

## 現代日本における過疎問題と都市－農村関係の再構築

### The Depopulation Problem and Urban-rural Linkages in Contemporary Japan

佐無田 光  
(金沢大学)

地域間格差の拡大と農村部からの人口流出はグローバル資本主義の下で共通の問題であるが、その現象は一様ではなく、国民経済的な構造の違いを踏まえて議論しなくてはならない。

日本、韓国、タイは、いずれもアジアの中央集権的な開発主義国家であり、都市－農村間の格差や対立の国内問題を抱える共通性がある。その中で、本報告では、日本における過疎問題の構造と地域再生の課題を都市－農村関係の視点から論じたい。

日本の地方農村部における過疎化現象は、第2段階を迎えている。

第1段階の過疎化は、高度成長期の1960年代に生じた。これは、急速な工業化・都市化による労働力の移動と、大量生産システムの形成に伴う山村型経済の崩壊が原因であった。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、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が、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、外材輸入増大による木材価格下落、米過剰問題と減反政策等によって、生活が困難になった村民は挙家離村や出稼ぎという形で村を出ていった。

1970年代から1980年代にかけて過疎化は一時的に緩和された。

これは、地方圏でも就業機会の増大によって在宅兼業が可能となったためである。公共投資に依存した建設業の成長、労働集約型の工場進出、リゾート開発の受容等によって、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。「兼業農家モデル」によって、農業は副次的な経済活動となりながら、農村の共同体的な社会と環境はそれなりに継承されてきた。この段階の都市－農村関係は、国の単位で編成され、①農協と中央卸売市場を経由した全国的な大量流通システム、②国の介在する財政移転資金、③都市階層的な就学・就業による人口移動、を特徴としていた。

ところが、1990年代以降、日本の大企業システムが本格的に国際化し、国内分業の非統合化が明瞭になってくると、高度経済成長期に形成された周辺型経済の後退が顕著となってきた。農林水産業だけでなく、国内分業体系の中で成立していた製造業、建設業、卸・小売業など周辺型産業が軒並み衰退し、若者の就職先、すなわち兼業先が乏しくなり、後継者難から兼業農家モデルを継承できなくなったことに危機の本質がある。

現在の日本の過疎問題を、単純に農林水産業の低生産性や大都市圏との成長格差に起因する問題と見なすと認識を誤る。

地方農山村や地方産地の衰退は、周辺型産業の後退に起因する全国的な現象であり、東京を頂点とした垂直分業型経済の衰退の表れである。日本経済のグローバル化は、主に東アジアの工程間分業と企業の海外展開という形を取り、都市機能をグローバルなアクターが利用する拠点性に乏しかった。東京は、世界経済の中ではポジションを落としてつつ、国内では一極集中を強めている。それは、都市の産業創出力や生産性向上ではなく、国内分業体系と社会統合制度のリストラを進めながら、国内の人口、資金、需要を動員するメカニズムを通じて成長を保ってきたためである。

理論的に言うと、次のように考えることができる。かつてミュルダール (Myrdal,

1957) は、累積的因果関係論に基づいて地域間の経済的不平等を説明した。すなわち、人口移動、資本移動、貿易は、富裕な地域に有利に、貧困な地域に不利に働き（逆流効果）、経済的拡張の中心地から遠隔地に対しては、農産物・原材料生産物の需要増加や技術的進歩の刺激などの遠心的波及効果が及ぶ。市場諸力の自由放任下では逆流効果が波及効果を上回るが、国民的統合を重視する近代的福祉国家においては、地域間の平等を目指す国家政策によって、逆流効果をもたらす市場諸力は相殺せられ、波及効果をもたらす市場諸力は助長されるとした。では、もし何らかの理由で経済的中心地が拡張する力を失った場合どうなるか。累積的因果関係論に従えば、経済的中心地からの遠心的波及効果は弱まり、平等主義の政治的基礎が掘り崩されて格差是正政策が縮小し、富裕な地域は逆流効果によって成長力を保持しようとするであろう。これは、ミュルダールが貧困国のパターンとして述べた地域間不平等の悪循環の構造である。

2014年7月に公表された「国土のグランドデザイン2050」によれば、2050年には人口半減地域63%、うち非居住化する地域19%と予測されている。これに対する基本戦略として、「コンパクトな拠点をネットワークで結ぶ地域構造」が提起されており、集落が散在する地域では、商店、診療所、流通、6次産業機能などを集約化した「小さな拠点」を整備することを挙げている。しかし、現在の国土構造、すなわち人材と資金が中央に吸収され海外に出ていく構造を前提としたまま、地域の人口減少に対症療法的に対応するだけでは問題は根本的には解決されないであろう。

農村地域の再生のためには、これまで国家主導で形成されてきた国単位の都市-農村関係を見直し、地域主導でグローバル化・ポスト工業化に対応する新しい都市-農村関係を再構築していなければならない。そのためには、次のような相互に関連した5つの戦略を地域レベルから多数実験し、経験を共有し、地域横断的に普及していく必要がある。

#### (1) 農村の地域資源に基づいた新しい多就業スタイル

農林水産省は、兼業農家層を分解して、組織的農業経営（集落営農または農業法人）への再編を促進させる方針である。

しかし、それだけでは農業の必要労働力が減るので、過疎化の問題解決にはならない。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も確保されることが条件となる。かつてのような周辺型産業の末端現場労働の比重は減り、「半農半X」と言われるように、自給自足・専門職業・社会的活動の多様な組み合わせが増えるであろう。都市のニーズの変化とともに農村に求められる「資源」も意味を変える。農林水産物に付加価値を加える6次産業化事業に加えて、エコ・ツーリズムや農業体験、自然資源の環境管理、再生可能エネルギーなども、新たな収入源になる可能性がある。とりわけ、農家民宿、農家レストラン、農産物直売所など、都市住民が「農村で」空間を消費するパターンが見出される。

#### (2) 農村の知識経済化と産地機構の再編成

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資源供給だけを行ってきた産地の構造から、地域資源の総合的な保全と活用を担う生産・流通の体制へと、地方産地機構（協同組合等）の組織と機能が再編成される必要がある。とくに、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、サービス工程を高度化・分業化する「農村の知識経済化」が課題となる。

#### (3) 広域連携による社会統合

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状況下において、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。広域圏の中心都市の事業者、医療機関、教育・研究機関が、財政条件や市場条件の悪い後背農村部の生活条件を協力して支援することができるように、財政措置や人的・組織的なネットワークの形成が課題となる。

#### (4) 社会的企業による公民連携

市場の資源（事業収入）、公的資源（行政からの委託事業や雇用補助など）、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）を組み合わせる半営利・半公共の事業スタイルが注目される。社会的企業は資源混合で成立するために、民間事業者、自治体、地域団体など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重要である。民間企業と同等以上の高い事業革新能力とともに、公的な制度設計と、地域社会の合意形成のガバナンスが必要とされる。

#### (5) 人材還流戦略

農村では訓練機会に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。高度な専門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るので、仕事を創り出せる農村起業人材に焦点を当て、これを支援するための地域的な人材育成の環境づくりが重要になる。地域主導の人材還流のためには、大都市とは違う自然環境に育まれた暮らしの魅力、生活サービス（保育・教育・医療等）の充実、大都市圏に劣らない自己実現の可能性が必要であり、地方の保守的な社会障壁を改革し、助け合いのインフラとして機能するようなオープンな農村コミュニティになることが条件となる。

#### <参考文献>

- ・ OECD編著、神谷浩夫監訳『地図でみる世界の地域格差』明石書店、2008年。
- ・ OECD(2014), OECD Rural Policy Reviews, Innovation and Modernising the Rural Economy。
- ・ 佐無田光「日本の国民経済システムと東京経済の変化」『地域経済学研究』第28号、2014年。
- ・ 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。
- ・ 藤波匠『地方都市再生論』日本経済新聞社、2010年。
- ・ 増田寛也編著『地方消滅』中公新書、2014年。

## 目次

【国際シンポジウム】  
過疎地域の現状と再生策に関する国際比較  
—東アジアの状況を軸に—

2014年12月20日

現代日本における過疎問題と  
都市-農村関係の再構築

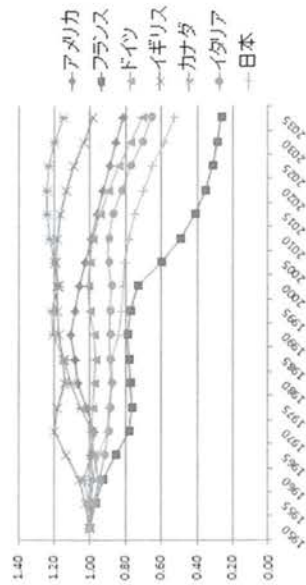
佐無田光(金沢大学地域政策研究センター長)

- はじめに ～過疎問題の国際的視点
- 日本の過疎問題の構造
- 理論的・政策的論点
- 都市-農村関係を再構築するための5つの戦略

## 資本主義経済と過疎問題

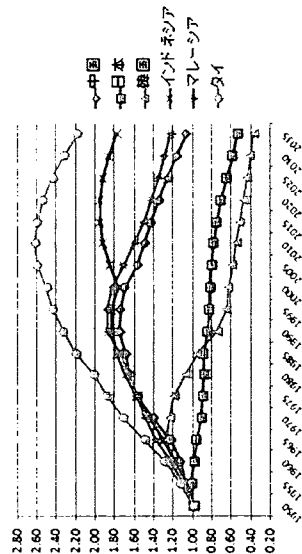
- 地域格差の拡大と農村部の人口減少は、1970年代以降、グローバル資本主義段階の共通の問題。
- 後発資本主義国では、工業化は地域経済と不連続な形で進み、農業部門との成長格差が大きくなる傾向。
- アジアの中央集権的な開発主義国家では、都市-農村間の格差や対立を是正する社会統合政策が課題となってきた。
- 近代化・工業化の初期の過程で生じる農村部からの労働力の移動と、国内工業が縮小するポスト工業化の段階で生じる過疎化のメカニズムは同じではない。

各国別農村人口の変化(1950年を1とする指数)



出所: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010). World Urbanization Prospects: The 2009 Revision. より作成.

各国別農村人口の変化(1950年を1とする指数)



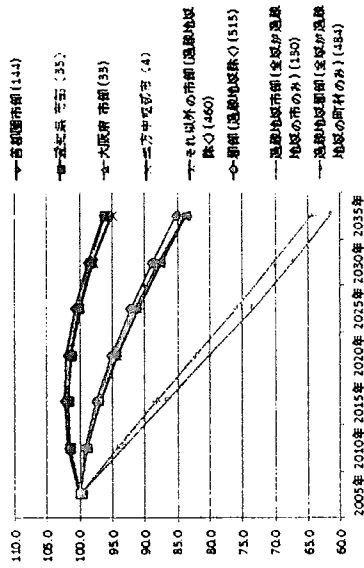
出所: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010). World Urbanization Prospects: The 2009 Revisionより作成。

### 現代日本の過疎化の構造

- 1960年代の過疎化: 西日本の挙家離村、東日本の出稼による人口流失。←大量生産システムの形成に伴う山村型経済=多業的経済基盤(米、畜産、水産、製炭、製材、特産物等)の崩壊。
- 1970~80年代: 農山村経済の「周辺化」、地方圏の就業機会増=兼業農家増へ。
- 1990年代以降: 周辺型経済の後退(製造拠点の海外化、公共事業の縮小、流通合理化に伴う卸売業や小売業の雇用低下)=兼業農家モデルの危機。  
←大都市圏経済の成長力が地方に及ばなくなつた。

地域別将来推計人口(2005年=1000の指数)

資料: 国立社会保険・人口問題研究所 (かっこ内は市町村数)



### 日本の国民経済システムと都市-農村関係

- 地域間関係: ①地域間分業、②社会統合の単位、③人口移動(労働市場)。
- 20世紀の福祉国家: 国内分業体系、国民統合(地域間の所得再分配制度)、国内労働市場。
- 日本の国民経済システムの特徴: 国と産業との強固な同盟関係、国家主導で垂直的国内分業体系を構築。
- 国単位の都市-農村関係: ①農協と中央卸売市場を経由した全国的な大量流通システム、②国の介入する財政移転資金、③都市階層的な就学・就業による人口移動。

奥能登における転出入就業者数(2005~10年)。地域別。  
出所: 国勢調査より作成。(単位: 人)

	転入	転出
金沢市	859	1,813
白山市・野々市市	199	466
南加賀	162	211
県内	116	314
七尾市	213	469
中能登(七尾市以外)	85	198
計	2,337	4,174
北海道・東北・北関東	166	157
首都圏	498	500
北陸・甲信越(石川県以外)	314	469
東海・中部(岐阜・静岡・愛知・三重)	267	469
近畿圏	393	461
中国・四国・九州	153	141
国外	377	不明
計	2,168	2,186

### 集落経済の再編成

- 現代日本の農村問題は、成長格差や農林水産業の不振が原因ではなく、ポスト工業化による兼業農家モデルの危機ととらえるべき。
- 政策的には、兼業農家層の分解と、組織的農業経営(集落営農、農業法人)への再編が進められている。  
→ 専業農業者と地権者への分化。
- but耕作放棄地は条件不利地域に集中。必要労働力が減るので、過疎化の問題解決にはならない。
- 日本の農山村は歴史的に多業。農林水産業だけで所得形成は難しい。→ 新しい多就業スタイル。

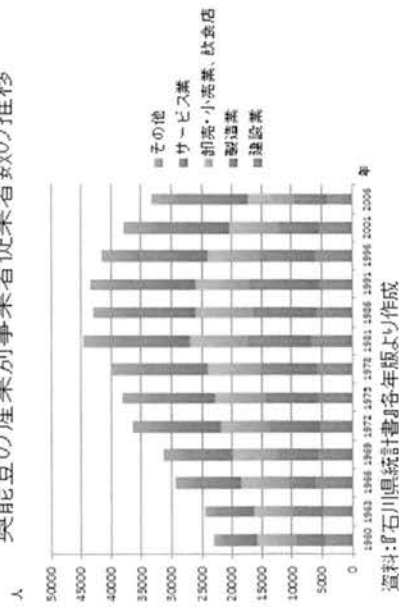
金沢市における転出入就業者数(2005~10年)。地域別。  
出所: 国勢調査より作成。(単位: 人)

	転入	転出
かほく市・河北郡	1,990	2,059
白山市・野々市市	3,488	4,775
南加賀	1,553	1,505
県内	1,550	902
中能登	961	520
計	9,482	9,761
北海道・東北・北関東	1,531	1,422
首都圏	3,701	5,083
富山・福井	4,258	3,626
甲信越(新潟・長野・山梨)	1,304	1,201
東海・中部(岐阜・静岡・愛知・三重)	2,923	3,894
近畿圏	3,502	3,553
中国・四国・九州	1,347	1,514
国外	749	不明
計	19,315	20,283

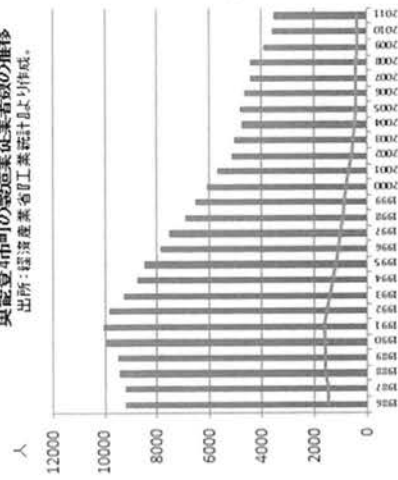
### 奥能登の過疎問題を考える

- 中山間地域の奥能登では戦前から兼業スタイル。戦後、第1種兼業から第2種兼業にシフト。1980年代までは農家人口率は約半分をキープ。
- 就業者数は1981年の4万4600人をピークに減少。製造業-49%、建設業-39%、卸・小売・飲食店-20%。輪島塗2900人→1700人。珠洲市の繊維工業1400人→370人。国民経済の分業体系から切り捨てられる形で淘汰。
- 1985年以降、第2種兼業農家が激減。農家人口率20%に急減。若い世代の就業機会に乏しく、兼業で農家を続けられなくなっている。

# 奥能登の産業別事業者従業員数の推移



# 奥能登4市の製造業従業員数の推移



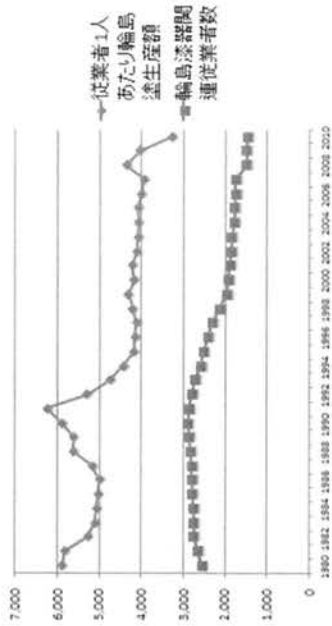
産業部門	従業員数 (2001-06年)	専従:人
全産業	48,425	1,094,412
第一次産業	370	16,154
建設業	25,796	503,673
製造業	26,175	481,926
電気・ガス・水道	1,479	16,555
情報通信業	204	8,329
運輸業・郵便業	829	28,725
卸売・小売業	27,504	450,784
金融・保険業	5,681	87,232
不動産・物品賃貸	1,122	5,158
学術研究・専門・技術サービス	2,175	48,297
宿泊業・飲食サービス	6,756	135,549
生活関連サービス・娯楽	4,432	55,980
教育・学習支援業	1,737	17,489
医療・福祉	22,309	490,474
娯楽サービス業	1,374	35,925
その他サービス業	22,277	316,682
公営	3,672	56,570

奥能登における専業別販売農家数および農家人口率の推移

年	専業	第1種兼業	第2種兼業	農家人口率
1960	1920	10953	7015	69.7%
1965	1148	7040	10180	66.2%
1970	726	5012	11613	61.6%
1975	589	1636	13647	56.1%
1980	763	1256	13163	54.0%
1985	1074	1229	12017	51.4%
1990	1188	697	10572	46.6%
1995	1417	944	8766	42.4%
2000	975	321	5074	26.8%
2005	1012	372	3421	20.6%
2010	1090	290	2325	16.6%

資料：石川県統計書『各年版より作成』

### 輪島漆器産業の変化 (単位：人、千円)



資料：輪島市統計(安嶋晃晴氏提供資料)より作成。

### 石川県の農家経済

(単位：万円、2010年実質値、各10年間の平均)

年	1971-80年	1981-90年	1991-2000年	2001-10年
農業所得	124	82	71	61
農外所得	518	610	713	518
出稼賃、年金、補助金等	120	193	183	195
租税公課諸負担	-82	-122	-158	-132
可処分所得	680	763	809	642

資料：農林水産省「2010年世界農林業セクター」より作成。  
注：農家経済調査は標本抽出のため、10年間の平均をとることで数値を平準化。

### 石川県の耕作放棄地

市町	販売農家	自給的農家	土肥持ち方 非農家	合計	耕作放棄率
輪島市	150	176	368	694	32.8%
珠洲市	119	119	169	407	23.5%
穴水町	177	130	264	634	44.9%
能登町	247	126	260	634	34.9%
計	693	551	1062	2306	33.2%
小松市	67	20	107	195	6.6%
加賀市	52	16	76	144	4.5%
能美市	6	5	16	26	2.3%
川北町	1	0	0	1	0.2%
計	126	41	199	366	4.6%

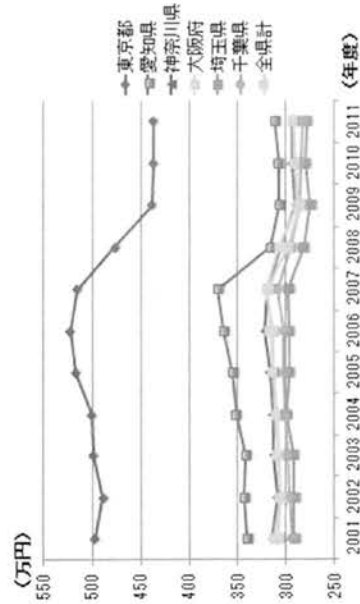
資料：農林水産省「2010年世界農林業セクター」



## グローバル化と日本の国民経済システム

- 都道府県別1人あたり県民所得で東京都の下落幅(-12.1%)は都道府県平均(-5.4%)より大きい。
- 地方圏から首都圏へ転入超過。海外との関係では出国超過。首都圏は人口増によって経済が成長しているが、生産性の成長は地方圏よりはるかに劣る。
- 東京経済は国内分業で支えられている。海外輸出部門(3.1%) < 国内移出部門(36.7%)。
- 東京は、世界経済の中ではポジションを落としつつ、国内では一極集中を強めている。

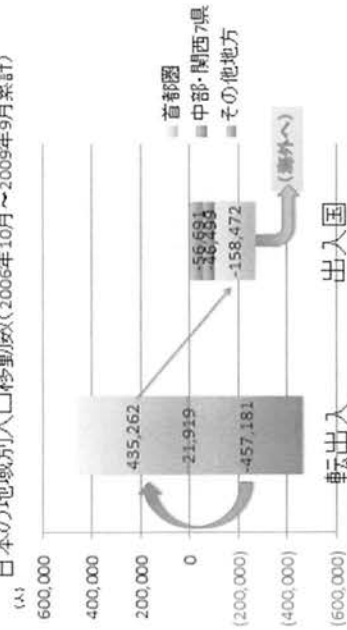
都道府県別一人あたり県民所得の推移



OECD諸国の一人当たり国内総生産(名目GDP、米ドル表示:暦年)

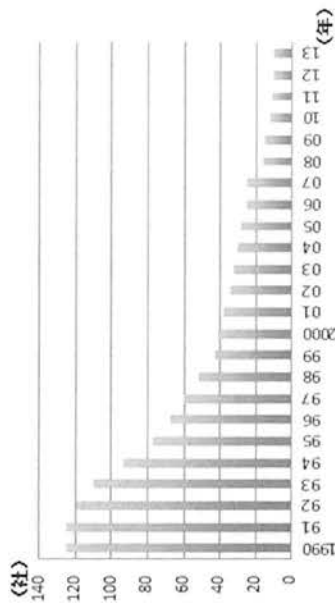
順位	2000年	2008年
1	ルクセンブルク 46,225	ルクセンブルク 117,967
2	ノルウェー 37,472	ノルウェー 94,763
3	日本 36,790	スイス 64,885
4	スイス 34,667	デンマーク 62,054
5	アメリカ 34,571	アイルランド 59,944
6	アイルランド 30,859	オランダ 53,094
7	デンマーク 29,989	アイスランド 52,568
8	スウェーデン 27,277	スウェーデン 51,954
9	アイルランド 25,350	フィンランド 50,931
10	イギリス 24,639	オーストリア 49,527
19		日本 38,371

日本の地域別人口移動数(2006年10月~2009年9月累計)



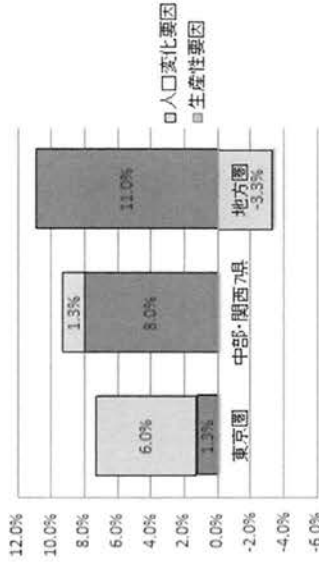
資料:総務省統計局「人口推計」より作成。  
注:首都圏は東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、中部・関西は、愛知県、岐阜県、三重県、滋賀県、大分県、香川県、兵庫県。

東京証券取引所における外国企業の上場数(年末)



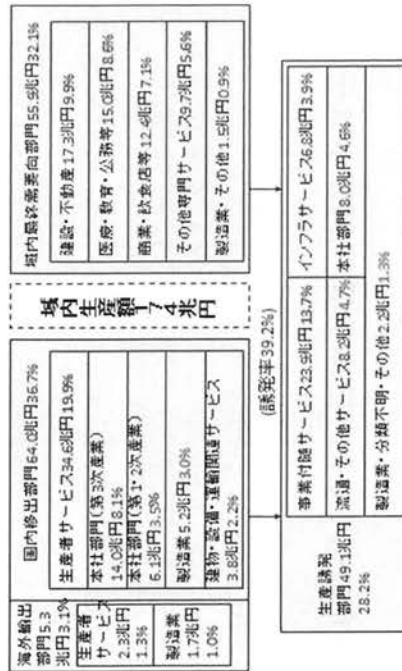
出所:東京証券取引所

県内総生産成長率の要因分解(2001~2011年)

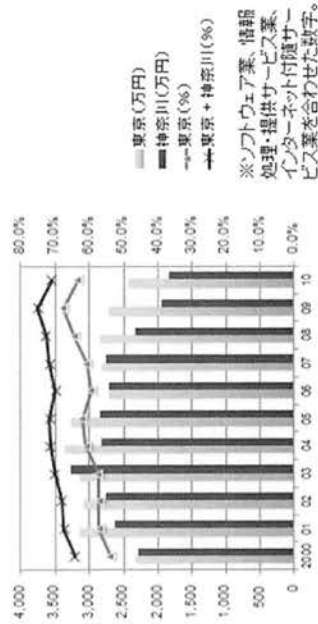


資料:内閣府「県別経済計画」,総務省統計局「人口増減率」をもとに計算。  
注:県内総生産変化率=人口変化率×(人口変化率×2009年1人当たり県内総生産)+生産性要因(1人当たり県内総生産変化率×2009年人口)の式により要因分解を行った。

東京都の産業構造(2005年)

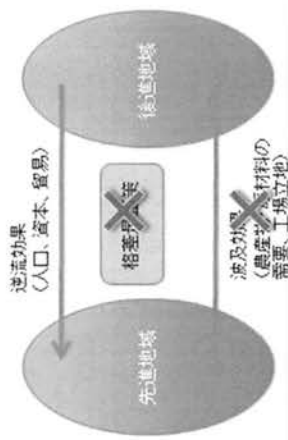


情報サービス業の売上高の全国における割合の推移  
(資料:情報サービス産業実態調査報告書)



※ソフトウェア業、情報処理・提供サービス業、インターネット付随サービス業を合わせた数字。

## Myrdal(1957)の累積的因果関係論



## 処方箋をめぐる論点

- 「国土のグランドデザイン2050」(2014年):2050年には人口半減地域63%、うち非居住化する地域19%と予測。→商店、診療所、流通、6次産業機能などを集約化した「小さな拠点」の整備。
- But人材と資金が中央に吸収され海外に出ていく現在の国土構造を前提に、地域の人口減少に対症療法的に対応するのは根本的解決にならない。
- 国家主導で形成されてきた国単位の都市-農村関係から、地域主導で対応する新しい(重層的な)都市-農村関係の再構築へ。



## 農村再生の地域的実験

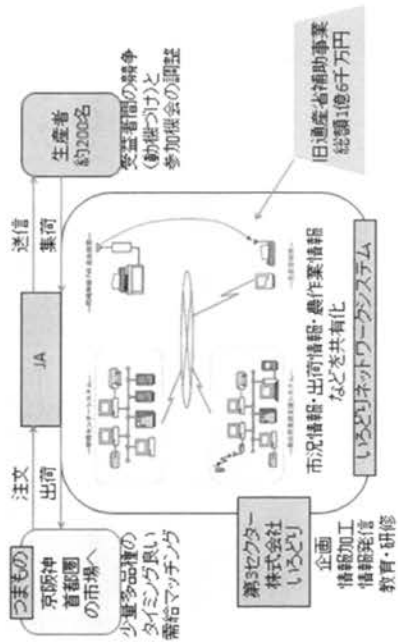
(5つの戦略)

- ①地域資源に基づいた新しい多就業スタイル
- ②農村の知識経済化と産地機構の再編成
- ③広域連携による社会統合
- ④社会的企業による公民連携
- ⑤人材還流戦略

•問題の「構造」に、「修正」的要素を与えるような、ミクロな政策実験を積み重ねるアプローチ。

•地域レベルから多数実験し、経験を共有し、地域横断的に普及していく。「地域からの国土政策」

ex. 上勝町いろどりビジネスの生産・流通体制



全農産物産地別に調査された2015年4月～2015年12月で農人2世帯の世帯数(世帯数/人口)

産地	産地	人口	世帯	人口	世帯
北海道	青森県(まつむらよ)	3,353	6	2,388	50
	北海道(むつしよ)	4,537	127	3,359	19
	青森県(むつむらよ)	2,440	34	18,538	26
	山形県(むつむらよ)	1,200	12	3,712	12
	山形県(むつむらよ)	1,113	54	19,628	25
	山形県(むつむらよ)	3,790	5	30,059	207
	山形県(むつむらよ)	2,537	49	11,924	137
	山形県(むつむらよ)	2,708	36	11,435	106
	山形県(むつむらよ)	343	3	23,883	29
	山形県(むつむらよ)	3,190	14	5,402	84
	山形県(むつむらよ)	420	25	9,292	5
	山形県(むつむらよ)	3,186	1	834	87
	山形県(むつむらよ)	3,917	39	7,033	22
	山形県(むつむらよ)	1,969	4	6,194	31
	山形県(むつむらよ)	13,837	87	13,727	12
	山形県(むつむらよ)	27,086	1	1,295	6
	山形県(むつむらよ)	3,387	103	588	27
	山形県(むつむらよ)			4,103	36

## 参考文献

- OECD編著、神谷浩夫監訳『地図でみる世界の地域格差』明石書店、2008年。
- OECD(2014), OECD Rural Policy Reviews, Innovation and Modernising the Rural Economy.
- 佐無田光「日本の国民経済システムと東京経済の変化」『地域経済学研究』第28号、2014年。
- 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。
- 藤波匠『地方都市再生論』日本経済新聞社、2010年。
- 増田寛也編著『地方消滅』中公新書、2014年。

ご静聴ありがとうございました。