

恵那市のまちづくりを協働ですすめるために

# 協働のまちづくり指針

～次世代へ つなげる

まちづくりをめざして～

恵那市の将来像「人・地域・自然が輝く交流都市」  
～誇り・愛着を持ち住み続けるまち～ を実現する  
ため、市民と行政の協働による一体感あふれるまち  
づくりをめざします。

令和2年10月

恵 那 市

## 恵那市「協働のまちづくり指針」目次

はじめに	2
1. 協働とは何か	3
2. 協働にはメリットが多い	5
3. 協働のまちづくりの原則	7
4. 協働の領域	9
5. 協働の分野	10
6. 協働の方法	10
7. 協働の担い手	12

## はじめに

今、時代は大きな転換期を迎えています。2005年をピークに減少しはじめた総人口、急速に進む高齢化社会、県境はもとより国境すらなくなるグローバル経済の進展、国・都道府県から地方自治体への権限等の移譲、高度情報化によるネットワーク社会の浸透等を背景に、時代の変化を見据えた存在感ある持続可能なまちづくりが求められています。

恵那市は、2004年10月25日、旧恵那市、岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町の新設合併によって誕生しました。この合併を契機に、従来のもちづくりの成果と特色を活かしながら一体感ある新恵那市を創造するため、市民と行政が協働して、まちづくりに取り組んでいくための仕組みが設けられました。それが地域自治区です。恵那市民と市職員は、この地域自治区を舞台にして、安らぎと活力のあるまちづくりを進めていくことが求められています。

また、安らぎと活力のあるまちを築くには、市民と行政が協力・連携し、市民一人ひとりが実感する生活課題に応えつつ、子育て・福祉・健康・医療・教育・環境・雇用・文化など、多くの市民に共通する公共的な課題の改善・解決を図り、より良い生活環境へと高めていくために、市民と行政は協働してまちづくりに取り組まなくてはなりません。

この指針は、市民と行政が協働してまちづくりに取り組むための原則と方法を記したものです。この指針に基づき、「第2次恵那市総合計画 後期基本計画」の理念に掲げる「担い手」をつくり、時代の潮流を見据えた魅力あるまちづくりを、市民と行政の協働の力で成し遂げていく必要があります。

## 1. 協働とは何か

協働については、まちづくりの優れた実践経験をもとにして様々な定義が生まれています。例えば、協働とは、「行政とボランティア・NPOとが、相互の存在意義を認識し尊重し合い、相互にもてる資源を出し合い、対等の立場で、共通する社会的目的の実現に向けて、社会サービスの供給等の活動をする事」（東京都「協働の推進指針策定への提言」）、「自己の主体性・自発性のもとに、共通の領域において、互いの特性を認識・尊重しあいながら、共通の目的を達成するため課題解決に向けて協力・協調すること」（大阪府「NPO活動活性化に向けての提言」）などが挙げられます。

こうした定義を学びながら、地域の特性と資源を活かした個性豊かなまちづくりにじっくり取り組み、誰もが恵那市に暮らして良かったといえるまちを目指して、私たち恵那市では協働を次のように定義します。

すなわち、協働とは、『「\*市民と市民」が、そして「市民と行政」が相互に良きパートナーとして対等な立場に立ち、それぞれの持つ特性を活かしながら補完し合い協力、連携して個々では達成できない社会的課題の改善や解決に当ること』と定義します。

したがって、協働のパートナーである市民と行政は、恵那市が総合計画の基本理念に掲げたまちづくりを目指して「信頼関係で結ばれた緊張感ある責任分担を前提に、『共に学び』、『共に育ち』その結果としてお互いの組織や活動内容の刷新・向上を図る、つまり『共に変わる』、『共に変わろうとする努力と勇気』」を行動原理に、これまで「行政にゆだねられてきた公共サービス」という考えを見直し、まちづくりを推進していく必要があります。

---

\*市民：この指針では恵那市に在住している人、通勤・通学している人、地域自治区運営組織、自治会・町内会、まちづくり実行組織、市民活動団体、ボランティア団体、NPO法人、企業などまちづくりに関わるすべての人や団体を市民として示しています。

## この指針では協働の形態を、大きく二つに分類しています

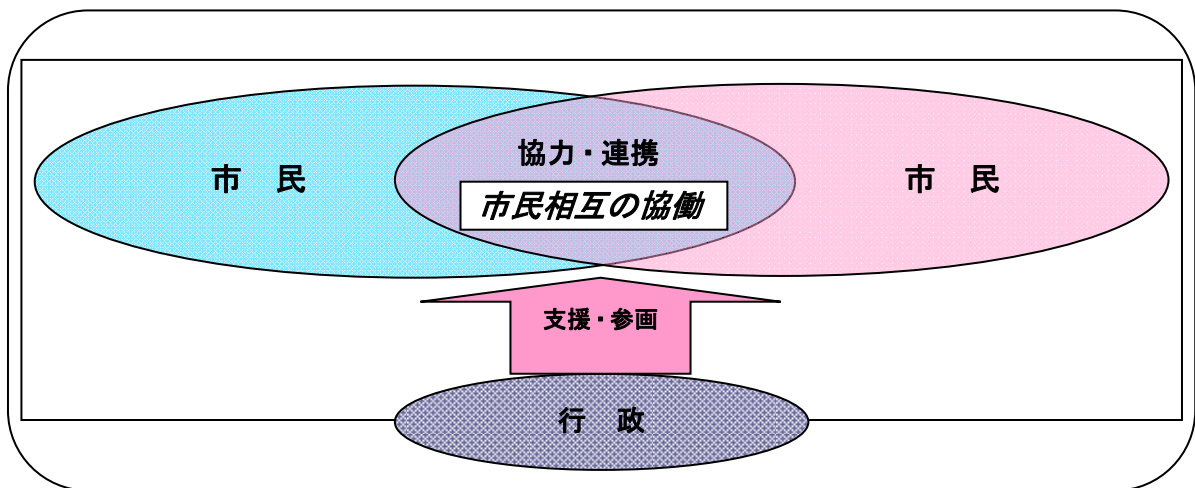
### ①「市民相互」の協働

一つは市民相互が支えあい協力し合う「市民相互」の協働です。様々な事業の実施のために、市民が個々の能力やノウハウを生かしながら、連携し協力して取り組む協働です。単独で行なうよりも、より効果的で効率のある事業が実施でき、まちへの思いやまちづくりの力が大きく広がっていきます。

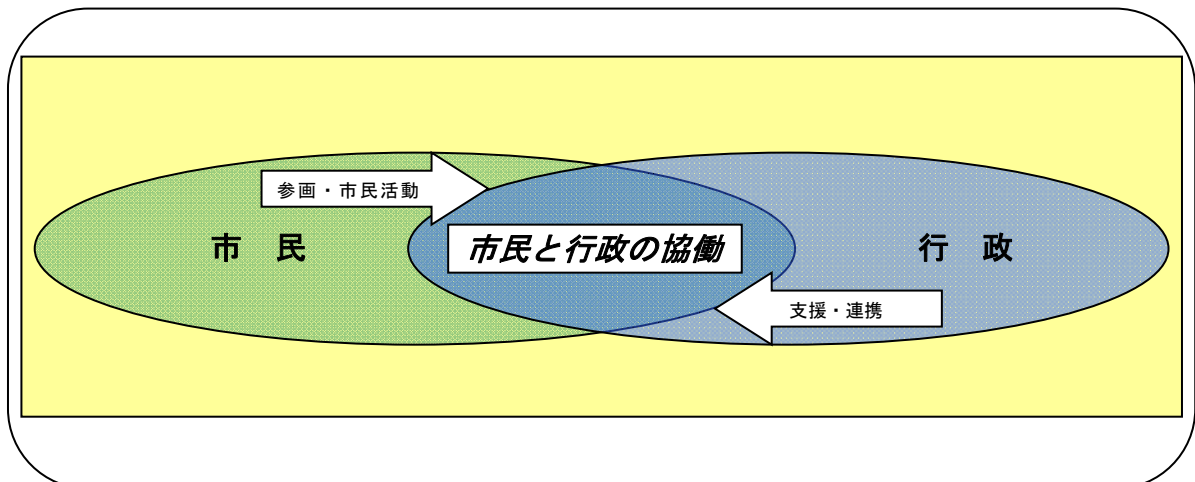
### ②「市民と行政」の協働

二つ目は市民と行政が協力し合う「市民と行政」の協働です。市民と行政の協働には、市民が公共サービスの提供や公共施設の維持管理、政策等の企画立案、事業の企画運営などに自らの知恵や技術、経験、情報を生かして協力する形と、市民が実施する事業やイベントなどに、行政が様々な形態で協力する形の二通りがあります。

### ① 市民と市民の協働のイメージ



### ② 市民と行政の協働のイメージ



## 2. 協働にはメリットが多い

### (1) 質の高い公共サービスが得られる

従来、公共サービスといえば、行政が提供するものと考えられてきました。ところが、時代の潮流の中で、市民のニーズはますます多様化する傾向にあります。法令や予算に基づき公平で均一な公共サービスを行政が提供するだけでは、多様化する市民のニーズに応えることはできません。

市民と行政が協働し、お互いが単独では不可能な社会的課題を改善、解決することにより、質の高い公共サービスが得られます。

### (2) 市民の自己実現と市民参画の機会を提供できる

高齢化社会を迎え、地域には様々な知識や技能を持った人材がたくさんいます。その中には、生き甲斐や仲間づくりの絶好の機会として、ボランティア活動を始めたり、市民活動団体に参加したり、自治会の社会奉仕活動に積極的に協力する人々も多く生まれることでしょう。そうした市民を恵那市のかげがえのない「人財」と捉え、自己実現と市民参画の機会を頻繁に提供する事ができます。

### (3) 自立したコミュニティを築く

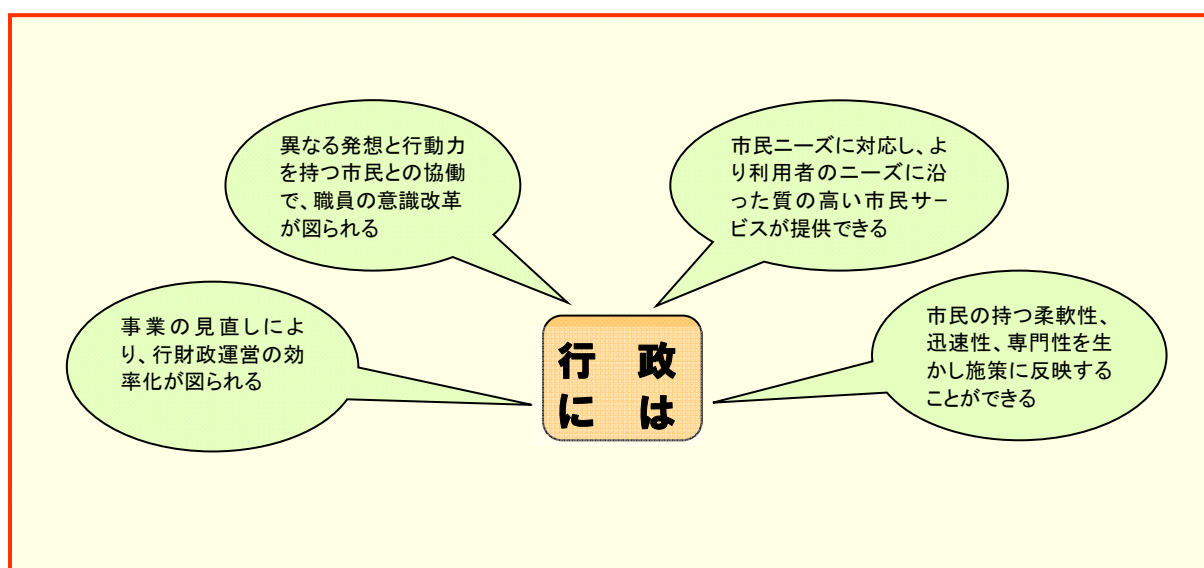
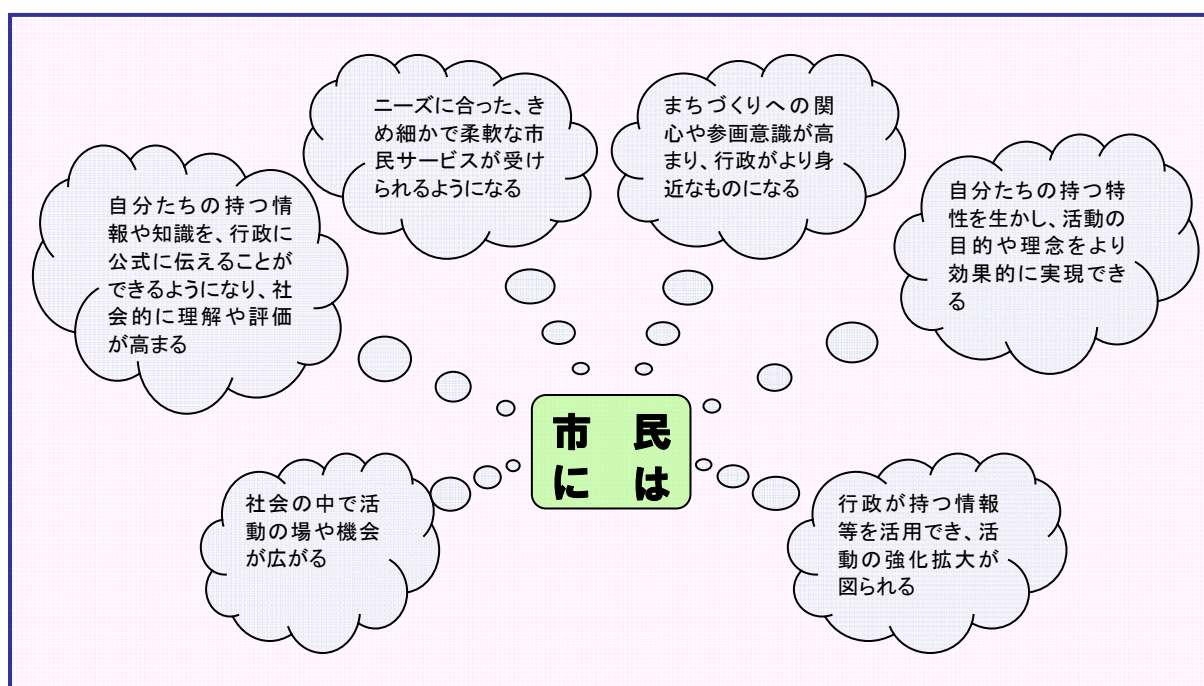
自己実現や地域貢献を経験した市民は、さらにより良い地域社会を目指して自発的に地域の社会的課題の解決に関わろうとするでしょう。それによって、人々の意識の中に自治意識が芽生え、人々が持続的に地域社会へと関わることで、住民自治の仕組みが形成されていきます。地域のまちづくり実行組織は、そのための絶好の機会であり拠点でもあります。こうして自立したコミュニティが構築され、恵那市内のまちづくりの諸権限を、地域自治区へと移譲することによって地域内分権が本格化します。

### (4) 行財政改革と意識改革を促進する

市民ニーズへの対応は、行政しかできないと考えることは間違いです。地域自治区運営組織と連動するまちづくり実行組織、市民活動団体、公益法人、企業などで対応できることもあるはずです。恵那市には、市民サービスの担い手となりうる多様な主体が存在することを前提に、真に行政で担うべき役割を市民と共に再検討し、行財政改革と市民サービスの質的向上を目指して市職員の意識改革を促進することができます。

## 「協働」は、それぞれに効果が期待される 「まちづくり」の手法です。

一般的に、市民が相互に、あるいは市民と行政が協働することにより、それぞれ、次のような効果が期待されます。



### 3. 協働のまちづくりの原則

より良い恵那市にしていくという点では、納税者である市民の願いと市民の信託を受ける市長・議会・行政の目標は基本的に同じであると言えます。

しかし、まちづくりをめぐる各々の考え方、方法、特長、経験などには大きな違いがあり、相互理解が進んでいないのが現状です。恵那市では市民と行政が対等な立場に立ってパートナーとなり、協働のまちづくりを前進させ、より良い生活環境を実現していくことを目指します。また、そのためには、次のような原則を守らなければなりません。

#### (1) お互いに対等であること

協働を進める前提として、市民と行政の関係は上下ではなく、ともに恵那市の「経営と自治」の担い手として、対等なパートナーであることを理解する必要があります。特に、恵那市をはじめとする市町村行政は、明治時代の市制・町村制以来、税金によって公共サービスを担い、まちづくりを職務・組織として長く経験してきました。その特性を活かして、地域自治区や各種行政計画をめぐる場面においては市民参画を推進し、市民の地域活動の主体性・柔軟性・専門性を尊重した支援の方法を研究し、実践する必要があります。

#### (2) 相互理解に努めること

恵那市の行財政改革大綱の基本方針では、「市民の視点に立った行政サービスの向上（「質」の改革）」を掲げ、民間の経営手法を積極的に取り入れ、行政サービスの質の向上を図ります。

特に市職員は市民と日頃から積極的に話し合いの場を持ち、自治会や地域自治区でまちづくりに取り組む地域活動団体の情熱と能力を真摯に受けとめ、自らの意識改革を行う必要があります。

他方、市民も、行政を自らの利害を絡ませた要望・要求の持ち込み先といった考えを捨てる必要があります。その上で、行政組織の意思決定の仕組みを市が主催する学習会や研修会、市の広報などで学び、公共サービスが実現するまでのプロセスに、理解と協力を惜しまぬ姿勢を持つ必要があります。

#### (3) 目的と課題を共有すること

市民と行政には、ともに恵那市全体や地域自治区ごとの社会的課題を解決し、多様化する市民ニーズに応え、市民満足度の高いまちづくりと自立した地域社会の形成を推進するという共通の目的があります。

そのために協働というまちづくりの手法があるのです。協働をめぐる手法と目標を両者がしっかり理解することが何よりも大切です。



#### (4) 機会平等と公開原則であること

協働を希望する市民や市民活動団体には、協働の機会が平等に得られるよう、機会平等の原則を守ることが重要です。

行政が様々な方法によって市民と協働する際は、協働となり得るパートナーの選考基準を明確化することはもちろん、協働事業の実施や事業実施後の評価に至るまで、すべてを公開して透明性を確保する必要があります。

#### (5) 協働の期間を明確にすること

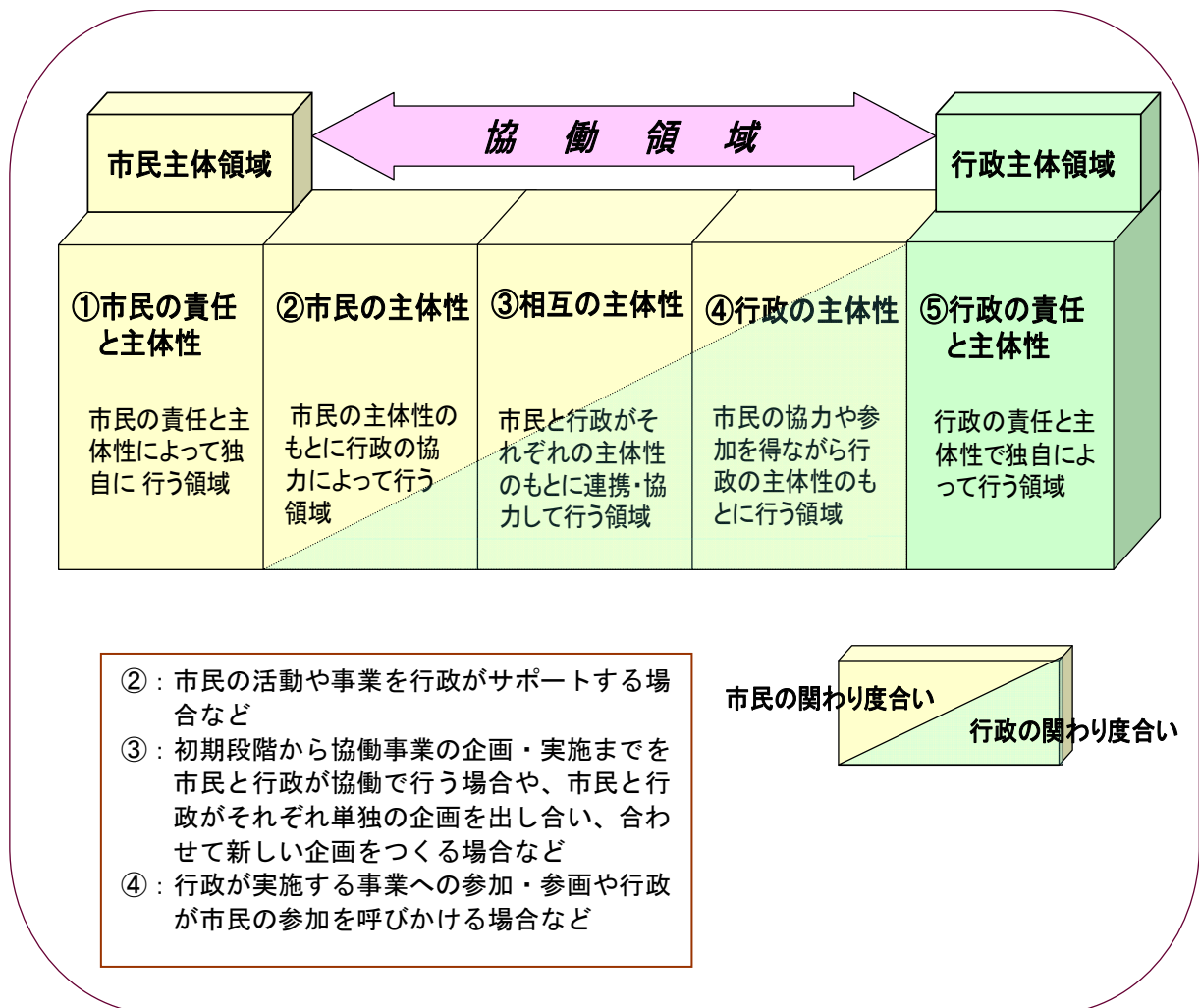
市民と行政が協働する場合、目的を達成した時や事業が完了した時には検証を済ませ、その事業毎に協働関係を解消することを、あらかじめ明確にしておく必要があります。

個人と組織、組織と組織が緊張感のない馴れ合いの関係になり、相互に依存しあう関係となることは、質の高い公共サービスを市民ニーズに沿って提供するという恵那市のまちづくりの目標に合致するものではないからです。

## 4. 協働の領域

市民と行政との関わり方は、下の図のように、市民の責任と主体で独自に行うものから、行政の責任と主体で独自に行うものまで、5つの領域が考えられます。このうち、この指針で行政が市民との協働を進める領域は、②③④の3つを基本として考えます。

ただし、領域①の市民主体や⑤の行政主体であっても、相互の役割を担いながら協働が可能なものについては取り組みを進めていきます。



## 5. 協働の分野

協働は、高齢者や障がい者などの福祉、防災やコミュニティ、環境美化、まちづくり、教育、文化スポーツなどの生涯学習、国際交流（多文化共生）など広い分野において進めます。

## 6. 協働の方法

### (1) 協働事業

市民と行政は、相互に事業の提案を行うとともに、その企画立案、実施と運営、評価の過程において様々な方法で協力・連携します。

### (2) 情報提供と情報交換

市民と行政は、それぞれが持つ情報を積極的に紹介・提供します。そのために、日常的に対話の機会を持ち、相談や意見交換を行います。

### (3) 名義支援

まちづくり実行組織、その他の市民活動団体などが主催する事業のうち、恵那市のまちづくりを発展させる事業に対して、行政は「後援・協力」などの名義を連ねます。

### (4) 経済的支援

行政は、市民活動団体や地域と連携するまちづくり実行組織等に対して、補助金等をもってまちづくり活動事業を支援します。

### (5) 委託

行政は市民に対して、対等な関係で、事務・事業を委託します。さらに、一部公的施設の運営に関しては指定管理者制度を活用して、お互いに十分な協議を行った上で、専門性・公共性・主体性を発揮しようとするまちづくり実行組織や市民活動団体などに運営を委託します。

### (6) 物理的支援

市民と行政は、まちづくり活動を推進するために相互に物品・資材、会議室、備品などの貸与を行います。

#### (7) 人的支援

市民と行政は、相互に話し合い、必要に応じて、必要な人材を派遣し、また労力の提供を行います。

#### (8) 共催

市民と行政は、対等の立場で協議し、お互いの特性を生かす形で役割分担や費用負担を決め、ともに事業主体となってシンポジウム、講演会、発表会などのまちづくりイベントを実施します。

#### (9) 実行委員会

市民と行政は、まちづくりを推進するためのイベントを実施するために「実行委員会」を設置し、それを事業主体とすることができます。

#### (10) その他

上記の推進方法は、これまでの恵那市のまちづくりの経験から得られた方法です。

どの方法をとるかは、常に対等であることを原則として、関係者間でよく話し合い、柔軟に実施し、採用した方法や事業の成果をめぐって情報公開と評価を得るようにする必要があります。市民は、行政の意思決定の仕組みをよく理解し、また行政は市民の主体性・自主性を尊重し、「公共の担い手」と協働していることを理解した言動を持って、まちづくり活動の支援を行うことが重要です。

## 7. 協働の担い手

### (1) 協働の担い手としての役割

「協働」を進めるにあたって、まず必要なのはその土壌作りです。ボランティアを基本に、恵那市のまちづくりに貢献しようとする様々な活動団体が協働の担い手として、「市民と市民」が、「市民と行政」が相互に、それぞれ主体となって、自分たちが協働を担う役割分担は何なのかを認識し、協働を進めて行く必要があります。

#### 市民（個人）の役割

- 情報の収集  
新聞、広報紙、市のホームページや告知放送等を通じて、まちの情報を収集することや市政に関心を持つことが大切です。
- 地域活動への参加  
一人ひとりが、地域に関心を持ち、自分の住む地域の活動(自治会・町内会活動等)に積極的に参加することが大切です。
- 市民活動・社会貢献活動への参加  
自分の持つ知識や能力を、市民活動やボランティアなどの社会貢献活動に生かすことが大切です。また、協働についての考えを理解し、まちづくりに参加、参画することが大切です。

#### 地域自治区運営組織・自治会・町内会など地域コミュニティの役割

- 地域の意見を反映  
恵那市では、自治体における住民自治の充実や住民と行政との協働のための仕組みとして、「地域のまちづくりを住民の身近なところで、住民の意見を聞いて住民と協働して行う」ことを目的に地域自治区が設けられています。それぞれの地域自治区に置かれた地域自治区運営協議会において、地域のまちづくりや住民と行政との連携強化に関する意見の取りまとめなど、地域の意見を把握し、行政の取り組みに反映させていくことが大切です。
- 地域の中の組織づくり  
住民の一番身近な生活の場として、地域自治区運営組織・自治会・町内会は、防災・防犯・福祉・環境など、日常のあらゆる分野において、重要な役割を担っています。しかし、自治会役員などの高齢化が進み活動にも支障をきたしていることから、今後は、後継者育成を含めて地域の中の組織づくりが大切です。
- 住民同士の交流  
少子高齢化や娯楽の多様化で、地域の行事が次第に失われつつあります。住民が参加できる催しをできるだけ多く開催し、住民同士の交流を図ることが大切です。
- 地域の課題解決  
従来、地域はお互いが助け合いながら自分たちの課題を解決してきましたが、時代の変化とともに、行政や企業が代行し、地域づくりの機能は弱まってきました。しかし、さらに進展する分権型社会においては、地域の課題を自ら探し、自ら考え行動して、解決していくことが大切です。

### NPOやボランティアなど多様な市民活動団体の役割

- 専門的知識や情報の活用  
特定の目的達成のためにつくられた団体で、様々な分野の活動を行っているため、行政では取り組みが難しいと思われる課題に対しても、柔軟に対応することができます。よって、持っている専門的知識や情報、ノウハウを様々な機会に活用することが大切です。
- 活動の場の提供  
自らの活動情報を積極的に発信しながら、市民に生きがいや活動の場を広く提供することが大切です。
- 活動の強化拡大  
様々な催しに参加したり、他団体とネットワークするなど、自らの活動を強化拡大していくことが大切です。
- 公共サービスの提供  
多様化する市民ニーズにこたえて、幅広い公共サービスを提供することが大切です。

### 企業の役割

- まちづくりへの参加  
積極的にまちづくりに参加していくことが大切です。
- 社会貢献活動のための環境づくり  
ボランティア休暇の整備など、従業員が社会貢献活動しやすい環境を整備することが大切です。
- 地域活動・市民活動への支援  
地域自治区や自治会等の地域活動のほか市民団体の活動に対して、資金的支援や、人的な支援のほか、持っている情報や技術、ノウハウ等を提供し活動を支援することが大切です。

## 行政の役割

- 情報の提供・共有  
市民活動やまちの動きを的確にキャッチし、市の事業計画や進捗状況などとともに情報提供し、市民との情報共有を図ることが大切です。
- 環境の整備  
まちづくり活動に対する支援体制や市民活動をサポートする活動拠点の整備、窓口機能の充実、市民と行政のネットワークの構築など、協働の環境を整備することが大切です。  
協働を推進するにあたっては、特に窓口での相談業務が重要であり、お互いに対等な立場に立って、情報を共有しながら、市の現状、市民のニーズを把握し分析することから始めます。  
このため、職員一人ひとりが協働を理解した上で、課内や部内での推進体制を整えることが必要です。
- 参画機会の提供  
多くの市民が市の事業に参画できるよう、情報公開の推進を図るとともに、計画策定や委員会等に市民が積極的に関われる体制を整備することが大切です。
- まちづくり学習の場の提供  
各種講座や講演会などの「まちづくり学習」の場を市民に提供して、専門的な知識を習得する機会を積極的に設け、ボランティアを基本とした地域リーダーの育成が必要です。また、ボランティア団体や市民活動団体が、NPO法人への組織化を進めるにあたり、制度に対する理解を促すことや法的な事務手続きの支援を行うなど、協働の担い手となる組織の育成が大切です。
- 行政職員の協働意識の醸成  
ワークショップなどの職員研修を積極的に取り入れることで、協働意識を醸成すると同時に、地域や市民活動への参加を促進し、実践を通じた協働の意識付けと、情報の収集及び提供を積極的に行い、市民との信頼関係を築き上げていくことが大切です。また、市民と行政職員が共に研修に参加し、情報共有と共通認識のもとで協働を進めることが重要です。
- 協働の啓発  
協働に対する理解と実践意識を浸透させていくために、あらゆる機会を通じて協働事例のPRや啓発をしていくことが大切です。

## (2) 「地域型」協働と「目的型」協働

恵那市の協働をすすめる上で、担い手の役割や目的などによって、地域自治区単位での協働と市全域を対象とした、協働の取り組みを促進していく必要があります。

この指針では、特定の地域（地域自治区等）での協働を「地域型」、特定の地域の枠を超えた（市全域対象）協働を「目的型」として位置づけ、それぞれ[みんな]が社会貢献への意識を高めながら、まちづくりの担い手として参画し、恵那市独自の協働を築いていくことを目標としています。

また、「地域型」と「目的型」それぞれの担い手が連携し、ネットワークを広げることや、形にとらわれない様々な協働の枠組みを生み出すことで、市民参画の機会が広がり、さらに効果的な幅広い協働のまちづくりが可能となります。

## 「地域型」協働と「目的型」協働の概念

- 「地域型」協働 → 特定の地域による協働  
地域自治区内の組織（地域自治区運営組織・自治会・町内会・まちづくり実行組織・各種地域団体・企業など）による、地域自らが地域の課題解決に取り組む協働を指します。
- 「目的型」協働 → 特定の地域の枠を超えた協働  
特定の目的やテーマを遂行するための組織（市民活動団体・NPO法人・ボランティア団体・企業など）による、特定の地域の枠を超えた社会的な課題解決に取り組む協働を指します。

## 「地域型」協働と「目的型」協働のイメージ

