

平成28年10月20日

奈良市長

仲川 元庸 様

奈良市市民参画及び協働によるまちづくり審議会
会長 澤井 勝

奈良市 地域コミュニティ政策及びNPO政策についての答申書
及び意見書

奈良市 地域コミュニティ政策及びNPO政策について、奈良市市民参画及び協働によるまちづくり審議会の答申書及び意見書を別紙の通り答申します。

(答申書及び意見書 目次)

(前文)

答申書・基本方針

(奈良市地域コミュニティ政策及びNPO政策についての意見書)

1. 奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例への位置づけ
2. 地域コミュニティ政策及びNPO政策についての審議会の評価
3. 協働の取組についての評価と確認事項等
 - (1)「政策」の効果
 - (2)奈良市全体における総合的な協働への取組
 - (3)「奈良らしさ」を反映した内容
 - (4)企画立案から実施・評価のあらゆる段階で「参画と協働」を貫く
 - (5)まちづくりと協働
4. さらなる修正努力を求める問題
 - (1)奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例の一部改正への取組について
 - (2)地域自治協議会の設置及び運営について
5. 今後の課題についての幾つかの要請と留意点
 - (1)「参画と協働」によるまちづくり推進の課題
 - (2)自立した自治体への姿勢について
 - (3)今後の取組について
6. 答申書及び意見書提出の経緯
 - (1)本答申書及び意見書提出までの経過
 - (2)審議会における意見
 - ① 地域コミュニティ政策
 - ② NPO政策
 - (3)今後の検討事項及び必要となる取組
 - ① 地域コミュニティ政策
 - ② NPO政策
 - (4)おわりに

平成28年10月20日

奈良市長

仲川 元庸 様

奈良市市民参画及び協働によるまちづくり審議会
会長 澤井 勝

奈良市 地域コミュニティ政策及びNPO政策についての答申書 及び意見書

(前文)

奈良市市民参画及び協働によるまちづくり審議会(以下「審議会」という。)は、「地域コミュニティ政策及びNPO政策の方策」について、平成25年から十数回の審議を重ねており、仲川元庸奈良市長からの口頭諮問事項(平成28年5月)に対して審議会の原案審議を終えた。

「地域コミュニティ政策及びNPO政策の方策」の審議を終了するにあたり、審議の過程で確認された事項や明らかになった問題点を指摘するとともに、「奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例の見直しについて」の提言(平成27年10月)が反映されなかった項目についてさらに修正・加筆の再検討を求め、以下の通り審議会の意見を添えて答申する。

奈良市は審議会の平成27年10月提言によって、平成28年3月定例議会に条例改正案を提出している。しかしながら、条例改正に至る過程において、地域自治協議会の必要性や市民への周知が不十分として承認を得られなかったことは真摯に受け止めなければならない。また、審議会としても、参画と協働の理念のもとに、長期にわたってその責任を果たして行かなければならないと改めて決意している。

こうしたことに鑑み、奈良市はこの答申書に添えた意見の扱いはもちろん、地域コミュニティ政策及びNPO政策においてもその方向性を誤ることのないように留意されたい。

答申書・基本方針

記

1. 地域コミュニティ政策に関する事項

- (1) 奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例の改正にあたっては、地域自治協議会に関する記述を求める。

(定義) 地域自治協議会

共同体意識の形成が可能な一定の地域において、その地域の市民、市民公益活動団体、事業者、学校その他の多様な主体(以下「市民等」という。)が一体となって民主的に地域づくりを行う組織をいう。

- (2) 地域自治協議会の設置に係る規定を追加する。

- 1 市民等は、主体的かつ一体となって地域の課題解決を図るとともに、住みよいまちをつくるため、市長の認定を受けて地域自治協議会を設置することができる。
- 2 地域自治協議会の運営は、民主的で透明性が確保されたものでなければならない。
- 3 地域自治協議会の設置及び認定に関し必要な事項は、規則で定める。

- (3) 地域自治協議会の運営に係る規定を追加する。

- 1 地域自治協議会の組織及び運営は、次に掲げる事項を基本とする。
 - (1) 市民等にかかれた取組みを行うこと。
 - (2) 組織及び運営に関する基本的な事項を定めた会則を定めるとともに、意思決定を行うための機関を設置すること。
 - (3) 意思決定を行う会議について、市民等に公開されているなど民主的で透明性を持った運営を行うこと。
- 2 地域自治協議会の意思決定機関の構成等については、別に定める。
- 3 地域自治協議会は、より効果的な取組みの実現のために、情報共有や連絡調整を積極的に図るよう努めるものとする。

2. NPO政策について

これまでの行政とNPOの協働を捉えなおし、さらには、市民公益活動団体や事業者も含めて組織(セクター)を越えた協働によって、より公共分野の経営に関する展開が期待できる。

このことから、NPO政策の一助となる「協働政策提案制度」の実施を期待するものである。

(1) 協働政策提案制度の概要

協働政策提案制度は、公共的な地域課題を市民と行政が、互いの持つ資源(知識・経験・人材・情報・資金など)を結集し、協働によってより効果的な解決を図ることを目的とする。

(2) 協働政策提案制度の効果

- 市民に身近な市民公益活動団体の先駆性・柔軟性を活かしたアイデア及び多様な人材の協力によって、地域課題のより効果的な解決・市民サービスの向上に繋げる。
- 市民公益活動団体と市との協働による新たな公共サービスとして、活躍の場を提供することで、団体の育成支援を図るとともに、市民参加の促進を図る。
- 本制度を通じて、市民公益活動団体と行政とのパートナーシップの強化を図り、多様なニーズに迅速かつ的確な対応を図る。

(3) 提案区分

① 市民提案型(自由提案型)

分野を問わず広く地域の課題の解決を図るため、市との協働により効果的な解決が図られる事業提案を市民公益活動団体等から募集する。

② テーマ設定型(課題提示型)

市が認識している地域の課題や協働して進めたいと思っている事業を市が予めテーマを設定し提示する。

本答申書・意見書が、将来にわたって市民参画及び協働によるまちづくりの発展の一助になるよう、奈良市におかれてはこれを尊重のうえ、慎重かつ迅速な検討をお願い申し上げます。

平成28年10月20日

奈良市市民参画及び協働によるまちづくり審議会
会長 澤井 勝

奈良市地域コミュニティ政策及びNPO政策についての意見書

1. 奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例への位置づけ

「まちづくりの基本理念(条例第3条)」及び「市政への参画の機会等(条例第13条)」に基づき、これまでも地域コミュニティ政策及びNPO政策の方策が生まれた。審議会としては、新たな幾つかの論点について審議を重ね、今後の基本的な方策として提示するものである。

制度上の詳細や規則、要綱等への記載内容は最終的には奈良市長がその責任において判断するものであるが、奈良市では「参画と協働」を基本とする一連の取組として、パブリックコメントで意見を述べる機会と、市民の視点に立ち多様な意見を勘案し修正する過程が大切である。

また、地域コミュニティ政策の根幹になる「地域自治協議会」方式の実施にあたっては、住民の関心をはじめ、奈良市と市民公益活動団体双方の熱意と努力によって成熟されなければならない。双方が時間をかけて協議を重ねるとともに、可能な限りの“市民の意識醸成”を図るという姿勢が求められる。

市議会での条例改正案否決以降、地域自治協議会の関心度は高まり、市民への周知啓発活動も広がっている。これらの過程を経ることによって、結果として、少しでも社会的な合意を得やすい方向で仕上がるという重要な時期に来ている。

以上のように、言うまでもなく奈良市は、市議会や住民説明会等で、今後も地域自治協議会の設立の過程において十分な説明を行う責務がある。

2. 地域コミュニティ政策及びNPO政策についての審議会の評価

審議会の意見書は、平成28年5月の奈良市長の諮問に対して忠実に真摯に対応し、長時間の議論を重ねて取りまとめたものである。市長はこの意見書の重みを率直に受けとめて、新しい協働に活かして頂きたい。

市民公益活動団体の多くが、会員の不足や高齢化、財源及び活動場所の不足などの課題を抱えているのも事実である。

これらを踏まえ、審議会に対する市長の諮問も、地域コミュニティ政策及びNPO政策とした協働を総合的に考えるものとなっている。

審議会が提言する新しい試みに対しては、提言の趣旨を反映することに消極的にならぬよう、推進を期待する。

3. 協働の取組についての評価と確認事項等

(1) 「政策」の効果

審議の結果、地域コミュニティ政策及びNPO政策の基本方針としては、「政策」の効果に注目したい。

すなわち、政策の実施のためにどれだけの資源を投入したか(インプット)、あるいは、政策の実施によりどれだけのサービス等を提供したか(アウトプット)ということだけでなく、サービス等を提供した結果として市民に対して実際どのような成果(有益な変化)がもたらされたか(アウトカム)ということの重視によって、政策の有効性が高まるものである。

ついでには、奈良市の地域コミュニティ政策及びNPO政策は、それぞれの主体による互いが可能な立場、役割及び尊重に基づいた協働によって、個性豊かで魅力ある、持続的発展が可能な住みよいまちの実現に繋がるものと考えている。

これらの政策目標を掲げ、地域自治協議会及び協働政策提案制度が、有効に機能するように、市民に説明を行い、これまでの行政サービスの維持も限界があることや、住民自治への行動を促す方策を周知徹底し、施策を進めていくことが重要である。

(2) 奈良市全体における総合的な協働への取組

前項で述べたように、総合的な協働は、地域及び市の関連部局との連携による行政横断的な政策として推進される必要がある。加えて市民公益活動団体をはじめとした多様な主体との緊密な連携と協力が欠かせない。

市は既に、副市長をトップとする「協働のまちづくり推進庁内検討委員会」を設置し、横断的な推進に向けて取り組む姿勢を示している。今後は、行政各分野、各部局にわたる個別の課題について具体的な推進策を明らかにしていくことに期待するものである。

(3) 「奈良らしさ」を反映した内容

今回の基本方針は、地域コミュニティ政策及びNPO政策の全国の状況について徹底した検討を行うなど、かなりの時間を費やしてきたこともあり、奈良市の推進する協働のあらゆる段階において参画や協働が実現されることを期待するところである。これらは、いずれも今後の奈良市のまちづくりの大きな指針となるものであろう。

また、これまでNPO政策として検討してきた協働政策提案制度の審査体制については、新たな視点に立った審査・評価が必要となるため、専門的な見地から判断する学識経験者等の外部委員と内部関係部局委員で構成され、豊かで美しい自然と数多くの優れた文化資源を有する古都である「奈良らしさ」の観点から、実現性、将来性、行革効果などの審査が望まれる。

(4) 企画立案から実施・評価のあらゆる段階で「参画と協働」を貫く

協働政策の企画立案から実施・評価のあらゆる段階における市民の関わり方について、「参画と協働」を明確にして、市民等の「参画と協働」のもと、安全で自然と調和した個性豊かなまちづくりに向け一層の努力を求めたい。

(5) まちづくりと協働

当意見書は、「まちづくり」と「協働」の関わり方の記述を明瞭にした。

まず、総合的なまちづくりの部分において、「社会経済情勢の変化に即応するよう、まちづくりと連動した市民公益活動団体と調整を図ることが大切である。総合的な協働は、今後も行政が担うべき責任は担いつつ、これまでの「行政主導型」から多様な担い手が信頼関係を構築し、それぞれが自らの知恵や資源を重ね合わせ、地域の課題などに取り組む「協働型」のまちづくりへと行政運営の仕組みを転換していかなければならない。

これらが意味することは、関係機関との調整を前提としながら、まちづくりと協働を一体化したものとして取り扱う必要性とそれを推進することである。

4. さらなる修正努力を求める問題

(1) 奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例の一部改正への取組について

平成 26 年度に実施された地域コミュニティ実態調査の結果では、「協働」の意識は比較的高いが、一方で各種市民公益活動団体間の連携・協働の充実が求められていることが浮き彫りとなった。

その一方、今後少子高齢化が進むことによって、現在の活動を維持することが厳しくなるものとする。

地域自治協議会は、近い将来、地域社会の弱体化とそれへの抜本的な対応を示すものであり、政策的にも早急に取り組む必要がある。市長は、市議会へ地域自治協議会の定義と位置づけに係る条例改正案を提出し、市議会に対して十分な説明を行い、地域社会の基盤となり得る政策の実現に向けて努力することが求められる。

地域自治協議会については、地縁組織を代表する奈良市自治連合会が市に対して提出した「地域自治組織の検討に関する中間報告書」(平成 26 年 2 月)において、地域自治協議会の設立について「市民参画及び協働によるまちづくり条例」に明文化を求める提案があり、審議会も議論を重ね、平成 27 年 10 月に条例改正が適切として、市長に提言したところである。

また、奈良市の取組として地域コミュニティワークショップを 10 地区で実施し地域課題の抽出を通して問題意識の共有に努められたことは評価できる。市自治連合会においても、その他の地区で、市自治連合会独自の出前講座や啓発活動を進めていると聞き及んでいる。このことから、地域自治協議会に関する理解がある程度浸透したものと判断できるのではないかと考える。市議会が「時期尚早」とした根拠材料についても、検証することが必要ではあるが、何をもって地域自治協議会設置が適する時期とするかの判断が迫られている。

(2) 地域自治協議会の設置及び運営について

地域自治協議会の設置及び運営については、当初の条例改正案では、形式面の組織「設置」が印象的に捉えられていた傾向にあったことを反省し、地域自治協議会の目的や趣旨をさらに明確にしたうえで、「運営」についても理解してもらう記述が必要である。

ただ、実際の地域自治協議会の運営については、審議会としても具体的な事項までを記述するに至っていないが、その「方向性」については条例に盛り込むことを求めたい。

5. 今後の課題についての幾つかの要請と留意点

(1) 「参画と協働」によるまちづくり推進の課題

NPOと地縁組織の連携のあり方については、当初の条例改正案の検討の中でも同様の議論が展開された。NPOが地域の担い手として認知され、かつ地域の各種組織・NPO等がゆるやかに連携することが地域の活動を活発化させる。また、NPOの特色である自己責任性や自主・自律性が、地縁組織にとっても今後目指すべきものであり、互いに補完し連携しあうことにより、地域のさらなる発展に寄与することが期待される。

しかしながら、「参画と協働」は個々の事業の現場で実践的に運用されなければ、何の創造的価値も見出せないことになる。企画立案から実施・評価のあらゆる段階で「参画と協働」を貫くという強い決意が基本方針の中に盛り込まれる必要がある。

なお、参画と協働についてはもう一点、重要な指摘をしておきたい。参画と協働を実現するためには、その前提として十分な情報公開を行うことが必須である。行政にとって知られたくないこと、不都合なこと、まだ検討段階の情報についても可能な限り共有していくことが不可欠である。行政にとって都合のよいことだけを公表するのは、広報の段階でしかなく、それでは企画立案段階からの参画や協働とはいえない。こうした徹底した情報の公開と共有は他方で、行政の方針について市民から誤解や疑惑を抱かれないためにも最良の手段となることを忘れてはならない。

(2) 自立した自治体への姿勢について

市民の自治意識について、今後より一層の高揚を図ることが大切になる。市民が主体となって活動することで、地域課題の解決や地域コミュニティの再生が促されることを期待する。

それらを推進していくため、市民と行政は円滑なコミュニケーションを構築し、相互に必要な情報を正しく迅速に伝える広報活動の充実、積極的な情報公開を行う必要がある。

地域内の自主的な連携を進めるとともに、地域社会の意見集約が適切に行えるよう、地縁組織との連携やネットワーク化を視野に入れるなどの環境整備を進める必要がある。

(3) 今後の取組について

市民参画及び協働によるまちづくりを進めていくためには、市民一人ひとりが今住んでいる地域を大切に思い、自ら進んでまちづくりに取り組もうする意識を高めることが必要である。そのためにも、市政や地域の情報を広く共有することや、市政に対する市民の意見や考えを受け入れる総合的な窓口一元化や地域コミュニティの活動拠点の整備や体制が重要になる。

6. 答申書及び意見書提出の経緯

(1) 本答申書及び意見書提出までの経過

当審議会は奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例に基づく附属機関として、「地域コミュニティ政策」及び「NPO政策」について議論を重ねてきた。

平成26年2月、地縁組織を代表する奈良市自治連合会から市へ提出された「地域自治組織の検討に関する中間報告書」の中で、地域自治協議会の設立について市民参画及び協働によるまちづくり条例への明文化を求める提案があった。

市においても、当審議会に検討を委ねたことから、平成27年10月に「奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例の見直しについて」提言書を市長に提出したところである。

その主な内容は以下のとおり。

- ・「地域コミュニティ政策」の骨子として、奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例に地域自治組織(地域自治協議会)の定義及び規定を追加する
- ・「NPO政策」として市民提案制度の検討を進めてきたが、引き続き審査を重ねていく

市は提言書に基づき検討を重ね、条例に地域自治協議会の定義及び規定を追加する改正案を市議会の平成28年3月定例会に提出したが、結果として条例改正には至らなかった。

その後、平成28年5月に市長から改めて審議会に「地域コミュニティ政策」及び「NPO政策」について諮問があり、以後4回にわたって審議を重ね、本答申書の提出に至ったものである。

(2) 審議会における意見

① 地域コミュニティ政策

平成28年3月市議会定例会における審議過程では、「地域自治協議会の必要性や市民への周知、意識の醸成が不十分である」ことが条例改正案否決の主な理由であった。

平成27年度、市は地域自治協議会の設立を見据えて地域コミュニティワークショップ等を10地区で開催した。また、市自治連合会も独自の周知活動を行ったが、全市的に地域住民の隅々まで地域自治協議会の概念が浸透し、意識の醸成が進んできたとは言いがたい状況である。

しかしながら、奈良市の地域コミュニティの行く末に思いを致すとき、このまま少子高齢化が進行していけば、地域コミュニティの機能が崩壊しかねず、早急な対策が必要であるという審議会としての考えに変わりはない。

とりわけ地域コミュニティの中核を担ってきた自治会は、全国的に後継者不足で悩

まされている。地域住民の高齢化に伴い、自治会を支えられなくなってきているにもかかわらず、地域活動に関する危機感は低いように感じられる。高齢化が一気に進むことによって、数年のうちに後継者不足に陥るおそれさえある。

このような状況に対応するには、各種市民公益活動団体の力を結集して地域自治協議会を立ち上げることが肝要となる。様々な能力やノウハウが活かされ、地域の課題解決につながるるとともに、ネットワーク化による担い手不足の解消や、住民同士のつながりが構築できるというメリットがある。さらに、地域自治組織の活動が盛んになることで自治会の加入率が上がるという副次的な効果も、これまでの統計により明らかになっている。

地域自治協議会の意義と能力を確固たるものにするためには、条例で規定された公共的団体として位置付ける必要がある。その上で、昨年度の条例改正案では「設置」のみの確保と捉えられていた傾向にあったため、地域自治協議会の目的や趣旨を明確にしたうえで、「運営」について最低限の記述が必要である。実際に地域自治協議会の運営に当たっての具体的な事項までを記述するまでに至っていないが、設置と運営に関する「方向性」については条例に盛り込むことを求めたい。

あわせて、市民及び各種市民公益活動団体に向けた周知・啓発活動に努め、今後の奈良市には地域自治協議会の設立が必要不可欠であるということを積極的に打ち出していく必要があると考える。

② NPO政策

前述のとおり、当審議会においてはこれまでもNPO政策の一環として市民提案制度に関する議論を行ってきたが、その具体的な内容は固まっていなかったため、平成28年5月以降に改めて検討を重ね、名称を「協働政策提案制度」とし、本答申書の提出に至ったものである。

制度の検討に当たっては、行政とNPO等が協働で行う事業を決定するまでにどのようなプロセスを取るべきか、という点が焦点となっている。審議会においては市民提案型(自由提案型)とテーマ設定型(課題提示型)という2つの類型を念頭に置き、議論を重ねた。

市民提案型(自由提案型)は、分野を問わず広く地域の課題の解決を図るため、NPO等から具体的な事業計画を公募する形式である。行政が見落としている地域課題が発掘され、解決につながるというメリットがあるが、行政として本当に協働して取り組むべき公共性を持った事業なのか、中身について綿密に検討しなければならない。

テーマ設定型(課題提示型)は行政が地域の課題と認識している事項を示し、NPO等から事業計画を公募する形式である。行政が認識している課題を協働というアプローチで解決することができるが、行政の提案する課題がNPO等の活動分野と必ずしも合致しない場合は応募が少なく、または減ることが考えられる。

以上のように、それぞれの類型には長所と短所が存在するが、審議会としてはこの制度が積極的に活用され、少しでも多くの協働事業が実施されることを期待して、併用して実施するよう提言したい。

ただし、元々はNPO政策として検討を始めた協働政策提案制度ではあるが、協働相手をNPOに限定することのないよう注意が必要である。協働相手としては、市民公益活動団体をはじめ、NPOに限らない幅広い主体を想定しなければならない。

(3) 今後の検討事項及び必要となる取組

① 地域コミュニティ政策

言うまでもなく市は、今後の地域自治協議会の設立の過程において、市議会や市民に十分な説明を行う責務がある。特に市民や地域の各種市民公益活動団体に対しては、地域自治協議会について「知る・学ぶ」という段階から取り組む必要があることから、市民説明会や出前講座などを積極的に実施し、地域に浸透させていくことが大切になる。

また、地区ごとに市民の構成や各種市民公益活動団体の活動内容が異なっていることから、地域自治協議会の設立に向けて一律の取組を行うのではなく、各地区の実情に配慮した柔軟な取組を進めていく必要がある。

それに加え、市は地域自治協議会の設立・運営に関する積極的な支援を行うことが求められる。その内容として、各地区の将来的なビジョンを示す地域自治計画の策定の支援、市職員による地域自治協議会の運営に関する人的な支援、財政的な支援、さらには研修等による学習の機会や情報の提供など、多岐にわたる協力や支援を行わなければならない。

以上の検討事項について、既に市内の各地域で地域自治協議会に関する取組が行われていることに鑑み、速やかに整理することが望ましい。

② NPO政策

協働は「①政策の意思形成過程」「②政策の決定過程」「③政策の実行過程」「④政策の評価・修正過程」という4つのプロセスのすべてにおいて、十分留意する必要がある。特に、「①政策の意思形成過程」「②政策の決定過程」では、市民の視点を反映するという点が非常に重要であり、市民(団体)においても比較的協働しやすい(ハードルが低い)と言える。ついては、協働の事業を市民(団体)が実行(実施)過程のみに限定することなく、提案だけ、調査研究だけで終わるものも協働事業として受け入れられるような柔軟な制度を検討されたい。

なお、協働政策提案制度の審査体制については、新たな視点の審査・評価が必要となるため、専門的な見地から判断する学識経験者等の外部委員と内部関係部局委員で構成されるとともに、実現性、将来性、行革効果等の観点に基づく審査が望まれ

る。

また、協働事業の実施に当たっては、財源の確保という点から、条例で規定されている「市民参画及び協働によるまちづくり基金」の積極的な活用を求める。基金への積立には、例えば市民や事業者から寄付を募ることや、使途目的を設定したふるさと納税を活用するなどの手法が考えられるのではなかろうか。

(4) おわりに

地域コミュニティ政策の根幹となる地域自治協議会は、将来の地域社会のあり方を示すものであり、市民の関心をはじめ、地域の各種団体と市の熱意と努力によって成熟されなければならない。政策的な効果としても早急に取り組む必要があると考える。それには、市長は、地域自治協議会の定義と位置づけに係る条例改正案の提出と、市議会に対して十分な説明を行い、地域社会の基盤となり得る政策の実現に向けて努力されることを望む。

NPO政策としての協働政策提案制度についても、本答申書及び意見書において一定の方向性を示したところである。NPO等は行政が見落としがちな地域の課題をカバーする市民公益活動団体であり、行政としてもその活動を支援し、協働を推進するメリットは多い。まちづくりの推進、市民サービスの向上といった観点から、市は協働政策提案制度を整備し、活動団体と行政との協働を推進すべきであると考えます。

市はこの答申書及び意見書の重みを率直に受けとめて、今後の協働行政に活かして頂きたい。