

〈研究論文〉

小さな拠点・地域運営組織づくりのあり方に関する一考察

黒澤 武邦 ・ 松田 弘行

【要旨】

本研究の目的は、地域が主体的かつ持続的に展開できる新たな枠組みとその展開の仕方を明らかにすることにある。研究の方法論としては、先ず、マズローの「欲求の階層（5段階）」をベースにして、新たに、地域取り組みに関する4つの階層区分及びその構成要素を表出した。次に、内閣府において先駆的取り組みとされた事例個々の構成要素に着目して、それらを当該階層区分に当てはめてグループ化した。結論として、グループ毎の階層志向性及び取り組みの特徴から、「取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」とその展開の仕方を明らかにしたものである。

加えて、この枠組みを用いて、国の施策展開状況を点検し、地域取り組み全体の実効性を高めるための方向性を提示した。

キーワード： 中山間地、小さな拠点、地域運営組織、マズローの欲求の階層、
段階的行動パターン

1. 背景と目的

(1) 小さな拠点及び地域運営組織に関する施策の経過

我が国の総人口は、明治後期の約5,000万人から、約100年かけて、2008年の1億2,808万人をピークとするⁱ 歴史的な人口増加を示し、その間、社会的及び経済的な発展を遂げた。そして、今後100年で、世界に類を見ない右肩下がりの人口減少の軌跡を辿るとされているⁱⁱ。その減少度合いは、平均年間78万人となり、福井県の総人口に相当するⁱⁱⁱ 規模となる。

この状況下にあって、政府は、2014年6月「経済財政運営と改革の基本方針2014」を取りまとめている。その中で、過疎地域等の条件不利益地域における施策展開として「基幹集落を中心としたネットワーク化を推進し、必要な交通基盤の維持を含む日常生活の確保や地域産業の振興により、定住環境を整備して、集落の活性化を図る」という方針を打ち出した。これを受けて国土交通省は、「中山間地域から大都市に至るまで、コンパクト+ネットワークにより、新たな活力の集積を図り、それらが重層的に重なる国土を形成する」ことを目指し、「国土の細胞としての『小さな拠点』と高次地方都市連合等の構築」を掲げた。さらに同年11

月 21 日地方創生関連 2 法案が成立し、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のもと、政府は都道府県及び市町村と共に、一体的かつ総合的に施策展開することとした。その後 2016 年 12 月「まち・ひと・しごと創成総合戦略（2016 改定版）」において、地域課題解決のための持続的な取り組み体制の確立に向け、地域運営組織を形成することが重要であるとの方針を示し、現在に至っている。

同戦略にあっては、中山間地域等で『集落生活圏』を維持することが重要で、まず、地域住民が主体となって果たすべき 4 つのミッションを明確にしている。それらは「集落生活圏の将来像の合意形成」、「地域の課題解決のための持続的な取り組み体制の確立（地域運営組織の形成）」、「暮らしていける生活サービスの維持・確保」及び「地域におけるしごと・収入の確保」の 4 つである。これらを進め、地域の暮らしを守るためには、次の 3 つの取り組みにより、利便性を高める地域づくりを進める必要があるとしている。「住民の活動や交流のための拠点」、「生活サービス機能の集約・確保」及び「集落生活圏内外との交通ネットワークの形成」である。そして、政府として地域の生活や仕事を支えるため、次の 4 つの施策展開を進めることとしている。それらは「住民主体の取り組みづくり」及び「利便性の高い地域づくり（「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）」）の推進であり、地域に「ひと」を呼び込むため、「若い世代を中心に都市部から過疎地域等へ移住しようとする『田園回帰』の促進」及び「農協や商工会等の地域内外の多様な組織との連携」の 4 つの支援展開である。

その進め方のポイントとして、地域が主体となって活動する「地域運営組織づくり」と、地域の交流及び活動のための「拠点づくり」の 2 つの取り組み推進軸^{iv} が用意されている。その展開については、地域活動の取り組みステージに応じて、はじめは地域住民の交流拠点として、次に生活サービスの提供の場として、さらに生活サービス施設の集約や交通ネットワークの確保へと段階的に進展することを想定しているものと考えられる。以上のことから小さな拠点のあり方・進め方に関しては、国として、地域の拠点機能が段階的に充実する持続的な改善活動によって、好循環がもたらされることを想定しているものとする。

ここで、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の取り組み状況について押さえておきたい。2020 年までを目標期間とする小さな拠点の形成に関する「主要施策と KPI」の達成状況は、表 1 に示す通り、現時点で「達成」ないしは「ほぼ達成」する見込みとなっている。なお、小さな拠点づくりに関する実態^vとしては、全市町村数 1,741 のうち、小さな拠点の形成がある市町村は 496、取り組みを予定する市町村が 122 で、全市町村数における小さな拠点取り組みが動き出している割合は 35% [(496+122) / 1741] に留まる。

表1『小さな拠点』の形成に関する「主要施策とKPI」の達成状況

主要施策名	KPI（数値目標）	達成状況	評価時点
「小さな拠点」の形成	小さな拠点（1,000 か所） 地域運営組織（5,000 団体）	1,069 か所 4,177 団体	2018年5月 2017年10月

出典：「まち・ひと・しごと創成『長期ビジョン』と『総合戦略（2018改訂版）の全体像』（詳細版）」から抜粋し筆者作成

(2) 先行研究のレビュー等

はじめに、これまでの、小さな拠点等の研究において用いられた分類・分析手法の傾向とそのアウトカム（成果）に焦点を当てて取り上げる。谷口ら（2015）^{vi}は、「小さな拠点の計画的な位置づけとより適切な方向づけ」を目的とする研究において、生活利便施設を定量的に捉えて「7つの主成分と7つの類型」を導いている。同様の手法は、小さな拠点の成立可能性について研究した森尾ら（2015）^{vii}の研究にも、地方都市の類型化により目指すべき将来像を捉えようとした八木ら（2018）^{viii}の研究にも、共通して用いられている。これらのアプローチ手法は、「地域の生活利便」との関連で地域の「適切な方向付け」を試みる点において参考となる視点を持つものと考えられる。しかしながら、地域の諸施設は、当該地域の歴史要因や様々な事情で形成されるものであることから、地域に点在する既存施設のあり様について分類できても、他の取り組みに応用し得る有意な意味合いを引き出すことは難しい。このことから、「地域の生活利便」に関して、地域を構成する施設に焦点を当てるのではなく、別途、地域の取り組みのあり方として一般的に性格づけしうる新たな切り口を見出す必要があると考えた。それは、基本的に、地域の取り組みに関する研究にあつては、地域が地域としてのあり方に関する多様な関心を汲み上げて、地域としてのありたい姿に関する取り組みの枠組みを共有できることが重要であると考えた。そして、それに向かって、地域として、主体的かつ持続的に行動できる汎用性の高い展開の仕方を明らかにする必要があると考えたことからの帰結でもある。

その枠組みを表出するに当たっては、前述（1. 背景と目的（1）小さな拠点及び地域運営組織に関する施策の経過）の「小さな拠点のあり方・進め方に関しては、国として、地域の拠点機能が段階的に充実する持続的な改善活動によって、好循環がもたらされることを想定しているものとする」とする気づきがあったこと。さらに、先行事例における地域のあり方と生活利便を関連づけて捉える着想を広げて、新たに、地域に共通して見られる取り組み要素やその類型パターンを地域取り組みの実情を反映して構築することにより、小さな拠点としての地域における自治の健全性を、取り組み方の階層構造の段階的充足の仕方に応じて捉え得るのではないかと考えた。

次に、新たに、地域に共通して見られる取り組み要素やその類型パターンを地域の実情を反映して構築することに関して、それらを一般論として適用するための拠り所となる原理及

び理論について次に示す。西條（2005）^{ix} は、「物事の本質からなる原理を把握する学問」として構造構成主義を唱え、「価値の原理」、「方法の原理」、「人間の原理」といった原理からなる体系を示している。西條（2015）^x は、チームを機能させる観点で構造構成主義の原理を展開し、「すべての価値は欲望、関心や目的に応じて立ち現れる。人は、関心に応じて立ち現れた価値を手に入れ、充足させたいと欲して生きているのである。」としている。また、中野（2016）^{xi} は、マズローの「欲求の階層」に関して、5つの基本的な欲求について説明すると共に、これらの基本的な欲求に通底する意味や特性を4つ挙げている。人が持つ基本的な欲求には個人差がないこと。人の持つ基本的な欲求が、相対的な優先度を基準に階層を構成していること。優先順に並んだ欲求において低次の欲求が満たされるとより高次の欲求が現れること。そして、欲求の階層の満たされ方と健全度には相関関係があることの4つである。この西條の構造構成主義の原理及びマズローの「欲求の階層」理論をもって、地域の選択的総意は欲求や関心の発現であり、地域はそれを充足しようという志向性で段階的に動くものであること。そして、小さな拠点としての地域における自治の健全さを、取り組み方の階層構造の段階的充足の仕方に応じて捉え得ることの根拠としている。

2. 地域取り組みを成功裏に導く枠組みとその展開に関する考察

本項においては、本研究の中心テーマである、地域が主体的かつ持続的に展開できる枠組み及びそのあり方に関して論述する。まず、マズローの「欲求の階層（5段階）」説をベースに、新たに、地域取り組みの状況を反映した4つの階層区分とこれを構成する要素を明示する（表2）。次に、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局及び内閣府地方創生推進事務局作成「地方創生 事例集（小さな拠点・地域運営組織版）」「小さな拠点・地域運営組織の先駆的取組」^{xii} において先駆的取り組みとされた事例（以下、「先駆的取り組み事例」という。）を構成する取り組み要素を4つの階層区分にグループ化する（表3）。そして、そのグループ毎の特徴が地域取り組みを成功裏に導く段階的な行動パターンに繋がり、どのように展開されているかを考察する。

なお、この研究の展開にあっては、あらゆる社会的なシステムは、相互に関連しあう要素の集合体であり、複雑なシステムでは繋がりや質こそがシステム全体のパフォーマンスに大きな影響を与えるとするシステム思考^{xiii}の基礎的な概念、いわゆる「冰山モデル」を念頭においている。これにより、組織は内包する諸要素の繋がりからなる構造に影響されて、その行動パターンが表れるという考え方で議論を進める。

(1) マズローの欲求の階層をベースとする新たな地域取り組みの枠組みの設定

まず、マズローの「欲求の階層」における「生理的欲求」及び「安全の欲求」について、前出の中野（2016）によれば、前者に関し、生命維持に対する欲求の中でも食に関する欲求

は極めて強い根源的なものであること。後者は、防衛的態度の現れで、「生理的欲求」と同じくらい、全能力を動員して充足を得ようとするものとされる。これを地域取り組みに適用するに当たって、「生理的欲求」に関しては、大きな括りとして「生活に不可欠なミニマム」、具体的には、食の確保及び日常生活も含めた足回りの確保に必要な充足要素と想定する。「安全の欲求」に関しては、地域構成員が地域で生活するうえでの安全・安心が防衛及び保全されること、具体的には、健康・医療・防災・住環境に関する一定の水準が確保されることを充足要素と想定する。なお、この両者は、日常の「衣食住」に関する重要な基層部分であること。そして、地域の生活の実際に関わる居住まいのあり方として、これらを統合して扱うことについて、他の区分と比べて不都合がないこと。さらに、このような場合には、適用する分類区分は極力少なくすることが、全体像をとらえるためには有効と考え、「生活と利便」という一つの括りで捉えることとする。仮に、これらの要素が充たされない場合、住民が去る、ないし心身の健康を損ねることに繋がることは、言うまでもない。

次に、マズローの「欲求の階層」における「所属と愛の欲求」について、前出の中野（2016）によれば、人は共同体から孤立ないしは拒否された状態に置かれることには耐え難く、その構成員として加わりたいと思うこと。さらに周囲から温かく迎え入れられたいと思うものとされる。この欲求は、小さな集団が集まって大きな共同体として新しい生活様式を身につけ、その後の進化・発展へと繋がる人間の歴史^{xiv}と重なる。そして、その関わり合いの良好さがコミュニティ内の信頼感や結束力を高めることに繋がる。これらの欲求の態様は、地域取り組みの場においては、その構成員としての帰属感と活動参加による一体感の醸成に繋がる要素として捉えることができ、「交流・イベント開催」と「地域活動」の2つを充足要素と想定する。なお、この2つの取り組みは、前者が主に、地域の人集いやその醸成のための場づくりを、後者は、地域の課題解決に繋がる構成員としての取り組みを想定している。

本来、集落（「まち」）は、人と人の交流を通して、地域の多様な関心が交じり合うことによって、地域の課題の種が生まれ、それらが地域の関心として掬い上げられて、改善実効性を伴う地域活動に向かうことができる。それ故に、人口の減少や高齢化は、交流機会の減少、さらには関心の減少にも繋がりがねない方向性を持つ。また、その機会が確保されないと、地域内の各種組織・団体が、箇々別々に既往の方針や考え方で対応して停滞に陥るという地域のあり方にとって重要な影響を与える要素となる。

そして、マズローの「欲求の階層」における「承認の欲求」について、前出の中野（2016）によれば、この「承認の欲求」は2種類、一つは「自己の自己に対する欲求」（自己承認欲求）、もう一つが「他者からの評価を期待する欲求」（他者承認欲求）で捉える必要があるとされる。地域取り組みにおいては、「自己出資」、「活動を支える財源確保（財源確保活動）」及び「民生分野における仕事づくり」の3つの項目を、「自己（地域住民）の自己のあり方（地域のありたい姿を求める活動（＝地域を支援する貢献活動））」に対する評価（そのように取組むことを良しとする地域住民の欲求）」と考え、これらを「自己承認欲求（自己の自己に対する評価）」

の概念で捉え、「財源支援等」の充足要素とした。

なお、「自己承認欲求」に関しては、その上位の「自己実現の欲求」への橋渡しとなる重要プロセスであり、地域取り組みにおいて、このマインドセットを備えることこそが、取り組みに段階的な成長をもたらす可能性の高い概念と捉えているところでもある。

最後に、マズローの「欲求の階層」における「自己実現の欲求」について、前出の中野(2016)によれば、自己実現とは、より一層の自分であろうとする思いであるとされる。地域にとつての「自己実現」は、「みんなごと」としての「ありたい姿」を、「未来づくり」の中で発現するもので、次の4つを想定した。地域づくりへの動機づけと共に結束力を高め、取り組みを有効かつ健全に進めるために不可欠な「未来づくり計画」、地域の存続を持続・継続的に進めるためのリーダー層の育成としての「将来を担える人材の育成」、地域共有のアイデンティティーとして「これまで」と「今」と「これから」を繋ぐ「地域文化の将来伝承」、そして、地域を持続的に維持できる仲間の確保としての「人の移住」、この4つである。

以上を踏まえて、本研究に適用する新たな地域取り組みの枠組み(4つの階層区分)及びその構成要素とマズローの欲求の階層区分との相関を表2に示す。

表2 地域取り組みの枠組み及びその構成要素とマズローの欲求の階層区分との相関

本研究に適用する新たな枠組み		マズローの欲求階層 (5つの階層区分)
地域取り組みの 4つの階層区分	枠組みを構成する要素	
生活と利便	生活に不可欠なミニマム *食・生活・その足まわり	生理的欲求
	生活の安全・安心 *健康・医療・防災・住環境	安全の欲求
交流と協働	交流と協働 *帰属感と活動参加による一体感 ①交流・イベント開催 (集いから交流へ) ②地域活動(協力から協働へ)	所属と愛の欲求
財源支援等	財源支援等 *他者への働きかけが必要な活動 ①住民による出資 ②活動を支える財源確保 ③民生分野の仕事づくり	承認の欲求
未来づくり	未来づくり *地域の健全かつ持続的存続 ①未来づくり計画 ②将来を担える人材の育成 ③地域文化の将来伝承 ④人の移住	自己実現の欲求

(2) 先駆的取り組み事例が4つの枠組み及びその要素を充足する状況のグループ化

上記「地域取り組みの枠組み（4つの階層区分）」及び「枠組みを構成する要素」を、先駆的取り組み事例が充足する状況により、グループ化を行う（表3）。

その際、先駆的取り組み事例（25事例）の取り扱いに関して、本研究は地域の主体性をもって取り組むあり方を求めるものであることから、自治体主体の取り組み事例やその取り組みと強い関連性のある6事例は対象から外した。（25-6⇒19事例）

なお、各取り組み事例の分類に際しては、報告内容における取り組み要素全てを忠実にピックアップして、階層区分に該当づけし、グループ化についても形式要素から分類したもので、恣意性は加わっていない。また、グループ化に際しては、4つの階層区分を充足する度合いで分類し、階層区分単位での数的充足度合いの高い区分順で分類した。

以上を前提として、表3「先駆的取り組み事例の4つの枠組みの要素充足によるグループ化」を作成した。

表3 先駆的取り組み事例の4つの枠組みの要素充足によるグループ化

マゾローの欲求階層	生理的欲求	安全の欲求	所属と愛の欲求	承認欲求	自己実現の欲求	備考
地域の実情を反映し、マゾローの欲求階層に対応させる地域の特徴的構成要素（表2）	生活に不可欠なミニマム *食・生活・その足まわり	生活の安全・安心 *健康・医療・防災・住環境	交流と活動 *帰属感と活動参加による一体感 ①交流・イベント開催（集いから交流へ） ②地域活動（協力から活動へ）	財源支援等 *他者への働きかけが必要な活動 ①住民による出資 ②活動を支える財源確保 ③民生分野の仕事づくり	未来づくり *地域の健全かつ持続的存続 ①未来づくり計画 ②将来を担える人財の育成 ③地域文化の将来伝承 ④人の移住	
本研究に適用する地域取り組みの枠組み	生活と利便		交流と活動	財源支援等	未来づくり	
Aグループ...「5区分全て」（生活と利便、交流と活動、財源支援等、未来づくり）に取り組むグループ《6事例》						
山形県川西町	○		①②	①②③	①②	NPO法人
福井県小浜市中名田	○		①②	②	①②③	ボランティアの組織化
三重県伊賀市阿波	○		①②	②	②	女性群によるNPO法人
京都府南丹美山町鶴ヶ丘	○		①②	①②	①②③	振興会有限会社と連携
広島県東広島市小田	○		①②	①②	①	農業組合法人
大分県宇佐市津房	○		①②	②	①	認可地縁団体
Bグループ... Aグループを除き、「財源支援等」の取り組みのあるグループ《8事例》						
秋田県五城目町浅見内	○		①②	①		地元企業との連携協定
京都府南丹市美山町平屋	○		①②	①②		道の駅を拠点
高知県四万十市西土佐大宮	○		①②	①②		(株)大宮産業
島根県雲南市吉田町	○		②	①②		(株)吉田ふるさと村
熊本県南小国町	○		①②	②		(株)きよらカフェ
大分県宇佐市深見			①②	②		城学連携認可地縁団体
青森県平内町藤沢			①②	①②	① ③	地域自治体大学連携
香川県東かがわ市五名			①②	②	④	移住者受け入れの実績
Cグループ...「財源支援等」の取り組みのないグループ《5事例》						
徳島県美馬市木屋平	○		②			有志によるNPO法人
滋賀県湖南市下田	○		①②			
福岡県那珂川町南畑			①②		④	
秋田県藤里町			①②		④	
京都府京丹波町質美			①			

(3) 先駆的取り組み事例の分析から導かれるグループとしての特徴

表3において、先駆的取り組み事例のグループ化で特徴づけられる4つの階層区分を充足する状況に関して、要素充足度の強い傾向を強調して捉えると、表4の通りとなる。

表4 先駆的取り組み事例におけるグループ毎の特徴（階層毎の要素充足傾向）

	生活と利便	交流と活動	財政支援等	未来づくり
Aグループ (6事例)	○	○	○	○
Bグループ (8事例)	△	○	○	
Cグループ (5事例)		○	×	

* 凡例…○グループの全てが該当する △グループの過半が該当する ×グループ全てに該当がない

1) 各グループが示す4つの階層区分の充足状況（形式的充足状況）

「交流と活動」の取り組みは、先駆的取り組み事例全て（19/19:100%）に該当がある。「財源支援等」の取り組みは、Aグループ及びBグループの全てで全体を構成73.7%（14/19事例）し、Cグループには該当がない。「生活と利便」の取り組みは、全体の57.9%（11/19事例）の取り組みがあり、Aグループは全て、Bグループでは過半62.5%（5/8事例）の該当がある。「未来づくり」の取り組みは、全体の52.6%（10/19事例）の取り組みがあり、Aグループにあっては全てが該当し、Aグループを特徴づける。

2) 3つのグループ毎の階層区分単位に見られる取り組み内容上の特徴

グループ全体で取り組みのある「交流と活動」を除き、グループ毎に見られる内容上の特徴は次のとおりである。「財源支援等」を含むグループ（Aグループ及びBグループ）の特徴として、地域活動がNPO法人や株式会社等により実行されている取り組みが9事例（64%）。そのような組織がないところにあっても、振興会や協議会が中心となって、地域内構成団体との連携・協働、ボランティアによる取り組みが組織化される等、全ての組織において状況改善のための取り組みがある。また、これらは地域内の便利施設（商店やJA等）の閉鎖等により対応せざるを得ない状況から取り組みが始まった事例が多い（10事例（71%））こともあり、「財源支援等」の内容として住民からの出資がある取り組みが8事例（57%）に及ぶ。

4つの階層区分全てを充足するAグループの特徴として、全ての事例に「未来づくり」に関する取り組みがある。地域運営組織として個別の課題解決に向けた使命を担い運営する

女性群による NPO 法人の 1 事例を除いて他の 5 事例に「未来づくり計画」があり、このグループの特徴として、将来を視野に入れた持続的スタンスからの取り組み志向性がある。

C グループ (5 事例) に見られる特徴については、先駆的取り組み事例の中で唯一、関係者が連携して既存公共施設に集約することでワンストップサービスを実現し、限られた資源の中で「生活と利便」の確保に組織的に取り組む「徳島県美馬市木屋平地区」の 1 事例を除いて、他の 4 つの事例に関して次の特徴がある。一つは、課題解決のための組織ないし連携ある組織行動を伴わないこと。もう一つは、取り組みの目的ないし実効性に関して、自治体が予定する取り組みメニューの実践の段階から主体的取り組みへの移行過程の状況にある等、4 事例それぞれに、A 及び B グループの展開状況とは異なり、基礎的な取り組みステージにあるという違いが見られる。

(4) 「取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」及びその展開

以上の通り、先駆的取り組み事例の 3 つのグループそれぞれに、4 つの階層区分を構成する階層区分の要素充足性の違いを見出すことができる。

このグループ特性 (階層区分の要素充足性の違い) に関して、前出のマズローの「欲求の階層」理論である「優先順に並んだ欲求において低次の欲求が充たされるとより高次の欲求が現れること。そして、欲求の階層の充たされ方と健全度には相関関係がある」とする理論を援用することが可能と考える。その際、これらの階層区分が、実質的に満足されることを前提として、取り組み組織の「健全度」と相関関係のある形式的枠組みと捉えることができるものとする。そして、この形式的枠組みを「取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」と捉えるためには、つまり、その形式的枠組みが実質的に有効となるためには、同時に、先駆的取り組み事例の 3 つのグループが 4 つの階層区分を充足する特徴、すなわち、個々の取り組み内容 (要素) から構成されるグループとしての特徴を、段階的行動パターンとして持つ必要がある。

そこに必要となる展開の基本的な方向性は、4 つの階層区分 (形式的枠組み) を、地域 (組織) として段階的に満足しようとする展開の志向性を持つことと考える。逆に、この段階的行動パターンを伴わない場合、その組織の取り組みは、先駆的取り組み事例群から導かれる「取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」とは異なる状況に留まると考える。

そこで必要となる展開は、前項 2 (3) で取り上げた 3 つのグループに見られる取り組み階層の志向性及びその取り組みの特徴から導くことができる。それは、基本的に、集落 (「まち」) は、「ひと」が集い、協力し合うことから、「交流と活動」が生まれ、維持・発展するものであること。そして、地域の総意として、主体的に目的や目標を定め、その実現に向けて必要な作戦 (地域活動) や資源 (「財源支援等」) を充実して取り組み、「ありたい姿」の水準を高め続けることができるものである。

しかしながら、集落の「みんなごと」の前に、「私ごと」として、集落で生きるミニマム (生

活と利便)が確保されなくては、「私」は「みんなごと」に向かうことはできない。そこでは、集落で生きるために必要な個々の「私」たちの関心に目が向けられ、掬い上げられて、可能な対応が図られる必要がある。そのプロセスを経ることによって、構成員としての「私」たちの関心が、集落の「みんなごと」に向かうことができるようになる。そこに、「ありたい姿」を求め続けるに足る集落の取り組みの第一歩としての地域固有の取り組みスタイルが形成され始める。そして、「私」たちの協働により、その関わり方が深まり、多様なコミュニケーションを通して、地域課題の改善対応が図られることによって、集落への帰属感、信頼感が増幅され、その集落への貢献と持続的存続・発展を願うメンタリティが強化される。そこには自ずと、地域の「未来づくり」に対する強い関心が生まれ、それが一層、結束力を高め、より高い水準の成果を手繰り寄せようとする力強さ（健全度）となって現れてくるものと考えられる。

なお、本研究で行った先駆的取り組み事例の階層及びグループ特性に関し、地域存続のための目的及びそれを取り巻く状況は、双方ともに変容を余儀なくされ、取り組みが多様に変化することが想定されること。また、この先、地域取り組みの成熟や多様性などの状況に変化が生じることからも、本研究は、平成30年1月「地方創生 事例集」の「小さな拠点・地域運営組織の先駆的取組」の標本形成時の状況に関する捉え方であるという限界性は否めない。

また、形式的枠組みとしての「地域取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」及びその展開の方向性に関しても、取り組みに実効性をもたらすことのできる実質要件が明らかとなっていない。この部分を克服するためには、前出のシステム思考を踏まえて、地域取り組みで実質的に機能する行動を、その構成要素を伴った形で明らかにする研究が必要となる。さらなる優良な要素を含む多様なトライアルを反映した標本を得ながら、研究の有効性を高める必要があると考える。

さらにここで、地域取り組みの階層構造を用いた枠組みを全体で共有することにより、次の3つの効果を得ることができるとも付言しておきたい。まず、関係者が、取り組みの全体像、状況改善への関心、取り組みの方向性について、共通の土俵で、シンプルに把握でき、状況改善の動きへと向かうコミュニケーションを活発にする事が出来ること。次に、自治体のマネジメントの評価に、これらを組み込むことで、関係地域の取り組みを含んだ自治体の総合診断項目とすることができること。さらに、例えば、小さな拠点の施策の一つである移住推進の施策展開として、地域の「関心」を含んだ移住検討に資するための判断要素を標準化して情報提供することにより、移住予備軍の需要（関心）とのマッチングの充実に図ることができること。

これらの効用は、取り組みの全体像を階層構造からなる「閉じた」枠組みとして捉えることによって得られるものである。

3. 小さな拠点の政策展開に関する点検

(1) 地域住民が主体となって果たすべきとされる4つの取り組み事項に係る点検

前項の枠組みで、内閣府作成資料^{xv}に掲げる小さな拠点の形成及び地域運営組織の形成に係る取り組み項目について区分し、先駆的取り組み事例における取り組み状況との関連で点検して、その克服に向けた対応の方向性に関して表5に示す。

表5 政府の「小さな拠点」取り組みの形成・推進に係る取り組みの点検等

	政府の取り組み項目	点検内容
生活と利便	交通	Aグループを中心にコミュニティーバス等の運行による7事例(37%)。他に買い物代行サービスや店舗運営等関連取り組みが5事例(26%)
	子育て	見守り隊や子育てサロン取り組みとして2事例(11%)。なお、名張市及び滋賀県湖南市における自治体の支援システムがある事例は、地域の対応力を高めると共に、地域全体の協働意識を醸成する。
	防災	防災無線の配備等及び災害時炊き出しの2事例(11%)
	医療・介護・福祉	健康相談・教室、診療所ないしデイサービスの利便向上取り組み2事例、緊急連絡先管理シートの配布の計4事例(21%)はあるものの、内容として住民の本来的需要からは距離があると考えられる。地域単独での取り組みは難しいことから、名張市の例に見られる自治体による包括的枠組み支援の仕組みを、自治体の工夫により計画的視野で広げる必要がある。なお、介護に関する取り組み報告の事例はない。
交流と活動	情報交流のためのプラットフォームづくり *なお、「人材」に関しては下記「人材の育成・確保」と重複するため省略	取り組み報告として明記されたものは、SNSやホームページによる展開が2事例、地域情報の発信やコミュニティー誌の発刊の計4事例あるが、実際には地域内外に対する情報提供は多数あるものと推測される。なお、高知県における集落活動センター取り組み普及に向けた情報支援の仕組みは本取り組みに該当するもので、その全国的な横展開が有効となる。
財源支援等	商業	A及びBグループの財源支援14事例(74%)が基本的には該当
	農林水産業	地域の民生分野のビジネス展開の指向性を明確に持つ取り組みは、六次産業化を志向する山形県川西町、東広島市の小田地区及び福井県小浜市中名田の3事例(16%)。農産物加工等による地域ビジネスの範囲にあるものが6事例(32%)。林業関連で2事例。水産業に関する報告はない。
	エネルギー	取り組み報告はない。地域の関心の構築や地域に有用性をもたらす事例の紹介等により、取り組みを身近にすることが必要。
	観光	取り組み報告はない。魅力づくりや魅力の連携の観点で進められる観光展開の中にインクルードできる地域を限定して進めることも有効。
	資金確保、事業ノウハウの取得、法人化の促進等	「財源支援等」における「②活動を支える財源確保」の取り組みのある13事例(68%)では現実的に進められている。今後の取り組みの進展を受けて必要性がさらに高まるうえ、健全な運営が必要となる。
未来づくり	文化	祭及び地域の食づくりの承継に関する2事例。地域取り組みの共有バックボーンとしての効果があることから、取り組み方の横展開が必要。
	移住・田園回帰	取り組みは3事例あるが、表6政府が重要施策と位置づける事項の点検に記す通り、需要者の関心を起点とした需要分析により、移住先として求められる情報提供の仕方、提供の仕組みづくりを優先対応する必要がある。
	人材の育成・確保	人材育成に関する取り組みはAグループに4事例見られる。地域の持続性の観点からは本来的に重要事項。Aグループの取り組み事例を分析し、地域を担うリーダー層の育成に繋がる多様な手法の見える化が必要。

(2) 政府が地域づくりに必要とし支援すると位置づける事項に係る点検

政府が、「まち・ひと・しごと創成総合戦略」において重点取り組みとしている施策と、先駆的取り組み事例における取り組みとのギャップ（課題）を明確にし（表6）、政策策定に有効となる取り組みスタンスないし方向性を示す。

表6 政府が重点施策と位置づける事項の点検

政府が重点施策と位置づける事項	点検内容
住民の活動や交流のための拠点	前出表1『小さな拠点』の形成に関する「主要施策とKPI」の通り、小さな拠点（1,000か所）地域運営組織（5,000団体）の目標は達成する見込み。
生活サービス機能の集約・確保	「生活と利便」に関する取り組みは多数あるが、後発的に機能集約した事例は先駆的取り組み事例では1事例と少ない。
集落生活圏内外との交通ネットワークの形成	集落生活圏内の交通の利便性確保等に係る取り組みは8事例あるが、集落生活圏間の交流からなる交通ネットワーク形成の取り組み事例はまだない。
住民主体の取り組みづくり	「住民主体」の定義を明確にし、本研究で求めた取り組みの階層性を前提とした取り組みステージ区分の精度を高め、例えば、地域構成員の関心の取り込み、その充足度、地域計画の存在、取り組み度合い等を評価指標として施策の構築及び評価を行えるよう、その構成要素を見える化する必要がある。
利便性の高い地域づくり（「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持））	交通による利便取り組み7事例、店舗運営等による買い物等の利便取り組み5事例と、「生活と利便」に関する多くの対応が行われている。
農協や商工会等の地域内外の多様な組織との連携を推進	地域の買い物支援として、JAと商工会が運営共同企業体を組み、買い物支援センターを営む徳島県美馬市木屋平地区の取り組み事例が1事例あるが、地域内外の多様な組織との連携による戦略的取り組み事例は見られない。
「田園回帰」の推進	<p>「移住」取り組みは3事例あるが、取り組み内容の充実が求められる。</p> <p>なお、島根県雲南市の取り組みにおいて、「行政と地域住民が連携して地域の課題解決に取り組む地域の姿勢に共鳴し、看護師、医師、薬剤師、弁護士等様々な若い人材が移住」した事例に見られる通り、移住に向けては、地域の課題解決に向ける取り組み姿勢等人が住み続けるに足る価値（魅力）が存在する必要がある。</p> <p>この取り組みを進めるためには、移住予備軍の「関心」がどのようなところにあるのか？ 移住した者はどのような判断要素で決断したのか？ そして、予想と違った点や良かった点等を調査・分析することにより、需要と施策のマッチング手法を明らかにし、現場取り組みの有効性を高める必要がある。</p>

以上、政府において重点施策とする取り組み事項に関し、集落生活圏域内での「生活と利便」や「交流と活動」に関する取り組みは、目標設定の範囲では進んでいる。しかしながら、集落生活圏間の交流形成、農協や商工会等との連携を推進して地域の民生の向上や仕事づくりに繋がる戦略的取り組み、移住推進といったこれからの地域を大きく動かす原動力の形成に繋がるような施策展開は、政府が想定した水準からは遠い。

この先、地域取り組み全体の実効性を高めるためには、「ありたい姿」全体の階層構造、そ

の充足計画の存在、計画の実行及びその効果判断を、取り組みの健全度の指標と位置づけ、施策構築及びその推進に反映させることが有効なアプローチとなる。

4. おわりに

本研究では、小さな拠点・地域運営組織の取り組みに関して、マズローの「欲求の階層」をベースに、取り組みの現状を反映した新たな階層区分及びその構成要素を設定し、先駆的取り組み事項の取り組み要素を分類することにより、取り組み方に階層性を見出した。そして、マズローの理論を援用することにより、「地域取り組みを成功裏に導く段階的行動パターン」とその展開の仕方を明らかにした。また、その枠組みのもと、国の施策展開見通しを先駆的取り組み事例における取り組み状況との関連で捉えた内容で点検し、施策の有効性を高めるための方向性を提示した。

この先、地域取り組み全体の改善・質的向上を図るためには、地域運営の全体像としての階層性（段階的行動パターン）を踏まえて、地域が主体的かつ持続的に地域経営を展開できる実質的行動レベルでの対応力の要素を明らかにする必要がある。それらは、前出のシステム思考で取り上げた『『学習する組織』入門』における「組織の成功エンジン」（一般的にはダニエル・キムが提唱する「成功循環モデル^{xvi}）と呼ばれる自己強化型の変化の理論をベースにおいた研究において、その解を見出し得るものと考えている。

さらに、多くの地域取り組みにおける意思決定には、①地域の関心の受け止め、②状況改善の前提となるギャップ認識、③取り組み見通しに基づく地域の総意の形成という不可欠な3つのステップが必要であると考え、実際には難しい。その問題の解決には、地域取り組みを進展させるための最も基礎的かつ重要な側面として、地域の構成員の関心を受け止め共有しあえること。多様な関心をオープンに話し合うこと。それらをもとに、地域の選択的総意まで積み上げることのできるものが求められる。また、これらを可能にするツールとしてのコミュニケーションの技術も、地域に定着させることが不可欠である。その定着によって、地域においては、地域の総意となる意思決定に不可欠な3つのステップを実現し、地域としての取り組みの焦点（選択と集中）を明らかにして取り組みを前に進めることができるものとする。今後の課題として、地域の取り組みを有効にするコミュニケーションの手法を含んだ地域の運営マネジメントの構造を明らかにする研究が求められる。

【注】

i 総務省統計局 日本の統計 2019 第2章人口・世帯 2-1 人口の推移と将来人口

ii 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組 平成 29 年 6 月 1 日 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局 都道府県担当者説明会資料「総人口の長期的推移と将

来推計」

- iii 総務省統計局 人口推計（平成 29 年 10 月 1 日現在）都道府県総人口
- iv 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組 令和元年 5 月 31 日 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局 都道府県担当者会議説明資料『『小さな拠点』づくりを進めるに当たってのポイント』
- v 「小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組」（平成 29 年 6 月 1 日内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する都道府県担当者説明会資料「小さな拠点づくりに関する実態」）
- vi 谷口守・山根優生・越川知絃（2015）「多様性を内在する『小さな拠点』の俯瞰的整理の試み」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol50 No3 2015 年 10 月
- vii 森尾淳・河上翔太（2015）「中山間地域における『小さな拠点』の成立可能性の検討に関する基礎研究」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol 50 No 3 2015 年 10 月
- viii 八木恒憲・田村将太・田中貴宏（2018）「都市構造評価指標を用いた地方都市の類型化」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol53 No3 2018 年 10 月
- ix 西條剛央（2005）「構造構成主義とは何か：次世代人間科学の原理」北大路書房
- x 西條剛央（2015）「チームの力」—構造構成主義による“新”組織論
- xi 中野明（2016）「マズロー心理学入門—人間性心理学の源流を求めて」星雲社
- xii 「地方創生 事例集（小さな拠点・地域運営組織版）」（平成 30 年 1 月内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局）「小さな拠点・地域運営組織の先駆的取組」
- xiii 小田理一郎（2017）『『学習する組織』入門』英治出版
- xiv 「ネアンデルタール人と私たちの 50 万年史 そして最後にヒトが残った」クライブ：フィレイソン 白揚舎
- xv 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組 平成 29 年 6 月 1 日 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局 都道府県担当者会議 説明資料『『小さな拠点』及び『地域運営組織』の形成推進』
- xvi 細川馨（2011）「戦略を実行する第 2 ステップ—組織の成功循環モデルを知り、リーダーシップを強化する」ITmedia <https://mag.executive.itmedia.co.jp/executive/articles/1112/05/news007.html>（2019 年 12 月 4 日アクセス）

Initiatives of Small Community Management Organizations in Japanese Rural Areas

Takekuni Kurosawa, Hiroyuki Matsuda

Abstract

The purpose of this study is to clarify a new framework in which the region can independently and sustainably develop, and how to develop it. As for the research methodology, first, the study newly created four hierarchical divisions related to regional initiatives based on Maslow's hierarchy of needs (five levels). Next, the study focused on the components of the cases considered as pioneering by the Cabinet Office, and grouped them by applying them to the relevant hierarchical divisions. In conclusion, the study found the "stepwise behavior pattern that leads to a successful approach" and suggested how to develop it based on the hierarchical orientation and the characteristics of the approach for each group. In addition, using this framework, the study examined the status of national policy development, and presented directions for improving the overall effectiveness of regional initiatives.

Keywords: rural Japan, small community, management organization, Maslow's hierarchy of needs, stepwise behavior pattern