

**付録 7: 政策協働ガイドブック**  
**『環境保全からの政策協働ガイド』**

環境保全からの政策協働ガイド ～協働をすすめたい行政職員にむけて～



SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT  
GOALS

# 環境保全からの 政策協働ガイド

～協働をすすめたい行政職員にむけて～

制作 環境省 地域活性化に向けた協働取組の加速化事業 成果とりまとめタスクフォース

## はじめに

本ガイドは、2013年からはじまった協働取組加速化事業の5年間にわたる様々な試行錯誤を元に、その知見をまとめたものです。

1990年後半、京都議定書採択など、国内では環境課題への関心が高まりました。しかし、現在の社会の関心は、雇用・少子高齢化・貧困・地域活性化など多様化しつつあります。多くの自治体で環境政策が実施されていますが、当初は協働で運営していたものが、いつのまにかNPOや住民に主体性がなくなっており、自治体が事務局を担うようになり、メンバーが高齢化・固定化してイベントがマンネリ化していたり、という例も多く見られるようになりました。

「予算がないから協働しましょう、という論理では、NPO・企業や住民の納得は得られない」

「行政が主導する協働だけでは、上から目線といわれてしまい、未来をつくることは難しい」

「個人の気づきを、社会的な学びを通じて、公共的な課題に転換していくにはどうすればよいか」

本ガイドは、上記のような悩みを持つ行政担当者やNPO・企業などの民間団体に対して、これまでとは異なる協働による環境政策のアプローチの可能性を示したものです。

第1・2章は、主に政策協働に関する課題や可能性を取り上げ、第3章では具体的な取組方法としてマルチステークホルダー・プロセス（多様な利害関係者間の交渉）を、第4章ではチェンジ・エージェント機能を中心に取り上げ、第5章でその具体例を示しています。

地域住民やNPO・企業と行政が協働取組を積み重ねながら環境政策をつくっていく。そのために現場で試行錯誤する皆さんの後押しに、本ガイドがなるように願っています。

2018年2月

# 目次

はじめに	1
協働取組加速化事業について	3
第1章 環境政策と市民参加	4
1. なぜ市民参加が必要か？	4
2. 環境政策の現場の悩み	5
3. その取組、「参加」ですか？	6
4. 参加の仕組みを活かすために	8
5. 環境政策への参加・協働の効果	11
第2章 政策協働の課題と可能性	12
1. 協働が進まない原因は何か	12
2. 政策協働を進める上での課題	14
3. 壁を乗り越えるために	15
座談会① 協働のホッネ ～行政担当者から見た協働～	18
第3章 地域の課題を、マルチステークホルダー・プロセスで解決する	20
1. 「参加」だけでは課題は解決しない	20
2. 「わたしの課題」ではなく、「わたしたちの課題」をとらえる	21
3. 地域のプロフェッショナルをつなぐ	22
4. つながる場の設計とプロセス 古くて新しい協議会運営	23
5. 他人事のメンバーから課題の当事者へ	24
第4章 多様な主体をつなぎ、変革を促す ～「チェンジ・エージェント機能」を核とした中間支援～	26
1. 協働を促進する中間支援	26
2. 中間支援の新たな役割「チェンジ・エージェント機能」	28
3. 「チェンジ・エージェント機能」の4つの働き	29
4. プロセスに寄り添う「伴走支援」	30
5. 「チェンジ・エージェント機能」を地域に埋め込む	32
座談会② 協働のホッネ ～EPOスタッフから見た協働～	34
第5章 事例からみる協働の要	36
1. 政策協働	36
2. マルチステークホルダー・プロセス	39
3. チェンジ・エージェント機能	41
4. まとめ	45
用語集	46
参考文献	47
編集後記	48

# 協働取組加速化事業について

地域活性化に向けた協働取組の加速化事業（以下、「本事業」という。）は、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（以下、「法」という。）に基づく協働取組を推進するために、具体的取組や法に基づく協定の締結などの事業を実施することで、先導的な事例を形成し、そのノウハウを全国的に普及・共有することを目的に、2013年度から2017年度の5年間行われた事業です。

本事業は、公募により民間団体が取組を提案し、外部有識者による選考を経て、環境省または地方環境事務所と契約し、1年間協働取組を実施するという流れになっています。本事業の特徴は、中間支援組織による協働取組の支援体制を有するところです。協働取組を実施するにあたっては、地方環境パートナーシップオフィス（以下、「地方EPO」という。）及び地球環境パートナーシッププラザ/環境パートナーシップオフィス（以下、「GEOC」という。）がそれぞれの協働取組の支援を行いながら、問題解決のための合意形成や役割分担を進めました。

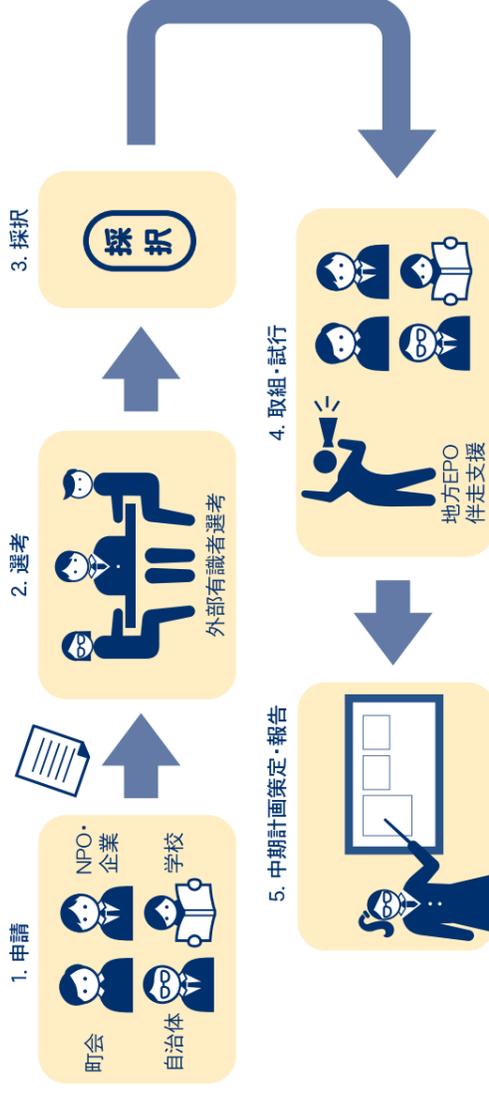
また、もう一つの特徴が外部有識者による分析と知見の蓄積です。選考に関わった外部有識者は、選考後アドバイザーとして、協働取組の進捗を確認しつつ、本事業のより効果的な実施についての助言を行ってききました。

この事業そのものが、法に基づく協働取組の推進を念頭に置いた設計になっています。

## 数字で見る協働取組加速化事業（5年間）

49 事業者 が採択	606 主体が関与	106 自治体が関与	136 の条例や計画 などに関与
670 回 の関係者へのヒアリング	224 件 のメディア掲載	311 回 のイベント開催	3234 のアンケート回答を回収

## 協働取組加速化事業の流れイメージ図



# 第1章 環境政策と市民参加

協働の必要性や有効性は、今や常識となりつつあります。しかし、実際にはその成立は簡単ではありません。市民も行政もそれを望みなからその実現に壁があるとすれば、協働に対する双方の理解・認識にズレがある可能性があります。そこで、協働の進め方を考えるにあたり、最初に協働や市民参加の意味を考えてみましょう。

久保田 学 (北海道環境パートナーシップオフィス/公益財団法人北海道環境財団)

## 1. なぜ市民参加が必要か？

### 1-1. 環境政策の特性と市民参加

環境政策への市民参加の必要性については2000年頃から活発に議論されてきていますが、ここではそれらを大きく3点に集約してみました(図1)。

#### (1) 対策の担い手としての要請

気候変動対策や廃棄物問題に見られるように、現在の環境課題の多くは、私たちの暮らしや経済活動が発生源となっています。ここでは、行政による制度的対応には限界があり、住民やNPO・企業自身の意識変革と行動変容も必要です。そのため、住民やNPO・企業が対策のプロセスに当事者として参加することが期待されています。

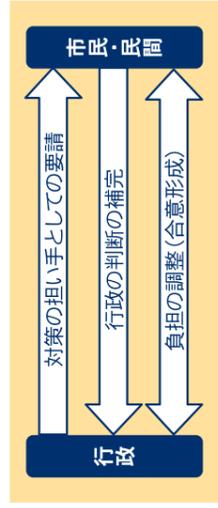
#### (2) 行政の判断の補完

環境課題の構造が複雑化し、影響範囲や対策の担い手が広がっている中で、行政がそれらに関わる全ての社会・経済活動の変化を常に把握することは困難です。また、行政が地域住民やNPO・企業と同じ価値観で判断できるわけでもありません。地域住民やNPO・企業の状況を把握して実効性のある施策に反映させるためには、当事者による情報提供や判断が不可欠です。

### 1-2. 「市民」って誰のこと？

ここで、「市民」という言葉が示す範囲を考えてみましょう。「市民」という言葉は、区域内の不特定の「住民」を指す場合と、政策に関わるステークホルダーとしての「NPO・企業セクター(以下NPO・企業)」の意味で使う場合があります。環境政策の現場では、対策の担い手としての市民を指す場合については主に前者を、行政のパートナーや利害調整の対象としての市民については後者を意識することが多いと考えられます。

図1 環境政策への市民参加の必要性



#### (3) 負担の調整(合意形成)

環境課題に関わりを持つ当事者・関係者の状況を反映し、政策を実施するには、様々な立場からの意見の調整が必要です。利害や意見が対立する政策ほど合意形成が不十分であれば、その正当性に疑問が生じ、期待するような自発的・主体的な参加・協力の機運は弱まるでしょう。すなわち、「納得づく」を目指すことが重要です。

これらのポイントは、環境政策に限らず他の政策分野にも共通するものです。民間が行政の仕組みや制約を知り、行政が民間の思考や行動原理を知ることが協働の出発点となります。

## コラム 環境政策手法と協働的手法

手法の分類	定義	具体例
規制的手法	罰則などの法的制裁措置をもって、一定の行動を各主体に義務づける手法	自然公園内の行為規制、自動車排ガス規制
経済的手法	経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導する手法	地球温暖化対策、排出量取引、ポイント制度、補助金、税制優遇
情報的手法	各主体の環境情報がほかの主体に伝わる仕組みにすることにより、各主体の行動を誘導する手法	環境報告書の公開、環境情報の公開、製品への表示
合意的手法	各主体がどのような行動を行うのかについて、事前に合意することを通じて、その実行を求める手法	公害防止協定、環境マネジメント規格の取得
自主的取組手法	各主体が自らの行動に努力目標を設け、自主的に環境保全の取組を行う手法	企業・団体等の環境に関わる自主行動計画
手続的手法	意思決定の場で環境配慮のための判断基準とその手続を組み込む手法	環境影響評価制度、PRTR制度
教育的・支援的手法	各主体が、一定の行動を自発的に行うよう、教育・学習機会を提供し、支援する手法	環境教育・学習、指導者や活動団体の育成、場所・機材・情報・資金の提供
事務的手法	自ら環境保全に関する財・サービスを購入する手法	グリーン公共事業、グリーン調達
調整的手法	問題が発生した際に、事後的に対応する手法	被害救済、裁判前の紛争処理

改訂6版 環境社会検定試験®ECO検定公式テキスト P182 「さまざまな環境政策手法」より  
ECO検定公式テキスト改訂6版には、様々な環境政策手法として図のような手法が例示されています。こうしてみると実に様々な手法があることがわかります。このなかには本ガイドが取り扱っている「協働的手法」というものは、現時点では示されていません。しかし、テキストには「環境問題への対応にはさまざまな政策手法の開発や改良と、政策手法の適切な活用を図る必要があります」とありますので、今後新たな手法として協働的手法が加わるものと思われまます。

## 2. 環境政策の現場の悩み

### 2-1. 協働したくても…

参加・協働について環境政策の担当者ほどのような課題を感じているのでしょうか。  
環境省環境調査研修所(埼玉県所沢市)が毎年全国の行政担当者向けに実施する「環境パートナーシップ研修」では、研修参加者が自ら関わる業務の事例を持ち寄ります。2016~17年の研修参加者約100人の事例に比較的共同していた課題は表1のとおりです。  
なお、この研修の参加者は若手~中堅職員が中心

であり、持ち寄られる事例はどちらかと言えば枠組みとしての「政策」というよりも具体的な「施策」やその手段としての「事務事業」がほとんどでした。  
①メンバーの固定化、②事務局主導、③マンネリ化などのケースは、少なくとも行政が期待する参加・協働が十分に得られていないことを示しています。すなわち、協働を志向しながらもパートナーの獲得段階で苦勞している様子がうかがえます。具体的には、官民協

働の仕組みとして設置した協議会や推進組織によるイベントや啓発事業などで、行政が期待する住民の自発的な活動の機運が不足していることを挙げるものが多くみられます。さらにその内容を詳しく見ると、推進組織の到達目標が不明であるなど、参加や協力する動機に欠けていることが多いことがわかりました。協議会などに対して、もともと情報共有以上の機能を期待していない参加者もいるはずであり、そこには行政と住民・民間双方の期待にズレがあることが考えられます。

④無関心な住民やNPO・企業の巻き込みは、行政からの情報発信や呼びかけで簡単に達成できることではないため、本来は周到な戦略と行動を必要とせずです。しかし現状は、どちらかといえば一方通行的な啓発活動にとどまっています。ここではまさしく専門家や当事者としての住民やNPO・企業を巻き込んだ協働が必要となる部分です。

⑤合意形成をめぐる問題や⑥市民からの意見の反映方策については、参加・協働を指そうとすれば必ず直面することであり、それをどう乗り越えるかがそ

の後の方向性を決めると言っても過言ではないでしょう。パートナーやステークホルダーの満足度が低い状態では参加・協働の機運が高まるはずがなく、担当者だけでなく行政全体として向き合うことで真に協働を目指しているのか否か、姿勢・本気度を示すことになりまます。そして、⑦に見るように、その成果を可視化することも参加・協働を加速するうえで重要であり、取組の効果の検証を含めて考えることが必要となります。

表1 行政担当者から寄せられた協働の課題

- ① メンバーの高齢化・固定化
- ② 主体的な参加が少なく事務局(行政)主導になっている
- ③ 活動のマンネリ化
- ④ 無関心な市民・企業の巻き込みに苦慮
- ⑤ 協働相手との思惑のズレ、合意形成
- ⑥ 市民からの意見反映方策
- ⑦ 取組の意義・効果伝わらない、実効性が不明

## 2-2. 協働を支える「仕組み」

市民参加・官民協働を考えると、行政担当者が異動してもそれが続く「仕組み」があるかどうかは、取組の継続や拡充の可否を左右する重要な分かれ目になります。これに関して、研修参加者が持ち寄った事例では「担当者間の引き継ぎをしっかりとやっているのが大丈夫」と考える担当者が少なからず存在していました。しかし、住民や企業・NPOは、行政担当者の異動リスクはとて大きいと考えており、両者の認識にズレが見られます。政策全般に言えることでもあります。こと参加・協働という対人・組織間の関係性を大前提とす

## 3. その取組、「参加」ですか？

### 3-1. 参加度を測るモノサシ

参加・協働の機運は、当事者・関係者の納得感や満足度に大きく左右されます。参加・協働が形式的ではな

をめぐる議論は古くから行われており、その質の確保がいたるところで論点となってきたことがわかります。この参加度を測るモノサシを代表するもの一つが米国の社会学者ジェリー・アーンスタインの「市民参加のしご」です(図2)。ここでは市民参加のレベルを8段階に分類し、パートナーシップよりも高度な形態を真の意味での「参加」としています。また、日本でもいくつかの分類が提案されており、例えば原科(2005)は、参加度をよりシンプルに5段階に分類しています(図3)。

これらの分類からは、対話・意見交換の場があったとしても「聞くだけ」で実質的に反映されないのであれば「参加」とは言えないこと、協働は高度な参加の形態で

図2 市民参加のしご

Citizen Control	住民によるコントロール(自治)	市民の権利としての参加
Delegated Power	委任されたパワー(権限委任)	
Partnership	パートナーシップ(協働)	
Placation	懐柔(決定権は行政)	
Consultation	意見聴取(聞くだけ)	形式的な参加
Informing	お知らせ(情報提供)	
Therapy	セラピー(ガス抜き)	参加とは言えない
Manipulation	あやつり(操作・ごまかし)	

アーンスタイン、1969

### 3-2. 参加度を高める難しさ

地域の環境政策における市民参加のレベルについてはこれまでほとんど調べられておらず、情報が限られています。図4は都道府県及び政令指定都市の温暖化対策における「政策コミュニケーション」の実施状況を調査した結果です(全国EPOネットワーク、2012)。

これによれば、情報発信、説明会・セミナー・イベント、働きかけといった行政単独で実施できることについては、既にほとんどの自治体が実施しており、手法として定着していることがわかります。その一方で、政策形成・進行管理・評価、つまりPDCAプロセスへの市民参加や、その制度化、組織化等については実施率が下がっており、評価の保留(「わからない」を選択)が多くなります。この調査結果からは、「意味ある応答」レベルの

あることが共通して読み取れます。つまり、協働は単なる情報提供や意見を聞く機会を持つだけで成立するのではなく、「意味ある応答」レベルの対話と実践があることで初めて実現するということです。行政担当者が他の動機に「参加」する立場になったときにも全く同じことが言えるはず。例えば、会議にオブザーバーとして出席して話を聞くだけなのか、参加者として出席し、発言内容が反映されたかどうかかで、満足度や責任感も異なってくる。前述のように参加・協働が期待するほどうまくいかないときには、このモノサシに当てはめて考えてみるはどうでしょうか。

図3 市民参加の5段階

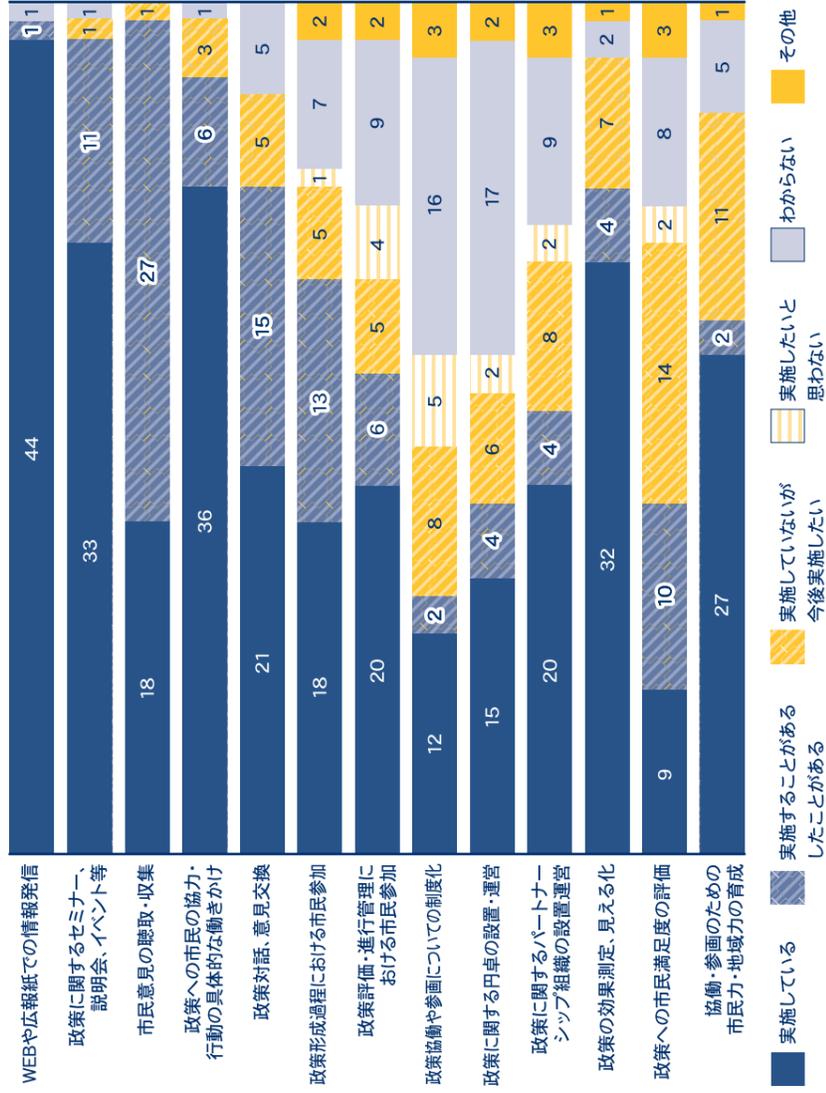
パートナーシップ	参加
意味ある応答	
形だけの応答	
意見聴取	参加とは言えない
情報提供	

原科、2005

対応が必要となる対話や合意形成は、また政策形成・推進プロセスとして十分に普及していないことが読み取れます。前述の行政担当者の意識・認識とも符合しており、行政が掲げた目標と実施状況にズレがあることを改善課題として認識することが市民参加の最初の出発点となります。

元々、行政担当者や住民やNPO・企業との間には、情報格差、制約条件の違い、双方の期待のズレなどが存在し、「悪い」はあっても協働を成立させることは容易ではありません。そこでは、双方の事情を知り、間にあってその導入・実施をサポートする「つなぎ手」としての中間支援が重要な役割を果たします。その意義や活用については第4章で触れます。

図4 環境政策における市民参加について



全国EPOネットワーク、2012、都道府県及び政令指定都市の温暖化対策における「政策コミュニケーションの実施状況」の調査結果。回答自治体数：46団体

## 4. 参加の仕組みを活かすために

### 4-1. 政策形成段階からの参加が重要

政策に関する意見交換やそこへの参加の働きかけを行う中で、筆者は表2のような意見を受けてきました。

①～④は、環境政策と市民生活や住民利益とのつながりが、防災や福祉のように自分事として認識されにくいことを示すものと考えられます。もちろん、環境分野でもごみ処理有料化のように住民負担に直結する場面もあり、そうした施策への関心は高くなるでしょう。しかし、気候変動のように生活影響や因果関係が見えにくい問題について、問題の所在や対策の必要性への理解を広げるには、関心喚起と学びの機会が必要になります。その場合、できあがった政策を知らせる参加・協力を求めるだけでなく、そもそもどのようなようにしたら参加・協力できるの

表2 政策コミュニケーションの場での市民の声の例

- 「政策により何がどう変わるのかわからない」
- 「自分とどう関わるのかわからない」
- 「政策の存在を知らなかった」
- 「用語や内容が難しく理解できない」
- 「大枠が固まってから一方的に協力を求められて…」
- 「意見を言っても『参考』にされるだけでしょ？」

か、最初の段階からステークホルダーと一緒に考え、学びながら進めることがポイントとなります。

また、⑤⑥は元々関心ある住民やNPOからよく聞く

言葉です。多くの担当者にとって、そうした立場ほど協働する味方として、推進力になってほしいはずですが、市民参加を進めるうえで重要なのは、戦略や仕組みの形成プロセスから参加する意義を関係者が共有することです。そのためには、できあがった政策への動員ではなく、政策のパートナーとして当初から位置づけることが必要でしょう。もちろん、双方の利害が全一致するとは限りませんが、協働がパートナーとの共通利益（目標）を実現する手段であるとすれば、それを見いだ

すことが全ての出発点になるはずですが、少なくともステークホルダーとの対話をスタート段階から実施することにより課題への共通理解が進み、参加してほしい立場の人たちのニーズや制約を知ることもできます。政策の改廃は行政の内部から始まる場合が多く、住民やNPO・企業からはその動きはよく見えません。こうした「情報格差」は、その後の協働プロセスに大きく影響することがあります。

### コラム 環境政策への市民の参画

#### ■ 環境政策と市民の関わり

“環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。”  
(1992年/環境と開発に関するリオ宣言)

リオ宣言に端を発する持続可能な社会の構築を具体化するために、オース条約(2001年/環境に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参画、司法へのアクセスに関する条約)が定められました。オース条約では、環境政策における3つの市民の権利が挙げられています。

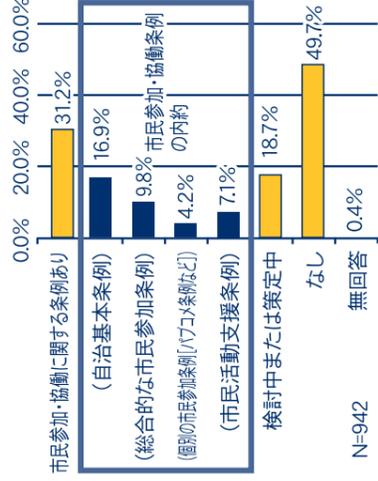
- ① 情報へのアクセス権
  - ② 意思決定への参画権
  - ③ 司法アクセス権(訴訟の権利)
- 持続可能性とパートナーシップ

リオ宣言と共に地球サミットで採択された「アジェンダ21」では、「ローカルアジェンダ21」の策定が推奨され、策定プロセスにおける市民セクターの関与があるかどうかが重視されました。いずれも重要なポイントは、セクターを超えたパートナーシップの必要性が根幹にあることです。その流れは、2015年に採択されたSDGs(持続可能な開発のための2030アジェンダ)にも受け継がれています。

#### ■ 日本における協働の推進

「市民参加・協働条例/環境条例に関するアンケート調査」(2012年/グリーンアクションプロジェクト)によると、「市民参加・協働に関する条例あり」と回答した自治体が約3割ありました。調査した2011年度末以降も条例の制定数は増加し、特に東日本大震災のあった東北被災3県では、2013年度末までに40以上の条例が制定されています。条例の種類としては、自治基本条例が最も多く、次いで総合的な市民参加条例、市民活動支援条例となっています。条例を制定していない自治体においても、要綱・方針等に対応しているところが多く、協働の必要性は共有されています。

#### 市民参加・協働に関する条例の制定状況



#### 4-2. 参加の仕組みはすでにあるが…

市民参加は、すでに様々な形で制度化されています。行政手続法にしろ、多くの自治体は政策形成過程での意見聴取を制度化させており、自治基本条例等の上位政策には住民との情報共有や参加が大きく位置づけられています。環境分野の条例や基本計画等にも様々な市民参加・協働が規定されています。

つまり、市民参加や協働は、すでに制度化されているのです。しかし、それが必ずしも成功しているとは限らず、行政担当者自身が課題を抱えているのはなぜでしょうか。そこには、行政組織内及び組織間の「縦割り」や他組織の模倣による形骸化など、様々な理由が考えられますが、協働の質的評価が行われていないことも大きな課題のひとつとなっています。この点については、評価手法の開発も含めて検討が求められます。

また、参加のための手段と運用についても検証が必要ですが、例えば、多くの自治体で審議会委員を一部公募し、市民が政策の意思決定に関与できる仕組みを用意しています。しかし、人選は有識者も含めて実質的に行政内で完結するケースが多く、担当部署が革新的な議論を期待しない限り、批判的な有識者や市民が選ばれることは少ないでしょう。そもそも政策に関する議論が深められる委員構成になっていないケースもしばしば見受けられます。また、市民意見の反映方策として、市民意見聴取(パブリックコメント)やワークショップなどが多用されますが、前述した参加度を測るモノサシに照らしたときに「意味ある応答」レベルで活用される場合ばかりではありません。こうした制度や手法はあくまでも「道具」であり、それらが存在するだけで成果が保証されるわけではありません。政策をよりよいものとすることを目的に使わない限り、制度が形骸化してしまうのは当然のことでしょう。

既存の仕組みは、運用の工夫次第で、枠組を変えずに活かすこともできます。例えば、パブリックコメントを実施しても提出意見が少ないケースがよく見られます。このような状況を回避するために、行政担当者の説明と参加者間の対話を組み合わせた「パブリックコメント・ワークショップ<sup>※1</sup>」という手法が開発されています。こうしてやりとりにより手間かけること、政策への関心・参加を一步深めることができます。

また、行政担当者が市民参加を進めようとしたときにしばしば突き当たる問題として、議会との関係があります。すなわち、「選挙で選ばれた議員こそが市民意見を代表する立場であり、行政と一部の市民が対話し、政策を進めるのは議会軽視だ」という声です。しかし、二元代表制の自治制度の中で、市民は首長と議員の両方を選挙で選んでいるのであり、行政だけが市民参加を必要としているのではなく、議会も市民ニーズをより具体的に把握するための地域との対話を必要としているはずで、行政と市民の間に情報格差があるように議会・政治も市民にとって身近な存在ではなく、そこにもコミュニケーションが必要とされています。

地方議会による取組はすでに始まっています。例えば、北海道栗山町議会<sup>※2</sup>は、2006年に全国に先駆けて議会基本条例を制定し、「町民に開かれた議会づくり」に向けて、町民との対話機会や議会報告会の設置、詳細な情報公開など、町民参加・連携に向けて、多様な取組を実施しています。

栗山町はこれを4年半にわたる議会改革・活性化策の集大成と位置づけており、そこにいたる手厚い議論のプロセスを通して議会と行政がその意義を共有していることも重要なポイントです。

※1 [http://epohok.jp/wp-content/uploads/2017/03/PCWS\\_ver\\_3.pdf](http://epohok.jp/wp-content/uploads/2017/03/PCWS_ver_3.pdf)

※2 <http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/>

## 5. 環境政策への参加・協働の効果

環境政策における参加・協働はどのような効果があるのでしょうか。この分野の先駆的な事例としては、「京(みやこ)のアジェンダ21フォーラム(以下、京のアジェンダ)」<sup>※</sup>(京都市)が知られています。京のアジェンダは、京都議定書を採択した1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)を契機とする一連の議論を受けて、官民協働による温暖化対策推進の行動計画として「ローカルアジェンダ21」を策定しました。そのコンセプトを実現するための推進母体として京のアジェンダが組織化され、その運営も官民協働で行われてきました。そこに設置された分野別のワーキンググループが、地域

版環境マネジメントシステムの先駆けとも言える「KES・環境マネジメントシステム・スタンダード」や、後に国の政策にも導入された家電製品の「省エネラベル」など、草創期に数々の「仕組み」を生み出してきました。ローカルアジェンダの策定段階からの参加・協働のプロセスにより、官民パートナーシップのみならずNPO・企業のリーダーシップを引き出すなど、本章で強調してきたポイントが確実に寄与してきてきたと考えられます。幅広いステークホルダーが協働して取り組むことで、公益としての住民利益、事業者利益を多様に創出していることにも注目したいところです。

※ <http://ma21f.jp/>

### コラム 協働の中の政策協働

2000年頃から自治体で使われるようになった「協働」という言葉。本ガイドでも「政策協働」という言葉を使っていますが、「協働」と「政策協働」は違うのでしょうか。「協働」は以下の通り、大きく3つ(事業協働、戦略協働、政策協働)に分類されます。こうして見ると、市民参加にレベルがあるように、「協働」にも後援、指定管理者制度、実行委員会などよく見聞きするものから、「戦略協働」や「政策協働」などあまり聞き慣れないものまであります。このように様々な種類の「協働」について、協働取組加速化事業のアドバイザー委員を務める佐藤真久(京都市大学教授)は、次のように述べています。「事業協働は、事業単位における時限に基づく活動成果(アウトプット)を重視した協働形態であり、戦略協働・政策協働は、協働プロセスにも配慮をし、社会的インパクトや自立発展性の向上などの波及効果(アウトカム)をも視野に入れた中長期的視野の協働形態です。」

#### 多様な協働の形態

事業協働・連携	
1 共催	共同で一つの事業を行う協働の形態
2 後援	「後援」という形で取組に名を連ねること。主に金銭的支出を伴わない協働の形態
3 事業協力	それぞれの特性を活かし、一定期間継続的に協力して事業を行う協働の形態
4 企画立案	独自の企画や代案をみんなで提案する協働の形態
5 実行委員会	新しい一つの組織を立ち上げ、そこが主催者となって事業を行う協働の形態
6 情報提供・情報交換	協働事業や課題に関して情報交換や意見交換を行う協働の形態
7 (委託・指定管理者制度)	優れた特性をもった組織に契約をもってゆだねる協働の形態
8 (補助・助成)	公益上必要があると認められた場合、行政が公金を支出する協働の形態
戦略協働	
9 戦略協働	共有目的を実現するために戦略的に協働(戦略協議など)を行う形態
政策協働	
10 政策協働	共有目的を実現するために行政と政策的に協働(政策提案など)を行う形態

せんだいいみやきNPOセンター(2007)に基づき佐藤が加筆

## 第2章 政策協働の課題と可能性

協働の重要性はわかっているけれども、現場ではそうすんなりとは進みません。協働取組を進めようとする担当者の目の前に立ちただかる壁・壁・壁。その壁の正体はいつい何なのか、どうすればそれを乗り越えられるのか、実践を通じて見えてきた課題と可能性に迫ります。

岩見 暢浩(中国環境パートナーシップオフィス/特定非営利活動法人ひろしまNPOセンター)

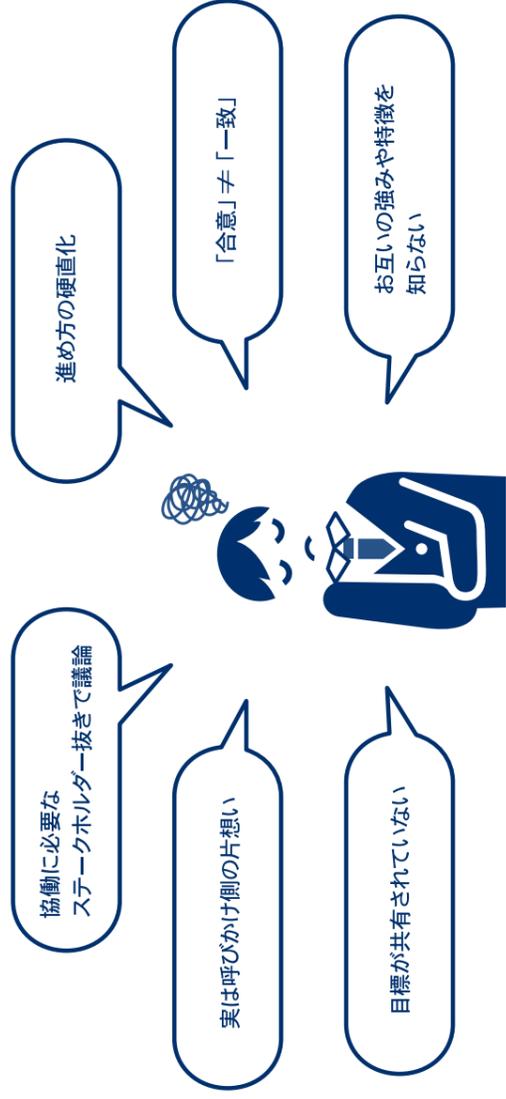
### 1. 協働が進まない原因は何か

協働取組加速化事業で採択された取組は、必ずしも順風満帆に進んだものばかりではありませんでした。事業を進める中では、ステークホルダーの意見集約がうまくいかず取組が停滞したり、協議の枠組みそのものが機能停止に陥ったりする場面も見られました。では、なぜそうした事態になったのでしょうか。また、どのようにして事態を打開してきたのでしょうか。もちろん、

協働がうまく進まない原因は単純ではなく、ものが複雑に絡み合っていますので、様々な要因があります。しかし一方で、いくつかの取組を通して、共通した要因が見えてきました。

ここでは、協働が進まない主な原因を6つ取り上げ、具体的な状況を掘り下げてみましょう。

#### 協働が進まない6つの原因



#### 1-1. 目標が共有されていない

「結局、自分のやりたいことに皆を引き入れたいだけじゃないか」  
社会課題の解決のためという目的に共感し、集まってみたものの、呼びかけた人の想いだけで議論を進めていると、こうした不満が募ってしまいます。そもそも、ある状況をどの角度から課題だと思うかは立場によって異なり、目標も解決の方法も異なります。ま

は、課題の定義と具体的な目標の共有が必要です。課題の定義や目標が曖昧なままにスタートすると、各自が努力しても全体としての成果が集約できなくなることがあります。一方で、課題解決の道筋はいくつもあります。せっかく様々な立場のステークホルダーが集まっているのですから、目標を立てる段階から、じっくりと協議し、方向性を共有していくことが大切です。

1-2. 名前は運んでいるが、実は呼びかけ側の片思い  
「どうぞやってください。できることがあれば協力しますから」

協働のパートナーとして声をかけられたとき、まだ取組の目的や意義が浸透していない段階では、こうした他人事な態度のステークホルダーが見受けられることがあります。そのような状況では、呼びかけ側の熱意に押されて「おつきあい」で参加しているだけで、自ら進んで役割を担おうとまでは思っていない「片思い」

#### 1-3. 協働に必要なステークホルダー抜きで議論を進めてしまう

「これだけ議論を重ねてきたのだから、きつとみんな共感して動いてくれるだろう」  
勝手な思い込みで議論した提案を持ち掛けたところ、あっざりとして断られてしまい、企画そのものが進められなくなってしまったというケースもよく見られます。他人がつくったシナリオを突然持ち込まれても、素直に協力してもらえらるとは限りません。なぜ事前に相手のニーズや意向を探らなかったのでしょうか。本当に

#### 1-4. 進め方の硬直化

「ここまで積み上げてきたのだから、今さらやり方は変えられない」

社会課題の解決に向けた取組はおのずと長丁場になります。取組の過程においては様々な要因がからみ、状況は変化していきます。「みんなで決めたことだから」と大事に守ることも必要ですが、そこに固執してしまうと、状況の変化に柔軟に対処できず、取組が展

開していく好機を取り逃がしてしまいます。時に焦らず、機を見て一気に、といった臨機応変な対応が求められます。柔軟な対応が求められる場面では、なぜこれまで議論してきたやり方を変更しなければならぬか、関係者に対して丁寧に説明し、理解と合意形成に時間をかける必要があります。

#### 1-5. 「意見の一致こそが合意」との思い込み

「なかなか意見がまとまらない。一致点が見いだせない」  
それぞれが異なる価値観、ノウハウを持つため、一つの方法論や解決策に集約するのは容易ではありません。しかし、多様な関係者が参画するからこそ、個々の強みを活かし、補完し合うことができます。細かいところまでの意見の一致を求めずに、大きな方向性について合意していく柔軟性が求められます。多様性を許容することが、「ここなら乗れる」という合意点を見つけ出す近道ではないでしょうか。

ここまで

1-6. お互いの強みや特徴を知らない

「あなたがそんな活動を行っていることや得意技を持っていることを知らなかった」  
そもそも目の前で話をしている相手がどういった活動の背景を持ち、意思決定や取組のやり方・スピード感を持っているのか理解できていないければ、互いの強みを見つけ、自らの持つ資源(スキルやノウハウ、アイデア等)と組み合わせることはできません。特に限られた地域内の組織間では、互いの存在や活動はある程度認識していることから「わ

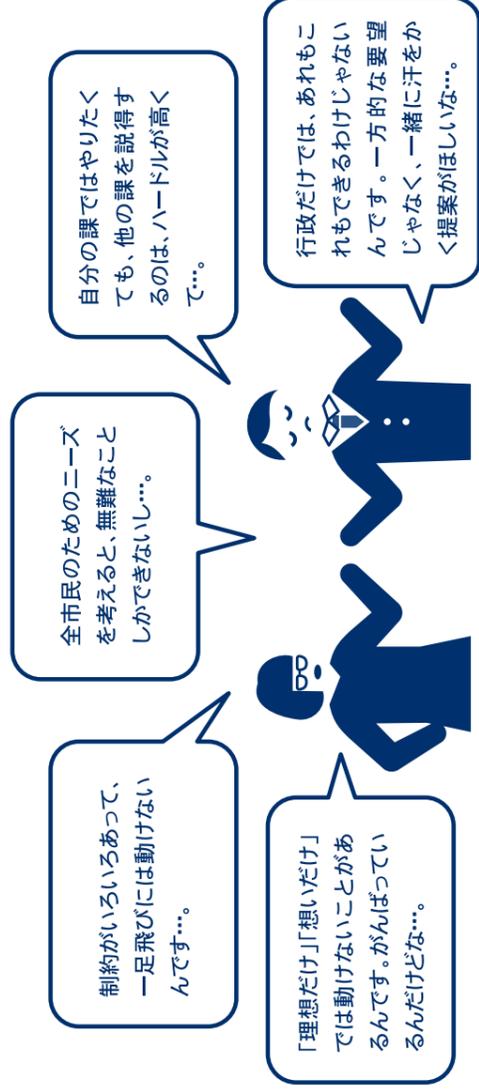
かったつもり」になることが往々にしてあります。協働取組は借り物競走です。関係者同士の理解を深めるための過程が必要です。また、互いの強みや特徴を知るうえで、「中間の成果」を確認していくことも重要になります(P.26コラム参照)。イベントや調査などを一緒にに行い、その体験を共有することで「次はこうしよう」「こういう関わり方もできたのではないか」という意見が出るようになり、互いの特長を活かした取組を進めることができます。

2. 政策協働を進める上での課題

行政と住民やNPO・企業が、協働を進める場面に置き換えてみてどうでしょうか。実際に地域の現場で話を聞いてみると、行政、住民やNPO・企業の間で政策協働への関心や理解が高まらない原因が相手側にあ

るという声を耳にします。お互いが協働による課題解決を望んでいるにもかかわらず、どうしてもズレが生まれているのでしょうか?行政とNPO・企業の間で政策協働を阻む壁となっているものを考えてみましょう。

言いたいけど言えない、行政担当者のつづがやき



2-1. 合意形成で苦勞する4つのパターン

本事業では、応募するNPO・企業に対し、協働する対象に地方公共団体を含めることを条件としてきました。応募するためには、事前に行政と課題と目標を合

意していることが前提なのですが、実際に協議を進める中で、合意形成の苦勞のパターンが見えてきました。そうした苦勞のうち、代表的なものを4つ紹介します。

(1) 担当者の異動によるリセット

相互理解が進み、ようやく気軽に意見を交わせる関係が構築できたところで、行政やNPOの担当者が異動となり、関係構築を一からやり直すことになるケースはよく見られます。

(2) いつまでたっても進まない

行政内の意思決定には時間がかかり、途中で誰かが反対して止まってしまい、いつまでたっても進まない、ということがしばしばあります。前例を重視し、新しいことには慎重だという印象もあります。

(3) 結論ありきの対応

「最初から落としどころが決まっているのではないか、最初から無難な事業計画を立てているのではないか」といった見方をする団体もいるでしょう。行政とNPO・企業の目標設定・進捗管理・評価の考え方は、往々にして大きな開きがあります。

(4) 意見を聞くのはガス抜き

従来型の市民参加プロセスは、市民から集めた意見が政策にどう反映されたのか、分かりにくい構造でした。また担当部署が意見を聞いてくれるも他の部署の施策には意見が反映されないことも、不満を生む原因になっています。その結果、「言ってもムダ、話を聞いて終わり」感が根強く残ってしまいます。

2-2. 相互理解の不足が最も大きな原因

前述のような意見は、裏を返せば協働パートナーとして期待されるNPO・企業に、行政組織の性質や制約が十分に伝わっていない、ということになります。

行政には、住民同士の協力や市場では解決できない社会的な課題に取り組む役割が期待されます。しかし、公平性を期すために慎重な判断が求められること、説明責任から既存の施策との整合性を重視すること、予算や議会のスケジュールに合わせて動かさなければならぬこと、異動は不可避であること等、公務員には常識でも、多くの民間人は実感がわかない制約条件もあるはずです。そのことを前提に、いかにして相互理解を築いていくかを考えていくことが大切です。

協働は、お互いの制約や限界を補って目的達成に向かわなければ成立しません。こうした相互理解をあまり

3. 壁を乗り越えるために

ステークホルダー間の理解・認識のズレはどうすれば埋められるのでしょうか。ここでは7つの方法・視点

3-1. 今のやり方を見直してみる

例えば、議論が思うように進まない、会議を重ねても目標に近づかない。そんな時、会議の有り方を振り返り

をご紹介します。

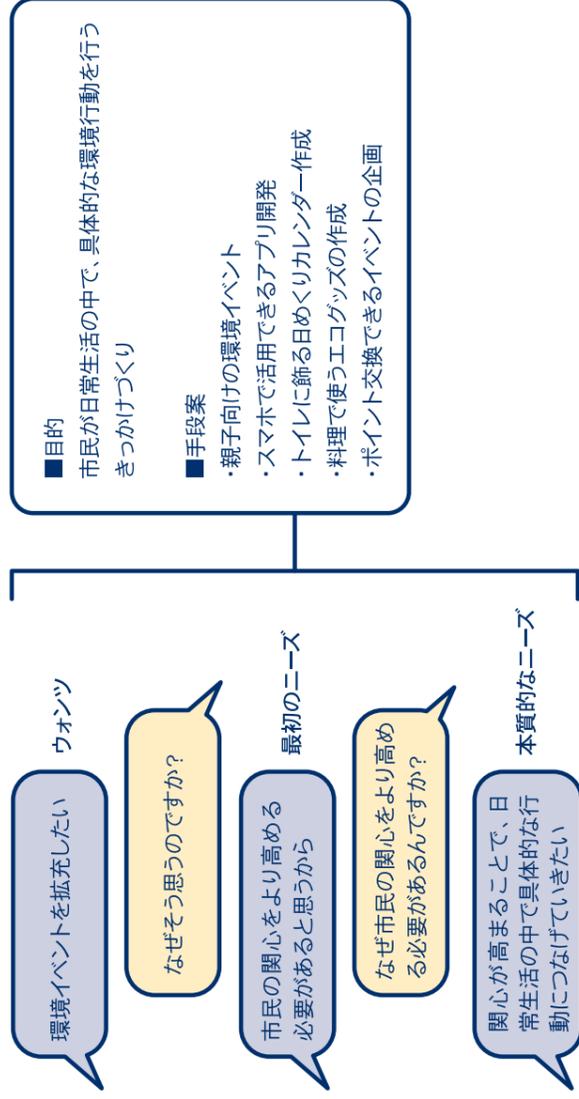
てみる必要があります。結論ありきの議題設定や、アリのバイ的な呼びかけを市民は見抜いています。

- ・行政の理屈や前例踏襲的な課題設定、結論への導き方を変えてみる
  - ・メンバー構成や呼びかけ方、場所や時間を変えてみる
  - ・これまでのやり方と一緒に振り返ってみる
- まず、そうしたところから見直してみることが必要

### 3-2. 目的(ニーズ)と手段(ウォンツ)を捉え直してみる

政策協働を進める上では、一つ一つの目的(ニーズ)と手段(ウォンツ)を、一から見直してみることも必要です。何かの課題を解決する手段として設けた議論の場だったはずなのに、いつの間にかその議論の場の維持や滞りない運営のための調整に時間や労力を費やすことになってしまふといった「手段が目的化する」というケースがよくあ

#### 対話を通じて目的(ニーズ)を掘り下げる



### 3-3. 多様な意見に耳を傾けてみる

多様な価値観、立場を持ったステークホルダーを前に、行政の文脈で「～はずだ」「～べきだ」と決めつけることは禁物です。環境課題を話し合っている、NPO・企業の課題意識は他の分野に及ぶことが当たり前のように起こりま

です。その際、第三者に意見を求め、協議を見直したり、会議とは別に論点を整理するためのワークショップやフリーディスカッションの場を設けたりするなど、進め方に工夫を凝らすことも有効です。

ります。それは何が目的で何が手段かが確認されないまま、また参加者個々の判断に任せたまま議論が進んだからに他なりません。そのためにも対話の場を通じて、ステークホルダーが目的(ニーズ)を共有し、手段(ウォンツ)として何を選ぶのか、丁寧に整理し、確認していく必要があります。

### 3-4. 「できる可能性」を探してみる

議論の中で生まれる多様な課題を受け止めるためには、それに応じた「受け皿」が必要です。現在の手持ちの事業・制度の中で対応しきれないからといって行政が「できない理由」を考えるのではなく、協働して「でき

### 3-5. 信頼関係の持続性を考えてみる

協働の場が属人的な結びつきにより成り立っていると、その持続性が不安定なものになります。しかし、一方で、信頼関係は人と人との関係によるものが大きいものです。人が代わったとき、議論がスタートラインに立ち戻ることや、方向性が変わってしまうことのないような仕組みを作っておく必要があります。もちろん、制度的な

### 3-6. 「政策コミュニケーション」を図る

政策コミュニケーションとは、政策の形成段階から、実施、評価、改善に至るまでのプロセスにおける、官民の意思疎通や情報伝達交換等を指します。情報公開、情報受発信、広報、説明機会、意見聴取、対話機会、委員会等への参画、政策提言、事業協働、政策協働等、多様な形態を含んでいますが、一方通行的な情報伝達もあれば、相互方向で住民の参加度の高いものまでであるとされています。

繰り返し述べているように、政策協働を進めていく

### 3-7. 膝詰めの対話

協働に限らず、多様な立場の関係者が共通の課題解決に向かっていくには信頼関係が必要であることは言うまでもありません。したがって、相互に持つ疑問や不信感を解消していく努力も必要です。そのためには「膝詰めの対話」が重要なステップとなります。

膝詰めの対話とは、公式の会議では話せない率直な対話と本音の意見交換を行うことです。それぞれの立場をわきまさえつつも、公式の場以外でも誠実な対話を重ねることではじめて信頼関係が構築できます。行政担当者の力量が試されるところであり、引き継ぐことは難しいところですが、組織としてこれを定着させることはとても重要なことです。

る可能性」を探ることで、例えそれが課題解決に直結せずとも、解決のヒントや新たな連携などの新たな局面につながることも考えられます。また、そうした態度は信頼関係づくりに結びついていきます。

位置づけをもった協議の場を構築することができれば、それに越したことはありません。もしできなくても、例えば、担当者の移動を前提に、当初から議論に複数で対応したり、引継ぎの場と同席したりするなど、連続性を保つ工夫が求められます。

過程は時間を要します。政策形成の初期段階から実質的な議論ができるために必要な政策への関心や、判断のために必要な情報が住民やNPO・企業側にはありません。また行政側もNPO・企業のニーズや状況を十分に把握しきれいていません。そのため、年度当初に計画の説明会や対話機会など、段階を踏んだ情報共有と相互理解の場をあらかじめ事業の進捗管理に織り込んでおくことが望まれます。

ただし、事業開始前のステークホルダーの関係は様ではなく、必ずしも「膝詰めの対話」が第一ステップになるとは限りません。「まず、集まってみよう」「イベントなど互いに乗りやすいテーマを設定して一緒にやってみよう」といった切り口から関係性を深め、そこから「膝詰めの対話」に持ち込む場合もあります。いずれにしても互いのことを十分に理解するためには非常に重要なプロセスです。協働が軌道に乗って進展していく途中でも、その時々で生じる様々な事象に柔軟に対応していくために、恒常的に必要な過程であり、このプロセス抜きに好事例は語れません。

## 座談会① 協働のホンネ ～行政担当者から見た協働～

それぞれ協働取組に実際に関わった担当者は、どんな感想を持ったのでしょうか？

各協働取組は、NPO・企業からの提案ではじまったことから、いつもとは取組を進める過程が異なり、困ったことや、逆に新しい発見があったようです。3人の自治体職員をお招きし、お話を聞きました。

- Aさん：野生生物保全のための協働取組で地域住民の合意形成に関わる  
Bさん：自治体に流れる川の浄化の取組のため関係者の調整を担当  
Cさん：エコツーリズムを通じた地域活性化を目的に協働取組に関わる

### Q ● この取組について団体から提案を受けたときの印象は？

Aさん ● 私が着任したときは、すでに申請が行われてしまっていたので、取組内容について選択の余地はなかったです(笑)。ただ、この問題は約20年前から様々な主体が対策を行っていたのですが、なかなか成果がでませんでした。町でも2012年に飼い猫の適正飼養などを規定した条例をつくり動き出そうとしていたところで、外の人の力を借りながら、新しいアプローチができるという面では、今回の提案に期待がありました。

Bさん ● 私たちの組織では、もともと行政サービスを

これまでの形で進めていくことは難しいという認識を持っていて、私の部署は地域からの様々な意見や要望を受けて調整する窓口機能を果たしていました。団体さんからは積極的な話をいただきました。

Cさん ● 団体の代表の方がとてもリーダーシップがあり、提案について担当者レベルでは話を聞いていました。実際に採択されて、複数の部署を横断する取組になるという段階になって「どこの部署が担当するんだっけ？」と調整が混乱しました。

### Q ● 事業を進めていく中で苦労したことはありますか？

Aさん ● 取組を進めるにあたり、住民の皆さんにアンケートを実施したのですが、実際に取組が進むと意見が変わったことがあります。表面的に見えてこないホンネに向き合うことの難しさを感じました。地域外の団体との連携に力を入れていましたが、地域の人たちの主体性を掘り起こしていくという点については、不足していた面もありました。

Bさん ● 私が苦労したのは、団体からの提案を自分の

役割とどう関連付けるかでした。いかに自分事にするかという発想の転換に苦労しました。組織内の横の連携はできるし、下の年代の職員が変わっていくことも実感できたのですが、上は…、待つしかないですね(笑)。また、河川を管理する県の土木との協働も必要だったのですが、その部署では協働に対する意識が低かったのか、調整を担当したNPOは苦労したようです。

### Q ● 事業を進めてよかったことは？

Aさん ● 課題への認識はもともとあったのですが、条例を作っても行政だけで解決することは難しかったです。例えば、説明会など行政の説明だけでは住民に納得してもらえないこともありました。ところが専門家が仲介に入って説明していただく、理解が進みました。他にも協働で取組むことで、メディア取材などによる認知度アップや、カードゲームを作って新たな環境教育プログラムとして進めるなど、協働で取り組むことによって行政の発想にはない色々な展開が出てきたことは成果です。

Bさん ● 今回の取組で対象となった河川のすぐ近くに、清流として名高い河川があって、いつもはそこばかりに目を向けていて、汚れている河川の問題から目を背けていたように思います。子どもたちが川への思いを絵に描いてくれて、メッセージを送ると、周りの大人たちが意識を向けるようになりました。

Cさん ● 最初は団体がリーダーシップを取って、住民や行政はそれについていくという形でしたが、話し合いを重ねるごとに意見が出てきて、自分事になっていきました。

### Q ● 協働を進めていくうえで、担当者のあり方や仕事の仕方について思うことはありますか？

Aさん ● 自分の課の仕事だけでなく、他の課の仕事を理解することによって、できることが増えてくるのではないだろうか。組織内でのコミュニケーション強化も必要ですし、個々のコミュニケーション能力の向上により、住民からの信頼を勝ち得ていくことで協働が進むと思います。

Bさん ● 思い描く「協働」の形がそれぞれ違うので、まず共通の言葉にしないとダメですね。私たちの場合、協働とは「チームでワークする」という考えのもと、対話の場づくりと、対話を受けとめた政策形成が必要だと考えています。制度を作ってもその通りに行かないものです。それよりも普段からつながっていることによって、いざというときにさっとチームが作れ

るという状態を作ることが必要です。行政サービスが今までの形では維持できなくなる中で、自助・共助・公助のうち「共助」を育てていこうとしています。そのために、行政・住民ともに協働取組の繰り返しが必要であり、1年や2年ではできないと考えています。

Cさん ● 行政が「何かを始めよう」というと、住民は「また何かやらされる」と思われがちです。そんな風にならないために、話しやすい関係性を日ごろのコミュニケーションによって作っておくことが必要と感じています。行政がやること、住民がやることという役割分担が昔よりもやりやすくなったように感じるので、行政も住民も協働を進めていく条件は整いつつあると思います。



## 第3章 地域の課題を、マルチステークホルダー・プロセスで解決する

多様化する様々な地域課題に対して、行政のみがその対応の担い手として役割を果たし続ける段階から、様々な関係者が対等な立場に立ち、それぞれが持つ資源や関わりを活かしながら課題を解決する段階へと発展しています。

そうした多様な主体による課題への対応や合意形成の考え方、手法である「マルチステークホルダー・プロセス」について、その意義や考え方をみていきましょう。

澤 克彦（九州地方環境パートナーシップオフィス／一般社団法人九州環境地域づくり）

### 1. 「参加」だけでは課題は解決しない

内閣府によれば、マルチステークホルダー・プロセスとは「3者以上のステークホルダーが、対等な立場で参加・議論できる会議を通し、単体もしくは2者間では解決の難しい課題解決のために、合意形成などの意思疎通を図るプロセス」と定義され、①信頼関係の醸成、②社会的な正当性、③全体最適の追求、④主体的行動の促進、⑤学習する会議の役割や考え方を含むものとして位置づけられています。<sup>※1</sup>

マルチステークホルダー・プロセスというと、新しい定義のように聞こえますが、多くの自治体ですでに策定しているまちづくりの指針や市民参加の原則を定めた自治基本条例（まちづくり基本条例など）において、行政と各主体との情報共有や参加・協働が位置付けられており、それらの条例にマルチステークホルダー・プロセスの考え方を活かすことができます。<sup>※2</sup>

現在、市民参加に関する条例などの制度は整いつつあり、行政は様々な方法で参加に工夫を凝らしていますが、参加の方法や、そもそも行政が立てた計画やプロセスに市民が参加するだけで十分なのかという点については、様々な観点から議論されています。

※1 <http://www5.cao.go.jp/npc/sustainability/concept/definition.html>

※2 <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>

### コラム 協働の評価

官民協働の評価について定まった手法はありませんが、官民双方から多様な手法が提案されています。チェックシートのみならず、多数提案されている協働原則や調査票なども、その項目自体がチェックリストとして直接活用できます。

例えば、自治体やNPOの協働支援をしているNPOのIHIOE[人と組織と地球のための国際研究所]は、2014年に実施した「第5回都道府県・主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査<sup>※1</sup>」の結果とともに、リーダーチャート作成機能付きの自主調査用のフォームを、調査項目の設定目的を添えて公開しています。

一方、自治体ではそれぞれ政策評価が行われていますが、官民協働プロセスをステークホルダーが参加して評価するには、途上国への開発協力プロジェクト評価用に開発されたDAC評価5項目が有用です。

本事業では、これに「関係主体の満足度」、「関係主体の巻き込み度」の2点を追加し、下の表にある7項目を継続的に評価し、協働取組の進捗確認し、改善し、価値を可視化していくことを提唱しています。<sup>※2</sup>

※1 <http://blog.canpan.info/kyoukantyou5/>

※2 佐藤、2015

#### 協働取組のプロジェクト評価基準

効率性	プロジェクトへの（人的・財政的）資源投入がどれだけ効率的に成果に転換されたか
効果（目標達成度）	プロジェクトの目標がどれだけ達成されたか
計画妥当性	プロジェクトの計画・手法は妥当、かつ、対象者のニーズに合ったものであるか
関係主体の巻き込み度	ステークホルダーをどれだけ広く巻き込むことができたか
関係主体の満足度	ステークホルダーはどの程度満足しているか（オーナーシップ、効力感、学習の深化、主体力量形成など）
社会的インパクト	プロジェクトは社会に直接・間接にどのような影響（正負）をもたらしただか
自立発展性	プロジェクト終了後も効果が持続し、自立可能か

（佐藤、2015をもとに作成）

### 2. 「わたしの課題」ではなく、「わたしたちの課題」ととらえる

マルチステークホルダー・プロセスの意義は、幅広い関係者と課題を共有することにあります。

地域の団体によって見いだされた課題が、はたして「個別の課題＝わたしの課題」なのか、それとも「公的な課題＝わたしたちの課題」なのか、その重要性や優先順位について関係者と共に吟味し、役割分担をしていく必要があります。

「わたしたちの課題」について、これまで行政がすべ

きことという認識が強かったことから、住民やNPO・企業が自身の課題としてとらえることには、まだまだ不慣

れな部分があります。地域の課題がこれまで以上に広がり細分化したという社会背景の変化を認識し、課題に対応する体制も変化させていく必要があります。

この点について協働取組加速化事業では、NPO・企業が本事業に応募する際に、自治体の総合計画や環境計画を理解した上でその企画提案を位置づけることを

求めるとともに、公的な計画との整合性や関連性を問うてきました。

無論、行政によって策定された計画が策定時点での課題をとらえていたとしても、その計画は策定後の社会の変化等に応じた、最新の情報を反映しにくい側面もあり、地域からの提案や発意を取り入れる余地があります。5～10年という期間で策定された計画だけでは、その時々に変化し多様化する課題への効果的な対応がと

### 3. 地域のプロフェッショナルをつなぐ

市民一人一人の参加を広げる手法としての組織間の関わりを考えてみたいと思います。

政策課題は往々にして専門分化しており、利害関係者がすでに見いだされている場合が多くあります（見いだされていない関係者も重要です）。利害の絡む極端な議論によって、課題そのものへ向き合うプロセスが対立構造になってしまっは本末転倒であり、そうした関係者同士の関わり場づくり自体が大きな課題ともいえます。とすれば科学的根拠をもとに環境課題をとらえる専門家の問題意識や見識だけが先行し、地域や市民の納得と共感が置き去りにされては示もありません。

その一方で、関係者の範囲を広げれば広げるほど、意見は拡散し、収拾がつかなくなってしまうことは、行政担当者としては避けたいところであり、ジレンマでもあります。

そうした場づくりをする際に、設計段階から巻き込んでおくべき役割(主体)が「中間支援機能」を有する団体

#### 3-1. 地域資源活用型マルチステークホルダー・プロセス

ここで言う「資源」とは、地域において未活用となっている自然エネルギーや廃棄物など環境資源を指します。本事業でも「温泉熱」や「林地残材」、「食品残渣」などがテーマとして取り上げられ、低炭素社会づくりや自然共生、資源循環の視点から協働を進める計画策定が進められました。

こうした資源活用に関する協働では、対象となる資源の発生源や所有者・権利者、活用に関わる主体、受

れない場面もあります。

行政やNPO・企業が、組織内でのみ認識・共有されている「わたしの課題」なのか、地域を広く見渡した上で、地域の利益をもたらず方策という視点で設定する「わたしたちの課題」なのか、こうした視点をステークホルダー間において共有することで、協働によって取り組むべき課題が明らかとなります。

や専門家です。詳しくは第4章において整理するようになり、まさに「つなぐ」ことを主題とする機能が重要になります。パズルのピースのようにバラバラな意見をいくつかに括り、論点を整理して関係者に投げ返し、さらに議論を深めていくという往復運動を繰り返しながら、全体としての絵を描いていくという作業が必要になります。



多数の関係者による場づくりを目指す場合でも、信頼関係を構築できる中心的なNPO・企業とのつながりづくりが必要であり、方法論としてコンサルタントや民間ファシリテーターを活用する場合でも、マルチステークホルダー・プロセスについて理解ある専門家を見出すことが肝要です。

そこで、マルチステークホルダー・プロセスについて「地域資源活用型」、「ネットワーク形成型」の2つのアプローチから整理し、課題に応じた関係づくりを整理します。

益者など、活用される資源のどこからどこまでを対象とした関係構築をするかによって、関係者の範囲や規模が明らかになります。同時に、資源が活用されてこなかった理由や地域的な背景や利害関係も明らかにすることから、地域公益の実現(＝まちづくり)など、個別への利益誘導とならない前提条件の整理が必要となります。

#### 3-2. ネットワーク形成型マルチステークホルダー・プロセス

地域資源活用型が、特定の資源を軸に関係性を構築していく一方で、課題そのものが包括的な場合に関係者同士の交流を通して、付加価値を生みだそうとするものがネットワーク形成型マルチステークホルダー・プロセスといえます。

具体的な課題対応については、参画する個々の主体による対応を基本としながらも、新しい課題や従来のご枠組みでは対応できない課題について情報交換することにより価値があり、それらの情報の鮮度と確度がネットワークそのものの価値となります。

こうして2つの軸でマルチステークホルダー・プロセスを整理した場合、「地域資源活用型」と「ネットワーク

表2 機能で見るマルチステークホルダー・プロセスの取組例

種類	特徴	協働取組加速化事業における事例
地域資源活用型	資源活用の多様化を通して、課題対応力を高めるアプローチ	・温泉熱活用低炭素まちづくり事業 ・放置竹林対策事業
ネットワーク形成型	関係者のつながりを創出し、課題対応力を高めるアプローチ	・公害資料館ネットワーク事業 ・九州自然歩道道利活用事業 ・錦江湾奥湿地保全ネットワーク事業

## 4. つながる場の設計とプロセス 古くて新しい協議会運営

ステークホルダーとの関係づくりはここからスタートさせればよいのでしょうか？こうした場を新しく設けることのハードルは相当高く、従来の取組との整合性など、場づくり以前の問題に直面することが容易に想像できます。

そこで、環境分野ではおなじみの3R(スリーアール)の考え方を応用して、協議会や実行委員会など、す

形成型」はまったく切り離されたものではなく、プロセスが順調に進んでいる取組には両方の側面が見られる傾向にあります(表2)。

関係者のつながりが広がると同時に、地域資源活用の具体的な対応が進むことが理想的な状態であり、本事業においてもその成果が見られる取組については、これら2つの側面が備わっていると理解できます。

一方で、設立当初の目的はおろか、関係者との関わりや事業が形骸化し、環境課題への具体的な対応もままならずネットワークとしても価値を生まなくなつた市民会議など、ネガティブな事例も散見されます。

#### 4-1. 負担のリデュース

まずは、関係者の負担を減らすというリデュースの考え方です。ある地方では、行政の各部署が主催する会合参加者の半分近くが同じメンバーなことでまとめてほしい、などという笑えない話を聞いたことがあります。

呼びかけを受けるNPO・企業側立つと、同じような協議会や形式的な会議は負担にしかありません。ネットワークが広がる場や新しい情報、資源活用機会に

#### 4-2. 既存の協議会をリユース

続いて、リユースの視点です。従来の行政計画等において、その実施機関や関係者による合意形成の場として協議会が設立される場合も多く、当然のごとく事務局を行政が担ってきた現実があります。しかし、こうした協議会をマルチステークホルダーの視点で捉えなおすと、設計の古さはあるものの、会議体として必要な要件（規約、役員、予算）を満たすものも多くあります。往々にして形式的な会議で終わっている可能性もありますが、すでに関係者との連携が取れる情報網を持っていることなど、再利用する価値はあるといえます。

アプローチは異なりますが、ラムサール湿地の保全

#### 4-3. 会議をリサイクルしてバージョンアップ

最後にリサイクルです。これは、力量も必要ですが、既存の協議会の枠組みを残しながら、新しい課題に応じた関係づくりの場にバージョンアップする方法があります。類似する協議体を統合するなど、素材レベルで見直して統合することでネットワーク形成や資源活用に向けた関係性が高まる余地があります。

協議会の規約に会議そのものの見直しに関する条

#### 5. 他人事のメンバーから課題の当事者へ

既存の協議会を活用する場合、従来の枠組みすべてを踏襲する必要はありません。特に、事務局については行政内部から外へ出すことを検討することが大切です。

つながる場として活かされなければ、形式的な関係以下の場になってしまいます。

予算上は異なる会議でも、開催日や会場を統一して第1部・第2部などという形で開催方法を部署間で調整すれば、移動や予定などの負担がかなり軽減されます。部署間で年度初めに会議スケジュールを調整するなどの工夫をしましょう。

活動において見られたように、率先して民間協議会活動の提案を行政が積極的に取り入れ、既存の枠組みを柔軟に組み直し、新たなメンバーを加え、公的な計画改定に反映させるなどの成果が見られた例もあります。

ポイントは、セクターという視点でメンバーの追加・入れ替えを行うことです。NPO・企業・金融・メディア・ユース・消費者・労働者・自治会など、地域で活躍する組織をセクターとして分類し、協議会に加わってもらうことで、これまでになかった視点での協議会運営を進めることができます。

項がないか確認し、もしあるのであれば、それを根拠にこれまでの会議の成果を検証し、評価をしてみよう。行政は、会議や事業をつくるのは得意でも、つくったものをやめるのは得意ではない、という声を聞くことがあります。ステークホルダーの意見を聞きながら、地域にとつてあるべき姿は何なのかを評価を通じて確認しつつ、常に見直していく姿勢が大切です。

これは、すでにある場やネットワークが真に必要なものかどうか、関係主体とともに考える関所となります。以前と比べて、事務局機能を担うNPO・企業力量が向上し、行政との協働も根づく中で、パートナーシッ

プの源泉となるネットワークのハブ機能（事務局機能）自体をステークホルダー間で担う形態へと発展させることが必要となります。事務局運営自体を協働化することで、行政が常に見られる上下の関係や、無責任な横の関係を変化させることができます。

事務局を行政内部から外へ出すことは、地域の環境課題に応じた中間支援機能を創出する契機となります。行政担当者は2～3年で変わることが多いですが、地域に根ざしたNPO・企業は、長い期間取組に関わる

可能性があり、事務局としてのノウハウや過去の経緯を外付けハードディスクのように行政の外に蓄積することができま

す。何より期待されることは、NPO・企業において「課題に対して」いつか誰かが対応してくれるだろう」という受け身で他人事の状態から、少なくとも事務局を担う主体となつて、より積極的に課題に向き合う高い当事者意識を持つようになることです。

#### コラム SDGs時代の協働取組

### SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

世界を変えるための17の目標



2015年7月、国連サミットで採択された「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals: SDGs)は、2016年から2030年の15年間に国際社会が共通して取組む目標として17のゴールと169のターゲットを掲げ、あらゆる国・地域が目標の達成にむけた推進体制の構築を求められています。環境に関連するゴールも多く、気候変動対策や循環型社会形成の取組など、これまでの取組をさらに拡充させるような分野も見られます。国内でも2016年にSDGs推進本部が設置され、企業や自治体でも具体的な取組に着手し始めています。

SDGsの意義は、世界全体の目標が横断的に設定された点にあります。このことにより、これまでNPO・企業・行政がバラバラに取組んでいたものを、協働で取組むことが可能になりました。「自分たちができることをする」というこれまでの発想を改め「SDGsで明らかにされた社会課題に対してなにかできるか」という発想で物事を考え、課題解決のために様々なパートナーと手を組むことが必要です。

自分の組織ではまだ具体的に着手していないという行政担当者の方は、ちよつと大変ですが、169のターゲットと現在の施策をチェックリストに見比べてみてはいかがでしょうか? かなりの部分がすでに実施しているということと同時に、これまで抜け落ちていた視点が あることに気がつくでしょう。抜け落ちていた視点が、これから協働取組を進めていくポイントかもしれません。

## 第4章 多様な主体をつなぎ、変革を促す ～「チェンジ・エージェント機能」を核とした中間支援～

「想い」や「立場」は、時に人を頑なにさせます。固いものと固いものがぶつかれば、壊れてしまいます。壊れないようにするためには、間に入る「なにか」が必要です。

多様な関係者の間に立って協働の導入・実施をサポートする「つなぎ手」としての中間支援機能について、その意義や誰が役割を果たすのかについて考えてみましょう。

溝淵 清彦(北海道環境パートナーシップオフィス/公益財団法人北海道環境財団)

### 1. 協働を促進する中間支援

現在、私たちが直面している環境や社会、経済の課題は、行政だけで解決できるものではありません。持続可能な社会づくりに向けて、継続的かつ発展的に課題解決を進めていくためには、課題に直面する人々の想いを多様な関係主体とともに事業に組み上げ、公的施策として展開していくことが必要です。しかし一方で、変革を目指し、課題を解決していこうという主体にとつて、協働を進めることには難しさも伴います。自らの想いや考えが強ければあるほど、他の関係主体の想いや考えを受け止める寛容性を失ってしまうかもしれません。革新的な解決策は、思いもなかつたつながりによって生まれることがあります。思い込みによって、対話など協働のきっかけを逃してしまうことは、変革の機会の損失につながります。

これまでそうした局面では、行政が中間支援的な機能を果たし、公平・中立という立場から関係主体の調整を行い、協議会の設置等によって連携や協働を主導することが一つの型として行われてきました。しかし政策協働を進めていく上では、行政もまた、取組の一主体と

なります。市民参加という言葉と同様に、NPO・企業の取組みに行政が参加する行政参加も必要になります。したがって今後はさらに、行政だけが協働を促進する中間支援機能を負うのではなく、協働主体や外部の第三者ともこの機能を分担することが必要になってくることを考えられます。

協働を促進するためには、住民やNPO・企業等の関係主体それぞれの意思決定に係る組織の構造や時間の感覚を理解することが不可欠です。行政が主導する場合、自らの階層的な組織構造に基づいてものごとを進めることは自然ですが、協働で求められるのはそれとは異なる対等な関係性です。関係者が対等な立場で主体的に取組に参画し、情報の共有やビジョンの構築を図り、意思決定、合意形成を行っていくことを理想とします。そしてこのような「協働ガバナンス」を成り立たせるには、直接的に結論等を示すのではなく、対話と議論によって意思決定、合意形成を促すファシリテーションを基調とした中間支援機能が有効です。

#### コラム 協働を航海する海図、協働ガバナンスモデル

様々な要因や状況によって形態が異なる協働。その全体像を俯瞰したのが、右記の協働ガバナンスモデルです。この図は、様々な状況によって変化する協働を読み取る、いわば「航海図」といえるでしょう。このモデルは、もともとアメリカで注目されていた概念で、2008年にクリス・アンセルとアリソン・ガッシュが整理したものです。が、本事業を通じて、佐藤真久・島岡未来子が中間支援機能を組み込んで、右記のモデルとなりました。協働は状況によって様々な形に変化するため、例えば矢印の流れなどは、必ずしもこの図の通りにならない場合もあることに留意する必要があります。

協働ガバナンスモデルは、大きく5つの要素から成り立っています。

#### 1. 開始時の状況

過去の経験やステークホルダーの関係性など、地域で協働を始める場合はゼロからスタートするということとはなく、これまでの状況が参加の呼び水となったり、逆に制約になったりと、状況を複雑にしていることが多々あります。開始時の状況を把握しておくことが重要です。

#### 2. 運営制度の設計

特定の人だけが参加するような不透明なプロセスや、やり方が途中で変わってしまうことがないように、どういう進め方をするかを決めておくことが、様々な人が関わる協働の中では重要です。

#### 3. 協働のプロセス

お互いの持ち味を理解し、信頼関係を構築し、それぞれの役割を果たすというサイクルを回していくのが協働のプロセスです。特に関係者が早い段階で体験を共有する「中間の成果」は重要なプロセスです。また、協働のプロセスを通じて、関係者が学び、自治への認識を深めるとともに、協働の作法を理解するという学び(社会的学習)も重要な要素です。

#### 4. チェンジ・エージェント機能

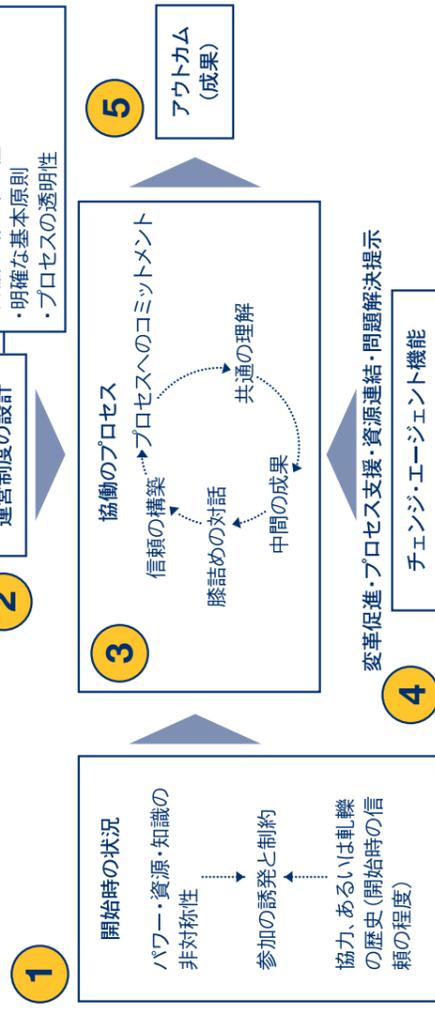
本章で大きく取り上げているチェンジ・エージェント機能は、協働ガバナンスモデルにおいては、協働のプロセスにいいかに良い影響を与えるかという位置づけになっています。合意形成に向けて円滑なプロセスを進めるファシリテーターの役割や協働を進めるリーダーの役割が求められます。

#### 5. アウトカム

1～4の要素によって生まれる成果です。21ページの協働の評価にあるように、そのプロセスを関係者と振り返ることによって、次の協働を生み出すことができます。

ガバナンスという言葉については、企業ガバナンスや自治体ガバナンスなど、単一の組織を統治するという言葉で近年使われています。しかし、協働ガバナンスという概念は、様々な主体が地域を協働で管理するという新しい概念であり、協働ガバナンスモデルのような概念図に現在の具体的な取組を当てはめてみることで、不足しているプロセスが発見できるでしょう。

#### 協働ガバナンスモデル



Ansell,C.,&Gash,A.2008,Havelock,R.G.& with Zlotolow,S.1995に基づき、加筆  
協働における中間支援機能モデル(佐藤・島岡、2014)

## 2. 中間支援の新たな役割「チェンジ・エージェント機能」

これまでの中間支援組織では、市民社会の担い手を育成するためのNPO支援に軸が置かれてきました。1998年に特定非営利活動促進法が制定され、「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動」に取り組み始めていこうという動きが生まれ

ました。こうした初期の段階では、まず何よりもその担い手の育成、自立が優先され、個々の組織を対象とした基盤強化（キャパシティ・ビルディング）が手厚く進められました。例えば、以下のような支援があります。

表1 これまでの中間支援機能

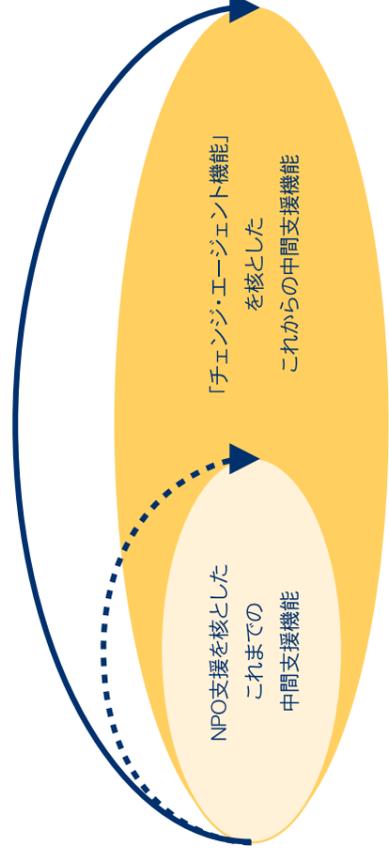
機能	内容
情報収集・提供	活動の活性化に関わる多様な情報の収集・提供を行う
相談・コンサルティング	運営マネジメントに係る広範な相談に対し、助言等を行う
人材育成支援	市民活動団体スタッフや市民のスキル向上等を図る
資金調達支援	組織の立ち上げや運営に係る資金調達の助言等を行う
調査研究	個々の団体が置かれた状況や社会課題の調査研究を行う
ネットワーク形成支援	あるテーマについて複数の団体の交流、連携を促進する
政策提案	社会課題とその解決策について政策提言・提案を行う

内閣府大臣官房市民活動促進課、2002、「平成13年度中間支援組織の現状と課題に関する調査」  
国立教育政策研究所、2016、「多様なパートナーシップによるイノベティブな生涯学習環境の基盤形成に関する研究報告書—中間支援組織調査—」  
内海宏・桜井悦子、2003、「協働における中間支援組織の登場と役割」  
調査季報152号、特集「市民力との協働—そのあり方を考える5—社会セクターとしてのNPOの意義と役割」  
等をもとに作成

NPO支援を核としたこれまでの中間支援は、市民社会に新しい担い手を育む機能であり、今後も継続して不可欠なものです。しかしその一方で、中間支援に求められる機能は、社会の状況や被支援組織の成熟等の要因によって大きく変化します。いま、求められているのは、持続可能な社会への変革に向けて、自立した市民社会の担い手が、限られた資源を有効に活用し、協働で取り組んでいくことを支援する機能です。中間支援機能の拡大、高度化が必要とされているのです（図1）。

※ Havelock &with Zlotolow, 1995

図1 拡大、高度化する中間支援機能の射程



## 3. 「チェンジ・エージェント機能」の4つの働き

「チェンジ・エージェント機能」は、協働を促進する中間支援機能を考える際になぜ有用なのでしょうか。本事業の現場においてしばしば経験されたのは、これまで行政が行ってきたような権威による指示がなかなか効かない、つまり階層的な指示系統が存在しないという状況でした。協働促進者である中間支援機能は、上下関係等によってもたらされるパワーによりリーダーシップを行使することは難しかったのです。

一方、「チェンジ・エージェント機能」を発揮するには、必ずしも階層構造のトップである必要はなく、むしろ非公式なネットワークの中心にあることが指摘されています。\* このことは、対等な関係性の中で「チェンジ・エージェント機能」が有効であることを示唆しています。変革を促進する「チェンジ・エージェント機能」とは、具体的にどのような働きを行うものなのでしょうか。この概念を提唱したロナルド・G・ハヴロックとステーブ・ズトロロウは、「チェンジ・エージェント機能」には、「変革促進」「問題解決提示」「プロセス支援」「資源連結」という4つの機能があると考えました。

※ Battilana & Casciaro, 2013

### 3-1. 変革促進 (CATALYST)

多くの地域では、外部から見ても明らかに何らかの変革が必要であると考えられるときでさえ、これまでの取り組みから脱却できず、いたずらに時間を過ごし、課題が顕在化したときには打つ手がないことがあります。従前の考え方や習慣を打ち払い、課題解決に向けた新しいプロセスを歩み始められるようにするために、その地域やコミュニティに波紋を起さず役割が必

要です。  
変革促進とは、変革に向けて刺激を与え、関心を呼び起こす機能です。具体的には「各主体が疑問に感じていることや困っていることについて、関係者内での対話を促す」ことや「議論が生じるよう、取組主体や地域住民に対して地域の課題を提示する」ことなどが挙げられます。

### 3-2. 問題解決提示 (SOLUTION GIVER)

変革を目指す活動主体の多くは、今度は「自分たちのアイデアは間違いない。他の人たちは協力してくれ」とよびのけようと考えようになります。しかし、そのアイデアが本当に実効性のある解決策とは限らず、また時に、活動主体の強い想いは問題の本質的な理解を阻んでしまうこともあります。

問題解決提示とは、そうした状態を解きほぐす機能

### 3-3. プロセス支援 (PROCESS HELPER)

プロセス支援は、問題を発見し、課題を定義づけ、解決を進めるという、問題解決のあらゆるプロセスにおいて必要とされます。変革を進めていくために、様々な段階において立ち止まって考える機能です。

問題解決提示では、調査等によって課題の本質やそれに伴う解決策を明確にしていきますが、プロセス支援では「他に考慮すべき事柄がないか」、「他に巻き込

みます。直接的に課題解決策を示すよりも、「アンケート調査やヒアリング等によって、関係者や住民の関心や要望を洗い出す」、「見出された関心や要望を関係づける」、「課題の本質につながる問いを探ることを促す」等によって、変革の可能性に対して関心をかきたて、本質に迫る解決策の発見を促す機能です。

むべき人はいないか」といった問いかけを行います。例えば「いまこの事業を進めるためには、何年か先のことを考えておく必要があるのではないか」、「この人に参画してもらおうとよいのではないか」、「コミュニティ内で共有しておくべきことではないのか」といったように考えます。プロセス支援は、活動主体に取組を俯瞰することを促します。

### 3-4. 資源連結 (RESOURCE LINKER)

効果的な課題解決のためには、その必要性に応じて、人材や資金、課題設定や解決策に係る知識及び技術、変革のプロセスに係る専門性に至るまでのあらゆる資源を組み合わせることが求められます。しかもこの資源には、関わる人たちの時間やエネルギー、協働の意思も含まれます。

資源連結は簡単なようでいて、とても重要な機能で

## 4. プロセスに寄り添う「伴走支援」

### 4-1. 「伴走する」支援のスタイル

これまでの中間支援機能と、「チェンジ・エージェンツ」を核としたこれからの中間支援は、支援者と被支援者との関わりに大きな違いがあります。これまでのNPO支援を核とした中間支援では、支援者と被支援者の立場が明確に区分され、支援者により、被支援者が抱える課題に関して比較的短いスパンで直接的な支援が行われてきました。NPO支援センターによる助成金等の資金調達に係る情報の提供、組織運営の

### 4-2. 伴走支援の効果

本事業の49件について、事業を支援した地方EPOとGEOCを対象に行った調査でも、「伴走支援」の有効性が表れています。

事業の進捗の上で、回答が可能な45案件について、それぞれ最も効果的であったチェンジ・エージェンツ機能について抽出したところ、「変革促進」「問題解決提示」「プロセス支援」「資源連結」のうち、「プロセス支援」の割合が最も高く36%で、次いで「変革促進」が30%、「資源連結」、「問題解決提示」という順序になりました。

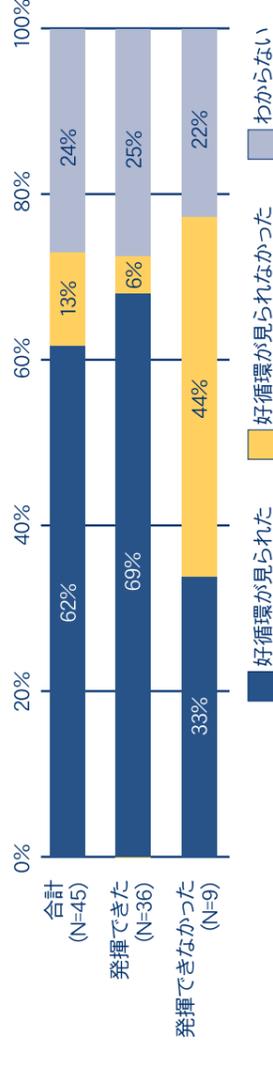
例えば「プロセス支援」では、「計画外の活動が増えた際、論点整理の場を設け、活動の選択と集中、方向性と各主体の役割分担の明確化を促した」「目前のプログラムの実施に追われてしまいそいような採択団体に、事業成果のとりまとめや、長期的な視野に立った目標設定を促した」といった手法が有効な打ち手として行われてきたことがわかりました。

また、「変革促進」では、事業を支援した地方EPOと

採択団体との対話により、「当初、ある課題解決策について慎重だった採択団体が、その方策の活用について積極的に考えるようになった」等の成果が挙げられています。「対話する」、「促す」といったファシリテーション的なアプローチが、外圧によるものではなく内発的な動きを生み出し、それゆえに取り組みの持続性を高めていると考えられます。

さらに「チェンジ・エージェンツ機能が発揮できたか」という問いに対して「発揮できた」と回答のあった案件は、45件のうち36件(84%)に上りました。この36件のうち、「協働のプロセスの好循環が見られたか」という問いに対して「大いに見られた」、「見られた」と回答のあった案件は25件(69%)となりました。一方で「チェンジ・エージェンツ機能が発揮できなかった」と回答のあった案件では、9件のうち44%が「見られなかった」と回答しており、「チェンジ・エージェンツ機能」を意識した伴走支援を行うことで、取組の持続性が上がったことが裏付けされています。

表2 チェンジ・エージェンツ機能とプロセス好循環の確認状況



全国EPOネットワーク、2017、協働取組に関する基礎情報調査

### 4-3. 課題の「見立て」と「打ち手」

本事業を支援した地方EPOとGEOCは、おおむね次のような手順で伴走支援を行いました。事業開始時期に当事者や関係者に対するヒアリング等を実施し、協働取組を取り巻く環境全体の「見立て」を行い、そこから抽出された課題に対する複数の「打ち手」を検討し、採択団体と相談するという手順です。

この「見立て」を継続して行っていく上で、時系列で

事業の現状を把握、進捗を俯瞰するチャート(活動の歩み図)のほか、活動主体の関わりを平面的に整理した「関係者図(ステークホルダーマップ)」を活用しました。事業開始時と終了時、また終了3年後の関係性を可視化することで、目標達成に向けた事業の戦略展開を協働の広がり・深まりとともに考え、また事後には変化の機微を振り返ることが可能になります。また、行った「見立て」と「打ち手」により、状況が変化すること

とで、新たな「見立て」と「打ち手」が生まれるなど、継続的な手法として利用できます。

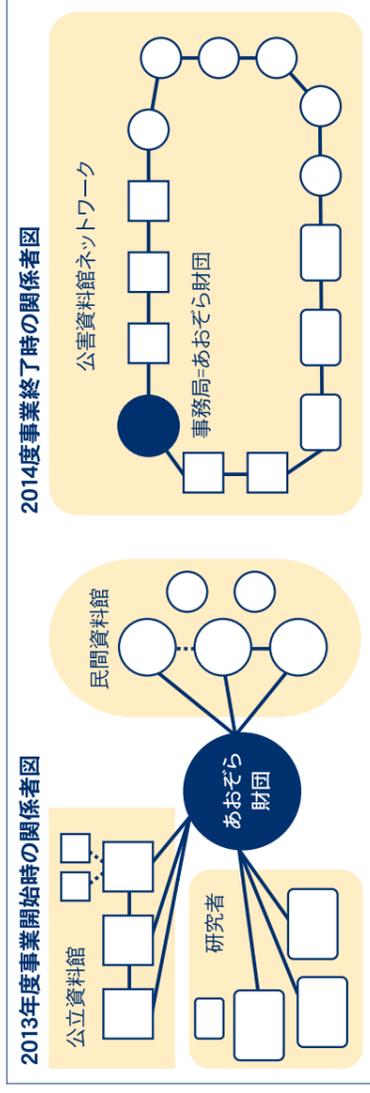
ここでは2013年度から2015年度にかけて採択された、公益財団法人公害地域再生センター（あおぞら財団/公害資料館ネットワーク）の協働取組を例に、「見立て」と「打ち手」について紹介します。事業を伴走支援したGEOCは開始当初の関係性をステークホルダー間の横のつながりが十分ではないと分析をしました（図2）。これは事業に対する「見立て」です。

そのような状況を変えていくために、GEOCは関係者が連携することよる相乗効果の可能性を繰り返し伝えてきました。これが「打ち手」であり、チェンジ・エージェンメント機能の「変革促進」に当たります。2013年

度は信頼関係づくりに重きをおき、ヒアリングを通して関係者間の情報共有を進めました。翌年度は、共通ビジョンの作成を促したことで、あおぞら財団を含む公害資料館ネットワークによって、文書『公害資料館連携とは』が作成されました。そうしたプロセスの結果が「2014年度事業終了時の関係者図」になります。

このように、取組の状況を見極め、時間をかけながら段階的に変革を促すことで、取組の形を大きく変えていくことができます。あおぞら財団の取組においては、採択団体の内部に公害教育に精通し、GEOCとも信頼関係があるキーパーソンが存在したこと、GEOCはキーパーソンを通じてチェンジ・エージェンメント機能による支援に徹したという特徴があります。

図2 関係者図の変化(あおぞら財団/公害資料館ネットワーク)



## 5. 「チェンジ・エージェンメント機能」を地域に埋め込む

持続可能な社会づくりに向けて、「チェンジ・エージェンメント機能」を核とした中間支援が有効であり、またそのための支援のあり方として「伴走支援」があることを説明しました。それではこうした機能はどのように地域で実現することが可能でしょうか。

行政として果たせる機能は少なくありません。例えば、本事業における多くの事例では、採択団体及び事業を支援した地方EPOとGEOCは、取組の当事者に対するヒアリングだけでなく、独自に課題の関係者を探り、その声を聴き、またそれを当事者全体にフィードバックするという手順を踏んでいます。多様な関係者の真意を、対話や現場観察の中で引き出すことで、課題の本質

の結果が生じかねません。それから、行政自身が協働取組の当事者となる場合、立ち止まって考えを促す「プロセス支援」を自ら果たすことには、構造的な困難を伴います。

そうした場合に考えられるのが、いわゆる「よそ者・若者・ばか者」の活用です。流動性の低い地域文化の「当たり前」に対して率直であり本質的な問いを投げかけ、新たな価値を見出す「よそ者・若者・ばか者」の存在は、まず「変革促進」の機能を果たします。これまでは「よそ者」の地方移住そのものが稀で、主に先進的な自治体を中心となって、外部資源として「よそ者」の活用を戦略的に進めてきましたが、近年は地域の活動と協働しながら定住・定着を図る「地域おこし協力隊」等の仕組みを活かし、行政にとっても移住や地域振興に関心がある市民にとっても効用的な「よそ者」活用が進んでいます。

しかし、このように行政自身が熟意をもって「問題解決提示」や「資源連結」に取り組み始めたとしても、異動等に伴い、形骸化するおそれがあります。また、「よそ

者」による「変革促進」機能も、彼らの地域への同化が進むと、その効果が薄れてきます。「チェンジ・エージェンメント機能」における「プロセス支援」が十分に果たせるかどうかはわかりません。

採択団体及び事業を支援した地方EPOとGEOCは、こうした機能の多寡やバランスを補充し、次の一步の熟考を促す「プロセス支援」を果たしていただきたいと考えられます。行政として「プロセス支援」機能を地域に埋め込んでいくためには、内部で協働に関する理解を深めつつ、外部にそうした機能を持つ組織を探し、つながり、地域の取組に巻き込む努力が必要でしょう。もしくは地域内部に「チェンジ・エージェンメント機能」の発揮が期待される組織があれば、担い手として時間をかけて育成することが有効であると考えます。

外部組織とつながる際に重要なのは、それを単なる契約関係に留めるのではなく、まさに協働の観点からお互いの特徴を知り、共有可能なビジョンを見出すことです。そこにまた、行政ならではの「チェンジ・エージェンメント機能」として果たすべき役割があります。

### コラム ▶ 対話や活動を促す「ファシリテーション」

ファシリテート (facilitate) は「容易にする/促進する」という意味を持ちます。ファシリテーションは人材開発・組織開発の分野では、チーム活動や会議における「ミーティング・ファシリテーション」を指すことが多く、フラン・リース (2002) は「中立的な立場でチームのプロセスを管理し、チームワークを引き出し、その成果が最大化するよう支援する」働きであると定義しています。傾聴や質問のスキルを活かした対話の場づくりが重視されるほか、意見交換を可視化する手法は「ファシリテーション・グラフィック」等とも呼ばれ、特徴的な手法とされます。

近年は、ファシリテーターには多様な主体から構成されるチームでの取組を促す社会変革の推進者としての一面があるという指摘もされており、「チェンジ・エージェンメント機能」との親和性が認められます。コンサルテーションを行う企業のほか、全国規模の非営利組織では、特定非営利活動法人日本ファシリテーション協会等が活動を行っています。



ファシリテーション・グラフィックを用いた意見交換

## 座談会② 協働のホンネ ～EPOスタッフから見た協働～

協働取組加速化事業では、採択された事業に対し、地方EPOとGEOCのスタッフが、1年間伴走支援を行いました。事業の目標設定や事業を実施するために加わってもらうステークホルダーとの交渉、報告会の議題設定など、現場の担当者との細かなやりとりを行いながら、協働取組が進むよう一緒に走る役割を果たしました。

49件の協働取組を伴走支援したスタッフの人数は30名になります。事業にスポットライトが当たったことはあっても、黒子の存在である伴走支援者に光が当たったことはあまりありません。どんな苦労や工夫があったのでしょうか？

GEOC：江口健介（江）、四国EPO：亀山公実子（亀）、関東EPO：高橋朝美（高）

### Q ● 伴走支援で苦労したことはありましたか？

（高） ● 私たちのような「よそ者」は、その存在意義で最初に躓きます。団体には何年も活動をしてきたプライドがあるので「何も知らないあなたに言われたくない」という感情を持つことも多々あります。その取組に敬意を払いつつ、違うやり方を提案する場面で、聞く耳を持ってもらえないような信頼関係づくりできているかどうかがとても大切だと感じました。

（亀） ● 関係性ができていない中でアドバイスしても採用してもらえない、という経験は私もあります。最初は「どうしても何か役に立ちたい」と、肩肘を張ってしまいましたが、あまり受け入れてもらえませんでした。そこで現場に何度も足を運んで、特に気になったプロセスを話題にするようになりました。「〇〇をし

たから、これができた。今回〇〇でうまくいかなかったの、今度はこの点に気をつけましょう」など。往復で5時間かかる現場の支援で始発電車に乗るのがつらかったときもありましたが、信頼関係は足でつくったと思っています。

（江） ● 年齢も違う、専門性もない、でも存在価値を感じてもらわないと、と必死なのは、私も同じでした。でも途中から、自分たちは取り組まれているテーマの専門家ではなく、パートナーシップの専門家であろうと心がけました。寄り添う、というのは簡単ですが、支援した担当者からの電話で2時間も愚痴を聞いていたときは、職場の目も気になったし、愚痴を聞いた自分自身も精神的に大変でした。

### Q ● 伴走支援をして自分自身で役に立ったと思った瞬間は？

（江） ● 「よそ者」だからこそ聞けることってありますよね。例えば、「公害教育って何で必要なんですか？」と聞くと、自明なようで、関係者間で共有されていませんでした。それを明文化するプロセスをつくることで、団体間の共通目標になったりしたことがあります。でもまあ、そういう本質的な問いを投げかける瞬間は、こちらも緊張で変な汗が出ますが。

（亀） ● 部外者であるからこそ、その地域の良さが率直に見えるというところがあるって、それを地域の人に伝えたところ、驚かれる事もありました。何でこんな面倒くさいことをするのかと思っていたけど、よかったと今では思う」と、1年後に言われたこと。めんどくさい、と思っていたのか！とちょっとジョークはありましたが、必要な支援が出来ていたのだと思えました。

（亀） ● 事業が進むにつれて、段々意見を採用してくれるようになって、事業が一段落したとき、「一緒にやってきてよかった」とねぎ

### Q ● 採択団体や他の人から言われてうれしかったことは？

（高） ● 「何でこんな面倒くさいことをするのかと思っていたけど、よかったと今では思う」と、1年後に言われたこと。めんどくさい、と思っていたのか！とちょっとジョークはありましたが、必要な支援が出来ていたのだと思えました。

（亀） ● 事業が進むにつれて、段々意見を採用してくれるようになって、事業が一段落したとき、「一緒にやってきてよかった」とねぎ

した。地域の方たちが活躍の場を得て、いざいざと取組に関わる様子が輝いていて印象的でした。

（高） ● ある会議で参加者から「進め方に納得がない」と声が上がり、紛糾したときがありました。全体を整理し、事業の目指すところを確認しながら理解のズレを解消するお手伝いができたときは、役に立ったかなと思えました。別の事業では、行政担当者に第三者としての視点で伝えることで、施策化につながる支援ができたこともありました。

らってくれたことがうれしかったです。

（江） ● あるシンポジウムで団体の代表の方が、私たちの支援が良かったと宣伝していただいたことを、シンポジウムに参加した方から聞きました。ときには言いにくいことを言わないといけないこともありました。そういう言葉を聞くのはとてもうれしいです。

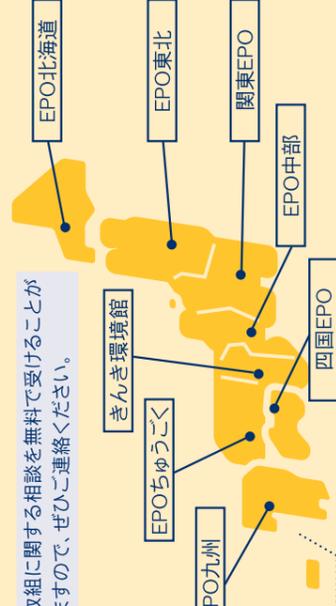
### 環境教育等促進法に基づく拠点EPOネットワーク

国は「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律（促進法）」第19条に基づき、環境保全のための住民、民間団体、事業者、行政等の各主体が相互に連携するなどパートナーシップづくりのための拠点として、全国8カ所に「地方環境パートナーシップオフィス（地方EPO）」と、それらを取りまとめる「地球環境パートナーシッププラザ（GEOC）」を設置しています。地方EPOとGEOCは、環境分野における中間支援組織として事例の収集、情報や場の提供、協働取組づくりの支援などを日常的に行っています。

#### EPOネットワーク

- GEOC/東京 TEL:03-3407-8107
- EPO北海道/札幌 TEL:011-596-0921
- EPO東北/仙台 TEL:022-290-7179
- 関東EPO/東京 TEL:03-3406-5180
- EPO中部/名古屋 TEL:052-218-8605
- さんき環境館/大阪 TEL:06-6940-2001
- EPOちゅうごく/広島 TEL:082-511-0720
- 四国EPO/高松 TEL:087-816-2232
- EPO九州/熊本 TEL:096-312-1884

協働取組に関する相談を無料で受けられますので、ぜひご連絡ください。



### 「環境省地域活性化に向けた協働取組の加速化事業」についても知りたい！



ハンドブック、報告書、ともに以下からダウンロード可能です。  
<http://www.geoc.jp/information/report/>

【協働ハンドブックシリーズ】 協働を実践したい人向けに、分かりやすくポイントをまとめました。

- 『協働の現場—地域をつなげる環境課題からのアプローチ—』 2015
- 『協働の設計—環境課題に立ち向かう場のデザイン—』 2016
- 『協働の仕組—環境課題と地域を見直す取組のプロデュース—』 2017

#### 【報告書】

- 『平成25年度環境省地域活性化を担う環境保全活動の協働取組推進事業 最終報告書』
- 『平成26年度環境省地域活性化に向けた協働取組の加速化事業 最終報告書』
- 『平成27年度環境省地域活性化に向けた協働取組の加速化事業 最終報告書』
- 『平成28年度環境省地域活性化に向けた協働取組の加速化事業 最終報告書』

## 第5章 事例からみる協働の要

協働取組加速化事業では、2013～2017年の5年間で49件の協働取組が全国各地で展開されました。本事業は、NPO・企業が提案を行い、地域の行政に参画の意向をヒアリングしたうえで、協議会の設置など関係者間で対話の場をつくりながらプログラムを試行するという流れになっています。

- ・協働で環境政策をつくっていく
  - ・対話の場をつくってお互いの信頼関係を築いていく
  - ・関係者の意見を吸い上げるプロセスを通じて、主体性を促していく
- 49件の協働取組が、これらの点にどのように作用していかを見てみましょう。

平田 裕之(一般社団法人コ・クリエイションデザイン)

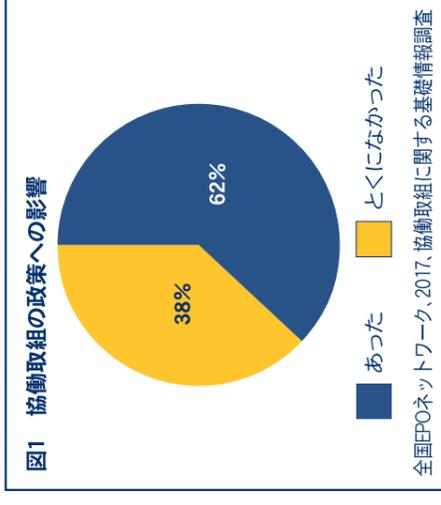
### 1. 政策協働

#### 1-1. 従来のやり方ではNPO・企業の主体性が十分に引き出せない?

49件の協働取組は、1年間をかけて関係者との対話の場をつくり、イベントや調査等を通じて協働プロセスをつくりつつ、最終的には環境政策への反映を促すことを目的としています。取組を支援した地方EPOとGEOCへのアンケートを行ったところ、図1のように政策へのなんらかの影響があったと答える事業は62%に及びました。

事業を提案した団体は、必ずしも行政の計画や条例・予算などを熟知しているわけではなく、団体の強みを活かした提案や、現場目線での提案を行ったことから、パートナーとなる行政担当者には、これまでと異なるアプローチに戸惑いも見られました。

行政が策定する環境条例や計画には、住民やNPO・企業の参画が明記されているケースや、協働で環境保全を推進していくという方針が示されていることが多々あります。このように「協働」を前提としてつくられる条



#### 1-2. 環境政策に協働のアプローチを

この問題に対し、本事業では協働で環境政策をつくっていくアプローチを採用しています。

このアプローチでは、条例や計画の骨子をつくる前段階もしくは最中にコミュニケーションを図り、知恵の輪を解くように、既存の条例や計画にNPO・企業側の意見を組み込んでいくことを基本としています。その往復運動を繰り返す中で、主体性を持った参加を促すことが狙いです。

「方針が決まっているわけでもない、素案すらない、

財源も人員も限られた中で、効果的に環境政策を行うためには、しっかりとコミュニケーションをした上で、NPO・企業がすべきこと、行政がすべきこと、協働ですべきことの仕分けをしなければいけません。そのときのコミュニケーションは、役割分担の押しつけや利害関係が絡む場合があるので、決して楽しい場面ばかりではないでしょう。行政担当者は、まず現場の声に耳を傾け、聞いた意見から行政の持つ計画や

#### 1-3. 福井県高浜町・北海道七飯町・秋田県藤里町にみる政策協働

49件の協働取組でもっともよく見られた事例は、すでに行政が計画や条例を作ったものの、実行段階で思うように進まず、または実効性があつたとしてもより効

##### (1) ブルーフラッグ認証取得を通じた海岸維持管理体制の再構築(福井県高浜町)

福井県高浜町では、透明度の高い海と白い砂浜を持続的に管理し、減少傾向にある観光客を呼び戻すために、「海岸を守り育てる条例」や「若狭高浜海のルールブック」などを策定していましたが、さらなる取組をと全国初の国際的な環境認証「ブルーフラッグ」の取得を目指すことになりました。

「ブルーフラッグ」とは、水質、環境マネジメント、環境教育、安全とサービスについての基準を達成することによって与えられる、ビーチ、マリナーの国際環境認証のことです。取得するには厳しい環境基準を協働でクリアすることが必須となり、美しい砂浜を活用して

だれもが参加できる地域の賑わいを取り戻そうという共通の目標のもと、住民と行政による参加型の会議を重ねられました。行政の「いかに住民に委ねるか」という姿勢に、地域

##### (2) 大沼ラムサール条約湿地の活用(北海道七飯町)

北海道七飯町では、日本新三景に選ばれている大沼の環境保全を協働で取組みました。

七飯町では、すでに1997年に水質改善を目的とした大沼の環境保全計画が策定されていましたが、当時の計画は行政主体であり、地域全体が共有するような計画ではないと地元のNPOは感じていたようです。その後、2012年に大沼がラムサール条約湿地に登録された

条例や方針に組み入れられるものはないか試行錯誤し、協働を進められる前提条件を整えていくという仕事が始められます。一言でいうとコーディネート能力が求められているのです。

行政担当者のコーディネート能力が向上すると、これまで人員不足で手が出せなかった領域にも、NPO・企業側のパートナーと力を合わせることで対応できる可能性が生まれてきます。



日本初「ブルーフラッグ」認証取得した高浜町の美しい砂浜

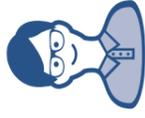
ことから、2014年にNPO・企業で構成される協議会から七飯町に新たな計画づくりが提案されました。民間協議会の提案を受けた時期が、ちょうど既存の計画の見直し時期と重なったという好機もあり、七飯町は計画改定プロセスに協働の視点を取り入れることにしました。七飯町が見せたこの柔軟な対応が功を奏し、計画策定のメンバーの追加を図る修正を行い、民間主導の

協議会を新たなメンバーに加えることができました。  
民間協議会は、地元住民を集めて地域素材を使った料理をつくったり、国際交流でやってきた外国人からみた大沼の視点を取りいれたり、専門家に地元住民

の意見をヒアリングしてもらったなど様々な角度から住民参加のプロセスをつくり、関係者の意見を聞いた結果を計画改定に反映させていきました。

#### 担当者の声

事業の実施時期と計画改定のタイミングが合っていたと思います。ポイントは、2014年に行った連続セミナーでした。大沼に有識者を招き、地域の環境保全についても意見をいただき、七飯町と共有してきました。この積み重ねがあって、七飯町とは信頼関係ができて動いてくださったと思います。また、改定の審議において、研究者との協働による地域の調査は、大きな後押しとなりました。現在はさらに発展し、新たに研究者等を交えたプロジェクト「大沼未来会議」が実施されています。



#### (3) 社会復帰プログラム×森林保全(秋田県藤里町)

世界自然遺産の白神山地のふもとに広がる秋田県藤里町は、人口3,800人ほどの町で、65歳以上の高齢者が人口の4割を超えています。また、若者の引きこもりも多く、働く世代の10人に1人を超えることが調査からわかりました。

社会福祉協議会での取組は、就労支援施設を開設し、若者の就労支援に取り組むなど「藤里方式」と呼ばれ、高齢過疎に悩む町の引きこもり対策として注目を集めています。また引きこもりの問題とは別に、秋田県では林業の衰退という課題を抱えています。外国産木材との価格競争に勝てない中で、間伐材のバイオマス需要開拓など、新たな産業の創出が課題となっていました。そこで、NPOから福祉と環境という二つの地域課題を掛け合わせることで、新たな解決策を模索する協働取組が提案されました。

地域の異なる問題や資源を組み合わせて新しい価値をつくるという発想は、民間としては当たり前ですが、行政としてはそれぞれの問題に担当する部署をつくり、予算をつけ、計画的に業務を遂行していることから、こういった変化球への適応が難しい傾向があります。既存の政策をどう読み込み、どこが部署が引き受けられるか、内部の調整をしなければなりません。藤里町では、総務課が提案を引き受ける窓口となり、役所内の調整を行いました。藤里町の総合政策では、林業への



「福祉×森林」の視点から取り組む地域活性化推進の協力に関する協定書  
藤里町が元気になるパートナーシップ協定調印式

NPO・社会福祉協議会・藤里町による協定調印式の様子

関わりを増やすことを掲げていること、また地方創生施策との連携も可能であることから、「藤里町が元気になるパートナーシップ協定」を社会福祉協議会、NPOと3者で締結することにしました。この協定書の締結により、行政のスタンスは明確になり、町全体で取り組む事業であることの認知や理解が広がりました。

NPO・企業側が行政の計画や条例を知らず、行政側がNPO・企業の提案を政策に反映させる柔軟性がなければ、協働を生み出すための目的の共有が見いだせません。お互いの立場を知ること、協働を推進していく土壌は醸成され、積み上がっていきませんが、そこには時間と労力がかかります。

「方針が決まっていない中でコミュニケーションを図るのさえ難しいのに、さらに事務の負担が増えるとは」と行政担当者のボヤキが聞こえてきそうですが、

## 2. マルチステークホルダー・プロセス

### 2-1. 陥りがちな畏

環境課題に取り組む上で陥りがちな畏は、「環境課題だけ」を切り出して優先的に取り組もうとすることです。行政は様々な地域課題に対応するために、部門を割り当て、環境課題に関するものは「環境課」が対応しています。現場はそうではありません。例えば、住民への啓発活動を目的とした環境イベントの開催で問題になっているのは、メンバーの固定化と高齢化です。その場合は、環境課題にまじめに取り組む中核メンバーと、住民の意識の間にギャップが生まれている可能性があります。環境以外の貧困問題や地域活性化の問題を組み合わせたリ、環境課題にグルメリやファッションなどのテーマを入れたり、若者の視点や子育て中の親の視点を入れたりといった柔軟なアプローチをしないと、啓発

### 2-2. 北海道羽幌町・京都府亀岡市・高知県佐川町の事例

#### (1) 天売島の海鳥保護を目的としたノラネコ対策推進(北海道羽幌町)

北海道羽幌町にある天売島で実施した協働取組では、世界的にも有数な海鳥の生息地保全のために、島に生息するノラネコの捕獲及び島外搬出、不妊去勢手術、馴化(人が飼えるようにならすこと)に取り組まれました。

島の猫を「天売猫」というチャームिंगな名前で呼び、島の協力者を募るなどの工夫を行い、取組は順調に進むかと思われました。ところが、しばらくすると予期せぬことが起こりました。時期を同じくしてドブネズミが島内に繁殖し、漁網などにも被害が出るようになってきました。科学的には因果関係は不明ですが、島民の感情はそう割り切れたものではありません。一部の漁師はノラネコの島外搬出が原因ではないかと訴え、取組への不安や不信を示すようになり、話題は海鳥の保全のための取組と島民の暮らしのどちらかを優先するの

行政でできること・できないことを理解しているパートナーがNPO・企業側にいれば、できることの幅や大きさは変わってくるでしょう。

という本来の目的が果たせない状況になりかねません。高齢化、働く場づくり、貧困、治安の問題等、暮らしの中で直面する様々な問題の一つに環境課題があります。環境に加え、地域、経済・雇用という3つの視点、つまりサステナビリティという視点で総合的に考える必要があるでしょう。

49件の協働取組の中でも、環境課題以外に福祉や高齢化といった地域の問題、観光を含む経済・雇用の問題について取り組んでいるケースが多く、「なぜ環境省がこの事業をやっているのか?」と聞かれることがよくありました。環境課題とそれ以外の問題の狭間にある課題に取組んだ事例をいくつか紹介します。



島でみかける天売猫。こんな姿なら捕まえやすいんだけれど

ました。島民と対話、協議を行う場として連絡会を設け、島民の意識を把握するための聞き取り調査を大学との協働で全戸を対象に行い、気軽に読めるよう配慮した活動報告誌「天売猫だより」を定期発行することで、情報や意見を共有していったのです。

世界的にも貴重な海鳥の生息地保護という環境課題

### (2) 川と海のつながり共創プロジェクト(京都府亀岡市)

京都府亀岡市では、市内を流れる保津川(桂川)の漂着ごみの発生を抑制する協働取組に着手しました。

保津川は、京都市からも近く、トロッコ列車や保津川下りなど、美しい景観を活かした観光名所でもあります。しかし近年、ペットボトルやレジ袋、食品容器などのプラスチック製の生活ごみが急増していました。これらのごみは、まち中の散乱ごみが、雨が降って河川に流入したもので、景観の悪化や生物への影響も懸念される事態となっています。

亀岡市では第4次総合計画「夢ビジョン」において、内陸部の自治体としては全国で初めて海ごみ対策に取り組むことを明記しました。2012年には「第10回海ごみサミット2012 亀岡保津川会議」を開催し、「内陸部からの海ごみの発生抑制」について議論を深め、「亀岡保津川宣言」などで流域が一体となった対策の必要性が訴えられました。その宣言を具現化するために、地域住民、各種団体、企業、行政が連携した河川ごみ対策を強力に

は大切です。しかし、ノラネコをかわいがっている島民や、ノラネコがドブネズミから漁具を守ってくれていると考えている漁師の方たちもいます。多様な考えを受け止め、情報を共有し、合意形成をはかっていくプロセスには、大変な困難が伴うことを表している事例です。

推進し、海洋ごみの発生抑制対策のモデルケースとなる取組を進めてきました。このように亀岡市は、以前から対策に前向きでしたが、複数の行政区にかかるところでの取組では、より多くの参加者が必要なことから、官民が連携したマルチステークホルダー・プロセスの推進に取り組みました。

民間側のパートナーであるプロジェクト保津川は、川・海での清掃活動が持つ「学び」の効果に着目し、「保津川Ide婚活」や「保津川Ideヨガ」、京都で人気のまち歩きツアー団体との共催によるミニツアーなど、川ごみに関心の高い地域住民に対して、様々な手段でアプローチを行いました。そのような取組の輪はさらに広がり、2017年の亀岡市花火大会では、青年会議所と協働し、リユース食器の活用やデポジット制度の試行を実施するなど、様々な主体による多様なアプローチからの課題解決へと展開しています。

### (3) 地域材と地域経済の循環システム構築事業(高知県佐川町)

高知県佐川町では、森林率が約7割と周囲を山に囲まれており、高齢化率は33.3%と全国平均を大きく上回っています。木材価格の低迷で林業に携わる人が減り、山林の多面的な機能が停滞しつつありました。このような状況の中で、佐川町は重機で木材を切り出す大規模林業ではなく、個人単位の作業で木材を切り出し、ていく「自伐型林業」に注目しました。自伐型林業であれば初期投資も少なく、継続的な収益を上げつつ、森林の持つ多面的機能が維持できると考えたためです。自伐型林業の勉強会への参加者も多く、林業関係者への理解も得られやすいという感触も持っていました。そ

そこで佐川町は住民との合意形成を重視した対応をとりました。地域通貨との連動を図るのではなく、地域おこし協力隊を通じて町民に親しまれるようなコミュニケーションを図ることにしたのです。協議の場を何度も作り、時には非公式な場(飲み会など)によるつながりもつくりながら現場での合意形成をはかりつつ、2015年には町内に自伐型林業系の専門窓口を設置すること



自伐林業の作業風景。豊富な森林資源の活用を目指した地域づくりを模索する

## 3. チェンジ・エージェンツ機能

### 3-1. ともに汗をかく伴走支援

地域の環境課題を協働で解決しようとするとき、地域の様々な関係性のために、取組が袋小路に陥ったり、流れを変えたいと思っても、その方法が思いつかなくなったり、うまくタイミングを活かせなかったりといった様々な障害があり、中心になって取組を進めようとしている人の頭を悩ませます。

そのようなときに、答えを出すことはできなくても、

### 3-2. チェンジ・エージェンツ機能4つの役割

協働取組を進めていく上で、様々な資源をつなげ、解決策を模索していくチェンジ・エージェンツ機能は、地方EPOをはじめとする中間支援組織だけが持つものではなく、あらゆる組織・個人が持つことができる機能です。協働取組では、取組を中心的に進めている人や行政担当者も、本人の自覚の有無は別として、様々な立場の人・意見の間につながり、落としどころを模索す

ができました。住民との対話は、手間がかかる面もありますが、政策協働の実現を確実にするためにには重要な手段であり、今後も行政担当者の引継ぎなどにより、継続性をいかに担保していくかが問われています。

3つの事例の特徴は、環境課題だけを議論するのではなく、地域住民や事業の関係者が抱える問題にも目を向けつつ、関わりを持つように促すためのプロセスをつくっている点です。地域には、様々な視点や立場からの意見があり、時間と労力を積み上げてきた経緯もあります。それらを吸い上げ、議論に乗せ、検討するプロセスがないと、関係者に不満がたまり、結果として協力を得られず、取組の推進力を失う可能性があります。地域の課題の中には、NPO・企業が独自にすべきことと、行政が関与し、協働で行うべきものがありますが、その仕分けすら議論するプロセスがないと、住民に自治意識は生まれません。マルチステークホルダー・プロセスとは住民自身が地域を誇りに思い、それぞれの立場から関わっていく自治への道筋であるといえます。

話を聞き、いっしょに悩み、解決策を考え、試行錯誤するコーディネーターの役割として、地方EPOとGEOCは協働取組に関わってきました。その状況を分析し、解決策を示すコンサルティングの役割との比較で、事業の関係者に寄り添い、ともに課題解決を模索しながら汗をかくという意味を込めて「伴走支援」と呼びました。

るといったチェンジ・エージェンツ機能を発揮しています。協働取組において、関わる組織や個人がチェンジ・エージェンツ機能を発揮すれば、地域の様々な資源や可能性を結びつけて、ダイナミックな取組を展開していくことも可能です。

地方EPOとGEOCでは、チェンジ・エージェンツ機能を次の表の通り4種類に分類しています(第4章参照)。

表1 チェンジ・エージェンツの機能

1	変革促進機能	取組の停滞を打破したり、円滑化するため、やり方を工夫したり、変化させる
2	プロセス支援機能	関係者の納得度合いや先を見越したステップの確認など
3	資源連結機能	情報提供・資金調達・人材紹介・他地域の事例や人材の紹介など
4	問題解決提示機能	取組の停滞や促進を妨げている課題に対する対策の提案など

49件の協働取組について、支援を担当した地方EPOとGEOCスタッフにアンケートをしたところ、支援の内容容として最も多かったのは「プロセス支援機能(36%)」で次に多かったのは「変革促進機能(30%)」であることがわかりました。具体的には、関係者がどのような意見を持っているかをヒアリングしたり、これまでの経緯や課題を整理したり、周辺情報を集めたり、他地域の事例を紹介したり、関係者が集まって意見交換する場をつくるという支援が多くみられました。これらの支援は複合

的かつ重層的なものであり、事業を進める担当者と意見交換しながら、その場の状況に応じたサポートをすることとなります。

地域のこれまでの経緯や、行政・住民の参画度合い、関係者との意思疎通、伴走支援するEPOスタッフの得意分野など、様々な要因が絡むことから、取組がうまくいったり、いかなかったりすることがあります。伴走支援を行うEPOスタッフも定期的に集まって、支援のあり方についての研鑽を行っています。

### 3-3. 公害資料館ネットワーク・おきなわグリーンネットワーク・相模原市に見るチェンジ・エージェンツ機能

チェンジ・エージェンツ機能の重要性はまだまだ認知されていないとは言えません。チェンジ・エージェンツ機能は、取組を円滑に進める潤滑油のようなものであり

#### (1) 公害資料館とステークホルダーの協働(全国)

全国の公害資料館をネットワークし、公害地域間の交流や資料の保存方法の共有を通じて、経済成長の負の側面である公害被害を将来出さないようにしたいと始まった協働取組では、事務局の担当者による各資料館や関係団体へのヒアリングから取組がスタートしました。

公害が発生した背景、被害の種類や程度、解決に向けた経緯、資料館の主体が行政か民間かなどの違いから、互いの存在を理解し、共通項を探し出すため、担当者は全国20以上の組織にヒアリングをしました。和解が進んでいる地域とそうでない地域もあり、軋轢が生まれかねない状況のなかでヒアリングを行うことは、丁寧さが求められる作業だったようです。しかしながら、地道なヒアリングを積み上げていた結果、徐々に信頼関係が生まれ、課題や将来像の共有について議論する場を

ミングや程度を相談するなど、「プロセス支援」を通じて担当者を裏方で支える動きに徹しました。団体が持つチェンジ・エージェンツ機能と、GEOCがもつチェン

#### 担当者の声



この取組を始めた時、ネットワークが継続的なものになるかどうかは正直半信半疑でした。協働を進める過程は大変なことばかりでしたが、実際に行動を起こさなかつたら、今も公害資料館はバラバラだったと思います。この先も継続していく中でたくさん課題はありますが、ネットワークがあることの可能性を、協働を一緒に進める関係者たちと獲得できたことが最大の成果だと思います。

#### (2) やんばる地域“美ら島・美ら海”連携プロジェクト(沖縄県)

ヤンバルクイナやサング礁など多様な生態系と豊かな自然を有している沖縄県本島北部地域では、陸域からの赤土等流出により、自然環境や地域産業等への影響が問題となっています。特に赤土等流出の割合が大きい農地での対策が求められているものの、農家にとって赤土対策は農作物を植える面積が減り、対策費用がかかることから、賛同してもらいにくい状況にあります。そのような状況の中ではじまった協働取組では、畑や裸地の周辺にベチバーというイネ科の多年草植物を植えて赤土の流出を防ぐという対策を、県内全域で展開することで生態系の保全を目指しました。

沖縄県は、沖縄県赤土等流出防止対策基本計画・行動計画(以下、赤土対策基本計画)を策定し、重点地域(市町村単位)での「赤土対策協議会」の設置を進めています。また協議会ごとに「農業環境コーディネーター」を配置することで、農家への情報提供や赤土対策についての普及啓発を図っています。しかし、各地のコーディネーター同士がつながっておらず、個々の政策は実施しているものの、相乗効果をもたらしていない状況でした。そこで、すでに行われている様々な活動をつなぎ合わせることで、有機的な取組を生み出すことに力を置きました。

この中でチェンジ・エージェンツ機能を果たしたのが、おきなわグリーンネットワークです。おきなわグリーンネットワークは、各自治体で実施している赤土対策協議会同士をつなげるための情報交換の場を設定し、農業従事者の目線にたった対策づくりや、意欲のある農

ジ・エージェンツ機能の相乗効果により、3年間という時間をかけながら、公害資料館ネットワークは構築されていきました。

家との接点づくりを行いました。地元の高校生との調査活動を通じた啓発や、研究機関との接点づくりなど、これまで個別に行ってきた取組に次々と横串を刺してい

きました。おきなわグリーンネットワークの果たした役割は、「資源連結」というチェンジ・エージェンツ機能で、関係者が出会い、ノウハウを交換することで、新たな出合いや取組が次々と始まる好循環をつくりだしています。その結果、例えば協議会を開催する際にも、会議前に担当者レベルでの会合をセッティングするなど、おきなわグリーンネットワーク以外にも、リーダーシップをとる組織が複数ある取組になっています。おきなわグリーンネットワークは、もともと農業分野赤土対策に関する専門性を有していますが、今回の取組では、河川や海域の環境保全などの環境政策との関連性を意味づけ、問題解決に必要な多面的なアプローチを可能にしました。



ボランティアと一緒に畑の周りにベチバーを植えて、赤土の流出を防ぐ

(3) 地域材を活用した商品開発・販売および環境教育事業 (神奈川県相模原市)

豊富な森林資源を有する神奈川県相模原市(旧津久井郡)。その50%を占める人工林のほとんどが伐採適期を迎えているにもかかわらず、木材価格の低迷、林業労働者の減少により荒廃しています。そこで、さがみ湖森・モノづくり研究所は、消費者への啓発普及の一環として、小学校の机の天板を地元の間伐材を使った天板に変える事業を提案しました。地域材で出来た製品を、市内で製造、販売するという循環型の仕組みを確立するため、生産から消費までの幅広い関係者を集め、合意形成の場づくりをNPO・企業側が主体的になんて実施していったのです。

一方、相模原市では2010年度に「さがみはら森林ビジョン」を策定し、水源涵養林としての森林保全を掲げてはいたものの、具体的な取組が進まない状況にありました。机の天板を地域材のものに変えるという事業は、相模原市の市民提案型協働事業として、すでに3年実施していた事業であり、評価も高く需要はありましたが、具体的に施策にしようとする、これは経済政策としてやるのか、環境政策としてやるのかなど、財政状況

が厳しい中で新規事業に踏み出すことには誰もが消極的で、組織内部での調整が進まない状況でした。

良い事業だが実施できないというなかで、NPO担当者も行政担当者も、どうにかこの事業を施策にしようと考えら可能性を探しました。

そのような状況を突破するきっかけになったのは、民間の取組でした。天板の取り付けだけではなく、地域の環境に関する環境学習を実施するなど、今までにない取組により、子ども・保護者・教師に木の良さ、森の大切さが伝わり、さらに高評価を得たことで、「これは環境政策でも経済政策でもなく、子どもへの教育効果のある政策だ」というストーリーが見えてきました。これにより、相模原市独自の教育政策として、組織内部での合意形成が可能となりました。この視点の転換は、縦割り行政の打破につながり、他部署の担当者からも共感を得ることができました。

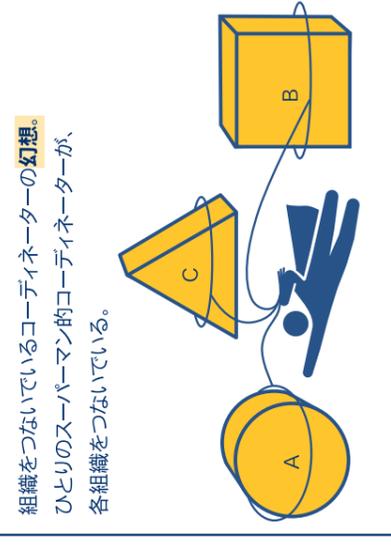
相模原市の事例は、民間側が発揮したチエンジ・エージェンツ機能と、行政担当者が発揮したチエンジ・エージェンツ機能の両方が合致した例といえるでしょう。

3-4. チエンジ・エージェンツ機能を強化するために、行政担当者と中間支援組織がすべきこと

協働取組の歯車を回していくためには、関係する各組織にチエンジ・エージェンツ機能が必要になります。例えば地域にもすごいカリスマリーダーがいれば、取組をスタートすることはできるかもしれませんが、時間がたつにつれて関わり方に温度差が生まれ、取組そのものが停滞してしまうでしょう。それぞれの組織の目的や財源や制約を知っている複数のメンバーが、組織内での調整を行い、協働に向けた落としどころを探るというチエンジ・エージェンツ機能を発揮する必要があります。地域によって誰がチエンジ・エージェンツ機能を発揮するかは異なりますが、一般的に行政担当者や中間支援組織がその役割を果たす場面が多いことから、それぞれのすべきことについてポイントを示します。

行政担当者は、行政の策定した計画や条例と、協働取組とを紐づける根拠を明確にすることが求められます。

地域における環境コーディネーターの役割と実践



組織をつないでいるコーディネーターの**幻想**。  
ひとりのスーパーマン的コーディネーターが、各組織をつないでいる。

組織をつないでいるコーディネーターの**実際**。  
ひとりのスーパーマンではなく、複数の人がつないでいる。

4. まとめ

この章では、49件の協働取組を題材に、以下の3つの視点で具体例を見てきました。

- ・協働で環境政策をつくっていく
- ・対話の場をつくってお互いの信頼関係を築いていく
- ・関係者の意見を吸い上げるプロセスを通じて、主体性を促していく

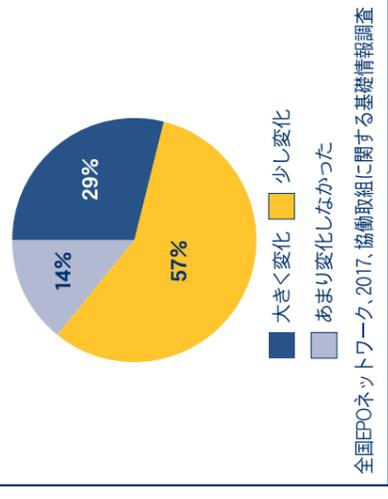
ここに紹介したのはほんの一例で、それぞれの協働取組を担当した団体のスタッフや行政担当者には、もつとたくさんのお出来事や苦労があったと思います。

これまでにならないアプローチを通じて行政担当者に関わり方にも変化が見られたことが、支援した地方EPOとGEOCスタッフからのアンケートで読み取ることができます(図2)。

取組に関わった行政担当者やNPO・企業の担当者からは、課題解決に向けた情熱と、地域に対する誇りを感じます。これこそが協働取組の力の源泉なのでしょう。

一つの成功体験は次の成功体験を生む呼び水となります。協働取組に関わった行政担当者やNPO・企業が、次にどんな展開を生み出していくのか、引き続き応援していきたいところです。

図2 協働取組に関わった行政担当者の変化



## ● 環境教育等促進法

2011年6月15日に、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」の改正法である「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」が公布され、2012年10月1日に完全施行された。

協働取組・場の認定・協定書の締結などが示されている。

## ● 協働取組加速化事業

正式名称は「地域活性化に向けた協働取組の加速化事業」。

「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」に基づく協働取組を推進するため、2013年から始まった事業で、地方環境パートナーシップオフィス（地方EPO）と地球環境パートナーシッププラザ/環境パートナーシップオフィス（GEOC）に設置する「支援事務局」が伴走支援をするのが特徴。

## ● チェンジ・エージェント機能（変革促進機能、資源連結機能、プロセス支援機能、問題解決提示機能）

チェンジ・エージェント機能を提唱したロナルド・G・ハヴロック氏とスティーブ・ズロトロウ氏の分析を元に、協働取組加速化事業において検討会を設置し、佐藤真久教授、島岡未来子准教授、地方EPO、GEOCがこれから持つべき機能として整理した。中間支援機能チェックリスト（暫定版）は下記URLから参照可能。

<http://www.geoc.jp/content/files/japanese/2011/07/ab857c5dd51324183a83f72ffc620f6c.pdf>

## ● 伴走型支援

生活困窮者自立支援の分野で2000年前後から用いられている。生活困窮者である奥田知志氏は、現代の生活困窮問題の根本的な原因を「経済的困窮と社会的孤立」と分析。「孤立」に対応する理念として「伴走」を掲げ、社会への働きかけを含む総合的な支援として「伴走型支援」を提唱している。

## ● マルチステークホルダー・プロセス

単体もしくは2者間では解決の難しい課題解決のために、3者以上のステークホルダーが、対等な立場で参加・議論できる会議を通し、合意形成などの意思疎通を図るプロセス。

## ● よそ者

鬼頭氏（1998）は「よそ者」は環境運動において「地域に埋没した生活では得られにくいより広い普遍的な視野を環境運動に提供し、ごく当たり前から気づかれない自分たちの自然とのかかわりを再認識するなどの新たな視点を外から導入する役割」としている。

- 新たな公共プロジェクト事務局、2016『文京区新たな公共プロジェクト成果検証会議報告書』  
<http://www.city.bunkyo.lg.jp/var/rev0/0132/9722/houkokusyohonpen.pdf>
- 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎、2014『生活困窮者への伴走型支援—経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店
- 鬼頭秀一、1998『環境運動/環境理念研究における「よそ者」論の射程—課早湾と奄美大島の「自然の権利」訴訟の事例を中心に』『環境社会学研究』4
- 『協働の強化書』研究会、2007『協働の強化書～NPOと行政・企業との協働を強化するために～』特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター
- 佐藤徹、高橋秀行・増原直樹、森賢三、2005『新説市民参加—その理論と実際』公人社
- 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会、2011『はじめよう市民のアドボカシー—環境NPOの戦略的問題提起から解決まで—こうやりましょう!』[工程編]
- 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会、2011『はじめよう市民のアドボカシー—環境NPOの戦略的問題提起から解決まで—こうやってます!』[事例編]
- 原科幸彦編著、2005『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり』学芸出版社
- 宮内泰介編、2013『なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社
- 宮内泰介編、2017『どうすれば環境保全はうまくいくのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社
- 『マルチステークホルダー・プロセスの定義と特徴』内閣府  
<http://www5.cao.go.jp/npc/sustainability/concept/definition.html>
- 『平成13年度 中間支援組織の現状と課題に関する調査』内閣府NPOホームページ  
<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/2009izen-chousa/2009izen-sonota/2009inposhien-report>
- 全国EPOネットワーク、2012、地域地球温暖化防止活動推進センター及び都道府県・政令指定都市等の地球温暖化対策における政策コミュニケーションの実施状況等に関する調査報告、地球環境パートナーシッププラザ
- Ansell, C., & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (4)
- Battilana, J., & Casciaro, T. 2013. The Network Secrets of Great Change Agents. Harvard Business Review, 91 7-8
- Havelock, R. G., & with Zlotolow, S. 1995. The Change Agent's Guide (2nd edition). New Jersey: Education Technology Publications, Inc.

## 編集後記

当初、本ガイドは環境課題に焦点を当てた協働取組を取り扱う予定でした。

しかし、ふたつの点で予想がはずれたため、予定を変更することとなりました。

ひとつ目は、地域の状況変化です。地域では、少子高齢化・人口減少・貧困など、地域の存在そのものが脅かされるような切羽詰まった状況が見られるようになりました。地域が生き残るために、行政・企業・NPOなどの組織と住民が一緒にやっていくしかない、という認識が共有されつつあります。そのような状況の中で、環境課題だけを論じる本ガイドの意義がどこまであるのだろうか、というズレが生じてきました。

ふたつ目は、この事業を通じて得られた知見が、環境分野を大きく越えたものになったという点です。実際に採択された案件を進めていくと、環境課題だけでなく、地域の雇用問題や安心安全に関わる問題、政策策定プロセスに関する問題や、中間支援組織のあり方に関する問題など、実に様々な問題に直面することとなりました。ときに手に余るような難問や、砂漠に水をまくような時間と労力を投入しながら、それでも問題と正面から向き合った結果、環境課題にとどまらない、地域の様々な課題に対する知見が蓄積されました。

できあがった本ガイドは、環境課題を入り口としつつも、地域の様々な課題に対応できるエッセンスをふんだんに盛り込んでいます。編集会議では「手軽に読める内容ではないんじゃないか」という意見も出されましたが、協働取組そのものが手軽ではないということ、踏み込んだ内容にすることとしました。読んでみてわからないところや、自分の地域に当てはめたらどうだろうと思った時は、ぜひお近くの地方EPOやGEOCにお問い合わせください。きっとこのガイドを手に取りながら、一緒に悩んでくれる相談相手になってくれるでしょう。

協働という言葉が使われるようになっておおよそ20年。自発的な想いに根ざした様々なステークホルダーが、立場を超えて、地域のビジョンや目指すべき姿に対して、どのように関わっていくか、本気の協働が求められる時代になりました。

自治を支える社会関係資本としての協働が、地域の未来を豊かにしていく一助として、本ガイドをご活用いただければ幸いです。

この冊子は、平成25年度 環境省「地域活性化を担う環境保全活動の協働取組推進事業」、平成26～29年度 環境省「地域活性化に向けた協働取組の加速化事業」から得られた知見をもとに作成されました。

制作 環境省 地域活性化に向けた協働取組の加速化事業 成果とりまとめタスクフォース(五十音順)

岩見 暢浩 中国環境パートナーシップオフィス(EPOちゅうごく)

内田 洋子 四国環境パートナーシップオフィス(四国EPO)

江口 健介 地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)

尾山 優子 地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)

亀山 公実子 四国環境パートナーシップオフィス(四国EPO)

鬼沢 良子 特定非営利活動法人 持続可能な社会をつくる元気ネット 事務局長 \*

久保田 学 北海道環境パートナーシップオフィス(EPO北海道)

佐藤 真久 東京都市大学 環境学部 教授 \*\*

澤 克彦 九州地方環境パートナーシップオフィス(EPO九州)

島岡 未来子 早稲田大学 研究戦略センター 准教授 \*

高橋 朝美 関東地方環境パートナーシップオフィス(関東EPO)

田中 泰義 株式会社毎日新聞社 医療福祉部長 \*

平田 裕之 一般社団法人 コ・クリエーションデザイン 代表理事 \*\*\*

船木 成記 長野県参与 尼崎市顧問 高知大学客員教授 株式会社博報堂 \*

溝淵 清彦 北海道環境パートナーシップオフィス(EPO北海道)

村尾 幸太 地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)

山口 史子 関東地方環境パートナーシップオフィス(関東EPO)

\* 協働取組加速化事業 アドバイザリー委員

\*\* 協働取組加速化事業 アドバイザリー委員長

\*\*\* 本ガイド編集責任者

環境保全からの政策協働ガイド ～協働をすすめたい行政職員にむけて～

2018年2月発行

環境省 大臣官房 環境経済課 民間活動支援室

全国事務局：地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)

〒150-0001 東京都渋谷区神宮前5-53-70 国連大学ビル1F

TEL：03-3407-8107 mail：geoc.info@geoc.jp URL：http://www.geoc.jp/