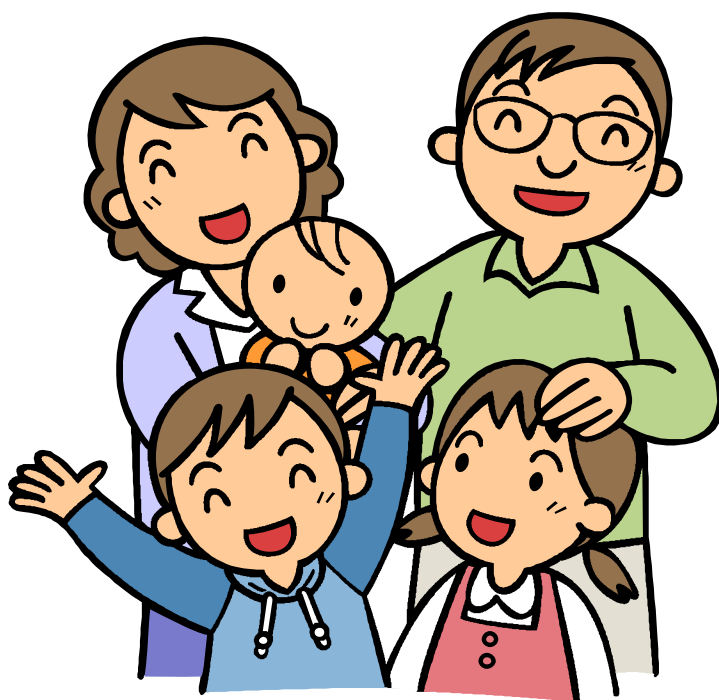


市民協働のまちづくり指針(案)

- 協働による元気いっぱいのまちづくりを目指して -



平成21年10月
村上市

目 次

〔 1 〕 協働 ～ 求められる背景と意義

協働とは	1
1 協働の趣旨	1
2 市民協働のまちづくり	1
市民協働の現状と課題	2
(1) 市民意識	2
(2) 職員意識	2
(3) 集落・町内活動	4
(4) 情報公開と情報共有	4
(5) 協働による取り組みの評価・還元システムの確立	5
今、なぜ市民協働のまちづくりが必要なのか	6
1 魅力ある地域づくりのため	6
2 行政サービスの拡大と市民ニーズの多様化	6
3 効率的な財政運営のため	6
市民協働の基本的な考え方	7
1 市民協働を進めるための基本原則	7
(1) 補完性・対等の原則	7
(2) 自主性・自立性の原則	7
(3) 対話・相互理解の原則	7
(4) 目的共有の原則	7
(5) 情報公開の原則	7
(6) 評価・学び合いの原則	7
2 協働の領域	8
市民協働の効果	9
1 市民にとっての効果	9
2 行政にとっての効果	9

〔 2 〕 協働を推進するために

1 情報の共有化	1 0
2 協働意識の醸成	1 1
3 協働のまちづくりの支援制度（体制）	1 2
4 協働を評価し還元していく仕組みづくり	1 4

〔 1 〕 協働～求められる背景と意義

協働とは

“協働”とは、共通の目的のために、それぞれの特性を持ち寄り、協力してともに働くことを指し、“市民協働のまちづくり”とは、「市民^{*1}と行政が、地域課題や公共的課題の解決のため、又はまちづくりを進めていくために、それぞれの持つ特性を活かしながら、補完し合い、協力し合い、対等な立場で取り組んでいくこと」をいいます。

1 協働の趣旨

“協働”や“市民協働”という言葉は、よく使われるようになりましたが、まだまだ馴染みが薄く、実際になにをすれば良いのかが分からず難しそうなイメージがあるかもしれませんが、全く新しいことを始めるということではなく、私たちが普段から当たり前に行っている町内会や集落行事への参加や、ボランティア活動、自主防災組織での活動、お祭りや各種地域活動などの延長線上にあるもので、市民と行政のパートナーシップのもと、市民の能力や地域の特性を活かした魅力あるまちづくりを推進するための取り組みです。

2 市民協働のまちづくり

市民協働のまちづくりとは、地域に密着した課題を地域が主体的に解決できる地域分権型社会を市民と行政がともに築いていくことであり、単に行政がコスト削減、人員削減をするために市民や地域に仕事を押し付けてやってもらうということではありません。

地方分権、少子・高齢化、情報化社会の進展などの様々な背景の中で、この村上市が、将来にわたって魅力的で活力のある市となり、安定した財源のもとで、市民みんなが合併して良かった、住んで良かったと思えるような市になるように、市民と行政が対等な立場で、お互いを理解し尊重しながら協力し合い、より良いまちづくりを進めていくための手段です。

*1 市民：この指針中、「市民」とは、個人である市民のほかに、地域自治組織（集落・町内）、各種活動団体、事業者等も含めて表します。



市民協働の現状と課題

市民協働のまちづくりの原動力は、あくまでも自分たちが住んでいる地域に対する郷土愛や思い入れであり、このことが欠けていると、一方的な押し付け型の共同活動としての義務的なものとなってしまう、自発的な市民活動を阻害することにもなりかねません。

そのためにも、まずは現状と課題を市民・行政が共にしっかりと認識する必要があります。

(1) 市民意識

- ・ 平成20年7月に実施しました「まちづくり市民アンケート^{*2}」の結果を見ますと、9割を超える人が、「今後のまちづくりに関しては市民・市民団体の意見を聞いてほしい」と回答していますが、一方で、協働のまちづくりに関しては、「積極的に参加したい」と回答した人は14%で、“協働”に関しては、関心が薄いというのが現状です。
- ・ 協働のまちづくりのためには、市民一人ひとりが地域に対する関心を高め、豊かな地域づくりの担い手であるという意識を高めることが大切であり、それぞれの地域や世代に応じた啓発活動を行う必要があります。

(2) 職員意識

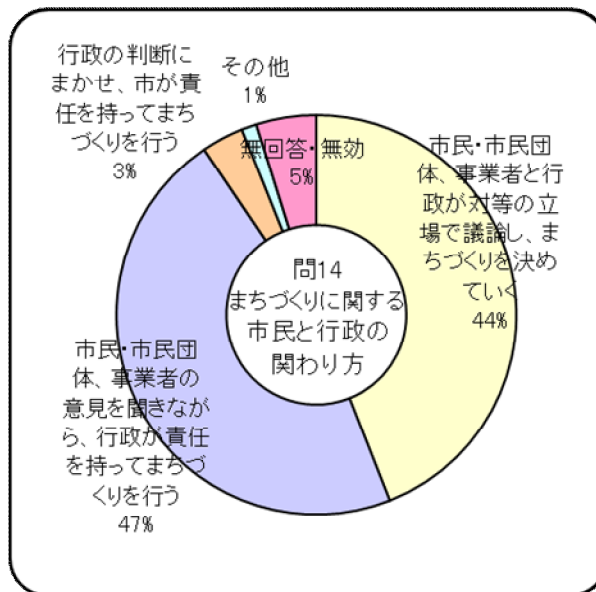
- ・ 現状、職員についても、市民協働の必要性や重要性、また、協働のまちづくりを推進していくために、行政として何をしていかなければいけないかという認識は低く、同時に、旧市町村間での地域に対する支援や取り組みの違いから、意識の統一も図られていないという現状があります。
- ・ 協働のまちづくりについては、行政側からの一方的な押し付けにならないようにすることが最も重要であり、そのために職員についても、これまでの「行政主導の公共サービス」の考え方を変え、市民協働の必要性や重要性を認識し、自らがその地域に住む一人の市民としての自覚を持つよう意識改革を進める必要があります。

合併直後の今だからこそ、職員同士で共に考え、意識の共有化を図っていくとともに、行政の立場からではなく地域の一員として、市民活動や地域活動に積極的に取り組んでいくという姿勢が必要となっています。

参考 村上市まちづくり市民アンケート

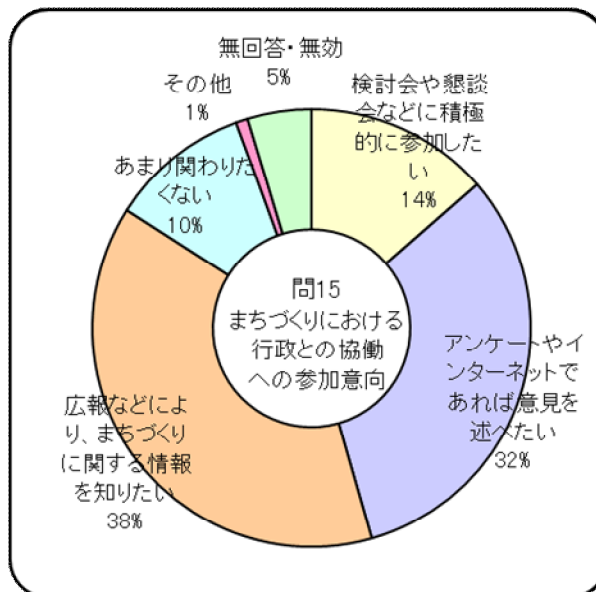
問 14 今後のまちづくりに関する市民と行政のかかわり方

	単位:件
1) 市民・市民団体、事業者と行政が対等の立場で議論し、まちづくりを決めていく	904
2) 市民・市民団体、事業者の意見を聞きながら、行政が責任を持ってまちづくりを行う	955
3) 行政の判断にまかせ、市が責任を持ってまちづくりを行う	70
4) その他	25
5) 無回答・無効	100
計	2,054



問 15 まちづくりにおける行政との協働への参加意向

	単位:件
1) 検討会や懇談会などに積極的に参加したい	280
2) アンケートやインターネットであれば意見を述べたい	656
3) 広報などにより、まちづくりに関する情報を知りたい	790
4) あまり関わりたくない	213
5) その他	18
6) 無回答・無効	97
計	2,054



*2 まちづくり市民アンケート:平成20年7月に実施。市内に住む20歳以上の5,000人を無作為で抽出して依頼し、2,054人から回答をいただきました。(回答率41.08%)

(3) 集落・町内活動

- ・ 集落・町内活動については、歴史・文化の異なる5市町村が合併したばかりであり、各地域が今まで取り組んできた内容や、支援体制の違いにより、現状では地域ごとに温度差があり、“当たり前”の活動・取り組みも地域ごとに異なっています。
- ・ それらについて、画一的な方法で全部同じように進めるのではなく、これまで培われてきた取り組みを活かし、各地域が必要としている課題に対応し、特色ある地域づくりを行っていくために、市民相互、または市民と行政とがお互いに意見を交換し合い、一人ひとりが自分の特性にあった方法で活性化させていくことが必要です。
- ・ 同時に、集落・町内によっては、少子・高齢化や人口の減少などにより、集落・町内単位での活動だけでは地域課題を支えきれないところも出ており、今後も増えていくことが予想されることから、集落・町内の枠を広げた地域活動、地域支援の在り方を見直す時期にも来ています。

(4) 情報公開と情報共有

- ・ 協働の仕組みづくりは、市民相互、また市民と行政が相互理解の基で共に支え合う関係を築くことから始まります。そのためには、お互いの情報をできるだけ共有することが大切です。

「まちづくり市民アンケート」の協働への参加意欲についても、「積極的に参加したい」という人は14%と少ないものの、「アンケートやインターネットであれば意見を述べたい」が32%、「広報などにより、まちづくりに関する情報を知りたい」は38%と、行政情報やまちづくりに関する関心は高く、まずは、行政側からの徹底した情報公開が必要です。
- ・ 村上市における情報公開は進んでいるとは言い難いのが現状ですが、協働のまちづくりを進めるためにも、今後徹底した情報公開はもちろん、その周知の仕方についても分かりやすい、伝わりやすい方法で情報提供を行います。

また、行政から情報を提供するばかりではなく、現在未整備のパブリックコメント制度^{*3}の導入や、市民相互が、また市民と行政とが対等な立場で「対話」できるような仕組みを、この村上市に合ったかたちで整備する必要があります。

(5) 協働による取り組みの評価・還元システムの確立

- ・ 協働による取り組みについては、簡単に正解が出るようなものでもなく、一度頑張れば解決するようなものでもありません。

そのため、協働による取り組みについては、その事業を評価し、次の計画に還元していく仕組みづくりが不可欠であり、また情報の透明性の観点からも、その評価について公表し、皆で情報を共有することが必要です。

- ・ これまでの行政の事業や施策についても、その評価や検証を行い、それを次の計画に活かしていく仕組み（いわゆる PDCA サイクル^{*4}や PDS サイクル^{*5}など）が確立しておらず、情報公開と併せて、現在各自治体で評価・計画・公開に関する改革が盛んにおこなわれており、村上市としても早急に整備をする必要があります。

*3 パブリックコメント制度：行政が政策の立案等を行おうとする際にその案を公表し、この案に対して広く市民等から意見や情報を提供していただく機会を設け、行政は、提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行う制度。

*4 PDCA サイクル：Plan（計画）、Do（実行）、Check（評価）、Action（改善）の頭文字をつなげたもので、“計画”から“改善”までを1つのサイクルとし、その“改善”を更に次の“計画”につなげていき、継続的に業務改善をするやり方。

*5 PDS サイクル：Plan（計画）、Do（実行）、See（確認）の頭文字をつなげたもので、PDCA サイクルとほぼ同義。どちらも“評価・確認”をしっかり行い、それを次の計画に活かしていこうという方法で、行政では特にその“評価・確認”の部分が不足しているといわれている。

今、なぜ市民協働のまちづくりが必要なのか

協働のまちづくりは、新たな手法ではありません。長い歴史の中において培われてきたものです。では、なぜ今、協働のまちづくりを強調するのでしょうか。それは、次による理由からです。

1 魅力ある地域づくりのため

平成20年4月1日に5市町村が合併して誕生したこの「村上市」は、約7万人の人口と270を超える集落・町内、県下一位の面積を有する市となり、各地域が持っている様々な歴史や文化を活かしながら、魅力あるまちづくりを進めることが求められています。

そのため、旧来の画一的な行政運営ではなく、各地域が真に必要としている課題に対応し、特色ある地域づくりを行っていくために、市民と行政とが共に支え合いながら推進する仕組みが必要となっています。

2 行政サービスの拡大と市民ニーズの多様化

地方分権の進展により市町村の権限も拡大し、各自治体が住民により身近なサービスを行えるようになった一方で、過疎化や都市と地方の格差拡大などが深刻化し、新たな行政課題が生じており、また、少子・高齢化、情報化、国際化の進展や、環境や食に対する問題などの社会情勢の変化、価値観の変化からくる市民ニーズの多様化・複雑化に対して、行政だけですべてに対応することは、能力的にも財政的にも困難となっています。

これらの多様化する市民ニーズに対応するための手法の一つが協働のまちづくりであり、市民一人ひとりが持つ能力や、地域が持っている活力をまちづくりに最大限に活かし、地域分権型社会の実現を目指していくことが必要となっています。

3 効率的な財政運営のため

昨今の国の財政状況を考えると地方自治体に対する財政支援は削減の方向であることが予想され、また、100年に一度ともいわれる経済危機の中、市税の減収も予想されるなど本市の財政も厳しさを増しています。

このような状況の中で、行政として必要なサービスを維持し、安定した行財政基盤を確立していくためには、抜本的な行財政改革が不可欠ですが、改革を実現していくためには、行政から市民に対して一方向的にサービスを提供するというこれまでのまちづくりの進め方を改め、行政と市民がそれぞれ責任感を持って適切な役割分担をする地域行政への転換を目指すことが必要となっています。

市民協働の基本的な考え方

市民協働のまちづくりを進めるためには、市民・行政がともに、基本的な考え方について、共通認識を持つことが必要です。

1 市民協働を進めるための基本原則

市民協働を進めるに当たっては、次の6つの原則を尊重します。

(1) 補完性・対等の原則

日常生活や身の回りで発生する問題は、まず自分や家庭で解決を図り(自助)、それでもできない場合は地域で(共助)、それでもできない場合は行政が解決する(公助)という「補完性の原則」を基本とし、上下関係のないお互い(市民相互や市民と行政)が対等の関係で、まちづくりを進めます。

(2) 自主性・自立性の原則

お互いが自立した存在として、役割分担や責任の所在を明確にするとともに、自主性を尊重し、お互いが独自性や信念を持って活動に取り組みます。

(3) 対話・相互理解の原則

一方的に押し付けるのではなく、対話によってお互いの違いや特性を認め、相互理解の基で共に支え合う関係を築きます。

(4) 目的共有の原則

お互いに「何のために協働するのか」という目的を共有するとともに、いつまでに、「何をどのように達成するか」という目的についても共有します。

(5) 情報公開の原則

お互いが情報を公開し共有するとともに、その取り組みが市民だれもが分かるような透明性のある情報公開を行います。

(6) 評価・学び合いの原則

協働事業の成果や効果について、必ず評価を行うとともに、その評価を受けて「お互いがともに学び、ともに育ち、ともに変わり」、より良い協働の仕組みになるように取り組みます。

2 協働の領域

市民と行政の関わり方は、下図のように、行政が執行者としての責任を持つて行う領域から、市民が主体的かつ自律的に活動する領域まで、5つの領域が考えられます。このうち、市民と行政が協働を進める領域は、領域 ~ の3つを基本とします。

この領域については、初めから固まった考えで進めるものではなく、あくまでも目安として、地域の事情や、行政の関与の仕方を考え、モデルケースでの先進実施や検証・評価などを行いながら、柔軟に対応していく必要があります。

行政の領域	これから協働を進める領域			市民の領域
行政主体 行政が執行者としての責任を持つて行う領域	行政主導 行政が主導し、市民の参加や、市民に委嘱し行う領域	双方同等 行政と市民が協働で立案・実行する領域	市民主導 市民が主導し、行政が協力・支援し行う領域	市民主体 市民が主体的かつ自律的に活動する領域（市民相互の協働）

市民と行政の協働にふさわしい事業の例

- ・ 都市計画や公共交通計画などの企画立案・検証評価分野（ ）
- ・ 広報紙の発行や地区観光マップ・地区ホームページ作成などの広報分野（ ・ ）
- ・ 防犯パトロールや防災訓練などの防犯・防災分野（ ・ ）
- ・ 道路・河川のゴミ拾いや、花いっぱい運動などの環境美化分野（ ）
- ・ 放課後子ども教室や地域交流会などの教育・子育て分野（ ・ ）
- ・ イベント開催や各種集落事業などの観光・地域興し分野（ ）

市民協働の効果

市民協働のまちづくりの推進により、次のような効果が期待されます。

1 市民にとっての効果

- ・ 各地域が個性と特色を活かした市民活動・地域活動を参画する機会が増え、地域の活性化につながります。
- ・ 地域密着型の課題を地域が主体的に解決できる地域分権型社会の実現につながります。
- ・ 市民一人ひとりや市民団体等の目線から見た、市民のニーズに合った、柔軟できめ細かい公共サービスの提供を受けることができます。
- ・ ボランティア活動、各種市民団体活動等への関心が高まり、参加の促進につながります。
- ・ 主体的に地域活動・地域課題に取り組む人が増えることで、人とのつながりや地域コミュニティが広がり、新たな地域課題の発掘や、地域自治意識の高まりなど、地域力が向上します。

2 行政にとっての効果

- ・ 市民一人ひとりや市民団体等の目線から見た、市民のニーズに合った、柔軟できめ細かい公共サービスを提供することができます。
- ・ 職員一人ひとりが、今まで以上に一市民としての自覚を持ち、市民団体等の活動に触れ、市民と共に地域課題に取り組むことで、職員の意識改革や資質の向上につながります。
- ・ 行政全体が協働を意識することにより、組織・事業などの見直しにつながり、行財政改革の推進や行政の体質改善の実現にもつながります。

〔 2 〕 協働を推進するために

市民協働のまちづくりの進め方

市民協働のまちづくりを進めていくためには、それぞれの地域に合った方法で進めていく必要があります。

前項で示したような村上市の現状と課題を踏まえて、次のような課題に対応しながら協働のまちづくりを推進していきます。

1 情報の共有化

市民協働のまちづくりは、市民相互が、また市民と行政とがお互いに協力し、支え合いながら、より良いまちづくりを進めていくための取り組みです。そのため、共に協力していくパートナーのことを、よく知らない、何をやっているか分からないようでは、協力して、支え合っていくことは困難です。

そのため、協働のまちづくりを進めるに当たっては、**お互いに情報を出来るだけ共有し合い、信頼できる関係を築くこと**から始まります。

そのためにも、まずは行政側からの積極的な情報公開の推進と、分かりやすく伝わりやすい情報提供を行っていく必要があります。しかし、現状は、市の計画や取り組みについての情報公開は十分とはいえず、公開しているものも、分かりづらいものや伝え方に工夫のいるものが見られ、市民が満足できる状況には至っていないと思われます。

まずは、この部分から改め、行政として徹底した情報公開を行います。

また、その情報が市民一人ひとりに十分伝わらなければ情報の共有には繋がらないので、市民の目線に立った分かりやすい公開の仕方や、その周知の方法についても、市報、ホームページなどの広報媒体、市政懇談会や出前講座といった制度など、様々な方法を考慮し、情報の提供を図ります。

また、それぞれの地域や、市民団体等で既に行っている協働の取り組みや、地域活動の様子についても積極的に紹介していくなど、市民相互の情報共有や交流に繋がる取り組みについても推進していきます。

取組内容

- ・ 徹底した情報公開（H21～）
- ・ 質の高い情報提供と、そのための職員の意識改革（H21～）
- ・ 地域活動や市民団体活動の紹介（H21～）
- ・ 広報・広聴組織の充実（H22～）
- ・ ブロードバンド環境や、市の携帯電話サイトの利用者拡大など、市民にとって情報が受け取りやすい環境の整備（情報化計画等と併せて）

2 協働意識の醸成

市民協働のまちづくりとは、「市民と行政が、地域課題や公共的課題の解決のため、又はまちづくりを進めていくために、それぞれの持つ特性を活かしながら、補完し合い、協力し合い、対等な立場で取り組んでいくこと」ですので、その推進に当たっては、市民一人ひとり、職員一人ひとりの協働意識の醸成は欠かすことが出来ません。

現状では、“協働”という言葉は馴染みが薄く、職員でさえ、まだまだ関心が低いということを行政側もしっかりと認識し、「情報の共有化」の取り組みの中で、十分な説明をしていく必要があります。

特に、“協働”という言葉だけが先行しないよう、協働のまちづくりの具体例や先進地の取り組み、市としての支援体制を示し、同時に今の村上市の財政状況、地域への支援体制、既存団体に対する補助制度などの情報についても、「情報の共有化」の取り組みの中で示していくことで、今、なぜ村上市が“市民協働のまちづくり”を進めようとしているのかをはっきりと謳う必要があります。

また、協働や市政に対する関心が高まり、まちづくりに参加・参画してみようと思った時に、実際に行動するための制度であったり、行政の体制が整っていないと、せっかく高まった協働意識を消してしまうことになりかねませんので、協働のまちづくりに参加・参画しやすい体制を整えておく必要があります。

具体的には、協働のまちづくりに対しての支援体制や、助成制度などを早急に整備すると共に、市の方針や計画に対して意見を述べる事が出来る、既存の制

度である、「市政提案」や「市政懇談会」の更なる充実や、現在は整備されていない「パブリックコメント制度」の導入検討を行います。

また、地域活動や市民団体活動についても、参加の拡大や地域間での交流が出来るような、広報活動であったり、地域同士、団体同士で交流・対話出来るような場の提供など、市民相互の協働に繋がる仕組みづくりに努めます。

職員についてはこれまで以上に地域の一員としての自覚を持ち、地域活動、ボランティア活動に参加し、地域活動の活性化、市民と行政との情報の共有など、協働のまちづくりに対する知識、意識を高めるよう各自が努めると共に、総合計画や行財政改革等についての行政評価や進捗管理など、客観的でコスト意識に優れた職員となるよう育成します。

取組内容

- ・ 「情報の共有化」と併せた「協働のまちづくり」についての十分な情報提供（H21～）
- ・ 職員の意識改革のための研修の実施（H21～）
- ・ 協働のまちづくりを進めていくための市役所の体制整備（H22～）
- ・ 「市政提案」や「市政懇談会」などの既存制度の充実、又は抜本的な制度改革（H22～）
- ・ 「パブリックコメント制度」の導入検討（H22～）
- ・ 地域、団体等の活発な交流・対話に繋がる仕組みづくりと、そのための地域の意見、団体等の意見を取り入れる仕組みづくりの構築（H22～）

3 協働のまちづくりの支援制度（体制）

協働のまちづくりを進めるためには、「情報の共有化」と「協働意識の醸成」と併せて、この村上市に合った「協働のまちづくりの支援制度（体制）」を整備する必要があります。

本市は、合併直後でもあり、また広大な面積、地域ごとに様々な歴史・文化のある市であることから、旧市町村間はもちろん、それぞれの集落・町内間でも、これまでのまちづくりに対する支援、協働に対する意識などが異なっていますが、

協働のまちづくりとは、それぞれの地域が抱える課題に対して、地域が主体的に解決できるように、また、各地域の特色を活かした魅力ある地域をつくっていくためのものでありますので、画一的な方法ではなく、それぞれの地域に根差した支援を行っていきます。

そのための組織体制として、平成23年4月1日から、本庁には自治振興課、各支所には自治振興室を設置し、その自治振興室に、地域課題に対応することが出来る一定の権限・予算を持たせ、各支所庁舎（本庁舎）を地域活動の拠点として、地域活動の活性化、市民活動団体の育成、その他様々な地域課題に対して、市民と行政とが共に支え合いながら取り組んでいける体制を整えます。

また、各地域がそれぞれの魅力や課題を洗い出し、その地域にあった協働のまちづくりを進めていくための組織として「（仮称） 地域まちづくり協議会」を立ち上げ、市民、行政それぞれが対等な立場で意見を出し合える環境を整備し、協働のまちづくりのための検討を行うと共に、市民協働のまちづくりのリーダーとなる団体、人材の育成に努めます。

これらの地域の自主的な活動を支援し、活性化させていくための支援制度を、本市に合ったかたちで、平成23年度までに整備し、その周知と、利用の促進を図る必要があります。

取組内容

- ・ 協働のまちづくりを支援していくための補助制度や助成制度の整備（H22～）
- ・ 市民協働のまちづくりのリーダーとなる団体、人材の育成のための支援や研修会の実施（H22～）
- ・ 行政改革の組織再編と併せ、平成23年4月1日から、本庁には自治振興課、各支所には自治振興室を設置（H23）
- ・ 支援体制、支援制度の周知・促進（H23～）
- ・ 支所庁舎を中心とした、市民や地域の団体を結ぶネットワーク強化（H23～）
- ・ 「（仮称） 地域まちづくり協議会」の設立と開催（H23～）

4 協働を評価し還元していく仕組みづくり

協働のまちづくりの取り組みについては、これまでの行政主導のまちづくりから転換を図る大きな取り組みであり、また、画一的な手法ではなく各地域が特色を出し合いながら、より良い村上市を作っていくためのものですので、それぞれの取り組みを評価・検証し、そこで得たノウハウや反省点を次の計画や他の地域に還元していくことが重要になってきます。

この評価や検証の部分については、これまでの行政では必ずしも重視されていたとはいえ、ましてやその情報を公開したり、次の計画に還元していくといった取り組みについては、軽視されがちだったと言わざるを得ません。

そこで、「情報の共有化」と併せ、まずは行政全体が、事業評価やその公表についての取り組みを進め、意識改革を図ったうえで、協働のまちづくりについても、その内容の評価・検証についての仕組みを、市民、行政双方で築いていく必要があります。

また、その評価・検証を公表することで、透明性の確保と、情報の共有化を図り、次年度の計画や、他の地域の取り組みなどに活かしていきます。

取組内容

- ・ 総合計画や行政改革などと併せ、事業評価制度や進捗管理等について、制度整備を進め、その内容を分かりやすく公表していく（H22～）
- ・ 「情報の共有化」と併せた、協働の取り組みについての情報公開の推進（H22～）
- ・ 協働のまちづくりの推進と併せ、その内容を評価・検証していく仕組みづくりの構築（H23～）
- ・ 活動や検証で得たノウハウや反省点を次の計画に活かしていくための、計画づくりに対する審査体制、評価制度の確立（H23～）



市民協働のまちづくり指針

- 協働による元気いっぱいのまちづくりを目指して -

発行：村上市

（政策推進課行政改革係）

〒958-8501 新潟県村上市三之町1-1

TEL 0254-53-2111

FAX 0254-53-3840

<http://www.city.murakami.lg.jp/>