

中山間地域の活性化に向けた理論構築への可能性

— 宮崎県綾町の歴史の変遷から —

柳 京 熙*・姜 暲 求**

Theoretical construction of “regional activation” in hilly and mountainous area:
Focus on the Ayacho, Miyazaki in Japan

GyungHee YOU* and KyoungKoo KANG**
(Accepted 13 July 2017)

1. はじめに

都市部への過度な人口の偏在は過密問題を、同時に中山間地域⁽¹⁾では過疎問題を引き起こす。近年、中山間地域の過疎問題は、「限界集落」というキーワードに代表されるような形で進んでおり、同時に中山間地域から地方都市へ、また地方都市から都心部へといった人口流出問題が大きな社会現象となっている。今後、国土の均衡的発展を進めるためにも、それぞれの地域における定住問題は極めて重要な社会・経済的な関心事である。

その意味で政策的な介入が強く求められているが、最近の経済状況や省庁間の事業の分断もあって大きな効果を期待できない状況である。とりわけ農林水産省においては、これまで農業の所得支持や農村地域への工場誘致など経済的な側面からの支援を行ってきたが、数多くの政策にもかかわらず、これらの政策介入は中山間地域の過疎化問題の決定的な解決策にはならなかった。その結果として中山間地域の存立自体が危ぶまれている。

本稿は、これらの社会・経済情勢下で、農業生産のみならず地域の総合的視点から、中山間地域を持つ内在的価値を評価し、中山間地域活性化に向けての有益な政策的含意 (political implications) ができるのか、その理論構築の可能性について考察を行いたい。

2. 既存研究の批判的検討と示唆点

中山間地域に関する研究は広範囲に広がっており、体系的な検討はなかなか困難であるが、本稿の

1つの視点である「地域主体論に基づく内的発展論」の先行研究として、小田切徳美⁽²⁾氏の研究を取り上げながら、若干の批判的な検討を行い、そこから得られた知見を基に、話を進めることにしたい。

小田切氏の中山間地域の経済的自立を促す視座は次の「4つの経済」の概念軸である。それは、「第6次産業型経済」、「交流産業型経済」、「地域資源保全型経済」、「小さな経済」の4つで構成される。これらの概念は、現場の経験から帰納的に理論構築され、それぞれ個別の概念として用いられているように思われるが、筆者の問題意識として、これら4つの経済は果たして等質的または並列に並べられる性格なのか否かについて、検討の余地が残ると考える。小田切氏が想定している「4つの経済」は、「6次産業」から「小さな経済」まで農村現場で行われている様々な経済活動をすべて包含し、羅列したものにはすぎないのではないかと考える。

例えば、「4つの経済」のうち、「交流産業型」や「地域資源保全型」といった2つの概念はむしろ経済活動を行う上での指針となる概念にあたる。また地域再生の視点に立てば当然、経験的に導かれる概念である。

他方「6次産業」と、「小さな経済」の2つの概念については両方とも曖昧な意味合いしか持たず、それぞれ違う概念を同列になお一般的な概念として取り扱うことには少々問題があると思われる。さらに小田切氏は中山間地域の再生への道として、農山村の新しいコミュニティにも注目し、暮らしの視点を置きながら、そこで行われている活動及びそれによって担われている「小さな経済」に一定の評価

* 酪農学園大学食と健康学類流通学研究室

Food Distribution, Department of Food Science and Human Wellness, College of Agriculture, Food and Environment Sciences, Rakuno Gakuen University

** 南九州大学環境園芸学部環境園芸学科

The Department of Environmental Horticulture, Minamikyushu University

を下している。

また小田切氏は4つの経済を構築するための視点(概念)として、内的発展力だけでは限界があり、外部との連携が必要であると言及している。実際、内的発展論が持つ様々な問題の歴史的体現から妥当な結論であると思われる。

もっと根本的な問題提起をするなら、小田切氏は地域主体論からの農業政策の理論構築を目指しているかに思われるが、それが資本主義のさらなるグローバル化の農村地域への浸透を前提として置かない限り、もはや閉じられた地域もしくは経済の論理構成に止まってしまう。

ただし筆者としては、小田切氏の研究で提示された問題意識を批判的に検討し、小田切氏の3つの視点を共有しつつ、外部との接点を持ちながらいかに、一定の経済規模をもった「資本循環型経済」への発展経路を構築できるかが、残された課題であると考えられる。

3. 中山間地域の衰退過程

人類の経済活動の歴史のなかで、産業立地条件の不利な中山間地域が相対的に衰退していく過程は資本主義の発展様式から当然のように見られる。しかし、近年資本主義の発展様式への批判が高まるなか、人々の価値観が徐々に変わっており、豊富な自然がたくさん残されている中山間地域においては、新たな地域活性化に有効に利用できる可能性が大きくなりつつある。それは資本主義そのものの否定ではなく、資本主義発展様式の新たな展望を含んでいるように見受けられる。ここでは資本主義がどのような運動様式をもって、現在体現している中山間地域問題を引き起こしてきたかについて見ることにしたい。

人類の経済活動を歴史的に概観すると、狩猟や採集段階から徐々に農耕社会へ移行すると、これまで経験したこともない高い人口扶養力によって人口が自然に増加する。人口の自然増加は資本主義発展過程の原始的蓄積を可能にする労働市場を形成し、その地域を工業立地に有利な地域へと変容させる。産業革命以降、いち早く工業を発展させた地域ではこれまでの「農業の労働生産性」とは違う形で「工業の労働生産性」が飛躍的に高まり、後れをとった地域を大きく上回るようになる。

これによって農工間の賃金格差が広がり、農業地域から工業地域へ人口移動を引き起こす。しかし、この段階までは人口の社会移動は、それほど激しいものではない。このことは1900年代の工業化の初期

段階にあった日本の経験からも容易に説明できる。

初期段階の工業化を成し遂げた地域は、資本の自己増殖を目的とした資本主義発展様式に沿って発展していく。当然、当該地域は「富」すなわち、人口扶養能力が増大し、自然的かつ社会的人口増加を引き起こす。したがって、市場はますます発達し、本格的な商業資本が形成されていく。商業資本の増大はサービス業の労働生産性を上昇させ、工業のそれを上回るような形で発展していくと同時に、人口の社会的移動をさらに促すこととなる。

この現象が本格的な人口の都市集中を招き、労働生産性が低い中山間地域の人口流出を先に引き起こすことになる。日本においては資本の原始的蓄積が終了し、本格的な世界資本主義に再編される1920年代初めから1970年代の半ばまでの時期にあたる。

その結果、都心部への過度な人口偏在や都市地域の過密問題が起きると同時に、中山間地域の過疎問題を引き起こす。

これに対処するために政府は政策的な介入を実施することになるが、代表的な政策として工業の地域分散、農業の所得支持、農村地域への工場誘致などが挙げられる。しかし、数多くの政策にもかかわらず、中山間地域の過疎化問題の解決策にはならなかった。

4. 価値観の変化と中山間地域の活性化の可能性

中山間地域をいかに活性化するか、その答えはこれまでの資本主義の発展様式に沿った経済的側面からはなかなか出てこない。今後は、価値観の転換に基づいた新たな発展様式から見る必要があると考えられる。

その答えを見つけるために、まず、経済的側面からの検討を行いたい。過密地域において「集積の経済(agglomeration economies)」と「集積の不経済(agglomeration diseconomies)」を比較してみる。「集積の経済」は「地域特化の経済(localization economies)」と「都市化の経済(urbanization economies)」を複合した概念である。

集積地域では専門化された中間財の供給者および豊かな労働市場が存在し、また情報の創出と流れがスムーズに行われ、外部経済(external economies)が発生する⁽³⁾。集積の不経済は反対概念として、混雑の費用、例えば用水の汚染や交通費の増大などを発生させることである。これら2つを一般的に比較してみても、依然として集積経済が集積の不経済よりはるかに大きい。したがって、農村地域への工業誘致政策、所得支持政策などの小規模な政策では、中

山間地域の経済的活性化は難しい。なぜならば、個別企業としては集積の経済が働く都市に位置したほうが、農村より有利だからである。このように通説的な経済理論の側面からはなかなか新たな発想は生まれてこない。人々の価値観の変化に基づく新たな経済活動についてどう捉えていくかが大きな課題である。

人間の経済活動は一般的に「生活の物質的豊かさを追求する」ことを目標としているが、人間の欲求のなかには、物質的な欲求だけに止まらず、精神的な欲求を含む多様な欲求を求めているのが実情である。次の図式のように、本来人間はいくら多くの物質を所有しても、充足することはないが、思った以上の資本主義の生産力向上により、過去に比べより多くの人々はすでに物質的欲求の飽和状態を体現している。

$$\text{物質的欲求の充足度} = \frac{\text{所有する物質}}{\text{追求する物質 (欲求)}}$$

したがって上記の図式からいえば、人間の物質的欲求そのものを制約（あるいは物質的欲求から精神的欲求への転換）することで、多様な欲求を求める人々が増えつつある。彼らのなかには宗教的信仰による者もいれば、人生の価値観の変化によって行動する者もいる。

後者の代表的存在が近年に起きている「都市住民の農村地域移住」現象である。彼らは所得の高い都市生活を止め、所得は低くなることを受け入れて農村を生活の場として選ぶ。新たな農村定着地として故郷または縁故地（U-turn）と、無縁であるが、自然が豊かに保全されている地域（I-turn）が選ばれる。このような価値観の変化が中山間地域活性化のきっかけになり得るのかについては、今後さらなる考察が必要であろう。

この社会現象を日本の代表的な国土開発計画である『21世紀の国土のグランドデザイン』（1998年3月）で「1. 量よりも質、所得や収入を上げることよりもゆとり、新しさや刺激よりもくつろぎが尊ばれるようになっている、2. 自由な選択と自己責任が重視されるようになっている、3. 自然がかけがえのないものとして再認識され、自然の価値により重きが置かれるようになっている、(略)」⁽⁴⁾としている。

しかし、価値観の変化という社会現象に任せておけば、中山間地域が活性化するわけではない。なぜならば、彼らニューカマー（new comer）は自然がより豊かに残っている地域に定住することを望む

し、また生活に必要な収入を新しい定住地で得なければならない。その上、彼らは全体住民の一部にすぎず、大多数を占める既存住民と価値観がかなり異なる。したがって価値観の変化という中山間地域の社会現象を活性化につなぐためには、自然の保全とともに産業活性化をも同時に成し遂げる必要がある。

以上の理論的考察を踏まえつつ、以下では“綾町”の具体的な事例分析を通して、中産間地域活性化における内的発展の可能性について考える。

5. 中山間地域対策と綾町の特長

日本は1970年代半ばまで持続した高度経済成長によって、農村人口が都市へ急速に流出した⁽⁵⁾。このような急速な人口流出対策として、政府は1970年4月に10年時限法である「過疎地域対策緊急措置法」を公布し、本格的な過疎地域対策を実施した。その後、この法律は名称を変えながら現在にも続いている。しかし、度重なる対策にもかかわらず、過疎地域の人口減少は止まらない状況になっている。

今回事例として取り上げる綾町は、1人当たり所得は2,197千円であり、宮崎県の2,440千円より少なく、全国の3,101千円より遥かに低い。それにもかかわらず、中山間地域の活性化モデルとして扱う理由を3つ挙げておく。

1つ目は人口の増加である。綾町は1970年に過疎地域として指定されたが、2000年には過疎地域から抜け出せた。綾町の人口増の特徴は、社会増が自然減を上回っており⁽⁶⁾、特に現役世帯である40～64歳人口が増加している（表1を参照）。

2つ目は近隣の町村に比べ、地域が活性化しており活気に満ち溢れていることである。地域の活気を数値で示すことは難しい。経済指標や人口指標などを抽象的値で集約する方法もあるが、今回は人口1人当たり観光客数を指標として選んでみた。その理由は、小さい田舎町に多くの観光客が訪れること自体が、町に活気を与えるからであり、それが地域の発展につながっているからである。

1995から5年間の平均観光客数は110万であり、人口1人当たりで換算すると年間150人が訪れたことになる（この期間の平均人口が約7,400人）。宮崎県全体の10人より15倍多い⁽⁷⁾。

3つ目は、自然の保全状態が良いことである。経済発展過程で取り残された中山間地域は相対的に自然が多く残されている。国立公園協会の調査によれば、綾町の照葉樹林地帯に野生植物146科848種（宮崎県内の野生植物種の約33%）が生息している。そ

表1 綾町の人口及び産業の推移

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 人口(人) | 8,419 | 7,748 | 7,339 | 7,261 | 7,309 | 7,385 | 7,419 | 7,596 |
| 人口動態 | | | | | | | | |
| 自然増減 | — | 37 | 32 | 35 | 23 | -13 | -18 | -22 |
| 社会増減 | — | -261 | -8 | 6 | 60 | 22 | 44 | 71 |
| 人口構造 | | | | | | | | |
| 0-14歳 | 2,871 | 2,146 | 1,695 | 1,583 | 1,535 | 1,425 | 1,239 | 1,147 |
| 15-39歳 | 2,854 | 2,627 | 2,393 | 2,294 | 2,295 | 2,119 | 2,025 | 1,519 |
| 40-64歳 | 2,054 | 2,239 | 2,393 | 2,469 | 2,441 | 2,644 | 2,649 | 3,107 |
| 65歳以上 | 640 | 736 | 859 | 915 | 1,038 | 1,196 | 1,506 | 1,823 |
| 世帯数(戸) | 2,045 | 2,023 | 2,096 | 2,159 | 2,258 | 2,454 | 2,564 | 2,689 |
| 農家数 | — | 1,051 | 945 | 905 | 781 | 680 | 642 | 601 |
| 産業別就業者数(人) | — | 4,020 | 3,677 | 3,768 | 3,730 | 3,881 | 3,994 | 3,883 |
| 農業 | — | 1,987 | 1,465 | 1,255 | 1,200 | 1,065 | 1,005 | 916 |
| 林業 | — | 241 | 199 | 139 | 123 | 98 | 78 | 53 |
| 漁業 | — | 9 | 28 | 17 | 11 | 4 | 4 | 3 |
| 鉱業 | — | 3 | 9 | 11 | 3 | 4 | 4 | 7 |
| 建設業 | — | 376 | 460 | 583 | 469 | 606 | 556 | 538 |
| 製造業 | — | 273 | 316 | 473 | 581 | 665 | 604 | 542 |
| 卸小売業 | — | 450 | 480 | 534 | 530 | 513 | 640 | 591 |
| サービス業 | — | 563 | 610 | 667 | 700 | 823 | 988 | 1,107 |
| 公務 | — | 118 | 104 | 89 | 107 | 103 | 114 | 123 |
| その他(民間非営) | — | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 | 1 | 3 |
| 工場数 ^(注1) | — | — | — | — | — | 18 | 20 | 20 |
| 従業員 | — | — | — | — | — | 650 | 709 | 558 |
| 生産額(百万円) | — | — | — | — | — | 8,783 | 13,838 | 16,829 |
| 商店数 ^(注2) | — | — | — | — | — | 123 | 95 | 124 |
| 従業員数 | — | — | — | — | — | 312 | 331 | 460 |
| 総売場面積(坪) | — | — | — | — | — | 1,469 | 2,102 | 2,498 |
| 販売額(百万円) | — | — | — | — | — | 5,655 | 8,913 | 10,756 |

出所) 国勢調査及び宮崎県工業統計, 商業統計各年度

注1) 工場に関する1990年データは1989年の値である。

注2) 商店に関する1990年データは1991年の, 1995年データは1997年の値である。

のうち, 環境庁の絶滅危惧種 (Red Data Book) に登録された植物が40種, 宮崎県RDBに登録されている植物が52種ある。また, 動物も哺乳類5科8種 (宮崎県内の約50%), 鳥類30科70種 (宮崎県RDBの約60%), 両生類及び爬虫類8科13種 (宮崎県RDBに2種登録), 蝶類及び蛾類34科59亜科560種 (宮崎県RDBに27種登録) が生息している。

「価値観の変化という中山間地域の社会現象を活性化につなぐためには, 自然の保全と共に産業活性化をも同時に成し遂げる必要がある。」と前述で指摘しているが, 綾町こそこれらの内在的価値を社会的ニーズとしていち早く取り入れ, 地域の活性化に大きな成果を作り出している典型的な地域といえよう。

6. 綾町の地域活性化 (自然保全と産業活性化)⁽⁸⁾

まず自然保全活動を時代順に整理してみよう。高度成長期に1967年7月に, 「伐採された民有林1,100haと照葉樹林の群生地である国有林330ha

を交換する」との通知が町長宛に届いた。これに対し, 当時の町長は「雇用の増大は一時的なことであって, 国有林が伐採されたら綾町に何が残るのか」と疑問を提示し, 町民90%の反対署名を集めて宮崎県及び宮崎県議会, 農林水産大臣に直訴した。これをきっかけに1970年から国定公園指定運動が始まり, 1974年に「綾町の自然を保護する条例」が制定され, 1982年に照葉樹林3,002haが国定公園として指定された。

以後, この条例は綾町のあらゆる分野に適用されてきた。また, その理念は1983年制定の「綾町憲章」1985年の「照葉樹林の町宣言」, 1988年の「自然生態系農業推進に関する条例」の制定へ受け継がれており, 条例の目的は「綾町の農業を安定的かつ長期的に発展させ, 消費者が健康で文化的な生活を確保するところに置く」と明示している。また, 長期開発計画の始まりである「第1次長期総合開発計画」の基本骨子を整理すると以下のように整理できる。「1次産業としての農業より, 観光産業や有機農業と

の連携で発展を目指す。これからの農村社会は単純に農産物を生産する場所ではなく、社会全体の人間性を回復する場所としてその価値が大きく変わる。農業もこのように変化するはずであり、産業開発も豊富な自然を背景に推進しなければならない。ここで重要なことは、綾町は30年前から自然生態系を保護しながら、産業間の有機的な連携こそ未来の農

業・農村の目指す姿であることを、30年前から気づいたことにその先見性が指摘できよう。

また綾町の長期計画及び財政報告書から概観してみると、地域活性化は行政の働きだけでなく、常に民間と行政の協力によって成し遂げられていることが確認できる(表2)。続いてその原動力となった具体的な実践例をあげながら、考察を行いたい。

表2 綾町の地域活性化計画年表

| 計画期間 | 条例及び施設 | | | 備考 |
|--------------------|--|--------------|--|--|
| 第1次計画 (71-80) | 「綾町の自然を守る条例」の制定(1974年4月) | | | |
| | 公共 | 有機農業 | 1坪菜園作り 青空市場 開設 自給堆肥供給施設(豚尿処理) | 有機農業の出発点。健康増進のため、家庭毎に1つの野菜畑を持つ。種の無料普及。農産物 Bazaar (非常設の Farmer's Market) 最初の有機農業関連施設。尿尿の液肥化施設。 |
| | | 産業観光 | 綾川荘 旅館 錦原 運動公園 自然休養村・林間休養施設 | 公共宿泊施設。有機農産物及び特産品・工芸品の展示販売。後にサッカー及び野球競技場を立てる公園。当初は公園としてしか機能してない。森林を利用した林間公園。 |
| | 民間 | 有機農業 伝統産業 | 有機農産物直売 開始(JA) 工房12ヶ所開設 | 有機農産物を北九州市の生協へ直売開始。 繊維工芸2ヶ所、木工芸5ヶ所、陶芸窯2ヶ所、食品加工3ヶ所。 |
| 第2次計画 (81-84) | 工芸コミュニケーション協会 発足(1981年11月) | | | |
| | 照葉樹林 一帯が「九州中央国定公園」と指定される(1982年5月) | | | |
| | 有機農業推進本部の設置(1983年):議会3人、農業委員会3人、自治公民官長3人、行政3人で構成 | | | |
| | 公共 | 有機農業 | 家畜糞尿処理 施設 土壌調査 事業 錦原 体験農場 堆肥増産共進會 発足 | 牛糞尿を堆肥化する施設。 農耕地の土壌調査:1983年に始まり1985年に終了。 有機農業体験農場の開設 堆肥増産コンクールの開催を主催。1986年に終了。 |
| | | 産業観光 | 大吊橋 建設 サイクル・センター建設 綾城 建築 | 観光用吊橋。綾町の広報誌などにも利用する。 宮崎市-綾町間サイクル・ロード終点。 旧綾城の跡地に復元した観光施設。綾クラフト城と隣接している。 |
| | 民間 | 伝統産業 | 第1回 工芸祭り 工房3ヶ所 開設 | 年1回 秋に開催される工芸品展示販売行事。顧客は町外から来る。 繊維工芸1ヶ所、木工芸1ヶ所、陶芸窯1ヶ所。 |
| 第2次修正 計画(85-90) | 「自然生態系農業の推進に関する条例」の制定(1988年7月) | | | |
| | 公共 | 有機農業 | JA 宮崎市直売所 開設 生活ごみコンポスト施設の建設 有機農業開発センター 設置 | 有機農産物の直売所を開設し、JAにレンタル。 生活残渣を堆肥にする施設。 有機農業推進本部をセンターへ移管し、独自の有機農産物認証機関として運営。 |
| | | 産業観光 | 照葉樹林 文化館 建設 自然休養村に遊び場 増設 本物センター 建設 | 大吊橋に隣接した展示館。照葉樹林の生態系と山村の生活道具を展示。 林間公園に遊具を設置した広場。 有機農産物及び加工食品、工芸品、民芸品の販売所。 |
| | 民間 | 伝統産業 | 綾国際クラフト城 開設 雲海酒造の誘致 酒泉の杜 開設 | 工芸品の体験及び展示販売場。 酒造会社の御雲海を誘致。焼酎、日本酒、ワインの製造。 雲海酒造と隣接したところに各種工房が入れる建物を新築。 |
| 第3次計画 (91-94) | 公共 | 有機農業 | 東京 出荷開始 大阪 出荷開始 | 大田市場へ有機野菜の出荷が始まる。 西川青果などに有機野菜の出荷が始まる。 |
| | | 産業観光 | 花時計 設置 陸上競技場 開設 プール 開設 | 錦原公園に花時計を設置。 自然休養村と隣接したところに陸上競技場を開設。 自然休養村に川水を引いて自然プールを開設。 |
| | 民間 | 伝統産業 | 工房2ヶ所 開設 | 木工芸2ヶ所。 |
| 第4次計画 (95-00) | 第1回 有機農業全国大会で大賞(最優秀賞)の農林大臣賞を受賞(1996年2月) | | | |
| | 公共 | 有機農業 | 京都生協と直売協定 締結 有機農業開発センタ 建物新築 JA 堆肥センター 建設 簡易尿処理施設 建設 | 京都市市民生協と有機野菜の直売協定を締結。 有機農業開発センターを新築建物に移転。 堆肥センターを新築し、農協レンタル。 生物活性水(Bateria Mineral Water)を用いて豚尿を処理する施設。 |
| | | 産業観光 | テニスコート 開設 サッカー場・野球場 開設 触合い合宿センター 開設 綾川荘 旅館 本館 新築 | 自然休養村に隣接したところにテニスコートの開設。 錦原公園に隣接したところにサッカー場と野球場を開設。 自然休養村に近いところにスポーツ合宿専用の宿泊施設を開設。 既存の綾川荘(自然休養村内)より大規模なホテルを新築する。 |
| 民間 | 伝統産業 | 工房11ヶ所 開設 | 木工芸6ヶ所、陶芸窯4ヶ所、食品加工1ヶ所。 | |
| 第5次計画 (01-05) | 公共 | 有機農業 | JAS有機登録認定機関認証 | 有機農業開発センターが自治体として始めてJAS有機認定団体として認証を受ける。 |
| | | 産業観光 | てるはドームの新築 | 大規模室内体育館(延床面積:6,640㎡) |
| 民間 | 伝統産業 | 工房 3ヶ所 | 繊維工芸1ヶ所、木工芸1ヶ所、陶芸窯1ヶ所。 | |

出所)綾町の内部資料より筆者作成

1) 有機農業の形成

第1次長期総合計画(1971~1980年)の農業振興計画において、その目標を、①生産性の向上とコスト削減、②稲作中心から高所得作物(野菜、果実、畜産)へ作物転換、③流通合理化及び付加価値の向上、④経営規模拡大に定めた。したがって、その計画内容も、①農業生産基盤の整備及び開発(内容:田畑の灌漑整備、農路整備など)、②野菜及び肉牛の導入、農機械の導入、貯蔵及び選果施設の建設に重点を置いたが、他の取り組みと比べた特質は養豚農家の豚尿処理施設の導入と青空市場(農産物バーザール:非常設の定期farmer's market)を開設したことである。豚尿処理施設の導入は化学肥料の多投による地力低下の防止と回復にその目的があった。

第2次長期総合計画(1981~1984年)においては農業振興の目標を、①生産性向上、②農業後継者の育成、③農業組織の強化と指導体制の確立においた。生産性向上のための計画内容は、基盤整備、流通加工施設の整備、農機械バンクの充実化に重点をおいてある。農業後継者育成は地域のリーダーとなる農業従事者をJAと農業技術センター、行政が一体となって実施した。農業組織の強化と指導体制の確立は、農業関連団体(JA、農業技術センター、生産部会)は言うまでもなく、共同施設の利用者と部落単位まで組織に取り込もうとした。これらの目標と計画も一般的なことであったが、農村総合モデル事業の補助金を利用して牛の糞尿処理施設を新築したことと、生産性向上の一環として有機農業を通じて安全性の高い農産物を生産するとの計画を明示している。

ところで第2次長期総合計画は、綾町が1984年に宮崎市周辺地域のテクノポリス計画に含まれることを契機に修正された⁹⁾。修正計画(1985~1990)では農業振興を「農業近代化から有機農業へ」方向転換する。その背景には、第1次計画において開設した青空市場が定着したこと、JAが北九州市生協へ有機農産物を直売したことである。特にJAの販売ルート開拓は綾町の養豚農家会(陵豚会)が取引先である北九州生協との交流で生まれたものであるが、販売ルートの確保が農家と農協の自信に繋がり、政策転換に大きな影響を及ぼした。

農業振興の方向を有機農業へ転換した第2次計画の修正からは、本格的に有機農業に取り組むことになった。有機農産物直売場の開設、生活残飯の堆肥化もあるが、なによりも「有機農業推進本部」を「有機農業開発センター」と再編し、行政の一部署とし

ておいた。このセンターが綾町独自の有機農産物認証制度を運営した。

2) 産業観光の形成

第1次長期総合計画に「これからの観光は「物見遊山」から動的でかつ静的な観光へ変わる。地域産業(工芸と農業)と関連した観光レクリエーションを開発する必要がある」と明示し、計画を観光レクリエーション開発と農林業関連分野の開発にわけて策定した。観光レクリエーション開発は既存の2施設が他産業と関連性が弱いことから、市街地に近い錦原公園を重点的に開発する計画を立てた。農林業関連の開発も錦原公園と繋がる農林度を利用し、ミカン観光農園及び栗観光農園を計画したが、その背景として「産業観光」を開発しなければならないとの認識があった¹⁰⁾。したがって、重点開発の方向も、①観光客の誘致、②観光資源の保護と開発、③受け入れ態勢の整備と設定した。

まず、観光客の誘致について見てみよう。これは宣伝活動の強化と特産品の開発に分けることができる。前者は宮崎県観光協会を通じて行い、後者は自然から採取された動植物または有機農産物を原料とする料理の開発が主な手段であった。次に、観光資源の保護と開発についてみよう。観光資源の保護と開発は文化財資源と自然資源に分けられる。前者は綾城跡と郷土祭りを利用したイベント開催であり、後者は照葉樹林帯を利用した散策コースの開発と鮎稚魚の放流による行動型観光地の開発である。

最後に、受容体制の整備は既存設備の拡充と観光農園の助成、工芸コミュニティの整備である。観光農園助成は第1次計画で助成したミカン観光農園と栗観光農園に、葡萄観光農園と梨観光農園・桃観光農園を追加助成し、農家指導を積極的に行って参加農家を増やすことである。既存施設の拡充は自然休養村の整備と綾川荘を拡張することである。

工芸コミュニティ整備は綾町の発展において重要な役割を果たす。これは伝統工芸品の展示販売場を整備し、各種工房を誘致することである。観光施設として大きな役割を担っているものとして「酒泉の社」と「本物センター」がある。2つの施設は観光客が最も多く訪れるポイントであり、地域の農産物加工品、工芸品、有機農産物を販売する施設でもある。

本物センターは1989年に開設され、観光客だけでなく地域住民が集まるコミュニティの中心地でもある。当初の年間売上高3,040万円、1日平均利用客数381人であったが、2000年には年間売上高39,023万円、1日平均利用客数937人にまで急増

し、その後は微増減を繰り返している。販売額の構成を見ると工芸品及び加工食品が53%、有機農産物が47%（2005年基準）となっている。本物センターで販売している有機農産物の出荷者には農家だけでなく、非農家の住民もいる。町民の誰もが綾町独自の有機認証を受け、登録すれば自由に展示販売できる。現在の登録者は703人に上る。

第3次長期総合計画からの観光振興はスポーツチーム合宿の誘致へと移行しており、それに合わせて小規模のスポーツ施設とスポーツ合宿専用の宿泊施設を建設するとしている。

3) 地域固有産業の振興

産業の立地条件が不利である綾町の製造業は零細な規模の食料品加工、繊維、木製品加工が中心であった。このうち、木製品加工と織物、陶芸は地域に伝来する伝統工芸である。

第1次長期総合計画では「自然保護の立場から公害のない工場を誘致し、農村工業化と観光産業を開発する」という目標を立て、事業として「地域固有産業センター」を設立し、陶芸やガラス工芸の工房を誘致した。1973年に木工及び繊維工房、陶芸工房が共同して「ひむかの邑」を結成し、作品の展示・販売を共に行った⁽¹¹⁾。一方では衰退一路にある繊維工場（従業員44人）に代わる工場（従業員200~300人）を誘致しようと計画したが、繊維工場の誘致は計画通りに進まなかった。

第2次長期総合計画は、伝統工芸の振興と地域の自然を利用する方向へ修正した。綾町は良質な水資源が豊富である。これを利用して若い人の雇用機会を増やす目的で雲海酒造を誘致した。また、伝統産業振興のため「手作りの里」を標榜して地域住民と観光客が交流できる体制整備を計画した。しかしこの時期、最も重要な取り組みは雲海酒造の誘致であった。雲海酒造と綾町は観光振興と連携できる工場敷地を1983年から助成し、1985年に工場の完成とともに、年間3万人の見学者が訪問するまでに至っている。これを契機に酒造工場の敷地に隣接したところに伝統工芸施設を建設する計画（綾の里計画）を立て、1988年8月に株式会社酒泉の杜を設立した。「酒泉の里」は資本金1億円の第3セクターとして行政が出資金の5%、民間95%（JA綾及び町内小企業8%）を出資した。主な事業は地域特産物の開発と販売、地域農林水産物の加工と販売、ホテル及びレストランの経営である。

4) 行政と民間の協調⁽¹²⁾

綾町は約300年間他地域の藩である薩摩藩に支配されてきた。このような歴史的背景もあって、行政頼りの意識が強かった。このような意識を変えるために行政の仕事として、まず住民の自治意識改変を狙い、行政組織を改編に取り組んだ。

行政の末端組織である「区制」を「自治公民館制」へ変えたのである。区制の下では行政の手足となって与えられた仕事、例えば行政文書の配達や集会の連絡だけを担っていた区長と、住民の日常生活に必要な事項を行政に伝える公民館長がいたが、公民館長は有名無実であった⁽¹³⁾。これを自治公民館制では区長を廃止して区長の役割は町役場が担い、公民館長を自治公民館長へ変えた。自治公民館長は月1回の「連絡会議」に出席して行政の担当者と施策について討論する。このとき、区民の要望事項で照らして行政施策の善し悪しを判断し、修正するようにした。その後、様々な試行錯誤を繰り返しながら、自治公民館制は1968年の始まった「一戸一品」および「花作り」運動と1973年に始まった「1坪菜園」運動につながった。特に住民の食生活改善と健康増進のために始まった「1坪菜園」運動は現在の有機農業の出発点となったことを記しておこう。

小規模な自治体において農協（JA）は町の経済のみならず、オピニオンのリーダーでもある。農林業中心の綾町において、農協の方針と行政の方針の不一致は地域活性化に重大な悪影響を与える。高度成長期である当時の農政は「多投多産」であった。農協の方針もこれに応じており、当時の町長は自然保護による地域活性化と小投資農業を、地域戦略として構想とは正反対の立場であったといえる。しかし幸いに、当時町長は農協職員出身であったため、1974年に精米センター及び農機械センターを、1976年にミカン低温倉庫を建てて農協に賃貸するなど、農協と良好な関係を維持しながら、農協を取り込んでの地域活性化を進め得たことはできたことに、昨今の地域問題へ多くの示唆を与えている。

5) 有機物質の循環

綾町は人間の生活と経済活動が自然に与える影響を極力抑えようとしている。その一つが「有機物質の循環」である。

まず、住民生活から出てくる有機物質が如何に循環するかを見よう。約2,700世帯のうち、町の中心に住んでいる500世帯の残飯（662トン/年）を収集してコンポスト処理場へ送る。また、浄化施設の備わっていない家庭の人糞尿（415kl/年）を集め、家

畜糞尿と混合して液肥を生産する⁽¹⁴⁾。中心から離れている村落は農家であるため、残飯を自ら堆肥として使うので収集の必要性がない。残飯を原料とする堆肥は質が落ちるので畜産廃棄物と混合し、有機肥料を作る。このようにして住民生活から出てくる有機物は自然を汚染せず循環する。

次に農畜産部門の廃棄物についてみてみよう。畜産廃棄物(70,593トン/年)はコンポスト処理場(436トン/年)、自給肥料施設(3,350トン/年)、JA堆肥センター(3,795トン/年)へ送られ、有機肥料または液肥になる。残りは畜産農家の園芸部門の堆肥としてまたは他の園芸農家へ販売される。

最後に耕種部門を見てみよう。米作のわら(1,395トン/年)と籾殻(280トン/年)は牛舎や豚舎の敷物として使われ、これが畜産廃棄物の一部になって循環していく。園芸作では廃棄物が出てこない。畜産農家から出てくる極微量の廃棄物が河川に流れることがあるが、これを除けば農畜産部門の有機物質は自然へ循環されることになる。

食品加工部門からの廃棄物であるが、綾町の場合、雲海酒造を除けば大規模な工場がない。雲海酒造は独自に酒粕を回収して、家畜の飼料として加工販売している。また、小規模の食品加工場の残飯は家庭の残飯と一緒に集められてコンポストとして処理される。

7. 結 論

ここまで産業立地条件の不利な中山間地域が、如何にして地域活性化を成し遂げて来たかについて事例分析を行った。分析から得た知見をまとめると以下のとおりである。

経済発展のなかで、産業立地条件の不利な中山間地域は衰退していくが、衰退から活性化へと転換できる可能性は、外部から魅力を感じる新たな素材の開発である。綾町の場合、都市とは違い相対的に豊富に残されている自然保護とその利用であった。

しかし自然保護と利用には、物質的豊かさと自然生態系を如何に両立していけるかが重要であり、単に豊かな自然だけでは何も成し遂げることはできないだろう。地域住民と一体になって自分自ら楽しみながら、外部との連携を如何に取るかが重要であり、その場合、単に外部からの助けだけでは地域活性化にはつながらない。

さらに事例から得た政策含意について整理すると、まず強力な地域リーダーの存在である。約30年前から一貫して「自然保護を通じる地域活性化」を押し進めてこなければ今の綾町は存在しえない。そ

こがある意味で一般化できにくいところでもあるが、そのようなリーダーを求めることも大事である一方、地域自らがリーダーを育てていくということも重要であろう。

また地域リーダーの存在とともに、行政と民間が協調する仕組みを作っていく必要がある。綾町は住民の意識改革から始まり、農協などの民間の経済部門と行政の施策を適合させ相乗効果を引き出してきた。これによって地域住民の経済的豊かさが改善され、一貫した方向性が保たれる契機となった。

以上の取り組みを総合して結論づければ、「持続性」「関係性」「循環性」を如何に地域内で農業との関連で構築していくかに、地域活性化の鍵であることを確認できた。またその前提として、地域住民の豊かさ(精神的、物質的な両面からの)を如何に確保していくかがなにより重要である。

引用・参考文献

- (1) 食料・農業・農村 基本法第35条では、「山間地及びその周辺の地域その他の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」と定義されている。詳しいことは、農林水産省の農業地域類型区分を参照のこと。
- (2) 「農山村再生の課題」『世界』2008年8月(No.781)、岩波書店、「第6章 農山漁村地域再生の課題」『まちづくり読本』財団法人地域活性化センター、1998年を参照。
- (3) 今川拓郎「集積のメカニズム：伝統的な都市経済モデル」『経済セミナー』2003年4月、日本評論社を参照。
- (4) 国土庁『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3月。
- (5) 当時3,375市町村のうち、1965年時点で1960年対比人口減少した市町村が2,574ヶ所に達し、10%以上897ヶ所、20%以上117ヶ所、30%以上36ヶ所という深刻な人口流出であった。
- (6) 宮崎県と綾町の1975年から2000年までの人口の社会増減を「人口社会動態 = a + b 年次」でトレンド分析した結果、宮崎県は-168.8の傾きを、綾町は+4.6の傾きを見せていた。両方ともに有意水準1%でゼロと有意な差があった。
- (7) 宮崎県「観光要覧」2002年、綾町「綾町プロフィール」2003年を参考に計算した。
- (8) 郷田實『結いの心—夜逃げの町綾町から子孫に残す町づくりへの挑戦—』ビジネス社、1998年12月、pp.28~31。

- (9) テクノポリス計画で綾町は宮崎市の衛星定住地 (satellite settlement) 機能を持たせることであったが、実際にはその機能を有していない。
- (10) 綾町『第2次長期総合計画』1981年, p. 124.
- (11) 現在「ひむかの里」は綾町商工会の支援を受けて、より多くの観光客が地域の商店街を利用するようにキャンペーンやイベント支援を主な活動としている。
- (12) この節は郷田實, 前掲書 pp. 72~113, pp. 183~188 による。
- (13) 日本の自治体は公設公民館を持っている。これは規模が大きく行事の集会場として利用される。自治公民館は規模が小さく区ごとに設置され、部落住民の集会場として使われる。綾町には22ヶ所の自治公民館がある。
- (14) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第十七条によれば“ふん尿は環境省令で定める基準に適合した方法によるのでなければ、肥料として使用してはならない”となっているが、適合した方法であれば問題ない。