

# 第3章 協働によるまちづくりとは、ということですか

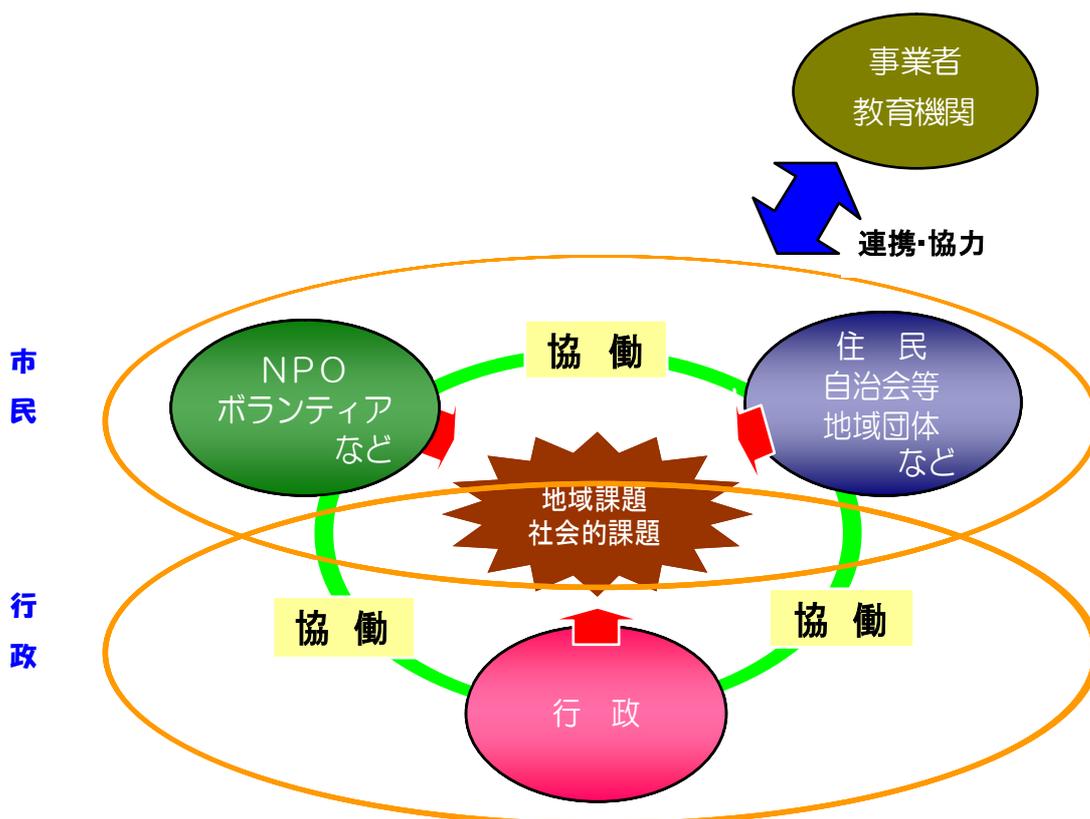
## 1 協働とは

### (1) 協働の定義

『協働』とは、『市民と行政、又は市民同士が相互に相手の特性を理解及び尊重し、共通の目的に向かい、責任と役割分担を明確にし、共に取り組むこと』です。

協働は、同じ目標に向かって、共に考え、共に汗を流し、共に働くことであると言えます。

協働によるまちづくりのイメージ図



## (2) 協働の効果

市民と行政、また市民同士が協働することにより、次のような効果があると考えています。

### ①きめ細やかな対応と市民の満足度の向上

行政では対応できない多様で複雑化・高度化する市民ニーズにきめ細やかな公共サービスの提供が可能になり、市民の満足度も向上します。

また、様々なニーズを把握することができ、新しい公共サービスの創出や課題解決につなげることができます。

### ②住民自治の振興、地域力の向上

様々なまちづくりの主体が、より良い地域づくりを目指して主体的に地域課題の解決に携わり、自治意識や地域課題の解決能力の向上を図ることで、市民の参加意欲や活動の活性化、組織の水準を高めることも可能となります。また、担い手の育成、活動団体の自己目的の実現、活動範囲の拡大なども期待されます。

このように、様々な主体が共に力を出し合うことで地域社会を支える力が高まり、住民自治の振興が期待されます。

### ③市民との信頼関係の構築

協働していくプロセス（過程）の中で、Plan（課題発見、計画）－Do（目的共有、実行）－See（点検、評価、見直し）という施策における評価サイクルの仕組みへの市民の参加が促進されることにより、市民がまちづくりの主体としての認識を高めていくとともに、まちづくりに関する情報を共有することで、市民との相互理解と信頼関係の向上が図られます。

### ④行政機能の見直し

協働し、情報を共有することなどによって行政の透明性が高まります。また、協働によるまちづくりへの理解を深め、様々な主体との実践を積み重ねることにより、新たな事業の実施や既存事業の見直し、組織のあり方などの見直しが行われ、市職員の意識改革や行政の体質改善の契機となり、行政機能の見直しにつながります。

## 協働によるまちづくりとは・・・

このように協働には様々な効果があり、これからのまちづくりには『協働』という考え方は必要不可欠なものとなります。

行政は、これまでも誰もが安心して心豊かに暮らし続けることのできるまちを目指して、生活環境や生活基盤の整備など様々な公共サービスを担ってきました。一方、少子・高齢化の進展をはじめとする社会環境の変化は、市民の身近な生活課題を急増させてきました。以前は家族や地域で完結していたような子育てや介護、地域防犯・防災などといったものも新たな社会的課題となり、地域社会の中で誰かがそれらを解決していかなければならないという状況に直面しています。

しかしながら、行政だけで公共サービスを提供する従来からの仕組みでは、このような課題に十分に対応できなくなっています。そこで、市民のニーズに合った、より身近できめ細やかな個々の公共的なサービスを提供できる新たな仕組みが『協働によるまちづくり』です。行政だけでも、また、市民だけでも解決が困難な課題に対して、市民と行政が連携・協力し、それぞれの特長を発揮することで、はじめて課題解決に向けた対応が可能となってきます。

こうした新たな公共的なサービスを提供していく仕組みは、単にサービスを提供するだけではなく、地域の実情に応じたサービスを効率よく提供することができるとともに、市民が地域の活動に参加するきっかけを生み出すことにより、人と人とのつながりや団体同士のつながりを生み、人・もの・情報などのネットワークも広がっていきます。

このように、様々な地域の力を活かして連携・協力しながら活動することによって、地域の独自性が生まれ、地域内の連帯感が深まるとともに、誇りも高まっていきます。そして、地域を支える様々な主体の活動が暮らしやすさを実現することにより、今後とも住み続けたいと思うまちづくりや、さらにはそのようなまちに住んでみたいと思うような、新たに人を惹きつけるようなまちづくりへとつながっていきます。

これこそが、『協働によるまちづくり』の目指すところであると考えています。



#### (4) 協働に適した分野や事業

協働が可能な分野としては、福祉や環境、防災などが主な分野として考えられていましたが、それ以外の分野においても可能であると考えられます。今後、協働が可能な分野については、幅広く検討していきます。

類 型	協働による効果	対象事業例
①地域ごとにきめ細やかな対応が必要な分野	市民の柔軟性や機動性を生かし、一人ひとりの市民の個別的なニーズや地域の実情に即した対応が期待できます	子育て支援 高齢者や障がい者の介護支援 高齢者の見守り など
②地域社会との密接な連携が必要な分野	地域固有の課題を解決するための活動や、地域特性を踏まえた事業等で、地域の状況を的確に把握している市民が主体的に参加することで、地域の課題解決力が高まることが期待できます	防災・防犯などの安心・安全活動 災害時の安否確認や救急活動 子どもの見守り、青少年問題 公園や施設の管理運営 コミュニティ活性化事業 地産地消 など
③当事者性を発揮し、解決を求められる分野	具体的な地域課題に対応して活動をはじめた組織が多く、そうした当事者性を生かすことにより現実的・効果的な解決につながるものが期待できます	街並みや景観保全活動 リサイクルやごみ分別、水質保全 などの環境保全活動 など
④専門性を求められる分野	独自の専門知識や技術、その蓄積等を活用することで、より効果的な事業展開が期待できます	教育・芸術・文化活動 スポーツなどの生涯学習 国際交流活動 食育 など
⑤行政が着手していない分野	行政の制度や施策が追いついていない新たな公共的課題等について、市民の自由な発想や迅速性を活かした対応が期待できます	コミュニティ・ビジネス(※) など
⑥合意形成が必要な分野	行政の基本的な計画や事業の策定時に多くの市民の意見を反映することが期待できます	市の基本的な計画策定 事業の企画・運営 など

※ コミュニティ・ビジネス……市民が主体となって、地域が抱える課題をビジネスの手法を用いて解決し、またコミュニティの再生を通じて、その活動の利益を地域に還元する取り組みをいいます。

## (5) 協働の形態

本市では、様々なまちづくりの主体（協働主体、P18～）と行政が行う協働形態は、次に掲げるものを考えています。

協働を行う場合、お互いの立場を尊重し、対等な関係で議論を行うとともに、建設的な意見を可能な範囲で事業に反映できるよう工夫し、信頼関係を築いていくことが各形態に共通して重要です。

どの協働形態で実施するのが適切かを判断するためには、その事業の内容や趣旨を協働の主体同士が双方でよく確認しながら、どのような取り組みがより効果的かつ合理的なのかを総合的に判断し、最も効果が期待できる方法を選択することが必要です。

形態	内容	実施する上での主なポイント
共催	協働主体と市が共に事業主体（主催者）となって事業を行う協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業内容は、企画、立案段階から十分協議を行います。</li> <li>・ 取り組む目的を明確にし、共通認識のもと実施します。</li> <li>・ 負担が一方に偏らないようにします。</li> <li>・ 協定書などにより、役割分担や責任の所在、経費負担などを明確にします。</li> <li>・ 会場使用料の減免や補助金の支出のための名義的な共催にならないようにします。</li> </ul> （手続きは、山口市後援及び共催に係る事務取扱要綱参照）
後援	協働主体が主催する取り組みに対して市が「後援」という形で名を連ねる協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「後援」することは、対外的に公表されることを踏まえ、その事業の目的、内容を十分に理解し、公共性や公益性を検証し、責任を持って判断します。</li> </ul> （手続きは、山口市後援及び共催に係る事務取扱要綱参照）
実行委員会（協議会）	協働主体と市が実行委員会や協議会を構成し、実行委員会や協議会が主催者となり事業を行う協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の検討段階から協議し、実施目的の明確化と情報の共有化を図ります。</li> <li>・ 参加メンバー（構成員）に過不足が生じないようにします。</li> <li>・ 協定書などにより、役割分担や責任の所在、経費負担などを明確にします。</li> <li>・ 実施が長期に及ぶ場合は、随時、進捗状況を確認し、円滑な意思疎通を図ります。</li> </ul>
アドプト制度（里親制度）	協働主体が道路や公園などの公共施設の里親となり、美化活動や施設の現状報告を行い、市は保険加入や物品の支給などを行う協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業内容は、企画、立案段階から十分協議を行います。</li> <li>・ 協定書などにより、相互の役割分担や経費負担を明確にします。</li> </ul>

形態	内容	実施する上での主なポイント
事業協力	協働主体と市がお互いの特性を生かし、一定期間継続的な関係で協力し合いながら事業を実施する協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協働主体の専門性や機動性等を生かし、実験的に取り組む事業等に適しています。</li> <li>・協定書などにより、相互の役割分担や経費負担を明確にします。</li> </ul>
協働委託	新たな地域課題や社会的課題に対して市と市民双方が責任を持って担うべき分野として考えられている領域において、協働主体の特性や能力を活かしてより効果的に事業目的を達成する協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協働委託が単なる行政の下請にならないよう、協働の視点に立ち、事前及び実施過程で十分な協議と調整を行い、事業の仕様等に関し、協働主体の自主性と自立性を尊重した事業展開が必要です。</li> <li>・企画から実施、評価に至るまで、協働という視点を持ちます。</li> <li>・確実な履行が確保されるよう、受託者の選定に当たっては事業遂行能力等について十分に検討するとともに、履行の的確な把握に努める必要があります。</li> <li>・協働委託については、特定の団体に固定化しないよう、できるかぎり競争原理を働かせるとともに、同一団体との協働を継続する場合は、一定期間ごとに見直しを行います。</li> </ul>
補助、助成 (補助金、助成金、交付金)	協働主体が行う事業に対して財政的な支援を行うことで公共を実現する協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協働主体の自主性や自立性を損なわないようにします。</li> <li>・行政の過剰な関与は避けます。</li> <li>・補助金等の交付は、透明性や公平性を確保します。</li> <li>・補助金等の本来の目的は、「育成支援」や「団体支援」でなく、「活動支援」です。</li> <li>・補助等により、市民との対等な関係を失わないよう注意します。</li> <li>・補助等の制限や期限を設けるなど、市民の自立を促します。</li> <li>・取り組む内容によっては、協働委託の形態に移行します。</li> </ul>
参画提案・ 政策提案	市の施策について、専門的な知識や経験、情報等を生かすため、審議会や委員会などへの参加を求め、意見や提案を求めたり、また市民が持つ専門的な知識、技術や地域に密着したきめ細やかな活動経験を生かし、行政施策に対し独自の企画や代案を提案する協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・客観的で合理的な採用、選定基準を定めるなど、透明性や公平性の確保に留意します。</li> <li>・要望や批判だけでなく、建設的な意見交換を行います。</li> <li>・提案の内容によっては施策に反映できない場合もあります。その場合には、反映できない理由を明確にし、協働主体にその旨を説明します。</li> <li>・市民も、日ごろから、行政と率直な意見交換や情報交換を行い、自らの特性を生かした具体的な提言をします。</li> </ul>
情報提供・ 情報交換	協働主体と市が、それぞれ持つ情報を提供し合い、又は協働主体から意見、市民ニーズなどを聴く協働形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協働する双方が情報を共有し合います。</li> <li>・地域の課題や市民の声を聴く姿勢が必要です。</li> <li>・互いの立場を尊重し、建設的な意見交換をします。</li> <li>・市民のニーズを市政に反映するため、どのような協働が可能かを検討します。市政に関する情報提供は、結果だけでなく経過(政策形成過程)も説明します。</li> </ul>

## 2 協働によるまちづくりに向けた様々な主体とその役割

### (1) 市民一人ひとりの役割

市民一人一人は、まちづくりの主役であり、様々な協働の主体の原動力です。

このプランでは、「市民」を市内に居住している人をはじめとして、市内で働く人や学んでいる人、公共的・公益的な活動をしている人などを含めて「市民」として扱います。

市民は、地域社会へ関心を持ち、自らできることを考え、地域活動や市民活動に参加又は協力していくよう努めます。

そうした市民の主体的な参加や活動を通して、協働によるまちづくりを支えていきます。

### (2) 地域コミュニティの役割

地域コミュニティとは、自治会や町内会、婦人会、子ども会、老人クラブ、PTAなど、地縁に基づいて住民が自主的に参加し、その総意と協力により、住み良い地域社会を構築することを目的として構成された集団のことです。

住民の生活に密着した地域コミュニティについては、住民相互の親睦と連携を図り、個人では解決が困難な地域の持つ課題に対して、地域でできることを考え、様々な団体や人材を結びつけて地域内で補い合うコミュニティ（共同体）を形成し、安心して暮らせる誇りある地域社会づくりに努めます。

また、地域活動を活性化させるため、女性や若年層の参加、世代間交流を推進し、次世代へのまちづくりの担い手を育成します。

さらに、地域の課題解決の担い手として、市民活動団体や行政との連携を図り、主体的に協働によるまちづくりを推進します。

#### ① 地域コミュニティの特徴、特性

##### ア 住民同士の親睦と絆づくり

自治会や町内会をはじめとする地域コミュニティは、地域の住民同士が交流し、親睦を深めるとともに、それぞれの地域に起こる様々な課題の解決を図るなど、住みよい地域社会をつくることを目的に自主的に組織された団体です。

特に自治会や町内会は、会の趣旨に賛同した地域住民であれば、誰でも加入できる地域を包括した基礎的な住民組織です。住民が自主的に運営し、地域住民が安心・安全に暮らすための活動や住民同士の交流による地域の活性化など様々な取り組みが行われており、いざという時に住民同士が助け合える、住民同士の「絆（きずな）」を育み、コミュニティ意識を醸成する役割を果たしています。

## イ 住民に一番身近なコミュニティ

地域コミュニティには、地域の課題やニーズを把握するなどの情報収集能力があります。また、地域を取りまとめる組織として、住民への地域の情報提供・情報発信を図るなど、住民に一番身近なコミュニティとなっています。

## ② 社会的意義や期待される姿

### ア 地域の伝統・文化の継承と創造

各地域には、歴史と伝統のある様々な祭りや行事がありますが、そうしたものを継承することによって、地域に対する誇りと愛着を育んでいます。住民の参加や協力は、地域の連帯感を育み、コミュニティへの帰属意識を高めています。

### イ 地域の特性や資源を活かした地域づくり

それぞれの地域には、その地域独自の特性や自然、観光資源、文化資源などがあります。

地域コミュニティは、そうした地域の特性や地域の資源の価値を見つめ直し、改めて認識するなどの取り組みが必要となります。そうした取り組みを通じて、特色のある地域づくりを行うことが求められています。

### ウ 地域課題の解決

地域の抱える課題はそれぞれの時代ごとに変化しています。

地域コミュニティは、その時々で地域の課題を掘り起こし、積極的にその解決に取り組んできたほか、地域の将来や住民のニーズを把握しながら、着実に対応していく力があります。

様々な地域課題の解決に際しては、住民同士でできること、近隣地域や各種団体、学校等と協力して取り組むこと、また、行政等に要望することなどを整理し、連絡調整する主体的な役割を果たしてきました。

また、地域の防災対策や災害など不測の事態にも対応できる団体として期待されています。

### エ 公共的活動の主体

「地域における公共的な活動を担う主体」として重要な立場にあり、行政との協働を進めていく上でも、住民への情報提供などにより、さらに透明性のある運営を行ったり、住民が参加しやすい組織づくりを進めたりすることなどが求められています。

地域の中で情報を共有し、問題を提起するなど、行政と連携・協力しながら活動する組織として期待されています。

#### オ 地域のとりまとめ役

地域づくりのために地域の様々な力が発揮されやすいように、それぞれをつなぎ、調整するような「地域のとりまとめ役」としての機能が期待されています。

また、地域内での合意形成を図りながら、市の政策に参画することが求められています。

### **③ 市民活動団体（ボランティア団体、NPO）の役割**

市民活動とは、「営利を目的としない市民の自発的、自主的な社会貢献活動で、不特定多数の利益（公益）の増進に寄与することを目的とする活動」のことをいい、「市民活動を組織的かつ継続的に行う団体」を「市民活動団体」といいます。

NPOなどの市民活動団体は、自らの社会的使命（ミッション）の実現のために、その活動を充実させ、積極的に情報発信し、社会的評価を得られるよう努めるとともに、社会や地域に貢献したいと願う市民に自己実現の場や社会参加の機会を提供することにより、市民活動の推進・拡大を図る必要があります。

また、その活動を活性化・本格化させていくために、組織運営、資金、人材確保などのマネジメント能力の向上など、自立して活動を継続していくための取り組みも必要となります。

さらに、地域課題や社会課題の解決の担い手として、その専門性等を生かして、地域コミュニティや行政等と協力・連携し、主体的に協働によるまちづくりを推進します。

## ① 市民活動の特徴、特性

市民活動には、以下の表のような特徴や特性があります。

	市民活動の特徴、特性
自主性、主体性	市民自らの価値観に基づいて自主的・主体的に取り組むため、独自に活動することができます。
個別性、多様性	行政のようにあらゆる市民に対して必ずしも同じサービスを提供する必要がないため、少数のニーズにも個別、多様に対応することができます。
先駆性、開拓性	公平性や平等性、利益追求を考えず、独自の社会的使命（ミッション）をもって活動を展開できるため、行政や事業者が対応できない分野への進出が可能であり、先駆的・開拓的な取り組みができます。
柔軟性、機動性	行政のように法律などの制度的な裏づけを必要としないため、柔軟に対応できるとともに、事務手続きに時間を要しないため、迅速で機動力のある対応ができます。
専門性、提言性	テーマを特化して取り組むことが可能なため、専門性を高めやすい状況にあるとともに、提言性を持っています。
地域性、当事者性	市民活動は、市民が地域や社会の課題、要望に気付き、自らが必要性を提起し、又は呼びかけに応じて行動する活動です。地域の課題解決に取り組み、地域ニーズに沿った社会的サービスが提供できるとともに、当事者の視点に立ってきめ細やかな活動を行うことができます。

## ② 社会的意義や期待される姿

### ア 公共サービスの担い手

市民活動団体は、活動領域や内容が多様なことに加え、組織の形態が縦割りの仕組みに縛られていないという特徴を持っています。

そのため、行政や事業者では十分に対応しきれなかった社会や地域の個別の課題やニーズに気付き、拾い上げ、迅速かつ柔軟に対応することが可能です。

このように市民活動団体は、顔の見える関係を大切にしながら、社会や地域の潜在的課題やニーズを把握することができるため、これからのまちづくりを支える新しい力として期待されています。

## イ まちづくりの推進力

市民活動団体は地域を越えた幅広い市民の声を把握できることから、その活動を通して市民のニーズをまちづくりに反映させることが期待されています。

また、協働によるまちづくりを進めていく上で、行政が設置する各種協議会等に委員として参画したり、施策の検討や事業実施の過程において、お互いが責任を持って、役割分担を行いながら、協力・連携しまちづくりを進めていくことを期待されています。

## ウ 雇用創出・経済活動への貢献

市民活動団体は、社会の中に新しい事業やマーケット（市場）を創り出すなど、新たな就業機会を生み出す地域社会における社会経済活動の担い手となる可能性をもっており、地域経済の活性化にも力を発揮します。

市民活動が広がり、市民活動団体が組織の充実や事業規模の拡大、活動資金の確保を行っていくことにより、新たな雇用創出の場や経済活動の担い手としても期待されています。

## エ コミュニティ同士の交流・連携

高齢者介護や子育て、防災や防犯など地域には取り組まなければならない様々な課題があります。しかし地域の課題の中には、地域だけでは解決できないものもあります。

そのような課題を解決していくために、市民活動団体がその専門性等を生かして、地域コミュニティや行政とともに、それぞれの特性を理解しながら、力を発揮できるよう協力・連携していく必要があります。

地縁に基づいた地域コミュニティと活動テーマ（中心課題・主題）によるコミュニティである市民活動団体が協力・連携することにより、まちづくりに向けた相乗効果が期待されています。

## オ 市民の社会貢献の機会提供

市民活動は、市民一人ひとりが社会の課題に気づき、自分で考えて行う活動であり、自らの個性や能力を発揮して社会貢献する機会でもあります。様々な活動テーマによる多くの市民活動団体が存在することにより、多様な社会貢献の機会が提供されます。

#### (4) 事業者の役割

事業者は、それぞれの地域社会の中で「企業市民」として、共に公共を担う「市民」としての役割があると考えられます。

事業者は、自らが社会貢献活動を通じて積極的にまちづくりに参加することもありますし、従業員等に地域活動や市民活動に参加しやすい環境をつくったり、活動に対して助成や寄付、物的な支援を行ったり、専門的技術力を地域社会に還元するなど、経営資源を活用した活動を展開することが考えられます。

地域社会を構成する一員として、地域社会との調和を図りながら、地域コミュニティ活動や市民活動への参加や側面的な支援を行うなどの社会貢献活動を通じて協力することによって、協働によるまちづくりの推進に寄与します。

今後事業者は、地域社会を支える公共の担い手としての役割が増してくることが予想されます。

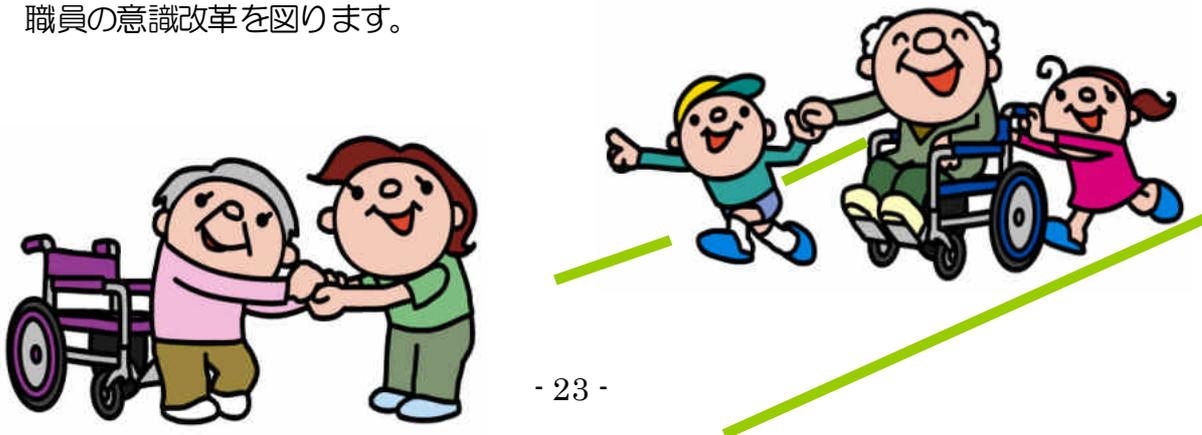
#### (5) 教育機関の役割

市内には、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学などの様々な教育機関があります。教育機関では、社会性や思いやりの心など豊かな人間性を育むため、その段階等に応じたボランティア活動などの社会奉仕活動の体験機会の充実や地域との連携を図るなどの取り組みにより、協働によるまちづくりの推進に寄与します。

近年、大学などの高等教育機関は、専門家や研究家の集団として、様々な研究成果が新しい価値を生み出し、地域を変えています。また、地域貢献活動として、市民に積極的に学ぶ場を提供したり、まつりなどのイベントを通じて学生と地域住民との交流を深めるなど、地域社会との連携も図られています。

#### (6) 行政の役割

社会に貢献する活動を促進するため、市民が活動しやすい基盤を整備するとともに、コーディネーターとして多様な協働の仕組みづくりを進め、その活動を支援していきます。また、市民と連携・協力して公共的な課題の解決を目指していく協働について、職員の意識改革を図ります。



### 3 協働に向けての基本的な考え方

協働する主体同士が、協働による効果をより高め、相乗効果を上げるためには、協働を実践する段階で必要となる次の6つの考え方を認識していくことが重要です。

#### (1) 目的共有

協働する主体は、達成しようとする目的を共有することが不可欠です。

それぞれが主体的に取り組むべき課題に対して役割や責任を分担し、円滑に協働を進めるためには、まず目的をはっきりとさせ、共有することが大切です。一方の目的に従わせたり、合わせたりするような関係では、協働がうまく進みません。

#### (2) 相互理解

協働する主体は、互いの特性や価値観、行動原理の違いの相互理解に努めることが大切です。

#### (3) 相互尊重・対等な関係

協働する主体は、お互いがまちづくりのパートナー（相手方）であるという意識を持ち、お互いに尊重しながら、信頼関係を築いていくことが大切です。また、パートナーとして、対等な関係であるという認識を持つことも大切です。

そのためには、常に話し合いの場を持ち、納得いくまで議論し、各々の自由な意思に基づき共に行動することが必要です。

対等な関係とは、協働事業を行う際に、すべて平等に役割(仕事)を担うということではありません。上下の関係や主従の関係ではなく、相手を尊重しながら、共に考え、共に汗を流しながら、パートナーとして行動する関係が必要です。

協働による効果を最大限に高めるには、双方がお互いの特性を理解し、双方が持つ力を十分に生かすことで、相乗効果が期待できます。そのためには自由な意見交換ができ、お互いに納得して事業を進められる関係を築くことが大切です。

#### (4) 自主性・自立性の尊重

地域コミュニティ活動や市民活動は、自主的かつ自己責任のもとで行われていることを理解しなければいけません。そのため、協働する主体は、お互いの活動の自主性や自立性を尊重することが必要です。

#### (5) 情報公開・情報共有

協働する主体は、その活動内容の透明性を確保することが大切です。事業の企画や立案、実施、評価を通して、市民に対する説明責任を果たしながら、参加機会を広く確保するとともに、協働する事業の過程や成果などを積極的に公開し、透明性を高めていくことが必要です。

また、積極的に話し合いの場を設定したり、情報発信することによってお互いに情報を共有しながら進めていくことが大切です。

#### (6) 評価

協働の評価は、事業の結果だけでなく、協働する双方の関係を含めて、各段階において客観的に評価する過程を組み込み、検証していく必要があります。