

地域福祉センターに関する検討委員会 中間報告書

1. 地域福祉センターに関する検討委員会

(1) 検討のポイント

地域福祉センターは、神戸市において高齢化社会の到来が意識され始めた昭和 60 年度（1985 年度）より、各小学校区への設置を基準に順次整備が進められた公の施設である。

当該施設は、主に地域団体を構成員として結成されるふれあいのまちづくり協議会による献身的な活動に支えられ、住民主体の地域福祉活動の拠点として、その役割を果たしてきた。

制度創設からまもなく 40 年を迎える現在、当時と比べて社会環境は変化し、地域福祉分野を含む地域の課題は多様化している。地域団体の高齢化や担い手不足の課題がある一方、NPO や大学、大学生など、地域活動の新たな活動主体も登場している。また、地域福祉センターの老朽化への対応も必要となってきた。

このような現状を踏まえ、持続可能な地域社会へ向けて地域福祉センターを活用していく方策について検討するため、当委員会を設置された。なお、当委員会は、附属機関及び有識者会議に関する指針第 2 条第 2 項に規定する有識者会議に該当する。

(2) 中間報告書について

当委員会はこれまで 3 回の委員会を開催したほか、ふれあいのまちづくり協議会や市内で活動する NPO 法人、神戸市・区社会福祉協議会等へのヒアリング、各種アンケート調査結果の確認などを通じ、現状の把握と今後のより良い活用方法について検討を行ってきた。本報告書は、当委員会における現時点の成果と、今後の検討の方向性につき中間報告をするものである。

2. 今日の地域福祉センター

(1) 地域福祉センター及びふれあいのまちづくり協議会の設立の経緯

○ふれあいのまちづくり協議会の萌芽

- ・検討に先立ち、まず、地域福祉センターの設置及びふれあいのまちづくり協議会の結成の経緯を簡単に振り返っておきたい。
- ・現在ふれあいのまちづくり協議会が担う小学校区程度の範囲を対象とする住民主体の地域福祉活動の萌芽は、昭和 40 年度（1965 年度）より神戸市社会福祉協議会が展開した小地域福祉活動推進地区指定事業（平成元年度（1989 年度）までに

市内 105 地区を指定) に見られる。

- ・こうした地域福祉活動は地域内の自治会館等を活用して行われてきたが、次第にその活動拠点を公的に整備する必要性が認識された。そこで神戸市は、昭和 60 年度 (1985 年度) 以降、老人いこいの家、集会所、児童館を活用するなどして、1 小学校区に 1 か所を目途に地域福祉センターの整備を順次進めた。令和 4 年 (2022 年) 10 月現在、194 か所を設置している (うち 5 か所は民間施設を利用)。

○神戸市ふれあいのまちづくり条例の施行

- ・地域福祉センターを拠点とする地域福祉活動を全市展開するため、神戸市ふれあいのまちづくり条例 (以下、「条例」という。) が制定 (平成 2 年 (1990 年) 4 月施行) された。条例では、地域の福祉関係団体、公共的団体の代表者と地域住民が自主的に組織するふれあいのまちづくり協議会が、各種福祉活動・交流活動等 (ふれあいのまちづくり事業) を行うこと (条例第 2 条、第 3 条)、ふれあいのまちづくり事業の拠点として地域福祉センターを設置すること (条例第 4 条) が規定された。
- ・これを契機に、地域福祉センターの設置とふれあいのまちづくり協議会の結成が、市内全域にわたり展開されることとなった。
- ・なお、平成 7 年 (1995 年) 1 月 17 日の阪神・淡路大震災の際には市内に 119 か所あった地域福祉センターは、全壊 1 か所・一部損壊 77 か所という被害を被ったものの、被災地域では、47 か所の地域福祉センターが避難所として活用されるなど、災害対応拠点としての役割も果たしてきた。

○地域福祉活動の展開

- ・条例施行当時、念頭に置かれた地域福祉活動の対象は「在宅高齢者・障害者」「福祉ニーズのある地域家庭等」「施設入所老人・障害者」であったが、超高齢化社会の到来が予測されたことに伴い、とりわけ在宅高齢者を対象とする福祉活動の推進が意識されていた。
- ・こうして、地域福祉センターは、自治会、婦人会、老人クラブ、民生委員、青少年育成協議会等、地域で活動する団体を構成員とするふれあいのまちづくり協議会を主体とする地域福祉活動の拠点として、ふれあいのまちづくり協議会及びその構成団体の企画・運営により、高齢者福祉事業を中心とした地域福祉活動に主に利用されることとなった。
- ・そして、ふれあいのまちづくり協議会は、今日まで地域住民のボランティアにより運営されている。本年 7 月から 8 月にかけて実施したヒアリングでは、役員、会員の方々が熱意と責任感を持って活動されている様子をうかがうことができた。このように献身的なボランティアによって地域福祉センターの維持管理と地域福祉活動が長年にわたり継続されてきたことは、神戸の地域社会にとって貴重な財産であるといえる。

(2) 取り巻く社会環境の変化

○地域福祉活動の現状

- ・地域福祉センターの設置から 40 年弱が経過したが、この間、介護保険法の成立（平成 9 年（1997 年））や介護保険制度の本格実施（平成 12 年（2000 年））、介護予防・日常生活支援総合事業の開始（平成 27 年（2015 年））など、地域福祉活動を取り巻く社会環境は大きく変化してきた。
- ・そして、地域福祉センターを拠点に実施される活動は、防犯・防災活動、こどもの居場所づくり事業、子育て世代への支援等、設立当初と比較すると多様化している。
- ・一方で、現在においても地域福祉センターの利用者の中心は高齢者であり、利用者満足度調査（令和元年度（2019 年度））によると、利用者の約 87%が 60 歳代以上の方となっている。
- ・この現状をみると、条例制定時に目指された、在宅高齢者への福祉サービスの提供や集まる場づくり、健康維持のための活動の場としての役割は十分達成されているものといえることができる。

○地域課題・ニーズの多様化

- ・一方、神戸の地域社会では、今日、単身世帯の増加による社会的孤独・孤立、子どもの貧困、かつて身近なセーフティーネットであった地域のつながりの希薄化など、地域福祉センター構想当初の時期と比較して、地域課題は地域特性を反映しながら多様化している。
- ・このような現状及び将来を見据えたとき、地域福祉センターは今後、多様な課題に向き合う新たな団体・個人の活動場所としても活用される可能性があるか、施設設置者である神戸市としては検討すべき課題である。
- ・この点、当委員会でこれらの新たな課題に取り組む NPO 法人等に対してヒアリングを行ったところ、地域福祉センターを「人と人がふれあう場」もしくは「地域の人のつながる場」として活用してはどうかという提案が複数の団体から挙げられた。
- ・特に、食を通じた人と人とのつながりづくりの活性化に関する関心が高く、調理室を外部の団体が気軽に活用できるようになることを期待する意見、こども食堂を開催するにあたり、調理室を利用できるのであれば、地域福祉センターを使いたい団体は多いという意見、調理室を複数の団体で共用できれば、子どもたちへの連携した支援を実施できるなどの意見があった。
- ・また、神戸市ネットモニターへのアンケート結果（令和 4 年（2022 年）7 月実施）からは、身近な集会施設に求める機能として、図書コーナーや自習室・コワーキングスペース、地域住民の交流サロンなど、気軽な交流スペース、第三の居場所の機能を求める回答の割合が多かった。
- ・これらの結果を踏まえると、地域福祉センターには新たな機能を付加して活用し

ていくことが、市民や新たな活動主体からは求められているのではないかと思われる。

○地域活動の担い手の多様化

- ・また、阪神・淡路大震災を契機とした NPO 法人制度の創設や、大学や大学生等による社会貢献活動の高まりなど、地域福祉センター構想初期にはなかった地域活動の新たな担い手も登場している。例えば、神戸市が認証した NPO 法人数は令和 4 年（2022 年）8 月末で 746 法人であり、人口 10 万人当たりの NPO 法人数では政令指定都市において京都市、大阪市に続く第 3 位である。また大学数も 23 大学と政令指定都市において第 3 位であり、積極的に学生の地域活動を支援する大学も多い。
- ・このように、地域課題が多種・多様化し、新たな活動の担い手が登場している状況を踏まえると、今後、これまで地域で大きな役割を果たしてきたふれあいのまちづくり協議会等の地域団体に加え、NPO や大学、学生など多様な主体による地域活動が各地域において活発に行われることが期待される。

（3）地域福祉センターの機能と今後の可能性

○地域福祉センターの機能

- ・地域福祉センターは、住民主体の地域福祉活動拠点として、神戸市が全市域に均質的に整備した公の施設である。公の施設とは、住民の福祉を増進する目的で設置される、住民が利用する施設（地方自治法第 244 条）であり、人口減少や高齢化が進み、地域の中での施設のあり方が変化しているなかで、孤独や孤立の解消等の社会課題も踏まえれば、今後は様々な用途や若年層の活用促進も含め、多世代交流や多様な団体・個人が活動できる場の創出を検討していく必要がある。
- ・そのためには、ふれあいのまちづくり協議会及びその構成団体に加え、地域活動に取り組む多様な主体にとっても、容易に利用できる場所となることが望ましい。

○将来に向けた可能性

- ・地域福祉センターの設立趣旨は「地域福祉の向上を目指」すこと（条例第 2 条）であった。
- ・しかしながら、取り巻く社会環境の変化に対応し、将来に向けて持続可能な地域社会をつくっていくためには、地域福祉センターの持つ可能性に着目し、その設置趣旨をより今日的かつ具体的に「**地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設**」へと発展させることが求められている。これにより地域福祉センターが、誰もが容易に利用できる活動場所となり、多様な主体による地域活動の促進、ひいては神戸の地域社会・市民生活全体の活性化に寄与することを期待したい。（なお、施設の利用状況についてみると、地域により差があるものの、洋室については全体の 27%、和室については 67%、調理室については 84%の地域福祉センタ

一で、それぞれ利用率が4割未満であるなど、現状では更に多くの方々が利用できる可能性を有している。)

3. 「地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設」が市民に与えるメリット

以上の調査結果と検討を踏まえ、地域福祉センターを「地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設」と位置づけることにより、市民にとってどのような望ましいこと（メリット、良い影響、好ましい効果、価値の実現）が期待できるか。本中間報告書では、以下の3点を提案したい。

(1) ボランティアの最初の一步を踏みだせる

- ・これまで地域福祉センターは、主にふれあいのまちづくり協議会やその構成団体を中心とした地域福祉活動に活用されてきた。今後は現状を踏まえ、地域福祉を超えた幅広い地域課題に取り組むNPOや大学、大学生、高校生、地域住民なども、地域福祉センターを活用することで、様々な取り組み、興味のあるボランティア活動にチャレンジできる機会を創出できると考えられる。ひいては、このような活用を通じて地域活動の活性化や住民同士の交流促進に寄与することが期待できる。
- ・なお、地域社会・地域活動への参加機会は、高齢者や子育て世帯には多いが、若年単身者や子どものない若年世帯には少ないといわれている。そこで、多世代の関心を引くような日常的な課題（例えば、災害・防災に関する活動等）に関する事業を通じた誘い込みが有効である。

(2) 多世代交流ができる、居場所を見つける

- ・近年、孤独・孤立を防ぐためのセーフティネットとなりうる場所として、こどもの居場所づくり（こども食堂や学習支援、放課後の時間を過ごせる場所等）や地域食堂、地域住民の交流サロンなどが多様な主体によって実施されている。
- ・地域福祉センターが住民にとって身近な施設であり、調理室も併設されているという利点を生かして、高齢者だけでなく、子どもたちへの支援や多世代を対象とした居場所づくりなどを実施する団体へ向けて活用を促進することにより、地域における多世代交流が実現する、課題を抱える人にとって居場所が見つかる、といった効果が期待できる。

(3) くつろげる・楽しめる・学べる・働ける

- ・地域社会のつながりの希薄化が課題となっているなか、個人がそれぞれの目的をもって気軽に利用できる施設（サードプレイス）があることもその解決の一助に

なる。

- ・地域住民が気軽に利用できる図書コーナーや自習室・コワーキングスペースについてのニーズが多いことから、地域福祉センターにおいて家や職場以外に滞在できる空間を提供することで、個人が地域内の公共の場所に顔を出す機会を増やし、近隣とのつながりへ参画するための端緒となることが期待できる。
- ・このような利用を促進するためには、通信環境の整備が必須である。令和3年度（2021年度）から4年度（2022年度）にかけて全ての地域福祉センターに設置した公衆Wi-Fiも活用し、小学生向けのプログラミング教室や高齢者向けスマホ教室が開催されているが、今後もこの基盤を活かした施設の活用方法の充実が図られることを期待したい。
- ・さらに、地域福祉センターを活用する主体を非営利団体に限定せず、食料品の販売や様々な講座の開講など地域住民の求めるニーズを満たせるようにすることや、地域内で雇用を生み出せる場所とすることも検討に値する。

4. 地域福祉センターを「地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設」として活用するための方向性

（1）地域福祉センターの利用に関する共通のルール整備の必要

- ・多様な主体の利用を促進するには、利用希望者にとって利用条件を容易に確認できることが望ましい。
- ・現在は、申込方法や運営協力金（施設利用に際して利用者から受領する協力金）など利用に伴うルールが地域福祉センターごとに異なっているほか、利用にあたり役員会での決定を要する場合があります、利用希望者にとって利用の可否について予測がつきにくい状況にある。また、調理室については、施設の維持管理が優先され、こども食堂など公益性の高い目的の事業であっても利用が認められない場合があるという実情も聞かれた。この他、利用制限にかかる営利目的の利用であるかどうかの判断が施設により異なる場合もある。
- ・今後、多様な団体・個人が地域福祉センターを使いやすくするためには、申込受付方法（オンライン申込の導入を含む）、開館日・時間、利用料金（運営協力金のあり方を含む）等に関して、管理者及び利用者の双方にとって適切なルールを定め、利用希望者が分かりやすい方法で公開する必要がある。
- ・神戸市は今後、利用者及び管理者側が利用の可否について判断に迷うことのないよう、公益性の高い活動の優先利用や営利目的利用と判断する目安など、新たな役割に相応しい共通の基準を設ける必要がある。

（2）施設管理・運営に関する制度の改善

- ・ボランティア不足や担い手の高齢化、鍵の開閉や清掃、施設・備品の棄損を回避

するための配慮などの施設管理の負担が、施設の開館日数・時間の減少や利用申込に対する消極的な判断につながっている事例が見られた。したがって、今後の検討にあたっては、管理のあり方を明確化し、地域の管理負担にも留意する必要がある。そのため、ボランティアの確保の工夫や、施設管理業務の見直し、複数の団体で管理を分担する仕組み（運営団体の複層化）、電子錠の活用など、負担軽減策への取り組みが求められる。

- ・さらに、将来も持続可能な仕組みを作るため、例えば地域福祉センターの料金収入や営利目的利用を認めることによる収益確保、その他、クラウドファンディング（※1）の活用等、いわゆるファンドレイジング（※2）の取り組みに向けた支援についても検討する必要がある。
- ・また、神戸市としても、充実した施設運営に必要な人材の確保に向け、ボランティアに頼る現在の指定管理料が十分であるかどうか、ふるさと納税制度の活用など必要な財源の確保について引き続き取り組むべきである。
- ・また、成功事例や失敗事例の共有も、新たな気づきを得て、自団体の活動を充実させるために大変重要である。現在、指定管理者であるふれあいのまちづくり協議会間での情報交換・情報共有については、区単位で開催する会議の場等で行われているとのことであるが、全市的な範囲で市・区も含めて容易に情報交換・共有できる仕組みの構築を進められたい。
- ・一部のふれあいのまちづくり協議会からは、地域福祉センターの管理運営の負担が大きく地域福祉活動に注力できず、将来的な活動の継続に不安があるという声があった。そこで、各センターの管理運営状況や地域の意向も踏まえ、NPO 法人や企業等も活用した柔軟な運営体制の確保や、活動と施設管理を分離することによるふれあいのまちづくり協議会に限定しない指定管理者の選定方法も視野に入れて検討を進められたい。

※1・・インターネット上で不特定多数の人に活動を発信し、趣旨に賛同してくれた人から広く資金を集める仕組み

※2・・民間非営利団体が、活動のための資金を個人・法人・政府などから集める行為

（3）施設名称、設置基準の更新

- ・当初より施設名称に「地域福祉」の語を用いていたが、これは一般的には高齢者への福祉サービスを提供する施設であるというイメージを抱かせ、今日的な地域課題の解決の場としての性質を見出しにくい。今後「地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設」としての活用を促進するためには、新たな施設名称を付与する必要がある。
- ・また、地域福祉センターは全市域に均質的に設置されているが、市内にはセンター以外にも市が所有する会館や集会所があり、その他にも自治会館・集会所等の

民間施設、さらには地域活動の拠点となりうる空き家も多数存在する。例えば、神戸市が開発した住宅団地内では、地域福祉センターに隣接して市が所有する会館や集会所が設置されている場合がある。さらに、少子化により小学校区が再編された地域においては1小学校区に複数の地域福祉センターがある地域も現れている。また、地域活動には自治会館が利用されており、地域福祉センターがあまり利用されていない地域もある。

- ・このような地域の実情と意向を踏まえ、近隣の類似施設との役割分担などにより地域福祉センターを特定の機能へ特化することや、地域や企業等への施設の移管又は貸借等も選択肢の一つとして提案したい。
- ・なお、市が所有する地域福祉センター189施設のうち、建設から40年以上経過した施設が64施設(33.9%)を占める。老朽化に伴う大規模改修や建替のコストは膨大になると予想されることから、施設の現数を維持できない可能性を想定し、地域活動の拠点を地域福祉センター以外にも確保すること等、1小学校区に1か所を設置するという現在の方針のあり方についても、検討を始める必要がある。

(4) 全体を通じて

- ・以上(1)～(3)を実現するためには、制度創設当初からこれまでに生じてきた社会環境の変化を踏まえて、地域福祉センターを「地域活動の促進・地域社会の課題解決に寄与する施設」として活用することを条例上明記することで、その役割や位置づけを根本的に見直すべきである。
- ・なお、当該条例は、ふれあいのまちづくり事業、ふれあいのまちづくり協議会及び地域福祉センターそれぞれの趣旨と関係性を端的かつ一体的かつ簡略に規定するものであり、他の公の施設設置条例と大きく異なる。条例改正にあたっては、地域福祉センターの特性を踏まえながら、条例上規定する範囲等につき、十分に検討する必要があると考える。
- ・この見直しにあたっては、市・区職員が社協職員や中間支援団体、民間人材等と共に、コーディネート機能を発揮することが必要である。地域の意見や要望を直接聞きながら、積極的な姿勢で課題全体を把握し、有効な施策を構築することで、持続可能な地域社会に向けた、より良い道筋をつけることができるのではないかと考える。また、いわゆる地域担当職員制など、他都市の事例も参考にしながら、どのように中間支援的な役割を果たしていくか、市・区の地域への関わり方についても再構築を検討されたい。
- ・当委員会は今後、最終報告へ向けて、引き続き幅広い意見を踏まえながら検討を進めていく。

5. 地域福祉センターに関する検討委員会について

(1) 委員名簿 (50音順・敬称略)

相川 康子	NPO 法人 NPO 政策研究所専務理事
杉岡 秀紀	福知山公立大学地域経営学部准教授
関 嘉寛	関西学院大学社会学部教授
中川 寿子	生活協同組合コープこうべ常務理事
松原 一郎 (※)	神戸市社会福祉協議会市民福祉大学学長 (※) 委員長

(2) 開催実績・予定

- ・ 第1回検討委員会 令和4年5月27日(金) 14:00~16:00
- ・ ヒアリング調査 令和4年7月13日~10月4日
(対象)
 - ふれあいのまちづくり協議会 11 団体
 - NPO 法人 (こども食堂、居場所づくり、外国人支援等) 4 団体
 - 企業 (親子の居場所づくり、スタートアップ) 4 社
 - 神戸市社会福祉協議会、区社会福祉協議会
- ・ 第2回検討委員会 令和4年8月25日(木) 16:00~18:00
- ・ 第3回検討委員会 令和4年10月31日(月) 10:00~11:30
- ・ 中間報告書の公表 令和4年11月中旬
- ・ 第4回検討委員会 令和5年1月下旬(予定)
- ・ 第5回検討委員会 令和5年3月下旬(予定)

(3) 参考資料

- ・ ヒアリングシート