

参画と協働による社会形成の進展と今後の展開方策

研究調査報告書

2012 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部

まえがき

兵庫県では、すでに他県に先がけて「県民の参画と協働の推進に関する条例」を平成14年12月に制定し、同15年4月1日に施行しております。この施行までには兵庫県政による長年の努力の系譜の確認が不可欠であります。それには阪神・淡路大震災という経験が大きな力になっているとともに社会経済等の変動に伴って県民と県政との対応が要求民主主義から責任民主主義へと変化してきた事実とも重なり合っております。

それらに伴って県民運動も県民が自主的に地域の課題を認識し、行政と協働しながら問題解決の行動に向かうということの重要性がいよいよ自覚され、かつ期待されるようになってきています。そこで兵庫県では、以前から「21世紀兵庫県長期ビジョン」などの策定に際しても従来のような単なる行政と専門家による策定ではなく、県民主体かつ地域主導の基本理念にもとづいて取り組まれてきております。

参画と協働とは、その意味では県民が自らの住んでいる地域の各種の問題を自らの問題として認識し、共に相手を思いやり、対価を求めずに世話をし、相手のために行動し、思いを共有し合い、手をつなぎ、支え合い、そのことをとおして自らの居場所を地域に見いだし、自らの充実感や達成感を確認していくことということになります。行政側には、そのための多様なノウハウを提供し、かつ資金のサポートや人的資源の育成のサポートをし、加えて拠点の提供などをしていくという政策課題の拡充が求められます。

幸いにして兵庫県では、拠点の提供として県民交流広場事業などが展開されてきております。新しい公共領域は、公助と自助が協働し合う形で、新たに共助という名のもとに構築されていく公共空間であり、公共の生活領域であります。まさに県民の直接の参画と協働の展開の過程からのみ生み出されていくものであります。したがって、行政が何かに主体的に取り組めば、それで解決というものではありません。むしろ住民主体であってこそ可能な活動領域ということになります。いま期待されている真の民主主義がそこに展開することに外なりません。そのためには、また県職員をはじめとする自治体職員による参画と協働の基本理念の理解と共感が不可欠ということにもなります。

この報告書は、平成23年度に（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構の調査本部共生社会づくり研究群が「参画と協働による社会形成の進展と今後の展開」をテーマに実施した調査研究の成果をまとめたものであります。ここでは公助や自助に対して、いわゆる共助の領域である参画と協働による新たな公共領域の創造に向けた今後のあるべき方策を検討しております。詳細は本文に譲ります。ぜひ本文のご一読をお願い申し上げます。

最後になりましたが、この報告書をまとめるに当たって多くの方々のご協力をいただきました。とくにインタビューに際しては快く応じていただき、貴重な情報やご意見をいただきました。皆さまのご協力なくして本報告書は完成しなかったとあって過言ではありません。この場を借りて心から感謝の言葉を申し上げる次第であります。

平成24年3月

研究統括 野々山 久也

研 究 体 制

研究責任者	野々山 久 也	研究統括（甲南大学名誉教授）
上級研究員	井 筒 紳一郎	理事兼相談役（神戸女子大学非常勤講師）
担当研究員	西 田 慎太郎	研究調査課長
研究会委員	鳥 越 皓 之	早稲田大学人間科学学術院教授
	田 端 和 彦	兵庫大学生涯福祉学部社会福祉学科教授(学科長)
	服 部 良 子	大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授
	中 村 順 子	特定非営利活動法人コミュニティサポートセンター 神戸理事長
	野 崎 隆 一	特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 理事・事務局長
研究協力者	川 村 貴 子	兵庫県企画県民部県民生活課長
	内 堀 幸 造	兵庫県企画県民部ビジョン課主幹

目 次

まえがき

第1章 参画と協働への助走

第1節	はじめに	1
第2節	社会情勢に合わせての兵庫県政の系譜とキーワード	3
第3節	阪神・淡路大震災の経験	6
第4節	21世紀兵庫長期ビジョン	7
第5節	小括	9

第2章 参画と協働

第1節	県民の参画と協働の推進に関する条例の制定過程	11
第2節	参画と協働とその推進方策	16
第3節	条例に係る市町との関係	24
第4節	国における新しい公共	27
第5節	小括	30

第3章 稲村和美尼崎市長インタビュー（抄録）

第1節	参画と協働の考え方と仕組み	31
第2節	市民への情報発信の工夫	34
第3節	市民主権への市議会の理解	35
第4節	参画と協働の担い手	37
第5節	シチズンシップ教育	39
第6節	今後の方向 — 前県議そして現市長として —	41

第4章 参画と協働の担い手の活動事例

第1節	はじめに	43
第2節	地域（地縁）団体による活動	
	Ⅰ 鶴甲地区連合自治会（大規模ニュータウン自治会活動）	44
	Ⅱ 小浜小学校区まちづくり協議会（県民交流広場事業の主体）	47
第3節	ボランティアグループによる活動	
	Ⅰ ブナを植える会（環境保全、青少年育成）	52
	Ⅱ ひまわりの会（読書・図書館）	55
第4節	NPO法人による活動	
	Ⅰ ピア・しんぐう（子育て支援、高齢者応援）	60
	Ⅱ いたみタウンセンター（市街化区域まちづくり）	66
第5節	小括	71

第5章 参画と協働の支援機関の活動事例

第1節	はじめに	75
第2節	中間支援全般の事例：ひょうごボランティアプラザ	75
第3節	人材育成支援の事例：地域公共人材開発機構	80
第4節	財源的支援の事例：京都地域創造基金	88
第5節	小括	95

第6章 まとめと提言

まとめ	97	
提言1	参画と協働の取り組みの絶えざる検証と挑戦	97
提言2	新しい共の領域における中核的担い手の育成	100
提言3	兵庫県職員の意識づけに関して	102

今後の展望（あとがきにかえて）

－ 公共私が三位一体となった兵庫発の共生社会モデルの構築	104
------------------------------	-----

引用文献・参考文献	106
-----------	-----

資料編

○県民の参画と協働の推進に関する条例	107
--------------------	-----

第1章 参画と協働への助走

第1節 はじめに

高度経済成長と呼ばれた、欧米先進国にキャッチアップする段階において、参画と協働と謳っても、恐らく誰にも理解できなかつたであろう。それが、成熟社会の到来により、人々の共感を得ることができる時代になってきた。

本節では、参画と協働が、なぜ今求められることになったのかについて時代の流れを踏まえつつ考えたい。¹

1. 高度経済成長からの移行

この時代は、まず人口が右肩上がりであった。明治の初頭、3,000万人ちょっとの人口だったのが、昭和40年代に1億人を超え、平成18年の1億2,770万人がピークとなった。しかし、その後、人口は減少し、平成22年の国勢調査でも、人口減少が明確になった。太平洋戦争を除けば、国勢調査での減少は初めてのことであった。今後右肩上がり人口が増えることはなく、少子化、高齢化が進行すると言われている。

日本の高齢化率は平成22年に23.1%で、これが2055年には40.5%になると予想されている。²こうした高齢化は、我々が目指してきた長寿を実現した結果との一面もあり、プラス思考で受け止めていく必要がある。

しかし、少子化については、深刻な問題として受け止めていくべきで、女性一人当たりの出産人数が、平成22年は1.39人で、人口維持に必要と言われる2.08人を大きく割り込んでいる。この合計特殊出生率は平成17年の1.26人を底に平成18年以降やや改善しているが、率は戻っても母数が減っていくため、どんどん人口は減少していくことになる。

経済成長する過程では、いかに効率的、あるいは合理的に物事を進めていくかを重視していたが、17年前に経験した阪神・淡路大震災では、人々の中に大きな価値観の変化が生じ、安全・安心や人々のつながり、協力し合う大切さなどを重視することとなった。

とりわけ、大量生産、大量消費、大量廃棄のように、20世紀に常識であったことは、21世紀には非常識になっている。言い換えれば、20世紀の効率は21世紀の非効率となつて、成長神話が完全に崩壊することになった。

2. 環境の制約

環境問題も無視できない。例えば、地球温暖化に関して、気象変動に関する政府間連絡会議（I T C C）の平成19年第4次報告では、過去1世紀の間に気温は、平均で0.74度上がっている。これからの1世紀を環境と調和するような暮らし方をしても、平均で2.8度上がるといわれている。第5次報告は、平成25年頃に予定されており、現状と同じようなペースを続けると、3度から4度ぐらいは上がるという予想がだされるかもしれない。

また、公害に関して言えば、大阪湾の赤潮、尼崎や神戸を含めての大気汚染、あるいは

¹ 第1章は、井筒上級研究員が平成23年11月25日の「21世紀文明研究セミナー」（当機構主催）で発表した内容を基調に作成している。

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年2月推計）中位推計」

は航空機の騒音等々は、企業活動に伴うものが多かった。だが現在の環境問題は、必ずしも企業活動に伴うものではなく、我々の暮らし方そのものが環境と大きく関わるようになってきている。暮らしにおいて、環境倫理を考える必要が生じてきた。

3. 多元的な価値、多様な価値の社会への転換

次に、多元的な価値、多様な価値を認める社会への転換をあげることができる。旧総理府（現内閣府）が毎年実施する「毎年国民生活に関する世論調査」で、昭和52年頃の第2次オイルショック時に、物から心へと価値の置き方が変わったといわれた。それから3、4年遅れて、個人のことを豊かにすることよりも、むしろ社会のことを豊かにする、そして社会貢献していこうという意識が高まった。

こういう意識転換の中で、これまではいかに一律で画一で、あるいは標準でやっていくかということだったのが、多元・多様でかつ選択できることへ価値観も転換した。

兵庫県は多様な地域から構成された県で、昔の国名で言うと、摂津、播磨、但馬、丹波、淡路の五つの国から成り立っている。このような五つの国による多様性があっても、以前の兵庫県の取り組みは県土の均衡な発展を宗として、それらを一様に発展、発達、振興しようということだった。ところが、現在はそれぞれの地域がそれぞれの魅力、個性を発揮していくという多様性を志向するようになってきている。

また、これまで東京一極集中、あるいは霞ヶ関に集権していたことから、もっと分散して分権していこうという、今の政権の地域主権、あるいは地方分権の流れも、社会の変革に大きく影響している。

4. 要求民主主義から責任民主主義へ

高度経済成長により、我々の受け取るパイはどんどん大きくなった。そのため、高度成長期の県民³意識はそのパイをどう分配するかということで要求型だった。ところが、これからは、もうパイは大きくなる。縮小経済に向かうと、権利を主張してばかりいられず、責任を分担する必要が生じる。言い換えれば、これまでのように行政に任せて、自分たちは観客でいられたのが、これからは自分たちがそのフィールドに入っていく、そこで主役を務めることが求められる。一方で、議会制民主主義（間接民主主義）の問題は残るが、議会を補完していくという意味でも、民主主義の深化ということも大きな要素と考えられている。（図1-1）

³ 兵庫県では、県民運動や県民会議、県民主役等、住民を意味する用語として県民を用いているため、本報告書においても県民を用いる。

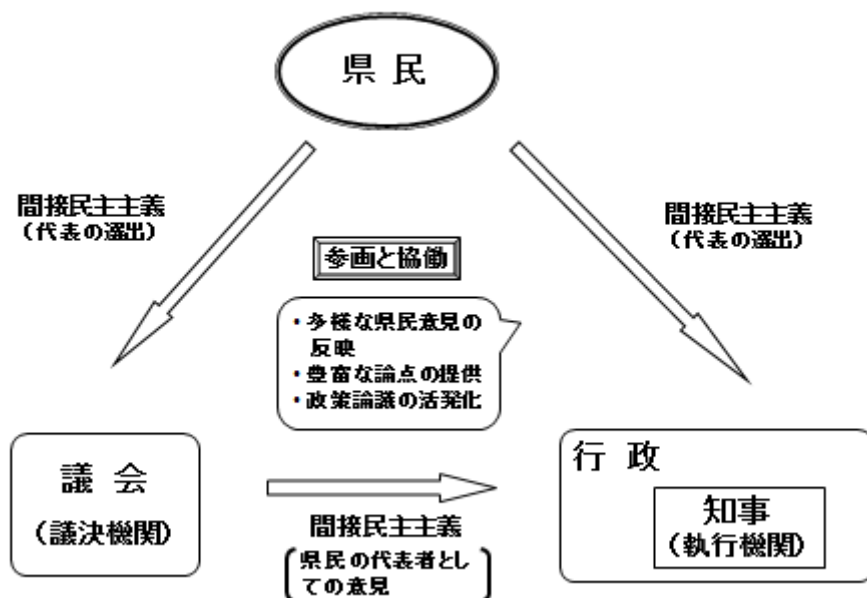


図1-1 民主主義の深化と参画と協働

第2節 社会情勢に合わせての兵庫県政の系譜とキーワード

前節で述べた時代変化があったからとはいえ、兵庫県が、いきなり参画と協働を推進しようとしても、簡単にできるものではない。それまでの過程には、時代の大きなうねりに加え、兵庫県による様々な取り組みの積み重ねがあった。時間をかけて、ようやくみんなで一緒に取り組んでいこうという共通または共同の意識が芽生え、そして実際の行動へつながっていくのである。そこで、本節では後に参画と協働へつながった兵庫県の取り組みについて概観する。

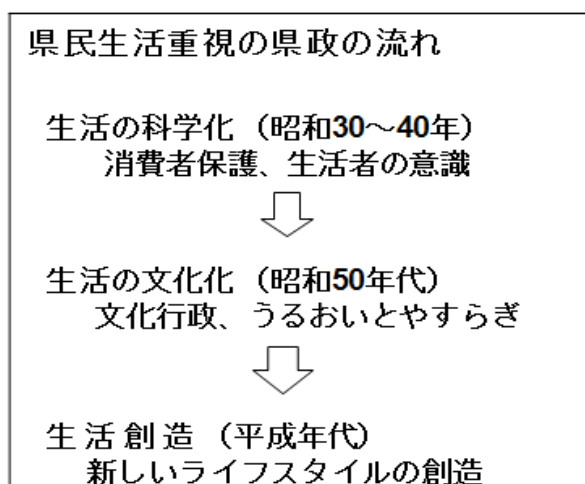


図1-2 県民生活重視の県政の流れ

1. 「生活の科学化」（金井元彦・元知事）

兵庫県政は、常に県民生活重視を基本とする県政であったと言える。（図1-2）昭和37年11月から45年11月までの間、知事を務めた金井元彦知事は、県政の中心に「生活の科学化」を置いた。

当時の経済社会状況については、昭和34～36年に岩戸景気と呼ばれる高度成長があり、以降40年の不況に至るまで、日本経済は積極的な経済成長政策のもと、年率10%を超える高度成長を実現した。一方、その過程で、公害問題の深刻化、過疎過密の弊害、福祉制度の未整備などの歪みが生じ、その是正が地域開発分野でも課題となった。その後、いざなぎ景気（昭和41年～45年）と呼ばれる高度成長が持続するが、その歪みは、より深刻なものとなった。

このとき、国には必ずしも消費者保護法体系が整っていなかった。公害問題等を含めて、地方がどんどん上乗せや横だし等を行っていった。そのような折、兵庫県は昭和41年に策定した総合計画「県勢振興計画」の中で、全国に先駆けて「生活の科学化」を提唱した。これは、昭和30年代という早い時期から、生活の質の向上の重要性を認識し、生活全般に科学の視点を導入し、賢い消費者になることを提唱したものであった。⁴このことは、消費者保護の側面を持つとともに、いかに合理的、科学的に生活していくかという県民意識の変革に寄与した。

2. 「生活の文化化」（坂井時忠・元知事）

昭和45年11月から61年11月までの間、知事を務めた坂井時忠知事は、「生活の文化化」を県政の中心に置いた。

当時の経済社会状況を概観すると、昭和46年のドルショック以降のインフレ進行に加え、昭和47年の日本列島改造論の発表を契機に地価が高騰した。翌年の昭和48年に第1次石油ショックが起こり、狂乱物価が発生した。高度成長の歪みは、経済下降局面でも深刻化を増すこととなった。日本社会の成熟化が認識されはじめ、人々の意識は高度成長と量的拡大から、安定成長と質的向上の実現へと変わっていった。

この昭和50年代は、人々の価値観が物から心へ変わった時代で、坂井知事は、文化という側面にスポットを当てて、潤い、安らぎ、ゆとりということを重視し、昭和50年に策定した総合計画「21世紀への生活文化社会計画」では、生活、環境、福祉、文化面での政策の実現を最優先事項として謳った。また、この計画の副題「参加と合意と連帯の県政」が示すように、県民参加方式が新たに導入され、県民会議としてテーマ別、地域別、業界別のシンポジウムを開催した。

3. 「生活創造」（貝原俊民・前知事）

昭和61年11月から平成13年7月までの間、知事を務めた貝原俊民知事は、「生活創造」を県政の中心に置いた。

⁴（財）21世紀ひょうご創造協会「兵庫県における総合計画と地域開発計画の変遷に関する研究」（平成8年3月）p 95

当時の経済社会状況については、昭和60年のプラザ合意を契機に始まった円高不況後、資産価格の上昇による設備投資、個人消費によりバブルと呼ばれる現象を起こした。一方、高齢化、少子化の進展や女性の社会進出を受け、ライフスタイルの多様化が進むとともに、生活の質的向上が重視された。

(1) 生活の総合化

これまでの「生活の科学化」は、消費生活において、どのように自分たちの意識を科学的意識に変えていくかといった消費の側面を重視していた。同じく、「生活の文化化」も、ゆとりや潤いといった文化の側面を重視していた。ところが、「生活創造」は、これまでの一側面ではなく、総合化を重視する点でこれまでの兵庫県政の流れと異なっていた⁵。つまり、トータルとして自分たちの生活というものを新しい考えのもとでつくっていこうということだった。言い換えれば、従来のウェルフェア（福祉）の概念から、ウェルビーイング（Well Being）、日々充実して生きる＝生活の創造への変革を目指していた。

(2) 自己実現と社会参画

次に、人々の意識の個人志向が強まる一方で、福祉、子育て、高齢者の介護、自治会活動といった分野で社会貢献をしたいと思うようになったことも、貝原知事時代の県政に大きく影響している。人々は、自分をどう実現していくかという自己実現だけではなく、自己実現にプラスして、自分が学んだことをベースにどのように社会に参画していくかということを目指するようになった。生涯学習も最初は趣味の学習であったが、学んだことをいかに地域、自分たちの暮らしの中に役立てていくのかへと変わっていった。自己実現プラス社会参画の中で、初めて実感できる、物だけではない心を含めての豊かさや、時間的、あるいは空間としてアメニティ、そして何よりも良好な人間関係といったトータルな豊かさを重視するようになった。

(3) ころ豊かな兵庫づくり県民運動

こうした社会変化を受け、貝原知事時代に取り組みされたのが、「ころ豊かな兵庫づくり県民運動」である。

その発端は、坂井前知事時代の県民会議を発展させ、理念としてだけでなく、これからの地域づくりに向けた新しい手法による実践的な取り組みを模索したことから始まった。昭和60年から半年をかけて、フォーラムの形式で県民から様々な意見を聞くこととなった。その県民意見から、地域づくり、福祉、教育、文化、保健、環境、といった分野で行政と一緒に取り組みたいという意識が高いことがわかった。こうした意見を踏まえ、地域づくりや福祉、教育などすべての人々に関わりのある課題に対し、県民一人ひとりが自由に発想し、自ら実践して全体として調和のとれた自律社会を目指す運動として、「ころ豊かな人づくり」、「すこやかな社会づくり」、「さわやかな県土づく

⁵ 生活の科学化から生活創造へ変わる過程で、それまでの生活科学審議会が改組され県民生活審議会になった。

り」の3つを推進課題とする県民運動を提唱し、昭和62年から開始することとした。

いきなり県民運動と言っても理解されるものではないため、鳥越皓之早稲田大学人間科学学術院教授（当時関西学院大学教授）を中心に県民運動の発展段階を考え、取り組んでいった。⁶

この発展段階は、第1次から第3次まで定義づけられた。第1次の段階では、兵庫県が旗振りをして、財政的にもサポートをする。第2次の段階では、サポートは継続しつつも、県と県民の関係が、だんだんフィフティ・フィフティになってくる。第3次の段階では、もう県がサポートする必要はなくなり、県が直接的に運動そのものに関わらなくても、地域社会構成員として自主的に行動するようになるというものであった。

県民運動の最終型は参画と協働である。つまり、県民運動の第3次の段階から昇華する形で、参画と協働の段階へステップアップされるとイメージしている。

第3節 阪神・淡路大震災の経験

平成7年に阪神・淡路大震災を経験したことにより、福祉分野中心であったボランティア活動が、様々な分野で展開された。

震災後1年間のボランティアは、延べ人数138万人におよんだ。当時、巷では日本ではボランティアは根づかない、この頃の若者は何をしているのかといった意見があったが、この震災では、こたつの中でぬくぬくしてはいられないと、大学生、高校生など多くの若者が、ボランティア活動に参加した。

ボランティア活動参加者を比較してみると、雲仙普賢岳噴火（91年5月から6月死者44人）では1年間延べ3千人、北海道南西沖地震（93年7月12日、死者行方不明230人）では、延べ7,500人であった。阪神・淡路大震災では138万人と、数の上だけではなく、医療、福祉、募金など各分野へ、老若男女、さらには初心者、専門家を含めて様々な人々が参加したことから、「ボランティア元年」と呼ばれるようになった。

一方で、行政サイドの限界も露呈した。同時多発火災を例にすると、神戸市の場合、消防署が11件だから、11件以上の件数の対応は不可能となる。この限界をなくすためには、税金で消防設備や消防職員を充実しないといけないが、平常時にそこまで予算的に拡充できるのか、あるいは、そのような対応を県民に理解してもらえるのかという問題がある。

阪神・淡路大震災を契機に、行政は県民の力を認めるとともに、県民は公の領域のすべてを行政に頼ることはできないと認識するようになった。

⁶ 県民運動研究会での専門委員会座長としての発言

第4節 21世紀兵庫長期ビジョン

1. 21世紀兵庫長期ビジョンの経緯

貝原知事時代の昭和61年に策定した総合計画「兵庫2001年計画」は、目標年次を平成13年としていたが、貝原知事の指示により、その目標年次まで4、5年を残して、次の計画づくりに取り組むこととなった。主に関わったのが、当時副知事の井戸敏三（現知事）と当時首席審議員の井筒紳一郎であった。

新しいビジョンづくりへのスタートは、「右肩上がりの時代が終わる成熟時代には、もう総合計画やビジョンは要らないのではないか」との貝原知事の逆説的な指摘から始まった。

貝原知事の指摘の趣旨は、人口や経済が大きくなる成長時代が終焉した今日、未来予測型の総合計画はもはや成り立たないのではないかと、県政運営について言えば、毎年2月の定例県議会で知事から来年度の予算案の所信表明をし、県議会の議決を得て個々の施策事業が実施されていくことになるが、その10年なり15年の積み重ねの結果として、明日の兵庫が築かれていくわけであり、社会的インフラも整い、人口や経済が減少、縮小していく成熟社会には、いわゆる総合計画は不要ということであろう。

しかし、そうした毎年の積み重ねとしての10年なり15年先の社会の現実には、これを受け入れざるを得ないということであり、仮に悪い方向に行ったとしても検証するすべや基準をもたないということになる。これに対して、10年、15年先のビジョンを作っておけば、その将来像に対して現実はどうなっているのかを検証できる。

また、従来の総合計画が、全県版中心であったこと、一般県民ではない各界の代表や有識者が中心の審議会において、行政当局が作成した素案をもとに議論されてきたことなどから、ポスト2001年計画となる新しいビジョンは、広大で多様な県土の魅力や個性を最大限に尊重するとともに、県民参画の裾野を拓けていくことが求められた。

このため、新しいビジョンづくりは、これまでの発想や手法を180度転換し、県民主役、地域主導を基本理念として、県民の参画と協働により取り組むこととなった。

2. 地域ビジョンと全県ビジョン

21世紀兵庫長期ビジョンは、地域ビジョンと全県ビジョンの二つのビジョンで構成される。特に、地域がもつ多様性を生かすことが一番重要との考えから、地域主導で考える「地域ビジョン」を重視した。地域のビジョンで目指していることの最大公約数、共通項をまとめると、「創造的市民社会」「環境優先社会」「しごと活性社会」「多彩な交流社会」という4つの将来像が浮かび上がり、これらを「全県ビジョン」の柱とした。

県民重視の姿勢は、作成期間にも現れている。総合計画の作成期間は、通常県民との議論に費やす3か月を含め1年～2年であったが、ビジョンづくりには、県民との議論に2年を費やし、準備段階から含めると、4～5年をかけている。

また、ビジョンは、その作成経過から推進方策の中にも「参画と協働」の概念を含めている点で、これまでの総合計画には見られない特徴を持つ。

3. ビジョン推進のためのプログラム

ビジョン策定に続く第2ステップとして、地域及び全県がめざす将来像を実現していくためのプログラムをつくった。ビジョンの策定は、ゴールではなく、夢実現へのスタートであり、具体的なプログラムづくりは、ビジョン策定と同様に重要な課題だった。プログラムの期間は5年間で、「地域ビジョン」の実現に向けたプログラムは2つのプログラムで構成される。その一つは県民が自ら取組を定める「県民行動プログラム」、もう一つは、県民局が市町等と連携しながら行政としての取組を定める「地域行政推進プログラム」で、これら二つを合わせて「地域ビジョン推進プログラム」とした。

一方、「全県ビジョン」のプログラムは、「創造的市民社会」「環境優先社会」「しごと活性社会」「多彩な交流社会」の4つの社会像ごとに全県ビジョンの実現に向けた取り組みを示し、地域ビジョンの実現をサポートする「全県ビジョン推進方策」とした。

4. ビジョン作成当時の問題点

県民行動プログラムを策定するため、公募により、地域ビジョン委員を選任することとしたが、4つの将来像は所与の前提条件であり、地域ビジョン委員の議論の中で変更することができないことから、自分たちは単にその実現のためのプログラムをつくることだけなのかといった疑問が委員から出た。こうした問題は、2年任期のビジョン委員が交替する度に生まれ、いわば一歩前進二歩後退といった状況もあった。

また、都市部の県会議員の中には、

- ・ビジョンの基本姿勢である『参画協働』は、行政当局と県民が手をつなぐことであり、議員は県民だけでなく行政当局にも勝てないことになる。
- ・県民の代表である議員を差し置いて、地域ビジョン委員と行政だけでビジョンを進めるのは、いかがなものか。
- ・地域の命運を左右する大規模プロジェクトが記述されていない長期指針などあり得ない。

といった考え方もあった。

さらに、ビジョン推進の基本姿勢や策定プロセスの中に、参画と協働を取り入れることは斬新的なことであったが、ビジョンやプログラムの内容そのものに兵庫らしさや兵庫色を加えることの困難さもあった。

5. 21世紀兵庫長期ビジョンの見直し

平成13年度に策定した21世紀兵庫長期ビジョンは、策定後10年が経過し、予想を上回る人口減少や世界規模での構造変化に加え、県下各地域の課題が顕在化する中で、地域ビジョン委員や住民主体の活動を通じて明らかになった動きを的確にとらえるため、平成23年度に見直しを行っている。

この見直しに向けて、時代潮流の調査は平成19年度から、県民からの意見聴取はフォーラムの開催等を通じて平成21年度から、それぞれ開始した。

展望年次と想定年次について、当初ビジョンでは、2030年頃を展望した上で、想定年

次を2015年頃としていたのを、今回の見直しでは2040年頃を展望した上で、想定年次を2020年頃としている。

ビジョンの性格と役割は、県民主役・地域主導の自立的な地域づくりの指針など、当初ビジョンとの変更はないが、「創造的市民社会」「環境優先社会」「しごと活性社会」「多彩な交流社会」という4つの将来像を分かりやすくするため、今回、それぞれの将来像に3つずつ、合計12の兵庫が目指すべき姿を提示している。

さらに、当初ビジョンになかったものに、県民、地域団体、企業、行政等が協働して将来像を実現していくための取組方向として設定した12の協働シナリオがある。

この改訂ビジョンは、「県行政に係る基本的な計画の議決等に関する条例」に基づき、平成23年12月の県議会で可決された。

平成24年度からは、改訂ビジョンのフォローアップのため、ビジョン実現状況の評価ツールとして運用してきた「美しい兵庫指標」を再構築し、環境や社会の側面から地域の豊かさと地域が持つ豊かさに結びつくポテンシャルを明らかにする「地域力指標」の提示を試みることにしている。

また、改訂後の地域ビジョンとの連携を図り、意欲ある県民の参画による実践活動、地域資源の活用、地域の担い手の広がりなど、これまでの地域ビジョン委員活動の成果などを踏まえながら、県民の参画をさらに広げる仕組みを検討することとしている。

6. 今後の課題

地域ビジョン委員の意義や役割を絶えず問い直す必要がある。「県民の参画と協働の推進に関する条例」やその制定過程については後述するが、条例を踏まえ、地域ビジョン委員に何を求めるのかを十分検討し、明らかにした上で導入を図る必要がある。

また、委員にも、幅広い視点に立ってバランス感覚のある意見発表を行うことはもちろん、議論の内容を正確に理解し射的を射た意見表明ができることが求められる。

さらに、県民が参加しビジョンについて意見交換を行う「地域夢会議」に参加している県民はまだ少なく、今後ともビジョン実現へ県民の取り組みの輪を拡げていかなければならない。

第5節 小括

人口や経済が右肩上がりに上昇する高度経済成長は、反面、その歪みとして環境問題等を引き起こし、個人が豊かになることより、社会を豊かにすることに意識を転換させることとなった。また、縮小経済に向かう流れの中では、個人が権利ばかりを主張するのではなく、観客から主役を務める必要が生じている。

また、高度経済成長を果たした後の成熟社会は、これまでの画一、一律の価値観から多元的、多様な価値観を認め選択できる社会であり、中央集権から地方分権へと政治のあり方も変化してきている。

こうした時代変化に加え、兵庫県では、長期間に渡り、生活者重視の視点に立って、生活の科学化、生活の文化化、生活創造へ向けた取り組みを進めてきた。中でも、貝原

知事時代から始まる「こころ豊かな兵庫づくり県民運動」は、県民が行政と一緒にあって地域課題等に取り組む機運を醸成していった。県民運動については、最初は、兵庫県が旗振りをして、財政的にサポートをしても、だんだんとそのウエートは下がっていき、兵庫県のサポートなしでも、住民が自主的に行動するという段階的発展シナリオを描いていた。

加えて、阪神・淡路大震災を経験したことにより、同時多発火災への行政の対応の限界などを知り、県民は行政に公の領域のすべてを頼ることはできないと認識するようになった。

さらに、県民主役と地域主導、県民の参画と協働を基本理念とした前例のない将来ビジョンづくりに取り組み、兵庫の新しい地平を拓くための果敢なチャレンジを行っている。

このような様々な取り組みが合わさって昇華していく先に、目標とする参画と協働があるものと考えられている。

第2章 参画と協働

第1節 県民の参画と協働の推進に関する条例の制定過程

「県民の参画と協働の推進に関する条例」（以下「参画と協働の条例」という）は、平成14年12月19日に制定され、平成15年4月1日に施行された。しかし、制定に至るまでの過程は、順風満帆ではなかった。そこで、本節では、この条例を上程するに至った基本的な考え方を踏まえつつ、制定過程について概観したい。

1. 貝原前知事時代からの検討

第1章第2節で述べたとおり、兵庫県では、県民運動をかなり以前から提唱し、行政だけではなく、県民とともに進めていきたいという考えがあった。つまり、県民運動は、行政と県民とが同じ方向を向いて、一つの地域課題を解決していく取り組みであった。

貝原前知事時代には、そこから、さらに発展させて、公共的な領域においても、行政が画一的に行うよりは、地域特性に応じて県民自らが担う方向へ見直していこうという考えがあった。

このことは、日本社会が経済成長を果たし、成熟社会へ移行する過程とも重なっている。高度成長時は、経済のパイが一貫して大きくなり、租税収入も増大の一途をたどったこともあり、地域課題の解決についても、コミュニティや家族の機能が減退する中で、行政の役割や責任として取り組むことができた。しかし、成熟社会へと移行し、人口や経済の右肩上がりの時代が終わり、また、人々の価値観が多様化、多文化するのに伴い、行政の役割や責任も大きく変わっていく中で、新たなスタイルや手法が求められるようになっていった。

多種多様な県民ニーズの中で、全部行政が対応すべきものなのか、それとも部分的に対応するものなのか、あるいは、県民の役割ではないのか、言い換えれば、県民は単に行政サービスの受け手であるだけではなく、自らも地域課題の解決に向けてサービスの担い手になるのではないかといったことを兵庫県として提案するため、その仕組みづくりを検討し始めたのである。

2. 「準公職」という考え

公共的な領域を県民が担うという仕組みを考える中で、公務員ではないが、ある程度の権限を有する「準公職」⁷という身分を県民に付与できないかについて兵庫県で検討したことがあった。しかし、今でこそ、駐車違反の監視員という制度があるが、当時は、警察官でない限り取り締まれないという法的な縛りがあったように、県民に公務員に準ずる身分や権限を与えることは困難とされていた。

具体的な取り組みとしては、地域において県政の推進を担う県民（民生協力員、地球温暖化防止推進員など）の資格や責任を準公職と位置づける条例案の検討を約1年間、当時の生活文化部（従来は、コミュニティ行政は総務部の地方課（市町振興課）の所管とされ

⁷ 公職という公務員を指す言葉はあるが、「準公職」という言葉は法律用語としてはない。

ていたが、生活創造という視点で、これを生活文化部に移管した)において行ったが、基本的な理念や考え方を提案することはできても、具体的にどの範囲の推進員を準公職とするのか、また、その選任や権限をどうするのかなど中身の部分について十分な成案を得ることができなかった。

次に、地域主導と県民主役のもと新たな発想と手法で策定作業が進んでいた21世紀兵庫長期ビジョンについて、地域の将来像実現へのキーマンになる地域ビジョン委員を準公職にできないかといった検討も行われた。

しかしながら、上記の理由に加えて、県民主役の新たなビジョンづくりへの一部の県議会議員の反発もあり、条例案の検討までには至らなかった。

こうしたことから、貝原前知事時代は、参画と協働についての理念や方向性の検討にとどまらざるを得なかった。

成熟社会の到来を見越して、こころ豊かな兵庫づくり県民運動を提唱し、その高揚に向けて様々な支援を打ち出した兵庫県ではあったが、時代的に検討時期が早すぎたのかもしれない。

3. 井戸知事への継承

平成13年7月、貝原知事の辞任後、井戸氏が知事に当選し、1期目がスタートした。井戸知事は、貝原前知事時代に副知事として、参画と協働についての理念や方向性の検討に関わってきた。そのため、早い時期から、参画と協働の条例案の県議会提案を検討してきたが、地域活動に取り組む県民を「準公職」とした場合の法律上の問題点をさらに詳しく検討するため、平成13年9月から始まる県議会への提案を見送ることとした。

当時の県議会の状況をみると、第267回定例県議会(H13.10.1)と第268回定例県議会(H13.11.29)では、

- ・きめ細かくかつ真の県民ニーズを的確にとらえた施策を展開するためには、知事の基本姿勢である『参画と協働』が県政各般にわたり十分反映されるべきだ。

との賛成意見がある一方で、

- ・条例化を進めていく手順とスケジュールがわからない。
- ・一歩やり方を間違えると県民にむしろ多くの不満や不平を引き出すことになりかねない。
- ・県と市町の関係、NPOの位置づけ、県議会との関係はどうなっているのか。

との意見が出された。

こうした準公職の考え方が、参画と協働になじむのかという県議会の慎重論を受け、井戸知事は、それまでの準公職という考えを見直し、参画と協働の大きなシステムのようなものを考えていくこととした。

そして、平成13年の秋から年末にかけて検討した結果、準公職に替わって「参画協働推進委員会」が発案された。

当初、「参画協働推進委員会」には、次の二つの機能が考えられた。

- ①参画と協働の方途について、行政から参画協働推進委員会に諮り、その確認を受ける。
- ②参画協働推進委員会が、県民の自主的な活動を支援する立場で認証する。

ところが、これらの機能を持たせることについて、再度県議会から難色を示された。その理由の一つとして、地域ビジョン委員（第1章第4節）へのわだかまりがあったと思われる。特に都市部の県議会議員と、地域ビジョン委員会との関係である。選挙ではなく、公募で選ばれた地域ビジョン委員が、県民参加のフォーラム等でいろいろな提言をすれば、ある程度、地域ビジョンの取り組みに反映されていくという仕組みができあがっている中で、県議会や県議会議員の意見はどの段階でどのように反映されるのか分かりづらい面があった。

本来、地域ビジョン委員会は、県議会を軽視し、県議会の代わりになるようなものではないが、知事部局の県議会に対する説明が十分でなかったため、県議会を軽視しているという懸念が県議会議員から生じたと思われる。地域ビジョン委員会だけでも県議会との棲み分けが分かりづらい上に、さらに、参画と協働の条例の中に、参画協働推進委員会という仕組みをつくらうとしたため、信託された委員とはいえ、議員ではない県民がこういったシステムに入ってくると、県議会が軽視されるのではないかと懸念せざるを得なかったのであろう。

その上、井戸県政の1期目ということもあり、知事の意向が議会へ十分浸透しておらず、議会側も知事との関係や政治的な間合いを模索している段階であったことが、この問題を複雑化させた。

したがって、平成14年2月県議会に条例案を上程すべく、事前に県民に対して条例案についてのパブリックコメントを募集した期間中（平成14年の年明けから1月22日まで）に多くの意見が県議会から出された。時期悪く、平成13年12月から、別件で青少年愛護条例の改正に関して県議会調整を始めており、その調整が唐突であったことが、県議会議員の心象を悪くさせていた。青少年愛護条例に続けて、参画と協働の条例の調整を始めたことで、「県議会は知事部局の追認機関ではない」という不満が、ここに来て一気に噴出することになった。

こうした結果、2月の定例会への条例案上程はなされず、凍結されることとなった。

第269回定例県議会（H14.2.28）の主な質問の概要は、次のとおりである。

- ・準公職、認証という概念や位置づけが官主導のシステムという発想が色濃くでていと危惧している。
- ・準公職や認証といった特別の立場を付与する制度や参画協働推進委員会といった機関を設置する必要性についても慎重な検討と更なる議論が必要ではないか。

また、神戸新聞⁸によると、「検討が不十分などと拙速さを批判するとともに、直接民主主義に近い同条例へのイメージへの反発もみられた。」とある。

4. 都市部選出議員の一部からの反発

結果として、条例案については、農山漁村部選出議員よりも都市部選出議員の一部から

⁸ 平成14年3月5日朝刊「参画と協働条例化めぐり住民、議会の役割論議」

多くの意見がだされた。

原案を考えた兵庫県としては、条例が制定されても、地方自治では、知事と議会とが車の両輪のように両方相まって進んでいくものには変わりはないと考えており、また、地域ビジョン委員の仕組みについても、これによって県民ニーズを把握するためのチャンネルが一つ増え、ニーズに合致した施策ができると考えていた。

一般的に、県民からの兵庫県に対する要望やクレームについては、地域を代表する県議会議員から県の関係部局に通知する、もしくは、常任委員会や本会議の質問を通して、県施策の方向性を正すというような、従来からの意見の吸い上げルートがある。

農山漁村部ではこのような吸い上げルートがまだ機能しており、県民からの要望や意見が自治会や区長を通じて、県議会議員へ伝わるのである。

一方、神戸など都市部では、農山漁村部のような確立したルートがない。条例が制定され、参画協働推進委員会が機能すると、地域との関係がさらに弱まるという危機感が、強い反発を招いたのではないだろうか。

5. 原案の修正

前述のとおり平成14年2月の定例議会には上程できなかったため、条例の中身を見直して、時間をかけて条例化を図ることとなった。

原案修正の過程で、一番大きな見直し点は、認証制度についてであった。元々の認証についての考えは、それによってNPOやボランタリーグループに権限を付与するというものではなかった。NPO等の活動が、公共的な活動としての一定要件を満たせば、認証して助成金を出したり、兵庫県の協働の相手方を務めるときには、この認証を最低条件にしたりしてはどうか検討していたのである。

一方、自民党県議団も、平成14年4月から「地方分権問題調査会」を設置し、「『認証』する参画協働推進委員会の役割などについて議会と県側で考え方に隔たりがあったため、議会と住民組織の関係や参画と協働の仕組みづくりなど多様な県民参加の手法について研究」⁹することとした。

議員側としても、時間の経過を経て、先行する長期ビジョンへの理解を深めたことに加え、「住民は単に行政サービスの受け手であるだけではなく、自らも地域課題の解決に向けてサービスの担い手になるのではないか」という、貝原前知事時代には時期尚早であった参画と協働の理念と方向性が、この時期に来てようやく理解され始めたことも条例化へ向けて大きく寄与したのではないだろうか。

さらに条例案の詳細を詰めるべく、県側は、県議会と協議を重ねるとともに、一般県民からのパブリックコメント募集や、NPO、公募県民、地縁団体それぞれとの意見交換を行った。

その後、修正を加え、県議会へ提案する運びとなった。主な修正項目は表2-1のとおりである。県議会議員から否定的に受け止められた「参画協働推進委員会」とその役割としての「担い手の認定」は、「登録制度」「県民生活審議会の意見を聴く」「審議会等委

⁹ 神戸新聞平成14年3月29日朝刊「参画と協働研究自民県議団調査会を設置」

員の公募」「推進員、協力員」へ改められた。

主な修正項目についてであるが、「担い手の認定」から「登録制度」へ変更され、様々な県民の主体的な地域づくり活動を登録し、活動に関する情報交換や連携を通じて、県民同士が地域社会の共同利益の実現に向けて取り組む仕組みとして制度化を図ることとされた。

「参画協働推進委員会」については、当初案では新たな設置を検討していたが、制度的にも既存の県民生活審議会(地方自治制度上の位置づけがある県の附属機関)を活用すれば、公正、中立な審議を経て効果的な提言ができるとの判断から、県民生活審議会の意見を聴きながら「参画と協働」の推進を図ることとし、設置を見送った。

「条例の見直し規定」を設けることとしたのは、今後県民を取り巻く状況の変化が生じた際に、柔軟に対応し、その時代にふさわしい「参画と協働」のしくみづくりを行うためである。

なお、この最終案については、ある市民グループ(神戸市内)から「前回案を取り下げ唐突に新しい案を出すなど県民と県がともにつくる条例になっていない」¹⁰との意見書が出されたりもした。

こうした紆余曲折を経て、参画と協働条例は、平成14年12月県議会で制定された。

表2-1 参画と協働条例案の主な修正項目

	当初案(平成13年度)	最終案(条例として成案)
主要項目	地域づくりの担い手の認証等	登録制度等の導入
	参画協働推進委員会	県民生活審議会の意見を聴く
		審議会等委員の公募
		推進員・協力員との協働
	なし	条例の見直し規定

¹⁰ 読売新聞平成14年11月26日朝刊「参画と協働など95議案県議会開会、知事が提案説明」

第2節 参画と協働とその推進方策

1. はじめに

本節では、制定施行されている「県民の参画と協働の推進に関する条例」と、その支援指針・推進計画を概観するとともに、それに基づき取り組まれている主な県施策を紹介する。また、兵庫県が、これまで県施策を推進してきた中で、認識している課題を整理し紹介する。¹¹

2. 「県民の参画と協働の推進に関する条例」の概要

本条例は、平成14年12月19日に制定され、平成15年4月1日に施行された。¹² この条例が有する特色として、次の3点を挙げられる。

○県民とのパートナーシップの確立を目指す参画と協働の基本条例である。

兵庫県行政と地域社会の協働として、地域は、子育て、高齢者の支援、防犯防災活動などに取り組み、県はそれら取り組みを支援することを謳っている。

また、審議会や委員会の委員を公募によって選任し、その中には県民にも入ってもらうこととしている。つまり、県民の意見を積極的に聴き、行政に生かしていくことを考えている

○参画と協働の2つの場面への取組を明らかにした都道府県レベルでは全国初の条例である。

ここで言う参画と協働の2つの場面とは、県民と県民のパートナーシップにより地域社会の共同利益の実現を図る場面、県民と県行政のパートナーシップにより県行政の推進への参画と協働を図る場面を意図している。これらの場面が相互に連携しながら展開することが重要と考えている。

○状況の変化に柔軟に対応できる成長する条例としている。

参画と協働のあり方についても、今後の社会の有り様によって左右される中、それを規定する条例も最初から完璧なものを求めることは難しい。様々な取り組みを積み重ねるうちに、徐々に修正を加えて、条例そのものが変化していくものと考えている。

また、参画と協働を推進するにあたって、条例の中に県の責務を2つ掲げている。その一つは、前節で述べたとおり、市町との役割分担への配慮であり、地域づくり活動に関する市町の施策を尊重することとしている。つまり、市町と県が対等・協力のパートナーとして、県民ニーズを踏まえ、施策立案段階から情報を共有し、意見交換を行い、協働していくことが重要と考え、そのための場、仕組みづくりに取り組むこととしている。

¹¹ 本節は、兵庫県作成パンフレット「地域づくり活動支援指針」「県行政参画・協働推進計画」「平成21年度参画と協働関連施策の年次報告」を中心に取りまとめた。

¹² 本文は、資料編1ページ参照のこと

もう一つの兵庫県の責務は、**議会と知事との良好な関係への配慮**である。間接民主制に基づく地方自治の基本的なしくみを侵害するのではなく、双方が、多様で重層的なチャンネルを県民との間で確保し、議決機関と執行機関としての適切な役割を果たすため、情報の共有や協働機会の創出に努めることとしている。

兵庫県が、このような参画と協働の条例を制定したのは、画一社会から成熟社会への移行という時代的背景に加え、兵庫県が早くから生活者の視点に立って生活創造を推進してきたという歩みや、阪神・淡路大震災における被災者への支援や復興に県民の主体的な取組が発揮されたことに起因している。

そこで、新しい「公」¹³の概念そのものも、社会状況の変化によって生じ、今後も変わっていくと考えられている。上述したとおり、条例も今後の新しい「公」の変化を取り入れ、成長させていくものとしている。

3. 「地域づくり活動支援指針」「県行政参画・協働推進計画」の概要

地域づくり活動支援指針（以下、指針）と県行政参画・協働推進計画（以下、計画）は、兵庫県が目指す参画と協働の展開方向を示すものであり、「県民の参画と協働の推進に関する条例」¹⁴に基づき、基本的な考え方を共有しながら、一体のものとして策定している。

指針は、県民の自律的な意思による「地域づくり活動」のさらなる広がりに向けて、兵庫県としての基本的な支援の方向性を明らかにすることを目的としている。また、市町や中間支援組織等との適切な役割分担と緊密な連携のもと、県民の地域づくり活動を支援する施策等を推進するための基本的な考え方や展開方向を示すことにより、県行政横断による総合的な指針としての役割を担っている。

計画は、県民主役の県政をより確かなものとするため、「県行政への参画と協働」を推進するための基本的な考え方や展開方向を明らかにすることを目的としている。したがって、参画と協働を推進するための手法と、その効果的な運用を図るためのスタイルやしくみを提示している。

指針と計画の運用については、平成 23～27 年度を期間に、参画と協働の推進状況や社会情勢の変化等を踏まえ必要に応じ見直すこととし、「参画と協働関連施策の展開方針」（施策体系）を毎年策定し発表するとともに、その実施状況を明らかにする「年次報告」を作成発表している。また、分かりやすさを重視し、次の3つの視点で取り組んでいる。

○県民主役の展開

県民の自律的な取り組みが継続的に展開されるための支援、環境整備

○過程（プロセス）の共有

多様な主体が議論し、試行錯誤しながら実践する過程を重視

○相互信頼のネットワーク

¹³ 豊かな成熟社会の実現をめざして、私的領域と公的領域の間にある公共的領域を広く「公」ととらえ、「公」を担うのは、行政（官）という考えではなく、支え合い、共に生きるための領域を社会全体で担うという概念である。（出典：脚注1の兵庫県作成パンフレット）

ちなみに、この新しい「公」を当研究会では「共」と表現し、多様な主体が担う領域と位置づけている。

¹⁴ 同条例第6条第2項及び第8条第2項

お互いの特色や違いを認め合い、支え合い、触発し合うネットワーク

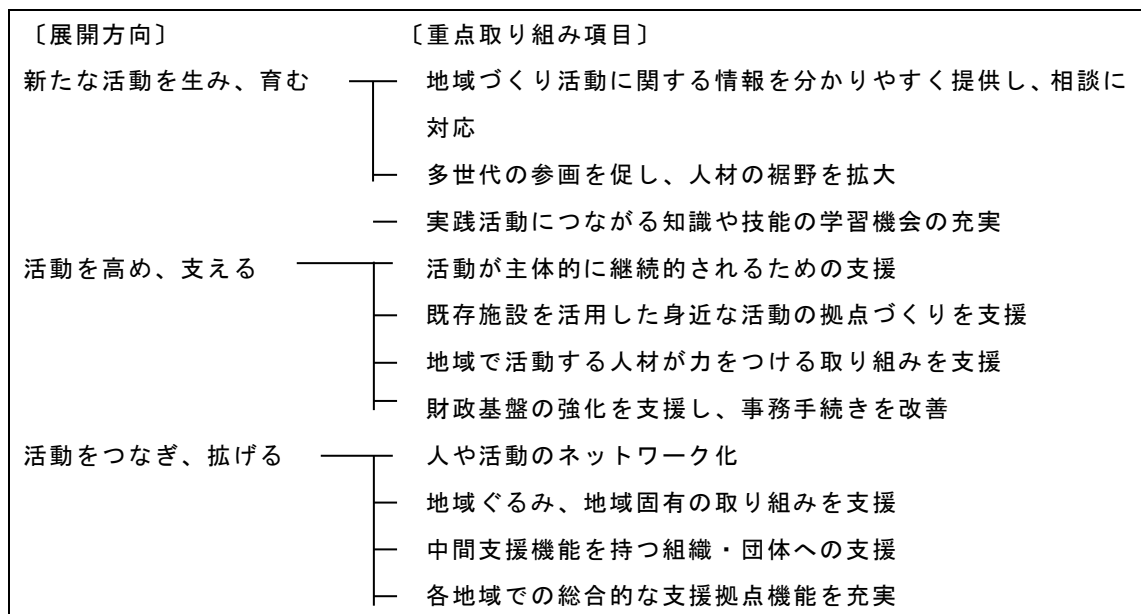
4. 地域づくり活動支援指針及び県行政参画・協働推進計画に基づく施策の展開方向と重点取組項目

兵庫県では、指針と計画を推進するためさまざまな施策を実施してきた。以下では、施策へ結びつけるための展開方向と重点取組項目、そして各種施策の中で代表的なものを紹介する。

なお、この代表的な施策については、第4章で紹介する参画と協働の担い手（地縁団体やNPO等）が、実際に活動するにあたって活用している施策でもある。

「地域づくり活動支援指針」に基づく展開方向等

兵庫県は、県民の地域づくり活動に対して、「新たな活動を生み、育む」「活動を高め、支える」「活動をつなぎ、広げる」の3つの局面で、情報提供や人材育成、活動の場づくりやネットワーク形成などの支援に取り組んでいる。



出典：兵庫県企画県民部県民生活課

「新たな活動を生み、育む」では、県民や団体に対し活動に役立つ情報の提供をはじめ、活動へのきっかけづくりや、活動に必要な能力を高めることができる機会の充実などに取り組んできている。

「活動を高め、支える」では、地域づくり活動の積極的な展開や活動の質的向上を支えるとともに、活動が継続できるよう、担い手づくり、使いやすい場の提供、活動に必要な資金の確保など総合的な活動支援に取り組んできている。

「活動をつなぎ、広げる」では、NPOやボランティアグループなど様々な主体をつなぐ重層的なネットワークづくりに取り組み、地域づくり活動の広がりを支援している。

「県行政参画・協働推進計画」に基づく展開方向等

兵庫県は、県民の視点に立った参画と協働による県行政を推進するために、「県民と情報を共有する」「県民と知恵を出し合う」「県民と力を合わせる」の各局面で、県民との意見交換や県政における協働機会の確保に取り組んでいる。

〔展開方向〕	〔重点取り組み項目〕
県民と情報を共有する	主体的に選択できる情報を分かりやすく迅速に提供 県行政の評価・検証への県民参画の促進
県民と知恵を出し合う	県民提案の具体的な取り組みの推進 審議会などへの県民の参画機会の拡充
県民と力を合わせる	県民の主体性を生かした多様な協働の展開 公民協働の取り組みの拡充 推進員など多様な主体の連携を支援

出典：兵庫県企画県民部県民生活課

施策例 1：「県民交流広場事業」の展開

兵庫県では、既存施設を活用した身近な活動の拠点づくりを支援し、県民一人ひとりが、身近な地域を舞台に、多彩な分野で、実践活動・交流、生涯学習、情報収集・発信等に取り組めるよう、活動の場と事業立ち上げに要する経費の助成を行うとともに、地域コミュニティの担い手確保や広場のネットワーク化を応援し、参画と協働によるコミュニティづくりを拡げることが目的としている。

進め方としては、兵庫県が法人県民税超過課税を活用し、平成 18 年度から本格的に実施している。市町と連携しながら、「県民交流広場」¹⁵のための施設整備費や活動費の助成などを行い、子育て、防犯、環境緑化、生涯学習など多彩な分野を通じてコミュニティづくりを応援している。

平成 22 年度末での新規採択を終了し、これまでに全 829 校区中（平成 23 年 12 月末時点）、683 校区（82%）で広場事業が実施されている。

○対象地域：小学校区、小学校区の統合または分割による地域

○実施主体：地域推進委員会（自治会、婦人会、老人クラブ、子ども会、PTA、ボランティアグループ、NPOなどで構成された住民組織。まちづくり協議会等既存組織も可。）

○助成額：1 小学校区あたり
・整備費 1,000 万円以内（備品購入のみの場合 1/2）

¹⁵身近なコミュニティ施設などを活用して整備される活動の場と、そこで営まれる住民による手作りの活動を総称したもの

・活動費 300万円以内

年 度		H16 (モデル)	H17 (モデル)	H18	H19	H20	H21	H22	H23	計
採択数	地区	11	25	95	135	159	103	119	43	690
	校区	11	27	104	128	150	103	115	45	683

※平成23年10月末までの採択数

○活動内容

県民交流広場事業は、多くの地域で有効に活用され、地域の特性や課題に応じた多様な活動の輪が概ね順調に広がっており、住民の生活の豊かさや生きがいの創造につながっている。

《主な活動内容》

- ①祭り、ふれあい交流会、そば打ち大会など「イベントを通じた世代間・新旧住民間交流」
431地区
- ②地域ぐるみ防災訓練・児童の登下校時見守り・防災防犯講習会など「地域防災・防犯活動」
244地区
- ③住民間交流拡大のための「ふれあい喫茶・サロン」
208地区
- ④子どもの居場所づくり、母親悩み相談、児童読み聞かせなど「子育て支援活動」153地区
- ⑤地域一斉清掃、環境学習会、季節の草花の植栽など「地域環境改善への取り組み」
140地区
- ⑥生涯学習や市民大学、ミニ図書館、大学との連携等「各種研修会・講座の開催」137地区
- ⑦HPを活用した情報受発信やパソコン教室、ニュース等の発行による「地域情報の受発信」
131地区
- ⑧食育講座、郷土料理研究、ふれあい料理教室など「『食』を通じた交流活動」
127地区
- ⑨歴史探訪ウォーキングや歴史講座、伝統文化継承等「地域資源の見直しや再発見への取組」
119地区
- ⑩お茶会、演奏会等により外出機会の増加を図るなど「高齢者の生きがいづくり」103地区

○住民による新しい自治活動

既存の地域団体に加えて、地域内の個人や団体・グループ、学校、企業等の多様な関係者が緩やかに連携しながら地域の課題解決に取り組むことで、地域の多様な個人や団体同士がつながり、住民による新しい自治活動として次のような取り組みが生まれている。

- ・交流拠点としての機能を超えて、地域の活性化事業、高齢者の生活支援、ミニマーケットの運営など、地域の課題解決を図る事業
- ・広場運営組織が市町施設の指定管理者となり地域の「公」の担い手となった取り組み
- ・持続可能な組織運営を行うため、NPO法人格の取得

<県民交流広場事業に関する県としての課題と今後の取り組み>

- ・助成期間終了後も、広場が活動を継続し、意欲を高めていけるよう、全県レベルで、活動のノウハウや課題を共有するために、地域コミュニティ・アワード

¹⁶や県民局単位での地域交流フェスタを開催する。

- ・コミュニティ応援隊の派遣、広場の先進的取り組み事例集の発行のほか、共通課題の検討を行う全県連絡会議や地域ネットワーク会議の運営などにより地域課題の解決を支援する。
- ・各地域が各種の行政施策を有効に活用できるよう、活動に役立つ情報を収集整理し、必要に応じて提供する。

施策例 2 : 「地域づくり活動応援（パワーアップ）事業」の展開

兵庫県では、地域ぐるみ、地域固有の取り組みを支援し、地域団体（自治会、婦人会、老人クラブ、子ども会等）が提案する、地域をより良くする取り組みの企画に対して、県民局単位¹⁷で助成している。

○助成金額

1 件あたり 50 万円以内

○事業実施体制

地域の主体的な取り組みを推進するため、県民局が、各地域における実践団体で構成される「こころ豊かな美しい地域推進会議」に補助し、同会議が募集、助成決定、交流・報告会の開催等を行っている。

年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
助成件数	506	478	466	448	410	314	249	260
(うち他団体との協働あり)(%)	390 (77.1)	405 (84.7)	360 (77.3)	375 (83.7)	338 (82.4)	251 (79.9)	222 (89.2)	214 (82.3)

<地域づくり活動応援事業に関する県としての課題と今後の取り組み>

- ・地域団体等が助成終了後も活動を継続できるよう支援するとともに、人的ネットワークの形成、活動資源の確保、事業のPR方法などの活動ノウハウを蓄積・共有できるよう、指導、助言、情報提供等を実施する。
- ・地域団体、テーマ型団体、NPO法人、企業といった多様な団体による協働の取り組みのネットワーク化を図る。

5. 参画と協働関連施策の効果の検証

参画協働条例附則第2項の規定に基づき、兵庫県は条例施行後3年目となる平成17年度に参画と協働の推進に関する施策の効果の検証を行っている。また、平成22年度

¹⁶ 県民交流広場全県連絡協議会が中心となり、ユニークな活動を展開している団体を表彰しようとするもの。

¹⁷ 兵庫県では、県域を10の行政区域に分けて、各区域に1つずつ県民局を設置している。

に指針及び計画を見直す際においても、平成 18 年度から 22 年度までの 5 カ年の取り組みの振り返りを実施した。平成 22 年度における実態調査等の結果は下記のとおりである。

(1) 県民の意識と実態

○地域づくり活動の状況

- ・まちづくりや環境保全を中心に活動が拡大している。
〔地域づくり活動への参加状況：
「まちづくり」46.8%、「環境保全」39.9%、「安全な生活」26.7%〕
- ・平成 15 年（参画協働条例施行）以降の活動開始が多くなっている。
- ・活動している県民が行政に求める支援で最も多いのは「活動資金の確保」であり、無作為抽出した県民では「気軽に参加できる研修や体験機会の提供」である。

○県行政への参画と協働の状況

- ・地域団体やボランティア団体などへの参加を通じて行政に関わりたいとの意向が高まっている。
- ・県民にとって県政を身近なものとするための方策は「県政情報の認知度アップ」との意見が多い。

(2) 市町の状況と意見

- ・平成 14 年度における宝塚市及び生野町のまちづくり基本条例施行にはじまって、県内の各市町で参画と協働に関する条例や指針、計画等が策定されている。
- ・市町と県の事業重複による住民の混乱や県事業の情報不足が指摘されている。
- ・市町と県が役割分担を明確にすべきとの意見がある。

(3) 県職員の意識と実態

- ・施策や事業の現場における参画と協働の手法の導入は進捗しつつある。
- ・手間の増加やノウハウの不足などから、参画と協働について実務面でどう取り組んでいくのか実感できない職員の存在が伺える。
- ・参画と協働の手法の導入成果として、「県民の声を反映した事業をすることができた」との回答が 6 割近くに達している。
- ・地域づくり活動に取り組んでいる職員の割合は大きく上昇している。

6. 今後の課題

平成 17 年度と 22 年度の検証結果を比較すると、いずれにおいても情報提供や担い手育成、活動の連携等が課題として挙げられている。ただし、県内各地で多様な地域づくり活動の広がりが見られる中、その内容は変化しつつある。

情報提供に関しては活動ノウハウの提供を求める声が多く挙がり、担い手については

世代交代の必要性が指摘されている。また、企業や大学の地域連携の取り組みが近年進んでおり、こうした多様な主体との協働も重要となっている。このように、県民を主体とした参画と協働が着実に浸透していきつつある状況を踏まえながら、そこで生じている課題に取り組んでいかなければならない。

そこで、NPOやボランタリーグループによる実際の活動の中で、平成22年度の検証において明らかになった課題がどのように生じ、解決の難しさがどこにあるのか、ヒアリングを通して具体的な把握に努めることとし、第3章、第4章及び第5章を通して述べたい。

平成17年度	平成22年度
県民の視点に立ったわかりやすい情報の提供・共有 ・支援情報の一体的な提供(情報のパッケージ化) ・県民とのコミュニケーションを促進する広報の推進	情報提供 ・支援情報の周知 ・活動ノウハウの提供 ・地域づくり活動や県政の分かりやすい広報
担い手づくりと継続的な活動に向けた能力アップの支援 ・地域に潜在する担い手の発掘 ・地域社会と連携した推進員(OB・OG含む)等の活動支援 ・地域づくり活動の担い手の能力アップの支援 ・ニーズに応じた柔軟で多彩な支援	担い手の育成 ・新たな人材の掘り起こし ・多世代の参画 ・企業、大学等多様な主体との連携 ・活動者の能力向上
地域づくり活動のネットワーク化の充実 ・出会いと連携の場づくり ・中間支援組織への支援 ・災害時等を想定したネットワークづくり	活動の連携 ・強みを生かす連携の場づくり ・中間支援組織の強化
公民協働による効率的な施策の実施 ・過程を重視した政策の立案・実施 ・県民の主体性を発揮する施策の実施 ・公民協働による施設の管理・運営の推進	公民協働のあり方 ・幅広い県民の意見反映 ・県民の主体性の育み ・協働のルールづくり
市町と県の役割分担、連携強化	市町との役割分担 ・方向性の共有 ・地域特性の配慮
県民に見えるわかりやすい形での展開	支援のあり方 ・財政基盤の強化 ・事務手続きの改善
県職員の意識改革 県民局の現地解決型機能の一層の拡充など推進体制の整備	県職員の意識 ・認識の向上 ・県職員による活動への参加

第3節 条例に係る市町との関係

1. 市町における参画と協働に関する条例化の動き

参画と協働に関して、兵庫県のみが条例化しているのではなく、県下市町においても取り組まれている。そこで本節では、市町における条例化の動きを考えたい。

表2-2から、平成14年度の宝塚市や生野町におけるまちづくり基本条例の施行に始まって、平成23年度までに、条例では15市町で制定され、また、指針や計画レベルでは25市町で制定されていることがわかる。

市町別の制定状況をみると、県内には、30の市、11の町がある中、市よりも町の方が、制定が遅れる傾向がみられ、11町のうち3町（稲美町、香美町、新温泉町）が制定している状況である。

次に条例の名称について、段階的な特徴が見られる。第1段階としては、宝塚市や生野町にみられるように「まちづくり条例」や「市民参加条例」という名称で制定されている。第2段階としては、芦屋市や西宮市にみられるように、参画と協働を冠した条例名で制定されている。

さらに第3段階としては、篠山市や朝来市、明石市にみられるように「住民自治基本条例」という名称で制定されている。

これらの各段階を考察すると、まず第1段階のまちづくり条例という流れについて、そもそも市町におけるまちづくりには、参画と協働という言葉はなくても、そのような概念や仕組みは既にあった。まちづくりにおける参画と協働的な取り組みでは、県民に近い存在の市町が県よりも先行していたのである。例えば、神戸市にも、まちづくり条例があり、参画と協働という言葉こそ明確にはなかったが、行政と住民相互の関わりによって、まちづくりを計画するといった流れは実態として既にあったのである。

しかしながら、兵庫県は参画と協働を重視し、それを論理的に意義づけ、枠組みの明確化を図ってきた。また、先行していない市町に対して、参画と協働が促進されるよう先導的な役割を担ってきた。

第2段階の参画と協働を冠した条例については、参画と協働という概念や仕組みが住民や議員に浸透し、そのままの名称をつけることに何ら抵抗感はなく、受け入れられたのではないかと考えられる。

第3段階には、市町条例の中の最上位にある住民自治基本条例に参画と協働の趣旨が謳われており、住民による基本的な自治活動を重要視してきた経緯が影響していると思われる。基本的な活動範囲を中学校区から小学校区に切りかえ、域内の地縁団体で構成される自治協議会をつくる動きなどもみられた。

これらの動きを総括的に考察すると、市町がまちづくりを進める過程で、骨子として参画と協働の考え方は早い段階から存在しており、それが住民や議員に浸透していくにしたがって、名称のみならず位置づけが変わり、最終的には市町条例の最上位として住民自治基本条例の中に位置づける市町も現れたといえるのではないだろうか。

表 2 - 2 県内市町における条例制定経過（出典：平成 21 年度参画と協働関連施策の年次報告）

年度	市町名	条 例	市町名	指 針 等
14	宝塚市 生野町	宝塚市まちづくり基本条例 宝塚市市民参加条例 生野町まちづくり基本条例	加西市 三田市	市民参画都市宣言 三田市市民活動支援基本指針
15	伊丹市	伊丹市まちづくり基本条例	—	—
16	神戸市 相生市	神戸市民による地域活動の推進に関する 条例 相生市市民参加条例	篠山市 西脇市	市民参画田園文化都市宣言 参画と協働のまちづくりガイドライン
17	赤穂市	赤穂市市民参加に関する条例	芦屋市 明石市 稲美町	芦屋市市民参画・協働推進の指針 協働のまちづくり提言 住民との協働による行政経営計画
18	篠山市	篠山市自治基本条例	豊岡市 姫路市 高砂市 養父市 香美町	市民と行政の協働推進指針 姫路市市民活動・協働推進指針 「参画と協働」に係る高砂市の指針 養父市ともに働く元気な養父づくり推進指 針 香美町町民憲章
19	芦屋市	芦屋市市民参画及び協働の推進に関する 条例	尼崎市 芦屋市 朝来市 姫路市	協働のまちづくりの基本方向～きょうDOがトラバ ～ 芦屋市市民参画協働推進計画 朝来市地域協働の指針 姫路市市民活動・協働推進事業計画
20	西宮市	西宮市参画と協働の推進に関する条 例	三田市 朝来市 宍粟市 洲本市	三田まちづくり憲章 朝来市民憲章 宍粟市民憲章 洲本市民憲章
21	朝来市 養父市	朝来市自治基本条例 養父市まちづくり基本条例	新温泉 町 養父市 南あわじ市	住民参画と協働の推進指針 養父市民憲章～やぶし愛～ 南あわじ市市民憲章
22	明石市 川西市	明石市自治基本条例 川西市参画と協働のまちづくり推進 条例	淡路市 加東市 姫路市	淡路市市民憲章 加東市市民憲章 姫路市市民活動・協働推進事業計画 (姫路市：平成 19 年度計画の 後継)
23	明石市 宍粟市	明石市市民参画条例 宍粟市自治基本条例	—	—

2. 兵庫県の参画と協働条例における市町との関係

これまでの行政分野と違って、新しい公共分野を参画と協働により担っていくためには、県と県民との関係や県民同士の関係に加えて、県と市町との関係についても考慮する必要がある。

兵庫県が条例制定を進めた頃、時代的な潮流として、全国的に参画と協働を進めていくという雰囲気があり、多くの自治体が、実際に参画と協働を進め始めていた。先

に述べたように、例えば、参画と協働を謳った条例を制定する動きや、自治協議会のような仕組みをつくろうという動きがあった。

本章第1節で条例の制定過程について触れているが、パブリックコメントや地縁団体等との意見交換会と同時並行的に、市町への意見照会を行うとともに、「県と市町の関係は、今の地方分権の中で対等な関係であり、県がこれから制定しようとする条例が、市町を縛るものではないこと」を市町へ縷々説明していった経緯がある。

こうした市町との調整過程を経て、市町との役割分担への配慮や、地域づくり活動に関して市町施策を尊重するという規定を条例に盛り込む結果となったのである。

第4節 国における新しい公共

国では、1998年3月に特定非営利活動促進法（以下NPO法という）を制定し、参画と協働の推進に拍車がかかることになった。当時、市民活動を行う任意団体の多くは法人格をもっておらず、団体名義による不動産登記や銀行口座の開設ができなかった。NPO法の制定により、このような法人格が無いことから生じる弊害が解消されるとともに、団体に対する社会的信用も得やすくなっている。本節では、国における新しい公共の考え方やその取り組みについて概観する。

具体的には、21世紀日本の構想や、鳩山由紀夫首相と菅直人首相の施政方針演説から、新しい公共の考え方にふれるとともに、国の支援策を紹介する。

1. 21世紀日本の構想「日本のフロンティアは日本の中にある」¹⁸

21世紀日本の構想懇談会は、21世紀における日本のあるべき姿を検討することを目的に内閣総理大臣のもとに設けられた懇談会で、1999年3月に河合隼雄座長として発足された。最終報告書は、2000年1月に小渕内閣総理大臣に提出された。その報告書の中にある新しい公共についての概念を以下に要約する。

統治から「協治」へ

これまでの日本は、「公」と「官」はほぼ同義語で、「公」は「お上」が決めるものとされてきた。国民もお上が決める「公」を受け入れ、むしろそれに頼ってきた。国民が政府に負託し、政府が国民から負託されるというある種の契約的な緊張関係を含意とする「ガバナンス」のイメージから遠いところにあった。

しかし、自己責任によって行動する個人や、その集合体によって担われる多元的な社会では、これまでと違う「公」を創出していくことが求められる。

また、従来の統治ではなく、「協治」と捉えた方が適する、新しい「ガバナンス」を築き成熟させていかねばならない。

そのためには、政府、企業、大学、個人と組織の間の新しいルールと仕組みに基づいて、一方的な支配を前提しない、双方向の合意形成を基礎とした協同作業を積み重ねていくことが求められる。

個の確立と新しい公の創出

新しいルールは、多様な異なる個性が切磋琢磨し、その中から生じる共存のルールであるとする。ここで求められている個は、まず何よりも、自由で、自己責任で行動し、自立して自らを支える個である。

このような個が、自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス（協治）を築きあげていくと、そこに新しい公が創出されてくる。

自分の所属する場にとらわれず、自分の意思で意識的に社会へ関わり合うことで、新たに創出されてくる公である。それは、多様な他者の存在を許し、思いやり、他

¹⁸ 「日本のフロンティアは日本の中にある（総論）」『21世紀日本の構想(HTML版)』2001.1PP.6-7.

者も支える公であり、同時に、合意が形成された場合、自分が従うべき公でもある。

2. 鳩山由紀夫首相施政方針演説

平成 22 年 1 月 29 日、第 174 回国会で、鳩山首相が施政方針演説を行っており、その中で新しい公共について述べているので、その要約を次に紹介する。

「新しい公共」によって支えられる日本（演説要約）

人の幸福や地域の豊かさは、企業による社会的な貢献や政治の力だけで実現できるものではない。

今、市民や NPO が、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍している。こうした人々の力を、私たちは「新しい公共」と呼び、この力を支援することによって自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した「官」をスリムにすることにつなげていきたいと考えている。

一昨日、「新しい公共」円卓会議¹⁹の初会合を開催した。この会合を通じて、「新しい公共」の考え方をより多くの方と共有するための対話を深める。こうした活動を担う組織のあり方や活動を支援するための寄付税制の拡充を含め、これまで「官」が独占してきた領域を「公（おおやけ）」に開き、「新しい公共」の担い手を拡大する社会制度のあり方について具体的な提案をまとめる。

3. 菅直人首相施政方針演説

鳩山前首相から引き継いだ、同じく民主党の菅直人首相は、平成 22 年 6 月 11 日、第 174 回国会における施政方針演説で、新しい公共についての考え方を踏襲し、次のとおり述べている。

「一人ひとりを包摂する社会」の実現（該当部分抜粋）

役所の窓口を物理的に一カ所に集めるワンストップ・サービスは今後も行う必要がありますが、時間や場所に限界があります。「寄添い・伴走型支援」であるパーソナル・サポートは、「人によるワンストップ・サービス」としてこの限界を乗り越えることができます。こうした取組により、雇用に加え、障害者や高齢者などの福祉、人権擁護、さらに年間三万人を超える自殺対策の分野で、様々な関係機関や社会資源を結びつけ、支え合いのネットワークから誰一人として排除されることのない社会、すなわち、「一人ひとりを包摂する社会」の実現を目指します。鳩山総理が最も力を入られた「新しい公共」の取組も、こうした活動の可能性を支援するものです。公共的な活動を行う機能は、従来の行政機関、公務員だけが担う訳ではありま

¹⁹ 「新しい公共」という考え方やその展望を市民、企業、行政などに広く浸透させるとともに、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度政策のあり方などについて議論することを目的に金子郁容慶応大学教授を座長に平成22年1月に設置された。

せん。地域の住民が、教育や子育て、まちづくり、防犯・防災、医療・福祉、消費者保護などに共助の精神で参加する活動を応援します。

4. 新しい公共支援事業の実施²⁰

「新しい公共」円卓会議は、平成 22 年 6 月に「新しい公共」宣言として、「これまで政府が独占してきた領域を『新しい公共』に開き、そのことで国民の選択肢を増やすことが必要である。国民がその意志を持つとともに、政府が『国民が決める社会』の構築に向けて具体的な方策をとることを望む」と取りまとめた。また、NPO 等への少額融資制度の拡充、委託業務における概算払いの積極的導入、ソーシャルキャピタルの高いコミュニティづくり等の方策を政府へ提案した。

一方、政府は、NPO 等、新しい公共の担い手に対して、資金供給や活動基盤の面から一体的に支援することを検討することとし、平成 22 年 6 月に閣議決定された新成長戦略で、「起業や新規参入を行う企業、社会的企業、NPO 等に対する資金供給を確保することが不可欠」との認識により、「NPO 等に対する資金供給を円滑化するため、規制・制度や税制の改革を進める」とした。

これらを受け、平成 22 年 10 月の閣議で「新しい公共の自立的な発展促進のための環境整備」を進めることとされ、平成 22 年 11 月に成立した補正予算により、新しい公共支援事業の予算として 87.5 億円が措置された。なお、兵庫県への配分額は 254 百万円となっている。

この予算は、交付金として都道府県に配分され、基金が設置される。都道府県は、この基金を取り崩しながら、NPO 等の新しい公共の担い手にサービスを提供するとともに、NPO 等が行政等との協働により取り組む具体的な活動を支援する。事業の実施期間は、概ね 2 年間で、平成 25 年 3 月末までとしている。

支援内容は、大別すると次の 3 つに分けられる。

○サービス提供

財務情報や活動内容に関する情報発信、協力者や寄附者とのネットワーク形成、融資利用に必要な助言・指導等の活動基盤整備など

○利子補給

国または地方公共団体から受託した業務の実際に際して、金融機関等のつなぎ融資に係る利子相当額の助成

○モデル事業

NPO 等と行政が連携して行う、地域課題解決に向けた取り組みに対する財政支援

²⁰ 「新しい公共支援事業運営会議－内閣府」<http://www5.cao.go.jp>. 閲覧日 2011. 10. 25

さらに具体的な支援事業は、次の6つから構成されている。

① NPO等の活動基盤整備のための支援事業

財務諸表の作成のための講習会の開催や、組織・人材等のデータベースの整備と情報提供など

② 寄附募集支援事業

ファンドレイザー（寄附の推進役）等の専門家の派遣による個別指導や、寄附金募集についての地元企業等への説明会の開催など

③ 融資利用の円滑化のための支援事業

NPO等の融資申請に係るスキルアップ等を行ったり、NPO等から申請のあった事業案件について金融機関関係者、中小企業診断士等の専門家による個別指導を行ったりするなど

④ つなぎ融資への利子補給事業

支援対象者が国又は地方公共団体から受託した業務の実施に際して金融機関等のつなぎ融資を利用する場合に、その利子に相当する金額を支給することで、支援対象者の負担を軽減する。

⑤ 新しい公共の場づくりのためのモデル事業

NPO等、地方公共団体及び企業等が協働する取組を試行する事業で、地域からの提言をもとに、NPO等と都道府県・市区町村が連携して、地域の諸課題の解決に向けた先進的な取組を実施する。

⑥ 社会イノベーション推進のためのモデル事業

地域の社会的な課題に対して、制度・領域横断的な対応により既存の制度や規制の制約を乗り越えて、地域のソーシャル・キャピタルを醸成する「社会イノベーションを」を推進する取組を試行する事業。NPO等市民団体との協働により都道府県・市区町村が実施する。

第5節 小括

県民の参画と協働が求められる領域については、市町がまちづくりを進めるプロセスの中に県民の意見や考えを組み入れるという実態があつて、条例制定以前から県民と行政の相互関係が既に芽生えていた。つまり、市町が一番先頭にあつて、次に兵庫県が条例により参画と協働を理念化して裾野を拡げ、ようやく国が具体的に動き出して平成22年度補正予算から事業化されたという流れがみられた。

ただし、参画と協働について地方と国とが同じ認識を持っているのではない。国は、「新しい公共」という言葉で「共」の領域を表現しているが、公共サービスあるいは社会的サービスをどのように供給するかといった担い手論に重点が置かれている。

担い手論だけでも、住民参加の位置づけや行政とのパートナーシップのあり方など細かな部分まで問われるだろうし、さらに領域論についても検討されねばならないだろう。

今後、参画と協働を進めていくために、「新しい公共」についての総合的・包括的な概念整理が求められるのではないだろうか。

第3章 稲村和美尼崎市長インタビュー

本章では、参画と協働を推進する行政を代表して、尼崎市長に対してインタビューを実施し、その基本的考えや取り組みについて明らかにする。そして、次章以降で参画と協働に関わる担い手や支援機関の事例を併せて取り上げることにより、参画と協働の現状と課題について包括的な把握に努める。

行政の代表として尼崎市長にインタビューを依頼した理由は、稲村和美市長が、兵庫県会議員と市長の両方の経験をお持ちで、二元代表制の両方から複眼的視点に立った示唆をいただけるからである。

稲村和美尼崎市長の略歴

生年月日：昭和 47 年 11 月 10 日

最終学歴：神戸大学法学部法学研究科修士課程修了

職歴：平成 10 年 神栄石野証券株式会社（現 S M B C フレンド証券株式会社）

平成 14 年 同社退職

平成 15 年 兵庫県議会議員（1 期目）

平成 19 年 兵庫県議会議員（2 期目）

平成 22 年 12 月 12 日～

尼崎市長（1 期目）

インタビューの実施

実施日：平成 23 年 10 月 11 日（火）

対応者：田端 和彦（兵庫大学生涯福祉学部教授）

西田慎太郎（公財ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査課長）

インタビュー内容

第1節 参画と協働の考え方と仕組み

質問 1：尼崎市における参画と協働の考え方について、今後重点を置かれるところも含めて、市長のお考えをお聞かせいただけますでしょうか。

市民自治のまちづくりということを大きな柱の一つに据えております。私自身が阪神・淡路大震災でのさまざまな市民活動に触れる中で、市民自治ということの大切さを強く実感したということが自分自身の原体験になっていることもあって、それに沿った市政運営をやりたいということを強く意識しております。

市民主権の強化

一つは、これは兵庫県でいうところの参画に当たる部分だと思いますけれども、行政サービスは、市民が納めた税金で市民に必要なサービスを行政が請け負ってするとい

う要素なので、いかに市民のコントロールが働くようにするかという市民主権という部分を意識しております。

そのため、今回、市民による事務事業の点検委員会というのを新たに立ち上げて、いわゆる仕分けと言いますか、事業の棚卸しも改めて行うのですけれども、まずは市民が納める税金がどのように使われているのかということとをさらにわかりやすくお示しをし、その使い方を一緒に考えていきたいと思っています。

特に尼崎市は非常に財政が厳しい状況でございますので、財源が豊かであればできたら良いのと思う施策の中でも、順位をつけざるを得ない状況です。そうなりますと市民の価値観が多様化していますし、それぞれの立場でそれぞれのニーズがある中で、尼崎市はどのような考え方で、どのような優先順位をつけているのかということにより説明責任を果たしていくことが今、求められていると思っております、その中で、いかに市民に多様な立場から意見をいただき、参加していただけるかということを考えています。

その取り組みのもう一つは、点検委員会とあわせまして、現在もパブリックコメントを募集しているのですけれども、なかなか応募件数が伸びていない。計画関係だと資料は膨大になるので、かなりその分野に特段の関心を寄せていただいている方以外の一般の市民からは、なかなかご意見をいただき難いという現状がございます。それをちょっと改善していくために、いわゆるパブリックインボルブメントとして、もう少し熟度の低い段階から市民の皆さんに関心を寄せていただき、ご意見を反映させやすいような仕組みを整えていこうと現在準備中でございます。

尼崎市の方で政策としての固めた案に最後にご意見をもらうというよりは、例えば、複数の案を比較していただく中で、市民にもご意見をいただく。もしくは、パブリックコメントだけではなく、住民説明会のように、もう少し対面型でご意見をいただくようなことも現在しておりますが、それをもう少し整理して、政策形成の熟度の低い段階から市民に参画していただきやすいような、パブリックインボルブメントのような仕組みを準備していこうとしています。こういった面で市民主権の強化を図りたいと考えています。

私の選挙公約に上っている、常設型の住民投票も今後は考えていきたい。これは今、尼崎市にそういうことが想定される案件はないのですけれども、やはり市議会には市議会の役割がありますので、それとは別に、行政もこういう直接意見をいただき、参画していただく手法を磨くと良いですし、東日本大震災では原子力の問題のように大きな問題が浮上しましたけれども、これからいろんなことがあり得ますので、制度として、できれば整備できるほうがベターだと考えております。

市民の協働

一緒に汗をかく、ともにサービスの受け手だけではなく、自分たちの必要なサービスを自分たちで実施していくという協働の中にも二つあると思っています。

一つは、仕事としてではなく、ふだんの生活の中で、とりわけ地域やもしくは趣味を含めた領域で一緒に活動していただいている部分です。例えば、盆踊りであったり、

おもちつきであったり、仕事で雇ってスタッフを動かしているわけではありませんけれども、皆さんが地域の中で取り組んでくださる。そして、その延長で、高齢者の見守り活動ですとか、子供たちの安全確保のための通学路での見守りですとか、ニーズに即した活動に、これが発展してきていると思います。このような力抜きには、市民の本当の安全・安心は守れない。また、私たちが引きこもらずに本当に社会生活を豊かに営んでいくためのいろいろな取り組みや、楽しいイベントごとなども、やはり地域の皆さんやテーマ型のNPOも含めたいろんなボランティアな活動に支えていただいているということを実感しております、今後もこの方向性は大きいと思います。

新しい公共

もう一つは、政府の方がやっと地域に追いついてきたと思うのですが、新しい公共と名前をつけられた領域で、公務員の人件費でやっていた大きな公共サービスの部分も、やはり企業、NPO、地域団体を問わずアウトソーシングをしていくという流れがあります。

私が、阪神・淡路大震災で実感したことでもありますがけれども、そもそも非常に価値観が多様化し、ニーズも多様化した中で、行政が一律にやっていく部分の面積が非常に小さくなっている。むしろ広範囲を一律でやってしまうと、十分に多様なニーズにこたえ切れてないという時代がやってきたのだと思います。

そうすると行政の本分である、安定的に、公平に、公正に、それはある意味一律にやるという部分の面積は縮めていって、でもそれは決して公共が小さくなったわけではなく、多様化しただけであって、公共全体の領域は決して縮まってない。むしろ**家族力や地域力の低下が言われる中で、公共といわれる領域自体はむしろ広がっている**と思います。

では、この間の部分をどうしていくのかというのが、まさに新しい公共の問題です。これは時には、仕事としてきっちりと責任と専門性と安定性を持って、行政以外の主体が請け負ってくださるという、非常にいろんなグラデーションがありながらつくっていく。ここでは行政はむしろワン・オブ・ゼム（one of them）の事務局として、ときにはガバナー、ガバナンスの要として機能しなければいけないのだと思っているのですけれども、そういう多様な主体の魅力をうまく引き出し、生かすことで、その広く多様化した公共領域をきっちりとみんなで分担していこうという部分は、まだ道半ばだと思っています。

尼崎市もやはり財政が苦しい中で新しい公共が進んでいったということがありますので、どうしても市民から見ると、要するに民間に置きかえたら人件費が安くなる、事業費が安くなるというコストカットが強く表面化したという意識が私の中にもあります。単にコストを安くするだけではなく、そういう**時代の変化に対応した新しい公共を多様な主体でつくり上げていくためには、一定のルールであるとか、基準であるとかが必要**と思います。例えば、指定管理者制度でも、元の財源は主権者である市民の税金ですから、その税金の使い方としてどうなのかが問われる。そこは公共の担い手が公務員だけではなく、また、単なるボランティアではなく、仕事としてこれから位

置けられていくという側面が強くなる。それと相まっての公務員の定数を削減していくという動きだと思いますので、公務員の削減だけだと公共サービスが低下して終わりですので、決して公共そのものを低下させて良いという考え方に立つ時代ではないと思うのです。

そういう意味では、公民の役割分担の線引きが常に流動化している時代だということです。その点、コストだけを意識した名ばかりの協働だと言われては、良くないと思っております。どうしたら本当の新しい公共領域を確保できるかという課題に対し、当然本当の担い手の皆さんと一緒に、もしくはオーナーといいますか、スポンサーである市民の方と一緒に、仕組みをつくっていかないといけないと思っております。

尼崎市長部局における「協働」

尼崎市が、「協働」の考え方を表したのは、総合計画「第一次基本計画」（計画期間：平成4年度－平成13年度）の中で、「市民の参加と協働」としたのが最初です。「第二次基本計画」（計画期間：平成13年度－24年度）の「戦略プラン」の中でも、「市民・事業者、行政の協働のまちづくり」を推進していくための「協働型のまちづくり」の仕組みづくりを目標として打ち出しました。

庁内推進体制（組織）については、平成15年度に、協働の取り組みを所管する初の組織「協働参画室」が設置され、以来継続した取り組みを続けています。

平成19年7月には、本市の協働のまちづくりの指針となる「協働のまちづくりの基本方向～きょうD0ガイドライン」を策定しました。

また、平成18年度以降、地縁型組織（自治会等）とテーマ型組織（NPO等）を1つの課が所管しているのも尼崎市の特徴です。その後、平成21年度に「協働推進局」が創設されました。庁内的には協働政策会議を設置し、協働のまちづくりに関して庁内横断的な調整機能を持つ協働推進局を中心に、全市あげて協働のまちづくりに取り組んでいるところです。

第2節 市民への情報発信の工夫

質問2：市長の思いがどの程度市民に伝わっていて、市長はそれについてどういうふうに感じておられるか、まず、先ほどおっしゃったように、財政の問題も厳しいから、市民としては、これは市からの全部押しつけと違うのかというような思いもあるのでしょうか。

私たちにも反省すべきところがあると思います。ただ、私は市民の方にも機会があるごとに言うようにしているのですけれど、「足りないのは役所のお金ではないのだと、皆さんが利用されるサービス等のお金が足りないのです」と。だから、もっとサービスが必要だと本気で皆さんが考えるのなら、もっとお金を増やす必要があるのです。もっとお金を出すから、それは行政にやってもらうという方向を本当に市民が選ぶのか、いやいや、役所は、私たちの思うようなサービスをしてくれないので、お金を払って

やってもらうより、自分らが直接やっていった方がいいサービスができると、その代わり、市民の側も、ただでこき使われるようなことでは黙ってないということなのか。市民は、お金は出さない、サービスは欲しい、これは人情だとは思いますがけれども、特に尼崎市は財政が厳しいからできないので、市民もしっかりと基本は共有しないと同じ出発点には立てないと思います。

- ・ ・ ・ ・ ・ 今の市民の考え方というのは、そこまで成熟しているのか、あるいは理解が進んでいるのか、市長としてはどのように理解されていますか。

「行政がやるべきことを市民にやれと言っているのと違うのか」と思われているというのは、現実、一つの側面だと思います。ただ、地域に関しては、今の地域の一定の年齢層の方は、自分たちの人口が非常に多くて、人口ピラミッドが逆三角形になっているということは肌でも感じていらっしゃると思いますので、自分たちがお互いに助け合い見守り合うという意識や、地域活動で貢献していこうという意識を強く持ってくださいと思っています。そこは非常に頼もしく感じている部分です。

もともと市民のお金で、それをどう使うか、これはここまでは行政の責任でやるべきだ、いや、ここからは逆にもっと多様な主体がやったほうがいいけれど、そこに頼むときの条件はどうあるべきかを市民に判断してもらおうと思ったら、役所からの情報の出し方をもっと工夫しないとだめだと思います。そもそも自分たちの税金がどんなふうに使われているのか、市民にはよくわからないですね。だから、これは非常に行政が改善すべき点だと思っておりまして、市民が本当に参画し、使われているのではなく、まさにボランティアに自分たちの公共領域を生き生きと担っていくためには、行政のそういう情報の出し方、伝え方が問われると思います。

第3節 市民主権への市議会の理解

質問3：まさに情報の出し方は、行政のトップとしての関わり方があるのでしょうかけれども、お金の使い方には、議会との関わりもあると思います。そこで、議会における考え方はいかがでしょうか。尼崎市長も以前は県議会議員だったということを知っていますので、何か市長の目から結構ですのでお聞かせいただけませんかでしょうか。

議会も今、非常に変わってきている。行政に関する全てのことを市民全員に意見が聞けませんので、やはり市議会が非常に大きな役割を果たしていることは間違いないですね。ただ一方で、市議会が黒と言うたら、市民が全員黒かということ、もちろんそうではない。だから、補完的な仕組みとして住民投票も必要だろうというふうに考えているわけです。

けれども、何て言っても、市長選挙も市議会議員選挙も非常に投票率が低いですね。そういうことから、私たちはいろんな問題を突きつけられているなと思います。

ただ、私は市議会に対しても、私たちの情報の出し方が非常に問われていると思います。市議会の方は当然、さまざまな市民の要望を聞いて市議会というテーブルにきっちり出していくという役割を担っていて、それは全体の限りある財政の中で優先順位をつけていくことになります。これまでは、比較的パイがどんどん大きくなっていく成長の時代でしたので、リクエストの側をいかに聞くかということが政治の役割として大きかったと思います。これからは、パイが縮んでいく時代ですので、まさに本来的な政治の利害調整と言いますか、優先順位つけたり、分配したりといった本当にシビアなところで政治が本来の役割を發揮すべき時代が来ているということです。

ところが、今までそうではなかったものですから、少し切りかえには時間がかかっているという現状だと思います。

質問4：市長が言われたように、議会が利害調整機関の役割を果たすため、予算議決していくわけですが、市長がお考えの市民主権について議会がどの程度理解されているかによっても変わってくるのではないかと思います。

私は、議会のほうも今非常に変わりつつある渦中にあると思います。だから、情報の出し方をきっちりしていき、行政が一体どこで悩んでいて、なぜその要望をすべて聞き入れることができないのかということを議会にも共有してもらわないといけないと思います。一方議会の側も、今までは市民の意見を先に聞くと議会軽視ではないかという声が出ていましたけれど、例えば、最近、保育所の民営化ですとか、こういう市民生活に密着する課題が余りにも多種多様に生じている中で、議案として提出したときに、住民合意はできているのかということを議会の側も確認されます。一定の合意というか、目処がついているのだったら議会も賛成できるけれども、あんまり反対が多いと賛成できないではないかというように、市民の生の反応がどういう状態なのかということに議会のほうも随分関心を寄せられるようになってきたなと思うのです。

- ・ ・ ・ ・市民が成長していったら、市長の市民主権という考えについて、もう少し理解が進んでいけば、議会ももっと変わっていくのではないかというようにお考えになりますか。

そう思います。それは、鶏と卵のような話だと思います。市議会の側も逆に市民合意をつくるためにもっと市長部局に頑張れよというような意見も最近ありまして、そういう時代になったのだなと正直思っています。

当然、最終的には、市議会に判断いただくのですけれども、ある意味、民主的な手続がきちんと踏まれているかどうかをチェックするのも当然ながら議会の役割でありますし、市議会の議員さんというのは、例えば自分の地元の地域の利害を背負っている側面もあれば、当然、市全体の中でバランスがとれているかということも見ていた

だく立場ですので、そういう意味では、きちんと手続を踏んできたのかどうかをチェックなさるとするのは非常にあるべき方向だと思います。

第4節 参画と協働の担い手

質問5：先ほどの市民権ということですが、市民もいろんなかかわり方を持っている。テーマ型のNPOもあれば、地縁型もある。市長のお考えの中で、その参画と協働の担い手というのはどういうものであって、それにどんなふうに関わってほしいか。その場合、民主主義的ガバナンスとは違ったガバナンスがおそらくそういうときは求められると思いますが、それについてもし御意見があれば、お聞かせいただけますでしょうか。

協働のまちづくりの基本方向ーきょうDOガイドライン

尼崎市では既に、私の就任前に、「協働のまちづくりの基本方向～きょうDOガイドライン」というものをつくっています。この中でも多分おそらく、かなり先進的な取り組みだと思えるのですが、御存じのとおり、尼崎市のような都市部では昼間人口が非常に多くて、一面、神戸や大阪に働きに行く方のベッドタウンの顔もありますが、尼崎市に住んでないけど尼崎市で働いているという方が非常にたくさんいらっしゃいます。働く者の町という顔を持っています。そういう意味では、ここで選挙権を持っていらっしゃる方だけが尼崎市にかかわる主体じゃないというのが一つの特徴なのだろうと思います。このきょうDOガイドラインの中でも、尼崎市の学校に通っている方や尼崎市で仕事をしてくださる企業さんも主体としてすべて位置づけをさせてもらっています。主権という意味では、当然ここに選挙権のある方というふうになってきますけれども、やはり一緒に考えて一緒に汗をかいていく部分というのは、ここで操業していらっしゃる企業さんの意見もまちづくりには欠かせませんし、広義の、だから狭い意味での本当の選挙上の主権という意味を除けば、まちづくりに関わっていく主体という意味では、企業や学生さんも含めて尼崎市にかかわる方、多様な主体があるだろうというふうに位置づけをさせてもらっています。

尼崎市の特徴

一方で、このテーマ型と地縁型というふうに最近言われていると思いますが、ここ尼崎市も独特の課題を抱えています。実はいわゆる自治会、町内会という組織と社会福祉連絡協議会の単位福祉協会が一体化されているのです。これは近隣でも珍しい歴史的背景がありまして、巷では小学校区単位のコミュニティの再編ということが一般的になっている中、尼崎市の場合、コミュニティの単位が小学校単位ではないのです。これは福祉協会単位というふうになっていまして、小学校区単位より狭い単位です。これは歴史もある中で、非常に積み重ねがあるという強みがある反面、一部エリアで空白地が非常に目立っているということや、小学校区単位のように、新しく小学校に上がる保護者のように人材が自動的に供給されてこないのが、やはり担い手の高齢化が課題になっています。

そのような中、実はちょうど平成22年度に、第二期あまがさきし地域福祉計画を整備しまして、その中でも結局小学校区単位ということに踏み切れずに、社会福祉連絡協議会をいわゆるこの小地域と定義して地域福祉を進めていこうという計画になっています。私が就任するときに、ちょうどそれが仕上がりつつあって、「おお、やっぱり社会福祉連絡協議会になったんだ。」という感じだったのです。特に小学校の統廃合を進める最中ということもありまして、やはり学校区単位でもすっきりいかないというような状態です。

地域というのはやはり人間関係ですから、ご質問のガバナンスというより、ここで必要なのはコーディネータであり、ファシリテータです。細かい手続云々ばかりでは前に進まないところがあります。ただ現実には、町内会のポストも、いわゆる社協の役員さんだけがオーソライズされた担い手なのかというと、現実そうではないです。社協の役員じゃないけれども、いろんな見守り活動をやってくださっているグループもありますので、私たちも、こういうコミュニティの整理が必要だと問題意識として感じているところです。

例えば、今、福祉協会単位で大体小さな会館みたいなのを持ってらっしゃって、よく関わる方には使いやすいが、町内会に入らない方は、一体だれに申し込んで、一体だれが鍵を持っているのかさえ知らないというような状態になります。だから、兵庫県も県民交流広場事業とかいろんな工夫をしてきたわけですがけれども、なかなかそこは現実には難しい面があるので、なるべくその地域の方に情報が行き渡るようにしないとけない。

協働推進員

町内会で尼崎市の地図が塗りつぶされていたら、楽なんでしょうけれど、これからそういう楽はもうさせてもらえない時代なのだと思います。社協の空白地があるということも踏まえて、新たに協働推進員さんという、これは掲示物を貼っていただいたり、行政の情報を地域におろしていただいたりという、これまでの旧来の枠だけにこだわらずに、自治会のないところにも、新たにそういう推進員さんを増やしていつているという状況があります。

その協働推進員というのは、ボランティアでお願いをしています。これまでは、事実上、会長さんとかが兼務で、昔は行政協力員という名前で若干の謝礼が出ていました。当然財政的な要請もありましたし、旧自治会とは違う枠に名実ともに拡大しないとけない課題もありましたので、これをボランティアの協働推進員に切りかえるというときに、自治会で頑張っていた役員の方に、何かもう、俺らはもうええということかみたいな、非常に心理的な傷をもたらしてしまいました。

今、自治会が大半を覆っているこの枠を100%にするように頑張るべきだという意見と、そうはいつでも多様になっているのだから、多様な主体を位置づけていくべきだという意見の二つの論があって、行政としては多様な主体を位置づけていく、その中で主力になっている社協は中心として、当然尊重しながらやるのだけれども、一方、社協とは違う枠でやっている方もいらっしゃいますので、それはそれでちゃんと認めて

いかないといけないと考えています。ただ、こうした議論がまだ決着のつく日が来るのかどうかさえわからないところなのです。

第5節 シチズンシップ教育

質問6：先ほど、市長が言われた、企業であるとか学生であるとか、外部のNPOだとか、こういう多様な主体が、自治会と関わろうと思う場合、特にこの協働推進員が中心になるとすれば、この方々の認識や、そのための教育を重視していけないと多分難しいところだろうと思う。そのあたりはいかがでしょうか。

職業領域の専門性

協働推進員さんは、情報の広報部分で御協力をいただいている、まだいろいろな実態的な活動のコーディネータという位置づけではないです。平成22年度から始まった制度ですので、旧来から行政協力員の名前で携わってくださった方、大規模のマンシヨンの管理組合、NPOも協力事業所になっていただいているのですが、これからどういうふうにご方たちを、私どもと一緒に汗をかいてくださるような方にしていくかというのが課題かと思っております。

ファシリテータの必要性ということでは、それは専門領域であると思います。地域のファシリテーションをする、マネジメントをする、コーディネートをするというのは、それなりにこれだけ幅広い世代の力を結集していくということを考えると、もしくは、企業さんともときにはコラボレーションするということを考えると、かなりの専門性だと思います。だから、一定の専門性として、職業領域としてきっちりとそれを担う方と、それぞれのカウンターパートとして活動して下さるさまざまなボランティアなファクターになって下さる、キーマンになって下さる方には、一定の職業領域として、それが公務員かどうかは次の課題ですけれども、一定のレベルまでは職業領域だというふうに実感しています。

専門的なところは一定程度有給でという議論は、多分出てくると思います。実は、だから私は、それが一部公務員と民間が本当は混ざっていても良い、人事交流の貴重な場にするのが良いのではないかと個人的には思っています。

シチズンシップ教育

また、私は、実はシチズンシップ教育をもっとやっていきたいということも選挙公約に入れていて、シチズンシップも当然領域は広いのですが、この参画協働に即した部分で言えば、やはりいろんな地区にある貸し館機能を持った施設、そして公民館、今非常に尼崎市も機能が弱まっておりますので、そういった施設をもっと活用したいという構想を持っています。

公民館を中心に実施してきた市民大学的な部分と、こういうコミュニティでの活動やいろんなNPOの実践というのを、もう一度最適な状態で、限られた資源をみんなが有効に使えるように、縦割りにならないようにしたいと思っています。

それはいわゆる生涯学習のようなかつての教育委員会での分野と、こういうコミュ

ニティでの実践や問題意識が余りにもオーバーラップするようになったということだと思います。そういった施設で、コーディネータを育成し、またそういった人たちと実践していく場としても活用したい。私は、政策立案から活動の実践まで、いろんなところの拠点として再定義していく時代かなというふうに思っています。

- ・ ・ ・ ・ ・そこが難しいところですね。そうすると課題は二つあって、一つは市役所の意識の方はどうなっているのかということですが、いかがお考えですか。

尼崎市職員に望むこと

今はもう定数削減でみんな仕事に追われてしまって、難儀しているのですけれども、本当は、ワーク・ライフ・バランスをもっとやって、2枚目の名刺を持ってもらいたい。5時から、NPOでも地域でも何でもいいのですけれども、公務員以外の肩書をもう一つ持ってもらいたいですし、そういったことを職員研修とかに位置づけていきたいということを少し思っています。

そして、そういう地域にかなり入っていくポジションというのが、市長部局でこれから出てくると思いますので、人事異動も戦略的にやらないといけない。これからは、要するに公務員だけで完結しない、公共領域というのが公務員だけで完結しなくなったということを感じないと仕事にならないと思います。

質問7：市長は、前職は兵庫県議会議員として、当時参画協働推進条例に関わっておられたと伺っておりますけれども、そのときの考え方と今、市長になられて、今度は行政のトップになられて、そのお考えに変化がありますでしょうか。

私が県議会議員になったときは条例ができていたのですけれども、ただ私は、阪神・淡路大震災でのさまざまな市民活動に触れる中で、市民自治ということの大切さを強く実感したということが原体験になっていますので、参画協働を推進するというのが今後の方向性だということについては、議会軽視という感覚はなく、その次の世代の県議会議員だったと思います。ただ、私は議員ですら、すべての価値観や立場をなかなか代表することが難しいくらい今は多様になったと認識する中で、むしろ、そういった多様性をきっちりと反映させる政治なり行政を推進する議員になりたいと思っていました。今度、自分が市長として行政の立場になりますと、今、市民の参加意識が高いかという点決して高くないと感じています。投票率を見てもそうですし、町内会の方の役員の名刺の5個も6個も肩書を兼務してくださっている。では、現実的に今のライフスタイルの中でどんな部分だったら参画できるのか、どんな仕掛けがあれば参画を本当に推進できるのかというのは、シチズンシップ教育と言いましたけれども、やはり市民の意識も変わらないといけない。けれども、これも鶏と卵で、どっちが先だと言っても始まりませんので、やはり行政サイドは情報の出し方一つとってみても、そして地域での取り組みや公民館活動一つとってみても、私たちも新しい時代に対応

したプログラムに内容をリニューアルする必要があるなど感じています。その上で、市側もそういうやるべきことをやって、堂々と市民に対して、「そんな口をあけて待っていたのでは自治は進まないのですよ。」ということセットで言わないと、市民にもすっと理解されません。

第6節 今後の方向 — 前県議そして現市長として —

質問8：最後に何かございましたら。

私は参画と協働は非常に興味ある分野なので、特に私がこんな余計なことを言うことはないのですが、国政レベルをみますと、震災の復興一つとっても、みんな非常に失望感というか、閉塞感を感じる時代かなと思います。地方自治体というのは、政治的な仕組みもこれ幸いなことに二元代表制で、非常に直接民主制の仕組みを残して制度が組みれていますので、みんなが政治に閉塞感を感じる時ほど、一方では強いリーダーを待望するという側面もあるかもしれません。地方には、そんな私たちのこの閉塞感をぶつけていく、それを打破する仕組みが実はたくさんある。まだ、使ってなくてさびているのを磨いたらもっともっとできることがあるのだというところを、私たちは発信しないといけないと思います。

財政が苦しいときだけ分権が進むという、この現状には非常に憤慨しておりますけれども、ただ一方で、財政が苦しいときほど主権者意識を高めないといけないのも事実です。主権者意識を高めるチャンスでもあると思うのです。皆さん、豊かなときは少々何に使われようと寛容ですけども、皆さん非常に目が厳しくなっていますので、それはそれでチャンスと思っています。地方自治体のほうがガバナンス力を身につけるといふそういう時代かなと本当に思います。

- ・ ・ ・ ・ ・ まさに、今回の井戸知事の主導された関西広域連合が東北を支援する仕組み、カウンターパート方式は国では考えもつかなかった方法だと思いますが、いかがでしょうか。

まず、県は、国の権限をいかに自分たちでとってくるかと、あれは私も賛成だったのでですけども、特に今、道州制といたら、絶対、財源対策で変な合併みたいになってしまうという、井戸知事の問題意識は私も共有しています。だから、あれは非常にいいチャレンジだと思います。ただ、基礎自治体の立場から言わせてもらおうと、広域連合は国からとってきてくれと、逆に都道府県は、国が地方にやっていることを基礎自治体に対してやり返しています。だから、井戸知事はもう非常に基礎自治体の領域まで踏み込んで、県民交流広場事業などいろいろされていますけれど、正直、財源が期間限定になってしまうほど基礎自治体にとってつらいものはないのです。県の言うことに、市側の警戒心が高いことも事実だと思います。私は県会議員もしていたので、県が全県一律的に施策を展開することは、もったいないなど感じているのです。

しかも、兵庫県は余りにも県土が多様で、阪神間の課題と但馬の課題と淡路の課題と違いますので、そこについては思い切って基礎自治体と組んでお金の使い方もそれぞれのニーズに合わせて一律を廃止するという部分がないと、せっかくの予算が宙ぶらりんになってしまったのではもったいないなと思うのです。

- ・ ・ ・ ・ ・ 本当に最後に重要になってくるのは、その小地域がどれだけのガバナンス力を持つかだと思います。つまり、県のお金、市のお金、あるいは場合によっては国のお金、企業の寄附、そういうものを統合しながら、参画と協働を進めていくことは、かなり難しい問題です。特に小さい自治体になってくるほど、先ほどおっしゃったように人間関係などで動きにくい面があるのではないですか。

尼崎は実は非常に市外からの労働者をたくさん受け入れて発展してきた町です。もともとは一つの町と五つの村が合併してできたので、そういう旧村の意識が残っている反面、新しく入ってくる人にも非常に寛容で面倒見がいいという一見相反する特徴を持ち合わせている町だなと思います。

ここが非常に強みだなと思っていて、だから、旧来の枠組みをきっちりと尊重しながら、そこに新しいものをつけ加えていくということは、ポテンシャルとしてはできるのかなというふうに思いますが、ガバナンスの仕組みは難しいです。あまりきっちりしてしまうとだめなので、条例化ではなく、最近コミュニティ指針をつくるどころが増えているので、尼崎市もまず指針ぐらいからはじめて、一度少し再定義したい。なぜかと言うと、新しく転入してくる方が非常にたくさんいらっしゃるので、転入者の方に我が町はこういう仕組みで地域生活が支えられているということをもう少しきちんとアナウンスしたいと思っています。今、社協といっても皆さんはわかりませんし、初めての方は、自治会ではないのかと思うでしょう。尼崎市のコミュニティの状況、もしくは方向性を少し整理して、初めての方にも伝えやすいようにしたいと思っています。

第4章 参画と協働の担い手の活動事例

第1節 はじめに

実際に担い手が様々な活動を展開する中で実感している課題についてヒアリングを行い、それぞれの活動内容と課題の結びつきを踏まえ把握する。

ヒアリング対象団体については、

- ①自治会等地域団体、ボランティアグループ、NPO法人といった組織形態
- ②地縁による地域づくり、子育てや高齢者応援、環境保全などテーマ性
- ③活動の場として兵庫県の持つ地域多様性

を踏まえ、幅広く具体的な活動内容と課題の把握に努めた。ヒアリングの概要は表4-1のとおりである。

表4-1 参画と協働の担い手へのヒアリング先一覧（ヒアリング日程順）

ヒアリング日	団体名	所在地	対応者	活動形態	活動分野
平成23年7月12日	鶴甲自治会	神戸市	桑田結	自治会	自治会活動
平成23年7月12日	ブナを植える会	神戸市(活動地: 多自然居住地域)	桑田結	ボランティアグループ	環境保全、青少年育成
平成23年7月28日	NPO法人ピアしんぐう	たつの市	牛建文彦ほか	NPO法人	子育て支援、高齢者応援
平成23年8月17日	NPO法人いたみタウンセンター	伊丹市	内田悦子	NPO法人	市街化区域まちづくり
平成23年8月29日	小浜小学校まちづくり協議会	宝塚市	藤本真砂子ほか	まちづくり協議会	小学校区まちづくり
平成23年9月7日	ひまわりの会	尼崎市	吉岡素子ほか	ボランティアグループ	読書ボランティア

第2節 地域（地縁）団体による活動

I 鶴甲地区連合自治会（大規模ニュータウン自治会活動）

1. 概要

鶴甲団地は、神戸市灘区にある。神戸市住宅供給公社が1967年から分譲した中層マンション37棟(1,232戸)をはじめ周辺の戸建て住宅約300戸から構成される。まち開き後、現在で約40年が経過している。

鶴甲地区連合自治会は、鶴甲小学校区の3分の2を占める鶴甲団地を一つの自治会として運営している。

中層マンションでは、各棟の管理組合の理事長や副理事長を選出し、その副理事長が自治会役員に就任するシステムであるが、37棟のうちの10棟ぐらいは、自治会にメリットがないとの理由で役員を選出しないため、自治会を脱退している。

住民間の交流については、団地内の高齢化が進むにつれ、希薄化している。震災を契機に住民の求心力が高まったのではなく、むしろ、住民が、自己所有のまま賃貸に出して転居することが増えた。結果、住民の入れ替わりはあるが、転入者の永住志向は低く、子どもが少なく、高齢者が多いまちになっている。例えば、小学生の生徒数でみると、多い時期に800人ほどいたのが、現在は、450名ぐらいに半減している。

2. 鶴甲団地管理組合連絡協議会の設立

住環境の整備としては、植木の手入れや大規模修繕があるが、増加しつつある賃借人は、原則、管理組合の役員になれない。そこで、十分な管理ができていない現在の管理組合を今後しっかり機能させるため、管理組合の連絡協議会を立ち上げた。管理組合連絡協議会を法人化し、清掃と管理業務については、民間の管理会社に委託しようとしている。鶴甲団地は、これまで、大規模修繕を、2回、3回行ってきており、「この先20年ほどすれば、建て替えの必要性が出てくる。そのとき慌てて動いていたのでは間に合わないため、こうした管理組合連絡協議会の法人化が、そのためのトレーニングにもなる」と管理組合連絡協議会会長の桑田結氏は考えている。



図4-2：鶴甲団地ラジオ体操



図4-3：管理組合連絡協議会設立総会

3. 参画と協働への関わりと課題

鶴甲団地では、団地内住民への自治会だより“あかるい鶴甲”の発行をはじめ、ラジオ体操、夏祭り、上映会、手工芸教室、などを実施し、地域全体での子育てや、高齢者への配慮、安心・安全なまちづくりに積極的に取り組んでいる。その主な事例を以下に紹介する。



図 4-4 : 環境美化活動



図 4-5 : 夏祭り・県警音楽隊

(1) 夏祭りの開催とその担い手

近年の鶴甲団地の盆踊りでは、子ども達は、写真をとるために、やぐらへ上がるが、踊らない。踊るのは、以前から踊りをリードしていた有志の方々に20人ほどである。子ども達の興味を中心は、夜店である。売られている物の値段が1個500円から700円ぐらいと子どもには高価で、その判断の難しいところであった。

「商業化した夜店を中心とするのではなく、昔の雰囲気夜店を楽しめるものにした」という桑田氏の考えから、平成22年度に神戸県民局の神戸地域団体活動応援事業を活用し、住民手作りの夏祭りを実施した。

当日は、兵庫県警察音楽隊も来演し、音楽演奏等で大いに盛り上げた。警察からは、「地域で手作りの祭りを開催するという、その心構えが大事だ」と評価されたとのことである。

一方、参加した住民の反応については、予算が限られ、華やかさが減ずることもあり、「前年と比べて内容が寂しい」と言ってすぐに帰ってしまう者がいたり、手作りを説明すると納得してくれる者もいたり、さまざまであった。

鶴甲自治会の今後の課題は、自治会の継続と担い手である。例えば、夏祭りなら、ある程度できそうな人を集めて、実行委員として確保しておけば、来年も何とか継続できる状況にある。しかし、リーダーシップを発揮してくれる人が必要で、その一人一人がやめてしまうと続かないのではないかという心配がある。

また、自治会の役員と実行委員会には、より良い夏祭りを実行するための知識や経験がないため、どうしても限界がある。資金への助成だけではなく、例えば、NPOなどがプログラムの企画段階から協働してくれるような援助が必要である。

(2) 高齢者への配慮、安心・安全なまちづくり

鶴甲自治会は、行政からの助成金を受け、防犯カメラやAEDの設置などの取り組みを進めており、自治会の対応としては非常に積極的である。今後は、火事が起こった場合や災害等の緊急時の備えとして、一人暮らしの高齢者や体の不自由な方のデータを自治会で保管し、その情報を消防署職員などへ伝えるシステムが必要と考えている。

しかし、この地域では民生委員から情報はもらえない。たとえ、もらえたとしても、個人のプライバシーを優先する社会なので、自治会のどの部門でデータを保管して良いか分からないという面もある。

一人暮らしの高齢者が情報を公開する許可をくれたら良いのだが、おかしな人が一人暮らしであることを知って、押し入ったら怖いというので、データ公表を断られる。結果として、高齢者が、一人住まいをしていますが、自治会としては知らない状況にある。

昔のように新聞や牛乳をとっていた時代ならば、新聞が三つも四つもたまっていれば、声をかけることが可能だが、今はもう新聞をとってない世帯も多い。

住民の暮らし方が多様な状態の中で、コミュニティー活動の充実を図ることは難しい。‘向かう3軒両隣’という近所づきあいの良き習慣をなくさず、住民同士の絆を深めることが求められている。

4. 地域と行政の関係

鶴甲自治会が事業を行うにあたっては、さまざまな局面やプロセスで行政と関わることが多い。しかし、行政は基本的に縦割り組織であるため、総合的、横断的な対応が不十分である。しかも、行財政改革で、公務員の数が減ってきており、デスクワークが忙しく、現場まで足をのばして、地域の活動状況を知る機会は少ない。

一方、住民の方が、地域の声を上手くまとめて、行政に協力を求められれば良いのだが、その辺のやりとりをできる人が、地域の側にも求められる。

桑田氏は、「団地のリーダーが、行政に積極的に関わっていけば、最初のうちはうるさい奴だと思うだろうが、2、3年続けてやっていると、お互いあいさつする仲になってくる。そうなると、次に頼み事をしたときには、行政から親身な助言をもらい、うまく進んでいく。ある程度顔つなぎ、顔見知りになって、こちらの事情をわかってもらえたらやりやすくなる」という。

参画と協働というのは、ある意味で異業種交流的な面がある。それを積極的に行って、意見集約をしていくことや、市民団体や、地域で活動している人たちの声を活用していくことが求められている。

Ⅱ 小浜小学校区まちづくり協議会（県民交流広場事業の主体）

1. 概要

小浜小学校区まちづくり協議会（以下、まちづくり協議会）は、兵庫県東部の阪神地域を構成する宝塚市に所在する。宝塚市は、人口約23万人で大阪や神戸のベッドタウンでもある。

主要交通としては、陸路は国道176号線をはじめ県道尼宝線、JR、阪急、阪神バスが発達している。

小浜小学校区は、江戸時代に宿場町「小浜宿」として、旅籠、脇本陣、木賃宿などが軒を連ね、賑わいを見せていた地域である。

同協議会は、平成8年3月に校区内の13自治会、老人会、女性団体、PTAなどを中心に発足された。発足当時は、世帯概数3,500世帯、会員数9,200であった。

会報誌には、「宝塚市における『まちづくり』活動組織づくりは平成6年12月ごろから、宝塚市主導で始まった。中央集権から地方分権の流れの中で、宝塚市と市民が協力・協働して『住んでよかったーわがまち宝塚づくり』を目指す一単位組織として小学校区ごとに組織化されたのである。平成7年の阪神淡路大震災の被害による復旧作業のため一時中断されたものの、その後、平成8年3月17日に問題点を抱えていたが、とにもかくにも『小浜小学校区まちづくり協議会』が産声をあげた」²¹と発足の経緯が記されている。

役員および理事は、会長1名、副会長3名（内1名は事務局長を兼任）、書記3名、会計2名で構成される。なお、今回、ヒアリングに応じていただいた会長の藤本真砂子氏は、設立時から現在まで役員に就任している。

平成12年度から青少年部、福祉部、健康部、広報部の4部会制を敷き、各部会長には、理事が就くことになっている。

青少年部では、「放課後 遊ぼう会」「講演会」「各種イベント出店」など、住民ニーズをとらえた、住みよいまちづくりを追求する活動を行っている。

福祉部では、保健師による健康についての講話や、体操・ゲームなど毎月趣向をこらして実施している。

健康部では、ハイキングや太極拳など、地域住民の健康増進と交流に資する企画を実行している。

広報部では、地域広報誌「まちづくりの輪」を発行し、同協議会と住民との橋渡しに努めている。

会計状況としては、平成18年度から兵庫県の県民交流広場事業により、年間約60万円の助成金を受けて運営している。平成23年度は、これまでの繰越金で対応できているが、助成が完全になくなる平成24年度からは、自己資金だけで運営しなければならない状況にあ



図4-6：小浜小学校区まちづくり協議会会館

²¹小浜小学校区まちづくり協議会10年のあゆみ「明日に向かって」4ページ15行目から19行目

る。



図 4-7 : 小浜まち協すごろく



図 4-8 : 小浜小学校区まちの散策案内

2. 参画と協働への関わり

(1) 県民交流広場事業を通しての小浜小学校との連携

まちづくり協議会の活動拠点は、小浜会館、工房館を経て現在の小浜小学校内にある。同協議会が、県民交流広場事業への応募を検討していた当初、この活動拠点は、学校内の空き教室を活用する形で、宝塚市の史書などの保管室となっていた。その頃は、小学校所管ではなく社会教育課所管であったが、当時の校長先生が社会教育課にかけあってくれたため、県民交流広場事業の活動拠点として整備できることになった。

小浜小学校とまちづくり協議会の関わりは、平成13年に近隣の大阪府池田市で起こった大阪教育大学附属池田小学校児童殺傷事件²²から強くなっている。小学校と幼稚園が安全対策推進委員会を立ち上げ、それとまちづくり協議会が一緒になって、夏・冬定期的にパトロールを実施している。大人の目線、子どもの目線、そして地域の目線で、危険箇所の改善に努めている。小学校としても、子ども達が放課後遊んでいる身近なところに、地域住民が拠点を設けてくれることは、見守り等さまざまな面での連携につながると考えている。



図 4-9 : 室内

「学校の協力が得られないというお話を他所のまちづくり協議会から聞くことがあるけれど、当まちづくり協議会は、活動拠点が学校内にあるため、学校の協力が得られる」と藤本氏は言う。

さらに、小学校に拠点があるメリットは、幼稚園、小学校、中学校及び地域の人々が参加する「多世代イベント」の実施や「児童館の出前事業」に活かされている。

²² 平成13年6月8日、同小学校に刃物を持った男が乱入し、児童8人を死亡させ、教師を含む15人に重軽傷を負わせた。

例えば、「多世代イベント」が、発表の場となっているものとして、幼稚園の授業として練習されている「和太鼓演奏」がある。ほかにも、小学生が音楽隊としてイベント当日に演奏している。

次に、「児童館の出前事業」であるが、これは、校区に児童館がない場合に限り、地域で会場を用意すれば、児童館が出前に応じるというものである。小浜小学校では、毎週水曜日に行っており、児童館が持参する子ども向け道具に加えて、まちづくり協議会が買いそろえた道具も多数あり、内容的にも充実している。

一方、まちづくり協議会が学校行事に協働している事例として、「1. 17を忘れない」をテーマにした授業がある。子ども達に避難訓練などの災害時対策を経験させる一環として炊き出しを行っている。

(2) 宝塚市との参画と協働

まちづくり協議会が参画と協働を進める際に、宝塚市で最初の窓口となるのは、市民協働推進課である。まず、まちづくり協議会が、市民協働推進課へ要望し、その内容によって、市民協働推進課から道路建設課や施設課などの担当窓口に振り分けられる。

また、宝塚市と地域をつなぐ懇談会として、地域創造会議が年に2回（春・秋）実施されていた。市を7ブロックに分けて、市長はじめ幹部が、各ブロックの代表と面談する形式をとっている。ただ、各ブロックは、3～4の小学校区で構成され、自分の小学校区の意見交換が終われば、後は関係のない校区の話が長時間聞かねばならない。そのため、宝塚市は、地域個別の課題については形式を変えての実施を検討している。

まちづくり協議会から、市民協働推進課や地域創造会議に寄せられた要望内容は、防犯や安全安心に関するものが多い。例えば、大堀川には、誤って落ちてしまうような断崖絶壁が放置されていた。そこで、まちづくり協議会から道路建設課へ実地検分を依頼した結果、危険と判断され改善されている。



図 4-10 : 大堀川変更前



図 4-11 : 大堀川変更後

3. 課題

(1) 財源確保

概要の項で述べたとおり、県民交流広場事業の助成は平成23年度で終了する。来年度からは、自己資金で事業を推進していかなければならない。そこで、バスツアーなどの事業では参加者の負担額を上げたり、バザーを実施したりして自己資金を稼ぐ工夫や、お金のかからない講師を探して出費を減らす工夫を試みている。

しかし、コピー機などの修繕が必要になった場合、その費用分に見込むほど十分な資金はないので、いずれ不足する時がくるのではないかと心配している。

(2) マンパワーの充実

平成23年度は、まちづくり協議会の役員を改選する年であった。9名の役員を選出すべきところ、2名の欠員があり、7名体制で実施している。

これまで、自治会、PTAのような母体を中心に、現在役員をしている方が、次の役員を探すという方式でやってきたが、今回は、昨年度までの役員が、新役員を捜しきれなかった。これではいけないということで、新たに役員選出検討委員会を立ち上げ、円滑に次期役員を選ぶことができるシステムを検討している。青少年部、福祉部など各部や自治会から代表者を出して、その骨組みや選考規定を考えているのだが、書面どおりに実際に事が運ぶのだろうか心配している。

(3) NPO法人化

まちづくり協議会では、常駐の受付担当者が居らず、貸し室利用等の問い合わせに対応することは困難であった。そのため、常勤職員の配置を踏まえ、事務局機能をもつNPO法人の立ち上げを検討したことがあった。

しかし、ある特定の職員へ給与を支払うことにより、何故その者だけがもらえて、他の多くのスタッフはボランティアで無償のままなのかといった公平性の問題が生じることになる。

さらに問題は、これまで以上に組織的にきっちりとすることが求められることである。現状では、そのためのバイタリティーや余力といったものが、まちづくり協議会にないため、NPO法人化の検討は立ち消えになっている。

(4) 住民にとってのまちづくり協議会の必要性

まちづくり協議会の参画と協働における実績については、大堀川の改修などで述べた。

しかし、地域住民の立場からみて、まちづくり協議会という組織が本当に必要なのだろうか。地域住民としては、自治会に加入していれば、生活に不自由がない。また、良いことではないが、自治会に加入していなくとも、ゴミの回収などで困らない。こうしたことから、地域住民にとって自治会とまちづくり協議会の区別はつかないし、つける必要もない。

まちづくり協議会の主催者側としては、活動への参加者が100人いて成功したと喜ぶ反

面、小浜小学校区住民約1万人のうちの100人であると考えれば僅か1%にしか及ばず、本当に地域住民の末端まで、まちづくり協議会が浸透しているのかどうかといった疑問があるという。

第3節 ボランティアグループによる活動

I ブナを植える会（環境保全、青少年育成）

1. 概要

ブナを植える会は、1980年10月に24名の会員により設立され、津田周二氏（故人）が初代会長に就任した。インタビューに応じていただいた桑田結氏は、平成9年に就任した5代目会長である。

1980年の設立時は、拡大造林や林道開発が非常に盛んであった。山の稜線や、森の奥深いところに、林道がつくられたために、きれいなブナ林が伐採され、生物の多様性も失われていった。こうした状況を懸念し、登山が好きで、自然を愛する者達が、ブナを植える会を発足させた。

現在の事務所は、神戸市兵庫区にある。組織としては、役員及び事務担当者が21名、会員が約220名で構成される。会員の年齢構成では、60歳前後の人が多く、森づくりが体力的にきつくなる80歳頃に退会していく。一方、毎年5人～10人ぐらいが、ホームページや会報等を見て入会している。

会計については、1年間で約400万円の収入がある。そのうち半分は、イオン環境財団、大阪コミュニティ財団などからの助成金で、そのほかに、年会費4,000円(会員一人当たり)を徴収している。発足後しばらくの間は、資金的に厳しい面があったが、ここ15年前ぐらいから助成金のおかげで財源的には余裕がでてきたとのことである。

主な活動は植樹と育樹で、1回あたり20本から100本単位のブナを植えている。活動地域は、六甲山や鉢伏山、おじろスキー場などである。植樹～育樹活動以外では、自然学校での実習、東お多福山での植生調査及びススキ再生、神戸市立自然の家での植樹活動などを実施している。

例えば、神戸市立鶴甲小学校の5年生全員を対象とした、鉢伏高原での自然学校は、今年で3年目になる。全体で4、5日のカリキュラムの中の1日を使って、林業を体験させており、実習の前半では草を刈ったり、のこぎりを使わせたりする。後半では木工細工を教えている。



図4-12：自然学校

2. 参画と協働への関わり

「参画と協働」については、当会の設立時、兵庫県知事に相談し、植樹のための土地がないかとたずね、林務課から県下の但馬地方の市町へ呼びかけてもらった経緯がある。10年間で約1万本のブナの植樹を終え、次の植樹地を探す過程で意識したのは、地元の人々と一緒に植樹できることであった。つまり、植樹する土地は、集落の入会地や共有地が多く、地域住民の協力がなければ、植樹地を探すのは難しい、ということだった。その結果、

妙見山での植樹の場合は、養父市の協力が得られ、共同で対応することができた²³。

次に、平成19年度から実施している「東お多福山」にあるススキ草原の保全再生活動について述べる。「東お多福山」は六甲山系の一つで、元々、ススキなど草原性の植物の豊かな地であったのだが、近年の山火事の減少や管理不足のため、ネザサ²⁴が勢力を広げ、草原性植物が減少している。そこで、瀬戸内オリーブ基金の助成を受けて、ネザサ刈りや、植生調査などの管理を行うこととした。その結果、ネザサの草丈を低く抑えることに成功する一方、ススキの被度が増して、ススキ草原らしい植生分布になりつつある。

植生調査を進めるためには、ブナを植える会のメンバーだけでなく、兵庫県立人と自然の博物館や広く県民から参加者を募る必要があった。調査班の班員については、草花に詳しい人を調査員に、これから勉強したい人を調査補助員に、筆記だけの人は記録員に、カメラが好きな人はカメラマンとして、刈払器を使える人はネザサを刈るというように、参加しやすくするために役割を分担し、地域住民同士の協働（連携・交流）を意識しながら活動してきた。

また、ススキ草原の保全再生活動事業では、研究会を開催したり、フォーラムの形で成果発表等を行ったりしている。研究会には、神戸県民局環境課や神戸市環境局環境共生室が参加し、行政との間でも参画と協働が進められている。平成22年8月1日に神戸大学で開催したフォーラムには、115名の参加があった。「山焼きの技術を学び、六甲山でも実施すべきだ」、「市民と企業、行政が連携し、活動の輪を広げよう」などの意見が出た²⁵。

ブナを植える会は、設立から今年で31年目を迎える。「会員にとって、植樹したブナが、大きな林にまで育つと、愛着が沸き、世間に向けても誇りになっている」と桑田氏は言う。こうしたことが、永年継続できた大きな理由の一つであり、行政との連携や、地元住民からの協力を上手く取り込めたことが、活動範囲を広げられた要因になっている。²⁶



図4-13：ブナの生育

3. ブナを植える会が直面している課題

(1) 神戸地域ビジョン委員としての参画

桑田氏は、平成13年9月から平成17年3月まで神戸地域のビジョン委員²⁷（第1・2期）

²³ その他、おじろスキー場、創造の森などがある。

²⁴ ネザサは、イネ科の植物で、山の尾根や斜面に広く見られる。根（本当は茎）が地面をほうのように広がるササなので名づけられた。

²⁵ 神戸新聞（H22.8.2朝刊）に掲載されている。

²⁶ 桑田氏は平成20年に全国で始めて緑綬褒章を受章している。

²⁷ 第1章第4節を参照のこと

を務めた経験がある。「六甲山の美しい自然を保ちたい。そして、ケーブルや車で六甲山へ上がるのではなく、自ら歩いて、その自然を楽しめるものにしたい」という想いを六甲山の活用方策を検討する場に反映させたいと考え、神戸地域ビジョン委員に応募した。

当然ながら、ビジョン委員へは、いろいろな考えをもつ者が応募する。中には、六甲山に観光施設や商業施設をもっとつくり、発展させたいという考えを持つ者もいて、ビジョン実現のための行動プログラムを作成する過程において、上手くお互いの考えが噛み合わなかった経験があったようである。そのためか、以後、桑田氏は、ビジョン委員へ再応募していない。

例えば、県民運動のように、大方の県民が賛成するテーマであれば、意見や考えの調整は円滑に進むであろう。しかし、県民運動が昇華して参画と協働をしていく段階では、テーマも複雑化し、意見が賛否に分かれるテーマに関わらねばならないこともあるだろう。参画と協働を推進する難しさの一つがここにあると思われる。

(2) 教育行政への参画と協働

前述の自然学校では、草刈りや木工体験のために、道具として鎌、のこぎり、ナイフを子ども達に使わせている。

子ども達が自然の中で学ぶ教育は、教室の延長ではなく、原体験として自然のもつ危険や不便さを知ることである。そこで、ちょっとした傷やけがをしても、経験不足によるものと受け入れる度量が必要となる。

しかし、子どもが少し指を切っただけで大騒ぎする風潮から、先生の意識は、問題が起こらないようにする管理面ばかりに向っており、「子ども達を野に放ち、自然の中で生活できる力強い子どもに育てたい」という桑田氏の想いは、なかなか実現しない。

II ひまわりの会（読書・図書館）

1. 概要

ひまわりの会は、兵庫県南東端の尼崎市に所在する。尼崎市は、人口約45万人、人口密度9,050人/k㎡で、人口密度は県内で最も高い。市南部は工業地域、中南部に商業地域、中部から北部にかけて住宅地が広がる。旧尼崎藩以来独自の都市圏を構成するため、大阪や神戸のベッドタウンとしての要素は薄い。

主要交通としては、陸路は阪神高速道路、国道2号線、43号線、171号線をはじめ県道尼宝線、JR、阪急、市営バスが発達している。鉄道は、JR東海道線、JR宝塚線、阪急、阪神が発達している。

ひまわりの会は、1979年の尼崎市立北図書館のオープンを機に、代表の吉岡素子氏が1971年から始めていた家庭文庫を発展させる形でつくった図書館（読書）ボランティアグループである。

発足の発端は、初代北図書館長藤井千年氏からの働きかけであった。新しく設立する北図書館は、「青少年や障害者のために」をメインテーマとするので、子ども達のための活動を吉岡氏に手伝って欲しいということだった。吉岡氏によれば、自分のこれまでの活動と同じ方向性にあったことから、そのような依頼があったことは、非常に嬉しくもあったが、一個人として受けるには荷が重かったという。そこで、ボランティアグループを立ち上げられれば、引き受けられるということで、行政の協力を得て、「北図書館おはなしの会」のボランティア募集を尼崎市報に掲載してもらった。

尼崎市報への掲載効果により、たくさんの応募があった。しかし、集まったメンバーが、こうした活動を毎月継続していくことは難しい。家庭の事情等で夏休みを越えた頃にはメンバーが減ってしまい、再募集の末、10人前後でのスタートになった。その後、メンバーの入れ替わりはあるものの、現在は概ね20人前後で活動している。

活動内容としては、北図書館の土曜日のおはなし会、幼稚園及び小学校へのおはなし配達、中学校へのブックトーク、幼稚園へ出張講座等を行っている。

活動費としては、兵庫県からの助成（3万円）と尼崎市からの助成金（1万6千円）を受けている。これを北図書館の土曜日のおはなし会への活動交通費（実費支給）と月2回の研修会の資料代などにあてて、ひまわりの会としての会費は徴収していない。また、おはなし配達など北図書館外への活動には、それぞれの活動先から一人1活動につき1千円が支給されている。北図書館内における土曜日のおはなし会や読書週間行事は無償で行っている。



図4-14：尼崎市立北図書館

【ひまわりの会の活動内容】

●北図書館の土曜日のおはなし会

絵本の読み聞かせとストーリーテリング²⁸で構成される。赤ちゃんと保護者の部、幼児の部、小学生の部に分けて、図書館職員とともに開催している。

●おはなし配達

幼稚園や小学校において、絵本の読み聞かせとストーリーテリングを組み合わせ、本の楽しさを伝えている。

●ブックトーク

中学校において、テーマを決めて数冊の本を紹介している。

●幼稚園へ出張講座

尼崎市内18園を2年に分けて9園ずつ4歳児と保護者に行っている図書館講座で、園児にはおはなし会を、保護者には子どもたちに絵本を読んであげることのたのしさと必要性について伝えている。

また、図書館職員を同行して図書館利用について説明している。

2. 参画と協働への関わり

(1) 尼崎市立北図書館との連携

ひまわりの会では、北図書館の中での「おはなし会」だけでなく、図書館や本の魅力を館外へ伝える活動を行っている。1983年から幼稚園の園長からの依頼を受けて、「幼稚園へのおはなし配達」が開始されているのだが、その後1986年から開始される「小学校へのおはなし配達」の方が、ひまわりの会が30年間も継続できた要因になっている。当時の北図書館の正規職員が協力的で、ひまわりの会と一緒に教室へ赴いてくれたため、活動を図書館外まで広げることができたのである。以下にひまわりの会の北図書館内外の活動について記しておく。

●館内活動

- ・毎年春と秋の読書週間に行われる大きなおはなし会（図4-15）

大きなおはなし会とは、出版社から著作物利用許諾を得て、ひまわりの会と北図書館職員の製作による拡大絵本によるおはなし会である。

- ・毎週土曜日に図書館職員とともに行われるおはなし会（図4-16）

- ・赤ちゃんと保護者・妊婦さんへの講座

図書館による子育て支援として事業化され、講師をひまわりの会の会員が担っている。平成23年度から中央図書館ボランティアも加わって開かれている。

²⁸ 昔話やおはなしを覚えて語ること

●館外活動（依頼から今も続いている活動について）

・幼稚園へのおはなし配達

1983年に園長から依頼があり、北図書館藤井館長からの後押しもあって始めた。この活動は、ひまわりの会独自の活動で、前述の幼稚園への出張講座とは別の活動である。依頼のある園へ年3回程度絵本の読み聞かせとストーリーテリングを園児のために行っている。現在、尼崎市立幼稚園は18園あり、多いときは、その内の10園程度、年30回ぐらい活動を組んでいたときもあったが、費用面の問題から平成23年度は4園に止まっている。

・小学校へのおはなし会

1986年に市外のボランティアからの働きかけで藤井館長と図書館正規職員の協力のもと始めた。依頼のある小学校へ年に1回全校おはなし会として、各クラスに2人でストーリーテリングを行っている。現在、尼崎市立小学校は、42校あり、多いときは20校を超えて活動していたが、平成23年度は10校から依頼を受けている。

・中学校へはブックトーク

50分の授業の中で、読み聞かせを交えながら、中学生向けの本10冊を紹介している。尼崎市立中学校は、22校あり、多いときには、5～6校に活動していたが、今年度はまだ依頼がない。

3. 課題

(1) 行政からの協働の必要

ひまわりの会と一緒にあって、おはなし配達を手伝ってくれた北図書館の正規職員が異動したことで、事実上、職員と一緒にしてくれることはなくなった。さらに、財政難から児童担当のポストは、正規職員から嘱託職員へと変更され、勤務時間が短縮したため、おはなし配達に関する学校からの依頼とりつきや日程調整をしてもらえなくなった。それからは、吉岡氏が直接自宅で電話を受けている。

ひまわりの会は、多くの子ども達が北図書館へ来て、本を読んでくれることを活動の目的にしてきた。だからこそ、図書館を拠点に、その中でだけ活動するのではなく、図書館と学校を結び、児童が放課後や休日に図書館に来て読書を楽しむように努めてきたのである。しかし、財政難に加え、同じ教育分野でありながら、学校は学校教育分野、図書館は社会教育分野という縦割り行政の弊害により、図書館と学校を一つに結べない悩みを抱えている。

(2) メンバーの確保

ひまわりの会では、読書ボランティアを担うメンバーをどのように確保するかという問題を抱えている。読書ボランティアの活動には、本の読み聞かせとストーリーテリン

グの二つの技能が求められる。そのため、ひまわりの会では、メンバーの誰もがこの二つの技能を持つことを基本に取り組んできた。

5年前までは、ひまわりの会が講師を務める入門講座が、年間10回をかけて絵本の読み聞かせとストーリーテリングについて開かれていた。この講座の修了生はひまわりの会や他のボランティアグループに所属して活動するようになっていた。

現在は、読書推進計画（5か年計画で今年が5年目）の中の事業として位置づけられ6公民館主催の絵本の読み聞かせボランティア養成初級講座（6月から7月にかけて毎週計6回程度開催）と図書館主催のストーリーテリング中級講座（10月から3月までの計6回程度開催）に分けられている。

これら講座の講師について、初級講座は、外部からの絵本講師と中央図書館ボランティアが務め、中級講座は、県立図書館からの推薦による外部からの講師があたっている。

ところが、ここにも問題があって、初級講座は、1か月という短期間で読み聞かせを中心に教えるため、次にストーリーテリングを教える中級講座との間にレベルの隔たりがあり、途中で挫折するなど、ステップアップを図るには難しい面がある。その結果、二の足を踏んでしまっ、ひまわりの会のようなボランティアグループに加入する人は非常に少なくなっている。

また、費用面等から来年度の開催も不透明で、ひまわりの会を含む図書館おはなしボランティア連絡会において図書館側と話し合っているところである。

(3) 指定管理者制度

尼崎市には、公立図書館として、中央図書館と北図書館の2つがある。中央図書館は、現在でも行政の直営であるが、もう一方の北図書館では、平成23年度から指定管理者制度を導入し、民間会社が管理運営に携わっている。

平成23年度は、移行期ということから、尼崎市の正規職員が配置されているが、来年度からはなくなってしまう。そのため、尼崎市と指定管理者とひまわりの会の関係3者が集まって、今後の北図書館のあり方について意見交換をすることが増えている。

ひまわりの会は、子どもたちが本の世界を楽しめる公共図書館になって欲しいということから発足した。ひまわりの会のメンバーが活動を継続できた理由は、図書館の協力とおはなし会を楽しむ子ども達の真剣な眼差しに依っている。おはなし配達の後、図書館にきてくれたときや、まちで出会ったときに、「あ、図書館のおはなし会のおばちゃんや」と声をかけてくれることが一番嬉しいとメンバーは言う。今でも、ひまわりの会のおはなし会ではなく、公共図書館のおはなし会という意識をもち続けながら活動したいと思っているのだが、図書館での公共性が以前より薄れていると、メンバーは感じて



図4-15：読書週間大きなおはなし会

いる。

まだまだ社会的実験段階の指定管理者制度であるが、経費節減といった財政面だけを重視するのではなく、管理者と利用者が顔の見える関係のもとで、個々のニーズにきめ細かに対応するなど、参画と協働を推進する方策の一つとしての可能性もあると思われる。



図 4 -16 : 北図書館おはなし会

第4節 NPO法人による活動

I 特定非営利活動法人ピア・しんぐう（子育て支援、高齢者応援）

1. 概要

NPO法人ピア・しんぐうは、兵庫県西部の西播磨地域、たつの市新宮町に所在する。2005年10月に、龍野市、揖保川町、新宮町、御津町が合併し、たつの市となった。ピア・しんぐうの活動領域は旧新宮町で、ここは、人口約1万7千人を擁する緑豊かな中山間地域である。

旧新宮町の主要交通としては、陸路は国道179号線、鉄道はJR姫新線「播磨新宮駅」等がある。ピア・しんぐうは、播磨新宮駅から徒歩で約10分、大型スーパーマーケットも近くにあり、街の人々の往来が絶えない国道179号線沿いの一角に、社会福祉法人が経営するデイサービス施設に隣接する形で立地する。

代表者は、牛建文彦氏である。牛建氏は新宮町職員（退職時助役）であったが、家庭の事情から退職し、妻の基子氏が1996年から始めた子育て支援のボランティア活動を引き継ぎ拡大する形で、2004年5月にNPOピア・しんぐうを設立した。

設立目的は、「少子高齢社会に伴う介護並びに育児をはじめとする地域課題を、地域住民と協働して支援する事業を行うことによって、まちづくりの推進と福祉の向上に寄与すること」²⁹である。

これまでのボランティア活動やNPO設立の発端について、牛建氏は、「地理的にも気候的にも恵まれた西播磨地域では、特段大きな課題は発生しない。平成7年1月の阪神淡路大震災という想定外の災害や、平成18年9月に私が自治会長を務めていた時に起こった“小学女児殺傷未遂事件”のような大災害・大事件があってはじめて、コミュニティが芽生えその重要性が認識される」と当時を振り返った。

次に、運営についてである。平成22年度の主な収入は、会費収入3.3万円、高齢者社会参加事業収入694.2万円、補助金収入20万円、寄付金15万円となっている。一方、主な支出は、高齢者社会参加事業費229万円、人件費・光熱水費等管理費427万円である。

ピア・しんぐう及び隣接のデイサービス施設の土地建物が牛建氏の所有であり、ピア・しんぐうは賃貸料を支払う必要がない。また、同NPOの所属するスタッフの自作品の販売やサロ



図4-17：ピアしんぐう



図4-18：喫茶部

²⁹ ひょうごボランティアプラザの法人情報

ン&ギャラリーの運営の収益を自主財源としていることから活動財源を全額補助金に頼らずに運営できている。

こうした財源的なことに加え、ボランティア精神を最優先に考える気持ちを持つスタッフに恵まれていることが事業継続のための重要な要因となっている。モーニングセット等を提供し、地域住民の交流の場となっている喫茶部や、工芸品や古着細工を販売する販売部に勤めるスタッフは、一般的な時給単価の3分の1で働いている。

現在行っている主な活動は、シニア応援（高齢者向けサービス）と子育て応援で、以下のものが挙げられる。

●シニア応援

- ①布ぞうりや洋裁リフォーム、パッチワーク、絵画など会員や地域のいろいろな方の作品展示
- ②布ぞうり、小物づくり、リフォーム洋裁、裂き織りなどの体験教室
- ③地域の方々が交流を深めるサロン（喫茶）



図4-19：販売部

●子育て応援

- ①子ども達が自由に遊べる場を提供する「つどいの広場」
- ②中学生・高校生が気楽に交流できる“たまり場”の提供とボランティア活動指導も行う「ゆうゆうぴあしんぐう」
- ③季節の行事やイベント開催して多世代交流を計る「ふれあい塾」
- ④母親の交流と情報交換の場を提供する「まちの子育て広場」
- ⑤育児相談、託児一時預かり

2. 参画と協働への関わり

前述の主な事業内容には、行政からの委託や助成を受けて実施しているものも含まれている。行政が参画と協働を進める中、行政の実働部隊として、ピア・しんぐうが関わった事業も多い。

しかし、ピア・しんぐうは、基本的に行政との立場の違いを意識し、自主独立を貫いている。このようなスタンスが、行政との関係を上手く保ちながら、自分たちがやりたい活動を続けられた理由ではないだろうか。



図4-20：体験教室

以下では、行政との参画と協働の事例として、ピア・しんぐうが関わった「県民交流広場」と「たつの市子育てつどいの広場」を取り上げる。

(1) 県民交流広場

県民交流広場事業は、兵庫県が法人県民税超過課税を活用し、平成18年度から本格的に実施している。市町と連携しながら、「県民交流広場」³⁰のための施設整備費や活動費の助成などを行い、子育て、防犯、環境緑化、生涯学習など多彩な分野を通じてコミュニティづくりを応援する施策である。

ピア・しんぐうは、この事業目的に賛同し、積極的に取り組もうとしたが、制度上、NPO法人が単独で県民交流広場の事業主体になれなかった。このため、牛建氏から自治会等の地縁団体へ呼びかけて、メンバーに加わってもらうとともに、旧新宮町役場をコミュニティづくりのための交流拠点として活用することになった。

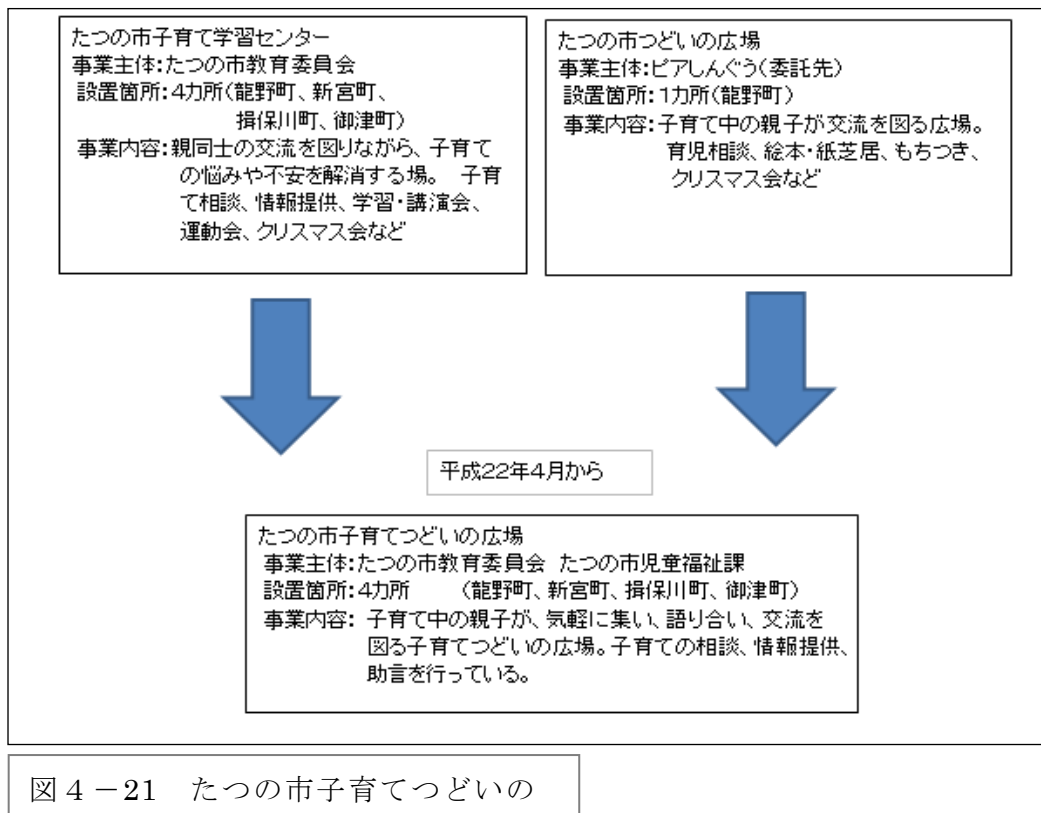
この制度は、交流拠点として、施設整備(ハード)の改修に1,000万円、活動費(ソフト)に300万円(5年間)というセットで助成を受けられる。そのどちらか一方だけを受けることはできない。助成費の使い途に弾力性がある、極端な場合、施設整備はせずに活動だけでも助成が認められる仕組みであったならば、あるいは、活動主体についても、地域の合意を基にもっと弾力的な運営が可能であったならば、ピア・しんぐうが主体になって、その経験や知識を生かした県民交流広場事業を実施できていたかもしれない。

現在、県民交流広場事業として採択された地縁団体の中には、助成期間終了を意識し、その後の活動のあり方について模索している団体も少なくないことだろう。そこで、県民交流広場事業の事業主体にこそならなかったが、これまで、行政に先んじて、コミュニティづくりに関する活動を行っているピア・しんぐうに、これまでの経験を踏まえた助言を求めた。

「ピア・しんぐうも、机上で考えてNPO法人化を図ったのではなく、現場での様々なニーズに合わせながら、自分たちがやりたいこと、自分たちにできることをし、それを積み重ねた結果、成長し、NPO法人化へ至った」と牛建氏は助言する。

県民交流広場事業として県から助成を受けながら実施してきた活動であっても、その実行プロセスで築いたネットワークやノウハウの蓄積は、地域及び活動主体の大きな力になっているものである。例えば、助成終了後にNPO法人化して、コミュニティビジネスとして継続していくことも視野に入れ、こうした将来像を念頭において、実力を蓄えていくと良いのではないだろうか。

³⁰身近なコミュニティ施設などを活用して整備される活動の場と、そこで営まれる住民による手作りの活動を総称したもの



(2) たつの市子育てつどいの広場事業

たつの市教育委員会所管の「子育て学習センター」が以前から存在していたのだが、会員制を採用しており、地域の親子が、いつでも好きな時に好きなことができるというものではなかった。

一方、たつの市児童福祉課は、「子育て学習センター」と同じような子育て応援として、「つどいの広場」を所管していた。この「つどいの広場」は、子育て中の親子が、気軽に集って語り合えることを目指しており、この施設の委託の話がたつの市からピア・しんぐうへ持ち上がった。

ピア・しんぐうが、趣旨に賛同し受託を開始したのは平成18年に遡る。当時、「つどいの広場」は、旧龍野市に一カ所あるだけであった。ピア・しんぐうが、子育てについての相談、情報の提供、助言等で実績を上げ、利用者が増加したことで、地域住民からは、他の地域にも「つどいの広場」を増設してもらいたいとの要望が出てきた。

こうした動きと併せ、住民の利便性を考えて、「子育て学習センター」と「つどいの広場」について所管窓口を一本化するようピア・しんぐうが主張した。

現場を中心に、地域住民がどのようなことを求めているのかに関心を寄せながら、子育て応援に関わってきたピア・しんぐうだからこそできた提言である。

平成22年4月から「子育てつどいの広場」として一本化し、市内の4カ所に設置されている。前の組織から引き継ぐ人員等の問題から、現在は、児童福祉課の直接

対応となっており、ピアし・んぐうは、委託から外れることとなった。しかし、この一本化と増設の流れは、ピア・しんぐうによる参画と協働の成果の一つといえよう。

3. ピア・しんぐうが直面している課題

(1) NPOとしての制約

自治会や婦人会など既存の地縁団体では、リーダー層の高齢化が進み、十分な機能を果たさなくなりつつある。そのため、そこにコミュニティの充実と地域課題の解決を望むことは難しくなっている。

それなら、NPOがその役割を担えるのだろうか。関心縁で結ばれたNPOは、地域団体ではないため、地域を代表する権限のようなものはない。また、自治会費のように安定した収入があるわけでもない。身体障害者の共同作業所やデイサービスなどを受託しているNPOならば、経営が安定するため、地縁団体の役割を補助的に担えるかもしれない。しかし、多くの事業系NPOは、財源の確保や後継者の育成という二つの大きな問題を抱えており、地縁団体の補助的な対応すら望むことが難しいのではないだろうか。

ピア・しんぐうは、財源的には恵まれているが、後継者については、「自分たちは何とかやってきたが、事業系NPOは、新しいアイデアが求められる厳しい仕事なので、子どもに継がせたくない」と難色を示す。

コミュニティの充実と地域課題の解決を図るためにも、NPOの支援は必要である。多自然居住地域・中山間地域では、NPOが事業継続する上で大きな柱になるような指定管理者業務は少ない。また、あったとしても社会福祉協議会が受託して、地元のNPOには回ってこない。神戸、阪神間に多くあるような中間支援のNPOが、このような地域にこそ、求められている。

(2) 担い手の不足

団塊の世代が、定年退職後、世の中を変えて、地域課題を解決してくれるものと期待していたが、案外期待はずれであった。例えば、牛建氏は、「ふるさとひょうご創生塾」³¹で学んだ経験があるが、そこでは、自分のために勉強はするけれど、学んだことを地域のために生かしている人は少ないという。定年まで働いた後は、旅行やレジャーを楽しみたいということで、積極的に地域に関わろうという熱意はあまりみられない。

そうした中、参画と協働に関わっていく住民を増やしていくためには、学校教育や家庭教育、そして生涯教育が大きな役割を担う。地域の問題を余所事ではなく自分事として受けとめ、関わっていく人を育てていく必要がある。

地域コミュニティの範囲は、近隣住民が連帯感を保てる範囲ということで、小学校区になっている。これは、単に範囲のことだけではなく、これまで、小学校の先生方が関わったことで良好なコミュニティが形成されてきたためと思われる。今後、先生方にはさら

³¹ 2年生の講座として平成8年に開設。兵庫県内に「新しい公」の担い手となる人材を多数輩出させることにより、県民の参画と協働による地域づくりを進めることを目的とする。

なる積極的な関わりが求められている。「地域と家庭と学校は一体」を単なるお題目にしてはいけない。

Ⅱ 特定非営利活動法人いたみタウンセンター（市街化区域まちづくり）

1. 概要

NPO法人いたみタウンセンターは、兵庫県東部の阪神地域を構成する伊丹市に所在する。伊丹市は、古くは伊丹城の城下町として栄え、阪急伊丹駅の西部の郷町（ごうちょう）には、寺、神社、酒造など由緒ある街並みが残っている。主要交通としては、陸路は国道171号線、国道176号線をはじめ県道尼宝線、JR、阪急、市営バスが発達している。また、大阪府池田市との境に大阪空港があり、臨空都市としてハイテク産業が多く立地する。大阪や神戸のベッドタウンでもある。



図4-22：市街地風景

いたみタウンセンターがNPOとして法人化したのは平成17年である。その経緯は、中心市街地³²の整備改善と商業等の活性化を一体的に推進していく組織として、伊丹商工会議所の中に“いたみTMO”（タリマネジメントオガニゼーション）を立ち上げたことから始まる。

いたみTMOの重要なテーマは、阪神・淡路大震災により壊滅的なダメージを受けた中心市街地に以前の賑わいを取り戻すことにある。なぜなら、震災後、中心市街地の中核にある阪急伊丹駅に新しい駅ビルは建ったものの、JR伊丹駅に大型スーパーが立地したことにより人の賑わいが移ってしまったからである。

この、いたみTMOの中に市民組織として“いたみタウンセンター”が位置づけられていたが、このときはまだ任意団体であった。その後、“いたみタウンセンター”は、中心市街地の活性化を担う商業者や市民を増やし、その人達と協働した活動体制をとるために、特定非営利活動促進法によるNPO法人となっている。現在は、商工会議所やいたみTMOの設立目的を継承しつつも、魅力あるまちづくりに寄与することに重点を置いている。

役員は、7名で構成され、今回、ヒアリングに応じていただいた内田悦子氏は、今年の総会から理事に就任している。内田氏の理事起用は、これまで事務局員として事業全体に関わってきた経験を今後の事業運営に活かせるとの考えがあったからである。これら7名の理事を含む正会員が14名で、活動会員は4名³³である。正会員は、実行委員会や理事会への出席が求められ、そこでは、明確に自分の意見を出す必要がある。会費を出して希望すれば、誰でもが正会員になれる訳ではない。その下に活動会員が設けられている。活動会員は、自分の興味があるイベントに参加する、あるいは事務局からの誘いで都合がつけば手伝うという緩やかな参加方法で良い。そして、いろいろな事業にボランティアとして参加し、活動や実情について理解した後に、正会員になるという流れがある。年に1～2

³²中心市街地の範囲は、JP伊丹駅と阪急伊丹駅、宮ノ前商店会とサンロード商店街の4極とそれらを結ぶ2軸を中心とした、東西南北4つの拠点に囲まれた地域で、面積にして72.5haである。

³³平成23年8月17日ヒアリング時現在

人が、正会員という運びになる。

しかし、正会員及び活動会員などの事務局だけでは、イベントを実行できない。“サポート隊”という名称で、地元の大学生、高校生、市民、商店街の方などにスタッフになってもらっている。イベントの規模によって、サポート隊の人数もさまざまである。踊りやダンスイベントでは、220人ぐらいになり、酒樽夜市などのお酒のイベントになると20人ぐらいになる。事務局は、実行委員会を立ち上げる際に、そのメンバーの人選や依頼、打ち合わせ会議の開催を行っている。

事務局組織は、調査・研究事業部、イベント事業部、新規PJ事業部で構成され、各事業部は以下の事業に取り組んでいる。

調査・研究事業部は、伊丹市民の方々と一緒にまちづくりの基礎理論やまちづくり先進地の実践を学び、今後の伊丹のまちづくりのあるべき姿を考える「まちづくり大学」を実施するほか、通行量調査と空き店舗調査を実施している。

イベント事業部は、イベントを開催することで顧客の集客と滞留を図り商店街や個店の賑わいを高めるとともに、商業者、市民、子どもたちを中心に関係者とのパートナーシップをとりながら、中心市街地活性化や青少年健全育成を図っている。また、阪神・淡路大震災復興基金による「まちなにぎわいづくり一括助成事業」に採択された酒関連及び酒文化イベントの中で、可能なものを継承し、「酒樽夜市」、「伊丹まちなかバル」、「まちあるき」等のイベントを行っている。

新規PJ事業部は、以前は、「阪急伊丹アートギャラリー」として、絵画、彫刻、写真などのための展示会場を提供していたが、現在は閉館中である。

会計状況としては、年間7、8百万円ぐらいの予算がある。いたみタウンセンターが中心市街地活性化協議会³⁴の事務局も務めていることから、「中心市街地活性化協議会運営補助金」、「中心市街地活性化事業委託料」、「中心市街地実態調査委託料」を伊丹市から受けている。収入の多くは、行政からの委託費や補助金が占めていることになる。支出については、収入とほぼ同額であり、次年度繰越金として、ほとんど残らない。

2. 参画と協働への関わり

(1) 伊丹市との連携

伊丹市は、県下でも参画と協働の取り組みを早くから進めている市の一つである。元々、中心市街地の活性化を目的とする中心市街地活性化協議会に、伊丹市や商工会議所がメンバーとして入り、それぞれ役割分担を明確にしていることもあり、いたみタウンセンターと行政等は、言いたいことが言える良い関係を築いている。

伊丹市の所管課は都市活力部都市デザイン課である。実行委員会などの企画段階から毎回会議に加わり、イベントPRなど広報関連のことも、一緒になって行っている。行政が加わることで一番良いことは、他の行政窓口との交渉が円滑に進むことで、「イベントで

³⁴伊丹市、伊丹商工会議所、阪急・阪神、JR西日本、伊丹都市開発株式会社等で構成。

は、道路を使用するし、交通整理が必要となる。そういう時に、それぞれの所管である警察や伊丹市バスへ事前許可を得るために、同じく行政的立場の伊丹市が、我々と一緒に行ってくれるので心強い」と内田氏はいう。

一方、いたみタウンセンターの役割は、サポート隊の編成と、一般参加者向けとして、まちのお店への案内や、イベントの問い合わせ対応を行うことである。

(2) 市民の参加と協働

今でこそイベントの開催は順調に進んでいるが、活動初期は、なかなか事業者との溝が埋まらず、苦労もあったという。商売がうまくいって、商店街が元気になるいと地域活性化に繋がらないという考えで、一生懸命やってきた。しかし、人手不足や後継者難で商店街もだんだん元気がなくなっており、とてもイベントには参加してもらえない状況にあった。

どうしたら良いのか模索は続いた。「事業者だけではなくて、市民が住みやすい、良い町にしていこうと思ったら、市民の力が必要になってくるのではないか。町に実際に居る元気な市民に参加してもらおう」と視点を変えてみた。

**市民が参加し、市民の声として高まることで、
事業者も、その声に耳を傾けるようになり、新**

しくお店を出した若手の方なども会議へ出てくるようになった。事業主体が一生懸命しても、なかなか芽が出ず、単発で終わっていたものが、市民が入ってきてくれたことで、いたみタウンセンターの活動も活発化し、これまで継続的に行えるようになったという。



図 4-23：商店街

(3) NPO法人としての貢献

いたみタウンセンターが、商工会議所の中の一組織であったときは、商工会議所の会員になっているかどうか、商店街の会員かどうかということが、前提条件のようになっており、なかなか活動対象を拡げられない一因になっていた。ところが、いたみタウンセンターが、NPO法人化し活動の前面に出たことで、商工会議所の会員かどうかに関係なく、お店を訪問することができるようになった。また、それに伴い、お店の方からもNPOに協働してもらえやすくなった。例えば、商工会議所が対応していたときは、商店街の会長さんにだけ声をかけていくため、個々のお店へは、連絡が行かないということもあった。いたみタウンセンターならば、一軒一軒訪問していくことができるので、商店街から「うちは、会員に入ってへんから」と言われれば、「そんな関係ないですよ」とか、「このイベントは、だれでも参加してもらえます」と対話しながら、協働相手を増やしている。

3. 課題

(1) 事業の企画・継続、協力者の意見調整

いたみタウンセンターの活動を市民の人たちに興味を持ってもらうためには、楽しい企画を考えなければならないが、これは非常に難しいことである。

よしんば、興味を持ってもらうことに成功し協力者が増えたとしても、それぞれ、やりたいことが違うので、意見を集約して事業に反映させることが難しいというジレンマがある。

また、イベントの継続の難しさもある。3回目までは、みんなのやる気も高いのだが、回を重ねるごとにモチベーションが下がってくる。同じことを繰り返しても仕方がないので、変化させていかなければならない。規模を小さくするわけにもいかず、広げるには、マンパワーやお金がかかるので、さらに難しい。

踊りのイベントは、今年で10回目を迎えるが、初めから10回目まで参加している者はいない。行政の担当者も数年で変わる。とはいえ、まちづくりは、1年、2年でできるものではなく、長い年月をかけて、市民や、商業者と信頼関係を築いてこそ進めていくことができるものである。

(2) 財源確保、マンパワーの充実

前述のとおり、いたみタウンセンターの成り立ちが、伊丹商工会議所からのスピンアウト的なものであることから、その事務局を伊丹商工会議所ビルの4階の一角に置くことが可能となっている。打ち合わせや、実行委員会の会議も、同フロアの空き会議室を利用することができる。加えて、伊丹市から中心市街地活性化に係る運営補助金、事業委託料及び実態調査委託料を受けることができている。



図 4-24 : 伊丹商工会議所



図 4-25 : NPO事務局

しかし、行政からの補助金は、事業費のみで、事務局職員の人件費に当てることができない。委託費の場合でも、全体の数パーセントをかるうじて当てることができるのである。

いたみタウンセンターは財源的にかなり恵まれている方だが、財源のやりくりは難しい。施設などの指定管理者になり、そこから得られる収入で賄うという方法も検討したこともあるが、拘束時間が長かったり、土日に出勤しなければならなかったりで、指定管理をしながら、現状の事業を維持することは難しいという。

現在、国の緊急雇用事業を受け、半年間はスタッフを雇うことができるが、このような期間制限のない、長期間持続できるような制度や、市職員を事務局従事のために派遣するような制度を望んでいる。

第5節 小括

前節まで、参画と協働の担い手であるNPO法人やボランティアグループ等に焦点をあて、ヒアリングを行い、その活動と課題について団体毎に考察してきた。本節では、その結果を踏まえ、理解を深めるために、明らかになった課題毎に再整理する。

ヒアリングから明らかになった課題

表4-26は、各団体の課題として上がった項目を、数の多い順に並べたものである。第2章第2節で述べた兵庫県が認識している課題に追加すべき新しい課題はなく、従来からある課題を抱え続けていることがわかる。また、団体にとって、課題は一つでなく、複数あることがわかる。

課題として一番多く上がっている項目は、「人材の確保」である。次いで「財源の確保」と「県職員（教育行政含む）の意識向上と活動参加」であった。ここで注意しておきたいのは、ある団体にとって●印が入っていない項目は、課題ではないとは言いきれない。つまり、ヒアリングを通じて、団体が課題として重く捉まえている項目を上げているのであって、アンケートによる複数回答ではないためである。しかし、「ブナを植える会」のように、環境保護といったポリシーを持つ同志が集まりやすいため、新しい人材の掘り起こしには苦勞してないが、県民の意見反映等が課題で、自分たちと他者との双方の歩み寄りの必要を感じている。また、「鶴甲地区連合自治会」のように住民から自治会費を徴収できる団体は、財源の確保は困難ではないが、少子高齢化の中、新しい人材の掘り起こしは苦勞する、といったように団体の特徴と課題との整合はとれていると思われる。

表4-26 各団体が抱える主な課題

課 題 \ 団体名	鶴甲地区連合自治会	ブナを植える会	NPO法人ピアしんぐう	NPO法人いたみタウンセンター	小浜小学校まちづくり協議会	ひまわりの会
新しい人材の掘り起こし	●		●	●	●	●
財源の確保				●	●	●
行政職員の意識向上と活動参加	●		●			●
県民の主体性の育み		●			●	
県民の幅広い意見反映		●				
中間支援の強化			●			

新しい人材の掘り起こし

鶴甲地区連合自治会では、自治会を存続させていくためには、担い手の育成が必要であるが、団地内の少子高齢化と賃貸人の増加を背景に、自治会役員のなり手がいない状況にある。

NPO法人ピア・しんぐうでは、地域の重大事件により防犯意識や住民間の結束が高まった時期があったものの、現在は風化しており、なかなか余所事を自分事として受け止め、地域へ積極的に関わる人材はいないとのことだった。

NPO法人いたみタウンセンターでは、事業規模に見合ったスタッフの増員を行いたいのだが、財源的にも難しいため、行政からNPOへの職員派遣制度の新設等が求められていた。

小浜小学校まちづくり協議会では、役員選出について、現在の役員が、自治会などの出身母体の中から次に引き継ぐ新役員を探すという方法をとっていた。その方法が、平成23年度に行き詰まってしまい、9名中2名の欠員が生じている。

ひまわりの会では、メンバーの募集を尼崎市の広報や、尼崎市が講師代を負担する養成講座に頼ってきた。市の財政難により、特に養成講座が市主催の簡略な養成講座になってから、メンバーの確保が難しくなっている。

これらの事例は、投票率の低さや住民代表者の役員兼務数の多さ³⁵などを踏まえ、住民の参加意識が高いと感じられない中、個々のコミュニティに人材を発掘や後継者育成を任せることが困難になってきているのであって、シチズンシップ教育を通して、住民に意識を変えてもらい、住民とともに新しい公共領域での活動を発展させていくための仕組みづくりが求められる。

財源の確保

NPO法人いたみタウンセンターでは、伊丹市からの事業委託費や伊丹商工会議所からの施設利用の支援を受けており、担い手としては財源的にはゆとりがある方だが、委託費には使途の制約があり、人件費の捻出に苦労しているとのことだった。

小浜小学校まちづくり協議会では、兵庫県県民交流広場事業の助成を受けられたので、当面の間、備品購入の必要はないが、それらが故障した際の修理代は捻出できないとのことだった。

ひまわりの会では、おはなし配達として学校へのおはなし出張を行っている。学校からの報償費（交通費込み）が下がっているため、交通費は極力使わず、出費を抑えて、活動をなんとか維持している状況だった。

これらの事例は、行政は、共の領域における担い手の活動支援のために予算措置をしているものの、事業部分についての助成であって、基盤となる部分への助成は十分とはいえないことがわかった。

³⁵ 住民代表者一人が、町内会長をはじめ民生委員や老人クラブ会長などや5～6もの肩書きを持っているケースがある。

行政職員の意識向上と活動参加

鶴甲地区連合自治会では、現代表の桑田氏が日頃から積極的に行政との関わりに努め、行政担当者と顔見知りの関係を築いているため、地域の声をまとめて、行政に協力を求めることができている。しかし、その後を継ぐ者が地域内に見当たらないため、行政側からも現場へ出て、地域住民のニーズを把握し、対処することが求められている。

NPO法人ピア・しんぐうでは、参画と協働に関わっていく人材を増やすためには、学校教育や家庭教育が必要とのことだった。なかでも、地域コミュニティが小学校区を基に形成されていることから、地元小学校の先生の積極的な関わりが求められている。

ひまわりの会では、図書館職員の協力を得て、学校へのおはなし配達を実現することができたが、その職員が異動すると、同じような対応が望めなくなってしまった。

これらの事例は、協働意識を高く持つ、住民・グループ等の代表者と行政職員との個人的なつながりが奏功したことも多く、重要なことでもあったが、行政サイドとしては、職員一人ひとりの意識差によって、対応が違ってしまわないように絶えざる意識向上と活動参加の推進が求められる。

県民の主体性の育み

ブナを植える会では、小学生の野外学習を手伝っており、原体験として道具を使わせる際には、ちょっとしたケガにも神経を尖らせたり、大騒ぎしたりする風潮があるとのことだった。公共的領域の担い手に行政と同じような責任やリスクを求めては、担い手を増やし、活発に活動してもらうことはできない。むしろリスクを軽減する工夫や社会的理解といったことが求められていた。

小浜小学校まちづくり協議会では、同協議会と自治会との違いが住民からみて区別がつきにくいことや、同協議会主催イベントへの参加者が、域内住民の1%程度に留まっていることを踏まえ、さらに参画と協働を進めるためには、県民意識の醸成が必要との指摘があった。

県民の幅広い意見反映

ブナを植える会では、六甲山の美しい自然を保ち、麓から頂上までの登山を楽しめるものとしたという考えがある。しかし、一方で、ケーブルカーや商業施設を充実させて労力を使わずに楽しめるレジャー施設にしたいという他の委員の考えもあり、両方の考えを反映させることは難しいとのことだった。

ここでは、異なった意見に対して、どちらを優先し、どのように同意を得ていくのかといったガバナンスの必要性が示唆されている。

中間支援の強化

NPO法人ピア・しんぐうでは、都市部には中間支援団体等が多数あって、支援策

も充実しているが、中山間地域では、そのような支援が不十分なため、NPO支援のための本拠地のようなものが求められていた。

ここでは、中間支援団体は、テーマ型団体を支援することが本来の役割であるが、さらに地域性も踏まえた支援の必要性が示唆されている。

第5章 参画と協働の支援機関の活動事例

第1節 はじめに

前章では、新しい公共の担い手に焦点をあて、それらの取り組みにおける現状と課題を明らかにした。本章では、人材育成や資金供給を中心に、担い手を支援する側の取り組み事例を紹介する。

事例のヒアリング先は、兵庫県が阪神・淡路大震災の経験と教訓を踏まえ設置したひょうごボランティアプラザ(以下プラザという)、また、県外の先進事例として、京都府域を活動範囲としている地域公共人材開発機構及び京都地域創造基金であり、詳しくは下表5-1のとおりである。

プラザは、県民の参画と協働による新しい公の担い手づくりを使命に、ボランティア活動の全県の拠点施設として、兵庫県が設置し、兵庫県社会福祉協議会が運営している。このプラザによる事業展開と兵庫県知事部局による直接的執行部分が、車の両輪のように機能し、成熟した市民社会構築に向けた取り組みを推進している点が兵庫県の特徴である。社会福祉協議会は、府県及び市町レベルで1団体ずつ存在し、その組織内にボランティアな活動を支援するボランティアセンターを擁しているのだが、兵庫県の場合は、このボランティアセンターを更に拡充する形でプラザを設置している。

また、地域公共人材開発機構は人材供給の面で、京都地域創造基金は資金の供給面でNPO等の中間支援を行っている。

表5-1 参画と協働の支援機関ヒアリング先一覧

ヒアリング日	団体名	所在地	対応者	活動形態	活動分野
平成23年9月13日	一般財団法人地域公共人材開発機構	京都市上京区	事務局総括 杉岡 秀紀	一般財団法人	NPO・ボランティアグループ支援
平成23年9月27日	公益財団法人京都地域創造基金	京都市下京区	専務理事・事務局長 戸田 幸典	公益財団法人	同上
平成23年10月25日	社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会 ひょうごボランティアプラザ	神戸市中央区	事務局長 豊田 幸雄	社会福祉法人	同上

第2節 中間支援全般の事例：ひょうごボランティアプラザ

1. 開設経緯

ひょうごボランティアプラザ(以下プラザという)は、平成14年6月に開設された。その開設経緯³⁶であるが、阪神・淡路大震災後、ボランティア元年と言われた平成7年の7月に、兵庫県が策定した「阪神・淡路大震災復興計画」の中で、「ボランティア活動支援センター」の整備が取り上げられた。その後、この支援センターの基本的枠組みについて、平成9年8月に「ボランティア支援センター(仮称)構想」が策定された。この

³⁶ひょうごボランティアプラザ <http://www.hyogo-vplaza.jp/>平成23年11月1日閲覧

構想を具体化するために基本計画推進委員会が設置され、平成 11 年 3 月には基本計画が報告された。

基本計画では、「市民の自律社会を支えるアクティブ・シチズンシップの形成」と「NPO 等・企業・行政のパートナーシップの確立」を基本コンセプトに「交流ネットワーク」「情報収集発信・普及啓発」「資金調達支援」「人材育成」「調査・開発」の 5 つの主要機能と、機能ごとに主要事業が提案されている。また、ハード整備として、神戸東部新都心に地域安心ネットワークセンター（仮称）と一体的に整備を進めることが提案されたが、地域安心ネットワークセンターの目的や機能について課題が多く、この構想は断念されることとなった。

こうした中で、ソフト事業を先行しながら、ノウハウの蓄積や職員のスキル向上を図ることになった。

一方、平成 10 年 3 月に制定された特定非営利活動促進法を受け、被災地兵庫にふさわしい条例として、平成 10 年 12 月に「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」が施行された。この条例及びその基本方針に、県民ボランティア活動の支援拠点の整備推進が掲げられたことで、県施策として「ボランティア活動支援センター」が明確に位置づけられ、支援センターの具体的整備が進められることになった。

以降、担当課である生活創造課・ボランティア活動室が中心となり、支援センターの設置形態、運営方法について、NPO との意見交換や他府県の状況調査、さらには広く県民から意見募集を行うといったプロセスを経て、現在の形態に固まっている。

2. 活動内容

プラザでは、平成 14 年 6 月に開設以来、「交流・ネットワーク」「情報の提供・相談」「活動資金支援」「人材養成」「調査研究」の 5 本柱でボランティア活動を支援している。

まず、「交流・ネットワーク」は、「ひょうごボランティアネットワーク会議」や「NPO と行政の協働会議」を開催することで、ボランティアな活動の実施あるいは支援機関としての NPO や企業、行政等が情報交換を行ったり、交流を深めたりする場を提供している。

「情報の提供・相談」としては、ボランティア活動に興味のある県民が気軽に打合せに利用できるセミナー室の貸出や印刷機器等を提供したり、ホームページで助成金情報等を発信したりするほか、プラザの職員を配置し、NPO の設立・運営に関する諸問題についての相談に応じている。また、プラザのサイト内に「地域づくり活動情報システム」（コラボネット）を設置し、地域づくり活動を行う団体等の登録により、ホームページを通して広く情報発信することで、新たな仲間づくりなど、活動の輪を広げることに関与する「地域づくり活動登録」をはじめ、団体のイベント情報の受発信を支援している。

また、このコラボネットは、兵庫県の参画と協働の推進に関する条例第 7 条に明記された登録制度、つまり、第 1 項「地域づくり活動の内容その他当該地域づくり活動に関する事項の登録をすることができる」や、第 2 項「県は、情報提供その他の必要な措置

を講ずるよう努める」を受け、条例に位置づけられた役割を担っている。

「活動資金支援」では、「ひょうごボランティア基金」³⁷の運用益を活用して、草の根のボランティアグループ（平成 22 年度：3,289 件、約 9,500 万円）をはじめ、NPO 法人等（平成 22 年度：62 件、約 3,500 万円）の活動に対して、その活動形態や発展段階に応じた多彩なメニューによる資金支援を行っている。

「人材養成」としては、NPO 等の組織運営や資金調達等に関して専門性の高い人材を育成する「NPO 大学」や、市町社会福祉協議会（以下、市町社協という）の災害救援担当者を対象に被災者支援対応能力の向上を図る「災害ボランティアコーディネーター養成講座」等を実施している。

「調査研究」としては、ボランティア活動に関する社会的な課題や支援方策についてテーマを設定し、調査研究を実施しており、「市町社協ボランティアセンター現況調査」や「県民ボランティア実態調査（5年に1度）」等を実施している。

3. 国の新しい公共支援事業とプラザ事業の関わり

第 2 章第 4 節で、国でも、自民党小渕首相時の 21 世紀日本の構想による「新しい公」の考え方に始まり、その後民主党政権に移ってから、鳩山首相や菅首相の下で、「新しい公共」についての考えが施政方針の中に盛り込まれ、その取組みが進められていることに触れた。

この取組の一つが、平成 23 年度から内閣府により新規に開始された「新しい公共支援事業交付金」で、予算 87.5 億円のうち兵庫県への配分は、254 百万円であった。兵庫県ではこの交付金を活用し、「新しい公共」の担い手となる NPO 等の自立的活動を支援する「地域づくり活動支援事業」を平成 23 年度から 24 年度にかけて実施することとしている。

その具体的な事業内容は、下記の 3 つの事業で、プラザの類似する助成事業の新規募集は休止している。

また、下記の①と②の事業については、プラザが兵庫県からの事務委託を受けて、募集から事業選考委員会の開催、採択に至るまでを担っている。一方、兵庫県が直接携わっているのは、①と②の事業における採択団体との委託契約の締結や委託料の支払い部分と、③の事業である。

〈23 年度〉

①地域づくり活動基盤整備事業（45,000 千円）

○スーパー NPO 育成事業（@3,000 千円×10 件）

運営・経営セミナーや相談会の開催、専門家派遣による個別指導、ネットワーク形成のための取組等により NPO 等の活動基盤の整備を支援。

³⁷基金規模は約100億円。県民ボランティア活動の支援強化を図るとともに、阪神・淡路大震災復興基金を活用した「ボランティア活動助成」終了後のボランティア活動への支援も考慮し、ひょうご地域福祉財団を解散して、その財産に基づいて平成14年4月に創設された。

○NPO等カフェ運営事業（@1,000千円×10件）

中間支援組織が十分でない地域等での活動・経営の相談、交流・情報提供等を行う場の運営等によりNPO等の活動を支援。

○NPO等人材育成事業（NPOカレッジ）（@1,000千円×5件）

NPO等の活動を支える専門性の高い人材の育成。

②NPO等イメージアップ作戦事業（寄附募集支援事業）（@1,000千円×10件）

寄附税制の説明会の開催、専門家派遣による個別指導、寄附募集イベントの開催等によりNPO等の寄附金集めを支援。

③地域づくり活動支援モデル事業（県モデル事業、市町モデル事業）（60,000千円）

NPO等と県・市町が協働により地域課題を解決するモデル事業を実施。

4. まとめ

プラザが開設された平成14年度から平成22年度までの助成件数及び助成金額の推移を表したのが表5-2と表5-3である。これらの表からは、NPO等の活動のための新しい取組みとして、「活動資金支援」に関する数量的な成果を示している。

件数については、開設当初3年間は、草の根のボランティアグループへの助成が1千件程度、NPO等への助成が30～50件程度で推移しているが、震災から約10年が経過した平成17年度以降は、助成内容を見直し、大幅に増加していることがわかる。草の根のボランティアグループへの助成は2千5百件から3千5百件の幅で推移し、NPO等への助成は50件から180件程度の幅で推移しており、その合計件数は平成18年度から3,000件を超えている。

助成金額については、ひょうごボランティア基金の運用果実を充てており、低金利が続く中であって、ボランティアグループ及びNPO等への合計金額では平成21年度以降、1億3千万円を超えている。

前述の国の「新しい公共支援事業交付金」事業は、兵庫県庁及びプラザが既に実施しているものとはほぼ同内容であることから、兵庫県庁及びプラザの施策が、国や他府県を先導してきたと言えるかもしれない。

表5-2 ひょうごボランティア基金によるボランティアグループ、NPO法人等への助成件数の推移

年度	14	15	16	17	18	19	20	21	22	累計
県民ボランティア活動助成(※)	979	975	999	2,541	2,834	3,107	3,310	3,425	3,289	21,459
その他の助成	35	29	55	160	178	100	56	66	62	741
合計	1,014	1,004	1,054	2,701	3,012	3,207	3,366	3,491	3,351	22,200

※14年度から16年度は、「ボランティアグループ活動助成事業」の件数を計上

表 5-3 ひょうごボランティア基金によるボランティアグループ、NPO法人等への助成金額の推移

(単位:千円)										
年 度	14	15	16	17	18	19	20	21	22	累計
県民ボランティア活動助成(※)	29,370	29,250	29,970	76,230	85,020	93,210	99,300	95,900	95,381	633,631
その他の助成	8,710	6,528	4,451	26,065	33,028	35,017	30,539	34,383	35,255	213,976
合 計	38,080	35,778	34,421	102,295	118,048	128,227	129,839	130,283	130,636	847,607

※14年度から16年度は、「ボランティアグループ活動助成事業」の金額を計上

第3節 人材育成支援の事例：地域公共人材開発機構

1. はじめに

一般財団法人地域公共人材開発機構（以下機構という）は、2009年1月に設立された。その目的は、産官学民それぞれのセクターにおける活動に共通する公共的要素に対応可能な人材育成のための教育・研修システムを構築し、その修了者に一定の地域的資格を付与し、彼らの活動を通して地域が抱える課題の解決を図ることである。

阪神淡路大震災以降、ボランティア精神は一気に高まり、様々なボランティア活動とともに、新たに、NPOによる非営利活動の展開が盛り上がった。

こうした中で、機構は、新しい公共的領域における地域課題の解決につながる仕組みづくりとして、産業界、行政、大学、NPOが連携するプラットフォームをつくり、地域公共政策士という資格制度の創設とその質的水準の保証を行うこととした。

機構は、新しい公共領域での参画と協働を支えるため、人材養成面で先進的な取り組みを進めており、以下に詳しく述べたい。

2. 設立経緯

設立までの経緯は、2003年まで遡る。機構本部が、京都市伏見区深草にある龍谷大学のキャンパス内に置かれており、龍谷大学が設立に際し、重要な役割を果たしてきたことが分かる。龍谷大学は、京都に数多くある大学の中でも、公共施策の分野に力を入れている。ハブ・アンド・スポークに喩えると、龍谷大学がハブ(軸)を他大学がスポーク(線)をそれぞれ担っているのである。

その中心的人物は、逗子の市長から龍谷大学の教授となった富野暉一郎（現機構事務局長）であった。富野教授は着任後、多くの大学が集積する京都の優位性に目をつけ、それを生かす形で、文部科学省のオープン・リサーチ・センター整備事業に応募した。その結果、採択されたことが機構設立に大きく貢献している。

オープン・リサーチ・センター整備事業は、私立大学の大学院研究科や研究所の中から多様な人材を受け入れ、研究と併せて若手研究者や高度専門職業人などの人材養成を行うことである。また、研究成果を広く公開したりするなど、オープンな体制の下に、研究を推進する優れた研究組織をオープン・リサーチ・センターとして選定し、総合的かつ重点的な支援を行うことにより、私立大学における研究基盤を強化し、我が国の学術研究の発展に資することを目的としている。富野教授によるこの指とまれの呼びかけに、京都の産業界、行政、大学、NPO等さまざまな業界が集まり、5年間で合計1億5,000万円規模の助成を受けながら、研究を進めることができたのである。

この研究による成果の一つとして確認できたことは、地域にさまざまな課題がある中で、人材養成が最も難しい課題であること、また、それぞれの業界が単独で地域課題を解決できる時代は終り、各業界がそれぞれの強みとなる資源を持ち寄り、一緒に解決していくという協働の必要性であった。

しかも、この5年間の基礎研究で終わらせるのではなく、実際に人材を生かして、地域の課題を共通に解決できるような仕組みをつくらうという議論がメンバーから起こったの

である。

このような議論は、産業界、行政、大学、NPOの距離が非常に近く、面的な関係をつくりやすい京都の土地柄や、各界が協働して、だれが上とか下とかではなく、みんなでこの地域のために人材を育てるという京都の気風が好影響している。

関係者の熱意と働きかけが結実し、地方自治体や各業界が協働して地域政策を担う人材を育てることを目的に、2008年に設立準備会がつくられ、その1年後の2009年に機構が設立される運びとなった。

3. 機構の概要

機構の基本財産は、3百万円で、平成22年度の事業費は約1億2千万円（委託含む）であった。

機構の組織は、評議員会、理事会、監事、事務局で構成される。（平成23年度）

評議員会は、12名の評議員で構成され、評議員、理事及び監事の選任及び解任、定款の変更、決算報告の承認などを行う。

理事会は、11名の理事で構成され、法令及び定款に定めた職務を執行する。

監事は、2名で構成され、理事の職務執行を監査し、監査報告書を作成する。

事務局は、事務局長以下、次長、総括、総務担当、広報・調整担当、資格・研修担当、庶務・会計担当で構成され、各1名が配置される。

事務局には他に、コーディネーターが数名配置され、就業のマッチング、どの大学のどのプログラムを受けるべきかという相談対応や、どこの団体の誰をインタビューすべきなのかという相談に対する助言などを行っている。事務局と当事者だけだと、事務局が事務繁多な折に、コミュニケーションが円滑にいかないことがある。潤滑剤的にプログラムを回していく仕組みとして、コーディネーターを挟んでいる。

なお、後に述べる「京の公共人材」事業（京都府から委託）では、国の緊急雇用助成を活用し、事務局員としての雇用形態をもちながら、プログラムを履修させている。彼らの次の就職は、ほぼ100%となっている。研修のインタビュー先に就職が決まった者もいるが、就職する者は全体の半分以下で、ほとんどの者が、自分のポリシーやテーマに基づいて起業する。年度によって就職先に特徴があり、平成23年度については、雇用者23名のうち20名は起業を考えている。

4. 事業内容

機構の事業には、地域資格認定制度、「京の公共人材」事業、研修事業、講師派遣事業などさまざまな事業があり、なかでも一番の主要事業は、公共人材を育てることである。この公共人材は、社会人としての基礎を土台に、地域課題についての発見力や分析力、それを人や社会に伝える力、さらに自ら解決へ向けて推進できる力を有する優れた人材であると機構では定義している。

このような人材は、一つのセクターだけで育てられないため、産・官・学・民の各セク

ターが、知恵や支援策を持ち寄って公共人材を育成し、資格を付与する仕組みをつくるという目標を掲げた。この資格名称は、「地域公共政策士」で、平成23年4月から本格的な養成に取り組んでいる。

資格認定の要件は、プログラムの履修であるが、プログラムは、大学での学びと、社会での働きをつなげることに留意し、知識と実習を有機的に組み合わせたものとしている。

こうした資格のフレームづくりのための事前準備（プレ）として、京都府から委託された「京の公共人材」事業が位置づけられ、プログラムと効果的に連携されているので、次項で述べることとする。

5. 「京の公共人材」事業（京都府からの委託）

（1）行政との連携

機構は、図5-4「京の公共人材」未来を担う人づくり推進事業のとおり、京都府からの委託を受け、「京の公共人材」事業を平成21年度から23年度までの3カ年に渡って行ってきた。国の緊急雇用事業の予算を実質的な人材育成に活用すべく、窓口の京都府府民力推進課とともに、このような事業をつくりあげたのである。

具体的には、京都の地域公共の担い手と期待される者を機構で雇用し、機構が連携する大学等で地域公共人材育成のためのプログラムを彼らに履修してもらい、社会に再マッチングさせるとともに、履修結果を地域公共人材育成のためのプログラム開発にフィードバックさせる事業である。単なる指定管理者制度のように公共事業を低コストで済ませるのではなく、ミッションを明確にしつつ協働型事業を行いたいという機構の思いと、人材育成を目に見える形で実施したいという京都府の思いが合わさっている。

事業予算は、1年目に年間1,500万円、2年目に1億1,500万円、3年目に1億2,000万円で、半分以上は人件費である。

機構では、緊急雇用を単なる緊急的な避難とするのではなく、まさしく地域に活用できる人材を育てることを目的に、失業者で、かつ地域に関係する者を50名、事務局も含めると約70名を採用した。この50名は、週の半分を学び直しとして、機構が認証したプログラムを履修する。残りの週半分は、機構が提携する産・官・学・民の約60セクターの現場に送って、長期の働き直しを行っている。残りの時間は、地域へのインタビューにあてている。

この狙いは二つあって、一つは、地域公共人材像が抽象的なため、実際に地域の人に会って、自分の未来の姿についてイメージを膨らましてもらうことと、もう一つは、地域課題解決のためにはネットワークが非常に重要になるため、新たな人脈を広げてもらうことにある。なお、このようなインタビューは、履修プログラムの中に組み込まれている。

（2）履修生（緊急雇用採用）

平成22年度の雇用者22名は、新卒の者もいれば、60歳で定年退職した者、NGOの経験者、政治家の秘書、中小企業の幹部、あるいはデザイナーと様々である。

3年目の平成23年度は、京都府北部の限界集落の問題の解決を図るため、雇用者23名のうち5名を綾部市、福知山市、舞鶴市、あるいは京丹波町などの北部地域から採用した。

「京都府北部市町村との連携」の項で詳しく述べるが、北部に唯一の大学である成美大学に機構の支部をつくって、北部の活性化を図りながら人材育成をしようとしている。本部は本部で、京都市内を主とした人材育成というように、二眼レフ的に行っている。これも単なる人材育成を、基準をつくって終わりとするのではなく、実質的な地域の課題解決につなげないとの考えで、北部へも展開している。

履修者のその後の進路は、平成22年度までの結果、大きく分けると、起業、NPOや行政への就職、大学への進学であった。緊急雇用は、雇用が目的なので、就職までの世話はしなくても良いのだが、人の人生を預かっているため、その後は知りませんというわけにはいかないと機構はいう。

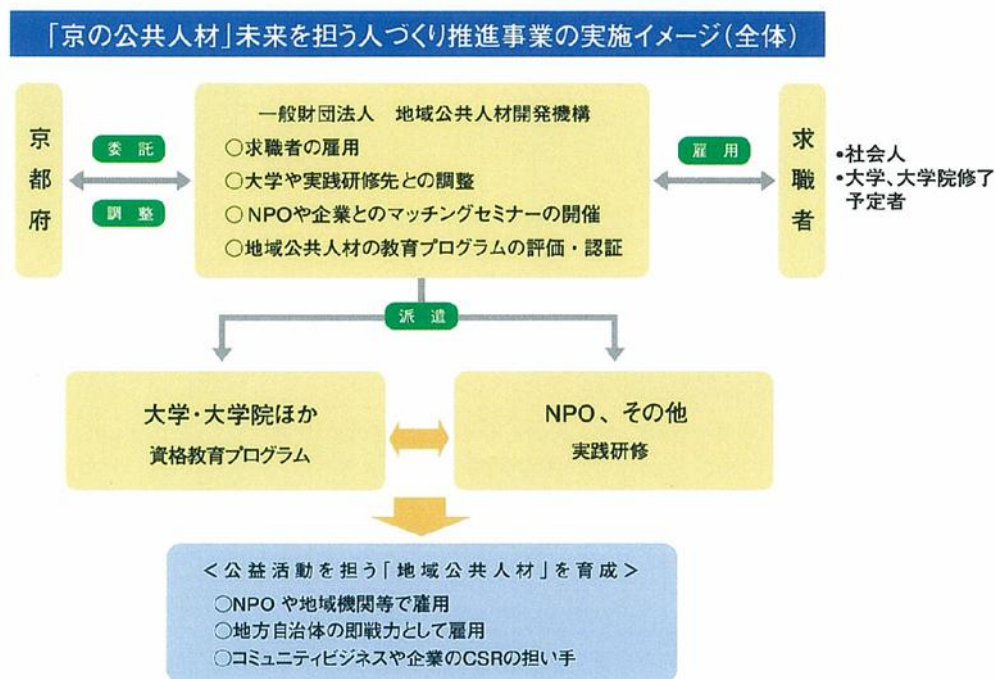


図5-4 「京の公共人材」未来を担う人づくり推進事業

6. 「地域公共政策士」

(1) 資格の質を保証するための社会的認証

地域で活躍できる人材と単に言葉で表現するのは易しいが、本来、資格とその能力を社会に向けて実証していくことこそ重要と考えている。そこで、機構では、プログラムを履修した人に資格を与えるだけではなく、プログラムが本当に社会に通じるかどうかについてチェックする、質を保証するための社会的認証という概念をつくった。

つまり、国家資格のように権威あるところが資格を一度授与すれば、質的保証ができていたのではないという問題意識をもち、地域の中の産・官・学・民が認証基準をつくり、自己点検し、さらに外部の人が点検することとし、平成23年度から本格的に運用している。

質が保証をされたプログラムをどんどん社会に提供することによって、いつでも、どこでも、学びのできる社会をつくっているイギリスを模範にして、国際水準で認められるような人材をつくりたいと機構では考えている。

人材を育成するだけでなく、人材育成のためのプログラムそのものを認証するという、両輪をつくったことが一番特徴的であり、全国的に類例はない。

（２）大学との連携と講義プログラムの概要

講義プログラムとしては、図5-5のとおり、大学の学部レベルと、その上の修士レベルとがある。機構では、提携大学が提供するカリキュラムを体系的に組み合わせ、全体を履修すると知識と職務遂行能力が身につくプログラムとしている。

提携大学（平成23年度）は、京都産業大学、京都文教大学、京都府立大学、龍谷大学、同志社大学である。提携大学としても、社会貢献や地域貢献になるとともに、18歳人口の減少による入学者数減少への対策にもなるため、既存科目を公共人材育成向けに調整のうえ、提供してもらっている。

学部レベルの能力として、大学の単位制にのっとり、約5科目（1科目2単位）で構成されるプログラムを一つ履修することになる。例えば、環境の人材育成、あるいは地域をコーディネートできる人材育成のような体系的なプログラムが現在8つあり、その中から一つのプログラムを選択できる。

次に、修士レベルの能力として、もう一段、上級レベルのプログラムを履修し、最後に、現場に出て、グループによる長期の課題解決を図ることとなる。この結果、理論と実践の両方とも合格した者に機構から地域公共政策士の資格が与えられる。

なお、文部科学省は、2007年度から従来の科目等履修制度に加え、大学が提供する体系的な5科目を履修すれば、履修証明が発行される「大学等における履修証明制度³⁸」を制度化している。この制度の特色は、履修証明書が発行され、履修者が就職活動をする際に活用できる点にある。こうした利点を生かし、地域公共政策士のプログラムでは、資格が付与されるまでの途中段階でも、必要科目を履修すれば履修証明書が発行されることとなっている。

現在、機構は、このような資格の必要性を提言しながら、実際に人材育成を行っている。

³⁸ 平成19年12月26日から学校教育法を改正し、大学等における履修証明制度を明確に位置づけ、施行されている。

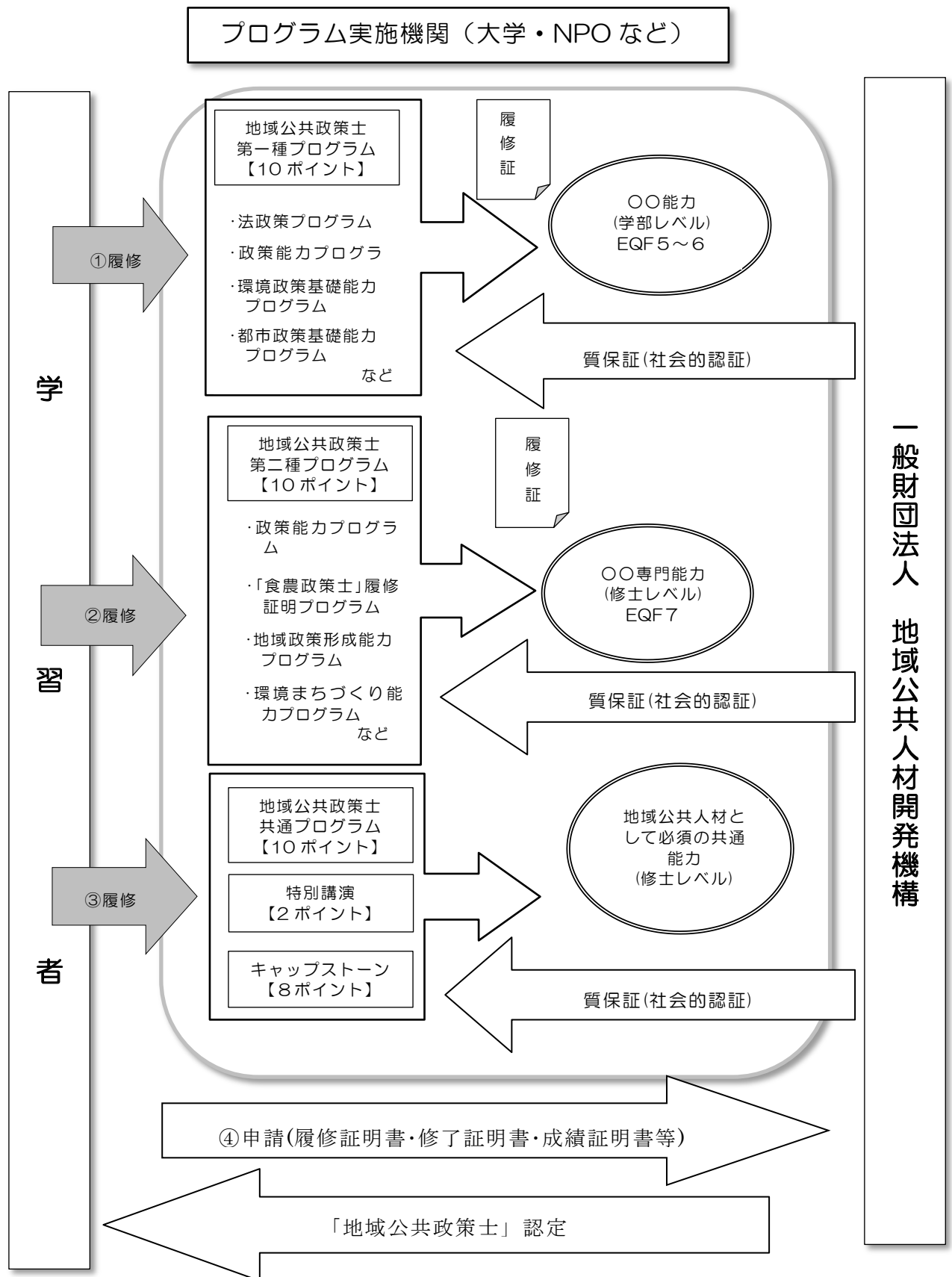


図5-5 「地域公共政策士」のフレームワーク

7. 京都府北部市町村との連携

京都府北部には、5市2町3村の10市町村と大学1校がある。京都府は資源が京都市を中心とする南部に集中し、府内全域への分散化が難しい状況にある。そのため、機構は北部の公共セクターと大学の連携を深め、部分的に大学の力を北部に持っていくという取り組みを進めている。

ただし、組織をつくろうとしても、京都府北部の市町村は、大学と連携した経験が乏しいので、大学との連携イメージが沸かない。特に、伊根町や与謝野町は、今まで大学との接点がなく、大学と連携する価値は何なのかという点から説明する必要がある。

したがって、機構としては、まずパイロット事業を行い、大学と地域が連携すれば、地域の課題が少しでも前へ進むことを市町村に実証しようとしている。

パイロット事業は、三つある。一つ目は、京都府農村振興課との間で、「里の人づくり」事業を行っている。何かやりたいという熱い思いを持った人に応募してもらい、そのうち選ばれた50人を登録し、彼らにグループを組んでもらって、地域課題を解決するような「コトおこし」を応援しようとしている。グループ化にあたっては、NPOなどの起業化という形にこだわっていない。現在、6～7グループができて、機構等が資金を出したり、知恵や情報を出したりバックアップしながら応援している。

二つ目は、北部地域における消費動向調査である。北部も高速道路が整備された結果、舞鶴市の人が福知山市で買い物をしたり、綾部市の人が福知山市や舞鶴市で買い物をしたりして、消費の流れが変わってきている。この結果、内閣府の消費動向調査とは違う動きがあるのか、観光客はどこでお金を落としているのかといった調査依頼が舞鶴市から機構へあった。せっかく調査するのなら、舞鶴市だけではなく、福知山市、舞鶴市、綾部市などの広域でどのような動きがあるのかについて、京都大学や龍谷大学と来年4月から調査することとし、消費動向調査の委員会を立ち上げた。

三つ目は、天橋立のある宮津市でバリアフリーの観光を考えることとしている。宮津市には年間約260万人の観光客が訪れるが、年々人数、消費額とも減っている。新たな観光の突破口として、バリアフリーで天橋立を観光できるようにして、単なる観光産業だけではない新たな誘客を宮津市と大学と提携して行うこととしている。

京都府の一番の問題意識は北部にある。南部は、奈良や大阪に近いこともあり交通網も発達している。京都市内は京都市が政令市とし対応している。北部は、広域行政の京都府が、その活性化を図らねばならない。しかし、京都府だけでは力が足りないため、大学の力、NPOの力、産業界の力を一気に結集した北部大学連携機構を設立することとし、平成25年4月の設立を目指している。現在そのための研究会を開催しており、メンバーとして、行政では亀岡市、京丹波町、南丹市（オブザーバー）が入り、大学では京都大学をはじめとする国公立、私立の大学が入っている。これも行政が、音頭取ったわけではなく、機構から行政と一緒に協働するよう働きかけたのである。行政からは信頼性と予算を、機構は動けるも者と知恵を、それぞれ持ち合いながら協働を進めている。

8. 課題と今後の方向

今後、提携大学数を増やし、質の高い、多様なプログラムを提供することや、履修生の確保に努めることはもちろんのことであるが、非常に難しい課題は、地域公共政策士の資格とその資格を必要とする職業とを結ぶということである。この資格が社会に広がるまでは、資格の価値について問われ続けることになる。機構では、非常に時間はかかるだろうが、地域で活動する者は皆この資格を持っているぐらいに価値を上げたいと考えている。

平成23年度に、地域公共政策士の資格所持者が7名誕生する予定である。まずは、彼らの活躍を通して、この人材なら欲しいと思ってもらえるよう、資格所持者の価値をPRしていくこととしている。

最終目標は、地域で働きたいと希望する者が、社会的認知を受けた地域公共政策士の資格を取得し、新たな職業に就ける社会構造をつくることである。今は、優秀な学校を出て大企業に就職することだけが成功という時代ではない。これまでのルールを外れても、再チャレンジができる社会をつくり、働くことと学ぶことをリンクさせようというのが、機構のねらいである。

第4節 財源的支援の事例：京都地域創造基金

1. はじめに

公益財団法人京都地域創造基金（以下、京都地域創造基金という）は、地域の公共的活動に取り組むNPO法人を、明確な基準により選定するとともに、それらに替わって市民や企業から寄付を募り再分配する仕組みをつくる団体である。京都地域創造基金が、この仕組みをつくるまで、認定NPO法人ではない普通のNPO法人への寄付は、寄付者にとって税制上の優遇措置を受けることができなかった。しかし、この仕組みでは、京都地域創造基金に一旦寄付する形になるため、寄付者が優遇措置を受けられるのである。

京都地域創造基金では、このような仕組みを京都府内で実施しており、以下に資金を循環させる先進的な事例として紹介したい。

2. 設立経緯

京都地域創造基金は、平成21年に、特定非営利活動法人きょうとNPOセンター³⁹（以下きょうとNPOセンターという）の創立10周年記念を契機として、その設立に向けた取り組みを行った。中心的な役割を果たしたのが、きょうとNPOセンター常務理事の深尾昌峰氏（現職兼京都地域創造基金理事長）であった。まず、平成21年2月にキックオフフォーラム（みんなでつくろう！市民発ソーシャルファンド）を主催し、京都地域創造基金開設に向けた寄付募集を開始した。同年3月には、一人当たり1万円で約300人から集まった寄付で、一般財団法人京都地域創造基金を設立し、同年8月には、京都府から公益財団法人としての認定を受けるに至っている。

京都地域創造基金が設立された背景には、NPOをブームで終わらせてはならないという強い思いがあった。NPOが一定の社会的認知を果たしたものの、いまだ市民発の公益活動が社会に根付くかどうかの岐路に立ちっており、それを乗り越えなければ、単なるブームで終わってしまうと深尾氏は感じていたのである。この他にも、基本財産300万円で財団法人が設立できるという国の新制度が追い風になった。

さらに、市民ファンドの必要性について検討する、京都府の行動計画「きょうと元気な地域づくり応援ファンド検討プラン」の策定が契機となり、京都府ときょうとNPOセンターとの協働関係が深まった。このプランの委員メンバーの一人が深尾氏である。その後、両者が共同して「官民パートナーシップ確立のための支援事業（内閣府事業）」へ応募し、平成20年度に採択される運びとなった。

この内閣府の支援事業は、NPOと地方公共団体との協働事業について、企画段階から実施、評価までの工程を支援し、その中から優良事例を「官民パートナーシップによる地域活性化モデル」として、広く一般に情報提供を行うことにより、NPOと地方公共団体のパートナーシップ確立のための基盤形成に資することを目的としている。

この一環で立ち上げた京都地域創造基金設立のための研究会は、全体17名で構成され、

³⁹ 1998年に設立され、99年に法人化をした民間のNPO支援組織で、京都を中心とする市民活動の振興と活動基盤の整備を主な事業として展開している。

その内京都府職員は5名を占めている。以来、京都府から京都地域創造基金へ事業委託したり、京都地域創造基金から京都府へNPOを支えるためのノウハウやアイデアを提供したりすることで、両者の間には協働関係が続いている。

3. 京都地域創造基金の概要

設立は、基本財産は、3百万円で、300人を超える市民からの寄付が基になっている。平成22年度の事業費は約4千6百万円（委託含む）であった。

機構の組織は、評議員会、理事会、監事、事務局で構成される。（平成23年6月現在）

評議員会は、12名の評議員で構成され、評議員、理事及び監事の選任及び解任、定款の変更、決算報告の承認などを行う。

理事会は、14名の理事で構成され、法令及び定款に定めた職務を執行する。

監事は、4名で構成され、理事の職務執行を監査し、監査報告書を作成する。

事務局は、事務局長以下、9名（京都府派遣職員1名を含む）が配置される。

4. 京都府との連携

京都地域創造基金の基本財産3百万円は、きょうとNPOセンターが集めたのであるが、そのうち約1割にあたる35~36万円は、京都府職員からの寄付である。平成21年度から国の緊急雇用対策事業の一環として、京都府の委託事業を受けている。また、人手不足のため、金銭的支援だけでなく、京都府から職員1名を出張という形で派遣してもらっている。初代の派遣職員は、京都地域創造基金が公益財団法人に認定されるための申請書づくりや事業計画書づくりに携わった。現在は、職員研修の形で京都府の職員が1年交代で1名事務局に配置されており、平成23年度の派遣職員は、3人目にあたる。

このように、京都府からは、設立当時から職員が1名派遣され、用途制約はあるが、財源として毎年300万円の事務費補助金が拠出されている。また、後に述べる「NPO等団体向け融資制度」のために1億円の基金が設立されている。

なお、事務費補助金は、3年間の立ち上げ期間限定の補助金で、平成23年度には終了することになっている。一方の京都府職員の派遣を継続するかどうかについては、現在、両者で話し合いを進めている。

5. 事業内容

京都地域創造基金の事業は、NPO等団体向けの融資制度、冠助成・冠褒賞事業、テーマ等提案型プログラム、事業指定助成プログラム等があり、ファンドを含め約1億円の予算がある。

(1) NPO等団体向けの融資制度

NPO等団体向けの融資制度は、京都地域創造基金と京都府と金融機関の三者が協働し、NPO等団体へ無利子で融資する制度である。融資のフレームワークは、①京都地域創造基金がNPO等団体を選定する、②京都府は、1億円の基金を設立し、その運用益を原資に利息分を提供する、③提携金融機関及び信用金庫は、実際に融資に係る事務

を行う、というものである。現在、京都府だけでなく、他の自治体とも話を進めており、将来的には京都府と京都地域創造基金だけの仕組みではなくなる可能性がある。

(2) 冠助成・冠褒賞事業

冠助成・冠褒賞事業は、NPO等団体を支援したいという寄付者が、京都地域創造基金と一緒にオリジナルの助成プログラムをつくり、単に寄付をするだけではなく、地域社会づくりに具体的に関わるといふ制度である。50万円以上の寄付者が既について、その意向によるテーマ名がついており、さらに寄付を募るといふ基金が一つ、逆に、寄付者から名前を出したくないと言われて無冠にしているものが二つあり、いずれも進行中である。

(3) テーマ等提案型プログラム

テーマ等提案型プログラムは、テーマと実施主体となるNPO等団体を先に決め、寄附が集まれば、そのNPO等団体へ助成するといふ制度で、現在七つのプログラムが進行している。目標金額や募集方法はファンド毎にさまざまである。例えば、「城陽みどりのまちづくり基金」や「母なる川・保津川の基金」では、NPO等団体と京都地域創造基金とが一緒に寄附集めや、助成選考のプログラムづくりなどを行っている。実際は、なかなか目標額に届かないことが多いため、通常、次年度へ更新されていく。更新決定については、NPO等団体との協議になるが、京都地域創造基金では目標額を集めるためには、長い期間が費やされるものと考えている。

寄附方法は、ホームページから申し込む場合、郵便振替を使用する場合などがあり、ファンドによって違う。例えば、城陽みどりのまちづくり基金、保津川の環境を守るファンド、京都こどもファンドがある。

城陽みどりのまちづくり基金は、城陽市の緑化活動を目的とし、城陽市以外からの寄附はあまりない。城陽市内にある中小企業や、同市内で実施されるイベントに働きかけを行っている。

保津川の環境を守るファンドの場合は、保津川というブランドを生かせるので、お土産品価格に寄附額を含めた寄附つき商品をつくり、その売り上げに応じた寄附額が京都地域創造基金へ入るよう展開している。

京都こどもファンドは、京都地域創造基金自身が考えたもので、京都こどもファンド設置記念シンポジウムの開催時に募金として入ってくることもあるし、企業に対し個別にアプローチを図ることもある。

そのほか、寄附先のNPO等団体に対しては、何をしたいのかを詳しくヒアリングしたうえで、京都地域創造基金からプログラムを提案している。例えば、プロの音楽家の集団から、福祉施設を訪問演奏するなど社会的貢献の仕組みをつくりたいとの相談があり、社会貢献として演奏するときの一部費用を寄附で支える「京都音楽家ボランティア基金」をつくったのも、その一つである。チャリティーコンサートを通じて、50万円ぐらゐの寄附が二、三カ月で集まり、現在助成しているところである。

前述の冠助成・冠褒賞のような事業については、中間支援として他地域で実行する団体は他にもあるが、NPOから提案を受け、ファンドをつくり、寄付を集めるという一貫したプロセスを一緒になって実施するところは京都地域創造基金以外にはない。

(4) 事業指定寄付事業

事業指定寄付事業は、冠助成・冠褒賞事業、テーマ等提案型プログラムなどの事業がある中で、京都地域創造基金が最も重点を置いている事業である。

この事業指定寄付は、寄付を京都地域創造基金経由で個々のNPOに回す仕組みである。現在は認定NPO法人になるための要件は緩和されているが、3年前はまだ、認定NPO法人が非常に少なく、寄付者がそれら以外のNPOへ寄付をしても、税制優遇を受けられなかった。京都地域創造基金は、認定NPO法人への寄付でなくても、寄付者が税制優遇を受けられる仕組みをつくったのである。

公益財団や認定NPO法人への寄付は、税額控除の対象となるため、寄付者には相当なメリットがある。それならば、NPO法人が認定NPO法人になれば良いのだろうが、当時、京都府内では1,000以上あるNPOのうち4団体しか認定をとっておらず、小さな草の根のNPOにとって、認定NPO法人になることは、これまで以上に事務量が増えたり、国税庁の監査があつたりでハードルが高かった。京都地域創造基金が、こういう仲介をすることによって個々のNPOが恩恵を受けられるようになったのである。

この仕組みを真似ようとする団体はあるだろうが、適正な審査基準や厳正なチェック機能を整える必要があり、一朝一夕に真似られるものではないと京都地域創造基金はいう。

事業指定寄付事業における寄付募集は、事業指定寄付カタログを作成し、図5-6及び図5-7を載せて公募する方法をとっている。京都地域創造基金のホームページ⁴⁰で、個々のファンド毎に現時点での寄付の集まり具合や、活動状況が見られるようになっていいる。寄付カタログへの掲載応募については、別に存在する第三者機関の認証を得ることを条件とし、経理処理ができていいるか、あるいは、雇用者のために雇用保険に入っているかなど、団体の運営が健全かどうかのチェックをしている。つまり、寄付者に対して信頼できるNPO等団体である必要があり、そうでない団体は、入り口段階で落とされる。

次段階の寄付カタログへの掲載決定については、選考基準に従って審査委員会が行う。そのチェックポイントは、寄付がなければできないのか、活動内容に公益性があるのか、寄付が実際に集まるのか、寄付を集められる体制をつくれるのかという点になる。NPO等団体が望む寄付額が、余りにも非現実的だと京都地域創造基金が指導して、目標額を減らしたり、事業計画や中身を修正したりすることもある。

こうした選考を経て、過去1割ぐらいが落とされている。意外と多くの団体が残れていると感じたが、その理由は、寄付が集まらなかったら助成できないだけなので、寄付募集を始める前に落とす必要はないからである。

⁴⁰ <http://www.plus-social.com/>平成23年11月15日閲覧

そもそも、実際にカタログに掲載されれば、寄付が満額集まるというものではない。例えば、寄付の目標額80万円に対して50万円集まれば、事業の全体額を縮小して、残りを何とか工面して実施に至るということになる。しかし、建物を建てるため、1,000万円を必要とする中、100万円しか集まらなかった場合、目的を達成できる額には程遠いため、渡していない。

寄付により事業実施にこぎつけたNPOに対しては、京都地域創造基金から事業報告など寄付者への情報開示を義務づけている。エントリーする段階で、それができないところは選ばない。カタログに「希望の方には、寄付先の団体からダイレクトに事業案内をおくります」と記載しているので、寄付者もそれを見たとうえで寄付している。現在1期目に寄付募集したNPOの事業報告が出そろそろ時期なので、適正に遵守されているかどうかチェックされることになる。


寄付で集まった額をいつの段階で渡すかは、事業内容によって3パターンほどある。毎月受け取るところ、集まってから事業を実施するので集まるまでは何もしないところ、年に2回ぐらいをまとめて受け取るところである。例えば、特定非営利法人チャイルドライン京都の「年々増える子供からのSOSもっと子どもとつながるために」の場合、寄付目標額が75万5,000円なので、30万円集まれば、財団の事務費の1%や5%を抜いた額を渡す予定である。

募集
総額 **600,000円**

財団法人 **京都YWCA**
〒602-8019 京都市上京区室町通出水上ル近衛町44

**異なる言語と文化をもつ人々と共に生きる多文化共生社会を
外国籍の方が誇りをもって豊かに暮らせるために
日本に住む外国人のための多言語相談・支援事業**

**外国人女性からの相談が8割。離婚や
家庭内暴力の相談が多いのが現実です。**



日本は58人に1人が外国人で、結婚の20組に1組が外国人との結婚です。彼らは言語や文化の違いから、日本人が気づかない困難を抱えていることがあります。彼女ら・彼らが必要とする情報・援助を提供し、自立をサポートすることで、住みやすい社会を作ります。

- 1千円で** 相談者が自分の問題をじっくり電話で聞いてもらえます。
- 2千円で** 相談者の子どもが勉強を補完するためにボランティアと一緒に1ヶ月間、勉強することができます。
- 4千円で** 付き添い者がついてきてくれるので、相談者が言葉の不安なく行政窓口に行くことができます。
- 1万円で** 付き添い者や通訳がついてきてくれるので、相談者が言葉や制度に対する知識の不安なく、弁護士など専門家に相談に行くことができます。
- 2万円で** 相談者のニーズに対応する専門知識を得る相談員研修が行えます。

銀行振込 京都信用金庫 本店(普)2048092 [この事業への寄付専用]
公益財団法人 京都地域創造基金

郵便振替 00930-4-312262
京都地域創造基金寄付口座

[送付先への記載]
多言語支援

図5-6 事業指定寄付のファンド記載例（出典：事業指定寄付カタログ）

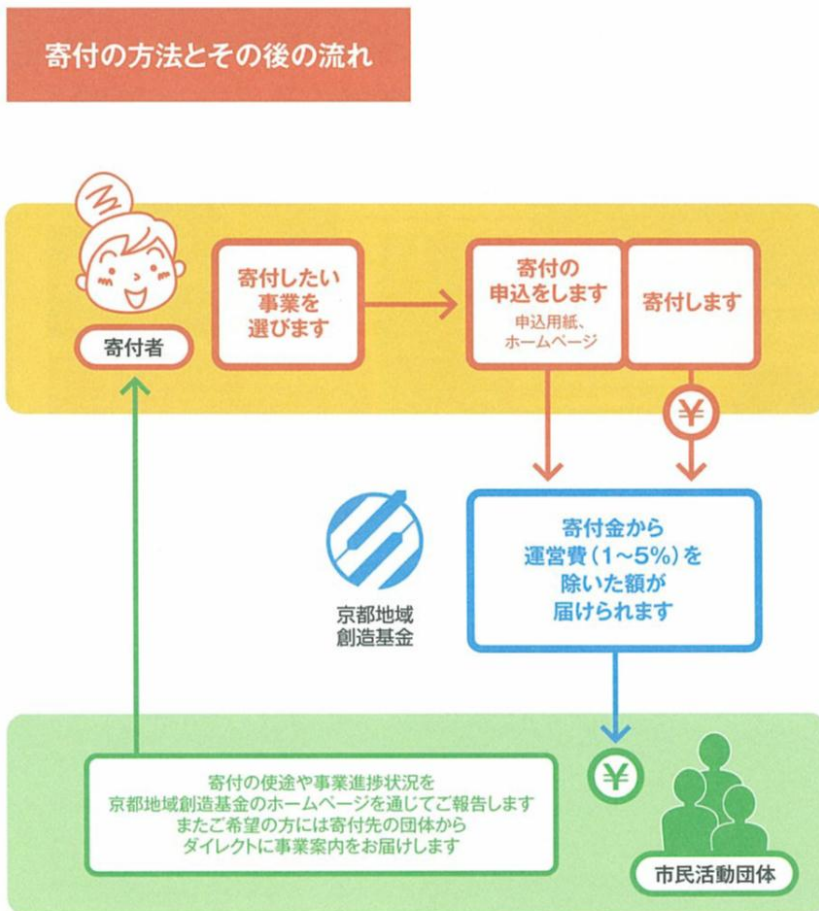


図5-7 寄付の方法とその後の流れ（出典：事業指定寄付カタログ）

6. 今後の課題

(1) 財源の確保

欧米では、寄付仲介をする財団は多く、寄付額の20%~30%程度を運営費として受け取ることが一般的だが、日本の社会では、寄付仲介の必要性があまり認識されていない。そのため、京都地域創造基金が運営費を受け取っても、人件費に回すほどの額にはならない。京都地域創造基金があるから信頼して寄付ができる、税制優遇を受けられる、情報開示が的確に受けられるなど、市民から正當に評価され認識が深まれば、例えば、将来、寄付額の10%を運営費として徴収することは理解されるだろうが、今は認識不足のため困難である。事業指定寄付から運営費として1%~5%という額を受け取っている状況である。

また、京都地域創造基金の事務所家賃も緊急雇用助成から出ているので、平成24年度から助成がなくなることを考えておかななくてはならない。一番実施したい事業指定寄付では運営費を賄えないので、京都地域創造基金のミッションに関係がある仕事であれば、受託したいと考えている。

また、京都地域創造基金の仕組みがないと、NPOを支えられないことを企業へ訴え、寄付を募る方法に加え、京都地域創造基金主催のチャリティーイベントやチャリティープログラムで財源を確保したいと考えている。

さらに、現金寄付だけでなく、不動産の寄付も非課税になるため、京都地域創造基金が不動産を活用した収益モデルや、信託機能を使った寄付の仕組みなどの受け皿になって運営費としてより大きな額を徴収したいと考えている。

(2) 京都府の南北問題への対応

京都地域創造基金では、北部のNPOと京都市内及び南部のNPOとの違いについて次のとおり認識している。

寄付を集めることに関して言えば、北部には企業が少なく、NPOがアプローチできる範囲が限られ、寄付を集め難い状況にある。一方、南部、特に京都市内は、企業数が多く、寄付が集まりやすい状況にある。しかし、7割近いNPO法人が京都市内に集中することから、一団体あたりに直すと寄付金の配分が薄れることになる。

NPOの必要性に関して言えば、北部には、必要最低限のNPOしか残っていない。介護施設の指定管理のように行政の代替的な部分を担っているNPOが北部には多く、それがなくなると生活に困る者がいる。一方、京都市内には数多くのNPOがあり、北部と比較する意味はないかもしれないが、本当になくて困る団体がいくつあるかは疑問である。

京都地域創造基金では、このような認識をもちつつも、現在のところ京都府内の地域特徴に応じた支援策は設けられていない。京都地域創造基金がNPOと協働して寄付を集める場合、北部と京都市内・南部とではアプローチに違いはあるものの、北部に特化した支援メニューを設けているわけではない。また、北部にサテライトのオフィスを設けているわけでもなく、京都地域創造基金の活動自体も市内や南部中心になっている。現実的に、中心部が京都市内にあることの影響を受けて、京都地域創造基金も市内中心に活動せざるを得ない面がある。

北部地域でもっと広く寄付を集められる仕組みをどのようにつくるかについては、京都地域創造基金の今後の課題でもある。

7. 最終目標

行政が担ってきた公共サービスや地域の仕事は、行政だけで対応できなくなってきており、今後は、市民、地縁組織、NPO等が、行政に任せ過ぎた部分もきちんと取り組まねばならない。むしろ、それが本来あるべき市民社会の姿であると京都地域創造基金では考えている。

そのような社会を支える仕組みとして、市民の寄附に関する税制優遇措置は改善された。選択肢が拡がり、地域のための仕事をするNPOへの寄付は、納税と同じように扱われるようになってきている。寄付した金額は税額控除となって、税金で半分返ることになる。

今後、市民がこれまでどおりの納税をするのか、それとも、NPOへ寄付をするのかを選択する際、単に、「皆さん、寄付しましょうね。」と、かけ声をかけるだけでは社会は変わらない。京都地域創造基金では、情報開示によってファンドの信用性を高めたり、各種チャリティープログラムを開発したり、企業による寄付つき商品の展開を協働したりすることで、寄付を受けやすい環境を準備する必要があると考えている。

東日本大震災により、企業や市民に寄付意識が高まって、多くの企業が、物資も含め相当な寄付をしている。そういうお金や物資の流れを定着させるため、必要とされるNPOを市民に分かるよう可視化させながら、企業や市民から寄付を募るという京都地域創造基金の取り組みが、全国各地に広がることを期待しつつ、まずは、京都地域創造基金が京都の中で資金の循環を生み出すことを目標としている。

第5節 小括

本章では、前章で明らかになった担い手の課題への対応として、支援する側の取り組みを紹介した。

ひょうごボランティアプラザ（以下、プラザ）は、兵庫県が推進する参画と協働施策の一翼を担っており、地域公共人材開発機構や京都地域創造基金とは成り立ちや活動目的が違うため、比較することはできない。プラザは、NPO等の中間支援団体を支援し、地域公共人材開発機構や京都地域創造基金は、NPO等の中間支援団体そのものである。

大雑把に言って、兵庫県と京都府の違いは、兵庫県では県庁がプラザを経由して、NPO等の中間支援団体を支援しているのに対し、京都府では府庁が直接的にNPO等の中間支援団体を支援しているところにある。地域公共人材開発機構や京都地域創造基金は、京都府からの人的、財政的支援が将来なくなるという不安定要素はあるものの、担い手が抱える人材育成や資金供給の面で現在先進的な取り組みを行っていることは参考にするべきことであるし、これらを支援し連携を図ってきた京都府の進め方も参考にするべきである。

一方、兵庫県内にも都市部に偏っているきらいはあるが、中間支援団体が多数存在し、草の根的な活動を地道に支援している。兵庫県の特色に合った、かつ、課題解決を図るための支援が期待される。

そこで、プラザの今後のあり方を考えたい。これまでプラザが取ってきた方策は、まず中間支援団体を直接支援し、育った中間支援団体が、規模の小さなNPO等を支援するというものであった。この方策は、従来からの社会福祉協議会としての草の根支援を続けることに加え、NPO等の活動に対しても新たに取り組むこととした、プラザ設立の経緯や趣旨を踏まえ、初動期的対応としては、必然的な方策であった。

しかし、平成24年度からは、NPO法の改正により、認定NPO法人の要件が緩和される。認定NPO法人の数が増えることで、逆に補助金や寄附金を得るための競争は激化し、NPOの資金不足が大きく問題化するかもしれない。プラザの存在意義や役割は、これまで以上に大きくなるだろう。

表5-8は、県内のNPO法人認証数を地域毎に表している。神戸地域のみで38.4%を占め、都市部の阪神南地域（16.2%）、阪神北地域（12.5%）、さらに東播磨地域の明石市・

加古川市(7.3%)、中播磨地域の姫路市(7.4%)を加えた都市部での合計は81.8%となっている。県内における中間支援団体の地域的偏りについても、NPO法人の認証数(全体)と同様に都市部に偏在している。

このような地域偏在を踏まえ、プラザは、社会福祉協議会としての草の根的支援と、NPO等の支援の両方を従来どおり続けていくのか、あるいはNPO等支援の方に重点をシフトしていくのか、という岐路に立っている。

NPO等支援の方に重点をシフトするのであれば、草の根的支援については、市町社会福祉協議会のボランティアセンターへ委譲し、身軽になった分、プラザのランチ(支所)を郡部に開設し、そこから直接的な支援を行うことも考えられるのではないだろうか。

表5-8 兵庫県におけるNPO法人の認証数(平成23年2月13日現在)

地域	県全体	神戸	阪神南	阪神北	東播磨	北播磨	中播磨	西播磨	但馬	丹波	淡路
法人数	1,709	657	277	214	156	66	131	62	47	44	55
					内)明石市 66 加古川市 58		内)姫路市 127				
構成比(%)	100	38.4	16.2	12.5	9.1 (7.3)	3.9	7.7 (7.4)	3.6	2.8	2.6	3.2
※出典:兵庫県企画県民部協働推進室											

第6章 まとめと提言

まとめ

兵庫県は、非常に早い時期から参画と協働に取り組み、そのための条例化をはじめ、支援のための様々な施策を展開している。

第1章で、井戸敏三現知事から遡って、前3知事時代（金井、坂井、貝原）から生活者の視点に立った県政を進めてきたことが、いわば基盤となっており、早い時期から始められたということだけでなく、安定的な県政運営にもつながっていることが分かった。

第2章で、井戸県政では、参画と協働の条例化や、県民交流広場をはじめとする様々な具体的施策を果敢に実施し、参画と協働を推進していることに触れた。

第3章から5章にかけては、行政のトップ、担い手団体、支援機関といった実際の活動主体にヒアリングを行い、活動上から生じる課題や想いを明らかにした。これらヒアリング結果からは、参画と協働は道半ばにあり、マクロ的には、参画と協働の仕組みとしてのガバナンスやルールづくり、シチズンシップ教育といったものから、ミクロ的には担い手が抱える財源確保や後継者育成といったものまで様々な課題が残されている。

そこで、これまでの考察を踏まえ、参画と協働の一層の推進を図るため、以下に提言したい。

提言1：参画と協働の取り組みの絶えざる検証と挑戦

参画と協働条例は、成長する条例として、試行錯誤により取り組みを進めるとともに、3から5年に一度の検証（平成17年度と22年度の2回実施）や、「施策の実施状況を明らかにする年次報告」を通じて、新たな施策につなげている。

一方、21世紀兵庫長期ビジョンは、第1章第4節で述べたとおり、平成23年12月に県行政に係る基本的な計画の議決等に関する条例に基づき、県議会の議決を経て、平成13年に策定した同ビジョンの見直しを行った。

これまでに、「全県ビジョン推進方策」として、ビジョンに基づいて県行政をどのように推進すべきかについて取りまとめ、その第1期を平成14年3月に、その第2期を平成18年3月に策定しているが、ビジョン本体の大幅な見直しについては、策定後10年が経過した今回が初めてである。

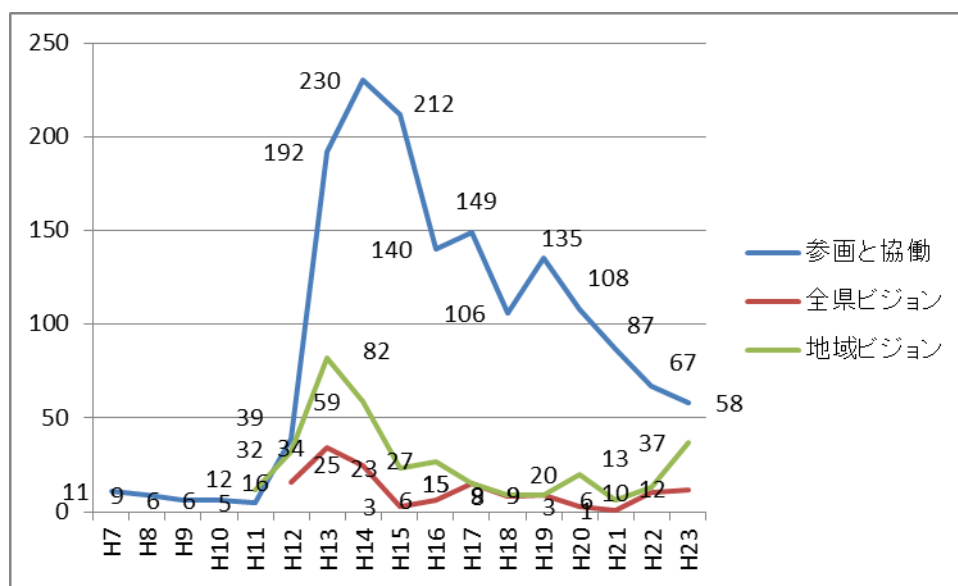
ところで、間接民主制に基づく二元代表制の地方自治制度のもとにあって、県民の参画と協働を進めていくためには、県議会の理解が不可欠であり、様々な場で議論が展開されてきた。

例えば、本会議や予算・決算特別委員会はじめ各常任委員会における「参画と協働」、「全県ビジョン」及び「地域ビジョン」というキーワードの使用件数を調べたものが表6-1である。これは、あくまで一つの見方を示唆するにすぎないが、「全県ビジョン」及び「地域ビジョン」については、それらが策定された平成13年度に山を描いた後、低調に推移しているものの、ビジョンの見直しをおこなった平成23年度に上昇傾向を

示している。データが平成 23 年の 12 月県議会までの途中集計であるため、最終計はより多くの件数が示されるものと推量できる。

「参画と協働」については、当初は環境分野の質問で使われはじめたが、条例化を進めた平成 13 年度から 15 年度に大きな山を描き、条例施行後 3 年目の検証時（平成 17 年度）に二つ目の山を描いていることがわかる。条例制定過程で県議会との間で多くの論議が生じたことについて第 2 章第 1 節で述べたとおり、こうした取り組みが、時代の先端にあったことから、県議会議員の一部に反発や誤解が生まれたが、逆説的に言えば、参画と協働条例の制定に十分な時間を費やすことができ良かったと言えるかもしれない。

表 6-1 兵庫県議会におけるキーワード登場件数（H23 は 12 月県議会分まで）



現在では、知事と議会を 2 輪車に喩えるなら、それに県民の参画と協働を加えた 3 輪車のように県政運営を安定させる仕組みとして理解されている。このことは、市町の対応にも見られ、第 2 章第 3 節の参画と条例に関する条例化の動きや、第 3 章の尼崎市長へのインタビューにおける、「市議会の側も、今までは市民の意見を先に聞くと議会軽視ではないかという声が出ていましたけれど、例えば、最近、保育所の民営化ですとか、こういう市民生活に密着する課題が余りにも多種多様に生じている中で、議案として提出したときに、住民合意はできているのかということや、一定の合意というか、目処がついているのだったら議会も賛成できるけれども、あんまり反対が多いと賛成できないではないかというように、市民の生の反応がどういう状態なのかということに議会のほうも随分関心を寄せられるようになってきたなと思うのです。」ということからも分かる。

今後とも、参画と協働を推進するためには、前例のない取り組みだけに試行錯誤を積み重ねながら、常に評価・検証を行って新たな施策につなげることが求められる。こう

した取り組みの過程で、県議会の場でも積極的に取り上げられ、県民の参画と協働に関する論議が深まっていくことを望みたい。

また、各地域における草の根的な取り組みの裾野をより広げ、また、進めていくための方策の一つとして、地域ビジョン委員制度の更なる活用を考えてはどうだろうか。

地域ビジョン委員の役割は、地域ビジョン委員会への参画、ビジョンの普及啓発、ビジョンの実現に向けた実践活動の推進及びコーディネート、ビジョンの実現状況の点検・見直し、シンボルプロジェクトの展開等に関わることである。

地域ビジョン委員は、現在5期目に入っており、これまで委嘱された者の人数は、表6-2 歴代委員会の状況のとおり、概ね各期1千人、合計で4千人である。第5期については、ビジョンの改訂時期でもあり、特例として任期が3年間となっているが、基本的には、任期は2年間で1回のみ再任が可能である。

これまでの任期2年間の使い方を振り返ると、1年目から既に前期の委員が定めたプロジェクトを推進していかねばならない状況にある。また、再任状況をみると、約3割から4割のメンバーが再任されている。新しい委員の参画も必要なことであるが、1歩前進1歩後退の感があるのは否めない。そこで、地域ビジョン委員には委嘱期間を通して、最初から最後まで責任ある関わりをもってもらうこととし、最初の1年目は、徹底的に地域ビジョンを議論し、2年目にプロジェクトを実施し、3年目にはその成果の検証するようにしてはどうだろうか。また、数年の休止期間を経れば、地域ビジョン委員経験者が再任されるか、あるいは現職委員と一緒に取り組める何らかの仕組みを作っても良いのではないか。

この地域ビジョン委員の制度は、参画と協働を進めるための大きな柱であり、中でも地域におけるシンボルプロジェクトは、期を跨ぐ弊害はあるものの、発案から実施に至るまで、委員と県民と行政が一緒になって進めてきたものである。今後改善を図りながら、これをツールに参画と協働を進めることを望みたい。

表6-2 歴代委員会の状況⁴¹ ※23年4月1日現在の委員数(1年延長に伴い76人減)

	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期
期間	H13.9～15.3	H15.4～17.3	H17.4～19.3	H19.4～21.3	H21.4～24.3
人数	1,182人	1,088人	1,163人	1,148人	1,035(※957)人
平均年齢	55.2歳	55.7歳	55.8歳	56.2歳	56.3歳
主な役割	・県民行動プログラム策定 ・地域ビジョン普及	・地域ビジョン普及 ・活動を広げる	・県民行動プログラム策定 ・地域ビジョン普及	・地域ビジョン普及 ・活動を広げる	・地域ビジョン見直し ・地域ビジョン普及
再任状況	—	454人 (41.7%)	295人 (25.4%)	431人 (37.5%)	369人 (35.7%)

⁴¹ 出典：兵庫県企画県民部ビジョン課

提言2：新しい共の領域における中核的担い手の育成

公共私三位一体の地域社会を構築していくためには、国や地方自治体による行政活動、一人ひとりの県民や企業・事業者による私的活動とともに、その中間にある共の領域を担う主体による共益的な活動が不可欠になってくる。公共私領域は時代や社会のあり様により常に変化していくものであり、また、その担い手として官や民が中心になる領域から官民の中間的な主体が中心になる領域など様々である。前者は官が旗振り役となって民を支援する領域（県民運動の第一次定義）と民が中心になって行政が後押しをする領域（同第二次定義）であり、後者こそ新しい「共」の領域（同第三次定義）と言えるのではないだろうか。（図6-3）

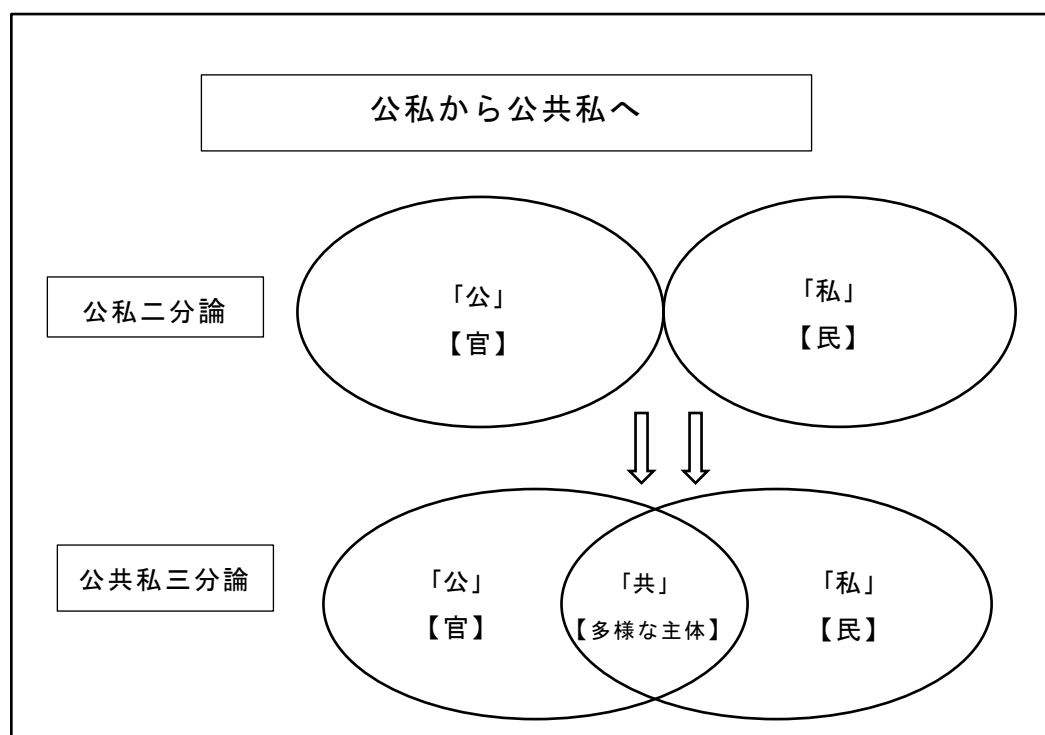


図6-3 公私から公共私へ

それでは、「共」の領域を担える主体はどこなのだろうか。自治会などの地縁団体、NPO、ボランティアグループなど様々な活動主体が考えられるが、いずれも単独でこの領域を担う中核的な組織体には成り得ないのではないだろうか。自治会など地縁団体に関しては、多様な個人、多様な形態の家族、多様な市民活動がある中で、かつてコミュニティ施策の担い手として注目されたことを踏まえ、再びコミュニティ組織として、地域の担い手とする議論が行われている。一方で、多様化した現在、このような全員参加型の地縁団体を担い手とするのは難しいとの議論もある。⁴²

⁴² 坪郷實『新しい公共空間をつくる』（2004. 3. 15）p21.. p22

また、ボランティアグループやNPOは、テーマや嗜好によって結ばれた好縁的活動団体で、地域におけるガバナンスを考慮した場合の代表性や永続性が必ずしも十分ではない。

そのヒントは、兵庫県が参画と協働の推進施策の一つとして実施してきた「県民交流広場事業」にあるのではないか。この事業は、小学校区を基本的な単位として、自治会、婦人会、PTAなどの地域代表型団体が中心となり、地域によっては、これら団体に福祉や介護、環境、子育て支援等のボランティアやNPOなど関心縁で結ばれたグループが加わって、協議制の組織を形成して様々な活動を展開している。

ちなみに、平成12年版国民生活白書を見ると、太古の昔先祖を同じくする者が集団をつくって暮らす血縁社会から、農業時代の村にみられる地縁社会、そして、戦後圧倒的多数の人が職場の集団に帰属する職縁社会へと変遷があり、リストラにより職縁社会が崩れつつある中、次の社会形成として、ボランティア活動など好みの縁で結ばれた好縁社会の到来に期待を寄せていたことがわかる。

県民交流広場事業は、平成22年度末で採択が終了しているが、小学校区での新たな公共の創出をめざして取り組まれてきた活動の成果を今後につなげていくためにも、その事業主体である協議制組織を地域における「共」の中核的担い手に育てていくための仕掛けと考えるはどうだろうか。

好縁社会といわれて約10年が経過した現在、地域では、孤立した生活を送り、誰にも看取られずに亡くなっていくという「無縁社会」⁴³の広がりが見られる。

「私」の領域を個人が自己責任で完結できない時代、そして、財政面から、行政が果たす「公」の領域も縮小していく時代に、「共」の領域は、その独自の領域に加え、本来ならば「公」と「私」の領域である部分についても、補完を求められるのではないだろうか。つまり、「共」の領域として、地域で看取るようにして、悲しい無縁社会の到来は避けたいのである。

これまで、大災害や大事件が起こってはじめてコミュニティの重要性が認識されたことを踏まえれば、平成23年3月11日に起こった東日本大震災という未曾有の被害を受け、私たちは、これを乗り越え、より良い社会を築くのか、あるいは無縁社会へ拍車をかけるのか、といった岐路に立っているのではないだろうか。

阪神・淡路大震災を経験した兵庫県は、震災後の生活復旧に向けたボランティア活動の高まりを受け、また、それを生かして参画と協働を推進してきた。震災で得られた教訓の一つは、どれ程個人の価値観や生活が多様化しようとも、また、技術革新によりコミュニケーションの範囲や速度が変わっても、実生活における地域単位の広さは、小学校区または中学校区が最大限ということであった。兵庫県では、既に「県民交流広場事業」を通して、小学校区を単位に地域代表型団体が中心となった協議制組織が存在するのだから、この協議制組織が、同事業が終了し、法人県民税超過課税による県の財政的支援がなくなった後も、「共」の領域の一翼を担う、参画と協働の推進母体の一つとして、その成長への支援を望みたい。

⁴³NHK無縁社会プロジェクト取材班(2010)『無縁社会』NHK出版

提言3：兵庫県職員の意識づけに関して

兵庫県政を振り返ると、一貫して生活者に視点をあて、金井県政以降、生活の科学化、生活文化化そして生活創造など様々な先導的施策を展開してきた。井戸県政では貝原知事時代に提唱された県民運動をさらに成熟させ、いわば県民運動を昇華する形で、参画と協働を基本理念として生活の質的向上をめざして、きめ細かな施策を展開している。

また、井戸県政では、兵庫県県民生活審議会答申（平成23年2月）を受け、「それぞれの地域が、『新たなコモンズ』の形成を通じて、県民一人ひとりや地域団体、NPO、企業、行政等による緩やかなつながりを築き、それぞれの地域が地域自らの課題を発見し、自律的に対応していく」⁴⁴ための支援を検討している。

こうした参画と協働に関する施策に県民の理解と共感を得て、自律的、主体的な実践活動の輪を拡げていくためには、ただ単に県民に対して、誌面広報をしたり、「皆さん、参画と協働により、地域社会の共同利益を実現しましょう」とかけ声をかけたりするだけでは、なかなか進んでいくものではない。このことは、参画と協働に携わっているヒアリング先（第4章）の方々でさえも、参画と協働といった言葉やその条例を知らなかったことから分かるし、だからこそ尼崎市長が述べるシチズンシップ教育（第3章）の重要性が今後高まっていく。

とりわけ、行政との連携についていえば、鶴甲自治会では、「行政は基本的に縦割り組織であるため、総合的、横断的な対応が不十分である。しかも、行財政構造改革で、公務員の数が減ってきており、デスクワークに忙しく、現場まで足をのぼして、その状況を知る機会は少ない」という指摘があった。そして、「団地のリーダーが、行政に積極的に関わっていけば、最初のうちはうるさい奴だと思うだろうが、2、3年続けてやっていると、お互いあいさつをする仲になってくる。そうなると、次に頼み事をしたときには、行政から親身な助言をもらい、うまく進んでいく。ある程度顔つなぎ、顔見知りになって、こちらの事情をわかってもらえたらやりやすくなる」ということで、住民サイドからの働きかけで課題を克服していることがわかった。

NPOいたみタウンセンターの場合は、伊丹市都市デザイン課が、実行委員会などの企画段階から毎回会議に加わり、イベントPRなど広報関連のことも、一緒になって行っており、住民には難しい他の行政窓口との交渉が、円滑に進むということが分かった。

ひまわりの会の場合は、図書館内の活動から、「おはなし配達」として図書館外へ活動を拡げられたきっかけが、尼崎市立北図書館の正規職員による協力であり、ひまわりの会と一緒に教室へ赴き、手伝ったことにあった。

現状での参画と協働の推進の成否が、県民（団体）と行政の関係、しかも代表者の個人的なつながりやネットワークに頼っている面があることから、さらに裾野を拡げられるかどうかは、県職員の関わり方如何に懸かっている。職員の一人ひとりが、参画と協

⁴⁴ 兵庫県県民生活審議会「緩やかなつながりにより社会的孤立を防ぐ地域づくり」（平成23年2月）p1

なお、新たなコモンズとは、立場の異なる人々が課題に応じてつながり、地域外の人々も参画できるような柔軟なルールの下で、例えば、里山や公園、集会所など活動に利用できる住民共有の場と、住民や団体等が連携する仕組みを合わせ持ち、地域みんなの心の拠り所となるもの（同答申p29）

働という手法で県民と一緒にしないと、これからの地域づくりは進まないことを自覚しなければならない。そういう意味では、参画と協働の名宛人は県職員一人ひとりかもしれない。県民に参画と協働を呼びかけるときは、「さんかく（参画）」と「きょうどう（協働）」が「さっかく（錯覚）」と「きょうよう（強要）」にならないよう、常に自分自身に問い直していくことを望みたい。

今後の展望（あとがきにかえて）

－ 公共私三位一体になった兵庫発の共生社会モデルの構築 －

参画と協働がめざす社会とはどんな姿なのだろうか。

阪神淡路大震災を神戸市北区の自宅で経験した俳優の堀内正美さん、大震災で瞬時に破壊され火災で燃え上がる街と打ちのめされた被災者の姿を目の当たりにして、まずは自分でできることから始めようと立ち上がり、震災 5 日後にボランティア「がんばろう！！神戸」を仲間たちと結成して様々な支援活動に取り組みされた。

それから丸 6 年経ったときに毎日新聞社のインタビュー（2001 年 1 月 18 日夕刊）で次のように語っている。

「がんばろうの向こう側に、時代意識の変化が読み取れた。それは、だれが世の中の主人公なのかということ。「公」とは、パブリックとは何だったのかということ。学生運動の当時から公とは「お上」だと見なしてきたが間違いだった。公とは「みんな」のこと。知識としてはわかっている、震災を体験するまで自分の血肉になっていなかった。学生時代から引きずってきた殻のような何かが私の中で破れ、わかりきっていたことを再確認できた。被災者の多くも、地域の、そして社会の主人公として自らが主体的に行動することに目覚めました」

そこには、長いボランティア活動の中で実感した思いが率直に述べられているが、こうした社会感性が被災地内外に広がり、地域のことは地域で決めようという住民意識が高まっていたと言える。

同氏は、さらに加えて、

「とはいえ、それはまだ種が蒔かれたばかりという段階だ。震災後の体験や教訓を、私たちはしっかりと受け止め、次の世代に渡さなければ。片手で前に渡すバトンリレーではなく、ラグビーのように両手で受け止め、両手で渡す。後ろから走っていれば、だれにでも必ず前の方からボールが手渡される可能性がある。そんなふうにして、私たちの思いを新たな世代に託したい」

堀内さんは、阪神淡路大震災での経験と教訓をもとに、現在も俳優の傍ら、阪神淡路大震災からの復興はもとより、東日本大震災の復旧復興に向けたボランティア活動も展開されている。

“「公」とは「みんな」のこと”という考え方こそ、これからの社会のキーワードではないだろうか。

その後、パネルディスカッション（国連世界防災会議プレシンポジウム 2004 年 8 月 4 日）における堀内さんと神戸製鋼ラグビー部 7 連覇当時のキャプテン平尾誠二さんのやりとりでも、堀内さんがラグビーのように両手で受けて後ろに渡していくことの大切さを指摘されたが、続いて発言された平尾さんの言葉が印象的である。

「ボールをパスした人間が後ろに回りサポートできるチームは強い」

以上のことから見えてきたものは、これからの社会は、従来のように、“公＝官、私＝民”といった単純な二分論、あるいは二者択一論ではなく、“公・共・私”三分論の尺度のもと、“公共私三位一体の共生社会”になっていかなければいけないというこ

とであろう。言い換えれば、成熟社会における地域づくりは、三分野で構成される社会的領域に関わる事柄について行政や住民がそれぞれの役割や責任を分担することはもとより、とりわけ、“新しい公”あるいは“新しい公共”といわれる領域にあって、行政と住民、そして住民同士のパートナーシップと信頼や絆が不可欠だということである。

振り返って、兵庫県における参画と協働の取り組みは、戦後一貫して県民生活に視点を当てた県政諸施策を転換してきた歩みの中で、貝原県政時代に提唱された「こころ豊かな兵庫づくり県民運動」を契機として、地域づくりの担い手づくりをはじめ、福祉や環境をよりよくする実践活動の展開などを県民の主体的・自律的な取り組みにより進めていくことになり、いわば、従来の理念から実践的な県政推進手法に大きく前進した。

阪神淡路大震災の際にあれほどのボランティア活動が展開され、ボランティア元年と呼ばれるまでに至った背景には、こころ豊かな人づくりをはじめ、すこやかな社会づくり、さわやかな県土づくりの3県民運動を提唱し、本庁だけでなく各県民局にも支援体制を整えて、県民の理解と共感を得るための取り組みを行うとともに、県民の参加と実践に向けたきめ細かな支援を行ってきた成果でもあった。

また、人口が減少し経済も縮小する成熟社会の到来を間近にして、成長時代最後の総合計画である2001年計画以後の新長期指針づくりをめざして、これまでの発想や手法をいわば180度転換して、県民主役と地域主導を基本理念に、県民の参画と協働を基本姿勢に据えた「21世紀兵庫長期ビジョン」に取り組んだことも、参画と協働を深化させる一助となった。

「21世紀兵庫長期ビジョン」では、未来予測型の総合計画から策定・実現へのプロセス重視型のビジョンをめざして、県民誰もがこうあってほしいと願う将来像を2カ年かけて県下各地域の県民が議論して作り上げ、その実現についても、行政側のプログラムだけではなく、県民自身の実行プログラムを策定し、各県民局ごとの地域ビジョン委員が中心になって地道な実践活動が展開されていった。まさに、「21世紀兵庫長期ビジョン」は参画と協働のフロントランナーであり、“トライ&エラー”、試行錯誤を積み重ねながら、成熟社会をリードする長期指針に成長しつつある。

我が国のボランティア元年となった阪神淡路大震災の経験と教訓とともに、以上のような兵庫県政の実績や伝統があったからこそ、井戸県政において、参画と協働が県政の基本理念にしっかりと根づき、県行政への参画と協働だけでなく、地域社会の共同利益をめざす県民同士の参画と協働も含めた「県民の参画と協働の推進に関する条例」が全国に先駆けて制定されたと言えよう。

翻って、兵庫県は、明治維新以後の我が国の近代化をはじめ、太平洋戦争からの復興や経済成長、さらには未曾有の大災害となった阪神淡路大震災からの創造的復興など、いつの時代にも全国の先導役、牽引車として大きな役割を果たしてきた。

いま成熟社会にふさわしい、新たな発想と手法による地域づくりが求められる時にあって、兵庫を舞台に“公共私三位一体の共生社会モデル”が構築されていくことを期待したい。平成24年3月

理事兼相談役 井筒紳一郎

引用文献・参考文献

- ・江尻勉(1996)「第5章ボランティア」『阪神・淡路大震災誌』阪神・淡路大震災誌編集委員会：403-414
- ・NHK無縁社会プロジェクト取材班(2010)『無縁社会』NHK出版
- ・経済企画庁(2000)『平成12年版国民生活白書』
- ・坪郷實(2003)『新しい公共空間をつくるー市民活動の営みから』日本評論社
- ・(財)21世紀ひょうご創造協会(1996)『兵庫県における総合計画と地域開発計画の変遷に関する研究』
- ・兵庫県長期ビジョン記録班(2004)『21世紀兵庫長期ビジョン策定と推進の道のり』
- ・兵庫県(2004)『地域づくり活動支援指針／県行政参画・協働推進計画』
- ・兵庫県(2006)『(改訂版)地域づくり活動支援指針／県行政参画・協働推進計画』
- ・兵庫県(2011)『平成21年度参画と協働関連施策の年次報告』

県民の参画と協働の推進に関する条例

平成 14 年 12 月 20 日

条例第 57 号

県民の参画と協働の推進に関する条例をここに公布する。

県民の参画と協働の推進に関する条例

目次

前文

第 1 章 総則（第 1 条—第 5 条）

第 2 章 参画と協働による地域社会の共同利益の実現（第 6 条・第 7 条）

第 3 章 参画と協働による県行政の推進（第 8 条—第 10 条）

第 4 章 雑則（第 11 条・第 12 条）

附則

21 世紀の本格的な成熟社会を迎えた今日、人々の価値観が量的拡大より質的充実を求める方向へと変化するとともに、中央集権・一極集中による画一性と効率性を優先する社会システムから、地方分権・多極分散による多様性と個性を優先する生活者の視点に立った新しい社会システムへの転換が求められている。

兵庫県では、これまで、自主的な生活意識の確立と生活の合理化を目指す「生活の科学化」や、生きがいなどの人間の内面に配慮する「生活の文化化」を推進するほか、県民が主体的に行動し、自ら社会を創り上げていく「生活創造」を推進し、様々な形での県民運動の展開を支援するなど、県民生活を基本とする県行政を展開してきた。

阪神・淡路大震災においても、被災者相互の助け合いの精神や、県民一人ひとり、自治会、婦人会等の地縁団体、ボランティア等による草の根の活動が、被災者への支援と被災地の復興を支える大きな力となったことに、自発的かつ自律的な意思に基づく県民による主体的な取組の大切さを改めて確認した。

また、新しい世紀における兵庫づくりを目指す「21 世紀兵庫長期ビジョン」に県民自らが地域の将来像を描き、自らの責任でその実現を図ろうとする県民主役・地域主導による先導的な取組が進められつつある。

これらの貴重な経験とその積み重ねを踏まえつつ、自然と調和し、共に生きることを基本に、人類の安全と共生にも寄与する志高い地域づくりを進めるためには、県民一人ひとりが、自ら考え、判断し、責任を持って行動する取組が大切である。

あわせて、県民の多様なニーズに的確に対応しつつ、より一層県民生活を重視した県行政を推進していくためには、県民の参画と協働の多様な機会の確保を図り、県民とのパートナーシップに基づく県行政を推進していく必要がある。

このような認識に基づき、共に県民を代表し、地方自治を支える双輪である議会と知事の緊密な連携の下、施策の決定と確実な推進が図られることを基本に、参画と協働の理念を明らかにし、県民の参画と協働の推進に関する基本的事項を定め、もって県民の総意により、多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く美しい兵庫を実現することを目的として、この条例を制定する。

第1章 総則

(参画と協働の意義)

第1条 多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く豊かな地域社会は、自律と共生を基調とした、県民一人ひとり、地縁団体、ボランティア団体その他民間の団体及び事業者（以下「県民」という。）の参画と協働による地域社会の共同利益の実現及び県民の参画と協働による県行政の推進により、実現されなければならない。

(参画と協働による地域社会の共同利益の実現)

第2条 地域社会の共同利益の実現のための活動（以下「地域づくり活動」という。）は、県民の自発的かつ自律的な意思に基づく参画及び県民の相互の協働により、行われなければならない。

(参画と協働による県行政の推進)

第3条 県行政は、県民の積極的な参画及び県と県民との協働により、推進されなければならない。

(県民の役割)

第4条 県民は、前3条に定める参画と協働の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、地域社会の一員としての自覚と責任を持って、地域づくり活動に対する理解を深めるとともに、自らが県行政を推進するという自覚と責任を持って、県行政への積極的な参画と県行政の推進に係る県との協働に努めるものとする。

(県の責務)

第5条 県は、基本理念にのっとり、県民の参画と協働の推進に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

2 県は、前項の施策を策定し、及びこれを実施する場合においては、地域づくり活動が、県民の自発的かつ自律的な意思に基づくものであるべきことに配慮するものとする。

3 県は、第1項の施策を策定し、及びこれを実施する場合においては、市町との役割分担に配慮するとともに、地域づくり活動に関する市町の施策を尊重するものとする。

第2章 参画と協働による地域社会の共同利益の実現

(地域づくり活動に対する支援)

第6条 県は、基本理念にのっとり、地域づくり活動に対して必要な支援を行うため、次に掲げる施策を講ずるものとする。

(1) 地域づくり活動に必要な情報を提供し、及び地域づくり活動に関する相談に応ずる仕組みを整備すること。

(2) 地域づくり活動に必要な知識及び技能の習得の機会を提供すること。

(3) 地域づくり活動及び県民の交流の拠点を確保すること。

(4) 地域づくり活動を支える人材の確保及び資金の調達並びに地域づくり活動を行う県民相互の連携に対して支援をすること。

(5) 前各号に掲げるもののほか、地域づくり活動を支援するために必要な措置を行うこと。

2 知事は、前項に規定する施策を総合的に講ずるための基本指針（以下「地域づくり活

動支援指針」という。)を定めるものとする。

3 知事は、地域づくり活動支援指針に県民の意見が反映されるよう必要な措置を講ずるものとする。

4 知事は、地域づくり活動支援指針を定めようとするときは、あらかじめ、附属機関設置条例（昭和36年兵庫県条例第20号）第1条第1項に規定する県民生活審議会の意見を聴くものとする。

5 知事は、地域づくり活動支援指針を定めたときは、これを公表するものとする。

6 前2項の規定は、地域づくり活動支援指針の変更について準用する。

（登録）

第7条 地域づくり活動を行う県民は、自らが行う地域づくり活動に関する情報を相互に提供し、及び活用するとともに、相互の連携及び交流を深め、もって地域づくり活動の活性化に資することができるよう、地域づくり活動の内容その他当該地域づくり活動に関する事項の登録をすることができる。

2 県は、前項の登録をした地域づくり活動に対して、情報提供その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

3 第1項の登録に関して必要な事項は、知事が別に定める。

第3章 参画と協働による県行政の推進

（県行政における参画と協働の推進）

第8条 県は、基本理念にのっとり、県民の参画と協働による県行政を推進するため、次に掲げる施策を講ずるものとする。

(1) 県行政の透明性を高め、県民に対する説明責任を果たすための情報公開を推進すること。

(2) 県の政策の形成に県民が参画する機会を確保すること。

(3) 県が実施する事業と県民の地域づくり活動とを共同で実施する機会を確保すること。

(4) 県の政策の評価及びその効果の検証に県民が参画する機会を確保すること。

(5) 前各号に掲げるもののほか、県行政における県民の参画と協働の機会を確保すること。

2 知事は、前項に規定する施策を総合的に講ずるための計画（以下「県行政参画・協働推進計画」という。）を定めるものとする。

3 第6条第3項から第6項までの規定は、県行政参画・協働推進計画について準用する。

（委員の公募）

第9条 知事その他の執行機関（以下「知事等」という。）は、県の政策の形成に県民が参画する機会を確保するため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項に規定する附属機関その他委員会等で、県の政策の形成に関して調査審議するために設けられるものの委員（以下「委員」という。）を選任しようとする場合において、これらの審議が県民生活に密接に関連し、県民の意見を反映させることが適当であると認めるときは、広く県民に対して公募を行うものとする。

2 公募により委嘱された委員は、基本理念にのっとり、誠実に職務を遂行するものとし、自らの学識、経験等に基づき、自己の責任において意見を述べるものとする。

3 委員の公募に関して必要な事項は、知事等が別に定める。

(推進員等)

第 10 条 知事等は、特定分野の行政課題の解決を図り、県行政を効果的に推進するための職（以下「推進員等」という。）を県民に委嘱することが、県民の参画と協働による県行政の推進に資することにかんがみ、推進員等を委嘱された者の職務が円滑に遂行されるよう必要な措置を講ずるものとする。

2 推進員等を委嘱された者は、基本理念にのっとり、誠実に職務を遂行するものとする。

第 4 章 雑則

(年次報告)

第 11 条 知事は、毎年、県民の参画と協働の推進に関する施策の実施状況を明らかにする年次報告を作成するものとする。

2 第 6 条第 4 項及び第 5 項の規定は、前項の年次報告について準用する。

(補則)

第 12 条 この条例の施行に関して必要な事項は、知事等が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から起算して 6 月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。（平成 15 年 3 月 11 日規則第 6 号で、同 15 年 4 月 1 日から施行）

(検証)

2 県民の参画と協働の推進に関する施策については、この条例の施行の日から起算して 3 年以内にその効果の検証を行い、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。