

提 言 書

平成25年9月29日

市民協働推進会議

「これからの福知山」づくりへの提言

1 はじめに ～市民協働の推進には～

市民協働とは何なのか。

全国各地で多様な考えや取り組みが進められているが、それぞれの地域によって考え方や取り組み方が違うのは当然のことだろう。

私たちは、全国的な少子高齢化時代への突入や、京都北部という地域性の中で、いかなる地域社会をめざすのかを考え、取り組んでいく必要があるのではないかと。

今回、我々市民協働推進会議においては、市民の役割、行政の責務、地域ごとにある考え方の相違などをふまえたまちづくりについて考えてきた。

これから示すのは、その端緒となるべきものであり、これが完成というものではない。

この提言をふまえて、新たな福知山づくりを行うことで、これからのいろいろな課題に立ち向かっていく旗印になればとの思いで、提言を行うものである。

2 これまでの検討内容について

(1) 推進会議以前

福知山市において、まちづくりにかかる事業は、平成21年度から開始され、平成22年度には、今回の推進会議の礎ともなった提言書を表している。

(2) 平成21年度 市民協働まちづくり研修会 ―福知山まちづくりの魅力を探求―

[研修会の目的]

- 地域社会における“協働”について
- 市民と行政が共にまちの現状を学び課題認識を共有
- 市民同士また地域とNPO等の組織体の相互の活動と地域間のつながりと双方向性

[活動内容]

- 市民協働講演会
- ふくちやま、まち歩き（三和、大江、夜久野、市街地など）
- ワークショップの実施

(3) 平成22年度 市民協働まちづくり検討会

[検討会の目的]

- 活気に満ちたまちづくりの実現と地域社会の構築
- 「市民協働」のあり方・仕組みづくり及び自治基本条例制定の方向性
- 市民協働を軸としたまちづくりを担う「公共人材」育成の方策
- 市民と行政が共にまちづくりの課題を認識し、学び、共有し合う

[活動内容]

- 「新しい公共」と市民協働の地域づくりの講演会
- 市民協働まちづくりシンポジウム

- 市民協働まちづくりの提言書
 - ① 協働でこんな「まち・むら」にしたい。
 - ② 現状認識・背景・課題
 - ・私たちがこれまで経験しなかったことが起こる時代
 - ・「福知山人気質」を直視し、乗り越える。
 - ・自らの強み、弱みを知ろう。
 - ③ 福知山のまちのそれぞれの担い手の役割と責任
 - ④ 協働を推進するための方法と仕組み
 - ・情報公開と市民参加の機会の確保
 - ・各セクターの立場や部署を横断出来る仕組
 - ・協働を担う人づくりと支援体制
 - ⑤ 仕組を動かし持続させていくための取組・事業
 - ・我々の活動を伝え、市民の参加を促し増進
 - ・一人ひとりが地域や市政に関心を増幅

(4) 平成23年度 市民協働推進会議の設置

[構成]

- 市民委員: 20名, 市民ファシリテーター: 4名, 市職員: 8名

[設置の趣旨]

- 平成21年度「市民協働まちづくり研修会、平成22年度の「市民協働まちづくり検討会」を踏まえ、次の項目の検討をする。

[目的]

- 自治体運営の基本原則となる条例の制定について
- 地域の仕組みについて

[主な活動]

- 名張市視察 -三重県名張市への視察-
(一例)
 - ・住民が自ら考え、行動する
 - ・自治会等を見直し、小学校区単位で、地域づくり委員会を設立
 - ・地域づくり委員会に夢づくり地域予算制度
 - ・地域職員担当制度
 - ・パブリックコメント制度
 - ・市民と行政の約束制度
- 4グループワークで討議
 - ・一市三町の合併により、新しい福知山市のまちづくりの方向性や取組みが必要
(グループワークテーマ)
 - 1 地域活動と条例
 - 2 他市条例の研究

- 3 地域活動の連携と強化のあり方
 - 4 地域活動と行政の関係
- 市長へ中間報告

〔平成23年度のまとめ〕

★ 地域組織機能を見直す

【会議意見】

- ・自治会機能の見直し
- ・各地区現有の事業・催事の見直し
- ・地域・地区の協働・連携を具現化するためにも条例の制定が必要
- ・現在の地域組織活動は、今後も上手く機能するとは考えにくい
 - そのためには条例が必要であり、協働する力が必要
- ・自治会長が公民館の役など重複している。自治会と公民館は担当課が違うはずである
- ・自治会の役員が終わったと思っていたら公民館の役員をしているという現状がある。
 - 同じメンバーが活動している（不満）
 - 身内や内部で今の仕組みを直そうと思うと大きな抵抗勢力？（どんな力か？）がある。
 - 違うところから押し上げていかなければならない。

★ 条例は、「福知山らしさ」、「福知山の未来像」をわかりやすい形で表記する

【会議意見】

- ・福知山市市民憲章を条例の前文に、福知山らしさを表現できるのではないか。
- ・条例はすっきりとわかりやすい表現をする。
- ・どんな福知山を望むのか、どんな福知山にしたいのか、どのように参加しまちづくりをするのか、福知山の未来像を検討したい。
- ・市民が読んで理解できる表現、理解しやすい表現、簡単に明確な脚注の添付

★ 中間的組織による仕組みづくり

【会議意見】

- ・中間的団体の機能により、「かい離」の解消・「協働の実践」が可能
- ・地域づくりのモデル案（イメージ図）
- ・仕組みづくりが重要であり、仕組みがしっかりすれば「かい離」は解消され協働の実践に繋げる。 地域づくりのモデル⇒仕組みづくり⇒条例

★ 情報公開と発信

【会議意見】

- ・どうやって市民に広めるかということこそ大切
- （意識改革、福知山市のあり方に関心をもってもらうためには・・・どうす

べきか)

- ・条例を作成していく段階で、市民の意見を聞き、理解を求める広げる仕組み（発信・伝達方法もあり方）
⇒ 市のホームページや広報だけでは見てもらえないので、ツイッターやフェイスブック等を活用
- ・新しいツールを使うことが必要
（どのように広めるか、手段を考えなければならない）
- ・協働の実践には、今まで以上に各自体活動・NPO・地域活動・市民活動などの成果報告・検証・情報公開が必要
（補助金を交付されている場合は義務である）

★ 行政と市民の協働

【会議意見】

- ・市民活動をしている人と職務として参加している 行政側との「かい離」がある。
- ・お互いが歩みよるためには、約束ごとが必要である（＝条例の必要性）
- ・市民と行政の一体感を持つために条例が必要である。
- ・離れる、かい離、反目でなく、市民と行政とで、分担できるところは分担作業をするべきである。
- ・そこで市民と行政の協働が必要であり、ルールとして条例が必要

**市長への報告会を実施 ⇒ グループワークでのプレゼンテーション
（仮称）自治基本条例の必要性を提案**

（５）平成２４年度 市民協働推進会議（２３年度からの継続）

〔構成〕

- 市民委員：２０名、市民ファシリテーター：４名、市職員：８名

〔目的〕

- 「自治基本条例」「新たな地域運営の仕組み」（素案作成）

〔概要〕

- １８団体等へのヒアリング

→ ６、７月に実施（NPO、老人クラブ連合会、企業等）

《４つのキーワードを抽出》

- ① 情報の発信、受信
- ② リーダー、人材の育成
- ③ 男女共同参画
- ④ 地域の活動を支援する仕組み

- 「まちづくりの夕べ」を開催

《市民との意見交換会》

市内地域公民館10ヶ所で開催（各会場19時～21時）

フィッシュボール形式

⇒ 4つのキーワードで各地域の実状把握

⇒ 地域のまちづくりを担っている代表

- （1. 自治会長、2. 公民館長、3. PTA 役員、4. 消防団役員、
5. 民生児童委員、他に 自由参加の市民）

〈仮説〉

- ・人口密集地域では協働の意識が低いのではないか。
- ・過疎化地域(or 周辺地域)では協働の意識は高いのではないか。
- ・地域の特性によって協働の考え方に大きな違いがあるのではないか。

〈調査方法と検証〉

- ・住民の意見をもとに福知山市の現状把握（地域のあり方、住民の考え方等）するために、平成24年6月に団体ヒアリング（18団体）及び8月9月の意見交換（10ヶ所）をした。
- ・まず、「情報の発信・受信」、「人材育成」、「男女共同参画」、「プラットフォームの有無」の項目で《自治会》、《消防団》、《PTA》、《民生委員》の代表者と協働推進委員4名とで意見交換をした。
- ・次に、団体ヒアリングと意見交換会で得た意見を共通点、相違点、特異性に該当する意見をまとめた。それらの意見をAブロック（旧三町）、Bブロック（市街地）、Cブロック（中心市街地）に分類し、人口比率、男女数、年齢層の比較を検証した。

〈考察〉

- ・周辺地域では活発な地域活動があるが、中心部では少ない。
- ・中心部では、行政主導型での地域づくりの指向が見受けられた。
- ・周辺部では、若い世代、市職員の活用を行っている地域もある。
- ・地域への参加について、各地域から条例化など意見があった。

〈課題〉

- ・福知山市と市民の協働のあり方、市民間の協働の推進、市民の意識改革などを図り、10年、20年、30年を見据えて活動することで、未来の子供たちに福知山の良さを伝えるためにも市民は新たな取り組みを早急に始めるべきである。
- ・今年度は、団体ヒアリング及び地域の意見交換会で生の声を聞くことができ、協働のあり方を念頭に条例を検討する貴重なデータであり、条例作成に反映させたい。

以上の点から、地域によって新しい仕組みづくりが必要なことや、それを進めるためにはまちづくり全体のルールが必要だということを検討した。

(6) 平成25年度 市民協働推進会議 (半年間延長の決定)

[構成]

- ▶ 市民委員: 18名、市民ファシリテーター: 3名、市職員: 7名

[概要]

- ▶ 自治基本条例(素案)市民協働推進会議案
- ▶ 地域のあり方のまとめ
 - ・地域協議会の導入
 - ・中間支援組織の設置

[取組み]

- ▶ 市民意見交換会として100人ミーティングを実施
- ▶ 最終報告会としてシンポジウムの実施

市民協働推進会議 (3年間の会議回数)

会議等実施回数(平成23年9月～平成25年9月)

ア	推進会議等全体会	30回	
イ	グループワーク	24回	
ウ	団体ヒアリング	18回	(18団体)
エ	まちづくりのタベ	10回	
オ	100人ミーティング	5回	(ファシリテーター研修含む)
カ	シンポジウム	2回	(リハーサル含む)
キ	正副会長等打合せ会議	35回	

計 124回実施

3. これからの福知山づくりには

ここまで、推進会議において100回を遥かに越える議論を重ねてきた。その検討結果をまとめたものが以下の通りである。

(1) 自治基本条例の制定

市民協働の推進には、市民や行政が一定のルールに基づいて進めていく必要がある。今回示す自治基本条例は、その基本となるものであり、今後のまちづくりの基本となっていくであろうものであることを願う。

[自治基本条例の検討について]

- ① 平成23年度 グループワークの実施
地域活動と条例(1グループ)、他市条例の研究(2グループ)
- ② 平成23年度まとめで、自治基本条例の必要性を市長に報告
- ③ 平成24年度 グループワークの実施(3つのグループにて7回開催)
- ④ グループワークまとめ(12/15 第7回推進会議で・・・)

⑤ 条例素案の作成

(④のまとめに基づき、市職員プロジェクトチームで条文を作成)

⑥ 自治基本条例素案の検討

2/16 平成24年度 第9回協働推進会議

⇒市職員プロジェクトチームより条例素案の提示

⇒推進会議による素案の議論

4/23 平成25年度 第1回協働推進会議

⇒逐条解説事務局案提示

5/7 平成25年度 第2回協働推進会議

⇒逐条解説について協働推進会議での意見を抽出

6/18 平成25年度 第4回協働推進会議

⇒逐条解説案の承認、前文を正副で再検討

8/6 平成25年度 第7回協働推進会議

⇒市民協働推進会議案の決定

福知山市自治基本条例（市民協働推進会議案）及び逐条解説案については別紙で提言する。

自治基本条例は、地方分権時代にふさわしい自律した自治体を構築するために、まちづくりを支える市民、市議会及び市の役割と責務、まちづくりへの市民の参画と協働の仕組み、市政運営のあり方等のまちづくりに関する基本的なルールを定めたものである。福知山市におけるまちづくりの最高規範と位置付けられる。

本提言書では前文案のみ掲載する。

福知山市は、水清く緑豊かな自然に恵まれるとともに、国内有数の内陸工業団地を擁し、また交通の要衝としても発展してきました。

近年、市をとりまく社会環境は、地方分権の推進、少子高齢化、そして住民意識の多様化など大きく変貌しています。そのために、住みよい地域社会を次世代に引き継ぐためにも市民と市が相互の信頼関係をより強化し、それぞれの役割と責任を果たして課題解決のために協働のまちづくりを推進することが重要です。

わたしたち市民が自身の課題としてこれらの問題と向き合い、福知山を誇りに思い「幸せを生きる」ために、自ら考え行動し、参画することで地域のコミュニティを確立し市民が主役の新たな福知山を築いていく必要があります。

そのためにはお互いの人権を尊重しながら、市民と行政が対等の立場で協働し、自助・共助・公助が機能する仕組みを築いていかなくはなりません。市民は、共に力を合わせ協働し、個性豊かで活力に満ちた福知山市を確立するために、ここに自治基本条例を制定します。

(2) 新たな地域作りへ向けて

現状のままでは、地域は疲弊していく一方である。

その地域を立て直すためには、二つの仕組みを取り入れることが重要ではないかと考えた。地域協議会の導入、中間支援組織の設置である。

[概要の説明]

① 地域協議会の導入

福知山市の人口推移については、全国的な動向と同じく、人口減少化、少子高齢化時代の状況が伺える。また、地域においては、少なくなっていく人口に対して、現在さまざまな活動が行われている。

自治会、公民館、婦人会、防災、NPO、ボランティアなど、それぞれの団体について、お互いの活動が見えにくくなっているのではないかなどが課題である。

なかでも自治会について着目すると、

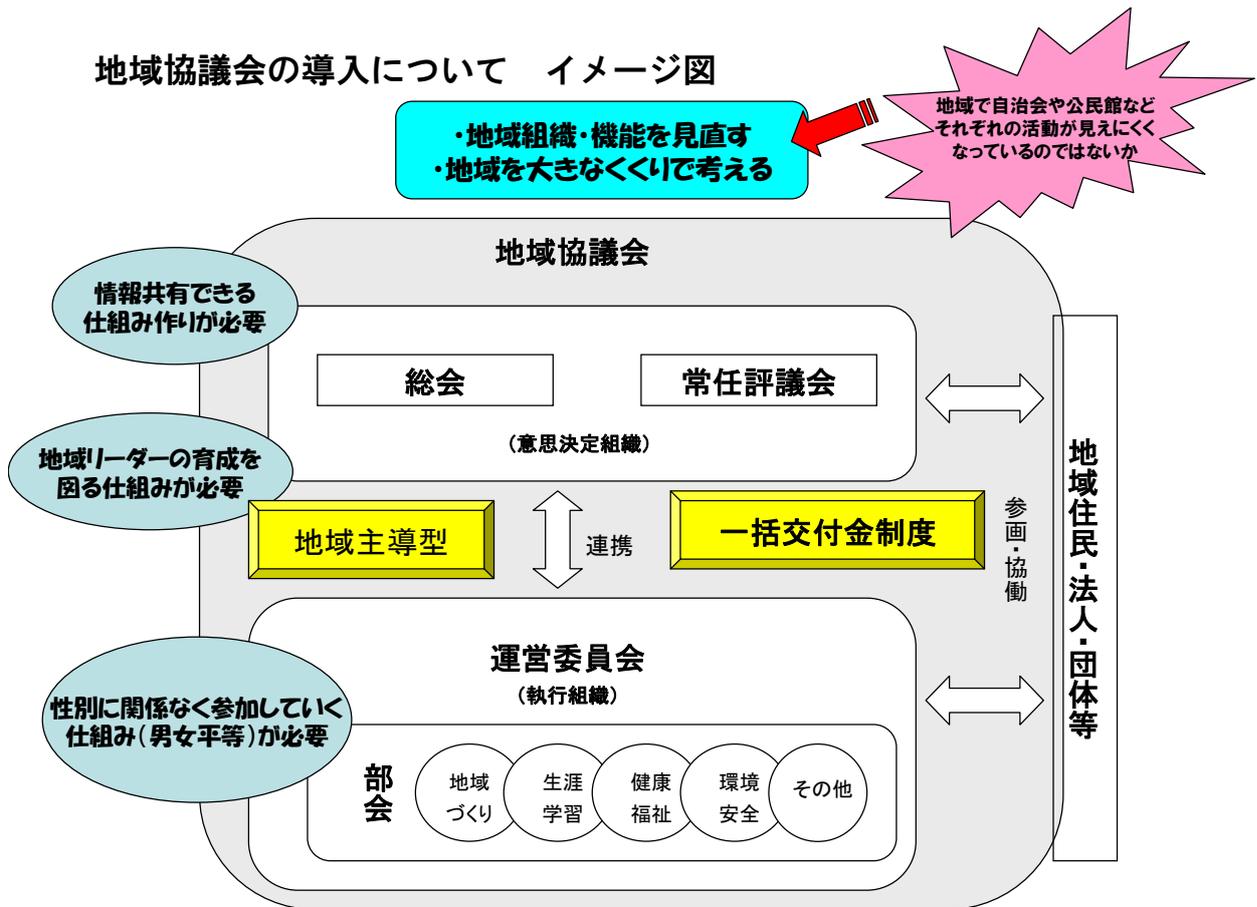
- ・自治会の数が多い（327自治会）
- ・自治会の地縁性を守るには自主性が必要
- ・規模の差が激しい（10戸～400戸までである）
- ・自治会統廃合は財産区などの問題が山積する可能性がある。
- ・自治会長への負担が大きいことが問題の一因にある
- ・小さい自治会も規模をそのままの状態でも組織化し、地域で統廃合を議論していく仕組みが必要である。

また平成24年度の協働推進会議や団体ヒアリング、意見交換会等で出された意見の概要としては次のとおりである。

- ・地域組織・機能を見直す。
- ・地域を大きなくくりで考える。
- ・大きなくくりの中では情報の発信、リーダー人材の育成、男女共同参画など新しい取組みが必要
- ・行政と地域をつなぐ中間的団体が必要

なかでも地域の仕組みについて、これまでの経過から、地域の見直し・大きくくりということから、地域の仕組みについては、地域協議会制を議論していく過程で、こうした課題を、地域における新たな仕組み・組織を設けることが必要であると考えた。そのためには早急に、地域協議会制度の導入をすべきであり、適切であるとの意見が大半を占めた次のイメージ図は、地域協議会について先進的に取り組まれている宝塚市の仕組みを参考にして、福知山市の特性を生かし意見をまと図式的にしたものである。

地域協議会の導入について イメージ図



協働推進会議で検討した地域協議会について説明する。

◇地域協議会とは

- 1 当該区域の住民をはじめ、自治会・町内会等の地縁団体、地区社会福祉協議会企業、NPO、学校等の法人、ボランティアなどの市民活動団体等、地域社会を構成する多様なまちづくりの担い手が参加・協議・活動するための組織・体制。
- 2 中学校など一定の区域を定めている。
- 3 一括交付金とは、一定の配布基準によって使途が限定されない包括的な地域予算で、地域社会内での合意・決定に基づいて執行され、地域の実情に即した活動の実施などが可能となる。

◇地域協議会の導入にあたって

- 1 地域協議会制度を導入し、自治会や公民館などのあり方について地域で検討していく。
- 2 区割りについては市民と行政が十分に検討していく。
- 3 一括交付金の財源については行政でよく検討していく。

今回の地域協議会については、今後モデル地域を選定するとともに、その中で提案を反映する仕掛け、地域計画策定を中学校単位の団体に行っていくための補助金を、協働推進会議の提案として事業化に向けて実践していくことが肝要であると考えている。

上記の提案は、福知山市自治基本条例の第26条に記載しており、次のとおりである。

第26条（地域づくり組織）

市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域において当該地域住民等により、地域に一つの包括的な自治組織として地域づくり組織を設置することができる。

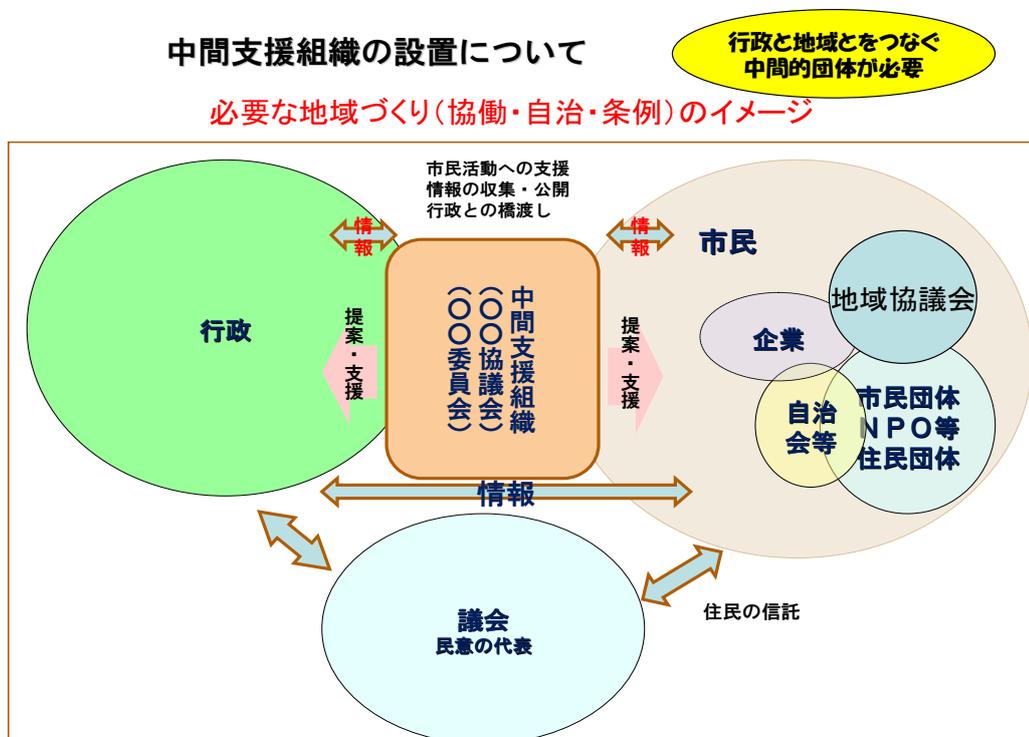
2 地域づくり組織は、市民に開かれたものとし、市及びその他の組織と連携しながらまちづくりを行うものとする。

3 市は、地域づくり組織の活動に対して必要な支援を行うことができる。

4 市は、各種計画の策定や政策形成に当たっては、地域づくり組織の自主性及び自立性に配慮するとともに、その意思を尊重しなければならない。

②中間支援組織の設置

次に、中間支援組織の設置について、行政と市民とをつなぐ役割をする大きな役割を示すイメージ図である。



[中間支援組織の概要について]

★ **情報公開と参加の機会の担保**

- ・政策の構想・計画・決定・実行・評価など、すべての各過程の情報公開をする。
- ・福知山市民として、市民活動に関心を持ってもらい、全市民の参加を可能にする
- ・市民が積極的に中間支援組織に関われるような仕組み。

★ **立場や部門・部署を横断するための仕組み**

- ・地域の既存の地域団体、NPO・市民活動、有志のグループ、行政・経済団体、学校など、お互いに意見交換し、協力し合うことで、各々の抱える課題に取り組む仕組み。
- ・地域の課題解決のために、市民協働を推進するとともに行政組織の専門化を行い、細分化している組織と業務の「タテ割り」を解消する横断型で取り組む仕組み。
- ・中間支援組織は、各地域と市民の相互調整を担い、様々な情報提供も行い市民への働きかけを促進するために、一定の予算と権限を持つ仕組み。

★ **協働を担う人づくりと支援体制**

- ・市民、行政職員の協力で、市民協働を担える人材の発掘と育成をねらいとする。
- ・Uターン、Iターンを促すとともに、地域の人材として活躍するための市民・事業者・行政の垣根を越えた交流で、魅力的な仕組み。
- ・市民活動を支援する体制・環境整備として、市民の意志を尊重するとともに意欲的に地域課題解決（地域の多様な課題解決）に取り組む事業などの支援。
- ・世代、性別、国籍を問わず、次世代にバトンタッチができる人材育成の仕組み。が必要と考えている。

これを条文化したものが、福知山市自治基本条例第24条第2項である。

第24条（協働によるまちづくり）

2 市は、協働によるまちづくりを進めるにあたり、市民が情報や意見を交換し、適切な合意形成が促進されるよう、開かれた場と機会の創設に努めなければならない。

4. まとめ

地域のあり方で示したものをどのような組織にするかは、今後十分に検討の必要があるが、市民協働推進会議の決定事項として、**自治基本条例と地域協議会の導入、中間支援組織の設置の必要性**を提言する。

今回、我々の提言は、実は目新しいものではなく、さまざま市町村で議論されており、している課題であり、問題なので特段新たに創設したというものではない。しかしながら、こうした取り組みを行い、協働を柱に実践し、貫いている自治体は少ないことは事実である。

今回の我々の取り組みを参考にいただき、各地域で独自の特色ある取り組みを行うことで、さまざまな特徴を付けることで地域自治のあり方を考えるきっかけとなり、さらに新たな地域の姿という花を咲かせ、実り豊かなものが実現が出来れば本望である。