

「参画と協働の指針」

— 参画と協働を進めるために —



平成20年3月

宮古市

・・・ はじめに ・・・

「参画」とか「協働」とか・・・なかなかむずかしい言葉に聞こえますが、実は、私たちが、毎日の生活の中で行っていることです。

たとえば、参画について考えてみると、市で、なにか計画を策定するとき、市民の意見を聴かないでつくったとしたら、皆さんはどう思うでしょうか。

市では、計画を策定するにあたっては、説明会などを開催し、計画案について市民の意見を伺い、計画に反映しています。市民が、まちづくりに何でもいいから声をあげていくことが「参画」の始まりです。

また、私たち一人ひとりが、ごみの分別などのルールを守らなかったり、町内の道路側溝や河川の清掃も行わなかったら、家のまわりも、地域の中も汚れてしまいます。

そのため、町内会・自治会単位でごみの分別や清掃活動を行っています。市民一人ひとりが、地域のために協力し合うことが「協働」の始まりです。

しかし、これまでも、参画や協働を行ってきましたが、定まったルールがありませんでした。市では宮古市自治基本条例を定めて、参画と協働をまちづくりの原則としたうえで、参画と協働の詳しい内容を、「参画と協働の指針」でルール化することとしました。

本市は、山や川や海などの豊かな自然、美しい景観に恵まれています。

また、町内会・自治会など人々の結びつきの強い地域社会が形成されています。

こうした恵まれた環境や地域ならではの特性、資源を最大限に生かし、地域の創意と工夫を重ねて、市民と行政との「参画と協働」で地域づくりを推進していくことが必要です。

この指針は、まちづくりに市民の知恵と行動を活かし、宮古市総合計画で定めた本市の将来像である「『森・川・海』とひとが共生する安らぎのまち」をつくっていかうという思いで策定しました。

目 次

第1章 指針策定の目的

- 1 なぜ、今、参画・協働なのか 1
- 2 指針の位置づけ 3
- 3 指針の目指すもの 3

第2章 参画・協働のとらえ方

- 1 参画・協働の概念 4
- 2 「市民と市の協働」と「市民と市議会の協働」、
「市民相互の協働」 5
- 3 参画・協働の主体 6

第3章 参画・協働のまちづくりの基本理念

- 1 参画・協働の5つの原則 7
- 2 参画・協働の主体に期待される役割 8

第4章 参画・協働の手法

- 1 参画の手法 10
- 2 協働の手法 12

第5章 参画・協働のまちづくりを推進するために

- 1 参画・協働の推進方策 16

第1章 指針策定の目的

1. なぜ、今、参画・協働なのか

近年、多くの自治体が市民との参画・協働のまちづくりに取り組んでいます。なぜ、今、参画・協働が求められているのでしょうか。

(1) 地方分権への対応

地方分権の進展により、それぞれの自治体は、「自己決定、自己責任」のもと、個性豊かなまちづくりが求められています。

個性豊かなまちづくりを進めるためには、地域で生活し、地域の問題が何であるかを的確に把握している市民の声や力を幅広く反映・導入することが求められています。

(2) 市民ニーズの多様化・高度化への対応

社会情勢の変化により市民のライフスタイルや価値観が大きく変化するとともに、市民ニーズは多様化・高度化しています。

市民一人ひとりのニーズに対応するには、これまでのように行政だけでは難しくなっていることから、いろいろなアイデアや技能をもつ市民の力の導入が求められています。

(3) 市民意識の高揚への対応

市民のまちづくりへの関心や参加意識が高まりつつあり、福祉や環

境、災害時の救援活動や防災など多くの分野で、町内会・自治会、ボランティアやNPO（民間非営利組織）などの市民活動や社会参加意識が広がっています。

市民活動や社会参加意識の広まりに対応するためには、参加や活動を保障するためのしっかりとした仕組みづくりが求められています。

（４）新たな行財政運営への対応

少子高齢化や厳しい財政状況などを背景として、コスト意識や市民満足度を重視した、新たな行財政運営のあり方が求められています。

コスト意識や市民満足度を重視した行財政の運営のためには、市民の視点、考え方をより反映できる手法が求められています。

****一口メモ****

【NPOとは】

NPOとは、「民間非営利組織」という意味の Non-Profit Organization の頭文字をとったものです。営利を目的とする企業などと異なり、利益を関係者には配分しないことを基本に、社会や地域の課題を解決することを目的として、自主的に活動する団体のことです。このうち特定非営利活動促進法に基づいて、所轄庁の認定を受けた団体が「NPO法人」です。

【ボランティアとNPOの主な違いは】

ボランティアとは、自主的に社会貢献活動を行う「個人」のことを示すのに対し、NPOはひとつの目標を達成するために活動を行う「組織」であると言えます。ボランティアはこうしたNPOという組織を支える原動力であり、NPOはボランティアが活動を通じて社会に貢献できる「活動の場」を提供する主体のひとつであると言えます。

2. 指針の位置づけ

本指針は、宮古市自治基本条例でうたった「参画と協働を原則とするまちづくり」及び宮古市総合計画に掲げた「市民と行政とのパートナーシップによる協働のまちづくり」を推進するため、「参画」と「協働」についての基本的な考え方を示すものです。

3. 指針の目指すもの

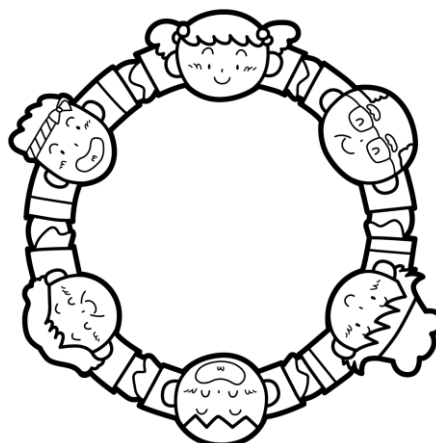
宮古市では、これまでも、各種計画づくりから事業の実施まで、市民活動団体、町内会・自治会やその他の各種団体などと連携・協力してまちづくりを進めてきました。

本指針では、こうした実績をもとに、さらなる市民の自主的な活動の促進と、これまで以上に市民の知恵や技術、経験などをまちづくりに活かし、市民と市議会と市の執行機関（以下「市」という。）の参画・協働関係や、市民相互の協働関係を広めていくことで
宮古市総合計画で定めた本市の将来像である

『 「森・川・海」とひとが共生する安らぎのまち 』

の実現を目指します。

第2章 参画・協働のとらえ方



1. 参画・協働の概念

「参画」とは、市民が主体的に、市の政策の企画、立案、実施、評価の各段階に関わることをいいます。

また、「協働」とは、一般的に、市民と市議会と市が、対等の立場で、連携し、補完しながら、それぞれの特性や能力を発揮して、地域の課題解決にあたることをいいます。

一口メモ

宮古市自治基本条例では、次のとおり定義しています。

「**参画**」とは、「市の政策の企画、立案、実施、評価の各段階に、市民が主体的に参加して関わること」

* 「参加」と「参画」の違い

単にイベントなどに加わることを「参加」とし、「参加」という段階からさらに一歩進め、主体的に市の政策の企画、立案、実施及び評価の各段階に加わり、意見などを述べることを「参画」としています。

「**協働**」とは、「市民、市議会、市の執行機関が、それぞれの果たすべき責務並びに役割を自覚し、互いに尊重しながら、協力して取り組むこと」

「**市民**」とは、「市内に居住する者、働く者、学ぶ者、市内で活動する事業所などの団体のこと」

2. 「市民と市の協働」と「市民と市議会の協働」、「市民相互の協働」

市における「協働のまちづくり」を進めるにあたっては、「市民と市の協働」や「市民と市議会の協働」とともに、「市民相互の協働」の推進が必要となります。「市民相互の協働」とは、市民活動団体、町内会・自治会やその他の各種団体や事業者などが相互に連携・協力することを言います。

地域で発見された課題は、市だけがその解決を担うのではなく、市民や市民相互の協働で解決できる課題は市民に解決を委ねることが、市民主権・市民自治のまちづくりへと繋がっていくものと考えます。

** 一口メモ **

宮古市自治基本条例では、次のとおりとしています。

「**市民主権**」とは（宮古市自治基本条例前文から）

「市民自らがまちづくりを行っていく主体であること」

「**市民自治**」とは（宮古市自治基本条例前文から）

「主権者としての市民が主体的に地域課題などの解決に向けてともに考え行動すること」

3. 参画・協働の主体

参画・協働のまちづくりを推進する主体を、宮古市自治基本条例をもとに、次のとおりとします。

(1) 個人としての市民

市内に居住する者、働く者及び学ぶ者。

(2) コミュニティ団体

① 地縁型コミュニティ団体(地域自治組織)

町内会、自治会などのようなある一定の地域に属する市民により構成される自治組織であり、住みよい地域をつくることを目的としている団体。

② テーマ型コミュニティ団体(市民活動団体)

公益などの特定の共通した目的意識を持つ NPO などの市民により構成された組織であり、組織が持つ社会的使命を達成することを目的としている団体。

(3) 事業者

市内で活動する事業所などの団体。

(4) 市議会

(5) 市

第3章 参画・協働のまちづくりの基本理念

1. 参画・協働の5つの原則

参画・協働の各主体が共通の考えをもとに役割が担えるよう、協働の基本原則を次のとおりとします。



(1) 対等

各主体は、共通の地域課題などを解決するため、それぞれの役割と責任を明確にし、対等の関係でまちづくりを進める。

(2) 相互理解

各主体は、それぞれの特性や立場を理解し、尊重した上で活動する。

(3) 目的共有

各主体は、参画・協働の趣旨を認識し、それぞれが目指す目的を共有するとともに、共通の活動目標を定め、その達成に努める。

(4) 情報共有・公開

各主体は、それぞれが持つ情報や評価の情報を広く公開することにより、透明性が高く、参画しやすい、開かれた関係づくりを目指す。

(5) 自主性の尊重

各主体は、それぞれの自主性と自立性を尊重し、共に支えあう関係を築く。

2. 参画・協働の主体に期待される役割

参画や協働を進めるに当たり、各主体には、次のことを期待します。

(1) 個人としての市民

一人ひとりがまちづくりの主体であることを自覚し、地域課題などの解決に向け、ともに考え行動するよう努めること。

(2) コミュニティ団体

①地縁型コミュニティ団体(地域自治組織)

地域における自治力の向上を図り、地域課題などの解決に向け、自主的に取り組むよう努めること。

②テーマ型コミュニティ団体(市民活動団体)

団体の特性を生かし地域課題などの解決に向けた活動を行うとともに、団体が持つ社会的使命や活動内容が広く地域に理解されるよう努めること。

(3) 事業者

地域社会を構成する一員としての社会的責任を自覚し、地域のコミュニティ活動の重要性を理解するとともに、活動への参加や支援などの協力をするよう努めること。

(4) 市議会

市民の意思が市政に反映されているかどうかを絶えず監視、けん制する機能を果たすこと。また、市民に対して開かれた議会運営を行うとともに、政策提言及び政策立案の活動強化を図るよう努めること。

市民、地域自治組織、市民活動団体及び事業者の活動に対する理解並びに協力を努めること。

(5) 市

参画・協働のまちづくりを積極的に進めるため、職員の意識改革を図るとともに、参画・協働を推進するための仕組みづくりに取り組むよう努めること。

第4章 参画・協働の手法

1. 参画の手法



市では、これまでも、各種計画の策定や条例の制定などにあたり審議会や懇談会などを開催したり、また、パブリック・コメント（意見公募）や市民説明会を行ない、そこで出された市民の意見を考慮して、政策などを決定してきました。

市では、このように、いろいろな手法により市民参画を推進してきましたが、今後も、さらに充実させるため、次に掲げる主な手法のうち効果的なものを選択して実施していく必要があります。

(1) 審議会などの設置

市では、審議会、懇談会、地域協議会などを設置し、政策などについて、市民の意見を伺い、決定します。

(2) パブリック・コメントの実施

市では、政策などの案を公表し、広く市民からの意見、提案などを募り、提出されたものを考慮して、政策などを決定します。

(3) 市民説明会などの開催

市では、市民説明会、意見交換会、公聴会、フォーラム（公開討論会）やシンポジウム（座談会）を開催し、意見や提言を求め、それらの意見や提言を考慮して、政策などを決定します。

(4) ワークショップの開催

市民、市議会、市が相互に議論することにより、政策などの素案をつくり上げていきます。

****一口メモ****

***ワークショップ**

住民参加型まちづくりにおける合意形成の手法のひとつ。

2. 協働の手法

協働には、様々な手法が考えられますが、最も効果的で効率的な協働となるよう、適切な選択が求められます。

また、協働の領域は、時代背景や対象によって変わっていくので、最適な協働の手法を選択することが重要となります。

そのため協働は、次に掲げる主な方法のうち効果的なものを選択して行う必要があります。

(1) 補助

市民が行う事業に対し、公共的課題の解決など目的が同じであると判断できる場合に、市が財政的な支援を行うこと。

(2) 委託

市が責任を持って担うべき公共的課題などをより効果的に解決するほか、その目的を達成するため、市民へ市の業務を依頼すること。

(3) 共催

協働の各主体が、それぞれの特性を生かすとともに、連携・協力して事業を行うこと。

(4) 後援

協働の各主体が行う公益的な活動に対して、協働の各主体が後援名義の使用などを認めること。

(5) 実行委員会など

事業を行うため協働の各主体で構成された「実行委員会」・「協議会」などのこと。

(6) 場所などの確保

協働の各主体は、それぞれが所有する施設の提供や物品・用具の貸与を相互に行うこと。



〔 参 考 〕

《 市民と市の協働の領域 》

市民と市の協働の領域は基本的に次のとおりです。

＜市民の領域＞

＜市民相互の協働の領域＞

←・・・(市民と市の協働の領域)・・・→

＜市の領域＞

A 市民主体	B 市民主導	C 同 等	D 市主導	E 市主体
市民が自主的、自発的に行動する領域	市民主導の活動で市の協力が必要となる領域	市民と市が同等に連携・協力して活動する領域	市主導の活動で市民参加を求める領域	市が自らの責任で行う領域
例) コミュニティ団体、個人、事業者のボランティア活動など	例) まちづくりのため、補助金などを利用して実施する事業など	例) スポーツイベントなど市民活動団体などと市が共催して行う事業など	例) 市の公園管理業務の町内会・自治会への委託や、公の施設のコミュニティ団体への指定管理など	例) 法令に基づく社会保障などの事務、公益性が高い施設の整備など

・基本的には、B,C,D の領域は、市民と市が直接、協働する領域です。

- ・協働の領域は、時代背景やその対象によって変わります。
- ・山岡義典「時代が動くとき、社会の変革と NPO の可能性」(ぎょうせい) を参考に、作成したものです。

《 協働にふさわしい分野の例 》

協働にふさわしい事業の分野は、次のとおりと考えられます。

＜事業分野の例示＞

1 きめ細かい対応が必要となる分野

子育て支援、高齢者介護支援、障害者支援など

2 地域社会との密接な連携・協力が必要となる分野

防犯、防災、青少年健全育成、ごみ減量化と資源再利用対策など

3 高い専門性を要するサービスが必要となる分野

芸術文化、スポーツ等の生涯学習、健康づくりなど

4 多くの市民の参加が必要となる分野

大規模なスポーツや観光イベントなど

5 市が着手したことのない先駆的な分野

新たな地域課題等に対しノウハウを持ち、先行的に取り組んでいる事業など

第5章 参画・協働のまちづくりを推進するために

1. 参画・協働の推進方策

「参画・協働のまちづくりの基本理念」を踏まえ、参画・協働の取り組みを広げるための方策と、長期的・継続的な視点で参画・協働の考え方の定着を図りながら、実効性を高めていく取り組みが望まれます。

(1) 参画・協働を広める方策

参画・協働の取り組みを広げるため、次の方策が望まれます。

① 情報の共有化

参画・協働活動の促進のため、各主体は、それぞれの特性や立場を理解した上で、相互の交流と情報の共有化を進める必要があります。

また、市は広報紙やホームページなどを活用して、誰にでも分かりやすい情報の提供をさらに進めるとともに、政策形成過程の透明性を確保するため、審議会、協議会や委員会などに関する会議録の公表などの継続が望まれます。

② 環境の整備

各主体が、情報交換、交流、活動を進めるために、各主体が所有する施設の有効活用や機材の相互の貸し出しなどが望まれます。

③ 人材の育成

参画・協働を進める上で最も大切なことは、まちづくりの担い手としての人材の育成であります。テーマ型コミュニティ団体（市民活動団体）や地縁型コミュニティ団体（地域自治組織）の活動や参画・協働を理解するためのセミナー（講習会）、研修会などを開催し、それぞれの活動を担う人材を育成することが望まれます。

④ 機会の拡大

参画・協働の各主体は、連携・協力し、参画・協働の取り組みの事例の紹介や市の執行機関では審議会など委員の選考に当たり男女比・公募委員の割合を工夫などにより参画・協働の機会の拡大を図ることが望まれます。

⑤ 意識の改革

市は、協働を推進するためには、職員の意識改革が不可欠なことから、職員全体の意識改革に取り組み、また、市民も、「地域の問題は地域で解決する」という参画・協働に対する理解を

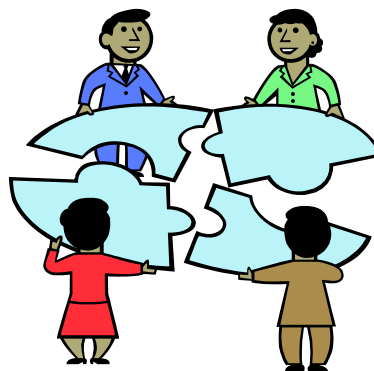
深めるための研修会やセミナー、交流会などに参加し、意識改革に取り組むことが望めます。

(2) 参画・協働の実効性を高める方策

長期的・継続的な視点で参画・協働の考え方の定着を図りながら、参画・協働の実効性を高めるため、次の取り組みが望めます。

① 啓発活動

まちづくりは、市や特定の市民だけが担うものではなく、参画・協働の各主体の連携・協力が不可欠です。参画・協働に対する理解と実践する意識を高めるため、あらゆる機会を通しての啓発活動を行うことが望めます。



② 仕組みづくり

・ 庁内機能の充実

市民の活動分野は広い範囲にわたるようになり、市のひとつの部署だけでは対応できなくなっています。市の窓口相互の連携・協力をいっそう進め、庁内情報の横断的な活用・提供に努めることによる、市民に分かりやすい窓口が望めます。

市では、NPO との協働を進めるため、関係課に「NPO 協働推進員」を配置し、NPO からの相談、提案などへ対応してきましたが、今後は、NPO はもちろんのこと、市民、市議会及び市との参画・協働の推進に対応するため「市民協働推進員」（仮称）の配置が望まれます。

▪ 支援制度の充実

市は、「まちづくり事業支援交付金」などの制度を設け、市民活動の支援を行ってきました。今後は、支援活動団体の範囲の拡大などの制度充実が望まれます。

▪ マニュアル(手引書)の整備

市には、参画や協働を実践する場合に必要な具体的な手順や方法などを分かりやすく示したマニュアルの作成が望まれます。

▪ 評価の実施

参画・協働によるまちづくりを推進するためには、実施の過程や成果を評価した上での問題点の改善に向けた取り組みが必要です。

今後、市は、市民との連携・協力のもと、参画・協働の効果を高めるため、市民と市が参画・協働に関する評価を相互に行う仕組みの構築が望まれます。

③ 指針の見直し

・ 見直し

参画・協働の取り組みは、まだ確立したものがあるわけでは
ありません。

今後、様々な地域や分野での事例を参考に、時代に合った適
切な指針となるよう、必要に応じて見直しを行うことが望まれ
ます。

・ 条例化

市は、参画・協働のまちづくりを、市民に保障し、明確化す
るため、総合計画及び自治基本条例を根拠として、参画と協働
(市民提案型の市民と市が連携・協力して行う事業を含む)に
ついての条例の制定が望まれます。



一口メモ

【市民提案型の市民と市が連携・協力して行う事業とは】

市民活動団体などが市へ地域の課題を解決するため事業提案し、互いに連携・
協力して行う事業のこと。



宮古市市民憲章

宮古市、田老町、新里村が一つとなり、2005年6月、新しい宮古市が誕生しました。

宮古市は、本州最東端に位置し、太平洋から昇る太陽を迎え、緑深き森から流れる川が大海にそそぐまち、人びとのきずなを大切にするまちです。

宮古みんながやすらぐこのまちみやこ

わたし
私たちは、このまちを慈しみ、森、川、海と心が調和する安らぎのまちをめざし、ここに市民憲章を定めます。

このころ育む美しい森

自然や環境を大切に、美しいまちをつくりましょう。

いのち育む清らかな川

健康で良く学び、いきいきとしたまちをつくりましょう。

めぐみ育む豊かな海

働くことに喜びをもち、力を合わせ住み良いまちをつくりましょう。

平成十八年六月六日制定