

コミュニティ施策の方向性に関する中間提言

平成25年9月

神戸市地域活動推進委員会

目 次

はじめに	1
I. 神戸市のコミュニティ施策の現状と課題	
1. コミュニティ施策について	1
2. 地域コミュニティについて	3
II. 魅力と活力とにあふれた地域社会を実現するために ～「(仮称) 神戸市コミュニティ基本方針」の策定	4
III. 総合的・自律的な地域運営をめざして ～「(仮称) 神戸市コミュニティ基本方針」に盛り込むべき内容	
1. 地域コミュニティの将来像	5
2. コミュニティ施策運営の指針	7
3. コミュニティ施策担当部局における取り組みの方向性	7
4. 地域コミュニティにおける取り組みの指針	8
IV. 基本方針策定に向けて	9

はじめに

神戸市では、「協働・参画3条例」に基づき、市民の知恵と力とが生きる、個性豊かで魅力と活力とにあふれた地域社会の実現をめざして、協働と参画のまちづくりを推進している。

神戸市地域活動推進委員会は、平成16年10月2日の第1回委員会以降、地域活動の推進に関する事項について調査審議するとともに、施策の実施状況及び地域活動の現状について意見を述べてきたところであるが、近年、地域組織では役員の高齢化や固定化、後継者不足など活動の担い手不足が深刻な課題となっている。このままでは、地域における人と人とのつながりが急速に希薄化し、地域組織が次々と機能しなくなっていくことが懸念される。

当委員会は、このような状況の中、いかにして地域コミュニティを活性化し、第5次神戸市基本計画「神戸づくりの指針」でめざす姿である、地域の様々な活動主体同士のネットワーク化による「総合的・自律的な地域運営」に向けてどのように取り組んでいくべきかを明らかにするため、神戸市のコミュニティ施策の課題を検証するとともに、今後の方向性について調査審議を進め、ここに中間的な提言を行うものである。

I. 神戸市のコミュニティ施策の現状と課題

1. コミュニティ施策について

神戸市では、これまで、基礎的・伝統的な地域組織である自治会、婦人会、老人クラブ、子ども会などに加え、ふれあいのまちづくり協議会、防災福祉コミュニティ、まちづくり協議会、青少年育成協議会、エコタウン、まちの美緑花ボランティアなど、行政部局がそれぞれに施策目的型地域組織の設置を推進してきた。また、ボランティア元年と呼ばれた平成7年の阪神・淡路大震災以降は、さまざまな分野のボランティア団体やNPOが新たな地域の担い手として数多く登場している。

このような状況の中、神戸市民による地域活動の推進に関する条例（平成1

6年施行)は「地域組織及びNPOは、地域社会でその一員として自己の責任の下に活動し、広く地域住民から理解され、及び支持されるよう努めるとともに、必要に応じて、他の地域組織、NPO、事業者その他の団体（以下「地域組織等」という。）及び市と連携して地域活動の推進に努めるものとする」（第4条）と定め、さらに市民と市とが地域課題の解決にむけて協定を結ぶ際には「市は、様々な地域組織等の多様な活動に注目し、柔軟かつ弾力的な地域活動を推進するため、地域組織等のゆるやかな連携によるまちづくりを目指すものとする」（第9条2項）と、地域組織等の連携の大切さを明示している。

しかし、神戸市各部局はそれぞれに施策目的型の地域組織を設置するなど、縦割りでコミュニティ施策を推し進めてきたことから、地域組織の縦割りも助長され、結果として地域の人材や資金が非効率に分断される状態となっている。協働・参画3条例が制定されておおむね9年が経過し、当時よりさらに社会状況が逼迫して主体間の連携が求められているにもかかわらず、地域組織等の連携が進んでいるとは言いがたい状況にある。

このような縦割りと分断化の中では、例えば、災害時要援護者支援体制の構築といった防災・福祉・まちづくりなど複数の分野にまたがる課題や、市立の全中学校区で、地域に組織的な学校支援ボランティアを依頼する施策の場合、市と地域組織等との連絡調整および庁内部局間の連携調整に多大な労力・時間を要し、なかなか前に進まないことがある。さらに、市が、地域の意向や実施体制の違いを度外視し、公平・平等や全市一律、スピード感などを重要視するあまり、地域からみればやや強引に進められてしまう問題も起こりがちである。

このように、地域課題や行政課題の多様化・複雑化に伴い、各地域組織の活動が当初想定していた分野を超えて広がってくると、所管の担当部局だけで対応するにはおのずと限界がある。一方、地域組織側でも、行政から提示された事業を行うだけで手一杯の状態となり、自ら考え行動する意欲を失う恐れがある。

なお、地域組織の縦割り化の課題は神戸市に限ったことではない。その解決策のひとつとして、他自治体では、「住民自治協議会」などの名称で総合化した組織体を結成する事例が出てきている。これは、既存の地域組織を整理・再編

成して、おおむね小学校区単位で地域の意思決定や事業実施の主体となる組織体をつくり、補助金を統合化もしくは交付金化することによって、総合的な地域運営を図ろうという取り組みである。もともとは地方自治法や合併特例法上の「地域自治区」が発想の原点であるが、ほとんどの場合、独自の制度として発展し、政令市では福岡市、北九州市、大阪市等において、政令市以外では名張市、伊賀市、高松市、豊中市、朝来市等で実施されている。

また、国全体でも平成の市町村大合併に次いで、道州制や特別自治市、区の役割強化など、地方自治に関するさまざまな議論が展開中である。神戸市においても特別自治市をめざす動きがあることから、全国的な議論を注視しつつ「住民自治」や「都市内分権」のあり方について再考し、地域の総合的な運営を図る必要性が出てきている。

2. 地域コミュニティについて

神戸市の様々な地域組織において、共通して見られるのは「役員の固定化・高齢化が顕著であり、後継者がいない」という深刻な担い手不足の問題である。

この背景には、人と人とのつながりの低下に伴い、地道な地域活動に無関心な住民や、地域活動を「してもらって当たり前」という意識の住民らが増加していること、あるいは関心があっても時間的・物理的な制約から活動に参加できない人が少なからずいることなどがあげられる。一方、担い手不足に悩む地域組織側にも、地域活動の魅力や重要性を発信して住民に関心を寄せてもらう働きかけが足りなかったり、組織の雰囲気気軽に参加しづらい排他的なものになっていたり、といった問題があるのではないかと推察される。そのため、既存の地域組織に所属していない団塊世代や若い世代、障がいのある方、外国籍の方たちが地域活動に参加・参画しにくくなっていると推察される。さらに、これらの問題の基底には、組織運営に関する正統性の確保と同時に、各主体や関係者（ステイクホルダー）の役割分担、幅広い住民意見を聴取する手法、合意形成のプロセス設計といった、地域内民主主義や地域ガバナンスの課題があると考えられる。

他にも、会計処理が的確に行えていないなど事務局機能が弱い、地域活動の拠点となる集会所や地域福祉センターなどの管理運営の負担感が大きく、その

利用者も一部の住民に固定化している、自主財源が不足している、などの問題があげられる。

また、近年、まちづくり協議会における「魅力を磨く」取り組みや、ふれあいのまちづくり協議会における防災・防犯や環境関連の取り組みなど、施策目的型地域組織の活動テーマが裾野を広げ多様化する中、行政の縦割りにとらわれず、それぞれの地域課題について柔軟に幅広く取り組んでいる地域がある一方で、担い手の固定化・高齢化が進んだ一部の地域においては、活動の内容や成果が十分にあがらず、今後活動の停滞が危惧される状況にあるなど、地域間の「活動の格差」が広がっている。

さらに、各組織の活動範囲がおおむね小学校区にまとまっている地域もあれば、学校統廃合や歴史的経緯から、各組織の範囲が大きくずれている地域もあり、このことも地域組織等の連携を阻む大きな要因となっている。

Ⅱ. 魅力と活力とにあふれた地域社会を実現するために ～「(仮称) 神戸市コミュニティ基本方針」の策定

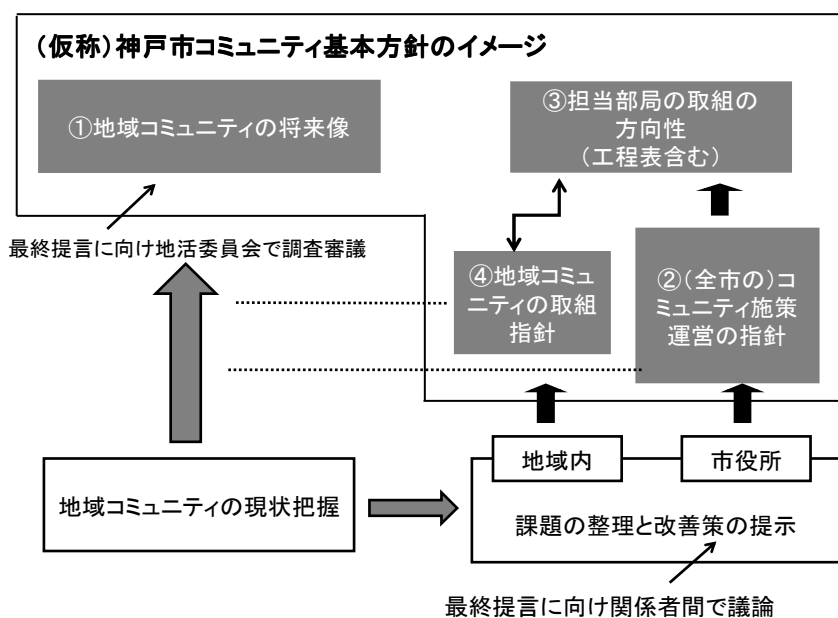
ここまで神戸市のコミュニティ施策および地域コミュニティにおける現状と課題を述べてきたが、整理すると以下のとおりである。

- ①コミュニティ施策における縦割り行政の弊害が、地域組織の縦割り化とそれに伴う地域人材や資金の分断を引き起こしている。
- ②地域コミュニティが直面する課題が多様化・複雑化する一方で、地域活動の担い手不足が深刻化しており、連携の必要性がこれまで以上に高まっている。
- ③地域ごとの活動内容や成果に格差が広がっており、地域の事情に合わせて地域と行政の役割分担や支援の方法を調整しないと各部局の事業が同時には成り立たない段階にきている。

神戸市のコミュニティ施策においては、協働と参画のまちづくりを通じて「地域の総合力」を高めることをこれからの共通の目的としたい。

そのためには、行政と地域コミュニティとが地域コミュニティの将来像を共有したうえで、それに向けてどのような方向性で取り組んでいくのかを示す必要がある。具体的には、市の各部局が各分野の個別事情にとらわれることなく、「地域の力を総合的に高める」という理念を共有して一貫性のある施策を展開するための全市的なコミュニティ施策運営の指針、コミュニティ施策の改革に向けた各部局の具体的な取り組みの方向性（工程表を含む）、および地域コミュニティにおける取り組みの指針である。

これらの内容を盛り込んだ「(仮称) 神戸市コミュニティ基本方針」を策定すべきである。



Ⅲ. 総合的・自律的な地域運営をめざして

～「(仮称) 神戸市コミュニティ基本方針」に盛り込むべき内容

1. 地域コミュニティの将来像

地域コミュニティのめざす姿について、「神戸づくりの指針」では、「地域の様々な活動主体がゆるやかな連携を行い、そうした連携組織などが地域を代表して市と対等な関係を築き、総合的・自律的な地域運営を展開する姿」としている。

この姿に向けてどのように取り組んでいくのかについては、多様なアプローチが考えられる。

まず、従来の活動主体を残しつつ、それらをつなぐネットワーク組織と事務局体制を確立する方法が考えられる。これをモデル的に実施してきた手法がパートナーシップ協定と地域活動統合助成金であり、これまでに7区7地区で地域事情に合わせた協定を締結し、地域と行政の協働によって地域課題の解決および地域力の向上を図る取り組みが進むなど、一定の成果をあげてきた。

今後、これを推進するにあたっては、当該ネットワーク組織を公共的な性格を持つ組織として、行政が認定するための要件を定める必要がある。例えば、「会則を持ち、民主的かつ透明性のある運営をしている」、「公正な合意形成の仕組みがある」、「地域内の多くの団体が参画している」、「個人参加を認め、新規参入を拒まない」ことなどが考えられる。

将来的な展望として、他都市でも進められている前述の「住民自治協議会」システムというアプローチがある。地域組織の縦割りと資金・人材の分断を克服し、地域運営の総合性と自律性を追求する方式であり、「都市内分権」の受け皿としても注目すべきシステムである。

神戸市においては、市内各地域の歴史や成り立ちにそれぞれ強い特徴があり、リーダーシップを握る活動主体もさまざまである。したがって、当初の呼びかけ主体やアプローチの仕方について、全市一律のやり方に限定する必要はなく、結果的に大多数の活動主体が連携・協調することになれば、地域社会における総合的な課題に対応できると考えられる。

今後のコミュニティ施策は、行政が全市域に画一的な枠をはめる従来の手法を改め、「地域の将来ビジョンや活動内容は各地域が決める」ことを原則とし、行政は、地域の現状が把握できる情報を整備するとともに、地域が決めたことを最大限後押ししていく姿勢に転換すべきである。

なお、神戸市の地域コミュニティの将来像については、当委員会において今後も議論を続け、最終的な提言においてある一定の姿を示していきたい。また、将来的に、「都市内分権」の受け皿となりうる総合的な地域組織に変革した地域には、行政から相当の権限と財源を移譲する、地域と行政の公式の協議の場を設けるなどの対応をとる必要が出てくるものと考えられる。

2. コミュニティ施策運営の指針

各部局において「地域の力を総合的に高める」「地域の将来ビジョンや活動内容は各地域が決める」という理念を共有し、一貫性をもって施策を進めていくために、以下のような施策運営の指針を「基本方針」に盛り込むべきである。

- (1) 「わがまち」と認識できる範囲はおおむね小学校区までの広がりとする
- (2) 地域の多様性を尊重しながら、特性に応じてできるところから（手を挙げた地域から）施策の総合化を行う
- (3) 担い手の固定化・高齢化が進み、地域活動の停滞が危惧される地域における活動の支援策の検討を行う
- (4) 地域コミュニティ単位の基礎データ（人口、福祉、防災・防犯、環境、公共施設など）を整備し、地域コミュニティおよび庁内で情報共有する
- (5) 地域における幅広い意見聴取や合意形成を支援するため、コンサルタントやコーディネーターを派遣する
- (6) 地域組織等のネットワーク化や総合化を行う「事務局」の設立・運営支援を行う
- (7) 地域活動の拠点の提供に向けた検討（公共財産の地域運営化を含む）を行う
- (8) 区役所においてコミュニティ施策を総合的にコーディネートしていくために、地域担当制を強化するとともに、区のあり方（権限・役割等）について引き続き議論を行う
- (9) 各部局が協調して施策を行えるように庁内推進体制を整備する（市民参画推進局のイニシアチブでコミュニティ施策を進める）
- (10) 地域の姿は様々であり、全市一律に一定の枠をはめる施策ではなく、地域特性および地域ガバナンスの成熟度に応じた弾力的な調整を行う

3. コミュニティ施策担当部局における取り組みの方向性

上述したコミュニティ施策運営の指針をふまえて、各部局において具体的にコミュニティ施策改革を進めていくための方向性を示すとともに、具体的な工

程を明らかにした上で、「神戸 2015 ビジョン」の次期の計画に反映させることが望ましい。

例をあげると、

- ・ 市民参画推進局におけるパートナーシップ協定、統合助成金、地域担当制の今後の取り組みの方向性
- ・ 保健福祉局におけるふれあいのまちづくり協議会、地域福祉センターの今後の取り組みの方向性
- ・ 都市計画総局におけるまちづくり協議会の今後の取り組みの方向性
- ・ 消防局における防災福祉コミュニティの今後の取り組みの方向性
- ・ こども家庭局における青少年育成協議会、神戸っ子応援団の今後の取り組みの方向性
- ・ 環境局におけるエコタウンまちづくりの今後の取り組みの方向性
- ・ 建設局におけるまちの美緑花ボランティアの今後の取り組みの方向性
- ・ 教育委員会における学校施設開放事業の今後の取り組みの方向性

など、コミュニティ施策を担う各部局において、取り組みの方向性と工程を定め、全庁的な調整を行った上で基本方針に盛り込むべきである。

4. 地域コミュニティにおける取り組みの指針

地域の力を高め、地域コミュニティが総合的・自律的なまちづくりに向けて継続して取り組んでいくにあたって特に有効であると考えられる指針を基本方針に盛り込むべきであり、提案項目は以下のとおりである。

- (1) 「人と人とのつながり」を豊かにすることを基本的な指針とする
- (2) 地域の一部の人だけではなく、性別・世代別代表性を保ち、単身世帯や外国籍市民など、地域組織に所属していない住民も含めて協力しあう
- (3) 民主的かつ透明性のある地域運営を行う
 - ① 住民に対し開かれた組織であることの（規約などによる）明示
 - ② 総会や役員会の住民への公開
 - ③ 監査・評価などのチェック機能を確保するため、ノウハウ開発や研修などを行う

- (4) 自治会・婦人会などの基礎的地域組織と施策目的型地域組織や地域を基盤とするNPO・ボランティア組織が協働する
 - ① 自治会と施策目的型地域組織の具体的な協働モデルの検討
 - ② 行政情報や自治会運営ノウハウなどの積極的な活用
- (5) NPOなど地域を超えた組織や、社会福祉協議会など課題に応じて協力ができる組織および事業者と必要に応じて連携・協力する
- (6) 障がい者などの社会的少数者を地域コミュニティ全体で支えあう
- (7) 多様な団体と住民で構成する地域円卓会議や地域ワークショップ（自由闊達な意見交換）を行う
 - ① 地域の将来ビジョンをつくり、望まれる将来像を共有する
 - ② 地域組織等のゆるやかな連携や総合化のあり方を考える
- (8) 地域のことを決めるために、地域内で民主的に合意形成をする
 - ① 地域で合意形成を図る際には個々の住民の意向を十分に汲み取る
 - ② 地域まちづくりの基本計画や実施計画をつくる
 - ③ 地域活動の優先順位づけを行う

IV. 基本方針策定に向けて

本提言を行うにあたっては、市民参画推進局のみならず、保健福祉局、都市計画総局、消防局、各区役所の担当者にも議論に加わっていただき、コミュニティ施策および地域コミュニティの現状と課題の把握、今後の方向性の検討にご協力いただいた。今後は、コミュニティ施策を担う各部局および各附属機関・有識者会議において、本提言の内容を含め、各施策の取り組みの方向性について議論を行っていただきたい。

当委員会は、この中間提言に対する各方面の意見をふまえ、最終的な提言に向けて調査審議を続けていく。そして最終提言は、各附属機関・有識者会議との共同提言の形もしくは内容に同意をいただいた上での提言としたい。

平成 25 年度 神戸市地域活動推進委員会 委員名簿

<敬称略 五十音順>

あいかわ 相川	やすこ 康子	(NPO法人 NPO政策研究所)
かとう 加藤	あきのり 晃規	(関西学院大学 総合政策部教授)
かわい 河合	せつじ 節二	(野田北ふるさとネット)
かわたに 川谷	かずこ 和子	(地域活動コーディネーター〔子育て支援〕)
きぬがわ 絹川	まさあき 正明	(竹の台1丁目自治会)
たつき 立木	しげお 茂雄	(同志社大学 社会学部教授)
たまの 玉野	かずし 和志	(首都大学東京 都市教養学部教授)
なかがわ 中川	いくお 幾郎	(帝塚山大学 法学部教授)
のざき 野崎	りゅういち 隆一	(NPO法人 神戸まちづくり研究所)
はせがわ 長谷川	かずこ 和子	(つつじが丘ふれあいのまちづくり協議会)