



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	過疎地域における内発的発展の有効性に関する研究：北海道下川町を事例として
Author(s)	水野，淳子
Citation	農業経営研究, 25, 51-76
Issue Date	1999-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/36542
Type	departmental bulletin paper
File Information	25_51-76.pdf



過疎地域における内発的発展の有効性に関する研究

－北海道下川町を事例として－

水野 淳子

1. 問題の所在と課題の限定
 - 1) 問題意識
 - 2) 内発的発展論の現局面
2. 内発的発展による地域振興
 - 1) 下川町の地域振興の成果
 - 2) 下川町の地域振興の展開
3. 過疎地域における農業振興
 - 1) 下川町農業の概要
 - 2) 農協による農業振興
 - 3) 町による農業振興
 - 4) 過疎地域の農業振興に必要な条件
4. 過疎問題に対する内発的発展の有効性
 - 1) 過疎問題の3側面から見る内発的発展の成果
 - 2) 内発的発展を進める上での留意点

1. 問題の所在と課題の限定

1) 問題意識

1960 年以降の高度経済成長期、農村から都市への激しい人口流出によって、多くの農村で過疎化が進行した。1975 年以降経済の安定成長期において、農村からの人口流出の勢いは鈍化した（註1）。しかし、多くの農村では、人口再生産力の低下（註2）から、地域社会そのものの崩壊という危機的状況を迎えている。急激な人口減少が社会的機能に障害をもたらし、地域の連帯性を喪失する。また、経済的格差は急激な人口減少の要因であると同時に、結果でもあるという両側面を有する。過疎問題とは人口の側面のみの問題ではなく、社会的側面、経

済的側面も含めたものであり（註3）、急激な人口減少の沈静化のみで過疎問題の解決とは言えないのである。

過疎対策として、1970年に「過疎地域対策緊急措置法」（以下「緊急措置法」）、1980年に「過疎地域振興特別措置法」（以下「振興法」）、1990年に「過疎地域活性化特別措置法」（以下「活性化法」）がそれぞれ10年の時限立法として制定された。過疎法によって行われた過疎対策事業の内容は、交通通信体系の整備や公共施設の整備といった画一的なものに重点が置かれていた。これは過疎法の上位計画である全国総合開発計画が、地方都市の発展による余波を受け、農村も発展すると考えていたことに要因がある。この考えによれば、地方都市との交通通信体系さえ改善すれば農村は発展し、過疎問題も解決するということになる。しかし、実際は、地方都市の発展による農村への波及効果は地方都市の近隣農村に限定され、それ以外の農村では見られなかった。つまり画一的な過疎対策事業では過疎問題を解決することはできなかったのである（註4）。

そこで、農村では独自の過疎対策事業を行っていかなければならないという認識が強まり、近年様々な過疎対策事業が行われるようになった。しかし、ほとんどの農村では成果を出せずにいる。

近年、地域問題の解決と発展方向において内発的発展論が注目されている。内発的発展は全国総合開発計画において行われた外来型開発の対抗軸として提起され、地域振興における有効性が示されつつある。

そこで本稿では内発的発展による地域振興が過疎問題を解決し得るかどうかの検討を行い、内発的発展を進める上での留意点について考察する。

2) 内発的発展の現局面

全総、新全総に象徴される外来型開発、それに大きく規定された過疎法では過疎問題を解決することはできなかった。そこで登場してくるのが外来型開発に対抗する内発的発展である。

宮本〔10〕では、内発的発展の定義を行い、その成功事例から内発的発展の原則を導いている（註5）。そこでは、内発的発展の基本定義、目標、それを進める上での留意点が述べられている。

これに対し守友〔12〕では、宮本の提起した内発的発展論の地域振興における有効性を評価しつつ、そこに存在する限界性の指摘も行っている。宮本の提起した理論は、地域の現実から帰納的に導かれたというより、鶴見和子の内発的発展論の議論の影響のもとに演繹的に導かれている。そのため地域の現実演繹的結論の傍証としての役割しか果たさなかった可能性があり、地域の基本矛盾からはずれたところでの実践例を評価してしまっているところに弱さがあると批判

している。そして、現実を直視し、地域の抱える基本問題、基本矛盾の解決を全面的な課題として掲げ、内発的發展論を強化していくことが重要であるとしている。

しかし、守友〔12〕においても、その評価の視点は地域づくりの取り組み方に関するものが中心となっており、取り組みの結果地域の問題がどのように解決されたのかということについては十分整理されていない。また、保母〔4〕では、内発的發展による地域振興が目に見える成果をあげ始めた地域を紹介しているが、その評価視点も、地域のどの問題の解決に向けられているのかははっきりしない。内発的發展の地域振興における有効性についての整理はまだ不十分であり、地域の問題に対して、どのような効果を上げ得るのかについての検討が必要とされていると言える。

また、内発的發展を進める上での留意点は、内発的發展の原則で指摘されていること以外にも存在すると考えられる。

守友〔12〕では、地域の実践からまちづくり、むらづくりの到達点と評価の視点をまとめている（註6）。また、保母〔4〕では、内発的發展を進める上でのチェックポイントを示している（註7）。

既存研究から内発的發展を進める上での留意点を整理すると

- ① 地域内多業種連関による付加価値の地域への帰着
- ② 住民参加体制の確立による住民意識の向上
- ③ 長期的視野に立った方針の確立
- ④ 事業の展開性
- ⑤ リーダーの存在
- ⑥ 運営資金の確保

の6点にほぼ集約される。

本稿では、地域住民が地域の資源・技術を利用し、環境を保全しつつ行う開発、外来の資源・技術を利用する場合は地域の権利・自律性を確立した上で行う開発を内発的發展とし、内発的發展による地域振興が、過疎問題に対してどのような成果を上げているのかを明らかにする。そしてその取り組み内容から、既存研究から得られた6点と照らし合わせながら、内発的發展を進める上での留意点について考察する。

本稿では、内発的發展による地域振興を進めている地域として北海道下川町を取り上げる。下川町は1971年から現在まで過疎地域指定を受けているが、農林業を中心とする地域振興により、近年過疎化に歯止めをかけつつある。

2. 内発的发展による地域振興

1) 下川町の地域振興の成果

下川町は北海道の北部に位置し、旭川空港から車で約2時間、宗谷本線の名寄駅からバスで約20分のところにある。天塩川水系の名寄川の流域に沿って開かれ、現在総面積64,420haのうち91.7% (59,158ha) を山林が、6.0% (3,825ha) を農地が占めており、農業地域類型では山間地に分類される。

下川町の総人口は、1965年(14,210人)から1995年(4,747人)にかけて9,463人(66.6%)減少している(図2-1)。人口の増減率では、1975年から1980年が最も高く、それ以降は年々低下している。次に表2-1により年齢別人口構成を見てみよう。1985年までは40歳未満の各層でいずれも構成比が低下し、60歳以上層で高くなる。しかし、1985年から1990年にかけては15~19歳層、1990年から1995年にかけては20~29歳層の構成比が上昇している。

この構成比の上昇の要因をコーホート人口の増減から確認する。図2-2では各年齢階層別(横軸)に、1980年から各5年間おけるコーホート人口の増減(縦軸)を示している。コーホート人口とは「出生年代が同じ人々の集団」であり、コーホート人口の増減は、「流入人口」マイナス「流出・死亡人口」によって求められる。従って、コーホート人口の増減がプラスであれば「流入人口」(U I ターン者)の方が「流出・死亡人口」より多いことを示している。

1980年から1985年にかけてはどの階層においても人口は減少している。ところが1985年から1990年にかけて15~40歳未満の各層における人口減少は著しく低下し、さらに、1990年から1995年において人口の増加が見られ、下川町へのU I ターン者の増加を示している。

以上から下川町における人口動態の特徴を整理する。1985年以前は、若年層の流出が際立ち、高齢化が進行した。これに対し、1985年以降は若年層における減少率の低下とU I ターン者の増加により、人口構成が改善されるとともに、人口減少率が低下した。

また、図2-3は1983年を基準年とする木材・木製品出荷額の増減率を見ているが、下川町の増加率が全道の増加率を大きく上回っている。

また、1985年から1995年における農業粗生産額の増減率を見ると、全道が2.2%、上川北部が2.4%の増加であるのに対し、下川町では7.7%の増加となっている。

このように下川町では近年産業活動が活性化していると言える。それが、税収の増加にも現れている(表2-2)。

このように、下川町の人口構成が改善され、産業活動が活性化しているのは、

総人口(人)

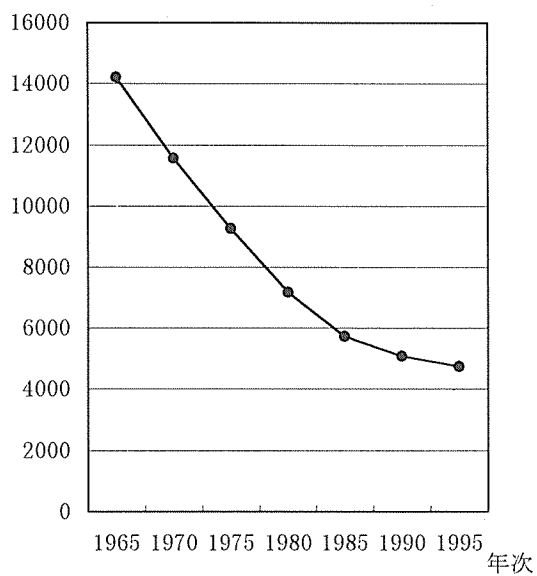


図 2-1 下川町の総人口の推移
資料: 北海道市町村勢要覧
註) 人口は国勢調査による

表 2-1 下川町の年齢別人口構成比の推移

単位: %

年次	15歳未満	15～19	20～29	30～39	40～59	60歳以上
1965	32.0	10.0	13.4	17.0	20.3	7.3
1970	27.4	8.7	13.2	16.3	25.4	9.1
1975	24.6	7.3	11.3	14.7	30.1	12.0
1980	21.2	7.2	9.5	13.5	33.5	15.2
1985	17.8	5.9	9.0	12.5	32.3	22.4
1990	14.7	6.5	7.8	10.6	32.2	28.3
1995	12.5	5.8	8.3	9.6	30.3	33.6

資料: 北海道市町村勢要覧
註) 人口は国勢調査による

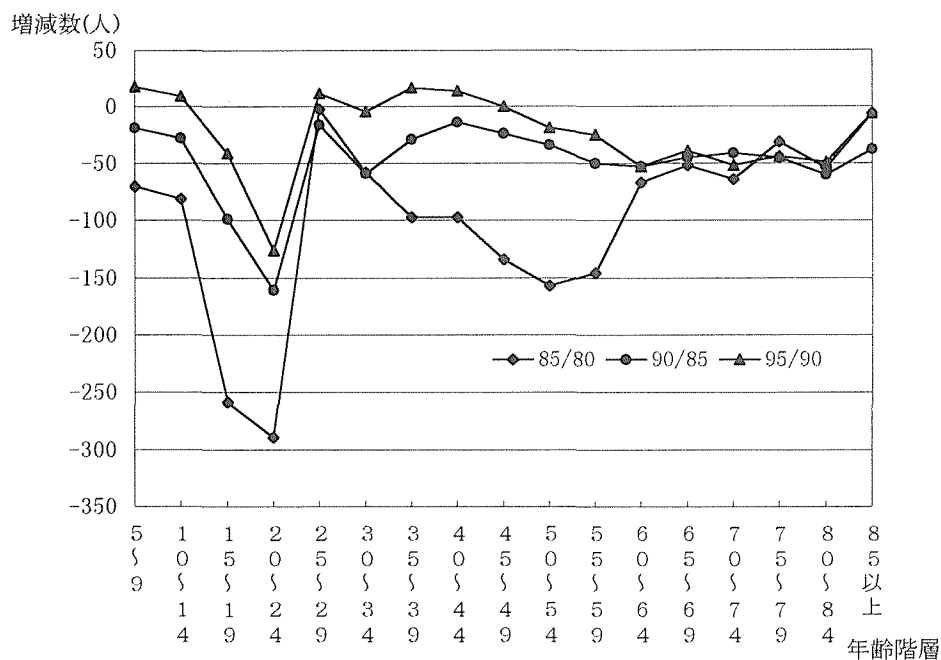


図 2-2 コーホート人口の増減

資料:北海道市町村勢要覧

註)人口は国勢調査による

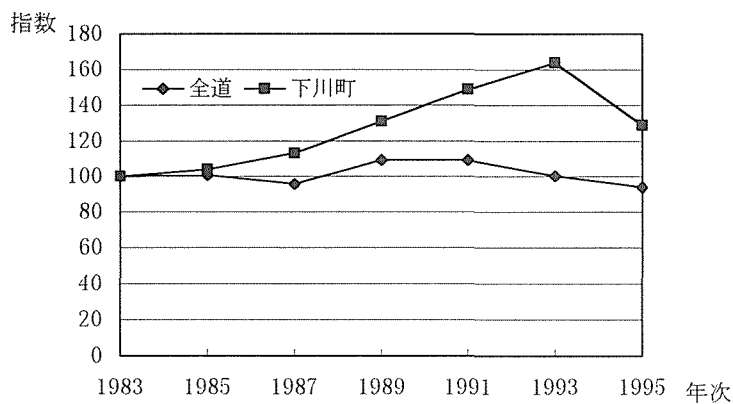


図 2-3 下川町の木材・木製品出荷額

資料:北海道市町村勢要覧

註1)数値は工業統計による

註2)1983年を100とした場合の変化率を示す

表 2-2 下川町の地方税の推移

単位:百万円

年次	町民税	固定資産税	たばこ税	鉱産税	木材取引	計
1980	119	83	24	20	4	250
1981	124	91	26	6	9	256
1982	127	93	27	6	9	262
1983	128	94	26	1	8	257
1984	118	95	26	1	9	249
1985	119	97	25	0	7	248
1986	125	102	27	0	8	262
1987	127	106	27	—	6	266
1988	117	107	27	—	6	257
1989	121	102	24	—	3	250
1990	114	103	24	—	—	241
1991	117	100	23	—	—	240
1992	134	100	23	—	—	257
1993	128	102	23	—	—	253
1994	142	103	23	—	—	268
1995	134	109	24	—	—	267

資料:「北海道農業の中山間2」(1997年)

表 2-3 「ふるさと運動」の概要

事業名	開始年次	内容
ふるさと会員制度	1981	都市住民に呼びかけ年会費1万円で下川町の特別町民になってもらい、会員には会費相当の下川町の農産物・特産物を送付し、来町時には宿泊割引や、公共施設の開放などを行う。
子牛の親会員制度	1982	会員から1口20万円の負担金を3年間町が預かり、会員は酪農家の子牛の名付け親になるというもので、会員には毎年負担金の10%以内の農産物を送付している。会員の負担金はふるさと酪農振興基金として積み立て、毎年3,000万円を農協に委託し、その運用益を畜産の振興に当てている。
2000年の森会員制度	1982	会員と町が森の育成費用を半分ずつ出し合い、伐採時にその収益を分け合うという特定分収林契約を行うもので、1口20万円となっている。会員の負担金はふるさと2000年の森事業基金として積み立て、その運用益は主に国有林の取得資金として利用されている。
万里の長城築城	1986	農地造成で出た石を人力で積み上げ、ミニ万里の長城を建設する。

資料:下川町役場「ふるさと運動推進の目的・経過・効果」

下川町が 1980 年代から取り組んできた内発的発展による地域振興の成果である。

2) 下川町の地域振興の展開

(1) 鉱業の衰退と「ふるさと運動」の開始

下川町の地域振興は鉱業の衰退を契機に積極的に行われるようになった。下川町の基幹産業は、農業、林業、鉱業であったが、鉱業はベトナム戦争の終結と石油ショックの影響により、1983 年には下川鉱山が休山する。この鉱業の衰退によって町の将来に対する危機感が強まり、積極的な地域振興が行われるようになったのである。

町は、1981 年から「ふるさと運動」という、地域の特性を活かした地域振興に取り組んだ。これは、都市住民にふるさとを提供することで都市との交流を図り、その交流の中で住民の地域に対する愛着を深め、さらに産業おこし、企業誘致のきっかけづくりを行うことを目的としている（表 2-3）。

「ふるさと運動」を契機に、下川町では住民グループによるまちづくりの活動が活発となった。そして、その活動を通して「アイスクャンドルフェスティバル」というイベントを創り上げている。これは 1988 年から毎年行われ、1998 年の観客数は 11,000 人となっており、町内はもちろん、町外からも 6,000 人が参加している。また、「万里の長城」の石積みの参加者は、町外の参加者の増加が著しいが、町内の参加者も増加している（図 2-4）。これは、「万里の長城」の石積みが、住民参加による観光資源開発となっていることを示している。以上の過程で、住民に連帯感が生まれ、町全体で地域振興に取り組む雰囲気が作られたと言える。

その雰囲気は、地域振興計画の策定にも反映している。下川町の地域振興は、第 3 期下川町総合開発計画（1989～2000 年）に沿って進められているが、この計画の策定は、将来の下川町発展の基本目標と計画づくりであり、町民参加のもとに行政と一体となって作り上げることが最も望ましいとの考えから、その第一段階として、役場全職員を対象としたアンケート調査を実施するとともに、町民アンケート調査を行った。また、下川商業高校の全生徒 225 人を対象としたアンケート調査も行い、下川町の将来を担う若者の考えの把握も行った。さらに、10 日間にわたる「まちづくり公区懇談会」を行い、各種団体との懇談会も行った。

これらの調査と懇談会を踏まえ、下川町第 3 期総合開発計画では、町の現状と課題として、人口の減少と産業活動の停滞、安全で快適な生活基盤の整備をあげている。そして下川町の将来像を「森と大地の恵みあふれる『ふるさと産業』の町」と定め、「ふるさと運動」を発展させ、農林業を軸に、加工製造業、商業、観光レクリエーション産業が有機的に一体化した「多品目少量生産型」の産業構

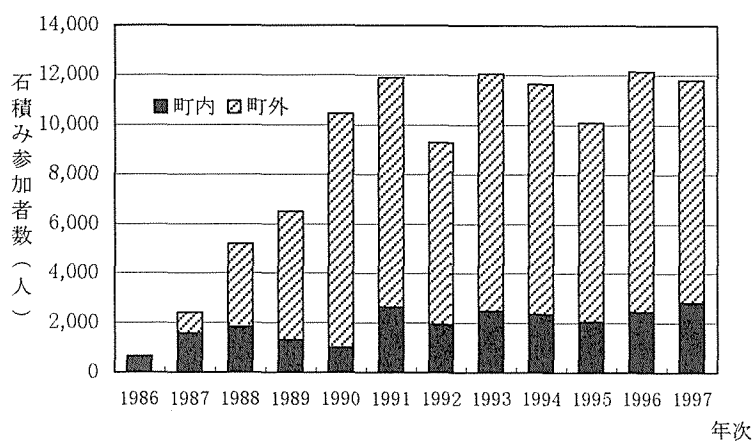


図 2-4 万里の長城の石積み参加者数の推移
資料:下川町役場資料

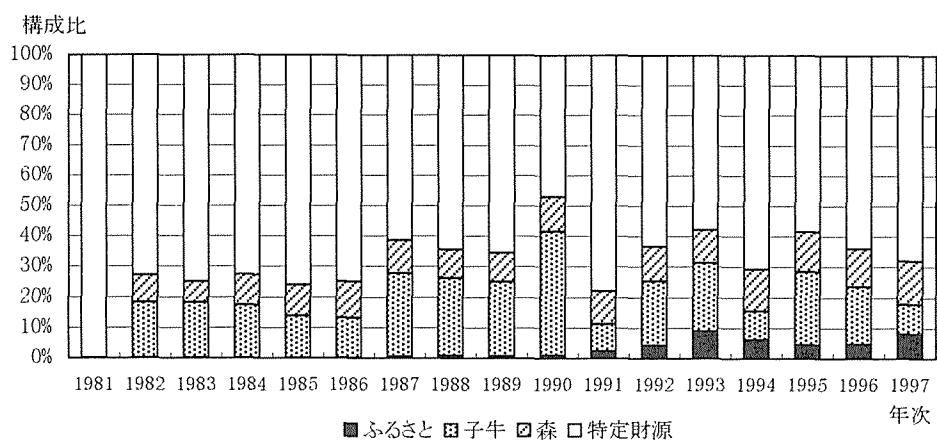


図 2-5 「ふるさと運動」の送付金に占める一般財源の割合の推移
資料:下川町役場資料

造の確立を目指すとしている。開発の方式は、高度な地域技術を育成しての「内発型」の産業振興と、将来性の高い産業の誘致を両立させてとなっている。

また「ふるさと運動」は、農林業に関する基金の設立、加工品の販路確保など農林業振興の基盤づくりにも貢献した。

しかし、図2-5にみるように、送付金に占める一般財源の割合が「子牛の親会員制度」で高くなっており、これが原因で「子牛の親会員制度」は1995年で募集を終了した。また、近年は「ふるさと会員制度」においても一般財源からの持ち出しが見られ、「ふるさと運動」の財源は厳しい状況にある。

(2) 森林組合を中心とする加工部門の発展

町は産業振興として農林業に力を入れている。特に林業は森林組合による独特の加工事業で有名である。

1981年に町有林は湿雪によるカラマツ林の倒木被害にあい、この被害木の処理のために、森林組合は製炭事業を開始した。

森林組合は町の補助で1981年の年度末から1982年にかけて製炭窯を建設し、試験研究を行った。そして、切り炭をレジャー用のコンロとセットにして売り出すというアイデアを生かした販売方法で事業を軌道に乗せ、その上で粉炭の生産にも取り組んだ。粉炭は土壌改良剤、融雪剤として農協に販売することとなった。そして、切り炭と粉炭の販路が確保された上で、1983年から国の補助事業を利用して事業規模を拡大した。

それに伴い1986年に木炭生産の副産物である煙と木酢液を利用し、間伐材の燻煙加工を開始した。それまで間伐材の価格が低く採算が取れないため、カラマツ林が手入れ不足となっていた。それに対応しこの事業を開始したのである。この事業により、森林組合の原木買い取り価格は1m³当たり500～1,000円程度、町内の業者より高くなっている。

また、木炭生産の副産物として採取される木酢液は、異業種による町おこしグループが「ふるさと異業種協同組合」を設立し、精製装置の開発に成功し、消臭材、無農薬肥料として需要が伸び、年商3,600万円の地場産業に成長している。

さらに、レジャー用の切り炭や粉炭生産だけでは将来性がなく、木炭工場を近代産業として発展させていくためには、付加価値が高く、工業用原料として需要が安定している活性炭を生産していく必要があるという認識のもと、活性炭の生産に取り組んだ。その前段として、活性炭の原料である素灰の生産を開始した。素灰はゴルフ場の芝の無農薬管理に利用され、生産が大きく伸びているが、現在の施設ではその需要に対応するのが精一杯で、活性炭の生産に回す事ができない状況にある。活性炭の生産を行うには、原料の確保をはじめ、生産体制、営業体

制の見直しが必要となっている。

さらに森林組合は、製炭事業とは別に集成材加工事業を 1991 年に開始した。製炭事業はあくまでも被害木の処理と間伐材の有効利用を主眼としており、主伐材については地域特性を活かした加工品がない。また近年の木材資源が人工林主体の中小径木になっていることもあり、国の補助事業を利用して集成材加工事業を開始した。

このように森林組合の製炭事業は、木炭の生産を中心に、それに関連した製品の生産を次々に展開することで発展し、一つの事業を単発で終わらず、常に次の展開を考えているところに特徴がある（図 2－6）。

また、加工事業と同時に、森林管理部門の充実が図られている（表 2－4）。下川町では 1954 年の台風による風倒木被害を契機として人工造林による山づくりを行ってきた。「ふるさと運動」の 2000 年の森事業基金などを利用して国有林の取得を行い、森林の齢級構成をバランスさせて、伐採と植林を永久に繰り返すことができるような経営システムである法正林経営をおおむね実現させている。

この製炭事業と集成材加工事業により、森林組合は雇用を拡大している（表 2－5）。1965 年以降の森林組合の雇用人数は、製炭事業を開始した 1980 年から 1985 年にかけて 24 人の増加が見られる。また、集成材加工業を開始した 1990 年から 1994 年にかけては 34 人の増加が見られ、1994 年の雇用人数は 100 人を越えるものとなっている。これは町内で役場に次ぐ雇用規模となっている。また雇用の拡大に伴って、1989 年以降の U I ターン者、新卒者の採用は、森林管理で 13 人、加工で 21 人の合計 34 人に上っている（表 2－6）

（3）農林業に依拠した企業誘致

下川町では、農林業振興とともに企業誘致も積極的に行ってきた。

下川町は 1981 年に「下川町中小企業振興条例」の全面改正を行い、町が誘致企業に土地と建物を貸与できる工場貸付制度を設けている。この制度を利用して、下川鉱山が休山となった 1983 年に、松下光学下川工場の誘致に成功している。

しかし、誘致企業は地元への利潤の還元が少なく、循環しないということが認識され、企業誘致と地場産業の育成強化の両方を目的とし、1990 年に条例（「下川町中小企業振興条例」）の改正を行った。この改正により、新たに「企業施設の整備および移転」の規定が設けられた。この規定は「付帯施設の整備」、「環境厚生施設の整備」その他から構成され、いずれも経費の 50%以内の額を補助するというものになっている。これにより、1990 年から 1997 年までに、下川町の地場産業の中心である木材加工業は、「付帯施設の整備」と「環境厚生施設の整備」に基づき 28 件、1 億 8,538 万円の補助を町から受けている。

また、同年新設された条例（「下川町企業立地促進条例」）において、施設の新増設に対して投資額の 30%に相当する額を補助するという「工場等設置補助金」を設けている。これにより木材加工業は 1990 年から 1997 年までの間に 18 件、1 億 7,355 万円の補助を受けている。1989 年以前の木材加工業に対する補助金額は極めて少なく、1990 年の条例の改正は、下川町が企業誘致だけでなく、地場産業の育成強化にも力を入れ始めたことを示している。

また、下川町は 1990 年にスズキ自動車の走行試験場の誘致に成功している。スズキ自動車は 1985 年の冬から下川町に入り、1986 年から公道を利用して耐寒テストを実施していた。1989 年に道道の全面開通が決まり、耐寒テストが従来通りできなくなったことを契機として、下川町は専用テストコースの設置をスズキ自動車に申し入れ、また同時にスズキ生協との取り引きも要望した。そして、スズキ自動車とスズキ生協及びスズキ企業グループと下川町が町ぐるみで友好関係を保ち、双方が発展することを目的として、「下川 S U Z U K I 会」を設立した。

この会は事業計画として、スズキ自動車走行試験場誘致のための諸活動と協力、スズキを理解するための会社・工場視察、スズキ生協における産直の可能性調査と流通システム調査、スズキの自動車の利用促進運動展開、スズキなどの社員とその家族の交流をあげている。

これを契機にスズキの専用テストコース誘致を全町的に進め、1990 年にスズキ自動車は 4 輪車、2 輪車の開発・試験を目的とした通年の総合テストコースを下川町に建設することを決定した。スズキ生協との取り引きは、町の農産加工研究所で生産しているトマトジュースに関して 1994 年から行われており、農業への波及効果を生んでいる。

下川町の企業誘致に対する取り組みは、企業の地方進出意欲が減退している状況において、誘致に成功しているだけでも成果を上げていると言えるが、その企業誘致を地域の産業の育成につなげる努力をしている点が評価できる。

（４）小括

下川町の地域振興は、町の将来に対する危機感を契機として始まり、住民参加の体制を作り、農林業を産業振興の中心とするという町の方針のもと、その産業に従事するものが自ら考え、アイディアを出し、それを実践することによってその産業を発展させ、地域全体の活力を高めてきたと言える。

この地域振興の特徴は、近年目に見える成果を上げ始めた下川町の農業についても当てはまる。下川町の地域振興は農林業を中心として行われながらも、林業の取り組みの成果が顕著であるために、農業についてはあまり注目されてこな

かった。しかし、農業においても、高齢者に対応した軽量野菜に取り組み、キヌサヤの道外出荷額が全道 1 位になるなど確実に成果が上がってきている。過疎地域において労働力の高齢化は深刻な問題であり、それに対応した農業を確立している下川町の農業は評価に値する。したがって、次章では、下川町の高齢者に対応した農業振興について、その取り組み経緯と成果を整理し、その振興を可能にした要因について考察する。

3. 過疎地域における農業振興

1) 下川町農業の概要

下川町の農家戸数は 1960 年の 933 戸から一貫して減少を続け、1995 年には 243 戸となっている（表 3－1）。農業就業人口の年齢別構成比の推移を見ると（表 3－2）、若年層の割合が低下し、高齢者の割合が上昇している。また、1995 年の専兼別農家数は、専業農家が 110 戸、第 1 種兼業農家が 70 戸、第 2 種兼業農家が 63 戸となっており、専業農家が最も多くなっている。

下川町の農業は、西部の耕種地域と東部の酪農地域に大きく分けられる。酪農は、1995 年の乳用牛飼養農家数が 52 戸、乳用牛飼養頭数が 3,375 頭であり、1 戸当たり平均飼養頭数は 64 頭となっている。また、生乳生産は 14,649 トン、1 戸当たり 282 トンとなっており、中山間地としては大型酪農が成立しているといえる。図 3－1 の部門別販売高の推移から、畜産部門が順調に販売高を伸ばしていることが分かる。1997 年の畜産部門の販売高は 12 億円で全体の 6 割を占めており、酪農は下川町農業の基幹部門となっている。

耕種は、表 3－3 に見るように、米の生産調整以降、転作作物として麦類、豆類、工芸農作物の面積が増加し、1980 年代後半から野菜類の面積が増加している。西部地域の 1 戸当たり経営耕地面積は小規模なものとなっている（表 3－4）。20ha 以上の農家の割合も高くなっているが、これはほとんどが東部地域の酪農家である。

農産部門の販売高は 1980 年代後半から減少傾向にあるが、その分を青果部門の増加が埋める形になっている（図 3－1）。

下川町の耕種の土地利用を図 3－2 に示した。全体の約 3 割を小麦が、約 2 割をそばが占め、これらの土地は農協が作業受委託を行っている。これは、農産部門の作業を農協が受託し、農家労働力の青果物への集中化を目的としている。

受委託事業の内容は、小麦とそばの播種、刈り取り、乾燥・調整であり、ほぼ全戸が利用している。作業は臨時職員 1 名と農協職員 3 名で行っている。

表 3-1 農家戸数の推移

単位：戸

年次	農家戸数	専業 農家数	兼業農家数		農家戸数 増減	農家戸数 増減率
			第一種	第二種		
1960	933	408	434	91	—	—
1965	724	243	366	115	-209	-22%
1970	563	158	307	98	-161	-22%
1975	470	108	157	205	-93	-17%
1980	396	125	104	167	-74	-16%
1985	317	130	72	115	-79	-20%
1990	287	121	81	83	-30	-9%
1995	243	110	70	63	-44	-15%

資料：農業センサスより作成

表 3-2 年齢別農業就業人口構成比の推移

単位：%

年次	16～19歳	20～29	30～39	40～49	50～59	60～64	65～69	70歳以上
1970	12.2	11.1	17.3	21.8	18.8	18.7		
1975	7.4	12.6	11.5	20.2	21.5	11.0	8.3	7.4
1980	2.0	11.1	12.0	16.4	25.9	13.0	11.7	7.8
1985	3.2	7.2	15.3	13.1	24.3	12.0	11.2	13.6
1990	2.1	3.3	15.2	12.6	19.4	17.5	11.8	18.2
1995	9.0	2.5	9.0	16.2	14.4	9.7	16.6	22.5

資料：農業センサスより作成

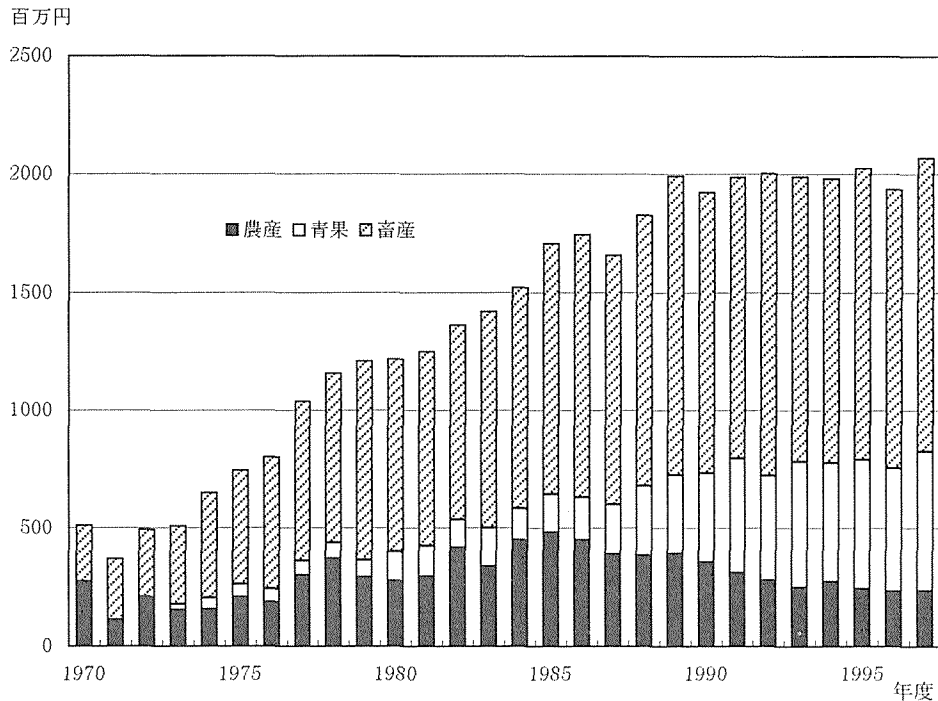


図 3-1 部門別販売高の推移

資料：下川町農協業務報告書

表 3-3 作物の種類別収穫面積の推移

単位：ha

年次	稲	麦類	雑穀	いも類	豆類	工芸農作物	野菜類	花卉類・花木	種苗・苗木類	飼料用作物	その他の作物	果樹
1970	884	3	192	183	78	100	22	—	—	641	—	—
1975	128	11	143	70	165	77	56	—	1	1,480	—	—
1980	113	120	33	35	98	120	52	0	0	1,920	3	0
1985	115	103	37	30	187	184	108	0	0	1,920	24	0
1990	122	236	26	31	150	73	145	—	—	2,208	26	—
1995	126	119	114	9	104	8	185	0	—	2,416	19	—

資料：農業センサス

表 3-4 経営耕地面積規模別農家数

単位：戸，%

年次	1.0ha未満	1.0～3.0	3.0～5.0	5.0～7.5	7.5～10.0	10.0～15.0	15.0～20.0	20.0以上
1970	67 11.9	148 26.3	191 33.9	95 16.9	32 5.7	21 3.7	7 1.2	2 0.4
1975	56 11.9	125 26.6	135 28.7	65 13.8	30 6.4	32 6.8	14 3.0	13 2.8
1980	52 13.1	105 26.5	96 24.2	43 10.9	24 6.1	14 3.5	18 4.5	44 11.1
1985	47 14.8	62 19.6	69 21.8	31 9.8	20 6.3	23 7.3	17 5.4	48 15.1
1990	50 17.4	37 12.9	62 21.6	35 12.2	19 6.6	14 4.9	16 5.6	54 18.8
1995	36 14.8	26 10.7	50 20.6	36 14.8	12 4.9	22 9.1	9 3.7	52 21.4

資料：農業センサス

註) 下段は構成比

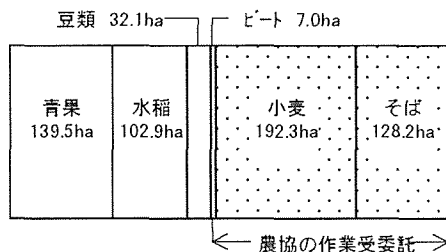


図 3-2 耕種部門の土地利用

資料：下川町農協資料

註) 1997年の数値

表3-5は耕種の主要作物の販売高を示しているが、キヌサヤの販売高が近年上昇し、青果部門全体の約4割（2億4千万円）を占めている。

2) 農協による農業振興

下川町では、1970年から青果物に取り組んだが、農協が再建整備の対象となっていたため、選果・販売は、名寄市と風連町の農協とともに設立した道北青果連で行っていた。しかし、小面積・高齢化という下川町農業の特徴により、道北青果連の選果・販売体制への対応には無理があった。

農協は再建整備を終え、1979年から独自に青果部門に関する選果・販売を開始した。そして、高齢者に対応した軽量野菜としてキヌサヤを選定し、その振興に取り組んだのである。

キヌサヤは1982年頃から一般の農家で作付けされるようになった。しかし、5～6戸の農家で合計0.5～0.6ha作付けされるに留まった。市場での知名度が低く、量も少ないことから価格が安かったことがその原因である。しかし、1985年前後、本州が台風の被害を受け、キヌサヤの価格が高騰した。これを契機にキヌサヤの作付け面積は2haまで一気に増加し、栽培農家戸数も増加した。しかし、労働力不足と予冷施設不備による品質、価格の低位性により、作付け面積は再び減少した（0.5～0.6ha）。

農協はこのような経験から、キヌサヤの産地化を図るには、予冷施設の設置、労働力の確保が必要であることを認識し、施設投資と労働力支援体制の整備を行った。

青果物の品質向上のため、農協は1987年に予冷库を含む集荷所を建設した。次に農産部門に対しては、1988年に穀物等乾燥調製施設の建設と併せて、小麦の作業受委託事業を開始した（そばについても1994年から開始している）。さらに、農協は1989年に野菜選果施設を、1991年にアスパラ自動選別施設を建設した。

農協はこの選果施設のパートと組み合わせて、1991年からキヌサヤの収穫のためのパート派遣を開始した。パート利用農家数の増加により、パート雇用人数は増加傾向にある（表3-6）。パート雇用は町内よりも町外からが多くなっている。アスパラ選果の開始により施設の稼働期間が6ヶ月に達し、パートに雇用保険をつけることが可能となった。このような労働条件の改善によって、農協は安定したパートの確保を実現しているのである。

このパート派遣の開始により、キヌサヤは作付け面積を拡大し、販売高を増加させている（図3-3）。

さらに、キヌサヤの出荷期間の延長のため1991年からハウスキヌサヤにも取

表 3-5 主要農産物販売高推移

単位：百万円

年次	農産部門					青果部門							
	水稻	小麦	豆類	そば	ビート	アスパラ	南瓜	キヌサヤ (露)	キヌサヤ (ハウス)	スイート コーン	ピーマン	青葱	土耕 白葱
1989	143	100	72	1	65	80	41	18	0	30	0	0	0
1990	137	101	49	1	52	84	98	28	0	44	0	0	0
1991	114	78	51	0	37	96	133	46	15	53	0	0	0
1992	101	76	57	1	23	120	105	48	25	43	0	0	0
1993	77	61	82	19	10	124	123	62	47	51	0	0	0
1994	165	45	26	25	6	147	78	65	70	32	0	11	0
1995	123	45	30	20	7	148	86	68	96	22	0	20	7
1996	120	57	21	24	5	142	72	67	101	11	3	35	12
1997	118	57	14	35	5	131	69	108	131	9	14	39	16

資料：下川町農協資料

表 3-6 パート派遣の推移

単位：人、戸

年次	パート調達		パート派遣内容	
	町内	町外	受入れ 農家数	パート 人数
1989	10	—	—	—
1990	15	25	—	—
1991	22	29	2	10
1992	28	31	4	21
1993	26	32	6	25
1994	27	31	10	35
1995	29	35	13	40
1996	28	45	15	45
1997	29	45	17	50
1998	35	46	17	51

資料：下川町農協資料

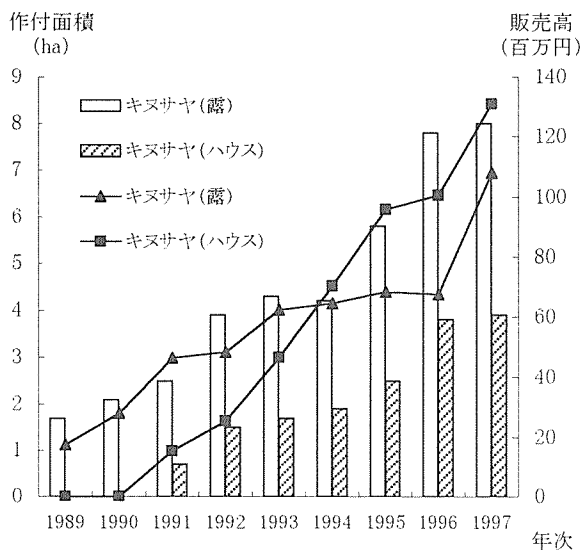


図 3-3 キヌサヤの販売高と面積の推移

資料：下川町農協資料

り組み始め、町が 1993 年からハウスの建設費の助成を実施している。以降、ハウスキヌサヤの販売高は著しい伸びを見せている（図 3－3）。

3) 町による農業振興

(1) トマト加工事業

農協が青果物の主力として推進しているキヌサヤは連作がきかないため、ハウスキヌサヤでは他作物の導入が重要となっている。

ハウス栽培農家は 52 戸、そのうちキヌサヤ作付け農家は 34 戸、トマトが 24 戸、葱が 17 戸、野沢菜が 15 戸、ピーマンが 8 戸となっている（1998 年、役場資料）。葱とピーマンは、塩基障害を防ぐ効果があるため、農協が推進している。青葱については 5 年前からブランド化を図ってきたが、来年それが実現する予定となっている。

トマトは町との契約栽培により価格が安定していることから多くの農家で作付けされており、輪作体系を模索する段階にあるハウス導入農家の経営安定に貢献していると考えられる。そこで、以下ではトマトの生産を支えている、町のトマト加工事業について、その取り組み経緯と実績を明らかにする。

トマト加工は町の農産加工研究所で行われている。この研究所は 1982 年に設立され、1983 年から竹の子、ふき、すももなどの加工を行っており、トマト加工は 1986 年に開始された。トマト加工を始めた当時は下川町でトマトを作付している農家はほとんど無く、農家との契約栽培によって原料を確保することとした。しかし、事業開始直後は町内の原料だけでは間に合わず、町外から原料を購入するという状態であった。その後町内でのトマト栽培農家の増加により、1997 年度には全量町内で賄えるようになった（表 3－7）。

また、普通加工用トマトは生食用トマトより粗放的な栽培方法をとるが、下川町では生食用トマトの栽培方法で栽培している。これは、将来的には生食トマトを出荷して考えがあったためで、実際に 1997 年度から生食用トマトを農協で取り扱うようになっている。

トマトジュースの販売額はハウス建設助成を開始した 1993 年以降大きく伸びている（表 3－8）。販売先は札幌事務所、下川商業組合、下川町農協、明治乳業、スズキ生協となっており、スズキ生協との契約はスズキ自動車走行試験場の誘致をきっかけに成立している。表 3－9を見ると 500 cc の販売額が 1997 年に大きく増加しているが、これはスズキ自動車が下川のトマトジュースを景品として利用し始めたためである。

下川町の農業振興は、産業の連関によって支えられている。つまり、トマト生産は農協を中心に行われているキヌサヤの振興を支え、そのトマト生産を町の

表 3-7 トマトジュースの原料供給状況

年次	原料供給(t)			町内栽培実績		
	原料 使用量	町内 使用量	町外 使用量	栽培面 積(坪)	農家数 (戸)	農家 以外
1993	73	10	63	560	7	2
1994	119	64	55	2,810	20	3
1995	130	100	30	4,090	27	3
1996	109	103	6	5,565	29	4
1997	99	99	0	—	26	3
1998	107	107	0	—	24	3

資料: 下川町農産加工研究所の概要

表 3-8 農産加工場の生産販売実績

単位: 千円

年度	トマトジュース	竹の子	ふき	南瓜	百合根	すもも	その他	販売金額
1984	0	629	1,122	0	0	2,506	503	4,760
1985	0	2,770	1,716	0	0	1,769	783	7,038
1986	749	2,658	1,951	0	0	1,141	670	7,169
1987	7,010	3,625	4,560	0	611	931	2,515	19,302
1988	6,838	3,481	3,182	258	5,310	701	1,447	21,217
1989	4,031	3,040	4,219	1,950	200	401	3,689	17,530
1990	4,030	4,670	2,931	2,322	296	244	3,524	18,006
1991	4,435	4,247	2,431	3,029	1,083	210	5,478	20,913
1992	7,167	3,256	2,305	2,246	1,565	581	6,080	23,203
1993	16,372	3,232	1,351	3,855	3,473	372	220	28,875
1994	25,343	5,310	3,825	3,368	934	200	1,315	40,295
1995	42,292	6,719	1,962	0	2,215	0	0	41,779
1996	35,919	4,238	2,994	0	1,004	0	0	40,738
1997	33,892	2,398	4,443	0	853	0	0	49,819

資料: 下川町農産加工研究所の概要

表 3-9 トマトジュースの販売先

単位: 本、千円、%

年度	1000cc				500cc				計	
	スズキ関係		販売総量		スズキ関係		販売総量		スズキ関係	販売総額
	数量	金額	数量	金額	数量	金額	数量	金額	金額	
1993	—	—	11,338	5,225	—	—	42,776	10,551	—	15,776
1994	9,528	6,264	24,037	12,799	3,070	1,105	42,248	10,841	7,369 (31.2)	23,640
1995	3,444	2,274	25,599	13,533	7,120	2,005	52,408	13,864	4,279 (15.6)	27,397
1996	6,290	3,318	23,188	11,786	4,310	1,392	58,086	14,616	4,710 (17.8)	26,402
1997	5,724	2,984	25,736	12,774	15,150	5,134	102,525	25,839	8,118 (21.0)	38,613
1998	4,209	2,132	28,548	13,932	16,497	4,820	90,478	23,352	6,952 (18.6)	37,284

資料: 下川町農産加工研究所資料

註1) ()内は総額に占める割合

註2) 1998年は12月現在の数値

トマト加工事業が支えている。さらにトマト加工事業は、企業誘致を契機とするスズキ生協との契約に支えられているのである。

(2) 農業振興に関する補助制度

町は、青果物振興の基礎づくりに関わる助成を行っている。

1 つは 1989 年から行っている土づくりに関する助成である。町は、「土づくり基金」を設置し、その運用益を農家に助成することによって、土づくりの意欲向上を図っている。助成の対象となったのは土壌診断事業、堆厩肥等の利用による土づくり事業、炭化製品の利用による土地改良および融雪促進事業、堆厩肥等搬送事業、その他土づくりに必要な事業であった。この助成は当面 4 年間に限って行くとされていたが、1993 年からは「土づくり対策事業」となり、現在も続けられている。堆肥流通量は年々増加しており、土づくりへの意識が高まり、青果物の生産体制が整いつつある（表 3-10）。

青果物を振興している下川町の農業にとって、土づくりは欠かすことのできないものであり、町の補助は長期的な視野に立った重要な取り組みであると言える。

もう一つはハウス建設に対する助成である。この助成によって下川町にハウスが定着した（表 3-11）。

4) 過疎地域の農業振興に必要な条件

下川町は高齢者に対応した農業振興に取り組み、キヌサヤの産地化という成果を上げ、販売高も着実に増加させている。以下では下川町の農業振興がこのような成果を上げた要因について考察する

まず、第一に挙げられるのは、高齢者に対応した作物を選定し、それを振興したことである。下川町の将来を考えれば、高齢化が進むことは明らかであり、それにいち早く対応し、キヌサヤという作物選定を行ったことが評価される。これは農協が下川町の農業の特徴を的確に捉えているということの現われである。

次に、農協による労働力支援が挙げられる。キヌサヤは軽量野菜であり高齢者でも取り組むことができるが、作付けを拡大するとなると労働力が不足する。農協が作業受委託事業とパート派遣という労働力支援を行い、ロットの確保に成功したことがキヌサヤの産地化への道を開いたと言える。農家はパートが確保できるならば面積を増やしたいと考えており、キヌサヤの更なる発展を図るには、労働力支援が不可欠であると言える。

さらに、農家の意識が農協任せから自律的なものに変化したことも重要である。農家が地域としての農業振興ということを意識するようになることで、作付

表 3-10 堆肥流通内訳

単位:t、千円

年次	事業量	事業費	町補助	農協補助	農家負担	
1989	2,317	6,005	1,470	882	3,653	土づくり基金
1990	4,088	8,280	2,375	1,425	4,480	〃
1991	7,794	14,916	4,580	2,748	7,588	〃
1992	6,927	12,020	4,093	2,457	5,470	〃
1993	5,910	11,376	6,212	2,189	2,975	土づくり推進対策事業
1994	6,443	12,578	7,272	2,404	2,902	〃
1995	8,118	13,897	8,372	2,763	2,762	〃
1996	8,229	13,545	8,548	2,823	2,174	〃
1997	6,190	10,941	6,723	676	3,542	〃
1998	6,120	10,855	6,830	656	3,369	〃 (予定)
計	62,135	14,413	56,475	19,023	38,915	

資料: 下川町農協資料

表 3-11 ハウスの建設面積と補助

単位:坪、千円

年次	種類	棟数	面積	補助金	自己負担	補助率
1993	耐雪ハウス	21	2,450	20,000	10,000	町 67%
1994	耐雪ハウス	31	3,940	31,520	17,639	町 66%
	強化ハウス	42	4,410	22,617	11,309	町 70%
1995	耐雪ハウス	7	820	8,261	4,314	道 48.5% 町 17.2%
	強化ハウス	23	2,883	13,400	6,701	町 66.6%
	耐雪ハウス	2	200			
1996	強化ハウス	41	4,060	21,286	10,644	道 48.5% 町 18.1%
1997	強化ハウス	25	2,600	10,000	11,000	道 50%
計		192	21,363	127,084	71,607	

資料: 下川町農協業務報告書

け計画がスムーズに行われ、また、品質の平準化も図られる。

また、町の協力があつたことも大きな要因である。町の助成が農家が土づくりやハウス栽培に取り組み始める契機となった。

下川町のように過疎化・高齢化が進み、経営規模も小さい地域では、農協の担う役割が大きくなる。農協が組合員の自律性を高めつつ、地域の特徴を捉え、先を見越した対応を行い、地域の農業の方向性を考えていかなければならない。その際に、町等の地域の関連機関との連携がどれだけとれるかが重要なポイントとなる。

4. 過疎問題に対する内発的発展の有効性

1) 過疎問題の3側面から見る内発的発展の成果

下川町の地域振興は、農林業を中心とする内発的発展により進められてきた。下川町の地域振興の成果を過疎問題の人口的側面、社会的側面、経済的側面に沿って整理する。

下川町では、まず、「ふるさと運動」に取り組み、住民の連帯性を回復させ、社会的側面を解決している。住民の連帯性が失われるということは、同じ地域住民として共有するものがないということである。下川町では、地域住民が参加して一つのものを作り上げることによって共有するものができ、連帯性が回復されたのである。地域住民の連帯性が回復されると、それは住民の地域への愛着につながり、地域振興の活発化へとつながるのである。

そして社会的側面の解決に取り組んだ上で、経済的側面の解決として産業振興に取り組んでいる。林業振興、企業誘致、農業振興により、地域資源の停滞粗放化を防ぎ、生産活動を活性化させている。

さらに、社会的側面、経済的側面の問題が解決される中で、近年人口的側面においても効果が現れ始めたと言える。

以上から下川町において過疎問題は解決の方向に向かっていると言える。従って内発的発展は過疎問題に対して有効性を示すと考えられる。

2) 内発的発展を進める上での留意点

下川町は農林業を中心とする内発的発展によって、過疎問題を解決しつつある。そこで、内発的発展を進める上での留意点について、既存研究から得られた6点にそって整理する。

まず、「①地域内多業種連関による付加価値の地域への帰着」に関して、下川

町では、地元の資源を利用した森林組合の加工事業と町のトマト加工事業により、1次産業と2次産業の連関を図っている。さらに、その加工品は、「ふるさと運動」や商工会によって販売され、3次産業との連関も見られる。また、トマト加工事業については、誘致企業との連関によって販路を確保している。地域内で産業を連関させることにより、地域に付加価値が落ち、各産業が活性化している。

次に「②住民参加体制の確立による住民意識の向上」に関して、下川町では、町が「ふるさと運動」という独自の事業を行うことで住民にインパクトを与え、それが契機となって住民が地域に関心を持つようになった。このような住民意識の向上が地域振興を成功させる基盤となっている。

「③長期的視野に立った方針の確立」について、下川町では「我が町の基幹産業は農林業である」という強い信念があり、これが下川町の地域振興の方針であると言える。この方針があるからこそ、企業誘致においても農林業に対する波及効果が考慮された。

「④事業の展開性」に関して、下川町では、「ふるさと運動」において、まず都市との交流の基盤を作り、次にそれを農林業に役立てる体制を整えている。そして次の段階として、都市との交流を住民全体のものに拡大している。林業においては、間伐材を利用した製炭事業を発展させ、次の展開として集成材加工事業により主伐材の加工も始めている。また農業においては、選果施設のパートを収穫作業に振り向け、農家の労働力支援体制を強化している。また、露地野菜が軌道に乗ったところで、さらなる有利販売を目指し、ハウス栽培にも取り組んでいる。このように、一つの事業の成功で安心するのではなく、状況の変化に対応して、次の展開を図っていけるかが重要なポイントとなっている。

さらに、「⑤リーダーの存在」に関して、本稿ではあまり強調しなかったが、下川町の地域振興にもリーダーが存在する。町では町長が、森林組合では組合長が、農協では参事がそれぞれリーダーとして活躍した。さらに、そのリーダーのもとで若手が育ち、次代の下川町を担う人材が養成されている。

最後に「⑥運営資金の確保」に関して、下川町では、「ふるさと運動」において一般財源からの持ち出しが増加し、事業が成り立たなくなっている例がある。このことから、運営資金を確保することは内発的發展を進める上で留意しなければならない点であると言える。

このように、既存研究から得られた6点は、下川町の取り組みからも重要であると言える。

地域のそれぞれの産業に従事する者が、状況に対応した事業展開を行うことで産業を振興し、町はそれを長期的視野に立った地域振興の方針の中に位置づけ、支援していく。それと同時に、住民参加体制をつくり住民意識を向上させる。住

民が地域に関心を持つことによって、地域振興のアイデア創出につながり、産業振興にも影響を及ぼす。このようにして内発的发展による地域振興が進められるとき、過疎問題に対して有効性を発揮すると考えられる。

現在、企業の地方進出意欲の減退、公共事業の削減傾向という状況から、外来型開発はそれを行うこと自体が難しい状態にあり、内発的发展による地域振興の重要性が高まりつつある。この状況下において、内発的发展による地域振興により、過疎問題を解決の方向に向かわせている下川町の取り組みは、大変貴重なものであると言える。各市町村が内発的发展による地域振興を、先にあげた6点に留意しながら進めていけば、過疎問題は解決の方向に向かっていくのではなかろうか。

(註)

(註1)『過疎対策の現況 平成9年度版』によれば、過疎地域の人口減少率は1975年以降低下しており、急激な人口減少をしている市町村数も1975年以降減少している。

(註2)『過疎対策の現況 平成9年度版』によれば、過疎地域の人口の自然増減は1987年からマイナスに転じ、人口減少全体に占める寄与率を高めている。また、過疎地域の年齢別人口構成は全国平均に比べ、15～30歳代の割合が低く65歳以上層の割合が高くなっており、高齢化が進行している。

(註3)池上〔6〕では、過疎問題を人口的側面、社会的側面、経済的側面から整理している。また、長谷川〔3〕では、過疎化を4段階に区分している。本稿では、過疎問題を人口的側面として人口再生産力の低下、社会的側面として地域の連帯性の低下、経済的側面として地域の生産活動の低下と地域資源利用の停滞粗放化として捉える。

(註4) 守友〔12〕PP. 32～43、保母〔4〕PP. 100～105、128～134

(註5) 宮本〔10〕PP. 294～303

(註6) 守友〔12〕PP. 79～130

(註7) 保母〔4〕PP. 155～162

引用文献

〔1〕電力中央研究所報告「地域振興の制約と打開策」, 1987

〔2〕原田四郎『森は光り輝く』牧野出版, 1998

- 〔3〕長谷川昭彦「過疎化の進行と過疎対策の推移」『過疎地域の景観と集団』日本経済評論社, 1996
- 〔4〕保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店, 1997
- 〔5〕「北海道農業の中山間問題2」『中山間地域総合整備事業推進指導事業 第2年次調査報告書』北海道地域農業研究所, 1997
- 〔6〕池上 徹『日本の過疎問題』東洋経済新報社, 1975
- 〔7〕神沼公三郎ほか「北海道下川町における地域林業活性化の現状とその課題」『北海道大学農学部演習林研究報告』 第53巻 第2号, 1996
- 〔8〕小池恒男「中山間地域立法の現段階」大内力編集代表『中山間地域対策－消え失せたデカップリング－』農林統計協会, 1993
- 〔9〕国土庁地方振興局過疎対策室監修『過疎対策の現況 平成9年度版』東京官書普及株式会社, 1998
- 〔10〕宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989
- 〔11〕宮本憲一、横田 茂、中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣ブックス, 1996
- 〔12〕守友祐一『内発的發展の道』農山漁村文化協会, 1991
- 〔13〕下川町史 第1巻, 第2巻, 第3巻
- 〔14〕祖田 修、大原興太郎、加古敏之編『持続的農村の形成』富民協会, 1996
- 〔15〕鶴見和子、川田 侃編『内発的發展論』東京大学出版会, 1992
- 〔16〕宇野重昭、朱通 華編『農村の近代化と内発的發展論 一日中「小城镇」共同研究－』国際書院, 1991
- 〔17〕宇野重昭、鶴見和子編著『内発的發展と外向型發展 ー現代中国における交錯－』東京大学出版会, 1994

【付記】 本稿は修士論文「過疎地域における内発的發展の有効性に関する研究－北海道下川町を事例として－」を修正したものである。