

参加と協働の定義について

1 板橋区における参加と協働の定義

(1) 参加と協働について

区民参加推進規程第2条	<p>区民参加の定義</p> <p>区民が、区の実施する行政活動に、立案、実施、評価等の各段階に積極的に関わり、提案又は意見の提出を行うほか、事業へ参加することをいう。</p> <p>協働の定義</p> <p>区民及び区が相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決又は社会目的の達成に向け、共に取り組み、サービスを提供する等協力していくことをいう。</p>
自治力UP推進協議会報告書	<p>協働の定義</p> <p>協働とは、地域社会の多様な主体同士が共通の目的を達成するため、それぞれが自らの果たすべき役割と責任を自覚し、相互に主体性を持って、自主性を尊重しながら協力しあったり、補完しあったりすることです。</p> <p>協働は、どのような取り組みにおいても必ず実施しなければならないというものではなく、協働を行う場合は、お互いの特性を理解し、十分に認め合ったうえで、より効率的で効果的な方法を選んでいくことが望ましいと言えます。</p> <p>板橋区では、地域の様々な課題の解決に向けて、区と地域の多様な主体が一体となって、防災・防犯や青少年健全育成など多くの分野において地域活動が展開されています。</p> <p>しかし、今後、地域社会の課題がますます複雑化・多様化していく中では、町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティア等の多様な主体がさらに協働の領域を広げていくことが、ますます重要になっていきます。</p> <p>協働の意義</p> <p>(1)住民自治の拡充</p> <p>地方分権の進展を背景として、地方自治体の団体自治の強化とともに、住民自治の拡充が求められています。板橋区では町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティア等の多様な主体が活発に活動していますが、今後は住民自治の側面から、これらの主体がさらに協力・連携していくことが重要になってきます。</p> <p>協働の場を通じて、地域の多様な主体が豊かな経験や知識を持ち寄って、地域の課題を共有化し、その解決に向かって活動していきます。</p> <p>このことは、自らの責任と判断による主体的なまちづくりを促進するものであり、「自分たちのまちは自分たちでつくる」住民自治の拡充を可能にするものです。</p> <p>(2)新しい地域社会の創造</p> <p>地域の多様な主体が様々な地域課題の解決に向けて活動していますが、目的や活動内容についての相互理解が十分に行われていないのが現状です。協働の場においては、地</p>

域の多様な主体が集まり、共通の目的や課題の解決に向けて協力して取り組んでいくことになれば、今までとは異なる新しい関係が形成されます。

また、人材などの地域資源の発掘や活用にもつながり、これらの過程を通して、新しい発想や仕組みによるまちづくりへと発展していく可能性が開かれていきます。

(3)きめ細かなサービスの提供と新しい公共空間の形成

子育て支援や介護、環境などの公共の領域に多様な主体がかかわる社会では、地域に密着した活動に携わっている団体等が、地域のニーズに対応したきめ細かな新しいサービスを提供することができます。現在でも、NPO・ボランティアが、商店会と連携して空き店舗を活用した子育て支援や高齢者介護の事業を実施しています。

今後、このような公共的なサービスを提供する活動が一層活発化することは、社会環境の変化に伴い、一層複雑化・高度化する地域課題に取り組むことができる社会（新しい公共空間）を、地域住民と区が一体となって形成していくことにつながります。

「新しい公共空間」は、「公共」を行政のみが担うのではなく、区民や地域団体などとともに担っていくという「新しい公共」の考え方に立って、多様な主体がそれぞれの役割と責任のもとで「公共」活動をしていく「空間」（場、地域社会）として捉えられます。

協働のルールと考え方

協働は、ある意味では自然発生的なものでもありますが、より良い地域社会を構築していくうえで意義のある協働を推進していくためには、一定のルールなどについての共通認識が不可欠となります。

(1)協働を進めるうえでの基本原則

相互理解の原則

地域の多様な主体は、立場や特性がそれぞれ異なるため、十分な対話と合意が必要です。お互いの長所や短所も含めて理解を深め、尊重し、信頼関係を築くことによって、それぞれの役割を着実に果たすことができます。

目的・評価共有の原則

様々な地域課題や区民ニーズに対応するため、お互いが共通の目的を明確にし、共有していくことが大切です。

また、目標を共有したうえで、相互に評価・検証し、より良い方向に向かって見直していくことが重要です。

役割分担明確化の原則

お互いが主体性を持って協働を円滑に進めていくためには、合意のうえで、それぞれが果たすべき役割分担や責任を明確にすることが必要です。

情報公開の原則

お互いの情報を公開するとともに、協働の過程を対外的にも明らかにすることが必要です。

自立の原則

地域の多様な主体が、それぞれの特性や立場を生かして主体的に地域の課題を解決していくためには、お互いが依存することなく、自立していることが必要です。

	<p>対等の原則</p> <p>協働はお互いの合意に基づいて行うものであるため、上下関係ではなく、対等な関係にある人や組織が力を合わせることによって成立します。</p> <p>区民と区との協働の形態</p> <p>【形態・内容、想定される事例】</p> <p>協働型委託（提案型）</p> <p>区民が多様なアイデアや発想による事業などを区に提案し、区はその事業の実施を区民に委託することによって、共通の目標に対し、効果的な運営を行う方法</p> <p>協働型委託（地域型）</p> <p>地域のニーズを熟知している住民が運営することで、より効果的なサービスの提供を可能とする場合で、通常の業務委託における受託者としての立場ではなく、区民が自発的に受託し、区と協議のうえ、主体的に事業を展開する方法</p> <p>アダプト制度</p> <p>区民が区と協議・合意のうえで公共施設の清掃・美化活動などを行い、区が活動に伴う物品の支給などを行う方法</p> <p>例）区内の道路や公園及び緑地などにおいて登録ボランティアにより環境美化活動を行う制度など</p> <p>協力</p> <p>区民と区が協力して、一定期間、継続的に事業を実施する方法</p> <p>例）自主的な防犯活動を行う団体の支援として区が物品を貸与し、防犯意識の啓発や犯罪の防止を図る方法など</p> <p>共催</p> <p>区民と区が共に主催者となって企画・運営・実施を行う方法</p> <p>例）区民団体と区とのイベントなどの共催</p> <p>補助</p> <p>区民が行う事業に対して、区が財政的な支援を行うことで公益を実現する方法</p> <p>例）区に登録された団体が在宅の障がい者を支援する事業への補助など</p> <p>後援</p> <p>区民が実施する事業の公益性を認め、区が事業を支援していくために、後援名義の使用許可を行う方法</p> <p>例）区民団体主催の講演会などの後援</p>
--	---

(2) 「自治力UP」について（自治力UP推進協議会報告書）

「自治力UP」推進協議会では、地域の「自治力UP」の実現に向けて検討を重ねてきました。「自治力UP」が実現している地域社会の姿は以下のとおりです。

- (1) 「自分たちのまちは自分たちでつくる」という気概を持って、力を合わせて身近な問題を解決しています。
- (2) 地域の共通課題や目標に向けては、町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティアなどの多様な主体が、それぞれの特性を発揮しながら「新しい協働の仕組み」を形成し、取り

組んでいます。

(3)町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティアなどの各主体が、それぞれの課題や実態を踏まえて目標の実現に取り組んでいます。

2 自治基本条例を制定している他区の参加と協働の定義

区名	参加と協働の定義
豊島区 18年4月	<p>区民参加</p> <p>区民は、区における課題の把握並びに計画等の策定、実施及び評価の各段階において、区政に参加することができる。</p> <p>協働</p> <ul style="list-style-type: none">・自治の推進に関する基本条例第4条第3号「協働の原則」 地域社会にかかわる多様な主体が、それぞれの役割分担及び対等な協力関係に基づき、共通の目的を実現するために連携し、ともに活動すること。・豊島区基本計画「協働の定義」 区を含む多様な主体の間で、それぞれの役割分担と対等な協力関係、そして対等な協議に基づく共通の目的を実現するために連携し、ともに活動すること。
文京区 17年4月	<p>区民等の参画</p> <p>執行機関は、協働・協治の視点に立って、政策の立案、実施及び評価の各段階において、区民等の参画を図り、開かれた区政を目指す。</p> <p>協働・協治</p> <p>区民、地域活動団体、非営利活動団体、事業者及び区が、対等の関係で協力し、地域の情報、人材、場所、資金、技術等の社会資源を有効に活用しながら、地域社会の公共的な課題の解決を図る社会のあり方をいう。</p> <p>以前は、公共的なサービスの提供は、主に区などの行政が中心になって行い、民間が関わる場合は「行政の下請け」というイメージがありました。</p> <p>しかし、法令や予算に基づいて主に公平・均一的なサービスを行う行政だけでは、多様化する社会のニーズに応えることが難しくなってきました。</p> <p>区民、町会・自治会、NPO・ボランティア団体、民間企業、区など、様々な主体が、対等の立場で協力して問題に取り組むことで、単独ではできなかった新しいきめ細かいサービスの提供ができるようになります。</p>

<p>中野区 17年4月</p>	<p>区民参加の手續等</p> <p>行政運営への区民の参加の手續は、行政活動の内容、性質及び重要性に応じ、個別意見の提出、意見交換会、パブリック・コメント手續等の執行機関の定める適切な形態及び方法によるものとする。この場合において、次に掲げる事項の決定については、原則として、意見交換会及びパブリック・コメント手續を経るものとする。</p> <p>区の基本構想及び宣言等の策定又は改廃 基本計画及び個別計画の策定又は改廃 次に掲げる事項に関する条例の制定若しくは廃止又は当該事項に係る改正の案の策定</p> <p>ア 区政運営に関する基本的な方針を定めることを内容とするもの イ 広く区民に義務を課し、又は権利を制限するもの 広く公共の用に供される大規模施設の建設に係る基本的な計画の策定又は変更</p> <p>自治の基本原則</p> <p>区は、区民の自治の営みを基本に区政を運営しなければならない。</p> <p>区は、区民と区との十分な情報共有を基に、区民に区政への参加の機会を保障しなければならない。</p> <p>公益のために活動する区民の団体と区は、その共通する目的を達成するため、協力し合う。</p>
<p>足立区 17年4月</p>	<p>参画</p> <p>区民が政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階に参加し、政策の決定にかかわることをいう。</p> <p>協働</p> <p>区民及び区が、それぞれに果たすべき責務と役割を自覚しながら、対等の立場で相互に補完し、協力して取り組むことをいう。</p>
<p>杉並区 15年5月</p>	<p>参画</p> <p>政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう。</p> <p>協働</p> <p>地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう。</p>

「参加と協働」のまちづくりをさらに進めていくための条例等の 必要性と方向性について

1 条例の必要性と方向性について

(1) 条例の必要性

私としては基本的には、自治の基本条例というのはやっぱり区にはあった方がいいと思いますので、ぜひ議論していただきたいなど。

私なんか区民の一人として、そういう方向性というんですかね、これだけもう大変な時代になってきているんですから、やはりしっかりした板橋区になるためには基本条例が必要だと思っています。

条例は、つくらなくてそんなに困るものでもないかもしれないわけですよ。しかし、条例は今の現状を変え得る力を持っている、可能性を秘めているものだと思うんですね。だから、重要なのは、自治力UPであるとか、実現したい方針というものが何であって、それを実現するツールとしてはどういうツールがあると望ましいのかということだと思うんですね。

今の条例の中で、参加をしなければならぬとか、そういう義務、責任を果たしていく、そういったことが今ある条例の中にあるのかどうかとなると、なかなか、それぞれの目的のためにつくられた条例の中には、そこまで具体的に、私は謳っていないと思うんですよ。

そうすると、やはりこういう最高規範をつくって、これから作る条例の中にはそういう参加とか協働とか、地域の責任だとか役割、そういうものもきちんと謳っていけるわけだから、そういう意味では、やはりこの時期には、将来を見据えて自治基本条例をつくって、今ある条例だとか、新しくできる条例にはそういうところを盛り込んでいく。そして、やはり市民参加とか自治力UPに結びつけていくということが私は大事だと思っていますので、そういう方向性の議論で進めさせてもらえればありがたいなど、こう思いますね。

地域会議が各コミュニティで実際に何年か後に実施されていく際には、指針となるべき自治の基本理念であるとか基本原則、それから区民の権利とか責務、それから参加と協働の仕組みなどなどの考え方を各参加するメンバーが共通認識として共有して臨むということがとても重要になってくるというふうに考えています。ですから、自治力UP推進協議会報告書の提言を実効あるものとするためには、このような項目が盛り込まれた条例が必要になってくるのではないかと考えています。

(2) 区民主体の条例

自治基本条例というのは行政が主体としてやるべきことではないと私は思っているんです。これは議員さんがつくっている自治体もあるんですね。それから、まちの人たちがつくっているのもあるんですよ。たまたま板橋区においては行政の方から提案をされているんですが、そういうところも勘案して、今後はいろいろなことを考えていきたいなということを思っているんですけれどもね。

今回の自治基本条例というのは、行政が主体となって提案されてきた、そういう形であるわけなんですけれども、私はぜひとも、この自治基本条例の中身というのは、区民みずからが自治の主体であるんだということで貫かれた内容にしていきたいというふうな思いを持っております。

区民みずからが主体、そうだろうと思いますね。自治基本条例をやるのなら、何かその行政臭さが最後まで残っちゃうと、やっぱり自治基本条例というふうなことを目指すならば、そういう区民からの内発性というのは非常に重要なことだろうと私も思います。

(3) 条例の効果

自治基本条例って、普通の区民から見て何かかなり遠いものだろうと思うんです。条例を制定することで、具体的な協働の活動が活発になるとか、いろんなつながりが出てくるとか、すぐに問題解決できなくても、問題解決の、そのための足場みたいなものができるとかということを考えないと難しいのではないかなというふうに思っていますね。

今自分たちのボランティア活動が先細りになっていってしまったら、せっかくここまで来た活動がと思うところがあるものですから、やはり一つの形として条例とかがきちんとあれば、それを自分たちでチョイスしながら、活動をもっと発展させられるのかなと思います。

継続性のあることをできれば条例にしてもらおうと助かるなと思うんですけれどもね。区なんかでも、今年はこれやるんです、あれやるんですと言うんですけれども、来年になるとやっていなかったりすることがたまたまあるんで、継続性のあることをできれば、毎年の努力が重なって、実のあるものになっていくようなものになっていくと助かるんですが。

(4) 条例制定までのプロセス

自治基本条例のバックボーンを考えた場合に、いろんな団体からいろんな要望をくみ上げて、要約したところで、基本条例の背景ができるような気がするので、本当は公募なり区民の全部の声を聞けばいいんでしょうけれども、それは物理的にできないので、主な団体の方々からでもいいですから、声を聞いて、目指すところを斟酌していただいて背景にしていただければ、いい基本条例ができるんじゃないかなと思います。また、区民憲章が一つの憲法でしょうから、その辺も考えていただいて、基本条例の基本にしていただければと思います。

条例をつくるのは、方向性はいいと思うんですよ、条例にする。ただ、その前に中身をどうするのか、もっとどうやって区民の参加を保障するのかということを中心に煮詰めてからじゃないと、条例化するというのはちょっと早いんじゃないかなというふうに思っています。

自治基本条例そのものが、本当に区民が行政に参加をして、私たちが一緒につくっているんだという、行政と協働でつくっているんだという、そういう区民の意識の醸成とか、それに対して、職員の意識改革、そういうものをみんなでつくっていきましょうというための基本条例になっていかなきゃいかんと思うんですよ。いずれの機会かわかりませんが、区民の側

に、ある程度出かけていって、我々のやろうとしていること、それから区民がそれに対してどう考えているかということを知り、または議論する機会をつくらないと話は進んでいかないと思っていますよ。

今のお話、ぜひやっていただきたいと思います。私、この委員会の一番の大きな役割というのは、この基本条例の条項を何にするかということを決めるところじゃなくて、いかに自治というものに区民の皆さんに参加していただくか、そのための知恵を出し合うのがこの委員会の役割なんじゃないかなと思って僕自身は参加しているところなんです。ちゃんと区民の皆さんが自治というものに関心を持っていただくということができるよう知恵を集めて、区民の皆さんの関心が集まったところで条例というものをつくっていただきたいなと。

(5) 条例と規程・要綱等

条例を制定するという事は、議会の審査を受けるということになります。ところが、要綱とか規程でやられると、議員が何も発言できない。条例の価値というのは、我々議会人にとっては、非常に大きな価値があるとは思っています。

ある意味では、条例でも規程でも、それで大きな違いはないかもしれませんが、しかし、条例にするというのは、議会がそれだけ何か意思を持って参加というのは、本気であると、本気で声を聞くということ、区全体としてメッセージを発すると、またこれは違うんじゃないかなというふうにも思いますね。

(6) 「自治力UP」推進協議会と条例

自治力UP推進協議会報告書の言わんとするところを、この基本条例の中にきちんと、反映をさせていただきたい。この基本条例についてのお話を町会連合会の会議で、18支部のところへ行って、今度はこういうのがあるんだが、一つどうだと、みんなのいい意見があったら聞かせてくれというようなことを、待っていて聞くんじゃなく、乗り込んでいって話を聞くというの、必ずや役に立つと思います。

コミュニティーの基盤もきちんと作り直すということが目標としてあるのであれば、「自治力UP」の仕組みをどうやって条例に盛り込むかということだと思えますけれども、この部分も結構大変だと思うんですね。コミュニティーの基盤を条例で担保するときに施策として何かやらなきゃいけないのか、それとも何かインフォーマルな関係をよくしていくような側面的な促しをしていくのかということ、かなりちょっと意見の合意が得られにくいのかなということを感じました。

2 参加と協働について

(1) 区民参加

政策に区民が関与できるという意味での参加ということがきちんと担保されているかどうか。団体であるとか一市民が意思決定の仕組みに関与できるようなルートをきちんと

つくると。そうすると、参加のコストというのがよく問題になるわけですね。障がい者であるとか足の不自由な人とか、あるいは低所得で土日も働かなきゃいけないくて、とてもそんな余裕がないというような人ほど、参加からは遠くなっちゃうわけですね。そういう人たちが参加しやすいような、参加を促すような仕組み、参加のコストをちゃんと行政側で吸収できるような仕組みもつくっておく必要があると思うんですね。その意味で、いかに区民が意思決定に参加できるかというルートとその仕掛けを用意するという意味では、一つのパッケージとして、条例できちんと位置づけるということは大事だと思うんですね。

パブリックコメントについては、区民の声によって変更があったと、計画が頓挫したということがあっても、それは区民の声なんだということで理解をしてもらえそうな仕組みづくりをしていく必要があるのかなと。計画変更を恐れずに、皆さんの意見を聞くということが、これからは必要になってくるのかなというふうに思います。

住民参加といっても、どこまで住民が本当に参加すれば多くの区民の意思が決定できるのかと、ここら辺が今のところあいまいだと思うんですね。だから、今後そういうものがこの条例の中で、自治基本条例の中で議論を、我々がそこまで議論するのではなくて、今後はそういうこともきちんと板橋区なりの考え方というのを規定というか条例化していく必要があるのかなという気はしますね。それはこの先の段階だとは思いますがけれどもね。

(2) 区民の協働

従来の協働の概念というのは、区と区民の協働が主流であり、自治力UP推進協議会報告書の中で、新たに区民同士の協働というのが加えられたということになります。この区民同士の協働を進めていくには、従来の行政依存の関係を断ち切って、その地域会議に参画する人々が、自らの責任と判断のもとに、主体的に地域の課題に取り組んでいくことが求められていると私は考えています。現行の区民参加推進規程の定義や責務を見ますと、やはりこの範囲ではちょっと不十分であると私は感じています。

「区民と行政の協働関係の形成」については、三鷹市だと、自治の基本は市民協働であって、行政との協働が基礎ではないという意見は割とよく出ますね。行政から見ると、ぜひ協働したいと思うかもしれませんが、市民から見ると、何か協力してやろうと思っているときに、行政の何らかのサポートとか、必要なときは呼びかけるけれども、私たちは自由にやりますというふうなことだあってあるだろうと思うんですね。というのが、市民の声ではないかなとちょっと感じました。

区民の要望があって、その要望のもと、協働できることはやりましょうというのが順番としては筋なんじゃないかなと。区民同士の協働の中で、協力できることはやっていきましょう、自分たちはこういうことをやっていきたいから、区の方で何とかできませんかね、できないんだったら我々も協働してやりますよということの方が、本来はあるべき姿なのかなというふうに思いますね。

(3) 自治力

自治力UP推進協議会の報告書は、町会・自治会はもちろんですけども、ボランティアの方々、NPOを含めて、地域の活性化をしようという答申ですので、その辺は、我々も今まで、町会連合会としても、どうぞ一緒にやりましょうとか、やらなくちゃいけないところもあったんですが、これからはなお一層、地域会議が起これば、うまくいくといいかなと思います。

(4) 協働と職員の意識

里親制度のボランティアは三鷹市でも人気があるんですが、その面白さって何ですかね。地域のいろんな知らない人と知り合うみたいなの、一緒に汗をかいて、お茶を飲んでみたいなの、もう他愛もないものですが、でも、それを経験しているといかないのでは、協働と言ったときの実感も違うんじゃないかと思うんですけども、特にやっぱり職員がそういうものを持てるかどうかって大きいんじゃないかと思いますね。協働は土曜も出ていかなければならないということで、意外とコストが安くないとか、いろんなイメージがあると思いますが、協働について経験を持つことも、この制度整備と並行して重要なんじゃないかなという気がちょっとしていますね。