

上田市協働のまちづくり指針

～住みたいまちを みんなでつくろう～



令和2年4月
上田市



はじめに	1
1. 指針の趣旨	2
2. 「協働」のめざすもの	
(1) 協働とは	4
(2) 協働の基本原則（ルール）	5
(3) なぜ協働が必要か	6
(4) 協働でどのような効果が期待できるか	7
(5) 協働の領域と形態	8
3. 「協働」の進め方	
(1) 協働の役割分担	10
(2) 協働にふさわしい分野（事業）	11
(3) 協働を活用する流れ（進め方）	12
4. 「協働」推進のための環境づくり	
(1) 推進体制づくり	13
(2) 情報共有と市民活動への支援	14
(3) 人材育成	15
(4) 評価・検証	15
5. 今後に向けて	
(1) 協働のまちづくりの実践	16
(2) 一定期間での見直し	16

はじめに

団塊の世代が後期高齢者となる 2025 年問題が間近に迫る中、かつてない少子高齢化や人口減少の急速な進展による社会保障費の増加など、国や地方自治体は厳しい財政状況が続くことが予想されています。

一方、AI や IoT などの先端技術の進化や働き方改革などにより、私たちを取り巻く社会・経済環境が大きく変動する中、人々の価値観が多様化するとともに、地域が抱える課題や市民ニーズもまた、複雑化・多様化し、行政だけで対応することは非常に難しくなっています。更に、地方分権の進展に伴い、地方・地域は自らが考え行動し、責任を持ってまちづくりを進めていくことが求められています。

私たちは、誰もが住み続けたいと思う魅力あふれるまちを創造するとともに、未来を担う子どもたちが夢と希望を抱き、より豊かなまちを築いていけるよう、自然や歴史、文化を次世代に引き継いでいかなければなりません。

上田市の自治の最高規範として、平成 23 年 4 月に施行した上田市自治基本条例では、自治の主体である市民、市議会及び市は、市民が主権者であることを確認し、一人ひとりを尊重するとともに認め合い、それぞれの役割と責任のもと、参加と協働により自治を推進し、活力ある自立した地域社会を実現していく必要があると規定しています。

上田市では、平成 27 年 3 月に「上田市協働のまちづくり指針」を策定し、協働を推進していくための基本的な考え方や方向性を明らかにしながら、直面する課題の解決や新たな価値の創造のため、お互いの長所や特性を存分に発揮して魅力あるまちづくりを進めてまいりました。

この度、指針の運用から 5 年が経過することから、これまでの協働の推進に向けた取組の評価・検証を行うとともに、指針策定以降、市内各地域で新たな住民自治の仕組みである「住民自治組織（まちづくり組織）」の設立が進んでいること、社会情勢の変化などを踏まえ見直しを行いました。

今後も引き続き、上田市自治基本条例の基本理念の一つに掲げられている「参加と協働による自治の推進」に向けて、様々な人や組織がお互いを対等のパートナーとして認めながら、あらゆる主体の協働による持続可能な上田市の発展を目指して取組を進めてまいります。

令和 2 年 4 月

1. 指針の趣旨



上田市では、これまで自治会をはじめ、NPO法人（特定非営利活動法人）等市民活動団体、企業等により、地域課題を自ら解決しようとする公益的な活動が活発に行われており、まちづくりに大きな役割を果たしています。

また、市内には4つの大学があり、若者のエネルギーをまちづくりに生かすことができることも、上田市の特徴です。

一方、少子高齢化や人口減少が急速に進行する中、上田市では、自治会や市民活動団体など多様な主体が参画・連携して、地域課題の解決やまちづくりを担う新たな住民自治の仕組みである住民自治組織（まちづくり組織）の設立が進められており、地域住民による自主的・主体的な活動も次第に本格化してきています。

こうした活動をより効果的なものにするため、互いに力を合わせ協力し活動する協働の取組について、基本的な考え方を明確にする必要があります。

この指針は、様々な人や組織が、これまで以上に連携を深めながら、それぞれの得意分野で力を出し合い協働を進めるための理解を深め、考え方やルールなど基本的事項の共有化を図るために策定するもので、その趣旨は次のとおりです。

(1) なぜ協働が必要なのか、協働によってどのような効果が期待できるのかを理解する。

(2) 地域課題の解決や魅力あるまちづくりを、協働の手法によって進めるためのルール、手順を明確にする。

(3) 協働を推進していくための市の取組を示す。

今後は、この指針に基づき、様々な人や組織の協働によるまちづくりの推進を図っていきます。

〈参考資料〉

上田市自治基本条例では

平成23年4月施行の上田市自治基本条例では、市民が主権者であることを確認し、一人ひとりを尊重するとともに互いに認め合い、参加と協働により自治を推進することを「自治の基本理念」として規定しています。

■ 自治の基本原則 [自治基本条例 第5条]

人権尊重の原則	ともに個人として認め合い、互いの人権を尊重すること。
参加の原則	市議会及び市が、市民の参加のもとで市政を運営すること。
協働の原則	市民、市議会及び市が、それぞれの役割及び責務のもと、協働してまちづくりを行うこと。
情報共有の原則	市民、市議会及び市が、市政に関する情報を共有すること。

■ 定義

市民	● 市内に居住する者、市内に通勤し、又は通学する者、市内で事業活動その他の活動を行う者。
市	● 市長その他の執行機関のこと。
自治	● 自らの地域を自らの意思と責任において治めること。
まちづくり	● 誰もが住み続けたいと思う魅力あふれる豊かな上田市にしていくための活動のこと。
地域コミュニティ	● 市内において、地縁に基づき自主的に形成された自治会等の団体及び公益性を有する活動を行う団体並びにこれらを含む総体のこと。 ※住民自治組織（まちづくり組織）は地域コミュニティに含まれます。
協働	● 自立した主体が、互いの自主性を尊重し、対等な立場で相互に連携し、協力し合うこと。
参画	● 市の政策、施策等の企画又は立案段階から市民が主体的に関わり、行動すること。

■ 役割及び責務

市民	● 個々の力を生かし、まちづくりに積極的に参加するよう努めます。 ● 市政への参画に当たっては、自らの発言と行動に責任を持つよう努めます。 ● 地域コミュニティが行うまちづくりに積極的に参加し、活動することにより、これを守り育てるよう努めます。
地域コミュニティ	● 地域住民相互の連携を促進するとともに、地域の課題の解決に向け、必要に応じ、協働してまちづくりを行うよう努めます。 ● 一定のまとまりのある地域の範囲において地域コミュニティが連携するまちづくり組織(※)を設立することができます。 ※住民自治組織のこと
市議会	● 市民の多様な意見が反映されるよう意見の集約に努め、本市の意思を決定します。 ● 市政への市民の参加が促進されるよう、市政に関する情報をわかりやすく公正に提供することにより、市民との情報の共有に努めます。
市	● 行政への市民の参加を促進するため、多様な制度を整備します。 ● 協働によるまちづくりが進められるための仕組みの整備その他の必要な措置を講じます。 ● 地域コミュニティの活動が促進されるよう、公益性を有する個々の活動又は連携した活動に対し、必要に応じて支援(※)を行います。 ※支援の詳細内容は8ページを参照
職員	● 市民の視点に立って職務を遂行するとともに、市民の一員として、まちづくりに積極的に参加するよう努めます。

2. 「協働」のめざすもの



(1) 協働とは

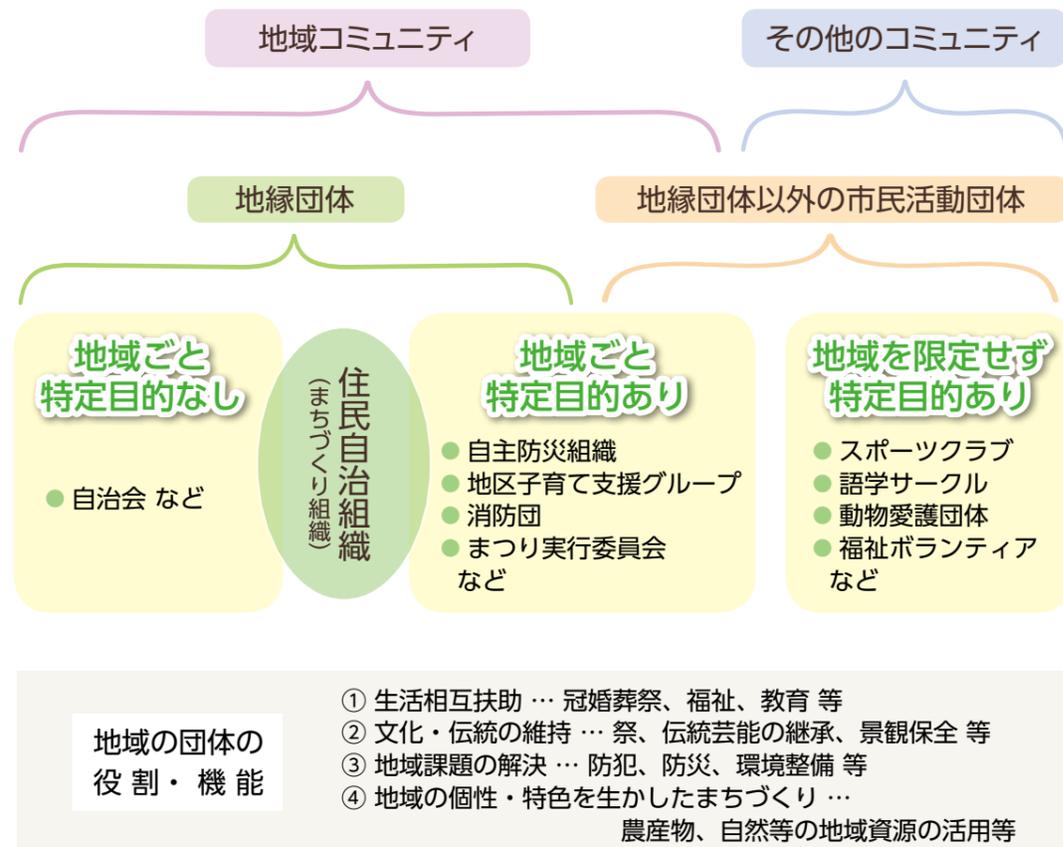
協働とは、市民と地域コミュニティ（自治会、住民自治組織、市民活動団体（※1）等）と市、また団体同士が、共通する課題の解決や目的の実現のため、互いの特性を認め、対等な立場で役割分担を行いながら協力し、主体的に活動することです。それぞれの主体が、お互いの利点を生かして補い合い、課題の解決を図るための手法です。

協働 = 共通する課題の解決や目的の実現のため、互いの特性を認め、対等な立場で役割分担を行いながら協力し、主体的に活動すること

※1 市民活動団体

- ①市民活動とは……この指針の中で「市民活動」とは、市民が主体的に、かつ公益性を有する活動をいいます。
- ②市民活動団体とは……①の市民活動を行うNPO法人を含む団体をいいます。

■ 市民活動を行う団体の関係図



(2) 協働の基本原則（ルール）

協働はそれ自体が目的ではなく手法であり、進め方が重要になります。協働を進める際に、お互いが「上田を良くする」ため、対話を重ねながらこの原則を尊重し、主体的に活動することが必要です。

■ 協働を進めるための原則

- 1 「対等の立場」 それぞれの主体が対等な関係に立ち、共通の課題に対し、相互の合意により役割を分担する。
- 2 「自主性の尊重」 互いに依存するのではなく、自立し自主的に活動する。
- 3 「目的の共有」 課題・目的を明確にし、共通した認識をもつ。
- 4 「相互の理解」 互いの特徴を尊重し、違いを認め合い、理解する。
- 5 「情報の公開・共有」 協働の内容・評価の情報を公開し、共有する。

用語解説

■ 自治会とは

同一の地域に住み暮らす人たちが、安心・安全で快適に生活できる地域の実現や住民の連帯・親睦の向上を目指し、自主的に結成された地縁による団体です。

現在、上田市には241の自治会があり、また、自治会の相互連携や情報共有のための連合組織として「上田市自治会連合会」が設置されています。さらに、自治会連合会の中には、より地域性を生かした相互連携が図れるよう、旧村単位など一定のまとまりの範囲（25地区）に「地区自治会連合会」が設置されています。本指針では、上田市自治会連合会、地区自治会連合会は自治会に包含して説明しています。

■ 住民自治組織とは

住民自治組織は、合併時の新市建設計画で新たな住民自治の仕組みとして位置付けられ、全市域への設立が進められています。少子高齢化や人口減少の進行に伴い、自治会の担い手不足などが深刻化する中、今後、単一の自治会では対応が難しくなる防犯・防災、環境整備、子育て、高齢者福祉といった地域共通の課題解決やまちづくりをもう一回り大きな枠組みの中で、自治会（地区連）や市民活動団体、NPO法人などの多様な主体が参画し、連携・協力しながら活動を行う実働組織となります。自治会とは相互補完の関係にあり、これまで自治会が担っていた分野を役割分担のもとで、専門知識や経験を有する人材がリーダーとなって担うことにより、自治会負担の軽減を図ることを目指しています。

(3) なぜ協働が必要か

市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等が知恵を出しながら地域課題を解決し、住みよいまちづくりを行う活動が活発化しています。

上田市を誇りに思い、地域への愛着を深めるために、一緒に住みよいまちをつくっていかうという市民主体の協働によるまちづくりがこれまで以上に重要となっています。

行政は、法令に基づく制度のもとで、安定的に様々な課題に取り組んでいますが、市民との協働によって、より良く課題を解決することができる場合があります。例えば、災害に際しては、「それぞれが力を出し合う」「協力、助け合いの大切さ」「自治の大切さ」が教訓としてあげられているように、住民がその地域ニーズに合わせて、それぞれの資源を生かして協働することが、より良い問題解決を可能にします。

多様化、高度化する地域課題に対応し、住みよい魅力あるまちづくりを進めていくためには、市だけでなく、様々な人や組織が、それぞれの力を大いに発揮することで、みんなの力を大きなエネルギーにしていくことが必要です。

協働を進める上で重要な2原理

補完性の原理

自治などの決定において、できる限り小さい単位で行い、できないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念。

近接性の原理

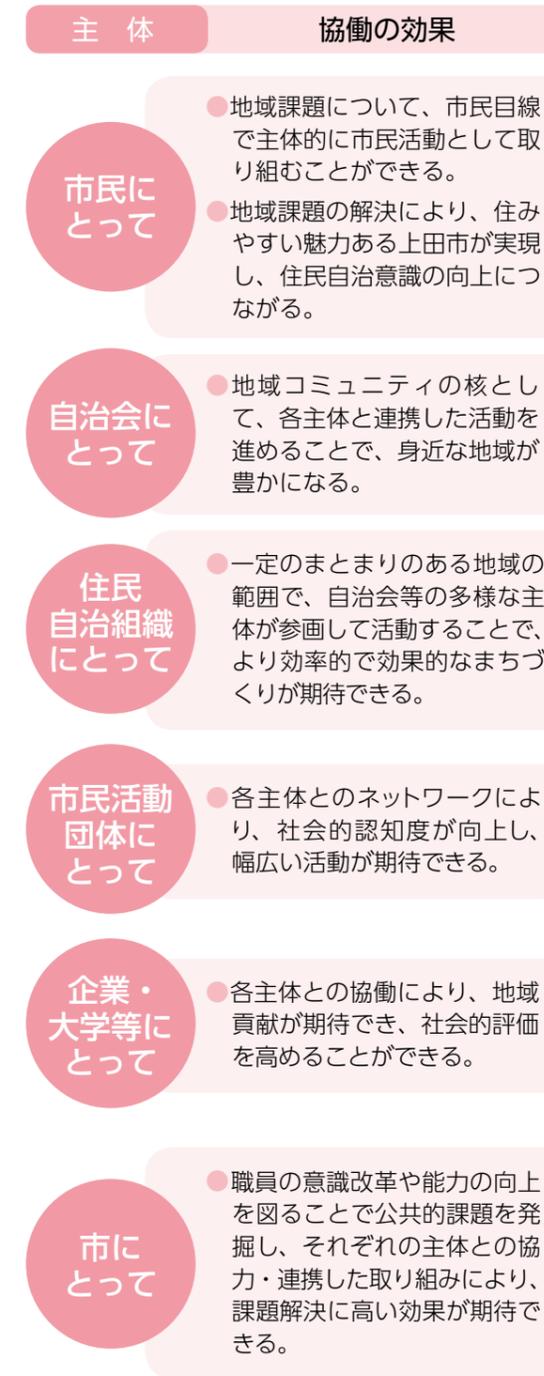
地域の様々な課題は出来るだけ身近な場所で解決されなければならないとする原則。また、地域の課題に取り組むには、その課題を共有し一体となって解決できるコミュニティ単位で取り組むことを基本とする概念。



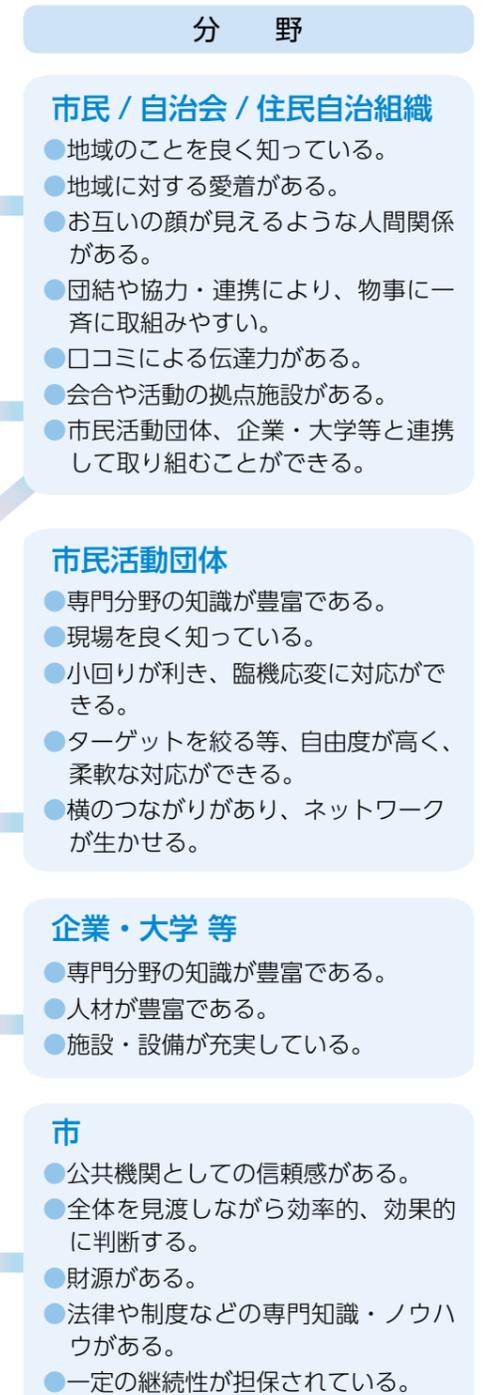
(4) 協働でどのような効果が期待できるか

お互いの特性や得意分野を生かすことで、アイデアが豊富になり、事業が円滑に進みやすくなります。また、お互いのネットワークを利用して、幅広い事業展開ができ、課題解決や魅力あるまちづくりに高い効果が発揮されます。

■ 上田市における各主体の協働効果



■ 考えられる各主体の分野



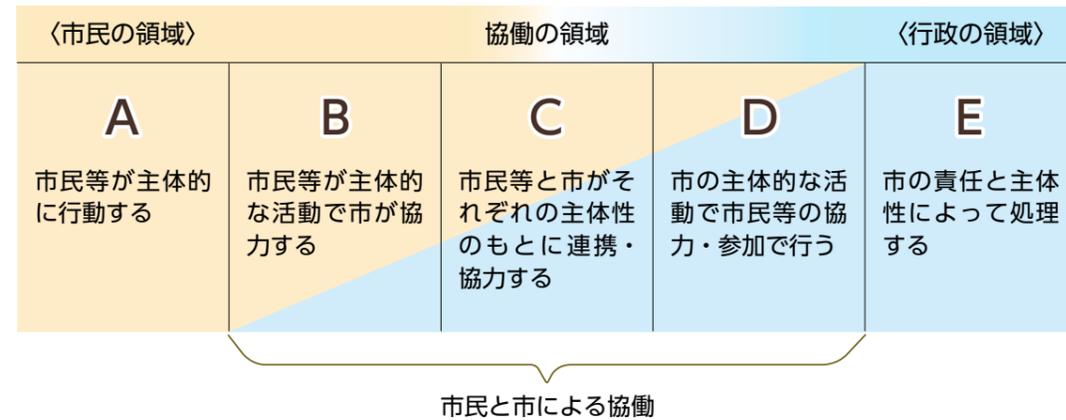
(5) 協働の領域と形態

① 協働の領域

協働の領域として、公共的な課題解決やまちづくりについて、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等が主体的に担うもの、市が主体的に担うもの、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等と市が協力して担うものがあります。

協働の場面は、様々な段階があり、市の関与の仕方や程度も多様で、協働にふさわしい関わり方を考えていく必要があります。

■ 協働の領域図



■ 市から地域コミュニティに対する支援

市では市民や地域コミュニティと協働を実践するほかに、地域コミュニティの各主体が実施する活動等に対して様々な支援も行っています。

■ 財政的支援

- 自治会 …… コミュニティ活動等交付金、共同集会施設整備事業補助金 等
- 住民自治組織 …… 住民自治組織交付金等
- 市民活動団体等 …… 活力あるまちづくり支援金等

■ 人的支援

- 地域自治センター …… 地域コミュニティを含む地域住民からの地域に関する様々な相談等に対応するために設置
- 協働推進員 …… 地域コミュニティの各主体からの相談に対して、ワンストップで対応し、庁内横断的な連携を図ることを目的に庁内各課に配置
- 地域担当職員 …… 住民自治組織の活動が円滑に行えるよう市とのパイプ役として各地域に配置

② 上田市における協働の形態

市が市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等と推進する従来からの協働の主な形態は下記のとおりです。協働によるまちづくりには、進める内容や考え方により、様々な形態が考えられます。

■ 自治会や住民自治組織、市民活動団体等と市との協働の主な形態

協働の形態	内 容	領域(※)
補助・交付金	自治会や住民自治組織、市民活動団体等が主体的に行う事業に、市が支援を行う形態 (例) 住民自治組織交付金など	B
後援	自治会や住民自治組織、市民活動団体等が主体的に行う事業に、市が後援名義の使用を認めて事業を後押しする形態 (例) 市民活動団体等が主催するスポーツ大会など	B
共催	自治会や住民自治組織、市民活動団体等と市が共に主催者となり事業を行う形態 (例) シンポジウムの共同開催など	C
事業協力・支援	自治会や住民自治組織、市民活動団体等と市などが、一定期間継続的な関係で協力しあう形態 (例) 信州ふるさと道ふれあい事業 (道路アダプトシステム)	C
情報提供・交換	それぞれ持つ情報を提供し合い、それを活用する形態	C
実行委員会	自治会や住民自治組織、市民活動団体等と市が実行委員会を組織し、事業を行う形態 (例) まつり実行委員会など	C
政策提言	自治会や住民自治組織、市民活動団体等がもつ専門知識などから生まれる施策を市に提案し、政策形成に取り入れる形態 (例) 各種審議会など	D
委託	より効果的に実施するため、優れた特性を持つ自治会や住民自治組織、市民活動団体等に市の事業を委ねる形態 (例) 施設の管理委託など	D

※領域…①協働の領域図に対応

3. 「協働」の進め方



(1) 協働の役割分担

市民で構成する地域コミュニティ（自治会、住民自治組織、市民活動団体等）は、市とともにまちづくりを行う重要な「主体」です。市と一緒に進める協働があれば、団体同士の協働もあります。主体それぞれの強みがあり、互いを理解し、違いを知ることで大きな力になります。

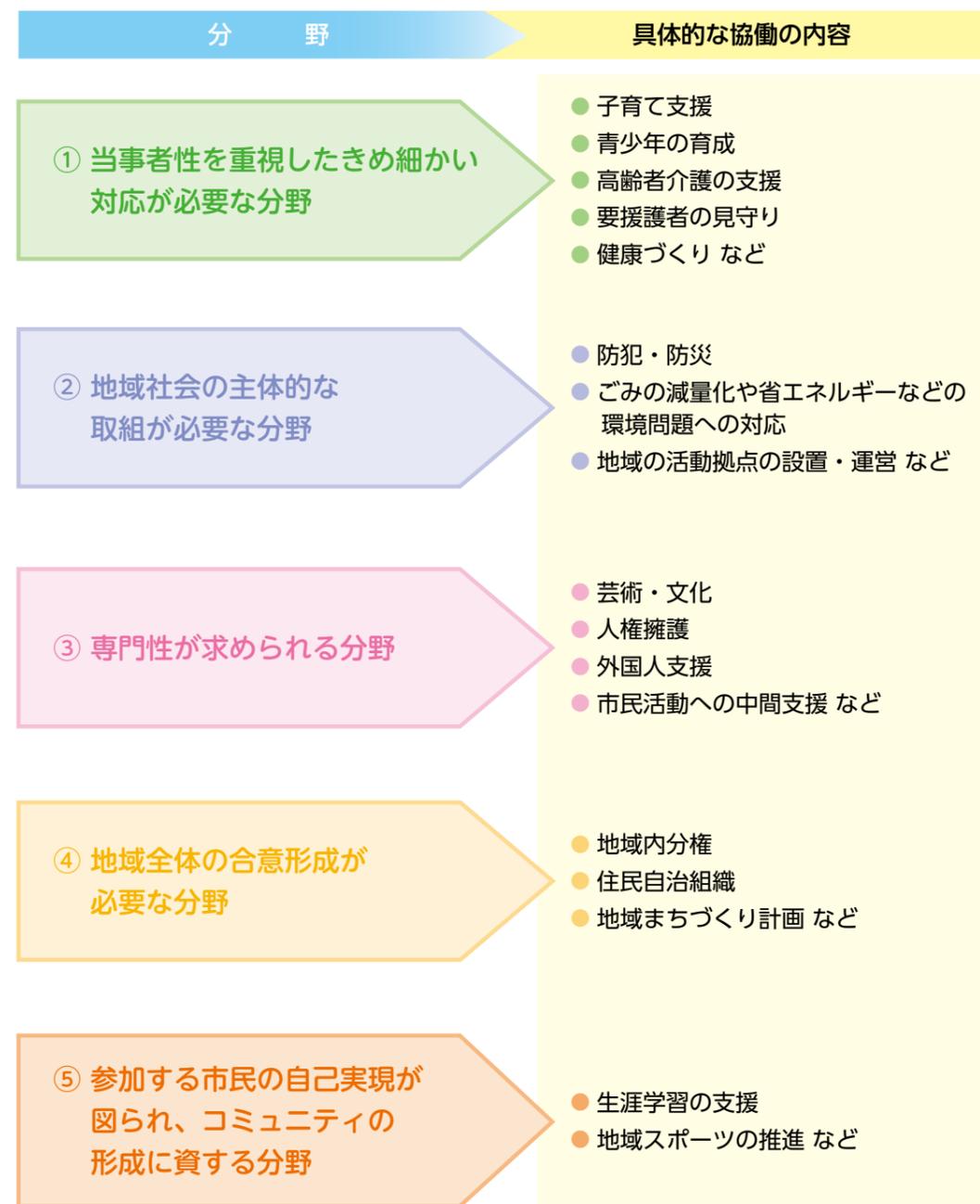
■ 期待される各主体の基本的な取組（役割）

市民	<ul style="list-style-type: none"> ● あらゆる可能な機会に地域活動、市民活動に参加する。 ● まちづくりに向け積極的に提言、行動する。 ● 地域課題の解決や魅力あるまちづくりのため、主体的に取り組む。
自治会	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域住民が協力し合い、自主防災組織の運営や環境整備、交通安全、地域福祉、伝統文化の継承、公民館分館活動など住民の生活の基盤となる様々な活動に取り組む。 ● 地域活動に市民の参加を促す。
住民自治組織	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民の意見を反映し、策定される「地域まちづくり計画」に基づき地域課題の解決や魅力あるまちづくりに取り組む。
市民活動団体	<ul style="list-style-type: none"> ● 専門性・先駆性・機動性を発揮し、主体的に公共的課題や魅力あるまちづくりに取り組む。 ● 市民の活動参加のきっかけを提供する。 ● 自治会や他団体との連携により、活動内容や機能を高める。
企業・大学等	<ul style="list-style-type: none"> ● 専門性を発揮し、自治会や住民自治組織、市民活動団体と協働し、地域課題、公共的課題の解決や魅力あるまちづくりに取り組む。
市	<ul style="list-style-type: none"> ● 協働によるまちづくりの仕組みを整備する。 ● 市民のまちづくりへの参加と参画を促し、人材の育成を図る。 ● 職員一人ひとりが市民活動に対する関心と共感を持ち、情報の提供と共有化を図る。 ● 協働の推進に向けて、職員の意識改革や能力の向上を図る。

(2) 協働にふさわしい分野（事業）

公共的な課題解決を市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等が担っている部分も多く、以下の例のように協働にふさわしい分野を、事業として組み立てていくことが考えられます。

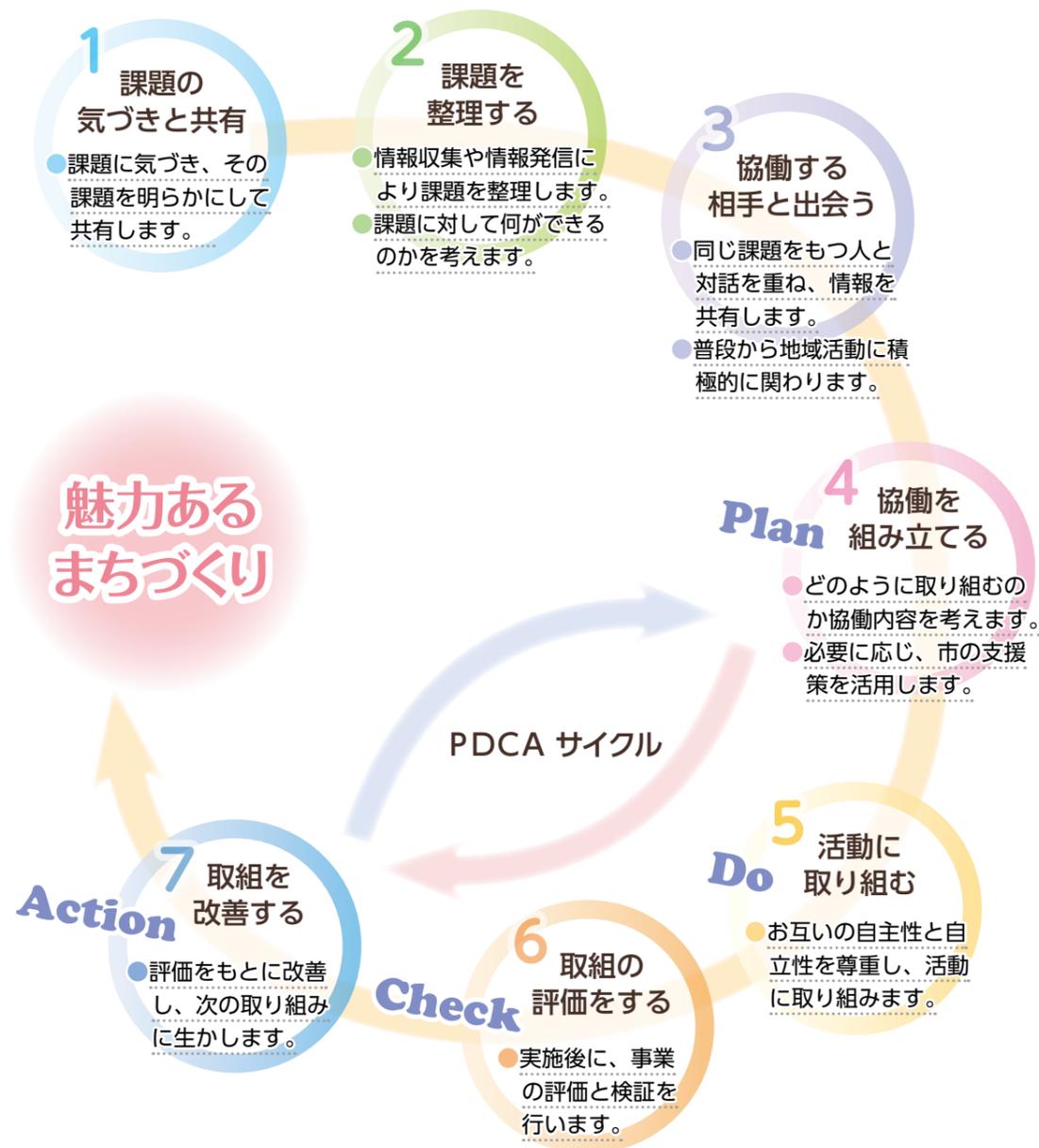
■ 分野等の例



(3) 協働を活用する流れ(進め方)

協働の手法を用いた進め方は次のとおりです。市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等、どのような主体でもこの手順を進めることが可能です。前述の「協働の基本原則(ルール)」を常に確認しながら、PDCAサイクル(※1)により、課題解決に向けた事業改善を図ることが大切です。

※1 PDCAサイクル …………… P (Plan 計画)・D (Do 実行)・C (Check 評価)・A (Action 改善) による継続的な業務改善



4. 「協働」推進のための環境づくり

様々な人や組織それぞれがまちづくりの担い手として協働を進めるために、市は次のとおり環境づくりに取り組んでいます。

(1) 推進体制づくり

① 市の体制強化

- 各課所に配置した「協働推進員」を通じて、庁内横断的な連携や情報共有を図りながら協働の推進に取り組みます。 [市民まちづくり推進部、全庁]
- 住民自治組織と市とのパイプ役となり、組織運営をサポートする「地域担当職員」を配置し、住民自治組織の活動に対する人的支援を行います。 [市民まちづくり推進部、各地域自治センター]
- 市民が協働の提案や相談を行いやすい体制づくりを進め、広く市民からの意見を聞くとともに情報の共有化を図ります。 [総務部、市民まちづくり推進部、各地域自治センター、秘書課]

② 市職員の意識強化

- 市職員に対する研修会を開催し、地域課題の解決や魅力あるまちづくりに対する意識改革・強化を図るとともに、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等との協働意識の醸成に努めます。 [総務部、市民まちづくり推進部、全庁]

③ 市民と市職員の意識共有

- 市民と市職員が、まちづくりや地域課題の解決策等について考え語り合う座談会等を開催します。 [政策企画部、市民まちづくり推進部、全庁]
- 住民自治組織と市職員が、組織運営や地域課題の解決等について話し合う全体会議を開催し、意識共有に努めます。 [市民まちづくり推進部]

④ 財政支援、制度の新設・見直し

- 地域課題の解決や魅力あるまちづくりを行う市民活動団体の自主的・主体的な活動に対し、各種補助制度により、財政支援を行います。 [市民まちづくり推進部、各地域自治センター]
- 一定のまとまりのある地域の範囲で多様な主体が参画して設立され、地域課題の解決やまちづくりを行う住民自治組織の活動に対する財政支援を行います。 [市民まちづくり推進部、全庁]
- 協働を推進するための制度を新設し、必要に応じて見直します。 [市民まちづくり推進部、全庁]

(2) 情報共有と市民活動への支援

① 情報収集・提供と共有化

- 市政に関する行政情報や地域情報を、広報紙やホームページ等の各広報媒体を活用し、分かりやすく市民に提供します。 [政策企画部、全庁]
- 市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等とのコミュニケーションを円滑にして信頼関係を築くため、幅広く地域課題や地域資源、人材等の情報を集約するとともに、さまざまな人や組織が情報を共有できる仕組みづくりに取り組みます。 [政策企画部、市民まちづくり推進部、全庁]

② 市民活動への支援

- 市民活動をより発展させるため、中間支援組織（※1）等との連携により、市民活動の中間支援やネットワークづくりを進めます。 [市民まちづくり推進部]
- 市民活動を総合的に支援するため、市民活動団体のボランティア活動に取り組んでい各各地域のボランティア活動センター（※2）と連携した「市民協働サポートセンター（仮称）」の設置を検討します。 [市民まちづくり推進部、関係部署]
- 自治会や住民自治組織、市民活動団体の活性化と担い手の確保のため、市民に最も身近なコミュニティである自治会への加入促進に取り組みます。 [市民まちづくり推進部]

※1 中間支援組織

NPO 等市民活動団体の経営支援等のアドバイスや、他団体、企業、行政等との連携を推進する組織

※2 ボランティア地域活動センター

上田市社会福祉協議会が上田、丸子、真田、武石地域に設置している住民のボランティア活動の支援や広報、啓発等を推進する組織

③ 活動拠点の機能強化

- 市民活動の身近な場である各地域自治センターや公民館等について、協働の活動拠点としての機能強化に取り組みます。 [市民まちづくり推進部、各地域自治センター、教育委員会]
- 地域課題の解決や魅力あるまちづくりのために、公共施設の積極的な開放を進め市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等が話し合い活動する場と機会の提供に取り組みます。 [市民まちづくり推進部、各地域自治センター、全庁]

④ 地域内分権の確立

- 「地域の個性や特性が生かされ、地域力が発揮されるまちづくり」を目標に、地域課題の解決や地域活性化に向けて、多様な主体が参画する新たな住民自治の仕組みである住民自治組織の全市域への設立を目指すとともに、組織の運営に対する支援に取り組みます。 [市民まちづくり推進部、各地域自治センター、全庁]

(3) 人材育成

① 普及啓発

- 広報紙やホームページ等で協働事例や国・県の補助メニューを紹介するなど、積極的に地域課題の解決に向けた情報提供を行い、協働によるまちづくりに対する理解の促進を図ります。 [政策企画部、市民まちづくり推進部、全庁]

② 自治意識の向上

- 市民が市政に参画でき、地域課題の解決や魅力あるまちづくりについて市民自らが主体的に取り組む自治意識を向上させるため、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等を対象とした研修会や講座等を開催します。 [市民まちづくり推進部]
- 自治意識の向上を目指す市民自らの学習意欲に応えるため、人材交流やワークショップ等による学習する機会と場を提供します。 [教育委員会、全庁]
- 地域社会の一員である学校と、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等との交流・連携を促進し、児童・生徒や学生がまちづくりの学習・体験ができる環境づくりに取り組みます。 [政策企画部、市民まちづくり推進部、教育委員会、全庁]

③ 人材活用制度の検討

- 「地域づくり人材育成講座（※3）」の受講者等、知識や経験のある皆さんに、市民活動の担い手となっていただくための仕組みづくりに取り組みます。 [市民まちづくり推進部、関係部署]
- まちづくりに関わる様々な人材を登録し活用につなげる「人材バンク制度」を検討します。 [市民まちづくり推進部、教育委員会、関係部署]

※3 地域づくり人材育成講座

地域づくりの進め方や手法を学び、まちづくりを進める人材を育成する目的で、平成22年度から実施している講座

(4) 評価・検証

○ 協働事業評価

- 上田市における協働の取組をより効果的なものとしていくため、協働事業を市民とともに評価・検証する仕組みを構築します。 [市民まちづくり推進部]



5. 今後に向けて



(1) 協働のまちづくりの実践

まちづくりを進めていくうえで、市民と市民がつながり、市民と行政がつながり、お互いに理解し合いそれぞれの特徴や能力を生かし合う協働の取り組みは、大変重要になってきます。

市民主体のまちづくりを推進するため、市は、市民や自治会、住民自治組織、市民活動団体等と一緒に課題解決に向けて取り組みます。

そのために、それぞれが一緒に考え、行動し汗を流すことが重要だと考えています。今後は、本指針に基づき、協働によるまちづくりの理解と実践によって、もっと住みよい上田市となるようさらに進めていきます。

(2) 一定期間での見直し

本指針については、社会情勢の変化への対応とともに協働の取り組みを積み重ねる中で、5年を超えない期間ごとに、市民意見を反映しながら見直しを行っていきます。





上田市協働のまちづくり指針 ～住みたいまちを みんなでつくろう～

令和2年4月発行

編集・発行 上田市 市民まちづくり推進部 市民参加・協働推進課

〒386-8601 上田市大手一丁目11番16号

電話 (0268) 75-2230 FAX (0268) 22-4130

E-mail : mati@city.ueda.nagano.jp