

令和元年度 第4回 御殿場市市民協働型まちづくり推進協議会 会議録

日時： 令和元年9月4日(水)

13:00 ～ 15:10

場所： 御殿場市林業会館 第1研修室

1 出席者

〔御殿場市市民協働型まちづくり推進協議会 委員〕※敬称略

芹澤 直己、岩渕 貴司、渡邊 恵子、児島 洋美、小宮山 なほみ、刈山 祐江、勝亦 恵美子、
立道 佳之、山本 裕一、藤田 明代、鈴木 隆広、鈴木 峻介、宮代 志穂、勝又 洋平、勝又 美絵
計 15 名

〔御殿場市市民協働型まちづくりアドバイザー〕※敬称略

牛山 久仁彦（明治大学 政治経済学部教授）

〔事務局(市民協働課)〕

田代課長、浅野統括、小長井

2 協議事項〔13:00 ～15:00〕

(1)御殿場市市民協働型まちづくり推進指針について

①事務局説明

《概要説明》

それでは、市民協働型まちづくり推進指針について、策定当時の資料を基に説明させていただきます。概要説明については、策定当時の説明内容をできる限りそのまま使用します。

〔スライド3:なぜ、今、住民と行政の協働が必要なのか？〕

私たちの暮らしや社会を取り巻く状況は、極めて多様化・複雑化しています。市民の生活様式や価値観の多様化に対応して、全ての市民が満足できるサービスを提供することは困難です。少子化による人口の減少と高齢化の進展等によって、財政的な制約はますます大きくなり、これ以上の市民負担は困難な時代となりました。そこで、市民と行政・企業がお互いに補完、協力し合いながら政策を進めていくという、新たな行政のスタイルを構築していく必要があります。

〔スライド4:公共的領域拡大の概念図〕

この図は、市民ニーズの多様化や、自治体の財政状況の悪化等を背景に、市民と行政とが協力して担うべき公共的領域が広がっていることの概念図です。この網掛け部分について、市民が主導する、あるいは行政が主導するという違いはありますが、市民と行政とがどのように協力して対応していくべきなのかを考えていく必要があります。

市民協働型まちづくり推進指針は、この市民と行政との協力＝協働をどのように進めていくのか、基本的な考え方や方針を示すために策定しました。策定にあたっては、平成16年8月に、公募市民やNPO、市内の各種団体の代表者、市職員をメンバーとして、「市民協働型まちづくり市民会議」を発足し、1年間の検討を重ねてきました。

【スライド 5:御殿場市における市民活動の現状】

指針の策定に先立ち、市民活動の現状を把握するため、市民及び市民活動団体等に対するアンケートを行いました。このグラフは、平成 16 年 10 月に、市民約 2,000 人を対象に行ったアンケート調査の結果です。(2,040 人対象、817 名回答、回答率 40.0%)

この結果を見ますと、区や組などの地域活動に参加している人の割合は 68%もありました。またボランティア活動などへの参加については、活動している人は 14%、今後活動したいという人は 51%、あわせて 65%にもなりました。御殿場では地域活動が活発であること、市民活動への参加意欲が高いことなど、市民協働型まちづくりの基盤はできていることが明らかになりました。

【スライド 6:協働の理念と課題】

それでは指針の内容を見ていきます。

御殿場市での協働とは、「市民、区や組などの地域自治組織、市民活動団体、企業、行政など、御殿場市の様々な主体が、まちづくりの理想と志を共有し、地域の課題や公共的な課題に協力して取り組むこと」と考えました。そして特に、行政に関わる形での協働の活動を「市民協働型まちづくり」と呼ぶことにしました。

【スライド 7:市民協働型まちづくりを進めるための課題】

そして、市民協働型まちづくりを進めていく上での課題を、この 6 つに整理しました。これは、この後に説明する基本原則や推進のための施策に反映されています。

【スライド 8:市民協働型まちづくりの進め方】

市民協働型まちづくりの進め方として、施策提案段階の協働、事業実施段階の協働、施設運営や維持管理における協働という 3 つのタイプにまとめました。

【スライド 9:市民協働型まちづくり推進の基本原則】

そして、協働を進めていくための 8 つの原則をまとめました。

- ①は、お互いに目指す方向や目標を共有して取り組むという意味の「目標共有の原則」です。
- ②は、協働はお互いがパートナーであり、押し付けられてやるものではないという趣旨から「自主性の原則」を掲げました。
- ③は、協働はお互いが自己決定、自己責任に基づいて参画するという趣旨の「自己決定・自己責任の原則」です。
- ④は、往々にして市民と行政の協働は、行政からの下請けになったり、逆に行政任せになったりすることもあります。そうではなく、お互いは対等の立場で協働するという趣旨から「対等の原則」を掲げました。
- ⑤は、協働とはパートナー同士が互いに相手を支えあって成り立つという意味での「補完の原則」を掲げました。
- ⑥は、言うまでもなく相互の信頼が重要であるという意味での「信頼の原則」です。
- ⑦は、お互いが情報を共有して取り組むという趣旨の「情報共有の原則」です。
- ⑧は、協働は特定の団体と行政の癒着、なれ合いの関係に陥ってはなりません。常に透明性を保ち、また評価していく必要があります。その意味で「公開と評価の原則」を掲げました。

〔スライド 10:市民協働型まちづくり推進のための施策①〕

そして最後に、市民協働型まちづくりを進めていくための施策を、6つの項目で掲げています。

1 つ目の「場の設置」は、市民活動の拠点としての「市民活動支援センター」、また市民と行政が市民協働型まちづくりについて協議や意見交換ができる場所が必要だとなりました。

2 つ目の「市民活動団体・NPO 法人等の団体の活動助成」は、市民活動団体等の基盤強化のための間接的な支援制度の検討や、市民協働型まちづくり事業の認定制度、また協働事業に対する事業経費の助成が必要だと思いました。

3 つ目の「人材の育成」は、市民と行政の調整を行うコーディネーターや、市民活動のリーダーシップをとれる人材の育成が必要だとし、人材の発掘、育成や人材バンク等が必要だとしました。

〔スライド 11:市民協働型まちづくり推進のための施策②〕

4 つ目の「情報提供・情報共有の仕組みづくり」は、協働事業の情報をわかりやすく発信するとともに、市民活動団体等が簡単に情報発信をできる仕組みが必要であると思いました。

5 つ目の「庁内体制」は、協働を全庁的な取り組みとするための核となる窓口の明確化や、庁内の横断的な推進体制の整備、また協働を円滑に進めるための「協働のマニュアル」の整備や、職員が地域と行政の橋渡し役・調整役となる制度の検討、職員の協働に対する理解を深めることなどを必要であるとしていました。

6 つ目の「市民協働型まちづくりの基本方針の策定あるいは条例化の検討」については、協働の実践を踏まえた基本方針や、実効性のある条例の制定等を必要としました。

〔スライド 12:市民協働型まちづくりの推進体制のイメージ〕

この図は、市民協働型まちづくりの推進体制のイメージ図で、「市民と行政の協議の場」を中心に、市民と行政とが相互に関わって協働を推進していく形が示されています。

指針に関する概要説明は以上となります。

《進捗状況説明》

「市民協働型まちづくり推進のための施策」について、実施中あるいは未実施の部分について、説明します。

〔(1)場の設置〕

①市民活動の拠点(仮)市民活動支援センターづくり は、「実施中」です。平成 20(2008)年 10 月に開設され、市民活動団体、NPO 等の活動拠点として機能、相談業務への対応や、講座等のその他独自事業を開催し、人材育成等に努めていただいています。

②市民と行政の協議の場の常設 は、「実施中」です。平成 17(2005)年度に設置されたこの「市民協働型まちづくり推進協議会」がこれに当たり、市民協働型まちづくりの推進に関する事項の協議、市民協働型まちづくり事業補助金を利用した事業の審査・評価等を行っていただいています。

〔(2)市民活動団体・NPO 法人等の団体の活動助成〕

①～③のいずれの施策も「実施中」です。主に市民協働型まちづくり事業に係る補助金制度などがこれに当たります。

〔(3)人材の育成〕

①市民の人材育成 は、「実施中」です。主に市民活動支援センターが実施している団体向けの講座等がこれに該当します。過去には市が主催し、市民・団体向けの市民協働関係講座も開催していましたが、現在は実施していません。

〔(4)情報提供・情報共有の仕組みづくり〕

①情報提供・情報発信・情報共有の仕組みづくり は、「実施中」です。市 HP や広報紙での情報発信のほか、市民活動支援センターの機能として行われています。なお、近年では SNS 等の活用により、以前よりも団体自身で容易に情報発信・情報共有できるようになっていると考えます。

〔(5)庁内体制〕

①庁内体制の整備 は、「実施中」です。策定当時の「地域振興課」から「市民協働課」に移行するとともに、庁内横断的な推進体制として、庁内市民協働推進員の役割に期待するところです。

②「協働マニュアル」の策定 は、実施中です。これは、「市民協働型まちづくり推進プラン」として平成 19(2007)年に具体化し、現在、第 3 次プランとなります。

③職員の地域活動の支援 は「**未実施**」です。指針を検討いただいた「市民会議」が作成した案では、「地域担当職員制度」を想定していましたが、指針策定時に若干マイルドな内容に改められています。なお、現在の「庁内市民協働推進員制度」が、将来的には「地域担当職員制度」に移行することを視野に入れていることになっていますが、こちらについても未検討です。

④市の職員の意識改革 は、「実施中」です。庁内市民協働推進員制度や、新規採用職員研修における市民協働に関する解説等がこれに当たります。過去には幹部職員に対する職員研修等も実施していましたが、現在は実施していません。

〔(6)市民協働型まちづくりの基本方針の策定あるいは条例化の検討〕

①基本方針の策定あるいは条例化の検討 は、「**未実施**」です。当市では指針とプランが市民協働推進の両輪となっており、他自治体のような市民協働推進条例等の策定は未検討となります。

〔質疑・意見等〕

(委員) 指針の「5 推進のための施策」のうち、(2)の 2 つ目、市民協働型まちづくり事業認定制度とモデル事業の実施について、実際にどのような形で行ったのか。

(事務局) 策定当初は実施事業について「市民協働事業」という認定を行うことを想定していたが、現在は行っていない。市民協働型まちづくり事業補助金を利用する事業の審査・決定がそれに代わるものと考えている。

②牛山教授解説・レクチャー

そもそも指針が何なのか、ということが一つの論点としてあると思う。指針とは、大枠を定めた「基本構想」のようなもので、より具体化した「行政計画」や「実施計画」にあたるのが推進プランになり、5 年毎に見直して実施していく。事務局から指針に定めた「推進のための施策」の実施状況について報告があったが、この部分が「これから(年度は定めていないが)しばらくの間、これにより協働を進めていく」としたものの。

プランの策定時から関わっているが、まず市民の皆さんの要望があると思うが、同時に行政側としても「これはすぐにできる」あるいは「すぐにはできない」ということがあるため、5 年毎に見直しをするが、今回はここまでできる（あるいはできない）ということで、プランに盛り込まれている項目、盛り込まれていない項目がある。

今、改めて指針とプランを見直してみると、(6) 条例化の検討 はできていないと評価されているが、条例化するとなるとかなり広範な市民の合意、議会等も関わってくるため、現時点でもプランには盛り込まれておらず、今後どうするのか、ということだと思う。併せて、14 年前の策定時に考えたことが、現在でもそのまま良いのかということは、見直し等々で入ってくると思う。ですから、まずはこれまでプランで計画されてきたことがどの程度達成できているのかということを見るべきものもあれば、他自治体と比較して取り組みが進んでいるものもあるため、一概に指針のみを見て「進んでいる」「進んでいない」ということではない。これから先、次のプラン改定の段階で現在プランには盛り込まれていない項目について入れるまたは入れないといった検討をしながら、指針に掲げられた施策について見直しがされていくと思う。指針で示された 6 つの柱について、それぞれ進んでいるもの、進んでいないものがある状況。

《指針策定の背景について》

指針が策定された当時は、全国的に「住民協働」というものが言われ始めた時期で、総務省が研究会を設置するなど、いよいよ「協働」の推進に向けて動き出そうとしていた頃。指針の「1 市民協働型まちづくりの背景」で示した公共的領域の拡大の考えは、NPO の活動を始めた団体が出てきた中でよく議論されてきたことで、当時の枠組みというものが色濃く出ている。加えて、国から地方への地方分権の流れ、行政から市民へという枠組みもあり、「市民主体の時代へ」ということになっている。

こういった全体の状況も、「今だったらどうなのだろうか」、例えば、SDGs の視点や自治体戦略 2040 構想研究会での議論（公共私枠組みの考え方）もあると思うし、策定当時よりもさらに深刻化している人口減少・少子高齢化などの状況を受けて「自治体の職員を半減させても維持できる体制にしていこう」という議論もある中で、それに引きずられる必要はないと思うが、市民協働がどうあるべきか、ということは議論しても良いと考えている。

もう一つは社会全体の状況だけではなく、御殿場市がどうかということで、市民活動の状況についても触れられていて、協働事業の実施や市民活動支援センターの取組等が進んでおり、こちらも当時とは状況が変わっていると思うし、それらを踏まえて次にどうするのか、という議論になると思う。

自治体の中には「協働の次」を考えると出てきており、言い方を変えればよいものとは考えていないが、例えば『協働』から『協創』へ」というように、ステップアップをイメージしているところもある。

かつてはあまり「協働」という言葉や考え方が一般的ではなく、これが広まった 1 つの契機は平成 7 (1995) 年の阪神淡路大震災で、この前後でマスコミに「協働」という言葉が取り上げられるのが 100 倍に増えたとの調査もあるほど、行政が大きく被害を受けて機能しない中で、地域や団体が活躍したり、共助による支え合い、助け合いがクローズアップされるなどしたことが、後の NPO 法の制定に繋がり、法律を根拠として自治体における協働の取り組みへとつながってきている。

これらを受けて、御殿場市でも、指針の図に示した通り、公と私の役割分担、市民が要望して行政が一方向的にサービスを提供する関係ではなく、課題と目標を共有してお互いに協力して進めていく

という理念を改めて掲げた。

《協働の進め方について》

政策形成における協働と事業実施における協働に加えて、施設やシステムの継続的運営や維持管理における協働が含まれていることが御殿場市の特徴だと思う。そしてこの協働を進めるためには原則だということで、他自治体の事例などを研究しながら8原則に組み立てており、この考え方はプランにおいても維持されている。

原則の部分と、社会的背景(阪神淡路大震災や東日本大震災、また今後起こり得る災害、少子高齢化など)の厳しさが増している中で、指針がこれまでのままで良いのか、ということが議論の前提にあると思う。

《まとめ》

指針というのは大枠で方向性ややるべきことを示すものに過ぎないもので、5の施策についてはある意味例示になっていて、できているものとできていないものがあるし、できているものの中でも進み具合には差があるし、できておらず全く着手できていないものもある。

この施策に示されたものが、現状でできていないから駄目だというものではなく、それぞれの項目の中でできていること、できていないことを評価し、その議論をプランに落とし込んでいくというもの。

指針は確かに14年を経て古くなってきている部分もあると思うので、考えていく意味はあると思う。

〔質疑・意見等〕

(委員) 指針が古くなったから見直そうとしているのか、それとも現実にこういった問題があるから見直したいと考えているのか。

(事務局) この14年間、見直しがされてこなかったことが今回提案させていただいた理由で、具体的にどの部分に問題があるというものではない。

(委員) 指針とプランが連動しているということなので、指針とプランの評価をしっかり行い、達成できている部分とそうでない部分をはっきりさせ、その上で協議会に諮って議論をしていくプロセスが必要ではないか。平成28年度にプランの改定を行っているが、その時には指針とプランをどのように評価していたのか。

(委員) 平成28年度のプラン改定当時は、作業部会等を設けて細かく議論しているが、指針については特に変更する議論はなかった。

(委員) では、令和3年のプラン改定に向けて、これから評価を行っていく段取りになるということか。

(事務局) プランの改定については、そのとおり。

(委員) プランの改定まで2年間あるので、それまでに改めて協議会で指針について考え、改定する必要があると考えるのであれば改定を行っていく、という考えで、無理に改定するものではないという理解で良いか。

(事務局) はい。

(牛山教授) 無理に改定する必要もないと思うが、改めて指針の内容を見ると、古く感じる部分もある。東日本大震災など社会環境の変化もある。委員の皆さんから見て、基本原則が果たして

守られているか、ということや、施策についても当初のイメージどおり進められているのか、できていないものは何故できていないのかということ、また、市民活動に携わる方たちから見て、こうあるべきだったのにできていない、というものがあれば、そういった部分も入ってくるのでは。

指針とプランとの関係についていえば、プランは指針を基につくっているが、「指針の見直し」と「プランの見直し」がどうリンクするのかは考える必要がある。指針を見直すとはいっても、一部を見直したり付け加えたりする形で、現在のものを 180 度転換するようなものにはならないのだから、時間をかけて検討して、次年度に指針を見直し、その翌年度に新指針の考え方を踏まえてプランを見直すという形になるのでは。

プランについて、計画のスケジュールを見ると、毎年度の達成度を評価することになっているが、現状、それができていない。総合計画等と違い、プランには年度別の目標などが定められていないので、評価をしていくことは難しいと思うが、今後、体系的に評価できるような指針・プランにしていくのかは議論していく必要があると思う。

(委員) 指針の基礎になっているデータ等は古くなっているので、見直しはした方が良いと思う。また、基本原則については、事業を実施した際の団体と担当課の相互評価の基礎になっているが、実際に評価を行ってみると言葉が難しかったり、分かりづらい部分もあるため、もう少し分かりやすくする必要はあると思う。

大枠は変更する必要がないと思うので、細かい施策などの項目を 1 つずつ評価していった修正したほうが良いと考える。

(委員) アンケート部分は確かに古いので、新しいものにしていく必要があると思うが、あとは特に困っていないのであれば変更する必要はないのでは。

(委員) 大規模災害などの社会環境の変化を受けて協働が注目されているとのことだが、実際、どのような関連性や、注目される部分があるのか。

(牛山教授) 大規模災害によって「行政」が打撃を受け、業務継続が困難になったり、健在であっても職務体制を全く切り替えて危機管理に向き合う形になる。このため、日常的に提供されている行政サービスが提供されなくなる。行政がその責任を放棄していいということではないが、現実的に難しい状況の中で、地域や NPO がそれを支えるということが現実起こっている。

1997 年の阪神淡路大震災当時はそういった備えがなく、市民活動団体は無権利状態で勝手に頑張っていたという状況があり、それを受けて NPO 法などによる体制整備が進んでいった。そして、そういった活動に取り組む市民活動団体が育っていくような環境を作っていくという取り組みが進められてきた。

ヨーロッパ、特にスイスなどでは、民間防衛(civil defense)の取り組みが定着しているが、今後、人員の削減や AI 化など行政の体制が変わっていく中で、人と人の繋がりが必要になってくる局面が出てくる。災害に限らず危機対応という面で、市民協働の必要性が出てくる。

(委員) 市民活動団体の活動助成の中で、間接的な支援制度とは何か。

(委員) 市の補助金以外の各種団体等の支援制度の情報を提供したり、NPO 法人を立ち上げるための支援など、有形無形の支援などがここに含まれるのでは。

(委員) 初めて指針を見たときに、既にできているものが指針ではまだできていないことのように書かれていることに違和感があった。全面改正でなくても、こういった部分の見直しはできるのでは。

- (委員) プランの改定時にはあまり指針については見ていない。社会環境の変化などを含めた新しい視点は、プランの改定で組み込んで対応してきた。ここで指針を変えすぎてしまうと、指針とプランの役割分担がより曖昧になってしまうのでは。
- (牛山教授) 14 年も経つと、項目として既にできているものや、年月を経て皆が当然にそうだと思っていることなど、削除したり、より発展させた内容に書き換えるべき部分は出てくると思う。
- 東京都の西東京市で現在同じように「基本方針」の見直し作業を始めているが、市民委員からは新たな視点の取り組みを組み込もうという意見が出てきており、どこを残しどこを変えるか、比較しながら検討を進めている。この作業内容・方法については非常に参考になるかと思う。
- (委員) 施策で書かれていることが、プランで書かれていることを網羅できていないように感じる。指針の策定から 14 年が経過し、文言だけではなく、そもそも「協働」自体の新しい考え方などが生まれていないのか疑問に思った。今までの状況を踏まえた上で、指針の改定・見直しを整理していく必要があると思う。
- (委員) 次のプランの改定が令和 3 年度ということで、ここで指針についてじっくり考えることができれば、次に改定するプランが今の時代に合った実効性にあるものになっていくのでは。
- (委員) アンケートなど直近のものを反映したものにしていく必要があると思う。
- (委員) アンケート調査は果たして載せなければいけないのか。
- (牛山教授) 指針を作ったときの背景を補強する資料として載せているものだと思う。
- (委員) 指針を改定する場合のスケジュール感はどうか。
- (事務局) 今年度中に指針の改定の是非を協議し、改定する場合は令和 2 年度の 1 年間をかけて改定作業を行う考え。そしてそれを受けて令和 3 年度にプランの改定に取り掛かりたい。
- (委員) 改定内容の大小はあると思うが、もうこの時点で改定することについては決めてしまっても良いのでは。
- (牛山教授) 西東京市のように改定の議論を進めていく全段階として、現指針に対する評価を改めて進めていく必要がある。また、社会環境の変化などは大きく変わってくるのではないかと。人口減少・消滅自治体の議論や、東日本大震災の影響など。
- (委員) よりわかりやすい内容に変えていくべきでは。
- (牛山教授) 基本原則などについても、何が必要で何がいらぬのかといった議論も必要では。活動が進んできていることで、原則などに対する市民や職員の認識も変わってきているのでは。
- (委員) 見直しは進めていくべきだと思う。事務局また牛山先生の説明を受けて、策定当時に十分に議論されており、基本構想としては良いと思うが、もう少し短いスパンで見直しを行っていくべきものだったのだと思う。
- (委員) 市民活動支援センターから見て、団体などの状況はどう感じるか。
- (委員) 様々な分野の団体が活動しているが、後継者不足などから、ここ 2〜3 年で団体登録を抹消するところも出てきている。NPO 法人も 2012 年ぐらいまでは認証が続いていたが、減り始めているなど、後退傾向であることを感じている。このため、団体への訪問などを通じて支援・相談などを行っている。
- (牛山教授) まずは見直しに向けて事務局からスケジュールを示した方が良い。それを受けて、段階的に議論を進めていく。
- (事務局) 次回の協議会時に見直しのスケジュールを提示する。