第１章　参画と協働のまちづくりガイドラインの改訂に当たって

「参画と協働」と聞くと、行政からの押し付けとか何か難しいことをイメージするかも知れません。しかし、各地区まちづくり協議会やボランティアグループのまちづくり活動や自治会でのクリーンキャンペーンなどもその一つで、決して難しいものではありません。

このガイドライン改訂版は、平成17年３月に策定したガイドラインを検証するとともに、「参画と協働」の位置付けや定義、具体的な手法などをまとめることにより、様々な事業を実施する際の参考とし、参画と協働をさらに推進することを目的に策定するものです。

１　ガイドライン改訂の背景

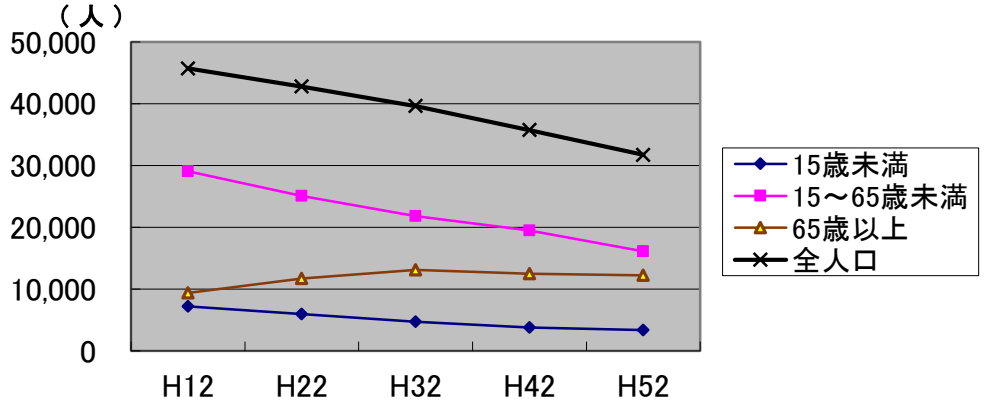
地震などの大きな災害が発生したとき、行政の力には限界があります。実際に阪神淡路大震災や東日本大震災の大災害の際には、行政機能が著しく低下したため、住民同士の助け合いや市民活動団体等の活動が被災者の支援などに大きな力を発揮しました。

このようなことから、これまでの行政主導によるまちづくりから、参画と協働によるまちづくりの必要性が強く認識されるようになりました。

また、参画と協働が必要とされる背景として、次のようなことが考えられます。

(1)　少子高齢化・人口減少

西脇市の年齢別人口推移



（国勢調査（平成12年は旧市町の合計値）及び国立社会保障・人口問題研究所推計値を使用）

西脇市における年齢別人口の平成12年から平成52年までの推移を見ると、15歳未満の若年者人口（ 7,224人⇒ 3,361人と約 3,850人の減）と15歳から65歳未満の生産年齢人口（29,073人⇒16,139人と約12,950人の減）は、いずれも約半数と大きく減少する一方で、65歳以上（ 9,407人⇒12,220人と約 2,800人増）が増加し、社会構造が大きく変化することが予測されています（平成32年以降の数値は、国立社会保障・人口問題研究所の推計値）。

この変化により、社会保障費が増加する一方で、税収が減少し、受益と負担のバランスが崩れ、これまで同様の市民サービスを維持していくことが困難になることが予想されます。

⑵　地方分権の進展

平成12年４月に地方分権一括法（※１）が施行され、本格的な地方分権（※２）時代がはじまりました。

全国的に住民自治（※３）の充実や協働のまちづくりが唱えられており、本市においても市民や地域が持つ力を活用した活動を推進し、地域の課題は住民自らが解決する住民自治の向上を図ることが必要となります。

⑶　地域コミュニティの機能低下

これまで地域コミュニティ（自治会など、住民相互の交流が行われている地域社会）は、地域の深い結びつきや住民同士の連帯感など相互の信頼のもとに、日常的に人々が助け合い、自分たちのまちを良くしていくという地域の共同体として成り立ってきました。

しかし、女性会や子ども会、青年団、老人会などの団体が消滅した自治会もあり、核家族化、価値観の多様化、地域の連帯意識の希薄化などにより、地域で課題を解決していく地域コミュニティの機能が低下してきたといわれています。

⑷　自発的な市民活動の活発化

昨今では、自発的・主体的に社会性、公益性のある活動を行うＮＰＯ法人（特定非営利活動法人）やボランティア団体などによる活動が一般に認識され、活発化してきました。

これまで、公共的な取組は行政が担ってきましたが、行政の持つ「公平性」にとらわれない「専門性」「先駆性」「迅速性」などの特性を持つＮＰＯ法人やボランティア団体などの市民活動団体は、単に行政を補う存在ではなく、公共を担う主体として大きな期待が寄せられています。

また、公共を担うことができる主体としては、ＮＰＯ法人やボランティア団体ばかりでなく、社会貢献活動を行う企業など、様々な主体が出現してきています。

（※１）地方分権一括法…正式には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。1998 年５月に閣議決定された地方分権推進計画を実施に移すため、地方自治法をはじめとする 475 件の法律の改正を行う法律。この法律は 2000 年４月に施行され、これ以後いわゆる分権型システムへ移行することとなった。
（※２）地方分権…政策決定権限と自由な財源を住民に近い地方自治体に移すこと。
（※３）住民自治…その地方の行政が、その地方の住民の意思と責任に基づいて処理されること。団体自治とならぶ地方自治の基本

２　参画と協働の定義と位置付け

⑴　西脇市自治基本条例（※４）では…

西脇市では平成25年４月１日に自治基本条例を施行しました。この条例は、よりよいまちづくりを進めていくための基本理念（※５）や基本原則（※６）、行政のあるべき姿などを定めたものです。

その基本原則の一つとして「参画と協働」を掲げています。

【基本原則】
第４条　市民及び市は、次に掲げる基本原則により、自治を推進するものとします。
⑴～⑶　略
⑷　参画と協働　それぞれの役割及び責務に基づいて公共の領域を担い、参画と協働を推進すること。

また、「参画」と「協働」の定義を次のように定めています。

【参画・協働】
第２条　この基本条例において、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。
⑴～⑶　略
⑷　参画　市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階において、市民が自主的、主体的に関わることをいいます。
⑸　協働　自治の推進のために市民及び市がそれぞれの果たすべき役割と責務を認識し、対等な立場で、協力、連携することをいいます。

自治基本条例概要版

（※４）西脇市自治基本条例…西脇市において、市民が主役になってまちづくりを進めるための基本的な考え方やルールを定めた条例
（※５）基本理念…まちづくりについての基本的な考え方を示すもの。
（※６）基本原則…基本理念を実現するための具体的な手法や進め方を示すもの。

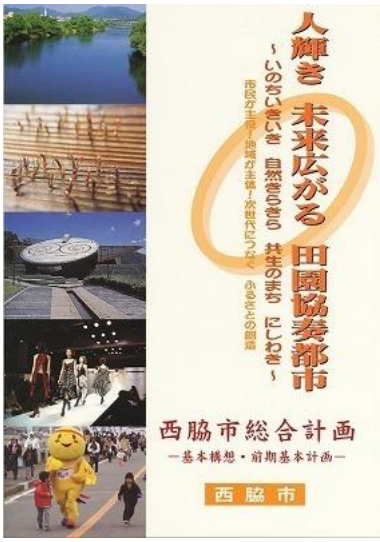
⑵　総合計画では…

平成25年２月に策定した西脇市総合計画(※７)後期基本計画では、「都市経営の基本方針」として、『協働による地域自治』と定めています。

また、「協働による地域自治」を実現してくためには「補完性の原則」に基づき、各主体が行動していくことが求められます。

【補完性の原則】
補完性の原則とは、地域の問題・課題については、市民自ら（自助(※８)）、あるいは近隣（共助(※９)）で行い、地域で解決することが困難なものや広域的な案件は市が行う（公助(※10)）といったように、それぞれの適切な役割分担によって、補完していく考え方です。それぞれ、自分たちができることは責任を持って行い、できないことをお互いに補完しあうことが基本となります。

また、第７章「多様な主体による地域自治が確立したまち〈地域自治〉」第１節に『市民主役のふるさとづくり【市民参画・協働】』を掲げ、目指す姿として「市民が行政情報を適切に入手することができ、市民と行政が互いの役割と責任を認識した上で、ともに考え、協働してまちづくりに取り組んでいます。」としています。

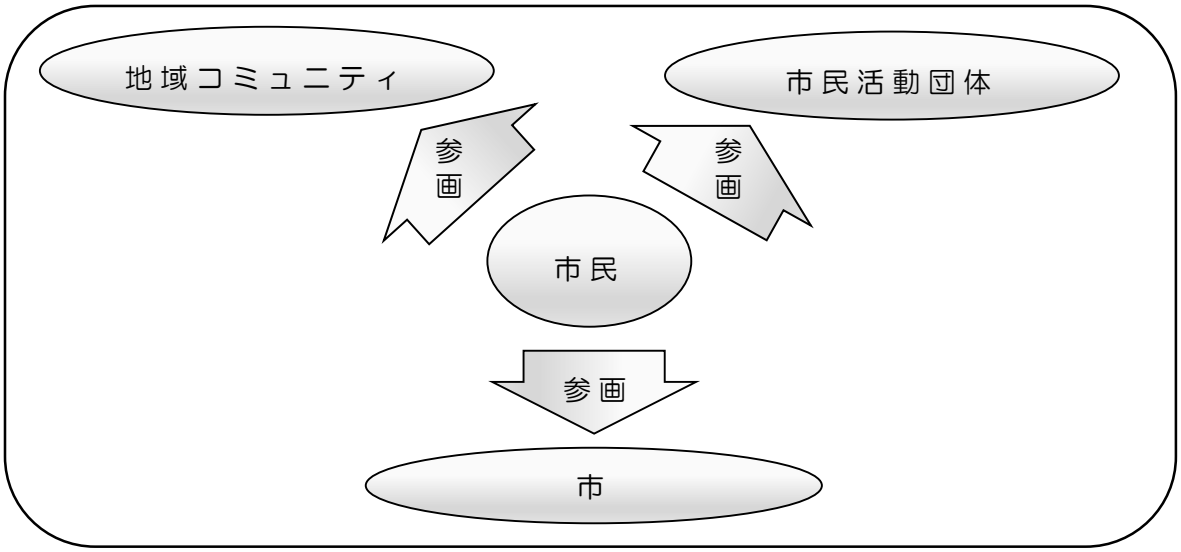


(※７)西脇市総合計画…西脇市自治基本条例で策定を義務付けたもので、市がつくる計画の中で、もっとも上位に位置づけられるものです。社会潮流や市の現況を踏まえながら、将来に向けてまちづくりをどのように進めていくかということを取りまとめた、市政運営の羅針盤となるもので、市のあらゆる事業や分野別の計画の基礎となる重要な役割を担います。
(※８)自助…他人の助けによらず。自分の力だけで事を成し遂げること。
(※９)共助…互いに助け合うこと。
(※10)公助…公的機関が援助すること。特に、個人や地域社会では解決できない問題について、国や自治体が支援を行うこと。

第２章　参画（参加）編

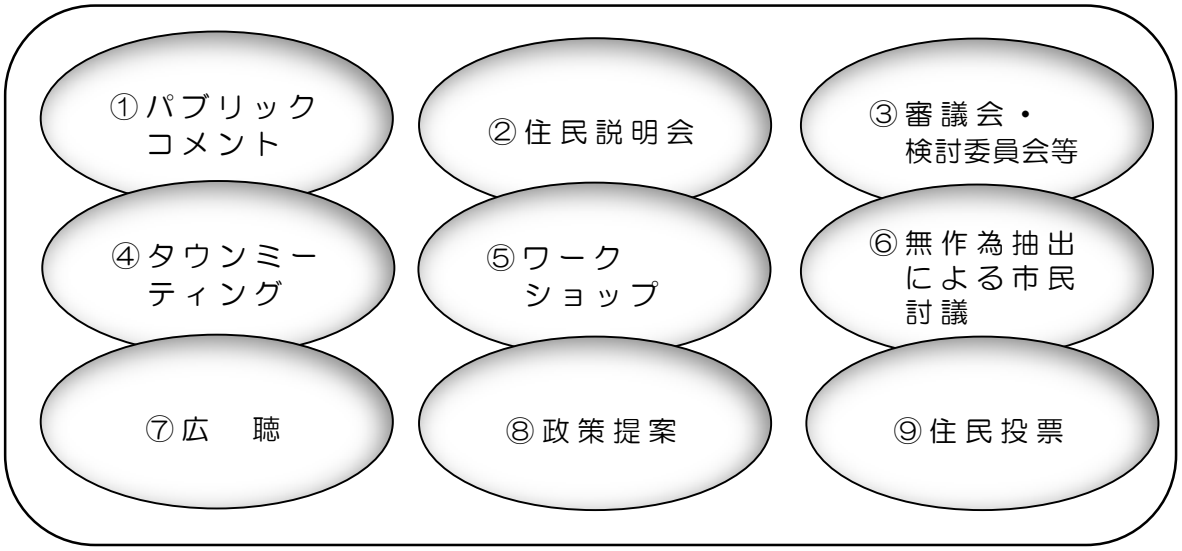
１　参画とは…

参画とは、市民が市の政策の課題発見、解決策の立案、実施、評価及び見直しの各段階に自主的・主体的に関わることをいいます。また、地域コミュニティ(※11)や市民活動団体などに自主的・主体的に関わることも含みます。



２　参画の手法と特徴、留意点

市民の意見を市政に反映させるための市民参画には様々な手法があり、代表的には次のようなものがあります。また、これら以外の手法についても調査・研究していく必要があります。



（※11）地域コミュニティ…地域住民が生活している場所、つまり消費、生産、労働、教育、衛生・医療、遊び、スポーツ、芸能、まつりなどに関わり合いながら、住民相互の交流が行われている地域社会、あるいはそのような住民の集団

(1)　市民意見提出手続（パブリックコメント）

市の計画や方針等について、その内容や関連する資料をあらかじめ公表し、市民の意見を求め、寄せられた意見の概要や意見に対する市の考え方等を公表するとともに、必要に応じて原案の修正を行う手法です。

様々な案件について、幅広く市民の意見を聴くことが可能ですが、組織的な意見が寄せられたり、賛否にも偏りが生じる場合があります。また、案件によっては意見が集まらないこともあります。インターネットによる意見応募もできるため、市民にとっては時間や場所を選ばず、応募しやすいというメリットがあります。

【対象とすべき施策等】

時間や場所の制約を受けることなく、誰もが気軽に応募できるため、より多くの市民からの意見聴取が可能であることから、市の総合的な施策に関する方針・計画の策定や、市民生活全般に影響を及ぼしたり、権利を制限し又は義務を課すことなどを定める条例の制定等に適しています。

【留意点】

意見提出を実施していることが、より多くの市民に周知されるよう、広報紙、ホームページ等の様々な媒体で実施の周知を行う必要があります。

意見提出の対象となる施策等の関連施設に必要な資料を備え付けるなど、積極的に周知を行うことで、意見を提出してもらいやすくするよう努めます。

さらに、より多くの市民が意見を寄せられるよう、十分な意見募集期間を確保する必要があります。

意見提出は、市民生活に重大な影響を及ぼす案件等が対象となるため、直接影響を受ける方を対象として実施する必要があります。

意見提出は、市としての考え方がまとまった段階で行われるものであるため、提出された意見に基づき、抜本的な再検討や見直しを行うことが難しいのも事実です。このため、意見公募に付す内容を検討する段階においても、他の参画の手法をできる限り取り入れるなど、市民の意見を踏まえた素案をつくるよう努める必要があります。

⑵　住民説明会

生活に直接関わるような施策等を決定・実施するに当たって、市が市民の理解と協力を得るために、その内容を説明し、直接的に意見を聴取する手法です。

住民説明会は、市民の生の声を直接聴取することができますが、市の考えがまとまった段階で行われるものであるため、参加者の意見が限定的にしか反映されないなど、参加者の不満が残る場合もあります。

【対象とすべき施策等】

利害関係者や当該案件の実施等により生活に影響が生じる市民の意見を直接的に聴き取ることができるため、計画や指針の策定、条例案の策定等に適しています。

【留意点】

法令上、説明会の実施が義務付けられているものに限らず、生活に直接関わるような施策等については、可能な限り実施するように努める必要があります。

自由な議論の場というよりも、市の説明に対し広く意見を聴くという性格が強いため、市が一方的に説明して終了するということがないよう、質問の時間を十分に設けるなど、参加者の意見を十分に聴き取るように努める必要があります。

説明会の場で、発言できなかった人などが、事後に質問し、意見等を言えるようにするため、開催後も一定期間、意見等を受け付けるなどの配慮が必要です。

住民説明会は、市としての考えがまとまった段階で行われるものであるため、参加者の意見に基づき、抜本的な再検討や根本的な見直しを行うことが難しいのも事実です。このため、住民説明会で説明する内容を検討する段階においても、他の参画の手法をできる限り取り入れるなど、市民の意見を踏まえた素案をつくるよう努める必要があります。

⑶　審議会・協議会・検討委員会等

法律（地方自治法(※12)第　138条の４第３項）又は個別の条例により設置される審議会その他の附属機関や、開催要領等により開催される委員会等において、市民や学識経験者(※13)等で構成される委員が、一定期間継続して調査や審議、検討などを行う手法です。

学識経験者等の専門知識を継続的に聴取することができるため、専門的な課題について掘り下げた議論ができます。また、課題意識や意欲を持った市民の参画により、地域事情や生活実態に即した、より率直な意見を議論に加えることができます。

審議会等は、専門的な視点から、継続的に調査や審議等を行う場であることから、参画できる市民の人数は限られます。また、団体選出委員や学識経験者等については、一般的にはメンバーが固定されやすい傾向があります。

【対象とすべき施策等】

学識経験者や専門家による様々な意見を継続的に聴取することができるため、政策課題に対する専門的視点からの調査や審議、あり方の検討等に適しています。

【留意点】

幅広い視点から審議等が行われるよう、公募による委員を加えるとともに、市民や学識経験者等については、できるだけメンバーの固定化を避け、専門分野、性別や年代など、バランスを考えて選考する必要があります。

西脇市子ども・子育て会議

西脇市まちづくり推進審議会

(※12)地方自治法…地方自治の基本を定めた法律。地方公共団体の種類、組織、運営に関する大綱を定めると共に、国との基本的関係を規定している。地方公務員法、地方財政法、地方税法、公職選挙法、消防法など、地方行政に関わる法体系の中核をなす。

(※13)学識経験者…専門領域の学問で評価を受け、豊富な経験と高い見識を持つと社会的に認められる人

⑷　タウンミーティング（まちかどミーティング）

全市にわたる共通テーマや各地区や団体ごとにテーマ等を設定し、市長や市幹部と市民が自由に意見交換を行う手法です。

意見交換を通じて、双方が認識を共有し、理解し合える場とすることができます。

【対象とすべき施策等】

意見交換によって、市民と行政との認識の共有を図りながら内容を検討することができるため、意見提出（パブリックコメント）や住民説明会に付すべき案件について、それらの手法を行う前に実施することが適しています。

【留意点】

意見交換が馴れ合いになったり、要望を行うためだけの場とならないように注意しながら、率直な意見が言い合えるような雰囲気づくりに努める必要があります。

平成24年度まちかどミーティング
（野村地区）

平成20年度まちかどミーティング
（子育てグループ）

⑸　ワークショップ

市の抱える課題や地域の課題、団体内での課題の解決等に当たって、様々な立場の人々が参加し、それぞれが自由に意見を出し合いながら議論を重ねて共通認識の形成を図り、意見や提案をまとめ上げていく手法です。

ワークショップ(※14)では、「ファシリテーター(※15)」と呼ばれる司会進行役の人が、参加者の主体的かつ自発的な議論を促し、参加者全員が体験するものとして運営されることが一般的です。

案件に対して掘り下げた議論ができるため、課題に対する参加者の理解が深まりやすく、認識の共有が図りやすいといえます。また、グループで討議を重ねることにより、市民の参画意識が醸成されます。自分たちの意見やアイデアが施策や施設の整備等に反映されるため、達成感が得られやすく、主体性を持って市政の課題等に関わっていくことができます。

その一方で、ワークショップは、長期間にわたって開催されるため、時間的制約のある市民にとっては参加が難しくなります。また、ファシリテーターの力量や参加者の意欲に、議論の熟度や参加者の満足度が左右されやすいというデメリットがあります。

【対象とすべき施策等】

継続的な議論を通じて認識の共有を図りやすく、市民の主体的な関わりが期待できることから、施策等の具体的な内容の検討に適しています。

【留意事項】

ワークショップでの議論を経てまとめられた意見や提案に対しては、市が意見をどのように検討し、今後の計画等にどのように生かしていくかを後日きちんと市民に説明し、理解してもらう必要があります。

ファシリテーターには、会議をスムーズに進行するための力量が求められます。

まちづくりワークショップ

みんなで意見を出しあいます

(※14)ワークショップ…ワークショップとは元来、「工房」「作業場」など協働で仕事を行う“場”を表す言葉。参加者自らが積極的な意見交換や協働体験を通じて、実践的な知識・技術を学びとるのが特徴。研究や創作活動の手法として、あるいはまちづくりなどのコミュニティ活動における問題解決や合意形成の場として活用されることも多く、近年はあらゆる分野で広くワークショップが行われている。

(※15)ファシリテーター…会議やワークショップといった話し合いやグループワークにおいて、参加者の話し合いや体験、学習がスムーズに進行するように支援や補助を行ったり、それぞれの参加者が持っている力を引き出すことのできる支援者又は援助促進者のこと。

⑹　無作為抽出による市民討議

無作為抽出(※16)で選ばれた市民同士が、複数のグループに分かれて同一のテーマについて自由に議論し、グループごとに意見を取りまとめ、全員の投票により優先順位を付け、提言を行う手法です。
この手法のメリットとしては、

① 日頃、市政に参加する機会の少ない市民の声を市政に取り入れることができる。
② グループで討議を重ねることにより、市政への関心が喚起され、市民の協働意識が醸成される。
③ 投票により優先順位付けがされるため、より多くの人に支持され得る提案となる。

といったことが挙げられます。一方で、時間的な制約があるため、結果的に掘り下げた議論ができないこともあり、市民が消化不良に陥る場合があります。また、投票により優先順位を決定するため、独創的な意見やアイデアを出しづらい、会議の進行が進行役の力量に左右されやすいといったデメリットもあります。

【対象とすべき施策等】

日頃、市政に参加する機会の少ない市民の意見を取り入れることができるため、課題の抽出や将来像の検討に適しています。

【留意点】

無作為抽出した候補者の中から参加者を選定するに当たっては、母集団（市民全体）の意見とかけ離れないよう、母集団（市民全体）の性別・年齢構成等に近づけるよう努めます。また、地域や職業構成など、様々な面で偏りが出ないように留意します。
限られた時間内で合意形成を図る必要があるため、十分な事前準備、適切なテーマ設定、時間配分を考えたしっかりした段取りを組むことが必要です。

（※16）無作為抽出…調査対象をある母集団（調査対象の全体）からランダム（無作為）に標本抽出（サンプリング）する行為のこと。

⑺　広聴

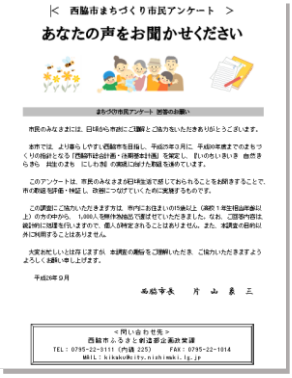
広聴とは、様々な機会を通じて、広く市民から市に対する意見や要望等を聴くことをいいます。

広聴には「アンケート」「市政モニター」「市民の声」といったいくつかの手法があります。市民ニーズや意見を幅広く集め、的確に把握するためには、できるだけ各手法を併用することが望ましいといえます。

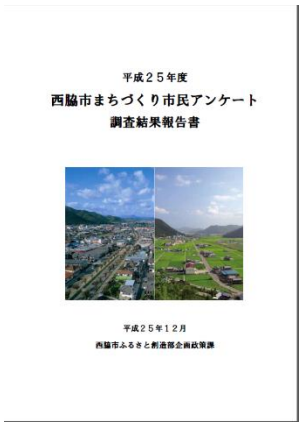
①　アンケート

多数の人や特定の層に同じ内容について質問し、意見や意向、傾向等を把握する手法です。広聴アンケートの代表例に、世論調査があります。（世論調査とは、集団や世論を調べることを目的に行われる調査をいいます。）

市民が自分の都合の良い時間や場所で回答できることから、簡便に多くの意見を聴くことができ、日頃、市政に参加する機会の少ない市民の参画を促す手法として有効です。その一方、質問できる項目数が限定されるため、限られた内容しか聴き取ることができません。また、質問への誤答、回答ミスが起きる可能性があることやアンケートが返送されるまでに時間がかかり、集計までにさらに時間がかかるというデメリットもあります。



まちづくり市民アンケート



市民アンケート結果報告

【対象とすべき施策等】

市民の意見や意向、傾向等を統計的に把握することができることから、政策課題や事業の実施成果の把握等に適しています。

【留意点】

調査目的に適した対象者抽出（サンプル数、対象、実施地域等）を行います。質問数を増やし過ぎないようにし、質問項目は、回答者に分かりやすいよう整理・構成します。また、統一された様式で、見やすく、回答しやすいようにレイアウトします。

さらに、質問項目や選択肢の設定内容により、回答を誘導することがないよう注意が必要です。

施策や事業、対象者を限定して、深く意見を聴き取りたい場合などには、世論調査的なアンケートとは別に、施策や事業ごとの個別のアンケートを実施します。

②　市政モニター

市民からモニター(※17)を募集し、選出された人に対して、封書又は電子メールで市政に対する意見、要望、提案等を継続的に聴いたり、アンケート調査に回答してもらうことにより、市民の意向を把握し、施策等の参考とする手法です。

市政に対する意識の高い市民の意見を、継続的に集めることができるというメリットがある一方、応募者が集まりにくい傾向があります。

(※17)モニター…市政や市民生活に係る課題などについて、市からのアンケートに答えたり、意見を提出すること。

③　市民の声（ご意見箱）

インターネットやご意見箱などにより、市民の日常生活の悩み事や市政に対する提案・要望・苦情などあらゆる声を聴く手法です。

寄せられた提案等に対して、個別に回答することで、市民との信頼関係を醸成することができます。

【留意点】

同様の提案等を持つ市民同士の情報共有の手法について検討が必要です。

問題が直ちに解決しなくても、一定程度の理解が得られるように努めます。

ご意見箱

インターネットでのご意見・ご要望

(8)　政策提案

市民や企業、ＮＰＯ法人等から政策に関する提案を募る手法です。あらかじめ市がテーマを設定して募集する場合と、特にテーマを決めずに自由に提案してもらう場合とがあります。

市にはない斬新な発想からの提案や提案者が持つ専門性を生かした提案により、課題の解決や市の魅力の向上につながる可能性があります。

また、市民目線からの提案を受けることで、市民ニーズに即した施策の展開につながる可能性があります。

その一方で、実現する上で多額の費用がかかる提案や公益に資するといい難いような提案などが寄せられる場合も考えられます。

【対象とすべき施策等】

地域の様々な主体が持つ情報やノウハウを活用できることから、地域の魅力や資源を発掘・活用する事業や市がこれまで取り組んだことのない分野に関わる事業の検討に適しています。

【留意点】

提案を募集していることが、より多くの市民に周知されるよう、広報紙やホームページ、フェイスブック(※18)等の様々な媒体で実施の周知を行う必要があります。より多くの市民が提案を寄せられるよう、募集期間は十分に確保する必要があります。市がテーマを設定して提案を募集する場合には、何について提案して欲しいのか、テーマを設定した意図が明確に伝わるようにする必要があります。

また、出された提案について、第三者機関を設置しての審査や選考結果、採用となった場合の事業化までの流れを明らかにする必要があります。

(※18)フェイスブック…フェイスブック株式会社が運営するソーシャル・ネットワーキング・サービス（ＳＮＳ）のことで、ＳＮＳとはインターネット上でパソコンやスマートフォンなどを使って会員同士が交流できるサービス

(9)　住民投票（※19）

特定の政策について、住民の賛否を投票により把握する手法です。なお、ここでいう住民投票は、憲法や法律に基づき実施するものではなく、地方公共団体が独自の住民投票条例を制定し、実施するものを指します。

賛否を確認する事項の内容によって投票できる範囲を変更することが可能となり、未成年者等選挙権を持たない人でも参加できる可能性があります。また、個別の政策について、賛否を明確にすることができます。

デメリットとしては、法定の投票制度ではないため、投票結果に法的拘束力を持たせることはできないとされており、投票結果の実効性が弱いこと、投票結果として賛否のみしか表明されないため、住民の個別の意見や要望、賛否の理由等が確認できないこと、多額のコストがかかることなどが挙げられます。

西脇市自治基本条例では、第12条第１項で「市長は、直接住民の意思を確認するため、議会の議決を経て、住民投票を実施することができます。」とし、第12条第２項で、別に条例を定めて実施する個別設置による住民投票（※20）を定めています。

【対象とすべき施策等】

特定の政策について、投票者の明確な意思を確認することができるため、行政運営上の重要事項の決定等に適しています。

【留意点】

実施に当たっては、独自の住民投票条例を制定する必要があります。

対象事案（論点）や投票の実施時期、投票資格者の要件（例えば、年齢要件、国籍要件等）や投票の成立要件（例えば、投票率による基準を設ける等）を慎重に検討する必要があります。

また、住民投票の対象事案に関する判断を行うために必要な情報については、公平性や中立性に十分留意しながら、積極的に公開する必要があると考えられます。

住民投票は、あくまで議会制民主主義を補完するものであり、乱発は避けなければなりません。

【住民投票条例に基づく住民投票の実施事例】

○原子力発電所関連
（新潟県巻町、新潟県刈羽村、三重県海山町）
○産業廃棄物処理施設関連
（岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、岡山県吉永町ほか）
○米軍基地関連
（沖縄県、沖縄県名護市、山口県岩国市）
○その他（徳島県徳島市：吉野川可動堰建設、兵庫県一宮町：新市の名称、鳥取県鳥取市：市庁舎整備ほか）

（※19）住民投票…地方公共団体の住民が、特定の事項について、投票により直接に意思表示すること。
（※20）個別設置による住民投票…住民意思の確認の必要性が生じた場合に、首長や議員の提案又は直接請求により、個別の案件ごとに議会の議決を経て投票資格者、投票手続、投票結果の扱い等を定めた条例を制定し、住民投票を実施するもの

【参考】

◎　市民参加のはしご

1969年にアメリカの社会学者　シェリー・アーンステインが「市民参加のはしご」を提唱し、市民が自治権(※21)を持つまでには８つの段階があるとしています。市民参加のレベルを測るものさしとして、とてもユニークな基準が提示されています。

シェリー・アーンステインが示す「市民の力が生かされる市民参加」といったより高いレベルでの市民参加の実現に向けて、個々のまちづくり活動が実施されるよう、市民も行政も、対等な立場で参画と協働を展開していく必要があります。

８段階	市民の力が生かされる市民参加	市民自治・権力 住民自らがコントロールする住民主体の自治
７段階		権限委任・委譲 権限委任など住民主導で進んでいく
６段階		パートナーシップ（協働） 市民と行政の役割が対等である。
５段階	形式的、名目的な市民参加	懐柔・宥和策（形式的な参加機会） 市民参加で意見を聞くが、どうするかの判断はまだ権力者が保留
４段階		表面的意見聴取・協議 意見は聞き、アンケートなどもするが、どのように反映したかは知らせない。
３段階		お知らせ こうしますから参加してくださいのお知らせ、一方通行の伝達
２段階	市民参加とはいわない	不満回避 住民の意見を聞くが、そういうものの、こうではないですかというなだめ
１段階		世論操作 委員会などで意見を聞くが、実際はこちらの方向で了解を得る操作・操り

◎　「参加」と「参画」

「参加」は単に集まりに加わることですが、「参画」は事業や計画に加わることを意味します。別の言い方をすると、「参加」は既にあるものに加わることを指し、「参画」は計画段階から加わることを指します。

イベントなどに例えると、そのイベントに加わることは「参加」、イベントの企画・運営に携わる場合「参画」となります。集まりに顔を出すだけだったり、一言も発言しない場合、「参加」であっても「参画」とは言えません。

このような意味を踏まえ、積極的な参加を訴えたい場合、あえて「参加」ではなく「参画」が使われる場合もあります。

(※21)自治権…自ら治める権利。自治を行う権利。日本においては、地方自治体の持つ権能のこと。

第３章　協働編

１　協働とは…

協働とは、市民、市民活動団体（地域コミュニティ、市民活動団体・ＮＰＯ等）、事業者、市などの多様な主体が、目的を共有し、一緒になって、自分たちのまちを住み良く、暮らしやすくするため、知恵を出し合い、協力して、まちづくりに取り組んでいくことをいいます。

２　協働の主体

自分たちのまちを住み良く、暮らしやすくするためには、市民、市民活動団体、事業者などの多様な主体がそれぞれの長所や特性を発揮することが重要です。多様な主体が協働することによって、きめ細かく、質の高いサービスの提供が期待できるとともに、地域や市の課題解決につながります。

(1)　市民

西脇市に在住・在勤・在学している人など

(2)　市民活動団体

①　地域コミュニティ

各地区区長会、自治会・町内会、まちづくり協議会、各種団体など

②　市民活動団体、ＮＰＯ法人等

ＮＰＯ法人、ボランティア団体等の自発的な社会貢献活動を行う組織及び団体

(3)　事業者

一般企業、公益法人(※22)（公益社団法人、公益財団法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人など）、経済団体等の組織

(4)　市

議会及び市長、教育委員会、農業委員会などの執行機関(※23)

(※22)公益法人…公益を目的とする事業を行う法人。不特定多数の人の利益を実現することを目的として、学術・技芸・慈善などの公益に関する事業を行う、公益社団法人及び公益財団法人
(※23)執行機関…地方自治法上、地方公共団体の長及び教育委員会などの各種委員会又は委員

３　協働の領域

協働の取組は「市民相互の協働」と「市民と行政の協働」の２つに分類できます。そのうち、立場や特性が全く異なる主体同士である「市民と行政の協働」の領域のイメージは、一般的には、市民の領域と行政の領域が重なり合う部分（下の図のＢ～Ｄ）になります。

しかし、Ａの部分についても交流、情報交換などの形で関わりが持てれば、それぞれの取組をより効果的に展開できることから、そうした努力も必要です。

また、Ｅの部分についても、社会情勢の変化（規制緩和(※24)や構造改革特区(※25)、地方分権などの動き）に応じて絶えず見直していくという意識が必要であり、見直す過程において、行政が担う公共サービスの範囲を少しずつ開放していくという姿勢が大切です。

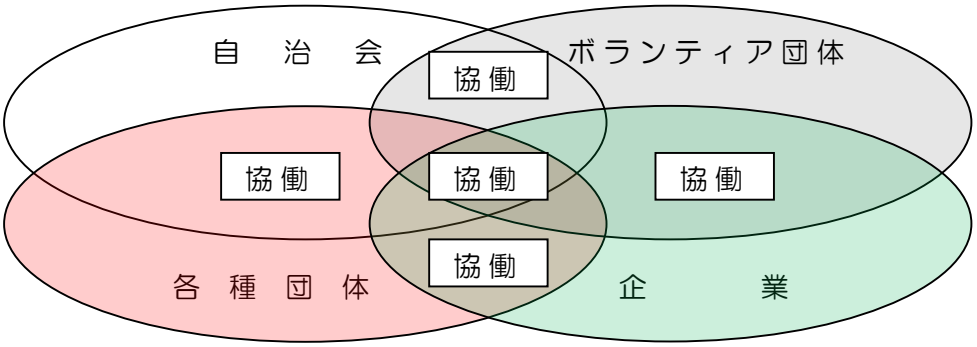
(※24)規制緩和…経済学や公共政策などの文脈で、ある産業や事業に対する政府の規制を縮小することを指す。
(※25)構造改革特区…構造改革特別区域の略称で、従来法規制等の関係で事業化が不可能な事業を、特別に行うことが可能になる地域をいう。

【市民と行政の協働】

市民と行政の協働の領域

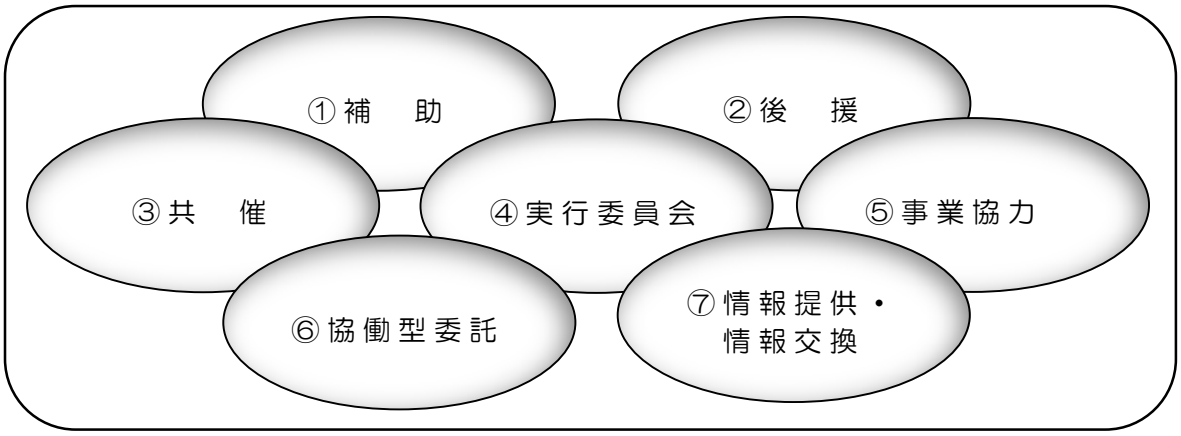
（市民の領域） A 市民の責任と主体性によって独自に行う領域	B 市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	C 市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	D 市民の協力や参加を得ながら行政の主体性のもとに行う領域	（行政の領域） E 行政の責任と主体性によって独自に行う領域
基本的に協働の領域とは捉えない。	【協働の形態】 ・事業協力（市民主催） ・補助・助成 ・後援	【協働の形態】 ・共催 ・実行委員会 ・事業協力	【協働の形態】 ・委託 ・事業協力（市主催） ・人材育成	基本的に協働の領域とは捉えない。
	市民提案事業 コミュニティビジネス等	協働事業	民営化 外部委託等	行政による許認可、権利の制限等

【市民と市民の協働】



４　協働の手法、特徴、留意点

協働により行う事業には、主に次のような手法が考えられます。事業の目的や内容、期待される効果、相手の特性によって最もふさわしい手法を選択することが大切です。



(1)　補助

それぞれの活動主体が実施する公益性の高い事業について、課題や目的を共有したうえで、市や企業などが補助金等を交付する手法です。

効率性等の点から市自らによる対応が困難な事業や先駆的な事業など、市が直接実施しにくい事業の実施が可能となり、多様な公益的サービスの提供に繋がります。また、それぞれの活動団体が主体となる手法であることから、自主的・主体的な活動が活発となり、活動の裾野の広がりも期待できます。

【事業例】

地区まちづくり実践補助事業、市民提案型まちづくり事業

【留意点】

原資が公金であることを十分に踏まえ、事業の公益性や補助金交付の妥当性について適正に判断する必要があります。

資金を提供される側（それぞれの活動主体）、する側（市など）という意識から、対等性を失うことのないよう留意する必要があります。

それぞれの活動主体においても補助金のみに頼り、依存することで自主性が失われないよう、自主財源を確保するための工夫が必要です。

事業報告等の提出を受け、補助金交付によってどのような効果があったかを事後に検証し、次年度も継続する場合は、事業の評価結果を反映させる必要があります。

地区まちづくり実践補助事業

市民提案型まちづくり事業

(2)　後援

協働相手が主催する事業に対して、課題や目的を共有した上で、後援者の立場として名義の使用を承認する手法です。金銭的な支出を伴わず、信用の付与等で支援を行います。

特に市などの後援を受けることで、事業を実施する協働相手の社会的信用が増し、活動への理解が深まることも考えられます。

【事業例】

各主体が行うイベント（市の施策の推進に寄与すると認められるもの）等

【留意点】

新規団体も参入できるよう配慮しつつ、団体の名称が対外的に公表されるものであることを踏まえ、その事業の目的、内容を十分に理解し、責任を持って判断する必要があります。

事業報告の提出を求めるなどして、後援した事業を評価し、成果を明確にするよう努める必要があります。

(3)　共催

イベント等の実施に当たり、それぞれの活動主体と異なる主体が共に共催者となって事業を行う手法です。事業の実施責任はそれぞれの主体が応分に負います。

協働相手のノウハウやネットワークを生かした企画により、プログラムが充実するとともに、市単独では充足できない市民ニーズにも対応した事業の実施が可能になります。また、それぞれの活動主体との協力関係が促進されるとともに、双方の特性や得意分野を生かすことで相乗効果が期待できます。さらには、市などと共催することにより、事業実施主体の社会的信用が増し、活動への理解が深まることも考えられます。

【事業例】

「いい歯の日」イベントほか

【留意点】

相手方の行動等によっては共催のパートナーの信用が失墜するおそれもあるため、その事業の目的、内容を十分に理解し、責任を持って判断する必要があります。

事業内容について、企画・計画の段階から協働相手と十分な協議を行い、事業目的の明確化と情報の共有化を図ります。企画・計画段階における協働相手の関与度を高め、当事者意識の向上を図り、形式的な共催とならないように留意します。協働相手にも主催者としての社会的責任が求められることを確認しておきます。

また、協働相手との役割分担や経費負担、リスク対応などについて事前に取り決め、協定書などの書面により、取り決めた内容を明らかにしておきます。

随時、進捗状況を確認し、実施に伴う課題を十分協議する必要があります。

⑷　実行委員会

協働相手と事業実施のための組織をつくり、その組織が主催者となってイベント等の事業を行う手法です。様々な活動主体の参加が可能であるとともに、参加委員の専門性や地域性、ノウハウやネットワークを生かすことができます。また、それぞれが抱える課題についての共通認識に基づいた運営ができるとともに、相互理解や協力関係が促進されます。その結果、参加委員間の交流・連携が図れ、地域活動の活性化に繋がります。

【事業例】

へその西脇織物まつり、産業フェスタほか

【留意点】

市が実行委員会を組織化する場合、目的の達成のために必要な委員を過不足のないよう選出するとともに、事業の目的を各委員に十分説明し、共通の理解の下で協力が得られるよう努める必要があります。

また、前例踏襲による委員の固定は、実行委員会の自主性や活動意欲の低下を招くおそれがあるため、必要に応じて見直す必要があります。

事業の検討段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図るとともに、協働相手の自主性を尊重し、協働相手方にも主催者としての社会的責任が求められることを確認しておく必要があります。

随時、進捗状況を確認し、実施に伴う課題を十分協議することが重要です。

へその西脇織物まつり

西脇市産業フェスタ・農業祭 2014

(5)　事業協力

協働相手との間で、それぞれの特性を生かす役割分担などを取り決め、一定期間、継続的な関係の下で事業を協力して行う手法です。

相互の特性が生かされ、効果的・効率的に事業を行うことができます。また、地域に密着した活動団体等が協力することにより、地域の活性化や地域住民の連帯感が醸成されます。さらには、市民の積極的な地域活動等への参加を促進する効果が期待できます。

【留意点】

事業の実施前に双方で十分話し合って検討を行い、協定書などの書面を作成し、事業の目的、期間、役割分担、経費分担、責任の所在など、取り決めた内容を明確にし、協働相手との信頼関係の構築に努める必要があります。

対等な立場での事業協力であることを双方が理解し、どちらか一方の主導で進めたり、役割分担が偏ったり、依存的にならないようにします。

随時、進捗状況を確認し、事業実施に伴う課題などを双方で話し合うことが重要です。

(6)　協働型委託

通常の業務委託より協働する意図を強く持った上で、それぞれの活動主体の特性や発想を生かすことを目的に、主に市が実施している事業等を委託する手法です。

各主体が持つネットワークや特性、能力を生かすことで、創造性や先駆性が発揮され、市民ニーズに合ったサービスの提供が可能になります。

【事業例】

公の施設(※26)の管理・運営（指定管理者制度(※27)）

【留意点】

できる限り多くの活動主体に公平・公正な受託機会を確保するため、原則として競争原理に基づいて受託者を選定する必要があります。

委託中のトラブルを回避するためにも、仕様書の内容や契約の進め方などを各主体によく説明し、十分に理解してもらう必要があります。

単なる市の「下請け化」を避け、各主体の自主性が発揮された効果的な事業が実施されるよう、受託者の提案・企画を仕様内容に取り入れるなどの工夫が望まれます。

事業の最終的な責任は市が負うことになりますが、契約履行状況を的確に把握するとともに、事業の実施過程においても協議の場を設定し、情報提供や意見交換を行うことにより、業務が確実に履行されるようにする必要があります。

(※26)公の施設…普通地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設ける施設
(※27)指定管理者制度…公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・ＮＰＯ法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる制度

⑺　情報提供・情報交換

協働相手から情報の提供を受けたり、互いに保有する情報を交換・共有する手法です。情報を提供し合うことで、情報収集の効率化や情報の共有化が図られます。

また、協働相手が情報を得ることで、活動の幅や可能性が広がると同時に、専門的な知識や技術に基づく提案や意見が受けられます。さらには、共有する地域課題の解決に繋がったり、新たな事業展開が可能となります。

【事業例】

連合区長会会議、まちづくり活動報告会　など

【留意点】

協働相手との日頃からの率直な情報交換を通じて課題を共有し、協働相手との信頼関係を構築するように努めるとともに、市政に関する情報提供は、結果のみならず経過も説明するよう努め、お互いに対等な立場で、建設的な意見交換を行うよう努める必要があります。

団体等からの提案の内容によっては、施策や事業への反映が難しい場合もありますが、できるだけ施策等に反映できる部分はないか、前向きな姿勢で検討します。反映できない場合には、その理由を明確にする必要があります。

連合区長会視察研修報告会

まちづくり活動報告会

地区まちづくり実践補助事業

まちづくり活動報告会

市民提案型まちづくり事業