

中山間地域を支える非営利法人の地域おこし活動 —その意義と活動構造を中心に—

井寺 美穂

目次

- I はじめに
- II 岳間地区の現状
- III 岳間ほっとネットの活動
- IV 中山間地域における本法人の意義
- V おわりに—残された課題—

I はじめに

中山間地域は平坦地と比較すると生活上の利便性や農業上の生産性が低く、少子高齢化が進行するなかで、担い手不足や耕作放棄地の増加、集落機能の衰退等が大きな課題となっている。国をはじめ、多くの団体による積極的支援がなされる一方で、それらの課題は目に見える形で着実に進んでいる。特に地域の主要産業である農業分野の労働力不足は深刻な状況となっており、農林水産省が発表している農業労働力を示す統計によれば、我が国の農業就業人口は平成22年に260.6万人であったものが、平成27年では209.7万人、平成31（令和元）年には168.1万人（概数）へ減少している。

このような状況のもとにおいて、日本全国には地域資源を有効に活用して地域づくりに励んでいる地域が数多くある。本研究¹ではそのような地域のひとつである「岳間地区」の取り組み活動に焦点をあてる。岳間地区は、現在、全国の中山間地域と同様に、少子高齢化による人口減少、地域衰退をはじめ、集落機能の低下、農業者の高齢化（65歳以上が54%）、後継者問題（担い手不足）、空き家問題、耕作放棄地の増加、鳥獣被害（特にイノシシによる被害）等の多くの地域課題を抱えている。他方で、「ほっと岳間」（廃校した旧小学校跡地）を利活用した都市農村交流や地域イベントの取り組み等も積極的に行われている。それらの活動の運営団体が特定非営利活動

¹ 本研究は熊本県の中山間農業モデル地区支援事業（2018年・2019年）の助成の一部を得て行われたものである。

法人「岳間ほっとネット」である。

本団体を中心に、本地区においてこのように積極的な活動が展開されている要因は何であるのであろうか。本研究では地域担当職員がきめ細やかな行政メニュー（補助メニュー）を提供していることがその大きな要因であるのではないかという仮説のもと、法人の活動実態や法人内における活動構造、人的ネットワークの様相についてインタビューや活動観察を通じた質的研究を行う。

以上のとおり、本研究では中山間地域のひとつである熊本県山鹿市に所在する岳間地区を研究対象にしなが、本地区において地域おこし活動を積極的に展開する非営利法人の取り組みをとおして、法人やその活動の意義、要因等を考察する。また、法人の活動構造の可視化を試み、活動の持続可能な展開のための今後の課題等について検討する。

II 岳間地区の現状

II-1 中山間地域の現状

我が国の総土地面積の約7割が中山間地域といわれており、1990年代以降、高齢化の進行や人口減少等による耕作放棄地の増加、鳥獣被害等の問題が顕著になっている。農林水産省によれば、中山間地域とは、農業地域類型区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域を指す²。このような地域における農業は、全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割を占めるなど、我が国農業の中で重要な位置を占める³。食料・農業・農村基本法第35条は、中山間地域等を「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」と定義しており、国等の行政団体はもちろんのこと、官民連携で、それらの地域の特性に応じた新規作物の導入や地域特産物の生産・販売等を通じた農業その他の産業振興による就業機会の増大、生活環境の整備による定住促進など様々な施策を講じている。その他にも、中山間地域における農村と都市の人々との交流促進の機会を確保する取り組みも積極的に推進している。そのような地域のひとつとして、岳間地区がある。

熊本県が県内の中山間地域の課題を抽出することを目的として、2016～2017年度の2ヵ年にかけて実態調査を行った結果によると⁴、集落の主な課題として「農業の高齢化、担い手・後継者不足」が87.4%と圧倒的に多く、次いで「鳥獣害の被害が大きい」が55.4%、「条件が悪い農用地を引き受ける人がいない」が38.4%となっており、上位3位は全て農業に関する課題であった。一方で、買い物や通院の不便さ、空き家の増加など生活面を課題と挙げる集落は1割以下にとどまっており、現在の環境に適応して生活していることが読み取れる。また、集落の維持に必要なことについて見ると、農業では「担い手の確保」が63.5%と最も多く、次いで「雇用（作業）の確保」が51.3%となっている。生活基盤では「農業以外の働く場・収入の確保」が65.3%と最も

² 農林水産省ホームページ「中山間地域等について」

(https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/ : 2019年1月10日)

³ その他、中山間地域の農業・農村は、「洪水防止機能」「土砂崩壊防止機能」「土壌浸食(流出)機能」「河川流況安定・地下水かん養機能」「水質浄化機能」「有機性廃棄物分解機能」「大気調整機能」「資源の過剰な集積・収奪防止機能」「生物多様性を保全する機能」「土地空間を保全する機能」「社会を振興する機能」「伝統文化を保全する機能」「人間性を回復する機能」「人間を教育する機能」等の多面的機能を有するとされ、それらの保全・維持のための多様な施策が実施されている。

⁴ 本結果については、熊本県/農林水産部/農村振興局/むらづくり課（2018年3月）「県内中山間地域における農業集落等実態調査報告書」にまとめられている。本研究ノートでは21-25頁を参考にした。

多く、次いで「公共交通の維持」が 36.4%となっている。暮らしについては、「健康の維持」が 64.0%と最も多く、次いで「定住・移住者の増加」が 33.3%となっている。10 年後の全体的な変化をみると、高齢化が進むと同時に耕作放棄地や空き家などが増加すると予想する集落が大半を占める。また、耕作放棄地の増加に伴い農業生産量や農業生産額が減少すると考えられる⁵。

II-2 岳間地区の現状

岳間地区は、熊本県の最北にある山鹿市にある一地域であり、福岡県との県境の山間部に位置する。山鹿市は平成 17 年に 1 市 4 町（山鹿市、鹿北町、菊鹿町、鹿本町、鹿央町）が合併して誕生した市であり、本地域はその旧鹿北町に位置する。更に、旧鹿北町は昭和 29 年に岩野村、岳間村、広見村が合併して誕生した町であり、その旧岳間村に位置した地域である。

2018 年時点で 315 世帯 826 人の住民が居住している。荒平（あらひら）・金原（かなばる）・田中（たなか）・入道（にゅうどう）・原（はる）・茂田井（もたい）・本多久（もとたく）・市木（いちぎ）・後川内（うしろがわち）・小川内（こがわち）・下村（しもむら）・須屋（すや）・星原（ほしわら）・南松尾（みなみまつお）の 14 集落（自治会）から成る。

地理的には、星原山、国見山、西岳などの山々に囲まれた地域であり、点在する谷間に集落が形成されている。「岳間」という地名を現した地域である。また、国見山を源とする清流・岩野川の恵みをうけた大地、そして澄んだ空気、朝晩は寒く昼は暖かいという寒暖の差がある気候、朝夕の深い霧が、農作物（米やお茶など）には適した土地といわれている。

非営利法人が設立される当時、「住民の高齢化が進んでいる。住民も年々減っている。」「後継者がいない家もある。子どもたちは戻らないかもしれない。」「空き家が増えている。」「荒れた農地や山林が多くなった。」「一人で役員をいくつも引き受け、負担が大きくなっている。」「青年団、婦人会、子ども会などはもうなくなってしまった。」「祭りなどの伝統行事を続けるのが難しくなっている。」「集落の集まりでもなかなか意見がでない。沈滞した雰囲気である。」「都市農村交流などの地域おこし活動が低調である。」「地域には若い人もごく少数いるが、集落を超えた若者同士の交流はあまりない。」等の地域課題が挙がっていた。全体的な側面として、住民の高齢化や人口減少、後継者不足、空き家問題、コミュニティ維持のための負担増など、また農業・農村の多面的機能、基幹産業の側面として、農業者の高齢化、担い手不足や農業機械の導入が困難な田畑（基盤整備）、鳥獣被害（特にイノシシ）、ブランド力が育ちにくい環境などがインタビューや提供資料等から確認することができる。

このような人口減少、少子高齢化等を要因とする環境変化や平成の大合併による危機感の向上を背景に、前身団体である「岳間を考える会」が発足した。そして、平成 25 年には岳間小学校の廃校を利活用し、山鹿地域全体の活性化を目指して、特定非営利活動法人「岳間ほっとネット」として再出発した。

III 岳間ほっとネットの活動

III-1 岳間ほっとネットの概要

⁵ 同上、21 頁。

本団体は、「農村地域に興味を持つ都市住民と山鹿市民に対し地域資源を活用した観光・産業・農業振興・地域づくりに関する事業を実施し、『地域力』を向上し、地域活性化に寄与すること」を目的に設立された団体である。事務所をほっと岳間（旧岳間小学校跡地）に置き、年間をとおして、地域活性化を意図した活動を展開している。

「観光・産業・農業振興等の地域力向上に関する事業」「社会教育（文化、スポーツ）を推進する事業」「情報の収集・発信に関する事業」の3分野において、岳間大学（地元産の食材を使用した加工品等の学習会）や岳間学校カフェ（都市と農村の交流）、体験型農家レストラン（岳間で採れた農産品を利用し調理等を体験する）などの取り組みを実施している。以下の図表1は、平成29年度事業報告書の一部を抜粋したものである⁶。毎回、イベント時には利用施設である交流館（ほっと岳間）が利用客で溢れるほどに多くの利用者が訪問している。

図表1 「平成29年度事業報告書」非営利活動に係る事業

事業名	事業内容	利用者 (平成29年度)
観光・産業・農業振興等の地域力の向上に関する事業	岳間大学の開催（地元産の食材を使用した加工品等の学習会）	83名
	岳間学校カフェ（都市・農村の交流を目的／福岡・熊本等の市外の方々）	1381名
	体験型農家レストラン（岳間産の野菜等を利用した料理教室＋試食）	147名
社会教育（文化・スポーツ）を推進する事業	文化教養を高める事業	185名
	生涯スポーツの振興を図る事業	1514名
	たけまんギャラリー	967名
情報収集・発信に関する事業	岳間地域に関する情報発信	658名

（出典）特定非営利活動法人「岳間ほっとネット」報告書を参照

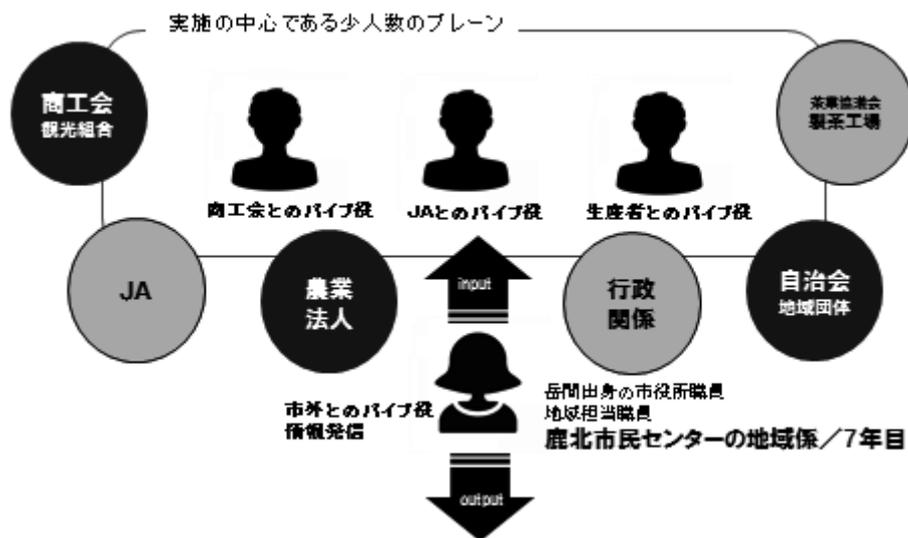
III-2 活動の原動力

このように法人活動が積極的に展開されている背景には、どのような要因があるのでしょうか。数度にわたる地域活動への参加や観察、インタビュー等から団体活動の中心に少数のブレーンと本地域出身の市職員の存在が見えてきた。数名のキーパーソンが彼らの保持する地域内外とのパイプ等を駆使しながら、行政系や農業系、商工系等の多様な団体との連携によって地域おこし活動が展開されている。以下の図表2は、それらの関係図を描いたものである。また、市職員は本

⁶ 例えば、体験型農家レストランは、年に4回（10：00～13：00、参加費1回2,000円）開催されている。

地域出身の地域担当職員であり、また日頃の業務も「地域係」として各種の地域支援業務を担っている。本職員を中心に情報発信がなされており、市外とのパイプ役なども担っている。

図表 2 法人における連携図



(出典) 筆者作成

III-2-1 地域担当職員制度

本制度は、自立した地域自治活動の展開や地域力を活かした地域課題の解決を図るために、市町村職員が主業務とは別に、担当地域をもち、その地域支援を行うために導入されている制度である。

山鹿市においても、平成 21 年から「山鹿市地域サポーター制度実施要綱」を設置し、それをもとに実施されている。市長が職員のなかからサポーターを任命し、その役割としては「地域と行政部署間の連絡調整（パイプ役）」「地域に対する行政情報の発信」「地域活動に関する情報収集、行政部署への報告」「地域活動のサポート（行政へ提出する書類作成）」「地域の会合等への参加、支援」等となっている。以下は、その要綱の概要を示したものである（一部、削除している）。

山鹿市地域サポーター制度実施要綱(平成 21 年 8 月 27 日)／訓令第 16 号

(目的)

第 1 条 この要綱は、市民と行政の協働によるまちづくりを図るための地域サポーター制度の実施に関し、必要な事項を定めるものとする。

(サポーター)

第 2 条 別に定める地域ごとに地域サポーター(以下「サポーター」という。)若干人を置き、職員のうちから市長が任命する。

2 サポーターは、担当する地域において、次に掲げる業務に従事するものとする。

- (1) 地域の代表者からの相談を受け、その内容を関係する課等に報告するとともに、必要に応じてその調整を図ること。
- (2) 地域の代表者等に対して市の主要な施策等の情報の発信に努めること。
- (3) 地域における特色ある事業活動等の情報を収集し、関係する課等に報告すること。
- (4) 行政に提出する書類の作成等地域の代表者としての活動を支援すること。
- (5) 地域の発展及び課題の解決のための会議等へ参加をし、及びその支援をすること。
- (6) 前各号に掲げる業務の実施に関し必要な事項

(総括責任者等)

第3条 地域サポーター制度を総合的に実施するため総括責任者を置き、市民部長をもって、総括責任者を補佐するため副総括責任者を置き、市民部次長をもって充てる。

- 2 サポーターの従事する業務を適切に管理するため、合併前の旧市町の地域ごとにエリアリーダーを置き、山鹿地域にあつては市民部地域生活課長を、鹿北地域、菊鹿地域、鹿本地域及び鹿央地域にあつてはそれぞれ各支所のセンター長をもって充てる。

(業務に従事する方法等)

第4条 サポーターは、その業務に従事するときは、あらかじめその所属する課等の長(サポーターが課等の長の職にある者であるときは、その所属する部の長)の承認を受けなければならない。

- 2 サポーターは、その業務に従事したときは、その内容を記載した報告書を作成し、その所属する課等の長の確認を受けた後、市民部地域生活課長に提出しなければならない。
- 3 市民部地域生活課長は、前項の規定により提出された報告書のうち重要なものについては、その地域のエリアリーダー、総括責任者及び副総括責任者に報告するものとする。

(連絡調整会議)

第5条 地域サポーター制度を総合的かつ効果的に実施するため、地域サポーター連絡調整会議(以下「調整会議」という。)を置く。

2 調整会議は、次に掲げる事項を協議する。

- (1) 前条第3項の規定により報告されたものに係る総合的な調整に関すること。
- (2) 地域サポーター制度の効果に関すること。
- (3) 地域サポーター制度の運用の方針に関すること。

3 調整会議は、総括責任者、副総括責任者及びエリアリーダーをもって組織する。

4 調整会議は、必要に応じて総括責任者が招集し、調整会議の議長となる。

5 総括責任者は、必要があると認めるときは、関係職員に出席又は資料の提出を求めることができる。

(庶務)

第6条 地域サポーター制度に関する庶務は、市民部地域生活課において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成21年9月1日から施行する。

III-2-2 地域担当職員に求められる資質・能力

一般に、地域サポーターには「組織運営をコーディネートする能力」「ファシリテーション能力・合意形成力」「活動推進に向けた先行事例や補助メニュー等の情報提供」「活動推進に向けた専門知識」「地域住民とのつながり」等の資質や能力が求められる⁷。山内らによる先行研究では、これらのなかでも、特に現場は地域とのつながりを重視していることがわかっている⁸。また、目的が明確で業務性をおびた「タスク志向」と、公務員としての業務の一環という位置づけで、職員の自発性に依拠する「ボランティア志向」に分類し、地域担当職員の特徴を指摘している。

本事例では、活動観察を通して、担当職員が地域の各種計画の作成に関わる過程で、組織活動のコーディネートをしたり、先進事例や行政の補助メニューの情報提供、文書作成の補助など、公務員が保持する情報や能力を生かし、積極的に地域活動に関わっていることを確認することができた。また、地域住民からも職員の活動を肯定的、好意的に捉える意見ばかり聞かれたことから、住民との信頼関係の構築も図られていることを確認することができた。業務性の強い「タスク志向」ではなく、職員の自発性に依拠する「ボランティア志向」に分類されるであろう。特に、地域に対する愛着（同一化）も深く、地域課題を自分の課題として捉え、他住民と同じ想いで活動に関わっていることから、「ボランティア志向」というよりは「当事者志向」と評価するに値するのではないであろうか。

一方で、本事例の職員の場合、日頃の地域支援において職員自身が「地域サポーターであること」を特段に意識することはないとのことであった。すなわち、本ケースにおいてはサポーター制度が存在しない場合であっても、同程度の支援が実施されている可能性が高い。しかし、地域に対する想いはあっても、それだけでは地域活動に深く関わる機会には限界がある。地域に関わる「時間」の確保が重要になるからである。本ケースにおいては、本職員が「地域係」という担当職についており、支援に充てる時間を十分に確保することができていることも、法人活動が積極的に実施されている大きな要因のひとつとなっているであろう。

IV 中山間地域における本法人の意義

岳間地区において法人活動には、まず内発的な地域再生につながっているという意義があるであろう。キーパーソンを中心に、それぞれのパイプを活用して、関係住民や団体を巻き込みながら、地域課題に主体的に取り組む仕組みが形成されている。そして、法人は住民たちが地域課題や将来像を共有する「場」となっており、法人による活動は住民や関係者間の情報共有や信頼を構築するという機能にもつながっている。また、これらの住民間、団体間の共助は、「公助」の補完でもある。そして、それらの機能を一層強固なものにしているのが今は廃校となっている「岳間小学校」の存在ではないであろうか。数度にわたる合併によって行政や地名上には表れない「岳間」の地域シンボルである小学校跡地を活用して、法人活動を展開していることも地域に多くの効果をもたらしている。

⁷ 山内俊秀・中塚雅也・布施末恵子（2015）「中山間地域行政における地域担当職員制度の導入と課題」（農林業問題研究 51(1)、地域農林経済学会）189 頁を参照。

⁸ 同上（山内ら）、17 頁。

更に、法人事業として定期的に実施される各種イベントは、関係人口の醸成にも貢献している⁹。イベントを契機にその土地（環境）や人、食材に関心を抱き、それらと関係を持ち続けたい、応援したいと考える人々の増加につながっている。当然に、それらの人々の思いや期待には濃淡はあるが、法人活動は確実に当該地域に関心を抱き、関係を持ち続けたいと考える人の醸成につながっている。

その他にも、周辺地域からは「地理的条件が悪い岳間の頑張りは大変刺激になる」「自分たちの地域も更に地域活動を積極的に展開しようという気持ちになる」等の声も聞かれたように、周辺地域に対しても良い影響を与えていることが伺える。

また、これらの活動の成果が目に見える形で表れている。そのひとつが、公益財団法人あしたの日本を創る協会が主催する表彰制度で、本団体が総務大臣賞を受賞したことである。これは、地域が直面するさまざまな課題を自らの手で解決して、住み良い地域社会の創造をめざし、独自の発想により全国各地で活動に取り組んでいる地域活動団体等の活動の経験や知恵などのストーリーをレポートとして提出し、そのなかで大きな成果をあげた優秀者が表彰されるという制度である。応募対象とする地域活動例として、「災害に強い地域づくり活動。住民同士の支えあい、地域コミュニティの維持をめざす活動、過疎化対策など。」「子どもの見守りや居場所づくり、子ども食堂、地域の学校との協働による子どもの健全な育成の活動など。」「高齢者の生きがいをづくりや日常生活のサポート・ケアの充実に取り組む活動など。」「景観保全の活動。地域交通、公共施設の整備による快適な生活環境をつくり出す活動など。」「地域文化の振興や掘り起し、伝承する活動。地域スポーツの育成、住民の健康づくりなどの活動など。」「地球温暖化防止や地域循環型社会をめざす活動など。」「都市と農山漁村との交流をすすめる活動。地域資源を活かした地域産業を振興する活動など。」「食育や地域に根ざした食文化を育む活動。地産地消をすすめる活動。食品ロス削減に取り組む活動など。」「地域防犯、地域点検などによる犯罪に強いまちづくりの活動など。」「子育て支援、子育てネットワークづくり、世代間交流の活動など。」「震災復興にむけてのまちづくり活動や震災復興支援の活動など。」がある。令和元年10月26日にその表彰式が執り行われ、団体の代表者たちがそれに参加した。また、平成30年度には、熊本県が主催する農業コンクールの「地域農力部門」においても「優良賞（特別賞）」を受賞している。本コンクールは、優れた農業経営や地域農業を支える取り組みを広く紹介することで、農業と農村を活性化することを目的に開催されているもので、廃校施設を利活用し、内外から人を呼び込む取り組みが評価され、「地域農力の特別賞」を受賞している。

V おわりに―残された課題―

以上のとおり、本地区では団体活動の成果として、「あるもの探し」という考えのもと、地域の魅力に磨きをかけ、それらを積極的に外部へ発信している姿から、地域力（地域住民が地域課題

⁹ 関係人口とは「定住人口でも交流人口でもない、地域や地域の人々と屋用に関わる者」（小田切徳美（2018）「関係人口という未来：背景・意図・政策」『ガバナンス』202、ぎょうせい、14-17頁）や「移住した“定住人口”でもなく、観光に来た“交流人口”でもない、地域と多様に関わる人のこと」（総務省 HP[<http://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/discription.html>])などと定義される。

について、自律的に、あるいはその他の主体と協働しながら課題解決したり、地域資源を創造していく力）が確実に高まっている。また、それらの効果は内外から評価され、うまくいっているように見える団体ではあるが、課題もあるであろう。そのひとつが、法人構成員の高齢化である。会員の大半は60歳から70歳代が中心であり、今後、自分たちの子ども世代にどのようにバトンタッチをしていくのかに向き合う必要がある。これについては、「648会」¹⁰との連携活動を実施することによって、乗り越えることができるのではないかと期待する。また、主幹産業である農業維持のために、法人の保持するノウハウを地域全体に還元する等の取り組みも求められるのではないだろうか。例えば、農業インターンシップ等の取り組みにおいて農業者と参加者を繋ぐパイプ役として機能を果たすことができるのではないかと考える。

本事例では、市職員の支援が不可欠な要素となり、非営利法人の活動促進につながっていることを確認することができたが、地域活動の主体は地域住民である。今後、その活動が持続可能性を追求するためには若手の内外の協力者を育成し、地域おこし協力隊や集落支援員などの地域ニーズに適した行政施策との連携しながら、効率的な活動を図っていく必要があるであろう。

最後に、本論文を結ぶにあたり、本研究を遂行する上でご協力をいただきました特定非営利活動法人「岳間ほっとネット」の皆様へ感謝の意を表します。

【参考文献】

- (1)大森彌 [2015]『自治体職員再論：人口減少時代を生き抜く』、株式会社ぎょうせい。
- (2)磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 [2011]『ホーンブック地方自治（改訂版）』、北樹出版。
- (3)大石貴之 [2019]「岡山県の中山間地域における農業の存続可能性：真庭市川上地区に農産物直産所を事例として」『地学雑誌』128(2)、323-335頁、公益社団法人東京地学協会編集委員会。
- (4)山内俊秀・中塚雅也・布施未恵子 (2015)「中山間地域行政における地域担当職員制度の導入と課題」『農林業問題研究』51(1)、15-21頁、地域農林経済学会。
- (5)稲垣浩 [2014]「地域担当職員制度の制度設計：課題の整理と展望」『開発論集』第93号、89-106頁、北海学園大学、北海学園大学情報リポジトリ。
- (6)大杉覚 [2013]「地域担当制は何をもたらすのか」『市政』2013年4月号、10-12頁、公益財団法人全国市長会館。
- (7)小田切徳美 [2013]「地域づくりと地域サポート人材：農山村における内発的発展論の具体化」『農村計画学会誌』32(3)、384-387頁、農村計画学会。
- (8)農林水産省ホームページ
- (9)山鹿市ホームページ
- (10)ほっと岳間 Facebook

¹⁰ 「648会（むしば会）」は、「自分たちを育ててくれた岳間地域への恩返しをしたい」と思う20代から50代の地域住民がメンバーとなり、平成21年にスタートした団体である。名称は、西岳の標高648mに因んでいる。地域の草刈り等の慈善活動を実施する地域を支える団体のひとつである。これについては、鹿北の紹介情報冊子「鹿北山幸はんぶんこ」3号（鹿北地域里山暮らしいきいきネットワーク）を参照した。