

(仮称)篠山市参画・協働プラン策定委員会

2012年6月22日(金)14時～

「新しい公共」と参画・協働

みんなで、たのしく、まちを担う

直田春夫

特定非営利活動法人 NPO政策研究所
(suguta@post.email.ne.jp)

目次

はじめに

1. 社会の新しいかたち

- (1) 世の中のかたち
- (2) 「新しい公共」という考え方
- (3) 参画・協働

2. 「新しい公共」の試行

- (1) 5つのパターンの事例から
- (2) 事例から考える

3. 参画・協働からみたまちづくり

- (1) 地域・コミュニティの元気づけの仕組み
- (2) 中間支援組織

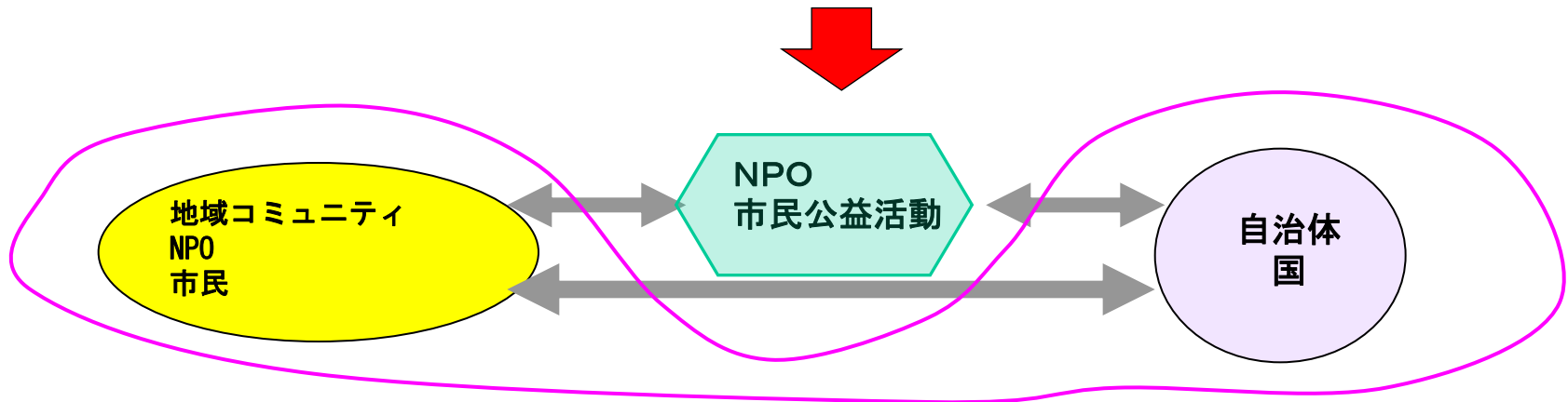
4. 篠山における参画・協働を進めるために

はじめに（今日のテーマ）

（篠山市における「参画・協働」をどう考えるか）

- ◆参画とは何だろう？
- ◆協働＝パートナーシップとは何だろう？
- ◆この篠山における「参画・協働」とはどんなものだろう？

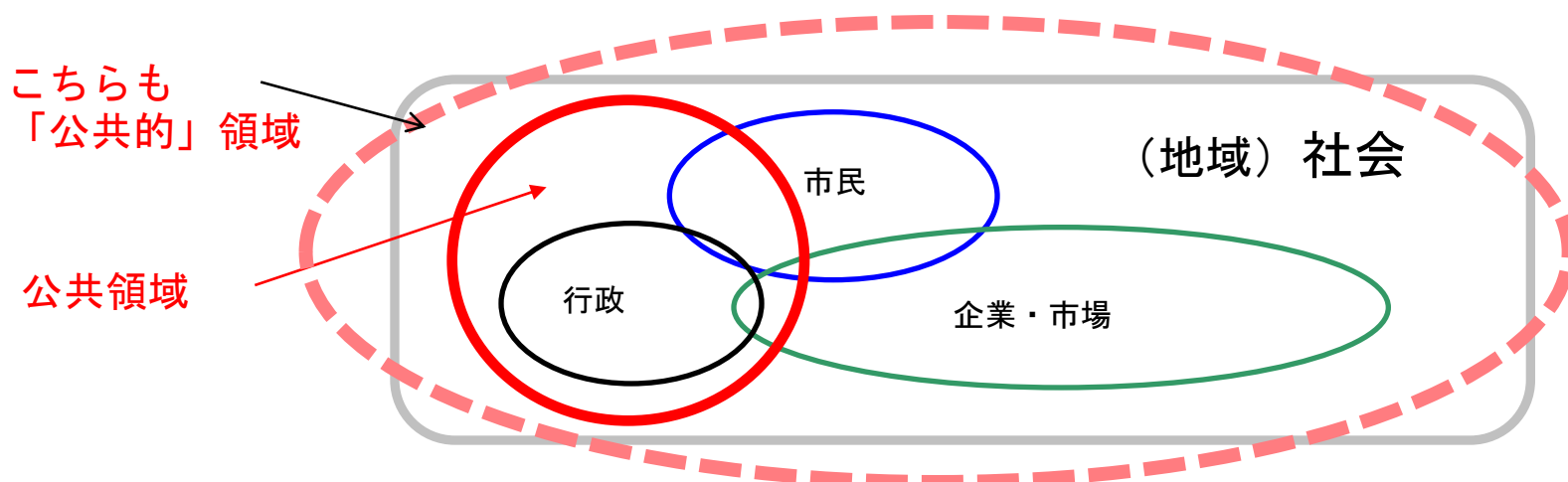
これからどのようなまちをつかっていったらいいのだろう？



1. 社会の新しいかたち

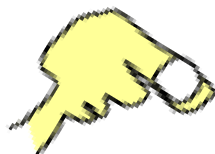
(1) 世の中のかたち(模式的に)

- 世の中(社会)は3つのセクター(主体)でできている。
- その中に「**公共**」の領域がある。
- 「**公共**」というのは、1)**みんな**にかかわること、2)**誰にでも開かれている**こと、3)**公式**なものであること。
- 誰もが、この世の中に生きている ⇒ 幸せに生きたい。



この公共領域で、

- 何か問題が生じたとき・・・
- こんなまちにしたいと望むとき・・・



- 問題の解決にとりくむ！
- 描いた夢を実現していく！

誰がそれをするのか？

誰が？

- 行政が.....
 - 企業・事業者が.....
 - 住民・市民が.....
 - 民間団体(NPO等)が.....
-
- 単独でやる。
 - 誰かが複数の主体を管理・コントロールしてやる。
 - 多様な主体が協力・連携してやる。

いろいろあるんだね！

(2) 「新しい公共」という考え方

●いろいろな「新しい公共」

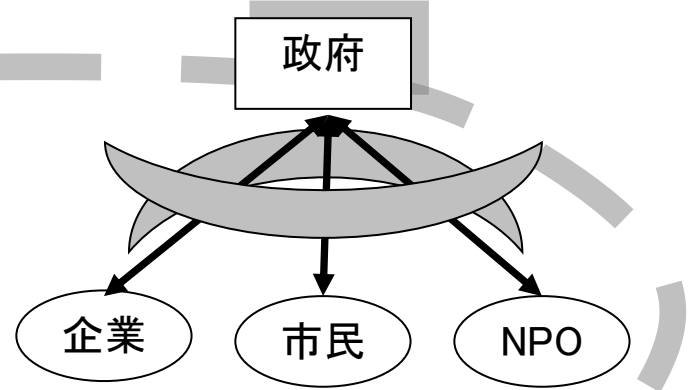
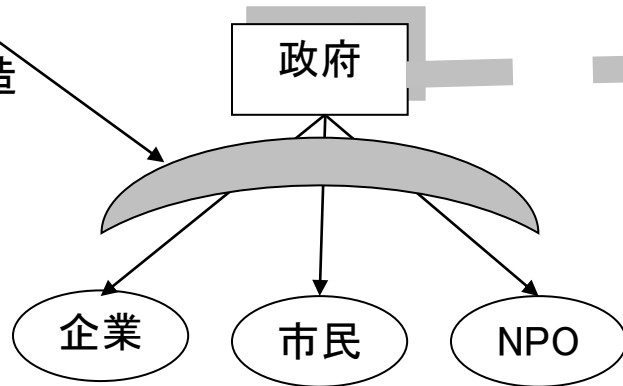
「新しい公共」とは、市民及び多様な主体(団体)が、行政、議会と対等な立場で協力・連携しながら公共領域を担うことを通して地域社会の民主的経営を進めていき、豊かな市民生活を維持発展していくという考え方。

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。

* 第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説 (平成21年10月26日)

●「新しい公共」への流れ

情報・
価値創造

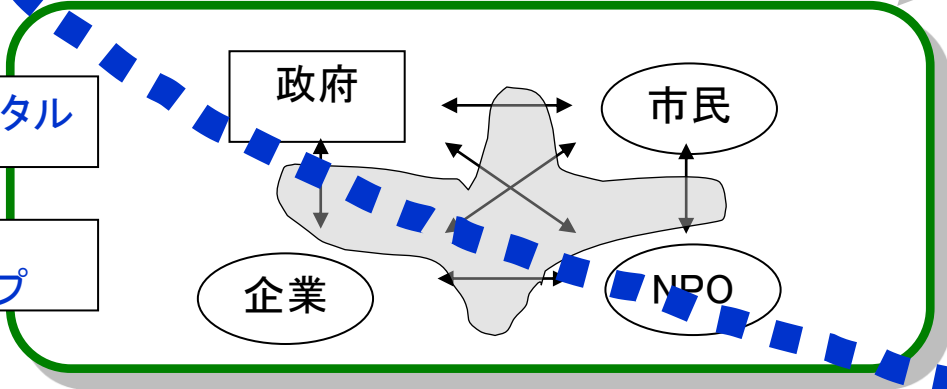


ビジョン

課題

ソーシャル・キャピタル

マルチ・
パートナーシップ



実現

解決

●「新しい公共」の本質

A. 多様な主体が公共(サービス)を担う

これまで行政だけが公共サービスを担ってきたとされるが、今後、公共領域にさまざまな主体が加わって、みんなで協力・連携して公共サービスを提供する。

B. 多様な主体が「公共」を創る

何が公共・公益であるかを決めるのは、行政だけではなく、多様な主体が対等な立場に立って議論と決定に参画し、「公共」を定義していく。

* 四日市大学松井真理子による整理を参考にした。

●もう一度「新しい公共」

新しい公共とは、政府（行政、議会）を含む多様な主体（団体）が対等な立場で協力連携しながら公共領域を担うことを通して地域社会の経営を進めていき、豊かな市民生活を維持していくという考え方。

多様な主体の「参画と協働」が重要。加えて、公共サービスの提供者となるだけでなく、どのような公共サービスが必要か、誰が担うかなどを、さまざまな主体が参加して合意形成、意思決定をおこなうという「民主主義」の仕組みでもある。

(3) 参画・協働

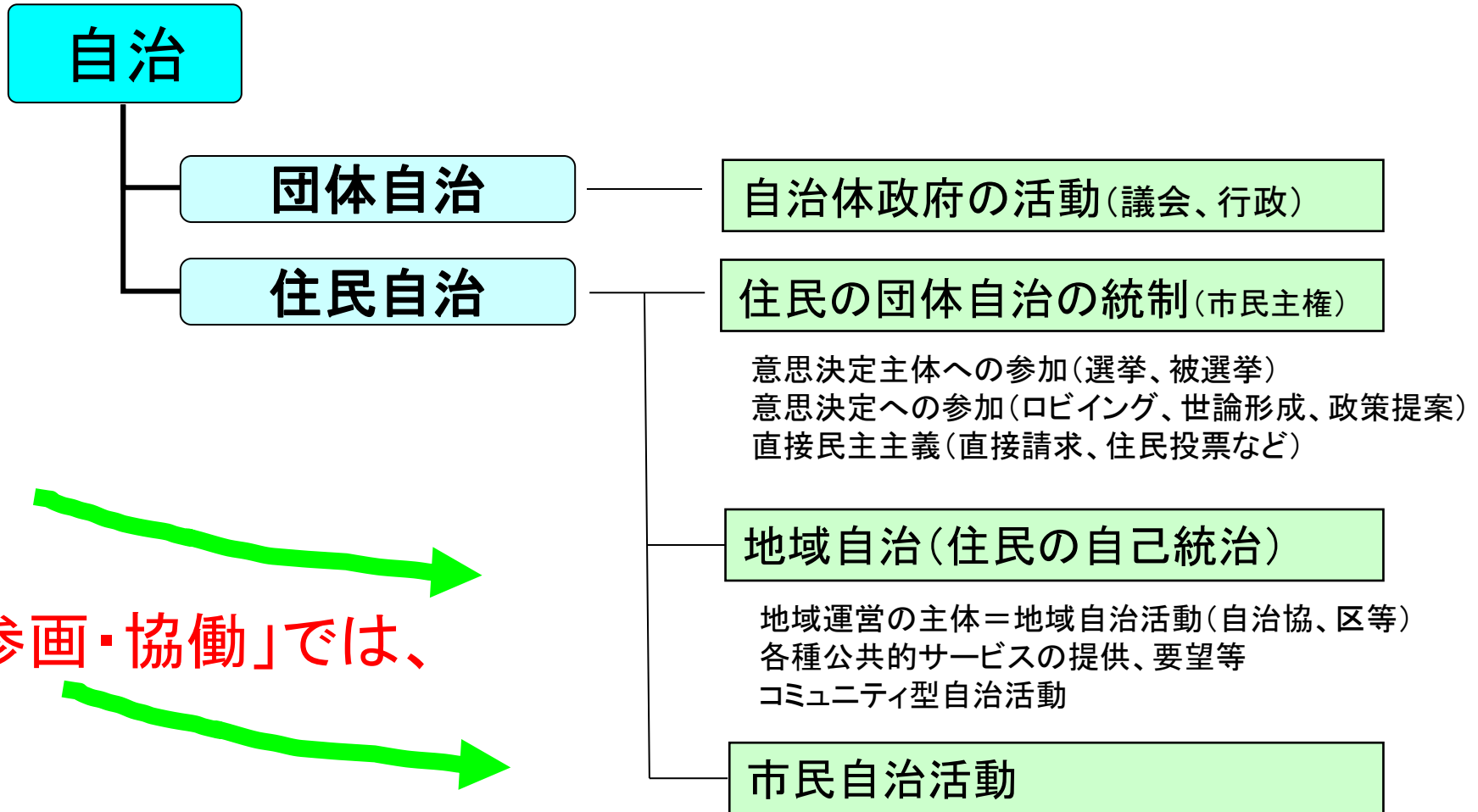
参画？ 協働？

- 一緒にになって、話し合ったり、汗をかき、事業をすること？
- ⇒ 役所に協力していただく
- ⇒ 市民にやっていただく、参加の機会を設ける
- ⇒ 市民にはボランティアとして現場を手伝ってほしい
- ⇒ 難しいことは行政がやりますから……^^;
- ⇒ 施策(決まったこと)にまで口出しされては困る
- ⇒ 役所はプロデューサー …

■このような考え方は、**役所中心**ではないか？

■市民サイドの**自主性・主体性**はどこへ？

そのまえに、自治とは



「参画・協働」では、

憲法第92条(地方自治の基本原則)
地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、
地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

では、**参画・協働とは** とりあえず定義を

○参画

役割と責任を自覚して、社会的課題を解決するための公益的活動に加わること。課題発見から、解決策立案、実行、評価、見直しまでの一連の流れ全体に関わることが望ましい。

○協働

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、教育など)を達成するために公益的サービスの提供や社会的課題(地域課題)の改善・解決のために、多様な主体(市民活動団体、NPO、事業者等)や行政がそれぞれの役割と責任を自覚しながら、それぞれの特性や資源などを活かして、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。違いを活かすことが大切。団体間の関係。

課題解決のすべてのプロセスに関わることが重要。協働は、参画が前提。

なぜ、協働か？

- 政府（行政）や市場だけでは解決できない社会課題が増えてきた（ex. 少子化・高齢化）
- 自治体の財政の悪化
- 平成の大合併
- 住民自治の進展（地域自治協議会）
- 市民参加・参画が一般化してきた（市民社会の成熟）
- ボランティアやNPOなど新たな活動主体の台頭
- NPM（new public management）の浸透
- その他

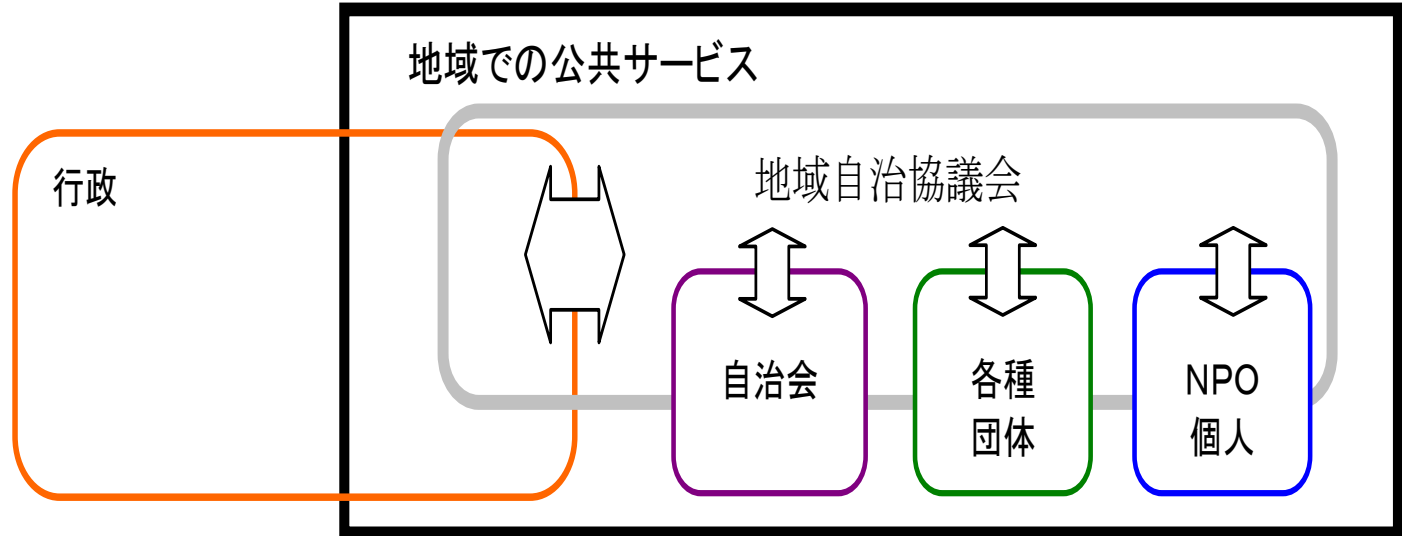
協働には何が必要か？

- ✓ 情報の公開と共有
- ✓ 協働の目的や狙いの再確認
- ✓ 行政職員の意識改革
- ✓ 地域団体、市民団体の力量アップ
- ✓ 市民の理解

「協働」が陥りがちな罠

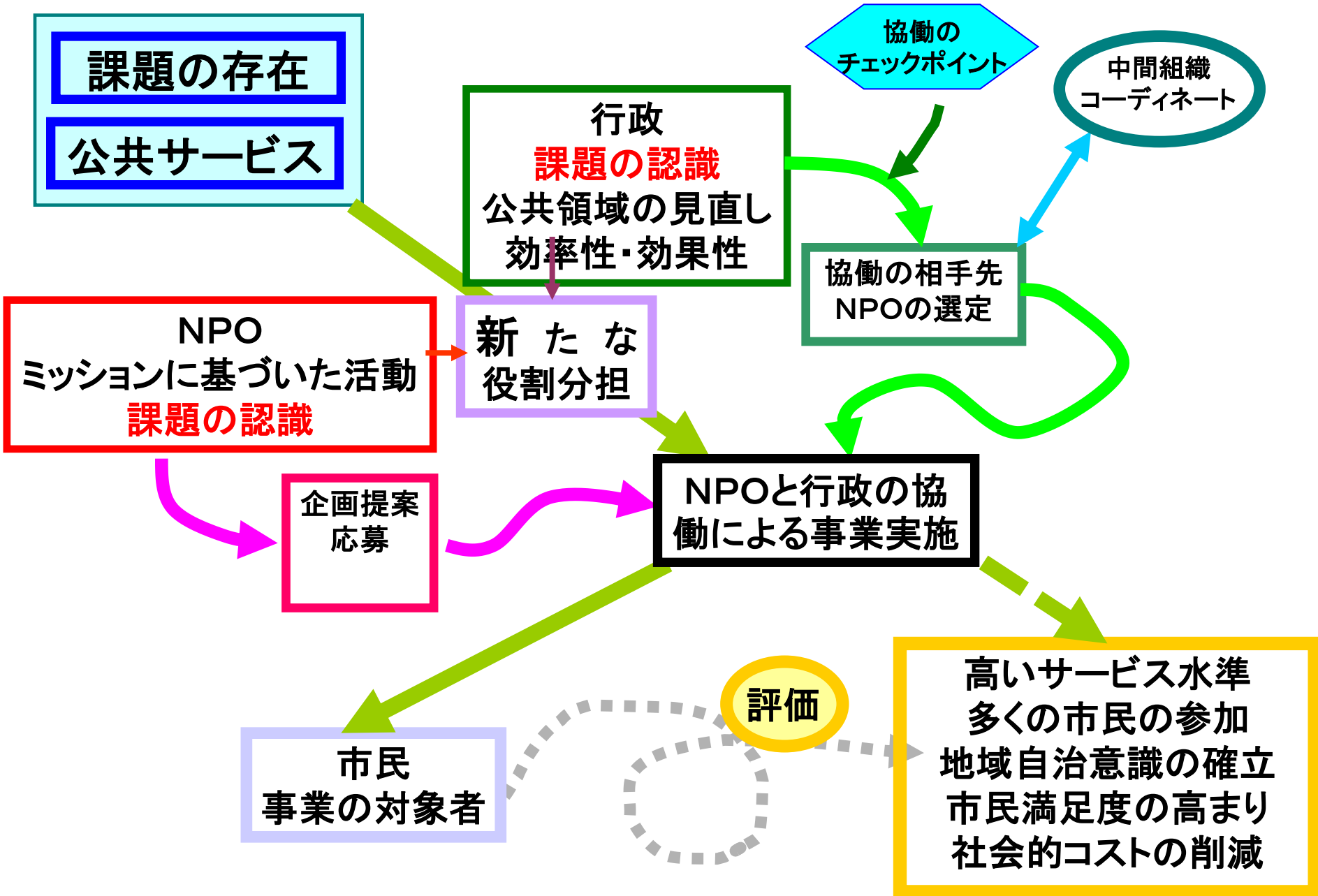
- 「協働」が自己目的化する
- 自己変革、相互変革を伴わない協働
- 特定団体、担当者との関係の固定化
- 協働の原則の場当たりの適用（無理解）

非都市部では、地域協働という考え方が出てきた



朝来市地域協働の指針(2008)より

協働のプロセス



協働の原則(ルール)

いろいろありますが...

- 目的共有
- 対等(パートナーシップ)
- 相互理解と自主性尊重(それぞれの立場尊重)
- 自立化促進(自立したNPOへ)
- 相互の自主的変革(自分で変わっていく)
- 相乗効果と役割分担の明確化($1+1>2$)
- 情報公開(共有)と透明性
- 補完性の原則(地域課題の発見は地域から、市民が創造した公共サービスは行政より優先される)
- 評価・見直し(PDCA、年限を切る)
- できるところから

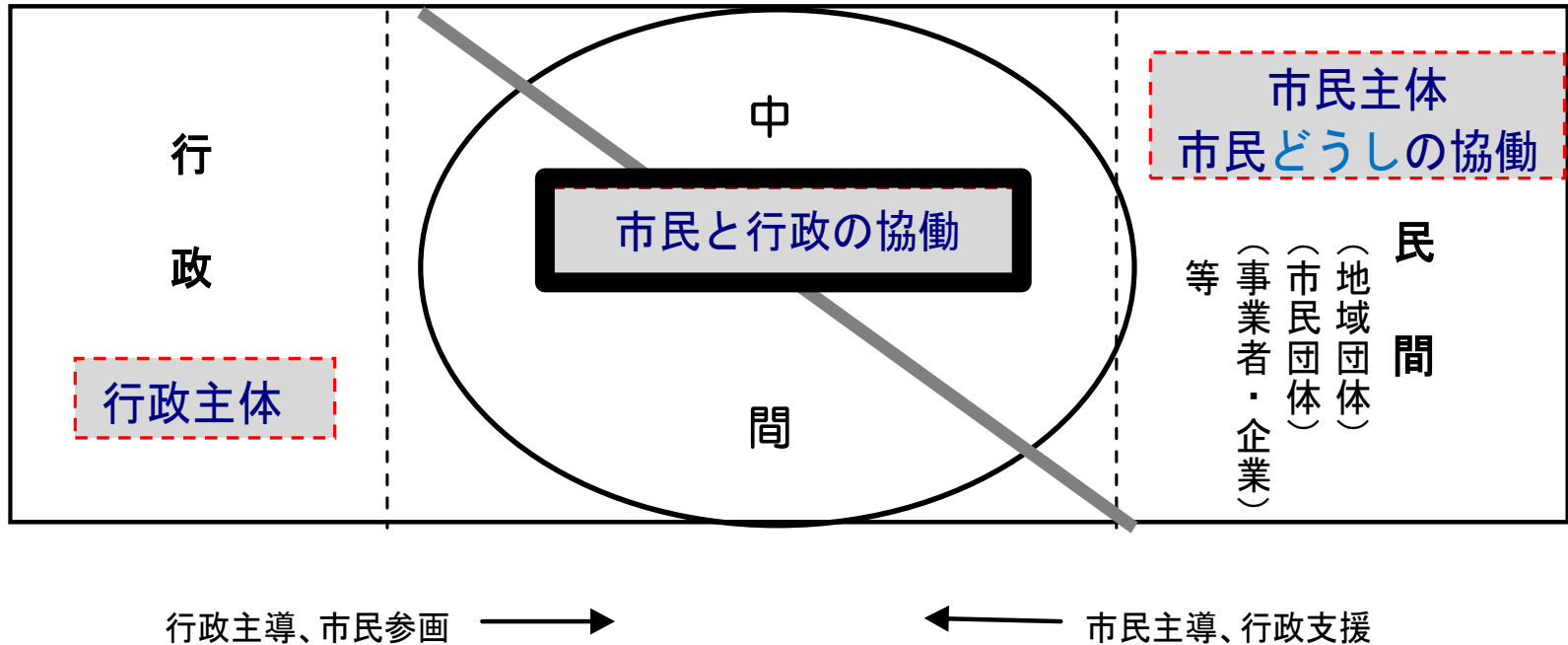
いろいろな事例から集約しました。

協働の意義

以後、教科書風に

- 潜在的・先験的ニーズを把握できる
- それぞれの潜在応力を開発できる
- 住民の地域経営力の拡大
- 課題解決への役割分担の明確化
- 市民の視点による公共サービスの実現
- 相互関係の回復（地域・市民団体と行政）
- 行政（職員）の自己変革を促す

協働の領域



丹波市「「参画と協働の指針」(2011)より

協働の手法(例)

- ◆ 共同事業
 - ◆ 委託
 - ◆ 補助金、負担金等
 - ◆ 後援、共催、実行委員会
 - ◆ 人事交流、人材派遣
-
- 施設、設備提供

協働を促進するための支援策(例)

- 情報提供、情報発信の支援
- 定期的な会合(ラウンドテーブル)開催、ネットワーク促進
- 研修機会の提供、アドバイザー派遣
- 活動場所の提供又は斡旋(市民活動センター、インキュベーションオフィス、市施設の優先利用)
- 補助金・助成金／つなぎ融資
- 提案公募型事業(市民団体発／行政発)の制度化
- 総合的な窓口の設置、協働担当職員を各部に置く
- 活動推進に向けた委員会の設置、指針や計画の策定

協働は、持続可能なまちづくりを進める手法

○「持続可能なまち」は、

→ 生き物のように自己復元力を持った“まち”

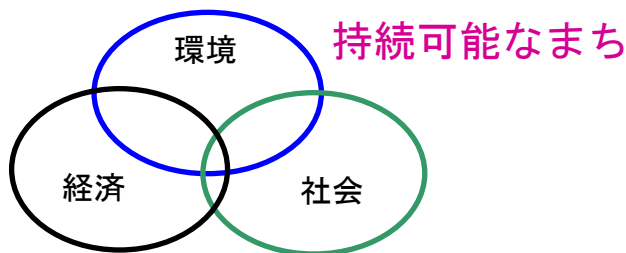
市民の自発的な“課題対応”への行動

多様な主体が、連携・協働できる舞台と仕組み

○担い手を育てるシカケ・シクミ

→ 人づくり

Citizenship Education



バックグラウンドとしてのソーシャル・キャピタル

2. 参画・協働の社会システム実験

(1) 4つのパターンの事例から

- a) 協働による社会システムの変革
 - ① アサザプロジェクト(茨城県霞ヶ浦)
- b) 協働による地域づくり
 - ② 上久下恐竜の里づくり協議会(自治協)
 - ③ NPOひろしまねー中山間地域での持続可能性の追求
- c) 協働による公共領域への参画
 - ④ 公共交通の協働(丹波市、淡路市)
 - ⑤ 医療の協働(丹波市、西脇市)
- d) 協働を推進する制度
 - ⑥ 協働事業提案制度(豊中市、河内長野市他)
- e) 篠山市での協働

a) 協働による社会システムの変革

① アサザプロジェクト(茨城県霞ヶ浦)

- 霞ヶ浦の自然再生を、自然環境のネットワーク化と社会のネットワーク化という二つの動きを重ね合わせて実現しようとするプロジェクト。
- 新しい「湖と社会・人間の関係性」をつくりあげ、霞ヶ浦と流域の再生を図ることを目的として、地域に循環型の社会システムを構築しようとしている。
- 具体的には、霞ヶ浦沿岸にアサザを植えることを通して沿岸部の植生を再生するとともに、その活動を環境教育の場としたり、林業と結びつきをつくったりする循環型かつ持続的な市民型公共事業。
- 活動には約7万人以上の市民や流域の小中学校等が参加。

霞ヶ浦



ココ

アサザってどんな植物？



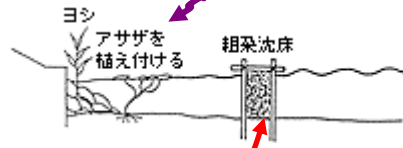
飯島博・鷺谷いずみ「よみがえれアサザ咲く水辺」文一総合出版(1999)より

アサザを植えて霞ヶ浦の湖岸に自然を戻す

間伐材と粗朶でつくった消波堤

アサザを植える

粗朶消波施設を設置して4年後、ヨシ原が広がりました。(北浦湖岸)



●粗朶消波



生物多様性の確保

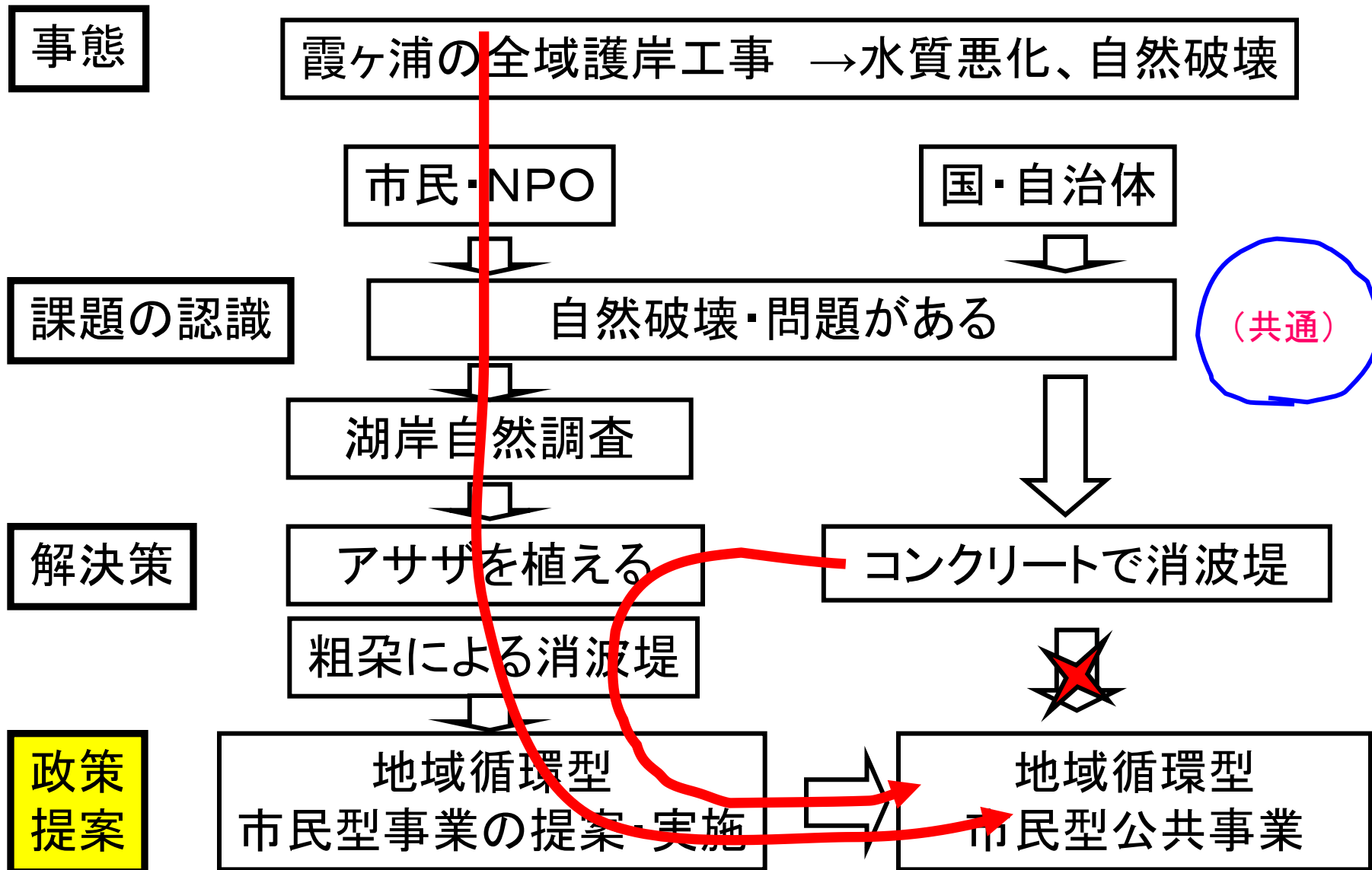
アサザが流されないで育つ

湖岸に自然が戻った

2001年

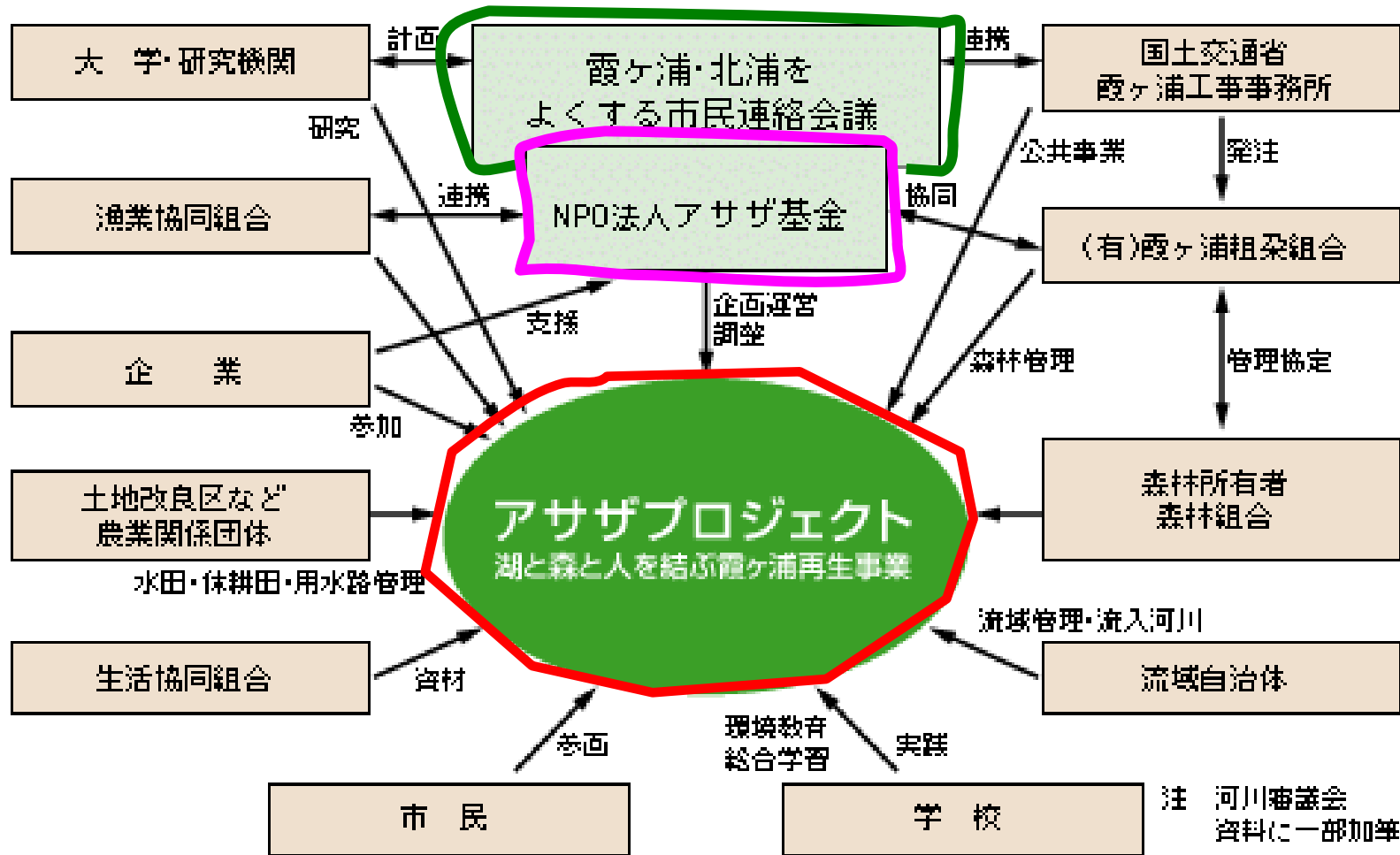
(特)アサザ基金HPより

アサザ・プロジェクトの「協働」のかたち(1)



アサザ・プロジェクトの協働のかたち(2)

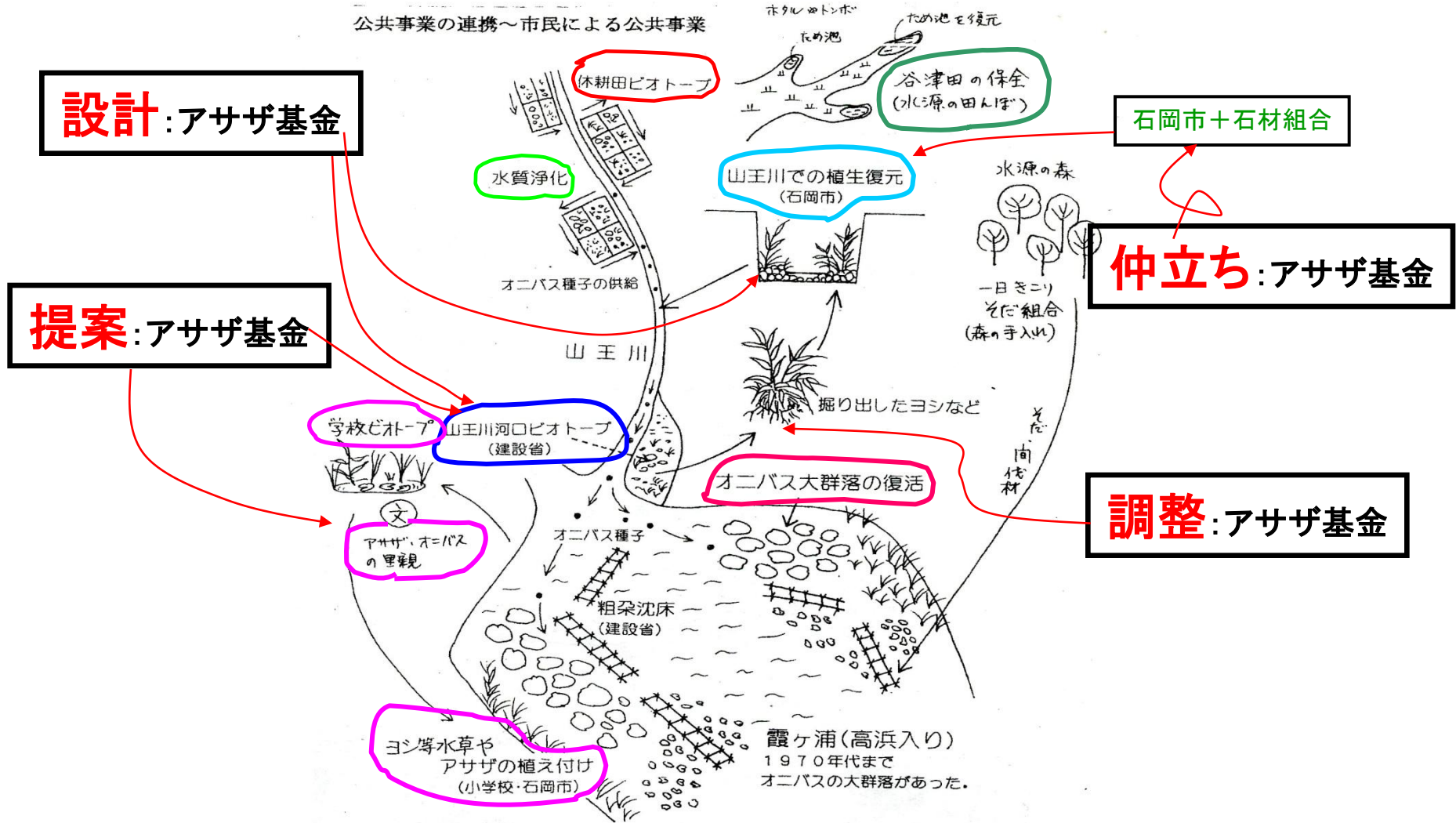
未来を創る——市民・学校・事業者・研究者・行政の協働プロジェクト



(特)アサザ基金HPより

アサザ・プロジェクトの協働のかたち(3)

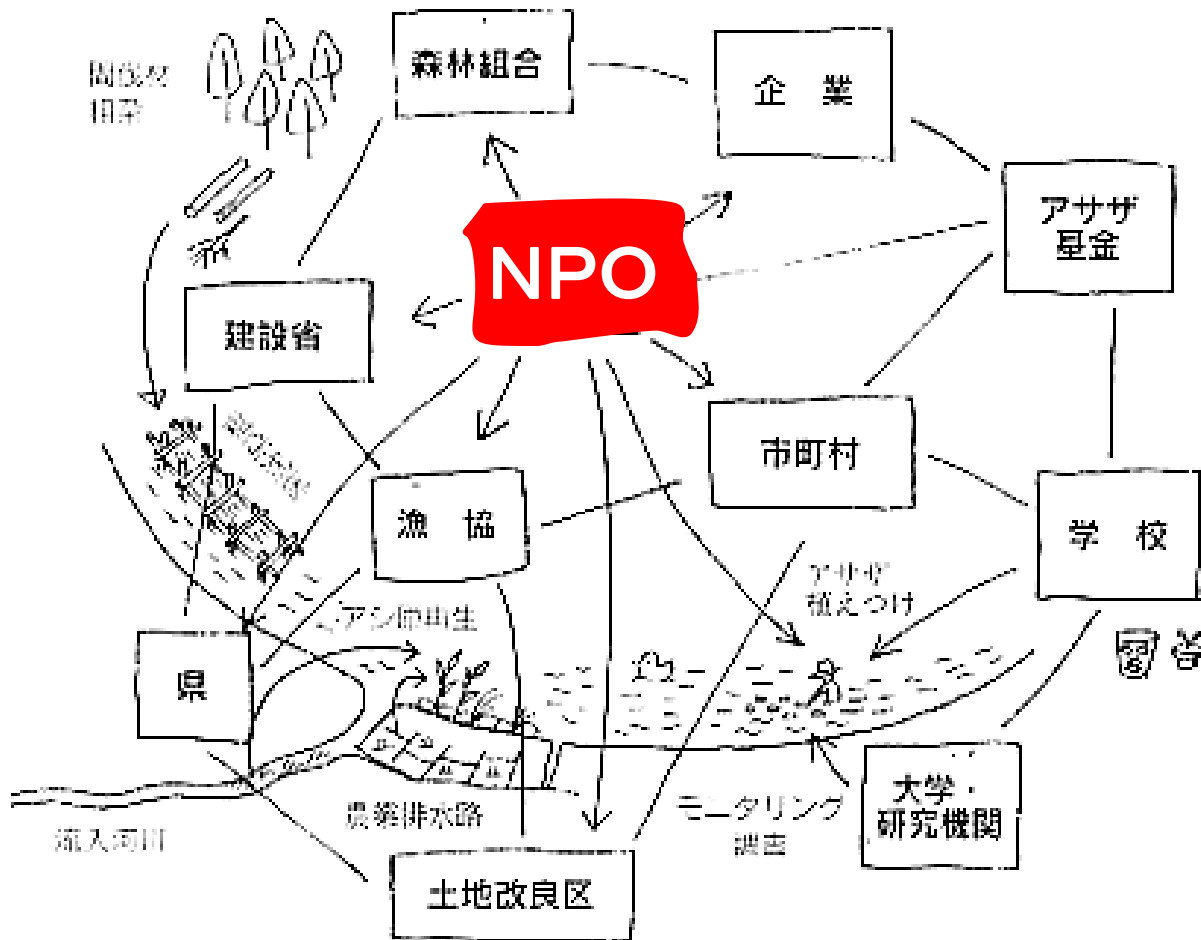
〈協働関係者〉



霞ヶ浦と流入河川山王川を一体的に保全・再生する取組
市民団体と石岡市と霞ヶ浦工事事務所の連携による総合的な水環境保全

アサザ・プロジェクトの協働のかたち(4)

NPOが「むすびつける」



市民が異なる組織を結び合わせて再生事業を主導する

アサザプロジェクトのそれぞれの役割(協働)

NPO・市民団体

行政
(国、自治体)

漁協、森林組合、
農協、
小中学校、大学

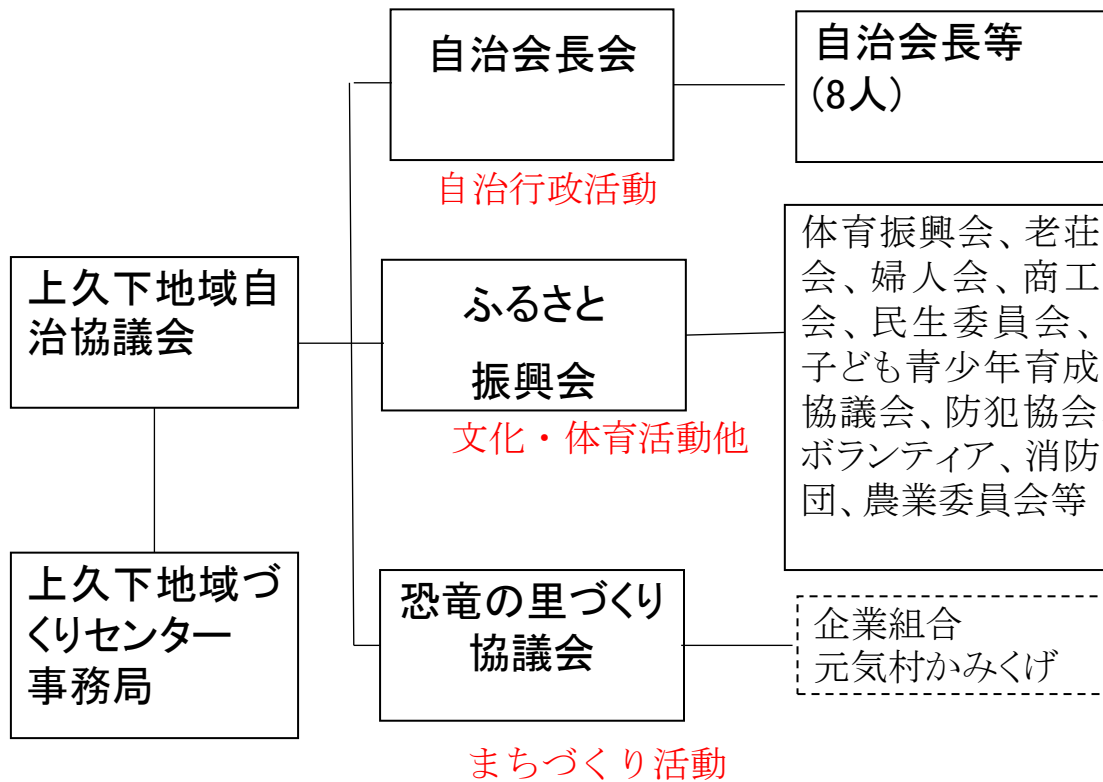
イニシアティブ
企画・提案
自然調査
「つなぐ」「調整」
「場」を用意する
参加型事業実施

個別事業(ハード、
ソフト)
沿岸の自然再生事
業施主(公共事業化、
予算化)

沿岸の自然再生事
業実施
粗朶の供給
アサザの植込み作
業、苗の育成
ビオトープ作成
自然再生の研究

b) 協働による地域づくり

②丹波市山南町上久下恐竜の里づくり協議会(自治協)



上久下地域自治協議会資料より作成



↑化石発掘4周年記念
化石発掘体験道場
木製等身大恐竜モニュメント↓



恐竜を活かしたまちづくりの概要

- 上久下地域は、戸数約540戸、人口約1,500人で、8つの集落（自治会等）で構成されている。
- 2006年8月に地域住民が恐竜化石を発見、その後、県立人と自然の博物館が調査、1億年以上前の白亜紀前期の国内最大級の大型植物食恐竜のティタノサウルス形類の化石であることが分かった。（2007年1月。
- その後、発見地である上久下地域の自治協議会を中心に恐竜を活かしたまちづくりについて議論を始める。
- 国や県の補助金を得て、駐車場や案内標識の設置、恐竜モニュメントの製作、体験試掘、見学会等を実施。
- 丹波市も、市をあげて恐竜を活かしたまちづくりを推進。諸補助金獲得の支援の他、研修・休憩施設「元気村」開設への補助等。専門部署も設置。
- 地元では、自治協を中心に2011年5月企業組合を設立、「元気村」の更なる展開を図る。

恐竜の里づくりにおけるそれぞれの役割(協働)

地域自治協議会

(恐竜の里づくり協議会)

行政

(丹波市)

県、国

イニシアティブ
恐竜を活かしたまち
づくり企画・提案
補助金を活用した施
設整備
域外見学者対応
コミュニティ・ビジネ
スへ向けて企業組
合設立

地元の補助金申請
支援
恐竜を活かしたまち
づくり計画策定
「元気村」等への補
助金交付
周辺ハード整備
現場の保全(条例)

人と自然博物館に
よる学術的調査
パワーアップ事業補
助金交付
ふるさと地域力発掘
支援モデル事業補
助金交付
広域的協議

③ NPOひろしまね(広島県/島根県)

— 中山間地域での持続可能性の追求

- 広島県作木村(当時)や庄原市、三次市、島根県口羽村(当時)等、江の川流域で地域づくり活動を行っていた若者たちが、「過疎を逆手にとる会」の活動を繰り広げた。
- その動きを発展させて、2004年に「NPO法人ひろしまね」を設立。活動本拠は、島根県邑智郡邑南町口羽地区である(集落数20、人口874人、高齢化率約52%、4区で構成)。
- 村で起こるあらゆる事を活動対象の範囲とし、このため、「もうひとつの役場」、「ふるさと信託機構」、「集落支援センター」を提案、国の委託調査として社会実験を実施。
- 「もうひとつの役場」とは、高齢者などの生活支援、農作業支援などの生産・収益活動などを併せた、総合的な地域経営支える仕組み。役場と農協・漁協・森林組合等の公益的な事業を、地域をベースにした中間支援組織で引き受けようというもの。これが、2009年に、地域の自治会、社協を巻き込んだ「てごおする会」に発展。

〈ひろしまね〉の活動風景

古民家を再生した事務所



事務所での夜なべ談義

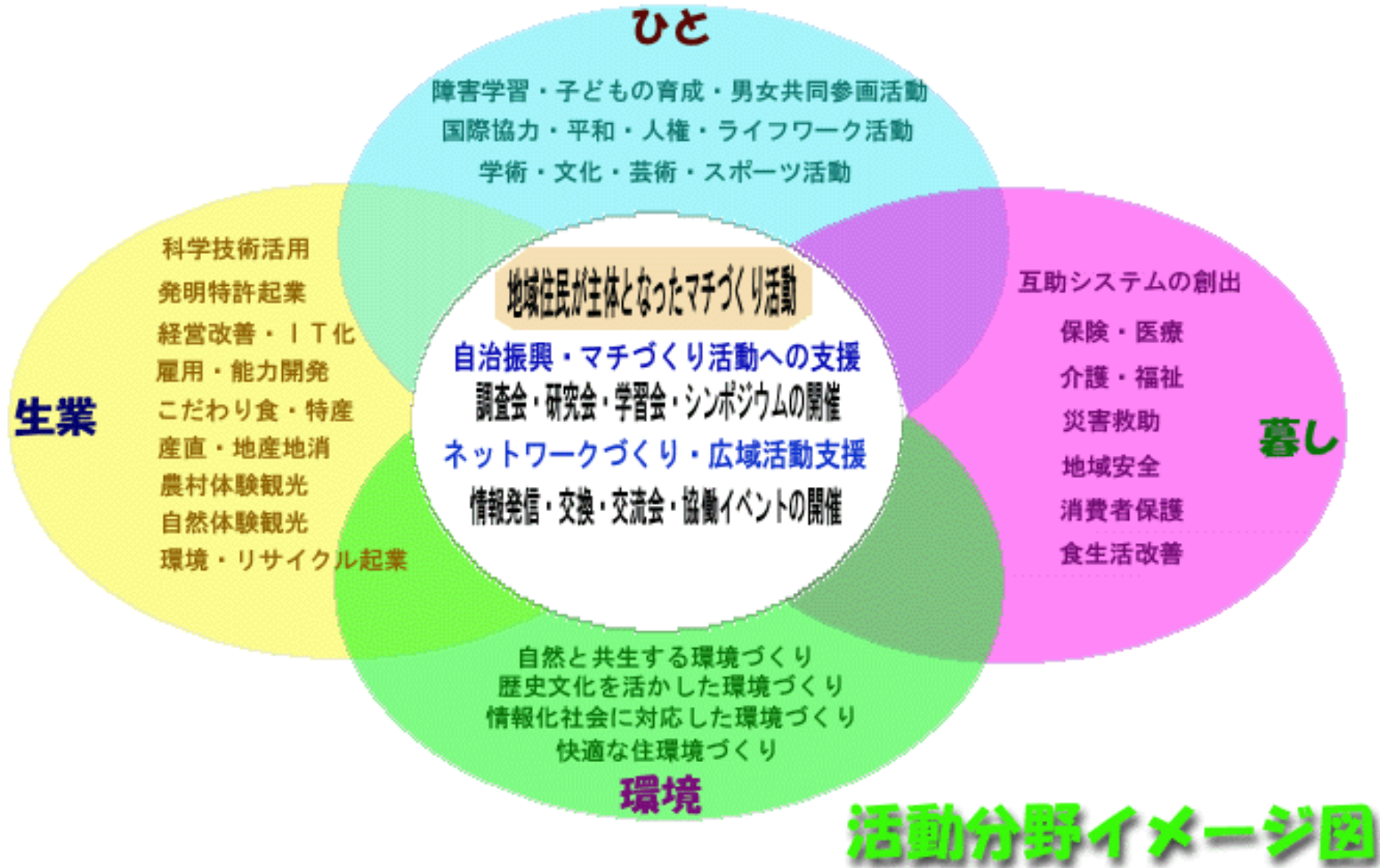


牛を2頭飼っていた



地域支援センター代表

ひろしまねのコンセプト



てごおする会の構成

LLP
てごおする会

事務局

口羽地区振興協議会

各地区自治会長
公民館長
役場支所長
口羽地区社協会長

企画推進委員会
地域マネジャー

口羽地区
社会福祉協議会

口羽をてごおする特別委
員会



:事務局、スタッフは共通

「ひろしまね」におけるそれぞれの役割(協働)

NPOひろしまね
てごおする会

行政

(三次市、邑南町)

県、国

調査研究
社会実験(住民ニーズ調査)
さまざまな提案(集落支援センター等)
もうひとつの役場事業実施

事業委託
手ごうする会への支所長の参加
社会福祉協議会の軒先を貸す

国土政策創生調査、新たな公モデル事業(国土交通省)社会実験
島根県補助金
総務省過疎問題懇話会委員

c) 協働による公共領域への参画

④ 公共交通の協働(丹波市、南淡路市)

丹波市市島町鴨庄ふれあいバス

- 丹波市市島町鴨庄地区(8自治会、2009年8月現在人口約1,600人)では、公共交通不便地域対策として、地域住民が自主的に「鴨庄ふれあいバス」(コミュニティ・バス)を運行している。
- 当初は自治体振興会による無料運行。大規模商店を巡回。資金は地域が拠出。
- 2009年NPO法人鴨庄(地域全員参加)を設立。過疎地有償運送制度の適用を受けて、有償運行を開始。車両は県民交流広場事業により更新。
- 運営は、運賃(200円)、市の補助金(30万円)、自治振興会拠出。運転手は有償、約30名の有資格者。



淡路市長沢地区住民運営のミニバス

- 淡路市長沢地区（人口約250人、100世帯、高齢化率42%）では、役場、商店等へは高度差300m、約10km離れており、日常生活に不便であるので、ニーズ著差を踏まえ、1995年から地域住民がミニバスを運行している（旧町=現在は市が運行主体、地元へ運行業務を委託）。
- 経路、バス停、時刻表、運転手、負担金徴収等すべて住民による「長沢地区ミニバス運行委員会」が担当。15人/日利用。
- 長沢地区では、世帯あたり年1万円を負担（利用に拘らず。）。負担金は、運転手への謝礼に充当。市は年約60万円負担。運行リスクは、地元と市が負う。

淡路市長沢地区ミニバス運行路線



図は、兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所Websiteより



コミュニティバス運行におけるそれぞれの役割(協働)

NPO鴨庄 鴨庄自治振興会	淡路市長沢 地区	行政 丹波市・県	行政 淡路市・県
アンケートによるニーズ調査 企画・試験運行 実施 費用負担(自治 振興会) NPO法人格取 得、過疎地有償 運行認可獲得 運転手確保等 自主運行	ニーズ調査 運行に係る一切 (経路、バス停、 時刻表、運転手、 負担金徴収等) 費用負担(1万 円/年)	法人格取得、認 可申請等の支 援 生活交通支援 金交付(30万円 /年) 県民の交流広 場事業による車 両更新	運行事業者に なる 車両の提供 運行補助金交 付(60万円/年)

⑤ 医療の協働（丹波市、西脇市）

丹波市「県立柏原病院の小児科を守る会」「丹波医療再生ネットワーク」

- 2007年、県立柏原病院の小児科医が激減し、廃止の恐れとの新聞報道に対し、住民（女性達）が「守る会」を結成し、存続運動を開始。
- 医療を単にサービスを受けるというのではなく、地域医療を守るという視点から、医師の負担強化となる「コンビニ受診」を止めようという運動をはじめ地域で医師を支える活動を開始。

ともに、伊関友伸(2010)「まちに病院を！」岩波書店、「現代農業増刊2008年8月号」（医療再生特集）農文協を参考にした。

西脇市「西脇病院小児科を守る会（西脇小児医療を守る会）」

- 市立西脇病院の小児科医が少なくなっていることから、地元の母親達が集まり、対応策を考えるとともに、地域医療のあり方を考える活動を展開。「スタディママ」勉強会を開催、住民の医療教育を行う。
- 市民、医師会、病院、行政の連携で医療再生を志向。

医療再生におけるそれぞれの役割(協働)

柏原病院の小児科を守る会

西脇小児医療を守る会

県立病院行政

市立病院行政、医師会

保存の署名運動
コンビニ医療をやめる運動等
医師の過負担を緩和する活動を推進
地域医療のあり方を市民の視点から考える

保存の署名運動
「スタディママ」勉強会
冊子「休日・夜間の小児救急について」発行
コンビニ医療をやめる活動

市民の運動に医師が応答
市民の提案(ありがとうカード、小児救急冊子編集協力、会のHP)の受入
医療関係者による「丹波医療再生ネットワーク」結成

医師会の医師の支援(状況把握、勉強会)
広報誌にコラム掲載
守る会との懇談
市立子育て学習センターのアドバイス

d) 協働を推進する制度

⑥ 協働事業提案制度(豊中市、河内長野市他)

豊中市では、2004年度から豊中市市民公益活動推進条例にもとづき、事業の企画段階からNPO等と協働する仕組みがある。それぞれ、公開審査の後採択され、予算が議決された後事業化していく。

■ 提案公募型委託制度(A)

市が課題を提示して、NPO等から企画提案を募る。

■ 協働事業市民活動団体提案制度(B)

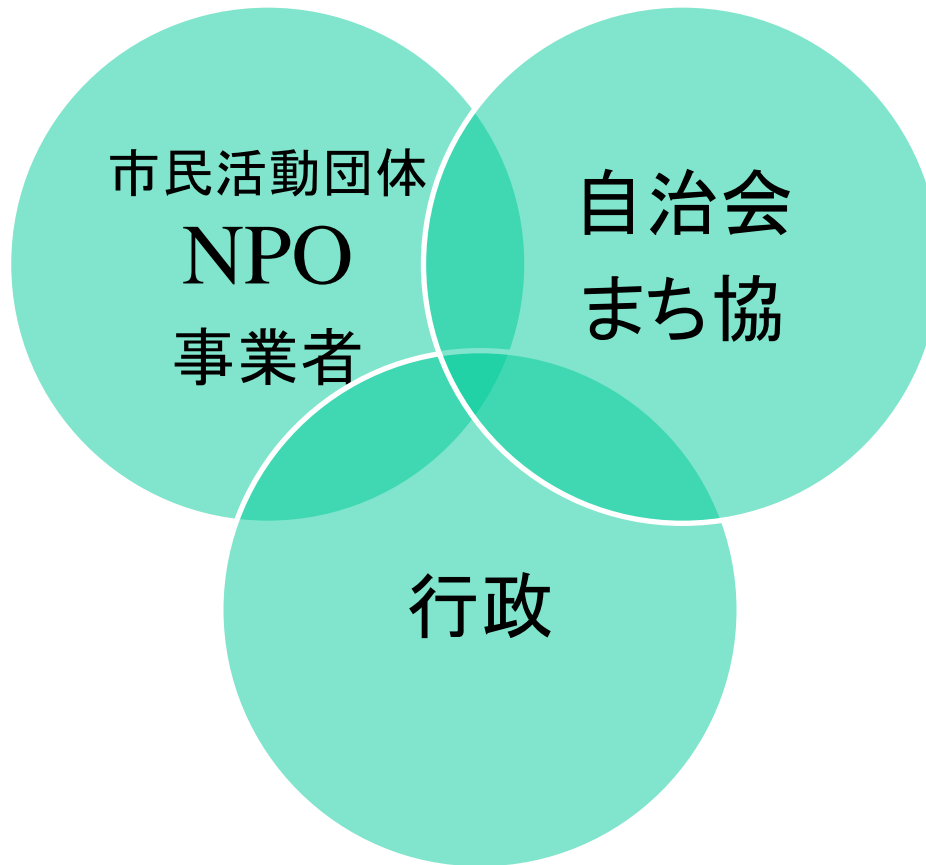
NPO等が、地域課題を解決するために市と一緒に取り組みたい事業を提案する。

【事例】

A: NPOマネジメント講座、小学校英語体験

B: ビオトープ公園の整備

e) 篠山市での協働



(2) 事例から考える

- ◆ **社会の課題解決という目標の明確化、共有**
 - 始まりは、課題を自分たちのこととしてとらえる
 - 本当の“ニーズ”に、的確に対応する(課題発掘・明示)
- ◆ **縦割りの社会を横につなぐ**
 - 組織、セクターを超えたつながり(ネットワーク)の形成
- ◆ **多様な主体の参画・協働(マルチ・パートナーシップ)**
 - 多様な主体が、それぞれの役割を認識し、行動に
 - ガバナンス時代の協働のスタイル=“新しい公”の視点
- ◆ **新しい社会システム構築への提案**
 - 市民型公共事業
 - ネットワーク型社会システム
- ◆ **新しい公共の実現**
 - 市民が、協働により公共領域を担う

事例から考える(2)

つなぐ(繋)

- さまざまな主体を横につなぐ
- ネットワーク型の「組織」で課題に取り組む

うごく(動)

- 必要な事を取りあえずやってみる
- 壁があれば乗り越える

かえる(変)

- 社会システムを変える提案
- それぞれの組織が自発的に変わる

おくる(贈)

- 持っている資源を出し合う
- 課題解決へサービスを提供する

きく(聞)

- 関係者で自由に意見交換する
- サービス対象者(クライアント)の本当のニーズをさぐる

つくる(創)

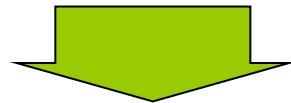
- 新しい価値を創造する
- 新しい仕組みをつくる

3. 参画・協働からみたまちづくり

(1) 地域・コミュニティの元気づけの仕組み

これからのコミュニティ運営の極意

- 自然に生まれるルール
- 自発的にわりふられた役割(ロール)
- コミュニケーションのためのツール=スキル
- プロデューサー(編集者=エディター)の存在



ソーシャル・キャピタル

金子郁容による

コミュニティづくりのレシピ（金子郁容による）

1. コミュニケーションをよくする
2. きっかけを作る／巻き込む
3. 一緒に汗をかく
4. 自分から動く
5. 成果の可視化／共有
6. 論理で正面突破する
7. 実践を促進するためのルールをつくる

持続可能な地域づくりのためのポイント(6カ条)

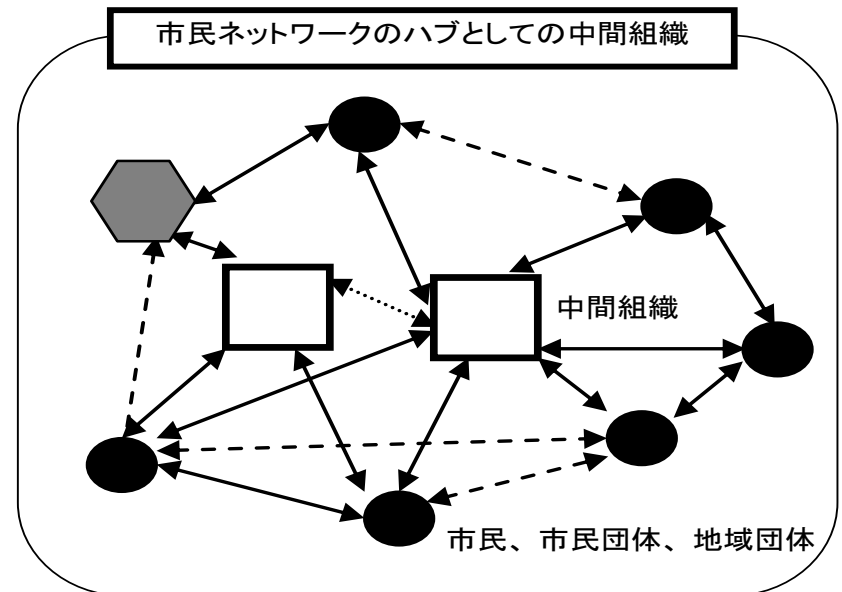
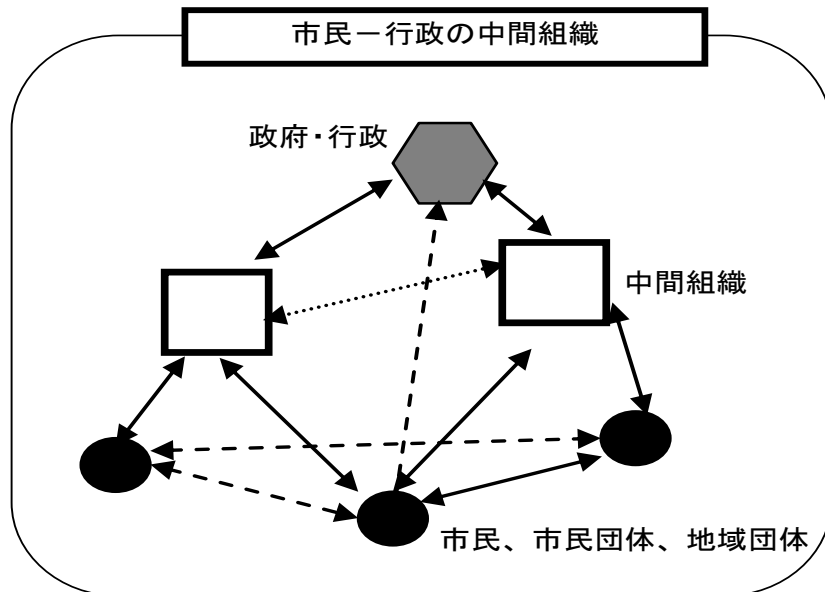
- ✓自由で風通しの良い風土
- ✓地域住民、団体の世代更新・継承
- ✓自治活動を進めていく実効的的制度基盤
- ✓住民による地域の民主的運営
- ✓自律循環型の経済システム
- ✓住民による地域ビジョンの策定

地域(コミュニティ)へのこだわり

- グローバル社会・経済・政治システムへの対抗拠点
- 市場原理だけでない価値の共有の場
- 自立と自律(自己決定権)の単位
- 地域課題解決の(実践的)立脚点
- 人間的な空間(参加可能な範囲)

(2) 中間支援組織

- コミュニティの持っている力を引き出し、ネットワーク形成を手助けし、地域づくり活動やNPO等を支援する中間支援組織が必要。
- 中間支援組織のイメージは下図の通り。
- 中間支援組織の主な機能は、つなぎ役(コーディネーター)である。
- 市民活動支援センター、集落支援センター等もこのひとつ。



4. 篠山における参画・協働を進めるために

市民が成長する

- 地域自治組織とテーマ型組織の連携
- 新しい公共の担い手となる

行政が変わる

- 参画・協働を政策の基盤とする
- 参画・協働に対応する組織に変わる

つながりが
新しくなる

- 協働のルール(指針)をみんなで定める
- 新しい活動、団体を歓迎する

end

ありがとうございました

特定非営利活動法人 NPO政策研究所

直田春夫