

Ⅲ 今後の方向性

第5章 今後の取り組みの方向性について

1 これまでの取り組み

神戸市は、平成7年1月17日に未曾有の犠牲者や被害をもたらした、阪神・淡路大震災から今年で16年目を迎えたが、被災直後の行政機能が麻痺する中、住民の救出、救援活動、その後の復旧・復興のまちづくりは、普段から住民同士のつながりが豊かで、地域活動が活発な地域ほど円滑に進んだ。

また、平成15年度、復興の総仕上げとして市民と行政との協働と参画により行われた「復興の総括・検証」では、「これからの神戸づくり」の基本姿勢として、震災と復興過程の教訓を踏まえ、人の力、地域の力を基盤とする「協働と参画のまちづくり」をより持続的で総合的に展開していくことが必要であるとし、その推進力として、水平性と開放性の高いネットワークとしての「ソーシャル・キャピタル（社会的なつながりと、そこから生まれる規範・信頼感）の醸成」が重要な鍵になるとされた。

そこで、平成16年には、市では社会経済状況の変化や厳しい財政状況の中、複雑多様化する市民の需要や新たな地域の課題に対応し、「市民が主役のまちづくり」を目指して「協働と参画のまちづくり」を制度的に保障するため、「神戸市民の意見提出手続に関する条例」、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」、「神戸市行政手続条例」のいわゆる「協働・参画3条例」を制定した。

平成17年に策定された市の中期計画である「神戸2010ビジョン」では、震災と復興過程の経験から得られた「人と人とのつながり（ソーシャルキャピタル）」の重要性を認識し、これを身近な家庭・地域社会における市民活動からグローバル社会の中での都市活動まで、すべてを貫く考え方として位置づけた。

そして、5つの重点テーマのもと、「協働と参画による地域力強化プラン」をはじめ12のアクションプランのもと「豊かさ創造都市こうべ」の実現に向けて様々重点事業を実施し、毎年、検証・評価を行ってきた。

一方、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」に基づく審議会である「神戸市地域活動推進委員会」は、「協働と参画による地域力強化プラン」の検証・評価の一環として、より多面的・多角的な視点から※「地域力」の源泉であるソーシャルキャピタルを分析し、その効果及び促進策などを研究する必要があると市に提言した。

そこで神戸都市問題研究所では市から委託を受けて、平成18年より自治会・管理組合基礎調査や2010ビジョンチャレンジ指標などの調査結果、軽犯罪の件数など各種

行政データを活用して、ソーシャルキャピタルの形成促進要因やその効果などについて毎年、実証分析・研究を行ってきた。

平行して、市（市民参画推進局など）では、「2010ビジョン協働と参画による地域力強化プラン」の完遂を目指して、ソーシャルキャピタルを豊かにして地域力の強化を図るために、地域の実情、発展段階に応じて様々な取り組みを進めてきた。

具体的に、「協働と参画による地域力強化プラン」の重点事業から、ソーシャルキャピタルの形成促進につながる主な重点事業をピックアップして、分析により分類した要因別に整理してみると下記のとおりとなる。

[多様な住民参加]

協働と参画のプラットフォーム

全市的に協働と参画のまちづくりを推進するため、市民の主体的な活動に対する助成等の支援や、取り組みの情報収集・発信及び活動のコーディネートなどを支援や活動の場を提供

こうべNPOデータマップ

NPO等市民活動団体の活動内容を手軽に検索することができる、市民活動団体データベースホームページをNPOとの協働により運営

[組織の自律力の確保]

地域ファイルづくりの手引き

地域団体自らが地域の様々な姿を点検・評価して、地域の現状（強み・弱み）を把握し、地域活動を通じて地域力を高めることを促す手引書

地域活動ちえぶくろ

地域活動を円滑に進めるためにベースとなる必要な知識や情報、活動のノウハウなどをわかりやすくまとめたマニュアル

パートナリシップ活動助成

地域課題の解決を図り、地域力の強化に寄与するため、市民団体・地域団体が自ら企画・提案・実施する既存の支援制度では実現できない初動期の活動を支援する制度

パートナリシップ協定

地域の自律的な地域運営を目指して、地域と市が協働のパートナーとして役割分担のもと地域課題の解決

地域担当制

地域の自主的・自律的なまちづくり活動を支援するため、地域担当者が地域団体のワンストップ窓口となり、地域情報を包括的に把握し適切かつ効果的に支援

地域活動統合助成金

地域団体の助成金の弾力的な運用、地域独自のニーズに応じた活動を可能とするため、

各局が個別に交付する補助金の一部を、モデル的に地域の選択によりまとめて交付

まち育てサポーター

市民主体の地域づくりを総合的に推進するため、区ごとに設定した活動テーマに沿って、必要な経験や知識を有する民間の人材を選定して区に配置

こうべまちづくり学校

安全・安心で市民が主役のまちづくりを進めるため、総合的にまちづくりについて学び考える場として市民向け講座を運営

地域力アップ支援事業

協働と参画のまちづくりを推進し地域力の強化を図るために、パートナーシップ協定の締結に向けての支援及び協定による協働の取り組みを、地域活動推進サポーターにより支援

[興味愛着の喚起]

「地域ファイルづくりの手引き」(再掲)

地域団体自らが地域のいろいろな姿を点検・評価することにより地域の現状(強み・弱み)を知り、地域力を高めるための手引書

地域情報カルテづくり

地域の人口、高齢化率、地域団体の現状及び連携状況、地域の課題など様々な地域情報を集約

2 第5次神戸市基本計画におけるソーシャルキャピタルの位置づけ

市では、2025年を目標年次とした第5次基本計画において、長期的なまちづくりの基本的な考え方を示す「神戸づくりの指針」で、あらためて「ソーシャルキャピタル」、人と人とのつながりの醸成が、これからのまちづくりを進めるためには必要不可欠であるとの方向性を示した。

そして、指針の3つの基本的な視点の一つである「地域の視点」では、「人と人とのつながりを活かし地域が主体となるまち」をまちづくりの方向性として定め、人と人とのつながり(ソーシャルキャピタル)をより一層豊かにし、地域が主体となったまちづくりを進めていくとしている。

また、計画では、第6部の『「神戸づくり」にともに取り組む』のところで、みんなで「わがまちを育む」として、地域(=住民が「わがまち」と認識できる範囲)において、人と人とのつながり(ソーシャルキャピタル)を活かした協働と参画のまちづくりを進め、地域の様々な活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)を展開する姿をめざすとしている。

また、2011年度から2015年度まで5年間の「神戸づくりの指針」を踏まえた

実行計画である「2015ビジョン」では、「人と人とのつながりを深める」が重点テーマの一つである。

そして、これからは若者から高齢者までの幅広い世代の多様な地域住民が、ライフスタイル等に応じて、様々な形で地域活動に携わり、人と人とのつながりを豊かにするとともに、自治会、NPOなど地域の様々な活動主体は、ゆるやかに連携して市とパートナーシップ関係を構築し、地域が総合的・自律的な地域運営を行なうことができるよう、地域活動の支援体制の充実・強化を図り、協働と参画のまちづくりを推進していきたいとしている。

これら「神戸づくりの指針」や「2015ビジョン」から、ソーシャルキャピタルの形成を促進する主な取り組みの方向性や重点事業をピックアップして、分析により分類した要因別に整理すると下記のとおりとなる。

[多様な住民参加]

神戸づくりの指針

- 福祉や子育て、防災、まちの美化など、日ごろから地域活動等を通じて様々な活動主体同士のネットワーク化を図り、人と人とのつながりが豊かな地域コミュニティづくりを進めます。
- 子どもから高齢者までの幅広い世代の地域住民がそれぞれの立場やライフスタイルに合わせて、有償・無償を問わず様々な形で地域活動へ参加する機会の増加を図ります。
- 地域コミュニティを支え、新たな公共サービスの担い手として期待される社会的企業の育成を図ります。
- 自治会など地縁型の組織、ふれあいのまちづくり協議会や防災福祉コミュニティなど特定のテーマに応じて活動する組織のほか、NPO、社会的企業などの各活動主体がそれぞれの強みや個性・特性を活かして、総合的に地域活動を展開できるよう、ゆるやかな連携づくりを進めます。

2015ビジョン

○神戸ソーシャルビジネス円卓会議 【市民参画推進局 産業振興局】

社会的課題や地域課題の解決に向けて、NPO・金融機関・企業・行政等による円卓会議を通じ、神戸らしい先進性ある社会的企業（「神戸版ソーシャルビジネス」）の創出と事業化を図るための仕組みづくりを行う。

具体的には、神戸における社会的企業の実態・現状把握や課題把握を行い（第1段階）、それらへの必要な支援策の検討と試行を行う（第2段階）とともに、社会的企業支援策の実践及び検証（第3段階）を行う。

【目標・スケジュール】

神戸ソーシャルビジネス円卓会議の進展

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
社会的企業の実態・現状把握や課題把握	必要な支援策の検討・試行	支援策の実践・検証	社会的課題の解決に向けた取り組み		
	—————▶—————▶—————▶—————▶—————▶				

○社会的企業の中間支援機関との協働推進 【市民参画推進局】

社会的企業の創業等を支援する中間支援機関との協働により、神戸の社会的課題や地域課題の解決に取り組む社会的企業のビジネスに必要な人的資源のマッチングや活動の場の提供及び広報サポートなど創業支援・成長支援を行う。

【目標・スケジュール】

中間支援機関との協働による社会的企業の育成・支援

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
—	中間支援機関との協働による支援策の検討・試行		中間支援機関との協働による支援策の実施		
	—————▶—————▶—————▶—————▶—————▶				

[組織の自律力の確保]

神戸づくりの指針

○地域活動を先導し総合調整を行う人材の育成を、地域人材支援センターの活用も図りながら積極的に進めます。

2015ビジョン

○パートナーシップ協定締結の推進 【市民参画推進局】

地域課題の解決に取り組むために、地域と市が協議の上でお互いの役割分担を定めるパートナーシップ協定について、全区での締結に向けた取り組みを推進する。また締結地区においては、協定締結による地域課題解決とその取り組みを通じた地域力の向上を図る。

【目標・スケジュール】

パートナーシップ協定締結数

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
3地区 (2010年11月)			9地区	検証・制度化の検討	
	—————▶—————▶—————▶—————▶—————▶				

○地域活動統合助成金モデル実施の推進 【市民参画推進局】

地域の自律性を高めるため、既存の個別補助金をまとめ、地域のニーズに対して弾力的な運用が可能となる地域活動統合助成金について、特性の異なる複数の地域でのモデル実施を行い、検証・評価の上、制度化を進め、継続的で円滑な運用を図る。

【目標・スケジュール】

地域活動統合助成金の制度化

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
1地区 (2010年11月)	・モデル地区の増加 ・検証・制度の検討		制度化		

○地域担当制の充実・強化 【市民参画推進局】

地域担当職員が地域の実情に応じて、ふれあいのまちづくり協議会や自治会など、地域団体の自主的・自律的な地域活動を効果的・効率的に支援できるよう、各区の特性をふまえて地域担当制の充実、強化を図る。

また総合的に地域担当職員をバックアップするため、全庁的な地域活動の支援体制の充実を図るとともに、区における地域活動をコーディネート・支援・情報発信する場として区プラットフォームの整備を推進する。

【目標・スケジュール】

区プラットフォームの設置数

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
4区 (2010年11月)			7区		9区

○地域人材支援センターの活用

【企画調整局 市民参画推進局 保健福祉局 環境局 産業振興局 教育委員会】
旧二葉小学校を活用した地域人材支援センターにおいて、市民が行う地域活動への参加支援を行うとともに、交流・学び、歴史・文化、ものづくりを通じて地域活性化を担う人材の育成を図る。

【目標・スケジュール】

地域活動を実施する人材の育成・支援

現状	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
—	震災語り部の育成			震災語り部の修了生の活用	
	シルバーカレッジ卒業生の育成		シルバーカレッジ卒業生による講座実施		

[興味愛着の喚起]

神戸づくりの指針

○地域に関する興味や関心を喚起するため、地域の現状・課題や地域の個性ある資源など地域を取り巻く様々な情報の効果的な収集と発信を進めます。

また、市では、自分達の住んでいるまちを安全・安心なまちにしていくためには、ソーシャルキャピタルを豊かにすることが重要であること、そのためにはあいさつなどの地域活動を活発に行うことが効果的なこと、などこの報告書の分析から得られた知見を活かして、多くの市民に対して地域活動への参画を促すための啓発パンフレットを作成している。

これまで、直感的にしか説明することができなかった地域活動の必要性を、ソーシャルキャピタルを切り口にした科学的分析結果を踏まえて、その効果を具体的な取り組み事例を交えて分かりやすく解説し、うまく「見える化」しているので、市民の地域活動への関心の高まりや、新たに地域活動を担う人材の発掘につながることを期待される。

3 残された課題及び今後の方向についての考察

今回の分析結果から、5つのソーシャルキャピタルを豊かにする要因のうち、特に組織としての自律性や継続性を維持する工夫をするといった、「組織の自律力確保」がソーシャルキャピタルを豊かにすることに大きな影響を与えることがわかった。

一方、神戸市では、これまで概ね小学校区単位の地域コミュニティで、各局が縦割りでそれぞれの分野で特定の目的別に、バラバラに地域組織を設立し、これまで個別に取り組みを進めて一定の成果をあげてきた。

しかし、各組織は、同じ人が各組織の代表者を兼務するなど、活動の担い手不足や役員の高齢化といった課題を抱えており、また、様々な分野の地域課題に対して、各地域組織やNPOなど様々な活動主体が連携して、総合的・自律的に対応できるような地域はまだほんの一握りである。

「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に連携して、総合的・自律的な地域運営（エリアマネジメント）を展開する姿をめざすとされているが、まだ市として目指すべき将来の地域コミュニティの姿が具体的には描かれていない。

そこで、他の自治体のように総合的な地域づくりを担う組織として、新たに住民自治協議会的な地域組織を設立することが考えられるが、神戸市の場合、前述のとおり、自治会、婦人会などの地縁組織の他に、ふれあいのまちづくり協議会など行政目的別に様々な地域組織があり、また地域によって中核となって活動している組織も異なるため、このような地域の実情を無視して、一律にまた新しい組織を立ち上げることはいたずらに地域を混乱させるだけである。

このような現状を踏まえ、市が目指すべき地域コミュニティの姿は、住民自治協議会的な地域組織を新たに設立するような形ではなく、区や地域の特性・実情に応じて、既存の中核となる地域組織を母体に、多様な活動主体がゆるやかに連携したプラットフォーム的組織（ここでは機能面に着目して「コミュニティプラットフォーム」と呼ぶ）が相応しいのではないかと考える。

具体的には、

○住民が「わがまち」と認識できる範囲で [近隣性・地域性]

○地域組織やNPOなど様々な活動主体がゆるやかに連携し [総合性]

- 地域組織の(大多数の)総意に基づく地域(連携)組織が主体となり[代表性・主体性]
 - 活動拠点を確保して [活動の場]
 - 市とパートナーシップ関係を構築し [協働性]
 - 様々な地域課題を包括的に解決 [包括性]
- のできる組織が、市が目指すべき「コミュニティプラットホーム」の姿であるとする。

地域組織が総合的・自律的な地域運営を行うためには、活動に必要な財源を安定的に確保することが不可欠であり、そのためには行政の助成金等だけでなく自律的な活動資金を確保する手だてが必要である。

そこで、市はこの「コミュニティプラットホーム」を、明確にこれからの「新しい公共」の主体として位置づけ、指定管理や各種業務の委託先として優先的な選定、地域自ら行うコミュニティビジネスに対する初動期支援など、この「コミュニティプラットホーム」が安定的な財源を確保できるような方策を講じなければならない。

また、個別の目的別助成金ではなく、自ら地域の実情に応じて柔軟に活用できる包括的な交付金制度を新たに設けて、「コミュニティプラットホーム」に必要な応じて適用することも、地域の自律性を養うためには効果的であるとする。

そして、地域担当職員が窓口となり、行政主導ではなく地域自らが主体的にこのような組織を立ち上げる機運を醸成することが重要であるが、そのためには、市は地域担当職員の増員など区役所のまちづくり支援体制の強化や、地域担当職員に対する研修制度のより一層の充実を図ることも求められる。

現在、市はモデル的に、野田北部・北須磨団地・二宮の各地区とパートナーシップ協定を結び、地域と行政との協働により地域課題の解決に取り組んでいるが、このパートナーシップ協定地区が順調に進化し、上記の要件をクリアして、真の「コミュニティプラットホーム」となることが期待される。

さらに、市は「協働と参画のプラットホーム」のもと、「コミュニティプラットホーム」をバックアップするため、市内部のまちづくり関係部署の横断的な連携を図る体制の構築や、全区に区版プラットホームを設置し総合的に地域のまちづくりをサポートする体制の整備を推進することが望まれる。

※多様な要素を包含した概念である「地域力」を構成する要素として、地域資源（物的・空間的資源→自然環境、街並み、公共施設など）、人的資源（そこに住み働き学び憩う人々）などが考えられるが、「地域力」の源泉と言われているのが、本報告書の研究テーマである、社会的資源[ソーシャルキャピタル(信頼・互酬性規範・ネットワーク)]である。

そこで神戸市は、「地域力」を、人々の強い信頼関係、互酬とよばれる相互扶助慣行、密度の高い人のネットワークといった、コミュニティをうまく運営するための潤滑油あるいは触媒、といった諸要素で構成される「ソーシャルキャピタル」を通じて、「地域力」を捉えている。