

幅広い層の市民が主体的に参加・協働できる 市民参加の手法導入を

(1) 「市民参加プログラム」策定以降の市民参加の取り組みと課題認識 について

2つ目の質問に移ります。幅広い層の市民が主体的に参加・協働できる市民参加の手法導入についてです。調布市ではこれまでも「市民が主役のまちづくり」を掲げ、市民の参加と協働に積極的に取り組んでこられました。こちらはちょうど17年前、H14年12月25日発行のある市民団体の広報紙で、長友市長率いる新しい市政がスタートして間もない頃に、市長が掲げられた市政変革の3つの理念が書かれています。その一つ目が市民参加型の行政推進であり、市長は、市民参加は当然のことで、その体制が不十分であれば変えていく必要がある、との認識を述べられています。

さて、長友市政スタートの翌年、H15年に市は市民からの提言を受けてこちらの「市民参加プログラム」を策定し、それに基づいて市民の参加・協働を推進するためにこちらの「市民参加手順ガイドライン」および「協働推進ガイドブック」を作成、参加と協働のさまざまな手法を市内で共有し、さらに年度ごとに実践状況をこちらの実践状況報告書にまとめています。これらの取り組みは、近隣自治体と比較しても充実しており、市の前向きな姿勢を示すものだと評価するものです。H30年度の市民意識調査においても、現在の市民参加や協働の取り組みに対して、6割以上の市民が肯定的に評価していることが分かります。

一方、特に市民からの注目度の高いまちづくりに関わる大きな事業において、市民参加の手法や導入のタイミングなどについて市民から改善を求める声が絶えず、市民が主役のまちづくりを市民自身が実感できていない現実も依然としてあることから、改善を求めるものです。市民参加そのものの目的を見失い、ガイドラインやガイドブックに沿って市民参加・協働の取り組みを実施することそのものが目的化し、形骸化していないでしょうか。

そこで、質問です。市としては現在までの特にまちづくりにおける市民参加の取り組みにおいて、どのような課題を認識しているのでしょうか。今の取り組みで不満を感じている市民は、参加と協働についてどのような改善を求めていると、市は認識しているのでしょうか。

もう一点、特に若い世代の市民参加について伺います。『市民参加・協働実践状況報告書』によりますと、若者たちは市政・まちづくりへの参加意向を示し

ている一方、そのような機会を作ることが困難であり、改善の必要性がある現状についての市の認識も示されています。これからの調布を担っていくのは、今の若者たちであり、子どもたちです。子ども・若者たちにも、自分たちが住む街はこうであってほしいというビジョンがあります。既成概念にとらわれない、生き生きとした楽しいまちづくりを進めるには、若者や子どもたちの声を聞くことは有効な手段です。また、子どもの時からまちづくりに関わり、自分たちの思いがまちづくりに反映される経験をすることで、より関心が高まり、市民力の向上、主体的な市民の参加と協働の推進が期待できると思います。

そこで2点目として、子どもや若者の声をまちづくりに生かしていくことについての課題と改善のための取組み、今後の姿勢についてお答えください。

○行政経営部長答弁

市民参加の取組の現状と課題認識についてお答えいたします。

①市は、参加と協働によるまちづくりを市政経営の基本的な考え方の一つに据え、政策等の目的や内容に応じた、適切な市民参加手法を組み合わせるなど、市民参加プログラムに基づき実践を重ねております。

市民参加プログラム等に基づき実践した市民参加手続や協働事業については、毎年度、市民参加・協働実践状況報告書として取りまとめ公表しております。こうした毎年度の取組の中で、課題の整理や効果を検証しながら、市民参加と協働のより良い仕組みづくりにつなげられるよう努めています。具体的には、毎年度の試行的な実践例や改善策など、市民参加の促進につながった事例を実践状況報告書に掲載し、課題や好事例について市民参加推進協議会や市民参加推進研修等を通じて庁内で共有し、実践につなげています。

市民の参加意向に関して、これまでの市民意識調査では、全体の約6割の市民がまちづくりへの参加意向を示しており、年齢層別では、特に若い世代の参加意向が高い傾向にあります。一方で、実践状況報告書では、市民参加手続そのものは庁内に定着してきているものの、市民参加全般についての参加層の拡大や若年層の参加促進を課題として挙げています。こうした若年層を含め、参加意向はあるものの、実際の参加には至っていない市民に対して、参加しやすい機会の提供など、参加を促進する工夫をしていく必要があると考えております。こうした課題認識の下、それぞれの部署で試行的な工夫や改善に取り組んでいます。

これまでの取組における実践例として、10代から70代までの幅広い年代層の市民に参画いただいた基本構想策定推進市民会議では、調布のまちづくりの課題や将来への展望について、市民と市が対等な立場でともに考え議論し、基本構想の策定につなげたほか、都市整備部門の調布市道路網計画の策定過程では、無作為抽出によるアンケート調査に加え、地域に直接出向き、幅広く市民意見を聴取した「みちの井戸端会議」など、検討段階に応じて、市民参加手法を組み合わせ、幅広い市民意見の把握に努めて参りました。

②子ども・若者の意見をまちづくりに生かすことについては、これまで、市民意識調査の対象者の年齢を16歳以上としたほか、分野別計画の策定過程では、中高生を対象としたアンケート調査を実施するなど、若年層におけるまちづくりへの意識の把握に努めたてきたところです。また、まち・ひと・しごと創生総合戦略においては、若い世代が安心して働き、結婚・出産・子育てできる環境づくりが重要な視点であるとの考えの下、市民をはじめ、困難を抱える若者の自立支援や女性の就労支援に取り組む関係機関や団体にも参画いただいた検討委員会などを通じて、若者や女性の視点についても幅広く御意見をいただいていたところです。

また、昨年度の後期基本計画の策定過程においても、より多くの市民の意見を把握していくための新たな取組についても試行的に実践して参りました。具体的には、市内開催の各種イベントに職員が直接出向き行った街頭アンケート調査を実施する中で、計画の検討状況について、子育て中の若い世代を含む市民との情報共有に取り組んだほか、ワールドカフェ方式による対話型のワークショップ「ちょうふ未来会議」を開催し、市民と市の若手・中堅職員の対等な立場での対話を通じて、今後のまちづくりに関する多様な市民意見の把握に努めたところです。

今後も、市民参加プログラムに基づき、政策等の内容やその検討、策定等の各段階に応じて、多様な市民参加手続を実践する中で、引き続き、幅広い意見の聴取につながる工夫や運用改善を重ねて参ります。

(2)十分な情報公開と市民が構想段階から関わる機会の拡充を

ご丁寧なご答弁ありがとうございました。さまざまな工夫を努めていらっしゃることは分かりました。ただ、市の市民参加・協働への取り組みが市民の実感に繋がりにくい現状は依然としてあることから、その背景にある2つの問題について見解を求めます。

1つ目は市民参加の大前提である情報の共有です。特に大きな事業は、関心を持つ市民も多くいる一方で、事業にかかる時間が長く、予算も大きいことから、情報も多岐にわたります。市民には見えないところで交渉をしなければならない事業者などもいくつもあるでしょう。しかし市民が建設的な意見を出すためには、情報を市民目線に立って分かりやすく、また初期段階から十分に公開する必要があります。

2点目は、市民の意見を求めるタイミングです。『市民参加プログラム』の中でも、市民が事業の構想段階から参加することの必要性が説かれています。ほぼ出来上がってから市民の意見を聞いても、反映される可能性があるのはごく表面的な部分だけです。それでは市民の不信感を招き、行政と市民の対立を招く結果になることが過去の経験から分かっており、その教訓に立って構想段階からの市民参加が必要だと書かれているわけです。

それにもかかわらず、報告書によると、「事業実施段階」での市民参加が最も多いのが現状です。これでは、意見が反映される可能性は低く、関心を寄せている市民としては、市は市民の意見など当てにしていけないという実感を得ても仕方がないのではないのでしょうか。

また、市民に市の案を提示して意見を求める際、たとえそれが構想段階で、素案、検討案、イメージといった表現で説明されていても、すでに庁内ではさまざまな検討がされた後であることがほとんどです。大雑把とは言え、ある程度の方角性を見定めた時点で意見を求めていることから、市民が市の案に大枠で賛成しているかどうかを確認することが目的化しており、それでは市民は主体的に関わった実感を持つことができません。こういった市民の声は、例えば関係団体への聞き取りの初期段階でも、説明会でも、意見交換会でも、パブリックコメントでも、同様に聞こえてきます。

市民自身が市民参加を実感できるような情報共有と構想段階からの関わりのあるあり方について、これまでの市民参加への取組みの経験の中でどのような認識を培ってきているかお答えください。

○行政経営部長答弁

市民への情報公開及び構想段階からの市民参加についてお答えいたします。

①参加と協働のまちづくりを推進していくうえで、その前提として、市民と市がまちづくりに関する情報を共有することが重要であると認識しております。このため、調布市自治の理念と市政運営に関する基本条例において、市政運営の基本原則の第一に情報公開を位置付け、市政情報の積極的な公開に加え、市政経営に関するわかりやすい資料の作成と計画等の検討段階に応じて、適切な情報提供に努めております。

併せて、無作為抽出によるふれあいトークンや市民意識調査を毎年度実施しているほか、担当窓口など日常的なコミュニケーションを通じて、様々な市民の意見を把握し、各施策への反映に努めております。

しかしながら、一定の段階や時期において、どの市民参加を実践していくのかを一律に具体的に定めておくことは困難であることから、それぞれの内容に応じて、市民参加手続の適切な時期を見定めながら、実践に取り組んでいると

ころです。

平成30年度は、後期基本計画をはじめ、分野別計画の策定に伴い実施した説明会やワークショップを含む意見交換会の多くにおいて、構想段階から実践し、市民意見の把握に努めながら計画策定につなげて参りました。

引き続き、多様な参加と協働の取組を推進する中で、試行的な工夫の実践を重ねながら、より良い仕組みづくりにつながるよう努めて参りたいと考えております。

(3) 中立的な立場のファシリテーターを介したワークショップの活用を

次に、中立的な立場のファシリテーターを介したワークショップの活用について見解を伺います。

10月に建設委員会で宮崎県延岡市の「延岡駅周辺整備プロジェクト」と、大分県大分市の「ふるさと団地の元気創造プロジェクト」を視察して参りました。前者はJR延岡駅の駅舎改築を含む駅周辺整備事業、後者は高度経済成長期に作られ、現在高齢化と人口減少により空き家対策やコミュニティの再活性化が課題となっている戸建て住宅の巨大団地に関する取組みです。この2つの事業に共通しているのは、中立的な立場のファシリテーターを登用し、行政と対等な位置づけで市民が事業に関われるように、市民の合意形成の場としてワークショップを継続して行ったことです。こちらが大分市の取組みです。



出典：大分市ふるさと団地の元気創造プロジェクト説明資料より

行政と住民が対等な位置に置かれ、行政と住民がワークショップで練って合意形成を経た意見を提案書にまとめています。

延岡市の方は、まちづくりは建物や道路を作るだけでなく、人と人との繋がりを作ることが大切だと考えているコミュニティデザイナーをファシリテーターに登用し、市民ワークショップを4回、市民団体代表者70人と建築家で1回、また駅まち市民ワークショップを5回、またその間に参加できなかった市民に報告する場も設けています。また、市民からの提案と事業者からの要望と行政の考え方などを取りまとめて設計に反映させるデザイン監修者として建築家を登用し、2トップ形式で、形だけではなく、実際に色々な立場から出された案を形にするところまで市民に見える仕組みを整え、市民が参加していることを実感できる工夫をしていました。

市民ワークショップ x 4回 120人

市民団体代表者70人 + 建築家 x 1回

駅まち市民ワークショップ x 5回 400人



出典：延岡駅周辺整備事業の概要（行政視察時配布資料）より



この2つの視察を通して、改めて中立的なファシリテーターを介した市民ワークショップの利点をいくつか確認しました。

まず1つ目は、行政の論理を理解し、作る側に立って建設的な意見が言える市民が育つということです。延岡市で登用されたファシリテーターは、「ワークショップは一方的に要望を述べる場所ではないこと、自分の意見や要望を述べる時は、自分ならどのようにしてそれを実現させるか、解決方法を必ず提案すること」ということを初回から徹底したそうです。そうしたところ、参加者は建設的な意見が出せるようになり、また議論を積み重ねることの重要性への理解も進んだそうです。時には、それまでの議論の積み重ねを無視した発言をする市民に対して、他の市民がそれを制する場面もあったそうです。

利点の2つ目として、行政と市民の間に信頼関係が生まれ、行政とともに汗を流す市民が育つ、ということが挙げられます。延岡市でも大分市でも事業実施後も継続して管理、運営にかかわる市民が生まれ、街の活性化につながっていました。延岡駅舎では駅舎ができる段階では2～30程度だった市民活動団体が150にまで増え、市民が主体的に運営にもかかわっています。大分市の団地では、団地の中の公園の芝生化作業を住民で行ったりするなど、かつては行政にお任せしていたようなことにも住民が主体的に関わることで、住民同士の交流も進み、団地への愛着も深まっている様子が伝わってきました。

また、市民ワークショップを取り入れた一連の流れは、初めは時間がかかるけれど、回数を重ね慣れてくると時間がかからなくなるようです。大分市で伺ったところ、行政がノウハウを学ぶごとにファシリテーターの並走期間がどんどん短くなり、最初の団地での取り組みでは、ファシリテーターの並走期間は市民ワークショップに1年、行政と5年の合計6年かかったそうですが、次の取り組みではおそらく市民ワークショップ1年と行政2年、さらにその次は市民ワークショップ1年、行政1年で済むだろうということでした。市民が参加と協働を実感する取り組みを継続するためにも、しっかりとした中立的なファシリテーターを介した市民ワークショップを回数を重ねて実施することが効果的であることが確認できた視察でした。

さて、調布市においては、『市民参加・協働実践状況報告書』によりますと、H30年度はワークショップ形式を採用した事業がありません。また、H26年度の市民意識調査では市民参加について複数の項目でアンケートを取っていますが、「参加できると思う手法」という質問項目ではワークショップは選択肢にも入っていないことから、市の消極的な姿勢がうかがわれます。市は市民ワークショップをどのように定義づけ、説明会や意見交換会とはどのように区別をしているのでしょうか。そして、これまでに市民ワークショップに取り組んできた実績があるか、あるならばその結果に対してどのような評価をしているかお答えください。

○生活文化スポーツ部長答弁

私からは、ファシリテーターを介したワークショップ等の取組についてお答えします。

ワークショップは、説明会や意見交換会、講習会などの会議において、参加者が自ら意見やアイデアを出し合うなど、対話を通じて一緒に学びあい、実践的な体験を通して理解を深めることなどに資する手法の一つと考えます。また、会議全体の進行役となるファシリテーターは、参加者に広く発言を促したり、出された意見を集約するなど、会議等を目的に沿って円滑に進める役割などを

担う存在であります。

これまでの取組の一例として、地域の課題解決に向けて活動する地区協議会の代表者が集まる「地区協議会連絡会」において、各地区同士の情報共有の際に、円滑に意見交換がなされるよう職員がファシリテーターの役割を担い、グループワークを実施しております。また、平成29年度の「第4回調布まち活フェスタ」においては、ファシリテーターを招き、独自のワークショップ手法「Talk Tree WORKSHOP（トークツリーワークショップ）」によって実行委員会の目的共有を図りました。

こうした取組も含めて、様々な市民参加手続の手法については、市民参加・協働実践状況報告書に取りまとめ、庁内での情報共有を図っております。さらに、自治会や地区協議会などの地縁組織においても、会議の進行や活動を円滑に行うための手段や知識を求める声があることから、学びの機会の創出や「まとめ役」を担える人材の育成が、市民参加と協働によるまちづくりを推進するうえで重要であると考えております。

こうしたことから、市民の声を活かすための地域の人材育成に向けては、これまで市民活動支援センターとの協働により、ファシリテーター養成講座を平成29年度、平成30年度に実施し、今年度もファシリテーションをテーマとする講座の実施を予定しております。

また、市職員においても「市民参加・協働」の全庁的な推進に向け、新任職員研修のカリキュラムでワークショップを学ぶほか、ファシリテーションの知識、手法の習得を目的とした職員向け研修を平成29年度から実施しております。

今後とも先進市の取組事例も参考にしながら、市民向け講座や職員研修を通じ、市民、職員ともにファシリテーションについて理解を深められるよう取り組むとともに、市の事業をはじめ、様々な機会において、ワークショップ形式など、市民参加手法を用いた取組が促進されるよう努めて参ります。

<まとめ>

ご答弁ありがとうございました。市民参加を進めることに対して前向きに取り組んでいることは伝わってきました。また、ファシリテーターを介したワークショップの効果についても一定の認識があることも分かりました。

しかし、大切なことは、市民の注目度が高い事業で、しっかりと市民の実感に繋がる市民参加・協働を進めることです。こういう取り組みも大切ですが、アンケートや説明会、単発の意見交換会やパブリックコメントだけでは、市民が主役のまちづくりが進められているという市民の実感にはつながりにくいのです。

理由は、こういった機会は、市民が個人レベルで意見や要望を出す機会にすぎないからではないでしょうか。しっかりと市民の意見を取り入れ、さらに市民の実感につなげるためには、市民が合意形成を図る場が必要です。さまざまな立場の市民が多様な意見を出し合い、色々な視点があることを認識し、お互いの意見を尊重しつつ、時間をかけて折り合いをつける、そういう合意形成をはかるプロセスを踏む場が必要です。さらにその場に参加できない市民にもしっかり伝えていく。そして、これが市民の総意だと提示したアイデアが、行政と議会との力関係の中で対等に扱われた時に初めて、市民はまちづくりに参加した、市民の意見が聞かれている、と実感できるのではないのでしょうか。それには、行政職員でも市民でもない、中立的な立場のファシリテーターを入れた市民の合意形成の場を計画の構想段階にしっかりと設け、市民の総意を行政も議会も尊重する、そういう足場を作ることが必要だと考えます。その点からみると、調布市の市民参加・協働の取組みはまだ未熟であり、行政のみならず、市民もまた成長するには、話し合いを積み重ねる機会が必要です。

庁内に浸透しつつある手法、報告書にまとめるまでのプロセスを踏むことそのものが目的化することなく、市民の実感につながるような取組みが今後なされることに期待をして2つ目の質問を終わります。