

# 市民参加の観点からの事業分析について（本編）

平成 2 9 年 2 月

京都市市民参加推進フォーラム

## 1 趣旨・目的

京都市は、これまでパブリック・コメント制度などの市政参加の制度を充実させるとともに、区役所や市民活動支援施設を中心として、まちづくり活動への支援を様々な形で行うなど、市民参加を着実に進めてきた。

市民参加の先進都市である京都市において、市民参加をより一層進めるためには、制度の着実な運用は当然のこととして、これまで市民参加の観点を取り入れていなかった事業においても、取り入れることを積極的に検討する必要がある。また、既に市民参加の観点を取り入れている事業においても、より効果的な手法がないか常に点検する必要がある。

そのためには、市政運営のあらゆる場面で、市民参加の観点を取り入れることができないか、職員一人一人が常に意識すること、また、市民参加のノウハウが庁内で共有されていることが重要である。

今回、市民参加推進フォーラムという第三者の目線により、市民参加の観点で特徴的な2事業について、その手法や効果の分析を行った。分析は、市民参加の観点から特徴的で良い部分はどこか、他の事業にも波及できる可能性はあるかという点に主眼を置いて行ったものであり、この結果が、庁内で共有され、市民参加を進めるためのヒントや気づきとなることを期待する。また、市民にも分かりやすい形で発信されることにより、市民が京都市の積極的な取組に気づき、市民参加の裾野が広がることも同時に期待するものである。

## 2 分析対象事業

- ① ～ICTを活用した市民協働による維持管理～「みっけ隊アプリケーション」
- ② 京都市景観市民会議

## 3 分析方法

市民参加推進フォーラムにおいて、分析対象事業ごとに部会を設け、担当部署からヒアリングを行い、その後、2回の会議により、分析結果を取りまとめた。

<委員名簿>

分析対象事業	部会委員
みっけ隊アプリケーション	◎川島ゆり子，内田香奈，芝原浩美，杉山準，津田陽輔，樋口幸則，松下亜樹子，吉川忠男
京都市景観市民会議	◎竹内香織，荒木泰子，太田清美，兼松佳宏，桜井政成，壬生裕子，宮西勇人

◎は部会長

## 4 分析結果

次頁以降のとおり

＜分析結果＞ 市民参加の観点からの成果と課題について

～ICTを活用した市民協働による維持管理～「みっけ隊アプリケーション」

1 事業概要等

事業名	～ICTを活用した市民協働による維持管理～ 「みっけ隊アプリケーション」
担当部署	建設局 土木管理部 土木管理課
市民参加の観点での特徴	これまで市民参加の観点を取り入れにくかった土木管理分野において、事業の企画段階から市民参加型のワークショップを実施するなど、複数回に渡り、市民意見を直接聴き、市民ニーズを取り入れた。
事業概要	<p><b>市民協働型の公共土木施設の維持管理</b></p> <p>京都市の道路や河川、公園等の公共土木施設は、市民生活の基盤や地域住民の交流の拠点等として、重要な役割を果たしている。これらの施設の維持管理については、8土木事務所及び2みどり管理事務所の職員によるパトロールや、電話等による市民からの通報をもとに維持補修を行っているが、高度経済成長期に集中的に整備されたこれらの施設が一斉に更新時期を迎え、補修が必要な箇所が増加する状況となることから、新たな維持管理のあり方を検討すべき時期にある。</p> <p>そこで、京都市の強みである市民力・地域力を最大限にいかし、「自分たちのまちは自分たちで守る」との高い意識を持つ市民に対して市民参加を呼びかけ、市民と行政が共に取り組む市民協働型の維持管理の実現を目指した取組を進めることになった。</p> <p><b>市民意見の聴取（アプリの開発）</b></p> <p>損傷した道路等の施設情報をスマートフォンから写真や位置情報付きで投稿できるスマホアプリは、市民協働を進める1つのツールとなるものであり、開発に当たっては企画段階から市民意見を聴くワークショップを実施した。</p> <p>＜ワークショップ：『〇〇アプリ』プロジェクト＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アプリの開発及び、「公共土木施設の維持管理に係る市民協働推進指針（案）」に係る市民の意見聴取を行うため、要望件数の多い西部土木事務所及び伏見土木事務所管内をモデル地区として実施。</li> <li>・地元自治会役員、PTA関係者、公園愛護協力会会長、大学生、高校生、まちづくりNPO等、地域活動に積極的に参加されている方を対象に声かけを行い、各会場30名程度の参加。</li> </ul>

	<p>○第1回（平成27年10月5日（月）伏見区役所，6日（火）右京区役所） 「すてきな街って？」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・どのような道路や河川，公園なら生活しやすい？</li> <li>・そのために自分たちにできることは？</li> </ul> <p>「アプリをつくろう！」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・わくわくするアプリの運用とは？</li> </ul> <p>○第2回（平成27年11月5日（木）伏見区役所，6日（金）右京区役所） 「市民協働で維持管理を進めるためには？」</p> <p>「アプリ名の募集」</p> <p>○第3回（平成28年1月23日（土）右京区役所，24日（日）伏見区役所） 「アプリを使ってみよう」</p>
	<p><b>（参考）庁内プロジェクトチーム</b></p> <p>平成25年度に庁内プロジェクトチームを立上げ，土木事務所のPRチラシや，市民に維持管理について理解してもらうためのカードゲームの作成を進めている。アプリの開発については，本プロジェクトチームから提案されたものである。</p> <p>&lt;庁内プロジェクトチーム 京の小路プロジェクト&gt;</p> <p>平成25年 土木事務所PRチラシの作成</p> <p>平成26年 市民協働に係る取組内容の検討 (カードゲームの開発，ICT活用の提案)</p> <p>平成27年 アプリケーション開発に係る検討</p> <p>平成28年 その他，市民協働に係る取組の具体策の企画・実施</p>

## 2 ヒアリング等に基づく分析結果

この事業においては，これまで市民参加の観点を取り入れにくかった土木管理分野において，事業の企画段階から市民参加型のワークショップを複数回実施したことが大きな特徴であるが，そこに至るプロセスにも特徴があるとともに，何より担当部署に市民意見を大切にする想いがあり，それが工夫となって表れている。

### ポイント1

**土木管理課や各土木事務所において，若手職員の意見を取り入れる土壌があり，それが，ワークショップの実施へとつながった。**

庁内のプロジェクトチームを立ち上げた際に，土木管理課から各土木事務所の所長等に対して，やる気のある職員を応援してもらうよう依頼を行っていた。また，プロジェクト会議の内容を，その都度，上司に報告し職場で共有していた。これらにより，各職場でのプロジェクトチームへの理解が深まるとともに，徐々に

市民協働の取組が浸透していった。

このように、上司が部下の活動を応援するとともに、自身も職場の理解を得るための努力を重ねることが、新たなアイデアや取り組みを生むためには非常に大切であり、今後も継続されること、また、このような職場環境が他所属にも広がることを期待する。

### ポイント2

**多様な人から意見を聴きたいという思いが工夫につながり、ワークショップ参加者が安心して発言できる場となっていた。**

参加の呼びかけは、スマートフォンに詳しい人ではなく、地域活動に興味のある人を中心に行われた。また、ワークショップの名称を『〇〇アプリ』プロジェクトという興味を引くものにするなどの工夫がされている。その結果、大学生から70歳代までの幅広い年代の方の参加につながった。

また、ワークショップにおいては、スマートフォンを持っていない人に貸出を行ったり、テーマについても「アプリを考えよう」という直接的なものではなく、「すてきな街って？」という誰もが話しやすいテーマにするなど、参加しやすい工夫がされていた。

「多様な人から多様な意見を聴きたい」という思いは、必ず参加者に伝わるものであり、フォーラムにおいて、担当部署にヒアリングを行った際も、その思いを感じることができた。市民参加を進めるに当たっては、あらゆる所属において、こうした思いを大事にされることを期待する。

### ポイント3

**担当部署が市民のことを信頼しているという姿勢を示すとともに、ワークショップの目的を丁寧に説明し続けた。その結果、「土木施設の市民協働型の維持管理」について、市民と担当部署とで共通認識を持つきっかけとなった。**

ワークショップにおいて、「予算も職員も限られている中で、土木施設の維持管理は、生命に関わるものを優先するなど、優先順位を付けざるを得ない。」など、マイナスとも思える情報についても、参加者にしっかりと説明をした。これは、担当部署が参加者を信頼していることの表われである。

また、スマートフォンを持っていない方から「普通の携帯でも使えるようにするべき」という意見が出た際に、「アプリは最終目的ではなく、市民協働型の土木施設の維持管理を進めるためのツールである」と丁寧に説明し続けた。

こうした市民を信頼し丁寧に説明する姿勢を京都市が示すことは、市民の協働の意識の高まりにつながるものであり、市民との協働を進めるに当たって、非常に重要なポイントである。ワークショップの参加者から「この土木施設の維持管理は、行政の対応を待たずとも自分達でできる。」という発言があり、これはその象徴的な発言である。

#### ポイント4

アプリ開発の企画段階から、市民意見を聴くワークショップを実施したことで、市民発案のアイデアを引き出し、京都ならではの機能が付いたアプリ開発につながった。

土木施設の損傷をスマートフォンから投稿できるアプリは、他都市に先行事例があるが、同じ機能だけで満足することなく、市民意見を聴くワークショップを開催した。ワークショップでの意見を基に、市民が清掃などを行った際に「私たちがやりました」という投稿ができ、地図上でピンクの花印で表示する機能をアプリに取り入れた。このアイデアは担当部署では考えていなかったとのことで、自治意識が高い京都市民ならではのアイデアであり、企画段階からワークショップを行った大きな成果である。

ある自治会の会長は、「花印がたくさんある地域は、自主的な活動が進んでいる良い地域だな」という感想を話されていたとのことで、この機能により、市民参加の見える化ができ、「市民参加の花」が広がることを期待する。

#### ポイント5

これまで市民参加の観点を取り入れにくかった土木管理分野の職員が、市民と直接対話を行い、市民意見を聴いたことが、仕事への充実感につながっている。

このワークショップは、前の職場である区役所でワークショップを多数経験した職員が、「市民意見をしっかり聴くには、平場でしゃべるワークショップの手法が有効である」との思いを持ち発案したものである。担当部署にはワークショップに馴染みのない職員もいたが、様々な工夫により、参加者から前向きな意見が多数出されたことで、職員が充実感を持って取り組むことができたとのことであった。

市民から直接前向きな意見を聴いた職員は、自分の仕事の意義を改めて感じるができるとともに、「市民＝要望する人、市役所＝応える人」という構図ではなく、市民と京都市が協働する関係性であることを肌で感じる事ができたのではないかと推察する。

このような機会を経験した職員が、次に移動した職場においても、この感覚を大切に、新たに市民意見を聴く機会を創出されることを期待する。

#### その他

・アプリの配信を開始してから、修繕の対応などへの苦情が減ったということである。これは、対応の見える化により、市民の納得感が高まったこと、また、職員の緊張感が高まったことによるものと推察する。市民と京都市とで情報共有を進めた良い効果である。

・アプリについては、スマートフォンの位置情報を利用したものであり、他部署においても、まちあるきなどで活用できる可能性があるのではないかと推察する。

・アプリを市民と協働で作ったというPRが十分にはできていないように思われる。様々な機会を捉えて積極的に広報されることを期待する。

## 京都市景観市民会議

### 1 事業概要等

事業名	京都市景観市民会議
担当部署	都市計画局 景観政策課
市民参加の観点での特徴	市の景観政策のPDCAサイクルがシステムとして構築されている中で、C（チェック）の段階において、公募により集まった市民による評価及や課題抽出、その課題の改善に向けての意見交換が行われている。
事業概要	<p><b>事業構築の前提（景観政策検証システム）</b></p> <p>平成19年から始まった市の「新景観政策」については、景観に関わる規制を強化するものであったため、建築・不動産活動や市民活動、経済活動のみならず、環境、文化、観光、産業など都市の様々な側面に影響を与えることが懸念された。このため、市民や事業者の理解と協力が是非とも必要であるという主旨で、検証システム構築の要請を含む「新たな景観政策の推進に関する決議」が市会よりなされた。</p> <p>これに応え設置された研究会での議論や関係団体との意見交換を経て、平成22年度末に景観政策検証システムが構築された。</p> <p>このシステムは、①景観政策を検証し、その結果を「京都市景観白書」として作成して市民等に周知する仕組み、②「景観市民会議」として、市民や事業者と意見交換を行う仕組みにより構成し、それらを踏まえて政策の進化につなげていくこととしている。</p> <p><b>景観市民会議について</b></p> <p>景観市民会議は、基調講演・ワークショップ・全体総括の3部構成で、平成23年度からほぼ毎年度、年に1度開催。</p> <p>建築関係団体の代表者や有識者だけではなく、市民公募委員に参加をしてもらい、市民とともに景観政策の検証をする場であり、意見交換をして、政策の進化につなげている。</p> <p>市民公募委員への応募は、当初は5～6人であったが、年度ごとに増えている。平成28年度には16人の募集に対し28人の応募があり、応募の動機や、景観政策についての思い・アイデア等を作文してもらい選定をした。また、傍聴者も募集している。平成28年度は、委員・傍聴者共に、年齢層や男女間の偏りがなく応募があった。</p> <p>会議では、傍聴者も意見を出せるように、書き込みのできるポ</p>

ードを用意したり、全体の総括の際に発言をしてもらったりしている。

会議の内容は、単に「京都の景観」とするのではなく、年度ごとにテーマ設定をしている。

参加者へのアンケートでは、ワークショップや基調講演だけでなく、京都市の報告にも「よかった」という回答が多く、どれも良くなかったという回答はなかったため、満足度は高いと思われる。改善を促す意見としては「年に1度の会議では少ない」「議論の時間が短かった」というものがある。

(平成28年度京都市景観市民会議)

- 1 日時 平成28年8月28日(日) 13:00~16:30
- 2 参加人数 委員26名(うち公募16名), 傍聴者等52名
- 3 テーマ 「歴史と文化を未来につなぐ京都の景観づくり  
～残せるか?お寺・神社のある風景～」

#### 4 プログラム

##### 第1部 報告・話題提供

###### ・報告

「歴史的景観の保全に関する取組方針(案)」について  
(京都市)

###### ・話題提供

鵜飼秀徳氏

(日経BP社 副編集長, 京都嵯峨正覚寺 副住職)

伊藤尚治氏

(京の社家を学ぶ会 代表)

西村孝平氏

(都市居住推進研究会 代表代行, ㈱八清 代表取締役)

中西真也氏

(㈱リーフ・パブリケーションズ 代表取締役)

##### 第2部 ワークショップ

・話題提供者と共に4つのテーブルに分かれて意見交換

##### 第3部 全体会議(総括)

トータルコーディネーター

門内輝行 大阪芸術大学教授 京都大学名誉教授

#### 5 平成28年度の景観市民会議の特徴等

- 「歴史的景観の保全に関する取組方針(案)」に係るパブリックコメントの募集と連動したテーマを設定し,開催時期も合わせた。
- 2年ほど前から関心が高まっている,お寺や神社とそ



の周辺の歴史的景観について取り上げた。

○歴史的景観をめぐる問題については、行政として現状の調査や専門家による検討会を実施する中で、お寺や神社と、事業者、地域の人達等といった「関係者同士の対話不足」が、背景として見えてきた。異なる立場の方に共通認識を持ってもらうことでより深い議論となると考え、当日は、京都市の方針についても事前に説明をしたうえで、それぞれの立場や事情に詳しい有識者に話題提供をしてもらい、その後、話題提供者も加わる形でのワークショップを行った。

#### その他の事業について

(京都市景観白書)

市民や事業者へ周知するとともに、より良い景観づくりに向けた基礎的な資料として活用することを目的に、年度ごと景観政策の内容と経済生活（地価の動向やマンションの価格）などのモニタリング情報や統計を掲載している。

(「歴史的景観の保全に関する取組方針(案)」についてのパブリックコメント(平成28年度))

景観市民会議とテーマを連動させ、時期を合わせて実施した。市の取組方針案への意見をもらう以外に、「これからも残していきたい京都の景観」として写真をSNSに投稿してもらうという、比較的気軽に応募できるものをセットで実施した。

(「大学生が描いた京都のまちの将来像」(平成24年度))

大学生に、京都を特徴づける五つの地域の30年後、100年後のまちの姿を作成してもらい、発表会を開催した。このうちの一部のチームには、次年度の景観市民会議でも発表をしてもらった。柔軟な発想で思い切った将来像を描いてもらうという主旨で、景観とは関係の無い分野の学生チームも参加をし、将来の京都のまちに明るい希望を示してもらった。

(「市民しんぶん」(別の部署の事業))

昨年から斬新な企画を打ち出して注目を集めている「市民しんぶん」では、28年8月号に景観の特集が生まれ、景観市民会議の傍聴や、同時期に実施したパブリックコメントの募集が掲載された。「しんぶんに載っているあの写真はどこで撮ったのか」という問い合わせも多かった。市民の方が、読んで、気になったこ

とについて問い合わせさせてくれている。

## 2 ヒアリング等に基づく分析結果

この事業においては、市の進める政策について市民や事業者の理解や協力を求めるために構築された検証システムのチェックの段階で、一番の当事者である市民の声を直接聞くという制度設計をしたことが大きな特徴である。また、担当部署では、市民参加を募集する様々な事業において、市民が気軽に参加できるような工夫が常に意識されており、実際に多くの市民の参加につながっている。

### ポイント1

市の進める景観政策に対し、市会から、市民や事業者の理解や協力を得るために検証システムを構築するように、という要請があった。これに応え事業形成をする段階で、検証システムの中に市民の声を取り入れる制度設計をした。

景観政策については、市民側に根強い関心があり、京都市にとっての重要課題と位置づけられている。「新景観政策」を策定した折、市民の代表である市会からは「痛みを伴う政策に対して当事者の理解や協力が是非とも必要である。」として、景観政策の検証システム構築を求める内容を含む「新たな景観政策の推進に関する決議」が出された。

これに行政として応えていく中で、必ずしも市民参加を視野に入れたシステム構築の要請ではなかったところに、一番の当事者である市民の声を直接聞きPDCAサイクルに取り入れるという制度設計をした。

市民の市政参加を進めるには、どのような制度あっても、その制度設計に携わる職員が、市民の声を取り入れる重要性を意識して進めることが必要である。このような風土が、景観市民会議を例としてあらゆる所属に広がることを期待する。

### ポイント2

楽しい雰囲気と充実した企画内容、参加の負担の軽さによって、多くの市民が興味を持って、カジュアルに参加できる企画となっている。

事業の広報では、同じテーマを扱う他の事業とも関連させながら、関係団体からのメールマガジンやSNS等の活用により関心のある層へのアプローチができています。また、平成28年度には、既に斬新な企画で話題となっていた「市民しんぶん」で取り上げられたことも功を奏し、その他の層へも周知が進んだ。

企画内容では、時事的な社会課題をテーマとして取り上げることで興味を誘い、話題提供者となる専門家の顔ぶれによって、論点が明確になり「ここに行けば面白い話が聴けそうだ」という参加へのニーズを呼び起こしている。

さらに、年に1度の会議の場で、専門家の話を聞いたり意見を述べること自体を市政参加と位置付けており、その気軽さが、多くの市民の参加へとつながっている。

景観政策課では、他にも、大学生にある課題に挑戦させたり、市の取組方針案へのパブリック・コメントでは、通常の見聞募集の他に、SNSでテーマを設定して好きな風景写真を投稿してもらおうといった、カジュアルに参加できる企画などがある。

市民の参加を呼び掛ける際に、内容を充実させる工夫とともに、参加に至るハードルを下げる工夫が常に意識されていることで、多くの市民の参加につながっていることを高く評価するとともに、他の所属でも参考としていただきたい。

### ポイント3

市政への意見を聞くことを第1の目的としながらも、市民が出会い、交流し、価値観を共有できる工夫がされており、市民の新たな繋がり創出に寄与している。

平成25年度の景観市民会議では、個別に活動をしていた5地域の地域景観づくり協議会を話題提供者として呼んだところ、協議会同士が知り合うきっかけとなった。その後、これらの協議会が自発的に定例会をひらき、ネットワークを作った。京都市はオブザーバーとして参加しているが、このネットワークの主体はあくまでも市民によるグループであり、平成28年にはシンポジウムを主催するまでになった。

景観市民会議のワークショップでは、話題提供者も各テーブルに入って市民と共に話してもらうほか、ファシリテーションはNPO法人「京都景観フォーラム」に業務委託するなど、関係者を巻き込みながら、参加者全体が問題の背景となる共通認識を深めつつ議論ができるような企画となっている。傍聴者にも、用意されているボードに書きこむといった方法で、発言を促しており、市民の次の活動につながることを期待できる。

市民参加の観点から見れば、行政だけが課題に取り組むのではなく、市民も自発的に企画を立ち上げていく姿が理想的である。しかし、市民がまちづくりのために立場を越えて連携をするには大変な労力が必要となる。行政が、出会いの場を積極的に作ることで、立場の異なる様々な主体が安心感を持って出会うことができる。こういった出会いを作るこそが、「市民によるまちづくり」にとって、行政の果たすことのできる大きな役割である。

### その他

#### ・市民意見を市政に取り入れる仕組みづくりについて

景観市民会議は、1年に一度の会議とのことで、市政に具体的に反映させるための意見を持つには、市民にとっての学習や議論の時間が少ない。景観市民会議は、参加者に負担が軽い点も魅力であるで、何か別に、市民が時間をかけて学習や議論をし、とりまとめた提案を行政に提出できるような機会があれば、理想的である。

#### ・京都市景観白書について

「景観白書」は、デザインも含めて、市民が手に取ることもでき、都市の調査研究の材料としても良いものができている。学識者など外部の手による分析や考察がされていないのは惜しいと感じる。データをみるかぎり、景観政策自体は都市の価値を上げているのではないか。この白書をもとにワークショップを実施するなど、もっと活用する方法もあると思われる。

京都市の他の事業においても、行政内部でそれぞれに持っているであろう政策の評価などが、この白書のようにまとめられていると、わかりやすい。