

四国中央市協働によるまちづくり基本指針

1. はじめに

住みよいまちの実現は、四国中央市に住む人なら誰もが願っていることです。

しかし、現在の社会は少子高齢化を迎え、更に国の経済そのものの成長力が低下する中で、行政には住みよいまちの実現に向けてこれまで以上の効率的で効果的な行財政運営が求められるとともに、その一方で地域における課題は益々多様化している状況です。そのような中で、これまでの社会背景を前提とした、公平で均一的なサービスを提供する行政運営だけでは、市民生活の多岐にわたるニーズにきめ細やかに対応していくことに限界が生じています。

そこで、市民の様々なニーズに対応していくためには、サービスを提供される側である市民の皆さんも一緒になってサービスの担い手となり、課題解決等に向けてともに協力し合うことで、より質の高いサービスの提供が実現できると考えています。住みよいまちの実現に向けて、市民の皆さんが主体的に関わることで、四国中央市に住む人すべての満足度を高めることにつながると考えられます。

この指針は、市民（自治会・ボランティア団体・NPO法人などの市民公益活動団体及び事業者等）と行政が協働して地域課題等を解決していくにあたって、協働の考え方や進め方などの理解を深め、共通の認識をもって協働を進めていくために策定したものです。この指針をもって、協働による住みよいまちを目指しましょう。

2. 四国中央市における協働の基本的な考え方

(1) 協働とは

市民が主役の市民自治を確立するための方法が「協働」です。協働の考え方については、平成19年7月から施行している四国中央市自治基本条例において、

協働とは

「互いに尊重し、補完し合いながら、同じ目的のために協力して活動すること」
と定義しています。

四国中央市自治基本条例 抜粋

(目的)

第1条 この条例は、市民が主役の市民自治の確立を基本理念として、市民、議会及び市の責務等を明らかにし、自治の基本的事項を定め、協働によるまちづくりを実現することを目的とします。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。

(4) 協働 市民、議会及び市が互いに尊重し、補完し合いながら、同じ目的のために協力して活動することをいいます。

自治基本条例は、市民による自治基本条例検討委員会によって協議を重ね、制定されました。四国中央市の最高規範となる条例であり、四国中央市のまちづくりを行うにあたって基本となるべき条例です。条例第1条において、「市民が主役の市民自治の確立を基本理念として、市民、議会及び市の責務等を明らかにし、自治の基本的事項を定め、協働によるまちづくりを実現すること」を目的としていると記されていることは、四国中央市にとって「協働」が必要不可欠な取り組みであることの表れです。

ただし、ここで注意しなければならないことは、「協働」は私たちの地域や社会の課題等を解決するための手段であり、住みよいまちを実現するための一つの方法であるということです。単に市民と行政が「一緒にやる！」ことだけが目的とならないようにしなければなりません。また、協働に取り組んだ関係者だけが満足するのではなく、協働による成果を正しく評価してこそ取り組んだ意味があるのです。

四国中央市自治基本条例 抜粋

(まちづくりの目標)

第4条 市民、議会及び市は、次に掲げるまちづくりに努めます。

- (1) 互いに尊重しまちづくりに参画できるまち
- (2) まちの文化に誇りを持ち活力あふれるまち
- (3) 互いに助け合い安心して暮らせるまち
- (4) 自然を大切にし環境の保全及び創造に取り組むまち
- (5) 将来のまちづくりを担う人材育成に取り組むまち

(2) どうして協働が必要なのか

① 市民が主役のまちづくり

まちづくりの主役は市民の皆さんです。自らの地域課題等を解決しようという意欲をもった市民と行政が協働することは、市民が主役のまちづくりへとつながるからです。

② 個性豊かなまちづくり

四国中央市では、それぞれの地域の実情にあった個性豊かなまちづくりに取り組んでいます。個性豊かなまちづくりを実現するためには、地域で生活し、地域の問題が何かを知っている市民の皆さんと一緒に地域課題等の解決に取り組まなければならないと考えているためです。

③ 多様化する市民ニーズに沿った事業展開

近年、市民ニーズは多様化し、要望は多岐にわたっています。多様化する要望に応えるためには、公平性と平等を大切にする行政には限界があります。そのような中で、多くの市民活動団体や自治会等は、地域に根ざした活動を行うとともに、斬新なアイデアを持っています。こうした市民活動団体や自治会等と協働事業を行うことは、市民の皆さんの要望に沿った事業を行うことができると考えているためです。

(3) 協働のパートナー

すべての市民を行政との協働のパートナーとし、対等な立場で、共通の目的や目標を持って、互いの立場の違いと役割や責任を理解した上で、互いの特性や長所を生かして協力連携する関係を築きます。

ただし、宗教活動、政治活動、法令または公助良俗に反する活動、個人に関わる活動、その他公益を害するおそれのある活動を行う団体はパートナーとすることはできません。

【主な例】自治会、ボランティア団体、NPO法人、事業者等

四国中央市自治基本条例 抜粋

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。

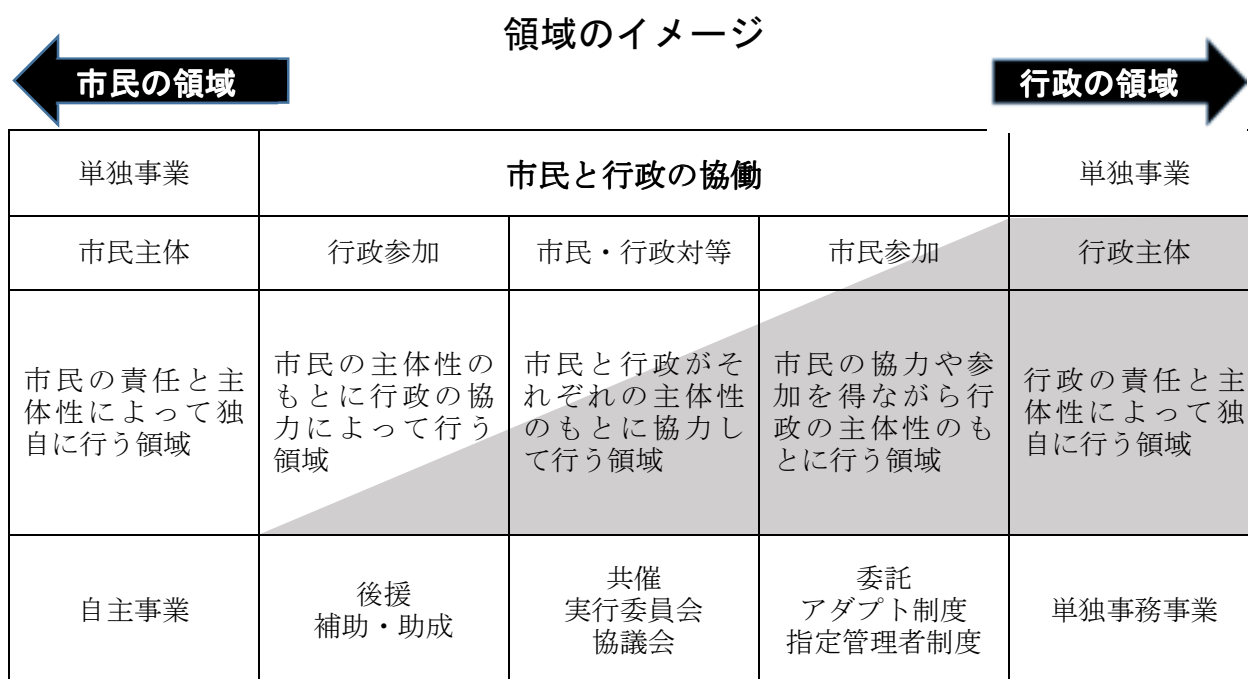
(1) 市民 市内に住み、働き、又は学ぶ者及び市内で事業を営み、又は活動するものをいいます。

【解説】

このまちで働く者、学ぶ者、事業を営むもの、活動するものの個人や団体を問わず、このまちに集うこれらの人たちは、まちを構成する一員として欠かすことができないことから、地方自治法第10条に規定する住民に限らず、市内に住所を有しなくても、このまちで活動するこれらの人も含めて幅広く市民としています。

(4) 協働の領域

市民と行政は、ともに社会性、公益性の高い活動を行うものであるため、活動領域が重なり合うことがあります。このことを十分に理解し、お互いの特性を生かした協働を進めることが重要です。協働の組み合わせとして、「市民と市民」、「市民と行政」、「行政と行政」がありますが、この中で立場や性質が異なる「市民と行政の協働」については一定のルールを設けておくことがスムーズな取り組みにつながります。領域のイメージは下記のとおりですが、領域は時代によって変化するものであり、社会の変化や市民のニーズに合わせて柔軟に対応していくことが必要です。



3. 協働のルールとマナー

実際に協働を進めていくにあたって、市民と行政がお互いに共通する目的の実現や地域課題等の解決のために、各々の資源や特性を活かして、役割と責任を分担しながら、共に協力しあっていくためには、具体的なルールとマナーを共有しておく必要があります。

こうした市民と行政が協働するときの姿勢や留意点を共通のルールとマナーとして示すと、以下の9項目となります。今後は、これらに基づいて協働に取り組み、その状況を常にチェックしながら、協働を進めていくことが大切です。

<協働のルール>

(1) 同じ課題と目的に向かって【目的共有】

協働を行うときには、市民と行政が何のために協働を行うのかという「目的」と、いつまでにどれだけの成果をあげればいいのかという「目標」を共有することが必要です。その協働による課題の解決が、不特定多数の第三者の利益にも大きな影響をもたらすこととなるので、協働の目的が何であるかをお互いが理解し、その認識が同じであることを確認しておくことが重要です。

(2) お互いに責任を持つ【役割分担】

協働を行うときには、市民と行政のどちらか一方が主体的に取り組むものではなく、それぞれの組織の特性にあわせて自らの得意とする部分を担うなど、「市民だからできること」、「行政だからできること」などを明確に分担し、あらかじめ合意形成を図ることが重要です。また、責任の所在や範囲を明確にしておくことも大切です。

(3) 開かれた活動を意識して【情報公開】

協働の関係は、情報公開されることにより、様々な人がその取り組みに関心を持つことで、協力者や参加者の拡大につながります。

公平性及び透明性を確保し、説明責任を果たしましょう。

(4) 振り返りを忘れずに【評価の実施】

協働事業の実施後、これまでの活動を次の活動に活かしていくためには、実施した協働事業の「導入」から「過程」、そして「成果」に至るまでを、協働の観点からお互いが分析し改善していくことが重要です。

長年、同じ事業を実施していると、課題の解決等という本来の目的が見失われ、継続すること自体が目的となってしまう場合があります。こうした状況にならないように、継続性が求められるような長期間にわたる協働の取り組みを実施する場合には、協働の関係性や取り組みの内容、あるいは取り組み方に対して定期的に評価を行い、見直しや改善を行う機会を設ける必要があります。時には事業の中止や終了という選択が必要なことも理解しておきましょう。

(5) 結果だけでなく過程も大切に【プロセスの共有】

協働を行うには、その取り組みの企画立案、実施、評価の各段階において、協働に関わる市民と行政が話をする機会を多く設け、協働事業のプロセスを段階ごとにしつかりと共有することが大切です。

(6) 始まりだけでなく終わり方も大事【時限性の確保】

協働に関わる市民と行政が、相互に過度な依存関係に陥らないようあらかじめ実施期間を定めたり、定期的な振り返りの機会を設けたりするなどして、関係や取り組み内容についての時限を設定することが大切です。また、期間等をあらかじめ設定することにより、それぞれがその取り組みに対して緊張感を持つことが必要です。

<協働のマナー>

(7) どちらも主役【対等性の確保】

協働を行うには、市民と行政が対等な関係であることが重要です。上下ではなく横の関係であることをお互いに認識し、対等なパートナーとして意識していくことが必要です。

(8) 互いの違いを認め合う【相互理解】

協働で取り組む市民と行政がそれぞれの組織の特性や立場を理解しあうことが大切です。十分なコミュニケーションを確保し、お互いに理解を深め、高め合い、尊重し、信頼関係を築くことが重要です。

(9) 自分で歩く【自立】

お互いが持っている特性を十分に活かすためには、お互いの自主性を尊重し、それぞれがしっかりとした活動を行う必要があります。

お互いが常に自立した存在として、どちらかに依存することのない関係を築くことが大切です。

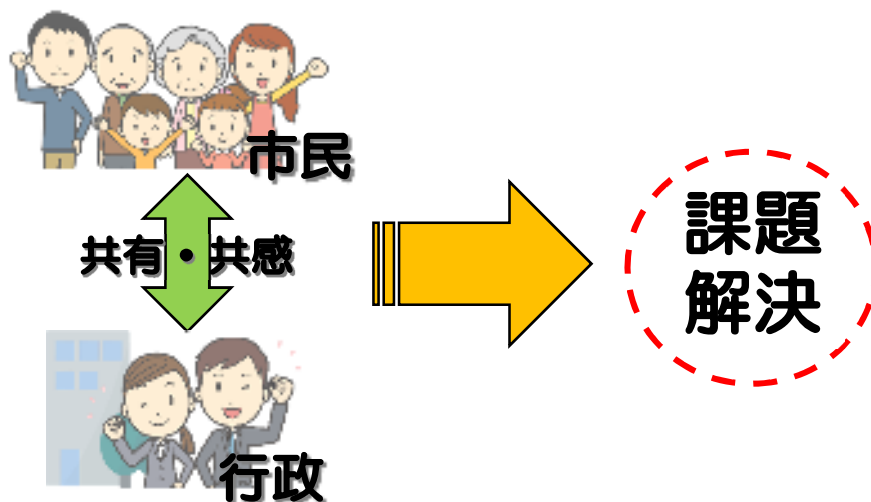
4. 協働を円滑に進めるために

「協働」とひと口に言っても、そのあり方は多彩かつ多様で、ある決まった一つの型にはめて説明できるものではありません。協働の取り組みをより良いものにして成果を挙げるためには、その事業がどのような経緯で、どのような方向を目指しながら、どのような形態で進めるのがよいか、それを取り組みの主体同士で考えていく必要があります。ここでは、そのヒントとなるよう、協働の始まり方と協働の形態に分け、それぞれその基本的なかたちをいくつか紹介します。

(1) 協働の始まり方

① スタート時協力型

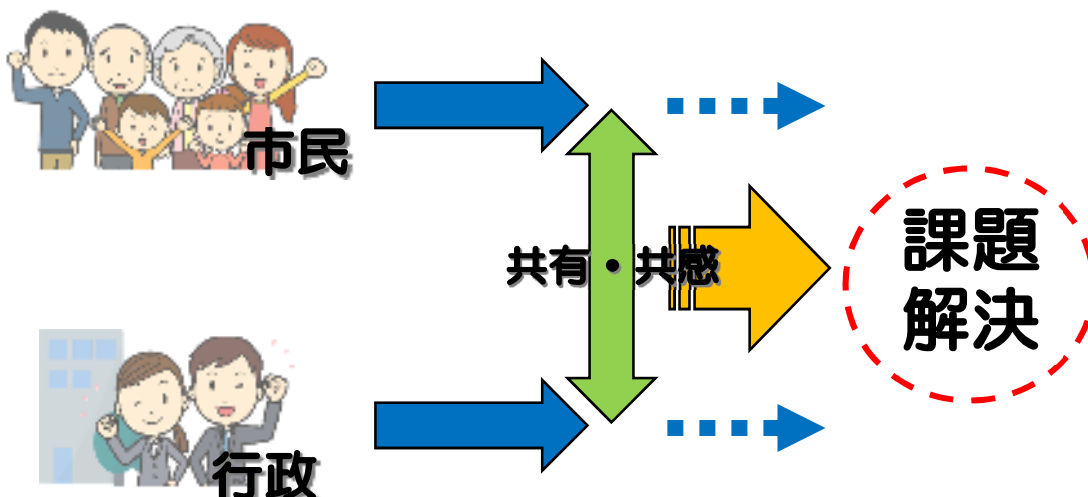
取り組みを始める前に、目的や考え方、進め方についてお互いに共有した上でスタートするかたちです。



② 相互単独型

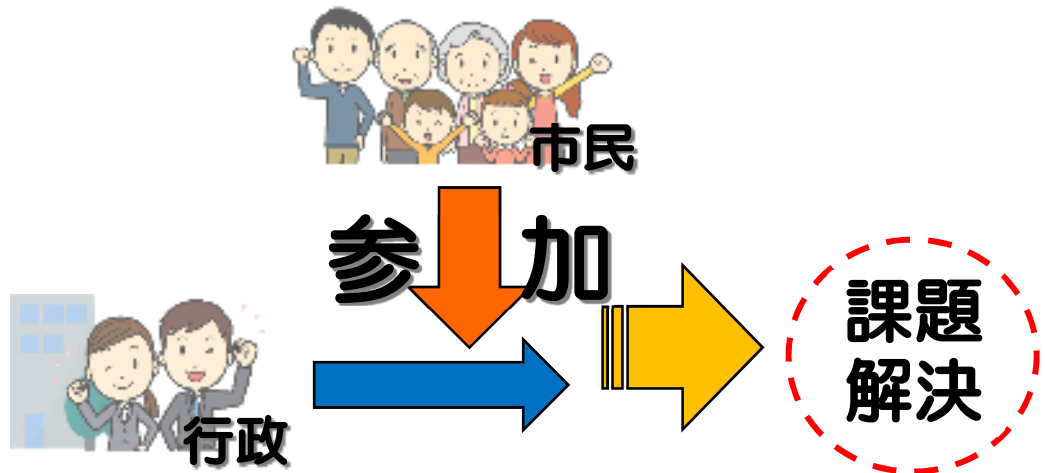
それぞれが単独で始めた取り組み（活動）がすでにあり、その目的や考え方、進め方を共有して進めていくかたちです。

すべてを共有せずにお互いに単独の部分が残る場合や、協働終了後はそれぞれが単独で継続する場合があります。



③ 市民参加型（行政主導）

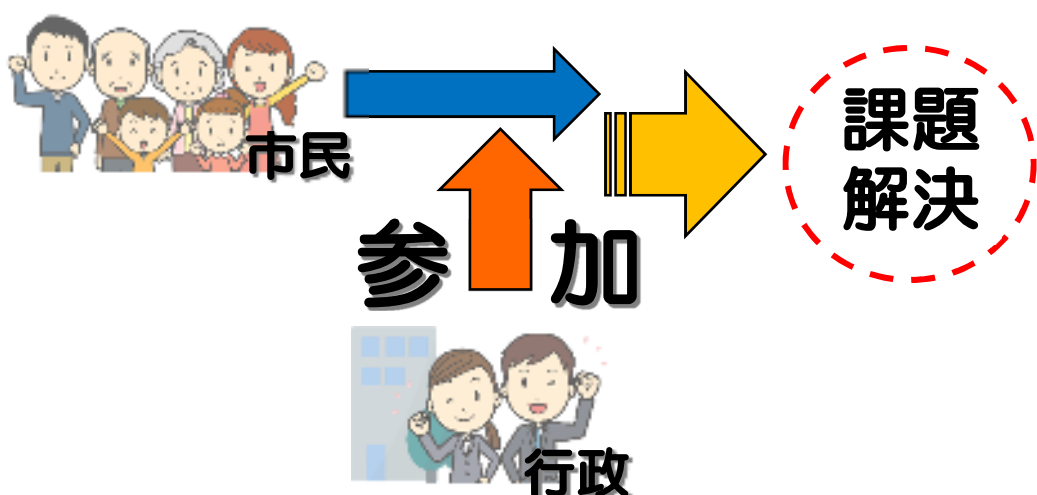
行政が取り組みの概要を決めて、市民に参加や協力を呼びかけるかたちです。行政が持っている様々なノウハウや人材を活かすことができるとともに、市民の参加による市民目線での取り組みやチェックを行うことができる方法です。



④ 行政参加型（市民主導）

市民活動団体などが既に取り組んでいる事業や活動に対して、行政が参加したり協力したりするかたちです。

行政だけでは考えられない、また取り組むことができない市民の柔軟な発想による事業や活動に対して、補助や後援等により行政が参加や協力する方法です。



(2) 協働の形態

どの形態をとればより適切に取り組むことができるのか、またより高い成果を出すことができるのかという視点に立って選択することが基本ですが、その際には協働の目的や協働の過程における効果も視野に入れて考えることが大切です。

1	形態	委託
	概要	委託とは、通常の業務委託契約よりも協働の意図を強く持ったもので、市民の発想や特性を活かせるようなかたちで行政側から業務を依頼する方法です。
	効果	市民の有する専門的知識や経験が活かされ、多様なサービスの提供や、先駆的な取り組みが期待できます。
	留意点	<p>通常の業務委託は、行政が事業目的や方法を仕様書にし、受託者はその内容どおりに誠実に行うことが求められますが、ここで言う委託は、受託者の提案・企画を仕様内容に取り入れ、受託者が主体的に取り組むところが特徴です。その際、業務委託として事業の丸投げにならないように進めたり、また協働としての効果が発揮されるように協働の原則に基づいた内容にしたりする配慮が必要です。</p> <p>受託した市民はその事業を行うときに生じる責任を負い、その事業を選択した社会的責任は行政が負うこととなります。</p>

2	形態	共催
	概要	共催とは、事業の企画または運営に参加しながら、それぞれが主催者としての責任を負担し、お互いに協力しながら一つの事業を行う方法です。
	効果	お互いの知識、経験、能力や人的ネットワーク、資源を持ち寄ることで、単独で実施するよりも大きな効果が期待できます。
	留意点	<p>事業の検討段階から、市民と行政が協力して事業目的を明確化することと、情報の共有化を図ることが大切です。</p> <p>お互いに責任を負い合う形態であるため、特に役割分担や経費負担、リスクが生じたときの対応、明確化した同一の目標を持っているかなどを十分に確認し合いながら進めることが大切です。</p>

3	形態	後援
	概要	後援とは、市民が実施する公共的な事業や取り組みについて、行政がその事業の趣旨に賛同し、その開催を援助する目的で市の名義使用を認める方法です。
	効果	行政の名義を使用することで、その取り組みの社会的信頼性が増し、周囲の理解や関心の向上が期待できます。
	留意点	行政は、一定の基準に基づいて、その活動状況について十分に把握する必要があります。承認する要件としては公共性が高く、営利目的でない事業であることが重要視されます。またその選定のあり方には、公平性や透明性に関して配慮が必要です。

4	形態	実行委員会、協議会
	概要	実行委員会や協議会とは、イベントなどを実施する場合に、市民や行政など、その実施の責任を担う人々が集まって組織され、そこが主催者となり、社会的責任を共有したかたちで事業を行う方法です。
	効果	<p>様々な組織がメンバーとなるため、対等な関係を作りやすくなります。また、お互いの知識、経験、能力や人的ネットワーク、資源を持ち寄ることができ、単独で実施するよりも大きな効果が期待できます。</p> <p>企画段階から市民と行政の相互理解が深まり、お互いの信頼関係を築くことが期待できます。</p>
	留意点	<p>事業目的の明確化と情報を共有し、事業の企画・検討段階から十分に話し合うことが大切です。</p> <p>複数の主体が関わることで、責任の所在が不明瞭になり、どこか一箇所に依存した状態になりがちであるため、事前に相互の役割分担などを明確にしておくことが大切です。また、活動が長期化すると組織によって参加するメンバーが変わることもあり、それが運営状況に影響を及ぼしたり活動そのものが停滞したりする場合もあるため、定期的な見直しなど振り返りの機会を持つことが大切です。</p>

5	形態	補助・助成
	概要	補助とは、市民の実施する公共的な事業について、行政と課題や目的を共有した上で、行政が金銭などを市民に交付・提供する方法です。
	効果	円滑な事業展開や公益性の実現が期待できます。
	留意点	<p>補助金の支出には事業ごとのルールがあり、行政の財政状況により、補助額に影響が出る場合があります。</p> <p>行政は事業報告や成果物の提出などによって適正に事業が実施されているか検証することが大切です。</p> <p>行政はその事業が公共的・社会的課題の解決を目指している事業で、かつ、公益上必要であるかを明確に判断することが大切です。</p> <p>事業を実施する上での責任や成果は、市民が有しますが、成果は行政と共有する場合があります。</p> <p>また、ここでいう補助は、あくまでも地域や社会の課題解決が目的であり、単なる団体支援ではなく、事業に対する支援であることを双方が認識しておく必要があります。</p>

6	形態	アダプト制度
	概要	アダプト制度とは、市民と行政が協議し合意の上で公共施設などの清掃・美化活動を行い、行政がその活動に伴う物品の支給などを行う方法です。
	効果	<p>「地域のことは地域が行う」という自治意識が高まり、周囲の市民への波及効果が期待できます。</p> <p>活動を通して地域コミュニティが活性化し、地域住民同士の交流が期待できます。</p> <p>市民が主体で管理を行うことにより、地域の特性にあった管理や公共施設の有効活用が期待できます。</p>
	留意点	多くの地域住民が関心を持ち、主体的に関わっていくことが大切です。また、地域住民が気軽に参加できるような事業展開と働きかけも大切です。

7	形態	指定管理者制度
	概要	指定管理者制度とは、多様化する市民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため、公共施設の管理運営に民間の能力を活用し、市民サービスの向上と管理運営の効率化などを図ることを目的として、民間事業者などにその管理運営を委ねる方法です。
	効果	管理運営の効率性の向上、経費の節減、質の高いきめ細かな市民サービスが提供されることが期待できます。 市民目線に立った管理運営やサービスの提供が期待できます。
	留意点	指定管理者制度の導入にあたっては、公募による手続きが基本となります。 管理運営を委ねる相手には、施設の利用者が満足できる事業が展開されるか、管理コストが適切か、より充実した管理運営ができるかどうかを分析した上で決定されます。 指定管理者となる者は、施設の管理運営と市民サービスを両立させるため、綿密な計画と経営能力を有することが必要です。

5. 今後の方向性

これから、「協働による住みよいまち」を目指して協働を推進していくため、市民と行政は次の5つのポイントを念頭に置きながら、取り組んでいく必要があります。

(1) 市民の自治意識の高揚

協働には、自らの暮らしの課題について、自ら取り組むという姿勢を持つ「自立した市民」の存在が不可欠です。

「自分でできることは自分で解決する」、「地域でできることは地域で解決する」などの自助・互助・共助の意識を持ち、市民自らがまちづくりに何ができるかを考え、みんなで解決する意識を市民間で共有していくことが重要です。

(2) 様々な人材の発掘と育成

協働を進めるためには、様々な人材を確保することが大変重要なことです。協働に関わる人材は、高度な知識や技術を蓄えた人はもちろんのことですが、そこに住む大人から子どもまでのすべての市民が貴重な人材となります。

市民が持つ高度な知識や技術をはじめ、生活の智慧、郷土愛など市民一人ひとりの力が活かされるような協働の環境整備が求められています。

誰もが協働の担い手となれるように人材の発掘と育成にかかる支援とサポートが必要です。

(3) 行政職員の意識改革

協働を推進し、「市民が主役の市民自治の確立」を実現させるためには、行政職員一人ひとりが、「公共」や「公益」を担うのは行政だけではなく市民との協働の上に成り立つという意識を持つことが重要です。

また、協働事業を組み立て推進していくためには、行政内部の様々な部署が関わり、縦割り組織ではなく、横断的に連携して機能する組織が求められます。

(4) 協働を実行するための制度づくり

協働を進めていくには、意識改革や啓発だけではなく、実際に協働を目に見えるかたちにしていくことが重要です。

具体的な制度や事業を構築することにより、協働の実現が図られるとともに、それを実感することで市民や行政職員の意識も必然と高まり、市民のまちづくりに関わっていく機会が増えていきます。

(5) 中間支援機能の強化

協働を進めていくには、協働のまちづくりに結び付く市民活動の活性化が不可欠です。

そのためには、市民活動の核となる場所を充実させ、市民活動や協働に関する情報の集約化や市民活動をあらゆる面から支え、サポートしていく環境が必要です。

特に、四国中央市ボランティア市民活動センターでは、市民活動に関する相談窓口や情報提供・発信の拠点となるほか、参加者の拡大や協働を推進するための啓発活動、人材育成、市民相互のネットワークやコーディネート、行政とのパイプ役など、市民活動をサポートし協働を推進するための機能強化が求められています。