

中長期的な地域コミュニティのあり方
（令和4年度都市政策研究アドバイザリーボード
における議論の報告）

2023年3月

都市政策研究アドバイザリーボード

目次

1. はじめに	2			
2. 課題意識と論点.....	3			
3. 取り組みの方向性.....	5			
(1) 地域コミュニティの意義	5			
(2) 地域コミュニティに関わる各主体のあり方.....	7			
① 持続可能な地域コミュニティ作り	7			
② 地域コミュニティにおける多様な主体の役割	17			
4. 今後の取り組みに向けて	24			
<table border="1"><tr><td>附属資料 1</td><td>地域コミュニティを取り巻く状況</td><td>25</td></tr></table>	附属資料 1	地域コミュニティを取り巻く状況	25	
附属資料 1	地域コミュニティを取り巻く状況	25		
<table border="1"><tr><td>附属資料 2</td><td>都市政策研究アドバイザリーボード概要・開催状況.....</td><td>35</td></tr></table>	附属資料 2	都市政策研究アドバイザリーボード概要・開催状況.....	35	
附属資料 2	都市政策研究アドバイザリーボード概要・開催状況.....	35		

1. はじめに

人口減少や新型コロナウイルス感染症の流行など、社会経済状況が激しく変化する中で、これまで想定していなかったような社会課題をいち早く捉え、都市経営を行っていく必要がある。神戸市では、中長期的な政策課題の発掘を目的として、都市計画や地域経済など多様な分野の学識経験者からなる「都市政策研究アドバイザリーボード」を設置し、継続的に議論している。

今後の都市経営のあり方に関わる政策課題としてどのようなものが考えられるか、幅広く意見交換を進める中で、これからの地域コミュニティのあり方に関して特に課題意識を共有するに至った。こうした経緯から、令和4年度（2022年）の中心的な検討課題を「中長期的な地域コミュニティのあり方」とし、関連分野の専門家も交えながら議論を深めた。当報告書は、一連の議論の内容を整理したものである。

なお、議論の時間に限りがある中で、神戸市における具体的な施策を提言するほどの整理には至っていない。また、地域における人口構成や担い手の状況は多様であることに加え、住民自治の観点からも、行政が地域コミュニティの方向性を一律に規定することは困難である。したがって、当報告は、住民主体で地域コミュニティの将来像を検討していく際に必要となる視点を提供するという位置づけでまとめている。取り得る方向性は一つではないが、議論の中で見出された取り組みの視点や、ゲストスピーカーの講演等を通じて示された先進事例を掲載し、今後の検討の一助となるようにしたい。

2. 課題意識と論点

人口減少・少子超高齢化やライフスタイル・価値観の多様化の中で、地域のつながりの希薄化が指摘されている。神戸市の場合、若年層の約4割が近隣の人とつながりを持たない状況となっている¹。この点、オンライン化が進み、距離に関わらず誰とでもつながることが可能になった中で、地域でつながる必要性は低下しているのではないかという声もある。

一方で、単身世帯・共働き世帯の増加や核家族化といった人口構造の変化は、例えば子育て支援の必要性や、ダブルケア・老老介護・ヤングケアラーといったケアのあり方をめぐる課題、あるいは孤独・孤立のような社会課題の多様化ももたらしている。こうした課題の解決を、誰がどのように担うかを考えた時、一つは行政による公共サービスの拡大という手段が考えられる。しかし、少なくとも2050年頃を見据えると、全国的な人口減少の進行は確実なものとなっており、行政のリソースが縮小する中で、現行のまま公共サービスとしてすべての課題解決を担うことは困難だと予想される。このような背景から、地域のつながりを維持し、近隣の人同士で支え合って課題を解決していく「地域コミュニティ」²への期待が大きくなっている。

過去には、多くの人が自治会などの地域団体に加入し、活動への参加や会費の負担を通じて、身近な課題解決に向けた支え合いを実現してきた。また、そうした活動を介して、地域でのつながりができるという面もあった。しかし、地域団体への加入率の低下に加え、活動の担い手や参加者自体の減少により、活動を続けられない組織も出てきている。例えば、神戸市では、自治会加入率は5割程度に留まる。また、地域団体の代表者の約7割が60歳以上であり（2019年時点）、世代交代ができずに高齢化が進んでいる。担い手不足の中で、新たに組織に加わる人に大きな負担がかかるため、結果として地域活動から距離を置く人が増えてしまっていると考えられる。こうした状況の中で、市内の自治会の登録数は2019年から2022年の4年間で約1割減少し、その他の地域団体も年々減少している。

地域コミュニティを維持する一つ的手段として、地域団体の活動負担を軽減し、多くの人が気軽に参加できるような活動のあり方を模索するというやり方が考えられる。一方で、多様化・複雑化する社会課題を解決するという点からは、果たして地域団体だけでこうした役割を担うことが最適な方向性なのかという疑問が出てくる。この点、ボランティア元年と呼ばれる阪神・淡路大震災以降は、様々なテーマ・分野で課題解決に取り組むNPO団体なども増えてきた。また、個人や企業といった主体が地域課題解決に関与するような例も見受けられる。持続

¹ 地域コミュニティを取り巻く状況について、詳しくは附属資料1を参照。

² 様々な定義があるが、今回の議論の内容を踏まえ「地域という場に根差して、住民や関係する主体が支え合うこと」と整理。

可能な地域コミュニティを目指す上では、こうした多様な担い手の活躍を、いかに地域の課題解決に具体的に結び付けていくかという視点も重要である。

あわせて、地域コミュニティのあり方を模索する上では、今一度、地方自治の本旨の一つとされる住民自治³の考えに立ち返る必要があるのではないか。すなわち、どのような公共サービスが必要か、さらには誰がそれを提供するかを決定する主体は住民自身であるということ、その負担に対しても責任が生じるということを前提に、こうした住民自治の趣旨を実現するための地域コミュニティの姿とはどのようなものかを考えなければならない。

こうした課題意識を背景に、下記の通り論点を設定の上意見交換を実施した。

論点

① 地域コミュニティの意義

中長期を見据え、地域コミュニティは何のために必要か。

② 地域コミュニティに関わる主体のあり方

- ・ 近隣のつながり/地域団体/住民の枠を超えた関係団体・個人は地域コミュニティにおいてどのような役割が求められるか。また、その実現に向けた課題、取り組みはどのようなものが考えられるか。
- ・ 多様な行政課題解決に取り組む上で、持続可能な地域コミュニティと行政の関係性としてどのような将来像が考えられるか。

³ 行政法学上は「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意志に基づき自己の責任において充足すること」と定義されている（塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法（第5版）』有斐閣、2021年）。

3. 取り組みの方向性

(1) 地域コミュニティの意義

- 物理的に近い距離でなければ対応しづらい課題（例：災害時の一次対応、子育て、高齢者等福祉、孤独・孤立）の解決にあたって、地域での支え合いの必要性が高い。
- ただし、地域での支え合いが何のために必要か、住民が「自分ごと」として主体的に考えることのできる仕掛けが求められる。

地域コミュニティは、そもそも誰のために、また何のために必要なのか。「1. 課題意識と論点」では、世帯構造の変化や少子超高齢化に伴い、子育てや高齢者等福祉、孤独・孤立といった社会課題の解決に向けて、地域コミュニティへの期待が高まっていると述べた。例えば、高齢者も含め単身世帯が増加しているが、こうした世帯構成の人は周囲に頼れる人がいない場合も多く、孤独・孤立につながりやすいことが指摘されており、身近な範囲での見守りのニーズが高いと考えられる。すなわち、物理的に近い距離で、日常的に支え合うことで解決可能な課題については、地域で支え合う必要性が大きいと考えられる。

では、「物理的に近い距離で、日常的に支え合うことで解決可能な課題」とはどのようなものか。議論の中では、福祉（特に子育て・高齢者）に加え、防災といった安全・安心に関わる分野を指摘する意見が多く挙げられた。阪神・淡路大震災発生時に、近隣の人同士の助け合いによって多くの命が救われたように、災害時の一次対応は距離の近さが重要である。また、福祉は、専門家の支援も必要だが、その前段階でいかに SOS に気づくことができるかという側面がある⁴。したがって、日常生活の中で周囲の人とほどよいつながりを維持しながら、いざというときに支え合えることが求められる。

一方で、地域は、ライフスタイルや価値観の異なる多様な人が暮らす場であるため、住民が共通して関心を持つ「地域課題」を見出すことは簡単ではない。防災や福祉は、生きていく上ですべての人が何らかの課題を抱える可能性があることから、「地域課題」として取り組む理解を得やすいと考えられる。しかし、ゆくゆくは自分のために役立つ活動であるとしても、今課

⁴ 特に孤独・孤立については、「行政では対応が難しい」と指摘する識者もいる。なぜなら、問題につながるケースとつながらないケースがあり、前者は孤独・孤立が精神疾患や虐待・自殺といった問題につながることで行政の介入の対象となる。一方で、「一人になりたいから一人になっている」というライフスタイルの選択の結果としての孤立は、それ自体を否定することはできず、問題が発生して初めて「孤独・孤立が問題だった」、「早めに対処すべきだった」と認識されるという性質のものである。

参考として、石田光規「現代社会における孤立問題—地域社会は再生するのか—」『政策オピニオン』No.250、2022年7月15日を参照。(URL : https://ippjapan.org/pdf/Opinion250_MIshida.pdf)

題に直面していない住民は「自分ごと」として捉えづらい可能性がある。議論の中では、外部から「この課題解決のために地域コミュニティが必要である」というように押し付けるべきではなく、地域でつながる必要性を住民主体で考えることが重要ではないかという指摘が挙がった。

この点、現在の地域コミュニティの多くは、地域団体などに属する一部の人だけが当事者意識を持って活動する形になっており、それ以外の住民が主体的になりづらい状況となっている。このような構造のままでは、地域コミュニティは持続可能ではない。したがって、住民自治の考えに立ち返り、まずは住民が、地域での支え合いが何のために必要かを「自分ごと」として考えることが可能となる仕掛けが求められる。

関連意見（委員個別ヒアリングの内容を含む）

- 究極的には、①子育て期②高齢期③災害時に、徒歩圏で助け合える近所の人同士のつながりが必要であると考えられる。
- 災害時の一次対応や孤立を防ぐといった取り組みは、近隣の人同士でなければ難しい。一方で、これまで地域交流として取り組まれてきたような分野（祭り、スポーツなど生きがいに関係する要素）については地域でなくても対応可能ではないか。
- 家族構造が変化する中で、単身者やヤングケアラーなどをめぐる福祉的な課題に対しては、物理的に近い距離にいないければサポートが難しい。
- 住民が直面する課題はそれぞれの立場によって異なる。自分自身は子どもがいないため、高齢になったときに独居だと不安を感じる。今後そういう人が増えていくと思われるが、住民同士の気づきの中で「自分ごと」として考えてもらうべきではないか。
- 想定するものを共有する程度ならよいが、課題自体を行政から提供して地域で取り組んでもらうというやり方は無理が出てきている。地域に丸投げするのではなく、いかに「参加」する仕掛けを作るかが重要である。
- 防災は大事だが、何か目的を据えて地域のつながりを作ろうとすると、途端にうまくいかなくなるように思われる。そもそも、行政が手を入れなければ維持できないようなつながりは持続可能ではない。

(2) 地域コミュニティに関わる各主体のあり方

- 持続可能な地域コミュニティ作りに向け、「地域における支え合いの必要性について、住民が認識を高められるような仕掛け」として、集まる場とつながる機会の提供、コーディネーターの投入といった取り組みが必要である。
- 課題解決を進めていく仕掛けとしては、住民だけでなく多様な主体が、得意分野を活かしてゆるやかに連携していけるプラットフォームを構築することが考えられる。
- 地域コミュニティとしてどのような公共サービスが必要か、誰がそれを提供するかを住民自身が決定する上で、地域で一定のまとまりを必要とする場合には、地域課題を議論する開かれた場を制度化するという手法もある。
- 多様な主体の参画・活躍を後押しするため、行政は、プラットフォーマーやコーディネーターといった役割を担うべきである。

それでは、地域における支え合いの必要性を住民が「自分ごと」として考えるための仕掛けとは、どういったものが考えられるか。また、実際に課題解決を進めていくための仕掛けはどのようなものか。以下、「①持続可能な地域コミュニティ作り」では、議論の中で見出された仕掛け作りのアイデアを整理する。さらにその中で、地域団体を含め、多様な担い手がどのような役割を担う可能性があるか、また行政は地域とどのような関係性を築いていくべきかを、「②地域コミュニティにおける多様な主体の役割」にまとめる。

① 持続可能な地域コミュニティ作り

i. 住民の認識を高める仕掛け

住民が自分ごととして、地域で支え合う必要性を考えることができるようにするには、個人が抱える悩みを近隣の人同士で共有するというプロセスが必要になる。より具体的には、自分自身が抱える悩みが、実は近隣に住む他の人たちも抱える課題であると気付くことができ、その中で近隣の人同士のつながりの必要性を実感し、さらには「地域課題」として解決していく必要性を共有していけるような仕掛けを作るということである。このような仕掛け作りのアイデアの一つとして、「個人の関心事に惹きつけつつ、近隣の人とゆるやかにつながることができる場を増やすこと」が挙げられる。

<近隣のつながりを作りながら住民の認識を高める仕掛けのアイデア>

- 地域に「集まる場」を増やし、楽しい場・居心地のよい場や、同じ悩みを共有できる場という形で、個人の関心に惹きつけながら、そこに行きたくなるような価値や意義を持たせる。
 - ・ 地域活動の拠点となっている公共施設なども活用し、集まる場として開放していく。

- ・ 同時に、例えば子育て世代を対象としたイベントや、あるいは高齢者の運動不足解消など、テーマを設けて集まる機会を提供する。「課題を解決するために近隣の人同士でつながりましょう」というだけでは踏み出しづらいため、個人の関心事に惹きつけつつ、数世帯など小規模でもつながりができるような機会作りを目指す。
- **人と人、個人と地域の課題を「つなぐ」コーディネーターを投入する。**
- ・ 訪問しやすい拠点や、参加しやすい集まり作りを目指す中で、住民が気軽に声をかけられるスタッフ（コーディネーター）の存在は重要である。
 - ・ コーディネーターは、イベント等を通じて住民の集まりに寄り添いながら、同じような関心・悩みを持つ人同士をつないだり、適切に専門家や他の担い手（課題解決に取り組む NPO など）につないだりする役割が求められる。また、「地域課題」として解決が必要な事柄を見出し、プロジェクト化を図るという役割も考えられる。
 - ・ このようなコーディネート業務にはノウハウが必要であり、また一人で全ての役割を担うことも難しいと考えられるため、行政による支援・連携が求められる。あわせて、住民の主体性を高めていく中で、こういった役割自体に関心を持つ住民が「つなぐ側」に回ることも可能になるよう後押ししていくべきである。
 - ・ あわせて、コーディネーターを雇用する場合、その財源をいかに確保するかは検討が必要である。また、コーディネーターの伴走にいつまでも頼るのではなく、コーディネーターなしでも住民同士でつながりを作っていけるような形で、最終的な取り組みの自走化を視野に入れて制度を設計するべきである。
- **地域全体をまとめあげる取り組みではないことを理解しておく。**
- ・ 災害時などの非常時を意識すると、世代を超えたつながり作りを一足飛びに目指したり、より多くの地域の人をまとめようとしたりがちだが、世代も悩みも違う人同士を結び付けることは難しい。最初は、高齢者や子育て世代など、同じ悩みを共有しやすい人のつながりを作る機会を設けつつ、それぞれの集まりを同じスペースを共有して開催するなどし、互いの存在を「見える化」することから始めるとよい⁵。
 - ・ 参加人数やイベントの規模にこだわるよりも、近しい課題を持つ人同士をつなげる少人数のコミュニティ作りを重視する。地域の大勢の人と仲良くなりたいと思っている人は少なく、近隣の誰ともつながっていない状態の人を減らしていくことが重要である。実際に、災害時の一次対応においても、大勢で行動するよりは、まず近隣数世帯での助け合いが求められる。

⁵ なお、場作りのアイデアとして、エリアに複数の施設がある場合は、コンセプトや役割を分けることも考えられるという意見があった。世代間をゆるやかにつなぐという目的を重視するのであれば、使用コンセプトを限定しすぎないというやり方も取り得るが、地域の人口構成やニーズの状況に応じて決めていく必要がある。

参考：浜甲子園団地のエリアマネジメント（一般社団法人まちなね浜甲子園）

- ・ 西宮市浜甲子園団地エリアでは、約 1,500 世帯の賃貸団地（高齢化率 48%、独居率 50%）の順次建て替えに伴い、新たにファミリー層を中心として 800 世帯が流入
- ・ 昔からあるコミュニティと新たなコミュニティを共存させ、「あたたかなつながり、ぬくもり、やさしさがある街」となることを目指してエリアマネジメントのプロジェクトを始動した
- ・ 世代を超えたゆるやかなつながり作りや、住民の主な課題意識（子育て・健康・防災減災）に寄り添い共に解決するといったミッションに資する取り組みを行う

<取り組み例>



- 開放スペース「HAMACO:LIVING」やカフェ「OSAMPO BASE」など、住民の行きやすさを意識した多様な場づくりを実施



はまこー情報局
(どこ行こ！？保育所、幼稚園)

- 保育所・幼稚園選びに悩む人への情報提供の場（写真）や、父親同士の交流、シニア層の運動不足解消など、個人の関心事に沿った企画によって、近隣の人同士でつながる機会を提供



まちなね Bit

- エリアマネジメント組織の事務局をつとめる HITOTOWA INC.と有償スタッフを中心に企画運営を行いながら、住民がイベント等の担い手に加え、企画創出にも携わることができる仕組み（まちなね Bit）を設ける

出典：第4回都市政策研究アドバイザーボードゲストスピーカー講演（HITOTOWA INC.役員/一般社団法人まちなね浜甲子園事務局長 奥河洋介氏）、まちなね浜甲子園ホームページ（URL: <https://machinone-hamaco.org/>）

参考：海外における地域のコーディネーター

<アメリカ：コミュニティ・オーガナイザー>

- ・ 職業として、住民の共通の利益のために地域のリーダーを発掘・育成し、その活動を補助
- ・ 主な役割は以下の3点
 - ①ドア・ノッキング（地域住民を訪問して課題を発見しつつ、地域活動への参画を促す）
 - ②共通の信条を持つ組織のグループ化
 - ③既存組織の連携強化（コミュニティの組織化）

<ドイツ：コミュニティ・マネージャー>

- ・ 多くはNPOのメンバーで、行政と住民の間に立ち、住民からの様々な相談業務にあたる
- ・ また、社会ニーズを背景に、中等学校中退者の資格取得支援などの幅広いコミュニティ活動を住民自身が企画運営できるよう支援

出典：：Clair Report No. 353「アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～」(2011年)、NIRA My Vision No.40「ドイツ社会都市の可能性」(2019年)

ii. 課題解決の仕掛け

住民が地域のことに責任を持つといっても、住んでいる人だけで課題を解決する必要はない。住まい方・働き方が多様化する中では、住んでいる地域以外の地域と強い関係性を持つ人も増えている。また、いわゆる住宅街とは異なり、企業や大学などの主体が多く立地する地域があるが、こうした主体も地域の持続可能性と無関係ではない。そもそも、課題解決のために何か活動をしようとしても、これまでの地域活動のような手法で、決まった時間や回数で参加するのは難しいという人も多い。かつてのように、相互扶助を暗黙の了解として、住民のみで多様な課題を解決するように求めることは時代に合わなくなっている。

したがって、地域の課題解決を持続可能な形で進めていくためには、一つの主体が包括的な役割を担うのではなく、個人あるいは組織といった単位で、得意分野を活かして支え合うことができる仕組みを模索する必要がある。こうした仕掛け作りのアイデアの一つとして、「多様な主体が自律・分散して活動できるプラットフォーム」を作ることが挙げられる。

<多様な主体が参画可能な課題解決の仕掛け作りのアイデア>

- **特定のテーマに関心を持って取り組む人が、プロジェクト型で課題解決に携わることができるプラットフォームを形成する。**
 - ・ 解決したい地域課題についてプロジェクトやテーマを投げかけることができ、さらに解決と一緒に取り組みたい人ともマッチングできるような仕組みを構築する。
 - ・ プロジェクトの内容は、基本的には担い手の主体性に委ねるべきである。しかし、地域で取り組むべき課題がどのようなものか判断が難しく、最初は行動に移しづらい場合があると考えられる。したがって行政は、地域課題の分析を進める中で、必要に応じて重要なトピックを提示するなどして、取り組みの活性化を図ることが求められる（分野例：子ども、高齢者、孤独・孤立、防災）。
- **組織単位に限らず、個人単位でも参画可能な仕組みを構築する。**
 - ・ プラットフォームは、住民の認識を高める仕掛けなどを通じて、実際に何らかの課題解決に取り組むたいと考える住民にも開かれるべきである。したがって、何らかの組織に所属していなければ参画できないような形は避け、個人単位でも関心あるプロジェクトに参加できるようにすることが望ましい。
- **地域を超えた連携の可能性を想定しておく。**
 - ・ ここで述べたプラットフォームの仕組みは、地域課題解決を目的とするものの、例えば防災など、課題の内容によっては必ずしも一つの地域での取り組みに留まらない可能性がある。

- ・ 必要に応じて、複数の地域が連携したり、地域を超えて課題ベースで解決に取り組んだりといった動きも想定した設計が求められる。

iii. 地域でまとまる仕掛け

前項までに提示したアイデアは、従来の地域コミュニティのように、組織を作るなどして地域でまとまることを促すものではなく、各主体がゆるやかにつながりながら、自律・分散的に取り組むというコンセプトに基づいている。一方、住民自治の観点で、地域コミュニティとしてどのような公共サービスが必要か、誰がそれを提供するかを住民自身が決定するためには、地域で一定のまとまりを作り、取るべき方向性を合意する仕組みが求められるという考えもあるだろう。

この点、アメリカのオレゴン州ポートランド市は、地域に関わる多様な主体が地域課題を議論し合い、政策提言につなげるための仕組みとして、「ネイバーフッド・アソシエーション」という地域自治組織を制度化している。日本の地域団体のような組織だが、異なる点として、地域に住む人だけで構成されるわけではないこと、また毎年決まった事業を実施する組織ではないことが挙げられる。その重要な役割は、住民や NPO、大学や企業といった多様な主体が、関心に応じてゆるやかに集まり、地域課題について議論を交わすことができる場作りを行うことにある。

<ポートランド市の住民自治の仕組み（ネイバーフッド・アソシエーション）>

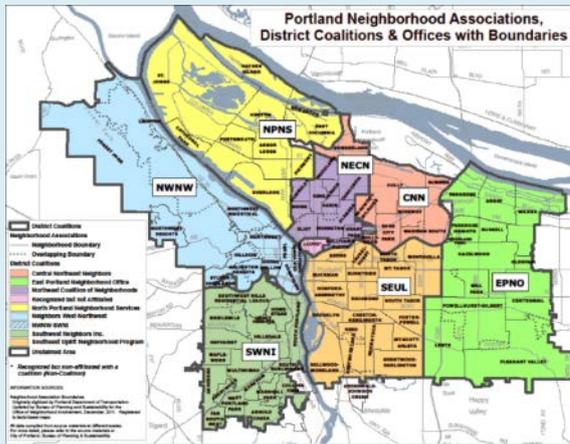
- 「ネイバーフッド・アソシエーション」とは、市民参加の仕組みの一つであり、**市政府が承認する地域自治組織である。ポートランド市では、94 のネイバーフッド・アソシエーションが活動している。**

- ・ ネイバーフッド・アソシエーションは、一定の地理的なまとまりにおいて、市民が自らの意思で作るアソシエーション（組織）であり、設立要件を設けて市政府が承認している。なお、ネイバーフッド・アソシエーションとしてまとまるエリア自体も、市民自らが決めている⁶。
- ・ さらに、中間支援機能を担う団体として、7つの「ディストリクト・コアリション」という団体が設置されている。ディストリクト・コアリションは、非営利団体と市職員が事務を担う団体の2種類に分かれる。

⁶ 複数のアソシエーションの間で管轄したいエリアが重複する場合には、行政が調整に入ることもある。ネイバーフッド・アソシエーションの仕組み全般について、詳しくは宗野隆俊「ポートランド市の近隣アソシエーション」『滋賀大学経済学部研究年報』Vol.24（2017年）や、同「ポートランド市の『近隣の参加』をめぐる論点」『彦根論叢』No.415（2018年）を参照。

- ・ ディストリクト・コアリションは、加盟するネイバーフッド・アソシエーションの代表や、区域内の事業者のアソシエーションの代表らが構成する理事会をもつ。

参考：ポートランド市におけるネイバーフッド・アソシエーションとディストリクト・コアリション



- ・ 7色で区切られた領域が「ディストリクト・コアリション」ごとの領域で、区域内のネイバーフッド・アソシエーションを支援する役割を担う団体が1領域あたり1団体（計7団体）設置されている
- ・ 細線で区切られた区画が「ネイバーフッド・アソシエーション」の領域で、いずれかのディストリクト・コアリションに含まれる形で94団体が活動

出典：第5回都市政策研究アドバイザリーボードゲストスピーカー講演（滋賀大学経済学部 宗野隆俊教授）
図はポートランド市ホームページからの引用

- **世帯単位ではなく、個人単位での自主的な加入を基本とするとともに、関心のある人であれば誰でも活動に参加できる。**
 - ・ ネイバーフッド・アソシエーションは、定款で会員資格を定めており、個人会員を基本としている。
 - ・ ネイバーフッド・アソシエーションによっては、領域外に居住する市民であっても、その目的に賛同する場合は会員になることが可能である⁷。
 - ・ 月例集会には、会員でない人も参加することができる。実際の議論の場には、アソシエーションの役員だけでなく、取り上げる議題に応じて、ネイバーフッドに居住する市民のほか、事業者や大学、NPO、市職員など様々な人が参加して議論を交わしている。

⁷ 会員資格の一例として、地区の「すべての居住者、財産所有者、ならびに営業認可を受けた者、その目的を理解しつつも領域外に居住する個人をも含むうる」とされる（第5回都市政策研究アドバイザリーボード、滋賀大学経済学部宗野隆俊教授講演より）。

- **活動内容はネイバーフッド・アソシエーションごとに決めることができるが、市が定めた最小限の役割⁸は、市の政策過程に関与することであり、「地域課題について議論する場を設ける」という役割が重視されている。**
 - ・ 日本の地域団体で担うことの多い役割の一つに、特定の事業や年間行事の実施があるが、ネイバーフッド・アソシエーションではこういった役割は定められていない。最小限の役割として、生活の質に関わる身近な課題や、地域でのまとまりに関する様々な事柄を議題に、開かれた議論の場を設定することが求められている。議題の内容は幅広く、例えば「区域内のガラス工場を発生源とする有毒物質への対策」「区域内で増加するホームレスピープルへの市政府の対応」「地域のオーラルヒストリープロジェクトの提案」などである。
 - ・ なお、議論した内容のすべてが直ちに市政府に政策提言されるわけではない。ネイバーフッド・アソシエーションの代表らが構成するディストリクト・コアリションの理事会で、複数のエリア間での意見調整にかけられることもある。また、地域で解決可能なものは行政への提言に至らないこともある。
- **ネイバーフッド・アソシエーションは市民参加のプロセスとして公式に認められているが、そこで出された意見は必ずしも「地域の総意」ではないと考えられる。**
 - ・ ネイバーフッド・アソシエーションは個人の自由意思での参加を前提としており、区域の住民すべてが加入しているわけではない。したがって、「地域の住民の総意を反映している」とは言い切れない。
 - ・ 行政側も、ネイバーフッド・アソシエーションの意見だけを重視しているわけではなく、例えばマイノリティ・グループを支援する団体やNPO・NGOなど、様々なアクターとコンタクトをとるよう努めているように思われる。
 - ・ また、ネイバーフッド・アソシエーションが何らかの事業を実施する際にも、NPOや学校などの様々な主体に対して優位性を持つわけではない。行政は、ディストリクト・コアリションを通じて、コミュニティの強化等に資する活動やプロジェクトを支援する補助金を交付しているが、その対象にはネイバーフッド・アソシエーション以外の組織も多く含まれる⁹。誰が実施主体かではなく、どのような事業をす

⁸ 「最小限の役割」として具体的には、「近隣の居住性、安全性ならびに経済的活力に影響する項目一少なくとも土地利用、住宅、コミュニティ施設、人的資源、社会的事業と親睦的事业、交通運輸、環境の質、ならびに公共の安全を含む一につき、特定の活動、政策その他の事案に関わる提案を市政府の機関に対して行うこと」などが定められている。宗野（2017年）、25頁。

⁹ 補助金の配分はディストリクト・コアリションが行っている。行政部門（コミュニティ・市民生活局）は、こうしたディストリクト・コアリション及びネイバーフッド・アソシエーションへの技術的支援や人材派遣、情報提供などを担っている（第5回都市政策研究アドバイザリーボードゲストスピーカー講演より）。

るかということに基づいて判断しており、多様な得意分野を活かして地域で支え合う形を後押しする制度設計と言えるのではないか。

ポートランド市のネイバーフッド・アソシエーションの取り組みは、自由意思での参加を基本としているため、「地域の総意」レベルでまとまりを作っているかは疑問がある。しかし、取り上げられる地域課題に関心を持つ一般市民、NPO や市民団体、企業・大学などの様々な主体が、時に地域の枠にとらわれず議論に関わることができ、地域として課題解決の方向性を共有する仕組みとしては、参考にできる部分も多いのではないか。また、住民自治として、住民が政策決定過程に参加するための公式の手段が制度化されている点は特徴的である。

iv. 小括

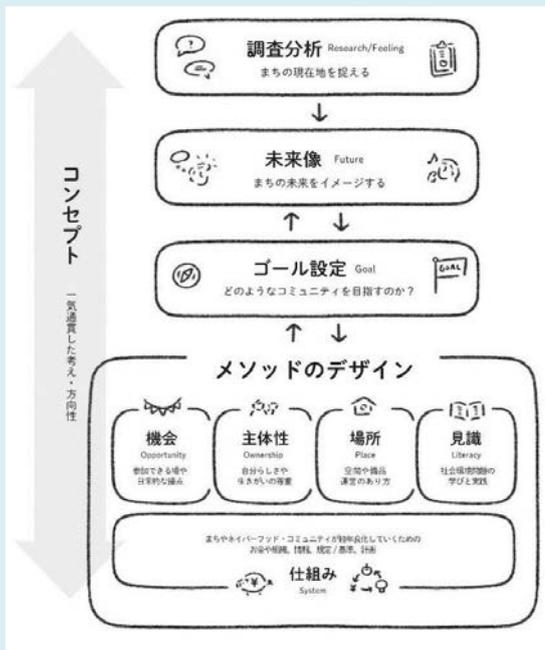
持続可能な地域コミュニティ作りの仕掛けとして、住民の認識を高めるとともに地域のつながり作りにつなげるアイデア、多様な主体の参画によって課題解決を進めるためのアイデア、そして多様な主体が地域でまとまりながら政策過程に参加するためのアイデアを提示した。神戸市でどのような制度設計が最適かということまで踏み込んで議論するには至らなかったが、全市一律で施策を実施するというよりは、地域ごとの人口構成を踏まえたニーズや担い手の状況の違いなどに応じて、必要な施策を選択する必要があると考えられる。地域によっては、既に高齢化が深刻化し、自律・分散的な支え合いだけでは足りず、例えば行政による支援が必要というケースもあるだろう。いずれにしても、「地域コミュニティの意義」で述べたとおり、地域での支え合いが何のために必要かを、住民が「自分ごと」として考えられることが必要であり、行政はそういった機会を様々な形で創出することが求められる。

あわせて、制度設計にあたっては、例えば 10 年といった単位で「地域コミュニティの意義」を見つめ直し、「新陳代謝ができる自治」を実現するよう意識するべきである。これまでの地域コミュニティでは、一度組織や制度を作ると、必要性などを議論する機会も得られないまま、目の前の事業を継続しなければならないという状況があった。しかし、例えば 2050 年頃に、地域コミュニティがなぜ必要か、地域に関わる主体はどのような状況になっているかは現時点でわからない。したがって、多様な組織が、必要に応じて生まれたり消えたりしながら、その時に求められる活動ができるような制度のあり方を模索しなければならない。

最後に、多様な主体が縦割りにならず連携していくためには、地域ごとに将来像を共有することが必要である。地域には多様な背景を持つ住民がいるだけでなく、企業や大学、あるいは地域団体や NPO などの主体が関わるが、それぞれにとっての望ましい地域像は異なることが想定される。また、近隣の人同士のつながり作りや課題解決に向けたプロジェクトの実施は、あくまでも「手段」である。なぜ地域コミュニティが必要なのか、今やっている取り組みの目的は何かという視点が抜け落ち、手段を維持することが目的になってはならない。大きな将来

像を共有し合うことで、たとえ短期的な目標が主体間で異なっても、地域全体として必要なニーズに応じていく形を目指すことにつながる。

参考：多様な主体が共存しながら活動していくための目的と手段の設計
(HITOTOWA INC. ネイバーフードデザインメソッド)



- ・ 「人と和」のために企業や市民とともに都市の社会環境問題を解決する企業である HITOTOWA INC.では、独自の「ネイバーフードデザインメソッド」に基づき、エリアマネジメントやマンションコミュニティ作りのプロジェクトを推進
- ・ メソッドではまず、地域のことをよく調べ、そのエリアの理想とするべき未来像やプロジェクトのゴールを設定する（未来とゴールのデザイン）必要性が挙げられる
- ・ その上で、手段として、どのような課題を解決していくべきか、必要な機会（イベントや広報手段なども含む）は何か、誰が主体性を持ち担い手となるのか、拠点とする場所はどこかといったことを意識しながら仕組みを作っている

出典：第4回都市政策研究アドバイザーボードゲストスピーカー講演

参考文献：荒昌史著・HITOTOWA INC.編『ネイバーフードデザイン—まちを楽しみ、助け合う「暮らしのコミュニティ」のつくりかた』英治出版（2022年）

関連意見（委員個別ヒアリングの内容を含む）

- 地域は住んでいる場所が一緒という以外にはあまりにも多様な人がおり、それを一つにまとめようとするのは時代に合わない。地域の大勢の人と仲良くなりたい・同じことをしたいと思っている人はおそらく少ないため、近所の数世帯と知り合って、誰ともつながっていないという状態を減らしていくことが重要ではないか。
- 近隣のつながりは作らないといけないと言ってすぐにできあがるものではないし、いざ必要になってから作ろうと思っても遅い。目的としては近隣のつながり作りということを据えつ

つ、手段としては、居心地のよい・訪れやすい場所が近所にあつて、そこでなら人と関わることができる、楽しく過ごせるなどといった場作りをすることが求められる。

- 平常時に世代間交流を求めているわけではないので、イベント等で直接交流させるのではなく、同じ空間を共有するだけでも、非常時を見据えた世代間のつながり作りに役立つ可能性がある。
- 集まる拠点となる施設は、全市で同じようなコンセプトにしてしまうのではなく、NPO が活動可能な場にリノベーションしたり、コーディネーターの拠点にしたりと、地域の状況に応じて役割分担をしてもよいのではないか。
- アメリカの場合はコミュニティ・オーガナイザーと呼ばれているが、何かしたいというやる気のある人に対して地域資源や人をつなぐ人材を入れていく発想が必要である。
- これまでは地域に対して包括的な役割を求めすぎてきたのではないか。個人が地域に関わる時間がない、なかなか地域に目を向けられない社会の中でも、個人のライフステージの中で、関心が湧いたり協力できたりするタイミングがある。そこをいかに活用するかという視点で仕掛けを作っていくべきである。
- ひとつの主体が一生涯がんばるのではなく、色んな人を巻き込む仕組みが重要。課題には、行政支援が必要なものと、それがなくても解決できるものと2パターンある。今のように全部支援するという形ではなく、地域ができる限り自分たちでやって、それが無理なら行政が支援をするというステップを踏む必要がある。
- 圧倒的に担い手がいない地域が出てくる中で、震災を経験した神戸だからこそ、地縁型も大切にしつつ、テーマ型の団体が各地域にまたがって自律・分散的に活動できるようなまちにするべきではないか。
- 地縁に基づく組織と、NPO のようなテーマ型の組織にはそれぞれの強みがある。それぞれがしっかりと機能・役割を果たしていけるような組織やシステム作りが求められる。
- 地域をベースにしながらか、社会課題に向き合つて、その解決に向けていかに楽しく活動していくかというのは大きなポイントである。明確な社会課題に対しては、地域も集まつて何かしようという力を出しやすい。
- 2050 年頃を見据えた時に、その時に地域コミュニティにとって何が必要かということまでは現時点でわからないので、多様な組織が 10 年ごとに生まれたり消えたりして、共存を許しながら課題解決に取り組んでいけるような仕組みが作れないだろうか。中長期的な時間軸を取り入れ、数年後の見直しを明示して循環を図っていくというやり方が必要である。
- 全市一律で取り組みをするのではなく、エリアごとの人口構成の違いを踏まえ、人口が流出あるいは停滞しているようなところに対しては、行政がミニマムとして何をしていく必要があるか議論しなければならない。

② 地域コミュニティにおける多様な主体の役割

地域コミュニティの持続可能性を高める上での仕掛け作りの中で、住民に限らず、地域団体や NPO、大学や企業といった多様な主体が関与する可能性に触れた。それでは、こうした新たな姿の地域コミュニティの中で、住民以外の主体はどのような役割を担う可能性があるだろうか。取り組みを持続可能なものにしていく上でのポイントも含め、議論を通じて見出された視点を以下に示したい。

i. これからの地域団体の姿

地域における多様なニーズに応え、課題解決を図る主体として、これまでは地域団体が中心的な役割を果たしてきた。一般的には、特に自治会は世帯単位での「総加入」を前提としてきたこともあって、地域団体が地域を代表する、あるいは地域のことに責任を持つ主体のようにみなされてきたと考えられる。本来、地域団体の活動は、住民自治の観点から、あくまで地域における身近なニーズを住民自身が考え、責任を持ってそれを満たすという手段の一つとしてある。しかし、既に触れたとおり、自治会等の地域団体への加入率が低くなり、地域活動への住民の参加状況も低迷する中では、このような前提は崩れていると捉える必要がある。

一方で、地域団体は、地域のニーズや活用可能な場など、地域の情報を把握しやすい立場にある。この点は、NPO などの他の担い手と比べて強みであり、地域に根差した立場で課題に向き合うことが可能な組織だと考えられる。NPO をはじめ、特定の課題にアプローチしているような組織は、専門性が高い一方で、地域のニーズを一組織ですべて解決するといった性質のものではない。したがって、地域団体は、自分たちだけですべての事業をするというやり方から、NPO やボランティアといった多様な担い手の力を活用して地域課題解決に取り組むというやり方に変えていくことが今後ますます望まれる。特に、組織の担い手不足が深刻化しているような場合は、地域のニーズ把握や広報、活用可能な場所の提供など、プラットフォーム機能を中心に担うというあり方に特化してもよいのではないかと。前述のポートランド市の事例でも、地域団体は地域内での議論を活発化させ、その内容を住民や行政に伝えていくという役割を中心に担っていた。いずれにしても、地域団体と NPO などの担い手の連携を持続可能なものにするためには、地域にとってなぜそうした支え合いが必要なのかという目的の共有が必要である。その上で互いの組織が担う役割を理解しなければ、他の組織との連携にかかる負担感が増すだけである。

究極的には、地域コミュニティの意義を考え、その実現に必要な取り組みを検討する中で、必ずしも地域団体が不要ないという地域も出てくるかもしれない。地域団体が時代にあわせて活動を縮小したり、活動の必要性を見直したりといったことが可能になるよう、行政が適切に支援していくことが必要である。また、地域コミュニティが地域団体を必要としているにも関

ならず、担い手が圧倒的に不足する中で活動を存続できないというような状況に置かれている場合には、どのような方法であれば活動を継続していくことが可能か、行政からの支援の必要性も含め、別途議論していくことが求められる。

ii. 大学が地域において果たす役割

現在の大学の多くは、大学の中だけの教育に留まらず、地域に積極的に出ていくような取り組みを進めている。ゼミ単位で地域貢献につながる活動を行ったり、学生がボランティアとして地域活動に参画したりする例は少なくない。大学生も地域の担い手として重要な存在であり、特に神戸市の場合は、大学数・大学生数ともに非常に多く、20 政令指定都市中で大学数は第3位、大学生数は5位と高い水準にある（2021年12月時点）。大学生の地域活動への参画を活発化する制度設計のポイントは、学生を神戸というまちに惹きつけていく仕掛けの一つとして位置づけつつ、地域課題解決の担い手としてマッチングさせていくこと、さらにはリカレント教育との連携も含め、大学と協力して地域人材育成のシステムを構築していくということである。

議論の中で、まず、学生が地域活動に関わる際に、担い手不足を補うための労働力のような位置づけにしてしまうことが多い点を改善する必要性が挙げられた。せっかく活動をして、学生にとって「いい経験」をしたという実感にはつながりづらく、結果として地域活動の持続可能性も高まらない。したがって、例えば、ゼロイチ人材を育成するといった視点で、卒業しからのビジネスや起業につながるようなノウハウが身につくような仕組みにする必要がある。より具体的には、学生が地域の課題の発掘から関わり、どのようにすれば課題解決につながるか、またその仕組みをいかに継続していくことが可能かといったことを学生自身に提案・実践してもらい、自治体や地域がその取り組みを採用するという制度設計が考えられる。学生に、神戸でいい経験をした、いいまちだったという実感を持ってもらうことは、地域に愛着を持つ人材を増やすという長期的視点からも重要である。この点で、市内の大学に限らず、まったく地縁のない学生が参画し、地域に関心を持つことにつながるような制度にすることも考えられる。実際に他都市では、全国の大学生が地域に継続的に関わることを可能にするような取り組みがいくつも実践されている。

次に、毎年地域活動に参加する学生が変わる場合に、地域側が一から取り組み方を教え、事細かに世話をしなければならぬようでは、負担感が増すだけである。したがって、例えばゼミとして学生間で毎年引継ぎをしていくなど、大学側も協力して持続可能なスキームを検討していく必要がある。また、少子化で今後学生数が減少する中で、リカレント教育と連携して制度化していくことも考えられる。リカレント教育では、例えば起業・ビジネスなど、地域の課題解決と親和性の高いプログラムに取り組んでいる場合がある。その中で、リカレント学生にとってのアウトプットの場として、地域で実践の機会を持ってもらうとよいのではないかとあ

わせて、こうした学生が、既存の地域団体や NPO 団体の中の担い手として活動できるようなマッチングの機会を設けることも考えられる。いずれにしても、地域課題解決という大きな目的の下で、多様なスキルや専門性を持った学生との継続的な関係性を作っていくことを意識することが重要である。

参考：地域活動を通じて大学生を地域に惹きつけていく取り組み

<福島県楢葉町 ガバメントピッチ>

- ・ 大学生が楢葉町をフィールドワークし、地域課題の発掘を行った上で、課題解決に向けた提案を行うガバメントピッチを開催（進出企業による新規事業報告会との合同実施）
- ・ 2023年2月には、明治大学や日本工業大学といった東京圏の大学のゼミから複数のプレゼンテーションが実施された
- ・ 大学生ならではの視点で持続可能な課題解決に向けた提案をもらおうというだけでなく、ゼミ単位で継続してまちと関わっていく機会作りになっている

<淡路ラボ（大学発ローカルベンチャー）>

- ・ 大正大学と兵庫県淡路市との包括連携協定締結（2019年）を契機に、経済活動の活性化による地域創生を目指す取り組みの一つとして、大学発ローカルベンチャー「淡路ラボ」を立ち上げた
- ・ 淡路島で挑戦したい人や応援者などを対象に、事業者と全国の若者をつなぐ「共創」型プラットフォームを運営している（2025年の大阪・関西万博までに100個のプロジェクトを創出支援するという目標を掲げる）
- ・ 大学生が中心となって運営やライターを担っており、東京大学を含め関東圏から学生が多く関わる機会となっている

出典：・トライナラハー楢葉町移住情報サイト（URL: <https://try-naraha.jp/>）及び記者発表資料（2023年2月17日）
・淡路ラボホームページ（URL: <https://awajilab.jp/wp/>）

参考：地域課題解決と親和性の高いリカレント教育の例 （甲南大学アントレプレナーシッププログラム）



- ・ 甲南大学では、「地域社会の課題解決や新たな魅力を創出するスモールビジネス（＝地域社会のためのスモールビジネス）」を受講生が実現することを目標にした実践型の起業家育成プログラムを推進（学生・社会人ともに参加可能）
- ・ 自立して課題解決に取り組むことができる地域人材が発掘されている

出典：甲南大学社会連携機構リカレント教育センター（URL: <https://www.konan-u.ac.jp/education/recurrent/program3/>）

iii. 地域と企業との関係性

既に述べた通り、企業も地域活性化と無関係ではない。まずは、企業に対して、地域の将来像検討への参画を促すなど、地域の価値を上げるためにどう取り組んでいくかという視点で連携していく必要がある。その中で、現在は会社を休んで地域活動に携わるというあり方が基本となっており、地域活動に継続的に関与できないという人も多い。これは一自治体レベルでは対応が難しい課題かもしれないが、可能であれば、意欲のある人に負荷がかからないような地域活動のあり方を考えていけることが望ましい。

あわせて今は、企業による社会貢献の手段として、企業版ふるさと納税や ESG 投資などがあり、こうした取り組みをいかに地域コミュニティ活性化につなげるかということも研究の余地があるのではないかと。これまで、地域活動の多くは無償ボランティアが前提となってきた。しかし、少しの金額であっても有償であれば活動に参加しやすいという人もいる。また、活かしたいスキルがあって、実は地域に貢献したいと考えている人を、地域人材として雇用できれば、地域コミュニティの持続可能性を高めることにつながるだろう。したがって行政は、財源面も含め、地域コミュニティと企業の社会貢献との連携のあり方を模索していく必要があるのではないかと。

iv. 地域コミュニティと行政の役割・関係性

これまで述べてきたように、地域コミュニティは、多様化・複雑化する社会課題の解決に向けて、単に不足する担い手を補うだけの存在ではない。この点、行政は、「自走する地域」をいかにして増やしていくかという姿勢を持ち、住民自治の実現に向けた地域コミュニティ作りを支援することが求められる。特に、神戸市は基礎自治体ではあるが、政令指定都市として自治体規模が大きい。その中で、人口構成も関心事も異なる多様な住民のニーズに応えていくためには工夫が必要である。その工夫の一つとして、もう少し狭い範囲で自治体の中を見つつ、地域が自ら課題を発見し解決していくことによって住民のニーズを満たすというやり方を模索する必要がある。したがって、これまで述べてきたような視点は、地域コミュニティ施策の立案に向けたものに留まらず、実際には自治体経営全般に関わるものとして捉えるべきである。

それでは、行政はいかにして地域コミュニティを支援していくか。基本的には、持続可能な地域コミュニティを目指す仕掛け作りのアイデアをいくつか提示してきたように、プラットフォームを提供しつつ、課題解決に向けた主体間の連携が進むようなコーディネートをしていくという姿勢で取り組むことが望ましいと考えられる。地域に関わる多様な主体が、当事者だけで自然発生的に役割分担をしていくことは難しいため、この点で行政によるサポートが必要になるだろう。また、地域の将来像検討にあたっては、行政で様々なエビデンスを提供しつつ、必要な制度設計をともに考えていくことが求められる。一方で、地域コミュニティとしての必

要性を十分に検討せず、慣習的に地域コミュニティに事業を担ってもらおうというやり方は改めるべきである。もちろん、行政自身も、様々なエビデンスを用いながら地域課題の発掘に取り組んでいる。したがって、地域住民にとって目が届きづらいような課題について、行政の側から地域に投げかけを行うという役割を担うことが必要である。

あわせて、多様な主体による地域活動の持続可能性を高める上では、関連する制度を時代にあわせていかに見直すかという視点も必要である。例えば、2023年4月1日施行の改正地方自治法により、認可地縁団体¹⁰は同一市町村内の他の認可地縁団体と合併できるようになる。これまで、合併のためにいったん団体を解散し、清算手続き等を経た上で改めて合併する必要があるなど、事務負担が大きくなっていた。こうした制度変更の情報を迅速かつわかりやすく地域に共有しながら、必要に応じて活用を促していくとともに、活動の支障となる規制をさらに見直すよう国に求めていくことも、行政にしかできない役割である。

さらに、「住民の認識を高める仕掛け」の中で、住民同士をつないだり、時に地域課題として解決に結び付けたりといった役割を担うコーディネーターを投入していく必要性に触れたが、職員自身がコーディネーターになることも考えられる。前述のポートランド市のネイバーフッド・アソシエーションでは、月例集會に市職員が参加し、地域課題について住民と議論することは珍しくないとのことだった。また、例えば札幌市では、86か所のまちづくりセンターを設置し、市職員が地域課題に関する情報収集を行いながら、地域とともに課題解決に向けて検討するという役割を担っている。地域課題といっても、複数の地域で共通する課題も少なくはない。全市的な施策立案の必要性を把握する上でも、職員が当事者意識を持って地域に入っていくようなルートを持つことが重要ではないか。

¹⁰「地縁による団体」（自治会・町内会など、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」）のうち、自治体の長の認可を受けて法人格を取得した団体のこと（地方自治法第260条の2第1項）。認可地縁団体は、団体名義で不動産登記を行ったり、自治会名で契約したりすることが可能である。

関連意見（委員個別ヒアリングの内容を含む）

- 自治体も合併するなどその機能を見直してきた中で、地域団体だけは残さなければならないという考え方が時代に合わない。今後は NPO のように目的から組織の必要性を考えるとともに、地域の特性に応じてどのような機能が必要か整理した上で、その維持の方法について模索していくべきである。
- 人口減少が課題となる社会においては、ただ地域団体を持続するのではなく、縮小も視野に入れる必要がある。特に輪番制で役員を構成しているような組織では改革の機会を持ちづらいため、行政から検討の方法を提示するなどの働きかけが必要ではないか。
- 集まる場があっても来ないような人には一対一の対話が必要で、何となく見知っている人が声をかける関係性を増やしていく必要がある。本当に困っている人にいかにして機会を提供するかという際には、規模の小さい場作りという観点も必要とされる。そこで自治会など、地域にどのような人がいるかを知っている人の情報網が活用できると非常に助かる。
- ポートランド市の事例のように、地域団体の役割は協働することに限らず、地域内での議論を住民や行政に伝えるという役割を担うことも考えられる。
- 大学も学校の中だけの教育に限界を感じており、地域に出ていく流れがある。この流れに乗って一緒に取り組むためのスキームを考えてもいいのではないか。
- 大学生は就職活動のインターンシップの時期が早まっていて、3年生の夏頃から既に忙しいという場合も多く、大学での学びを実践する場が全くないまま卒業するケースがある。単に作業員として学生を使うのではなく、どうすれば地域の課題解決につながるか、継続性も含め学生自体に提案させて、それを地域や自治体が採択するといったスキームを作るなど、学生の学び・メリットになるような形で地域活動への参画を促すべきである。それによって長期的には、学生の定住やまちとの関係性作りにもつながっていく。
- 様々な専門性や興味をもった学生が神戸のいろいろな地域に入っていくことを可能にするるとともに、そういう人材を育てることが重要である。大企業志向ではない学生が、将来的に神戸にも関わって起業していこうという動きにつながるように地域活動を位置付けられるとよい。
- リカレント教育については、大学の中だけで人材育成のプログラムを終了させるのではなく、地域とつなげていくことができれば、本当に住民自治を維持していく人材を育成できるのではないか。多様な世代の人が地域に対して何らかのアクションを起こしたいと考えている中で、それをうまく活用する大きなシステムを構築しなければならない。
- 全く地縁がない人が興味をもって神戸へ来てくれるというきっかけを作りたい。新しく地縁を作る取り組みや、学生の経験となる仕組みが重要だと思う。

- 地域の問題であっても、汗をかいた人にある程度フィードバックがあるように支えていくべきである。防災など、いざ自分も困る可能性がある時のための仕組みであれば、負担もきちんとできるのではないか。
- 神戸市は規模が大きいため、全市的に実施するのは難しいかもしれないが、地域活動への財源確保として、ふるさと納税や企業版ふるさと納税の活用なども視野に入れて検討してはどうか。
- 商業地と住宅街が混在しているエリアでは、住宅街だけのエリアとは異なる自治の形があるべきである。企業にとっても地域活性化はメリットになるので、まずは地域課題を共有して、地域の価値を上げるような取り組みを一緒にしていくとよいのではないか。
- 行政の支援なしには立ち行かないような地域をできるだけ減らし、「自走する地域」を増やしていくことが、地域と行政の持続可能な関係性作りが必要だと思う。
- 行政は仕掛けをどうつくるか、きっかけをどう与えるかという姿勢を持つべきである。例えば、地域にちょっとしたゆるやかな集まりを仕掛けてくれたり、投げかけを行ったりしてくれるような人をどんどん入れていくことが求められる。
- 直面する課題を解決する上で、関係する地域の範囲も異なってくる。地域から離れたところで議論する必要が出てくれば、行政が仕掛け作りをしないといけない。

4. 今後の取り組みに向けて

中長期的な地域コミュニティのあり方として、持続可能性をいかにして高めるかということ、さらにそのための取り組みの視点を提示してきた。住民は、地域で支える側になることもあれば、支えられる側になることもあるという前提を踏まえつつ、地域課題の持続可能な解決に向けて、多様な主体の参画を促す仕掛け作りが不可欠である。

根底には、取り巻く環境や人々のニーズが変わっていく中で、もはや行政が完璧なまちを提供する時代ではなく、いかに住民や多様な主体と一緒にまちを作りあげていくかが重要だということがある。これは、改めて住民自治の趣旨に立ち返るということに加え、人口減少が進む中で、いかにまちに愛着を持つ人材を増やしていくかということも視野に入れている。神戸市では、2011年をピークに人口減少が続いており、その中でも、市内大学生の多くが卒業後に市外へ流出するなど、地域に若者が留まらないという状況がある。こうした状況の要因は多岐に渡るが、今後全国的に人口が減少していく中で、いかにまちに対する愛着を持ってもらい、ともに将来の神戸を作り上げていくかということはますます重要になる。地域コミュニティ施策の設計にあたっては、地域の担い手不足を解消するために住民に参加を促すという観点に終始するのではなく、まちづくりとして長期的な視野での検討が必要である。

最後に、議論の時間に限りがあり、今回は問題提起のみに留まるが、今後さらに議論が必要と考えられる項目を示しておきたい。一点目は、地域コミュニティ施策を講じる地域の範囲についてである。地域課題を議論したり、あるいは直面する様々な地域課題を解決したりする上で、まとめやすい地域の範囲は異なる可能性がある。現在、神戸市の地域コミュニティ施策は小学校区単位をベースとしているが、最適な範囲をもう少し議論する必要があるのではないか。二点目は、マンションコミュニティをめぐる課題への対応である。議論の中でも、特に賃貸居住者が多いマンションは、まちの住民自治の仕組みから抜け落ちてしまいがちである点が指摘された。防災など特定の分野を核として、マンション住民が地域に参画する仕組みを作るといったアイデアは拳がったが、既に実施されている取り組みもレビューしながら、個別に検討していくことが必要と考えられる。この点、賃貸居住者だけでなく、居住期間が比較的短いような住民は、地域への帰属意識が低くなりやすいと考えられるため、地域によってはこうした住民の参画という視点を重視した制度設計が必要になるだろう。三点目として、今回の議論では、地域活動をめぐる住民の意識やライフスタイルなどの一般的な状況を踏まえ、多様な主体によるゆるやかなネットワーク作りを重視したが、神戸市のような規模の大きい自治体では、もう少し地域ごとにしっかりとしたまとまりを作らなければ都市経営が困難であるという見方もあるかもしれない。地域団体のあり方も含め、行政と地域の持続可能な関係性について、神戸市の地域コミュニティの現状・課題を把握しつつ、さらに検討が進められることを期待したい。

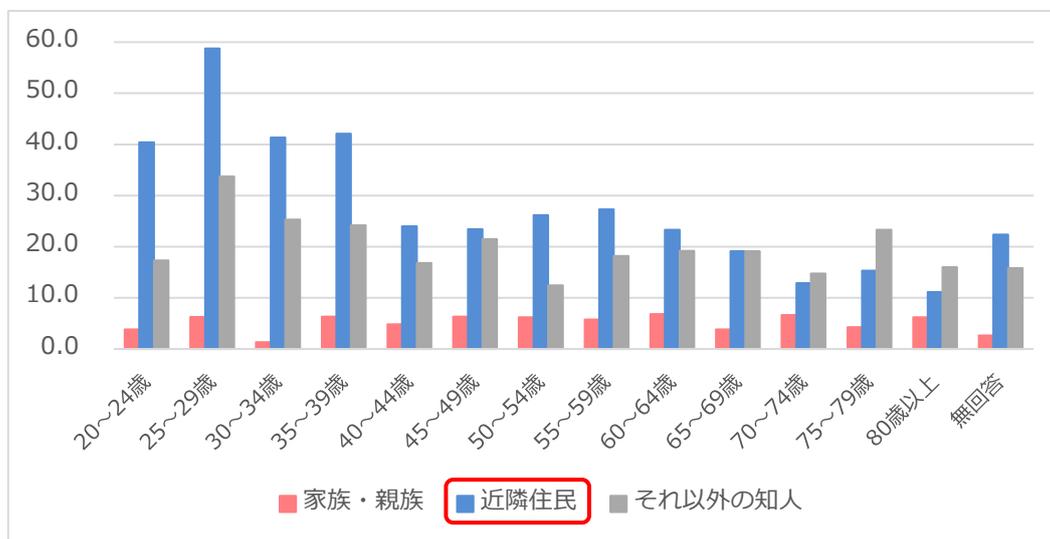
附属資料1 地域コミュニティを取り巻く状況

(1) 地域のつながりに関する意識

神戸市内在住者へのアンケート調査結果（図1）では、20・30代の若年層において、近隣住民と「人間関係を築いていない」あるいは「多くの人と良好でない」と回答した割合が4割を超えている。一方で、地域住民の付き合いが減少していることを問題視している人の割合は、全ての年代でおおむね5割前後となっており、若年層の問題意識が低いわけではない（図2）。また、「地域の福祉活動を活発にするために必要なこと」として、「地域住民が近隣との声かけなど付き合いを活発にするよう意識を持つ」と回答した割合は6割近くを占めた（図3）。

しかし、全国の調査結果ではあるが、地域のつながりにかかる意識の経年変化を見ると、近隣の人との望ましい関係性を「会ったときにあいさつする程度」と考える割合が年々高まっており、あまり深いつながりを望まなくなっている傾向が伺える（図4）。こうした結果を踏まえると、今後ますます地域のつながりが希薄化していくことが懸念され、自然発生的につながりができていくといった楽観的な見方はしづらいのではないかと懸念される。

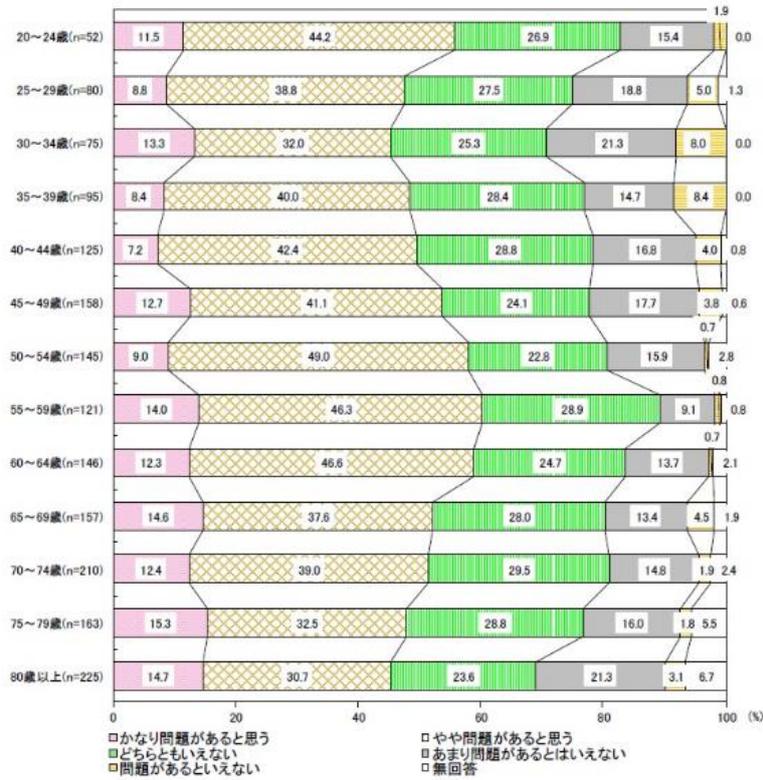
【図1】「人間関係を築いていない」か「多くの人と良好でない」と回答した割合
(神戸市内在住者・対家族・親族/近隣住民/それ以外の知人)



(出典) 神戸市「神戸市 市民福祉に関する行動・意識調査」(2020年2月)をもとに作成

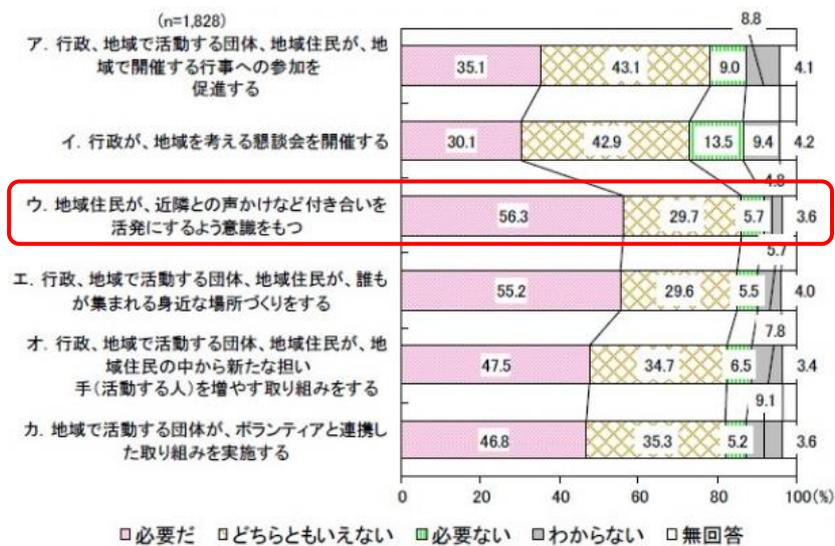
※神戸市内在住の20歳以上の市民5,000人を対象に、2019年11月22日~12月29日に郵送法で実施された。有効回収数(率)1,828件(36.6%)

【図2】 地域住民の付き合いが減少していることに対する神戸市民の意識



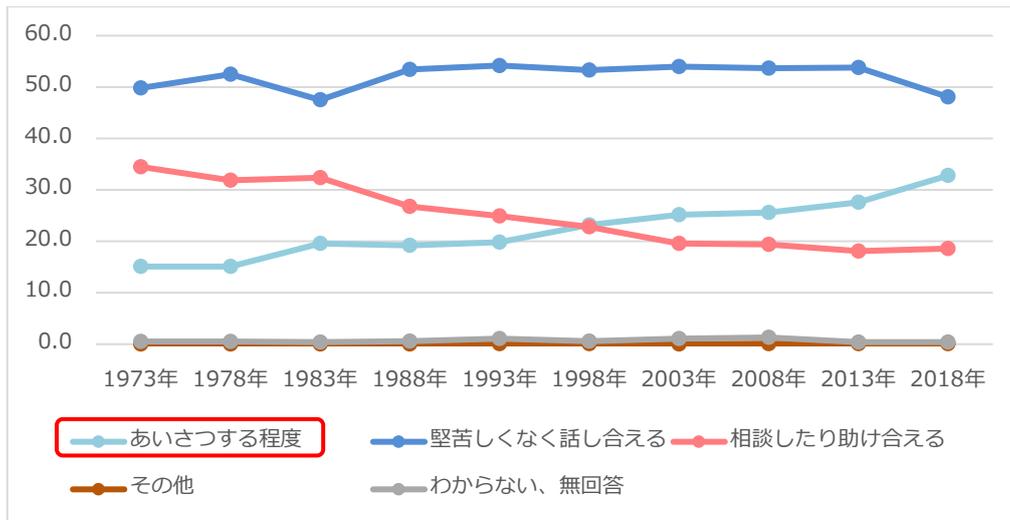
(出典) 神戸市「神戸市 市民福祉に関する行動・意識調査」(2020年)

【図3】 地域の福祉活動を活発にするために必要と考えること (神戸市民)



(出典) 神戸市「神戸市 市民福祉に関する行動・意識調査」(2020年)

【図4】 隣近所の人との望ましい付き合いのしかた（全国）



(出典) NHK 放送文化研究所「第10回『日本人の意識』調査(2018)」をもとに作成

※2018年分は、全国16歳以上の国民5,400人を対象に、2018年6月30日～7月22日に個人面接法で実施された。有効回収数(率) 2,751人(50.9%)

(2) 地域での課題解決の必要性

地域のつながりの希薄化の一方で、多様化・複雑化する社会課題の解決にあたり、地域における支え合いへの期待は高まっているようである。全国の自治体が自治会・町内会に期待する活動分野についてのアンケート結果(表5)では、将来に向けて「地域福祉」「防災・危機管理」への期待が大きい。自治会・町内会の加入率が低めの自治体で特にその傾向が強い。

【表5】 自治会・町内会の活動分野にかかる全国の自治体の認識

自治会・町内会の活動分野	現状の活動分野		今後活動を期待する分野	
	全自治体	内 加入率70%以下の自治体	全自治体	内 加入率70%以下の自治体
地域福祉	14.1%	15.5%	49.6%	56.3%
防災・危機管理	23.2%	19.4%	58.7%	68.0%
空き家空き地・景観緑化・エリアマネジメント	1.6%	0.0%	20.0%	17.5%
清掃美化・ゴミ・環境保全	53.3%	65.0%	33.9%	41.7%
地域の祭り・イベント	69.1%	68.0%	24.0%	25.2%
集会施設の維持・運営	23.7%	22.3%	10.9%	8.7%
住民相互の連絡	44.3%	49.5%	26.9%	29.1%
行政からの連絡事項の伝達	46.1%	53.4%	20.8%	16.5%

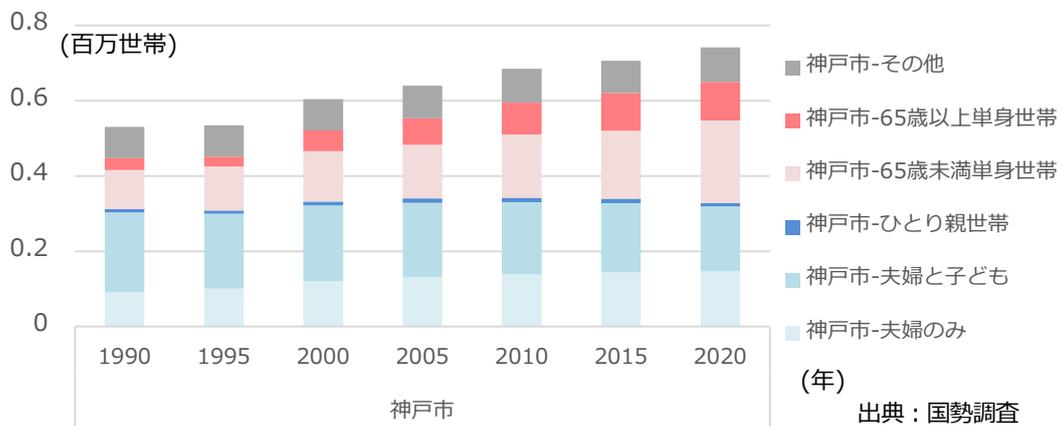
(出典) 日本都市センター「コミュニティの人材確保と育成」(2020年)の全国アンケート調査結果をもとに作成

※全国815市・区のコミュニティ担当課へ2019年3月6日～29日に調査実施。有効回収数(率) 464市・区(57%)

なお、上述のアンケートでは「地域福祉」と一項目にまとめられているが、実際の支援の対象は、高齢者や子ども、ひとり親や障がい者など幅広いと考えられる。加えて、近年取り沙汰されている孤独・孤立といった課題も含まれてくるだろう。子育てやケアといった分野に関して、支援を必要とする人が増えている背景には、少子超高齢化に加え、世帯構造や就労構造の影響により、個人や家族の単位ではもはや対応が困難になっていることが考えられる。

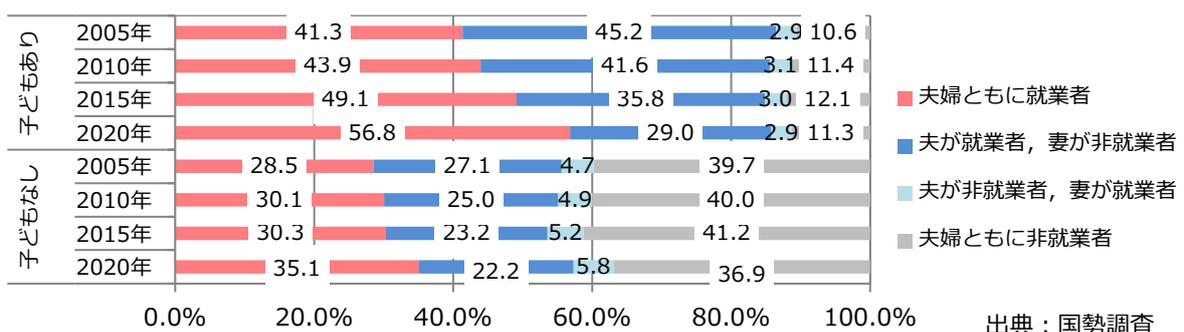
神戸市では、単身世帯の割合が年々増加し、高齢単身世帯の割合も大きくなっている。また、夫婦と子どもからなる世帯の割合が減少し、夫婦のみの世帯の割合が高まっており、世帯規模が縮小している（図6）。

【図6】世帯数の推移（神戸市）



子育てと就労の状況について、市内の夫婦がいる一般世帯のうち、子どものいる世帯では、夫のみが働いている世帯の割合が減少している一方で、共働き世帯の割合が顕著に増加している。子どもがいない世帯は夫婦ともに非就業の割合が高いが、共働き世帯の割合も増加傾向にある（図7）。

【図7】子どもの有無、夫婦の就業・非就業別 夫婦のいる一般世帯の割合の推移（神戸市）



高齢者の介護を取り巻く状況について、要介護認定を受けている65歳以上の市内居住者を対象にした調査（2019年）を確認すると、最も多い世帯構成は単身世帯（35%）であり、次いでともに65歳以上の夫婦のみ世帯（29%）となっている（図8）。また、15分徒歩圏内の近隣に居住する親族がいないと回答した割合は約6割に達している（図9）。

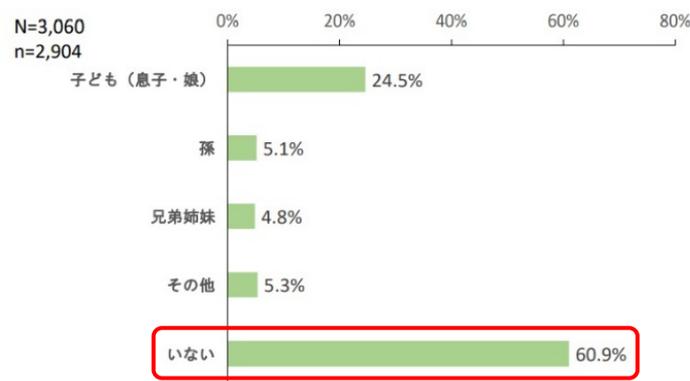
【図8】 要介護認定を受けている65歳以上の市民の世帯構成（神戸市）



（出典）神戸市「在宅高齢者実態調査」（2020年）

※2019年11月1日時点で、神戸市内に居住する65歳以上の男女のうち要介護認定を受けている7,354人（2019年9月に施設サービスの利用実績がある者を除く）を無作為抽出し、郵送法によって2020年2月5日～22日まで調査を実施。有効回収数（率）3,036人（41.3%）

【図9】 15分徒歩圏内に居住する親族の有無（要介護認定を受けている65歳以上の神戸市民）



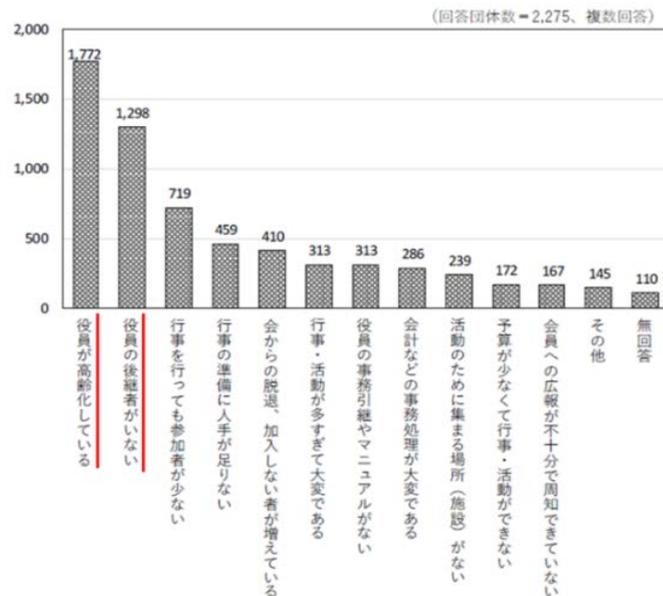
（出典）神戸市「在宅高齢者実態調査」（2020年）

地域福祉のニーズの高まりを把握する上で、以上のようなデータが示す状況は氷山の一角に過ぎないと考えられるが、いずれにしても、今後少子超高齢化やライフスタイルの多様化がますます進む中で、高齢者の介護や見守りを誰がどのように担うか、共働きでいかに子育てをしていくか、あるいは単身世帯が孤独・孤立に陥らないために何が必要かといった様々な課題への対応が、いっそう求められていくものと予想される。

(3) 地域に関わる多様な主体の状況

これまでは、多くの人自治会などの地域団体に加入することで、地域活動に参画したり、地域の人同士でつながったりしてきた。しかし、地域団体に加入しない住民も増える中で、市内の地域団体は、役員が高齢化・固定化し、後継者がいないという課題を抱えている（図 10）。

【図 10】 神戸市内の地域団体が運営・活動において課題に感じていること

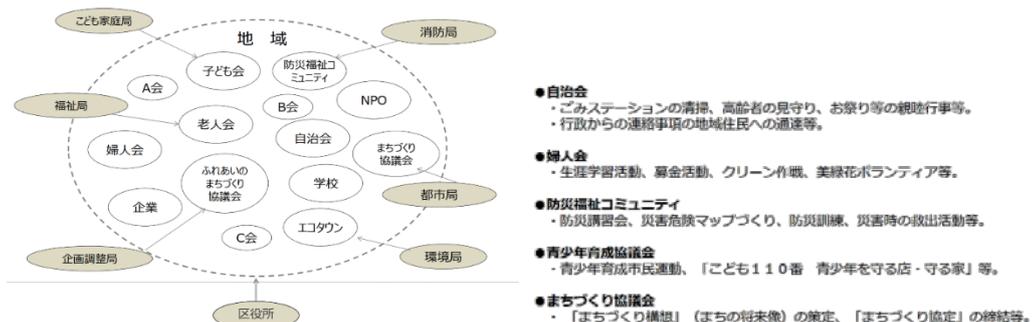


(出典) 神戸市「令和元年度お住まいの地域のご様子と神戸市内地域組織基礎調査結果」(2019年)

※市内自治会・管理組合 (2,784 組織)、婦人会 (101 組織)、ふれあいのまちづくり協議会 (194 組織)、まちづくり協議会 (44 組織)、NPO 法人 (768 組織) の代表者に調査票を送付

なお、神戸市では、地縁によるまとまりとしての自治会に加えて、婦人会・老人クラブといった性別・世代別の集まりや、行政の施策目的に応じて設置するふれあいのまちづくり協議会、防災福祉コミュニティ、まちづくり協議会など、多数の地域団体がある（図 11）。地域によっては複数の地域団体が並存し、同じ人が複数団体の役員を兼職していることも珍しくない。

【図 11】 神戸市の地域団体の状況



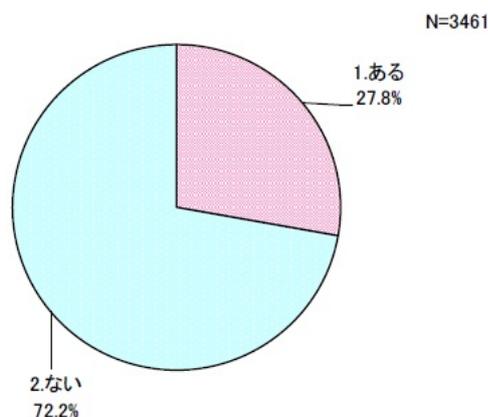
さらに、地域団体ごとに、小学校区や中学校区などの形で設置単位がずれていることなどもあって、地域によって地域団体の立地状況が大きく異なる。こうした違いは、地域コミュニティを持続可能にしていく上で、一律の施策による対応の難しさにつながっている。

次に、地域活動に関わる人が固定化している理由を探るため、神戸市在住・在勤・在学者が地域活動にボランティアとして参加したことがあるかどうかという調査結果を確認すると、「参加したことがない」人の割合は7割を超えていた（図 12）。その理由は「仕事・家庭の都合が見つからないから」（40.1%）という回答が多かった。参加したことがある人の理由では、「自治会などの役員になったから」（42.4%）が突出して多かった（図 13）。

こうした調査結果からは、前述のようなライフスタイルの変化も相まって、地域活動にプライベートな時間を割きづらい人が多い状況が見えてくる。組織の新陳代謝がうまくいかず、役員になった一部の人に負担が偏る中、団体の存続が難しくなるケースがあると考えられる。

一方で、活動に参加したことがない理由（図 13）には、「活動に関わるきっかけがないから」（37.0%）、「活動内容や参加方法がわからないから」（24.6%）という回答も多かったことから、活動参加の促進策を検討することも意義があると考えられる。

【図 12】 地域活動へのボランティア参加経験の有無（神戸市）



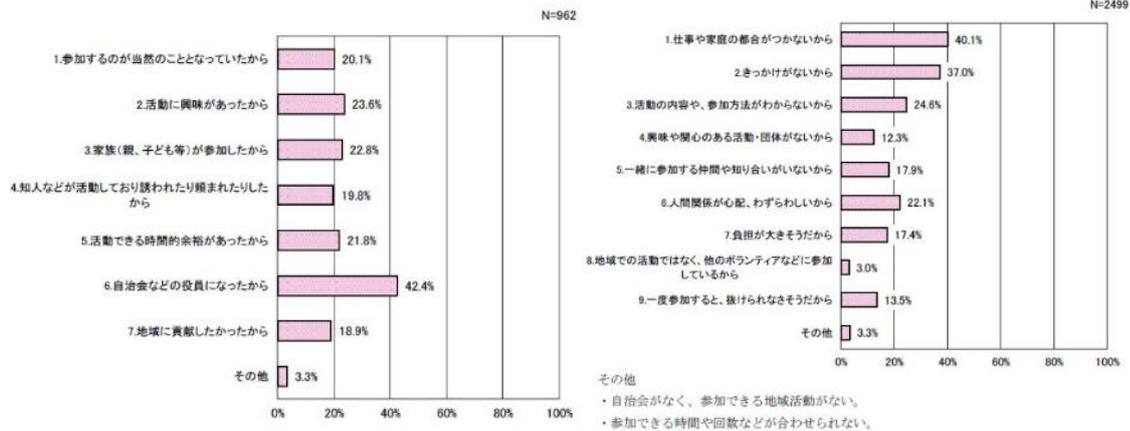
（出典）神戸市ネットモニターアンケート「地域での催しや地域活動への参加について」（2022年）

※神戸市内に在住・在勤または在学しているネットモニターの対象者 5,915 人に対し、2022年7月8日～21日までインターネットで調査を実施。回答数（率）3,461人（57.8%）

【図 13】 地域活動にボランティア参加したことがある・ない場合の理由

<参加したことがある>

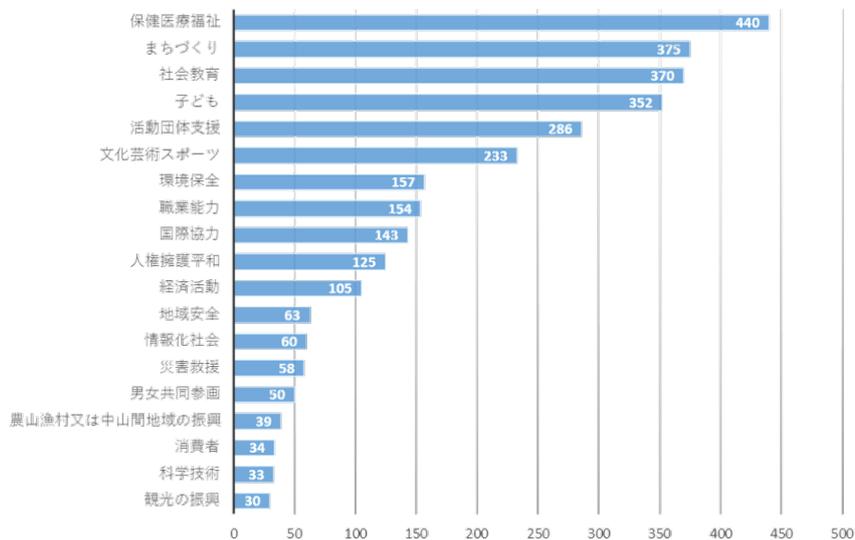
<参加したことがない>



(出典) 神戸市ネットモニターアンケート「地域での催しや地域活動への参加について」(2022年)

地域団体以外にも、神戸市は、特に NPO や大学生といった担い手が充実しているという特徴がある。まず、神戸市が所轄する NPO は 746 法人 (2022 年 8 月末時点) あり (図 14)、人口 1 万人あたりの NPO 法人数を政令指定都市で比較すると第 3 位に位置する。

【図 14】 神戸市が所轄する NPO 法人の活動分野別数

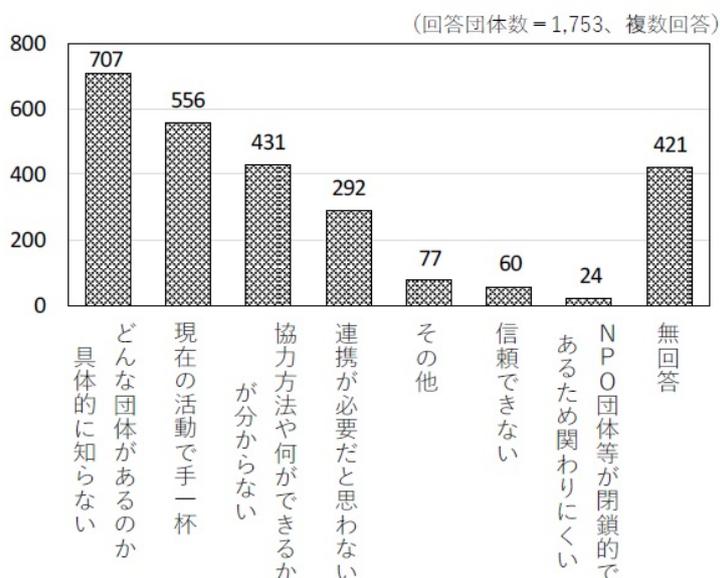


(出典) 神戸市作成 (2022 年 8 月末時点)、定款上 1 法人で複数の活動分野を定めている場合がある。

神戸市内の NPO 法人は多様な分野で活動しているが、例えば地域団体と連携するなどして、地域に根差して課題解決に取り組んでいる例は豊富ではない。また、地域団体側も、具体的な連携を考えるような状況に至っている組織は多くない。調査に回答した市内の 2,275 地域団体のうち、NPO やボランティア団体と「既に連携している」「将来連携したい」と回答しなかった

組織は 1,753 団体であった。連携を考えない具体的な理由は、「どのような団体があるのか具体的に知らない」（約 4 割）、「現在の活動で手一杯」（約 3 割）が多かった（図 15）。

【図 15】 地域団体のうち、NPO やボランティア団体との連携を考えていない理由



(出典) 神戸市「令和元年度お住まいの地域のご様子と神戸市内地域組織基礎調査結果」(2019 年)

神戸市は、関西では京都市に次ぐ水準で大学数・大学生数が多い（表 16）。この強みを活かすため、学生の社会貢献活動への継続的な参加を促進する支援施策も講じている。

【表 16】 大学の立地状況と大学生数の政令指定都市比較（2021 年 12 月時点）

ランキング			区分	学 校 数			学生数 計	学生数面積比		
大学数	学生数	学生数 (人口比)		計	国立	公立		私立	比率	人口 (R2.4.1)
3	6	11	札幌市	22	2	2	18	55,065	2.79%	1,973,395
9	7	4	仙台市	14	2	—	12	50,645	4.62%	1,096,704
19	18	20	さいたま市	5	1	—	4	16,132	1.22%	1,324,025
13	11	9	千葉市	11	1	1	9	28,400	2.91%	974,951
7	3	15	横浜市	17	1	1	15	82,837	2.19%	3,777,491
16	12	16	川崎市	8	—	1	7	27,354	1.78%	1,538,262
20	16	13	相模原市	4	—	—	4	19,817	2.73%	725,493
10	14	8	新潟市	13	1	1	11	24,053	3.05%	789,275
14	17	12	静岡市	9	1	3	5	19,088	2.75%	693,389
18	20	18	浜松市	6	1	1	4	11,361	1.44%	790,718
2	2	5	名古屋市	24	2	1	21	106,208	4.55%	2,332,176
1	1	1	京都市	37	3	3	31	147,528	10.08%	1,463,723
6	8	19	大阪市	21	—	1	20	35,058	1.27%	2,752,412
14	19	17	堺市	9	—	1	8	13,502	1.63%	826,161
3	5	3	神戸市	22	1	3	18	71,274	4.67%	1,529,152
12	10	6	岡山市	12	1	—	11	31,961	4.41%	724,691
7	9	10	広島市	17	—	3	14	34,198	2.85%	1,200,754
10	15	14	北九州市	13	1	2	10	22,990	2.45%	939,029
3	4	2	福岡市	22	1	1	20	76,946	4.77%	1,612,392
16	13	7	熊本市	8	1	1	6	25,509	3.45%	738,865

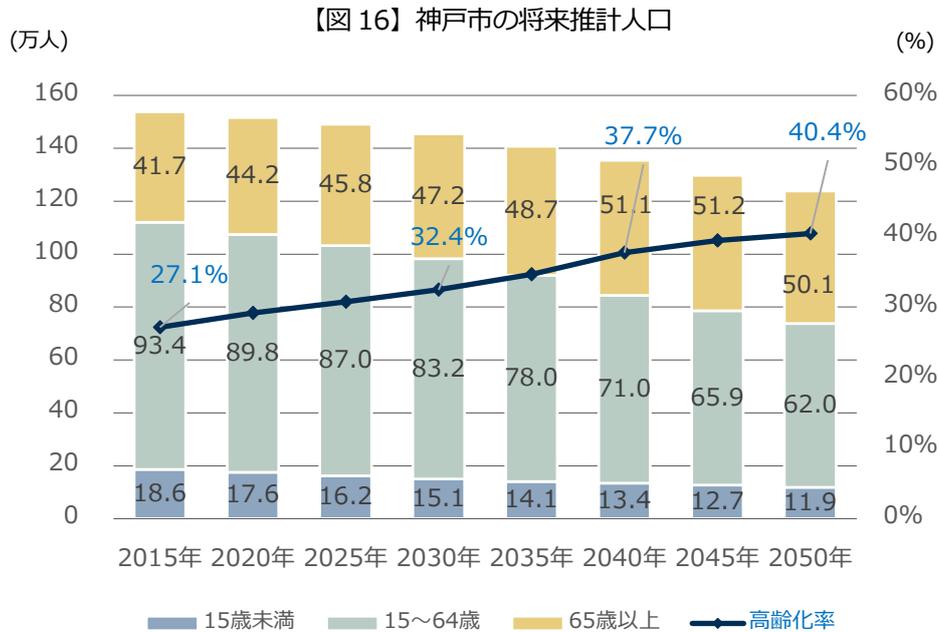
※ 大学数：本部をその都市に設置する大学の数、短大も含む

(出典) 文部科学省 学校基本調査より神戸市作成。

※総人口は推計人口であり、2020 年国勢調査の結果による補正前の数値で統一

(4) 神戸市の人口の動向

神戸市の将来推計人口は、2050年には約124万人まで減少し、高齢化率は40%に達する可能性がある(図16)。現役世代が減り、行政のリソースは縮小していくことが予想される。



(出典) 神戸人口ビジョン〔改訂版〕(2020年3月)をもとに2050年までの数値を掲載

あわせて、地域コミュニティをいかに充実させていくかを考える際には、地域ごとの人口構成の違いを把握することも重要である。例えば、2023年1月末時点の住民基本台帳人口より、小学校区単位の人口構成を比較すると、高齢化率が50%を超える地域もあれば、5%に満たない地域もある。また、平均世帯人員が3.5人と比較的多い地域から、1.4人以下に留まる地域もある。さらに、コミュニティの形成のしやすさという点では、人口移動のバランスや規模の違い(図17)によっても、課題や処方箋は異なってくると考えられる。



【図17】神戸市内小学校区別の人口構造の違いによる分類(参考分析)

神戸市住民基本台帳人口(2017~21年)より、市内の162小学校区を、直近5年間の社会移動の規模と社会増減の状況を基に分類したもの。

※神戸市の小学校区は全部で163地区(2023年3月時点)だが、1地区の人口移動は、居住人口が毎年就労関係で大きく入れ替わる影響により特異的であるため除外

附属資料2 都市政策研究アドバイザリーボード概要・開催状況

○都市政策研究アドバイザリーボードの設置目的

人口減少や新型コロナウイルス感染症の流行など、社会経済状況が激しく変化する中、これまで想定していなかったような社会課題をいち早く捉え、都市経営を行っていく必要があることから、「都市政策研究アドバイザリーボード」を開催し、職員とアドバイザリーボードとの自由闊達な意見交換を通じて神戸市を取り巻く中長期的な政策課題を発掘し、今後の都市経営に関わる政策研究の推進につなげる。

○都市政策研究アドバイザリーボード 委員名簿（技術審議監以下 50 音順、敬称略）

武田 廣 神戸市技術審議監/公立大学法人神戸市外国語大学理事長/

神戸国際コミュニティセンター理事長

石川 路子 甲南大学経済学部教授

織田澤 利守 神戸大学大学院工学研究科教授

金崎 健太郎 武庫川女子大学経営学部教授

野澤 千絵 明治大学政治経済学部教授

○開催状況

日 時 : 2022年7月15日(金) 15時30分～17時30分 場 所 : 貿易センタービル22階第2研修室 (神戸市職員研修所) 議 題 : 検討課題にかかるディスカッション ⇒NPO や民間の担い手の多様性に関する問題提起
日 時 : 2022年10月28日(金) 10時00分～12時00分 場 所 : 神戸市役所4号館1階本部員会議室 議 題 : 検討課題にかかるディスカッション ①中長期的な地域コミュニティの維持に関する課題 ②多様な担い手が参画する仕組み
日 時 : 2023年1月20日(金) 15時00分～17時00分 場 所 : 貿易センタービル22階第2研修室 (神戸市職員研修所) 議 題 : 地域コミュニティに関わる各主体の役割 ①ゲストスピーカーによる講演 (HITOTOWA INC. 奥河洋介氏) ②意見交換
日 時 : 2023年2月24日(金) 13時00分～15時00分 場 所 : 神戸市役所4号館1階本部員会議室 議 題 : ・地域コミュニティの意義 ・地域コミュニティと行政の役割・関係性 ①ゲストスピーカーによる講演 (滋賀大学経済学部 宗野隆俊教授) ②意見交換

※都市政策研究アドバイザリーボード全体では、上記のほかに中長期的な政策課題にかかるディスカッションなどを実施