

## 「住民自治組織」の実践と今後の展望 — 滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」を事例として —

藤 井 誠一郎  
加 藤 洋 平  
大 空 正 弘

### 1. はじめに

現在、多くの自治体において地域内分権が推進されている。合併により広域化した自治体における住民の声の反映や周辺部が廃れることへの懸念等を理由とするものや、合併を行わずとも住民自治の活性化やコミュニティの再生を目的として地域内分権を推進する等、様々な展開を見せている。その具体的な手段の中には、地方自治法や合併特例法を根拠とした地域協議会を総称する「地域自治組織」や、自治体独自で条例等により制度化した「住民自治組織」の設立等が挙げられる。

平成の大合併時には、「地域自治組織」が法律で制度化されたことにより、その導入が全国的な広がりを見せた。しかし、住民主体によるまちづくりの制度的枠組みとしては使い勝手が悪いとの判断から「住民自治組織」を選択する自治体も出てきている。

この「住民自治組織」による実践が積み重ねられていく一方で、それを対象とした研究はあまり多くはなされてこなかったといえる。よって、「住民自治組織」を推進しようとしている自治体の事例を取り上げて分析し、実践から得られた知見を整理していくことが、今後このような組織を導入していく、或いはしている自治体にとって有用なものになると考える。

そこで本稿では、「住民自治組織」の取り組みを実施している滋賀県長浜市を事例として取り上げ、運営における課題と今後の展望を述べていきたい。

## 2. 「地域自治組織」と「住民自治組織」

わが国における広域行政は、明治時代の一部事務組合に始まり、昭和の大合併、広域市町村圏等の圏域設定、権限委譲の受け皿を志向した広域連合、さらには平成の市町村合併という流れで展開されてきた。その背景には、一貫してスケールメリットを活かした効率性の追求があったことが考えられる。しかし、広域化する一方で、地域の一体性や自治基盤の醸成が阻害され、住民の声が届きにくくなるというデメリットも発生する。よって広域化は狭域化の要請を伴うものと指摘される<sup>(1)</sup>。

合併を契機とする狭域化策として「地域自治組織」導入の検討を行っても、住民主体のまちづくりへの制度的枠組みとしては使い勝手が悪いものとなる。それは、地域自治区における地域協議会が、①事務所の長に地方自治体の職員を充てる、②構成員は市町村長が選任、任期を4年以内とし、選任及び解任の方法等を条例で定める、③協議会が「諮問機関」として位置付けられ本来的な「住民自治組織」になり得ない、④運営に関し必要な事項は条例で定める等となっているからである<sup>(2)</sup>。

そこで、このような制度の壁を回避して導入されるのが「住民自治組織」である<sup>(3)</sup>。その代表的な事例として、三重県伊賀市や名張市が挙げられる。伊賀市では、「自治基本条例」で詳細を規定し、小学校区程度の範囲の地域住民の誰でもが自発的に参加できる「住民自治協議会」を設置している。また、名張市においても、「自治基本条例」に大枠を定め、「地域づくり組織条例」で詳細に定義した「地域づくり委員会」が設置されている<sup>(4)</sup>。

本稿で取り上げる滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」も条例に基づき制度化された「住民自治組織」である。次章から、その設置や運営の実践を考察していく。

---

(1) 今川 (2010)、171頁参照、岩崎・小林 (2006)、75頁参照。

(2) 横須賀市HP「地方自治法における地域自治区制度を採用しない理由」

<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/2405/chiunkyou/kentouinkai2/kentouinkai2.html> (2011年10月8日参照)。

(3) 自治体独自で制度化する「住民自治組織」は、「地域自治組織」が法制化される以前から取り組んでいたところもある。その1つの例として挙げられるのが、東京都中野区の「住区協議会」などの取り組みである。中野区の「住区協議会」の取り組みについては、江藤 (1998)、三浦 (2012) を参照されたい。

(4) 中川 (2008)、169-180頁参照、直田・辻上 (2011)、93-110頁参照。

### 3. 長浜市の「地域づくり協議会」制度

#### 3-1 長浜市の概要

長浜市は滋賀県東北部に位置し、北は福井県、東は岐阜県に接する。羽柴秀吉が長浜城の城下町として整備した市内中心部は、京阪神、中京、北陸の結節点に位置する湖北地方の中心地となっている。JR北陸本線・湖西線が段階的に直流化され京阪神方面からの直通電車が走るようになり、市内全域と京阪神圏とのアクセスは大幅に改善された。それにより、黒壁スクエアをはじめとする中心市街地の観光スポットには多くの観光客が訪れるようになり、湖北地域で最も活性化している地域となった。また、琵琶湖に面した豊かな湖北平野には湖岸風景が、奥琵琶湖方面には優れた自然景観が存在し、中山間地域では自然環境にも恵まれ、それらは観光資源として活用されている。

長浜市は、平成の大合併により、比較的短期間に二度の合併を行った。2006年2月13日に旧長浜市、旧浅井町、旧びわ町の1市2町の新設合併（以下、1市2町合併という）が行われ、2010年1月1日には旧長浜市、旧虎姫町、旧湖北町、旧高月町、旧木之本町、旧余呉町、旧西浅井町の1市6町の編入合併（以下、1市6町合併という）が行われている。その結果、現在では人口約12万6,000人（滋賀県内第3位）、面積は約165km<sup>2</sup>（滋賀県内第1位）となる自治体となった。

#### 3-2 「地域づくり協議会」制度の概要

長浜市の「地域づくり協議会」制度は、2006年の1市2町合併協議で議論され、その後、制度化に至ったものである。その場で「地域づくり協議会」制度が議論された背景には、合併後の新長浜市における周辺地域、つまり旧浅井町や旧びわ町が新市の発展の中で取り残されてしまうのではないかという危機感が醸成されたからである。そして、このような地域においても自治の推進が確保されるために、「地域づくり協議会」の制度化が長浜市当局と連合自治会との間で議論されていった（表1）。

表1 地域づくり協議会設立への経過

2006年	
2月13日	1市2町合併（第一次合併）
7月9日	地域づくりの方向について説明（自治会長研修会）
8月1日	地域づくりについて・地域づくりフォーラムについて（連合自治会長会議）
8月3日	第1回地域振興会議
8月16日	第2回地域振興会議
8月29日	第3回地域振興会議
8月30日	名張市連合自治会研修
9月20日	第4回地域振興会議
9月21日	総務教育常任委員会
9月28日	連合自治会長会議
10月1日	地域づくりフォーラム
10月6日	地域づくり研修会（市職員）
10月26日	第4回地域経営改革会議
11月2日	総合計画・行政改革特別委員会
11月7日	宝塚市連合自治会研修
11月24日	第5回地域振興会議
12月13日	連合自治会長会議

出典：長浜市から提供頂いた資料を筆者が編集した

このような議論を経た「地域づくり協議会」構想が長浜市において明文化されたのは、2006年11月に策定された「長浜市地域づくり指針」においてであった。そこでは「地域づくり協議会」は「地域内の意見や課題を幅広く収集し、地域内をまとめ、身近な生活課題を解決しながら、地域住民の連帯感を育成し、住みやすい魅力ある地域の実現に向けて主体的に取り組む団体」<sup>(5)</sup>として定義されている。この「地域づくり協議会」に、自治会、PTA、老人クラブ連合会、婦人会、子ども会、市民活動団体、まちづくりに積極的な団体、個人などの幅広い層が参加して連携することで、身近な課題を解決して住みやすく魅力ある地域を実現していくことが期待されることになった。

次に、各「地域づくり協議会」の組織づくりについては、①地域の誰もが参加しやすい、

---

(5) 「長浜市地域づくり指針」2006年、5頁。

②年齢、男女の参加比率が偏らない、③住民への広報手段を制度的に整える、④会議は原則的にすべて公開、⑤地域の課題に自ら積極的に取り組む、といった要件が求められ、地域の実情や特性に合った組織形態とし、地域の関係者が十分に話し合って決定することとなっている。とりわけ、長浜市は「地域づくり」の推進について地区連合自治会長を窓口に進めていることから、「地域づくり協議会」の組成には地区連合自治会を中心にして準備が進められていくことになった。

また、組織形態については地域ごとに柔軟性を持たせ、①地区連合自治会と「地域づくり協議会」が対等に連携する形態、②「地域づくり協議会」が地域を包括する形態、③「地域づくり協議会」が地区連合自治会の下部組織として位置づけられる形態、④「地域づくり協議会」を地区連合自治会の一組織として位置づける形態などから地域の実情に合わせて組織できるように配慮されている。この「地域づくり協議会」の組織形態がどのような形態となろうとも、「総会・運営委員会」といった意思決定機関と、「実行委員会」や「部会」といった実行機関を別々に組織編成するようにし、地域の意思で決定した方針を自らの実働機関で責任をもって執行し、課題解決を行っていくような組織形態がとられている<sup>(6)</sup>。

このように制度化された「地域づくり協議会」制度は、2011年4月1日より施行された「長浜市市民自治基本条例」において規定され<sup>(7)</sup>、同年9月に改定された長浜市基本構想においても市民協働の中心として「地域づくり協議会」が位置づけられている<sup>(8)</sup>。

---

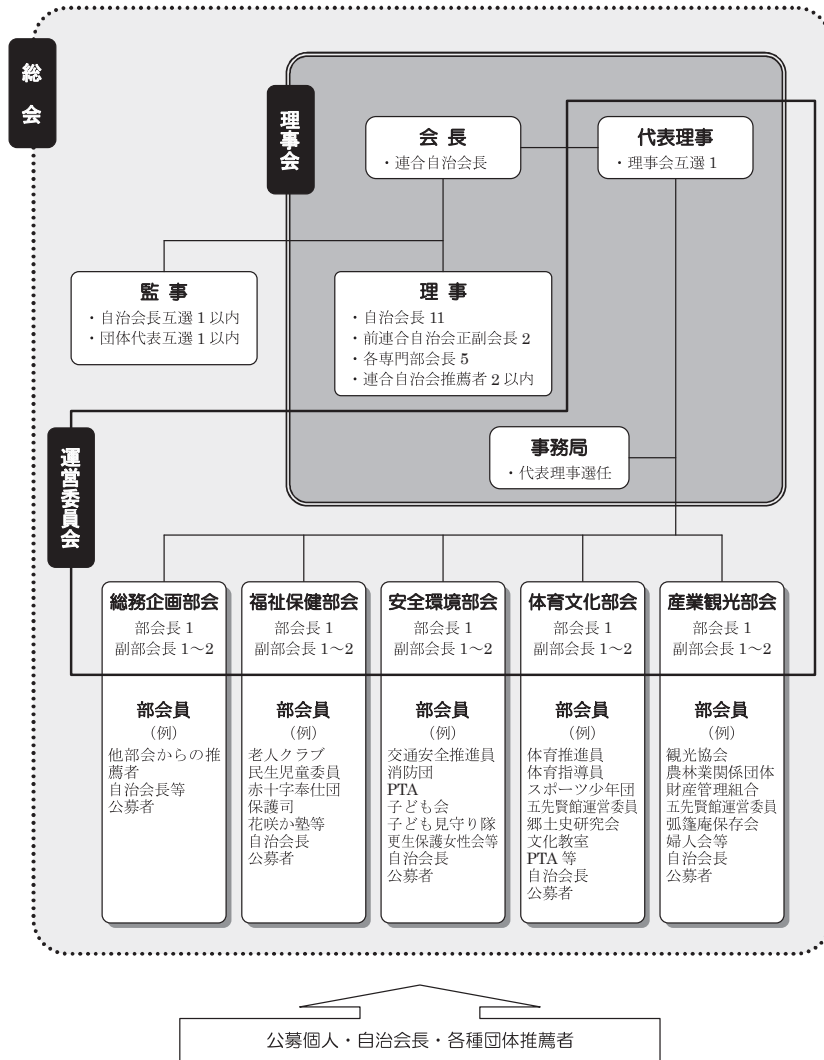
(6) この点において、名古屋市の河村たかし市長により推進された「地域委員会」モデルとは、住民による実働組織との連携がない点で相違している。

(7) 「市民は、地域の様々な課題の解決に向けて、市民自らが継続的に取り組み、それぞれの特徴を活かした地域をつくるため、地域づくり協議会を設置するものとする」（長浜市市民自治基本条例第25条）と規定されている。

(8) 「長浜市基本構想」2011年9月改訂、10頁参照。

## 地域づくり協議会の組織図（田根地区の事例）

田根地区・地域づくり協議会 組織図



出典：田根地区・地域づくり計画より

### 3-3 「地域づくり協議会」の設立支援と設置状況

1市2町時代に設立された「地域づくり協議会」は、連合自治会の区域ごとに存在していた公民館を活動拠点としながら、本庁の市民協働課の職員が支援を行う形で設立が推進されていった。公民館を活動の拠点とするのは、設立初期における公民館職員のサポート

が見込め、また、今後は公民館の運営自体を各「地域づくり協議会」に任せようという思惑も存在していたためである<sup>(9)</sup>。ともあれ、田根地区での設立を契機とし、1市6町合併前までに神照地区を除く全ての地区において、「地域づくり協議会」が設立されていた<sup>(10)</sup>。

一方、1市6町の合併協議会では、既に活動が開始されている「地域づくり協議会」を6町の地域にも設立していくことが決められていた。しかし、その6町には「地域づくり協議会」の核となる連合自治会が存在せず<sup>(11)</sup>、連合自治会と「地域づくり協議会」との違いやその必要性などについて住民や支所の職員にも十分な理解が得られていない状況であった。また、拠点となる連合自治会ごとの公民館も存在しなかった<sup>(12)</sup>。さらに、合併による広域化により、本庁の地域振興課職員が全ての支援を行うことができない状況も生じていた。しかし、これらの問題点についての整理がつかないまま、また、十分な議論がなされないまま合併後の地域づくりが進められる形となった。

合併後すぐに本庁の市民自治振興課が旧6町支所の地域振興課職員を集め、地域づくり活動とは何か、「地域づくり協議会」とはどのような組織か、についての説明を行った。また、旧6町地域の住民に対しては、支所の地域振興課の協力のもと、市民自治振興課の職員が各地域へ説明に行き、「地域づくり協議会」の設立を促すことを行った。現在では、未設立の地区については支所が中心となり、「地域づくり協議会」の設置を促している<sup>(13)</sup>。2011年7月現在、「地域づくり協議会」の設立済の地区は18地区（田根、南郷里、西黒田、びわ、長浜、六荘、七尾、神田、下草野、北郷里、湯田、上草野、神照、高時、高月、速水、杉野、朝日）、設立準備会を立ち上げている地区は2地区（小谷、木之本）、設立を検討中の地区は4地区（虎姫、伊香具、余呉、西浅井）となっている。

---

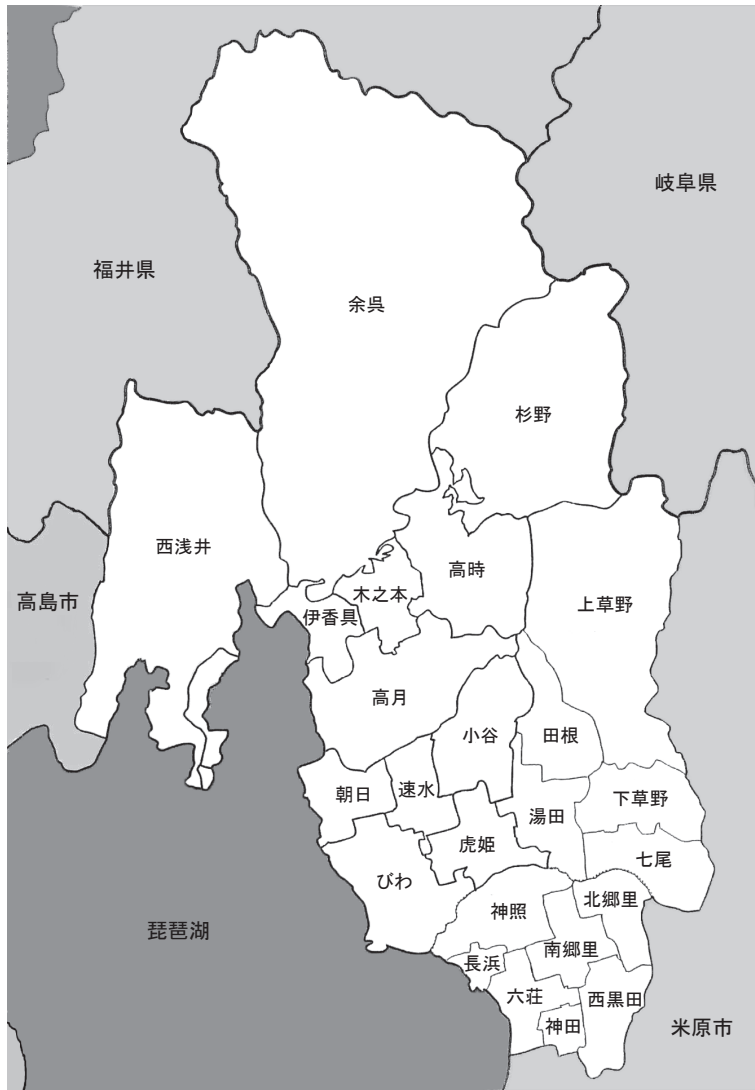
(9) 佐治寛之氏より（2011年7月13日）。また川西章則氏（田根地区地域づくり協議会代表理事）も同様の発言をしている（2011年7月25日、長浜市田根地区公民館にて）。

(10) 神照地区は、2010年11月6日に「地域づくり協議会」が立ち上げられている。

(11) 自治会長が集まり親睦を深める区長会は存在していたが、連合自治会は存在しなかった。基本的に単位自治会が直接行政と話し合う関係であった。

(12) 旧湖北町の小谷、速水、朝日地区の公民館は1つであり、また、旧木之本町の杉野、高時、木之本、伊香具地区の公民館も1つである。

(13) 例えば未設置地区である虎姫地区に所在する虎姫支所では、地域振興課の重点事業に、地域づくり協議会設立準備会の立ち上げを目標とした「地域づくり協議会支援事業」が掲げられている（長浜市「平成22年度部局マニフェスト成果報告」2011年、48頁参照）。



## 4. 地域づくり協議会の実践

### 4-1 田根地区の事例<sup>(14)</sup>

田根地区は旧浅井町に所在し、14の集落から構成されている地区で、1市2町合併で長

---

(14) 本節は川西章則氏へのヒアリングをもとに執筆した(2011年7月25日)。



浜市となった。長浜市で初めて「地域づくり協議会」が設立された地区であり、長浜市は田根地区での取り組みを「地域づくり協議会」の成功事例として位置づけている<sup>(15)</sup>。

田根地区の「地域づくり協議会」の設立の背景には、2006年2月に起こった長浜市園児殺害事件があり、地域児童の安全に対する機運が高まっていたことが挙げられる。当時、田根地区の各自治会では、子どもを見守るために登下校に同行していたが、個別自治会単位の活動には限界があったため、地域全体で課題を解決することが模索されることになった。その結果、約90名の募集枠に140名もの応募があり、自治会の範囲を超えた「子ども見守り隊」が結成され、地域を挙げた取り組みへと発展した。

このような状況の中、1市2町合併となり、「長浜市地域づくり指針」が策定され、田根地区は、「地域づくり協議会」のモデル地区のひとつとして選定された。この選定の背景には、当時の長浜市市民協働課に田根地域の住民としてまちづくり活動を行っていた職員が勤務していることがあり、この職員の助力も得られると見込んだからであった。なお、モデル地区には、旧長浜市の六荘地区、西黒田地区、旧びわ町の神照地区、そして旧浅井町の田根地区の4地区も選定されたが、2006年度内に設立に至ったのはこの田根地区だけであった。そして協議会設立に際して、運営の中心的役割を担う代表理事には、当時の田根地区自治連合会の会長で滋賀県職員でもあった川西章則氏が就任した。

設立後、「田根地区・地域づくり計画」が策定された。その計画の策定過程では、「地域づくり協議会」の会員が地区内を歩き、ワークショップ等を通じて課題を抽出し、1年間をかけてしっかりと吟味した。また、外部からの応援も積極的に受け入れ、地域内の古民家を移築する際に交流が生まれた慶應義塾大学や、そこから派生して交流が生まれたマサチューセッツ工科大学等とのシンポジウムなども開催し、自らの地域を見直すきっかけとしている。

現在、地域づくりの拠点としてデイサービスセンター「さくら番場」を運営し、認知症サポーターの養成講座を開催している<sup>(16)</sup>。また、前述の各大学との交流も継続しており、毎年フィールドワークに訪れる研究者や学生のホームステイ先の斡旋や地域住民との交流

---

(15) 長浜市広報『きゃんせ長浜』2007年6月号、2－5頁。

(16) 他にも、鳥獣害被害に対する対策や専門家を招いての勉強会、地域とゆかりのある偉人を顕彰する「五先賢の館」の運営、雇用確保のための企業誘致活動、交通弱者のための送迎システムの構築など活動は多岐に渡っている。

の促進なども積極的に行っている<sup>(17)</sup>。このように活動している中で、代表理事の川西氏は「モデルとして注目されている中で退くに退けず前に進むしかない」と語る。

このように様々な活動を展開しているが、課題も散見される。その中で最も大きなものが事業の継続性である。「地域づくり協議会」の会長は田根地区の連合自治会長であり、理事の大半も地区内の各自治会長が就いているが、実質的に活動を牽引しているのは代表理事と5人の専門部会長<sup>(18)</sup>の計6名である。この6名は、2007年に発足して以来、その役割を担い続けている。これは川西氏が「地域づくり協議会」を牽引するリーダーとして地域から強く期待されている表れでもあるが、反面、川西体制への依存であるとも捉えることができる。川西氏自身も「私が抜けたら活動が持続するのか心細い思い」があり「自分が退いたら他の部会長も一気に辞めてしまうだろう」と語っており、その後を担う人材を確保することが大きな課題となっている。

#### 4-2 西黒田地区の事例<sup>(19)</sup>

西黒田地区は、南東部の田園地帯に位置し、11の集落で構成されている。従来から連合自治会が中心となり、地区社会福祉協議会、青少年健全育成会、人権学習協議会、防犯隊、小中学校の後援会等と連携し、地区行事等を行ってきた。

1991年から公民館単位のまちづくり事業が始まったが、活動を通じて知り合った人々の仲が事業の終了とともに途切れ、一過性のものとなる状況が生じていた。そこで、継続的に世代交流や連携を行い、住民の誰もが参加できる組織を設立する機運が高まり、1998年、町内に古くから伝わる金太郎伝説をテーマとする「西黒田ふるさと振興会」（以下「ふるさと振興会」）が設立された。そこでは、連合自治会の活動と棲み分けを行い、金太郎の絵の募集や相撲大会、地域の歴史や里山の学習、全国の金太郎伝説の伝承地との交流を行っていった。

このようなまちづくり活動が進展していくにつれ、町内会役員以外でも参加したい有志が集まる動きが出た。そこで1999年、「きんたろう会」が設立され、金太郎伝説の研究や

---

(17) 活動の様子は田根地区地域づくり協議会による「田根地区・地域づくり協議会活動ブログ」<http://tane.shiga-saku.net/>（2011年8月13日閲覧）や慶應義塾大学SFC小林弘人氏らによる「田根日記」<http://tane-kob.blogspot.com/>（2011年8月13日閲覧）に掲載されている。

(18) 専門部会は総務企画部会、安全環境部会、福祉保健部会、体育文化部会、産業観光部会の5つ。各専門部会長のもとに各種団体や会員が配置されている。

(19) 本節は大久保慎雄氏（西黒田ふるさと振興会議事務局長）へのヒアリングをもとに執筆している（2011年10月6日）。

地区内の歴史再発見活動、「金太郎の里マップ」の作成等が行われていった。さらに、2006年、町内の有志により、今後のまちづくりを検討する「西黒田まちづくり研究会」（以下、「まちづくり研究会」）が設立された。そして、中学生以上の全住民を対象としたアンケート調査<sup>(20)</sup>を行い、水害や地震対策、防犯対策、道路の基盤整備、除雪、救急医療、高齢者・障害者の福祉サービス、有害鳥獣などの地域課題を明確にした。

このように、西黒田地区では連合自治会の活動に加え、「ふるさと振興会」、「きんたろう会」、「まちづくり研究会」といったまちづくり関係団体の活動が活発に行われてきた経緯があるが、1市2町合併を契機として長浜市の「住民自治組織」の取り組みが始まり、西黒田地区にも「地域づくり協議会」の設立が推奨された。連合自治会の役員と「まちづくり研究会」で協議を重ね、これまでの「ふるさと振興会」の活動が、「地域づくり協議会」に沿うものであると判断し、2007年12月、「（新）西黒田ふるさと振興会議」（以下、「ふるさと振興会議」）を設立、（旧）「ふるさと振興会」は解散した。そして、地域の各種団体が実行部隊となるよう、福祉保健、安全環境、体育文化の3部会を設置した。さらに、行政や連合自治会からそれぞれ交付を受けていた活動資金を「ふるさと振興会議」を窓口としてまとめて受け取り、傘下の団体に配分する形とした。現在では4部会体制となり、里山の整備、クリーン作戦、ハイキング道の整備を行い、体育振興行事や文化行事、転倒予防教室等を開催している。

「ふるさと振興会議」が誕生し、地域の既存組織がそこに組み込まれる形で再編されたことにより、各自治会長は、従来のようにそれぞれの組織の総会へ出席することが不要となり、「ふるさと振興会議」の総会1本で済むようになった。また、実施する事業への関与の分担が明確にされたため、自治会長の負担が大幅に軽減されるという効果が出た。このことは、自治会長のなり手不足の問題を解消する一助となり、地域では好意的に受け取られている。

今後、「ふるさと振興会議」は、先述のアンケート調査で明確になった課題の解決を予定しているが、特に、防災対策として、「（仮称）西黒田防災会」を「ふるさと振興会議」内に設立することを目標としている。各町内会ごとに存在する防災会を「（仮称）西黒田防災会」に一本化することで、30キロ圏内にある敦賀原発の緊急時に行政からの情報をまとめて受け取り、各町内に発信するという形をとることができ、まとまった対応が可能となることを想定している。

---

(20) 回収率は94.7%であった。

このように、西黒田地区では、従来からのまちづくり組織を発展させていく形で、住民自らで「住民自治組織」を誕生させ、活動を軌道に乗せていった。そこでは、従来からの金太郎をシンボルとしたまちづくりにより、強固な自治の基盤が形成されていたがゆえ、「住民自治組織」の誕生へと比較的簡単に辿り着くことができたといえよう。また、それに加え、現在事務局長を務める大久保慎雄氏の貢献も大きい。大久保氏は、2004年に連合自治会長を務め、2005年から「まちづくり研究会」の立ち上げの企画、2006年の立ち上げ後は事務局長を務めた。その後、「ふるさと振興会議」の設立準備委員会に入り、組織の設立後は事務局長を務めている。その設立には、立場が逆転する連合町内会や各地域団体との様々な難しい調整が必要であったと想像される。しかし、大久保氏が地域を良くしたいという信念を持ち、事務局長の立場で尽力をし、地域をまとめていった結果が、現在の「ふるさと振興会議」の活動につながり、長浜市における「地域づくり協議会」の手本となるような流れを生み出している。

#### 4-3 六荘地区の事例

六荘地区は長浜市南部に所在し、24の集落から構成されている。人口は約14,000人と長浜市で2番目に多い人口を有している地区である。

「六荘地区地域づくり協議会」は連合自治会が母体となり、2008年12月8日に設立された。これは長浜市連合自治会長を六荘地区連合自治会長が兼任していた関係で市行政からの働きかけがあったためである。ただし、六荘地区には西黒田地区のような設立の端緒となるようなまちづくりの実績がなかったことや、広域かつ人口が多い地区であるため、設立の単位などの見直しが必要なのではないかという議論もあった。しかし、「長浜市地域づくり指針」において、公民館単位の「地域づくり協議会」の設立が前提とされていたために、現在のように連合自治会の範囲（公民館の区域）で協議会が設置されることとなった。

設立から中心的な役割を担っているのが湧口正男相談役である。元長浜市収入役という経歴を有しており、施策としての「地域づくり協議会」の設立について積極的な思いを持っていた<sup>(21)</sup>。そして、この思いの背景には「職員は時間外にも地域とコミュニケー

---

(21) 当時について湧口氏は「市のOBですし、市から頼まれたものを失敗させるわけにはいかん。そして、同じやるならこれまで住んできた地元や長年勤務してきた市にもお返しできるようなものができたらありがたい」と語っている（湧口正男氏へのヒアリング：2011年10月8日、六荘公民館にて）。

ションをとって住民と横のつながりを作るなど、積極的に地域に関わるべき<sup>(22)</sup>という湧口氏の行政職員哲学があった。湧口氏はこの哲学に則り、公民館運営などをはじめとして、陰となり日向となり、「地域づくり協議会」の運営を支え続けている。

この六荘地区の「地域づくり協議会」の特徴は、公民館の指定管理を受け、これを地域自治の拠点として活用していることである。運営体制としては、「地域づくり協議会」が雇用している館長を筆頭に6名が日常業務を行い、湧口氏が「地域づくり協議会」から別途派遣され、行政職員として蓄積された経験を生かし運営にかかる労務や税務などのマネジメントを担っている。この公民館運営の実務面に関して、湧口氏は指定管理を受けている「地域づくり協議会」同士のネットワークが必要であるとし、連絡協議会の設立を模索している。これは、市の主催する「地域づくりリーダー連絡会議」が行政からの説明や伝達がなされるのみのいわば儀礼的なものとなっており、「地域づくり協議会」相互の情報交換の場となりえていないという湧口氏の思いに起因している。

現在、六荘地区の「地域づくり協議会」組織は、会長を筆頭に理事20名、役員7名、評議員125名で構成されている。ただし会長は1年で交代するため、事業の継続性を担保しえないとして、湧口氏のような会長及び副会長経験者は相談役の肩書きを持って助言などを行い、運営に携わることになっている。特に、六荘地区は公民館の指定管理を受けているため、財務管理能力や税務会計や労務管理などの専門知識を兼ね備えた人材が必要となる。これに加え、企画力や実行力、マネジメント力のある人材も必要となる。よって、このような人材をいかにして養成ないしは確保していくかということが今後の課題となっている。

#### 4-4 速水地区の事例

速水地区は旧湖北町に位置し、人口は約3,700人であり、1市6町合併によって長浜市となった。この地区を区域とする「速水地区地域づくり協議会」は、2011年3月26日に設立された。長浜市全体で16番目、1市6町合併で長浜市と合併した区域では3番目にあたる。

「地域づくり協議会」の設立は、地区連合自治会が中心となっているが、合併以前の旧湖北町には連合自治会が存在せず、合併後に結成された地区連合自治会により結成された。そのため歴史は浅く、自治会同士の連携は密接には取り難い状況であった。このような状

---

(22) 同前掲注(21)。

況で「地域づくり協議会」の設立に中心的な役割を果たしたのが、大学進学から定年退職に至るまで地元を離れたUターン者であり、当時速水地区連合自治会長を務めていた松山久夫氏である。

当時、松山氏には焦りがあった。それは、1市2町合併の各地区が次々に「地域づくり協議会」を結成し、また、1市6町合併で同時に合併した旧木之本町の高時地区や旧高月町の高月地区も「地域づくり協議会」の設立に向けての動きを見せていたからであった。松山氏は、「自分の生まれ育ったふるさとを大事にすることは重要だ」という強い思いのもと、同地区内の自治会の反対にあいながらも、「波に乗り遅れるとだめだ。設立が良いとか悪いとか言う前に、他の地区の仲間入りをしようじゃないか」と呼びかけ、地元の未来のために「地域づくり協議会」を設立し、理事長に就任した。

このように、速水地区においては、行政関係者でない地区内の意識ある一住民が中心となり、その主体的な行動により「地域づくり協議会」が設立された。その主体性ゆえ、行政からの強い補助を受けず運営がなされている。実際の行政からのサポートとしては、地区から持ち上がってくる問い合わせや相談に対する回答、会議室の提供等に止まり、「地域づくり協議会」の深部に至るまでのサポートは行っていない<sup>(23)</sup>。

設立されて間もないが、具体的な活動としては、活動地区内全世帯に対するアンケートを実施した上で、そこで抽出された問題や課題を前提とした地域づくり計画を策定し、その計画に従って活動を始めていく状況にある。また、今後の運営については、区域内の住民が一致団結して活動を行っていくことを志向しており、そのためには、現在協議会を担っている松山氏ら創立世代以後の次世代の担い手を確保することが必要であると認識されている。

#### 4-5 西浅井地区の事例<sup>(24)</sup>

西浅井地区は長浜市の北西部に所在し、人口は約4,500人、20の自治会（うち19の自治会が大字の単位）が存在し、活発に活動を展開している。その活動は年度単位の自治会活動に加え、社寺仏閣の整備、道普請、祭り、獣害対策電気柵の維持管理、集落排水処理施設の清掃管理、集落内通学路等の除雪作業、自主防災活動、カーブミラーの設置などの交

---

(23) 湖北支所涌井要助氏へのヒアリングから（2011年10月6日）。

(24) 本節は、山口正之氏（西浅井地区連合自治会長：2011年7月25日、長浜市西浅井支所にて）、及び大田久衛氏（長浜市西浅井支所地域振興課：2011年7月25日、8月16日、長浜市西浅井支所にて）からのヒアリングをもとに記述している。

通安全活動までも行っている。また、合併により行政が直轄で維持できなくなった「菅浦郷土資料館」<sup>(25)</sup>の運営を自治会が行っている事例もある。このように、西浅井地区の自治会は、概して、自助、共助により課題を処理し、公助が必要となる部分について自治体の助けを借りるという形で活動を行っている。これらの活動には、私人としての旧西浅井町職員も積極的に参加しており、自治会と行政との関係が良好に築かれている要因となっている。また、その良好な関係性をつなぐ背景には、「電源開発促進対策交付金事業」や「新山村振興等農林漁業対策特別事業」の適用により、自治会単位の施設整備などを比較的容易に行うことができたことが存在していたことを指摘しておく必要がある<sup>(26)</sup>。

一方、この西浅井地区には、旧町時代の2001年に行政改革の一環で設立された「西浅井総合サービス」<sup>(27)</sup>が存在し、行政サービスのアウトソーシング先として合併後の現在も機能している。その「西浅井総合サービス」は、「国民宿舎つづらお荘」、農産品直売所である「奥びわ湖水の駅」、緑地公園などの維持管理、コミュニティバスの機能を果たす「おでかけワゴン」の運営等、地域内の公共サービスの担い手として幅広く事業を展開している。その従業員には、西浅井地区内の退職者や子育てが終わった主婦といった住民を単年度契約や日々契約によって雇用（現在約330人が従業員登録）し、地域の雇用を創出しながら人件費の削減を行っている。また、「奥びわ湖水の駅」では、地域の農家の人々が持ち寄った野菜や加工品が販売され、地域のお年寄りの生きがいや、農家のやりがいを促進するという効果も認識されている。現在は年間約2億4,000万円の売上を達成するまでになり、コミュニティビジネスとして地域経済の活性化に寄与している。このことから、「西浅井総合サービス」は、地域の資源を有効に活用しながら、地域の課題を解決していく社会的企業としての役割を果たしているといえる<sup>(28)</sup>。

このように、西浅井地区では、単位自治会で地区内の課題解決を行い、それよりも大きな単位の解決は「西浅井総合サービス」がその役割を果たすといった、いわば、「西浅井型の自治システム」が築かれ、機能している。現在、合併後の地域づくりの足並みを揃え

(25) 菅浦地区には中世から明治初頭にかけての集落の様子が書き記された『菅浦文書』が遺されており、集落における歴史研究の重要な資料となっている。「菅浦郷土資料館」はこの『菅浦文書』を保管・顕彰するために運営されている。

(26) 例えば、各自治会の公民館が電源開発促進対策交付金事業で建設され、後述の「奥びわ湖水の駅」は新山村振興等農林漁業対策特別事業を利用して建設されている。

(27) 「西浅井総合サービス」の法人形態は有限会社である。

(28) 例えば、「おでかけワゴン」事業は高齢者などの交通弱者のために、バス路線の設定のない集落間を結ぶことを目的として、旧西浅井町で企画され、西浅井総合サービスに委託されている。

るという意識から、「地域づくり協議会」の設立を促しているが、住民にとっては、その必要性が感じられないといった状況となっている。

しかし、今後の長浜市の行政改革により人員が整理され、これまでのような行政との良好な関係が維持できなくなる可能性もあり、また、「西浅井総合サービス」自体をどのような形で長浜市が長期的に運営していくかも未定のままである。今後のことを想定し、地域の特性に応じた自治の形態を住民が議論を重ね、どのようにして模索していくかが問われている状況である。しかし現在のところ、過疎化が進む町内においては、住民からリーダーとなるような人物が出現することは難しく、他の地区に見られたリーダー牽引型の「地域づくり協議会」の設立は見込めない状況である。

## 5. 「住民自治組織」の実践の考察と今後の展望

### 5-1 「住民自治組織」を設立するメリット

事例から浮かび上がる「地域づくり協議会」を設立するメリットは、第1に、広域化する自治体において、住民主体のまちづくりに参加できる場が住民に提供された点である。地域に思いを持ちリーダーシップを発揮して活躍しようとする人物（以下、リーダーという）へは、その意思を汲み取る場が提供され、地域に密着した課題を解決していく流れを生み出していた。また、広く住民へは、「地域づくり交付金」<sup>(29)</sup>の支給の前提となる「地域づくり計画」の作成過程や「地域づくり協議会」活動への参加機会が提供され、地域を見つめ直すきっかけが与えられていた。このように、身近な課題について住民が主体的に解決する場が提供されたことにより、住民自治が活性化する結果がもたらされたと判断できよう。

第2は、新設される「地域づくり協議会」とその組織に参加する主体との関係において、地域事情に応じた組織編成が可能となっている点である。連合自治会を基礎として「地域づくり協議会」が設立された田根地区や六荘地区もあれば、「地域づくり協議会」が地域を包括するような形の西黒田地区もあった。組織形態について一律な形を地域に適応していくのではなく、これまで歩んできた地域事情に応じた柔軟な組織編成を住民が決定でき

---

(29) 「長浜市地域づくり交付金交付要綱」によれば交付金の対象事業として、①組織づくりに関する事業、②計画づくりに関する事業、③地域づくり活動事業（1 協議会の運営等に係る事業、2 広報紙発行に関する事業、3 協議会が自主的に行う事業）が挙げられている。



るように制度化した点については、地域の一体性や自治の基盤の確立に向けて有効に機能していると考えられる。

しかし、以上のようなメリットを見出せるのは、少数の地域のみとなっている。以下では、事例から浮かび上がる課題を整理していくことにする。

## 5-2 政策形成過程への住民参加の不足

まず指摘できるのが、コミュニティ政策の政策形成過程への住民参加が十分に行われていなかった点である。特に、1市6町合併の際は編入合併であったことも影響し、1市2町合併時に形作られた「地域づくり協議会」の方式が、新たに長浜市の一部となった旧6町側にそのまま適用された。併せて、合併までの期日に余裕がなかったために、「地域づくり協議会」の主人公となるべき住民がその制度について議論する余地が与えられなかった。その結果、特に旧6町の所在する地域においては、「地域づくり協議会」の機能や役割についての理解が住民間で十分に共有されない状況が生まれた。

また、「地域づくり協議会」という文言が自治基本条例や市基本構想に登場するに至って、市行政としても地域に設立を促すことを余儀なくされた。つまり、本来設立の前提にあるべき、住民自身が「地域づくり協議会」設立の必要性に迫られる、という状況が生まれる前に、制度が先に立って導入の促進を行ってしまった。それゆえに地区間に温度差が生じ、田根地区のように制度を戦略的に活用して地域づくりに励む地区もあれば、設立したのはよいものの有名無実化している地区も現れる結果となった。

住民の意思を聞かずに行政主導で設立された組織は「『官製』住民自治組織」に終わり、地域に対して混乱を与えるだけであろう。行政には、地域におけるこれまでの自治の実態を考慮した上での「住民自治組織」の設立が求められる。そのため、行政と地域住民が設立目的や今後の方向性について共有できるように設立前から議論を積み重ねていくことが必要である。

## 5-3 「地域づくり協議会」への行政部局の関わり方

「地域づくり協議会」を立ち上げて活動を重ねていくに伴い、それぞれの領域における専門的な知識や情報が必要となる。しかし、それらが必ずしもその地域に十分に存在するとは限らない。よって、地域住民の自立性を損なわない程度において不足する知識や情報を行政側が補っていく必要がある。また、地域の実情は日々変わっていくことから、行政としては常日頃からコミュニケーションを図っていくことが必要である。

そのために他の自治体では、「住民自治組織」とセットにして「地域担当職員制度」を導入している<sup>(30)</sup>。「地域担当職員制度」導入のメリットとしては、窓口の一元化により情報が共有化される点、行政と地域のパイプ役となる点、地域住民との距離感が縮まることで連携が強化される点等が挙げられている。一方、デメリットも存在する。「住民自治組織」の行政への依存度が高まる点、自主性が低くなる点、担当職員の負担が増加する点、職員間の熱意で支援に差が生じる点等が挙げられている<sup>(31)</sup>。

長浜市では、「地域担当職員制度」のメリット、デメリットを比較衡量した結果、リーダーを地域から発掘することで「住民自治組織」を運営する手法を選択したが、そうした手法を選択しても行政として全く関わらないというわけにはいかない。「住民自治組織」を設立した限り、行政職員は地域と積極的にコミュニケーションを図ることが必要である。もちろん、コミュニケーションを図る行政職員は、「住民自治組織」を担当する部局だけではなく、全庁の職員が関わっていくことが望ましく、そのことにより縦割行政の見直しにもつながっていくことが考えられる<sup>(32)</sup>。今後、全庁を挙げた「住民自治組織」をバックアップできる体制を構築できるかが行政側に問われることになる。

#### 5-4 退職行政職員の自発的参加

行政側が地域と積極的にコミュニケーションを図っていくには、それだけの人的資源が必要である。しかし、近年の行政改革が行われている中ではその余裕がない自治体も多い。そこで、その点を補う手段として、退職行政職員の自発的参加を促していくことが考えら

---

(30) この「地域担当職員制度」について、地域活性化センターが2010年に行ったアンケート調査によると、「住民自治組織」が存在すると回答した市区町村108団体のうち、「地域担当職員制度」を導入している自治体は50団体にも及び、約半数近くの自治体が「住民自治組織」と「地域担当職員制度」をセットで導入している状況である。『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査研究報告書』にまとめられている。アンケートは、【送付】1,750市区町村、【回収】1,149件（市580、区15、町468、村86）であり、それに基づいた分析がなされている。

(31) これらに加え、振替休日の問題、残業手当や休日出勤手当の問題も存在し、「地域担当職員制度」の導入に向けて解決すべき課題も存在している。

(32) 長浜市では、全庁の職員が地域自治組織を理解し、地域づくりに対しバックアップできる体制を構築することを目指していた。その体制の構築にあたり、2009年に1回、2010年に2回、全職員に対して、掲示板で周知する手法で「住民自治組織」の導入にあたっての説明会を執務時間内に開催した。2009年の参加者は49名、2010年は45名であった。参加者は、「住民自治組織」による協働によるガバナンス手法の勉強を目的に参加する者よりも、どちらかといえば、自らが行う業務に関係する点を情報収集にくる職員が主であった。

れる。今回の長浜市の事例では、田根地区や六荘地区において退職した行政職員が中心となって「地域づくり協議会」が運営され、十分に機能していた。こうした人材は、これまで行政職員として専門知識を蓄積していることから、「地域づくり協議会」の運営やその組織のバックアップの人材として適している。

今後、「地域づくり協議会」が機能するためには、こうした人材に1人でも多く協力してもらえるように働きかけを行っていくことが必要であると考えられる。例えば長浜市に居住する退職前の行政職員に対して、「地域づくり協議会」への積極的な参加を呼びかけるといった方法も考えられる。

### 5-5 「地域づくり協議会」同士の連携不足

「地域づくり協議会」が機能している地域は、リーダーやまちのシンボルを中心に動いている。確かに地域の一体感は生まれるが、一定の限られた範囲内での活動であるため、「地域づくり協議会」同士の連携不足が起これ「タコツボ化」に陥る可能性が生じる。そのような状況で自治体内を俯瞰すれば、あたかも小さな自治の歯車が自治体内の複数個所で個々に回転しているように見えるかもしれない。

長浜市では、各「地域づくり協議会」の代表者が集い、情報交換や意見交換を行う「地域づくりリーダー連絡会議」の場を提供している。しかし、各協議会の広報紙の交換程度で、実質的には行政からの連絡調整の場となっており、「地域づくり協議会」同士が体系的に学び合う機会や連携してプロジェクトを実行する等といった機会は提供されていないといっても過言ではない。六荘地区のように「地域づくり協議会」が独自に公民館運営など事務レベルの連絡協議会を立ち上げることを模索している動きが出つつあるが、このような動きは全体的には未だ乏しい状況にある。今後、「地域づくり協議会」同士の連携をどのようにしていくかを模索していく必要がある。

また、「住民自治組織」同士の横の連携とともに並行して取り組まなければならないことが、「一地域から自治体全体へ、自治体全体から一地域へ」という縦の双方向性を担保していく視点である。「住民自治組織」でまとめられた意思を自治体の執行部や議会に伝え、自治体の政策形成にいかに参加していくか、あるいは、ある地域で発生した課題を自治体全体の課題として認識し政策議論へといかに発展させていくか、さらには、「住民自治組織」で策定する地域計画と自治体の総合計画との関連性をどう確保していくかといった視点も忘れてはならない。一方、自治体全体の課題を「住民自治組織」の課題として認識し、地域内でどのように解決していくかという点も並行して考えていく必要がある。

このように、地域に存在する「住民自治組織」を基点として、縦横に動的に活動を展開し、自治体全体を動かしていけるような仕組みをいかに構築していくかが問われてくることになる。

## 6. おわりに

本稿では、長浜市の実践を分析し、「住民自治組織」の活性化に向けた展望を述べてきた。それぞれの地域が歩んできた経緯は異なるものの、長浜市で展開される様々な実践からは、住民と行政が相互に理解を深め、一体となって「住民自治組織」を運営していかなければ、狭域自治の仕組みは機能しない点が明らかになったと思われる。行政側の本音として、コスト削減のため「住民自治組織」に地域運営を任せていくといった意図が見え隠れしなくもない。しかし、今後、このような「住民自治組織」の活動を機能化させていくためには、「地域に任せて終わり」といった姿勢ではなく、地域自治に真摯に向かい合う相応の覚悟が行政側に求められることになる。この点が十分に押さえられていることが何よりも肝要であり、出発点になろう。

最後に、本稿での成果が、これから「住民自治組織」を導入していく、或いはしている自治体にとって、検討の一助になることを切望している。また、本稿では長浜市を事例として検討を行ったが、今後は他の地域においても検討を進め、本稿で導き出された結論とあわせて分析し、地域自治の実現への考察を進めていきたい。

(ふじい せいいちろう 同志社大学大学院総合政策科学研究科博士課程 (後期課程))

(かとう ようへい 同志社大学大学院総合政策科学研究科博士課程 (後期課程))

(おおそら まさひろ 同志社大学大学院総合政策科学研究科博士課程 (前期課程))

**【謝辞】** 本稿の執筆にあたっては、各「地域づくり協議会」ならびに長浜市行政当局の方々には、筆者らのヒアリングへの協力や数々の情報提供をはじめとして多大なご支援を頂いた。心より感謝申し上げる次第である。

---

### 【参考文献】

池田浩「上越市における地域協議会の実際と可能性」西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年。

今川晃「『都市と農山村との共生』と『都市内分権』の思想とのハーモニー — 豊田市の場合」

- 『地方自治職員研修』公職研、第41巻575号、2008年。
- 今川晃「自治の課題（枠組み）」佐藤竺監修、今川晃・馬場健編『市民のための地方自治入門 [新訂版]』実務教育出版、2010年。
- 岩崎恭典・小林慶太郎「地域自治組織と町内会」『都市問題研究』都市問題研究会、第58巻8号、2006年。
- 江藤俊昭「住民参加の条件整備としての都市内分権 — 中野区の地域センターと住区協議会をてがかりに —」『山梨学院大学法学論集』山梨学院大学、第39号、1998年。
- 岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年。
- 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990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」中川幾郎編著『地域自治のしくみと実践』学芸出版、2011年。
- 中川幾郎「三重県伊賀地区（〔新〕伊賀市、名張市）の住民自治システム」『地方自治職員研修』公職研、第41巻575号、2008年。
- 中田実「名古屋市『地域委員会』のモデル実施とその検証」西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年。
- 名和田是彦編『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『地方分権改革』有斐閣、2007年。
- 西村茂・自治体問題研究所『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年。
- 三浦哲司「地・住構想30年における住区協議会の変容：東京都中野区の江古田住区協議会を例に」『龍谷政策学論集』龍谷大学、第1巻2号、2012年。