

陸前高田市
協働のまちづくり指針

～互いに受け入れ 前に進み続けるまち 陸前高田～

令和4年3月
陸前高田市



目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2
--------------------------------------	---

1 協働とは

1「協働とは」では、「協働」の概念、「協働」が必要とされる背景やメリットなど「協働のまちづくり」に関する一般的な内容について、記載しています。

(1) そもそも協働ってなんだろう？	3
(2) どうしていま、「協働」が必要なの？	4
(3) 協働のまちづくりってなんだろう？	6
(4) 協働することのメリットは？	7

2 陸前高田市が目指す協働

2「陸前高田市が目指す協働」では、「ノーマライゼーションという言葉のいらぬまちづくり」を掲げ、「SDGs未来都市」に選定された「陸前高田市ならではの協働」について、記載しています。

市民にとって「協働」がより身近に感じ、“ジブンゴト”として捉えることが出来るよう、「陸前高田市が目指す協働」について、基本的な考え方をまとめたものです。

(1) まちの将来像	8
(2) 陸前高田ならではの協働 ～相手を知る協働～	9
(3) “相手を知る協働”の基本ルール	10
(4) “まちはみんなで作るもの”～まちづくりの補完性～	11
(5) “まちはみんなで作るもの”～協働の領域～	12
【参考】 協働の形態	13

3 協働の推進に向けて

3「協働の推進に向けて」では、「陸前高田市が目指す協働」の実現・実践に向けて、協働の担い手に期待される役割や、協働の進め方についての考え方をまとめたものです。

(1) 相手を知る協働 ～協働の担い手の役割を知ろう～	14
(2) 協働の進め方	16

はじめに

本市は、昭和30年の市制施行以来、豊かな自然と永年培われてきた歴史や文化など地域の特色を生かしながら、市民が主役のまちづくりを進めてきました。

特に、昭和50年代にコミュニティ活動の拠点となるコミュニティセンターの整備とあわせて、市内11地区にコミュニティ推進協議会を設立し、コミュニティ活動の充実を図るとともに、地域の生活環境の諸問題を地域住民自らが検討し、住民総参加のもと行政と一体となって取り組む体制を整備してきました。

以降、コミュニティ推進協議会に、その地域におけるまちづくりの中核として、また、地域と行政を結ぶパイプ役として重要な役割を担っていただきながら、住民主体のまちづくりを進めるとともに、市民一人ひとりが互いに支え合いながら、本市の最大の特徴である「地域力」を育んできました。

しかしながら、全国的な潮流^{ちょうりゅう}である人口減少や少子高齢化に加え、震災による自治会等の解散、住宅再建に伴う他地域からの移転者の増加、ライフスタイルやワークスタイルの変化などにより、地域運営と行政をとりまく環境は大きく変化しています。

地域においては、これらの要因により住民同士の連帯感の希薄化、自治活動の機能低下が懸念されており、人口構造の変化により、これまでどおりの自治会運営等が難しくなっています。

また、行政としてもこうした社会情勢の変化により、多様化・高度化する市民のニーズにどのように応えていくのか、公平・公正を重視する従来の行政サービスだけでは、きめ細かな対応が難しい部分も生じています。

一方で、東日本大震災を機に、NPOをはじめとする多くの団体が設立され、それぞれが得意とする分野において専門性を持って活動しており、これまで地域活動の中心を担ってきたコミュニティ推進協議会をはじめ、各種地域団体、事業者など、その存在はこれからのまちづくりにおいて、協働の担い手としての活躍が期待されているところです。

少子高齢化や人口減少については今後も進展していくことが見込まれ、人口減少社会においても、持続性の高い活力ある地域社会を維持していくためには、これまで育んできた「地域力」を生かしながら、市民、関係団体、行政が互いの特性や長所を生かした「協働のまちづくり」をより一層進めていくことが求められています。

こうした背景を受け、協働のまちづくりをより一層推進していくにあたり、その目的や方向性、基本的な考え方を明らかにし、市民、関係団体と行政が共有し、互いの立場や特性について理解を深めるとともに、それぞれが共通した認識のもとにまちづくりを推進していく仕組みをつくるため、「協働のまちづくり指針」を策定しました。

策定に当たっては、関係団体から構成する「陸前高田市協働のまちづくり指針策定懇話会」を組織し、共通認識を図りながら指針の内容の検討を進め、「陸前高田ならではの協働」をまとめたものです。

この指針をもとに、市民、関係団体と共有していきながら、協働のまちづくりについてより一層の推進を図って参ります。

1 協働とは

(1) そもそも協働ってなんだろう？

「協働」とは「2つ以上の主体が、対等の立場で、それぞれの主体性・自発性のもとに、それぞれが持つ資源を出し合い、補い合うことで、共通の目的を達成するため、協力すること」です。

「共同」、「協同」、「協働」 同じ「きょうどう」でも意味が異なります。

「共同、協同、協働」は、音が同じで、意味も似ていますが、それぞれ次のような意味合いがあります。

共同	<p>複数の人や団体が、同じ条件で物事を行ったり、使用したりすること。</p> <p>【例：共同生活、共同受信アンテナ、共同募金、共同経営 など】</p>
協同	<p>異なった主体が、同じ目的のため協力しながら“同じ活動”をすること。</p> <p>【例：生活協同組合、農業協同組合、漁業協同組合 など】</p>
協働	<p>異なった主体が、“違った役割”を担いつつも、共通の目的を追求すること。</p> <p>【例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市民有志等で構成する実行委員会が各事業者等と連携して開催する花火大会 ○ 行政、飲食店、配達業者等の連携による配食サービスを通じた一人暮らしの高齢者等の見守り <p>【花火大会の協働のイメージ】</p> <p>【事業の効果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の活性化 ・交流人口の拡大

「協働」は、立場の異なる市民や団体が、それぞれ“異なる役割”を担い、また、“得意とする分野”を生かして活動することに特徴があります。

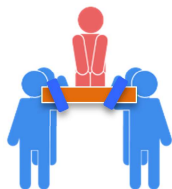
1 協働とは

(2) どうしていま、「協働」が必要なの？

地域を取り巻く環境の変化

- 少子高齢化・人口減少の進展に伴い、自治会等における**役員の重複化**や、**担い手の不足**により、**一人ひとりの負担が増加**するなど、従来の自治会運営が難しくなっています。
- 困っている1人を隣近所などの複数人で支えてきた“**御神輿**”や“**騎馬戦**”の時代から、困っている1人を1人が支える“**肩車**”の時代に差し掛かり、**住民同士が互いに支え合う体制の維持が課題**になっています。

“御神輿型社会”



人口減少

“騎馬戦型社会”



人口減少

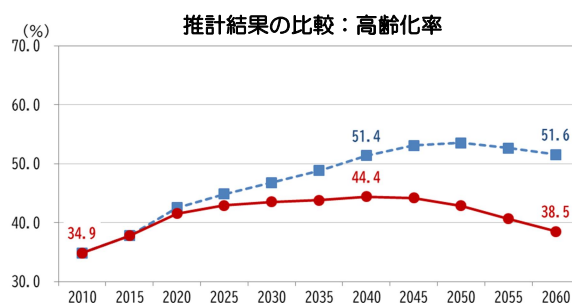
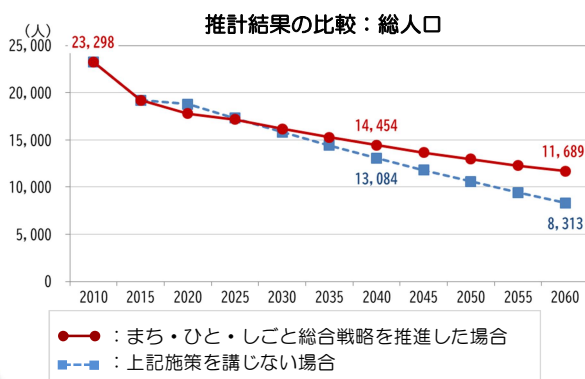
“肩車型社会”



【参考】

国立社会保障・人口問題研究所によると、本市の総人口は2010年の23,298人から、今後人口減少に対する施策を講じない場合、**2060年には約8,300人まで減少すると推計**されています。

本市の第2期まち・ひと・しごと総合戦略を推進することで、2060年の人口は**約11,700人**、高齢化率も**約39%**と、人口減少に対する施策を講じない場合と比較してバランスの良い人口構成の維持を見込んでいます。

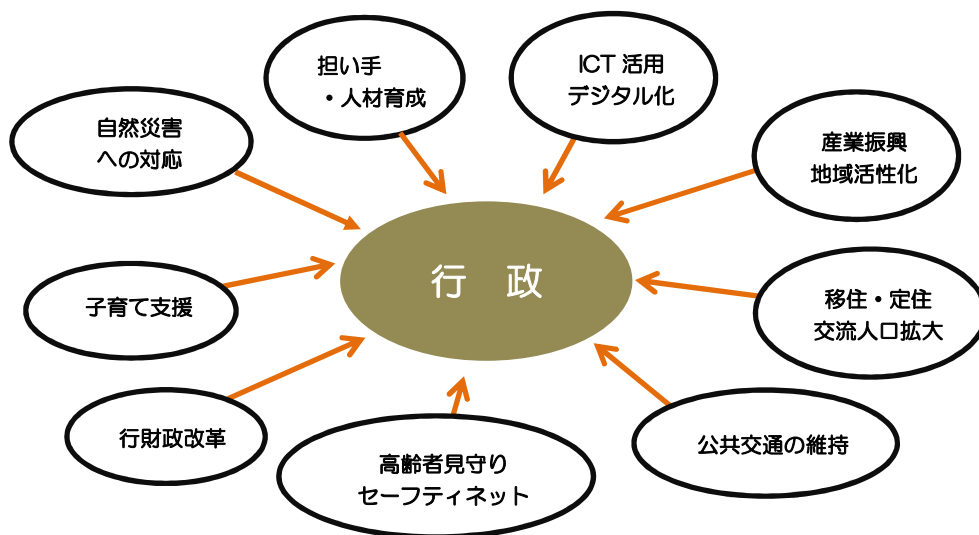


出典：陸前高田市人口ビジョン及び第2期まち・ひと・しごと総合戦略

1 協働とは

行政等を取り巻く環境の変化

- これまで地域で対応してきた取り組みなどが、人口減少や少子高齢化の進展により、次第に行政サービスとして期待されるとともに、情報化など社会情勢の変化に伴い、**行政へのニーズが多様化、高度化**しています。
- 行政がこれらのニーズの対応に、**十分な職員数や財源を確保**していくことは難しく、**公平、公正を重視する従来の行政サービスだけではきめ細かな対応が難しくなっています**。
- 一方で、これまで地域活動の中軸を担ってきた各種地域団体に加え、**震災を機にNPOなどの多くの団体が様々な分野で活動**しており、今後も行政だけでは対応しにくい専門的な課題について、対応を担っていくことが期待されています。



時代の社会情勢の変化に伴い、地域、行政がそれぞれ“単独の取り組みでは対応しきれない課題”が顕在^{けんざい}しています。

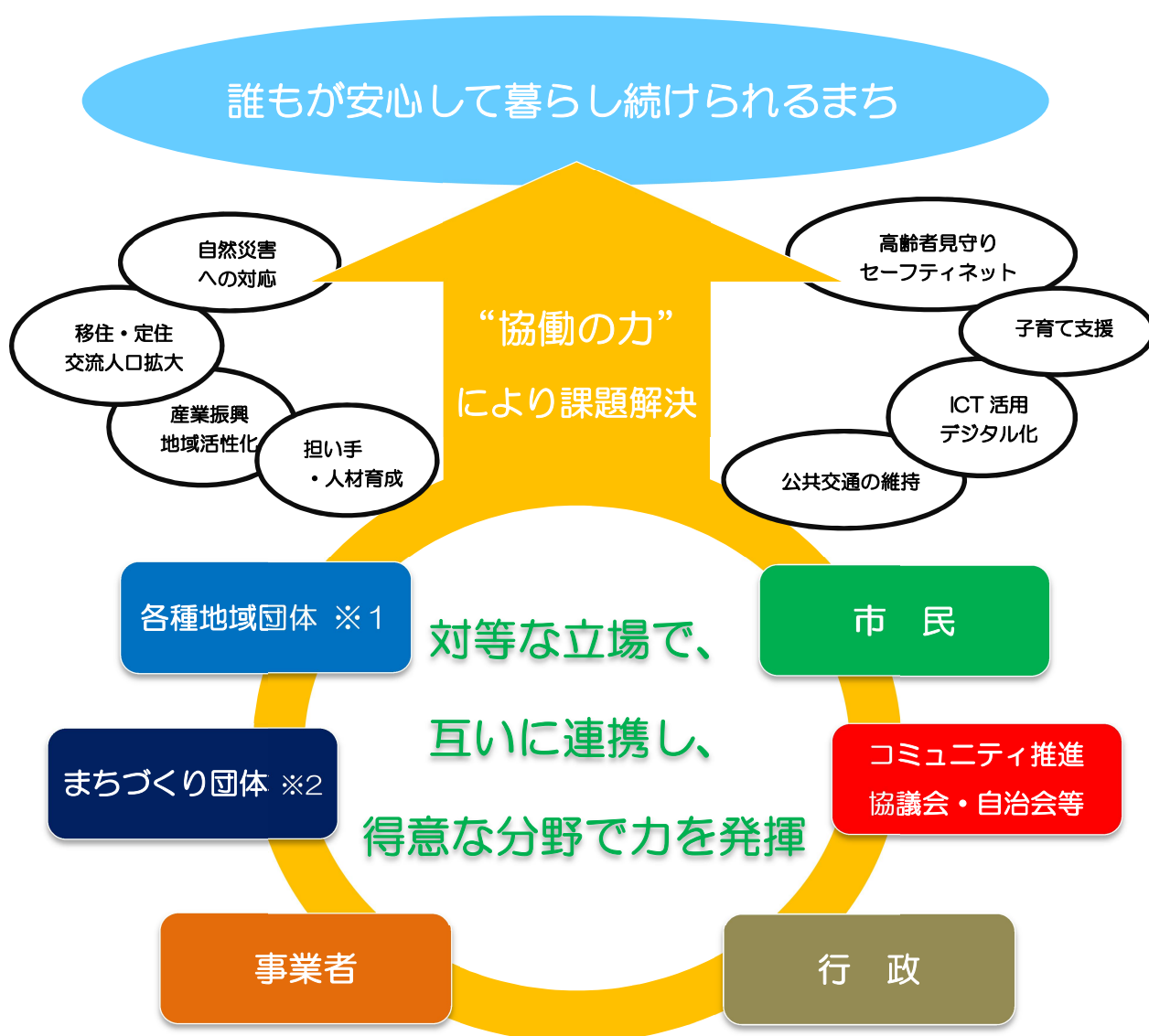
市民、関係団体、行政が、互いの課題を的確に把握し、共通認識のもと、それぞれの特性や長所を生かし、協働の考え方に基づいて、**互いに支え合い、補完しながら、連携・協力し、誰もが安心して暮らし続けられるまちづくりを進めていくことが求められています**。

1 協働とは

(3) 協働のまちづくりってなんだろう？

「協働のまちづくり」とは、「市民、関係団体、行政などの多様な主体」が、**対等な立場で、互いに連携しながら、それぞれの得意な分野で力を発揮し、地域の課題やまちづくり活動に取り組む**ことをいいます。

それぞれがまちづくりに役割と責任を持ち、それぞれのノウハウや資源を持ち寄って活動することで、**誰もが安心して暮らし続けられるまちづくり**を進めるものです。



※1 女性会、老人クラブ、青年会、交通安全協会、防犯協会、体育協会、PTAなどの地域住民によって組織され、主に生活の場における公共的な課題の解決に向けた取り組みなどの自治活動を行う団体

※2 NPO法人、協議会、ボランティア団体、一般社団法人などの営利を目的とせず、社会貢献活動等を行う団体

1 協働とは

(4) 協働することのメリットは？

市民と行政が協働して事業を進めることで、次のような**効果が期待**できます。

ア 市民が主役のまちづくり

協働によるまちづくりが推進されることで、**市民が市政に参加する機会が増える**とともに、市民による主体的なまちづくりが促され、市民が主役のまちづくりにつながります。

イ 地域の活性化

市民の参画が進むことで、地域課題の解決に向けてより多くの市民が主体的に関わることとなり、**地域の連帯感**が生まれ、**地域の活性化**につながります。

ウ 効果的・効率的なサービスの提供

各種地域団体、まちづくり団体、事業者など、地域で活動する**さまざまな団体が、得意とする分野**において**地域の課題やまちづくりの活動に取り組むこと**で、多様化する市民ニーズや個人での解決が難しい問題に対応し、**迅速性のあるより質の高いサービスの提供**につながります。

2 陸前高田市が目指す協働

(1) まちの将来像

陸前高田市まちづくり総合計画では、まちの将来像を、

夢と希望と愛に満ち 次世代につなげる 共生と交流のまち陸前高田

と定め、まちづくりの根底となる**基本理念**として次の3つを掲げています。

- 1 創造的な復興（より良い復興）と防災・減災による安全・安心なまちづくり
- 2 ノーマライゼーションという言葉のいらないまちづくり
（世界に誇れる美しい共生社会のまちづくり）
- 3 次世代につなげる持続可能なまちづくり

3「次世代につなげる持続可能なまちづくり」では、「市民と築く交流と連携の住みよいまちづくり」を基本目標とし、「協働によるまちづくりを推進すること」を基本政策の一つとしています。

また、2「ノーマライゼーションという言葉のいらないまちづくり」は、誰もが多様性を認め合い、個性を持つ一個人として尊重され、年を重ねて身体機能や認知機能が低下しても、障がいを持つことになったとしても、安心して自分らしい生き方を実現できる社会や、男女がともに協力し合い安心して妊娠・出産・子育てができる社会、「困っている人がいたら助けることが当たり前社会」の実現に向けて、「世界に誇れる美しい共生社会のまち」へと成長できるように取り組むものです。

特にも、この取り組みが、「SDGs（持続可能な開発目標）」のコンセプトである「誰一人取り残さない社会」の実現と重なることから、内閣府より“SDGs未来都市”に選定されています。



2 陸前高田市が目指す協働

(2) 陸前高田ならではの協働 ～相手を知る協働～

「世界に誇れる美しい共生社会のまち」の実現に向けては、障がいのある人とない人などが、互いに理解し合い、思いやりの心を持って、ともに支え合って生きることが大切であり、こういった意識は、相手の立場になって考えることや、「**相手を知ろうとすること**」から始まります。

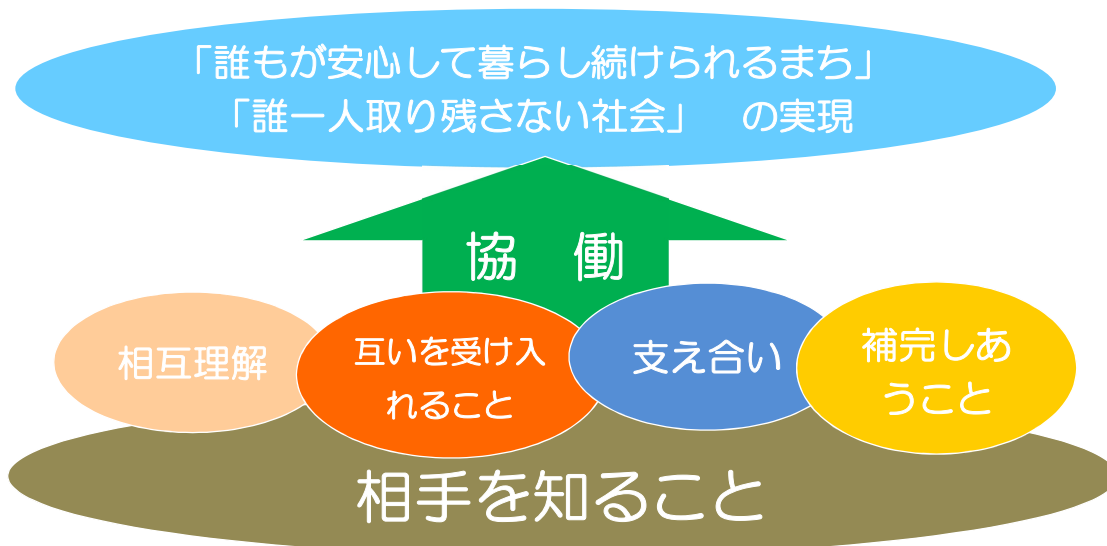
そして、これは「協働のまちづくり」にも同じことが言えます。

協働も、まずは、市民・関係団体・行政など、お互いがお互いの得意分野、強み、弱み、課題など「**相手を知ろうとすること**」から始まります。

また、相手を知るためには、「**お互いが対等の立場で、話し合うこと**」が大切です。話し合うことで相手を知り、相互理解やお互いを受け入れていくことで、必要な支援・連携につながり、協働活動が生まれていきます。

陸前高田市の**協働の根幹**は、「**相手を知ること**」です。

「ノーマライゼーションという言葉のいらないまちづくり」を掲げ、世界に誇れる美しい共生社会のまちづくりを進めてきた本市では、これまでコミュニティ推進協議会を中心として育ててきた持ち前の「地域力」を生かしながら、「**相手を知ること**」を協働の根幹として、**相互理解・お互いを受け入れること・支え合うこと・補完しあうこと**により、誰もが安心して暮らし続けられるまちづくりを進めていくとともに、“SDGs”のコンセプトである「誰一人取り残さない社会」の実現を併せて推進していきます。



2 陸前高田市が目指す協働

(3) “相手を知る協働”の基本ルール

“相手を知る協働”を進める上で、市民と行政がお互いに守らなければならない共通のルールが必要となります。ここでは、以下の6つを協働のまちづくりの基本ルールとして定めます。

① 目的・目標を共有すること

何のために協働をするのかという「目的」と、いつまでにどれだけの成果を達成すればよいのかという「目標」とを、互いに共通していることを確認し共有することが大切です。

② 対等な関係であること

一方が優位な立場や、依存関係にならず、互いに対等な立場であることを意識することが必要です。“相手を知る協働”において「対等」とは、「話し合うことにより、目的意識や必要な情報を共有し、互いの違いを認め合い、それぞれの長所を理解し、補い合える関係性」のことを言います。

③ 相互に理解すること

話し合いの機会を多く持ち、相手を知ろうとすること、互いの長所や短所を含めて理解し合い、互いを受け入れ、尊重・感謝の気持ちを持つことで、信頼関係を築くことが大切です。

④ 責任、役割を分担すること

お互いの特性が最大限発揮できるよう、それぞれができることを明確にし、役割を意識することが大切です。役割分担や自己責任のもとで協働が行われることを理解することで、自主性が尊重された活動につながります。

⑤ 情報の公開、共有をすること

常にお互いの情報を共有することで信頼関係を強化し、協働の取り組み過程を公開することを心がけ、誰にでもわかりやすい情報公開を行います。

⑥ “まちはみんなで作るもの”

“まちはみんなで作るもの”です。誰もが安心して暮らし続けられるまちを実現するため、まちづくりにおけるそれぞれの役割や責任を持ち、“ジブンゴト”として話し合いの場や地域活動に参加することが大切です。

2 陸前高田市が目指す協働

(4) “まちはみんなで作るもの” ～まちづくりの補完性～

協働のまちづくりは、個人でできることは個人が、個人でできないことは地域や団体が、地域や団体でできないことは行政が連携・協力しあいながら行うという“補完性の原理”を基本としています。

個人 < 隣近所 < 町内会・自治会 < コミュニティ推進協議会 < 行政



当市では、昭和50年代から市内11地区にコミュニティ推進協議会を設立し、コミュニティ活動の充実を図るとともに、地域の生活環境の諸問題を地域住民自らが検討し、住民総参加のもと行政と一体となって取り組む体制を整備してきました。

コミュニティ推進協議会が、その地域におけるまちづくりの中核として、また、“地域と行政を結ぶパイプ役”として重要な役割を担っていただくことで、上記のようなまちづくりにおける補完性を保ってきました。

協働のまちづくりをより一層進める上では、改めてこの補完性を意識し、様々な課題に対し、各種地域団体・まちづくり団体・事業者など、まちづくりにおける多様な担い手が、それぞれが持っているノウハウと資源や特性を持ち寄り、連携・協力しながらまちづくりを行っていくことが大切です。

2 陸前高田市が目指す協働

(5) “まちはみんなで作るもの”～協働の領域～

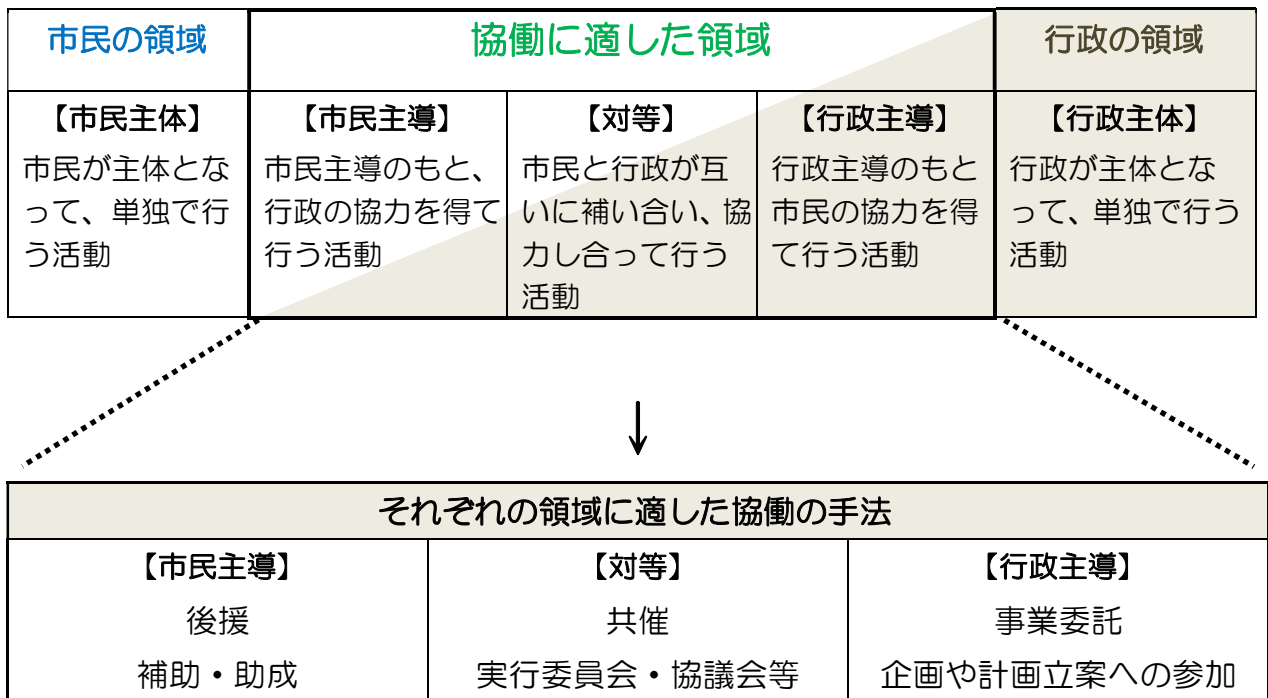
まちづくりにおける役割分担や“補完性の原理”を踏まえ、地域の課題を解決する活動には、子どもの見守りなどの防犯・交通安全活動、地域の環境美化、道路や上下水道など生活インフラの維持管理など、**市民が主体的に行う領域**もあれば、**行政が主体的に行う領域**もあります。

「協働のまちづくり」において、市民と行政が協働しやすい領域は、下の図のように、市民の領域と行政の領域が重なり合う部分です。

協働に適した領域とは、市民と行政が連携・協力して取り組んでいくことにより、地域の活性化や効果的・効率的な公共サービスにつながる領域を言います。

“まちはみんなで作るもの”を意識し、協働活動を進める中で、これまで行政が担ってきた公共サービスを見直し、多様化・複雑化する市民ニーズに対応するためには、**協働に適した領域を拡げていく必要があります。**

〈協働の活動領域のイメージ図〉



【参考】協働の形態

市民と行政の協働の手法として、さまざまな形態があります。

事業の目的や内容、期待する効果等を考慮し、最も効果的な方法を選択する必要があります。

協働の形態	内容	効果
後援	市民が主体的に行う公共・公益性の高い事業について、行政が後援することで支援します。	行政が後援することで、社会的信頼が高まり、事業を効果的に行うことができます。
補助・助成	市民が事業主体となる公共的な事業に対して、行政が財政的な支援を行うものです。	行政が財政面での支援を行うことで、事業を実施する市民の自主性が尊重され、自立した活動につながります。
共催	市民と行政が、ともに主催者となり事業を実施する方法です。	それぞれの役割分担に応じた責任を果たし、対等な立場で事業に取り組むことで、単独で行うよりもより大きな効果が期待できます。
実行委員会 ・協議会等	複数の協働の主体が集まり組織を新たに作り、目的となる事業を行います。	企画を実施する上で相互理解が深まり、信頼関係が築きやすく、規模の大きな事業の実施に効果が期待できます。
事業委託	本来行政が主体となって行うべき事業を、より効果的に実施するために、事業の全部または一部を委ねる方法です。	委託を受けた主体の専門性や柔軟性を生かすことで、より良いサービスや成果が期待できます。
企画や計画 立案への参加	行政が、事業の企画や計画を立案する際に、審議会や委員会に委員として参加してもらい、市民の意見や情報等を反映させます。	市民をはじめとした、協働の担い手の意見が反映され、より市民ニーズに即した事業の実施が期待できます。
事業協力	市民と行政が、互いに目標や役割分担などを取り決め、協力して事業を実施する方法です。	お互いの特性や得意分野を生かすことで、より大きな相乗効果が期待できます。
情報提供・ 情報交換	市民や行政が、それぞれ持っている情報を提供し合い、情報の共有化を図ります。	市民ニーズの把握や課題の発掘など、情報の収集・整理が効率的に行われることが期待できます。

3 協働の推進に向けて

(1) 相手を知る協働 ～協働の担い手の役割を知ろう～

“相手を知る協働”は、協働の担い手それぞれの役割を正しく理解することから始まります。

ア 市民

“まちはみんなで作るもの”であることを意識し、“ジブンゴト”として話し合いの場や地域活動に参加し、自分の持っている知識、アイデア、能力を生かし、まちづくり活動に参加します。

また、“困っている人がいたら助けることが当たり前”の精神で、隣近所などで互いに支え合うことにより「誰一人取り残さない社会」の実現に寄与します。

イ 自治会・町内会

市民の一番身近な住民組織であり、“地域づくりのプレーヤー”として、住民同士の交流の場を設けながら、地域活動を実施することで、持続可能な地域づくりに努めます。

また、“地域課題の第一発見者”として、地域の困っている人、困りごとなどの把握に努め、個人では解決できない課題に対し、地域の取り組みの中で解決に当たるとともに、自治会・町内会で対応が難しい課題については、“補完性の原理”によりコミュニティ推進協議会につなげます。

ウ コミュニティ推進協議会

同じく“地域づくりのプレーヤー”として、その地域におけるまちづくりの中核となり、それぞれの地域らしさを生かした活動を展開し、魅力的な地域コミュニティづくりを図ります。

また、“地域の調整役”として、地域住民の話し合いの場を創出し、課題の解決へ向けた取り組みを行うとともに、“地域と行政を結ぶパイプ役”として、地域課題を行政につなぐ役割を担います。

エ 各種地域団体・まちづくり団体など

各種地域団体・まちづくり団体などは、同じく“地域づくりのプレーヤー”として、営利を目的とせず、特定の分野、特定の人へのサービスなど、専門性を持って地域課題の解決に当たることを得意としています。

特に、連帯性、先駆性、機動性や企画力を発揮し、地域づくりにおける人材の育成や、公平・平等性を基本とする行政サービスの^{すきま}隙間を埋める存在として期待されます。

また、各団体の社会的使命や活動内容を広く発信し、他の団体とのネットワークづくりに努めるとともに、その活動に市民が参加できるような体制整備が期待されます。

3 協働の推進に向けて

カ 事業者

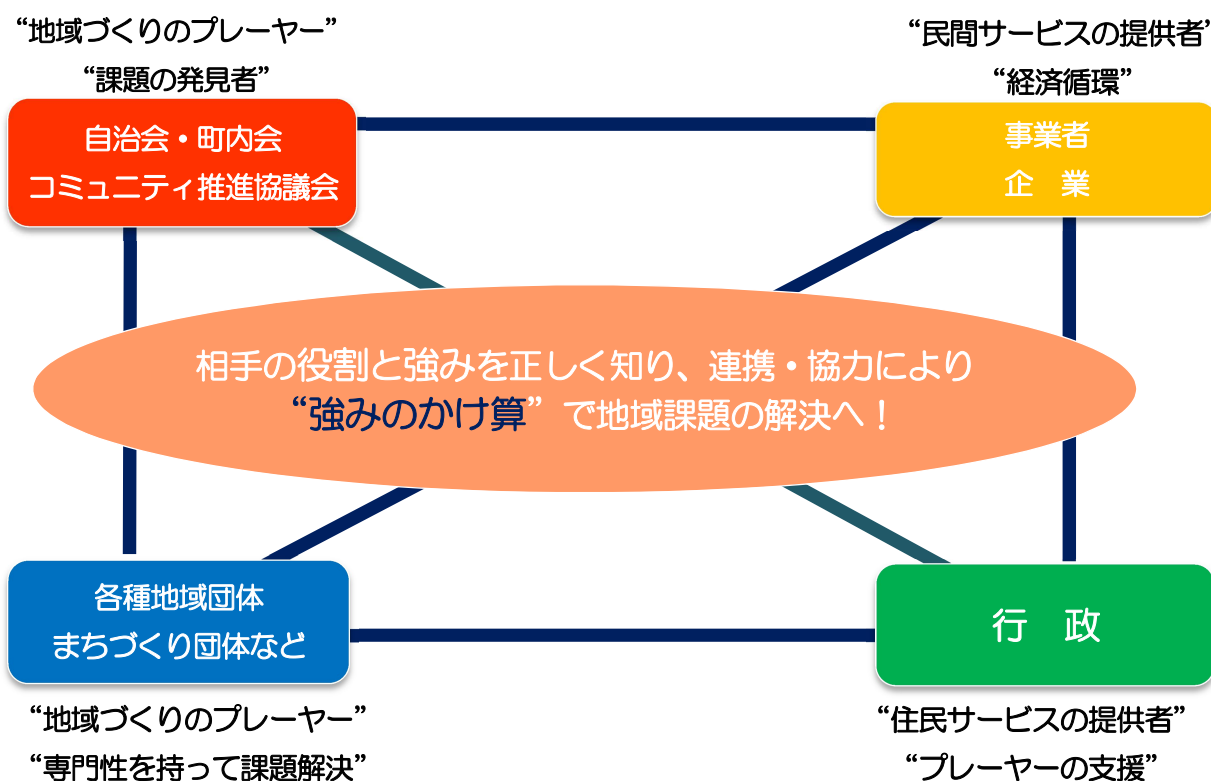
企業や経済団体、協同組合などの事業者は、生活必需品・娯楽・サービスの提供などにより、**市民の暮らしを便利**するとともに、雇用や納税を通じて**地域経済を循環させる役割**を担います。

また、民間組織にあっても、地域社会を構成する一員として専門的な知識や技術を地域社会に還元するなど、**社会貢献活動**を通して協働のまちづくりに積極的に参加していくことが大切です。

キ 行政

行政は、公平・平等を基本とした行政サービスを実施し、道路、上下水道などのライフライン、**社会基盤の維持管理**、**セーフティネット**等により**市民生活を支える**とともに、条例制定などにより必要な**制度やルール**を創設することができます。

また、協働のまちづくりを推進するため、**市民と行政職員の意識の醸成**を図るとともに、協働の担い手との話し合いにより、相互理解を深め、市民がまちづくり活動に取り組み、各団体が連携・協力しやすい環境を整備するなど、“**地域づくりのプレイヤー**”を**支援**し、誰もが安心して暮らし続けられるまちの実現を目指します。



ク 議会

議会は、“**市民の代表機関**”として、また、“**市唯一の議決機関**”として、**市民の意見や要望**を把握し、**本市のまちづくりに的確に反映されるように努める**とともに、市政運営の状況を監視するなどの重要な役割を担います。

3 協働の推進に向けて

(2) 協働の進め方

協働のまちづくりを進めるためには、“まちはみんなで作るもの”であり、一人ひとりがまちづくりの担い手であることを自覚し、自ら積極的に地域課題の解決に取り組む体制や、多様な担い手が連携・協力しやすい環境を整備するなど、行政が地域づくりのプレーヤーを支援することが大切です。

そのため、これまで進めてきたコミュニティ推進協議会を中心とした住民主体のまちづくりを踏まえ、今後の施策に関する方向性をまとめました。

ア 協働の機運を高める

- 市広報での掲載・研修会の開催等により本指針を市民と共有し、協働のまちづくりの理念を普及していきます。
- コミュニティ推進協議会や、まちづくり団体との協働により、地域住民が地域づくりについて話し合う機会を創出し、“話し合い文化”を醸成していきながら、市民一人ひとりが自分の持っている知識、アイデア、能力を生かし、話し合うことにより課題解決につなげ、また、市民自らが課題解決の主体であるという自覚や、まちづくり活動への関心を高めます。

イ 市民と行政の地域課題の共有

- コミュニティ推進協議会と、市職員で構成するコミュニティ推進連絡会議の連携をより一層強化し、協働のまちづくりに関する研修会、座談会、ワークショップなどを通じて、職員（行政）が地域課題の把握に努めるとともに、一市民としても地域づくり活動に参加していきます。

ウ 地域コミュニティ活動等を支援する

- コミュニティ推進協議会を中心とした、自主的かつ地域の特性を生かしたコミュニティ活動や、地域課題の解決に向けた取組を支援し、持続可能な活力ある地域社会の形成を図ります。
- まちづくり団体が自主的・主体的に行うまちづくり事業を支援し、まちづくり活動を推進します。

エ 協働を推進する体制を整備する

- 行政・コミュニティ推進協議会・各種地域団体・まちづくり団体・事業者などによる分野別意見交換会などの開催や、協働によるまちづくりの推進体制を構築し、協働の裾野の拡大を図ります。
- コミュニティ推進協議会やまちづくり団体との協働により、地域づくりの担い手、協働の担い手となる人材の育成を図ります。
- まちづくり団体との協働により、NPO 法人等の活動内容等を広く周知し、相手を知る協働を進め、多様な担い手が連携・協力しやすい環境を整備します。