

## 答申(素案)

神戸市域における、持続可能な地域社会に向けた市民・団体・  
行政の関係性の構築のあり方と協働を促す仕組みについて

令和 7 年〇月

神戸市地域活動推進委員会

# 目次

## はじめに

### 1. 神戸市の地域コミュニティの特性

### 2. 地域の現状と課題

#### (1) 地域を取り巻く環境の変化

#### (2) 地域活動の現況調査及び課題

### 3. 神戸市がめざすべき持続可能な地域社会のあり方

「対話がつなぐ地域協働のまちづくり」

### 4. めざすべき姿に向けた市への提言

#### (1) 出会いの場・交流の場をつくる

—課題の共有や対話ができる関係性に向けて、住民間のつながりを育む

#### (2) 地域貢献の間口を広げる

—多様な活動主体の参画に向けた仕組みづくり

#### (3) まちづくりに参画し、地域ネットワークを支える

—自律的な地域協働に向けてエリア内のコーディネートに取り組む

## おわりに

## はじめに

- 1 社会・経済情勢の変化により、住民間のつながりや地域への帰属意識の希薄化が進行している。住みよいまちづくりの中心を担ってきた地縁団体は構成員の減少や役員の高齢化、活動の担い手不足や役員の負担増といった問題を抱えており、地域社会の将来に向けた持続可能性に不安を感じるという声も聞かれる。一方、近年、社会貢献に対する意識の高まりを受け、地域貢献活動に参画する NPO や企業、大学、個人の存在が注目されている。
- 2 神戸市は 2015 年に策定した「地域コミュニティ施策の基本指針(目標年次:2020 年度)」に沿って地域コミュニティ施策を進めてきたが、こうした社会状況の変化を踏まえ、持続可能な地域社会のあり方や市が取り組むべき施策の方向性を検討するため、2023 年 7 月に本委員会に対し「神戸市域における、持続可能な地域社会に向けた市民・団体・行政の関係性の構築のあり方と協働を促す仕組みについて」の諮問を行った。
- 3 この度、本委員会として神戸市内の地域コミュニティの現状・課題を調査し、市が目指すべき姿と市に求められる施策について審議を重ねた結果として、次のとおり答申を行う。

### 1. 神戸市の地域コミュニティの特性

- 1 市内には都心部から既成市街地、ニュータウンや農村部まで多様な特性を持つ地域が広がっており、その特性によって地域におけるつながりの程度も様々である。各地域には自治会・婦人会等の地縁団体や、概ね小学校区単位で結成されるふれあいのまちづくり協議会などのテーマ別地縁団体がある。市はこれらの地縁団体に対して、原則として運営費補助をせず、活動ごとの補助制度を構築してきたこと、地域福祉や地域防災などの行政目的に応じてテーマ別団体をつくってきたことも市のコミュニティ施策の特徴である。さらに、連合自治会が中心となってコミュニティを形成してきた地域、ふれあいのまちづくり協議会が地域の諸団体のネットワークとして機能している地域など、その実態は多種多様となっている。
- 2 1995 年の阪神・淡路大震災からの復興の過程では、地域の実感されるとともに、NPO や、NPO の活動を支援する中間支援団体が発展してきた。現在、震災から 30 年を経て、震災を契機として認識した地域の実感を持つ市民は減ってきていると思われるが、やはりこの経験や実感は神戸市の特徴であり、地域コミュニティを考える際の強みであると考えられる。
- 3 また、震災後の財政状況の悪化により地域への事業委譲が促進されるなか、市は、市民と市とがそれぞれに責任と役割を自覚しながら相互に補完・協力して課題解決を図るため

「協働と参画の3条例」を平成16年に策定し、市と市民のパートナーシップ関係に基づく協働と参画のまちづくりを近年まで推進してきた。

- 4 直近の市の施策としては、地域貢献相談窓口の設置など、多様な主体による地域協働の促進に向けた取組みを進めている。これは神戸市ではNP0等の活動が活発であること、また、興味・関心や必要性により地域貢献活動に参画する企業や大学、個人等が出てきていること、地域課題が多様化・複雑化して地縁団体だけでは対応が困難であることなどから、新たな主体の参画により地域課題解決をめざそうとするものである。

## 2. 地域の現状・課題

### (1) 地域を取り巻く環境の変化

- 1 全国的な少子・高齢化に伴う人口の自然減が進み、神戸市においても想定を超えるスピードで人口減少が進んでいる。国勢調査ベースでは2010年の154.4万人をピークに、直近の調査である2015年の国勢調査において、戦災、震災以外の局面で初めて人口が減少した。
- 2 さらに、将来人口推計の結果では、総人口の減少が続き、2030年の人口は145.4万人になるものと見込まれ、2030年には、生産年齢人口が2015年に比べて10万人近く減少する一方で、高齢者人口は5万人以上増加すると見込まれている。2050年には高齢者人口が減少に転じるが、高齢化率が40%に達し、人口の4割が高齢者という時代が到来すると予測されている。
- 3 また、市内では単身で暮らす高齢者が増加しており、特に女性の単身世帯が多くなっている。今後、更なる高齢化が進展する中で、高齢者の見守りや、災害時の避難支援等の課題が大きくなっていくことは疑う余地がない。そして、高度経済成長期以降に開発したニュータウンでは、オールドタウン化の進行や都市のスポンジ化も顕在化していくことが想定され、地域コミュニティの存続が更に危ぶまれている。

### (2) 地域活動の現況調査及び課題

- 1 本委員会は諮問に際し、これまで地域団体を中心として機能してきたこと（公共サービス・共助）に様々な問題が生じており、今後、さらに進行、拡大する可能性が高いという課題認識から、地域が担ってきた諸活動について、活動主体へのヒアリング及びアンケートを中心とした現状調査を実施した。
- 2 調査の結果からは、地域のつながりの希薄化や地縁団体の弱体化がこれまで以上に進行

していることが判明した。そのため、これまで地域コミュニティが担ってきた意見集約機能や合意形成機能のあり方を検討すべきであることや、地域課題解決に向けて地域活動主体を増やすためには、地縁・義務感ではない新たなきっかけ・場づくりが必要であること、そして、地域内の住民及び活動主体同士が交流する機会が少なく、市にはネットワーク形成への支援が求められていることなどを改めて認識した。

- 3 また、道路・河川や公園の維持管理活動を行う地縁団体に対してアンケートやヒアリング調査を実施したところ、現状を維持することは不可能である。これまで包括的に地域に任せてきたことについて、行政が担保すべきこと、地域が担うことが効果的であるものなどについての棚卸しをする必要がある。今後、地域課題はますます多様化・個別化する一方で、行政のリソースは減っていくことが確実であるため、これまで以上に市民自身が当事者意識をもって、各地域にとって必要な活動やその優先度について、住民間で話し合えるような関係性を作っていくことが求められる。また、地域内の人的資源だけでは課題解決が困難な場合も考えられることから、エリアにとらわれずに多様な主体の参画を促すような行政の役割も強化すべきである。
- 4 一方、時代や社会情勢が変化しても、地域での住みやすい暮らしを守るための地域活動や、それを可能にする住民間のつながりが重要であることには変わりがない。さらに、地域活動への参画には、それ自体に住民間のつながりを育んだり、くらしのなかでの自己実現や自己肯定感を高めるといった効用もある。市は、市民意識の変化も踏まえながら、これらを継承・発展していく方策を検討する必要がある。

(調査の概要)

主な対象団体等	主な現状
道路・河川・公園等の維持管理活動を担う地域団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路愛護団体、河川愛護団体、美緑化ボランティアいずれも担い手不足が課題。約55%が10年後の活動維持・継続は難しいと回答</li> <li>・活動が高齢者の生きがいや地域のつながりに寄与している側面もある</li> </ul>
地域福祉分野のNPO等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金や人材、認知度不足により継続に課題を抱える団体が多い</li> <li>・行政による企業等とのコーディネートやネットワーク支援にニーズ</li> <li>・令和4年度市内地域組織基礎調査においては、約4割が活動の継続に必要なこととして、財源の増、リーダー育成、他団体との連携と回答</li> </ul>
自治会・婦人会、まちづくり協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各区で実施している婦人市政懇談会及び住民自治組織との懇談会においては、意見・要望の約7割が道路等に関するものであるなど、自治会・婦人会の意見集約機能には偏りが見られる。一方、まちづくり協議会等テーマ型の地域組織の合意形成機能は維持されていると思われる</li> <li>・市が幅広い住民の意見を反映するにはオンラインの活用が必須</li> </ul>
地域貢献活動のプレ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域への関心や帰属感は薄いが、災害時等の共助は必要と認識。</li> </ul>

<p>一ヤー、コミュニティカフェ等の運営主体</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・興味・関心や必要性により地域貢献したいと考えるプレーヤーが増加。</li> <li>・なお、地域活動に興味のある人材へのアンケートによると、約50%が活動のきっかけは地域活動・ボランティアに参加した経験と回答。</li> <li>・カフェや書店が住民と地域をつなぐ「場」として機能している事例あり</li> </ul>
----------------------------	---

### 3. 神戸市がめざすべき持続可能な地域社会のあり方

#### 対話がつなぐ地域協働のまちづくり

—地域内に、住民間のつながりをつくるきっかけとなる複数の場や、課題の共有・解決に向けてだれもが参加できる対話の機会が設けられ、そこで共有される地域の将来の姿を多様な主体による地域協働で実現していくような地域社会の姿

- 1 これまで述べてきたように、将来に向けて地域課題の複雑化・多様化が進む一方、行政資源は減少することが確実である。それぞれの地域で、課題を解決し、生活に必要なサービスを維持するために自分たちがすべきことについて、合意形成を図る機会が必要になることが予想される。より良い合意形成のためには、住民間や住民と活動主体、活動主体同士、活動主体と行政といった様々な対話の機会が必要となる。
- 2 対話にはメンバーやテーマ、場、形式など様々な形があるが、意見や立場の違いを認め、対話する者同士が対等な立場で相互理解を深め、当事者意識をもち結論に関心をもって関係するという点で、多様性が特徴である神戸市の地域コミュニティにとって、対話は必要不可欠であるため、本委員会として「対話がつなぐ地域協働のまちづくり」をめざす姿として掲げるものである。
- 3 しかしながら、対話の前提である地域のつながりは、これまでも述べてきたように希薄化しており、積極的な仕掛け、例えば個々のニーズに合わせて利用できるような拠点で住民同士がつながるきっかけをつくることや、様々なメンバーやテーマでの対話の場を設けることなど、住民の当事者意識を育み、多様な活動主体と関われるような仕掛けが求められる。
- 4 そして、義務や慣習ではなく、当事者として地域を良くするために「やってみたいこと」からまちづくりへ関わることを後押しする仕組みを整えることにより、多様化する地域ニーズに対応し、さらに、住民自身の自己実現や自己肯定感を高めていくことが、これからの地域社会の持続可能性を高めていくことにつながる。

## 4. めざすべき姿に向けた市への提言

### 対話がつなぐ地域協働のまちづくり

出会いの場・交流の場をつくる

地域貢献の間口を広げる

まちづくりに参画し、地域ネットワークを支える

#### (1) 出会いの場・交流の場をつくる

—課題の共有や対話ができる関係性の構築に向けて、住民間のつながりを育む

- 1 個人としての生活スタイルが優先される現在の地域社会において住民間のつながりを育むためには、多様な出会い・交流の場が必要である。様々な背景、考えを持つ住民がいることからすれば、このような場は公共施設だけでは十分ではなく、民間も含めた様々な運営形態の場が必要である。市には、小学校区程度のエリア内に、誰でも利用できる拠点があること、また、民間の施設や店舗内にも個々のニーズに合わせて利用できる場が存在していることや、これらの場が人と人との接点となっているような環境であることなどが求められる。
- 2 また、前述の拠点には場所としての機能だけではなく、個人との対話を通じてニーズとシーズをつないでいくスキルを持つ人材の存在が必要であり、市はその様な人材を支援しながら育てていくべきである。このような「つなぐ人材」が拠点に常にいることに加えて、様々な人がそれぞれの目的に合わせて拠点に立ち寄れるような仕組みも、外国人や孤独・孤立などの課題を抱える人も含めた多様なつながりを育むためには有効である。
- 3 さらに、住民間のつながりを、地域内の対話への参画につなげていくためには、「自分たちは地域の一員であり、自分が地域活動に参加することで自分たちの住む地域が良くなる」という市民の当事者意識を育んでいく必要がある。そのために、市は地域活動の意義や実例を広く伝える市民教育の機会を設ける必要がある。特に学校において体験を通して学習することは、市民が自分の住む地域を支える具体的な活動に目を向け、地域への興味・関心を持つ効果的な機会となると考えられ、このような機会を増やしていく必要がある。
- 4 また、地縁団体の構成員が減ることにより、従来の地縁団体を主たる対象にした広聴だけでは地域課題を十分に把握できない状況が生じているため、これらの拠点を活用し

地域課題を把握するなど、新たな広聴の仕組みも検討していくべきである。広報についても、従来の行政から地域への情報提供だけでなく、地域から行政、また、地域から他の地域への情報共有など、住民自身が発信し情報交換できる仕組みづくりも求められる。

#### 施策例：誰かとつながることのできる拠点づくり

地域福祉センターやNPO等が開設している多世代の居場所等を活用し、地域の情報が得られる機能を持たせる、区職員に地域貢献活動の相談ができる日や保健師の健康指導を受けられる日、社会福祉協議会の職員に福祉相談ができる日を設けるなど、様々なバックグラウンドを持つ人が訪れ、つながる仕掛けを市がコーディネートしていくことも有効であると考えられる。深刻な課題を抱えており匿名性を担保した方が参加しやすい市民や、過疎化した地域などにおいては、対面だけでなくオンライン上の拠点も有効であり、その実現策を検討されたい。

#### その他の施策

まつりなどの地域資源の継承、探究学習などを活用した小中学生への市民教育  
常設型の多世代の居場所の開設・運営支援

## (2) 地域貢献の間口を広げる

### —多様な活動主体の参画に向けた仕組みづくり

- 1 従来の地縁団体による地域活動は、当該地域において、義務感・使命感に基づき、包括的に行われていた。しかし、現在の地域課題は対応が容易なものから専門性が求められるものまで様々であるため、効果的な解決のためには、全てを地縁団体が対応するのではなく、域外からも専門性を持った団体に関わるなど多様な主体の参画が必要とされている。
- 2 また、様々な社会情勢の変化により、地域への使命感のみで包括的な活動を行うことは担い手にとって負担が非常に大きく、後継者確保の障壁にもなっており持続可能ではない。今後は、個人の趣味や思い、可能な範囲内での部分的な参画を促すことが地域貢献活動の広がりへとつながっていくことを、市及びこれまで活動してきた既存団体が認識することが重要である。そのため、市はこれまでの制度のあり方を見直すなど、多様な活動主体が参画しやすい仕組みづくりが求められる。
- 3 また、従来の地縁団体についても、これまでの活動を棚卸しして持続可能なあり方を目指すことが望ましく、行政が研修などを通じて、ICTを導入することや、外部に任せること、住民ニーズに沿った活動に特化することなど、団体の負担を軽減するための新たな手法を提示することも重要である。

施策例：「個」としての活動にも利用しやすい支援制度への見直し

自らの興味・関心、必要性によって地域貢献をしたいというニーズを踏まえ、既存の組織に加入するのではなく個人やプロジェクトベースでの活動にも利用しやすい支援のあり方を検討する。

その他の施策

シニア・現役世代の参画促進、地域防災・地域福祉の持続化に向けた取組み、  
テーマ別の団体交流会の開催支援

地縁団体と新たな団体、NPO と企業など、主体同士のつながりづくりのサポート

### (3) まちづくりに参画し、地域ネットワークを支える

—自律的な地域協働に向けてエリア内外のコーディネートに取り組む

- 1 地縁団体の構成員及び担い手、行政の人的、財政的資源も減少しつつある現在においては、前述のような地縁団体を中心とした市と市民との補完・協力関係だけでは十分に地域課題に対応できない。「対話がつながり地域協働のまちづくり」に向けて、地域内外の多様な主体が自身の強みを活かして参画し、自律的に地域協働が進んでいくことが重要である。市もその主体の一つとして参画することが望ましく、職員には当事者意識を持って地域に関わることや、自身が地域貢献活動を体験してみるといった積極的な取組みが求められる。
- 2 そのため、職員が担当業務以外でも地域に関わる機会の創出や、地域協働について学ぶ研修の実施、地域貢献活動を対象とした特別休暇制度の検討など、職員が自主的にまちづくりに参画してみようと思う職場環境づくりも重要である。
- 3 さらに、市は各地域で対話や協働が進むようにネットワークづくりやコーディネートにも積極的に取り組む必要がある。特に地域外からの参画は何らかのきっかけがあった場合が多く、きっかけづくりという点で行政の役割は重要である。また地域住民の対話を進めるためにも、対話のきっかけ（コーディネート役等）が必要であるため、地域住民や地域貢献団体と接する市の担当は一元化することや、担当部署を超えて情報を集約し共有することが望ましい。
- 4 つまり、事業ごとの担当者がそれぞれ地域と接するよりも、特定の担当者が窓口となって地域に関わり、当該地域のニーズや課題、活動主体の情報等を集約した方が、多様な主体による地域協働を効果的に進めることができると考える。ただし、一地域を一人で担当する場合、職員のスキルや異動の影響を大きく受けることや、担当者の負担が重くなることから、チームで複数の地域を担当する仕組みとすることを提案する。
- 5 市職員がチームで地域のネットワークを支え、コーディネート機能を発揮するためには、区のまちづくりを担当してきた区地域協働課だけでなく区の健康・福祉部門や学校関係、

中間支援団体など、他組織の関係者もチームに参加してもらうことや、地域の窓口となる職員をスーパーバイズする職員の配置なども効果的である。

- 6 なお、地域での対話の場づくりや協働に向けた支援の方法としては、①担当職員が実施する、②中間支援団体等、民間に委託する、等の方法があるが、これからの人口減少・行政資源の減少を踏まえ、③中間支援のスキルを持つ個人を育てる、ことも検討されたい。

施策例：区役所を中心とした地域担当チームの構築

地域ニーズの把握や活動主体の情報収集・コーディネートを目的として、区職員に加えて区社協やあんしんすこやかセンター、児童館職員、学校関係、そして中間支援団体や地域に開かれた拠点の運営団体など、地域に関わる外部団体の職員も交えたチームを一定のエリアごとに構築し、支援者が一体となって地域づくりに参画していく。

その他の施策

区及び小中学校区単位での座談会の開催、職員のファシリテーション能力の育成、民間の中間支援団体との連携

## おわりに

### <方向性>

- ・本委員会の調査・検討を通じて把握した地域におけるつながりの希薄化や地縁団体の担い手不足等の問題については、以前から課題と認識されていたものである。当然、その折々に行政としても対応策の検討・実行を行ってきたものであるが、残念ながらその進行は止められていない。
- ・今後5～10年でこの状況を改善できなければ、これまで地域を支えてきた地縁団体はほとんどなくなり、その役割を代わりに担う主体もないという状況に陥る危険性があり、大幅な方針転換が必要。
- ・市は、これまでのように地域コミュニティを外側から支援するだけでなく、地域コミュニティの一員としてまちづくりに参画し、地域のネットワークそのものを支えていくような役割を果たしていくべき。
- ・答申を踏まえた具体的な施策を検討・実施することにより、地域のつながりが育まれ、対話が活発化し、多様な主体による地域協働が実現することにより、持続可能な地域社会が実現することを願う。