

持続可能な地域社会の
政治学的分析

上野真也

目 次

序論	持続可能な地域社会の課題	1
	1 持続可能な地域社会の課題	
	2 農村地域の問題構造	
	3 研究目的・方法と本書の構成	
第1章	持続可能な集落の構造	20
	1 分析の方法	
	2 集落存続の方程式	
	3 持続可能性をめぐる課題	
第2章	自治体の統治能力の限界	59
	1 人口構造の限界	
	2 財政の限界	
	3 過疎対策の限界	
	4 中山間地域等直接支払制度の模索	
第3章	農村地域の政治力の減少と自由化政策	96
	1 農村地域の政治的影響力の衰退	
	2 自作農維持政策から自由化政策へ	
	3 グローバル化の圧力	
第4章	都市化と農地保全	136
	1 都市の政治的影響力の増大	
	2 過密緩和政策の模索	
	3 都市化の進展と農地保全の課題	
第5章	ソーシャル・キャピタルと地域政策	176
	1 ソーシャル・キャピタル概念	
	2 地域単位のソーシャル・キャピタル分析	
	3 地域政策への応用	
第6章	内発的發展政策としてのコミュニティ・ビジネス	204
	1 わが国のコミュニティ・ビジネス活動	
	2 ソーシャル・エンタープライズと社会的協同組合	
	3 新しいソーシャル・ガバナンスの手法	

結語	持続可能な地域社会を模索して	231
	1 農山村を維持する価値	
	2 終わりにかえて	
補論	農村構造研究の現状と課題	238
	1 農村構造研究とディシプリン	
	2 研究領域による分析視角の特徴	
	3 農村構造研究の課題	
付録	財政シミュレーション、戦後の各種政策略年表	
	文献一覧	

序論 持続可能な地域社会の課題

1 持続可能な地域社会の課題

わが国は、2005年に戦後60年を迎えた。この間、都市と農村の関係や、そこでの暮らしは大きく変容した。そして今、農村地域は、その存在の持続可能性自身が揺らぐような状況におかれている。本書では、その原因とメカニズムについて考察し、持続可能な地域社会を形成するための公共政策のあり方について考える。

(1) 戦後の産業構造と地域社会の変化

第2次世界大戦では、日本は国富⁽¹⁾の41.5%に被害を受け、終戦時には戦前水準の3割程度にまで鉱工業生産が低下した。このことで、産業活動は事実上停止状態となり、また外地から6~700万人が引き揚げたことにより、生活物資の不足と激しいインフレーションがおきた。この経済復興期の急務の政策課題は、まず農村の改革により食糧増産を図りながら、戦争で破壊された産業施設を復興することであった。農村では山を切り開く開拓が進められ、また工業分野では石炭・鉄鋼の生産拡大のために、集中的に資材を投入する「傾斜生産方式」が採用されるなど、人的資源・天然資源・エネルギー等の持てる資源を重点投下する復興政策が進められた。アメリカからの食糧援助と、エロア資金の提供を受け、1948年には戦前水準の6割程度にまで鉱工業生産を回復した。また1950年には、朝鮮戦争による特需の発生で、輸出増加がおき、わが国の経済は一気に拡大をした。そして1951年には、鉱工業生産、民間投資額、実質個人消費が戦前の水準を突破するまでに回復をした⁽²⁾。

この1950年代後半から始まる高度成長期は、技術革新と消費拡大により、日本の将来の姿を大きく変える契機となる。農業社会から工業社会への一連の転換政策が、わが国に未曾有の経済成長をもたらすこととなった。国土政策では、拠点開発方式という国家政策による産業集積の誘導を行い、また比較優位を求める企業の立地選択も都市やその周辺（太平洋ベルト地帯など）を対象地域とすることで思惑が一致した。しかしここから、人口や産業インフラ及び富の偏在化が国土にもたらされ、現在まで続く深刻な都市の過密と、農村の過疎問題を引き起こしている。

このような不均衡な地域構造を解消し、「均衡ある国土の発展」を実現することは国土政策における長年の懸案であった。そこで太平洋ベルト地帯以外の後進地域に対して、全国的な開発を行うことを目的として、1962年に全国総合開発計画が初めて策定され⁽³⁾、それ以降5次にわたる全国総合開発計画が立案・施行された。しかし現実には、企業がさらに効率的な生産活動を追求するなかで、産業立地は地方分散という目論見とは逆に、4大工業地帯に集積し、その後3大工業地帯へ、そしてついには東京とその周辺地域への一極集中化を強めている。また折からのグローバル化の到来は、製造業の海外生産を増加させ、

数少ない地方の製造業も海外移転を余儀なくされたことから、地域における産業の空洞化が問題化することとなった。

このような戦後における産業集積の偏在化と経済環境の国際化への進展は、大都市へ経済や産業の集中を強めただけでなく、地方と大都市における教育や就業機会の格差拡大をもたらし、また都市と農村がもっていた政治・行政への政治的影響力にも大きな偏りがおきるなど、その社会的影響は広範囲に及んでいる。そして全国規模で都市人口比率が増加し、都市的行動・生活様式が農村へ浸透するという、いわゆる「都市化」⁽⁴⁾ (urbanization) 現象が普遍化していった。この社会変化の過程は、自然経済で自然生態系に依拠していた農村社会が、商品経済に包摂されていく過程であり、人々の暮らしが生産と消費で市場経済化していくことを意味していた。農村に住む住民にとって、このような変化は一般的に就業機会が減少し、生計の維持が厳しくなり、生きづらい地域となることを意味した。つまり生活水準の上昇機会を獲得するためには、農村地域から都市へと転出することが、個人の人生の選択にとって大きな意味を持つようになっていったわけである。その結果、労働市場を介した大規模な労働移動が、大都市と地方の間に生じた⁽⁵⁾。

振り返ってみると、日本ではこの約半世紀にわたって農村部から都市部へ若者を中心とする人口移動が継続したため、農村では住民の高齢化が著しく進行し、生産労働人口も減少してしまった。そして地域の人々が自律的に協働し維持してきた地域の人的・社会的ネットワークは弱体化し、地域自身が経済的・財政的、そしてコミュニティ機能といった社会的な面で自立していくことが困難な状況になっている。地方の視点からこの問題を見ると、都市の経済・産業活動に必要な人材と資源を地方が提供し、都市はその恩恵により発展することができたのではないかとの想いがあるが、都市住民や財界、中央省庁の視点からは、農村は単に生産性が低く何らかの「対策」を必要とする、政策的に負担をもたらす地域として認識されているのである。

農村地域の産業構造は、現在でも第1次産業を中心としたものであり、確かに経済的な生産性の面で他産業には見劣りがしている。そしてこのような農村もすべてが同じ状況にあるのではなく、子細に見るとその中には様々な地域格差が存在している。つまり中山間地域や過疎地域などのいわゆる「条件不利地域」は、平地に較べて明らかに土地の傾斜などのため農業生産活動の条件が劣っており、生産物の生産コストや量などにおいて競争力は弱い。また、これらの地域は地理的に河川の中上流に位置することも多く、田畑も小区画不整形の傾斜地で、標高も高く、いわゆる迫田や棚田などが多く見られる。このような地域的特性から、圃場整備や機械化は困難であり、大規模で効率的な営農ができないところが多い。もちろん農業生産活動にとって都市的地域も都市化による条件の不利益性はあるが、特に農村構造の問題が顕著に表れている中山間地域や過疎地域などの条件不利性によりおきている問題を、国土政策・地域政策の中でどのように解決していくかが重要となっている。

わが国の人口は、2005年現在で1億2,768万人余りと、歴史上の人口ピークを迎えており

⁶⁾、今後は「人口減少社会」に向けて大きく変化していくことから、社会システムの再適合が求められている。既に年金問題や医療福祉問題など人口構造の変化に起因する社会保障のあり方は、大きな政策的課題となっている。そのような少子・高齢社会に適合した社会システムへ向けて種々の調整が求められるが、本書では、そのことが地域社会をどのように変えていくのかについて考察を行う。少子・高齢化の影響は、すでに農村地域などの地方都市を中心に顕在化しているが、自治体内の集落単位で見ると、そのコミュニティ自体が存続できず、崩壊の兆候を示しているところが広がってきた。ところが地域住民の暮らしを守るべき地方自治体は、そのような課題に対処する問題解決能力を失いつつある。地域住民自身が自ら活力を見いだせない中山間地や離島などの条件不利地域では、生きづら環境が拡大している。このような地域の持続可能性が損なわれていくメカニズムとその広がりについて分析し、地域社会が持続可能性を維持していくための政策のあり方、住民の取り組みなどについて検討を進めたいと考える。

現在このような現象が顕著に見られる農村地域を中心に考察しながら、必要に応じて過密による生きづらさが問題となっている大都市地域についても触れることになる。過疎と過密の問題は、本来、国土政策において裏表の関係にあるものであるが、人口や産業が集積し、経済的なインパクトが大きな都市地域の問題が、これまで学問的にも研究の中心となってきたことは否めない事実である。しかし、今後100年間で総人口5千万人程度にまで縮減するという人口減少社会に突入したわが国が、国富の維持と一人ひとりの生活の豊かさを確保していくためには、人口増加時代とは全く異なる国土政策・地域政策が必要である。国内のそれぞれの地域社会が、持続可能で、そこに暮らす人々が安心・安全で、質の高い生活をおくれるような政策のあり方について、これから考えていこう。

(2) 地域類型ごとの課題

わが国の農村地域は、一般的に都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域という4つの地域類型に分類されるが⁷⁾、国土の7割は中山間地域とよばれる、土地が傾斜し、農業生産力が低い地域となっている。それらの地域はいま、人口構造、産業、地方財政などの面で、安心・安全な暮らしを今後も維持していくことが困難となっている。他方、生産力が一番高いといわれる平地農業地域でも、グローバル化により商品性の高い作物を作れるかが問われ、農業という産業を基盤とした地域は厳しい地域経済環境下におかれている。また都市的地域では、農地を過密解消のため宅地等へ転用することが求められ、都市における農業活動は衰退を迫られている。

都市化の問題はこれまでも世界中で進行してきた課題であるが、本書は都市化と逆の要因により崩壊の危機にさらされている地域社会の持続可能性の問題に着目し、地域類型ごとに異なる問題を構造化し、その原因を明らかにする。そしてそれらへの対応策として、どのような公共政策があり得るのかについて考察を行うこととしよう。

結論から先に述べると、先の4タイプの農業地域について今後も持続可能な地域社会と

して存続できるかという構造分析結果では、人口の維持（集落の維持）という視点からは、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の順序で、将来の集落生存の可能性が低下していくことが明かとなった。分析の詳細は第1章に譲るが、この解が意味することは、人口を維持するという最低限度の地域コミュニティの持続可能性が、土地の傾斜度に応じて条件が厳しくなっていくということを示しており、その存続条件の向上のためには、生産性向上の能力と地域住民の共同性（住民間のネットワーク）の強さが関係していることがわかった。このため、政策として持続可能性を高める操作を地域社会に対して行うためには、この2つの要素に働きかけることが必要である。

また、それぞれの地域が持つ課題解決能力は、自治体の人口構造や財政能力の違いにより規定されている部分が大きく、その意味ではとりわけ山間地域の自治体の統治能力は、極めて厳しい時間的限界に直面していることが判明した。

(3) 農山村の価値

これまでのわが国の国土政策を俯瞰してみると、地域社会の持続可能性を支持する方向ではなく、市場原理の試練に耐えきれない地域は衰退しても仕方がないというような方向性に向かっている。しかし果たして、このような生産性の低い農村地域で行われている農林業による生産活動や集落維持に対する公的支援は、効率が悪く政策価値が低いものである、と簡単に評価してしまっても良いのであろうか。例えば表序-1に見られるとおり、全国3,191の市町村のうち、中山間地域は55%にあたる1,757の市町村が該当しており、その地域は全国土の7割、森林面積の8割にもあたる広大なエリアとなっている。そこでは総人口の14%が生活をし、農家数・農業生産でも全国4割を占めるなど、日本の食料生産において大きな役割を担っている。また過疎地域には、全国市町村の38%である1,203市町村が該当しており、総人口の6%がここで暮らしている。

表序-1 条件不利地域の主要指標

	全 国	中山間地域			過疎地域
		中山間地域計 (A+B)	中間農業地域 (A)	山間農業地域 (B)	
市町村数	3,191	1,757	1,022	735	1,203
総面積 (km ²)	377,873,000	252,720	118,890	133,830	186,463
人 口(千人)	126,925	17,465	12,860	4,605	7,551
高齢者(65歳以上)比率(%)	17.3%	21.7%	20.9%	23.8%	29.5%

(注) 全国及び過疎地域のデータは2003年4月1日現在のもの、中山間地域に関するものは1995年のものである。

(出典) 中山間地域については、(財)ふるさと情報センター『中山間地域対策ハンドブ

ック』1999年。過疎地域については、総務省『過疎対策の現況』2003年。

視点を变えて、農業生産性から離れ、環境や国土保全の観点からこれらの地域を評価してみるとどうであろうか。このような立地特性にある中山間地域で農業や林業が営まれることにより、下流域への洪水防止や水資源涵養等の恩恵が、周辺都市にまでもたらされている。農村における農業生産活動がバイ・プロダクトとして作り出している多面的な公益機能には、多様な農林水産物の供給のほかに、国土・環境保全、居住空間や保健休養空間の提供、伝統技術や文化の承継などがあり、またさらに、絶滅のおそれのある生物1,150種の内の975種が中山間地域に生息するなど、水田や里山等の人文景観 (Cultural Landscape) が生態系の保全にとって大変重要なものとなっている。

中山間地域や過疎地域における農業活動がもたらす国益の意味を総合的に考えると、その活動は生産性において市場競争力が弱いものの、国土・環境保全の意味ではかけがえのない役割を担っていると評価できるのではなからうか。いままで森・川・田畑など地域資源を維持管理してきた共同管理・利用の社会システムが、農業集落機能の衰退とともに危機に瀕している。すなわち過疎の進行は、市場経済がこれらの地域の公益的機能を評価し得ないことによっておこる、「市場の失敗」に関わる問題と考えるべきであろう⁽⁸⁾。つまり市場原理が要求する非効率な活動の淘汰と、国土保全・食料確保という意味における政策的支持の必要性という、この衝突する2つの価値をどのように整理すべきかについて考察を行うこととなる。

このような農村社会の構造的問題として、先に述べたように経済のグローバル化、財政悪化、そして少子・高齢化があげられる。戦後の国土政策は、中央から地方に財政や種々の法規制、緩和などにより政策資源を分配することで地域振興を行うという方法を取り、ナショナル・ミニマムの実現についてはそれなりの成果を上げてきた。しかし、グローバル化の進展は一国のみでは政策が功を奏さなくなり、もはやこれまでのような地域格差の縮小を目指した分配政策の実施が困難となってきた⁽⁹⁾。「市場の欠陥」を是正するための公共政策が、「政府の欠陥」のために自然破壊や公害、過疎などの社会問題を引き起こすようなことにもなっている。

また配分すべき資源を、財政危機により将来世代への負担としてしか調達できず、累積債務の負担が著しく過大となってきたことから、政治・行政が農村と都市の利害を財政力によって調整するという能力を失ってきている。ついに政府は、均衡ある国土の発展が困難となるほどの歪みを現実として受け止め、産業集積が進んだ地域に対してさらに規模や集積を活かした効率化を図り、国際的な「大競争の時代」のなかで、国全体のパイを維持するという政策を優先せざるを得なくなった。つまり、地域間の均衡・平等・公平を志向した政策から、不均衡を容認した政策資源の都市集中へと政策変化を見せている。高度成長期には、国土全体が多少の格差は包含しながらも、全体として経済成長の恩恵を共に受け、社会インフラ等の整備は地方においても著しく進んできたが、景気低迷と少子・高齢

化による財政負担の増加は、もはやこのような地域間の格差縮小に対する政府の統治能力を減少させている。とはいっても、地域に自力で対応する能力が果たして残っているのかということも大きな課題である。

さて、国土構造の歪みを是正することが困難となり、地域間の生き残り競争と淘汰が是認される時代にあつて、農村地域の将来の持続可能性には大きな翳りが見られる。都市と比較して、このような農村の構造が本質的に抱える問題を、岡崎秀典は次のような問題領域として整理している⁽¹⁰⁾。(1) 中心地域からの遠隔性、(2) 人口の希薄さと小規模社会、(3) 経済的衰退と自律性の低下、(4) 生態系空間の保全問題、の4つである。遠隔性については、社会資本の整備で時間距離の改善等はなされてきているが、バスや鉄道などの公共交通機関の廃止による影響が新たな課題である。人口の希薄さについては、後ほど詳しく分析するが、国全体の人口の減少は今後避けようのない現実であり、人口増加策は希望ではあるが有り得ないものである。このような事実を厳粛に受け止め、低密度地域で持続可能な地域のシステムの構想が、今求められている。ところが国は、自治体政策を大きく転換し、小規模自治体への財源保障機能を縮小させており、中山間地の小規模自治体ほど厳しい経営状況に陥りつつある。地域経済の縮小が問題化する中で、都市に依存する周辺型経済の転換にどのような展望があるのかよく見えない。環境問題については、今後の農村地域の保全価値をどのように位置づけていくのか、地域経済と環境維持の問題領域を絡めて検討することが求められる。

(4) 集落の持続可能性

農村構造の問題を考えると、人々がこれまで居住し生活してきた農村地域におけるコミュニティとしての農業集落の変化に注目をする必要がある。高度成長期以後の社会・経済構造の大きな変化は、農村地域の人々が長年続けてきたこれまでの暮らしを、もはや困難なものとしている。その主原因として、上に述べたように市場経済の浸透が進み、農村がこれまで行ってきた地域内で生計の糧を得、集落機能を共同で維持していくという農村社会のシステムが失われ、工業社会のシステムへと変質してしまったことが挙げられる。

戦後直後には農村の若者人口は過剰であったが、1950年代半ば以後の高度成長期の工業化進展にともない、雇用機会を求めて農村から都市へと大規模な人口の流出が続き、農村の「過疎」と都市の「過密」が日本社会の常態となった。この結果農村地域は、人口が増加した都市と異なり、人口構成、経済力、政治力、文化力の著しい低下に直面し、さらに市町村内の農業集落単位に視点を移すと、その存続自体が危ぶまれる機能喪失した集落がたくさん確認される状況となっている。確かに社会の発展に伴い、新たな集落や町が形成され、以前栄えた地域が衰退をするということは、歴史の中に不断に見られてきた変化である。しかし、20世紀後半から顕著に起きているこの都市への集中と農山村の過疎の進行は、最早日本では労働の機会や人口を全国的にバランスよく配置し、国民が等しく豊かさを享受していくということが不可能となるような局面に移行しつつあるのではなからう

か。

農村集落の衰退は、人々が就業の機会を求めて、あるいは教育を得るために地域を離れ、帰郷を選択しないという合理的な個人の集合行為の結果として起きたものであるが、残された集落では次第に高齢化の進行により集落機能を維持することが困難となり、また出産年齢層の女性の居住が極端に減少したことによる少子化を原因として、集落人口の自然減少状態という最終局面段階に入ってきている。

農業研究センターの1996年の調査によると、過去に集落崩壊により消失した集落は、調査に回答した全国1,243の市町村（44,851集落）の内、289の市町村で延べ722の集落が消失していた。今後消失の見込みがあると回答した市町村は247市町村にものぼり、542集落が消失すると予測している。また、世帯数が減少した集落は中間農業地域で37.6%、山間農業地域では43.7%と、中山間地域で厳しい状況となっている。2000年の農業センサスによると、集落の減少率は過去5年間で3.5%、実数で4,959集落へと加速している。都市的地域においても都市化による混住化がなお一層進み、農家世帯が都市的居住形態に吸収されることで2,138集落が消失しているが、中山間地域などの条件不利地域では定住世帯の消滅による減少が著しく、5年間で3.7%、2,555の集落が減少している⁽⁴⁾。今後10年間の小規模自治体における人口減少の速度を考えると、近隣市町村との合併による規模の拡大を行ったとしても、全体の人口の減少と高齢化は着実に進行し、また当該自治体内部の集落には消滅の危機に瀕するものが増加することが予測され、条件不利地域の集落存続はいま大きな岐路に差しかかっているといえよう。

このような過疎地域や中山間地域では、言葉遊び的な表現をすれば人口の再生産ができないほどの「人口の空白」がおき、そのことが「土地の空白」、「産業の空白」を呼ぶという負の連鎖サイクルに入っている。過疎が過疎を呼び、高齢化が高齢化を進行させるこの悪循環は、コミュニティの連帯感や人々の相互支援ネットワークを衰退させ、地域の人々の協力と信頼のネットワークである地域のソーシャル・キャピタル(社会関係資本)の低下を招くことになった。それは人々が地域の暮らしで安心を得るための基盤を掘り崩し、「地域の誇りの空洞化」を招き、教育や文化の停滞をも惹起している。

これらの集落における生活に身近な、基礎的行政サービスを提供している市町村の財政力は、過疎地域では全国自治体平均の約3割の水準にあり、きわめて小さな財政力しかもっていない。特に地方税の歳入に占める割合は、全国市町村が34.9%であるのに比較して、過疎市町村は10.5%と大変低いレベルに止まり、他方で地方交付税が歳入に占める割合は45.0%（全国17.8%）と、自立にはほど遠い財政力となっている。つまり、このような地域の自治は、これまでのナショナル・ミニマムを保障してきた地方自治制度により辛うじて存続できている状態とって過言ではない。

しかし、第2次臨調以降に強まってきた財政効率化の議論では、現行の格差縮小を目指した資源配分型の行財政制度を問題とした。条件不利地域に代表される農山村を経済的に無力で価値がない所と評価し、また同様にそのような地域の主産業である農林業を経済競

争力のない産業として切り捨てるという、経済的効率性を重視した都市中心の思想とその政策志向が強まっている。このことは、都市の過密と農村の過疎化を放置し、辺地ではあるものの重要な生産機能や公益機能を担っている国土の広大なエリアを、荒廃地化しかねない危険性を孕んでいる。

それでは低密度人口化や、マクロな国際経済環境、国の公共政策の変化に対して、地域が存立していくための条件、構造はいかなるものであろうか。変化を起こしている原因自身の問題性もさることながら、現在の農村が抱える問題構造を明らかにすることがまず必要であろう。これまでも内発的発展論や企業誘致など種々の対応策が提案されてきたが、そのような取り組みの成果は当然のごとく一様ではない。調査活動のなかで、地域政策の成功・失敗には、地域が持っている社会的な力量の格差が影響しているように感じられる。そのような違いは「村だちのよい村、悪い村」という表現もなされるように、住民同士が持つ連帯と信頼のネットワークの違いに関係があると思われる。このような主観的に感じる地域の力の差を科学的に分析することで、環境の激変に抗して持続可能な地域社会を維持していくために必要な能力形成を支援する政策のあり方についても考えたい。

2 農村地域の問題構造

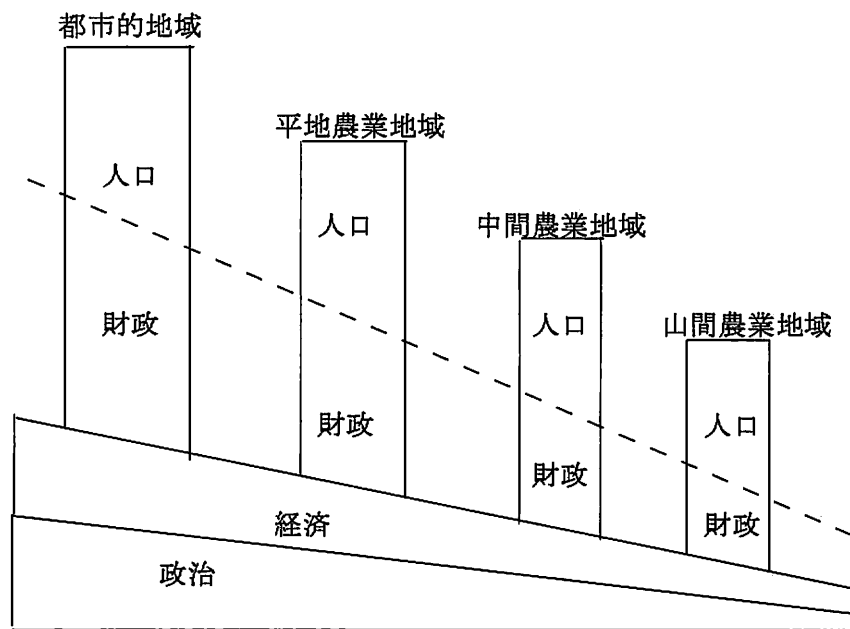
現代の農村地域をめぐる大きな課題のひとつは「過疎」に関するものである。逆に都市では、「過密」の問題である。この過疎・過密の問題は、相互に関連した国土の発展の不均衡に端を発する歪みの問題としてとらえられる。農村と都市は対立概念であり、農村地域の都市化は、現代における典型的な地域変化の現象であるが、都市化の概念理解は専門分野で異なっている。例えば地理学では非都市地域（農村地域）が都市地域になることを意味し、社会学では非都市社会（農村社会）が都市社会に、経済学では非都市経済（農村経済）が都市経済にそれぞれ変化することを指している⁽¹²⁾。それでは政治学では都市化・農村社会の衰退現象をどう捉えているのであろうか。本書では、地理空間的な分析視角だけではなく、都市と農村地域の中心と周辺という構図のなかで都市が発展しようとして行使する政治的・経済的影響力や集積の力、グローバル化・都市化へ向かおうとする社会発展の方向性に潜む政治性、また都市と農村という地域利益をめぐる政治活動、農村集落を崩壊に導く政策などの視点から、この問題を考えていくこととする。

たしかに農村地域の問題構造を見る視角は大変多様であり、各学問の研究分野の広がりについては補論で概観するが、本書では農村地域の問題を捉える視点として次の5要素を用いて問題構造を明らかにし、地域の課題解決能力について考察を行う。

まず空間的広がりや人口構造という「地理的要素」、地域経済やグローバル化という「経済的要素」、行財政能力や土地利用規制などの「公共政策的要素」、政治的影響力という「政治的要素」、最後に「環境的要素」の5つが、各地域類型に特性をもたらしている

いう点に注目する。このような地域間の違いを構造化するために、政治、経済の基盤の上に、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4地域類型の空間が乗っているイメージを用いる。これを簡単にスケッチすると、図序-1のように都市的地域は政治的・経済的資源を豊富に持ち、ヒト、モノ、カネ、情報の結節点として周辺地域に大きな影響力を及ぼしている。また人口的にも過密の問題が生じるほど多く集積し、経済活動が盛んであることから、地方政府の財政的な課題解決能力も高い。しかし農業の視点からは、その生産基盤である農地よりも宅地として活用する方が価値が高いという社会的圧力を強く受けている。このような都市的地域と対照的な地域が中山間地域であり、そこでは農家の政治的資源は工業社会の進展とともに大きく減少し、人口構造も過疎と高齢化により活力が得にくいものとなっており、自治体の財政も地域経済の縮小に伴い疲弊している。最後に平地農業地域は、都市に從属しつつも地理的な優位性を持ち、人口構造の変化も中山間地域のようなカタストロフィックな状況ではない。しかし規模の経営が求められ、農業における国際価格競争に直面している。これらの地域類型別の問題構造を解明することで、持続可能な地域社会の方程式を抽出することを次章以降で試みよう。

図序-1 地域類型別の地域資源の違い



(注) 自然や文化、ソーシャル・キャピタルなど、それぞれの地域が固有に持つ地域資源については、このモデルからは捨象している。

また、財政的な課題解決能力は同じでも、地域間に違いが見られるということは不断に経験していることである。本書ではソーシャル・キャピタル概念という、社会的な繋がり（人々の間にあるネットワークの力）とそこから生まれる規範・信頼が、人々を共通の目

的に向けて効果的に協調行動へと導き、社会の変化に影響を及ぼす基礎的な社会関係資本であるということに着目し⁴³⁾、ソーシャル・キャピタルを活かした地域政策の可能性について検討をすすめる。そしてその知見をもとに、具体的な内発的地域振興策として、コミュニティ・ビジネスなどの社会的企業 (Social Enterprise) の可能性を考える。

このような疑問の解決には、国家システムにおける農村の位置づけや農村の構造が、各種政策とそれに呼応した集合行為によってどのように変動し、また規定されてきたのかについて明らかにすることが必要である。また、国際経済環境や地域の財政、人口構成の変化という要因とともに、国の政策の変化が地域社会のソーシャル・キャピタルの蓄積にどのような影響を及ぼしてきたのか、そしてそれは現在どのような状況にあるのか、そのメカニズムと構造について論理的な因果説明を得ることが必要である。

3 研究の目的、方法と本書の構成

(1) 分析の視角

都市と農山村を含み、個人レベルから国家レベルまでの政治システムと経済システムを統合した分析枠組みとして、図序-2が考えられる。これは奥田道太が都市研究として提示した分析枠組みを参考にソーシャル・キャピタルを加えたものである。経済システムと、政治・行政システムは相互依存関係にあり、それらの効率性はソーシャル・キャピタルと関連しているという概念モデルとなっている。グローバル・レベルでは資本主義世界経済と国家間システムが、国家レベルでは国民経済と国家機構が、自治体レベルでは地域経済と地方自治体が、さらにコミュニティ・レベルでは生活的世界の構造が、最後に個人レベルでは生活構造と社会的ネットワークという要因が相互に関わる。ソーシャル・キャピタルについては、国家と自治体レベルのソーシャル・キャピタルをマクロレベル、コミュニティ・レベルをメゾレベル、最後に個人レベルをミクロレベルのソーシャル・キャピタルとして位置づける。本書では国レベルについては必要に応じて触れていくが、特に自治体レベルとコミュニティ・レベルの間の経済システムと政治・行政システムが抱える課題と、そのソーシャル・キャピタルの変化に関心を寄せていく。

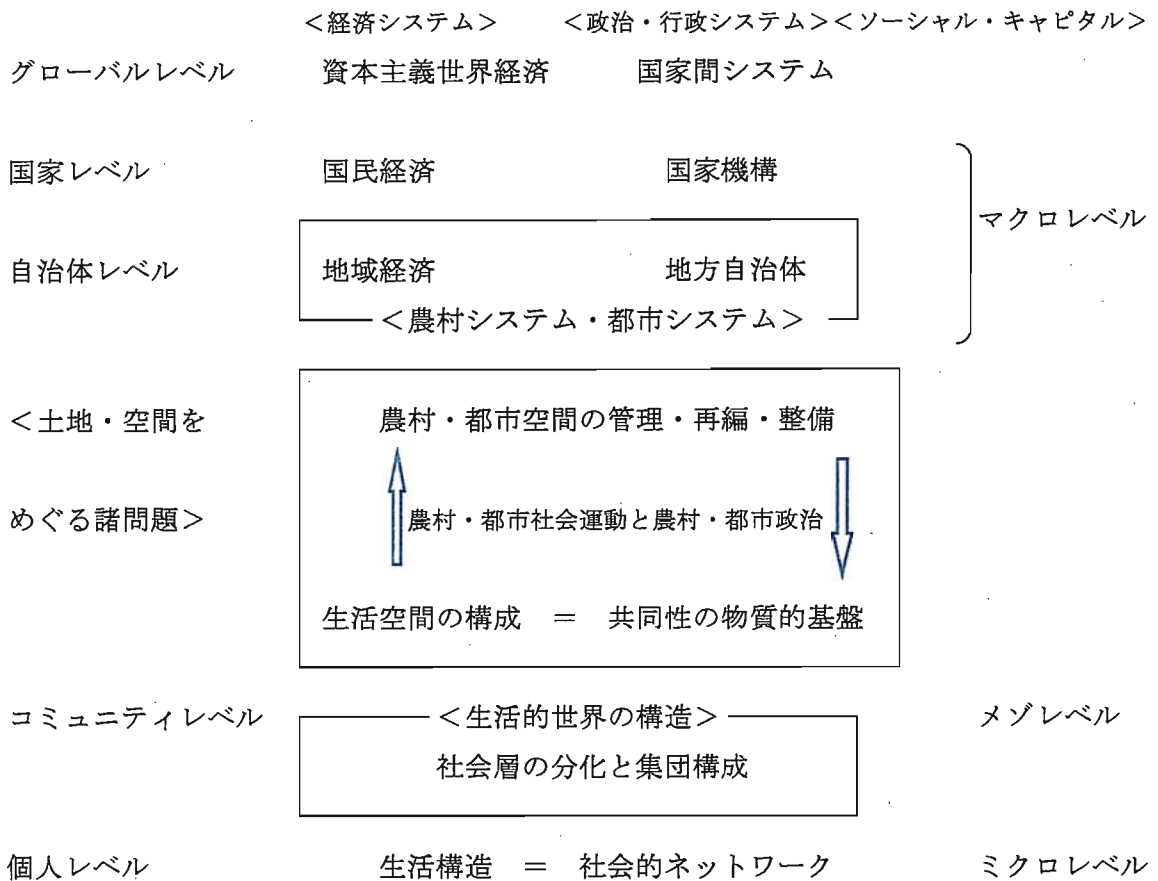
それでは、この分析枠組みを前提に、次の視角から考えることとしよう。

(1) この研究の企図は、地域社会の持続可能性の条件を明らかにすることであるから、農政のみならず地域に関わる様々な政策について検討をすることが必要であり、長期間の横断的な分析が求められる。是永東彦は、「政策理念や政策システムの分析は困難な課題であり、特に農政システムなどは典型的に過去の諸決定の累積として形成されてきたため、きわめて複雑な要因によって規定されている。こうして時間的連続性の中でダイナミックな性格を示す政策の理解には、歴史的な視点の分析が必要だ」と述べている⁴⁴⁾ように、著者のテーマに関していえば、「国土の均衡ある発展」を掲げながら、対極の東京一極集中

に行き着いたのは何故かがまず問われる。戦後の国土政策や産業政策、農業政策、貿易政策、地方自治政策、行政改革などがどのように相互に関わりあってきたのか、今後それはどのように影響し合い、変化していこうとしているのか、そしてそれらは地域のソーシャル・キャピタルにどう影響したのかについて明らかにすることが求められる。

特に1981年の第2次臨調以降の新保守主義的政策による構造改革路線は、バブル崩壊以降その取り組みを加速しており⁽¹⁵⁾、産業政策のみならず、貿易や地方自治政策など各種政策にパラダイム転換的な変容を及ぼしている。農村社会が、そのような変革の中でどのように変化してきたのか確認することが不可欠である。

図序-2 地域社会構造の分析枠組み



(注) 奥田道太編『講座社会学4 都市』東京大学出版会、1999年、31ページの図を加筆修正。

(2) 次に、条件不利地域政策に関連して、過疎法や山村振興法など法律に基づいて展開されている事業の多くは、原則として市町村単位で地域指定がなされているが、深刻な農村構造の変化に起因する問題を考える場合は、その市町村の中の集落単位⁽¹⁶⁾に注目して

いく必要がある。例えば中山間地域などの地域類型は一定の土地の傾斜度や人口集積度で区分されるが、現実には山村の町村内部には平地もあれば都市的集落密集地もあり、全てが傾斜地だというわけではない。現在の農村構造の問題は、市町村レベルにおける人口的⁽¹⁷⁾・財政的危機状況の問題に加え、集落単位で検討しないと見えない市町村内の地域格差が拡大しており、条件不利地域の集落では既にその存続自体が危うくなっている所が多く発生している。このため本書では市町村レベルの課題解決能力について分析を行うとともに、さらに集落レベルの存立条件について、どのような集落構造にあれば集落が生存できる可能性が高まるのかという方程式を導き出すための実証的な分析を行う。この分析結果は集落の地域力（力量）、地域資源の違いを、制度的な面及び住民のネットワーク力であるソーシャル・キャピタルの差として浮き上がらせるものとなる。

（3）研究を進めるに当たって、政治学・行政学の研究では一般的である歴史的・理論的・記述的・帰納的な研究スタイルだけではなく、問題の因果関係や構造を明らかにする方法として、フィールド・ワークに基づく実証的アプローチと、量的分析、質的比較分析、シミュレーション分析、共分散構造分析などの計量分析の手法を用いた演繹的アプローチの双方から考察を試みる。特にソーシャル・キャピタルの分析については、これまで日本では具体的な集落を単位とした分析は管見の限り見あたらないことから、今後のコミュニティ・レベルにおけるソーシャル・キャピタル研究の足がかりを提供するものになると考える。

この研究が扱おうとしている課題は、モネの点描のように近くでは輪郭も判然としないが、大きな視野で見ると独立した事実の流れが合流した点に問題構造のイメージが浮かび上がるようなものである。結論を先取りすれば、経済の発展をめざした経済的効率性追求の思想は通奏低音のように経済システム改革の議論の中で響いており、そのことがこれまでの政治・行政システムがもたらしてきた公平性を実現するための再分配コストを問題視する視点を強めている。つまりグローバル化した産業界の要請は、国内政治に大きな影響力を持っているが、それはこれまでの平等への配慮を効率の悪いものと捉え、都市から地方へ富の再分配を行う地方交付税制度等についても、国全体の経営効率の性能を貶めるものだという考え方が臨調以降支配的となってきた。そして自治体レベル、コミュニティ・レベルの政治・行政システム自身の在り方も、そのような経済の論理・効率性の論理に強く規定されるようになってきている。

この研究で明らかにされる現実には、このような社会経済状況下では抜本的な解決が困難な事態となっていることを直視せざるを得ないものとなる。しかし、私たちはそのことを冷徹にふまえた上で、今後の政策のあり方を議論するしかない。人的・物的資本や天然資源のみならず、地域住民自身が持っているソーシャル・キャピタルなどの地域資源をいかに巧く使い、持続可能な地域社会を形成していくかということを考えることが必要である。本書は、このような現実的課題に微力ながら光を当てることで、ささやかながら学問的・社会的貢献をしたいという試みである。

(2) 分析手法

政治学・行政学では、伝統的に資料調査に基づく歴史的・帰納的・記述的研究アプローチが一般的におこなわれてきた。本書では記述的分析とともに、第1章、第2章、第5章では演繹的・実証的な研究アプローチの分析を行う。

実証的な分析を行うための分析ツールとして、まず第1に計量的なアプローチである質的比較分析法(Qualitative Comparative Analysis, QCA)により、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域という4地域類型ごとに集落が維持・存立できる条件を解明する。この手法は、単なる統計解析と異なり、社会科学に応用できる構造解析として有用なものである。

具体的な分析手順として、世界農林業センサスの農業集落カード⁽¹⁸⁾、国勢調査による人口動態のデータを、まず多変量分析の手法を用いて整理・検討し、集落存立の条件とその構造を明らかにするための独立変数の抽出を行う。次に、抽出された変数にもとづき農業集落ごとにケースを分類し、真理表を作成する。このデータに対してブール代数計算を行い、地域類型ごとの集落の存立構造を示す解を求める。従来の多変量的な統計分析では変数の強さについてしか分析ができなかったが、この質的比較分析は変数間の構造関係を明らかにすることができ、農村地域の集落が生存しうる条件構造を析出することが可能となる。

この質的比較分析法は、レイガン⁽¹⁹⁾がノースウエスト大学やテキサス大学、シカゴ大学などでその分析手法の開発と政治学を含む社会科学分野での応用を進めてきたものであり、その応用は今では広く欧州へも広がっている。日本では鹿又伸夫⁽²⁰⁾等による社会学や農学、ファジー理論研究などの分野で応用され成果が報告されているが、政治学・行政学、政策科学等への日本での応用研究例は現在のところ見あたらない⁽²¹⁾。

従来の統計分析で用いられてきた量的分析手法は、社会現象に対する独立変数の影響力の大きさに関する分析には効果があるが、各変数間の関係性や構造解析には利用できないという弱点があった。これまでの社会科学の比較分析研究では、研究者が全体の事象を勘案しつつ、その構造メカニズムを直感的に推測する方法が一般的であった。たとえばマックス・ウェーバーの『プロテスタンティズムと資本主義の精神』やスタイン・ロッカンの国民国家の形成研究は、客観的数値データによる分析を使わずとも素晴らしい社会構造分析がなされた成功例である⁽²²⁾。この方法論は、特定の歴史的状況において観察された因果変数を「想像上の実験」により操作変数として捉え、推定上の変動の原因を操作することで、複雑な社会現象を説明してきたものであった⁽²³⁾。

厳密な科学的分析の方法論を詰めた研究者でも、研究テーマに関係する無数の因果関係の中からいくつかの独立変数を抽出し、変動の原因を特定する過程では、その主観性の疑問をぬぐい去ることが困難である。しかし質的比較分析の手法を用いることで、発生した社会現象を基に因子分析等で影響力が確認できる変数値を決定し、論理計算により各独立

変数間の構造と従属変数の関係性を客観的な形で証明することが可能となり、科学的に厳密な変数操作で条件成就の必要・十分条件の精緻な検討ができるようになる。この分析手法を用いて、それぞれの地域類型ごとにどのような社会条件の組み合わせが集落の維持に関係しているのかを明らかにすることで、問題構造の具体的な解明に迫る。

第2に、人口シミュレーション分析では、出生率、死亡率、移動率などをもとに2030年までの町単位、及び集落単位の人口の推移を予測し、人口動態の視点から農業集落の存続が時間的な限界に直面していることを明らかにする。

また財政シミュレーション分析では、これまでの農業、土木、商工予算の変遷と農業従事者、建設業従事者の相関を調べ、また人口変動要件や地方税の変化、起債償還、行政改革による職員数の減少などの要因を入れた山間地域の小規模自治体が合併した後の歳入・歳出分析を2030年までの中期シミュレーションとして行う。この分析により今後も進展するであろう過疎化に対して、自治体の統治能力がどのように変化するのか、その課題解決能力の変化について分析を行う。これらの検討結果から、現在進められている構造改革や地方行政改革が、市町村の統治能力にさらに厳しい時間的限界性を課すものとなっていることが明らかにされるだろう。

第3に、地域社会のソーシャル・キャピタルの構造を明らかにするために、共分散構造分析を行う。このことにより政策として操作可能な変数の特定が可能となり、その独立変数を政策の目的として操作を加えることで、従属変数である地域のソーシャル・キャピタルを向上させるということができるとを、客観的に証明する。

本書の分析で取り扱った事例は、広域の研究対象地域として過疎の影響が深刻な九州地域の熊本県、狭域の地域としてユニークな地域づくりに積極的に取り組んでいる熊本県葦北郡芦北町を用いた。

最後に、これからの考察に際し「条件不利地域」、「中山間地域」、「過疎地域」、「国土政策・地域政策」、「農村」といった用語が重要なキーワードとなることから、ここで用語の定義を確認しておこう。

「条件不利地域」(Less-Favored Area)という用語は、欧州の共通農業政策(Common Agricultural Policy)によって条件不利地域の対象とされる地域を意味する。つまり地理的条件が悪く、最低限の人口維持や田圃保全のために農業継続を政策的に支持する必要がある地域をいう。いわゆる狭義の条件不利地域として(1)土地利用の制限や生産コストの増加などで不利な山間地域、(2)土地放棄の危険や景観維持の必要性がある地域、(3)環境保護や環境の改善、景観の管理のために農業の維持が必要、またそれが観光的価値を持ち、あるいは海岸線の保護のために必要な地域、そして広義の条件不利地域として環境的規制を目的とした地域を含んだ地域という分類がなされている⁽²⁴⁾。中山間地域や過疎地域といった日本の政策概念とこの用語は密接に関係しているが、本書では条件不利地域という用語は、広義では過疎地域や中山間地域という経済的・社会的に不利な条件にある地

域を指し、狭義には経済競争では淘汰される可能性が高いが、食糧確保や多面的な公益機能の維持などの目的のために農業生産活動がそこで継続されることを政策的に支持することが必要であると判断され、人口がそこに維持されるべきと考える地域として使うこととする。農業政策に関してこの用語を使う場合、都市的地域は条件不利地域には含めないことが一般的である。

「中山間地域」は、農林統計上の定義による「中間農業地域」と「山間農業地域」といった林野率が50%を超え、傾斜地が多く、耕地率の低い市町村をいう。1988年の農業白書で「平野の周辺部から山間地に至るままとまった平坦な耕地が少ない地域」としてこの用語が取り上げられ、以後広く使われるようになった。一般的に農業政策に関して使われることが多い用語であり、特定農村法、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法、半島振興法、離島振興法など5法が適用される市町村、もしくはこれと同等に条件が不利である地域で知事が告示した地域をいう。新農業基本法35条1項では、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する。

「過疎地域」は、過疎地域活性化特別措置法にいう人口減少率や高齢者比率が高く、財政力の弱い地域をいう。地域振興政策に関して使うことが多い用語である。過疎地域に該当する集落は、全国のおよそ4万9千の農業集落の内、山間地集落が4割、中間地が3割となっている。既にこれらの5割の集落は30世帯未満にまで減少しており、山間地では7割の集落が30世帯未満の集落となっている。このため全国市町村の4割近くが集落の再編を必要と考えており、とりわけ3%の集落にはすぐにでも再編が必要な状態にあると考えられている⁽²⁶⁾。

「国土政策」とは「中央政策が1国レベルの地域構造の再編を行う」政策を、「地域政策」とは「(国)の一部分としてのそれぞれの地域が行う地域振興政策」として用いる⁽²⁶⁾。

また、「農村」は、農林水産省では「農村の明確な定義はないが、都市と比較して捉えることが多い」とし、「一般的に農村地域は農林業的な土地利用が大きな割合を占め、人口密度が低く、農林業を通じた豊かな2次的資源環境及び土地、水と言った公共財的資源を有している地域」をいうとしており、著者もその定義を用いる⁽²⁷⁾。「農村」には、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域のいずれもが含まれるが、本書では特に中山間地域に焦点を当てた議論を展開し、また農村・山村・漁村をまとめて「農村」と呼んでいる

本書では、適宜これらの用語を使用しているが、政策的に集落機能や農業生産活動を支持していく必要のある地域概念として条件不利地域を使い、個別の政策や法律に関するコンテキストでは中山間地域や過疎地域という用語を使う。

(3) 本書の構成

本書は、序論と6つの章と結語、そして補論から構成されている。

序論では、持続可能な地域社会の問題構造の概観を示し、本書が明らかにしようとする

研究の課題設定を行なう。

第1章では、低密度空間化していくそれぞれの農業集落が生き残るための条件、あるいは過疎化を加速する条件を、量的分析及び質的比較分析手法により明らかにする。次に、この分析結果を踏まえて、ハンディキャップを持った地域で集落が持続的に存立し得るための構造はどうあるべきかについて、地域類型ごとに分析・検討する。

第2章では、崩壊する集落と自治体の統治能力について、特に中山間地域の課題に焦点を当てながら分析を行う。農山村地域の地方自治体の課題解決能力については、人口的な限界と財政的限界が迫っていることを、中期人口・財政シミュレーションにより明らかにし、現在の地方分権改革が農村構造問題に時間的限界性を強く突きつけている状況を解明する。

第3章では、農村の政治力の減少と自由化・市場化政策の影響について、平地農業地域を念頭に置きながら検討する。族議員の政治的影響力の変化、農業政策の理念の転換、グローバル化による内外の農業政策の変化について考察する。

第4章では、肥大化する都市と都市的地域における農業問題、特に農地と宅地をめぐる問題や混住化がもたらす問題について検討する。

第5章では、ソーシャルキャピタル概念を用いて、地域単位の構造分析を行い、政策として持続可能性を増すために操作すべき政策変数の抽出を行う。

第6章では、地域住民による自助的な内発的発展政策の可能性について検討する。具体的には、公共圏の再定義をせまるソーシャル・エコノミーやソーシャル・エンタープライズについて考察し、わが国でおこなわれている住民による地域課題解決型のコミュニティ・ビジネスの現状と課題を明らかにする。

結語では、これまでの分析をふまえながら、持続可能な地域社会を形成するために必要な、農村地域を維持する価値について再度論じる。

補論では、農業経済学・都市経済学、集落地理学・都市地理学、地域社会学・都市社会学など多様な学問分野により解明されてきた農村地域研究の成果を整理し、さらに政治学・行政学の視点からこのテーマに関してなされた学問研究の成果と未開拓分野について確認し、今後の持続可能な地域社会研究が総合的な公共政策研究として進めるべき領域について示唆する。

(1) 国富とは、国全体の賞味資産の合計で、実物資産と対外純資産の合計。国民所得がフロー概念であるのに対して、国富はストック概念である。(『経済学辞典』有斐閣、1998年、391ページ)

(2) 日本興業銀行調査部編『日本産業読本』東洋経済新報社、1997年、第1章。

(3) 総合研究開発機構『戦後国土政策の検証－政策担当者からの証言を中心に(上)』1996年、54ページ。

(4) 都市化は多様な概念で理解されるが、①全国規模での変化、②特定地域の変化、③生活様式の都市的と見られうる方向への変化、都市に特徴的な行動様式や生活様式の農村への浸透、⑤個人の行動様式、人間関係、生活様式の都市的と見られる方向への変化、の5概念分けて考えることができ、それはさらに人口・生態学的側面、社会構造的側面、生活構造的側面、社会意識的側面の4側面に分けられる。(濱嶋朗・竹内郁郎・石川晃弘編『社会学小辞典』有斐閣、1997年、463ページ。)

(5) 岡崎秀典「過疎山村の変貌」中俣均『国土空間と地域社会』朝倉書店、2004年、113ページ。

(6) 総務省統計局、平成17年4月概算値。

(7) 農業集落カードの地域類型区分では、「都市的地域」は可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の市町村。可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の市町村。但し、林野率80%以上のものは除く。「平地農業地域」は、耕地率20%以上かつ林野率50%未満の市町村。但し、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の市町村。「中間農業地域」は、耕地率20%未満で、都市的地域および山間農業地域以外の市町村。耕地率20%以上で、都市的地域および平地農業地域以外の市町村。「山間農業地域」は、林野率80%以上かつ耕地率10%未満の市町村。地域類型の決定順位は、都市的地域、山間農業地域、平地農業地域・中間農業地域の順に決める。

(8) 岡崎、前掲書、125ページ。

(9) 農林中金総合研究所編、中川雄一郎監修『協同で再生する地域と暮らしー豊かな仕事と人間復興』日本経済評論社、2002年、16-18ページ。

(10) 岡崎秀典「中山間地域の問題構造と政策課題ー大分県大山町のむらおこしの軌跡からー」石原潤編『農村空間の研究(上)』大明堂、2003年、36-38ページ。

(11) 生源寺眞一『21世紀日本農業の基礎構造ー2000年農業センサス分析』農林統計協会、2002年、12-13ページ。

(12) 大友篤『地域分析入門(改訂版)』東洋経済新報社、1997年、229ページ。

(13) ロバート・D・パットナム、河田潤一訳『哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造』NTT出版、2001年。Putnum, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000. Putnum, Robert D. ed., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002. Putnum, Robert D. and Lewis M. Feldstein, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, 2003. McLean, Scott L., David A. Schultz and Manfred B. Steger, *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone"*. New York University Press, 2002. Seagert, Susan, J. Phillip Thompson, Mark R. Warren ed. *Social Capital and Poor Communities*, Rus

sell Sage Foundation, 2001. Montgomery, John D. and Alex Inkeles ed. *Social Capital as a Policy Resource*, Kluwer Academic Publishers, 2001. Nan Lin, Karen Cook, Ronald S. Burt eds. *Social Capital: Theory and Research*, Aldine de Gruyter, 2001. ソーシャルキャピタル概念の日本への紹介としては、足立幸夫・森脇敏雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003年、271-283ページ、宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタルー現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社、2004年、白井克孝「パートナーシップと住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革ー自治と民主主義のリニューアル』日本評論社、2003年、111ページ、が参考となる。ソーシャルキャピタルを使った日本研究として、Inoguchi, Takashi, "Social Capital in Japan", *Japanese Journal of Political Science Vol. 1 Part 1*, Cambridge University Press, 2000, pp.73-112. などがある。

(14) 是永東彦・津谷好人・福士正博『ECの農政改革に学ぶー苦悩する先進国農政』農文協、1994年。16ページ。

(15) 農業ジャーナリストの会『日本農業の動きNo59 行革と農政・農業』農林統計協会、1981年。

(16) 戦後、集落は家父長制的制度を内包する封建制の残滓として敬遠され、政策目的としてこの言葉が使われることはなかったが、70年代からの生産調整の単位、80年代の営農集落組織など、次第にその機能が注目されはじめた。1999年の「食料・農業・農村基本法」で集落がはじめて政策的に用いられ、2000年からの中山間地域等直接支払制度では交付条件として集落が位置づけられた。

(17) 『朝日新聞』2004年1月1日。国立社会保障・人口問題研究所の研究によると、2030年時点で2000年人口より人口が4割以上減少する自治体が16.3%あり、高齢者が4割を超える自治体は30.4%に達する。

(18) 農業集落カードは世界農林業センサスの調査結果の一つで、5年おきに地域社会の最小単位である農業集落の構造を把握する目的で行われている調査のデータである。財団法人農林統計協会の「2000年世界農林業センサスー農業集落カード」(CD-ROM版)の1970年~2000年までのデータを本分析には使用。

(19) C. Ragin, 2000, *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press. C. Ragin, 1989, *The Comparative Method*, Berkley: UCP. C. Ragin and H. Becker, 1995, *What is a Case?: Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press. C・レイガン, 鹿又信夫訳『社会科学における比較研究ー質的分析と計量的分析の統合に向けて』ミネルヴァ書房、1993年。

(20) 鹿又信夫ほか『質的比較分析』ミネルバ書房、2001年。鹿又信夫『ブール代数アプローチによる質的比較』(H8~9科研費報告書、北海道大学)。

(21) 問題関心が似ている農業集落特性の研究として長谷川計二・西田晴彦の研究が参考となる。長谷川計二・西田晴彦「奈良県農業集落カードの計量的研究(II)」奈良大学紀

要20、1992年、263-274ページ。

(22) レイガン、前掲書、177-186ページ。

(23) N・J・スメルサー、山中弘訳『社会科学における比較の方法—比較文化論の基礎』玉川大学出版部、1996年、186-188ページ。Neil J. Smelser, *Comparative Methods in the Social Sciences*, Prentice-Hall, 1976.

(24) European Commission Agriculture and Rural Development, *Fact Sheet: Rural Development in the European Union*, European Communities, 2003.

(25) 総務省自治行政局過疎対策室『過疎地域等における集落再編成の新たな在り方に関する調査報告書』2001年。

(26) 千葉立也「戦後日本の地域開発と中央—地方関係」中俣均『国土空間と地域社会』朝倉書店、2004年、138ページ。

(27) 農林水産省『食料・農業・農村基本問題調査会資料』、1997年。

第1章 持続可能な集落の構造

1 分析の方法

(1) 目的・方法

本章では、人口の低密度化が進行する農業集落が維持されるための条件や過疎化する条件、つまり持続可能な集落の条件を明らかにする。分析方法として、量的分析と質的比較分析を組み合わせた実証的な分析アプローチを用いる。条件が不利な中でも持続的な集落であるためには、集落機能の維持が必要である。集落世帯数の維持効果をもたらす要因の組み合わせについて、集落の生存可能性を高める構造を一般化して求める試みである。さらにその結果を具体的な地域に当てはめることで、普遍性と具体性の両面から分析結果を検証することが可能となる。分析データには、過疎が深刻な熊本県の全農業集落データを用いた。

まず量的分析として、世界農林業センサスの農業集落カード⁽¹⁾、及び国勢調査による人口動態のデータを使用して、クロス分析やクラスター分析、独立性の検定を行い、農業集落戸数の増減に影響を及ぼしている独立変数の析出を行う。

次に、量的分析で選ばれた独立変数の値とそれで説明される従属変数（説明変数）で構成される類型の束（真理表）を質的比較分析により解析し、どのような独立変数の組み合わせ・構造が、集落戸数を維持するための必要・十分条件となるのかを明らかにする。具体的な解析方法としては、質的比較分析(Qualitative Comparative Analysis, QCA)により、集落データを地域類型ごとに真理表として整理し、その行列を論理関数としてブール代数計算を行うことで構造解析を行う⁽²⁾。

以上の分析結果から、集落戸数維持の条件を地域類型ごとに確定することが可能となる。さらにその結果と現在の政策・施策を比較することで、集落機能の維持を支援する公的な政策の在り方の検討へとつなげていくことが可能となろう。

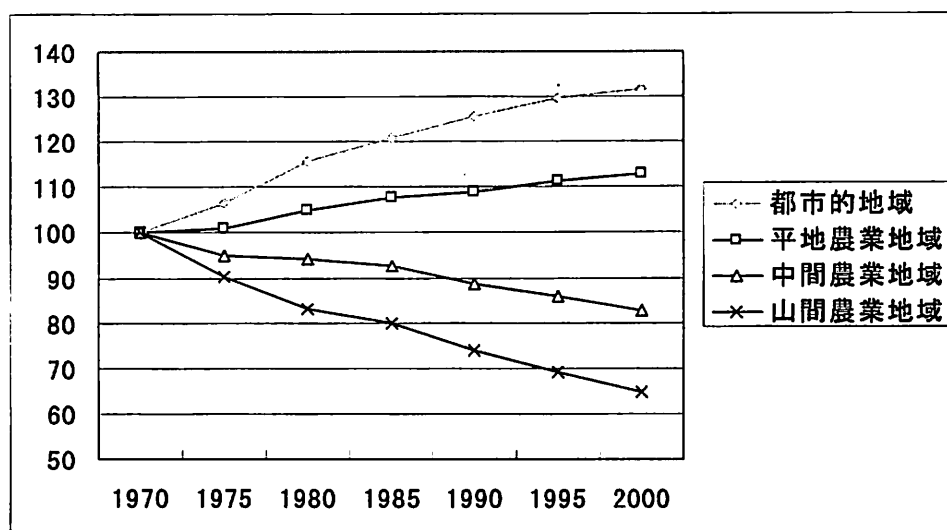
(2) 変数抽出のための量的分析

まず質的比較分析で利用する独立変数を選定するために、世界農林業センサスの農業集落ごとのケース（熊本県の農業集落数は3,755）と国勢調査による人口動態データを資料として、クロス分析や相関分析、独立性の検定を適用し、集落戸数の増減に大きな影響を及ぼしている要因の抽出を行う。

まず資料の全体を概観しておくとして、地域類型別では都市的地域が489（13.0%）ケース、平地農業地域が1,319（35.1%）、中間農業地域が1,693（45.1%）、山間農業地域が254（6.8%）あり、全体の農業集落数の51.9%が中山間地域に該当している。これらの中間農業地域および山間農業地域の多くが、過疎地域自立促進特別措置法や特定農産振興法などの適用地

域であり⁽³⁾、地域類型別に見た1970年から2000年までの人口の推移は、図1-1のとおり都市的地域では対1970年比で130%へと増加、平地農業地域でも113%へと人口増加傾向が続いているが、中間農業地域では83%へ減少、山間農業地域では65%へと急激な人口減少が生じている。このような地域類型別の傾向は全国でも同様に見られ、田畑保によると1975年と1995年の比較で都市的地域で115.2%、平地農業地域で112.1%に増加している反面、中間農業地域では98.0%、山間農業地域では85.3%へと人口減少している⁽⁴⁾。つまり熊本県の場合、都市への集中と中山間地域の過疎化が全国より強く現れているといえる。

図1-1 地域類型別に見た人口の推移



(注) 世界農林業センサス「農業集落カード」(熊本県)から作成。

集落総戸数の増減と地域類型の全体的な関係は、表1-1のクロス表に見られるとおり、都市的地域及び平地農業地域には戸数増加傾向が減少より多く見られるものの、中間農業地域では増加傾向と減少傾向の集落が拮抗し、山間農業地域では戸数減少の集落が増加の3倍程度多くある。中間地域から山間地域へと土地の傾斜度が急になるに従って、総戸数の減少の度合いが強まる傾向が観察される。

表1-1 総戸数増減と地域類型のクロス表

		地域類型				合計	
		都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域		
集落戸数 増減	増加	度数	262	785	725	58	1830
		総和の%	7.1	21.3	19.7	1.6	49.7
	変化なし	度数	86	126	201	43	456
		総和の%	2.3	3.4	5.5	1.2	12.4
	減少	度数	104	396	744	149	1393
		総和の%	2.8	10.8	20.2	4.1	37.9
合計	度数	452	1307	1670	250	3679	
	総和の%	12.3	35.5	45.4	6.8	100.0	

(注) 2000年世界農林業センサス「農業集落カード」(熊本県)により計算。

それでは、次に地域類型ごとの集落存立条件の構造を分析することにしよう。まず第1に、集落ごとの構造や態様の変容を規定しているものを独立変数の候補として抽出する必要がある。膨大なセンサス・データ項目の中から、まず「集落立地条件に関わる」要因として、①市町村人口、②市町村の人口動態、③DID市町村⁽⁶⁾や各種利便施設までの時間距離、④集落形態を考える。また「集落の生産構造に関わる」要因として、⑤農家率⁽⁶⁾、⑥農業主業的農家率、⑦60歳未満男子農業専従者⁽⁷⁾の割合、⑧耕地率、⑨水稻生産、⑩集落の主位作物、⑪農業生産組織の有無⁽⁶⁾、⑫構造改善事業の実施の有無などを検討することとする。

これら12項目に関わる具体的データとして、24項目のカテゴリー化したデータを全農業集落について準備し、それらについて相関分析を行った。その結果、地域類型や非農家数、最も近いDID市町村、スーパーまでの時間距離、農家率など16項目について、総戸数(総農家数と非農家数の合計)の増減とそれらの項目の相関が1%水準(60歳未満男子農業専従者の増減のみ5%水準)で有意な関係性も持つことが確認された。特に非農家数には、集落総戸数の増加と比較的強い正の相関関係がみられる。農業生産以外の非農家数の増減という要因により、定住人口の維持や増加が大きく影響されているということは、農林業の振興以上に都市化による混住の可能性や地域の利便性が、定住政策の検討項目として重要であることを示している。また、営農を続けるための集落内の相互支援組織の存在にも影響力が推定された。これは集落内のネットワークや連帯性を象徴するソーシャル・キャピタルに関わる変数である。スーパーや病院、役場など各種利便施設までの距離も、明らかに総戸数の増減と相関をしている。

第2に、それらの項目と集落の総戸数の増減との関係性の有無について統計的な意味があるかを、表1-2のように独立性の検定により確認した。その結果、非農家数など12の変数データが0.1%の有意水準で独立ではなく関連があり、同様に施設園芸農家数など3変数は1%水準、病院・診療所への所要時間については5%有意水準で有意な関連が見られ、これ

らのデータを分析に用いることが可能であることを確認できた。

表1-2 独立性の検定結果

クロス集計No.	項目名	項目名	χ^2 値	自由度	P値	判定マーク	n	独立係数
1	総戸数増減	地域類型（市区町村）	144.44	2	0.0000	***	3679	0.198141
2	総戸数増減	非農家数増減	1168.13	2	0.0000	***	3616	0.568369
3	総戸数増減	専業農家数増減	13.33	2	0.0013	**	2971	0.066995
4	総戸数増減	60歳未満男子専従者農家数増減	10.00	2	0.0067	**	2836	0.059373
5	総戸数増減	施設園芸・野菜農家数増減	10.29	2	0.0058	**	1934	0.072928
6	総戸数増減	DID旧市区町村までの所要時間	104.81	2	0.0000	***	3679	0.168787
7	総戸数増減	実行組合の有無	49.62	2	0.0000	***	3679	0.116133
8	総戸数増減	市町村役場所要時間	51.76	2	0.0000	***	3369	0.123949
9	総戸数増減	病院・診療所所要時間	6.51	2	0.0386	*	3369	0.043958
10	総戸数増減	スーパー・百貨店生活関連施設等までの所要時間	105.37	2	0.0000	***	3369	0.176852
11	総戸数増減	市町村人口増	171.20	2	0.0000	***	3679	0.215717
12	総戸数増減	集落農家人口増加	27.99	2	0.0000	***	3679	0.087227
13	総戸数増減	農家率>30%	488.57	10	0.0000	***	3679	0.257683
14	総戸数増減	耕地規模	173.77	20	0.0000	***	3679	0.153677
15	総戸数増減	田の区画整理済面積割合	160.44	8	0.0000	***	3679	0.147664
16	総戸数増減	主位作物	49.93	18	0.0001	***	3679	0.082378

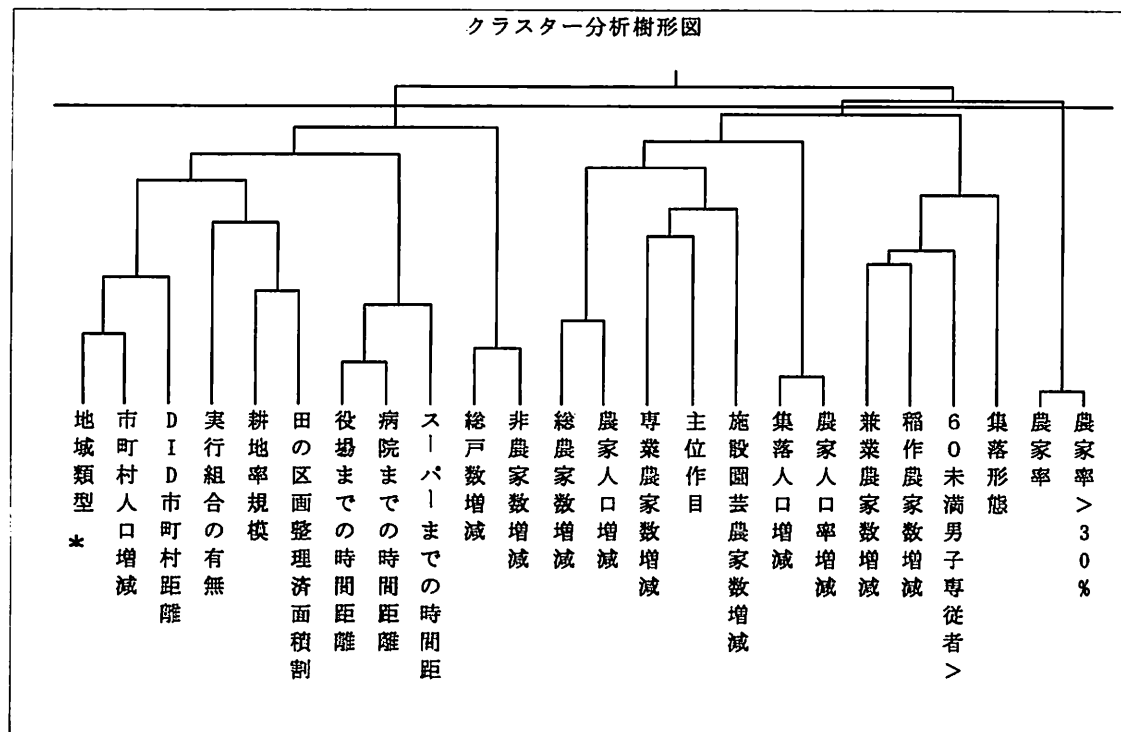
(注) χ^2 分布による検定方法：イエツ補正。

判定マーク [***]0.1%確率で有意, [**]1%確率で有意, [*]5%確率で有意。

第3に、これらの総戸数の増減と有意で相関関係がある変数の中から、質的比較分析で利用する変数をさらに絞り込むための処理をクラスター分析で行った。図1-2にみられるように各変数間の距離を測定しプロットすると、距離が近い変数同士は類似性のある影響力を持っていると推測されることから、そのテーマに関してはグループのいずれか一つの変数で代表させることで計算の省力化が期待できる。このことから地域政策として関わりうる可能性のある次の5項目を、集落構造を特徴づける独立変数として選定した。

A：市町村人口の増減（1995～2000年）、B：農家率30%以上あるか否か、C：主位作物が施設園芸・野菜・果樹のいずれであるか、或いは米・麦作であるか、D：生産組合（実行組合）の有無、E：60歳未満男子農業専従者の割合が増加しているか否か、の5項目を独立変数とし、それらの集合が集落総戸数（農家＋非農家）を維持もしくは増加させているか、或いは減少させているかという従属変数との関係性として問題を考えることとする。Aは環境条件、Bは都市化の影響、Cは経営努力、Dは集落のソーシャルキャピタル、Eは後継者に関わる将来性との関係を示す指標である。

図1-2 クラスタ分析



(注) 原データの距離計算： $\sqrt{2*(1-r)}$ ， r =相関係数。

合併後の距離計算：ワード法。

集落の存立を考える場合、集落人口を基準に考えることが戸数よりも自然に思われるかもしれないが、現在の公表されている統計データでは農業集落単位の総人口数がわからないことから、本分析では集落戸数を代替変数として用いることとした。集落総戸数の維持・増加傾向は、核家族化の進展および独居老人世帯の増加などで、必ずしも集落人口の維持・増加と同一ではない可能性がある。そのため農業集落内の農家人口増減と総農家数増減との相関関係について調べてみると、ピアソンの相関係数1%水準で相関係数0.866と強い正の相関関係が認められ、またこの場合の攪乱要因は非農家だけとなることから、集落と集落人口の増減は同じ傾向を示すものとして便宜上取り扱うこととする。ここでは集落戸数に非農家数を加えたものを集落総戸数とし、それを農業集落における定住条件を示す従属変数として用いることとする。

地域類型別の農家数、総戸数、非農家数の平均値に関する1990年度から2000年度への変化について表にまとめたものが表1-3であるが、いずれの地域類型でも総農家数が減少傾向を、非農家数が増加傾向を示している。つまり農家数の全体的な減少を反映した動きである。総戸数では山間農業地域のみが97%へと減少しているが、他の3つの地域ではおよそ110%程度へと増加傾向が見られる。しかしこの理由は、集落の人口が増加しているわけで

はなく、1戸あたりの家族数が減少し世帯数が増加する核家族化の影響である。専業農家、第1種・第2種兼業農家の変化についても、全体的には減少傾向を示しており、特に山間農業地域の第2種兼業農家の減少は大きい。

表1-3 平均農家数の変化

		総農家数 1990	総農家数 2000	総戸数 1990	総戸数 2000	非農家数 1990	非農家数 2000
		平均値	平均値	平均値	平均値	平均値	平均値
地区 類型	都市的地域	28	23	327	361	301	338
	平地農業地域	28	23	89	104	61	80
	中間農業地域	23	19	58	64	36	45
	山間農業地域	21	17	42	41	21	24

		専業農家 1990	専業2000	第1種兼 業農家 1990	第1種 2000	第2種兼 業農家 1990	第2種 2000
		平均値	平均値	平均値	平均値	平均値	平均値
地区 類型	都市的地域	11	8	7	6	12	8
	平地農業地域	9	7	7	5	13	9
	中間農業地域	5	4	5	4	13	9
	山間農業地域	3	3	4	3	15	8

(注) 1990年と2000年の農業センサス・データから計算。

それでは次に、集落における農家の種別と総農家数の関係性はどうか。総農家数(T)は専業農家(S)・第1種兼業農家(K1)・第2種兼業農家数(K2)により構成されている¹⁰⁾。この4変数の関係性を明らかにするために共分散構造分析を行うと、図1-3のような標準化解が計算された。その関係性を回帰方程式として表すと、

$$T = 0.40S + 0.27K1 + 0.62K2$$

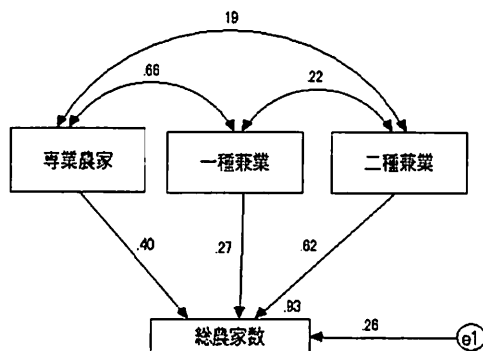
という方程式で表すことができる。この重相関係数の平方は0.93であり、この式により総農家数は分散の93%が説明されている。パス係数の二乗が影響度を表すことから、農家数を維持するという視点から見ると、専業農家数S(0.40²)より第2種兼業農家数K2(0.62²)からより強く影響を受けていることがわかる。つまりこのことは、農家数が維持されるためには専業だけでは厳しく、農外収入を主体とした農業を営む2種兼業が主流となりがちな農村の状況を示していると考えられる。

しかし、農業人口と兼業従事者率との相関関係は-0.254、農業就業者人口と兼業従事者率は-0.423、農業専従者と兼業従事者率は-0.490、生産年齢人口率と兼業従事者率は-0.372、60歳未満男子農業専従者と兼業従事者率は-0.657と、この兼業従事者率があがると農

業の縮小に向かわせる傾向が顕著に顕れる。

経営耕地規模別に見ると、耕地面積3ヘクタール以上の上層農の増加と、1ヘクタール未満の下層農の減少という両極分解が農民層に起こっている。上層農は、地代として下層農の所得を払い、経営規模を拡大しうるし、兼業農家は農外収入で生計費を得る「土地持ち労働者」となっている農村の構図が見られる⁽¹⁰⁾。

図1-3 農家の種別と農家数のパス図



(注) データ：熊本県農業集落カードの2000年度。

n=2,598。最尤推定法。e1=誤差変数。

(3) 変数の構造解析—質的比較分析

熊本県の「農業集落カード」には94市町村で3,755の農業集落ケースが存在しているが、1995年と2000年の両方のデータがともに揃っている集落戸数については3,679の農業集落ケースが有効なデータである。統計は悉皆調査であることから、この差は概ね農業集落と認められなくなった集落の数を示していると考えられる。先に選択した5項目の変数データを農業集落ごとに抽出し分析対象データとして整理を行うと、このうち農業集落の総戸数が維持・増加しているものが2,286ケース(60.9%),減少しているものが1,393ケース(37.1%)であった。これらのデータで独立変数5項目と従属変数の全てのデータが揃っているケースは2,891ケースであり、これから行う質的比較分析の資料にはこのデータセットを利用する(有効データ率77%⁽¹¹⁾)。

まず第1に、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4種の地域類型ごとに集落ケースを分類し、集落ごとに先の5独立変数と従属変数(説明変数T)の充足度を確認し、それぞれ変数値を肯定の場合に1、否定の場合は0の2値関係式で表す。

第2に、これで得られた独立変数の変数値パターンごとに、集落総戸数が維持されてい

る集落をカウントしたものを真理表として整理する（表1-4）。

全集落ケースで集落戸数が維持・増加している件数は、例えば都市的地域では400ケースの内80ケース、20.0%であることから、個々のパターン類型の集落維持ケースがこれより高い維持・増加の発生可能性を示すか否かでカットオフ値⁽¹²⁾を設定し、その類型の従属変数値(T)を1もしくは0に判定する。

第3に、これらの行列データを論理関数Tを表す標準積和形として考え、ブール代数計算⁽¹³⁾により縮約して最小積和形を導く⁽¹⁴⁾。4種の地域類型ごとに論理関数計算を行った結果が表1-5であり、集落戸数維持にかかる独立変数間の構造が以下に述べるように導き出された。

ここで再度これから使う5つの独立変数の内容を確認しておこう。Aは、1995年から2000年にかけて集落が所属する市町村の人口が増加しているか否か。Bは、集落の農家率が30%以上あるか否か。Cは、集落の主位作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当するか否か。Dは、集落内に農業生産組合が存在しているか否か。Eは、60歳未満の男子農業専従者が増加しているか否か、を意味する。

表1-4 地域類型別真理表

(都市的地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落数	集落維持型の出力値
0	0	0	0	0	4	12	16	25%
0	0	0	0	1	1	0	1	100%
0	0	0	1	0	3	20	23	13%
0	0	0	1	1	2	2	4	50%
0	0	1	0	0	0	0	0	0%
0	0	1	0	1	4	5	9	44%
0	0	1	1	0	1	22	23	4%
0	0	1	1	1	0	0	0	0%
0	1	0	0	0	0	1	1	0%
0	1	0	0	1	0	0	0	0%
0	1	0	1	0	3	13	16	19%
0	1	0	1	1	2	4	6	33%
0	1	1	0	0	1	0	1	100%
0	1	1	0	1	0	0	0	0%
0	1	1	1	0	10	26	36	28%
0	1	1	1	1	1	2	3	33%
1	0	0	0	0	0	2	2	0%
1	0	0	0	1	0	0	0	0%
1	0	0	1	0	16	76	92	17%
1	0	0	1	1	1	11	12	8%
1	0	1	0	0	1	0	1	100%
1	0	1	0	1	0	0	0	0%
1	0	1	1	0	6	36	42	14%
1	0	1	1	1	0	4	4	0%
1	1	0	0	0	0	1	1	0%
1	1	0	0	1	0	0	0	0%
1	1	0	1	0	5	32	37	14%
1	1	0	1	1	0	2	2	0%
1	1	1	0	0	0	0	0	0%
1	1	1	0	1	0	0	0	0%
1	1	1	1	0	18	45	63	29%
1	1	1	1	1	1	4	5	20%
					80	320	400	20.0%

- A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
- B 農家率30%以上
- C 集落の主位作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
- D 農業生産組織がある
- E 60歳未満男子農業専従者が増加

出力値は、20.0%を超えた場合1

(平地農業地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落散	集落維持型の	出力値
0	0	0	0	0	1	4	5	20%	0
0	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	0	0	1	0	18	76	64	19%	0
0	0	0	1	1	10	11	21	46%	1
0	0	1	0	0	0	1	1	0%	0
0	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
0	0	1	1	0	8	63	71	11%	0
0	0	1	1	1	2	5	7	29%	1
0	1	0	0	0	2	1	3	67%	1
0	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	0	1	0	46	127	173	27%	1
0	1	0	1	1	4	13	17	24%	1
0	1	1	0	0	1	3	4	25%	1
0	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	1	1	0	36	169	204	18%	0
0	1	1	1	1	0	3	3	0%	0
1	0	0	0	0	1	10	11	9%	0
1	0	0	0	1	1	1	2	50%	1
1	0	0	1	0	30	109	139	22%	1
1	0	0	1	1	2	20	22	9%	0
1	0	1	0	0	0	1	1	0%	0
1	0	1	0	1	2	0	2	100%	1
1	0	1	1	0	5	47	52	10%	0
1	0	1	1	1	1	2	3	33%	1
1	1	0	0	0	3	10	13	23%	1
1	1	0	0	1	1	1	2	50%	1
1	1	0	1	0	33	118	151	22%	1
1	1	0	1	1	1	15	16	6%	0
1	1	1	0	0	3	4	7	43%	1
1	1	1	0	1	0	1	1	0%	0
1	1	1	1	0	15	58	73	21%	0
1	1	1	1	1	0	1	1	0%	0
					226	873	1,099	20.6%	

- A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
- B 農家率30%以上
- C 集落の主力作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
- D 農業生産組織がある
- E 60歳未満男子農業専業者が増加

出力値は、20.6%を超えた場合1

(中間農業地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落散	集落維持型の	出力値
0	0	0	0	0	4	7	11	36%	1
0	0	0	0	1	0	3	3	0%	0
0	0	0	1	0	43	79	122	35%	1
0	0	0	1	1	12	14	26	46%	1
0	0	1	0	0	5	17	22	23%	0
0	0	1	0	1	2	8	10	20%	0
0	0	1	1	0	7	31	38	18%	0
0	0	1	1	1	4	8	12	33%	1
0	1	0	0	0	13	60	73	18%	0
0	1	0	0	1	5	17	22	23%	0
0	1	0	1	0	116	388	504	23%	0
0	1	0	1	1	10	39	49	20%	0
0	1	1	0	0	20	45	65	31%	1
0	1	1	0	1	2	7	9	22%	0
0	1	1	1	0	39	109	148	26%	1
0	1	1	1	1	4	16	20	20%	0
1	0	0	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	0	1	0	9	11	20	45%	1
1	0	0	1	1	2	3	5	40%	1
1	0	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	0	0	0	1	1	0%	0
1	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	1	0	7	39	46	15%	0
1	1	0	1	1	0	6	6	0%	0
1	1	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	0	1	0	1	100%	1
1	1	1	1	1	1	1	2	50%	1
					306	909	1,215	25.2%	

- A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
- B 農家率30%以上
- C 集落の主力作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
- D 農業生産組織がある
- E 60歳未満男子農業専業者が増加

出力値は、25.2%を超えた場合1

表1-5 地域類型別ブール代数計算値

 * CRISP-SET ANALYSIS *

File: D:/都市_ブール代数計算.csv
 Model: T = A + B + C + D + E

Cases Read: 32
 Valid: 32 100.0%
 Missing: 0 0.0%
 0 Cases: 21 65.6%
 1 Cases: 11 34.4%
 - Cases: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 1 Matrix: 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0: 1
 Minimum Frequency 1: 1
 Minimum Frequency -: 1

	Configs	%	Cases	%
0 Terms:	21	65.6	21	65.6
1 Terms:	11	34.4	11	34.4
- Terms:	0	0.0	0	0.0
C Terms:	0	0.0	0	0.0
0:			0	
1:			0	
Total:	32	100.0	32	100.0
Dropped:	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

B C D +
 a b c d +
 a b d E +
 a B C e +
 a c D E +
 A b C d e

 * CRISP-SET ANALYSIS *

File: D:/平地_ブール代数計算.csv
 Model: T = A + B + C + D + E

Cases Read: 32
 Valid: 32 100.0%
 Missing: 0 0.0%
 0 Cases: 18 56.3%
 1 Cases: 14 43.8%
 - Cases: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 1 Matrix: 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0: 1
 Minimum Frequency 1: 1
 Minimum Frequency -: 1

	Configs	%	Cases	%
0 Terms:	18	56.3	18	56.3
1 Terms:	14	43.8	14	43.8
- Terms:	0	0.0	0	0.0
C Terms:	0	0.0	0	0.0
0:			0	
1:			0	
Total:	32	100.0	32	100.0
Dropped:	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

B d e +
 A c D e +
 a B c D +
 A c d E +
 a b D E +
 A b C E

 * CRISP-SET ANALYSIS *

File: D:/中間地_ブール代数計算.csv
 Model: T = A + B + C + D + E

Cases Read: 32
 Valid: 32 100.0%
 Missing: 0 0.0%
 0 Cases: 22 68.8%
 1 Cases: 10 31.2%
 - Cases: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 1 Matrix: 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0: 1
 Minimum Frequency 1: 1
 Minimum Frequency -: 1

	Configs	%	Cases	%
0 Terms:	22	68.8	22	68.8
1 Terms:	10	31.2	10	31.2
- Terms:	0	0.0	0	0.0
C Terms:	0	0.0	0	0.0
0:			0	
1:			0	
Total:	32	100.0	32	100.0
Dropped:	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

b c D +
 a b c e +
 a B C e +
 a b D E +
 A B C D

 * CRISP-SET ANALYSIS *

File: D:/山間地_ブール代数計算.csv
 Model: T = A + B + C + D + E

Cases Read: 32
 Valid: 32 100.0%
 Missing: 0 0.0%
 0 Cases: 25 78.1%
 1 Cases: 7 21.9%
 - Cases: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 1 Matrix: 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0: 1
 Minimum Frequency 1: 1
 Minimum Frequency -: 1

	Configs	%	Cases	%
0 Terms:	25	78.1	25	78.1
1 Terms:	7	21.9	7	21.9
- Terms:	0	0.0	0	0.0
C Terms:	0	0.0	0	0.0
0:			0	
1:			0	
Total:	32	100.0	32	100.0
Dropped:	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

a c d e +
 a B c d +
 a b C E +
 A B C D

このブール代数計算で導かれた解の解釈は、5種類の独立変数の組み合わせパターンが集落維持のための条件構造を示しているものとして読む。大文字のアルファベットはその変数が肯定された状態（真理表A~Eの1）、小文字は否定された状態（真理表の0）を表している。+は条件間の関係が論理和「または(or)」であり、例えばBCDはB×C×Dの論理積「かつ (and)」の関係性であることを表している。この場合TはBCDなど6種の独立変数の組み合わせで表現された解の中のいずれか1つの組み合わせが成立したときに1、つまり集落総戸数が維持される構造となっていると解される。

2 集落存続の方程式

前節でおこなった質的比較分析法による解について、本節では4つの地域類型ごとに一つひとつ分析を行い、農業集落が衰退せずに生き残る条件、集落構造について考えてみよ

う。生存条件が厳しい順に検討を進める。

(1)山間農業地域

山間農業地域は、4地域類型の中で最も土地の傾斜度が急で、生産条件的には不利な地域である。人口の減少も4地域で最も大きい地域であり、集落戸数の減少から集落崩壊、挙家離村へと集落の存立に関わる問題が一番深刻化している。例えば熊本県芦北町の山間地域の農業集落では、既に高齢化率が40～100%程度になっている所があり、このような集落の農業従事者の平均年齢は70歳以上である。これらの地域は、高齢化と同時に年少世代、生産年齢世代人口に空白が目立つようになっており、耕作のみならず集落自体の存立が時間の問題となっている。土地の傾斜度は中間地域よりも急勾配で、棚田のような小面積で畦畔が広く構造改善事業などによる耕地の効率化ができない田圃が散在している。このため大型のトラックターやコンバインなどの搬入は不可能で、人力による農作業が多くなり、土地の傾斜と作業効率の悪さは、平地と比較して農業経営上大きなハンディとなっている。またこれまでの離農・離村等で耕作放棄地や放置家屋が多くなり、コミュニティ人口の減少と高齢化は地域のソーシャル・キャピタルを減少させ、水の管理その他の定住や耕作を続けるための集落の共同作業も継続が厳しい状況となっている。耕作放棄地は山林化しつつあり、荒れた山からのイノシシや猿などの鳥獣害が深刻化している。

このような条件下で農業に成功している集落は、土地の高度差を利用し季節をずらした寒冷地野菜の栽培や、企業から受託した商品作物の栽培、山菜・キノコなどの特産物栽培など、地理的不利性を比較優位へ持っていき試みに成功した地域である。このような産業の振興は政策的にも有力な手法とされているものの、全国土の7割を占める中山間地域が全てがこのような特産品を持てるとは考えられない。

山間農業地域の市町村で人口増加しているものはひとつもない。他の3地域に比べ集落人口維持のための成功条件は極めて少なく、わずかに、

$$T = acde + aBcd + abCE + aBCD$$

の4種類のパターンが算出された。acdeは、全て消極的な要件のみであるが、この集落では幸いにもまだ集落自体の人口減少が始まっていない状況にあると思われる。その理由として近隣や地域内に雇用の場があるか、特産品生産が可能である、あるいは通勤が可能であることなどによって、集落からの人口の退出が未だ始まっていないケースと考えられる。

aBcdは、市町村人口が減少し、施設園芸や野菜・果樹ではなく稲作中心の集落で、農業生産組織も機能していない。しかし、農家率は未だ30%以上維持している。典型的な過疎に向かっている集落であり、まだ農家率が高い内に、生産性のある作目を導入し、比較的条件の良い耕地を集約化や小作ができるような環境整備を行い、住民の共同性を復活させ集落での営農支援機能を再強化させるなどの手を打つ必要がある。後継者については、

農業経営が軌道に乗り始めることで、数は少ないがUIJターン等の形で満たされてくる可能性を探るほかあるまい。或いは年金や兼業による収入を前提とした農業集落へと積極的に変質させ、旧来の農政の目標であった生産量増大を目指すのではなく、静かに生活の質が高い暮らし(QOL)を実現することのできる地域を目指すといった地域づくりも将来はあり得よう。

abCEは、市町村人口の減少、農家率も減少しているが、施設園芸・野菜・果樹栽培を行っており、かつ60才未満の男子農業専従者も増加している。山間地という条件のなかで商品競争力のある営農を行い、家業としての農業の維持が集落内の各農家で受け止められている。このようなところでは、ソーシャル・キャピタルが減少してしまわないうちに生産組織を作ることで、一層の農業生産活動の安定性や利便性を高めることができると考える。椎茸ほか林産物との混合も、地域資源を生かした産業化として効果を上げているところも多い。

aBCDは、市町村人口は減少しているが、農家率も高く、米麦以外の施設園芸や野菜・果樹などの商品作目を栽培し、生産組織もしっかりしている集落である。集落をあげて施設園芸等の商品競争力のある作物を共同で栽培・出荷するなど、地域の連帯性が維持されている積極的な地域であると考えられる。

例えば典型的な山間農業地域である宮崎県諸塚村の場合は、険しい山間の村で農地もほとんどないが、山を守るために全ての集落が山中に点在したまま存続できるように、全ての集落に繋がる道路をおよそ1億円の資金を投入して村道として整備を行った。これは一見単なるインフラ整備事業とも取られるが、道路によって集落間の住民のコミュニケーションやネットワークが円滑化され、ソーシャル・キャピタルを高めるための住民間の「結合」と集落間の「連携」を促進する大きな役割を果たしている。椎茸栽培による特産品作りや木材の直販による林業の振興をはかり、また集落内での経済の流通を進めるために、町内のみ有効の商品券に町が3割のプレミアを付け販売するなどの自助努力とユニークなアイデアを実践し、また地区公民館を中心とした自治へ住民の参加を進めるなど、運命共同体としての住民総意の内発的振興に努め成果を上げている。ここではグリーン・ツーリズムにも一見の都会住民との交流の増加は望まず、木材直販や森林学習と連携した継続的な都市との関係性の創出を進めてきた。このような取り組みは、ソーシャル・キャピタルの外部志向の「橋渡し」や「連携」の向上に配慮したものとして評価できる。諸塚村が採用した林業資源を活かした産直住宅の販売は、もともと静岡県龍山村森林組合の取り組みから全国に広がったものであり、川上対策のみならず川下の需要喚起を行う林政の発想の転換であった⁽¹⁰⁾。これらの取り組みによっても、人口減少を現実に防止することは現在の社会情勢では難しいとしても、天然資源、人的資本、物的資本、ソーシャル・キャピタルなどの地域資源を活かし、地域住民のネットワークを強化し、地域に暮らすことの誇りを大切にする政策が効果を上げている例の一つである⁽¹⁰⁾。

山間地域という一番ハンディキャップの大きい地域で人々が定住していくためには、直

接所得保障制度の充実や農外収入の増加に努めることは勿論であるが、第1義的には農業者がまず経済的に利益の上がる生産活動をそこで行えるということが必須条件として挙げられる。その条件を満たすための政策手法として、現在の認定農業者等を中心に換金性の高い作目の選別、そしてその生産活動を支援する生産組織の育成支援が必要となる。作目の選定にあたっては、特殊作目の発見・導入を図り、平地のモノカルチャー生産という規模の経済性を追求する市場と競合しないマーケットを見つけることが有利であるとされてきたが、集落人口の激減や高齢化による影響は、積極的な取り組みを集落で進める上での大きな障害になっている。市町村やJAは、意欲を持つ農業者に対して複合経営のきめ細かな営農指導をするとともに、ハウス建設や共同機械購入、有利な融資制度、立ち上がり期の危険分散のための基金や保険、市場の開拓など、特に地理的条件が厳しく商品価格コストの面で不利である山間地域には手厚い公的支援が必要である。市場経済の中で利益活動を行っているという意味では農業経営体として平地農業地域の農家と差別化して優遇することに躊躇する考えもあるが、条件不利地域の集落の存立を最低限度維持していくための核となる定住者を確保するという政策目的からは、農家が地理的ハンディキャップを克服しそこで生産活動に従事し暮らしを継続し得るだけの直接的な支援を、政策として行う理由があるのではないかと考える。

また、近隣の地域圏域に、良好な子弟の就学の機会や、高学歴化した後継者が能力を活かし自己実現の満足感を感じることができるような仕事の創出が併せて重要となる。農産物加工や販売といった単純労働の機会を増加させるだけではなく、戦略的な視点から作目を検討すること、栽培技術の高度化、農産物の流通販路の拡大、ブランド化、新たな加工品の開発やPR、消費者へ商品の安全性を保証することなど、農産品の付加価値を高める仕事の機会が作られることで、Uターンしてくる後継者も出てくる可能性がある。

(2) 中間農業地域

この地域も山間地域ほどではなくとも土地の傾斜度があり、平地よりも農業条件として厳しく、圃場整備も平地農業地域や都市的地域ほどには行われていない⁽¹⁷⁾。この未整備の耕地が、大型機械の導入を阻むため耕作が非効率化し、そのことが田畑の集約による大規模化や小作貸し付けなどが難しい状況を作り出している。このような負の条件が重なるハンディキャップ地域で集落戸数を維持していくための条件は、計算の結果、

$$T = bcD + abce + aBCe + abDE + ABCD$$

の5種類となっており、山間農業地域よりも1パターンだけ存続確率が高くなっている。

bcDは、農家率が減少し、施設園芸や野菜・果樹などではなく米麦栽培中心だが、農業生産組織は健在である地区である。生産組織が機能している間は、共同作業、機械の共有や耕作の支援を受けることができ、現役世代が稼働できる範囲で農業生産活動は維持され

得る。地域特性を活かした栽培作目の変更などを生産組織を通じて支援しつつ、販売農家として育つような支援が効果を上げると考える。また、離農する農家からの耕作地の借り受け、生産組織による受託耕作作業、オペレーター養成から後継者へと繋げる仕組みなどを公的なシステムが関与して制度化することも、農業生産活動の支援効果を上げ、ひいてはその土地での人口の定住に寄与するものと思われる。このようなコミュニティの共同性、つまりソーシャル・キャピタルの維持がこの集落でも存続の鍵である。

abcは、市町村人口が減少し、農家率も減少、米麦栽培中心と、これまでの成り行きに任せ、後継者も育っていない集落である。たまたま兼業のための通勤等が可能といった好条件下にあるとも考えられるが、このような農業集落では地理的隔絶性が強ければ、過疎化が時間とともに進展していくことになる。しかし積極策をとるとしても、施設園芸や果樹栽培にはハウスなど多額の投資が必要であり、高齢化し後継者もいない農家では、負債償還の目処が立たず自給的な耕作へと収束していくこともやむを得ない状況である。

集落人口を維持させるためには、そこで生活する人口を保持する必要があるが、国内の農産物の市場競争性からみて、条件不利地域の集落内では農林業活動でその生計費を賄えない場合が多い。農業と製造業の所得格差を比較してみると、農業では工場勤務による収入の4割弱しか稼げないのが現実である。そのような条件下で、農外収入を得る機会を増加させる取り組みとしては、例えば農工団地への企業誘致や農産加工業の創出、近隣地域への通勤を円滑にする道路等社会資本の整備を推進することで、農外収入増加の可能性を高める条件整備がこれまでも過疎法などを活用して取り組まれてきたが、効果を上げるには至っていない。このような地域で、農業を中心として生計を立てようとする者に対しては、市場競争力のある作目の開発指導や認定農業者などの地域農業を担う者への農地等の資源の集約化、生産組織の設立などが、行政等の支援政策として必要である。個人の農家による規模拡大や経営改善には限界があることから、複数農家による農事組合法人や有限会社などによる農業生産法人化による経営の工夫と、雇用型農業による雇用機会の創出を目指すことも有効であろう。しかし、この地域については生産組織も存在していないことから、集落の共同性・連帯性を担保するソーシャル・キャピタルの水準は既に低下している可能性が高い。

株式会社の参入も議論されており、地域密着型の不況産業である建設業などが施設園芸等へ参入することで、雇用型の農業環境が生まれる可能性も期待される。しかし株式会社の農業参入問題については、戦前の地主-小作制度を改革するために農地解放が行われ、自作農育成が進められてきたことから⁽¹⁰⁾、資本力のある株式会社など法人が資本の論理で土地の集約化を図り、土地ころがしをすることなどへの危機感も地域には根強く、株式会社の参入は「農地耕作者主義」を転換することになると農家は反発してきた⁽¹¹⁾。この問題も2000年の農地法改正で、自ら耕作するという要件を満たす場合に限って認められるようになった。さらに、現在特区で一層の緩和を行うという地域振興策が試みられている。

また定住促進に対しては、逆転の発想で年金生活者や第2種兼業農家の多い集落では、

不足する収入分さえそれらの農外収入で補えれば、定住意欲が満たされている限り引き続き集落は維持されていく可能性がある。定年後の帰農、楽しみとしての自給的農業などの推奨も、このような地代の安い条件不利地域でこそ必要で有利な施策となりうる可能性がある。

aBCeは、市町村人口が減少しているが、集落の農家率は維持されている。施設園芸、野菜、果樹など商品価値の高い作目を栽培しているものの、60歳未満の男子農業専従者は減少しており、後継者が育っていない。地理的条件不利性を、個々の農家の才覚で補い健闘している集落である。中間地域という地代・労賃の安さや気候条件などを有利に使うことで、農業活動の活性化を図れるような公的支援策が効果を持つ。農家を止めた者の耕地で条件の良いものを、集約化や小作できるようにするための自治体の制度的支援も、集落への定住をめざす場合必要な施策である。先に述べた意欲のある農家による農業法人化による取り組みで、効果が生まれているケースが見られる。

abDEは、市町村人口・農家率ともに減少しているが、農業生産組織が集落で機能しており、60才未満の男子農業従事者が後継者として育っている。生産している主位作目を問わず、集落として協力して農業活動を支援し合うことのできる連帯性が、地域力となっているものと考えられる。このような地域力を保持している集落については、中山間地域への直接支払制度といった収入補填の支援策は有効に機能すると考えられる。

ABCDは、市町村人口は増加し、農家率も30%以上維持しており、施設園芸・野菜・果樹などの価格競争力のある作目を栽培している集落である。市町村人口が増加するという条件は大変少ない可能性であり、一般化はできないものの、この地域は中間地域で周辺に都市が隣接するなど地理的条件が良い地域であると考えられる。旧来からの農業集落の農家が揃って生産組織に協力し、地域特性を生かした農業を模索しているものと思われる。前ケースより積極的な展開を集落で行っており、生産組織の充実により一層農業生産活動が円滑に進むようになると考えられる。担い手不足により一集落単位での生産組織の活動が困難となったときは、市町村やJAが第3セクター方式で組織化した成功事例が中国地方などに見られる。全ての農家で後継者を持つことは難しいが、この集落内で認定農業者を増やし、生産組織を強化し、集落人口の再生産が可能な家族の維持や新規参入者の導入を検討していくことが、この段階では重要となる。新規就農者を生産組織のオペレーターとして養成していくなど、将来の後継者養成を考慮した布石を集落と自治体で検討していくことが望まれる。例えば平成15年度からJA熊本中央会が国の緊急雇用対策事業を活用して新規就農者の育成をはじめたが、このようなあたらしい農業従事者の育成や、定年者で農業を希望する者への営農指導により、農業人口を維持すること、またそのような地域特性を活かしてコミュニティ・ビジネスなどの起業により自営業者として中山間地域で暮らすことを選択する人口の確保を、地域政策の正面から捉えるべきであると考えられる。

しかしこの中山間地域の課題は、①土地条件の不利性からくる「経済的要因」、②厳しい自然環境と都会生活と比較した生活環境施設の劣位性といった「社会的要因」、さらに

③人がよりよき暮らしを求める人生選択に対して農山村地域は幅広い自己実現の可能性を確保できないといった「主体的要因」が絡まったものであり、このことがこれまでも定住や後継者養成を困難としてきた。過疎対策事業では①②の条件改善を目的とした農村環境の整備が国・県・市町村によりこれまで展開されてきたが、集落人口の維持・定住の促進という面ではほとんど効果を発揮できていない。公共政策により一定の成果を出すためには、総合的な社会資本整備に対して多額の投資が必要となるが、生活道路や上下水道の整備すら遅れている現在の地方の水準を、都市部より優先して整備することは政治的にも困難である。より高い生活環境水準・自己実現の機会を求めて都会へ人口が流出していくことによる過疎の進行を止めるためには、環境整備、農業という働き方の近代化、中山間地域に暮らすと言うことの意味づけ（価値観の再構築）など、幅広い総合地域政策の問題として捉えていく必要があると考える。

政策的に必要と考えられる最低限度の人口を山間地域に維持するためには、後に詳しく検討するがEUのような農村景観や環境保全、そして安定的な食糧確保などを複合的な理由として、地理的条件の厳しさに応じて条件不利地で営農し定住する者に補助金を提供する所得補償制度が効果的であると考えられる。しかし工業製品と同列で自由化交渉を進めるアメリカやケアンズ諸国の政治的圧力が強い現在のWTO農業交渉では、経済産業省寄りの発想からこのような政策価値を否定する意見が多く見られ、また消費者・食品加工業者・流通業者の視点からもそのコストが農林産物に転嫁されることに反対する意見が強く出されている⁽²⁰⁾。また逆に、生産コスト比較では国内農業製品には価格競争力はないが、食の安全に関して生産流通で高品質・安全を保障する農産物販売・流通システムの導入や、地産地消により生産・消費・リサイクルまでを地域内で完結させるような、環境負荷に配慮した取り組みを支持する意見も見られるようになってきている。国内での農業生産の方向性を安全や環境に優しいという意味づけによる高付加価値化へと向かわせるためには、農家だけの努力だけでは足りず、国民の価値観や消費動向を誘導し変化させることが重要な政策となる。

現行の枠組みで可能な施策案として、過疎地とその近隣のDID市町村間の時間距離を道路整備等で縮め、通勤通学を容易とし、ITを使ったビジネスの展開を進めることで、生産条件の劣る農林業の拡大を補完することも議論されている。このことで農業集落の住民が誇りを持って良好な自然環境の中で暮らすという価値を享受しつつ、さらに都市部の持つ社会的上昇の機会を得る可能性に相当するような経済的・文化的な機会が得られるように努める。内発的なものとして第5章で考察するが、高齢化した地域に必要なケアや社会サービスを都市へ依存するのではなく、コミュニティ・ビジネスとして地域内の雇用機会の創出に結びつけていく試みも効果があろう。また、都市と山村との交流を、都市住民が楽しむリゾートの場として位置づけるだけではなく、重要なことは地域の住民自身が山村で暮らす価値を再発見していく③の主体的要因にかかる価値観の転換を、これらの取り組みで如何に図るかということである。この主体的要因への取り組みには、住民自身による

地域づくりの生涯学習活動を通じた連帯性の向上が欠かせない。さらに条件が許せば、農工団地等への企業誘致や、地域特性を生かした農産物加工所・直販所の建設などへと地域の取り組みを発展させることが考えられる。もっとも、具体的な行政による取り組み事例として、温泉と「道の駅」を初めとする農産物加工販売所が全国で増加しているが、企業の経営を行いつつ他施設との差別化を克服しなければ、市町村の一般財源による支援なしには存続できないというリスクが、大規模な投資には潜んでいることも忘れてはならない⁽²¹⁾。

(3) 平地農業地域

同じようなブール代数計算を平地農業地域に行うと、

$$T = Bde + AcDe + aBcD + AcdE + abDE + AbCE$$

の6種類の解が集落人口維持の条件となった。この平地農業地域は、農業生産に関しては4種類の地域類型の中で最も恵まれた地域と考えられる。つまり中山間地域は土地の傾斜度による問題があり、都市的地域は逆に都市化により農業目的で土地利用するよりも遙かに有利な土地利用の機会が豊富にあり、農業集落としては衰退を余儀なくされているが、平地農業地域は圃場整備などで画一的に整地された田畑での大型機械による耕作が可能である。

Bdeは、農家率は30%以上維持されているが、農業生産組織がなく、60歳未満の男子農業専従者は減少している。平地という地理的好条件地で農業集落が幸いにも今現在は残っているが、集落自体が営農を積極的に継続する雰囲気になく、農業が後継者にとって魅力的な仕事となっていない。農家率の低下につれ農外者の混住化が進み、集落自体の性格を変えていく可能性がある地域である。

AcDeは、市町村人口が増加し、米麦生産中心で、農業生産組織が維持されている集落である。しかし、後継者がいないことが将来の集落維持にとっては課題となっている。平地という地理的優位性を生かし、圃場整備などの構造改善事業を行うことで、米麦作の大規模化・省コスト化を図ることが可能となる条件地域であり、後継者がいない耕地については土地の集約化や小作などを上手く誘導することで農業による地域活性化も可能な所である。しかし2000年度の農業センサスで確認されたように、3ha以上の経営耕地面積を有する上層農家が経営を縮小気味であり、今後広範な地域で農地の受け手不足による農地資源の維持・管理の問題が、平地農業地域のような条件の有利なところでも現れてくる可能性がある⁽²²⁾。

aBcDは、市町村人口は減少しているものの、農家率は30%を未だ切っていない。生産組織は健在であるが、集落の主作物は施設園芸や野菜・果樹などではなく米麦である。平地農業地域のなかでも農業生産には一番適した地域であり、その優位性で農村集落が維持

されているものと考えられる。早晩現役世代の高齢化に伴い農家率の急激な減少が始まるため、集落の変化が引き起こされる可能性があるが、平地であり近隣の人口集積地域であるDID地区へのアクセスも容易であることから、農外者との混住が進むことも考えられる。集落自体の崩壊までには至らないものの、人口の減少がみられる地方都市周辺の平地農業地域の典型例である。

AcDEは、市町村人口は増加しているが、栽培作目は平地の条件を生かした米麦生産である。この集落では生産組織は既に機能していないが、後継者は存在している。これまで稲作では集落単位の利水や共同作業が必須であったが、機械化や構造改善などにより利益の上がる米作が世帯単位の農業活動で可能となっている集落である。都市化により市町村人口が増加している所は、地域では県都やその周辺の平地に人口集中が多く見られ、このような平地農業地域も次第に混住化が進展し、集落の定住人口は農外者の移住により満たされるようになることが予測される。

abDEは、市町村人口が減少しており、農家率も30%を割っているが、都市近郊で平地である地域特性から生産組織が機能しており、後継者も確保されている営農集落である。生産条件として恵まれた地域であり、生産組織の活性化を行いつつ、耕地の大規模化や換金作物の栽培など攻めの農業を展開することが可能な集落である。

AbCEは、市町村人口が増加しているものの、農家率は30%を割り込んでいる。しかし、施設園芸や野菜、果樹などを栽培し、後継者も育てている。平地での農業は、営農規模を拡大し商品作物の栽培を行うことで、土地条件の比較優位性を活用することができる利点がある。農業継続のための条件に多少不利な点があったとしても、集落内に生産組織といった相互扶助機能を持つことで、営農がさらに有利に展開できる可能性が考えられる。

以上のように平地農業地域では、他の地域に比べてその地理的條件の優位性は高く、それを生かす営農の推進が効果的である。後継者が減少している地域については、公共政策としてまず営農を支援するための生産組織の設立・運営支援を行い、農業法人化を含めて職業として魅力的な経営を確立することが有効である。既にそのような大規模化した法人の中には、野菜や花卉などの栽培で農外の被雇用者をハウス労働力として雇用するような雇用型農業経営を積極的に行なっているところも現れてきた。また、商品価値の高い作目の選定については、県や市町村およびJA等の支援が果たす役割は大きいと考える。これらの地域でも地方都市周辺の平地農業地域のように農業集落戸数の減少は起こりうるが、集落への農外者の参入の可能性も高く、また生産性においても4地域類型の中で一番有利な土地であることから、先に検討した中山間地域のような集落の崩壊がおきる程の地理的條件不利性には見られない。

(4) 都市的地域

この地域はもちろん中山間地域のような意味での条件不利地域ではないが、農業集落としては都市化により別の制約を受けている。このため農業集落自体は崩壊していく傾向が

見られ、その土地は他用途に転換され過密化の危機に晒されている。都市内もしくは周辺部分に位置する農業集落においても、混住化が進展している。この地域で農業集落世帯数が維持されるための独立変数条件としては、

$$T = BCD + abcd + abdE + aBCe + acDE + AbCde$$

の6つの条件が満たされる必要がある。

まずBCDは、農家率30%以上で、集落の主位作物が施設園芸・野菜・果樹のいずれかで、生産組織がある農業集落が集落戸数を維持あるいは増加させていることを示している。この集落は都市的地域であるものの未だ農家を中心とした世帯で構成され、米麦栽培から収益の上がる作目に転換しており、農業生産のための支援組織も機能している。都市の利便性を享受しつつ、従来からの農業を中心とした暮らしが維持されている地域である。

abcdは、市町村人口が減少しており、農家率も30%を割り、米・麦といった伝統的作物栽培を行い、農業生産組織がない集落であるが、都市内で農外者（非農家）が転入するなど、農林業以外の要因で集落人口が維持されている。将来的には人口・戸数の増加はあったとしても、農業集落としては位置づけることができなくなる可能性がある。

abdEは、市町村人口の減少、農家率の減少、農業生産組織がないといった農業集落の維持には不利な条件であるが、60歳未満の男子農業専従者が増加している。この集落では都市化にもかかわらず、逆に都市への近接性などの優位性を生かした農業を行い、さらに農業を継いでいこうという後継者が育っている地域であると考えられる。集落世帯数が維持されている主たる理由は、農家数が増加しているのではなく、地理的利便性からくる農外者の混住によるものと考えられる。

aBCeは、市町村人口が減少しているが、農家率はまだ30%を超え、集落の主位作物も米麦以外の施設園芸や野菜、果樹など価格競争力の高い商品作物に転換している。しかし、60歳未満の農業後継者は少ない集落である。旧来の農業集落が都市化により解体に向かって変化しつつあるが、ここではまだ集落内に農家が比較的多数あるため、高齢者や跡継ぎがない農家でも都市の利点を生かした営農を現在も継続できている状況と考えられる。しかしこのような条件下では、農外者の転入による集落戸数の増加要因は別として、農業が世代交代できなくなった時点で農家戸数の減少は加速化することが予測される。地理的には都市部内であり、都市計画法上の農振地域などの規制がはずれた段階で、農業以外の住宅地や商工業地へと転換が進む可能性が高い。

acDEは、市町村人口が減少し、米作を中心とした集落であるが、農業生産組織が健在であり、さらに60歳未満の農業専従者が増加するなど後継者が家業の農業を承継し、積極的な営農を集落単位で行っているものと推測される。都市および近郊の地理的優位性を生かした営農の典型として考えることができよう。

このような都市的地域での農業は、宅地並み課税や混住の進展といった都市化による営

農継続への障害は高いものの、都市人口の集積を生かした積極的商品作物の栽培は、後継者へも魅力ある仕事として、農業継続の可能性を感じさせるものがある。積極的に農地として保存しておく必要があるかどうかは都市計画の中で議論されるべきものであるが、仮にこのような地域での営農推進を考えるとすると、市町村や県などによる競争力のある栽培作目の指導や流通・販売への支援が、営農支援策として効果をあげると考えられる。未だ農家率が高く生産組織が生きているところでも、早晚旧来の方法では行き詰まりが現れる可能性があり、地域での生産組織による相互支援機能を強化しつつ、付加価値の高い作目の導入などの政策が重要となろう。しかし都市的地域の中で、農業生産活動を共同するネットワークを維持していくことは困難であると考えられる。

AbCdeは、市町村人口が増加し、米策以外の施設園芸や野菜・果樹などの農作物を栽培しているが、農家率の低下、生産組織の消滅、後継者不足と都市化による影響から、農業を辞める農家数が増加している。

このように都市的地域では、地域の存続に関わる課題解決能力の問題に関して、農業活動は例え衰退したとしても、農業外の理由で非農家人口の増加がおり得る地域であり、さらに雇用などの経済的上昇の機会も多く、中山間地域と比較すると条件的に遙かに恵まれている地域である。確かに農業活動の条件という視点から考えると、地価と比較して所得の比較優位性を農業が失った段階で、農業集落から他の商工業や住宅地へとその性格を転換していくことが予測される。いずれにしてもこの地域には、都市化・過密化による条件不利性という別の意味の大きな問題を抱えているものの、本書が課題としている農村地域に典型的な低土地生産性と集落人口減少による地域の存続という問題点からは、条件不利性は見られない。

3 持続可能性をめぐる課題

(1) 集落構造と持続可能性の関係性

これまでの検討により、過疎による集落崩壊を防ぐための集落機能維持の方法として、①農業集落からの脱却を目指す方向性、②農業経済的な基盤を強化する方向性、そして③従来型の米・麦作物を中心とした高齢化しつつある農業集落での現状維持、の3パターンがみられた。もちろん現実には各地域のおかれた地理的・人的条件、過疎の進行度は多様であり、どの戦略が有効なのか一概に決定することはできない。しかし、農村地域の中でも厳しい条件下におかれている中山間地域という条件不利地域で、集落の存立を維持するための方策について考えると、これまでの分析結果をふまえ、次のような対応が有効ではないかと考えられる。

都市的地域や平地農業地域では、主として混住化による集落定住が進行しており、①の農業集落からの脱却方向へと向かっている。農外者との混住で集落の定住人口が維持できるのであれば、敢えて農業生産活動に固執した支援策をとる必要はない。過疎農山村にお

いても、既に「家族、職業ともに、相当都市化傾向が現れている。家族の小・核家族化、職業の非農業化は、都市的地域の特色」であったが、既に「過疎農山村の基礎的生活部分（正常生活）には、このような都市的要素（形態）が相当混入している⁽²³⁾」ことから、道路などの社会インフラ環境が許せば条件不利地域においてもこのような都市化傾向を強める戦略をとることは理論的には可能である。しかし人口の社会的減少から、さらに自然的減少のレベルにまで至った限界集落が多く立地する中山間地域は、他地域との交流も困難で、主要産業である農業関連に集落住民の主たる所得獲得の機会を求め、それによる定住化により集落の存続を第一義的に目指さざるを得ない環境の所が多い。

農村もグローバル化の進展により市場経済に包摂された経済構造下にあるが、経営耕地面積も広く生産コストも低い平地農業地域との競争においてすら、山村は明らかに不利な条件にあり、山間地農業は自給的な農業を除いて淘汰の危機に瀕している。減反見返りの補助金や転作奨励金の交付も畑作中心の山村は対象外であり、人口構造的にも経済的にも地域社会の維持存続に限界が見え始めてきていることから、従来の政策スタンスとは異なった政策アプローチの検討が必要となっていると考える⁽²⁴⁾。

持続可能な地域社会という本書の問い自体を逸脱するが、発想を変えてアメリカのような人家が集めた農村という概念がなくなるような農業地域の形態をとることで、営農による生産活動と農業の多面的機能による環境保全等の確保を行うことは可能である。彼らは家族と共に広大な耕地に散在や散居集落を形成しているが、日本で云う隠遁生活ではなく、そこでは豊かな社会生活を営みうるための道路や電気などのライフラインの整備と住居建設が行われている。群れず家族単位で暮らす精神的強靱さと、医療、教育サービス等の遠隔地への配信システム、集落単位の共同作業をなくしビジネスとしての企業戦略を持った粗放的農業の展開、必要であれば農業を兼業し通勤して町で働くといったライフスタイルなど、これまでの日本の農家とは全く違った価値観に基づく暮らし方となる。ただこの場合も、農業生産活動が市場競争原理の中で成り立ち得るという条件が必須であり、経営規模の大規模化、つまり粗放化が必要となる。米作の場合、地方都市エリアを1農家が耕作するといった程度の規模がなければ、アメリカのような大規模な経営面積の農業生産コストに対抗することは出来ないといわれている。また日本のような降雨量の多い温帯性気候の国土を、このような農業活動で維持保全できるかについては疑問が残る。

本書の中心的な関心は、低密度化する農村地域が持続的に存続ができる条件を探索することにあつた。地域類型別の持続可能性を高める農業集落の独立変数構造は、質的比較分析により表1-6のように、終期から、第1期、第2期、第3期へと、持続困難から安定的状態までの時期に区分される。

表1-6 持続可能性を高める農業集落構造

	終期	第1期	第2期	第3期
都市的地域	abcd	abdE	aBCe, acDE AbCde	BCD
平地農業地域		Bde	AcDe, aBcD Acde, abDE	AbCE
中間農業地域	abce	bcd	aBCe, abDE	ABCD
山間農業地域	acde	aBcd	abCE	aBCD

(注) A：1995年から2000年にかけて市町村人口が増加

B：農家率30パーセント以上

C：集落の主位作物が施設園芸、野菜、果樹の何れかに該当

D：農業生産組織がある

E：60歳未満男子農業専従者が増加

大文字は条件を満たしていること、小文字は条件を満たしていないことを示す。

AからEまでの5つの変数のうち、市町村人口の増減(A)や農家率の維持(B)は、多くの要因により因果的に引き起こされ、人為的なコントロールが難しいものである。現実的に政策として操作可能なものとしては、C・D・Eという3つの要素になる。つまり、比較優位を取りうる主位作物の選定、相互支援の生産組織形成、後継者の養成といった条件の改善が、集落の生存確率を高める政策の対象であり、作為的な変数となる。

集落の持続可能性が一番高い農村構造を第3期、一番低い状態を終期として表記している。状況を変革する、つまり政策により操作を試みるという観点から見ると、まず終期の段階では、各変数とも全て小文字で消極的な意味を示しており、結果として現在も集落は維持されているものの、個人及び集落での活性化の取り組みはなされておらず、成り行きに任せられた状況である。第1期は、独立変数が1つだけ積極的な意味を示しているものであり、そのなかでもBdeは地区力衰退の原初形態と捉えることができよう。すなわち集落の農家率はまだ30%以上あるものの、農業生産組織といった集落の共同作業がなくなり、農業従事者が高齢化している状態である。このような状況を改善するためには、第2期のように、もう一つ積極的な独立変数の存在が必要である。それは、C(収益の上がる作物に挑戦する)やE(若年層の農業後継者を育てる)、もしくはD(農業生産組織を活性化する)といった、経営や共同作業の工夫が行われることで集落の持続可能性が高くなる。そして、さらに安定化した第3期となるためには、経済的安定性を確保するためのC(収益の上がる主位作物の選定)、及び地域の協働のネットワークが機能していることを示すD(農業生産組織がある)が、平地農業地域を除く都市的地域・中間農業地域・山間農業地域における農業集落の生き残り条件として必須となっている。この2つの変数は、いずれも農

家が自ら生産力の向上に努め、また集落構成員として共に協力し合う関係性を築けるか否かということの意味している。このことは逆にいえば、地域の連帯の減少というソーシャル・キャピタルの衰退が、第2期、第1期、終期へと地域社会の持続可能性を狭めていると考えることができる。

平地農業地域では、その地理的条件の優位性から、Bの農家率の維持は必須条件となっていないが、都市的地域においてはC、D、Eという要素を備えることが集落が維持されるための潜在力となっている。中山間地域については、とりわけその条件不利性から集落の生存条件が厳しく、Bで表されている一定の集落の農家率の維持が、過疎への転落か否かの関地となっている。つまり、農家率が減少してしまわない段階で、CおよびDという地理的特性にあった優位作物の栽培と農業生産組織の設立・維持・強化を行うことが重要である。例えば、優位作物の開発については、市町村役場や農協が地域性と農業者の年齢や能力に合わせた多様な農業従事形態の在り方を支援し、小口生産・小口販売を活発化する取り組みが効果をもたらしている成功事例が全国でも見られる。

条件不利地域では、共同作業のネットワークがあるかどうかというDは、ソーシャルキャピタルの観点から大変重要な要素となっている。現在でも水田は粗放的な農耕ではできず、集落単位で水路を管理し田に水を張り、畦畔や農道の維持を行うなど集落の共同作業が米作には不可欠である。上流で耕作放棄地が発生し、水路等の維持管理ができなくなると、流域の田畑の受ける影響は甚大なものがある。従来集落総出で行ってきた地域資源の共同管理活動が、農耕者が減少・高齢化する中で一部の高齢者の肩に掛かり、地域としての対応能力をなくしつつあるというのが現状である。あるいは地域特性にあった優位な作物の栽培でも、一定量を確保して有利に市場に出すためには、集落としての共同・協力が不可欠である。これまでのJAによる個別農家への農業機械販売で、各戸がフルセットでトラクターやコンバインなど大型機械を買いそろえたが、このような個人単位の整備は兼業農家としての作業の自由度は増しはしたものの、地域コミュニティが協力し合うという関係性を失ってきた。集落の連帯が減少したことにより集落単位の生産組織が形成できない場合、現実に多くの山間地域ではそのような集落が発生しつつあるが、近隣集落との協働という新たな「連携」や「橋渡し」のソーシャル・キャピタルを向上させること、あるいは公的関与により第3セクターなどで対応することが、今後も農村地域に農業活動を維持し、人々が農山村に居住していくこと、つまり地域社会の持続可能性の条件となっている。

Eの後継者養成は将来的に必須のものであるが、当面C及びDの政策的支援を充実し、営農環境の整備と経済的基盤の強化を行った上で、将来のUターンやIターン者を迎える環境条件を整えるという2段階の政策が現実的には実効的なものではなかろうか。その際、個々の家族の後継者だけではなく、農業という仕事を継ぐ後継者を育てるという視点が、地域にも自治体にも必要である。もともと、地域の高齢化の速度を考えると、今からその取り組みが間に合うのか疑問となる地域が多く存在していることも事実である。

農地の流動化の視点から考えると、中山間地域では耕地面積が平地を上回って減少して

いるにもかかわらず、農家戸数の減少が残存農家の農地集積につながらず、耕作放棄地となっている⁽²⁵⁾。平地では、戦後の農地解放で自分の田畑を手に入れた農民は、たとえ兼業農家となっても農地を保有するメリットを十分に享受し、農耕に土地を活用せずとも将来の資産価値として土地を保有し、賃貸も嫌う傾向が見られる。しかし、中山間地域では農家単位の規模が零細で、後継者が帰郷する見込みも、また他者へ転売の可能性も少ない。小作については農地の出し手は多いが、引き受け手が少ないという状況にあり、担い手の弱体化が極限となっている。農地の最後の受け手は第3セクターという地域も既に発生しており、産業政策としては自家の後継者ではなく産業の後継者に、国民の共通資産としての農地を譲り渡していくシステムを構築する必要がある。

例えば大分県竹田市では「谷ごと農場」という仕組みで、多くの集落を含む営農単位を作り、土地所有権をそのままにして土地利用権を組織に付託する仕組みを行っている⁽²⁶⁾。今後10年以内に現在の農業活動の主力である昭和一桁世代の農家が、自家の後継者なしに土地を保有したまま農業活動を終えていく事態が全国で発生し始める。そしてそれらの農地の多くは、都市に居住する相続人に分散所有されることになろう。この農地が関わる公共的な問題性は、農家一戸一戸の問題だけではなく、地域社会、そして国の食糧自給力や国土保全にも関わる深刻な事態を引き起こす問題となるのではないかと考える。

(2) 農業地域類型別の農業生産性

ここで農業地域の地域特性について比較分析を加えてみよう。

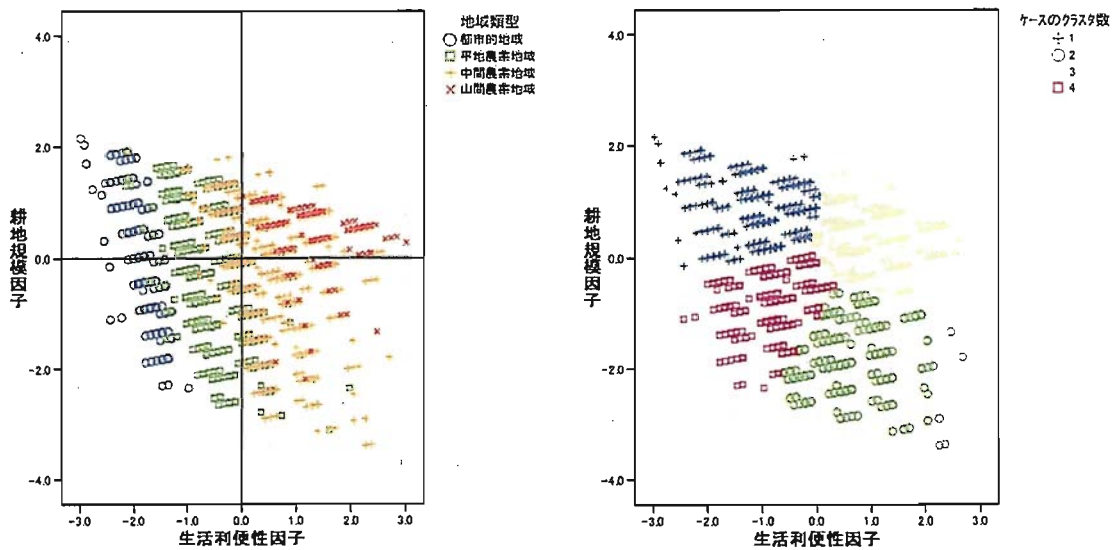
平地農業地域は、土地の傾斜度もなく、また都市化による過密の問題もなく、土地に生産性の基礎をおく農業にとって理想的な環境である。先に行った質的比較分析では地域類型ごとの集落の持続可能性にかかる構造問題を扱ったが、ここでは地域特性と生産性に注目した分析を行う。

分析に当たって熊本県の3,371農業集落に関する28変数について相関関係を調べ、相関係数が0.4以上の比較的強い相関関係が認められる13変数を導き出した。この中から特に地域類型を特徴づける要素と考えられるものとして、地域類型、スーパーまでの時間距離、市町村人口の増減、農家率、耕地率規模の5つの独立変数を抽出し、因子分析にかけた。その結果、地域類型とスーパーまでの距離が強い影響を与えている第1主成分と、耕地率規模が強い第2主成分が導き出されたことから、第1主成分を生活利便性因子、第2主成分を耕地規模因子と名付け、それを4つのクラスターに分類するクラスター分析を行い、図にプロットしたものが図1-4（右図）である。また同じプロットを、クラスターではなく地域類型ごとにマーカーをつけてプロットして左図を得た。

これらの図に示されているように、4つの地域類型には一定の法則性が認められる。つまりクラスター図では第一象限には不便で耕地率規模が低い集落、第二象限には便利で耕地率規模が低い集落、第三象限には便利で耕地率が規模高い集落、第四象限には不便で耕

地率規模が高い集落が集まっている。地域類型別に見ると、利便性因子に沿って都市的地域が一番便利な所に、次に平地農業地域、中間農業地域と続き、一番不便なところに山間農業地域が位置する（以下、地域類型については都市的、平地、中間、山間と略する）。耕地規模因子については、都市的、平地、中間は耕地率の高いところから低いところまで幅広く分布しているが、強いて傾向を見いだすとすれば都市的には耕地率規模が高いところと低いところに2極分化している。平地には耕地率規模が高いものが一番集まっており、次に中間となっている。山間についてはほとんどの集落が耕地率規模が低いところに収束している。このことを簡単に図示すれば図1-5のように整理できる。

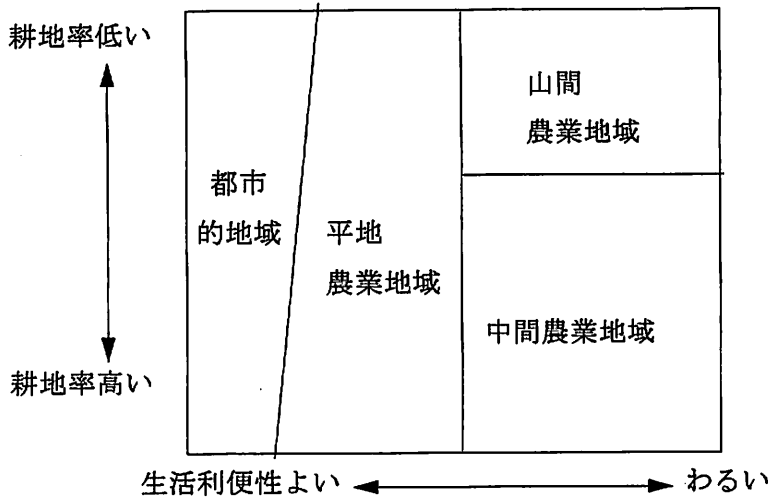
図1-4 地域類型の特徴



(注) 熊本県農業集落カードのデータを因子分析。

生活利便性因子の数値が小さいほど利便性が高い，耕地規模因子の数値が小さいほど耕地率が高い傾向を持つ。

図1-5 地域類型の類型化



この結果は、極めて常識的な結果を示している。都市的地域の生活利便性は逆に都市化による耕地率規模の低下につながり、山間地域は悪い利便性と傾斜度のある土地で耕地率規模も低い。農家にとって利便性もあり耕地率も高い平地は、生活と生産という点からも優位性を持つ。その次に優位なのが中間となる。

それではさらに幾つかの生産性に関わる要素について比較してみよう（表1-7参照）。都市的と平地は75%以上の集落がDID市町村への時間距離が30分以内にあるが、中間は47%と距離が離れる傾向が高まる。山間では65%の集落が30分から1時間の距離にある。集落戸数では、都市的、平地の集落の60%程度が増加しているが、中山間では半数近くが減少している。後継者と見なしうる60歳未満の男子が10%以上いるかどうかについては、都市的・平地では60%以上がいるが、中山間では60%以上がいない。稲作農家数は都市的・平地・中間では減少しているにもかかわらず、山間では増加している。施設園芸農家数は、中間以外増加している。生産活動を集落が共同で進める実行組合については、都市的・平地では9割以上の集落が機能しているが、中山間では機能していない。高齢化、過疎化の影響が山間に現れているためと考えられる。利便性の指標の一つであるスーパーまでの時間距離は、都市的・平地は15分以内の距離にあるが、中山間は30分以内が一番多く、30分～1時間も相当数ある。集落が存在している市町村人口は、都市的の62%が増加しているが、平地は55%が減少、中山間は90%程度が減少しており、都市化の進行が現れている。農家率については、都市的は10%未満が一番多く、平地は30～50%、中間は50～70%、山間は30～70%が一番多い。耕地率の規模では、都市的では50～60%と10%未満の集落に二分化している。平地は30～40%を中心として比較的高い耕地率規模を持つ集落の層が厚い。中間は10～20%を中心とした耕地率規模にあるが、山間では10%未満の集落が72%と大半となっている。主位作目では、いずれの地区も米が第1位であるが、都市的・平地では第2位

は施設野菜，第3位は果樹類となっている。中間では第2位は果樹類で，第3位は路地野菜，山間では第2位が果樹類，第3位は販売農家なしと，自給的な農業しか行えないレベルに生産力が落ちている。生産性にかかる田の区画面積では，都市的・平地の過半数の集落では70%以上区画整理が済んでいるが，中間では53%，山間では71%の集落が区画整理が行われておらず，生産性向上の構造改善事業の恩恵もあまり受けていない。以上，全般的な地域類型別の集落特性や生産にかかる指標を見てきたが，これらのデータからも平地及び比較的条件の良い中間農業地域が農業生産に関しては中核的な機能を担っていることが確認された。都市的地域では近郊農業など成り立ちうる可能性はあるものの，過密による農地縮小の圧力も強く受けており，また山間では土地の地理的条件と人的資源不足などの条件不利性が顕著な生産性阻害要因として表れていると考えられる。

表1-7 地域類型別の特性

		地域類型										
		山村型地域		平野農村地域		中山間農村地域		山間山村地域		合計		
		戸数	列%	戸数	列%	戸数	列%	戸数	列%	戸数	列%	
人口村人口距離	30分以内	415	64.5%	997	75.6%	797	47.1%	74	23.1%	2283	60.6%	
	30分から1時間	74	15.1%	319	24.2%	670	39.6%	167	65.7%	1230	32.6%	
	1時間から1.5時間	0	.0%	3	.2%	176	10.4%	12	4.7%	197	5.1%	
	1.5時間以上	0	.0%	0	.0%	50	3.0%	1	.4%	51	1.4%	
集落内人口増減(5年別)	増加	282	59.0%	785	60.1%	728	43.4%	59	23.2%	1830	49.7%	
	減少	85	19.0%	126	9.6%	201	12.0%	43	17.2%	455	12.4%	
総世帯数増減	増加	104	23.0%	336	30.3%	744	44.6%	149	59.6%	1393	37.5%	
	減少	50	10.2%	163	12.4%	318	18.6%	42	16.5%	573	15.3%	
非自営世帯増減	増加	439	89.6%	1159	87.6%	1376	81.2%	212	83.5%	3182	84.7%	
	減少	363	85.0%	1111	85.7%	1288	77.6%	181	76.4%	2943	81.4%	
専業農家増減	増加	65	14.5%	185	14.3%	367	22.4%	66	23.0%	663	18.0%	
	減少	125	30.5%	513	43.5%	630	48.6%	83	64.6%	1351	44.9%	
専業農家増減(10%)	増加	285	69.5%	665	66.5%	680	51.2%	45	35.2%	1655	65.1%	
	減少	137	35.0%	312	30.2%	239	25.4%	16	15.1%	758	28.6%	
65歳以上の男子専業主業農家増減	増加	24	62.0%	72	69.6%	652	74.6%	90	94.9%	1096	71.4%	
	減少	14	33.0%	45	40.1%	761	61.6%	34	25.2%	1477	60.5%	
所得倍率増減	増加	161	40.5%	429	39.0%	594	43.5%	75	57.3%	1269	42.0%	
	減少	237	59.5%	666	61.0%	771	56.5%	56	42.7%	1750	58.0%	
実業組合の有無	ある	408	90.3%	1237	94.6%	1310	78.4%	157	61.2%	3105	84.4%	
	ない	44	9.7%	70	5.4%	361	21.6%	100	39.8%	575	15.6%	
スーパーまでの移動時間	15分未満	11	4.7%	16	1.3%	14	.9%	1	.4%	42	1.2%	
	15分未満	207	67.7%	955	76.2%	513	31.5%	65	25.9%	1740	51.6%	
	15-30分	18	7.6%	267	21.3%	761	46.7%	112	44.6%	1158	34.4%	
	30分-1時間	0	.0%	14	1.1%	320	19.6%	69	27.5%	403	12.0%	
	1時間-1.5時間	0	.0%	1	.1%	23	1.4%	4	1.6%	28	.8%	
市町村人口増減	10%未満増	0	.0%	0	.0%	27	1.6%	0	.0%	27	.7%	
	10%未満増	303	62.0%	592	44.9%	92	5.4%	29	11.4%	1016	27.1%	
	10%未満増	186	38.0%	727	55.1%	1574	93.0%	225	86.6%	2712	72.2%	
	90%以上	5	1.1%	12	.9%	55	3.3%	12	4.6%	84	2.3%	
農家率	70-90%	21	4.6%	74	5.7%	277	16.6%	47	18.7%	419	11.4%	
	60-70%	51	11.3%	243	18.6%	473	28.3%	73	28.1%	840	22.5%	
	30-50%	105	23.5%	443	33.9%	415	24.8%	73	28.1%	1057	28.2%	
	10-30%	119	26.3%	408	31.2%	334	20.0%	41	16.3%	902	24.5%	
	10%未満	150	33.2%	127	9.7%	117	7.0%	5	2.0%	399	10.8%	
地域別増減	90%以上	6	1.3%	23	1.8%	9	.5%	0	.0%	38	1.0%	
	80-90%	24	5.3%	65	5.0%	28	1.7%	0	.0%	118	3.2%	
	70-80%	34	7.5%	130	9.9%	45	2.7%	2	.8%	211	5.7%	
	60-70%	54	11.5%	156	12.1%	60	3.6%	1	.4%	223	7.4%	
	50-60%	67	14.6%	173	13.2%	79	4.7%	1	.4%	320	8.7%	
	40-50%	54	11.5%	170	13.0%	108	6.5%	5	2.0%	337	9.2%	
	30-40%	44	9.7%	189	14.4%	149	8.9%	4	1.6%	355	10.5%	
	20-30%	55	12.2%	170	13.0%	234	17.6%	15	6.0%	540	14.7%	
	10-20%	32	11.5%	151	11.6%	453	27.1%	42	16.7%	658	19.0%	
	10%未満	62	13.7%	72	5.5%	436	26.1%	181	72.1%	751	20.4%	
	耕作なし	0	.0%	0	.0%	10	.6%	0	.0%	10	.3%	
農家の専任作物	稲作	245	50.1%	786	59.6%	1115	66.9%	118	46.5%	2264	60.3%	
	麦作	1	.2%	0	.0%	0	.0%	0	.0%	1	.0%	
	雑穀、もろこし類	10	2.0%	22	1.7%	22	1.3%	0	.0%	54	1.4%	
	工業用作物	34	7.0%	65	4.9%	44	2.6%	25	9.6%	168	4.5%	
	畜産用家畜	89	18.0%	212	15.3%	39	2.3%	2	.8%	331	8.8%	
	飼料用家畜	14	2.9%	36	2.8%	98	5.9%	21	8.3%	171	4.6%	
	果樹類	66	13.5%	149	11.3%	254	15.0%	52	20.5%	521	13.9%	
	花き・花木	8	1.6%	31	2.4%	9	.5%	2	.8%	60	1.6%	
	その他作物	6	1.2%	2	.2%	13	.8%	4	1.6%	25	.7%	
	畜産(養蚕を含む)	13	2.7%	20	1.5%	65	3.6%	4	1.6%	102	2.7%	
	その他雑草	4	.8%	4	.3%	34	2.0%	26	10.2%	68	1.8%	
	田の区画整理済みの割合	70%以上	223	45.3%	739	56.5%	430	25.7%	28	11.2%	1420	36.6%
		50-70%	21	4.6%	65	5.0%	137	8.2%	21	8.4%	244	6.6%
		30-50%	10	2.2%	56	4.3%	83	5.0%	13	5.2%	169	4.6%
30%未満		18	4.0%	60	4.6%	126	7.6%	10	4.0%	214	5.8%	
区画整理なし		180	39.2%	367	29.6%	665	53.6%	179	71.3%	1641	44.6%	

(3) その他の定住条件の課題

① 低農業所得

産業としての農業の危機に対し、農家は防衛的な対応として営農規模の拡大や、伝統的な米・麦生産から施設園芸等による商品作物栽培への転換などを試み、また消極的には雇用労働に従事し農業を傍らで行う第2種兼業農家になるという選択肢をとってきた。このプ

ロセスは、商品経済の地域への浸透が進み、農村地域が都市という「中心地域」に依存する「周辺地域」としての性格を強めてきた過程であったといえる。同じ規模の農家でも、それぞれの耕地の地理的条件によって農業の生産性が著しく異なっていることから、賃金労働と農業所得を合わせて生計を立てる農村集落においても、次第にその経済格差を拡大してきた。全国平均の農業所得を100とすると、都市的地域では88、平地農業地域147、中間農業地域90、山間農業地域52となり、特に山間農業地域に条件不利性が顕著に現れている。そして、その山間地域ほど兼業による収入の機会も少ない傾向がある。

1960～70年に山村は大きな変貌を遂げた。山村農家・林家の減少、専業農家の激減、農業就業人口の減少には、高度成長の原因と相関関係がある。特に燃料革命は、木炭生産を1957年の217万トンから1979年には6万トンに激減させ、山村の木炭生産業の崩壊が起こすということで、山村の暮らしに大きな影響を及ぼした。また、1960年の日米安保改訂に伴い米国への経済協力による貿易自由化政策で、麦、トウモロコシなどの飼料・イモ澱粉などが大量に輸入されることとなり、山村の畑作農業が壊滅した。現金収入であった養蚕も、外国産生糸の輸入と化学繊維工業の拡大による影響を大きく受け崩壊した⁽²⁷⁾。木材も輸入材が急増し、1960年の自給率86.7%が1969年には30%台へと激減した。このような産業変化により農民労働力の流動化がおき、建設業が地方の主要産業となっていくた。そしてあたかも山村産業の崩壊を救うかのように公共投資は増大し続けた⁽²⁸⁾。

また若年人口にも大きな変化がおきた。例えばわが国の人口構造上一番大きな比重を占める団塊世代はこの時期に社会へ参入をしていったが、その多くは大都市圏への集団就職や進学という形で、地方からの若者の流出を引き起こす。1950年の団塊世代人口を100とすると、2000年現在で同世代は熊本県内にわずか55.1%しか暮らしていない。つまりこの差は都市圏へ流出した人口である。同様に、この世代の残存率を1955年と1970年で比較すれば、熊本県全体では55.6%の残存率となっているが、地域別に見ると、都市圏では74.4%であったのに対して、郡部では40.3%と、より大きな流出が起きていた。この世代だけみてもその流出の激しさが窺われる。

農産物価格は平成以降も低下し続けており、このことが農家所得を毎年引き下げている。表1-8は、1955年以降の米価、木材価格、農家所得等の推移を表している。このような農業所得の低迷に対して、多くの農家・林家は建設業との兼業や出稼ぎ、他産業への転出で凌ぐほかなかったわけである。例えば熊本県の農家一戸当たりの生産農業所得は1994年の2,080千円を境に減少し続けており、2000年には1,789千円となった。本書がフィールドとした山間地域の芦北町では、1990年の1,092千円をピークに、2000年で710千円となっている。

表1-8 米価、木材価格、農家所得等の推移 (単位：米価、立木が円、その他は千円)

	S30(1955)	S35(1960)	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H13(2001)
米価	4,180	4,194	6,530	8,240	15,841	17,742	18,516	16,500	16,392	15,104	14,708
山元立木価格(スギ)	4,478	7,148	9,380	13,168	19,726	22,707	15,156	14,595	11,730	7,794	7,047
山元立木価格(ヒノキ)	5,046	7,996	10,645	21,352	35,894	42,947	30,991	33,607	27,607	19,297	18,659
一人当たり国民所得	78	145	273	586	1,109	1,706	2,152	2,798	3,029		
農家所得(a+b)	358		761		3,414		5,503	6,602	6,895	6,058	5,780
農業所得(a)	256		365		1,146		1,066	1,163	1,442	1,084	1,030
農外所得(b)	103		396		2,268		4,437	5,438	5,453	4,974	4,750

(注)「米価に関する資料」、林野庁「山元立木価格、丸太価格、製材品価格の推移」昭和30年～平成13年)、経済企画庁調査局編『経済要覧平成9年版』、農林水産省「農家経済調査」「農業経営統計調査」から作成。

農業所得を左右するものは、生産品の市場価値と地代・運送費等のコストである。地域類型と農産物との間には、一定の関係性が存在していると推測される。ドイツの農業経済学者J・H・フォン・チューネンは19世紀ドイツの実証的研究により「農業立地の同心円地帯構造」、つまり都市に近いほど集約的経営形態を取り、都市から遠ざかるに従って粗放的経営形態を取るという理論を提示した。このメカニズムは、一定の条件下では都市から周囲の農地への工業製品の運送費、農地から都市への農業製品の運送費を差し引くと、遠方ほど費用が高つく。市場からの距離が増加するほど輸送費がかさむので、農民は投資を縮小することによってそれを補おうとすることから、都市から離れたところでは粗放的な経営(土地利用)が行われることになる、というものであった⁽²⁹⁾。

このような傾向は現代日本でも見られるのだろうか、確認してみよう(表1-9)。日本の農業において稲作は特殊な地位を占めており、また近年の機械化や品種改良により他の作物よりも手をかけずに栽培が容易にできることから、いずれの4地区でも多くの水稻栽培がなされている。地域特性を見るためには、稲作以外の主位作物に注目してみる必要がある。まず山間農業地域では、第1位が果樹類、第2位が工芸農作物、第3位が路地野菜であり、中間農業地域では果樹類、路地野菜、工芸農作物、平地農業地域は施設野菜、果樹、工芸農作物、都市的地域では施設野菜、果樹類、工芸農作物の順となっている。地価の高いところではハウスなど施設を使った施設野菜栽培などの集約的な農業活動が多く、地価が安く土地が傾斜しているところでは果樹や路地野菜、工芸農作物などが盛んに行われている傾向が窺える。平地農業地域では、第4位に花卉・花木となっており、都市市場へのアクセス性を活かした営農も盛んである。他方、畜産は中間農業地域が一番盛んであり、次に平地農業地域、都市的地域、山間農業地域の順となっている。山間部では市場までの運送コストがかかるが、ある程度粗放的な経営ができ、周辺に臭いや騒音などの迷惑がかかりにくい地域の方が好ましく、中間農業地域が畜産にとって適した地域となっている。また山間農業地域および中間農業地域では販売農家がなく、自給的な小規模耕作しか行われていないところが、他の2地域よりも圧倒的に多く見られる。これらのことから、

ドイツの「チューネン圏」ほど明確な同心円地帯構造ではないものの、日本においても単位面積あたりの収益と都市からの距離の間には土地利用に関する関係性が推測される。

表1-9 地域類型と主位作物

(単位：度数)

地域類型	農業集落主作物										
	稲作 度数	雑穀作 度数	雑穀も 稲作も 度数	工業農作 物 度数	約2000年 度数	約4000年 度数	果樹類 度数	花畑・花木 度数	その他の 作物 度数	畜産集落 を合算 度数	専作集落 なし 度数
都市的集落	245	1	10	34	68	14	68	8	6	13	4
平均農業集落	788	0	22	65	202	38	149	31	2	20	4
中間農業集落	1115	0	22	44	39	68	254	9	13	68	34
山間農業集落	118	0	0	25	2	21	52	2	4	4	28

(注) 2000年農業センサス(熊本県)のデータから作成。

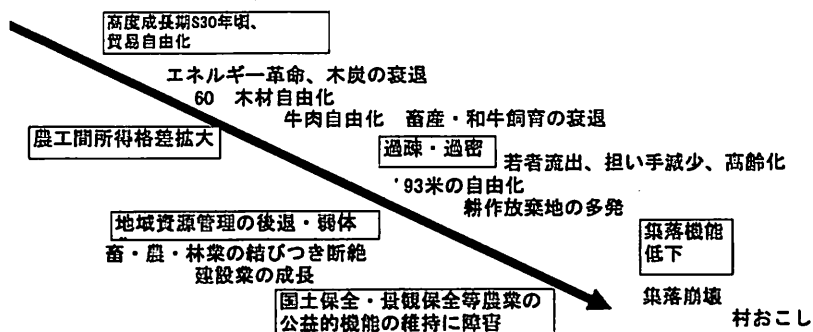
それではここで、戦後から現代までの、国の政策の変遷による農山村への影響を、大まかに整理しておこう。農林業の自由化は、産業としての競争力が弱いことから国内農業産品の市場占有の大幅な低下を引き起こし、農工間の所得格差を拡大した。善き生活、社会的上昇の機会を求める若年・生産年齢層の農村住民が大量に都市部へ流出し、農村地域では著しい人口減少をきたした。その結果集落の人口構成に歪みが生じ、現在では残された住民の高齢化が顕在化してきた。このような変化は、担い手としての後継者不足や従来からの地域産業の喪失、地域住民のソーシャル・キャピタルの減少による集落機能の低下を惹起し、集落内に耕作放棄地⁽⁹⁰⁾や放置家屋が増大するなどの問題を発生させるようになった(図1-6参照)。

このような限界集落の崩壊を引き金に、将来国土に「社会的空白地域」が拡大すると、農業集落が担ってきた地域資源管理力が低下し、また畜産・農業・林業の有機的な結びつきが断絶することから、輸入飼料や人工肥料の使用増加など、環境負荷の高い農林畜産業が行われることになる。本来環境と共生してきた農業は、モノカルチャー化し、収量増加を追求するために多量の農薬の使用がなされ、農業活動自体が地下水汚染の原因者となっていることも多い。経済力を得るための畜産の振興も、地域の自然環境の処理能力を超える尿尿を発生させ、硝酸性窒素による地下水汚染の主原因者となってしまう。このことに危機を感じ、無農薬や減農薬、有機栽培による農業活動を行い、更にそのことを付加価値とする試みも取り組まれているが、市場で大きな競争力を持つにはまだ至っていない。

他方林業では、植林から伐採まで数十年かけたサイクルで木を育てていくが、木材価格の低下により森林管理経費すら捻出することができず、山林が放置されてきた。この密生した人工林は、倒れやすく風水害の原因ともなっている。人工林化の進んでいない山村は、住民の退出によっても生態系への影響は少ないが、多くの日本の山林は既にその多くが人工林化しており、保水力の劣化、谷水の枯渇、土石流の発生が見られるほか、野生動物の分布の変化による獣鳥害被害を深刻化させている⁽⁹¹⁾。これまで集落住民が農林業を営むことで維持されてきた国土や景観保全等の公益的機能の維持に、様々な機能障害が現れてい

る。元島根県知事で財政学者の常松制治は、「人がいなくなったことが山の手入れをなくし、災害を起こしている。そこに住んで貰うために所得補償なりを行政としてやれば、その費用の方が災害復旧費の何分の一かで済む」と述べている⁽³²⁾。「ムラ」に定住して生活していける政策、つまり山村で生計が立てられる政策の必要性が、条件不利地域では痛切な問題となっている。

図1-6 国の政策の農山村への影響



戦後わが国の農業政策は、生産量の拡大と自作農制度の維持を目的として食糧管理をおこない、農民には農産物の価格補償を行ってきた。この制度は、土地を流動化させず保有しておくことを農民の信条とさせ、地価の高騰とともに農業専業よりも兼業農家であること、いわゆる「土地持ち労働者」になることに大きなメリットをもたらすこととなった。農業が、市場原理の競争に晒され、弱いものは淘汰されるべきといった工業の進化原理とは異なる特殊性を持つということを理解したとしても、その産業としての構造改革が遅れたこと、また個々の農家が自家の後継者にすら見放され、産業としての農業後継者を養成してこなかったことの付けが、いま回ってきているといえよう。

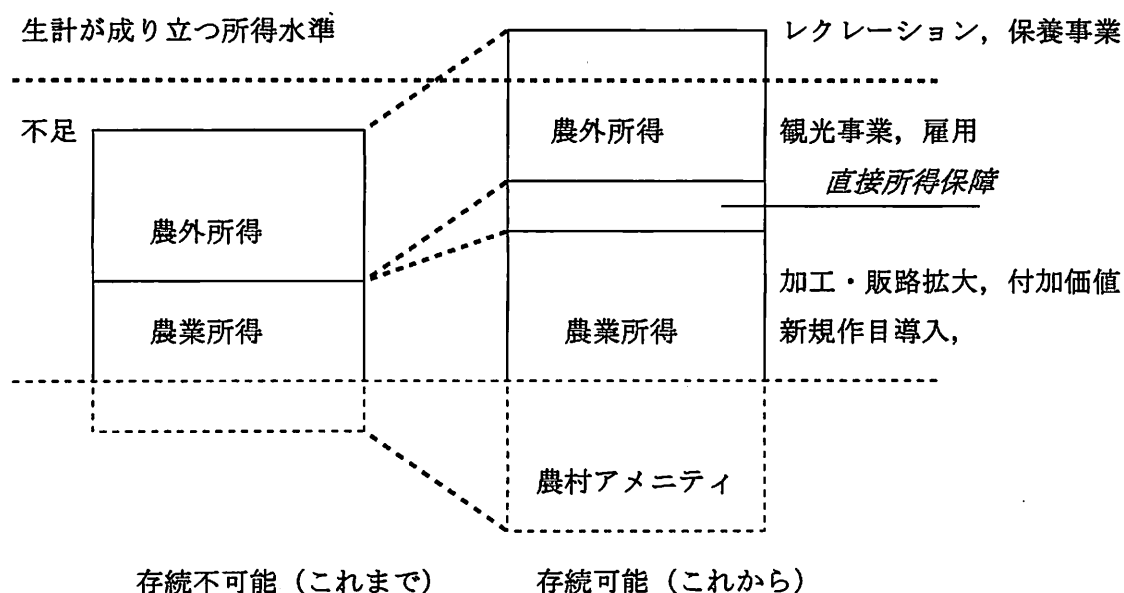
これまでの一律の転作補償や減反政策ではなく、選択的に平地農業地域のような条件の良い地域と、条件は悪いが戦略的に農業活動を維持すべき条件不利地域とを峻別し、農業の効率化に向けた農業政策と、地域政策・環境政策としての条件不利地域政策に区分した政策が求められている。多くの日本の農村地域は、住民が農林業で生計を維持できるような経済環境には既がない。EUやスイスが行っているように、国土に人が住んでいないところを戦略的に作らないという視点、条件不利地域を社会的人口空白地帯にしないという視点は、日本の政策には決定的に欠けている。現在導入されている中山間地域等直接支払制度を発展させ、EUのように市町村が総合的に判断して集落機能を維持する必要があると認める地域で、農林業を継続する者に対してだけ所得補償を行うといった制度を設けることで、農民の選択により農業集落を維持していくことができるような農業政策や地域政策の

導入が必要なのではないかと考える。

②内発的な発展政策

次に、補助金に頼る方策ではなく、地域の自発性を活かした内発的な発展政策について考えてみよう。そもそも生産には不利な自然的条件に起因する条件不利地域問題に対して、花卉や果実などの栽培を特産化して競争力をつけるという政策は机上の空論であった。全国土の7割の傾斜空間がそのような取り組みで活性化が可能であれば、条件不利地域という問題は既に解消してはなくてはならない。このような地理的・経済的条件で不利な中山間地域農業を存続可能とするためには、農業所得の不足を補填する農外所得を近隣都市への通勤や地域性を生かした事業として開発し、それでも不足する部分を直接所得補償で補うような形にすることが、この内発的な発展の方向性である（図1-7参照）。

図1-7 中山間地域農業が存続可能となる条件



(出典) 松原茂昌『中山間地域農業の支援と政策』農林統計協会, 19ページを修正。

しかしこの所得保障の補助金は、これまでの農業政策のような形式的な一律のばらまきではなく、効果を測定しながら選択的に配分を行う必要がある。また既に述べたように、年金収入+自給的農業+楽しみとしての農業（グリーンライフ）や、コミュニティ・ビジネス+直接所得補償、という混合収入形態の生業もあり得る。もっともこのような農村の自然環境を活用した農外収入の拡大については、すべての地域が対応可能であるわけでもなく、できるところが行うといった程度のものであろう。しかしこのような取り組みの効

果は、生産の一等地を目指す規模拡大型の農業ではなく、良好な環境を守り、自然のサイクルに合わせて生産し、良好な景観空間に暮らすということを、農業地域での暮らしの新たな魅力として前面に打ち出したグリーン・ライフスタイルの提案でもあり、都市住民が農業の価値を学ぶ場や機会としても重要な役割を担う。生産者と消費者の利害が鋭く対立する農業政策では、都市住民の理解が今後の政策の行方にも大きな影響力を持つてくる。

また、現在の高齢者農業にくわえて、子ども世代の定年後帰農、定年退職者の新規就農、さらに被雇用者として農業に関わりたいと考える青年などが、新たな産業予備軍兼新住民予備軍となる。現在の農業者は、農業法人化して雇用型の農業に転換する、あるいは高齢者がこれらの新住民（農民）への教師として、生き甲斐と収入を得るということも可能であろう。

つまり、農村地域の課題とはいえ、平地農業地域のような競争力のある地域では農地の集約化を進め、大規模な農業への可能性を追求する政策が必要であり、他方で中山間地域などの条件不利地域では、兼業化により集落機能を維持できる人々を選択的に定着させるといった政策が必要である。しかし、近年の行政主導によるルーラル・アメニティを売りにしたグリーンツーリズムは、環境保全の費用やアメニティの質を軽視した取り組みレベルに止まっており、ヨーロッパ型の長期滞在型の農家民泊といった本格的なツーリズムには育つ兆候は見えない。迎える側の体制とサービス提供システムの構築、そしてこのようなツーリズムの価値を理解し、コストを負担する顧客の創出が、これからの課題である。

③主体的要因と共同性の課題

さらに解決困難な問題として、人々の高学歴化など選択能力向上によって引き起こされた住民の「主体的要因」にかかわる問題と、そして農山村の社会生活環境の不備という「社会的要因の問題」がある。農村で暮らすことを希望している人、あるいはUターンしたいと考えている人の人生・職業選択を決定する際に、これらの問題が大きな要素となっている。特に後者の条件不利性の緩和については、行政による集落環境の向上といった社会資本の整備がほぼ唯一の方法であり、これまでの過疎対策事業等は専らこの目的で実施されてきたが、この取り組みにも資源の限界がある。

住民の主観的満足度に関わる主体的要因の課題は、定住性や地域アイデンティティの形成に関連性を持っている。地域で働き暮らすことに主体的価値を見いだせるかという問題は、多分に主観的なものと関わり合っているが、地域づくり活動への参加や生涯学習活動などを通して、個人のみならず地域住民がともに未来の地域ビジョンを共有化し、相互の主観的価値を増すということとも強く関連している。人々の連帯、地域アイデンティティの共有、地域づくりへ参加する住民のネットワークの存在など、いわゆるソーシャルキャピタルをいかに地域で育むことができるのか問われる。そのような「地域力」を向上させることで、都市と比較して劣位にある種々の条件を、逆に住む価値のある所へと変化させていくことが可能となると、地域の持続可能性を高めることになると思う。

先に見た終期型・現状維持型の集落パターン（表1-6）は、平地農業地域を除く3種の地域類型で見られたが、それは偶々現在は集落が生き残っており集落戸数が維持されているものの、将来にわたって集落機能を維持していくことはきわめて難しく、過疎化の予備軍となっている状況を示していた。このような集落は外から変化が訪れる機会も少なく、放置すれば過疎の進行や住民の協力のネットワークといった地域力の空洞化が次第に加速化していくものと考えられる。集落の将来予測と住民・家族の将来計画とを重ね合わせつつ、集落の将来像をともに考える機会を住民に与えることが不可欠である。コミュニティレベルの地域政策に責任を持つ自治体には、集落単位のソーシャル・キャピタル水準についてデータを集め、それぞれの集落が抱える課題の解決へ向けて効果的な手法は何なのか検討することが求められる。検討の結果、地域ネットワークが損なわれ、住民自らが連帯した共同活動をする力量を欠いていると考えられる場合には、行政が住民協議の場を設け、例えば集落点検⁽³³⁾やワークショップなどを行い、住民の学習と自発的な取り組みを刺激することなどが有効である。

確かに旧来の農村集落自体が持っていた相互扶助の関係性はソーシャル・キャピタルが強い状態だったともいえるが、別の視点では相互牽制の息苦しい世界でもあり⁽³⁴⁾、土地に縛られた生活を運命的なものとして受け止めるしかなかった⁽³⁵⁾。逆に都会にはそのような人間関係の縛りのない自由な空間を提供する魅力を持っていた。都市に居住する人々は、そのような人間関係の希薄さを満喫しながらも、機能的な人の繋がりしかない社会に自分の居場所を見つけ出すことが出来ない不安にも駆られている。都市とは違う協働の人間関係のネットワークが重視される暮らしを再評価する能力を獲得するということは、この主体的要件を克服するための有効な方策の一つである。

地域住民のネットワークという、過去の社会ではあまりにも当然であった社会的関係性の存否が、農村地域の構造的問題と深く関わり、その問題解消の鍵と関連しているということが、これまでの分析から見えてきた。住民にもっとも身近な基礎的自治体の地域政策に、この視点を取り入れていくことが、これから様々な課題に対処していくために有効な方法となろう。

(1) 農業集落カードは世界農林業センサスの調査結果の一つで、5年おきに地域社会の最小単位である農業集落の構造を把握する目的で行われている調査のデータである。財団法人農林統計協会の「2000年世界農林業センサス—農業集落カード」（CD-ROM版）の1970年～2000年までのデータを本分析に使用。

(2) C. Ragin, 2000, *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press. C. Ragin, 1989, *The Comparative Method*, Berkley: UCP. C. Ragin and H. Becker, 1995, *What is a Case?: Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press. C・レイガン, 鹿又信夫訳『社会科学における比較研究—質的

分析と計量的分析の統合に向けて』ミネルヴァ書房，1993年。鹿又信夫ほか『質的比較分析』ミネルバ書房，2001年。鹿又信夫『ブール代数アプローチによる質的比較』（H8～9 科研費報告書，北海道大学）。

(3) 地域条件の不利性を補完する5法の地域指定数は，平成10年度で3,233自治体。熊本県では，過疎指定51，山村30，特定農産法59市町村となっており，県が中山間地として取り扱うものは90市町村のうちの74%，67自治体が該当している。

(4) 田畑保『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社，1999年，25-28ページ。

(5) DID(人口集中地区)とは，人口密度4,000人/平方キロメートル以上の国勢調査地区がいくつか隣接し，合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。

(6) 本稿の統計用語は，農業センサスの用語に同じ。ちなみに「農家」は経営耕地面積が10a以上(1979～1985センサスでは東日本が10a，西日本が5a以上)で農業を営む世帯をいい，これ以下の面積でも年間農産物販売金額が，1970年センサスで5万円以上，1975年7万円以上，1980～85年10万円以上，1990年15万円以上であった世帯を含む。

(7) 「60歳未満農業専従者」は，60歳未満で調査期日前1年間に自営農業に150日以上従事した人。

(8) 生産組合，農事実行組合，農家組合，農協支部など名称を問わず，総合的な機能を持つ農業生産者の集団をいう。

(9) 「専業農家」とは，世帯員の中に兼業従事者がいない農家を，「兼業農家」は世帯員の中に兼業従事者が一人以上いる農家を指す。「第1種兼業農家」は，農業所得を主とする兼業農家をいい，「第2種兼業農家」は農業所得を従とする兼業農家をいう。

(10) 豊田隆『農業政策』日本経済評論社，2003年，155ページ。

(11) 農業センサスは悉皆調査であり，データの欠損は農業集落自身が都市化や過疎化で調査対象外となったことが主原因が考えられる。2000年の全国農業集落数は13万5千であるが，この10年で3.5%減少した。1980-1990の減少率は1.6%であり，農家数の減少とともに集落の大幅な減少傾向が始まっている(橋詰登・千葉修『日本農業の構造変化と展開方向-2000年センサスによる農業・農村構造の分析-』農文協，2003年，342ページ)。

(12) 質的比較分析では，論理関数の値を0，1の2値にする必要があり，同じ論理変数の組み合わせが異なる結果を生じている場合，すなわち矛盾を含む行がある場合にはQCAではカットオフ値を設定し，その発生比率によって0，1を割り振る。

(13) 手計算も可能であるが，本稿ではレイガンやダラスが開発したfs/QCA 0.9630のソフトウェアを利用して計算した。

(14) ド・モルガンの法則を適用するとその否定形も導出できる

(15) 西野寿章『山村地域開発論』大明堂，2003年，ii-iiiページ。

(16) 宮崎県諸塚村「新山村振興農林漁業対策事業 諸塚村山村活性化ビジョン」1992年。

(17) 中山間地域の農家が圃場整備といった農地の構造改善を行わない理由として，農地

の規模が小さく自己負担金に見合うほどの生産性の向上が見いだせない、あるいは後継者がなく今後営農を継続していく可能性がないなどの理由が多い。

- (18) 井野隆一『戦後日本農業史』新日本出版，1996年。
- (19) 田代洋一『農政「改革」の構図』筑波書房，2003年，64-72ページ。
- (20) 『朝日新聞』2003年9月3日
- (21) 成功事例として熊本県鹿本郡鹿本町の「水辺プラザ」や菊池郡七城町の「メロンドーム」がある。鹿本町の例は平地農業地域であるが，第3セクターとして農水省の20億円の補助，国交省の10億円の補助に町の5億円の一般財源を活用して建設した施設である。温泉施設は町民の健康増進，物産直販所は町内の農産物の対面販売の場として企画・運営されている。25名の正職員，29名の臨時職員により町産業の活性化の拠点として運営され，売り上げ利益から毎月250万円，年間3千万円を町へ寄付するほどの賑わいを見せている（2003年8月中島鹿本町長へインタビュー）。
- (22) 橋詰昇・千葉修『日本農業の構造変化と展開方向』農文協，2003年，31-34ページ。
- (23) 山本努ほか『現代農山村の社会分析』学文社，1998年，23ページ。
- (24) 西野，前掲書，202-203ページ。
- (25) 山下一仁『制度設計者が語る わかりやすい中山間地域直接支払制度の解説』大成出版社，2001年，23-25ページ。
- (26) 宮口埴「21世紀の地域社会の創造」中俣均『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年，186ページ。
- (27) 山中進「地域産業の終焉-熊本県製糸業について-」竹内淳彦編著『経済のグローバル化と産業地域』原書房，2005年，137-149ページ。
- (28) 森井淳吉『「高度成長」と農山村過疎』文理閣，1995年，26-27ページ。
- (29) 大友篤『地域分析入門（改訂版）』東洋経済新報社，1997年，180-183ページ。
- (30) 「耕作放棄地」は，過去一年以上作物を栽培せず，しかもここ数年の間に再び耕作する明確な意思のない土地をいう。なお，数年間放置して原野化したものは除く。
- (31) 西野寿章『山村地域開発論』大明堂，2003年，232ページ。
- (32) 梶井功『WTO時代の食料・農業問題』家の光社，2003年，66ページ。
- (33) 総務省が2002年に発表した「地区力点検の手引き」は，集落の現状を確認することに参考となる。
- (34) 長濱健一郎「集落の新生は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視覚を問う』農林統計協会，2002年，146-179ページ。
- (35) 守田志郎『日本の村-小さい部落』農山漁村文化協会，2003年が，伝統的農村の生活論理を知るのに参考となる。

第2章 自治体の統治能力の限界

本章では、まず第1節で中山間地域における集落の人口構造の変化を予測し、第2節ではそのような人口構造の変化で引き起こされる町の実財政能力の変化について考える。行財政改革と広域の行政需要問題に対応するためということで進められている市町村合併の効果と影響についても、果たして自治体の統治能力の向上が期待できるのかについて実証的な検討を行う。第3節では中山間地域に多く存在している過疎地域に対する政策の目的とその効果、そして近年始まった中山間地域等直接支払制度について検討を行い、中山間農業地域の課題解決能力の限界性について考察する。

このような問題を考えるに際し、できるだけ具体的な事例に基づいて考察を行うため、九州山地というわが国の典型的な中山間地域において、とりわけ地域づくりに積極的に取り組んでいる熊本県葦北郡芦北町をフィールドとして用いることとした¹⁾。

1 人口構造の限界

(1)人口シミュレーション

社会経済の変化にともない政策を考えるとき、人口の要素は大変大きなファクターである。労働力、医療・福祉・年金のみならず、市場の規模や交通、そして担税力など、様々な政策検討の基礎に人口予測が必要となっている。まずわが国の人口の変化について概観しておこう。有史以来2~3千万人というのが日本の国土が自然に維持してきた人口規模であったが、産業革命後の食糧増産技術の開発、衛生・医療技術の進歩などの影響もあり、人口の膨張が起きた。1920年（大正9年）には5,596万人であった人口も、1967年（昭和42年）には一億人を突破し、1995年（平成7年）には12,557万人と日本人の人口としてほぼピークを迎えた。今後は人口減少社会へと変わり、合計特殊出生率の変化にもよるが、2050年には1億人を割り込み、2100年には5千万人程度にまで減少することが人口推計として予測されている²⁾。

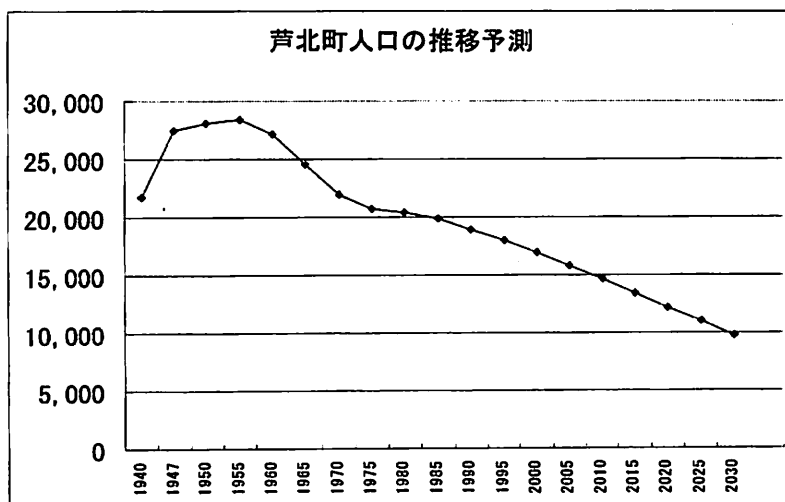
それでは今後起こると予測されている急激な人口減少は、国土で均一に発生するのだろうか。都市的地域・平地農業地域では人口の増加が続いているが、中山間地域では大きな人口減少が起きているように、地域ごとに大きな格差を生じながら変化・進行していくことが推測される。現在進行中の変化は、マクロ的には東京圏などの三大都市圏への集中、地方では県都周辺への人口集中、市町村内ではその行政・経済の中心地区への集中傾向が観察される。

農村地域にとって深刻な問題は、農業生産環境の変化による問題だけではなく、人口問題が地域社会の存立自体を左右する問題となっていることである。国立社会保障・人口問題研究所の2030年の市区町村別人口推計では、多くの地方自治体で人口規模が縮小し、人口

規模5千人未満の自治体の割合は、2000年の22.2%から2030年には34.6%へと増加すると予測している。中でも人口規模が減少する自治体数の多いブロックは、九州・沖縄(208自治体)、続いて東北(169自治体)、中国(165自治体)の順であり、これら3ブロックで人口規模5千人未満の自治体の48.3%を占めている。2000年時点から2030年にかけて、人口が4割以上減少する自治体が16.6%にのぼり、高齢者人口が4割を超える自治体数も30.4%に達する⁽³⁾。例えば農村地域を多く抱える熊本県の人口は、2000年現在1,859千人であるが、2003年には減少傾向に入り、2030年には1,671千人へと大きく減少することが予測されている⁽⁴⁾。この人口減少は、県内で同一に進行するのではなく、中山間地域ほど大きな減少となる。これらの地域では、死亡者が出生者を上回った人口の自然減少の自治体が8割を超え、高齢人口比率も大変高い状況にある⁽⁵⁾。

それでは農村地域の自治体人口の変化はどうなっているのでしょうか。熊本県葦北郡芦北町の人口は、図2-1に見られるように戦後農村地域へ海外からの復員者を含めて多くの人口が流入し、農業生産の増大を目的として開拓団による耕地開発などが行われたため、農村地域の人口は膨張した。戦後直後のこの時期が、農村地域の人口が一番多い時代であり、その後高度成長期を経て現在に至るまで、全国の地方都市や農村地域では一貫して人口の減少と高齢化が進行し続けている。1960年代以降、都市化・過疎化の影響により、転出者が転入者より多い「社会減少」が続いていたが、1990年以降になると出生者が死亡者より少なくなるという「自然減少」に転じ、少子化と他出(いわゆる都市への転居)による人口減少は、中山間地域の自治体が政策として過疎傾向を人為的に止めることを不可能としてきた⁽⁶⁾。特に戦後のベビーブームで生まれた団塊世代は、同世代の33%しか町内に残らないほど、大量に大都市へ流出した⁽⁷⁾。

図2-1 芦北町の人口推移

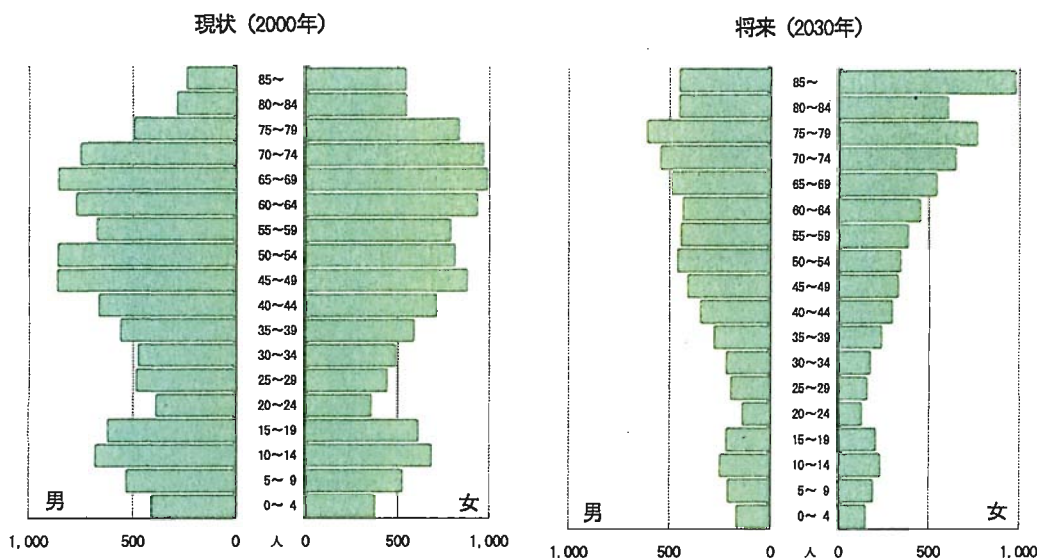


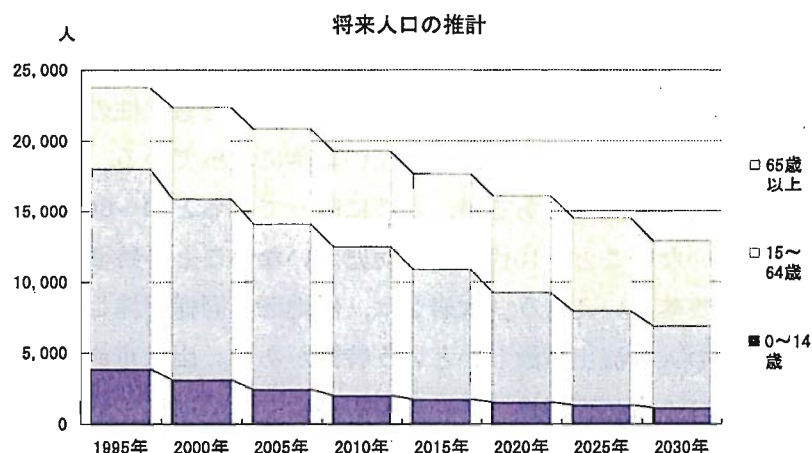
(注) 総務省統計局『平成12年度国勢調査報告 熊本県』。2000年以降は推計人口。2005年に合併予定であるが、この推計は合併前の芦北町だけの計算による。

このような人口減少が今後も数十年にわたって続くと、町の世代間の人口構成はどのように変化していくのだろうか。ここで芦北町の人口動態について、中期シミュレーションを行ってみよう。2005年1月1日には芦北町と田浦町の2町が合併し、新しく2万1,211人の新町ができた。これは国が進める市町村合併の推進に従い、小規模自治体の経営能力向上を目的として行われたものである。しかしシミュレーションによると⁽⁶⁾、人口の減少は合併後も続き、2030年には人口は1万3千人規模という合併前の芦北町の人口規模以下にまで減少し、さらに人口構造は急速に高齢化することが推計計算で予測される（図2-2参照）。特に20～30代の層が非常に少なくなり、代わって85歳以上の女性人口が人口構造上一番多くなる。2030年以降については15歳から49歳までの女性の数が少なくなることから、人口の再生産は困難となり、地域における人口減少と高齢化が加速することが推測される。

次節で詳しく検討するが、一般的に生産年齢層人口の大幅な縮小は、地方税収の減少を来し、75歳以上の後期高齢者の増加は扶助費など福祉医療に必要な予算の大幅な増加を招く傾向がある。その結果、財政構造上義務的経費の削減が困難となり、市町村の政策的な事業展開の余力が大幅に減少する。このように小規模自治体にとって、少子・高齢化による住民人口の減少と、世代間構成の大きな歪みは、自治の存立基盤を脆弱化させる危険性を孕んでいるといえよう。

図2-2 新芦北町の中期人口シミュレーション（田浦町+芦北町の人口データで推計）





(注) 1995年と2000年の芦北町及び田浦町の国勢調査データから5歳階級別に合計して推計。

それでは次にミクロな視点から、自治体内の集落レベルにおける過疎化の進行状況を検討してみよう。芦北町は旧4町村が合併してできた町であるが、それぞれの旧町村地域は同じような速度で人口減少が発生しているのであろうか。1950年前後がこの地域の人口のピークであり、それから2000年までどの程度の減少率となっているのかについて旧町村単位で人口の推移を調べると、役場所在地である佐敷は1950年の人口に比較して2000年には65.5%にまで人口が減少している。国道3号線沿いの温泉地域である湯浦は、新興の住宅団地が造られたため、68.4%と減少はしているものの、4地域のなかでは一番人口が維持されている。内陸農村地域の大野は、専業農家の多い地域であるが47.5%に減少、そして山間地域の吉尾は35.6%規模へと大きな減少となっており、同一自治体内部でも山間部では過疎化が著しく進行している。

次に自治体内部の最小の行政区画である各集落(行政区)単位で人口変動を比較すると、1995年から2001年にかけて行政区の人口増減率には62%~112%まで大きな格差が見られた。全体的な傾向を観察するために相関関係を調べてみると、町の中心地(役場)までの距離と人口増減率の間には -0.399 (両側検定1%水準で有意)という負の相関関係が見られ、役場までの距離が遠くなるほど人口減少率が大きくなる傾向が確認される。このような地域変化の不規則性は、中心一周辺の関係性の中で、周辺地域の条件不利性の存在を窺わせる。

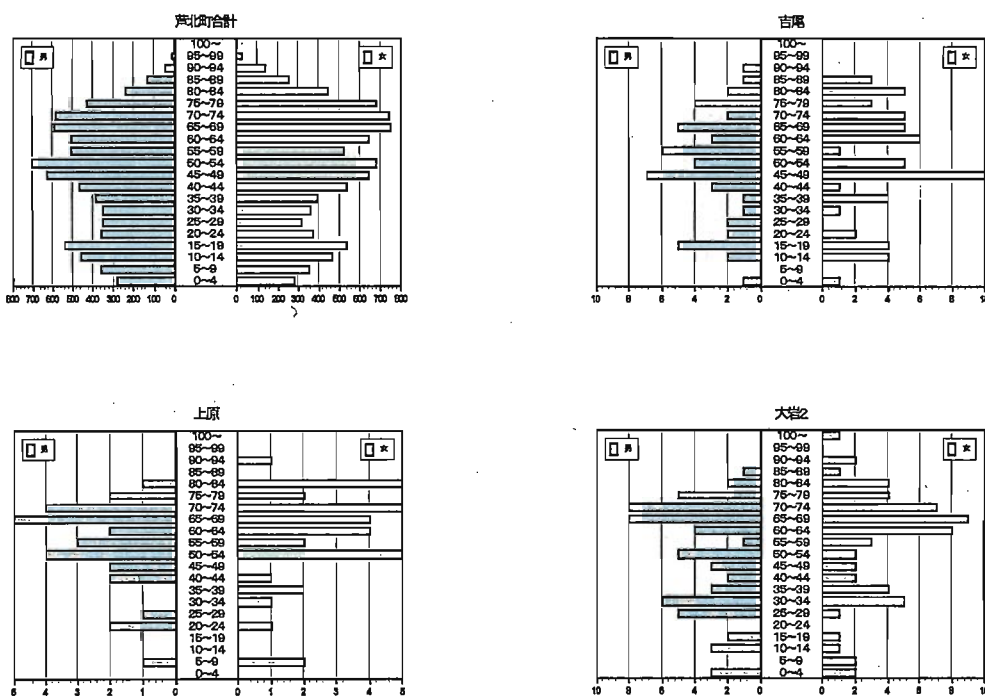
さらに山間部の行政区域に焦点を絞って、旧町村で一番人口減少の激しかった旧吉尾村の吉尾、上原、大岩2の3行政区について詳しく検討を試みよう。この3地区は芦北町の中でも山間地域に位置しており、2001年12月現在309名が暮らしている。現在人口の年齢構成は図2-3の人口ピラミッド図に見られるように、各世代層が相当に抜けた状態となっており、高齢者世代が他の世代を圧倒する形となっている。特に昭和22~24年生まれの団塊の

世代層が町外に流出していること、さらに若年世代が極端に少ないことが特徴である。

各地域別のグラフにも大きな違いが見られる。吉尾地区は、1947年～49年生まれの団塊世代が全国に比べて大変少なく、特に同世代の女性人口が極端に少なくなっている。1971年～74年生まれの団塊ジュニア世代も流出しており、なかでも女性の流出が顕著にみられることから、10歳未満の子どもがほとんどいない集落になっている。上原は、団塊世代の数が少ないことは他地区と同じであるが、女性に限ってみると50～80代までの人口割合が高い。30代の男性がいないこと、10代および幼児がいないことが特徴である。高齢化の進んだ限界集落に近い集落といえよう。大岩2は、他地区と同様団塊世代の数がほとんどいないこと、また20代の人口流出が激しいという特徴がある。出産可能な女性世代が流出してしまうことで、人口の再生産が途切れ、子どもが極端に少ない世代構成となっている。

いずれの地区も0～14歳までの年少人口が極端に少ないかゼロであり、生産年齢層の薄さには地区毎の特性は見られるものの、今後20～30年内にはこれらの地域を維持していく人材が枯渇する危険性が予見される。そこに至る過程においても、老人達だけの集落の存続は、彼らの自立意識や健康と加齢といった時間の制約に関わる関数の問題となる。

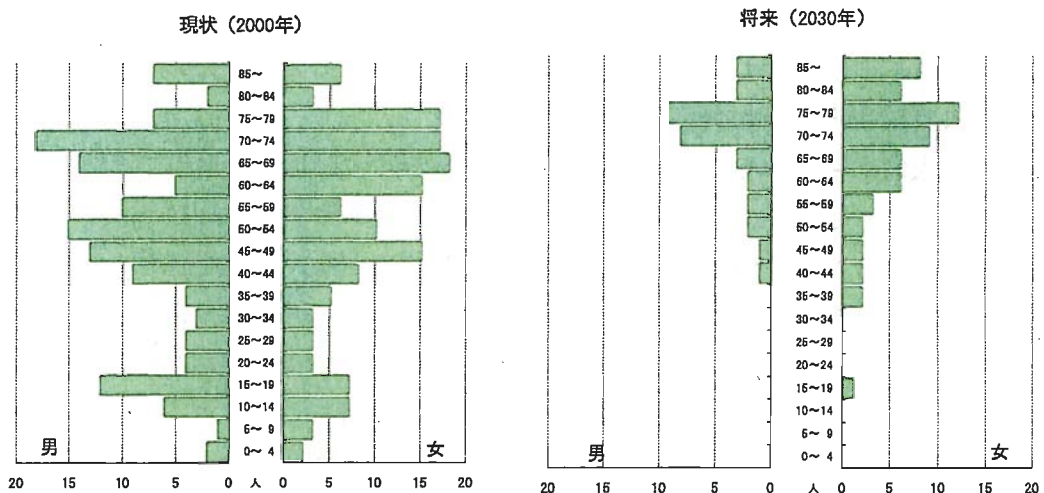
図2-3 地区別人口ピラミッド

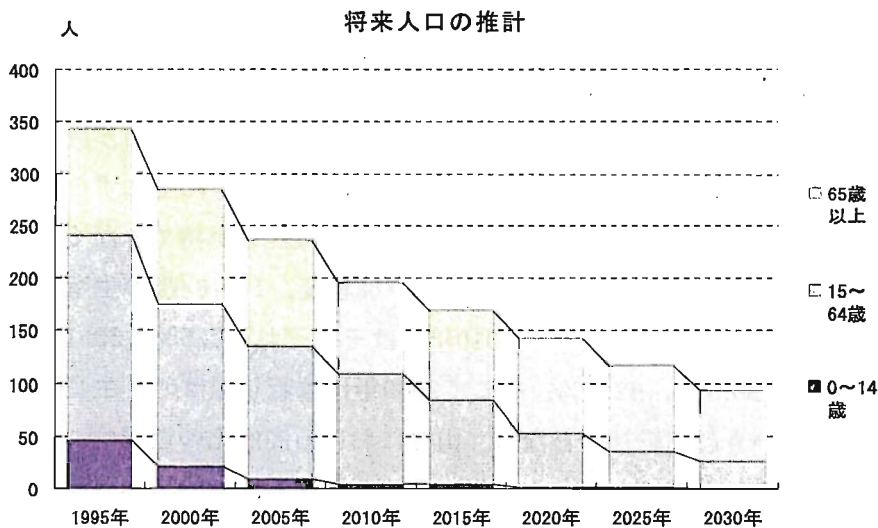


(注) 『平成12年度国勢調査報告』, 芦北町隣保判別年齢別人口調 (2002年11月) で作成。

これら3地区を総合した人口を基準に、2030年まで年齢階級別に人口推移をシミュレーションしたものが図2-4である。この推計によると、2030年には一番多い人口年代が75歳以上となり、生産年齢層の中核である40歳未満がほとんどいなくなってしまう。2030年には3地区を合わせても100名を割るほどにまで人口が減少、40歳未満の人口がほぼゼロ人となり、高齢者のみの集落が出現する。コーホートの移動を5年おきに上にずらすことで、これらの地区が何時の時点で自立したコミュニティとして機能を維持できなくなるのかも予測が可能である。2000年現在14歳未満の若年層が7%程度、15~64歳の生産年齢層が54%、65歳以上の高齢者層が38.4%いるが、2010年にはそれぞれ、2.6%、53.1%、44.4%へ、2020年には1.4%、35.7%、62.9%、そして2030年には若年層は0%、生産年齢層が28%、高齢者層が72%という超高齢社会となる。山村における高齢化の進展は、高齢者の数が集落で増加したということではなく、少子化による高齢者の相対的増加がその実相である⁽⁹⁾。

図2-4 吉尾地区（吉尾，大岩2，上原の合計）



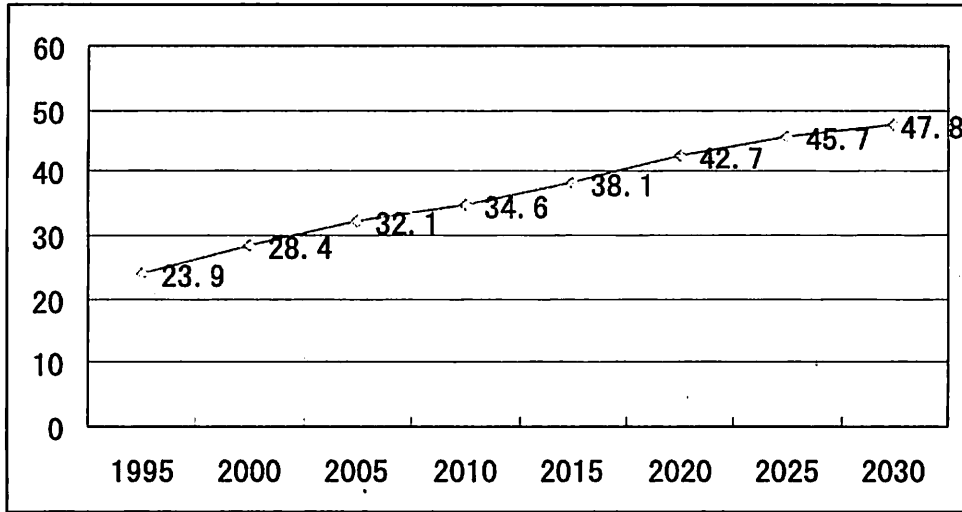


高齢化したこれらの地域では、現在でも平均年齢が65歳程度であり、今後地域の人口構成の変化を考えると、将来世代の人口の消失もあり、新たに若い住民の移住がない限り、人口の再生産どころか、地域での生活自身もはや不可能となるのは遠くない将来のことである。これらの地域ではコミュニティ機能を維持していくことが次第に困難になり、集落次第では集落崩壊も時間の問題となっている。

現代は選択的定住の時代といわれるが、若者が住みやすい地域を求めて移動することとは逆に、高齢者にとっては介護が必要になると老人ホームや病院、あるいは都市部の子どもの家に同居するという移動以外に自由な移動の選択肢がない。また他地域から、このような地域を新たな定住先として選択し移動する者がほとんど皆無であるという状況から、これらの条件不利地域の集落が高齢化の急速な進行により社会的な人口空白地帯へと変化する可能性が危惧される。芦北町全体の高齢化状況は、図2-5で示しているように現在28.4%であるが、今後人口の減少とともに高齢化率も高まり、2030年には47.8%と町の人口のほぼ半分が高齢者となる。町全体としても集落が崩壊する部分を抱えつつ、活力ある生産活動が困難な人口構成の状態へと変化していくと思われる。14歳未満の若年層は、現在の14.4%から2030年には9%へと大幅に縮小することから、義務教育経費は減少し、学校自体も地理的な配慮を別とすれば廃校となる施設が増加するが、逆に高齢者向けの様々な施設やサービスが新たに必要となる。またこれから種々の社会資本が更新の時期を迎えるが、どのような施設を更新し、廃止していくのか、人口動態を勘案しながら計画を立てる必要がある。

図2-5 芦北町の高齢化率

(単位：%)



(注) 国勢調査データ及び上記人口推計計算による値で作成。

人口の減少と高齢化について論じてきたが、過疎により集落の世帯員数も縮小化を始める。過疎化による小家族化の傾向は山本努も指摘しているが⁽¹⁰⁾、1960年に全国の1世帯あたり世帯員数が4.52人であったとき、過疎地域は4.85人であった。ところが1990年には全国が3.01人であるのに対して、過疎地域は3.24人となっている。同年の市部が2.93人であるとき、郡部は3.50人であった。過疎地域の世帯人員は、市部よりも若干多いものの、既に郡部一般を下回る縮小化を起している。そしてこの家族3人の内訳は、高齢者を中心としたものへと変質していることから、家族の縮小は家庭自体が担っていた相互扶助機能を減退させるほか、集落の維持に必要な共同作業への貢献や相互支援という機能も弱体化する。

地域の暮らしにおける安心や信頼、助け合いという人々の共同性や連帯感などは、地域のソーシャル・キャピタルの強さ、つまり日常の交流ネットワークの厚さに関係している。そのような地域コミュニティにおける人々のネットワークが希薄化することを如何に予防し、高齢化・人口減少の中でも住民の共同のネットワークをどのように維持していくかということが、限界集落に向かいつつある集落にとって、住民の暮らしへの安心感や満足感、行政などの制度への有効性感覚を保つために重要な要素となる。

子どもが他出し、独居もしくは2人同居で、家族の内一人以上が高齢者である家族は「残留家族」として定義されるが、このような残留家族が集落全体に占める割合は徐々に上昇している。社会学ではこのような家族構成の変化を「解体」と捉えることには異論が出され、「変貌」「過渡期における崩壊」という表現がなされるが、集落の存立という視点で見るときこの過程は集落崩壊に至る過渡期の一形態として理解できる。次第に進行している過疎化の極相には地域差が大きく、一般的に西日本では挙家離村型、東日本では出稼ぎ

型が多く見られる⁽¹¹⁾。

これまで見てきたように急激な地域の定住人口の減少と高齢化は、地域の存立を根本的に危うくさせるほどの問題であるが、公共政策的な対応の有効性が如何ほどあるのかは疑問であり、まして市町村合併によって区域を大きくすることで解決できる問題ではないことは明らかである。今後50年ほどは確実に進行するといわれている日本全体の少子・高齢化という人口減少社会⁽¹²⁾へ向けた構造的な変化の中で、その影響は選択的に農村地域により厳しい状況をもたらすものと考えられる。どのようにしてそれを乗り越え、地域を維持していくのかという政策と将来ビジョンが、いま求められている。一定程度の人々の退出による人口空白地域の発生はやむを得ないとしても、このような地域に対して国土政策あるいは地域政策的にどのような土地利用と生活圏の維持を図るのかについては、政治や行政が自覚的に取り組むべき課題である。衰退する集落を放置するのではなく、ある段階で統合して暮らしの営みを支えるのか、あるいは集落移転や地域の安楽死という政策判断が必要となろう。予め時間的余裕を持って、地域住民と共に地区コミュニティの将来について予測し、構想を共有しておくことが求められる。特に地域住民の暮らしや安全に第一義的な責任を持つ地方自治体は、経済的自立は難しくとも、自律的な自治の主体として存続していくためには、地域の過疎化・高齢化の進展という時間的制約条件の中で、自治体の政策投資ニーズ及び投資余力を最大限に発揮し、居住者の年齢構成の偏りに配慮した地域政策を検討する必要がある。

(2)人口移動—個人の選択と集合的結果

それでは、このような山村では戦後の社会経済環境の変遷に伴って個々の個人・家族がどのような人生選択を行ってきたのか、山間農業地域の集落に暮らす複数世代にわたる家族の職業選択を辿ることで確認してみよう。フィールド調査により入手した資料は、一人ひとりの選択は個別の事情から行われているが、それらが集合された行動選択として地域の存立にどのように影響しているのかを具体的に考えるための資料となる。表2-1は吉尾地区の家族と職業について整理したものであるが、回答を得た20所帯のうち世帯主が60歳未満はわずか5所帯であり、残りは農林業専業か無職の高齢者である。彼らはこの地区の農家に生まれているが、その多くは中学卒業後一度関西や中部圏へ集団就職をし、中年期にその中の一部が地元へUターンをして家業を引き継ぎ、第2種兼業農家として生計を立ててきた。その世帯主も既に高齢化しているが、現在は自給的農業に従事している者が多い。ところが彼らの子どもは、農林業を継ぐことを放棄し、進学や就職を機に他出し、地元へ戻ることはなかった。その子どもたちの多くは、県内外で会社員や医師などとして職業を得て、自立した世帯を形成している。他出者35人中、将来的に帰郷の意思を持っているものは、わずかに8人のみである。このような状況のため集落には高齢者だけが残留し、人口の再生産を担う若者世代が他出したことによる慢性的な人口の自然減少が続いている。外部からの転入者も見込めない現在、集落崩壊は確実な時間の問題となっている⁽¹³⁾。

個人々の人生の選択は、自己実現として教育や仕事の機会を求める主体的要因に関わる要素が強い。彼らがこの地に留まるという選択の可能性を高めるための過疎緩和の方策は、これまで主として農業集落の環境整備というハード的な事業で行われてきたが、その手法には政策的限界がみられる。

表2-1 芦北町吉尾地区住民の職業選択

No.	同居世帯員の年齢および就業先					他出者
	世帯主	その妻	跡継ぎ	その妻	その他	
1	74A	69A				男48E会社員▲◆ 女47Eパート△◆既婚 男46E会社員▲◇
2	55E●建設業	53E●清掃業	28E●運転手	40E●事務員	母80 孫3 長女31E施設●	
3		72A				男45E会社員△◇ 女48F▲◆既婚
4		78F				女53F▲◆既婚 女50F△◆既婚 女47F▲◆既婚
5	58E●運送業	55F				男25E運送業△◇ 男23E医師△◆
6	66F	61F				男40E公務員△◆ 女31F△◆
7	68E畜産業	63E畜産業				女41F保育士△◇既婚 女38F花屋△◇既婚 男36F公務員▲◇既婚
8	72F	67F			次女42F●パート	女43F△◇
9	75F	67F	U47E○農協	44E○銀行	孫14 孫12	
10	69F	?F				
11	76A	70A				女49F▲◆既婚 男47E会社員△◇ 女43F△◆既婚
12	80A	75A				男53E会社員▲◇ 男50E会社員▲◆ 男46E会社員▲◆ 女44F▲◆既婚
13	66F	63F	40E●材木加工			
14		47F		母88F 次女18F	長女22F学生	
15	59E住職	49E○縫製パート			次男21E●会社員	女27E会社員△◆既婚 女25F▲◆既婚 男23E会社員▲◆
16	59E○トラック運転	54E○製材業			次男26E●製造業	男28E運転手△◆
17		65F				
18	51E●建設業	52E会社員●				女27E会社員▲◆既婚 男24E会社員▲◇既婚
19	77F	72A				男47E公務員▲◆ 女44E看護師△◆ 男41E公務員△◆ 女36E看護師△◆
20		49E看護師○			母86F	女23△ 男22△

- 注(1)A:農林業専従 B:農林業+土木建設業 C:農林業+自営
D:農林業+その他 E:農林業以外 F:無職
(2)他出者の△は県内在住、▲は県外在住
(3)他出者の◇は将来帰郷の意思あり、◆は帰郷の意思なし
(4)同居世帯員の○は就業先が町内、●は町外
(5)同居跡継ぎの「U」はUターン
2002年11月調査。

若者にとって、教育の機会は人生設計にとって大きな意味を持っている。芦北町の中学

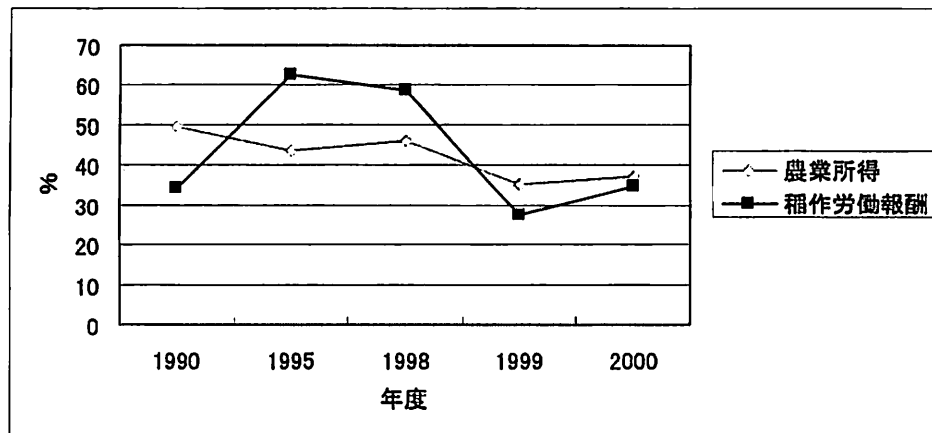
卒業者の進学率では、1970年には58.5%だけが高校へ進学し、残りの就職する生徒達はその49.3%が県外へ就職して行くような状況であった。しかし高校進学率はその後徐々に上昇し、1975年には74.7%、1980年には90.2%と9割を超え、2001年度には100%となった。町内には県立高校が1校あるのみであり、大学進学を考える者は隣接市への通学、熊本市への下宿などの生活で高校時代を始める学生も多い。このような行動、生活範囲の広域化を機に、若者は職業選択の場として出身地域を厳しく評価することが始まるのである。

今やこのような過疎の光景は日本の農山村で不断に観察されるものであるが、その主原因には農村地域での暮らしを支える所得が農林業から得られなくなったことが大きい。過疎を招く構造は、所得を求めて移動する人々が集落の人口流出をひきおこし、当該集落内における経済・社会・政治活動の低下をもたらすことである。その結果農林業の技術革新も低調となり、自然資源は有効利用がなされず放置される。このような状況に至ると、人々がコミュニティ内で持っていた相互信頼のネットワークが崩れ、伝統的な価値体系や行動様式も蝕まれ、地域づくりへの意欲も低下する⁽⁴⁾といったマイナスのスパイラルに陥っていく。

また農林業も、農産物の自由化と所得保障機能の減少にともない、生計を維持する手段としての能力を失ってきた。高度成長期以降、均衡ある国土の発展と農林業の振興を目指してきた政策において、農業と製造業の所得格差の解消は中心的な課題でありつづけてきたが、政策目的とは裏腹に図2-6に見られるように未だ拡大しており、現在も農山村における経済的問題が中山間地域における定住を困難にしている主要因であることにかわりはない。交通条件の良い農業地域では、第2種兼業農家になり給与などの農外収入に加えて農業収入を得ることで、単なる被雇用者よりも豊かな土地を持つ労働者世帯となることが可能であった。しかし、条件不利地域では農外収入を得る機会自体が少なく、専業農家で平地との競争に勝つことができた僅かの農家以外には、低所得に甘んじるか、離農して都市へ出て新たに収入の道を探すほかなかった。また離農しても地域に留まった者は、建設業関連の雇用へと吸収されたものが多い。

このような農村地域の所得格差の問題は、EU諸国でも同様であり、特に条件が不利な地域の人口維持問題と関連して農山村政策にとって大きな課題である。

図2-6 農業と製造業の所得格差（1日あたり）



(出典) 熊本県「熊本県農業動向年報」2003年⁽¹⁵⁾。

2 財政の限界

これまで人口構造の変化がもたらす地域社会の持続可能性に関する限界について検討をしてきた。次に中山間地域を抱える中小市町村の課題対応能力と密接に関係する、財政力の変化について考えておく必要がある。行財政能力は、地方政府の統治能力の重要な要素である。戦後の福祉国家化の進展は行政の肥大化を招き、低成長期にはいると財政赤字が最大の課題となった。このために数次にわたる国の行財政改革と地方分権の推進は、財源移譲を伴わないまま介護保険事業など市町村が担うべき行政サービスの分野を拡大してきた。バブル崩壊以降、国では景気低迷に対する経済政策として国税・地方税の恒久減税措置と、地方自治体をも巻き込んだケインズ主義的な公共投資による景気刺激策が継続されてきたが、結果として景気回復には効を奏することなく、国・地方政府に未曾有の債務を残すこととなった。このため地方に対しては、地方財政自体の規模を縮小することを目的とした市町村合併の推進、地方行政改革の強制、そして地方交付税措置の縮減が進められてきた。

地域社会の人口構造の大きな変化は、就業構造や産業のパフォーマンスにも影響を及ぼし、当然税収を通して町の財政構造にも大きな変化をもたらす。地方制度改革の行方とともに、現在各地で進められている中小自治体同士の合併の後、自治体の財政状況がどう変化するかが今後の自治体経営の戦略を考える上で重要な課題となる。ここでは高度成長期以降の芦北町の財政構造の変遷と産業構造の変化についてまず整理を行い、条件不利地域の行財政構造の特徴を探る。次に、現在の財政内容について歳入歳出分析を行う。最後に、合併後の新芦北町が2030年までどのような財政状況となるのか、中期財政シミュレーショ

ンを行い、町の課題対応能力の変化について考察する。

(1)1970年代以降の芦北町財政の展開

過疎法成立以降1970年代から2000年までの条件不利地域における自治体財政の特性について、芦北町の財政の変遷を調べてみよう。市町村の財政は、一般会計のほかに特別会計があり、芦北町の場合は国保事業勘定、国保直診勘定、町有温泉事業、奨学金貸付事業、上水道事業、老人保健事業、農業集落排水事業、介護保険事業の8特別会計がある。

芦北町の一般会計は、現在の財政状況については後ほど詳しく検討するが、1970年から1975年にかけて2.6倍、1970年から1980年の比較では6.0倍という急激な財政の膨張をしてきた。80年から1990年には1.4倍、1990年から2000年には1.4倍の増加であるから、70年代の高度成長期の自治体の財政拡大が如何に大きなものであったかが分かる。同時期の1970年から1980年にかけての国民総生産の伸びは3.3倍程度であるから、山間地域への投資が他地域より優先して行われたことを示している。

このような財政の膨張は何によって起きたのだろうか。最大の増加要因を考えるため、1970年と2000年の歳出額を比較すると、増加が著しいのは、第1位が民生費で19.6倍、第2位が土木費の6.6倍、第3位が農林水産費で4.8倍に拡大している。まず農林水産費から見ていこう（これらの数値については表2-2を参照）。目的別歳出額の農林水産費は、1975年から1980年にかけて5カ年で229.1%という急激な増加をし、1985年から1985年にも68.2%の増加を示している。しかし1990年以降はマイナス成長へと変化している。1970年と2000年の比較で、全体予算に占める農林水産費の割合は、18.6%から10.2%へと縮小した。1980年代の増加は、過疎の進行が進み過疎法や山村振興法が整備されてきた時代にあっている。1990年代はオレンジ自由化や生産者米価引き下げなど農政への逆風が吹く中、農業対策として予算がつけられているが、全体として抑制基調となっている。

就業者ベースでみると、農業就業者は1970年と1975年の比較で25.2%の減少が起きており、1990年には前5年との比較で33.9%と、さらに大きな就業者の減少となった。これ以降も、1995年には21.4%、2000年には30.0%と一貫して農業者は減少を続け、1960年と2000年の比較では85.7%という大きなマイナスとなっている。林業についても、1965年に50.4%の減少、1985年には42.1%の減少となっており、木材自由化の波による林業の打撃の大きさがこれらの就業者の減少から想像することができる。この結果1960年と2000年の比較では、芦北町では林業就業者は82.1%の減少となっている。さらに漁業者も71.5%減少するなど、農業、林業、水産業といった第一次産業は予算の減少もさることながら、その従事者が40年間に80%余りの減少となっている。

次に土木費について確認してみよう。目的別歳出では、1970年には581.3%、1975年には134.2%、1980年には110.8%という急激な土木費予算の増加があった。この高度成長期には全国的に列島改造論が唱えられ、開発ブームに沸いたころである。投資的経費の中で、土木、港湾、農業土木などのいわゆる普通建設事業費で行われたものが一般的に公共事業

としての投資を意味しているが、決算額に占めるそれらの額の割合は1970年に38.5%であったものが、1980年には46.2%となっている。同年の災害復旧事業費と普通建設事業費を合わせた投資的経費は、49.3%と町財政全体の半分近くを占めていた。しかしこのような増加を続けた土木予算も、1990年にはマイナスの増加率へと転じることとなった。1970年に土木費が予算全体に占める割合は19%台であったものが、2000年には14%台へと減少をしている。

それでは町の建設業はどのような状況であったのだろうか。建設業に従事する者の割合の変化は、この公共事業の増加及び農林業の衰退と相関関係を示している。芦北町における建設業就業者数は、1965年に23.3%の伸びであったが、1975年には64.8%とさらに大きな伸びを示した。また1995年にはバブル崩壊後でありながらも14.1%の伸びがあった。1960年と2000年の比較では、建設業従事者の増加は104.1%という町内で一番の雇用の場となっていた。過疎法による支援が、内発的な産業発展に資することよりも、直接的に建設業による雇用へと農林漁業者を誘導し、職種転換を行ってきたという過程が、これらのことから分かる。このような建設業の成長は、一時的な地域経済の成長をもたらしたものの、都市の資本や公共投資のような外部への依存の増大によって実現されたものであり、経済的な自律性はかえって弱体化していった⁽¹⁰⁾。

過疎法等による条件不利地域振興に関する事業は、交通通信インフラなどに主な投資が向けられてきたが、社会資本整備を示す指標の一つとして町道の舗装率を確認してみよう。1970年には芦北町の町道の舗装率は全延長の30.1%でしかなかった。ところが1975年には61.8%、そして1990年には92.8%へと町道の整備が進展した。もっとも道路改良率で見ると、1995年度でも23.7%とまだ大変遅れており、車が離合できないような山道が生活道路となっているところも依然として多い。しかし舗装という意味では、町内のほとんどの道に行政の手が加えられつつあるとあって良いであろう。これも土木費が100%を超える勢いで伸びるような投資が行われた効果の一つといえよう。

このような土木や農林水産業については、時代による変化が大きく、国の政策の影響を町の財政が大きく受けてきたことが推測される。それでは同じく地域振興に密接な関係がある商工費についてはどうであろうか。商工は地域が内発的発展を行うためには必須の産業振興策である。芦北町の商工予算が全体予算に占める割合は、高度成長期以降安定しており、常に全体予算の1~2%の額で推移してきた。しかし、2000年度だけ突出して8.4%へと急増している。これは町が商工と農政の予算を利用して企画した大野温泉センター建設に係る経費であり、農村地域の生産物の直販と温泉をセットとした拠点整備事業のための予算増加が原因である。2カ年の建設費支出を終え、2001年には商工予算は歳出構成比で2.8%と平常の規模に戻っている。このような投資は、町が積極的に産業振興に関わるという試みを象徴した事例として捉えられる。芦北町では民間による起業がほとんどないため、温泉センター、遊戯施設、青少年の家の業務受託などに町が直接事業として関わり、町民の雇用機会の創出に努めており、現在のところその効果は上がっている⁽¹¹⁾。ただ、他

市町の成功した農産物直販施設や温泉などの競争が今後激化することも予想され、人件費も含めて一般会計からの持ち出しが将来的にどのように推移するのか、慎重な管理が必要である。

表2-2 芦北町の財政の構成比，変化率

科目	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)
町税	17.3%	13.4%	12.7%	15.5%	13.5%	11.8%	12.4%
地方交付税	40.8%	46.0%	31.0%	36.1%	44.6%	39.9%	42.0%
その他の交付金・譲与金	1.2%	2.2%	2.2%	1.7%	3.5%	3.3%	4.3%
分租金・負担金・寄付金	1.8%	1.0%	1.3%	2.7%	2.7%	1.5%	1.3%
使用料及び手数料	2.0%	1.4%	1.6%	2.2%	2.8%	3.0%	2.7%
国庫支出金	5.5%	12.3%	16.3%	9.3%	6.5%	5.0%	5.2%
県支出金	9.3%	7.2%	10.7%	13.7%	11.1%	9.7%	9.1%
財産収入	1.9%	2.6%	1.4%	1.0%	1.5%	1.2%	0.2%
繰越金・繰入金	6.0%	5.1%	6.6%	6.6%	4.5%	9.9%	7.6%
諸収入	1.3%	2.1%	0.9%	0.9%	1.6%	1.9%	1.0%
地方債	12.8%	6.7%	15.4%	10.4%	7.5%	12.8%	14.1%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

科目	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)
人件費	31.3%	30.0%	19.4%	21.4%	21.8%	19.8%	20.1%
扶助費	3.2%	10.6%	7.8%	5.7%	5.2%	9.4%	6.5%
公債費	3.6%	6.0%	5.6%	11.8%	12.6%	11.5%	12.2%
物件費	10.6%	8.0%	8.5%	8.2%	7.3%	7.8%	8.2%
維持補修費	3.6%	2.5%	0.9%	1.0%	0.6%	0.9%	0.7%
補助費等	4.8%	5.0%	5.3%	8.5%	6.4%	6.2%	6.9%
繰出金	0.0%	3.5%	0.2%	0.7%	3.8%	4.9%	7.0%
投資・出資・貸付金	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	2.5%	0.6%
積立金	3.2%	4.0%	2.8%	1.5%	9.0%	2.9%	5.7%
普通建設事業費	38.5%	29.0%	46.2%	38.8%	32.9%	32.6%	29.7%
災害復旧事業費	1.0%	1.1%	3.1%	2.4%	0.4%	1.6%	2.4%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

款別	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)
民生費	9.0%	7.5%	18.2%	18.8%	10.9%	12.2%	17.2%	16.7%
農林水産費	19.3%	18.6%	9.5%	15.3%	20.7%	18.4%	13.6%	10.2%
商工費	9.1%	1.2%	1.6%	1.0%	2.5%	2.3%	2.2%	8.4%
土木費	9.1%	19.3%	19.2%	19.7%	16.5%	17.1%	12.9%	14.5%

	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)
農林水産費	208.1%	21.5%	229.1%	68.2%	-0.3%	-6.0%	-23.8%
土木費	581.3%	134.2%	110.8%	4.1%	16.3%	-4.3%	15.0%

	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)
町道実延長	63,714	143,100	207,574	216,574	240,085	245,462	270,237
舗装率	30.1	61.8	80.2	85.8	92.8	92.3	93.1
改良率	-	-	-	-	-	23.7	-

	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	2000/1960
農業	-12.2%	-13.9%	-25.2%	-19.2%	-14.0%	-33.9%	-21.4%	-30.0%	-85.7%
林業・狩猟業	-50.4%	-4.3%	-6.8%	-10.7%	-42.1%	40.6%	-34.2%	-15.3%	-82.1%
漁業・水産養殖業	-33.1%	-3.5%	-34.9%	21.2%	-4.2%	-10.9%	-26.8%	-10.7%	-71.5%
建設業	23.3%	-22.6%	64.8%	42.6%	-11.1%	-2.5%	14.1%	-8.0%	104.1%

(出典) 熊本県葦北郡芦北町『町勢要覧資料編』。

少子・高齢化が進行している町では、民生費は大きな支出増加の要因となっている。19

70年に予算に占める割合がわずか7.5%であった民生費も、2000年には16.7%へと倍増をした。今後高齢化への歩みは、芦北町の場合年10%程度の伸びで進行すると予測されることから、この予算項目は将来大きな負担要因となろう。また公債費の増加も、民生費及び人件費と同じ義務的経費の中で占める割合が大きいものであり、全国の自治体にとってその縮減は極めて難しい課題となっている。芦北町では1975年には337%、1980年、1985年にもそれぞれ119.0%、133.7%と非常に巨額の起債を行うことにより建設事業が取り組まれてきた。1990年には、36.9%と伸び率は比較的沈静化したものの、依然として二桁以上の増加となっている。山間地域では過疎債など補助の利用資格が、このような財政構造へと誘導する原因となっているものと考えられる。過疎地域では、唯一の大きな投資主体である町の積極的な経済刺激策は効果が期待できるが、これまでのような箱物中心の投資では人口減少にも産業の衰退にも歯止めを掛けることができなかつたことを考えると、今後何を基礎的自治体として行うべきか、自治体の経営力が問われている。

(2) 歳入歳出分析

まず、芦北町の財政能力を決算表から測ろう。芦北町の主要予算は、表2-3に見られるように、平成13年度で農林水産業費が636,311千円、商工費が191,336千円、民生費が1,508,273千円、教育費が623,992千円、土木費が851,839千円、労働費が0円となっている。類似団体と比較すると、総務費のコストが2倍程度かかっているほか、民生費や臨時的な災害復旧費、公債費が大きな額を示している。産業関係では、農林水産業費が1.16倍、商工費が0.99倍と、全国の類似団体と同程度の予算を組んで実施している。

表2-3 芦北町の目的歳出の状況（平成13年度決算状況）

（単位：金額＝千円，一人当たり＝円）

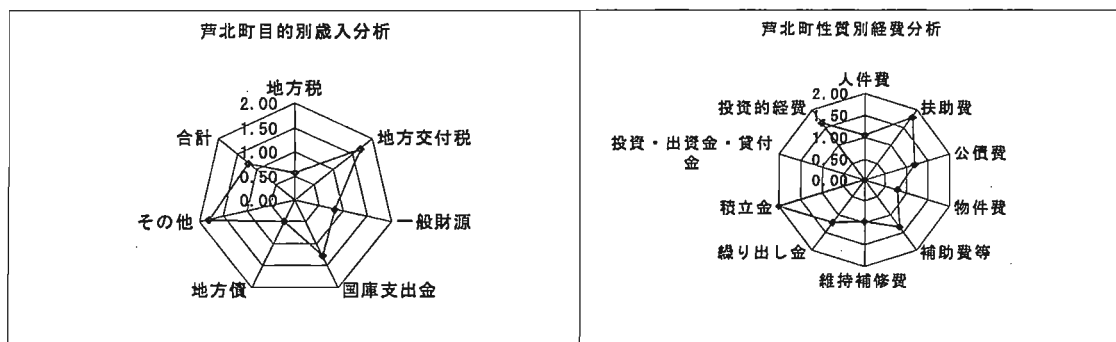
費目	金額	一人当たり		a/b
		芦北町(a)	類似団体(b)	
議会費	128,719	7,515	6,452	116%
総務費	2,400,011	140,122	60,952	230%
民生費	1,508,273	88,059	71,066	124%
衛生費	463,699	27,073	36,836	73%
労働費	0	0	964	0%
農林水産費	636,311	37,150	31,986	116%
商工費	191,336	11,171	11,341	99%
土木費	851,839	49,734	51,541	96%
消防費	265,179	15,482	16,837	92%
教育費	623,992	36,431	52,774	69%
災害復旧費	137,589	8,033	1,696	474%
公債費	1,034,065	60,373	46,802	129%
合計	8,241,013	481,143	389,247	124%

(注) 熊本県総務部市町村総室『平成13年度市町村財政の概要』2003年，地方財政調査会『類似団体別市町村財政指数表』財団法人地方財務協会，2003年，人口17,128人から計算。

次に，芦北町の平成13年度決算額を類似団体（IV-3）と比較したものが，図2-7である。歳入では，地方税が類似団体の0.6倍程度しかなく，地方交付税に大きく依存している（財政力指数0.252）。高齢化や過疎化が進むにつれ，住民税や法人税が減少し，また産業活動の衰退は固定資産税等の減少を招くことから，地方税収入は大きく減少する傾向がある。他方で，地方分権と構造改革により地方交付税の縮小化が始まっており，小規模町村への加算も一層減少することが予測されることから，今後の地方公共団体における予算作成は厳しい取捨選択を迫られるものとなろう。

歳出では，扶助費が類似団体と比較して既に1.8倍となっており，高齢化を反映して義務的経費の負担が非常に大きなものとなっている。この費目は今後も増加することが予測されるものの，節減が容易な費目ではない。これまで投資的経費が戦略的に支出されてきた分，物件費や維持補修費，投資・出資金・貸付金などは抑制されているが，政策的な課題解決への対応能力が一層弱体化することが推測される。これは合併前の単町の財政構造であるが，合併は芦北町よりさらに小規模な自治体となされることから，財務内容が合併により好転する要素はみあたらない。

図2-7 芦北町の財政状況



(注) 熊本県総務部市町村総室『平成13年度市町村財政の概要』2003年，地方財政調査会『類似団体別市町村財政指数表』財団法人地方財務協会，2003年，から計算。

(3) 中期財政シミュレーション

決算表に基づく分析からは，現在の財務内容しか分からないことから，現在の制度枠組みをもとにしながら2030年までの合併後の財務状況をシミュレーションしてみよう。

現在の大きな構造改革の議論の中で，地方交付税制度のあり方や税源の移転など地方自治体の経営の根幹に関わる制度改革が検討されている。しかし，現在の経済状況と改革の

アプローチから考えると、国から地方自治体へ財源がこれまで以上に潤沢に配分されるといふ見込みは、まず考えにくい。そこで、シミュレーションを行うための前提条件を、次のように設定した⁽¹⁸⁾。

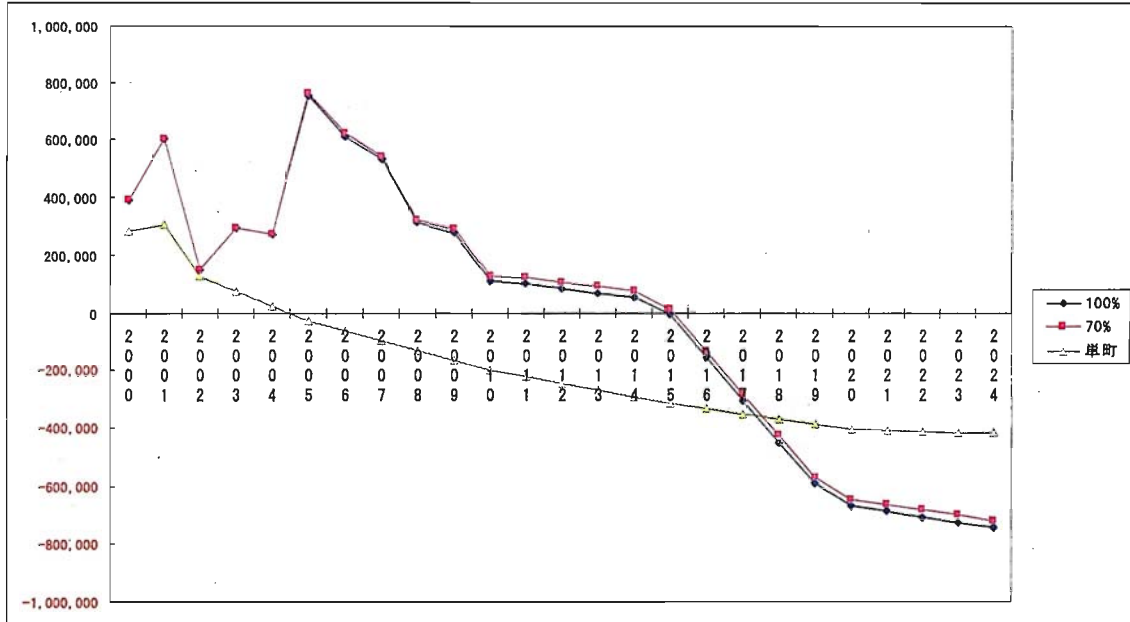
- ①住民サービス水準は現状を維持する。
- ②普通会計部門だけのシミュレーションとする。
- ③基準額は、2001年度を基準に歳入・歳出の個々の項目毎に推計を行う。その年だけの特殊要因は排除した通年ベースを基準とする。
- ④個々の項目の推計方法は、目的や最近の制度改革の動向を考慮し、最適と考えられる方法を用いる。例えば物件費は10年間で10%削減など。
- ⑤推計に使用する将来人口、年少人口、生産年齢人口、高齢人口については、コーホート要因法により推計を行う。この数値はシミュレーションの結果に大きな影響を及ぼすため、2町毎に別々に推計を行い、新町にはそれを合計した数値を用いた。

これらの基準に従い、合併後から2030年までの人口・財政内容を推計計算したものが付録の財政シミュレーション表である。2001年度の歳入は、芦北町単町では85億円程度、田浦町が34億円程度であり、2町でおよそ119億円程度の予算規模がある。この2町の合併により「合併特例債」を借り、国や県の「交付金」を受けると、本来であれば地方交付税の見直しなどで減少していくはずの予算規模を、10年間の間100億円から109億円程度の現状並みで維持することが可能である。合併の恩典は、このような特別の起債、補助金のほかに、地方交付税を従前の算定基準で受け取ることができるという「合併算定替え」の制度の恩恵がある。

もっとも、この合併特例期間には資金的余裕が生まれるものの、合併後15年を経過した段階で債務返済の負担が顕著となり、人件費の削減に努め物件費や維持補修費などを最低レベルにとどめても投資余力がマイナスとなり、いわゆる投資的経費の資金がなくなる事態を引き起こす。このような財政構造では、義務的経費の人件費・扶助費・公債費を維持するだけで精一杯という経営状態にまで行政の能力は低下する。図2-8は歳入総額から歳出総額を控除した投資余力を示したものであるが、100%特例債を利用した場合には2015年からおよそ8千万円のマイナスとなり、2024年には7億4千万円のマイナスとなる。70%及び50%の合併特例債利用のケースでも2016年度にはマイナスに陥り、ともに2024年には7億円程度のマイナスとなる。その結果、負債額の累積に従って最低限の維持補修以外に新たな政策的投資を行うことが不可能となるだけでなく、更に他の予算を削減する必要が生じる。

図2-8 投資余力のシミュレーション

単位：千円。



(注) 合併特例債を100%利用した場合と、70%利用にとどめた場合、および合併をしなかった場合の3つのケースについてシミュレーションをした結果をプロット（具体的な数値については付録表を参照）。

このように合併特例債は、確かに新町建設のための起爆剤として期待できる。しかし反面で、交付税による裏打ちが70%あるが、その負債償還の影響は合併の15年後から行政の経営能力を大きく弱体化させ、行政課題に対応する統治能力を喪失するボディブロー効果を持っている。それ以降の財政状況の改善は、国の地方政策の大きな転換か、よほどの経済的な状況の好転が起きない限り、今のところ見通しはない。それでは仮に合併しなければどうなるのだろうか。現在の地方制度改革の方向性を織り込んだ推計では、芦北町単独では2005年に25百万円程度の投資余力がマイナスとなり、2024年で4億円程度のマイナスとなる。これは現在の構造改革による地方交付税制度の改正に伴うもので、何もしなくても地方自治体の財政能力が大きな危機に直面しつつあることには変わらない。

当該自治体自身がこの課題に対して戦略的に対応する方策について考えると、合併効果として0よりプラス側の投資余力を示す面積が、合併せずに単町でいた場合以上に広くメリットがある。また課題に対する政策的な対応の期間を2015年まで時間稼ぎができるという町にとっての財政的効果は認めることが可能であるが、将来の負債額は相当に大規模となるリスクがある。

以上のことから考えられることは、合併という長期的な戦略を選択した場合は、合併特

例債などを負担可能な範囲で最大限に活用することを考えることは合理的な判断であろう。しかし、返済が始まった時点で、前節で見たように人口の減少、とくに生産年齢層の減少が大きくなる時期と重なってくるため、地方税の減少と扶助費の増加などを主要因として財務環境は急速に悪化すると考えられる。そのことから新町の投資余力が比較的高い合併直後の期間内に、高齢化社会に向けた投資分野について熟慮検討し、残された最後の時間と資金を使った高齢社会向けの戦略的対応をとるという選択肢が有効である。まさに高齢化が直撃する前に政策的な対応をとれる残された唯一のチャンスが、この期間であるといえる。

以上、合併に伴う財政問題について検討したが、この他にも自治体の財政的な不安定要因として、次の3つの「ストックサイクルの効果」がある⁽¹⁹⁾。①地方債の償還の波一返済額がピークを迎える、②大量の職員退職がピークを迎え、退職金支払いが負担となる、③社会資本の維持や更新にかかる経費のピークが訪れる。これらの周期的な財政需要と、国の構造改革による地方交付税や補助金の減少により、近い将来には財政基盤の弱い自治体は予算を組むことができないような事態に陥ることが危惧される。国の構造改革の方針や経済情勢の好転などが起きない限り、サービス水準を落とさず行財政の効率化で乗り切るという綺麗事がいえない状況を目前に控え、住民の納得を得ながら地域を支える自治体として何が必須な政策なのか、政策の優先順位づけを政治・行政の場で明らかにする必要性が増している。

これまでの分析から、山間農業地域など条件不利地域をかかえる市町村には、人口的にも財政的にも大きな危機の要素を抱えており、何らかの積極的な振興政策を自治体を実施するために残された時間は、あと僅かに15年程度しかないことが明らかになった。

さらに、現在国では分権化を進める議論が行われており、なお一層の地方交付税や補助金の削減と、自治体再編が奨励されている。経済のグローバル化とポスト福祉国家戦略を、民営化と規制緩和による新自由主義的な分権改革アプローチとして行うことは、サッチャー以来のニュー・パブリック・マネジメントの常套手段であるが、本来の地方自治強化とは全く逆の影響をもたらしている。そもそも人口が減少し経済的活動規模が小さな地域では、税源を移譲しても税収が上がらない地域が多い。このような地域への投資や税の環流は無駄だとする市場メカニズムだけに基づいた公共政策が、今後も一律に中山間地域などの農村地域にある地方自治体に対して適用されるとすると、市町村合併では問題解決とはならず、自治体の破産や集落の崩壊による社会的人口空白地域が全国に拡大することとなる。効率化の名の下に、都市への人口や産業の集積を進めてきた政策方向が、今後も加速していくものと思われる。例えばEUでは、農業政策の基本的な考え方として、農村地域の価値を多面的に捉え、農産物生産の市場価値だけで地域への投資効率を図るのではなく、農業生産活動をとおして守られている環境的価値の保全のためのコストを含めて、条件不利地域の農林業を支援することとしている。わが国でもこのような政策的視点へと政

策価値の転換を図ることなしには、中山間農業地域に代表される地域社会が、今後も安心・安全な地域コミュニティとして存続していくことは大変厳しい状況にある。

3 過疎対策の限界

山間農業地域などの条件不利地域が直面する人口的限界、財政的限界について確認してきたが、このような条件不利性を解消するために、これまでどのような政策的対応が行われ、どのような効果を発揮してきたのか、本節で確認をしよう。

国土計画は現在転換期を迎えているが、戦後の全国総合開発計画では一貫して地域間格差の是正政策として「国土の均衡ある発展」を目標に掲げてきた。確かにマクロレベルで見ると、地方圏から3大都市圏への人口流入と産業振興による生産性の向上により、全国一人あたりの県民所得のジニ係数は、1955年の0.26から2000年の0.2へと減少をしており、高度成長は地域間格差の減少に寄与してきたといえる⁽²⁰⁾。しかし、都道府県単位での分析だけから、市町村や集落レベルの地域間格差の解消が進んできた結論を導くこととはできない。今後問題となっていくことは、市町村レベル、あるいはその中の集落レベルでの格差拡大であり、集落の存在そのものの消失の危機である。

地方圏の発達には、臨海部など工業導入に成功した地域と、そうでないところの格差が依然として大きい。また、地方への工場の分散は進展したものの、企業の本社機能は東京へと一層集中しつつあり、また企業や大学などが提供する就労・修学の機会や、人口の大都市への偏在は、さらに深刻化している。特に就労の機会不足は地方衰退の主原因ともいえ、人々は都市へ移転することでその危機から逃れるという選択が長年にわたって続いてきた。このような状況においてまず取るべき政策は、一人あたりの産出高の極大化ではなく、地方の失業者・半失業者に仕事の機会を最大限に作っていくことであった⁽²¹⁾。地方から見れば小規模・地方分散型・労働集約型の製造業のような仕事がベストである。人を減らすべきコストと考え、オートメーション化を進めようとする現在の経営の論理とは対立する考え方ではあるが、集中化やロボット化の経済は人間疎外の経済学であり、人が働き地域で善き暮らしをおくるための経済学が今こそ必要といえるのではないだろうか。後に詳しく論じるが、近年ではコミュニティ・ビジネスとして地域資源を活かした自営業創設の取り組みが行われ始めている。

(1) 過疎政策

さて、戦後続いてきた都市の過密化と地方の過疎化の全国的な同時進行に対して、国は具体的にどのような政策を試みてきたのだろうか。周知のように国はこれまで5次にわたる国土開発計画⁽²²⁾を策定して、均衡ある国土の発展を目指す取り組みを進めてきた。国家の長期にわたる経済発展にとって、有効な社会資本整備をどこに行うかという選択は、公共投資を考える際の重要な要素である。主に空間克服の手段となる道路・鉄道・空港・港

湾などは、長期的な需要予測に基づいて先行的に整備されるものであり、過疎地域はこれらの条件を満たさない場合がほとんどである⁽²³⁾。地方への工場移転や都市への人口集積の緩和など各種の誘導政策を投入したにもかかわらず、結果は大都市への産業と人口、経済的機会などの集積を加速化しただけで、地方への分散には効果は見られなかった⁽²⁴⁾。そのため疲弊した農山村を対象として、「過疎地域自立促進特別措置法」、「山村振興法」、「特定農山村振興法」、「半島振興法」、「離島振興法」の5法が制定され⁽²⁵⁾、大きな財政投資がこれらの地域になされることとなった。なぜそれらの投資が、農山村の本質的な地域再生に結びつかなかったのかを究明することが求められている。

過疎法は、1970年以来これまでに4度の制定がなされてきたが、その政策目的は次のような特徴を持っていた⁽²⁶⁾。「過疎地域対策緊急措置法」(1970年)は、10年の時限立法として「現に人口の減少が進行中の地域に対し、緊急の対策として、生活環境におけるナショナル・ミニマムを確保しつつ、開発可能な地域には産業基盤等を整備することにより人口の過度の減少を防ぐとともに、地域社会の崩壊及び市町村財政の破綻を防止すること」を目的として、政府提案ではなく自民・社会・社民・公明の4党が共同で地方行政委員会委員長提案による議員立法として制定された。過疎地域の要件として、1960年と65年の人口が10%以上減少し、1961年から68年の平均財政力指数が0.4未満であることとされ、この事業期間に44都道府県1,093市町村に対して、合計7兆9千億円が主に交通通信体系の整備に投入された。

1980年には、人口減少率の鈍化が見られたものの、「過去における激しい人口減少に起因して地域社会の機能の低下や、生活水準・生産機能が他地域に比較して低位にある状態を改善すること」を目的とした「過疎地域振興特別措置法」が10年の時限立法として制定された。振興法の過疎地域の要件は、1960年と1975年の人口が20%以上減少し、1976年から78年の平均財政力指数が0.37以下で、かつ公営競技にかかる収入が10億円以下であることとされた。1,119市町村に対し、17兆4千億円が交通通信体系の整備及び産業振興に投資された。

1990年には、東京一極集中により「新たな過疎問題」が発生し、「人口の著しい減少に伴って地域社会の活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域についてその活性化を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること」を目的として「過疎地域活性化特別措置法」が10年の時限立法として制定された。人口要件は複雑化し、1960年と85年の人口が25%以上減少していること、1960年と85年の人口が20%以上減少し、高齢者(65歳以上)の比率が16%以上であること、あるいは1960年と85年の人口が20%以上減少し、かつ若年者(15歳以上30歳未満)の比率が16%以下であることのいずれかに該当し、1986年から88年までの平均財政力指数が0.44以下で、かつ公営競技にかかる収入が10億円以下であることとされた。この法律では1,230の市町村が適用され、交通通信体系の整備、産業の振興、生活環境の整備に総額36兆3千億円が投資された。

この30年間に総額61兆5,973億円の事業がなされ、また過疎債では5兆4,606億円が充当された。国庫補助率のかさ上げ措置で増額された補助金は811億円であった(表2-4参照)。このような長期にわたる整備事業は、道路を中心として過疎地域の利便性を高め、都市-農村交流の促進にも効果があったが、地域間格差の解消にはほど遠く、また人口の減少は一段と厳しさを増している。

表2-4 過疎対策事業費

過疎対策事業	S45-S54(1970-1979)	S55-H1(1980-1989)	H2-H11(1990-1999)
予算総額(億円)	79,018	173,669	369,297
産業振興	17,524	48,257	108,159
交通通信体系整備	39,197	85,942	137,222
生活環境の整備	8,945	17,983	78,654
医療の確保	953	2,457	6,286
教育文化の振興	9,470	17,085	31,203
集落等の整備	190	412	1,779
その他	2,739	1,534	5,994

構成比(%)	S45-S54(1970-1979)	S55-H1(1980-1989)	H2-H11(1990-1999)
予算総額	100%	100%	100%
産業振興	22.2%	27.8%	29.3%
交通通信体系整備	49.6%	49.5%	37.2%
生活環境の整備	11.3%	10.4%	21.3%
医療の確保	1.2%	1.4%	1.7%
教育文化の振興	12.0%	9.8%	8.4%
集落等の整備	0.2%	0.2%	0.5%
その他	3.5%	0.9%	1.6%

(注) 総務省『過疎対策の現況』2002年のデータから作成。

そのため2000年には「過疎地域自立促進特別措置法」が「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」を目指して10年の時限立法として成立した。要件として、1960年と95年の人口が30%以上減少していること、1960年と95年の人口が25%以上減少し、かつ高齢者(65歳以上)の比率が24%以上であること、あるいは1960年と95年の人口が25%以上減少し、かつ若年者(15歳以上30歳未満)の比率が15%以下であること、1970年と1995年の人口が19%以上減少していることのいずれかに該当し、1986年から88年までの平均財政力指数が0.42以下で、かつ公営競技にかかる収入が13億円以下であることとされた。1,203の市町村が適用され、交通通信体系の整備、産業の振興、生活環境の整備に前期5年間の投資額として総額17兆4千億円が計上されている。

これら条件不利地の振興を目的とする法律では、人口対策と生産条件不利問題の解決を政策の主目的として制度設計がなされており、農村整備や工業団地の整備、各種優遇措置

などの補助率のアップと過疎償の適用が制度化されたが、市場メカニズムの中では地理的条件の不利を解消するような効果は発揮できなかった。確かに、過疎対策事業で交通通信体系や住環境などの整備が進んだが、雇用の場は減少し、農林業は衰退し、若者にとっての教育の機会も失われ続けてきた。このような空白を建設業で救うために土建国家化のアプローチが一貫して取られてきた。現在も市場メカニズムにおける条件不利性を解消するという点で、引き続きハード整備による過疎解消の取り組みが全国の過疎自治体で行われているが、地域のソーシャル・キャピタルを高めるような人的サービス向上への政策手段を欠いている。このため過疎自治体は、過疎償等を活用した農村整備を社会資本整備事業の活用で進めてきたが、集落の持続可能性を強化するという面では十分な成果を上げることができていない。人が生活していくための社会インフラの整備とともに、地域で安心して暮らすための基盤である雇用の場、地域コミュニティのネットワーク、そして地域アイデンティティや誇りなどを含んだ住民の主體的な価値観の充足が満たされず、あらゆる機会が都市に集中してしまったように見えることが、農山村の過疎に拍車をかけている。

(2) 集落再編

過疎対策は2001年の省庁再編後、総務省、農林水産省、国土交通省の3省共管の事業として取り組みが行われている。過疎が進行し、自治体が集落自体を維持できないと判断するか、住民自体が離村の決意をした場合、集落移転・再編が行われる。集落への定住か離村かの決定については、国ではなく各自治体及び地域住民が決定すべきことであるが、国は集落移転や集落再編のための補助事業メニューの整備を進めてきた。既に集落機能を喪失し、あるいは高齢化した住民だけで集落を維持していくことができなくなった場合、市町村の判断で集落の再編や移転がこれまでも行われてきた。

例えば宮崎県西都市では、1989年に高齢者6世帯を山村から町部の市営住宅へ移転させる集落移転事業費を、総務省の補助事業として実施した。現在全国の過疎地域には約4万9千の集落があるが、そのおよそ10%がこのような集落機能の維持が困難な状態にある⁽²⁷⁾。自然消滅ではなく積極的な対策として集落の再編が行われる場合、空間的な「集落移転」と、集落の合併・統合などの「集落再編」の2種類の手法がとられる。集落移転は1970年から1979年にかけて73件が全国で実施されたが、1989年以降では全国で5団体、九州では2団体となっている⁽²⁸⁾。集落移転事業数が減少していることが、過疎が緩和して集落移転の必要性が減少しているということではなく、集落移転選択のハードルが住民にとってあまりに高く、近年は集落再編による機能強化が自治体によって選択されるようになったことから、このような傾向となっている。

過疎地域の住民の集落移転の必要性に関する全国的な調査では、「必要である」「やや必要である」という回答は2割未満であり、「必要ない」「あまり必要でない」が併せて5割近くを占めていることから推測されるように、住民にとって集落移転は避けたい・考えたくない選択肢となっている⁽²⁹⁾。そのため移転を伴わない集落再編については必要性を

感じている住民の数は、そうでないとする住民より多くなっている。集落再編成の手法として、役回りなどを他集落と共同するが34%、同じ規模の集落と統合・合併するが26%、集落とは別に新行政区を組織するが16%、大規模集落まで含み統合・合併が13%となっているが、集落の地理的条件や住民の負担、効果が見えないということから住民の意見は分かれている。

しかし、市町村から見た調査によると、少子・高齢化の現状から見て全国48,597集落の内再編の必要があると考えられる集落が1,931集落、およそ4%と深刻な段階になっていることが窺われる。熊本県においても1,975集落の内、78集落が再編が必要と考えられている。

(3) EUの条件不利地域政策(Less-Favored Area Policy)

1950年代から今日までのEU農政の理念は、効率主義（市場原理）、地域主義、環境主義の3原理のせめぎ合いであったといわれる。是永東彦の整理によると、創設期の共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は農業共同市場形成の中に農業の国際化と市場原理の貫徹を目指すと同時に、農村構造の問題にも立った複眼的視点を持っていた⁽³⁰⁾。戦後欧州の「黄金の60年代」が終わり、70年代の低成長と高失業率の時代になると、地域主義とともに環境主義の影響が強まり、これらを反映した条件不利地域政策や農業環境政策が農政の新しい課題となった⁽³¹⁾。

この3つの政策課題はいずれの国にも該当するものであるが、日本のこれからの農政の考え方や立てるべき理念、そして過疎地域政策にとっても大きな示唆を与えている。「新農政」が今後掲げるべき理念として、地域主義と環境主義をどのように発展させていけるかに、日本の農山村の将来もかかっているといっても過言ではない。EUでは、その領域の80%を農村部が占め、そこに人口の25%が居住している。欧州人にとって農村は、高度に都市化した社会へ、異なった景観と生活の質をもたらす価値のあるものであると考えられている⁽³²⁾。このためEUの農業政策のもう一つの理念は、アメリカなどの企業的経営とは異なり、農村社会を存続させるために家族経営の農家を保存することが重要であると考え、この理念を社会が共有する確信が、これまでのWTO交渉にも大きく影響している⁽³³⁾。つまり農家には、環境を保護し、農村地帯を守る持続可能な農法が奨励されており、新しい農村の役割はそれぞれの地域で一定の経済活動を確保し、また欧州の景観の多様性を維持することであるとする。この多様性と農村型の生活は、欧州のアイデンティティの重要な要素となっている⁽³⁴⁾。

ECが条件不利地域政策を導入する契機となったのは、イギリスがECに加盟する際に、自国の丘陵農業を支持するために農業所得支持の補助金を継続することを条件にしたことであつた。この考え方は、ECの共通農業政策に取り入れられ、フランスやドイツでも山岳地などの条件不利地域に人口を維持するための支援制度として整備されていった。1975年の指令第1条では、「条件不利地域において農業の存続を確保し、それによって最低限の人

口水準の維持と自然空間の保持を図る目的で、加盟国はこれらの地域の農業の奨励と農業者所得の増大のための特別援助を導入することができる」と規定された。フランスでは、直接所得補償及び新規就農助成による山地農業政策が作られ、「山岳地区の危機的領域における土壌維持、保全に寄与する農業者」に対して特別補償金を供与してきた。これらの条件不利地域への支援の目的は、第1に農業者所得の確保、第2に自然空間の維持、第3に最低限の人口水準の維持である。このためのコストを負担することについては、国民・財界の支持が得られた政策となっている。

それではEUではどのような地域を条件不利地域と考えているのだろうか。地域の指定は、次の3種類のようにになっている⁽³⁵⁾。

①山岳地域

自然空間の保護、特にエロージョン（土壌流出）に対する保全、またはレジャーに関するニーズを満たすための農業が必要とされる山岳地域で、標高と傾斜度が補助の要件となる。

②その他の条件不利地域

最低限の人口の維持又は自然空間の維持が確保されないその他の地域をいい、土地条件の劣悪性、全国平均以下の経営成果、高い農業人口比率と顕著な過疎化などの社会経済的条件を考慮する。

③特別ハンディキャップ地域

国土面積の2.5%（その後4%に改正）の範囲内で、自然空間、観光資源、沿岸区域の保護のため農業の存続が不可欠である農業地域を、各国は条件不利地域に含めることができる。

このような共通農業政策により、各国の特色⁽³⁶⁾は残しつつ、必要な農業活動を国土全域で保持していくという取り組みが行なわれている。具体的にはこれらの条件不利地域への援助手段として、3ha以上の農場で5年以上の農業従事を約束する者に対して、年次補償金制度や、経営近代化のための助成、共同投資に対する助成などがなされる。これらのコストは、EUが25%を負担し、残額は各国の責任となっている。この政策の特徴として、次の3点があげられる。

- ①地域主義の視点の強化。最低限の人口の維持、自立農村社会の維持という政策目的の明確化が行われた。
- ②環境や景観の保全という農業の非経済的機能の承認を行った。
- ③農業支持の手法としての直接支払い制の導入。

翻って我が国の農業政策について考えると、生産者と消費者との対立が大きく、また山

村などでの農業活動の維持にかかるコストについては都市と地方の対立という構図も加わり、政治的な解決が困難となっている。特に近年では、経済効率至上主義が政策の中に強く反映されているため、農業活動のみならず多面的な環境的価値を守るためのコストについても、国民全体のコンセンサスが得られる状況にはない。このことについては改めて後で論じることとする。

(4)市町村の模索

産業構造の変化と自由化政策の浸透に伴い、小規模農家が農業・林業を専業として生計を立てていくことは困難となり、その結果全国の中山間地域で見られるようになった過疎集落の叢生は、市町村の存立基盤自体を揺るがしていることについて、これまで考察をしてきた。過疎地域や過疎化、僻地、辺地といった概念では、もはや農山村のおかれた状況を的確に捉えることは難しい。それは農村構造の問題の本質が、隔絶性による後進性ではなく、市場経済を通じた中心への統合と、その結果としての従属によるものであるという点にあるためである⁽⁹⁷⁾。既に検討してきたように財政能力を失った自治体は、このような大きな社会経済構造の変化に対する有効な政策を実施する統治能力を既に喪失しており、地域における問題解決がはなはだ困難となっている。過疎自治体と全国自治体の平均的な財政力格差は、2001年度の財政力指数比較で全国が0.40であるのに対して、過疎地域は0.19というように、非常に大きな財政力格差が生じている。

現在進められている市町村合併と分権化の動きは、各自治体が自立的な地域戦略を立てることを要請しているが、その結果広域的な視点から、集落の存立を今後とも維持していくべき地域と、放棄する地域とを選別して、維持すべき地域へ重点的に投資をしていく効率論が自治体政策の中でも基本となっていく可能性がある。ところが市町村合併で編入されて生まれる新たな周辺地域は、高齢者のみの集落となり、税収がなく福祉医療コストのかかる場として中心から評価されるようになり、公共サービスを効率化するためにその地域を行政活動の区域外として位置づけようという判断が生まれるおそれがある。

例えば先に取り上げた宮崎県西都市の寒川集落⁽⁹⁸⁾では、戦後数百人が暮らし小学校もあった集落が、林業の自由化で人口の流出が起きた。最後に残った高齢者のみ6世帯が暮らしていた山上の集落に対して、1989年に市による集団移転事業（国土庁の補助事業）が実施され、住民は街中の公営住宅へ移転することとなった。高齢者住民は住み慣れた自宅での自立的な生活を捨て、年金で住宅の家賃を払う生活へと再適応を迫られることとなった。

逆に宮崎県諸塚村は、山深い林業を主要産業とする、人口や財政規模の小さな山村である。ここでは山を守るために、住民が山の中で散住できるように、村で各集落を結ぶ林道整備を進めてきた。もちろんその事業自体は過疎法や特定山村振興法などの補助に依存したものであり、国全体の政策判断では非効率投資の典型と評価されるおそれがある林道整備事業である。しかしこの道路整備により村民が山中に暮らし続け、山を守る仕事を継続し、椎茸生産などを含めた林業を中心とした地域づくりが維持されてきた。村長は「国の

大きな政策に逆らって、このような小さな村は生きてはいけない。もし山村を維持することが国にとって無駄だというのであれば、早めにそうやって欲しい。そうしたら次の世代までに全員で山を捨てて町へ降りる。しかし、山は荒れますよ」と語る⁽⁹⁹⁾。

元来自治体の政策の方向性はそれぞれ住民が自治の中で決めるべきことであるが、農山村での暮らしや農林業という生業を維持したいという住民の希望自体を、困難なものとしてしまった現代の社会経済システムの問題は、日本だけではなく先進国、途上国を問わない普遍的な都市化と過疎化に関連する地域政策の問題として捉えることができる。この課題については「時代が変われば集落も変わる。そこで食べられなければ、食べられるところへ移動すべき」という都市住民的な割り切った意見が説得力を持つ反面、これまで長年にわたり田畑・山林とともに生計を立ててきた地域の暮らしが途絶えなければならぬような政治経済環境を生み出した、ここ数十年の現代の社会システムの在り方に対して、素朴な疑問が突きつけられている。

国の過疎政策や農業政策は、体系上は集落機能の強化に必要な視点をほぼカバーしているように思えるのに、なぜ過疎の問題は緩和しないのだろうか。過疎のメカニズムを簡単にスケッチしてみよう。生産機会や人口の減少、高齢化による非生産人口層の増加は、自治体の担税力を減少させるとともに、民生費などの行政コストを増大させる。また景気の低迷は、行政需要に見合う収入の確保や景気刺激策として起債を活用した公共事業を行ったが、そのための公債費償還が負担となり、同時に行政職員の高齢化による人件費も増加しはじめる。このような義務的経費の増加は、次第に市町村財政に硬直化をもたらすこととなる。必要なサービス提供に見合うよう増税するという政治的決定は、政治家にとっては取りづらい選択肢であり、行財政面での効率性の追求が改革の至上命題となった。つまり「増税なき財政再建」という臨調のキャッチフレーズがこれである。この結果、小中学校の統廃合や種々の行政サービスの有料化、公共交通機関などの公共サービスの停止などの措置が実施される。そのことにより、住民にとってはますます生きづらい・住みづらい地域となり、子育て期の親などはこれを機に離農・離村を決意することになる。単純化しているが、このような地域社会の生産と生活のバランスが崩壊していく過程は、地域住民がもっていたネットワークやコミュニティ・アイデンティティも喪失させながら、集落の中から少しずつ人々を退出させていくこととなった。

これまで県や市町村で行われた多くの過疎対策事業は国の補助事業の活用であり、それがもし効果を発揮していないのであれば、国の事業フレームを変えることなしには全体の政策効果の向上は期待できない。そもそも過疎の問題は市場だけで解決できる問題ではなく、自立を支援する意味で住民の所得向上の機会を向上させるとともに、根本的には何らかの公的資金を都市から中山間地域へ回す仕組みづくりを、農政だけではなく総合的な国土政策・地域政策として検討する必要がある。これまでの地方交付税制度の制度的な問題点は、自治体の行政経営の能力と関係なく標準的な算定により基準財政需要額が補填される仕組みであったため、経営努力がほとんど反映されないシステムであった。自治体の経営

に責任を負うべき首長や議員，そして住民自身に危機感が生まれなかったことも，自律的な内発的発展の努力に向かわない原因の一つとなってきた。

中山間地域は，DID市町村の中心市街地との時間距離が長く，生活の利便性は都市部や平地に比較して劣ることから，若者の働く場の不足や都市の賑わいの欠如，教育機会の貧困さ，生活の場としてのアメニティー水準の低さなどを理由として，これまでも多くの若者を中心とした人口が都市部へ流出してきた⁽⁴⁰⁾。このような過疎地域では，経済的・社会的上昇の機会が少なく，生活環境水準が低いため，高学歴化し労働流動性の高まった現代社会では，都市は今後もなお魅力的に思われ，人々を農村地域から吸い寄せ続ける力を持つだろう。山間農業地域などが持続可能な集落であるためには，これまでの若者の都会への流出を防ぐ定住政策の失敗を教訓とし，人々を生涯にわたって地域に固定しようとするよりも，Uターン者やIターン者，交流人口の増加を進め，一旦流出した人口の復元力を高める政策を中心として，持続可能な地域の在り方を検討することが効果的であると考える⁽⁴¹⁾。

全国的に人口減少社会へと転換が起き始めているなかで，全ての集落を昔同様に維持していくことは政策的に意味は認められないし，また財政的にも不可能である。しかし，国土政策，地域政策上重要な地域に選択的に人口を維持するという政策は必要であり，それは世襲により農家の子弟だけが負うべき責任や義務ではない。新たに産業としての農林業に参入し，そのような地域に暮らしたいと考える人々の流入を円滑にしていくことが不可欠である。一般的に20歳代の世代は高等教育，そしてそれを生かした職業の模索と移動の時代であるが，30歳代を迎え家族を形成する年齢期になると，生活圏は広域化しても生活の本拠を定着化させることを求める傾向が生まれる。大きなトレンドにおいて，農山村から都市へ若者人口の流出を止めることは困難であるが，中高年の家族を持つ世代が第2の人生として終の住処をさがし，自然とともに暮らす安心で安全な生き方に豊かさ・魅力を感じ，地域で暮らすという選択をする生き方も認知されつつある。そのようなライフステージ単位で職業や人生の選択が可能となるように，集落環境の整備や農業参入の条件緩和等を進め，僅かずつでも都市からの人口還流を農山村が受け止めていくことが一つの方法として考えられる⁽⁴²⁾。その際，一般的に受け入れる地域の人々のネットワークが健全に機能していることが望ましいのであるが，旧来からの住民同士で固まる「強い」「内部志向」の結合は，いわゆる「ムラ社会」の慣行として「よそ者」を排除する傾向を持つことがこれまでも多く指摘されてきた。新しい住民を受け入れるとともに，新たなコミュニティを形成するためには，農村住民自身が考え方を徐々に変えていくために学習をすることが必要である。また，老人健康保険や介護保険制度などの事業主体を町村レベルから都道府県レベルへ広域化することを再検討することにより，高齢化の負荷を農村地域の基礎的自治体や集落へ転嫁しないような制度改革の検討も併せて必要である。

都会の生活よりも自然の中で暮らす生き方に価値を見いだす思想の萌芽は，イギリスなどのような大規模な人口移動までは引き起こしていないが，日本でも少しずつ憧れとして

語られるようになってきた。国土政策として都市住民が田舎に移住するという田園都市構想は空論であったが、自然豊かな農村地域の生活に魅力を感じる住民層の増加政策が、ミニマムな農山村の存立・定住を進めるためのソフト的な取り組みとして重要である。都市と農村の地域間格差を埋めるために様々なソフト政策を実施することで、都市住民による山村の価値への理解を深め、農村を守る政治勢力や農村を維持するためコスト負担への理解を獲得することが必要であると考えられる。

4 中山間地域等直接支払制度の模索

それでは現在の中山間地域政策の中心施策となっている「中山間地域等直接支払制度」について、ここで整理しておこう。ウルグライラウンド合意を経て、現在のWTOにおける農産物の自由化協議への流れでは、価格支持政策はもはや国際的合意を得ることができなくなった。現在のWTO体制では、「緑の政策」として「デカップリング」、つまり生産に関連しない所得補償が認められ、地域の農業生産活動を維持するための保護政策として日本の農業政策でも重要な政策オプションとなってきた⁽⁴³⁾。EUの共通農業政策（CAP）とは質的な違いがあるものの⁽⁴⁴⁾、日本でも、価格政策から所得政策への政策転換という性格を帯びた「中間地域等直接支払制度」が、2000年度から2009年を実施期間として行われている⁽⁴⁵⁾。

この事業では集落単位で集落協定を結び、それぞれが考える方法や目的で行われる集落の農業生産活動等を支援し、農業の持つ多面的機能の確保に活用しようとするものである。この直接支払制度には中山間地域の農家への所得補償の側面もあることから、条件不利地域の農村集落人口を最低限度維持するという、EUの農業政策と同様の政策目的を持ったものに発展させうる可能性のある事業である⁽⁴⁶⁾。しかし、EUの政策と根本的に違うところは、基本的には集落が申請単位（個別協定数は全体の2%程度）となり、特定農産法や山村振興法、過疎法など地域振興立法等の指定地域内で傾斜を有する1ヘクタール以上の農用地で、5年以上継続して農業生産活動を行うことが条件となっており、個別農家の条件不利地域内での農業活動を支援することを目的とした政策ではない。この集落の機能を高めるために、集落単位の協定を結ぶという作務的な連帯感の強化は、コミュニティ政策としての視点からは地域のソーシャル・キャピタルを増す契機となり有効な手法であると考えられる。

この事業には、2000年度全国の1,686市町村が交付金を受けたが、2002年度には1,946へと増加し、同年の交付増額は538億3千万円となっている。その交付金の使途については、共同取り組み活動への交付金の配分割合が40~60%としている集落協定が全体の75%となっており、全てを共同取り組み活動に配分している協定が9%、全てを個人に配分している協定が2%となっている。集落協定で行われている主な活動は、「水路や農道の管理」、「農地の法面点検」、「耕作放棄されそうな農用地の賃借権設定・農作業委託」、「周辺林地の除草刈り」、「農作業の受委託推進」などであり、条件不利地域における集落機能の衰退

に対して有効な支援となっていると考えられる。

しかし、この集落を単位とした政策には、次のような限界がある。第1に、限界集落の問題である。既に出産年齢人口の女性の不在により集落人口の再生産が不可能となった農業集落では、人口の自然減少が進行しており、また高齢化から農林生産活動等でリーダーシップを発揮できる人材が集落内で枯渇し始めることから、集落協定自体を単独の集落で策定することが困難となっている。農業集落単位で機能できない場合、近隣のいくつかの集落を新たな単位とした地域形成が必要となるが、市町村等の公的支援なしには集落を超えた連携は難しい。まさに「橋渡し」と「連携」といったソーシャル・キャピタルの能力が問われている。また、この制度が過疎地域のなかでも過疎が一段と進行している限界集落については、政策効果を期待できず、結果として条件不利地域の中にまた周辺地域を生み出すといった構図を作り出す可能性も危惧される。

第2に、どの地域の、どの範囲の農家を、どの程度保障するのか。例えば2002年度実績⁽⁴⁷⁾によると、北海道では協定の面積が平均529ヘクタールと広く、1協定の交付金額が1,260万円に上る。都府県では北陸が207万円と比較的高く、九州は145万円、都府県平均では143万円となっている。協定参加者1人あたりの交付金額は、北海道が38.3万円、九州7.2万円、都府県平均で7.4万円である。この額が果たして条件不利地域で農業活動を継続することを支持するという目的として十分かといえば、そうではないであろう。また、一律に経営規模を問わず保障していく姿勢は、集落単位の支持を目的とはするものの、およそ半額を個人の収入として配分することが通例となっており、旧来の米価支持政策と同様の画一的・平等主義的ばらまきであり、農家を集約化し競争力を高めていくべきとする構造改革の思想とは反する面がある。

第3に、その目的を何にするのか。農業活動の保持、環境保全としての農業活動、農村景観の維持などがEUの共通農業政策における主要政策目的であるが、日本では果たしていずれの目的であれば国民的なコンセンサスが得られるのであろうか。条件不利地域政策を展開するには国民の負担増加は避けられないものであり、現在縮小傾向が基調となっている農林水産振興予算を拡大することになるが、条件不利地域については政策目的を生産性の向上ではなく、最低人口と多面的な公益機能の維持について評価するといった抜本的な政策目的の転換が必要となる。しかし財務省では、2004年5月の「財政制度等審議会」の建議を受け、2005年予算では廃止や大幅縮小を検討する方針をいち早く打ち出し農水省との攻防が行われ、交付要件を見直すことを条件に2009年まで延長された。新しい政策目的がEUのようなコンセンサスを得るためには、未だ越えがたい障壁があると考えられる⁽⁴⁸⁾。

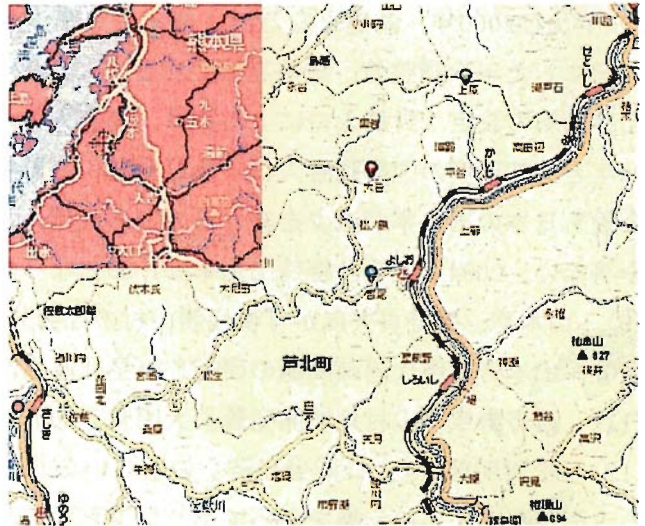
第4に、農家の農法への規制が必要である。特に水源涵養などの多面的な公益機能や食の安全などの価値を評価しようとする一方で、農業の環境汚染者としての立場をどのように改めていくのが重要となる。既に、農薬や畜産の尿尿を原因とした硝酸性窒素による地下水汚染は、都市住民の飲料水に深刻な影響を及ぼしている。

第5に、農村構造の問題を捉える視角として、都市の過密に対する過疎の問題として理

解するだけでは問題の本質は捉えることができない。現在進められている構造改革においても、グローバル化によって海外と繋がってしまった国家の生き残り戦略が重要な課題となっている。地域コミュニティの持続性に関連した問題についても、既に国際関係の中で捉えることが不可欠な時代となってしまったことが、グローバル化した戦後の工業社会の特徴である。産業・貿易政策のみならず、地方自治体政策についても経済のグローバル化に対応した再編をどのように進めて行くのか、そして住民がそれとどのように関わっていくのか重要な課題である。

また、地域間の格差をどの程度平準化するかについては、中央集権型の国土形成を進めるのか、分権型・分散型の国土形成を目指すのかという問題とも関わっている。現在進められようとしている広域自治体のあり方に関する道州制等の議論においても、この問題はまだ十分に整理されていない

(1) 熊本県葦北郡芦北町は、熊本県の南部に位置し、有明海に面した海岸部から球磨川に面した山間部の間に広がる面積の大きな町で、2005年4月1日現在の合併後の人口は20,972人である。現在は国道三号線や海岸沿いの町の西部地域に商工やレジャー施設等が集中している反面、東部の山間地域は道路網の整備も遅れ、役場所在地との隔絶がおきている。現在高規格道路が町の西側に整備されており、今後町の東西に一層の経済的機会の格差が拡大する可能性がある。調査対象の旧吉尾村の吉尾、大岩2、上原の3地区は山林が多く、古くは林業を中心とした産業が栄え、松材を使った木材業や、製炭、養蚕などが主要産業であった。しかし、貿易自由化に伴う国産材の価格低迷と、国のエネルギー政策の転換により林業は廃れ、既に山林地主も手を入れないような状況として、山林は放置されている。戦後すぐには、開拓団の入植もあり人口の増加がみられ、かつてこの地域にも相次いで分校が開校されたが、現在では小学校や分校の閉鎖はもとより、2004年度には地区で唯一の吉尾中学校を約5km離れた役場所在地である佐敷へ統合した。



(2) 平成14年度の国立社会保障・人口問題研究所の推計の低位推計。 http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/4/ref_z1.html (2004年9月5日)。

(3) <http://www.ipss.go.jp/Japanese/shicyoson03/syosai/pdf/shosai.pdf> (2004年1月4日)。『朝日新聞』2004年1月1日。

- (4) 国立社会保障・人口問題研究所編『都道府県別将来推計人口－平成12～42年』2002年。
- (5) 橋詰登「中山間地域の人口動態と定住人口の維持条件」、田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社、1999年、23-51ページが、全国の中山間地の動向を捉えており参考となる。
- (6) 1999年～2002年までの総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』を参照。例えば、2002年3月31日現在では、転入者482名、出生者111名、その他13名で、人口増が606名、それに対し転出者561名、死亡者197名、その他6名で、人口減が764名であった。その結果、芦北町では158名の減少、増加率-0.91%であり、自然増加率-0.50%、社会増加率0.42となっている。
- (7) 熊本県『熊本県統計年鑑』の5歳階級別人口で、1955年を100としたときの芦北の団塊世代残存率。
- (8) 本書の人口推計は以下の条件で行った。推計手法：コーホート要因法、基準年次：1995年及び2000年、基礎となる出生率・生存率：熊本県、出生率の設定：出生率仮定値表を元にした年次調整値、最終期設定出生率：1.32（2025～2030年の合計特殊出生率）、社会移動率の設定：封鎖人口による計算、開発人口の加算：なし。この算定の条件として1995年と2000年度の国勢調査人口、及び全国の合計特殊出生率である1.32を利用しているが、今後も日本の出生率が減少を続けるのであれば、この予測はさらに厳しいものとならざるを得ない。2004年の合計特殊出生率は1.29となった。
- (9) 山本務、徳野貞夫ほか『現代農山村の社会分析』学文社、1998年、143-146ページ。
- (10) 山本努『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣、1996年、97-103ページ。
- (11) 西野寿章『山村地域開発論』大明堂、2003年、204ページ。
- (12) 松谷明彦『「人口減少経済」の新しい公式』日本経済新聞社、2004年は、これまでの政策パラダイムの転換を語っており参考となる。
- (13) 保母武彦は、「安楽死する中山間地域」と「新しく生まれてくる中山間地域」といった表現で現在の中山間地の問題を整理している（保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996年、135ページ）。
- (14) 満田久義『村落社会体系論』ミネルヴァ書房、1987年、53-54ページ。
- (15) 元データは、農林水産省「農家経済調査」、企画振興部「毎月勤労統計調査」。
- (16) 岡崎秀典「過疎山村の変貌」中俣均『国土空間と地域社会』朝倉書店、2004年、115ページ。
- (17) 平成16年2月5日、竹崎芦北町長へのインタビュー。
- (18) 具体的な推計の前提条件は次の通りである。

I 歳入

- (1) 地方交付税及び地方消費交付金については、生産年齢人口一人あたりの地方税を算

出し、その値と将来の生産年齢人口の推計値とを掛けて計算。

(2) 地方交付税については、国勢調査年度の総人口一人あたりの交付税額を算出し、その値を推計の総人口値に掛けて計算。

(3) 臨時財政対策債については、2003年度の普通交付税額と臨時財政対策債の総額が一定と仮定し、将来の交付税額の変動に併せて算出。

(4) 国庫支出金及び県支出金については、2000年度の国勢調査の総人口一人あたりの支出金額を算出し、その値と将来総人口の推計値を掛けて算出。

(5) その他の項目については、設定した基準値が将来も一定であると仮定。

II 歳出

(1) 扶助費については、年少人口と高齢人口一人あたり扶助費額を算出し、その値と将来の年少・高齢人口の推計値とを掛けて算出。

(2) 公債費については、将来発行する地方債に対する公債費額を算出し、現在の実償還額と加算。

(3) 投資的経費については、歳入と歳出のバランス予算を前提とし、歳入総額から投資的経費を除く歳出総額を控除した額とする。合併の場合は、通常分は15億円で一定、合併分については合併特例債起債分に5%の自己負担分を加えたものとした。

(4) その他の項目は、将来も設定した基準額が一定であると仮定。

III 合併による要因

(1) 歳入要因として、合併市町村補助金、市町村合併推進特例交付金、合併後の臨時的経費について支給される普通地方交付税（普通交付金）、新たな町づくりや公共料金格差調整のための地方交付税（特別交付金）、合併後の町づくりのための建設事業用の地方債、合併後の市町村の振興のための基金造成用の地方債、を算入。

(2) 歳出要因として、四役、教育長の削減、議会議員定数の削減、職員57人の削減を人件費にかかる変動要因とし、2町の各年合算額に対する県支援金を扶助費に加算、合併特例債による公債費を公債費に加算、新町の退職積立金の創設を積立金に加算。

公債費の返済方法は、現在償還中のものは実償還額。臨時財政対策債は、発行年度の発行額に対して3年据え置き、20年返済、年利2%、年払い。辺地対策事業債は、2年据え置き、10年返済、年利2%。過疎対策事業債は、3年据え置き、12年返済、年利2%。その他の地方債は3年据え置き、20年返済、年利2%、合併特例債は3年据え置き、20年返済、年利2%。

合併という特殊要因に伴う財政措置額の算定については、規定に従い次のとおりとした。

1 補助金

(1) 合併準備補助金は、500万円×2町=1千万円

(2) 国の合併市町村補助金は、人口と合併市町村数で算定され、2億4千万円

県の市町村合併推進特例交付金は、5億円

2 地方交付税

(1) 普通交付税は、合併後の臨時的経費に対する財政支援であり、2億円

- (2) 特別交付税は、包括的特別交付税措置、合併移行に対する財政措置、合併準備経費に対する財政措置で、6億3千万円程度

3 地方債

(1) 合併特例債が、町づくりのための建設事業に対する財政措置として、充当率95%、普通交付税算入率70%で、43億7千万円。実施に当たっては10年間で均等に事業を実施すると仮定。合併後の市町村振興のための基金造成の対する財政措置は、同上の要件で、5億1千万円。3年で均等に実施と仮定。

(19) 宮脇淳「財政再建の自治体戦略」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 / 政策』岩波書店、22-24ページ。

(20) 大西隆「分権時代の国土計画」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 1 課題』岩波書店、2002年、109-129ページ。

(21) E・F・シューマッハー、小島慶三・酒井懋訳『スモール イズ ビューティフルー人間中心の経済学』講談社学術文庫、1986年、228-381ページ。

(22) 1950年に初めて国土総合開発計画が定められる。1960～70年には全国総合開発計画（一全総）が定められるが、第一次高度成長期で国としての経済規模の拡大を目指した結果、過疎過密の進行を来した。1965～85年の新全国総合開発計画（新全総）では第二次高度成長期のあとオイルショックに見舞われ、効率主義による集落の再編を目指す。1977年には第三次全国総合開発計画（三全総）では人口の地方定住促進のため、モデル定住圏の整備を目指す。都市の人口吸収力が低下した時期。1986～2000年には第四次全国総合開発計画が策定され、多極分散型国土形成、地方への定住人口の増加政策に見切りを付け交流人口の増加を目指す。産業の分散、リゾートの整備、多国籍企業の誘致などが試みられる。2001～2005年は第五次全国総合開発で多自然居住地域や地域連携軸構想により、「参加と連帯」のキーワードで国土計画を謳うが、もはや均衡ある国土の発展については政策放棄したものとしか考えられないものとなった。

(23) 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店、2004年、52ページ。

(24) 関満博・長崎利幸『市町村合併の時代／中山間地域の産業振興』新評社、2003年。

(25) 山村振興法は、議員立法により1965年に低開発と条件不利を政策対象とする時限法として制定された。過疎地域自立促進特別措置法は、1970年に議員立法で制定され、人口減少を政策対象としている時限法で10年ごと（1980年、1990年、2000年）に新たに措置法が制定されている。特定農山村法は、1993年に農村の条件不利問題を政策対象として制定。

(26) 総務省自治行政局過疎対策室『平成14年度版 過疎対策の現況』、2003年。

(27) 総務省自治行政局過疎対策室、前掲書、97-102ページ。

(28) 総務省自治行政局過疎対策室、前掲書。九州の2例は宮崎県西都市と鹿児島県阿久根市の事例。

(29) 総務省自治行政局過疎対策室『過疎地域における集落再編成の新たなあり方に関する

る調査報告書』2001年，21ページ。

(30) 是永東彦・津谷好人，福士正博『ECの農業改革に学ぶ―苦悩する先進国農政』農文協，1994年，14-16ページ。

(31) ルイ・パスカル・マーエ，フランソワ・オルタロ＝マーニエ『現代農業政策論―ヨーロッパ・モデルの考察』農文協，2003年。OECD『OECDレポート 農業の多面的機能』農文協，2001年。

(32) European Commission Agriculture and Rural Development, Fact Sheet: Rural Development in the European Union, European Communities, 2003, p.5.

(33) ユーロバロメーターのEU市民への調査では，農家への直接支払や条件不利地域へのサポートを62%のEU市民が支持している。

(34) 駐日欧州委員会代表部『EUを知るための12章』2004年，30ページ。

(35) 是永東彦・津谷好人・福志正博，前掲書，48-54ページ。ローズマリー・フェネル，荏開津典生監訳『EU共通農業政策の歴史と展望―ヨーロッパ統合の礎石』農文協，1999年，313-360ページ。

(36) EU共通農業政策下においても各国の農業政策には個性が見られる。例えば，フランスは小規模の家族経営がフランスの農村地域の特色であるという理念への愛着は持ち続けているものの，現実には農業の近代化が大きく進んでおり，西ヨーロッパでもっとも競争力のある農業国となっている。フランスにとって，零細家族経営農家を保存することよりも，農産物輸出国としての地位を向上させていくことが優先され，零細家族経営農家は消滅してきた。他方ドイツは，小規模な限界的農民と主都市のプチブルジョワがFDP(自由民主党)を支持し，農民票が政権維持のキャスティング・ボードを握ったため，政党も農村社会政策の導入を積極的に進めてきた。このような政治環境のなかで，小規模家族経営の収入を補償するために補助金の給付なども行われている。イギリスは，戦中・戦後の経済的苦境から農業生産をできる限り拡大し，輸入を抑制する政策を確立しようとしてきた。しかし，農政における優先目標は「妥当な価格」での食料供給であり，農業所得の保護が政策的に優先されるということではなかった。

ECのCAPも，85年構造規則では，これまでの老齢農業者離農促進から失業対策としての若年農業者就農促進へと，その政策目的を変化させてきた。また，農業の多面的機能への配慮として，「環境面でセンシティブな地域 (BSA)」に対する農業への助成を始めた。さらに，過剰対策と環境的な配慮から生産粗放化促進措置と，セットアサイド (減反) 措置による環境・資源の保全機能を生かす制度が始まった。

(37) 岡崎秀典「「周辺地域」論と経済地理学」経済地理学年報36-1，1990年，23-39ページ。

(38) 宮崎県西都市「寒川～消えたむらに今をみる (前・後)』『広報さいと』，2001年度10月，11月号。http://www.city.saito.miyazaki.jp/civic/koho-h13.html (2003年12月15日)。

(39) NHKスペシャル「私はここで暮らしたい」(1989年5月24日)。

(40) 中山間地の住民の定住志向は、現実の過疎の進行から考えると逆説的ではあるが熊本県芦北町の大人および中学生への意識調査で大変高いことが確認された。「生活の満足度」では、「満足」が31%、「普通」まで入れると79%が満足している。「今後も住み続けたいか」という問いに対して、73%が「住み続けたい」、22%が「どちらとも言えない」、「あまり住み続けたくない」はわずか5%であった。

(41) 山本努、徳野貞雄ほか『現代農山村の社会分析』学文社、1998年、149-154ページ。

(42) (財) 過疎地域問題調査会「過疎地域におけるUJIターン推進施策のあり方に関する調査研究」、2001年。

(43) 松原茂昌『中山間地域農業の支援と政策』農林統計協会、2001年、41ページ。石井圭一「所得支持政策への転換は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視覚を問う』農林統計協会、2002年、70-103ページ。

(44) EUでは、当初農業所得を保障する目的で農業への補助がなされたが、条件の良好な地域と不利な地域との格差拡大が問題となった。そのため政策目的を条件不利地域に農村景観を保持するため最低限度の人口を維持するための政策として位置づけられるようになった。

(45) 河川の上流に位置し、傾斜地が多いなどの立地条件の不利な中山間地域は、農業生産活動等を通じ国土保全、水源涵養、良好な景観形成等多面的な機能を発揮してきたが、高齢化が進展するなかで生産条件の不利な面から、担い手の減少、耕作放棄地の増加により多面的機能の低下が懸念される。このことを防止し、多面的機能を確保するために条件不利地域で集落協定を結び、5年以上継続して行われる農業生産活動等の行為に対して、農業者等へ補助金を出す制度である。事業実施主体は市町村であり、国1/2、県1/4、市町村1/4の補助金で、直接支払単価は最高額が20分の1以上の傾斜を有する水田で10a当たり21,000円となっている。熊本県では2002年度には68の市町村で1,669の協定が締結され、総額23億7100万円が支出された。50万円未満が35%、100~300万円が26%、50~100万円が26%、1,000万円以上が13協定であった。それらの交付金のうち59%が共同活動に充当され、41%が個人に配分された(熊本県農政部「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」、2003年)。欧米では、農家一戸当たりの補助金支給額は20~30万円程度の水準となっている。

(46) 農政当局、農業界は否定的であり、国の農政審議会も慎重な態度をとってきた。しかし、将来価格政策の抑制的運用を目指し、市場メカニズムだけで農政を進めると、自然的条件にハンディのある中山間地域の比較的劣位の農業生産は、消滅を余儀なくされる。是永東彦他『ECの農政改革に学ぶ』農文協、1994年、290ページ。

(47) 農林水産省農村振興局「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」、2003年6月30日。

(48) 『熊本日日新聞社』2004年5月13日。

第3章 農村地域の政治力の減少と自由化政策

平地農業地域は、他の3農業地域類型の中でも一番生産条件が良く、農業生産活動も盛んで農業集落も多く存在している。しかしわが国の産業としての農業は、グローバル化の進展により厳しい競争に晒されてきた。本章では、平地農業地域が日本の農業生産活動の最も競争力のある地域であるにもかかわらず、そこでも産業としての活力を持続できないでいる状況はなぜ起こるのかについて考えるため、農村地域の政治力と戦後の農業政策がめざした理念と現実のギャップ、及びグローバル化による問題について検討する。

まず第1節では、農村地域が保持していた政治的影響力の変容とその原因について考察する。この問題は、平地農業地域に固有の問題ではないが、一番競争力のあるこの地域においてすら農村社会の維持が難しくなっていることに鑑み、農村の政治的資源と農林族の影響力、そして農政関係アクターの相互関係について考える。第2節では農村地域の政治的影響力の変化に伴い、戦後から現在までの社会経済状況と農村・農業政策がどのように関連していたかについて整理し、規制・保護から自由化へと大きく政策価値がシフトしていった過程を確認する。そして政策資源の投入量の変化を分析することで、これらの変化を財政面からも考察する。また平地農業地域の生産性について、多面的な分析を行い、日本農業の可能性について検討する。最後に第3節では、様々な課題の中でも特に逃れようのないグローバル化の圧力が、農村地域にどのような影響を及ぼしているのかについて、WTO政策、EUの共通農業政策、そして日本の貿易自由化政策の比較を通して検討する。

1 農村地域の政治的影響力の衰退

(1)農村の政治的資源—農村票、農林族、JA・農政連

ここでは農村票、農林族、JA、農政運動組織など農村の政治的資源について考える。土地に土着した生活を送ってきた農村でも、戦後自作農が育成された以降の農家は、もはや「よらしむべし、知らしむべからず」といった政策の対象としての農民ではなく、自ら保護主義的な農業政策を獲得し、政治的影響力によりその既得権を守る政治的な主体として存在してきた。このような農民が政治力を形成した源泉については、次の4つの理由が考えられる。第1に、戦後の国政選挙区の区割りが人口の変動にあわせた変更がなされず、農家は人口比以上に代表を議会に送り込むことができた。都市と農村の1票の格差は、今も解消することが困難な問題である。第2に、農協が効果的で強力な政治ロビイストの役割を果たしてきた。第3に、政党が強い地方組織を持たず、特に中選挙区制時代の選挙では候補者は自らが支持の動員を行う必要があったが、農村のまとまった動員力は自由民主党や社会党にとっても大きな魅力であった⁽¹⁾。第4に、JAとその政治団体である全国農業者農政運動組織協議会（農政協）、土地改良区と土地改良政治連盟、農業委員会という地

域から全国組織まで体系化された集票マシーンが機能したことであった。

①農村票

農村地域の政治的資源の変化を考える場合、農村地域の人口変化は票数に直接比例しており、1番重要な要因である。まず都市と農村地域の人口の割合がどうなっているのかを把握することが必要であるが、それを一義的に確定させることは意外と困難である。ここでは、都市人口（大都市圏・都市圏）と非都市人口（大都市圏・都市圏以外）、非DID地区人口、そして市部・町村部人口という3つの指標で農村地域の人口を捉えてみよう。

日本人の人口は、大正期のおよそ5千万人から急激に増加を始め、1967年に1億人を超え、2005年現在1億2,768万人と、ほぼ日本人人口の歴史的なピークを迎えている。このような急激な全体人口増加のなかで、都市部と非都市部では全く逆向きの人口構造の変化があった。1950年には全国人口は8,410万人であったが、都市にはこの当時わずかに3,140万人しか住んでおらず、都市人口比率は37.3%、都市以外の人口の比率は62.7%であった。ところが50年後の2000年には、全国人口1億2,680万人のうち都市人口が1億90万人と1億人を突破し、都市化率79.6%に達したが、逆に非都市には20%程度の人口しか人が住んでいないようになった（図3-1参照）。しかも総人口の51.7%が、東京、大阪、神奈川、愛知、埼玉、千葉、北海道、兵庫、福岡の上位9団地で占められているように、国土における人口に大きな偏りが生じており、政治的にもそのような人口の圧力を背景に、都市住民の関心が政治的な要望として強く出されるようになってきた。農村地域では農村人口の減少とともに、当然農家も激減したことから、いわゆる農村票の影響力は大きく減少してきたと考えられる。

次に、都市的地域の中にも人口が集中していない地域が含まれているという誤差を減少させる手法であるDID地区人口に着目し、非DID地区人口をベースに日本の農村人口構造を見てみよう。DID地区とは、市町村の区域内で人口密度が4千人/平方キロメートル以上の地区が互いに隣接して、その人口が5千人以上となる人口集中地区をいい、非DID地区はそれ以外の地域を指す。この非DID地区を擬似の農村地区人口としてみる事ができよう。表3-1に見られるように、1960年当時非DID地区には56.7%の人が居住していた。現在は国土面積の97%に当たる3,656万ヘクタールの非DID地区に、総人口の34.7%である4,432万人が居住している。

第3番目に市部人口と町村部人口という視角で日本の人口構造を分類⁽²⁾してみると（表3-2）、市部人口は1960年の65.2%から2000年には78.7%にまで上昇し、その代わり町村部が34.8%から21.3%へと大きく減少している。2004年にはさらに市部の構成比があがり、79.6%と初めて市部人口が1億人を超えて、1億92万3835人となった。この間3大都市圏の人口増加率は微増であるものの、6,287万9,369人と全国の49.6%がこの地域に居住している。

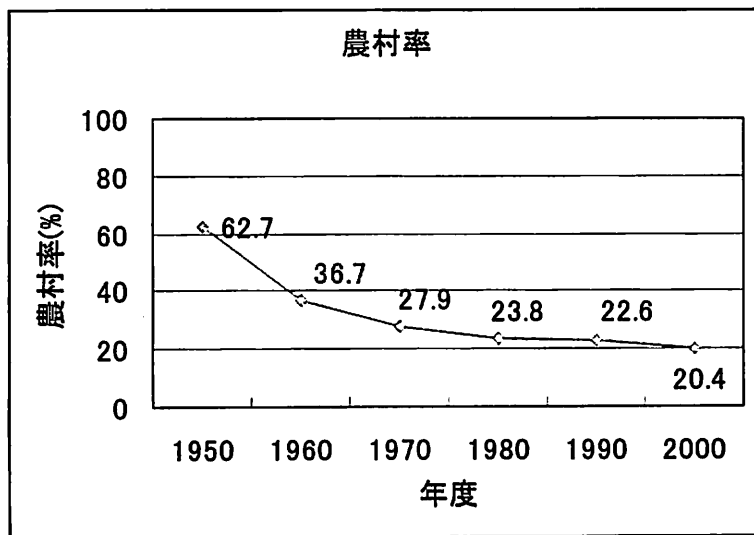
このようにいずれの指標をとっても、日本における都市と農村地域の人口構成は大きく歪んだものとして、過密と過疎へと両極化している。「過疎」は都市化と変わらない重要

な国土政策上の課題であるが、学問研究では専らそのことを「都市化」の問題として捉えてきた。農村地域の人口数の減少は、農家の投票数の減少と相関しており、都市住民の政治的影響力の増大に反して、農村地域の政治的影響力は弱体化してきた。農家数の推移については表3-3に見られるように、1960年代以降の高度成長期から急激カーブを描いて減少している。この1960～70年頃の農政では、工業所得との格差を縮め農業生産力を上げることが中心的な政策であり、農家の所得保障と構造改善事業を全国の農村地域へ予算配分することに農林族が華々しく活躍した。また農家もJA等の組織化により、米価を中心とした農政運動を盛んに行った。

このような変化をさらに農家構造の面から見ると、専業農家の減少がすすみ、逆に兼業農家（特に農業を従とする第2種兼業農家、つまり自給的農家）が大きな割合を占めるようになり、もはや以前のように「農家」という理由だけで同質の政治的利害を共有し、地域を挙げての政治的動員が農村地域でも有効性を失ってきた。過去の米価運動が盛んであった頃には、農民にも政治運動の成果が見え、ともに行動の価値を共有することができたが、現在では運動への参加意識が大きく減少しており、既に農業を守るという視点での運動が重要となるようなレベルにまで落ち込んでいる⁽³⁾。このような変化の主要因として、農家に担い手がおらず、農業を次世代へ引き継いでいくという意識を、多くの農民が失っていることが挙げられる。

図3-1 日本の農村人口の変化

単位：%



(注) それぞれの年度の全国人口から都市人口を除いたものを農村人口としてとらえ、その全体に対する比率を農村率として求めた。

(出典) 総務省統計部「各年国勢調査報告」。

表3-1 非DID地区人口の変遷

単位：百万人，%

年度	全国人口	DID人口	DID人口率	非DID人口	非DID人口率
1960	94.3	40.8	43.3%	53.5	56.7%
1970	104.7	55.5	53.0%	49.2	47.0%
1980	117.1	69.9	59.7%	47.2	40.3%
1990	123.6	78.2	63.3%	45.4	36.7%
1995	125.6	81.3	64.7%	44.3	35.3%
2000	126.8	82.8	65.3%	44.0	34.7%

(出典) 総務省統計部「各年国勢調査報告」。

表3-2 市部・町村部人口

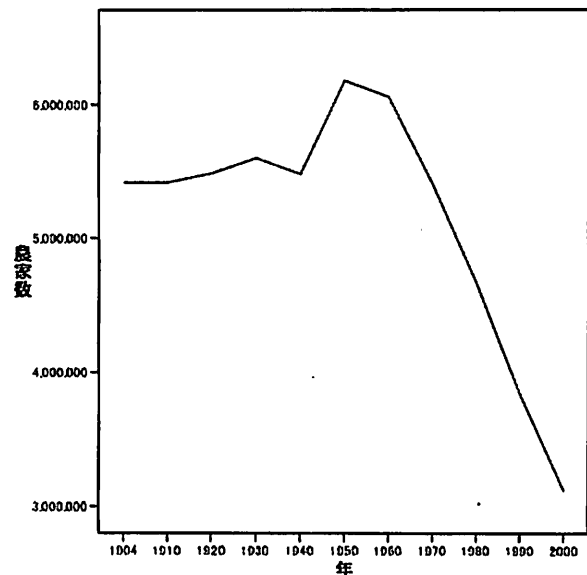
単位：千人，%

年度	全国	市部	町村部	郡部%
1960	93,418.5	60,895.0	32,523.5	34.8%
1970	104,665.2	75,428.7	29,236.5	27.9%
1980	117,060.4	89,187.4	27,873	23.8%
1990	123,611.2	95,643.5	27,967.6	22.6%
2000	126,925.8	99,865.3	27,060.6	21.3%

(出典) 総務省自治行政局市町村課「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」，2004年。

表3-3 農家数の推移

年	西暦	農家数
明治37	1904	5,416,703
明治43	1910	5,416,937
大正9	1920	5,484,563
昭和5	1930	5,599,670
昭和15	1940	5,479,571
昭和25	1950	6,176,419
昭和35	1960	6,056,630
昭和45	1970	5,402,190
昭和55	1980	4,661,384
平成2	1990	3,834,732
平成12	2000	3,120,215



(出典) 農林省統計情報部『農業センサス累年統計書(M37-H12)』農林統計協会，2003年。

②農政運動組織

農民の農政運動組織として代表的なものに「全国農政運動組織協議会（農政協）」や「農業者政治連盟（農政連）」などがある。これらはJA全中（全国農業協同組合中央会）の会

長が全国農政運動組織協議会の代表をかねており、都道府県ではJA内に地区組織が組織されている。とりわけ福岡、熊本、福井などは独自の組織として「農業者政治連盟」を結成し、活発な政治活動を行っている。主な活動方法は、農協の正組合員を会員として年会費千円を徴収し、これを活動資金としながら、郡市単位で米、野菜、酪農など品目別の部会を開催し、彼らの政治・政策への要望をまとめていくこと、また自民党系の県議で構成される「農政議員連盟」に対して、選挙時の推薦、政治献金、陳情などの働きかけを行う。国政については、東京での全国大会などの際に各県選出の国会議員へ働きかけを行い、また選挙時には農林族などの有力議員や地方選出議員に推薦、政治献金を行う。

政治的資源としての活動資金は、熊本県の場合を参考に計算してみると、正会員の全員が農政連会費を払っているわけではないが、会費収入は期待値として1994年には1億1千7百万円程度であった。会員の減少に伴い2002年には1億8百万円程度にじわじわと政治活動資金が減少してきたことになる(表3-3)。正組合員の減少と準組合員の増加は、農家の連帯による政治的資源や影響力の減少に関係してくる。

農業者政治連盟では、現在進められている農業基本計画の見直しの方向性に強い関心を持っており、WTOの農産物自由化による米、畜産などへの影響や、プロ農家を育成し生産効率を上げるという農政ビジョンに対して、地方の農業地域のかかえる問題はこれでは解決できないのではないかと考えている。平地農業地域では、担い手のプロ化を推進しながら、他方で中山間地域では中山間地域等直接支払制度の拡充や、集落で農地を利用する農業システムの導入などが必要と考えられている。

また農産品の価格の低迷は、平地農業地域の大規模農家への打撃も大きい。地域類型別に見ると、都市的地域で行われている近郊農業では、農業収入への期待というよりも土地の値上がりを待っている者も多く見られるが、他方で畜産農家などは都市化により転居してきた住民達に迷惑施設として嫌悪され、次第に遠隔地へと移転を余儀なくされていることなどが、新たな問題となっている。

表3-3 農協の正組合員数(熊本県)

年度	正組合員数	準組合員数
1994	117,387	35,840
1995	116,646	36,580
1996	115,518	37,521
1997	114,628	38,499
1998	113,543	39,483
1999	112,719	40,155
2000	111,513	40,802
2001	110,169	41,706
2002	108,843	42,416

(注) JA熊本資料, 2003年。

(2) 農林族の衰退

農村地域の衰退は、農村人口の減少、農産物生産の産業的価値の低下などの総体的な地域活力の低下を意味しているが、このような地域の変化は「農林族」と呼ばれている農政に利益をもつ団体・省庁とともに活動する政治家の政治的影響力をも大きく減少させてき

ている。族議員については、猪口孝・岩井奉信による『「族議員」の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』がわが国における古典的研究であり、1980年代後半の日本政治体制下の族議員の行動と性格、その政治的な意味を詳細に分析している。そのなかで族議員の登場を、官僚制の影響力の後退と、自民党政治家の影響力増大によって、政策決定権力に関する官僚の独占支配が崩れ、相対的に自民党政治家が政策決定に対して強い影響力を行使することが可能になったことで生まれたものであり、「官僚主導」から「党高政低」や「党高官低」とよばれる「政治家主導」「自民党主導」現象を生み出してきたと説明する⁽⁴⁾。猪口らの研究は、族議員の日常活動や族議員であることの利益などを、データとケーススタディーを用いながら立体的に族議員を捉えようとした貴重な研究である。

しかし、このような研究を通して、誰が族議員なのか、どのようなキャリアや影響力を持つと族議員になれるのかということ、明確に一義的に定義することは難しい。どのようにして族議員として認知され、その政治力の変化をどのように測るのが族議員研究にとっては課題である。また猪口らの研究以後の政治状況の変化を考えると、特に1980～90年代までの族議員の活躍の場が、現在の政治構造の中ではどのように変化しているのかに注意する必要がある。ここでは「族議員とは？」を問うことは主目的としていないことから、便宜的にいわゆる世論として農林族の族議員として認知されている者をサンプリングし、それぞれの族議員の影響力の変化について分析を行う⁽⁵⁾。具体的には、週刊誌の記事をもとに表3-4の10名を農林族議員としてリストアップして用いた⁽⁶⁾。

かつて農林族は建設族とならぶ典型的な選挙区利益型であった。日本の選挙区は全国の6割が農村型であり、そこは長年にわたって安定的な自民党支持母体であった。農協組織の集票マシンが自民党を支え、農業利益の行方は自民党議員の死命を制するような影響力を持っていた。このため族議員でなくとも多くの地方選出議員は農林部会に入り、農政票に配慮しようとしてきた⁽⁷⁾。しかし80年代後半から小泉内閣へかけての国政の変化は、単純化すれば構造改革の影響による農林族・建設族などの公共事業依存型の族議員の衰退と、官邸主導型政治への変化としてこの間の変化を位置づけることができよう。中曽根首相も「大統領的首相」や「プレーン政治」により族議員を押さえた政策決定を行おうとしたが⁽⁸⁾、小泉政権も学者—民間の審議会による政策方針の決定などを利用することで、族議員の存在意義を薄めるという政治スタイルを取っている。

それでは具体的に、2002年当時代表的な農林族と目されていた10人のプロフィールと、政治的影響力の変化について見てみよう。まず代表的な農林族として、鹿児島県選出で江藤・亀井派に所属し、元党税制調査会長などを歴任した山中貞則が挙げられるが、2004年に死去した。次に宮崎県選出の江藤隆美は、江藤・亀井派のリーダーとして農政分野で活動していた。元建設省出身ではあったものの農林族として大きな影響力を持っていたが、2003年に引退し、地盤を息子に引き継いだ。山形県出身の加藤紘一は元自民党幹事長で総理の地位に最も近い政治力を持っていたが、「加藤の乱」の失敗により2002年には一時自民党を離党、現在は再選後自民党の無派閥として活動をしているものの、国政に対してか

つての政治的影響力は失っている。堀之内久男は九州の比例区選出で、党総合農政調査会長などを歴任するなかで江藤・亀井派に属した農林族として活動をしていたが、先の選挙で引退した。鈴木宗男は、前衆議院運営委員長など党役員を努めながら外交族として活躍する傍ら、農林族として北海道への利益誘導活動に活発にその影響力を行使していたが、田中真紀子元外相との相克から刑事事件にまで発展した。その後自民党橋本派を離れ、先の参議院選挙では北海道選挙区から立候補したものの落選した。松岡利勝は熊本県選出で亀井派に属しており、農水省出身の生粋の農林族であり、前農水省副大臣のキャリアを持つ。しかし衆議院小選挙区選挙では、同じ選挙区から立候補した元自民党県議に負け、九州比例区への重複立候補で辛くも議席を維持した。

このように2002年当時農林族として確固たる地位を築いていた10人のうちの6人が、今では議員を去るかその影響力を大きく縮小し、世代交代が進行している。残りの4人の族議員は、2003年の衆議院選挙でも再選をし現在も農林族と目されているが、それぞれの議員の地元での政治的影響力は変化していないのであろうか。2003年の衆議院総選挙時の対次点得票率で、その議員の小選挙区における強さを推測してみよう。

佐賀県選出で元文相の保利耕輔は、橋本派に属し、当選9回のベテラン議員であり、その対次点得票率は2.8と依然として選挙に強い体力を持っている。中川昭一は北海道選出で党農水産物貿易調査会長、元農林水産大臣などを歴任し、2003年からは経済産業大臣である。亀井派に属しており、選挙でも対次点得票率2.14と強い選挙を行っている。しかし現在の小泉内閣での経済産業大臣の立場は、基本的に農林族が保護してきた利益を自由化で崩していく立場であり、農林族のホープを改革推進派に抱き込もうとする小泉首相流の党操縦術の手腕が窺える。茨城県選出の赤城徳彦は、高村派に属する当選5回の議員であり、元党総合農政調査会副会長、農林部会長などを歴任している。対次点得票率は1.66と民主党新人に厳しい追い上げを受けた。群馬県選出で亀井派の谷津義男は、前農相経験者であり、6回当選のベテランである。しかし対次点得票率は1.36と、民主党新人に2万4千票差にまで追い上げられた。農林族にとって安定した農民票は再選のための大きな魅力であり、だからこそ多くの議員が農政関係の党の部会や国会の委員会メンバーになりたがっていたわけであるが、次第に農業県においても組織的な農民票のパワーに翳りが見え始めている。他方、水産族は漁港を全国津々浦々に整備することを主張し、水産庁の予算の大半はそのための公共事業として支出されているが、農民よりも漁民は浮気をせず、票が確実に入るといふことで、漁民一族議員―業界―水産庁という縦の関係性と票の組織化は未だに健在である。

また農水省関係議員の地盤沈下も激しい。2004年の参議院選挙の特徴のひとつは役所OBの落選が目立ったことであり、農水省関係でも元林野庁長官で現職の入沢肇、農水省OBの日出英輔が落選した。日出は農水省出身の大河原太一の後継者として98年に初当選した農水省大物候補であった。旧全国区時代は100万票を超える集票力を誇った農水省出身者も、政・官・業のトライアングルの中で果たすべき役割が変わってきたため、官庁からも自民

党からもJAからも見放されたという構図にあることが理解できる⁽⁹⁾。つまり小泉内閣が進める構造改革に沿った政府の農業政策は、生産性を効率的にあげるために競争力のある農家を優遇しようという指向性を強く持ち、また自由化の波の中でWTOに配慮する必要があることから、これまでのように農家に対して利益を誘導するといった役割が果たせなくなってきた。農水省からも、族議員に対しては、農政の抜本改革という痛みをどのように政治的に解決していくのかについて政治家としての働きがみられないと、醒めた目で見られる。地方の農協からは、役所OBは遠い存在で身近に押せる候補者ではなくなったと評価される。このような厳しい政策の調整局面で、族議員・関係省庁OB議員の出番は縮小しているといえよう。

表3-4 農林族議員

議員名	選挙区	当選回数	派閥	対次点得票率	備考
山中貞則	鹿5	死去	江藤・亀井		
江藤隆美	宮崎2	引退	江藤・亀井		江藤・亀井派の会長
加藤紘一	山形3	11	(加藤)	1.62	
堀之内久男	比例九州	引退	江藤・亀井		宮崎県出身
保利耕輔	佐3	9	橋本	2.8	
谷津義男	群3	6	亀井	1.36	
松岡利勝	熊3	5	亀井	0.96	小選挙区落選, 比例
中川昭一	北11	7	亀井	2.14	
鈴木宗男	参・比北	落選	橋本		
赤城徳彦	茨1	5	高村	1.66	

(注)『週聞朝日』2002年3月1日号, 23-25ページ。『国会便覧114版』日本政経新聞社, 2004年のデータを参考に作成。対次点得票率=次点者得票数/本人得票数で計算した数値で、小選挙区選挙での候補者の強さを示す。

このような農林族の持っていた影響力の低下は、なぜ起こっているのだろうか⁽¹⁰⁾。

まず第1に、農家有権者数が2003年には8%を下回るほどに減少しており、農林業に関わる就業者人口の減少が政治的影響力の激減につながっていること、また小選挙区制の導入が農業という特殊利益だけで選挙を戦うことを難しくし、族議員の衰退・落選につながっていることが推測される。従来の中選挙区制では利益団体を分け合うことで当選が可能であったが、選挙区から一人だけとなると族という旗だけで支持を獲得することは困難となる。つまり農業者だけの支持では、もはや衆議院小選挙区及び参議院選挙区での選挙に当選することが困難となってきた。

第2に、コメやタバコなどに代表されるような農産物価格決定が、政治過程で決まるの

ではなく、市場によって決定されるようになったことから、族議員が影響力を行使することができなくなった。規制緩和、自由化の流れの中で、族議員が利益団体と政府との間に介入して政治的決定をはかり、このことの見返りとして票集めや政治資金の提供を受けるという構図が成り立たなくなったことが大きい。

第3に、投票の価値の格差解消が進んできたことである。都市対低人口密度地域の投票の価値は、衆議院と参議院でまだ格差があるものの、国会議員の定数は正により、概ね5対1から2対1にまで近づいている⁽¹¹⁾。戦後の農村地域人口が過大であったころの選挙区割り、人口規模の変化に応じて変更していくことは法律でも期待されていたが、政治の場で具体的な選挙区の変更を進めることは困難な課題であった。最高裁判所判決が何度も出され、政治の不作为が都市住民から強く責められることで、徐々に公職選挙法の改正が進められてきた。このことは国民全体の形式的な政治的権利の平等という点では改善であるが、地域面積や経済力という点からは、人口規模で圧倒的である都市住民の主張が強く反映した政治結果が導き出されることを意味する。完全な人口比例に至ったとき、議員は全体利益を考慮して行動するといっても、地方利益を代表する議員が非常に少なくなることの及ぼす影響は大きい。衆議院の小選挙区では人口比例が求められているが、参議院では衆議院のカーボンコピーとしないためにも、議席を今後も人口比例で行うのか、あるいは地域代表など違った視点で政治的決定過程を担う組織とするのかなど、検討の余地がある。

第4に、農家有権者の自民党支持の低下が挙げられる。第2種兼業農家は農家とはいえ、意識はサラリーマンであり、さらに土地持ち労働者という特殊利害を持つ。彼らにとってJAによる政治的動員は関心が薄く、他党支持や無党派層も多くなっている。

第5に、自民党自体が農民票への依存を脱しようとしている。1区現象といわれるように、県庁所在地での自民党の連敗は自民党の政策の在り方に大きな影響を及ぼした。都市浮動票を取り込むことに自民党はなりふり構わず突き進んでいるが、このことは改革指向を出すことで都市住民へアピールしようという政策の変更を意味し、都市部に強い公明党との連携により与党という地位を維持するという戦略となってきたことを意味する。自民党内の農林族など、いわゆる構造改革への抵抗勢力とよばれるグループも、選挙に勝つためには正面から構造改革に反対できないという捻れた構図が生まれている。

第6に、農水省自身がBSEの失敗などにより信用を失い、これまでの生産者指向の官庁から消費者指向の官庁へと性格を転換させようとしている。従来の生産者のスポークスマンとしての族議員との関係性も、今後さらに農水省は変化させていくこととなる。

第7に、民主党の躍進により、自民党の農村基盤体質への反省が強まっている。民主党は明確に都市を基盤とした自民党に対する反対政党として、自らの位置づけを行っている。自民党は旧地盤に配慮しつつ、新しい支持を獲得するための政策をどうアピールするのか明確なスタンスが取れない弱点を、民主党はマニフェスト選挙で突いた⁽¹²⁾。

第8に、外圧の変化がある。これまで生産者中心の農政ではアメリカなどの外圧に巻か

れたとしても、農林族やJAはウルグアイラウンド対策費のように農業者への見返りを必ずもたらすだけの政治的影響力を持っていた。しかし、WTO会議が農業問題で決裂し、他の工業製品やサービス産業の国際展開に支障が出ていること、また多国間の自由化交渉が行き詰まって2国間のFTAを行おうとしてもやはり農産物の貿易がネックとなっていることが国民の間に周知され、農業を守るコストと他の産業で失われるものの利益の比較考量が当然のごとく議論されるような土壌ができあがってしまった。農村地域支持の意見は環境保全、自給率の向上という形では唱えられるものの、一般的にはマスコミや財界の言説が行き渡り、農村へ逆風となる世論の方が大きくなっている。

第9に、自民党執行部内の権力構造の変化がある。小泉内閣では、学者と民間人による政策提言に基づきトップダウンの行政運営が行われている。農民が、これまでのように利益団体や族議員を通して影響力を行使するというチャンネルが塞がってしまった。改革派は官邸・内閣府を中心に、政策をリードする余地を確保した。また小泉首相は、派閥の取り決めを無視し、党の政策立案システムにもメスを入れて、従来の政策調査会と特別委員会を廃止した。ここは族議員が議長を務め、党内・党外との調整を進めながら、政治的影響力の獲得と発言の場として使われてきたが、この制度変更は実質的に政策立案ルートを変更したことになる。

最後、第10に、構造改革プログラムの農業分野への拡大が進められている。このような変化は、農水省予算の減少、貿易自由化への弾みをつける方向性へと向かっている。農水省の財政的影響力を象徴する予算の変遷については、次節表3-6で検討する。

(3) 農政関係アクターの立場

次に視点を変え、農業政策の変化に関与しているアクターの立場から、政策の合意形成に向かって、工業政策と農業政策、生産者保護と消費者保護、貿易自由化と保護など、様々な政策価値がぶつかりあう局面を整理をしておこう。

農水省は、元来食料生産機能を維持することが最大の政策目的であり、そのために自作農を保護育成する政策を主張・堅持してきた。自民党は農村を基盤として、支持のみならず議席数も農村に負っていた。社会党など野党も政策的には農村保護主義であり、その意味では与野党の間には政策に大きな対立軸は見られなかった。しかし、貿易や保護政策のコストなどが問題となる時代になると、工業側から農業保護への負担感について非難が生じてくる。また食品加工業者や流通商社、ファースト・フード業界も、輸入による安い農産物競争を求めるようになる。消費者も、ライフスタイルの変化により食への嗜好も変わり、米消費が減少し、代わって多様な果実や野菜を求めるようになり、国内農産物のコスト高を非難するようになる。このような国内の利害対立構図の変化は、農産物輸出国であるアメリカなどにとって好都合な世論形成の機会となった。表3-5はアクター間の農業政策に関する利害を大まかに整理にしたものである。

農業政策や条件不利地域政策といった国内の政策について検討するにも、国際的要因の

影響を抜きには全てを説明することはできない。政策合意に至るプロセスの分析を行ったロバート・パットナムの2レベルゲーム⁽¹³⁾の考えを利用し、国際レベルと国内レベルに関わる両面から交渉を分析することで、農業政策、通商政策、工業政策などが絡み合ったこの問題を、次のように説明することができる。まず国際レベルでは、工業化の進展は日本が生きていくための死活問題であり、国力・豊かさを支えるパイを拡大してきた原動力でもあった。その意味で工業製品の輸出を拡大しつづけるという至上命題を政府は担っている。このことは先進諸国間でも暫定合意が得られており、できるだけ巨額の貿易が阻害されることなく拡大する方向に向かうべきだという理念がWTOを中心に共有されている。もちろんここでいう貿易には、工業製品のみならず、農産物、各種サービス、知的所有権、労働力などあらゆる価値の移動が、それぞれ国によって違った思惑として考えられている。他方、国内においては、国際レベルでの合意に至るために、国内の利害関係者の合意調達が必須となる。相互のレベルは互いに連結しており、同時に影響を及ぼし合う関係にある。本書の関心である農村構造問題も国内問題ではあるが、国際レベルのアクターの要因を無視できない。

表3-5 農業政策とアクター間の利害

アクター	地域 住民	消費 者	農民	財界 (工 業)	食品加 工・流 通業界	JA	農水 省	財務 省	経済 産業 省	地方 自治 体	外国 政府
保護	○	△	○	×	×	○	○	×	×	○	×
自由化	×	○	×	○	○	×	×	○	○	×	○

(注) ○は支持、×は反対、△はどちらともいえない。

①国内レベルの影響力関係

まず、国内レベルのアクターとして、第1に農民は、地価や労働力コストでは粗放的な生産により大量に作られる農産物とコスト競争できる体力はなく、農業保護継続にメリットがある。零細自作農保護政策により、農家が競争原理のもとに経営規模の拡大を努力することを阻害してきたという面はあるものの、他方で稲作を中心とした共同作業が必要である農業活動で食料生産を行い、その活動により水源地である山河を守り、自然環境の保全にも寄与してきた。さらに都市住民へ保健休養空間を提供するなど、国土における多面的価値を体現する空間の中で農民は生産活動を行っている。

第2に農水省は、その組織の使命として、食の安全や食糧自給に責任を負い、農村の機能維持も新たな課題となってきたことから、自由競争による淘汰を容認することはできず一定の保護・育成政策を求める。

第3にJAは、国内農産物や農業機械の販売、農民の生活に関わる各種サービスの提供主体として、国内農業を保護することに利益がある。

第4に地方自治体は、都市部と農村をかかえる地方の自治体で利害は分かれる。大都市部、主に南関東の自治体では、税収が地方へ環流することに不満があり、人口が多く経済効率も高い都市重視の政策の必要性が主張される。他方、条件不利地域などをかかえる大都市圏以外の多くの自治体では、農林業は地域の主力産業として重要であり、その振興は地域政策でも中心的な位置を占めている。

第5に国民であるが、その関心や立場によって微妙に意見が異なると考えられる。農村をかかえる地域の住民にとって、農業振興は雇用の場であり、新鮮で安全な食料の供給元として重要と考えられる。また、農業保護を止め農地が都市化や工業の乱開発により自然破壊されることも気になる。しかし、消費者は、多様な食料品を季節を問わず安価に手に入れることを求め、またファーストフード店やコンビニで安価な品を求める場合は、輸入農産物の自由化を歓迎する立場となる。他方で、食の安全や環境保護、途上国への歪な輸出強制などに配慮する立場からは、農業保護を評価する立場となる。

次に、農業保護に反対の立場として、第6に工業製品輸出に利害がある財界は、国内の総生産に対する貢献度が低い農業へ税を使うことへの異議、工業製品輸出が阻害されないための農業市場の完全開放、農業用に保護されている地域の利活用などを主張する。

第7に、食品加工業者や農産物を扱う商社・流通業者は、外国産の新たな食材の輸入拡大や、アジア諸国での栽培・輸入による価格競争を進めるためにも、農業に関する規制緩和・自由化に大きな利害がある。

第8に経済産業省は、財界の意見と同様に、国富の源泉である工業力を最大限に発揮させるための環境作りを主張し、農業問題が貿易自由化の足手まといになることを警戒する。

第9に財務省は、政府支出に占める農業保護費の削減には強い関心がある。

最後に、表中の分析アクターには挙げていないが、重要なアクターである国会議員、地方議員は、利益団体の代表・族議員としての立場、および選出地域代表としての立場で、その意見は大きく分かれる。

②国際レベルの影響力関係

それでは次に、国際レベルでのアクターの行動を考えてみよう⁽¹⁴⁾。農産物輸出国政府は、その輸出の可否に最大の利害を有する。外国政府あるいは外国の農畜産物生産者は、政府間の通商交渉により日本へ自由化の圧力をかけるという外交戦略が、正面攻撃としてまずとられる。

第2に参加者拡大戦略に基づき、日本国内で自由化を支持する勢力の影響力を拡大する戦略をとる。これは、問題となっている議論に工業製品製造企業、食品加工業者・商社、消費者と呼ばれる大衆などの参加を促し、政府の政策決定過程へ影響力を及ぼす戦略である。農産物が高い価格でしか入手できず、なお税でも農家を支持して、2重の意味で農業

生産者を保護しており、消費者や食品加工業者の利益がそこなわれているというキャンペーンは保護主義的農業政策の攻撃としては効果的であった。

第3に、トランスガバメンタル戦略(Trans Governmental Strategy)がとられる。これは「ある官僚組織が他国の官僚組織の一部と連合を形成して、自国の敵対する官僚組織に対して優位な立場に立とうとしたり、自らの目的を達成するために相手国の官僚と連合を組んで相手国から譲歩を獲得しようとしたりする戦略である」⁽¹⁵⁾。工業の利益を代表する経済産業省や財務省、あるいは日米関係の維持に強い関心を持つ外務省と連合することで、農水省を包囲する戦略となる。

第4に、これらの戦略を外国政府主導だけで行われるのではなく、国内世論の喚起を促し国内政策の変更を目指す省庁が外国政府と共謀することで、それぞれの支持基盤の強化を図ることも模索される。この交渉担当者間の共謀戦略は、いわゆる「外圧」という表現で、国内要因だけでは政治的な変化が期待できないときに、外国政府の圧力に巻かれる構図を利用する狡猾な国内アクターの戦略である。これまでの日本の自由化は、このような戦略を活用しながら変化してきた面がある。

第5に、問題が個別では解決が困難な場合に問題を連携させること、つまりパッケージにして交渉することで行き詰まりを打開する問題連携戦略がある。たとえばオレンジ自由化で被害を被るオレンジ農家や関係省庁、族議員といった自由化反対の政治行動を起こすアクターはまとまっているが、消費者や自由化で恩恵を受ける業界のアクターは分散し政治的な動員が難しい状況にあった。同様に牛肉も交渉の隘路に陥っていた。そのためアメリカ政府は両者をリンクし交渉を進めることで、関連したアクターが譲歩を迫られているのが自分たちだけではないと判断し、交渉者が何らかの譲歩を勝ち得る可能性が生まれてくることを狙い交渉に成功した、と中戸祐夫は説明する⁽¹⁶⁾。現在のWTOの自由化協議も多国間ではあるが、あらゆる貿易をパッケージ化する戦略がとられている。

第6に、複数国の国内アクターが、それぞれの国内において自国政府への反対を行うことを協力して、互いの政治力を交換する場合をトランスナショナル戦略とよぶ。環境保護団体が、互いの国でグローバリゼーションの弊害による地域の衰退、途上国の多国籍企業による搾取などを問題にすることで、農業の貿易自由化の徹底に歯止めを掛けていくことが可能となる。また逆にWTOの自由化施策で恩恵を受けるアクター同士が、相手国でも協力し合うことも考えられる。既に工業においては、対外投資が相互になされ、企業間の相互依存関係が複雑に絡み合っていることから、企業の国籍に基づいてアクターの利害が分かると単純に考えることはできなくなってきた。

このようにビジネスや暮らしをめぐるアクター間の利害は、政策の中で様々な影響力を及ぼし合いながら国の政策として形づくられてきた。しかし、生産空間を工業製品のように容易に移動できず、また人間存在の根幹である生命に直接的に関わる食料の生産と、自然を育み、地域に生きることを支える農林業を、全く工業製品と同列に扱うことはできないところに、農村地域の問題の難しさがある。

2 自作農維持政策から自由化政策へ

さて、これまで農村地域の持つ政治的資源の変化について考察を行ったが、本節ではまず戦後の農業政策の展開を日本経済の変化と関連させながら整理し、農村地域の変容の理由を検討する。次に政策資源の投入量の変化を確認し、最後に競争力が高い平地農業地域における農業生産性の課題について考える。

(1) 戦後農政の諸画期

戦後の農業政策は、食糧難時代の食糧増産と自作農維持を目標とした政策から、文字通り食糧の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村地域の振興を目指すといった総合政策へと変化を遂げてきた。食糧増産政策では、農家という生産者に着目した所得維持政策が重視されたが、高度成長期後には農地の流動化と消費者を重視する競争的自由化政策へと転換することが求められてきた。ここでは敗戦後から現代までを次のように5つの時代区分に分け、社会経済状況の変化にあわせ農業政策の変遷の大きな潮流を確認しながら、時代時代の政策ビジョンを明らかにしておこう⁽¹⁷⁾。1955年（昭和30年）頃までの戦災復興期、1975年（昭和50年）までの高度成長期、1987年（昭和62年）までの低成長期、1992年（平成4年）までのバブル経済期、そして現代までの景気低迷期の5期に分類している（詳細は付録略年表を参照）。

①農地改革による自作農の創出—戦後復興期(1945～1955年頃)の政策

第2次世界大戦の敗戦による後遺症から立ち直るため、当面の国家目標として壊滅した産業力の回復と食料増産が喫緊の課題であった。そのため政府は、電源開発・国土保全・食糧増産のために都市政策や地域政策を総動員することとした。1946年から52年までは食糧不足を食料援助輸入と農家の強制供出で凌ぎつつ、農業政策に関しては6～700万人にのぼる海外からの引き揚げ者等を山林等の開拓事業に投入することにより、農村地域への開墾・入植を進め、帰農と食糧確保を目指すことが当面の目標とされた。

またマッカーサー司令部は、日本軍国主義や侵略主義の基盤に、不公正な日本の地主制度があったという対日戦後政策研究の成果に基づき、寄生地主制度を解体する農民解放の指令を出した。これを受けた日本政府は、地主階級に代表される保守勢力の反対を押し切って1946年に自作農創設特別措置法及び農地調整法改正を実施し、戦前の封建的地主—小作農関係を自作農体制に移行させた。この措置で、各農民が自己の土地を耕作することでこれまで以上の農業生産性の向上が図られ、食糧増産が達成されることが期待された。これらの政策が功を奏し、1945年から55年までに自作農は31%から62%へと大きく増加をした⁽¹⁸⁾。

政府にとって、復興資金に必要な外貨を節約するために食糧の自給は急務であり、戦間

期に米、小麦、馬鈴薯のような主要食糧の配分に関して全面的な国家管理を行ってきた食糧管理法（1942年）をそのまま利用し、政府が米の生産流通を管理し、生産者米価の統制により農家の所得を保障するという農業保護色の強い米価政策を、戦後も農業政策の基本として展開した⁽¹⁹⁾。さらに農業保護として、農家への課税の緩和も行われた。この農業における米生産保護の政策は、1994年に食糧管理制度が廃止されるまでの約半世紀の間日本の農業政策の根幹となり、農業の市場における統合や規模拡大がなされることを歪めるバイアスとなっていくことになる。

1952年には農地法が制定され、3haの農地保有を原則とし、不在地主の復活を阻止し自作農体制の恒久化を図るため、「制限された所有権」として農地の移転許可を市町村ごとの農業委員会に権限を持たせ厳しく制限した。このような保護農政の目標は、食糧増産であり、食糧自給率の向上であった。吉田内閣の広川弘禪農水大臣は食料1割増産政策を打ち出し、大幅な予算増を得て特に米の増産を目指して、土地改良事業を中心とした諸施策を展開した。このような新たな公共事業の展開は、農業土木業者に大きな恩恵を与えることとなった。1950年頃の農村では、まだ専業農家が50%を占め、第二種兼業農家は21.6%であったが、自作農体制の導入により中小農家を競争原理により淘汰・統合するという思惑は外れ、逆に零細農固定化がこれ以降も続くこととなった。

1955年の日本は、第1次産業に占める就業者の割合は41.0%、第3次産業が35.4%といった農業社会のままであり、国民の五分の二はまだ農業で生計を立てていた時代であった。政府は、工業の傾斜生産と同じアイデアで、コメの自給を維持し、麦・トウモロコシなどの飼料用穀物・大豆などは輸入に頼るといふ、農業生産における集中化政策を導入する。

また農業協同組合が、自作農の農業経営と生活支援のために1948年に発足した。政府の高度な統制下で、米の政府への出荷を独占し、政府の肥料割り当て配分をも独占することが農協に認められたことから、JAは農業部門において資金力と政治力を獲得していった。そして農家の要求を政府に伝える強力な圧力団体として、農協は土地改良区とともに、その後成長していく基盤を得ることとなった。

②基本法農政から総合農政へー高度成長期(1955～1975年)の政策

「強い国家」を目指した岸政権に変わり、池田内閣は「国民所得倍増計画」（1960年）を発表し、経済成長と農工間の所得格差の是正に取り組むことを宣言した。政治を第1の政治課題としないGNP志向の政治が、この池田保守本流政治の復活で生まれる。河野一郎農水大臣は、土地改良事業を全国各地に満遍なく配分することで選挙を有利に行う仕組みを作り上げ、利益誘導型政治を始めた。この時代は、神武景気(1955～57前半)、岩戸景気(1958～61)、いざなぎ景気(1965～70)といった景気上昇局面を次々に迎え、「投資が投資を呼ぶ」ブームをもたらしたため、実質GNPは年平均約10%で成長を続けた。石油化学や鉄鋼部門から電気機械、自動車へと産業が近代化・大型化されるにつれ、都市労働者不足が工業化の足枷になるとの認識が広がり、国家政策として農村地域から都市部への人

口の移動により工業労働者の確保を進めることが急務となった。

農村部においては、自立経営農家の育成が目的とされたが、土地の移動が厳しく制限されたこと、また過剰な若年労働力をかかえていることが問題となっていた⁽²⁰⁾。工業部門の急成長は、農業部門の生産と所得との格差を一段と大きくしたことから、農業基本法（1961年）では農業従事者の生活水準を他の部門の就業者と均等にすることを政策目標として掲げた。この『基本法農政』では、農村から都市への労働力の移動は、離農と農地の流動化をもたらすものとして認識し、それを活かして自立経営への土地の集約化を図り、規模拡大による生産性の向上を目指した。さらに、条件が不利な山村については、山村振興法（1965年）により、農業の競争条件を改善するためにハード中心の施策が展開され、水田の圃場整備や用水路、農道の整備、そして居住環境の整備などの取り組みが始まった。しかし農業近代化政策の基調としての離農促進策は、農業人口を減らすことで就業者1人あたりの所得の増大を図ろうとするものでもあった。同時期におきたエネルギー政策の転換は、農政の意図とは逆に、山村の豊かさの源泉であった木炭産業を壊滅させてしまうこととなった。林業の衰退に対しては、国は石炭産業や工業などの構造不況業種対策のような救済措置はとらなかったため、離農離村を促進し、また公共事業による失業者救済を進めることとなる。

1960年は専業農家と第2種兼業農家の比率は、それぞれ34.3%：32.0%であったが、65年には21.5%：41.8%、70年には15.6%：50.7%、75年には12.4%：62.1%へと、農家自体が豊かさを追求する中で急速に専業農家が減少し、工場や建設業労働などによる農外収入が50%を超える第2種兼業農家が農家の主流となっていった。1963年には農家所得に占める農外所得が農業所得を上回り、中小農家を分解して競争力のある農家を育成するという政策の目論見が全くはずれ、兼業化が農家の選択の主流となった。結果として、これまでの農業政策は零細な自作農家をたくさん作り出すという政策となってしまった。1960年には政府買入米価の決定に生産費・所得補償方式を採用したことにより、毎年政府買入米価が引き上げがなされ米作増産を大きく刺激した。

このため政府は、農業振興地域整備法（1969年）などにより基本法農政を修正し、新たに『総合農政』を推進することとした。ここでは価格と貿易に関する管理を行うことにより、農業者に「公正」な所得を保障するプログラムを展開しようとした。ところが機械化の浸透により兼業でも米栽培が容易となり、米過剰の時代を招くこととなる。折しも国民の食生活は、多様化・洋風化により米消費離れを引き起こしていた。このような状況で米価を逆鞘で支えてきた食糧管理の赤字累積は、もはや政治問題化することが避けられない事態となり、米流通の自由化によって政府の介入を排する必要性から、自主流通米制度（1969年）が導入される。

これまで、いかに生産性をあげるのかに腐心してきた農政も、70年には米の過剰から、ついに減反政策を導入する決意を迫られる。しかし農村部の兼業で富裕な「土地持ち農家」は、自民党支持者としてJAや農村地域選出議員を通して大きな政治的影響力を行使しつ

づけ、政府は市場原理を入れない一律転作による減反政策という政治的妥協を迫られることとなる。このことにより条件の良い地域も悪い地域も一律の生産縮小が割り当てられ、それに対して補償するという、形式的な平等の農業政策のフレームがまた適用される。

このような農業政策は、国際価格の3~4倍する米価の下で米作りが奨励され、片方で他の作物への転換が阻害されながら、他方ではパートタイム農業が定着して農地の非流動性と労働力の流出が食い止められるという矛盾をかかえていた。これらは農業団体の政治経済的影響力の維持ないし増大と、農業ではなく農村（票）に基盤をおく政治勢力の結びつきを強化した。選挙の時に票になるのは、重点的・効率的な政策の実施ではなくバラマキであり、政一官では予算の獲得で省庁に恩を売り、箇所づけで借りを返してもらうこと、政一業では政治資金と票の見返りに補助金による仕事や便益が交換されてきた。このような政治的決定は、農産品の生産コストを引き上げるという「政府の失敗」となったが、その後も農民はこの政治チャンネルを活かしながら米価上昇要求を行っていった。

農業の強化により農工格差解消を目指してきた政策も、中間層の分解という離農政策に失敗し、特に都市近郊部に「土地持ち労働者」という新たな豊かさを持つ農家を生み出す結果となった。そのことは農家というステイタスを持ちながら、家計は農外の就業で得ている者が増加し、彼らは土地所有の税的恩恵を受けながらも、自給的な農業以上の生産性の向上には関心を持たない層となっていった。そしてこれらの層は、専業農家よりも豊かな所得を、勤労所得や不動産所得を得ることが可能となった。

戦後作られた農地法は、原則小作禁止のための規定を持ち、自作農保護に徹底していたため、農地を賃貸借することはほとんどできない状況であった。このため政府は、兼業農家の土地の流動性を高めるために、70年に農地法を改正し、借地による農地流動化策を導入することで、稲作からの転作推進を図ろうとした。つまり、戦後農政の基本であった「自作農主義」から大きく「借地農主義」へと農政の転換を試みる。ところが70年代の地価高騰は、「農地価格の土地価格化」を推し進めることとなり、保有にコストのかからない農地は流動化せず、土地政策・農業政策が整合性をとって進められるような状況ではなくなっていた。

1961年から1970年の間、全国の地域では3大都市圏への人口流出が続き、県の人口が大きく減少するほどの人口の大移動を招いたことから、条件不利地域の農村においては過疎問題がクローズアップした。他方で人口が急増した都市では、過密の問題が深刻化し、新しい都市型政治・行政が議論されることとなる。農業部門から工業部門への人口移動は、当初から計画されていたこととはいえ、地域社会の構造を予想以上に大きく変化させるインパクトを持っていた。農村の過疎化に対しては、島根県の発案で国への過疎対策の要求がおこり、過疎問題を共有する県が協力して全国知事会・議長会を通して国会議員に働きかけ、1971年に議員立法により初めて「過疎地域対策緊急措置法」が制定された⁽²¹⁾。過疎法は人口急減の防止、地域格差の是正を目指したが、上位計画である新全国総合開発計画が一人あたりの生産所得格差ではなく生活水準の格差を問題とし、その基本原理として

効率性の原理が織り込まれていたため、過疎法自体が農村の構造を抜本的に改善する政策として位置づけられることはなかった。これ以後10年ごとに新たな過疎法が作られ現在に至っているものの、過疎地域の状況は改善どころか、人口及び経済面において一層の厳しさを増している。財政力の乏しい自治体は、補助が適用される事業のみを好んで行い、地域が真に必要とする事業には着手できず、また地元負担の増大や、ソフト面への未配慮などにより、過疎事業の目的が十分に活かされないままその運用が積み重ねられてきた。

他方都市部では、人口や産業の集中により引き起こされる問題を緩和し、そのなかで土地利用を計画的に進める必要から、新都市計画法（1968年）を制定し、市街化調整区域を設定し、市街化区域との間に「線引き」をすることで、農業地区への市街地のスプロール化を防ぐ取り組みが始まった。

③農産物自由化と地域農政の展開－低成長期（1975～1987年）の政策

高度成長から低成長へ移行するにつれ、都市化、過密化に鈍化の兆しが見られ、「地方の時代」が語られ始めた。国の政策スローガンも、経済優先から生活優先、地方分権、効率の原則から必要の原則へと変化が現れ始める。対外的にはグローバリゼーションが加速するとともに、オイルショックやイラン・イラク戦争（1980年）などを経験して、海外にエネルギーを大きく依存する日本の国家経済体制の脆弱さが暴露され、また急激な円高の進行により、構造改革が必要となる時代を迎えようとしていた。

1977年の「第3次全国総合開発計画（三全総）」では、人間と自然の調和のとれた人間居住の総合的環境整備を進めるため、地方分散による生活関連施設の整備を目的とし、またエネルギーの有限性に配慮した国土環境保全機能の重視などを進めることとして、これまでの拠点開発方式や大規模プロジェクト方式を改め、農村と都市とを一体とした水系流域別の「定住圏構想」を目指そうとした。しかし開発から環境重視への転換は評価されたものの、地方の人口流出に対する具体的プランを欠いていた。土地利用の促進については、農用地利用促進法（1980年）を制定し、さらに農地法を規制緩和する方向で改正し、農地の流動化を推し進める政策を『地域農政』として推進した。これまでの中央集権的農地管理を、自助を期待して市町村や集落を基盤としたものへ変更しようとするものである。

このような地域格差是正を目指した国土政策、産業政策は、農村地域の暮らしにどのような影響を及ぼしてきたのであろうか。1975年には山村振興法の第1次改正が行われ、農業政策も「地域農政」重視へと変化していく。1980年には新たな時限立法として過疎地域振興特別措置法が議員立法で成立する。しかし山村では、自由化などの問題よりも、地域の衰退の原因である過疎自体を食い止める効果が見えないという状況が続いていた。山村振興法第2次改正（1985年）、半島振興法の制定（同年）など過疎地域や条件不利地域への政策が整備されたが、社会的人口の減少は続いており、ついに1987年からは人口の自然減少に陥った。つまり死亡者数は微増傾向だが、出生者数が下げ止まりを見せず、結果として人口減少基調の社会となった。この要因による高齢者比率の増加は、過疎地域を全国

に20年先行する高齢社会へと変化させてきた。

ところが政財界は、農業に対する考え方を第2次臨時行政調査会（土光会長）の議論で「農業過保護論」が主流を占めたように、従来の保護を中心とした農業政策の流れから、自由化へ向けて政策変更を主張してきた。同年、農地三法である農用地利用促進法、農地法改正、農業委員会法改正が行われ、農地の流動化政策を本格化する⁽²²⁾。つまり農地法の適用を受けずに緩やかな賃貸借を可能とするもので、これまでの「自作農主義」を転換して「借地農主義」を目指す仕掛けであったが、十分な実績を上げるには至らなかった。このような中で食糧法改正（1981年）により、これまで聖域であった米の市場化が導入され、自主流通米が認められた。農業保護政策は、次第に規制緩和・自由化の方向へと本格的に転換を始めることとなる。

1986年には中曽根首相の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」座長の前川春雄・元日銀総裁が、日本における内需拡大や規制緩和の必要性について「前川レポート」を発表し、さらに翌年には規制緩和、市場原理、市場開放を進める提言を「新前川レポート（経済審議会経済構造調整特別部会報告）」として公表した⁽²³⁾。この理論は、国際競争力の強い部分の多国籍化を国際化として推進し、産業構造調整による不採算部門は切り捨てて貿易黒字減らしの輸入促進に割り当てるという、国際分業論を推進することを意味していた。

農政については、中核農家の育成による農産部門の根本的構造改革の奨励と、輸入農産品のための市場アクセスの改善として、マーケット・メカニズムの活用（競争原理の導入）を提唱した。つまり日本の農産物の価格が外国と比べて高い場合は、輸入のメカニズムが働くようにすることを意図していた。このことにより内外価格差を埋めることができ、生産者の利益のみならず消費者、流通業者、食品加工業者の利益をも考慮するすることができる⁽²⁴⁾と述べる。奇しくもこの主張は、国民は高い農産物価格と税によって2重に搾取されているという、外国農産物輸出国が日本市場を狙って主張する自由化論理に迎合するものであった。

1986年の農政審議会では、「前川レポート」を具体化し、農基法以来とり続けてきた農業保護政策の基本姿勢を見直し、市場アクセスの拡大による輸入の増加、米価の抑制、食糧管理制度の解体、農業の補助金の整理、農地の宅地並み課税による税の強化といった構造改革を行う「21世紀に向けての農政の基本方針」を発表した。このことをうけて、従来は族議員の攻防によって毎年政治決着がはかられ維持されてきた生産者米価が、1987年に1956年以来始めて引き下げられることとなった。これは農村の政治的影響力が、始めてかげりを見せた場面である。

国際レベルでは、一層の世界貿易の自由化を進めるために、1986年にウルグアイ会議が開催された。日本にとって地方の主産業である農業や畜産の自由化が求められ政治的な大問題となったが、政府はアメリカ政府や工業製品輸出に利害を持つ財界の圧力に抗しきれず、1988年に牛肉・オレンジの自由化を受け入れる決断を行った（自由化は牛肉が91年か

ら、オレンジが92年から実施された)。この結果、1985年段階での国内農産物による食糧自給率は、果実77%、牛肉72%、小麦14%、用材35.6%であったものが、1990年には果実63%、牛肉51%、小麦15%、用材26.4%へと、さらに自給率が激減することとなった。このような日本の農業分野の自由化は、外圧により日和見主義的に見えるかのように徐々に進められてきたため、国内政策としての明確な転換や方向性が明らかにされたわけではなく、なし崩し的な国内農業縮小再編が進行することとなった。このため1988年の牛肉・オレンジの自由化に象徴される貿易自由化の中で、農産品の輸入は増加し、国内の食糧自給率は下降の一途をたどるといふ著しい農業の縮小が迫られた。

農家の構成にも変化が起きており、1975年には専業農家が12.4%、第2種兼業農家が62.1%であったものが、1985年にはそれぞれ14.3%、68.0%へと、さらに一層の兼業化が進んだ。既に農業収入で生活できる農家は激減しており、自給と僅かの供出を妻や祖父母の労働で行いつつ、主たる収入は雇用労働者として得るといふライフスタイルが農村でも一般化していく。農地の流動化政策とも呼応し、彼らは新しいタイプの地主となっていった。3ヘクタール以上の農地を持つ上層農は、1ヘクタール未満の農地しか持たない下層農から借地をすることで規模の拡大を図り、次第に小企業的経営が増加し、法人化する農家も生まれ始める。他方で、集落経営的な旧来からの共同作業による農業を継続する農業集落も依然として存在しており、農村の両極分解が起き始める。しかし、借地の対象となる農地は平地農業地域や都市的地域などの条件の良い農地に限られ、中山間地域で傾斜のある耕地については耕作放棄などが深刻化する。このような農村地域切り捨ての危機管理として、1982年の四全総では「多極分散型国土の形成」をうたい、リゾート法による地域資源開発を試みる。

他方で、ゼネコンによる自然の乱開発となるリゾート・ブームには踊らされることなく、自助による地域づくりを始めた北海道池田町や大分県大山町、湯布院町などの農村地域では、オルタナティブとしての内発的開発論が1970年代以降定着していく。この様な動きは、内発的発展論が、次第に運動から政策へと転換を見せ始めた事例としてとらえることができよう。

④日本経済のグローバル化と農政改革－バブル経済期(1988～1992年)の政策

農水省は92年に「新しい食料・農業・農村政策の方向性(新農政)」を取りまとめて公表した。ここでは農業経営体像として、主たる従事者の年間労働時間が他産業並みになり、生涯賃金が地域の他産業従事者と遜色のない水準となることを目標とした。

多極分散型国土形成を目指した四全総も、バブルによる地価高騰、株などの投資ブームに沸き、国土開発が東京への一極集中をますます加速化したことで計画は破綻し、地方では「新たな過疎」問題が深刻となる。このため1990年には、改めて過疎地域活性化特別措置法が10年の時限法として制定され、また農村の産業を保護するための農村経営基盤強化法(1992年)や、「新政策」として環境保全型の農業を推進する政策が打ち出された。

このような産業構造の転換は、東京への人口・産業の集中を進行させ、農村では過疎が深刻化した。そしてバブル経済による投資の加熱は、地価の高騰を招き、次第に都市のみならず全国の土地価格の上昇を招くこととなる。農地の価格も例外ではなく、都市的農業地域では営農の継続が極めて困難な状況となっていた。

経済構造のグローバル化もいっそう進展し、農村地域自体をいかに守るのかという視点が必要となってきた。農村の生活は、自由化による第1次産業へのダメージが大きく、離農離散が人々の暮らしに壊滅的な打撃をもたらしたところが多く見られた。機械化による農業の個人営農化や、米作からの転換による共同作業の割合の低下、また兼業農家の多くが平日は会社等へ勤務していることなどから、急速に人々が農村社会で共同する機会が低下していった。従来地区で行なわれてきた共同作業や寄り合いなどの減少は、地域のアイデンティティの源泉でもあった祭りなど伝統行事の担い手が枯渇し、廃れるような変化を地域コミュニティにもたらした。折しも地域開発の手法として取り入れられたリゾート開発は、個人の田畑山林のみならず地区共有の採草地や牧野、山林等を不動産業者へ販売することを助長し、農業生産や自然環境維持の機能を果たしてきた農村の土地を、商品化するという風潮を蔓延させた。

他方で、地域の衰退を防止するための地域振興策として、「一村一品運動」のような内発的な発展への試みも先進自治体で行われ始めた。この取り組みは、地域間の競争でもあり、地域住民の協働のネットワーク力を強化していくための政策的な仕掛けでもあった。しかし、全国の様々な条件の不利益性を持つ地域が、何もしなくとも人口や雇用の機会が増加していく都市に対抗して、先進地と同様の成果を上げることは不可能であった。

この時代、環境の悪化が世界的にも懸念され、日本の農政でも、環境に配慮することが重要となりはじめてきた。持続可能な内発的な発展をいかに達成するかが、人類にとっての大きな課題となり、エコロジー、エコノミー、エシックスという考えの共有が必要と広く認識されるようになる。1987年にはブルトラント委員会が「持続可能な開発」を提案、1991年には国連環境計画等報告書「人間を大切に」や、UNDPの「人間の安全保障」などが公表され、地球という視点で環境との共存が模索されるようになる。

⑤規制緩和と農業保護の後退—景気低迷期(1993年以降)の政策

1993年には、1955年以降続いてきた自民党体制が崩れ、細川連立政権内閣が誕生するという国内政治に大きな変化が起きた。細川政権はウルグアイ・ラウンドの合意を受け入れ、米の自由化に向け農産物市場の自由化を加速させた。この自由化政策により1990年の貿易収支は102,840億円であったが、2000年には115,480億円へと拡大した反面、農産物の自給率は1995年の果実49%、牛肉39%、小麦7%、用材20.5%が、2000年には果実44%、牛肉34%、小麦11%、用材11%へとさらに低下を続けた。

米国は農産物の輸出国として115億ドル、オーストラリアは117億ドルの輸出を行っているが、日本は世界最大の農産物純輸入国として346億ドルの純輸入をおこなっている。こ

のような輸入の増加に伴い、日本の食糧自給率は低下を続け、カロリーベースで1970年の60%から2000年で40%へと世界に例を見ないほど低水準となり、食料安全保障の面ではきわめて危機的状況に陥っている（ちなみに世界各国の食糧自給率は2000年度で米国125%、フランス132%、英国74、オーストラリア280%、スイス58%となっている）⁽²⁴⁾。

農業政策では、1994年の農政審議会報告で、市場原理主義の導入と規制緩和の促進を軸として、消費者の視点の重視、中央集権の農政の改革、農協組織の見直しなど、農政全般の改革が提案された⁽²⁵⁾。しかし規制緩和の方向性が自由化としても、全面的に規制緩和が進行するのではなく、対外的には規制緩和＝自由化の促進であり、対内的には規制緩和＝選別主義政策の促進としての意味がある。これは農業分野への競争原理の導入によって、資本への門戸開放を進めるためのものであった。条件不利地域については1993年に特定農山法が、これまでのハード中心の農村整備からソフト中心へと手法の変更を図り始める。しかし、この中山間地域対策は、労働集約型作物を中心に高付加価値型農業へ転換し絶対的優位作物を探すというものであり、地域間生産性比較で劣位にある地域への対策としては、効果を上げることはできなかった。同年は平成大凶作といわれる米の不作にあたり、緊急にタイ米などの輸入が行われた。翌年からウルグアイ・ラウンド合意を受けて、農業の体質強化を図るべく、農林族による政治決着で6兆円のUR農業合意対策大綱が決定された。また同年には1942年から続いていた「食管制度」が廃止され、新食糧法の下で市場原理の導入が行われた。このことで政府主導の生産調整を回避して、市場原理・競争条件を活用した経営体の自主的判断による生産調整へと移行することを目指した。

都市への雇用や教育の機会などの集中は、中山間農業地域の過疎を進行させ、農村・森林の荒廃を生んだ。また少子・高齢化は若者人口の減少を加速化し、出産年齢層の枯渇が起きることにより集落人口が自然減少状態に陥った限界集落が全国で増加した。ここに来て農業集落自体の持続可能性が危機的状況に至りつつある。

このように農業を取り巻く社会環境が大きく変化するなかで、1999年に「食料・農業・農村基本法」（新基本法）が制定され、食料の安定的供給、農村の農業活動がもたらす多面的な公益機能の維持などに配慮した政策へと、1961年の基本法を大きく転換させた。この新しい政策転換を進めるための柱の一つとして、2000年には5年間の取り組みとして「中山間地域等直接支払制度」が創設され、条件不利地域の農業活動を集落単位で支持する補助制度が始まった。この政策は、WTOの自由化政策が推進される中で、生産に影響を及ぼす補助金の削減が基本方針となったが、EUの共通農業政策が実施している条件不利地域農家の支援政策として、市場歪曲効果や生産に対する影響を持たない「緑の政策」や、生産制限計画に基づく直接支払としての「青の政策」が補助として認められることとなったことを契機として、日本でも農産物の価格支持政策を転換して導入されたものである⁽²⁶⁾。2000年度に1,686市町村で始まった交付は、2002年度には1,946市町村へと拡大し、総交付額も419億円から538億円へと増加している⁽²⁷⁾。しかし、この政策が保障しようとする中山間地域など条件不利地域の農家への支援に対して、そのコストを問題とする都市住民、

食品流通・加工業者などの反対がある。他方で、国民の環境に対する意識の変化から、農業の多面的な公益機能を維持するための政策としても認知され始める。また、地域格差の是正を引き続き行う必要から、2000年に過疎地域自立促進法がさらに10年の時限立法として制定された。

2002年には規制緩和後の新しい農政改革として、「米政策改革大綱」⁽²⁸⁾や「食」と「農」の再生プラン⁽²⁹⁾が決定され、農業政策は従来の生産者重視から消費者重視へ、また安全性や環境に配慮し、農村集落の維持を図るといった新たな政策展開の局面へと大きく変化した。折しも2001年にはBSEが、また2003年にはSARSや鳥インフルエンザが発生したことにより、「食の安全性」が注目される。しかし他方で、自由化の恩恵を最大限に生かすべく、商社を中心としたアグリ・ビジネスのアジアでの展開が多くなり、日本で開発された農産物の種子や生産方法を発展途上国に移転して大規模に日本市場向けに作物を栽培し、商社をとおして輸入されるようになった。このような輸入農産物に対抗して国内で農業活動を維持するために、輸入増による国内産業への重大な損害が予測される場合はセーフガードを発動し、また地域では有機栽培・減農薬・無農薬栽培などによる生産者の顔が見える安全な食の提供を付加価値とするなどの努力がなされ、また地産地消・スローフード運動など新しい農業への価値観の転換が提唱されている。

農業自由化政策へ転換は、農村構造を徹底的に変容させるインパクトを持っている。市場原理主義がグローバル化の中で基本原則的な影響力を持ち、都市と農村の利益の再分配に対しても非効率・不公正であるとの意味づけがなされ、種々の行財政改革はこれまでの農村構造の歪みを是正改善する政策に対しても見直しを迫っている。ナショナル・ミニマムを実現してきた地方交付税制度についても例外ではなく、小規模自治体の行政コスト高を理由とした市町村合併が強く進められている。暮らしに必要なサービスの多くを行政サービスに依存せざるを得ない状況は、都市住民のみならず農村住民も同様である。広域で人口が希薄な面積に行政サービスを提供することは、過密で狭い空間へ提供することよりも効率が悪くコストがかかることに対し、一人あたり行政コストや受益者数などを基準とした経済的効率化の議論が主流となり、公平や持続可能な農村地域を維持することの公益的価値について評価する政治的な力を失っていった。

このような過疎と少子高齢化、グローバル化により進行している農村社会の衰退は、農村地域のコミュニティ・レベルの人々の共同ネットワークを一層弱体化させる方向へと向かわせている。しかしこのような逆境のなかでも、農業女性たちによる農産加工品の直販所の経営や地域通貨制度の導入など、身近な農村地域の人々が協力し合って生産活動や相互扶助により暮らしを守る取り組みの萌芽が全国で生まれはじめている。住民自身による地域づくり活動へと地域政策を転換することが、財政力も人口構成からも弱体化した農村地域が存続していくための唯一の方策となっていくと考える。

生産者主権から消費者主権へ、規制・保護から自由化へは、今や重要な政策基準となった感があるが、果たして食という生命に関わる産業、暮らしの基盤である地域空間に関わ

る産業を、市場原理の中に放り込んで均衡点を探るという考え方でよいのであろうか。市場を世界規模に拡大することが人類の富を大きくするというオプティミスティックな経済的信条の広がりに対して、政治が公平・平等の視点から関わっていく必要が高まっていると考える。

(2) 政策資源投入量の減少

社会経済環境の変化は、政策の転換をもたらし、それにより農村地域の在り方が変化してきた。ここで農業政策として国や自治体が政策的にどれほど資源の投入を行ってきたのか確認をしておこう。

①国の農業政策への資源投入量

国は農林水産業の振興及び保護のために、これまでどのような財政支援措置をとってきたのだろうか。まず、農林水産省の1950年以降の予算と、その額が全体予算に占める割合の変遷を整理すると、表3-6のようになる。1950年には農林水産業の振興にかかる予算として国の全体予算の12.1%を投入していたが、この当時食糧増産が国にとって第一の課題であったことを物語っている。その後基本法農政として、農家保護と農業生産性向上のための構造改善事業が農業政策の中心となり、農林水産業予算は1950年代後半の9.5%から、1970年代には国家予算の12%程度にまで膨張をする。道路港湾建設などとともに、農業土木による圃場整備や農道整備などは公共投資の中心であり、全国の地域に建設業が浸透する大きな要因ともなった。このような生産力の増大の期待に一番応える条件を満たしていたのが、圃場整備を行うことで生産性の効率化が容易であった平地農業地域であった。

しかし膨張を続けた農業予算も1985年には縮小が余儀なくなってくる。その大きな理由は低成長期に入り、農業が国民総生産に占める割合が激減するなかで、農村や価格競争力のない農業振興へ過大な投資を続けることに対して、国民的なコンセンサスが崩壊を始めたためである。1970年当時、農林水産業は国内総生産（名目）で6.1%を占めていたが、80年には3.7%、90年には2.5%となり、2003年ではわずか1.4%にまで下落している。さらに農産物の自由化の要求は、農産物輸出国の圧力のみならず、財界、消費者や食品加工業者からもなされ、農産物の価格支持政策などが減少をすることにより予算縮小となった。2004年度には3兆522億円と、国の全体予算の3.7%にまで縮小している。

表3-6 農林水産省予算の変遷

	S25(1950)	S30(1955)	S35(1960)	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H16(2004)
予算額(億円)	807	963	1,699	4,049	9,921	22,892	37,769	33,895	33,009	45,999	34,281	30,522
国の予算に占める構成比	12.1	9.5	9.5	10.8	12.1	11.0	8.6	6.4	4.7	5.8	4.0	3.7
	S25(1950)	S30(1955)	S35(1960)	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H16(2004)
予算増減率(%)	-	19%	76%	138%	145%	131%	65%	-10%	-3%	39%	-25%	3692%
前5年との比較(ポイント)	-	-2.6	0.0	1.3	1.3	-1.1	-2.4	-2.2	-1.7	1.1	-1.8	-
農林水産業が国民総生産(名目)に占める割合(%)				S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)		
				6.1	5.5	3.7	3.2	2.5	1.9	1.4		

(出典) 井野隆一『戦後日本農業史』新日本出版社、1997年、付表。内閣府経済社会総合

②都道府県の農業政策への資源投入量

農林政策に関しては一般的に国の役割が大きく、都道府県や市町村による独自の政策展開については大きなものではないように思われているが、2000年度予算ベースでみると国が2兆9千億円であるときに、都道府県および市町村を合わせた地方の農業関係費は4兆円を超える大きな規模となっている。もっとも農水省の予算の63%は補助金・委託費であることから推測されるように、自治体の農業予算の相当額は国庫補助金と関係した施策であり、自治体の政策的自由度は高いとはいえない。

都道府県レベルの農業政策の重視度について、果たして国と同じような変化傾向が現れているのか、1965年以降の熊本県の財政指標を基に検討してみよう。目的別歳出の構成を比較すると、表3-7のように1965年の農林水産費は県全体予算の15.4%であった。1965年から85年にかけては18%を超える予算規模へと膨張し、土木費と同程度となっていく。特に1970年から75年には150%程度の増加率を示すなど、農政予算の急激な膨張が見られる。このような巨額の農政予算も1990年以降全予算に占める割合を次第に減少させ始め、2003年には11.5%にまで縮小した。2000年以降は予算額的にもマイナス成長となっている。道府県レベルの農林業政策は、他の自治体の事業以上に国の補助事業との連携が強く、国一道府県一市町村がともに負担し合う形で多くの施策が作られている。国の事業予算の増減は、直接的に自治体の農業政策の投資や支援政策に影響を及ぼしている。

表3-7 熊本県の一般会計決算額

(単位：百万円)

目的別歳出額									
款別	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H15(2003)
民生費	3,127	6,256	19,546	31,019	38,227	42,990	49,158	60,762	59,769
農林水産費	7,434	18,889	45,938	78,297	80,293	94,752	128,725	119,736	87,753
商工費	9,289	2,525	8,039	10,350	16,743	22,664	29,230	35,413	30,620
土木費	7,465	18,088	38,294	84,380	90,089	130,372	187,076	142,729	123,193
全体	48,418	100,565	248,484	425,380	494,544	672,254	832,954	886,388	765,213

予算額 目的別歳出構成比									
款別	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H15(2003)
民生費	6.5%	6.2%	7.9%	7.3%	7.7%	6.4%	5.9%	6.9%	7.8%
農林水産費	15.4%	18.8%	18.5%	18.4%	16.2%	14.1%	15.5%	13.5%	11.5%
商工費	19.2%	2.5%	3.2%	2.4%	3.4%	3.4%	3.5%	4.0%	4.0%
土木費	15.4%	18.0%	15.4%	19.8%	18.2%	19.4%	22.5%	16.1%	16.1%

増加率									
	S40(1965)	S45(1970)	S50(1975)	S55(1980)	S60(1985)	H2(1990)	H7(1995)	H12(2000)	H15(2003)
農林水産費	—	154.1%	143.2%	70.4%	2.5%	18.0%	35.9%	-7.0%	-26.7%
土木費	—	142.3%	111.7%	120.3%	6.8%	44.7%	43.5%	-23.7%	-13.7%

(出典) 熊本県『熊本県統計要覧』昭和24・25年度～平成13年度。

同じ公共事業である土木費は、1995年まで経済成長期、低成長期、バブル期を問わず増

加をしている。好況と財政的豊かさによる社会資本の整備から、不況対策として経済波及効果を期待した公共投資まで、その政策的意味は時代とともに変化しても、手法としては公共投資に頼る政策が実行され続けてきたと解される。特に1970年から80年にかけての増加率は112~142%に達する程急激なものであったが、2000年には土木予算も減少基調に入り、2000年で-23.7%、2003年では-13.7%の減少となっている。

それでは農業県、例えば熊本県にとって、農業政策の価値はどのように捉えられているのだろうか。全国的にも農業生産が多い熊本県では、農業従事者の比率が減少しているとはいえ、農家人口347千人、販売農家人口でも287千人と大変多い従事者を抱えている。農業就業人口全体に占める65歳以上人口の割合は43.8%であり、高齢化現象が著しくみられ⁽³⁰⁾、販売農家人口に対する高齢化率も30%と、こちらも毎年1%台の伸びを示している。農業者が多い地域では、このように高齢化が進行しているものの、農業者-JA-県農業者政治連盟などを通じて、保守系与党の自民党と繋がる政治的影響力を長く保持してきた。

確かに就業人口や政治力が大きいとしても、なぜ農業という産業に都道府県がこれほど大きな公的資源の投入を行っているのだろうか。熊本県の農林水産費は、2003年度では全体予算の11.5%にあたり、商工費の4.0%、土木費の16.1%、民生費の7.7%と比較しても大きな比重を占めている。県内総生産で比較すると、2001年には総県民生産額が5兆9435億円であるところ、製造業の生産額は9,125億円(15.4%)、建設業が3,984億円(6.7%)であった。農林水産業は2,204億円(3.2%、内訳は、農業が1,909億円、林業が113億円、水産業が182億円)と、他産業と比べると大変小さな経済効果でしかない⁽³¹⁾。

一人あたり労働生産性からみると、農業が136万円であるのに対して、製造業は663万円と、わずか21%でしかない。賃金ベースでも、農業と製造業の所得格差は、2000年度の販売農家の農業所得は1日当たりが製造業に対して37.2%、稲作労働報酬は38.4%でしかない。2001年度の販売農家1戸あたりの所得は486万円であったが、そのうち農業所得は176万円で、残りの310万円は農外所得に依存しているというのが農家の家計の内実である。勤労世帯と農家世帯の生活水準を比較しても、72%にしか該当しない規模である。

このように経済的な規模の比較では、あまり大きくない農業という産業が、なぜ県政における重要な政策位置を占めることになるのであろうか。確かに県単位では産業としての農林水産業経済は他産業と比較して大きくないものの、農業という産業だけで見たとき全国的にも熊本県の産出量・額の規模は大きい。農業就業者の数は人口10万人当たり6,563人(工業従事者は5,245人)と全国平均の2.1倍となっており、その数の多さは全国で11位である。農業産出額は3,294億円であり、全国の3.7%を算出し、全国6位になっている⁽³²⁾。また、中山間地域といわれる条件不利地域は、94市町村の内の70市町村が該当し、それは県土面積の85%、農地面積の68%、経営耕地面積の52.7%に相当している。そこには県民の40%が暮らし、総農家数の67%が生産活動をし、農業粗生産額の55.4%はそこから産出されている。

このように空間的に県内市町村の74%近くが中山間地域の自治体では、たとえ基幹産業

である農林業が衰退しても、簡単に生産性の高い商工業に産業構造を転換することは不可能である。消極的な意味では、従事者の多い基幹産業を支えるために失業対策的・福祉的配慮が不可欠である。また、積極的な意味としては、農業粗生産額や認定農業者が全国トップレベルにあるように、国内の重要な食糧生産基地であり、農業分野において農業生産を競争力あるものにしていくことが、このような農村地域の地域政策としてまず考えられることである。さらに、農業生産活動が地域の自然や景観を保全してきたということにも、農林業を営む価値と地域の誇りを見いだしている。都市部や都市近郊の地域のように商工業への転換が進んだ地域は別として、農村地域にとって農業という土地を利用した産業の特殊性を生かした地域振興が地域政策の基幹とならざるを得ないからだとはいえよう。

しかし、既に見たように国の農業政策の基本である農基法が、自作農を支持する政策から自由化・効率化を進める政策へと転換したことにより、農政に関する行財政資源投入の縮小が一段と進み始めている。いかに自立した競争力のある農業を行うかということは、世界各国の課題でもある。ただ、このような競争原理の追求により、農業生産活動の継続や人口の定着が困難な地域が多く発生することになり、わずかに現在の農家一代の間に農業の廃業・撤退が進行せざるを得なくなっていることを、市場原理の当然の帰結といてしまってもよいのであろうか。地域類型に即した新たな政策の在り方が、今求められていると考える。

3 グローバル化の圧力

(1) WTOの農業自由化政策

昨今のグローバリゼーションの進展は、各国の経済政策や地域政策を、国際関係から独立した内政問題として扱うことができない時代に変化させた。まずはじめに、EU、アメリカおよびケアンズ諸国⁽³³⁾の農業政策と貿易が国際レベルに及ぼす影響、「関税及び貿易に関する一般協定」(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)から世界貿易機関(World Trade Organization: WTO)に至る自由化政策の歩みを振り返ってみよう。

古代中国やエジプトの時代から、治水と農業政策は国の政治にとって重要なものであった。20世紀になっても1930年代の世界農業恐慌の経験などから、各国は農産物価格支持政策を堅持してきた。アメリカなどの農業貿易国も、貿易を拡大しつつ国内農業を保護するための例外措置を設けてきたが、農産物輸入国であった欧州が1980年以降巨大な農産物輸出国へと変貌したことで、アメリカの対応は自国の農業輸出力を維持するために農業という産業についても市場自由化を追求する立場へと変化した。

戦後1948年に発足したGATTを発展させて、1995年にはWTOが発足した。工業製品の自由化に引き続き、WTO農業協定では、関税を除くすべての国境障壁の撤去(例外なき関税化)と、貿易(市場)歪曲的であり生産刺激的政策である価格政策は、生産を刺激しない直接

所得支払い政策へと、各国の国内農業政策の転換を迫ることとなった。このWTO政策の思想と方向性は、アメリカの主張する完全自由化、グローバル・スタンダード化を世界各国に強いる内容と類似のものとなっている⁽³⁴⁾。これらの背景として、農業グローバル化の勝ち組であるアメリカやEUの農産物過剰問題と世界市場競争があり、日本や途上国などは純輸入国として食糧輸入の貿易量を増大させてきた⁽³⁵⁾。しかし1986年に始まったGATT・ウルグアイラウンドでは、世界貿易において農業のグローバル化を一步先に推し進める自由化に向けた政策転換が提案され、先進国のみならず途上国も含めた国々へ大きな波紋を投げかけた。

このような市場のグローバル化が、国際企業による利益の収奪を引き起こすだけであり、国が地域の産業や暮らしを守ることを不可能とする危険性について人々は気付き始めた。グローバル化が必ずしも豊かさをもたらさない可能性があることは、発展途上国についても同様であり、先進国と同じ土俵で自由競争を迫られて経済的な発展への離陸は難しい。新自由主義的な理念で、国内を多国籍企業向けに市場環境を整備することの意味が、改めて問われている。

1999年のシアトルのWTO閣僚会議は、先進農産物輸出大国の主張と、民意を反映しない官僚によるWTOの会議の進め方に多くの疑問が投げかけられ、NGOと途上国によりボイコットされた。同年のカンクンにおけるWTO会議では、日本は農業の多面的機能を前面に出し、農業が自由経済になじまない特殊性を持っていることを訴える戦略をとったが⁽³⁶⁾、農業輸出国のアメリカとケアンズ諸国グループが「農業についての合意がなければ、他分野についても合意はない」と、農業問題の自由化を工業の自由化をパッケージにした議論を展開し、同様に亜熱帯性作物の巨大輸出国となったEUとともに交渉を主導しようとした。アメリカ政治と穀物生産者の関係は、1980年代のレーガン時代から一層政治と緊密になり、穀物の輸出商品化政策を強力に展開してきた。しかし輸入国に関税率の引き下げを要求しながら、自国では輸出補助金を出している先進国の姿勢に対して、ブラジルなど発展途上国が反発したことから、交渉は決裂した。日本の「多様な農業の共存」提案は、会議でEUフレンズ諸国とともに非貿易的関心事項への配慮を主張する政治勢力として結集させることができなかったが、WTOの新ラウンドの交渉妥結を目指す大枠合意が模索されている。そこでは国内向けの助成政策、関税引き下げ方式、輸出補助の削減が交渉されるが、国内向けの助成引き下げは合意に向かう可能性が伝えられている⁽³⁷⁾。日本は、米など重要品目の大幅な関税引き下げを回避することを重視している。このように農業貿易に関する各国の合意形成が暗礁に乗り上げ、WTOの動きが低下する中で、2国間の自由貿易協定(FTA)で個別に対応する動きも2003年には各国で加速化し始めているが、工業製品の輸出の足を引っ張る農業自由化の制限という構図がここでも障碍となっている。

(2)EUの農業政策

①貿易政策

ECが域内農業を保護し、輸出攻勢をすることに対して、アメリカも輸出補助金を出して対抗し、世界市場におけるシェア競争が激化してきた。アメリカの農業者支持政策は、農業者に消費者価格をやや上回る最低価格を保証し、保証価格と市場価格の差を「不足払い」として農業者へ直接払いすることで行われてきた。これは生産者、消費者とも利益を受けるが、納税者がそのコストを負担することとなっていたため、レーガノミックスの推進者であった自由主義者のヤイター農務長官は、この様な政策を改めるために自由化政策を各国に飲ませる決意をする。また、オーストラリアやアルゼンチンなどは、政府の規模も小さく補助による農業支援を政府は行えないため、各農家が粗放的な経営を行い、国外輸送費まで加えても国際市場で競争できるような生産性の効率化を競い、市場の自由化への賛意を示している。

1972年以前は輸入大国であったECが、80年代に農産物輸出国として国際市場へ新規参入したことにより、農産物輸出国であるアメリカやオーストラリアなどケアンズグループの利害と正面から衝突した。このため国際貿易における新たなルール作りを、GATT、そしてWTOで行うべきとのアメリカなどの働きかけが強まった。ECは穀物、酪農品、食肉、砂糖、果実など主要な温帯性食糧の全てについて自給的であるか自給超過といった状況にある。1986年のウルグアイラウンドにおいて、アメリカなどの自由化グループは、基本的に貿易全般を自由にすることが、取引の増大と消費者の利益になると主張している。最終目標を、すべての農業支持、農業の対外保護、および特に農産物輸出補助金を完全撤廃することにおいた。

他方EUは、各国の多様性を生かしながらも、EU域内の農業市場をコントロールする市場管理を重要と考えている。農業における自由貿易は無意味な議論であり、凶暴な市場の動揺を招き、農業者のみならず消費者にも害を及ぼすと主張する。輸出の摩擦については、主要国間で補助金の制限と貿易協定を行うことを提唱する。2重価格の維持についてはEUは自由であるべきというのがその主張である。このような議論を背景として、EUは農業の持つ多面的な公益機能を理由とした政府の補助については、生産を刺激しない補助、いわゆるデカップリングとしてWTOの協議でも積極的に認められるように交渉を行ってきた。低食料自給率の日本は、世界一の農産物輸入国であり、地域政策としての国内農業の重要性を主張し、また発展途上国も先進国のアグリ・ビジネス企業に搾取されてきた立場から自国の農業を保護するルール化の必要性を主張するが、WTOではEU対アメリカ・ケアンズグループの対立が議論の動向を左右している。

②EUの共通農業政策

ここでわが国と似た社会経済環境を持つEUの農業政策から、規制と自由化の政策バランスの手懸りを考えてみよう。EU諸国は、日本と同様に、第2次世界大戦後には、深刻な食糧不足に見舞われた。このため復興に必要な外貨を節約するためにも食糧自給を達成することが国政にとって重要な課題となり、各国では様々な国境措置を設けて安価な海外の農

産物の輸入を抑制することで国内農業を保護し、また価格支持政策で農民の所得を補償するといった農業保護政策が展開された。次第に戦争の傷が癒え、またECという欧州市場を統一する構想が進展を見せる中で、1957年のローマ条約に基づき共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）が構築されてくる⁽³⁸⁾。これまでのEUの歩みは、農業部門における単一の欧州市場を設け、自由流通を実現し、世界市場価格から独立した欧州価格を形成してきた。この共同市場は、市場政策と貿易政策からなる政策で保護されている。域外からの安い農産物に対抗するために国境措置としての輸入課徴金や輸出払戻金を設け、域内に対しては市場介入で一定の価格帯内にとどめるような農産物価格政策が行われた。農産物の自由な移動は、競争力のない国や地域の農畜産業を壊滅させる恐れがあることから、EC域内取引については加盟国間で調整を加えるEC独自のレートを開発し、これによりEC内部での競争による淘汰の危険性を排除してきた。

しかしこのような農業支援措置は、制度の問題もあり、政策が意図した零細な農場の支持よりも、大規模な農場経営者に大きな利益をもたらすこととなった。彼らの経営努力と生産技術の開発はEC内の農産物生産力を大きく向上させ、その過剰農産物を域内で処理できなくなったことから、どのように国際市場で処理するかということがECの新たな課題となる。1970年代には、過剰生産の処理がECの農政にかける負担により、財政膨張を引き起こした。つまりECでは、余剰農産物を買取り保管するコストが莫大なものとなり、輸出補助金を出して原価コストを割った輸出を行っても、さらに在庫処理を行う必要性が生まれた。その後もECの農業者保護主義政策は、深刻な過剰生産の問題を恒常的に引き起こし、さらに共同市場の展開は地域格差の拡大、近代技術の導入は環境問題への関心の高まりをもたらした。

CAP改革の検討の中で、真に支援すべき農業経営者ではない部分へ多額の補助金が流出していることが判明し、EC財政上の大きな問題となった。これまでの補助システムが、農業者ではなく卸や流通業者といった市場による間接的支援の形態をとっていたため、規模が小さく市場から十分な利益を出せない大多数の農業者へ支援が行くのではなく、生産額の80%を占める、農家数で20%の大規模経営農業者に補助が集中していたのである。このため1992年のCAP改革では、市場から土地保有者の直接助成へと支援措置の力点を移した。この改革が期待した効果は、過剰生産の縮小と、小規模農業者の所得を補完する直接補助金による農村の繁栄維持であり、この直接補償とともに休耕（セツアサイド）が併用された。これらの措置は環境に基礎をおいた農業改革が必要ということで取り入れられたものである。しかし個々の農家が、近代的な技術の向上により面積当たりの生産量を増加させることについては防ぎようがないなどの抜け道があることから、特に大規模経営者が利益を確保するための方法は温存されている。さらに病害虫に強い遺伝子組み換え植物、多量の牛乳をつくるスーパーカウなど、新しい科学技術の応用による生産増大とどのようにバランスを取るのか、難しい政策運営を迫られている。

これらの一連の農業改革の効果は、生産奨励のために毎年300億ECU必要であったものを、

地域社会を支え、魅力的な田園地域を創出するための構造政策や社会政策のために50億ECU支出することですむようになった⁽³⁹⁾。多様で複雑な農業保護政策を直接支払制度へ移行したEUの政策変革は、WTOの議論にも反映し、日本の新しい農業政策の改革の方向性にも大きな影響を及ぼしている。

EUにおいても、日本と同様に農業の経済的な影響力は低下しており、就業者比で6%以下、産出高で2%以下しかないが、EU委員会の中に独自の農業総局(Agricultural Directorate-General)や閣僚理事会を持っている。このような破格の取り扱い、他産業では見られないものである。それではなぜEUは、農業への政府介入を積極的に行うのであろうか。第1に、先進国の食糧事情の伸びはほぼ停止しており、市場価格の変動が受給を直ちに均衡させるとは限らないこと。第2に、天候や生物学的な要因に左右されるため、生産量が市場の動き以外の理由で大きく変動する可能性があること。第3に、農民が人間の生存にとって不可欠な、もともと基礎的商品である食糧を生産していること、などを理由としている⁽⁴⁰⁾。

しかし、EU共通農業政策下においても、各国の農業政策には個性が見られる。例えばフランスは、小規模の家族経営がフランスの農村地域の特色であるという理念への愛着は持ち続けているものの、現実には農業の近代化が大きく進んでおり、西ヨーロッパでもっとも競争力のある農業国となっている。フランスにとって、零細家族経営農家を保存することよりも、農産物輸出国としての地位を向上させていくことが優先され、零細家族経営農家は消失してきた。他方ドイツは、小規模な限界的農民と主都市のプチブルジョワがFDP(自由民主党)を支持し、農民票が政権維持のキャスティング・ボードを握ったため、政党も農村社会政策の導入を積極的に進めてきた。このような政治環境のなかで、小規模家族経営の収入を補償するために補助金の給付なども行われている。イギリスは、戦中・戦後の経済的苦境から農業生産をできる限り拡大し、輸入を抑制する政策を確立しようとしてきた。しかし、農政における優先目標は「妥当な価格」での食糧供給であり、農業所得の保護が政策的に優先されるということにはなかった。

ECのCAPは、85年構造規則で、これまでの高齢農業者離農促進から失業対策としての若年農業者就農促進へと、その政策目的を変化させた。また、農業の多面的機能への配慮として、「環境面でセンシティブな地域(ESA)」に対する農業への助成を始めた。さらに、過剰対策と環境的な配慮から生産粗放化促進措置と、セットアサイド(減反)措置による環境・資源の保全機能を活かす制度が始まった。

EUにおいて農業・農村は、社会でコストを負担しても維持する価値があるというコンセンサスが成立している。そしてその価値を食糧生産のみならず、多面的公益機能の維持を評価し、また後継者としての若年就農者育成にも配慮がなされている。ところが日本においては、農業・農村を維持していく価値が国民のコンセンサスとしては成立しておらず、生産者と消費者の利益誘導、都市と農村の対立関係の構図となっている。

(3)日本の自由化政策

①農産物自由化に向けた取り組み

世界をマーケットとして経済的効率性を追求する財界や多国籍企業の視点からは、農業だけの保護は競争原理による経済的効率性を阻害するものであり、海外からの安い農産物を輸入するほうが国の経済を発展させ、消費者にも利益があるのだという国際分業論が主張されてきた。その主要な論点は次の5つに整理できよう。

第1に、農業支持の負担は、国際価格に比較して割高な価格で消費者は買わされており、納税者から消費者へ転嫁されている。

第2に、日本経済の市場閉鎖性の象徴となっており、対日攻撃の対象となっている。

第3に、非能率的な零細農民経営を温存し、生産性向上に努めず、米を過剰に生産し、農地の非農地化を妨げ、地価高騰の原因を作っている。

第4に、食糧赤字で国の財政を圧迫してきた。

第5に、税をほとんど払わず、勤労者の負担による税で多額の補助金を得ている、などの農業保護政策への攻撃が、財界及びマスコミによる消費者の動員で効果を上げ、消費者と生産者の分断が生じるきっかけとなった。1986年中曽根首相時代に構造改革を目指した「前川レポート」でも、日本で要らないものとして石炭と農業があげられ「農産物国内市場の一層の開放に向け将来展望の下に、市場アクセスの改善に努めるべき」との電機・機械・自動車等を中心とした財界の意見が主張されたが、それが政府の閣議了解事項となっている⁽⁴⁾。

高度成長期以降の日本の農業政策は、GATT及びアメリカなどの農畜産物輸出国からの農業に関する貿易自由化の政治的要求を受けて、1963年から67年にはケネディラウンド、73年から79年には東京ラウンドが開催され、GATTの多角的貿易交渉が国際的貿易ルールの形成に向けて始動し始めた。日本政府では1960年代の木材の自由化、そして1986年のGATT・ウルグアイラウンド交渉と農産物の自由化要求、1991年牛肉・オレンジ自由化、93年GATT・ウルグアイラウンド農業合意受け入れ、さらには1995年の食糧管理制度の廃止とミニマム・アクセス米輸入、2000年のWTO農業交渉開始など、段階的な関税軽減と農業財政の縮小へと、その自由化政策の歩みを進めてきた。その後の更なるWTOの農業自由化交渉においても、電気・機械産業からサービス産業まで含めた自由化と同列の標準化が議論される中で、農業分野へも市場自由主義的な考え方が例外なく当てはめられるという、新しい国際貿易ルールの合意形成への包囲網が形づくられはじめていく。

細川連立政権が決定した米の自由化への政策転換を機に、果実、野菜と外国産農産物による国内農産物市場の席卷が広がったが、政府は国内対策としてウルグアイラウンド対策補助金6兆円を農政分野へ配分するという形で、農民や族議員との政治決着を図った。しかしこのような農政サイドの抵抗に対して、「抵抗勢力」という言説で構造改革を否定する輩との農林族へのイメージがマスコミ等により植え付けられた。このような世論を背景

としながら、官邸・産業通商省・外務省そして財界は工業製品の輸出を阻害しないような配慮を強く求めている。

この国内の対立する利害構図は、2000年に中国から大量に輸入される中国産のネギ、生しいたけ、昼表について、地方の生産者から重大な損害が発生していると主張されセーフガードの発動調査を行うと発表したときに明らかになった。日本政府の対応に対して、即座に中国政府が自動車、携帯・車載電話、空調機の3品目へ100%の特別関税措置を対抗措置として発表したことで、問題は国内産地を守る農業問題から、国富の源泉である工業問題と変化し、結果として経済産業大臣、農林水産大臣が中国にセーフガードを発動しない協議を行った。ところが2004年には、中国政府は木炭製造が国内の環境を悪化させているとして、木炭の輸出を禁止にする措置を突然発表した。日本の飲食業界で使っている良質炭の大半を中国に依存していたため、市場に大きな混乱を巻き起こし、既に衰退してしまっていた国内の製炭施設の整備を急遽進めるという対策をとることとなった。自然のなかで時間や季節をかけて生み出されるモノを、海外に過度に依存してしまう危険性が、ここにも垣間見られる。

そのような工業中心の自由化政策が進められる中で急速に拡大していったものが、農業のフォーディズムである大量生産と遺伝子組み換え食品であり、アグリ・ビジネスが世界の農業政策と地域政策に大きな影響力を持つようになる。農業・食料セクターの「工業化」と「グローバル化」の進展は著しく、アグリフード・ビジネスは日本企業においても多国籍化している⁽⁴²⁾。多国籍企業にあわせた農業政策の自由化は、農産物市場の投機化や、国内農業の空洞化、食糧自給率の低下、食品安全性の低下、農業環境の収奪、貧困・飢餓の格差拡大、伝統的食文化の破壊などの危険性を引き起こす原因となっている⁽⁴³⁾。

②WTO・FTAによる自由化の推進

グローバル化が進行するなかでWTOでは世界貿易を自由化する多角的貿易体制を目指して、モノ、サービス、労働力、投資、知的所有権などから、科学技術協力、人材育成等包括的なものについてまで交渉が進められている。しかし、この自由化政策も、国内的には様々な課題を抱え、また輸出国の既得権を前面に出したルールづくりに途上国が反対をするという構図が生まれてきた。1999年のシアトルでのWTO閣僚会議の失敗、2002年の中国のWTO加盟問題などを経て、2003年にはメキシコのカンクンでWTO閣僚会議が開催された。この会議はモダリティ（関税等の削減スキーム）の合意を目指したもので、2005年の農業部分を含むラウンド交渉全体の集結に向けた大事な会議であった。農産物に関してアメリカやケアンズ諸国とEUが合意を見いだそうと努力したが、途上国の強い反対を受けて合意に達することはできなかった。このため日本政府は、現在のところは地域貿易協定（FTA）という2カ国間の自由貿易交渉を、シンガポールや、メキシコ、韓国、ASEAN、タイなどの各国との間で協議を続けている。工業製品を輸出したい日本、日本に農業製品を輸出したい諸外国の交渉は、国内でも農政と通商の利益を代表する意見の対立を引き起こしている。

WTOの農業交渉では、日本は多面的な公益機能を理由に独自の農業保護の提案を続けたが、工業製品の自由化の恩恵を受けつつ他方で農産物を規制しようとする姿勢が、農産物輸出国からは強く非難されることとなった。WTOでは、農業自体を工業製品やサービスなどと同様に自由化することを目標としているが、土地に密着し、生命に関わる食糧を作り出し、かつ環境の保全に重要な地域の営みを、時空の制約を持たない商取引と同列で論じることについて根強い反論がある⁽⁴⁴⁾。

今後残された日本の農業の発展には、2つの選択肢が示されていると考えられる⁽⁴⁵⁾。第1に、生産費の削減に努め、コスト競争力を強化し、産業としての確立をはかる。平地農業地域に有利な戦略となるが、農家の規模拡大をどうするのか、株式会社が農地を取得して行う農業を認めていくのかなどの課題が横たわっている。経済学者が好む市場を睨んだ競争力強化のプランである。第2に、農法を改善し、品質競争力を強化することで、価格の安定あるいは高付加価値化の追及を行う。この方向性は中山間地域など条件不利地域でも工夫の余地があり、食の安全などに配慮したソフトなアプローチである。しかし、個々の農家の技術力を上げていくこと、消費者や流通業者がこのようなコストは上がるが質を尊重した商品コンセプトを受け入れる土壌を育てることなどがクリアされた上でも、なお農家収入を補填する公的な支援が農業には必要な場合が発生するだろう。

農地と農家をどの程度維持していくのかという産業の適正規模については、理想的な国土利用と食糧確保などについて多面的な議論を続けていくほかに解を導き出すことはできない。国際化の視点と、国内農業保護の問題については、再度結語で改めて論じることとしたい。

(1) オーストラリア農業・資源経済局『日本の農業政策』農文協、1989年。

(2) 総務省統計局『平成12年国勢調査編集・解説シリーズ3 我が国の人口集中地区—人口集中地区別人口・境界図』。

(3) 熊本県農業者政治連盟事務局長インタビュー、2004年9月15日。

(4) 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社、1987年、21-22ページ。猪口らは官僚制の後退要因を次のように説明する。①経済の低成長により、財政的テコが使いにくくなった。②官僚制の影響力の弛緩、③「追いつき、追い越せ」心理の減退、④経済的自由化の加速による官僚制の影響力の減退、などとともに、社会的利益の多元化が一つの課題にいくつもの官庁が関わるようになったが、官僚政治心は官僚制相互の利益調整のための機関を欠き、自民党にその調整の役割を握られることになった。

(5) 中村靖彦『農林族—田んぼのかげに票がある』文藝春秋、2000年、60ページ。かつては広川弘禅、河野一郎、渡辺美智雄、湊徹郎、中川一郎、羽田孜などの他に、自民党

農村振興議員協議会（通称ベトコン）など幅広い層が農林族を目指していた。

- (6) 「族議員100人リスト」『週刊朝日』朝日新聞社，2002年3月1日，24-25ページ。
- (7) 猪口，前掲書，185-188ページ。
- (8) 猪口，前掲書，180ページ。
- (9) 2004年現在，農水省関係者は参議院で4名，衆議院で5名在籍している。
- (10) 本間正義，Aurelia George Mulgan，神門善久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」DIETI Discussion Paper Series 04-J-024，2004年，は農業経済学のアプローチから構造改革を更に進めるべきというスタンスにたつ論文であるが，興味深い分析がなされており参考となる。
- (11) 衆議院・参議院議員1人当たり選挙人名簿登録者数の最小と最大選挙区の格差

	衆議院	参議院
1975	3.34	5.25
1976	3.48	5.25
1977	3.59	5.29
1978	3.74	5.32
1979	3.88	5.35
1980	4.01	5.40
1981	4.13	5.45
1982	4.24	5.50
1983	4.38	5.58
1984	4.51	5.67
1985	4.64	5.77
1986	2.94	5.89
1987	3.01	6.03
1988	3.08	6.17
1989	3.15	6.29
1990	3.23	6.42
1991	3.34	6.53
1992	2.81	6.62
1993	2.83	6.70
1994	2.22	4.99
1995	2.26	4.99
1996	2.31	4.97
1997	2.36	4.99
1998	2.40	5.00
1999	2.44	5.02

2000	2.49	5.04
2001	2.55	5.07
2002	2.15	5.10

衆議院議員選挙区の格差は、1970年代後半は神奈川対鳥取が大きく、1994年には東京対鳥取、現在では現在東京6区457,587人に対して、徳島1区213,112人が一番格差が大きく、2.15:1となっている。

(出典) http://www.soumu.go.jp/senkyo/1030_5_e.html (2002年9月14日)。

(12) マニフェストに見る各政党の農業政策は、次のような主張となっている。要約については、各政党のHPとともに、「2004年衆議院選挙マニフェスト比較：農林政策」<http://seiron.org/2004manifesto/nourin.htm#001>を参考にした(2005年5月28日)。

自民党の農林政策の重点は、「食の安全」を確保し、農林水産業の活性化を図るとともに、地球環境の問題に貢献することを目指す。具体的には、①「食育基本法」制定により、安全で健康的な食生活を子供の頃から習慣づけるとともに、「コメ政策改革大綱」の実施により、水田機能を維持し「減反」からの脱却を目指す。また、鳥インフルエンザやBSEなどの予防・防疫措置や、万一の事態に対処する体制を整備する。また、農業経営を強化し、食料安全保障の確立のため食料自給率の向上を図り、基本計画の自給率目標45%を確実に実現し、最終的には50%を超える自給率の達成を目指す。他方、安全・防災の拠点となる都市農業を守り、都市と農村の共生・対流を進める。

②「緑の雇用」の活用、間伐など必要な投資の確実な実施により、森林整備を進めて、木材産業を活性化し、京都議定書に定められた温室効果ガスの削減義務の達成に貢献する。さらに、漁港、漁村の住環境の整備等を通じて、水産業を充実化させる。

民主党は、直接支払制度をつくり自給率を上げ、予算の倍増で新エネルギーへの転換を図ることを目指している。具体的には、①農政を現在の補助金漬けの行政から、直接支払いに転換する。米の生産調整を廃止する一方、自給率の向上に資する土地利用型作物に、生産者が米並みの収入を確保できる水準で直接支払いをする。また、意欲のある団体・個人ができるだけ多く農業に参入できるように利用権の設定を認めたり、農地取得の下限面積条件を緩和する。これらにより、現在の自給率40%を政権交代10年後に50%に上げ、将来は60%以上にすることを目標とする。

②森林の持つ水害や地球温暖化を防ぐ効果に着目し、10年間で1000万haの森林を再生する。そのために、環境・緑を守る持続可能な公共事業を行い、12万人の雇用増につなげる。

③環境関連投資促進に資する環境税を炭素1トンあたり3000円程度課税する。現在の電源開発促進税を組み替え、輸入石炭には一定の措置を設ける。税収は、省エネルギー・新エネルギーの技術開発、普及等に優先的に配分する。また、未来型エネルギーの開発普及のため、新エネルギー予算を現行の年間約1500億円から3000億円へと倍増させ、低公害車普及・拡大を進める。これにより、環境技術立国として、環境と雇用を両立させた持続可能な社会を構築する。

公明党は、食料自給率50%、担い手育成など推進し、全力で農林業を振興。地球温暖化対策、ゴミゼロ社会実現を推進する。具体的には、この4月に「農業政策提言～農業・農村の活性化をめざし、食の安全・安心を推進します」を発表。(1) 食料自給率をカロリーベースで50%、金額ベースで80%を目指す (2) 意欲ある担い手に品目横断的な直接支払制度を導入 (3) 環境保全型農業の推進や安全・安心な食料供給に全力 (4) 農業の経営基盤強化を進め、競争力ある農業を推進 (5) 農村女性の地位の向上等を推進 (6) 都市と農村の交流を推進し農村・農業に対する理解を増進。(7) 地域バイオマスの推進で農業の新しい可能性を開くことを目指す。

環境問題については、憲法に新たに環境権を追加すべきと考えるなど、重大な関心をもって取り組む。地球温暖化対策では、2030年までに全エネルギーの20%を自然エネルギーにすることを目標に、燃料電池、太陽光発電、低公害車など、再生可能な新エネルギーの飛躍的な普及を推進。また、ゴミゼロの循環型社会を目指し、環境関連サービス・廃棄物処理・リサイクル産業への集中的投資などを進める。さらに自然が生きる“水と緑と土”の都市づくりも推進する。

日本共産党は、21世紀の持続可能な経済・社会のために、環境問題に真剣にとりくむ。持続可能な経済・社会をめざし、環境破壊を解決するために、①汚染者負担の原則、②予防原則、③住民参加、④徹底した情報公開という視点でとりくむ。

地球温暖化対策、大気汚染被害者の救済、ディーゼル車の汚染物質除去装置の普及、自然エネルギーの普及を強力に推進する。「拡大生産者責任」を徹底した廃棄物関連法の見直しを行い、ごみの“焼却中心主義”からの脱却とごみを出さないシステムを構築する。化学物質の有害性にかんする研究と規制をつよめ、アトピーや化学物質過敏症などで対策をつよめます。川辺川ダム、諫早干拓事業などの公共事業や開発による環境破壊をやめさせ、環境アセスメント制度を改善する。

農林分野では、安全な食料を安定的に確保するため自給率を早急に50%に引き上げる。そのためにも国内農家の経営支援を強化し、価格・所得保障に力を入れる。

地球環境保全の見地からも、荒廃した森林の再生は重要であり、ダムによる治水をあらため、森林の維持で保水・洪水機能を強化する。国産材利用を促進する助成制度を設ける。

社会民主党は、自然との共生、持続可能で安心の農林業の再生を目指す。具体的には、農業の基本は食の安全、自給率の向上、環境・国土の保全、有機農業の振興にある。このためには多様な担い手が必要となる。食糧安定供給や国土保全など「多面的機能の対価」として直接所得補償制度が求められる理由でもあり、同制度の創設へ積極的に取り組む。この基礎の上に、専業・兼業を問わず地域の実情に合った「大小相補」の支え合いなど、家族農業・集落営農・農業生産法人等の多様な担い手の活力を引き出す。農業後継者、新規就農者、UIターン就農者、退職就農者等に対する必要な経営・技術研修、農地取得・生活就農資金助成、無利子資金融資などにも取り組む（一定期間就農した場合の償還免除措置も用意）。

食料自給率は当面50%を目標に、470万haの優良田畑を確保する。

環境政策は、自然と人との共生が図れる社会をめざす。わが国は、1990年比6%削減という地球温暖化対策の目標を達成するにあたって、森林による二酸化炭素吸収量を3.9%とする目標を掲げている。この目標を達成するために環境税（炭素税、森林環境税等を検討）を導入するとともに公共事業の見直しや自動車関係諸税の転用を図り、その財源を森林の育成・整備に投入するなど、毎年度の予算を確実に確保する。

(13) Robert D. Putnam "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42, 3, Summer, 1988, p. 427-460. 中戸祐夫『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房, 2003年, 33-49ページ。

(14) Christopher C. Meyerson, *Domestic Politics and International Relations in US-JAPAN Trade Policymaking: The GATT Uruguay Round Agricultural Negotiations*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

(15) 中戸祐夫, 前掲書, 40ページ。

(16) 中戸祐夫, 前掲書, 44ページ。

(17) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学1977-55年体制の形成と崩壊—続 現代日本の政治過程』岩波書店, 1979年。国土計画研究会『NIRA研究報告書 戦後国土政策の検証(上・下)』総合開発機構, 1996年。澤井安勇『地域の経済空間』ぎょうせい, 1991年。宮本憲一ほか『地域経済学』有斐閣, 1990年。永田尚久・蒲田亮一『現代地方自治全集21 地域政策』ぎょうせい, 1978年。中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店, 2004年。

(18) 笹木昭『戦後農業構造の奇跡と展望』富民協会, 1991年, 1-14ページ。

(19) 当時の国民の食糧事情は、内地米配給基準によると、1954年11月～55年8月までは月にわずか8日分、59年11月～60年12月には6kg（一人1日あたり365gとして約16日分）の配給であり、この政策が目指した目標の深刻さが窺える。橋本信之「行政機関と政策転換(一) —高度経済成長期における農業政策」関西学院大学法政学会『法と政治』, 1981年, 115-116ページ。

(20) 村落社会研究会『農村過剰人口の存在形態』時潮社, 1957年。

(21) 内藤正中編著『過疎問題と地方自治体』多賀出版, 1991年。

(22) 農政ジャーナリストの会編『日本農業の動きNo59 行革と農政・農業』農林統計協会, 1981年, が詳しい。

(23) この報告書は、オーストラリア政府など小さな自由貿易国からは、国内経済改革のための良識あるブループリントとして評価された。それは日本がとるべき政策を、為替レートの調整のみによって対外均衡を達成するのではなく、内需主導型の経済に転換することをめざし、需要面では国民生活の質の向上を、供給面では産業構造の転換と輸入の拡大を実現することが不可欠であるとするものであった。オーストラリア農業・資源経済局『日本の農業政策』農文協, 1989年, 41ページ。

(24) 農林水産省総合食料局国際部「我が国の食料安全保障と農産物貿易政策－自由貿易協定をめぐる」, 2002年。 <http://www.mof.go.jp/singikai/sangyokanze/siryou/al40517b.pdf> (2003年12月29日)。

(25) 東井正美・榎原正澄・神前樹利・池上甲一共著『都市の暮らしと農業問題－農業経済学へのアプローチ』ミネルヴァ書房, 1995年, 138-139ページ。

(26) 矢口芳生『WTO体制下の日本農業－「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社, 2002年, 4ページ。1995年に発行したWTOの農業協定では, 原則関税化が決まり, 市場を歪めるような国内農業助成を削減することとなった。削減除外の助成としては, 「緑の政策」と呼ばれる減反政策や中山間地域等への直接支払などのデカップリング政策, 第2に「デミニス政策」と呼ばれる減少額免除政策。これは例えば果実・野菜・鶏卵等への助成措置など価格安定対策や農業災害補償など農業生産額に大きく影響を与えないようなものを対象とする。そして第3に生産制限計画に基づく直接支払である「青の政策」で, 稲作経営安定対策などがある。

(27) 農林水産省『農村振興局「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」, 2003年6月。

(28) 農林水産省総合食料局。 <http://www.syokuryo.maff.go.jp/system/data/komeyoko.pdf> (2003年12月29日)。

(29) 農林水産省。(http://www.maff.go.jp/syoku_nou/syoku_nou.html (2003年12月29日)。

(30) 2000年世界農業センサス「熊本県」。

(31) 熊本県『平成13年度県民経済計算』。

(32) 熊本県『熊本のすがた2003』熊本県企画振興部統計調査課, 2003年。

(33) ケアンズ・グループは, カナダ, オーストラリア, ニュージーランド, チリ, アルゼンチン, ウルグアイ, タイ, フィリピン, フィジー, 南アフリカ等の18カ国で, 輸出補助金を交付しない農産物輸出国で構成され, 一層の農産物貿易の自由化を主張している。

(34) Mary E. Burfisher, *Agricultural Policy Reform in the WTO*, NOVA Science Publishers, Inc., New York, 2003. European Commission Agriculture and Rural Development, *Fact Sheet: Rural Development in the European Unions*, 2003. T・E・ジョスリン, S・タンガマン, T・K・ワーレイ, 塩飽二郎訳『ガット農業交渉50年史』農文協, 1998年。

(35) 田代洋一『農政「改革」の構図』筑波書房, 2003年, 12-13ページ。

(36) 矢口芳生『WTO体制下の日本農業－「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社, 2002年。日本は, 「多面的機能フレンズ」グループとして, EU, 韓国, ノルウェー, スイス, モーリシャスを中心とした国とともに, 農業が有する多面的機能(環境保全, 景観維持, 地域社会の維持など)の確保を重視し, 無秩序な農産物貿易の自由化に反対した。

- (37) 『朝日新聞』2004年5月12日。
- (38) ローズマリー・フェネル，桂開津典生監訳『EU共通農業政策の歴史と展望－ヨーロッパ統合の礎石』農文協，1999年。
- (39) ブライアン・ガードナー『ヨーロッパの農業政策』筑波書房，1998年，60ページ。
- (40) 是永東彦・津谷好人，福士正博著『ECの農業改革に学ぶ－苦悩する先進国農政』農文協，1994年。
- (41) 梶井功『WTO時代の食料・農業問題』家の光協会，2003年，29-30ページ。
- (42) 磯田宏「アグリビジネスの農業支配は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視覚を問う』農林統計協会，2002年，31-67ページ，が詳しい。
- (43) 豊田隆『農業政策』日本経済評論社，2003年，36-37ページ。冬木勝仁『グローバリゼーション下のコメ・ビジネス－流通の再編方向を探る』日本経済評論社，2003年。
- (44) 宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書，2000年，46-92ページ。宇沢弘文，茂木愛一郎編『社会的共通資本－コモンズと都市』東京大学出版会，1994年。
- (45) 東井正美・樫原正澄・神前樹利・池上甲一『都市のくらしと農業問題－農業経済学へのアプローチ』ミネルヴァ書房，1995年，163ページ。

第4章 都市化と農地保全

cityという言葉がcivitasに由来しcivilizaionへと派生したように「都市は文明の象徴であり、近代技術の所産である」といわれる。「都市では農村と異なって、本源的な意味における土地の生産性に依存することなく生産を行い、生活を行うことができる。農村がもつばら、土地と時間とを主要な要素として生産活動を行うのに対して、都市における土地利用は、その規模と機能が極めて限定されている⁽¹⁾」。都市は、そこで生活を営む保障を得るため政治・経済・宗教などの権力を作り出し、制度化・機関化するなかで、農村地域への人的・物的資源の支配を広げてきた。この意味で権力は都市の核をなすものであるが、もちろん権力それ自体が都市であるわけではない。都市の存続にとって欠くことのできない農産物は、農村の絶対的余剰ではなく、権力により社会的余剰として作り出されてきたものであった⁽²⁾。人口の都市への集積は、諸機能が集中することで集積の利益が生み出される一方で、過密による集積の不利益が生み出される。巨大都市化は、市民意識を希薄にし、市民相互の結びつきの解体により共同体としてのアイデンティティを失うことにもなる。また、スラム化や居住環境の悪化、都市型災害など、過密化による新たな課題を抱えている。

本章では、持続可能な農村地域の問題を考える範囲内で「都市化」の問題を扱いたいと思うが、都市的地域における農業や居住空間の変化のみならず、都市的地域の形成を規定してきた国土政策、都市政策、土地利用政策の面からも考察を加えていく⁽³⁾。第1節では、都市化の現象を世界、日本のレベルで把握し、次に都市への政治的資源の集中化について考える。また第2節では第2次世界大戦後の日本の都市政策の変遷について概観しながら、過密緩和施策の模索について考察を加える。第3節では、都市化の進展と農地保全の課題について考える。

1 都市の政治的影響力の増大

(1) 都市化とは

都市化とは、都市的要素が非都市的要素と取って代わるプロセスをいう。都市的要素の概念が異なるため、都市化を厳密に定義することは困難である⁽⁴⁾。一般的には、農村地域は村落または田園的集落により構成され、主として農業に就業する人口が分散して居住する地域としてとらえられ、他方の端である都市は高次の産業部門に就業する人口が高密度に居住し、機能、景観、都市と農村との関係において固有の性格を有する異質の空間となっている⁽⁵⁾。都市の機能的特徴には、経済的機能と地域の中心地としての役割の2つがある。経済的機能は都市では第2次・第3次産業が優越しており、農村地域では農林水産業な

ど第1次産業が中心である。中心都市の役割については、低次の機能しか持たない地方都市から、高度な機能をもつ3大都市圏のような巨大都市まで多様な形態がある⁽⁶⁾。現代における都市と地方の関係は、古典的な意味における都市と農村の分業体制という異質の政治経済構造を持つ地域間の相互関係というよりも、同質的な単一の生産体系における「中心と周辺」の関係に変質してきている⁽⁷⁾と考える方が、都市-農村問題を考える上で理解が容易であると思われる。

都市化の世界史的なうねりは、1800年には人口10万人以上の都市に住む人口は、全世界の人口のわずか1.7%に過ぎなかったが、1950年には29.8%、1975年に37.9%、2000年には47.2%へと増加しており、2030年には60.2%になると予測されている⁽⁸⁾。都市化の度合いは一般的に先進諸国では高くなっているが、例えばシンガポールでは100%が都市に居住し、イギリスでは89%、ドイツ87%、日本79%、アメリカ・カナダ77%、フランス・韓国76%となっている。日本の都市化については、前章で農村地域の規模を把握する目的で整理した指標（図3-1、表3-1、表3-2）によると、都市人口の割合は既に1億人を超え、79.6%の国民が都市人口となっていた。DID人口では、65.2%が都市的地域に居住しており、市部人口では2000年で99,865千人と、全人口の78.7%が市部に生活をしている。

3大都市圏及び都市圏の人口の推移については、表4-1に見られるように全人口に占める3大都市圏人口の比率は一貫して上昇しており、いわゆる人口的な都市化、集積化が進行していることを示している。この50年間で全国の人口は約4,280万人増加したが、そのうち3大都市圏が約3,513万人の増加と、全国の増加数の約8割を占めている。また3大都市圏以外の都市圏として、札幌、仙台、広島、北九州・福岡の大都市圏、新潟、浜松、岡山、熊本、鹿児島都市圏が存在している。人口密度(1㎢当たり)は、全国では336であるが、3大都市圏では1,993、大都市圏では1,497、都市圏では463であり、大都市圏・都市圏以外の地域では147と大きな格差がある。

都市・都市域の画定についても、各国では様々な基準を設けて、行政上の取り扱いを区分している。都市の最小人口数として、スウェーデンでは人口200人、デンマーク200人、カナダ1,000人、フランス2,000人、アメリカ2,500人、ベルギー5,000人、そして日本では市制施行地として人口3万人⁽⁹⁾を基準としているように、国によって都市のイメージが大きく異なっている。行政的には、この基準以上の人口地区を都市的地域（都市コミュニティ）として扱い、これ以下を町村（農村地域）として扱う。日本の農業政策に限っては、地域類型における農村地域としての「都市的地域」の画定については農業地域類型別基準指標で規定されており、可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上またはDID人口2万人以上の市町村か、可住地に占める住宅等率が60%以上で、人口密度500人以上の市町村（ただし林野率80%以上のものは除く）としている。実質的な都市的地域として地域を分析するときには、人口集中地区（DID）を用いることが簡便である。

表4-1 大都市圏・都市圏の人口の推移

単位：万人，%

	面積(%)	1960	1970	1980	1990	2000
全国人口		9,430	10,467	11,706	12,361	12,693
京浜葉大都市圏	3.6%	1,684	2,346	2,865	3,265	3,449
京阪神大都市圏	3.0%	1,073	1,539	1,706	1,843	1,864
中京大都市圏	1.7%	437	663	780	843	874
3大都市圏人口	8.2%	3,149	4,548	5,351	5,951	6,187.6
全国人口の%	31,048km ²	33.8%	43.5%	45.7%	48.1%	48.7%
札幌大都市圏	1.1%	-	149	201	233	251
仙台大都市圏	1.4%	-	128	174	203	219
広島大都市圏	1.1%	-	140	183	199	204
北九州・福岡	1.3%	273	409	473	529	542
大都市圏計	13.1%	3,466	5,374	6,382	7,114	7,403
新潟都市圏	0.8%	-	-	-	-	135
浜松都市圏	0.5%	-	-	-	115	123
岡山都市圏	0.9%	-	-	150	157	161
熊本都市圏	1.0%	-	-	116	140	146
鹿児島都市圏	0.7%	-	-	90	97	109
都市圏計	3.9%	-	-	356	509	674

(注) 大都市圏計には3大都市圏が加算されている。全国人口の%は、3大都市圏の全国人口に占める割合(%)の意味。面積(%)は、全国に占める当該圏域の割合(%)の意味。

(出典) 総務省統計局『平成12年度国勢調査編集・解説シリーズ10 大都市圏の人口』, 32-33ページ。

都市化の測定には、「都市化度」と「都市化の速度」が用いられる⁽¹⁰⁾。都市化の進行速度は、一般的にロジステック曲線を描きながら上昇していく性質を持っている。表4-1では、3大都市圏の都市化度は「全国人口の%」で示された項目で、1960年の33.8%から2000年には48.7%へと、都市化度が大きく進展している。都市化の速度については、計算によると1960年から70年にかけて0.97と大変早かったが、80年には0.22、90年0.24、そして2000年には0.06とその速度が減少してきている。既に国民の半数近くが3大都市圏に居住することによる過密の限界が、ここに影響しているものと思われる。

都市化は一方向的に進行するだけではなく、衰退・後退もあり得る。1960年代後半のアメリカでは人口の逆転現象が起き、人口・雇用分散による都市圏の衰退を「反都市化(counter-urbanization)」の現象と名付けた。また衰退した都市の再生例として、コペンハーゲン

ン、ロンドン、グラスゴー、エディンバラ、エッセンなどがあげられる。これらの都市では過密により衰退した都市を、自治体の再開発事業、民間セクター主導の住宅環境の整備、税制的優遇政策などの展開により再生させる取り組みが行われ、都市の再生が実現した⁽¹¹⁾。

(2)都市の持つ政治的資源

都市が持つ政治的資源として、人口とそれに関連した選挙の票、都市選出議員の枠、経済力や経済的な機能の多様さ、都市自治体の財政力、都市インフラなど多様なものが考えられる。ここでは都市人口、都市の経済的機能の集積を中心に考察する。

①都市票

都市の票と地方の票を単純に人口的に数で比較すると、これまで見てきたように3大都市圏が全国人口の48.7%を占め、都市人口では79.6%、DID人口では65.2%というように、都市人口が農村人口を既に大きく凌駕している。もちろん選挙人名簿登録者の数は、未成年人口とも関係しており、人口がそのまま有権者の票数と正確に相関しているとはいえないが、この指標を基に議論しても誤差は大きくないと考えられる。もともと都市住民の政治参加は、無党派や無関心層も多く、また政治アジェンダも多様化していることから、都市と地域の対立構図を安易に設定することには問題があるが、あえて都市と農村の対立が現れるアジェンダについては、単純な多数決では農村には政治的決定に対する大きなハンディを負っていると考えられる。

近年では農政や建設などの公共事業について無駄であると主張する意見に対して、都市住民のみならず、都市自治体の首長、民主党、マスコミ、財界と多くの賛同者が集まり、農村地域の主張は非合理的な利益誘導政治というステレオタイプな構図で語られることが多くなった。都市内の農地についても、農地保有に関する農家への優遇税制が都市問題の元凶のようにとらえられ、都市近郊農業は厳しい存続の危機に瀕している。非都市的なものの都市内における存在が政治的反発を買う反面、企業など法人が遊休化している資産の保有については注目を引かないといった、都市住民のエゴも存在している。

②議席数

次に、都市圏に割り当てられた国会議員議席数から、この問題を考えてみよう。表4-2にみられるように、衆議院議員選挙区総数の300議席のうち3大都市圏だけで137議席46%を保有し、これに政令指定都市を加算すると153議席51%の議席数となる。参議院選挙区の146議席中では、3大都市圏だけで52議席、36%を占めている。前章で見たように衆議院の選挙区は1票の格差がほぼ2：1程度にまで改善されてきたことから、人口に比例してこのような差が生れているわけである。もちろん政治問題は選出地域によって左右される問題ばかりではなく、また国会議員も地域代表としてのロビーイングといった媒介機能だけで行動するものではない。しかし本書が扱っている都市と農村との政治的影響力関係を考える

とき、都市には議席レベルでも政治的資源が過大に集中していると考えてよいだろう。

都市には農林族というような地域への利益誘導型の族議員は目立たないが、商工族、運輸族、建設族、厚生族など多くの経済活動に関わる事象に関心を持つ議員にとって、都市の発展や規制による影響は大きな利害関心事となっている。特に民間企業活動に関する許認可や規制・補助などへの政治介入の機会、地方ではあり得ない規模で存在している。このため選出地域にかかわらず多くの国会議員やロビイストが、都市をフィールドに政治活動を行っている。つまり都市機能の発展は、政治家としての活動の場をもたらすものである。

表4-2 都市圏がもつ国会議席数

都道府県・政令指定都市	衆議院選挙区(300)	参議院選挙区(146)
埼玉県*	15	6
千葉県*	13	4
東京都*	25	8
神奈川県*	18	6
京都府*	6	4
大阪府*	19	6
兵庫県*	12	4
奈良県*	4	2
岐阜県*	5	4
愛知県*	15	6
三重県*	5	2
3大都市圏計	137	52
札幌市	5(12)	
仙台市	2(6)	
広島市	4(7)	
福岡市・北九州市	5(11)	
大都市圏計	153	

(注) 3大都市圏は表中の*印の都府県で構成されている。括弧内の数字は、その政令指定都市が所属している県の議席数であり、外の数字は政令指定都市の議席数を表す。

③経済的機能の集積

都市が持つ活力として、商工業や金融の発達、教育・文化の機会の充実、管理業務を行う企業の集積、科学研究を行う大学・試験研究機関の集積などが、農村地域と比較して大

大きく異なる部分である。表4-3に見られるように、工業力については製造品出荷額を見ると3大都市圏で62.2%を製造しており、商業に関して卸売業販売額では47.7%、小売業販売額では50.7%と、日本で行われているビジネスのおよそ半分は、これらの地域で行われている。近代社会では、富の源泉が農業から工業・サービス業に移行しているが、販売額の規模においても、都市への富の集中が窺われる。大企業本社は80%以上が大都市圏に立地し、そのうち東京が半分以上を占めている。大阪圏に本社のある企業も二本部制をとり、事実上東京に決定権を持つ幹部が常駐しているというように、大都市圏でも首都圏への集中度が激しい。

また、知は近代の富の追求において欠かせない要素であり、高等教育の機会や研究開発力を持つために、大学や大学院の存在は大きい。表4-4に見られるように、3大都市圏には全国の大学数の53.6%が集中しており、大学生数で67%、大学院生数では62.2%がそこに集まっている。確かに地方における大学数の増加も続いてきたが⁽¹²⁾、3大都市は人口の圧力と変わらないように、学術研究という新しい知を生み出す教育・研究機会の圧倒的な集積力を誇っている。

表4-3 3大都市の経済力

	東京圏	大阪圏	名古屋圏	全国
製造品出荷額(百万円)	85,838,921	34,796,738	46,895,640	269,116,415
全国比(%)	31.9%	12.9%	17.4%	
卸売業販売額(百万円)	187,061,987	66,352,688	10,162,968	413,457,190
全国比(%)	45.2%	16.0%	2.5%	
小売業販売額(百万円)	36,990,408	19,395,000	12,041,079	135,125,323
全国比(%)	27.4%	14.4%	8.9%	

(出典) 通商産業省「平成14年度工業統計調査(速報)」,「平成14年度商業統計調査結果速報」。

表4-4 3大都市の大学数, 大学生数, 大学院生数

	東京圏	大阪圏	名古屋圏	全国
大学数	190	121	65	702
全国比(%)	27.1%	17.2%	9.3%	
大学生数	1131313	529113	219989	2803980
全国比(%)	40.3%	18.9%	7.8%	
大学院生数	84281	42720	16861	231489
全国比(%)	36.4%	18.5%	7.3%	

(出典) 文部科学省「平成15年度学校基本調査報告書」。

④政治的影響力の集積

東京都には国会や国の省庁,そして企業や団体等の本社が集中し,また外国政府機関や

外国企業、NPO、大学など試験研究機関が数多く集積している。首都東京は経済、政治、教育など多くの機能が集積し、業務集積の高度化が進んだことから、大阪や名古屋の大都市圏も、これらの機能については既に大きく水をあけられた。東京に立地する国の機関や企業の本社機能は、意志決定の権力を一手に握り、周辺で展開する事象のコントロールセンターとなっている。

このように経済中枢機能が東京へ一極集中するメリットは、東京では企業相互の情報収集が容易であること、また中央官庁や政府系機関と企業が強く結びつきやすいこと、さらに国民所得の3分の1を占める財政という市場へのアクセスの魅力である⁽¹³⁾。

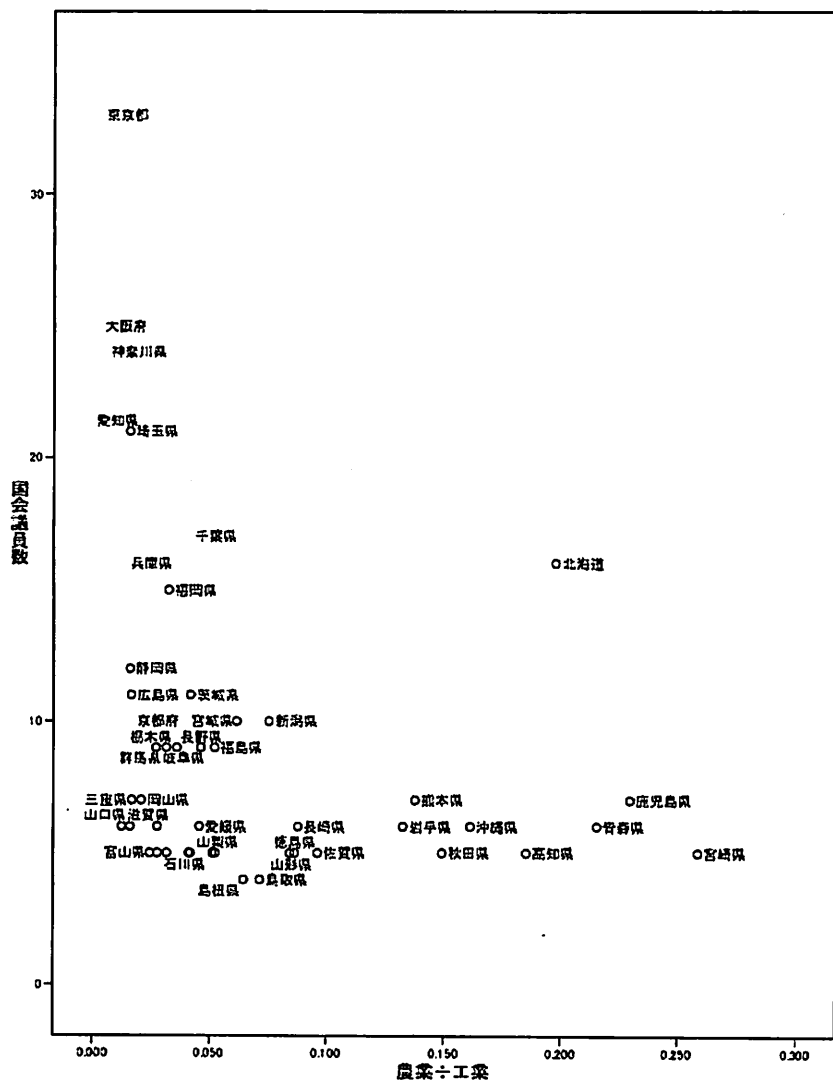
このような政府機能、ビジネス機能の集積は、大都市圏の自治体の財政にも大きく影響している。例えば東京都は最大の地方交付税の不交付団体であり、また大阪、名古屋など大都市圏も自主財源比率が大変高いレベルにある⁽¹⁴⁾。ところが多くの地方都市はいわゆる3割自治の地位に甘んじ、地方交付税による支持がなければ行政の運営は不可能である。特に農村地域の自主財源は、1割程度の力量しか持っていない。

このような財政状況の地域間格差について、自治地域内から納められた税が当該地域へどれだけ還元がなされているかという視点から見ると、企業本社や大工場の位置する大都市では出超となっているが、逆に島根県や鳥取県は自県の納めた税の何倍もの補助事業を受けている。このことに対して、都市住民には不満が高まっている。人口が多く過密の問題に苦しむ都市部では、公共投資の受益者も多く、農村以上に政策投資効果が高いにもかかわらず、農村へ政策資源が優先的に配分されているというのがその理由である。かつてナショナル・ミニマムの理念が地域間格差の見直しに大きく貢献したことと逆に、市場原理主義の浸透の中で地域間格差容認、地域の自己責任などの考え方が広がりを見せてきた。このような政治的機能の集中化は、全国における東京の立場、都道府県における県庁所在地、市町村における中心地とその周辺というように階層化され、そこには高次から低次までレベルは異なるものの、経済、政治、就業や教育の機会、ビジネスチャンスなどの集中化と競合化が進行している。

都市化は、都市の成長に伴いスプロール化して周辺部を浸食していく。それは初めは工場、住宅などの都市機能が農村部へ入り始め、次に商店、生活関連施設、社交娯楽施設、ビジネス機能など中心的機能の移転を導くという経緯をたどることが多く見られる。米国のオレゴン州では、このような無秩序な都市化や新住民の流入をコントロールするため「都市の成長限界線」(The Urban Growth Boundary)という考え方を導入し、計画的に都市基盤のインフラ整備を進めたり民間の開発を誘導してきた⁽¹⁵⁾。このような広域的・計画的な都市膨張の規制は、従来の自治体の統治能力を超える課題であり、広域の特別自治体を新たに設置し、議会機能や住民参加の制度を使って実施される。日本でも都市計画法により市街化区域と市街化調整区域を区分する「線引き」が行われ、都市化の規制を行うことが予定されていたが、必ずしもうまく機能しているとはいえない。都市と農村の機能の混在により起こる課題に関しては3節で改めて検討しよう。

経済的な富と機会が集中する都市について、その性格・構造について分析するために図4-1を作成した。横軸は、農業粗生産額を工業製品出荷額で除した数値で、工業化が進んでいるほど数値は小さく図の左側にあり、農業のウエイトが大きくなると右側の方に位置する。つまり農業社会度を表している。縦軸は衆参両院の選挙区の議員数を表し、都道府県で議員数が多いほど上方に位置する。

図4-1 工業化度と議員数の関係



(注) 横軸：農業粗生産額 / 工業製品出荷額，縦軸：衆議院小選挙区 + 参議院選挙区議員数。

(出典) 平成14年度農林水産省「平成14年度農業産出額」，経済産業省「平成14年度工業統計調査(速報)」。

図によると、東京都、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県、兵庫県などが工業化が進み議席数も多い「都市型」の地域としてグループ化できる。右下にある宮崎県、青森県、高知県、沖縄県、秋田県、熊本県、岩手県、佐賀県、山形県などは農村県であり議席数も少ないグループとなる。これらの県は、奇しくも前章の表3-4で検討した農林族議員を多く輩出していた県でもあり「農村型」といえる。左下には工業化は進んでいるが議席数が少ない第3のグループ「地方都市型」が位置する。北海道だけは、農業県であるが議席数が数県分あり多いことから、他のグループとは異質の外れ値となっている。当然のことであるが、工業化が都市を形成してきた、工業化が進んだ地域ほど人口を集積させ、政治的・経済的資源を保有しているということを、改めてこの図から確認することができる。

都市が周辺地域を従属させる力を持つ理由として、種々の都市的機能が国民生活に不可欠のものとなり、その提供者としての地位を持つことによるが、併せて情報・モノ・ヒト・カネの流れが都市を経由して周辺地域に届けられ、周辺地域の経済活動の成果もそのルートにより他地域に伝達されることから、都市が結節点・集積点として資源コントロールの権力を握ることとなったためである。地域では、インターネットを使った直販や内発的な振興による地域内経済の規模の拡大など、周辺地域が自律性と自立性を確立するための様々な工夫を行っているが、過疎による人的資源の枯渇が周辺地域を厳しい状況に追い込んでいる。逆に都市は、過密という別の課題を抱えるとしても、何もしなくとも人口や種々の資源が流入してくる優位性を持っており、中心と周辺の影響力関係の格差が一段と拡大している。

2 過密緩和政策の模索

前章では農業政策や農村地域政策に関する政策理念の変遷について整理したが、ここでは国土・都市政策による均衡ある地域の発展と過密緩和政策が、どのように社会経済の変化とともに模索され、変容をしてきたのかについて概観する（詳細は付録略年表を参照）。

(1) 国土政策の始まり—戦災復興期(1945~1955年頃)の政策

第2次世界大戦による国富の被害は、1945年現在の価格で653億円と国富総額の41.5%に達し、特に工業設備の被害は甚大であった。鉱工業生産は1946年には戦前水準の3割程度にまで低下し、生産活動は停止状態となっていた。そのため産業安定本部が傾斜生産方式(1947年)を実施して、持てる資源を経済成長に効率的に配当しようとした⁽¹⁶⁾。

国土政策では、首都建設法(1945年)を初めとして国土再建に乗り出したが、1949年には4大工業地帯への企業立地が強まり、臨海部を中心に大規模工業用地の造成が進むとともに、産業の重化学工業化が進展を始める。1950年から53年の朝鮮戦争特需による好景気も手伝い、順調な工業発展が進み、1951年には戦前(1934~36年の平均)の鉱工業生産、

民間投資額、実質個人消費額の水準にまで回復したことで、経済白書は「もはや戦後ではない」と喝破した⁽¹⁷⁾。このような経済力の向上に併せて、国土計画の基本である国土総合開発法（1950年）を制定し、アメリカのTVA方式にならった特定地域開発方式を採用し、天竜川や利根川など全国22地域を指定した。指定を受けた地域では電源開発を中心に、治水、エネルギー確保、食糧増産が期待された。しかしこれらの地域開発では、その電力は工業地帯へ送られるだけで、地域格差の是正には効果が見られることはなかった⁽¹⁸⁾。

地方自治政策では、地方自治法（1947年）が制定され、自治体を中心とした民主化が試み始められる。1949年にはドッジにより超緊縮予算が組まれ、シャープ勧告（1950年）で税制改正が行われた。自治体警察、教育委員会など各種行政委員会制度の導入や、中学までの義務教育の責任など市町村の役割の強化を行うため、53年には全国9,868あった市町村を強化する「昭和の大合併」が行われた。

(2) 拠点開発から大規模プロジェクトへ—高度成長期(1955～1975年)の政策

（全総・拠点開発構想）

国土政策として、日本住宅公団法（1955年）や首都圏整備法（1956年）により都市部の開発を急ぐとともに、経済格差が広がり始めた地域を振興するための離島振興法（1953年）や、東北地域などの一連の後進地域開発法（1957年）に着手する。高度成長を享受するなかで、過大都市問題や所得格差問題の解決が求められるようになり、「全国総合開発計画」（1962年）で拠点開発構想が立案された。これは拠点都市に素材供給型重化学工業を誘致し、その経済波及効果で周辺地域の開発を進めようというものであった。農山漁村からの人口流出は、工業に必要な人材を確保するための人口の適正配置であり、農村人口の減少自体は望ましいことと考えられた。地域開発上も「効率」が重視され、効率化ができない地域については集落移転により解消していくべきとする考え方を内包していた。コンビナートなどの産業誘致は、港湾施設建設など多額の地元の先行投資が必要であったが、企業の立地は太平洋ベルト地帯の一部に限られたことから、結果として立地企業がなかった地域には大きな負担を残すこととなった。1964年には河川法を全面改正し、大河川の管理権を県知事から建設大臣へ移し、ダム開発などの治水計画を国が主導する体制が整備される。このことにより全国に大型公共事業のダム建設プロジェクトが開始された。

これらの政策の効果もあり、1955年には実質経済成長率は9.1%であったが、1960年には10.3%となり、日本経済は未曾有の経済成長期を迎え始める。人口は1960年には9,430万人に達し、工業立地についても太平洋ベルト地帯の構想が現実味を帯びてくる。しかし他方で、1960年代には地方農山村の衰退や石炭産業の斜陽産業化などが社会問題となり、三池闘争（1960年）など工業化の負の側面が目立ってきた。このため政府も産炭地域振興臨時措置法（1961年）や低開発地域工業促進法（1961年）を制定し、さらに全国的な工業振興により発展の面的な広がり確保するために、新産業都市建設促進法（1962年）及び議員立法による工業整備特別地域整備促進法（1964年）を制定する。当初全国10箇所程度の拠点

的な整備計画も、国会議員や地方からの陳情合戦により、国土審議会は新産業都市として15地区、工業整備特別地域として6地区の計21地区を指定することになった。立地箇所が分散したことから、投資効果として期待するほどの成果を得ることはできなくなったが、各地域にとっては重要な地域利益誘導型の政治活動であった。

経済的合理性を追求する政策手法としては、重点投資志向が強くなるが、地域の均衡ある発展を目指す政治的要請としては、財政の地域的平準化や地域格差の是正が強く期待される。わが国の戦後の国土政策と産業政策の議論や地域指定の際の政治過程をみると、行政的な効率性志向と政治的な格差是正志向のせめぎ合いが一貫してみられる。このことは経営的視点から見ると政治の圧力であり、地域から見ると地域格差是正への正当な政治的要求ということになる。この新産都市法については、行政はどの官庁が所管するのか自己決定することができず、対立する官僚を調停する第三者として政治の出番が生まれた。このような総合的な政策課題は所管が複数の官庁にまたがるが、省庁間の統制を行うシステムを欠く行政にとって、族議員の活動の余地を大きくする機会を提供することとなった。

（新全総—列島改造論）

1969年に「新全国総合開発計画」（新全総）が策定された。この計画ではこれまでの拠点開発方式から「大規模プロジェクト構想」へと開発方式の転換を行い、中心都市と地方をネットワークでつなぐ交通・通信網の整備を図ることで、全国に開発可能性を拡大し、広域生活圏の形成を目指そうとした計画であった。地域間格差の考え方については、これまでの「一人当たり生産所得格差よりもむしろ生活水準の格差、特に社会的な生活水準の格差に問題があるという観点」を示した。しかしこの計画の限界は、大都市において立地することが不適切な工業などの機能を徹底的に分散することで、頭脳部分を大都市に集中させ、地方圏はその手足として機能するように合理的に機能を再配置しようとするものであり、地域格差是正効果はあまり期待できないものであった⁽¹⁹⁾。

時あたかも国際収支の大幅黒字と金融緩和の進展により大量の過剰流動性が起き、田中角栄の「日本列島改造論」（1972年）の考え方に代表されるように、インフレーション期待から投機や企業による土地の買い占めが横行した。都市部を中心とした地価の高騰が急激に進むなかで、1973年にオイルショックがおき、原油価格が1年で4倍になるなど「狂乱物価」が始まる。このため都市住民の批判を入れた市街化区域内農地の宅地並み課税により土地流動化を促進しようとしたが、このことは都市内の貴重な緑の空間を資本家へ売り渡すことを強制し、都市近郊農業の在り方を否定するという土地政策の考え方を内に含んでいた。さらに土地買い占めと地価高騰を抑制することを目的とした国土総合開発法（1973年）、国土利用計画法（1974年）などが制定され、74年には国土庁を設置して国土開発のあり方の総合調整を図ろうとした。

それにもかかわらず高度成長と大都市集中の傾向はこの間一段と進展し、都市と農村との所得格差、生活格差の拡大が大変深刻化することとなる。ドルショックやオイルショッ

クなど国際経済環境の大きな変化により、日本の経済発展においてもGDPの実質成長の急落が起き、低成長期への移行が避けられないものとなった。また水俣病や四日市喘息など環境破壊と公害の発生から、60年代末の革新自治体は国の基準を超える公害行政に取り組み、それまでの経済成長重視の思想に転機を迎えつつあった。このため大規模プロジェクト志向の新全総は、計画2年足らずで見直されることとなり、三全総（1977年）へと引き継がれた。

（地方自治の揺籃期）

地方自治政策では、農村からの人口流出、産炭地域の人口急減、3大都市圏への人口集中、3大都市圏周辺市町村での人口急増の4点が重要な課題となり、新市町村建設促進法（1956年）、政令指定都市制度（1956年）など都市化に向けた地方自治体制度の再編整備が図られた⁽²⁰⁾。この時代は1960年の安保闘争に代表されるように、市民の政治参加が増加し地域民主主義論への期待の高まりをみせたが、併せて市民は地方自治体に「経営」や「計画」の概念の導入を期待し、地域開発による都市化が積極的に目指された時代でもあった。都市への集中の進展とともに、ライフスタイルや住環境などの変化が、次第に周辺農村へも都市化の影響として浸透した。アーバニズムは、インダストリアリズムとともに、都市の生活様式として管理された消費社会へと向かわせる。この変化は、世帯を解体し、役割分化、匿名性、個人主義的競争など、いわゆる都市住民の価値を都市から周辺地域へと拡散させていった⁽²¹⁾。つまりこのような都市化＝近代化＝進歩といった考え方は、静かに政治学者・行政学者にも共有され、本質的には過密の問題と過疎の問題であるものが、都市化の問題として認識されてしまい、都市論を考えることで地域の問題についても考えた、というように捉えられてきた。

1962年には市の合併特例により、自治体の数は1958年の9,868から3,453にまで激減し、さらに1965年の合併特例法では、3,392自治体へと自主合併が進んだ。この時期の合併では、北九州市の工業化に伴う合併など、大都市形成のための大合併が行われたことが特徴である⁽²²⁾。1970年には、3大都市圏への人口集中の鈍化と3大都市圏内でのドーナツ現象の進行、そして札幌・仙台・広島・福岡・北九州など地方中枢都市を核とする都市圏への人口集中が進み、広域市町村圏の確立が目指されることとなった。

地方政治では、都市公害の深刻化の中で台頭してきた住民運動を受け止めた日本社会党や日本共産党の公認・推薦・支持などを得て、革新自治体首長が俄に政治舞台に登場した。1963年には横浜の飛鳥田一雄市長、大阪の中馬馨市長、北九州の吉田法晴市長という革新市長が誕生し、全国革新市長会（1964年）が設立されるなど、都市型の革新自治体の時代を迎え始める。1965年には革新系で「福祉と対話」を掲げる美濃部亮吉都知事が誕生し、都市版福祉国家運動としての革新自治体が都市行政の主導を果たすこととなった。都では国より厳しい環境基準を定めた「東京都公害防止条例」（1969年）が作られ、「都民を公害から防衛する計画」（1971年）を発表して「ごみ戦争」宣言がなされた。自治体政治は、

人口の流入により過密化した都市の住民福祉の充実や生活環境権の擁護といったシビル・ミニマム論を政策公準にながら、都市自治への政治の復権を図ろうとしていた⁽²³⁾。

そこでは自治体と国家の官僚を、官治・集権型から自治・分権型のスタイルへと変えていくことが志向されたが⁽²⁴⁾、しかし革新自治体の実態は、意外にも弱い少数与党体制であり、首長は住民の意見を直接民主主義的な手法で聞き、議会の保守勢力と対抗していくという政権維持構図であった。そのため住民集会や公聴会、情報公開などが首長の政治的影響力を保持するための重要なツールとなっていた。1971年の地方選挙では150を超える革新自治体が生まれ、老人医療費の無料化、敬老祝い金制度など福祉制度の充実などを独自に進めた。また環境や都市行政においても、「権限なき行政」の拡大として、公害防止条例では上乘せ・横出しといった横浜方式も定着し、国の企業に配慮した環境政策基準を、生活者に配慮した基準へと引き上げるなど、国の政策を先導する役割を果たした。またコミュニティ対策（1971年）が自治体政策の一つとなり、地域主義（1973年）が中心となるなど、地方自治体が独自の地方政府としての政策を展開した時代といえる。このような革新首長の支持母体は、社会党ベッタリということではなく、社会党・共産党の共闘など、保守以外の陣営の緩い支持の上に立った政治体制であった。国民の関心を反映して1970年は公害国会となり、また1973年は福祉元年といわれたように、自民党をも公害と福祉重視への政策転換に向けて地方自治の実践が導いていった。

（都市の拡大と環境問題）

1965年当時の国民の平均寿命は、女性72.92歳、男性67.74歳であったが、高度成長期が終わる頃の1975年には女性76.89歳、男性71.73歳と、高齢化社会へ向かう兆候を示し始めてきた。国民の就業構造もこの時代に大きく変化し、1960年の第1次産業就業者は32.6%、第3次産業が38.2%であったが、1970年にはそれぞれ19.4%、46.6%へと変化し、農林業は産業に占める経済的地位を大きく低下させる「都市の時代」となった。高度成長期の実質的経済成長率は、1965年には10.4%を記録し、1970年には5.1%、1975年には4.9%と高い経済成長で推移した。そのような潤沢な財政の拡大を活かして社会資本の充実が進められ、東京オリンピックの開催や新幹線の開業（1964年）、東名高速道路の整備などを契機に、めざましい近代化の恩恵を都市が享受し、急速に都市の拡大が起きた。

ところが地方の開発自体は期待ほどの成果は生まれず、逆に大企業の誘致によって工業化した地域では、工場排水による海や河川の汚染により水俣病（1956年正式確認）やイタイタイ病などに代表される公害が発生し、また煤煙による大気汚染では四日市ゼンソクや川崎公害病が起きるなど、全国で公害問題の被害が拡大した。1963年から64年に起きた三島・沼津・清水の2市1町の石油コンビナート誘致反対運動を嚆矢として⁽²⁵⁾、60年代後半には全国で住民による都市化、工業化を目指す開発政策への異議申し立て運動が起きる。このため厚生省は公害課（1964年）を設置し、翌年には公害防止事業団を発足させ、さらに公害対策基本法の制定（1967年）や、環境庁の設置（1971年）へと一連の公害問題への

対応が行われたが、企業への負担に配慮し、経済成長を阻害しない範囲内で生活環境を保全しようという調和論をとったため、規制という意味ではほとんどザル法状態であった⁽²⁶⁾。そして1971年から73年には、4大公害訴訟の判決が相次いで出されることとなった。

経済面においても、1970年の大阪万国博覧会は日本経済成長の絶頂期であったが、翌年1971年のブレトンウッズ体制崩壊によるニクソンショックは、世界経済システムの大きな転換点となり、円の変動相場制への移行は円切り上げを招いたことで、貿易産業への大きな打撃となった。また1973年のオイルショックと1979年の第2次オイルショックは、高度成長期の産業構造が海外の化石燃料に大きく依存した弱さを露呈し、生産工程の省エネルギー化が企業の大きな課題となった。福祉制度の充実が始まったばかりであったが、経済成長が鈍化し完全雇用制度が崩れ始めるにつれ、福祉国家体制維持のための財政負担が深刻化し始める時代へと突入していった。

(3) 定住圏構想から交流ネットワークへー低成長期(1975～1987年)の政策

(三全総ー重厚長大から軽薄短小へ)

高度成長から安定成長へ移行するにつれ、都市化、過密化については鈍化の兆しが見られはじめたことから、政府は国土政策として「第3次全国総合開発計画(三全総)」(1977年)を策定し、これまでの拠点開発方式や大規模プロジェクト方式を改めて、農山村と都市とを一体とした水系流域別の「定住圏構想」を目指そうとした。ところが3大都市では、1974年より大阪圏は人口転出超過、中部圏でも1975年以降超過となり、1975年頃を境に3大都市圏への人口・産業集中から、東京一極集中へと都市化の様相を転換した⁽²⁷⁾。とりわけ東京の国際金融センター化は、外資系企業の東京集中と、関西系企業の東京本社移転を引き起こした。このため東京圏には中枢管理、金融、研究開発など産業の頭脳部分が集中し、高学歴者の集中が続く一方で、地方圏には経済停滞、「新たな過疎化」の進行をもたらすこととなった。

三全総では産業の高度化に伴い、雇用の重点を素材型重化学工業からサービス産業と高度組立型産業に移すことを計画した。また石油危機は、素材型産業というエネルギー多消費型産業から、省資源・省エネルギー、ソフト化・サービス化へと産業構造の変化を迫った。政府は産業改革として平電炉、アルミ精錬、合繊などを特定不況業種に指定(1978年)し、特定不況産業安定臨時措置法により過剰設備の処理・事業転換を図る。他方で、自動車や機械などの組み立て加工産業は、国際競争力を背景に輸出を大きく伸ばした。しかし、この日本の輸出攻勢により、日米自動車交渉(1981年)に始まり、半導体、農産物、保険など多様な分野で、欧米諸国との貿易摩擦問題を抱えることとなった。

しかしもう片方では、重厚長大業種の構造不況とアジア新興工業国NICSの追い上げから、工業も先端技術産業への転換が急務となったため、「高度技術工業集積地域開発促進法」(テクノポリス法、1983年)で全国26カ所を指定し、高度技術に立脚した工業の開発を目指した。これは従来の石油精製、石油化学、鉄鋼といった素材型産業から、新たに労働集

約的加工組立工業である機械系工業団地を、意図的に内陸部の臨空工業都市（インダストリアル・パーク）として作る構想であり、半導体産業のような軽薄短小型の産業が目指された。新産都市と同様に全国自治体による陳情合戦の末、平地農業地域や中間農業地域を開発して新たなタイプの工業団地建設が始まったが、全国の地域に高度技術に立脚した工業開発をもたらすようなバラ色の開発計画は、熊本県のテクノポリス計画など少ない例をのぞいて順調には進まなかった。

（四全総－多極分散型国土の形成）

経済の国際化、経済のサービス化、少子・高齢化により、三全総で計画された定住圏構想は破綻したことから、政府は新たに多極分散型国土の形成を掲げ「新全国総合開発計画（四全総）」（1987年）を策定し、東京一極集中問題の解決と地方圏の雇用問題へ交流ネットワーク構想で対処することとした。世界都市機能を持つ「東京」の整備と、地方へのサービス産業を含む多様な産業の振興がこの計画では目指された。そしてこれまでの一人当たり所得の地域格差是正から、就業機会格差の是正へと、政策目的の転換が図られた。

地方への産業立地の誘導にはこれまでも十分な効果を上げることができなかったことから、今回は新たに「都市との交流」をキーワードに、リゾート観光の振興で地域活性化をねらうという交流ネットワーク構想を基本とした計画であった。農山漁村を「食糧・木材の生産活動の場であるとともに、国土管理と自然環境保全の場としての役割が増大し、都市住民と自然や地域住民との交流の場とする」ことを期待したものであった。

この目的を推進するため、「総合保養地域整備法」（リゾート法、1987年）を定め、地域の自然資源を活用したゴルフ場・スキー場などの観光開発計画が全国で42プロジェクト承認された。この法律では事業税の減免などの税制、金融面の優遇措置が用意され、大資本による土地の買い占めが加速化した。さらに国立公園内の開発や国有林の伐採なども許されたことから、リゾート建設目的による自然破壊が進み、環境悪化に対する住民運動などを各地で引き起こす原因となった。

また、地価高騰に対応するため緊急土地対策要綱（1987年）を定め、翌1988年には国の機関や民間企業を東京から地方へ移転を進めるため多極分散型国土形成促進法を制定した⁽²⁸⁾。これまでの産業立地政策は、主に工業立地（生産機能）の分野であったが、1980年代半ばになると経済活動のソフト化・サービス化が急速に進展し、企業内の研究所、情報処理部門等やソフトウェア業、デザイン業等のいわゆる「産業の頭脳部分」の発展が、地域経済の活性化において重要といわれるようになってきた。しかし、これら産業の頭脳部分は、主に東京圏に集中していたことから、国土の均衡ある発展を図るためには産業の頭脳部分を地域にバランスよく集積させることが必要と考えられ、「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」（頭脳立地法、1988年）を成立させ、全国26地域の集積促進計画が承認された。もっともこのような取り組みによっても、低賃金労働を指向する生産機能の分散のみが企業で取り組まれ、地方にとっては「発展なき成長」で

しかなかった。

国際経済環境の大きな変化に対処するため、先進国5カ国（日・米・英・独・仏＝G5）の大蔵大臣（米国は財務長官）と中央銀行総裁が集まり「プラザ合意」（1985年）がなされた。これは先進諸国が基軸通貨であるドルに対して、参加各国の通貨を一律10～12%幅で切り上げ、そのための方法として参加各国は外国為替市場で協調介入を行うという、グローバル化の進展に各国が協調して対応することを模索したものであった。このため為替レートは1ドル240円から急速に切り上がり、1986年には160円、1987年末には122円にまで上昇した。この円高不況対策として、コストダウンや海外への生産シフト、部品の海外調達を進められ、企業のグローバル化を一気に進めた。労働集約的な仕事を行っていた地方の工場は東南アジアなどへ移転し、地域産業の空洞化のため兼業農家の勤務先が消失した。このような国際経済環境の変化に対応するために、財界から政治へ増税なき再建として「構造改革を行うべし」という臨調路線にそった強い改革の主張が出され、これ以後の政治に大きな影響を及ぼすこととなった。

（保守政治への転換）

地方自治体行政や政治に関しては、新たな地方の時代に入っていく。1975年には東京都の区長公選制が復活し、同年の革新市長会には129人の市長と4人の区長が名を連ねた。1977年には地方自治法施行30周年を迎え、翌78年東京都、埼玉県、神奈川県、横浜市、川崎市が横浜市でシンポジウム「地方の時代」を開催し、地域住民主体の街づくりを目指して、委任型集権制から参加型分権制に移行するよう提言した。長洲一二神奈川県知事は「現代社会の問題を解く歴史的キーワード」と強調し、「地方の時代」という言葉が流行語となった。これまでの大規模開発型から脱皮し、平松大分県知事の「一村一品運動」（1979年）や、細川熊本県知事の「日本一づくり運動」（1984年）といった、地域資源を活かし地域アイデンティティを再構築する地域振興策が競われる時代へと変化しつつあった。

しかし、オイルショック以降の低成長による都市財政の悪化を引き金として、1978年京都府で蜷川虎三を破り農水省出身の議員の林田悠紀夫が、沖縄では自民党の西銘順治が当選、1979年には元自治省事務次官の鈴木俊一東京都知事が誕生し、革新都政は終わった。これはその後、自治省官僚出身の保守系首長に交代していく地方自治の流れとなっていく。この変化の原因には、社共の分裂、労働組合の保守化や住民運動の停滞などが挙げられる。この1970年代終わりから台頭してきた新自由主義・新保守主義の潮流は、民営化、規制緩和、公務員削減、社会サービスのカットなどの財政削減を中心とした「都市経営」政策を特徴としており、これまでの革新自治体の福祉国家政策や公害防止などの環境政策は福祉バラマキと批判されたが、都市経営論は公共事業バラマキを引き起こすこととなり赤字財政を更に深刻化していった⁽²⁹⁾。

自治体の再編については、1975年の合併特例法施行時3,257あった市町村数は、1985年の合併特例法でも3,253と大きな変化はおきていない。1982年に日本商工会議所が「道

設置案を提案するが、それは時あたかも低成長に対応し、日米貿易不均衡の拡大による弊害を押さえるための構造改革が産業界から要望され始める時と呼応している。

(4) 構造改革のスタートーバブル経済期(1988～1992年)の政策

1987年のブラックマンデーなど米国経済の低調を尻目に、日本は未曾有の好況に沸く。個人消費の拡大と内需主導型の景気拡大はバブル景気を実現した。第二次臨時行政改革推進審議会(第二次行革審, 1989年)は「国と地方に関する答申」を出し、規制緩和、及び地方分権を推進するよう提言した。それを受けグローバル化を活かした地域活性化のため「輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法」(1992年)を制定し、全国22地域を輸入促進地域(Foreign Access Zone: FAZ)として指定した。さらに通産省は「地域拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」により地方都市へ業務拠点地区をつくるというオフィス・アルカディア計画を発表するなど、都市機能を高度化する政策が次々ととられた。そして第三次臨時行政改革推進審議会(第三次行革審, 1993年)では、国際化への対応、特殊法人の統廃合、地方分権の推進を提言した。

この好景気を利用して、政府は1989年に3%の消費税を導入し、税の直間比率を間接税を中心とした投資家・資産家に有利なものへと改め、自由主義的な規制緩和を中心として経済政策への変更をめざした。しかし同年の参議院選挙は、増税に対する国民の「生活保守主義」的不満により「89年の乱」が起き、自民党は農民・中小商工業者の支持を大きく失うこととなった。

国会は、防災と一極集中の弊害を避けるため「国会等の移転に関する決議」(1990年)を行い、その検討を始める。日本人の人口はこの年には1億2360万人に達し、第1次産業の比率7.1%、第3次産業59.2%と、完全にサービス産業型の社会へと変化を遂げた。

(5) 規制緩和と市場主義ー景気低迷期(1993年以降)の政策

(生産拠点の海外移転)

「バブル」と呼ばれた土地と株の異常な高騰は、金融の超緩和、そして東京への一極集中激化によるオフィス需要の増大などを遠因として、土地と株を材料としたマネーゲームの結果であった。バブルが崩壊した後、経済の立て直しのためにケインズ主義的な公共投資による景気の下支えを中心とした経済政策が展開されることになる。この間、円高は1993年に1ドル125円であったものが、1995年には79円まで上昇し、内外価格差の拡大により製造業では生産拠点の海外シフトが一段と加速し、国内産業の空洞化が進展した(図4-2参照)。このようなトレンドは、地方に立地していた労働集約的な工場や下請け企業の東南アジアや東アジア地域へ移転を意味し、地方産業の空洞化が深刻な過疎問題に追い打ちを掛けることとなった。各自治体の企業誘致合戦も、競争相手がこれまでの国内の他自治体だけではなく、立地条件としてマレーシア、インドネシア、中国などと比較されることとなった。日本の産業は戦後輸出主導型により発展をしてきたが、プラザ合意後は内需主

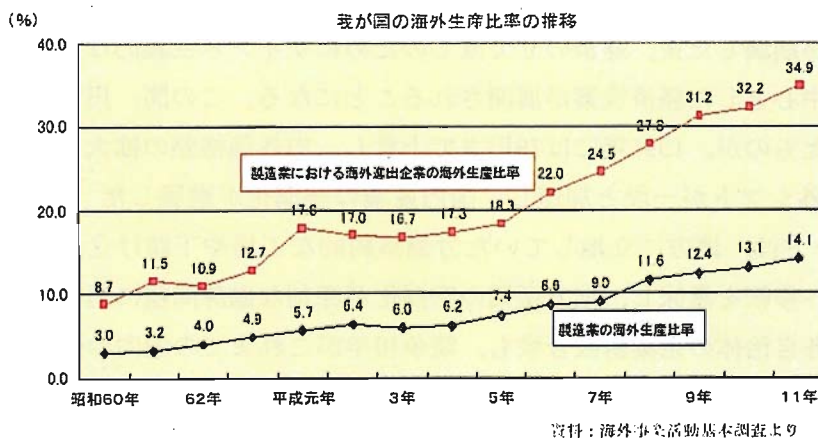
導型の産業への転換が課題となっていた。しかし円高の進展もあって外需依存型のままで構造改革に取り組むことができないでいたが、ここにきて一気に海外投資へと産業構造を転換することとなった。

製造業生産拠点の海外移転に伴い、1995年には日本企業の海外生産販売額が輸出を超え、いわゆる多国籍企業型資本の蓄積が常態化することとなった。当初の円高や貿易摩擦の回避といった理由から、最近では低コストの生産拠点確保を目的とした海外投資が顕著となり、国内産業の空洞化が深刻な課題となっている。資本家にとっては、国内での製造は人件費、社会保障費、土地代、税金などの負担が途上国と比較して高く、国内での生産は国際競争力を追求する企業活動には不利な条件となっていると評価し、政治的に構造改革を強く求める主張がなされることとなった。

第3次行革審の最終答申（1993年）では、「官から民へ」「国から地方へ」という提案が出され、また経済改革研究会報告（平岩レポート）では経済的規制は原則撤廃、社会的規制は最小限にして、市場開放と競争秩序の確立とによって日本経済を改革すべきとした基本方針を示した。この意味するところは、多国籍企業に選んでもらえる国づくり、地域づくりをするべきであり、このためには市場原理主義、いわゆる優勝劣敗原則を、日本の国内政策としてもグローバル・スタンダードとして受容すべきだという財界の主張であった。財政問題の解決については、法人税や社会保障費の企業負担増を回避するため「増税なき財政再建」が財界から政治的なタガとしてはめられ、自民党政権にとっては従来の事業の縮小や公務員の削減等による減量的な改革しか行えない政治環境が形成されてきた。

また、土地価格の崩壊により担保価値を失った金融機関の債務問題が深刻化し、1997年には北海道拓殖銀行や山一証券の破綻が起き、翌年には日本長期信用銀行、日本債券信用銀行が公的管理下におかれる事態となる。金融機関の不良債権処理問題は、国の公的資金の度重なる投入にも拘わらず底が見えない深刻な問題となり、都市銀行など金融機関の再編が相次ぐこととなった。

図4-2 わが国の海外生産比率の推移



(出典) 経済産業省「海外事業活動基本調査」。

(参加と連帯－21世紀の国土のグランドデザイン)

1993年以降、東京圏は戦後始めて転出人口が転入人口を上回る社会減に転じた。これは景気後退を理由とするというよりも、人や企業が東京の集積について超過密と認識し始めたからである⁽³⁰⁾。製造業とサービス業の融合が起き、知識基盤型経済へ移行することに伴い、政府はこれまでの国土計画体系である1950年の国土総合開発法、及び1974年の国土利用計画法の抜本的見直しを行う。また「21世紀の国土のグランドデザイン」(新・全総、1998年)を第5次の国土開発計画として策定し、これ以降は経済主義的な全総は作らないという宣言を行う。これまでの開発計画が、都市への集中により引き起こされた問題を解決することができず、それを加速してきた反省に立ち、この国土計画では多自然居住地域と地域連携軸を中心に国土を形成するという計画内容であった。「参加と連帯」をキーワードに、地球時代の問題として人口減少と高齢化に対処し、高度情報社会を形成することを目指している。「東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という関係を作り出してきた都市間の階層構造を、「自立」と「相互補完」に基づくより水平的なネットワーク構造へと転換する⁽³¹⁾」こととしているが、従来の国土政策のような地域間人口・産業配分計画を持たないものであり、既に地域格差の解消を放棄した内容ではないとも考えられる。

2000年には国土庁の最期の報告書として「21世紀の国土計画のあり方」がまとめられた。地方分権の中で都市計画法を改正し、条例化を進めるとともに、2001年には大分、仙台湾、鹿島などそれなりに地方への工業導入の役割を果たした新産業都市・工業整備促進法を、既にその効果がなくなったとして廃止することとした⁽³²⁾。また翌年には、土地の流動化と不良債権の解消を目的として、都市再生特別措置法を制定した。一連のこれらの政策転換は、工業の地方分散による地域格差の是正策を断念し、景気回復のためにもまず都市部の再生を重視するという方向性へ向かう大きな政策転換を意味していた。

都市の土地利用規制については、首都圏への産業及び人口の過度の集中を防止することを目的として「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」(1959年)が制定されており、首都圏及び近畿圏の一部区域においては、工場・大学等の教室の新設・増設(1500㎡以上の床面積を持つ大学の教室)が制限されてきたが、2001年の国土交通省国土審議会で都市への工場や大学の投資抑制を解除することが決まった。これは規制緩和という小泉内閣の方針とあわせて、一極集中しても経済力を再生させるという政策変更の表れであった。

都市と農村との利害対立は、2000年の公債残高が3,675,540億円(名目GDPの71.6%)になるなど財政危機とともに深刻化し、また数の上でも多くなった都市住民による都市環境の改善や社会資本整備への投資要求が強くなっている。さらに、2000年の平均寿命は、女性が84.63歳、男性が77.64歳に達し、本格的な高齢社会の到来と若年人口の減少による社会

保障制度の負担増も、国家財政にとって深刻な問題となった。

(市場主義型地方分権)

広井良典は、「富の成長」に関わるのが“経済”であり、「富の分配」に関わるのが“政治”だとすれば、端的に言えば戦後の日本には“政治”は事実上不要だったのである。

「政治」が前面に出る唯一の舞台は安保や外交をめぐる論点に関してであり、内政つまり日本社会そのもののありように関するものではなかった」と戦後政治の在り方について述べている⁽³³⁾が、これは一面的な主張である。確かに田中角栄に象徴された自民党政治は経済成長を前提としながら、その果実により地方へ利益分配を行う政治によって、政治を矮小化し、長期政権を維持してきたという点では正論である。しかし地方が族議員やJAなど地域利益団体とともに積極的に富の配分に関わってきた歴史がまさに自民党政治の歴史であり、日本の各地域をそれなりに均衡させる役割を担ってきたといえる。もっともこのような自民党政治の体質は、抜本的に国民の負担とサービスのあり方を検討し、増税等についても議論するという本来の政治的意思決定の責任を、選挙民の反発をおそれて避け続けてきた。金丸信の逮捕劇など様々な自民党のスキャンダルが既得権と結びついていることを国民が知り、この国の在り方を抜本的に問う議論が政治に登場するのは、小沢一郎や細川護熙等による政変からであった。

バブル崩壊から立ち直るためには、サッチャーやレーガンが行ったような新自由主義的な改革が日本にも必要だとの財界の主張を受け、橋本行革ビジョンが1996年に発表される。経団連は同年「魅力ある日本の創造」ビジョンを発表し⁽³⁴⁾、行政改革を強く後押しした。政治的にも、1996年の小選挙区制の導入により衆議院の議席の都市化が進み、新進党や民主党といった都市型政党が出現したことにより、自民党の政策は票を求めて農村重視から都市重視へと大きくシフトしていくことになる。新しい小選挙区制は選挙区から一人だけを選ぶものであり、地域利益誘導と支持の関係を露骨に打ち出すことが選挙戦略として用いられることから、国会議員と首長の立場の差をはからずも明らかにしてしまうこととなった。参議員議員の選挙区も、定数の削減により2人区は実質全県1区の小選挙区化している。国会議員にとって、市町村合併等による自治体首長の数の減少や地方議会議員の整理縮小へのメリットは、与野党を問わず国会議員が共有する問題意識となっていった。

1997年には消費税が5%に増税されるも、政府の負債額も最高額を更新し続ける。経済界ではメガ・コンペティション（大競争の時代）に勝ち抜くためにと、更なる市場原理の導入を主張し、経済同友会も「市場主義宣言」⁽³⁵⁾（1997年）を出す。グローバル化に対応した国家再編には、中央政府への権力の集中を変更する必要がある、併せて地方分権を進めるべきという議論が加えられた。地方分権ありきではなく、「小さな政府」志向を追求する中で、地方自治体を含めて政府の構造改革が必要だという主張になっていった。行政改革会議では中央省庁再編、内閣機能の強化、独立行政法人の導入などを1997年に提言し、これを受け中央省庁等改革基本法（1998年）が制定され、特殊法人の改革や国家・地方公

務員制度改革，行政評価システムの導入，地方分権，規制緩和などの「行政改革大綱」（2000年）⁽³⁶⁾がまとめられる。小泉内閣は「聖域なき構造改革」（2001年）と位置づけ，予定どおり1府22省庁から1府12省庁へと中央省庁の再編を実施した。2002年には「経済運営と構造改革に関する基本方針」を出し，内閣総理大臣によるリーダーシップを発揮しながら，構造改革特区など規制緩和に取り組むこととする。

（地方の再編）

このような国の構造改革のイデオロギーは，地方自治体政策にも大きな影響を及ぼした。1994年には「新しい地方行革の推進について」が出され，地方自治体の人員の削減や事業の見直しなどが進められることとなった。同年，地方制度調査会は中核市制度を答申し，地方自治体の規模の拡大と能力の向上を進めようとした。さらに1995年には合併特例法が定められ，地方分権推進委員会の設置や，地方自治法改正による広域連合制度の新設がなされる。まだこの時点では，市町村合併も自主合併を基調としたものであり，自治体同士の協力による広域行政制度としての広域連合が新たな制度として新設される。1996年には道州制論がPHPにより出される。自民党は，全国で3,200ある市町村を300の市町村に再編すべきといった地方自治体自体のリストラ論を主張したが，当面政府の案として1,000を目標に市町村合併を進めることとなった⁽³⁷⁾。このことは農村地域も含めて，全国全て市にするということを意味している。1997年には地方行革指針が示され，同年の分権委員会第2次勧告では，自主合併から積極的な合併推進へと，合併を迫る議論が強く出されるようになった。併せて高齢社会に対応するために介護保険制度の導入がなされ，その受け皿が市町村とされたことから，市町村の能力の強化が強く求められることとなった。1998年には地方分権推進計画を受け，機関委任事務や地方事務官制度の廃止が検討され，翌年にはさらに市町村合併を強く誘導するために合併特例法の改正がなされた。このような地方分権と地方行革の流れは，90年代後半からニュー・パブリック・マネジメントを導入した都市経営改革が強く要請される風潮を生み，ガバナンス論が行政学・公共政策学でも盛んになっていった。行財政改革は依然として都市重視を基調としたもので，ゆくゆくは全ての自治体を都市化したいという意図を含み，小規模町村は経済的効率性の観点から合併して消滅すべしとするものであったといえる。

2000年には地方分権一括法が施行され，機関委任事務という1889年の「市制町村制」により導入された国の統治システムが根本的に変更されることとなった。この機関委任事務は明治以来国の地方統治の有力な手段であったが，中央－地方の官僚の権限のみが関係する問題であり，国会議員等政治家の利害がなかったことから，分権化を進めるための大きな制度改革の第一歩として実現されることとなった⁽³⁸⁾。ところが片山プランが提案した「三位一体の改革」については，補助金や税などに関わる実質的な地方分権の議論が必要であり，省庁と議員，利益団体の利害に大きく触る問題であるため，話がまとまる見込みはたっていない。

他方で、地方交付税の削減は中央政府にとっても当面の大きな課題となり、2001年から小規模自治体に対する段階補正の見直しなどを始め、総務省は市町村合併への誘導を強力に推し進めている。国の地方自治体への期待は「自立しうる自治体」であり、「地方でできることは地方に委ねる」とし、ナショナル・ミニマムを保障してきた地方自治体の仕事をローカル・オブティマ⁽⁹⁾へと変化させ、発生する地域格差については容認する方向が強く出されている。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する中間報告」(2002年)は「自主・自立の地域社会をめざして」を副題とし、「国土の均衡ある発展」の名の下に国の関与や規制が正当化されるべきではなく、自立できる条件の下で、それぞれの地方公共団体が、知恵と工夫を競い合う生産的な競争を通して、地域の個性と活力を発揮し、質の高い社会の形成に資するシステムを構築すべきだと主張する。2002年には特区法を成立させ、地方が自律的に取り組む政策フレームを規制改革の目玉とした。

(小規模自治体の解体計画)

同年の合併特例法の改正では、これまで議会や首長が反対して進展が見られなかった市町村合併を進めるために、財界や市民の意見を直接反映させて合併手続きを進めることができるように、住民投票制度の導入と、議員の在任特例など80余に及ぶ財政優遇措置、地方交付税の削減案などの飴と鞭が準備された。2002年現在で3,218あった市町村も、2003年には3,190へと減少した。2003年12月現在で、46道府県1,761市町村、453の法定協議会が、2005年の合併特例法の期限に向けて合併協議を進めている。第27次地方制度調査会の中間報告では西尾私案が発表され、人口1万人未満の自治体の合併を強力に進める制度化などが提案され、強硬な地方自治体再編路線の布石が打たれることとなった。最終答申に書き込まれた小規模自治体の解消を迫る制度改革は、過疎法や山村振興法という条件不利地域政策についても抜本的な見直しを行うことを、その射程に入れている。

人口が希薄で広域な地域に位置する農山村の自治体のあり方を揺るがすこれらの地方制度改革は、国の財政負担を軽減するという意味では経済的効率化が図られることとなるが、きめ細かな住民サービスとしては大きな後退を余儀なくされることになる。そもそも少子・高齢化にあえぐ山村の自治体は、条件不利地域に定住人口を維持するという面では、広域で人口希薄な地域へ行政サービスを提供することが求められるため、効率・コスト面では人口の集積度が高い都市部と比べて競争できる環境にはない。経営効率といった経済的合理性の追求と、地域格差の是正といったナショナル・ミニマムに関する政治的要請のバランスをとる地方政治が、80年代以降の新自由主義的な政策が主流となるなかで、ますます都市中心の政策に傾斜していった。本来自治体の自治能力向上の手段としての地方分権化が、地方自治体リストラのための手段となってしまったため、このような政策の推進は農村地域の地方自治体と住民の暮らしを直撃している。五全総の「連帯と協調」といった地域間連携のキャッチフレーズが、変わる事のない都市による農村搾取構造を前提に行われるとき、日本の辺境である農山村はもはや人が暮らすことのできない「社会的空白地

帯」として、回復不能な地域空間の序列化がもたらされるのではなかろうか。

既に述べたように、現在進行している地方分権時代の政策転換は、農村構造を徹底的に変容させるインパクトを持っている。市場原理主義がグローバル化の中で基本原則的な規定力を持ち、都市と農村の利益の再分配に対して非効率・不公正であるとの意味づけがなされる。種々の行財政改革は、これまでの都市-農村構造の歪みを改善する政策に対して、非効率として見直しを迫っている。ナショナル・ミニマムを実現してきた地方交付税制度についても例外ではなく、小規模自治体の行政コスト高を理由とした市町村合併が強く進められている。

暮らしに必要な支援の多くを公的サービスに依存せざるを得ない状況は、都市住民のみならず農村住民も同様である。ところが農村地域の小規模自治体にとって公的サービスを維持することが困難となり、また過疎と少子・高齢化の進行により住民同士の協働のネットワークであるソーシャル・キャピタルも急速に弱体化しており、これから進んでいくであろう「小さな政府」への改革は大きな痛みをこれらの地域にもたらすものとなろう。

(都市と農村の共生)

これまでの都市と農村の変容を概観する中で、わが国における市場メカニズムによる合理的選択がもたらした結果が、一極集中という国土の形成であったことに気づく。このことについて千葉立也は、「国土政策は産業立地（分散）・基盤整備計画であり、高度経済成長を支えるための成長政策であるが、その内容は公共土木事業推進策であった。地方圏における所得・雇用機会の充実や経済面の格差是正は、日本経済の成長の結果、迂回的に実現されることとなっていたにすぎない」と正鶴を得た説明をしている⁽⁴⁰⁾。

このような都市化の果てに、都市だけでは国民が生存できるということではできないという考えの萌芽も僅かではあるが共有され始めている。「これまでの開発指向から環境保全や再利用に重点を置いた国土政策のあり方が議論されなければならない」という考えである⁽⁴¹⁾。従来の国による一律の国土計画ではなく、それぞれの地域において地方自治体を通じた市民参加の仕組みを活用した、ボトムアップ型の計画策定が求められる。さらに、人口減少と高齢化、アメニティ豊かな居住空間の形成には、都市内での農地と宅地の共存や、環境保全のための緑地の開発が必要であり、田園的環境、自然的環境の都市への環流をおこすことが求められる。つまり、「都市の農村化」がこれからの新しい人間と自然が調和する都市のイメージとなるのではなかろうか。農村部が持っていた不自由さが、別の面では人々の連帯や相互扶助の必然性を規定し、コミュニティを機能させてきたソーシャル・キャピタルが実は自治の源であったことについても再評価されるべきであると考えられる。

とはいえ、農村地域への投資は、末代までの無駄であるとの意見が大手新聞の経済記者により記事としてかかれるように、どのように国土を利用し、地域を維持・形成していくのかというビジョンと制度化の問題については、国民的コンセンサスを形成するには、ま

だ難しい課題が数多く横たわっていることも事実である。

3 都市化の進展と農地保全の課題

ここでは、都市化の進展が都市的地域内の農業にどのような影響を及ぼしているのかについて、国土利用の問題と混住化という視点から検討を行う。著者はこれまで農村地域の持続可能性を考えるために農業集落の存続、つまり農村地域への人口維持について考察を行ってきた。しかし都市的地域については、例え農業集落は消滅しても、その地域の人口は都市住民との混住化により過疎化するおそれはない。そこで都市的地域における農業をめぐる課題は、農地をどのように維持するのか、誰が維持するのかという視点からアプローチすることとしたい。

(1) 国土利用の変化

① 農地の減少

土地は、「農業の主要生産手段であるが、それ自体としては人間の生産しえない、したがって資本とは成り得ない所与のものとして存在するが、その形状を変えたり改良を加えたり、どのように利用するかについては人間の意思が働く」⁽⁴²⁾。わが国の国土利用については、先進諸国と比較した場合に大きな特徴が見られる。日本ではどのような意思が土地利用について働いていたのかを考えるために、まず現在の土地利用状況を確認しておこう。日本の国土面積の約13%に相当する474万haが耕地面積であり、田が259万ha、畑が214万haである。一人当たり農用地に換算すると日本の場合0.04 haであるが、これはドイツのおよそ5分の1、アメリカの40分の1の面積であり、耕地・樹園地といった農用地が極端に小さいという特徴がある。もちろん国土の自然形態や農業の違いもあり、永年採草地は日本では更に小さな規模となっている。他方で日本の森林面積は国土の67%を占め、諸外国の10~30%を大きく引き離している⁽⁴³⁾。

国土の総面積に占める割合から見て、耕地はこのように非常に小さい規模であるにもかかわらず、毎年農用地面積は減少を続けており、作付け延べ面積でも一貫して減少している。耕地面積の減少速度は、1975年から1985年の10年間では-2.8、つまり年間2万8千ヘクタール規模で減少していたが、次の1995年までの10年間では-3.5、2002年までは-2.9と、バブル前後を挟んだ時代の動向をみても、未だ下げ止まりを見せる傾向にはない⁽⁴⁴⁾。2001年から2002年にかけて農用地は全国で3万ha減少したが、この減少の多くは3大都市圏内ではなく地方圏で起きている。農用地の減少の主要因は、統計では「宅地」の増加、「道路」の増加、「その他」の増加となっており、都市の肥大化が農業地域の土地利用に強い影響を及ぼしていることがわかる。

土地利用の転換については、バブル以降地価の下落もあり減少を続けてきた。2002年は

1990年に比較して転換面積比で42%程度まで少なくなり、対前年比でも12.8%の減となっている。2002年度の土地利用転換についてみると⁽⁴⁵⁾、農地から都市的利用の「住宅地」へ5,100ha、「その他の都市的土地利用」へ4,500ha、「公共用地」へ3,300ha、「工業用地」へ1,800haが転換された。また農林業的土地利用として農地から「林地」へ1,400haが転換され、林地は「公共用地」へ1,400ha、「工業用地」へ500haと変わった。このような土地利用の転換が意味するところは、農地の宅地化が一番大きな理由となっており、道路など公共用地や工業用地がそれに続く。農地から「その他の都市的土地利用」への転換というのは、農業用としての利用をやめ都市的利用待ちのものを含んでいる。もちろん現代では食糧難といった状況にあるわけではないことから、都市的利用に供されている土地から農林業的土地利用へという移行はなく、一方的な都市的利用の拡大に向けた変化が進んできた。その総計として、農林地及び埋め立て地から都市的利用へ、18,600haが転換されている。

農地減少が起きている背景として、第1に実体経済から遊離した日本の資産評価が引き起こした土地神話の影響で、農地価格の上昇で宅地化が進行したこと、第2に農産物輸入の増大による農業経営の悪化、第3に農業の担い手の減少と高齢化が考えられる。農地の余剰化は、耕地利用率の低下を招くとともに、耕作放棄の拡大を誘導する。このような要因によって引き起こされる現実には、最悪のシナリオとして、第1に都市農業の消滅、第2に中山間地域農業の崩壊、第3に日本農業の担い手の消失という事態が考えられる。国内外の要因が複雑に絡まった農村地域・農業問題の課題ではあるが、将来にわたって農村を維持する政策とはどうあるべきか、農地の利活用について考えていこう。

②自作農主義と借地主義

(自作農主義)

さて、先進諸国と比較しても小規模でしかない農用地の減少が今も継続しているが、農村地域政策として農地を一定規模維持し、農村集落を持続可能な存在にするということについては、どのような政策理念が働いていたのか確認をしておこう。

第3章の農業政策の変遷でも整理したように、日本の農政は敗戦後の農地解放の理念を活かした「自作農主義」を基本原則として農業政策を確立し、その趣旨は農地法や農業基本法のなかで体系化されてきた。農地法第1条に「農地はその耕作者自らが所有することを最も適当であると認め」と規定されていたように、原則として農地は自ら耕作する者だけが保有できるとするものであり、地主-小作関係の再発をさけるために農地の賃貸を原則禁止する賃貸ルールを設け、個人の契約に土地の処分が委ねられるのではなく、地域の農業委員会の許可が必要なシステムを採用した。このようなまるで半所有権とでも言えるように土地の移動を原則規制する農地政策下では、規模の拡大に向けた農地の再編は、大きく抑制されてきた。

また、自作農維持政策は、米価を支える政策と一体化して、零細な兼業自作農を農家と

して支え続ける効果を持っていた。農工所得格差を政策目標とした農政では、生産者に対する補償の意味を持たせた農産物価格を、政治的に決定し配分するという農業政策が行われてきた。このような農業の保護にかかるコストが政治問題化し、折からのグローバル化した市場開放要求の波の中で、効率的な市場原理・競争原理を入れた農政が求められることとなった。このため農業政策への市場化の導入として、70年から80年にかけて種々の制度改革が行われてきた。つまり農地法の改正で借地を認めること、農振法を改正して農用地利用増進事業を実施すること、農用地利用増進法を制定することなどにより、自作農主義から借地農主義への転換が図られてきた。

(借地農主義)

農家にとって土地は農業生産活動に欠かせない資産である。しかし農業生産性が低い水準にあることなどの理由から、農家が耕作する条件が失われたと考えられる場合、農地政策としてどのような対応が可能なのであろうか。この場合、兼業化した農家を再度自家農業に戻す、耕作放棄された農地は売るなり、あるいは自ら耕作を再開すべきということよりも、賃貸により農地の流動化を進め、大規模経営の形成がしやすくなるように誘導することの方が、農地を拡大して大規模に営農したい者にとっても、また地主にとっても合理的である。このようなトレンドは上層農による中下層農の耕地の小作という形で既に動きが見られる。中下層農という零細兼業農家が、「土地持ち非農家」へと性格を変えていく過渡期の形態として、このような変化は捉えることができる。

いま農業後継者の問題が農政にとって深刻な課題となっており、現在耕作している昭和一桁の世代の高齢化があと10年ほどすすんだ場合、特に都市的地域と中山間農業地域という条件不利地域では、耕作放棄された耕地が急増していくことが予測される。その際、既に兼業状態の農家から「土地持ち非農家」の相続人へと、農地の所有権が移転していくことになる。土地所有権中心主義の日本では、農業後継者も基本的に親族に限定されており、他からの農業への参入が厳しく制限されてきた。ここにも農地を自由に売買できない規制の問題が、産業そのものの持続可能性を制約している。新しい後継者を何とか育成して導入することが、農政の未来にとって解決しなければならない課題である。それでは、その解決にどのような方法が考えられるのだろうか。

(農地の自由化)

自家の後継者が得られない農家の急増に対して、産業としての農業を継続していくためには、土地の利用権を第三者に活用させる方法がある。土地政策が目標としている「所有と利用の分離」について、ここで検討しておこう⁽⁴⁹⁾。この場合、土地利用については、公共の福祉の観点から農地目的以外への転用は許さないという規制をかけておくことが不可欠である。そして政策として、賃貸希望者と借入希望者をどう結びつけるのかについて制度的対応が必要となる。一つの方法として、市町村役場やJA、あるいは集落による協議

会の設立などで、まず集落の未来の姿を明らかにして、地区の土地利用将来計画を策定し、合理的な賃貸借を具体的に進めていくシステムをつくることができよう。しかしこれは個人単位の農業から農業集落単位へと、農業の在り方を全く新しいものへと再編する意味を持つ。そしてこの場合、自作農的土地所有者をも巻き込んだ土地の所有と利用の分離が行われることとなり、その結果農家は一方で地代を受け取り、他方で借入農地に地代を払うという形で農業に従事する者もいれば、単なる不在地主化する者が生まれることにもなる。また耕地の地理的状況によっては、農地を山林化するなどについても計画の中で検討することが求められる。

このような農家の在り方や所有権の絶対性を根本的に問い直す政策の転換は、果たして政治的に可能であろうか。農業の主たる担い手は、専業農家として市場原理を入れた自立経営が可能な販売農家になることを目指している。現実にもそのような農家は、例えば米作についてもJAを通さずに直接消費者や生協へ販売するなど販路拡大と、商品の付加価値を高める有機栽培などに挑戦して、事業の拡大に努めている。食管制度の下で品質を問わず総て政府が買い取り、そこそこの収入が保障された時代が終わり、農家は農業を専業としていく層と、主に農外所得で生計を立てる兼業農家（「土地持ち勤労農家」）とに階層分化がおきている⁽⁴⁷⁾。兼業農家は、農業自体の継続には大きな価値をおいておらず、土地の保有に主たる関心がある。利用権を所有権と分離して農地の活用を図る考え方には、利害を共有できる部分が大きいと考えられる。

もっとも、このような販売農家として展望が持てる農家、つまり農業を専業で行える条件は、平地農業地域や耕作条件のよい中間農業地域などに限定される。このため、4つの地域類型ごとに、農村地域を維持していくための土地政策・農業政策は変わってくるのではないかと考えられる。

（農業を支える主体の多様化）

地域の主要産業で、自然環境保全にも重要な意味を持つ農業活動を、将来にわたって持続するという視点からは、所有権とは別に農業活動が継続される仕組みが重要であり、また農業を担う主体として、個人農家以外にも、集落営農、共同耕作、農業法人化などの活用が考えられる。ところで、農業の後継者不足と構造改革のなかで、株式会社の農業参入が新しい検討課題となってきた。現在のところ株式会社は農業を行うことはできるが、農地を保有することは認められていない⁽⁴⁸⁾。農業による国益である安全な食糧増産、自然環境の維持、農村的景観の保存などの価値を維持することを、従来のように小規模農家の活動だけに制限し、期待していくことの可否が問われている。この問題は個々の家の家業としての農業問題や財産相続の問題を超えて、地域社会の在り方に大きな影響力を持っている。

第3章で共通農業政策について述べてきたように、欧州については、家族的経営農家の活動を政策的に支援し、このためのコストを国民が負担するという国民的コンセンサスが

政治的にできあがっている。反対に米国では、1959～60年代に約半数の個人農場が消失し、大経営の農場へと農地は移転した。粗放的な農業ではあるものの、上層農は日本の100倍以上の規模の農地を耕作するようになり、農民層の両極分解がすすんでいる。家族農場から次第に企業的生産の傾向を強め、農業は法人化をしている。個人農場も、起業者は銀行からローンで資金を借りて農場を購入する。大型トラクターやコンバインを駆使し、衛星による気象予報や市況で予測しながら、作付け、収穫、販売のタイミングを計り、出荷先を選定する。まさに投資と金融を組み合わせた企業的経営が農業でもなされている。形成された財産についても、子どもが継ぎたいときは、銀行から借入をして親から買い取るという方法が用いられる。このような農業形態では、誰でもが参入できる企業体として、アグリビジネスが促進される。

日本の農業がコスト的にアメリカの農業と競争するためには、一つの市町村の全ての農地を一農場が管理するに匹敵するような大規模の統合が求められる。このような規模の地域空間を株式会社経営に開放することの問題も大きいですが、果たしてそもそも日本ではこのような大規模な農業を展開できる可能性はあるのであろうか。国土の自然形態や気象を考えると、細かく整備された棚田や小規模の田畑で、米国のように規模の利益を追求することは困難である。逆に、企業的な経営に見合う農地だけをつまみ食いされ、他の農地については採算外として放置もしくは転用されるという危険性もある。

③株式会社の農地保有について

さて、これまでの農業政策は自立経営農家を前提としてきたが、政策の意図に反して土地持ち勤労者化した農家が中心となる農村へと変貌し、農業構造改革は袋小路に入り込んだかに見える。このような農家は、これまでJAや農林族を使って政治的影響力を行使し、零細自作農の分解に対して反対をしてきた。この膠着した局面を打開し農業の市場化を進めるため、財界や官邸は経済財政諮問会議や総合規制改革会議を使い、農業への株式会社の参入を投げかけた。2001年の改正農地法の施行により、一定の条件の下で従来農業生産法人として認められていなかった株式会社形態の選択が可能となり、2003年現在42法人がある⁽⁴⁹⁾。例えばカゴメやメルシャン、キューピーなど大手食品メーカーが農業生産法人への出資などを通じて大量の農産物を生産している。さらに農業生産法の要件緩和で、株式会社が農地を保有できるようにする議論が強く出されているが、国民の中には反対の声も大きい。そのため特区制度を活用した試行をまず行い、成果を見せた上で全国的な制度改革へ向かおうという戦略がとられている。

それでは株式会社が農地を保有することの問題点には、どういうものがあるのであろうか。農地は誰が購入してもよく、誰に販売してもよい。もちろん株式会社の農地購入も認め、産業としての農業の近代化を進めよう、という考え方が一つである。確かに現在でも宅地・工場用地など農地以外の土地については、基本的に所有権に公共の福祉以外の制限はなく、売買は自由である。問題は、いったん株式会社が農地を保有できるとなると、当

然その土地に関する農地以外の目的利用についても認めざるを得なくなる可能性が発生するということである。資本の論理で集められた農地が、地域の自然保護や農業生産活動との調和について責任を負わない企業によって、自由に使用収益される危険性を抱え込むことになる。現在の農地法では「自ら耕作する者のみが農業経営できる」という前提で、このような農地の利用に歯止めをかけてきた。地域のくらしや自然の維持に深く関わる農地の所有には、社会的な責任と義務があることは、西欧における農地利用法でも当然の前提である。株式の譲渡により、企業の所有者が容易に移動し、利潤追求を第一義に行う株式会社が、農地を取得できることには大きな課題が残る。

このような危惧に対して、農地の転用統制を強化することで、このような問題をクリアできるという経済学的発想からの異論があるが、規制緩和という大きな流れの中から始まった株式会社の農地保有であり、そのような規制には実効性が期待ができにくいという現実がある。かつて建設族のドンであった田中角栄は、『日本列島改造論』のなかで農地法の廃止を唱え、土地の商工業的利用の拡大を主張した。これと同じように株式会社論は、生命と環境に関わる産業の全てを、資本の論理にゆだねてしまう危険性を含んでいる。そもそもこの議論の始まりは、公共事業の縮小で建設業の失業者に悩む北海道が、建設業者を農業に参入させることで仕事を作り出すことができないかという発想から始まった。確かに人員配置や資材の手配などの段取りに高度なノウハウを有する建設会社にとって、農作業を請け負い、大型機械を効率的に使って農作業を行うことは、個人経営の農家にはできない組織的・効率的・企業的な農業展開の手法である。問題は、このような業務を請け負うことのみならず、自ら農地を所有しそこから収益を上げる企業活動を認めるかどうかの違いである。

(平地・中間農業地域における農地の利用)

まず平地、もしくは条件のよい中間農業地域について検討すると、兼業農家は農業所得を余剰と見なしており、農村で一番裕福な層に入る。農地の転売による一時所得よりも、継続して地代が期待できる賃貸の方が、土地所有者にとっては魅力的な選択となろう。まして現在の「売れない、貸せない」という状況を変えることで、土地の活用が可能となる。すでに彼らは農民としてのアイデンティティも薄く、農地については個人の財産として価値を損なうことなく保有していくこと、そして潜在的には土地資産として活用できる可能性に関心を持っている。このような地域では、後継者がいない農家についても引き続き地主化することを容認し、集落もしくは自治体単位の地域で農地の利用権を集約し、地主と賃貸借契約を結んだ上で共同耕作や企業等への作業請負など耕作手法の合理化を図ることで、地域における営農の継続化が期待できる。雇用型農業を期待した株式会社化は、一見合理的であるようだが、上で論じたような副作用の問題が多いと考える。

(都市的地域における農地利用の課題)

都市的地域における農地については、土地価格が高騰したことによる「農地価格の土地価格化」の問題がある。肥大化する都市のなかで、農地を放出させ宅地を確保しようという経済的圧力が強く、政策として宅地並み課税などによりそのような方向への誘導がなされている。しかしこのように都市を拡大する方向性は、人間性豊かな暮らしや、均衡ある地域社会の形成にとって利益があるのであろうか。

都市的地域内に以前から居住し、農業生産活動を行ってきた農家にとって、都市化の浸透は大きな農業の阻害要因であった。農家にとって生産活動に必須の農地は保有しておきたいと考えても、周囲の宅地化・商業・工業化などの変化により耕作する条件が失われてきた。都市内の農地では、営農者にとっては都市公害に悩まされながらも、採算度外視で野菜づくりなどを続け過密を食い止めてきた。例えば3.3㎡あたり30万円の農地は、10aあたり地価でおよそ1億円となるが、農業所得は10aあたり20～30万円程度にしかない。このような都市内農地の保有形態を、社会的公共財である土地の有効活用にそぐわないとして、宅地としての放出に圧力をかけるべきなのだろうか。

確かに耕作の有無にかかわらず土地所有権を手放さない農地は、もはや生産手段ではなく、本質において自作とは遊離した資産の性格を持ったといえる。この問題は、1989年の日米構造協議で、市街化区域内の農地の宅地化を促進するための土地税制の見直し、米国から迫られたことに端を発する⁽⁶⁰⁾。そしてこの主張は、財界、一部学者、マスコミによって同調され、都市内農家を悪役に仕立てることとなった。結果として改正生産緑地法では、3大都市圏の特定市にある農地については、予め都市内で保全すべき農地かどうかを認定し、それ以外については宅地並み課税や相続税減免の非適用がなされ、市街化区域内の農転を推進することとした。相続税を払うために売りに出される農地、あるいは耕作を放棄した部分を青空駐車場やミニ賃貸住宅、倉庫などへと転用される農地などの変化がこのことにより誘発され、それらの土地は最後には大手開発業者が買い集めて、投機目的に利用されてきた。農地の地価は宅地とは異なる資産評価に基づき評価されるが、保有コストがかかっていない分それを市場に放出した場合の含み益は大きい。このような生産緑地指定を受けた農地は、2003年現在で3大都市圏の都市農地17,947haの内の45%にあたる14,892haとなっており、残りの55%は宅地待ちの状態とされている⁽⁶¹⁾。しかしこのような都市農業は、コンクリートジャングルのなかで、大きな多面的機能を果たしている。例えば東京都区部の市街化区域内農地でも、都民の消費する野菜の1割を供給している。この量は山形県、あるいは大分県、滋賀県などの全県民に供給する量に匹敵するものである⁽⁶²⁾。

本来過密な空間では、土地利用の高度化は不可欠である。しかし、日本で行われてきたことは、市街地の再編よりも郊外や都市内農地を新たな安価な都市化用空間として取り込んで都市を横に拡大していく考え方であり、都市を中心から周辺地域へと無秩序に肥大化させてしまった。また市街化区域内農地の資産評価額の高騰は、都市近郊農家に不労所得をもたらし、納税者長者番付に名を連ねる現象を引き起こすとともに、売却時の多額の譲

渡所得の発生や、賃貸収入など資産運用収入の発生をもたらし、農家の農地に対する認識を一変した。結果として農業的採算を基礎とする農地価格の形成は困難となり、転用含みの地価形成が標準化している⁽⁶³⁾。

欧州では都市内の住宅地についても、厳格な都市計画の規制により高層の建築物が連なり、庭も建物内部に確保することで、都市的町並みの一体的形成による高度な空間利用がなされている。都市には広い公園は不可欠であり、都市内あるいは近郊の農地は緑のオアシスとして、都市空間にゆとりと潤いをもたらす存在となる。このような農地は、園芸や市民農園など都市住民に開放されることで、いっそう公益的価値を持つことになる。都市内の宅地確保政策としては、貴重な農地空間を宅地化するのではなく、第1に市街化区域内の宅地の再開発を行う、第2に開発業者が保有している遊休土地を放出させる、第3に人口の都市集中化を抑制することが、まず基本であると考えられる。

ところでわが国の都市計画法は、市街化区域については10年以内に都市化する部分と位置づけ、市街化調整区域については都市化を抑制するための「線引き」をその境界に行い、都市の発展をコントロールしながら農地を保存しようとしてきた。しかしこの土地規制法は、都市と農村のいびつな発展を抑制し、乱開発を防ぐという目的にはうまく機能できず、都市と農村の有機的結合を分断し、都市による農村搾取と都市近郊や村の衰退を招く原因となってきた。バブル時には、企業の投機的買収攻撃に対して地域では法的に対抗することができず、例えば掛川市では住民の土地売買に関して「生涯学習町づくり条例」により、予め地域住民の同意を調達するシステムを構築して、都市計画法の穴を住民同士が監視するといった工夫が行われた。

かねてから農地の転用については農地法で厳しい制限をかけており、市街化調整区域については農地を宅地等へ転用する場合は、面積に応じて2ha未満は都道府県知事へ、それ以上は国土交通大臣の許可を受けることとなっているが、土地の流動化促進のため市街化区域については届けで足りると規制緩和された。また、国・都道府県・公社・公団の公的起業者については農転の許可が不要となっており、官公庁による無秩序な都市化開発の抜け道となっている。建設・都市サイドの行政や業界からは、絶えず市街化区域の拡大が要請され、見直しのたびに拡大を続けてきた。

その結果発生する都市のスプロール化は、公的な道路、上下水道、学校施設など社会資本の投資を、都市の拡大に伴い後追いで投資する必要性を生じさせる。他方で中心市街地では、中心市街地の空洞化や住民の高齢化とともに地域社会が高齢化し、かつて学校需要が大きかったところが、老人向け施設の不足が起きるといった事態となるなど、再投資が必要となる。都市では、ライフスタイルに合わせて土地・建物を選択し、住み替えていくことが、社会資本の効率的な利用という面からは合理的な暮らし方かもしれない。

(2) 都市化と混住化

これまで都市的地域を含めた地域で、農業が営める条件とは何かについて考えてきた。

現実には、日本の農村と都市の境界域にある都市的地域や平地農業地域では、都市の拡大により農家と非農家との混住化が進展し、次第に農村地域が縮小する傾向が現在も不断にみられる光景となっている。

都市化の進展に対して、英国では19世紀末に、ハワードによる都市と農村の長所を融合した「田園都市」の建設が行われ、その後の「ニュータウン」の建設に繋がっていった⁽⁶⁴⁾。欧州では1960年代を境に人口分布の移動がおき、都市的地域から農村地域へ移住する者の増加が見られた。大都市の人口減少と、小都市・農村地域の人口増加という「反都市化」の現象が起きたのである。アメリカでは1920～50年代の中流階級の都市脱出が「サバーバニズム」と呼ばれた。しかし日本では、1960年代に都市人口と農村人口が逆転をしており、高度成長期に本格的な都市化の時代を迎える。その後、大都市自体の人口増加の圧力は弱まる傾向にあるものの、外延部分の拡大により都市の拡大が続き、あわせて小都市や農村地域の人口減少は止まるところを知らない状況にある⁽⁶⁵⁾。

このように都市の影響を受けている農村の変容は、どのような形態をとるのであろうか。都市が農村の社会変動に及ぼす影響要因として、①都市からの距離、②初期人口規模、③村落内外の社会的・経済的条件といった要因が考えられる。これらの要因の違いは、都市近郊地域、都市への日常的通勤圏内にある地域、通勤圏外の遠隔地などに異なった現象をもたらす。例えば、非農家の流入や都市への通勤といった、都市と農村部の相互関係性に違いを生じる。具体的には、都市近郊地域では非農家の農業集落への流入が元からの農家数を上回り、住民の社会経済的属性の多様化が進んだ結果、新旧住民の間で意見の食い違いが表面化してくる。中距離の地域では、労働力の流出により隠れた都市化が進行する。遠隔地域では、継続的な人口流出と機能剥奪により地域問題が深刻化するなどの現象がおきる⁽⁶⁶⁾。

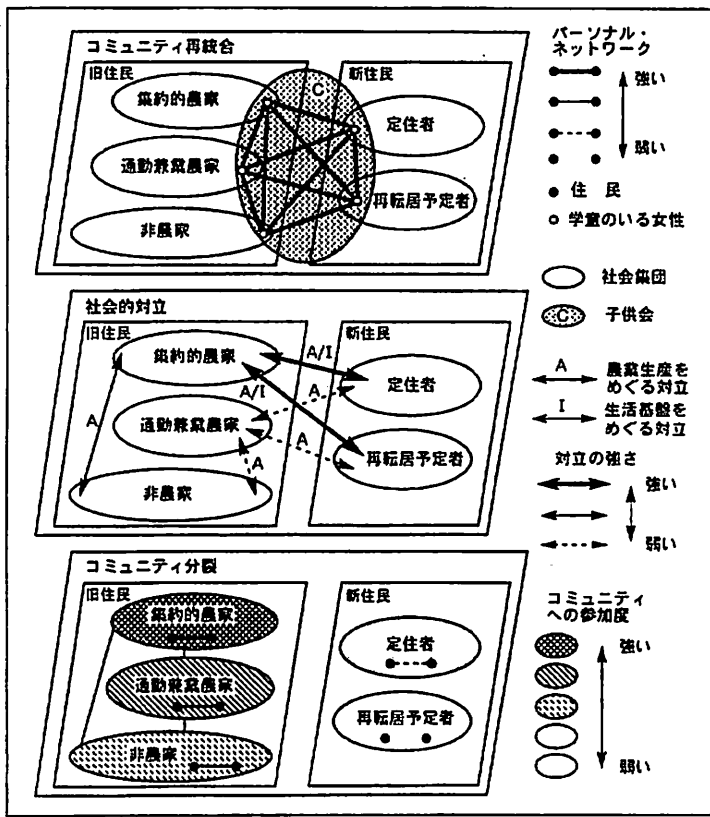
それではこのような移動によって引き起こされる農村住民と都市住民の混住化により、地域社会の在り方にどのような影響が及ぼされることになるのだろうか。混住化とは、一定地域内で農業的要素と非農業的要素とが混在する現象をいい、1971年度の農業白書にはじめて用語として登場した。その当時の問題意識は、農業経営に対する意向や農業への依存を異にした専業農家、兼業農家、および非農家などの混住によって、農業基盤整備など農業近代化のために必要な地域としての意思統一が困難となったことによる。この背景には、従来の都市と農村を2分して農村地域を一律的に捉えようとする考え方から、都市的要素と農村的要素の混在する第3の空間として混住地域を位置づけ、都市・農村計画の一体化を基礎とした地域計画へと転換できないかという問題意識があった⁽⁶⁷⁾。このことは都市化による悪影響という問題視点ではなく、農業問題、社会問題として混住化を捉える視点がより重要と捉えられるようになった。すなわち伝統的地域社会が問題解決能力を喪失していく過程として混住化現象は捉えられ、そこでは新たに地域の問題解決のための住民組織の再編をいかに進めるかという課題をも明らかにしている。農業地域の農道・水路、

畦などの維持管理に始まり、田への水を引く順番や共有地の管理、地域の祭りの運営などの地域共同管理は、住民のいわゆる苦役的な無償労働により支えられてきた。このようなルールで成り立つ農村社会では、機能主義的な行政区や町内会との役割分担などの問題で、農家・非農家間の対立が起きることがある。つまり「半日制住民」である勤め人と、「全日制住民」の農家との間の齟齬でもある⁽⁶⁸⁾。これらの問題は、その複雑性により地域内での課題解決能力に限界があるものの、行政に解決を求められても生産・生活環境の不備により、その原因解決は困難な状況となっているところが多く存在している。

澤宗則は、近郊農村の混住化について調査を行い、図4-3のような住民間のネットワーク関係を抽出した。それによると旧住民である農家と、新住民である非農家は、インフォーマルなコミュニケーションも少ない。コミュニティ活動への参加も、「地域共同管理」のルールを持つ農家は高いレベルにあるものの、新住民にとってはベッドタウン的な位置づけであり、行政サービスに依存してほとんど行われなことが多い。都市化が進む近郊農村における新しいコミュニティの形成には、地域の将来像と新旧住民間にコンセンサスを築けるような制度的な仕掛けが不可欠である。このような混住化のなかで住民間に交流が見られるのは、唯一学童のいる女性を中心としたネットワークであり、これを広げていくことや、コミュニティ・センターなどを中心として、地域を知り・考える・ともに行動する生涯学習の機会を提供して、住民を啓発していくことなどが具体的な対策となる。

地域類型別の生存可能性に関する分析でも、集落人口維持策の一つとして混住化の可能性に言及したが、中山間地域などの地理的な条件が不利な所へ、人口維持を目的とした混住化を政策として推進することについては、現在のところ日本ではあまり効果が期待できるものではない。しかし、これまで見てきたように新住民の移転なしには地域社会が崩壊してしまうことが時間の問題となっている所も多い。季節的な居住、交流としての短期滞在者なども含め、放置家屋や廃校となった校舎の活用などが、混住化の前段階の取り組みとして可能な所もあろう。類似した地理的条件下でも、住民の連帯がよく行われているところでは、例えば大分県大山町などのように、農業生産活動の維持のみならず、農産加工品の生産、販売、観光事業化など地域開発に成功したところもある。新規参入者に地域で維持されてきた慣行やコミュニケーションの輪に入ってもらふこと、また旧来の伝統的な農家中心の集落運営から、多様な価値観を包含した新しい伝統づくりへ、新旧住民がともに学習することといった、双方による新たなソーシャル・キャピタルの蓄積が求められる。特に最近注目されている農家体験、農家レストランや農家民宿などのグリーン・ツーリズムや、コミュニティ・ビジネスを活かした地域振興策には、新旧住民の協働の関係性を如何に形成しうるかがその成否を握っていると考えられる。

図4-3 混住化集落における集団間相互作用とコミュニティ再編



(出典) 高橋 誠「ポスト混住化の村落研究を考える」石原 潤編『農村空間の研究(上)』大明堂, 2003年, 57ページ。

- (1) 宇沢弘文「20世紀の都市」『宇沢弘文著作集12』岩波書店, 1995年, 83ページ。
- (2) 藤田弘夫『都市と権力-飢餓と飽食の歴史社会学』創文社, 1991年。
- (3) 都市問題の政治的な次元として, 部落政治の崩壊, 地域リーダーの階層的交代, 市政における政治構造の変化, 投票行動と政治イデオロギーの変化, などの視角もあるが, 本章では空間のもつ政治性に注目をしている。磯村栄一・鶴飼信成・川野重任編『都市形成の倫理と住民』日本地域開発センター, 1971年, 5ページ。
- (4) 例えば高橋伸夫は, 都市社会学では都市化を農村的生活様式から都市的生活様式へ移行していくプロセスとしてとらえ, ライフスタイルや生活意識の変化など社会変動面を強調する。都市経済学では, 経済活動を重視し, 地域の主たる経済基盤が農業から工業あるいは第3次産業へ移行していく過程を都市化と定義する。人口学では, 農村から都市へ人口が移動し, 都市人口が相対的に増加する人口集積過程を都市化と規定する。都市地理学では, 都市化とは地域的・空間的現象としてとらえる。狭義には, ある地域において非都市的要素が都市的要素に転換していく空間プロセスをいう。広義には都市と機能的に

結びつく範囲，すなわち都市圏が拡大していくプロセスを都市化という（高橋伸夫他『新しい都市地理学』東洋書林，1997年，23ページ）。また服部銑二郎は，都市化とは社会の近代化につれ，都市的秩序に地域構造が移行していく地域形成過程をいい，都市の発展が近代化の全ての過程と相関していると考え（服部銑二郎『都市化の地理』古今書院，1973年，28ページ）。加茂利男は，『都市の政治学』自治体研究社，1988年，25-28ページで，都市の定義を整理している。

(5) 都市と農村を明確に区分することは困難であることから「都市・農村連続体」として相互に関連した存在と理解する考え方が，チューネン，ギャルピン，クリスターラーなどにより提唱された。

(6) 高橋，前掲書，5-11ページ。

(7) 岡崎秀典「『周辺地域』論の地平—現代日本の農村研究のために—」森川洋編著『都市と地域構造』大明堂，1998年，444-464ページ。

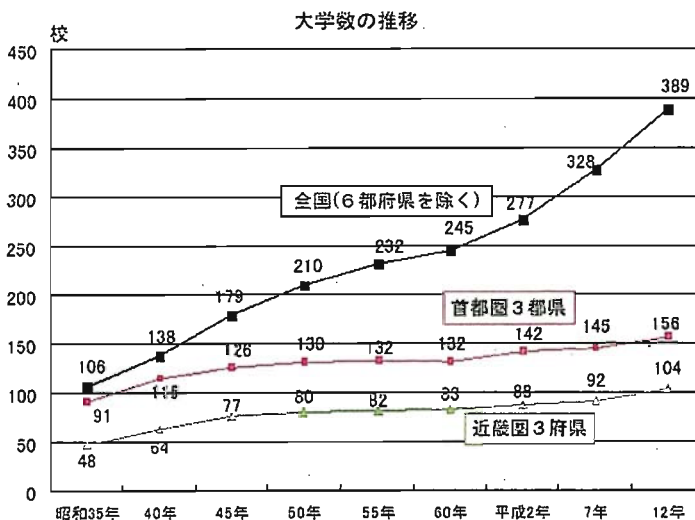
(8) Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision Data Tables and Highlights*, 2002, p. 4.

(9) 地方自治法上市は最低人口5万人であるが，1998年の合併特例法で最低4万人とし，また2000年の合併特例法改正で期限付きであるが最低3万人とした。

(10) 都市化度は， $U = Pu / Pt \times 100$ （ Pu ：当該地域のDID都市人口， Pt ：当該地域の総人口）で算出され，都市化の速度は， $Ta = (Ut+n - Ut) / n$ （ $Ut+n$ は $t+n$ 年の都市化度， Ut は t 年の都市化度， n は期間の年数）で計算される。

(11) 高橋，前掲書，33ページ。

(12) 大学数の推移



首都圏3都県：東京都、神奈川県、埼玉県
 近畿圏3府県：大阪府、京都府、兵庫県

(13) 宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣, 1999年, 223-224ページ。

(14) 地方公共団体の財政状況

地方交付税割合

単位:%

都道府県 Prefecture	平成2 1990	6 1994	7 1995	8 1996	9 1997	10 1998	11 1999	12 2000	13 2001
全 国 Japan	18.16	16.01	15.70	16.52	16.60	16.71	20.21	21.65	20.52
首 都 圏 TMR	2.44	2.96	3.35	4.06	3.56	4.05	6.83	7.53	6.53
01 東 京 都 Tokyo-to	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02 埼 玉 県 Saitama-ken	9.92	10.03	10.79	12.01	11.04	10.93	16.04	18.38	17.91
03 千 葉 県 Chiba-ken	9.84	9.90	11.13	13.13	10.54	12.52	17.02	18.88	17.18
04 神 奈 川 県 Kanagawa-ken	-	1.77	2.48	3.76	3.09	3.86	13.52	14.17	9.11
(参考値)									
05 愛 知 県 Aichi-ken	-	0.77	1.65	2.07	0.22	0.30	6.87	7.39	6.20
06 大 阪 府 Osaka-fu	-	1.54	2.27	3.23	2.38	3.88	11.60	11.99	11.01
07 福 岡 県 Fukuoka-ken	19.31	17.40	17.59	19.20	18.21	17.39	21.07	22.71	20.70

資料 社会生活統計指標(総務省)

備考 地方交付税/歳入決算総額

自主財源の割合(+)

単位:%

都道府県 Prefecture	平成2 1990	6 1994	7 1995	8 1996	9 1997	10 1998	11 1999	12 2000	13 2001
全 国 Japan	56.5	50.2	48.0	49.3	50.9	49.9	47.9	49.3	49.9
首 都 圏 TMR	83.3	70.8	68.6	71.2	74.2	70.9	68.2	71.9	73.2
01 東 京 都 Tokyo-to	90.4	78.2	75.3	80.7	84.2	79.6	79.2	84.0	86.2
02 埼 玉 県 Saitama-ken	65.1	57.2	56.3	55.0	59.4	57.5	51.2	52.9	52.3
03 千 葉 県 Chiba-ken	66.0	58.6	54.2	54.8	56.6	55.8	52.9	54.9	54.6
04 神 奈 川 県 Kanagawa-ken	83.3	65.6	67.0	65.2	67.4	66.5	58.7	61.6	64.7
(参考値)									
05 愛 知 県 Aichi-ken	81.2	69.8	67.3	68.4	70.7	67.7	64.0	66.1	66.3
06 大 阪 府 Osaka-fu	82.1	66.5	60.6	63.4	65.3	66.1	59.8	60.0	61.1
07 福 岡 県 Fukuoka-ken	52.4	49.5	47.6	47.9	49.2	49.0	48.3	48.2	47.4

資料 社会生活統計指標(総務省)

備考 自主財源/歳出決算総額。自主財源とは、地方公共団体の意思で収入額を決定し調達できる自前の財源をいい、ここでは、地方税、分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰越金及び諸収入の合計をいう。

(15) Eliane S. Fridman, *The Facts of Life in Portland Oregon*, Portland Possibilities, Inc. 1993, pp.163-176.

(16) 石炭、鉄鋼に集中的に資源と資金を投入し、米国の対日援助(エアロ資金)による原材料輸入放出を受け、工業生産量の回復を期した。日本の復興にとって、経済成長を進めるために貿易政策の充実が重要な課題となる。1948年には戦後国際貿易体制として「関税及び貿易に関する一般協定(GATT)」が成立し、日本も国連加盟より1年早く1955年に加盟した。

(17) 日本興業銀行産業調査部編『日本産業読本』東洋経済新報社, 1997年, 3-5ページ。

(18) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治1977 55年体制の形

成と崩壊—統 現代日本の政治過程』岩波書店，1979年，196-197ページが，過密問題に関する政治学・行政学の業績としては大変よくまとまっている。

(19) 山崎朗「戦後日本の国土開発計画」中俣均『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年，66ページ。

(20) しかし，まだこの時期には地方自治や分権化を強化しようという議論とともに，知事公選制への反対という中央集権志向勢力が根強く残っており，第4次地方制度調査会答申（1957年）では府県を廃止する「地方制度」が議論され，また臨時行政調査会中間報告（1961年）でも「地方庁」案が出されるなど，地方自治制度が完全に国民に定着するまでに至っているとはいえない状況が見られた。

(21) 榎原朗「都市化と高齢者の生活構造」中島克己，太田修治『日本の都市問題を考える』富民協会，1996年，192-193ページ。

(22) 関西経済連合会による「道州制」構想（1969年）や日本商工会議所の「道州制」提案（1970年）など，大都市地域を限定した府県合併論が相次いで出されたが，分権化による地方自治の定着が進むにつれ，次第に道州制論と知事公選制廃止論は低調化していった。

(23) 松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会，1971年。

(24) 松下圭一『都市型社会の自治』日本評論社，1987年，16ページ。

(25) 宮本憲一『日本社会の可能性—維持可能な社会』岩波書店，2000年，44ページ。

(26) 宮本，前掲書，43ページ。

(27) 山崎朗『日本の国土計画と地域開発—ハイ・モビリティ対応の経済発展と空間構造』東洋経済新報社，1988年，77-78ページ。

(28) なぜ土地が有利な資産となり地価が高騰したかについては，野口悠紀夫『土地の経済学』日本経済新聞社，1989年，45-47ページが参考となる。

(29) 宮本，前掲書，65ページ。

(30) 山崎朗，前掲書，82ページ。

(31) 国土交通省国土計画局総合計画課「第5次 全国総合開発計画—21世紀の国土のグランドデザイン 地域の自立の促進と美しい国土の創造」1998年。（<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/index.html>（2003年12月29日））。

(32) 大西隆「分権時代の国土計画」松下圭一・西尾隆・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想1 課題』岩波書店，2002年，110ページ。

(33) 広井良典『定常型社会—新しい『豊かさ』の構想』岩波新書，2001年，vページ。

(34) 経済団体連合会「魅力ある日本—創造への責任—経団連ビジョン2020」1996年10月。（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/vision/>（2003年12月29日））。

(35) 経済同友会「市場主義宣言—21世紀へのアクション・プログラム—」1997年1月9日。（http://www.doyukai.or.jp/database/teigen/970109_2.htm#FIRST（2003年12月29日））。

日))。

(36) 2000年12月閣議決定。(http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html (2003年1月29日))。

(37) 衆議院本会議での中塚一宏の質問と小泉首相の答弁(1999年2月9日)。

(38) 西尾勝『未完の分権改革—霞ヶ関官僚と格闘した1300日』岩波書店, 1999年。

(39) 2002年6月17日の地方分権改革推進会議中間報告では「それぞれの地域が選択する地域ごとの最適状態をローカル・オプティマム」と呼ぶとしている。

(40) 「戦後日本の地域開発と中央—地方関係」中俣 均『国土空間と地域社会』朝倉書店, 2004年, 139ページ。

(41) 大西, 前掲書, 111-112ページ。

(42) 犬塚昭治・柘植徳雄・中村吉幸・菅沼圭輔『土地を活かす英知と政策—日・英・独・中の歴史と現状』農文協, 1998年, 15ページ。

(43) 主要国の土地利用形態別面積(犬塚ほか, 前掲書, 16ページ)

単位: 1000ha

	総面積	農用地				森林	その他
		耕地・樹園地	永年採草地	計	一人当たり		
フランス	55,150	19,250 34.9%	11,104 20.1%	30,354 55.0%	0.53	14,872 27.0%	9,784 17.7%
ドイツ	35,691	11,910 33.4%	5,243 14.7%	17,153 48.1%	0.21	10,412 29.2%	7,362 20.6%
イギリス	24,488	6,591 26.9%	11,109 45.4%	17,700 72.3%	0.31	2,425 9.9%	4,035 16.5%
アメリカ	980,943	187,776 19.1%	239,172 24.4%	426,948 43.5%	1.67	286,200 29.2%	244,163 24.9%
日本	37,780	4,515 12.0%	650 1.7%	5,165 13.7%	0.04	25,230 66.8%	7,257 19.2%

(注) 1992年のデータ。

(44) 日本の土地利用の推移と現況

単位: 万ha

地目	1975		1985		1995		2002	
農用地	576	15.3%	548	14.5%	513	13.6%	484	12.8%
農地	557	14.8%	538	14.2%	504	13.3%	477	12.6%
採草牧草地	19	0.5%	10	0.3%	9	0.2%	7	0.2%
森林	2,529	67.0%	2,530	67.0%	2,514	66.5%	2,510	66.4%
原野	43	1.1%	31	0.8%	26	0.7%	26	0.7%
水面・河川等	128	3.4%	130	3.4%	132	3.5%	135	3.6%
道路	89	2.4%	107	2.8%	121	3.2%	130	3.4%
宅地	124	3.3%	151	4.0%	170	4.5%	181	4.8%
住宅地	79	2.1%	92	2.4%	102	2.7%	109	2.9%
工場用地	14	0.4%	15	0.4%	17	0.4%	176	4.7%
その他の宅地	31	0.8%	44	1.2%	51	1.3%	56	1.5%
その他	286	7.6%	281	7.4%	303	8.0%	313	8.3%
合計	3,775		3,778		3,779		3,779	

(出典) 国土交通省編『平成16年版土地白書』, 2004年, 152ページから作成。

(45) 土地利用転換

単位：ha

用途	農地	林地	埋立地	計
(都市的土地利用)				
住宅地	5,100	200	0	5,300
工業用地	1,800	500	200	2,500
公共用地	3,300	1,400	300	5,000
レジャー施設用地	100	0	-	100
その他都市的土地利用	4,500	-	1,200	5,700
小計	14,900	2,200	1,600	18,600
(農林業的土地利用)				
農地	-	200	0	200
林地	1,400	-	-	1,400
小計	1,400	200	0	1,600
その他	1,900	1,800	-	3,700
合計	18,200	4,200	1,600	23,900

(出典) 国土交通省編『平成16年版土地白書』, 2004年, 153ページから作成。

(46) 犬塚, 前掲書, 73-78ページ。

(47) 犬塚, 前掲書, 67-72ページ。

(48) 農業は, 農家個人以外に, 農業法人が農業を営む。農業法人には, 農事組合法人と, 会社法人があり, 後者には合名会社, 合資会社, 有限会社, そして株式譲渡の制限のある株式会社に, 農地を利用することが許されている。農業法人のうち, 農地法で農地を所有・賃貸できる法人を農業生産法人という。

(49) 『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』農林統計協会, 2003年, 107ページ。

(50) 今村奈良臣・川相一成編集, 石井啓雄・川相一成執筆『食料・農業問題全集11-A 国土利用と農地問題—地価形成と農地流動のメカニズム』農文協, 1991年, 56ページ。東井正美・樫原正澄・神前樹利・池上甲一共著『都市のくらしと農業問題—農業経済学へのアプローチ』ミネルヴァ書房, 1995年, 101ページ。

(51) 国土交通省『平成16年版土地白書』2004年, 260ページ。

(52) 梶井功『WTO時代の食糧・農業問題』家の光協会, 2003年, 115ページ。

(53) 今村, 前掲書, 153-154ページ。例えば都市計画法の線引きが行われていない市町村の農振法による農用地区域内の中田で自作地売買価格の県平均は, 10a当たり1,309千円, 農用地区域以外は1,287千円である。また都市計画法の線引きが行われている市町村の10a当たりの価格は, 農用地区域内の市街化調整区域における価格は3,702千円, 農用地区域以外の市街化調整区域は4,380千円, 市街化区域では18,618千円となっている。熊本県農業会議『田・畑売買価格に関する調査結果』2003年, 8ページ。

(54) 宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣, 1999年, 133-138ページ。

(55) 高橋誠「ポスト混住化の村落研究を考える」石原潤編『農村空間の研究(上)』大明堂, 2003年, 54-56ページ。

- (56) 高橋誠『近郊農村の地域社会変動』古今書院, 1997年, 51ページ。
- (57) 高橋, 前掲書, 31-32ページ。
- (58) 守屋孝彦・古城利明編『地域社会と政治文化—市民自治をめぐる自治体と住民』有信堂, 1984年, 133ページ。

第5章 ソーシャル・キャピタルと地域政策

条件不利地域を自立させるという考え方が行き詰まりを見せていることは、これまでの考察で明らかとなってきた。他方で、国土全体に潤沢な補助による政策を展開できるほどの豊かさはどこにもない。しかし、たとえ公共政策としての対応ができなくとも、人々はそこに生まれ、暮らし、生きていくために、この場所を自ら生きやすい所に作り上げていく創造性を発揮させていくことが地域力の根源となる。

本章では、住民とコミュニティの間で共有されているネットワーク資源としてのソーシャル・キャピタル⁽¹⁾(Social Capital)に注目し、集落の力量(地域力)とは何かについて考察する。高度成長期以降これまでの条件不利地域対策は、都市化の影響で衰退を余儀なくされた農山村に対し、生産機能の向上と集落環境整備を目的とした物理的な社会資本整備を続けてきたが、集落機能の衰退に歯止めをかけることにはならなかった。集落機能は、住民のネットワークにより維持・発展されてきたものであり、社会資本や新しい制度を活かすためにも、住民のネットワーク力を再強化することが必要である。これから衰退が避けられない集落にとっても、最後まで住民がその地に生きることを選択するのであれば、集落の力を集め、相互扶助の力を温存することが、住民の暮らしへの満足度を左右することになる。自治体の支援も、集落自体のそのような関係性を強めるようなものであるべきであろう。

ソーシャル・キャピタルは、近年政治学、社会学のみならず経済学、公衆衛生学、都市計画、建築学、社会心理学など幅広い学問分野で、その研究が進められている。まず、第1節ではソーシャル・キャピタル概念の定義と政策的な応用例を整理し、続いて第2節で条件不利地域問題への適用を図るための分析の枠組みを考え、第3節で集落レベル(メゾレベル)のソーシャル・キャピタルについてその格差や構造等を明らかにする。研究の対象地区は、これまで扱ってきた熊本県葦北郡芦北町の3地区を用いる。

1 ソーシャル・キャピタル概念

(1) ソーシャル・キャピタル概念の成立

ソーシャル・キャピタル概念の成立過程について、まず整理をしておこう。初めてソーシャル・キャピタルという用語を使ったのは、ウエスト・ヴァージニア州のハニファン(L. J. Hanifan)が1916年に書いたものであるといわれている。従来の社会インフラという意味の社会資本とは別に、地域の教育力の向上や民主主義の発展のためには市民間の連帯やネットワークの強化という、コミュニティ・インボルブメントが重要といったコンテクストで使われた。善意、連帯感、共感、社会の構成単位である個人や家族の社会的交流が、社会を健康で幸福な状態にするとした。50年代になると、カナダの社会学者であるシーリー(John Seeley)により、個人の能力としてソーシャル・キャピタルが論じられた。60年代には都市問題研究者のジェイコブズ(Jane Jacobs)が大都市におけるインフォーマルな近隣関係の集合的価値を論じ、70年代には経済学者のローリー(Glenn Loury)が黒人問題について、そして80年代にはフランスの社会学者ブルデュー(Pierre Bourdieu)がグループのメンバーシップに関する潜在的可能性について、ドイツの経済学者シュリック(Ekkehard

t Schlicht) が経済的価値として、コールマン (James S. Coleman) は教育における社会的コンテキストで学術的な概念として論じてきた。政治学や社会学研究で進められてきたソーシャル・キャピタル概念の研究も、90年代後半以降多様な学問分野へと広がっており、既に分類整理が困難な程となっている⁽²⁾。

政治学研究では、プラトンやトックビル、ミルへと繋がる伝統的な市民社会論の系譜には、民主主義の深化は市民のコミュニティへの参加の度合いによるといったソーシャル・キャピタルに通じる考えがその底辺にある。このような認識を明確にソーシャル・キャピタル概念として提示したものがロバート・D・パットナムのイタリア地方制度研究であり、『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』でソーシャル・キャピタル概念の有効性を明らかにした⁽³⁾。また彼はアメリカのソーシャル・キャピタルの衰退を論じた『一人でボーリング—アメリカのコミュニティの崩壊と再生』などの実証的な研究を続けている⁽⁴⁾。これまで新制度論が主張した「制度」が社会を変化させ得るという前提に立って政策を指向する考え方に対して、パットナムはソーシャル・キャピタルという人々のネットワーク、信頼性・互酬性の規範の受容度などが制度を機能させるために非常に重要であり、例え制度は同じでもソーシャル・キャピタルが機能しなければ全く違った政治状況が現れるということを実証的に明らかにした。また、歴史的制度論の経路依存性や、社会経済要因説が主張してきた経済的な豊かさが民主主義を強化するといった考え方が持つ限界に対して、ソーシャル・キャピタル概念は新しい視角を提供している。

(2) ソーシャル・キャピタルの定義と測定

ソーシャル・キャピタルの研究に際して、まず第一にソーシャル・キャピタルの定義をどうするのか、第二にソーシャル・キャピタルの形態、量、質をどう測定するのかについて、整理しておく必要がある。パットナム、フランシス・フクヤマなどの考えを参考にしながら、このことについて考えてみよう。

① 定義

まず定義について、パットナムは、ソーシャル・キャピタルを社会的ネットワークに関係するものとする。これには個人的で内部指向の私的財としてのソーシャル・キャピタルが、まず第1に考えられる⁽⁵⁾。「何を知っているかより誰を知っているか」がビジネスの世界では重要となることがあるように、個人の生産性に係る人的資源としてソーシャル・キャピタルを捉える場合である。第2に、外部的公的な効果を持った公共財としてソーシャル・キャピタルが考えられる。社会的連帯感が維持され、近隣関係が良好な地区の犯罪率が低いことなどがその例である。この2つのソーシャル・キャピタルは相互に関連し合っている。本稿では後者のソーシャル・キャピタルを中心に考察するが、経済力や知識など様々な個人の能力の向上は、コミュニティレベルのソーシャル・キャピタルの向上には欠かせない要素である。そして、これらの人々の相互交流のネットワークの強化が、連帯や信頼、互酬性の規範などを集合的な資本として強化することになる。

例えばイタリア南部では北部と比較すると、社会に対して住民の多くが信頼感を共有しておらず、住民間の助け合いは少なく、制度への信頼も低く、家族以上の関係は敵対関係にある弱肉強食の世界と捉えられるようなど土壌がある。このような社会では、政治は恩

顧主主義型になり、人々は制度を出し抜くことだけを考え、自治は発達する余地がない。他方、北イタリアに見られるように同職組合や様々な近隣・地域組織の発達は、人々のコミュニティーや社会規範への信頼を強め、投資を招き、豊かな経済性と自治を確立することを可能としてきた。全国一斉に適用された同じ地方制度が、全く異なった形で運用され、住民の持つ社会のネットワークや制度への信頼などの違いにより、政府の効率化の状況や経済の発達に大きな格差が生まれている。

このような社会のネットワークの中にある資本として「ソーシャル・キャピタル (Social Capital)」を、そして物理的・投資可能な財やインフラストラクチャーとして「社会資本 (Physical Capital)」を、知識や技術などの人的な資本として「ヒューマンキャピタル (Human Capital)」を区別して考えることができる。日本ではソーシャル・キャピタルの直訳に当たる「社会資本」という用語は、日本独特のインフラストラクチャーという意味で使われることが多いことから、「社会関係資本」と訳されることもあるが、本書では「ソーシャル・キャピタル」という用語を使うこととする。ソーシャル・キャピタルも「資本」の一つであるから、蓄積が可能であり、政策等による操作が可能であるという前提に立つ。

ソーシャル・キャピタルを欠いたところでは、物質的な豊かさだけでは個人の健康や幸せをもたらす源泉とはなりえず、個々人の社会的関係性の広さと深さが、幸せや満足度と結びついていると考えられる。もちろん社会ネットワークの結合が、常に有益な価値を実現するだけでなく、アパルトヘイトやKKKなどにも見られたように、偏見や差別の強化など、負の価値を増長する政治的社会化の危険性もソーシャル・キャピタルは孕んでいることには注意を払う必要がある。

フクヤマは、ソーシャル・キャピタルに類似した概念として「信用」に注目し、『「信」なくば立たず』では、歴史的・伝統的に信頼関係が形成されやすい地域・国と、そうでない所とに分類する⁶⁾。社会は、国と、会社、宗教、地域コミュニティ、学校など中間組織、家族の三段階によって構成されており、その中間組織の強度がその国の「信頼」を決め、それがコミュニティの強化や企業の取引コストを引き下げると考える。高い信頼国家としてアメリカ、ドイツ、日本などの高度に資本主義が発達した国を、低い信頼国家としてイタリア南部、ロシア、中国、東欧など国家の経済制度への信頼が少なく、マフィアや華僑など血縁によるビジネス以上に発展できない国に分類する。マクロレベルのソーシャル・キャピタルの水準が、国家の発展を阻害し、効率性を妨げる可能性があるという意味では、フクヤマの考えはソーシャル・キャピタルと類似の議論と理解できる。

このようにパットナム、フクヤマ、そして先のコールマンやブルデューは、社会的ネットワーク、信用、規範、道徳的拘束力などをソーシャル・キャピタルとして捉えてきた。最近のOECDでは、「グループ内あるいはグループ同士の協働を促進する共有された規範、価値、理解を伴ったネットワーク」と、ソーシャル・キャピタルを定義している⁷⁾。これによると、地域、近隣関係、企業、家族、コミュニティからボランティア団体までと、幅広くコミュニティの資源として社会的関係性を範囲に入れることができ、政策的にも利用可能な概念となる。

経済学では類似の用語として、宇沢弘文が提唱した「社会的共通資本」という用語が利用されているが、筆者が注目する人々のネットワークとは視点が異なるものである。これ

は資本主義・市場経済の行き過ぎによって損なわれる可能性のある土地、大気、土壌、水、森林、河川、海洋などの自然環境や、道路、上下水道、公共交通機関、電力、通信施設などの社会的インフラストラクチャー、教育、医療、金融、司法、行政などの制度資本を含んだ新しい公共財概念であり、新古典派理論が資源配分の効率性のみを問題とするのに対し、所得分配の公正や環境に注目する。都市問題や農業、条件不利地域問題を考えるときに参考となるものであるが、人々が共有する連帯のネットワーク資源として考えられるものではない⁽⁹⁾。

②測定

それでは、ソーシャル・キャピタルの質、量、形態はどのように測定することができるのだろうか。これまでの研究では、(地方)政府の質や市民参加度、貧困や社会的不平等、社会的排除の克服、経済的効率性、教育の質、ボランティア参加、犯罪、雇用問題、個人の幸せや生活への満足度といった研究が多くなされ、ソーシャル・キャピタルの測定には、それらを示す国や自治体の社会統計調査、家計・家庭調査、生活時間調査、利益団体調査、投票行動調査などの集合的なアグリゲートデータと、国民性調査や世界価値観調査のようなサーベイデータが利用されている。このような調査データを、性、年齢、学歴、職業、居住地域、居住期間、宗教、収入などの属性情報により細かに分析し、あるいは回帰分析などの方法を用いてソーシャル・キャピタルを調べる。

しかし、ソーシャル・キャピタルという概念は抽象度が高く、社会的なネットワークや信頼はそれぞれの調査で得られた知見の総合化によって始めて認識されうるものであり、その量を一義的に決定することは困難である。ただ、時系列比較による変化を追ったパットナムの研究、あるいはR・イングルハートやテリー・N・クラーク、小林良彰などが行っている国や地方政府レベルの比較研究のように、比較をすることによってソーシャル・キャピタルを測定することは可能となる⁽⁹⁾。国際レベルの研究では、生活水準や文化・社会慣習、言語の意味などが国ごとに微妙に異なることから、多言語で同じ質問票を作成することは大変困難であるが、次第に国際比較研究の集積が進んできている。しかし、コミュニティレベルのソーシャル・キャピタル測定については、国や自治体単位の統計では役に立たず、集落単位や個人単位の調査データが不可欠であり、フィールド調査によるデータ収集によらなければ研究が困難な状況にある。本書では、現地調査で得られたサーベイデータにより、ソーシャル・キャピタルの測定を試みる。

パットナムは、ソーシャル・キャピタルの質と形態については、次の4つに分類している。第1は「フォーマル」「インフォーマル」、第2は強い絆と弱い絆に注目したソーシャル・キャピタルの「濃い」「薄い」、第3はメンバーの利益を図ることに専念するものと公共的なものを志向するものに注目した「内部指向」「外部指向」、第4は例えば民族のような相互に類似したもの間の結びつきに注目した「橋渡し」(Bridging)と他者性の強い人々の間の結びつきである「結合」(Bonding)がある。ソーシャル・キャピタルは人々間のネットワークであることから、フォーマルなものだけではなくインフォーマルな関係性もソーシャル・キャピタルを育む役割を果たしている。橋渡し型で、外部志向性を持ち、おそらくはインフォーマルな弱い関係を持ったソーシャル・キャピタルが、今後市民社会の発展にとって最も重要なものとなるだろう⁽¹⁰⁾。

(3)政策への応用

それでは、ソーシャル・キャピタルを公共政策として利用したものとして、どのようなものがあるのだろうか。既に世界銀行、OECD、EU、先進諸国政府など、多様な国際機関、政府機関の政策に取り入れられている⁽¹¹⁾。特に積極的に途上国支援にソーシャル・キャピタルを活用している世界銀行では、開発途上国の不平等の解消、貧困の克服に対するプログラムとして、対象国のソーシャル・キャピタルの研究が不可欠となっており、これまで沢山の国の地域研究成果が蓄積されている。OECDやEUでも、開発支援とともに、域内の様々な社会的格差の是正政策について、このソーシャル・キャピタル概念を利用した政策化の試みがなされてきた。ここではアイルランド政府の取り組みを素材に、政策の可能性について考えてみよう。

アイルランド政府の『ソーシャル・キャピタルの政策への適用』という報告書では、「国家や市場が、全ての考え得るニーズを満たすことはできないことから、強く活気に満ちた市民社会によってそれは補充されなければならない。ローカル・コミュニティが自己の課題解決の能力と自助のモデルを獲得することが、公共政策のデザインにとって一番重要な挑戦である」と表明している⁽¹²⁾。ソーシャル・キャピタルの向上により、地域開発を行い、民主主義を機能させ、包括的で凝集力のある社会の形成を目指す。そこではソーシャル・キャピタルは、OECDの定義と同様に「グループ同士の協働を促進する共有された規範、価値、理解を伴ったネットワーク」と規定される。ソーシャル・キャピタルが適切に適用され、促進されることで、政府機関との「連携」(Linking)を進め、不利な立場にあるグループなどへの「橋渡し」(Bridging)をし、コミュニティレベルの支援や相互ケアといったコミュニティの「結合」(Bonding)を強化することができる。

ソーシャル・キャピタルのもつ3つの社会ネットワーク機能のうちの1つである「結合」は、家族や人種や血族関係などの比較的似たグループに関わるもので、感情的、個人的、そして健康に関わるような緊密な繋がりや支持をもたらしてくれる。このような結合が、コミュニティ・レベルで利益やアイデンティティを共有できたとき、ソーシャル・キャピタルは強化される。しかしクラブやサークル内の信用、相互支援という形で他者を排除する場合には、逆に作用することがある。地域づくりの成功例として有名となった大分県の「一村一品運動」などは、地域単位でコミュニティ・アイデンティティを創出し、地域間競争の状況で結合を強化する地域政策と理解することができよう。

第2の「橋渡し」は、人種や性別、政治的立場や地域など異なる種類の人々やグループを結びつける機能を持ち、それらの人々が社会的、経済的な利益を獲得することを効果的にすることができる。第3に「連携」は、既に様々な資源を持ち社会的に恵まれた立場にある人々やグループと、異なった社会的立場にいる人々やグループを結びつける機能を持つ。広域のパートナーシップや公的機関との連携などの関係性を形成する取り組みが、この例である。これら3つの機能は、それぞれ過小でも過大でも上手く機能できず、いかにバランスをとりながらその関係性を強化していくかが重要となる。

このようなソーシャル・キャピタル概念と関連し、また重なり合うものとしてコミュニティ契約や、ボランティア、政治参加、インフォーマルな社会支援、信用や互酬性の規範、制度への信用などがある。

アイルランド政府は、ソーシャル・キャピタルを活かした新しい公共政策に、次の4つの原則を適用している。

- 1 意思決定をもっとも身近な低いレベルに持っていき、高いレベルは必要性に応じて支援するという分権化、補完性の原則
- 2 政策過程へ直接関与することにより、個人やコミュニティ開発へ自助的に参画すること
- 3 公共政策の透明性と説明責任
- 4 公共政策におけるソーシャル・キャピタルの主流化

公共政策の合理化、科学化、成果主義、科学的根拠に基づく政策形成や開発が20世紀後半のトレンドであったが、現在では地域の状況やニーズに即応したものへと変化させる必要性を、これらの原則は示している⁽³⁾。

アイルランド政府がソーシャル・キャピタルにより取り組んでいる具体的な政策領域を表5-1に整理した。

表5-1 アイルランド政府のソーシャル・キャピタルを活かした政策

政策領域	
1	ソーシャル・キャピタルの測定
2	ソーシャル・キャピタルの主流化
3	市民活動の活性化とコミュニティ開発
4	柔軟な労働環境の整備
5	生涯学習の充実
6	社会参加と持続可能なコミュニティのための場の確保
7	政府やコミュニティへの参加の推進

(注) The Policy Implications of Social Capital, 2003, pp. 8-11.

個人レベル(ミクロレベル)のソーシャル・キャピタルから、コミュニティ・レベル(メゾレベル)のソーシャル・キャピタルまでの関係性を、この後具体的に分析していくこととする。

2 地域単位のソーシャル・キャピタル分析

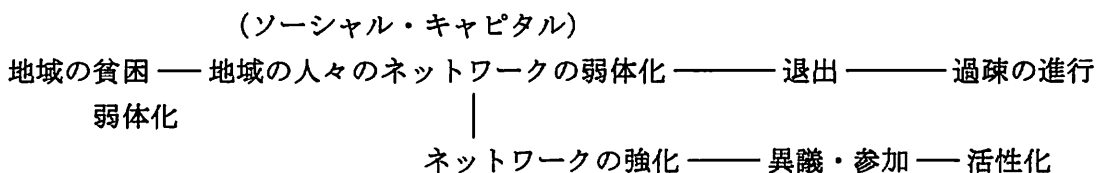
(1)分析枠組み

ソーシャル・キャピタルの視点を条件不利地域の課題解決へ導入するにあたって、これまでの過疎化のメカニズムを整理しておこう。農林業が産業としての競争力を欠くようになり、人々は経済的豊かさや自己実現の目的を持って、都市へと人口移動を始めた。その結果、自治体やその中の集落では人口構成の不均衡が顕著となり、経済活動が低下するとともに、これまで張り巡らされていた社会的ネットワークが機能不全に陥る。都市化の影響は、ライフスタイルや価値観の選択にも影響し、住民の協力関係が薄れ人々の連帯感も

減少を始める。そのような状況となったコミュニティは、ますますソーシャル・キャピタルを失う負のスパイラルに落ち込んでいき、最終的に住民同士が助け合える能力を失ったとき、集落が消滅する段階へと進行していく(図5-1参照)。もちろん人口減少や高齢化の大きな流れを止める有効な政策は、外国人労働者の導入などの抜本的措置を取らない限りあり得ない。しかし人口が減少する過程においても、地域で暮らす人々の安心を守り、生きる満足感が得られるようにする公的支援策は、これから全国的に必要となる。これまでの条件不利地域政策の効果を考えると、もはや物理的な社会資本の整備だけでは問題解決が困難であることが明らかである。

仮に地域社会のネットワークを強化することができれば、コミュニティとしての機能を維持・向上させることができる可能性がある。そのためには、住民の相互信頼や連帯感が醸成されることが必要である。人々がコミュニティにアイデンティティを感じ、共に信頼のネットワークが張り巡らされた中で地域の方針決定に参画することで、制度や他者への信頼が築かれることになると考えられる。

図5-1 条件不利地域問題の展開プロセス



ソーシャル・キャピタルの分析レベルは、序図-2で示したように、国や自治体といったマクロレベル、コミュニティと住民のメソレベル、そして個人のミクロレベルといった3レベルに分けて考えることができる。本章ではコミュニティと住民の関係であるメソレベルのソーシャル・キャピタルについて考察し、自治体内集落に見られる地域間格差の問題を探り、公共政策として集落の強化を行う際のヒントをそこから得たいと考える。

まず、ソーシャル・キャピタルと社会資本を分けて考える。後者については、客観的な数値で充実度を測ることが容易であるが、人々のネットワークや信頼によって作り出されるソーシャル・キャピタルの計測については、統計等で扱われる客観的なアグリゲートデータだけでは把握しづらいことから、サーベイデータ(デイス・アグリゲートデータ)による人々の認識を加味した調査データの分析が不可欠である⁽¹⁴⁾。

ソーシャル・キャピタルの要素を、次の5項目にまとめた。これらの項目はパットナム等の理論研究や、世界銀行などの政策的取り組みで使われているものを再整理したものであり、アイルランド政府の政策取り組みの整理概念としても用いられている。

- 1 コミュニティ活動, ボランティア活動 (Community engagement and volunteering)
- 2 政治参加 (Political participation)
- 3 インフォーマルな社会参加 (Informal social support networks and sociability)
- 4 信頼・互酬性の規範 (Norms of trust and reciprocity)
- 5 制度への信頼 (Trust in institutions)

ソーシャル・キャピタルによる地域分析に入る前に、わが国の過疎対策事業でソーシャル・キャピタルがどのように捉えられているのか、予め確認をしておこう。

(2)総務省の地区力診断

これまでの過疎地域政策（総務省過疎対策室所管）は、過疎地域を政策の対象、保護の対象として見ており、その住民の能力や地域のネットワークを向上させるといったソーシャル・キャピタルの強化により地域の力量を向上させるという視点は弱かった。2002年に過疎対策室により『過疎地域における集落の強化に関する調査報告書』がまとめられ、翌年度には『地区力点検からはじめる地域づくりガイドブック』として地方自治体へ過疎対策の政策手法の周知が図られた。これによると「過疎地域では地区（集落、行政区等）の機能強化や活性化が課題」とされ、住民が主体的に地域のことを理解し、行動に結びつけることが目指されている。ノウハウに乏しい地域で住民が話し合いを始めるに当たって手引として利用できようにしたものが、上記ガイドブックである。地区力の分析枠組みとして、次の10の視点がおかれている。

- 1 集落にはどのような住民が住んでいるのか
- 2 集落の住民はどのように変化しているのか
- 3 集落の住民は将来的にどのようなようになるのか
- 4 集落はどんなところに位置しているのか
- 5 集落の土地はどのように利用されているのか
- 6 集落の産業はどのような状況か
- 7 集落の生活基盤はどのような状況か
- 8 集落にはどのような公共施設があるのか
- 9 集落にはどのような地域資源があるのか
- 10 集落でどのような住民活動が行われているか

これらの項目は具体的な政策を検討するに際し、地区を把握することに必要な調査内容がアグリゲートデータとして纏められている。この項目には、住民の基本属性、人口動態、社会基盤、産業の状況、観光・文化などの地域資源といった社会資本を中心としたものと、10番のソーシャル・キャピタル関係が混在している。

近年、地域づくりの取り組みが各地で盛んとなり、条件不利地域の集落点検や地区魅力化計画、地域力強化法などが模索され、「地元学」や「地域学」などといった体系化が、自治体や集落、住民レベルの活動として生まれてきた。このような取り組みは、地域住民の主体的な取り組みが地域形成に必要だという認識の広がりや捉えることができよう。

「地区力点検システム」では、ここで論じようとしているソーシャル・キャピタルの視点が薄いことは否めない。確かに住民活動の項目を見ると、集会・寄り合いの頻度、住民グループ数及び名称、地域リーダーの有無、人数、集落共同作業の有無及び内容、住民主体のイベント・祭りの有無及び内容などが点検項目として列挙されているものの、この情報をどのように分析・評価するかという点については検討がなされていない。ワークショ

ップなど住民参加型の地区力点検が予定されており、情報の共有、意識の共有、意欲の共有、目標の共有が、地区力を高める実践的な政策プロセスとして考えられている。しかし、ソーシャル・キャピタル概念の有用性を活かし、地域政策とするためには、時系列、地域別で比較できるソーシャル・キャピタル概念の構築が不可欠である。そしてそれらの要素にそれぞれ働きかけるためのプログラムが構築される必要がある。

もちろん物理的な社会資本の未整備状況が、生活の満足感を損なっている面も大きく、社会資本の整備を無視してよいというわけではない。これから具体的にソーシャル・キャピタルの分析を行う三地区のインフラ等の状況について整理すると、表5-2のようになる。

表5-2 3地区のインフラ等比較

インフラ関連	吉尾	大岩2	上原
人口	112	122	65
人口減少率	7.0%	17.7%	17.6%
世帯数	43	43	24
高齢化率	39.0%(32.3%)	29.9%(24.6%)	42.6%(29.7%)
最も近いDID市	人吉市	八代市	八代市
役場までの距離	15.0km	16.2km	26.9km
中心地の高度	80m	120m	420m
鉄道の駅	有り	なし	なし
バス停	有り	有り	なし
診療所	有り	なし	なし
役場支所	有り	なし	なし
小学校	有り(17)	有り(14)	なし(休校)
中学校	なし	なし	なし
公民館	有り	有り	有り
商店	有り	なし	なし
農家世帯率	41.9%	32.6%	58.3%
耕作放棄地面積	477a	421a	1,866a
実行組合	有り	有り	なし

(注) 耕作放棄地面積は1980年から2000年までの合計。人口は2001年12月現在。高齢化率は2000年、括弧内は1995年。人口減少率は1995年と2000年の国勢調査の比較。小学校の括弧数字は児童数。吉尾中学校には2004年度まで37名の学生がいたが、2005年度から町役場所在地の佐敷へ統合された。

(出典)『芦北町町政概要』。

(3)地域格差

データは、2002年11月20～24日、過疎が進行している熊本県葦北郡芦北町の山間部に位置する吉尾、大岩2、上原の三行政区住民を対象に、集合調査により実施した調査データであり、68世帯、136人の協力を得た(回答率46.7%)。まず1のコミュニティ活動、ボラ

ンティア活動については、観測変数として「地域行事への参加度」が関係しており、2の政治参加については、「政治が大事と考える」、「投票行動」、「政治活動」、「地域活動」、3のインフォーマルな社会参加については「友人知人が大事」、「地域のサークルへの参加有無」、4の信頼・互酬性の規範については「地域の役に立ちたいと思うか」、「人が信頼できるか」、5の制度への信頼については「地域のリーダーの応答性」、「行政への満足度」が該当する。これら観測変数を独立変数として、地区ごとのソーシャル・キャピタルの違いを分析することとしよう⁽¹⁰⁾。

これらの5項目11指標を、地区毎のクロス表として整理すると、表5-3のようになる。

表5-3 地域別ソーシャル・キャピタル指標

ソーシャル・キャピタル	観測変数	吉尾	大岩2	上原
コミュニティ活動	①地域行事への参加度	16.3	19.4	8.5
政治参加	②政治が大事と考える	4.8	15.7	2.4
	③投票行動	21.6	35.3	16.4
	④政治活動	3.8	14.3	1.0
	⑤地域活動	7.4	10.2	2.8
インフォーマルな社会参加	⑥友人知人が大事	18.7	30.8	12.1
	⑦地域のサークルへの参加	9.6	11.2	8.0
信頼性 互酬性の規範	⑧地域の役に立ちたいと思うか	7.0	11.6	4.7
	⑨人が信頼できるか	9.1	9.8	6.1
制度への 信頼	⑩地域のリーダーの応答性	11.6	23.1	13.7
	⑪行政への満足度	5.5	12.0	13.0

(注) 単位は%。①②⑥⑧⑩は5肢選択，③④⑤は4肢選択，⑦⑨は2肢選択，⑪は10段階選択。①については、「よく参加する」「必ず参加する」の合計回答，②「非常に重要」，③は「積極的に参加」，④は「なるべく参加」「積極的に参加」の合計，⑤は「積極的に参加」，⑥は「非常に重要」，⑦は「参加」，⑧は「大いに考えている」，⑨は「信頼できる」，⑩は「まあまあよい」「大変よい」の合計，⑪は満足度8以上を集計した比率。

まず全体的な傾向として気づくことは、ソーシャル・キャピタルを高めると思われる内容比率が高いのが大岩2、次に吉尾、第3番目に上原となっている。個別の要因についてみると「政治参加」については、三地区では大岩2が群を抜いている。しかし、「制度への信頼」については、大岩2についで上原が高くなっている。「地域のリーダーの応答性」については大岩2が他の2倍程度高く、「行政への満足度」では上原と大岩2が高く、吉尾が突出して低い。上原は、「コミュニティ活動・ボランティア活動」では大岩2や吉尾の半分以下、「政治参加」、「インフォーマルな社会参加」、住民間の「信頼・互酬性の規範」も3地区の中で最も低い。このサーベイデータだけでソーシャル・キャピタルの大きさを測定したとすることは困難であるが、この差が示しているものからソーシャル・キャ

ピタルの格差の存在について推測することは可能である。

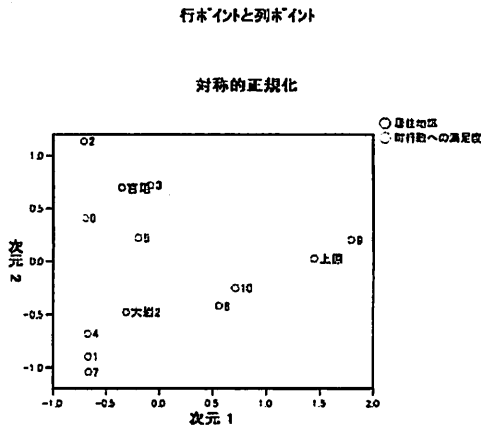
①制度への信頼

物理的な社会資本整備状況で比較すると、既に検討したように上原がこの3地区の中では一番僻地と位置づけられるところであるが、行政への満足度では一番高い評価を示しており、この結果はどう理解すべきであろうか。上原は旧役場所在地である吉尾から車が離合できないほど狭い山道を30分ほど登ったところに位置する孤立した24世帯の集落であり、商店、郵便局など生活利便設備も全くなく、社会生活に必要な需要はすべて地区外で入手して満たす必要がある。集落に繋がる町道は簡易舗装ではあるが、陸の孤島とならないよう住民が陳情して作られたものである。しかし、それ以外には役場へのインフラ整備への要望なども地区からはあまり強く出されない傾向がみられる。⁽¹⁰⁾生産労働年齢層の住民は、ほとんどが町外の近隣市へ通勤をして生計を維持し、農林業は自給的なものに留まっている。他の指標を勘案し解釈を試みると、住民の政治参加への関心はきわめて低く、地域内での住民の連帯感も高くない傾向が見られる。元来高地であったことから畑作中心で水田に求められるような共同農業作業が低地より少ないこと、現在では町外で働くことによる農外収入で生計が維持されていること、住民の高齢化や過疎化の進行などで、地域として連帯を強めソーシャル・キャピタルを高めなければならないという動機を欠き、諦観に近い穏やかさが見られる地区と観察された。

しかし、この上原でも、2002年から住民が協議をして農地を確保し、九州一円から参加者を募って、焼き畑のイベントで参加者とともにソバを植え、そのソバによる特産品を作るという活動が始まった。また、江戸時代から地区に伝承されてきた「臼太鼓踊り」は、1982年以降途絶えていたものが、このほど再現する活動にも取り組みはじめた。これまで農業集落が解体し、住民が日常的に町外へ働きに出ることで地域コミュニティのソーシャル・キャピタルは大きく低下していたが、役場の担当者の助言により始まった地域づくりの取り組みは、住民同士が協力する必要性を高めたことで、地域に新たにソーシャル・キャピタルを強化する契機となる可能性を持っている。僻地であり、過度に行政に依存せず自立した生活を送ることが習慣化しており、その意味で行政へは失望しないということで、住民の行政活動への評価が高く現れていると考えられる。逆に、地区で一番便利な古くからの地域の中心地である吉尾は、多様化した価値観を持った住民の存在が、ソーシャル・キャピタルを強化するのではなく、損なう方向へ働いており、行政活動への評価が一番低い。都市化の影響で農山村が変化をしてきたが、それは人口の流出やインフラの未整備だけではなく、隣人のネットワークの希薄化などコミュニティを結びつけていた人々のネットワークの弱体化をも引き起こすこととなった。安定した稲作農業地域の大岩2は、政治参加も盛んであり、上原と同様に行政への評価や地区リーダーの応答性といった「制度への信頼」は高い。制度への信頼性が高いと、政治参加も高いという法則がみられる。

「町行政への満足度」と地区との関係をコレスポネンス分析で調べると、上原がとて最も高い満足度を示し、大岩2が中くらい、吉尾が若干低い満足度であり（図5-3）、クロス集計表と同じ傾向がこの分析からも確認された。

図5-3 「町行政への満足度」と地区の関係性

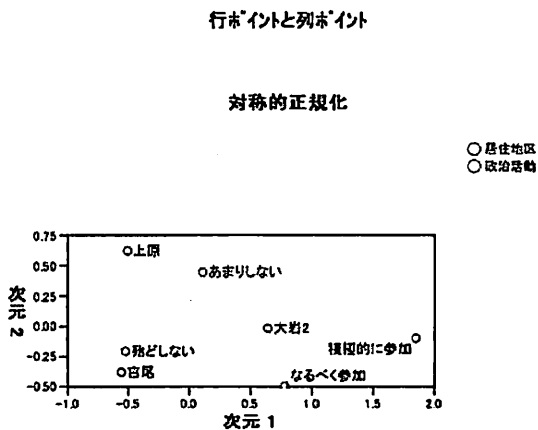


(注)町行政への満足度は、1～10の数字で、大きいものほど満足度が高い。

②政治参加

次に、「政治参加」と地区との関係については、表5-3に見られたように大岩2が他の2者と比較して非常に高い値を示している。3地区で唯一継続して町議を輩出している地区であり、政治になじみがあること、所得などから推測する生活レベルが一番安定していることなどが、農村集落としての纏まりを強く保持することとなり、政治活動によってさらにコミュニティを良くしていくことができるという住民に共有された観念が生まれ、ソーシャル・キャピタルが高くなっているものと考えられる。①と同様に政治活動と地区の関係性についてコレスポネンス分析を行い、図5-4を得た⁽¹⁷⁾。大岩2では「積極的」「なるべく参加」と政治参加が活発であり、吉尾は「ほとんどしない」、上原は「あまりしない」と低調であることが、この図からも確認される。

図5-4 「政治参加」と地区の関係性



人間は社会的動物であり、共同生活を営む必要から、好むと好まざるとにかかわらず政治システムを作り出し、その中で暮らしている。人間のそのような政治的な側面をダールは政治的人間として理論化を行い、そのための資質や動機、政治的資源等について論じている⁽¹⁰⁾。彼の分類によれば、①非政治的階層、②政治的階層、③権力追求者、④権力者に区分される。非政治的階層の行動は、「(1) 政治参加によって期待できる報償が、他の活動への参加によって期待できる報償と比べて、価値が小さいと思う人が政治に参加する可能性は小さい。」「(2) 提示された政治的な選択肢の間に意味ある違いはなく、したがって政治に参加しても結果に変わらないと思う人が、政治に参加する可能性は低い」「(3) 結果を大きく変えることはできないから政治参加には意味がないと考える人が、政治に参加する可能性は低い。」「(4) 政治に参加しなくても、どちらかといえば結果に満足できると信じる人が、政治に参加する可能性は低い。」「(5) 政治に影響を与えるには知識が限られていると感じる人が、政治に参加する可能性は低い。」「(6) 参加への障壁が高い人ほど、政治に参加する可能性は低い。」そして、これらと逆の要因を持つ者が、政治に参加する可能性は高いといえる。それでは、3地区の政治参加について、この理論の視点から検討してみよう。

芦北町の3地区の住民の政治的関心については、政治的な話を「よくする」が8%、「時々する」が44%、「しない」が42%となっている。この2変数間の独立性の検定では5%の確率で有意差が見られ、このような狭い地域においても、地区ごとに明らかに政治的関心度が異なっている。大岩2の住民には、政治的なものがより身近なものとして認識されており、「時々する」が59%、「よくする」が10%と、他地区より政治的関心が高い。ダールの理論がいう、期待と報酬にも関係する政治的有効性感覚が一番高い地域であることが、その原因と考えられよう。そしてこの感覚はソーシャル・キャピタルとして「制度への信頼」が、期待を裏切らないという住民の経験によって人々の間に形成されてきたものである。上原は「しない」もしくは「わからない」と73%が政治的無関心に近い傾向を示しており、現地での地区住民への面接調査においても、非政治的階層に位置づけられる住民が多いことが感じられた。それに比較して、吉尾は旧村の役場所在地であり、現在も町役場支所がある地区であることから、様々な住民が混住しており、政治的関心が強い者から無関心層まで広がっており、3地区では一番都市化の傾向の強い地域と解される。

家庭の総収入との関係性では、700万円程度の収入ランクの者は「積極的に参加」しており、300～600万円は「なるべく参加」、300万円未満が「殆どしない」というカテゴリーに入る。政治的利害を収入の高い者が持つということ、収入の低い者には政治活動に使うための時間や費用などのコストを負担できない、つまり個人レベルのソーシャル・キャピタルにあたる政治的資源を豊富に持っていないということから、政治行動が消極的になるということがここでも確認される。この地域性と経済的豊かさの関係性が、他の地域特性とどのような関係を持っているのか、興味深い問題である。

次に、住民が自らの政治的資源や影響力を活用して、どのような課題解決をしたのか考えてみよう。3地区の単純集計では、農林水産業振興に関する課題解決を政治的に行ったとする者が17%、次に医療・福祉・教育問題が9%、社会インフラ整備が5%、近隣関係の問題解決が4%、就職などの各種お世話の依頼が3%、治安・規制などが2%、その他が22%であ

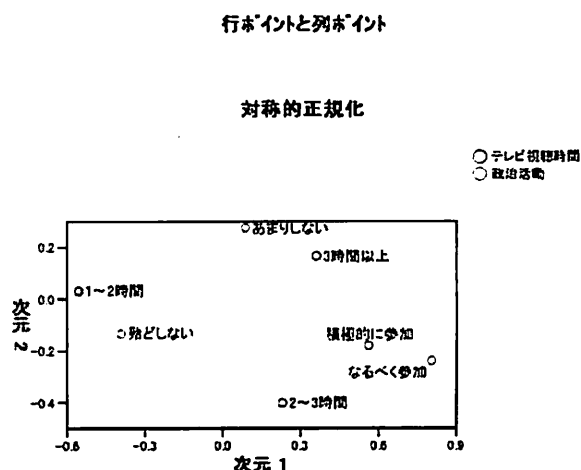
った。居住地区、年齢階級とこの変数の関係は5%の誤差で有意な地域差が見られ、政治的資源の活用には地域や年齢などが間接的に影響していると推測される。

内容的には、大岩2の住民には農林水産業振興関係、吉尾は医療・福祉・教育関係、上原は社会インフラの整備が多い。世代別では60歳以上の高齢者が現在農業の主な担い手であり農林水産業振興に関心が高い。30代～50代は医療・福祉、農林業振興、20歳代は医療福祉と治安・規制などに関する問題が生活上関心が高く、政治の利用に結びついている。この政治的資源を、利用度と地域性で比較する(集落単位の回答数をその人口で除した値)と、大岩2が一番多く0.41、次に吉尾が0.21、上原が0.19と、政治的関心と同じ傾向が確認される。

過疎は、地域の空洞化、人の空洞化を呼び、それが地域の誇りの空洞化に繋がると言われるが、政治参加をする意味がないと住民が考えるほどにソーシャル・キャピタルが低下した状態をこれは意味している。ハーシュマンは、組織論の視点から「退出(exit)」と「告発(voice)」、「ロイヤルティ」という概念を提示しているが⁽¹⁹⁾、条件不利地域の住民は異議を唱え、地域を変えていくことに有効性を見いだせないほど、地域における共同性や地域へのロイヤルティを喪失し、無力から黙って都市へと退出することを選んでいると考えられよう。

政治参加が高い・低いはどのような要因と関係しているのでしょうか。猪口孝による研究では、「政治参加」とテレビ視聴時間の関係性について、明白な正の相関関係が検証されていた⁽²⁰⁾。このことを検証するため、テレビ視聴時間と政治参加の相関分析を行った。その結果、本データによる相関係数は0.167と、顕著な相関関係は見られない。その他の様々な独立変数との相関関係も、テレビ視聴時間と有意な相関関係にあるものは見いだせなかった。しかし、コレスポンデンス分析により「政治活動」と「テレビ視聴時間」を分析すると、図5-5のように3時間以上テレビを見る者は政治活動を「あまりしない」、2～3時間は「積極的に参加」、「なるべく参加」、1～2時間が「ほとんどしない」というように綺麗に分かれた。猪口によると、テレビを長時間見るという行為が、TVニュースなどに注意を払い政治参加に積極的な傾向があるという。確かに本ケースでは1～2時間はほとんど関心を示しておらず、2～3時間の方は積極性を持っており、猪口の研究結果と符合している。しかし、3時間以上は逆に消極性を示しており、ここには何らか別の要因が働いているものと考えられる。1～2時間視聴の比率は上原の住民が55.6%と一番高い、また40～59歳が46.4%となっており、通勤時間等に生活時間をとられる人々は、政治活動をする余裕がないのではないかと推測される。3時間以上のTVを見る人は全体の41%であるが、性差は顕著ではない。しかし回答者の67%が有給の仕事を持っておらず、収入は300万円以下が27%を占めていた。先に検討した収入と政治参加の関係が、ここにも影響していると思われる。さらなる検証が必要であるが、今回の分析結果からは、テレビ視聴時間と政治参加は直接的に関係しているのではなく、何らかの要因(例えば収入、職業など)により見かけの相関を示しているのではないかと考えられる。

図5-5 「政治活動」と「テレビ視聴時間」の関係



投票行動については、アグリゲートデータの限界から、集落単位のデータが入手できないが、推定として3地区に関わる投票所のデータに基づいて比較をしてみよう。上原の第12投票所は上原のみであるが、大岩の第9及び吉尾の第15投票所は他の2地区が合わさっていることから、これまでの議論と同じ厳密さでは比較できないという限界がある。

これまでの衆議院選挙では、大岩を含む投票所が一番高く、次いで上原、吉尾を含む投票所の順である。しかし、町長選挙では住民の関心は国政選挙よりも高く大幅に投票率が上がっているが、前回は大岩が一番高かったものが、2003年には6.91ポイントも投票率の減少がおき、上原、吉尾に抜かれた。この減少率は他の2投票所の2倍以上の落ち込みである。町議選挙については、上原が一貫して一番高い投票率を示している。前は上原に続いて僅差で大岩が高かったが、2003年には最低の投票率となった。ここでも減少率が13.49ポイントと他投票所の3~4倍の落ち込みとなっている。

意識としての政治への関心の高さと、現実の投票行動との間には格差があることがこれにより観察された。ソーシャル・キャピタルのモデル分析で後述するが(図5-6)、政治参加については、「政治活動」と「地域活動」が大きな関係性を示しており、「投票行動」はそれらより遙かに小さな関係性を示している。住民は政治活動を投票行動だけでは捉えていないと考えられる。

表5-4 3地区の投票率

	投票所	前回投票率	今回投票率	減少率
衆議院選挙	第9投票所(上原)	71.26	67.29	-3.97
	第12投票所(大岩ほか)	78.33	75.00	-3.33
	第15投票所(吉尾ほか)	74.70	72.98	-1.72
町長選挙	第9投票所(上原)	91.86	89.41	-2.45
	第12投票所(大岩ほか)	95.24	88.33	-6.91

町議選挙	第15投票所（吉尾ほか）	91.48	88.62	-2.86
	第9投票所（上原）	91.65	88.24	-3.41
	第12投票所（大岩ほか）	90.16	77.67	-13.49
	第15投票所（吉尾ほか）	87.80	83.80	-4.00

（注）投票率単位：％。第9投票区は大岩2，岩屋川内，大岩1の有権者373名（2003年11月），第12投票区は上原のみで60名，第15投票区は^{よびらせ}簸瀬，吉尾，市居原の322名である。衆議院選挙は2003年11月9日，町長選挙は2002年10月20日，町議選挙は2003年10月19日のデータ。

（出典）芦北町選挙管理委員会資料。

③コミュニティ活動

コミュニティ活動は，ソーシャル・キャピタルを向上させる重要な契機である。表5-3にみられるように，3地区のコミュニティ活動に関する参加度は，大岩2，吉尾，上原の順に少なくなっている。2002年の地域福祉活動の状況を調べると，大岩が8件，吉尾，上原が各1件と，具体的な地域活動の量として比較しても同様の結果が確認された。伝統芸能や伝統工芸を復活保存する活動については，伝統芸能が大岩地区と上原地区で各1件ずつ臼太鼓踊りの復活保存活動を行っており，伝統工芸でも大岩地区が大河内和紙づくりを復活している。コミュニティ活動あるいはインフォーマルな社会参加活動への住民の参加が，このようなデータからも窺える。

（4）ソーシャル・キャピタルの構造

それではこれまで見てきたような地域格差がどのようにして生じるのかを解明するために，まずソーシャル・キャピタルの構造を明らかにする必要がある。構成概念間の関係構造を検討するために，共分散構造分析(SEM: Structural Equation Modeling)を利用する。この手法では，研究仮説について適合度指標により当てはまりの良さを数値化して検証でき，独りよがりのモデリングを排除できる利点がある。

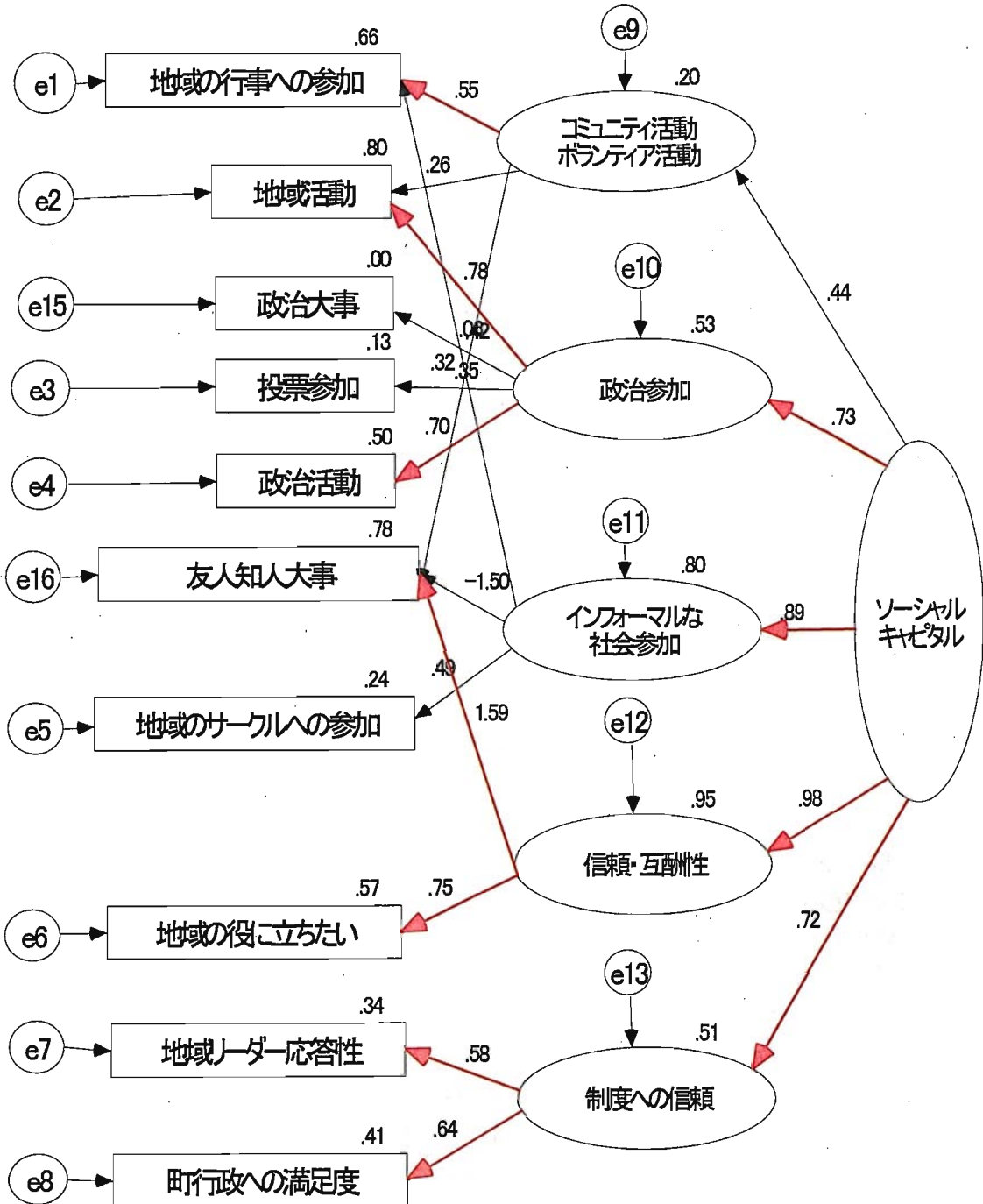
調査で観測された住民の認識である10の観測変数（独立変数）が，ソーシャル・キャピタルの要素である5個の潜在変数（従属変数）に関係しており，それが合成されてソーシャル・キャピタルとなっているというモデルを作成した⁽²¹⁾。

このモデルに先の三地区住民の調査結果を投入し，共分散構造分析によりパス図を得たものが図5-6である。

このモデルは， χ^2 乗値が43.469，自由度27で，確率水準0.023となっている。モデルの主要な適合度については，データ構造が複雑であることからp値は判定の基準として使えないが，他の適合度のチェックでは妥当な適合性が確認された⁽²²⁾。

共分散構造分析結果からそれぞれの潜在変数の関係性を見ると，「ソーシャル・キャピタル」と「信頼・互酬性」が0.98と一番強い関係性を示しており，次に「インフォーマルな社会参加」の0.89，「政治参加」の0.73，「制度への信頼」の0.72，「コミュニティ活動・ボランティア活動」は0.44であった。

図5-6 ソーシャル・キャピタル構造のパス図



(注) 四角の枠は、観測変数、丸枠は潜在変数を表し、矢印はパスを示す。eは攪乱変数・誤差変数を表す。矢印上の数値はパス係数、変数上の数値は分散を示す。

つまりソーシャル・キャピタルを構成する要素として、信頼・互酬性の規範の要素が一番高く、次にインフォーマルな社会参加が重要性を示している。集落のソーシャル・キャピタルを高めるための政策化について考えると、住民同士の信頼・互酬性の規範を高める方策が一番効果的であり、ついでインフォーマルな社会参加の強化・支援が有効となる。パットナムは『流動するデモクラシー』では、従来の社会関係資本の中で結社がもっとも注目されているが、それはあくまでも社会関係資本の一つの形態にすぎないとして、インフォーマルな社会的つながりが重要であると述べる⁽²³⁾。日常生活における相互訪問や交流は、住民同士が信頼しあい、相互支援する関係性の構築を強化し、地域内に関係性のネットワークが形成されることを促進する。「政治参加」や「制度への信頼」は、住民が協力し合って行動することの有効性を学習することによって、高まっていく可能性が考えられる。

ソーシャル・キャピタルの要素と観測変数との関係性を示す指標が0.5以上である比較的強い関係性をあげると、「コミュニティ活動・ボランティア活動」と「地域の行事への参加」、「政治参加」と「地域活動」、「政治活動」、「信頼・互酬性」と「友人知人大事」、「地域の役に立ちたい」、「制度への信頼」と「地域リーダーの応答性」、「町行政への満足度」に強い関係性が見られる。このことから、これらの観測データの回答がソーシャル・キャピタルを向上するような答えとなるように、日常の住民の協働や相互理解の機会の創出、地域活動における成功体験の共有などを進める政策的配慮が求められる。コミュニティセンターや公民館を中心とした生涯学習としての地域づくり活動は、地域のソーシャル・キャピタルを強化するための拠点として考えられよう。

これらの観測変数は、住民の意識・認識によった社会心理データであり、さらに住民同士の交流や地域活動の実態などのアグリゲートデータを活用した分析を組み合わせた検証が、今後の研究として必要である⁽²⁴⁾。

3 地域政策への応用

(1) 住民間の信頼性・互酬性の規範の向上

具体的にソーシャル・キャピタルを高める政策的手法を、ここでは検討してみたい。まず、ソーシャル・キャピタルで一番強い影響力がみられた「信頼・互酬性の規範」に関わる独立変数である「地域の役に立ちたい」という意識と住民の属性との相関関係を調べると、表5-5のように整理された。「総収入」が1%水準で有意となり、地域への連帯感を強く持つためには経済状態が重要な要素を占めていると考えられる。次に、「生活程度」と「性別」が5%水準で有意である。生活程度は自己の経済状態に対する主観的な認識であるが、経済生活にかかわる要因である。性別は、地区での生活時間や住民・友人とのコミュニケーションなどに性差が見られるということであろう。

信頼性、互酬性といった連帯感を基礎づけるものの醸成には、基本的に経済的な生活の安定性が一番重要であることが、このことから推測される。過疎の要因については、農林業が経済的に住民が生計を維持するだけの収入を提供できなくなったことが第一の要因であることがこれまでの考察でも明らかになってきた。確かに、この分析からも経済的なも

のの影響が一番大きい、仮に地域力があれば様々な対応策を地域は展開してきたのではないだろうかとも考えられる。ソーシャル・キャピタルの視点からは、集落における住民同士の連帯に関わるネットワークや信頼といったソーシャル・キャピタルが、収入の低下とともに減少することが確認された。

収入の増加については、中山間地域などの条件不利地域では、現在の農産物の価格競争には勝ち得ないことから、農業の兼業化を進めることが一つの政策的手法となる。このため農工団地を誘致するなどの政策が高度成長期以降続けられてきたが、労働集約的な作業安い賃金ではたらく労働力と、豊富な水などの天然資源を求める産業は、すでに東南アジアや東アジアへ移転してしまった。外発的な産業立地が困難である地域については、内発的な開発を試みるしか方法はない。差別化された特産物の創出、加工などによる付加価値を高めた製品生産、環境や安全に訴えた高付加価値産物の少量直販など、地域単位の努力が雇用や収入の増加を導く方法である。このためにもソーシャル・キャピタルの強化が必須である。またマーケティングに対するJAや市町村などの支援が、さらに効果を上げる支援となろう。あわせて条件不利地域については、集落機能を維持するために政策的に対象を限定した所得保障が、制度的には不可欠であると考えられる。

表5-5 「地域の役に立ちたい」と住民の属性の相関関係

属性	相関係数	有意確率	備考
年齢階層	0.270	1.762	
居住地区	-0.030	0.733	
性別	0.191	0.350	*5%水準で有意
最終学歴	-0.010	0.913	
有給の仕事の有無	-0.086	0.344	
生活程度	0.226	0.022	*5%水準で有意
1年間の家計収支	0.195	0.068	
総収入	0.323	0.001	*1%水準で有意

(注) Spearman のローを計算。両側検定。

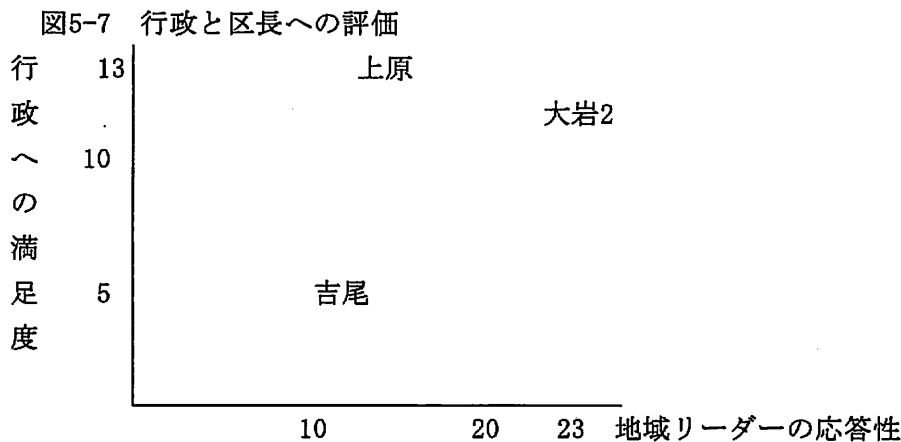
(2)住民の「制度への信頼」の醸成

行政の視点から、町の公共政策や行政サービスなどが、住民にとって満足度が高くなるようにするためには、「制度への信頼」を高める必要があるが、政策的にどのような方法が可能なのであろうか。

「町政治の満足度」については10段階で調査を行ったが、このデータを3段階に再構成すると、3地域では住民の35%が「満足」しており、51%は「普通」、14%が「不満」となり、一般的にその評価は高いことが分かる。「議会の問題解決への応答性」についても、34%が「よい」と評価しており、48%が「普通」、18%が「よくない」となっている。これについては、女性より男性がより高い評価をしている。地域特性としては、特に町会議員を2名出している大岩2での評価が一番高く、38%が満足としており、次いで上原の37%、吉尾の26%の順となっている。「よくない」も大岩2が21%と一番多いが、先に述べたこの地区の政治的関心の高さが、ここにも影響していると考えられる。

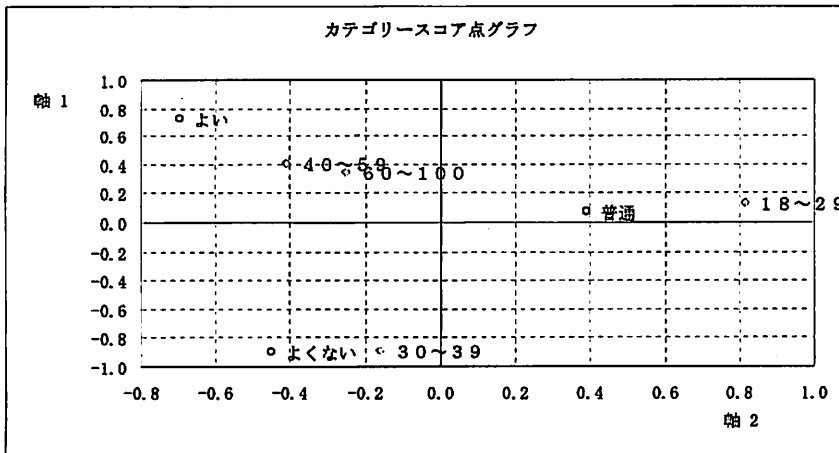
議員と住民との関係性をみると、「地域の問題を誰に相談するか」という問いに対して、町会議員と答えた住民が25%、県会議員・国会議員は0%と、住民にとって議員は比較的遠い存在であることが分かる。行政については町長など3役が4%、役場職員が8%となっているのに対して、区長は住民からの相談相手として70%という厚い信頼を得ている。住民は地域の課題解決については、町議や県議といった政治チャンネルをとおさずに、地区のリーダーである区長を通して直接町執行部に働きかけることができるネットワークを持っている。

次に、町の行政について検討してみよう。小規模自治体では首長のリーダーシップと個性、及び役場の統治能力が、自治体の活動の有効性を大きく左右する。行政については住民の30%が「満足」しており、55%が「普通」、15%が「不満」を表明している。地区別については、既に検討したように、上原が71%と一番高い「満足」度を示しており、次いで大岩2の24%、吉尾の17%の順となる。上原については、特殊な要因が働いていると考えられるが、一般的に「政治参加」のチャンネルを大きくし、政治的有効性感覚を高めることで、「制度への信頼」は増加の方向へ向かうと思われる。地域リーダーと行政に対する評価を図示すると、図5-7のように吉尾が左下でともに低く、大岩2は右上、上原はその左に位置する。政治参加が大岩2と比較しても低い吉尾の場合（表5-3参照）、行政への満足度も低い水準にある。



それでは、年齢によって行政の評価はどう変わっているのだろうか。年齢階級と行政の問題解決への応答性については、5%の誤差で有意差が見られる。図5-8のようにコレスポネンダ分析によると、40代以上が「よい」と評価している反面、30代は「よくない」とし、18~29歳は「普通」と考えている。30代の世代にとって、雇用の場が少なく、通勤の道路が不便など、行政への期待が高い部分が満たされていないことが、不満として表明されているのではなかろうか。定住性の問題と関係して考えると、生産年齢層で中堅・子育て中の世代にとって、条件不利地域の暮らしにおける経済的な厳しさが痛切に感じられている。財政力の弱体化が進行する中で、行政がこの中年世代の評価に対してどのように有効な政策を出していけるかが、行政への満足度を高め、制度への信頼を得る上で重要な課題となろう。そしてその中心課題は、所得機会確保のための政策となると考える。

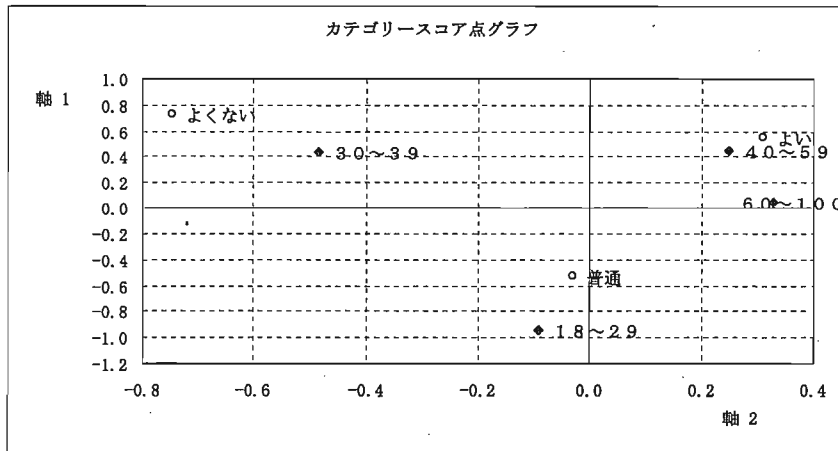
図5-8 年齢階級と行政の問題解決への応答性



次に、身近な「地域リーダーの問題解決への応答性」について考えてみよう。区長に対しては、49%の住民が「よい」と評価しており、「普通」が41%、「よくない」が8%と、大半が好意的な評価を示している。地区別では上原では45%が「大変よい」と評価し、「まあまあ」14%、「普通」36%と、95%の住民が満足している。大岩2では「大変よい」が22%、「まあまあ」27%、「普通」36%であるが、「あまりよくない」と考える者が1割程度いる。政治的な関心の高いこの地区では、様々な評価への思惑があるものと推測される。吉尾は「大変よい」が16%、「まあまあ」が19%、「普通」が53%で、3地区の中で「大変よい」の評価が一番低く、「普通」と考える者が過半数を超えるという都市的な反応を示している。住民の価値観の多様さが、リーダーの評価にも影響していると思われる。男女別では、女性は31%が「大変よい」、14%が「まあまあ」、41%が「普通」と考えているが、男性はそれぞれ21%、29%、42%となっており、評価に若干の性差が認められる。女性にとって日常の暮らしの中で、地域リーダーとの関わりが男性以上に密接にあることが理由と考えられる。

この2変数に関する独立性の検定では、5%の誤差で有意差が認められ、コレスポンデンス分析では図5-9のように30代の批判的な評価、40代以上の肯定的評価が顕著に分かれる。20~29歳は「普通」と、地域の意志決定に十分な関係性や参画経験を持っていないことを理由とした評価が出ていると推測される。このような反応は、町の行政への満足度と類似したものである。リーダーが高齢化する中で、30代という生活者の中心的役割を担う世代が期待するものと、集落内のリーダーとの世代間格差が現れた始めていることを示すものである。政策的に地域リーダーの活動を支援するためには、30代層の制度への信頼性を高めることが効果的である。このための手法として、例えばワークショップなどを活用して地域の課題を考える場にこの世代層の参画を増加させ、ともに地域コミュニティを支えていくという連帯感の醸成を図ることが有効であろう。これまで、地区の長老に従う形から、多様な住民の参加により人々のネットワークを強化し、協働に持っていくことが、政策として求められていると考える。

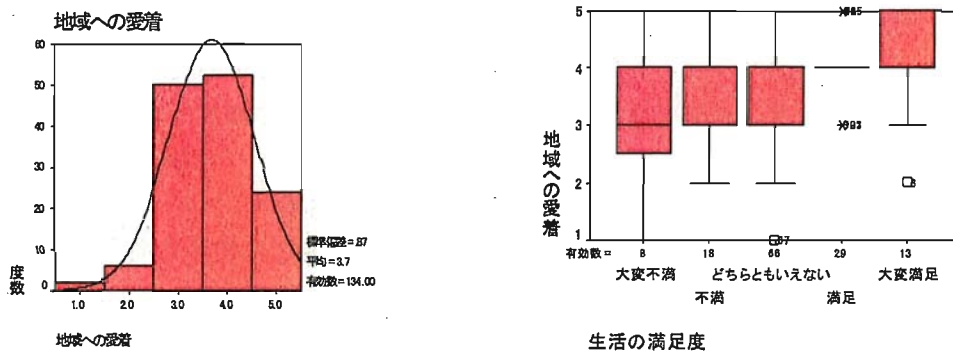
図5-9 年齢階級と地域のリーダーの応答性



(3) 生活への満足度と地域への愛着

これまで集落機能を維持するという視点から、ソーシャル・キャピタルの政策的可能性について考えてきた。ここで住民の暮らしの満足度と、コミュニティ・アイデンティティの発露である地域への愛着の関係について検討しよう。調査では、「地域への愛着」について「どちらでもない」から「大変ある」までの3以上の回答で愛着を肯定する人が94%と非常に多く、図5-10のように右に偏ったヒストグラムが見られる。次に、意識の違いを箱ひげ図で確認してみると、生活の満足度が高い人は地域への愛着度の下側ヒンジ（25パーセンタイル）が、他の上側ヒンジ（75パーセンタイル）レベルに集まっており、地域への愛着が強いことが確認される。「満足」で「地域の愛着がある」と答えた人は総数の13.4%で、揺らぎなく愛着があるという一点に集中している。「どちらともいえない」と回答した人は総数の28.4%であり、回答も「不満」と同様、「どちらともいえない」から「ない」までの分布を示している。生活に大変不満を持っている層の中央値は、それ以外の層の下側ヒンジレベルにあり、最大値と最小値のレンジが1から5までと大変広いことも特徴である。これらのデータから「地域への愛着」と「生活への満足度」には関連性が推測されるが、他の要因も大きく影響していることが考えられる。

図5-10 生活の満足度と地域への愛着

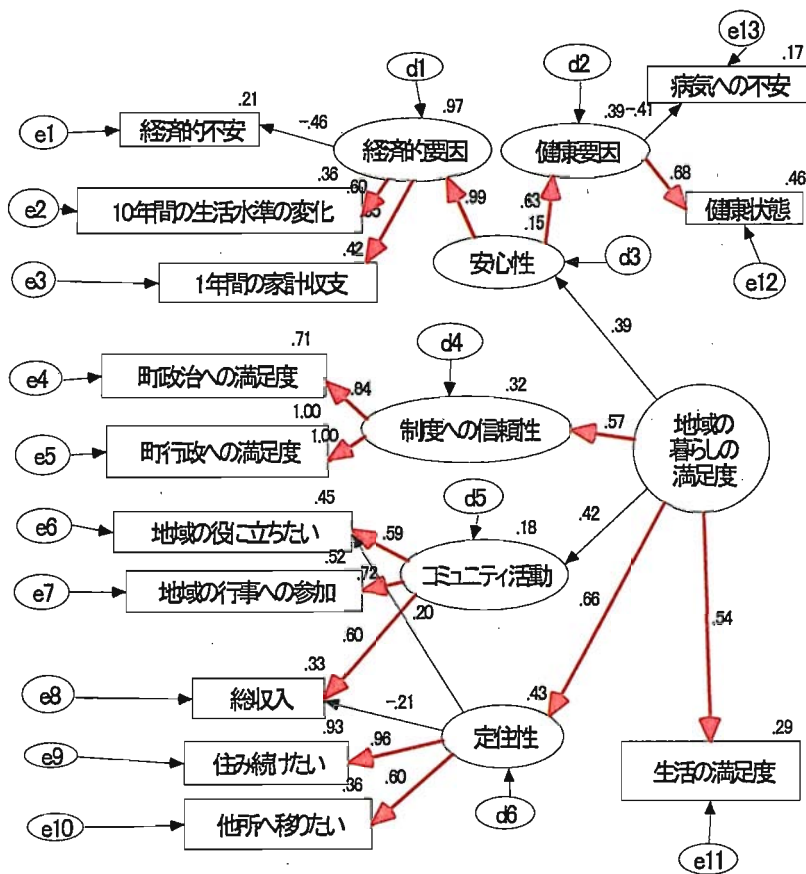


(注) 1 ほとんどない, 2 ない, 3 どちらともいえない, 4 ある, 5 大変ある。

それでは次に、どのような要因が生活の満足度と関わっているのか、それはどの程度の強さの影響を持っているのかを、パスモデルで考察することとしよう。

このモデルを導き出すために、まず経済的要因、社会生活環境要因、自己実現に関わる主体的要因の3要因に關係する21の観測変数について探索的因子分析を行い、「生活満足性」、「コミュニティ活動」、「定住性」、「制度への信頼性」の4つの因子を抽出した。次にこの因子と「地域の暮らしの満足度」を示すモデルを、検証的因子分析により図5-11のとおり導きだした。

図5-11 暮らしの満足度のパス図



χ^2 乗値=77.071
 p値=.068 df=60
 CFI=.946, RMSEA=.046

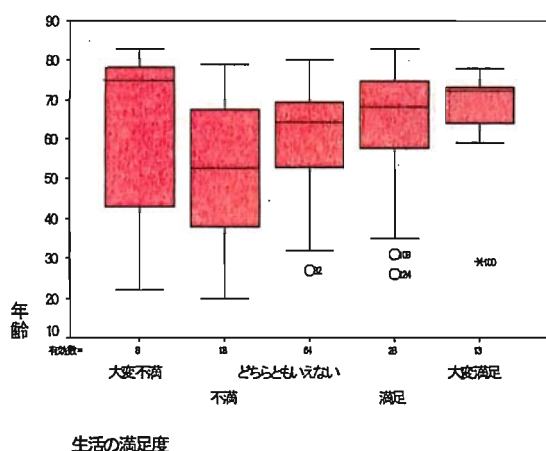
モデル	χ^2 乗値	自由度	確率	CFI	IFI	AIC	RMSEA
検証モデル	77.071	60	0.068	0.946	0.951	165.071	0.046

(注) d, eは誤差変数。

このモデルの適合度は、 χ^2 乗値77.071, p値0.068 (自由度60)と0.05以上であるものの受容できるモデルである⁽²⁵⁾。モデルからは「地域の暮らしの満足度」の総合評価として「生活の満足度」との関係には重相関係数0.29ということで30%程度の説明力が認められた。4つの各潜在変数との関係では、「定住性」と「地域の暮らしの満足度」の関係が標準解の分散で0.66, 重相関係数0.43と一番大きな関係が推測され、次に「制度への信頼性」, 「コミュニティ活動」, 「安心性」の順となっている。常識的な結論である地域の暮らしの満足度が、そこで暮らしたいという定住性と強く関わっており、またそれには行政政治への満足感が大きなウエイトを占めていることがわかった。つまり「制度への信頼」といったソーシャル・キャピタルが高くなることは、定住性を強めることに大きく関わっていると考えられる。

最終的な住民の「生活の満足度」について年齢との関係を見ると、図5-12のように「大変満足」, 「満足」と考える人はヒンジ幅50パーセントイルでは高齢者の方に位置している。「不満」, 「大変不満」は年齢ヒンジも広く、「大変不満」の中央値の年齢が一番高いことも特徴である。推測であるが70歳程度まで自活できる年齢層であれば満足度も高いが、健康や収入、独居などの不安が高まる後期高齢者層には不安・不満が高まるのではないかと考える。

図 5 - 1 2 生活の満足感と年齢



暮らしの満足度と定住性に関しては、潜在変数のなかで一番強い0.66のパス係数が見られる。そして定住性は「住み続けたい」という観測変数との関係が0.96と大変強く、また「他所へ移りたい」とも0.60と強いパス係数が見られる。定住性に関する意識調査の結果では、図5-13のとおり「ずっと住み続けたい」57.4%, 「住み続けたい」14.7%と、72.1%の住民がここで暮らすことを望んでいる。年齢別にみると図5-14のとおり高齢者から若年層に向かって定住指向が減少している傾向が見られる。興味深いことは、「総収入」との関係がマイナス値 (パス係数-0.21)を示していることである。収入が高くなることは人生の選択肢が広がり移転可能性も高まるのか、収入が低いと定着以外に自宅を離れるという選択肢が得難いのか判然としないが、経済的要因の収入が増加することが、必ずしも定住

性を高める方向へ一義的に働くものではないことが明らかになった。

図5-13 定住指向

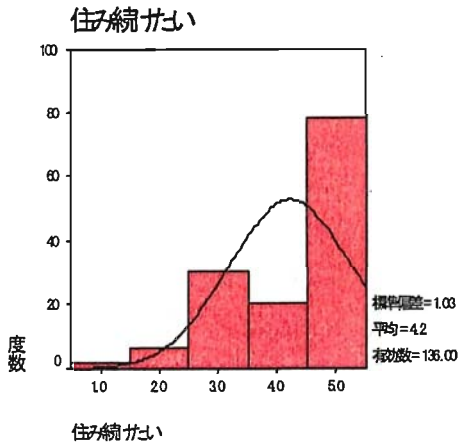
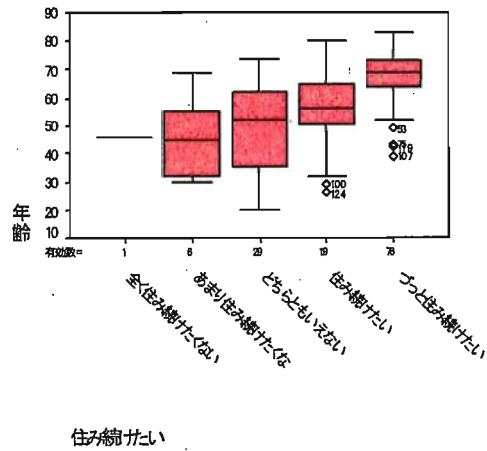


図5-14 年齢と定住指向



- (注) 1 全く住み続けたくない
 2 あまり住み続けたくない
 3 どちらともいえない
 4 住み続けたい
 5 ずっと住み続けたい

「コミュニティ活動」に関しては、「地域の行事への参加」が一番強く、次に「総収入」と「地域の役に立ちたい」という意識の関係が同じ程度強く示されている。地域の連帯感を醸成する基盤として、地域への参加や地域内の暮らしで他者との間に自己を価値ある存在として位置づけることができるかということが必要なことであり、条件不利地域に暮らす積極的意味構築の可能性もここから窺われる。少子高齢化が地域コミュニティの連帯を損ない、その結果地域力（ソーシャル・キャピタル）を喪失していくという過疎のメカニズムを考えると、この構造は興味深い。農作業の共同作業が減った分以上に、新たな住民間のネットワークを築くための仕組みをいかに導入するかが、限界集落における定住性や暮らしの満足性に関わっていると考えられる。

「安心性」に関係する「経済的要因」については、標準解の分散値で0.99と非常に大きな値が示されており、地域の暮らしの満足度に関わる要素において、経済的安定性が重要な要因であることが示されている。「1年間の家計収支」と「10年間の生活水準の変化」については正の関係があるが、「経済的不安」については予測どおり負のパス値が見られる。経済的要因の重相関係数は0.97であり、これらの変数の説明力が97%と大きい。

次に、地域で暮らす上で安心感の基盤であると考えられる「健康要因」については、「病気への不安」が負、「健康状態」が正のパスとなっており、これも常識的な予測の範囲内である。健康要因の説明力は39%であったが、中でも健康状態との関わりが0.68と大変強いものがある。中山間地域の高齢化に伴い住民の健康への不安要因を緩和するための公共政策、例えば定期的な健康相談や健康教室をかねた生活指導の機会、そして何よりそのような機会を通じて住民同士のネットワークが構築・強化され、高齢所帯・独居所帯で

あることの不安が除去できるような地域システムの構築が必要であろう。

これまでの分析から、条件不利地域が活力を得るためには、住民同士の信頼や互酬性の規範、多様な組織への信頼醸成など、ソーシャル・キャピタルを向上させることが有効であり、そのためには「結合」、「橋渡し」、「連携」を集落内および他集落や行政機関などとの間に育んでいくような政策を実施していくことが求められている。

具体的には、上原については、住民間の信頼性つまり住民同士の「結合」は辺地であり強いものがみられるが、社会性を持ったものとなっていない。さらに住民間及び他地区とのネットワーク（橋渡し）を強化し、それを広げていくための様々な自発的結社が、これから必要となると考えられる。吉尾は、都市化の浸透で農村へも個人中心の生き方が広がり、また過疎の進行で近隣との人間的な関係性が粗になったことにより、個人が原子化した存在となっていることから、いま新たに住民の連帯・信頼・寛容を住民同士が再度学習する「結合」が必要と思われる⁽²⁶⁾。地理的な条件としては恵まれた地域であり、生涯学習による「結合」の強化と「連携」の拡大を図ることで、ソーシャル・キャピタルを高めることができよう。大岩2は「結合」、「橋渡し」など現在はそれなりに機能している。他集落や都市との「連携」が今後の課題であり、また高齢化が進行するなかで、どのように世代間の満足度の格差を埋めるのかという課題について、集落のコンセンサスを形成する努力が求められる。

(1) ソーシャルキャピタル概念の日本への紹介としては、足立幸夫・森脇敏雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003年、271-283ページ、宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタルー現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社、2004年、が参考となる。ソーシャルキャピタルを使った日本研究として、Inoguchi, Takashi, "Social Capital in Japan", *Japanese Journal of Political Science Vol. 1 Part 1*, Cambridge University Press, 2000, pp.73-112.がある。

(2) Putnum, Robert D. ed., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002. McLean, Scott L., David A. Schultz and Manfred B. Steger, *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone"*. New York University Press, 2002. Seagert, Susan, J. Phillip Thompson, Mark R. Warren ed. *Social Capital and Poor Communities*, Russell Sage Foundation, 2001. Montgomery, John D. and Alex Inkeles ed. *Social Capital as a Policy Resource*, Kluwer Academic Publishers, 2001.

(3) ロバート・D・パットナム、河田潤一訳『哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造』NTT出版、2001年。

(4) Putnum, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, 2000. Putnum, Robert D. and Lewis M. Feldstein, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, 2003.

(5) ウェイン・ベーカー、中島豊訳『ソーシャル・キャピタルー人と組織の間にある

- 「見えざる資産」を活用する』ダイヤモンド社，2001年。
- (6) Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Variation of Prosperity*, London: Hamish Hamilton, 1995.
- (7) OECD, *The Well-being of Nations: The role of Human and Social Capital*, OECD, 2001.
- (8) 宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書，2000年。宇沢弘文，茂木愛一郎編『社会的共通資本ーコモンズと都市』東京大学出版会，1994年。
- (9) Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, 1997. テリー・N・クラーク，小林良彰編著『地方自治の国際比較ー台頭する新しい政治文化』慶應義塾大学出版会，2001年。
- (10) 篠原一『市民社会の政治学ー討議デモクラシーとは何か』岩波新書，2004年，118ページ。
- (11) Lisa L. North and John D. Cameron, *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press, CT, 2003.
- (12) The National Economic and Social Forum, *The Policy Implications of Social Capital: Forum Report No. 28*, Dublin, Ireland: Government Publications Sales Office, 2003.
- (13) *ibid.*, p. 69.
- (14) Christian Grootaert, *Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital (SC-IQ)*, The World Bank Social Capital Thematic Group, 2003, p. 9.
- (15) 利用するデータについて，まず信頼性分析を行ったところ，クローンバックのアルファでは，信頼性係数が0.729と，1に近く十分高い信頼性の数値が得られたことから，これらのデータ利用には問題はないと考えられる。
- (16) 町議会への2003年4月から12月までの陳情件数は，32件であり，うち行政区からの陳情が16件であった。3地区からは，吉尾地区から1件が陳情されている。
- (17) この分析結果は，イナーシャの寄与率が1次元で0.878と，87%の説明をしている。
- (18) R・A・ダール『現代政治分析』岩波書店，1999年，第9章。
- (19) アルバート・O・ハーシュマン，三浦隆之訳『組織社会の論理構造ー退出・告発・ロイヤルティ』ミネルヴァ書房，1975年。
- (20) Takashi Inoguchi, "Broadening the basis of social capital in Japan", Robert D. Putnam ed., *Democracies in Flux: Evolution of social capital in contemporary society*, Oxford University Press, 2002, pp. 371-372.
- (21) 「人が信頼できるか」の変数は2値回答であり，信頼できないとする回答が75%をしめるように偏りが大きいため，このモデルの変数からは除外した。
- (22) CFIは0.916と大変1に近く，IFI Delta2も0.926となっており，良い適合性を示している。またRMSEAは0に近い方が良いが0.067であり，AICが119.469と，適合している。
- (23) 篠原一，前掲書，117ページ。
- (24) 注20とともに，Inoguchi, Takashi, "Social Capital in Japan". *Japanese Journal of Political Science Vol. 1 Part 1*, Cambridge University Press, 2000. などが

日本の代表的なソーシャルキャピタル研究であったが、更なる研究の蓄積が必要である。

(25) CFIは0.946と0.95の判定値を若干切るものの、RMSEA=0.046, NFI=0.810, IFI=0.951, AIC=165.071と良好な適合性を示している。係数や分散についてのワルド検定では、「地域の暮らしの満足度」と「コミュニティ活動」のみが検定統計量で1.639と満たすべき1.96に達していない。本稿の分析は全て最尤法によっており、多変量正規分布を前提としている。しかし、このデータは5件法～10件法よるデータが多いものの、「総収入」など尖度が高いデータが一部含まれており数量的に扱うには多少問題が残っている。データに含まれる欠損値については、標本を有効に使うためAmosの最尤法による欠損値の推定を使う方法で行った。欠損値を変数のリスト毎に除外するとデータ数が100を切るが、結果として推定を入れた場合の分析結果とは大きな違いは生じなかった。

(26) 丸山真男「個人析出の様々なパターンー近代日本をケースとして」『丸山真男集第9集』岩波書店、1996年、377-424ページ。

第6章 内発的发展政策としてのコミュニティ・ビジネス

本章では、これまで検討をしてきた持続可能な地域社会を形成するための内発的发展策の一つとして、地域の住民のネットワークというソーシャル・キャピタルを活かしたコミュニティ・ビジネスの可能性について考察を行う。

近年わが国ではボランティア・NPO活動に対する認知が広がり、最近ではさらに「コミュニティ・ビジネス」という活動にも注目が集まってきている。市民がボランティアとして市民活動を行うことから、さらに事業性を持ち公的な性格を帯びる種々のサービスを市民自身が継続的に地域社会に提供することへと、その活動領域が拡大してきているためである。とりわけ分権の時代において、市民の自発的な活動を「協働」や「パートナーシップ」という言葉で総称することが多くの行政で行われてきたこと、また行財政改革に代表される行政の守備範囲の再編の動きと呼応しながら、自助、共助を促進するという意味で、このような活動が推奨されていることも、この傾向を強めてきた要因であろう。

本稿では、このようないわゆるコミュニティ・ビジネスと呼ばれている市民活動は、市場や政府の活動領域とどう区分されるのか、またコミュニティ・ビジネスの中にも限りなくボランティアや公益的な性格を重視したミッション性の高いものから、地域コミュニティにおける起業を総てコミュニティ・ビジネスに包含させ、果てしなく企業活動の中に還元させるものまで、幅広い現実の事業活動をどのように整理し、理解すべきかについて考察を進める。そのため理論的・理念的な制度論よりも、経験的な現象の中に、新しい公共性を担う場や主体が形成されていることに焦点を当てた分析となる。

まず第1に、わが国におけるコミュニティ・ビジネスの浸透と、コミュニティ・ビジネスの活動領域や主体について考える。

第2に、イギリスのソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)¹の活動や社会的な位置づけについて考え、またイタリアの社会的協同組合活動を通して、市民が担う公的活動のあり方について考察する。これらの検討から、従来の政府システム・市場システム以外の第3の社会システムとして、アソシエーションあるいはソーシャル・エコノミー(社会的経済)と呼ばれる領域が拡大していること、そしてこの部分における市民の活動が新しい公共性を創造しているということについて考える。

第3に、わが国では、持続可能な地域社会の条件が揺らいでいる条件不利地域においてとりわけコミュニティ・ビジネスの手法による地域課題解決が期待されているが、その発展の方向性と活動領域についてケーススタディに基づいて分析し、コミュニティ・ビジネスの可能性を探る。

このような活動は、近代国家の誕生以降では政府と市場の狭間にあるインフォーマルな領域として見すごされてきた部分であった。イギリスにおいても、皮肉なことではあるが、福祉国家体制の再編を主張してきたサッチャー改革以降に、政府機能の縮小をカバーしきれない市場機能の限界を補完するため、草の根・近隣レベルの自助・共助の取り組みが活発化してきた。わが国のボランティア活動は阪神大震災を契機に盛んになったが、その背景には政府機能の限界を補い、更に質の高い住民が必要としている財やサービスを市民自らが提供しうるのだという成功体験や自覚が、市民の間に共有されだしたことにあった。近隣や自治体レベルにおける地域づくり、あるいは雇用機会の不足や少子・高齢化の進行

などにより引き起こされる「生きづらさ」という地域課題解決のために、自発的な市民活動として、雇用の創出や住民同士による相互扶助などの継続性を持った活動が広がり始めている。しかしこのように概括的に市民活動の意味づけを行っても、個々の活動の多様化と、常に発展をとげつつある事業体の姿を正確にとらえる事はできない。そこでまず、わが国のコミュニティ・ビジネスについて整理するところから始めよう。

1 わが国のコミュニティ・ビジネス活動

(1) コミュニティ・ビジネスの浸透

コミュニティ・ビジネスという言葉が使われはじめて、まだ新しい。まず、コミュニティ・ビジネスに関する新聞記事の掲載頻度から、その言葉が社会で流布していった足跡をたどってみたい。表 6-1 は 1999 年以降コミュニティ・ビジネスについて発表された朝日新聞の朝刊・夕刊の記事数を整理したものであるが、2002 年前後を境に急激に増加している²。

また、コミュニティ・ビジネスに関する雑誌・論文等の出版状況については、表 6-2 のように新聞と同じく 2002 年がブレイクの年であった。この年は、関東や九州などの経済産業省経済産業局がコミュニティ・ビジネスに関した報告書を初めて公表した年であり、それ以降自治体のコミュニティ・ビジネスに関する調査研究報告が各地で発刊されるなど、コミュニティ・ビジネス振興に関する本格的な取り組みが全国に広まったことが窺える。

表 6-1 コミュニティ・ビジネス関係新聞記事数

年	件数
1999	5
2000	3
2001	6
2002	10
2003	17
2004	31

(注) 朝日新聞オンライン記事データベース「聞蔵」による検索 (2005 年 3 月 24 日)。

表 6-2 コミュニティ・ビジネス関係の雑誌・論文等出版物数

年	件数
1987	2
1995	1
1997	3
1998	4
1999	11
2000	17
2001	29
2002	60
2003	37
2004	63

2005	20
------	----

(注) MAGAZINPLUS による検索 (2005 年 3 月 24 日)。

このような 2002 年のコミュニティ・ビジネスの勃興を経て、わが国においては継続的で事業性をもった種々の社会貢献的側面を持つ事業活動を「コミュニティ・ビジネス」と呼ぶ習わしが定着してきたと考えられるが、果たしてどのようなものがコミュニティ・ビジネスとして共通理解されているのであろうか。コミュニティ・ビジネスについて論じた代表的な考え方を、以下整理し、その概念を比較してみよう。

(2) コミュニティ・ビジネスの定義

まず細内信孝は、コミュニティ・ビジネスが、従来のビジネスとどう異なるのかについて、表 6-3 のように区分した。ここでは「地域コミュニティを元気にする」地域の共生活動というところに意味をおいている³。

表 6-3 コミュニティ・ビジネスの視点

	従来のビジネスの視点	コミュニティ・ビジネスの視点
利害関係	単純, 短期間	複雑, 長期間
マーケティング	大きい, 強い	小さい, 弱い
事業コンセプト	競争, 利益志向	共生, 草の根的
成果	効率, 生産性	意義, 意味

(出典) 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部, 1999 年, 22 ページ。

具体的には、「地域密着型のスモールビジネスで、住民主体の地域事業」をコミュニティ・ビジネスとして捉えており、それは次のような要素に整理される⁴。

1. 住民の自発的な意識と活動を主体とする
2. 地域資源を活用し、地域に密着した事業活動である
3. 利益確保はめざすが過度な拡大を求めず、適正な利益を維持して成長する
4. 営利事業とボランティア活動の中間領域的なビジネス
5. 活動範囲はローカルであるが、グローバルな視野にたった事業を展開する

つまりコミュニティ・ビジネスであるためには、ミッション性・非営利性・継続性などをその必須の特性と考えており、これらが一般的な営利事業やボランティアなどの慈善事業との相違点であるとする。

次に財団法人自由時間デザイン協会は「地域が抱える課題に対して、住民のニーズに対応しながら解決する事業であり、それは主に地域の住民によって担われるものである。その結果として、地域問題の解決とともに、地域に新たな働く場、雇用の場をつくりだすもの」をコミュニティ・ビジネスと定義している⁵。非常にシンプルな定義であるが、利益の分配方法や経営への住民参加などには言及がなく、個々の事業体をコミュニティ・ビジネスか否かを区別するには不明瞭な部分が残る。

第3に高寄昇三は、コミュニティ・ビジネスを地域性・事業性・非営利性のみではなく、地域社会に貢献する共生・共益性に注目し、「共益性」と「事業性」をもった地域課題解決をめざす活動と位置づける。仮にコミュニティ・ビジネスがスモールビジネスやベンチャービジネスを意味するのであれば、中小企業振興や産業振興の次元に還元され、敢えて市民参加や社会貢献性などの要素を強調する必要はない。「コミュニティ・ビジネスが事業性を要件とするのは、ボランティア団体などと異なり事業経営において、共益性、収益性の調和、サービス市場における競争など、特異な経営戦略を必要とするからである」と定義する⁶。

そこではコミュニティ・ビジネスの要素として、1. 事業性 2. 地域性 3. 変革性 4. 市民性 5. 貢献性の5点が挙げられる。1～2は必要条件、3～5は十分条件であり、これに「経営性」と「共益性」を融合した事業体をコミュニティ・ビジネスとする。

事業性の要素として、「コミュニティ・ビジネスはボランティア団体や政策型運動型NPOなどと異なり、事業性が大きなメルクマールである」。少なくとも活動収入の半分から3分の1以上が確保されないと、事業としての経営マインドが醸成されない。次に営利団体ではないが、経営事業体であること。利潤獲得を目的としないが、事業収入を均衡させる、自立的独立的な事業運営体である必要がある。

地域性の要素としては、地域ニーズを対象とした事業であり、活動エリアは地域である。地域概念自体には、市町村・都道府県などが該当するが、弾力的に設定される。この地域性では単なる地域経済・社会への貢献ではなく、地域問題への貢献性が問われている。たとえば「福祉事業という単なるサービスの給付が問題となっているのではなく、福祉サービスの給付を通じて、地域問題の解決にどう貢献するか」が重要なところである。

変革性の要素としては、行政でも、企業でもない中間経済的な新しいシステムである。そして地域課題共有化から、自力解決システムとして、市民の協力・参加で運営され、地域社会の変化を問いかけていく活動である。

市民性の要素では、地域住民が経営の主導権を持っていることであり、出資金などの資本構成における市民性、マンパワーにおける市民性、方針決定における市民性、運営姿勢・意識における市民性である。

貢献性は、単に事業・活動の公共性ではなく、その成果の社会還元性である。株式会社でも事業収益の大半を社会貢献活動に投入すれば共益性は満たされ、逆に生協やワーカーズ・コーポラティブ（労働者協同組合）も成果を地域社会に還元しないのであれば、社会貢献性がないことになる。また、生き甲斐の創出、雇用の確保、サービスの拡大、環境保全、社会参加などにおける貢献性も求められている。このような特性を持った事業活動を通して、行政や企業セクターでは供給できない財の生産や地域サービスの提供を行う。

以上のような視点に沿って類似団体と比較を行うと、表 6-4 のように整理される。つまりコミュニティ・ビジネスか否かは、法人格の違いではなく、活動の実態に即しながら上記の定義によりスクリーニングを行うことで判定する。

表 6-4 類似団体との比較

	自治会	ベンチャー	NPO	コミュニティビジネス	企業	自治体
事業性	×	○	△	○	◎	×
地域性	◎	○	○	○	×	○
変革性	×	○	◎	○	△	×
市民性	○	△	○	○	×	×
貢献性	△	△	○	○	×	○

(出典) 高寄昇三『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』, 19 ページ。

このようにコミュニティ・ビジネスの特性は、事業性では企業に近いが、営利性では劣る。ボランティアの福祉グループは、共益性はあるが事業性はない。自治会は、地域性はあるが貢献性は希薄となっている。特に混同しやすいのが NPO 法人であるが、表 6-5 のように政策型 NPO と事業型 NPO に区分して考えてみると、政策型はボランティア団体に近く施策形成活動に重点を置くが、事業型は企業セクターに近く共益セクターを担うコミュニティ・ビジネスと捉え得る。

表 6-5 事業型 NPO と政策型 NPO のちがい

	政策型 NPO (ボランティア)	事業型 NPO (=コミュニティビジネス)
事業目的	地域社会改革	地域ニーズ充足
事業主体	ボランティア団体・NPO 法人	営利・非営利事業団体
経常収支	寄付金・会費収入	事業収入・外部支援
事業展開	運動主導型・政策追求型	事業主導型・経営主導型
事業対象	地域社会政治行政要求	地域社会生活需要充足

(出典) 高寄昇三『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』, 23 ページ。

第 4 に、関東経済産業局は、コミュニティ・ビジネスを「市民が介護、育児、環境保護など地域の様々な課題をビジネスチャンスと捉え、ビジネスの手法で解決していくことであり、地域におけるコミュニティの再生と地域経済の活性化を同時に達成できる地域づくりの新しい手法」と定義する⁷。

その特徴は、1. コミュニティの課題を、ビジネスの手法で解決する、2. 担い手は市民起業家、3. 営利と非営利の両面を有する、4. 介護、福祉、育児、家事支援、教育、環境保護、ものづくり、観光まちづくり、コンテンツサービスなど、多様な事業分野にわたるということである。

細井や高寄に見られた「公共性」を市民が担い、社会を変革していく重要な牽引車の役割を強調する定義は、第 2 節以下で検討するイギリス・イタリアのソーシャル・エコノミーの主体であるソーシャル・エンタープライズの定義と類似しているが、経済産業局ではボランティア活動、市民活動との違いを事業性という経済活動を行う点で強調し、地域への資金の循環など地域経済の自立化に寄与する側面を評価する。しかし市民性や変革性、利益の地域への還元といった特性は、格別注目されていないという特徴が見られる。

それでは、次ぎにイギリス・スコットランドのソーシャル・エンタープライズの取り組みと、イタリアの社会的協同組合の2つのケースについて考えてみよう。

2 ソーシャル・エンタープライズと社会的協同組合

(1) イギリスのソーシャル・エンタープライズ

①ソーシャル・エコノミーの特徴

欧州における第3セクターの歴史は長く、産業革命期の1760年ころには生活防衛のために生活協同組合の活動が始まる。とくにロバート・オウエンの協同コミュニティ建設の思想は、資本主義が拡大するなかで何度も失敗しながらも、1852年に世界初の協同組合法「産業及び節約法」(I&PSA)という形でJ・S・ミルなどの協力を得て成立する。その後1873年には「協同組合連合会」(CU)が設立され、さらに1895年には「国際協同組合同盟」(ICA)というように全世界に広がっていった。

しかし1960年代後半には、組合員の利益よりも公共性を重視するワーカーズ・コーポラティブ(労働者協同組合)や、労働者経営の会社が登場し、新たな展開が始まった。70年代には経済危機により、資本主義でも国家社会主義でもない「第3の道」の模索が行われ、第3セクターの考え方が勃興してきた⁸。とはいえ第3セクターは、そのまま一気に欧州で広がったわけではなく、例えばイギリスでは、チャリティとともに、互助機関や協同組合といった組織がそれまで1世紀にもわたって全国的に存在していた。そこに徐々に1970年代後半のアメリカで起きた非営利セクターの活動の広がりや影響が、またフランスからはコーポラティブや互助社会、アソシエーション、そして財団といったソーシャル・エコノミーの考え方が入ってきた。前者は、シンプルで理解しやすい制度であったが、ヨーロッパの労働組合には後者が大きな反響をもたらした。1990年には「国民医療サービス及びコミュニティケア法」が作られ、在宅ケアを事業化して、併せて女性の雇用創出やコミュニティの活性化を目指す活動が活発化した。

イギリスの労働党は、労働者協同組合を、産業や企業に民主的な経営管理を導入し、富の再分配をする経済的・社会的な能力を持つ第3セクターの主要な主体とみなしたが、保守党や自由党は、同じ協同組合を労働者の闘争力を弱めて生産性を高め、また労働者の間に「自助」を奨励する市場本位主義、新保守主義的なものとみなした。そして1978年には「協同組合開発機関」(CDA)を成立させた⁹。このようにサッチャーからブレア首相にかけて政府としての思惑は異なるものの、一貫して地域開発方式のなかにソーシャル・エンタープライズとしての協同組合が位置づけられてきた。

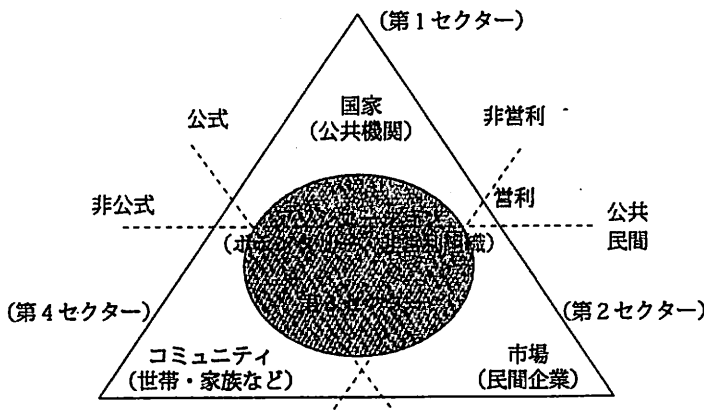
また「福祉国家から福祉社会へ」という福祉ミックス・モデルへの変化に関する議論を背景に、ペストフに代表されるような、経済を企業、政府、家庭の3つの極で理解しようとする考え方が提唱され、供給の多様化・コントラクト化が模索されるなかで、この事業主体の活動の意義も明らかにされてきた(図6-1参照)。つまり第3セクターは、市場でも政府でもない新たなセクターの存在を可視化させるものであった。そのような領域における自己雇用や協同労働のような雇用創出を行う事業体として、ソーシャル・エンタープライズを位置づける。このような社会的企業には、労働者協同組合、従業員所有制企業、コミュニティ協同組合、コミュニティ・ビジネス、コミュニティ・エンタープライズ、コミュニティ・アソシエーション、ソーシャル・ファーム、住宅協同組合、クレジット・ユニオン、LETS(地域通貨)、コミュニティ開発トラストなど多様なものがある。このような

新しい社会的企業の活躍するセクターは、「福祉の市場化」による新たな市場¹⁰の誕生や、政府の失敗と結びつけて考えることができる。たとえば住宅供給の失敗、労働市場の失敗、地域づくりの失敗、福祉の失敗などであり、そこには従来型の市場と新しい市場が並存して存在している¹¹。

このようなソーシャル・エンタープライズの定義には、いまだ確定したものはないが、コミュニティによって所有・管理される企業体であることに特徴があり、それらの共通するコンセプトは、わが国のコミュニティ・ビジネスと異なり、以下のような公共性の強いものである¹²。

- ① 社会的目的を有する
- ② 社会的目的を達成するために取引事業に従事する
- ③ 個人には利潤を分配しない
- ④ コミュニティによってコミュニティのために委託された資産と富を保持する
- ⑤ 事業体のガバナンスにコミュニティの住民を民主的に参加させる
- ⑥ コミュニティ及びコミュニティの住民への説明責任を果たす自立した事業体

図 6-1 社会の3極構造



(出典) ピクターA・ペストフ，藤田陸男ほか訳『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社，2000年，48ページ。

このような多様なソーシャル・エンタープライズが活動しているソーシャル・エコノミーの概念を法・制度的なアプローチで検討すると、1. 協同組合、2. 相互タイプの組織、3. アソシエーションの3種に分類される。

第1の協同組合は、19世紀半ばから国際的に広がり、今や全世界でみることができるもので、例えば、農業協同組合、預金信用組合、消費者協同組合、保険協同組合、小売協同組合、住宅協同組合などである。このように長い歴史を持つ協同組合は、市場で発達してきたことから、既に利益最大化の競争相手に対しても極めて競争力のある存在にまで成長してきている。

今も組合員のための協同組合的な性格を強く残しているものもあるが、ここ数十年の間に従来の「組合員の利益に奉仕する」あるいは「組合員にサービスを提供する」ことを目的とした協同組合から、ワーカーズ・コーポラティブなどに代表される、より普遍的な地域コミュニティの公益に寄与することを目的とする協同組合へと、「新しい協同組合運動」

で生まれてきた組合はその性格を変質させており、従来の協同組合とはもはや全く違ったところへと進化してきている¹³。

第2に相互タイプの組織は、これも保険などとして昔から存在していたものであるが、工業国では社会保障システムの主要な役割を担っている。

第3にアソシエーションは、先進諸国では結社の自由が法律上認められていることから、協会、社団、会社など種々のタイプがある。現実には、会員へのサービス、他者へのサービス、コミュニティ全体へのサービス提供といった幅広い活動が見られる。そしてこれらの組織は、非営利団体、ボランティア団体、非政府組織などや、国ごとに特有な財団や慈善団体をも含んでいる。

そしてこのソーシャル・エコノミーの領域では、会社や、相互会社、団体などとして経済活動が営まれているが、ともに次のような倫理的立場を取るという特徴がある。

1. 利益追求よりも、メンバーやコミュニティに対して奉仕することを目的とする
2. 独立したマネジメント
3. 民主的な意思決定プロセス
4. 収益の配分に当たって、資本よりも人や労働者の優先

②ソーシャル・エンタープライズの勃興

わが国でいうところのコミュニティ・ビジネスは、先進国であるイギリスでは、初めは失業対策などの地域開発といった都市政策上の課題に対処するための組織であったが、その後の展開で地域における公共や民間セクターから十分に提供されない財・サービスを作り出し配分することや、ボランティア・セクターへの資金供給を行うことなども担うようになっていく。

政府の定義では、ソーシャル・エンタープライズとは、コミュニティが設立・所有し、運営を行う経済組織であり、コミュニティ・メンバーに対し仕事を提供することにより、地域の維持・発展を促そうとするものである。利益は、より多くの仕事の創出に振り向けられたり、地元に必要なサービス提供に活用されたり、また、他のコミュニティ支援活動に使われる¹⁴。

この分野では、コミュニティ・ビジネスという用語をはじめとして、ソーシャル・エンタープライズ、コミュニティ・エンタープライズなどと、多様な新しいタームが使われている。敢えて整理をすると、日本のコミュニティ・ビジネスは、イギリスではコミュニティ・エンタープライズやコミュニティを場としたビジネス・スタイルの両方を含むものであり、イギリスにおける地域の課題解決型の取り組みはソーシャル・エンタープライズと呼ばれている。

この成功事例の一つとして、スコットランドの「ハイランド・アイランド開発委員会」(HIDB)が挙げられる¹⁵。1964年労働党政権がスコットランドの失業と人口減少問題に取り組むためHIDBを設置した。当初はトップダウンで新産業の導入を行う開発戦略を試みるが失敗した。そのため地域のコミュニティ自身が、自らの努力と独自の資源により取り組む内発的経済や社会開発を支援するボトムアップ方式に転換し、成果を上げた。HIDBでは1979年から84年の間に19のコミュニティ協同組合を設立し、フルタイム55人、パートタイム200人、組合員3000人となったが、2001年には8,142の組織、フルタイム6,250人、パートタイム13,750人規模にまで成長した¹⁶。組合を地域住民が設立する場合は、「一人

1ポンド」を出資して、調達した金額と同額を地方自治体が助成・交付するという仕組みがとられ、コミュニティとその住民のエンパワーメントや事業経営能力の強化により、社会福祉サービスの提供と雇用の創出が行われた。

このような地域開発の成功から、2001年にイギリスの通商産業省内に社会的企業局(Social Enterprise Unit)が設置され、イングランド等へもソーシャル・エンタープライズの取り組みが導入されている¹⁷。

このような地域のソーシャル・エンタープライズの一般的なイメージを描写すると、つぎのようなものである¹⁸。ソーシャル・エンタープライズとは、コミュニティ・ビジネスや、開発信託、コミュニティ企業、コミュニティ協同組合、ボランティア事業、社会的企業、社会的ビジネス、コミュニティ住宅協会、コーポラティブ、信用組合、コミュニティ通商組合などの様々な名称で呼ばれているが、個人の富の追求ではなく、むしろ社会やコミュニティの利益のために活動するものと定義される。

イギリスでは、サッチャー改革の時代には、どの町も工業の衰退、不景気、高い失業率という問題に直面していた。若い人のチャンスは少なく、犯罪の増加や公共物の破壊、無人化や板で打ちつけられた家屋、路上酔っぱらいの増加、DVや薬物汚染文化の広がりなど、絶望的な雰囲気コミュニティに蔓延していた。そこで、このような失業者の増加に憂慮した地域の人々が集まり、何度かの会合を持ったあと「誰かが何かをやってくれるのをただ待つのではなく、何が自分たちにできるのか」を模索するために、小さなアクショングループを結成した。

このグループは自治体を説得して、コミュニティの未来を考えるワークショップを設置させた。そこでは異なるステイクホルダー・グループの代表者が集まり、コミュニティのプロフィールを描き、コミュニティが今直面している重要な問題を明らかにし、それらの対策についてブレインストーミングを行い、そして地域の未来の姿や活動のための議題について合意するための共同作業を行った。そのような住民の取り組みの中から出てきた主要な勧告は、それらのアイデアを現実に具体化し行動化していくためのローカルな組織を作ることであった。運営グループには、これを実現するためのコミュニティ・エンタープライズを設立する権限が与えられ、委員が選ばれた。

自治体はこのコミュニティ・オーガニゼーションのアイデアと住民の行動に賛同し、また幾人かの議員や自治体職員はコミュニティ・エンタープライズのアイデアを大きく評価した。早速自治体は、運営グループと連絡を取りながら、また住民に必要なサポートをするための職員を雇用した。そのような議論と計画策定のあと、コミュニティ・エンタープライズ(CE)は活動を始めた。

最初のプロジェクトは、「ワークスペース」を造ることであった。空き小学校を利用して、小規模ビジネスのための小さなオフィスや作業場とすることができるワークスペースを確保し、そこを市民が簡単に借りたり退出したりできるようにした。これは大当たりをし、その後いくつかの小学校をこのようなワークスペースに変えていった。また自治体で新しくビジネスパークを造るということになったとき、民間の開発業者とともに開発プロジェクトのマネジメントにコミュニティ・エンタープライズが参加し、コミュニティにとって価値のある開発のあるべき姿について意見を出し、計画に対して影響力を及ぼした。

ワークスペースの運営は、単なる財産管理ではなく、地域の人々がビジネスを設立し、少なくとも生計を賄うことができ、たとえ一人でも二人でも雇用することができるようになることを目的として活動している。このような取り組みにより新規に雇用の機会が創り出され、少しずつ地域経済が拡大していくという、着実な地域活性化の方法となった。そのために、コミュニティ・エンタープライズは、常に現在あるいは潜在的なテナントに対してアドバイスやトレーニングを提供し、また初めて自営業の世界に乗り出そうという人たちに対して個人的な援助、元気づけを行う。

また自治体や慈善団体を説得して、自営業のための特別トレーニングプログラムに資金を提供させた。それは政府機関の同意を得た試験的な試みではあったが、「企業化リハーサル」(ER)と呼ばれるものである。長期間失業している者がビジネスを始めることができるように、そしてそれまでの間給付金を失わずにビジネスアイデアを試みることができるようにするものである。これにより起業家を育て、まだ実現化に向けて試みられたことのない様々な住民のアイデアを引き出すことができた。これまでグレー・エコノミーの領域で違法な活動をしていた者も、このことによりオープンな世界に引き出すことができた。ビジネスに二人以上が関わるような場合は、ERの参加者達は一緒にワーカーズ・コーポラティブ(労働者共同組合)として小規模のビジネスを設立することが推奨された。

全てのワークスペースでは、基本的なオフィスサービス、例えばコピーやファックス、ワードプロセッシングなどが、テナントだけではなく、そのような支援が必要な個人、団体に対しても提供される。

街中にあるコミュニティ・エンタープライズ・センターでは、コミュニティ・エンタープライズ・グループの本部ともなっているが、毎日いろいろな人が行き交い、ビジネスサービスを利用し、トレーニングコースに参加し、会議に使い、地域団体のセミナーが開催され、あるいはインターネット・カフェが楽しめるような場所となっている。また基本的なオフィスサービスに加えて、コミュニティ・エンタープライズでは全面的なマネジメントサービスを提供している。通常の経理管理や、負債回収、ダイレクトメールの発送支援、その他マーケティング戦略に関するサービスに利用されている。さらにそこには診療所も設置され、テナントは診察してもらうこともできる。

ソーシャル・エンタープライズの支援は、また社会・コミュニティ・エンタープライズ・チーム(SCET)の発足にもつながった。彼らは元々自治体で雇用されていた人々であるが、独立した会社として、自治体、コミュニティ・エンタープライズ、そして小売業協会との共同によって組織された。そこでの仕事は、コミュニティ内で、形は問わないがソーシャル・エンタープライズを作りたいと思う者に対して、支援を提供したり、ガイダンスしたり、励ましたりする業務を行っている。例えば、近隣組合、信用組合、コミュニティ・エンタープライズ、ワーカーズ・コーポラティブなどがそれである。

また、さらに仕事に就くためのトレーニングセンターや、個人の住宅や公共物に対する破壊行為から守るためのコミュニティ警備、知的障害者のための雇用の場、コミュニティの環境保護のための廃棄物処理、育児施設、長期失業者等のための社会的な住宅、住宅開発などの関連会社が次々に設立されていった。

③ソーシャル・エンタープライズの活動領域

イギリスではこのように地域で必要なサービスや課題をビジネス化して解決しようとする活動を、ソーシャル・エンタープライズという概念で捉えている。地方のコミュニティによって設立され、所有管理され、地方の人々に雇用の機会を提供する事業組織である。日本では、このような民間だが公益を追求する団体として、社会福祉協議会や第三セクターの会社、財団、公社などがあるが、いずれも政府システムの資源に頼った活動であり、事業経営がなされているとは言い難い。

通常、第1セクター、第2セクター、第3セクターというセクター概念が、公・私・公私合同の組織の区分に用いられるが、ピアスはそれらがそれぞれ異なる経済運営原理で機能していることに着目し、3つの経済システムに区分することを提唱している。この区分には、市場の商取引が行われる第1システム、非商取引の計画経済である第2システムとの間に、第3システムのソーシャル・エコノミーが位置づけられる。ここでは市民がその必要性に応じた活動を行い、何らかの集合的な方法で共に働いている。第3システムは、公式につくられたボランティア機関、ソーシャル・エコノミー、及び家庭の家計経済や近隣のインフォーマルな経済により形成されている。ここでの基本原理は、自助や互助、他者へのケアであり、利益の最大化よりも社会のニーズに答えていくことにある。

このような世界は、どの社会にもこれまで存在していたが、近代資本主義社会では第1システムが大きくなり、プライベートで利益至上主義的なシステムが支配するようになった。その一方で公的サービスやシステムは、80年代以降の新自由主義的な改革により意識的に縮小されていき、現在ではコミュニティ機能は弱体化している。これまで第3システムはあまり注目を浴びることがなく、第1システムの付録のようなものであった。しかし実はこのような認識が誤りであったことは、この第3システムが第1システムや第2システムを円滑に機能させる役割を果たし、ケアや子育て、住民相互の気遣い、ソーシャルクラブといった、日常の市民生活やアンペイドワークの基盤部分を担っていたことに気づかなかったことにある。この3つの経済システムは、異なった経済の運営方法で動いており、いずれかが独占的になるということはない。

これを図に描くと、図6-2のように、一番内側に近隣コミュニティ・レベル、2番目に自治体レベル、3番目に地方レベルや国レベル、4番目にグローバルレベルの領域がある。またそれらの同心円は、扇形に次の3つのシステムに区分される。第3システムの中のソーシャル・エコノミーの領域は、ソーシャル・エンタープライズが活躍する場と、ボランティアな団体の活動の場に分けることができる。ソーシャル・エンタープライズは、商取引を通して活動するため、ワーカーズ・コーポラティブを挟んで第1システムと隣接している。その両者の違いは、ソーシャル・エンタープライズは利益をコミュニティに還元するが、第1システムでは投資者に利益を還元し分配することにある。またソーシャル・エコノミーではないものの、自助の世界である家計経済の部分も反対側に位置している。

著者が注目したいのは、この中でもコミュニティ・エコノミーと呼ばれる近隣や自治体レベルの領域であり、ここがコミュニティ・エンタープライズやソーシャル・ファーム（社会的企業）の主たる活動領域となっている。もちろんソーシャル・エンタープライズの中には、例えばソーシャル・ビジネスや相互会社、フェアトレード会社などのように、国レベル或いは国際レベルにまで活動範囲を広げているものもあるが、ここでは地域の課題解決型の活動に注目し、コミュニティ・エコノミーの部分の諸活動について考えることにし

たい。

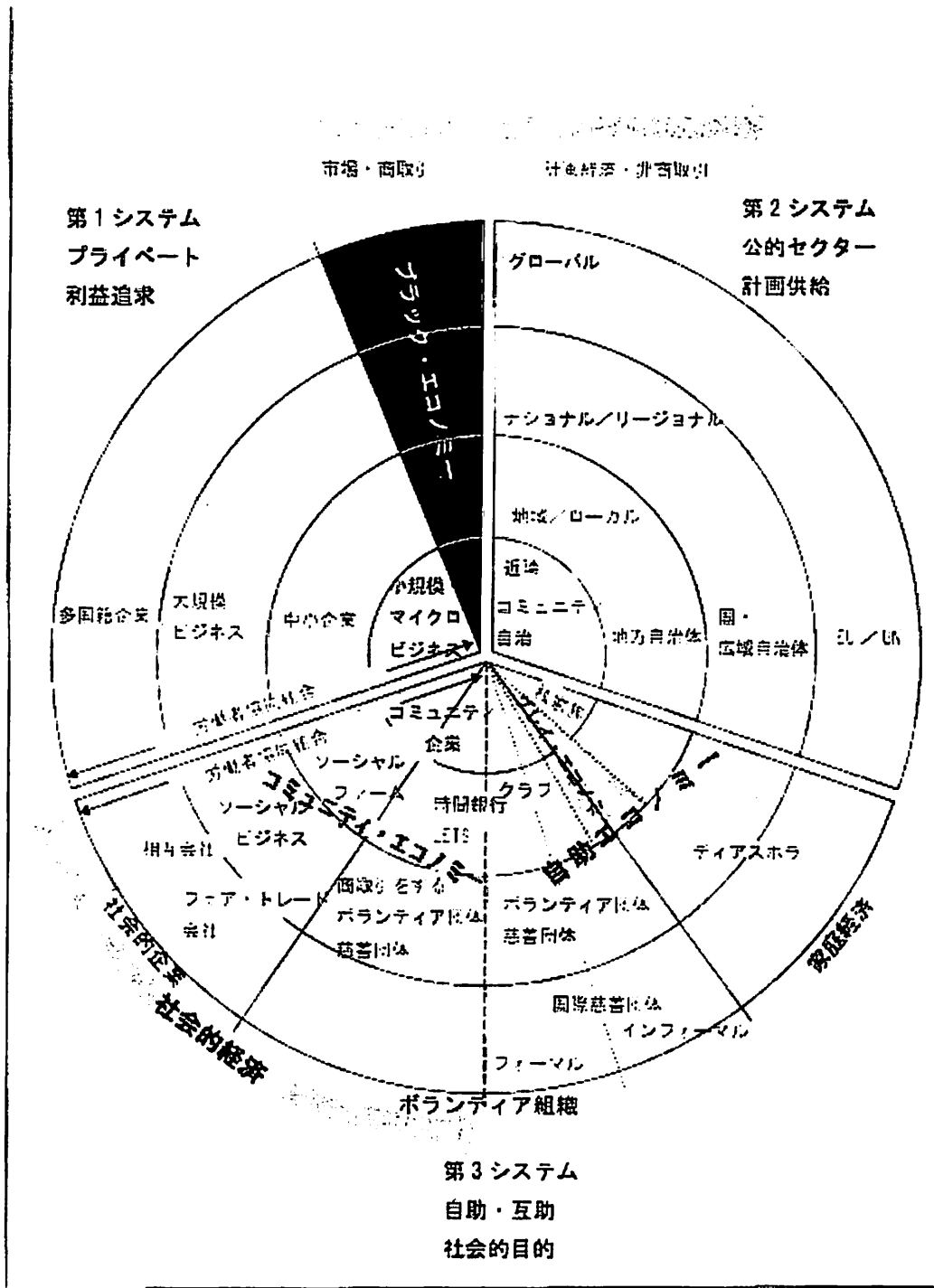
ソーシャル・エコノミーでは、会社や団体は第一義的に商取引を行っている。彼らの目的は社会性にあるが、製造物やサービスなどを市場で売買するというビジネスを通して、その目標を達成することを目ざしている。コミュニティ・エンタープライズは、ソーシャル・エンタープライズのなかでも、特に地域住民と密接な関係性を有する部分で活動をしている。

日本とイギリスでコミュニティ・ビジネスを語るときに、その違いについて注意が必要である。イギリスでは1980年代に「コミュニティ・ビジネス」という用語が使われはじめたが、それはコミュニティをベースにした企業で、様々な営利・非営利の活動を包含したものであった。今日では一般的な用法として、コミュニティ・ビジネスは、特別な通商行為によるビジネスをローカルに行う企業に対して使われている。また、慈善トラストは、受益者やコミュニティ・メンバーに対して民主的な説明責任を負っていないが、「ソーシャル・ビジネス」は社会的な目的と責任を果たしている会社・団体という意味で用いられている。ワーカーズ・コーポラティブは、先にも述べたように必ずしもソーシャル・エンタープライズである必要はなく、市場である第1システムのなかで活躍しているものや、公益性を欠くものも多くある。ソーシャル・エンタープライズは、つまり図6-3に見られるように、利益分配がメンバー間でなされる場合には第1システムの協同組合寄りであり、コミュニティのための事業提供が行われ、それで得られた利益分配がコミュニティに対して行われるのであれば、第3システムのソーシャル・エンタープライズとなる。事業性がない場合には、非営利団体の活動である。

これまでの考察から、第3システムの社会事業家の活動は、新しい地域の公共性を担っていることが分かったが、再度ソーシャル・エンタープライズの特徴を整理しておくと、次のような共通性が見られる。

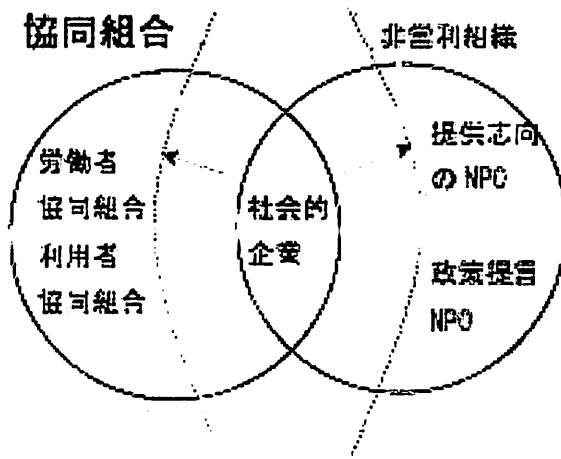
1. 財を作り、サービスを販売する継続的な活動
2. 高度の自治
3. 経済的なリスクを取る
4. 最低限の有償労働
5. コミュニティの利益が明白な目的
6. 市民によるイニシアティブ
7. 資本所有に基づかない意思決定のパワー
8. 活動によって影響を受ける人々を巻き込んでいく参加性
9. 制限された利益配分

図 6-2 経済の3つのシステム



(出典) Pearce, *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, 2003, p. 25.

図 6-3 ソーシャル・エンタープライズの活動領域



(出典) Borzaga and Defourny, *The Emerging of Social Enterprise*, 2004, p. 22.

このようなイギリスのソーシャル・エンタープライズは、もちろん地方政府機構ではないものの、公的なアカウンタビリティや利益のコミュニティへの還元、意思決定過程の民主化などが求められていることと比較すると、わが国ではコミュニティ・ビジネスでは、これらの要素がほとんど意識されていないことに気づかされる。つまりイギリスの場合は、地方政府の形はとらず民間レベルの活動ではあるが、その実態はコミュニティにとって必要な公的な活動を担っていることから、経営への市民の関与が不可欠と認識されている。そして、このような活動の振興が、中央・地方政府が環境整備と調達という形で積極的に進められている¹⁹。日本の第3セクターは、地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、受託業務が安定的な運営の機会となり始めているが、まだ行政機関が積極的にあらゆる業務を発注するような位置づけにはなっていない。また第3セクターは、その設立が公的な投資によるものであっても、設置法が会社法であれば決算内容すら議会のチェックが及びにくいといった状況にあり、市民参加やアカウンタビリティに配慮する必要のない民間企業と同一扱いされている。

一番大きな違いは、わが国では民間の企業家が公的なサービス類似のもの、あるいはその活動が公益に直接・間接に寄与するものに取り組むことを全てコミュニティ・ビジネスと呼び、地域で起業がなされることだけにメルクマールがおかれていることである。イギリスのように地域住民の合意や自治体との共同により、コミュニティ自体が共助の組織を作り、そこを拠点に失業対策として自営業を振興するための起業支援を行うなど、種々のコミュニティ活動を展開していくという方法は、わが国では十分に意識されていない。

(2) イタリアの社会的協同組合

① 社会的協同組合の誕生と成長

イタリアでも、イギリスのソーシャル・エンタープライズの勃興と軌を一にした動きとして、1980年代後半から非営利セクターが発展し、地域コミュニティの再生に向け「新し

い貧困」²⁰に立ち向かうソーシャル・エコノミーの取り組みが行われてきた。それらは第3セクター、非営利セクター、社会的企業、連帯的経済などと多様な呼称で呼ばれており、その担い手としてアソシエーション、社会的協同組合、組織化されたボランティア団体、財団、IPAB(カトリック教会系の福祉サービス提供団体で「扶助と慈善の公共団体」といわれる準公共団体)などが積極的に活動をしている²¹。イタリアでは、公益組織にとどまらず社会的目的を持った共益組織もソーシャル・エコノミーにいて考えられている。

このようなソーシャル・エコノミーの広がりが認められるようになった要因は、わが国が現在直面している問題と同様であり、第1に福祉・医療・保健・教育などの社会的サービスの需要増加と、行財政改革による国・自治体の公共サービスの減少により、住民に必要なサービスを社会的協同組合が補完する必要性が生じたこと。第2に、労働運動を主体とした協同組合ではなく、市民運動や地域課題に直面する当事者・支持者のボランティア団体が、このような動きを支援したことにある。先に論じたように、非営利セクターと営利セクターの緊張と相互乗り入れが、このような協同組合の質的転換を後押ししてきた。

また、従来の制度的枠組みが対応できなかった「生きにくさ」や、失業者・ハンディキャップを持つ者に対する社会的排除を克服する形として、地域コミュニティでその取り組みが始まった²²。イタリアの社会的協同組合は、当初協同組合が要求する法整備が進まない間は、労働者協同組合などの法形態を取っていたが、1991年の381号法で表6-6のような制度化が図られた。この法律第1条では、社会的協同組合は、「市民の、人間としての発達及び社会参加についての、地域の普遍的な利益を追求することを目的としている」と規定する。この制度化された2つのタイプの社会的協同組合は、失業問題を解消することを目的としたA型と、ハンディキャップのある者を対象にしたB型に分かれる。基本的には小規模で、専門分野に特化した、地域密着型の協同組合である。小規模で対応が困難な場合は、事業連合体のネットワークで対応している。

そしてイタリアでは、社会的協同組合も、協同組合のナショナル・センターである、旧共産党・社会党系の全国協同組合・共済組合連盟(レガ, Lega), 旧キリスト教民主同盟系、カトリック系のイタリア協同組合同盟(コンフコーペラチフ, Confcooperative), そして中間系のイタリア協同組合総連合(アジチ, AGCI)のもとに組織化されている²³。

表 6-6 社会的協同組合

タイプ	内容	備考
A型	社会福祉・保健サービス、教育、文化サービス等の提供を主たる事業活動とする	失業者によって設立。公共団体からの委託事業が主
B型	ハンディキャップを抱えた人々が、各自の社会化にとっての必要性を満たせるよう、農業、製造業、商業及びサービス業等の就業機会の提供を行う	ボランティア、家族等が設立。公共部門への依存度は低く、企業の下請的な仕事の比重が高い

注) 協同総合研究所『イタリア社会的協同組合調査報告書』2004年を参考。

社会的協同組合の特徴として、公的サービスが及びにくく、切実な暮らしと労働の要求

に応える自助組織として誕生したため、精神・身体障害者、高齢者、マイノリティ、薬物・アルコール依存者、服役者など、様々な人々の「生きにくさ」を補う幅広い活動領域となっている。また、地域の内発的な課題から生み出されてきた社会的発明という性格を持つものであるため、発生の経緯、推進母体、運動手法なども大変多様である²⁴。第3に、地域分布に大きな偏りがあり、その設立は島嶼部など辺境地域に多く見られる。

その社会的効果として、ウエルフェアミックスの担い手とみる考え方、雇用創出力に注目するもの、社会的弱者の就労支援を評価するもの、市民と行政の協働の事例とみるものなど、この取り組みの新しい価値についてはその立場で評価が異なるが、ポスト工業社会においてグローバル化の弊害に地域が対処していこうとするとき、わが国においてもいわゆる中山間地域や過疎地域といった条件不利地域の地域政策にとって大変参考になる取り組みである。このような社会的協同組合は、住民の出資による協同組合で雇用を地域に作り出すことが目的であり、原則としてボランティア労働に依存しない経営が行われている点が、イギリスや日本の取り組みと異なる点である。

すでに述べたように、イタリアでは社会的協同組合が成長する中で、組合としての性格が変化してきた。組織目的を組合員の利益だけを対象にしたものではなく、地域コミュニティの公益をめざし、また利益の分配についても非営利性を強めて組合員への譲与分配を禁止するなどの、公共性を強める方向性へと向かっている²⁵。このことは、農民の農協離れなど、わが国の地域の協同組合のあり方に、示唆を与えるものである。

②活動事例

イタリアの社会的協同組合の具体的なイメージを掴むため、活動事例を一つ見てみよう²⁶。島嶼部のサルデーニャ州にある社会的協同組合「レデラ」(L'edera)は、人口1,200人の交通の不便な町トゥリエイにあるが、ここは経済的な辺境の地で、主要産業もないため、昔から失業者や出稼ぎ労働者が多いところであった。レデラは当初、生産・労働・サービス協同組合として設立されたが、仕事の広がりを得られず経営困難に陥った。そのため規模を縮小したり、子どもたちを対象としたサービスを付加したりして、1996年からは労働者協同組合からA型社会的協同組合に組織変更をした²⁷。

組合の定款では、次の5つの業務を行うこととしている。1. 高齢者、障害者、子どもをはじめとする援助を要するあらゆる者に対して、主に家事サービスを提供すること、2. デイケアセンター、高齢者ホーム、ユースホステルなどの施設経営、3. レストラン機能を備えたレクリエーション施設経営、4. 職業教育(リカレントを含む)、5. 病院やサービス先の家庭から請け負ったクリーニング業。

しかし現段階では、高齢者、障害者を対象とする家事(介護)援助およびこれに付随した給食事業だけを行っており、そこで働いている組合員33人は女性である。また州から、不登校や学習拒否などの児童に対する家庭教育支援事業を、入札を経て受託している。

トゥリエイのような高い失業率に悩む地域では、雇用創出が組合設立の大きな目的であるため、組合員のボランティア労働はない。組合の支出のほとんどが人件費という経営内容である。小さな町の小さな協同組合が、政策的にも事業的にも発展をしていくためには、地域の協同組合相互の連携が可能となるような事業連合が重要となる。それにもう一つ重要なことが組合員教育で、内部の力量を高めるための投資を惜しまないということである。

イタリアの辺地の状況は、わが国の中山間地域など同様の課題を抱えている。わが国

でも既に限界集落とよばれる衰退段階に入っている集落が 2 割を超えた。このような地域では、第 1 次過疎として人口の社会減少が起き、次に第 2 次過疎として人口の自然減少、そして第 3 次過疎の段階として、地域社会機能の低下、あるいは集落の消滅を伴う衰退過程に入り、地域からの撤退が時間の問題となっている²⁸。そこでは、人々の連帯感や相互扶助活動など地域の人々のネットワーク力であるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）が著しく減少し、その地域自体が生きづらいところになっている。このような地域を持続可能な地域コミュニティとするためには、まず定住のための「仕事おこし」「生活おこし」から取り組むことが必要である。

このような問題への対応事例として、例えば京都府美山町は、農協支所の廃止による地区の衰退を防ぐために、農協購買部を引き継ぎ、1999 年に有限会社タナセンを設立した。このために鶴が岡地区の住民 106 名と自治会が出資して 1,000 万円の資金を準備したが、いまでは農地保全などの事業も展開するまでになっている²⁹。このような小さな村や集落の自助の取り組みは、自治体の地域づくりとも連携しており、美山町では旧村単位で「振興会」を作り、その常任委員会は企画、地域振興、生涯学習の 3 つの部から構成され、住民自らがそこで各種事業を実施している。また行政も、窓口機能や地域振興部門を担う職員を複数そこに配置し、住民主体で運営される振興会と密接に連携を取りながら、生きづらい地域を共生の地域へと変える工夫をしている。

これまで見てきたように、1970 年以降先進諸国の地域が直面してきた課題は、イギリスでも、イタリアでも、日本でも同じ問題から発生していた。それでは、なぜ欧州ではソーシャル・エンタープライズや社会的協同組合のような新しい社会制度として自助・共助の取り組みが始まったのに対して、わが国では美山町のような事例は例外として、個々の個人が起業するコミュニティ・ビジネスへの期待だけに終わっているのだろうか。日本における新しい公共性を担う主体の創出について、次節で考えてみたい。

3 新しいソーシャル・ガバナンスの手法

(1) わが国のコミュニティ・ビジネス

わが国のコミュニティ・ビジネスの事業領域の広がりについて考えるため、2005 年に幅広い事業分野で活動実績を挙げていると考えられる 19 のコミュニティ・ビジネス事業者（熊本内県内 14、県外 5 ケース）を任意に抽出し調査を行った³⁰。これを整理したものが表 6-7 である。

表 6-7 コミュニティ・ビジネスの分類

事業分野	事業内容・サービス内容	事例先
1 高齢者生活支援	高齢者総合サービス、配食サービス、買物代行、宅配サービス、在宅・訪問サービス（理美容）宅老所、バリアフリー増改築、訪問介護ステーション、グループホーム	・ワーカーズパセリ ・地域たすけあいの会 ・高瀬もやい処
2 身体障害者支援	手話通訳、同伴、介助、販売支援、自立支援、IT 技能支援	・アイネットワーク

3	子育て支援	保育所, 保育サービス, ベビーシッター子育て情報提供, 食事サービス, フリースクールなど	・子育てサポートはっぴい ・チャイルドケアサポートみるく
4	地域環境整備 リサイクル	環境保全活動, 地域美化, 公園管理資源回収, 廃家電, パソコンリサイクル古着回収, 環境設備, 機器関連サービス	・九州バイオマスフォーラム
5	地域教育 生涯学習 情報教育	野外教育, コミュニティスクールセミナー開催, 青少年健全育成, 高齢者社会参加	・ABC 野外教育センター
6	まちづくり	歴史的資源を活かした地域づくり, 地域パートナーシップ構築, 伝統行事・祭りのサポート, 商店街活性化, 地域サービス	・アモール・トーフ ・フュージョン長池
7	地域情報発信	タウン紙発行, 異業種交流, 地域資源講座, 地域通貨, コミュニティ施設運営	・まちづくりあら'モ
8	地域資源活用	歴史的建造物活用, 地域資源の発掘地域, 独自の商品づくり・関連サービス, 伝統技術・技能の伝承, 特産品販売, 地域観光促進活動等	・てんすい郷 <small>ごまきい</small> 市 ・直売所わかみや ・阿蘇ものがたり
9	地域生活支援	農家レストラン, 地産地消活動, 地域内流通, 高齢者参加支援, コミュニティレストラン, 地域の出会いの場, 創作支援, 地域福祉支援など	・夢のぼり ・ちゃぶ台 ・ひまわり亭
10	起業支援 中間支援 技術支援	コミュニティ・ビジネス立ち上げ支援, ベンチャー講座・研修地域活性化事業プログラム, 事業マッチングサービス, コンサルティング, 技術者派遣, 経営技術支援, 国際交流支援活動	・コミュニティ・ビジネス・サポートセンター ・技術サポートネットワーク大分

(注) 関東経済産業局『地域を豊かにするコミュニティ・ビジネスのビジネスモデルに関する調査研究』, 2002年, 6ページの事業分類を参考。

このような大変多様な事業分野やビジネスの規模と、活動領域としての自治体等の規模には、どのような関係性があるのだろうか。コミュニティ・ビジネスは基本的に地域に密接に関わりながら事業を展開しているため、その所在自治体の規模（ここでは人口を用いた）と各コミュニティ・ビジネスの売上、そしてコミュニティ・ビジネスの事業分野に何らかの関係性が推測される。図 6-4 は、調査したコミュニティ・ビジネス事業者のデータ（表 6-8）を元に、縦軸に各コミュニティ・ビジネスの事業規模（売上）を、横軸としてそのコミュニティ・ビジネス所在自治体の人口規模を描き、コミュニティ・ビジネスの活動領域を図示したものである。データが 19 団体と限定されたものではあるが、この図から以下のような特徴が窺える。

- ①「高齢者生活支援」を事業分野とする「地域たすけあいの会」と「やつしろ配食サービスワーカーズパセリ」は、比較的大きな事業規模を有している。
- ②「子育て支援」を事業分野としている「子育てサポートはっぴい」と「チャイルドケア

サポートみるく」は、比較的小規模な事業規模の経営体である。

③「地域資源活用」を事業分野としている「直売所わかみや」と「阿蘇ものがたり」は、人口が比較的少ない地域において、比較的大きな事業を展開している。

まず①の要因としては、各事業体の経営努力はもちろん、2000年4月に開始された介護保険制度により、新たな市場が形成されたこと（地域たすけあいの会）、高齢社会において高齢者や病人などの家庭への配食サービスの需要が増加してきていること（パセリ）、があげられよう。他方で②のように子育て支援の分野は、未だそのような市場形成にいたらず、顧客の確保及び事業をペイさせるためのサービス価格の設定が困難な状況にある。また、③は農産物の直売所や特産品製造所であり、農山村部においてその特産品を製造販売することが、現在の地産地消や食の安全といった流れの中で、売上の増加につながっていると推測される。そしてこれらの事業を通して、地域住民の連帯感が高まり、生きがいや副収入の創出ともなっている。

アモール・トーワは東京下町で商店街活性化を企業化して行っているもので、全国的にもコミュニティ・ビジネスの成功事例として紹介されているケースであり、その事業規模・内容・目的とも文句なしの成功事例となっている。ここは理事長の事業理念が、成功の基礎となっている。

このようなケース分析から、次のようなことが考えられる。わが国のコミュニティ・ビジネスは、英国でいうソーシャル・エコノミー領域の営利と非営利の両方に広がっているが、近隣レベルで始まった地域課題型のビジネスも、その業態や事業内容に応じて、図6-5の1のタイプ、つまり事業化に成功し、次第に近隣のボランティアレベルからその事業範囲をローカルのビジネスレベルにまで拡大できるような発展経路を辿るものと、地域課題解決として必要でありその規模拡大も図られていくが、経営内容としては限りなく非営利的なビジネス形態にとどまらざるを得ない2のタイプの2種類に分かれる。後者は、ビジネスの要素は加味されているが、事業型NPOとして寄付やボランティア労働、そして公的な支援等をミックスした形で運営がなされなければサービス提供が継続できないものである。それらの典型例として、地域資源活用型は1のタイプ、子育て支援は2のタイプ、高齢者支援も介護保険関係は1、配食サービスはその中間というようにケーススタディから分析された。このことはたとえば介護保険事業のように事業の集中度とコントラクト化が高ければ商業的可能性があり、それが低ければ商業的可能性は低く、相互扶助的性格が強くなる³¹。そのような供給者として、前者は営利的企業や大規模なボランティア組織が参入し、後者についてはボランティアや自助的組織のみが役割を担う³²。ここにソーシャル・エンタープライズの限界が存在していると考えられる。イギリスの場合のように、政府機関の業務の委託や調達を小規模ビジネスやソーシャル・エンタープライズ事業者に発注するという方針があると、また違った地域におけるビジネスチャンスが生まれると考えられる。

図 6-4 売上高と所在地人口によるコミュニティ・ビジネス活動領域

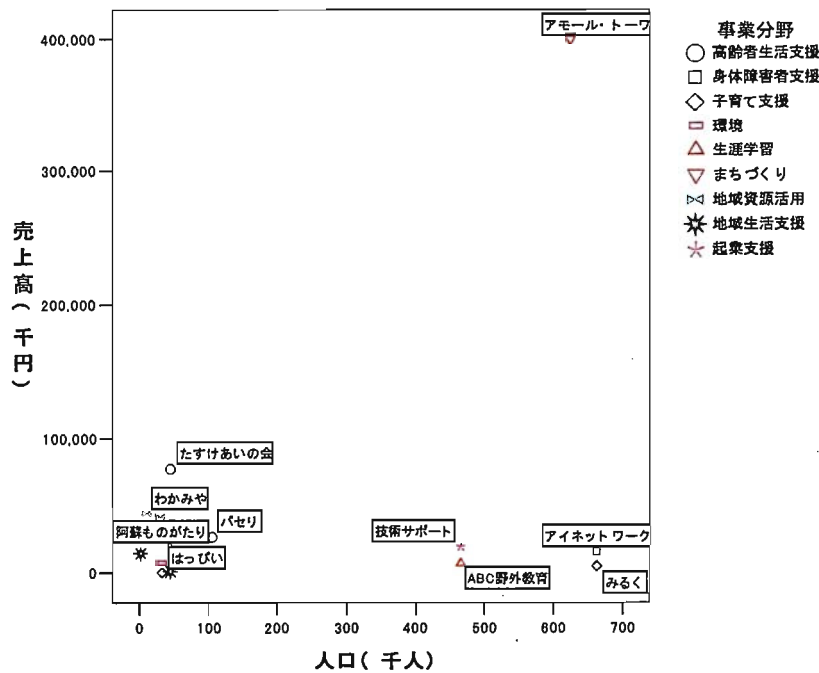


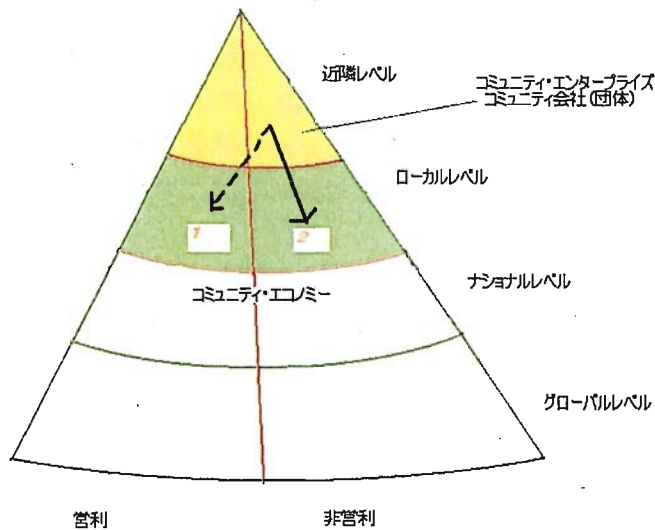
表 6-8 コミュニティ・ビジネス事業者の売上高と所在市町村人口

名称	事業分野	所在地 (市区町村レベル)	売上高 (円)	人口 (人)
特定非営利活動法人アイ・ネットワークくまもと	2 身体障害者支援	熊本市	15,540,000	662,690
特定非営利活動法人チャイルドケアサポートみるく	3 子育て支援	熊本市	4,726,700	662,690
株式会社 アモール・トーワ	6 まちづくり	東京都足立区	400,000,000	624,429
特定非営利活動法人 技術サポートネットワーク大分	10 起業支援、中間支援、技術	大分市	18,316,102	464,302
特定非営利活動法人 ABC野外教育センター	5 地域教育生涯学習情報教育	大分市	6,523,000	464,302
特定非営利活動法人やっしろ配食サービスワーカーズバセリ	1 高齢者生活支援	熊本県八代市	26,764,290	105,747
特定非営利活動法人地域たすけあいの会	1 高齢者生活支援	熊本県玉名市	77,750,000	45,436
ちゃぶ台	9 地域生活支援	熊本県玉名市	1,200,000	45,436
特定非営利活動法人 コミュニティビジネスサポートセンター	10 起業支援、中間支援、技術	東京都千代田区	22,750,000	43,112
子育てサポートはっぴい	3 子育て支援	熊本県上益城郡益城町	391,863	33,015
特定非営利活動法人九州バイオマスフォーラム	4 地域環境整備リサイクル	熊本県阿蘇市	7,500,000	30,457
有限会社 阿蘇ものがたり	8 地域資源活用	熊本県阿蘇市	42,009,691	30,457
直売所わかみや	8 地域資源活用	熊本県天草郡五和町	44,747,167	10,717
横岳ふるさと茶屋 夢のぼり	9 地域生活支援	大分県西国東郡大田村	14,500,000	1,825

注1) 合併後の住所として、バイオマスフォーラムの「阿蘇町」と阿蘇ものがたりの「一の宮町」は「阿蘇市」の人口で記載した。

注2) 手元の直売所わかみやの会計は9か月分であったため、12か月分に比例させて記載した。

図 6-5 ソーシャル・エコノミーの発展経路図



さて、ウエルフェアからワークフェアへとと言われるように福祉事業を雇用機会としていく政策が注目されているが、ビジネス化のハードルは高いものの地域課題解決として期待される子育て分野について考えてみよう。従来から、保育は国の福祉制度として全国一律の制度化が図られ、自治体で運用されてきた。この制度以外のものについては、例えば無認可保育所というようにその事業が規制・違法化され、特許された保育所は国の保護に浴してきた。この制度は、一定水準のサービスが全国で享受できる基盤を国民に提供してきたが、他方で家族の形態やライフスタイルが多様化した社会の要請に柔軟に対応できないという問題性をクローズアップした。

現代の労働環境下において、家族による子育ては大きな負担となっている。子育て支援分野のコミュニティ・ビジネス化については、多様な民間の工夫を取り入れたサービス提供が期待されており、社会的にそのような民間レベルの活動を促進していくことは価値が高い。しかし規模の経済性が満たせないため、民間の取り組みがペイしない地域では、地域課題解決の重要な施策として公的な補助等によるコミュニティ・ビジネスの支援を行うことは、各自治体の判断であり、地域によってはこのような支援策が必要となってきた。そもそも子育て支援という分野が、まだ市場化していないため起業化しにくい領域であるのか、それとも各事業者の経営努力不足の問題なのかは議論があるが、少なくとも少子化の進行は、民間レベルの子育て支援事業の展開に消極的な要因となっている。このため子育て支援サービス自体が、構造的に拡大しにくいものとなっていると考えられる。

それでは、市場において需要がないので、行政としても関知する必要がないかといえ、決してそうとは言い切れない。まず、地域社会で解決する必要性がある課題ではあるが、それを市場において企業的なサービスにより解決できない場合、行政が公的な資源を使ってサービスを自ら提供する、あるいは第三者を支援して提供させる必要性が出てくるのである。そして、少子化対策として考えた場合には、子育て支援はむしろ「公」の領域の性質を強く帯びてくるものと考えられる。

コミュニティ・ビジネスと分類される事業展開を計画する以上、独自の商取引で採算を取る努力をすることはもちろんであるが、そのことは必ずしも行政からの支援を否定することではない。例えば、表面的には物品の販売とも言える農産品直売所、すなわち上記③の「地域資源活用」においても、地域経済の活性化と雇用の場の確保を理由として、行政が施設を無償で提供するということが多く見うけられる。たとえ物品の販売であっても、それが地域の活性化など「住民の福祉の増進」（地方自治法第1条の2第1項）につながるのであれば、行政として必要に応じた施策を実施することは当然と考えられよう。したがって子育て支援事業の場合にも、地域における少子化対策としてこの分野のコミュニティ・ビジネスを支援する価値は認められる。

それでは、どのような支援が「子育て支援事業」に対して必要なのであろうか。「子育てサポートはっぴい」と「チャイルドケアサポートみるく」のケースから考えてみると、①施設の確保、③人材の確保、②補助金の制度に課題があった。ここで具体的なコミュニティ・ビジネス支援策に関する検討を行う余裕はないが、公的な空き施設の貸与、人材の育成、利用者に対する補助などの公的なサポートがあると、これらの課題は緩和される。つまり、コミュニティ・ビジネス支援については、地域やコミュニティ・ビジネス事業者である住民との距離が近い市町村レベルで行い、都道府県レベルはそれらの事業者をつなぐネットワークづくりや人材の能力開発を行う。経済産業省や厚生労働省など国ではソーシャル・エンタープライズに適した社会制度の整備を行うという役割分担が合理的であろう。

(2) 新しい公共圏の創造と地域コミュニティの活性化

これまで検討してきたように、わが国の地方では、市場経済化の進行と、高齢社会の加速、そしてグローバル化による商品流通の激変は、人口減少や、高齢化、農林水産業の不振、雇用機会の減少、地域経済の建設業への依存など、地域活動の低下をもたらしてきた。そして、かつて隣人や集落単位で培われたソーシャル・キャピタルが減少することによる、コミュニティや家庭などのインフォーマル・セクターの弱体化が、地域社会を住みにくいところと実感されるように変えてきた。この影響は、特に社会的弱者である高齢者、子どもたち、障害者、経済的弱者などを直撃し、地域社会から疎外される存在へと貶められている。

このような現状から考えると、地方では地域活性化というよりも、地域社会の持続可能性の問題が現実的な危機となっている。たとえば国土面積の70%を占めている中山間地域は、集落コミュニティの崩壊が次第に顕在化している。解決策として考えられることは、現在の政治経済環境では政府機能を強化することは期待しにくく、地域の自助力を高めていくこと以外に方法はない。ところが現実問題として、大規模な経済の循環は大都市を中心としたものになってしまっており、この傾向がさらに首都圏に集中し、また国の政策資源も地域間の不均衡を内包したまま、成長力が期待できる大都市へ集中投下されようとしている。つまり、産業の非集積地である地方では、従来型の地域間の均衡を目指す地域振興策がもはや期待できないことから、個々に地域の対応力を高めて行くことが不可欠である。その意味では、地域経営の力量が今後は問われてくることになる。具体的には、コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの回復、つまり住民の連帯性の回復を進めることであり、地域における起業を積極的に支援するということであろう。そのような力量を

持てなかった地域と、人材を養成し、努力をした地域との間に、地域間格差が生じ、生きづらさが大きく拡大していく可能性は高まると考える。

図 6-6 は、ペストフの図と類似しているが、地域のガバナンス力を高めていくためのそれぞれの守備範囲について考えるのに好都合である。市場、政府、コミュニティ・家庭はそれぞれ性格を異にする経済圏に属し、その基本原理も異なるものであるが、その中間にアソシエーションというソーシャル・エンタープライズや社会的協同組合、NPO・ボランティアや慈善団体などの諸団体が活躍する場がある。この空間は従来コミュニティや家庭というインフォーマルな空間に埋もれて認識されることが少なかったところであるが、これまで見てきたように個人を越え、また政府でも企業でもない立場で、地域社会の課題解決のために活動する主体の活動領域であるソーシャル・エコノミーの中心部分がここに位置している。

わが国のコミュニティ・ビジネスの振興は、この部分で活動する社会性を帯びたローカルな企業活動と、市場部分で活動するローカルな企業の両方を含んだ形で議論されているが、公共政策として考える場合、性格を分けて考える必要がある。もちろん市場原理による事業活動を行い、利益は私益に帰すという一般的な企業活動も、地域における社会的な意義は大きい。特に働く場がないことによる地域の生きづらさが過疎の最大の原因であり、種々の財やサービスを提供するという意味でも、このような起業を積極的に推進していくべきである。

著者が特に注目したいことは、地域社会においてそのような企業の活力すら失われつつある地域で、どのように再生の道を開くのかという問題である。このためには、わが国においてもイギリスやイタリアで見たような社会性を帯びた事業体が、直接人々を雇用し、あるいは職業能力開発の機会を提供することで、もし地域の中に雇用の場がなければ自ら自営業として職を作り出すという力量を育てていくこと、つまり地域のエンパワーメントが重要であると考えられる。都市部のボランティア労働に期待した事業型 NPO ではなく、自らを雇用できる事業体が地方では不可欠である。

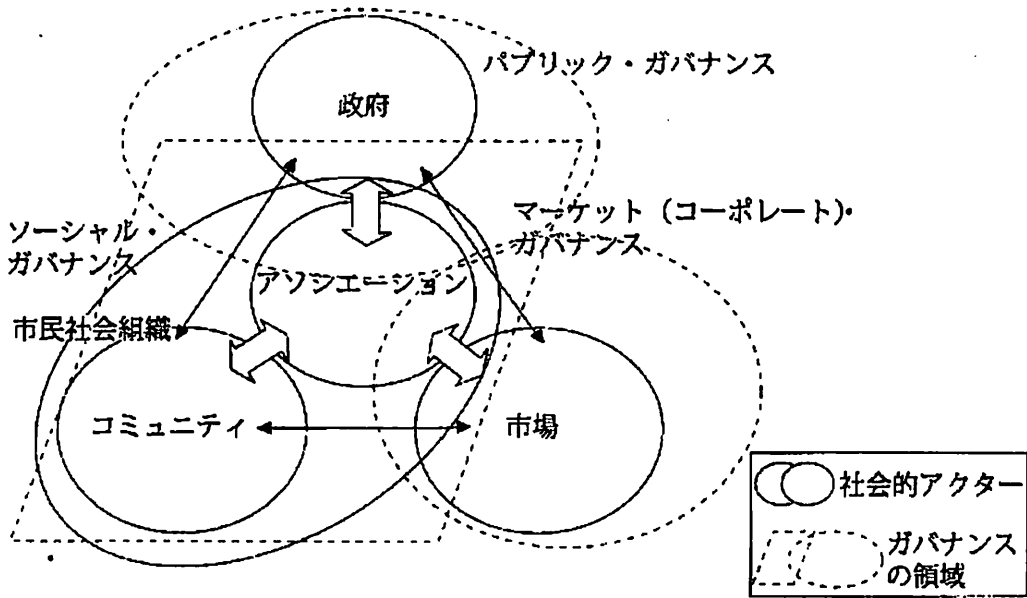
地域政策とは、言葉を換えていえば、地域社会を人間の生活の場として再生させることが上位の政策目標であり、このための手段として地域経済の活性化を図ることになる。その理念は、協同原理に基づく社会システムを地域コミュニティ内に浸透させていくことであり、このような取り組みがコミュニティの活性化をもたらし、QOL の向上に繋がる。大都市の魅力は、多様な生活機会の集積にあり、人生選択機会の豊富さにある。その集積の上に、人材や技術、市場、ネットワークが発達し、多様な産業の集積が起きる。非産業集積地域においても、このような要素の集積に向けて魅力を増す努力をしなければ、今後も生活できる場とはならないだろう。結論的には、内発的な要素を活かした生活力の復権が、目指すべき方向性である。

そして、このような地域社会の課題に対してどう答えるのかという手法には、アメリカ型の NPO、イギリス型のソーシャル・エンタープライズ、イタリア型の社会的協同組合、そして日本のコミュニティ・ビジネスに、それぞれ特徴が見られた。地域での自助・共助的な雇用創出という点に注目したとき、表 6-9 のようにアメリカ型の NPO は民主的・共同的な職場ではないボランティア労働を期待したものである。イギリス型のソーシャル・エンタープライズは、コミュニティにおける雇用創出を目的としているが、協同組合を除いて、個々の事業体自身は資本主義的な利潤追求の事業展開を行う。イタリア型は、共同で出資

し、運営し、雇用を維持するという意味で、労働者経営となっている。日本のコミュニティ・ビジネスは、事業型 NPO からの発展が多くみられており、事業を進める上で集権的な管理手法とボランティア労働的な低賃金労働者が必要と考えられ、労働者による自主管理や経営への参加に対する認識は低いものとなっている。

図 6-6 ソーシャル・ガバナンスの構図

図 4 ソーシャル・ガバナンスの構図



(出典) 神野直彦・澤井安勇編『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、2004年、49ページ。

表 6-9 各アソシエーションの特性

	開かれた加入制	民主的組織	労働の主権	手段としての資本	自主管理	報酬の連帯	グループの共同	社会変革	教育
米国型 NPO	○	△	×	×	×	×	×	○	○
イギリス型ソーシャル・エンタープライズ	○	○	○	○	○	×	×	△	○
イタリア型協同組合	○	○	○	○	○	○	○	○	○
日本型コミュニティ・ビジネス	×	×	△	×	○	○	×	×	○

このように地域活性化の処方箋としてソーシャル・エンタープライズについて考えると、

これは地域政策であり、商工政策であり、福祉政策でもあるが、本質は雇用労働政策であるといえよう。地域で雇用を確保し、住民自ら事業の創出を支援する教育・訓練プログラムが、一連の取り組むべき施策の基本となる。

これからの地域づくりを担う主体は、地域資源を活用し、小さな仕事を金にするような新しい仕事を創出することができる者であり、女性や新住民、そして高齢者がその中で中心的に活躍することで、地域の特性を活かしたライフスタイルを新たに提案し、生活レベルからの地域改造を進めることができるのではなかろうか。

おわりに

全国の地方自治体で市町村合併が進められているが、役場所在地から遠く離れた地域コミュニティの置かれている状況は、そのコミュニティ自身の存続という意味でも非常に深刻な状況にあり、さらにそのような脆弱化した地域集落の総体である市町村自身にも内部から崩壊の兆しが窺われる。この世の習わしとして、万物流転し、コミュニティとてその変化を止めることは不可能であり、変化していくことを甘受しなければならない。しかし、地域コミュニティが持続可能な状況へと変化するような公共政策のあり方を探求していく必要がある。

わが国のコミュニティ・ビジネスはいろいろな法人制度を利用して模索が続いているが、地域コミュニティを活性化させるということを目的とした、新しいタイプの社会的法人制度が必要となっていると考える。その際、開かれた民主的な経営、利潤のコミュニティへの還元などをどのように制度化するかということについて、イギリス、イタリアの事例は参考となる。

¹ 定訳はまだなく、本書では「ソーシャル・エンタープライズ」として用いる。

² 2005年では3月末で既に5件となっており、朝日新聞の週刊誌『アエラ』で始めてコミュニティ・ビジネスが使われたのが2003年であった。

³ 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版会、1999年、17ページ。

⁴ 高寄昇三『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』学陽書房、2002年、4ページ。

⁵ (財)神戸都市問題研究所『地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性』総合研究開発機構、2002年、12ページ。

⁶ 高寄、前掲書、4-5ページ。

⁷ 関東経済産業局『地域を豊かにするコミュニティビジネスのビジネスモデル化に関する調査研究』、2002年、2ページ。

⁸ Carlo Borzaga and Jacques Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, 2001, p. 3. C・ボルザガ, J・ドゥフルニ, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業-雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社、2004年。

⁹ 中川雄一郎『社会的起業とコミュニティの再生-イギリスでの試みに学ぶ』大月書店、2005年、59ページ。

¹⁰ 川口清史『ヨーロッパの福祉ミックスと非営利・協同組織』大月書店、1999年、13ページ。

¹¹ Carlo Borzaga and Jacques Defourny, op. cit., p. 258.

¹² CBSNによる定義。中川、前掲書、90ページ。

¹³ 中川雄一郎監修、農林中金総合研究所編『協同で再生する地域と暮らし-豊かな仕事と人間復興』日本経済評論社、2002年、193ページ。協同組合の成功事例として、スペイン・

バスク地方のモンドラゴン協同組合企業体(the Mondragon Corporation Cooperative, MCC)がある。この協同組合は、欧州における協同組合の発展に大きな影響を与えた。モンドラゴンの10原則は以下のとおりである（これには国際協同組合同盟の基本原則も含んでいる）。①開かれた加入制，②民主的組織，③労働の主権，④手段としての資本の性格，⑤自主管理，⑥報酬での連帯，⑦グループの協同，⑧社会変革，⑨普遍的性質，⑩教育。グレッグ・マクラウド，中川雄一郎『協同組合企業とコミュニティ-モンドラゴンから世界へ』日本経済評論社，2000年，48-51ページが参考となる。

¹⁴ Department of Trade and Industry, *Social Enterprise: a Strategy for Success*, 2004, p13. 関東経済産業局，前掲書，13ページ。

¹⁵ スコットランドの取り組みについては，Highland & Islands Enterprise, *Operating Plan 2004-07*, 2005. Highland & Islands Enterprise, *HIE network service charter 2004*, 2004. Highland & Islands Enterprise, *A Smart, Successful Scotland- the Highland and Islands dimension*, 2002. が参考となる。HIDBは1991年に発展的解消され，ハイランド・アイランド・エンタープライズ (HIE) が創設された。

¹⁶ 中川雄一郎『社会的起業とコミュニティの再生-イギリスでの試みに学ぶ』大月書店，2005年，80ページ。

¹⁷ イギリス政府のソーシャル・エンタープライズ政策については，Department of Trade and Industry, *Social Enterprise: a Strategy for Success*, 2004 Department of Trade and Industry, *SOCIAL ENTERPRISE: A Progress Report on Social Enterprise: a Strategy for Success*, 2003. *Guidance on Mapping Social Enterprise: Final Report to the DTI Social Unit*, ECOTEC Research & Consulting Limited, 2003. Fergus Lyon, Mercello Bertotti, Mel Evans, David Smallbone, *Measuring Enterprise Impacts in Deprived Areas*, Small Business Service, 2002. などが参考となる。

¹⁸ これは John Pearce が一般的なソーシャル・エンタープライズのモデルを記述したものの要約である。John Pearce, *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, 2003.

¹⁹ 国，地方自治体などの業務をソーシャル・エンタープライズに積極的に発注させることが，政策として進められている。Department of Trade and Industry, *Public Procurement: a Toolkit for Social Enterprise*, 2003.

²⁰ 高齢者，障害者，子ども，ホームレス，薬物依存，移民者などの貧困層の増加。

²¹ 農林中金総合研究所編，前掲書，225ページ。

²² 田中夏子「イタリア社会的協同組合の形成過程と現況，課題」協同総合研究所『イタリア社会的協同組合調査報告書』2004年，5ページ。

²³ 川口清史，前掲書，142ページ。ピエーロ・アンミラート，中川雄一郎監訳『イタリア協同組合 レガの挑戦』家の光協会，2003年。スペインのモンドラゴン協同組合企業は，イタリアと異なり政治的に中立的であるべきであり，労働者は組合員としてではなく，個人として政治的に関わりあうべきとする。

²⁴ 農林中金総合研究所編，前掲書，236ページ。

²⁵ 農林中金総合研究所編，前掲書，239ページ。

²⁶ 農林中金総合研究所編，前掲書，242-250ページ。

²⁷ REGISTRO REGIONALE DELLE ASSOCIAZIONI PRIVATE, COOPERATIVE E FONDAZIONI, Sede: Trieri, Denominazione: L'edera, Data iscrizione: 1993/11/25, Indirizzo: Piazza Municipio, Natura giuridica: coop. soc.

²⁸ 山中進・上野真也編『山間地域の崩壊と存続』九州大学出版会，2005年。

²⁹ この取り組みは，京都府大宮町常吉地区が有限会社常吉村営百貨店を作り，地区内でのお金の循環する仕組みを作ったことにヒントを得ている。美山町の地域振興会については，<http://www.joho-kyoto.or.jp/~miyama/sinkoukai/> (2005年5月15日)。農林中金総合研究所編，前掲書，127ページ。

³⁰ 上野眞也『少子・高齢社会における地域産業形成研究報告書—ソーシャル・アントレプレナーが拓く協働社会』熊本大学，2005年。

³¹ わが国の介護保険給付費では、「在宅」と「施設」分の割合が，介護保険が始まった2000年には在宅33%，施設67%，給付費3.6兆円であったが，2004年には在宅48%，施設52%，給付額6.3兆円となった。2005年には在宅分が施設分を上回る見通しであり，民間事業者での支出が増加している。（朝日新聞，2005年5月2日）。

³² Carlo Borzaga and Jacques Defourny, *op. cit.*, p. 264.

結語 持続可能な地域社会を模索して

1 農村を維持する価値

(1)国際化の視点

現代世界は国際相互依存関係のなかにある。一国が孤立主義的な姿勢で生存することはもはや不可能となっている。このようなグローバル化が深化する過程において、日本経済も構造調整が不可避となり、ビジネス機会の拡大を求める企業は多国籍化を進めてきた。農業分野も例外ではなく、市場開放や国際調整が多国間で行われてきた。ところが日本が現在直面している問題は、このような農業における構造調整をどのように受け止めるかという国民的な合意が形成されていないことにある。

農業の国際化の問題については、大きく次の二つの考え方に分けることができる⁽¹⁾。第一は、国際化を農産物の自由化ないし市場開放と考える立場である。資本主義における市場原理主義から導かれる国際分業論をその理論としている。つまり工業に比較して、相対的に遅れている農業部門を強化して食糧の国内生産を増加するという戦略よりも、海外の安価な農産物の輸入に依存して、工業部門での資本の投資効率を高める方がよいという考えである。

これに対して第二に、農業の国際化を国内農業の規模拡大により国際競争力を持った農業の育成をめざすべきとする立場である。1961年の農業基本法の制定以来、わが国の農政は零細農業の克服を生産構造の近代化により達成しようとして、構造改善事業などを展開してきた。国際競争力を持った生産性の高い自立経営農家の育成は悲願であり、作目の選択的拡大で主産地を形成するという目標を掲げてきた。しかし現実には、農村は低賃金労働力の供給源として都市部へ若年労働力を流出し続け、ついには農村社会の崩壊を目前とするほどまでになっている。米価をはじめとする農産物の生産者価格の低下や農業用機械・肥料などの生産資材の高値は、農家自身の再生産を不可能な水準においてきた。その結果、これまで述べてきたように土地持ち非農家と呼ばれる賃労働兼業農家の増加、農地の減少と宅地化や耕作放棄地の増加、農家の高齢化や就農者の減少による産業としての弱体化が起きている。

後者のビジョンは、望ましい夢ではあるが、あまりに現実から遊離したものであり、かえって農産物市場解放論の根拠とさえなっている。このような議論の行き着く先は、国内産業としての農業の自立化を阻み、食糧供給の無国籍化、無責任化をもたらす危険性がある。例えば第1次世界大戦前のイギリスは、アメリカなどを農業生産地として捉え、自国の国内食糧自給率を25%程度にまで低下させた。しかし第2次世界大戦後の食糧不足と食糧輸入のコスト高を教訓として、現在では110%程度にまで穀物自給率を上げている。ヨーロッパでは過去の戦乱で都市が孤立した経験を持ち、「都市は食糧を自給する」という考え方がある。ロシアではダーチャと呼ばれる郊外の別荘は市民の食糧自給の場であり、スイスは永世中立を維持するため食糧自給率を向上させるための国内農業保護に努めている。このようにそれぞれの国家が、国民の生命にかかわる食糧生産のコストを負担すると

いうことは、工業製品の貿易自由化に呼応して、農産物輸出国によって農産物の自由化が WTO において主張される以前は、当然の考えであった。著者は、このような WTO 主導のオプティミスティックな経済自由化の思想が、国や地域の政治・行政システムを無効化し、住民や地方政府から持続可能な地域社会を形成する能力を奪う危険性を持っていると考える。

わが国は戦後の飢餓体験があるにもかかわらず、カロリーベースの食糧自給率で 1974 年に 73 %あったものが、2002 年には 40 %となり、飼料を含む穀物自給率では 28 %にまで減少している。天候不順による食糧不足と国際穀物価格の高騰などが起きるたびに、食糧自給を強化すべきとの食糧安全保障論は出てくるが、平時には日本では市場メカニズム万能の経済理論が世論を握っている。これは第一の国内農業を否定し、海外の農産品に依存するという農業自由化論と変わらないこととなる。

さて、このように相対立する農業の国際化問題への対応であるが、この問題を解くためには国内で農業を保護する根拠はどこにあるのか、どの程度、どのような形で農業を維持することが必要なのか、そのためにはどのような政策が必要なのかという問いについて考えていく必要がある。

(2)国内農業保護の視点

日本の国内農業保護論を、山内良一は次のように 6 つの考え方に整理した²⁾。

- ①安全保障の見地から食糧自給率の向上を行うべきとする見解
- ②国民経済の健全な発展のためには、農工商間の各産業がバランス良く発展することが必要とする見解
- ③農業は未だ成熟していない産業であり、国内産業を外国農産物との競争から保護し、国際競争力を持ち得るまで保護育成していくべきとする見解
- ④農業を第 3 次産業化の視点から再評価し、環境保全、レクリエーション機能等の観点から農業を保護すべきとする見解
- ⑤農業・農村・農民の持つ固有の文化的・社会的価値を強調することで農業保護すべきとする見解（農本主義思想に近い）
- ⑥所得分配の不平等是正という社会政策的見地から農民を保護すべきとする見解

いずれの見解も、一理あるとは思えるものの、農業保護の十分な根拠となりうるかという点で困難な面がある。著者は、これまで論じてきたように、持続可能な地域社会を形成しながら食糧自給率を上げるためにも条件不利地域の農業を保護すべきという見解に立つが、これも地域という農業政策の範囲を超える価値を包含しており、国民的な合意をこれだけで得ることはまだ難しい。

経済学の視点からは、農業が資本主義的再生産構造の中に位置づけられている限り、資本の論理から逃れることはできないと考えられる。生産性という面から評価すれば、工業のように人工的に管理された空間内で効率性を追求できる生産活動ではなく、土地、気候、生命など様々な制約条件を持った農業は、工業と比較してはなはだ不利な条件を抱えていることも事実である。

このような生産性の劣る産業を、非合理的なもの、つまり社会の負担と考えるとき、そ

の産業は国民経済の枠外に排除されてしまう。しかし、日々具体的な食物をとって生命を維持している人間や動物は、農業が生み出す農産物なしには一日たりとも生存を維持できないことも確かな事実である。合理的な経済的人間は、農産物を国外から安く調達することで、農業へ回す資源を工業へ投資して利潤を効率的に上げ、その利益でまた海外農産物を安く得て、生命を維持するという戦略をとろうと主張することになる。つまり、資本主義の論理に忠実に従えば、もはや自立した国内農業というものは日本ではあり得ないことになろう。

この主張の問題点は、グローバル化の進展によりヒト・モノ・カネなどの移動が全世界に広がり、確かにモノの貿易という視点から見ると国際分業論が合理的と考えられるが、他方で国民は具体的な地域に根ざした生活を送っており、そこにはその人々を育ててきた農業の恵みと自然環境が生存基盤として存在している。この地域に繋がれた人間の暮らしを、工業製品の貿易は豊かなものにしてきたが、生命や自然にかかわり地域社会を支えてきた営みとしての農業を、一地域だけではなく全国的に放棄することの意味は、経済的価値だけでは計れない国家利益に関わる価値選択の問題を含んでいると考える。

農業の国際化の問題は、単に WTO で議論されているような農産物の自由化障壁の問題ではなく、国内農業・農村地域の存立をいかに図るか、すなわち農業を国民経済の中いかに位置づけるのかという課題として捉えるべきである。自国の農業が持っている価値を、経済効率主義的、いわゆる近代論的な視点からだけで評価するのではなく、多様な非経済的効用も含めて総合的な観点から考えることが必要である。

近藤康男は、この食糧自給の問題について「食糧生産は、国民経済において「主婦の座」を占むべきである。それは主人の職業が何であっても、一家になくしてはならない座である。」「自律的な国民経済の再生産にとって基幹的な部門は、その内部に定着せねばならぬということであって、国籍不在の農業は許されない。輸入食糧が安く手に入ることがあるといっても、それは国内農業を不要とすることにはならない」と述べる⁴⁾。農業保護に関する課題は、国内農業を不要とするのではなく、産業として持続しうる農業とするための方策を考えるということになるべきであろう。

そのためには、第1に、国内産業構造のあるべき姿と国際分業との関係を整理する必要性がある。工業においては極端な国際垂直分業型の貿易構造で展開しているが、工業と農業のバランスをとる視点、また国際水平分業型の農産物貿易体制をめざすことが望ましい。わが国の貿易に占める農林水産物については、表結-1のように輸入で占める割合は16%程度、輸出では0.6%と大きな非対称形となっている⁴⁾。

第2に、農業・農村が持つ本来の基本的な価値を見直すことが求められる。農業が持つ人間の生命維持に不可欠な食糧や生活資材を作り出す営みを、利潤拡大をめざす市場経済原理だけで測ることはできない。農業は、自然環境と、生産と、生活が相互に関わった、特殊な人間の生存に必須の産業であるということを、国民のコンセンサスとしていくことが政策として求められる。これは経済学的に言えば外部経済効果、非市場的機能を重視するということである。

それでは、農業の持つ基本的な価値とは、具体的にどのようなものを指しているのだろうか。第1に、食糧の安定供給。第2に、安全な食糧の確保。この価値は近年非常に関心が高まっている。第3に、自然環境の保全機能。第4に、生活空間秩序の保全機能。つまり

農村景観のみならず、森林や田畑などの自然環境とヒトの生活域との調和の取れた空間の価値をいう。このためには、過剰農薬投与や家畜尿尿汚染など公害源となっている農業を、バイオマス技術などの環境保全型農業を確立することにより、環境に優しい農業へと転換する課題がある。

表結－1 農林産物の輸入額

単位：億円，%

区 分		金額	構成比
輸 入	総額	443,620	100%
	農林水産物	70,775	16.0%
	農産物	43,681	9.8%
	林産物	11,403	2.6%
	水産物	15,692	3.5%
輸 出	総額	545,484	100%
	農林水産物	3,402	0.6%
	農産物	1,959	0.4%
	林産物	90	0.02%
	水産物	1,354	0.2%
貿易収支		101,863	
うち、農林水産物		-67,373	
外国為替相場（円）		115.94	

（出典）平成 15 年度財務省貿易統計。

区分中の総額は、工業等すべての産物を含んでおり、農産物の計とは異なる。

(3) 農村地域保全の視点

さて、以上のような論点を、政策化していくためには、さらに次のような取り組みが必要と考えられる。

第 1 に、環境財の購入に関して国民的合意の形成

第 2 に、農業がもたらしている環境負荷への対応

第 3 に、財政的助成制度を含めた社会的な支援システムの構築

これらの取り組みの必要性は、EU など先進国農政が、効率主義、地域主義、環境主義の 3 つの政策理念の調和に取り組んでいることとほとんど符合するものである。EU の共通農業政策では「競争と保護の交差」、「エコノミーとエコロジーの共存」という言葉で表されているが、日本にとっても新しい農業政策と国土・地域政策の調和をめざした、政策パラダイムの転換を模索する必要がある。

その際、地域類型別に異なる戦略をとることが望ましい。中山間地域などの条件不利地域については、保全すべき地域を総合的な視点から設定し、その地域の自然環境の維持と農業活動の関係性を明らかにし、その地域に人が住み、暮らしの営みを行うことで自然環境も保全され、食糧生産もなされるような持続可能な空間となるように公的な支援を行う。具体的には、直接所得補償制度のように条件不利地域内で継続的に農業活動を行う者に対

して所得補償を行う。

もっとも現在活用されているすべての集落や耕地を保全することは困難であり、各市町村ごとに戦略的に最低維持すべき集落、人口、保全すべき耕地・山林を選定するということが必要となろう。このことは、その他の地域からは将来的に退出するということであり、このような決断は政治的・行政的にも厳しいものであるが、福祉医療サービス、道路等社会資本の維持コスト、教育のコストなどと、農業生産を継続することで自然環境が維持される便益などを、総合的な価値判断により決定せざるを得ないだろう。つまり成長限界線の考え方の丁度反対で、人の営みの退出限界線を一定年度毎の計画として作ることである。この様な公平で効率的な社会資本の整備を進めるための具体的な判断指標の研究は、人口減少社会の公共政策にとって重要な研究課題である。最後まで維持していくべき地域への所得保障などの政策コストを負担する理由としては、環境財の購入という理由で国民の納得が得られることが望ましい。受給者にはバラマキではなく、真に地域の自然環境、国土を保全するための農業生産活動に従事する者だけに支給するという政策の位置づけが不可欠である。

平地農業地域には、規模の拡大により競争力を持った経営体へと育てる政策を適用する。その際、個人農家のみならず、農業法人化により、地域や集落での農業経営が行われ、人的資源と知的資源を活用できる農業経営の主体となるように、組織強化を誘導することが望ましい。もっとも先に論じたように、株式会社が利潤追求のために農地を所有することについては危険な面が多いと考える。

都市的地域については、都市の肥大化を抑制し人間的な環境に改めていくためには、都市内への農業の回帰が重要である。投機目的の対象に農地がならないようにするには、農地転用の規制と税制を厳格にしながらも、都市内で農業を継続する意思のある農家については、その活動を支援することが良いのではないだろうか。3大都市圏については相当程度に都市化が進行してしまっており、これ以上周辺にスプロール化するのではなく、都市の再開発・高度化によって今後の都市の発展を進めるべきである。県庁所在地などの地方都市における人口集積の問題についても、宅地の不足を都市外延の農地を侵食することで賄うことを防止し、都市計画法の市街化区域内の土地利用についてまず見直しを行うべきであると考えられる。

更に、農業政策的、環境政策的な意味づけができたとしても、地域の小規模自治体が存続を危ぶまれるような経営状況では、住民にとって安心した周辺地域での暮らしはあり得ない。つまり「小さな国家」は分権の理念として理解し得ても、「小さな地方政府」では、持続可能な地域社会を維持していくことは極めて困難であると言わざるを得ない。このままでは、人口減少のはなはだしい地域では、「地域の安楽死」「住民の撤退」を視野に入れた地域政策⁶⁾を予め準備しておくということが、地域に責任を持ち、政策資源の選択と集中を経営的に考える自治体の役割となっていくだろう。その意味で、集落移転や集落併合の必要性が、もはや特殊事例としてではなく、それぞれの地域コミュニティの未来の選択肢の一つとして、住民自身が議論する仕組みや場が必要となっている。このような現実には、これまで自治体政策としては直視してこなかったが、人口減少社会における重要な地域政策の一つとなってきたと考える。

2 終わりにかえて

これまでの分析結果が示した農村地域の未来像に対して、有効な対策を立てることは極めて困難である。都市から農村への人口移動、若年者移民の農村への受け入れ、出生率の急速な回復などは、今後もおそらく見込むことができないことであり、2030年という近い将来の予測においても、農村地域では人口・財政・農業活動等いっそうの衰退へと向かわざるを得ないだろうというのが著者の推測である。

人口減少と高齢化の影響は、今後地域社会を大きく変化させることが予想される。例えば労働力の減少と高齢化は、産業としての農業の担い手確保をさらに困難とする。農村地域の営みで維持されてきた地域資源の管理も影響を受け、農業集落自体の消失がおきはじめ。地域人口の減少は、消費の低下、自治体の税収の低下、扶助費や公債費などの義務的経費の増大を招く。農村部の老年人口の高い比率は、居住や保健医療福祉・社会資本の維持などの公的サービスの在り方にも再編を迫ることになる。

このような人口構造の変化は、70年代日本が福祉元年を迎えたとき、既に予測されていた事態ではある。しかし年金改革と同様、大きな変革に伴う痛みの調整を政治的に行うことができなかった。まるで現在は、大きな課題の氷山が目前に迫りつつある海を、すぐには方向転換できない大型客船日本丸が航行しているような状況である。総合的な研究というレーダーで未来を予測しつつ、あらゆる破局回避の可能性を探っていくしか方法はない。

本書で検討してきたように、農村地域の問題は農林業政策という産業政策だけの問題に矮小化されるべきではなく、人口政策、地方制度、貿易政策、国土保全、環境政策、雇用政策、地域経済政策など総合的な視野で研究を行う必要がある。20世紀後半から政策の主流となってきた「自由化」の在り方についても、都市と農村という地域が共存できる持続可能な社会(Sustainable Society)とは何かという視点から再検討が求められる。このような研究は、経済学のみならず、政治学・行政学、社会学、地理学、人口学、都市計画学などの学際的なアプローチがなければ全貌を描くことができないことは言うまでもない。

わが国の総人口も2050年には1億人を割り、2100年には5000万人という大正時代の人口レベルにまで減少が予測されている。このような高い蓋然性のある予測を前提としながら、新しい「豊かな過疎」社会をどのように築いていくのかという視点、つまり人口減少社会の構想を早急に具体的に描くことが求められている⁶⁾。

最後に私見ではあるが、持続可能で安心・安全・幸福を感じられる社会の形成には、これまでのハード中心の物質主義的価値観を満たすことを目的とした政策から、ソフト中心の脱物質主義的価値観に示される質の高い生活を目指す政策へと変える必要がある。そのためには地域住民の連帯のネットワークが、安心や雇用機会を地域に生み出し、個人が生活の質(Quality of Life)の向上を実感できるような地域政策が、これからの政策目標となるだろう。具体的な施策として、第5章で論じたように、地域内で雇用創出や地域課題解決を行うソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)を創出していくためのソーシャル

・アントレプレナー（社会的起業家）の育成が、有効な自治体政策であると考え。このための新しい会社や共同組合などの制度のあり方については、今後の研究課題としていきたい。

100年前に没したラフカディオ・ハーンが、1894年に第五高等学校で行った「極東の将来」という講演で、次のように述べている。

「生存すべき最適者は自然と最も良く共生でき、わずかで満足できる人々である。宇宙の法則とはこのようなものである」。

蓋し至言であると考え。

(1) この章では、山内良一『農業保護の理論と改革』ミネルヴァ書房、1997年、を参考とした。

(2) 山内、前掲書、18ページ。

(3) 近藤康男『食糧自給』御茶の水書房、1967年、7、11ページ。

(4) 農産物の輸出が難しいという現実はその通りであるが、輸出品の品目を見ると、将来意外なものが輸出可能となる可能性を秘めていると思われる。輸出品目のベスト10を大きい順に、①かつお、まぐろ類、②ホタテ貝、③播種用の種、果実、孢子、④貝柱、⑤豚の皮、⑥配合調整飼料、⑦りんご、⑧醤油、⑨米菓、⑩長いも。（平成15年度財務省貿易統計）。

(5) 岩崎恭典「自己決定の制度」森田朗ほか『分権と自治のデザインーガバナンスの公共空間』有斐閣、2003年、127ページ。

(6) 松谷明彦『「人口減少経済」の新しい公式』日本経済新聞社、2004年。松谷明彦、藤正巖『人口減少社会の設計ー幸福な未来の経済学』中公新書、2002年。広井良典『定常型社会ー新しい「豊かさ」の構想』岩波新書、2001年。神野直彦『人間回復の経済学』岩波新書、2002年などが参考となる。

補論 農村構造研究の現状と課題

1 農村構造研究とディシプリン

農村地域の問題に関するこれまでの研究として、社会学、人文地理学、経済学、農学などの研究成果の蓄積は厚い。本書では主として政治学の視点から農村構造を検討したが、このテーマに関する隣接諸学問分野の広がりを俯瞰する。

学問横断的・網羅的に研究者の研究内容を把握するため、国立情報学研究所から提供されている研究者データベースを利用した。2004年1月3日の検索によると、「現在の研究課題」に農村地域などの農村問題に関連する用語を用いている研究者の数は表補-1のとおり、「農村」547人、「村落」66人、「山村」63人、「中山間地」32人、「過疎地域」15人、「条件不利地域」5人、「ソーシャル・キャピタル」4人であったが、他方、過密問題をかかえる「都市」については1,984人、「地域」が3,182人であった。2000年の岡崎秀典の研究と比較すると、近年農村研究が大きく増加しているが、村落という用語は減少している⁴⁾。「都市」については、過密の問題は、過疎の問題と比較すると、関係する住民の数や土地の価値、産業との関係が濃く、民主主義手続きに関わるものや行政の経営から都市計画などまで幅広く学問的関心と呼ぶためか、多くの研究者が研究課題として掲げている。

表補-1 農村構造に関する研究者数

単位：人

	用語	2000年検索	2004年検索
1	農村	367	547
2	村落	77	66
3	山村	56	63
4	中山間地	36	32
5	漁村	23	28
6	都市近郊	20	22
7	離島	14	26
8	田園	14	19
9	条件不利地域	-	5
10	過疎	-	51
11	都市		1,984
12	地域	-	3,182
13	ソーシャル・キャピタル	-	4

(注) 2000年検索は、岡崎秀典「中山間地域研究と農村地理学」『広島大学文学部紀要』第60巻、114ページを引用。ソーシャル・キャピタルの4件のうち1件は、研究業績を計算。

(注) 国立情報学研究所「研究者DDB」。

次に、研究者の専門分野を特定するために、同データベースの「科研費分類」により研究者の代表的な学問分野を調べてみたところ、「農村」について研究している研究者は「農業土木」208、「経済学」64、「社会学」62、「人文地理学」37、「都市計画」37、「経済政策」32、「経済史」31、「政治学」6、「地域政策学」1、「行政学」0であった。また「中山間地域」については、「経済学」10、「社会学」4、「林学」4、「経済史」1、「政治学・行政学・政策学」は0である。「都市」と「過疎」に関する研究者の内訳は、表補-2にみられるように主として社会学や人文地理学で多くの研究が行われているが、とりわけ「都市」は政治や行政の研究者にとっても重要な研究テーマともなっている。

表補-2 「都市」と「過疎地域」の研究者

単位：人

	学問分野	都市	過疎地域
1	政治学	30	1
2	行政学	7	0
3	経済学	58	5
4	社会学	156	17
5	人文地理学	115	6
6	農学	0	1
7	林学	11	1
8	都市計画	761	4

(注) 国立情報学研究所「研究者DDB」。検索は「現在の研究課題」＋「科研費分類」。

それでは農村構造の問題が典型的に現れている「条件不利地域」についてはどうであろうか。データベースでは、条件不利地域を研究課題としている研究者は5人であり、その内訳は「農業経済学・農政経済学」2、「政治学」1、「社会学」1、「人文地理学」1であった。条件不利地域の問題と学問のディシプリンの関係については、政治学・行政学の分野からの研究はまだ少ない。このように都市研究では、自治や民主主義、あるいは産業政策や国土政策など多様な分野から研究の関心を引くのに対して、なぜこれまで農村構造の問題が政治・行政学の研究として関心を集めなかったのであろうか。過密・都市問題と過疎・農村問題はそれぞれの問題点を抽出し、現状を明らかにし、その構造を理論的に解明し、政策を検討するという研究をこれまで積み重ねてきており、それぞれについてあたかも学問的に別のテーマと捉えられるほどに専門化している。しかし過密の問題は過疎の問題とその原因を共有する表裏の関係でもあるということを見逃してはならない。70年代には、いずれは都市が農村を飲み込むという「都市化の思想」が研究の中にも見られたが、産業

化が進み、環境問題に敏感になるなかで、都市も農村なしには存続できないということ、「共生の思想」として学びつつある。農村構造問題は、単に農村僻地をテーマとするということの意味しているわけではなく、また過疎という政策基準に合致しているか否かで取り扱いが違ふ地域の問題を問うているわけでもない。国土の中に、都市化・産業化・グローバル化の影響を受けてその地域自体の自立的な存続が困難な状態に陥っているところが多くなってきたが、この問題の原因は不規則な発達により一国の国土政策の歪みが加速化され、都市・農村がそれぞれにおいて欠陥をかかえる状況が生み出されたことによる。政治学・行政学は、いま農村構造の現状分析と国一地方自治体を含めた政策の整合性について検討し、都市と農村、条件不利地域などが補完しあいながら持続可能な自立的社会となりうる方法を模索することに学問的な貢献が求められているのではないだろうか。特に現在、農業政策が生産性向上の技術的なものから、安全な食糧の確保や環境という価値を地域社会において実現することへの貢献が求められるものへと変化し始めており、農村地域を巡る問題を政治学・行政学の研究のテーマとして扱うことが必要となってきたと考える。

2 研究領域による分析視角の特徴

農村構造に関わる問題について多くの学問分野からアプローチがなされているが、それぞれの学問が研究テーマとして選んでいるもの、或いは研究の手法にはどのような特徴があるのだろうか。もちろん現在のように既成の学問の境界が不明瞭となり、学際化が著しい時代には学問分野のレビューも困難な状況にあり、特に地域に関する問題について様々な分野の体系を整理することは大胆で無謀な試みかもしれない。ここでは各研究領域が問題をどのように捉えているかというスケッチ的な理解を得ることを目的として、政治学、行政学⁽²⁾、経済学など代表的な6の研究分野の業績や関心を、表補-3のように整理した。

分類は、農村構造を考えるに際して重要と考えられる、次の6つの視点に基づいている。(1)社会組織の脆弱性、(2)地域農林業の衰退、(3)その他の産業の不振、(4)生活環境の整備、(5)多面的な公益機能の維持・保全、(6)公共政策。

研究領域の整理については、ディシプリンに沿って整理しており、例えば経済学には、いわゆる経済学、経済史、経済政策などのほかに、農学部で行われている農業経済学なども含めており、農学・林学は生産技術に関わるものとしている。

表補-3 研究領域別の分析視角の特徴

	政治学	行政学	社会学	地理学	経済学	農学・林学
研究スタイル	記述的・帰納的・理論的	記述的・帰納的・理論的	実証的・記述的・帰納的 計量的・理論的・演繹的	実証的・記述的・帰納的 計量的・理論的・演繹的	記述的・帰納的/理論的・演繹的	科学的・実証的・演繹的
研究方法	資料、調査、歴史分析	資料、調査、歴史分析	フィールドワーク、統計分析、歴史分析	フィールドワーク、統計分析、歴史分析	統計調査、モデル分析、歴史分析	フィールドワーク、統計分析、実験
I 社会組織の脆弱性	自治体論 都市論 過疎・過密問題 地域づくり運動 社会運動 市民活動 住民参加 ソーシャルキャピタル	自治体論 都市論 過疎・過密問題 地域づくり運動 社会運動 市民活動 住民参加	住民意識 高齢化 村落 教育・医療 結核菌 共同体の解体 地元学 人口論 家族制度 家族の解体	入り会い 農山村の地域形成 人口移動論 混住化 人口と地域産業構造	農業集落・林業集落 不平等 貧困	集落人口減少 高齢化 混住化 兼業化
II 地域農林業の衰退	産業政策 貿易政策 農業政策	産業政策 貿易政策 特区	抱い手減少 女性の活躍 耕作放棄地	抱い手減少 組織変容 農産物コスト 基礎整備コスト 土地資源の活用 耕作放棄地 加工・流通 農林地管理 林業の衰退と山村社会 農林業の地域再編 生産地問題	株式会社買入 直販 流通 耕作放棄地 コスト	抱い手減少 組織変容 農産物コスト 基礎整備コスト 土地資源の活用 農林地管理 インフラ整備の合意形成 情報保全 実行組合
III その他の産業の不振	内発的発展論 開発計画と政治	リポート開発 開発計画と行政 地域計画 一村一品運動	内発的発展論 地域づくり・まちおこし 中心一周辺理論 都市-農村交流 リポート	内発的発展論 産業振興策 中心一周辺理論 特産品開発 観光とリポート開発 労働市場 就業構造 産業研究 下請け企業、地場産業 立地論・中心地論 工業生産空間の再構築 商業・サービス業、情報	内発的発展論 地域産業政策 労働市場 産業構造 産業振興論 リポート開発 テクノポリス計画	グリーンツーリズム 産業振興策 企業誘致 雇用 特産品開発 都市-農村の交流 地域競争
IV 生活環境の整備	都市と農村の格差 シビルミニマム 過密論	地域間格差 シビルミニマム 社会資本整備	生活条件の劣悪性 住居 文化・伝統 交流圏 福祉	生活活動空間 社会資本整備	交通網の整備	都市への情報発信 排水・上下水道 道路整備

(1) 社会組織の脆弱性

農村構造の問題を考える際に、そこに住む人々たちの基礎的生活の場は農業集落である。交通の発達により通勤や通学、或いは購買などの交流圏は市町村の圏域を越えているが、他方で農作業や道路・田畑・公共施設維持のための共同作業や住民同士の相互扶助など集落コミュニティが機能しているかどうか、地域社会の力量、いわゆる「地域力」を考えるとときに重要な問題となってきた。本書では、ソーシャル・キャピタルの視点を、この問題の考察に用いた。

このような課題に対して、政治学では地方自治体論、市民活動や住民参加、町内会、地

域づくりなどの社会制度と住民の関わりの視点から研究がなされてきた。近年ではパトナムやリン、猪口孝など多くの国の研究者により、ソーシャル・キャピタルに関する研究が盛んになり始めており、社会的ネットワークや信頼、制度規範、市民参加度などが比較され論じられている。行政学では、政治学と同様のアプローチに加えて、行政の経営や評価、財務などの視点から農村に典型的に見られる小規模自治体のあり方や効率について議論がなされる傾向が強い。経済学では、生産機能に着目して農業集落や林業集落を分析した研究業績が林業経済学では多く見られる。農業経済学では、農村の後進性を問題視し、その解消のための政策に関する研究も見られる。社会学は、福武直の『戦後日本の農村調査』⁴⁾に代表されるような農村社会学から、次第に地域社会学へと研究の比重が移動するにつれ、過疎問題の包括的な把握が研究課題となっている。少子高齢化、都市化による変化を住民の意識レベルでみること、集落の変遷、結婚問題、過疎集落の自殺、UIJターン、家や家族制度の解体の過程を探るなど、都市と農村の比較のなかで農村社会が変容しているさまを多様な視点で追っている。人文地理学は、集落単位に注目し農村の地域形成過程や人口の移動、混住化の進展、資源と労働の配分など多様な視点から、現在と過去を明らかにしている。農学・林学では、農業集落・林業集落毎の機能の衰退や強化方法を、具体的な農法や共同作業組織の形成、兼業や混住の評価など農業生産性をあげる技術として研究がなされる傾向がある。

(2) 地域農林業の衰退

農村構造を考える際の重要な課題の一つは、生計の主な手段であった農林業が競争力をなくし、地域の人々の雇用の場となりえない状況を生み出していることにある。旧農業基本法でも、地域間格差の解消には農業の生産性の向上が必要であるとして、構造改善事業を長年にわたって実施してきた。日本では輸入農産物が多くなり、国内農産物が市場での競争力をなくしつつあるが、食糧自給率の向上、食の安全性への配慮、そして地域内で農林業を支えることで内発的な発展を探ることなどが、現在の農政にとって重要な問題である。

政治学は、このテーマについては産業政策、貿易政策、農業政策などマクロな政策論の研究を行ってきた。行政学は、それらに加えて株式会社の農地保有といった特区の問題など、行政施策の規制と保護・奨励等に関連した研究を行っている。これまでの議論では、農業の生産性や投資効率性などが注目されがちであったが、近年では農村が持つ多面的な公益機能の維持保全について考える議論も出てきている。経済学は、マクロの政策論のほかにも、生産性に着目し流通や農産物の直販などの経済効果や、耕作放棄地の問題などを扱ってきた。社会学は、さらに暮らしに密着した視点から農業における担い手の問題や、女性の活躍、減農薬・有機農法・合鴨農法などによる様々な特産品作りの試み、耕作放棄地の問題などを扱っている。地理学では、地域研究の伝統を生かし徹底した地域調査を重視するスタイルにより、担い手不足、生産組織の変容、農産物のコストや加工流過程、土地資源利用の状況、耕地など基盤整備コストと利用状況などについて関心を持って調べ

ている。農学・林学は、技術的な視点から、担い手減少、生産組織・実行組合の変容、農産物コストの問題、土地利用の問題、農林地管理、インフラ整備、景観保全、農協、役場、第3セクター等による生産支援などを扱う。

(3) その他の産業の不振

農村構造の問題を解消する方法として生産性向上のための技術開発とともに長年国土計画の中で取り組まれてきたことが、農村地域への工業導入であった。低開発地域工業開発促進法や農村地域工業導入法、テクノポリス法などは、工業の立地により雇用機会の創出と農工所得格差の解消を目指してきたものである。このような政策的誘導にもかかわらず、臨海部の新産業都市や自然資源・人的資源が企業の要請と合致した一部地方を除いて工業による国土の均衡ある発展を果たすことができず、却って4大工業地帯から3大都市、そして東京への一極集中とその集積を大都市とその周辺地域に集中化させてきた。このような状況に対する行き詰まりから導入された政策が、都市と農村の交流人口の増加で格差解消を目指そうとしたリゾート開発であった。しかし、いずれも農村構造の抱える問題を解決する政策とはなりえず、ついにその後遺症に悩む地域は全国に見られる。

そのため、このような外発的な発展政策の限界を感じ、内発的な発展、自然と共存した持続的な発展を目指すべきであるとの議論も生まれてくる。これまでの農村研究は「農業中心の産業論や村落社会論に傾斜して、土地利用、工業や観光などの非農業の産業部門、サービス供給などの検討が弱く、総合的な地域把握に欠け」ていたと考える主張もある⁽⁴⁾。

政治学は、これらの課題に対して、開発計画と政治の関わり、高度成長と経済大国化の政治過程などの政治や政策分析を行ってきた。また内発的発展論の理論的研究も行われている。行政学は、企業誘致論、産業振興計画、リゾート開発、開発計画と行政、地域計画、近年では地域づくり・まちづくりなどの取り組みに関する研究が行われている。経済学では、外発的・内発的発展の議論や、地域産業政策、労働市場の問題、産業構造、産業配置論、リゾート開発、テクノポリス計画の成否など、工業振興に関わる視点、さらに近年ではグリーン・ツーリズムなど自然環境を活かした地域振興などの研究が行われている。社会学では、内発的発展論、中心一周辺理論、地域づくり・まちづくり、都市－農村交流、リゾート開発問題など地域に着目した研究がなされている。地理学では、内発的発展論、産業振興策、中心一周辺理論、リゾート開発、労働市場、就業構造、伝統的産業の研究、生業研究などが行われている。農学・林学では、農工団地への工業導入、雇用機会の創出、比較優位性を活かした特産品開発、都市－農村交流などに関心がある。

(4) 生活環境の整備

過疎の原因には、就業の機会が少ないこととともに、農村の生活環境の未整備が都市との比較で拡大していることが問題とされており、これまでも集落環境整備などにより上下水道の整備や道路・集会所の建設など、生活環境の整備が政策的に取り組まれてきた。長

年にわたる公共投資は、確かに農村地域の社会インフラを過去と比較すると飛躍的に向上させてきたといえよう。しかし、未だに過疎が進行していることから考えると、様々なチャンスを含めて都市生活との相対的な格差は依然として大きいと考えられる。

政治学は、この問題について都市と農村の格差、シビル・ミニマム論、過密論など都市化により達成された水準を政策公準としていくための研究から、地域政策研究へと広がってきた。行政学は、同様にシビル・ミニマム論を受け、社会資本整備のあり方、交通政策、都市と農村の格差解消について行政の視点から扱ってきた。経済学は、交通網の整備など地域政策に関わり、社会学は具体的な住居や集落環境などの生活条件の劣悪性の調査、文化・伝統、交流圏などを研究している。地理学は、生活空間全般にかかる研究を手がけ、農学・林学では集落排水・上水道、農道整備、社会資本整備にかかる問題を扱う。

(5) 多面的な公益機能の維持・保全

90年代末まで農業政策は生産効率の向上が中心的課題であったが、EUの「共通農業政策 (Common Agricultural Policy:CAP)」が政策目的を大きく転換したように、日本でも「新農業基本法」では農業が担ってきた国土保全、環境維持、景観、保健休養などの多面的な公益機能を評価し、それを増進する政策へと転換を始めた。特に、条件不利地域は平地農業地域と比較しても土地の傾斜度もきつく生産性の向上が望みにくい。しかし、そのような地域でも、国土の大きな部分を占め多面的な公益機能を担っているという意味では重要な国土空間であり、そこで農業生産活動を続けていくことを支援する制度が必要と認識されるようになってきた。政策的には2000年度からEUの共通農業政策をヒントに、中山間地域への直接払い制度が導入された。他方で、消費者の視点、都市住民の視点、産業界の視点からは、これらのコストは納税者に転嫁するものであるとの批判もあり、このような方向に向けた政策の充実については、今後の国民的コンセンサスの形成が課題となっている。

政治学は、環境政治学の分野から開発と自然保護の共存を図る研究を行い、また国土政策、産業政策の政策目的の変遷などに関心を持っている。現在進められている構造改革も、多国籍企業にとって自由な市場拡大を広げる方向で進められているが、そのような新保守主義的自由化政策が国内の農村地域の存立を難しくしていることとどのように関連しているのかという研究も見られるようになってきた⁶⁾。また、EUの共通農業政策との比較から、条件不利地域政策のあり方について研究が行われている。行政学も同様の視野を持っているが、具体的な景観・環境政策などの個別政策のあり方や、行政改革との関わりに関心が強い。経済学は、環境経済学、持続的発展論、公益機能の経済的評価、構造改革、EUの条件不利地域政策、社会的共通資本論などを扱う。社会学は、環境社会学、山村地域のマネジメント、NPOの関わり、グローバリゼーションの問題などに関心を持つ。地理学は、環境地理学の視点から、農学・林学は環境保全型農業としての有機栽培、減農薬・無農薬栽培技術、中山間地域等直接支払制度やEU、フランス、スイスなど諸外国の比較農業政策などを扱う。

(6) 公共政策

以上(a)から(e)までの各論に対して、農村構造の問題全体と関わる公共政策的な課題研究として次のようなものが行われている。

政治学では、国土政策、地域政策、貧困・都市政策、土地問題、都市計画、食料安全保障、WTO・自由化政策、グローバリゼーションの問題など政策に関するもの、農村票の影響や自民党の政策変更、革新自治体、都市政治などの政治に関わるもの、また地域力に関わるソーシャル・キャピタル論などがある。行政学には、国土政策、地域開発における第3セクター問題、広域行政や市町村合併、コミュニティの再生、森林涵養税などの法定外税、都市計画やまちづくり条例、地方交付税制度や国庫補助金、自治体経営論などが関連している。経済学では、国土政策、土地政策、グローバリゼーション問題のほか、民活・民営化、株式会社の農地保有、市町村合併などが扱われる。社会学では、工業社会論、脱工業社会論、地理学では、山村政策、コミュニティ再編、集落再編・移転、グローバリゼーション問題などに関心がある。農学・林学では、農業政策・林業政策論、米政策、食の安全、グローバリゼーション問題、バイオマスなど環境との共生技術などが扱われている。

次に、このような分析視角の特徴とともに、各ディシプリンごとの分析手法の特徴を整理してみよう。社会を分析する手法として、自然科学的な方法論と人文・社会科学的方法論が一つの学問体系内に混在している状況が、19世紀以降の学問の発達の歴史であった。自然科学的な方法は、経験に頼らず論理重視で法則定立的な演繹志向であり、他方で個別事象の研究を精緻化し一般的な法則を導き出す帰納的研究も並立している。戦後の行動主義以降、計量的手法は経済学のみならず政治学を含むあらゆる学問に影響を与えてきた。計量的手法では、統計や2次資料を用いて大掴みな傾向を把握し論理展開を行うが、他方でフィールド・ワークにより1次資料を収集して現象の精緻な調査をする方法も発達してきた。計量的手法からは個別事象のアプローチは記述的として低く評価するが、逆に社会科学では自然科学と異なり実験も難しく、理論・モデルは精緻化すればするほど実態の説明力を欠き、理論構築が目的化する傾向も見られることから、両方のアプローチが用いられる。

政治学・行政学研究のアプローチは、日本では一般的に資料調査などに基づき歴史分析を行い、それに基づいて理論を構築し、政治・政策分析を行うといった記述的・帰納的アプローチの研究が比較的多く見られる。もちろん三宅一郎や小林良彰、ロバート・D・パットナム、テリー・N・クラークなどのように計量政治学の演繹的アプローチによる業績も多くあり、記述的な研究の追試や理論形成も行われている。特にアメリカ政治学会の論文(American Political Science Review)には、このような計量政治学の手法の論文が多く見られる。経済学は、統計調査に基づく分析やモデル化による理論的研究、社会調査による実証的研究、歴史分析などによる説明的な研究など多様な研究アプローチが見られる。

社会学は農村構造における人的なネットワーク関係に関心を持ち、フィールド・ワークによる地域調査とともに、統計分析を重視した実証的・演繹的研究も盛んである。地理学も同様に、地域調査などに基づく記述的なアプローチと、統計分析による地理的空間モデルの研究などの計量的・実証的なスタイルが行われ、研究方法は2分されている。農学・林学では、技術的・実証的な研究が多くみられ、統計や実験など演繹的・自然科学的研究手法が使われるという特徴がある。

3農村構造研究の課題

(1)学問別関心テーマの特徴

さて、これまで農村構造研究と諸学問の関わりや研究手法の特徴について説明してきたが、ここで政治学・行政学など学問別の研究関心テーマの変遷について整理してみよう。戦後から現代までの政治学、行政学、地理学、社会学の関心事を調べたものが表補-4である。政治学については、日本政治学会の年報により地域政策等に関係する論文や学会の共通テーマを抜き出し、行政学については1950年以降の日本行政学会のテーマ、地理学については1954年以降の経済地理学会のテーマを、社会学については日本村落研究学会の共通テーマや掲載論文を年度ごとに拾い、それぞれの学会が関心を持った問題領域を時代別に抽出した⁶⁾。

かつて柳田国男が郷里の貧しさを救うため東京帝国大学の政治学科で農政学を学び農商務省に勤めたように、政治学研究と農業政策は密接な関係を持っていた。しかし戦後は国際政治・安全保障問題などのハイポリティクスや政党、選挙制度、民主主義などを論じるオーソドックスな政治研究と、高度成長、革新自治体の登場などとの関係で地域政策や地方政治、市民参加、都市問題などが主として扱われてきた。低成長期には高度経済成長を振り返って戦後国土政策を考えたり、様々な行政と政治に関わる問題が取り上げられた。バブル期には福祉国家の転換期やGATT体制、地方財政問題などが浮上し、景気後退期になると貿易政策や産業政策、国土開発と開発政治などが議論に上がった。

行政学は、政治学の一分野として学問としての出発をしているものの、1950年の日本行政学会発足以降、とりわけ行政活動や政策へ特化した関心を持つことで、その特色と成果を出してきた。戦災復興期は、地方自治の揺籃期であり、地方自治そのものの問題や、開発行政、首長公選、道州制を含めた地方制度のあり方、市町村合併などに関心があった。高度成長期には、過疎と過密問題が顕著となり、大都市問題に行政学の関心は大きくシフトしていく。東京問題や3大都市圏の整備計画、都市行政、公害行政、革新自治体に触発された市民参加論、住民運動、そして地域開発と行政の対応などがテーマとなった。

1975年以降の低成長期には、グローバリゼーションの発達による政策課題の変化が見られ、大都市行政、大都市と官僚制、臨調と行革、自治体経営論などが現れる。バブル期には、大都市行政の課題と再検討、産業政策の転換と官僚制、地方改革、自治体組織論や、地域レベルの政策論などが行われた。

バブル崩壊以降の景気低迷期には、新保守主義下の行政、地域振興とまちづくり、地域開発、地方財政などから、次第に地方分権、行政の透明性、行政責任、自治体と自己決定責任、政策評価など行政改革の議論、そして近年は行政改革やローカル・ガバナンス論など、国家財政というパイの縮小に伴って行政をどのように再編するかといったテーマに関心が集まる傾向が見られる。

地理学は、1940年代後半から50年代前半の揺籃期には、自然と人間の関係における歴史的・社会的存在の人間主体性を強調し、両者を媒介するものとして生産機構を位置づけた。50年代から70年代には立地論が潮流となり、農業と工業、工業地域の形成や過疎・過密のメカニズムなどが高度成長期に取り上げられた。70年代後半から90年代には、地域問題への関心が高まる。フランスにおける農村地理学研究も、農村地理学は農業地理学と同義であったが、60年代を境にして「農村空間の都市化」の問題が濃くなる。それは「農村」が消滅して「都市」に同化していくプロセスとして考えられており、このような変化は非可逆的な変化過程として想定されていた。しかし、70年代後半には都市と異なる農村空間の特性が再び意識され、農村空間を単なる農業空間でも、また都市空間とも異なる空間として位置づけようとする流れが定着してきた⁽⁷⁾。また、低成長期における工業地域の再検討や定住圏構想、戦後の地域開発の再検討、低成長期の立地と経済政策などから、さらにI・ウォーラステインの世界システム論やA・リピエッツらのレギュラシオン学派の影響を受けた地域構造を国民経済の空間システムに限定せず世界経済システムに拡大する研究も進められる。バブル期には海外投資も増加したためアジア研究や環日本海研究などが起こり、さらに90年代以降の景気後退期には東京の世界都市論、農業農村の再編、規制緩和と地域経済、環境問題など、その時々時代の経済状態と国土政策の動向に敏感に反応している。新しい研究分野にはグローバリゼーションの関係、企業経済の空間システム、地域経済の空間システム、そしてネットワーク空間に象徴される情報経済の空間システムなどがある⁽⁸⁾。

社会学は、データが村落研究の学会を用いたため一貫して農業村落を扱っているが、戦後直後は農地改革や農民運動、村落共同体、農村過剰人口問題、政治体制と村落、農民層分解などを扱った。1960年代半ばから70年代半ばにかけて学会誌の発行が一時停止した時期があるが、1984年の低成長期に入ると土地問題、農村社会再編問題、家族農業経営問題、環境問題、高齢化時代の農村福祉、生産力主義を超える農業システムの模索などが取り上げられてきた。

表補-4 学問別の関心テーマ

年代	政治学	行政学
1945 (S20)		
1950 (S25)		中央地方の事務配分、地方自治、市町村合併、地方自治と開発行政、首長公選、道州制
1955 (S30)		中央と地方の関係、大都市圏行政の課題、補助金行政、地方制、町村合併
1960 (S35)	日本の圧力団体「地方における圧力政治」	首都制度、開発行政の諸問題、東京都をめぐる行政問題、近畿圏整備計画、行政改革
1965 (S40)	現代日本の政党と官僚「経済官僚の行動様式」「地域政策」と地方行政「地方政党の構造と機能」	行政における計画、地方団体の行革、広域行政論、公害行政の問題点、市民参加、都市化が現代行政に与えるインパクト
1970 (S45)	現代日本における政治態度の形成と構造「日本における政党の制度化」、比較政治分析とその方法「地域計画と政治」、政治参加の理論と現実「行政過程と政治参加」「行政過程における対抗運動」「都市開発と市民参加の制度化」「過疎地における政治参加」「市民運動と地方選挙」	都市形成の理論と実際、公害、地域開発と行政の対応、住民運動と行政の対応、社会変動と行政の対応
1975 (S50)	55年体制の形成と崩壊「高度成長と経済大國化の政治過程」「過疎と過密の政治行政」	大都市行政における区のあり方、行政の責任領域と費用負担、住民運動、自治体経営、現代行政とコミュニティ、市民・情報・行政、情報公開制度
1980 (S55)	政治学と隣接諸科学の間「地域研究と政治学」、現代国家の移送と理論「地方主義と国際政治」「フランス地域政治の危機と分権改革」、政策科学と政治学「日本の政策課題と政策構成」「戦後の農業政策とその形成過程」「政策争点・政策能力イメージ・政策選択」、近代日本政治における中央と地方	大都市制と官僚制、「臨調」と行政改革、新々中央主権下の地方関係、地方財政から見た臨調、アドミニストレーションの理論的検討
1985 (S60)	現代日本の政治手続き「日本官僚制の事案決定手続き」「省庁間の政治手続き」「行政改革の手続き」「市民参加による用地選定手続きの改革」「中央政府と自治体間の政治手続き」、転換期の福祉国家と政治学	都市行政の可能性、都市の政治研究、大都市制度の再検討、産業政策の転換と日本官僚制、地方改革の国際比較、自治体組織論
87 88		
1990 (H2)	戦後国家の形成と経済発展「IMF-GATT体制と日米関係」「行政機構における占領改革・再改革の成果と政策過程」「1950年代における地方財政調整制度の構造と変容」	政府間関係、地域レベルの政策論、連邦主義と連邦制、地方財政、新保守官僚主義下の行政、地域振興とまちづくり、東京市政改革、地域開発論の課題を探る
92 93		
1995 (H7)	現代日本政官関係の形成過程「国土計画と開発政治」「政策知識と政官関係」、危機の日本外交—70年代「日本外交と地域主義」「政策の連続と変容」「日米半導体摩擦における「数値目標」形成過程」「中小企業政策と選挙制度」	地方分権、行政の透明性、行政責任、自治体と自己決定責任、行政改革—ガバメントからガバナンスへ、公共事業
2000 (H12)		行政改革の時代と行政学、地方行政システムの改革、財政危機時代における行政、ローカルガバナンス
2003		

(資料)「日本行政学会の歩み—昭和25年～昭和56年」日本行政学会編『年報行政研究17行政学の現状と課題』ぎょうせい、1983年。

日本行政学会編『年報行政研究36 日本の行政学—過去、現在、未来』ぎょうせい、2001年。

日本政治学会編『年報政治学』岩波書店、1950-2003年。

年代	地理学	社会学
1945 (S20)		
1950 (S25)		
1955 (S30)	経済地域について 地域(経済地域・農業地域・工業地域)について 経済地理学の根本問題 農業と工業または都市と農村との地域的相互関係 農業地域の形成について 後進地域の諸問題	村落研究の成果と課題 農地改革と農民運動 村落共同体の構造分析 農村過剰人口の存在形態 戦後農村の変貌 村落共同体の展開
1960 (S35)	産業立地 わが国における後進地域開発をめぐる諸問題 わが国における最近の立地政策 工業地域の形成に関する諸問題 都市の経済地理的諸問題	政治体制と村落 農政の方向と村落社会 農民層分解と農民組織
1965 (S40)	世界経済の地域問題 経済発展と地域開発 近代日本の地域形成 現代日本の地域形成 日本における地域格差形成の機構	
1970 (S45)	経済地理学における“地域”の概念 地域区分論の再検討 地域政策における理念の転換 大都市圏における経済地理的諸問題 過密・過疎形成のメカニズム	
1975 (S50)	農業地理学の課題-商品生産の地域的展開 日本工業地域の再検討 経済地理学における商業・流通 経済地理学の方法論をめぐって 地域開発政策の国際比較	山村経済・社会の解体と再編成の類型 村落生活の変化と現状-農民にとっての生活破壊とは何か 村落生活の変化と現状-その主体的再編成をめぐって 農村自治-史的展開と現状
1980 (S55)	定住圏構想への経済地理学的方法論 地域経済と自治体の政策 地方圏における地域開発の諸問題 戦後日本における経済地理学的方法論の展開 低成長期における立地と地域経済	農村自治-その制度と主体 農村自治-構造と論理 農村計画-農村自治の課題の展開として 村落の変貌と村落社会研究-30年の歩みをふりかえって 農政と村落
1985 (S60)	国際化に伴う地域経済の変化 産業構造の新展開と大都市問題 大都市周辺部の構造変化	農政と村落 土地と村落I 土地と村落II
87	産業構造調整と地域経済	土地と村落III 戦後土地所有の変化と地域農業
88	経済地理学の新たな視点を求めて	農村社会編成の論理と展開 転換期における家と村落
1990 (H2)	最近の地域振興をめぐる諸問題 海外地域研究の課題-アジア研究の場合 環日本海諸地域の経済変動-経済地理学からのアプローチ	農村社会編成の論理と展開 転換期の家と農業経営 農村社会編成の論理と展開
92	空間と社会	家族農業経営の危機 その国際比較
93	日本の地域構造のダイナミズム	家族農業経営の危機とその日韓比較 家族農業経営の変革と継承-村落研究の新しい課題と方法を求めて
1995 (H7)	世界都市論:東京 アジアの成長と地方経済 日本の農業・農村の再編・再生論 規制緩和と地域経済 地域経済の再生と地域産業構造	家族農業経営における女性の自立 川・池・湖・海 自然の再生 21世紀への視点 有機農業運動の展開と地域形成 山村再生 21世紀への課題と展望 高齢化時代を拓く農村福祉
2000 (H12)	産業空間および生活空間の再編と交通・通信・情報 環境問題の多元化と経済地理学-循環型社会の形成にむけて- 日本経済のリストラクチャリングと雇用の地理	日本農村の「20世紀システム」-生産力主義を超えて 日本農業・農村の史的展開と農政 第二次大戦後を中心に いま改めて日本農村の転換構造を問う 1980年代以降を中心として
2003	新時代における経済地理学の方法論	

(資料) 経済地理学会編『経済地理学の成果と課題Ⅱ・Ⅲ・Ⅳ・Ⅴ・Ⅵ』大明堂、1977-1992年。

経済地理学会編『経済地理学年報』、1954-2002年。

日本村落研究学会編『日本村落研究学会年報』農山漁村文化協会、1984-2002年。

村落社会研究会編『村落社会研究年報』時潮社、1954-1962年。

(2)政治学研究

本書は、これまで政治学・行政学が比較的関心の薄かった農村構造問題が、これからの日本の国土政策や地域政策において深刻な局面を迎えつつあるという問題意識にたつ。この問題は、都市問題や地方自治制度と強い関わりを有しており、それは国の国土政策や産業・貿易政策、地方自治体の地域政策とも密接に関連し、またWTOや多国籍企業を初めとする世界の自由市場化とも関係している。これまでの都市研究や工業化の視点に立つ地域開発研究は、私達が明らかにしようとしている問題を丁度裏側から探求してきたものであり、本書の研究にあたって参考にし、議論を補うという意味において重要な学問的成果であると考えられる。

政治学・行政学的な視点による先行研究には、都市と農村の関係や農村構造を正面から課題設定した研究は必ずしも多いとはいえないが、現象は異なるものの同根の課題を都市の視点、工業化の視点から論じたものは多く見られる。またEUや米国などとの比較政策論にも興味深い成果が見られる。国土政策・地域政策、産業政策等に関連した代表的な研究としていくつかあげるとすれば、松下圭一⁽⁹⁾、西尾勝⁽¹⁰⁾、加茂利男⁽¹¹⁾、保母武彦⁽¹²⁾、大西隆⁽¹³⁾などの都市－農村論や国土政策の研究蓄積がある。特に西尾が『年報政治学1977』に掲載した「過疎と過密の政治行政」論文は、低成長期に入り都市化と過疎が常態となった過程について、丹念に資料を駆使して戦後の国土政策を分析しており、このテーマの政治研究として価値が高い。また柏雅之の『条件不利地域再生の論理と政策』⁽¹⁴⁾は、担い手問題と内発的発展論、そしてイギリスの農村開発政策という、農村構造を探る政策的研究として興味深い業績である。

松下圭一の「シビル・ミニマム論」は、革新自治体の理念を打ち立て、地方自治体が独自の政策として「計画」を策定し、住民のシビル・ミニマムを達成すべきであるという自治体の責任を明確にすることに寄与した画期的な業績であった。しかし、高度成長期の社会における都市化の浸透を肯定し、農村の都市化を楽観的な前提としており、工業社会成熟段階の社会的課題に注目する立場に立つ。この議論に対して村田喜代治は、「都市と農村との間に大きな問題が存在する限り、もともと「都市科学的課題として提起された発想」に立つシビル・ミニマムを「そのまま農村や地方の小都市に適用するには現実的な困難を伴う」。また「大都市が大きな財政力に基づいてシビル・ミニマムを充実させればさせるほど、人口と産業の集積を促進して地域格差を拡大し、地方における過疎・過小化推進の原因となる危険性を持つ」と指摘している⁽¹⁵⁾。また宮本憲一も、シビル・ミニマムに取り組んだ革新自治体が、「目標の手段」たる財政・経済政策を欠いていたことは大きな欠点であり、このことが革新首長から保守首長への交代に繋がったと考える⁽¹⁶⁾。

70年代には都市の視点から、産業立地や生産の効率化、市町村合併などによる地域間格差の解消問題が扱われるが、そのような政策を1950年から続けながら、問題を解決するどころか逆に拡大をしてしまったのであり、このことからこれまでの研究には過疎により衰退していく農村地域について政策的な課題やその構造を解明しようとする問題意識が少

なかったと考えられる。その結果、グローバルゼーションや都市化を所与の進化プロセスとして受容することとなり、都市内に発生する課題に関する研究、いわゆる都市研究が中心となりがちになったのではなかろうか。近年では地方が注目されることも多くなり、中央-地方関係の中での行政の役割分担や効率化、財政問題、そして市町村合併などが農村地域をかかえる自治体の主要な研究テーマとなってきたが、地域の中の問題構造を持続可能な地域のあり方として問いを立てて、地域資源をどのように生かすのかという視点は弱い。

加茂利男は、都市から現代を見るというユニークな視点から都市型政治の分析を行い⁽¹⁷⁾、橋本信之は戦後の農業政策の形成過程について詳細な調査・分析を⁽¹⁸⁾、綿貫穰治は「高度成長と経済大国化の政治過程」について⁽¹⁹⁾、大嶽秀夫は『高度成長期の政治学』⁽²⁰⁾で著しい経済成長をした20年間の政治変動を説明している。また、経済効率論だけでは解決できない問題をどのように考えるかという視点で、鶴見和子の『内発的発展論の展開』や保母武彦の『内発的発展論と日本の農村』⁽²¹⁾などの内発的発展論、またこれまでの政策の評価に関わる井野隆一『戦後日本農業史』⁽²²⁾などに代表される農業政策研究、そして是永東彦、津谷好人、福祉正博、ブライアン・ガードナー、ローズマリー・フェネル等のEUの農業や条件不利地域政策研究、WTOの政策研究などが参考となる⁽²³⁾。また、過疎による集落崩壊や家族問題などに関して山本努⁽²⁴⁾、周辺地域としての山村空間研究に岡崎秀典⁽²⁵⁾、経済政策分析として生源寺真一⁽²⁶⁾らの研究が出色である。行政的な事例研究としては、三重県が国に先行し単県予算で展開した中山間地域への所得補償政策などが参考となる⁽²⁷⁾。

著者が注目する地域社会やコミュニティの力量に関わる研究として、政治学からはパットナムの『哲学する民主主義』や『ボウリング・アロン』、『ベター・ツギヤザー』、OECDの『国の福利-人的資本および社会的資本の役割』等に代表されるソーシャル・キャピタル研究がある。これらは市民社会の持つ住民のネットワークの力が地域の社会関係資本という投資・蓄積可能な地域資源の量を左右し、制度のパフォーマンスのみならず経済活動や自治、満足感、住民の健康などにも影響していることを実証的に証明し、これまでの制度化中心の政策研究に大きなインパクトを及ぼしている⁽²⁸⁾。このような刺激を受け、内閣府では『ソーシャル・キャピタル-豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』を、国際協力事業団では『ソーシャル・キャピタルと国際協力-持続する成果を目指して-』の調査研究が行われた⁽²⁹⁾。

さらに「人口扶養力の向上と定住のための条件解明」や「定住促進のための国土管理・地域政策の展開方向」、「地域社会の支持・支援システム構築」など中山間地域における集落についての研究には、これまでの社会科学・自然科学の両面からの研究蓄積を整理した農村計画研究連絡会編『中山間地域研究の展開』が参考となる⁽³⁰⁾。

-
- (1) 岡崎秀典「中山間地域研究と農村地理学」『広島大学文学部紀要第60巻, 114-116ページを参考。
 - (2) 日本行政学会編『年報行政研究36 日本の行政学—過去, 現在, 未来』ぎょうせい, 2001年。日本行政学会編『年報行政研究17 行政学の現状と課題』ぎょうせい, 1983年。「都市問題研究総索引CD-ROM」都市問題研究会『都市問題研究』第51巻第3号, 1999年。
 - (3) 福武直『戦後日本の農村調査』東京大学出版会, 1977年。
 - (4) 岡橋, 前掲書, 116ページ。
 - (5) 進兵「「地方分権」から「地方構造改革」へ—日本における資本主義国家の再編と新自由主義型地方分権の転形の政治学的分析」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編—平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社, 2003年, 285-327ページ。
 - (6) 前掲の日本行政学会編『年報行政研究』, 都市問題研究会『都市問題研究』, 東京市政調査会『都市問題』, 日本政治学会編『年報政治学』, 経済地理学会編『経済地理学の成果と課題』大明堂, 経済地理学会編『経済地理学年報』<http://www.soc.nii.ac.jp/jaeg/> (2004年1月8日), 日本村落研究学会編『年報村落社会研究』<http://www.kyoto-gakujutsu.co.jp/gakkai/sonken/sonken9.html> (2004年1月8日)などを参考にした。これ以外にも, 農村地理学の研究動向について, 石原潤「農村地理学の近年の動向—イギリスと日本」石原潤編『農村空間の研究(上)』大明堂, 2003年, 2-16ページ。が参考となる。
 - (7) 手塚章「1960年以降におけるフランス農村地理学の動向」筑波大学『人文地理学研究』2004年3月, 1-10ページ。
 - (8) 矢田俊文「戦後日本の経済地理学の潮流—経済地理学会50周年によせて」『経済地理学年報』Vol. 49, No. 5, 2003年, 1~20ページ。
 - (9) 松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会, 1971年, 164ページ-165ページ。
 - (10) 西尾隆「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学1977 55年体制の形成と崩壊—続 現代日本の政治過程』岩波書店, 1979年。
 - (11) 加茂利男『都市の政治学』自治体研究社, 1988年。
 - (12) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店, 1996年。
 - (13) 大西隆「分権時代の国土計画」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想1 課題』岩波書店, 2002年, 109-129ページ。
 - (14) 柏雅之『条件不利地域再生の論理と政策』農林統計協会, 2002年。
 - (15) 村田喜代治『地域開発と社会的空間』東洋経済新報社, 1975年。
 - (16) 宮本憲一『都市経済論—共同社会条件の経済学』筑摩書房, 1980年。
 - (17) 加茂利男『都市の政治学』自治体研究社, 1988年。
 - (18) 橋本信之「農業政策と政策過程」西尾勝・村松岐夫『講座行政学第3巻 政策と行政』有斐閣, 1994年, 159-196ページ。橋本信之「戦後の農業政策とその形成過程」日本政治学会編『年報政治学1983 政策科学と政治学』岩波書店, 1983年。橋本信之「行政機

関と政策転換－高度経済成長期における農業政策（１）～（３）」関西学院大学法政学会『法と政治』1981年。

(19) 綿貫穰治「高度成長と経済大国化の政治過程」日本政治学会編『年報政治学1977 55年体制の形成と崩壊－続 現代日本の政治過程』岩波書店，1979年。

(20) 大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会，1999年。

(21) 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房，1996年。保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店1996年。保母武彦「中山間地域と内発的発展論」地域開発 Vol. 39 2, 1997年，1-7ページ。

(22) 井野隆一『戦後日本農業史』新日本出版社，1996年。

(23) ブライアン・ガードナー『ヨーロッパの農業政策』筑摩書房，1998年。ローズマリー・フェネル著，荏開津典生訳『EU共通農業政策の歴史と展望－ヨーロッパ統合の礎石－』農文協，1999年。Mary E. Burfisher, *Agricultural Policy Reform in the WTO*, NOVA Science Publishers, Inc., New York, 2003. OECD. 『OECDレポート 農業の多面的機能』農文協，2001年。OECD. 『ルーラルアメニティー－農村地域活性化のための政策手段』家の光協会，2001年。荒木幹雄『中山間地域の再生と持続的発展』養賢堂，2001年。

(24) 山本務『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣，1996年。

(25) 岡崎秀典『周辺地域の存立構造』大明堂，1997年。

(26) 生源寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会，1998年。

(27) <http://www.pref.mie.jp/chiiki/moyooshi/index.htm>(2003年12月9日)。

(28) Putnum, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, 2000. Putnum, Robert D. and Lewis M. Feldstein, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, 2003. Putnum, Robert D. ed., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002. ロバート・D・パットナム，河田潤一訳『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造』N T T出版，2001年。OECD, *The Well-being of Nations: The role of Human and Social Capital*, OECD, 2001.

(29) 内閣府国民生活局「ソーシャル・キャピタル－豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」国立印刷局，2003年。国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力－持続する成果を目指して－ [事例分析編]』，2002年。

(30) 農村計画研究連絡会編『中山間地域研究の展開－中山間地域問題の整理と研究の展開方向』養賢堂，1998年。

新 町 特例債 100%

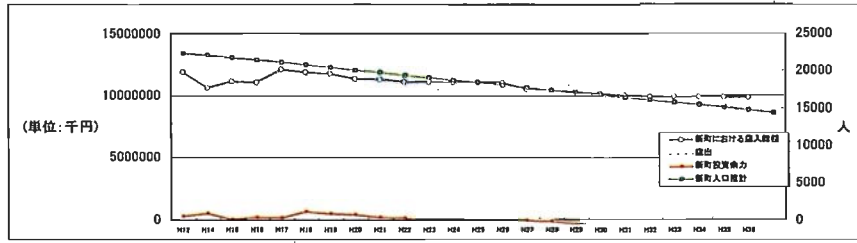


Table with 16 columns: 人口(単位:人), 実績値, H12~H17の値より取戻し率, 推定人口, H17~H22の値より取戻し率, 推定人口, H22~H27の値より取戻し率, 推定人口, H27~H32の値より取戻し率, 推定人口, H32~H37の値より取戻し率, 推定人口, H37~H38の値より取戻し率. Rows include 総人口, 20歳未満人口, 20~64歳未満人口, 65歳以上人口, and 負担比率.

Main financial simulation table with 28 columns: 推計方法, 歳入(単位:千円), 実績値, H12, H13, H14, H15, H16, H17, H18, H19, H20, H21, H22, H23, H24, H25, H26, H27, H28, H29, H30, H31, H32, H33, H34, H35, H36, 平成37年. Rows include 下記の合計, 個人住民税+法人住民税+その他, 地方交付税, 国庫支出金, 地方債, 合併特例債の繰上, 合併成立年度より3年分, etc.

Continuation of the financial simulation table with 28 columns: 推計方法, 歳出(単位:千円), 実績値, H12, H13, H14, H15, H16, H17, H18, H19, H20, H21, H22, H23, H24, H25, H26, H27, H28, H29, H30, H31, H32, H33, H34, H35, H36, 平成37年. Rows include 下記の合計, 人件費, 扶助費, 公債費, 小計, 10年間で10%削減, 以後一定と仮定, etc.

新町

特例債 70%

Table showing population trends from H12 to H38, including total population, in-migration, and out-migration.

Main budget table with columns for '推計方法' (forecasting method), '歳入(単位:千円)' (income in thousands of yen), and various expenditure categories from H12 to H38.

Second budget table, similar to the first, but with different values and categories for '歳入' and '歳出'.

年代	国土政策(土地政策)	構造改革	①	農業政策(過剰対策等)	②	産業政策	③	貿易政策	地方自治体政策	環境政策	備考	産業就業人口比	人口・平均寿命	国際比較
1945 (S20)	44国土総合開発法+特種地域開発方式 45首都圏建設法	49ドッジ節約増額予算 50シャープ動向による税制改正	1945	42食糧管理制 43緊急食糧増産要綱	40財閥解体 49経済復興5カ年計画 四大工業地帯立地始まる	48GATT	47地方自治法	戦後地方自治の出現と標準期	49中華人民共和国成立 50朝鮮戦争勃発 51サンフランシスコ講和条約		(1)産業就業人口比 (2)人口・平均寿命	人口:千人 年:女/男		
1950 (S25)	50国土総合開発法 50北海道開発法 51日本開発銀行設立 52農島振興法 53河川総合開発法		1950	46食糧増産 47食料緊急輸入(46-52) 48土壌改良法 52農島法 53農林産業金融公庫発足	50朝鮮特需(50-53) 61経済白書「もはや戦後ではない」	52IMF、世界銀行加盟	50町村合併促進法	戦後地方自治の出現と標準期					62.97/59.59	50/21.8
1955 (S30)	55日本住宅公団 56首都圏整備法 57東北開発促進法			1955	55新農産物産出促進対策 57開拓青少年農村復興奨励措置法	55経済自立5カ年計画	55GATT加盟 56国連加盟	56新市町村建設促進法 56改令指定都市 57第四次地方制度調査委員会(地方分権)		戦後地方自治の出現と標準期	55保守合同		41.0%/35.4%	67.75/83.80
1960 (S35)	58九州地方開発促進法 60北陸・中国・四国地方開発促進法	82第一次臨時行政調査会	1960	61農薬基本法 61開拓パレット事業 64林業基本法 65山村振興法	60国民所得倍増計画 61産業地帯復興臨時措置法 61開拓青少年農村復興促進法 62新高度都市建設促進法 62地域振興青少年育成促進法 64工業振興特別地域整備促進法	60貿易自由化自由化、自主自由化 61大豆・生鮮野菜自由化 62木製品自由化 63ケネディラウンド、バナナ・糖蜜自由化 64レモン自由化、OECD加盟	61地域主義主張 62市町村合併促進 63大阪、大宮、京浜、北九州に準ずる市長職 64全国革新市長会 64臨時行政調査会報告「地方分権」案 65合併特例法	革新自治体と独自の政策の展開期	60安保、三池闘争 64東京オリンピック、東京湾埋立、新幹線開通 65日韓基本条約、北越始まる人口1億人超		32.6%/28.2%	84,302	34.3/72.0	
1965 (S40)	62全国総合開発計画(国総計) 63近畿圏整備法 64道徳法・河川法全面改正 68中陽部開発整備計画 67住宅地帯整備要綱(広がる)			1965	69農業振興地域整備法 69自主流通米制度、総合農政 70米制限、減反政策 70過疎地域内農産物緊急措置法 70農地改革(旧法による農地整理) 70農業者年金基金法	69国民所得倍増計画 69国民所得倍増臨時措置法 69工業振興特別地域整備促進法	67第一次自由化(資本自由化) 68~71輸出自主規制(VER) 69日米自由貿易協定 70日本商工会議所「道州制」 71札幌・川崎・福岡が改令指定都市	67英連邦都知事 68地方自治法改正(旧法の基本部分) 69国連経済「道州制」 70日本商工会議所「道州制」 71札幌・川崎・福岡が改令指定都市	革新自治体と独自の政策の展開期	67公明対策基本法		2,000 (0.6%)	72.92/67.74	21.6/41.6
1970 (S45)	68都市計画法(市街化調整区域) 68国土総合開発法(市街化調整区域) 72河川法改正 73国土総合開発法 74国土利用計画法、国土庁発足		71沖振興特別措置法 71沖振興特別措置法	1970	75山村振興法第一次改正 75農地法改正 77地域農政	70建設研究学園都市建設法 GNP世界第二位 71工場再配置促進法 71農村地域工場導入促進法 73オイルショック、暴乱物価 73工場立地法	71米穀自由貿易交渉ラウンド 72円切り上げ 73工場立地法	71環境庁設置 71~73四大公害訴訟判決 73オイルショック	革新自治体と独自の政策の展開期	70大阪万博 71沖振興、ニクソンショック(市長) 73ベトナム和平協定締結		28,112 (3.7%)	104,665	13.6/52.7
1975 (S50)	77第三次全国総合開発計画(国総計)	81第二次臨時行政調査会発足(新保守主義改革) 83第一次臨時行政改革推進委員会発足	1975	75山村振興法第二次改正、平島開港 87東海地域整備法 87生産者米価引き下げ 88牛肉・オレンジ自由化 88農用地利用規制改正+特設農地貸付 90過疎地域活性化特別措置法 92新政策	75第二次石油ショック 78「一科一品運動」 83高度技術工業集積地域開発促進法 88民話法 88開港立地法	85プラザ合意 88UR金融関係、輸入自主規制(VIE) 87ブラクマンデー、日米平等化協定 88牛肉・オレンジ自由化決定 89日米構造問題協定(SID) 91牛肉・オレンジ自由化 92オレンジ・果汁自由化	75合併特例法 78「地方の時代」 82地方行政大綱 82日本商工会議所「道」設置案	地方の時代と自治体制度整備期	75沖振興、新幹線開通 78米中国交復立 80イラン・イラク戦争		149,771 (8.8%)	78,891/71.73	12.6/42.1	
1980 (S55)	80農地利用促進法、農地流動化			1980	80過疎地域振興特別措置法 80農用地利用促進法 80農地法、農業者委員会法改正 81食糧法改正(自主流通米)		81日米自動車交渉 85格差縮小計画(地域)	79第二次石油ショック 82地方行政大綱 82日本商工会議所「道」設置案	地方の時代と自治体制度整備期	79米中国交復立 80イラン・イラク戦争		702,094 (24.4%)	117,060	12.6/45.1
1985 (S60)	87新全国総合開発計画(国総計) 87総合振興地域整備法			1985	83山村振興法第二次改正、平島開港 87東海地域整備法 87生産者米価引き下げ 88牛肉・オレンジ自由化 88農用地利用規制改正+特設農地貸付 90過疎地域活性化特別措置法 92新政策		85プラザ合意 88UR金融関係、輸入自主規制(VIE) 87ブラクマンデー、日米平等化協定 88牛肉・オレンジ自由化決定 89日米構造問題協定(SID) 91牛肉・オレンジ自由化 92オレンジ・果汁自由化	85合併特例法 86自治体学会設立	地方の時代と自治体制度整備期	85筑波万博		1,344,214 (41.7%)	80,487/74.78	14.3/45.2
1988 (H1)	87緊急土地対策要綱 88多極分散型国土形成促進法	87新全国総合開発計画(国総計) 87総合振興地域整備法	1988	85NTT、日本たばこ発足 87第二次臨時行政改革推進委員会発足	89自治体行政改革推進委員会発足	89日米自動車交渉 89日米平等化協定	89「地方分権」への転換	地方の時代と自治体制度整備期	85筑波万博		1,344,214 (41.7%)			
1990 (H2)	88多極分散型国土形成促進法	89第二次臨時行政改革推進委員会発足 90第三次臨時行政改革推進委員会発足	1990	89緊急土地対策要綱 88多極分散型国土形成促進法	89自治体行政改革推進委員会発足	89日米自動車交渉 89日米平等化協定	89「地方分権」への転換	地方の時代と自治体制度整備期	85筑波万博		1,344,214 (41.7%)			
1995 (H7)	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法			1995	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法	地方の時代と自治体制度整備期	88背骨インフレ、瀬戸大橋開通 89ベルリンの壁崩壊、昭和天皇崩御 91湾岸戦争、ソ連崩壊		1,344,214 (41.7%)	123,611	12.8/44.8
2000 (H12)	00都市計画法改正 02都市再生特別措置法			2000	99平野レポート(規制緩和について) 99地方分権推進委員会(地方分権促進策) 94行政改革委員会 96行政改革推進委員会 98国土再生推進計画	99平野レポート(規制緩和について) 99地方分権推進委員会(地方分権促進策) 94行政改革委員会 96行政改革推進委員会 98国土再生推進計画	99平野レポート(規制緩和について) 99地方分権推進委員会(地方分権促進策) 94行政改革委員会 96行政改革推進委員会 98国土再生推進計画	99平野レポート(規制緩和について) 99地方分権推進委員会(地方分権促進策) 94行政改革委員会 96行政改革推進委員会 98国土再生推進計画	地方の時代と自治体制度整備期	92緊急土地対策要綱 92多極分散型国土形成促進法		2,312,181 (64.9%)	84,637/76.4	18.1/48.1
2003	02都市再生特別措置法		2003	02都市再生特別措置法	02都市再生特別措置法	02都市再生特別措置法	02都市再生特別措置法	地方の時代と自治体制度整備期	01米同時多発テロ		2,312,181 (64.9%)	84,637/76.4		

(注)①公債残高、(名目GDP比)
②農産物産出/国内総支出、(供給熱量食料自給率)
③経済成長率

参考文献

- H. David Akroyd, *Agriculture and Rural Development Planning: A Process in Transition*, Ashgate, 2003.
- Carlo Borzaga and Jacques Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, 2001,
- Mary E. Burfisher, *Agricultural Policy Reform in the WTO*, NOVA Science Publishers, Inc., New York, 2003.
- Department of Trade and Industry, UK, *Social Enterprise: a Strategy for Success*, 2004.
- Department of Trade and Industry, UK, *SOCIAL ENTERPRISE: A Progress Report on Social Enterprise: a Strategy for Success*, 2003.
- Guidance on Mapping Social Enterprise: Final Report to the DTI Social Unit*, UK, ECOTEC Research & Consulting Limited, 2003.
- Department of Trade and Industry, UK, *Public Procurement: a Toolkit for Social Enterprise*, 2003.
- European Commission Agriculture and Rural Development, *Fact Sheet: Rural Development in the European Union*, European Communities, 2003.
- Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Variation of Prosperity*, London: Hamish Hamilton, 1995.
- Chritian Grootaert, *Intergrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital(SC-IQ)*, The World Bank Social Capital Thematic Group, 2003.
- Highland & Islands Enterprise, *A Smart, Successful Scotland: the Highland and Islands dimension*, 2002.
- Highland & Islands Enterprise, *Operating Plan 2004-07*, 2005.
- Highland & Islands Enterprise, *HIE network service charter 2004*, 2004.
- Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural. Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, 1997.
- Takashi Inoguchi, Social Capital in Japan, *Japanese Journal of Political Science* 1, pp.73-112.
- Fergus Lyon, Mercello Bertotti, Mel Evans, David Smallbone, *Measuring Enterprise Impacts in Deprived Areas*, Small Business Service, 2002.
- Scott L. McLean, David A. Schulys, Manfred B. Steger Ed., *Socila Capital: Critical Perspective on Community and "Bowling Alone*, New York University Press, 2002.
- Christopher C. Meyerson, *Domestic Politics and International Relations in US-JAPAN Trade Policymaking: The GATT Uruguay Round Agricultural Negotiations*, Palgrave Macmillian, New York, 2003.
- John D. Montgomery, Alex Inkekes Ed., *Social Capital as a Policy Resource*, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Nan Lin, Karen S. Cook Ronald S. Burt, *Social Capital: Theory and Research*, Sociology and Economics, 2001.

Nan Lin, *Social Capital: A theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, 2001.

The National Economic and Social Forum, *The Policy Implications of Social Capital*, 2003.

Lisa L. North and John D. Cameron, *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press, CT, 2003.

OECD, *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, OECD, 2001.

John Pearce, *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, 2003.

Robert D. Putnam "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42,3, Summer, 1988, p.427-460.

Robert D. Putnam and Lewis M. Feldstein with Don Cohen, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, New York, 2003.

Robert D. Putnam, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002.

Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000.

C. Ragin, 2000, *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press.

C. Ragin, 1994, *Constructing Social Research*, Pine Forge Press.

C. Ragin, H. Becker, 1992, *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge University Press.

Susan Saegurt, j. Phillip Thompson, Mark R. Warren Ed., *Social Capital and Poor Communities*, Russell Sage Foundation, 2001.

Neil J. Smelser, *Comparative Methods in the social sciences*, Pentice-Hall, 1976.

Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision Data Tables and Highlights*, 2004.

青木栄一・白坂蕃・永野征男・福原正弘編『現代日本の都市化』古今書院, 1979年。

朝日新聞社編『'03民力』朝日新聞社, 2003年。

アジア経済研究所『援助と社会関係資本—ソーシャル・キャピタル論の可能性』アジア経済研究所, 2001年。

芦北町史編集委員会『芦北町誌』, 1977年。

足立幸夫・森脇敏雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房, 2003年

天川晃「地方自治制度の再編」日本政治学会編『年報政治学 1984 近代日本政治における中央と地方』岩波書店, 1985年。

阿満晋「周辺社会を問い直す コミュニティーは社会インフラである (上・中・下)」『農林経済』2002年。

新井鎮久『近郊農業地域論—地域論的・経営論的接近』大明堂, 1994年。

荒木幹雄編著『中山間地域の再生と持続的発展—中国地方を中心とした研究と提言』養賢堂, 2001年。

ピエーロ・アンミラート, 中川雄一郎監訳『イタリア協同組合 レガの挑戦』家の光協会,

2003年。

五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画—利権の構図を超えて』岩波書店，1993年。

石井啓雄・河相一成『食料・農業問題全集⑩—A 国土利用と農地問題』農産漁村文化協会，1991年。

石井圭一「所得支持政策への転換は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視角を問う』農林統計協会，2002年。

石井潤『農村空間の研究（上）』大命堂，2003年。

磯田宏「アグリビジネスの農業支配は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視角を問う』農林統計協会，2002年。

磯村栄一・鶴飼信成・川野重任編『都市形成の論理と住民』日本地域開発センター，1971年。

伊藤喜栄『改訂版 立地と空間—経済地理学の基礎理論（上）（下）』2001年。

犬塚昭治・柘植徳雄・中村吉幸・菅沼圭輔『土地を活かす英知と政策—日・英・独・中の歴史と現状』農文協，1998年。

井野隆一『戦後日本農業史』新日本出版社，1996年。

井上俊・上野千鶴子・大沢真幸・見田宗介・吉見俊哉編集委員『現代社会学 18 都市と都市化の社会学』岩波書店，1996年。

猪口孝『日本政治の特異と普遍』NTT出版，2003年。

猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社，1987年。

今村奈良臣・川相一成編集，石井啓雄・川相一成執筆『食料・農業問題全集 11-A 国土利用と農地問題—地価形成と農地流動のメカニズム』農文協，1991年。

岩崎恭典「自己決定の制度」森田朗ほか『分権と自治のデザイナー—ガバナンスの公共空間』有斐閣，2003年。

上野福男『スイスのアルプス山地農業—地理学的研究』1988年，古今書院。

上野眞也「ソーシャル・キャピタルと過疎地域政策」岩岡中正・伊藤洋典編『「地域公共圏」の政治学』ナカニシヤ出版，2004年。

上野眞也『少子・高齢社会における地域産業形成研究報告書—ソーシャル・アントレプレナーが拓く協働社会』熊本大学，2005年。

浮田典良『日本の農山漁村とその変容』大明堂，1989年。

宇佐美繁『日本農業—その構造変動』農林統計協会，1997年。

宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本—コモンズと都市』東京大学出版会，1994年。

宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書，2000年。

宇沢弘文『宇沢弘文著作集 1 2 20世紀を超えて—都市・国家・文明—』岩波書店，1995年。

OECD『ルーラルアメニティー—農村地域活性化のための政策手段』家の光協会，2001年。

OECD『OECDレポート 農業の多面的機能』農文協，2001年。

大泉一貫『大衆消費社会の食料・農業・農村政策』東北大学出版会，2002年。

オーストラリア農業・資源経済局著，小倉武一ほか訳『日本の農業政策』農産漁村文化協会，1989年。

大嶽秀夫『「行革」の発想』TBSブリタニカ，1997年。

- 大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会，1999年。
- 大友篤『地域分析入門 改訂版』東洋経済新報社，1997年。
- 大西隆「分権時代の国土計画」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想1 課題』岩波書店，2002年，109-129頁。
- 大野晃「条件不利地域の現状と直接支払制度」日本農村研究学会編『年報村落社会研究』農山漁村文化協会，2001年，171-206頁。
- 岡崎秀典『周辺地域の存立構造』大明堂，1997年。
- 岡崎秀典「「周辺地域」論と経済地理学」経済地理学会年報36-1，1990年。
- 岡崎秀典「「周辺地域」論の地平—現代日本の農村研究のために」森川洋編著『都市と地域構造』大明堂，1998年。
- 岡崎秀典「中山間地域研究と農村地理学—地域学的アプローチからの一考察」『広島大学文学部紀要』第60巻，2000年，113-138頁。
- 岡崎秀典「中山間地域の問題構造と政策課題—大分県大山町のむらおこしの軌跡から」『農村空間の研究(上)』大明堂，2003年。
- 岡崎秀典「過疎山村の変貌」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年。
- 小川明雄「自治体公共事業の破綻と再構築」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想5 自治』岩波書店，2002年，131-152頁。
- 奥田道太『都市コミュニティの理論』東京大学出版会，1983年。
- ハンフリー・カーヴァー，志水英樹訳『郊外都市論』鹿島出版会，1969年。
- ブライアン・ガードナー，村田武，石月義訓，横川洋，溝手芳計，田代正一訳『ヨーロッパの農業政策』筑波書房，1998年。
- 梶井功『WTO時代の食料・農業問題』家の光社，2003年。
- 柏雅之『条件不利地域再生の論理と政策』農林統計協会，2002年。
- 樫原朗「都市化と高齢者の生活構造」中島克己・太田修治『日本の都市問題を考える』富民協会，1996年。
- マニユエル・カステル，山田操訳『都市問題—科学的理論と分析』恒星社厚生閣，1984年。
- (財)過疎地域問題調査会「過疎地域におけるUJIターン推進施策のあり方に関する調査研究」2001年。
- 鹿又伸夫，長谷川計二，野宮大志郎『質的比較分析』ミネルヴァ書房，2001年。
- 鹿又信夫『ブール代数アプローチによる質的比較』(H8~9科研費報告書，北大)。
- 神谷国弘，中道 實『都市的共同性の社会学』ナカニシヤ出版，1997年。
- 加茂利男『「構造改革」と自治体再編—平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社，2003年。
- 加茂利男『都市の政治学』自治体研究社，1988年。
- 川口清史『ヨーロッパの福祉ミックスと非営利・協同組織』大月書店，1999年13ページ。
- 関東経済産業局『地域を豊かにするコミュニティビジネスのビジネスモデル化に関する調査研究』，2002年
- 岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社，1996年。
- 北川泉『中山間地域経営論』御茶の水書房，1995年。
- 木内信蔵『都市地理学原理』古今書院，1979年。

木内信蔵・山鹿誠次・清水馨八郎・稻永幸男『日本の都市化』古今書院，1964年。
国松久弥『都市地域構造の理論』古今書院，1971年。
久保孝雄「地域産業政策の再編」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想3政策』岩波書店，2002年，151-172頁。
熊本県『平成13年度県民経済計算』。
熊本県『熊本県統計年鑑』，昭和24・25年～平成13年。
熊本県中山間地域広域的連携等推進研究協議会，熊本県『熊本県における中山間地域の広域的連携推進策の在り方に関する調査報告書』1997年。
熊本県『熊本県のすがた2003』熊本県企画振興部統計調査課，2003年。
熊本県教育庁総務企画課『学校一覧』平成14年度
熊本県農業会議『田・畑売買価格に関する調査結果』2003年。
熊本県農政部『平成13～14年度熊本県農業動向年報』2003年。
熊本県農政部『平成14～15年度熊本県農業動向年報』2004年。
熊本県農政部『平成15年度くまもと農政概要』2003年。
熊本県農政部『熊本県農業計画 チャレンジ21くまもと～ひとづくり，ものづくり，むらづくり』2001年。
熊本県農政部「平成14年度中山間地域等直接支払い制度の実施状況」，2003年。
テリー・N・クラーク，小林良彰編著『地方自治の国際比較—台頭する新しい政治文化』慶應義塾大学出版会，2001年。
テリー・ニコルス・クラーク，小林良彰編著，三浦まり訳『地方自治の国際比較—台頭する新しい政治文化』慶應義塾大学出版会，2001年。
倉重徹「戦後における農村環境整備の推移—農村生活の変化と関連させて」農村環境整備センター『社会村落研究』Vol.1, No.2, 1995年。
経済地理学会編『経済地理学の成果と課題 II・III・IV・V・VI』大明堂，1977-1992年。
高頭広好『増補版 都市と地域の立地論—立地モデルの理論と応用』古今書院，2004年。
（財）神戸都市問題研究所『地域を支え活性化するためのコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性』総合研究開発機構，2002年
国土交通省『平成16年版土地白書』2004年。
国立社会保障・人口問題研究所編『都道府県別将来推計人口—平成12～42年』2002年。
小嶋勝衛・永野征男『都市化の現状と将来』大明堂，1995年。
小林純一，木村邦博『数理の発想でみる社会』ナカニシヤ出版，1997年。
小林純一・三隅一人・平田暢，松田光司『社会のメカニズム [第2版]』ナカニシヤ出版，1999年。
小林良彰『地方自治の実証分析—日米間3カ国の比較研究』慶應義塾大学出版会，1998年。
小室重雄・三山一弥『中山間資源活用の諸側面』養賢堂，2000年。
是永東彦・津谷好人・福志正博『ECの農業改革に学ぶ—苦悩する先進国農政』農文協，1994年。
是永東彦『フランス山間地農業の新展開』農文協，1998年。
近藤康夫『食糧自給』御茶の水書房，1967年。
坂本忠次・重森暁・遠藤宏一編『分権化と地域経済』ナカニシヤ出版，1999年。

- 佐藤寛『援助と社会権系資本—ソーシャルキャピタル論の可能性』
- 佐藤慶幸『NPOと市民社会—アソシエーション論の可能性』有斐閣，2002年。
- 佐藤俊一『現代都市政治理論—西欧から日本へのオデュセア』三嶺書房，1988年。
- 佐和高光『資本主義は何処へ行く』NTT出版，2002年。
- 澤井安勇『地域の経済と空間』ぎょうせい，1991年。
- 澤田裕之『近郊花卉園芸地域の研究』文化書房博文社，1996年。
- 篠原一『市民社会の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波新書，2004年，118頁。
- 柴田徳衛『日本の都市政策』有斐閣，1978年。
- 志保恂・堀口健治・應和邦昭・黒瀧秀久『現代資本主義と農業再編の課題』御茶の水書房，1999年。
- 島村 稔『現代資本主義叢書7 現代日本の都市と農村』大月書店，1978年。
- E・F・シューマッハー，小島慶三・酒井懋訳『スモール イズ ビューティフル—人間中心の経済学』講談社，1986年。
- 生源寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会，1998年。
- 生源寺真一編『21世紀日本農業の基礎構造—2000年農業センサス分析』農林統計協会，2002年。
- T・E・ジョスリン，S・タンガマン，T・K・ワーレイ，塩飽二郎訳『ガット農業交渉50年史』農文協，1998年。
- 白井克孝「パートナーシップと住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル』日本評論社，2003年。
- 白鳥浩『都市対地方の政治学—日本政治の構造変動』芦書房，2004年。
- 進兵「「地方分権」から「地方構造改革」へ—日本における資本主義国家の再編と新自由主義型地方分権の転型の政治学的分析」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編—平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社，2003年。
- 神野直彦『人間回復の経済学』岩波新書，2002年。
- 神野直彦『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる』日本放送出版協会，2001年。
- 鈴木富志郎，加藤恵正，津川康雄『地域分析の技法』古今書院，1988年。
- 鈴木広『都市化の研究』恒星社厚生閣，1986年。
- N. J. スメルサー，山中弘訳『社会科学における比較の方法—比較文化論の基礎』玉川大学出版部，1996年。
- 関満博・長崎俊幸編『市町村合併の時代 中山間地域の産業振興』新評社，2003年。
- 総務省自治行政局過疎対策室『平成14年度過疎対策の現況』2003年。
- 総務省自治行政局過疎対策室『過疎地域等における集落再編成の新たな在り方に関する調査報告書』2001年。
- 総務省統計局『平成12年度国勢調査編集・解説シリーズ3 わが国の人口集中地区—人口集中地区別人口・境界図』。
- 総務省『地区力点検の手引き』2002年。
- 曾我謙悟「地方政府の政治学・行政学(1)～(7)」『自治研究』第74巻第6～12号，1998年。
- 曾我謙悟・待鳥聡史「地方政治研究のための一視角—知事—議会関係による分類の試み」『自

- 治研究』第76巻第7号, 2000年, 94-111頁。
- 祖田修・大原興太郎・加古敏之『持続的農村の形成—その理念と可能性』富民協会, 1996年。
- 村落社会研究会『農村過剰人口の存在形態』時潮社, 1957年。
- R・A・ダール, 高嶋通敏訳『現代政治分析』岩波書店, 1999年。
- 高木鉦作「大都市制度の再検討」日本行政学会編『年報行政研究 23 地方自治の動向』ぎょうせい, 1989年, 1-39頁。
- 高橋克也・安中誠司編著『地域住民と農的空間』農林統計協会, 2001年
- 高橋伸夫・菅野峰明・村山祐司『新しい都市地理学』東洋書林, 1997年。
- 高橋誠「ポスト混住化の村落研究を考える」石原潤編『農村空間の研究(上)』大明堂, 2003年。
- 高橋誠『近郊農村の地域社会変動』古今書院, 1997年。
- 高寄昇三『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』学陽書房, 2002年
- 多木浩二『都市の政治学』岩波書店, 1994年。
- 竹内啓一『都市・空間・権力』大明堂, 2001年。
- 竹下謙ほか『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい, 2002年。
- 田代洋一『農政「改革」の構図』筑波書房, 2003年。
- 田中直樹『構造改革とは何か』東洋経済新報社, 2001年。
- 田中和子『都市空間分析』古今書院, 2000年。
- 田中夏子「イタリア社会的協同組合の形成過程と現況, 課題」協同総合研究所『イタリア社会的協同組合調査報告書』2004年。
- 田畑保『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社, 1999年。
- 田淵俊雄・塩見正衛編著『中山間地と多面的機能』農林統計協会, 2001年。
- 団野信夫『農業と政治』岩波書店, 1957年。
- 千葉立也「地方分権時代の国土・地域政策」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店, 2004年。
- 駐日欧州委員会代表部『EUを知るための12章』2004年。
- 辻中豊「政策過程とソーシャルキャピタル—あたらしい政策概念の登場と展開」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房, 2003年。
- 津野幸人『小さい農業—山間地農村からの探求』農文協, 1995年。
- 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房, 1996年。
- 手塚章「1960年以降におけるフランス農村地理学の動向」筑波大学『人文地理学研究』2004年。
- 暉峻淑子『豊かさの条件』岩波新書, 2003年。
- 東京市政調査会『都市問題—郊外化と都市社会』第93巻第5号, 2002年。
- 東京市政調査会『都市問題—転換期を迎える大都市圏の政策』第93巻第11号, 2002年。
- 東京市政調査会『都市問題—地方交付税改革を考える』第94巻第1号, 2003年。
- 東京市政調査会『都市問題—現代都市論』第94巻第6号, 2003年。
- 東井正美・樫原正澄・神前樹利・池上甲一『都市のくらしと農業問題—農業経済学へのアプローチ』ミネルヴァ書房, 1995年。

- 徳野貞雄『ムラの解体新書』林業改良普及協会，1997年。
- 都市・農業共生空間研究会『これからの国土・定住地域圏づくり』鹿島出版会，2002年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-21 席の国土と都市』第49巻第9号，ぎょうせい，1997年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-都市政策の歴史と展望（Ⅰ）』第51巻第2号，ぎょうせい，1999年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-都市政策の歴史と展望（Ⅱ）』第51巻第3号，ぎょうせい，1999年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-都市論の展望と課題』第52巻第9号，ぎょうせい，2000年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-地方分権時代の地方財政のあり方』第54巻第2号，ぎょうせい，2002年。
- 都市問題研究会『都市問題研究-大都市における都市再生』第54巻第6号，ぎょうせい，2002年。
- 富田和暁『大都市圏の構造的変容』古今書院，1995年。
- 豊田隆『国際公共政策叢書10 農業政策』日本経済評論社，2003年。
- 豊田秀樹『共分散構造分析〔入門編〕-構造方程式モデリング』朝倉書店，1998年。
- 豊田秀樹『共分散構造分析〔事例編〕-構造方程式モデリング』北大路書店，1998年。
- 豊田秀樹『共分散構造分析〔疑問編〕-構造方程式モデリング』朝倉書店，2003年。
- 内閣府経済社会総合研究所『経済要覧（平成15年度版）』，2003年。
- 内閣府国民生活局『ソーシャル・キャピタル-豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』2003年。
- 内藤正中編著『過疎問題と地方自治体』多賀出版，1991年。
- 中川雄一郎『社会的起業とコミュニティの再生-イギリスでの試みに学ぶ』大月書店，2005年。
- 中川雄一郎監修，農林中金総合研究所編『協同で再生する地域と暮らし-豊かな仕事と人間復興』日本経済評論社，2002年。
- 中島克己・太田修治『日本の都市問題を考える-学際的アプローチ』ミネルヴァ書房，2000年。
- 永田尚久・蒲田亮一『現代地方自治全集1 地域政策』ぎょうせい，1978年。
- 中戸祐夫『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房，2003年。
- 中野一新編『アグリビジネス論』有斐閣，1998年。
- 長濱健一論「集落の新生は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視角を問う』農林統計協会，2002年。
- 長濱健一論『地域資源管理の主体形成-「集落」新生への条件を探る』日本経済評論社，2003年。
- 中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年。
- 中村靖彦『農林族-田んぼのかけに票がある』文藝春秋，2000年。
- 成田孝三『転換期の都市と都市圏』地人書房，1995年。
- 鳴海正泰「戦後自治体改革史」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想1

課題』岩波書店，2002年，233-252頁。

西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学 1977 55年体制の形成と崩壊一統 現代日本の政治過程』岩波書店，1979年，193-258頁。

西尾勝「日本の行政研究—私の認識と設計」日本行政学会編『年報行政研究 17 地方自治の動向』ぎょうせい，1983年，21-37頁。

西尾勝『未完の分権改革—霞ヶ関官僚と格闘した1300日』岩波書店，1999年。

西尾勝「分権改革の到達点と課題」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想 1 課題』岩波書店，2002年，1-22頁。

西野寿章『山地地域開発論』大明堂，2003年。

二宮哲夫・中藤康俊・橋本和幸編著『混住化社会とコミュニティ』お茶の水書房，1985年。

日本政経新聞社『国会便覧 114版』日本経済新聞社，2004年。

日本村落史講座編集委員会『日本村落史講座 5 政治Ⅱ近世・近現代』雄山閣，1990年。

日本行政学会編『年報行政研究 36 日本の行政学—過去，現在，未来』ぎょうせい，2000年。

日本行政学会編『年報行政研究 17 行政学の現状と課題』ぎょうせい，1983年。

日本興業銀行産業調査部編『読本シリーズ 日本産業読本 第7版』東洋経済新報社，1997年。

日本農業研究所『日本型デカップリングの研究』農林統計協会，1999年。

NIRA 研究報告書『戦後国土政策の検証—政策担当者からの証言を中心に—（上）』総合研究開発機構，1996年。

NIRA 研究報告書『戦後国土政策の検証—政策担当者からの証言を中心に—（下）』総合研究開発機構，1996年。

NIRA 研究報告書『農業公共投資の多面的な社会経済評価に関する研究』北海道未来総合研究所，2001年。

沼尾史久「町内会再考」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想 5 自治』岩波書店，2002年，111-130頁。

農政ジャーナリストの会編『行革と農政・農業』農林統計協会，1981年。

『日本の農業 190 集落移転後の20年』農政調査委員会，1994年。

『日本の農業 223 条件不利集落の存立条件』農政調査委員会，2002年。

『日本の農業 217 棚田・里山の「再自然化」と「社会化」』農政調査委員会，2001年。

農政調査委員会『平成13年度新基本法農政推進調査研究事業報告書 中山間地域等直接支払と農村の総合的振興策に関する調査研究Ⅱ』，2002年。

農政調査委員会『平成12年度新基本法農政推進調査研究事業報告書 中山間地域等直接支払と農村の総合的振興策に関する調査研究』，2001年。

農村計画研究連絡会編『中山間地域研究の展開—中山間地域問題の整理と研究の展開方向』養賢堂，1998年。

『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』農林統計協会，2003年。

農林統計協会『改訂新版 農林水産統計用語事典』農林統計協会，2000年。

農林水産省『食料・農業・農村基本問題調査会資料』，1997年。

農林水産省『農村振興局「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」』，2003年6

月。

農林中金総合研究所編，中川雄一郎監修『協同で再生する地域と暮らしー豊かな仕事と人間復興』日本経済評論社，2002年。

財団法人農林統計協会「2000年世界農林業センサスー農業集落カード」(CD-ROM版)

野口悠紀雄『土地の経済学』日本経済新聞社，1989年。

アルバート・O・ハーシュマン，三浦隆之訳『組織社会の論理構造ー退出・告発・ロイヤリティ』ミネルヴァ書房，1975年。

橋詰昇「中山間地域の人口動態と定住人口の維持条件田畑保編『中山間地域の定住条件と地域政策』日本経済評論社，1999年。

橋詰昇・千葉修『日本農業の構造変化と展開方向』農文協，2003年。

橋本和幸ほか『「定住」の社会学的研究』多賀出版，1988年。

橋本信之「農業政策と政策過程」西尾勝・村松岐夫『講座行政学第3巻 政策と行政』有斐閣，1994年，159-196頁。

橋本信之「行政機関と政策転換ー高度経済成長期における農業政策(1-4, 完)『法と政治』第32巻1号，2号，3号，33巻1号，1981-82年。

橋本信之「戦後の農業政策とその形成過程」日本政治学会編『年報政治学 1983 政策科学と政治学』岩波書店，1984年。

蓮見音彦『苦悩する農村ー国の政策と農村社会の変容』有信堂，1990年。

長谷川計二・西田晴彦「奈良県農業集落カードの計量的研究(Ⅱ)」奈良大学紀要 20，1992年，263-274頁

ロバート・D・パットナム，河田潤一訳『哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造』NTT出版，2001年

服部銈二郎『都市化の地理』古今書院，1973年。

羽仁五郎『都市の論理ー歴史的条件ー現代の闘争』勁草書房，1968年。

広井良典『定常型社会ー新しい「豊かさ」の構想』岩波新書，2001年。

笛木昭『戦後農業小僧の軌跡と展望』富民協会，1991年。

ローズマリー・フェネル，荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望ーヨーロッパ統合の礎石』農文協，1999年。

福武直『戦後日本の農村調査』東京大学出版会，1977年。

福武直ほか『コミュニティの理論と政策』東海大学出版会，1983年。

藤田弘夫『都市の論理ー権力はなぜ都市を必要とするか』中公新書，1993年。

藤田弘夫『都市と権力ー飢餓と飽食の歴史社会学』創文社，1991年。

冬木勝仁『グローバル化下のコメ・ビジネスー流通の再編方向を探る』日本経済評論社，2003年。

ウヴェ・フリック，小田博志ほか訳『質的研究入門ー〈人間の科学〉のための方法論』春秋社，2002年。

(財)ふるさと情報センター『中山間地域対策ハンドブック』大成出版社，1999年。

ウェイン・ベーカー，中島豊訳『ソーシャルキャピタルー人と組織の間にある「見えざる資産」を活用する』ダイヤモンド社，2001年。

M・ヘクター，小林 淳一・平田 暢・木村 邦博訳『連帯の条件ー合理的選択理論によるア

- プローチ』ミネルヴァ書房，2003年。
- ビクター・ペストフ，藤田 暁男・石塚 秀雄・的場 信樹・川口 清史・北島 健一訳・『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社，2000年。
- 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版会，1999年。
- 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店，1996年。
- 保母武彦「中山間地域地域と内発的発展」地域開発，Vol. 39，1997年。
- 保母武彦「地域づくり政策の再編」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想3 政策』岩波書店，2002年，195-213頁。
- カール・ポランソニー，吉沢秀成訳『大転換—市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社，1975年。
- C・ボルザガ，J・ドゥフルニ，内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業—雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社，2004年。
- 本間正明，Aurelia George Mulgan，神門善久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」DIETI Discussion Paper Series 04-J-024，2004年。
- 本間正明・齋藤慎『地方財政改革—ニューパブリック・マネジメント手法の摘要』有斐閣，2001年。
- ルイ・パスカル・マーエ，フランソワ・オルタロ＝マーニエ，塩飽 二郎・是永 東彦訳『現代農業政策論—ヨーロッパ・モデルの考察』農文協，2003年。
- グレッグ・マクラウド，中川雄一郎訳『協同組合企業とコミュニティ—モンドラゴンから世界へ』日本経済評論社，2000年
- 松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会，1971年。
- 松下圭一『都市型社会の自治』日本評論社，1987年。
- 松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会，1995年。
- 松下圭一ほか『現代都市政策I 都市政策の基礎』岩波書店，1972年。
- 松谷明彦『「人口減少経済」の新しい公式』日本経済新聞社，2004年。
- 松谷明彦，藤正巖『人口減少社会の設計—幸福な未来の経済学』中公新書，2002年。
- 松野弘『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治』ミネルヴァ書房，2004年。
- 松原茂昌『中山間地域農業の支援と政策』農林統計協会，2001年。
- 松本通晴・丸木恵祐編『都市移住の社会学』世界思想社，1994年。
- 丸山真男「個人析出の様々なパターン—近代日本をケースとして」『丸山真男集第9集』岩波書店，1996年。
- 水本憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか：地方自治編』木鐸社，2000年。
- 満田久義『村落社会体系論』ミネルヴァ書房，1987年。
- 三菱総合研究所『熊本県中山間地域活性化に関する調査報告書』1994年。
- 宮内武平・竹内宏編『新版日本産業論』有斐閣，1982年。
- 宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタル—現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社，2004年。
- 宮口侗迪「21世紀の地域社会の創造」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年。
- 宮崎県諸塚村「新山村振興農林漁業対策事業 諸塚村山村活性化ビジョン」1992年。

- 宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣，1990年。
- 宮本憲一『立命館大学叢書・政策科学1 都市政策の思想と現実』有斐閣，1999年。
- 宮本憲一『都市経済論—共同生活条件の政治経済学』筑摩書房，1980年。
- 宮本健一『日本社会の可能性—維持可能な社会へ』岩波書店，2000年。
- 宮本憲一，遠藤宏一編著『地域経営と内発的発展—農村と都市の共生を求めて』農文協，1998年。
- 宮脇淳「財政再建の自治体戦略」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 / 政策』岩波書店，22-24頁。
- 村田喜代治『地域開発と社会的空間』東洋経済新報社，1975年。
- 村松岐夫「行政学の課題と展望」日本行政学会編『年報行政研究 17 地方自治の動向』ぎょうせい，1983年，39-59頁。
- 村松岐夫・稲継裕昭『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社，2003年。
- 室井力編『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル』日本評論社，2003年。
- 森井淳吉『「高度成長」と農山村過疎』文理閣，1995年。
- 森川洋『都市と地域構造』大明堂，1998年。
- 森川洋『都市化と都市システム』大明堂，1990年。
- 森川洋『日本の都市化と都市システム』大明堂，1998年。
- 守田志郎『日本の村—小さい部落』農山漁村文化協会，2003年。
- 森田朗・大西隆・上田和弘・神野直彦・刈谷剛彦・大沢真理編『講座 新しい自治体の設計 1 分権と自治のデザイン』有斐閣，2003年，
- 森田朗「2010年の自治体—直面する課題と危機への対応」自治体学会編『年報自治体学第15号 2010年の自治体—危機脱出のシナリオを考える』良書普及会，2002年。
- 守友裕一『内発的発展の道—まちづくり・むらづくりの論理と展望』農文協，1991年。
- 守屋孝彦・古城利明編『地域社会と政治文化—市民自治をめぐる自治体と住民』有信堂，1984年。
- 矢口芳生編著『農業経済の分析視覚を問う』農林統計協会，2002年。
- 矢口芳生『WTO体制下の日本農業—「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社，2002年。
- 矢田俊文『国土政策と地域政策—21世紀の国土政策を模索する』大明堂，1996年。
- 矢田俊文「戦後日本の経済地理学の潮流—経済地理学会 50周年によせて—」『経済地理学年報』Vol. 49, No. 5, 2003年，1-20頁。
- 山内良一『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房，1997年。
- 山岡義典「ボランティアとNPO」松下圭一・西尾勝・新藤宗之編『岩波講座自治体の構想 1 課題』岩波書店，2002年，173-191頁。
- 山崎朗『日本の国土計画と地域開発—ハイ・モビリティ対応の経済発展と空間構造』東洋経済新報社，1988年，77-78頁。
- 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書店，2004年。
- 山下一仁『一制度設計者が語る—わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』大成出版社，2001年。

- 山中進「地域産業の終焉－熊本県製糸業について」竹内淳彦『経済のグローバル化と産業地域』原書房，2005年。
- 山中進・上野眞也編『山間地域の崩壊と存続』九州大学出版会，2005年。
- 山本務『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣，1996年。
- 山本 努，加来和典，徳野貞雄，高野和良『現代農山村の社会分析』学文社，1998年。
- 山本正三・北林吉弘・田林明共編『日本の農村空間－変貌する日本農村の地域構造』古今書院，1987年。
- 山本喜一郎・小野寺孝義編著『Amosによる共分散構造と解析事例（第2版）』ナカニシヤ出版，1999年。
- 吉川洋『20世紀の日本6 高度成長－日本を変えた6000日』読売新聞社，1997年。
- C・レイガン，鹿又 伸夫訳『社会科学における比較研究－質的分析と計量的分析の統合に向けて』ミネルヴァ書房，1993年。
- 渡辺均・中川悦郎『日本型グリーンツーリズムと中山間地域の振興に向けて』GMI，2000年。
- 渡辺治編『高度成長と企業社会』吉川弘文館，2004年。
- 綿貫穰治「高度成長と経済大国化の政治過程」日本政治学会編『年報政治学 1977 55年体制の形成と崩壊－続 現代日本の政治過程』岩波書店，1979年。