

〈2024年度修士論文〉

廃校施設の民間活用事業に対する地域住民の意味形成¹⁾

——神戸市立湊山小学校跡地活用事業を事例として——

松尾 裕樹

目 次

- I 研究の背景と目的
- II 先行研究と本研究の位置づけ
- III ケーススタディ
- IV 廃校民間活用事業に対する地域住民の意味形成
- V 考察

I 研究の背景と目的

1 研究の背景

(1) 廃校活用の現状と課題

近年、日本は本格的な少子高齢化局面に突入している。文部科学省（2021）によれば、2022年5月1日時点で全国に7,398校の廃校施設が現存し、そのうち活用用途が決まっていない廃校は1,424校（19.2%）に上るとされ、毎年約450校程度の廃校施設が生じていると報告されている。少子高齢化に歯止めがかからない現状を考慮すると、この傾向は今後も続くことが予想される。

他方、廃校施設は、地域事情や新たな行政ニーズ等を踏まえながら有効活用されることが求められているが、少子高齢化に伴う収収減少と社会保障関係費の増加により財政悪化に直面する地方公共団体にとっては、自主財源で新たな公共施設を整備することは容易なことではない。

この状況を踏まえ、文部科学省では、2010年9月に「～未来につなごう～みんなの廃校プロジェクト」を立ち上げ、同省ホームページ内に特設サイトを開設し、全国の廃校活用提案の募集情報を集約・発信しており、2025年1月1日現在、387件の廃校施設情報が掲出されている。

このような国による取組や地方自治体独自の活動の成果も相まって、廃校施設は社会教育施設や社会体育施設等の公共施設、体験交流施設や福祉施設等、多様な用途で活用されている。近年では、地方公共団体と民間企業とが連携し、創業支援を目的とするオフィスや地元特産品の加工工場として活用される事例も見られ、民間事業者による廃校施設の活用事業（以下「廃校民間活用事業」という。）に対する期待が高まっている。

(2) 廃校活用と地域住民の関係性

他方、学校施設（とりわけ小学校）は、教育施設という公共性の高い行政サービスを提供する場であることに留まらず、平常時には地域自治組織の活動拠点として、非常時には地域住民の避難所等として運用されるなど、地域コミュニティの拠点としての機能を有している。その役割は暫定的に廃校施設へと継承されることも多く、そのため、廃校活用を円滑に進めるためには、その活用方針についての行政と地域住民とによる事前の合意形成が必要となる。

(3) 都市部における廃校活用

廃校活用は過疎地域だけの課題ではなく、少子高齢化に伴う人口減少によってスポンジ化²⁾が進展し、地域コミュニティの組織力が脆弱化している都市部³⁾においても同様である。特に都市部では、高度経済成長期の急速な人口増加に伴って整備された公共施設の老朽化対策や、施設において提供する行政サービスの再編・再配置に伴う公共施設の統廃合が進んでいる。この傾向は学校施設も同様であり、小規模校対策の一環として小中学校の統廃合が急速に進み、その結果、廃校施設も増加傾向にある。

また、都市部における廃校施設は、大規模な面積を有する希少な未活用地として民間ニーズが集中し、資産価値が高まる傾向にあることから、貴重なストック資産としてみなされ、財源確保や政策課題解決を企図した活用用地として、売却も含めた民間活用が検討されるケースも少なくない。

大阪市の小学校跡地活用事例を調査した久保田・阿部（2024）によれば、大阪市では、1985年から2022年の期間に31校の小学校跡地が活用対象となり、うち7校が売却され、うち5校が商業施設やマンション等へと転用されている。また、政令指定都市における小学校跡地（廃校施設）の活用状況とその方法の決定プロセスを調査分析した能勢（2008）は、地域コミュニティの活性化に寄与する公共施設への転用を基本とし、地域住民との話し合いを重ねながら活用方針を決定する京都市の住民参加型の決定プロセスを「京都方式」と称して評価したが、その京都市においても、2011年に「学校跡地活用の今後の進め方の方針」を策定し、方針変更がなされている。この新たな方針は公共的・公益的な活用に加えて民間事業者にも活用の門戸を広

げ、定期借地による跡地活用を進めるものであり、財源への貢献を重視する傾向が見受けられる内容となっている⁴⁾。

名古屋市の廃校活用事例を調査した大澤（2019）は、都市部の廃校活用について、「廃校有効利用のニーズがあるからといって、ニーズがない場合に比べて、最終的に廃校有効利用に成功するとは言い切れない。廃校有効利用の評価はスポットとして廃校の活況で判断するのではなく、廃校が置かれた地域など社会における貢献度で評価されなければならない」（大澤 2019：27）と指摘したうえで、廃校活用を面的に捉え、「廃校を拠点とする新しいネットワークを見つけることで新しい地域づくりに貢献することも可能で、廃校の新しい立ち位置と役割を見つけることが重要となる」（大澤 2019：28）と述べている。

つまり、都市部においては、廃校施設の民間活用の可能性が高い一方、廃校施設を核とする元小学校区の地域活性化も同時に期待される構図にあり、廃校民間活用事業を持続可能なものとするためには、民間事業者と地域住民が、将来の地域社会のあり方を共有し、それをいかに協働して実現していくのが問われることになる。そしてそのためには、先に述べた行政と地域住民による事前の合意形成だけではなく、新たな地域づくりのビジョン形成と、その必要性についての地域住民による十分な意味形成（意味付け）や実現に向けた民間事業者との関係性構築が重要となる。

2 研究の目的

本研究では、前項の課題認識のもと、都市部における廃校民間活用事業の先進的事例のケーススタディを通じて、地域住民の廃校民間活用事業に対する意味形成の過程と、廃校民間活用事業を運営する民間事業者の地域住民に対する関係性構築に向けた取組について探索的に研究する。そのことを通じて、今後の都市部における廃校民間活用事業のあり方や新たな廃校活用モデルを検討するための知見を得ることを目的とする。

II 先行研究と本研究の位置づけ

1 先行研究の整理と検討

廃校活用に係る先行研究は、大別すると、統廃合や廃校活用決定に至るまでのプロセスを対象とした研究、廃校の活用状況を中心とする研究に分けることができるが、その研究の視座は多岐に亘っている。

第1として、廃校活用に関する建築法規や用途変更、建築計画といった建築分野における研究（河野 2006；鈴木 2011など）であり、廃校施設を未活用の建築物（ストック資産）として捉え、その有効活用に向けた技術的な課題や解決策を検証するものが多い。

第2として、特定の圏域（都道府県や市町村）にお

ける廃校施設活用の状況を網羅的に調査し、その活用方針や事業者選定プロセスを分析する研究（斎尾 2008；能勢 2008；久保・渡部・西森 2009；植田 2010など）が挙げられ、廃校から廃校施設の活用方針の決定に至るまでの過程に着目し、地域住民の合意形成への関与度合い等を分析するものが多い。

第3として、廃校活用と地域活性化に関する研究（畠山 2016；嶋津 2019など）が挙げられ、過疎化が顕著な農山村部や中山間地域における地域活性化を事例としたものが中心であり、都市部における研究は少ない。

このうち、民間活用を対象とした研究は、波出石・熊野（2017）による三好市の過疎地域における民間公募方式による廃校活用システムを調査した研究、久保ら（2009）による北海道の小規模自治体における廃校民間活用の運営実態やその活用プロセスを調査した研究等が挙げられるが、廃校活用における地域住民の意味形成に着目し、民間事業者との関係性を分析したうえで新たな廃校活用モデルを検討する実証研究は、管見のかぎり見当たらない。

2 本研究の位置づけ

多くの先行研究が廃校施設と地域コミュニティの関係性に言及し、廃校活用における地域コミュニティに対する配慮の必要性を指摘しており（斎尾 2006；久保ら 2009など）、筆者も廃校活用方針の検討過程における地域住民の参画は、廃校活用を持続的なものとするうえでの重要要素だと考える。

しかし、先行研究の議論は、活用方針や活用計画に対する地域住民からの意見聴取や協議といった合意形成に至るまでの過程（以下、「事前プロセス」という。）に重点が置かれており、本研究が主題とする事業開始以降の運営事業者による取組や地域住民の意味形成に言及した研究は管見のかぎり見当たらない。

また、先行研究が主張する廃校活用方針に対する地域住民の意見聴取は、自治会などの既存の地域自治組織を対象とする場合が多いが、その組織力低下が顕著な都市部においては、的確な地域ニーズを捉えることができない可能性もある。加えて、先述した京都市の事例のように、廃校活用事業は社会情勢や各地方自治体の財政状況等に応じて、活用方針そのものが変更される可能性もある。

これらを踏まえると、「事前プロセス」に加えて、廃校活用事業に対する地域住民の理解や意味形成がなされる事業開始以後の取組（以下、「事後プロセス」という。）に関する研究の不足を補う必要があると筆者は考える。特に廃校民間活用事業は、地方自治体による他の公共施設への転用とは異なり、恒久的又は長期間に亘って当該土地・建物を民間事業者の手に委ねることが前提となることから、「事後プロセス」の検

証・評価がさらに重要となる。

このような観点から、都市部における廃校民間活用事業、特に「事後プロセス」における地域住民の意味形成や民間事業者による取組に着目する本研究は、新規性と有用性があると考えられる。

3 調査対象

本研究では、都市部の廃校民間活用事例として高い注目度を集め、先進事例として評価されている「元神戸市湊山小学校跡地活用事業（地域複合施設：NATURE STUDIO（以下「NS」という。）」を研究対象とする。

本事例は、神戸市兵庫区に本社を構える地元企業である（株）村上工務店が、廃校活用に名乗りを上げ、「地域再生」を事業方針（ビジョン）とする複合施設「NS」の運営を通して、湊山地区をはじめとするNS周辺地域の活性化に向けた取組を展開しているものである。

NSは、廃校施設を利活用した水族館等を運営しており、そのユニークさから開設当初から高い注目を集め、多数のメディアで取り上げられている。年間利用者数は約15万人⁵⁾に上り、廃校活用施設としては極めて高い集客力を誇る。休日には、若い世代の親子を中心に、周辺地域のみならず他府県からも来場者を集めている。

このように本事例は、都市部における廃校民間活用事業の先進事例と言え、特にNSが地域再生を主な事業目標に掲げ、地域住民を含めた地域コミュニティの活性化に向けた取組を展開している点が、本研究の目的である廃校活用のあり方や新たなモデルを検討するうえで相応しいことから調査対象とした。

4 リサーチ・クエスト

NSは、地域に根付くアイデンティティや豊かな自然環境といった地域資源を活かした新たな地域再生ビジョンを提示し、それを体現するための新たな地域の核として廃校活用施設（NS）を開設することで地域活性化に寄与している。他方、都市部における廃校活用事業においては、計画策定までの「事前プロセス」に参画できる地域住民は、地域自治組織の代表者などに限定されることも多く、地域住民が廃校活用事業における新たなビジョンを理解し、民間事業者と協働関係を構築するためには、「事前プロセス」への参画のみでは不十分だと考えられる。

筆者はここまでの議論で、廃校民間活用事業を持続可能なものとするためには、民間事業者と地域住民が将来の地域社会のあり方を共有し、協働関係を構築することが重要であり、そこには地域住民の廃校民間活用事業に対する十分な意味形成（意味づけ）が肝要であることを述べたが、人や組織が事象に対する意味形

成について、カール・E・ワイク（Karl. E. Weick）は、その過程は回顧的・事後的なものであり、「意味は前の行為やすでに生じた事柄について形成される」（ワイク 1979=1997：173）と述べている。

以上の議論を踏まえ、本研究では、次の2つのリサーチクエスト（RQ）を設定し、その答えを探索的に求めていくこととする。

RQ1：廃校民間活用事業における運営事業者は、地域住民との関係性構築や新たな地域コミュニティの創出に向けて、どのような取組を実践しているのか？

RQ2：廃校民間活用事業に対して、地域住民はどのように意味形成していくのか？

III ケーススタディ

本章では、RQ1「廃校民間活用事業における運営事業者は、地域住民との関係性構築や新たな地域コミュニティの創出に向けて、どのような取組を実践しているのか？」を明らかにするため、NSのケーススタディの方法とその結果について述べる。

1 研究方法

(1) 基礎調査

神戸市の行政資料や公式ホームページ等から得られた資料から、研究対象であるNSが所在する神戸市兵庫区湊山地区の地域特性や地域活動の現状と課題、学校統合及び廃校活用に係る地域要望、廃校活用方針決定から事業者選定に至るまでの経過等の基礎情報を把握した。次に、基礎情報の結果等を踏まえ、それらの実情を具体的に把握するため、神戸市役所の関係部署の担当者に対する聞き取り調査を行った。

(2) インタビュー調査

NSの事業目的や活動実態を詳細に把握するため、事業主体及び運営事業者を対象とする半構造化インタビューを実施した。

調査対象者は、事業主体である（株）村上工務店及び運営事業者（有）リバーワークスの代表取締役社長を務めるM氏、NSにおいてプレイスメイキング⁶⁾に従事する（有）リバーワークスの社員（4名）、計5名（以下、5名のうち何名かを指す場合は「NSスタッフ」と記述）とした（表1）。

インタビューは、対象者との1対1の対話形式で、それぞれ1時間程度実施した。なお、インタビュー内容は対象者の許可を得てICレコーダーで録音し、後日全て文書化した。

2 調査対象地の概況⁷⁾

(1) 湊山地区（神戸市兵庫区）

「湊山地区」⁸⁾は神戸市兵庫区の北部地域と中部地

表1 インタビュー対象者（事業主体及び運営事業者）

対象者（役割等）		調査日（※）	場所
事業主体 （（株）村上工務店）	M氏（（株）村上工務店 兼（有）リバーワークス 代表取締役社長）	2024/9/30	（株）村上工務店 本社会議室
運営事業者 （（有）リバーワークス）	W氏（2022年入社・新規プロジェクト企画運営等）	2024/8/22	東遊園地内 URBAN PICNIC
	X氏（2018年入社・総務、経理、広報等）	2024/9/30	（有）リバーワークス 事務所
	Y氏（2014年入社・設計、設えの制作）		（有）リバーワークス 事務所
	Z氏（2023年入社・施設の管理運営）		東遊園地内 URBAN PICNIC

※ 上記調査日以降に電話及びSNSによる追加調査を行った。
（出典） 筆者作成

域の結節点に位置する。北西には親水公園として地域住民から親しまれる烏原貯水池、北東には湊山温泉が所在するなど、都会でありながら豊かな自然を感じられる地域である。

戦災や大規模災害の被害が比較的少なく、都市計画的な施策が施されていないこともあり、古い家屋や商店、細街路等が混在する密集市街地を形成している。2024年11月30日現在、3,909人・2,263世帯が居住し、うち65歳以上の人は1,512人（高齢化率：38.7%）であり、兵庫区内でも高齢化が顕著な地域である。NS（元湊山小）の敷地北面を走る山麓線沿道には商店街が形成されているが、空き店舗や空き地が目立つ。その一方、店舗跡地に高層マンションや戸建住宅が建設されるなど、若年世代の増加傾向が見られる地域でもある。

（2）湊山地区の地域自治活動の現状とその課題

神戸市における地域自治活動は、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、子ども会等に加え、それらの組織代表者をメンバーとして概ね小学校区単位で組成される「ふれあいのまちづくり協議会」を中心に推進されている。

湊山地区においても、元湊山小の通学区域（町）を対象エリアとした「湊山ふれあいのまちづくり協議会」が組成され、「湊山地域福祉センター」を活動拠点として、地域自治活動を行っている。他方、自治会・町内会のない町も存在するなど、地域自治機能の低下が懸念されており、神戸市における全市的な地域課題でもある「担い手不足」や「役員の高齢化」等の課題に直面している。

3 湊山小廃校から廃校活用事業者決定までの経過

（1）湊山小の廃校と廃校活用に対する地域要望

湊山小は、「兵庫区北東部小学校4校統合事業」（対象校：湊山小・平野小・荒田小・湊川多聞小）に伴い、2015年に新設された神戸祇園小学校に統合・移行され、

開校から141年の歴史に幕を下ろした。

湊山小跡地の利活用については、湊山小の統廃合が行われた2015年前後（2013年～2015年）を中心に、自治会や婦人会といった地域自治組織から様々な要望が出されている。要望内容としては、「避難所としての利用」が一番多く、その他には「地域活性化のための多機能施設」、「福祉施設」、「地域コミュニティの拠点施設」の設置等が挙げられるが、湊山地区としての統一的な要望には発展しなかった。

他方、神戸市は、これらの地域要望に対して、学校が地域コミュニティの核としての役割や防災上の役割を担っていることを考慮しつつも、その利活用方法については、厳しい財政状況も踏まえて、「全市的観点から売却も含め有効活用を検討していく」（兵庫区役所 2013：13-14）との見解を一貫して示している。

（2）事業者選定の過程

湊山小学校跡地利活用事業は、過去の地域要望や民間事業者に対するサウンディング型市場調査の結果を踏まえ、将来的に人口増加が見込めるエリアであるとの判断から、売却ではなく事業定期借地による活用が庁内決定され、「地域を活性化し、地域への若年世帯の流入傾向を更に促進させる事業用途」を活用方針とする公募型プロポーザル方式による事業者選定が行われた。2019年9月から応募申込の受付を開始し、同年10月下旬に応募事業者（5団体）によるプレゼンテーション及び審査を経て、同年11月に現事業主体である（株）村上工務店が優先交渉権者（代表企業）に選出された。（株）村上工務店の「地域の諸課題を解決し、人々が住みたくなる地域へと進化していくための拠点施設」及び「地域再生を方向づけるための拠点施設づくり」を基本方針とする企画提案は、外部有識者を含む選定委員会からも高く評価された。

（3）湊山小跡地利活用事業における「事前プロセス」

神戸市では、全庁統一的な土地・建物等の保有資産の有効活用を図る指針等は策定しておらず、廃校施設

についても、原則、他の保有資産と同様の取り扱いがなされている。廃校施設の有効活用にあたっては、前述の地域自治組織との懇談会等を通じて、教育委員会や区役所が窓口となり地域住民の要望等を適宜聴取しているが、個別具体の利活用方針の決定にあたっては、民間ニーズも考慮しながら、対象物件の資産価値等を踏まえた公募条件が設定されている。

このような経過を踏まえると、湊山小跡地活用における活用方針の検討・決定から事業者選定に至る「事前プロセス」は、前述の懇談会や個別対応で聴取した地域自治組織からの地域要望（若年世帯の流入を促進させるような魅力的な施設の建設、地域の活性化等）を踏まえた活用方針を設定し、公募型プロポーザル方式による事業者選定が行われ、その評価においても地域要望が考慮されていることから考えると、形式的には十分な取組がなされていると言える。

他方、活用方針の策定や事業者選定プロセスにおいては、選定委員会の審査員6名のうち4名が神戸市関係者で占められているなど、行政主導で行われていた傾向も見受けられた。

4 NATURE STUDIO（ネイチャースタジオ）の取組

(1) 施設概要

2022年4月のプレオープンを経て、2022年7月に「地域の人のつながりを再生すること」を目的とする複合施設「NS」が開設された。NSは、「自然と暮らす地域をつくる」をビジョンに掲げ、6つのアクション（①自然と暮らしの再生、②自然の恵みをいただく、③サステナビリティを楽しむ、④自然との近さを取り戻す、⑤自然と暮らしを学び直す、⑥つながる・育つ・広がる）のもと、多種多様な施設を運営している。

M氏によれば、NSの施設整備は、まずは湊山地区を含めた周辺エリアの将来像を考え、「緑豊かな住宅地として見直されるくらいのもので共有できる背伸びし過ぎない未来像」を構想することから始め、NSを「緑豊かな住宅地になっていく変化を後押しする施設」として位置づけ、具体的な施設整備案を策定したという。NSの旗艦施設は高い集客力を誇る「みなとやま水族館」だが、同館を単なる集客施設として位置付けず、NSのコンセプトや湊山地域の将来像とも整合し、「多くの人に地域のことを知ってもらい、地域の変化を後押しする機能」（M氏）として整備された。

(2) 事業主体及び運営事業者

① (株)村上工務店

NSの事業主体である(株)村上工務店は、神戸市兵庫区に本社を構える総合建設会社であり、1946年に創業された地元企業である。創業当時から集合住宅から幼稚園・小学校等の公共建築物、既存建物のリフォーム事業や会社社屋・倉庫などの改修工事も手掛け、近年ではPFI・PPP事業も手掛けている。

M氏は、民間企業勤務を経て村上工務店に転職し、2012年に社長に就任した。社業以外には、市民大学「神戸モトマチ大学」の設立・運営、神戸市の東遊園地パークマネジメント社会実験「Urban Picnic」のプロジェクトを主導するなど、公共空間を活用したまちづくりや地域活性化にも取り組んでいる。

② (有)リバーワークス

NSの運営事業者である(有)リバーワークスは、M氏が2003年に創業し、代表を務める企業であり、現在はプレイスメイキングの企画運営等を社業としているのが特徴である。

NSにおいては、(株)村上工務店から運営委託を受ける形で、地域活性化やネットワーク形成の経験、専門的な知見を有する社員が、NSの主催するイベントの企画・運営やNS施設内に入居するテナント間の連携支援などを行っている。当該社員はプレイスメイキングを主務としながら、総務・経理・設計・広報・施設管理等の組織運営上、必要とされる業務にも従事している。

(3) NSにおける特徴的な取組

① 地域アイデンティティの保持と新たな愛着の醸成

湊山小の旧校舎を可能な限り保存・利活用することを意識しており、NSのアピールポイントにもなっている。施設内では小学校時代の机や椅子、下駄箱なども再利用され、学校当時の姿を想起させる設えや工夫が随所に施されている。

「小学校を継承する」という意識と姿勢は、NSの開発工事時点から見受けられ、イベント等を通じて具体的に表現されている。NS開設の約1年半前に当たる2020年10月には、一部校舎の取壊工事に先駆け、湊山小の歴史を地域住民とともに振り返り、校舎との別れを通じて人びとの想いを引継ぎ、未来へとつなげていくことをコンセプトとした「湊山 OPEN SCHOOL」が開催された。取り壊される校舎の教室や廊下に絵などを自由に描くアートワークショップをはじめ、湊山小同窓会からの提案を受ける形で、卒業生が集い校歌を歌うイベント等も行われた。これらのイベントは、地域住民や湊山小卒業生同士の交流や再開の場を創出するだけでなく、地域住民とNSスタッフの親交を図る機会としても機能し、同イベント内では、NSの事業計画を地域住民に直接説明する場も設けられ、NSに対する理解を深める契機にもなった。これらの取組についてM氏は「我々はやっぱり地域の方々に愛される施設を作りたいと思ってましたので、絶対にリノベーションして使おうと思ってたんですね。結局のところ、地域の人が潜在的に持っている学校への愛着が、この先もキーになるって分かってましたので」と語っている。

このようにNSの取組は、「地域アイデンティティの象徴である小学校を継承し、地域の核としてあり続

表2 NSが開催する主なイベント

イベント名	内容
さんろく夏祭り	NSの前を走るバス道（山麓線）沿いの商店等が、学区や地域の垣根を越えてつながることを目的とした夏祭り。湊山地区の地域自治組織等も出展者として参加
アートミーティング	NS周辺を探検し、自然の声に耳を傾けることで普段のまちの見方を変える体験型ワークショップ
みなとやま市	かつての小学校だった時のように地域住民が参集する場として、ブース出展やフリーマーケットを開催
やますそウォーク	街や人の魅力を届けるプロジェクト。NSスタッフや地域住民を含むメンバーが歩いて見つけたおすすめスポットを小冊子にまとめ発行

（出典） NS ホームページをもとに筆者作成

ける」という意思を地域住民に発信することを強く意識している。

② 地域に開かれた施設運営⁹⁾

施設運営においては「地域に開かれた施設」とすることが意識されている。施設の門は、みなとやま水族館や FOOD HALL の開館前から開放されており、地域住民等が敷地内を普段使いの公園として利用することができる。地域住民が散歩などで敷地内を自由に散策する姿や芝生やベンチで座って食事をする姿、植物の水撒きを行う HERB SHOP の店員と挨拶を交わす姿も見られる。放課後の時間帯にはランドセルを背負った児童が学童保育所に通う姿も見られ、学童保育の入居する北棟（NORTH AREA）からは、児童の笑い声や歌声が聞こえてくる。

NSの主催するイベントは、後述する新たな地域ネットワークの創出を図る取組だけではなく、湊山地区の地域性や過去の地域行事の継承を意識した取組も行われている。その一つが「新春もちつき大会」であり、NSの入居施設職員とボランティアで参集した有志の地域住民が協力しながらイベントを運営する。NSの独自色を抑えた周辺地域向けのローカルなイベントだが、地域住民だけではなくNS来場者も自由に参加することができ、地域住民と来場者のコミュニケーションの創出にも寄与している。

このようにNSでは、小学校がかつて持ち合わせていた「地域の開かれた場」としての役割を再現・再定義するような取組も行われている。

③ 新たな地域ネットワークの創出

NSは元小学校としての地域アイデンティティを尊重する取組を実践する一方、周辺地区でまちづくり活動を行う人々に参加を働きかけ、湊山地区に留まらない新たな地域ネットワーク圏域の創出を企図した取組を展開している（表2）。

代表的な取組として「さんろく夏祭り」があり、同イベントは対象を取って湊山地区に限定せずに、平野地区などの隣接地区を含めた周辺地域一帯の活性化をテーマとして開催されている。出展団体や地域住民に対して準備段階からの参画を促し、地域間の垣根を越えた、より深い交流が図られるように工夫されている。

また、NSスタッフは、地域活性化イベント等を実践するに際し、一方的なサービス提供者とならないことを意識している。各個人・組織がそれぞれの力を持ち寄り、支え合う枠組みづくりを行い、主体的に地域の活性化に取り組む意識を地域内で醸成することに注力している。

④ 施設内循環型の経営手法

NSの施設内では業務連携や経済循環が行われる仕組みが構築されている。

公共工事やPFI事業で実績のある(株)村上工務店が中核企業として廃校活用事業（NS）に参画し、その運営を(有)リバーワークスに委託することで、双方で経営を支える枠組みを形成している。

(株)村上工務店が負担する神戸市に対する土地賃料は、(株)村上工務店が直営する「みなとやま水族館」及び併設駐車場から得た利用料収入と各入居施設からの賃料収入で賄われ、運営事業者である(有)リバーワークスに対しては、(株)村上工務店から管理運営費として委託料が支払われている。(有)リバーワークスでは、地域活性化やまちづくり支援といった社会課題解決を志向する人材（「まちづくり人材」という。）が社員として雇用されているが、NSは彼らの専門性や知見を発揮できる実践の場となっている。

NS内にはクラフトビール醸造所を併設し、商品生産によって収益を得られる体制を整えている。また、FOOD HALLを運営する企業は、フードコート内の食品提供に加え、同施設内に同社の常設型セントラルキッチンと配送センターを併設し、そこで同社が経営する店舗等に供給する加工食材の調理や商品の在庫管理を行っている。これらは、NSの集客が難しい平日においても、生産商品販売収入や来客数に影響を受けにくい施設からの賃料収入を安定して得るための工夫である。

加えて、(株)村上工務店からFOOD HALLなどの館内清掃を入居施設である就労継続支援施設に業務委託することで、支援施設利用者の就労機会を創出している。

⑤ 地域社会に対する貢献と還元

- ・ 小学校が担っていた役割の再定義とそれによる地域再興というようなニュアンスかなと思っています。(W氏)
- ・ あの拠点 (NS) を通して、人と人とをつなぐハブになれたらという地域再生のこともありますし、核となって (X氏)
- ・ NSが核になって、「こうしようあしよう」みたいな。ちょっと何かまち全体を作っていける。なんか旗振り役とかになれたらいいね、なんか「こここうなんやけどどうどうしよう」みたいな相談が来るみたいな施設になったらいいなみたいな。(Y氏)
- ・ NS で知った自然の恵みとか、自然の素敵なところを「それでおしまい」ってするのではなくて、ここ (NS) で出会った自然から、さらに街の中の自然に興味を持っていくとか、そのNS での出会いをきっかけに、その地域の植物に出会えるとか、自然に出会える、そんな風に育っていったら素敵だなと思っています。(Z氏)

図1 NS スタッフの証言（地域社会への貢献と NS の位置づけ）

（出典） 筆者作成

前述の NS において実施される地域活性化や新たなネットワーク形成を目的とする各種イベントの費用は、主に(株)村上工務店や NS の各テナントが負担する形で運営しており、イベントの企画・運営は(有)リバーワークスが行っている。いわば、みなとやま水族館等で得た利用料収入を「地域活性化事業」に充当することで、地域社会に対して「まちづくり」という形で還元する構図が作られている。

また、NS は、湊山地区が密集市街地で細街路や空き家が多く点在する現状を地域課題と捉え、神戸市、湊山ふれあいのまちづくり協議会、地元大学等と連携し、防災力向上を目的とする都市計画からのアプローチによるまちづくりにも着手しており、NS の施設内に留まらず、湊山地区を含めた周辺エリアの社会課題解決に向けた取組を主導している。M氏は経営者として、社業の新規開拓分野としての PPP 事業の拡充や NS における事業採算性に留意しながらも、NS を「地域再生の核」として機能させることで、地域社会に貢献することを強く意識している。その意識はリバーワークス社員にも浸透しており、NS の位置づけを「地域の核」(X氏)、「旗振り役」(Y氏)等と考え、その具体化に向けた取組を展開している(図1)。

5 まとめ

NS のケーススタディによって得られた知見は、次のとおりである(図2)。

- ① NS は「地域の人のつながりを再生すること」を事業目標とする地域密着型複合施設として、地域の象徴である小学校校舎を積極的に保存・利活用することで、地域アイデンティティを保持・尊重する姿勢を地域住民等に発信する一方、「地域に開かれた施設」として、イベント等を通じて、湊山地区以外の周辺地区を含めた新たなネットワーク形成や地域課題の解決に向けた取組を能動的に展開している。
- ② NS では、集客力の高い施設や生産機能を有する施設から外貨収入(湊山地区以外からの来場者から得た収入)を獲得し、その収益を地域活性化イベン

トや新たなネットワーク形成、地域課題の解決に向けた活動に充当することで地域社会に還元するという新規性の高い事業スキームが構築されている。

- ③ NS 内に入居する施設間で協業関係を創出し、NS 施設内(運営事業者間)で資金が循環する持続可能な経営を成り立たせる工夫がなされている。
- ④ 社会課題解決に関心を持ち、まちづくりやネットワーク形成に経験や専門的知見を有する人材を社員として雇用し、安定性のある NS の業務に従事させることで、専門性や知見を発揮できる活躍の場を創出している。
- ⑤ NS は、廃校活用施設(NS)を核とした「地域再生ビジョン(自然とともに生きる)」を提示し、地域社会の抱える課題に主体的に関与して、その課題解決に取り組んでいる。

最後に、本章での調査結果から得た知見等を踏まえ、筆者が考案した新たな廃校活用モデル案「NS モデル」について提示する(図3)。

- ① 廃校施設(元学校)が従前から持つ「地域の拠点」としての特性を有効活用する。地域外から事業運営に必要な収入を獲得し、新たな人流を呼び込む。
- ② 地域外から得た収入(外貨)を原資とし、地域活性化に向けた事業を展開し、その担い手として、まちづくりやネットワーク形成に専門性を有する「まちづくり人材」を直接雇用する。
- ③ 既存の元学区内の地域課題の解決や学区外の既存コミュニティ(例：隣接元学区の地域コミュニティや地域外プレイヤー等)との連結を促し、地域のまちづくりビジョンを共有しながら新たなコミュニティ圏域の創出を促す。
- ④ 新たなコミュニティ圏域の創出を通じて地域の魅力向上を促し、新たな人流と外貨獲得につなげる好循環を創出する。

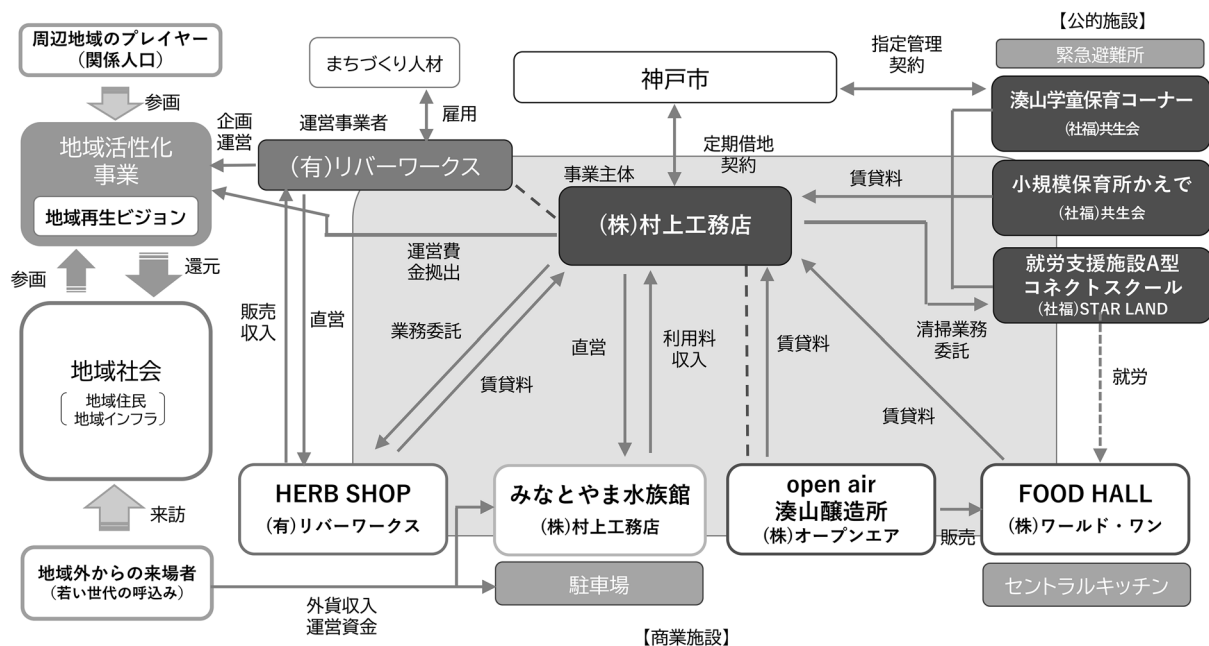


図2 NSの事業スキーム

(出典) NS ホームページ、NS スタッフへの調査結果から筆者作成

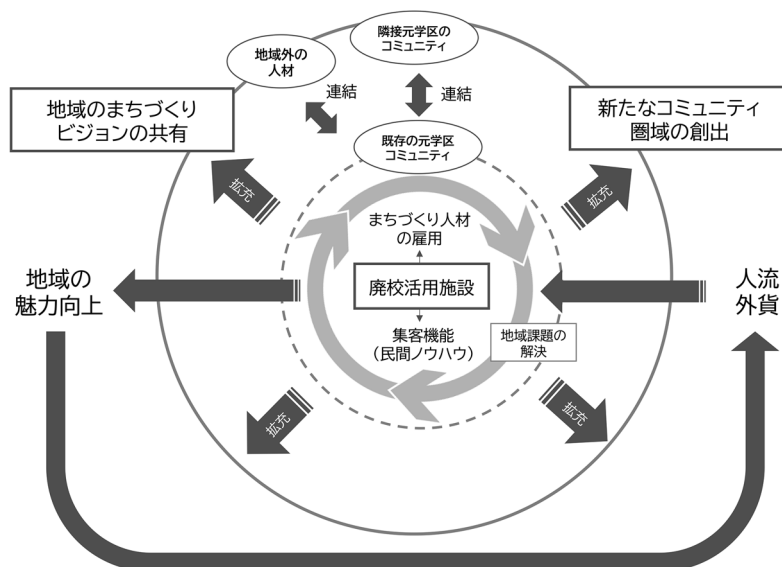


図3 新たな廃校活用事業のモデル案 (NS モデル)

(出典) 調査結果をもとに筆者作成

IV 廃校民間活用事業に対する地域住民の 意味形成

本章では、地域住民に対するインタビューを実施し、その調査結果を分析することで、RQ2「廃校民間活用事業に対して、地域住民はどのように意味形成していくのか?」について、その答えを求めていく。

1 調査方法

(1) 調査対象者

調査対象者は、湊山地区の地域自治活動団体の役員、

NSが想定する利用者層(主婦)、湊山小出身者、近隣商店主など、年代、性別、属性等に偏りが生じないよう考慮しながら、可能な限り幅広い意見を聴取できるよう選定した(表3)。

(2) 調査手順

まず、基礎質問(表4)をもとに、廃校からNSによる廃校活用事業(以下「NS事業」という。)に至るまでの認識、廃校活用事業に対する評価等を確認することを目的とする半構造化インタビューを実施した。

次に、インタビュー結果を全て文書化して切片化し、廃校活用やNSに対する意味形成について地域住民が語った箇所を抽出したうえで、NSに対する意味形成

表3 インタビュー対象者（地域住民）及び質問項目

No	対象者	年代	性別	属性	利用度合い	調査日※	調査場所
1	A氏	70代	男性	湊山地区地域自治活動団体役員、 自治会会長、老人会会長 (湊山町在住)	日常的 (役員として頻繁に関与)	2024/ 9/20 10/21 11/ 8	湊山地域福祉 センター会議室
2	B氏	70代	男性	湊山地区地域自治活動団体役員、 自治会会長 (雪御所町在住)	1 回だけ (自治会長として頻繁に関与)	2024/10/21	NATURE STUDIO内 FOOD HALL
3	C氏	30代	女性	主婦（未就学児の母親） (夢野町在住)	日常的 (散歩コース)	2024/10/21	NATURE STUDIO内 FOOD HALL
4	D氏	30代	女性	主婦（未就学児の母親） (千鳥町在住)	2～3 回 (通りがかり程度)	2024/10/21	D氏指定の千鳥町内喫 茶店
5	E氏	70代	男性	湊山小学校同窓会会長 (湊山小卒業生・大同町在住)	機会あれば (イベント参加等)	2024/10/30	NATURE STUDIO内 コモンルーム
6	F氏	20代	男性	市民活動団体代表 (湊山小卒業生・石井町在住)	日常的 (仕事の作業場所)	2024/11/ 2	NATURE STUDIO内 コモンルーム
7	G氏	50代	男性	平野地区商店街理事長 (下祇園町在住)	機会あれば (イベント出店等)	2024/10/21	マスタヤ酒食品店

※調査日以降にインタビュー調査内容の再確認等を目的とする電話・メール・SNSによる追加調査を実施した。

(出典) 筆者作成

の変化を分析した。なお、インタビューは1対1の対話形式で、各1時間から2時間程度実施し、その内容は対象者の許可を得てICレコーダーで録音した。

(3) 分析フレーム

本章では、分析フレームとして、「組織化モデル(ESRモデル)」を援用する。

ワイクは、組織化は文法のようなものであり、「行為者に理解できる社会的過程を形成するために、いかに種類の相互連結行動を組み立てるかに関するルールや習慣の体系」(Weick 1979, 遠田訳 1997:5)と述べ、その組織化の過程として「生態学的変化(ecological change)―イナクトメント(Enactment)―淘汰(Selection)―保持(Retention)」の4つの要素を示し、組織化を進化論の自然淘汰が行われる過程に当てはめてモデル化している。

「組織化モデル」は各過程の頭文字をとり「ESRモデル」とも呼称され、その各過程は「イナクトメント(組織の特定の部分をさらに注意するために囲い込むこと)、淘汰(その囲い込まれた部分にいくつかの解釈をあてがうこと)、保持(解釈された断片を将来適用するために蓄えること)」(ワイク 1979=1997: pp. 58-59)とそれぞれ説明されている。

また、「組織化モデル」は、特に不確実性や曖昧性が高い状況において個人や集団がどのように意味を見出し、現実を構築していくのかを説明するモデルであり、現実是客户観的に与えられたものではなく、個人や組織が行動や解釈を通じて能動的に構築するものとし、環境そのものが存在するのではなく、個人や複数人の行動を通じて意味形成(sensemaking)するとされる。

「廃校施設の民間活用」(本研究においてはNSの誕生)という現象(生態学的変化)は、地域住民にとって「地域コミュニティの核として存在した小学校が民間事業者を引き継がれる」という不確実性の高い状況を生み出す。地域住民はその不確実性の高い環境に適応するため、それぞれの経験に基づき何らかの手がかりを自らの行動を通じて探し出し、廃校活用事業(NS事業)を理解するためにNSに対する行動を起こして情報を囲い込み、そこから得た情報を取捨選択し、意味を選び取って解釈し、新たな環境に適応していくことになる。

以上を踏まえて、本研究のテーマである「廃校民間活用事業」と「地域住民」の関係性に適用すると、図5のように考えることができる。「組織化モデル」を分析フレームとして援用することで、廃校活用事業に対する地域住民の意味形成の過程を詳細に分析し、NSに対して、地域住民はどのようにイナクトメントし、淘汰し、保持したのかを明らかにする。

表4 インタビューの基礎質問

No	質問項目
①	統廃合されることを聞いた際の率直な思い
②	統廃合から活用決定がなされるまでの思い
③	活用計画を知った際の思いや印象
④	NS開設後の印象、関わり
⑤	これからNSに期待すること(評価と改善点)

(出典) 筆者作成

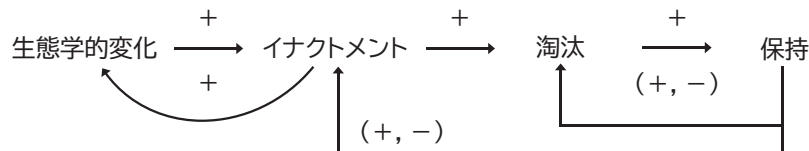


図4 ワイクの組織化モデル (ESR モデル)

(出典) ワイク (1979=1997:172) より引用

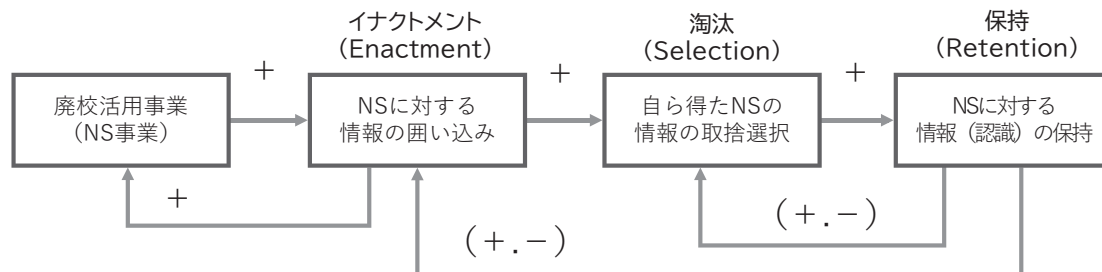


図5 「組織化モデル (ESR モデル)」をもとに作成した分析フレーム

(出典) ワイク (1979=1997:172) をもとに筆者作成

2 調査結果

(1) 基礎質問に対する回答結果

調査対象者の基礎質問 (表4) に対する回答結果を踏まえて、湊山小の廃校から廃校活用事業者の決定 (NS 事業における「事前プロセス」) までの地域住民の意味形成の結果を示す。

まず、「湊山小の廃校」については、「寂しい」という認識で共通していたが、「少子化なので仕方ない」、「廃校施設を有効活用する方がよい」という認識のもと、早い段階から廃校施設の利活用方法に関心が移っていったことがわかった。

その一方で、地域住民には、行政 (神戸市) からの統廃合の決定や廃校活用の方針等に関する情報が不足しており、事業者選定結果や NS の事業計画の内容が十分には伝わっていなかったことも明らかになった。この点について、地域住民は、行政からの事前説明や意見聴取の機会が「自治会長などの代表者に限られていた」、「自治会が組織されていない町内は情報を得る機会がなかった」と証言しており、その結果、地域住民間で情報量の差が生じる原因となった。Ⅲで説明したとおり、元湊山小跡地活用事業は、形式的には十分な取組がなされていると言えるが、同事業においては、統廃合から廃校施設活用の募集要項が公表されるまでに約4年半 (2015年4月～2019年9月)、NS 事業の開始までには約6年 (2015年4月～2022年4月) を要しており、その間に、地域自治組織の役員交代が行われていることもわかった。

このような地域住民間の情報格差も影響し、廃校活用計画が明らかになるまでの期間を中心に、地域住民の間で廃校活用計画に対する様々な噂話が飛び交うことになるが、その状況は活用事業者決定後も続き、NS の施設整備工事が開始される段階に至って「事業

計画を初めて知った」と証言する地域住民も存在した。

次に、NS 事業に対する利用度や地域住民の理解については、調査対象者7名のうち2名が1回 (B氏)、2～3回 (D氏) と利用頻度が低いことがわかった。また、A氏やB氏の証言によれば、地域住民の中には、NS は「価格が高い」と評価して利用を避ける住民も存在することがわかった。

以上の結果から、湊山小跡地活用事業においては、形式的には十分な「事前プロセス」を経ているが、地域住民に対する情報提供において格差が生じ、意見聴取や事前説明の機会が限定され、その後の NS 事業に対する意味形成にも影響を及ぼしていることがわかった。また、NS は地域再生や地域の活性化を事業目的とする施設だが、地域住民の中には、十分にその目的が理解できていない層が存在することもわかった。

(2) 地域住民の NS に対する意味形成の過程

本項では、前項で明らかになった基礎質問に対する回答結果を踏まえながら、調査対象者 (地域住民) の NS に対する意味形成の過程を「組織化モデル (ESR モデル)」を援用して分析した結果を示す。

まず、NS 事業に対する地域住民の意味形成の変遷を一覧化したものが図6である。

A氏は役員への就任前と就任後で NS との関係性が変わり、NS に対する意味形成も「地域に誕生した水族館」から「まちづくりのパートナー」、「地域のハブ」へと変化している (図7)¹⁰⁾。

次にB氏は、NS を地域 (町内) にできた「商業施設」と捉えており、地域住民の苦情等を伝える立場から NS を捉えている。B氏は NS スタッフの真摯な対応に信頼を寄せており、関係性は良好で「共存しなければならない」とは考えているが、「地域のハブ」といった認識にまでは至っていなかった。また、B氏の

対象者	NS に対する意味形成の変遷
A 氏	① 地域に誕生した水族館 → ② 民間経営の施設 → ③ まちづくりのパートナー → ④ 地域のハブ
B 氏	① 新たな地域課題 → ② 地域の防災拠点 → ③ 若い世代向けの商業施設 → ④ 地域の防災拠点 + 地域と共存する商業施設
C 氏	① 地域のおしゃれな商業施設 → ② 散歩コース・子育ての場所 → ③ 安心できる温かい居場所
D 氏	① おしゃれ過ぎる場所 → ② 街並みとの隔たりを感じる施設 → ③ 方向性のわからない施設
E 氏	① 地域活性化の候補地 → ② 母校の思い出が残る施設 → ③ 地域のランドマーク
F 氏	① 母校の跡地を活用する施設 → ② 母校の思い出が残る施設 → ③ 活躍の場がある施設 → ④ 地域の中心
G 氏	① 隣接地区の廃校活用 → ② 信頼できる連携相手 → ③ 地域の核

図 6 地域住民（調査対象者）の NS に対する意味形成の変遷

（出典） インタビュー結果をもとに筆者作成

所属する町内は、「湊山小学校跡地を避難所にしてほしい」と兼ねてから要望していた経過もあり、現在も NS を「地域の防災拠点」と認識し、その機能が災害時に発揮できるのかを注視している。

次に、「主婦・30代」で未就学児の子育て中であることなど、共通点の多い C 氏と D 氏だが、NS への意味形成において大きな差が生じている。C 氏は、NS スタッフとの日常的な交流や施設利用を通じて、NS スタッフが取り組むプレイスメイキング（居場所づくり）の意図が十分に浸透し、NS への意味形成が「おしゃれな商業施設」から「安心できる温かい居場所」へと変化している。他方 D 氏は、NS が観光客で賑わう状況を目の当たりにして地域外の人向けの施設という印象を持ち、湊山地区や平野地区の街並みにそぐわない「急におしゃれなものができた」という違和感から、NS を「街並みとの隔たりを感じる施設」と捉えている。その一方で、自身の周囲で評判となっている保育園が入居していることも把握しており、現時点では「どの層を対象にした施設なのか？」という疑問を持った状態に留まり、NS に対する意味形成が十分にできていない。

次に E 氏と F 氏は、両者とも湊山小の卒業生であることから、廃校及び廃校活用事業に対して当初から強い関心を寄せ、能動的に NS に関する情報を得る行動を起こしている。また、「湊山オープンスクール」の参加や旧校舎のリノベーションによる保存・利活用、E 氏が M 氏に直接要望した卒業生の思い出の木であるクスノキの保存など、NS スタッフの母校（地域アイデンティティ）を大切にする姿勢に触れることを通じて、NS を「母校の思い出が残る施設」として認識し、次第に NS の事業目的を理解したうえで、「地域のランドマーク」、「地域の中心」へと意味形成が変遷している。

次に G 氏だが、湊山地区の隣接する平野地区の住民

であり、古くからある湊山地区との隔たりを感じていたが、NS 側からの働きかけ（M 氏の来店）を受けて NS の事業目的を初期からの確に理解し、それを契機として、自身が代表を務める商店街組合と平野地区の活性化との連携を意識するようになり、イベント出店への誘い等を通じて NS スタッフへの信頼を高め、NS を平野地区も含めた「地域の核」として意味形成している。

(3) NS に対する意味形成の比較

最後に、NS スタッフの NS に対する位置づけと調査対象者の NS に対する現時点での意味形成を比較し、その差異等を確認すると、調査対象者 7 名のうち 4 名（A 氏、E 氏、F 氏、G 氏）が、NS をそれぞれ「地域のハブ」、「地域のランドマーク」、「地域の中心」、「地域の核」と述べ、言葉の表現は異なるが、NS を「地域の中核施設」と位置付け、意味形成している（図 8）。

この 4 名の認識は、NS スタッフの NS に対する位置づけ（Ⅲ・図 1 参照）である「地域のハブ」「地域の核」「地域の旗振り役」といった認識とも一致しており、今回の対象者の中では、概ね NS スタッフと共通認識が構築されていることがわかった。

中でも注目すべきなのは、C 氏と G 氏の湊山地区以外の地域住民からも NS は「安心できる温かい居場所」や「地域の核」と意味形成されている点であり、NS 事業が湊山地区以外の地域住民にも浸透し、NS が狙いとする地域の垣根を越えた、新たなネットワーク形成の芽が育ちつつあることも明らかになった。

しかし他方では、「防災拠点・地域と共存する商業施設」（B 氏）、「方向性がわからない施設」（D 氏）のように、十分に理解が進んでいない地域住民も存在し、D 氏においては、NS に対する意味形成が定まっていない。B 氏と D 氏は、両者とも利用回数（1～2、3 回程度）が少ないことから、NS に対する情報も少な

地域住民の行動と NS に対する「ESR」の変遷 (※)	NS に対する 意味形成の変遷
① 老人会役員として「地元で新しい施設 (NS) ができたので応援しよう」という気持ちで NS を訪問し、団体割引を交渉するも断られ「やっぱり公共施設とは違って民間だな」と感じるが、自身も民間企業出身であったことから一定の理解を示す。 <発言> ・ 私はね、その時、老人会長をやってて耳に入っただけは早かった。もうこれ (NS) ができるといっことはもう最初から知ってた。(中略) もうすぐできた時に申し込み行った (E) んです。せっかく新しくできたと。言えはこんながあるという会話が出来るためにね、世間話のネタ (S) にしようと、それで1回行ってみようと。 ・ 10 人か 15 人以上になってくると、大体1割かそこら割引があるのになあって言うたら「うちは無いです」って言うから「分かった、分かった」って (E)。 ・ やっぱ一つは「民間だな」と思ったんですね (S)。経営者がね。公のとはちょっとやっぱ違いがあるかなと。それで私もその民間でね、いろいろ、こう仕事を終えた…というなってやっぱどうしても利益追求 (R) ですよ。それはもうやむを得んというの私自身が持ってた…やっぱその職業の生い立ちでしょうな。 ② 湊山地区における地域自治組織の役員に就任し、地域住民の地域貢献や地域内での絆づくり、組織が管理する地域福祉センターの運営等に対する課題認識を強く持つようになる。 <発言> ・ (昭和) 63 年から見直しは一度も行われてなくて、その組織に規約に合っていない。 ・ 一番問題はやはり、その後継者をつくるの。私が心配しているのは、自治会が持つやらかと。後継者づくり、それは心配しています。 ・ 今までね、やっぱり会話がなし。横の組織対組織の。 ③ NS 側からのイベント出展の誘い、防災訓練への協力、スタッフの協力的な姿勢を感じとり信頼を寄せるようになり、NS を地域活性化の協力相手として認識しはじめ、NS 職員とさらに積極的なかわりを持つ。 <発言> ・ 私たちも (夏祭り) をやっていくんですけども、去年はやろうやろう言いながら、なかなかまとまらなくて、NS さんの方から声がかかって、せっかくやったらやろうと。(E) ・ (NS 側が)「一緒にやりますか？」っていう。もう本当嬉しかったですよ。 ・ 防災 (訓練) をそこ (NS) でやった時は、消防署の方にお礼言われました。100 何十人来てくれてね。それはあそこ (NS) でやったからです。もう私、場所が違ったりしたらね。絶対 100 何人はこせなかったと思う。 ・ やっぱね、だんだんだんだんこう…やることに、まだ数えるほどですけどね。年々ね、やっぱお互い (NS 従業員と地域住民が) に顔は見て、やっぱ一言二言でも交わすじゃないですか (E)。だから和は広がってはいらぬ。(S) ④ 地域行事への参加が消極的な地域住民に対しても、NS との積極的な関わりを働きかけしており、NS と地域福祉センターとの連携事業を提案する。 <発言> ・ お互いに、年間のね (行事予定が) できたら交換しようかという話をしてるけど (E) 今年もまだ出してないんですよ。来年はきちっと出そうかなと思って。(中略)「NS さんとコラボあり」とね。 ・ ほんまに季節ごとに何か行事を固定化してね、やっていただけるならば私は協力しやすい (S)。やっていけるとは思う。だからもう少し活動、ここを利用する方向にね。	地域に誕生した 水族館 民間経営の施設
⑤ 村上工務店 (NS)、神戸市、大学等との連携による湊山地区全体のまちづくりを検討する場などを通じて、NS の存在意義や設立意図を深く理解するようになる。 <発言> ・ 都市としてどう作っていくか、まちづくりですからね。だから私たちが考えたならば、学校の跡地をうまく使ったな (S)、とは思ってる。 ・ 村上社長とさんね、まちづくりの協力を頂いたりという交流はやってる (E) なんです。 ⑥ NS を地域のことを考えて活動する「地域のハブ」と意味形成している。 <発言> ・ やっぱ地元にとっては、そのあそこに行くっていうよりも、「あ、こう地域まで考えて頑張ってくれてる」っていうことが一つプラスになって行くと思う (S)。 ・ お互いに地域の団体と NS と村上さんのところとコラボしながら、その地元にお互いに認知し合っ、広げていって、あの子どもたちができるだけ…っていう、そのほんまにね、私は良かったと思うのはハブですわ。(R) ※ 発言は過去からより現在に近い方に時系列で並べている。	まちづくりの パートナー 地域のハブ

図 7 A 氏の NS に対する意味形成の変遷

(出典) インタビュー結果をもとに筆者作成。() 内は筆者加筆

対象者	NSに対する意味づけ	NSスタッフの認識
A氏	地域のハブ	共通 地域再興の拠点（W氏） 地域のハブ（X氏） 地域の旗振り役・相談窓口（Y氏） 自然の良さを発信する場所（Z氏）
B氏	防災拠点のある地域と共存する商業施設	
C氏	安心できる温かい居場所	
D氏	方向性のわからない施設	
E氏	湊山のランドマーク	
F氏	地域の中心	
G氏	地域の核	

図8 地域住民のNSに対する意味形成とNSスタッフの認識の比較

（出典） インタビュー結果をもとに筆者作成

く、NSの事業ビジョンについて共通認識を深めるためのNSスタッフとのコミュニケーションが不足していることも要因の一つと考えられる。それは、B氏と同じ地域住民組織役員であるA氏が、日頃からNSスタッフと積極的なコミュニケーションを図り、地域課題を共有したうえでイベント企画を双方で出し合う良好な関係性を築いている結果、NSスタッフ（X氏）と「地域のハブ」という共通認識を構築していることからわかる。

3 まとめ

本章では、インタビュー結果をもとに、地域住民の湊山小廃校から廃校活用事業者決定まで（事前プロセス）とNS事業（事後プロセス）に対する意味形成の変遷を確認した。注目すべきは、調査対象者の地域住民全員が活用方針に係る意見聴取や合意形成といった「事前プロセス」に参画していなくとも、NS事業の開始以後、つまり「事後プロセス」の中で、NSに対する意味形成を行い、そのうちの多くが事後的にNSスタッフと共通認識を形成している点である（図9）。

また、意味形成の過程においても、Ⅲで述べた、NSの新たな地域ネットワーク形成に向けた取組に参画し、NSスタッフとの積極的なコミュニケーションを図っている（又は図ることのできた）地域住民はNSに対する理解が十分に進む一方、そうではない地域住民は、NSの存在意義を十分に理解できない状況が続いている点も注目に値する。

つまりこの結果は、廃校活用事業（計画）に対する地域住民への意見聴取や事業計画等に対する参画を促す「事前プロセス」の関与度合いに関わらず、事業開始以後、つまり「事後プロセス」における運営事業者の地域住民に対する働きかけ次第で、廃校活用事業に対する理解や愛着の持ち方に変化を及ぼすことを示唆している。

V 考察

本章では、各章で明らかになったことを踏まえて、筆者の考察を述べる。

1 総括

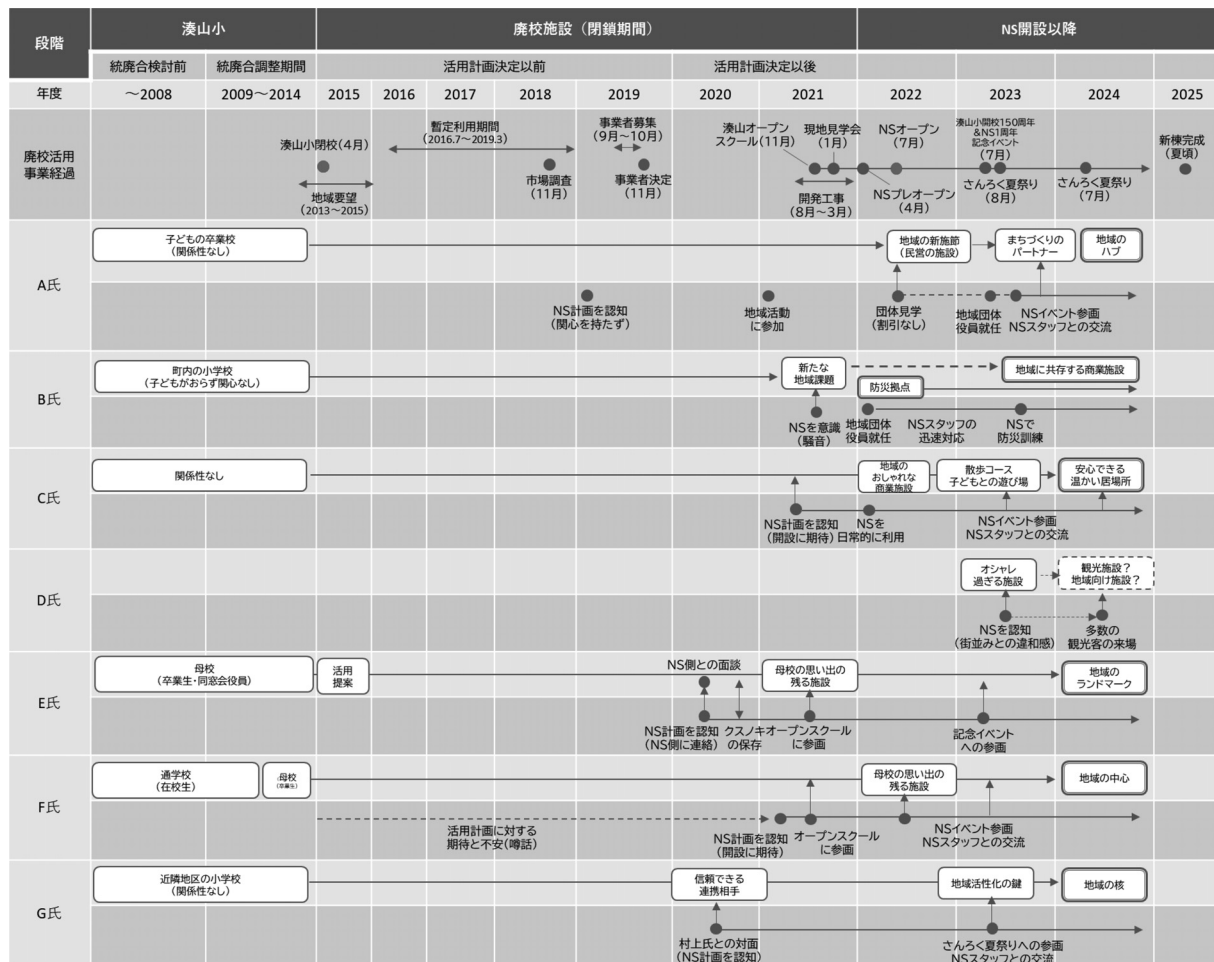
本研究では、NSのケーススタディを通じて、廃校民間活用事業を核とした地域再生や新たな地域ネットワークの創出の可能性を発見し、その取組要素を踏まえた都市部における新たな廃校活用モデル「NSモデル」を考案・提示した。

次に、「組織化モデル（ESRモデル）」を分析フレームとして、NS事業に対する地域住民の意味形成の過程を分析した。その結果、廃校活用事業開始前の行政と地域住民との合意形成や事業者選定（事前プロセス）への関与の有無を問わず、地域住民の意味形成は廃校活用事業開始以後の運営事業者による事後的な地域貢献活動等（事後プロセス）において変遷を重ね、廃校活用事業に対する共通認識を醸成していることを発見し、この結果から廃校民間活用事業における「事後プロセス」の重要性を実証的に明らかにした。

以上の結果から、今後の廃校民間活用事業においては、「事前プロセス」に加え、「NSモデル」で示した「事後プロセス」を含む、新たな廃校活用モデルを検討・形成する必要性を明らかにした。

2 学術的観点

先行研究の多くが主張する「事前プロセス」の重要性は、廃校活用方針等に関する事前情報の差がNS事業に対する意味形成に影響を及ぼしている結果を踏まえば、本研究においても実証されたとと言える。しかし、本研究の結果が明らかにしたように、地域住民の意味形成は、むしろ「事後プロセス」において効果的に変動する可能性があることから、今後は「事前プロ

図9 湊山小学校跡地活用事業（NS 事業）と地域住民の NS に対する意味形成の変遷一覧¹¹⁾

(出典) 調査結果をもとに筆者作成

セス」だけではなく、「事後プロセス」に重点をおいた実証研究の進展が必要である。

他方で、本研究の結果からは、地域住民の NS の個別の取組に対する理解は進んでいるものの、NS の掲げる地域再生ビジョン（自然と暮らす地域をつくる）が浸透するまでには至っていないこともわかった。これは、地域再生ビジョンは概念的なものであり、地域住民の中で明確な将来像が十分に共有できておらず、それは今後、「事後プロセス」の中で創発的に具体化していく必要があるものと考えられるが、これらの点を実証するためには、今後、更なる調査・研究が必要である。

また、II で述べたとおり、廃校活用に関する事例研究は、過疎地域に偏っており、民間活用の事例研究も十分に進んでいない。I で紹介した文部科学省の取組においても都市部における活用事例が紹介される機会は少なく、過疎地域の事例紹介に比重が置かれている。都市部における廃校施設は民間活用の可能性が高いため、ストック資産として売却されることも多いが、それは地域コミュニティの核を失うことにつながり、地域住民の地域（元学区）に対する帰属意識を希薄化さ

せ、さらなる地域コミュニティの減退を招く負の連鎖を生み出すことになる。このような状況を鑑みると、本研究が主題とした都市部における廃校事例を集約・分析し、その課題の整理からはじめ、そのうえで事例研究を増やし、新たな廃校活用モデルを検討することが喫緊の課題である。

3 実務的観点

本研究では「事後プロセス」の重要性を明らかにしたが、今後は、それを実践的に進めために、民間企業、地域住民、行政のそれぞれの立場において、いかなる取組が必要となるのかを検証し、その方法を確立させていくことが必要である。

特に、都市部における廃校民間活用事業においては、行政側が、学校施設であった歴史的経過に配慮し過ぎるがあまりに、過度な制約条件を付すことで民間事業者の自由な事業活動を阻害させたり、地域事情を考慮せず廃校施設をもっぱらストック資産として売却等による事例も散見される。

このような背景を踏まえると、本研究で紹介した「NS モデル」は、民間事業者としての利潤追求と地

域活性化を両立させる「第三の選択肢」となり得ると筆者は考える。特に「NS モデル」は、既存のコミュニティの維持に留まらず、民間事業者が主導して地域再生ビジョンを掲げ、新たな地域コミュニティ圏域の創造を促す活動を展開している点に特長がある。元小学校区単位でのまちづくりに限界が見えつつある中、「NS モデル」が地域のまちづくりのエリア再編・再構築を促す可能性は十分に考えられる。

ただし、「NS モデル」を広く一般化させるためには、M氏のように企業活動を通じた社会課題解決に取り組む経営者、いわば「ソーシャル・イノベーター」と、事業を運営する「まちづくり人材」の存在が必要である。産官学の連携によるこれらの人材の育成と挑戦的な廃校活用事例を後押しする行政や地域住民の十分な理解と協力も必要であろう。また、NS は開業から3年目を迎えた段階であり、当初予定していた施設整備（高齢者向け施設等）が完了していないことも考慮すべきであろう。「NS モデル」が成功モデルとして実践的に展開可能なものとなるか否かについては、今後の事業進捗を見守る必要がある。

4 本研究の限界と今後の研究

本研究では、NS という新規性の高い廃校活用事例を調査対象としたことにより、新たな廃校活用モデルを発見することができた。その一方で、NS 事業は特殊性が強く、汎用性に欠ける部分がある。そのため、本研究が明らかにした結果が、より汎用性の高い事例でも有効なのかを検証する必要がある。例えば、全国的に活用事例が多く、事業計画において地域住民との交流を想定している福祉施設や大学等を対象とした調査を実施するなど、さらに事例研究を増やしていくことが必要である。また、安全性や機密性等が必要とされるオフィスや病院、特定の利用者に特別なサービスを提供する宿泊施設等において、地域住民との間になどのような関係性の構築が可能なのかについても、更なる検証が必要である。

加えて、本研究では、筆者が接触可能な地域住民に限られた調査となった。対象人数が少なく、年代や性別には偏りがあり、NS 事業に反感を覚える地域住民に対しては調査に至っていない点も本研究の限界である。

今後は、これらの点を留意したうえで、「組織化モデル（ESR モデル）」に基づく分析フレームに改善を加えながら、前述のような汎用性のある事業形態における実証研究を行い、さらなる検証を加える必要がある。

5 結び

少子化に歯止めがかからない限り、廃校数は今後も増加することが予想される。今後の廃校民間活用事業

においては、地域住民と民間事業者が地域社会で共生・協働していくためのビジョンを共有し、事業開始以降に地域住民と運営事業者が良質な関係性を構築していくことが重要である。本研究が示した「事後プロセス」の重要性と NS の取組は、地域住民、民間事業者、そして行政が地域社会で共生・協働していく地域社会のあり方を考えるうえで重要な手掛りとなるだろう。

他方で、本研究の結果からは、NS の掲げる地域再生ビジョンが地域社会に十分浸透し、多くの地域住民が自律的・自発的にビジョンの達成に向けた活動を展開する段階にまでは至っていないことも明らかとなり、NS の活動に地域住民が依存するような傾向も見受けられた。地域社会のあり方は、地域住民、民間事業者、行政のそれぞれの主体が「事後プロセス」の中で創発的に検討を重ねながら構築されていくことが望ましいが、そのためには、他方が与え続ける関係性ではなく、双方が地域社会に貢献する意識を高め、支え合うものでなければ持続可能なものとはならないであろう。

本研究の結果は、「事後プロセス」の重要性を示すと同時に、その取組を地域社会で実践することの難しさも示している。「事後プロセス」において、どのような取組がより高い効果を及ぼすのか、その構成要素の詳細な検証・分析については、今後の研究課題としたい。

〈謝辞〉

本論文の執筆にあたり、調査に御協力いただきました湊山地区をはじめとする地域住民の皆様、NATURE STUDIO スタッフの皆様、神戸市役所職員の皆様に心より御礼申し上げます。

また、御指導いただきました内田恭彦先生をはじめ、龍谷大学大学院政策学研究科の教職員の皆様に深く感謝申し上げます。

注

- 1) 本稿は、修士論文「廃校施設の民間活用事業に対する地域住民の意味形成—神戸市立湊山小学校跡地活用事業を事例として—」の一部を改稿したものである。
- 2) 国土交通省は「都市のスポンジ化」を「都市の内部において、空き家、空き地等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること及びその状態」と定義している。（国土交通省 2017）
- 3) 本研究においては、主に政令指定都市を想定している。
- 4) 「学校跡地の長期・全面的な活用に関する提案の募集要領」に基づき公募された小学校の廃校施設（6件）のうち5件がインバウンド向けの観光ホテルへ転用又は転用予定である。
- 5) （有）リバーワークス社員（X氏）からの聞き取りによる情報
- 6) 「プレイスメイキング」についての解釈は多義的だが、「愛着や居心地のよさといった心理的価値をいかに空間

に吹き込むかを考え、実現するための「プロセス」をデザインすること」(園田 2019: 18)、「個人の精神的な拠り所となる場をその人自身が住んでいる地域や愛着を持つ地域に創出・再生すること」(三友 2018: 33)などと定義される。

- 7) 本節は、Ⅲ-1 で示した基礎調査、及びⅣ-1 で示す地域住民からの聞き取りをもとに記述している。
- 8) 本研究においては「湊山ふれあいのまちづくり協議会」を構成する27町内(石井町1～8丁目、烏原町、山王町1～2丁目、大同町1～3丁目、千鳥町1～4丁目、都由乃町1～3丁目、天王町1～4丁目、湊山町、雪御所町)を「湊山地区」と位置付けている。
- 9) 本項は、7) で示した調査対象者からの聞き取り、及び筆者の現地視察によって得た情報をもとに記述している。
- 10) 本稿では、紙面の都合上、A氏の意味形成の変遷のみを事例として詳述する。
- 11) 図9中に記載の調査対象者のNSに対する意味形成の成立時期(年月日)は、厳密に特定できるものではなく、調査対象者によっては記憶が曖昧な部分も多い。そのため、インタビュー結果から判断できるおおよその時期を目安として記載している。

〈参考文献〉

- 久保勝裕・渡部貴久・西森雅広(2009)「北海道の小規模自治体における廃校利用の実態に関する研究 民間事業者による運営実態を事例として」都市計画論文集. 44, 44-49.
- 久保田夏樹・阿部大輔(2024)「大阪市の小学校廃校後の跡地活用における住民参加による議論と跡地活用計画への反映に関する考察 生野区の小学校を対象にして」都市計画論文集. 59(3), 706-713.
- 河野学・吉村英祐・横田隆司・飯田匡(2006)「建築関連法規が廃校後の公立小学校の用途変更に及ぼす影響について：京都市・大阪市・神戸市の場合」日本建築学会計画系論文集. 71(609), 47-52.
- 斎尾直子(2008)「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究—茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響」日本建築学会計画系論文集. 73(627), 1001-1006.
- 大澤正治(2019)「第2章 2-2『都市部における廃校利用～名古屋市を例として』(嶋津隆文編(2019)『廃校活用を通じた地域コミュニティ機能強化の可能性』. 全労済協会
- 鈴木健二(2011)「廃校の転用に際して建築関連法規が及ぼす影響—過疎地域の事例の考察—」日本建築学会技術報告集. 17(36), 633-638.
- 園田聡(2019)『プレイスメイキング：アクティビティ・ファーストの都市デザイン』, 学芸出版社.
- 能勢温(2008)「京都市における廃校小学校跡地利用計画策定プロセスに関する研究」日本建築学会計画系論文集. 73(626), 913-918.
- 波出石誠・熊野稔(2017)「過疎地域における地域活性化に資する民間公募方式による廃校活用システムに関する研究—三好市休廃校等活用事業を事例に」日本建築学会技術報告集. 23(53), 253-258.
- 舟瀬優月・松尾薫・武田重昭・加我宏之(2021)「廃校活用の優良事例における地域参画のプロセスに関する研究」

日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集. 19, 65-68.

- 三友奈々(2015)「プレイスメイキングの定義・原則と場の評価項目に関する考察」日本デザイン学会研究発表大会概要集. 62, 33.
- 村上工務店広報委員会(2024)『SOCIAL BIOTOPE Green Development of a School』, サンエムカラー.
- カール・E・ワイク(1979). *The social psychology of organizing*. 2nd ed., Addison-Wesley (遠田雄志訳(1997), 『組織化の社会心理学(第2版)』, 文眞堂.

〈行政関係資料〉

- 兵庫区役所(2013)「平成25年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ」
- 文部科学省(2021)「令和3年度公立小中学校等における廃校施設及び余裕教室の活用状況について(報道発表)」(https://www.mext.go.jp/content/20250331-mxt_sise_tujo-000012748_8.pdf)

〈ホームページ〉※全て2025年1月11日最終閲覧

- 京都市(2011)「学校跡地活用の今後の進め方の方針」(<https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000188013.html>)
- 京都市(2024)「学校跡地活用の推進」(<https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000188009.html>)
- 京都市行財政局資産イノベーション推進室(2015)「学校跡地の長期・全面的な活用に関する提案の募集要項」(https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000188/188009/1_youryou.pdf)
- 国土交通省(2017)「都市のスポンジ化について」(<https://www.mlit.go.jp/common/001190806.pdf>)
- 公共R不動産(2024)「神戸市 NATURE STUDIO 水族館からプルワリーまで。外部からの集客と地元コミュニティを両立する廃校活用の複合施設」(<https://www.realpublicestate.jp/post/nature-studio/>)
- 神戸市(2024)「公募型プロポーザル方式による学校跡地の利活用」(<https://www.city.kobe.lg.jp/a59688/business/koubo00.html>)
- 神戸市(資料湊山小学校利活用事業 事業実施計画(優先交渉権者提出資料から抜粋1))(https://www.city.kobe.lg.jp/documents/48044/zigyou_uteian_minatoyama.pdf)
- 神戸市(2024)「住民基本台帳に基づく人口(町丁目別・年齢)」(<https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/shise/toke/toukei/jinkou/juukijinkou.html>)
- NATURE STUDIO 公式サイト(<https://naturestudio.jp/blogs/blog>)
- (株)村上工務店「会社案内」(<http://www.murakami-gc.co.jp/company/>)
- 文部科学省(2025)「～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト「みんなの廃校」プロジェクトとは？」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm)
- リバーワークス・ホームページ(<http://riverworks.jp/about/>)