

市民参加の視点からみた事業分析について（本編）

平成29年2月

京都市市民参加推進フォーラム

## 1 趣旨・目的

京都市では、これまでパブリック・コメントなどの市政参加の仕組み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には、制度の着実な運用はもとより、これまで市民参加の手法を十分に取り入れてこなかった事業においても、積極的に導入していく必要がある。また、既に市民参加を進め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、市民参加の手法を取り入れることを、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、市民参加の視点からみた特徴的な2事業について、その手法や効果の分析を行った。分析は、特徴的な部分はどこか、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を知り、市民参加の裾野が広がることも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**視点からのみ**た分析結果について

～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
特 徴	これまで市民参加の手法を取り入れることが難しいと思われ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、市民との協働によりスマホアプリケーションを開発した。
事業概要	<p><b>事業実施の背景（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、土木事務所及び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>&lt;ワークショップ：『〇〇アプリ』プロジェクト&gt;</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）」について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中心に声かけした結果， 毎回30名程度， 延べ220名が参加した。</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？」 ・そのために自分たちにできることは？ 「アプリをつくろう！」 ・わくわくするアプリの運用とは？</p> <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？」 「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ち上げ，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。（27年度メンバーは21名，土木事務所長2名がアドバイザーとして参加）</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 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） 平成27年 アプリケーション開発に係る検討 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と所感

この事業の大きな特徴は，市民参加の手法を取り入れることが難しいと思われてい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点にある。また，担当部署に市民意見を大切にしたいという思いがあり，**アプリに京都市独自の機能をつける成果を生み出した。**

### ポイント1

**土木管理課や土木事務所において，上司が若手職員のプロジェクトを応援する土壌があったことが，アプリ開発でのワークショップの実施や工夫につながった。**

土木管理課や土木事務所で，平成25年度に，若手職員をメンバーとした庁内プロジェクトチームを立ち上げ，市民との協働を進める取組が検討・実施されていた。

**アプリ開発に際してのワークショップは，プロジェクトメンバーが，「市民意見をしっかり聴くには，市民と職員が平場で対話する必要がある」との思いから発案したものである。また，『〇〇アプリ』プロジェクトという一風変わった名称につ**

いても、熱意を持って上司に説明し採用されたものである。

市民参加の手法を取り入れることが難しいと思われていた土木管理分野において、こうした案が採用された背景には、上司が若手職員を応援する土壌があったことがある。例えば、土木管理課から土木事務所の所長に対して、プロジェクトを応援するよう依頼を行い、また、プロジェクトメンバーは、活動内容を上司に報告し職場で共有を行っていた。こうしたことで、職場内での理解が深まっていった。

このように、上司と部下が良好な関係を築き、上司が部下を応援する土壌づくりが、新たなアイデアを生むためには非常に大切である。

## 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。

ワークショップの参加については、スマートフォンに詳しい人だけではなく、地域活動に興味のある人に積極的に呼びかけを行った。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。

ワークショップでは、スマートフォンを持っていない人に貸出を行い、職員が寄り添って使い方の説明を行った。また、テーマについても「アプリを考えよう」といった直接的なものではなく、「すてきな街って？」という話しやすいテーマにするなどの工夫がされていた。

「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、土木施設の維持管理について、優先順位を付けざるを得ないことや、市民が担えることがあるなど、市民と京都市との共通認識を深めることができた。

ワークショップでは、「予算も人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「アプリの機能を携帯電話でも使えるようにするべき」という意見が出た際に、「施設修繕の要望については、電話やファックスでの受付をやめるわけではなく、アプリはよりスピード感を持って対応

するためのツールである」と丁寧の説明を行った。

こうした市民を信頼し丁寧に説明する姿勢を職員が示すことは、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。参加者の「行政として修繕の優先順位があるのであれば、草むしりなどは自分達でできる。」という発言は象徴的なものである。

#### 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により、京都市ならではの機能がつくという大きな成果をもたらした。

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京都市独自の機能を取り入れた。このアイデアは、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ことの中で、このアプリをきっかけとして、「市民参加の花」が広がることを期待する。

#### ポイント5

市民参加の手法を取り入れにいと思われてい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。

土木管理課や土木事務所の職員にはワークショップに馴染みのない職員もいたが、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る。

こうしたことを経験した職員は、仕事の意義を改めて感じることもできるとともに、「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こともできたのではないかと推察する。

次に異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。

#### 課題及びその他の意見

##### ・ワークショップへの参加の呼びかけについて

ワークショップへの参加の呼びかけは、地域活動に興味のある人に積極的に行い、その結果、多様な年代の方に参加いただけたことは良かった点である。一方、更に市民参加を広げるといふ点では、これまで活動してこなかった方にも参加いただく

という視点を常に意識することも必要である。

・市民と協働で開発したことのPRについて

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。

・アプリの効果及び活用について

アプリにおいて、「調査中」や「調査済み」、「処理済み」などの対応状況が地図上で見えるとともに、職員のコメント欄に、補修するレベルではないことや、予算確保のため時間がかかることなども記載されている。このことにより、市民の納得感が高まったこと、また、職員の緊張感が高まり、よりスピード感を持って対応するようになったことは、市民と京都市とで情報共有を進めた良い効果である。

## 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 都市景観部 景観政策課												
特徴	市の景観政策のP D C A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	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;">事業構築の前提（景観政策検証システム）</div> <p>1 市会からの指摘（決議） 平成19年度に始まった「新景観政策」は、規制を強化するものであり、市民生活や都市の様々な側面に影響を与えることが懸念されたため、市会から、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求める決議がなされた。</p> <p>2 景観検証システムの構築 有識者による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。 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」として市民に周知する仕組み、②「景観市民会議」として、市民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> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;">景観市民会議について</div> <p>1 概要 ・平成23年度から年に1回開催。（平成24年度は開催せず。） ・基調講演・ワークショップ・全体総括の3部構成。 ・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。</p> <p>2 市民公募委員及び傍聴者 ・建築関係団体の方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。 ・市民公募委員への応募は、当初は5～6人であったが、年々増え、平成28年度は16人の募集に対し28人の応募があった。</p> <p>3 傍聴者 平成28年度は52名の方に傍聴いただき、傍聴者も意見を出せる</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;"> <p><b>応募者数の推移</b></p> <table border="1" style="display: none;"> <caption>応募者数の推移</caption> <thead> <tr> <th>年度</th> <th>人数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>23</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>25</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>26</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>27</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>28</td> <td>28</td> </tr> </tbody> </table> </div>	年度	人数	23	7	25	5	26	15	27	18	28	28
年度	人数												
23	7												
25	5												
26	15												
27	18												
28	28												



ように、書き込みのできるボードを用意したり、全体の総括の際に発言もしてもらっている。

#### 4 参加者の感想

参加者アンケートでは、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) 午後1時～4時30分

(2) 参加者 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)

進行 門内輝行氏(大阪芸術大学教授 京都大学名誉教授)

#### (5) 平成28年度の特徴等

○「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と開催時期を合せ、連動させた。

○近年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、これまでの調査や専門家による意見から、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、会議では、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。

## 2 ヒアリング等に基づく分析結果と所感

この事業の大きな特徴は、景観政策の検証について、一番の当事者である市民との意見交換を、制度設計の際に取り入れた点にある。

また、この事業を始めとした景観政策に関する様々な取組は、市民にとって参加しやすく、また、市民が「自分ごと」と感じられる工夫が重ねられており、市民のネットワークの創出などの成果ももたらしている。

### ポイント1

市民と共に意見交換をする場を、景観政策の検証システムの2本柱の1つとして位置付け、市民意見を直接聴き、反映させることを制度として確立させた。

景観政策は、京都市にとって重要課題であるとともに、市民にとっても大きな関心事項である。「新景観政策」を策定した際、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」として、その検証システムの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。

市民の理解や協力を得る手段として、「京都市景観白書」による「周知」だけに留まることなく、「景観市民会議」において「市民意見を聴き、反映させる」ことを取り入れた。

市会の決議は、直接的に市民参加を要請した内容ではなかったが、市民と意見交換をする場を、検証の一つの柱として位置づける制度設計がなされた。

このように、どのような政策についても、当事者としての市民が存在することを全ての部署において意識し、政策の形成、実施及び評価の一連の過程において、市民参加の機会を確保することを常に検討してもらいたい。

### ポイント2

市民の意見を聴く場と、市民の学びの場を融合させたユニークな企画内容であり、市民が「行政に意見を言う」という気負いを持たずに参加できる工夫がされている。

景観市民会議は、審議会であるものの、年1回の開催であり、市民公募委員にとって負担が少ない。また、ワークショップの前段で、時事的なテーマについて多様なゲストの話をお聴きことができ、シンポジウムのように学びの場ともなっている。

こうした工夫により、「行政に意見を言う」という気負いを持たずに、「面白い話が聴けそう」という気持ちで気軽に参加できることが、参加者が年々増えている理由の1つだと考えられる。

市民から意見を聴く手法はいくつもあるが、決まった形にこだわることなく、どのようにすれば、市民の関心を引くのか、気軽に参加できるのかといったことを意識した企画力の高い会議である。

### ポイント3

景観政策について、市民が「自分ごと」と感じ、自主的な活動を進めるための工夫が重ねられており、その結果、市民のネットワークが新たに生まれるなどの成果が現れている。

平成25年度の景観市民会議では、大学生に考えてもらった「京都のまちの将来像」を発表してもらい、また、平成28年度には「守っていききたい歴史的景観」の写真を市民にSNSで投稿してもらうなど、景観政策は市民との協働が重要という意識のもと、取組が進められている。

平成25年度の景観市民会議では、話題提供者として、個別に活動をしていた5つの地域景観づくり協議会に参加を呼び掛けた。その際、打ち合わせやメールのやりとりなど、担当部署が丁寧に橋渡し役を担ったこともあり、後に協議会のネットワークが作られ、平成28年度にはシンポジウムを主催するまでになった。

市民参加の視点からみれば、行政だけでなく、市民も自発的に課題に取り組むことが理想的であるが、市民が様々な立場を越えて連携をするには大変な労力が必要である。行政が、つながりを生む場を積極的に作ることで、市民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、「市民のまちづくり活動の活性化」にとって、行政が果たすことのできる大きな役割である。

### 課題及びその他の意見

#### ・市民意見の反映について

年1回の会議において「政策を検証している」とは言い難い面もあるが、景観市民会議に参加した市民が、ここで生まれたつながりを通じて、1年間考えを深め、また翌年度に集まって話し合うという、広い意味でのPDCAサイクルが成り立っていると考えることもできる。

今の仕組みに加えて、時間をかけて議論し、とりまとめた提案を行政に提出できるような仕組みがあれば理想的である。

#### 景観白書について

「景観白書」は、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ものである。

デザインもよく、内容も調査研究の材料として良いものであるが、学識者など第三者による分析や考察がされていないのは惜しいと感じる。記載されているデータによれば、景観政策自体は都市の価値を上げていると思われるため、この白書をもとにワークショップを実施するなどの活用方法が考えられる。

京都市の他の部署においても、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分かりやすい。