

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、制度や先行事例の調査を行い、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な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。

## 第1章 調査研究の目的

### 第1節 目的

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(2011年に成立、2012年4月1日から施行)「第6章 まちづくりにおける協働」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の組織として、「まちづくり協議会」を設置し地域内分権を目指した取り組みと、市民活動団体との協働の取り組みとして「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。

しかしながら、協働については、この言葉の概念が分かりづらく、地域においてまちづくりの主体となるべき市民、そして、協働を進めようとしている行政(職員)にも十分な理解が得られていないため、なかなか具体的な行動に結びつかない状況にある。

本市は、地域の課題解決のため、地域の多様なまちづくりの担い手にとって協働の要となる「まちづくり協議会」を市内全域に設置し、行政との協働を進めようとしているが、現状は、設立することに精力が集中されており、将来の草津市の行政システムの姿が明確になっていない。

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、既存の制度や先行事例の調査分析も踏まえて検討し、草津市の地域自治組織のあるべき姿を示すことにより、協働の取り組みの方向性と目指すべき地域自治のあり方について提言するものである。なお、この調査研究は、2011年度から市内全域で行われている地域自治組織(まちづくり協議会)を中心に検討する。

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。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。特に、行政との協働の相手として、地域自治組織と市民活動団体を位置づけている。この章では、市民活動団体について検討し、つづく第3章において地域自治組織について詳しく検討している。つまり、法に基づく地域自治区制度と、法に基づかず独

自の条例や要綱に基づく取り組みとに分けて特徴を概観するとともに、近隣政府について整理している。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学区・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、草津市が目指すべき地域の自治システムについて検討し、今後取り組むべき方向性と具体策を提案する。

## 第2節 方法

この調査研究は、先行研究の検討と、関連する文献についての調査・分析に加え、先行自治体の資料調査とヒヤリングに基づき報告書をまとめた。

先行自治体は、地域自治組織については伊賀市と東近江市、市民活動団体との協働については豊中市と箕面市を選定した。

伊賀市と東近江市は、草津市と同様に法律に基づかない独自の取り組みをしている自治体である。さらに、伊賀市は、伊賀市自治基本条例に地域自治組織の設置根拠が明記されており、今後草津市が取り組まなければならない条例化について参考にするためである。一方、東近江市は、草津市と同様に法的な設置根拠を持たず、要綱に基づいて取り組みまれている自治体であり、滋賀県内において最も早くから地域自治組織を設置していることから取り上げた。

市民活動団体との協働の事例としては、箕面市が全国で最も早くからこの施策に取り組んでいる自治体であること、また、豊中市は、制度体系が整備されており、今後の草津市の参考になることから先行事例として取り上げた。

## 第3節 用語の整理

行政が使用する用語の中には、同じ意味でありながらさまざまな用語が使われている場合や、本来の意味とは違う概念で使われている場合がある。したがって、この報告書の内容をわかりやすくするため、また、誤解のないようにするため、具体的な検討に入る前に主要な用語について整理する。

### 1 自治と住民自治

#### (1) 自治

石田によると、「自治」ということばは、古代中国の「礼記」に現れて以来長く日本において、現在とは違う意味で使われてきた。すなわち、当初は「自然に治まる」という自動詞的意味に力点があったが、近代翻訳語としての「自治」は、「自分で自分

を治める」という他動詞的意味が含まれているという<sup>5</sup>。現在私たちが用いているのは後者の意味における自治である。

また、自治には個人の自治や集団の自治、あるいは大学の自治などさまざまな自治があるが、西尾によると「自治に共通するものは自律 (autonomy) と自己統治 (self-government) の結合である」<sup>6</sup>。つまり、「両者は不即不離の関係にある」。そして、さまざまな自治の中で、最も広く使われているのが「地方自治」である。

この地方自治は、日本国憲法第8章において初めて規定され、その基本が定められた。しかし、憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定しているだけで地方自治についての定義はなく、「地方自治の本旨」の中身は規定されていない。

行政法学において通説とされている地方自治の本旨は、「『住民自治』と『団体自治』の二つの意味における地方自治を確立すること」<sup>7</sup>とされ、「『住民自治』とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意志に基づき自己の責任において充足することを指し、『団体自治』とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいう。これは、いずれも、地方的な事務に関する公的意思の形成のあり方に関するものであるが、前者は意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目したものであり、後者は地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着目したものである」<sup>8</sup>。

## (2) 住民自治

「住民自治」という言葉の使われ方、意味内容が最近変化してきている。最近のいくつかの文献や研究者の発言、さらには自治体が作成した文書や条例の中には上記の行政法学上の通説とは違う概念で使われている例がある<sup>9</sup>。

つまり、「自治体内の特定地域における住民によるまちづくりのこと」を住民自治としているのである。この場合の住民自治は、自分たちの地域(たとえば町内会や地域

<sup>5</sup> 石田雄『自治』三省堂、1998年、6ページ

<sup>6</sup> 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、373ページ。また、西尾は、「自律とは、自主立法権を基本要件とし」、自己統治は、「支配被支配関係の成立を前提にしながら、被支配者が同時に支配者であるように、支配者と被支配者を同一化しようとする政治原理である」としている。(『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、374-375ページ)

<sup>7</sup> 田中二郎『要説行政法』弘文堂、1979年、74ページ

<sup>8</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法(第3版)』有斐閣、2006年、118ページ。「住民自治」については、松本英昭『自治制度証言』(ぎょうせい、2011年、17-19ページ)や松本英昭『要説地方自治法(第7次改訂版)』(ぎょうせい、2012年、1-3ページ)も参照。

<sup>9</sup> たとえば、今回事例調査を行った伊賀市の自治基本条例(住民自治の定義)第21条第1項に「住民自治とは、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、市民が地域を取り巻く様々な課題に取り組み、市民が主役となったまちづくりを行う活動をいう」とある。これは明らかに地方自治の本旨における住民自治とは違う定義である。このことについて、今井照『『住民自治』の変質が気になる—自家撞着の『定説』』(『ガバナンス』2009年8月号、100ページ)や金井利之『実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』(第一法規株式会社、2010年、8-9ページ)が指摘している。

自治組織)について、自ら考え、自らの力で良くしていこうという取り組みを指している。この使い方は、明らかに行政法学上の通説とは違う意味での使い方である。

したがって、この報告書では、自分たちの地域について、自ら考え、自らの力で良くしていこうという取り組みを表す場合は、混乱を避けるために「地域自治」という用語を使用する。

## 2 地域内分権

「地域内分権」と同様の意味で用いられている用語に、「都市内分権」<sup>10</sup>、「自治体内分権」があるが、この報告書では草津市が総合計画や行政システム改革等で使用している「地域内分権」に統一する。これらの用語は、行政の組織内で一定の権限移譲を行う分権(組織内分権)ではなく、行政組織から地域への分権を意味する。

この報告書における地域内分権は、草津市から地域自治組織(まちづくり協議会)への分権を意味している。

## 3 地域自治組織

第27次地方制度調査会の答申に、「地域自治組織」とは「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」<sup>11</sup>とある。

この報告書は、この答申の定義に基づき、「地域自治組織」を使用し、各自治体で用いられている「住民自治協議会」、「まちづくり協議会」<sup>12</sup>、「地域協議会」、「コミュニティ協議会」等の総称とする。ただし、特定の市町の地域自治組織を論じるときは、当該自治体で使用している名称を使用する。したがって、草津市の場合は、「まちづくり協議会」を使用する。

## 4 市民活動団体

「テーマ・コミュニティ」という言葉が多くの場合で「地域・コミュニティ」と対比して使われている。中田は、テーマ・コミュニティについて、「コミュニティの概念が多様であるからこのような使い方がされるのだろうが、テーマが定まったコミュニ

---

<sup>10</sup> 名和田によると、「日本のコミュニティ政策(まちづくり協議会の設立)は、都市内分権とは異質である。分権という権限を付与するというよりも、協働が強く前面に出ている」という。(名和田是彦「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』第4号、2006年、43-44ページ)

<sup>11</sup> 地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』(第27次地方制度調査会)2003年、11ページ

<sup>12</sup> 「まちづくり協議会」という名称は、都市計画の場面でも使われている用語であり、地域自治組織とは性格が違うものであるため注意が必要である。また、「まちづくり協議会」という名称は、話し合いを行う組織を示す名称である。地方自治法にあるように、「地域自治区」という組織に協議機関として「地域協議会」を設置するというのが本来の使い方であろう。

ティは『アソシエーション』である。このような使われ方は、異質な集団概念の混乱である」<sup>13</sup>としている。

この報告書は、この考え方にに基づき、「テーマ・コミュニティ」という言葉は使用しない。また、アソシエーションを「市民活動団体」もしくは「NPO」と標記する。この市民活動団体には、「特定非営利活動促進法(NPO法)」に基づく法人格を持つ団体と持たない団体も含めている。また、法人格を持つ市民活動団体を指す場合は「NPO法人」とする。

なお、コミュニティとアソシエーションについての基本的な考え方は、マッキーバーの定義に基づくものとする<sup>14</sup>。

- ① コミュニティとは「村とか町、あるいは地方や国とかもっと広い範囲の共同生活のいずれかの領域」である。
- ② アソシエーションとは「社会的存在がある共同の関心(利害)または諸関心を追求するための組織体(あるいは〈組織される〉社会的存在の一団)」である。

---

<sup>13</sup> 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、80ページ

<sup>14</sup> MacIver, R.M., *Community: a sociological study: being an attempt to set out the nature and fundamental laws of social life* Macmillan and Co., Limited, 1917. (中久郎・松本通晴ほか訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房、1975年) 邦訳 46ページ

## 第2章 協働

### 第1節 協働とは

#### 1 参加・参画

参加・参画と協働について、具体的にどのような違いがあるのか明確になっていない。そこで、以下に再確認しておく。

まず、「参加」と「参画」については、区別して用いている自治体と、「参加」のみ用いているところがある。一般的な定義は以下のとおりである。

参加：市民が市政に関して意見を述べ、提案すること。

参画：参加と比較して、より主体的に市政にかかわること。

つまり、参画は、参加に比べ、市民が市政に対してより主体的にかかわる意味で用いられており、手法や形態において実質的な違いはない<sup>15</sup>。したがって、この報告書では、「参加」に統一する。

なお、参加には、ボランティア活動への参加や町内会活動への参加など様々な参加の形態が考えられるが、ここでは、市政への参加に焦点を合わせている。

また、草津市自治体基本条例の検討過程での議論では、参加は「主権者である市民が、市政運営をコントロールするための手段」であるとの考え方も示されていた。これは、市民は市政における主権者であることを重視した考え方である。

#### 2 協働

協働にはさまざまな定義があり通説はない。草津市の協働の定義や原則については、第4章第2節において紹介している「草津市協働のまちづくり指針」に明記されている。この報告書の基本的な考えは、この草津市の定義や原則に従っている。

ところで、小田切は「結局のところ、協働、パートナーシップの用語に関する統一された定義は存在しないのが現状である」が、「サリバンとスケッチャーの定義が協働とは何かを説明する上では最も適合的な定義であるかもしれない」<sup>16</sup>とし、サリバンとスケッチャーの定義を以下のように整理している。

協働(collaboration)は、契約(contracts)、ネットワーク(networks)、パートナーシップ(partnerships)のいずれかに分類できると指摘する。契約関係の典型的なものは、プリンシパル=エージェント関係であり、供給等の企画の決定や、

<sup>15</sup> 兼子は、自治体行政への住民のかかわりについて、参加、参画、協働の3段階における法的仕組について論じている。ここで論じられている具体的な仕組みの分類は、草津市において参加に位置づけている仕組みが、協働として位置づけられている。(兼子仁『変革期の地方自治法』岩波新書、2012年、119-122ページ)

<sup>16</sup> 小田切康彦『行政-NPO間の協働に関する研究』同志社大学博士論文、2009年、7ページ

生産行動は基本的に個別の主体で行われる。また、これらの関係は公式的なものであり、法的に拘束された組織間の協定であるという。続いて、ネットワークとは、特定の政策や事業、課題に対応するために発達した流動的な人的関係であり、これは信頼や互惠主義によって規定された非公式の関係性で構築される。そして、パートナーシップは、「合同で決定、生産をおこない、その責任を共有するもの」であるという<sup>17</sup>。

この説明には実務における様々な場面において、市民や市民活動団体、職員が持つ協働のイメージを含んでいる。このように、市民や市民活動団体、職員は、協働について、それぞれ違った思いをもって事業を進めようとするため、現場で誤解や戸惑いが生じているようである。

ところで、参加と協働における主体の違いについて、参加の主体は個人であり、協働は組織であるといわれる<sup>18</sup>。しかしながら、上記のサリバンとスケッチャーの定義から明らかなように、協働の主体は組織であると限定することはできず、多様な主体が考えられる。ただ、行政との協働においては、後に述べる協働の形態からも分かるように、協働の相手として主に組織が想定されている。

ここまで参加と協働についてみてきたが、アメリカの社会学者アーンスタインが市民と行政の関係について「市民参加の梯子」<sup>19</sup>として示している。アーンスタインの市民参加の梯子について整理したものを表 2-1 に示す。

表 2-1 アーンスタインの「市民参加のはしご」

8	住民によるコントロール	(Citizen Control)	市民の力が生かされる市民参加 (Degrees of Citizen Power)
7	委任されたパワー	(Delegated Power)	
6	パートナーシップ	(Partnership)	
5	懐柔	(Placation)	印としての市民参加 (Degrees of Tokenism)
4	意見聴衆	(Consultation)	
3	お知らせ	(Informing)	
2	セラピー	(Therapy)	市民参加とは言えない (Nonparticipation)
1	操り	(Manipulation)	

出所：世古一穂『参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年、36ページを基に作成

<sup>17</sup> 小田切康彦『行政—NPO間の協働に関する研究』同志社大学博士論文、2009年、5ページ

<sup>18</sup> 日本NPOセンター「他セクターとの協働のために」([http://www.jnpoc.ne.jp/?page\\_id=215#a02](http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=215#a02) 2012年3月7日閲覧)や、山岡義典「協働の土台としての市民参加の重要性」都市問題研究、2003年、第55巻第10号、3-12ページを参照。また、柳瀬は、参加の「行為の主体は、『住民』であること。即ち私人の資格とする行為であって、機関の資格とする行為ではない」としている。(柳瀬良幹『住民参加』の定義)自治研究、第50巻、2号、1974年、52ページ)

<sup>19</sup> 多くの研究者が引用しているが、初出は、Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAPA, 1996, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224である。



市民参加は、この表にあるように、形だけの参加から市民の力が発揮できる参加へ、さらには協働へステップアップできるよう、市民と市がともにとりくんで行く必要がある。そのためには、「参加の方法論がきちんと検討され、確立されていることが不可欠である」<sup>20</sup>。そして、目的は、市民の意見がきちんと市政運営に反映される住民自治の確立であり、参加も協働もそのための手段に過ぎないことを忘れないことが重要である。

### 3 協働の必要性

協働の必要性については、さまざまな立場から指摘されているが、①地域主権改革（地方分権）の進展、②市民ニーズの多様化、③多彩な市民活動の活発化、④政府の財政危機が共通して指摘されている。つまり、地域の課題が行政だけでは解決できなくなり、地域における多様な主体の連携・協力が必要になってきたことが、多くの自治体における協働の取り組みの背景にある。

## 第2節 協働の主体

協働には、市民相互の協働と市民と行政の協働の2つ考えられる。もちろんここでの市民には、市民活動団体や事業所など多くの主体を含んでいる。したがって、地域には多様な主体間の協働が想定され、その活動が地域の力になる。

行政から見た場合、地域における協働の相手としては、自治会・町内会<sup>21</sup>（以下「町内会」）に統一する。）等の地域コミュニティと多様な市民活動団体が想定される。

### 1 地域コミュニティ

地域コミュニティを構成する組織の代表的なものとして町内会がある。町内会は「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業する全ての世帯と事業所を組織することを目指し、その地域的区画内に生ずる様々な(共同の)問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の(共同)管理に当たる住民自治組織」<sup>22</sup>である。

この町内会の活動は、地域住民の間を取り持ちながら、住民生活を円滑に保つために重要な役割を果たしており、日本社会にとって不可欠のものである<sup>23</sup>。また、中田によると、町内会の客観的な特徴として、①一定の地域区画を持ち、その区画が相互に重なり合わない、②世帯を単位として構成されている、③原則として全世帯（戸）

<sup>20</sup> 世古一穂『参加と協働のデザイン—NP0・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年、36ページ

<sup>21</sup> 自治会・町内会に類する組織の名称は多様であるが、この報告書では草津市が使用している町内会に統一する。詳細は、総務省『地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果』2008年を参照

<sup>22</sup> 東海自治体問題研究所『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年、66ページ

<sup>23</sup> 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス—』木鐸社、2009年、17-19ページ

加入の考え方にたつ、④地域の諸課題に包括的に関与する、⑤それらの結果として、行政や外部の第3者に対して地域を代表する組織となる<sup>24</sup>。

行政との協働の相手として、町内会より広域で小学校区程度の大きさのコミュニティを単位とした「地域自治組織」がある。それぞれの地域においてどのような役割を果たすのか、その活動と仕組みが重要になる。地域自治組織については、次章で検討する。

## 2 市民活動団体

### (1) NPO とは

NPO は、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災のあと注目されるようになり、1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されたことにより、NPO法人が法的に位置づけされた。この特定非営利活動団体はNPO(Non-profit Organization)として知られ、もともとはアメリカの法人格付与制度や税制度に由来する概念である<sup>25</sup>。NPOの定義について、サラモンとアンハイアーは、①公式のもの、②民間のもの、③利益配分をしないものではない、④自主管理、⑤自発的な意思によるもの、⑥公共の利益のためのものであるとしている<sup>26</sup>。

NPO法では、特定非営利活動として、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的とするものであり、具体的には以下の活動をさしている(第2条)<sup>27</sup>。

- ① 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- ② 社会教育の推進を図る活動
- ③ まちづくりの推進を図る活動
- ④ 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- ⑤ 環境の保全を図る活動
- ⑥ 災害救援活動
- ⑦ 地域安全活動
- ⑧ 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- ⑨ 国際協力の活動
- ⑩ 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- ⑪ 子どもの健全育成を図る活動

<sup>24</sup> 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、12ページ

<sup>25</sup> 原田晃樹、藤井教史、松井真理子『NPO再構築への道 パートナーシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、3-4ページ

<sup>26</sup> Salamon, L. M. and Anheier, H. K., *THE EMERGING SECTOR*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1994. (今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年) 邦訳21-23ページ

<sup>27</sup> 2011年6月の法改正により、観光の振興を図る活動、農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動、前各号に掲げる活動に順ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動の3項目が追加され20項目になる。(2012年4月1日施行)([http://www.npo-homepage.go.jp/about/201204\\_kaisei.html](http://www.npo-homepage.go.jp/about/201204_kaisei.html) 2012年3月5日閲覧)

- ⑫ 情報化社会の発展を図る活動
- ⑬ 科学技術の振興を図る活動
- ⑭ 経済活動の活性化を図る活動
- ⑮ 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
- ⑯ 消費者の保護を図る活動
- ⑰ 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

内閣府の「平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書」によると、①保健、医療又は福祉の増進を図る活動(障害福祉：20.7%、高齢者福祉：17.9%)が最も多く、つづいて、③まちづくりの推進を図る活動(まちづくり・むらづくり：9.0%)となっている<sup>28</sup>。

## (2) NPO 法人の認証数

1998 年に法整備ができて以来、NPO 法人の数は増えてきたが、近年その増加数は年々鈍化している。全国と滋賀県内の 2012 年 2 月末現在における NPO 法人の数は以下のとおりである。

表 2-2 NPO 法人の国と滋賀県の認証数の推移

日付	全国	滋賀県
1998 年 12 月 28 日	0	0
1999 年 3 月 26 日	23	0
2000 年 3 月 31 日	1,724	14
2001 年 3 月 30 日	3,800	30
2002 年 3 月 29 日	6,596	54
2003 年 3 月 31 日	10,664	92
2004 年 3 月 31 日	16,160	163
2005 年 3 月 31 日	21,280	227
2006 年 3 月 31 日	26,394	284
2007 年 3 月 31 日	31,115	337
2008 年 3 月 31 日	34,369	391
2009 年 3 月 31 日	37,192	432
2010 年 3 月 31 日	39,732	466
2011 年 3 月 31 日	42,387	505
2012 年 2 月 29 日	44,845	537

出所：内閣府 NPO ホームページのデータから作成

([https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref\\_history.txt](https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref_history.txt) 2012 年 3 月 28 日閲覧)

<sup>28</sup> 内閣府『平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書』2009 年、158 ページ。なお、この調査の対象は、全ての市民活動団体であり、法人格を持たない団体も含んでいる。

### (3) NPO の特性

NPO の特性については、多くの文献で指摘されているが、以下の 6 項目があげられる<sup>29</sup>。

- ① 即応性：制度的な枠組みにとらわれない独自の考えで行動することができることから、時期や課題に応じて機敏な取り組みをすることができる。
- ② 柔軟性：自発的に取り組む様々な活動であるため、ニーズにあった多様なサービスの提供が可能であり、柔軟な対応ができる。
- ③ 先駆性：独自の考えで自発的に行動し取り組めることから、制度的には対応しにくい新しい社会的課題に先駆的に対応することができる。
- ④ 専門性：当該分野の専門的知識を有した人が活動しているものが多く、社会的課題に対する現状を踏まえた専門的な取り組みが可能である。
- ⑤ 創造性：自らの価値観でそれぞれの事象にあった対応と行動がとれることから、専門知識や経験を活かした新しい取り組みの創造が期待される。
- ⑥ 当事者性：サービスを提供する者とサービスを受ける者がお互い当事者として近い関係にあり、地域課題の解決に向けた具体的かつ効果的な取り組みが行える。

これらの特性を見ると、行政とは多くの面で違いがあることが分かる。公平・平等を重んじる行政と即応性と柔軟性を備えた市民活動団体の違いがよく指摘される。

### (4) NPO の課題

NPO の本質的な弱点として、サラモンは、①必要かつ十分な財源を自ら生み出す能力に限界があること、②特定の集団に関心を集中させることにより、コミュニティの重要な要素を見逃し、利用可能な財源が浪費される可能性があること（専門主義）、③財力のある構成員が NPO の活動内容と支援対象についての決定権を掌握し、支援は権利としてではなく慈善として施されること（父権主義）、④財源的に専門的職員を引きつけることが困難な NPO は、人間の問題に対して素人的手法で対処してしまうこと（アマチュア主義）、の 4 点を指摘している<sup>30</sup>。

また、後は、①財政規模が小さく事務局体制が脆弱な団体が圧倒的に多いこと、②「官から民へ」という動向が急展開し、公的事業の実施が民間に移行しつつあるにもかかわらず、日本の NPO 関係者の間では、「真の NPO は主に、あるいはもっぱらボランティアと民間寄付に依拠すべきだ」、それゆえ「公的資金は受け取るべきではない」と

<sup>29</sup> 以下の記述は、京都府 府民労働総務課 NPO 協働推進室『NPO 協働推進マニュアル』2006 年、3 ページ参考にした。

<sup>30</sup> Salamon, L. M., *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1995. (江上哲監訳『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』ミネルヴァ書房、2007 年) 邦訳 51-58 ページ

信じる「ボランティアの神話」が根強いことを指摘している<sup>31</sup>。

ところで、日本 NPO センターは、NPO ならせめてこうあって欲しいという、標準的な水準として「信頼される NPO の 7 つの条件」を示している<sup>32</sup>。

- ① 明確なミッションを持って、継続的な事業展開をしていること。
- ② 特定の経営資源のみに依存せず、財政面で自立していること。
- ③ 事業計画・予算の意思決定において自律性を堅持していること。
- ④ 事業報告・会計報告などの情報を積極的に公開していること。
- ⑤ 組織が市民に開かれており、その支持と参加を集めていること。
- ⑥ 最低限の事務局体制が整備されていること。
- ⑦ 新しい仕組みや社会的な価値を生み出すメッセージを発信していること。

さらに、「民間 NPO 支援センター・将来を展望する会」が、「行政と協働する NPO の 8 つの姿勢」をまとめている<sup>33</sup>。

- ① 市民の共感と参加を基本とする事業作りの能力を持ち、それを通じて本当の市民自治を促進すること。
- ② ミッションと協働事業の整合性を考え、事業を展開のこと。
- ③ 行政に依存せず、精神的に独立していること。
- ④ 相互のシステムの違いを理解しつつ、解決の糸口を見出していく姿勢を持って努力すること。
- ⑤ NPO ならではの関与によって協働事業の質を向上できるような専門性・特性をもつこと。
- ⑥ ルールの違いを乗り越えるための能力を備えておくこと。
- ⑦ 協働した結果は、市民の共有財産として積極的に知らせていくこと。
- ⑧ 契約にあたって、対等な立場で交渉する力をつけること。

これらは、過去の取り組みの中から導き出されたものであり、NPO 自らの立ち位置を示したものである。

NPO は、以上のような弱点や課題を抱えてはいるが、前に述べたような NPO の特性を生かした活動が地域において期待されており、行政や地域コミュニティにとって、重要な協働の相手である。

---

<sup>31</sup> 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか—次の 10 年への課題と戦略』法律文化社、2009 年、5-8 ページ

<sup>32</sup> 詳細は、「NPO のヒロバ」を参照

(<http://www.npo-hiroba.or.jp/7requirement/index.html> 2012 年 3 月 7 日閲覧)

<sup>33</sup> 詳細は、「民間 NPO 支援センター・将来を展望する会」を参照

([http://www.jnpoc.ne.jp/?page\\_id=457](http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=457) 2012 年 3 月 7 日閲覧)

## (5) 地域コミュニティとの協働について

NPO と地域コミュニティとの協働については、組織特性の違いから時に軋轢を生むことがある。地域で同じ目的で活動する場合、それぞれの特性を認識し、相互協力できる関係を徐々に構築していく必要がある。そのためには、それぞれの組織が追及しようとしている使命が、地域住民の幸福のためという共同の目的を担い合うものであることを理解し、お互いに協力して公益に貢献することが望まれる<sup>34</sup>。

また、地域コミュニティと NPO との間をうまく取り持つ組織として、中間支援組織の活動が期待される。

## 第3節 協働の形態

協働の形態として各自治体で様々な手法が示されているが、整理すると以下のとおりである<sup>35</sup>。

- ① 委託  
通常の業務委託よりも協働の意図を強く持ったもので、市民活動団体の特性を活かした形で業務を依頼するもの。
- ② 補助  
市民活動団体が行う公益的な事業について、行政と目的を共有したうえで、市が財政的支援を行うもの。
- ③ 物的支援(公共財の提供)  
公益性の高い事業を行う市民活動団体に対して、活動に必要な物品や用具等を支援したり、施設の提供をするもの。
- ④ 実行委員会  
事業実施の責任を担う関係者が、新たな主催団体を組織し、事業の企画・立案・運営を行うもの。
- ⑤ 共催  
市民活動団体と行政がともに主催者となって事業を行うもの。
- ⑥ 事業協力  
市民活動団体と行政が、役割分担を決め協力して事業を行うもの。
- ⑦ 後援  
市民活動団体が行う公益的な事業に対して、目的を共有したうえで、行政が名義後援などを行うもの。場合によっては、施設使用料の減額などの優遇措置を行う。

<sup>34</sup> 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、102ページ

<sup>35</sup> 以下の記述は、足立区「あだち協働パートナーサイト」を参考にした。  
(<http://adachi-kyodo.genki365.net/contents/hp0003/index.php?No=1&CNo=3> 2012年3月22日閲覧)

## ⑧ 企画・政策立案

行政が事業の企画や政策立案を行うとき、お互いの意見や情報の交換を行うとともに、提案を求め企画や政策立案を行うもの。

上記の他に、PPP(PFI)、市場化テスト、指定管理制度などニューパブリックマネジメント(NPM)の考え方に基づく手法を協働の形態としてあげている自治体もある<sup>36</sup>。

これらの協働の形態は、協働の概念が自治体に導入される前から、事業の実施手法として用いられてきたものがほとんどであり、協働のための手法が特別にあるわけではない。つまり、協働は、協働に取り組む行政や市民活動団体等が協働の原則に従い、事業のやり方を今までとは変えることであると言える。

また、市民活動団体との協働を進める場合、入札制度や契約制度など、今までの行政の仕組みを変えなければならない場合があり、協働は行政の管理部門を含め、自治体全体で取り組む必要がある。

## 第4節 中間支援組織

### 1 中間支援組織とは

中間支援組織については、いろいろな捉え方があり、必ずしも明確な定義があるわけではない。田中は、寄付者・ボランティア等の資源提供者とNPOの中間において、情報提供・相談・評価を通して取引コストを軽減し、信頼を醸成しながら、人・モノ・カネ・情報といった資源の媒介(仲介)を行う組織のことを意味するとしている<sup>37</sup>。

その機能・役割としては、内閣府の調査によると、その機能、役割として、①資源(人、モノ、カネ、情報)の仲介、②NPO間のネットワークの促進、③価値創出(政策提言、調査研究)があげられている<sup>38</sup>。

### 2 中間支援組織の形態

中間支援組織は、日本NPOセンターの調査によると全国に339団体ある<sup>39</sup>。設置者別の内訳は、民間が設置者である団体は80団体、社会福祉協議会が12団体、自治体が247団体である。

滋賀県内には、公益財団法人淡海文化振興財団(淡海ネットワークセンター)(公設公営)、マキノまちづくりネットワークセンター(民設民営)、大津市民活動センター(公設民営)、守山市市民交流センター(公設民営)、東近江NPOセンター(民設民営)など

<sup>36</sup> 詳細は、足立区「あだち協働パートナーサイト」を参照。

(<http://adachi-kyodo.genki365.net/contents/hp0003/index.php?No=1&CNo=3> 2012年3月22日閲覧)

<sup>37</sup> 田中弥生『NPOと社会をつなぐ—NPOを変える評価とインターメディアリ』東京大学出版会、2005年

<sup>38</sup> 内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』2001年

<sup>39</sup> 詳細は日本NPOセンター「NPO支援センター一覧」を参照

([http://www.jnpoc.ne.jp/?page\\_id=757](http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=757) 2012年3月6日閲覧)

の中間支援センターがある。また、NPOの中間支援組織も設立されている<sup>40</sup>。

### 3 中間支援組織の現状

日本における中間支援組織に関する包括的なデータは、古い調査であるが、内閣府が2001年度に実施した「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」がある。この報告に基づき、藤井は2つの課題を抱えているとしている<sup>41</sup>。

- ① 福祉・国際支援・ボランティアといった個別領域の基盤のあるものを除き、総じて歴史が浅い小規模な組織である。調整、代表、セクター振興といった機能はいまだに非常に弱い。また、マネジメントの支援に対しても個別NPOに対する密着した支援も弱い印象を受ける。
- ② 中間支援組織の資金調達が困難である。支援事業は決して採算性のある事業とはいえない。ゆえに、多くの中間支援組織は、行政からの委託事業に依存する形になっている。

これをみると、日本における中間支援組織の基盤は脆弱な状況にあることが分かる。

### 4 今後の方向性

今後、中間支援組織に期待されている機能として、内閣府の「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」では、以下の7点が想定されるとしている<sup>42</sup>。

- ① 情報提供機能
- ② 資源や技術の仲介機能
- ③ 人材育成機能
- ④ マネジメント能力の向上支援機能
- ⑤ ネットワーク、コーディネート機能
- ⑥ NPO評価機能
- ⑦ 価値創造機能

この中で、中間支援組織の機能として必要とされるのは、豊富なネットワークである。NPOとNPOやNPOと地域コミュニティをつなぐ場の設定やコーディネート機能、さらに、行政とNPOをつなぐこの機能が一番求められている。

<sup>40</sup> 特定非営利活動法人しがNPOセンター(<http://shiga-npo.la.coocan.jp/index.html> 2012年2月22日閲覧)

<sup>41</sup> 藤井敦史「地域密着型中間支援組織の機能とその課題—CS神戸を事例として—」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道 パートナリシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、86ページ

<sup>42</sup> 内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』2001年



## 第3章 地域自治組織と近隣政府

### 第1節 背景

草津市と同様に多くの自治体で、市町村の単位より小さな地域における自治の確立を目指した取り組みが進行中である。この動きの背景について検討する。

#### 1 平成の大合併

全国的なこの動きの直接的な原因は、地方分権推進委員会の第2次勧告（1996年7月8日）の後、国主導で進められた平成の大合併である。今回の合併により、1999年3月31日の時点で3,232あった市町村の数は、2012年1月4日現在1,719になった<sup>43</sup>。そして、第27次地方制度調査会の答申にもとづき、2004年に「合併3法」が制定され「地域自治区」、「合併特例区」が制度化された。

この合併により広域化した自治体において、合併をスムーズに進めるため、あるいは今までのまちづくりの取り組みを合併後も続けていくため、地域自治組織の設置を行ったところが出てきた。そして、この新たな地域コミュニティの強化策ともいえる取り組みは、合併と関係のなかった自治体にも波及していくことになった<sup>44</sup>。

#### 2 少子・高齢化の進行と人口減少社会の到来による影響

国勢調査によると、日本の人口は、2000年は1億2,693万人、2005年は1億2,777万人であったが、2010年は1億2,806万人で近年は横ばい傾向である。一方、増加率は、第2次ベビーブームにより、1970年から1975年は7.0%であったが、1975年から1980年に4.6%となり縮小に転じ、これ以降縮小傾向が続いており、2005年から2010年は0.2%と調査開始以来最低の人口増加率となった<sup>45</sup>。

そして、最新の国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によると、日本の総人口は、今後長期の減少過程に入る。2030年の1億1,662万人を経て、2048年には1億人を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人になると推計されている<sup>46</sup>。経済活動に大きな影響を持つ生産年齢人口は、2010年国勢調査によると8,173万人となっているが、将来は、出生中位推計によれば、2013年、2027年、2051年にはそれぞれ8,000万人、7,000万人、5,000万人を割り、2060年には4,418万人になるという<sup>47</sup>。

<sup>43</sup> 総務省のホームページ「市町村合併」参照 (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html> 2012年1月17日閲覧)

<sup>44</sup> 中川幾郎「地域分権から地域自治へ」(中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年)35ページ

<sup>45</sup> 詳細は、総務省『平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要』2011年、3ページを参照のこと。

<sup>46</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計) — 2011年～2060年 —」2012年、1ページ

<sup>47</sup> 詳細は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計) — 2011年～2060年 —」2012年、3ページを参照のこと。

他方で、少子化と高齢化が進展するため、生産年齢人口に対する年少・老年人口全体の扶養負担を表す従属人口指数<sup>48</sup>は、2010年現在の56.7から2037年に80.0に上昇し、2060年には96.3に達する<sup>49</sup>。つまり、2060年には、1.04人の働き手が1人の年少・老年を支えることになる。

これらのことから、さまざまなことが予測される。まず財政面では、生産年齢人口の減少に伴うGDPの縮小、その結果として税収入の減少、高齢化に伴う社会保障費の増大等である。

現在の中央と地方の公債費の残額の大きさを含めて考えると、地方自治体が、将来、今までどおりの行政サービスを維持することは困難になることは容易に想像できる。自治体は、何らかの解決策を探る必要に迫られており、その手段の一つとして、地域自治組織の設置がある。地域自治組織との協働により対応しようとの思いがある。

### 3 地域主権改革（地方分権）

民主党政権になってから取り組まれている「地域主権改革」が、「地域主権改革大綱<sup>50</sup>」に基づき進められている。この大綱によると、地域主権改革とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であるとし、地方自治の本旨の2つの要素である「団体自治」と「住民自治」の拡充を目指した改革である。

ところで、この地域主権改革において取り組まれている項目は、以下のとおりである。

- ① 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
- ② 基礎自治体への権限移譲
- ③ 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）
- ④ ひも付き補助金の一括交付金化
- ⑤ 地方税財源の充実確保
- ⑥ 直轄事業負担金の廃止
- ⑦ 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）
- ⑧ 自治体間連携・道州制

---

<sup>48</sup> 従属人口指数は、老年従属人口指数(生産年齢人口100に対する老年人口の比)と年少従属人口指数(生産年齢人口100に対する年少人口の比)を合わせた値。

<sup>49</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計)―2011年～2060年―」2012年、3-4ページ

<sup>50</sup> この大綱の中には、自民党・公明党の連立政権時に発足した「地方分権改革推進委員会」の答申を受けたものも含まれている。この地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進法に基づき、2007年4月に設置され、2010年3月31日、法の失効に伴いその活動を終えた。

## ⑨ 緑の分権改革の推進

これらの項目を見ると、いずれも団体自治に関するものが中心であり、大綱にある「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」、つまり、住民自治の確立を目指すための取り組みが抜け落ちている。

地域主権改革は、最終的には住民自治を確立することであり、自治体はそのためのシステム作りが必要である。そのための取り組みが地域自治組織の設置による新たな地域自治システムの構築である。

## 4 コミュニティの再生

町内会は、地域社会にあるさまざまな組織の中で最も歴史のある組織の一つである。しかしながら、日本におけるこの伝統的な地域社会の体系も、経済の発展過程における都市化や交通・通信手段、文化媒体の発達および生産と消費構造の変化やそのもとの生活の個別化などによって崩れてきた<sup>51</sup>。つまり、日本が高度経済成長時代に入り、本格的な都市化の時代を迎えたこの時代は、町内会が衰退していった時代でもあった<sup>52</sup>。

また、近年、少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族形態の多様化・個人化が急速に進展してきている。こうした中、地域の共生の力の脆弱化も進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性、地域福祉の基盤としての地域コミュニティの役割が増している<sup>53</sup>。

地域コミュニティの役割が再認識されると同時に、伝統的な地域社会の体系の変化が同時進行しているなかで、その解決策の一つとして、多くの自治体が地域自治組織に注目している。

## 第2節 地域自治組織

### 1 法に基づく地域自治組織

#### (1) 概要

第27次地方制度調査会の答申に基づき、2004年のいわゆる「合併3法の改正」で、日本においてはじめて自治体内に自治組織を設置できる制度が法で定められた。この新しい組織は、答申において

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自

<sup>51</sup> 山崎丈夫『地域コミュニティ論3訂版－地域分権への協働の構図』自治体研究社、2009年、23ページ

<sup>52</sup> 名和田是彦『コミュニティの自治～自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年、4-5ページ

<sup>53</sup> 総務省『コミュニティ研究会中間取りまとめ』2007年、3ページ

己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある<sup>54</sup>。

という考え方にに基づき制度化された。したがって、この新たな組織は、地域の意見を市政に反映するための仕組みであり、「住民自治の充実」のための制度化である<sup>55</sup>。この新しい組織は、地方自治法に基づく「地域自治区(一般)」と合併特例法に基づく「地域自治区」と「合併特例区」の3つである。

合併した自治体は、地方自治法上の一般制度としての地域自治区と合併特例法に基づく地域自治区、合併特例区のいずれかの制度導入が選択できる。合併しなかった自治体は、地域自治区を設置しようとする場合、地方自治法上の地域自治区を選択することになる。もちろん次項で述べる、それぞれの地域特性にあった独自の地域自治組織を設置することは、合併に関係なく可能である。

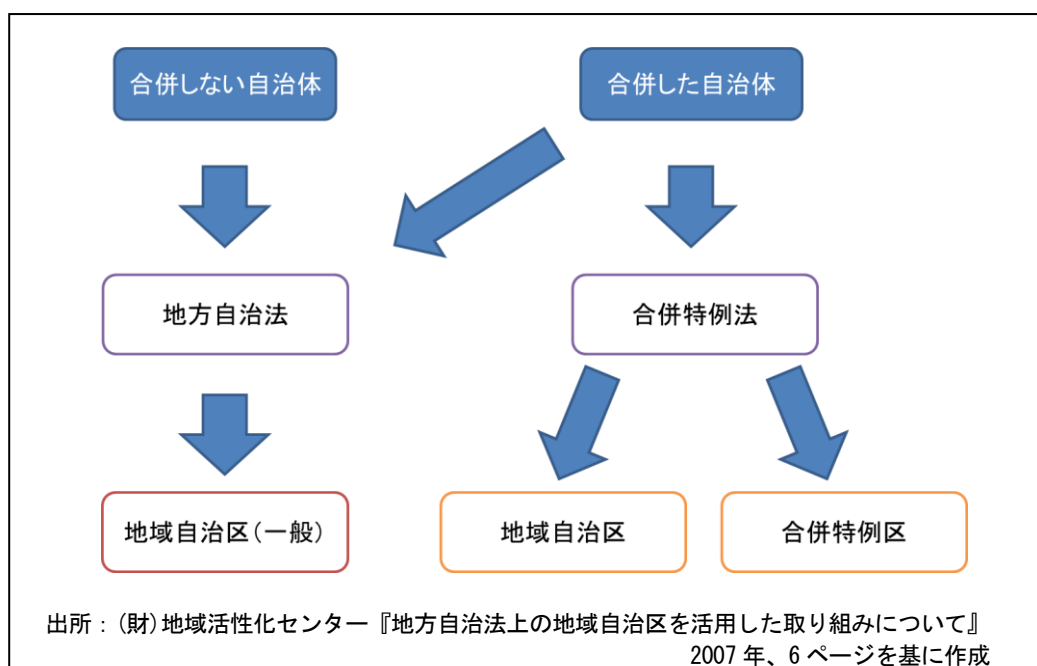


図 3-1 制度の概要

## (2) 地域自治区（一般・地方自治法によるもの）

住民自治の充実の観点から地域自治区を設け、住民の意見を取りまとめる「地域協議会」と住民に身近な事務を処理する事務所を置くものである。一般制度として、市

<sup>54</sup> 地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（第27次地方制度調査会）2003年、3ページ

<sup>55</sup> 松本英昭『要説地方自治法(第7次改訂版)』ぎょうせい、2012年、443ページも参照のこと。

町村合併を行わない自治体においても設置できる。市町村に地域自治区を置く場合、条例に基づいて当該市町村の全域に置かなければならない。また、この地域自治区は、設置期間に制限はなく、法人格も付与されない。

地域協議会の権限は、条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項等について、市町村長の意見聴取、市町村長等に対する意見具申権がある。ここに言う重要事項とは、区域内の公の施設の設置及び廃止や区域内の公の施設の管理のあり方等が予定されている。意見を述べることができる事項として、地域福祉に関する事項や地域の環境保全に関する事項等がある。

地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村の長が選任する。その場合、多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。また、構成員の任期は、4年以内において条例で定める期間である。

事務所は、市町村の事務を分掌するとともに地域協議会の事務を処理する。また、事務所長にかえて、区長を置くことはできない。また、地域自治区に予算編成権はなく、市町村において地域自治区に係る予算を措置する。

### (3) 地域自治区（合併新法等によるもの）

合併新法による地域自治区は、2004年5月に成立した市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の改正法及び現行の合併特例法により創設された制度であり、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一又は二以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である（市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）第23条）。

この地域自治区は、設置期間に制限がなく法人格はない。また、住所の表示にはその名称を冠することが可能である。

地域自治区には特別職の区長を置くことができ、任期は2年であるが再任も可能である。権限は、上記地方自治法に基づく地域自治区と同様である。

この地域自治区制度は、あくまでも特例措置であるので、合併後の一定期間しか設置できない。その後、解消するか、上記の一般制度に移行するか選択することになる。

### (4) 合併特例区

合併特例区は、2004年5月に成立した市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の改正法及び現行の合併特例法により創設された制度であり、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一定期間、2以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である（市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）第26条）。

合併特例区は、一定期間（5年以下）普通地方公共団体である市町村区域内に設置される法人格を有する特別地方公共団体であるという点において、地域自治区と異なる。

また、合併新法による地域自治区と同様に特別職の区長が置かれ、任期は2年以内である。住所の表示にはその名称を冠することができ、合併特例法上の地域自治区と同様である。

上記の法に基づく地域自治組織の設置状況は以下の通りである。合併後に誕生した自治体の数からすると設置数は少ない<sup>56</sup>。

表 3-1 地域自治区・合併特例区の設置状況

	団体数	備考
地域自治区（一般制度）	17 団体（154 自治区）	2004 年導入
地域自治区（合併特例）	32 団体（76 自治区）	2004 年導入
合併特例区	3 団体（6 特例区）	2004 年導入

出所：総務省ホームページ([http://www.soumu.go.jp/gapei/sechi\\_jyokyo01.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/sechi_jyokyo01.html) 2011年9月28日閲覧)

## 2 法に基づかない地域自治組織

### (1) 自治体独自の取り組み

平成の大合併を行った自治体では、上記の法律に基づく地域自治組織ではなく、独自の仕組みによる地域自治組織を設置し、自治体より小さな地域において、地域自治の取り組みをしているところが多くある。また、平成の大合併を経験しなかった自治体においても、同様の取り組みをしているところがある。

(財)地域活性化センターが、住民自治の主体となっている組織について、2010年11月に全国の市町村(1,750 団体)を対象に行ったアンケートによると、以下の通りであった<sup>57</sup>。

表 3-2 住民自治の主体となっている組織

		市区	町村
A	町内会とそれらの連合会など従来からの地縁組織	94.8%	97.8%
B	地方自治法または合併特例法による地域自治区	3.5%	0.4%
C	A、B以外の住民自治組織	14.8%	3.6%

複数回答であるため、合計が100%を超える。

出所：(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年、15ページを基に作成

<sup>56</sup> 少し性格の違う「地域審議会」の設置状況は、同時期の調査で205団体(752審議会)である。また、(財)地域活性化センター『地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて』2007年において、一般制度の地域自治区を設置した18の自治体の事例分析を行っている。

<sup>57</sup> 1,750団体を対象にしたアンケート調査で、回収数1,149件、回収率65.6%であった。詳細は、(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年を参照。

依然として町内会とそれらの連合会が地域の主体となっているところがほとんどであるが、町内会とそれらの連合会や法に基づく地域自治区以外の主体が、地域の自治の中心になっている自治体の数は108団体<sup>58</sup>、割合は市区で14.3%でる。

これらの中で、三重県伊賀市の取り組みはよく知られており、合併協議の段階から法に基づかない地域自治組織を構想し条例に設置根拠が明記されている。また、滋賀県内の多くの合併市においても同様の取り組みを進めている。ただし、条例に基づき地域自治組織を設置しているところは、近江八幡市と長浜市のみであり、他の自治体は、要綱等に基づいた取り組みである。(表3-3参照)

県外の近隣自治体では、大阪市、神戸市、京都市がコミュニティ施策としてすでに取り組んでいる<sup>59</sup>。また、豊中市では2011年度からモデル地区を定めて取り組みを始めている<sup>60</sup>。

このように、法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることが可能であることは、第29次地方制度調査会専門小委員会においても議論されていた<sup>61</sup>。

直田と辻上は、法律に基づく地域自治区制度と比較して自治体独自の取り組みのメリットとして、次の3点を挙げている<sup>62</sup>。

- ① 住民構成や歴史性を考慮した、地域特性に応じた仕組みを構築できること。
- ② 区や自治会等従来の住民自治の仕組みを包括的な地域自治組織に移行・発展させるプロセスを柔軟に設計できること。
- ③ 包括交付金や地域公共施設の指定管理制度の適用、地域担当職員制度など住民自治を支援する様々な制度をシームレスに構築できること。

多くの自治体で独自の取り組みが進められているのは、こうした地域独自の仕組みが設計できるメリットがあるからである。

---

<sup>58</sup> 大杉覚「地域発自治創造に向けた地域コミュニティの新展開」((財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年、3-12ページ)6ページ

<sup>59</sup> コミュニティ政策学会第10回大会(2011年7月9日・10日、同志社大学)において報告があった。

<sup>60</sup> 豊中市 地域自治システム調査検討委員会『地域自治システム調査検討報告書』豊中市、2011年を参照。他の事例として、中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年には、宝塚市、朝来市、伊賀市、名張市、京都市、豊中市が紹介されており、(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年では、宮城県大崎市、宇都宮市、越前市、南丹市、鳥取県日南町、高松市が照会されている。

<sup>61</sup> 地域自治区制度を法定する趣旨等(第29次地方制度調査会第12回専門小委員会 資料3 地域自治区制度について)に、「法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることは可能である」とある。

<sup>62</sup> 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、108ページ

さらに、直田と辻上は、地域自治組織の課題として以下の4点を指摘している<sup>63</sup>。

- ① 住民自治全体の枠組みを、住民の理解と合意のもとにつくる必要がある。
- ② 住民自治組織を「公共的地域自治組織」とするからには、その組織には行政以上に公正で透明かつ民主的な運営が求められる。
- ③ 組織運営のマネジメント能力の向上とガバナンスの確立のために、「学び」と有能な人材の「発掘・参画」が重要である。
- ④ 地域自治組織のマネジメントやガバナンス能力を支援する仕組みが必要である。

なお、この地域自治組織を設置する動きは、多くの自治体において行政主導で進められており、それに対する批判もあるが<sup>64</sup>、「行政が協働によってしか地域の再生、活性化、生き残りは不可能であることを感知し、住民に近寄らざるを得なくなったことの反映であると捉えるほうが建設的」<sup>65</sup>である。

---

<sup>63</sup> 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、109-110ページ

<sup>64</sup> 例えば、木原勝彬「NPOによる支援システムの確立を一住民自治力の強化に結びつく地域コミュニティ再生」『ガバナンス』2008年12月号、22-24ページを参照。

<sup>65</sup> 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、108-109ページ



表 3-3 滋賀県内の自治体の取り組み例

	名称	根拠条例等	設置範囲	備考
大津市	まちづくり協議会	—	(小学校区単位)	内部で検討中
長浜市	地域づくり協議会	長浜市市民自治基本条例 長浜市地域づくり指針	市内全域(自治連合会区域が基本)	長浜市の施策を合併した町にも進めていく方針。現在、16 か所設立されている。
近江八幡市	学区まちづくり協議会	近江八幡市協働のまちづくり基本条例※	小学校区単位	
草津市	まちづくり協議会	草津市協働のまちづくり行動計画	(おおむね小学校区単位)	現在は 11 学区設立
栗東市	地域振興協議会	—	市内全域(小学校区単位)	
甲賀市	自治振興会	甲賀市自治振興会等規則	市内全域(おおむね小学校区単位)	2011 年 4 月から運用
野洲市	まちづくり推進協議会	—	市内全域(小学校区単位)	地元へ組織化を働きかけている。妓王まちづくり推進協議会が設立された。
湖南市	まちづくり協議会	まちづくり協議会設置要綱	市内全域(おおむね小学校区単位)	
高島市	高島版・地域自治組織	高島市地域自治組織設置規定	市内全域(合併前の旧町村単位)	
東近江市	まちづくり協議会	東近江市協働のまちづくり推進要綱	市内全域	旧八日市市では 8 地区の公民館区、旧 6 町では支所の区域を単位に設置
米原市	地域創造会議	多様なまちづくり支援のための地域創造会議設置要綱	市内全域(市民自治センター担当区域単位)	米原市まちづくり基本条例に地域自治組織の規定がある。

出所：まちづくり協働課資料に基づき作成

※「近江八幡市協働のまちづくり基本条例」(2012 年 4 月 1 日施行)

([http://www.city.omihachiman.shiga.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/ar38910711.html](http://www.city.omihachiman.shiga.jp/reiki_int/reiki_honbun/ar38910711.html))

(学区まちづくり協議会)

第 30 条 市民は、各学区単位及び沖島地域において、地域の特性を活かした住みよい地域をつくるため、学区まちづくり協議会等の地域自治組織(以下「学区まちづくり協議会」という。)を設置するものとします。

2 学区まちづくり協議会は、その学区のすべての市民に開かれたものとし、市その他組織等と連携しながら、学区のまちづくりを進めるものとします。

3 市は、各種計画の策定又は政策形成に当たっては、学区まちづくり協議会の自主性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映させなければなりません。

4 市は、学区まちづくり協議会の活動に対して、必要な支援を行うものとします。

5 市は、学区まちづくり協議会との協議により、市が行っている事務事業の一部をその組織に委ねることができます。

6 学区まちづくり協議会は、別に条例に定めるところにより設置するコミュニティセンターに活動の拠点を置くものとします。

## (2) 類型

自治体独自の地域自治組織にも自治体によりさまざまな形態があるが、入山は以下の3種類に分類している<sup>66</sup>。(図2-2)

- ① 併設型：既存組織と併設される形で、新たに地域自治組織を設置する。
- ② 包摂型：既存組織を包摂する形で、新たに地域自治組織を設置する。
- ③ 階層型：既存の地縁団体より広い単位で、新たに自治組織あるいは連絡会議的なものを設置する。

入山は、この3つの類型は排他的なものではなく、たとえば包摂型の地域自治組織を設置した上で、階層的に広域の地域自治組織を設置することも考えられるとしている。

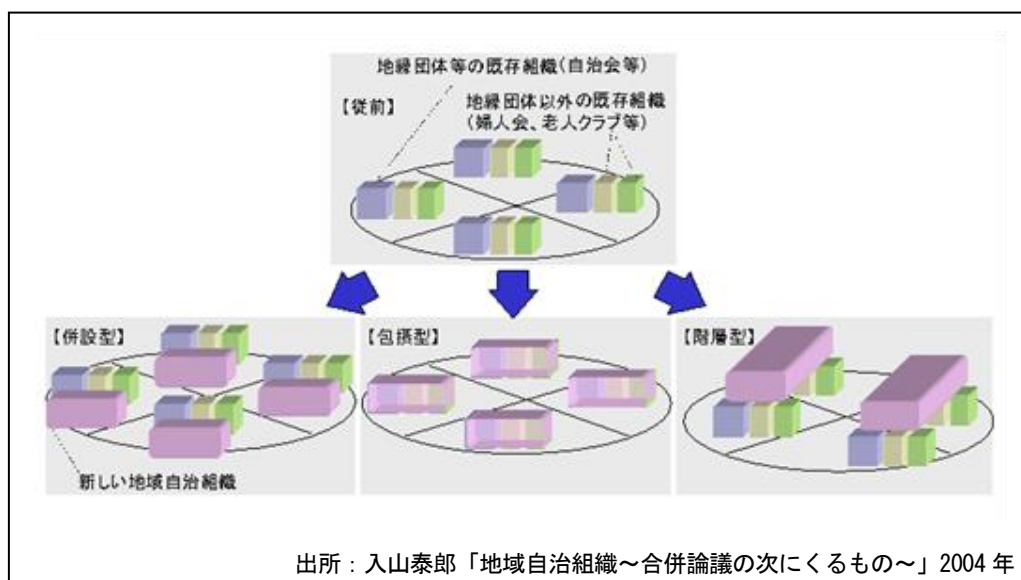


図3-2 地域自治組織の類型

この分類を参考に、地域自治組織のイメージを示すと以下ようになる。ここで、想定している地域的前提は次の通りである。

区域の大きさは、小学校区程度の大きさを想定している。この地域にはいくつかの町内会があり、町内会の連合体として小学校区単位の自治連合会がある。ただし、自治連合会に加入していない町内会もある。また、町内会に加入していない住民もいる。町内会のほかに地域の組織として、「老人会」、社会福祉協議会の下部組織である「学区社協」のほか多くの地域にある団体が構成員として考えられる。また、この地域内で活動している市民活動団体も構成員である。もちろん地域を越えて活動している市

<sup>66</sup> 入山泰郎「地域自治組織～合併論議の次にくるもの～」2004年

(<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13960> 3月22日閲覧)

民活動団体も考えられる。

まず、「Ⅰ型」(図 3-3)は、上記の併設型と階層型をあわせた地域自治組織であり、小学校区を単位とし地域内にある既存の団体とは別に設置するものである。このタイプの地域自治組織は、地域を代表する組織ではなく、小学校区を活動範囲とするまちづくり組織であるといえる。この型の地域自治組織は、既存の自治連合会との関係をどのように整理するかが課題になる可能性がある。

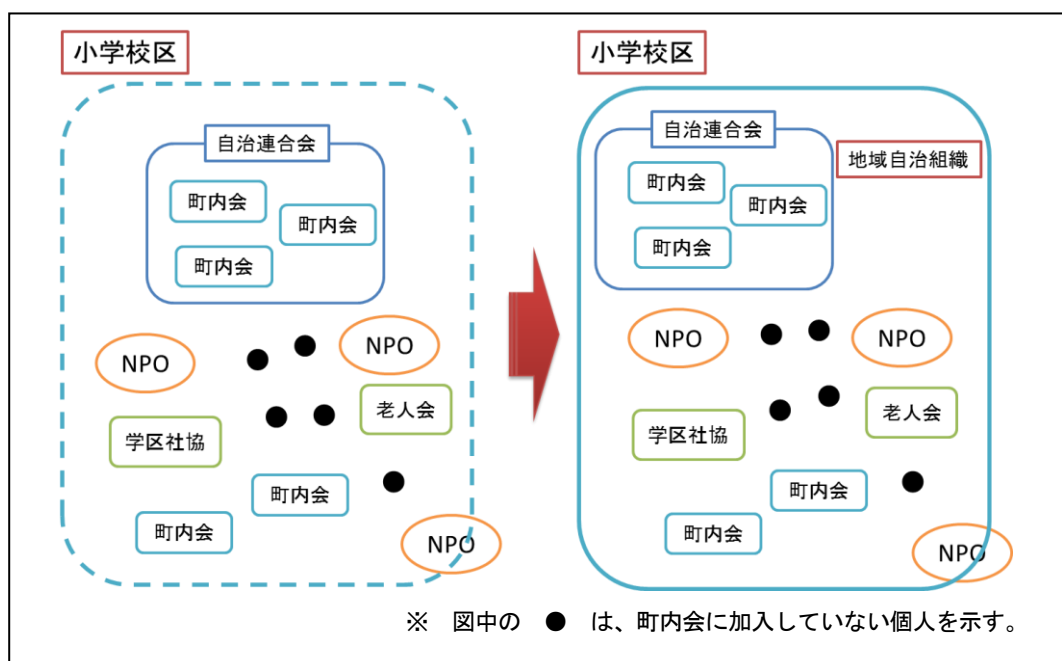


図 3-3 I型のイメージ

次に、「Ⅱ型」(図 3-4)は、地域内の住民や町内会、自治連合会を含む既存団体を構成員とする地域自治組織を設置するものである。

この型の地域自治組織は、後に述べるように草津市が想定しているものである。町内会に加入していない住民や、自治連合会に加入していない町内会も含め、この地域に住む住民すべてが構成員であることをイメージしている。

この型の地域自治組織を導入している自治体のいくつかは、上記で述べた自治連合会と地域自治組織の関係を配慮し、地域自治組織の設置と同時に自治連合会を解散している自治体もある。

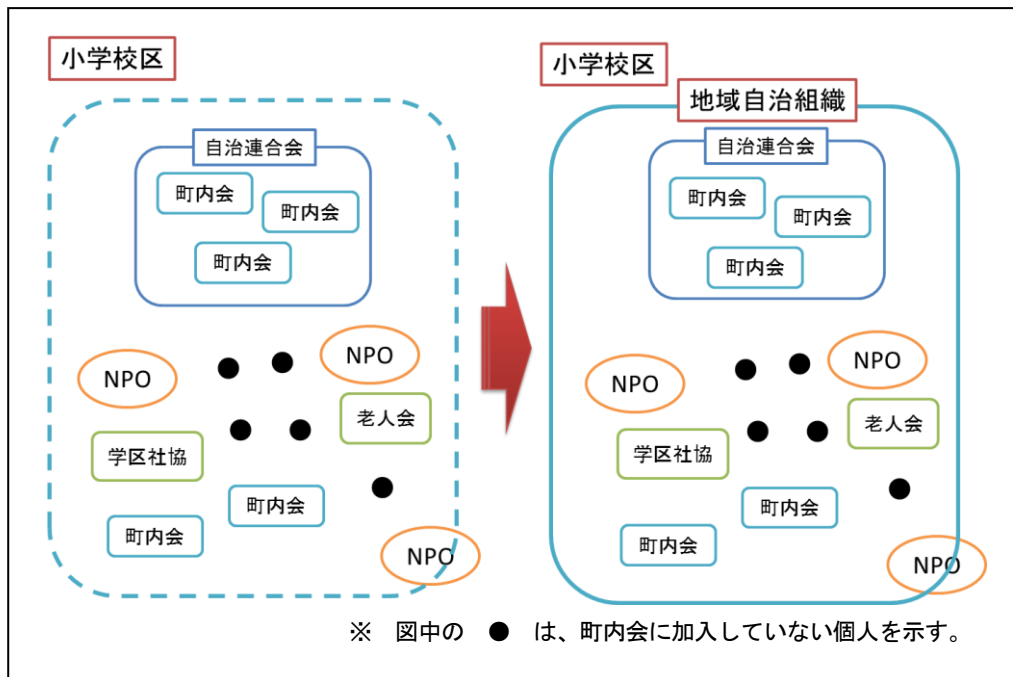


図 3-4 II 型のイメージ

### 第 3 節 近隣政府

地域自治組織と同様に、近年「近隣政府」が注目されている。以下にその概要を整理する。

「近隣政府 (Neighborhood Government)」とは、M. コッター<sup>67</sup>らが中心となって提唱した概念である。ここでの「Government」は、日本語の「政府」という意味ではない。英語圏では、社会集団の執行部や意思決定機関を私的政府あるいは単に Government と呼ぶことがある<sup>68</sup>。ちなみに、西尾は『権力と参加』において、「Neighborhood Government」を「住区の自治」と訳している<sup>69</sup>。この報告書では、広く使われている「近隣政府」を使用する<sup>70</sup>。

ところで、西尾によると、コッター構想の基本原則は、引用が長くなるが以下の通りである。

地域住民の発意により私法人のコミュニティ・コーポレーションが設立され、こ

<sup>67</sup> 西尾(『権力と参加』東京大学出版会、1975年)は「コッター」としているが、宗野(「コトラー『近隣住区政府論』に関する覚書』『滋賀大学経済学部研究年報』2007年、第14巻、79-94ページ)は「コトラー」と表記している。

<sup>68</sup> (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府ー多様で主体的なコミュニティの形成を目指してー』2004年、7ページ

<sup>69</sup> 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、63ページ

<sup>70</sup> (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府ー多様で主体的なコミュニティの形成を目指してー』2004年8ページを参照。

れがコミュニティ・サービス活動の実績を蓄積していく。市政は、こうした自生的なコミュニティ・コーポレーションがみずから処理することを望む行政サービスであって、コミュニティ・コーポレーションの能力で処理できるものを、漸次コミュニティ・コーポレーションに委託していく。このとき、コミュニティ活動機関とその受託機関との間の関係に見られた方式にしたがい、コミュニティ・コーポレーションの代表は委託された行政サービスの中央統轄機関に参加するものとする。こうした関係が累積してきたとき、コミュニティ・コーポレーションを自治団体に切り換え、都市自治を「住区」を基礎にした連邦構造のものに再編する。そして、この段階で、市議会議員の選挙区も「住区」に一致させることにより、「住区」を行政単位のみならず、政治単位とすることが望ましいとする<sup>71</sup>。

日本の自治体の成り立ちとは大きく違う構想であることが分かる。

一方、(財)日本都市センターの市民自治研究会が、住民自治・市民自治の基層単位である自治的コミュニティ形成の動きと都市内分権の潮流をつなげるものとして、M. コッラーの「近隣政府」に注目して調査研究し、制度設計について詳しく検討している<sup>72</sup>。

この研究会によると、近隣政府とは、「地方自治法上の『地方公共団体』に限らないが、住民組織を無条件に指すものではなく、『近隣性』、『包括性』および『住民代表性』という要件を満たすものとして法律または条例により創設されたものを総称的に指すものである<sup>73</sup>。この3つの要件を簡単に整理すると以下の通りである<sup>74</sup>。

### ① 近隣性

ある一定地域を基盤として活動を行うことであり、少なくとも市町村の区域より小さな地域を基盤とする。具体的には「近隣をコミュニティの形成を促すために適切な区域」としてとらえ、小学校区、中学校区の区域を念頭においている。

### ② 包括性

ある一定の地域空間を重なり合うことなく排他的に独占している場合に導き出される。住民に身近なレベルにおいて、住民にとって必要な事務を一手に引き受ける組織が求められているという認識のもと、包括性を備えることが必要である。

<sup>71</sup> 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、276ページ

<sup>72</sup> 詳細は、(財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年、(財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年を参照。(財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』では、近隣政府の分類を「機関型」と「団体型」に再整理している。「機関型」は、「近隣審議会型」と「近隣委員会型」に、「団体型」は、「認定型」と「選挙型」に分けて検討している(87-116ページ)。

<sup>73</sup> (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年、8ページ

<sup>74</sup> (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年、9-12ページ

### ③ 住民代表性

少なくとも一定の住民代表制(民主的正統性)が必要である。つまり、近隣政府の意思決定機関の下す決定が、当該区域の住民の総意か、住民の大多数の意思を反映したものであると言うことが、何らかの形で認められることが必要である。

この近隣政府は、住民の意思を自治体の施策によりよく反映するための仕組みの一つであると言える。以上の記述から、近隣政府について整理すると図 3-5 のようになる。

なお、この図における「狭義の近隣政府」を日本において設置しようとする、法律の改正が必要である。諸外国では、イギリスの「パリッシュ(Parish)」を始め、近隣政府を法的に位置づけているところがある<sup>75</sup>。

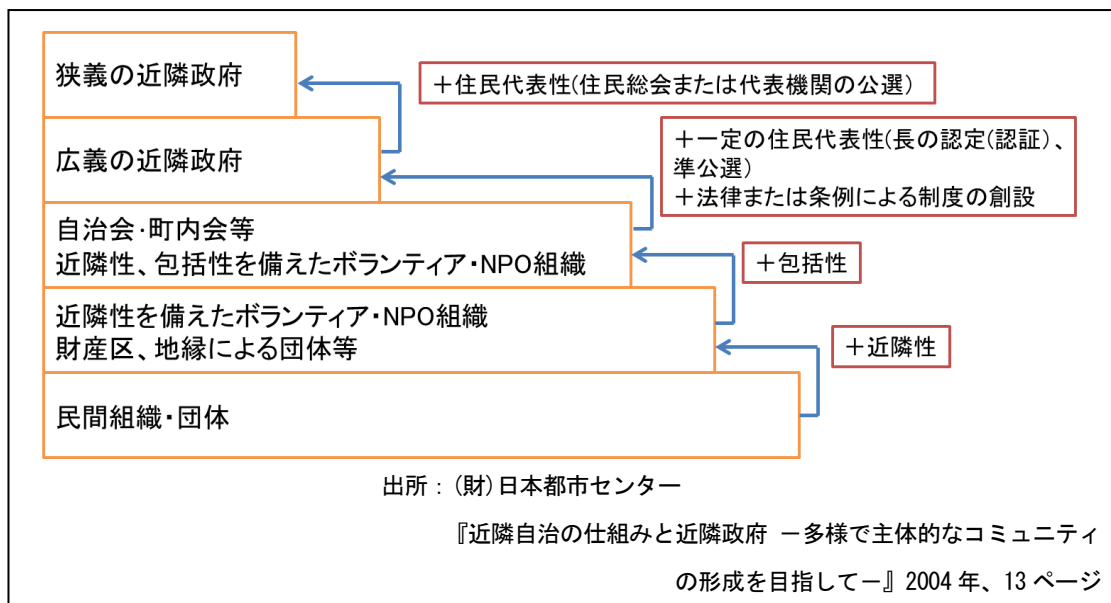


図 3-5 近隣自治の仕組みと近隣政府

前節で示した、地域自治組織について近隣政府の考え方にに基づき分類すると、地方自治法等に基づく地域自治体の地域協議会は、近隣性と包括性、住民代表制があるため「広義の近隣政府」にあたる。

一方、法に基づかない取り組みで示した、地域自治組織の2つのタイプについては、まず、I型には近隣性はあるが包括性が不十分である。II型については、近隣性と包括性があり、条例による一定の代表制が確保されれば、「広義の近隣政府」に当てはまる。

<sup>75</sup> (財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年は、諸外国の事例について比較検討している。パリッシュについては、山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織(準自治体)の歴史と実態』(北樹出版、2004年)を参照。

## 第4章 草津市の現状

### 第1節 地域の現状

#### 1 町内会

##### (1) 町内会の現状

町内会は、草津の市政運営において重要な位置を占めている。

草津市は、歴史的な経緯から、「常盤」、「笠縫」、「山田」、「草津」、「志津」、「老上」の6地域に分けるのが市民になじみが深い。しかしながら、高度成長期以後の急速な人口増加に伴い、今では、13の地域に分けられている。これはおおむね現在の小学校区域と一致しているが、行政区画上の区分と学区が一致していないところが一部ある。

町内会の数は、人口増加に伴い15年間で26町内会增加している。地域別に見ると、人口増加に伴い増えているところと、まったく変化していないところがある。たとえば、志津地区や老上地区は、近年の開発により増加しているが、玉川、南笠東は、人口増加にもかかわらずあまり変化していない。

大路地区が増えているのは、マンションの建設に伴いマンションごとに町内会ができてきていることが原因である。

学区(地区)ごとの町内会数の変化は、表4-1のとおりである。

表4-1 学区(地区)ごとの町内会数の変化

	1996年度	1999年度	2002年度	2004年度	2010年度	2011年度
志津	11	11	12	12	13	15
志津南	8	9	9	9	9	9
草津	26	28	28	28	28	27
大路	19	19	21	23	24	24
渋川	14	14	14	14	14	15
矢倉	15	16	17	18	18	18
老上	14	14	15	18	19	20
玉川	5	5	5	4	4	4
南笠東	7	7	7	7	7	7
山田	15	15	15	15	15	15
笠縫	19	21	21	21	21	22
笠縫東	15	16	16	16	16	16
常盤	14	14	16	16	16	16
合計	182	189	196	201	204	208

出所：まちづくり協働課提供資料から作成

##### (2) 町内会の課題

町内会の加入率の変化は、表4-2と図4-1のとおりであり、2003年の93.7%をピークに下がり続けており、2009年度(2010年3月)に90%を下回った。加入率だけが地域活力を表す指標ではないが、加入率の低下は地域のまとまりがなくなりつつある

ことを示している。また、町内会の加入率の低下は、地域からの要望が地域住民全ての意見を反映しているか疑問が出てくる。さらに、地域の高齢化により、役員の担い手がいない等の課題がある。

表 4-2 町内会加入率の変化

年度	人口 (人)	世帯数(世帯)	加入世帯数(世帯)	加入率(%)
2001	117,113	47,248	43,352	91.8
2002	117,556	47,676	43,922	92.1
2003	118,216	48,284	45,229	93.7
2004	118,816	48,980	45,542	93.0
2005	121,336	51,216	46,862	91.5
2006	122,657	52,771	47,871	90.7
2007	123,723	54,091	48,798	90.2
2008	125,413	55,491	50,073	90.2
2009	126,624	56,524	50,636	89.6
2010	128,880	58,296	52,083	89.3

(人口は、毎年3月1日の推計人口(出展：滋賀県ホームページ) 加入世帯数は、各町内会の申告数)

出所：まちづくり協働課資料から作成

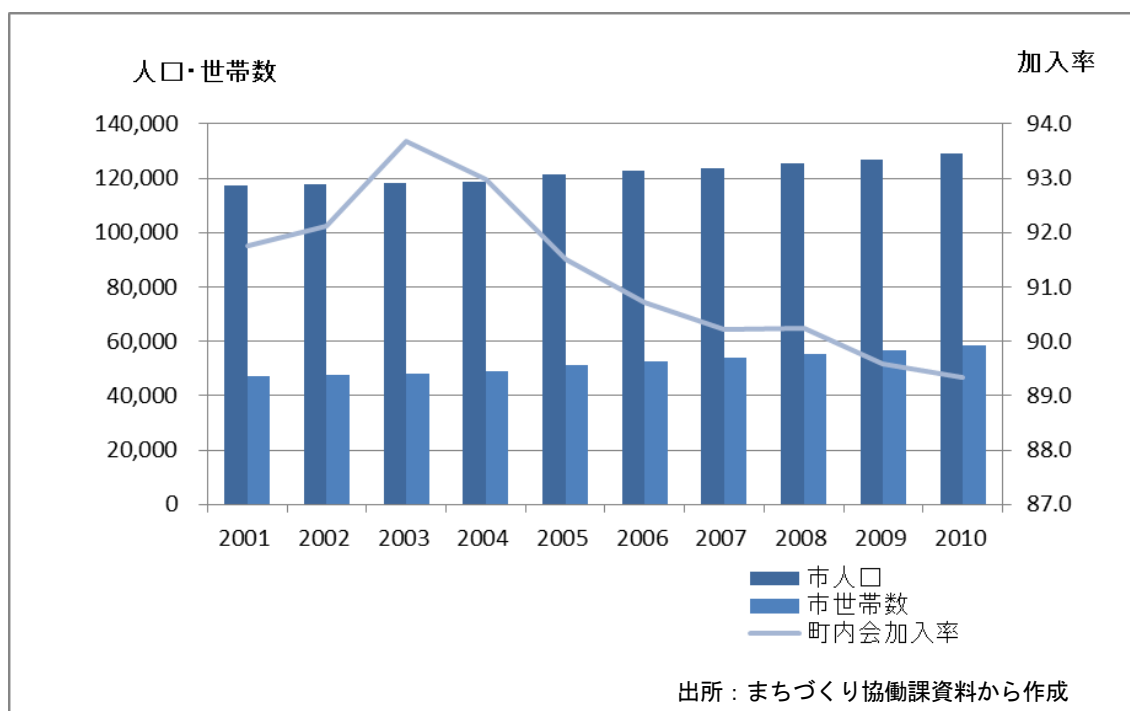


図 4-1 人口・世帯数・町内会加入率の変化



### (3) 自治連合会

草津市には、すでに見たように 13 学区・地区あり、それぞれの地域に自治連合会がある。それぞれの構成町内会の数、世帯数、組数は、表 4-3 の通りである。表の数字の内、町内会数は、市内全ての数であるが、世帯数と組数は、町内会からの報告に基づくものである。

表 4-3 学区・地区内の町内会数・世帯数

	学区(地区) (連合自治会)	町内会の数	世帯数	組数
志津	志津	15	4,553	182
	志津南	9	1,031	57
草津	草津	27	3,601	268
	大 路	24	4,772	283
	洩 川	15	3,883	238
	矢 倉	18	4,136	258
老上	老 上	20	4,312	196
	玉 川	4	9,558	180
	南 笠 東	7	5,190	89
山田	山 田	15	2,436	149
笠縫	笠 縫	22	3,646	203
	笠 縫 東	16	3,651	203
常盤	常 盤	16	1,364	76
合計		208	52,083	2,382

(世帯数、組数の数字は、すべて地元町内会からの報告に基づくもの。)

出所：まちづくり協働課資料から作成

表 4-4 学区(地区別)高齢化率

学(地)区	総人口 (人)	高 齢 者 人 口 (人)						計	高齢 化率 (%)
		前期高齢者(65歳~74歳)			後期高齢者(75歳以上)				
		男	女	計	男	女	計		
志津	14,031	554	549	1,103	329	563	892	1,995	14.2
志津南	2,705	171	135	306	88	113	201	507	18.7
草津	10,578	544	595	1,139	387	562	949	2,088	19.7
大路	10,213	383	407	790	237	378	615	1,405	13.8
洩川	8,274	326	352	678	202	289	491	1,169	14.1
矢倉	9,621	540	561	1,101	276	406	682	1,783	18.5
老上	16,362	777	781	1,558	423	670	1,093	2,651	16.2
玉川	10,874	496	477	973	258	339	597	1,570	14.4
南笠東	7,871	347	294	641	155	249	404	1,045	13.3
山田	8,357	544	564	1,108	349	575	924	2,032	24.3
笠縫	10,456	713	714	1,427	439	666	1,105	2,532	24.2
笠縫東	10,077	602	482	1,084	277	434	711	1,795	17.8
常盤	5,176	285	297	582	236	358	594	1,176	22.7
合計	124,595	6,282	6,208	12,490	3,656	5,602	9,258	21,748	17.5

出所：草津市長寿福祉課(2011年10月1日現在)

連合会を構成する町内会数が、4 から 27 まで学区(地区)により大きな差がある。同様に、構成世帯数も 1,031 世帯から 9,558 世帯と大きな違いがある。9,000 世帯を超える連合自治会は、3 万人近い人口であり、町レベルの大きさである。

一方、町内会は設立しているが、自治連合会に加入していない地域もある。さらに、学区・地区ごとの違いは、表 4-4 にあるように高齢化率にも表れている。学生が多い南笠東学区の 13.3%から、山田地区の 24.3%までの開きがある。草津市の地域自治組織である「まちづくり協議会」は、この自治連合会単位で設立されているが、それぞれの地域特性を活かした取り組みが必要である。

いくつかの自治連合会の規約によると、構成員は町内会長のみで組織しているところと、自治行政に関係する地区内の各種団体の代表者も含めているところがある。役員の任期は1年であるが、再任を妨げないとしているところが多い。

また、事業としては、

- ① 各町内会の連絡調整に関すること。
- ② 市への意見および要望の協議に関すること。
- ③ 草津市自治連合会および地区内の各種団体との連携協議に関すること。
- ④ 地区内の生活環境の改善、防災、防犯、交通安全に関すること。
- ⑤ 地域の情報の共有化と地域広報事業に関すること。

などに取り組んでいる<sup>76</sup>。中には、部会や委員会を設置し各種事業を実施しているところもある。

さらに、草津市には「草津市自治連合会」も設置されており、階層構造になっている。草津市自治連合会の目的は、以下の通りである。

本会は、住民自治の精神にのっとり、各地域における住民の自治活動について連絡協議し、市および関係機関と密接な連絡を保つことにより、住民相互の連帯と心のふれあう地域社会の実現および住民福祉の増進を図り、市政の円滑な運営および発展に寄与することを目的とする<sup>77</sup>。

草津市自治連合会は、草津市内の各学区・地区の自治連合会会長で構成されており、事務局は、市の担当課内に設置されている。

---

<sup>76</sup> 常盤学区、南笠東学区、志津南地区の会則を参考にした。

<sup>77</sup> 草津市自治連合会会則第2条

## 2 市民活動団体

草津市内で活動する団体、あるいは事務所がある団体の数は、正確にはわかっていない。毎年、財団法人草津市コミュニティ事業団(2011年からは公益財団法人。以下、「コミュニティ事業団」という。)が調査し、「つながりのめ」として取りまとめ発表している数は、近年240団体前後で推移しており、詳細は以下のとおりである。しかしながら、この数字は、コミュニティ事業団が把握しているものだけであり、実際に活動している団体はもっと多くあると思われる。

また、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得し、草津市に事務所を設置しているNPO法人の数は以下のとおりであり、少しずつであるが増加している。

表 4-5 草津市内の市民活動団体数の変化

年度	NPO 法人	団体数	備考(調査団体)
2000	2	81	草津市
2001	2	87	草津市
2002	6	124	コミュニティ事業団
2003	10	164	コミュニティ事業団
2004	15	208	コミュニティ事業団
2005	20	232	コミュニティ事業団
2006	21	236	コミュニティ事業団
2007	22	238	コミュニティ事業団
2008	27	238	コミュニティ事業団
2009	31	230	コミュニティ事業団
2010	37	238	コミュニティ事業団
2011	39	243	コミュニティ事業団

(団体数は、草津市、コミュニティ事業団がアンケート等により把握した数)

出所：「市民活動団体リスト」、「市民活動情報」、「草津市民活動情報」、「つながりのめ」、各年度版  
NPO法人の団体数は、協働しがネットの資料を基に作成。

(<http://www.pref.shiga.jp/c/katsudo/kyodonet/database/tiiki/kusatsu/kusatsu.html>、

2012年2月9日閲覧)

市民活動団体の実態について、国においては1996年から4年毎に調査が行われているが、草津市においては、2006年にコミュニティ事業団が市民活動団体を対象に行ったアンケート調査をまとめた「くさつ市民活動 虫めがね」がある。これらの調査結果には時間のずれがあり、調査内容が異なるため比較できる項目が少ないが、市民活動団体の姿をつかむため概観する。全国のデータは、内閣府の「平成20年度市民活動団体等基本調査報告書」に基づいたものである。

市民活動団体の財政規模としては、全国で10万未満が30.8%で、草津市は48%であった。10万円～50万円未満は、全国が20.1%、草津市は32%であった。全国では50万円未満が全体の約4割を占めており、草津市は8割を占めている。財政的に規模

の小さな団体が多いことが分かる。

草津市の市民活動団体の悩みとしては、活動場所の確保(35%)が多く、事務所や活動フィールドの確保に困っている団体が多い。全国レベルで見ても、事務所をメンバーの自宅や勤務先としているところが 52.5%と半数以上ある。このような数字から、財政的に小さな規模の団体が大半で、事務所を自前で構えることが困難な状況であることが分かる。

## 第2節 協働の取り組み

### 1 経緯

草津市の協働の取り組みは、1999年からスタートした第4次草津市総合計画「くさつ2010ビジョン」の市の将来像として「パートナーシップで築く『人と環境にやさしい 淡海に輝く 出会いの都市』」を掲げたことから始まる。

市民に一番身近な政府として、自主・自立のまちづくりを市民と行政の協働（パートナーシップ）に基づき進めるため、2000年7月から2001年3月まで「草津市パートナーシップまちづくり研究会」設置し、「草津市パートナーシップまちづくり研究会からの提言」（2001年3月）を受け具体的な取り組みが始まった。この提言は、まちづくりの基本理念を「あったかパートナーシップくさつ～あたたかなコミュニケーションに基づく信頼と協働のまちづくり～」とし、まちづくりの主体である町内会などの「地域・コミュニティ」とNPOなどの「テーマ・コミュニティ」<sup>78</sup>の活動を一層促進するための展開の方向、具体的な提案がなされた。

その後、2000年10月、庁内に職員で構成する「市民参画のまちづくりを進める検討会」を設置し、「市民参画のまちづくりを進める検討会報告書」を取りまとめた。この報告書の主要な項目は、①市民と行政のコミュニケーション、②市民との協働の促進、③市民活動の支援、④あったか市役所の再構築、の4項目であった<sup>79</sup>。協働についての記述はあるが、まちづくり協議会につながる取り組みについては、触れられていない。

2003年には「草津市行政システム改革推進委員会」を設置し、2004年4月に「草津市行政システム改革推進委員会の提言」が提出された。この提言には、改革の方向性として、「自治体経営」と「地域協働システムの構築」の2つの柱が掲げられた。この「地域協働システム」の取り組みとして、①パートナーシップ型行政、②パートナーシップ（協働）体制の組織整備、③協働の意識啓発と人材育成、④協働型地域社会作りのための制度整備の4項目がある。その中のパートナーシップ（協働）体制の組織整備の中に、「地域内分権」が明記されており、市民センターに「地域コーディネータ

<sup>78</sup> 第1章で述べたとおり、「アソシエーション」であるが、ここでは引用文献の表現を優先した。

<sup>79</sup> 詳細は、草津市 市民参画のまちづくりを進める検討会『市民参画のまちづくりを進める検討会報告書』（2002年）を参照。

一」をおくことが提案されている<sup>80</sup>。

草津市は、同年 12 月に「草津市行政システム改革行動指針」と「草津市行政システム改革推進計画」を策定し、行政システム改革に取り組んだ。

## 2 協働のまちづくり指針

「協働のまちづくり指針」は、行政システム改革の 2 つの柱の一つである「協働システム構築のための地域づくり」を推進していくための基本指針とするため 2008 年 8 月に策定された。策定後、この指針について、全ての自治連合会で説明会が開催された。この指針には、協働についての定義、協働の必要性、協働の形態、協働の基本原則、そして、協働を進めていくための市民や行政の取り組みについて書かれている。

### (1) 協働の定義

協働の定義として、この指針では

協働とは、共通の目的を実現するために、市民と市民が、または市民と行政が、責任と役割を分担し、相互の信頼と理解のもと、お互いの特性や能力を持ち寄って連携・協力すること<sup>81</sup>。

としている。

また、市民についても定義がなされており、「市民とは、市民個人だけでなく、自治連合会・町内会や NPO・市民活動団体、また大学や企業等も含めて、草津に住み、働き、学ぶすべての人たちを指します」<sup>82</sup>としている。

### (2) 協働の必要性

協働の必要性について、①コミュニティ意識の希薄化、②価値観やニーズの多様化、③市民意識の高まり、④地方分権の進展、⑤新たな行財政のあり方の 5 項目があげられている<sup>83</sup>。

### (3) 協働の形態

協働の形態について例示がなされている。この指針に示されている協働形態は以下の通りである<sup>84</sup>。

---

<sup>80</sup> 草津市行政システム改革推進委員会『創造的改革への挑戦～草津市行政システム改革に向けて～』2004 年、26 ページ

<sup>81</sup> 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008 年、4 ページ

<sup>82</sup> 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008 年、4 ページ

<sup>83</sup> 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008 年、4-5 ページ

<sup>84</sup> 詳細は草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008 年、7-9 ページを参照。

共催、後援、実行委員会・協議会・市民会議、事業協力・協定、企画立案・計画策定への参加・参画、補助、委託・指定管理者制度、情報提供・情報交換

#### (4) 協働の基本原則

協働の基本原則として、以下の6項目が示されている<sup>85</sup>。

- ① 対等の原則：誰もがパートナーであり主役。
- ② 自主・自立の原則：自立した関係を保つことが大切。
- ③ 相互理解の原則：それぞれのパートナーは、自分たちや他のパートナーが持つ理念や特性を理解する（してもらう）ことが必要。
- ④ 共有の原則：共通の目的を実現するために、合意の上で、必要な範囲の情報やノウハウ、資源などを共有することが必要。
- ⑤ 公開の原則：高い公平性と透明性を保ち、積極的に情報を公開していくことが必要。
- ⑥ 評価の原則：事業に関わったパートナーがそれぞれ自己評価したり、事業の経過や結果について第三者から評価を受ける。

#### (5) 取り組みの例示

第3章「これからの草津～住みよいまちをきずくために～」において、市民と行政の取り組み事例が示されている。その中の、町内会・自治連合会活動の活発化として、「地域協議会等」の設立が記述されている。さらに、地域の夢をかたちにするために、「地域まちづくり計画」の策定が示されている。また、市民活動団体の活性化についても提案されている<sup>86</sup>。

### 第3節 地域自治組織との協働の取り組み

#### 1 協働のまちづくり行動計画

##### (1) 経緯

この「協働のまちづくり行動計画」（以下、行動計画という。）は、持続可能な自治体経営のため2008年8月に策定した「草津市協働のまちづくり指針」の目指す「住民自治に関する協働のあり方」を具現化し、住民自治の推進を図るための具体的な行動を示すため2011年3月に策定された。

この行動計画は、「草津市協働のまちづくり行動計画策定委員会」（以下、「行動計画策定委員会」と言う。）が2010年6月末に設置され、同年7月から11月にかけて5回の委員会を開催するとともに、草津市自治連合会役員会全体検討会において2回議

<sup>85</sup> 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008年、9-10ページ

<sup>86</sup> 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008年、13-14ページ

論し策定している。この行動計画策定委員会の委員は、草津市自治連合会役員の中から7人が選出されている。

## (2) 内容

草津市が取り組んでいる地域自治組織の名称は、「まちづくり協議会」である。現在のところまちづくり協議会の設置根拠となる条例は制定されていない。このまちづくり協議会の必要性として、①少子・高齢化の進行、人口減少社会の到来による財政負担増による行政サービスの維持困難、②地方分権の進展による住民自治確立のための新たな仕組みが必要、③市民の役割の拡大等が示されている<sup>87</sup>。

また、まちづくり協議会を設置することのメリットとして、①地域内の課題解決の迅速化、②住民自治の具現化、③地域住民の連帯感の醸成、④市民サービスの維持・向上、⑤行財政運営の健全化・効率化の5項目が示されている<sup>88</sup>。まちづくり協議会の設立のための行政からの支援策が示されており、将来は、現在の補助金を交付金化することも盛り込まれている。

まちづくり協議会が取り組むべきまちづくりの分野や、組織イメージ、あるべき姿も示されている。詳細は次項の通りである。

## 2 まちづくり協議会のしくみ

まちづくり協議会のあるべき姿として、そのアウトラインが示されている。行動計画に基づき整理すると以下のようなになる<sup>89</sup>。

### (1) 位置づけ

まちづくり協議会は、当該地域を包括し、住民自治・市民サービスに関し地域を代表する組織であり、地域課題に関する住民の意見を行政に反映できる機能を有している。したがって、当該地域における行政事業に関し、地域を代表して提案することができる組織である。

### (2) 組織

まちづくり協議会は、住民自治活動の根幹である町内会、自治連合会を基礎とし、地域の身近な公共的な課題解決を担うことができる組織である。概ね小学校区(地区)を単位に設置される。また、組織の構成、役員、運営方法については、それぞれの地域で決定することになっている。つまり、それぞれのまちづくり協議会において規約を策定することが予定されている。

構成員は、その地域に住むすべての住民と事業所や様々な団体が想定されている。

<sup>87</sup> 詳細は、草津市『草津市協働のまちづくり行動計画』2010年、2-3ページを参照。

<sup>88</sup> 詳細は、草津市『草津市協働のまちづくり行動計画』2010年、3ページを参照。

<sup>89</sup> 以下の記述は、草津市『草津市協働のまちづくり行動計画』2010年、12ページを参考にした。

したがって、町内会に加入していない個人や、自治連合会に加入していない町内会も含まれる。また、町内会の特性である世帯ごとの加入ではなく、個人単位での加入である。この構成員の違いが、既存の町内会との大きな違いである。さらに、このことによって、地域を代表する組織であることの根拠になる。

以上を踏まえて第3章第2節の類型に基づき分類すると、草津市のまちづくり協議会はⅡ型に分類される。また、近隣性と包括性を備えてた組織であり、根拠となる条例を設置し、民主的な代表による運営がされることにより、広義の近隣政府に分類される。

以上の特性を踏まえて図式化すると、まちづくり協議会のイメージは、図4-2のようになる。

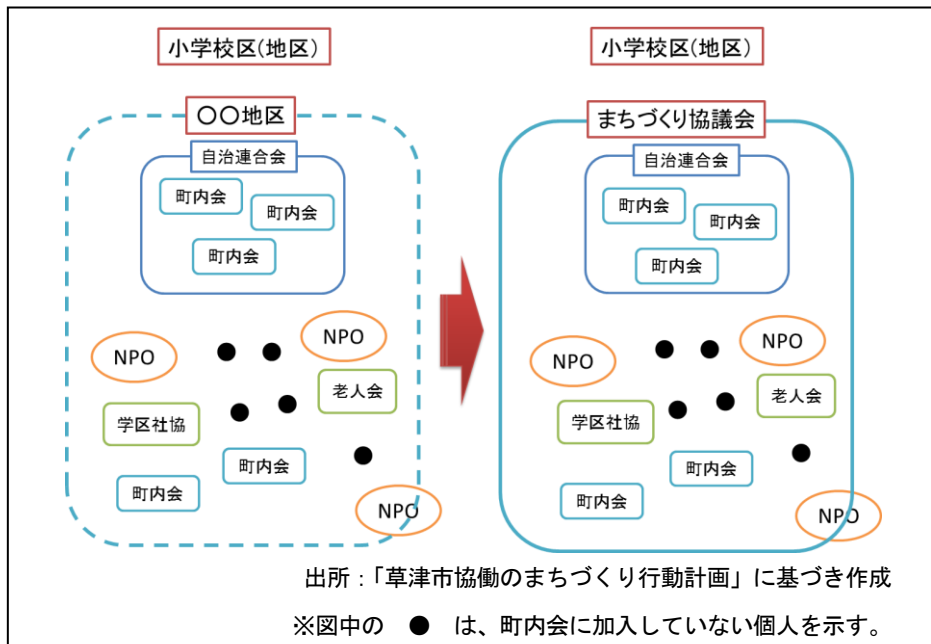


図4-2 まちづくり協議会のイメージ

### (3) 役割

まちづくり協議会の役割として、行動計画には4点示されている。

- ① 地域住民が望む地域づくりの姿を定め、その姿の実現のために解決すべき課題を包括的に捉え、解決に向けた活動を推進し、地域のまちづくりを包括します。(まちづくり計画の策定)
- ② 行政との「パートナーシップ」型の住民自治により、身近な行政サービスは地域住民自らが行います。
- ③ 行政との協働のまちづくりに関し、協議・連携し必要な取り組みを行い、住民と行政の協働のまちづくりを推進します。



- ④ 「運営における補助制度」により交付された補助金（又は交付金）の使途の決定と執行管理を行います。

まちづくり協議会の組織のイメージは、図4-3のような部会を設置し、身近な行政サービスは地域住民自ら実施するとともに、行政と協働してまちづくりを推進する組織である。

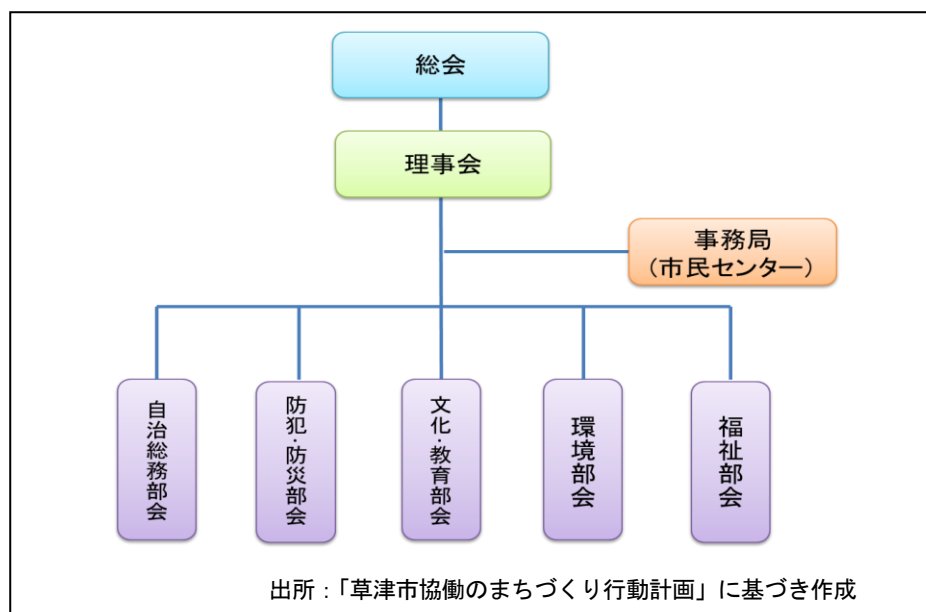


図 4-3 まちづくり協議会の組織イメージ

#### (4) 行政との関係

前記のとおり、まちづくり協議会は、地域を包括し地域の代表組織であることから、地域が抱える課題は、原則としてまちづくり協議会が主体となって解決することが期待されており、協議会のみで解決できない課題や広域的な課題は行政が担当するという役割分担である。

また、協議会の実務を担う事務局は、発足当初(3年間)は各市民センターが担っており、事務量が増加することから、2011年度より副所長が増員されている。そして、行政の窓口は、2011年度から新設された「まちづくり協働部」が担当している。協議会と行政との中間に位置し、事務局を担いつつ、行政との調整を行うことになる、市民センターの役割が重要になってくる。

市からの支援策として、「まちづくり協議会運営事業補助金」と「補助金の交付金化」が予定されており、運営補助金の中で「まちづくり計画」を策定することになっている。

まちづくり協議会と市との関係は、図 4-4 のとおりである。

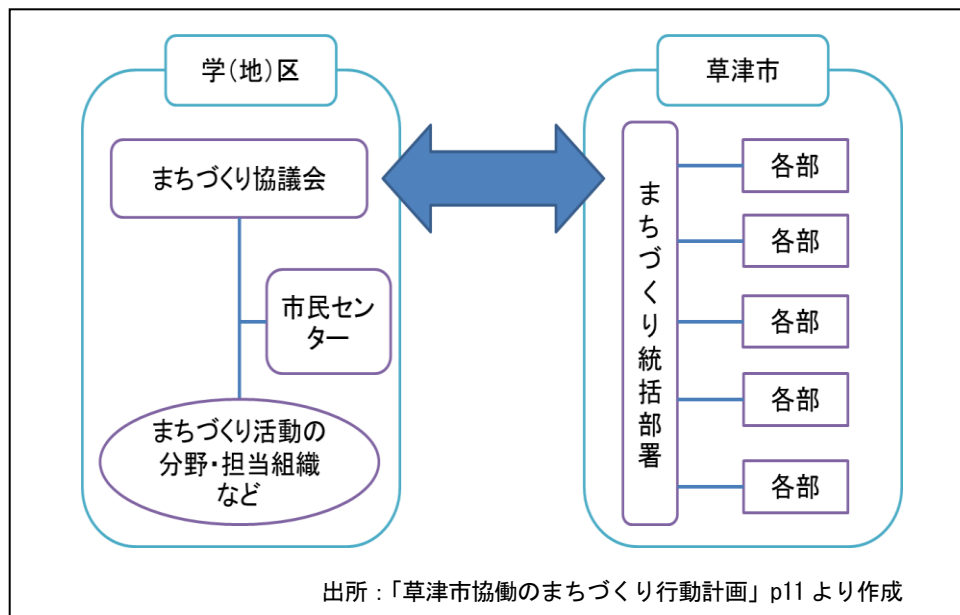


図 4-4 まちづくり協議会と市の仕組みのイメージ

(5) その他

まちづくり協議会の設置は、2010 年度から始まった取り組みである。2010 年 11 月、草津学区に「草津学区ひと・まちいきいき協議会」が最初に設立された。その後、南笠東学区に 2011 年 6 月に設立され、2011 年度中には 11 の地域でまちづくり協議会が発足する予定である。また、残る 2 つの地域についても設立準備会が設けられ、設立に向けて取り組まれている。

表 4-6 草津市のまちづくり協議会一覧

学(地)区	組織名	設立年月日
志津地区	志津地区まちづくり協議会	2011 年 12 月 17 日
志津南地区	志津南地区まちづくり協議会	2012 年 3 月 25 日
草津学区	草津学区ひと・まちいきいき協議会	2010 年 11 月 3 日
大路区	大路区まちづくり協議会	2012 年 2 月 4 日
矢倉学区	矢倉学区未来のまち協議会	2012 年 1 月 22 日
老上学区	老上学区まちづくり協議会	2012 年 2 月 5 日
玉川学区	玉川学区まちづくり協議会	2012 年 2 月 3 日
南笠東学区	南笠東学区まちづくり協議会	2011 年 6 月 4 日
山田学区	山田学区まちづくり協議会	2012 年 3 月 24 日
笠縫学区	笠縫学区まちづくり協議会	2012 年 1 月 28 日
常盤学区	人と地域が輝く常盤協議会	2012 年 1 月 28 日

出所：草津市まちづくり協働課資料に基づき作成(2012 年 3 月末現在)

### 3 草津学区

草津市内で最初に発足したまちづくり協議会である。概要は以下の通りである<sup>90</sup>。

#### (1) 概要

##### ① 名称

草津学区ひと・まちいきいき協議会

##### ② 会員

会員は、会則第 4 条に、草津学区内の居住者、草津学区内の事業者・団体、草津学区内の教育機関・行政機関等、その他協議会が必要と認めた者となっている。

##### ③ 組織

役員：会長（1 名）、副会長（若干名）、会計（1 名）、理事（25 名程度） 監事（2 名）、顧問（若干名）

##### ④ 会議

協議機関：評議委員会、理事会

事業組織：委員会

評議員は、59 人の各種団体から選出されており、NPO 団体から 3 人選出されている。また、評議員は、上記の会員①のものは、公募に応じたものの中から会長が委嘱する制度<sup>91</sup>があり、現在は 1 名である。

事業の実施組織である委員会は、総会資料によると、総務・企画委員会(9)、広報委員会(3)、防災委員会(14)、福祉・健康委員会(16)、防犯・環境委員会(15)、教育・人権委員会(11)、プロジェクト委員会(8)が設置されている。(カッコ内の数字は委員数)

##### ⑤ 財源

まちづくり協議会が独自事業に使える財源としては、市からの補助金(2011 年度：30 万円)のみであるため、まちづくり協議会としての新しい事業には取り組めないのが実情である。

##### ⑥ 事務局

草津市民センター内に設置され、センターの職員が担当している。

#### (2) 設立までの経緯

2010 年 5 月に「草津市災害時要援護者避難支援プラン」がまとめられた。それを受けて市民センターで議論する中で、同年 8 月、近所の力によってこのプランに取り組む体制として（仮称）草津学区まちづくり協議会の設立を検討することで意見がまとまった。9 月から設立準備会を 4 回開催し、11 月 3 日に設立された。

<sup>90</sup> 概要については、総会資料と事務局である草津市民センターへのヒヤリングに基づいたものである。

<sup>91</sup> 草津学区ひと・まちいきいき協議会会則第 10 条第 2 項

### (3) 事業

会則には、①草津学区のまちづくり構想および計画についての調査・研究に関すること、②草津学区のまちづくり構想および計画に基づく事業の企画・立案・実施に関すること、③草津学区まちづくり構想を推進するために必要な行政機関および関係団体等との協議・調整・協働に関すること、④地域住民への普及・啓発に関すること、⑤その他協議会の目的を達成するために必要な事業に関すること、があげられている。(会則3条)

実際に取り組まれた主な事業は、総会資料によると、設立のきっかけとなった「草津学区災害時助け合いプラン」の取り組みがなされている。2010年度には、「手助け希望者」リストの作成を行い、そのリストをもとに「手助け希望調書」「草津学区災害時助け合い調書入力表」を作成している。また、本学区の課題や取り組むべき事業等についての全世帯を対象にしたアンケート調査を実施している。

研修として、大阪府池田市細河地域コミュニティ推進協議会への視察(学区自治連合会との共催)、加西市北条まちづくり協議会の講師による講演会(草津市と共催)、田中義岳氏による講演会を実施している。

## 4 南笠東学区

草津学区に続き、2番目に設立された南笠東学区の概要は以下の通りである<sup>92</sup>。

### (1) 概要

#### ① 名称

南笠東学区まちづくり協議会

#### ② 構成員

会則第4条によると、学区で構成する住民組織および学区内に関係する公的機関ならびに施設の代表者となっており、地域住民のみならず大学等の教育機関および企業などで構成されている。

#### ③ 組織

役員は、会則第5条によると、代表(1名)、会計責任者(1名)、理事(8名以内)、監事(2名)となっている。

協議機関として、通常総会、常任委員会、役員会、執行部会がある。また、事業組織として、事業部があり、生活関連部、健康福祉部、危機管理部の3つの部会で構成されている。

#### ④ 財源

まちづくり協議会が関わる事業規模は、2011(平成23)年度は225万円に加えて、設立準備金(市の補助)で構成されている。

#### ⑤ 事務局

<sup>92</sup> 概要については、総会資料と事務局である南笠東市民センターへのヒヤリングに基づいたものである。

事務局運営は、住民自治組織から事務局長を選任し、市民センターが必要な事務をサポートしている。

## (2) 設立までの経緯

南笠東学区の連合自治会には、自治連合会が発足した1999年から「南笠東学区まちづくり推進委員会」があり、学区内で①まちづくりのテーマや課題の集約、②学区内の各種団体の支援や調整、③住民活動のサポート等を行っている<sup>93</sup>。

2010年度からまちづくり協議会について検討し、2011年4月27日のまちづくり推進委員会でまちづくり協議会の設置を決定された。そして、「南笠東学区まちづくり協議会」は、2011年6月4日に既存組織であるまちづくり推進委員会を発展させたかたちで設立された。

## (3) 事業

まちづくり協議会では、以下の事業を取り組むとされている<sup>94</sup>。

- ① 地域イベントの調整ならびに後方支援
- ② 地域住民に対するまちづくり情報の発信
- ③ 官民協働の事業推進
- ④ 受託した公的施設、スペースの管理・運営
- ⑤ 学区内企業・施設等との連携・協定
- ⑥ その他関連、付帯する事項

## 第4節 市民活動団体との協働の取り組み

### 1 市民まちづくり提案制度

行政は公共サービスの大部分を担ってきたが、多様化する市民ニーズに応えるためには、市民活動団体と行政が協働し、地域のさまざまな課題を解決していくことや、新しい価値を創造していくことが必要であるため、市は地域で活動する市民活動団体から企画提案を募集し、関係する行政の所管課と協働で事業を進める「市民まちづくり提案制度に基づく協働事業」を2010年度に創設した。

なお、市民まちづくり提案事業には、行政がテーマを提示する「応募型」と、市民活動団体から自由に事業の企画をする「創造型」の2種類がある。審査の結果採用された事業は、予算化され次年度に実施されることになる。

### 2 市民協働円卓会議

<sup>93</sup> 「南笠東学区まちづくり Q&A No.1」を参照した。

<sup>94</sup> 「南笠東学区・まちづくり通信（2011.5.16）」2-3ページ

「市民協働円卓会議設置要領」に基づき、市民と行政とが、元気とうるおいのあるまちをめざして、市民活動を一層推進することを目的として意見交換および検討を行うための会議が2010年度に設置された。

2010年度は、各分野の市民団体の代表者と公募市民32人と市職員、さらに協働コーディネーター2名で、4つのグループに分かれて協議がなされた。4つのグループは、「『ひと』が輝くまちグループ」、「『安心』が得られるまちグループ」、「『心地よさ』が感じられるまちグループ」、「『活気』があふれるまちグループ」である。

各グループで、8回の会議が開催され、「草津市民平和イベント」、「市民と行政の協働によるまちづくりシステム作り」、「ほっこり情報事業」、「きらめく草津のまちづくり～旧草津川発『春夏秋冬憩いの空間づくり』～」、「円卓会議運営事業」の5つの事業が企画提案された。

### 3 市民協働推進計画

「草津市協働のまちづくり指針」に基づき、協働を推進するとともに、協働のまちづくりの基盤強化を図るための具体的なアクションプランとして、2011年3月に策定された計画である。

この計画策定に先立って、市民が入った「市民協働を推進するための研究会」が設置された。メンバーは、草津コミュニティ支援センター、コミュニティ事業団、草津市社会福祉協議会(以下「草津市社協」と言う。)、草津青年会議所のメンバーほか市民活動団体の方からなる11人の市民で構成されており、2011年1月24日から8回にわたり議論され、2011年8月24日に「草津市市民協働推進計画～市民活動団体と行政のより良い関係を築くために～」がまとめられ、市に提言された。この提言には、現状と課題のほか、市の取り組みとして協働の推進体制や協働推進のための施策が盛り込まれている。

この計画は、2012度から4年間で取り組むべき事項を明らかにし、市民活動団体が自ら行う公益活動を応援するとともに、行政との協働事例を増やし、市民一人ひとりのまちへの関わりや、様々な市民活動の展開により、協働の礎をさらに確かなものにすることを目指すものである。

## 第5節 中間支援組織

### 1 コミュニティ事業団

1984年4月に設立された財団法人である。設立時の目的は、次のとおりであった。

住みよい地域社会を創造する各種活動を展開するとともに、公共施設の管理運営の受託、その他必要な事業を実施することにより、市民の文化の向上と体育の振興および高齢者の福祉の増進と社会参加の促進に努め、あわせて、市民の積極

的な地域活動への参加を促すことを図り、もって「うるおい」と「やすらぎ」にみちた市民生活とあたたかい思いやりにつつまれた、まちづくりの推進に寄与する。

設立後、多くの公共施設の管理を受託してきており、指定管理者制度が導入された後も、多くの施設の指定管理者になっている。

中間支援組織としての機能は、1998年に「草津コミュニティ支援センター」が開設され、その運営支援を行っている。また、2002年に開設された「草津市立まちづくりセンター」の管理の受託後は、事業団の事務所をこのまちづくりセンターに移転するとともに、市民活動団体支援の拠点として様々な事業を開始している。

2006年の公益法人改革関連3法の成立により、既存の財団法人は、2013年12月までに、公益社団法人・公益財団法人または一般社団法人・一般財団法人へ移行しなければなくなり、コミュニティ事業団も2011年に公益財団法人に移行し、体制が変わった。目的も新たな定款によると「この法人は、コミュニティの健全な発展と協働のまちづくりに関する各種事業を展開することにより、豊かで希望に満ちた市民社会の創造に寄与する」としている。この新たな目的からは、今まで以上に中間支援組織としての活動が期待される。

また、2011年度の事業計画によると、中間支援機能として、「ひとまちキラリ助成事業」、「草津コミュニティ支援センターの運営」、「集まり処 縁の運営」、さらには「協働コーディネート業務」の実施が予定されている。

## 2 草津市立まちづくりセンター<sup>95</sup>

まちづくりセンターは、2002年に開設された。開設当初から運営をコミュニティ事業団に委託していたが、2007年から、同事業団が指定管理者として管理している。この施設は、市民活動団体の支援の拠点であり、当初から利用者で組織された「まちづくりセンター運営協議会」（以下、「運営会議」と言う。）が設立され、利用者、施設設置者、指定管理者等の様々な立場から意見交換しあいより良い施設運営を目指している。この運営会議には、全体会の他、施設・研修・情報の3つの部会が設けられ、活発な活動を行っている。

## 3 草津コミュニティ支援センター<sup>96</sup>

草津市コミュニティ支援センターは、1998年5月に設立された。当初は、登録団体24団体が共同事務局を設置し、NPOセンター事業部、おうみ事業部、市民地域情報事業部、コミュニケーション事業部を設置し活動を始めている。これらの活動の中から

<sup>95</sup> 以下は「まちづくりセンター運営会議のパフレット」をもとに記述した。

<sup>96</sup> 以下は、草津コミュニティ支援センター『10年のあゆみ 市民がつくる活動拠点』2008年に基づき記述した。

「地域通貨おうみ」の発行が1999年6月から始まった。2001年5月には支援センター運営会規約の施行に伴い、共同事務局が「コミュニティ支援センター運営会」に改組され、今日まで市民活動団体で運営され拠点となっている。

#### 4 社会福祉協議会

社会福祉協議会は、社会福祉法第109条に「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として規定され、住民が会員となった公共性と自主性を有する民間の組織である。草津市社協は1955年4月に設立され、草津市地域福祉活動計画に基づき「こころ温かく支えあい、住みつづけたい福祉のまち・くさつ」を基本理念として事業を実施している<sup>97</sup>。また、草津市社協は、市民活動の中間支援として、「ボランティアセンター」を運営しており、ボランティアの相談受付、ボランティア活動についての情報提供、活動支援を行っている。

草津市社協は、図4-5のように地域の多くの団体で構成されており、下部組織として、草津市内の小学校区(地区)を単位とした、「学区・地区・区社会協議会」がある。この学区・地区・区社会協議会も町内会をはじめ各種団体等で構成されている。

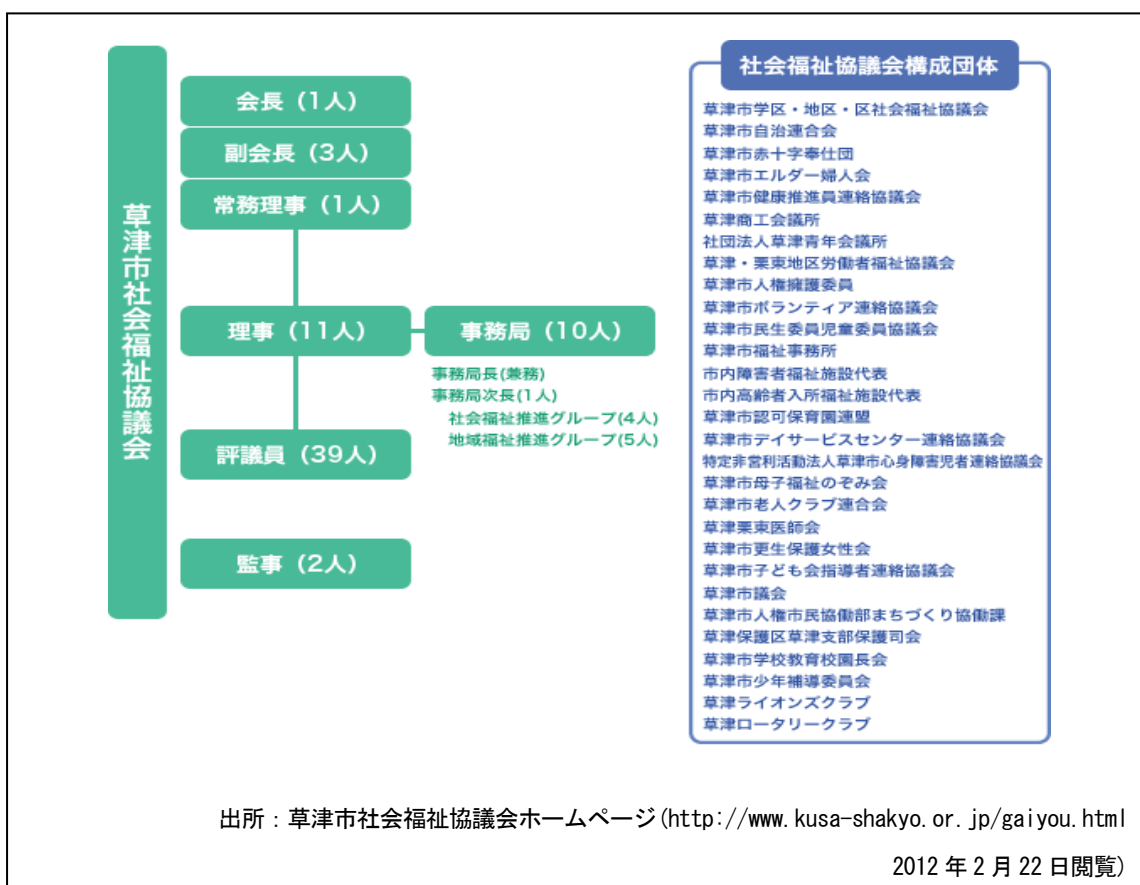


図 4-5 草津市社会福祉協議会 [組織図]

<sup>97</sup> 草津市社会福祉協議会ホームページ「草津市社協概要」(http://www.kusa-shakyo.or.jp/gaiyou.html)



## 第6節 小括

草津市は、第4章第2節で見たように、早くから協働のまちづくりに取り組んでいる。現在、「草津市協働のまちづくり指針」に基づく「草津市協働のまちづくり行動計画」により、地域コミュニティとの協働のために「まちづくり協議会」の設置を進めている。一方、すでに取り組んでいる「市民まちづくり提案制度」や「市民協働円卓会議」の根拠となる「草津市市民協働推進計画」が策定中である。そして、2012年4月1日からは、草津市自治体基本条例に基づき、新たな取り組みを始めることになる。

以上の取り組みを整理すると、図4-6の通りである。

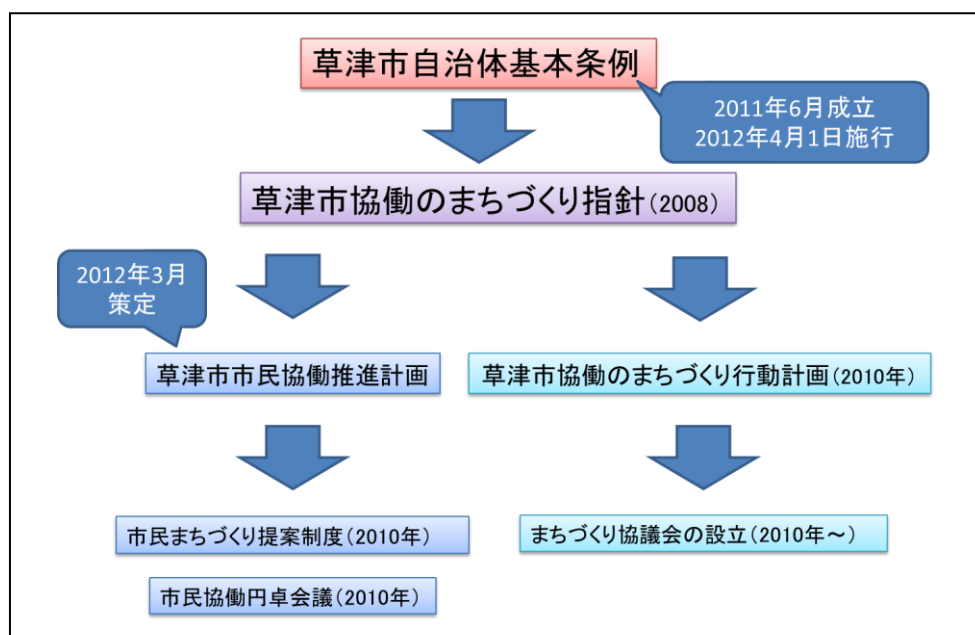


図4-6 草津市の施策の体系

上記のように、草津市は行政との協働の相手となる「まちづくり協議会」の設置を進めている。このまちづくり協議会は、地方自治法に基づく地域自治区ではなく、独自の取り組みである。つまり、地域自治区のように行政の諮問に対して答申する機能のみの組織ではなく、行政との協働の担い手となり、地域の課題解決を自ら行う地域自治組織を設置していくことを選択した。現在は、根拠となる条例はないが、今後、「(仮称)草津市協働のまちづくり条例」を制定する予定である。

行動計画に「地域を代表する組織であり、地域を代表して意見具申ができる」とあるが、根拠となる条例がないためその正当性も弱く、まちづくり協議会から市に意見具申された場合の具体的な手続きや、その取り扱いについての規定が未整備である。つまり、現状では、まちづくり協議会は、市政運営の中でどのような役割を担うのかが不明確である。今後、上記の条例により草津市の行政システムの中でどのような位置づけになるのか明確にしなければならない。

また、2012 年度、各協議会において「まちづくり計画」を策定することになっているが、総合計画や都市計画マスタープランなど市の計画との関係が不透明であるため、その位置づけを明確にする必要がある。

次に、市民活動団体との協働については、市民活動団体の現状から、コミュニティ事業団による活動助成金制度や、協働の取り組みを進めるための「市民まちづくり提案制度」や「市民協働円卓会議」などが実施されている。

草津市における市民活動団体への支援体制として、今後、コミュニティ事業団と草津市社協の役割が重要になってくる。さらに、今後はまちづくり協議会への支援体制の検討が必要である。

## 第5章 先行事例

### 第1節 地域自治組織との協働

#### 1 伊賀市

人口：99,066人(2012年2月29日現在)

面積：558.17平方キロメートル

合併：平成16年11月1日、上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町の6市町村が合併

#### (1) 地域自治組織の概要

伊賀市は、地域自治の取り組みについて「伊賀市自治基本条例」（以下、「基本条例」という。）の第4章「住民自治のしくみ」において、第21条（住民自治の定義）から第37条（住民自治活動を補完する行政機関の設置）まで、12箇条にわたり詳細に規定している。

地域自治組織は、基本条例第24条の住民自治協議会の定義・要件で規定されており、名称は「住民自治協議会」である。ここで、住民自治協議会とは、

共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織で、各号に掲げる要件を満たすものをさす。ただし、一つの地域は、複数の住民自治協議会に属することができない。

と定められており、その要件とは、

- ① 区域を定めていること。
- ② 会員には、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば、誰でもなれること。
- ③ 組織設置の目的が、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等の相互の連絡・親睦、地域環境の整備など良好な地域社会の形成に関するものであること。
- ④ 目的・名称・区域・事務所の所在地・構成員の資格・代表者・会議などを明記した規約を定めていること。
- ⑤ 組織全体の運営に当たる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること。

の5項目である。

基本条例の逐条解説によると、区域としては「小学校区」を基本としているが、学校の統廃合があるため、「共同体意識の形成が可能な一定の地域内」とし、地域住民が決定すべきものとしている。この区域は、市内全域で37地区（旧村）あり、1地区だけまだ住民自治協議会が設立されていない<sup>98</sup>。

要件の第2項に会員について規定されており、その区域に住むまたは活動する個人、団体、事業者等であれば誰でもなれる。

基本条例第25条には、住民自治協議会が設立された場合、その代表者が市長に届け出ること、市長は、当該協議会を市長の諮問機関および市の重要事項に関する当該地区の同意・決定機関とすることが規定されている。つまり、伊賀市の住民自治組織は、当該地域を代表する組織として位置づけられている。

また、基本条例第26条には、地域自治協議会の権能として「答申権」、「提案権」、「同意権」、「決定権」の4項目が規定されている。整理すると表5-1の通りである。

表 5-1 伊賀市住民自治協議会の権能

答申権	市長の諮問に応じ、当該地区に係る市の総合計画の策定および変更等重要事項に関して調査審議し、市長に答申することができる。
提案権	当該地区において行われる住民に身近な市の事務の執行等について、組織として市長に提案することができる。
同意権	当該地区において行われる住民生活とかかわりが深く、重大な影響がおよぶと考えられる市の事務について、あらかじめ同意を得るものとする。
決定権	市の事務（たとえば公園の管理、公の施設の指定管理）の中で地域が実施した方が効果的と考えられるものは協議会の意思決定を受けて受託するようにする。

出所：中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、

98ページを参考に作成

住民自治協議会の組織は、運営委員会と実行委員会から構成される。運営委員会は、自治会（区）や各種団体（PTA、ボランティア団体、NPO など）、企業、公募による住民などで構成されており、組織運営にあたっての方針や重要な事項について審議・決定していく機関である。実行委員会は、事業を実施するにあたって、活動の分野や目的（福祉、環境、教育、防災など）に応じて設置される組織である。

住民自治協議会の財源は、当初、均等割25%、人口割75%で総予算額を配分する方式の「地域交付金制度」があったが、2007年4月より地域活動支援事業補助金制度が施行され新しい制度に移行した。この補助金は、伊賀市の将来像と目標である「ひとが輝く 地域が輝く」自立と共生のまちの実現を確実なものとし、自治基本条例に基

<sup>98</sup> 伊賀市ホームページによる。(http://www.city.iga.lg.jp/kbn/62621/62621.html 2012年3月21日閲覧)

づき市民の自主的なまちづくり活動を支援し、個性的で魅力あふれる地域づくりを推進することを目的としている<sup>99</sup>。

事務局は、市民センターの職員がしているところと、住民が担当しているところがある。

## (2) 特徴・その他

伊賀市は、2004年11月に6市町村（上野市、伊賀市、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町）が合併し発足した。中川と辻上によると、住民自治協議会の設置に向けた議論は、根拠となる自治基本条例の検討が合併協議の一環として進められた。この自治基本条例の検討にあたり、住民自治の充実によって議会の役割が大きく変わらざるを得ないとの観点から、「議会機能検討作業部会」を設置し、新市における議会の役割や議会改革の方向性を明らかにしている<sup>100</sup>。

また、合併協議の中で、住民自治を早期に実現させ、市民活動をより一層推進していくため、（仮称）市民活動支援センターを設置する必要性が指摘され、「伊賀市市民活動支援センター検討委員会」を設置し「伊賀市市民活動支援センター設置に関する報告書」が2004年にまとめられている<sup>101</sup>。

この支援センターは、伊賀市自治基本条例に規定（第36条）されており、総合計画等にも機能の充実が明記されている。また、図5-1にもあるように住民自治協議会への支援や「地域まちづくり計画」の策定支援も行っている。

伊賀市の住民自治協議会の取り組みは、合併協議の始まった2001年から2004年まで、650回以上の説明会等が開催されており、延べ参加者数は2万人を超えているという<sup>102</sup>。新しい地域自治の仕組みを始めるにあたって、市民への説明がこのように丁寧になされたことについては、同様な取り組みをする自治体の参考となる。

---

<sup>99</sup> 伊賀市ホームページ（<http://www.city.iga.lg.jp/ctg/62623/62623.html> 2011年11月2日閲覧）

<sup>100</sup> 中川幾郎・辻上浩司「伊賀市における住民自治の取り組み」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』2005年、第3号、122-125ページ

<sup>101</sup> 伊賀市市民活動支援センター検討委員会『伊賀市市民活動支援センター設置に関する報告書』（伊賀市、2004年）、を参照。さらに、伊賀市では、設置後4年経過した時点で、支援センターについて見直している。（伊賀市市民活動支援センター運営委員会『伊賀市市民活動支援センターに関する提言』伊賀市、2009年）

<sup>102</sup> 中川幾郎・辻上浩司「伊賀市における住民自治の取り組み」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』2005年、第3号、125ページ

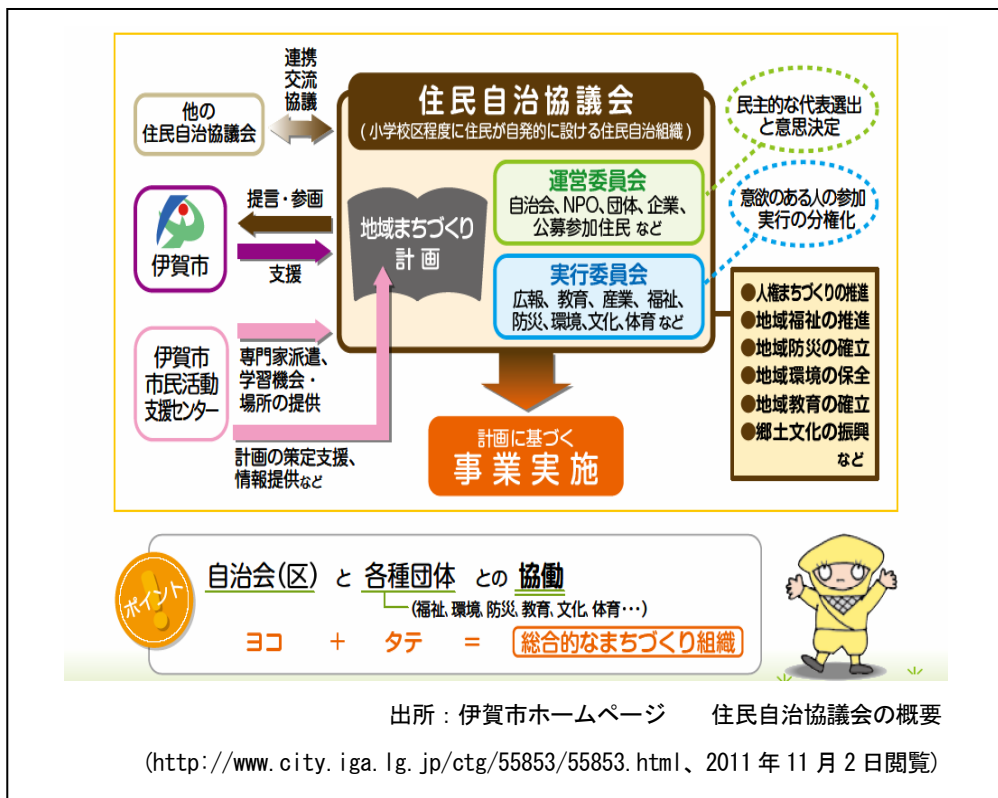


図 5-1 伊賀市住民自治協議会の概要

## 2 東近江市<sup>103</sup>

人口：117,203人(2012年3月1日現在)

面積：388.58平方キロメートル

合併：平成17年2月11日、1市4町(八日市市・永源寺町・五個荘町・愛東町・湖東町)が合併

平成18年1月1日、東近江市、蒲生町、能登川町と合併

### (1) 地域自治組織の概要

東近江市の地域自治組織は、「東近江市協働のまちづくり推進要綱」(以下「推進要綱」という。)に基づいて設置されており、名称は、「まちづくり協議会」である(第2条)。推進要綱によると、まちづくり協議会の定義は「市内の一定の地域を活動範囲とし、多様な市民の参加により当該地域の課題解決、地域の個性を生かした魅力あるまちづくり等の活動を行うまちづくり団体で、市の認定を受けたもの」である。東近江市のまちづくり協議会は、「まちづくり団体」としての位置づけであり、地域を代表す

<sup>103</sup> 以下の記述は、東近江市ホームページを参考にした。

(<http://www.city.higashiomi.shiga.jp/kyodo/machikyuu.html> 2012年2月22日閲覧)

る組織ではない。

このことは、この推進要綱の目的が、「市民自治及び市民参加並びに市民と市の協働についての基本的な事項を定め、市の役割を明らかにするとともに、市が行う施策を通じて市民活動の促進及び協働の推進を図り、もって活力ある地域社会の創造に寄与すること」としていることから明らかである。

つまり、市民活動団体と同様に協働のまちづくりを行う団体であり、伊賀市の住民自治協議会とは違う性格のものであり、東近江市のまちづくり協議会は、第3章第2節の地域自治組織の類型に基づき分類すると、推進要綱や東近江市まちづくり協議会構成図の例(図5-2)からI型(図3-3)になる。

東近江市のまちづくり協議会は、市内全域にあり、旧八日市市では8地区のコミュニティセンターおよび公民館単位に設置されており、小学校の統廃合により小学校区とは一致していないところもある。また、旧6町では支所の区域(合併前の旧町)を単位に設置されている。したがって、まちづくり協議会により区域の大きさに差がある。

構成員は、各まちづくり協議会の規約を見ると、すべての住民が構成員になっているところと、各種団体の役員や賛同者等一部の住民で組織されているところがある。

権能については、推進要綱には規定されていない。前記定義にもあったように「多様な市民の参加により当該地域の課題解決、地域の個性を生かした魅力あるまちづくり等の活動を行う」ことが期待されている。

まちづくり協議会に設置する協議機関等の名称は統一されておらず、協議機関として「評議委員会」や「役員会」、「総会」等が設置され、事業組織として「委員会」や「プロジェクト」、「専門部会」が設置されている。

まちづくり協議会の財源は、市からの交付金・補助金・委託料、自主財源、事業収入、協賛金などである。市からの交付金は、2010年度から、均等割50万円＋人口割(@100円)である。また、以前からあった「いきいき市民活動事業補助金」の制度が改変され、2010年度からまちづくり協議会も対象になった公募提案型補助金制度になった。この制度には、まちづくり協議会を対象とした「まちづくり協議会支援」と、市民活動団体やNPOなどを対象とした「市民公益活動支援」の2種類ある<sup>104</sup>。交付金の支給要件として、「地区まちづくり計画」の策定が義務付けられているので、全ての地域で計画が策定されている。

事務局は、支所・コミュニティセンター内に設置されており、12地区(市内全域は14地区ある)で事務員を雇用している。また、コミュニティセンターの指定管理者になっているまちづくり協議会が増加している。

---

<sup>104</sup> 活動支援制度については、東近江市ホームページ「活動補助」を参照した。

(<http://www.city.higashiomi.shiga.jp/category/2-19-1-0-0.html> 2012年2月22日閲覧)

## (2) 特徴・その他

市内 14 地区のまちづくり協議会相互が交流し、活動の情報及び課題を共有することで、相互の理解と協力を深め、各地区まちづくり協議会が切磋琢磨し、更なる広がりをもったまちづくり活動を展開することを目的とする。「東近江市内まちづくり協議会連絡会」が 2007 年に設立され、毎年 1 回、代表者会議の後交流会や活動発表が行われている<sup>105</sup>。

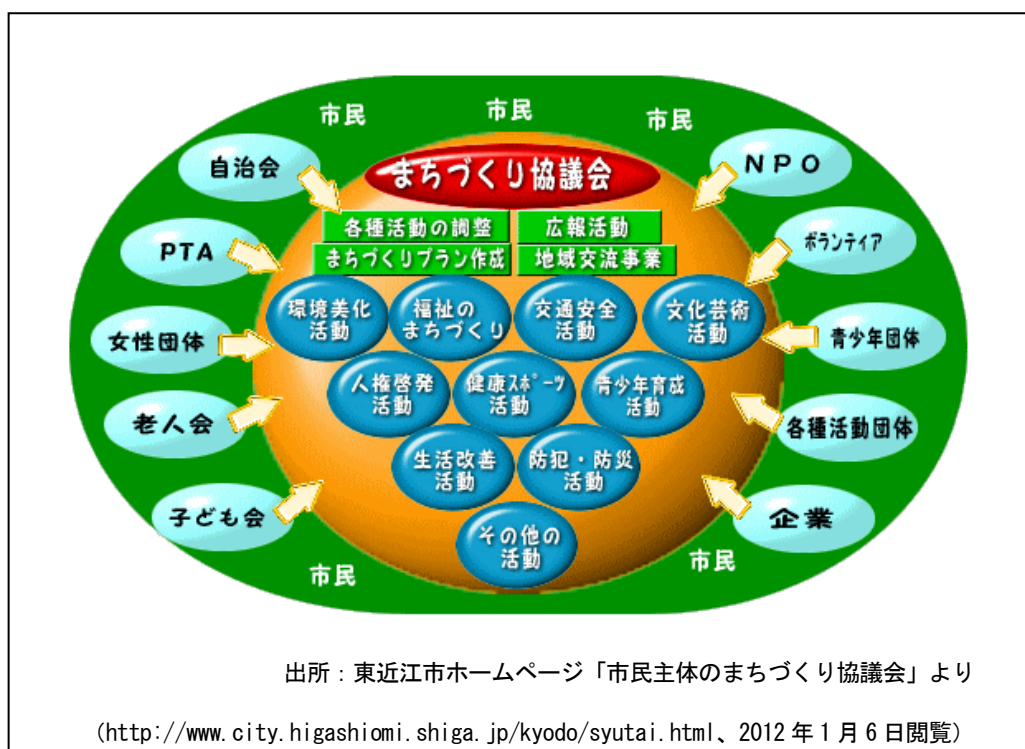


図 5-2 東近江市まちづくり協議会構成図の例

<sup>105</sup> 詳細は、東近江市内まちづくり協議会連絡会のホームページを参照

(http://www.city.higashiomi.shiga.jp/kyodo/renrakukai.html 2012年2月22日閲覧)



## 第2節 市民活動団体との協働

### 1 箕面市

人口：128,897人(2012年2月29日現在)

面積：47.84平方キロメートル

箕面市は、1998年3月に特定非営利活動促進法が成立した後、1999年6月、全国的に先駆けて「箕面市非営利公益市民活動促進条例」を制定、同年10月1日から施行し、NPOとの協働について積極的な取り組みを行っている<sup>106</sup>。以下、箕面市の取り組みについて概観する<sup>107</sup>。

#### (1) 箕面市非営利公益市民活動促進条例

この条例は、1999年6月に制定され、同年10月1日から施行された。

第2条において、「非営利公益市民活動」は、市民が市の区域内において自発的かつ自立的に行う営利を目的としない社会貢献活動であると定義し、さらに、「非営利公益市民活動団体」は、市の区域内に事務所又は活動の拠点を置き、非営利公益市民活動を行うことを主たる目的とする団体をいうと定義している。そして、第3条から第6条において、市、市民、事業者非営利公益市民活動団体の役割を明記している。

また、第8条で、市は、非営利公益市民活動の促進のために必要な助成その他の環境の整備に努めるとし、続く、第9条で、市は公共サービスの実施主体として、その事業の実施に当たっては、非営利公益市民活動団体の参入機会の提供に努めるとしている。非営利公益市民活動団体は、この参入機会を得るために、市への登録手続きが必要である。(第10条)

また、第12条において、非営利公益市民活動の促進に関し、市長の諮問に応じるためと、非営利公益市民活動団体からの意見等について調査審議するため、「箕面市非営利公益市民活動促進委員会」を設置することが規定されている。

#### (2) NPO 条例認定・登録制度

箕面市非営利公益市民活動促進条例第10条に基づく制度であり、公共サービスの事業への参入機会を得ようとする非営利公益市民活動団体の登録・認定制度である。

これは、公共サービスを共有して行こうという団体の意思表示<sup>108</sup>の制度でもある。

#### (3) NPO との協働に関するガイドライン

2003年度に市とNPOの新しい協働のあり方「みのお市民社会ビジョン21」に基づき、

<sup>106</sup> 箕面市は、1997年3月31日に「箕面市まちづくり理念条例」と「箕面市市民参加条例」を制定している。

<sup>107</sup> この項は、箕面市のホームページ「市民活動・ボランティア」を参考にした。

(<http://www.city.minoh.lg.jp/kurashi/volunteer/index.html> 2012年2月22日閲覧)

<sup>108</sup> 「箕面市非営利公益市民活動促進条例」第10条逐条解説を参照

NPO との協働に関して、基本的な考え方や事業の範囲、手法などを定めることによって、全庁的な共通認識を図り、市と NPO の協働を円滑に推進するために取りまとめられた<sup>109</sup>。このガイドラインには、NPO との協働に関する基本的な考え方や協働事業の形態とともに、NPO との委託契約に関する手順が明記されている。

また、ガイドラインの Q&A も策定されており、協働という言葉は知っていても、具体的にどのように進めていけばよいのかわからないという職員にとって、分かりやすい内容になっている<sup>110</sup>。

#### (4) 箕面市非営利公益市民活動促進委員会

この委員会は、促進条例第 12 条に基づき 1999 年 10 月 22 日に市長の諮問機関として、促進条例の具体化について検討するため設置された。また、10 月の発足後、市民活動の促進策について「資金援助」、「事業委託」、「施設提供」などについて 11 回にわたる会議を経て、2000 年 11 月「みのお市民社会ビジョン 21—自治体と NPO の新しい協働のあり方—」を取りまとめている。その後もこの委員会は、毎年 3 回程度開催されており、非営利公益市民活動促進補助金交付状況、協働フロンティア事業（企画提案型協働事業）、NPO に対する今後の資金支援のあり方等について議論されている。

#### (5) みのお市民社会ビジョン 21

この報告書は、上記の「箕面市非営利公益市民活動促進委員会」によって、2000 年 11 月にまとめられたものである。この報告書には、市民活動の概念、市民活動の特性、市民活動と行政の関係のあり方、さらに、市民活動の促進策のあり方について詳細に書かれている。また、市民活動団体と行政との橋渡しを行う中間支援団体としての「市民活動支援センター」の必要性や機能についても提言されている。

#### (6) 箕面市非営利公益市民活動促進補助金（NPO 補助金）（2009 年度まで）

この補助金制度は、市民の自発的な公益活動を支援することにより、活動の活発化と団体の自立化を促進し、市民主体のまちづくりの進展に寄与することを目的としたものである<sup>111</sup>。

この補助金の対象団体は、市内に事務所または活動拠点があること、対象者または実施者の多くが箕面市民であること、政治活動、宗教活動を目的としないことの条件に該当する市民活動団体、町内会である。対象事業は、箕面市内で行われ、自発的かつ自立的に行う営利を目的としない公益的な活動である。

補助金の種類としては、団体の立ち上げ時期の事業費として 50 万円（団体設立日か

<sup>109</sup> 箕面市「NPO との協働に関するガイドライン」（2009 年度改訂）2 ページ参照。

<sup>110</sup> 箕面市「NPO との協働に関するガイドライン Q&A」参照

<sup>111</sup> 平成 21 年度 NPO 補助金募集案内

([http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/npo\\_hojyokin/bosyuu.html](http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/npo_hojyokin/bosyuu.html) 2012 年 2 月 22 日閲覧)

ら3年以内)、団体の主たる目的につながる発展的な事業費として30万円(前記の期間以外)である。いずれも事業に対する補助であり、事業費の90%を限度とするものである。この補助金制度は、2009年度で廃止された。2010年度からは、箕面市立「みのお市民活動センター」が新たな制度として「みのお市民活動支援金」を設置している。

#### (7) みのお市民活動支援金(2010年度から)【みのお市民活動センター】

みのお市民活動センターは、公設民営の施設であり、「特定非営利活動法人市民活動フォーラムみのお」が企画、運営している。このセンターでは、情報収集・提供、講座の開催、相談業務、交流の場の設置、会議の場所の提供や設備の提供、調査研究等の事業を展開している。

みのお市民活動支援金は、「夢の実支援金」として、社会的課題あるいは地域課題の解決に取り組む市民の自発的な公益活動を支援することにより、①地域課題解決に取り組み、市民の福祉の向上をめざす活動を支援することを主たる目的とする、②社会システムを変えていくための、調査研究、政策提案、アドボカシー活動を重視する、③市民活動団体の創出およびエンパワーメントを行うとしている。対象団体は、市民活動団体や町内会等の非営利団体であり、以前の制度と変わらない。

支援金の内容は、「やってみなはれ!コース」として、同一事業について1回限りで、上限は10万円、支援率は90%である。書類選考で支援団体が決定される。

#### (8) 箕面市協働フロンティア事業(企画提案型協働事業)

2008年度から取り組まれている企画提案型協働事業で、非営利公益市民活動団体と市が、非営利公益市民活動団体の創造的な企画提案事業を共同で取り組むものである<sup>112</sup>。

提案できる団体は、箕面市非営利公益市民活動促進条例第2条第2項に規定されている団体で、提案できる事業は、以下の通りである<sup>113</sup>。

- ① 提案団体が事業を企画し、関係課と調整して実施する事業。
- ② 市民活動団体と市がそれぞれ単独で事業を実施するよりも、協働で事業を実施することで相乗効果を生み出すことができ、より大きな効果を市民に還元できる事業。

<sup>112</sup> 「箕面市協働フロンティア事業実施要綱」第1条参照

(<http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/frontier/frontier-youkou.html> 2012年2月22日閲覧)

<sup>113</sup> 箕面市平成21年度協働フロンティア事業募集案内

(<http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/frontier/bosyuu21.html> 2012年2月22日閲覧)

この提案は、年1回募集され、公開プレゼンテーションの後、「協働事業選定会議」において、選定基準に沿って検討された後、合議により検討結果が市長に報告される。その後、市長が検討結果をもとに協働事業を決定する。選定基準は、公益性、先駆性、発展普及性、実現性、政策整合性、協働効果性の6項目であり、協働事業選定会議のメンバーは、箕面市非営利公益市民活動促進委員会より5人、箕面市より3人、ほかにアドバイザー1人で構成される。

2008年度は、3件の応募があり2件採択されている。2009年度は2件の応募があったが、採択された事業はなかった。

表 5-1 NPO との委託契約及び NPO による指定管理実績

年度	事業数	団体数	契約額 (決算、千円)
1999	14	5	31,260
2000	23	13	95,822
2001	27	15	115,307
2002	34	14	142,899
2003	36	17	113,128
2004	38	20	96,097
2005	32	16	81,704
2006	30	18	59,278
2007	33	19	74,790
2008	34	19	77,992
2009	40	20	80,232
2010	37	21	217,153

出所：箕面市ホームページ「NPO 補助金交付状況の推移（グラフ）」を参考に作成  
([http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/npo\\_hojyokin/kouhu/koufu-kettei.html](http://www.city.minoh.lg.jp/katudou/npo/npo_hojyokin/kouhu/koufu-kettei.html))

2012年2月22日閲覧

## 2 豊中市

人口：390,512人(2012年3月1日現在)

面積：36.6平方キロメートル

豊中市は、2001年に「市民公益活動推進委員会」を発足させ、2002年この委員会からの提言を受け「市民公益活動推進指針」を策定した。さらに、2003年には「市民公益活動推進条例」を制定し、市民と行政の協働を進めるための取り組みを進めている。具体的には「市民公益活動推進助成金制度」や「協働事業市民提案制度」、「提案公募型委託制度」が設けられている。以下にその取り組みについて概観する<sup>114</sup>。

<sup>114</sup> この項は、豊中市のホームページ「市民公益活動」を参考にした。

(<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/index.html> 2012年2月22日閲覧)

## (1) 市民公益活動推進条例

豊中市は、社会経済情勢の大きな変化や市民一人ひとりの価値観・生き方の多様化による地域社会の課題の複雑化や市民ニーズに対応するため、これまでの行政中心の公共運営の仕組みを見直し、地域社会を構成するさまざまな人の参加と協働による新しい公共運営の仕組みをつくり、「市民公益活動」（市民の自主的な社会貢献活動）を推進していくことが必要であるとして、2001年に「豊中市市民公益活動推進委員会」（会長＝慶応義塾大学教授・跡田直澄氏、10人）を発足させた。

2002年11月、この委員会の提言を受けて、2003年3月に「豊中市市民公益活動推進指針」を策定し、さらに、指針がめざす「市民公益活動が拓く豊かな地域社会づくり」を具体的に進めていくために、意見交換会などでの市民の皆さんの意見をふまえながらこの条例を制定している<sup>115</sup>。

この条例は、15条からなり、第3条基本理念に、①市民公益活動団体の自律的發展と各主体の対等な関係づくり、②それぞれの特性を生かし社会全体での取り組みを推進、③市民公益活動団体の自発性・自主性の尊重、④市民参加と情報公開による公平・公正な推進の4項目が挙げられている。そして、第4条から7条に、市民、市民公益活動団体、事業者、市の役割が明記されており、第9条から12条に市の施策として、市民公益活動団体との協働、助成、推進環境の整備、推進体制の整備と職員の人材育成が盛り込まれている。

また、市民や市民公益活動団体、事業者は市の施策について、意見を市長に提出できることになっており、この条例により設置される「豊中市市民公益活動推進委員会」（第8条）に、この意見や市の見解が提出される。さらに、市は毎年度、施策の実施状況をこの委員会に報告し評価を受け、その評価結果に基づき市は必要な措置をとることになっている。そして、これら意見、評価、市の見解を公表することになっている。

## (2) 豊中市市民公益活動推進委員会

豊中市市民公益活動推進条例第8条に基づき、市民公益活動の推進に関する審議・評価等を行う審議会である。この委員会は、2004年4月に発足し、学識経験者、NPOなどの市民公益活動団体関係者、事業者、公募による市民委員で構成され、毎年7から8回会議が開催されている。

この委員会は、条例に基づき次のことを行っている。

- ① 助成の決定の可否について意見を述べること。
- ② 市民公益活動の推進に関する市の施策実施状況を評価すること。
- ③ 市長の諮問に応じて、市民公益活動の推進に関する重要事項を調査審議するこ

<sup>115</sup> 豊中市のホームページ「市民公益活動推進条例」

(<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/jourei/index.html> 2012年2月22日閲覧)

と。

- ④ 市民公益活動の推進に関する重要事項について、市長に自ら意見を述べること。

### (3) 市民公益活動推進連絡会議（庁内会議）

この連絡会議は、市民公益活動の総合的かつ計画的な推進に必要な体制を整備するため、豊中市の市民公益活動関係課長、総務担当課長、市出資法人事務局長で構成されている庁内の連絡会議である。この会議は、豊中市市民公益活動推進条例に基づいて次のことを行っている<sup>116</sup>。

- ① 市民公益活動団体との協働促進に必要な検討・連絡調整。
- ② 市民公益活動推進施策について述べられた意見内容の調査・検討。
- ③ 市民公益活動の推進に関する施策の実施状況の取りまとめおよびそれに対する市民公益活動推進委員会の意見内容についての調査・検討。
- ④ その他市民公益活動の総合的・計画的な推進に必要な事項についての調査・検討・連絡調整。

### (4) 協働事業市民提案制度

この制度は、市民公益活動団体が、地域の課題を解決するために、市と一緒に取り組むことでより効果が高まる事業を市に提案する制度である。募集事業の要件は、次の4つの要件をすべて満たしている必要がある<sup>117</sup>。

- ① 豊中市内で行われる事業、または豊中市民が主な担い手もしくは参加者である事業
- ② 提案団体が企画し実施する事業。
- ③ 市と協働し適切な役割分担をすることで、より効果が高まる事業。
- ④ 第3次豊中市総合計画における基本構想の方向性に沿った事業。

提案できる団体は、次の5つの要件をすべて満たしている市民公益活動団体である<sup>118</sup>。

- ① 行政が事務局に参加していない団体。
- ② 豊中市内に事務所がある団体、または豊中市内で市民公益活動を行う団体。
- ③ 地方自治法等の規定に基づき兼業が禁止される者が、役員等組織の意思決定に関与できる立場にある団体でないこと。

---

<sup>116</sup> 豊中市市民公益活動推進連絡会議設置要綱第2条

<sup>117</sup> 豊中市協働事業市民提案制度実施要綱第3条

<sup>118</sup> 豊中市協働事業市民提案制度実施要綱第4条

- ④ 「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」に規定する暴力団、「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」に規定する処分を受けている団体またはその構成員の統制下にある団体ではないこと。
- ⑤ 募集説明会及び事前意見交換会に参加した団体。

審査は、応募書類と公開プレゼンテーションに基づいて行われ、提案事業の実現（成案化）に向けて検討を進めるかどうか決定される。審査基準は、①公益性、②協働性（豊中市総合計画基本構想の方向性との合致）、③実現可能性、④先駆性、⑤発展普及性の5項目である。提案が採択されると、提案した団体と市は、目的や手法について協議して企画書を作成し、協働で事業を実施することになる。この制度の実績は下の表の通りである。

表 5-2 成案化の実績

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
説明会参加数	24 団体	17 団体	21 団体	6 団体	21 団体	9 団体	14 団体	8 団体
仮申込数	—	—	—	—	—	—	11 事業	5 事業
提案事業数	18 事業	3 事業	6 事業	1 事業	5 事業	2 事業	4 事業	3 事業
成案化事業数	4 事業	1 事業	1 事業	1 事業	1 事業	0 事業	1 事業 1 事業（成案化検討中）	—

出所：豊中市ホームページ「協働事業市民提案制度」

([http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/kyodo/seido\\_kyoudou/index.html](http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/kyodo/seido_kyoudou/index.html))

2012年2月22日閲覧

#### (5) 提案公募型委託制度

この制度は、市があらかじめ詳細な仕様書を作成するのではなく、市が提示する課題に対して、市民公益活動団体などから事業の企画を募り、委託契約を結ぶ制度である<sup>119</sup>。

審査は、応募書類と公開プレゼンテーションに基づいて行われ、提案採用の可否が決定される。審査を通過すると、提案した団体と市は、事業の詳細について協議しながら仕様書を作成し、委託契約を締結することになる。

#### (6) 市民公益活動推進助成金制度

この制度は、市民公益活動全体の推進を図るため、地域社会の課題に取り組む団体

<sup>119</sup> 豊中市ホームページ「提案公募型委託制度」

([http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/kyodo/seido\\_teian/index.html](http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/kyodo/seido_teian/index.html))

2012年2月22日閲覧

が、自律的・継続的に発展していくための支援として、その活動に必要な事業費の一部を補助するものである。この助成金の財源は、市民の寄付金を積み立てた「とよなか夢基金」である。

助成額は、助成対象と条件により2種類あり、「初動支援事業コース」は、市民公益活動を始めようとする団体(取り組んで3年以内)が行う市民公益活動事業であり、助成額は、事業費の4分の3以内(上限10万円)で、1団体2回までである。「自主事業コース」は、市民公益活動を1年以上行っている団体が行う市民公益活動事業で、助成額は事業費の2分の1以内(上限50万円)で、1団体3回までである。

この助成金制度の募集は、年に1回行われ、交付団体の決定は、応募団体による公開プレゼンテーションによる開かれた審査により決定される。

表 5-3 助成金交付実績

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度 (予定)
助成金交付 事業数	初：4 自：2	初：1 自：5	初：6 自：4	初：5 自：3	初：6 自：4	初：7 自：9	初：4 自：6	初：7 自：5
助成総額 (円)	957,000	1,521,000	1,825,000	1,597,000	2,001,000	2,187,000	1,761,000	1,933,000

(初：初動支援コース、自：自主事業コース)

出所：豊中市ホームページ「市民公益活動推進助成金制度」

(<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/kikin/index.html>)

2012年2月22日閲覧)

## (7) その他

上記の取り組みのほか、市民公益活動を持続的に発展させていくために必要な知識・技術を学ぶ機会を提供し、市民公益活動のすそ野を広げていくことを目的とした「マネジメント講座」を実施している<sup>120</sup>。

<sup>120</sup> 豊中市ホームページ「マネジメント講座」参照

(<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/management/index.html>)

2012年2月22日閲覧)



### 第3節 事例分析からの示唆

#### 1 地域自治組織について

##### (1) 地域自治組織の性格

伊賀市の住民自治協議会は、伊賀市自治基本条例の「第4章 住民自治のしくみ」に「住民自治協議会」が規定されている。さらに、伊賀市自治基本条例第26条には、権能も明記されているため、住民自治組織が市政運営の中でどのような役割を担うのかが明確になっている。

東近江市のまちづくり協議会は、東近江市協働のまちづくり推進要綱に規定されており、地域のまちづくりにおける協働の相手として位置づけられている。

草津市は、行動計画におけるまちづくり協議会の仕組みから判断すると、伊賀市に近い地域自治組織である。今後、まちづくり協議会の根拠条例制定時には、伊賀市が参考になる。

##### (2) 地域自治組織の範囲

両市とも概ね小学校区を基本に区域が分けられている。東近江市の場合、旧八日市市以外は、合併前の町単位に設置されている。

草津市も、概ね小学校区単位に13学区(地区)に設置されており、規模については同様な考え方である。

##### (3) 権能

伊賀市には、4つの権能(提案、答申、同意、決定)が条例に明記されている。これらの権能が付与されているということは、地域住民が自分たちの地域のまちづくりについて、自ら議論し意見をまとめ実施あるいは市に提案していくということである。草津市においても、行動計画によると、まちづくり協議会が地域を代表して意見を提出できることになっている。したがって、今までは、行政が町内会やさまざまな団体と説明を行い、地域の意見を聞きながら解決策の妥協点を見つけていたが、これからはまちづくり協議会が地域の意見を取りまとめ市に提案することになる。

そうすると、まちづくり協議会からの提案や答申を受ける行政側の仕組みの整備が必要になる。また、地域からの提案は、行政の仕組みに対応したものではなく、いくつもの組織にまたがった内容になることが予想される。したがって、行政側の窓口の一本化とともに、庁内の連絡調整を行う仕組みの整備が必要になる。

##### (4) 組織構成

いずれの市も、地域自治組織内に協議のための組織と事業実施のための部会・委員会が設置されている。草津市のまちづくり協議会においても同様な組織構成になっている。

協議機関は、地域自治組織の意思決定機関として必要な機関である。また、協議機関の構成員は、公正で透明性が確保された手続きにより選ばれ、まちづくり協議会の運営が民主的に行われる必要がある。

#### (5) 財源(市からの支援)

いずれの市も補助金や交付金が市から交付されている。しかし、独自事業を実施しようとする、市からの交付金だけでは十分な事業ができないため自主財源が必要になるが、先行自治体の地域自治組織の中には、コミュニティセンターを指定管理者になっているところや、学童保育を運営しコミュニティ・ビジネス<sup>121</sup>を行っているところがある。

#### (6) 事業

上記で述べたように、先行自治体の中には地域の課題解決のため、積極的に新たな事業に取り組んでいるところがある。地域の課題解決を行い、暮らしやすい地域を創造していくためには、現在取り組んでいる事業と地域の課題解決のために必要な事業を洗い出し、それぞれの事業について、地域が行うもの、他の主体(行政も含む)と協働で行うもの、行政が行うものに分ける事業の整理が必要である。

両市の地域自治組織は、それぞれの地域のまちづくり計画を策定している。まちづくり計画は、このような地域で取り組むべき事業の整理をしたうえで策定する必要がある。

#### (7) 事務局

継続的に地域自治組織を運営していくためには、やはり自前の事務局が必要である。コミュニティセンターの指定管理を請け負っているところでは、そこに事務所を構え、自前の事務局を持っているところがある。草津市の市民センターもまちづくり協議会による指定管理が予定されているが、事務局の充実とともに、その時期や具体的な業務の内容などについて検討していかなければならない。

#### (8) 支援組織

伊賀市には、住民自治協議会と市民活動団体への支援を目的とする「市民活動支援センター」が設置されている。草津市のコミュニティ事業団も同様な役割を期待されており、伊賀市の「伊賀市市民活動支援センター検討委員会」や「伊賀市市民活動支援センター運営委員会」の報告や提言が参考になる。

---

<sup>121</sup> 「コミュニティビジネスとは、市民が主体となって地域が抱える課題をビジネスの手法で解決し、またコミュニティの再生を通じて、活動の利益を地域に還元する事業の総称」(NPO法人コミュニティビジネスサポートセンターホームページ [http://cb-s.net/?page\\_id=110](http://cb-s.net/?page_id=110) 2012年3月27日閲覧)

## (9) 市民への周知

伊賀市は、第5章でも述べたが、住民自治協議会の発足までに、650回以上の説明会を実施している。合併があったとはいえ、新しい自治の仕組みを導入するにあたって、市民への説明をこのように丁寧に行われたことは見習わなければならない。

## 2 市民活動団体との協働について

先行自治体では、いずれも協働のパートナーとしての市民活動団体を対象とした協働のための条例が制定されており、制度が体系的に整備されている。草津市においても条例化を行い制度体系を整備する必要がある。

両市とも市民活動団体を対象とした施策が中心であり、財政的な支援は、組織運営ではなく事業への補助に変更し、支給も期限付きである。また、草津市と同様に協働のための提案制度を設けている。先行事例を見ると、支援策の対象は、市民公益活動団体であり、NPOと町内会が含まれている。

両市はいずれも市民活動団体が指定管理者である公設民営の市民活動団体の拠点を整備している。これは、草津市の「まちづくりセンター」に当たるものである。

## 第6章 草津市の地域自治システム

### 第1節 まちづくり協議会

#### 1 まちづくり協議会の位置づけ

ここまで、一般的な制度や先行事例について概観し、草津市の取り組みと比較してきた。以上のことを踏まえると、草津市のまちづくり協議会は、地域内の住民全てが構成員であり、地域を代表する組織として、行政に提案することができる組織であり、草津市の住民自治の確立を目指す取り組みの中心となる組織であるといえる。

また、第3章第3節で検討した近隣政府の分類でいう「広義の近隣政府」を目指した取り組みを行うことが行動計画の考え方と一致する。そのためには、伊賀市のように根拠となる条例が必要である<sup>122</sup>。

#### 2 条例の項目

##### (1) まちづくり協議会の要件

まちづくり協議会は、地域内分権の受け皿となる組織であり、一定の権能を持つ公的な組織であることを位置づける必要がある。また、要件を定め市が認定する仕組みについて検討する必要がある。要件としては、伊賀市のように、各まちづくり協議会の自主性が発揮できる緩やかな規定とするのが望ましい。(第5章第1節)

要件の一つとして区域がある。伊賀市の条例では、区域を住民が決めることになっているが、名張市は「名張市地域づくり組織条例施行規則」で区域を明記している。

ところで、この区域について、西尾は「実体的なコミュニティの範囲と合致」し、「各種行政サービスの管轄区域と一致している必要がある」と指摘している<sup>123</sup>。草津市のまちづくり協議会の区域は、自治連合会の区域と一致しており、概ね小学校区(地区)単位の区域であり、「実体的なコミュニティの範囲」と一致している。行政サービスの管轄区域の一致については後に述べる。

また、構成員については、行動計画にあるように、その区域内に住む住民全員が含まれることを条件とし、「自動加入」できる仕組みなどが考えられる。

---

<sup>122</sup> 中川は、2011年9月8日の草津未来研究所の研究会において「地域自治の十個条」が重要であると指摘している。この十個条とは、以下のとおりである。①協議会の位置づけを自治体条例で担保する(公共的団体へ)、②基本構想・基本計画に位置づけを明記する(将来は二層構造の総合計画へ)、③協議会エリアは、最大でも小学校区レベルまで、④執行部の構成は、地域別、性別、世代別、分野別代表性を担保すること、⑤地域予算制度を確立すること(補助金では限界)、⑥支所・支援センター機能を活用し、行政との連携・調整能力を強化すること、⑦地域担当職員との連携・調整を密にすること(ただし、担当職員は下請けではない)、⑧情報を共有し、地域別ビジョン、地域別計画を策定すること、⑨CBなどにより自主財源を確保し、広報誌発行なども可能な常設事務局機能を確立すること、⑩以上を通じて、「面識社会」を作っていくこと。また、中川は、「今後の課題と展望」(中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、171-182ページ)において同様の指摘をしている。

<sup>123</sup> 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、302ページ

まちづくり協議会の規約は必ず策定するものとし、その項目には、目的、役員、協議機関、事業の実施機関等が明記されるとともに、まちづくり協議会が民主的に運営され、役員の選出や決定過程の透明性等が担保されたものでなければならない<sup>124</sup>。

ところで、自治会にも加入せず、地域の他の組織にも属していない市民もいる。この市民が、まちづくり協議会の運営に意見を言える仕組みを工夫する必要がある。

## (2) 権能

まちづくり協議会にどのような権能を付与するかは、地域内分権の取り組みとして大変重要な課題である。また、草津市の行政システムの中でのまちづくり協議会の基本的な位置づけにかかわることである。

伊賀市の住民自治協議会には、「答申権」、「提案権」、「同意権」、「決定権」の4つの権能が付与されているが、草津市の行動計画の中には「地域を代表して地域課題に関する住民の意見を行政に反映でき」、「地域における行政事業に関し、地域を代表して意見具申できる」とあり「提案権」が予定されている。

推進条例において、まちづくり協議会について上記の権能を定めた場合、市は、その権能に基づいて提出された「提案」をどのように取り扱うかについて、あらかじめ決めておく必要がある。地域の民主的な手続きにより意思決定された意見であるため、従前の町内会要望と同じ扱いでよいのかどうかについては今後の検討課題である。

## (3) まちづくり計画

2012年度、各まちづくり協議会において地域のまちづくりの基本となる「まちづくり計画」の策定が予定されている。交付金の交付要件となる予定であるが、条例においてこの計画の策定を義務付ける必要がある。

また、どのような内容のものをまちづくり計画とするのか、計画策定のためのガイドラインも必要である。この計画にはそれぞれの事業について、取り組み主体とスケジュールを明記する必要がある。

このまちづくり計画の策定前に、市は、あらかじめ各地域のまちづくり計画の位置づけを明確にする必要がある。つまり、行政の計画とは切り離れたまちづくり協議会独自のものとするのか、市の各種計画と関連する計画として位置づけるのか整理する必要がある。特に、まちづくり協議会が地域内分権の受け皿であり、近隣政府的な位置づけだとすると、総合計画や都市計画マスタープラン、地域福祉計画等との関係について十分検討する必要がある。

---

<sup>124</sup> 上越市は地方自治法に基づく地域自治区を設置している。その協議機関である地域協議会委員の選出は、準公選制を採用している。この上越市事例について、石平春彦『都市内分権の動態と展望～民主的正統性の視点から～』（公人の友社、2010年）は、民主的正統性の視点から検討している。また、上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』（上越市、2006年）も参照。

### 3 事業の整理

まちづくり協議会は、まちづくり計画の策定過程で出てきた課題解決のための新たな事業と、すでに地域で取り組んでいる事業の全てについて、地域で取り組むもの(地域でしかできないもの)、他のまちづくり協議会と連携して取り組むもの、専門知識を持ったNPOと協力して取り組むもの、行政と協働して取り組むもの、行政にしかできないものに分けた上で取り組むことも考えられる<sup>125</sup>。

また、市が実施しているまちづくり提案制度の地域版を導入する方法も考えられる。地域の課題解決のために外の力や知恵を借りて取り組むのである。地域の活性化は、外の資源を活用することにより可能になることもある。

### 4 事務局と財源

まちづくり協議会の自立した運営のためには、それぞれの地域で事務局を運営する必要がある。そのためにも市民センターの指定管理者になることや、地域の課題解決のためのコミュニティ・ビジネス(例えば、伊賀市では学童保育を地域自治組織が運営している。)に取り組み、自主財源の確保が必要である。

現在、草津市では支援策として、運営補助金制度や交付金による支援が予定されているが<sup>126</sup>、今後、まちづくり協議会が取り組む事業に対して支援する制度など、まちづくり協議会が将来自立していくことを見据えた制度の確立が必要である。

### 5 地域の担い手学習支援

今の地域の各組織が抱えている役員の高齢化等による担い手不足については、まちづくり協議会が設立されたからといって解決できるものではない。地域の担い手学習支援をどのようにするかその仕組みを考える必要がある。

たとえば、長野県飯田市では、公民館活動を地域の担い手学習支援に活用されている<sup>127</sup>。草津市の市民センターには今も公民館の機能がある。今までの取り組みを一歩進めて地域の担い手学習支援のための取り組みを検討する必要がある。

### 6 支援組織

まちづくり協議会の運営のためには、様々な専門知識を持った組織の支援が必要である。そのための支援組織として草津市にはコミュニティ事業団がある。2011年度か

---

<sup>125</sup> この事業の整理についての考えは、真山達志教授のアドバイスに基づく。(2011年4月28日)

<sup>126</sup> 草津市では、2012年度からこれまで地域の各種団体に交付されていた各種補助金をまとめた「地域一括交付金」制度と新たに「地域ふるさとづくり交付金」制度を予定している。

<sup>127</sup> 飯田市公民館には、住民自治組織における公民館として「公民館は地域自治組織のまちづくり委員会において、地育力推進の拠点としての役割を果たします。そのために、公民館は教育委員会の傘下のもと、住民自治の充実にとって必要な地域の社会教育機関として、独自の役割を果たします。また、公民館の基本的役割を念頭に置きながら、まちづくり委員会の各委員会が取り組む活動に、教育の側面からかかわっていきます」とある。(飯田市公民館『平成22年度・飯田市公民館活動記録』2011年、2ページ)

らは、公益財団法人として新たに体制強化をされているが、今までの市民活動団体への支援に加え、まちづくり協議会への支援体制をどのようにしていくか今後の検討課題である。

また、草津市社協は、「草津市地域福祉活動計画」を策定し、小地域福祉活動を推進している。今後、まちづくり協議会の地域福祉に関する活動への支援や連携・協力が必要になる。

## 7 行政の対応

権能のところでも述べたように、まちづくり協議会に行動計画に記述されている、「提案権」が付与されると、その扱いを決めると同時に、提案権に基づく提案が協議会から提出された場合の事務手続きについての基本的なルールを定める必要がある。

また、地域からの提案は、最近の地域課題がいくつもの所属にまたがったものであるため、今までどおりの縦割り行政で対応できなくなる。そのため、関係各課が連携して取り組む体制づくりが必要である。第2次行政システム改革の取り組みが始まっているが、地域との協働を進めるには、行政の中の改革も同時に進めなければならない。

さらに、地域からの要望について、現在は、町内会からのみ受け付けているが、まちづくり協議会が地域を代表する組織となるのなら、この仕組みは今後見直しを検討する必要がある。

## 8 議会との関係

まちづくり協議会は、議会にとっても無関係な組織ではない。現在、議会において、議会改革に取り組まれているが、住民自治の充実、つまり、住民の意見がしっかりと市政運営に反映されるしくみをどのように構築するか、また、まちづくり協議会との関係をどのようにするかは重要な検討課題である。

つまり、まちづくり協議会で合意された意見や提言は、議会に対して提出されることも考えられる。この意見や提言は、地域の民主的な手続きにより意思決定された意見である。もちろん、最終的に市の意思決定を行うのは議会であるが、どのように扱うかは、議会としても整理しておく必要がある。

また、議会として活動報告を定期的にまちづくり協議会単位で行うことも考えられる。

## 第2節 市民活動団体との協働

### 1 市民活動推進条例の制定

NPO 法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会の松原は、NPO に関する条例には

以下の3つのタイプがあるとしている<sup>128</sup>。

- ① 施行条例：NPO 法（特定非営利活動促進法）により都道府県等に委任された事項を定めるための施行条例。
- ② 理念条例：NPO に対する自治体の姿勢や、自治体と NPO との関係の理念について述べた条例で、宣言的なものや基本条約的なもの。
- ③ 支援条例：具体的な支援施策を定めた条例。

上記の内、①施行条例は、法に基づく委任状例であり、事務執行に必要なものである。市民活動団体との協働をすすめていくためには、②理念条例や③支援条例の制定が必要である。先行事例で取り上げた2市とも市民活動団体との協働のための条例を制定しているが、上記の分類で言うと、理念条例と支援条例をあわせたものである。草津市も条例化する場合、2市と同様に理念条例と支援条例をあわせたものにすべきである。

ところで、地域自治組織と市民活動団体は、双方とも行政との協働の相手であることから、上記まちづくり協議会の設置根拠となる推進条例との一本化も考えられる。

## 2 条例の内容

前項で述べたように、この条例には、市民活動団体と市の関係の理念や協働のあり方を盛り込んだ理念と市民活動団体への支援について具体的に記述する必要がある。

市と市民活動団体との関係については、イギリスで普及している「ローカル・コンパクト」が参考になる。「コンパクト」は、「政府とボランティアセクターの役割分担を明示し、協働関係を促進していくための両者の約束事を列挙している政府とボランティアセクターとの合意文書であり、法的な拘束力はなく覚書である」が、ローカル・コンパクトはその地方政府版であり、自治体とその地域のボランティアセクター間で取り交わされるものである<sup>129</sup>。

現在草津市が導入している支援制度として「市民まちづくり提案制度」があるが、この制度について条例に明記する必要がある。また、現在の「市民まちづくり提案制度」には、提案できる団体に町内会が含まれていないことや、他の支援制度があるまちづくり協議会をどのように扱うかについては今後の検討課題である。

先行事例で調査した2市には、学識経験者やNPO関係者、公募市民で構成された「箕面市非営利公益市民活動促進委員会」や「豊中市市民公益活動推進委員会」が条例に基づき設置されている。草津においても、協働のまちづくりについて、検証や評価を

---

<sup>128</sup> NPO 法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会

(<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=761> 2012年3月14日閲覧)

<sup>129</sup> (財)自治体国際化協会『ローカルコンパクト(Local Compact)』2008年、5ページ参照



行う外部組織の設置について検討する必要がある。

### 3 協働を進めるための具体的なマニュアル

第2章でも述べたが、協働の概念は多義的である。したがって、協働を具体的に進めていくため、市民活動団体と職員の両方にとって分かりやすいマニュアルが必要である。また、現行の事業委託を協働のための委託とするための仕様書や契約書を見直す必要がある<sup>130</sup>。同様に、指定管理者制度についても協働の視点から見直す必要がある。

### 4 中間支援組織

市民活動団体へ様々な支援を行う中間支援団体は、今後も重要な組織である。草津市においては、公益財団となったコミュニティ事業団がその役割を果たす組織として期待される。前節で述べたように、コミュニティ事業団と草津市社協には今までの市民活動団体への支援活動に加え、まちづくり協議会への支援活動が期待されている。

## 第3節 草津市の地域自治システム

### 1 制度体系

草津市の将来の制度体系を整理すると図6-1のようになる。つまり、「草津市協働のまちづくり指針」や「草津市協働のまちづくり行動計画」、「草津市市民協働推進計画」の根拠となり、「草津市自治体基本条例」第6章まちづくりにおける協働を実現するための条例が、「(仮称)草津市協働のまちづくり推進条例」である。まちづくり協議会の根拠条例と市民活動団体との協働推進条例を1つにまとめたものを想定している。

---

<sup>130</sup> 現在、まちづくり協働課において、「市民と行政職員のための協働委託ハンドブック」が策定中である。箕面市は「NPOとの協働に関するガイドライン（NPOとの委託契約に関するガイドライン）」を策定している。

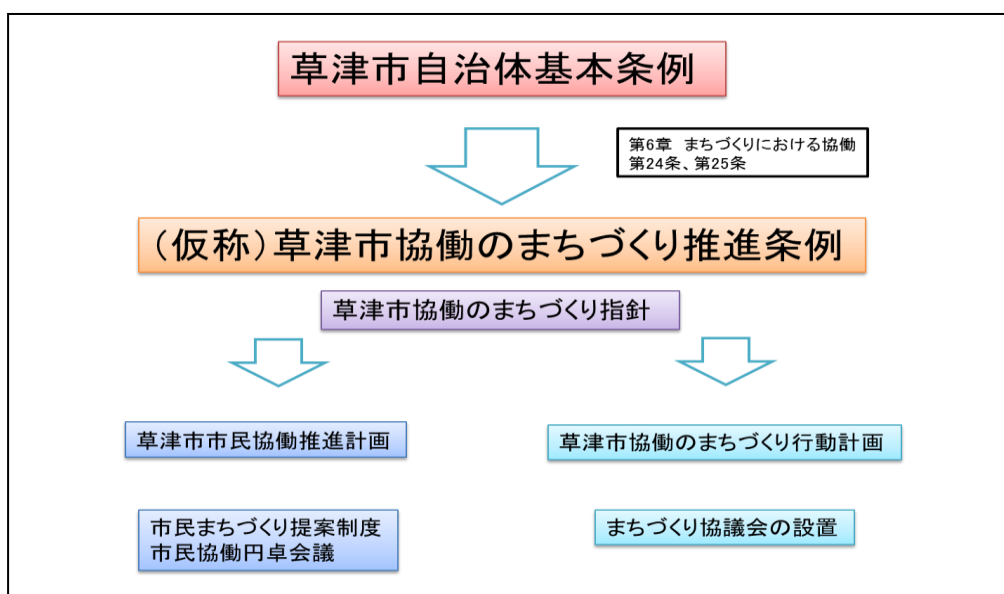


図 6-1 将来の制度体系

## 2 地域自治システム

まちづくり協議会が全市域で運営されるようになったとき、想定される将来の地域自治のシステムは以下の通りである。

- ① まちづくり協議会は、市民センターの指定管理者となり、事務所を市民センター内に設け、専任の事務員を配置する。まちづくり協議会の意思決定を行う協議機関を設置する。この協議機関の構成員は、地域内の住民から民主的な方法で選ばれる。さらに、まちづくり協議会の代表者も民主的な手続きで選ばれる。
- ② 将来の地域のあるべき姿を明確にした「まちづくり計画」を策定し、事業部会を設けて計画の実現に向けて取り組む。また、他のまちづくり協議会と交流するとともに、地域をまたがる課題の解決には連携して取り組む。
- ③ 地域の課題解決のためにNPO等との協働によりコミュニティ・ビジネスにも取り組む。そして、地域に関係する公共的な事業について、行政や議会に対して意見の提出を行う。
- ④ まちづくり協議会と行政は、地域の課題解決のために取り組む事業について、お互いの役割分担を明確にする。
- ⑤ まちづくり協議会と議会は、定期的な議会からの活動報告を受けるとともに、地域の課題について議論し提言する場を持つ。
- ⑥ 中間支援組織(コミュニティ事業団・草津市社協)は、まちづくり協議会と市民活動団体の支援活動を行う。

このようなまちづくり協議会を中心とした、草津市の自治のシステムについて整理

すると、図6-2のようになる。

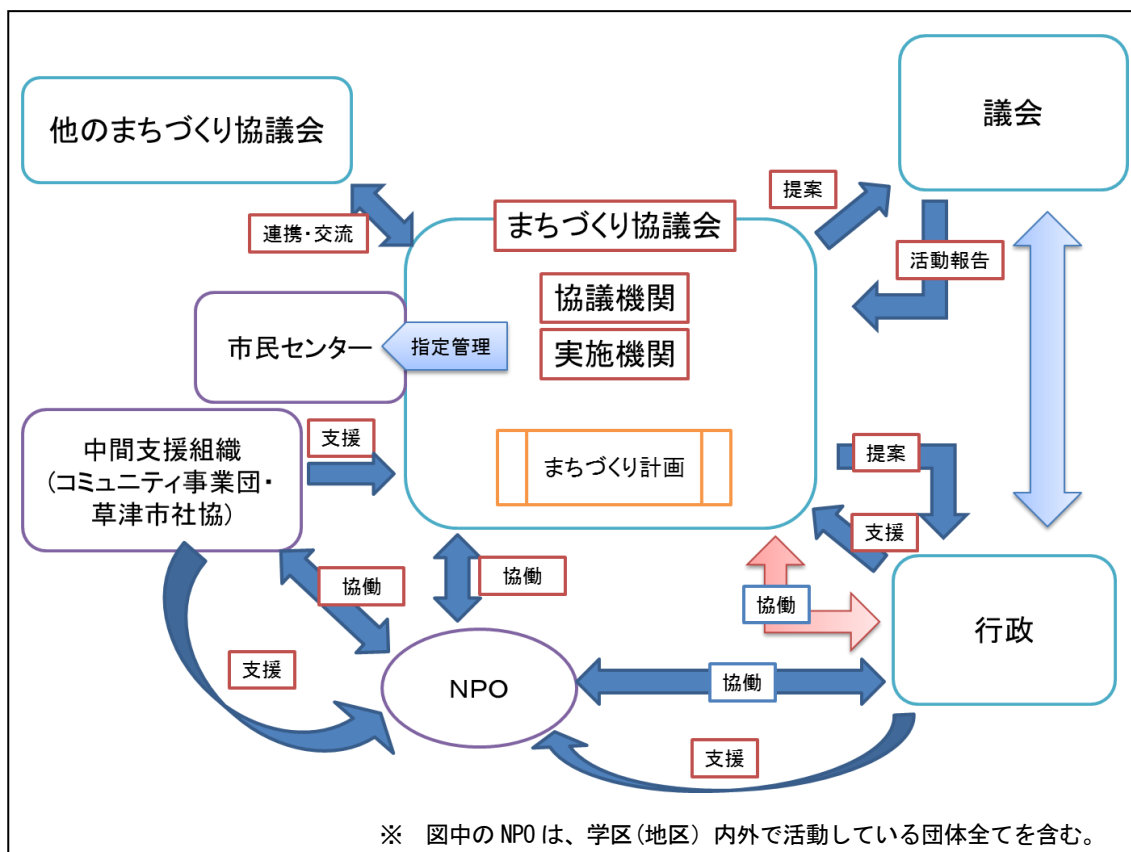


図 6-2 将来の地域自治システム

## おわりに

これまでの章で市とまちづくり協議会や市民活動団体が協働し、地域の課題解決に取り組むための仕組みについて検討し、今後の草津市における地域自治システムについて考えられるモデルを提示した。この過程で明らかになってきた今後の課題について以下に述べる。

草津市のまちづくり協議会は、2011年度末で、11地区で設立される予定である。しかし、多くの市民にまちづくり協議会の役割や可能性が周知できていないのが現状である。2012年度に多くのまちづくり協議会で「まちづくり計画」が策定される。このまちづくり計画の策定過程は、まちづくり協議会の設立過程で十分な議論ができていない多くの学区・地区において、まちづくり協議会の役割について、多くの市民への周知の機会であり、地域の課題を明確にするまたとない機会である。できるだけ多くの住民がこの計画作りに参加し議論することにより、地域の課題を発見するとともに、自分たちがどのようにして課題の解決を図っていくのか、当事者として議論することが望まれる。

まちづくり協議会の区域の設定について、第6章で西尾の「各種行政サービスの管轄区域と一致している必要がある」<sup>131</sup>という指摘を取り上げた。現在、地域福祉(介護)、地域防災、地域協働合校など様々な事業が、それぞれの学区・地区で取り組まれている。これらの事業の実施主体について、まちづくり協議会を踏まえたうえでの再検討が必要である。また、市から町内会へ依頼(委託)している各種の事務等についてもまちづくり協議会への補助金の交付金化と合わせて検討する必要がある。

協働のまちづくりは手段でしかない。真の目的は、暮らしやすい地域をみんなの力で作ることである。そのためには、今までの仕組みを変えなければならない。そのことに気づく市民と職員が必要である。協働は、特定の課だけの仕事ではない。自治体全ての課題である。このことを市民と職員が常に心がけて取り組んでいく必要がある。

---

<sup>131</sup> 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、302ページ

## ◎関係者一覧

### ○アドバイザー（順不同）

阿部 圭宏	(NPO 法人) しがNPOセンター理事
小田切 康彦	同志社大学高等研究教育機構／政策学部特別任用助教
中川 幾郎	帝塚山大学大学院法政策研究科教授
真山 達志	同志社大学政策学部教授

### ○草津未来研究所

所 長	立命館大学大学評価室長・立命館大学理工学部特命教授 児島 孝之
顧 問	高崎経済大学地域政策学部教授 戸所 隆
副 所 長	(学)立命館総長特別補佐・立命館大学経営学部教授 肥塚 浩
副 所 長	草津市総合政策部理事 林田 久充
運 営 委 員	スポーツ健康科学部教授 長積 仁
総括研究員	立命館大学サービスラーニングセンター副センター長 山口 洋典
主任研究員	草津市総合政策部副部長 林沼 敏弘 (担当者)
研 究 員	草津市総合政策部草津未来研究所専門員 宮嶋 茂生
研 究 員	草津市総合政策部草津未来研究所主任 西村 周馬

## ◎参考文献等

- 飯田市公民館『平成 22 年度・飯田市公民館活動記録』飯田市、2011 年
- 伊賀市市民活動支援センター検討委員会『伊賀市市民活動支援センター設置に関する報告書』伊賀市、2004 年
- 伊賀市市民活動支援センター運営委員会『伊賀市市民活動支援センターに関する提言』伊賀市、2009 年
- 石田雄『自治』三省堂、1998 年
- 石平春彦『都市内分権の動態と展望～民主的正統性の視点から～』公人の友社、2010 年
- 今井照『「住民自治」の変質が気になる―自家撞着の『定説』』『ガバナンス』2009 年 8 月号、100 ページ
- 入山泰郎「地域自治組織～合併論議の次にくるもの～」2004 年  
(<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13960>)
- 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか―次の 10 年への課題と戦略』法律文化社、2009 年
- 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
- 内山節『文明の災禍』新潮新書、2011 年
- 大杉覚「地域発自治創造に向けた地域コミュニティの新展開」『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』(財)地域活性化センター、3-12 ページ、2011 年
- 金井利之『実践自治体行政学―自治基本条例・総合計画・行政改革・行映評価』第一法規株式会社、2010 年
- 兼子仁『変革期の地方自治法』岩波新書、2012 年
- 木原勝彬「NPO による支援システムの確立を―住民自治力の強化に結びつく地域コミュニティ再生」『ガバナンス』『ガバナンス』2008 年 12 月号、22-24 ページ
- 京都府 府民労働総務課 NPO 協働推進室『NPO 協働推進マニュアル』2006 年
- 草津コミュニティ支援センター『10 年のあゆみ 市民がつくる活動拠点』2008 年
- 草津市 パートナリシップまちづくり研究会『草津市パートナーシップまちづくり研究会からの提言』2001 年
- 草津市 市民参画のまちづくりを進める検討会『市民参画のまちづくりを進める検討会報告書』2002 年
- 草津市行政システム改革推進委員会『創造的改革への挑戦～草津市行政システム改革に向けて～』2004 年
- 草津市『草津市行政システム改革行動指針』2004 年
- 草津市『草津市行政システム改革推進計画』2004 年
- 草津市『草津市協働のまちづくり指針～住みよいまちをきずくために～』2008 年
- 草津市『草津市行政システム改革推進計画 総括報告書』2009 年

- 草津市『草津市協働のまちづくり行動計画』2010年
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計) — 2011年～2060年 —」2012年
- 小田切康彦『行政-NPO間の協働に関する研究』同志社大学博士論文、2009年
- (財)滋賀総合研究所『NPOと行政のパートナーシップのあり方』2001年
- (財)自治体国際化協会『ローカルコンパクト(Local Compact)』2008年
- (財)地域活性化センター『地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて』2007年
- (財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年
- (財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年
- (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 —多様で主体的なコミュニティの形成を目指して—』2004年
- サラモン, L. M., アンヘイヤー, H. K., 今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年 (Salamon, L. M. and Anheier, H. K., *THE EMERGING SECTOR*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1994.)
- サラモン, L. M., 江上哲監訳『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』ミネルヴァ書房、2007年 (Salamon, L. M., *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1995.)
- シーズ・市民活動を支える制度をつくる会「兵庫県がボランティア活動支援条例を制定の方向」1998年
- (<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=761>)
- 塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法(第3版)』有斐閣、2006年
- しがNPOセンター「地域協働を支えるための中間支援プログラムづくり『まちの元気・ご近所ネットワーク調査』事業～発見!!10年後のわがまち”みつめる目ささえる芽“～」2011年
- 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』上越市、2006年
- 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、93-110 ページ
- 世古一穂『参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年
- 総務省『コミュニティ研究会中間取りまとめ』2007年
- 総務省『地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果』2008年
- 総務省『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』2009年

総務省「市町村合併資料集 地域自治組織（地域自治区・合併特例区）全国の設置状況（2010年4月1日現在）」2010年(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>)

総務省『平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要』2011年

田中二郎『要説行政法』弘文堂、1979年

田中弥生『NPOと社会をつなぐ—NPOを変える評価とインターメディアリ』東京大学出版会、2005年

地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（第27次地方制度調査会）2003年

辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス—』木鐸社、2009年

東海自治体問題研究所『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年

豊中市「豊中市市民公益活動推進条例逐条解説」2004年  
(<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/katudo/jourei/index.html>)

豊中市 地域自治システム調査検討委員会『地域自治システム調査検討報告書』豊中市、2011年

内閣府 NPO ホームページ(<https://www.npo-homepage.go.jp/index.html>)

内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』2001年  
([https://www.npo-homepage.go.jp/data/report11\\_2.html](https://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_2.html))

内閣府『平成20年度市民活動団体等基本調査報告書』2009年  
(<https://www.npo-homepage.go.jp/data/report24.html>)

内閣府『地域主権戦略大綱』2010年

中川幾郎・辻上浩司「伊賀市における住民自治の取り組み」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』2005年、第3号、121-140ページ

中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年

中川幾郎「地域分権から地域自治へ」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、35-61ページ

中川幾郎「今後の課題と展望」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、171-182ページ

中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年

名和田是彦「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』2006年、第4号、42-64ページ

名和田是彦『コミュニティの自治～自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年

西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年

西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年

日本NPOセンター「NPO法人データベース NPO ヒロバ」  
(<http://www.npo-hiroba.or.jp/>)



- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO 再構築への道 パートナーシップを支える仕組み』  
勁草書房、2010 年
- 藤井敦史「地域密着型中間支援組織の機能とその課題—CS 神戸を事例として—」原田晃  
樹・藤井敦史・松井真理子『NPO 再構築への道 パートナーシップを支える仕組み』  
勁草書房、2010 年、83-102 ページ
- マッキーバー, R. M.、中久郎・松本通晴ほか訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房、1975 年  
(MacIver, R. M., *Community : a sociological study : being an attempt to set out  
the nature and fundamental laws of social life* Macmillan and Co., Limited, 1917.)
- 松本英昭『自治制度証言』ぎょうせい、2011 年
- 松本英昭『要説地方自治法(第7次改訂版)』ぎょうせい、2012 年
- 箕面市非営利公益市民活動促進委員会『みのお市民社会ビジョン 21—自治体と NPO の新し  
い協働のあり方—』2000 年
- 宗野隆俊「コトラ『近隣住区政府論』に関する覚書」『滋賀大学経済学部研究年報』2007  
年、第 14 巻、79-94 ページ
- 柳瀬良幹『「住民参加」の定義』自治研究、第 50 巻、2 号、1974 年、51-57 ページ
- 山岡義典「協働の土台としての市民参加の重要性」都市問題研究、第 55 巻第 10 号、3-12  
ページ
- 山崎丈夫『地域コミュニティ論 3 訂版—地域分権への協働の構図』自治体研究社、2009 年
- 山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織(準自治体)の歴史と実態』北樹出版、  
2004 年
- Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation," JAPA, Vol. 35, No. 4, 1996,  
pp. 216-224