

住民自治と協働に関する調査研究報告書  
—草津市の地域自治システムについて—

2012年(平成24年)3月

草津市 草津未来研究所

## 要旨

草津市の第5次総合計画では、基本構想の実現のため「行政の姿勢と役割」の中で「地域経営への転換」と「協働のまちづくりの基盤強化」の2点について取り組むとし、第1期基本計画の施策として「地域社会における新しい段階の市民自治づくり」を掲げ、「提案型協働のまちづくり活動事業」、「地域協議会推進事業」等に取り組んでいくとしている。また、草津市自治体基本条例には、まちづくりは市民との協働を基本とし、まちづくりにおける協働に関する基本的な事項を整備すると明記されている。これらを受けて、現在、草津市では地域コミュニティとの協働のため「まちづくり協議会」を設置する取り組みと、市民活動団体との協働のため「市民まちづくり提案制度」や「市民協働円卓会議」等の取り組みを行っている。

そこで、この調査研究は、「協働」の考え方について整理し、行政と「市民活動団体」との協働について検討するとともに、行政にとって重要なもう一つの協働の相手である「地域自治組織(まちづくり協議会)」について、制度や先事例の調査を行い、草津市の地域自治組織と市民活動団体との協働のまちづくりを行い、住民自治を確立するための地域自治システムを示している。

第1章において、行政用語として使われている「住民自治」や、「地域内分権」、「地域自治組織」、「市民活動団体」について整理し、この報告書で使用する用語を明確にしている。特に、「住民自治」の定義について、いわゆる「地方自治の本旨」における「住民自治」について、その意味の変容について整理している。

第2章では参加・参画と協働との違い、協働の定義、中間支援組織等について検討する。ここでは、行政の協働の相手方として、地域自治組織と市民活動団体を位置づけ、この章では、市民活動団体について検討している。

つづく第3章では、地域自治組織について詳しく検討している。地域自治組織を法に基づく地域自治区制度として「地域自治区」について整理し、草津市を含め滋賀県内の多くの自治体で取り組まれている、法に基づかず独自の条例や要綱による取り組みについてその特徴を概観するとともに2つのタイプに分けて検討している。また、海外で取り組み事例のある「近隣政府」についても検討している。

第4章では、草津市の地域や市民活動団体の現状を調査分析するとともに、草津市が法に基づかないまちづくり協議会を各小学校区(地区)に設置している取り組みや、市民活動団体との協働の取り組みについて整理し、草津市の特徴を明確にすると共に課題を明らかにしている。

第5章では、地域自治組織と市民活動団体との協働における、先行自治体4市の取り組みについて調査・分析し、第6章において、草津市が今後取り組むべき方向性と具体策を提案している。



## 目次

はじめに	1
第1章 調査研究の目的	2
第1節 目的	2
第2節 方法	3
第3節 用語の整理	3
1 自治と住民自治	3
2 地域内分権	5
3 地域自治組織	5
4 市民活動団体	5
第2章 協働	7
第1節 協働とは	7
1 参加・参画	7
2 協働	7
3 協働の必要性	9
第3節 協働の主体	9
1 地域コミュニティ	9
2 市民活動団体	10
第4節 協働の形態	14
第5節 中間支援組織	15
1 中間支援組織とは	15
2 中間支援組織の形態	15
3 中間支援組織の現状	16
4 今後の方向性	16
第3章 地域自治組織	17
第1節 背景	17
1 平成の大合併	17
2 少子・高齢化の進行と人口減少社会の到来による影響	17
3 地域主権改革(地方分権)	18
4 コミュニティの再生	19
第2節 地域自治組織	19
1 法に基づく地域自治組織	19

2	法に基づかない地域自治組織	22
第3節	近隣政府	28
第4章	草津市の現状	31
第1節	地域の現状	31
1	町内会	31
2	市民活動団体	35
第2節	協働のまちづくり指針	36
1	経緯	36
2	協働のまちづくり指針	37
第3節	まちづくり協議会	38
1	協働のまちづくり行動計画	38
2	まちづくり協議会のしくみ	39
3	草津学区	43
4	南笠東学区	44
第4節	市民活動団体との協働の取り組み	45
1	市民まちづくり提案制度	45
2	市民協働円卓会議	45
3	市民協働推進計画	46
第5節	中間支援組織	46
1	コミュニティ事業団	46
2	草津市立まちづくりセンター	47
3	草津コミュニティ支援センター	47
4	社会福祉協議会	48
第6節	小括	49
第5章	先行事例	51
第1節	地域自治組織との協働	51
1	伊賀市	51
2	東近江市	54
第2節	市民活動団体との協働	57
1	箕面市	57
2	豊中市	60
第3節	事例分析からの示唆	65
1	地域自治組織	65
2	市民活動団体との協働	67

第6章 草津市の地域自治システム	68
第1節 まちづくり協議会	68
1 まちづくり協議会の位置づけ	68
2 根拠条例の項目	68
3 事業の整理	70
4 事務局と財源	70
5 地域の担い手学習支援	70
6 支援組織	71
7 行政の対応	71
8 議会との関係	71
第2節 市民活動団体との協働	71
1 市民活動推進条例の制定	71
2 条例の内容	72
3 協働を進めるための具体的なマニュアル	73
4 中間支援組織	73
第3節 草津市の地域自治システム	73
1 制度体系	73
2 地域自治システム	74
おわりに	76
関係者一覧	77
参考文献	78



## はじめに

2011年3月11日、東日本大震災が発生した。この震災は、多くの課題を日本だけでなく全世界につきつけるものとなった。つまり、個人の生き方のみならず、地域社会のあり方、地方政府と中央政府の関係、そして、工業生産の仕組みとエネルギー政策（原子力発電）にいたるまで、多くのことを人類に問いかけるかたちになった。

私たちは、この震災から多くのことを学ばなければならない。内山がいうように、新たな社会のグランド・デザインを考えなければならない。「まず第一に思想的なグランド・デザインを創らなければならない」<sup>1</sup>。これは、何も被災地の復興計画にとどまらない。日本全体、地球に住む人類全体の思想的なグランド・デザインの見直しが必要である。

また、阪神淡路大震災のときと同様、「コミュニティを形成することの重要性についてさまざまところで語られている。孤立した人間の問題が多くの人たちによって意識され、コミュニティの再建や創造といった言葉は、今では社会の共通目標を示す言葉になっている」<sup>2</sup>。

この調査研究に引き寄せて考えると、私たちは、コミュニティのあり方、人と人の関係の結びなおし、人と自然との関係の結びなおしについて、今改めて考えなければならない<sup>3</sup>。

一方で、2000年から始まった地方分権改革は、なかなか進まないが、この震災からの復興にあたり、地方分権についての取り組みの真価が問われている。中央政府も地方政府も、地域のことは地域が決めるという基本原則を忘れず行動する必要がある<sup>4</sup>。

平成の合併を経験した自治体を中心に多くの自治体において、地域自治組織を設置することにより、自治の確立、コミュニティの再構築が進められている。また、多くの自治体が、「協働のまちづくり」に取り組んでいる。この調査研究は、草津市の協働のまちづくりにおける「まちづくり協議会」と「市民活動団体」の取り組みについて現状を調査するとともに、先行事例との比較から、草津市が目指すべき地域の自治システムについて検討する。

---

<sup>1</sup> 内山節『文明の災禍』新潮新書、2011年、125ページ

<sup>2</sup> 内山節『文明の災禍』新潮新書、2011年、149-150ページ

<sup>3</sup> 内山節『共同体の基礎理論—自然と人間の基層から—』農文協、2010年 28-29ページを参照。

また、内山はコミュニティを「共同体」とし、日本の共同体を自然と人間の結びつき、人間と人間が結びつきながら展開している社会のかたちとしている。（『共同体の基礎理論—自然と人間の基層から—』農文協、2010年）

<sup>4</sup> 新しい日本を作る国民会議(21世紀臨調)幹事会は、「緊急提言：復興の道筋を早急に定めよ」（2011年4月13日）の中で、個々の市町村ごとの復興計画は、国が策定することは不可能であるため、当該市町村が策定すべきである。国主導は、地方自治法・都市計画法の仕組みに反するものであり、近年の地方分権改革の流れから見ても許されないことであると提言している。