

日時：平成20年10月9日（木）19：00～21：00

会場：こどもみらい館4階第1研修室

## 1 挨拶（門川大作京都市長，新川達郎座長）

### （1）門川市長挨拶

昨日記者会見で2つ質問があった。ひとつは，同和行政の在り方総点検委員会にも新川座長にお世話になっているが大丈夫か，というもの。大変お世話になるが，よろしくお願ひしたい。もうひとつは，未来まちづくりプランの方向性と異なる議論が出てきたらどうするか，というもの。私は大いに幅が広がり，層が広がることを期待している。役所が想定していない議論が飛び交うことを期待している。

ノーベル賞が話題となっているが，それなりの年齢の人が受賞される。30代から40代の実績が70代に評価される。人間が一番仕事できるのが30代から40代。そういう意味からも新進気鋭の若手に集まっただき議論してもらうことに大きな意味がある。

京都市が課題認識を示し，そこから審議会が発足するのが通常。

しかし，行政が行政の発想で進めた事業は多くの所をつまずいている。計画の原点から専門性の高い人，市民の幅広い議論を集約して，行政と汗をかいて実行していくのが大切。

21年度から計画の本格的な議論に先立って本研究会を設置した。

点検結果報告書について，171の事業を掲げているが，全体として相当達成したという評価を頂戴しているが，そのうえで幅広い議論をお願ひしたい。

本日は，自ら応募してきてくれた次期基本計画策定支援チーム30人の職員が参加している。

未来のまちづくり100人委員会も先月立ち上げた。それらの論議とも連携をとりながら進めたい。

### （2）新川教授

1点目。総合的な計画行政の在り方は曲がり角。計画の制度ができてから40年経っている。いま改めてこれをやる意義も問われている。曲がり角にある計画を将来にどのように繋げていけるのか，やめるのか，軟着陸させるのか，議論が必要だ。

2点目。ここに集まっただいた皆様は，これからの研究教育を支えていかれる方々に集まっただいた。京都市の基本計画と行政課題を検討していける機会を得られた。

この研究会での成果に，それぞれの皆様が刺激を受けて，将来の大きな研究の成果につながるかもしれない。そういう研究会にしていきたい。

3点目。わたくしどもなりにしっかりと議論し，これからの京都市何が必要なのか，大きな方向付けをする必要がある。ざっくばらんに，議論できるようにするのが座長の務め。まとまれば3回程度開催し，その間にしっかりと議論をしていきたい。ここ

から新しい京都市の方向付けができるような議論を期待している。

### 3 議事

#### (1) 研究会の役割と進め方について

新川：運営方針をベースにして、議論をしながら、考えていく。

#### (2) 京都市における基本計画（総合計画）の変遷について

#### (3) 自治体計画行政の現状と課題について（新川）

市町村の総合計画は意味付け、役割について何年も議論されてきている。

計画行政が果たすべき役割について、厳しい経営条件、財政条件があり、そのような資源制約の下で、どのような計画にすべきかは悩ましいところがある。がちがちの管理をしても仕方ないし、夢を追っても仕方ない。大変難しいというのが基本的認識。

これまでの総合計画は、その出自から、様々な自治体の仕事を個別に対応していくのではなく、一つの都市の総合的な視点をまとめるために、制度として導入された。都市計画法等により、分野別の計画により、ばらばらにされた、という経過もあり、総合的な計画が必要なのではないか、ということで、長期的な構想と10年程度の具体的な基本計画を定める、または3年程度の実施計画というパターンが多かった。基本構想は法定であり、100%近くの自治体が策定している。

40年の間に変化をしてきた。行政内部の管理的な計画ではなく、市民と一緒に作っていく、市の政策方針を市民合意を得ながら作るという参加型の計画にしていくという方向性であり、京都市も一定、その方向性に沿っている。

総花的、あれもこれもというメリハリのつかない計画が多かったため、幾つかのけん引的な計画が増えていた。計画の質が変わる中でも、総合計画の根本的な問題はあ

る。計画を作ることは熱心だが、作ったあとは積んでおくだけ、という状況がある。作ったあとのメンテナンスがやりにくい。世の中の状況が刻々と変化していく。しっかり書けば書くほど現実と違ってくる。

プランをそれぞれの現場で実施するために管理されてきたかは難しい。相変わらずの縦割りで仕事が進められる。それぞれの分野でそれぞれの計画が立てられるというのが現状。せつかく総合計画を作っても、分野別の計画に裏切られていく、という現状もあった。

昨今の地方自治体のおかれている現状が、総合計画を変えていくという状況にある。ひとつは地方分権。都市として、自立的な経営をしていかなければならない。次に、財政危機、資源の制約がある。これまで節約の努力をしているが、ますます都市を貧しくしていくという状況がある。限られた資源をどう使うか、どのような資源を使うのか、という資源管理が切実になってきた。

3つめは、ただ単に計画作りに市民が参加するというのではなく、京都市というものを作っているのは誰なのか、という視点だ。基本計画は、我々京都市民はという書き出しで始まる。

京都市役所が実現するというだけではなく、京都市を作り上げている市民・事業者を含めて、計画作りの考え方も変わってきており、一緒に作っていくという発想に変

わってきている。

総合計画を考えていく時のイデオロギーが、従来型の合理的・目的達成型ではなくなっている。ただし、京都市として、あらゆる手段で達成しなければならない目標はあるので、それに資源を集約するという戦略的な計画が求められているのかもしれない。従来の合理的な計画観から、この計画に多くの力を結集させていく、という計画が必要になってきている。

二つ目は、計画の主体が益々多元化、多様化している。従来のように行政が作り、実行するという行政計画の枠組みを超えないと戦略的な計画にならないかもしれない。計画の質も変わっていくはずである。方向付けだけして、それぞれの主体に実行は委ねるという方向性もある。それぞれの現場、日々の暮らしの場で実際に暮らしをよりよく立て直す、というのも戦略。大きい視点と身近な視点の両方を計画の視点として持つ必要がある。そのためにも多くの人に共汗を持ってもらうのか、ということが必要である。

そういう計画にするためにも、計画を作っていくプロセスが大切。我々はフレームワークを議論するわけだが、そういう議論についても、市民が関わりながら作っていくことが必要である。少なくとも志のある人々にも参加してもらえという手順を用意する必要がある。手間はかかるかもしれないが、市民のための計画が策定できるかもしれない。そういう計画になれば、市民のものとして作った計画は、行政を縛ることができる、初めてそういう計画ができるかもしれない。

これから多くの計画づくりがあるだろうが、戦略性のある計画、という点を強調しておきたい。その計画づくりは、単なる行政計画ではなく、京都市、市民生活を中心に考える計画。

そして、プロセスそのものをプランニングしてもらえような計画にしていく必要がある。この研究会がそういう場になればいいな、と考えている。そういう計画になればなるほど、行政の計画としての本来の役割が果たせる。役所のガバナンスを確立する計画になるのではないか。

#### (4) 意見交換

空閑： 当事者の参加の形についてお話があったが、これまでの計画でも市民参加でつくられてきた。これまでの市民参加の在り方がどうだったのかという評価、参加する方法としての新しい方法など、これからの計画で見られるような課題は？

新川： 従来の行政計画は、行政の決定に市民が関わるのが基本。今回の基本計画でも変わらないが、市民がお客さんでしかない。それは、計画の受益者、責任者である市民にとってそれでいいのか。もう少し市民が主体的になる方法を考えなければならない。行政事務局案というのは出さず、フレームを出すだけ、という真意はそこにあるのではないか。ある種、偉大な実験が始まる。従来の市民参加が持っていた、市民に対して「お店にあるものを選んでもらう」のではなく「一緒に考えて汗をかく」という気持ちがある。実際は、各委員さんの現場、専門を活かしてもらいたい。

秋月： 京都市の特徴は、京都市基本計画の力点が、安らぎ・華やぎとパートナーシップ。計画の中にパートナーシップを入れている。中身は点検結果を見てもらえば。

もう一つは、各区基本計画ということで、区にブレイクダウンする部分を作ったことが新しかった。参加については頑張った。

ただし、未来まちづくりプランについて、1,000件の意見が来たということだが、意見は2種類に集約されている。サッカースタジアムと昼間里親制度が圧倒的。その他諸々が300件。意見の公募という仕組みで組織票が反映されている。

京都市でも参加に関する試みはかなりされているが、次の方策を考えるのは中々難しい。

大山： 大学の教育現場でも学生の声聞くのが重要になっている。学生から授業評価を受け、内容・マネジメントを変えていく。多くのステイクホルダーを抱えながら変えていく。

しかし、学生の云ったことをそのまま行うということと、意見を取り入れるのは別のこと。授業において進めていることを、市民の皆様に正しく理解してもらい、しっかり説明し、対話しながら、あたらしい視点を見つけるというプロセスが大切であるが、実際は難しい。

もう一点、他の自治体での先行事例があれば、教えてもらいたい。

新川： 正に、市民参加は市民の意見を聞くということではなく、市民が何かを学び、一緒に目的に対する合意を得ていく、そのプロセスを通じて理解を得ていくことが必要。しっかり議論をする、熟議するということが必要だと考えている。部分的には、ワークショップ等でもやれた、と考えている。

事務局： 市民参加推進条例では、市民参加を単に市政への参加に止まらず、門掃きといった市民主体のまちづくりも市民参加としており、そういう意味で、お客様扱いしていない。しかし、現実には、そうなっていないのも事実である。そういう意味で現在の計画を策定するうえでの問題意識としては、2つ。

1つは声なき声が拾えていない。大山委員からもあったが、対話ができていない。そこで、現在、門川市長が、おむすびミーティングなどによって、自らキャッチボールをされ、また、30人の公募職員と新規採用職員が街角でインタビューを行うなどの新たな試みをはじめている。

もう一つは、目標が明確でないこと。横浜市や東海市が例として挙げられる。

例えば東海市は、市民参加による政策マーケティングによって、具体的に市民参加で「どういう形で目指すのか」という目標や、それを実現するうえでの、役割分担はどうするのか、という形で目標の明確化が図られている。

神吉： 京都市の基本計画に関連して、南区の地区別計画や点検委員会に参加していたことがある。管理の点で、どのように評価すればよいのか、という問題がある。点検委員会においても、数値がはっきり定められているものについては厳しく評価されているが、質的なものや、数値的評価になじまないものも多くある。

つまり、最初の計画の作り方から数値的・質的な評価をどのように実施できるか視点も考えていかないといけない。管理についても意見も改めて出し合ってみたい。

また、「基本計画に書いてあるかないか」と「実施するかしないか」を連動させる従来型のものにするかどうかは重要な論点だと思う。計画を従来より柔軟なものとするにしても、何でもありの計画でもいけないので、難しい点も多々あろうが。

新川： これからの計画は、実行していくプロセスで計画を作り直していくというものでないと、通用しないのではないか。そもそもの計画の中で、目標や内容を変えていくということを盛り込めないか。環境の変化を敏感に受け止めて変わっていく計画にできないか。

秋月： 柔軟に考えていく必要もあるが、計画に掲げられていることで強気になれることも。

松中： 一度作ったら終わりというのではなく、作り続ける計画というのが計画の本来の姿ではないか。10年の計画を作るわけだが、途中で柔軟に見直す。途中で評価するというサイクルをしっかりと盛り込んでおく。市民がどう評価しているかという視点から市民の参加も促し、仕組みも用意する。そうすれば、載っている、載っていないという議論にも対応できる。

もう一点。点検作業は重要な資料となっているが、それをどう活かすのかという視点が大切だが。

事務局： 点検作業は2度目。1度目の結果は第二次推進プランに反映した。昨年度行った2度目は次期計画及び未来まちづくりプランに反映していくということになる。

新川： 具体的にどう反映されるのかが重要である。質的なものの数値目標についての考え方は？

事務局： 答えを持っているわけではなく、是非、研究会で御議論いただきたい。ただ、一つの事例として、市民の皆様が区役所にこられたときにどのように接遇できているのか、というのは質的な問題。これを5段階評価でアンケートに答えていただき改善するということをしてきており、これも質的なものを「見える化」する事例といえるのかもしれない。

新川： 政策の質も色々あるので、窓口評価とは異なるかもしれないが。

乾： 未来まちづくり100人委員会の幹事を務めている。その時の経験の感想を述べたい。

市民の方々は京都に批評的、できていないことに目が行く。どうやったらポジティブな目線にしていくのが大切。京都の方々は基本的には京都が好きなのだが。点検のときも出来ていないことに目が行くが、良いところを伸ばすと悪いところも良くなる。良いところを良くしていく。

もう一つは、自分が成長できる組織にいたいと考えること。そういう成長できる環境をどのようにプロセスの中で作っていくことが必要である。

新川： 点検委員会において、いいところをどうやって伸ばすのかという目で点検していたかについては、反省。

金武： 計画づくりのプロセスでは、前向きな視点が大切。3点指摘したい。京都の大学に進学する全国の若者、大学院で学び直す近畿の社会人、寺社仏閣を巡る観光客など、第一点は、京都は個人がチャレンジする機会がたくさんある都市であるということをお大事にしてはどうか。前向きに生きる個人の生活こそ行政がサポートすべきという意味では、英国の公共政策の現場で近年議論になっている「生活の満足度」「幸福度」にもっと注目してもよい。

大学コンソーシアム京都で授業していると、滋賀や大阪等からいろいろなキャリアの社会人が夜間学んでいることに気づく。そういう経験は京都でないとできない。そういう頑張っている個人をサポートしている団体や行政分野にも光を当ててほしい。観光、学校教育、ボランティアという縦割りの見方を変えてみてはどうか。同様に行政職員についてもスキルとチャレンジのバランスが必要。やらされている仕事なのか、住民がチャレンジする瞬間に立ち会っているのか、物の見方で異なっている。

第二に、外から見ると、京都はブランド力があって、ありとあらゆる商品に京都を連想される情報が付加されている。歴史資産を活かし運用して、京都は世界に日本全国に発信している。暮らしや歴史から派生した知的資産を文化的価値として生かしている都市である。ただし、ペットボトルのお茶のように、せつかくの京都ブランドがゴミ箱にたくさん捨てられている現状はどう考えたらいいか。歴史的な文化遺産からは知的な情報がたくさん派生しているが、運用次第でプラスにもマイナス効果にもなる。そういう意味では、京都外の企業等とのパートナーシップという視点も大切であって、パートナーシップの視点を京都市民から広げてみてもチャンスが広がるかもしれない。

3点目は、この基本計画と都市計画マスタープラン、市財政の長期的見通しという、3つの長期計画の相互関係が不明確な点である。市長の頭の中でしかこの3計画を包括した全体像が見られないというのは危機的状況ではないか。

幸い、未来まちづくりプランでは財政見通しにもふれられていた。これから作る基本計画にも、財政見通しと都市計画マスタープランとの関連性が連動して見られるような仕掛けにしないといけない。

新川： 京都市としての戦略性、外に向けてのパートナーシップも大切な視点である。

辻田： 企業市民の視点から。

市民参加については、少しずつ主体的な参加への過渡期にある。一歩ずつ進めればそれでいいのではないか。

企業市民にも計画段階に参加してもらおうということは意味があるが、中小の企業ではその日暮らし。華やぎのあるまちなどを考える場合、中小企業の人々に中長期の視点を出してもらおうというのは矛盾がある。そういう人々を集めても、新たな戦略は出てこない。次のところに上がっていけない。

誰にどういう形で参加してもらおうのか、というのは、難しい。行政の方が方向性を示した方がよい部分もある。

産業で言うと、雇用を増やすとか、新規開業率等を数値目標として掲げることがあるが、企業誘致が必要であるということになるが、誘致のために訪問した企業の数を数値として掲げていても根拠がない。数値が一人歩きしていることが、産業分野では多い。定性的な部分と定量的な部分のバランスが大切。

平井： 計画の戦略性が必要だという話だが、管理を進めていくということ。

予算の面を重要視していくことが必要ではないか。この事業をやるのに幾らぐらい必要なのかが計画では分らない。何を書いて何を書かないのかという視点で考えるとき、幾らかかるのか、費用効率性を記述する方が良い。いかに安く達成するの

かが大切。

指標の中でも、最後の方に来る指標ではなく、それよりも前に来る指標がある。環境では、CO2の削減が最後に来る指標であるが、それよりも前に個別の指標がある。個別の指標が達成できたかどうかで一喜一憂するのではなく、最後の指標を達成することが大切。今の状況を踏まえて弱いところを伸ばすという視点が大切である。

岡本： 現在、NPOの運営に携わっているが、運営に携わるメンバーが育っていないという現状があり、それは住民参加の問題につながっていく。組織に所属する中で自己成長することを感じられるという視点が欠けているところがある。もっと良い点に評価の視点を向けていくとともに、何かを変えていく、という目標の共有だけではなく、どのように変えれば良いのかという部分を共有する視点が大切である。一緒に考えていくという場がもっと必要である。我々も市民と共に考え、それを共有して成長していきたいと考えている。

市長： 今の行政の問題は縦割りと二重行政。行政主導であること。これを何とか打破しなければならない。その時に政策の融合と市民との共汗。いのち、ひと、環境、知恵、刷新により政策をすすめる、進化していくという学生とともに作ったマニフェストを掲げている。マニフェストをこなすだけの行政ではだめ。地域主権時代では基本的に住民自治。市民と行政が意識を変え、行政依存体質を変える。地域主権時代のモデルとなる実践をしていくための計画を議論していく。主体的に考え、行動するための仕組みづくりをここで定義していくということになる。

数値目標が一人歩きすることもあるが、さりとて数値目標がなければならない。辛抱しながら、しゃべらないように、参加させてもらいたい。

次回：10月30日（木）夜に開催

京都の未来像メモ：今後議論していく時の素材、視点。10月24日までに提出していただきたい。

#### 4 報告事項

(1) 京都市基本計画策定のための市民アンケート調査について