

# 都市政策

季刊 '14.4

第155号

特集

## コミュニティ施策の方向性を考える

### 巻頭言

コミュニティ施策を巡って ..... 新野幸次郎

### 論文

これからのコミュニティ政策のあり方 ..... 中川 幾郎

21世紀型コミュニティカルテとは? ..... 立木茂雄/松川杏寧

名張市ゆめづくり地域予算制度について ..... 大西 利和

神戸市におけるコミュニティ施策の取り組み ..... 森田 拓也

### 座談会

コミュニティ施策の方向性

～魅力と活力にあふれた地域社会を実現するために～

..... 野崎隆一/河合節二/川谷和子/絹川正明/長谷川和子

### 特別論文

神戸市内に所在するNPO法人の東日本大震災における

支援活動に関する社会調査結果 ..... 本莊 雄一

### 行政資料

コミュニティ施策の方向性に関する中間提言

..... 神戸市地域活動推進委員会

## 特集 コミュニティ施策の方向性を考える

### 巻頭言

コミュニティ施策を巡って…………… 新 野 幸次郎

### 論 文

これからのコミュニティ政策のあり方…………… 中 川 幾 郎 4  
21世紀型コミュニティカルテとは？…………… 立木茂雄／松川杏寧 12  
名張市ゆめづくり地域予算制度について…………… 大 西 利 和 30  
神戸市におけるコミュニティ施策の取り組み…………… 森 田 拓 也 41

### 座 談 会

コミュニティ施策の方向性  
～魅力と活力にあふれた地域社会を実現するために～  
…………… 野崎隆一／河合節二／川谷和子／絹川正明／長谷川和子 54

### 関連図書紹介

参加と協働 ―新しい市民＝行政関係の創造 66 / コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践 66 / 自治と参加・協働 ―ローカルガバナンスの再構築 67 / 住民と創る地域包括ケアシステム―名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開 67

### 特別論文

神戸市内に所在するNPO法人の東日本大震災における  
支援活動に関する社会調査結果…………… 本 莊 雄 一 68

### 歴史コラム

三田藩士と居留地時代の神戸  
～彼らが神戸に与えた影響について～…………… 高 木 應 光 94

### 潮 流

地方自治法改正案 96 / 中央防災会議基本計画修正 96 / 社会保障改革プログラム法 97 / 性同一性障害の男性を父親として最高裁が認定 97 / 経常収支最小化 98 / フラジャイル・ファイブ 98 / 和食が世界遺産に 99 / 労働者派遣制度改正案 99 / ビットコイン 100 / 神戸市における借上市営住宅への対応 100 / 超小型モビリティ 101 / 「こうべWエコ発電プロジェクト」発電開始 101

### 行政資料

コミュニティ施策の方向性に関する中間提言  
…………… 神戸市地域活動推進委員会 102

# 巻頭言

## コミュニティ施策を巡って

(公財) 神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎



コミュニティには色々な定義がある。仮に、最もよく使われる地域社会とか、近隣社会とかいう意味でとりあげるとすると、それは、文字通り国により、地域により、また時代によって異なった特徴を持っている。したがって、望ましいコミュニティ施策と言っても、その特性によって多様な在り方が正当化されることになる。

わが神戸市の場合も、そのコミュニティは極めて特徴的である。ご承知のように、わが国の各コミュニティは、その自然環境の違いだけでなく、歴史的には特に幕藩体制の影響を受けている。神戸市は、海岸沿いの旧摂津の国が、数多くの天領によって区分され、また六甲山北側の地域も小藩で統治されていたこともあって、大藩として形成されてきた長州や薩摩のような全体としての強い地域連帯感で統一されてはいなかった。おまけに、明治開港以来、日本でも数少ない外国人居留地を取り込むようになり、その異質なコミュニティの影響を受けることになった。更に、永い歴史をもっていた大輪田を核とする兵庫とは別に、神戸地域は開港以来、急速に発展したマッチ工業、貿易業と造船などの雇用者として、沖縄、奄美大島、鹿児島などからを主として全国各地から急速に移住民が住むことになった。これらのこともあって、新開地神戸のコミュニティは極めて多様で開放的な性格をもって形成されてきた。

その象徴的な事例は、賀川豊彦による生活協同組合（それは、全国に先駆けて創立され、今日、市民生協として世界でもトップクラスの組合員を組織する地域住民活動となった）や新川地区の部落解放運動の組織化や居留外国人による六甲山活用の動きなどにも示されている。

戦後の神戸市内のコミュニティ活動で特徴的だったものを、ここでは三つだけとりあげておこう。第一は、昭和25年頃から始まった婦人団体協議会の活動であり、第二は、真野地区での公害反対運動から始まった住民自治活動、第三は阪神・淡路大震災前後から始まったまちづくり協議会の活動である。第一の婦人団体協議会の活動は、次第に各区ごとの婦人活動を活発化し、遂に各区ごと及び市全体の問題についての市長との対話の定期化にまで発展しただけでなく、「婦人文化協会」、「NPO法人輝支援センター神戸」及び「消費者協会」などの形成活動化に

も及び、市内コミュニティ活動の多元化を導いた。ちなみに、神戸市のトイレの水洗化、下水道化のための市債の6億円分を婦人団体協議会で一括購入したことなどは、なかでも注目された活動であった。第二の真野地区での活動は、丸山地区にも広がっただけでなく、大震災前の野田北部でのまちづくり協議会の成立（それは、大震災勃発後の同地区の復興に大きく貢献した）などをはじめ、第三の大震災後のコミュニティ活動にも大きくその影響を与えることになった。大震災は史上はじめて延べ150万人近いボランティアの活動を招致しただけでなく、神戸市内でも「コミュニティ・サポートセンター神戸」、「市民活動センター神戸」、「しみん基金・KOBE」をはじめ700を超えるNPOを創出し、コミュニティづくりに画期的な事例となる活動をつくり出した。神戸の自主的なコミュニティメンバーによるまちづくりは、巨大ハリケーンに襲われたニューオーリンズ市会議長さんが、自らのまちの復興まちづくりの参考にすると行って来神されたほどになった。

しかし、いずれの都市でも、人口動向と少子高齢化、産業構造の変化（特に情報産業の発展とサービス産業化）などによってコミュニティ構造は急激な変化を迫られている。わが神戸市でも阪神・淡路大震災を経験したことのない人達が、19年余の間に4割に達するといわれ、65歳以上の人達の比率が3割を目前とする区も出てきた。こういう人口構造の変化の中では、昨年9月に「地域活動推進委員会」が矢田前市長に提言したようにコミュニティ施策のあり方は再検討されなければならない。

東日本大震災からの復興を図ろうとしている東北三県でも、それぞれ独特な地域特性のうえに襲来した大地震・巨大津波及び原子力発電所事故のために、想像を絶するコミュニティ再生の苦難をいま経験しつつある。私たちが、岩手県のある被災地の婦人会代表とお話していた時、その方は「口に出したらおしまいです。」とおっしゃった。

全ての大規模な被災をじっと我慢しながら立ち上がろうとしておられる東北の皆さんとは違って、最初に述べたように開放的で自主的な市民が多いと考えられる神戸のコミュニティ施策は、また独特な眼と手法をもって解明されなければならない。私達の神戸には、平安時代からの香を残した地域から、明治開港以降の新開地と世界をあっど驚かせたポートアイランドと六甲アイランドのような人工島とそれと関連してつくり出され40年近くも経ったオールド・ニュータウンなどの実に多様なコミュニティがある。これらを全体として生き活きたコミュニティにしていくことは、大転換期に臨んでいるわが国や世界のコミュニティ問題の改善に大きなモデルを提供することになるであろう。阪神・淡路大震災のとき、日本はもちろん、全世界から色々な形で強い支援を頂いた神戸は、それを通じて謝意を示すことができればと思う。



## 特集「コミュニティ施策の方向性を考える」にあたって

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。また、今後、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。

一方、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、行政による「縦割り」の弊害が強くなり、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。

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、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必要がある。

神戸市では、神戸市地域活動推進委員会において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、平成25年9月には同委員会から中間提言を行った。

今号では、このようなコミュニティ施策における最新の取り組みを紹介するとともに、「顔の見える地域社会づくり」など今後の目指すべき方向性について論じていただく。

まず、論文「これからのコミュニティ政策のあり方」では、自治体においてコミュニティ施策が必要となった経緯から論じるとともに、新たな地域自治システムの可能性等について論じていただいた。

次に、論文「21世紀型コミュニティカルテとは？」では、地域コミュニティの範囲がどのように変化してきたかについて論じるとともに、社会調査データに基づいて、地域コミュニティの共同性等に関する指標をどのようにして測定するのかについて論じていただいた。

次に、「名張市ゆめづくり地域予算制度について」では、自治体におけるコミュニティ施策の先進都市と言われている三重県名張市におけるコミュニティ施策の取り組みについて、ご紹介いただいた。

そして、「神戸市におけるコミュニティ施策の取り組み」では、昭和40年代以降の神戸市におけるコミュニティ施策の取り組みと、現在の神戸市地域活動推進委員会による取り組み等についてご紹介いただいた。

最後に、座談会「コミュニティ施策の方向性」では、神戸市地域活動推進委員会の委員のうち、主として実際に地域で活動されている5名の方にお集まりいただき、「座談会形式」で各地域の現状や課題、今後の方向性についてお話をお伺いした。

(なお、論文等の執筆者・対談者の肩書きは、執筆・対談時のものである。)

# これからのコミュニティ政策のあり方

帝塚山大学法学部教授 中川 幾郎

## はじめに

神戸市のコミュニティ施策に関する特集の中で、本稿の役割は、全国的なコミュニティ政策の変遷と新たな地域自治組織の枠組みを捉えた上で、より巨視的な神戸市の地域コミュニティ「政策」の方向性を示唆することである。

国民生活審議会の調査部会報告（1969年）に端を発する1970年代の自治省主導のコミュニティ政策は、全国におおむね小学校区程度の「モデル・コミュニティ地区」を設置するという方向性のもとで、少しずつ形を変えながら1992年まで3次に涉って続けられた<sup>1)</sup>。そこでは、スポーツ・レクリエーションや生活環境改善、祭りなどの交流・親睦活動が盛んに行われ、一定の成果を上げてきたが、今日のコミュニティに求められているのは、少子化・高齢化とそれに伴う行政サービスの縮小を見据えた地域自治の展開であろう。

この地域自治の仕組みは、当初、平成の大合併を選択した自治体向けにつくられた「地域自治区」制度の反省点を踏まえて、より機動的な「住民自治協議会」方式にシフトしてきた。小規模自治体だけでなく中核市や大都

市でも同様の仕組みが模索され、自治基本条例等で組織の正当性を担保する動きも広がっている。

神戸市では、森田論文にあるように「パートナーシップ地区協定」が社会実験的に行われているが、その目的とするところは「個性豊かで魅力と活力とにあふれた地域社会の実現」（神戸市民による地域活動の推進に関する条例 第1条）で、必ずしも都市内分権や地域自治が明確に意識されている訳ではない。現在7地区の取り組みを全市域で広げていくための方策も含めた、次のステップが問われている。

以下、自治体コミュニティ政策が重要になった背景（1章）、参画・協働と地域コミュニティ政策（2章）、新たな地域自治組織の制度設計と要件（3章）、神戸市のコミュニティ政策の現状と課題（4章）、今後の方向性（5章）の順で検証していく。

## 1. なぜ自治体コミュニティ政策が重要になってきたのか

1970年代初頭に、自治省（当時）が主導したモデル・コミュニティ政策は、一部とはい

え市町村にコミュニティ行政に対する取り組みを促した。その軸となった国民生活審議会調査部会の「コミュニティ生活の場における人間性の回復―」報告書は、コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼性のある集団」と定義し、専門性を持った新都市中間層のコミュニティ・リーダーらに期待するところが大きかった。昭和の大合併（1953～61年）から10年余が経過して圏域拡大による諸問題が顕在化する中で、地域生活の最小単位として新たに「コミュニティ」を位置づけ、住民を再統合することで地域課題の解決を図ろう、という狙いがあったといわれる<sup>2)</sup>。

しかし、このような政策意図は別として、当時の地域コミュニティの担い手は、圧倒的に自治会・町内会であった。国主導のモデル・コミュニティ政策が間もなく勢いを失ったのは、多様な地域の実態を踏まえ、自治会・町内会から乖離したところで新たな枠組みを作ろうとしたからに他ならない。その意味では、自治省がモデル実施から全市町対象へと政策を転換した1993年は、衆参両院で地方分権が決議され、日本が中央集権から地方分権へと舵を切った年であることは象徴的である。

一方、1990年代までの自治体コミュニティ政策は、景観や地区計画、建築協定などハードウェア中心のものになり「総体としての自治」から離れてしまった感がある。長年、地道にコミュニティ・ワークを支えてきた自治会・町内会であるが、この時期、行政施策として、部門別の地域協力団体が校区単位で次々と結成されたため、コミュニティの総合性が失われてしまった。自治会・町内会に残った機能は、お葬式と回覧板、プラスアルファで運動会などのレクリエーションといった状況

にまで、機能をはぎ取ってきたともいえる。91年には地方自治法改正で、自治会・町内会も法人格を取得できるようになったが、実際に取得したのは財産区等を持つ一部の組織に限られ、全体を活性化する効果はなかった。

その流れを変えたのが、1995年の阪神・淡路大震災である。生き埋めになった人たちの多くを救い出したのは、近隣住民であったことから、近隣コミュニティの意義や共助の大切さがおおいに見直された。また、平成の大合併（1999～2010年）では、地域のアイデンティティを問う議論が深まり、旧市町村の一体性を保つための「地域審議会」や「合併特別区」「地域自治区」の制度が導入された。

ようやくこの頃、自治体としても再び、コミュニティ政策の重要性を再認識したのではないか。今回の動きは、国ではなく、市町村合併などを契機として自治体改革の必要性を意識し始めた市町村がリードしているのが特徴といえる。そこには、自治会・町内会はもとより、行政部門別に設立してきた各種縦割り住民協力団体の高齢化、脆弱化に対する強い危機感がある。

この動きを、財政面からみてみよう。三位一体改革のショックや、それ以前から進行していた住民の高齢化とそれに伴う税収の低下を受けて、多くの自治体は行財政改革に本腰を入れ始めた。その内容は、経済性を追求したコスト・ダウン主導の改革であり、すでに全体疲労の観を呈している。本来であれば、次は効率性改革としてサービス・パフォーマンスを追求し、さらに政策・事業の最適選択と有効性（効果性）追求を主題とするコスト・エフェクト段階に入るべきだが、その体力が乏しくなっている自治体が多い。持続可能な自治体経営を意識した、政策のスクラップ・アンド・ビルドが求められている。

これは、決して行政内部だけで完結する話

ではなく、住民自治と対応した総力戦型改革への展望を求めることでもある。

## 2. 「参画」「協働」と地域コミュニティ政策

地方自治は、住民自治と団体自治（議会および行政）の両輪で成り立つといわれる。だが、「住民自治」の内容を、特別職解職請求権や議会解散請求権、条例制定改廃請求権、事務監査請求権等の、いわば団体統制機能のみに限定する地方自治法型の思考からは、住民自治と団体自治との多様なコミュニケーション回路は生まれえない。

筆者はかつて「住民自治としての地域自治を担う地域コミュニティの活力は、自治体政府が担う団体自治の経営効率性にも反射的に投影されるのである。いわば、『新しい公共性』を具現化し、自己統治能力を発揮する地域コミュニティの活力こそ、地方自治体全体の強さとなるのであり、それらの総体が日本社会全体と国家の基盤的活力ともなる」<sup>3)</sup>と述べたことがある。その前提には、住民と行政の「参画」「協働」が基本理念として存在する。

「参画」や「協働」は、大都市や中規模都市において、新興のNPOをパートナーとして意識されることから始まったといえるが、今日では、地域コミュニティをも対象とすべきものである。「協働 (Co-Production)」の概念は、もともとインディアナ大学のビンセント・オストロムが提唱したもので、現場での試行錯誤と鍛錬からその内容はさらに発展、進化する。

自治体地域コミュニティ政策もまた「参画」や「協働」を軸に発展・進化してきている。旧来型の自治会・町内会や町世話役制度を基盤とした地域コミュニティ政策の限界が明確

となった今日<sup>4)</sup>、多くの自治体が、自治事務として独自の地域コミュニティ政策を開発しつつある。その一例が、住民自治協議会やまちづくり協議会<sup>5)</sup>と呼ばれる地域自治の受け皿組織である。概ね小学校区単位程度の住民すべてで構成される開かれた公共的な団体であるが、行事や執行部活動への参加が強制されることはない。(多くは活動に参加しないからといって差別や不利益が発生することがないよう考慮されている)

十年以上を経過する事例としては、福岡市、北九州市、宗像市などの制度がある。また、兵庫県朝来市、三重県伊賀市などは、合併時に地方自治法上の「地域自治区」制度を取らず、独自に総合型の住民（地域）自治協議会制度を導入し、自治基本条例で担保して、住民自治の支援と強化を図ろうとしている。ちなみに筆者は、地域自治区制度は団体自治の分権化であって、住民自治の実体化ではない、という立場を取っている。なぜなら、区長は首長の任命制であり、地域協議会も首長の諮問答申機関だからである。

## 3. 新たな地域自治組織の制度設計と要件

従来、自営業者や現役を引退した男性、いわゆる専業主婦、特定の世代や職種の人たちによって担われてきた自治会・町内会の弱点を克服して、地域社会の総合性を回復するのが、新たな地域コミュニティ政策の目指すべきところである。それは、各種団体のネットワークや親睦交流、地域活性化にとどまらず、「地域自治システム」の構築を視野に入れたものになるはずである。その一つの手立てが、前章で取り上げた住民自治協議会の組織を、以下のポイントに従い、公共的性格を持つ組織に整えていくことである。

### (1) 条例と総合計画に位置づける

「住民自治協議会」システムは、地方自治法に依拠するものではないので、自治立法としての条例もしくは当該条例に委任された規則で担保する必要がある。さらに、自治体計画の根幹である長期総合計画（基本構想，基本計画）において、「住民自治協議会」システムを明確に位置づけるべきである。とくに基本計画では、自治体全域にわたる分野・部門別計画と、住民自治協議会（字，小学校区）単位での地域別計画（地域ビジョン，地域総合計画）との二層計画とすることが望まれる。

### (2) エリアの確認と各種代表性の担保

まず、住民自治協議会の範囲（エリア）を決める。一地区一組織が原則で、顔の見える面識社会が成立する、おおむね旧小学校区または旧字単位以下であることが望ましい。

次に、執行部を形成する住民団体の基本的な構成範囲を、当該自治体における各種住民団体の歴史的経緯，活力，住民の結集度や信頼度等に応じて決めていく。住民自治協議会は、生活課題全般を担う組織なので、防犯，防災，福祉，保健，教育，文化，環境，産業，人権など多角的な面からの代表性（分野別代表性）を担保すべきである。これら分野別住民団体の代表に参画してもらい，関連する部会を構成してもらおうとよい。とくに重要なのは，自治会・町内会や「区」といった地域コミュニティの代表者をどのように位置づけるかである。多くの自治体がこれら地域の代表者を，住民自治協議会エリア内のより細やかな「地域別代表」として位置づけている。

これら地域と分野の代表性を考慮した上で，なお求められるのが世代別，性別代表性である。住民自治協議会は全住民が個々人で構成員となるので，世帯主以外の人材（女性や若者）や既存組織に属しない意欲ある個人の参

画・登用を，積極的かつ戦略的に進めるべきである。

ちなみに筆者は，地域別代表性については土地を示す□（四角），課題別代表性については，生活の全課題及び全日性（24時間）を示す○（丸），性別・世代別代表性は人口ピラミッドを示す△（三角）をイメージし「○△□の代表性を担保することが大切」と現場では説明している。

### (3) 行政の支援体制の整備～現場への分権化

住民自治協議会への分権化を進めるに伴い，行政内も各種ルールや組織機構の見直しを迫られる。支所や区役所への権限移譲や地域支援センターの設置，地域担当職員の配置など支援体制を講じている自治体が多いが，これら支援の前線に与えられている調整権限等の強化（財政権限強化，職務権限強化，職員の格付け強化）が焦眉の課題である。

### (4) 「住民自治協議会」の規約整備と正当性

住民自治協議会の組織体制は，基本的には住民総会及び住民の代議組織である評議員会，事業執行にあたる理事会（及びその傘下の各部会）の概ね三つで構成される。組織体制やそれぞれの権限，活動の原則や内容等を定めた「規約」が整備されていなければならない。規約の基本要件（民主性や透明性の確保，合意形成のルール等）については，自治体条例で明記し，協議会の認定要件とすべきである。

### (5) 地域予算の財源確保と配分のルール

行政からの地域予算は，補助金ではなく交付金化することが望ましい。実際は，団体均等割と人口割，面積割等で配分されることが多い。配分については，住民自治協議会が策定する「地域ビジョン」や「地域計画」に沿って，協議会が決めていくこととなる。また協



議会側もコミュニティビジネスを起業するなどして、積極的に自主財源を獲得していくことが求められる。事業企画力や事業遂行能力の開発と併せて、事業経営体としての法人格を取得することも必要になるだろう。

#### (6) 常設の事務局体制の確立

住民自治協議会には、運営をバックアップする事務局体制が必須不可欠である。事業の多角性や活動の恒常性から、事務所と常駐職員がいる常設の事務局であることが望ましい。

ここで改めて指摘しておきたいのは、行政側の地域担当職員は、住民自治協議会立ち上げの支援や自立のための側面支援、行政と協議会との調整等が役割であり、協議会事務局の機能を担う職員ではない、ということである。組織運営および事業の企画実施は、あくまで住民自治協議会側の仕事であることを強調しておきたい。

#### (7) 地域データ整備と地域ビジョン、地域計画の策定

住民自治協議会は、地域の将来像やビジョンを想定し、そこに向けての行動計画（地域計画）を持たなければならない。実際は、協議会結成の前後に地域担当職員や外部アドバイザーもかかわって策定を行うところが多い。これには、現状把握－潜在資源および課題の抽出－課題の解決方策の検討－解決手法の決定－事業設計という作業が必要で、その作業を通じて次なる組織の設計が出来る。関係者が現状について共通認識を持つためには、人口や世帯の状況、農林水産や商工業等の産業統計、交通事故や犯罪の発生率、選挙投票率といった地域の実態を示すデータが共有され、それをもとに検討するプロセスが欠かせない。行政が持つ各種データを小学校区単位程度に整備し、分かりやすい形で地域に提供

する必要がある。

## 4. 神戸市コミュニティ政策の現状と課題

ここで神戸市のコミュニティ政策がどのような立ち位置にあり、どのような課題があるのかについて、幾ばくかの紙面を割きたい。神戸市におけるコミュニティ政策の推移と行政側からの分析については、本誌掲載の森田論文が詳らかにしているので、重複は避け、長年、神戸市地域活動推進委員会に参画してきた立場で私見を述べる。

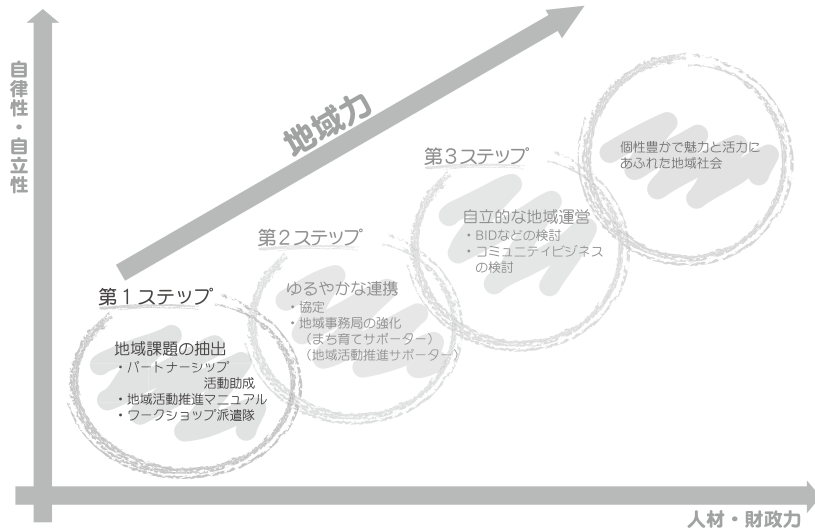
神戸市は、他の政令市と比較して地域コミュニティ政策への着手が決して遅かったわけではない。にも関わらず、いまや少しばかり遅れを見せ始めている、と思うのは私だけだろうか。前章の地域自治システム確立のポイントで述べた視点から検討してみよう。

まず、条例と総合計画における位置づけであるが神戸市地域活動推進条例では、「ゆるやかな連携」が基調とされており、住民自治協議会結成と活動開始、自立に至るプロセス全体を覆うトーンとなっている。

同条例は、地域活動を「地域の課題を解決することを目的とし、営利を目的としない公益的な活動を行うこと」と定義し、地域組織やNPOに対して「必要に応じて、他の地域組織、NPO、事業者その他の団体及び市と連携して地域活動の推進に努める」ことを求めている。しかし、その連携の仕方については、地域自治システムを意識した条文はなく、前文で「さまざまな地域組織、NPO等がゆるやかに連携することが、地域の活動を活発化するとの認識が重要」と記述するにとどまっている。

また2025年に向けた「神戸づくりの指針（第5次神戸市基本計画）」でも「地域の様々な活

●地域の活動の発展に応じた支援を



動主体がゆるやかな連携（横断的・開放的なネットワーク）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（エリアマネジメント）を展開する姿<sup>6)</sup>と記されているが，ここでも「ゆるやかな連携」という表現が使われており，「ゆるやかな連携組織」がどのようにして「地域の代表」となりうるのか，その方策までは明らかにしていない。

もともと神戸市が想定する地域活動の発展イメージでは，現在のパートナーシップ協定締結の7地区は「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」を確立してきた第2ステップにあたる。ここから第3ステップに展開するための道筋がまだ見えず，ステップアップする差し迫った必要性がないと思われている感もある。

次に，エリア確認と代表性の担保であるが，自治会・町内会と並んで「ふれあいのまちづくり協議会」「防災福祉コミュニティ」など施策目的別地域組織が，同一地域にいくつも（微妙にエリアが重なったりずれたりしているが）存在している。

生活課題の全体性を共有し，それらの代表

性を確保するという段階に至る以前に，どの団体がリーダーシップを担うか，という組織調整にエネルギーが費やされる恐れがある。また，規約整備と組織体制の民主的正当性の確立に関して，前述の調整がうまくいかず，緩やか（あるいは曖昧な）なままで終始する可能性が高い。

地域予算制度の確立は，現在の神戸市では見送られている。それに変わる段階的な取り組みとして，統合補助金制度をモデル的に導入しているが，補助金制度は交付金制度と根本的に異なり，それぞれの担当部局の縦割り指導から離れるわけにはいかない，という限界がある。

地域データ整備に関しては，従来は全市および区役所単位までであったものが，ようやく小学校区単位にメッシュ化して析出できる方向に向かっている。しかしながら，地域計画，地域ビジョン策定は，未だに少数のパートナーシップ協定を締結した団体にとどまっている。

地域担当職員制度と区役所への分権化は，現在もなお試行錯誤段階である。現実の区役所と地域担当職員のそれぞれは，よく奮闘し

ているといえるが、「都市内分権」を全市的に追求する、というトップ・マネジメント以下の政策的な姿勢がより鮮明とならなければ、区役所も担当職員にも着地イメージが見えづらい。むしろ、パートナーシップ協定締結地域を作り出すためのプロセスが成熟しないまま、それぞれ状況が異なる地域との対話、調整に苦しむことにもなりかねない。

## 5. 今後の方向性

筆者が会長を務める地域活動推進委員会は、2013年9月に「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」を公表した。地域活動のテーマが多様化しているにもかかわらず、活動の担い手が不足（固定化・高齢化）しており、行政・既存の地域組織ともに「縦割り」の弊害が強いことを指摘した。今後、少子高齢化で共助の必要性が高まり、地域格差が広がる一方で、震災後に共助の中心となってきた地域人材が、後継者がいないまま引退していくとどうなるのか…その危機感を共有してもらいたいと思ったからである。

神戸市における地域団体政策は、1970年代から各部局別に着手されてきた。それが上手くいった時期もあるだろうが、今日では、総合的な地域コミュニティ政策として新たに組みなおしていく必要がある。個別の所管部局と各団体との支援・連携の実態や、達成成果、過去の経過を斟酌しつつ、今の時代にあった政策アクティビティを、どのようにして確立するかが課題となっているのである。

私たちが最終提言に向けた課題と考えているのは、まず、今後認定されるべき地域分権の受け皿団体に向けた最低限の認定基準の明確化である。そのうえで、当該団体に保障されるインセンティブを、現行施策の改良、再編などと併せてどう設計していくか、が課題

となる。さらに、さまざまな事情で結成困難な地域に対する、底上げ型の支援策を講じていく必要もある。また、より地域と近く寄り添いながら、これらの支援を行う人材の確保も課題である。地域担当職員は、あくまでも行政職員であり、人事異動等による交代が避けられない。したがって、多数の民間支援人材の確保と制度化が必要となろう。そのためには、前述の基本計画第6部の3を受けた「住民自治協議会設置（推進）条例」の制定も必要と考えている。

結論を言えば、そろそろ神戸市は過去の縦割り型「まちづくり」の栄光と乱立の時代を終えて、地域資源（人、組織、スキルなど）の糾合を、全市的かつ積極的に図らねばならない時期に来ている。行政も、条例に基づくさまざまな支援制度を導入してきたが、現状は、あと一歩先にどう踏み出すか、ということではないだろうか。「ゆるやかな連携」は、あくまでも呼びかけ初動期・円卓会議期のイメージである。第3ステップの統合的・自律的な地域運営の活動開始時期、イメージを明確に示し、神戸市がめざす全市的な「都市内分権」の姿を鮮明化していく必要がある、といえよう。

### 注

- 1) 1971-73年度「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」、83-85年度「コミュニティ推進地区設定要綱」、90-92年度「コミュニティ活動活性化地区設定施策」でいずれも自治省がモデル地区を設定して支援する手法。93年以降、全市町村を対象とする政策に改められた。
- 2) 詳細はコミュニティ政策学会編『コミュニティ政策5』（2007）に掲載された特集論考「自治省モデル・コミュニティ施策の検証-コミュニティ政策の到達点と課題-」を参照されたい。
- 3) 『地域自治のしくみと実践』前書き（中川幾郎編著、学芸出版社、2011年7月）
- 4) 自治会加入率は、政令市の北九州市で平成4年度当初96.7%、平成25年度当初71.2%である。（北九州市

調べによる)。地方都市の伊賀市でも、平成22年度当初で87.6%である（伊賀市調べによる）。この漸減傾向は全国的な趨勢である。

- 5) 「まちづくり協議会」は神戸市においては都市計画系で使われる組織名であるが、後述の自治体では総合的な地域自治の受け皿として用いている。本稿では以降「住民自治協議会」と表記する。
- 6) 「神戸市づくりの指針（第5次神戸市基本方針）」第6部3-1（p86）

# 21世紀型コミュニティカルテとは？

同志社大学 社会学部教授 立木 茂雄  
同志社大学 特定任用研究員 松川 杏寧

神戸市地域活動推進委員会による「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」（2013年9月）には、コミュニティ施策運営の「基本方針」として、「(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」として地域コミュニティの範囲を明記している。本稿では、地域コミュニティの範囲に関するこれまでの議論や調査結果をふりかえり、この基本方針の含意をI部で確認する。それを踏まえて、社会調査データにもとづいて、地域コミュニティの共同性やコミュニティ感情に関する指標をどのようにして測定するのかを検討するために、従来の郵便番号区単位での測定方法と、郵便番号区を小学校区に按分して推定する方法、そして小学校区単位でデータを求め測定する方法の比較検討をII部で行うことにする。

## I部 コミュニティの範囲はどのように変化してきたか

### コミュニティ施策の誕生

コミュニティは、地理的な一定の範囲を示す地域性、その範囲内の住民の相互作用から生まれる心理的な関心としての共同性、さら

に共同性を生み出す契機としての「われわれ意識 (we-feeling)」・「役割意識 (role-feeling)」・「依存意識 (dependency-feeling)」からなるコミュニティ感情の三つを構成要素とする（マッキーバー, 1917=1945/2011; マッキーバー・ページ, 1949=1973）学術的な概念であった。

日本社会でコミュニティが日常語となるのは1960年代後半である。当時の高度経済成長期にあって産業構造の変化やそれにとまなう人口の都市集中により地域共同体が崩壊し、その一方で公害反対運動・消費者運動・ベトナム反戦運動といった抵抗運動のうねりの中で、「行政」・「企業」対「住民」という対立図式を融和する方策として、1970年代になり盛んに語られるようになった。その一つのきっかけは国民生活審議会（1969）の報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」である。ここでコミュニティとは、自発的な個人や家庭を構成主体にして、地域性と共通目標をもった開放的で民主的な人のつながりであり、都市における人間性回復の場となるべきものであった。これを受けて自治省（当時）は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971）をまとめ、各地でモデル地



区を設定し、コミュニティ施策の実施や一般施策化を求めていく。さらに、1970年代の公害反対運動・消費者運動・反戦運動の風を受け各地で誕生した革新市政は「ナショナル・ミニマム」論に基づく社会政策としてコミュニティ施策に力を注いでいった。

1970年代のコミュニティ施策の中味を振り返ると、それは結局のところ住民からの生活要件の向上要求を受けて、学校・広場・公園・集会施設・金融施設・商業施設などを行政が計画的に配置する一連の行政事務として理解されるようになっていった（磯村，1978；森田，2001）。その際のコミュニティ施策の単位は、自治省（当時）の対策要綱（1971）で例示した「小学校の通学区域程度の規模」や、ペリー（1929=1975）の近隣住区論に基づいたニュータウン開発や市街地再開発のための「小学校一つを必要とする人口約1万人の地区」といった基準が援用されていった。

一方、1960年代から70年代にかけて共同性やコミュニティ感情に関する社会学的研究を精力的に進めた奥田（1971）や鈴木（1978）らも地域の物理的環境の整備により充足水準と定着志向を向上させることが、コミュニティ意識や地域活動参加意欲を高める上で重要な鍵となることを実証していった。これはナショナル・ミニマムの視点から進められた70年代のコミュニティ運動（地域施設の充実要求運動）と、それに対する行政側の施策を実証的に支えるものとなった。

### 神戸における「小さな都市計画」と「大きな都市計画」

具体的なコミュニティ施策を推進していくためには、コミュニティの地域性についての地理学・都市計画学的な実証調査が必要となる。その先駆的な試みが神戸市の各区の全地域コミュニティについて、社会構造（住民の

人口的な特色など）、生活環境（地域の歴史、施設の分布、用途地域、生活環境の整備状況など）、その中で生活する地域住民の住民組織（自治会、婦人会、財産区、社会福祉協議会、連合会組織など）に関する情報を各区の小学校校区（正確には人口1万人単位でまとめられた国勢統計区）ごとにまとめ、それぞれのコミュニティごとに課題を診断したコミュニティカルテ（神戸市，1975）である。これは神戸市の第二次マスタープランにおけるまち住区構想を策定するために、神戸市内の一つひとつの生活圏の基礎的な情報を人口1万人単位のまち住区ごとに提供することを目的としていた（小森，1999）。さらに、住区ごとのまちづくりの協議に資するために環境カルテ（神戸市，1978）を公開し、神戸市内の市街地の整備を地区ごとに進めるために、住宅（老朽住宅率、狭小過密住宅率など）、住工混住（工場による環境汚染など）、道路整備（自動車による公害など）、コミュニティ関連施設（公園、集会所の整備など）、中心核（駅前広場、中心商店街など）について診断し、一般に公開し、各地域の課題を明かにしていった。

1970年代後半の神戸では、コミュニティカルテや環境カルテの公開を踏まえて、コミュニティ単位での課題を実際のまちづくりのプロセスを通じて解決していく機運が高まっていった。そのような流れのなかで、真野地区のまちづくり構想（1980年）が生まれ、住民主体のまちづくり協議会の場で検討した結果を市長に提案し、これを受けて行政との協議を踏まえ、官民の合意が得られれば、それを地区計画としていくことを定めたまちづくり条例制定（1981年）へと連動していった（垂水，1999）。当時の神戸市は、このような小地域での地域づくりを考える「小さな都市計画」と、全市レベルで都市を考えて進める「大きな都市計画」を相互補完的にとらえ、その両

方を視野に入れて複眼的に都市のありようを考える方針が取られていた（鳥越，1992）。しかしながら1973年の第一次オイルショックにより不振となった神戸の重工業の大幅な人員削減（総務省，2010）や，70年代後半から顕著となった人口の社会移動の落ち込み（神戸市，2011）などを受けて，80年代からは「大きな都市計画」により都市全体の魅力や活力の創出に都市政策を一点集中化させていった。

1995年の阪神・淡路大震災とその後10年間の震災復興は「小さな都市計画」としてのまちづくりや地域コミュニティ施策の重要性を改めて気づかせる重要な契機となった。例えば，神戸市の復興計画の進捗状況を計画中間年である5年目の検証のために，神戸市内14カ所で実施した市民参画型の生活再建に関する草の根検証ワークショップは，「すまい」とならんで「人と人とのつながり」の重要性を浮きあがらせた。さらに計画の最終年である10年目に向けて実施した草の根検証ワークショップは，生活再建を進める上で「人と人とのつながり」が長期にわたって最重要な要素であることを明かにした。これらの一連のワークショップから得られた知見の一般性を大規模社会調査によって確認するために4度にわたって実施した兵庫県生活復興調査は，生活復興過程のなかで人と人とのつながりを契機として，身近な地域の課題解決は住民が主体となって参画し，多様な住民相互間や行政とも協働してとりくむ規範意識（ノルム）や行動意欲・態度（モラル）が醸成されたことを計量的な分析から実証した。このような震災復興で培われた協働と参画によるまちづくり，言い換えれば「小さな都市計画」の精神をポスト震災復興期にも一般施策とすることを目指して，2004年3月には「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」（以下，地活条例）が制定され現在に至るのである（立

木，2005）。

## コミュニティの範疇イメージは小地域化してきた

住民が行政と協働しながら地域課題の解決に積極的に参画するためには，住民も行政も当該の地域コミュニティの人口や歴史，住宅や産業の構造などの特徴に精通し，地域問題の解決に向けてデータに基づいた判断ができることが必須となる。このためには，当該のコミュニティ単位で様々な統計資料を整備しておく必要がある。例えば京都市の各区のホームページからは，国勢調査で得られた統計が，京都におけるコミュニティの基礎的な範疇と住民や行政相互の間で了解されている元学区単位でまとめられている。しかしながら神戸市の場合，前述のコミュニティカルテは更新されず，一方カルテの基礎となった国勢統計区もメッシュ単位か町丁目を単位とするものに変更されたため，地域コミュニティ単位での各種統計は簡単には入手できない状況となった。このような中で90年代前半には，70年代のコミュニティカルテのようにまち住区論に基づき人口1万人程度の小学校区をコミュニティの範疇とすることを所与の前提とするのではなく，社会調査に基づいて住民自身にコミュニティの範疇を問い，その実情に合わせてコミュニティ活動の実態の把握やコミュニティ統計資料の整備を進めようとする地域機能研究会の試み（神戸市企画調整局，1992）も行われていた。

震災復興期が終了し，ポスト震災復興期の「小さな都市計画」への関心が再び高まった時期には，前述の兵庫県復興調査の一環として震災10年目調査を実施している（兵庫県，2006）。この中でも，住民自身にコミュニティの範疇を問う設問を含めていた。図1がその際に用いた実際の設問である。



A. 近所



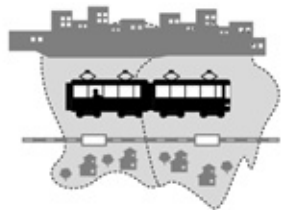
B. 小学校区



C. 中学校区



D. 市・区レベル



E. 隣市・区まで

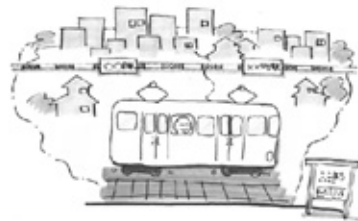
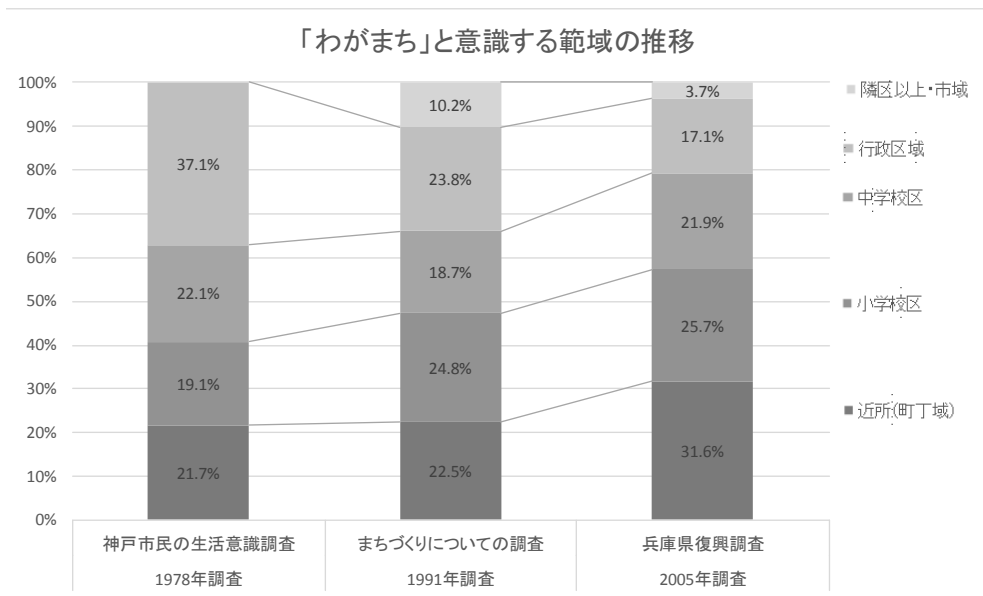


図1 2005年兵庫県復興調査における「わがまち」の範囲を問う設問

図2は、地域機能研究会の報告書（神戸市企画調整局，1992）のなかで参照されている，同市企画局（当時）が1978年に実施したコミュニティの範囲に関する調査結果と，同報告書で報告されている1991年市政アドバイザー調査結果，そして2005年生活復興調査の同様の

調査項目への回答結果（神戸市内9区分だけを集計）を比較したものである。これを見ると、「わがまち」とイメージされる範囲として近所や小学校区までの比較的小範囲の地域と答えた回答者の割合は調査を重ねるごとにそれぞれの範囲カテゴリーともに漸次増加し，



注) 1978年調査では「隣区以上・市域」の選択肢は用意されていない

図2 「わがまち」と意識する領域の推移

2005年調査では両方をあわせると過半数越えとなっていることが分かる。この間、行政区域や市域などの広範囲をわが町とイメージする層は、1978年調査では両方をあわせると4割弱近くまでであったものが、次第に減り続け、2005年調査では2割近くまでほぼ半減した。

このようなコミュニティの領域イメージの小地域化は、1970年代からの地域生活行政（コミュニティ施策）が、その対象地域を近隣から小学校区までとしてきたことによるものだと考えられる。例えば、地域の清掃や美化、緑化、公園管理に関するコミュニティ施策は自治会単位で、一方、地域の生活環境の改善、文化・スポーツ、地域福祉、青少年の健全育成では、近隣を越えた小学校区の領域で進められてきた。例えば、美化・緑化・公園管理の対象物であれば中心核となる場は近隣の領域にある。これに対して、地域福祉、文化・スポーツ、健全育成、環境改善では、近隣内では活動を支える人的資源が少なすぎ、また活動の中心となる施設や場も小学校区の領域

に設置されており、このような場の維持管理は近隣を越える領域のなかの社会関係資本によってまかなわれている。いずれにせよ、70年代終わりから進められてきたコミュニティ施策の目的や地理的射程が近隣から小学校区までを対象とするものであったこと、言い換えるとそれ以上の広範囲を対象とするコミュニティ施策はあまり多くはなかったことが、住民の主観的なコミュニティの領域イメージの決定で大きな要因となっていたと考えられる。なお、このようなコミュニティの領域イメージの小地域化は、前述の地域機能研究会の最終報告書（神戸市企画調整局、1992）のなかで既に指摘されていた傾向ではあるが、2005年生活復興調査のデータを付加することによって、このトレンドが90年代から2000年代、そして現在にまで確実に続いていると判断できる。

### 21世紀版コミュニティカルテの必要性

2004年3月に「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」が制定されてから10年後、

同条例により設置された地域活動推進委員会は、「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」を2013年9月にとりまとめた。このなかでコミュニティ施策運営の指針として10の基本方針が示されている。その第一は、「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」である。本稿の以上までの議論は、このような提言の実証的な根拠を示すものである。さらに、基本方針の4番目には、「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市内で情報共有する」としている。これは、70年代後半に先駆的に行われたコミュニティカルテの21世紀版の整備を一般施策として行うことを提言するものである。

地理情報システム（GIS）が容易に利用できるようになった現在では、地域コミュニティ単位の基礎データとして、「人口、福祉、防災・防犯、環境、公共施設」といったコミュニティの「地域性」に関する情報は比較的容易に整えることが可能になった。しかしながら、21世紀版コミュニティカルテには、コミュニティに関する「共同性」や「コミュニティ感情」といったコミュニティに関するすべての核心要素の情報を整備することが必要である。すべての核心要素に関する情報がそれぞれのコミュニティ単位で整備されなければ、地域課題を解決するために、具体的にどのようなアプローチを取れば良いのか、が見えて来ないからである。例えば、当該コミュニティにおける安全や安心、子育てのしやすさや高齢者の見守りの状況について、コミュニティごとにアセスメントがだれにでもできるようになることが必要である。さらに、このようなアセスメントの結果、当該コミュニティの社会関係資本（ソーシャルキャピタル）を高めることが方針となった場合に、社会関係資

本を醸成することに役立つ要因（立木・松川2012）に関する指標の情報が分かれば、当該のコミュニティではどのような切り口や方策を用いてアプローチすることが合理的であるのか、その判断の材料を提供することができるようになる。

共同性やコミュニティ感情はインタビュー調査や社会調査によって測定する必要がある。そして、その調査結果はおおむね小学校区という単位で集計され公開されることが求められる。このような環境を整備するには、具体的にどのようなことに留意しなければならないだろう。まずは現状で利用可能なデータとしては、神戸市1万人アンケートや市政アドバイザー調査結果などが考えられる。これらの調査データは、現状では行政区単位までの集計には耐えられる制度となっている。本稿で明らかにしたように、神戸市の市民意識調査が発足した当時（コミュニティ施策黎明期）では、市民の3分の1以上が「わがまち」の範疇として行政区をあげていた。中学校区までも含めると市民の6割近くが、「わがまち」として広範疇をイメージしていた。しかしながら、過去30年間にわたるコミュニティ施策の実施によって市民がイメージするコミュニティの範疇は、おおむね小学校区にまで小地域化したのである。このような状況で利用可能な手段として現状では郵便番号区の利用が考えられる。2003年3月の「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」の制定に向けて、協働や参画の意識について広く問う2002年度の神戸市民1万人アンケートから、調査票のフェース項目に7ケタの郵便番号に関する問いが付け加えられ、その後の1万人アンケートでも踏襲されてきたからである。実際に、この郵便番号地区の情報をを用いて神戸市内のソーシャルキャピタルの分布状況が柴内（2007）によって調査されている。柴内（2007）



の分析では、コミュニティの活動の単位がおおむね小学校区単位である現状から、郵便番号地区単位のデータを按分法によって小学校区単位のものに変換する手法を開発している。

もし郵便番号区データを按分することで小学校区の共同性やコミュニティ感情が把握できるのであれば、21世紀版コミュニティカルテに、毎年の1万人アンケートや市政アドバイザー調査結果がすぐさま小学校区単位で公開できるようになる。一方、小学校区単位でも社会調査の分析に耐え、かつ現実的な標本数（たとえば50票）を確保しようとする、回収率を3分の1とすれば、「約160の小学校区 × 100（有効回答数） × 1/3（回収率）」となり、おおむね現状の5倍弱の調査票の郵送が必要となる。郵便番号区の按分により小学校区の実情が、ある程度の精度で把握できるなら、データはすぐにでも小学校区単位で集計でき、現状の5倍となる調査実施のコスト高を回避できる。そこで、本稿の後半では、郵便番号単位で集計してきた2010年度の神戸市自治会・マンション管理組合調査データを小学校区に按分したデータを作成し、小学校区単位での配布・集計を行った2013年度の自治会・マンション管理組合調査データと比較を行うことにする。これによって、按分作業によって、どの程度にデータの精度が変化するのかについて実証的な検討を行う。

## Ⅱ部 社会調査のデータから小学校区単位のコミュニティの指標を求めるための手法の比較検討

### 方法

#### 1. 標本

本稿の検討のために神戸市自治会・管理組合基礎調査の2010年調査と2013年調査のデータを用いる。2010年「神戸市自治会・管理組

合基礎調査」（以下、2010年調査と表記する）では、神戸市が把握する市内すべての自治会およびマンション管理組合、総数2,704団体の代表者を調査対象としている。2013年に実施した「お住まいの地域のように神戸市内地域組織基礎調査」（以下、2013年調査と表記する）は、神戸市内すべての自治会・管理組合（2,689件）に加え、ふれあいのまちづくり協議会（以下、ふれまち協と表記する）（189件）、まちづくり協議会（47件）の代表者、計2,925名を調査対象としている。

### 2. 測定した変数

#### 1) ソーシャルキャピタル

ソーシャルキャピタルとは、人々の関係性の中に埋め込まれた資源のことである。ソーシャルキャピタルという用語を一般的に周知させたとして知られるパットナムは、ソーシャルキャピタルを「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」（Putnam 2000=2006: 19）と定義している。ソーシャルキャピタルには2つの側面があり、一つは「個人財」、もう一つは「集合財」としての側面である。「個人財」としてのソーシャルキャピタルは、特定の個人と個人の関係性によって利益を得られる、たとえばコネクションのようなものである。パットナムが定義しているソーシャルキャピタルはむしろ「集合財」としての側面であり、その「集合財」としてのソーシャルキャピタルにこそ地域コミュニティを安全・安心に、住みやすくする効果があるというジェーン・ジェーコブズ以来の考え方にパットナムも準拠している。本研究でも、パットナムにならい「集合財」としてのソーシャルキャピタルについて着目する。

パットナムによると、ソーシャルキャピタルには個人間の社会的なネットワーク、互酬

表1 ソーシャルキャピタル測定尺度項目

	2010年	2013年
リード文	あなたの地域では、以下にあげるような住民同士のかかわりが、どの程度行われていると思いますか。それぞれ1つに○をつけてください。	あなたの地域では、以下のような住民同士のかかわりがどの程度ありますか。それぞれ1つを選び、○をつけてください。
質問項目	問17(1)近所の人同士があいさつを行うこと 問17(2)住民同士が立ち話を行うこと 問17(3)住民同士が趣味やスポーツを一緒に行うこと 問17(4)住民同士が一緒に出かけたり、買い物や食事をしたりすること 問17(5)おすそわけをしたり、おみやげをあげたりもらったりすること 問17(6)お互いの家に遊びに行ったり、来てもらったりすること 問17(7)お互いにお節介をやいたり、思いやりたりすること 問17(8)ちょっとしたことで、助け合いをすること 問17(9)お互いに友達になること	[q2_1]住民同士が立ち話をする事 [q2_2]住民同士が趣味やスポーツを一緒にすること [q2_3]お互いの家に遊びに行ったり、一緒に出かけたりすること [q2_4]ちょっとしたことで、助け合いをすること
選択肢	1. ある程度行っている 2. たまに行っている 3. どちらともいえない 4. どちらかと言えば行っていない 5. ほとんど行っていない	1. よくある 2. ときどきある 3. どちらともいえない 4. あまりない 5. ほとんどない

性と信頼性の規範から構成されている。これらを操作的に尺度化したのが表1に示す項目である。2010年調査および2013年調査で質問紙でのリード文、選択肢はほぼ同じものとなっている。しかし2010年調査は9項目、2013年調査4項目と、項目数については違いがある。

## 2) ソーシャルキャピタル促進要因

両調査とも、ソーシャルキャピタルはコミュニティの住民の努力によって高めることができるという考え方にたち、その具体的なアプローチ（醸成方法）として5つの軸を想定している。それらは、多様な住民参加、興味愛着の喚起、イベントの活用、組織の自律力確保、あいさつの5つである。これらの5つのアプローチは、神戸市内の地域活動が熱心な11団体への聞き取り調査の結果をもとに仮説化された8軸モデル（立木、2007）を基礎としているが、その後の実証調査研究（立木、2008；松川・立木、2011a, 2011b；立木・松川、2012）を経て5軸モデルに縮約された。

多様な住民参加は、地域の活動にいかにも多種多様な人が関わっているかという軸である。2010年調査では地域での活動や課題解決に住民だけでなく企業や団体など様々な人々が関

わるようにしているかによって計っている。2013年調査では、地域の住民や企業・団体だけでなく、地域外の人々や組織のかかわりについても聞いている。これは、2010年は自治会・管理組合の代表者のみが対象者であったが、2013年調査ではふれまち協やまちづくり協議会の代表者にも対象が広がっているためである。

興味・愛着喚起は、地域の文化や魅力などの情報について知っているか、内外に向けて発信しているかといったことに関する軸である。2010年調査では地域の伝統・文化や魅力についていかに知っているか、内外に発信しているかに加え、活動している組織について、生活に役立つ情報を集めているかといった項目で計っている。2013年調査では、地域の伝統・文化や魅力に加え、今地域が抱えている課題を知っているかという項目で計っている。

イベントの活用は、地域での行事やイベントの企画・開催についての軸である。2010年調査では、多様な年代層が集まる行事やイベントがあるか、そういった行事・イベントに住民が主体的に開催しているかといった項目で計っている。2013年調査では、子どもや若者たちによるイベントについてと、楽しめる

表2 2010年調査と2013年調査のソーシャルキャピタル醸成要因の尺度項目

	2010年	2013年
リード文	あなたの地域では、以下にあげる活動をどの程度行っていますか。それぞれ1つに○をつけてください。	あなたの地域では、次のような事柄がどの程度あてはまりますか。もっとも近いものを1つ選び○をつけてください。
ソーシャルキャピタル促進要因 (多様な住民参加)	問16(21) 商店街、地元企業などと連携すること 問16(16) 地域の課題を解決する際に、自治会・管理組合だけでなく商店街や地域の企業などにも幅広く参加をよびかけること 問16(17) いわゆる住民や商店街・地元企業の人たちが地域の活動に参加できるように、間に入って仲介してくれる人を見つけること 問16(22) 共通の課題を解決するためにNPOなどと連携すること 問16(14) 子ども自身の手で行事・イベントづくりができるようにすること 問16(11) 公民問題や住環境の問題などを解決するために活動を地域内でイベント化(のぼりを立てて地域内を練り歩くなど)し、みんなが楽しんで参加しやすくすること	[q1.9] 地域外の組織や人々も、活動に参加している [q1.8] 地元にある多様な組織(団体、企業、NPOなど)が地域活動に参加している [q1.10] みんなの意見をまとめて地域活動の方向を示してくれる人がいる
ソーシャルキャピタル促進要因 (興味・愛着喚起)	問16(3) 地域の魅力やウリ(自慢できるヒト・モノ・コト)を見つけ出すこと 問16(1) 地域の伝統・文化・歴史を知ること 問16(4) 地域の魅力やウリを広報紙やホームページなどを使って地域の内外に発信すること 問16(5) 特定のテーマで活動を行っているボランティアやNPOなどを知ること 問16(2) 地域の生活で役立つ情報を集めること	[q1.13] 住民たちは、地域の魅力(自慢できるヒト・モノ・コト)について知っていると思う [q1.12] 住民たちは、地域の歴史や伝統、特徴について知っていると思う [q1.14] 住民たちは、地域のかかえる課題について知っていると思う [q1.15] 住民たちは、今住んでいる地域への愛着を持っていると思う
ソーシャルキャピタル促進要因 (イベントの活用)	問16(12) 子どもと大人が一緒に参加できるような行事・イベントを企画・開催すること 問16(9) 住民が主体となって行事・イベントを企画・開催すること 問16(10) 地域の行事・イベントに、住民が参加するよう促すこと 問16(13) 多様な年代の子ども(幼児・児童生徒)が集まれるたまり場をつくること	[q1.4] 子どもや若者たちによる行事やイベントがある [q1.5] 誰でも楽しめる行事やイベントがある
ソーシャルキャピタル促進要因 (組織の自律力確保)	問16(18) 地域がかかえる共通の問題を住民に広く知ってもらうこと 問16(19) 地域の課題を解決するときに頼りにできる人や手助けしてくれる人を見つけること 問16(15) 地域の課題を解決する際に、自治会・管理組合だけでなく関心を持っている個人にも広く参加をよびかけること 問16(20) 役員の方決め方や運営が引き継がれるように、マニュアルやハンドブックを作成すること 問16(23) 行政の下請けではなく行政と対等な関係を保って地域活動を行うこと	[q1.6] みんなが自分のことと思って関わっている地域活動がある [q1.7] 年代・性別・地区を問わず、様々な人が地域活動に参加している [q1.3] 住民が企画して開催している行事やイベントがある
ソーシャルキャピタル促進要因 (あいさつ)	問16(6) 近所同士であいさつをすること 問16(7) 近所同士で努めてあいさつをするよう、近所の皆さんに促すこと 問16(8) 商店街やPTAなども巻き込んで子どもたちが地域の大人たちとあいさつをするような工夫をこらすこと	[q1.1] 住民同士がよくあいさつをしている [q1.2] 子どもたちが大人とあいさつをしている
選択肢	1. ある程度行っている 2. たまに行っている 3. どちらともいえない 4. どちらかと言えば行っていない 5. ほとんど行っていない	1. あてはまる 2. ややあてはまる 3. あまりあてはまらない 4. あてはまらない 0. わからない

表3 2010年調査と2013年調査の無作法的尺度項目

	2010年	2013年
リード文	問3 あなたがお住まいの地域の様子について、あてはまる番号に○をつけてください。	問3 あなたの地域の様子についておたずねします。あてはまるものを1つ選び、○をつけてください。
質問項目	問18(1) 路上にゴミが散乱していますか。 問18(2) 壊れた街灯がありますか。 問18(3) たばこを吸っている中学生や高校生がいますか。 問18(4) 夜中に店の前や公園でたむろしている若者がいますか。 問18(5) 夜中に走り回っている暴走族がいますか。	[q3_1] 夜中に店の前や公園でたむろしている若者がいる [q3_2] 路上はゴミもなく、とてもきれいだ [q3_3] 交通信号や駐車・駐輪のマナーがよく守られている。 [q1_11] 住民同士のルールやマナー(ゴミの出し方や夜間騒音など)がよく守られている
選択肢	1. ある 2. ない 3. わからない	1. あてはまる 2. ややあてはまる 3. あまりあてはまらない 4. あてはまらない

イベントがあるかによって計っている。

組織の自律力確保は、対象者が代表を務める地域組織の運営や地域住民の主体性に関する軸である。2010年調査では、地域がかかえる課題の解決について広く住民が関わっているか、組織運営が自律的に引き継がれているか、行政と対等な関係かといった項目で計っている。2013年調査では、我が事として地域活動に関わっているか、住民が主体的に企画・開催している行事・イベントなどの項目で計っている。

最後のあいさつは、地域でいかにあいさつをしているか、あいさつするよう促しているかという軸である。2010年調査では近所同士や子どもと大人の間のあいさつについて、促し工夫をこらしているかという項目で計っている。2013年調査では住民同士や子どもと大人があいさつをしているかという項目で計っている。

### 3) 無作法的性

無作法的性とは、犯罪ではないがその場所の

利用者や居住者に不安感や迷惑間を与える事象をさす。落書きや道端のゴミ、割れた窓ガラスなどが例として挙げられる。これらを放置することが重大な犯罪発生につながると言及しているのが、「割れ窓理論」である。2010年調査と2013年調査ではリード文はほぼ同じで、項目内容も数は違えどほぼ同じであるが、選択肢の形式は違っている。2010年調査は「1. ある, 2. ない, 3. わからない」の名義尺度であるが、2013年調査では「1. あてはまるから 4. あてはまらない」までの4件法である。

#### 4) 安全・安心の指標

ソーシャルキャピタルによる影響を計る指標として、客観的な安全と主観的な安心を用いている。客観的な安全の指標としては、当該地域における放火および窃盗犯罪の発生件

数を用いている。主観的な安全・安心感については、2010年調査では窃盗犯罪被害にあう可能性の認識について問う犯罪リスク知覚と、窃盗犯罪被害にあうかもしれない不安感について問う犯罪不安感を計っている。以上に加えて2013年調査では高齢者が住みやすいか、子育てしやすいか、といった項目も主観的な安全・安心感の指標として含めている。

### 3. 地域単位データの作成

前節で示した指標について、以下の手順で変数化を行った。まず個票データを用いて分析・変数化を行った。ソーシャルキャピタル形成促進要因については、2010年調査、2013年調査の両方とも、因子分析法を用いて個々の調査回答者の因子得点を求めた。回転はバリマックス回転を用いた。2010年調査および2013年調査のソーシャルキャピタル量、2010

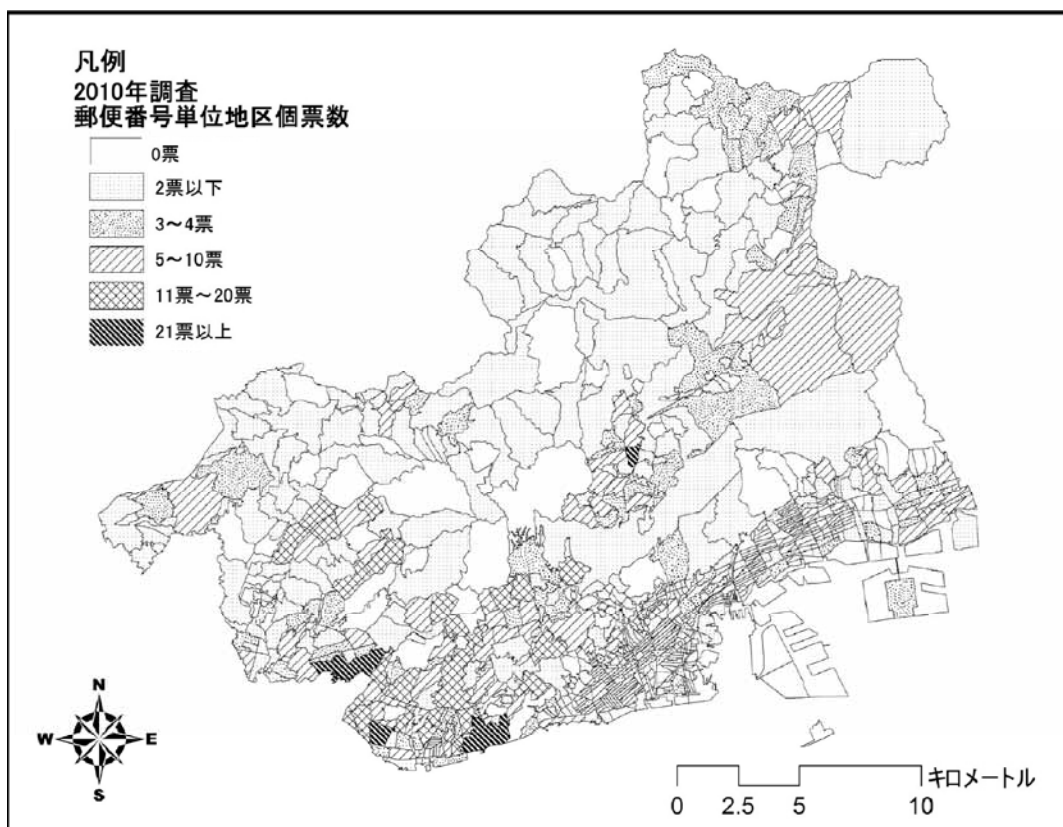


図3 2010年調査郵便番号単位地区ごと個票数分布

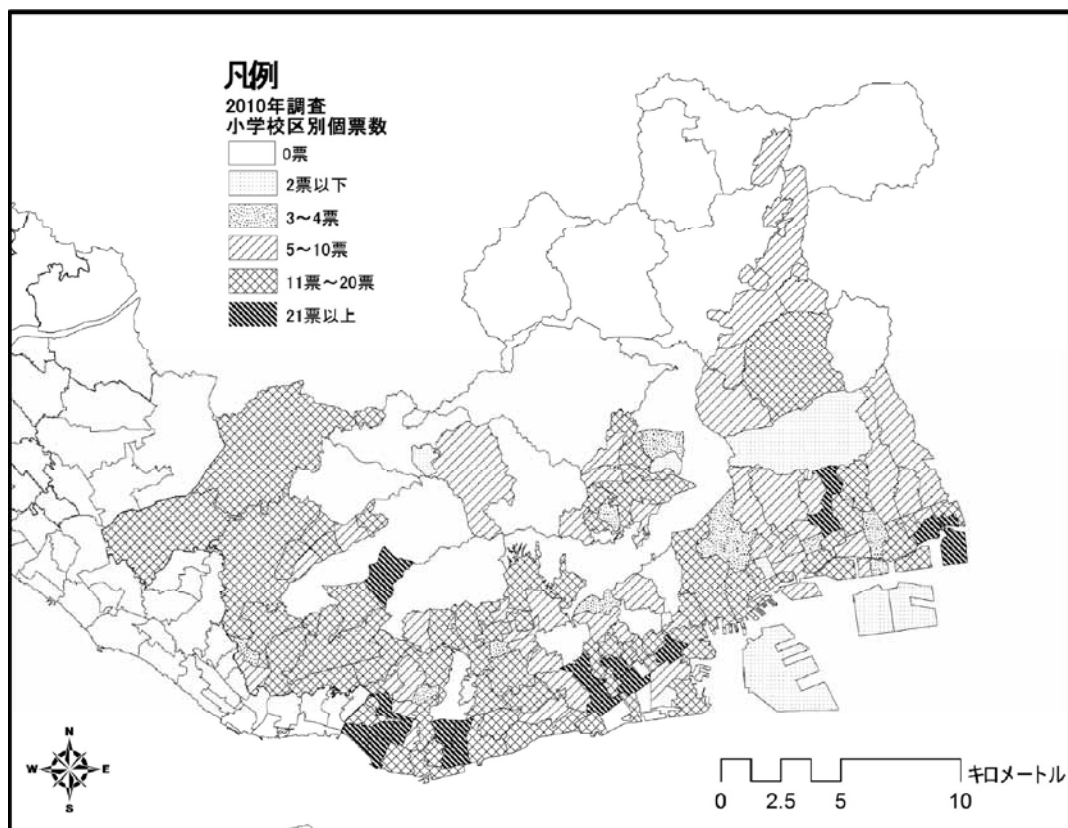


図4 2010年調査小学校区（按分）ごと個票数分布

年調査の犯罪リスク知覚と犯罪不安感，2013年調査の無作法的については主成分分析を行って1次元性を確認し，それぞれの主成分得点を求めて，各回答者の得点とした。2010年調査の無作法的は名義尺度であったため，最適尺度法によってカテゴリー値を求め，カテゴリー値を個人の無作法的得点とした。これらの方法で得た個人単位の得点を，地域単位（郵便番号単位，小学校区単位，郵便番号を用いて小学校区単位に按分）で平均し，その平均値をもって，それぞれのデータにおける地域の得点とした。以下に，その手順について説明する。

#### 1) 2010年調査データの郵便番号地区単位データへの集約

2010年調査では，1,972票の回答が得られた。この1,972票の個票から得点を算出し，その得

点を850個の郵便番号単位地区ごとに平均し，郵便番号単位の得点を算出した。各郵便番号単位地区に含まれる個票の最小値は1，最大値は33，平均は3.43である。この手法によって2010年調査の自治会・管理組合調査は分析を行っている。図3は，各郵便番号区内の標本数を視覚化したものである。

#### 2) 2010年調査データ（郵便番号単位）の校区単位データへの按分

本研究で重要なのは，2013年調査のデータとの比較検討である。前述の通り，2010年調査の地理的な調査単位は郵便番号単位，2013年調査は小学校区となっている。比較検討を行うには，両者の単位をそろえる必要がある。そこで2010年調査のデータを小学校区単位に集約しなおす必要がある。

まず放火犯罪実績についてであるが，郵便

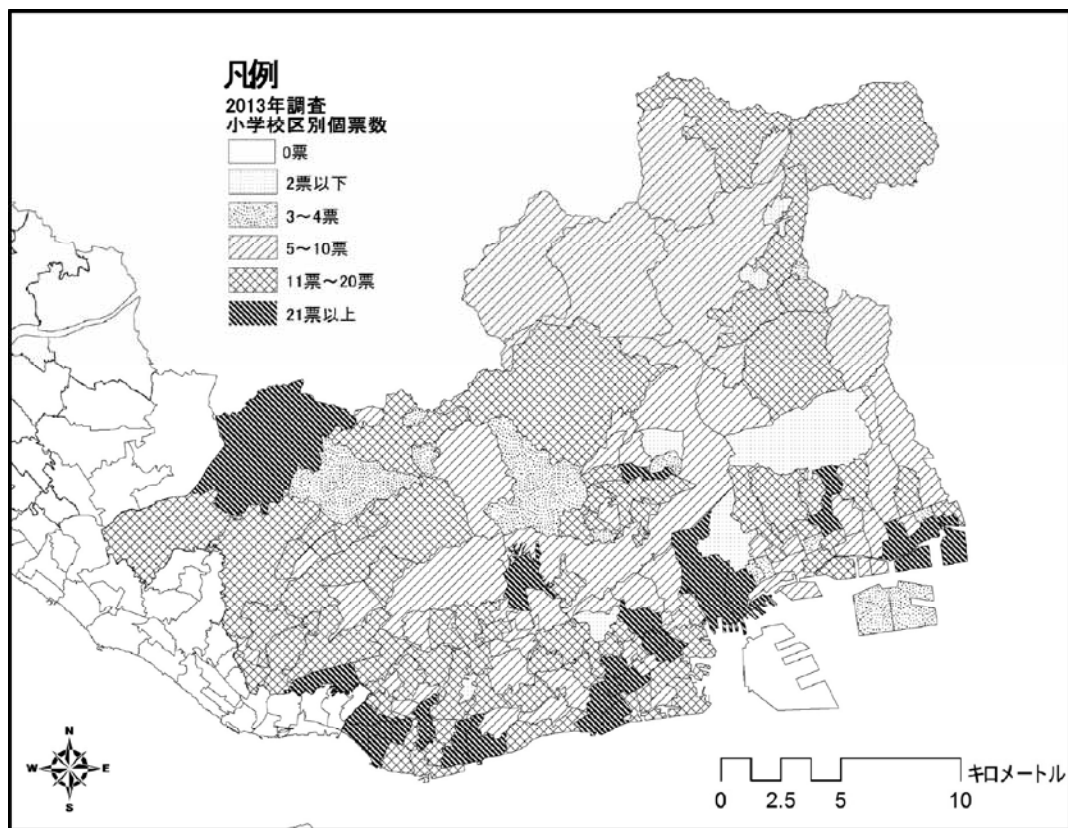


図5 2013年調査小学校区ごと個票数分布

番号単位地区ごとの発生件数を小学校区単位に一律に按分した後、小学校区の面積で除して標準化した。もともと町丁目単位での発生件数を各郵便番号単位地区で合算していたので、その発生件数を単純に按分すればよい。

ただし、2010年調査のデータでは単純に按分することはできない。なぜなら、変数化する際に、因子分析や主成分分析で得られた統計量を郵便番号単位地区ごとに平均することで、郵便番号単位地区の値としているため、つまり個票の値を平均値化して変数を作成しているためである。個票の値を小学校区単位に集約（単純平均）できればよいが、地域を同定する変数が郵便番号しかないため、一旦郵便番号単位で集約（単純平均）しなければならない。すでに平均値化されている変数をさらに小学校区単位で平均しなす場合、単

純平均を用いることができない。なぜなら郵便番号単位地区ごとにまたがっている小学校区の数が違うためである。そこで2010年調査のデータの小学校区単位への按分には、加重平均を用いる。加重平均とは、数値の持つ条件の違いを考慮に入れ、重みをつけてから平均する方法のことである。この場合の条件の違いは、各郵便番号単位地区がいくつの小学校区にまたがっているかである。加重平均の式については、以下に例を示す。

例) 小学校区①には郵便番号単位地区 A（郵便 A）、B（郵便 B）、の一部および C（郵便 C）が含まれており、

郵便 A は小学校区①も含んで2つの小学校区に

郵便 B は小学校区①も含んで3つの小学校

区に  
郵便 C はすべて小学校区①に含まれる場合  
の計算式・・・

$$\text{小学校①} = \left( \frac{\text{郵便 A}}{2} + \frac{\text{郵便 B}}{3} + \frac{\text{郵便 C}}{1} \right) \div \left( \frac{1}{2} + \frac{1}{3} + \frac{1}{1} \right)$$

上記の方法によって按分された各小学校区内の標本数を図4に示している。

### 3) 2013年調査データの校区単位データへの集約

2013年調査では、2,158票の回答が得られた。この2,158票の個票から得点を算出し、その得点を166個の小学校区ごとに平均し、小学校区単位の得点を算出した。各小学校区に含まれる個票の最小値は1、最大値は55、平均は13.08である。図5は各小学校区内の標本数を視覚化したものである。

## 結果

### 1. 2010年按分データ変数と2013年校区データ変数の相関分析

郵便番号単位から小学校区単位へ按分を行った結果、データがどのように変化したのかを確認するため、はじめに相関分析を行った。その結果である表4を見てみると、多くの変数間の中で相関が見られないことがわかる。

特に2010年按分のソーシャルキャピタル推定量と無作法的性は、2013年調査の無作法的性以外の変数とは相関が見られなかった。

### 2. ソーシャルキャピタル推定量と放火犯罪実績との関係

これまでの研究から、地域のソーシャルキャピタルには、当該地域の客観的な安全性や主観的な安心感を高めることが確認されている。そこで、それぞれのデータについて、各地域のソーシャルキャピタルと犯罪実績の関係について比較検討を行った。具体的には、2010年調査の郵便番号単位データ、2010年調査の小学校区按分データ、2013年調査の小学校区データの3つについて、地域のソーシャルキャピタル推定量と放火犯罪件数の関係について、散布図を作成し回帰直線を引いて、それぞれのデータの精度を比較した(図6～図8)である。データでも、ソーシャルキャピタルが高まれば、放火犯罪の件数が低くなるという負の関係が得られることが予想されている。

表4 2010年按分変数と2013年小学校区変数間の相関

2010年調査 \ 2013年調査	多様な住民参加	組織の自律力確保	興味愛着喚起	イベント活用	あいさつ	SC推定量	無作法的性
多様な住民参加	.081	.107	.129	.061	.162	.014	.058
組織の自律力確保	-.051	.122	-.040	.336**	.068	.066	-.080
興味愛着喚起	-.023	.170	.170	.005	.249**	.005	-.145
イベント活用	.158	.061	.059	.395**	-.096	-.004	-.105
あいさつ	-.103	-.125	.257**	-.038	.217*	.091	-.085
SC推定量	-.017	.114	.067	.183*	.145	.143	-.077
無作法的性	-.032	-.183*	-.031	.075	-.245**	-.190*	-.327**

\*\*、相関係数は 1% 水準で有意 (両側)

\*、相関係数は 5% 水準で有意 (両側)



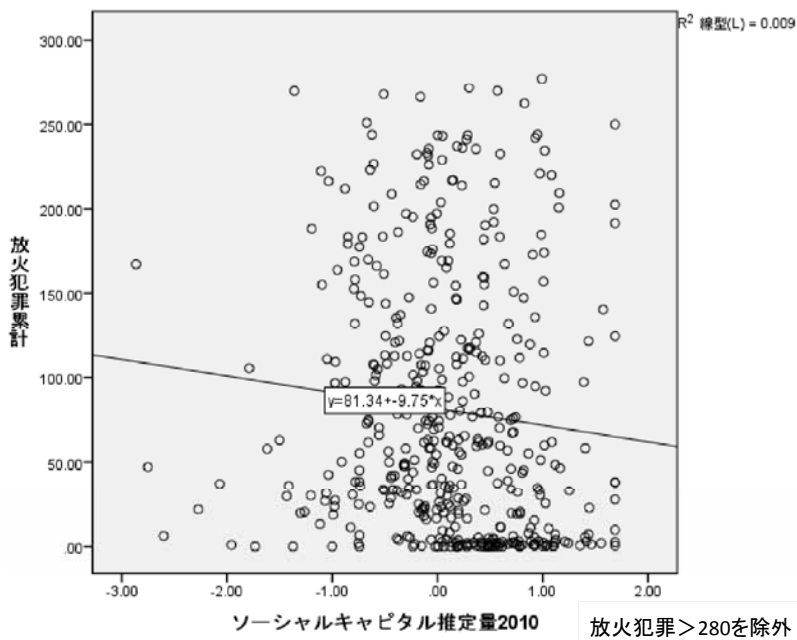


図6 2010年郵便番号区データの分析結果

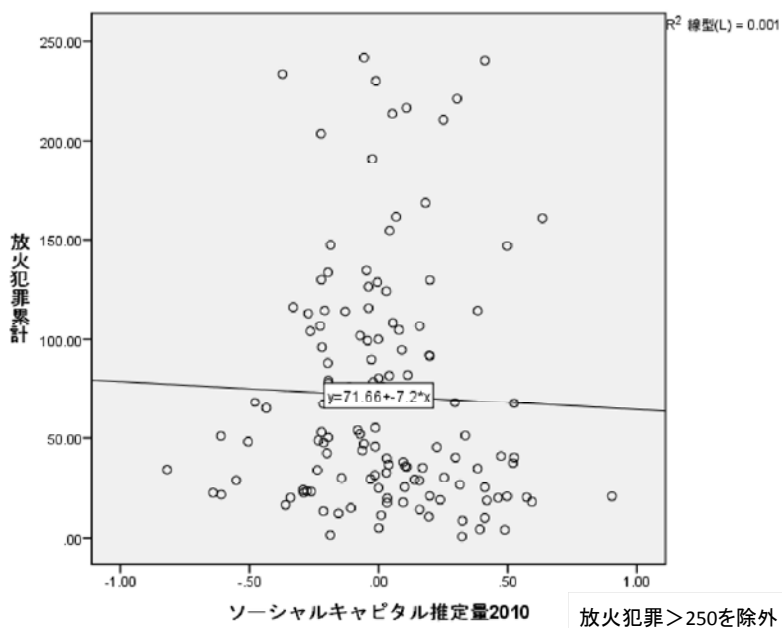


図7 2010年按分データ分析

2010年郵便番号区単位データの分析結果(図6)を見ると、ソーシャルキャピタルと放火犯罪実績との間には、はっきりと負の関係が読み取れ、ソーシャルキャピタルが高まると放火犯罪実績が低減する傾向が見てとれる。両者の関係の強さを示す $R^2$ 値は0.009となっている。

次に2010年調査を小学校区に按分したデータの分析結果(図7)を見ると、回帰直線の傾きが水平に近くなり(両者が無関係ということを示唆する)、 $R^2$ 値も0.001と、按分前の10分の1に関係予測の精度が低くなった。

最後に2013年小学校区データは、負の関係が明瞭にとらえられており(図8)、 $R^2$ 値も

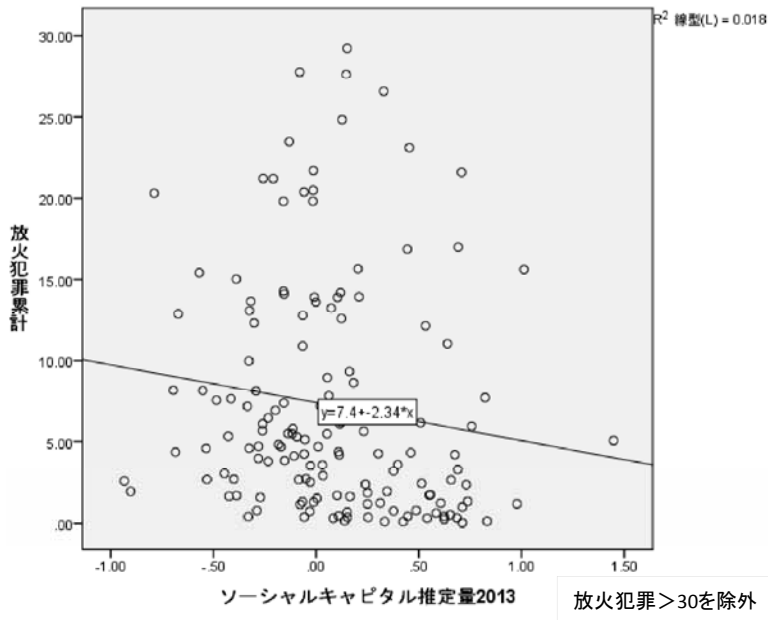


図8 2013年小学校区データ分析

0.021と、郵便番号単位データの倍の精度が得られた。これは、対象地域が郵便番号区の850地域に比べ、小学校区では166地域にまで広げることにより、各地域の標本数が3票程度から13票まで4倍以上に増えたことによるためと考えられる。

### 3. 共分散構造分析結果の比較

上述の分析では、3つのデータごとに、2変数（ソーシャルキャピタル推定量と放火犯

罪件数）間の関係性がどの程度の精度で測定されているのかを比較した。検討する変数の個数を分析変数すべてに拡張することを目指して、3種類のデータについて、同じ因果モデルを用いて、それぞれのデータで作成される分散・共分散行列との適合度を共分散構造分析によって比較検討した。得られた結果が次の図9～11である。同一モデルでの比較を行った後、個別のパラメータ値の有意性の検定を行い、その結果が有意な場合はパス係数

神戸自治会調査(2010郵便番号) Model3\_5  
 df=16  $\chi^2$ 自乗=25.981 p=.054 CFI=.963 RMSEA=.027 AIC=101.981

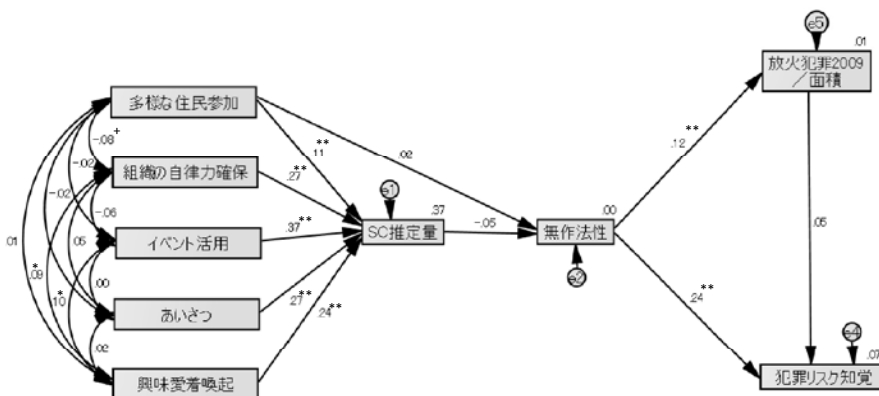


図9 2010年郵便番号区データの因果モデル分析結果

神戸自治会調査(2010小学校按分) Model3.5  
 df=16  $\chi$  自乗=33.943  $p$ =.006 CFI=.770 RMSEA=.081 AIC=109.943

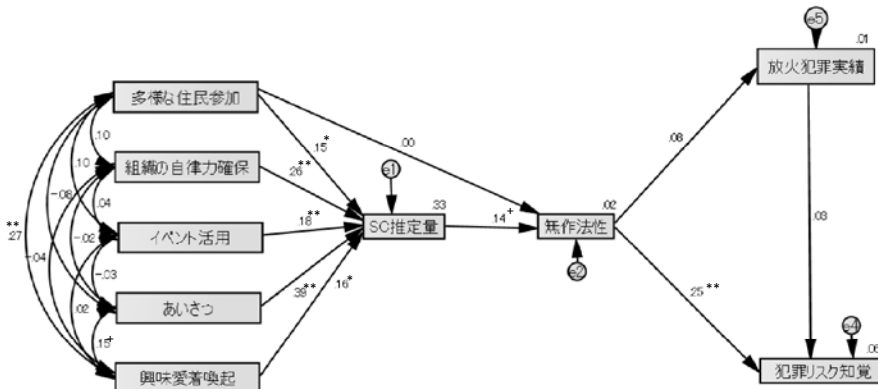


図10 2010年按分データ分析結果

神戸自治会調査(2013) Model3.4  
 df=16  $\chi$  自乗=18.802  $p$ =.279 CFI=.981 RMSEA=.033 AIC=94.802

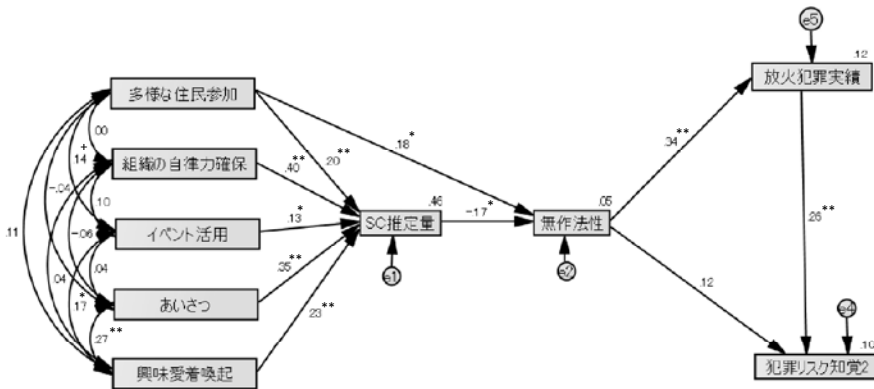


図11 2013年小学校区データの分析結果

表5 2010年郵便番号データ・2010年小学校区按分データ・  
 2013小学校区データの分析結果の全体の適合度比較

	2010郵便	2010按分	2013小学校
CFI	.966	.783	.952
RMSEA	.025	.077	.050
LO 90	.000	.038	.000
HI 90	.043	.114	.093
P CLOSE	.990	.116	.462
AIC	100.246	107.944	97.933
$\chi$ 2	26.246	33.944	23.993
df	17	17	17
p	.070	0.009	.121

に付したアスタリスクで表現している。また、それぞれのデータに対する全体の適合度の指標は表5にまとめた。

モデル全体の適合度指標を比較すると、2010年郵便番号区データと2013年校区データは、2010年校区按分データと比較してすべての適合度統計量で秀でていることが明らかになった。一方、2010年郵便番号データと2013年校区データの分析では、CFI値とRMSEA値では2010年郵便番号データの分析結果がより良い当てはまりを示したが、AIC値では逆に2013年校区データの分析結果の方が良く当てはまっていた。いずれにせよ、複数の変数間の相関関係をモデル化して、その適合度を比較した分析でも、郵便番号区を小学校区に按分することによって、データに含まれる情報の精度が大幅に下がることが明らかになった。

## 結論

2010年調査の郵便番号区単位データ、小学校区按分データ、2013年小学校区データと3つのデータについてさまざまな角度から比較を行った。その結果、2010年郵便番号区単位データは2013年小学校区データと同様の振る舞い、同様の精度を有していたが、2010年小学校区按分データは精度が大きく劣化していた。郵便番号区データを小学校区に按分する方法では、複数の変数間に潜む構造的な関係性の探索を不可能にし、分析結果に致命的な影響を与えていた。

第I部の考察からも、神戸市における地域コミュニティの地理的範囲はおおむね小学校区までの広さとなってきたことを示した。従って、これからのコミュニティごとの課題解決の処方を考えるための基礎となるデータ、すなわち21世紀版のコミュニティカルテでは、おおむね小学校区までの単位で、直接小学校

区に住む住民からデータを求め、小学校区単位で集計するようになければ、問題の処方に関連する因果分析は不可能であることが示唆された。

## 参考文献

- 兵庫県 (2006) 『平成17年度生活復興調査 調査結果報告書』  
(<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/documents/000043904.pdf>, 2014年3月18日閲覧)。
- 磯村英一 (1978) 『コミュニティと地方行政』ぎょうせい。
- 自治省 (1971) 「コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱」。
- 神戸市 (1975) 『コミュニティカルテ』。
- 神戸市 (1978) 『環境カルテ』。
- 神戸市 (2011) 『神戸市統計報告』(平成25年度 No. 4)  
([http://www.city.kobe.lg.jp/information/data/statistics/toukei/jinkou/suikaidata/25jinugoki\\_kiji.pdf](http://www.city.kobe.lg.jp/information/data/statistics/toukei/jinkou/suikaidata/25jinugoki_kiji.pdf))。
- 神戸市企画調整局 (1992) 『地域機能研究に関する報告書』。
- 国民生活審議会 (1969) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」。
- 小森星児 (1999) 「まちづくり前史」、『神戸まちづくりルーツと展望』(市民まちづくりブックレット No.6), 市民まちづくり支援ネットワーク (<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/gakugei/kobe/06root/kb7003.htm>, 2014年3月18日閲覧)。
- マッキーヴァー, R.M. (中久郎、松本通晴監訳) (1917/2011) 『コミュニティ』ミネルヴァ書房。
- マッキーヴァー, R.M., ページ, C.H. (若林敬子、武内清訳) (1949/1973) 「コミュニティと地域社会感情」、『現代のエスプリ』No.68, pp. 22-30。
- 松川杏寧・立木茂雄 (2011a) 「ソーシャルキャピタルの視点から見た地域の安全・安心に関する実証的研究」『地域安全学会論文集』, 14, pp. 27-36。
- 松川杏寧・立木茂雄 (2011b) 「地域特性がソーシャルキャピタルに与える影響に関する研究—多母集団同時分析を用いた神戸市事例研究—」『地域安全学会論文集』, 15, pp. 385-394。
- 森田拓也 (2001) 「ボランティア元年から市民社会の構築へ」『都市政策』, 102, pp. 25-37。
- 奥田道大 (1971) 「コミュニティ形成の論理と住民意識」磯村英一・鶴飼信成・川野重任務編『都市形成の論理と住民』, 東京大学出版会。
- ベリー, C. (倉田和四生訳) (1929/1975) 『近隣住区論』, 鹿島出版会。
- パットナム, R. (2000/2006) (柴内康文訳) 『孤独なボ

- ウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』, 柏書房.
- 柴内康文 (2007) 「神戸市内の地域ソーシャルキャピタルに関する実証分析」『都市政策』, 127, pp. 20-27.
- 総務省 (2010) 『神戸市における戦災の状況』  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/daijinkanbou/sensai/situation/state/kinki\\_07.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/daijinkanbou/sensai/situation/state/kinki_07.html), 2014年3月18日閲覧).
- 鈴木広編著 (1978) 『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』, アカデミア出版会.
- 垂水英司 (1999) 「80年前後の動き」, 『神戸まちづくりルールと展望』(市民まちづくりブックレット No.6), 市民まちづくり支援ネットワーク (<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/gakugei/kobe/06root/kb7004.htm>, 2014年3月18日閲覧).
- 立木茂雄 (2005) 「市民参画と協働が成立する社会的条件」『ボランティア学研究』, No.6, pp.5-27.
- 立木茂雄・松川杏寧 (2012) 「ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心(最新報)」『都市問題研究』2012年春号, pp.30-56.
- 鳥越皓之 (1992) 「はしがき」, 神戸市企画調整局『地域機能研究に関する報告書』.

# 名張市ゆめづくり地域予算制度について

名張市地域部地域政策室長 大西利和

## 1. 名張市のあらまし

当市は、三重県の北西部伊賀盆地の西南部に位置し、大阪へは約60キロメートル、名古屋へは約100キロメートルで、近畿、中部両圏の接点に位置し、面積は129.76平方キロメートルで比較的山地の多い地勢となっています。

古くは伊勢参りの宿場町として、さらに藤堂家の城下町として幾多の歴史を重ねながら、特に、大正11年に伊賀鉄道、さらに昭和5年に参宮急行鉄道（近畿日本鉄道）の開通とともに、伊賀、大和の境界における地域経済の中心地として発展を遂げました。

昭和40年代から近畿圏のベットタウンとして開発事業者による住宅地造成が進められ、昭和29年の市制施行から約3万人強であった人口は、昭和56年には、全国の市のなかで、第1位の人口増加率を示したものの、平成12年の約85,000人をピークに減少の一途をたどり、現在では約82,000人、世帯数約33,000世帯となっています。

また、平成15年2月に市町村合併を問う住民投票を実施したところ、投票率が約60パーセントで、その内約7割が合併反対という結果になり、市民自らが単独自立の市制を選択

しました。

## 2. ゆめづくり地域予算制度創設の背景

昭和31年に区長設置規則を制定し、住民の意見反映、市との連絡調整や市広報の配布などを市が委嘱した区長に委託し、その費用として行政事務委託料を区長個人に支払っていました。

平成7年頃から地域住民自ら、自発的なまちづくり活動がはじまり、任意に組織化されたまちづくり協議会が市に対して、まちづくり計画の提案がなされました。当時は、財政的な支援策はなく、人的支援としてその地域に居住する市職員を「地域振興推進チーム員（兼務辞令）」として任命し、指導や助言、情報の収集及び提供、関係部局との調整等を行っていました。

## 3. ゆめづくり地域予算制度の創設

平成14年4月、亀井利克が市長に就任後すぐに、行財政改革の推進を進めるために「市政一新プログラム」を策定し、その時の大き

な二本柱として、財政の健全化と地方分権の推進＝住民自治の確立（地域住民によるまちづくり）をかけた、取組をはじめました。

#### 4. 第1ステージ 地域向け補助金の撤廃と交付金化

当時の区長会や区長の代表者で組織された区長幹事会、任意に組織化されたまちづくり協議会に市長自らも出向き、これまでの地域向け補助金約3,800万円（表－1参照）を廃止し、名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例を平成15年3月に制定し、市民の参加と創意、責任によって誰もが生きいきと輝いて暮らすことのできる地域を形成し、維持していくために、地区公民館単位を基本とした14の地域において、地域づくり委員会を設置し、財政的に非常に苦しい状況ではありましたが、使途自由なゆめづくり地域交付金約5,000万円を交付しました。

#### 5. 第2ステージ コミュニティ組織の見直しとゆめづくり地域交付金への加算

制度が創設された平成15年から6年後の平成21年3月に、ゆめづくり地域予算制度の見直しを行いました。具体的には、平成18年1月1日に施行された「名張市自治基本条例」第34条（別途資料－①参照）を受けて、都市内分権の方向性を示す新しい条例「名張市地域づくり組織条例」（別途資料－②参照）を制定し、大きく以下の2点について見直しを行いました。

##### ① 区長制度の抜本的な見直し

市長が区長を委嘱し、区長個人に市広報配布などの業務を委託し、その代価として、委託料を支払うという上下関係を解消するために、昭和31年に制定された「名張市区長設置規則」を廃止しました。

表－1 廃止補助金一覧表

区分	事業名	平成14年度実績 (単位：円)	内容等
補助金	ふるさと振興事業補助金 (まちづくり協議会分)	2,058,785	まちづくり計画を策定するための補助
〃	資源ごみ集団回収 事業補助金	15,199,375	資源として再利用可能なものを集団回収した場合の補助金
〃	ごみ集積場施設設置 事業補助金	490,000	ごみ集積かごを設置する区に対し経費の一部を補助
〃	地区婦人会活動補助金	530,000	地域婦人会の活動補助
補助金 (助成金)	名張市青少年育成 市民会議活動補助金	427,000	地区社協が実施している青少年育成地域活動に対し補助
報償費	老人保健福祉週間事業 (敬老の日等)	19,256,000	敬老の行事に対して地区協力費を支出
合計		37,961,160	



## ② 組織の整理

既成市街地である名張地域や村落部においては、区の代表者は市が委嘱した区長のみでありましたが、新しく造成された住宅地に引越しをしてこられた住民の中には、市から委嘱した区長とは別に住民自らが選んだ自治会長を選出する地区もあり、住民にとっては、代表者が複数人いるという複雑な組織体制であったため、区長制度を廃止し、これまでの市からの委嘱ではなく、名称は、それぞれの単区が決め（区長、自治会長等）市に選出した旨の届出をすることに変更を行いました。

次に、地区公民館単位の組織は、住民の意思に基づき組織化されたまちづくり協議会、市が設置した地域づくり委員会、区長会と3つの組織が一つの地域に存在するという、非常に複雑な組織体系となっていました。

まず、①の区長制度を廃止することにより、区長会が自動的に消滅し、残りの組織については、概ね小学校区の単位を区域とし、公民館等を活動拠点とする「地域づくり組織」として一本化をいたしました。

このことにつきましては、代表者の方々や住民のみなさんのご協力があり初めて、達成できたことは言うまでもありません。

## ③ ゆめづくり地域交付金の加算

区長制度を廃止したことにより、これまで区長個人に支払いをしていた、行政事務委託料（主に市広報の配布費用等）と区長会運営等委託料をゆめづくり地域交付金の加算額へ移行しました。なお、市広報につきましては、週1回発行し、新聞折り込みや公共公益施設等に配置しています。

## 6. 先進的な取組み事例

ゆめづくり地域予算制度が創設され、10年

以上経過した現在では、各地域づくり組織で地域の特性を生かした様々な事業展開がなされていますが、先進的な取組みを以下に紹介します。

### ① コミュニティバスの運行

道路運送法第4条（交通不便地域）や第79条（交通空白地域）による許可（事業用）を受け、5の地域づくり組織が市から年間300万円の補助金を受けて、地域住民の移動手段の確保をしています。なお、市は別途市内循環バスとして「ナッキー号」を運行しています。



### ② 地域支え合い事業

地域づくり組織内に生活支援サービスを提供する部門を設置し、超高齢化が進むなか、地域での日常の困りごとを地域住民同士の助け合いで解決する事業を比較的近所付き合いが希薄と言われている既成市街地や主に新しく造成された住宅地で構成されている5つの地域づくり組織が有償ボランティアを雇用し、取組んでいます。具体的な内容としては、家事支援として屋内清掃、調理、洗濯など、庭手入れとして庭木選定、花壇整備、草刈など、また、日曜大工として家具移動、網戸張替、障子張替、刃物研ぎなど、様々な事業が展開されています。

なお、これら各種事業が展開されるなか、万が一の場合に備え、市で一括し「市民活動



補償制度」という保険に加入しています。

## 7. 公民館に指定管理者制度の導入と教育委員会からの補助執行

### ① 指定管理者制度の導入

前述のとおり、平成15年4月からゆめづくり地域交付金を当時の14の地域づくり委員会に交付し、地域の自由な発想でまちづくり活動をしていただいていたところ、2地域が自ら、公民館等をまちづくりの拠点施設とするのであれば、地域で管理運営を出来ないかという話が持ち上がり、平成15年10月に2つの公民館（市民センター）を地域づくり組織に、その後、平成17年10月には、全ての地域づくり組織（15組織）に委託を行いました。このことに伴い、平成16年度途中から、地域との引継ぎ期間は最長で6ヶ月かかりましたが、市職員である地区連絡員兼公民館主事を引き上げました。

このように地域委託が概ね良好に進められていることを踏まえ、地域委託でみえてきた課題として、安定した管理運営、単年度契約、研修の企画や管理運営にかかる評価等を解決するために、平成15年に地方自治法の一部が改正されたことを受けて、平成18年9月1日から第1期指定管理者制度を導入し、現在、

第3期目の指定管理者制度を非公募（地域づくり組織を指定管理者に指定）で公民館等の管理運営を行っています。

また、平成20年にはこれまで、公民館長は教育委員会から委嘱していましたが、地域に代表者が2名いては、地域が困惑することから、指定管理者である地域づくり組織の会長が公民館長を雇用する形態に変更しています。結果として、これまでは、公民館は公民館の事業、地域づくり組織は地域づくり組織の事業のみを実施していましたが、総合的に事業の取組みを進める地域がほとんどであります。公民館を活用した新しい取組みとして、4つの地域づくり組織が地域住民のふれあいの場としてのサロン事業（コーヒー、紅茶、お菓子を有償で提供）を実施しています。

### ② 教育委員会からの補助執行

これまで、市の組織体制は、公民館は、生涯学習の拠点施設という観点から教育委員会文化生涯学習室、また地域づくり組織のことは、地域部地域経営室と二つの窓口でありましたが、平成24年4月から、窓口一本化を実施し、公民館等の管理運営については、教育委員会から地域部へ補助執行され、利便性の向上を図っています。なお、生涯学習の基本的な部分は従来どおり、教育委員会が担っています。

## 8. 第3ステージ 地域ビジョンの策定とゆめづくり協働事業提案制度

### ① 地域ビジョンの策定

平成21年から各地域に策定委員会を組織し、住民アンケートを実施、集約したうえで、地域特性を生かした個性ある将来のまちづくり計画として、理念や目標が設定され、基本方

針、地域の将来像を定めた実施計画をとりまとめた15地域の「地域ビジョン」が平成24年3月に策定されました。

その際、市として、策定の支援をするため各地域に兼務辞令の管理職2名（地域担当職員制度）を配置しました。

また、同年には、その計画を最大限尊重し、名張市総合計画後期基本計画「地域別計画編」に位置付けをし、実効性を担保しました。



## ② ゆめづくり協働事業提案制度

名張市総合計画後期基本計画「地域別計画編」に位置づけられた「地域ビジョン」を実現していくために、平成25年度から「ゆめづくり協働事業提案制度」を創設し、地域から提案された協働事業を地域づくり組織と市が協働で取り組み、課題を解決しております。

協働事業は、それぞれの地域が市と協働で取組もうとする事業を「協働事業提案書」にまとめ、互いの役割分担を決めて実施します。

市は、事業実施にかかる財源支援として「ゆめづくり協働事業交付金：平成25年度 3,000万円」を交付し、地域ニーズや課題に基づいた中・長期的な視点に立ったまちづくりを地域と市が協働で進めており、地域担当監が協働事業提案書の作成や事業関係部署との調整をはじめ、事業の実施をサポートしていく制度です。

今年度の代表的な協働事業としましては、全国の滝百選、平成の水百選に選ばれた、「赤目四十八滝」を有する「赤目まちづくり委員会」が、長期間閉鎖していた交通事業者の事務所を借り受け、観光案内看板等を設置した地域情報発信拠点に改装し、「旅のステーション」に変身させ、観光客が特に多い、行楽シーズンにボランティア等の配置、道標や歴史案内板の設置、赤目探訪サポーターの養成や地元再発見への歴史教室や散策ツアー等のイベ

ントを鉄道事業者や地元関係組織とコラボし、観光客へのおもてなしや、地域住民に地元の良さを再認識していただくための事業を展開しています。

## 9. 成果

地域づくり組織の会長や基礎的コミュニティの代表者（区長、自治会長）、公民館長、地域役員等の並々ならぬご苦労の結果、これまでの行政頼み、補助金頼みの意識から地域課題を自ら考え、解決する意識が着実に芽生え、住民主導のまちづくりが徐々にではありますが、進んできていると思っています。

## 10. 今後の課題と解決に向けて

### ① 地域づくり組織の認知度向上

平成25年度 名張市総合計画「理想郷プラン」にかかる市民意識調査（アンケート結果）において「あなたは、地域づくり活動（地域ビジョンに掲げられている各種事業や地域づくり組織・区・自治会などの活動）に参加したことがありますか。⇒「現在活動している、過去に参加したことがある」と答えた市民の割合は、54.2%と半数は超えてはいるもの、20歳代から39歳までは、26%と非常に

低い状況であります。特に若い世代への情報発信のツールとして、地域づくり組織のホームページと公民館のホームページとの一元化を行い、ホームページより即座に情報発信できる Facebook へ移行を行いました。また、市広報において地域づくりの特集号の発行や地元CATVの活用もしています。

## ② 地域づくり組織の継続・発展のための人材の発掘、育成

各地域づくり組織においては、これまで地域独自で後継者等を育成していましたが、多様化する地域づくり活動を実施し、継続していくためには、担い手の増員や男女共同参画の視点からも多くの女性の参画が必要です。このように、まちづくり活動へ参画いただける人材を育成することを主な目的として、対象者を地域づくり組織関係者はもちろんのこと、一般公募者、また、市職員の研修の場としても活用できる「名張ゆめづくり協働塾」をこの9月に開設し、これまで5回の講座を開設し、延べ、約550人の方に受講をいただきました。



## ③ 地域づくり組織の法人化

公共の担い手として地域づくり組織の活動が活発化するにつれ、市からの交付金や委託料など扱う金額が大きくなり代表者にかかる責任が重くなってきています。また、市など

と契約する機会が増えてきており、契約行為時の信頼性や会計の透明性がますます求められるため、地域づくり組織の法人化が必要であると考えています。

地方自治法第260条の2において法人格を付与する目的は、団体の保有する不動産等の団体名義での登記を可能にし、財産保有上の制約を除くことにあります。地域づくり組織においては、不動産等は保有していないものの、多額の交付金等を扱っている一方、法人格を取得していないため団体名で通帳をつくれないうこと（現在は、団体代表者名義）や契約行為を行えないなど、活動を行ううえで支障が生じています。

これまで、国に対して、「地縁による団体」の認可要件である「不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」その要件を緩和し、現金資産である通帳を保有する目的であっても特例措置を設けること、市が条例で定めた場合は、認可要件（不動産保有）にかかわらず認可が可能とすることや認可申請時の要件となっている構成員名簿の添付を免除するなどの構造改革特別区域計画、地域活性化特別区域指定の申請をいたしました。双方とも認められませんでした。

そのような状況の中で、同じ課題を抱えている島根県雲南市から声をかけていただき、現在、兵庫県朝来市、隣接の三重県伊賀市の4市と有識者を招き、「小規模多機能自治組織法人取得方策に係る4自治体共同協議」を行い、国に対して新たな法人制度の樹立に向けての申請をすべく行動を平成25年の夏頃から開始しています。今後、多くの賛同していただける地方自治体を募る場面もあると考えていますので、その際にはよろしくお願ひしたいと考えています。

#### ④ 公民館等の交流センター化とコミュニティビジネス

地域づくり組織の活動が活発化するにつれ、地域の特性を生かした多種多様な事業が展開されることが予想されます。その一つとして、コミュニティビジネスがあります。地域づくりにおいて、事業を行う場合、その事業が安定的かつ継続的に行われることが必要ですが、市が行う財政的な支援には、限界があり、地域として独自に財源確保が必要となります。

また、事業に携わる地域住民に対しては、一定の報酬（手当）が必要であり、無償のボランティアでは長続きしないと考えられます。人材の確保と経営の安定、継続性を担保するためにコミュニティビジネスは、不可欠であると言えます。しかしながら、公民館（市民センター）は、社会教育法に基づき設置された施設であることから、一部、特例を除き物品等の販売は、基本的に禁止されています。

生涯学習の範囲をどのように捉えるかの課題はありますが、地域づくり組織が担うことによる持続可能性の確保、地域福祉としての安心安全の確保、生涯学習としての歴史・文化の活用を大きな柱として、公民館（市民センター）の交流センター化を目指しています。

## 11. おわりに

平成15年度から「ゆめづくり地域予算制度」を行政主導型で創設し、約11年が経過しました。前述のように、課題は山積みの状況ではありますが、地域づくり組織の代表者等の熱い思いと住民一人ひとりの理解により成り立っていることは、言うまでもありません。

ある地域づくり代表者の方が、地域経営室長であった2年前に、「地域づくり活動＝まちづくり活動」をする上で、一番大切なことは

「自分の住まいしている地域に愛着を持つことだ」だとおっしゃいました。先般、先進地である島根県雲南市に地域づくり代表者の方々と視察に訪れた際に、「このまちに生まれ、育ち、暮らすことに誇りを持たたい」（雲南市：ブランドメッセージから抜粋）と記載されていました。まちづくりの原点は、ここにあると実感いたしました。



< 参考資料 >

○ 平成25年度地域づくり組織の概要

平成25年度 地域づくり組織の概要（人口、コミュニティ数、ゆめづくり地域交付金額）

（金額単位：円）

地域づくり組織	地区内人口(人) ※1	基礎的コミュニティ数	地域交付金				地域交付金合計	公民館の指定管理料 ※4	ゆめづくり協働事業交付金	総計	地域の特徴
			基本額 ※2	加算額(コミュニティ活動費) ※3	人件費	地域調整額					
名張地区まちづくり推進協議会	6,496	19	2,637,000	3,142,200	3,200,000	300,000	9,279,200	7,605,000	2,000,000	18,884,200	市の中心市街地
中央ゆめづくり協議会	2,372	10	1,407,000	1,444,400	1,500,000	300,000	4,651,400	3,412,000	2,000,000	10,063,400	市役所を含む新市街地
蔵持地区まちづくり委員会	3,516	6	1,748,000	1,285,200	1,500,000	300,000	4,833,200	3,858,000	2,000,000	10,691,200	農村部と住宅団地
川西・梅が丘地域づくり委員会	7,344	15	2,890,000	2,923,800	2,350,000	300,000	8,463,800	4,712,000	2,000,000	15,175,800	住宅団地と農山村部
高原地域づくり委員会	2,104	8	1,327,000	1,196,800	1,500,000	400,000	4,423,800	4,428,000	2,000,000	10,851,800	農山村部と住宅団地
美旗まちづくり協議会	8,525	21	3,243,000	3,742,000	3,200,000	300,000	10,485,000	8,680,000	2,000,000	21,165,000	農村部と住宅団地
ひなち地域ゆめづくり委員会	5,117	6	2,226,000	1,605,400	1,500,000	300,000	5,631,400	4,492,000	2,000,000	12,123,400	農村部と住宅団地
すずらん台町づくり協議会	3,833	4	1,843,000	1,154,600	1,500,000	300,000	4,797,600	4,881,000	2,000,000	11,678,600	住宅団地
つつしが丘・春日丘自治協議会	11,354	10	4,087,000	3,240,800	3,200,000	300,000	10,827,800	7,285,000	2,000,000	20,112,800	住宅団地
錦生自治協議会	1,914	11	1,271,000	1,449,800	1,500,000	400,000	4,620,800	4,395,000	2,000,000	11,015,800	農山村部(一部住宅団地)
赤目まちづくり委員会	4,058	10	1,910,000	1,781,600	1,500,000	300,000	5,491,600	5,288,000	2,000,000	12,779,600	農村部と住宅団地
箕曲地域づくり委員会	3,053	5	1,610,000	1,095,600	1,500,000	400,000	4,605,600	4,138,000	2,000,000	10,743,600	農山村部(一部住宅団地)と沿道商業地
青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会	7,765	14	3,016,000	2,911,000	2,350,000	300,000	8,577,000	5,848,000	2,000,000	16,425,000	住宅団地と農山村部
国津地区地域づくり委員会	732	9	918,000	1,019,400	1,500,000	500,000	3,937,400	3,456,000	2,000,000	9,393,400	農山村部
桔梗が丘自治連合協議会	13,940	24	4,858,000	5,116,000	4,700,000	300,000	14,974,000	9,898,000	2,000,000	26,872,000	住宅団地
合計	82,123	172	34,991,000	33,108,600	32,500,000	5,000,000	105,599,600	82,376,000	30,000,000	217,975,600	

※1 平成25年1月1日現在の住民基本台帳による

※2 基本額・・・以下の①及び②の合計額

①基本額総額の3割を15地区で均等割(基本額総額×0.3÷15)

②基本額総額の7割を人口按分(基本額総額×0.7)×地域人口÷市人口総数

※3 加算額(コミュニティ活動費)・・・以下の①～③の合計額

①地区代表者協力事務費 72,000円×基礎的コミュニティ数(4月1日現在)

②地区活動費(コミュニティ対応分) 25,000円×基礎的コミュニティ数(4月1日現在)

③地区活動費(人口対応分) 200円×地区人口(1月1日現在)

※4 公民館の指定管理料(公民館事業運営費+建物維持管理費+地域事務員人件費)  
ただし、湯之台・希央台地域は事業委託料

(別途資料-①) 名張市自治基本条例 第34条

(地域づくり)

第34条 市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域においてコミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定めるところにより、地域づくりを組織を設置することができる。

2 地域づくり組織は、当該地域の市民に開かれたものとし、市及びその他の組織と連携しながら地域づくりを行うものとする。

3 市は、地域づくりの活動に対して必要な支援を行うことができる。

4 市は、各種計画の策定や政策形成に当たっては、地域づくり組織の自主性及び自立

性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映しなければならない。

5 市は、地域づくり組織の意向により、事務事業の一部を当該組織に委ねることができる。この場合において、市は、その実施に係る経費等について必要な措置を講じなければならない。

(別途資料-②) 名張市地域づくり組織条例

○名張市地域づくり組織条例

平成21年3月31日条例第3号

名張市地域づくり組織条例

(目的)

第1条 この条例は、名張市自治基本条例(平成17年条例第13号)第34条第1項に基づき包括的な地域づくり組織の設置及び事業の

実施並びにゆめづくり地域交付金の交付に関する事項を定め、名張市における都市内分権の推進を図ることを目的とする。

(定義)

**第2条** この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 基礎的コミュニティ 区、自治会等をいう。

(2) 地域づくり組織 一定のまとまりのある地域の住民により設置された一地域にひとつの包括的な自治組織をいう。

(3) コミュニティビジネス 地域の課題を事業性及び収益性のある継続的な活動により解決するため、地域が有する人材、知識、情報、施設などの資源を活用し、地域における起業及び雇用の創出並びに働きがい及び生きがいを生み出し、地域の活性化に寄与する事業をいう。

(基本理念)

**第3条** 地域づくり活動は、基礎的コミュニティ、地域づくり組織及び市が、それぞれの活動を尊重し、互いに協働し、及び連携し、住民主体のまちづくりを推進することにより、住民自治を確立するために行う。

(基礎的コミュニティ)

**第4条** 基礎的コミュニティの区域は、町(地方自治法(昭和22年法律第67号)第260条に規定する町をいう。)の区域又は住民にとって客観的に明らかなものとして定められている区域とする。

2 住民は、自主的に基礎的コミュニティの活動に参加し、交流しながら相互に助け合うよう努めるものとする。

3 基礎的コミュニティは、その代表者を選出したときは、規則で定めるところにより、市長に届け出るものとする。

(地域づくり組織)

**第5条** 地域づくり組織の区域は、別に規則で定める。

2 地域づくり組織は、次に掲げる要件のいずれにも該当する団体とする。

(1) 名称、事務所の所在地、代表者の選出方法、総会の方法、監査その他地域づくり組織を民主的に運営するために必要な事項が、規約に定められていること。

(2) 地域づくり組織の代表者及び役員が、その構成員の意思に基づいて選出されていること。

(3) 基礎的コミュニティの代表者が、地域づくり組織の運営に参画していること。

3 地域づくり組織を設立し、及びその代表者を選出したときは、規則で定めるところにより、市長に届け出るものとする。その届け出た事項を変更しようとするときも、同様とする。

(地域づくり組織の構成員)

**第6条** 地域づくり組織は、次の者を構成員とする。

(1) その地域に居住する者

(2) その地域で事業を行う個人又は法人、通学者、通勤者及びその地域で活動する各種団体で、当該地域づくり組織が認めた者

(地域づくり組織の事業)

**第7条** 地域づくり組織は、まちづくりの推進のため次の事業を行う。

(1) 自主防犯及び自主防災に関すること。

(2) 人権尊重、健康及び福祉の増進に関すること。

(3) 環境及び景観の保全に関すること。

(4) 高齢者の生きがいづくりに関すること。

(5) 子どもの健全育成に関すること。



(6) 地域文化の継承及び創出に関する  
こと。

(7) コミュニティビジネス等地域経営  
に関すること。

(8) 地域課題の解決、地域振興及び住  
民交流に関すること。

(9) 前各号に掲げるもののほか、地域  
のまちづくりに関し、特に必要があると  
地域づくり組織が認めること。

(活動の制限)

**第8条** 地域づくり組織は、次に掲げる活動  
をしてはならない。

(1) 宗教の教義を広め、儀式を行い、  
又は信者を教化育成する活動

(2) 政治上の主義を推進し、支持し、  
又はこれに反対する活動

(3) 特定の公職（公職選挙法（昭和25  
年法律第100号）第3条に規定する公職を  
いう。以下同じ。）の候補者（当該候補者  
になろうとする者を含む。）若しくは公職  
にある者又は政党を推薦し、支持し、又  
はこれらに反対する活動

(地域ビジョン)

**第9条** 地域づくり組織は、地域ごとの地理  
的な特性、自然、産業、歴史及び文化等の  
地域資源を活用し、地域の課題を解決する  
ための理念、基本方針及び地域の将来像を  
とりまとめた計画（以下「地域ビジョン」  
という。）の策定に努めるものとする。

2 市は、地域ビジョンを尊重し、各種計  
画の策定又は施策に反映させるよう努め  
るものとする。

(法人化)

**第10条** 地域づくり組織は、法律上の責任の  
所在を明確にし、継続した活動の基盤を確  
立するため、その地域づくり組織を法人化  
するよう努めるものとする。

(協力及び助言)

**第11条** 市は、地域づくり組織の円滑な運営  
を促進するため、地域づくり組織の活動及  
びその活動により生じた事故又は住民間の  
紛争の解決等について協力し、助言するこ  
とができる。

(地域づくり代表者会議)

**第12条** 地域づくり組織相互の連携を図るた  
め、地域づくり組織の代表者で構成する地  
域づくり代表者会議を設置する。

(ゆめづくり地域交付金の交付)

**第13条** 市長は、地域づくり組織の活動支援  
として、地域づくり組織にゆめづくり地域  
交付金（以下「交付金」という。）を交付す  
る。

(交付金の額)

**第14条** 交付金の額は、予算の範囲内とし、  
交付金の交付申請及び交付に係る手続きは、  
別に規則で定める。

(実績報告)

**第15条** 地域づくり組織は、毎年5月末日ま  
でに前年度の事業実績を市長に報告しなけ  
ればならない。

2 前項の規定による事業実績報告には、  
前年度の決算報告書及び決算監査報告書  
を添付しなければならない。

(情報公開等)

**第16条** 地域づくり組織は、前条の事業実績  
報告及び活動に関するすべての書類を事務  
所に備え付けることとし、積極的に情報公  
開に努めるものとする。

(委任)

**第17条** この条例の施行に関し必要な事項は、  
規則で定める。

**附 則**

(施行期日)

1 この条例は、平成21年4月1日から施  
行する。

(名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関

する条例の廃止)

2 名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例（平成15年条例第2号）は、廃止する。

（経過措置）

3 前項の規定による廃止前の名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例第8条第2項の規定により交付を受けた交付金の実績報告については、なお従前の例による。

4 この条例の施行の際地域づくり組織が設置されていない地域については、平成21年度に限り、廃止前の名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例第2条の地域づくり委員会及び基礎的コミュニティにゆめづくり地域交付金を交付できるものとする。

# 神戸市におけるコミュニティ施策の取り組み

神戸市市民参画推進局参画推進部市民協働推進担当部長 森田 拓也

## 1. 「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」

### (1) 自治基本条例と基本方針

神戸市では、平成16年に、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例（平成16年）」（略称：地活推進条例）を制定し、本条例より設置された神戸市地域活動推進委員会（略称：地活推進委員会）において、協働と参画のまちづくりを実現するため、9年間にわたり、パートナーシップ活動助成・地域担当制度といった仕組み、協働と参画のプラットフォームや区プラットフォームといった場づくり、社会実験としてのパートナーシップ協定及び協定地区に対する支援といった取り組み、地域活動ちえぶくろ・地域ファイルの手引きといったツールについて、議論し、実践を積み重ねてきた。平成25年9月には、同委員会から矢田市長に対し、今後の神戸市のコミュニティ施策のあるべき方向性について中間提言を行った。その内容を簡単にまとめる。

#### ①課題

- ・地域の課題…地域活動のテーマが多様化する一方で、担い手不足が深刻化している。

- ・行政の課題…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基本方針の必要性

このような課題認識のもとで、いかにして地域コミュニティを活性化し、総合的・自律的な地域運営に向けてどのような方向性で取り組んでいくべきか、それを、最終的には「（仮称）神戸市コミュニティ基本方針」で示すことが必要、としている。

#### ③基本方針の内容

- ・地域コミュニティの将来像
- ・コミュニティ施策の指針
  - 市の各部局が各分野の個別事情にとらわれることなく、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指針
- ・各部局における取組の方向性・工程
- ・地域コミュニティにおける取組の指針

振り返れば、平成12年の地方分権一括法による地方制度改革の流れに乗るかたちで、平成13年のニセコ町を皮切りに、全国の地方公共団体で住民自治に基づく自治体運営の基本原則としての自治基本条例を定める動きが広

がった。平成25年12月の「姫路市まちづくりと自治の条例」までで291自治体を数えている。自治基本条例とは、まちづくりや地域課題解決について、誰がどんな役割を担い、どのような方法で決めていくのかを基本ルールとして定めた条例であり、多くの自治体では、情報の共有や市民参加・協働などの自治の基本原則、自治を担う市民、首長・行政等のそれぞれの役割と責任、情報公開、計画・審議会等への市民参加や住民投票などの制度について定めている。

自治基本条例づくりにおいては、広範な市民・住民参画を得、ワークショップを積み重ねて住民自治の骨組みを策定していくのであるが、条例策定に引き続き、ただちにコミュニティ施策に関する「基本方針」の策定、さらに基本方針に基づき自治体各部署がコミュニティ施策改革を実施していくのが一般的な手法となっている。

神戸市の地活推進条例が制定された平成16年は、財政状況が最も厳しい頃であり、震災復興をやり抜くための効率的な行政運営を目指して、行政のマネジメントサイクルである計画・実施・評価の3段階ごとに条例を定めた。それらが「神戸市民の意見提出手続きに関する条例」「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」「神戸市行政評価条例」という、「協働・参画3条例」である。つまり、地活推進条例は、住民自治サイドからの要請というよりは、復興や財政危機を乗り切るためのNew Public Managementを目指すための、3点セットの条例のうちのひとつであるという側面がある。このことをもって、地活推進条例を、一般的な「自治基本条例」のカテゴリには入れない考え方もあるが、市や市民の役割、市民と市とのパートナーシップ関係、支援方法などについて明確に定めており、自治基本条例としても十分な内容となっている。

る。

## (2) 他都市のコミュニティ施策改革

自治基本条例づくりに取り組んだ自治体の多くは中小の市町であり、このような取り組みが比較的スムーズに行えた理由は、小さいが故の「顔の見える地域社会」のなかで、課題や議論が共有しやすかったこと、また、コミュニティ施策改革の背景には、たいいて自治体の財政危機という事情があり、中小市町であればあるほど行政と市民が危機意識を共有できたということが、改革が進んだ大きい要因であったと考えられる。また議論を経て改革を実施する段階においても、凶体の大きい指定都市とは違い、中小都市のほうが、首長自らが実施過程を一元的にコントロールできたということが大きかったと思われる。

例えば、本号大西論文で述べられている三重県名張市は、面積は神戸市西区程度、人口は長田区程度であり、旧来の農村系コミュニティと大阪のベッドタウンである新興団地が混在する都市であるが、財政危機を契機として、危機意識の官民共有、コミュニティ施策を含む市政全体の改革の必要性の共有、市民と行政との議論、条例制定、基本方針の制定、改革実施と、顔の見える地域社会ならではの進捗を見せた。

神戸市においては、矢田市政の根本理念である「協働と参画のまちづくり」を進めるために、自治基本条例たる地活推進条例が平成16年に制定され、すでに10年を経過し、今般ようやく「基本方針」を見据えたかたちでの中間提言が市長に提出されたが、条例から基本方針づくりの入口に立つまで、非常に時間がかかっている。その原因は、ひとつには、神戸市が大きすぎて、地域コミュニティ・行政の活動実態や、両者の関係の実態が見通しにくいことがある。大組織ゆえの見通しの悪

さから、各局それぞれの課題解決のために展開されてきたコミュニティ施策の縦割り化が進んでおり、各局各担当課の連絡調整程度では、一挙に、全体的に改革を進めることが難しいという状況が続いている。ふたつめとしては、震災においては市民と市は危機感を共有できたが、その後の復興まちづくりの一段落感などもあって、震災に次ぐ第2の危機ともいえる神戸市の財政危機が、神戸市全体の危機として市民に共有されにくく、そのために再び市民が立ち上がろうという機運が盛り上がらなかったことがあげられる。

政令市のうち、すでにコミュニティ施策改革をすすめているのは、福岡市、北九州市、新潟市、大阪市などがあげられるが、大都市ゆえに、市域全体において市民のシンパシーを得ながらボトムアップ改革を一斉にすすめるのは難しく、首長の政治的決断によるトップダウン改革にならざるを得ない。例えば、現在、大阪市では、地域におけるコミュニティ施策の総合的受け皿として、全小学校区単位で「地域活動協議会」を作らせ、今後、地域に対する補助金は一括交付金化して同協議会に交付するしくみづくりを進めているが、平成25年度内に結成できなければ、当該地域に対する補助金を半額カットするとしている。非常に強権的な進め方であり、大阪市の地域振興会など、旧来からの地域組織は反発を強めていると聞いている。(平成25年10月にこの方針は撤回された。)

## 2. 神戸市コミュニティ施策の経緯

さて、平成26年現在における神戸市の地域コミュニティおよび施策の現状と課題を把握するために、過去からの神戸市コミュニティ施策について、振り返ってみたい。

### (1) 第Ⅰ期：市民参加の萌芽期（1960年代）

神戸市では、昭和40年代の公害追放運動など抵抗型・要求型の住民運動が盛り上がった時代であるが、それらの運動を契機として、行政の意思決定過程へのより多様な市民参加が求められるようになった時代ともいえる。行政の対応としては、本庁に「市民相談部」(S42)、「消費対策課」の設置 (S45)、各区に「広報相談課」の設置 (S45)、これらと機を一にして「婦人市政懇談会」(S43) がスタートするなど広報広聴体制が整えられ、苦情処理型から対話型行政に転換していった。この頃「かるも喘息」の発生を端として公害追放運動が始まった住工混在地区の長田区真野地区では、運動を進める中で行政批判から行政との対話へと移行していった。それが、同地域の自律的な地域福祉活動や住環境整備に発展し、さらには阪神・淡路大震災時の災害対応において住民どうしの助け合いの迅速な対応をもたらした。

### (2) 第Ⅱ期：市民参加発展期（1970年代）

神戸市では、昭和40年に入って注目された全国的な大都市への人口集中に伴う過密問題に対応するため、昭和45年に、10年後をめざした中期計画として「神戸市生活環境基準」を掲げ、「健康で文化的な生活を営むための必要にして不可欠な基準」いわゆるシビルミニマム達成を目標とする一方、市民参加についての様々なモデル事業を開始することとなる。また、昭和46年、自治省のモデルコミュニティ事業がスタートし、全国の自治体においてもコミュニティ行政が始まった。神戸市では、「市長への手紙」(S46)、「住民自治組織との懇談会」(S46)、「市政モニター制度」(S47)、「区民会議（現在の区民まちづくり会議）」(S49)、「神戸市民のくらしをまもる条例」の制定 (S49) などの施策を打ち出して、市民

参加を促進した。また、住民参加がもりあがった丸山地区では、学校開放の住民管理やコミュニティボンド（S47）による丸山コミュニティ・センターの整備（S49）などユニークな活動が展開され、コミュニティづくりのモデルとして全国から注目された。

### (3) 第Ⅲ期：市民活動の多様化（1980年代）

1970年代後半は、市民グループ等が首長や議員を擁立するなど地方政治への積極的な参加が見られるようになるとともに、ゴミ問題、町並み保存、住宅問題など様々な面での提案型の市民運動という新しいタイプの運動が生まれ、引き続き80年代は、前述の長田区真野地区・丸山地区をはじめとして市民がまちづくりの領域に大きく進出していった。「都市計画」「都市経営」によるハード面を重視したまちづくりの全盛期ともいえる時代であった。このような動きを支えるため、神戸市では「神戸市都市景観条例」の制定（S53）をはじめ、全国に先駆けて「まちづくり協議会方式」を制度化し、まちの将来像を地域自らが作成、提案し、市はこれを尊重して土地利用規制や事業を実施することとした「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」を制定（S56）した。なお、人工島ポートアイランドの竣工を記念してポートピア'81（S56）が開催され、その後の地方自治体が主催する都市博覧会の皮切りとなったことも画期的であった。

これらの手法・制度整備により、兵庫区の新開地、東灘区の岡本、中央区の北野各地区等では、おもに住環境整備のために「住民主体のまちづくり」が進展した。神戸市では、このようなまちづくり分野における取組に対し、市民と市の間で立って計画策定や利害調整・合意形成を行う、まちづくりコンサルタントを活用することで大きな成果をあげた。

「まちづくり協議会」における市民と市、市民どうしの協働の慣熟が、震災後の復興のまちづくりにおいて大いに役立ったことはいうまでもない。

また、このような地縁をベースとした住民活動の進展とともに目的縁をベースとした市民活動として「神戸ライフケア協会」、「コープくらしのたすけあいの会」、「ほほえみ」等による在宅福祉の有償ボランティア活動など、NPOの前身ともいえる、地域を超えた市民の自律的なネットワーク活動が始まった。80年代は安定成長期にあると言われた日本経済を背景に、多様なテーマ型市民活動が生まれた時代といえる。

### (4) 第Ⅳ期：協働の時代（1990年代）

神戸市では、震災前には、水道・下水道普及率はほぼ100%、市民一人当たり公園面積10㎡、一行政区一区民センターなど、シビルミニマムの目標水準をほぼ達成している。90年代は、基盤整備は一段落するとともに、少子高齢化の急速な進展、国際化、価値観の多様化などの都市を取り巻く環境の変化とともに、防災、福祉、文化・スポーツ、環境など、シビルミニマムを超えて質の高い生活を求める市民ニーズが拡大していった時代である。

また、社会ニーズの多様化や福祉ニーズの増を背景に、地域における市民の利益が相反するような社会問題、すなわち社会的ジレンマ型の問題が顕在化していった。例えば、ペットを飼って散歩を楽しみたい市民と公園をきれいに保ちたい市民のように、市民のあるグループの便益が、他のグループの便益と拮抗するのが社会的ジレンマ型問題である。

このような複雑に利害が絡み合った地域課題の解決には、市民や事業者と市が対等のパートナーとして知恵を出し合い取り組む必要が出てきた。また、行政サービスについては、

シビルミニマムたる基礎的・必要不可欠なものから、生活の質や心の豊かさを求める選択的・基礎的以上のものへ移行しつつあり、ここに「公」領域、「私」領域の中間領域としての「公私で協力して取り組む」領域が意識され始め、単なる市民参加から一步進んで、「協働」の概念が生まれ、「要求」だけでは解決しない社会的課題を、市民と市がともに考え協働で解決しようという動きが始まった。

コミュニティ施策としては、平成に入り、少子高齢化社会をにらんで「ふれあいのまちづくり条例」が制定（H2）され、小学校区単位の地域福祉の活動拠点として「地域福祉センター」が整備されることとなり、その担い手である「ふれあいのまちづくり協議会」の立ち上げが始まった。また、市民や地域に最も身近な区役所の機能強化を図るため、「まちづくり推進課」の設置（H2）、「区の個性をのばすまちづくり事業」予算の新設（H2）など、地域発のまちづくりを推進するための体制づくりを進められた。神戸市政の主要課題は、行政主導の全市的な基盤整備から市民との協働による地域単位のまちづくりへと方向転換していった。

#### (5) 第V期：震災・協働と参画へ（1995～）

1995.1.17、午前5時46分、阪神・淡路大震災発生。

震災の発生した年は春までに延べ130万人のボランティアが活躍し、ボランティア元年と称された。このボランティアの活躍などが契機となって、法人格を得やすくするために特定非営利活動促進法が制定（H10）され、これまでの地域団体に加え、地域を超えて、一定の社会的課題を解決するための活動に従事するNPOが活躍し始めた。NPOの行動原理は、自律・自己決定・自己責任であり、「いわれなくてもやる、いわれてもやらない」、「公

平・平等の壁を超える」「新たな市民セクターの登場」といったキーワードにみられるように、新たな価値観をもつ協働の担い手であり、市民と市との関係論にまったく新たな観点を持ち込み、震災後のコミュニティ施策に大きい影響を与えた。

神戸市のNPOの特徴として、震災により、神戸市民の中から立ち上がった、あるいは外から救援に駆け付けたボランティアが、その後、仮設・復興住宅支援などに活動を移行させながら神戸に根付いていったが、それら数多くの団体を後方支援するため、NPOを支援する活動を行うNPO、すなわち「中間支援NPO」が多数誕生した。コミュニティ・サポートセンター神戸、市民活動センター神戸、しみん基金・KOBÉ、神戸まちづくり研究所等のNPO（特定非営利活動法人）である。こういった中間支援NPOの熱心な取り組みもあって、現在、神戸市では平成26年1月現在、709のNPO法人が活動している。国全体では、約48,000なので、よくいわれる「神戸市の経済等の規模は概ね国の1%」を目安とすれば、NPO先進都市とっていいだろう。

震災が一段落した98年頃から、ボランティア団体、研究者、まちづくりコンサルタントは、NPO先進国である米国を頻りに視察し、NPOの運営、ワークショップやロバーツルールといった合意形成手法、マッチング助成のしくみ等を学び、それらが、以降のNPOと行政の協働のあり方の検討や、復興まちづくり協議会における合意形成に応用され、ついで全国に広がっていった。また、2001年から3年に亘る「NPOと神戸市の協働研究会」において、震災以降新たに登場したNPO等の自律した活動市民を、ヒト・モノ・カネ・情報・場といったくくりで、どう支援すべきか議論され、中でも、英国のボランタリーセクターと政府が結んだ基本協定である、「コンパ



クト」と呼ばれる基本協定を参考に、補助金・委託に次ぐ方法として、「協働協定」を発案したことが大きな成果となった。

「協働協定」とは、市・NPO間での協働事業について、対等なパートナーシップ関係に基づき、課題・目標・役割・責任や事業の進め方・評価方法などを、複数年度に亘って位置づけるものであり、協働協定に基づき、単年度の委託等が行われるしくみである。協働協定による最初の協働事業は、神戸市NPOの情報発信サイト「こうべNPO データマップ」運営であり、コミュニティ・サポートセンター神戸等のNPOによる実行委員会と市との協働というかたちで開発・運営が始まった。（現在は衣替えして「つなごう神戸」というサイトになっている）

このようなNPOとの研究や実践が、2004年「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」における、地域コミュニティ・事業者等を含むすべての市民と市の役割、パートナーシップ関係、協定、支援、推進体制の位置づけというかたちで活かされることとなり、大きな成果をあげることができた。

#### (6) 現在の取り組み～「地域力」の醸成とパートナーシップ協定地区～

地活推進条例がめざす協働と参画のまちづくりの枠組みと並行して、震災以降の復興まちづくりの中で浮かび上がってきたメルクマールが、ソーシャルキャピタル（人と人のつながり）である。ソーシャルキャピタルに地域の人的資源、物的資源も加えた地域の総合的な力が、「地域力」であり、地活推進条例に基づく取り組みの方針は、「ソーシャルキャピタルの醸成を通じて地域力の強化を図る」ということである。

神戸市におけるソーシャルキャピタルの研究は、1999年、同志社大学の立木教授が震災

5年目、10年目に実施した「生活再建ワークショップ」に端を発している。同教授は、生活再建を進める2大要素は「自律と連帯」である、ということを明らかにし、また、震災から10年の「復興の総括・検証」において、自律と連帯をどう発展・継承させていくのか検討した。その結果、そういった価値規範はさらに地域への愛着・関心・つながりといった要因と関連しているとした。最終的に神戸市では、2005年に策した中期計画「2010ビジョン」のテーマのひとつとして、「ソーシャルキャピタルの醸成」を掲げるに至る。その後、一万人アンケート・自治会アンケートの小学校区単位での回帰分析を経て、ソーシャルキャピタル醸成にかかる5つの要素を抽出した。

- ① 多様な立場の住民の参加を得る
- ② 住民主体の地域イベントを実施する
- ③ 自治会等の地域組織を人任せ、行政任せにせず自分たちの手でやる
- ④ まちのお宝を知り、地域への愛着を高める
- ⑤ あいさつを励行する

これらのポイントを地域において実践することにより、ソーシャルキャピタルが豊かになり、暮らしやすい安全・安心なまちになる。

さて、地活推進条例の目的である「個性豊かで魅力と活力にあふれた地域社会」を実現していくために、他都市の事例も参考にしながら、顔の見える地域社会の範囲は、おおむね小学校区までの大きさであると想定した。そして、そのような範囲の地域が、パートナーシップ協定に基づき、市・区からの支援を受けながら、地域力の高まりとともに進化し、総合的・自律的な地域運営ができるようになる、というのが目的実現の道筋である。これまでに、野田北部、北須磨団地、二宮、大沢町、神出町、六甲アイランド、高丸の7地区でパートナーシップ協定を締結し、「市民と市

が、協働で地域課題の解決を図りながら、総合的・自律的な地域運営をめざして、地域力の向上を図る」取組を実践している。具体的には以下3ステップの段階的支援を行う。

#### ・第1ステップ（地域課題の抽出）

将来、総合的・自律的な地域運営ができる可能性が高い地域をピックアップ、もしくは地域から市・区に対し地域課題解決の相談があったときがきっかけとなる。ただし、当該地域における地域団体が、すでにある程度連携できていることが必要条件となる。

このような地域では、地域ワークショップにより課題共有と合意形成の経験を積み重ねて頂くことになる。座学系のワークショップだけではなく「課題発見まち歩き」というのもワークショップの一種である。まちの課題を共通認識するということは、同時にまちのお宝を知り地域への愛着心をもたらすことと同じ次元である。また、こういったまちづくりの気運の初期の段階で多様な立場の住民参加を得ることは、まちづくり初期段階においても地域力を高める手段として有効である。

市としては、こういった初期段階から、まちづくりコンサルタント等にも参加してもらい、地域の課題の共有やワークショップを通じた合意形成の慣熟に意を用いている。

#### ・第2ステップ（ゆるやかな連携）

神戸市では、縦割りコミュニティ施策の弊害ということがよく言われているが、その是非は別にして、現実に地域に存在し活動している自治会、ふれあいのまちづくり協議会、まちづくり協議会、防災福祉コミュニティ、青少年育成協議会等がうまく連携しないと地域の総合力を発揮しにくいことは明らかであるし、第1ステップにおける取

り組みにより、各団体が上下関係ではなくかつ敷居の低い、水平的・開放的ネットワークが形成されている。その状態を「ゆるやかな連携」と呼んでいるが、この時点で、地域と市の間で、地域課題を協働で解決するための「パートナーシップ協定」を締結することができるようになる。協定締結期間は、概ね3年であり、その間、市はコンサルタント派遣や地域提案型活動助成等、様々な支援を行う。パートナーシップ協定締結に際しては、協定内容の検討ワークショップや地域パブリックコメントなどを丁寧に行い、締結後は、ゆるやかな連携において開催する「パートナーシップ会議」を立ち上げて取り組みを進めていくのが一般的な方法である。

#### ・第3ステップ（総合的・自律的な地域運営）

パートナーシップ協定期間中の課題解決の取り組みを通じ地域の力がより高まり、理想とする「総合的・自律的な地域運営」の状態に近づくことになる。この段階での地域支援制度として統合助成金がある。2009年度から北須磨団地地区、2012年度から野田北部地区が本制度を利用し、縦割り補助金を合算したうえで地域予算として一括配分し、使い方を効率化することで生まれてくる余剰を、地域の発想による重点分野に集中したり、新規事業に充てるといった工夫が生まれている。

このように神戸市のコミュニティ施策の歩みとは、市民参加から始まって、現在のパートナーシップを基礎とした協働と参画へ至る道程であり、その道程の中で、時代の要請に応じ、時々のテーマをこなしながら市民と市がともに進化してきた。特に、震災以降のNPOと行政の協働についての模索・研究が、その後転用されて、地域コミュニティ施策に

も大きな影響を与えたことも神戸ならではの大きな特徴といえる

### 3. 今後のコミュニティ施策を考える

これまで見てきたとおり、神戸市のコミュニティ施策は時代の要請に応じ、一定の成果をもたらしてきた。また、長年に亘り鍛錬してきた協働の足腰の強さは、震災復興の現場や復興まちづくり協議会等の活動の中に活かされ、早期復興につながったといえる。

しかし、震災までのコミュニティ施策は、いわゆる縦割りであると言わざるを得ない。けれども縦割りは、ある意味、特定課題の解決にとっては効果的・効率的であるともいえ、都市計画・福祉・教育等、絞りこまれたテーマについては、これまで十分な成果を上げてきたと評価できる。また、そういう意味からも、コミュニティ施策関係者の中には、むしろ「縦割り」を積極的に支持する声も大きい。しかし住民自治という観点、すなわち「総合的視点に立って自らの地域は自らで担う」という意識については、積極的に育んでこなかったし、逆に阻害要因ともなったといえるのではなかろうか。

また、他都市に比べて神戸市は、もっとも基礎的かつ地域代表性をもつ自治会に対する直接的な財政支援等を避けてきた経緯がある。基本的には「自治会の自律性を尊重し、行政はなるべく関与しない」という方針である。しかし実態上では、事務能力等が及ばず完全に自律運営できない地域団体に対する行政の手助けがどうしても必要な場合等があり、例えば区の自治連の事務局を区のまちづくり課の職員が担わざるを得ないケースがある。今後、コミュニティ施策の縦割りを克服して、総合的・自律的なまちづくりを地域で実践し

て頂くというのは理想の方向ではあるが、同時に、コミュニティ施策の可視化・透明化という観点から、このような建前と実態のギャップを解消しつつ、腰を据えて、地域代表性を備えた住民自治組織の総合化・自律化にむけて取り組んでいかなければならない。

さて、「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」が提案する改革の道程は、平成26年度に、コミュニティ施策を所管する各局の附属機関委員や地域団体役員等の参画を得ながら、所管のコミュニティ施策のあるべき姿を議論し、関係各局の足並みをそろえながら、最終提言にもっていきたいとしている。さらに平成27年度は、その最終提言に基づき、コミュニティ施策の総合化・縦割り解消に向けたロードマップたる「神戸市コミュニティ基本方針」を策定することが望ましい、ということである。最終提言の中で記述されるであろう「市民と市がともに目指すコミュニティの将来像」の詳細については、これからの十分な議論を待たねばならないが、おおまかな姿を予想してみたい。

#### (1) 総合的・自律的な地域コミュニティの姿

- できるところから地域力の高まりに沿って進化。トップダウンの制度押しつけではない。
- 地域の範囲は、わがまちと認識できる範囲、概ね小学校区以下。
- 各地域団体がゆるやかに連携し、それらをつなぐハブ組織と事務局体制が確立できている。  
※理想は「都市内分権の受け皿」であるが、ハブ組織と各団体との関係は、ネットワーク型なのか住民自治協議会型なのかは、今後さらなる検討が必要。
- リーダー（会長）は、地域の総合マネジメントとコンプライアンスの責任者。

- ・活動拠点は、総合的地域課題に対処できる地域センターであり、自治会館、団地集会所、地域福祉センター、小学校空き教室、公民館などを活用し、運営は地域に任せられている。
- ・地域センター内には、敷居が低く気軽に地域課題を持ち込め、ワークショップや交流の場としての地域プラットフォームがある。
- ・地域センターでは、地域センターの事務、地域団体支援、コーディネートを行うため、地域事務局員が常駐する。その要員は地域雇用、まちづくりコンサル・NPOからの派遣。市OB活用が考えられる。
- ・地域ガバナンスが確立されている。地域ガバナンスとは、地域の水平的自己統治であり、上下関係によるピラミッド組織ではない。民主的かつ透明性のある運営を担保するための監査や説明責任を果たすしくみが備わっている。
- ・都市と農村の交流や災害時相互支援等という切り口で、近隣あるいは遠方の地域コミュニティと連携している。また、特定の地域課題に対し専門性のあるNPOと連携している。あるいは地域組織そのものがNPO法人となっている。

次に、地域コミュニティの進化の促進のために、行政はどのような支援をしていくべきかを考えてみたい。

## (2) 行政による支援

### ○地域支援制度

#### ・統合助成金

現在、野田北部地区、北須磨団地地区でモデル実施中の統合助成金は、今後、現場に近い区役所に窓口を移し、統合助成金制度自体もバージョンアップさせて、より柔軟に新た

な地域課題に対応し、また地域事務局機能を高める用途に使えるよう、事業間の予算融通や新規事業・人件費に充当可能なプラスアルファ（上乘せ）助成が必要であろう。助成金を統合し効率化すれば、スケールメリットによって総額を減額できるだろうという主張もあるが、統合助成金のもとで、地域予算を地元調整・編成し、執行管理し、決算し、説明責任を果たしていくためには、合意形成・意見調整のための機会費用が増大する。その仕事を地域自らが取り組んで苦勞する分インセンティブが必要であろうし、区・市においては縦割りの補助金事務や支援事務が削減できるはずである。また、統合助成金をもう一步進めれば、当然、交付金制度の検討ということになるが、これは最終提言をめざす中での今後の議論を待ちたい。

#### ・地域センター

地域の総合的な拠点を設ける場合、他都市の参考事例では、公民館を地域センターに転用している場合が多く、延床面積が概ね400～500㎡ある。理想的な地域センターを想定すると、その中には、地域事務局および地域プラットフォーム機能があり、そのための事務室・プラットフォーム用の多目的スペースが必要で、さらに地域福祉活動等のための貸スペースをいければ、やはり、4～500㎡以上が必要ではないかと思われる。神戸市の開発指導要綱では、計画人口に応じ集会所建設の基準を定めており、例えば5000人の場合、530㎡の集会所（自治会館）が設置されており、この人口規模での地域センターとしては十分な広さである。また、市がここ20年余り、地域福祉の拠点として小学校区毎に設置し、地元のふれあいのまちづくり協議会に指定管理を委託している地域福祉センターは現在190か所あり、地域にとってもなじみのある施設となっているが、地域福祉センターを機能強化して地域センター

にしていく方法も考えられる。ただし、地域福祉センターは標準的な床面積が250㎡程度であり、増築・機能分散等、なんらかの工夫が必要と思われる。その他、市の開発団地では、もともと市直営であった集会所等を地域に渡し、地域で運営してもらおう方向にある。

このように、将来、地域センターになりうるハコは結構あり、従来の枠組みから外して地域センターとして地域に任せる手法を具体的に検討していく必要がある。

また、民間のハコものを利用する手法もある。例えばコープこうべでは、高齢化が進んだ地域において店舗販売より宅配に比重を移すとともに、店舗の空きスペースを組合員だけでなく地域全体に開放して地域事務局の機能を持たせる等の検討を始めている。また、ヤマト運輸等の小口貨物輸送サービス事業と意見交換した際に、営業支店の職員は常時地域を巡回しているため地域を熟知しており、また、営業支店の会議室が普段はあいていることが多いため、地域の集会などに貸し出すことが可能、という提案もあった。

パートナーシップ協定第1号地区である、野田北部地区では、従来、野田北ふるさとネット（地域事務局）として都市計画総局から借りていた復興区画整理用地と建物をいったん返却し、地元自治会で建設資金を募りながら、集会所と地域福祉センターとの合築という形で、2014年3月に237㎡の地域の活動拠点をオープンさせた。少し小さめではあるが野田北の人口約1000人ということを考えれば、地域センターとしては十分機能は果たせるものと思われ、今後、総合的・自律的なまちづくりの拠点、地域センターのモデルとして期待したい。

#### ・地域事務局支援

地域センターでは、地域運営を事務的にしっかり支えるため、事務局員および事務室が必

要である。事務局員は、パートタイマーで済む程度の書類作成等の事務処理やセンター運営補助を行う人員のほか、まちづくりや地域福祉の知識を持ち、会議やワークショップのファシリテーションに長けた専門人材が必要である。この主任地域事務局員が、地域のリーダー（会長）を補佐する姿が理想ではないか。これまで、特定のリーダーに集中していた地域運営の負担を軽減し、マネジメントしていくためには有能な地域事務局員が必要である。そのため、将来的に地域事務局員人件費補助等を含め、地域事務局支援制度の検討が必要である。

#### ・地域ファイルのIT化

スマートフォン・SNSといったITツールを活用した地域課題の投稿・共有システムの試験運用などが、千葉市等で始まっており、そういったITツール活用については本市においても様々な取り組みが始まっている。区における地域支援のバックデータとして、従来、紙ベースで整備中であった「地域ファイル」であるが、現在、神戸市情報化推進部において検討されている「市民公開型GIS（地理情報システム）」に「地域ファイル」の情報を移行させ、地域の課題情報・お宝情報をインターネットを通じて区民と共有するシステムが考えられている。

地域別の高齢化率・犯罪・放火等の情報は地域活動にとって必須であり、また、まちの課題やお宝を住民が知っているということは、ソーシャルキャピタルを豊かにする要素である。この「市民公開型GIS」が完成すれば地域活動にとって強力な支援ツールとなると思われる。

#### ○区の役割

現場に最も近い区役所が、地域コミュニティに対する直接支援を行い、本庁はコミュニティインフラの充実など、後方支援を行う、とい

のように本庁と区役所の基本的な役割分担の明確化が必要ではないかと思われる。

#### ・統合助成金

現在、野田北部地区、北須磨団地地区でモデル実施中の統合助成金は、今後、現場に近い区役所に、その窓口を移し、必要に応じ区政費による上乗せ補助も検討する必要がある。

#### ・地域担当制の充実

地域が総合性・自律性を獲得するためのハードルは高い。そのために区の地域担当者も、より踏み込んで支援しないと中途半端で終わるだろう。今後、区に、まちづくりコンサルタント等を常駐させ、地域と区の間で立ってコーディネートを行う専門人材の配置を検討する必要がある。

#### ○本庁各局の役割

- ・地域支援に関わる民間人材の育成を行い、そういった人材が地域支援という仕事を専業、半専業として生活していける環境を整える。
- ・地域福祉センター、小学校空き教室、開発団地集会所・その他コミュニティ施設などを、地域に渡して管理運営してもらうためのしくみを開発する必要がある。
- ・地域ガバナンス育成について、既存のまち担職員研修やコンプライアンス研修、情報セキュリティ研修を地域用に編集しなおし、教材開発と研修を実施する必要がある。

## 4. むすび

本稿において、神戸市コミュニティ施策の経緯、現状と課題、今後の支援等について概観してきたが、特に強調したいのは、財政支援、拠点支援、情報支援、人材支援のなかで、もっとも発想の転換が必要なのは、人材支援ではないだろうかという点である。

財政・拠点・情報支援は、いわば物理的支援であり、従来のしくみの延長上で改良を重ねれば、ある程度の見込みは立つ。しかし人材は生モノであるため発掘・育成が難しい。

### (1) 民間人材

これまで、まちづくり学校、ソーシャルアクションプログラム、地域人材支援センターにおける各種の人材開発プログラムなど様々な取り組みがなされてきたが、それらのプログラムによってでは、せいぜいまちづくりに興味を持ってもらったり、まちづくり活動を始めるための動機づけになる程度で、専門性が求められる地域事務局員等を発掘・育成するとなると不十分と言わざるを得なかった。クリーン作戦やふれあい給食など活動主体の無償ボランティアならともかく、事務・コーディネートなど常勤・専門性が必要とされる場合に、無償ボランティアということでは人材が集まりにくい。また、従来のまちづくり専業者である、まちづくりコンサルタントは、有能ではあるが地域の専従ではない。といった諸事情から、「地域に専従する専門人材」開発には、新しい発想が必要である。

平成25年度の内閣府NPO実態調査では、常勤有給職員の件数費の全国平均は、300万円台が15.3%、400万円以上が7.5%となっており、年収300万円超の割合が増加している。NPO法施行から16年を経てようやく「NPOでメシを食う」という唄い文句が現実になってきた。

これと同様に、地域事務局スタッフ等が『『地域』でメシを食う』という世界が視野に入ってくれば、有能な人材が集まってくるはずである。地域事務局の運営については、NPOの運営と同じように、組織の核は有給スタッフであり、活動時には無償ボランティアの参加を得る、といった方法が妥当ではないかと思われる。

## (2) 行政人材

社会的課題の質・量の増大とともに、一般の行政職員では専門性がないため手に余る、または課題が誰の責任か明確でないグレーゾーンにある、といった事態が増えてきている。行政職員は事務分掌で明確に定義された仕事はきっちりやるが、グレーゾーンの仕事については苦手であり、課題が放置されやすい。そのため近年は、自治体において弁護士・臨床心理士など専門家を嘱託職員として登用するケースが増えてきた。神戸市の各区役所においても、区役所サービス向上のため、もと航空会社の客室乗務員OBをサービスディレクターとして公募し、区役所の窓口サービス等を向上させたり、福祉制度のはざまに落ち込み対応できないケースを解決するため、区役所に地域福祉ネットワークが配置され、ゴミ屋敷問題といった複雑な地域福祉課題を解決するといった成果をあげている。

自治会のない地域に入って自治会を作るといった仕事は、今風にいえばコミュニティデザインであるが、これまで神戸市の仕事としては事例がない。地域の責任なのか行政の責任なのかはっきりしないグレーゾーンの領域である。この種の仕事を職務として職員にさせようとする場合、「とにかくグレーゾーンに飛び込んで何か成果を出せ」というようなものであり、事務分掌を明確にしてすすめる役所の仕事のやり方とはなじまない。このような場合に専門知識を持ち、自らの職域として地域やまちづくりのグレーゾーンを志す外部人材を起用し、一般職員と知恵を出し合いながら協力して進めてもらう方法が今後有効となると思われる。

神戸市では、平成26年度より、若手のまちづくりの専門人材を「コミュニティ活性化アドバイザー」として位置づけ、区役所まちづくり課と連携し、地域活動の担い手となる人

材発掘や、地域力の停滞した地域の再活性化、自治会がない地域におけるコミュニティデザイン等に取り組んでもらえるよう、実施準備中である。

## (3) 「まちづくり」という職域

京都市の各区に配置された「まちづくりアドバイザー」は、公募により区毎に若手のまちづくりコンサルタント／コーディネーターを配置する制度であるが、その働きぶりは地域からも一般職員からも評判が良い。彼らの前職を見てみると、京都市景観・まちづくりセンター、青年海外協力隊、社会学系大学院、まちづくりコンサルタント、まちづくりNPO、シンクタンク等多士済々であり、従来まちづくり分野に従事してきた土木・建築職が少ない。今、大学においても、「まちづくり学科」「コミュニティデザイン学科」「防災学科」など、まちづくり系の新しい人材を育成するため、社会学系の学科を新設するといった動きが出てきている。これからの神戸市においても、地域あるいは行政に所属しながら、広範囲なグレーゾーンを含む「地域支援やまちづくり」の仕事に挑む専門人材が求められている。視点を転じれば福祉の世界では、大学のカリキュラムや資格、就職と密接に結び付きながら職域が拡大していったが、同様の道筋で、若者の雇用促進の意味も含めて「地域支援専門職／まちづくり専門職」という職域を作っていくことは大きな意義があると考えられる。

かつて、NPO制度を研究するため訪米し、数多くのNPOスタッフにインタビューしたが、その時「今までどんな仕事をしてきましたか？」と聞くと、多くの方が「Urban Design」を、職歴のひとつとして挙げた。全員がまちづくりコンサルタントであったわけではないが、まちづくり分野とはなんらかの

接点があったということであろう。まさに「『地域』でメシが食えてる」人が多数いた。CDCなど地域開発NPOの専従職員などが典型的な例である。そういった市民が、米国の市民社会を分厚く支えていることが印象的であった。

神戸市においても、今後の地域コミュニティ施策をすすめていくうえで、グレーゾーンを切り開いていくガッツのある、まちづくり・地域の専門人材という職能集団を育て、職域を開発していく必要があるのではないか、そういった人材が、総合的・自律的な地域を支え、若者をはじめとする地域雇用にも結び付いていくのではないだろうか。

#### 参考文献

- (特非) 公共政策研究所 <http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>
- 立木 茂雄 (2007) 「ソーシャルキャピタルと地域づくり」『都市政策』(神戸都市問題研究所) No.127
- 本庄 雄一 (1996) 「協働によるまちづくり」『地方自治研究』 Vol.11



# コミュニティ施策の方向性

～魅力と活力にあふれた地域社会を実現するために～

神戸市地域活動推進委員会は、平成16年10月の第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、施策の実施状況および地域活動の現状について検討を重ねている。発足から10年を迎え、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、平成25年9月に同委員会から中間提言を行った。提言の内容を含め、コミュニティ施策の方向性を考えるにあたり、同委員会から主として地域で活動されている5名の委員にお集まりいただき、NPO法人神戸まちづくり研究所の野崎隆一氏の司会で、各地域での活動と課題、将来像について語り合っていた。

## 出席者

野崎隆一氏（のざき・りゅういち）

NPO法人 神戸まちづくり研究所理事・  
事務局長

河合節二氏（かわい・せつじ）

野田北ふるさとネット事務局長

川谷和子氏（かわたに・かずこ）

地域活動コーディネーター（子育て支援）

絹川正明氏（きぬがわ・まさあき）

竹の台1丁目自治会会長

長谷川和子氏（はせがわ・かずこ）

つつじが丘ふれあいのまちづくり協議会会長

（平成26年2月6日開催）



## ■各地域それぞれの背景と歩み

○野崎 神戸市内には、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、活動範囲がずれている地域もあります。今日は、それぞれ成り立ちや背景が異なる地域で活発に活動されている委員の皆さんを中心にお集まりいただきました。地域活動コーディネーターの川谷さんには、地域に共通する事柄や取り組みについてお話しいただければと思います。まずは、各地域の特徴や活動内容についてお聞かせください。

○河合 長田区の野田北部地区は、もともと下町で“向こう三軒両隣”のような所でした。まちづくり協議会を結成し最初の仕事は、地域の公園と周辺のコミュニティ道路を整備することで、約2年かけて完成させました。みんな喜んでいたら、ちょうどその1カ月後に阪神・淡路大震災が発生し、結果的に公園や道路の整備をした動きが、そのまま震災復興にシフトしていきました。

震災後は、まちづくり協議会が中心となって、行政とも連携し、まちづくりコンサルタントやボランティアといった人たちも一緒になって、地域のことを考え、動いてきました。



司会 野崎隆一氏

野田北部地区は12ヵ丁・13ヘクタールで構成されています。東側2ヵ丁が区画整理の範囲になったものの、隣のエリアの6ヵ丁と合わせての事業となりました。区画整理というのは、その土地の権利者・所有者の合意がなければ、事業を進められません。区画整理の合意形成のために走り回りながら、一方で、既存不適格な建物も多かったので、建築基準法を守って再建することはもちろん、その後の地区計画策定に向けて地域の中で話し合いを繰り返してきました。全員を集めて一度に話をするのは、物理的に不可能で、各丁ごとで話をするなどしました。あとで「私は聞いてなかった」という人が出ないように努め、集会に参加されなかった方には、資料を持って各戸を回り、説明するようにしました。

こうした調整に2年弱を費やしていた中、区画整理地域以外では資金のある人は、建物を建てることができます。建築基準法などの違反もないように、神戸市の担当課とも連携しながら調整を続けました。また、地区計画というものは、建物が建て替わらない限り、何も動かないんですね。区画整理とは違い、建物が建て替わらなければ、路地も広がらない。全壊したままのお宅や、修理だけで済んだお宅、震災直後に再建してしまったお宅など、もうモザイク状態でした。

私たちが掲げていた「目に見えるまちづくり」のためには、やはりハード系の整備が欠かせません。もともとあった路地でも、公道だったり私道だったり複雑でしたが、行政・専門家とも一緒に考えたのが、観光地や寺内まちなどで見られる石畳の道とか、使われている国の補助事業の街なみ環境整備事業を取り入れ、将来を見据えた地区計画導入と震災復興ということで、神戸市と専門家の助言もあり、当時の建設省もOKしてくれたので、路地を1本1本、約10年かけて28本、右往左



河合節二氏

往しながら整備してきた次第です。

それでも時間がたつと、やがて震災復興の非日常から、日常へと戻ってきます。「日常に戻ったら、これでおしまい」じゃなくて、やはり日常では日常の課題が次々と出てきます。そこで「コンパクトタウン」の概念から「野田北ふるさとネット」という地域の新しい場を創り、地域各団体・組織・行政が連携協働し、常に話し合いを持ち、その中から提案された、野田北部を美しいまちにしていこうというテーマのもと、活動を開始し、神戸市の協働と参画の条例に基づき「野田北部美しいまち」パートナーシップ協定を市内第1号で締結に至りました。

○野崎 連携する部分では、誰がイニシアチブを取られたのでしょうか。

○河合 行政のキーマンもいますし、各団体・組織の代表、我々のような地域の人間も集まってやっていました。要は、地域のことをやるのに、地域の人間が知らないようでは困る。知ることによって協力してもらえる、それによってもう少し幅広いことができるのではないか、という思いでした。人それぞれルートは違うんですが、目標は一緒なので、最後はそこに集約されていく。足の引っ張り合いなどはなかったので助かりました。

その頃、駅前が放置自転車だらけで、人がすれ違えないほどひどかったので、とにかく駅前空間をきれいにしたかった。当初、ゴミとか落書きとか、モラルやマナーのことは行政では支援できないと神戸市に言われましたが、迷惑駐輪に関しては建設局や建設事務所と話すと、地方自治法の改正で、市の施設を民間が管理する指定管理の方法もあると教えられました。私たちは駐輪場の管理をするつもりはなかったんですが、とにかく放置自転車を解決するために、じゃあやろうかということになりました。やってみて結果が出るというのは「目に見えるまちづくり」が実感でき、その後もクリーンパトロールなど、日常の中でいろんなことを実践していくきっかけにもなりました。

指定管理は神戸市から指定管理料も入ってきますし、地域もきれいになる。これもひとつの方法かなと感じています。ただ駐輪場のスタッフは、高齢の方ばかりなんです。同じく駐輪場を指定管理でやっている西神南の井吹台東では、定年制を設けているそうで、その年齢を聞くと73歳だとか。73歳だとうちはもう、ほぼ全員“定年”になってしまいます。井吹台などはニュータウンですから、比較的若いですけど、我々は団塊世代が弱いのかなと思ったりしました。地域性があるなと感じています。

## ■ひとつの小学校区でまとまり良く活動

○野崎 そうですね。長谷川さんのところはいかがでしょうか。

○長谷川 垂水区つつじが丘というのは、昭和55年くらいから入居が始まった、35年ほどのまちです。まちづくりの話し合いの場では、以前は胸を張ってニュータウンだと言っ

ていたんですが、最近ではオールドタウンに入れられることが増えてきました。現在、約1,600世帯、住民5,000人弱。そこにひとつの小学校と、ひとつの自治会が存在します。平成元年にまず老人いきいの家ができ、それが平成3年に、ふれあいのまちづくり協議会（以下、ふれまち協）の地域福祉センターに変わりました。

自治会、ふれまち協、さらに独自の組織としてケーブルテレビの加入世帯の組合もあり、ほとんど同じ人たちが活動しています。その中で公園管理会や青少年育成協議会、学校施設開放委員会などが機能しているので、非常に仲のいい地域と言えます。大きく分けて、自治会はまちのハード面、ふれまち協はソフト面をカバーするようにしていますが、そう言っても一緒にやるのがたくさんあります。

地域福祉センターはよく「元気じゃないと利用できない」と言われますが、私たちが目指しているのは「元気じゃない人にも利用してほしい」ということ。子育て支援のすくすく広場を立ち上げたあと、地域の中にいろんな障がいを抱えているお子さんがいることも分かったので、その受け皿も必要だと思い、すくすく広場とは別の時間帯に、のびのび広場を設けました。のびのび広場には、健診な

どで気がかりなことを言われた親御さんが相談に来られることもあります。そんな方にも気軽に来ていただきたいし、介護をなさっている方にも、たとえ公共サービスを利用している方も「ちょっとだけうちのおじいちゃん、おばあちゃんを預けたい」という時には、地域の中で顔を見たことがある人だったら安心してもらえるかなと思い、そんな受け皿もしています。

うちの地域でも、引退した世代というか団塊世代の住民が増えてきました。どんどん高齢化が進み、認知症の人も存在するようになったので、一昨年からは認知症の徘徊高齢者SOS訓練の取り組みを始めました。認知症の人がまちの中に出て行ってしまっても、彼らを不安がらせずに、住民が手助けできるようになるための訓練です。また、つい先日、風船バレーボール大会も開きました。直径50cmほどに膨らませた風船の中に鈴を入れたボールで、目の見えない人や車いすの人たちも一緒にできるスポーツです。3歳から82歳までの参加者が8チームになって、みんなで一緒に楽しみました。

うちの地域の小学校にはPTAがありません。一時期はあったんですが、それがなくなった時、地域の中で子どもたちを誰がどう守っていけばいいのかという不安がありました。そこで「つつじが丘の子どもたちを育てる会」を立ち上げ、小学校・中学校の校長・教頭先生や、地域の各種団体のリーダーたちが集まって、2カ月に一度、子どもたちに関する情報交換をしようということになり、今も続いています。

課題はやはり、これから若い人たちにどうつないでいくかです。PTAはありませんが、子ども会があり、子ども会をサポートする形で、つつじっ子まつりなどのイベントを開いています。ただ、子ども会は任意制なので、



長谷川和子氏

今の若いお母さんたちは、役を引き受けるのがいやだからと言って、子ども会に子どもを入れない。私たちはいろんな行事をする中で、子ども会に入っている子も、入っていない子も、分け隔てなく受け入れています。お母さんたちとのギャップを埋めようと、去年一年間かけて、子ども会や自治会との人たちとも話し合い、この4月からは任意制ではなく、自治会員の世帯の子どもさんは皆、子ども会の会員にしようということになりました。お子さんの年間200円の保険料も、自治会で負担しようと。結果的に、地元の小学校に行っていないお子さんたちも全部網羅できるメリットがあり、良かったと思っています。

もうひとつの課題は、震災の時、幸いにも大きな被害がなかったため、地域の方々に防災の危機感がない。いくら旗を振っても、なかなか根付かないのが悩みでしたが、今はなんとか、引退した世代の男性が動き始めてくださっています。今年は、小学校と一緒に、避難ルートや要支援者の確認なども含めた総合防災訓練をすることになりました。この動きを子どもの下校時の見守りなどにも広げていきたいと思います。今は働いているお母さんも多く、なかなか地域のことができませんから、わがまちを大切に思うシニア層の力を借りながら、次の世代を育てていきたいと思っています。

○野崎 ひとつのニュータウンで、小学校もひとつ、自治会もふれまち協も全部その中にあるということで、人材的にはリーダーが重なっていたりするのですか。

○長谷川 重なっていますね。それが意欲疎通しやすいことにもつながっています。うちには特に、学校や事業にかかわらず、〇〇先生という方が多くて、多彩な人材が豊富です。彼らにもっともっと活躍してほしいと思っています。

○絹川 ひとつの自治会の中に、班はいくつあるんですか。20くらい？

○長谷川 もっとあります。ひとつの自治会の中でも、丁目ごとに分けていて、丁目が全部で8つ。その中から、例えば6丁目なら7班あるという感じです。自治会を作る時、丁目ごとに作ろうかという話も出たんですが、やはり同じまちの中で活動に差が出るのは良くないということで、ひとつにまとめようということになりました。

## ■ニュータウンという地域特性

○野崎 わかりました。では絹川さんの所はどうでしょうか。

○絹川 私の所は、西区の西神ニュータウンです。今年でまちづくりから25年。竹の台小学校区は住民約8,000人。その中に7つの自治会、9つの管理組合、9つのふれまち協など行政系のコミュニティ団体、それから婦人会や老人会など目的別の地域団体が7つ、NPO法人が2つ、全部で34の団体が小さい小学校区に混在しています。

私はそのうちのひとつ、244世帯の竹の台1丁目の自治会長をやっている、今年で11年目です。最初の2年は自治会だけの活動でしたが、ふれまち協というのは、各地域団体が委員に出てくださいという仕組みですから、1丁目の自治会長として出るようになりました。ふれまち協に出るようになって、小学校区で活動している団体もあることが分かり、例えば防犯の話など、1丁目だけで解決するんじゃなくて、小学校区全体で解決する必要があると思うようになりました。

そこで、ふれまち協をはじめ、神戸市が作った9つの委員会の委員に、自発的に名前を連ねていきました。そのあと、行政系のコミュニティ団体というのは、それぞれ単一のミッ



絹川正明氏

ションを持っているだけで、横のつながりがないことに気付きました。そこで平成21年に、それまで福祉と交流がミッションだったふれまち協を、今でいう住民自治組織的な「竹の台地域委員会」に発展的に改組しました。それまでのふれまち協には34団体が入っていたので、ふれまち協のミッションを「地域の総合的な課題の解決に向かう」と規約を変えるだけでスムーズに移行できました。

最初の課題は、竹の台小学校区、西神ニュータウン、西区、神戸市と、それぞれが抱えている問題が、住民に情報として全く伝わっていないことでした。自治会が広報紙を発行している率は5～6%くらい。ほとんどの住民は、自分の住んでいるまちで、どんな犯罪が起きているかを知りません。そのため平成15年から、竹の台総合新聞という新しい地域コミュニティペーパーを作って、竹の台における年間の犯罪件数や高齢化率などを示し、皆さんに読んでいただくようにしました。紙媒体と地域委員会のホームページの両方で作りました。

情報提供と同時に、住民の意向を知るため、年2回、住民アンケートを実施するようになりました。そこから浮かび上がった問題は、高齢化、地域団体の担い手不足をはじめ、ごみ

の分別、ペットの飼い方など。こうした住民が考えていることを地域団体がきちっと把握して、そこから次の活動方針を考えていくことが大事です。会長や委員長の思いだけで物事を進めると、どこかずれが出てきます。

住民の意識調査だけでなく、年に4～5回、竹の台の円卓会議もやっています。ここでは委員長や副委員長などはなく、みんな同じフラットな立場で、地域の課題を話す場です。自治会の皆さんからは、空き家の問題、ごみの問題など。行政系の団体からは、防災や高齢者福祉の話が出ます。ギャップはあるのですが、円卓会議を重ねることで、双方の理解が深まることが分かってきました。

神戸市の高齢化率の平均は25%くらい。竹の台は23%くらい。15年後には、この数字が3倍ほどになります。今のうちに高齢化問題に着手しないといけない。さらに高齢化よりも心配なのが、少子化です。竹の台小学校は、ピーク時の児童数が1,100人だったのが、今は400人あまりにまで減ってしまいました。少子化の問題は、地域だけではケアできません。ニュータウンなどは特に、まちができたあと、そのまま置いておくのではなく、いろんな用途制限の規制緩和も図っていただかないと、少子化と高齢化が進むだけだと実感しています。

行政の人たちは、社会のマイナス課題の解決を図ろうとするんですが、地域の中でまず大切なことは、住民同士の交流です。コミュニケーションがベースにあって初めてマイナス課題の解決に向かうのですが、行政の人はなかなかそれを理解してくれません。ニュータウンには神社や仏閣というものがないので、誰もが集まれる場を作ろうと、平成15年から竹の台ふれあいまつりを開いて、毎年3,000人くらいが参加しています。今ではこのまつりが住民交流の原点になっています。



地域活動の担い手不足も大きな課題です。これは、高齢化はあまり関係なく、ニュータウンに住んでいる人々の「隣のことは我関せず」という意識の問題だと思っています。私たち地域団体の役員が一人ひとりに声をかけていないことも問題です。もう少し声かけに動いてみる必要があります。

防災については、それぞれの地域に合った活動をするのが大切。行政が言うままの訓練をするのではなく、うちのように高台だと、火災にどう対処するか、避難所にどうやってたどり着くかなど、地域ごとの地区防災計画を作っていく必要があります。

○野崎 竹の台小学校には、PTAはあるのですか。

○絹川 神戸市内で今、166の小学校があり、そのうちPTAがないのは9カ所で、竹の台小学校ありません。PTAに代わるものとして、竹の台子ども連絡会を作り、小学校の各教室から保護者2名ずつが出ています。

○野崎 3つの地域それぞれの現状がよくわかりました。川谷さんは地域活動コーディネーターのお立場から、どんなふうに感じていらっしゃいますか。

## ■子育て支援を通じた地域との関わり

○川谷 私はずっと子育て支援に関係するコーディネーターをしている経緯から、今日この場に参加させていただいています。もともと平成14年に、各区で課題・テーマを決め、まち育てサポーターを公募された際に、応募したのがきっかけです。それまで私自身も、子育てに関するボランティア活動を20年ほど続けていたので、その経験を生かせればと思っていたのと、その前年に、大学での知見を地域の活動とどうコラボレーションしていくか

という研究に取り組んでいたので、私の中でまち育てサポーターという役割がピタッと結びついたんです。

採用後は、平成14年～15年の東灘区での活動、平成15年～17年の灘区での活動を兼任する形でやりました。最大の取り組みは、旧灘区役所の跡地利用。子育て支援施設を大学と地域が一緒にやっていく試みを形にした「あーち」です。当時、育児の孤立化が問題となっていて、子育て不安を訴える方が増えていたため、まずは歩いて行ける距離に、広場というか、親が集まれる場所を作りたいという思いがありました。この10年ほどの間で、子育てを社会で支援していこうという考えがずいぶん広まり、広場づくりも増えてきたと感じています。

そうした広場に関わっていく中で、地域の方々を中心に運営されている広場と、もともと子育て支援に関心のある方が集まっていた広場があることが分かりました。子育て支援の形も、地域の子どもたちを支援していこうというものと、地域にはこだわらず子育て自体に関わっていこうとするものと、大きく2種類に分かれています。子育て、あるいは子育てというテーマは共通しているので、私自体はどちらでもやりやすかったです。



川谷和子氏

子育て支援での課題は、循環性ができていないこと。私がボランティア活動をしていた時は、当事者が当事者を支援するという相互支援でした。私の中では、支援の相互性というのは原形でした。でも地域の中では、支援をする側、支援を受ける側、という一方向性になっているんです。支援をする人は、10年たっても相変わらず支援をし続けている。一方、支援を受ける人は、ある程度子どもが大きくなると、そこから離れて仕事に出たりしてしまう。この点が気になっています。

それともうひとつ。働く親御さんが増えてきているので、昼間在宅の人は広場に参加できますが、仕事を持っている人が参加できる場がなく、そうした方たちの支援が整備できていないのも課題です。さらに、子育て広場に出て来られる方は良いのですが、出て来られない方をどう支援しているのか。これは子育て支援に関わっている人の永遠のテーマです。

子育ての孤立を防ぐための場を作ることを始め、10年以上たった今では、いろんな取り組み方で子育て支援が地域に広がってきていますので、これからは育ちに気になることがある子どもさんや、不安を抱えておられる親御さんを支援するような場が、特別な場所としてでなく、地域全体に広がっていくべきだと思っています。

○絹川 小学校区ごとにひとつは要りますよね。

## ■まちづくりにも福祉の視点を

○川谷 そうですね。実際、育ちに気になることがある方たちは、なかなか支援を受けられないのが現状です。子育て支援は福祉の領域で、市役所の中でも保健師さんや子育て支援室など関わっていくのですが、子育て支援にもぜひまちづくりの視点を加えていき

たいと思っています。そして、まちづくりに携わっておられる方にも、福祉の視点を持っていただきたいと思っています。

○河合 私がいちばん弱いのが、まさしく福祉、子育てです。今までほとんど携わったことがない。ましてや皆さんの所は小学校区でひとつのエリアですけど、我々は小学校区の中のごく限られた1エリアでしかない。子育て広場の需要はあると思うのですが、人材がない。今、新しい集会所と民間地域福祉センターが建設中で、場所はできるので、人材さえ出てきてくれればと思っています。

喫緊の課題は「建物はできるけど、既存以外の新たなことって何をするの?」。いつまでもハード系のまちづくりだけでなく、美しいまちという漠然としたソフト系でもなく、皆さんがなされているような福祉の分野に我々も入っていかないといけない時期かなと感じています。

○野崎 これまでと違うテーマも考えていく必要があるかもしれませんね。

○長谷川 私は、地域の中で子育てを広げたいとか、何か新しいことを始めたいなどと思ったら、まず回覧板を回すことにしています。地域でこんなことをしたいんですけど、誰か手伝ってくれる人はいませんか?と。そして声や手が挙がって、賛同する人が集まってくるんです。委員を募って組織を作るというよりも、まずみんなに広報することが大事で、その方がやりたい人が集まってくれます。子育て支援も楽しんでやってくれていると思います。それと、支援する側・受ける側の一方通行を解消するため、親御さんたちに「一年に一度は皆さんで企画してやってみなさいよ」と、半ば義務付けて言っています。すると、今の若いお母さんたちは、メールアドレス交換から始めて連絡を取り合って、何とかやろうとはしてくれるんですよね。



○野崎 義務だけでなく、楽しくやれるようにすることが大事ですよ。絹川さんのところの少子化問題にも関わってきますね。

○絹川 高齢者の介護や認知症の問題は、地域でも行政と一緒に担える部分がありますが、少子化については、地域がどう対処するのか難しいところです。児童館の活性化や待機児童ゼロというのは、やはり役所の仕事になります。我々にできるのは、青少年育成協議会と連携して何か楽しみを作り出すことくらい。産んでもらうこと、ニュータウンに引っ越してきてもらうことなどは、地域団体には何もできません。

○野崎 子育て支援は、それぞれの立場でできることをしていく必要がありますね。若いお母さん同士でも集まっているようにやっていますね。

○川谷 若いお母さんたちが当事者同士の関係や環境を作っていくとしているのは、良いことだと思います。それでもお互いに小さいお子さんを抱えていますから、当事者同士の支援には限りがありますね。

○野崎 絹川さんの所の円卓会議のように、地域の他の団体とつながって広がっていくと、子育てが終わっても、もう少し継続して何かやってみようということになるのかもしれないですね。昔はPTAがその役割だったんだろうと思います。

## ■担い手不足と地域での連携の課題

○絹川 今、団塊の世代が65歳を過ぎ、昭和26年くらいに生まれた人が、あと3年すると65歳になって年金をもらい始める。そこから1年ほど休養して、66歳か67歳くらいになって何かしようかなという流れなので、地域活動の担い手対策は、今のうちに手を打っておかないといけないと思います。そのための案

として、民間版の地域活動ハローワークみたいなものを各地に設ける。“ワーク”だけでなく、趣味などの“プレジャー”も加えた地域活動ハロープレジャーみたいな所が、地域の需要と供給をうまく調整することができないかなと考えています。

これから先、無償の地域活動、ボランティア活動は、先細りしていく一方です。特にニュータウンは、濃厚な近隣関係もないし、地域に関わりたくない人もいますから、避けようのないことです。だから有償の活動を加えて、コミュニティビジネスなど、先細りをカバーする対策を今のうちに仕掛けていくことが求められます。

もうひとつ、神戸市はそれぞれの部局で考えているコミュニティ施策を地域に押しつけてくることが多い。例えば、学校関係だと、学校評議員、青少年育成協議会、学校施設開放委員会、スポーツクラブ21などがある。地域の人は、いろんなものを役所から押しつけられても、なんとか消化しようとするんです。その能力はすごいのですが、自主性を奪ってしまいがちです。住民の意思によって地域で判断し、これは脱退します、これは一本化しますなど、活動がもっと効率よくできるよう、神戸市が作った地域団体を再編する必要がある。それが結果的に、市民・住民にこれからの地域のことを考えさせるきっかけにもなると思います。また、神戸市の地域担当制はあまり機能していません。もっと地域に入り込んできて、いろんな指導もしてほしいですね。

○野崎 NPOの立場から少し言わせていただくと、NPOというのは、最初はテーマ型で、自分たちと合う所とだけやっていたという姿勢だったんですが、やはり地域とつながらないことには、自分たちの活動もできないと分かってきました。そのため、NPO自体はわりと早くから地域とつながりたいと言ってき

たんですが、つながり方が分からなかったの  
で、皆さん苦労してきました。最近地域団  
体がNPOを設立したり、NPOが地域に特化  
して活動している例もあります。境界線が見  
えにくくなってきていますが、皆さんはNPO  
とつながっている事例はありますか？

○河合 我々の所はNPOと連携して一緒に  
やっています。もともとの母体がボランティ  
ア組織でしたから、当初から地域と連携して  
協働作業をやってきた関係が続いています。  
ただNPOも地域も新陳代謝して人員は変わっ  
ていきますから、付かず離れずで、お互いに  
困った時は助け合うという互惠関係のほうが  
長続きするような気がします。

○絹川 うちの、地域団体とNPOというの  
は、長い間、没交渉になっています。平成15  
年のふれまち協の総会で、NPO法人をふれま  
ち協の委員に入れてほしいと提案したところ、  
当時の委員長がNPO法人には審査が必要だ  
と言ったんです。地域の方々には、NPOの  
持っている力や得意分野が分かっていないと  
感じました。円卓会議のような場で、お互い  
がもっと意見を出し合えば、こういう時はこ  
のNPOに助けてもらおうとか、これは自治  
会にお願いしようとか、お互いにできると思  
います。これもやはり普段から顔なじみになっ  
ておくことが大事なんです。

○河合 我々の所もそれはあります。せっか  
く「野田北ふるさとネット」という緩やかな  
連携の輪を作っているのに、その概念をなか  
なか理解してもらえない地域の人もあります。  
ピラミッド型の組織の方が分かりやすいとい  
うか？

○長谷川 うちの所にはNPOがないので、ほ  
とんど関わりがないですね。ピラミッドにも  
なっていないし、すべて横並びですね。

○川谷 子育て関係は、最初はわりと地域と  
NPOとの連携が難しかったんです。地域でも

やっていることをなぜNPOに？という風潮  
もありましたが、だんだん理解が深まるにつ  
れ、壁がなくなってきました。

## ■将来に向けての抱負と他地域への メッセージ

○野崎 皆さんには中間提言（コミュニティ  
施策の方向性に関する中間提言）の作成に関  
わっていただいた訳ですが、それをどう具体  
的に実現していくか、これからの抱負や他の  
地域へのメッセージなどがあればお聞かせく  
ださい。

○川谷 子育てにおける私自身の課題は、広  
場に出て来られない人をどう支えていくか、  
それと、気がかりな子どもさんたちの支援を  
広げていくことです。これは震災等の非常時  
においても重要なことで、地域の方々と連携  
していける取り組みを考えていこうと思っ  
ています。難しいのは、学校関係と行政関係と  
の連携ですが、幸い子育て支援そのものには、  
誰も異を唱える人がいらっしやらないので、  
意見を出し合って、お知恵をいただく形でや  
っていきたいと思います。

○絹川 他の地域の方にもぜひお願いしたい  
のは、地域における社会的なデータをきちっ  
と把握しておいてほしいということ。誰か一  
人の経験とか勘だけで地域活動の方向性を決  
めるのではなく、高齢化率や犯罪件数などの  
データをまとめて、それに基づいて話し合い、  
決めていくことが大事です。神戸市にもデー  
タの提供をお願いしたら、出していただけ  
ると思うので、基本的なものは各地域で作っ  
てほしいと思います。

また、地域自治は民主主義の学校と言っ  
てもいいくらい、まずベースになるもののです  
から、規約をもう一度見直して、今の時代に合  
ったものに変え、自分たちが活動しやすいよう

にすること。そして年間の活動をどうするかも書き出して、住民に周知することが大事です。地域社会における民主主義をどう確保していくか、考えながらやっていきましょう。

○長谷川 地域の中にもいろんな団体があり、どこの団体ともうまく付き合っていくためには、まず誰もが聞く耳を持ってほしいと思います。行政ともどんな団体とも、まず仲良くすることが、地域の活動をスムーズにさせると信じています。

○河合 私たちは毎月、「野田北かわら版」を発行していて「こういうことをしますよ、こういう来訪者がありますよ」とお知らせし、とにかく“見える化”することに努めています。問題に気付き、解決方法をどうするか、みんなで考えていくことが大事。こういう意味も含め、私たちが掲げる「目に見えるまちづくり」を続けていきます。

○野崎 皆さんのお話を伺って思ったのは、ひとつは「やらなければいけないことを、やらされている」。よく行政で使われる言葉に「課題解決型」があります。でも住民からすると、課題解決型と言われるとしんどいですよね。それよりは「やりたいことをやらせてよ」と。そうなると、やりたい人が世話役を引き受けたり、いろんな協力者や知恵も自然と集まってきて、そんな循環が大事なのかなと思います。

○絹川 失敗してもいいから、やりたいことをやってみるのがいいですね。

○河合 私も考えながら走って、走りながら考えている感じです。まずいなと思ったら、いつでも軌道修正すればいい。

○野崎 そうですね。今日はいろんなご意見をお聞かせただけで良かったです。皆さんありがとうございました。



一步先行く自治体職員のための政策情報誌

## 月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判88頁、定価762円＋税

直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

もっと職員の近くにーリニューアル第1弾

4月号 《特集》 自治、新時代。 宮脇淳／小西砂千夫／北村喜宣／江藤俊昭／西寺雅也

《新連載》「ああ言えば、こう書く」 今井照×金井利之、「職場のPDCAマネジメント実践講座」

臨時増刊  
最新・105号

### 『秘伝！できる人の仕事』

プロフェッショナル職員の働き方・生き方

2月末発売 定価1,600円＋税

好評  
発売中

### 『市民自治のこれまで・

これから』 今井照・編著

定価2,500円＋税

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



## 公益財団法人神戸都市問題研究所 会員の募集

公益財団法人神戸都市問題研究所では、当研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける会員（個人・法人）を広く募集しております。

会員の皆様には、当研究所の機関誌やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

### ◆会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの月次配信
- ・会員専用ホームページ
- ・新刊図書・雑誌ライブラリー
- ・都市政策セミナーへの参加

### ◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上） 法人会員：一口 50,000円（一口以上）

### ◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所事務局（電話078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。



## 参加と協働 —新しい市民＝行政関係の創造—

荒木昭次郎著



ぎょうせい  
本体2,524円+税

今日、地方自治体では、「協働」という概念は、自治行政現象を説明する用語として定着してきた感がある。元々、「協働」は、日本において使われてきた概念ではない。協働の概念を最初に発案したのは、アメリカのインディアナ大学の政治学教授ヴィンセント・オストロムだといわれている。オストロムの1977年著作『Comparing Urban Service Delivery Systems』の中で「Coproduction (コプロダクション)」という用語が用いられた。英語で「Co」は「共同の、共通の…」という意味であり、これに「Production (生産、産出、成果)」を結びつけて作り出された造語である。

本書の著者である荒木昭次郎氏が1984年から85年まで、アメリカに留学した折に、この概念に出会い、1990年代以降の日本の自治行政において新たなパラダイムを提供してくれるものとして、日本に導入した。このことを実証する目的もあって、本書が、1990年に発行された。なお、神戸市では、1993年に策定された「新・神戸市基本構想」の中に、政策形成から実践の過程として「協働」の概念が取り入れられた。

本書では、著者は、「協働」の定義について、「協働とは、市民と行政が対等の立場に立ち、共通の課題に互いが協力しある。」としている。そして、1990年代以降の地方自治のあり方を協働型自治行政観に立って構想し、その具体化のための枠組みとポリシーを提言する。具体的には、「協働」を 작동させるためには市民と行政がともに考え、話し合って協働する、「場」の設定との「組織化」が必要になると唱える。

本書は、今や、「協働」を学ぶ上での基本的文獻いわば古典的図書として位置づけられており、「協働」という概念の特に理論的枠組みに興味のある方に、お勧めしたいものである。



## コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践

中川幾郎編著



学芸出版社  
本体2,300円+税

我が国の地域コミュニティは崩壊の危機に瀕している。都市部では互助意識の喪失による文化的な内部崩壊、非都市部では人口減少による物理的崩壊の兆しが強くみられ、再生に向けた取り組みは緊急性を帯びてきている。本書はそのような危機意識のもとに企画された。地域コミュニティの再生を考えると、単なる先祖返りを志向するのではなく、いかにして新たな地域を創造していくかという未来志向に立たなくてはならない。

本書は、近年広がりを見せている、主に小学校区を単位とする「地域自治システム」を形成する動きについて、広く一般にもわかりやすくまとめて紹介することを目的とする初めての書籍である。自治会、町内会といった「地縁型」組織とNPO等の「テーマ型」組織がバラバラに存在し、役所内部の縦割りが持ち込まれたバラバラの補助金のあり方等が長らく続き、地域コミュニティの再生を阻害してきたが、これらを1つの「地域自治組織」が包括し、機能的に地域が抱える課題の解決に当たろうとする地域コミュニティ再生に向けた「地域自治」ともいべき新たな動きが顕著となってきた。本書ではこうした地域自治をめぐる動きの全体を紹介するため、まず我が国のコミュニティ政策とNPOの活動展開から地域分権、地域自治に至る流れを概観し、事例編として、阪神・淡路大震災とコミュニティの具体的な関係に始まり、宝塚市、

朝来市、伊賀市、名張市、京都市、豊中市等の取り組みを取り上げ、大都市、大都市近郊都市、地方都市、中山間部自治体の代表的事例を紹介している。

特に熟読をおすすめしたいのは、地域自治をすすめコミュニティを再生するための方向性が示されている第3編「今後の課題と展望」である。編者は、地域自治のための10か条として以下を挙げている。すなわち (1) 自治体条例で住民自治協議会の位置づけ・権能を定めること、(2) 基本構想・総合計画に住民自治協議会を位置づけること、(3) エリアは最大で小学校区単位とすること、(4) 執行部の構成・代表制は、地域別、課題別、性別・世代別を担保すること、(5) 地域予算制度を確立すること、(6) 支所・支援センター機能を活用し行政との連携・調整を強化すること、(7) 地域担当職員との連携・調整を密にすること、(8) 情報を共有し、誰にでも分かりやすい地域ビジョン・地域別計画を策定すること、(9) コミュニティビジネスなどで自主財源を獲得し広報誌が発行できる常設事務局機能を確立すること、(10) これらを通じて「面識社会」を作っていくこと、である。

本書は、自治体でコミュニティ政策を担当する方々はもちろん、地域コミュニティ運営の現場に関わる多くの方々にも実践に役立てていただくよう、一読をお勧めしたい。





## 自治と参加・協働 ―ローカル・ガバナンスの再構築

羽貝正美編著



学芸出版社  
本体3,000円+税

本格的な地方分権改革が始動してから、各自治体とりわけ基礎自治体ではさまざまな取り組みが実践されてきたが、今も課題は少なくない。本書は、これからの地域づくり、まちづくりにローカル・ガバナンスの再構築が不可欠であることを、政治・社会学の理論、地域づくりとまちづくりの実践という多様な視点から、さまざまな手がかりをもとに考察し、全体として、参加と協働を通じた自治の拡充が再構築の最も重要な条件であると位置づけている。

本書は次のとおり、10編で構成されている。序章「基礎自治体の新しい地平」では編者が問題の所在について提示し、第一章「コミュニティからパートナーシップへ」ではコミュニティ政策の転換を論じている。第二章「近隣政府・自治体内分権と住民自治」では、近隣政府を手がかりに身近な自治の意義とその課題を、第三章「自治体財政からみた住民参加型社会の必然性」では、自治体財政という視点から新たな社会統治システムを論じ、第四章「自立型マンション管理組合と新しい自治組織の可能性」では住民共同の一つとしての自立型マンション管

理組合について考察をしている。

本書では、第一章から第四章までを第一部「自治と参加・協働の理論」とし、つづく第五章以下を第二部「自治と参加・協働の現場」とし、具体的な現場を手がかりに考察した論考としている。第五章「NPO活動の展開と行政の変容」で、NPO活動と行政の変容を、第六章「都市計画における自治と審議会」で、自治の観点から都市計画審議会の現状と課題を、第七章「大規模開発と協議・調整型まちづくり条例」で、協働・調整型まちづくり条例の意義と可能性をそれぞれ論じている。第八章「大都市郊外地域のまちづくり活動と街づくり条例」で、まちづくり活動と街づくり条例を住民自治の観点から考察し、結章「住民参加型自治への展望」では再び編者が基礎自治体の今日の課題等について述べている。

各編とも主題は今日の都市と自治体が直面する諸課題に密接に関わっており、住民、自治体関係者に限らず、世代を問わず、広く地域づくり・まちづくりとガバナンスの現在・未来に関心を寄せる多くの方々にとって、問題提起の書となる一冊である。



## 住民と創る地域包括ケアシステム ―名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開

永田祐著



ミネルヴァ書房  
本体2,500円+税

本書は、住民による「自治」と安心して暮らしていくための「ケア」を統合させる政策及び実践のあり方について、三重県名張市での実践的研究から紡ぎだされた「ローカルな実践知」をまとめたものである。

住民とともに、自治とケアをつなぐ地域包括ケアシステムを構築していくためには、住民を機能として「活用する」のではなく、住民と「協働する」ことが重要であり、そのためには、地域の流儀にあった協働の「かたち」をそれぞれの地域で創り出していく必要がある。

小学校区ごとに「まちの保健室」と呼ばれる地域包括支援センターのランチを設置し、住民と協働しながら地域包括ケアシステムの構築を進めてきた三重県名張市の実践知には、地域包括ケアをめぐる自治体政策、総合相談、地域と専門職の連携のあり方について、表面的な類似性を超えて他地域が参考にできるヒントが隠されているといえる。

本書は7章で構成されている。まず、第1章では地域包括ケアと総合相談の理論について先行研究を整理している。次に、第2章では、地域の力を地域内分権によって高め、その単位ごとに専門職を配置することで地域の力と専門職を融合させていくという「デザイン」がどのように機能しているか検証し、特に基礎自治体である市町村の役割について明らかにしている。第3章では、名張市の小学校区ごとの地域の相談窓口がどのような機能を持っているのか、その役割について明らかにしている。第4章では、こうした身近な相談窓口と地域との連携のあり方を住民組織や民生委員、サロン活動についての調査の中から明らかにしている。第5章では、見守り活動における専門職の役割と地域との連携のあり方を「まちの保健室」の見守り事例を分析することで明らかにしている。第6章では「まちの保健室」の実践事例を紹介し、身近な総合相談窓口の機能を明らかにしている。第7章では全体を総括するとともに、名張市の事例からみえてきた住民と創る地域包括ケアシステム構築のヒントについて結論をのべている。

本書は、コミュニティ施策を担当する自治体職員や、地域包括ケアを実践されている方に有用な一冊である。

# 神戸市内に所在するNPO法人の東日本大震災における支援活動に関する社会調査結果

(公財) 神戸都市問題研究所研究部長 本 莊 雄 一

## はじめに

1995年に発生した阪神・淡路大震災時に、救援活動において、年間137万人（兵庫県推計）<sup>1)</sup>ものボランティアが参加した。その動きは社会現象として注目され、この年は、「ボランティア元年」とも呼ばれた。阪神・淡路大震災以降も、大規模な災害が起これば、全国から災害NPOを含む災害ボランティアが被災地に駆け付けて、初動期や、その後の応急期、さらには復旧・復興期に支援活動を行うようになってきている。

その背景には、阪神・淡路大震災以降、次のように災害ボランティアを支える仕組み等が整備されてきたことがある。阪神・淡路大震災発生翌日の1月18日に、被害が甚大であったことから、行政だけでは災害対応できないため、医療・看護などの専門職を確保する目的で、当時の地域防災計画で定められていなかった「救援ボランティア本部」が、神戸市によって災害対策本部に急遽設置されることとなった。しかし、予想を超えて、一般のボランティア登録や問い合わせが殺到し、「救援ボランティア本部」は適切な対応をできなくなってしまった。その中で、大勢のボラ

ンティアと膨大な被災者のニーズをつなぐコーディネーションが最優先課題となった。この時の教訓もあり、災害時のボランティアコーディネートの機能を核とする「災害ボランティアセンター」が市町村に置かれた社会福祉協議会によって開設されることが社会的に定着した<sup>2)</sup>。

また、1998年のボランティア活動等を行う民間の非営利団体に法人格を与える「特定非営利活動促進法（NPO法）」の制定や、2001年の税制優遇される認定NPO制度の確立により、NPOの活動基盤が整備された。さらには、阪神・淡路大震災と2004年に発生した新潟中越地震での経験を通じて、2005年1月に、災害時の支援体制づくりに活用していく効果的な仕組みを検討するために、全国社会福祉協議会（以下では全社協という）や日本NPOセンター、民間企業等によって「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議（後の災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）」が組織された。続いて、同年3月に、政府と民間との対話の場として内閣府に「防災ボランティア活動検討会」が設置された。両者が相まって、政府、経団連1%クラブ、全社協、中央共同募金会、日本赤十字社、



災害救援関係の重要な NPO が参加する基本的な体制が整えられた<sup>2)</sup>。

ここで、このような被災地の中に災害ボランティアセンターを立ち上げて、ボランティアを受け入れるシステムをつくることに関して、渥美（2014）により、次のような問題提起がなされていることに留意しておく必要がある<sup>3)</sup>。渥美は、このような動きを「秩序化のドライブ」と称し、秩序のドライブについて、効率や秩序を優先する場合には評価できるものの、既存の体制に取り込まれるような形で社会定着していくことが、被災者にとって望ましくないと指摘している。

内閣府（防災担当）は、東日本大震災発生の前年の2010年に、被災地で防災ボランティアの支援を円滑に受け入れることを促進するために、パンフレットを発行した。その中で、「ボランティアを地域で受け入れる環境・知恵など」を「受援力」と名付け、自治体職員や地域リーダーに対して、ボランティアへの理解を深め、受援力を高めることが地域防災力の向上につながる、と訴えた<sup>4)</sup>。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災の被害をはるかに上回る、広域かつ甚大な複合被害がもたらされた。また、被災者支援の最前線に立つべき市町村の行政機能が麻痺するという事態が幾多見られた。主な被災3県のうち、14市町村で職員が死亡又は行方不明となり、その中で常勤職員の約2割が死亡又は行方不明となった市町もあった<sup>5)</sup>。このように、甚大な被害に伴い災害対応業務が膨れ上がったのに行政機能が大きく低下したために、圧倒的な人手不足となり、人的支援活動の代表的なものの一つとして多彩なボランティア活動が必要となった。

東日本大震災発生後の災害ボランティアの活動に関する既往研究で指摘されている、次の3点に着目して、後述の社会調査を行った。

第一に、阪神・淡路大震災時のそれと比較して、総じてボランティア数が少ない、とされた。立木（2012）は、ボランティア活動数を、災害ボランティアセンターでの活動者数を全社協が集計したもので把握して、初動で立ち遅れがあったことや、東日本大震災では、発災後の3ヵ月間にボランティア活動者が集中した阪神・淡路大震災と異なり、発災から半年まで毎月ほぼ10万人規模のボランティアが被災地で活動を続けたことを指摘している<sup>6)</sup>。この初動での立ち遅れを始めとした「ボランティアの低調問題」の原因について、行政や災害ボランティアセンターによる規制や囲い込みがボランティアを抑制したという指摘が出されている。渥美（2013）は、前述の被災地の中に災害ボランティアセンターを立ち上げて、ボランティアを受け入れるシステムをつくるという災害ボランティアの“標準形”にとらわれたことが、災害ボランティアの初動を遅らせてしまったと指摘している<sup>7)</sup>。また、菅（2012）は、発災直後に、「ボランティアは被災地に行くべきではない」というメッセージが繰り返し流されたことが、ボランティアの初動を遅らせ、その後の活動にも影響を与えたと指摘している<sup>8)</sup>。このような仮説に、仁平（2012）は、被災地の「遠さ」を含めた交通アクセスの困難さなどの地理的要因や、多くの NPO の経済的自立ができていないことを原因とする仮説を加えて、それぞれの妥当性を検討している<sup>9)</sup>。このようなボランティアの活動の抑制をめぐる各種の議論を基に、岡本（2013）は、その原因を、次のようにまとめている<sup>10)</sup>。①「地理的要因」＝交通事情の悪さ（近隣大都市との交通ネットワークの復旧の遅さ、ガソリンの不足、幹線道路の渋滞、交通費負担の多さ）、②被災面積が広く情報把握が困難であったこと、③原子力事故の影響、④素人ボランティアへの批判とリスク

と完全自立の必要性の強調, ⑤東北人の, あるいは一般に受援者の側の閉鎖性, ⑥被災直後の治安不安, ⑦遺体のある地域に受け入れるべきかという逡巡, ⑧余震や津波の再発の危険への警戒, ⑨受け入れ側要因仮説, ⑩ボランティアを媒介する側についての仮説など。

第二に, 個人ボランティアに比して, NGO/NPO など組織ボランティアの活躍が大きかったと指摘され, 2011年は「NGO/NPO 元年」とも呼ばれた。仁平 (2012) は, 特に, 国際協力 NGO が大きな役割を果たしたと述べている<sup>9)</sup>。また, 阪本 (2011) は, NGO/NPO が災害発生直後から活発な支援活動を展開していたとして, その一つが「ジャパン・プラットフォーム (JPF)」<sup>1)</sup>であると指摘している<sup>11)</sup>。その一方で, 多くの国内活動を主とする NPO (以下国内 NPO) は, 限られた資金スキームの中で, 限定された点の支援にとどまらざるを得なかったと指摘されている<sup>9)</sup>。

第三に, 今回 NPO/NGO の協働の場とし

て各地域レベルでネットワーク組織がもうけられたことである。全国レベルでは, 「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」が, 県レベルでは被災 3 県に連携復興センターが, 市町村レベルでは連絡会が構築された。これらの組織は, いずれも情報交換の機能までは果たしたが, それ以上の団体間の活動調整という機能までは踏み込めていないと指摘されている。

その一方で, 既往研究では, 東日本大震災発生後の, 国内 NPO や国際協力 NGO の支援活動の実態を把握するために, 国内 NPO や国際協力 NGO を調査対象として実施された社会調査は少ない。これまでの主な社会調査としては, 内閣府が, 東日本大震災後に支援活動実績を有する NPO 及びボランティア団体を対象に, ボランティア活動団体の活動実態等の把握のために実施した「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査 (以下では, 「災害ボランティア調査」という)」<sup>2)</sup>

表1 インタビューの日程

日程	ヒアリング先
2013年6月20日	大阪大学大学院人間科学研究科教授 渥美公秀氏
6月27日	NPO 法人神戸まちづくり研究所
7月29日	NPO 法人阪神淡路大震災よろず相談室
7月30日	認定 NPO 法人 ジャパン・プラットフォーム
7月31日	認定 NPO 法人阪神淡路大震災「1.17希望の灯り」
8月6日	公益社団法人シビックフォース
8月6日	認定 NPO 法人ピースウィンズ・ジャパン
8月13日	認定 NPO 法人市民活動センター
8月19日	NPO 法人シーズアジア
8月20日	認定 NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸
8月27日	NPO 法人アドラ・ジャパン
8月27日	認定 NPO 法人難民を助ける会
9月27日	公益社団法人シャンティ国際ボランティア会 (SVA)
10月7日	株式会社ダイナックス都市環境研究所
10月7日	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
10月30日	公益社団法人 レスキューストックヤード
11月1日	被災地 NGO 協働センター
11月15日	NPO 法人静岡県ボランティア協会
2014年1月28日	NPO 法人国際協力 NGO センター (JANIC)

(2011年11月～12月)がある<sup>12)</sup>。また、国際協力 NGO の被災地での支援活動について、国際協力 NGO の日本最大のネットワーク組織である国際協力 NGO センター（以下では JANIC という）が、その正会員及び協力会員団体を対象に実施した社会調査（以下では、「国際協力 NGO 調査」という）<sup>3)</sup>がある<sup>13)</sup>。

国内 NPO の支援活動の実態を量的に調査するために、神戸都市問題研究所では、神戸市内に所在する NPO 法人を対象に社会調査を実施した。本小稿では、この社会調査の結果をもとに、まず、神戸に所在する NPO 法人の支援活動の特徴について、前述の内閣府が実施した「災害ボランティア調査」の結果や JANIC が実施した「国際協力 NGO 調査」の結果と比較しながら紹介する。次に、NPO 法人の支援活動の有無について、震災前の団体の属性との量的な関係を紹介する。最後に、NPO 法人の支援活動に対する行政の支援策への要望について紹介する。なお、調査結果の紹介にあたっては、2013年6月から2014年1月までの8ヵ月間、表1に示す日程で行ったインタビューの結果を参照する。

## 1. 調査の目的・対象・方法、調査内容及び回答団体の属性

### 1.1 調査の目的・対象

本調査は、NPO 法人の東日本大震災における支援活動の実態を量的に把握するために、神戸市内所在の NPO 法人を対象に実施するものである。

調査対象団体は、神戸市認証 NPO 法人694 団体（2013年8月時点）で、団体情報（団体名、住所）は、「ひょうご NPO 法人情報公開サイト」(※)により入手した。

※ <http://www.hyogo-intercampus.ne.jp/v-hyogo/search/>

### 1.2 調査方法と調査期間

調査は郵送方法により、2013年10月15日～10月29日を調査期間として実施した。195団体から回答を得た。不達数23団体を除くと、回収率は、29.1%である。

### 1.3 調査内容（主な調査項目）

主な調査項目は次のとおりである。

#### 1) 基本情報

- ①震災発生以前の主な活動分野
- ②設立年月日
- ③震災発生以前の運営スタッフの人数
- ④2010年度の年間収入
- ⑤震災発生以前の主な活動場所
- ⑥震災発生以前の被災地支援活動の経験

#### 2) 支援活動

- ①支援活動の有無とその理由
- ②支援活動の開始時期
- ③支援活動の内容
- ④支援活動の場所
- ⑤支援活動に係わる2011年度の収入とその財源
- ⑥支援活動にかかった2011年度の金額（支出）
- ⑦支援活動の人数
- ⑧支援活動における活動連絡会、協議会、ネットワーク等への参加の有無
- ⑨支援活動において協力した団体の有無と協力先
- ⑩支援活動における最も困難な点
- ⑪今後の活動予定期間

#### 3) 行政の支援策への要望

### 1.4 回答団体の属性

①問1 震災発生以前の主な活動分野（複数回答選択式）

震災発生以前の登録活動分野において「保健、医療又は福祉の増進」とする団体が49.2%

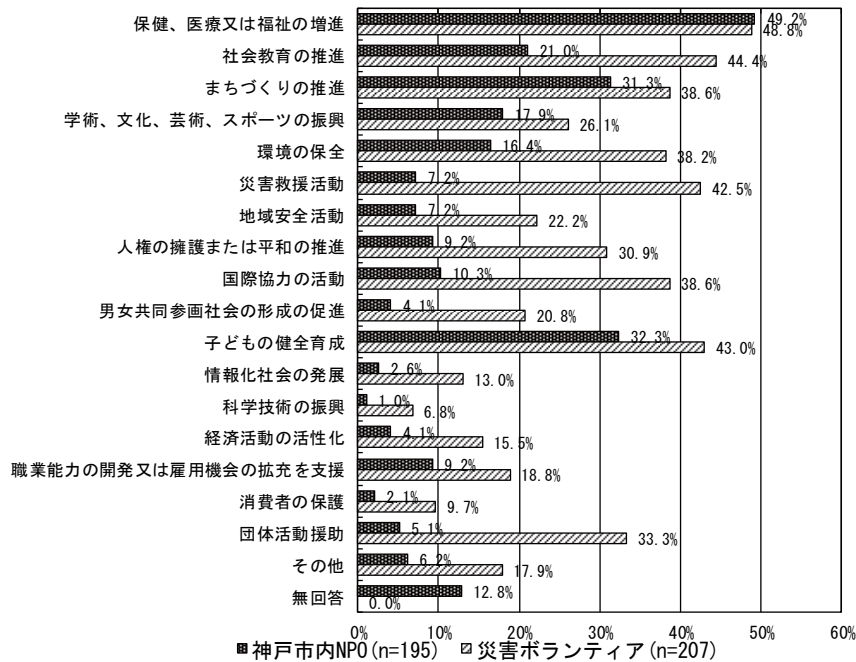


図1 震災発生以前の主な活動分野

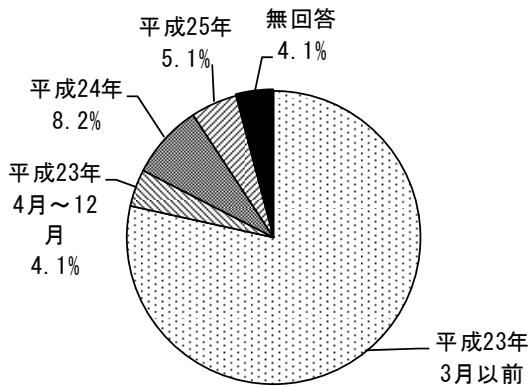


図2 設立年月 (n=195)

と最も多く（図1）。以下、子どもの健全育成（32.3%）、まちづくりの推進（31.3%）となっている。一方、災害救援活動は7.2%と少ない。なお、支援実績団体のみを調査対象とした「災害ボランティア調査」の結果では、災害救援活動が4番目に多い。

## ②問2 設立年月

設立年月は、2011年3月以前が78.5%と最も多く、大半が東日本大震災発生以前に設立されていたことが分かる（図2）。

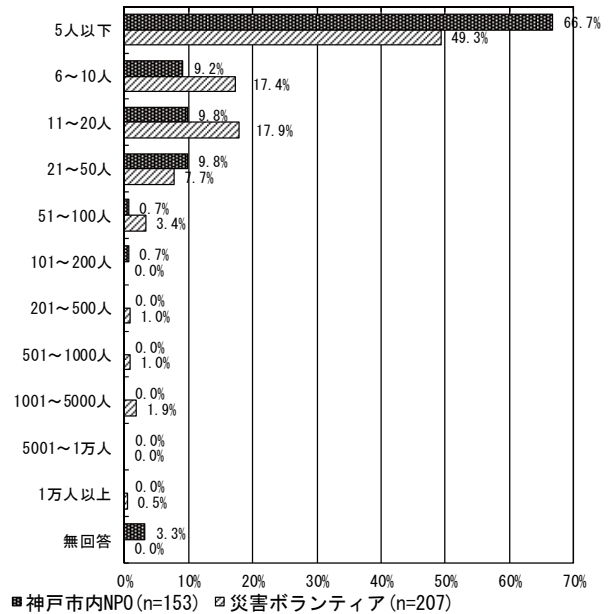


図3 震災発生以前の有給職員数

③問3 震災発生以前の運営スタッフの人数  
震災発生以前の有給職員数（常勤および非常勤）については、「5人以下」が66.7%と最も多い（図3）。「50人以下」の合計は、全体の95.5%を占める。

ちなみに、「災害ボランティア調査」の結果

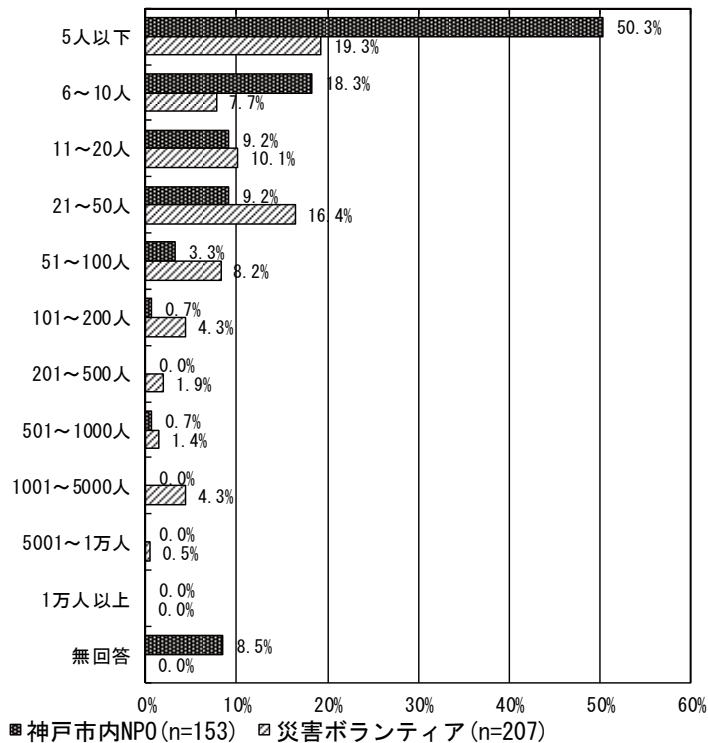


図4 震災発生以前のボランティア数

と比較すると、神戸市在住のNPO法人は小規模であることが伺える。

また、震災発生以前のボランティア数においても「5人以下」が50.3%と最も多い(図4)。

ちなみに、「災害ボランティア調査」の結果と比較すると、神戸市在住のNPO法人は小規模である

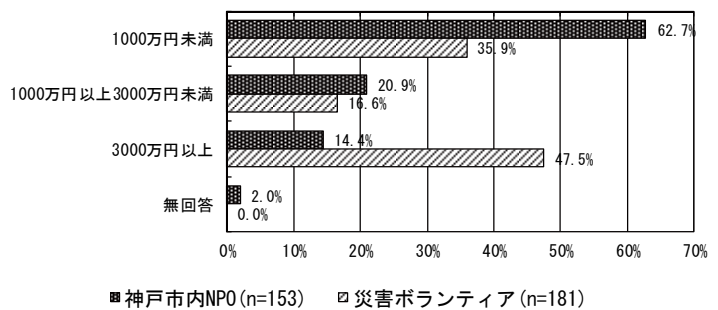


図6 2010年度の年間収入

ことが伺える。

#### ④問4 2010年度の年間収入

2010年度の年間収入総額については、「100万円以上500万円未満」が21.6%と最も多く、次いで「1000万円以上3000万円未満」(20.9%)、「50万円未満」(19.6%)となっている(図5)。「1000万円以上」の合計は、全体の62.7%を占める。

ちなみに、「災害ボランティア調査」の結果と比較すると、収入面からも、神戸市内に在住するNPO法人は、小規模なものが多いこ

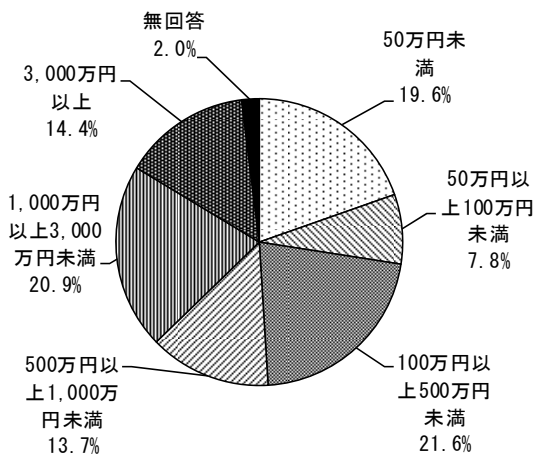


図5 2010年度の年間収入 (n=153)

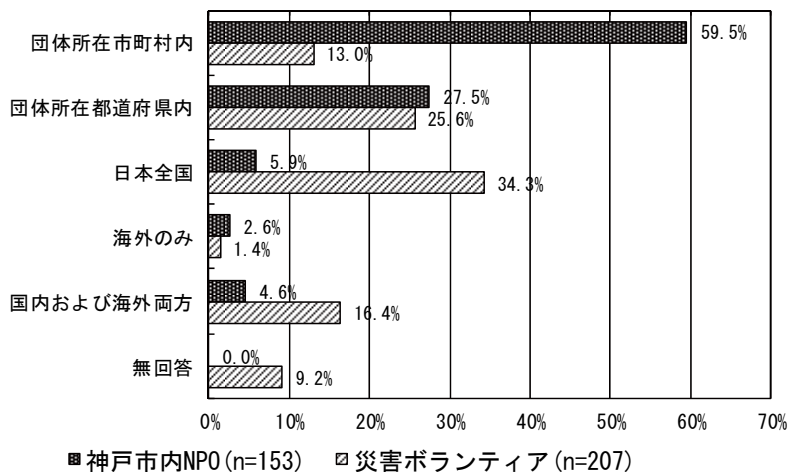


図7 震災発生以前の主な活動場所

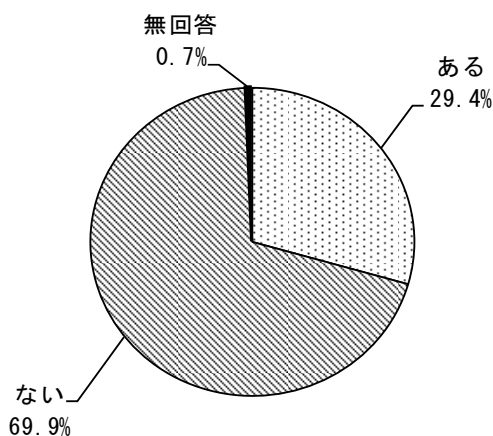


図8 震災発生以前に被災地支援活動の経験の有無 (n=153)

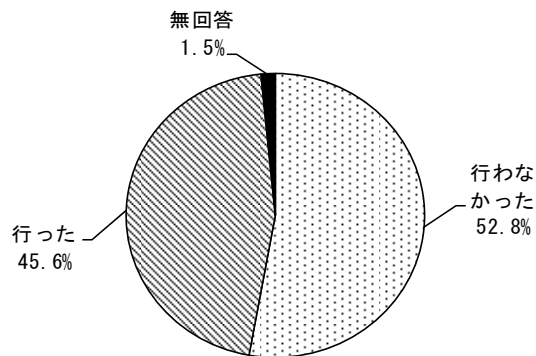


図9 支援活動の有無 (n=195)

とが伺える (図6)。

#### ⑤問5 震災発生以前の主な活動場所

主な活動場所は、団体所在市町村内が59.5%、団体所在都道府県内が27.5%となっており、合わせると87%である (図7)。

ちなみに、「災害ボランティア調査」の結果と比較すると、神戸市内所在するNPO法人の活動場所は狭域であることが伺える。

#### ⑥問6 震災発生以前に被災地支援活動の経験の有無

震災発生以前に被災地支援活動の経験のある団体の割合は、全体の約3割である (図8)。

## 2. 調査結果

### 2.1 神戸市に所在するNPO法人の支援活動の特徴

#### ①問7 支援活動の有無

支援活動の有無については、行わなかった団体が全体の52.8%で、行った団体 (45.6%) を若干上回っている (図9)。

#### ②問10 支援活動の開始理由 (複数回答選択式)

支援を行った理由は、「被害規模が甚大で組織として支援するべきと判断したから」が61.8%と圧倒的に多い (図10)。次いで、「団体の活動目的であるから」が22.5%となっている。

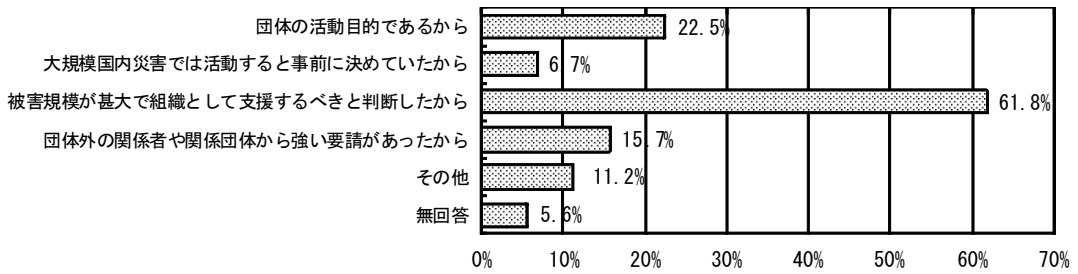


図10 支援活動の開始理由 (n=89)

③問8 支援を行わなかった理由（複数回答選択式）

支援を行わなかった理由としては、「組織の本来の活動目的ではない」が54.4%と最も多く、次いで「資金の確保の困難さ」(43.7%)、「派遣する職員のやり繰りの困難さ」(37.9%)、「被災地が遠くアクセスが困難」(29.1%)となっている(図11)。

④問9 支援活動の開始時期

発災から3日以内に活動した団体は、12.4%

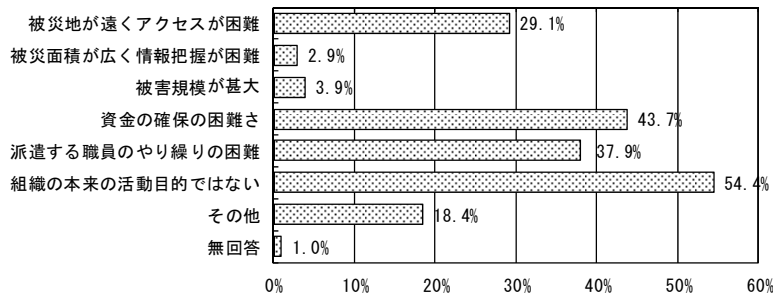


図11 支援を行わなかった理由 (n=103)

であった(図12)。発災後1か月以内に活動した団体を合計すると、全体の43.8%を占める。

「災害ボランティア調査」や「国際協力NGO調査」と比較すると、3日以内に活動を開始した割合が3分の1弱となっており、迅速な活動が難しかったことが伺える。

⑤問11 支援活動の内容（複数回答選択式）

災害支援活動は、被災地外での活動である「義援金の提供・被災地外での募金活動」が64%と圧倒的に多くなっている(図13)。次いで、「物資の提供」(28.1%)、「災害で活躍する後方支援」(25.8%)であった。一方、被災地現場での活動は、「子どもの世話や遊び相手、学習支援など」・「サロン活動」(11.2%)、「仮設住宅における生活支

持」(11.2%)、「仮設住宅における生活支

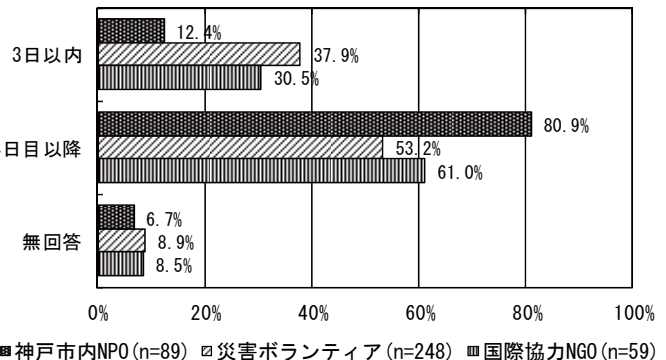
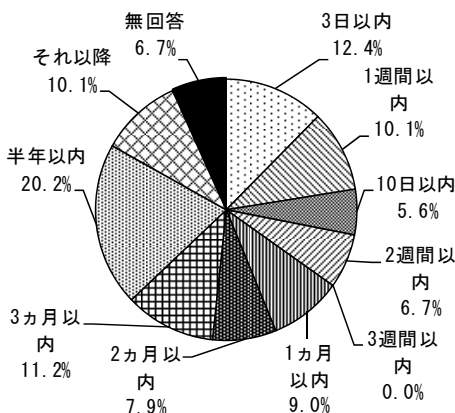


図12 支援活動の開始時期



援」(10.1%)と少ない。

「災害ボランティア調査」の結果では、最も多くの団体が取り組んだのは「物資の提供」であり、全体の71.8%にも及んでいる。次いで、「情報の収集・発信」、「物資等の運搬作業」、「義援金の提供・被災地外での募金活動」となっており、それぞれ過半数を超える団体が取り組んだ。被災地現場での活動である「サロン活動」が全体の43.1%となり、また「がれき撤去・側溝清掃」、「仮設住宅における生活支援」、「家屋内での片付けの手伝い」、「食糧配給・炊き出し」、「子供の世話や遊び相手、学習支援など」は、それぞれ全体の3割台と

なっている。

⑥問12 支援活動の場所(複数回答選択式)

支援活動の場所は、神戸市内が44.9%と多い(図14)。次いで、宮城県42.7%、福島県25.8%、岩手県14.6%となっている。

「国際協力NGO調査」の結果と比較すると、被災地外(神戸市内)で活動する団体が多くなっているということと、岩手県で活動する団体が少ないという特徴がみられる。

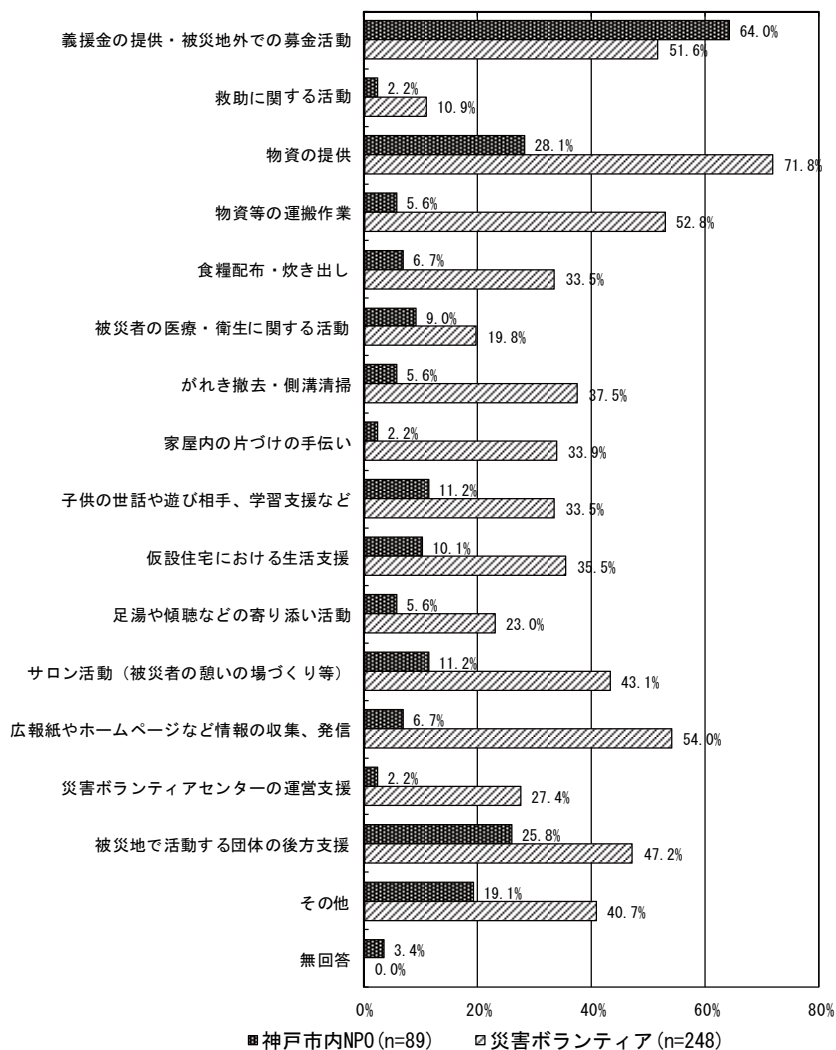


図13 支援活動の内容

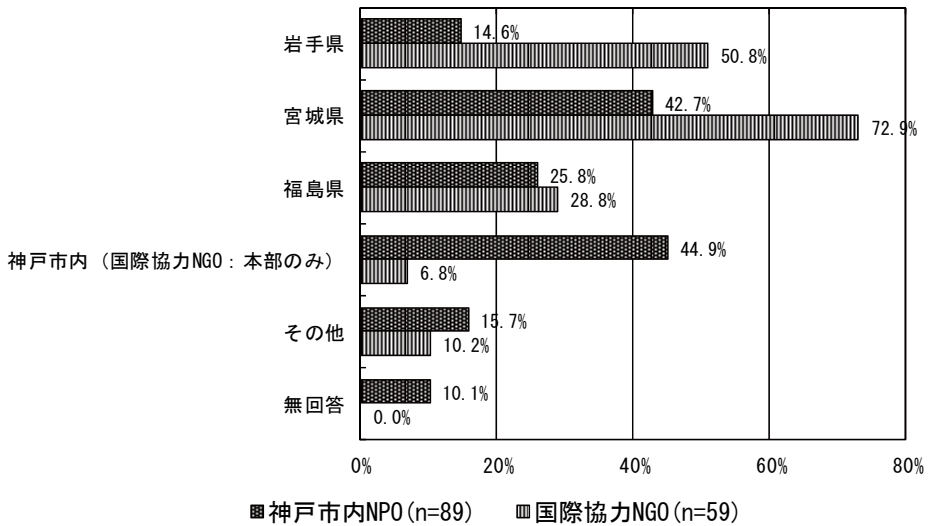


図14 支援活動の場所

⑦問13 支援活動に係わる2011年度の収入  
 支援活動に係わる収入は、「100万円未満」が55.1%と最も多い (図15)。次いで、「100万～500万円未満」22.5%となっている。

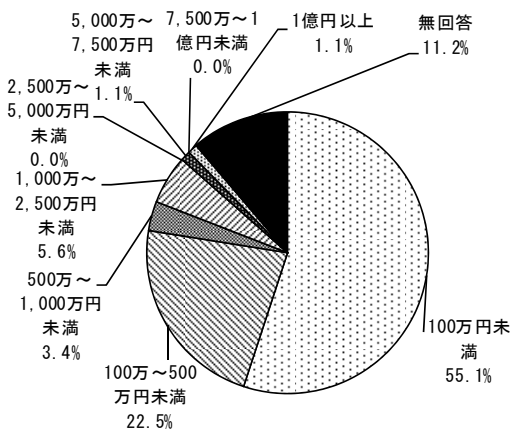


図15 支援活動に係わる2011年度の収入 (n=89)

「災害ボランティア調査」や「国際協力NGO調査」の結果と比較すると、神戸市内に所在するNPO法人の収入面の規模が小さいことが分かる (図16)。一方、国際協力NGOは全体の27.1%が「1億円以上」となっており、収入面の規模が大きいことが伺える。

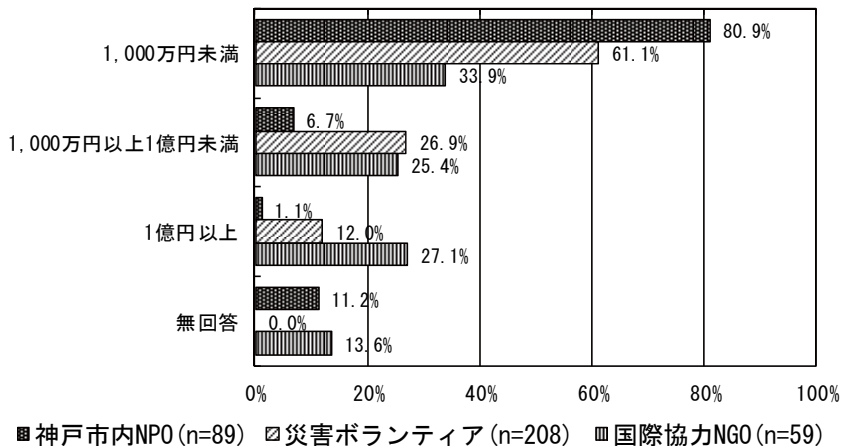


図16 2011年度の収入の比較

⑧問14 支援活動の収入の財源（複数回答選択式）

財源内訳を見ると、「寄付金」が24.7%と最も大きい（図17）。次いで、「行政からの補助金・助成金」が15.7%、「民間からの助成金」と「事業収入」とが11.2%となっている。一方、「内部留保」が3.4%と規模が小さい。

⑨問15 支援活動にかかった2011年度の金額（支出）

支援活動にかかった支出金額は、「100万円未満」が62.9%と最も多い（図18）。次いで、「100万円～500万円未満」が15.7%となっている。

⑨問17 支援活動における活動連絡会、協議会、ネットワークへの参加の有無  
支援活動における連携状況は、「参加している」が全体の64.0%を占めており、「参加していない」が全体の64.0%を占めており、「参加している」の割合の約2倍となっている（図19）。

「参加している」の割合の約2倍となっている（図19）。「災害ボランティア調査」の結果と比べると、参加していない団体が多いことが伺える。

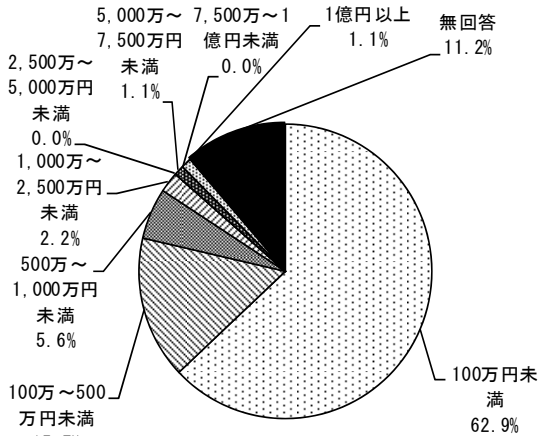


図18 支援活動にかかった2011年度の金額 (n=89)

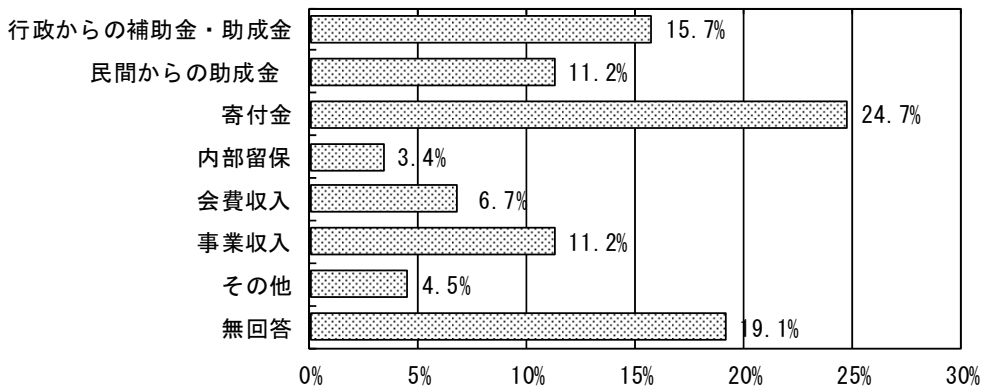


図17 支援活動の収入の財源 (n=89)

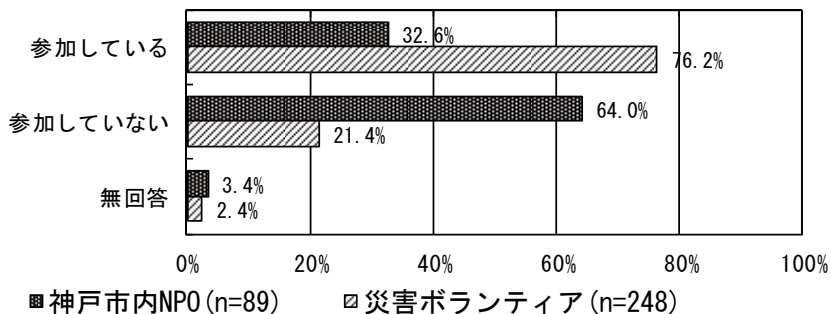


図19 支援活動における連携状況

⑩問18 支援活動において協力した団体の有無

支援活動において協力した団体は、「ある」が全体の78.7%と圧倒的に多い(図20)。これは、「災害ボランティア調査」の結果とほぼ同じ割合である。

(40.4%),「行政」(21.4%)となっている(図21)。

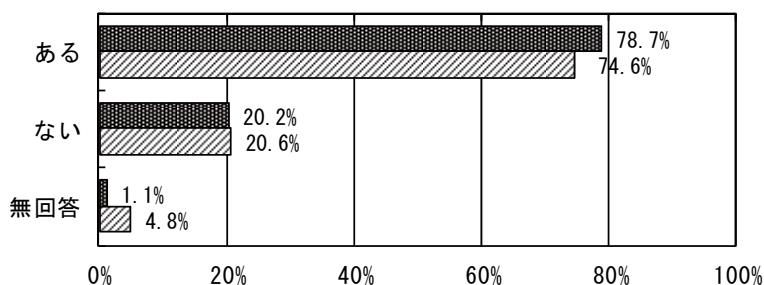
「災害ボランティア調査」の結果と比べると、神戸市内に所在するNPO法人は、いずれの団体へも協力した割合が大きくなっている。

⑪問19 協力した団体先(複数回答選択式)

協力した団体先については、「被災地外のNPO/国際協力NGO」が45.7%と最も多く、次いで、「被災地内のNPO/国際協力NGO」

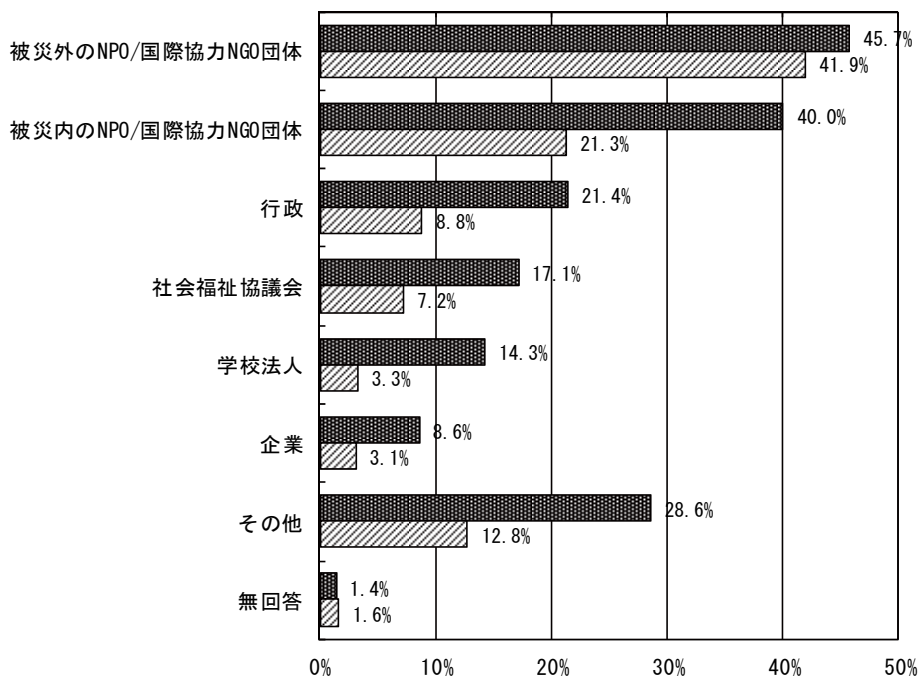
⑫問20 支援活動における最も困難な点(複数回答選択式)

支援活動における最も困難な点は、「資金・支援活動物資等の確保」が33.7%と最も多い



■神戸市内NPO (n=89) □災害ボランティア (n=248)

図20 支援活動における協力団体の有無



■神戸市内NPO (n=70) □災害ボランティア (n=185)

図21 協力した団体先

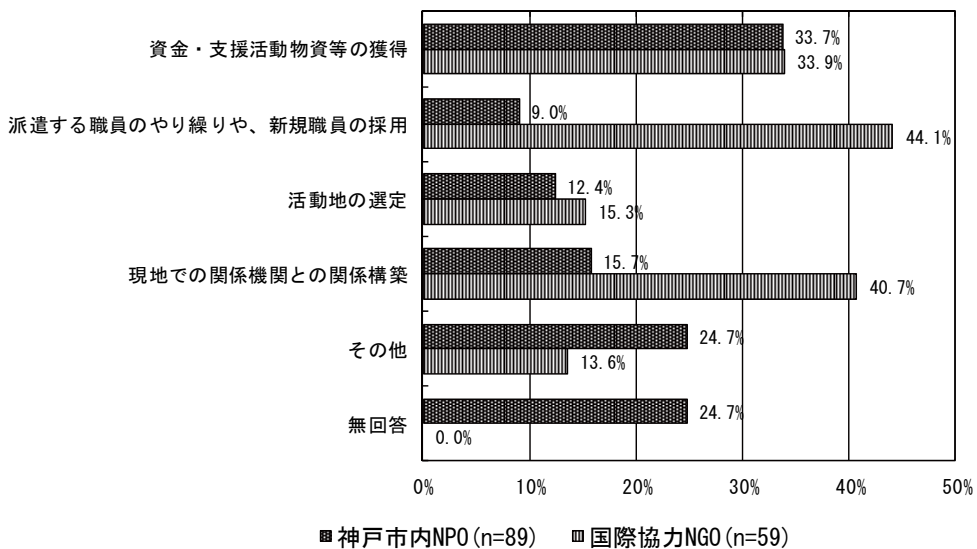


図22 支援活動における最も困難な点

(図22)。次いで、「その他」(24.7%)、「現地での関係機関との関係構築」(15.7%)、「活動地の選定」(12.4%)となっている。一方、「国際協力NGO調査」では、「派遣する職員のやり繰りや、新規職員の採用」や「現地での関係機関との関係構築」の割合が大きくなっている。

### ⑬問21 今後の活動予定期間

2013年10月29日以降の活動予定期間は、「決めていない」が53.9%と最も多い(図23)。次いで、「終了した」が15.7%となっている。一

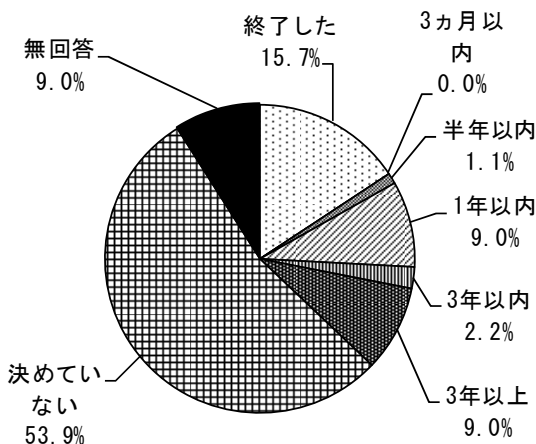


図23 今後の活動予定期間 (n=89)

方、「国際協力NGO調査」では、2011年11月を調査時点として、54.2%の団体が3年以内に終了予定であることから、2014年以内に半数の団体が撤去することになる。

## 2.2 NPO法人の支援活動の有無と震災発生以前の属性との関係

NPO法人の支援活動の有無と震災発生以前の属性との関係を見ていく。属性としては、主な活動分野や、設立年月、有給の運営スタッフの人数、2010年度の年間収入、主な活動場所、被災地支援活動の経験の有無を取り上げる。

まず、震災発生以前の主な活動分野(複数回答選択式)について見ると、支援活動を行った団体が多い活動分野は、「消費者保護」、「団体活動援助」、「災害救援活動」、「観光の振興」、「情報化社会の発展」である(図24)。一方、少ない活動分野は、「科学技術の振興」、「農林漁村又は中山間地域の振興」、「環境の保全」、「男女共同参画社会の形成の促進」である。

次に、団体の設立年月については、設立年月が古いほど、支援活動を行った団体が多く

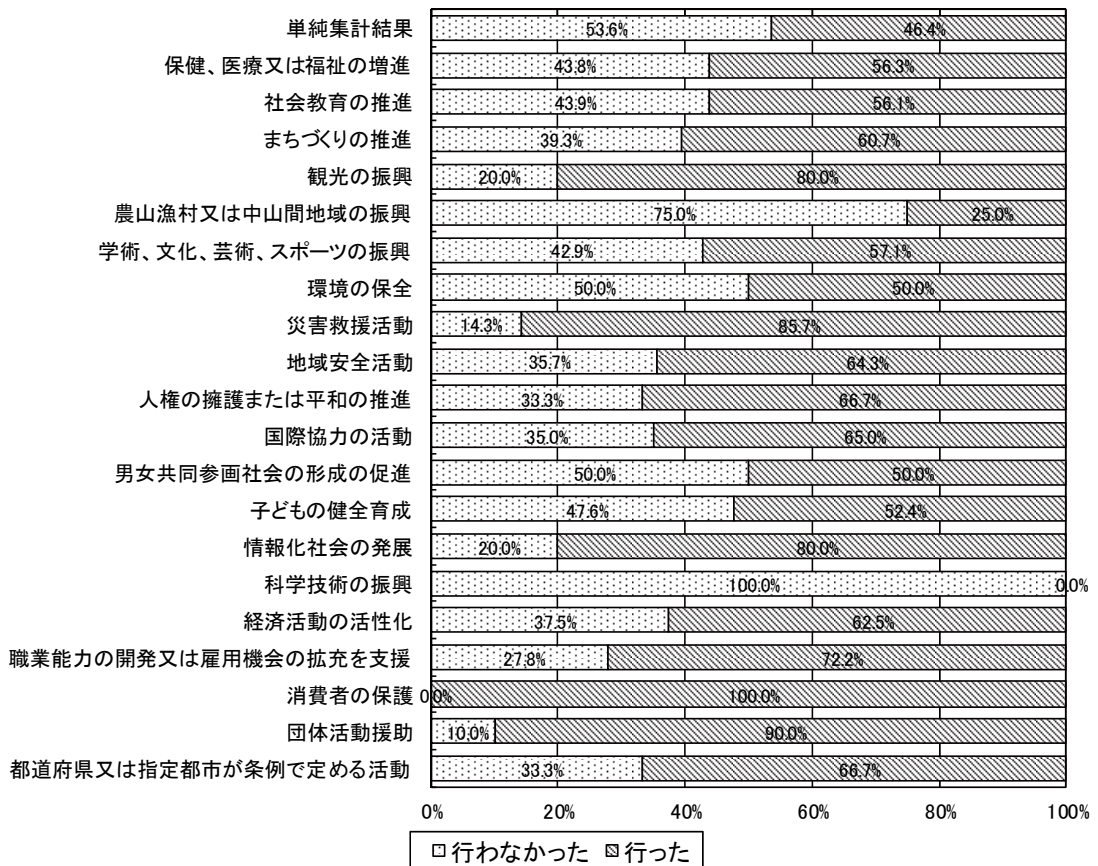


図24 支援活動の有無と震災前の主な活動分野 (n=192)

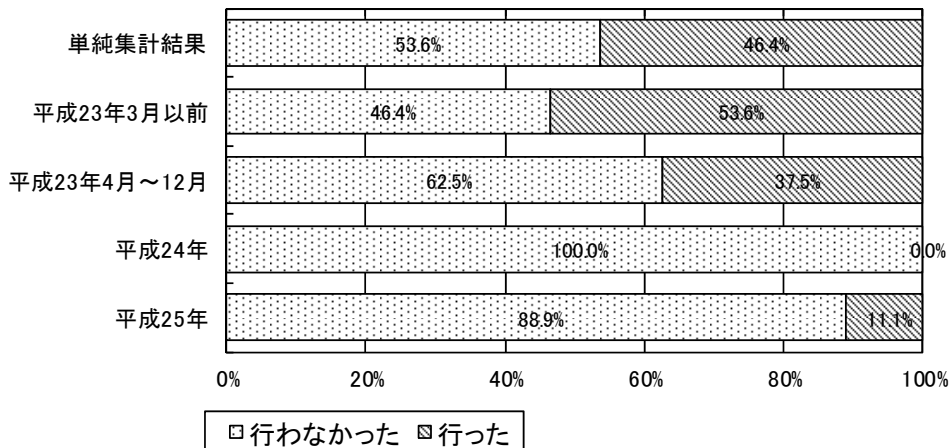


図25 支援活動の有無と団体の設立年月 (n=184)

なっている (図25)。

震災発生以前の有給のスタッフ数については、スタッフの多い団体ほど、支援活動を行っている (図26)。

2010年度の年間収入について見ると、年間収入の多い団体ほど、支援活動を行っている割合が多くなっている (図27)。

震災発生以前の主な活動場所については、

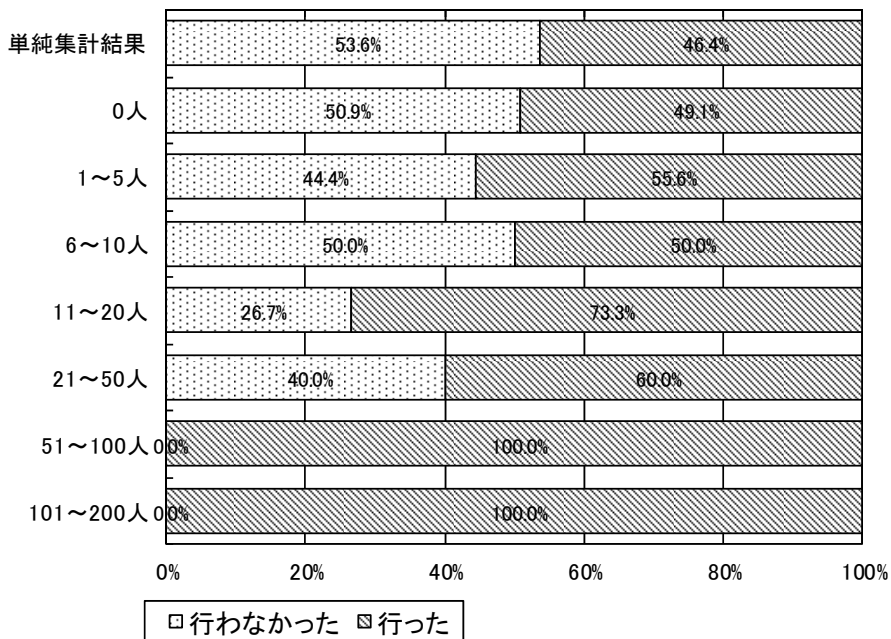


図26 支援活動の有無と震災発生以前の有給スタッフ数 (n=148)

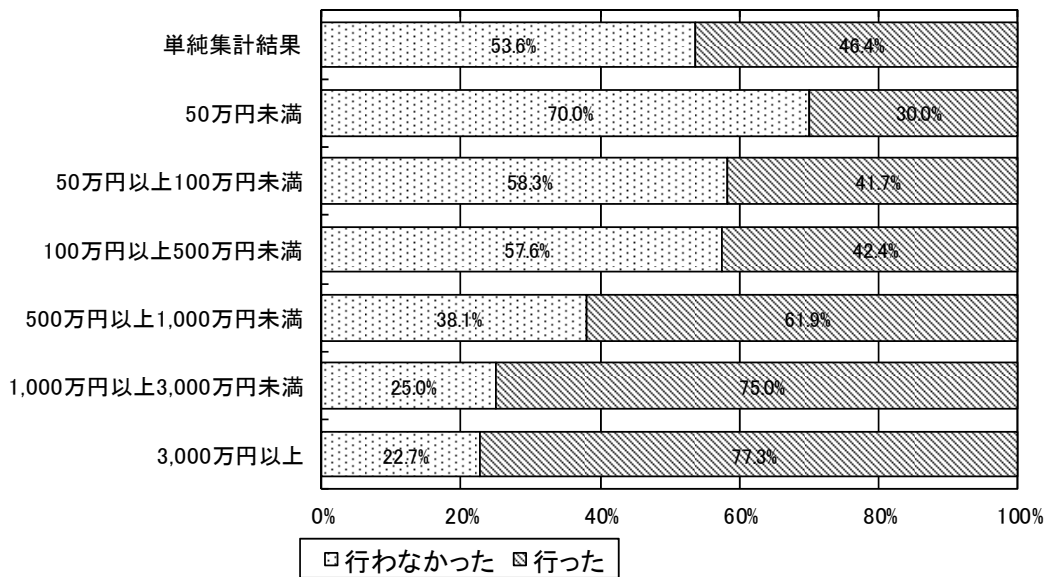


図27 支援活動の有無と2010年度の年間収入 (n=150)

広域になればなるほど、支援活動を行う団体が多くなっている (図28)。

最後に、震災発生以前の被災地支援活動の経験の有無との関係では、経験がある団体ほど、支援活動を行っている割合が大きい (図29)。



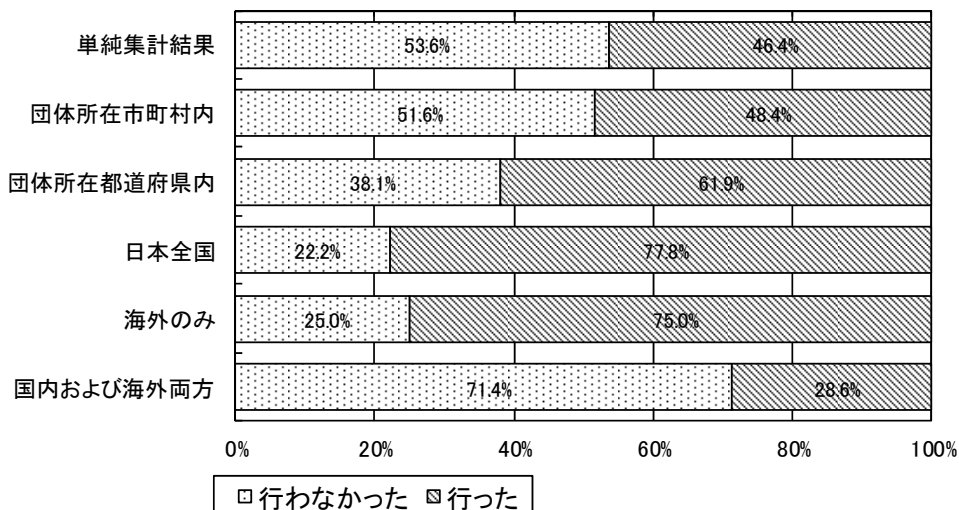


図28 支援活動の有無と震災発生以前の主な活動場所 (n=153)

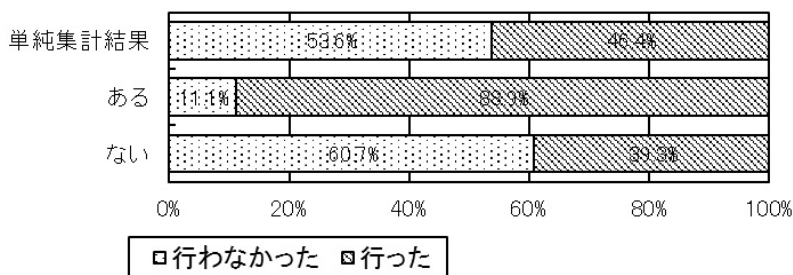


図29 支援活動の有無と震災発生以前の被災地支援活動の経験 (n=152)

### 2.3 行政の支援策への要望 (複数回答選択式)

行政の支援策として要望されるものとしては、「平時からの様々な団体との顔の見える関係づくり」が37.9%と最も多い(図30)。次いで、「NPO/NGO 向け初動用ファンドの設置」

(28.2%), 「自治体レベルの災害対策本部での NPO/NGO 団体と行政と連携の制度化」(26.2%), 「NPO/NGO の定款の柔軟化」(24.1%), 「平時からの災害対応において NPO/NGO の役割の認知」(22.6%) となっている。

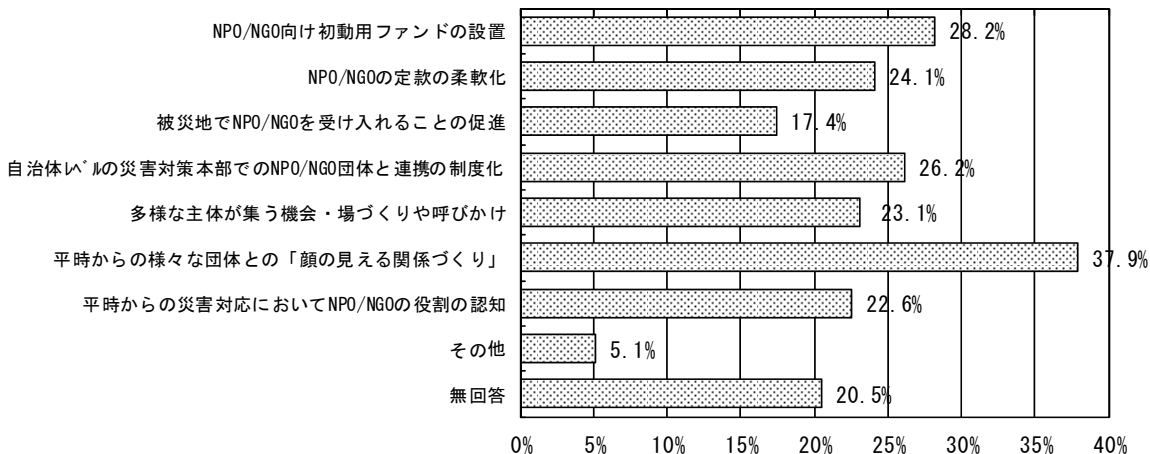


図30 行政の支援策への要望 (n=195)

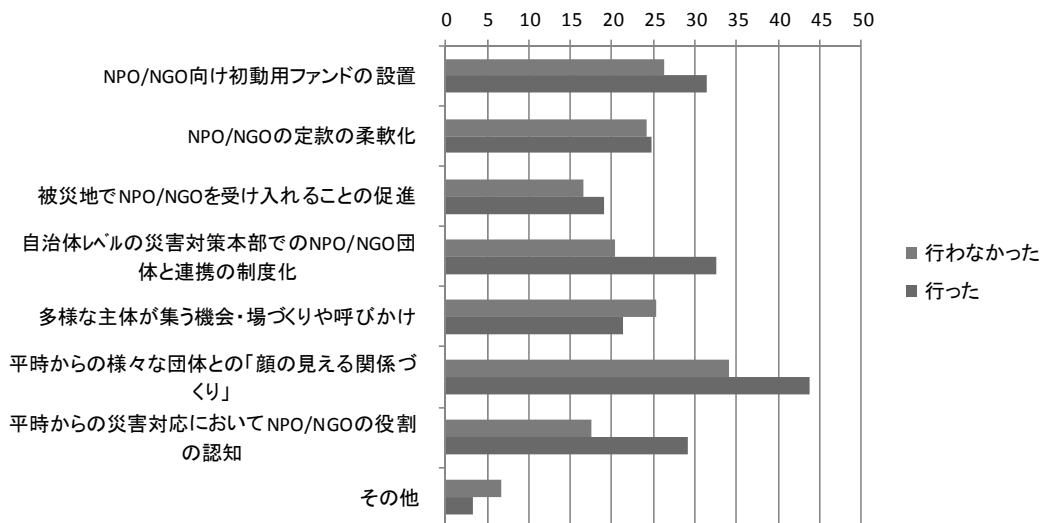


図31 支援活動の有無別行政の支援策への要望 (n=170)

支援活動を行った団体と行っていない団体に別し、行政の支援策として要望されるものを見ると、両団体ともに、「平時からの様々な団体との顔の見える関係づくり」が最も多くなっている（図31）。次いで、支援活動を行った団体では、「自治体レベルの災害対策本部でのNPO/NGO 団体と行政と連携の制度化」、「NPO/NGO 向け初動用ファンドの設置」、「平時からの災害対応においてNPO/NGO の役割の認知」の順で多かった。一方、支援活動を行っていない団体では、「NPO/NGO 向け初動用ファンドの設置」、「多様な主体が集う機会・場づくりや呼びかけ」、「NPO/NGO の定款の柔軟化」の順で多かった。

### 3. まとめ

神戸市内に所在する NPO 法人の45.6%が、東日本大震災発生後、支援活動を行った。支援活動を行った理由としては、「被害規模が甚大で組織として支援すべきと判断したから」が全体の61.6%と圧倒的に多く、自団体の主体的な選択があったことを示している。第2番目に多かったのは、「団体の活動目的である

から」で、22.5%であった。

活動を行った団体による活動の開始時期をみると、人命救助が活動の中心となる「救命期」と呼ばれている「発災から3日以内」が、12.4%と最も多い。発災後1か月以内を合計すると、全体の43.8%を占めている。しかし、発災後3日間に出勤した団体の割合が、「災害ボランティア」の調査結果では37.9%、「国際協力NGO」の調査結果では30.5%となっていることから、神戸市内に所在する NPO 法人は迅速な出勤が難しかったと考えられる。ただし、災害救助活動を活動分野とする「被災地 NGO 協働センター」は、いち早く3月11日に現地に先遣隊を派遣し、実態の把握に努めた。

迅速な出勤が難しかった原因としては、前述のとおり、被災地が遠隔地であったこと、被災地でボランティアの受け入れ態勢が整わなかったこと、被災面積が広く情報把握が困難であったことなどに加えて、神戸市内に所在する NPO 法人の多くは、小規模で、初動資金の調達、人材の確保に時間を要したことなどが考えられる<sup>14)</sup>。

活動を行った団体による活動分野を見ると、

全体の64%が「義援金の提供・被災地外での募金活動」が占めている。また、「物資の提供」が28.1%、「災害で活動する後方支援」が25.8%を占めている。一方、「子どもの世話や遊び相手、学習支援など」・「サロン活動」がともに11.2%、「仮設住宅における生活支援」が10.1%となっており、現場での支援活動は少なく、側面支援が多かったことを示している。なお、「物資の提供」において、「認定NPO法人阪神淡路大震災1.17希望の灯り」は、2011年4月12日に、岩手県陸前高田市広田町に、飛び込みで支援物資を持ち込んでいる。その際に、阪神・淡路大震災時における支援物資の課題を踏まえて、被災地で仕分け作業をしなくてもよいように、バックの表に、提供した人の年代と性別、身長、服のサイズを書くなど、被災者の立場にたって細かな配慮をした。

活動した地域について見ると、神戸市内が44.9%と最多で、次が宮城県42.7%、そして福島県25.8%、岩手県14.6%となっている。なお、「認定NPO法人市民活動センター神戸」は、2011年4月に宮城県、福島県を視察し、ボランティアが集まりにくい福島県を応援することを決定した。

支援活動を行ったNPOがどの程度の資金獲得を行い、どの程度の資金を使ったのを見してみる。

収入についても支出についても「100万円未満」の団体が最も多かった。次いで、収入・支出ともに「100万～500万円未満」となっている。「1千万円未満」の団体の全体に占める割合を見ると、本調査で80.9%、「災害ボランティア調査」で61.1%、「国際協力NGO調査」で33.9%である。逆に、「1億円以上」については、本調査で1.1%、「災害ボランティア調査」で12.0%、「国際協力NGO」で27.1%である。このように、国際協力NGOは、資金

力を有しており、それに対して、神戸市内在住のNPO法人は資金力を有していないことが伺える。

財源内訳を見ると、「寄付金」が24.7%と最も大きい。次いで、「行政からの補助金・助成金」が15.7%、「民間からの助成金」と「事業収入」とが11.2%で規模が大きい。なお、神戸市は、東日本大震災の被災地を支援する市民活動への助成制度「パートナーシップ活動助成（被災地支援）」を、2011年3月に立ち上げた。この制度の内容は、当初、東北地方太平洋地震の被害を受けた地域（災害救助法適用地域）で市民団体が自ら企画・提案・実施する活動に対して、被災地と神戸の往復にかかる交通費実費、バスのチャーター等集団での移送に要する経費などを助成対象経費として、50万円を限度として助成するというものであった。

また、財源内訳において、「内部留保」が3.4%と規模が最も小さい。これに対して、「災害ボランティア調査」の結果では、「自団体の活動用資金、貯蓄より」が最も大きくなっている。

NPO法人は、その多くが小規模にとどまっているので、これを補完するのが、NPO同士のネットワークである<sup>15)</sup>。阪神・淡路大震災以降に、いくつか全国的な災害NPOのネットワークが形成された。そうしたネットワークの1つである「震災がつなぐ全国ネットワーク（震つな）」が、東日本大震災後、日本財団の資金的支援を受けて、「日本財団ROADプロジェクト」<sup>4)</sup>を実施した。本調査では、支援活動において、他団体へ協力した団体の割合は、全体の78.7%と大半を占めている。その一方で、活動連絡会、協議会、ネットワーク等に参加している団体の割合が、3割強にとどまっている。この相異なった回答結果になった原因を考える上で、渥美（2014）が、発災

直後に中央でのネットワークの結成への参加を求められた時に、「会議で膨大な時間を費やすよりも、できるだけ早急に、被災者の傍に行き、何であれ作業をこなしながら、被災された人々に寄り添うことこそが救援になる」という経験を背景に、ネットワークへの参加を断り、独自の活動を展開することを決断したと記していること<sup>3)</sup>が参考になる。また、「阪神淡路大震災よろず相談室」の理事長の牧氏が、阪神・淡路大震災時の経験を基に、最初独自に、ある仮設住宅に住む被災者の見守り活動を行っていたが、その後、その地域の社会福祉協議会の職員から被災者への応対ぶりを見込まれて、その社会福祉協議会の依頼で一緒に見守り活動を行うようになったと述べたことも参考になる。

支援活動において、最も困難であった点は、全体の33.7%が、「資金・支援活動物資等の獲得」が困難であると答えた。二番目に困難だったのは、「その他」としており、24.7%にあたる。そして、三番目に困難だった点として、「現地での関係機関との関係構築」が15.7%となっている。四番目には、「活動地の選定」12.4%となっている。このように、資金・物資の確保という組織内的な問題点をあげる団体の割合は、現地での関係機関との関係構築という組織外的な問題点をあげる団体の割合の2倍強となっており、このことから、組織経営的課題の多かったことが伺える。

今後（2013年10月29日以降）の活動予定期間は、「決めていない・無回答」が62.9%と最も多かった。「終了した」（15.7%）、「半年以内」（1.1%）、「1年以内」（9.0%）、「3年以内」（2.2%）で、合計すると「3年以内」と回答した団体は全体の3割弱となる。国際協力NGOでは、2014年以内に、約半数強の団体が撤退するものと予想される。

一方、神戸市内に所在するNPO法人の

52.8%が支援活動を行わなかった。その理由としては、「組織の本来の活動目的ではない」が全体の54.4%と最も多い。次に、「資金の確保の困難」（43.7%）、「派遣する職員のやり繰りの困難」（37.9%）となっている。これは、資源の動員力の弱さを示している。

NPO法人の支援活動の有無とNPO法人の震災発生以前の属性との関係を見ると、支援活動を行った団体が多い活動分野は、「消費者保護」、「団体活動援助」、「災害救援活動」、「観光の振興」、「情報化社会の発展」である。一方、少ない活動分野は、「科学技術の振興」、「農林漁村又は中山間地域の振興」、「環境の保全」、「男女共同参画社会の形成の促進」である。

また、活動分野以外の属性では、設立が古く、スタッフが多く、年間収入が多く、活動場所が広域で、被災地支援活動の経験がある団体ほど、支援活動を行っている割合が大きい。

最後に、行政の支援策として要望されている施策は、「平時からの様々な団体との顔の見える関係づくり」が37.9%と最も多い。また、「自治体レベルの災害対策本部でのNPO/NGO団体の制度化」が26.2%で、組織外的な課題である関係構築への要望が多くなっている。一方、組織内的な課題である「NPO/NGO向けの初動ファンドの設置」が28.2%と3分の1を占めている。

以上のように、神戸市内に所在するNPO法人を調査対象とする社会調査の結果から、平常時から、NPO法人間やNPOと行政との間に、いわゆる顔の見える関係を構築しておくことが求められる。また、顔の見える関係づくりを広げていくことには限界があることから、それを補完するために、政府・自治体などの行政を含む支援団体間の連携と調整の仕組みを検討していく必要がある。

さらには、国内NPOの被災地への支援活動を支える資金スキームの充実を図る必要が

あると考える。小規模な国内 NPO は、多くの寄付を集めることが難しく、また NPO の中間支援機関（日本財団、共同募金会、日本 NPO センター等）からの支援金や地方自治体からの補助なども十分なものでなかった<sup>9)</sup>。国際 NGO の領域におけるジャパン・プラットフォームの設立のような、即座に使える災害復旧基金を平時から創設すべきである。こうした基金創設の検討においては、アメリカの連邦レベルでの「災害復旧基金 DRF」が参考になる<sup>16)</sup>。

最後に、本調査において、ご協力いただいた NPO・NGO 団体ならびに神戸市市民参画推進局に対して謝意を表する。

#### 補注

##### (1) ジャパン・プラットフォーム

海外の紛争や大規模な自然災害の発生に際し、日本の NGO による迅速で効果的な緊急人道支援の実施を目指して、2000年に設立された。財源は、外務省からの政府資金と経済界をはじめとした民間資金、2011年5月時点で、33の NGO が加盟していた。

##### (2) 東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査

内閣府が、東日本大震災後に支援活動実績を有する NPO およびボランティア団体について、震災対応団体ネットワーク、協議会等の登録団体リスト、全国 NPO 登録団体閲覧サービス提供ホームページ等を活用し、幅広く対象団体770団体を選定し、2011年11月に調査したものの。回答数248団体で、回収率は32.2%。回答団体の内訳は、NPO 法人44.4%、社団法人9.7%、財団法人9.7%、任意団体・個人事業主29.8%。

##### (3) 国際協力 NGO センター（以下 JANIC）が実施したアンケート調査

国際協力 NGO センターが、その正会員及び協力会員団体合わせて157団体に、2011年11月に調査したものの。

##### (4) 日本財団 ROAD プロジェクト

被災地域でのボランティア活動拠点の設置・運営及びコーディネート支援や「ROAD 足湯ボランティア」と名付けて足湯ボランティアの募集と、各拠点・地域への派遣。

#### 参考文献

- 1) 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造部：阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計（H7.1-H12.3），2006。
- 2) 菅磨志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開，社会安全学研究，創刊号，pp.55-66，関西大学社会安全学部，2011。
- 3) 渥美公秀：災害ボランティア 新しい社会へのグループ・ダイナミックス，弘文堂，2014。
- 4) 内閣府（防災担当）：防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の「地域力」を高めるために，2010。
- 5) 長田崇志：東日本大震災における人的支援について，地方公務員月報2012年3月号，pp.79-84，第一法規株式会社，2012。
- 6) 立木茂雄：災害ボランティア，北原糸子・松浦律子・木村玲欧編「日本歴史災害事典」，pp.118-119，吉川弘文館，2012。
- 7) 渥美公秀：大規模災害時の災害 NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察，都市政策第151号，pp.11-18，（公財）神戸都市問題研究所，2013。
- 8) 菅磨志保：災害ボランティアをめぐる課題，関西大学社会学部編「検証東日本大震災」，pp.236-252，ミネルヴァ書房，2012。
- 9) 仁平典弘：3.11ボランティアの「停滞」問題を再考する，長谷部俊治・船橋晴俊編著「持続可能性の危機 地震・津波・原発事故災害に向き合って」，pp.159-188，御茶の水書房，2012。
- 10) 岡本仁宏：「東日本大震災では、何人がボランティアにいったのか」という問いから，ボランティアリズム第2号，pp.3-14，大阪ボランティア協会，2013。
- 11) 阪本真由美：日本の災害対応における NGO/NPO の役割についての一考察，国際開発学会第22回全国大会セッション13【一般】災害・環境，2011。
- 12) 内閣府：東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査，2012。
- 13) 国際協力 NGO センター（JANIC）：東日本大震災と国際協力 NGO -国内での新たな可能性と課題，そして提言，2012
- 14) 本莊雄一・立木茂雄：災害 NPO・ボランティアの受け入れの仕組みについての考察 -国際協力 NGO の対応と国内 NPO の対応の比較 -，東日本大震災特別論文集，No.2，pp.9-12，地域安全学会，2013。
- 15) 桜井政成：東日本大震災と NPO -救援期の動向と議論 -，桜井政成編著「東日本大震災と NPO・ボランティア」，pp.1-20，ミネルヴァ書房，2013。
- 16) 青山公三：我が国における広域大災害への対応を考える，地域問題研究 No.82，pp.23-28，地域問題研究所，2012。

## 神戸市内に所在するNPO団体の東日本大震災における支援活動の調査

### 【貴団体の概要】

問1 貴団体の、東日本大震災の発生以前における主な活動分野について、該当するものすべてに○をつけてください。

- |                     |                         |
|---------------------|-------------------------|
| 1. 保健、医療又は福祉の増進     | 11. 国際協力の活動             |
| 2. 社会教育の推進          | 12. 男女共同参画社会の形成の促進      |
| 3. まちづくりの推進         | 13. 子どもの健全育成            |
| 4. 観光の振興            | 14. 情報化社会の発展            |
| 5. 農山漁村又は中山間地域の振興   | 15. 科学技術の振興             |
| 6. 学術、文化、芸術、スポーツの振興 | 16. 経済活動の活性化            |
| 7. 環境の保全            | 17. 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援 |
| 8. 災害救援活動           | 18. 消費者の保護              |
| 9. 地域安全活動           | 19. 団体活動援助              |
| 10. 人権の擁護または平和の推進   | 20. 都道府県又は指定都市が条例で定める活動 |

問2 貴団体の設立年月日をご記入ください。

西暦・昭和・平成

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月

(東日本大震災の発生後に設立された団体は問7へお進みください)

問3 貴団体の、東日本大震災発生以前の運営スタッフの人数についてご記入ください。

有給の常勤スタッフ [        人 ]     有給の非常勤スタッフ [        人 ]

無給の常勤スタッフ [        人 ]     無給の非常勤スタッフ [        人 ]

上記以外に、必要なとき協力の得られるボランティア（有給・無給問いません） [        人 ]

問4 貴団体の2010年度の年間収入はどれほどですか、1つ選んで○をつけてください。

- |                   |                       |
|-------------------|-----------------------|
| 1. 50万円未満         | 4. 500万円以上1,000万円未満   |
| 2. 50万円以上100万円未満  | 5. 1,000万円以上3,000万円未満 |
| 3. 100万円以上500万円未満 | 6. 3,000万円以上 [約 万円]   |

問5 貴団体の、東日本大震災発生以前の主な活動場所はどこですか、1つ選んで○をつけてください。

- |              |              |
|--------------|--------------|
| 1. 団体所在市町村内  | 4. 海外のみ      |
| 2. 団体所在都道府県内 | 5. 国内および海外両方 |
| 3. 日本全国      |              |

問6 貴団体は、東日本大震災の発生以前に被災地支援活動の経験がありますか。

- |       |       |
|-------|-------|
| 1. ある | 2. ない |
|-------|-------|

**【貴団体の東日本大震災における支援活動】**

問7 貴団体は支援活動を行いましたか。1つ選んで○をつけてください。

- |                 |              |
|-----------------|--------------|
| 1. 行わなかった (問8へ) | 2. 行った (問9へ) |
|-----------------|--------------|

**(問7で「1. 行わなかった」と答えた方)**

問8 貴団体が支援を行わなかった理由について、該当するものすべてに○をつけてください。

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 1. 被災地が遠くアクセスが困難  | 4. 資金の確保の困難さ      |
| 2. 被災面積が広く情報把握が困難 | 5. 派遣する職員のやり繰りの困難 |
| 3. 被害規模が甚大        | 6. 組織の本来の活動目的ではない |
| 7. その他 ( )        |                   |

(問22へ)



(問7で「2. 行った」と答えた方～以下問21まで)

問9 支援活動を開始したのは、発災後いつからですか。下記より1つ選んで○をつけてください。

- |            |          |          |
|------------|----------|----------|
| 1. 3日以内    | 4. 2週間以内 | 7. 2ヶ月以内 |
| 2. 1週間以内   | 5. 3週間以内 | 8. 3ヵ月以内 |
| 3. 10日以内   | 6. 1ヵ月以内 | 9. 半年以内  |
| 10. それ以降 ( |          | )        |

問10 支援活動の開始理由について、下記より該当するものすべてに○をつけてください。

1. 団体の活動目的であるから
2. 大規模国内災害では活動すると事前に決めていたから
3. 被害規模が甚大で組織として支援するべきと判断したから
4. 団体外の関係者や関係団体から強い要請があったから
5. その他 ( )

問11 貴団体の支援活動の内容について、下記より該当するものすべてに○をつけてください。

- |                      |                           |
|----------------------|---------------------------|
| 1. 義援金の提供・被災地外での募金活動 | 10. 子供の世話や遊び相手, 学習支援など    |
| 2. 救助に関する活動          | 11. 仮設住宅における生活支援          |
| 3. 物資の提供             | 12. 足湯や傾聴などの寄り添い活動        |
| 4. 物資等の運搬作業          | 13. サロン活動(被災者の憩いの場づくり等)   |
| 5. 食糧配布・炊き出し         | 14. 広報紙やホームページなど情報の収集, 発信 |
| 6. 被災者の医療・衛生に関する活動   | 15. 災害ボランティアセンターの運営支援     |
| 7. 避難所運営             | 16. 被災地で活動する団体の後方支援       |
| 8. がれき撤去・側溝清掃        | 17. 神戸市内へ避難して来られた方への支援    |
| 9. 家屋内の片づけの手伝い       |                           |
| 18. その他 (            | )                         |

問12 支援活動を行った場所について、下記より該当するものすべてに○をつけてください。また、その市区町村名をご記入ください。

1. 岩手県 ( )
2. 宮城県 ( )
3. 福島県 ( )
4. 神戸市内 ( )
5. その他 ( )

問13 支援活動に係わる2011年度の収入を下記より一つ選んで○をください。

1. 100万円未満
2. 100万円以上500万円未満
3. 500万円以上1,000万円未満
4. 1,000万円以上2,500万円未満
5. 2,500万円以上5,000万円未満
6. 5,000万円以上7,500万円未満
7. 7,500万円以上1億円未満
8. 1億円以上

問14 問13の収入（支援活動の財源）はどのようなですか。該当するものすべて選んで○をつけてください。また、その額を記載ください。

1. 行政からの補助金・助成金 (約 万円)
2. 民間からの助成金 (約 万円)
3. 寄付金 (約 万円)
4. 内部留保 (約 万円)
5. 会費収入 (約 万円)
6. 事業収入 (約 万円)
7. その他 (約 万円)

問15 支援活動にかかった2011年度の金額（支出）を下記より一つ選んで○をください。

1. 100万円未満
2. 100万円以上500万円未満
3. 500万円以上1,000万円未満
4. 1,000万円以上2,500万円未満
5. 2,500万円以上5,000万円未満
6. 5,000万円以上7,500万円未満
7. 7,500万円以上1億円未満
8. 1億円以上



問21 回答締切時点（平成25年10月29日）で、今後の活動予定期間を、下記より1つ選んで○をつけてください。

- |          |         |           |
|----------|---------|-----------|
| 1. 終了した  | 4. 1年以内 | 7. 決めていない |
| 2. 3ヵ月以内 | 5. 3年以内 |           |
| 3. 半年以内  | 6. 3年以上 |           |

**【行政の支援策】**

問22 行政の支援策として要望されるものを、下記より該当するものすべてに○をつけてください。

1. NPO/NGO 向け初動用ファンドの設置
2. NPO/NGO の定款の柔軟化（災害救援が定款に明記させていなくとも活動可能とする措置）
3. 被災地で NPO/NGO を受け入れることの促進
4. 自治体レベルでの災害対策本部での NPO/NGO 団体との連携の制度化
5. 多様な主体が集う機会・場づくりや呼びかけ
6. 平時からの NPO 等の様々な団体との「顔の見える関係づくり」
7. 平時からの災害対応において NPO/NGO の役割の認知
8. その他（）

**【自由意見】**

問23 被災地の支援活動について、日頃お考えのことや、ご提案などをお寄せください。

お忙しいなか、調査にご協力いただき、まことにありがとうございました。  
お手数ですが、同封の返信用封筒に入れて10月29日（火）までにご投函ください。

# 三田藩士と居留地時代の神戸～彼らが神戸に与えた影響について～

高木 應光

幕末から明治に於ける神戸の発展は、旧三田藩ゆかりの人々に依るところが大きい。幕末、わずか3万6千石の小藩だった三田藩、その最後の藩主となったのが九鬼隆義。彼が名君だったのは、白洲退蔵や小寺泰次郎ら有能な人材を登用したことである。そして、彼らを中心に周囲には、さらに多くの人物が揃った。維新後、彼ら旧三田藩士が神戸に与えた影響について、ソフト及びハード面に着目して振り返ってみよう。

## 1. 合理的精神とキリスト教

幕末、藩主・隆義自らが、洋服を着て馬車に乗り牛肉やパンを食べるなど、新しいモノ好きだった。また娘の葬儀をキリスト教式で行い、自身も入信している。白洲退蔵も聖書に触れ、また江戸藩邸に滞在したとき外国船の内部を観察するなど、欧米文化へ接近を図っている。

このような三田藩に、進取の精神に富み合理的に物事を考える人物がいた。川本幸民がその人で、緒方洪庵と共に江戸・安懐堂で学んだ。洪庵が「とてもじゃないが、彼にはかなわない」と語ったほどの人物である。幸民が製造・紹介した物には、よく知られるマッチやビールのほか写真機、電信機、汽車、火薬、ガラス、化学薬品など多岐にわたっている。また「化学」という言葉を初めて使った人物としても知られる。こんな幸民が1868(慶4)年、三田に戻り英蘭塾を開いたところ、藩士子弟が大挙して入学し英語を通じて欧米の先進的・合理的な文化・精神を学び取っていった。

「明治の初年に於けるキリスト教の受容と旧武士階級との関係が密接であることは、既

に学界の定説」(隅谷三喜男『近代日本の形成とキリスト教』)といわれる。事実、「神戸グループ(「摂津第一神戸基督公会」現神戸教会)、三田グループ(摂津第三教会)では旧藩主・九鬼隆義の旧臣たち、(中略)三田教会の場合16名中、12名が士族の家に属し」(『神戸女学院百年史』)「当地・神戸においても大部分は士族である。」(『隅谷三喜男著作集第8巻』)また家老職だった白洲も、ダッドレー、タルカッタらの英語塾(後、神戸女学院へ発展)のために北長狭通の自宅を提供するなど物心両面で協力している。一方、宗教を手段とする若者もいた。神戸の外国人居留地48番に設立されたユニオン・チャーチ。ここでの英語礼拝には、日本語での礼拝より多くの若者が集まったという。それはキリスト教を通じて英語を習得し、海外事情を吸収しようとする意欲の現れだった(『神戸女学院百年史』)。

やがて1872(暁5)年残ったのは、わずか十数戸といわれるほど多くの旧藩士たちが、隆義と共に神戸に移住。彼らが持ち込んだ合理的な精神や進取の精神は、神戸港を窓口として流入する欧米文化・文明と相まって、神戸のモダンな気風を培っていった。

## 2. 時代の新事業とインフラ整備

緒方洪庵の弟子・福沢諭吉は、川本幸民を通じて藩主・隆義や白洲退蔵、さらには小寺泰次郎ら三田藩の面々と親交を持ち、ブレン役を努めた。三田藩の将来について諭吉は、「欧米文化の窓口・神戸」へ出て、新時代に相応しい事業を営むようアドバイスしている。その具体化が1872(暁5)年、神戸・栄町通5丁目に設立した貿易商社「志摩三商会」だっ

た。この社名は九鬼家の出身地「志摩」と「三田藩」の両地から名付けたもの。西洋薬や医療機器，加えて洋酒等の輸入及びその販売。その外に銀行的業務や土地の売買も行った。土地売買について諭吉は，神戸港の発展を見越して土地を買い占めるようアドバイスしたという。実際，諭吉自身も隆義や白洲，小寺と共に神戸で土地を求めている（『三田市史』）。こうして旧三田藩が蓄積してきた資金が，神戸の地で資本主義的な展開を見せたのだった。

明治初期の地図には，早くも中山手通・下山手通・多聞通など東西の幹線道路が，さらには神戸駅の山側以西では，碁盤の目状の道路整備が見える。これらに貢献した内の一人が，小寺泰次郎である。足軽出身の小寺だが登用されると早速，溜池の整備や新田開発など土木工事に才能を発揮した。藩主と共に神戸に出て，志摩三商会の設立に加わるものの，やがて独立し不動産業や金融業に携わった。生田川の付け替え工事による带状の土地1.6㌔を安価に取得，タイミング良く高値で売り捌き膨大な利益を手にした。その結果，長者番付では隆義に次いで2位を占めるほどだった。

1880（明治13）年，政界へも進出し22年間にわたり公職に就いた。この間，市会議長にも就く。「小寺泰次郎議長は議長席を代理者加藤治郎兵衛議員にゆづり自席から，兵庫港ノ不便ナルハ道路ナリ。之ヲ取扱メルハ必要ナリ。（中略）と述べ賛意を表す」（『神戸市会史I』）など，積極的に新道建設や旧道の拡幅に尽力した。時には，自らの所有地5,300㎡を寄付し完成を急がせている。また，不要な森林を開墾し溜池を埋立て，それらを市が貸出して収入源とする等，彼のアイデアは今日の「株式会社神戸市」の原点であろう。

## おわりに

155万人もの大都市・神戸には，スムーズに走る事の出来る幅広い道路がある。玉ネギ型のモスクもある。フランスパンを小脇に

抱えるオシャレな神戸っ子もいる。神戸の街角には，旧三田藩士のDNAが静かに息づいているように見えるのだが・・・。

### 【参考文献】

『新修神戸市史』新修神戸市史編集委員会 2000（平成12）年

『三田市史 第2巻 通史編Ⅱ』三田市史編纂専門委員 2012（平成24）年

『神戸市会史I』神戸市会事務局 1968（昭和43）年

『北摂三田の歴史』北康利 六甲タイムス社 2000（平成12）年



中山手通、下山手通が東西に走る



湊川神社付近

（上下の両地図とも「Map of KOBE」地理局測量課1881年）



## 地方自治法改正案

国は、昨年6月に行われた第30次地方制度調査会（以下「地制調」という。）の答申を受けて、現行の大都市制度等の改革や基礎自治体の行政サービスの整備などを目的として、地方自治法改正のための準備を進めている。同答申は、①大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、②現行の大都市等に係る制度の見直し、③新たな大都市制度、④基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制、の4章構成となっている。今回、地方自治法の改正にあたっては、指定都市制度の見直しとして、二重行政の解消を目指した「指定都市都道府県調整会議」の創設、都市内分権による住民自治の強化を目指した「総合区」「総合区長」「区常任委員会」の創設を規定するとともに、都道府県等からの基礎自治体への一層の事務移譲を目指した中核市・特例市制度の統合や市町村間の広域連携を促進するための「連携協約」制度の創設等が想定されている。

具体的に、まず指定都市都道府県調整会議の創設については、道府県と政令市の「二重行政」を解消するため、重複する事業の一本化について話し合う「調整会議」の設置を両者に義務づけ、協議が不調に終わった場合には総務大臣に必要な「勧告」を求めることができるようにするものである。政令市は現在15道府県に20市あり、ホールや体育館など類似する施設を道府県と政令市がそれぞれ建てたり、水道や病院など重複する事業を行ったりすることが無駄の多い二重行政だと批判されてきた。自治体間の争いについては、これまで自治紛争処理委員会による調停制度があるが、合意がなければ調停は成立しないなど実効性に問題があった。新制度では両者の意見が異なれば、市長か知事の申し出を受けて総務大臣が勧告

することで問題解決の迅速化を目指している。

総合区制度の創設については、現在の政令市の行政区に代わって予算編成や人事権の一部を持つ総合区を、各政令市の判断で全部もしくは一部の区に設置することができるようにするものである。また、現在の行政区の区長は、市長が一般職として選任していたが、総合区における総合区長は、副市長と同じ特別職として位置づけられ、議会の選任同意が必要とすることとしている。また、総合区行政に関する議会審議を充実させるため、議会内に区常任委員会を設置することとしている。住民に身近な区の体制や権限強化により、都市内分権や住民自治がいつそう推進されることが期待される。

中核市・特例市制度の統合については、特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万人以上の市」に変更することで、一定以上の行政能力を持つ現在の特例市においても、保健所の設置など、都道府県からの権限や事務移譲を積極的に進められていくことを目指している。

連携協約制度の創設については、基礎自治体間で基本的な方針や役割分担等を定める連携協約を締結することや、小規模団体しかない地域など広域連携では課題解決が難しい場合は、連携協約を締結することで都道府県が市町村に代わって事務処理を行うことができるようにするなど、これまで以上に自治体間連携が促進されることを目指している。

新たな制度の創設により、自治体の規模や地域性によって、多様な自治制度の中から自らに合った制度を選択できるようにすることで、いっそう効果的、効率的な自治体運営が実現されていくことが期待される。

## 中央防災会議基本計画修正

政府の中央防災会議（会長・安倍晋三首相）は、東日本大震災や東京電力福島第一原発事故の経験を基にして、2014年1月17日に、防災基本計画を修正した。計画の修正は、東日本大震災の発生後3回目となる。なお、防災基本計画は、災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する基本指針を示す防災計画で、防災分野の最上位計画である。その内容は、防災に関する総合的かつ長期的な計画、中央防災会議が必要とする防災業務計画および地域防災計画作成基準を示し、災害予防、発生時の対応、復旧等も記している。また、行政のみではなく、住民の自治防災についても記述されている。

今回の防災基本計画修正では、災害時の被害を最小限にとどめ、迅速な復旧を図る「減災」の考え方が明記された。また、次のような点が盛り込まれた。①市町村は災害時に避難支援を必要とする高齢者や障害者らの名簿の作成。②道路や漁港など市町村が管理するインフラの復旧を国や都道府県が代行する。③原発事故に備え、甲状腺被ばくを防ぐ安全ヨウ素剤の配布体制を強化する。④原発から半径30キロ圏の「重点区域」では事故発生時、国が自治体に住民の避難場所や移動手段を確保するように要請する。⑤伊豆大島の土石流災害を踏まえ、市区町村は避難指示・勧告を出す基準の明確化。⑥2020年の東京五輪も念頭に、災害情報を多言語で発信するなど、外

国人の避難誘導体制の充実。

このような見直しの柱の一つが、高齢者等の災害弱者の避難・誘導の強化で、この4月から市区町村に高齢者らの名簿作成を義務づける。支援が必要な住民の氏名や住所、連絡先を名簿にまとめて町内会や民生委員などと共有し、避難に役立てる。これは、東日本大震災では高齢者や障害者が逃げ遅れ、所在の確認に手間取った経験を背景にしている。名簿の必要性は以前から指摘されていたが、総務省消防庁の調査では、昨年4月時点で市区町村の3割弱が名簿を作成していなかった。ネックとなっていたのが、個人情報保護との兼ね合いであった。名簿の作成にあたっては、関係者全員に名簿の目的外使用の禁止や厳重な管理が求められるのは言うまでもない。

また、見直しのもう一つの柱である原発事故の対策強化は、東京電力福島第一原発事故の経験をもとに、原子力災害対策指針の改定を反映させたものである。

今回の防災基本計画の修正を実効性あるものにするためには、今後の自治体での取り組みが重要になる。たとえば名簿を活用した訓練やコミュニケーションを日ごろから重ねて、地域内の災害弱者の状態に詳しい人を増やしておけば、避難所などで生活していく上で最低限必要な物や情報から取り残される状況も生まれにくくなる。



## ■ 社会保障改革プログラム法

昨年12月、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（以下「社会保障改革プログラム法」という。）」が成立した。社会保障制度改革の全体像やその方向性、進め方などを法的に明示したものである。受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、「少子化対策」「医療」「介護」「年金」の社会保障4分野の改革について、①改革の検討項目、②改革の実施時期と関連法案の国会提出時期、を明らかにしている。個別の制度に関して直ちに具体的事項を規定するというものではないが、国が法律に従って改革を検討する法律上の義務を負った意義は大きい。

我が国は世界に類を見ない少子高齢化が進行しており、今後予想される膨大な医療や介護に対するニーズや子育て世代をはじめ若い世代の生活上のさまざまな課題を解決し、安心して生活できる仕組みづくりが不可欠となっている。一方で、我が国の社会保障は、保険料と税金で賄う仕組みとなっているが、国や自治体で負担すべき費用が税収では追いつかず、社会保障制度を安定的に機能させるためには、効率化や財源調達が大きな課題となっている。

そこで、社会保障の充実・安定化と財政健全化という二つの目標の同時達成を目指した「社会保障と税の一体改革」が掲げられ、平成24年には今後の改革の基本的な考えや各分野の改革の基本方針を規定した「社会保障制度改革推進法」が制定された。さらに、同法に基づき「社会保障制度改革国民会議」が設置され、同会議により、平成25年8月に「1970年代モデルの社会保障から、超高齢化の進行、家族・地域の変容、雇用の環境変化などに対応した全世代対応型の21世紀モデルに変えていくこと」等が提言され、提言内容に沿って、概ね平成29年度までの道筋が定められた社会保障改革プログラム法が成立した。

## ■ 性同一性障害の男性を父親として最高裁が認定

「性同一性障害」で性別を女性から変更した男性について、最高裁第三小法廷は、平成25年12月10日、第三者から提供された精子で妻との間にもうけた子を、法律上の子と初めて認定した。「妻が婚姻中に妊娠した子は夫の子と推定する」という民法772条を厳格に適用した。血縁よりも、夫婦の実態の有無という婚姻関係を重視し、親子関係の存在を推定すべきだと判断した。

性別を変更した人が、非配偶者間の人工授精で子をもうけても、法務省は「血縁がないのは明らか」として、嫡出子（夫婦の間の子）として認めてこなかった。だが、生まれながらの男女の夫婦が、非配偶者との間の人工授精による不妊治療で子をもうけた時は嫡出子として受理される実態があり、その差が問題になっていた。

最高裁は今回の決定で、血縁関係にないことが明白な男性と子を戸籍上の「親子」と認定した。従来の「血縁重視」の考えにとらわれず、「生まれながらの男性と同じように父親と認めて欲しい」という訴えに応えたものである。

最高裁の決定要旨は概ね次のとおりである。性同一性障害特例法4条は、「性別変更の審判を受けた者は、民法その他の法令の規定の適用について、法律に特段の定めがある場合を除き、他の性別に変わったものとみなす」旨を定

めしている。したがって、特例法の規定に基づき、男性への性別変更の審判を受けた者は、以後、法令の適用について男性とみなされるため、民法の規定に基づき夫として婚姻することができるのみならず、婚姻中に妻が子を懐胎したときは民法772条の規定により、当該子は当該夫の子と推定されるというべきである。性別変更の審判を受けた者について、男性として婚姻することを認めながら、他方で婚姻の主要な効果である嫡出の推定についての適用を認めないのは相当ではない。よって、嫡出子として戸籍の届出をすることは認められるべきである、と結論づけた。

裁判を起こしていたのは、女性から男性に性別を変更した兵庫県宍粟市の夫とその妻である。非配偶者間の人工授精で妻が産んだ長男について、東京都新宿区に出生届をだしたが、夫の戸籍の記載から以前は女性だったとわかり、区は戸籍上で「非嫡出子」として記載するよう訂正を申し立てたが、東京家裁と東京高裁は申し立てを退け、夫婦が特別抗告していた。

この決定を受けて、法務省は平成26年1月27日、子の戸籍の父親欄に性別を変更した男性の氏名を記載するよう全国の法務局に通達した。今後、このような父子認定の問題について、立法府における活発な議論と早急な法整備が求められる。

## ■ 経常収支最小化

財務省が発表した2013年の、海外とのモノやサービス、投資の取引状況を示す経常収支は、黒字額が3兆3061億円にとどまり、一昨年より31.5%、1兆5176億円の減少となり、比較可能な1985年以降で最小を記録した。経常収支は、最も多かった2007年の2兆9341億円から3年連続減少を続け、約8分の1に縮小した。また、本年1月の経常収支は、1兆5890億円の赤字で、1ヶ月間としては、これまでで最も大きい経常赤字となった。しかも、経常赤字は、4か月連続となった。なお、経常収支は、輸出から輸入を差し引いた「貿易収支」や、海外との利子や配当などのやり取りを示す「所得収支」などを合わせたものである。

このように、経常収支が最小化している主因は、輸出額から輸入額を差し引いた「貿易収支」の赤字が拡大したことである。財務省が発表した2013年の貿易統計では、貿易収支が10兆6399億円の赤字となった。統計が比較可能な1979年以降、暦年ベースの赤字額は12年の6兆9410億円（確定値）を上回って過去最大となり、初めて10兆円の大台を超えた。

## ■ フラジャイル・ファイブ

フラジャイル・ファイブ（脆弱な5通貨＝Fragile 5）とは、米国の中央銀行にあたる米連邦準備理事会（FRB）の量的緩和縮小（テーパリング）に伴って下落が進みやすい新興国通貨の総称である。これは米国の大手証券が名付けたもので、新興国の中でも外国資金の必要度（依存度）が高い国の通貨である、ブラジル・レアル、インド・ルピー、インドネシア・ルピア、トルコ・リラ、南アフリカ・ランドの5通貨を指す。

平成25年5月にバーナンキFRB議長（当時）が量的緩和縮小のタイムラインを示した際に、これらの通貨が暴落したことで、市場（マーケット）で注目され、以降、世界経済の混乱要因の一つとして認識されている。

これらの国々に共通するのは経常赤字国で、国際通貨基金（IMF）の統計によると、平成24年の経常赤字額は、ブラジルが540億米ドル、インドが880億米ドル、インドネシアが240億米ドル、トルコが470億米ドル、南アフリカが240億米ドルとなっている。経常収支が赤字であるために、決済に使われる米ドルが不足し、自国通貨を売って米ドルを購入しなくてはならない経済構造になってい

日本は、原材料を輸入し、より価格の高い製品に加工・輸出して外貨を稼ぎ、長く貿易黒字を維持してきた。しかし、東日本大震災後は、原発停止に伴う火力発電燃料の輸入の増加と円安の進行で輸入額が膨張し、その一方、製造業の海外生産が進んで輸出が伸び悩んでいるため、貿易収支は赤字に転落した。暦年ベースの貿易赤字は3年連続となり、貿易赤字の定着を裏付けた。

一方、「所得収支」は、日本企業の海外での収益増加で、前年比で2兆2595億円の増加となる16兆5318億円の黒字であった。2011年以降3年連続で黒字幅が拡大し、2013年の所得収支は、統計比較可能な1985年以降で過去最大の黒字額である。

年間経常収支は黒字となったが、2013年下半期の経常収支は、70億円の赤字と半期で統計開始以降初の経常赤字となり、将来、貿易収支の赤字額を所得収支で埋めることができない時代が来ることも懸念されている。経常収支の先行きについて、内外の経済情勢や為替、液化天然ガス（＝LNG）の価格などの動向を注視する必要がある。

る。

急激な自国通貨安は輸入物価の高騰を招き、自国経済へ悪影響を及ぼす。トルコや南アフリカでは利上げにふみきり、各国は構造改革に取り組んでいる。インドでは、経常赤字削減のため、金の輸入制限や輸出振興策を実施し、インドネシアも外貨の直接投資を増やそうと規制緩和を検討している。一方で、反政府デモなどの不安要素を抱えるトルコ、ブラジル、金やプラチナ鉱山などでの労働争議の問題が絶えない南アフリカなど、それぞれ国内情勢に問題を抱えている。特に5か国はいずれも平成26年に大型選挙をひかえ、政治的緊張が高まることが予想されており、ふたたび下落する素地は依然残っているとの専門家の指摘もあるが、急減していた5か国の外貨準備も平成25年半ばには増加に転じており、平成9年のアジア通貨危機のような世界的な危機は起きないとの見方もある。

フラジャイル・ファイブの下落による、消費税増税後の日本への影響が懸念されており、引き続き、フラジャイル・ファイブの動向を見守っていく必要がある。

## ■ 和食が世界遺産に

国連教育科学文化機関（ユネスコ）は平成25年12月4日にアゼルバイジャンのバクーで政府間委員会を開き、日本政府が推薦した「和食；日本人の伝統的な食文化」を無形文化遺産に登録することを決定した。事前審査するユネスコの補助機関は、平成25年10月、「社会の連帯に大きな役割を果たしている」として、和食の新規登録を求める「記載」の勧告をしていた。

無形文化遺産とは、芸能や伝統工芸技術などの形のない文化であって、土地の歴史や生活風習などと密接に関わっているもののことである。ユネスコの「無形文化遺産保護条約」では、この無形文化遺産を保護し、相互に尊重する機運を高めるため、登録制度を実施している。食関連の無形文化遺産では、すでに「フランスの美食術」、「地中海料理」、「メキシコの伝統料理」「トルコのケシケキ（麦がゆ）の伝統」が登録されており、和食は5件目となる。

政府が有識者の検討会において日本食文化の内容等を検討した結果、日本食文化を特徴づけるキーワードとして「自然の尊重」が抽出され、その特徴がまとめられて平成25年3月に和食の登録をユネスコに申請した。東京電力福島第1原子力発電所の事故で風評被害を受けた日本食の信頼回復を図る意図もあったと言われている。

「和食」の登録申請の概要として、次の4項目がある。「多様で新鮮な食材とその持ち味の尊重」では、明確な四季と地理的多様性により新鮮で多様な山海の幸を使用するとともに、食材の持ち味を引き出し引き立たせる工夫があること。「栄養バランスに優れた健康的な食生活」では、米や味噌汁、魚や山菜といったおかずなどにより食事がバランスよく構成されているとともに、動物性油脂を多用せず長寿や肥満防止に寄与していること。「自然の美しさや季節の移ろいの表現」では、料理に葉や花などをあしらひ、美しく盛り付ける表現法が発達しており、季節にあった食器の使用や部屋の設えがあること。「年中行事との密接な関わり」では、正月を始めとして年中行事と密接に関わった食事の時間を共にすることで家族や地域の絆を強化していることである。この4項目をふまえ、「和食；日本人の伝統的な食文化」と題して、「自然の尊重」という日本人の精神を体現した食に関する「社会的慣習」として和食を提案した。

日本からの無形文化遺産の登録は歌舞伎や能楽などに続き22件目であり、日本の伝統的な食文化が国際的な評価を得たことで、外国人観光客の増加や農水産物の輸出拡大につながる可能性が期待される。

## ■ 労働者派遣制度改正案

労働者派遣法の改正を議論してきた厚生労働省の労働政策審議会は今年1月、正社員の仕事を派遣労働者に置き換えることを防ぐ「常用代替防止」のルールを大きく緩和する内容の報告書をまとめ厚生労働大臣に答申した。国は答申を受けて国会に派遣法改正案を提出し、2015年春からの実施を目指している。

報告書によると、派遣受け入れ期間の上限（現行3年）を事実上撤廃し、3年を超えて派遣労働者を使う場合、民主的な手続きで選ばれた労働者の代表から意見を聞いたうえで派遣労働者を交代させれば、派遣先企業の判断で無期限に派遣を受けることができるようにする。また、派遣元企業と無期限の雇用契約を結んだ人や定年後の再雇用等で働いている60歳以上の派遣労働者は、期間の制限を受けず同一職場で働き続けることができるようにする。一方、これまででも無期限派遣が可能だった秘書や通訳といった「専門26業務」は廃止され職種間の相違を解消する。

派遣労働者の保護という点では、派遣労働者の不当な選別につながるとされる派遣先企業による事前面接を解禁する案は退けられ、待遇面では派遣先企業の正社員と

「バランスを考えた均衡処遇を推進する」としている。また、届け出制で開業できる特定派遣事業を廃止しすべての派遣会社を許可制の一般派遣事業に移行させ、2,000万円以上の資産規模や責任者講習の受講義務などにより、悪質業者を締め出し、結果的に派遣労働者の保護や派遣サービスの質的向上を図ることを目指している。

1985年に労働者派遣法が制定された当時、派遣は専門的な仕事に限って認められる「例外的な雇用」と規定された。「直接雇用」の原則から外れると使用者責任が不明確になり、雇用が安定しないことも理由だった。これに対し、今回の報告書に基づいて派遣法が改正されれば、派遣先企業は受け入れ期間の3年が経過しても、労働組合や従業員代表の意見を聞くだけで派遣の利用を継続できる。これを繰り返せば永久に派遣を使うことが可能となる。例外的な雇用が恒常的となり「常用代替防止」が実質的に機能しなくなるおそれがある。報告書には「派遣労働の利用を臨時的・一時的なものに限ることを原則とする」と乱用の歯止めとなる一文が入ったが、この原則を担保する規制は見当たらない。法改正にあたっては、働く人を守るという視点が求められる。

## ■ ビットコイン

ビットコインとは、インターネット上の仮想通貨であり、平成21年ごろ取引が始まった。ネット上の取引所でドルや円と交換できるほか、一部の商品やサービスの代金決済が可能で、安い手数料で海外へ送金できる利点があるとされる。発行総量に上限があり希少性があるため、米ドルや日本円などの通貨との交換レートが変動し、投資目的で盛んに売買されてきた。ただ、信用力の面で政府や中央銀行の裏付けがなく、取引の匿名性が高いためマネーロンダリング（資金洗浄）などの犯罪に悪用されているとの指摘もあった。

平成26年2月、ビットコインを扱う世界最大級の取引所である東京のマウントゴックス社が、サイト上に全取引の当面停止を告げる声明を掲示した。これを受けてビットコインの売買価格が一時、大幅に下落するなどの影響が出た。その後、同社は東京地裁に民事再生法の適用を申請し、経営破たんした。同社は「不正アクセスでコインが引き出された可能性がある」とし、約480億円に相当するコインが消失したと説明した。同社によれば、「ユーザー数は特定できないが債権者は約12万7千人で、うち日本人は1%未満」としている。

ビットコインの取引はネット上の利用者同士が一对一で行うのが基本であり、その場合、全取引記録は専用のサイトで公開され、コインの流れが容易に追跡できる仕組みとなっていた。しかし、同社が管理しているコイン

の一部が、受取人を分からなくする匿名化処理を施すインターネット上の特殊な口座に送金されていた記録が残っていたことが、その後判明した。匿名化された口座を経由した場合、誰がコインを受け取ったかの特定は難しく、利用者への今後の弁済にも影響を与えるとみられる。

平成26年3月、日本政府はビットコインについて「通貨ではない」との公式見解をとりまとめ、取り扱いのルールを明確化した。相場によって価格が変動する貴金属などと同様に扱う。ビットコインの売却益は課税対象とするとともに、銀行は通貨との交換、取引の仲介、専用口座の開設ができず、証券会社は取引の仲介ができないなど、取引の法的な位置づけを明確化した。通常の預金であれば、銀行が経営破たんした場合、預金保険制度により一人あたり元本1千万円とその利息が保護される。だが、ビットコインは法律上「通貨」に該当しないため、国による保護はなく、優先的な弁済も受けられない。一方、政府や中央銀行が発行する一般の通貨と異なり、ビットコインは発行者が存在しない。インターネット上での国境を越えた自由な取引に特徴があり、国家権力による介入や救済はなじまないとの見方もある。

今後、ビットコインをはじめとするインターネット上の仮想通貨について、利用者保護の観点からより一層の法規制の強化が求められる。

## ■ 神戸市における借上市営住宅への対応

借上市営住宅は、阪神・淡路大震災により住宅を失った被災者に対して、早急かつ大量に住宅を確保する必要があったため、市が直接建設する災害復興住宅に加え、民間や都市再生機構（UR）の住宅を市が借り上げ、臨時的に供給したものである。借上期間は20年間で、最も早い団地では、平成28年1月に返還期限を迎える。震災時に被害の大きかった市街地を中心に107団地あり、ピーク時には3,952戸借り上げていたが、空室の一部をオーナーへ返還しており、平成25年3月末現在で、3,709戸、2,841世帯が入居中である。

借上市営住宅は、当初から、20年間の借上期間経過後はオーナーに返還することを基本とする中で、①復興住宅の目的と現状の乖離（被災者以外の入居者が3割）、②多額の財政負担（オーナーへの支払額と入居者負担額の年間差額24億円の公費負担）、③公平性の問題（入居者以外の市民と入居者、等）から、平成22年6月に策定した「神戸市第2次市営住宅マネジメント計画」に、改めて、借上市営住宅の返還を基本方針として盛り込んだ。

借上市営住宅をオーナーへ返還するにあたり、入居者は他の市営住宅へ住み替えていただく必要があることから、平成22年度以降、全入居者を対象とした説明会（72回）の開催や意向確認（2回）を行うほか、個別相談会（38回）、戸別訪問（1,090戸）などを実施し、住替えにあたっての入居者の意向を十分にお聞きしながら、無理のない住替えをしていただくように努めている。これまで、全入居者を対象とした住替え斡旋（3回）を実施しており、早期移転希望の496世帯が他の市営住宅に住み替えている。

この間、平成25年3月には、市会等や、外部の専門家の意見も踏まえ、高齢者や障害者等、特に移転に配慮を要する入居者の住替えに係る施策について、「借上市営住宅についての神戸市の考え方」をまとめた。内容は、希望に沿った地域の市営住宅に住み替えていただくことを基本としながら、①移転に困難が伴う要介護3以上、重度障害者、85歳以上の世帯についての「入居継続」、②生活圏に配慮した住替えとなるよう、希望する市営住宅を事前に予約していただく「完全予約制」及び予約先が確保できるまで最大5年間の「移転期限の猶予」、③URから借り上げているシルバーハイツ等の特別な仕様の住宅等の一部買取りである。

この方針に基づき、入居者に対しては、平成26年2月に、「完全予約制」及び「移転期限の猶予」の制度内容を公表し、全世帯にお知らせするとともに、各区において個別相談会（9回）を実施した。さらに、最も返還時期の早いキャナルタウンウエスト住宅1～3号棟については、3日間にわたり個別面談を行い、住替え先の住宅の予約受付も開始している。さらに、「入居継続」「移転期限の猶予」を実施するにあたっては、返還期限後、住戸ごとに再借上契約をする必要があり、オーナーの協力を得るための協議を重ねている。また、URとは、買取対象団地について、平成26年1月に、市が取得する方向で合意し、具体的な協議を進めている。

今後、借上市営住宅の入居者の居住の安定を図るため、また入居者・オーナーの安心感を得ていただくため、市は引き続き丁寧に取り組んでいくこととしている。



## ■ 超小型モビリティ

超小型モビリティとは、国土交通省の定義によれば、「自動車よりコンパクトで小回りが利き、環境性能に優れ、地域の手軽な移動の足となる1人～2人乗り程度の車両」のことである。まちづくりと連携した導入を図ることで、低炭素社会の実現に資するとともに、都市や地域の新たな交通手段、観光・地域振興、高齢者や子育て世代の移動支援など、生活・移動の質の向上をもたらす新たなカテゴリーの乗り物として期待されている。

国土交通省は、平成24年6月に、地方公共団体が超小型モビリティを活用したまちづくりを検討する際や自動車メーカー等が当該モビリティの開発を進める際に留意すべき事項をまとめた「超小型モビリティ導入に向けたガイドライン」を公表した。

さらに、ガイドラインの内容を踏まえ、超小型モビリティについて、安全性の確保を最優先として、公道走行を可能とする認定制度を創設した。

具体的には、①高速道路等は走行しないこと、②交通の安全等を図るための措置を講じた場所において運行すること、等を条件とした上で、公道を走行することができるというものである。

対象とする超小型モビリティは、①長さ、幅、高さが軽自動車の規格内の三・四輪自動車、②乗車定員2人以下のもの（2個の年少者用補助乗車装置を取り付けたものにおいては、3人以下）、③定格出力8kW以下（又

は排気量125cc以下）のものである。

さらには、地方自治体、観光・流通関係事業者等の主導による超小型モビリティの先導・試行導入の優れた取組みを重点的に支援する補助制度を創設し、平成25年2月1日から公募を開始した。

神戸市では、六甲山・摩耶山のさらなる活性化を目指し、神戸市が民間の企画を支援するプロジェクトの一環として、平成25年3月に、「mini-EV レンタルによる六甲山回遊体験エリア事業」が、国土交通省の「超小型モビリティ導入促進」事業の対象案件として選定され、平成25年10月から、「ウリボーライド」として、六甲・摩耶山上での超小型モビリティの観光客等へのレンタル事業を開始した。

国立公園である六甲山の自然及び観光施設間を超小型モビリティなどの環境に優しい乗り物を使って快適に回遊できるインフラを整備することにより、観光客の利便性と娯楽性を高めることで、六甲山・摩耶山の観光振興に役立てることを目的としている。

神戸市では、今後、需要に応じて台数を段階的に増やしていくことで、将来的に国立公園エリア内のCO<sub>2</sub>排出量の削減にも寄与することが期待できることから、自然環境保護と観光振興の新たな理想のモデルとして、六甲山・摩耶山から超小型モビリティの普及を促進していくとしている。

## ■ 「こうべWエコ発電プロジェクト」発電開始

神戸市とエナジーバンクジャパン株式会社（以下、EBJ）が共同で進めている「こうべWエコ発電プロジェクト」が平成26年3月5日より発電を開始した。国の再生可能エネルギーの固定価格買取制度を利用した20年間の事業である。

本プロジェクトは、垂水処理場の施設上部空間と下水道固有の資源を活用した、太陽光とバイオガスのダブルでエコロジーな発電である。太陽光という自然エネルギーを利用する太陽光発電と、下水の処理過程で発生する「こうべバイオガス」という下水由来のエネルギーを利用するバイオガス発電とを組み合わせることで、より安定した電力が得られるとともに、化石燃料に依存しないエネルギーでさらにCO<sub>2</sub>排出量の削減に貢献する。下水道資源を活用した太陽光とバイオガスの「Wエコ発電」は日本初の取組みである。

太陽光発電は、水処理施設の上部、約2haのスペースに約2,000kWのパネルを設置、バイオガス発電は、「こうべバイオガス」を燃料とする25kWの小型発電機14台（合計350kW）を設置している。年間発電量は、太陽光発電が約200万kWh、バイオガス発電が約250万kWh、合計で約450万kWhとなる見込みで、一般家庭約1,300世帯が使用する電力を発電することができる。

本プロジェクトは、新たな公民連携による「共同事業方式」を採用している。共同事業者であるEBJは、発電設備の設置・運営や、電力会社との売電契約の調整などを担うとともに、発電した電力を電力会社に売却し、収入を得る。本市は、EBJに対し、発電設備の設置場所及び「こうべバイオガス」を提供する。なお、本市は発電設備の設置に関して費用負担はなく、役割分担に応じた売電収入の一部をEBJから受け取る。そのほか、本市はバイオガス発電により発生する熱を受け取り、消化タンクの加温に利用する。年間1億7,000万円の売電収入を見込んでおり、そのうち3,500万円程が市の収入となる。

バイオガスの活用が可能な処理場は、垂水処理場を含めて4か所ある。4処理場で設置できる太陽光発電とバイオガス発電の能力は、今回のプロジェクトを含めて年間2,900万kWh、一般家庭約8,000世帯相当となる。今後、各施設の改築更新時期と立地条件等にあわせて最適な手法を検討し、積極的に取り組んでいく。

こうべWエコ発電プロジェクトは、本市と民間事業者、双方の強みを生かした取組みであり、再生可能エネルギーの取組みをさらに拡大する第一歩と考えている。「下水道は資源の宝庫」であり、今後とも「こうべバイオガス」を活用した様々な可能性を追求していくとしている。

# 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

[問い合わせ先：市民参画推進局参画推進部市民協働推進課 TEL 078-322-5189]

### 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16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、組織の雰囲気や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。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

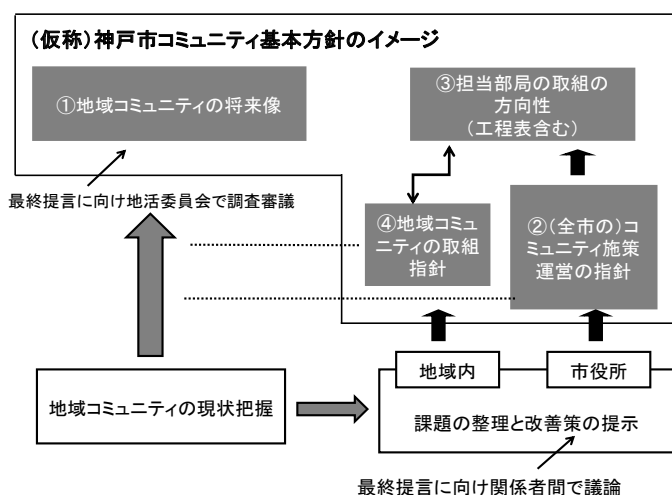
ここまで神戸市のコミュニティ施策および地域コミュニティにおける現状と課題を述べてきたが、整理すると以下のとおりである。

- 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署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、市の各部署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署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)

## 会員様専用ホームページの開設のお知らせ

日頃、「都市政策」をご愛読いただきありがとうございます。

2013年10月から会員様向けサービス内容の充実・向上を目的として、会員様限定の特典といたしまして、会員様専用ホームページを開設いたしました。

専用のIDとパスワードにより、弊研究所ホームページの中の「会員専用ホームページ」にログインしていただくことで、ホームページの内容を閲覧いただくことができますようになります。

会員様専用ホームページの閲覧を希望される方は、下記アドレスまでお名前、登録用アドレスをお知らせください。よろしくお願いいたします。

申込先(E-mail) soumu@kiurreport.com



## 新修 神戸市史

### 歴史編Ⅱ「古代・中世」

A 5版 全1100ページ 定価6,000円(税込)

#### 新修神戸市史歴史編Ⅱ「古代・中世」の概要

市制100周年を記念して、神戸の歴史をふり返り、次の百年に向けた文化遺産とするために、昭和57年度から市史編集を進め、これまで9巻を刊行しております。このたび、歴史編のうち「自然・考古」「近世」「近代・現代」に続く第4巻目、新修神戸市史全体では第10巻目となる「古代・中世」を発刊しました。これにより歴史編が通史として完結しました。

- |    |     |            |      |                  |
|----|-----|------------|------|------------------|
| 構成 | 第一章 | 原始社会から倭王権へ | 第七章  | 鎌倉時代の社会と文化       |
|    | 第二章 | 律令国家の形成と確立 | 第八章  | 南北朝の動乱と室町幕府      |
|    | 第三章 | 神仏と交通      | 第九章  | 兵庫津と荘園           |
|    | 第四章 | 神戸と災害      | 第十章  | 戦国の争乱と中世後期の文化・社会 |
|    | 第五章 | 貴族政治と平氏の台頭 | 第十一章 | 古代・中世の文化財        |
|    | 第六章 | 福原遷都と源平の争乱 |      |                  |

**内容** 古代における政治過程や交通の歴史、また大輪田の泊の姿、中世の日宋貿易や日明貿易の舞台となり、国内交通の要衝として繁栄した兵庫津の有様などを、最新の成果を盛り込んで紹介します。また、神戸が戦場となった一ノ谷合戦や湊川合戦をはじめ、悪党の襲撃、室町・戦国の争乱などの惨禍と、そこから立ち上がる人々の姿を描きます。そして、古代・中世の自然災害を分析していることも本書の特色です。

**発行** 神戸市（神戸市文書館）  
 ☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

**申込先** 田中印刷出版株式会社 みるめ書房  
 ☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

## 編 集 後 記

- ◎近年、自治会や婦人会などの地域組織では、役員の固定化・高齢化や後継者不足などにより地域活動の担い手不足が深刻な課題となっております。
- ◎一方、地域活動のテーマは地域ごとに複雑化・多様化してきている中で、行政の「縦割り」の弊害を解消して、様々な活動主体間の連携や協働が求められております。
- ◎本号が、全国の自治体職員や地域組織関係者に、これまでの自治体のコミュニティ施策の歩みについて学ぶとともに、今後のコミュニティ施策のあり方について考えるための一助となることを期待します。
- ◎次号は、「東日本大震災からの復旧・復興の現状分析と今後の課題について」（仮題）を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877  
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号156号予告（2014年7月1日発行予定）

### — 特集 東日本大震災からの復旧・復興の現状分析と今後の課題について —

東日本大震災から3年を経過して	新野幸次郎
東日本大震災からの復興とまちづくり	安田 丑作
東日本大震災からの復興の経済的影響の分析	加藤 恵正
東日本大震災からの復興と防災・減災の今後のあり方について	沖村 孝
東日本大震災における被災者の生活復興について	松原 一郎
東日本大震災における政府財政支援と被災自治体財政について	高寄 昇三

<タイトルについては変更になる場合があります>

#### ■本誌の価格据え置きのお知らせ

本年4月1日より消費税率が5%から8%に改定されましたが、季刊「都市政策」は、税込価格について引き続き650円で据え置くことにいたしました。これに伴い本体価格は619円から602円に改定しております。

今後は消費税のさらなる引き上げも予定されており、価格を改定させていただくこともあるかと存じますが、購読者の皆様のご理解とご協力をお願い申し上げます。

季 刊 都 市 政 策

第155号

印 刷 平成26年3月20日 発 行 平成26年4月1日

発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）  
電話（078）252-0984

発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4  
電話（078）871-0551

印 刷 田中印刷出版株式会社

## 都市政策バックナンバー

- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行
- 第151号 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み 2013年4月1日発行
- 第152号 特集 行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編 2013年7月1日発行
- 第153号 特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保 2013年10月1日発行
- 第154号 特集 スマート都市づくりの課題と展望 2014年1月1日発行





ISBN978-4-901324-35-9  
C3331 ¥602E



定価650円(本体602円+税)

9784901324359

みるめ書房



1923331006024



発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551