

検証テーマ 『県民の参画と協働による取組み』

検証担当委員 小西康生

神戸大学経済経営研究所教授

1 検証のねらい

参画・協働型の社会システムの構築に向けて

新たな地域づくりを生み出しつつあり、震災復興を契機に、日本全国で大きなうねりとなっていた、「新しい公」を切口として、県民をはじめとする多様な主体の取組みを検証したい。

それを踏まえて、成熟社会にふさわしい参画・協働型の社会システムや、地域づくりのあり方について、必要な視点や今後の方向性などについての提言を試みることにする。

2 検証項目と検証の視点

《検証項目》

参画と協働の2つの場面に応じて、次の2つとする。

「地域社会の共同利益をめざす県民同士による取組みや支援のしくみづくり」

「県民とのパートナーシップによる生活者の視点に立った県行政の取組み」

《検証の視点》

大震災が「参画と協働」の必要性を体感させ、「新しい公」につながる取組みをもたらしたという視点を踏まえたうえで、

大震災でのボランティア活動における「新しい公」の構築に向けての動き

その過程の大きな節目で、進むべき方向を選択する基となった考え方

「新しい公」創出の地となった兵庫県が進めてきた取組みの特徴

大震災から約10年が経ち、「新しい公」の創出に向けた取組みの到達点と今後の課題

を明らかにしながら検証を進めていくこととする。

3 10年の歩み

(1) 初動対応期

未曾有の災害による壊滅状態の被害を受けた被災地では、地域コミュニティでの助け合いや、県内救援だけでは対応しきれなかった。そこに全国各地からボランティアが駆けつけた。

後に「ボランティア元年」とよばれるこのような動きは、地域や世代を超えて、地域団体とボランティアの協働などを生み出し、災害直後の救援に大きな力となる一方、ボランティアを円滑に進

める上での様々な教訓を得る機会となった。さらに、これらの経験と教訓が「新しい公」を創出する契機となった。

一方、県では、救援活動と並行して、大震災からの早期復興の道筋を明らかにするため、震災直後から、復興県民会議を設置するなど、多くの県民の意見を聴きながら、「阪神・淡路震災復興計画」の策定が始まった。

(2) 復旧期 (H7～H9)

この時期は、避難所、仮設住宅での生活ケアと地域コミュニティの再興が課題となった。このため、被災者ニーズの変化に的確に応じた、自立を支援するボランティア活動が求められた。また、NPO/NGOなどとの連携による地域課題解決など、地域力を高めようとする新しい動きが見られることとなった。

そのようななか、「被災者復興支援会議」、「NPOと行政の生活復興会議」など、参画と協働の一つのモデルともなる新しいしくみが誕生し、県民と県行政との協働による生活復興へのさまざまな取り組みがなされた。

さらに、県行政では、県民の意見に基づき、政策を形成してきた伝統を継承・発展させた取り組みを展開した。これらは、復興初期、本格復興期を通じて、「参画と協働」の具体的なしくみとして確立していくことになった。

- (主な動き)
- ・コミュニティと地区外からのボランティアの連携
 - ・被災者復興支援会議、NPOと行政の生活復興会議、生活復興県民ネットの設立
 - ・フェニックスステーション等の設立設置

(3) 復興初期 (H10～H11)

この時期は、仮設住宅から恒久住宅へと移行が進められ、被災者支援活動のあり方も、非常時から平常時へと変化していった。そのなかで、NPO/NGOは、事業化や法人化、ネットワーク化に取り組む中間支援組織の誕生など、継続的な活動展開に向けた努力を重ねていた。

一方、県では「県民ボランティア活動の促進に関する条例」を制定するなど、ボランティア活動に対する支援基盤の整備が始まった。さらに、「参画と協働」を先導する壮大な社会実験として、21世紀兵庫長期ビジョンの策定に向けた取り組みが開始された。

- (主な動き)
- ・生活復興NPO情報プラザの設置
 - ・ボランティア活動支援センター基本計画の策定

(4) 本格復興期 (H12～H16)

この時期から現在にかけて、ボランティアセクターの確立をめざし、中間支援組織やNPO/NGO間の恒常的な連携が図られつつある。また、コミュニティでは、地域通貨など新たな試みにより、

地域力を再興していこうとする活動も展開されている。これらの活動を支援するため、「ひょうごボランティア基金」を創設するとともに、「ひょうごボランティアプラザ」を開設した。

一方、県では「参画と協働」の理念を明らかにする「県民の参画と協働の推進に関する条例」が制定され、参画と協働を地域社会で具体的に展開する地域協働事業の展開など、今後の県政運営の試金石となるさまざまな取り組みが展開しつつある。

(主な動き)・県民運動の発展的展開

- ・ひょうご市民活動協議会の設立
- ・ボランティア基金の設置
- ・NPOと行政の協働会議
- ・地域づくり活動登録の創設
- ・パブリックコメント要綱、附属機関等の委員公募の指針の制定

4 10カ年の総括(成果と課題)

県民主役の地域づくり活動の展開

成熟社会では、一人ひとりが個性や創造力を発揮しながら、自己実現を図るとともに、ともに「新しい公」を担う創造的市民として、主体的に地域社会に関わっていくことが必要である。

兵庫県では、これまでの県民運動などの蓄積の上に、震災を教訓をいかして、さまざまな分野で、多様な主体による、地域づくり活動が確実に拡がりを見せ、成熟社会における地域づくりの方向性を内外に明らかにした。

県民主役の行政手法への転換

これまでも、地方分権、行財政改革の観点から、行政手法の転換に向けた取り組みが行われてきた。しかし、複雑、多様化する地域課題に対して、行政のみでは十分な対応が難しくなった。

震災を契機に、「共」に対する意識が高まりをみせるなかで、県民と県行政がパートナーシップに基づき、参画・協働することによって、効率のみではなく、県民ニーズに的確に対応し、生活者の視点に立った行政運営が可能になることを改めて認識した。

(1)初動対応期(震災直後)

ア 新しい公の創出契機

震災直後の1年間で138万人のボランティアが、地域団体などと協働しながら、被災者支援活動に取り組み、「新しい公」を創出する契機となった。

一方で、2月中旬にボランティア活動者のピークを迎え、その後のモチベーションの持続への工夫が不十分であった。また、地域社会に対する多様な世代の関わり方が問われた。

イ コーディネート等の体制整備の遅れ

震災直後の混乱に加えて、初めての経験のため、市町ボランティアセンターなどで、ボランティア間のコーディネート、関係機関との調整等に関する体制整備が迅速でなかった。このため、災害時などに、これらを調整するしくみの検討が必要である。

(2) 復旧期 (H7 ~ H9)

ア 県民相互、県民と県行政との協働の芽生え

震災を契機に多様なボランティア活動が生まれ育った。また、幅広い分野で活動が展開されることとなった。そのなかで、被災者復興支援会議、生活復興県民ネットなど、被災者支援の取り組みを通じて、県民相互、県民と県行政との協働による活動が芽生えた。

イ 被災者の支援ニーズとボランティアとの調整が不十分

避難所・仮設住宅での生活支援期に入り、個々の被災者の希望に合わせた自立支援につながるボランティアが必要とされた。しかし、双方の思いがすれ違い、一部に被災者のニーズにマッチしない、自立を妨げるといわれたボランティアも見られた。ニーズを迅速、的確に反映した、被災者の自立を支援するしくみの検討が必要である。

ウ 被災地固有の課題から全県共通の課題へ移行

被災地での生活復興支援やまちづくり活動支援など、様々な復興支援を中心とした先進的取り組みが、多様な地域課題の解決に向けた全県的な取り組みへと進展した。

(3) 復興初期 (H10 ~ H11)

ア 継続的なボランティア活動の高まり、団体間のネットワーク化の進展

継続的なボランティア活動の高まりと、団体間のネットワーク化が進んだ。また、フェニックスプラザ内に、生活復興 NPO 情報プラザが開設され、活動団体のネットワーク拠点となった。ここでの活動が、ひょうごボランティアプラザの創設につながるようになった。

イ 支援基盤の整備への着手

これらを踏まえ、「県民ボランティア活動の促進に関する条例」の制定など、「ボランティア」概念を確立し、活動支援基盤の整備に着手した。

ウ 中間支援組織への支援方向の明確化の必要性

多様な主体をつなぐ中間支援組織が誕生したが、今後の活動方向や必要な支援の内容が明確ではなかったため、そのあり方に応じた支援方向の検討が必要となった。

エ 県行政への参画と協働の先導的取り組みの開始

県民主役・地域主導による壮大な社会実験ともいえる 21 世紀兵庫長期ビジョンの策定が始まるとともに、コミュニケーション

型県土づくりモデル事業など、参画と協働を先導する施策にも取り組んだ。

オ 県行政への県民の参画と協働の手法の確立の必要性

この時期から、県行政において、県民の参画と協働の手法を組み込んだ施策実施に取り組み始めたが、各担当部局が独自の判断で取り組んできたため、その内容、方法にばらつきが見られた。

(4)本格復興期(H12～H16)

ア 県民ボランティア活動の支援基盤の枠組みがほぼ確立

ひょうごボランティアプラザの開設、ボランティア基金の活用に加えて、参画・協働条例の施行、支援指針の策定など、県民ボランティア活動の支援基盤の枠組みがほぼ確立した。

イ 多様な主体間のネットワーク化の促進の必要性

地域団体やNPO/NGOなど、特性の違う主体間の相互信頼に基づく協働の取り組みは、一部見られるものの不十分である。今後、地域づくりに取り組む多様な主体間のネットワーク化、マッチングの一層の促進が必要である。

ウ ひょうごボランティアプラザの機能強化の方向の検討

中間支援組織の活動に対する期待は大きくなっているが、支援の考え方が明確ではなかった。中間支援組織への支援についての検討を行うなかで、全県的なネットワーク支援拠点である、ひょうごボランティアプラザの機能強化の方向を明確にする必要がある。

エ 復興施策の一般施策化の検討

平成16年度の復興基金終了に伴い、基金を活用した復興施策の検証・評価を踏まえて、ボランティア基金を活用した支援方向の検討（復興施策の一般施策化の考え方の検討）が必要である。

オ 県政推進の基本姿勢として、地域特性を生かした参画と協働の明確化

県民主役・地域主導による「21世紀兵庫長期ビジョン」の策定は、参画と協働の取り組みの先駆けとなり、県行政推進の基本姿勢として「参画と協働」が明確に打ち出された。

さらに、参画・協働条例の施行、推進計画の策定などにより、県民と県のパートナーシップに基づく、参画と協働の推進方向を明確にし、新たな施策の展開に取り組んだ。

特に、参画と協働の県政の最前線を担うため、現地解決型の県民局機能が強化され、地域特性を生かした施策が展開された。この中で県職員が地域の中に入って協働事業に取り組むなど、他府県にはない事例が浸透、定着しつつある。

カ 参画と協働型の施策の立案・展開のしくみづくり

生活者の支援にたった施策展開を行うため、復興支援会議のような県民と行政がともに協議し、政策の立案・評価につながるシステムが、平常時でも機能する開かれた参画・協働型のしくみの検討が必要である。

キ 参画と協働を担う行政職員の意識醸成の必要性

参画と協働を担う行政職員の意識醸成は、残念ながらまだ充分でない。例えば、意識の醸成のための実践的な現場研修の実施などが望まれる。

5 今後の取り組み方向

成熟時代における社会システムは、多様な主体がともに「新しい公」を担っていく参画・協働型へと移行していくことが重要とされている。今後、県民だれもが地域社会の一員としての自覚と責任を持って、主体的に地域づくり活動に取り組んでいくことが強く求められている。

震災復興 10 年の成果と課題を踏まえて、以下の視点で参画と協働の取り組みがさらに多様に展開される必要がある。

災害時等にボランティア活動をコーディネートするしくみ

災害時等に、被災地に駆けつける多くのボランティアが、被災者のニーズにあった支援活動をスムーズに展開できるよう、その受け入れ態勢、マッチングのしくみを迅速に整備する必要がある。

ボランティア活動の拠点の設置、運営体制の確立、保険料など支援を行う基金のようなしくみを構築し、平常時から、ボランティア活動の普及などの取り組みを展開しておくことが有益である。

多様な主体のエンパワメント

地域づくり活動が浸透・定着するためには、地域づくり活動を担う、県民一人ひとり、地域団体、NPO/NGO など多様な主体が、エンパワメントすることが基本となる。

県民一人ひとりが地域づくり活動に取り組むきっかけを組み込んだ学ぶ機会や、地域団体や NPO/NGO 等のマネジメントなどの組織力をパワーアップする支援システムを構築すべきである。その中で、多様な世代、特に次代を担う若い世代の参画と協働を促す工夫が望まれる。

特に、ひょうごボランティア基金について、復興基金の検証・評価を踏まえて、ボランティア活動の裾野の拡大と質の向上を支援するなどのメニュー拡充に努めることが望まれる。また、2007 年頃から、退職期を迎える団塊の世代をはじめ、女性、高齢者などのさまざまな県民が、地域の中で活動できる機会と場を設けておくことが、今後の地域づくり活動を展開するためには重要である。

多様な主体のネットワーク化

多様な主体のエンパワメントの上で、主体相互のパートナ

ーシップを確立することが重要である。

このため、多様な主体が、交流・連携・協働の機会を充実するなかで、お互いの違いを認め合い、支え合い、助け合い、触発し合うなかで、対等な信頼関係に基づくパートナーシップを確立し、柔軟で多様なネットワークを構築することが必要である。

特に、新しい公の取り組みを充実させるきっかけとして、地域団体と専門的な知識・ノウハウを持った NPO/NGO、大学、企業等の多様な主体間の交流・連携・協働の機会を充実し、お互いの信頼関係を形成することが、地域づくりの新たな展開につながると思われる。また、地域団体の広域組織や市町ボランティア（市民活動）センター、NPO/NGO 間のネットワーク化に取り組む組織をはじめとする中間支援組織の一層の活性化に向けた取り組みが重要である。

ボランティア活動の支援拠点であるひょうごボランティアプラザについては、他の支援機関との連携・協働を深めるなかで、地域づくり活動全般の支援機能の強化を図ることが望まれる。

地域づくり活動を支援する視点の見直し

地域づくり活動に対するこれまでの支援は、地域団体、NPO など組織の属性によって区分されていた。しかし、各地域で展開されている地域づくり活動は、さまざまな団体同士の連携がみられることもあり、組織の属性を超えたところでの支援を必要としている。

今後は、組織の属性ではなく、活動そのものの内容に着目した支援のあり方を再構築することが必要である。

市町と県の適切な連携と役割分担

「参画と協働」の取り組みを展開するためには、市町と県との適切な連携と役割分担が重要な課題である。その基本的な考え方は、市町など県民に身近な主体が、資源を生かした地域づくり活動の支援の中心となる。その上で、県は、市町施策を尊重しつつ、県民局による現地解決型の先導的な取り組みや、地域防犯など全県で共通に取り組むべき地域課題について、市町や中間支援組織を支援することであろう。

しかし、地域課題は多種多様であり、個別課題に応じて、柔軟な対応を行いながら、市町・県職員の意識の醸成を図るなかで、市町と県の密接な連携に基づく、地域づくり活動の支援に取り組んでいかなければならない。

共意識の高まりに応じた新たな地域づくりのしくみの検討

県民生活が営まれる地域社会で、特性や資源を生かし、地

域づくり活動を目に見える形で展開し定着させていくさまざまな工夫が必要である。

そこで、地域社会に関わる県民一人ひとり、地域団体、NPO/NGO、行政など多様な活動主体が、ともに考え、ともに取り組む結節点となる地域での組織の検討が有益である。「地域自治区制度」のような、新たな制度の動向を見極めながら、これまでの兵庫の蓄積の上に、住民の意向に基づき、公民協働による地域づくりの場としてなるよう育てていかなければならない。

県民の満足感を最大化する参画・協働型行政システムの確立
参画と協働に基づく、行政システムは未だ発展途上であり、これまでの地方分権、行財政改革の視点を超えた発想に基づく検討が必要である。

単に経済性や効率性のみではなく、有効性に重点を移しながら、県民自身の評価による生活の質に関する満足感の最大化をめざして、地域と一体化したボランティアセクターと、民間セクター（企業）、公的セクター（行政）の一層の連携により、県民に見える形で、政策形成・実施のしくみ・基盤づくりが重要である。

- (主な例)・徹底した情報公開の推進や説明責任の向上
- ・過程を重視した政策形成の新たなしくみづくり
 - ・協働事業の範囲の拡充、協働運営の工夫
 - ・参画協働型行政サービス評価システムの導入
 - ・利用者の視点に立った支援情報のパッケージ化
 - ・情報共有のしくみづくり（IT等を活用）や地域づくりの場の確保などの総合的な活性化支援
 - ・職員意識の醸成のための実践的な研修の拡充

6 おわりに

震災後、我々は、仮設・復興住宅での生活復興支援をはじめ、協働復興の過程を通じて、今後きたるべき超高齢社会、成熟社会で直面するさまざまな課題に一足早く直面し、試行錯誤しながら、多くの教訓を得た。

今後とも、これらの経験と教訓を生かし、本格的に動き始めた「参画と協働」の取り組みを多彩に展開することが何よりも重要である。

「参画と協働」は、単に効率のみを求めるものではなく、取り組みの有効性や地域への広がりを求め、関わった主体（県民一人ひとり、団体・グループ、NPO/NGO、企業、行政等）の満足度を高めることにより、地域の総合力を高める過程ともいえる。

兵庫から、新しい地域づくりのモデルを提示し、全国を先導していくことを期待している。