

地域の主体性を引き出すために ～地域担当職員としての心構え～

一般財団法人明石コミュニティ創造協会
一般社団法人シミズシーズ総合研究所
柏木 登起



1 「縮充」という考え方

人口減少、高齢化、財政制約——。どの自治体でも耳にたこができるほど語られているキーワードですが、地域と向き合う現場の職員にとっても、すでに日々の実感として感じられていることではないでしょうか。

これまで当たり前でできていたことが難しくなり、「すべてに対応する」という行政のあり方が、少しずつ成り立たなくなってきました。そんな感覚が、多くの現場で共有されつつあるように思います。

私は現在、ひょうご縮充デザインLabという法人の代表をしています。「縮充」という言葉は聞き馴染みがないかもしれませんが。「縮充」とは、コミュニティ・デザイナーの山崎亮さんが「縮充ウール」から発想を得て提唱された言葉です。人口は減る。税収も職員数も、右肩上がりにはならない。それでもなお、「縮むからこそ、丁寧で豊かな暮らしがつけられるのではないか」という問いから生まれた言葉です。

兵庫県佐用町では、令和5年に町長が「縮充のまちづくり」を施政方針で掲げて以降、若い方から高齢者まで、さまざまな住民の皆さんが何度も対話を重ねてきました。「縮むことに、ほんまに豊かさなんてあるんか」といった率直な疑問もたくさん出ました。それでも、「顔の見える関係だからこそできること」を住民の皆さんと一緒に考えていく中で、「数は減っても、密度の濃い地域はつくれるかもし

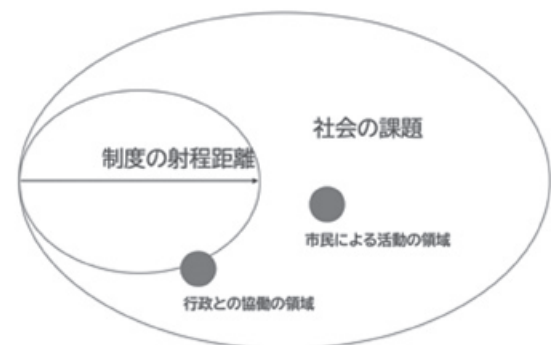
れない」という納得が、少しずつ広がってきました。

「減る」「少なくなる」という言葉には、どうしても後ろ向きな印象が付きまといまいます。しかし、現実から目を背けるのではなく、その条件の中で何を大切にするのかを選び直していくことが、これからの地域づくりには求められているのではないのでしょうか。本稿では、「縮充」という考え方をひとつの手がかりとしながら、人口減少時代における地域との協働や、地域担当職員に求められる役割について考えていきたいと思います。

2 制度の射程距離が縮む時代における、協働と市民主体の必要性

図1は、故・加藤哲夫さんが示された「制度の射程距離」です。制度や施策で届く範囲、つまり公共サービスで対応できる範囲を矢印で表したものです。かつては十分な予算と人員があり、多くの課題に行政が直接対応できました。しかし今は、対応すべき社会課題は

図1 制度の射程距離の図（故加藤哲夫氏作成のものに筆者加筆）



増える一方で、予算も職員数も限られ、制度が
射程できる距離は相対的に短くなっています。

10年前には政策テーマになっていなかった
分野、例えばLGBTQ、ヤングケアラー、孤立
する子育て世帯、ひとり暮らし高齢者、外国
ルーツの子どもなど、対応すべき領域は确实
に広がっています。一方で、「もうこれ以上、
新しい施策を増やす余力がない」と感じてい
る自治体も多いでしょう。

このギャップを埋めるのが、「市民による活
動」と「行政との協働」の領域です。すべて
を行政が公共サービスとして担うのではなく、
住民が主体的に担うこと、住民と一緒に担う
ことを、いかに増やしていけるのか。これか
らの地域づくりでは、そこが問われています。

ひとつ具体的な事例を紹介します。皆さん
の地域にも花壇があると思いますが、その維
持管理は誰が担当しているでしょうか。多くの
場合、行政が予算を確保し、事業者に委託し
ているのではないのでしょうか。しかし、福祉
や子育てといった社会保障分野への財政的優
先度が高まる中で、花壇整備の外注は次第に
難しくなっています。

そうした状況の中で動き出したのが、明石
市の藤江校区まちづくり協議会（以下、藤江
まち協）です。藤江まち協では、「お花教室」
という、ごく身近で参加しやすい場をつくり
ました。ガーデニングが好きな住民が集い、
寄せ植えの工夫や育て方を語り合う中で、自
然と顔の見える関係が生まれていきました。
その流れの中で、「駅前の花壇も、みんなでや
ってみようか」という声が上がリ、現在では約
15人の花壇ボランティアが継続的に活動して
います。朝のスクールガードのついでに花壇
の手入れをする高齢者、植え替えの時期に「捨
てるのはもったいない」と花を持ち帰れるよ
う袋を用意する工夫など、住民だからこそで
きる柔軟で温かな関わりが広がっています。

もうひとつは、同じく明石市の朝霧校区ま
ちづくり協議会の「清掃×生きもの観察」で
す。これまで自治会が担ってきた川の清掃活
動が高齢化などで難しくなる中、環境に詳し
い住民から「清掃のあとに生きもの観察を組
み合わせてはどうか」という提案がありまし
た。毎月第4日曜日の朝に1時間清掃を行い、
その後に子どもたちと一緒に川の生きものを
観察するスタイルに変えたところ、地域内外
から親子連れが参加するようになり、毎回20
～30人が集う場になりました。隣の神戸市か
ら参加する親子までいて、「清掃してくれるな
ら大歓迎」と地域の方々も快く受け入れてい
ます。「よそ者だからダメ」ではなく、「関わ
ってくれる人はウェルカム」という発想に切り
替えることで、清掃活動は「義務」から「ワ
クワクする学びの場」へと変わっていきまし
た。

写真1 朝霧川の清掃及び環境体験学習の活動



これらの事例に共通しているのは、行政だ
けでは担いきれない仕事を、住民が「自分の
楽しみ」や「学び」と結びつけながら担って
いる点です。そして、そのきっかけをつくっ
ているのが、地域運営組織であったり、地域
担当職員の伴走支援だったりするのです。

ここで大切なのは、住民の活動を「行政の
代替」として位置づけないことです。行政の
負担を減らすために住民に担ってもらい、と
いう発想に立つと、「お願い」「動員」「やらさ
れ感」が生まれ、長続きしません。そうでは
なく、地域に眠っている関心や得意を公共的

な営みへとつなぎ、住民自身が「面白い」「自分も役に立てる」と感じられる循環をつくること。そこに、協働の核心があります。

制度の射程距離が相対的に縮む時代において、行政が問われているのは、「何を行政がやるか」だけではありません。「住民が主体的に動ける環境をどう整えるか」「対話と経験が積み上がるプロセスをどう支えるか」。そうした地域の土壌づくりの力量こそが、今、行政に求められているのだと思います。

3 住民の「やりたい！」は想像以上に眠っている

とはいえ、「うちの地域には主体的に動く住民なんてほとんどいない」と感じている職員の方も少なくありません。自治会長などから「みんな無関心でね」と嘆きを聞くことも多いでしょう。しかし、住民アンケート調査をしてみると、必ずしもそうではないことが見えてきます。

兵庫県宍粟市千種町で実施した住民アンケートでは、「今後、まちづくりや地域づくりに関して活動していきたいと思えますか」という問いに対して、「すでに参加している」人が8%（154人）、「今後できることであれば参加・協力したい」が19%（358人）、「関心はあるが今すぐの参加・協力は難しい」が40%（753人）という結果が出ました。合計すると、全体の約3分の2が「関心層」だったのです。この結果を見て、「今後できることであれば参加・協力したい」といった358人にどうすれば関わってもらえるかを考えた地域づくりを進めていきました。

明石市大久保校区でも同様のアンケートを行い、「協力できるよ」と答えた人に名前や連絡先など記名をお願いしたところ、約350人が名前と連絡先を書いてくれました。年齢別に分析してみると30～40代が最も多く、居住年

数別では「居住5年未満」「10年未満」の人が最多でした。つまり、「新しく来た若い住民は地域に興味がないだろう」という思い込みは、データによって覆されたのです。しかも、自由記述欄には「パソコン操作ならできます」「造園の仕事をしているので園芸なら協力できます」「サロンをやってみたいです」など、具体的な申し出が数多く書かれていました。地域の中には、「義務としての役」ではなく、「自分の得意や興味を活かして関わりたい」と考える人が、想像以上に存在しています。

これからの地域づくりにおいて大事なのは、「無関心層を説得して連れてくること」よりも、「関心層がスムーズに入ってこられる入口や役割を用意すること」です。地域運営組織(RMO)の役割は、こうした「やりたい！」と思う住民が関わるができるための環境づくりだと言えます。

4 地域運営組織は、多様な人・団体が関わるための仕組み

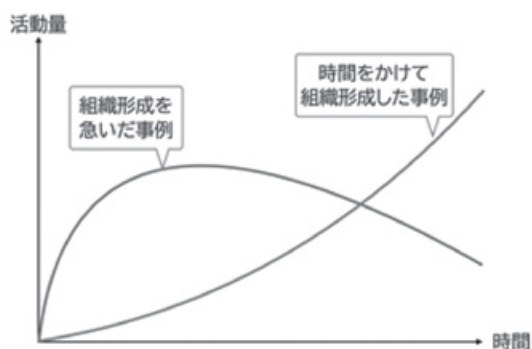
明石市では地域運営組織のことを「まちづくり協議会」と呼んでいます。名称は自治体によってさまざまでしょう。

自治会・町内会は「世帯」を単位とした仕組みであるがゆえに、どうしても世帯主である男性に担い手が偏りがちです。また、役割は「充て職」として割り振られることも少なくありません。本人の関心や得意を活かしきれない構造があります。

一方、地域運営組織は、個人として関わるすることができます。ガーデニングが好きな人、環境教育が得意な人、子育てや福祉に関心のある人など、多様な人材が参加できる器として地域運営組織の体制を設計することで、活動の幅も広がります。

ただし、ここで注意したいのは、「地域運営組織をつくること自体が目的化しないよう

図2 時間をかけて組織形成した例と急いだ例の事後の広がり比較 (著者作成)



にする」という点です。制度設計や補助金の要綱が先行すると、「とにかくRMOを立ち上げる」ことがゴールになりがちです。急ぐと、自治会や各種団体からの充て職で形成してしまい、その場合は「やらされ感」や「負担感」を感じることに繋がってしまうでしょう。本来は、住民の内発的な「やりたい」ことと、地域が抱える具体的な課題をつなぎ合わせ、それを持続的に支える仕組みとして地域運営組織があるべきです。

図2に示すように、「組織形成を急いだ事例」は、立ち上がりこそ派手でも、その後の活動量はすぐに失速してしまいます。時間をかけて対話と経験を積み上げた地域では、立ち上がりはゆっくりでも、幹が太く、枝葉が豊かに広がっていきます。

5 対話が地域の主体性を育む

ここまで、住民の中には「やりたい」という思いを持つ人が想像以上に多く存在していること、また、それを受け止める仕組みとして地域運営組織の重要性について述べてきました。しかし、人や仕組みがあるだけで、地域の主体的な活動が自然に生まれるわけではありません。主体性を育むうえで、欠かすことができないのが「対話」です。

地域の現場では、内容を説明した後、「質問はありませんか」と問いかける場面が多く見られます。質問が出ないことから、合意でき

たとえ、そのまま進めてしまっているケースも少なくありません。しかし、質問が出なかったからといって、住民が内容に納得し、自分ごととして受け止めているとは限りません。これは「説得」はできていても、「納得」には至っていない状態だと言えるでしょう。

対話には、いくつかの段階があります。情報を共有し、意見を出し合い、混ぜ合わせ、収束させていく、「共有—発散—混沌—収束—共有」というプロセスを丁寧に踏むことが、地域の主体性を育むうえで欠かせないのです。

例えば、説明中心の場合でも、まず情報や前提を共有した後、自由に意見を出し合う発散の段階があり、その後、考えや思いが交錯する混沌の時間を経て、少しずつ方向性が見えてきます。この混沌のプロセスを経ることで、参加者一人ひとりの理解が深まり、「自分なりに腹落ちする」状態が生まれます。参加者同士、出席者同士でわいわい自由に話し合う場をいかに作っていくことができるかが、これからの地域づくりにおいては重要です。

地域の主体性が育つのは、まさにこの「納得」の積み重ねによってです。誰かに言われたからやるのではなく、「自分もそう思う」「それなら関わってみたい」という気持ちが芽生える。その土台をつくるのが、対話の役割なのです。

わいわい自由に話し合う場は、少しレイアウトを工夫したり、冒頭に少し人となりがわかるように自己紹介や近況報告を入れたり、ちょっとした工夫で作ることができます。こうした対話の場のきっかけを作ることも地域担当職員の大切な役割と言えます。

6 主体性は「結果」ではなく「プロセス」の中で育まれる

地域づくりにおいては、「何ができたか」「どんな事業が始まったか」といった結果ばかり

研修紹介 研修2 地域との協働によるまちづくり

～地域の活動を支える地域担当職員を目指して～

に目を向けがちです。しかし、主体性という視点から見たとき、より重要なのは「どのようなプロセスを経たか」という点です。

行政が「住民主体」を掲げるとき、地域交通の取り組みや見守り・支え合いの活動など、具体的な活動が生まれているかどうかという観点で地域と関わるのが少なくありません。しかし、そうした活動は、いきなり住民主体で生まれるものではありません。

まずは地域の現状や課題を知ることから始まり、これからどうしたいのかを住民同士で話し合い、仲間を見つけ、小さな成功体験を積み重ねていく。そうした過程を通じて、「自分たちにもできるかもしれない」という実感が、少しずつ育っていきます。その結果として、住民主体の活動につながっていくのです。

図3で示すように、活動という「実」が育つためには、話し合いや気づき、関係づくりといった「根っこ」があってこそです。根っこが十分に育っていない状態で、組織や事業だけを立ち上げて、やがて活動は形骸化してしまいます。

逆に、時間をかけて対話と経験を積み上げた地域では、立ち上がりはゆっくりでも、納得感を持った担い手が増え、結果として活動が持続しやすくなります。主体性とは、短期間で引き出すものではなく、プロセスを通じ

図3 地域づくりには「根っこ」を育むことが重要
(NPO法人みんなの集落研究所阿部典子氏作成の図を参考に筆者作成)



て「育まれていくもの」だと言えるでしょう。

7 地域を「支援する」とは何か——伴走支援という考え方

では、こうしたプロセスを誰が、どのように支えていけばよいのでしょうか。ここで重要になるのが、「支援」のあり方です。

地域支援というと、会議に出席することや、事業に補助金を出すことを思い浮かべる方も多いかもしれません。しかし、それだけでは地域の主体性を育むことにはつながりにくいのが現実です。

支援とは、住民が動き出すためのプロセスに介入していくことです。例えば、課題を共有するための勉強会を企画する、他地域の事例を紹介する、話し合いの場づくりについて一緒に考える、といった関わりです。会議当日に参加する以上に、事前の打ち合わせや相談の時間こそが、実は大きな意味を持っています。

また、話し合いの場では、意見をまとめる役割や、議論を可視化する役割も重要です。専門的なファシリテーターである必要はありませんが、参加者が安心して発言できる雰囲気をつくり、話し合いが積み重なっていくよう支えることは、立派な支援です。

こうした関わり方は、「伴走支援」と呼ばれます。先頭に立って引っ張るのではなく、後ろから見守るだけでもない。地域のペースに合わせながら、必要なときに寄り添い、少し背中を押す。その姿勢が、主体性を育む支援の基本だと考えています。

8 計画づくりは「プロセス」をつくるチャンス

多くの自治体で、地域運営組織の計画づくりが進められています。農村地域では、地域計画の策定を進めているところもあるでしょう。

ここでもやはり、「計画書を作成すること自体が目的化しないようにする」ことが大切です。計画書は、住民と一緒に対話を重ねるための「きっかけ」です。「計画が必要だから話し合う」のではなく、「話し合うために計画という題材を使う」と捉え直してみると、関わり方が変わってきます。

計画書が住民の思いや言葉が詰まったものになっていく過程を通じて、「自分ごと感」が高まります。また、計画書というアウトプットしたものがあることで、会議に参加していなかった住民にとっても、「あの人たちがこんな話をしてまとめたんだな」と伝わる内容になります。計画づくりのプロセスを丁寧にデザインすることは、その地域での対話の文化や、多様な主体の関わりを育む絶好の機会だと言えます。

9 おわりに——「育む行政」への転換に向けて

人口減少や財政制約という現実の中で、行政がすべてを担い続けることは難しくなっています。しかしそれは、地域が衰退することを意味するわけではありません。

住民の中にある「やりたい」という思いを信じ、対話を重ね、プロセスを丁寧に支えていくことで、地域はこれからも豊かさを育んでいくことができます。住民の中にある力や思いを、どう引き出し、どうつないでいくかによって、地域のあり方は大きく変わっていくでしょう。そのために必要なのは、住民を動かす行政ではなく、住民とともに歩み、育っていく行政への転換です。

ここでいう「育む行政」とは、行政が主役になって何かを成し遂げることではありません。計画や制度で地域を動かすことでもありません。むしろ、住民の動きや対話が生まれるまでの時間を待ち、試行錯誤を支え、うま

くいかない経験も含めて地域の学びとして受け止めていく、そうした関わり方を指しています。

すぐに成果を求めるのではなく、目に見える結果が出る前の「話し合いの時間」や「関係づくりのプロセス」に価値を見出していく姿勢が、これからますます重要になるでしょう。また、すべてを行政が決めるのではなく、住民が自分たちで選び、決めていく余地を意識的に残すことも大切です。

地域担当職員の皆さんは、地域を引っ張るリーダーになる必要はありません。問いを投げかけ、場を整え、地域が自ら動き出すまでを粘り強く支える存在でいていただければと思います。本稿で述べてきた考え方や事例が、各地で地域と向き合う職員の皆さんにとって、自身の関わり方を見つめ直す一助となれば幸いです。

著者略歴

柏木 登起 (かしわぎ・とき)

1980年兵庫県明石市生まれ。民間企業で営業職を経験後、2006年よりNPOに従事。2008年にNPO法人シーズ加古川（現・シミズンズ）に参画し、2015年から2025年まで代表理事を務める。2025年、同法人のシンクタンク部門を独立させ、一般社団法人シミズンズ総合研究所を設立、代表理事に就任。

主体的に活動する「市民」が活躍する市民社会の実現を目指し、コミュニティ・プランナーとして各地の地域づくりや対話の場づくりを支援。2012年より一般財団法人明石コミュニティ創造協会の事務局長（2018年より常務理事兼事務局長）を務める。2023年、一般社団法人ひょうご縮充デザインLabを設立し、代表理事に就任。