


佐久市協働基本指針



 佐久市
広報広聴課

目 次

I	はじめに	2
II	協働の進め方	3 ~ 4
III	協働を進める上での基本的な考え方	
1	市民活動とは何か	5 ~ 6
2	協働の定義、必要性	6
3	協働の原則	7 ~ 8
4	協働の領域	8 ~ 9
5	協働にふさわしい事業	9
6	協働の相手方	10
7	協働の形態	10 ~ 11
8	協働によって期待される効果	11
IV	本市の現状と課題	
1	本市の現状	12 ~ 13
2	本市の課題	13 ~ 15

I はじめに

少子・高齢化、高度情報化などの進展に伴い、社会経済構造は大きく変化し、市民^{*}の価値観やニーズが多様化してきています。

また、日常生活圏の拡大や自由時間の増加によって、市民の生活様式も変化し、市民一人ひとりのまちづくりへの参加意識も高まり、様々な分野で地域コミュニティ活動やボランティア活動が全国的に活発になってきています。

佐久市でも、市民と行政との協働事業や保健、福祉、環境、教育など、様々な分野で地域の抱える課題を自ら解決していこうとする市民が、ボランティア活動、学習活動、交流活動等へ参加するなど、協働事業としての取り組みを行い、一定の成果をあげています。

また、行政においては、様々な市民のニーズに対応するため、各種事業に積極的に取り組んでおり、保健・医療、高齢者福祉、子どもの健全育成、環境対策など幅広い課題に対応をしてきています。

しかし、これからのまちづくりは、市民と行政がよきパートナーとして、地域課題を共有し、課題解決に向け、ともに考え、知恵を出し合い、連携・協力する新たな公^{*}に対応した取り組みが必要です。

この指針は、協働の仕組みと基本的な事項を定めることで協働の機会を増やしより一層効果的に進めるためのルールとするものです。

佐久市総合計画において、市政運営の基本方針の一つに「協働のまちづくり」を掲げており、また、佐久市行政改革大綱においても、市民と行政が価値を共有しながらルールづくりに取り組むことが掲げられています。

この指針によって、まちづくりに関わる全ての市民と行政が、互いに信頼できる関係を築き、それぞれの特色と個性を生かしながら連携・協力することで、市民との協働を今よりも推進し、佐久市らしいまちづくりを進めて参ります。

※ 市民…個人としての市民ばかりでなく、個人や地域が主体的に組織的な活動を行う団体、企業などの法人、この場合の個人の国籍のいかんは問わない。

※ 新たな公…暮らしの土台である自分たちの住む地域のあり方を画一的な政策や行政に一任するのではなく、自分たちで責任を持って決めることの出来る社会を目指すことをいう。

Ⅱ 協働の進め方

佐久市の日々の行政は、住民の意思をふまえた主権者である市民の代表機関の市長と議会が決定した条例および予算・計画等に基づいて進められています。

しかしながら、現在、行政が直接行っている事業であっても、協働で行うことによって、より柔軟で市民のニーズにあった質の高いサービス*を提供できる場合があります。

これからは、「行政主導型の行政運営」から市民と行政が対等な立場で考え、市民活動団体などとともに住民サービスを担って行く「協働型の行政運営」に移行することが求められており、佐久市として次の5つの基本方針を定め、協働を進めて参ります。また、協働基本指針に基づき、行動計画を策定し、具体的な事業方針を定めて参ります。

1 市民と行政が互いの情報を共有します

○市民と行政が、互いの情報を共有する機会や手段を充実させます。

○広報紙、ホームページ、情報公開コーナーなどを活用して、情報公開に努め、まちづくりについて市民と行政がともに考える社会の実現を目指します。

2 意識の醸成や担い手づくりを行います

○協働について積極的に周知していくとともに、協働に関する研修会などを実施し、協働を担う人材育成に努めます。

○職員研修を実施し、市職員の協働意識をより高め、職員のコーディネート能力*の充実に努めます。

※ 質の高いサービスの効果

ア 市民活動団体と協働することにより、個別的な要望や地域の特性に対応した事業が迅速に実施できます。

イ 地域密着型の活動を行う団体は、地域特性を熟知しており、事業を協働で行うことで相乗効果が期待できます。

ウ 市民活動に携わる市民は、優れた現場感覚が発揮され、協働事業効果が高まります。

エ イベントの共催などでは、双方のネットワークを生かし、広く参加を呼びかけることができます。

オ 高い専門性や先駆性を活かし、行政が取り組んだことのないような事業を協働してチャレンジ効果が期待できます。

※ コーディネート能力…双方の言い分を同時に叶えることはなかなか困難場合があります。その場合の調整能力・全体をまとめる能力のことをいいます。

3 市民が活動しやすい環境をつくります

- 地域のことは地域で解決できるまちづくりを目指し、地域住民が主体となって活動する組織などを支援していきます。
- 市民活動団体などの育成及び活動の充実を図るため、市民が活動しやすい環境づくりに努めます。
- 市民活動を支援するため、市民活動の拠点（市民活動サポートセンター）を設置し、地域、NPO、企業、市などを結ぶネットワークづくりを推進します。

4 参加、参画しやすい仕組みをつくります

- 審議会等委員の公募、市民から幅広く意見を聴くためのパブリックコメント※などの適切な運用に努めるとともに、ワークショップ※についても積極的な活用をしていきます。
- みんなが参加しやすい施策の展開を進め、広聴機能の充実を図ります。

5 協働事業の評価と公開に努めます

- 当事者間の相互評価により、協働事業のあり方や成果について、常に検討を加え、協働事業の充実を図り、適正な評価・公表が行われるようにしていきます。

（評価項目）

- ア 協働事業の評価 設定目標の妥当性、事業の達成度、手法の妥当性
- イ 協働形態の評価 協働形態の妥当性
- ウ 市民活動団体等の特性の発揮度
- エ 協働相手の評価 相手の選定過程、選定相手の妥当性
- オ 協働体制の評価 対等な協働関係の構築など、協働事業の実施過程での成功度、問題点など

※ パブリックコメント…市の重要な施策や計画などを策定して行く中で、その計画などをホームページなどを通して素案を公表し、広く市民の皆さんから電子メール、郵便など文書化された方法で、意見を募り、提出された意見などを考慮して決定していくものです。

※ ワークショップ…辞書によると、「仕事場、作業所、研究集会」。現在、市民参加型のまちづくりとして、複数の人が集まり問題を解決する手段として、参加者誰でもが自由に意見を出して討論し、時には現場を見たり、作業をしたりして共通の目的達成、問題の解決のために行われる会議の手法のことです。

Ⅲ 協働を進める上での基本的な考え方

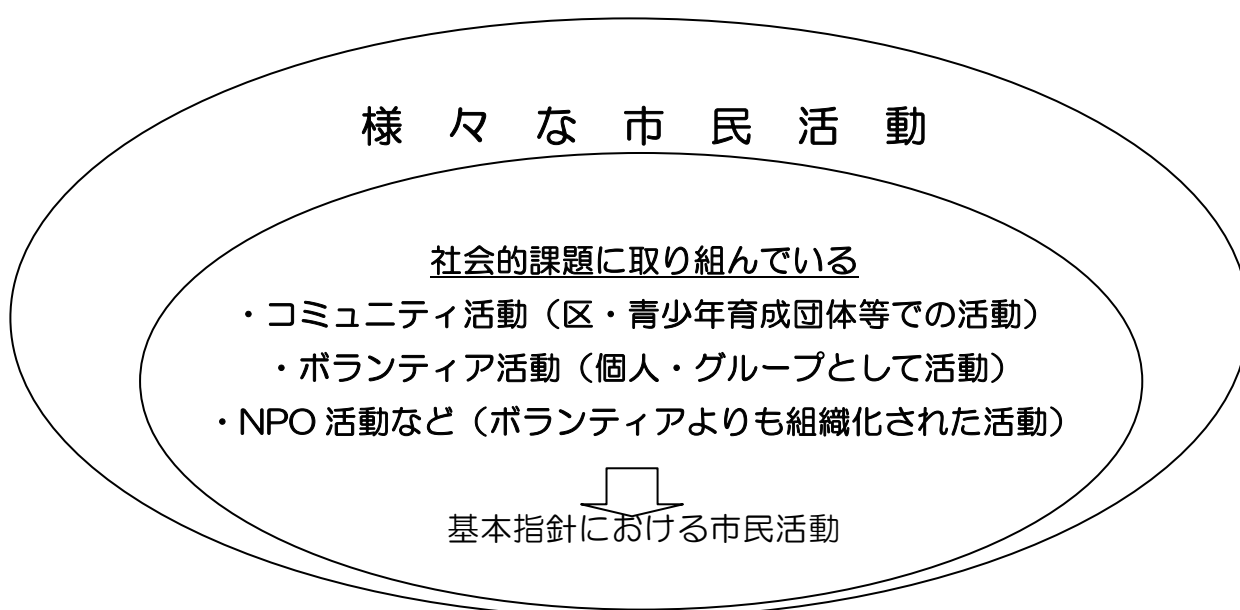
1 市民活動とは何か

(1) 市民活動の定義

市民活動とは、市民の自主的な参加に基づき、あらゆる分野における社会的課題*に対し、営利を目的としないで取り組む自主的活動とし、様々な市民活動を図解にしてみると図1のとおりです。

ただし、政治活動や宗教活動は含みません。

(図1)



(2) 市民活動団体の定義

① 市民活動団体とは、市民活動を行う自立的グループ・団体などすべてをいい、特定非営利活動促進法（通称「NPO法」）により規定された団体をはじめ、区等の自治会、女性団体、PTA、青少年育成団体、体育協会、老人クラブなどの組織、継続的に社会貢献のために活動している企業、個人的な趣味の会やサークルなどの団体も含まれます。

趣味の会であってもその活動内容の深まりや広がりから、福祉ボランティア活動などの社会的活動に発展する場合があります。

※ 社会的課題…子育て・高齢者・障害者などの福祉、まちづくり、環境美化、教育、文化・スポーツ、国際交流など、生活を取り巻く身近なところで発生している様々な課題のことです。

- ② 市民活動団体には、具体的に次の要件を備えた団体が該当します。
- ア 事務所が市内にあること、又はその活動が市内で行われていること。
 - イ 会員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。
 - ウ 規約、会則等で代表者や運営の方法が決まっていること。
 - エ 独立した組織で、活動が継続的に行われていること。
 - オ 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に掲げる暴力団その他集团的に、又は常習的に暴力的不法行為を行うおそれがある組織、又はその統制下にある団体でないこと。

2 協働の定義、必要性

(1) 協働の定義

協働とは、市民や行政が相互に理解し、違いを認め合った上で、自立した対等のパートナーとして、それぞれの資源や能力等を持ち寄り、共通の目標や課題の解決に向けて連携・協力することをいい、市民と行政が共通の目標に対して力を合わせて活動することが大切です。

このように、協働は、これからの課題解決のための一つの手段として捉え、思いやりのある展開を推進することが大切であり、市民活動と行政の様々な結びつきにより人と人とのつながりを広げていくことが、協働の取組みの基本となります。

(2) 協働はなぜ必要なのか

市民の間では自らが住み、暮らす地域に対して関心を持ち、必要な情報を収集し、それを基に自らの課題に対して主体的に提案・決定し行動する意識が高まりつつあります。

これらの市民活動は、その形態・方法等は様々ですが、いずれも「よりよい社会」をつくることを目的にしているといえます。また、行政の目的は、地方自治法に規定されているように「住民の福祉の増進を図ること」にあります。

このように、市民活動も行政の活動も基本的には同じ目的のために行われているといえます。市民に身近な関わりがあるサービスに対して、それぞれが協働し、その専門性や柔軟性、機動性などの特性を生かすことで、より市民のニーズに沿ったサービスの提供が可能となります。

また、協働による取組みを通じて、互いの考え方や仕事への理解が深まり、組織や活動の活性化が図られます。

3 協働の原則

市民と行政が協働により事業を進めるにあたっては、市民全体の理解が得られるよう効率性と透明性の高い事業執行に努めなければなりません。従って、協働事業は基本的に次のような原則に留意して実施されることが必要です。

(1)「対等」の原則

市民と行政は、上下関係ではなく、互いに対等な関係を保つことが基本であることをよく認識し、各々の自由な意思に基づき協働することが必要です。

対等の関係を保つためには、市民と行政が日頃から話し合いの場をもち、相互理解を深める中で、協働の可能性や協働事業の進め方を共有していくことが必要です。

(2)「公開」の原則

市民と行政が協働する際、互いの説明責任を果たすことはもちろんですが、協働についての社会的な理解を得るためには、市民活動団体などの参加機会を広く確保するとともに、協働のプロセスや成果などを一般に公開していくことが必要です。

また、市民と行政は、互いの立場や特性をよく理解し、尊重しあった上で、協働事業における互いの役割や責任の分担等を明確にすることが必要です。

(3)「共有」の原則

市民と行政が、互いの目的に従わせたり、擦りよったりするのではなく、それぞれが主体的に取り組むべき課題に対して役割を明確にし、互いの情報や目的を共有することが必要です。

それぞれが、専門的能力と情報収集能力を相互に発揮することにより、よりよいサービスの提供が可能となります。

(4)「自主性・自立性の尊重」の原則

市民と行政の協働を進めるにあたって、一方に依存するのではなく、互いに自立した関係を保つことが必要です。

市民活動団体などがその能力を発揮する上でも、自主性・主体性が確保され、その活動が自立できる方向で協働を進めることが大切です。

(5) 「時限性※」の原則

協働が「馴れ合い」にならないようにするためには、市民と行政はそのプロセスを市民に公開し、常に緊張関係を保つことが必要です。

また、時限性を明確にし、常に評価を行うことで、協働を継続する必要性について検証していくことが大切です。

4 協働の領域

市民と行政との関わり方は、図2のように行政の決定と責任で行うものから、市民の考え方と責任で独自に行うものまで、6つの領域が考えられます。

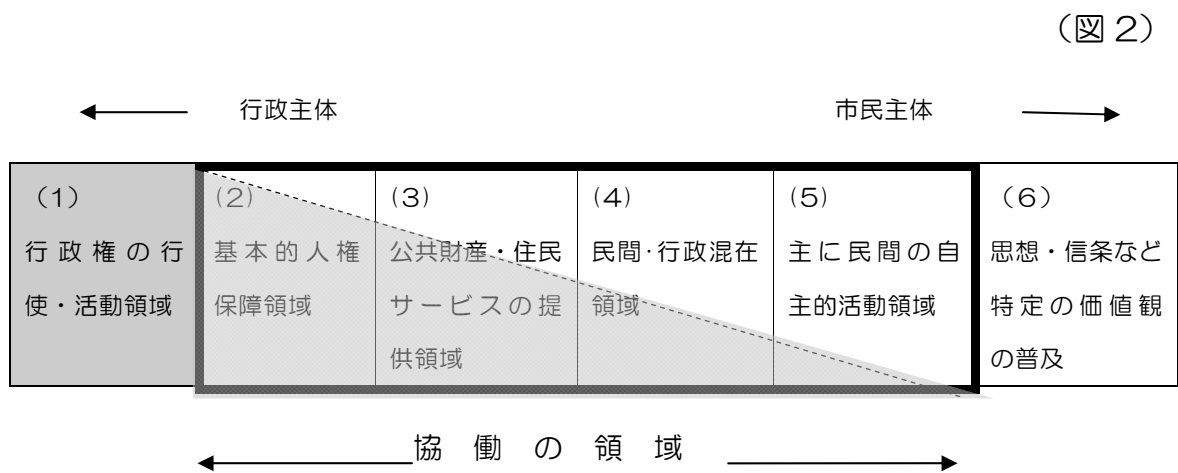


図2からわかるように、社会的課題に対する取組には、市民と行政の関係から見るといろいろな形態があります。このうち協働の領域は、(2)から(5)の4つの領域を基本と考えます。

また、領域(1)のような行政の責任で処理する領域については、透明性を確保するため積極的に情報開示に努め、領域(6)のような市民独自の領域において、行政は、その自主性を尊重することで、多様な協働関係を築くことができます。

※ 時限性…辞書によると「時限」とは、定められた時刻のことです。

この指針では、協働事業が終了した時には、市民活動団体と行政の関係は一度そこで終え、絶えず見直しをすることを意味します。

取組領域の具体例

取組領域	具 体 例
(1) 行政権の行使・活動領域	許認可、課税など
(2) 基本的人権の保障領域	福祉、義務教育、安全保障など
(3) 公共財産・住民サービスの提供領域	道路、河川管理など
(4) 民間・行政混在領域	各種サービスの実施など
(5) 主に民間の自主的活動領域	問題発見、提案、新規サービス開発など
(6) 専ら民間の自己責任の活動領域	思想・信条など特定の価値観の普及など

5 協働にふさわしい事業

市民と行政との協働によって実施することが適当と思われる事業として、次のようなものが考えられます。

- (1) 多くの市民が参加し、市民が主体となることが望ましい事業
- (2) 市民の参加によりきめ細かく柔軟なサービスが提供できる事業
- (3) 地域の実情に配慮して推進することが必要な事業
- (4) 市民活動団体などの持つ専門的な知識、先駆性及び機動性が発揮される事業

主な協働事例

事業名	団体名	内 容
防犯・防火パトロール	区、PTA、消防団など	地域の治安維持又は防火意識啓発のための循環パトロール
排水路・河川の清掃	区など	生活環境の向上のため排水路・河川の清掃
クリーンボランティア	市民活動団体、PTA、老人クラブなど	市内の道路、公園等の花壇の管理
公園等の清掃	区、子ども会など	児童公園の草刈、落ち葉拾いなど
観光イベント等	実行委員会など	各種催し物、祭り運営など
NPO 活動	市民公益活動団体	佐久市内に事務所を有する NPO 法人は33団体が活動
健康づくり	保健補導員会・食生活改善推進協議会など	地域の健康づくりの推進、栄養改善普及など
災害時住民支え合いマップ作成	社会福祉協議会、区など	要援護者を災害時などに迅速に避難誘導するための「要援護者台帳」の整備

6 協働の相手方

市民活動団体などとの協働のまちづくりを積極的に進めるには、市がはじめから協働の相手方を限定するのではなく、協働における相手方の範囲をできるだけ広く捉える必要があります。

例えば、当該地域の住民であれば参加が可能となる団体としての区等の自治会、女性団体、PTA、青少年育成団体、体育協会、老人クラブなどや当該地域の住民であることに加え、参加に一定の資格等を必要とする団体としての農協、商工会議所、商工会、青年会議所、ライオンズクラブなど、さらに、住民から組織されるその他の団体としての生協、ボランティア団体、NPO法人（非営利の市民公益活動団体）など、また、住民と直接の関係はないものの、法律や出資などを通じて公的活動の位置づけを与えられている団体としての公益法人、学校法人、社会福祉法人など、そして民間企業が想定されます。

7 協働の形態

協働を進めるにあたり、事業目的を達成するために、最も効果的な協働の形態を選ぶことが必要です。

この市民と行政の関わりあいは、ボランティアとして展開される個人活動から、グループとしての活動、さらに組織としての継続的な活動、そして法人格を取得したNPOの活動まで、その形態によって関わり方も異なっているため、協働して社会的課題に取り組んで行くに際しては、多様な協働の形態の中で、どの領域が目的達成のため効果的であるかについて、市民と行政は認識しあうことが大切です。

現在、市民と行政の間で行われている協働には、次のようなものがあります。

(1) 情報交換・意見交換

(例) ホームページなどの情報提供、交流会による意見交換などがあります。

(2) 企画段階からの参画、政策提案

(例) 総合計画、福祉計画などの策定にかかる各委員会などがあります。

(3) 事業実施等の共催・後援

(例) シンポジウム、講演会、各種講座などがあります。

(4) 実行委員会形式による事業運営

(例) 観光イベントなどがあります。

(5) 補助・助成・物的支援による事業執行

(例) 各種補助金による支援などがあります。

(6) 業務委託

(例) 公の施設の管理・運営などがあります。

(7) 事業協力

(例) 各種の事業協力などがあります。

8 協働によって期待される効果

協働に参加する主体は、活動目的や特性も本来それぞれ異なりますが、互いの特性を生かし協働を進めることにより、広く、住民福祉の増進に寄与します。

市民、市民活動団体、行政それぞれについて、次のような効果が期待されます。

(1) 市民にとっての効果

○公平・公正を原則とした行政では提供することができなかった、きめ細かいサービスを受けることが可能となります。

○地域社会における活動の機会が拡大することにより、市民主体のまちづくりが可能となります。

○地域をあげて課題に取り組むことで、住民自治の意欲が高まります。

(2) 市民活動団体にとっての効果

○団体の特性を生かし、地域社会に寄与することで、活動の目的や理念が認知され、本来の活動が強化、拡大され、活動基盤の安定化が図れます。

○協働事業を行うことで、行政に対する理解が進むとともに、有効な改善提案をすることができます。

(3) 行政にとっての効果

○住民サービスはすべて行政が担わなければならないという考え方から脱却することで、これまでの業務を見直す機会となり、行財政全般の効率化が図れます。

○市民活動団体などが持つ柔軟性・専門性などに触れることにより、行政職員の意識改革を促すことができます。

○施策等の企画段階から市民と協働することで、需要の的確な把握と透明性が確保され、共通認識を持って施策を展開することができます。

IV 本市の現状と課題

1 本市の現状

(1) 市民の現状

市民が多様な能力や知識等を発揮し、NPO法人やボランティア団体の一員として公益的な活動を始めています。また、市内には区等の自治会、女性団体、PTA、青少年育成団体、体育協会、老人クラブなど地域社会を支えている市民活動団体があり、協働が実践され、地域に根付きつつあります。

(2) 区の現状

区は市内に 239 区あり、行政に関する様々な連絡及び周知のほか、行政に対する要望、提案を行うなど、円滑な市政運営に協力しています。さらに、地域課題の解決や環境美化活動、防犯活動など、協働による地域活動を主体的に展開しています。

(3) NPO法人の現状

NPO 法人の活動として 33 団体が登録されており、環境、福祉、教育、地域交流などの活動は、各分野において、一定の成果をあげています。

しかしながら、その活動は市民の認知度という点で不足している面があり、なお一層の公益的活動の推進により、市民の理解と支援の輪が期待されています。

(4) ボランティアの現状

ボランティア活動は、個人・団体により広範囲にわたる分野で取り組まれており、その活動を網羅的に把握したものは見当りませんが、社会福祉協議会が把握している福祉分野等で活動する団体・個人を見ると、約 130 団体、活動者数約 13,500 人となっています。

また、地域の学生によるボランティア活動が活発に行われ、これらの活動は、地域づくりに果たす大切な役割を担っています。

(5) 行政の現状

佐久市は、行政改革大綱において、大きな方向性のひとつとして市民参画型行政の推進を掲げ、ともにまちづくりを担っていくことを重点項目としており、福祉、教育、文化、環境、国際交流といった各分野で、事業の委託や支援により協働が行われています。さらに各種審議会等の委員の公募や重要計画策定時のパブリックコメント制度の導入など、新たな形での市民参加が始まっています。

2 本市の課題

(1) 現状の課題

市民・区・NPO・ボランティア・行政の活動の現状から下記事項のことが課題として挙げられます。

【市民の意識】

- ① 協働を推進する上で、まちづくりを進めている人たちの高齢化が課題となるとともに、若い世代や子ども会などを含め、市民の地域活動への参加意識がなかなか高揚しにくい面があります。
- ② まちづくりは行政の仕事と捉えられがちであり、自分たちの地域は自分たちでつくるという意識が希薄になってきている面があります。
- ③ 人に対する関心や思いやりがなくなってきており、地域のつながりが薄れ、子育てや高齢者、障害者などに対する地域の関わりが低下し、支えあいの気持ちが弱くなってきている面があります。
- ④ 自分のまちについて、愛着や誇りをもてる程十分に理解されていない面があります。
- ⑤ 子孫にどのような社会を継承させたいのか、将来を見据えたまちづくり活動に積極的に参加していない面があります。
- ⑥ 提供されている情報が、内容的に不十分であったり、幅広い様々なメディアを活用するなど工夫が足りないことから、情報不足により、行政に対して不信感や不満を抱いている面があります。
- ⑦ 仲間同士の間だけで協力し合うというような身内意識が強い面があります。
- ⑧ 自分のまちや他の人のために、何か活動したいと感じているが、どこで、どのように活動したらよいのか自分自身でも分らない面があります。

【行政の意識】

- ① 事業の計画決定や執行過程における説明責任が必ずしも果たされておらず、透明性に欠けているなど、情報提供が充分なされていない面があります。
- ② これまで行政運営を縦割り組織で行ってきたため、横断的な連携が取れていない面があります。
- ③ 広範囲で多様な生活地域があるにもかかわらず、地域課題解決の視点と、市民は真に求めているのは何かと考える視点が弱い面があります。
- ④ 市民参加のための手段はあるが、決定までに時間がかかるために、どうしても行政主導になってしまう面があります。
- ⑤ 予算執行に対して、前例踏襲主義的になりやすい面があります。
- ⑥ 発言する市民活動団体などを活用するノウハウが十分でなく、逆に警戒しがちになる面があります。

(2) 課題解決の方法

(1) 現状の課題を解決するため、市民や行政が、協力・連携してまちづくりを進め、次の事項に配慮して協働を進めます。

① 情報を共有できる仕組みづくり

市政に対する市民の意見、地域の様々な情報、市民活動団体などの活動状況など、これまで以上に市民と行政が情報を共有できる仕組みの充実が必要です。

② 市民の自治意識の高揚と担い手づくり

自治会（区会）などの組織を除くと、市民と行政との協働はまだまだ動きだしたところというのが実情です。

真の市民と行政との協働のまちづくりを実現するためには、市民も社会の構成員としての自覚と責任を持つことが求められており、「自分たちのまちは、自分たちの手で支えていこう」という意識を市民自らが持つことが大切です。このため、協働に向けた市民意識の醸成と、いつでも、どこでも、気軽に市民活動ができる活動拠点などの仕組みづくりなどが必要です。

③ 市民活動がしやすい環境づくり

市民活動団体などが充実した活動を行っていくためには、市民活動に関する情報発信、ミーティングや作業のための活動拠点づくりなど、活動のきっかけ作りと活動のための環境整備が必要です。

④ 市民が参加・参画しやすい仕組みづくり

市民自らがまちづくりについて考え、まちづくりに関わることができるように、市民が事業の企画・提案の段階から、参加、参画しやすい仕組みが必要です。

⑤ 協働事業を評価する仕組みづくり

市民と行政との協働で行われた事業について評価していく仕組みが必要です。

⑥ 職員の意識改革と組織体制の充実

市民と行政との協働によるまちづくりを進めるため、市職員全員が住民サービスの提供者であるという意識を持つとともに、協働の考え方を充分理解し、協働の実行に向けて努力していく必要があります。

その際、サービスの提供は行政だけが行うものと考えるのではなく、市民活動団体と協働により役割分担して行うという考えに立って進める必要があります。

私たちは、**相互理解**の上で、
自分と相手の**自立性・自律性**を大切にしながら、
常に**公開**と**評価**を心がけて、
思いやりのある協働のまちづくりを進めます