

かゆいところに手が届く！

— 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

市民協働について

～ 地域力の結集がもたらすもの ～

調査部研究員 石 田 一 博

皆さんは「協働」と聞いて、どのようなことを思い浮かべるでしょうか？

すっかり行政のキーワードとして定着した感のある協働という言葉ですが、何となくイメージすることはできても、それほど詳しくは分らないという方や、業務上は直接関係しないけれども、気になっていたという方も少なくないのではないのでしょうか？

多摩・島しょ地域の多くの市町村では、行政や地域に関わる人々などが互いに協力し合って、地域の暮らしのニーズなどに対応する市民協働の取組が盛んに行われています。

今後も多くの市町村の様々な行政分野において、協働の考え方を取り入れた施策が展開され、あわせて現場では、より良い協働に向けた模索が続いていくものと考えられます。

そこで今回は、市民協働への理解が深められるよう、多摩・島しょ地域の市町村における協働の取組の現状や課題、効果などについてのアンケート調査結果や事例をもとに、幅広く概要を紹介します。

そして、協働が行政サービスの補完にとどまらず、広く地域住民や地域社会にかけがえのない効用をもたらす得ること、“地域力の結集”とも言える協働ならではの価値についても考察します。

1. 市民協働の背景とその必要性

少子高齢化や人口減少、市民の生活様式・価値観の多様化などにより、地域社会を取り巻く環境は大きく変化し、行政サービスに関するニーズもますます多様化・複雑化しています。

これに伴い、従来の行政主導による一方的で公平・画一的なサービスでは市民ニーズに十分に答えることができなくなってきました。

このような中、自治会、ボランティア団体、NPO法人、企業などが、新たな公共の担い手として、各主体間や自治体との協働により、各々が有する能力、ノウハウ、資源を発揮して、公共サービスの提供や地域の課題解決などに取り

組む非営利な活動が積極的に行われています。

そして、これらの協働の取組は、これまで行政のみでは対応しきれなかったニーズに応え、より市民に近い立場からきめ細やかで柔軟な対応が可能なものとして、福祉・子育て・防災など多岐にわたる分野で成果を上げています。

さらに協働は、地域での多様な市民参加の機会を創出し、人と人とのつながりを育み、豊かな地域社会へと発展をもたらす大きな可能性をも秘めています。

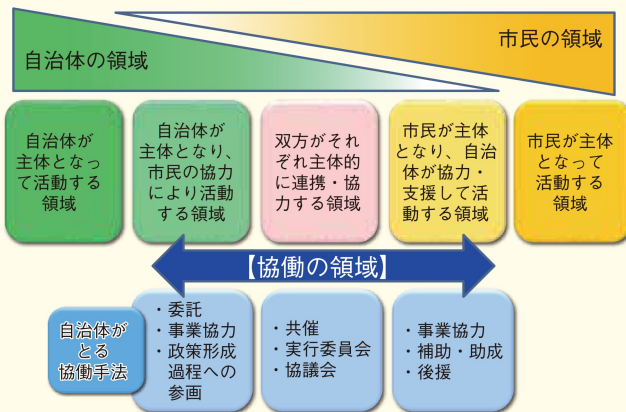
人々が主体的に支え合う協働は、今や地域のまちづくりに欠かせないものとなっています。

「協働」とは？ 「互いの立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け、サービスを提供するなどの協力関係」などと定義されます。

なお、多くの自治体においても、概ね同様の定義で条例や行政計画などで定められています。いわゆる「市民協働」も市民主体のものとして協働の中に含まれます。

市民協働における自治体と市民の関係性及び活動の視点

【図1】協働の領域と手法 ～自治体と市民の関係性～



【図2】協働を進める上での心構え【6つの視点】

- ①協働は、「手段」であって、「目的」ではない。**【手段の視点】**
- ②協働は、「対等な立場で進める」のであって、「下請け業務」としてはならない。**【対等・相互自立の視点】**
- ③協働は、目的やお互いの役割を明確にして、お互いが事業に対して責任をもっていなければならない。**【目的共有の視点】**
- ④協働は、お互いの立場や特性を理解しなければならない。**【相互理解の視点】**
- ⑤協働は、質や効果を高めるため、取組内容を客観的に評価・検証しなければならない。**【評価・検証の視点】**
- ⑥協働は、透明性を高め、信頼関係を築くため、情報を積極的に公開しなければならない。**【情報公開の視点】**

市民協働における自治体と市民との関係性に着目し、それぞれが担う領域を整理したものが「協働の領域と手法」【図1】です。協働の領域は、「自治体が主体となり、市民の協力により活動する領域」、「双方がそれぞれ主体的に連携・協力する領域」、「市民が主体となり、自治体が協力・支援して活動する領域」の大きく3つに分けることができます。また、協働手法は、それぞれの領域に応じて、委託、事業協力、共催、補助など様々な形態が挙げられます。

「協働を進める上での心構え」【図2】としては、「協働は手段であって目的ではない(手段の視点)」、「協働は対等な立場で進めるのであって“下請け業務”となってしまう(対等・相互自立の視点)」を始め、目的共有、相互理解、評価・検証、情報公開の視点が挙げられます。

【参考文献：「市民活動団体等との協働のススメ～協働のまちづくりの成功の秘訣～」(自治調査会発行)】

2. 多摩・島しょ地域の市民協働の現状と課題

多摩・島しょ地域39市町村に対するアンケート調査結果(平成26年4月1日調査基準日)から、協働の現状や課題を見ていきます。

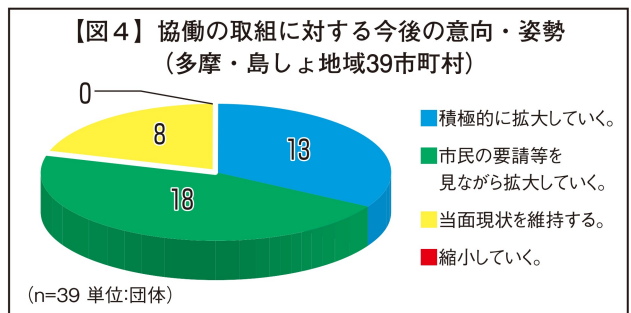
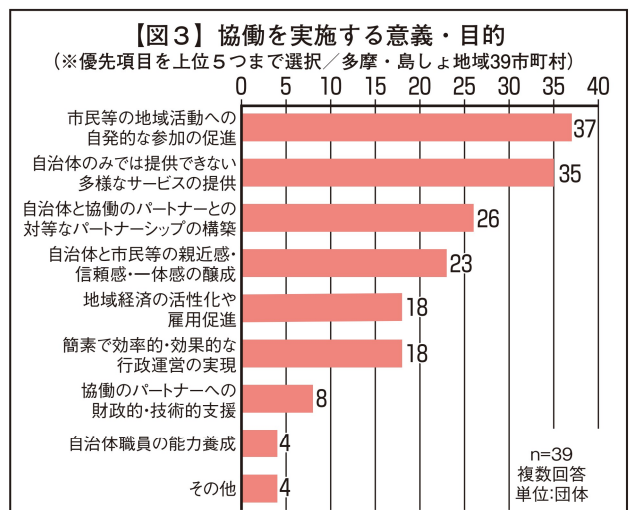
①市民協働を実施する意義・目的

協働の意義・目的【図3】については、ほとんどの団体で「市民等の地域活動への自発的な参加の促進」や「自治体のみでは提供できない多様なサービスの提供」を挙げており、次いで「自治体と協働のパートナーとの対等なパートナーシップの構築」となっています。まさに協働の理念などからも直接性をもって導かれる意義・目的と言えます。それ以外にも、自治体と市民等との親近感・信頼感の醸成、効率的・効果的な行政運営の実現、地域経済の活性化などが多くの団体で意識されています。

②市民協働の取組に対する今後の意向・姿勢

協働の取組に対する今後の意向・姿勢【図4】としては、「市民の要請等の状況を見ながら拡大していく」が18団体と最も多く、次いで「積極的に拡大していく」が13団体であり、一方「縮小していく」は皆無です。全体として取組拡大

の意向を示したものが約8割(31団体)あり、協働が発展の可能性のある施策領域として重視されていることがうかがえます。



③市民協働のパートナー

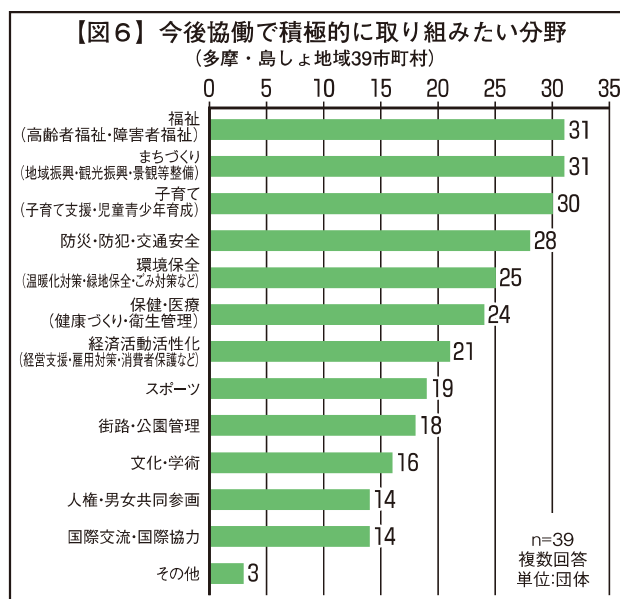
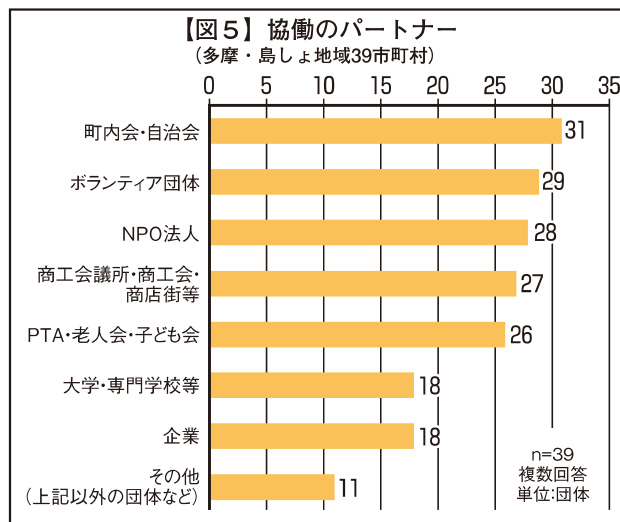
協働のパートナー【図5】については、「町内会・自治会」といった地縁型活動団体や、「ボランティア団体」、「NPO法人」、「PTA・老人会・子ども会」といった目的型活動団体が上位となっています。また、「事業者市民」とも言われる「商工会議所・商工会・商店街等」、「企業」や、「大学等」の教育機関も有力なパートナーとなっています。

④市民協働に積極的に取り組む意向の分野

協働の分野は多岐にわたりますが、今後協働で積極的に取り組みたい分野【図6】としては、社会状況を反映し、「福祉」、「まちづくり」、「子育て」、「防災・防犯・交通安全」、「環境保全」、「保健・医療」などが多く見られます。

なお、協働の取組の具体例としては、

- ・自治会等による独居老人、要援護者等の見守り体制の構築〔福祉・防災〕、地域の公園や街路の清掃活動〔環境保全〕
 - ・PTAやボランティア団体による登下校時の児童の見守り活動〔防犯・交通安全〕
 - ・主婦仲間（NPO法人）による子育て中の親と乳幼児が集える場所の提供と育児相談や各種教室の開催〔子育て〕
- などが挙げられます。

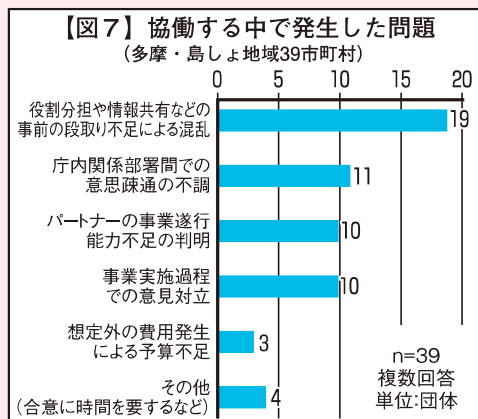


市民協働を進める中でのトラブルの現状 ～協働の過程での留意点～

協働の過程では、終始すべてが円滑に進むとも限りません。

協働を進める中で発生した問題【図7】としては、「役割分担や情報共有などの事前の段取り不足による混乱」が最も多く見られます。次いで「庁内関係部署間での意思疎通の不調」、「パートナーの事業遂行能力不足の判明」、「事業実施過程での意見対立」などがあります。

協働を円滑に進めるためには、協働のプロセス【図8】に示す実施段階前から定期的にパートナーや庁内関係部署との綿密な意思疎通・情報共有を行うことがポイントの一つと言えます。



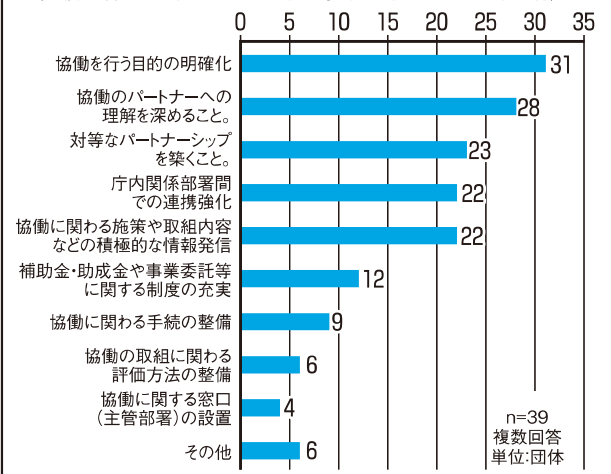
【図8】 <協働のプロセス(例)>



⑤市民協働をより良く進めるために必要なもの

協働をより良く進めるために必要なもの【図9】については、「協働を行う目的の明確化」、「協働のパートナーへの理解を深めること」、「対等なパートナーシップを築くこと」といった協働の主体相互の関係性に係るものが上位となっています。続いて、「庁内関係部署間での連携強化」といった行政側の実施推進体制に関わるものや、「協働に関わる施策や取組内容などの積極的な情報発信」、「補助金や事業委託等に関する制度の充実」といったパートナーへの支援策に関わるものなどとなっています。

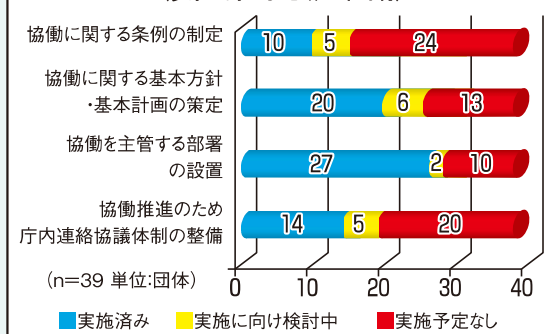
【図9】 協働をより良く進めるために必要なもの
(※優先項目を上位5つまで選択/多摩・島しょ地域39市町村)



市民協働の実施推進体制の現状

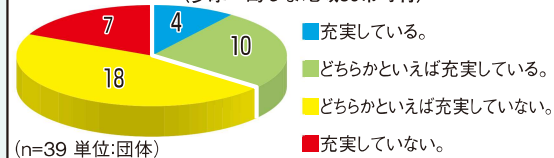
協働の実施根拠・推進体制【図10】については、自治基本条例や協働推進条例などの制定は広がりつつある状況であり、基本方針・計画の策定については検討中も含め半数以上の団体で進んでいます。また、協働の主管部署は3分の2以上の団体で設置済みであり、庁内連絡協議体制については検討中も含め徐々に整備が進んでいます。

【図10】 協働の実施根拠・実施推進体制の整備状況
(多摩・島しょ地域39市町村)



上記現状を踏まえた協働の実施推進体制の総体的な充実度（自己評価）【図11】については、全体として、約3分の2の団体が不足を感じている傾向にあることがうかがえ、今後、更に体制整備を進める必要があると考えられます。

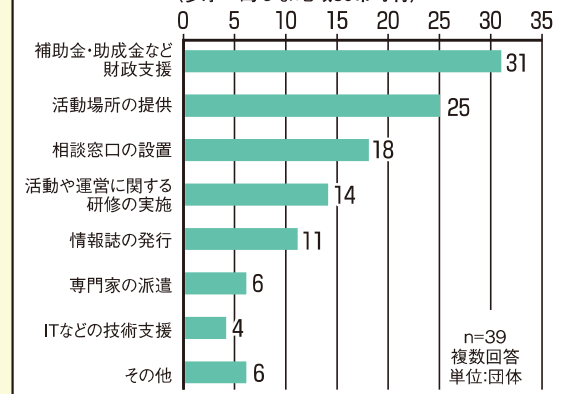
【図11】 協働の実施推進体制の総体的な充実度
(多摩・島しょ地域39市町村)



市民協働のパートナーへの支援策の現状

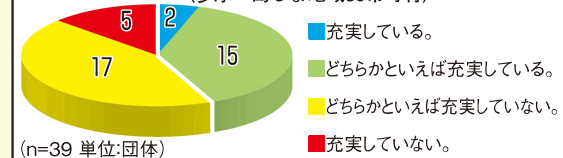
協働のパートナーへの支援策【図12】については、補助金などの財政支援、活動場所の提供などが多く実施されています。そのほか、技術的支援として、相談窓口の設置、研修の開催、専門家の派遣や、情報提供・普及活動として、情報誌発行などが行われています。

【図12】 協働のパートナーへの支援策
(多摩・島しょ地域39市町村)



協働のパートナーへの支援策の総体的な充実度（自己評価）【図13】については、全体として、半数以上の団体が充実していないと感じている傾向にあることがうかがえ、左記の実施推進体制と同様に、今後の更なる支援策の充実が必要と考えられます。

【図13】 協働のパートナーへの支援策の総体的な充実度
(多摩・島しょ地域39市町村)



⑥多摩・島しょ地域の市民協働の現状と課題の総括

多摩・島しょ地域の市町村における市民協働の今後の取組意向(【図4】)としては、全体的に、取組拡大に前向きな姿勢であることがうかがえます。一方で、現状の実施推進体制や協働のパートナーへの支援策などの取組度合い(【図11】・【図13】)については、必ずしも満足していない傾向にあります。

また、協働をより良く進めるために必要なもの(【図9】)としては、体制・仕組みに関わる要素は重要ですが、これを上回るものに、目的の明確化、相互理解、対等性の保持といった協働の理念に関わる要素が挙げられています。

以下に、これらが上手く結びつき、協働の成立と取組の継続・発展に至っている事例などを紹介します。

事例紹介 府中市 ～市民協働に本格的に取り組むまち～

府中市では、市長のトップマネジメントのもと、協働の理念を基軸とした市政が積極的に展開されています。庁内の実施推進体制としては、「市民協働推進本部」が立ち上げられており、協働事業は子育て、高齢者福祉、環境などの分野を中心に160以上にわたります。

◎協働事例：「ふちゅう子育て応援団連絡会」

【取組内容】

子育て分野で特徴ある事例に、「ふちゅう子育て応援団連絡会」があります。これは、市内のボランティアなどが主宰する子育てサークル・子育て情報誌発行グループ、府中市などの行政関係団体で結成したもので、今では市内各地の十数の子育てサークルが参加しています。

主な活動に、各団体が活動状況を報告し、学び合い、より良い運営や子育て支援に役立てることなどを目的とした定期的な連絡会議の開催があります。また、年に1度、地域の枠を越え、参加団体などが一堂に会する「ひろげよう！子育てひろばの“わ”」(下写真)を開催しています。このイベントは、子育てひろばの紹介・体験や情報提供の場となり、大勢の親子、妊婦、子育てサークル運営希望者で賑わいます。

【市の関わり方】

地域での子育て支援活動の高まりを受け、市では結成に先立ち、市内の子育てサークルなど関係団体に声を掛け、各団体が集まっての話し合いをもちました。そして、市は協働の可能性を意識しながら、各団体の自主性を妨げないよう配慮しつつ、参加者全体で課題などを共有し、お互いにできること・できないこと、取組や役割分担などを明確にしていっていったとのことです。この連絡会では、市は参加団体の一員として、市民活動を尊重し“市民が主役”との立場で、運営上の助言やイベントの会場使用料の負担など主に側面的支援を行っています。

行政主導の事例では市民同士の自発的な交流の広がりを阻害してしまうことも起こりがちですが、この事例は、今後更に市民主体の自主性に富んだ発展が期待される取組となっています。

【人と人とのつながりがもたらす様々な効果】

この協働の現場では、子育てが一段落し何か役立ちたいと思うボランティア自身に、やりがいや充実感をもたらしているとのことです。

また、参加する親子においても、地域をよく知り人生の先輩でもあるボランティアとの触れ合いは、子育ての充実やリフレッシュはもとより、地域社会との一体感や地域に対する愛着を育むなどの様々な相乗効果をもたらしているとのことです。

◎協働推進の取組事例：「市民協働都市宣言」

府中市では、本年度市制施行60周年を迎えており、10月開催の記念式典において「市民協働都市宣言」を行うことが予定されています。この宣言では、今後永きにわたり、広く市民、関係団体、事業者、大学等や市職員が一体となって“市民協働”を推進していく決意と願いが込められることとなっています。

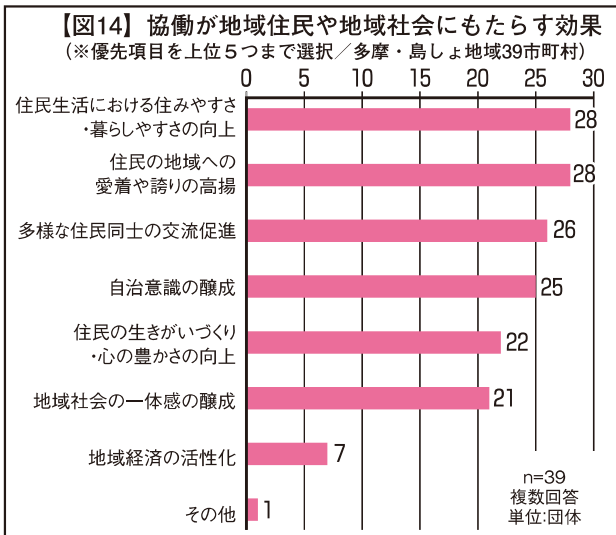


〔撮影：成瀬友康〕

3.市民協働が地域住民や地域社会にもたらす効果

行政運営の視点から捉えた前述の「市民協働の意義【図3】」に関連して、地域住民・社会の視点から、協働がどのような効果をもたらすのかについて捉えたものが【図14】・【図15】です。

効果として、住みやすさの向上、地域への愛着の高揚をはじめ、住民の交流促進、自治意識の醸成、生きがいづくり、地域の一体感の醸成、地域経済の活性化などが挙げられています。



府中市の事例のように、住民等の知恵や経験、専門性のほか、地域の文化、自然、物的資源なども取り込んだ協働の取組は、より住民ニーズに合った公共サービスの提供を可能にし、地域の暮らしやすさの向上につながります。

協働を通じて、対等な立場で多様な交流が育まれ、地域の人材や資源が活きることで、人々に生きがいや、地域への愛着・誇りが実感されます。また、地域内で人、物、資金、情報が循環することで、様々な経済効果が生じます。

そして、多様なつながりが「てこ」となって、更に取組が活発となる好循環が生まれます。

生活の場である地域環境をより良くしようとする協働が生む地域力の結集は、行政サービスの単なる補完にとどまらず、まさにその理念ゆえに、地域の課題解決力を高め、地域社会にかけがえのない効用をもたらすものと言えます。

【結び】日頃からの市民協働の心掛け

～地域力に気づき、意識することから～

協働に当たっては多くの苦労や困難もあると思いますが、市町村職員は、協働について、どのような事を心掛けると良いのでしょうか。

府中市の事例（【市の関わり方】）は、日頃から職員が「協働の可能性」を意識し、市民等の自主活動に目を向け、寄せられる声や困り事に耳を傾けること、協働の機運を感じ取ることがいかに重要であることを示唆しています。

皆さんの日常業務や身近な出来事の中にも、もしかすると協働につながるきっかけが潜んでいるかもしれません。普段から地元の地域力に着目するとともに、協働の考え方を知り、頭の片隅で意識しているということが、協働の出発点となるのではないかと思います。

また、幅広く業務がある中で、個々に協働に対する適・不適はありますが、現行業務の実施過程などを振り返り、「改めてそこに新たな協働の余地はないか」、「実は“協働”として捉え直すことができて、レベルアップを図れるものはないか」など、新たな発想で現状を見渡してみることも大切なことと思われます。

そして、その際の協働の具体的な進め方については、職場で定める協働に関する手引などがあれば、再度確認してみてもはいかがでしょうか。

また、当調査会のホームページにも調査研究報告書である「市民活動団体等との協働のススメ～協働のまちづくりの成功の秘訣～」を掲載していますので、ぜひご活用ください。

この調査が、皆さんの市民協働に対する意識向上や積極的な取組の一助となれば幸いです。



【参考文献】

- 「市民活動団体等との協働のススメ～協働のまちづくりの成功の秘訣～」(平成22年3月/自治調査会発行/ホームページにて閲覧・ダウンロード可)
- 「府中市市民協働の推進に関する基本方針」(平成26年5月)