

市民協働と（仮称）市民活動推進条例の策定について ※質問部分に下線

（仮称）市民活動推進条例の策定（守備範囲）

【保坂】まず最初に、策定中の（仮称）市民活動推進条例に関連して伺います。

昨年の 12 月議会での私の質問に対し、当時の松永市民活動部長は「市民協働推進条例と市民活動推進条例、近隣市の条例を見る限り、名称の違いはあるが、いずれの条例も市民活動を活性化させ、協働によるまちづくりを進めることを目的としており、さほど内容に差異はないと認識している」と答弁されています。協働によるまちづくりという目的は同じでも、**市民活動推進**は市民活動に対して市がどう向き合うかに重点があるのに対し、**市民協働推進**は、市が担ってきた事業、業務を点検して市民・民間事業者等と共に担うあり方を考えるところに重点があり、私としては行政の立ち位置が違うのではないかと、思っているところです。

ともあれ、鎌倉市は、現在、（仮称）市民活動推進条例を策定中です。策定に当たっては、市民参加型の手法が取られていますが、その 1 つが（仮称）市民活動推進条例検討会の開催で、5 月から 8 月の間に 8 回の検討会が持たれました。私はこのうちの第 6 回と最終回の第 8 回を傍聴しましたが、ワークショップの形式で熱心な意見交換がされていました。

条例案の策定に当たっては、福井県鯖江市の条例や近隣市の同種条例が参考にされています。ここで確認しておきたいのは、市民活動として捉えている範囲です。

横浜市では、2012 年 6 月にそれまでの「市民活動推進条例」から「市民協働条例」に全部改正しました。協働条例では、協働のパートナーを「市民等」として、「市民、法人、地方自治法に定める地縁団体及びこれらに類するもの」と定義しています。

この点について、鎌倉市の条例策定過程では、どのような議論になっているのでしょうか。先ほどの同僚議員の質問では、「やさしく、親しみやすい言葉を使うことを心がけた」という答弁でしたが、条例を作る市のスタンスがわからないものでは困ります。市民活動の中に営利企業の「公共的・公益的かつ営利を主たる目的としない活動」も含むのかどうか、伺います。

<市民活動部長> 検討会の議論におきましては、協働のパートナーとして、市民、NPO、自治・町内会など、営利を目的としない団体等だけでなく、事業者また、学校や病院など、地域を構成する様々な人・団体を対象と考えています。ご指摘の、**事業者が行う「公共的・公益的かつ営利を主たる目的としない活動」**につきましても、条例の対象として含んで考えているところです。

【保坂】市民活動を広義にとらえていることを確認しました。市民活動推進条例検討会最終回では、「条例のイメージ」と題されたたたき台を基に議論がなされていました。まだ、「条例案」の前段階の「条例のイメージ」ということなので、文言について細かく意見を述べることは控えますが、1 点、第 3 条（指針）について確認させていただきます。条文案には、「市は、基本理念に基づく活動の推進のための適切な支援（場の提供、財政支援、市が行う業務への参入機会の提供、積極的な情報公開や提供など）を行うため、指針を策

定するとともに、環境の整備を進めます」とあります。市としての責務を、公共的・公益的市民活動の推進のために支援を行うことに限定して捉えているように感じられます。しかも、その中身は条例本文ではなく、別途委員会を設置して策定する「指針」に委ねることです。条例の全体像は、結局指針の作成を待たなくては見えてこないのでしょうか。

<市民活動部長> 条例におきましては、市は支援する立場だけではなく、市民、市民活動団体、事業者等と同じく、市職員も鎌倉のまちを作っていくその一員、当事者でありパートナーでもあり、また支援者であるという考えです。

条例の組立てにつきましては、基本理念の他、指針の策定と委員会の設置を定める予定です。指針の内容といたしましては、市の施策として、場の提供、市が行う業務への参入機会の提供、積極的情報公開などを想定しています。委員会は、指針の策定、施策の進捗管理などを市民とともに検討する場として設置する考えです。全体像につきましては、条例制定の際に逐条解説のようなものを作成する予定です。

【保坂】市が条例を策定して実際に何をしようとしているか見えてこないな、と思っています。それでも、理念条例にしない、ということですので、次の質問です。

昨年12月議会の一般質問では、理念条例に終わらせないためにはプラットフォームの構築が必要だということを申し上げました。そして、市民活動部長からは、「協働のまちづくりを推進していくためには、市民が互いに交流し情報交換できる活動の場、その活動基盤となる資金、あるいは支援するスタッフ、支援体制、そして情報、こういったものが集まる場としてプラットフォームというものが必要になると思うので、条例を策定するに当たっては鎌倉市の市民活動にとって必要なプラットフォームというものを考え、構築していきたい」という答弁がありました。

この時は、プラットフォームの例として茅ヶ崎市のマッチングギフト方式の「市民活動げんき基金」の運用と活動拠点としての市民活動推進センターをあげましたが、何か決まった形態があるわけではありません。これまで度々紹介してきた世田谷区の一般財団法人「世田谷トラストまちづくり」もプラットフォームです。

条例を作るにあたって、こうした「プラットフォームになるもの」のイメージを膨らませていくことが大切だと思います。市民活動部長は、どうお考えになりますか。

<市民活動部長> 市民活動の推進や協働のまちづくりを推進していくためには、活動の場、資金、支援するスタッフ、支援の体制、情報などが集まる場としてのプラットフォーム、というものが必要になってくると考えます。具体的な仕組みを構築するために、今後策定する指針の中で必要なプラットフォームについても議論していきたいと考えます。

【保坂】理念条例に終わらせないためには、理念が実際に具体化するための仕組み、プラットフォーム構築の視点が必要だと申し上げました。大きな構想ですが、松尾市長はどのようにお考えになりますか。

<市長> 市民活動のさらなる推進、行政はじめ各主体が協働する仕組み作りは、これから鎌倉市が個性豊かで活力ある市民社会を目指す上で必要不可欠と考えております。市民活動や協働を推進するための条例を目指していますが、条例制定にあたりまして、検討会やシ

ンポジウムなどで多くの方々の熱い思いを頂いており、そうした思いの詰まった条例にしていきたく思っております。ご指摘のプラットフォームの視点については、具体的な支援策を構築していく上で有効な手段のひとつであり、課題として捉えて参りたいと思います。

協働の捉え方／協働と官民連携、アウトソーシング

【保坂】次に2つ目のパートとして、協働を官民連携の中に位置づけた視点で何点か伺います。先ほど、公共施設の再編のところでも新たな視点に立った官民連携の取組みとして民間提案制度に触れましたが、総務省が「新たな視点に立った官民連携の取組み」と言っているのは他にもあり、**協働事業提案制度**もその一つに挙がっています。「新たな担い手育成成型」との位置づけです。

鎌倉市においては、相互提案型協働事業を既に何年も続けているので、「新たな視点に立った」というのはピンとこないのですが、協働事業が広がり、長期に活動が及んだ結果、次のステップ、例えば指定管理者制度に挑戦するということも出てくるでしょう。協働の関係の中で、公共サービスの新たな担い手として市民団体等が期待される事業の分野はもっとあるはずですよ。

6月議会では、子ども会館の指定管理者に協働の形で運営を担ってきた団体ではなく、行政相手の人材派遣会社が選定されたことに対し、協働の実績の評価が論議的になると共に、協働の担い手の育成、支援の必要性が指摘されました。

今後、指定管理などの官民連携で、NPO団体と営利企業が指定を巡って競うということも出てくると思われます。

そこで、伺います。行政相手の人材派遣会社がシェアを伸ばしている現状にあって、今後こどもみらい部の指定管理の拡大は、そうした人材派遣会社の参入を広げることにつながりそうです。市としては、指定管理を広げる上でどのようなことに留意しますか。

<こどもみらい部長> 指定管理者の選定にあたりましては、条例等に規定された選定基準、評価項目等に基づき、透明性・公平性を確保して参ります。

また、指定管理者の募集にあたりましては、放課後児童健全育成事業、青少年育成事業等の経験を有する団体等を公募資格要件とすると共に、子どもの家に派遣するスタッフに地域の人材の活用を要件とすることも考えています。先行市の事例を見ますと、人材派遣会社だけでなくNPO法人や学校法人、公益財団法人等、幅広い団体が担っております。

【保坂】指定管理の事業者選定には、公平性・透明性の確保が必要ですが、それ以前において協働の実績のある事業者が応募した場合にどのように評価しているのでしょうか。例えば広町緑地の指定管理者を選定した時はどうだったのか伺います。

<都市整備部長> 平成26年度に実施いたしました鎌倉広町緑地の指定管理者選定におきまして、市民協働の実績のあるNPOの応募がありましたが、審査の結果は候補者に適さないと判断されております。その主な理由は、財務の安定性が確保されていないことや従事する職員数の不足など、指定管理者としての組織体制の脆弱性によるもので、選定委員会による評価点数が指定管理者としての合格点に達しませんでした。指定管理者を選定できなかったことから、必要な管理は市が直営で行って参りました。

翌 27 年度の公募では、特定非営利活動法人鎌倉広町の森市民の会と公益財団法人鎌倉市公園協会の共同事業体「鎌倉広町パートナーズ」として応募がありまして、選定委員会で候補者に選定されている、という経過があります。

【保坂】 事業者選定の公平性・透明性の確保は必要です。それまでの貢献度に加点を付与するならばそのこともガラス張りにした上で、業務内容を適切に執行できるかどうかの判断についてはきっちり公平な評価を行う、ということだと思います。

そして、協働の担い手の団体に対しては、財政力、マンパワー、ノウハウなどの体力をつけるための支援をしていくというのが、協働の推進なのだと思います。それは、総合計画に「市民意識の醸成」と明記した市としては当然の責任です。

【保坂】 公共施設再編のところで触れた旧村上邸の保全活用について再び伺います。保全活用に向けた市場調査では、アイデア募集の対象は法人限定でしょうか。市場性の調査だから営利企業の意見を聞くわけですが、それだけで公益性、公共性のある活用につながるのかな、と思います。趣があるだけでなく、地域の人が集うのに手頃な規模の建物です。この建物を地元自治会などでは活用できないのでしょうか。

<まちづくり景観部長> 今回の対話型市場調査は、民間活力を導入して自らが事業主体となることを前提に募集したもので、法人限定の募集です。今回の対話では、景観整備機構との連携ですとか、地域住民のニーズ、或いは地域課題への対応、地域貢献などを含めた事業アイデアの提案をいただきたいと考えているところです。その際、地域貢献の一環として、地元自治会の利用などについても聞いていきたいと考えております。

【保坂】 旧村上邸の保全活用は、景観保全の意味合いだけでなく、文化活動の場、地域で人が集う拠点等、様々な工夫の余地があり、建物活用と協働のモデルケースになるときたいしているところです。

協働についての 2 つ目のパートの最後の質問です。茅ヶ崎市、こちらは官民連携ではなく、公民連携と言っていますが、2012 年 2 月に「公民連携のための基本的な考え方」を策定し、協働を優先する事業の検討を行っています。この中で、「市民活動団体、地域団体等との協働を優先する事業」として、「市民による主体的な事業実施を通じて、自治意識の高揚が期待できる事業」、「地域におけるニーズにきめ細かく対応できる事業」などがあげられています。鎌倉市においても同様の検討を進めるべきではありませんか。

<市民活動部長> 市民活動団体や地域団体等との協働を進めるためには、市の全ての事業内容を精査した上で、協働で実施できる事業の整理や契約の仕組みの見直しも必要と考えているため、今後関係課と検討を進めていきたいと考えております。

協働について本気で考えなければならない事業分野について問題意識を

【保坂】 市民協働についての 3 つ目、最後のパートは、「協働について本気で考えなければならない事業分野についての問題意識のない協働でよいのか」という問いかけの質問です。

目下進行中の条例策定のプロセスを見ていると、市の側に条例を作って協働を進めようという切実さが感じられません。現在の鎌倉市には、「持続可能な市政運営を行うには、多様な主体による協働がどうしても必要だ」という切実さをもって協働の可能性を探らなければならない事業の分野が数多くあるのに、そうした視点が抜け落ちているように感じます。その分野として、**地域福祉、防災、景観保全**を挙げたいと思います。

国は、高齢者ができる限り住み慣れた地域で暮らし続けられるよう、介護・医療・予防・生活支援・住まいを一体的に提供できる「地域包括ケアシステム」の推進を自治体に求め、鎌倉市でもこの8月に地域包括支援センターが新たに3カ所開設されて10カ所体制になったところです。しかし、この地域包括ケアシステムをもっと大きなビジョンで捉えて取り組みを進めている自治体があります。一般質問の3日目に紹介のあった和光市もそうですが、お隣の藤沢市も「**藤沢型地域包括ケアシステム**」を掲げて、高齢者に限らず、子ども、障がい者、生活困窮者、社会的に孤立した人なども含め、**支援を必要とする人が、身近な地域で確実に支援を受けて自分らしい暮らしを送ることができる地域づくり**を目指しています。

縦割り行政ではとても構想できません。藤沢市では12の部と約40の課が横断的なチームを作って取り組み、公的・専門的な機関と民間事業者、地域の団体等が分野を横断して連携していくとのこと。協働の視点で言えば、限られた地域の担い手に負担が集中したり、コストダウンのために市民のボランティアな活動に過度に依存することがないような連携を考えていかななくてはならないでしょう。「藤沢型地域包括ケアシステム」は、容易な取り組みではありませんが、その方向性は、本当に将来を見据えたものと言えます。鎌倉市においても真剣に考えるべき方向性であり、市民協働を進めるに当たって視野に入れておくべき取り組みだと思いますが、いかがでしょうか。健康福祉部長と市民活動部長の両方の見解を伺います。

<健康福祉部長> 誰もが安心して暮らし続けられるためには、高齢者に限らず、子ども、障がい者、生活困窮者など、地域で生活する全て方に対応した包括ケアシステムが構築されることが望ましいと考えます。

そのためには、現在構築中の高齢者を対象とした地域包括ケアシステム以上に、地域住民や地域で活動する関係団体、事業者、行政などが一体となり、地域でのつながりを重視した体制の構築が必要です。本市ではこうした体制の基礎となる高齢者を対象として地域包括ケアシステムの構築を進めると共に、庁内関係部署が連携して、鎌倉型の地域包括ケアシステムについて研究して参りたいと考えます

<市民活動部長> 現在進めております今泉台住宅地をモデルとした持続可能なコミュニティづくりや大船地域づくり会議は、多様な活動主体の連携を促すプラットフォームの構築を目指したものです。多様な活動団体と連携し、地域福祉はもちろんのこと、様々な地域課題を解決していくためには、協働の視点が必要であると考えております。

そのためには、大船地域づくり会議等でのノウハウや課題を庁内で共有し、既存の自治町内会や市民活動団体、福祉や子どもを所管する関係課とも、連携しながら、鎌倉型の地域包括ケアシステムの研究をしていきたいと考えます。

【保坂】 地域包括ケアシステムというのは多様な主体、多様な人的資源を駆使しなくてはできないことなので、高齢者への対応だけではなく、障がい者、社会的に孤立した人、生活困窮世帯への支援を別々に組み立てていくのではなく一緒にとらえていくのが必要だと思います。そのところを協働の視点から見ていくことが大事です。

続いて防災です。防災の分野では、鎌倉市はかねてから公助の限界ということを言い、共助・互助を広げる必要性を訴えています。これに対しては、共助を強調することで、市として行うべき公助、特にハード面での整備を逃げていないか、と度々指摘してきたところですが、共助・互助と協働と、使う言葉は違いますが、行政において協働の必要性が認識されている分野であることは確かです。

今回も避難行動要支援者対策について伺いますが、これまでとは異なる角度からです。現在要支援者名簿を自治会、町内会へ提供し、個別支援計画の策定を目指す取組みが進められています。この取組みは自治会・町内会との連携なしには全く進まないものです。協働という視点では大変意味がありますが、自治会・町内会にとっては相当の負担を伴うものとも考えられます。現時点の取組み状況には地域差が大きく、自治会・町内会からの戸惑いの声も聞こえてくるようです。この点について防災安全部としてどう捉えているか、伺います。

<防災安全部長> 災害時避難行動要支援者名簿につきましては、災害対策基本法の規定に基づき、現在、支援組織である自治・町内会への名簿提供の準備を進めているところです。名簿を受けていただいた自治・町内会には、要支援者ごとの個別支援計画の作成をお願いすることになりますが、この作業には戸別訪問や聞き取り、計画書の作成など、自治町内会の方々に相応のご足労・ご負担をお願いすることになると考えております。

しかしながら、東日本大震災の教訓などから要支援者の支援は、公助だけでなく地域における共助の取組みとの連携が求められておりまして、災対法においても、このような趣旨から支援組織への情報提供について規定されているものと理解しております。今後とも、この個別支援計画の作成が円滑に進むよう、関係者との意見交換などを通じまして、支援を担ってくださる方々の負担をなるべく軽減できるよう、丁寧な対応を図っていきたいと考えております。

【保坂】 避難行動要支援者の名簿の提供を受けて自治会・町内会が行う対応策は、一律ではなく、それぞれの状況に応じた自発的なものが形作られればよいと思います。

防災という切り口は、誰もが自分のこととして捉えられ、協働の糸口としては最適とも言えます。市として良いコースでボールを投げ、また返球を上手に受けることを心がけてください。

3 つ目は景観保全です。鎌倉市には、景観法に基づいて景観重要建造物に指定された旧川喜多邸に加え、鎌倉市都市景観条例に基づいて指定された 32 件の景観重要建築物等があり保存・活用が図られています。昨年 11 月には、「鎌倉市景観重要建造物等保全基金条例」を制定して新たな基金を設置し、景観重要建造物、景観重要建築物等に御成小学校旧講堂と旧鎌倉図書館の 2 件を加えて、基金による保全の対象としました。

このうち、景観重要建築物等については多くが、個人所有で、現に住居として使われて

おり、保存・活用のためには、所有者への支援も必要とされるところです。横浜市の都市整備局都市デザイン室は、公益社団法人横浜歴史資産調査会と連携して、「歴史を生かしたまちづくり相談室」を開設しています。歴史的建造物の所有者を対象として、専門家や関係活動団体、行政が連携し、具体的な対応策について提案する窓口で、「自宅は古いが、歴史的価値があるのか分からないので調べてほしい、建物は残したいが、相続が発生すると家族で持ち続けることが困難なので、よい方法はないか、歴史的建造物の改修を任せられる腕の良い職人を教えてほしい」などの相談に対応しているそうです。

鎌倉市は民間団体や市民による景観保全・整備の一層の推進を図る観点から、2011年に一般社団法人「ひと・まち・鎌倉ネットワーク」を景観整備機構に指定しています。毎年度事業計画を出していただいていると思いますが、どのような活動状況で、市としてどのような協働を想定しているのか伺います。

<まちづくり景観部長> 景観整備機構との協働でございます。一般社団法人「ひと・まち・鎌倉ネットワーク」につきましては、23年4月に景観整備機構として指定を致しました。

業務の内容としては、景観法93条1号に基づきます、良好な景観の形成に関する専門家の派遣、情報提供、相談その他の援助および同法6号に基づきます、良好な景観の形成に関する調査研究、こういうものでございます。具体的には、由比ヶ浜通景観形成協議会、由比ヶ浜中央景観形成協議会への景観デザイン協議、デザインレビューの開催に関する専門家の派遣ですとか、地域住民が景観まちづくり活動を行う上で必要な助言、相談等を行って頂いております。このことによりまして、景観形成地区の良好な景観形成が推進されておりまして、今後もこうした活動を通しまして良好な景観形成について協働を推進していきたいと考えています。

【保坂】先ほど紹介があったように出ましたように、旧村上邸の保存活用にも関わっていただいている訳ですね。

景観整備機構の指定は景観法に基づくものですが、鎌倉市による「ひと・まち・鎌倉ネットワーク」の指定は、県内初でした。連携の輪を広げて取り組めることは沢山あると思います。先ほど、協働の推進には基盤となるプラットフォームが必要だと申し上げましたが、例えばこうした団体が核になって鎌倉市との連携で相談・支援や情報交流の窓口を開設してくれたら、まちづくりセンターとしてのプラットフォームとなる可能性もあると思います。

旧鎌倉図書館については、昨年の9月議会で耐震・補強設計等の業務委託費の補正予算が可決し、今日1日の総務常任委員会協議会で耐震診断業務委託の結果が報告されました。耐震性を確保するための補強案が3通り示され、概算工事費はいずれも税抜きで2億5千万円強でした。今後工事内容等を検討し、経費圧縮の方策を探るとのことですが、大きな経費であることに変わりはありません。

景観重要建築物等保全基金はまずこれに当てられると聞いていますが、基金は現状で35件の建築物等を保全の対象として設計されたものです。より多くの市民に鎌倉に現存する景観形成に資する建築物の価値を知ってもらい、息の長い支援の輪を広げていく努力が求められます。先週末から12月にかけて相模湾沿岸エリア一帯で第11回湘南邸園文化祭が開かれ景観を形成してきた邸宅・庭園、歴史的建造物に人々が訪れます。これは広域エリアの多数の市民団体等と神奈川県都市整備課との協働事業です。鎌倉市の景観重要建築物

は、所有者がお住まい、または店舗として使用中のところが多く、一般公開の機会はごく限られますが、市民協働で基金への協力を募る企画が多彩におこなわれることが望めます。緑保全だけでなく、都市景観・建築物の保全も含めた景観保全についても、これまで以上の市民協働をはかるべきと考えますが、いかがでしょうか。

<まちづくり景観部長> 平成 27 年度に設置致しました景観重要建造物等保全基金、これも一つの協働の形であると思います。また、住民自ら御自分の所有・管理する建築物や庭、庭木を含めて周辺の街並みに調和させていくことも、景観保全に当たっては市民協働の一つととらえられます。加えまして、景観資源等の維持管理、これが大変でございまして、ボランティア活動などで労力を提供していただくこと、につきましても協働であると。このように、様々な形で協働を進めていくことについては意義があると考えております。

【保坂】協働を広い視点で捉えてほしいということです。協働について、いろいろな角度から伺ってまいりました。市民活動部長からは、市の事業を全体的に洗い直して協働の可能性を探るということも言っていただきました。本気でやったら、すごく大きなことだと思います。ただ、後期実施計画の財源難を補完するため、協働により事業実施のコストダウンを図る、ということだと、それは違う、と思っています。市と市民がよりよい鎌倉のまちを作り上げていくための協働です。条例の制定も、協働ということの中身作っていくことが大切です。