

## 第2回辰野町まちづくり委員会次第

日 時 8月21日(火) 午後7時00分～  
会 場 役場1階 第2会議室

### 1. 開 会

### 2. 委員長あいさつ

### 3. 協議事項

#### (1) 辰野町が目指す協働のまちづくりについて

※今迄の経過とこれからの方向性について、認識合せを行う。

#### (2) 辰野町第五次総合計画前期基本計画検討方針について

※(1)項を前提に、『施策の進捗状況の把握』について、具体的方法、内容を検討して、次回委員会から開始できるようにする。

#### (3) その他

### 4. その他

### 5. 閉 会

# 「辰野町協働のまちづくり指針」の概要

(平成19年8月策定)

## 第1章 なぜ「協働」が必要になったのか

### 1. 協働の背景

- 住民相互の連帯意識の低下と自治意識の再認識
- 住民要求の多様化と行政依存によるまちづくりの限界
- 地方分権への対応
- 地方自治体の財政状況の悪化

行政のみでは地域課題の解決には限界があり、区・町内会やボランティア団体などの重要性が再認識されています

公共サービスの提供方法を工夫する必要があります

行財政運営の大幅な見直しが必要です

町民満足度の高いまちづくりへ

## 第2章 協働のまちづくりを進めるために

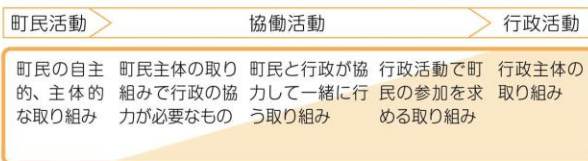
### 1. 協働のまちづくりとは

安心して住み続けることのできる魅力あふれる町にするために、町民が相互に、または、町民と行政が理解と信頼のもとに、対等な関係の中でお互いの特性や能力を生かしながら連携し、協力してまちづくりを進めることです。

### 2. 協働のまちづくりの進め方

#### (1) 協働活動の領域

「ホタルがすめる環境づくり」を例に、「協働」の展開例を示します。



- きれいな川を守るための清掃活動
- ホタルの調査・ほたるマップの作成
- 公園の整備
- ほたる童謡公園の維持管理

行政と町民は「協働活動」の領域をさぐる努力が必要です

#### (2) 協働活動の進め方

<自助・互助・公助のイメージ>

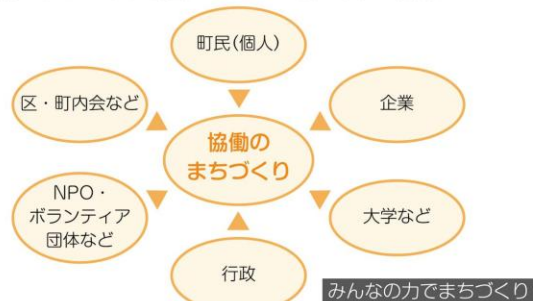


「自助・互助・公助」を基本に、個々の課題解決に適した活動形態の中で、役割分担を明確にすることが重要です。

### (3) 協働活動の基本原則



### (4) 協働のまちづくりを進めるためのそれぞれの役割



それぞれの特性を生かし、有機的に活動することが必要です

### 3. 協働の形態

町民自らが行う行動、共催、後援、実行委員会・協議会、事業協力・協定、企画立案・計画策定への参画、補助、委託、情報提供・情報交換

実施主体と協力するパートナーとの間は、もっとも効果的な形態で協働を実施することが望まれます

# NPO、協働をめぐる7つの勘違い

## ①NPOとボランティアが同じだと思っている勘違い

ボランティアは個人の概念、NPOは組織の概念。会社員と会社が違うようなもの。NPOはボランティアが動きやすくなるための社会的な道具。組織としてのしっかりしたNPOがあればボランティアは自由に参加したり活動できる。多様なテーマで活動する自立したNPOが多様に無いと、ボランティアは行政のお手伝いか、下請けで終わってしまいがちだ。

## ②NPOとボランティア団体が違うと思っている勘違い

NPOやボランティア団体、自治会はみんなそれぞれ地域団体のひとつであり、NPOとボランティア団体や自治会を行政が別に扱わなければならないと考えていると地域の活動を分断してしまうことにもなる。地域の様々なテーマをテーマ別にNPOが、地域別に自治会やいろんな人たちがいろんな形で活動していると捉え、政策をつくっていく必要がある。

## ③1.5セクターを第3セクターと言ってきた勘違い

日本で日常使われている言葉、いわゆる「3セク」は行政がお金も人も出してつくった行政の外郭団体であり、いわば1.5セクターだ。本来、「第3セクター」とは行政セクターや企業セクターから独立した「NPOセクター」＝「市民セクター」のことをいう。日本ではこれまで1.5セクターが、直接行政ではできない収益事業が伴う仕事を行政に代わって担当することによって日本の「3セク」は肥大化してきた。いわゆる1.5セクターにメスを入れ、「市民セクター」が1.5セクターが独占している公共領域に参入でようしなければNPOセクターの基盤を作っていく事は難しい。

## ④NPOとNGOは違うと思っている勘違い

NPOもNGOも本質的には同じで、非営利性を強調したい時はNPO、非政府性を強調したい時はNGOという。国際関係をやるのがNGOで国内関係をやるのがNPOというのは勘違いだ。

## ⑤行政を「お上」にしてそれが公共だと思っている勘違い

公共はパブリックの訳語だが、福沢諭吉は公衆＝みんなと訳している。明治以来、公共を行政に委ね、行政を「お上」にして市民がそれに従っていく形で国を運営してきたために公共＝行政＝お上という構図になり、お上に依存する体質が今も続いている。みんなのことをみんなのためにやる事業を公共公益事業という。公共公益事業＝まちづくりの仕事をするとき、公共の一部を担う行政セクターと公共の一部を担うNPOセクターがどのような形で関係性を築くのかを考えるときに協働の意味が必要となる。

## ⑥市民参加を進めれば協働が進むと思っている勘違い

市民参加は個人と行政との関係性の概念、協働は組織と組織の関係性の概念。個人である市民と組織である行政との協働という言葉は使わない。市民参加を進めるということが必ずしも協働を進めるということとイコールではない。市民参加の領域が増えるということは、協働の領域が増えるというよりも行政の責任を持つ領域が増えることともいえる。公共の協働領域をしっかりと設定して、各セクターが一番得意とするところを担う市民分権という考え方が必要だ。それがまさに行政改革ということでもある。

## ⑦市民は行政のお客様という勘違い

市民は行政サービスを買っている行政の消費者ではなく、地域経営に参加する株主のような存在だ。地域経営の株主とは、ただサービスの受益者、要求・要望するだけの人ではなく、社会的な問題解決に自ら主権者・主体者として関わる意識を持ち協働のパートナーとなる市民である。責任を担える市民の意見を計画段階から取り入れて、協働関係を作っていくことが新しい公共をつくり出す上で不可欠だ。多様な価値観が必要な社会には多様なサービスが必要で、公平平等の税をもってやる行政サービスには限界がある。行政の側も今まで市民に依存されすぎっていた領域の仕事をNPOセクター（市民セクター）に返していくという発想が必要だ。市民が組織（NPO）をつくって公共サービスの担い手として参加協働していくことが新しい参加協働社会の前提である。地方自治体の合併という大きな曲がり角である今、こうした根本からの問い直し、パラダイムシフト（価値観の根本的転換）が必要だ。

## 協働のルールづくりを評価するためのチェックリスト

チェック

- 1. 「協働のルールづくり」を行う場及びプロセスが適正であったか。
- 2. 県民・市民活動との協働に関する基本方針はあるか
- 3. 協働を生み育てる形になっているかどうか(協働の原則があるか)
- 当事者間の関係
  - ①対等の原則、②自主性尊重の原則、③相互理解の原則、④目的共有の原則、⑤公開の原則協働の成果
  - ⑥自立化の原則(参考)自立化の原則 → 協働の成果のひとつとして「市民活動が自立化する方向になっているか」
- 4. NPO支援の明確な方針があるか  
行政がNPOを支援する場合、その程度及び条件
- 5. NPOの多様性を理解しているか
- 6. 行政とNPOとの協働関係に関する認識の記述があるか
- 7. NPOを特別の枠に囲ってNPOだけのルールとなっていないか  
(例)事業の透明性、本来は行政、企業も事業の透明性は同じ
- 8. 市民が社会の運営に参加し、課題の解決や理想の実現に取り込む形式になっているか
- 9. 協働が課題の解決や理想の実現に取り込むために事業や活動を通じて継続的に参加する形式になっているか
- 10. 協働は専門が求められる市民参加型となっているか
- 11. 協働のあり方はそのような形となっているか
  - ①支援・育成重視型
  - ②協働・分権重視型
  - ③行革推進型
- 12. 協働に関する懸念・問題点を把握し検討しているか
  - ①相乗効果のある協働となっているか
  - ②基本原則のある協働となっているか
  - ③1対1の協働でなく多対多の協働になっているか
  - ④原則だけの協働でなくプロセスを明示した協働となっているか
  - ⑤深い協働となっているか(市民・県民の参画より早く、より広がっているか)
  - ⑥戦略を明示した協働になっているか(中長期的な方針があるか)
  - ⑦協働の担い手として双方(NPO、行政)が適切であるという根拠(基準)を明示しているか
- 13. その他

出典:「協働コーディネーター」(世古一穂編著)ぎょうせい  
協働評価を協働のルールづくりに反映させようと岡山県で作成されたもの

# 参加協働型社会に向けての パラダイムシフト

パラダイムシフトとは

その時代や分野において当然のことと考えられていた  
認識や思想、社会全体の価値観などが革命的にもしくは  
劇的に変化すること

世古一穂  
(ぎょうせい)



# 1. 根本からの問い直し

---

- 1998年にNPO法が施行されて14年が経過
- 市民・NPO・企業と行政とがお互い理解しあいながら共通の目的を達成するために協力して活動する「協働」というスタイルが、全国各地で取り組まれ、成果を挙げつつある
- 「協働」への関心は、いわゆる2007年問題(団塊の世代と呼ばれる人々の大量退職)などによって、より高いものに



# 「協働」とは

---

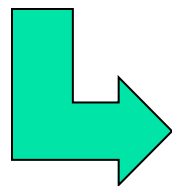
市民にとっては、生活、活動する地域、まち・都市について考え、行動し、責任を分担することによって、参加協働型の地域、まちづくりを実践し、住み良い、住み続けたいまちづくりを実現すると共に自己実現をはかり、市民、NPOが専門的な能力を高めることが可能になる方策



# 「協働」の取り組みの現状

まだまだ実践の中での試行錯誤の段階のものも多い

- ・NPOが下請化する傾向がある
- ・自治体の担当者レベルで実務の負担感（NPOとの合意形成、NPOの専門性の不足なども関連）から、消極的な意見も少なくない



これが現実である



## (2)「新しい公共」の担い手

自治体における、行政分野(セクター)と市民分野(セクター)との協働を進めるために

は・・・

- まず、それぞれの適正と力量に応じた領域設定と役割分担が前提となる。

いうまでもなく、NPOは行政の補完物ではない。  
行政では困難な地域の課題解決をNPOが可能にする領域、テーマも多様にある。



# 「協働」は市民分野への分権である

---

しかし・・・

行政を”お上”にして依存する、いわゆる  
”お上意識”が市民に働く限り、抜本的  
的行革も地域分権も所詮は無理。

だから・・・

## 参加協働型社会へ



# 参加協働型社会へ

暮らしやすい豊かな社会とは何か？

それは、多様な選択肢のある社会だと思う。多様な選択肢をつくる仕事を、行政や企業だけに独占させているのではなく、NPOが参入してやる時代が来ている。

これが新しい参加協働型社会への大きな変革、構造改革ではないだろうか。

## 2. 市民参加のデザイン





## (1) 市民参加の現状と課題

一言に「地域住民」と言っても、人々は地縁でつながる同質的な人々ではない。人々は個人的な視野や価値観のもとで、地域、または地域を越えた知縁との関わりを持ち、またその時々々のライフステージにおいて地域の人と多様に関わっていくものである。

今、求められているのは

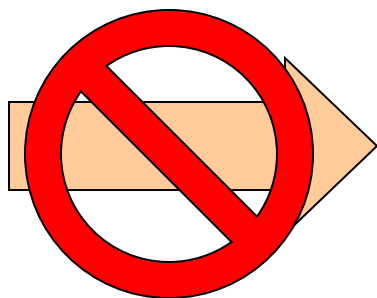
地域と住民、あるいは自治体と住民がネットワーク型にゆるやかに創造的に関わっていく協働関係である。

# 高齢化社会を向かえ

高齢化社会において、家族によるケアから社会的ケアへの転換をさらに進展させようとするときに…

「行政では担いきれない」

「人手が足りない」



安易過ぎる

だから「地域に依存するしかない」

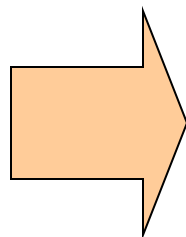
それでは、地域住民は、単に”安い労働力の提供者”ということになってしまう。

住民側の本来の内発性、自発性が失われ、市民参加の意欲が失われる。

# 住民と行政とのあり方が問われている

一方

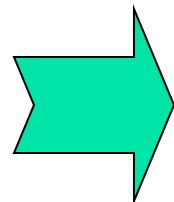
で…  
身の回りの問題からボランティア活動  
を始めた住民は



視野の広がりとともに、部分的・限定的活動にとどまらず、企画的活動への関わりを志すようになる。

その段階に至ったときに…

- ・現在の行政に十分な対応ができるシステムがあるのか？
- ・協働のルールがあるのか？



住民と行政とのパートナーシップのあり方などが、今後大きく問われてくる。





## (2)「住民」から「市民」へ

「住民」というのはそこに住む人のこと



これからの  
社会

個人の私的な関心を追求するとともに、公共的関心をもち、自己責任をもって社会に参画する「公的人間」、つまり「市民」に編み上げられていく必要がある。

「住民参加」の時代から「市民参加」へと、言葉もその実態も根本的に変わることによってこそ、本当に成熟した「市民社会」が生まれてくる。



# 「住民参加」の実態

日常的に使われるようになった 政策決定やまちづくり  
でよく見かける住民参加の形態

審議会や委員会で住民の代表が意見を述べたり、アンケートや公聴会などを通じて、住民の声を行政や議会、首長に届ける形が一般的。

それらの多くは「あやつりの、アリバイ的」なもので終わるか、「お知らせ的、広聴的」な段階にとどまっているのではないだろうか。つまり、これまでは行政や議会を補完するものとしての住民参加が行われてきた時代といえる。



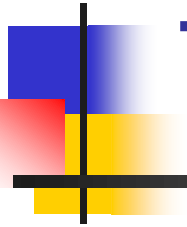
# 本来の「住民参加」とは

これからの住民参加は・・・

地域の側、住み手の側から、まちや環境をどうつくっていくのか、行政任せではなく住民が暮らしの中から課題を発見し、行政と地元の企業、そして様々な専門家たちがそれぞれの特性に応じた役割分担をして、協働で問題解決を図っていくことが必要となる。

それが本来の「住民参加」であろう。

# (3) 市民と行政の新しいパートナーシップ



# まちづくりへの参加の環境づくり

本来そこに住む人々のために行政、住民、企業の三者がパートナーシップを持って協働して行うものである。

そのためには・・・

そこに住む人々が行政任せではなく、自分たちの生活の中から出発し、自分たちの手と目と体で動き、意見を出していかなければ良い結果は生まれない。

「参加」という視点から見れば、日常的な場面ではどんな場合にも参加のプロセスはある。人々が経験的に培ってきたやり方がある。

しかし、「まちづくり」に関して言えば、参加の方法はいまだ確立していないのが現状である。

## (4) 参加のデザインとは

### 「参加」とは

個々の自発的な姿勢に任せておくべきでデザインすべきものではないという意見もあるだろう。もちろん気心の知れた友達同士や仕事仲間であればよい。しかし、お互い共通の情報の内容とレベルを持ち、また相手の事項を良く知っているから可能なのだ。

しかし、市民参加型で進める地域計画や施設計画では・・・

参加者同士が初めて顔を合わせるケースが珍しくない。自分と反対意見を持った人と感情を交えずに話すのは難しく、個々の関心事項や情報の内容とレベルも違う。

誰もが最初から自由な雰囲気の中で発言でき、限られた時間の中でも成果を生み出せる集まりを持つことが必要とされる。このような場をどのように作るかを考えるのが「参加のデザイン」である。

# 参加のデザイン



## 参加のプロセス デザイン

計画の設計づくりのプロセスに関  
連付けた市民参加の流れを構想  
すること

## 参加のプログラム デザイン

会議やワークショップなど市民参  
加の集まりの具体的進め方や運  
営方法を企画すること

## 参加構成の デザイン

様々な立場や属性などを考え、バ  
ランスのとれた参加者の構成を考  
えること



## (6) 市民参加の8つのはしご

---

シェリー・アーンスタインの  
「住民参加のはしご」





# 住民参加の形態

---

- まちづくりにおいてはよく「市民参加」の重要性が強調される。「住民参加」と一口に言うが、その意味するところや目的は人それぞれである。
- アメリカの社会学者、シェリー・アーンスタインは市民参加の形態を8段階に分けて「住民参加のはしご」と呼んでいる。

# シェリー・アーンスタインの 「住民参加のはしご」

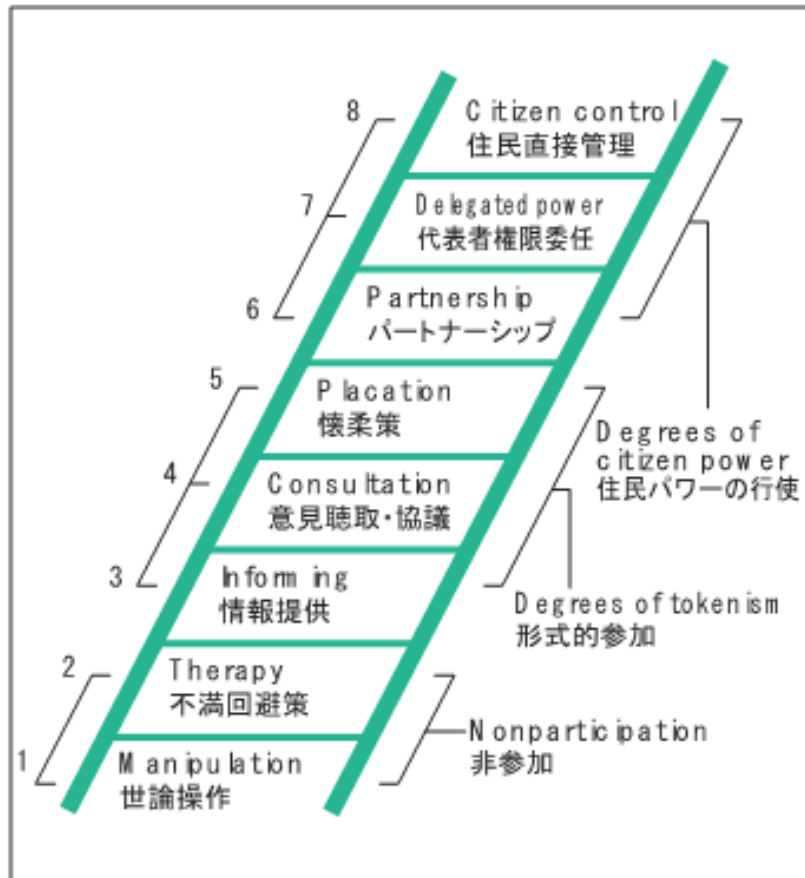


図-1アーンスタインの《住民参加の梯子》

アーンスタインは8段階のうち、1～段階は市民参加とは言わない。3～5段階は印としての市民参加で、6～8段階ではじめて市民の力が生かされる市民参加だと言っている。


彼女の言うように、「市民参加とは、住民が決定に際して力を分担すること」で、それが市民参加の意義である。

# 「住民参加のはしご」の8段階

もう少しわかりやすく整理すると・・・

「住民参加のはしご」の8段階			
住民の力が生かされる住民参加	8	住民によるコントロール	住民主体の活動に行政を巻き込む
	7	委任されたパワー	住民主体の活動
	6	パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権の共有
印としての住民参加	5	懐柔	行政主導で住民の意思決定のある参加
	4	意見聴衆	与えられた役割の内容を認識した上での参加
	3	お知らせ	形式的住民参加(限定された参加)
住民参加とは言えない	2	セラピー	お飾り住民参加(利用された参加)
	1	操り	操り参加(趣旨や役割の不明確な操られた参加)

参考: 住民参加のはしご(シェリー・アーンスタイン1969)、協働のデザイン(世古一穂2001)



# 協働コーディネーターの必要性

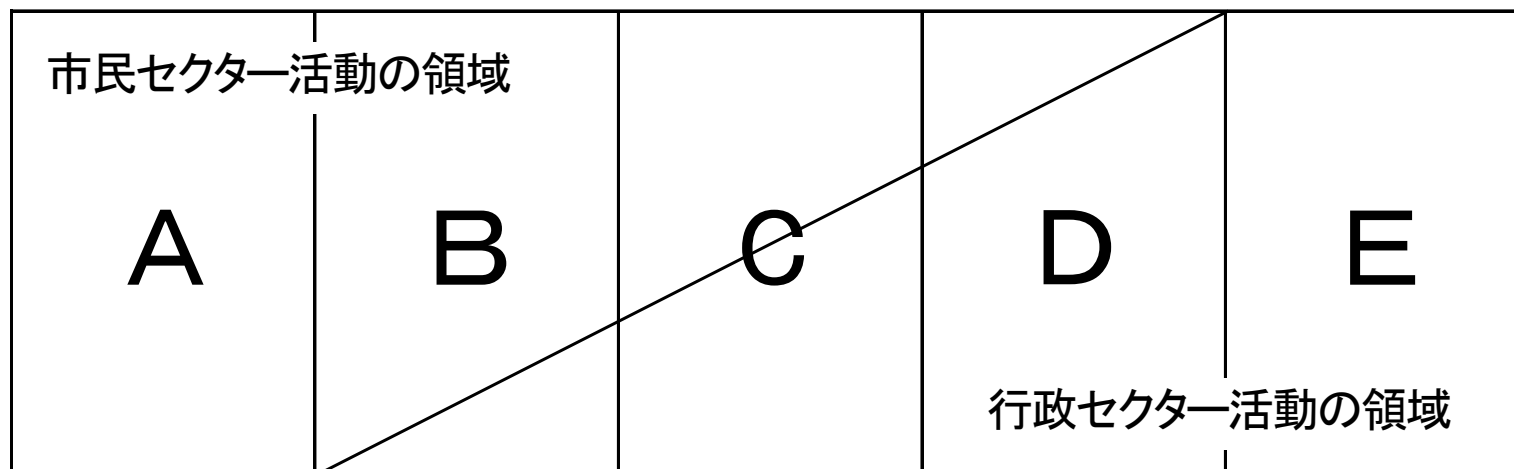
実際に参加型のまちづくりやプロジェクトを進めていくうえで重要なのは、「市民参加」を絶対のものとして実施してはならないということである。

たとえば複雑な問題を扱うのに、経験に乏しい住民の限られた知識や技術だけに頼った判断は必ずしも良い結果を導くとは限らない。

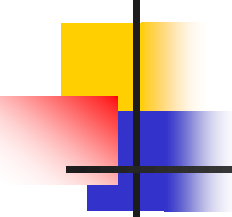
そこで大切になるのが、専門家と住民の質の高いコミュニケーションを創造するための「参加のデザイン」であり、それを構築できるプロフェッショナルの存在である。

# 協働の領域

## 市民セクター(分野)と行政セクターの諸相の概念図



- A) 市民セクターが主体的に活動を行う領域
- B) 市民セクターが主となり行政セクターが支援する形で協働する領域
- C) 行政セクターと市民セクターが対等の責任で協働する領域
- D) 行政セクターが主となり市民セクターが支援する形で協働する領域
- E) 行政セクターが主体的に活動する領域



# 協働の領域は一樣ではない

行政とNPOの協働政策を立案、実行するためには本来、こうした領域の設定、行政とNPOとの守備範囲を明確にしたうえでの役割分担が不可欠

NPOと行政との「協働」とは、行政が一方的に“支援”するのではなく、互いに支援しあう仕組みであることがわかる。

「協働」とは市民、NPOへの分権そのものであり、そのためには行政改革は不可欠である。



協働コーディネーターは「協働」を市民セクターへの分権、行政改革の視点で捉える必要のある概念であることを周知する役割を持つ

# NPO、協働をめぐる7つの勘違い

- ① NPOとボランティアが同じだと思っている勘違い
- ② NPOとボランティア団体が違うと思っている勘違い
- ③ 1.5セクターを第3セクターと言ってきた勘違い
- ④ NPOとNGOは違うと思っている勘違い
- ⑤ 行政を「お上」にしてそれが公共だと思っている勘違い
- ⑥ 市民参加を進めれば協働が進むと思っている勘違い
- ⑦ 市民は行政のお客様という勘違い