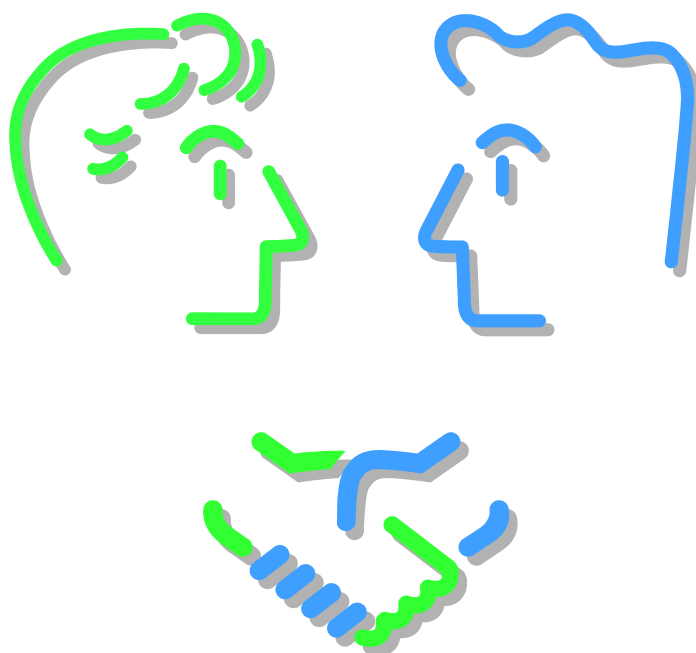


北見市市民協働推進指針

～ 市民自治のまちづくり～



平成20年4月

北見市

北見市市民協働推進指針目次

1	はじめに	1
(1)	指針作成の背景	1
(2)	今、注目される協働	1
(3)	指針作成の目的	2
2	協働とは	3
(1)	協働の定義	3
(2)	なぜ協働か...協働が必要な理由	3
(3)	協働の効果	4
(4)	協働の原則	5
3	当市の市民活動の現状	7
(1)	市民活動団体の現状	7
(2)	当市の代表的な協働の事例...冬あか一掃運動など	7
(3)	従来型町内会活動の現状と課題	8
4	これまでの市民自治の推進経過	10
(1)	最近の動向	10
(2)	北見市タウン・ネットワーク懇話会での議論	11
(3)	自治区とまちづくり協議会...特色ある地域づくりを目指して	12
5	市民と行政の役割	14
(1)	市民の役割...自立した自治意識を持つために	14
(2)	行政の役割...市民の頼れるパートナーになるために	14
(3)	協働推進のガイドライン	15
6	協働を進める施策展開	17
(1)	協働を推進する基本条例の制定	17
(2)	住民協働組織の設置	17
(3)	住民自治推進のための財政支援	18
(4)	地域と市民活動団体との連携強化	19
(5)	市の協働推進体制の整備	19
(6)	その他の協働推進方策	20
(7)	協働を進める際の留意事項	21
7	おわりに	22

《参考資料》

資料1	(仮称)まちづくり条例の骨子について	23
資料2	平成19年度北見まちづくり協議会答申(要約)	24

1. はじめに

(1) 指針作成の背景

戦後60年を経過し、日本における中央集権型の国家制度が制度疲労をきたし、大きな変革の節目を迎えています。地方行政も中央集権から地方分権への流れの中で、変革を求められています。

合併して誕生した新北見市はこうした流れをふまえて、北見方式による自治区制度を新たに導入しました。

他方、私達を取り巻く社会環境は今までになくめまぐるしく変化しています。少子高齢化や情報化、生活様式の多様化、個人主義が進み、凶悪犯罪や詐欺事件の増加、出産・子育ての困難さや介護・地域医療の問題など、身のまわりにさまざまな課題を抱えています。

これまでは、そうした課題の大部分は行政が解決すべきものとして扱われてきました。その背景には、国のリーダーシップのもと、世界的に例のないほどの経済成長を遂げ、さらに所得再分配機能により、全国一律の行政サービスが可能な社会が実現したという日本特有の事情がありました。

充実した行政サービスが提供される中で人々は職場中心の生活となり、行政頼みの公共サービスが当然と考え、行政依存が地域活動やまちづくり参加への関心の低下をもたらしました。また、中央集権型行政の結果として、東京一極集中や全国画一的なまちづくりが進むことになりました。しかし、右肩上がりの経済成長の終息、バブル経済の崩壊とその後の長期化する経済不況への対応として、数次にわたる景気浮揚対策を行ったことなどから最近の自治体は厳しい財政状況に置かれています。

(2) 今、注目される協働

バブル経済崩壊後、税収の減少とともに個人所得が減少しています。また、阪神淡路大震災や新潟県中越地震などの大きな災害の発生をきっかけに地域社会で支え合うことの必要性が高まり、コミュニティ（共同体・共同社会）の役割が再び見直されています。そのような背景から、全国各地域では協働という概念を明確にし、行政から市民への一方通行的、上下関係的な公共サービスの提供という従来型の発想を転換していこうとする試みが増えつつあります。

協働の具体的な事例として、当市では日常のごみの分別をはじめ、公園の草刈り、登下校児童の見守りなど市民はすでに取り組みを始めており、民主主義のもとでの本来的な自治とはまさにそうあるべきものと言えます。

経済情勢が高度成長から安定成長へと変化し、成熟した社会の構築が求められる現在、地方分権のより一層の進展は、市民と協働した責任ある地域運営を今以上に求めています。

行政は従来どおり、地域だけでは対応できない部分を補う役割を担い続けますが、まちづくりの主役である市民が一定程度役割を担える部分については、各市民の知恵や技術や行動力を生かし、行政と対等な立場で市民が主体的に取り組んでいくことが個性豊かなまちづくりに結びつくと考えます。

(3) 指針作成の目的

平成19年3月、市民会議である北見市タウン・ネットワーク懇話会から協働や地域コミュニティの推進に関する最終報告書が市長に提出されました。この後、市長は北見まちづくり協議会に「地域コミュニティのあり方について」を諮問し、平成20年1月には、より具体的な答申がありました。さらに地域課題を考える住民懇談会や町内会長アンケートにより、コミュニティに関する課題など市民のさまざまなご意見を伺ってきました。

これらを受け、協働の考え方を明確にし、当市が進む方向性や手法をより具体的に示したものがこの指針です。本指針に基づき、当市は常に協働の視点を持ちながら各種施策を推進することになります。指針が目指す理想は、自助、共助、公助のそれぞれが存分に機能し、助け合い、支え合うまちが実現することです。

協働の領域は簡単に線引きされるようなものではなく、行政と市民相互の主体的・積極的な連携と歩み寄りにより確立されていくものです。

当市は、この指針をもとに市民と行政の協力関係をさらに深めていきたいと考えています。

《用語について》

公共サービスと行政サービス

個人では解決、調達できない生活上必要なサービス全般を公共サービスといい、その中でも行政が提供しているものを行政サービスとしています。バス運行や電気など行政以外の主体により担われる公共サービスも数多くあります。

市民と住民

北見市の住人全体を示す用語として市民を使い、市内の一部の地域に住む住人を指す意味で住民と使い分けています。

町内会と自治会

地縁団体の名称は自治区によって違いがあり、町内会または自治会と呼んでいますが、ここでは町内会という用語で統一しています。

2 . 協働とは

(1) 協働の定義

一般的に協働とは、立場の異なる者同士が共通の課題や目的のために協力して働くことを指します。まちづくりにおける協働とは、市民と行政が対等な立場でそれぞれの役割を自覚し、相互理解と自主的な行動に基づき連携し、地域の公共的な課題の解決を図ることです。

この協働の主体の中には、行政のほか、町内会、市民活動団体、学校、企業などが存在します。それらすべての関わりにおいて協働関係は成立します。

市民参画とは、市民が市政に関しさまざまな機会で見解を述べることを一般的に表わしますが、市民協働はそれよりも一歩進んで市民自らが公共サービスの実現に寄与することを意味します。

言い換えると、これまで経済成長とともに行政が取り込んできた公共サービスについて、一部を市民の手に戻していくことです。

(2) なぜ協働か...協働が必要な理由

地方分権の進展と充実した小さな自治体への移行

国が進める地方分権改革により、自己責任により地域の個性ある政策を展開することが求められています。しかし、税収等の減少に伴って、ますます地方自治体の財政に余裕がなくなることが予想されます。

そのため、行政サービスを取捨選択し、新規事業はもちろんのこと、既存の事業でも市民と行政が役割を分担できるものはそれぞれが担っていくことにより、収入に見合った小さな自治体を実現していくことが求められています。

自治を充実する過程としての協働

小さな自治体とは単に行政サービスを切り詰めた状態を言うものではありません。多くの市民が必要不可欠とする公益的分野（多くは福祉・生活安全・教育等）に手厚く税金を投入して、それ以外の分野においては市民ができるものは市民自らがいき、市民や地域だけではできないものを行政が支援するという考えのもと、自助努力と相互扶助の精神を發揮して、負担を分かち合う社会を目指すことを意味します。

この負担を分かち合う部分に協働が必要になり、協働が進めば、自ずと市民自治が推進されます。つまり、協働は市民自治を充実させる一つの過程です。

また、この協働によるコミュニティの活性化は、今まで行政が広範に手がけてきたことを本来の市民自治という意味で市民の手にゆだねることであります。

市民の社会貢献と自己実現

社会の成熟化に伴い、市民の人生観や価値観が多様化・高度化し、官民を問わず、きめ細かなサービスが求められています。

従来は、そういった要望にすべて応えていくというのが行政の役割と考えられていました。市民側も行政が行うべきことと考え、自分達でできることの領域が次第に狭まっていきました。その背景にはわが国の職場重視の社会観があり、気力も体力もある大人達は地域社会から離れていきました。

物質的な豊かさが満たされた現在、自己の人生観を再構築し、ボランティアなど社会貢献を考え、企業、自分・家庭、地域間の距離を見直し始めている方々もいます。

とりわけ大量退職を控えた団塊の世代の方々が自分の住んでいる地域に目が向き始めていることは、市民自治を再考する絶好の機会と考えられます。

(3) 協働の効果

市民への効果

協働を進めることで得られる主な効果は市民、行政の双方にあり、市民への効果は表1のとおりです。

《表1》市民への主な効果

自分達の知識や技術の特性を生かすことで、社会的な認知度や評価が高まり、自己実現につながる。
人と人の輪が広がり、心の豊かさの向上につながる。
行政をより詳しく知ること、まちづくりへの関心と参画意識が高まり、行政が身近になる。
行政側の情報・知識を活用することで、さらに柔軟な発想が期待できる。

総じて市民の側が得られる効果としては、責任を一定程度負う反面、社会の中で活躍の場や機会が広がります。

特に働く世代に関していえば、今まで活躍の場が企業内に限定されていた感がありましたが、家庭や地域社会をより重んじる意識を持つことにより自助力が高まり、地域力の向上に大きく寄与することになると考えられます。

行政への効果

行政の側に与える効果は表2のとおりであり、協働がより柔軟な行政サービスの提供に資するほか、全体的な事業の見直しが財政の効率化に資し、結果的には大きな構造改革を生み出す可能性があります。

さらに予想される相乗効果として、協働の過程では情報の公開に重きが置かれるので、情報を広く提供することは行政と市民との間に存在する情報の偏在を解

消する一助になります。

行政と市民との間で、可能な限り情報が共有されることで、さらに協働を推進する良い循環が生まれることになります。

《表2》行政への主な効果

幅広い市民の意見を市政に反映できる。
財政効果をもたらし、効率的な行政が推進される。
市民の持つ柔軟性、迅速性、専門性をまちづくりに生かすことができる。
市民の異なる発想と行動力が刺激となり、職員の意識改革が図られる。

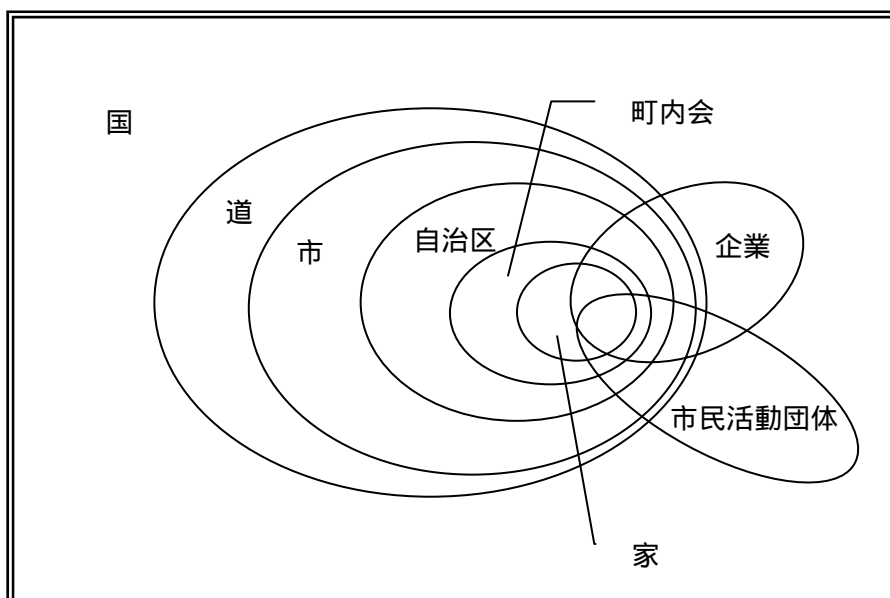
(4) 協働の原則

図3のように、私達の生活はさまざまな主体が関わって成り立っていますが、地域が社会の基礎であることを示す原則として、「補完性の原理」(1)があります。

1 補完性の原理

家庭や地域などの小さな単位でできることはそれに任せ、あるいは干渉せず、できないことを順次、市町村、都道府県、国などのより大きな単位が補うという考え方

《図3》地域社会の構成



そこで、協働を成立させ、最大限の効果を発揮させるため、特に以下の原則に留意します。

自主性・自立性の原則

協働とは主体同士が対等であることが前提であり、特に市民と行政との関係では、市民の自主性・主体性が確保されなければなりません。このため、市民は行政から資金面を含めた支援を受ける場合でも単なる依存を避け、活動の自立を目指す意識が必要です。

行政の側は、市民理解がないまま公共サービスの実施を移行する結果とならないよう十分に協議するとともに、市民の自立を促す中長期的な施策の展開が求められます。

透明性・公開性の原則

協働により事業を進めるときは、その取り組みについて誰もが分かるように透明性が確保される必要があります。そのため、事業の目的・内容はもちろんのこと、協働関係を結ぶ両者の関係についての基本事項が公開されており、さらに一定の要件を満たせば誰でも参加できることが明確になっていなければなりません。



3. 当市の市民活動の現状

(1) 市民活動団体の現状

北見市内の単位町内会、地域により単位町内会が数団体集まった連合町内会、NPO法人（特定非営利活動法人）等の数は表4のとおりです。個人の活動も合わせると保健福祉、環境保全、文化・芸術・スポーツを含めた生涯学習など、多種多様な分野で市民活動が展開されています。ボランティア団体、NPO法人の数は年々増加しています。

しかし、各団体は自立していますが小規模の取り組みであるところが多く、資金、人材育成確保、活動拠点等の面で課題を抱えています。

《表4》市民活動団体の数

(平成20年2月末)

団体	北見 自治区	端野 自治区	常呂 自治区	留辺蘂 自治区	合計
単位町内会	714	32	19	46	811
連合町内会	43	8	0	4	55
自治会連合会 連絡会・協議会	1	1	1	1	4
NPO法人	22	1	3	3	29
ボランティア団体	95	5	6	2	108

(注) ボランティア団体は、平成19年4月時点での北見市社会福祉協議会把握数

(2) 当市の代表的な協働の事例...冬あか一掃運動など

冬あか一掃運動は、雪解け後に道路や舗道に残った土砂、ゴミ、ペリ砂利を北見自治区内全町内会の協力で地域ごとに集める春の北見市自治会連合会の活動であり、このことは行政による収集作業の一端を担うものです。

この活動が典型的な協働と言えるのは、町内会だけでなく、市の関係課（市民活動課、市民の声をきく課、環境課、廃棄物対策課、道路管理課等）が横断的に取り組み、さらに市職員多数の主体的な参加を得て、まさに地域一体で取り組んでいるからです。

この取り組みは、昭和47年から始まっており、例年2万人以上が参加する協働の代表的な事例となっています。

端野自治区では、連合町内会や高齢者クラブが端野町緑と花の推進協議会を組

織し、北海道開発局のボランティアサポートプログラムとも連携して、花苗を育て沿道などに植える活動を展開しています。

また、常呂自治区においては、住民の助け合いによる除雪活動が自主的に行われています。

留辺蘂自治区では、46の単位町内会すべてが小地域ネットワークを形成し、一人暮らし高齢者などが安心して暮らせる体制をいち早く整えています。

(3) 従来型町内会活動の現状と課題

北見市では、これまで、単位町内会と連合町内会という階層の違う地縁団体により、それぞれの役割に応じた多様な地域活動が行われています(表5)。

これら町内会をまとめる組織として、北見自治区では北見市北見自治会連合会、端野自治区では北見市端野町自治連絡会、常呂自治区では北見市常呂町町内会協議会、留辺蘂自治区では北見市留辺蘂町自治会協議会がありますが、北見自治区は水平・対等型であるのに対し、他の3自治区はピラミッド型になっています。

《表5》町内会の主な活動

《環境・美化》	
・公園の清掃、草刈り	・ごみステーション管理
・道路、河川の清掃、草刈り	・地域墓地の清掃
・小規模公園づくり	
《防犯・防災・交通安全》	
・夜間の防犯パトロール	・登下校時の児童生徒の見守り
・暴力追放推進	・街路灯の設置、維持
・交通安全啓発活動	
《地域福祉》	
・高齢者、障がい者宅の除雪	・独居高齢者声かけ、見守り
《イベント》	
・地域スポーツ振興行事	・夏祭り(盆踊り大会)
・子ども行事	・花見
《その他》	
・広報紙の配布	・地域会館運営管理

町内会長アンケートの結果等から現状の課題をまとめてみると、第一に町内会の加入率は低下傾向にあり、活動に対する参加率もおのずと下がっていることが挙げられます。特に北見自治区の町内会加入率は70%前後であり、他の3自治区に比べて低い状況にあり、北見市北見自治会連合会は加入促進の取り組みを強化しています。

人材面については、役員の担い手不足により班による輪番制を設けているほか、

参加者が固定化する傾向が強く、活動がしにくくなっているところも出ています。

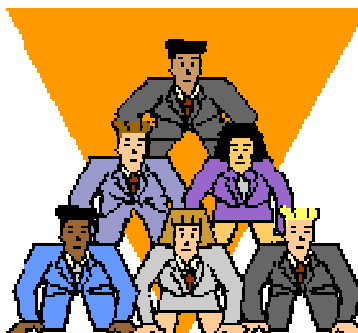
活動面では、人口規模が小さいところが多く、会員が高齢化している中では広域的で多様化した住民要望に応えられないという点があります。

このような課題を抱えながらも、防災・防犯、福祉、美化・環境問題等に対する町内会の存在意義が低下しているものではありません。

地域活動が大きな成果に結びつくのは、単位町内会のような多種多様な小さな取り組みの積み重ねによる場合が多いと考えられます。

協働の推進は、従来型住民自治と相反するものでも一線を画すものでもなく、従来型住民自治の発展的形態であるとも言えます。

最も身近な地縁団体である町内会活動が、今後も地域コミュニティの基盤であり続けるためには、点在する活動をより広い面の活動に広げることができるよう、行政からのアプローチの方法を見直す必要があります。



4 . これまでの市民自治の推進経過

(1) 最近の動向

市民自治の本格的な促進に向けた最近の主な動きを整理すると、表6のとおりです。

《表6》当市の市民自治推進の取り組み経過

平成17年	
4月	・市民活動課の設置（旧北見市） 市民活動のさらなる充実のため、市民の声をきく課から分離、新設。
8月	・「北見市タウン・ネットワーク懇話会」の設置（旧北見市） 市民活動団体等が参加し、市民と行政の協働のあり方について協議検討。
平成18年	
2月	・北見市地域福祉計画の策定（旧北見市） 平成18～22年度の5か年計画
3月	・新北見市誕生（北見市・端野町・常呂町・留辺蘂町が合併） ・自治区設置条例の施行 旧市町単位に自治区とまちづくり協議会を設置。
平成19年	
3月	・「北見市タウン・ネットワーク懇話会」からの最終報告書の提出 「新しい協働の仕組み」の一部として、「地域住みよい会」（新しい組織）が必要と提言。
平成19年	
4月	・市民活動推進室の設置 その中に市民協働推進課を設置。 コミュニティの活性化や協働推進に携わる専門的な課として市民活動課から分離、新設。
5月	・（仮称）まちづくり条例検討市民会議の設置 協働理念を盛り込んだ条例の検討を開始。
10～11月	・地域課題を考える住民懇談会の開催 市内16か所 「福祉のまちづくりを進める市民フォーラム」と共催。 3部3課（防災・危機管理課、社会福祉課、市民協働推進課）で合同開催。

平成 20 年 1 月	・北見まちづくり協議会からの答申 「地域コミュニティのあり方について」
----------------	--

(2) 北見市タウン・ネットワーク懇話会での議論

平成 17 年 8 月に、旧北見市は「地域コミュニティの活性化や市民と行政の協働のあり方、地域自治意識の高揚策等を検討し、地域の課題は地域で解決していくという力のあるコミュニティの創造」を目的に北見市タウン・ネットワーク懇話会を設置しました。当懇話会からの平成 19 年 3 月の最終報告書では、以下のような提言がなされました。

(懇話会委員・最終 22 人...町内会・NPO 法人・PTA・各種市民団体の代表者等)

《懇話会最終報告書の要旨》

協働のまちづくりを推進する基本条例の制定

新しい協働の仕組みを創っていくためにも、市民と行政がその基本理念や原則を共有する必要があるため、協働を推進する条例の早期制定が望まれる。

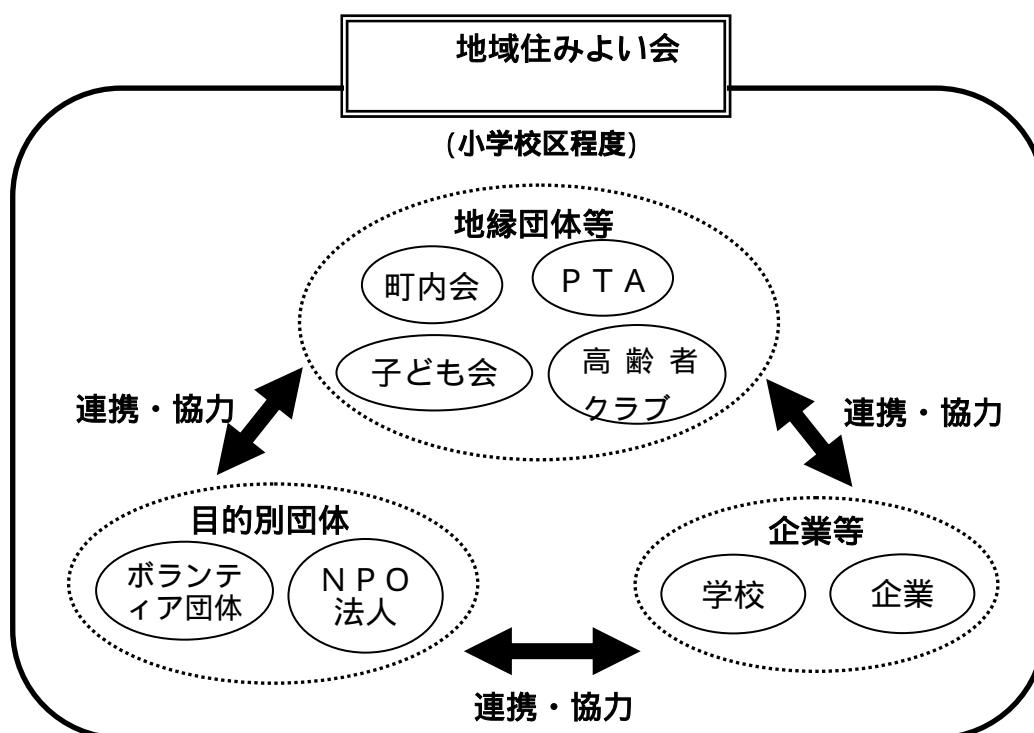
新しい協働の仕組みづくり

- ・個性豊かで活力に満ちた新しいコミュニティを創造していくには、「市民相互の協働」と「市民と行政の協働」を円滑に進めていける「新しい協働の仕組み」が必要である。
- ・「新しい協働の仕組み」の円滑な運用のためには、「(仮称)地域住みよい会」(2)を立ち上げることが必要である。それは、今後超高齢社会を迎えるに当たって、町内会などが単独で多様化する住民要望や地域課題に対応するのは困難を要し、かつ非効率な面も多いからである。
- ・現在行政が主体となって行っている公共サービスについても、「地域住みよい会」で自ら実践できるものは行う。
- ・さまざまな団体をつなげ課題解決の可能性を高める場としての仲人会議「北見テーブル」を立ち上げることが必要である。

2 地域住みよい会

町内会や高齢者クラブ、PTA、子ども会等の地域団体が連携をとり、さまざまな住民要望や地域課題に対応するための組織です(図7)。全国の自治体では、住民自治協議会という名で組織化されているところがあります。懇話会の提言では、「地域住みよい会」の規模は、さまざまな地縁団体が組織され、すでに地域コミュニティの素地ができている小学校区単位が望ましいとしています。

《図7》地域住みよい会の概略図



イベントの重要性

市民のコミュニティ参加へのきっかけづくりになるという面において、祭りなどイベントの開催は有効である。また、市民が喜び、楽しみながら地域課題を解決していくためには、市民のイベント的な発想を生かすことが重要である。

(3) 自治区とまちづくり協議会...特色ある地域づくりを目指して

平成18年3月5日に北見市、端野町、常呂町、留辺蘂町が合併し、新しい「北見市」が誕生しました。その際、北見独自の方式として、旧1市3町の区域ごとに市の条例による自治区を設置しました。各自治区にはまちづくり協議会を設置し、住民の声を反映させながら自治区の特色ある施策を推進することとしています。

また、合併後の市政の方向を示す新市まちづくり計画では、6つの基本目標の一つに「参画と協働による住民自治の創造」を掲げています(表8)。

《表8》新市まちづくり計画の基本目標

1	人と自然が共生する環境の創造
2	心豊かに生きる力を育む教育文化の創造
3	思いやりの中で安心して暮らせる健康福祉の創造
4	地域資源を活かした産業活力の創造
5	オホーツク中核都市にふさわしい都市基盤の創造
6	参画と協働による住民自治の創造

まちづくり協議会では、各地域の主要事業の今後のあり方について協議を行っていますが、平成19年度には北見まちづくり協議会に対し、「地域コミュニティのあり方」について諮問しました。これを受け、平成20年1月には、北見市タウン・ネットワーク懇話会の議論をさらに前進させた具体的な中身が答申されました（24ページ参考資料2参照）。



5 . 市民と行政の役割

(1) 市民の役割...自立した自治意識を持つために

災害対策基本法に協働精神の一面が載っています。実際、阪神淡路大震災では消防等行政機関が全力を挙げて救助に当たりましたが追いつかず、救出活動の大部分が家族、隣人、通行人等によって行われました。

災害対策基本法抜粋

(住民等の責務)

第 7 条

2 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

阪神淡路大震災は、市民が行政とともに地域課題の解決に向けて取り組む協働の意義が全国的に大きくクローズアップされるきっかけとなりました。

協働を推進するうえで、市民には特に次のような姿勢が求められます。

まち（地域）を知ること

まちづくりを全面的に行政の仕事と考えてしまう傾向がある一因には、誰もがまちや地域について、愛情や誇りを持てるほど十分に理解していないことが考えられます。新聞、広報紙、ホームページ等を通じて、日常的に市民自らがさまざまな情報を収集することが求められます。無関心が協働の最大の敵です。

活動に参加すること

町内会活動への参加はもちろんですが、自分の知識や技術を市民活動やボランティアに生かし、社会貢献する第一歩を踏み出すことが大切です。

北見市社会福祉協議会では、常時ボランティア登録者を募集しており、各人が無理せずできることは多数あります。また、NPO法人等の市民活動団体の活動に注目すると、さまざまな分野で各自が共感を持つことができる事業を行っています（NPO法人一覧は市のホームページで公表）。

(2) 行政の役割...市民の頼れるパートナーになるために

情報の収集、提供、公開

市職員は社会の動向や市民活動を含めたまちづくりに関わる情報に鋭敏になり、市の事業計画や進捗情報等を積極的に提供・公開し、市民との情報格差、意識格差をなくすよう努めなければなりません。特に、行政が担うことのできる範囲を

検討いただくうえで、市の財政状況や今後の財政見通しについては、市民に情報をわかりやすく伝える必要があります。

参加・参画機会の提供

市の各部局では市の事業に多くの市民が参加でき、各種計画策定過程や審議会、委員会にも積極的に参画できるよう配慮するものとします。

市職員の意識改革

市職員は、公共や公益の直接的な担い手ではありませんが、同時に組織を離れた自立した市民の目で行政をとらえる側面も必要です。そうでなければ、協働における市民との目的の共有は果たせません。そのために、市職員は研修を積極的に受け、地域活動に参加し、協働の考え方を常に持たなければなりません。

市民からのアプローチに対して

協働のアイデアを具現化するため、市民からのアプローチへの市の対応の仕方ですが、その内容からして協働する市の担当部局が明確で市民やNPO法人等が直接協議できる場合は問題ありませんが、協働ということから事業の想定範囲が複数の部局にまたがるような場合や、実現可能性が判断しにくい場合が多いと思われます。その場合、相談・調整窓口としての機能は市の協働推進担当窓口が果たすこととなります。

また、協働型事業の発案そのものは、市民・行政どちらの側からなされても問題はありません。

(3) 協働推進のガイドライン

協働には地域社会の成熟度や行政との関わり方に応じてさまざまな段階があり、また、社会や市民要望の変化に応じて可変的なため、評価・検証を経ながら、柔軟に考える必要があります。

それを踏まえ、以下に協働推進のおおまかなガイドラインを提示します。

行政が主体となる領域

補完性の原理を踏まえ、行政が主体となる公共領域の代表的なものは表9のとおりです。

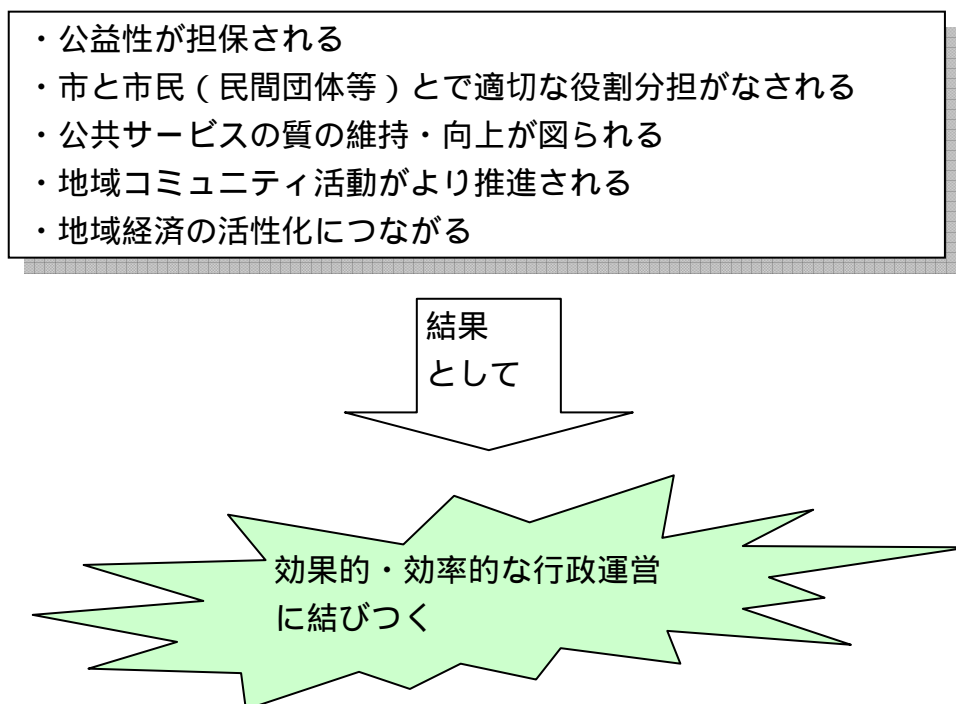
《表9》行政が主に行う公共領域

法令その他の根拠規定により、職員が直接実施するとされているもの
公権力の行使に関わるもの
市の政策立案等の意思決定に直接関わるもの
専門性、技術力を必要とし、市民の手では実行不可能なもの

市民が担うことのできる領域

市民主体の領域は、補完性の原理から見ても行政が主体となる領域を除くすべての分野に及びます。特に現在行政主体で行っている公共サービスについて、委託契約等により市民（民間団体）にその運用を委ねてよいかどうかは、おおむね次の条件が満たされることが意図されていなければならないと考えます（図10）。

《図10》市民が担う公共領域



6 . 協働を進める施策展開

(1) 協働を推進する基本条例の制定

平成19年6月、北見市では市民自治の最高規範とする「(仮称)まちづくり条例」の素案を策定するため、「(仮称)まちづくり条例検討市民会議」を設置し、議論が開始されました。本条例の平成21年度の施行を目指しています。

合併協議で合意された「(仮称)まちづくり条例」の骨子では、住民参加と協働の推進をうたっています(表11及び23ページ参考資料1参照)。協働の理念などの基本規定については、北見市のまちづくりと整合性をとる形で本条例に盛り込む形とします。

《表11》「(仮称)まちづくり条例」骨子における協働推進項目

市民活動の推進
地域コミュニティ自治の仕組みづくり(小自治区)
地域コミュニティ活動の推進
協働に関する評価システムづくり

(2) 住民協働組織の設置

市は北見市タウン・ネットワーク懇話会の提言をもとに、協働を推進し、地域力を向上させる場として、小学校区単位を基本とした住民協働組織(3)による住民自治を目指します(前出図7参照)。その具体的な推進方策については、北見まちづくり協議会からの答申内容を尊重します。

3 住民協働組織

自治意識と連帯感を高め、住民の自発的、主体的な活動による地域課題の解決を図る組織として、おおむね小学校区単位ごとに市が団体を認定することを想定。地域のさまざまな活動団体の連携と協力を図り、地域の持つ総合力を発揮させることに主眼がある。北見市タウン・ネットワーク懇話会最終報告書では、「(仮称)地域住みよい会」に該当するもの。また、北見市地域福祉計画にある「ふれあい福祉推進区」に類似するもの。

当市は、北見・端野・常呂・留辺蘂の4自治区により構成されていますが、各自治区の人口は表12のとおりです。

人口の多い北見自治区をみると、中学校は11校、小学校は19校あります。中学校区の人口は約2,600人から約18,000人まで広範囲にばらついていますが、小学校区ではおおむね2,000人強から11,000人程度となり、平均すると端野・常呂・留辺蘂自治区の人口に近くなります。

小規模小学校の取り扱いに留意したうえで、住民協働組織を北見自治区内全小学校区で編成すると16程度となります。

さらに、小学校区には町内会や高齢者クラブ、PTA、おやじの会など、さまざまな地縁団体が含まれ、連携が図りやすい区割りになっています。そこで住民協働組織は小学校区を基本とし、多様な市民団体を含めた域内の市民相互の協働を進め、地域の課題の解決策や新たな住民要望への対応策を考え、実践する組織とします。

《表12》自治区と学校数

(平成19年12月末)

自治区	人口(人)	面積(km ²)	小学校数	中学校数
北見自治区	109,052	421.08	19	11
端野自治区	5,341	163.50	1	1
常呂自治区	4,697	278.29	4	1
留辺蘂自治区	8,229	564.69	4	3

住民協働組織の役割ですが、町内会を超えた広域的な活動の実践、既存団体では対応できない課題の解決、要援護者支援などの地域防災活動、地域拠点施設の自主運営などが期待されるところです。

組織設立に当たっては、市内全域で同時に多数立ち上げるのではなく、先行試行地区を設け合意が得られる地域から順に進めていく方式とします。当面は隣近所の住民の顔が見えにくく、地域団体間の連携が不十分と考えられる北見自治区において進めますが、その際、住民にその必要性を十分に説明し理解いただきます。

また、連合町内会をきっかけに組織を構築することや北見市自治会連絡協議会とできるだけ連携するなど、単位町内会や連合町内会の従来活動に配慮した中で進めます。

(3) 住民自治推進のための財政支援

住民協働組織には、当初自主財源がありません。このため、住民協働組織の立ち上げ、運営がスムーズに図られるよう、財政支援として(仮称)「住民自治推進交付金制度」を創設します。その際、住民要望や地域課題を抽出し解決策を決め実践する過程を住民自らが体験できるような内容とします。また、住民協働組織の早期立ち上げ、既存団体の参加促進、自主運営を促す制度設計とします。

補助金ではなく、目的の範囲内において使い道が自由で、地域内分権として住民協働組織がより使いやすい方式を検討します。

(4) 地域と市民活動団体との連携強化

協働のまちづくりが促進される必要条件の一つは、市民による活発な公益活動です。地域のことは地域で解決するというのが地域自治の基本ですが、地域の力が及ばないとき、地域住民と行政との協働の前に地域を越えた市民相互の協働の可能性を探ることも大切です。

住民協働組織の活動内容や目的が合致する市民活動団体や企業の力が得られるとき、まさに自立した市民による自治が行われると考えます。

特にNPO法人は、特定の目的を持った意欲のある人の集まりでテーマ型のコミュニティとも言えるものですが、都市において市民性やボランティア精神を実現できる場となっています。こうした団体の活力をまちづくりに生かすため、市はまちづくりパワー支援事業による補助金の交付やNPO法人の育成、事業連携（委託、補助、共催、後援等）活動のPRなど側面的な支援を行うこととします。

(5) 市の協働推進体制の整備

市民協働推進課の役割

市民と行政との協働の推進のためには、市の組織を挙げて全庁的に取り組む必要があります。また、市民相互の協働に対しても、協働の原則に留意しながら、積極的に関与・支援することが望ましいと考えられます。

そのための専門窓口として、平成19年4月に市民協働推進課を設置しましたが、各課の連絡調整のほか、協働に関する総合的な企画・発案を行う先導役として、協働の潤滑油の役割を果たすことが求められています。

北見市の全庁的な取り組みのために

市民との協働は、市の庁内各部が縦割り意識をなくし、十分に連携しながら推進することが求められます。そこで、協働に関する庁内の情報を交換・集約・整理しながら、各種施策に総合的に取り組むため、課長職による組織横断型の「北見市市民協働庁内推進会議」を設置しました。

本会議を通じ、市職員の意識改革にも力を注ぎます。

市職員の意識向上

平成20年1月に地域活動に関する市職員アンケートを行いました。この結果も踏まえ、協働の考え方や市民活動団体の事例紹介に関する研修会の開催等を通じ、日頃から市職員の協働意識の向上を図ります。

また、住民協働組織の設立や運営に関する人的支援として、地域に住む市職員が積極的に住民協働組織と行政との連絡調整を担う仕組みを検討します。

各計画との連動

協働を進める際には、策定中の総合計画（表13）、行財政改革大綱（表14）

に基づく行財政改革推進計画、都市計画マスタープラン等と連動し、地域防災計画、地域福祉計画等の既存の計画との整合性を図りながら、その着実な実現を目指す必要があります。特に、総合計画（平成21年度～30年度）では、協働の視点が重要な位置を占めるものとなっています。

《表13》北見市総合計画基本構想（案）の施策の大綱

1	自然と共生する安全・安心のまちづくり
2	豊かな心と文化を育てるまちづくり
3	支えあい、一人ひとりを大切にするまちづくり
4	活力を生み出す産業振興のまちづくり
5	住む喜びを実感できる生活優先のまちづくり
6	市民とつくる信頼と協働のまちづくり

《表14》行財政改革大綱の基本方針

1	職員の意識改革と人材育成の推進
2	行政ニーズへの迅速かつ的確な対応を可能とする行政体制の確立
3	定員管理及び給与の適正化等
4	市民との協働によるまちづくりの推進
5	民間活力の導入
6	自主性・自立性の高い財政運営の確保

また、すでに策定済みの地域福祉計画（平成18年度～23年度）では、4つの基本目標ごとに具体的な49の推進事業が盛り込まれており、これらを実行することが協働推進に大きく寄与するものと考えます。

国・道等施策の活用

市は国や道の地方分権の動向（地方制度調査会、地方分権改革推進法、道州制等）、コミュニティ関連施策の方向性（農地・水・環境保全向上対策事業、限界集落対策等）や時代の流れを的確に判断しながら施策の展開を図ります。

また、コミュニティへの支援策として、財団法人自治総合センターの一般コミュニティ助成金、北海道の地域政策総合補助金等がありますが、これら多様な財源を有効に活用することとします。

（6）その他の協働推進方策

市では、今後、先進事例を参考にしながら、以下のようなコミュニティや公益活動を支援・促進させる施策を総合的に検討することとします。

北見市自治会連絡協議会との連携による町内会会員加入促進と活動の活発化

行政と住民協働組織を仲介する市民会議の設置

(北見市タウン・ネットワーク懇話会提言の「北見テーブル」に相当するもの)

既存公共施設の利活用等による住民協働組織の活動拠点施設の整備・充実

研修会の充実など地域活動のリーダーとなる人材の育成

市民活動に関心のある個人や団体をサポートする市民活動支援センターの設置

公益的分野を担う市民活動団体の市政参入機会の積極的提供

市民活動団体間のネットワークを構築し、交流を促進する連絡調整会議の開催

営利企業の地域活動への参加促進と社会貢献への理解の働きかけ

協働事例のPRや講演会・セミナー、フォーラム開催など、市民への意識啓発

広報紙やホームページを通じた市民活動の展開に役立つ情報発信

(地域ポータルサイトの開設等)

(7) 協働を進める際の留意事項

自治区事情の考慮

現在の北見自治区と端野、常呂、留辺蘂自治区のコミュニティ実態や支援形態には違いがあります。北見自治区では、連合町内会を持たない地域があり、北見市北見自治会連合会は連絡調整機関として存在しています。一方、端野、常呂、留辺蘂自治区では、すべての単位町内会が連合町内会に属しており、そのトップに連絡会、協議会の組織があります。また、住民の顔がお互いに見えるコミュニティを形成している状況にあります。

こうしたそれぞれの地域事情に応じたコミュニティ施策の展開を図ることに留意します。

非常時の要援護者支援の視点

平成16年1月の大雪災害、平成18年の津波避難勧告や大雨災害、平成19年のガスもれ事故や大規模な断水事故など、近年、当市では災害や事故が頻繁に発生しているため、非常時の要援護者支援という観点での協働推進に特に重点を置きます。そのため、地域福祉計画による小地域ネットワークを着実に拡大するほか、地域自主防災組織の立ち上げを推進します。

既存市民組織との連携

自治区ごとに設置している4つのまちづくり協議会のほか、地域福祉の分野では、「北見市福祉のまちづくりを進める市民フォーラム」という協働に関わりが深い市民会議があります。そこで協働関連テーマの議論をいただくなど、これら既存組織とできるだけ連携することとします。

7. おわりに

以上、北見市として市民との協働を進める基本的な方針を示しましたが、あくまでも協働は市民の力が最大限に発揮される社会を実現するための手段であるところにポイントがあります。

言い換えると理想的な市民自治によるまちづくりが目標であり、その実現の過程として協働があるということです。

少子高齢化の波は、経済規模を縮小させ、協働を進めるスピードを加速させなければならない状況にあります。これと並行して、少子化対策、市内経済活性化対策、過疎化対策など、地域経済縮小に向う悪循環を断ち切る総合的な対策をとることやワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）を考えた市民の働き方を見直すことも一方では強く求められています。この場合でも、市民と行政が対立軸ではなく、一体となって協働作業を進めなければ道は開けません。

以前よりも社会の変化は激しくなっているほか、協働のあり方は時代や地域によって多種多様なため、それに合わせて、この指針の内容も随時見直していく必要があります。

市民主体の最も望ましい自治が形作られるよう、この指針が柔軟に活用されることが重要です。



資料1 (仮称)まちづくり条例の骨子について

平成17年2月22日 第12回オホーツク北見地域合併協議会

1. 基本的な考え方

合併を真の地方分権社会の実現に向けた好機としてとらえ、将来想定される道州制を視野に入れた地方分権のモデル自治体をめざすとともに、地域の歴史や文化、特性などを尊重し、機能を分担しながら地域全体の均衡ある振興発展に責任と役割を担う、地域自治の確立をめざすまちづくりを進めていくことが必要である。

このことから、新市のまちづくりに当たっては、住民と行政の役割と責任を明らかにしながら、新市における行政運営の最高規範となる、「(仮称)まちづくり条例」を住民参加のもとに定めることとする。

2. 条例制定に向けた骨子

前文

今後想定される道州制を視野に入れた地方分権モデル自治体をめざしたまちづくり
オホーツク圏の中核都市にふさわしいまちづくり
地域自治組織のもとで、地域の個性を活かしたまちづくり … など

まちづくりの基本理念

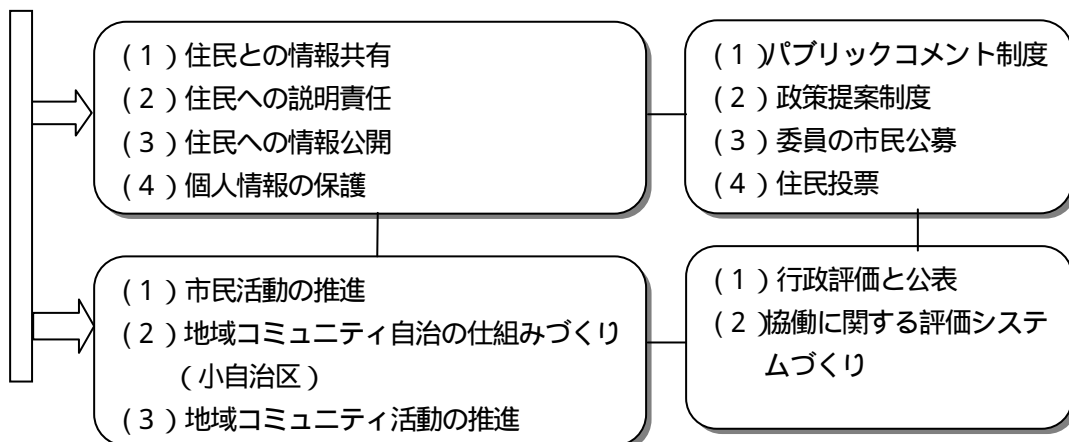
- (1) 地域自治の確立による地域の個性を活かしたまちづくり
- (2) 参画と協働による住民自治を創造するまちづくり
- (3) 人と自然が共生する環境を創造するまちづくり
- (4) 心豊かに生きる力を育む教育文化を創造するまちづくり
- (5) 思いやりの中で安心して暮らせる健康福祉を創造するまちづくり
- (6) 地域資源を活かした産業活力を創造するまちづくり
- (7) オホーツク中核都市にふさわしい都市基盤を創造するまちづくり … など

地域自治推進に向けた組織

地域自治区の設置

- ・まちづくり協議会の設置
- ・総合支所の設置

住民参加と協働の推進



資料2 平成19年度北見まちづくり協議会答申（要約）

平成20年1月25日

【答申にあたって】

- ・「まちづくりパワー支援事業」は、補助額の算定まで主体的に関与する自治区完結型の取り組みであり、全国的に見ても「新北見方式」として自信を持って推進すべき事業である。
- ・第3次実施計画事業等における北見自治区に関連する事業を採択するにあたり、本答申の内容を十分尊重され取り組まれるよう要望するとともに、新たな協働のまちづくりを進めるための仕組みづくりを積極的に進めていただくよう望む。

【北見自治区内事業の今後のあり方について】

- ・北見自治区及び複数自治区に関わる「新規に要望された41事業」について、資料を基に議論を進めてきた。
- ・今回示された新規の41事業については、事業の必要性が認められることから、今後の事業化に向け、適正な事業規模のもと、効率的に推進されることを望む。
- ・特に協議会として説明を求めた7事業については、事業の緊急性、必要性など十分理解できることから、着実な実施を望む。（広郷浄水場緊急整備事業など）
- ・今後、次期実施計画策定に向けた協議を行う場合においても、現状の計画策定システムでは、協議会に提示される時期が概ね今年度と同様に秋以降になる見込みと考えられ、（スケジュール的にも）十分な審議が行えないと判断する。
- ・北見自治区では、他自治区まちづくり協議会における事業数に比べ、著しく多数の事業数であることを認識した上で、実施計画の項目を諮問事項として取り扱うことについて、今後検討されるよう望む。

【地域コミュニティのあり方について】

- ・北見市タウンネットワーク懇話会最終報告書の新たな協働の仕組みである小学校区単位の地域住みよい会等について、その方向性がより具体的に見えてくるよう、本協議会でさらに踏み込んだ協議を行った。

1 地域住みよい会の役割については、

防犯パトロールなどの広域的活動の実践

高齢者宅除雪などの小規模団体単独では解決できない課題の解決

防災訓練、災害時要援護者への対応などの地域防災活動

住民センターなどの地域拠点施設の自主運営

さまざまな団体の交流による自分の団体を見つめ直すきっかけづくり

などがあげられる。

2 地域住みよい会の区割りについては、

- ・町内会、PTA、子ども会等の既存団体が含まれるよう、最低でも小学校区以上の区割りが必要である。

- ・担い手不足が心配される一部の小規模小学校区では、中学校区程度の立ち上げを地域と協議することが必要である。
- ・しかし、最も重要なのは地域の一体性である。

3 地縁団体との関係では、

- ・町内会組織の枠組みは行政が強制するものではない。
- ・これら団体間のネットワーク化を図ることが第一であり、将来的には地域住みよい会を通して再編を含めた話し合いがなされることが望ましい。

4 地域住みよい会への行政支援については、

- ・広く市民に必要性を伝えるとともに
- ・設立にあたっての規約案の提示や先進都市の紹介などの情報提供
- ・運営にあたっての用途が自由な交付金という財政支援
- ・スムーズな運営のための連絡調整機能を果たす人的支援が必要である。

5 新たな協働の仕組みとまちづくり協議会との関係については、

- ・それぞれの位置づけや役割に違いがあるが、お互いに機能を高められるよう密接な連携を図ることが望ましい。
- ・例えば、まちづくり協議会に地域住みよい会の代表者が入ること、住民と行政の仲介組織・北見テーブルにまちづくり協議会委員が入ることなどが考えられる。

6 地域住みよい会設立にあたっての留意点としては、

- ・本州の自治体とは歴史、風土等の違いがあることを前提に取り組むべきである。
- ・連合町内会をきっかけに組織構築をすとか、北見市北見自治会連合会の協力を得るなどの工夫が必要である。
- ・また、地域住みよい会を複数地区で同時に進めるのではなく、先行地区におけるノウハウを他地域が学んでいく手法が望ましい。

北見市市民協働推進指針 ～市民自治のまちづくり～

平成20年4月18日

編集 北見市市民環境部
市民活動推進室市民協働推進課
〒090-8509
北見市大通西2丁目1番地
まちきた大通ビル5階
電話 0157-25-1227
ファクス 0157-25-1016
E-mail shiminkyodo@city.kitami.lg.jp