

■ 研究ノート

## 東近江市における環境・経済・社会の統合的アプローチに基づく 地域ガバナンス形成プロセス

黒澤 美幸\* 栗本 裕見\*\*

### 【要旨】

現在の日本では地域の持続可能性は喫緊の課題である。持続可能な地域づくりを実現するには、様々な主体が協働し、異なる分野にまたがる社会課題を統合的に実施するためのガバナンスをいかに構築するかが問われる。本稿は、市民が主体となった先進的な事業が展開されてきた滋賀県東近江市に着目し、各主体の協働と多分野間での取り組みの連携という2つの視角から、持続可能な地域づくりを目指す地域ガバナンスの変容過程を描出する。事例分析からは、「緑の分権改革」の事業への取り組みと「ひがしおうみ環境円卓会議」の運用が、地域ガバナンスを進化させる主な要因であったと示唆された。これらが契機となり、主体間でビジョンが共有され、自治体が主体間の協働と多分野連携を進める中間支援組織などの体制を整備することで地域ガバナンスが安定化し、市民も行政と協働してビジョンに基づいた事業を展開したことが認められた。

本稿の検討から導き出される自治体への示唆としては、市民参加の場について、①参加者の多様性、専門家の関与のあり方、②計画策定段階での市民参加を計画の実施段階への関与や新たな取り組みのきっかけづくりにも活用し、協働の機会の拡充を図るという2点があげられる。また、自治体庁内の部署の枠を超えて地域課題研究の場を設定することと、自治体の枠を超えて国へも積極的な関与を働きかけることも必要であるといえる。

キーワード：地域ガバナンス、緑の分権改革、中間支援組織

## I. 問題の所在と研究の視角

### I. 1 持続可能な地域づくりと地域ガバナンス

地域の持続可能性は喫緊の課題である。農村部では高齢化と人口減少による過疎化が進み、地域コミュニティによって維持されてきたコモンスの管理が困難になっている。森林や里山、農地の荒廃が進み自然の多面的機能や生態系の多様性が失われつつある。都市部でも高度経済成長期に整備された社会資本の劣化が顕在化している。都市か農村かを問わず、公共サービス水準の維持や身近な地域で生じる新たなニーズや課題にだれがどのように対応していくのかが問われている。また、地球温暖化が進み、「ポイント・オブ・ノーリターン」が迫る中、持続可能な地域づくりにも環境問題への対応を視野に入れる必要がある。

持続可能な地域づくりにあたっては、平岡（2025）が指摘するように、環境、経済、社

\* 立命館大学 OIC 総合研究機構 客員協力研究員、岐阜県立看護大学 非常勤講師

\*\* 大阪公立大学都市科学・防災研究センター 客員研究員

会の諸領域を統合し、地域課題と環境問題双方の解決を目指す必要がある。その実現には、政府セクターのみ、企業のみに対応では十分ではなく、主体間の連携や協働がいかにして構築され安定化するのかというガバナンスの観点が重要となる。1980年代半ば以降、公共的課題に対する統治のあり方の変化をとらえる概念として「ガバナンス」が注目されてきた（Rhodes1996；Pierre ed.2000）。政府によるハイラーキーでも市場でもない多様なアクターと、政策主体間の水平的なネットワークによる統治のあり方に焦点が当たっている（木暮2011）。地方自治の領域でも、日本では2000年代以降、公共サービスや地域振興に加わる主体の多様化、公民間での連携や協働の実態を捉える概念として用いられてきた（佐藤2022）。環境政策の分野でも、環境の維持・管理に関するガバナンスが「環境ガバナンス」として論じられている（松下編2007）。環境ガバナンスについては、サステイナブル・シティに関する議論など、地域と環境の双方の持続可能性を高めるガバナンスも論じられている（吉積2007）。

環境ガバナンスが環境問題への対応を主軸に議論を地域づくりに広げていくのに対し、本稿では地域づくりの取り組みの中に環境問題への対応を含める視角を強調したい。環境経済学の分野では、宮本（1989）が資本主義の下では利潤追求活動の優先と環境費用の削減がなされると指摘している。本稿もこの議論をふまえ、環境・経済・社会を統合的にとらえた地域づくりを重視する必要があるとしたうえで、地域づくりを進めるガバナンスを検討の主題とする。

ガバナンスについては、統治主体の多様化に注目が集まりがちであるが、先行研究からは、アクター間の相互作用を支える仕組み、安定化させる仕組みを分析する重要性が指摘されている。曾我（2004）はガバナンス探求課題として「複数の行為主体間における相互作用のあり方、そのあり方に影響を与える諸要因、それらの諸要因がその相互作用を形成するメカニズムを明らかにすること」をあげる。ガバナンスは主体間のネットワークを基盤に成立するが、ガバナンスの安定はネットワークの存在だけで成り立つとは限らない。安定化の条件は別途検討される必要がある<sup>1)</sup>。

本稿ではガバナンス形成と安定化の問題に注目し、「持続可能な地域づくりに向けて、環境問題への対応を視野に入れ、多様な参加者によるネットワークが形成され、問題解決に向けて取り組みが行われている状態、およびその効果をもたらす仕組み」を「地域ガバナンス」と定義する。

政府セクターは、こうした地域ガバナンスの安定化に重要な役割を果たすと考えられる。的場（2018）の「地域エネルギー・ガバナンス」の議論では、エネルギー自立という地域課題に取り組むにあたっては、直接的に関わる自治体が最も重要であると指摘している。ガバナンスにおいては、アクター間の相互作用は市民間、団体間のつながりの基盤となり、自治体の公共政策が、民間アクターのネットワークに資金や正統性といった資源の提供を行い支援、活性化を図る役割を持つ。本稿の分析においても、地域ガバナンスへの自治体の関与とその効果に注目する。

地域ガバナンスの形成や安定化を検討する際には、歴史的経緯に注目することも重要である。制度の形成や発展には、正のフィードバックと経路依存、タイミングと配列、長期的過程が影響することが指摘されており（ピアソン2010）、ガバナンスについても同様のメカニズムが想定されるからである。そのため、本稿では一地域について地域ガバナンス

の長期的な展開過程を検討することで、ガバナンスの成立、安定化を促す要因を考察することを目的とする。本稿の知見は、特定の地域を対象としてガバナンスの構築や主体形成に注目することで、地域における社会的課題の解決に取り組むための実践的な糸口を提示するものである。

## 1. 2 対象地域の特徴と先行研究

事例研究の対象となる滋賀県東近江市は、2005年2月に八日市市・永源寺町・五個荘町・愛東町・湖東町が合併し、2006年1月に蒲生町、能登川町を編入合併して誕生した自治体である。人口は111,349人（2025年1月1日現在）、面積は388.37km<sup>2</sup>で森・里・川・湖の自然環境を有している。近畿最大の耕地面積を持つ農業地域であると同時に、工業団地があり内陸型の工業都市としての顔も持つ。市の高齢化率は27.3%（2025年1月1日現在）と全国と同程度であるものの、過疎地域に指定された山間部では、地域経済の維持、農地・山林の維持管理が課題となっている。

東近江市に注目する理由の第一は、環境を視野に入れた多様な地域課題解決の事業が市民主導で数多く展開されている点が、分析対象として示唆的だからである。東近江市では、環境、福祉、農業、森林など幅広い分野において地域課題解決の取り組みが継続的に生み出され、発展してきた<sup>2)</sup>。例えば、地域資源の循環を実践する「菜の花エコプロジェクト」や、森林資源の活用と中間的就労を組み合わせた「薪プロジェクト」、食・エネルギー・ケアの自給圏の創造を目指す「あいとうふくしモール」などの取り組みは、全国的にも注目されてきた。近年では市とコミュニティ財団の協働による、成果連動型民間委託契約方式（PFS）を活用した「東近江市版SIB（ソーシャル・インパクト・ボンド）」が、地域づくりの事業を財政的に支援する仕組みとして評価されている。東近江市でこれら多数の市民事業が生み出されてきた背景には、それを支えるネットワークや地域ガバナンスを安定化させる基盤が存在することが推察される。

第二の注目点は、ガバナンス形成と安定化の問題を扱うにあたり、東近江地域は長期的な観察が可能だと考えるからである。東近江市が属する滋賀県は琵琶湖を中心に環境問題に対する市民の関心が高く、以前から市民運動が盛んな地域である。市民主体で長期間継続してきた事業も存在しており、現在のガバナンス形成を支える社会的基盤を歴史的に捉える手がかりが得られると考えられる。以上の理由から、本稿は東近江地域を対象とする。

滋賀県、および東近江地域を対象とした先行研究は数多く存在する。第一は、地域ガバナンスの基盤となるネットワークの構造や特徴を明らかにする研究である。石井・阿部（2016）は、滋賀県下における福祉及び環境系のNPO法人を対象に、1980年代から2015年頃までのソーシャルビジネスの発展過程を調査し、福祉、環境分野の主要な事業と、事業を担ったキーパーソンの系譜や活動分野を超えた連携の状況を明らかにしている。日下部（2023）は、あいとうふくしモールを対象としたネットワーク分析を行い、2009年の段階で地域をまたぎ、環境、福祉の分野を越えて異なる集団が結びつくネットワークが形成されていたこと、藤井絢子氏のように分野を超えて人材や集団を結び付ける力を持つ重要なネットワーカーが存在していることを指摘している。野田（2016）は守山市の地域環境NPOの発展過程をたどり、地域の伝統や自治力がNPOを支える力となっていると同時に、

NPOの機能を発揮するためには自治体政策も重要であると指摘し、ネットワークと自治体政策の両方に目を向ける必要性を示している。本稿では、主体間のネットワークだけでなく、自治体の制度の形成過程を考察対象に含めることで自治体の役割に着目しつつ事例を検討する。

第二は、東近江地域での個別組織の取り組みに関する研究である。菜の花エコプロジェクトについては、主導的役割を果たした藤井絢子が成立過程と活動を記録している（藤井ほか2004）。また、地域内経済循環に焦点を当て、地域の様々な活動の資金調達を支えるコミュニティ財団「東近江三方よし基金」については、事務局長の山口（2023）による紹介をはじめ、事業スキームや助成事業内容に注目した中野（2021）や栗本（2025）、コミュニティ財団の設立過程を追った坂倉ほか（2022）などがある。東近江市には別の中間支援組織である「まちづくりネット東近江」も存在し、平岡（2025）は中間支援組織の地域でのネットワーク構築過程を明らかにしている。これらは一つの組織に焦点を当てているのに対し、本稿は自治体区域における包括的な取り組みを対象とする点に独自性がある。

以下では、東近江市における地域ガバナンスの形成と安定化のプロセスに焦点を当て、現在までの動向を検討する。本稿では、文献調査、先行研究、東近江市および市民団体等の公表資料、さらにインタビュー調査に基づく情報を用いる<sup>3)</sup>。

## II. 環境・経済・社会の統合的アプローチの定着と地域ガバナンスの形成

東近江市内で展開している持続可能な地域づくりに関する地域ガバナンスの形成・展開の過程を詳述する。時系列に沿って記述するにあたり、①アクター間の協働の広がり、②多分野での連携、③市民が主体となった課題解決・事業化に注目し、公共政策との関連を整理する（表1）。

### II. 1 合併前自治体での取り組み

琵琶湖を抱える滋賀県では、環境問題に対する県民の意識が高く、先進的な環境政策を実施してきた。1977年の大規模赤潮発生後、石けん運動が展開され、1979年には武村正義知事のもと、全国初となる家庭用合成洗剤のリン規制を含む富栄養化防止条例が制定された。これは市民主導による環境政策のさきがけとなった。1982年には県の琵琶湖研究所が設立され、琵琶湖の環境政策に対する専門家の影響力も強まった。1984年には世界湖沼会議が開催されるなど、国際的な課題にも取り組みは広がりを見せた。

1980年代後半には、環境運動は福祉分野と連携した活動へと広がる。1987年の障がい児施設の移転費用を募る「抱きしめてBIWAKO」には多数の県民が参加し、環境と福祉の連携を象徴する取り組みとして評価されている（石井・阿部2016）。翌年にはよみがえれ琵琶湖請願署名運動が行われ、滋賀県人口120万人の4分の1以上にあたる34万人の署名を集めた。1989年には全国初の環境専門生協が設立され、経済性を伴う環境活動も生まれた（藤井2004）。滋賀県では琵琶湖に関する強い連帯意識を背景に、環境と福祉の事業が相互に関連しながら展開してきたと指摘されている（石井・阿部2016）。

表 1 東近江市の主体にみる地域ガバナンスの変容過程

ガバナンスの特色	年	東近江市（合併前市町含む）の政策	東近江市（合併前市町含む）団体・組織・プロジェクト	県・国・社会	
環境に取り組む市民の主体の発生と、市民・行政の協働による環境政策の立案・実施	1972			琵琶湖総合開発始まる	
	1977			琵琶湖で大規模な赤潮発生 「石けん運動」始まる	
	1979			富栄養化防止条例制定	
	1982			滋賀県琵琶湖研究所設立	
	1984			第1回世界湖沼会議開催	
	1986		旧愛東町で「あいとうりサイクルシステム」確立		
多分野連携の成立	1987			障害をもつ子どもの施設移転を集めるための企画「抱きしめてBIWAKO」に26万人参加	
	1988			よみがえれ琵琶湖請願署名運動、34万人の署名集まる	
	1989			滋賀県環境生活協同組合発足	
	1993			【環境基本法制定】	
	1994			【環境基本計画策定】	
	1998	八日市市環境基本条例制定	あいとうりエロー菜の花エコプロジェクト開始		
	2001	愛東町環境基本条例制定（孫子安心条例） 八日市市地域新エネルギービジョン策定 愛東町地域新エネルギービジョン策定			
2002		八日市新エネルギー推進会議設立	【「バイオマス・ニッポン総合戦略」閣議決定】		
2003		「八日市やさい村」市民共同発電所運営委員会が市民ファンド太陽光発電施設第1号開設			
合併自治体における環境政策の共有	2005	東近江市合併で成立（八日市市、永源寺町、五個荘町、愛東町、湖東町）		滋賀県琵琶湖環境科学研究センター開所。「滋賀県持続可能社会研究会」設置	
	2006	東近江市再合併（蒲生町、能登川町編入） 東近江市民の豊かな環境と風土づくり条例（環境基本条例）制定		【第3次環境基本計画（「環境・経済・社会の統合的向上」）】	
多分野連携の発展とビジョンの共有	2008		環境省「コミュニティ・ファンド等を活用した環境保全活動の促進に係る調査検討業務」モデル事業採択 ひがしおうみコミュニティビジネス推進協議会設立 東近江ハンドシェイク協議会設立	「持続可能な滋賀社会ビジョン」策定 環境科学センターJSTの研究助成を受託（～2012年まで）	
	2009	東近江市環境基本計画策定		【「緑の分権改革」推進本部発足】	
	2010	緑の分権改革課を創設 東近江緑の分権改革研究会設置 ひがしおうみ環境円卓会議開始	緑の分権改革推進事業に採択 緑の分権改革調査事業に採択 薪プロジェクト開始	【緑の分権改革推進会議】	
市民主体による包摂重視の事業展開とそれを支える仕組みの成立	2011	2030年東近江市の将来像完成	任意団体「まちづくりネット東近江」設立	滋賀県低炭素社会実現のための行程表策定	
	2012			滋賀県低炭素社会づくりの推進に関する条例施行 滋賀県低炭素社会づくり推進計画策定	
	2013		あいとうふくしモールオープン		
	2014	東近江市協働のまちづくり条例施行 東近江市市民協働推進計画策定			
	2016	東近江市第2次環境基本計画策定 東近江市版SIB事業開始			
	2017		一般財団法人東近江市三方よし基金設立		
	2018		東近江あぐりステーション設立 東近江の森と人をつなぐあかね基金創設	【第5次環境基本計画（地域循環共生圏）】	
	2021	第2次東近江市環境基本計画（中間見直し）策定	スーパー「i・mart（アイマート）」オープン		
	2022		愛のまちエコ倶楽部がもみ殻くん炭でJ-クレジット認証取得		
	2024	第2次市民協働推進計画策定 東近江市もみ殻くん炭クレジット化促進モデル事業開始			

出所) 行政資料などをもとに著者作成

注) 国は【 】で表記

合併前の旧愛東町では、琵琶湖の赤潮問題を機に市民による資源ごみ回収や廃食油リサイクルが始まり、1986年に住民自らがごみの分別・収集・運搬を行う独自の資源回収シス

テム（あいとうリサイクルシステム）が確立した。住民が資源リサイクルを通じて地域課題の解決に直接関与し、環境および循環型社会に対する意識が高まることにつながった。1998年に始まった「あいとうイエロー菜の花エコプロジェクト」は、2002年までにナタネ栽培から搾油、油の地域利用、廃食油回収、石けん・バイオディーゼル（BDF）への再資源化、BDFの域内利用までを含む高度な資源循環システムを確立した。この実践は全国に広がり、国の「バイオマス・ニッポン総合戦略」策定時には先駆的事例として参照されることになった。菜の花エコプロジェクトで中心的な役割を果たした藤井は、当時中央環境審議会委員を務めており、国や企業、メディアとの接点を通じて菜の花エコプロジェクトの理念を国の政策へ橋渡ししたと考えられる<sup>4)</sup>。また、同戦略の策定に藤井が参画することで、菜の花エコプロジェクトに「農の復興」という視点が加わり、農業と地域を結ぶ新たな展開が模索された（藤井 2004）。他にも、旧愛東町では、2001年制定の孫子安心条例（環境基本条例）に基づき、大字単位での地域環境行動計画づくりや地域新エネルギービジョンの策定など、環境分野に力を入れた行政施策が進められていた。

旧八日市市においても、2001年に地域新エネルギービジョンが策定され、地域での再生可能エネルギーの導入が積極的に推進された。同ビジョンの検討に関わった関係者を中心に「八日市新エネルギー推進会議」が設立され、これを母体として、2003年には住民の出資や寄付を財源とする市民共同発電所の初号機が開所した。

以上のように、旧愛東町と旧八日市市では、市民・行政・専門家が連携し、資源循環や再生可能エネルギーの導入を進めていた。

## Ⅱ. 2 合併後自治体における環境政策の継続

旧愛東町、旧八日市市で取り組まれていた環境施策は、市町村合併後も継続した。2005年の5自治体合併協定書には「持続可能な社会の実現のため、新市発足後速やかに環境基本条例を制定する」と明記され、環境基本条例は新市の優先課題として位置づけられた（東近江市 2006：115）。2006年には「東近江市民の豊かな環境と風土づくり条例」が制定され、2009年には環境基本計画が策定された。合併協議時点で環境基本条例・計画、新エネルギービジョンを有していたのは旧八日市市と旧愛東町のみであり、再生可能エネルギー導入や住民参加型の取り組みも先行していた<sup>5)</sup>。他の3自治体との政策水準に差があったにもかかわらず、協定書に条例制定が盛り込まれた背景には、合併成立への強い圧力があつた。2003年に一度合併構想が頓挫しており、再度の失敗が許されない状況で合併協議が進められた。各自治体の主張を相互に尊重することが首長間で合意され、その結果、八日市市と愛東町の取り組みは断絶を免れ、環境関連事業が継続した<sup>6)</sup>。

旧八日市市では市民共同発電所の取り組みが継続した。合併後は八日市新エネルギー推進会議が母体となり、八日市商工会議所、太陽光パネルの製造業者や設置業者など地元経済界が参加するひがしおうみコミュニティビジネス推進協議会が発足し、2008年には環境省のモデル事業に採択された。モデル事業では、太陽光発電の売電益を地域商品券によって還元し、地域内で経済循環を目指す「東近江モデル」が検討され（橋本 2010）、後に東近江市の市民共同発電所2号機、3号機での運用につながった。

旧愛東町では2005年にオープンした「あいとうエコプラザ菜の花館」を拠点に、菜の花

エコプロジェクトの地域循環の仕組みと環境教育が維持された。2008年には地域資源活用と地域の自立を議論する場として、東近江ハンドシェイク協議会が結成された。参加していたのは、菜の花エコプロジェクトの担い手として設立されたNPO法人愛のまちエコ倶楽部、環境団体、まちづくり協議会<sup>7)</sup>などの10団体と行政であり、農業・林業・福祉・環境を横断するネットワークが形成された。ここから2013年に生まれたのが、あいとうふくしモールである。あいとうふくしモールは、地域の広範なケアのニーズに対応するための拠点づくりに取り組むプロジェクトである。コミュニティを重視し、食（Food）、エネルギー（Energy）、ケア（Care、介護を含む人間関係）の地域内での充足と地域の自立を目指すFEC自給圏構想の拠点として、地元野菜を用いたレストランや市民共同発電所、薪づくりによるエネルギー自給と就労支援などが展開されている（黒澤2024）。

この段階では、合併前からの実践が継続・発展し、経済界や市民団体のネットワークが強化され、環境・エネルギー自立や地域自立に向けた議論が進んだ。ネットワークの参加者の間では、環境問題への対応にとどまらず、地域経済循環への関心や、福祉・農業・環境を結ぶ複合的課題への解決志向が高まり、具体的事業の立ち上げにつながった。持続可能な地域づくりを目指す地域ガバナンスの萌芽があらわれているといえるだろう。

## II. 3 公共政策の新展開—「ひがしおうみ環境円卓会議」と「緑の分権改革」

### (1) 「ひがしおうみ環境円卓会議」から「2030年東近江市の将来像」へ

東近江市の取り組みを大きく前進させる契機となったのが、2010年2月開始の「ひがしおうみ環境円卓会議」（以下、円卓会議）である。円卓会議は、2008年策定の東近江市環境基本計画に基づき、市民・事業者・行政の三者が対等の立場で東近江市の環境まちづくりのあり方を考える場として設置された。市が円卓会議の事務局を務め、環境、福祉、教育、産業、地域振興、まちづくりなど幅広い分野から26名のキーパーソンと滋賀県琵琶湖環境科学研究センター（以下、環境科学センター）の専門家が参加した（ひがしおうみ環境円卓会議2011：3）<sup>8)</sup>。円卓会議では、東近江市の将来あるべき持続可能なまちの姿や実現のための指標設定が議論された。

円卓会議の運営に大きな影響を与えたのが環境科学センターである。当時のセンター長内藤正明は持続可能な社会づくりを軸に研究を進め、滋賀県レベルで望ましい社会像を定量的に表現する評価モデルを開発していた。モデルの根底には温室効果ガスの削減には技術的な対応だけでなく、地域の豊かさを問い直すことで社会構造やライフスタイルの転換を促し、エネルギー消費水準を低減させる視点があった（内藤2012：2）。内藤のモデルは当時の嘉田由紀子知事にも採用され、県の「脱温暖化社会のシナリオ—2030年までにCO<sub>2</sub>削減50%」の数値的根拠となった。環境科学センターは次の段階として、このモデルを市町村に適用して実践的な課題解決に役立てようと考えていた。県のシナリオ作成に関わっていた職員と東近江市職員との人的な繋がりがきっかけとなり、東近江市がモデル地域の一つとなった<sup>9)</sup>。

環境科学センターによる円卓会議への支援は研究の一環として行われたが、一方的な情報提供にとどまらず、双方向的な性格を有していた。議論の過程では市民の合意形成を促すため、研究者が議論に寄り添いながら、提供する情報やモデルをわかりやすく提示し、

議論の内容を将来像の取りまとめへとフィードバックする形で支援した（内藤ほか 2018；岩川ほか 2016）。

2011年に完成した「2030年東近江市の将来像」（以下、「将来像」）には、その成果が反映されている。①コミュニティ、②医療・福祉、③教育・子ども、④雇用・就業と産業、⑤食・消費・ごみ、⑥自然とのかかわり、⑦交通、⑧エネルギーの8分野について、あるべき姿が平易な文章と具体的な数値で示され、関連する地域の実践事例も紹介された（ひがしおうみ環境円卓会議 2011）。

## （2）「緑の分権改革」

2009年に成立した民主党連立政権は、経済・社会システムを分散自立型・地産地消・低炭素型へと転換することを目指す「緑の分権改革」を打ち出した。東近江市では「将来像」の取りまとめ作業が進んでいたが、並行して緑の分権改革にも取り組むことになった。東近江市は、2009年度には再生可能エネルギーの利用可能性を探るため、太陽光発電、バイオマス、小水力発電の賦存量調査事業や、太陽光発電、バイオマスに関する実証調査を実施した。2010年度には、地域資源のマッチングコーディネートや、食・エネルギー・福祉の自給を体験できるツアーの企画提案、2011年度には市産野菜の学校給食への導入検討などが行われた。

東近江市が全国的に注目を集めたのは、市民共同発電所設置と地域商品券の発行を組み合わせ、地域内経済循環を促進する「東近江モデル」の形成であった。これは前述のひがしおうみコミュニティビジネス推進協議会が検討してきたものであり、2009年度の「緑の分権改革」の実証事業となった。太陽光発電システム設置世帯を対象にした地域商品券発行、地域内経済循環の実証調査、市民共同発電事業に関する関係者の意向調査が行われた。「東近江モデル」は、再生エネルギーの固定価格買取制度が開始される以前に発案されたものであり、事業者と市民が協働してエネルギーの地産地消を目指した先駆的な構想である<sup>10)</sup>。東近江市内では現在も市民共同発電所が稼働し、その売電益が地域商品券「三方よし商品券」で配分されている。2010年からは市の環境関連補助金を地域商品券で交付する取り組みも行われている<sup>11)</sup>。

東近江市では緑の分権改革を推進するために庁内に緑の分権改革課を設置し、東近江緑の分権改革研究会を立ち上げた。研究会には、①資金調達分科会、②市民の情報発信、情報アクセスをテーマとするパブリックアクセス分科会、③農業の収益化を検討する地産地消分科会が置かれ、必要な支援や制度的対応について議論された。研究会には国（総務省、農水省、内閣官房、経産省）や県の担当者、地元企業、市民団体、学識経験者、市の関連部署が参加した。当時の担当者によれば、研究会運営では国の所管にとらわれず、取り組みの実効性を高めることが意識された<sup>12)</sup>。

## （3）多彩な事業の登場とケアの進化

緑の分権改革は、「東近江モデル」だけでなく、多様な事業を生み出すきっかけとなった。農林漁業地域と都市との体験交流型旅行事業や、地元農産物の生産から流通、販売までの

システム作りを目指す東近江市フードシステム協議会の設立、パブリックアクセスを可能にする地元ケーブルテレビの番組枠設置などである（広報ひがしおうみ 2012 年 2 月 1 日、2012 年 12 月 1 日）。

ケアの領域で登場した先駆的な事業が、「薪プロジェクト」である。この事業は、国の生活困窮者自立支援法における支援策のモデルとして参照されるなど、高く評価された。薪プロジェクトは 2010 年、東近江市にある薪の加工販売店「薪遊庭」、東近江市、障がい者就労支援団体「働き・暮らし応援センター」（近江八幡市）が共同で開始した環境問題の解決と若者支援の双方を目指す事業である。環境面からは、エネルギー利用の変化に伴い里山の枯損木が放置され、獣害による農作物被害が深刻化する中、若者に薪づくりに参加してもらうことで薪を持続的に利用する仕組みを構築しようとするものであった。福祉の面からは、格差といった社会的排除の問題が顕在化する中、ひきこもり経験者や生きづらさを抱える人など、社会的孤立状態にある人々が薪づくりに携わることで社会参画を促そうとするものである。薪プロジェクトは、社会的包摂を打ち出している点で、従来のケアの概念をより広げる事業であるといえる。東近江市では、この後も福祉的課題の解決、とくに居場所づくりなどの社会的包摂の側面を持つ事業が生まれている。例えば愛東地区で閉店した町唯一のスーパーが 2021 年に i・mart（アイマート）として再建され、地域の買い物や交流の場となり、さらにそこで生きづらさを抱えた若者がつくったおむすび「あいとうむすび」を販売するなど、市民による地域づくりに福祉的視点が加わる動きが広がっていった<sup>13)</sup>。

以上のように、円卓会議と緑の分権改革は、東近江市に環境・経済・社会の統合的アプローチを浸透させる役割を担った。円卓会議から「将来像」の取りまとめに至る過程を通じて、参加者に東近江市の将来ビジョンの共有が進み、地域のキーパーソン同士、さらにはキーパーソンと行政職員とのネットワークが強化された。そして、円卓会議で共有された社会ビジョンに沿う形で、多様な事業が生み出された。緑の分権改革は、「東近江モデル」の事業化支援の役割を果たすとともに、東近江市での地域づくりを進めるために、市として整備すべき仕組みを議論する機会となった。藤井氏などのキーパーソンが両方の会議に参加しており、次に示すような仕組みづくりに市民側の声が反映することになった<sup>14)</sup>。

## II. 4 地域ガバナンスの安定化を図る体制づくり

### (1) 「将来像」や緑の分権改革の成果の施策への反映

東近江市の取り組みは合併以前の活動を基盤としており、緑の分権改革事業の終了後も市内での取り組みは継続された。市は、こうした取り組みの継続と発展を進める体制づくりを推進し、地域ガバナンスの安定化に取り組んだ。

体制づくりは二つの方向で進められた。第一に、「将来像」や東近江緑の分権改革研究会の成果を行政施策へ反映させることである。その典型が環境基本計画である。「将来像」は行政施策を統制するものではないが、2021 年に策定された現行の環境基本計画では、政策項目に脱炭素社会形成を目指した自立・分散型の再エネの仕組み形成、エコケアライフへの転換、地産地消の拡大、環境付加価値のあるものづくりなどが挙げられている。また、地域資源をつなぐ仕組みとして円卓会議や市民ファンドが計画に位置付けられたことから

も、「将来像」の成果が反映されていることがうかがえる。

ここで特徴的なのは、環境基本計画の進捗管理を円卓会議が担っている点である。進捗管理は、①取り組み団体数の変化、②キーパーソンのつながり、③環境・経済・社会の達成状況の定量化データの3つを用いて行われる（金ほか2015）。この手法は円卓会議で培われた手法を活用しており、③の定量的データは現在も環境科学センターが提供している。

円卓会議には進捗管理以外にも新たな役割が付与された。2年に1回、環境に関する関係者や市民が集まり課題を共有し議論する場を開催することである。こうした市民向けの場合では、森林や川などの地域資源をテーマにした議論や、市民活動の「オープンキャンパス」が実施されてきた。円卓会議は地域資源の発見や団体のネットワーキングの場となるなど、市民側の主体形成を促す機能を果たしているのである<sup>15)</sup>。

2014年に策定された市民協働推進計画では、東近江緑の分権改革研究会の議論のテーマであった「市民ファンド・寄付制度等の充実」、「パブリックアクセスの推進」が基本施策の具体的な項目として盛り込まれており、環境分野以外の行政計画にも緑の分権改革の成果が反映されている。2024年策定の第2次計画でも「市民ファンド・寄付制度等の充実」が引き継がれている。

## (2) 中間支援組織の形成

第二は中間支援組織の形成である。中間支援組織は、市民・行政・民間が相互補完的に関わる協働の形成を支えるものであり、持続可能な地域づくりを支援する制度的基盤といえる。東近江市内には現在、市民活動を支える中間支援組織として、まちづくりネット東近江とコミュニティ財団である東近江三方よし基金の二つが存在する。まちづくりネット東近江は当時の西澤市長の働きかけを受けて、2011年に任意団体として開始し、現在は認定NPO法人として活動している。寄付や市からの委託を財源として、市民活動団体、NPO・NGO、まちづくり協議会をはじめとする地域コミュニティの運営、活動を支援している。

東近江三方よし基金は、緑の分権改革研究会の資金調達分科会での議論をきっかけに構想され、地域の772人から基本財産300万円の寄付を受けて2017年に設立された。東近江市域を主たる活動範囲とし、市民事業の資金調達を担っている。これまで、東近江三方よし基金は、寄付や休眠預金制度からの資金を活用し、2022年度までに73の市民活動プロジェクトを資金面・経営面で支援した（栗本2025：112-114）<sup>16)</sup>。

以上のように、市内に中間支援組織が設立され、市民活動を行う主体が資金面でも運営面でも相談できる仕組みが形成された。中間支援組織設立にあたっては、行政が主導して市民活動を支援するのではなく、民間主体の活用と市民セクターの自律性を高めることが目指された。

緑の分権改革そのものは短期間の施策であったが、東近江市は、「将来像」の行政計画への反映や中間支援組織の設立を通じて、地域ガバナンスの安定化に向けた取り組みにつながると評価できる。

## Ⅱ. 5 市民主体の自律性の高まり

東近江市では民間セクターが地域課題解決を担うための基盤づくりが進められたが、近年では、市民主体の自律性の高まりを示す事例もあらわれている。

2019年から始まった、まちづくりネット東近江と東近江三方よし基金による地域循環共生圏事業の共同事務局体制は、行政主導ではなく民間の自律性が発揮された全国的にも珍しい形態と評価されている（小畑 2020）。

また、愛のまちエコ倶楽部は、製造するもみ殻くん炭の農地での炭素貯留効果が認められ、2021年に農業分野で初めてJ-クレジット認証を取得した。現在はその収益を農家へ還元し地域農業の活性化につなげる仕組みづくりを進めている。これを受け、2024年には市が新規営農者へのもみ殻くん炭購入補助事業を開始し、新規事業のシステム化と拡大が期待されている。もみ殻くん炭の事例は、地域内資源循環を民間が主体的に制度設計に取り組み、経済性を伴う形で実装しようとする動きであるとともに、それを市が施策化した事例でもある。

「東近江の森と人をつなぐあかね基金」は、東近江三方よし基金の基本財産寄付者の発案で2016年に設立されたが、現在では通常の寄付に加え、市のふるさと納税制度を利用して寄付金をプラスする形で運営されている。民間主体が地域課題解決の事業化を行い、それを行政が付加的に支援するという政策の展開がここでも見られる。また、東近江市版SIBは市の事業であるが、初期段階の出資者は市民であり、事業運営における支援主体は東近江三方よし基金である。民間による支援がベースとなっているという点で共通している。

東近江市での事業と支援のあり方からは、行政依存型の地域づくりから民間主体が自律的に価値創出を行い、行政はそれを支える条件整備者（enabler）へと移行しつつあることを示唆している。

## Ⅲ. 事例からの示唆とまとめ

本稿では、東近江市における行政・市民・民間・NPO等の協働による持続可能な地域づくりの展開を分析し、合併前から続く市民主体の実践が、合併後の行政体制の中でどのように地域ガバナンスの変容を形作ってきたのか、その過程を詳述した。東近江市の特徴は、環境政策、地域の自立、経済の域内循環、福祉といった複数の政策領域を統合しつつ、多様な主体が積極的に協働するネットワークを構築し、地域ガバナンスの安定化を実現してきた点にある。以下、事例の特徴を四点に整理する。

第一は、東近江市では合併前自治体の先進的な環境・エネルギー政策が断絶することなく継承されたことである。一般に市町村合併は独自政策の廃止や住民自治の弱体化をもたらすとされるが、合併協定書に環境基本条例制定が明記され、合併直後に条例および環境基本計画が策定されたことで、合併前の市民主体の取り組みを行政が正式に承認し、制度的に位置づける契機となった。

第二は、合併後の東近江市では、市民共同発電所や菜の花エコプロジェクトに代表される市民主体の環境・エネルギー事業が拡大、発展し、地域の自立や経済の域内循環、福祉

を統合する取り組みへと展開したことである。あいとうふくしモールのように、FEC 自給圏の確立を明示的に掲げた実践も生まれ、規模、ネットワーク、取り組み分野の面で広がりを見せている。

第三は、地域ガバナンスの形成過程では、円卓会議と緑の分権改革が相補的な役割を果たしたことである。円卓会議は、市民・専門家・行政が対等に議論し、地域の将来像を共有する熟議の場として機能し、環境・福祉・教育・産業を統合的に捉える視点を市民活動の中に定着させた。緑の分権改革は、地域資源循環の実証事業や制度化を通じて、協働の実践を加速させた。両者は、円卓会議が価値観の共有を、緑の分権改革が制度的・事業的な実装を担う形で補完的役割を担い、協働の基盤を強固にしたと考えられる。

第四は、中間支援組織が整備されたことで地域ガバナンスの安定化に寄与し、市民主体の自律性が高まった点である。東近江三方よし基金やまちづくりネット東近江は、市民活動の資金調達・運営支援・ネットワーク形成を担い、行政依存ではない市民主体の自律性を高めた。

以上のように、東近江市では、合併前の取り組みが基盤となり、円卓会議と緑の分権改革が地域ビジョンと制度の基盤を形成し、中間支援組織が市民事業を実践的に支えることで、環境・エネルギー・福祉・農業・経済といった複数領域を統合しながら、多様な主体が対等に連携する地域ガバナンスを進化してきたといえる。このガバナンス構造は、持続可能な地域づくりの先進モデルとして、他の自治体、とりわけ自治体行政にとっても参考となるであろう。以下では円卓会議と緑の分権改革から示唆されることを整理する。

第一は、円卓会議のような市民参加の場の設置と活用である。東近江市の円卓会議は、設置段階と活用段階の二局面で特徴的である。設置段階では、キーパーソンを様々な分野から集めていること、および専門家の関与が鍵となっている。環境科学センターの専門家はデータを提供するだけでなく、いわば市民感覚の議論とモデルとの間の翻訳作業を行っていた<sup>17)</sup>。持続可能な地域づくりを地域に実装するには、こうした形での専門家の関与は重要である。どの自治体も市民参加を謳い、審議会やワークショップなどある程度参加の場が設定されているが、参加者や運営、専門家の関与の程度については検討の余地があるだろう。

円卓会議の活用段階も特徴的である。円卓会議や審議会のような場は計画や指針が完成するとその役割を終えるのが常である。しかし、円卓会議には策定後に環境基本計画の進捗管理、フォーラムの開催、職員への研修といった新たな役割が付加されている。市民向けのフォーラムでは、地域資源の発見や市民活動のエンパワメントが行われている。円卓会議は要綱で規定され、事務局を市が担うことから、行政として意識的に円卓会議を活用しているといえる。ひがしおうみコミュニティビジネス推進協議会のように、行政の計画づくりに携わったメンバーが、その後地域での実践のために自発的に組織を作り、民間団体として活動することは必ずしも一般的ではない。市民参加を計画策定段階で完結させるのではなく、計画の実施段階への関与や、取り組みのきっかけづくりにも活用する東近江市の手法は、参加の拡充という点から他の自治体の参考になるだろう。

第二は、緑の分権改革からの示唆である。庁内に設けられた緑の分権改革研究会は、行政部署の枠を超えて地域課題を議論し、対策を検討する場として機能した。このような場の設置と活用は、多分野を横断する政策領域の連携にとって重要であると考えられる。東

近江市では、緑の分権改革研究会に国の官僚を関与させ、省庁の所管を超えて自治体のニーズに応えるように働きかけていた<sup>18)</sup>。持続可能な地域づくりに自治体が本腰を入れて取り組む場合、自治体内での取り組みにとどまらず、国への働きかけも不可欠であろう。

#### IV. 今後の課題

今後の研究上の課題としては、他地域との比較がある。本稿は東近江市という一自治体の事例分析に基づくものであり、他地域への一般化には慎重な検討が必要である。しかし、合併自治体における政策の連続性、市民主体の形成、協働の制度化、地域資源循環の実践、中間支援組織の役割といった論点は、人口減少社会における地域ガバナンスのあり方を考える上で普遍的な意義を持つ。今後は、他自治体との比較研究や、地域ガバナンスの安定性を左右する要因の解明が求められる。

#### 謝辞

本稿の改善に向けて有益なご助言をいただいた査読者の方々に厚くお礼申し上げます。

#### [注]

- 1) 栗本（2012）では、ネットワークが存在してもガバナンスとしては不安定化した事例が示されている。
- 2) 東近江市で活動する団体の全体像は、「東近江魅知普請曼荼羅」にとりまとめられている。SOYORI（東近江市内のキーパーソンが集う会）製作。<https://www.env.go.jp/content/900495978.pdf>（アクセス：2025年10月8日）。ここには事業・団体名と取り組み内容、およびキーパーソンの名前が記載されており、各事業に県会議員や市職員が入っていることが特徴的である。東近江市では市民活動と行政とが協働していることが読み取れる。
- 3) インタビュー調査は、2024年4月から2025年10月までの期間に、東近江市森と水政策課、東近江市農業水産課、認定NPO法人愛のまちエコ倶楽部、公益財団法人東近江三方よし基金、藤井絢子氏（NPO法人菜の花プロジェクトネットワーク元代表）、黒川薫氏（農業生産法人あぐりきつず取締役）、野村正次氏（ファームキッチン野菜花代表）、西村俊昭氏（株式会社農楽代表取締役）、元東近江市緑の分権改革課職員の皆様にご協力をいただきました。感謝申し上げます。また、著者らは2025年1月18日開催の環境円卓会議に参加者として加わった。
- 4) 藤井絢子氏へのインタビュー、2024年4月15日。
- 5) 2つの自治体の取り組みについては八日市市・永源寺町・五個荘町・愛東町・湖東町合併協議会2003および北村2009を参照。
- 6) 各自自治体が合併前に重視していた事業を新市でも尊重する方針がとられた。例えば愛東町は農業と環境、湖東町はケーブルテレビのネットワーク事業などが新市に引き継がれた（元東近江市緑の分権改革課職員へのインタビュー、2025年10月3日）。合併関係自治体間の調整コストが最も低い形での妥協が図られたことで、環境政策が継続したと理解できる。

- 7) 東近江市では、1 度目の合併が行われた 2005 年から、「まちづくり協議会」とよばれるコミュニティ団体を結集した地域自治組織の設立を進めていた。
- 8) 円卓会議の分野ごとのメンバーは、「環境活動系」7 名、「農林業者」5 名、「まちづくり活動」8 名、「教育者」3 名、「地域福祉系」2 名、「地域経済系」1 名の構成である（内藤 2012 : 19）。参加者には菜の花エコプロジェクトネットワーク代表の藤井絢子氏、NPO 法人しみんふくしの家八日市の小梶猛氏など、滋賀県全体の環境運動、福祉事業の要ともいえるべき人材が集められた。両氏については石井・阿部 2016 を参照のこと。
- 9) 元東近江市緑の分権改革課職員へのインタビュー、2025 年 10 月 3 日。環境科学センター所長の内藤正明は、旧八日市市の地域新エネルギービジョンの策定に関わるなど、以前から東近江地域ともかかわりを持っていた。
- 10) 2013 年に設置された市民共同発電所 3 号機は、太陽光パネル、運営母体、金融機関がすべて東近江市内にあり、太陽光発電事業全体での地産地消を実現している（黒澤 2024 : 27）。
- 11) 例えば、2025 年度は住宅用太陽光発電システムの設置に関わる経費の一部を助成するにあたり、奨励金を地域商品券で交付している。
- 12) 元東近江市緑の分権改革課職員へのインタビュー、2025 年 10 月 3 日。
- 13) i・mart 再建の資金調達は、地域住民による寄付と、東近江市三方よし基金による休眠預金活動事業の支援助成によってなされた。
- 14) 藤井氏以外にも、内藤正明氏、小梶猛氏などが円卓会議と東近江緑の分権改革研究会の両方に参加している。
- 15) 第 2 次東近江市環境基本計画の進捗管理では、「取り組み指標の拡がり」として、重点プロジェクトの実績を示している。そこでは、プロジェクトに関わる特定の実施者名（市民団体、企業など）が具体的にあげられている。環境基本計画では取り組み主体について「市民」「企業」「行政」と一般化してその役割が明記される形が多く、具体的な実施者名が示されているのは非常に珍しい。
- 16) 地産地消分科会で議論されていた農業支援に関しては、2018 年に東近江市と市内の 4 つの JA の共同出資により、地域商社として株式会社あぐりステーションが設立された。2020 年からは東近江三方よし基金も出資に参画している。
- 17) 円卓会議に参加した複数の参加者が、環境科学センターの関わり方には意義があったと述懐している（藤井絢子氏へのインタビュー、2024 年 4 月 15 日、元東近江市緑の分権課職員へのインタビュー、2024 年 5 月 2 日と 8 月 26 日、東近江市森と水政策課職員へのインタビュー、2024 年 5 月 27 日）。
- 18) 元東近江市緑の分権改革課職員へのインタビュー、2025 年 10 月 3 日。

#### [参考文献]

石井良一，阿部圭宏，「資料 4 滋賀県におけるソーシャルビジネスの発展過程」，「ソーシャル・キャピタルの豊かさを生かした地域活性化」，滋賀大学・内閣府経済社会総合研究所，2016 年。

岩川貴志，金再奎，内藤正明，「持続可能な社会システムに関する研究の地域政策への適用」，『環境科学会誌』，29 (2)，2016 年，87-96 頁。

- 小畑和也, 「民間主体の地域循環共生圏の構築－滋賀県東近江市を事例に－」, 『地域活性学会研究大会論文集』, 12, 2020年, 202-205頁.
- 北村裕明, 「分権時代における地域政策の課題」, 『彦根論叢』, 381, 2009年, 104-126頁.
- 金再奎, 岩川貴志, 内藤正明, 「市民意識の定量化に基づく持続可能社会の将来像の描出とその実現ロードマップ」, 『環境科学会誌』, 28 (1), 2015年, 50-62頁.
- 日下部笑美子, 「部門, 空間範囲を超えて集団を支え繋ぐ第3の社会関係資本」, 『社会関係研究』, 2 (1), 2023年, 1-17頁.
- 栗本裕見, 「コミュニティ・ガバナンスの困難－ある地域自治体の挑戦から－」, 石田徹・伊藤恭彦・上田道明編, 『ローカル・ガバナンスとデモクラシー 地方自治の新たなかたち』, 法律文化社, 2012年, 147-167頁.
- 栗本裕見, 「コミュニティ財団による多面的な市民事業支援－『東近江三方よし基金』の取り組み」, 『政策創造研究』, 19, 2025年, 111-119頁.
- 黒澤美幸, 「市民主体で維持可能な地域づくり 滋賀県東近江市」, 『おおさかの住民と自治』, 2024年9月号, 2024年, 26-29頁.
- 木暮健太郎, 「第2世代のガバナンス論と民主主義」, 岩崎正洋編著, 『ガバナンス論の現在』, 勁草書房, 2011年, 165-186頁.
- 坂倉孝雄, 森江建斗, 比嘉将大, 「東近江三方よし基金－市民を巻き込む基金活動はどのようにして生まれたのか－」, 『人文×社会』, 2 (8), 2022年, 157-174頁.
- 佐藤正志, 「ガバナンスにおける『地域』概念の検討に向けたアプローチの可能性」, 『自治総研』, 528, 2022年, 1-18頁.
- 曾我謙吾, 「ゲーム理論からみたガバナンス」, 『年報行政研究』, 39, 2004年, 87-109頁.
- 内藤正明, 「真のエコテクノロジーを生む技術ガバナンス」, 松下和夫編著, 『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会, 2006年, 55-82頁.
- 内藤正明, 「社会技術研究開発事業 研究開発領域『地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会』研究開発プログラム『地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会』研究開発プロジェクト『滋賀をモデルとする自然共生社会の将来像とその実現手法』研究開発実施終了報告書」, 2012年.
- 内藤正明, 金再奎, 岩川貴志, 「第II部 真の持続可能社会をめざす『滋賀モデル』」, 内藤正明, 嘉田由紀子編, 『滋賀県発! 持続可能社会への挑戦－科学と政策をつなぐ』, 昭和堂, 2018年, 69-147頁.
- 中野栄美子, 「資金循環に係る東近江三方よし基金の取り組みの効果と課題」, 『龍谷大学大学院政策学研究』, 10, 2021年, 51-78頁.
- 野田浩資, 「地域社会の持続可能性と共創型環境ガバナンスの構築過程－琵琶湖地域の環境史と地域環境NPOの展開プロセス－」, 京都府立大学学術報告『公共政策』, 8, 2016年, 47-62頁.
- 橋本憲, 「ひがしおうみコミュニティビジネス 推進協議会－東近江における地域グリッド形成に向けた試み－」, 『EICA』, 15 (2・3), 2010年, 3頁.
- ひがしおうみ環境円卓会議, 「2030年東近江市の将来像 2010年版」, 2011年.
- 東近江市, 『東近江市誕生までの歩み 八日市市, 永源寺町, 五個荘町, 愛東町, 湖東町, 能登川町, 蒲生町の合併の記録』, 2006年.

- 平岡俊一, 「持続可能な地域づくり中間支援組織による地域諸主体との信頼関係の構築—NPO 法人まちづくりネット東近江の事例から—」, 『人間と環境』, 51 (1), 2025 年, 15-29 頁.
- ピアソン・ポール, 『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』, 勁草書房, 2010 年.
- 藤井絢子, 菜の花プロジェクトネットワーク編著, 『菜の花エコ革命』, 創森社, 2004 年.
- 的場信敬, 「地域エネルギー・ガバナンスと自治体の役割」, 『ガバナンス』, June, 2018 年, 20-22 頁.
- 松下和夫編著, 『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会, 2007 年.
- 宮本憲一, 『環境経済学』, 岩波書店, 1989 年.
- 山口美知子, 「コミュニティファンドの役割とその可能性」, 『環境情報科学』, 52 (3), 2023 年, 52-57 頁.
- 八日市市・永源寺町・五個荘町・愛東町・湖東町合併協議会, 「生活環境事業について」, 2003 年.
- 吉積巳貴, 「サステイナブル・シティづくりのためのガバナンス」, 松下和夫編著, 『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会, 2007 年, 227-252 頁.
- Rhodes, R.A.W, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, XLIV, 1996, pp.652-667.
- Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.

# The Process of Establishing Local Governance Based on an Integrated Environmental, Economic, and Social Approach in Higashiomi City in Japan

Miyuki Kurosawa, Yumi Kurimoto

## Abstract:

Local sustainability is a pressing issue in Japan today. To achieve sustainable development, the key issue is how to build governance that enables various actors to collaborate and address interdisciplinary social issues in an integrated manner. This paper focuses on Higashiomi City in Shiga Prefecture, where cutting-edge citizen-led projects have been implemented. From the perspectives of collaboration among actors and coordination of multidisciplinary initiatives, this paper traces the transformation of local governance aimed at sustainable development and points out the factors that led to this transformation. Case analysis reveals that the implementation of the “Green Decentralization Reform” project and the operation of the "Higashiomi Environmental Roundtable" were key factors in the evolution of local governance. These events served as catalysts for a shared vision among actors, leading the local government to establish systems such as intermediary support organizations that promoted collaboration among actors and multidisciplinary collaboration, and citizens to collaborate with the government to develop projects based on this vision.

The implications for local governments derived from the study in this paper are twofold regarding citizen participation: 1) diversity of participants and the way of expert involvement, and 2) expanding opportunities for collaboration by utilizing citizen participation at the planning stage to also involve them in the implementation stage of the plan and to create opportunities for new initiatives. In addition, it can be said that it is important to create a forum for research on local issues that goes beyond the vertical divisions within local government agencies, and to reach out to the national government beyond the boundaries of the local government.

Keywords: local governance, Green Decentralization Reform, intermediary support organization

