

令和 2（2020）年 3 月

次期市民参加推進計画策定に当たっての考え方について

1 次期市民参加推進計画策定の趣旨

京都市市民参加推進条例では、市民参加を総合的に推進する計画として「市民参加推進計画」の策定を義務付け、5 年を超えない期間ごとに見直すものとしている。

この計画は、京都市が都市経営理念の最上位に位置づける「世界文化自由都市宣言」（昭和 53（1978）年 10 月）の下、市政の基本方針「京都市基本構想（グランドビジョン）」（平成 13（2001）年～37（令和 7）（2025）年）及びその実現のための「京都市基本計画」の行政経営の大綱に基づく計画にも位置付けられている。

現計画である平成 28（2016）年 3 月策定の「第 2 期京都市市民参加推進計画」の計画期間が令和 2（2020）年度までであること及び上位計画にあたる「京都市基本計画」（はばたけ未来へ！京プラン）の計画期間が令和 2（2020）年度までであることから、この間の社会情勢の変化や計画に基づく各種施策の現況・動向、市民の意識調査等を踏まえ、令和 3（2021）年度以降の次期「市民参加推進計画」を策定する。

2 社会情勢の変化

現計画の策定から 4 年が経過し、少子化による人口減少、長寿社会の到来、地球温暖化や自然災害の発生など社会を取り巻く環境も変化し、社会的孤立や地域における担い手の不足等、社会課題は一層複雑化・多様化している。

また、現計画策定時にはまだ注目度が低かった SDGs（誰一人取り残さない持続可能な開発目標）が、今日では全世界的に大きな注目を集めている。さらに、持続可能な社会の実現に向けて、あらゆる危機にしなやかに対応するレジリエンスの重要性も高まっている。併せて、国では社会課題の解決に向けて先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れた、新しい社会「Society 5.0」の実現にも取り組んでいる。

3 第 2 期市民参加推進計画（改定版）の進捗確認

現計画の進捗状況は、市民参加推進条例に基づき設置される「市民参加推進フォーラム」（以下「フォーラム」）により審議するとともに、毎年度「市民参加推進計画に基づく施策実施状況及び実施計画」を取りまとめ、市会に報告し、市民に公表している。また、参加と協働による市民参加の日々の情報は、まちづくりポータルサイト「みんなでつくる京都」をはじめ、京都市公式ホームページ等で発信してい

る。

フォーラムでは、市民参加推進計画の進捗確認のため、平成28年度（2016年度）から本年度にかけて、各施策の市の取組について、現状を把握し、分析を進めている。

年 度	分析項目	手 法
H 2 8 (2016)	基本方針2「市民の市政への参加の推進」	・特徴的な2事業について、ヒアリング調査を実施
2 9 (2017)	基本方針3「市民のまちづくり活動の活性化」	・まちづくり活動をしている方を対象にアンケート及びヒアリング調査を実施
3 0 (2018)	基本方針1「市民との未来像・課題の共有」、基本方針2「市民の市政への参加の推進」	・市の取組状況について調査 ・若者世代を対象に、アンケート及びヒアリング調査を実施
R 1 (2019)	基本方針1「市民との未来像・課題の共有」、基本方針2「市民の市政への参加の推進」	・全国で特徴的、先進的な取組を行っている例について調査 ・市政総合アンケートの分析

併せて、第1期市民参加推進計画（平成13（2001）年12月）以降の京都市の市民参加の進捗の総括を含めて、各年代の市民参加推進フォーラム座長等有識者からのヒアリングも実施している。

4 現状の評価と課題

（1）肯定的な評価

第1期市民参加推進計画策定から19年目、現計画が4年経過する中で、京都市では、市民参加の仕組みを全国に先駆けて早くから整え、推進し、現計画に掲げる「目指す未来像」の実現に向けて、各施策は着実に進捗している。

市民の市政への参加については、京都市が公表している「市民参加推進計画に基づく平成30年度施策実施状況及び令和元年度施策実施計画」によると、平成30（2018）年度時点で「公募委員の在籍する附属機関等の割合」が87.7%（平成15（2003）年度 28.9%）に達し、また、パブリック・コメントの1件当たりの平均意見数は、509件（平成15（2003）年度 67件）となるなど、大きく進んでいる。

また、まちづくり活動の活性化については、平成20（2008）年度に設置された「未来まちづくり100人委員会」により、市政やまちづくりに関心を持ち、活躍する多くの人々を輩出した。

そして、100人委員会の手法は引き継がれ、その後、各区まちづくりカフェや区民提案型まちづくり支援事業が全ての区で展開されるとともに、市民の自主的なまちづくり活動を支援する“みんなごと”のまちづくり推進事業、市民との対話の

スキルを身につけた職員を育成・任命する、京都市市民協働ファシリテーター（職員ファシリテーター）など、新たな制度を創設・推進し、効果をあげている。

（２）課題認識

市政への参加や自主的なまちづくり活動に積極的に取り組む方が、着実に増加している一方で、市政への参加や自主的なまちづくり活動に関心を持ってない方や、取り組むきっかけが分からない方など、市民参加に至らない方々が一定多い状況にあることは、今後の持続可能な「市民が主役のまちづくり」の推進に当たって課題である。また、市民参加の制度の運用においては、量的な側面だけではなく、実質的な効果がどう生まれたかなど、質的な側面からの充実を更に図っていく必要がある。

社会情勢の変化に伴い、社会課題や地域課題はより一層多様化・複雑化し、行政の手が回らない課題が、見えにくい形で数多く存在し、従来型の施策や個別の支援など、行政サービスで全てを解決することが困難な状況となっている。また、少子化や、働き方、価値観の多様化、家族形態の変化等により、これからの地域を担う働く世代、子育て世代の地域に関わる機会の減少も大きな課題である。

このような様々な課題解決に取り組むには、将来を見据えて、市民参加の裾野を広げ、それが持続し発展するための取組を進めなければならない。

世代や分野を越えて、異なる視座や専門、資源などを持つ、市民、地域の住民組織、NPO、企業・事業者、大学、寺社、行政等多様な主体が協働し、地域課題や社会課題の困難な課題解決に向けて、先進的に取り組んでいく必要がある。特に、新たな視点や革新的な考え方（オープンガバナンス¹、クロスセクター²による市民協働型の持続的課題解決モデル（エコシステム³）等）の発展が求められている。

市内では市民協働ファシリテーターの派遣依頼が増加するなど、地域課題、社会課題解決のための市民との対話の重要性も高まっている。行政の役割も変化しており、これまで以上に積極的に市民との協働による新たな課題の発見や、市内各部局の連携による政策への展開など能動的な動きが求められるとともに、地域の自発的かつ持続的な活動の好循環を生み出していく必要がある。

¹ オープンガバナンス：これまで主に行政が担ってきた役割について、広く市民の知恵や力を取り入れ「市民参加型」「行政と市民協働型」の政策形成や社会課題解決を目指す取組。

² クロスセクター：市民、地域の住民組織、NPO、企業・事業者、大学、寺社、行政等多様な主体のこと。

³ エコシステム：ビジネス用語で、ある分野において、特定の主体だけでなく関連する主体同士が協働、協調関係を構築し、全体的な収益構造、持続性等を確保する構造のこと。

5 計画の方向性

(1) 次期市民参加推進計画の位置付け

上位計画にあたる次期基本計画が、基本構想の残り5年間（令和3（2021）年度から令和7（2025）年）を期間とする5箇年の計画となる。また、次期基本計画策定後は、時を置かず、次の基本構想や基本計画も含めた総合計画の在り方の検討が始まる予定である。

次期市民参加推進計画も、これらを踏まえ5箇年の計画としたうえで、それ以降の市民参加推進計画は、総合計画の在り方の議論と併せ、位置づけや内容について検討を進める。

(2) 継承すべき点

現計画は、フォーラムを中心に丁寧に議論を進め、「市民参加推進井戸端会議」の開催やパブリック・コメントの実施など市民参加によって検討を進め、策定された。

その結果、第2期計画（前期）から引き継ぐ未来像「参加と協働により、豊かで活力のある地域社会の実現」が目指す地域社会の姿として「市民、地域の住民組織、NPO、企業・事業者、大学、寺社、行政等のあらゆる主体が、まちづくりにおけるそれぞれの役割を積極的に果たすとともに、これまでの役割の範囲を超えて連携し、対等の立場で知恵と力を出し合う協働のまちづくりや、地域コミュニティの活性化が進み、その成果を市民が実感している」という理想像を明確化した。

その実現に向けて、市民参加推進条例に基づき、市民の「市政参加」と「まちづくり活動」が相まって推進するため、3つの基本方針を定め、その基盤には方針1「市民との未来像・課題の共有」を据え、方針2「市政への参加の推進」と方針3「市民のまちづくりの活性化」の下、様々な施策を展開している。

この理想像は、市民参加社会や、市民協働によるSDGs・レジリエンスの実現のために目指すべき理想的な姿であり、基本方針はそれを具体化するものとなっている。

次期計画策定期を迎えた現在、方針に基づく各施策が着々と進捗しているものの、未だ理想像に到達していると言い難く、今後も、引き続きこれらについては、目指すべき姿・方針として、基本的に継承すべきものである。

また、現計画では、市民参加の取組が全市的に広まり、各局区等での取組の数も飛躍的に増えていたこともあり、それまでの計画のように具体的な事業や取組を個々に掲載するのはかえって取組や活動の幅を狭めてしまうという趣旨から、各施策の方向性、方針を定め、具体的な事業や取組は、推進例として掲げている。

次期計画策定においても、その考え方は継承しつつ、社会情勢の変化や庁内連携の視点も踏まえ、次期計画において重視する視点の下、5箇年で新規・充実させるべき個別の施策や事業を整理する必要がある。

（３） 次期計画における「重視する視点」（施策等の新規・充実に向けた視点）

フォーラムでは、現計画の進捗管理、本年度までの議論の中で、今後の更なる市民参加の推進に向けて議論を進めてきた。

京都には、町衆による番組小学校の設立など、地域の未来のために人を育てていく土壌や、「自分たちのまちは自分たちでつくる」自治の伝統を引き継ぎ、実践する「市民力」「地域力」の強み、文化を基軸とした国際交流の推進など、様々な特徴や強みを備えている。

こうした京都らしい、京都の強みや良さを生かすことは、市民参加の推進に当たっても重要であり、その認識の下、以下の主要なキーワードを抽出した。

○ 対話や学び合いの場づくり

市職員と市民、市民同士の対話には、対等に学び合うことや、信頼関係の構築が本質にある。市民参加の基本となるものであり、更に進める必要がある。

信頼や学び合いのある対話には、自分の意見や考えを伝えられる安心・安全な場づくりが重要であり、こうした対話を通じて、お互いの取組、背景や立場、考え方、価値観の理解が進み、協働相手としての信頼や学び合いの深まりにつながる。

また、市民一人一人が、意見や考えを伝えることの大切さを自覚するなど、市民参加に当たっての心構えや共通認識について、学び、広げることが重要である。

○ 市民参加を促進する方策、きっかけづくり

市民参加意識の高い方が更に積極的に参加することは望ましいが、市民参加に関心を持ってない方や、取り組むきっかけが分からない方がそのままの状態となり、市民参加に対する意識の違いの差が広がることは望ましくなく、市民参加の裾野を広げるためにも、市民参加のハードルを下げる、きっかけをつくるなどの取組が必要である。

例えば、子育て支援や介護支援等日常的な行政サービスを受けた方が、その経験から市政に関心や課題意識を持ち、市政参加やまちづくり活動を始める、市民参加の好循環を生み出すことや、選挙等をきっかけに市政に興味を持った方が継続して関心を持ち続けられること、市民参加の取組を知らない、関心のない方に、行政として積極的にアプローチ（アウトリーチ）することも重要である。

○ 協働の担い手、次の世代へのアプローチ

次代を担う若い世代が市政参加やまちづくり活動に取り組み、協働の担い手となることが目指すべき姿の一つである。

しかし、若い世代の投票率の低さが示すように、若者が市政や社会への関心が低いことや、大学生の生活が勉学と共にアルバイト従事の必要性が高まるなど変化し、

各個人の可処分時間が少ないことが、若者の市民参加のハードルとなっている。

また、地域においても、少子化や、働き方、価値観の多様化、家族形態の変化等により、働く世代、子育て世代が地域に関わりにくい現状がある。

これらの層へのアプローチとして、まず若い世代が信頼できる大人との顔の見える関係づくりや、若い世代が参加しやすく、安心して話せる場づくりが求められる。

また、限られた時間の中で、若い世代や働く世代が担い手となるには、活動時間や役割を固定化せず、個人の技術や能力を提供できるよう、ICT の活用も含め時代に合った多様な市民参加の手法を取り入れることや、活動に楽しみを見出せる内容にするなど、参加しやすい工夫が求められる。

加えて、子供の頃から地域と関わりながら、社会や市民の役割を学ぶシチズンシップ教育や、学生時代にリアルな現場で市政について触れ、学ぶことができる施策展開など、次代を担う若い世代の市民参加については、伝統的な地域のつながり、自治意識の高さと人口の一割を占める学生の力といった京都ならではの強みを生かした取組も重要である。

○ 多様な主体による市政参加・まちづくり活動の推進

防災やレジリエンスの視点からも、地域コミュニティの活性化は重要であるとともに、NPO や様々な団体による活動、ソーシャルビジネス等のビジネスの手法を取り入れた活動など、まちづくり活動に取り組む主体や取組手法が多様化している。これら様々な主体や取組手法により市民参加の裾野を広げること、各種主体の活動の役割や得意分野を生かし、主体間の連携が促進され、持続的なまちづくりにつながる事が重要である。

○ 課題から市民と共に考え、解決まで協働する取組

SDGs の機運の高まり等を背景に、今まで以上に多様な主体が協働し始めており、社会課題や地域課題に対する取組への注目が集まっている。多様化・複雑化していく社会課題や地域課題を行政のみで考え、解決策を見出すのではなく、行政課題も含めて情報をより一層オープンにし、多様な主体と共に考え、試行し、課題解決に挑戦するような、トライアンドエラーの実践的な協働が重要である。

上記主要なキーワードをもとに、この5箇年に施策や事業を新規、充実させるために重視すべき横串の観点として、以下のとおり「重視する視点」を掲げ、次年度これらの観点から計画の進化を図る。

① 「学び」や「信頼」をはぐくむ対話の推進

あらゆる主体が、つながり、共に行動し、持続、発展するには、各主体が対等の立場で、安心して対話することで、情報を共有し、共に学び合い、信頼し合えることが重要である。

② 次世代につながる市民参加の裾野の拡大

多様な市民一人一人が、一歩踏み出し、主体的に取り組めるよう、子ども・若者をはじめ、より多くの方が市民参加しやすい仕組みづくりやきっかけづくり、学ぶ機会の創出など、次世代につながる、市民参加の裾野を更に広げていくことが重要である。

③ 協働による課題解決への挑戦

多様化、複雑化する課題の解決に向けて、課題も含めて行政の情報をオープンにし、組織や立場、分野や世代を越えて、多様な主体が参加し、知恵と力を結集して、協働して実践する、挑戦できる仕組みが重要である。

6 計画の策定の進め方について

次期市民参加推進計画の進化に当たっては、フォーラムにおける議論を中心に、これまでの市民参加推進計画に関わった有識者のヒアリングや、上位計画である基本計画及び各区基本計画等の議論、地域コミュニティ、地域福祉、SDGs等近接する領域の計画、施策等を参考にしながら検討を進める。

行政内部では、市長をトップとした京都市市民参加推進会議及び「京都創生総合戦略・レジリエンス・SDGs」推進本部会議等を通じ、全庁横断的な議論を行う。

また、現計画策定時と同様に、市民参加型の意見交換の実施や、対話型のパブリック・コメント等を活用した積極的な市民意見の収集に努め、市民参加型の計画の進化を目指す。

<スケジュール（予定）>

令和2年	4月～	フォーラムにおいて計画改定に係る提言に向けて議論
(2020年)		ワークショップ等による市民参加型の意見交換・聴取
	10月	フォーラムから計画改定に係る提言書を市長に提出
	12月	パブリック・コメントの実施
令和3年	3月	市民参加推進計画（案）の市会報告、計画の策定
(2021年)		