パブリックコメント用

西脇市参画と協働のまちづくり
ガイドライン改訂版（素案）

平成　年　月

西　脇　市

目　　次

第１章　参画と協働について

１　参画と協働とは…　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１

２　なぜ、参画と協働か…　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３

３　参画（参加）　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６

４　協働　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15

第２章　参画と協働のまちづくりを進めるための基本的な方向

１　意識改革と参加の促進　・・・・・・・・・・・・・・・・・・26

２　情報の共有化　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26

３　市民活動の支援　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・27

４　市政への市民参画・協働　・・・・・・・・・・・・・・・・・・27

５　まちづくりへの体制づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・28

第１章　参画と協働について

１　参画と協働とは…

⑴　西脇市自治基本条例では…

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や基本原則、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。

【解説】

１　自治の推進には、多様な主体がそれぞれの役割や責務を自覚しながら課題解決の全ての段階に関心を持ち、参画し、共に役割を担い合って協働し、成果を上げる（公共的利益を生み出す）ことが重要です。

２　また、協働は、必ずしも一緒に活動するだけではなく、共通の目標に対して、それぞれの特性や資源を生かしつつ成果を上げ、さらに協力・連携することにより大きな成果につなげていくことをいいます。

また、西脇市自治基本条例第２条では、「参画」と「協働」の定義を次のように定めています。

【参画】

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。

【解説】

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らの役割と責任を自覚して、自主的、主体的に関わることをいいます。

参画は、単なる参加ではなく、政策立案などの意思形成過程に加わることで、幅広い視点と責任ある発言などが求められます。このために、市民は行政と情報を共有するとともに地域課題や行政の仕組みなどについて学習することが必要です。生涯学習の意義の一つもここにあります。

【協働】

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。

【解説】

協働とは、自治の推進のために市民と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。

つまり、まちづくりの共通目標（住みよい地域づくりや福祉、安全、環境保全、文化、教育等の地域課題の解決等）を達成するために、多様な主体と市がそれぞれの役割と責務を認識しながら、それぞれの特性や資源等を生かしつつ対等な立場で、協力・連携してより大きな成果を創り出すことをいいます。

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、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。

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）、あるいは近隣（共助）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）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。

2　なぜ、参画と協働か…

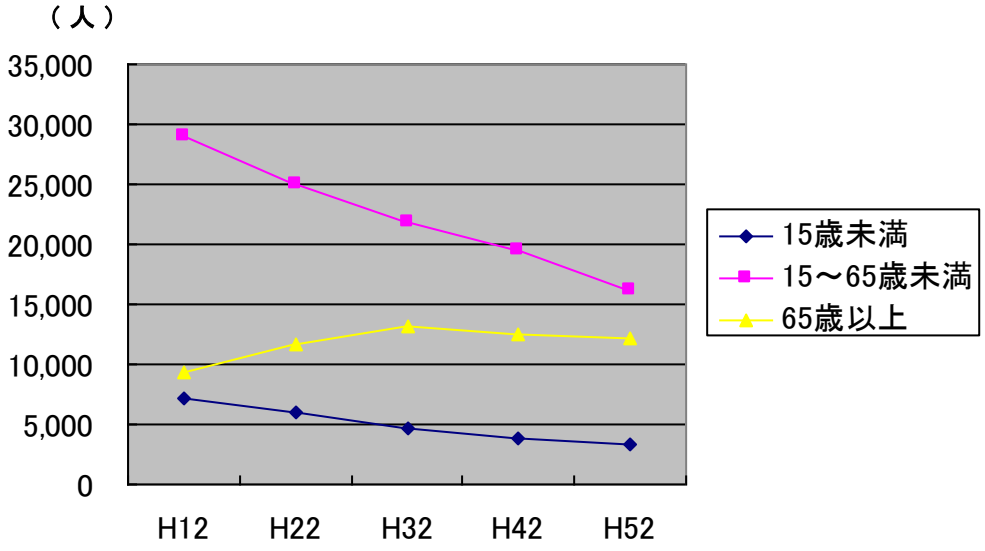
例えば、地震などの大きな災害が発生したとき、行政の力には限界があります。実際に災害にあった地域では、行政機能が著しく低下し、住民同士の助け合いや市民活動団体等の活動が被災者の救助などに大きな力を発揮しました。

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問わ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。

⑴　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）

西脇市の年齢別人口の推移を見ると、15歳未満の若年者（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）と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）が増加しており、社会構造が大きく変化しています（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、税収が減少しており、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ってきています。

⑵　地方分権の進展

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

全国的に住民自治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、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。

【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ると考えます。

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。

別のいい方をすると、「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。

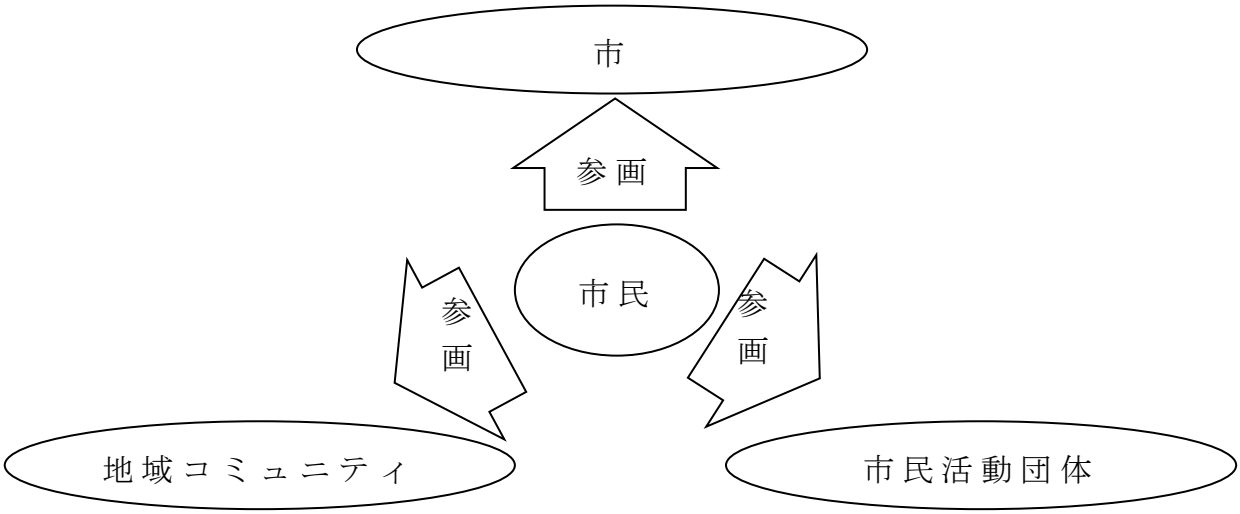
集まりに顔を出すだけだったり、一言も発言しない場合、「参加」であっても「参画」とは言えません。

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。

3　参画（参加）

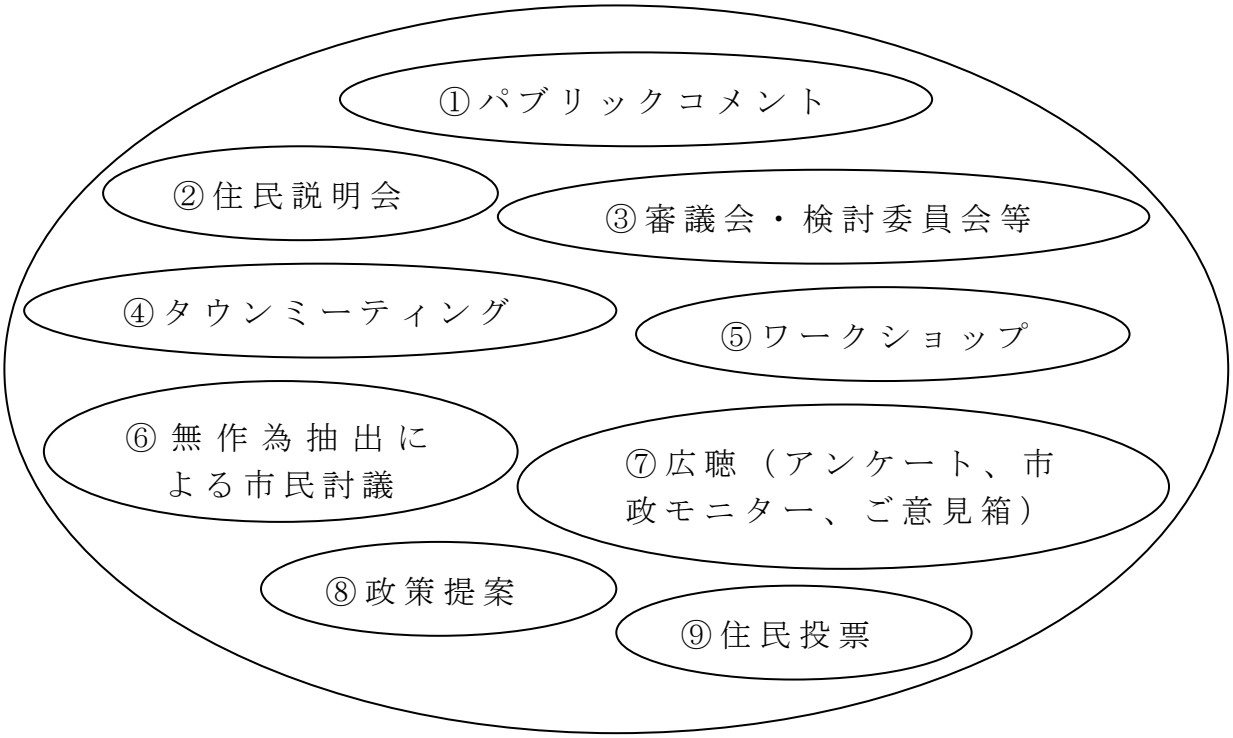
⑴　参画とは…

参画とは、市民の皆さん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。



⑵　参画の手法

市民の皆さんのご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。



①　意見公募手続（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】

意見公募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。

意見公募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。

意見公募は、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。

意見公募は、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。

②　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ことができ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、いただいた意見に基づき、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。

③　審議会・協議会・検討委員会等

法律（地方自治法第 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等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。

④　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の皆さん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、意見公募（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。

⑤　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あたって、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。

ワークショップでは、「ファシリテーター」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。

⑥　無作為抽出による市民討議

無作為抽出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（サイレントマジョリティ）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ことを意識した討議がなされ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】

サイレントマジョリティ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。

参加者に「仕事」として責任ある言動をとってもらうために、できるだけ報酬を支払うことが望ましいと考えられます。

市民討議の場では、市民からの提案に対する市の考え方を明確にすることができないため、市民討議の実施後に、市が意見を今後どのように検討し、計画等にどのように生かしていくのかを市民に丁寧に説明し、理解してもらう必要があります。

【無作為抽出による市民討議とは？（東京都千代田区）】

ドイツで始められた「プラーヌンクスツェレ」という、最近注目されている住民参加手法をベースにしています。この手法の特徴は次のとおりです。

○　主催者（自治体）（以下「主催者」という。）が市民討議で検討する内容を示して、公平・中立的な実施機関に委託して行う。

○　候補者を無作為抽出し、主催者側から参加を要請する。

○　少人数のグループで、主催者から与えられたテーマについて討議する。討議テーマに対して、決められた時間内に、必ずグループとしての合意形成を図る。

○　主催者は討議の手順や討議対象分野の現状など情報提供のみを行い、討議は市民だけで行う。

○　参加者に報酬を支払うことにより、仕事として責任をもって取り組んでもらう。

○　セッションごとにグループのメンバーを入れ替え、役割や立場など参加者相互の関係の固定化を防ぐ。

○　グループごとに取りまとめられた提言に対して、参加者全員の投票により優先順位を付ける。

従来のワークショップ方式と比較すると、全国でもまだ実施事例は少ないですが、千代田区では基本計画の改訂プロセスへの住民参加手法として、平成25年度に無作為抽出による区民討議の手法による区民会議を開催しています。

⑦　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。

ア　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、サイレントマジョリティ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。

【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ます。質問項目は、回答者に分かりやすいよう整理・構成します。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。

また、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。

イ　市政モニター

市民からモニターを募集し、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で、応募者が集まりにくい傾向があります。

ウ　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。

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、いただいた提案について、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。

⑨　住民投票

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。」と定め、第12条第２項で住民投票の実施については、別に条例を定めて実施する個別設置による住民投票の実施を定めています。

【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）や投票の実施時期を慎重に検討する必要があります。

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）を検討する必要があります。

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）

４　協働

⑴　協働とは…

協働とは、市民、地域コミュニティ、市民活動団体、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。

⑵　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るものと考えます。

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

ア　地域コミュニティ

各地区区長会、自治会・町内会、まちづくり協議会など

イ　市民活動団体、ＮＰＯ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（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、宗教法人など）、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

⑶　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（次ページの図の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。

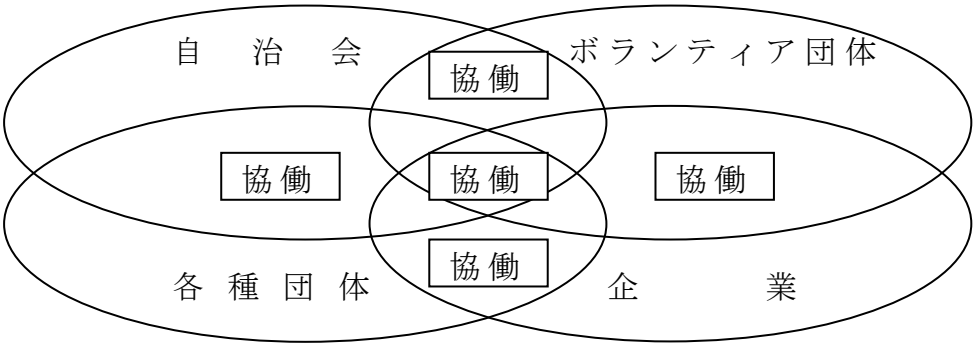
また、Ｅの部分についても、社会情勢の変化（規制緩和や構造改革特区、地方分権などの動き）に応じて絶えず見直していくという意識が必要であり、見直す過程において、行政が担う

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。

【市民と行政の協働】

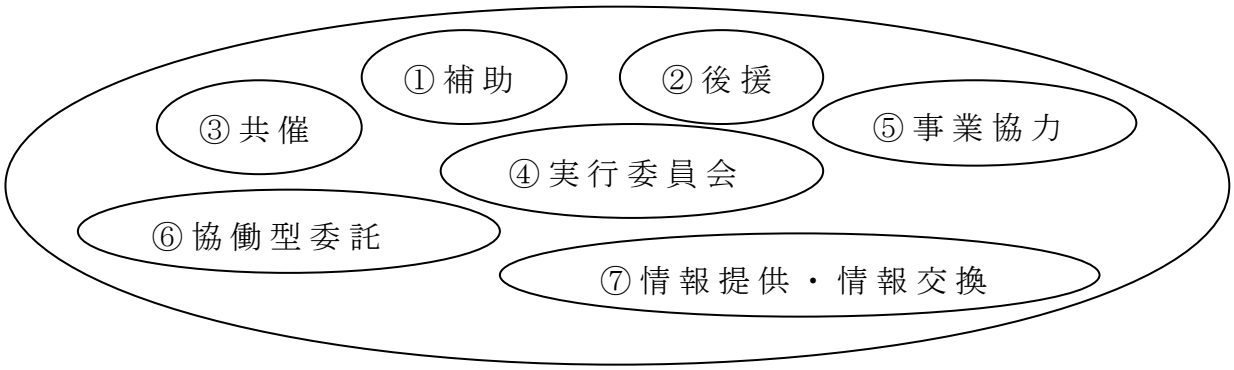
	市民と行政の協働の領域			
（市民の領域） A 市民の責任と主体性によって独自に行う領域	B 市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	C 市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	D 市民の協力や参加を得ながら行政の主体性のもとに行う領域	E 行政の責任と主体性によって独自に行う領域 （行政の領域）
基本的に協働の領域とは捉えない。	【協働の形態】 ・事業協力 （市民主催） ・補助・助成 ・後援名義	【協働の形態】 ・共催 ・実行委員会 ・事業協力	【協働の形態】 ・委託 ・事業協力 （市主催） ・人材育成	基本的に協働の領域とは捉えない。
	市民提案事業 コミュニティビ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



⑷　協働の手法

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、それぞれの活動主体が主体となる手法であることから、自主的・主体的な活動の活発化や活動の裾野の広がりが期待できます。

【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。

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、市と共催することにより、事業を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、出会いのパーティーほか

【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。

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します。

④　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　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。

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必要があります。

協働相手の自主性を尊重するとともに、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。

責任の所在が分散したり、不明瞭にならないよう、相互の役割分担や経費負担などを取り決め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必要があります。

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ておく必要があります。

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います。

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】

公の施設の管理・運営（指定管理者制度）

【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。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。

⑦　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必要があります。

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る必要があります。

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。その場合も、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。

⑸　協働を進める上での原則

協働の担い手には様々な主体がありますが、その構成員や組織の形、活動の目的、意思決定の方法などは異なります。

そうした様々な主体が、協働の場面に臨む際の共通の原則は次のとおりになります。

①　目的共有
多様な主体が協力・連携して事業を行う場合、目標を明確にし、成果のイメージを共有しなければ、活動内容が曖昧になってしまうおそれがあります。また、社会に対して事業の目的・成果とともに、協働で行う意義を明らかにしておく必要があります。
②　対等な関係性（パートナーシップ）
協働に関係する当事者は、全て対等でなければなりません。それぞれが持っている専門性を生かしたアイデアやノウハウを発揮するとともに、「やる気」や「やりがい」を持って事業に望むためには対等な関係性を持つことは大切です。
③　相互理解・自主性尊重（それぞれの立場尊重）
協働事業では、市民団体と行政のように、目的や性格の異なった団体が協力・連携して事業を進めます。互いに相手の考え方、行動の仕方などを理解し、認め合ったうえで、それぞれが持つ力を生かすように事業を進めることが大切です。 また、参画する団体が力を最大限に発揮できるのは、自発的・主体的に行動するときです。お互いのやり方を尊重することで効果を上げることが期待できます。
④　自立化志向（自立した組織へ）
協働で事業を行う場合、事業の内容によっては、行政から資金面や運営面での支援が継続的に必要なものも考えられます。行政との関係性の中で適切な自立関係を創ることが大切です。
⑤　相互変革（自分で変わっていく）
異質の団体が一緒に行動するために、それぞれが自己にこだわりすぎるとかみ合わなくなります。事業を進めていくうえでは、相手に合わせたり、良い方法があれば共に柔軟に対応したり（変革していく）していく必要があります。 また、そうしたことが、それぞれの組織や仕事のやり方を改善していくきっかけになることがあります。
⑥　情報公開（共有）・透明性（情報の共有は協働の基本）
協働事業の実施に際しては、広く市民に事業についての理解を深めてもらうことが、支援者の増加や事業の成果を高めるこ

とにつながっていきます。
　また、税金を資金とした活動では、その使途を明らかにすることが必要であり、説明責任を果たすことが大切です。
　情報提供・公開は、それを通して、市民の活動参加を求め、新たな人材の発掘にも役立てることが可能です。

⑦　補完性・相乗効果

　それぞれの主体の強みを生かし、パートナーの弱みを補うことで、行政だけで取り組む、又は、市民団体や市民だけで取り組むよりも、効果的・効率的に地域課題が解決できることが期待できます。

⑧　評価・見直し

　協働事業が終了したら、進め方や成果についての評価を行い、公開し、今後の協働事業の参考にすることが大切です。また、事業が継続するものでも、評価に基づき適切な時期に見直しを行うことが必要です。
　事業の実施期間をあらかじめ設定しておくことや、目的を達成した協働事業を終結することも大切です。
　新たな課題が出てきたときは、過去の事業評価を参考に、新しい協働事業を検討します。

★　できることから始める

　あまり大きなことや、ハードルの高いものから始めるのではなく、まず、協力・連携してできるところからやってみることが大切です。
　・やり方を修正しながらの事業拡大
　・成功体験によるノウハウの蓄積
　などを多く経験することが大きな財産になります。

⑹　協働の役割と効果

　協働を進めていくためには、それぞれの担い手がそれぞれの特性を発揮していくこと、それぞれがその役割を認識することが大切です。

①　市民

【役割】

ア　一人ひとりが地域に関心を持ち、地域活動（自治会活動など）に自発的に参加することが必要です。あわせて、自分の個性を発揮し、ボランティアなどへの積極的な参加が必要になります。

イ　自分の持つ能力や知識を市民活動やボランティア活動な

どの社会貢献活動に生かすことが必要です。

ウ　一人ひとりがまちづくりの主役である自覚を持って支え合うことが期待されます。

【効果】

ア　公益的活動への参加機会が増加します。

イ　公共サービスの質の向上により満足度が高まります。

ウ　地域課題を自らが解決することにより自治意識が向上します。

②　地域コミュニティ

【役割】

ア　自治会活動や地区まちづくり活動の実態が地域によって違いがあることを認識し、他の地域での先進的な取組を積極的に導入することが大切です。

イ　少子高齢化や生活様式の多様化などを踏まえ、住民が参加しやすい組織づくりに努め、住民同士の交流を図るとともに、地域の課題を自ら探し、その解決に向けて自ら考え、行動していくことが大切です。

ウ　地域の課題解決の担い手として、ボランティア団体やＮＰＯ等、行政との連携を図り、主体的に協働のまちづくりを進めることが大切です。

エ　防災、防犯、環境、福祉、子育て支援など地域の課題に対応し、安全で安心なまちづくりを推進することが役割として求められます。

【効果】

ア　地縁組織の活性化が図れ、地域づくりのさらなる中心的役割を担うことができます。

③　市民活動団体、ＮＰＯ

【役割】

ア　今行われている活動を大切に育み、自らの活動情報を積極的に発信しながら、市民に活動の場を提供し、市民活動の促進拡大を図ることが求められます。

イ　それぞれの設置目的に沿って、専門知識や情報、ノウハウ等を様々な機会に活用し、機動性や専門性、先駆性等を発揮し、社会的課題の解決に取り組むことが求められます。

ウ　自治会や他の団体とのネットワークを築きながら、自らの活動を強化拡大していくことが期待されます。

エ　多様化する市民ニーズに応え、幅広い公共的サービスを提供することが求められます。

【効果】

ア　活動機会が増加するとともに、その成果による信頼性が

高まり、使命をより効果的に実現できるようになります。

④　事業者

【役割】

ア　地域の一員であることを自覚し、地域の活動や市民の活動に対し、持っている情報や技術などを提供し、人的支援や資金支援などを通じて積極的にまちづくりに参加することが期待されます。

イ　従業員が社会貢献活動に参加しやすい環境を整備することが期待されます。

【効果】

ア　社会貢献の意欲を生かせる機会が増加し、地域との結び付きが強化されます。

イ　活動実績により、事業者への理解や評価が高まります。

⑤　市

【役割】

ア　市民等の動向を的確に捉え、行政情報等を提供しながら市民との一体感を形成することが求められます。

イ　市民活動が促進されるよう、助成制度や人的支援、活動拠点の提供、情報の共有化、組織のネットワーク化などを行うことが求められます。

ウ　多くの市民が施策の形成過程に関われるような仕組みを整備することが求められます。

エ　市民等に必要な知識等を習得する機会を提供し、協働の担い手の発掘や人材の育成を支援することが求められます。

オ　職員一人ひとりの協働意識の向上を図るとともに、ともにまちづくりをしていくという意識を常に持つことの働きかけが必要です。

【効果】

ア　市民ニーズに沿った公共サービスの提供が可能となり、市民主体のまちづくりにつなげることができます。

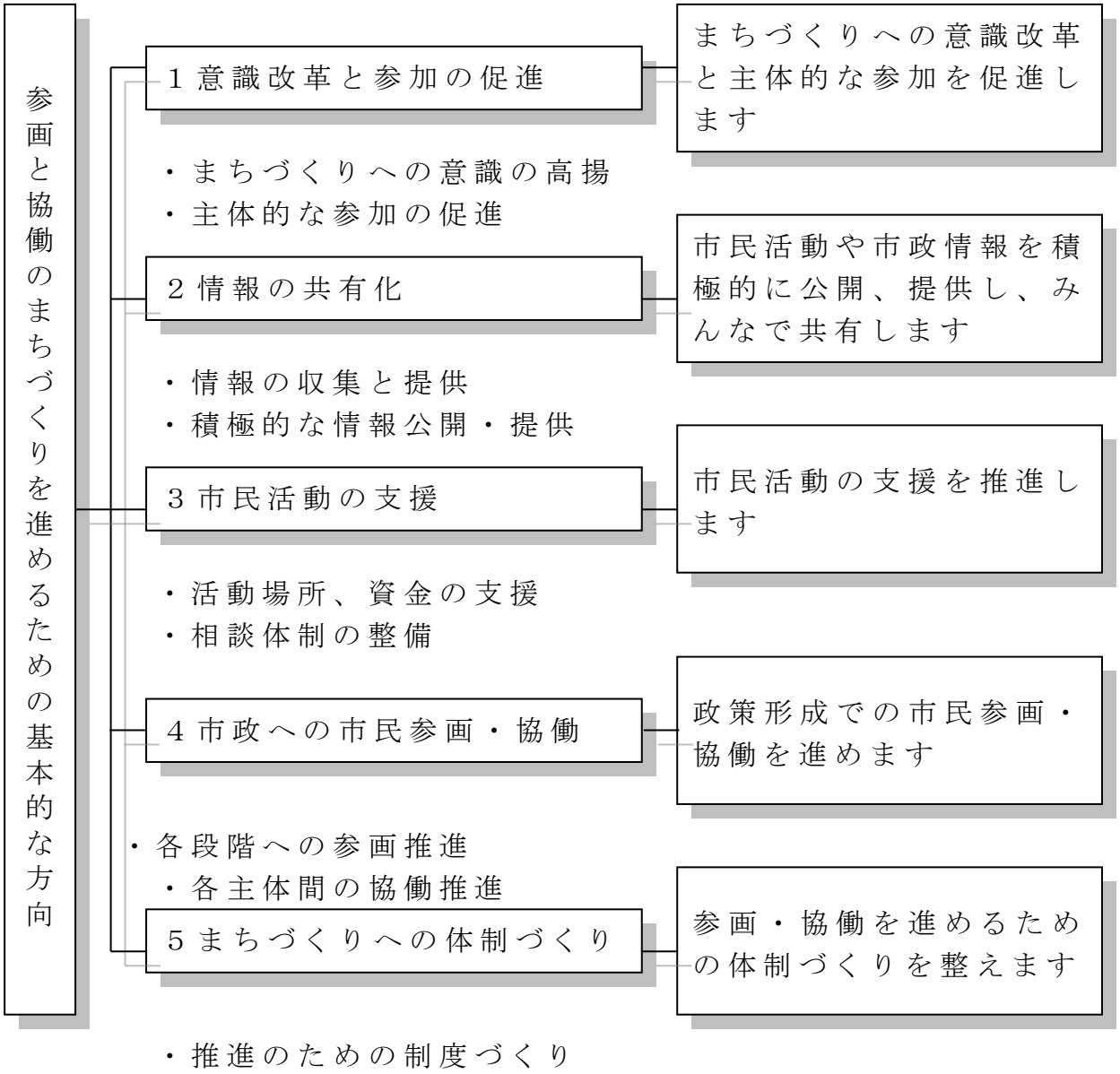
イ　市とは異なる特性を持つ市民等の考え方や活動に触れることにより、職員の意識改革や資質向上につなげることができます。また、事業の見直し等により効率化が図られます。

第２章　参画と協働のまちづくりを進めるための基本的な方向

参画と協働のまちづくりを推進するためには、参画と協働についての理解を深め、推進するための制度や環境づくりが必要となります。それぞれの活動主体においても、これまで以上にまちづくりに関心を持ち、主体的に活動していくことが求められるとともに、市においても、各主体の主体的な活動を促進できるよう、まちづくりに関する情報を積極的に提供し、参画と協働に対する認識を深めていく必要があります。

このような観点から、参画と協働のまちづくりを推進するための５つの基本的な方向を次のように定め、それぞれの柱に沿った具体的な取組を進めていきます。

【５本の柱】



１　意識改革と参加の促進
まちづくりへの意識改革と主体的な参加を促進します

「自分たちのまちを住みよく、暮らしやすくするため、知恵を出し合い、協力して、みんなのことはみんなで決めて、みんなのまちづくりに取り組んでいく」ために、市民とともに、職員も一市民として意識改革に取り組み、自発的なまちづくり活動への参加を促進します。

なお、多様な価値観が認められる成熟した社会にあって、まちづくり活動への参加は強制されるべきことではありませんが、市民や職員が「自分たちのまちのこと」を思う気持ちを一層高めていくよう努めます。

例えば、個人の家の前の水路は個人で清掃し、個人でできない部分は地域で清掃し、地域でできない部分については行政が清掃するといった、地域課題に対する役割分担について、「知恵を出し合い、協力して、みんなのことはみんなで決める」こともその一例と言えます。

【本市での取組】

アンケートによる市民ニーズの把握、パブリックコメントの推進、「まちづくり講座」の実施、「出前講座」の充実など

２　情報の共有化
市民活動や市政情報を積極的に公開、提供し、みんなで共有します

「参画・協働」の取組を広げていくためには、まちづくりや個々の課題についての情報を互いに共有し、対等な立場でまちづくりに取り組んでいくことが重要です。

行政は市民からの信託を受けて様々なサービスを行っており、市民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を負っています。

また、まちづくりへの市民参加の機会を拡大していったとしても、全ての市民が一つのことに直接参加することは物理的に不可能であり、直接的にはまちづくりに参加しない市民も多くいると考えられます。

このため、参画や協働に積極的に取り組む市民ばかりでなく、全ての市民に対して、計画策定時の委員会・審議会等の情報や事業の各段階における情報をわかりやすく、手に入りやすい方

法で提供できる環境づくりに取り組みます。

【本市での取組】
ホームページによる行政情報の的確な提供の推進、情報公開条例・個人情報保護条例の適切な運用、審議会や委員会などの原則公開など

３　市民活動の支援
市民活動の支援を推進します

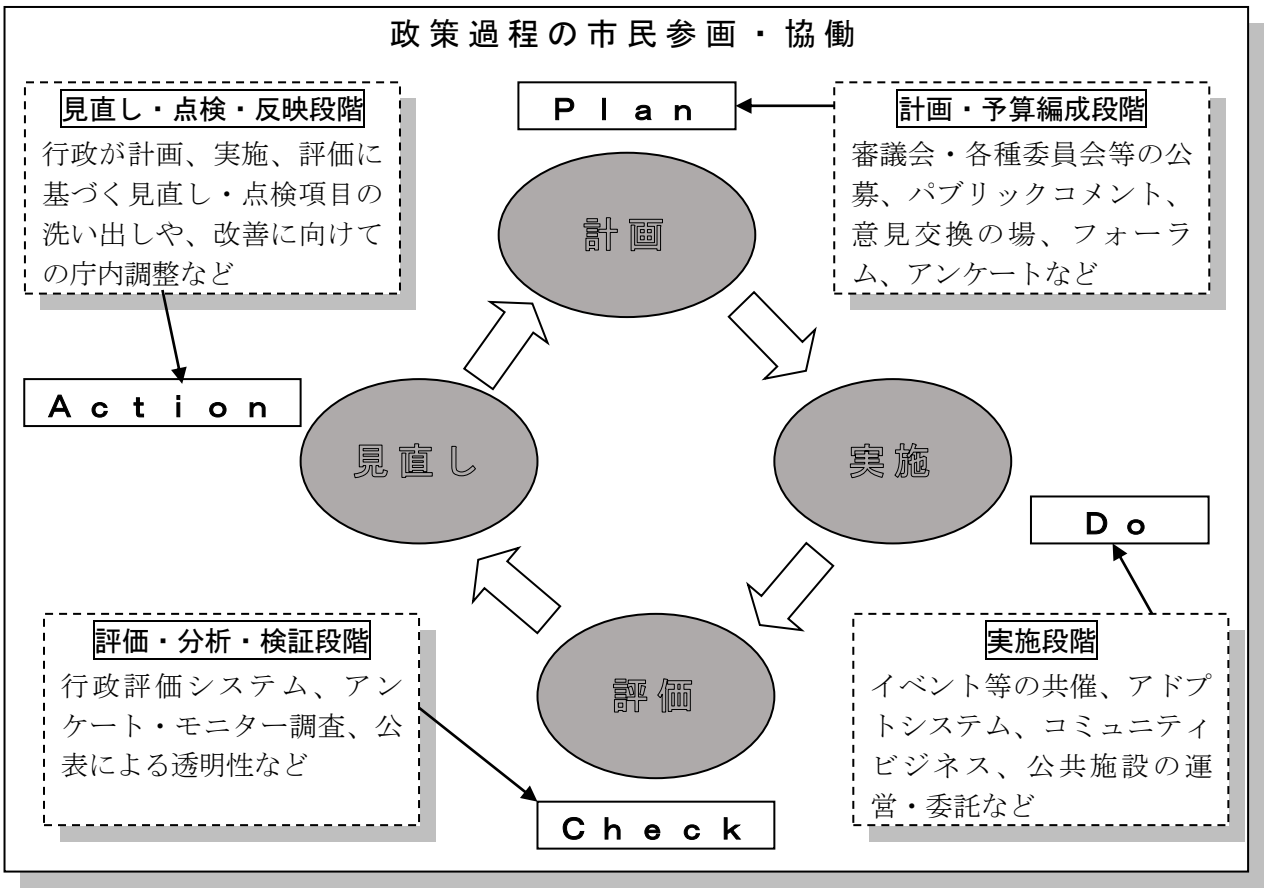
市民、企業、各種団体、学校など、多様な主体の連携による参画・協働のまちづくりを進めていくため、活動場所の提供や人材育成、資金の確保等、活動支援の仕組みを整備します。
とりわけ、まちづくりには、コミュニティ活動やボランティア活動などの市民活動が非常に重要となっており、さらに積極的な活動を行うことができるようこれら市民活動団体を支援します。

【本市での取組】
まちづくり活動拠点の整備、まちづくり活動助成制度の充実、助成制度の情報提供、ＮＰＯ活動や法人化、運営などの支援など

４　市政への市民参画・協働
政策形成での市民参画・協働を進めます

政策形成での計画（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、見直し（Action）のそれぞれの過程で、市民と行政が解決方法をともに考え、協力して取り組んでいくためのシステムを整備します。
また、市民からのまちづくりの提案、市民と行政の協働事業の実施や市民活動団体等への事業委託などにより、参画・協働のまちづくりを広げます。

【本市での取組】
審議会などの委員公募の推進、市民との意見交換の場づくり、市民と行政の協働による市民提案事業の実施など



５　まちづくりへの体制づくり

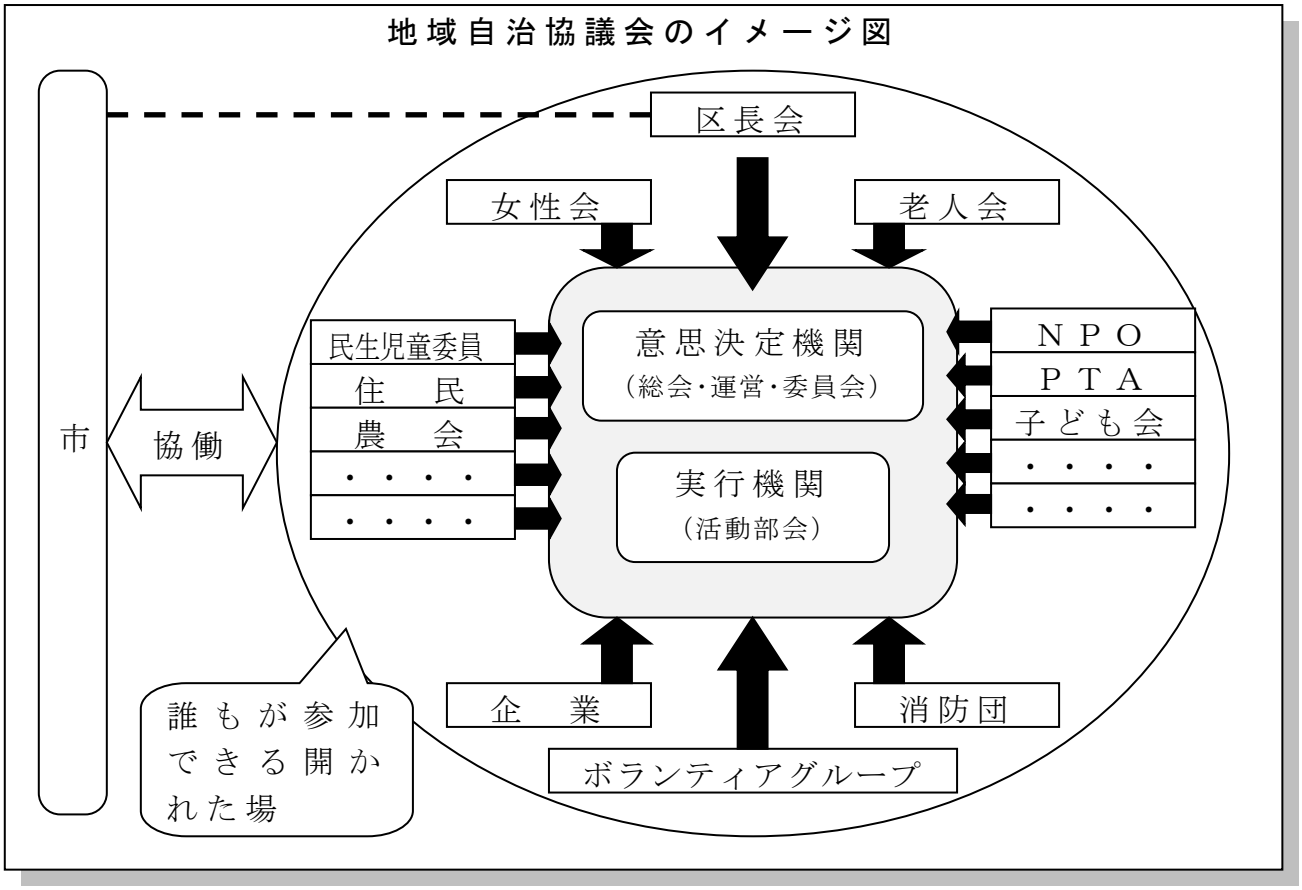
参画・協働を進めるための体制づくりを整えます

引き続き、参画と協働の推進、市民活動の支援を行うとともに、本市における地域でのまちづくりを推進する組織として「地域自治協議会」の設置に向け、組織のあり方や制度設計について検討・調整を行います。

「地域自治協議会」については、西脇・津万・日野・重春・野村・比延・芳田・黒田庄の８地区において、区長会を中心に、まちづくり協議会や各種団体、地区内の個人や法人を構成員とし、民主的な運営により、地区の活性化や様々な地区課題の解決に向けて協力・連携して取り組む組織を想定しています。

【本市での取組】

地域自治協議会の設置に向けた検討・調整、地域対策委員制度の充実、市民活動や参画・協働に係る研修の実施など


地域自治協議会のイメージ図
区長会
女性会
老人会
市
協働
民生児童委員
住　民
農　会
・・・・
・・・・
意思決定機関
（総会･運営･委員会）
実行機関
（活動部会）
ＮＰＯ
ＰＴＡ
子ども会
・・・・
・・・・
誰もが参加できる開かれた場
企　業
消防団
ボランティアグループ