地域産業の発展方向と農業の役割

岡 田 知 弘

The Role of Agriculture and the Direction of Regional Industrial Development

Tomohiro Okada (Kyoto University)

The object of this article is to consider the direction of the development of regional industries, along with the role of agriculture, within Less Favored Areas (LFA's) in Japan. I begin by analyzing the factors which have turn LFA's into problematic regions.

I argue that the globalization of Japanese capitalism and the policies associated with the adjustment of the economic structure since the latter half of the 1980s have forced the retreat of regional industries from LFA's. I then focus my attention on LFA's that have poor regional strength, and try to find the internal causes of the retreat of regional industries from those

regions.

These factors are a scarcity of investment power within a region, a disunion of regional inter-industrial relationships, and the generational division in the regional dispersion of work and the associated patterns of income circulation. Finally, through a review of former LFA industrial policies, I propose a hopeful direction.

It is necessary for reconstruction of LFA regional industries that a change take place at the national level in industrial adjustment policies, and that a rural industrial complex based on agriculture at the rural level be formed.

1. はじめに

本稿の課題は、農山村条件不利地域（以下、「条件不利地域」と略す）問題の現状を地域経済論の側面から分析したうえで、地域産業の発展方向と、そこでの農林業の役割について考察することである。

いうまでもなく、日本において条件不利地域問題が、「中山間地域」問題として政策サイドで認識されるようになったのは、1980年代末になってからである。そもそも農林業ばかりでなく非農林業も含む地域産業全体の後退と人口扶養力の急速な衰退が、国土のなかの「中山間地域」というあるまとまった領域において現出したのはどのような要因からであろうか。その場合、「中山間地域」といった立地上の特性による「条件不利性」と、その地域が構造的な産業後退や人口減少を引き起こし「問題地域」化することとは、区別されなければならない。「条件不利地域」が「問題地域」に転化する社会的要因こそが問題である。農山村条件不利地域における地域産業の再構築を果たし人口扶養力の回復を図ろうとするならば、この点の構造的説明がまず必要になろう。その場合、集落や旧村といった生活領域での再生産と定住の維持が問題になるわけであるから、全国をひとくくりにした中山間地域区分で

は意味がなく、より具体的な生活領域での地域把握をしなければならない。そこで、本稿では、全国、都道府県、市町村、集落といった各地域階層の相違を意識したうえで、一国レベルの地域構造と生活領域レベルの地域構造の両側面から分析していきたい。

他方、個々の条件不利地域に目を転じれば、地域産業の発展に向けた努力を行い、成果をあげている地域も少なくない。中山間地域にとって極めて不利な「大競争時代」のなかで、農業と地域産業を維持・発展させるにはいかなる方向がありうるのか。また、高齢化がとくに進行し、年金生活者が大きな比重を占めている条件不利地域において、地域産業の形成と高齢者の生活問題をどのように結合して生産と生活の再生産を維持・拡大すればよいのか。本稿では、いくつかの事例を分析することにより、政策論だけにとどまらず地域づくりの主体形成論の視点から、地域産業再構築の方向について、私見を述べてみたい。

もとより、限られた紙数のなかでは、対象とすべき事例や問題は自ずから限定される。そこで本報告では、条件不利地域のなかでも、「民力」が弱く、公共セクターや第3セクターの役割が大いに期待される地域を主に取り上げてみることにする。

2. 経済のグローバル化と条件不利地域における農業・地域産業の後退

(1) 1980年代後半以降の農業・地域産業・人口扶養力の動態

まず、現代の条件不利地域問題の歴史的位置を探る手掛かりとして、1920年から1995年までの過去75年にわたる国勢調査において、前回調査比で人口を減少させた都道府県数を見てみる。そうすると、この75年の間に、人口減少都道府県数が大量に出現する時期は3度しかないことがわかる。第1の時期が、1935年から40年にかけての日中戦争期である。第2の時期は、いうまでもなく1955年から70年にいたる戦後の高度成長期で、第一次過疎化の時代である。そして第3の時期が、ここで問題となる1985年から95年にかけてである。注意すべきは、三つの時期とも、1990年から95年の間を除き、いずれも資本の高蓄積期にあたる点である。しかも資本蓄積の主舞台は三つの時期ともに大都市圏であり、資本蓄積の昂進とともに、農村諸県からの労働力吸引がなされた点では共通している¹⁾。

だが、80年代後半には先行する二つの時期、とりわけ高度成長期と比べて際立った違いがある。それは、日米貿易摩擦への対応策として、前川リポート（1986年）に端を発する経済構造調整政策が導入され、対米貿易黒字を生みだしていた自動車・電気機械といった当事者産業内での個別産業調整ではなく、農業をはじめとする非輸出部門も含む日本の産業構造全体の再編を進めることにより、「輸出主導型経済構造」から「内需拡大型経済構造」への転換が政策面において強力に推し進められたことである。

1985年のプラザ合意による円高容認もあり、一方では貿易摩擦の当事者であり、かつ日本経済のリーディング産業となっていた比較優位産業の自動車・電気機械産業は急速に海外シフトを行ない、他方で農業をはじめとする比較劣位産業・部門の市場開放とスクラップ化がすすめられた。農業の分野では、米国からの度重なる圧力のなかで、中山間地域農業の重要な部分を占めていた畜産や果樹と競合する牛肉・オレンジの貿易自由化がなされたうえ、農産物貿易自由化に対応して「内外価格差是正」と「生産性向上」を図るために米価をはじめとする行政価格が軒並み切り下げられ、営農条件は急速に悪化した。このため、90年センサスでは、対前回調査比で過去最大の農家減少率を記録することになった。

また、経済構造調整政策は、農山村の兼業機会も直

撃した。製造業の海外シフトは円高による逆輸入品の増大は、下請け企業や地場産業企業の経営基盤を揺るがし、大型店の規制緩和による農村部への出店ラッシュは個人経営の商店の経営危機をもたらした。この結果、80年代の大都市圏での景気拡大とは裏腹に、地方圏では北東北や中国・四国地方を中心に全国の3分の2の市町村で人口減少を記録することになった。

つまり、単純化していえば、1980年代後半における経済構造調整政策と資本蓄積にともなう利益はもっぱら大都市圏が享受したのに対し、農山村をかかえた地方圏においては農業や地域産業の後退を余儀なくされたのである。しかも、将来の経済活動の拠点を決定するリーディング産業の新規投資先の少くない部分が国内を離れ、海外にシフトしていた。このことがWTO体制発足にともなうコメの輸入開始とあわせて、1990年代前半におけるバブル崩壊後の長期不況局面における農山村地域の地域問題を、より深刻なものとするにいたったといえる。これは、石油危機後の構造不況期にあたる1980年代前半の「地方の時代」と大きく異なる点である。

では、バブル崩壊後、日本の地域就業構造はどのように変動しているのだろうか。まず第1に、1991年と94年の間に、民営事業所数と同従業者数は、1947年の事業所統計開始以来初めての同時減少を記録した²⁾。とりわけ、80年代後半に膨張した東京都や大阪府など大都市部でのバブル系部門で事業所が整理され、リストラクチャリングの進行のなかで従業者の大量の減少を記録した。製造業においても、織物業を中心に、食料品製造業を除くすべての産業中分類において従業者を減少させている。他方、バブル崩壊の影響が微弱であるといわれた地方圏においては、事業所数についてはどの地域においても減少傾向を示しているものの、従業者数については近畿以東では減少傾向が強く、中・四国以西では増加県が目立つというように、異なる動きを見せている。第2に、1990年から95年にかけての農家数と農業就業人口は、80年代後半を上回る比率で減少を遂げた³⁾。農家数では10.4%、農業就業人口では13.5%の減少である。農業就業者は、ほとんどの都道府県で10%台の大きな減少幅となっており、北海道と九州において減少率が大きくなっている。第3に、国勢調査人口については、県単位で見ると、人口を減らしている都道府県数は、1980年代後半の18に比べ、90年代前半は13に減少した⁴⁾。だが、郡部人口を減らしているところは、北海道・北東北と西日本を中心に18道県に及んでいる。このことは、地方中心都市への

表1 条件不利地域における人口・民営事業所従業者減少（1990年代前半）

	全市数	Aクラス 自治体指 定比率	Bクラス 自治体指 定比率	人口減少 自治体比 率	人口・民営事業所従業者減少 自治体 比率		全町村 数	Aクラス 自治体指 定比率	Bクラス 自治体指 定比率	人口減少 自治体比 率	人口・民営事業所従業者減少 自治体 比率	
					Aクラス自 治体構成比	Bクラス自 治体構成比					Aクラス自 治体構成比	Bクラス自 治体構成比
全国	665	4.2%	46.6%	35.9%	25.7%	13.5%	67.8%	2,568	34.2%	70.4%	65.4%	50.6%
北海道	32	15.6%	43.8%	68.8%	65.6%	23.8%	52.4%	180	47.8%	88.3%	87.8%	77.8%
東北	63	4.8%	76.2%	41.3%	27.0%	11.8%	82.4%	337	35.6%	69.1%	79.5%	62.3%
北陸	44	6.8%	75.0%	56.8%	45.5%	15.0%	80.0%	179	29.6%	65.9%	62.6%	48.6%
関東・東山	186	0.5%	21.5%	15.6%	10.2%	5.3%	36.8%	452	21.0%	54.0%	38.9%	29.9%
東海	79	1.3%	34.2%	16.5%	13.9%	9.1%	54.5%	251	24.7%	57.4%	45.0%	35.9%
近畿	89	0.0%	23.6%	31.5%	20.2%	0.0%	44.4%	237	27.0%	68.4%	57.0%	43.0%
中国	49	6.1%	89.8%	59.2%	38.8%	10.5%	89.5%	269	56.5%	83.3%	82.5%	67.3%
四国	30	6.7%	76.7%	63.3%	40.0%	16.7%	91.7%	186	49.5%	80.6%	80.6%	63.4%
九州	83	12.0%	60.2%	56.6%	39.8%	21.2%	75.8%	434	34.1%	76.3%	76.3%	52.3%
沖縄	10	0.0%	100.0%	10.0%	10.0%	0.0%	100.0%	43	14.0%	100.0%	32.6%	20.9%
京都府	11	0.0%	45.5%	27.3%	27.3%	0.0%	100.0%	33	36.4%	75.8%	66.7%	60.6%
北部	5	0.0%	100.0%	60.0%	60.0%	0.0%	100.0%	21	52.4%	95.2%	76.2%	71.4%
南部	6	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	—	—	12	8.3%	41.7%	50.0%	41.7%

（資料）人口および民営事業所従業者については、総務庁統計局、『平成6年事業所名簿整備調査報告』1995年、同『平成7年国勢調査全国都道府県市区町村別人口』1995年。による。人口については1990-95年、従業者については91-94年の数値。

（注）Aクラス自治体とは、過疎法、特定農山村法、農林漁業金融公庫法による過疎地域、特定農山村地域、中山間地域の指定をすべて受けている自治体。

Bクラス自治体とは、上記3法の指定地域のうちいずれか1つ以上の指定を受けているもので、Aクラスを含む。

また、一部指定地域を行政区域内に含む自治体も、すべて含んでいる。

京都府の地域区分では、亀岡市以北を北部、京都市以南を南部としている。

就業機会と人口の集中傾向が依然続いているとともに、郡部における産業後退と人口減少をうかがわせるものである。

だが、県単位でみている限りでは、条件不利地域の現状を明確に把握することはできない。そこで、表1によって市町村単位にまでおりて、条件不利地域とそれ以外の地域とを比較してみよう。まず第1に、全国の市の36%、町村の65%で人口を減少させているうえ、人口減少と民営事業所従業者数の減少を同時発生させている自治体は、市の4分の1、町村の3分の2にのぼる。第2に、過疎地域、特定農山村地域、中山間地域のいずれもの指定を受けた「Aクラス」条件不利地域は全国の市の4%と町村の34%に及び、いずれか一つ以上の指定を受けた「Bクラス」条件不利地域は市の47%、町村の70%に達する。第3に、人口と民営事業所従業者数を同時に減少させている自治体に占めるAクラス自治体の構成比は市で14%、町村で50%、Bクラス自治体の構成比は市で68%、町村で85%に達し、条件不利地域において従業者と人口の同時減少が顕著であることが明確である。とくに中国と北海道での、条件不利地域自治体の苦境が目立っている。

次に、条件不利地域における農業就業者も含む就業構造の変動を、京都府北部の条件不利地域を例に表2でみてみよう。京都府北部の条件不利地域は、従業者

と人口の同時減少率について見る限り、全国の中でも最も落ち込みの激しい北海道や中国地方の条件不利地域とほぼ同水準にある（表1下段）。Aクラス町村、Bクラス町村とも、この地域の2大就業機会である製造業と農業（就業人口）は、大幅な減少を記録しているうえ、従来これらの部門を補完してきた卸小売飲食業や建設業、サービス業（Aクラスのみ）においても、比較的多数の減少をみている。北部地域においては、丹後ちりめん産地が石油危機以来の構造不況に加え、円高による逆輸入品の浸透のなかで一層深刻な事態に陥っている上、福知山市や峰山町での金属加工組立型産業のリストラクチャリングがあり、農家の主要兼業機会が大幅に縮小している。この結果、京都府北部全体では人口が増えているのに対し、Aクラス町村では2.2%、Bクラス町村では1.0%の減少となっている。

（2）「問題地域」化の要因

以上から、1980年代後半以降、日本列島上の条件不利地域が、いかなる要因によって「問題地域」に転化したかは明白であろう。ここでは、90年代前半における新たな指標も加えながら、小括をしておこう。

まず最初に、1980年代後半以降の資本蓄積のグローバル化と経済構造調整政策の遂行を指摘しなければならない。海外直接投資は、92年度以後再び増勢に転じている。また、海外への生産シフトが進行するなかで、

表2 1990年代前半の京都府内就業構造の変動

		民営事業所従業者数(人)										農家数 (戸)	農業就業 人口(人)	国勢調査 人口(人)
		総 数	農林漁業	鉱 業	建設業	製造業	電気ガス	運輸通信	卸小売 飲食業	金融保険	不動産業	サービス 業		
増 減 数	京都府計	-33,879	-17	48	-6,932	-22,618	-317	375	-3,503	-3,101	-1,667	3,853	-4,388	26,919
	南部	-26,890	40	-15	-5,407	-17,238	-278	564	-1,739	-3,410	-1,693	2,286	-1,296	25,009
	北部	-6,989	-57	63	-1,525	-5,380	-39	-189	-1,764	309	26	1,567	-3,092	1,910
	Aクラス町村	-1,997	-21	13	-123	-1,335	0	9	-277	18	-22	-259	-920	-1,522
	Bクラス町村	-3,979	-49	36	-245	-3,149	-24	16	-735	-1	9	163	-1,488	-1,660
増 減 率	京都府計	-2.9%	-1.4%	7.1%	-8.8%	-7.4%	-10.1%	0.6%	-0.9%	-7.8%	-7.5%	1.5%	-8.6%	1.0%
	南部	-2.8%	9.8%	-3.4%	-9.3%	-7.2%	-12.1%	1.1%	-0.5%	-9.7%	-8.2%	1.0%	-8.4%	1.2%
	北部	-3.7%	-7.4%	25.9%	-7.3%	-8.3%	-4.7%	-2.4%	-3.3%	6.4%	1.9%	4.3%	-8.7%	0.4%
	Aクラス町村	-9.3%	-7.1%	37.1%	-4.2%	-15.6%	0.0%	5.7%	-6.4%	8.6%	-36.7%	-5.4%	-8.7%	-2.2%
	Bクラス町村	-6.1%	-12.8%	44.4%	-3.3%	-10.8%	-18.8%	1.4%	-5.1%	-0.1%	4.5%	1.5%	-8.5%	-1.0%
実 数	京都府計	1,118,368	1,162	727	71,822	281,793	2,819	58,520	382,493	36,723	20,461	261,848	46,645	2,629,379
	南部	934,454	448	421	52,473	222,625	2,025	50,787	331,553	31,565	19,032	223,525	14,083	2,134,499
	北部	183,914	714	306	19,349	59,168	794	7,733	50,940	5,158	1,429	38,323	32,562	494,880
	Aクラス町村	19,381	276	48	2,794	7,217	41	166	4,069	228	38	4,504	9,618	67,653
	Bクラス町村	60,783	334	117	7,193	25,942	104	1,129	13,641	1,053	209	11,061	15,968	169,193
構 成 比	京都府計	100.0%	0.1%	0.1%	6.4%	25.2%	0.3%	5.2%	34.2%	3.3%	1.8%	23.4%		
	南部	100.0%	0.0%	0.0%	5.6%	23.8%	0.2%	5.4%	35.5%	3.4%	2.0%	23.9%		
	北部	100.0%	0.4%	0.2%	10.5%	32.2%	0.4%	4.2%	27.7%	2.8%	0.8%	20.8%		
	Aクラス町村	100.0%	1.4%	0.2%	14.4%	37.2%	0.2%	0.9%	21.0%	1.2%	0.2%	23.2%		
	Bクラス町村	100.0%	0.5%	0.2%	11.8%	42.7%	0.2%	1.9%	22.4%	1.7%	0.3%	18.2%		

(資料) 総務庁統計局『前掲書』及び京都府総務部統計課『京都府の事業所』1991年版、京都府農業会議『「95年センサス」結果の概要とデータ』1996年。

(注) 増減数、増減率は、事業所従業者については1991-94年、ほかは1990-95年。実数、構成比は、事業所従業者については1994年、農家、農業就業人口、人口については1995年現在。Aクラス、Bクラス町村の基準は、表1と同じ。

95年度には初めて製造業の海外進出で国内雇用が11万人減少するという推計結果がでている（『日本経済新聞』1996年4月4日付）。海外直接投資が増勢に転じる一方で、国内工場立地は低迷を続け、とりわけ中山間地域への工場立地は、1989年をピークに激減している⁵⁾。中山間地域では、このような工場新規立地の減少に加え、既存の企業の倒産、事業所閉鎖、解雇や、進出断念も相次いでいる。国土庁の調査によれば、1994年3月から95年10月にかけて、全国の中山間地域2085町村において、23,000人近くもの雇用が喪失している⁶⁾。

このような兼業機会の縮小に加え、農業部面においては、WTO体制への移行を契機に、ミニマム・アクセス米をはじめとする大量の食糧・食品の輸入が続いている。1986年から93年にかけて、農産物輸入額は、180億ドルから321億ドルに増加した。増加額の内訳を品目別にみると、肉類が最大部分を占め、以下「果実・野菜」、「その他食飲料」が続く。いずれも、この間の貿易自由化や関税引き下げの対象となった品目である⁷⁾。この結果、畜産農家数は、1980年から95年の間に、乳用牛62%減、肉用牛53%減、豚87%減と

いう凄じい減少ぶりを呈している⁸⁾。また、ミカンに代表される果樹や、中国等からの開発輸入が増大している野菜部門においても、国内生産の減少が顕著になっている。

いうまでもなく、畜産、果樹、野菜部門は、中山間地域農業において高い比重をもつものであり、農産物貿易自由化が、これら地域に大きなマイナス効果を与えていることは明白である。この点の詳細は、95年農業センサスの詳細結果の発表を待たねばならないが、現在公表されているデータにおいても、1990年から95年にかけての農業地帯類型別農家数の変動率をみると、平地農業地域9.0%減、中間農業地域10.0%減、山間農業地域10.7%減であり、条件不利地域ほど減少率が大きいことが確認できる⁹⁾。

つまり、現代の条件不利地域問題は、高齢化や人口の自然減少などに示される第一次過疎時代に端を発する農山村社会の内的・歴史的要因と、上述してきた資本蓄積のグローバル化や経済構造調整による条件不利地域における産業後退がクロスしたところに生じたといえる。しかも、地域経済面における、第一次過疎時代との大きな違いは、条件不利地域内部において、従

来の就業機会・所得機会に代替できる農業部門、非農林産業部門が、グローバル競争のもとで極めて限局されたものになっている点である¹⁰⁾。言い換えれば、日本経済のグローバル化の矛盾は農業によって体现されているが、なかでも条件不利地域において、その矛盾が最も激しく現れているといつてよい。

3. 条件不利地域の経済構造

(1) 地域産業再構築と「低民力・条件不利地域」

以上のような大状況のもとで、条件不利地域は、そのまま放任すれば産業後退と人口減少、地域社会の崩壊といった事態をまねかざるをえない局面にたたされている。そこで、次に条件不利地域内部における地域経済構造の特質を明らかにしたうえで、その発展の可能性如何について、検討したい。

ところで、「条件不利地域」といってもひとくくりにできるものではなく、地域ごとに多様な性格を帯びており、類型的な把握が必要である。従来から、条件不利地域については、様々な類型把握が行われてきた。たとえば、家族構成の差異に注目した西日本型と東日本型¹¹⁾、地形条件の差異に注目した盆地型と峡谷型¹²⁾、位置条件の差異に注目した大都市圏型と地方遠隔地型¹³⁾などがある。しかし、条件不利地域における産業をいかに再構築するかという政策論的、主体形成論的な視点にたつならば、このような類型把握だけでは不十分である。いわば、地域経済の主体的形成力の差異に注目した類型化が必要といえる。

なぜなら、同じ地域類型であったとしても、地域産業の力量が違う場合がしばしばある。たとえば、京都府北部にある大江山をはさんで立地している加悦町と大江町は、どちらも西日本型・盆地型・大都市圏型の条件不利地域であるのに対し、地域産業や農業の経営主体の集積度と力量には大きな差異が認められる¹⁴⁾。

地域産業および農業の経営主体の力量差があれば、当面、政策的対応の仕方も異ならざるをえない。条件不利地域の産業育成策を考える際には、このような経営主体の力量差に応じた施策分けが必要である。条件不利地域における地域産業や農業の育成を図ろうとする場合、最も深刻なのは、地域産業および農業の経営主体が少なく、その力量が小さい地域である。該当地域を、ここでは「低民力・条件不利地域」と呼ぶことにする。以上のような地域は、中山間地域のなかに広く存在している。例えば、国土庁のアンケートによると、農業の高付加価値化に取り組もうとする場合に「意欲のある農業者がいない、あるいは少ない」こと

が障害であるとした自治体が、全体の6割に達している¹⁵⁾。そこで、以下では、低民力・条件不利地域に焦点をしばって、考察をすすめることにする。

(2) 低民力・条件不利地域の経済構造と地域問題

ところで、ある一定領域の地域経済を形成するものは、最終的にはその地域への投資であり、地域内における再投資力がどれだけ大きいかによって、その地域の活力が決まる。また、一地域に投資がなされる際に、地域内から原材料をはじめとする生産手段や労働力が調達される程度が高く、地域内産業連関が強ければ強いほど、地域内に所得循環が繰り返され、就業機会も増大していくことになる。こうした地域内における再生産の維持・拡大が、その地域における一定水準の生活の再生産、さらには「建造環境」¹⁶⁾の形成を通して景観の再生産をも規定づける。とりわけ農林業においては、その生産活動が、土地および山といった「人間的自然」¹⁷⁾との物質代謝関係においてとり行われており、そこでの再生産は「人間的自然」の再生産をも条件づけている。これに対し、地域内の再投資力が弱まったり、投資が行われたとしても、地域内での資本調達率が低かったり、地域でせきくみだされた「高付加価値」部分も地域外に移転してしまえば、それだけ地域の経済力は萎えることになる。また、農林業における投資不足と、再生産の縮小は、「人間的自然」の再生産を破綻させ、耕地や山林の荒廃を引き起こすことになる。

さて、このような地域経済形成論から見た場合、低民力・条件不利地域は、地域経済構造の上でどのような問題を抱えているのだろうか。ここでは、先にあげた京都府北部の大江町を事例に、検討したい。大江町は、京都府下で最も高齢化が進んだAクラス自治体であるが、1980年代後半以降、第3セクター「北近畿タンゴ鉄道」の開通を機に、大江山の鬼伝説をテーマにした町づくりを展開し、交流人口を大幅に増大させているが、地域経済構造の面においては依然多くの課題を抱えている¹⁸⁾。

第1に、地域内投資力が極めて弱いことである。町内の農業および非農業経営体数は、いずれも減少を続けている。各産業部門の経営体の力量も、おしなべて小さい。これを象徴的に示すのは、農協における貯貸率の超低水準(6%)である。第2に、町内に所得を還流させる力をもつ移出産業がほとんど存在しないことである。これは、農業、工業、商業いずれも共通している。第3に、地域内の産業連関の弱さがある。農業においては、農協が中心となり地元産大豆による味

噌の加工販売事業を目指したが不振のうちに推移している。また、製造業企業は、地元産原材料を使用しない原材料移入加工型の業種が多く、農工間の産業連関は切斷されている。

第4に、以上のような町内経営主体の質量両面にわたる弱さは、町内就業機会の縮小を導くとともに、隣接する福知山市等への通勤者の増大を招いている。なかでも若年層での町外通勤者比率の高さが目立っている。このことは、裏を返せば、農業をはじめとする町内の地域産業が高齢者や中高年の女性によって担われていることを意味する。

第5に、就業機会の世代的・空間的分立の進行は、所得と資金循環の世代的・空間的分立を招いている。京都府の「市町村民所得統計」によれば、大江町の町民所得の4分の3が雇用者所得であり、しかも町外からの所得移転が大きくなっている。しかし、この統計では、高齢化地域において無視することができない年金・恩給が、計算対象から外されているという問題がある。大江町における各種年金総額は、1993年ではほぼ20億円と推定されるが、この額は、1991年農業粗生産額の2倍を優に超えているだけでなく、同年の製造業付加価値額をも上回り、町民分配所得の約2割に相当する重みをもつ。また、1990年「国勢調査」によれば、年金依存世帯は全世帯の28%に達している。さらに、所得から派生する資金循環についても、町外通勤する若年層と、町内で年金生活を送る高齢者とは、分立した構造を示している。若年層においては町外から得た雇用者所得の多くを、生活品の購買活動を通して再び町外に流出させているのに対し、高齢層では年金などから得た所得のほとんどを町内で支出し、町内の小売業やサービス業を支える機能を果たしているのである。しかも、貯金は圧倒的に郵便局や農協貯金にまわされているが、このうち農協の貯貸率はわずか6%であったことは先に見た通りである。つまり、貴重な域内資金源である農協や郵便貯金が、ほとんど地域内に再投資されないうまま、域外に流出している構造がある。

第6に、高齢者の生活問題がある。私たちの独自調査によれば、国民年金世帯と厚生年金・共済年金世帯（「その他年金世帯」）との所得格差は大きく、国民年金世帯は「その他年金世帯」のおよそ3分の2の水準であった。この格差は主として年金額の格差によって生じている。また、国民年金世帯では、家計収入に占める賃金収入や雑収入の比率が各々24%と9%となっており、「その他年金世帯」の14%と4%に比べ、高くなっており、年金水準が低いのがゆえに賃金や雑所得

によって家計を補充しなければならない家計構造になっていることを見出すことができる。また、高齢者は、歳を重ねるほど病院通院率が高まり、75歳以上の後期高齢者の半分は通院をしている。また、公共交通機関しか利用できない高齢者にとっては、日常生活圏域は極めて狭く、ほぼ集落のなかに限られる。高齢者の町内消費比率の高さは、このような要因による側面が強く、高齢者の生活を支えるうえで、狭域的な生活圏での商業、サービス業経営体は、重要な公共性を発揮しているといえる。

第7に、農業部面における域内投資力の弱さと、担い手の減少と高齢化は、耕作放棄地や不作付地を拡大している。耕作放棄地と不作付地を合計した不耕作地の経営耕地面積に占める比率は2割近くで、京都府北部でトップクラスの水準に達している。このような耕地の荒廃は、鳥獣害も引き起こしており、農業生産活動や生活の支障となっている。

最後に、町役場や農協、商工会など、公共団体、準公共団体の役割が十分に発揮されていない点を指摘しておかなければならない。民間における生産活動が低調な低民力地域においては、地域経済において町役場の財政支出が果たす役割はかなり大きい。事実、1991年度における大江町の一般会計支出額は町内総生産の3分の1に相当する。大江町では、鬼伝説を生かしたまちづくりのために、これまで国庫補助を得ながらハード事業を主体にした財政支出を行ってきており、一般会計支出のうち3割は土木建設費になっている。しかし、農業や商工業については、独自の産業支援事業はほとんどなされていない状況にある。また、ハード事業の投資も一部地域に集中しており、集落間の不均等と平地中心集落への経済機能や生活機能の集中を加速している側面がある。1988年に、民間活力をいかした観光事業開発を行うために設立された第3セクター「大江観光株式会社」も、出資面や事業面において商工会や農協などの協力を得られていないうえ、その事業内容は必ずしも地域産業振興と結合しておらず、会社が直営している売店や宿泊施設で購入、販売している商品の地元調達率はそれほど大きくはない。また、農協は、信用事業の不振による経営危機に、合併問題が重なり、町の農業振興やまちづくりについては消極的姿勢をとっている。商工会も、加入会員の減少などの組織問題があるほか、資金力も小さいため、まちづくりへの積極的貢献をなしていない状況にある。

以上のように、大江町の場合、域内投資力が弱いことに加え、地域内のヨコの産業連関の断絶、さらに就

業・所得循環構造の世代的・空間的断裂が見られた。また、高齢者の年金経済が地域経済内部で大きな役割を占め、高齢者の生活問題とともに、地域産業の発展を図る場合、この問題を避けて通ることはできないといえる。これらの点は、低民力・条件不利地域において、ある程度共通に見られる現象といえる。

4. 地域産業発展の理念と方向性

（1）条件不利地域「産業政策」の検証と地域産業発展の理念

それでは、条件不利地域、とりわけ低民力・条件不利地域における地域産業の望ましい発展方向、その理念と必要な政策手段はどのようなものだろうか。ここでは、基礎自治体レベルに焦点をあてて検討することにして。

地域産業発展の方向性を探るにあたって、条件不利地域を対象にした従来の「産業政策」を検証しておく必要がある。なぜなら、1980年代後半以降の「新過疎」の進行と条件不利地域における急速な産業衰退は、これまでの過疎対策事業を軸にした条件不利地域政策の限界を如実に示しており、そこから教訓を引き出すことが何よりも重要だからである。

過疎対策事業は、これまで総額20兆円近く投下されてきた。その内容は、初期においては道路を中心とした交通基盤整備と産業基盤投資であり、近年においてはリゾート関連事業や下水道などの生活環境整備が増えてきている¹⁹⁾。過疎地域における産業形成という面から見ると、道路などのインフラを整備しながら工場やリゾート施設などの地域外資本を誘致することに主眼が置かれてきた傾向が強く、地域内投資力そのものを高める政策にはなっていないといえる。

さらに、従来の過疎地域への工業導入やリゾート施設導入政策は、基本的には国土規模での産業立地政策の一環という側面が強く、ある一定領域の地域の経済活動と住民の生活の向上とを総合的に図る本来の意味での「地域政策」ではなかった。仮に、すべての住民が国の産業立地政策の対象となる業種に就業して生活している場合には、そのような産業政策は、住民の生活の向上と直結するであろう。しかし、低民力・条件不利地域の経済構造は、生産と生活の領域が、世代的にも空間的にも大きく分立しているところにあり、産業立地にとまう波及効果は極めて限られているといえる。とりわけ、人口や世帯の高齢化が進んだ地域であればあるほど、産業立地が住民生活の向上に結びつく可能性は薄い。逆に、高齢者の就業率が高い農林業

分野での価格政策や構造政策の変更の方がはるかに、条件不利地域の生活水準に影響をもたらす。そればかりでなく、条件不利地域の高齢者主体の農家や林家が、全国土の7割の土地と4割の農地を支えていることを考慮すれば、当該地域における高齢者の生活問題は国土保全や環境保全と深く結合しているといえる。

ここまで検討をすすめれば、これからの条件不利地域の産業発展政策の理念も、自ずから明らかである。第1に、狭い意味での「産業立地」政策に留ってはならず、何よりも、住民の生活の向上や地域環境の保全と結びついた本来の意味での地域政策の一環でなければならない。第2に、そのような地域産業政策は、インフラ整備だけにとどまってはならず、地域内投資力を高め、分断された地域内産業の連関を強め、産業の発展が生活の向上や環境の保全と結びついたものでなければならない。第3に、その場合、基本に置かれるべきは、民力の形成であり、農業や非農林業の経営体、担い手による地域産業づくりの運動である。行政の政策的関与は、これらの地域産業づくりの運動を、その到達段階と地域の特性に即して、支援するものでなければならない。

低民力・条件不利地域における、上述のような政策理念の実現可能性と地域産業形成における公共の役割、さらに地域産業振興の方向性を探るために、以下では、やはりAクラス自治体である長野県栄村の事例²⁰⁾をもとに、検討してみよう。

（2）低民力・条件不利地域における地域産業の形成と公共セクターの役割

栄村の地域づくりは、「自然と伝統を生かし、観光と農業を活性化」²¹⁾とか「中山間地域の振興とツーリズム」²²⁾という表題のレポートからも想像がつくように、この村に残された秘境・秋山郷への観光客の入り込みの増加がグリーンツーリズムの成功例として注目されているほか、村にある自然と伝統を生かした農業振興が農業粗生産額の増大に結実するなど比較的順調に進んできたことが評価されている。

さて、栄村の地域づくりの経験は、本稿の課題に関わって、重要な論点を提起している。

第1に、地域づくりの基本的理念として、住民自治を重視し、住民生活の向上を図ることが最優先されていることである。開発にあたっては、外部資本を入れず、できるだけ地元で行うことが追求されている。このような村行政の姿勢を支えているのは、村内にある地域づくりの主体の活発な取り組みである。

第2に、地域づくりの基盤部門に農林業をしっかり

と据えていることである。ちなみに、村の一般会計に占める農林水産業費の比重は21%で県内最高の比率となっている。村では、農業の担い手の高齢化を考慮し、菌たけ類や軽量野菜の導入を促進し、その結果村内の農業粗生産額の増大が図られた。また、アトピー性皮膚炎に悩む人々の要望に応じて、雑穀生産の伝統を蘇らせ、東京の消費者グループとの産直活動も行われている。さらに注目されるのは、国や県の基盤整備補助事業が入られない山間部の小規模圃場の整備を、村単独事業により、農家の負担を軽減するやり方で実施していることである（「田なおし事業」）。

第3に、以上のような農林業を基盤にした地域産業おこしのセンターとして、村が全額出資した財団法人・栄村振興公社が役割を果たしていることである。同公社は、1986年に設立された。事業内容は、観光関連施設における収益事業と、都市との交流・特産物開発（販売紹介事業）、地域活動の情報提供、自然保護・民俗祭事の振興などの公益事業からなる。この公社とは別に、1993年には、村、農協、森林組合、商工会が共同出資して有限会社栄村物産センターを設立し、公社と連携しながら、地域特産品の開発・販売、食堂経営に乗り出している。栄村振興公社の優れた点は、農林業を基盤にした村内の農林産物加工組織をネットワークで結び、その生産物を観光客および大都市との交流団体を通して、自然と伝統あふれる栄村イメージと合わせて文字どおり地域マーケティングしているところにある。振興公社では、村内の農協、各種生産組合、個人商店、会社が製造する農林産加工品を全量買入れ、それを公益事業としてマージンなしで販売斡旋し、これらの農産物加工組織を支えている。また、公社が運営する観光宿泊施設の飲食料品の調達には、村内優先・定価買い取りとなっており、村内の個人商店にも利益が波及する工夫がなされている。このような取り組みを行っている振興公社は、経営的にも93年度から単年度黒字に転化し、直接雇用は正職員21名（約半数が20歳代）、臨時職員6名、パート40名に達している。このほか、農林産物加工組織や調達先商店などを含む間接雇用効果は、かなり大きい。

第4に、高齢者に視点をおいた地域づくりが追求されている点が評価できる。すでに指摘したように、栄村では、産業振興の面においても、高齢者にも可能な品目を奨励したり、高齢者も投資決断がしやすい短期低負担の「田なおし事業」を村単独事業で実施したり、あるいは「ネコつぐら」（薬工芸品）や雑穀生産、伝統食、伝承祭事など高齢者が身につけている技能・技

術を、村づくりの重要な分野として積極的に位置づけている。

以上のように、栄村では、地域産業の再構築の主体として村と公社が極めて重要な役割を發揮している。とりわけ、集落の自治組織や生産組織の創意を生かし、その活動を、製品の全量買取や地域マーケティングなどの具体的支援策によって促していることが注目される。また、観光部門での高収益を、若年層の雇用や、あるいは村内農産物の全量買取、伝統文化の継承といった公益事業に再投下し、高齢者の知恵と力を生かしながら村のバランスある発展を追求していることも学ぶべき点である。これにより、公社を中心とした経済発展の利益が、地域づくりに参加している村内の集落や生産組織に還流し、地域住民の生活向上に直結するのである。

さらに、産業再構築の仕方として、村の自然資源や高齢者の人的資源を活用して、農林業を基盤にした地域産業連関と、担い手の世代的連関を振興公社を軸につくりだし、一種の農村地域産業複合体（rural industrial complex）^{23）}を形成しつつあることが注目される。もともと農林業の直接的生産物は、最終消費に至る川下部門において付加価値をつけやすい商品である。その加工、販売部門が地域内にあれば、素材としての農林産物の販売よりもはるかに大きな付加価値が地域内に還流することは明らかである。また、高齢者の地域経済における役割は、地域産業の担い手としての側面と、年金経済による地域産業の支え手としての側面から把握できる。とりわけ後者については、福祉サービス業の増大が予想され、年金支出の再循環により新たな就業機会が増えると考えられる。今後の条件不利地域の地域産業政策においては、このような福祉分野との結合も含め、農村地域産業複合体の形成がひとつの目標におかれるべきであろう。

実際に、条件不利地域の地域づくりのモデルとなっているところでは、このような農林業に基盤を置いた農村地域産業複合体の形成が共通にみられる^{24）}。また、表3からも明らかのように、条件不利地域ほど、外部企業の誘致と比較して、地元農林産物加工販売事業所の設立の方が、地域産業の発展にとって確実かつ有利である。しかも、誘致企業の多くが地域内産業連関を作りださないという傾向を見ると、地元農林産物を基盤にした農村地域産業複合体を形成した方がはるかに間接雇用効果が大きいといえる。

表3 誘致事業所と地元農産物等加工販売事業所の立地密度

		対旧市区町村数当たり立地密度（事業所数）					対旧市区町村数当たり立地密度（従業者数）				
		誘致製 造業	誘致サー ビス業	誘致その 他事業	誘致企 業小計	地元農産物 等加工販売	誘致製 造業	誘致サー ビス業	誘致その 他事業	誘致企 業小計	地元農産物 等加工販売
全国	平地農業地域	0.49	0.04	0.06	0.59	0.48	25.40	1.55	2.67	29.62	9.96
	中間農業地域	0.32	0.03	0.04	0.39	0.68	16.86	1.42	1.27	19.55	12.03
	山間農業地域	0.18	0.03	0.02	0.23	1.05	6.26	1.09	0.40	7.75	12.77
	合計	0.35	0.04	0.04	0.43	0.69	17.73	1.39	1.61	20.73	11.40
中間農業地域	北海道	0.55	0.12	0.05	0.72	4.61	16.47	1.21	0.75	18.44	114.94
	東北	0.37	0.05	0.11	0.53	0.60	19.71	2.35	0.87	22.93	8.01
	北陸	0.31	0.02	0.03	0.37	0.44	12.05	0.99	2.42	15.46	4.67
	関東・東山	0.19	0.01	0.01	0.20	0.48	9.47	0.47	1.04	10.98	7.76
	東海	0.32	0.02	0.00	0.34	0.42	18.03	1.03	0.05	19.12	6.32
	近畿	0.34	0.01	0.01	0.37	0.52	16.07	0.11	0.35	16.53	9.27
	中国	0.27	0.03	0.04	0.35	0.40	13.24	0.94	2.05	16.23	6.26
	四国	0.24	0.02	0.01	0.26	0.56	21.48	0.63	0.17	22.28	14.71
	九州	0.43	0.06	0.05	0.54	1.06	25.94	3.71	1.96	31.64	16.41
	沖縄	0.00	0.08	0.00	0.08	0.77	0.00	1.08	0.00	1.08	40.46
山間農業地域	北海道	1.02	0.12	0.20	1.34	4.65	33.03	3.91	2.72	39.67	76.18
	東北	0.21	0.01	0.01	0.24	0.94	9.61	0.10	0.21	9.92	14.59
	北陸	0.21	0.00	0.00	0.23	0.47	5.20	0.00	0.32	5.53	6.85
	関東・東山	0.12	0.03	0.03	0.15	0.82	3.61	0.47	0.05	4.13	10.41
	東海	0.10	0.02	0.02	0.14	0.87	4.74	2.10	0.25	7.10	8.83
	近畿	0.12	0.01	0.01	0.15	0.95	3.04	1.08	0.52	4.63	8.57
	中国	0.09	0.05	0.05	0.15	0.74	3.37	0.80	0.24	4.41	6.70
	四国	0.14	0.03	0.03	0.18	0.95	7.28	1.15	0.18	5.61	10.30
	九州	0.18	0.02	0.02	0.22	1.28	7.65	1.97	0.51	10.13	12.73
	沖縄	0.00	0.00	0.00	0.25	1.75	0.00	0.00	3.75	3.75	17.75

（資料）農林水産省統計情報部『1995年農業センサス農村地域環境総合調査結果概要』1996年。

（注）立地密度＝N地域における該当事業所数（従業者数）／N地域における旧市区町村数合計

誘致事業所は、過去5年間に市町村、都道府県が誘致したもの。地元農産物等加工販売事業所は、地元（現市区町村）で生産・収穫された農林水産物に付加価値をつけて販売することを目的に、施設を有し加工・販売事業を行っているもの。

5. おわりに

地域づくりにある程度成功していると見られる栄村においても、人口減少は止まっていない。このことは、現代の条件不利地域問題が、一自治体の取り組みによって解決することが不可能なほど深刻で構造的であることの証でもある。これらの問題地域が、1980年代後半の経済構造調整政策と資本蓄積のグローバル化によって、日本列島上に拡大したことは、すでに見た通りである。したがって、条件不利地域問題をまともに解決しようとするならば、まず最初に自由競争原理のもとで野放図な農産物輸入を促進し、条件不利地域の産業基盤を崩している経済構造調整政策を抜本的に見直すことが必要であろう。

もともと経済構造調整政策は、対内均衡よりも対外均衡を図ることを優先した政策体系である。工業部門においては、構造不況業種の積極的産業調策が講じられ、国内工場体制のリストラチャリングと海外生産

への移転が、国家の補助金投入によって敢行された。

問題は、農業が工業とは異なり積極的産業調整ができない産業だという点にある。農家は国民の生命活動を支える基本食糧を供給しているばかりでなく、国土の大半を占める農林地を維持管理し、環境保全の面でも大きな役割を果たしている。とりわけ条件不利地域においては、農家の経営体力が弱い反面で、それが管理している土地面積は極めて大きい。仮にこのまま農業面での積極的産業調整がなされれば、国民生活や国土の保全という面において多大な社会的損失が生じることが容易に想像できる。

要するに、農村とりわけ条件不利地域においては、市場原理にもとづく産業政策だけでは、地域において産業と密接に結合している生活問題や環境問題というより根本的な問題群の解決につながらなければならぬ。逆に問題を当該地域レベルでも国土レベルにおいても深刻化してしまうといつてよい。その意味では、条件不利地域の農林業を維持することは、当該地域の利益

になるだけでなく国民的利益になるものである。条件不利性が、現にその地域に住む人々の責任で生じたものでなく、自然条件とこれまでの日本の国土開発の歴史的結果として生じたものである以上、条件不利地域問題の解決およびそこでの住民生活の向上には、国家が大きな責任をもっているといえる。

したがって、これら条件不利地域の農林業の支え手に対する直接所得補償や、低額年金世帯に対する購買力補給を行い、個別経営、世帯の所得向上を図りながら、他の地域産業への所得循環の流れを誘導するような政策手段が講じられる必要があるし、基礎自治体の財源の拡充と、地域の住民が決定し、実行しうような真の意味での地方分権が求められよう。このような政策枠組みの根本的転換と合わせ、栄村で見られるような地域づくり運動と農村地域産業複合体の形成がなければ、条件不利地域の将来は、個々に例外的な自治体があったとしても、全体としては極めて厳しいと言わざるをえない。

- 注1) 以下、経済構造調整期の地域経済動態の詳細な検討は、拙稿「1980年代後半の日本資本主義と地域」(『経済』1993年3月号)を参照願いたい。また、本稿においては、紙数の都合で、大会当日に使用した統計表を大幅に省略している。数値を確認する場合は、『第46回地域農林経済学会大会報告要旨』1996年、35-37頁を参照していただきたい。
- 2) 総務庁統計局『平成6年事業所名簿整備調査報告』1995年、による。
 - 3) 農林水産省統計情報部『1995年農業センサス結果概要』1995年。
 - 4) 総務庁統計局『平成7年国勢調査全国都道府県市区町村別人口』1995年による。
 - 5) 国土庁『国土レポート'96』1996年、58頁。
 - 6) 国土庁地方振興局過疎対策室『中山間地域における産業変化の影響に関する調査研究』1996年3月、134頁。
 - 7) 日本貿易振興会『アグロトレード・ハンドブック』各年版による。
 - 8) 農林水産省統計情報部『ポケット農林水産統計』各年版による。
 - 9) 農林水産統計情報局『1995年農業センサス結果概要』1995年、8頁による。
 - 10) 詳しくは多田憲一郎「丹後地域における産業構造の展開と過疎現象」(京都大学経済学会『調査と研究』第4号、1993年、および岡田知弘「不況下の丹後労働市

- 場と就業構造の変動」(『同上』第7号、1994年)参照。
- 11) 小田切徳美『日本農業の中山間地域問題』農林統計協会、1994年、参照。
 - 12) 増淵隆一「中山間傾斜地農業の実情」(大内力編集代表『日本農業年報40 中山間地域対策』農林統計協会、1994年。
 - 13) 依光良三・栗栖祐子『グリーンツーリズムの可能性』日本経済評論社、1996年。
 - 14) 加悦町については、前掲、拙稿「不況下の丹後労働市場と就業構造の変動」参照。
 - 15) 国土庁地方振興局過疎対策室『前掲書』、126頁。
 - 16) David Harvey, The Limits to Capital, 1982 (邦訳、松石勝彦他訳『空間編成の経済理論』大明堂)。
 - 17) 人間による自然の再生産については、マルクス『経済学・哲学手稿』参照。
 - 18) 以下の大江町についての記述の詳細は、京都府農業会議『鬼伝説から地域産業おこしへー大江町の地域産業形成と地域福祉向上に向けての提案ー』1996年を参照されたい。
 - 19) これまでの過疎対策事業を検証したものとして、内藤正中編『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991年、保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996年、小池恒男「中山間地域立法の現段階」(大内力編集代表『前掲書』所収)などを参照。
 - 20) 以下の栄村の記述の詳細については、京都府農業会議『前掲書』参照。
 - 21) 矢口芳生著『農林経済』1995年9月7日号)。
 - 22) 池本良教著『月刊J A』1995年12月号)。
 - 23) ちなみに、この概念は、坂本慶一・高山敏弘・祖田修『地域産業複合体の展開』明文書房、1986年で示された「地域産業複合体」(regional industrial complex)とは、異なるものである。坂本等によれば、「地域産業複合体」概念は、「技術・経済・社会・行政にかかわる組織・構造・機能等を包括する概念」としての「地域複合体」の「経済的側面を表現するもの」であるのに対し、私が示した「農村地域産業複合体」(rural industrial complex)は、農林業に基盤を置いた地域づくりの主体概念である。
 - 24) たとえば、保母武彦『前掲書』所収の福井県名田庄村、島根県匹見町、北海道上川郡下川村、宮崎県綾町の事例のほか、長谷山俊郎『地域活力向上のデザイン』農林統計協会、1996年、竹中久仁雄・岡部守・白石正彦編『地域産業の振興と経済』筑波書房、1995年、北川泉編著『中山間地域経営論』御茶の水書房、1995年参照。

(筆者：京都大学経済学部)