

◆◆◆協働のまちづくり研究中間報告◆◆◆

————— 協働のまちづくり研究員

I はじめに～協働のしくみの研究にあたって～

本研究は、住民参画のもとに策定された第4次総合振興計画の基本方針を出発点としており、計画に掲載された施策事業について、住民・行政双方の協働が実現可能なレベルとその効果や心配される点を探り、無理のない実効性のあるしくみ原案を行政と地域に提案することで、今後、一定のルールのもとに各分野で活発に協働実践が展開されることを期待するものである。

なお、協働のしくみは、当初から細かく規定すると逆に住民の自由で活発な動きを抑えてしまう可能性があり、がんじがらめのしくみであるよりは実践活動の中で「育っていくしくみ」として大枠をイメージできる形でスタートすることが効果的と思われる。

今後、協働が各分野で取り组まれやすいよう、当初の羅針盤となる最低限のルールと推進体制を作っておく必要性を共通認識し、調査・研究を開始した。

まず、前段として、協働に関する住民・職員それぞれの意識の分析を行い、その結果（概要）は、次のとおりである。

◆協働の実現可能なレベルについて◆

～研究員・職員双方のアンケート突合結果より～

【協働で期待する効果】

- 1) 協働に住民ニーズの反映・きめ細かな対応
- 2) 施策決定への反映
- 3) ボランティアや団体の専門性活用
- 4) 相互理解・情報共有
- 5) 町への愛着・参加意識の高揚
- 6) まちづくりの主体性や当事者意識の高揚
- 7) 新たな視点からの行政運営や企画実施
- 8) 双方身近な存在に

【協働で心配な点】

- 1) 対等でなく一方の主導になりがち
- 2) 住民意向の偏りと行政の混乱の危惧、形式的な協働
- 3) 企画～実施までの事業の長期化
- 4) 参加者の固定化
- 5) 考え方や意識の相違、知識・技術の差

この結果を受け、研究会としては、協働は本町にとって有効なまちづくりの手法であるとの前提に立ち、住民・行政双方に共通する「期待効果」を重点的に推進する項目として捉えるとともに、共通する「心配な点」は重点的に克服対策を講ずる項目として捉え、しくみ原案を構築することとした。

以上のことから、研究対象である「協働のしくみ」とは、より多くの住民等が協働に参加しやすくなるシステムと定義し、主要なしくみとして、次の項目を中心に研究した。

(1) しくみ1「ルール」

協働の目的や主体者、手法（しかけ）を明示した協働の手引き・ガイド又は条例。

(2) しくみ2「組織・ネットワーク」

まちづくり各分野にわたって、多くの住民等の主体者に「協働」の輪を広げたり、各活動を尊重しながら、体系化して大きな力にしていくための推進組織。

II しゅくみ1「協働のルール」について

経験や立場の異なる者同士が協働でまちづくりを進めていくためには、一定のルールが必要になる。ルールとは、具体的には、協働の目的や主体者、手法（しかけ）等（5W1H）を明示した協働の手引き・ガイド又は条例などを指す。

当初は、協働をスタートするための最低限の方針や手法などを確認しておき、今後も地域の声を生かしながら再構築できるよう、「しゅくみ2 組織・ネットワーク」による協働の推進過程において、より効果的で実現性の高いルールに地域と行政が育てていくことを期待するものである。

協働のルールを体系的に整理し、「協働の理念や目的、方針を表す総論部分」と「具体的な協働実践を表す各論部分」、そして「理念や方針を実践活動に結びつけるための手法を示す中間部分」に分類した。

以下に提案するルールを基にして、今後速やかに「協働のまちづくり条例」などの形で住民や職員の行動の根拠が整備され、地域や議会、職員の共通理解のもとに町ぐるみの協働が展開されることを願うものである。

1. 総論について

総論部分は、協働の目的や理念、基本方針等、ルールの核となるべきものであり、各まちづくり主体者の行動の根拠として共通認識すべき考え方を示すものであることから、この部分をもとに「協働のまちづくり条例」などの形に整備することが望ましい。（条例については、別途、たたき台とすべく原案を示す。）

なお、他自治体では「自治基本条例」の形式で総括的なまちづくり条例を制定する動きも見られるが、本町の場合、まず、協働を地域に着実に根付かせることを優先し、その実践過程の中で次のステップとして検討すべきものとする。

（1）協働の目的・まちづくりの基本方針 ～何のために協働するのか？～

三芳町が自立した活力ある町としてさらに発展していくためには、より多くの住民がまちづくりの主役として関わり、住民と行政が「パートナー」として信頼関係を築くなかで、住民自治の意識が高まっていくことが必要である。

様々な立場の住民が、まちづくり情報を共有し、様々な場面で、知恵と力を出し合いながら積極的にまちづくりに参画することで、自らが誇れる魅力ある町の創造に努めることを町政の基本とする。

(2) 協働の主体者～誰が協働を実践するのか？～

① 住 民

町内に在住、在勤又は在学する個人

② 団体・機関

町内に活動の拠点を置く次のような組織・集団

- ・地域コミュニティ
- ・NPO法人・農協・生協・商工会・社協等の公益的団体
- ・大学等の教育研究機関
- ・まちづくりやボランティア活動を行う任意の団体又はサークル
- ・その他政治・宗教・営利を目的とせず自発的かつ自立的に公益活動を行う集団

③ 事業者

営利を目的に活動を行い、町内に事務所又は事業所を有する法人又は個人

④ 行 政

役場の庁内各課及び出先機関

(3) 協働関連用語の定義

- ① 住民参加 住民が自らの意志を反映させることを目的として、行政活動及びまちづくり活動に主体的に関わること。
- ② 協 働 住民及び行政が、まちづくりに必要な情報を共有し、それぞれの役割を自覚しながら、対等の立場で協力し合い、補完しあって行動すること。
- ③ 地域コミュニティ 行政連絡区、自治会等町内の一定区域内に居住する住民の基礎的な近隣社会をいう。

(4) まちづくりの基本原則

まちづくりは、住民と行政の協働により行われることを基本し、次の原則に基づいて進められる。

- ①住民参加を基本とし、平等に参加機会が与えられる。
- ②各主体者が、まちづくり情報を共有し役割と責任を分担する。
- ③各主体者が、対等なパートナーとして互いの立場を尊重しあう。

(5) 協働の主体者の権利と役割

①住民の権利と役割・責務

ア. 権 利 町政に参加する権利、町政の情報を知る権利、町政について学ぶ権利

イ. 役割・責務 主体的にまちづくり参加し、協働のまちづくりの推進に努める。
また、地域課題解決の主体者として良好な地域コミュニティの創造に努める。

②団体・機関及び事業者の役割・責務

団体・機関及び事業者は地域社会の構成員として、まちづくりの基本方針を理解し、その知識や技術等を駆使して住民のまちづくり活動への協力を努める。

③行政の役割・責務

- ①住民参加の機会の確保
- ②各主体者が参加しやすい環境づくり
- ③各主体者による主体的なまちづくり活動の促進
- ④行政情報の積極的かつわかりやすい公表
- ⑤地域コミュニティ活動の促進

④議会の役割・責務

住民の意思が町政に適切に反映されるよう、調査及び監視を行う。

2. 協働手法（しかけ）について～中間論～

総論で示した協働の考え方や方針を、具体的な実践に導くためには、手法（まちづくりのしかけ）が必要となる。これらの制度化については、地域実情の変化に対応するため、条例から委任された「規則」や「要綱」等として制定したり、あるいは、住民等に参加を促すための「手引き」や「ガイドブック」などの形でわかりやすく示していくことが望ましい。

（1）基本的な協働手法

総論では、「住民参加」「情報共有」を基本原則に据え、「平等に参加機会」が与えられ、かつ、「互いの立場を尊重」することを掲げていることから、これらを基本とした手法が求められる。

総合振興計画を元に各段階の協働手法を次のとおり示すが、協働の進展に伴い、形骸化することなく、今後も地域の実情に合った手法を、「しくみ2」で提案する「組織・ネットワーク」において考案されることを期待する。

- | | |
|-------------|---|
| ①まちづくり情報の共有 | …出前講座等まちづくり学習制度
まちづくり地域懇談会制度
審議会等会議の公開制度 |
| ②計画段階での住民参加 | …パブリック・コメント制度
まちづくり提案制度
事業の企画委員会又は実行委員会制度
施策・計画案の策定又は推進の住民会議 |
| ③決定段階での住民参加 | …審議会等委員公募制度 |
| ④実施段階での住民参加 | …事業サポーター制度
まちづくり人材登録制度 |
| ⑤評価段階での住民参加 | …住民モニター制度
住民意識調査 |

仕事や家庭の事情、障がいがあったり子育て中など、条件によっては参加したくても参加できないことを充分考慮し、実際に企画会議や事業への参加に限らず、まちづくりに何らかの形で貢献している、あるいは、住民としてつながっているという意識を高揚できるよう、様々な形態で参加メニューを用意することが住民の町への愛着、自治意識を育てるために大切であると考えます。

(2) 既存の組織やネットワークの活用

①地域コミュニティの活用

こうした手法が活きた制度として定着するためには、一方では、個人としての参加を保障しつつも、「地域生活」の視点で特色のあるまちづくりを考える必要から、行政区をはじめとした「地域コミュニティ」の力を活用されたい。地域コミュニティは、特定分野に専門性を持ったNPO等の団体とは性格が違い、近隣社会として総合的に生活課題に向き合っていることから、その人材・ネットワークと協働手法（制度）が結びつけば、協働実践が飛躍的に広がるものと推察できる。

②団体・機関の専門性やネットワーク活用

既述した「地域住民を主体とした協働」の枠組み以外に、協働の主体者として「団体・機関」や「事業者」等が関わる協働についても求められるところである。施策事業によっては、高度で専門的なまちづくり手法が求められるなど、地域住民の参加のみによる企画実施にそぐわないケースも考えられる。NPO法人や大学、商工会や社会福祉協議会などの専門機関・公益的団体への委託や協力依頼、あるいは自発的なまちづくり活動実施など、地域住民を主軸としつつ、そのまちづくり活動を専門的にサポートする体制を構築することが望まれる。

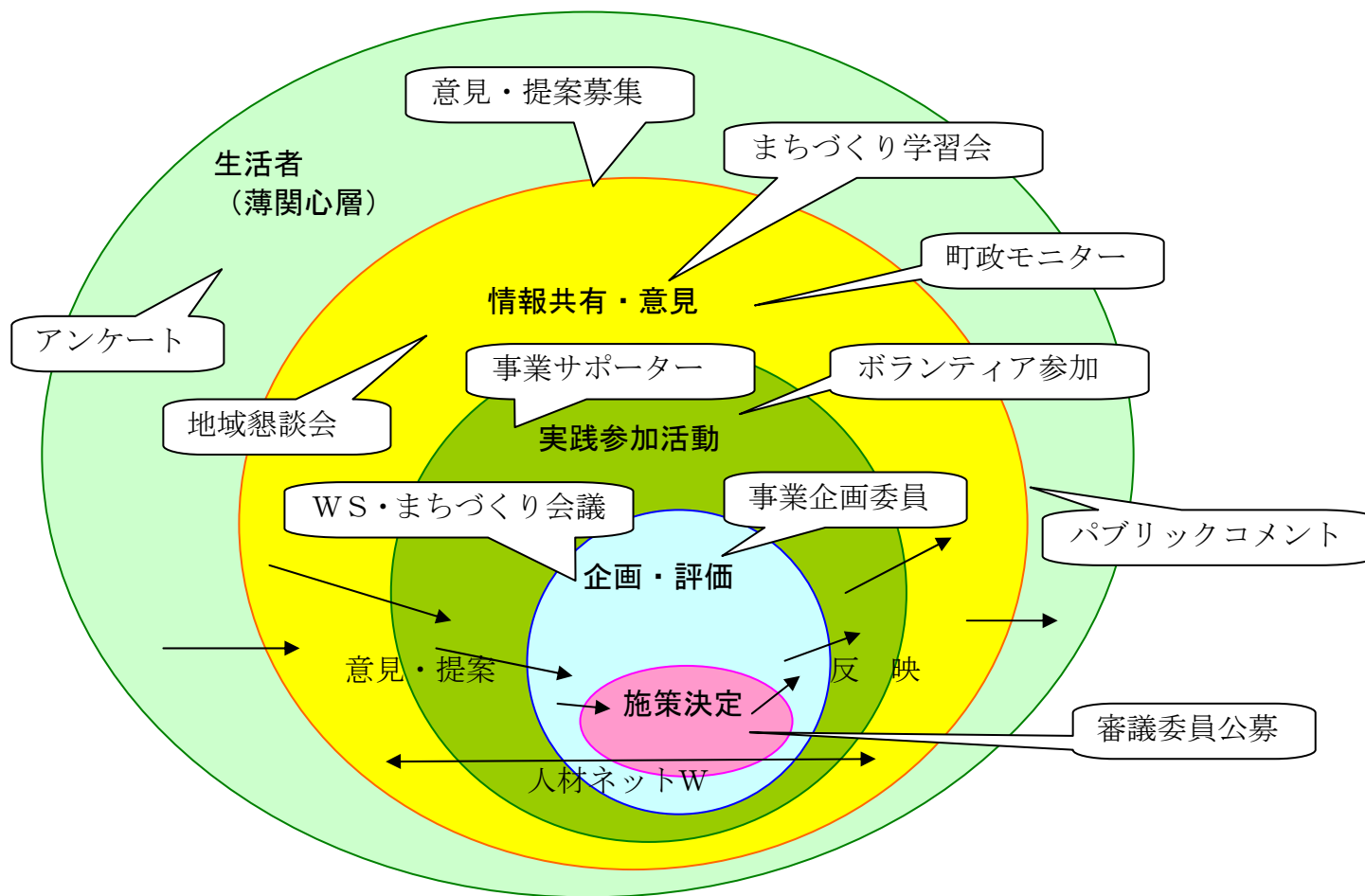
また、地元淑徳大学と「まちづくり協定」等を締結し、学生の実践学習を兼ねて、その若い感性や力をまちづくりに活かすことも有効である。さらに、地域で任意に活動するまちづくり団体やボランティア活動サークルなどの経験やネットワークも大いに期待したい。

③事業者によるまちづくり貢献

事業者については、本来は利益を目的として活動するものの、同じ地域の構成員であり、事業活動の中で蓄積された知識や技術が、まちづくりに活用できるのであれば、地域に還元する活動も求められるところである。地域への無償協力のみならず、特定のまちづくり課題に関する技術開発を、行政との連携により行うことも考えられる。

事業者が地域活動に貢献しやすいムードづくりが必要であり、そうした事業者に対して地域や行政が適切に評価することで、相乗効果として事業活動自体も活性化するようなシステムも望まれる。

住民参加のレベルと参加手法の関連イメージ



3. 各論について～協働事業メニューの選定と実践～

総論や中間論はあくまで、協働が円滑に実践されるための基盤であり、実際の協働事業は多分野・多岐にわたることが想定できる。研究では、すべての行政活動が協働に適しているわけではなく、「行政が専管的に実施すべきもの」「住民等が中心となって行うべきもの」「住民等と行政が協働で行う方が効果があるもの」に分けられるとの見解を得た。

いずれにしても、第4次総合振興計画に掲載された施策事業が出発点であり、協働事業の選定に当たっては、住民参画のもとに選定された重点施策（5つのプロジェクト掲載事業）に留意する必要がある。その上で、総論における「まちづくりの基本方針」や「まちづくりの基本原則」、「各主体の権利・役割・責務」、中間論における「協働手法」や「各主体者との協働」を基本として、事業選定を検討していくことが望ましい。

協働事業メニューの検討に当たっては、しくみ2で提案する組織・ネットワーク「協働のまちづくり委員会（住民が中心の組織）」と「協働のまちづくり推進本部（行政内部の横断的組織）」が核となり、各分野の協働事業の活動計画の策定や進捗管理、評価など、なるべく多くの住民等の意見が反映されるよう工夫しながら進めることが必要である。

なお、当初から欲張って多くの協働事業を選定し実践することは、分野によっては多くの困難が予想され、住民・行政ともに長続きしなくなることも想定されることから、毎年少しずつ協働が広がるように考慮することが望ましい。新規の協働などは、初年度に住民参加キャンペーンを兼ねて「モデル事業」の形で分野別に試行的に計画・実施することも効果的である。

尚、第4次総合振興計画に掲げられた重点施策等を元にとすると、次のような協働事業が例として考えられる。

- | | |
|-------------|-----------------|
| ・公園づくり | ・緑のボランティアネットワーク |
| ・まちのバリアフリー化 | ・地域ぐるみの子育て |
| ・高齢者見守り活動 | ・環境美化活動 |
| ・地域産業活性化 | ・バス交通の改善 |
| ・子ども見守り防犯活動 | ・地域防災活動 |
| | など |

Ⅲ しくみ2「協働の組織・ネットワーク」について

(1) 協働の枠組み（主体者間の関係）

従来のまちづくりにおいても、様々な場面で個別に住民参加やまちづくり協力が行われてきたところである（図1参照）。しかし、必ずしも全てのまちづくり分野で体系的に推進されていなかったため、住民や団体、事業者のパワーが分散されたり、その場限りになってしまいがちだった。

「しくみ1」で提案したような一定のルール（基本方針等）のもとに、最終的な目標を認識しあいながら、効率よく知恵と力を出し合える組織やネットワークがあれば、「協働」のムードが全分野に、また、町全体に行き渡ることが可能になる（図2）。

少なくとも当初は、「地域住民」のまちづくり参加を協働の中心に据え、各種専門団体や機関、事業者等による協働は、地域住民のまちづくりを側面的にサポートしていくスタイルが適当と考えられる。

行政は、そうした協働全体が円滑に展開されるようマネジメントする役割があり、議会は、まちづくり全体における協働活動の位置づけを踏まえ、行政活動の各分野に住民参加がしっかり位置づけられているかを監視する機能があると考えられる。

（図3）

なお、町政運営において、住民の意見を聴く機会を設けることは、決して議会制民主主義を否定するものではなく、補完するものである。もとより、住民参加はボランティアであり、自主的な関わりを前提としているため、興味が沸き参加しやすい分野・活動に偏ることも想定され、町政全般からの総合的な視点が欠落する可能性を秘めている。また、議会としても、住民参加が充実し広く住民の意見が集約されることは、政策を審議し町的意思を決定していく機関として有効な手法であると考えられる。

(2) 協働のまちづくり委員会

協働のまちづくりの中核となる「地域住民のまちづくり参加」には、それを推進する組織が必要となる。協働のまちづくりは、もとより各主体者が自主的主体的に実践すべきものであるが、それらの情報を集約し、体系化した上で、分野や地域な

どに偏りがないう活動を支援したり重点化して推進するなどの役割を担う組織として、地域住民を中心構成員とした「(仮称)協働のまちづくり委員会」(以下「委員会」という。)の設置を提案するものである。(図4)

委員会は、既存のまちづくり活動や協働事業を尊重し、情報交流を行いながら、協働のルールに掲載の「協働のまちづくり方針」に照らして、適切な連携や支援を行うとともに、第4次総合振興計画の重点施策を中心に、委員会自らが各分野で不足していたり、重点化すべき項目を「協働モデル事業」として行政と協働により企画立案し、実施に移すものである。また、実践の中で協働の成果や課題を分析・評価し、当初の「しくみ」に項目を追加・修正しながら、より実効性の高いものに育てていくことも、「しくみ」を形骸化させないために必要である。

図4に示す各分野グループは、当該分野に強い関心を持ち、あるいは、既に活動を実践する住民が集まり、当該行政分野の職員とともに構成されることを想定すると、各グループの主体的な協議や実践を尊重することが、いきいきとした協働成果へつながるものと考えられる。したがって、各グループは下部組織に位置づけるものではなく、主体的にその分野の協働計画を立案し事業運営を行うものである。「運営委員会」は、グループの自由で活発な動きを阻害せず、各グループの情報交流と必要に応じたサポートを中心とし、協働活動全体がバランスよく展開され、又、円滑にまちづくりに貢献しているかなどといった進行管理がその大きな役割といえる。但し、分野グループが協働の基本方針から逸脱した動きになった場合などは、運営委員会として軌道修正を求める必要がある。

運営委員会が円滑に動き、また、その分野調整機能を十分に発揮させ、さらに社会情勢の変化や新たな戦略的動きに対応していくには、分野グループの代表だけでなく、運営の核となり総合的に研究する「企画事務スタッフ」が必要と思われる。スタッフは、住民と行政(企画担当)の双方が担い、常に綿密な連携を確保することが望まれる。

(3) 協働のまちづくり推進本部

行政としても、委員会と連携を図りつつ、協働にかかる各課横断的な調整や組織的な検討を行う「(仮称)協働のまちづくり推進本部」(以下「本部」という。)の設置が望まれる。

本部は、委員会に職員を派遣して各分野の行政情報を提供したり、委員会と連携して協働に適した事業メニューを検討したり、さらに、委員と職員の合同で企画立案される事業を研究会との共催として実施するなど、協働の計画全般について検討する。

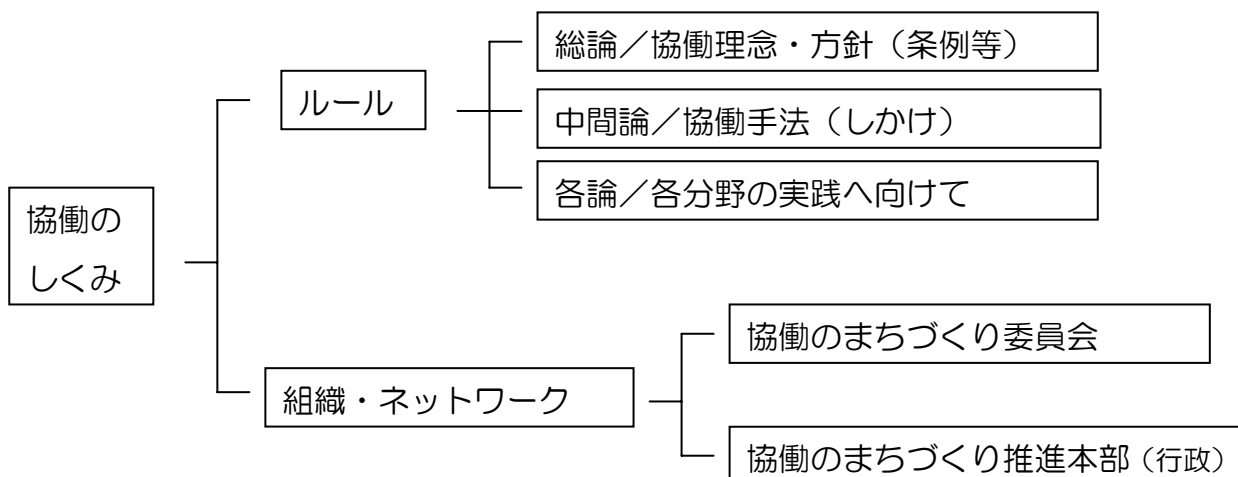
(4) 推進ネットワークと協働実践の関係

しかし、委員会も本部も協働事業の実践が中心的な役割ではなく、本来の実践主体はルールに記載された各主体者（分野ごとの住民や団体や行政部署など）であることから、各主体者が協働によるまちづくりを推進しやすいように計画的な条件整備を行うことが推進組織の基本的な役割と言える。

また、こうした組織・ネットワークが成熟していくためには、日常的にその活動をサポートする拠点がいずれ必要になってくる。当面は、委員会の企画事務スタッフ（行政側のスタッフは企画担当課）がその役割を担うとしても、本研究で提案する「しくみ」が、近い将来、機能的かつ活発に動き始め、協働活動に広がりが見え始めた時点で、例えば官民協働やNPOなどの形態で「協働サポートセンター」のような拠点機能（空間）や相談機能（人）をもった機関を検討することが望ましい。「（仮称）協働のまちづくり委員会」への引継ぎ事項としたい。

IV しくみの全体図について

以上のしくみの全体像を、図で表すと概ね次のとおりとなる。



現在のフレーム

図 1

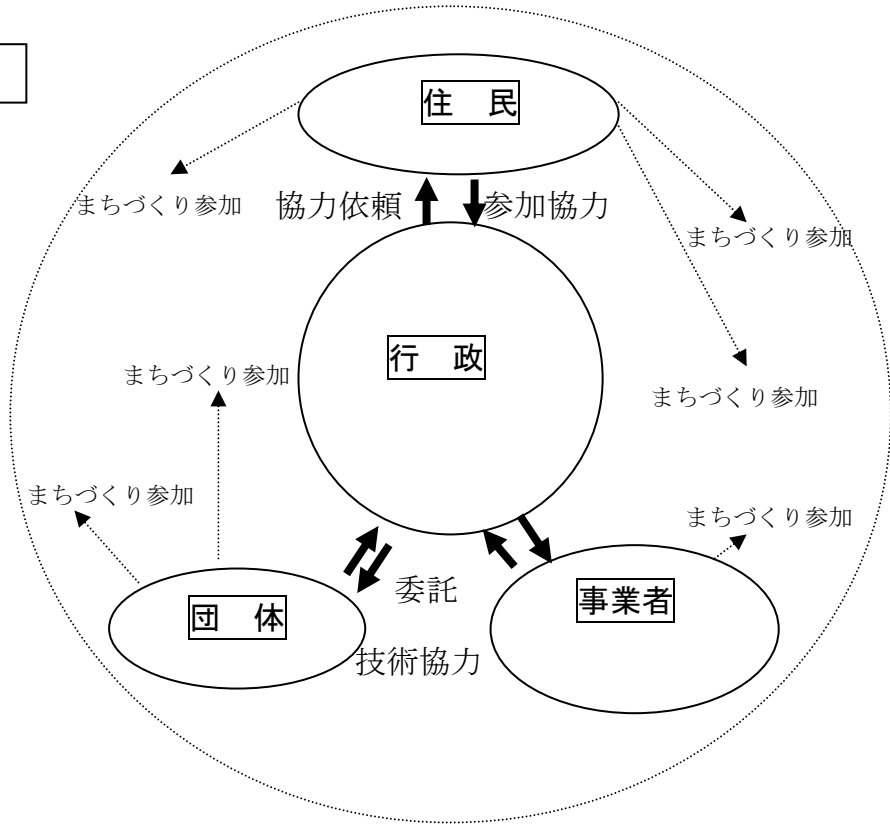


図 2

協働のフレーム

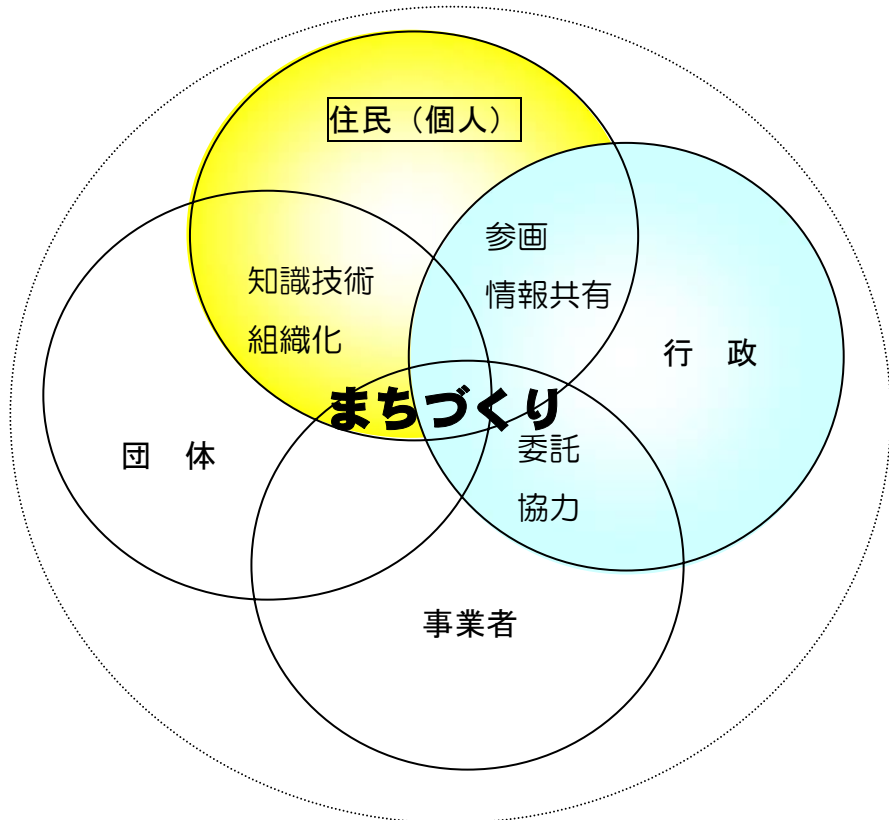


図 3

<住民と団体・企業等協働のかかわりイメージ>

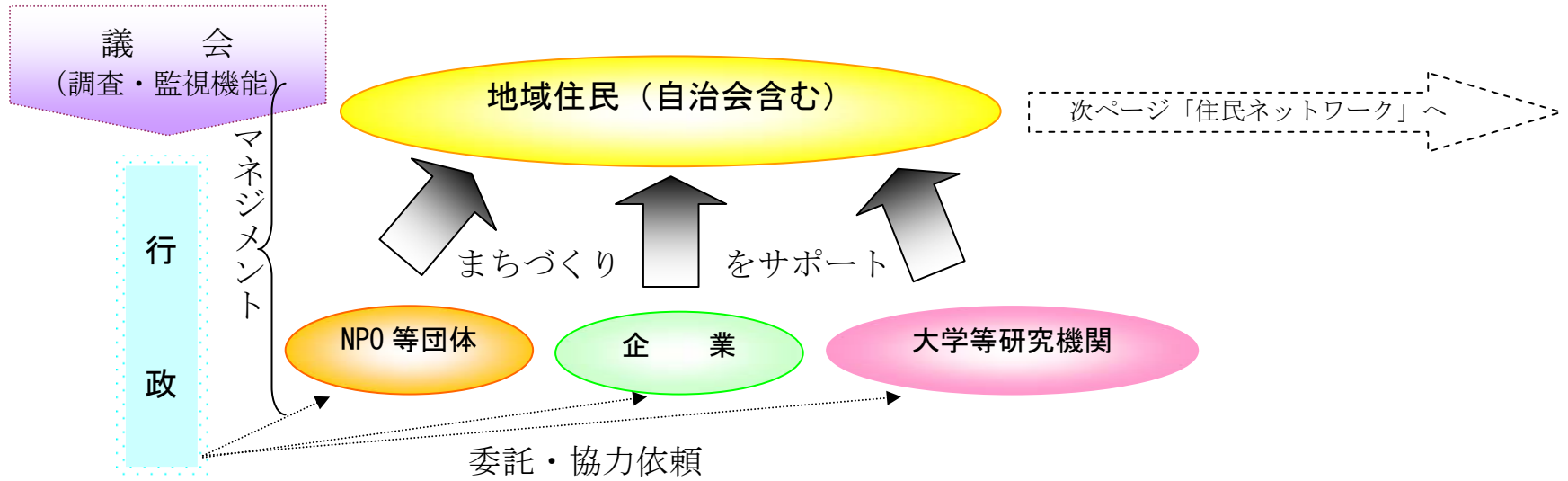
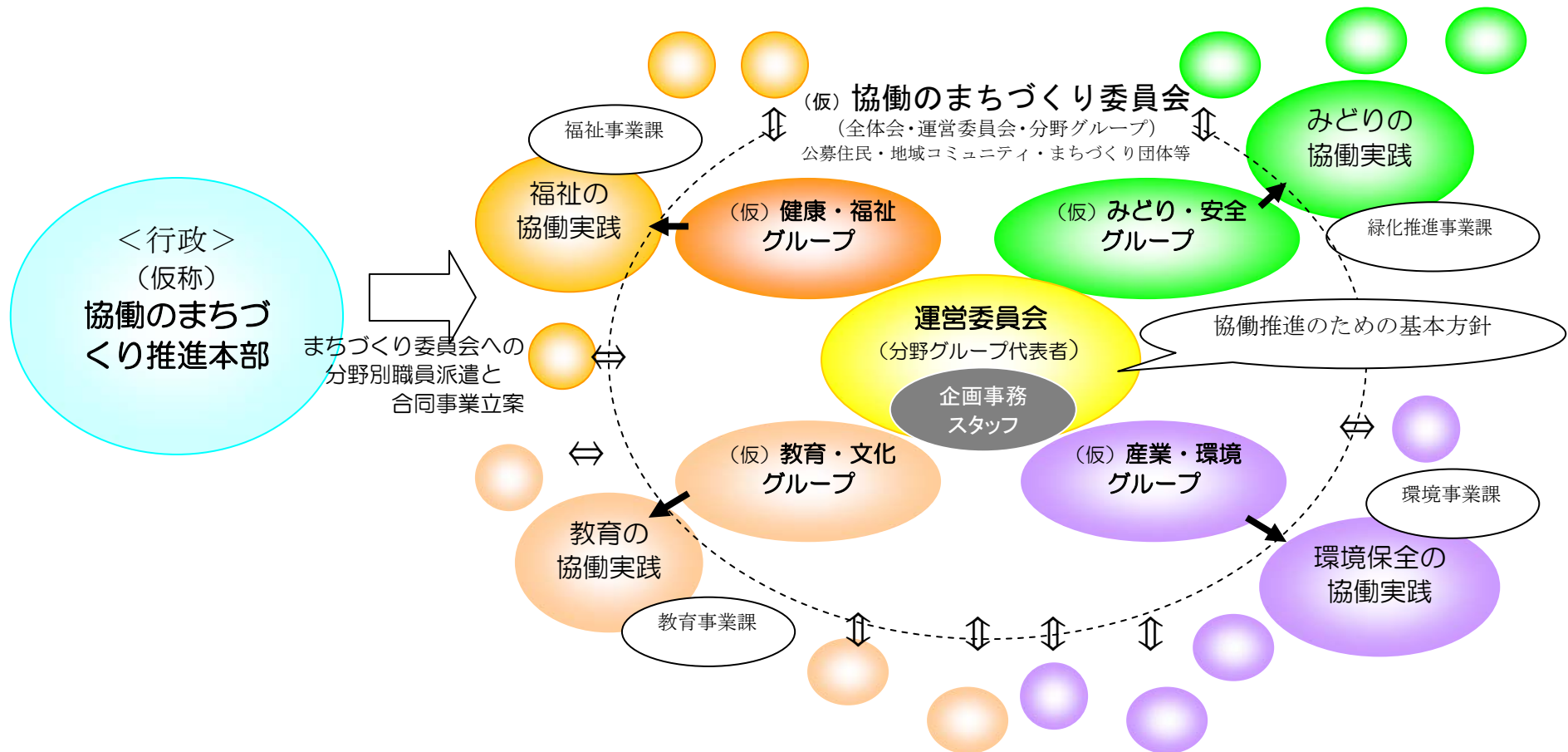


図 4

<協働の住民ネットワーク体制のイメージ>



分野別協働メニュー整備と重点モデル事業実施へ→

既存の主体的まちづくり活動との連携・情報交流⇔