

# 中山間地域の可能性

—岡山県美作市地域おこし協力隊の活動から—

石原 遙

## 1. はじめに

### 1.1. 本稿の目的と調査の概要

日本の中山間地域<sup>(1)</sup>は、1960年代の高度経済成長期に都市地域への急激な人口流出を経験した（第1次過疎化）。若者を中心とした地域外への人口流出の発生（「社会減」）により、中山間地域には高齢者が残され地域内の人口再生産力は奪われた。この人口流出の波は、東北地方を典型とする東日本では「出稼ぎ」型であったことに對し、中国地方や四国地方を典型とする西日本では「挙家離散」型であったとされる（斎藤 [1976]）。そのため特に中国地方の中山間地域ではより一層高齢化が進み、1980年代後半以降には地域内の死亡率が出生率を上回る「自然減」の発生という形で再び目立った人口減少が起こった（第2次過疎化）（多田 [2007]）。大きく進んだ過疎化の背景には1960年代以前の中山間地域の経済構造が関係している。多様な地形条件や変化に富む気象、植生を抱える中山間地域では「水田+里山（傾斜畑）+山」が作物と結びつけられ、人々は米、和牛、特産物（麻、養蚕等）、木炭等で複合的に現金収入を得ていた（多田 [2007]）。かつて「たたら製鉄」を主要産業として抱えていた中国山地で特にこの傾向は強く、山の奥深くにまで居住地開発が進んでいた。それ故に、人々は地域資源を基盤とする多様な稼ぎ手段（多業型経済）で生業を形成していたのである（小田切 [2013]）。しかし1960年代に入り、エネルギー革命や工業化（農業の機械化）といった日本

経済の急激な構造変化（金融資本の優位）が起こる。これとともに、それまでの中山間地域の経済構造は崩壊し人口流出が進んでいく。地域特性に依拠した経済構造を理由として人口流出、過疎化が促進していったのが中国山地の中山間地域と言える。しかし近年地域活性対策が打たれる中で、この地域特性こそが強みとなるような変化の兆しが少しずつもたらされているのだ。

本稿では、域内に中国山地を含む岡山県美作市が導入した美作市地域おこし協力隊の活動展開から、現代日本における経済価値変容と外部人材が与えている中山間地域への影響を検討してみたい。

調査は2013年9月から2013年12月にかけて実施した<sup>(2)</sup>。2013年9月と12月に美作市地域おこし協力隊員4名と美作市職員2名に対し、1～2時間程度の聞き取り調査を行った。そのほか活動（地域の空き家調査）への同行、2013年12月に美作市内に立地する岡山県立林野高校で地域おこし協力隊が連携している授業の見学と教職員の方からお話を伺う機会も得た。

### 1.2. 岡山県美作市の概要

美作市は岡山県北東部に位置し、兵庫県および鳥取県と境を接する典型的な中山間地域である。2005年3月31日に5町1村が合併して現在の行政区分が発足した。基幹産業は農林業のほか、湯郷温泉を中心とした観光業となっている。平成22年の国勢調査によると人口30,498人、高齢化率35.2%である<sup>(3)</sup>。内閣府の平成24年版高齢化白書によると、日本の65歳以上人口は約23

%であり、美作市における高齢化率は全国平均を大きく上回る。年間400～500人の人口減少が生じる美作市では、市行政の重点項目に移住・定住者の誘致が盛り込まれ、補助金制度を用いた政策にも取り組む。しかし近年、美作市の中でも特に過疎・高齢化が激しい山あいの地域で新たな地域活性の取り組みが見受けられる。その背景には、2009年から総務省が地方の地域活性化や意欲ある都市住民の定住・定着を促すことを目的として取り入れた「地域おこし協力隊」制度が美作市で導入されたことが関係する<sup>(4)</sup>。

## II. 地域おこし協力隊とは

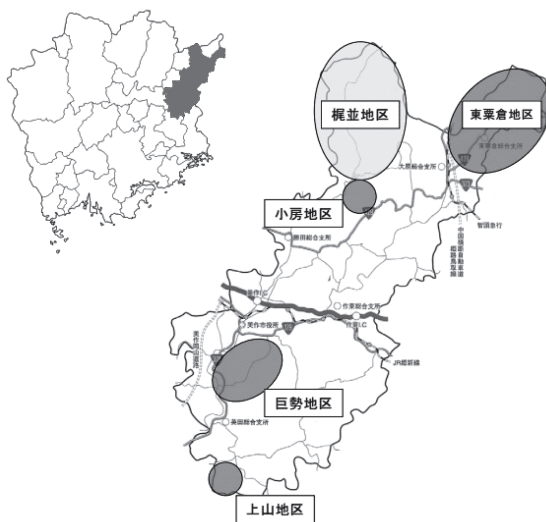
### II.1. 地域おこし協力隊の起こり

地域おこし協力隊とは、2008年に総務省より発表された「地域力創造プラン」によって提示され、2009年より本格的に始動した制度である<sup>(5)</sup>。総務省によると、地域おこし協力隊は「人口減少や高齢化等の進行が著しい地方に

おいて、地域外の人材を誘致し定住・定着を図ることで、地域力の維持・強化を狙いとする」制度である。そのため生活拠点を都市地域等から過疎、山村、離島、半島等の地域に移し、かつ住民票の移動を募集条件とする特徴を持つ（総務省）。また地域おこし協力隊員（以下、隊員）となった都市住民には、地域協力活動に従事しながら地域へと定着し、任期後には定住することが期待されている<sup>(6)</sup>。

総務省によると、2010年11月1日時点での隊員数は230名で、そのうち男性が164名（71%）、女性が66名（29%）となっており、男性が全体の約7割を占める。年齢層は男女ともに20代が最も多く、30代を合わせると全体の約8割となる。地域協力活動の内容は「地域おこしの支援」、「農林水産業への従事等」が多い（総務省）<sup>(7)</sup>。地域が持つ特色や受け入れ側の要望は地域ごとに異なるため、地域おこし協力隊の活動を一概にして言及することはできない。そのため、それぞれの地域と個性に合わせた手法で

図1 美作市地域おこし協力隊導入地区



(出所：美作市地域おこし協力隊募集要項 [http://www.city.mimasaka.lg.jp/open\\_imgs/info/0000005001.pdf](http://www.city.mimasaka.lg.jp/open_imgs/info/0000005001.pdf)  
2013年9月7日DL)

活動に取り組むことが隊員には求められており、それには受入自治体や住民による理解や協力が不可欠となっている。

## II.2. 美作市での導入

美作市では、2010年度より地域おこし協力隊が導入された。美作市の場合、隊員は広範な市内全域で活動をするわけではなく配属された地区を基本的な活動地とする。初めに上山地区へ3名が導入されて以来、現在では上山・梶並・小房・巨勢・東粟倉の全5地区へと導入規模が拡大した<sup>(8)</sup>。隊員は地区ごとでそれぞれ異なる活動に取り組むが、地域会議などが開催される際には他地区であっても参加する場合があります。隊員同士の間で情報収集や連携を図りながら活動を行っている。

そもそも美作市で地域おこし協力隊が導入された背景には、一人の市職員が上山地区で耕作放棄地の再生活動を行う市民団体の活動に注目し、地域おこし協力隊制度を活用することで活動の持続性を期待したことがある。その後、地域からの要望を受けて残りの4地区が加わることとなった。

本稿では、導入から2年以上が経過し現状において活動が軌道に乗っている上山地区<sup>(9)</sup>と梶並地区<sup>(10)</sup>の2地区の活動、加えて地区横断的な地元高校での活動を取り上げる。

## III. 今回の調査から

### III.1. 活動＝地域資源の発掘

美作市では、市として協力隊の具体的な活動要望は示しておらず自由な発想で活動に取り組んでもらうことを方針としている。従ってあらかじめ行政側から具体的な活動内容が示されるわけではなく、漠然とした「地域の活性化」という目標が提示されるに留まる。このような状況に対して、梶並地区の隊員であるEさんは、方向性があったら逆にやりにくかったと話す。地域の活動が地域資源次第であるため、「資

源」をどのように発掘するかがポイントとなるからである。そのためEさんは、美作市の方針を「選択肢が与えられている」として肯定的に語る。

山間部である梶並地区には木地師の集落があり古くから農閑期の手仕事が行われていたが、段々とその伝統も廃れてきた状況があった。デザインを職業とするEさんはこの「地域の手仕事」に目をつけ、地元にある技術を活かしつつ現代の感覚でも受け入れられやすい商品を製作している。木地師の技術による木工品創作のほか、ミツマタ（和紙の原料）の採集が可能であることや古民家に残された漆器が活用できることなどの条件を利用した商品開発にも取り組む<sup>(11)</sup>。後継者不在の状況があったため、地元の方は伝統工芸や地元産品を活用しようとする隊員の活動に対して積極的であった。このほか梶並地区の活動は多岐にわたり、草刈りや雪かきといった地元の手伝いだけではなく、空き家の改修、シェアハウス、ワーキングホリデーや婚活イベント企画など現場からニーズを掘り起こした発想力豊かな取り組みにまで及ぶ。このように梶並地区隊員の活動のポイントは、地域の特性と自分が持つ能力とを活かせる現地ニーズを見つけ出して生業にしていることだと言える。

また上山地区の協力隊は耕作放棄地の再生活動をきっかけとして導入されたため、活動は棚田での稲作を中心とした農業が中心である。しかし近年ではこのほかにも新しい試みが起こっている。例えば上山地区の隊員だったAさんは、活動の「拠点づくり」を行ったことで農業に留まらない多様な活動を展開しているのである。Aさんの拠点は、古民家を再生させた「いちょう庵」だ。Aさんはいちょう庵をサロンや研修の場、カフェ空間として活用しており、地元の人の憩い・交流の場や外部から来る「よそ者」と地元の人との交流の場になっている。スクリー

ンを使っていちょう庵で古い映像試写会を行った際に昔は盆踊りをしていたという声が出てきたため、2013年には盆踊りを復活させる企画を手掛けたと話す。Aさんの姿からは、地元住民との交流の中から地元の資源を少しずつ発掘していく様子が窺える。

隊員が導入される地区は過疎地域であり人口が減少している。市職員のDさんは、隊員には若者が生活できる方法の模索を期待しており、新しく何かを起こしてくれる人材を求めているのだと話す。例えば、梶並地区で行われているシェアハウスは短期間サイクルでの人の出入りではあるが、長い目で見れば一定した移住者確保の発想とも言える。今までの行政では移住者を像を幼い子どものいる家族が市へやってくることで描いていた。だが入れ替わり立ち替わりでも人がいる状態を作ることが人口の安定になることに気づかされたこと、今までの行政にはなかった考えに目から鱗だったようである。

### III.2. 「よそ者」である隊員に期待される役割

このような外部人材によってもたらされる視点は制度導入の理由でもある。導入の発起人である市職員のCさんは、集落支援員と違い「よそ者」が地域に入ってくる地域おこし協力隊制度は「地元の人が気付かないもの」を掘り起こしてくれると期待していた。このような期待は行政主導から住民主導の町づくりへと移行を試みる行政側の思惑とも大きく関わっている。以前は行政主導で補助金の紹介や各地区における振興策を立案していたが、合併後、行政に人的・金銭的な余裕が無くなったのである。美作市は行政主導の町づくりから地元を自立させるべく、地元が立ち上がらない限り手伝わぬ姿勢へと転向した。その代わりに、地元の人と違うモノの見方ができる協力隊を地域に導入しているのだとDさんは話す。導入地区では少子高齢化が深刻なため市民は隊員を労働力としてイメージしがちだが、市の意向としては意見や補

佐をしてもらうために入ってもらっているのだと強調する。

他方、移住者の受け入れには、行政や地域住民のみならず一緒に活動をする仲間や同様の境遇を持つ人物の存在（Iターン者）も重要な誘引要素としてあることが確認された。美作市では上山地区で上山棚田大学、梶並地区でワーキングホリデーなどが企画されており、これらの体験イベントを通じて事前に美作市とはどのような場所なのか、どのような人々が地域に住んでいるのかといったことがある程度知れる状況も特徴的である。美作市の隊員の中には、協力隊を志す「以前」に美作市の隊員と関係が生まれたことで移住してきた背景を持つ人も少なくない。Eさんは元々田舎に住みたいとの願望を持っていたが、移住場所を探す過程で参加した上山地区のイベントで隊員たちと出会い美作市への移住を決めた。家探しの当初は中々決心できずにいたEさんだったが、同世代で同じ境遇の仲間がいることで感覚や悩みを共有できる心強さから、生活が楽しそうに感じて決心がついたという。また梶並地区にはシェアハウスへの滞在をきっかけとして移住してきた若者も存在し、先達の移住者が生み出す雰囲気も地域の魅力となる様子が感じられる。

### III.3. 「地域の活性化」をどう捉えるか

隊員は「地域の活性化」を目的に導入されるが、Eさんは「活性」の意味自体が隊員と地元とで食い違う場合が多いかもしれないとも指摘した。それは深い価値観の問題だとEさんやFさんは考えており、その食い違い自体は、過疎地で高齢者が大半を占める地域ならではのものだと感じている様子も窺える。つまり、高齢者世代が求めるニーズと、未来に求められるニーズとの違いである。例えば高齢の地元住民が、自分が生きているかもわからない20年後の未来への投資をためらうケースや、衰退する農業の振興を地域活性と捉えて「地元の者ができない

ことをよそ者がやってきていつまで続くかわからない」と隊員の活動を懐疑的に見ているケースが挙げられる。しかし現在の高齢住民を満足させるサービスを行うことや、地域活性＝農業振興といった見方だけでは「地域の活性化」を十分には捉えきれない。現在の高齢住民からのニーズにも応えつつ、将来を見据えた活動を生みだしているのが美作市における隊員の活動の特徴である。特にイベント企画や移住者誘致が目立つが、地域に眠っていた価値を再発掘し、リメイクして復活させていく様子も見られる。地域で持ち腐れていた資源が新しい形で世の中に出ていくことが「地域の活性化」として機能するのである。そして隊員の意識はいずれ地域に戻ってくる担い手を育てることに向いている。

美作市には市内唯一の県立高校である林野高校があり、隊員が高校と連携して授業に携わる。林野高校はMy Dream Project (MDP) と称する総合学習に力を入れており、移住者との出会いや地域の可能性を見出すことを目的に隊員と協力している。2010年度より何度か隊員を招いて講演会を開催していたが、2012年度からはMDPの選択科目として「ものづくりコース」、2014年度からは新たに「みまさか学」が開設され隊員が教壇に立つこととなった。少子化により学生確保に悩む中山間地域の高校は、地域密着・地域の魅力発見を重要視する学校経営にも取り組むことで学生側の勉学の選択肢を広げているのである。

## IV. 結論

### IV.1. 多業型経済の復活

隊員の活動展開を見てみると農林業への従事もある一方で、第一次産業のみではない複数の生業を起こしている状況が指摘できる。これは1960年代以前に中山間地域で展開されていた多業型経済の構造と重なる部分がある。

現金収入源を一つに固定させずに、地域資源を活かした形で分散させている様子は上山地区、梶並地区でともに見られる。これには現代において、伝統工芸とのタイアップや「辺鄙な山奥」であることが付加価値ともなり得ている様子が窺える。「中山間地域であること」を活かした形で、都市住民を巻き込もうとする体験イベントの企画（農業体験や婚活等）や販売戦略（棚田米や自然を売りにした商品販売等）は中山間地域における新たな地域資源の可能性を考えさせてくれるものとも言える。このような可能性は、グローバルに流通する資源への依存（マネー資本主義）からの脱却を図ろうとする「里山資本主義（藻谷等 [2013]）」の台頭とも通ずるだろう。外部人材である隊員の活動は、高度経済成長によって崩壊したとされる中山間地域の昔ながらの経済構造を取り戻す形で展開している。さらにそれが都市住民を含めた人々にも受け入れられていることから、現代では中山間という地域特性が強みになることを証明している。

### IV.2. 隊員の活動がもたらす地域への波及効果

また隊員たちは、廃れてしまった地域行事や伝統的な職業をリメイクした形で復活させ、場合によっては生業の一つにまで発展させている。本来地域ごとに独自の風土や文化を持つが、中山間地域では人口衰退と後継者不在とともに伝統が失われつつある状況があった。しかし「地域外」者の目には新しい地域資源が新たな価値を伴って地元で復活を果たし得ている様子が窺える。また「多様な」地域特性を抱える中山間地域には、国による一律な政策は効果を発揮しにくいことが指摘されるが（小田切 [2013] など）、隊員のように地域へ入り込み、現状に即した形で資源の掘り起こしを行う本制度の特性は中山間地域の性質を考えると効果的だと言える。

また企業誘致による外来型開発と対比して用

いられる内発的発展では、単独主体が存在せず多様な構成員が協働主体となるが、これによって地域の「つながり」のなかで「地域経営」を考えていくことが可能となる（小田切 [2013]）。美作市の場合、隊員の活動相手が地域住民や地元企業、教育現場にまで広がっていた。隊員がある特定の職種に留まらず地域社会を包括する形で活動展開しているため、隊員が多くの主体と関係を持ち合うのである。そしてあくまで地域社会という空間が隊員の活動の場であり、地

域のステークホルダーが活動の協力主体である。そのため隊員を軸として「地域益」を追求しようとする顔の見えるつながりが形成され、地域空間内での地域経営が機能していると受け取れる。

以上、美作市の事例からは、地域経営の規模や地域が本来持っていた特性の見直しをすることで、課題先進地とされる中山間地域の可能性が拓けていくと指摘できるのではないだろうか。

註

1. 中山間地域という言葉は1990年の農林業センサスにて定着した。土地地域区分は、「都市的地域」、「山間農業地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」に分けられる。中間農業地域と山間農業地域とを合わせた区域が「中山間地域」であり、高い林野率と比較的低い耕地率、耕地は傾斜度が大きいという地域特性を有する（多田 [2007]）。
2. インタビュー対象者は以下の通り。

表 1

氏名	生年月日	身分	出身地	備考
A	1989年生 (24歳)	元地域おこし協力隊(上山地区) (任期:2010年~2012年)	東京都 (あきる野市)	美作市の地域おこし協力隊1期生。大学在学中に1年間休学して隊員となり、休学終了後も東京と往復しながら大学生生活と隊員生活を両立させた。現在は協力隊を卒業し、引き続き上山地区に住んでいる。一般社団法人上山集落のメンバーの一員であり、いちよう庵(カフェ)の経営者でもある。
B	1975年生 (38歳)	地域おこし協力隊(上山地区) (任期:2011年~現在)	愛知県 (名古屋市)	経営コンサルタントなどの社会人経験を経て現職。環境学の博士取得済。木質バイオマスや林業に関心を持っており、2013年には再生エネルギーの会社を設立させている。
C	不明	美作市職員 (元協働企画課、現在:市民生活課)	岡山県 (美作市)	現職に就く以前に、地域活世事業等を担当する企画振興部協働企画課に所属しており「地域おこし協力隊」を美作市に導入した発起人である(任期:2009年~2011年)。現職は課長補佐。
D	不明	美作市職員 (現在:協働企画課)	岡山県 (美作市)	平成22年度(2010年)より企画振興部協働企画課に所属しており、平成24年度(2012年度)から現在まで、美作市地域おこし協力隊の担当をしている(担当になってから、現在2年目)。現職は係長。
E	1974年生 (39歳)	地域おこし協力隊員(梶並地区) (任期:2012年~現在)	宮城県 (仙台市)	東京で教師(社会科)を経験した後、専門学校へ入り直してデザイナーへと転向。東日本大震災後、放射線の影響を心配して岡山市へと移住した。その後、協力隊員として美作市へ移住。「能登夫妻」・「民芸新時代」といったブランドを設立している。
F	1986年生 (27歳)	地域おこし協力隊員(上山→梶並地区) (任期:2011年~現在)	岡山県 (岡山市)	大学院修士課程時に上山地区の活動に惹かれ、協力隊員となる。その後、大学院を中途退学。協力隊任期中に、団体「山村エンタープライズ」を設立。今後、法人化させていく予定。

資料:筆者作成(注:上記資料に記載されている年齢・役職・身分はインタビュー当時のものである。)

3. 総務省統計局「平成22年都道府県・市区町村別統計表(一覧表)」参照 (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001037709&cycode=0>) 2013年9月7日DL。
4. 地域おこし協力隊は、地方自治体が都市住民を受け入れ委託し、地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事してもらい、併せてその定住・定着を図りながら地域の活性化に貢献する事業である(総務省)。隊員は総務省と地方自治体からサポートを受けるほか、財政支援として

報酬200万円と活動費200万円を受け取ることができる。隊員は受入市町村の嘱託職員扱いであるが、財源は市町村ではなく国から拠出される。任期は1年以上最長3年であり、1年ごとに契約更新。

5. 2009年3月「地域おこし協力隊推進要綱（平成21年3月31日付け総行応第38号）」発表。
6. 現状の隊員数は、2009年度89名（31自治体）、2010年度257名（90自治体）、2011年度413名（147自治体）、2012年度617名（207自治体）、2013年度978名（318自治体）である。
7. 地域協力活動の区分は、1. 農林水産業への従事等、2. 水源保全・監視活動、3. 環境保全活動、4. 住民の生活支援、5. 地域おこしの支援、6. その他、で分類される。
8. 美作市における地域おこし協力隊員の導入推移は表2の通り。

表2 美作市における隊員導入推移（インタビューをもとに筆者作成）

	上山	梶並	巨勢	小房	東栗倉	総計	卒業生
2010年度	3	—	—	—	—	3	—
2011年度	3 (6)	—	—	—	—	6	—
2012年度	1 (6)	1 (2)	—	—	—	8	—
2013年度	1 (3)	—(2)	2	1	2	10	4

注1. 表太枠の中の数値は新規採用数を示しており、()内は各地区における隊員の総計を示す。

注2. 2012年度に上山地区から梶並地区へと活動地域を移した隊員が1名いる。

9. 人口189人、世帯数76戸、高齢化率37.0%、8集落（2013年4月時点）。
10. 人口762人、世帯数410戸、高齢化率56.4%、6集落（2013年4月時点）。
11. 梶並地区へと移住してきた若者も加わり、「民芸新時代」というブランドを立ち上げている（<http://shop.new-mingei.com/> 2013年9月7日DL）。

## 文献

- 保母武彦 (1996) 『内発的発展論と日本の農山村』 岩波書店。
- 藻谷浩介・NHK広島取材班 (2013) 『里山資本主義：日本経済は「安心の原理」で動く』 角川書店。
- 小田切徳美 (2013) 『農山村再生に挑む：理論から実践まで』 岩波書店。
- 小田切徳美・藤山浩(編) (2013) 『地域再生のフロンティア：中国山地から始まる この国の新しいかたち』 農山漁村文化協会。
- 斎藤晴造(編) (1976) 『過疎の実証分析：東日本と西日本の比較研究』 法政大学出版局。
- 総務省「地域おこし協力隊」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/02gyousei08\\_03000066.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html) 2014年9月4日DL。
- 多田憲一郎 (2008) 「中山間地域の内発的発展と主体形成：岡山県新庄村の地域再生」 中村剛治郎(編) 『基本ケースで学ぶ地域経済学』 有斐閣、183-200。

受稿2014年7月11日／掲載決定2014年9月11日