

Ⅱ－２（１）現代日本の過疎問題と農村再生の地域連携アプローチ¹

佐無田 光

1. 現代日本の過疎問題

日本で過疎化が社会問題として認識されたのは、1960年代であった。傾斜地の多い日本の農山村はもともと自然条件に規定されて多業的であり、村民は、米、畜産、水産、製炭、製材、特産物等の組み合わせで所得を形成してきた。それが、大量生産体制の形成に伴って、エネルギー革命による薪炭需要の減少、農業の機械化による牛馬の代替、外材輸入による木材価格下落、米の減反政策等により、山村型経済は跛行的に崩壊した。1970年代から80年代にかけては、一転、地方都市や農村部における就業機会の増大によって在宅兼業が可能となり、過疎化は一時的に緩和された。農村経済は全国的な地域的分業体系の末端を担うべく再編されたが、兼業スタイルによって共同体的な社会が保持されてきた。ところが、1990年代以降、日本経済が本格的にグローバル化すると、製造拠点の撤退が相次ぎ、公共事業に依存した建設業も縮小、流通の合理化で卸・小売業も雇用吸収力を低下させた。周辺型経済の後退によって、若者の就職先すなわち兼業先が乏しくなり、自給的・副業的な農業でさえ農家の内部で代替わりができなくなった「兼業農家モデルの危機」が2000年代の過疎化の構造である。

能登半島を例にとると、1960年から81年までは奥能登でも都市化が進み、事業所従業者数は増加していた。81年の4万4600人をピークに91年までは雇用規模を保持していたが、90年代に減少に転じ、製造業－56%、建設業－45%、卸・小売・飲食店－18%（いずれも1981～2009年）の3部門で従業者数が大幅に減った。奥能登で総人口に占める農家人口（農業に従事していない家族も含む）の割合は、1960年には70%、80年でも54%あり、第二種兼業農家にシフトすることで農家中心の社会を保っていたが、第二種兼業農家の数は1985年の12,017戸から2010年には2,325戸へと激減し、農家人口の割合も2010年の16%台まで急激に落ちた。石川県の農家経済を分析すると、1970年代から90年代までは実質農外所得が上昇して農家の可処分所得は上昇していたが、2000年代に入ると農外所得が激減し、農家の実質所得水準は1970年代以前のレベルに落ち込んだ。

このような地方圏の産業の後退と兼業農家モデルの危機は、奥能登に限った現象ではなく、ある程度全国的なものである。つまり、現代日本の過疎問題は、個別地域の問題というよりは、国単位の都市-農村関係に基づく国民経済システムに起因する問題だと診断される。日本は、東京・大企業を頂点とした垂直的分業体系によって国内資源を動員して経済

¹ 詳細は、佐無田光「現代日本における農村の危機と再生－求められる地域連携アプローチ－」寺西俊一他編『自立と連携の農村再生論』（東京大学出版会、2014年発行予定）を参照。

成長を実現し、分業と財政移転を通じて、その果実を地方に再分配して社会統合を実現するシステムを構築してきたが、いまやこのシステムが機能不全に陥っている。首都圏では、経済成長率を人口増加率が上回っており、地方から人口の転入超過によって経済成長を保っているに過ぎない。ポスト工業化に対応した経済システムを生み出せずにいる大都市圏については日本経済の危機が、日本の垂直的国土構造の下では、国内分業のリストラと中央集権的な教育・就職の制度依存を介して、地方圏とくに農山村部の人口減少・過疎問題となって現象している。

2. 農村再生の地域連携アプローチ

農村再生は、遅滞地域への支援という発想、あるいは単純に農村の自助努力を求める発想ではなく、人的資源・地域資源の有効活用による日本経済の再生を目指すものでなくてはならない。地域単位の発展論にとどまらず、都市-農村関係を再構築し、地域的連携によって垂直的国土構造を改革する「地域からの国土政策」のアプローチが必要とされる。都市の資源は農村によって支えられているが、農村の経済は都市によって支えられており、本来両者は相互支援的にバランスしていることが地域のサステナビリティの条件である。都市と農村の連携は、地域間分業、社会統合、人の移動に関わっており、この3つの条件が整えば農村は維持可能であるが、それぞれに、時代に応じた地域間および地域内部の組織・制度の再編成が課題となる。

(1) 地域間分業と農村の知識経済化

都市と農村の連携の第1は、地域間分業である。都市の生活や生産は農村からの食糧・資源の供給を受けて成り立ち、農村はこれによって稼得を得て都市のサービスを入手する。この分業関係に基づく農村の移出産業は、通常一次資源から出発するが、時代によって変化し、地域資源の利用のあり方次第で多様な可能性がある。

農村の移出産業のなかでも、農林水産業は、地域の自然環境ストックと特別な関係を有し、農村産業の重要なピース（部分）である。現在その担い手は歴史的な変化の途上であり、零細農家経営から組織的農業（農業法人、集落営農、農作業の受委託契約）への移行が課題とされてきた。ただし、農業の組織的経営は農業の効率化、つまり必要労働力が減ることを意味するため、それだけでは過疎化の問題解決にはならない。組織的農業への再編成は、農家を専門農業者と地権者（あるいは期間従業員）に分化させる。専門農業者の収入は増え、地権者化した農村居住者への地代が発生するが、仕事がない離農者家族は土地所有権のみ残して地域を離れることも考えられる。

したがって、地域に根ざした農村の暮らしが続いていくためには、農林水産業以外の収入機会が確保されることが条件となる。これからの地域資源を活かした移出産業の可能性として、例えば、エコ・ツーリズムや農業体験といった新しい観光業や、絶滅危惧種の野生復帰などの環境管理事業、バイオマスや小水力発電などの再生可能エネルギー事業など

も含まれてこよう。とりわけ、農村空間のもつ様々な要素（景観、イベント、土地、伝統、社会関係等）が都市住民のニーズの対象となり、農林水産業と農村空間を一体的に開発することで付加価値を多重化させるアプローチが登場している。これら事業の多様な組み合わせによって複数の収入源を得て、総合的に地域生活を支える仕組みになっていくことが期待される。

地域間分業の変化とともに、地域内部における生産・流通の組織も変わらねばならない。資源供給地域の構造においては、地域内経済循環の基礎が失われて久しい。地域の生産者は地域外の買い手とつながり、地域の消費者は（自家消費や共同体内で分け合う非流通品を除けば）地域外から供給される規格品で暮らしている。もし地域資源や農村空間に付加価値をつけようとするならば、こうした産地の構造を改革しなければならない。

日本の農村がヒエラルキー的な全国の生産・流通機構の末端に位置づけられてきた時代には、各種協同組合などが産地機構として現場の生産調整、販路確保、受注配分などを引き受け、全国市場や中央財政とつながることで、地方の暮らしを支えてきた。ところが、いまや国内分業体系は解体しつつあり、こうした地方産地機構は変化に対応できなかつたり、地元の支配力を堅持して新規事業の芽を摘み取ったりする場合がある。しかし、産地機構のあり方次第では、個々の経営体が小さくとも資源をまとめることが可能となり、利害関係者間の協力関係が促され、対外的な交渉が容易になる。農村の産地機構を廃止すればよいのではなく、既存のそれに代わる（あるいは既存の機構を再編・発展させた）新しい経済仲介機能の創出が課題となる。

農村の産地機構の役割は、資源供給地域であれば主に生産機能の統括で済むが、地域資源の総合的な保全と活用のためには、商品開発、市場開拓、環境マネジメント、ブランド戦略、企画・イベントなど、「ものづくり」の前後にあるサービス工程を高度化・分業化することが求められる。この過程を「農村の知識経済化」と呼ぶ。新しい産地機構の形態は多様であって、農協、自治体、生産者等の連携によって、地域ごとに固有の生産・流通体制を模索し、起業家マインドと住民協働とのバランスを工夫せねばならない。

（2）広域連携と社会的企業による社会統合

都市と農村の連携の 2 つ目の柱は、地域間の社会統合を目的とする資金あるいは現物サービスの移転制度である。都市化・工業化で地域間の所得格差が大きくなると、政治的に社会統合のための格差是正政策が求められるようになる。日本では、国の介在する財政移転の資金が農村の経済をかなりの程度支えていた。地方農村で公的支出された資金は、農村で仕事を創り出しつつ、国内の分業関係や本社-支店関係を通じて大都市企業に吸収され、いわば国レベルの都市-農村間の資金循環装置として機能していた。ところが、2000 年代に国のリストラによって農村への公的な資金移転は著しく縮小し、農村における仕事の機会が減り、住民生活サービスを維持することが困難になりつつある。

国レベルの所得再配分的なセーフティネットが機能低下するのに代わって、広域レベル

の事業ネットワーク的なセーフティネットが地域の社会統合を支える比重を増している。過疎自治体が、医療・福祉、地域交通、教育、文化などのローカル・サービスを自前で供給困難であれば、アクセス可能な身近な都市の専門能力を頼りにするしかなく、都市側から見ると、同じ圏内の地域が困っているならば「共感の原則」から助けられないわけにはいかない。経済面から見ても、地方広域圏の中心都市の経済は、後背地たる農村部から人口供給・資源供給・商品消費を受けて成り立っており、後背地が過疎化で衰退してしまうと、時間差を伴いつつ連動して衰退する運命にある。したがって、広域圏の中心都市の事業者（自治体、企業、病院、大学、NPO等）が、農村部の生活条件を共同で支援することには、経済的な合理性がある。

一方、農村の公民連携の受け皿として、「社会的企業」という半営利・半公共の事業スタイルが注目されている。これは、市場の資源（事業収入）と、公的資源（行政からの委託事業や雇用補助など）と、共同の資源（地域住民の共同出資や都市住民のボランティア）を組み合わせることによって、必要なサービスを提供する「資源混合の事業体」であり、その組織形態はNPO法人から株式会社まで多様である。

過疎農村は、その差し迫った地域課題のために、日本でもっとも活発な社会的企業の実験場となっている。この社会的実験が成功するためにはいくつかのハードルがあるが、成功事例をみる限り、価値づくりのストーリーが明確で、事業リスクを負う主体があるならば、各種補助金メニューや地域金融機関を活用して、事業の初期投資を補うことは、現行の制度でも十分に可能である。農村でも事業的経験は蓄積されており、地域の未来を我が事のように考える人々は都市部以上に存在し、自然環境に囲まれた農村の暮らしを選択したい都市住民も少なからずいる。それらが結びついて、実践的な学習を積み重ねていけば、社会的企業の事業化に必要な人材も揃うはずである。問題は、資金でも人でもなく、それらを組み合わせて社会的企業を実験できるようにするための公民連携の体制づくりにこそある。民間事業者、自治体、地域団体などが共同出資やメンバー参加したり、諸主体の連携で事業を企画・運営したりする公民連携の事業体制づくりが課題となる。

（3）人材還流戦略

都市と農村の連携の第3の柱は、人の移動によるつながりである。農村の居住者は、交易、仕事、教育、交流の機会を求めて都市に出るが、その見返りとして都市から農村へ所得や知識（技術）が還元される。都市と農村の人の循環の範囲は労働市場の構造によって決まり、身近な都市でとどまる場合もあれば、海外まで広がる場合もある。日本の過疎問題は、農村の人口再生産を上回る勢いで人口の流出超過が続いた結果であり、地方都市の労働市場が弱く、農村への人材還流が乏しいためであった。

農村が人口の自然減少（死亡率が出生率を上回る状態）過程に入った現在、UターンやIターンに目が向くのは当然の流れである。とくに農村では訓練機会の限られる知識集約的なサービス工程に関しては、都市からの人材調達が求められる。ところが、農村には雇用

機会が乏しく、とくに高度な科学的知識を身につけた職業従事者の労働市場は地方圏では限られ、農村への居住選択は進まないのが実情である。

農村の人材還流戦略は、単純に移住人口を増やせばよいわけではなく、仕事を創り出す「農村起業人材」に焦点を当て、地域が主体的・戦略的に人材調達を進めることが必要である。島根県海士町などの先行事例では、農村での事業挑戦意欲や能力の高い人材を地域ぐるみでリクルートしている。移住者と地域側のニーズの事前マッチングを行い、必要なポストを自治体が準備したり、地域資源を活かした事業や生活を開始するための各種サポートの制度を整備したりしている。移住者が地産地消の暮らしを行うには、地域コミュニティに溶け込まなくてはならないが、行政や関係者のネットワークによって、地域社会や既存組織との関係を可能な限りフォローする体制になっている。

大手企業で働くような前途有望な若者が、大幅な収入減を受け入れてまで農村の暮らしを選択する理由としては、いろいろあるだろうが、最終的には、大都市圏に劣らない自己実現の可能性を感じるかどうかにつきる。それには、自治体や地域コミュニティが自己改革して、オープンでチャレンジングな環境を構築できているかどうか問われる。農村起業の最大の障害は、農村自体の保守的な文化である。既存の組織が権力を握り、新しい動きに白い目を向け、面倒な協力を拒み、陰に陽に圧力がかけられて自由に挑戦できないことが、農村の活力を奪っている。逆に、自治体など地域の意欲や支援が徹底され、農村コミュニティが助け合いのインフラとして機能するならば、Iターンを通じてコミュニティの起業環境が累積的に改善されるメカニズムも形成されうる。

3. まとめ

閉塞した日本社会の中で、過疎地域の不利な条件にもかかわらず、限られた資源を活かしてサステナブル社会に向けた創造的な取組みを実験している事例は数多く報告されている。しかし、それらが過疎を逆転させるほどの潮流にはまだなっていない。それほど国民経済システム全体の機能不全は根深いが、1つ1つの地域の事例がバラバラで競合的なものではなく、日本の垂直的な都市-農村関係を見直すべく体系づけられたならば、国土構造の経路修正を促すこともできるのではないか。地域からの取組みによって、地域間分業、社会統合、人材還流の体系が総合的に再構築されれば、農村再生は可能であることを、これらの事例は示唆している。