

神戸市地域コミュニティ施策の基本指針

平成 28 年 3 月
神戸市

目 次

1. 基本指針を策定する背景	1
2. 基本指針の目的	2
3. 5つの行動指針	2
4. 主要施策の進め方	9
5. 推進体制	10
6. 参考	10

1. 基本指針を策定する背景

神戸市では、これまで、地縁団体である自治会や婦人会、老人クラブ等の活動に加えて、行政の各部局が施策目的別の地域団体の結成を推進し、その取り組みを支援してきた。平成7年の阪神・淡路大震災からの復興を契機に、NPOやボランティア団体も数多く生まれている。平成16年以降は「協働・参画3条例」に基づき、地域活動への助成をはじめとする財政支援や人材支援等を通じて、地域団体等のゆるやかな連携によるまちづくりを目指して取り組みを進めてきた。その過程において、活発な地域活動が人と人とのつながりを生み、結果として地域の安全・安心感を高めることが実証されてきている。

しかし昨今、地域課題が多様化・複雑化する一方で、市内における単身世帯数の増加（10ページ図表2参照）等によって地域コミュニティ¹の結束が弱まり、既存の地域団体では役員の高齢化や活動の担い手不足が進んで（図表3参照）、住民同士の助け合い（共助）が難しくなっている。加えて今後の人口減少社会を見据えると（11ページ図表4参照）、行政の施策目的別を基本とする地域支援では、地域の限られた人材や財源を分断し、担い手のさらなる負担増を招くことが危惧される（縦割りの弊害）。

また、公助を担う行政においても、職員数はこの20年の間に約33%減少した。少子・超高齢社会の進展に伴い、今後、財政需要は増加する一方で財源確保は困難になると予想され、「市民と市」及び「市民相互」の関係において協働と参画の推進が今まで以上に重要となる。

このような社会情勢の変化に即して、本市の地域コミュニティ施策は、縦割りの弊害を解消し部局横断的に支援にあたるなど、今日的な転換が求められている。今後は地域コミュニティが地域自治²の受け皿として総合的な力を発揮できるよう、地域に関するデータの提供に努めるとともに、地域の実情に応じた柔軟な支援制度を再構築する必要がある。

本指針における用語の定義

- 1 地域コミュニティとは、おおむね小学校区における、市民（住み、働き又は学ぶ者、地域団体、NPOその他の団体及び地域内に事務所又は事業所を有する法人）の集団であり、人と人とのつながりを活かして協働と参画のまちづくりに努める主体をいう。
- 2 地域自治とは、地域コミュニティが自ら地域における公共的な意思形成、計画策定、事業実行を行うことをいう。

2. 基本指針の目的

人口減少社会を見据えた総合的・自律的な地域コミュニティの環境づくり

神戸市行政は、この基本指針に基づいて、従来施策の縦割りによる弊害を解消し、協働と参画の理念のもと多様な地域特性に応じた施策へ転換を図っていく。

これからは、市民と相互に補完及び協力をしながら、住民に身近な地縁団体を核として、住民一人ひとりが安心して暮らすことのできる「顔の見える地域社会」づくりに取り組んでいく。さらに、おおむね小学校区までの広がりにおいては、従来の地域コミュニティが、各地域団体等の参加、協議及び協働の場を設けて人材や財源を有効活用し、さまざまな地域の課題を自ら優先順位をつけて解決できる、総合性・自律性を持った運営を行う姿（地域自治の主体）に移行・発展できる環境をつくっていく。

これらの取り組みを通じて、住民と行政とが共有できる地域コミュニティの将来像の検討を進める。

3. 5つの行動指針

長期的な神戸づくりの方向性で目指す地域コミュニティの姿（＝総合的・自律的な地域運営を展開する姿）の実現に向けて、当面 2020 年までに行政が何をするのかを明確にするため、以下の行動指針を定める。

【指針 1】地域特性尊重の原則

多様な地域特性を尊重し、全市一律ではなく、地域の成り立ちや実情、活動の地域差などを踏まえて地域コミュニティ施策を展開する

【指針 2】縦割り行政の弊害解消と総合化

地域コミュニティの総合力を高めるため、縦割り行政の弊害を解消し、協働と参画の理念に基づく全庁的な協力体制のもと各部局の施策・事業を横断的に再構築する

【指針 3】区役所の体制充実、支援者間やNPO等との連携強化

人口減少社会を見据えて、地域コミュニティの自律的な運営を支えるため、地域コミュニティの支援にあたる区役所の体制やサポートを充実・強化し、支援者間やNPO等との連携を強化する

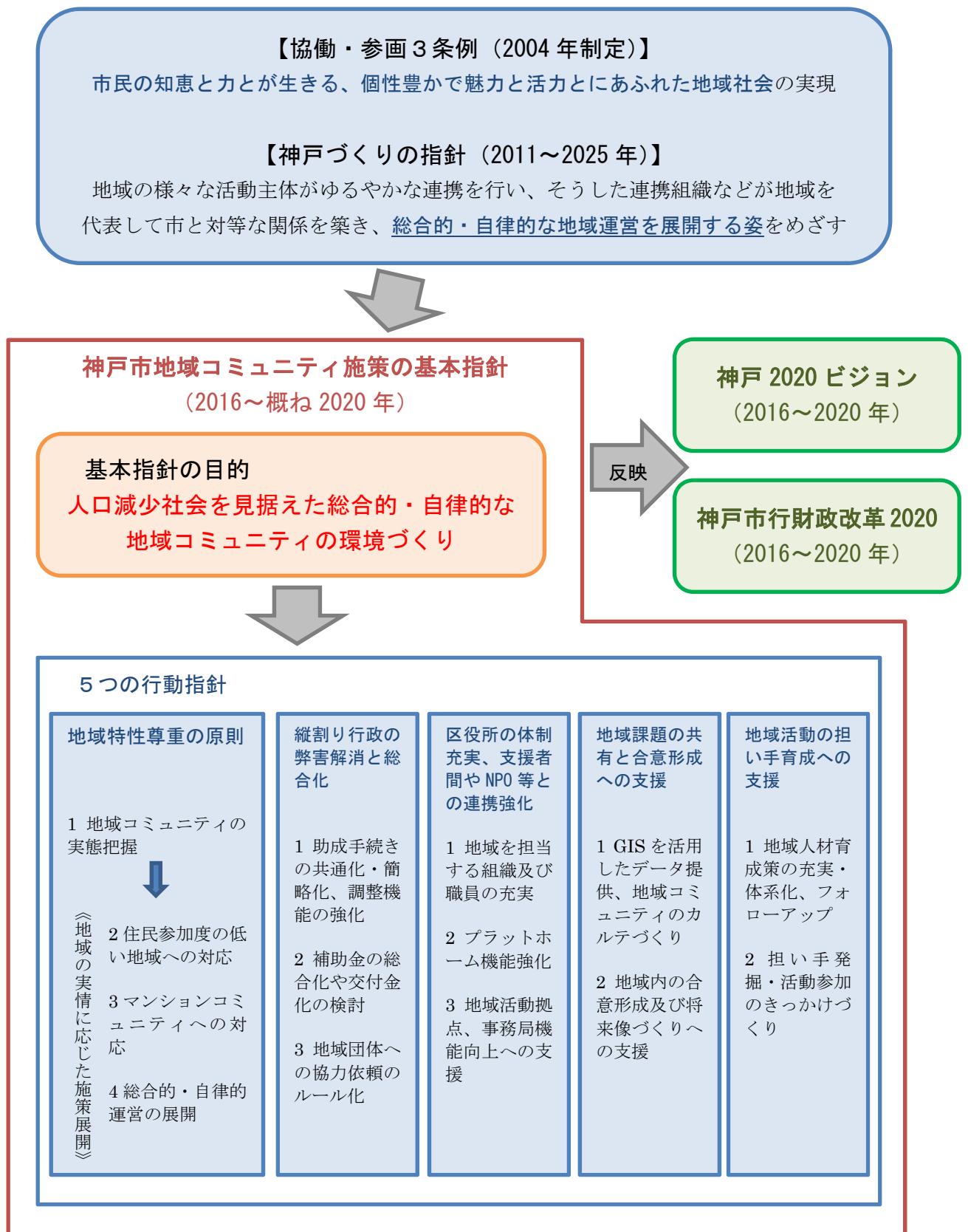
【指針 4】地域課題の共有と合意形成への支援

地域の実情や課題の共有を促進するため、地域に関するデータを分かりやすく提供するとともに、地域内の合意形成に対する支援を行い、多くの知恵を集めた各地域コミュニティの将来像づくりを進める

【指針 5】地域活動の担い手育成への支援

地域コミュニティにおける活動の新たな担い手の発掘及び育成につなげるため、様々な機関や部局における地域人材育成に関する施策・事業を体系化する

図表1 基本指針の概念図



1. 多様な地域特性を尊重し、全市一律ではなく、地域の成り立ちや実情、活動の地域差などを踏まえて地域コミュニティ施策を展開する

(1) 地域コミュニティの実態把握と指針に基づく取り組みの推進

- ①全市域において、自治会等地縁団体をはじめ各地域団体の活動範囲、活動実態及び地域課題の顕在化の状況等地域コミュニティの実態を把握・分析する
- ②地域課題の内容や深刻度、地域活動の活発度、住民の意向等に基づき、各種支援策を講じる（12 ページ図表 6 参照）
- ③この基本指針の趣旨、地域コミュニティに求められる機能や社会的背景を市民に広く周知する方法を検討し、市民の理解のもと行政と共に施策の展開に努めてもらう
- ④「コミュニティ行政のあり方プロジェクトチーム」を発展・充実させるとともに、区長会議の場で必要な議論を行うなど、市長を中心とする全市的な推進体制を構築する（全体調整：市民参画推進局）

(2) 住民の地域活動に対する参加度が低い地域に関する対応策の検討及び実践

- ①課題を抱えながら地縁団体が無く地域活動支援情報をはじめ行政情報が行き届かない地域など、重点的に対応策を講じるべき地域の抽出を行う
- ②現行の「コミュニティ活性化アドバイザー」による取り組みを検証の上、より実効性のある施策への再構築を図る（地域活動への参加度の低い地域への有効なアプローチ策の検討や、住民への自治組織の必要性への気づきの醸成、結成に向けた支援など）
- ③当該地域への支援を実施する際、そのプロセスや得られた成果、反省点等を、後日、庁内で共有・蓄積し事例集にまとめるなど、類似地域への支援のノウハウにつながる整理を行う

(3) 高層マンションの急増やオールドタウン化など、今日の問題を踏まえたマンション（集合住宅）コミュニティに関する調査分析、対応策の検討及び実践

- ①先行的に実施しているタワーマンション実態調査の結果からコミュニティ形成に向けた施策を構築し、その取り組みを他のマンションコミュニティの対応策にも活用する
- ②管理組合や管理会社、開発・分譲会社等に働きかけを行うなど、マンションにおける地域活動への取り組みを支援する（管理組合を母体とするマンション内での地域活動や周辺地域における地域活動への参画など）

(4) 地域コミュニティの「総合的・自律的な運営」を目指す地域に対する施策の展開

- ①基本指針の目的に掲げている、地域コミュニティが総合性・自律性を持った運営を行う姿（13 ページ図表 7 参照）に移行・発展できる制度を具体的に設計し、それを目指す地域で先行的に実施する
- ②市の各施策の中で、NPOを含む地域コミュニティが担うことでより効果が期待できる事業のリストアップ等を行い、地域における雇用の創出を含めた地域活動の活性化につなげる

≪地域の実情に応じた施策展開≫

2. 地域コミュニティの総合力を高めるため、縦割り行政の弊害を解消し、協働と参画の理念に基づく全庁的な協力体制のもと各部局の施策・事業を横断的に再構築する

(1) 地域活動支援に関する助成手続きの共通化・簡略化や調整機能の強化等による、市民が利用しやすい助成制度への見直し

- ①市民参画推進局が地域活動支援の補助金交付手続きに関する要綱及び手引書を策定し、順次、各局区所管の地域活動支援に関する補助金の手続きの簡略化や助成内容の統一化等を図っていく
- ②各局区が新たに地域活動支援に関する補助金を創設する場合は、市民参画推進局に合議し、上記要綱及び手引書を順守して市民が利用しやすい制度とする
- ③補助金交付手続きに関するマニュアルや様式を容易に取得できるよう市ホームページを整備するなど、補助金手続きの取り組みやすい環境の充実を図る

(2) 地域コミュニティの実情に応じた補助金の総合化や交付金化の検討

- ①現行の「総合的支援制度（対象：ふれまち助成、防コミ助成、エコタウン助成）」の浸透を図ることにより、総合的な運営ができる地域コミュニティの裾野を広げる
- ②地域活動支援に関する補助金を整理し必要に応じて統合するなど地域ニーズに応じた補助制度を再構築するとともに、申請、報告等に関するサポート（ITや専門家の活用等）の充実を図っていく
- ③地域コミュニティの自主的な選択に基づいて活用できる交付金化を念頭に置き、地域コミュニティの実情に応じて段階的に移行する制度構築と運用開始を目指す（図表7参照）

(3) 各部局から地域団体への協力依頼のルール化など、地域コミュニティの負担軽減に向けた見直し

- ①各部局から地域団体へ協力依頼を行う際にはあらかじめ区と情報共有するとともに、依頼先が未定の場合は、一律に行うのではなく、依頼テーマに合う地域及び地域団体を区が地域特性を勘案して推薦することを基本とする
- ②区での事例も踏まえながら、地域団体に対し効果的に協力依頼ができるようなガイドラインを作成する

3. 人口減少社会を見据えて、地域コミュニティの自律的な運営を支えるため、地域コミュニティの支援にあたる区役所の体制やサポートを充実・強化し、支援者間やNPO等との連携を強化する

(1) 地域を担当する組織及び職員の充実（地域担当者のサポート体制の強化、支援者間や本庁所管課、地域福祉の推進を担う区社会福祉協議会との連携強化及び役割分担の整理など）

- ①地域担当者が幅広く行政の窓口機能を果たせるよう研修の充実や情報発信の工夫を図る。また、負担を集中させることなく効果的に地域支援ができるよう、地域担当者だけでなく地域福祉や防災、ハード系まちづくりなど各分野で地域コミュニティを支援する者同士の意見交換会を開催し、情報共有や連携強化を図る
- ②まちづくりの専門家を地域担当者のアドバイザーとして区に派遣するなど、本庁所管課からのサポートの強化を図る
- ③地域福祉課題の増加等今日的なニーズに対応するため、地域担当者、福祉部門、区社会福祉協議会等の連携を強化する

(2) 人口減少社会を見据えた中での地域団体間や地域団体とNPO、社会福祉法人等との連携充実に向けた、市及び区におけるプラットフォーム機能の強化及びボランティアのコーディネートのあるあり方の検討

- ①市及び区におけるプラットフォーム機能（支援機能、情報収集・発信機能、コーディネート機能）の周知を図る
- ②区において地域コミュニティのニーズを把握し、市民参画推進局や福祉部門等と連携して、NPO等（NPO法人、社会福祉法人等）を地域団体に紹介する
- ③地域団体とNPO等との協働事例の紹介等を行うとともに、地域団体間及び地域団体とボランティアの連携を検討する

(3) 自律的運営を支える地域活動拠点のあり方や地域活動の事務局機能向上に向けた支援の検討

- ①地域福祉センターの地域活動拠点としての周知を図り、幅広い地域住民の利用を促進する
- ②地縁団体等を対象に、地域集会所新築等補助制度の充実を図るとともに組織運営に関する相談支援の充実を図る
- ③コミュニティビジネスの事例紹介や専門的な講座等を実施することを通じて、地域団体によるコミュニティビジネスの取り組みを支援し、その収益による事務局スタッフの充実など、事務局機能の向上につなげる

4. 地域の実情や課題の共有を促進するため、地域に関するデータを分かりやすく提供するとともに、地域内の合意形成に対する支援を行い、多くの知恵を集めた各地域コミュニティの将来像づくりを進める

(1) 地理情報システム(G I S)を活用した地域活動に役立つ地域データの提供と、協働による地域コミュニティのカルテづくり

- ① G I Sを活用しておおむね小学校区単位で人口、世帯数、高齢化率等地域の基礎データを公開し、住民が容易に地域情報を取得できるように周知することにより、住民にもわかりやすい地域コミュニティのカルテ（課題診断）づくりにつなげる
- ② データの積極的な活用を望む地域コミュニティが、カルテの要素となる地域課題や地域の魅力箇所等のデータを共有し、データの更新も含めて継続的に運用できる仕組みを構築する
- ③ 地域コミュニティの活動範囲ごとに住民の意向や意識の変化をつかむ社会調査を、住民と行政との役割分担により定期的実施する

(2) 地域活動の実情に適した専門家派遣など、地域内の合意形成及び将来像づくりに対する支援の充実

- ① 合意形成の手引書を作成するなど、合意形成の大切さや実施方法について啓発を行う
- ② 福祉、防災等幅広い分野で地域コミュニティが専門家派遣を利用できるように、まちづくり専門家登録制度のより効果的な運用を図る
- ③ 地域課題が多様化する状況において、ますます「地域コミュニティ・専門家・行政」が連携協力して課題解決に取り組むことができるように、不足傾向にある専門家の確保や知識・経験の豊富な地域活動経験者の活用も視野に入れた、まちづくり専門家の派遣制度等の充実・強化を図る
- ④ 住民と行政とが共有できる地域コミュニティの将来像を検討するとともに、将来像づくりに向けた議論が円滑に進むよう、各地域コミュニティに必要な働きかけ及び支援を行う

5. 地域コミュニティにおける活動の新たな担い手の発掘及び育成につなげるため、
様々な機関や部局における地域人材育成に関する施策・事業を体系化する

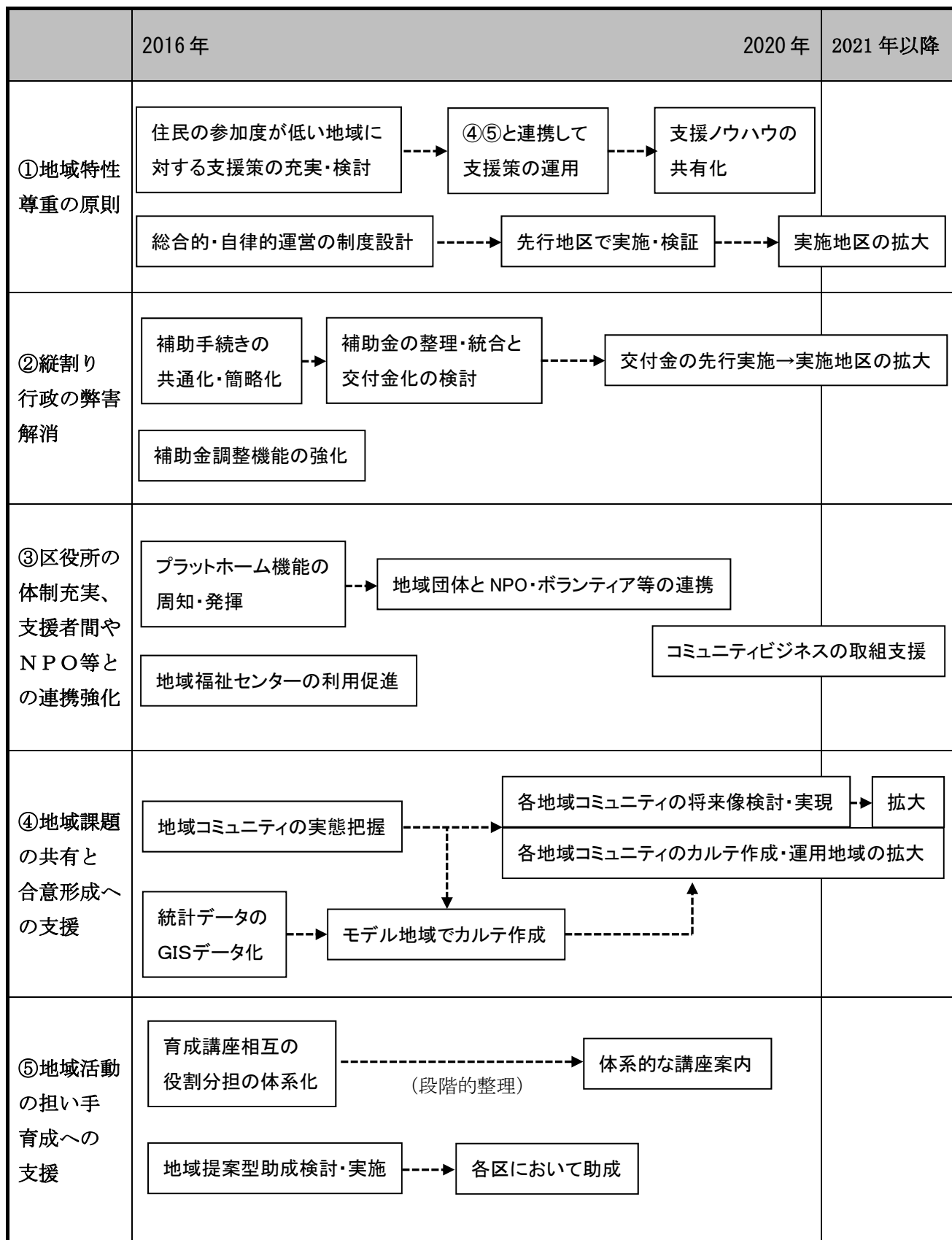
(1) 各部局で担っている地域人材育成策の充実・体系化とフォローアップ施策の
展開

- ①「地域活動に関心を持ち始めている市民」、「これから地域デビューしようとする市民」、「地域活動の参加経験者」、「まとめ役経験者」など、各段階の対象受講者に応じた地域人材育成講座等相互の役割分担、ステップアップに向けた講座案内などを順次体系的に整理する
- ②地域活動への参加の障壁となっている事項の把握に努め、それを活かして、各部局で実施している講座等参加者のうち地域活動に関わりたい人と受け入れたい地域団体との交流の機会の創出を市民参画推進局及び区において行う

(2) 地域コミュニティの実情に応じた地域活動の担い手発掘・活動参加のきっかけ
づくりと活動のプロセスを通じた人材育成

- ①各区、各地域で先駆的に取り組み効果をあげている、地域活動の担い手発掘に関する取り組みを洗い出し、人材確保に苦勞している他の地域コミュニティにおいて活用しやすい環境をつくる（「区民まちづくり会議」の活用や、各地域での講座や勉強会において、先駆的な事例に学ぶ場や地域団体相互で意見交換できる場を設けるなど）
- ②担い手発掘に関する活動をテーマや対象とする地域提案型活動助成を募るなど、地域活動に参加するきっかけづくりを行う
- ③地域団体自身が現在の活動内容（行事、組織、会議）を見つめ直し、新たな担い手が参加しやすい活動形態や募り方を検討できるよう支援する
- ④地域活動のプロセスを通じて担い手の定着と育成が進むよう地域団体の取り組みを支援する

4. 主要施策の進め方

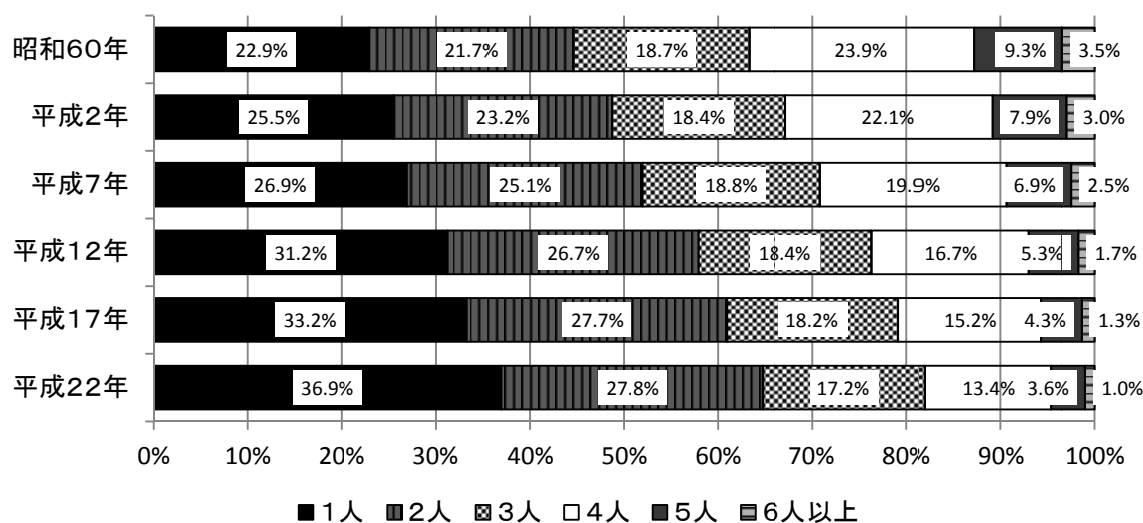


5. 推進体制

基本指針に基づく取り組みを推進するため、プロジェクトチームを中心として事業化に向けた議論・検討を行うとともに、事業の進捗に応じて、市民参画推進局及び区役所の必要な体制を強化する（専門家を交えた取り組み体制を含む）。

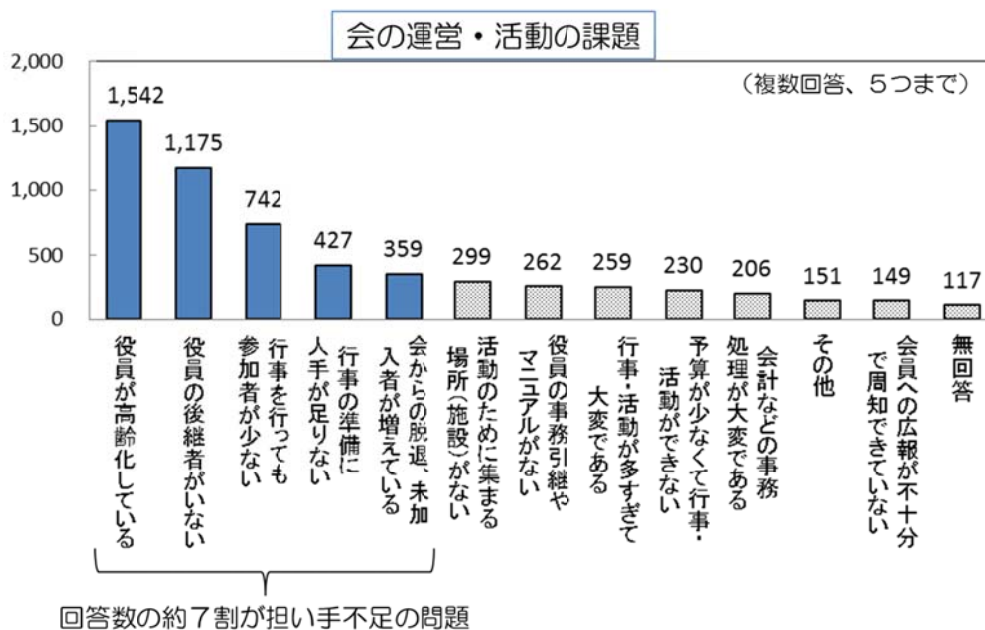
6. 参考

図表2 神戸市における世帯人員割合の推移



図表3 担い手不足の問題

平成25年度の神戸市アンケート結果より（回答：ふれまち、まち協、管理組合等の代表者2,158）



図表4 将来人口の動向

H26「今後の神戸市の人口動態に関する有識者会議」資料より作成

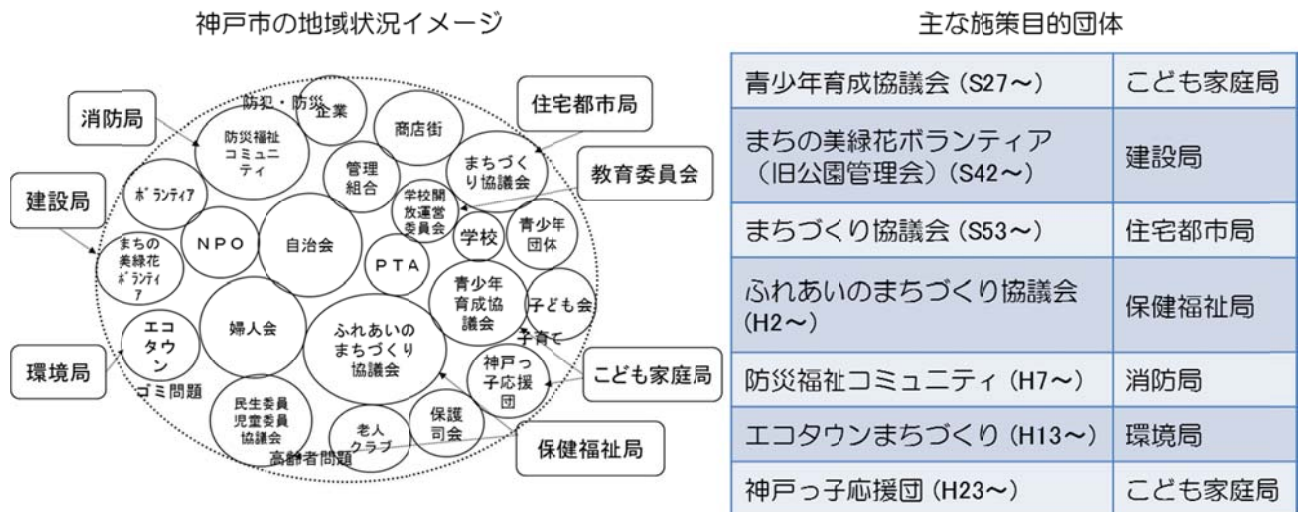
※国勢調査小地域統計をもちいた推計（2005年から2010年の人口変化を延長して推計）より

小学校区ごとにみた将来の人口増減率（2010年～2040年）

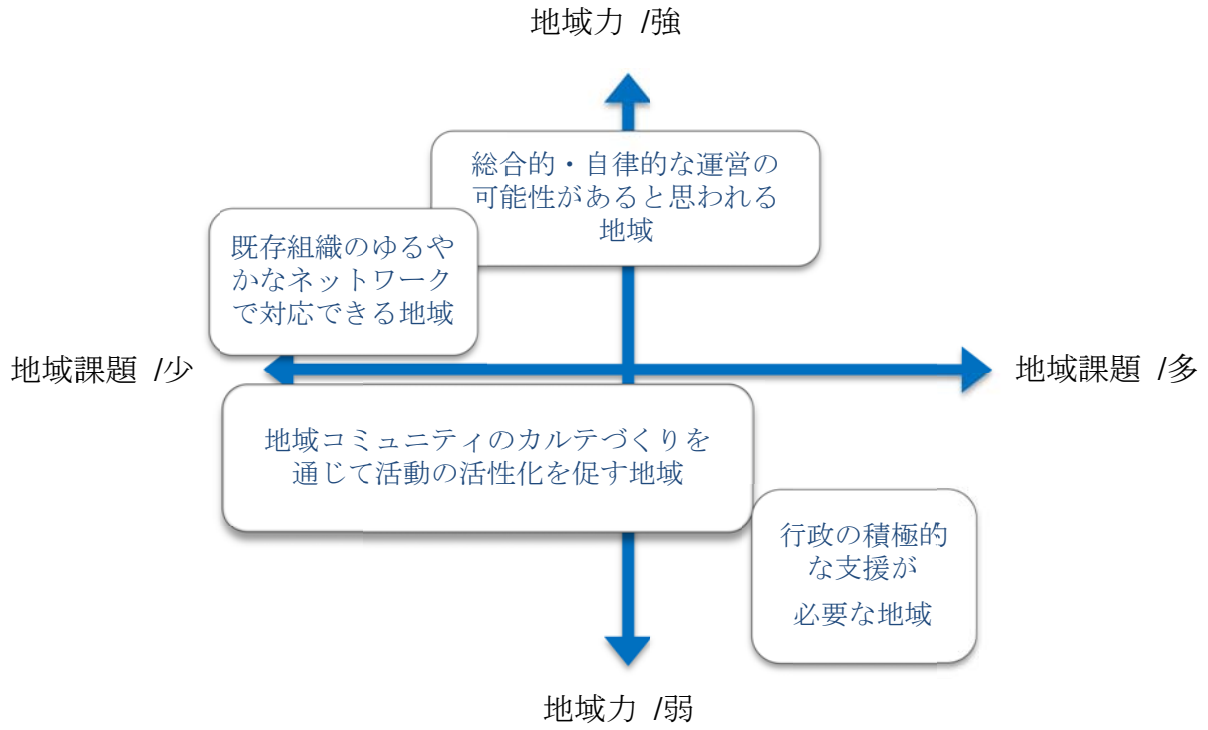
25%以上減少	70校区	42.2 %
0～25%減少	59校区	35.5 %
0～25%増加	22校区	13.3 %
25%以上増加	15校区	9.0 %
全体	166校区	100 %
平均		11.0 % 減少

図表5 神戸市の地域活動の現状

多数の地縁団体と施策目的団体の入り組んだ縦割り構造



図表 6 [指針 1(1)②] 多様な地域コミュニティ施策の枠組み

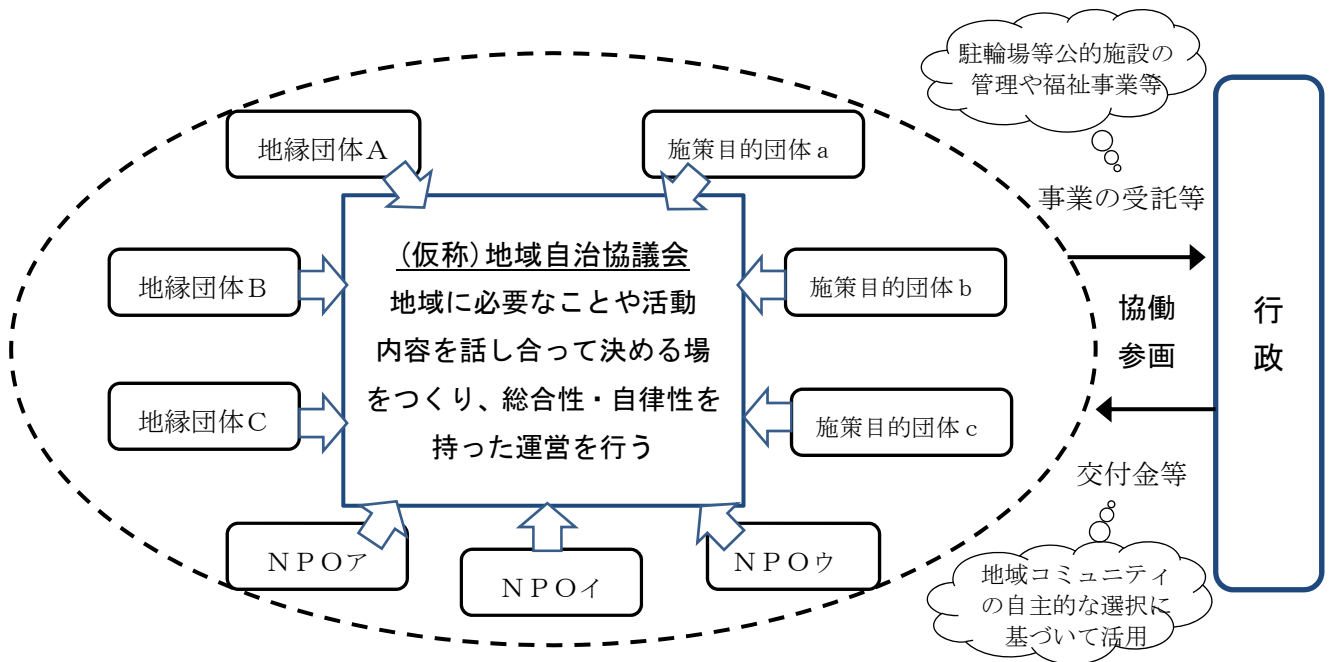


【説明】

地域コミュニティの実態はさまざまであり、地域課題や地域力の差を踏まえて支援策を講じる。

いずれの地域においても地域活動の自主性及び自律性を尊重するが、「行政の積極的な支援が必要な地域」（地域課題が多く、住民の地域活動への参加度が低い地域）への支援は急務であると考えており、実態把握と対応策の検討を進める。一方、「総合的・自律的な運営の可能性があとと思われる地域」に対しては、図表 7 の制度設計を行い、地域自治の主体に移行・発展できる環境をつくっていく。

図表7 [指針1(4)①]等で制度設計しようとしている地域コミュニティの姿のイメージ



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、連合自治会、婦人会等各地域で中心となっている団体が中核となって方針を決める場をつくり、移行・発展する

総合性・自律性（例示）

総合性	自律性
<ul style="list-style-type: none"> ・地域における課題の全てに関わっている ・地域の一部の人だけではなく、幅広い世代の参加があり、単身世帯や外国籍市民などの協力も得る ・活動への個人参加、新規参入を拒まない 	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的かつ透明性のある運営をしている →住民に対し開かれた組織であることの規約による明示など ・課題を共有し、地域活動の優先順位づけを行う ・公正な合意形成の仕組みがある ・持続的な運営ができる（自主財源の確保など）

【説明】

全国的に見ると、人口減少社会を見据えて、小学校区等を対象に従来の地域コミュニティを見直す「小規模多機能自治」等と呼ばれる取り組みが進んでいる。

多様な地域特性を持つ神戸市では、地縁団体や施策目的団体、NPO等の活動実態もさまざまである。全市一律の導入や地域団体の統合化を目指すものではなく、総合的・自律的な運営を目指す地域コミュニティが地域の実情に沿って移行・発展できる制度とすることが望ましい。

総合性・自律性を持った運営を行う姿のイメージを便宜上（仮称）地域自治協議会と名称表記しているが、幅広い住民の参画のもと、新たな担い手の育成につながる場となるように、今後、地域と行政の役割分担や名称、具体的な活動等の内容を含めて制度化に向けた検討を行っていく。それにあわせて地域にとって望ましい既存団体のあり方も考えていく必要がある。

これまでの検討経過（平成 24 年度～）

24 年 度	神戸市地域活動推進委員会 3 回 コミュニティ施策の方向性検討部会 1 回	平成 24 年 8 月 29 日(水)ほか 平成 25 年 3 月 4 日(月)
25 年 度	神戸市地域活動推進委員会 3 回 コミュニティ施策の方向性検討部会 3 回 「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」	平成 25 年 7 月 31 日(水)ほか 平成 25 年 5 月 31 日(金)ほか 平成 25 年 9 月 24 日(火)
26 年 度	神戸市地域活動推進委員会 3 回 コミュニティ施策の方向性検討部会 1 回 支援者ワークショップ 2 回 地域ワークショップ 3 回 (深江地域、会下山地域、神の谷・西落合地域) これからの地域活動を考えるシンポジウム 提言起草委員会 2 回	平成 26 年 8 月 1 日(金)ほか 平成 26 年 5 月 28 日(水) 平成 26 年 7 月 2 日(水)ほか 平成 26 年 7 月 8 日(火)ほか 平成 27 年 2 月 17 日(火) 平成 27 年 1 月 28 日(水)ほか
27 年 度	神戸市地域活動推進委員会 「コミュニティ施策の方向性に関する提言」 → <u>コミュニティ政策の基本方針を策定すべき</u> 地域の総合力の強化をねらいとし、基本原則は ①総合化 ②地域特性の重視 ③協働の原則に基づいた庁内体制の整備	平成 27 年 4 月 28 日(火)
	神戸市地域活動推進委員会 3 回 地域活動推進委員会小委員会 2 回 地域コミュニティ支援者会議	平成 27 年 8 月 7 日(金)ほか 平成 27 年 9 月 16 日(水)ほか 平成 28 年 2 月 5 日(金)
	コミュニティ行政のあり方プロジェクトチーム 第 1 回全体会 第 2 回全体会、第 1 回補助金／担い手 PT 第 3 回全体会、第 2 回補助金／担い手 PT 第 4 回全体会、第 3 回補助金／担い手 PT 第 4 回補助金／担い手 PT 第 5 回全体会、第 5 回補助金／担い手 PT 第 6 回全体会、第 6 回補助金／担い手 PT 第 7 回全体会 第 8 回全体会 第 7 回補助金／担い手 PT 第 8 回補助金／担い手 PT 第 9 回全体会、第 9 回担い手 PT 第 9 回補助金 PT 第 10 回担い手 PT 第 10 回全体会、第 10 回補助金／第 11 回担い手 PT	平成 27 年 6 月 29 日(月) 平成 27 年 7 月 8 日(水) 平成 27 年 7 月 22 日(水) 平成 27 年 8 月 5 日(水) 平成 27 年 8 月 27 日(木) 平成 27 年 9 月 9 日(水) 平成 27 年 9 月 28 日(月) 平成 27 年 10 月 14 日(水) 平成 27 年 11 月 12 日(木) 平成 28 年 1 月 13 日(水) 平成 28 年 1 月 28 日(木) 平成 28 年 2 月 10 日(水) 平成 28 年 2 月 16 日(火) 平成 28 年 2 月 25 日(木) 平成 28 年 3 月 9 日(水)