論　説

転機に立つ国土開発政策と地域産業振興の課題

早尻　正宏
（農学部）

第１章　はじめに

国土審議会は2014年９月、国土形成計画（全国計画）の改定に関する調査審議を行う計画部会を設置し、次期計画の策定に向けて協議を開始した。2015年１月には「新たな国土形成計画（全国計画）中間整理」（以下、「中間整理」という）を公表し、次期計画を「日本の命運を決する10年」（「中間整理」６頁）と位置付け、計画策定に当たっての基本的考え方を提示した。次期計画は、「中間整理」で示された論点をみるかぎり、また、計画策定主体である国土交通省が表明しているように、基本的には、同省が2014年７月に公表した「国土のグランドデザイン2050―対流促進型国土の形成―」（以下、「グランドデザイン」という）に即した内容となる見込みである。

「グランドデザイン」は、「消滅可能性自治体」のリストを示して話題を呼んだいわゆる「増田レポート」の公表以降、目まぐるしく展開してきた国土開発をめぐる政策対応の一つであり、人口減少を前提とした初めての国土計画である。「グランドデザイン」では、①首都圏・中部圏・近畿圏の一体化により国際競争力の強化を図る「スーパー・メガリージョン」、②「コンパクトな拠点とネットワークの構築」により経済活性化を図る三大都市圏以外の地域――から成り立つ国土構造への再編が提起された。このように異なる性格を付与された両地域の関係については、「スーパー・メガリージョン」たる三大都市圏の経済成長が「コンパクトな拠点」たる地方都市に波及し、さらに「ネットワーク」を通じて農山村[1]にも波及する、という整理が行われている。その発想は、大企業が潤えば中小企業や低所得者にもいずれ富が行き渡るという「トリクルダウン理論の地域版」（中山、2014）にほかならない。

「中間整理」の公表までに開催された計６回の計画部会では、「住み慣れた場所に住み続けることをあきらめる覚悟について記述する必要がある。東京から地方への移住を促進することと、すべての集落の維持という考えをやめることが、日本人にとって最も重要な価値観の転換である」（第６回国土審議会計画部会、2014年12月16日、議事要旨）など、「農村たたみ」（小

[1] 小田切（2014）にならい、本稿では、生産・生活条件の厳しい、いわゆる条件不利地域を農山村と総称する。この農山村には、中山間地域だけでなく、消費地から遠い遠隔地の平地農村、漁村、離島なども含む。

田切、2014）を是認するような意見も出た。それは「地方中核都市」への投資と政策の集中を提言する「増田レポート」の状況認識を共有したものであるということができる。また、「中間整理」の中には、「地方の広域ブロックの中心的な都市においては、地方都市とのネットワークの形成を進め、より高次の都市機能を提供するとともに、広域ブロック経済のけん引役となりうる成長産業等の集積を進めて広域ブロックの自立性を支える」（「中間整理」14頁）というように、正面切ったものではないが、道州制[2]の導入を強く意識した記載もみられる。この点にかかわって、岡田（2014a）は、「増田レポート」公表後の2014年５月に発足した第31次地方制度調査会においても同じような動きがみられたことを指摘する。周知のとおり、これまでも道州制の導入と市町村の合併は一体的なものとして議論されてきたが、「増田レポート」以降は、「消滅可能性自治体」リストの公表にみられるように、「人口減少」が強調されることで、市町村側が合併を受容せざるを得ないような状況が生み出されつつある。

国土形成計画の見直しが進められる中で、農山村集落から地域住民を撤退させる「農村たたみ」や道州制の導入、市町村「再」合併など、今後の国土開発の行方を大きく左右するような論点が提出されてきた。だが、はたして、こうした「トリクルダウン理論」に基づく国土計画により、人口減少社会に対応した国土保全の仕組みを再構築できるのであろうか。中心都市に投資や政策を集中的に投下する「選択と集中」により、国土保全の基礎単位である農山村集落を維持できるのであろうか。小田切（2014）や坂本（2014）、岡田（2014a）が指摘するように、論拠が曖昧な「増田レポート」の状況認識をベースに組み立てられつつある諸政策は、こうした疑問点に応えることができていない。多種多様な自然特性をもつ国土の管理を行き届かせるには農山村への人々の定住が必要であり、その実現には安定した暮らしと雇用が不可欠である。「農村」と「都市」を対立的に捉えるのではなく、農山村での安定的な暮らしが都市の社会・経済・環境の持続可能性を保障するという「農村」と「都市」の関係性を踏まえることが国土開発政策の前提となる必要がある（坂本、2014）。「選択と集中」を基調とした国土開発政策に欠けているのは、地方経済を支えているのはこうした「農村」と「都市」の相互作用であるという状況認識であろう。

このように国土開発政策はいま転機を迎えつつあるわけだが、持続可能な国土づくりに向けた課題を考えていくに当たり、ここで安東（2008）の指摘を紹介しておきたい。安東は、全国総合開発計画にみられる戦後日本の国土開発のあり方を点検する中で、わが国の国土開発政策

[2] 道州制とは、都道府県を廃止して、その代わりに「道」または「州」を置く地方行政制度である。第28次地方制度調査会は2006年２月、「道州制のあり方に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。こうした動きを受けて、政府は2006月９月に道州制担当大臣を置き、その下に2007年１月、道州制ビジョン懇談会を設置、道州制の導入に関する基本的事項について検討を進めた。2008年３月には「中間報告」をとりまとめ、道州制の理念・目的、導入目標時期、プロセスについて具体的に提示した。だが、道州制ビジョン懇談会は最終報告を提出することなく2010年２月に廃止された。現在、道州制に反対する地方の圧力もあり、道州制推進基本法案の国会への提出は見送られており、道州制導入の動きは足踏み状態にある。

の特徴として、「国家による国土政策と地域による地域政策という２つの流れが合流できない関係に置かれていること」（安東、2008、334頁）を指摘している。そのうえで、後者の「地域による地域政策」を、「国家による国土政策」という「上」からの開発とは異なる、地域開発をめぐる「もう一つの水脈」と位置付けている。本稿の狙いは、国土形成計画期における「上」からの国土開発政策の特徴とその限界を明らかにし、「もう一つの水脈」たる「地域発」の開発政策のあり方を描き出すことで、人口減少社会における開発行政のあり方を議論するための基礎的資料を提供することにある。「地域発」の開発政策をめぐっては小規模町村を対象とした研究や報告が数多く蓄積されているが（岡田、2005；小田切、2013；小田切・藤山、2013；境野・千葉・松野、2011；全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所、2014；早尻、2012；宮﨑、2006）、本稿ではそれに加え「上」からの動きも押さえることにより、「増田レポート」およびその現状認識をベースに組み立てられつつある国土開発政策の問題点を浮き彫りにすることができると考えている。

そこで、まず、第２章では、国土の均衡な発展を目標に掲げてきた全国総合開発計画に代わり2008年に策定された国土形成計画の特徴を明らかにしたうえで、小田切（2014）や坂本（2014）、岡田（2014a）の議論を参照しながら、次期計画に強い影響を及ぼしている「増田レポート」を分析の対象として取り上げる。分析のキーワードは道州制と市町村合併である。第３章では、前述した「上」からの国土開発政策に抗する動きとして、「平成の大合併」期における非合併自治体の持続可能な地域づくりの実践事例を紹介する。非合併自治体の多くはいまなお綱渡りの財政運営を強いられているが、一方で、大型公共事業や企業誘致に地域の未来を託すのでなく、住民の自治と政策形成・実施への参加を重視し、地域資源に根差した持続的循環型産業を構築して雇用を拡大し、定住条件の創出に取り組むケースも少なくない。対象事例は、そのうちの一つ、中山間地域に位置する小規模な自治体、山形県最上郡鮭川村である。鮭川村では、地域住民や事業者が業種の垣根を越えてネットワークを形成し、地域資源を積極的に活用した産業振興の取り組みを進めてきた。最後に、第４章で、国土開発政策の展開方向とその課題について考えてみたい[3]。

第２章　国土形成計画の論理と課題

第１節　全国総合開発計画から国土形成計画へ

全国総合開発計画策定の根拠法であった国土総合開発法は2007年、国土形成計画法に改定された。2008年７月には同法に基づき、全国総合開発計画に代わり国土形成計画（全国計画）が

[3] 本稿では、国土開発（政策）、国土計画、地域開発（政策）などの用語を使用するが、引用部分を除き、原則、国の政策・計画等に触れる際には国土開発（政策）や国土計画を、地方自治体の政策・施策等に言及する際には地域開発（政策）を用いることとする。

策定された。国土形成計画は全国計画と広域地方計画の２本立てとなっており、2009年９月には東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏で国土形成計画（広域地方計画）が樹立された。はたして、この国土形成計画は全国総合開発計画とどのような関係―連続性、あるいは不連続性―にあるのだろうか。以下では、国土開発政策における国土形成計画の位置と役割を確認するべく、「国土の均衡ある発展」を掲げ戦後日本の開発行政の指針となった全国総合開発計画について振り返っておきたい（表－１）[4]。

1962年に策定された全国総合開発計画（以下、一全総という）は、1950年制定の国土総合開発法に基づく初めての全総計画である。それに先立ち、1960年に池田内閣は「国民所得倍増計画」を発表し、太平洋ベルト地帯を基軸とした経済成長優先、大都市優先の産業政策を進めていた。こうした中で地方へ配慮する姿勢を示したのが一全総であり、過疎過密の解消、地域間格差の是正に向け、「地域間の均衡ある発展」を基本目標とした。以来、この基本目標は全総計画を貫く問題意識となった。一全総の開発方式は「拠点開発方式」と呼ばれ、太平洋ベルト地帯沿いに設けられた拠点都市に集中的に資金を投下することを通じて、周辺地域（農山村部）にも開発効果を波及させるというものであった[5]。だが、その理念とは裏腹に、一全総は、エネルギー資源と労働力の供給源となった農山村地域の人口流出と三大都市圏の人口集中を招き、過疎・過密問題を深刻化させることとなった。また、山村地域ではダム開発による集落の消滅や自然破壊、工業都市では公害問題が発生するなど、開発の負の側面が露わになった。

そこで登場したのが、高度成長期では最後の計画となった新全国総合開発計画（以下、新全総という）である。「豊かな環境の創造」を基本目標として1969年に策定された新全総の特徴は、開発対象を太平洋ベルト地帯に限らず、国土全体に拡大したことにあった。その開発方式は「大規模プロジェクト構想」と呼ばれ、新幹線網と高速道路網の整備を進め高速交通ネットワークを構築し、それを媒介にして大規模工業開発を行うというものであった。太平洋ベルト地帯以外にも大規模工業都市を配置し、全国各地に高度成長の果実を波及させることで、深刻の度をきわめる過疎過密問題を解消することが目論まれていた。だが、新全総は、巨大工業基地の候補となった苫小牧東部やむつ小川原での計画頓挫が示すように、オイルショックなどを要因とする経済成長の鈍化、素材産業（化学、鉄鋼）から加工組立産業（機械）へのシフトという

[4] 歴代の全国総合開発計画の推移と特徴、問題点について、地域開発政策論の角度から体系的に論じたものとして小田（2013）を挙げることができる。また、岡田（1988）は、周辺地域の中でもとくに山村地域の開発問題に焦点を当てて、第１～４期までの全国総合開発計画が山村経済に及ぼした影響を詳細に明らかにしている。併せて参照されたい。

[5] 国土総合開発法の制定から10年余りの時間を要して策定された全国総合開発計画であったが、その中身は同法の理念とは大きく異なるものであった点には注意が必要だろう。国土総合開発法のそもそもの目的は、TVA（テネシー川流域開発公社）にならった特定地域を対象とした河川総合開発であり、そこに財政を集中的に投入することで、文字通り、「総合的」な地域開発を目指すものであった。だが、現実に展開したのは、「総合的」な視点を欠いた地域開発政策であり、全国総合開発計画であった。この点に関しては鈴木（2007）を参照されたい。

表－１　全国総合開発計画の比較概要

	全国総合開発計画（全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）
閣議決定	1962年10月5日	1969年５月30日	1977年11月４日	1987年６月30日	1998年３月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	◆高度成長経済への移行 ◆過大都市問題、所得格差の拡大 ◆所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	◆高度成長経済 ◆人口、産業の大都市集中 ◆情報化、国際化、技術革新の進展	◆安定成長経済 ◆人口、産業の地方分散の兆し ◆国土資源、エネルギー等の有限性顕在化	◆人口、諸機能の東京一極集中 ◆産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 ◆本格的国際化の進展	◆地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） ◆人口減少・高齢化時代 ◆高度情報化時代
目標年次	1970年	1985年	1987年から10年間	2000年	2010～2015年
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基礎づくり
開発方式	＜拠点開発構想＞ 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する	＜大規模プロジェクト構想＞ 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する	＜定住構想＞ 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る	＜交流ネットワーク構想＞ 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成	＜参加と連携―多様な主体の参加と地域連携による国土づくり―＞ ①多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 ②大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） ③地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 ④広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	1966～1985年で約130～170兆円の累積政府固定形成（1965年価格）	1976～1990年で約370兆円の累積政府固定資本形成（1975年価格）	1986～2000年度で公、民による1,000兆円程度の累積国土基盤投資（1980年価格）	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示

資料）「新しい国土形成計画について」（国土交通省国土計画局総合計画課）、「『全国総合開発計画』の比較」（国土交通省ホームページ、http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/hikaku.html、2015年2月8日取得）。

産業構造の変化を受けて、当初の目的を果たすことなくその役割を終えることとなった。

第三次全国総合開発計画（以下、三全総という）は、日本経済が低成長期に移行した1977年に策定された。三全総の基本目標は「人間居住の総合的環境の整備」であり、「田園都市構想」や「定住圏構想」が提唱されたことからも分かるように、これまでの全総計画とは色合いを異にするものである。それは、インフラ整備の主要対象を産業基盤から生活基盤に転換し、地方の生活環境を整備することにより過疎過密問題に対処しようとするものであった。ただし、現実には、新全総以来の交通ネットワークの構築が優先課題となり、開発事業の中心は、人間居住の環境整備ではなく道路網の整備と工業団地の造成に置かれた。実際、産業構造の変化により大型工業基地を整備する必要性が薄れたにもかかわらず、苫小牧東部などの大規模工業開発

が引き続き推進施策の一つとして盛り込まれていた。また、教育・文化・福祉の拡充により地方都市の開発を図る「定住圏構想」については、「国土計画の基礎を定住に置いたことには、多くの評価と支持」（安東、2008、324頁）が得られたものの、行財政の分権化という具体的な政策手段を欠いたままでは、その実現は困難であった。生活インフラの整備に比重を移すとされた三全総もまた、これまでの全総計画の枠組みから脱することはなかったのである。

全国総合開発計画という名が冠された最後の全総計画が、バブル経済期の1987年に策定された第４期全国総合開発計画（以下、四全総という）である。四全総では、アメリカからの圧力を受けて民間活力の導入と規制緩和による内需拡大策が展開された。基本目標である「多極分散型国土の構築」は、三大都市圏や地方中枢都市（札幌、仙台、広島、福岡）における再開発、農山村地域におけるリゾート開発という姿をとった。こうした開発事業の再来は地価の異常な高騰を招き、いわゆるバブル経済を生じさせた。基幹的交通や情報・通信体系を整備して地域間を結ぶ「交流ネットワーク構想」を開発方式として掲げた四全総の特徴は、政府（地方自治体）と民間（大規模資本）が一体となって地域開発を行うという点にあった。四全総は農山村地域を投資対象とした最後の計画であるが、その代償は小さくなかった。全国各地に広がったリゾート開発は、総合保養地域整備法（リゾート法）による土地利用規制緩和を通じて自然環境の破壊を招き、農山村地域の基盤産業である農林業の一層の衰退をもたらした。周知のとおり、バブル経済が崩壊してリゾート開発構想の多くが頓挫したため、農山村地域では計画跡地の放棄林化が進むなど環境資源の劣化と過疎化が一層進展した。

1998年には最後の全総計画、「21世紀の国土のグランドデザイン―地域の自立と美しい国の創造―」（以下、五全総という）が策定された。これまでの全総計画とは異なる性格が付与された五全総には、全国総合開発計画という名称が用いられず、番号も付されていない。このことが示唆しているように、五全総は、全総計画から国土形成計画に衣替えする過渡期の計画であった（生源寺、2007、95頁）。五全総の基本目標は「多軸型国土構造形成の基礎づくり」であり、①多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造、②大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用）、③地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開、④広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成――という４つの戦略が掲げられた。そこには新しい課題提起も含まれるものの、その内容はこれまでの全総計画の延長線上にあるといってよい。ただし、計画内容は以前にも増して具体性に乏しく、これまでの全総計画と異なり、投資規模も盛り込まれなかった。五全総は、国土形成計画の特徴の一つである国土計画における指針性の充実を先取りしたものであった。

以上みてきたように、一全総から五全総まで、個々の計画の内容はその時々で大きく異なる。だが、前述したように、地域間格差の是正や過疎過密の解消による「地域間の均衡ある発展」という開発計画の基本目標は、一全総から五全総まで共有され続けてきた。また、この開発目

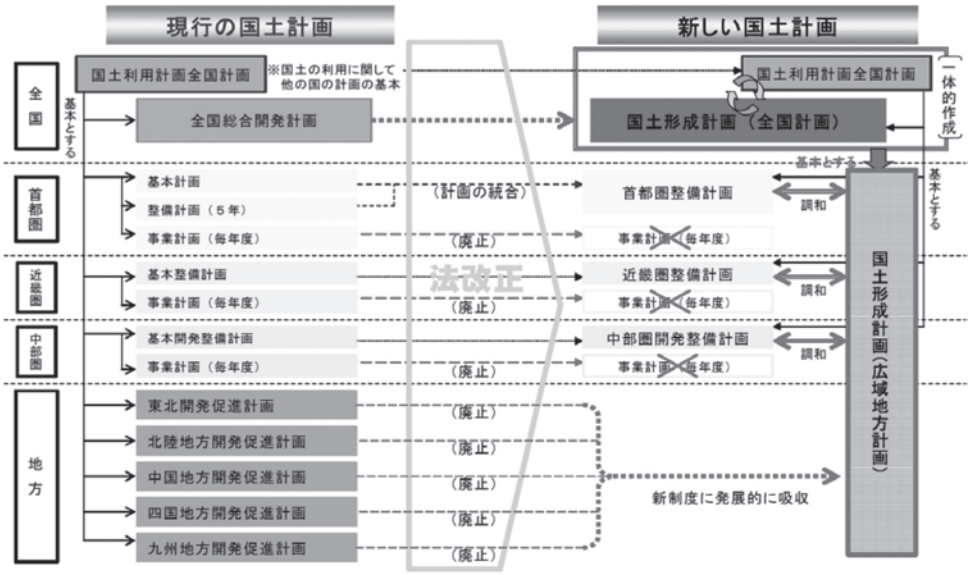
標を基本的には国主導で達成しようとしたこと、生活基盤整備にシフトする動きがみられたものの、開発の中心はあくまで産業基盤整備に置かれ続けたこと、なども全総計画の共通点として挙げることができる。他方で、グローバル経済への対応や財政問題、人口減少という国内外の情勢変化を受けて、最後の全総計画である五全総における国土計画のビジョン化や投資総額の未記載が示唆するように、末期には、巨額の財政を投じて行政主導で国土づくりを進めるという、従来型の国土開発手法は後景に退くことになった。

第２節　国土形成計画の内容とその政策的含意―道州制の推進、市町村合併の再来―

五全総では、国土計画の理念の明確化、地方分権への対応、国土計画の指針性の充実など、国土計画のあり方を抜本的に見直すことが明記された。それに沿って、1999年３月には「第２次地方分権推進計画」において国土総合開発計画の見直しが盛り込まれた。その後、国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会は2000年11月に「21世紀の国土計画のあり方」をとりまとめ、2002年11月には国土審議会基本政策部会が「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」を公表した。その後も国土審議会は調査審議を続け、2004年11月に国土審議会調査改革部会が「国土の総合的点検」をとりまとめた。国土審議会における調査審議を経て2005年７月、国土総合開発法は国土形成計画法に代わり、その主旨と内容は大きく変わることとなった。国土形成計画法には国土総合開発法と異なる点がさまざまにあるが、ここでは、①量的拡大を図る「開発」基調から質的向上へのシフト、②全国ブロック単位ごとの広域地方計画の創設――の２点をみていきたい。

一つ目の「①量的拡大を図る『開発』基調から質的向上へのシフト」であるが、それは国土形成計画の定義からも確かめることができる。国土形成計画法では、国土形成計画は「国土の利用、整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画」とされ、「開発」という文言が消失した。そこで具体的に列挙されたのは、①土地、水その他の国土資源の利用及び保全（国土総合開発法からの変更点に下線を付した、以下同様）、②海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大陸棚に関する事項を含む）、③震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減、④都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備、⑤産業の適正な立地、⑥交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全、⑦文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備、⑧国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成――の８項目である。新たに追加されたのは「②海域の利用・保全」と「⑧環境の保全と良好な景観形成」である。このように「開発」に代わり「保全」という概念が登場したわけだが、それは裏を返せば「国土開発をさらに進めることの現実性が薄れ」（安東、2008、326頁）たことの表れでもあった。

二つ目の「②全国ブロック単位ごとの広域地方計画の創設」であるが、前述したように、国



資料）「新しい国土形成計画について」（国土交通省国土計画局総合計画課）。

図－１　国土計画制度の再編概要

土形成計画は全国計画と広域地方計画から構成される。国土形成計画法の制定に伴い、首都圏整備法と近畿圏整備法、中部圏開発整備法が改正され、地方開発促進法が廃止された（図－１）。それにより首都圏、近畿圏、中部圏の事業計画が廃止され、この三圏の基本計画と整備計画は、国土形成計画と調和のうえ策定する首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画に一本化された。また、東北開発促進法、九州地方開発促進法、四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法、中国地方開発促進法が廃止され、各地域で策定されていた開発促進計画は広域地方計画に吸収されることとなった。広域地方計画の区域は、国土形成計画法の第９条で、「首都圏（埼玉県、東京都、神奈川県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう）」「近畿圏（京都府、大阪府、兵庫県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう）」「中部圏（愛知県、三重県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう）」と、「その他自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる二以上の県の区域であつて、一体として総合的な国土の形成を推進する必要があるものとして政令で定める区域」とされた。そのうえで、国土形成法施行令（2006年７月施行）により、広域地方計画区域として、首都圏、近畿圏、中部圏の３ブロックのほかに、東北圏、北陸圏、中国圏、四国圏、九州圏が示された[6]。はたして、この圏域指定は何を意味するのであろうか。

第１に、首都圏・近畿圏・中部圏の三大都市圏とその他の圏域への区分である。ここから「国土の均衡ある発展」を唱えた全総計画とは異なる政策論理を読み取ることができる。すなわち、国土形成計画は、国際競争力を強化するために三大都市圏に投資と政策を集中させる経済

効率重視の計画体系となっているのである。それは「グランドデザイン」が示した「スーパー・メガリージョン」を先取りしたものであるといえよう。だが、はたして、こうした政策対応により、国土形成計画の目玉の一つであり、国土総合開発法から新たに書き加えられた「⑧国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成」は実現できるのだろうか。第２に、その他の圏域をみても明らかなように広域地方計画区域は道州制の想定する範囲と一致しており、いわば道州制の導入を視野に入れた計画体系となっている。全国総合開発計画と国土形成計画の決定的な違いはこの広域地方計画制度の創設にあるが、後述するように、それは、道州制導入の前提となる「基礎自治体」の構築、すなわち市町村「再」合併を想定したものであるといってよい。

以上、国土形成計画法の制度的特徴とその狙いをみてきたが、次に同法に基づき2008年７月に策定された国土形成計画（全国計画）の中身を確認したい。全国計画は３部構成をとっており、第１部が「計画の基本的考え方」、第２部が「分野別施策の基本的方向」、そして第３部が「広域地方計画の策定・推進」である。ここでは、国土形成計画（全国計画）の問題意識が書き込まれている第１部「計画の基本的考え方」に着目して、その特徴と課題を検証する。国土形成計画（全国計画）の記載事項は、全国総合開発計画とは異なり、基本的な考え方や政策方針のみで、具体的なプロジェクトや推進施策については広域地方計画に記載されることとなった。その計画期間はおおむね10ヵ年間となっている。

まず、計画策定の背景として挙げられたのは、経済社会情勢の大転換、国民の価値観の変化・多様化、国土をめぐる状況である。そのうち、経済社会情勢については、本格的な人口減少社会の到来・急速な高齢化の進展、グローバル化の進展と東アジアの経済発展、情報通信技術の発達という状況認識が示されている。また、国土をめぐる状況として、東京を中心とする太平洋ベルト地帯に人口・産業が集中する一極一軸型国土構造の是正に向けて、「地域の自立的発展を可能とする新たなモデル」として、都道府県を超える広域的課題に応える仕組みが必要であることが指摘されている。そのうえで、新しい国土像実現のための戦略的目標として、①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新たな公」を機軸とする地域づくり――を挙げている。こうした任務を遂行する単位はやはり広域ブロックである。計画書には次のような記載がある。や

[6] 広域ブロックと都府県の関係は次のとおりである。①首都圏（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県）、②近畿圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）、③中部圏（長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県）、④東北圏（青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県）、⑤北陸圏（富山県、石川県、福井県）、⑥中国圏（鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県）、⑦四国圏（徳島県、香川県、愛媛県、高知県）、⑧九州圏（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県）。なお、北海道については北海道開発法に基づき北海道総合開発計画が、沖縄県については沖縄振興特別措置法に基づき沖縄振興計画が、国土形成計画（全国計画）と連動するかたちでそれぞれ策定されている。

や長いが引用しよう。

> 広域ブロックの外に向かっては、「アジアに開かれた国土」を目指して、それぞれのブロックと東アジア等諸地域との交流・連携を進めるとともに、東アジアの中での地域の個性と魅力、国際機能等をとらえ直していく。これによって〔…中略…〕東アジアを意識する国土構造に転換を図っていく。／各広域ブロックの内部では、ブロックの成長のエンジンとなり得る都市及び産業の強化を促していくとともに、相互依存・補完関係にあるブロック内の各地域が、互いに交流・連携を促進し、固有の文化・伝統・自然条件等に根ざした多様な地域特性を発揮していく。これによって、人口減少・高齢化が進展する中でも安定した経済成長を図っていく。また、各地域において多様な主体の協働を促進し、経済力だけでなく文化面や社会面も含めた地域力（地域の総合力）の結集を図るとともに、安心して住み続けられる生活圏域を形成していく。／これらにより、人々の国土に対する空間的視野を、市町村から広域の生活圏域へ、都道府県から広域ブロックへ、日本国土から東アジアへと拡大していく。
>
> （「国土形成計画」（2008年７月）、８頁）

以上のように、国土形成計画（全国計画）では、成長著しい東アジアの成長を取り込むことに力点が置かれ、広域ブロックについても、国内だけではなく東アジアの中での立ち位置を明確化することが促されている。また、広域ブロックの内部では、拠点となる中心都市に投資と政策を集中していく方針であることを読み取ることができる。だが、こうした「選択と集中」により、はたして、「安心して住み続けられる生活圏域を形成」できるのであろうか。

広域ブロック構想が想定する道州制については、全国町村会が次のように整理している（「道州制の何が問題か」（全国町村会、2012年11月））。まず、基本的な枠組みは、①都道府県を廃止して代わりに「道」「州」を置く、②市町村の区域を基礎として「基礎自治体」を置く、③道州と「基礎自治体」の二層性――である。次に、権限の配分について、国の役割を極力限定し内政に関わる事務権限は道州へ移行する、都道府県が行っている事務事業を「基礎自治体」へ移行する、の２点が指摘されている。これらの指摘からも明らかなように、道州制の導入に当たり前提となるのが都道府県の事務を承継できる「基礎自治体」の構築である。この点について、全国町村会は、「都道府県の事務を承継できない小規模町村は、『基礎自治体』として認められず、『自主的な再編』と称して『合併』を強いられ」（「道州制の何が問題か」10頁）、「農山漁村における自治の砦である町村は〔…中略…〕消滅に向かうであろう」（同上12頁）という見解を表明し、深い憂慮を示している。

また、広域ブロックという単位が実際に機能しているかという点では、北海道における国土

交通省北海道局のようなブロック全体を統括する行政主体がないため、国土交通省の出先機関である地方整備局の主導により、具体的なプロジェクトや推進施策を記載する広域地方計画が策定されているのが現状である。広域地方計画協議会のテーブルに都府県は並んではいるが、都府県側の意向が計画内容にどの程度反映されているのかは不明である。このように政策遂行に責任をもつ行政主体がそもそもいないことは、計画を策定することの意味自体を問い掛けるものである。いずれにしても国土形成計画の狙いは道州制の導入による地方統治機構の改革にあることは明らかであろう。そこで、以下では、こうした国土形成計画と重なりあう状況認識をもち、次期計画の策定に強い影響を与えている「増田レポート」について検証したい。

第３節　「増田レポート」の政策的含意

「増田レポート」とは、『中央公論』誌の2013年12月号（2013年11月10日発売）に始まる、増田寛也元総務大臣が中心となり公表した「地方消滅論」をめぐる一連のレポート・著作の総称である。増田氏らは、まず、増田寛也・人口減少問題研究会の名称で、『中央公論』（2013年12月号）の特集「壊死する地方都市」において、「戦慄のシミュレーション　2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」という論考を発表した（増田、2013）。その後、増田氏が座長を務める日本創成会議・人口減少問題検討分科会が2014年５月８日、「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」というレポートを公表（日本創生会議・人口減少問題検討分科会、2014）、その２日後には『中央公論』誌の2014年６月号において、増田氏と日本創成会議・人口減少問題検討分科会が連名で「消滅する市町村523」のリストおよび「ストップ人口急減社会」という提言を公表した（増田・日本創成会議 人口減少問題検討分科会、2014）。なお、2014年８月25日にはこれらを所収した『地方消滅』が発刊されている（増田、2014）。この「増田レポート」についてはさまざまな角度から批判的な検討が行われており（岡田、2014：小田切、2014；坂本、2014）、本節では、こうした先行研究の成果を踏まえながら、あらためてその問題点を検証してみたい。

「増田レポート」の主張は、東京一極集中に歯止めをかけ「地方中核都市」[7]に投資と施策を集中させる「地方元気戦略」と、若者が結婚し子どもを産み育てる環境づくりに政策を集中させる「ストップ少子化戦略」の２点におおむね要約できる。ただし、国は2000年代以降、地域再生と少子化対策を重要な政策課題として位置付けてきており、この点にかかわって「増田レ

[7] 都府県の行政区域を超える広域ブロック単位に置かれるのが「地方中核都市」である。「地方中核都市」とは「資源や政策を集中的に投入し、地方がそれぞれ踏ん張る拠点」（増田、2014、50頁）であり、「広域ブロック全体のビジネスを支え、かつ外貨を稼げるだけの頭脳、マネジメント機能」（同上、50頁）をもつものとして想定されている。「増田レポート」でいう「地方中核都市」の問題意識は、総務省が推進する「地方中枢拠点都市」構想と重なるところが多い。「地方中枢拠点都市」構想は、地域全体の底上げを追及してきた従来の総務省の地域開発政策とは異なり、「選択と集中」という色合いを濃くした内容となっている。この「地方中枢拠点都市」の狙いとその論理的帰結については坂本（2014）に詳しい。

ポート」が新しい論点を提出しているわけではない。にもかかわらず、「増田レポート」が世間を賑わせることになったのは、そうした政策展開が求められる根拠として、「消滅可能性都市」および「消滅可能性が高い」自治体のリストを示したことにある。そこでは、国立社会保障・人口問題研究所が2013年３月に公表した市町村別人口推計を独自の方法により修正して、出産可能年齢に当たる20～39歳の若年女性の2040年人口を推計し、若年女性人口が2010年から2040年にかけて５割以上減少する896市町村を「消滅可能性都市」、さらに2040年の推計人口が１万人以下となる市区町村を「消滅する可能性が高い」と判定した。それが、地域再生には「地方中核都市」に投資と政策を集中させる必要があるという「選択と集中」の主張と共鳴することで、「特定の地域に対する撤退の勧めとして実質的に機能しはじめている」（小田切、2014、７頁）のである。

「増田レポート」における人口減少の推計や「消滅可能性都市」の判定にかかわる問題点について、坂本（2014）は、①若年女性減少の要因に関するミスリーディングの誘発、②ひとり歩きする推計結果が地域に及ぼす影響、③「平成の合併」前の旧市町村単位の実態を見落とす、④人口の動態的な把握の不足[8]――を指摘している。そのなかでも筆者が注目したいのは③であり、市町村合併の影響を覆い隠すような推計のあり方についてである。坂本によれば、「平成の大合併」を行った市町村と行わなかった市町村で若年女性人口の減少率を比べると、旧町村部で人口減少が加速化したため、前者の減少率の方が高い傾向にある（坂本、2014）。また、この点に関連して、岡田（2014b）は、2005年に周辺11市町村と合併して政令指定都市となった浜松市では、周辺部の旧町村部の人口が大きく減少し、さらに、それに連動する形で中心部の人口も減少していること、したがって広域合併都市では周辺部と中心部で累積的に人口減少が進む傾向にあることを明らかにしている[9]。

以上のように、市町村合併と人口動態の変化をめぐって、坂本や岡田らが明らかにしているのは、2000年代に人口が大きく減少したのは、「平成の大合併」期に合併しなかった自治体ではなく、合併に参加した結果、周辺化した旧町村部であるという点である。だが、「増田レポート」の人口推計の単位はあくまで「平成の大合併」後の市町村であり、「平成の大合併」で新しい自治体となり、人口減少が加速化している旧町村部の実態には触れていない。広域合併自治体では投資と政策が中心部に集中的に投下され、また、旧町村部では公共事業等の発注により地域経済を下支えしてきた役場が失われた結果、旧町村部の衰退が加速化している。「平成

[8] その具体的な事例として「田園回帰」の動きについて触れておきたい。小田切徳美と毎日新聞社の共同調査の結果によれば、東京と大阪を除く道府県に移住目的で移り住んだ人数は、2013年度に8,169人となり、その数は４年間で2.9倍に増えたという（毎日新聞、2015年１月３日付）。

[9] 山形県においても、「平成の大合併」を行い広域合併都市となった酒田市、鶴岡市では人口減少が深刻化してきている。2005年から2010年の人口減少率は山形県全体で3.9％、県内市部で3.2％であったが、周辺４市町と合併した酒田市では5.5％、周辺７市町村と合併した鶴岡市では4.4％を記録した。両市とも旧町村部の人口減少が目立つ。

の大合併」を経た広域自治体の内部では「選択と集中」政策により過疎問題が深刻化してきているのである。こうした事実を等閑視したまま「地方中核都市」にお金と人を誘引する「選択と集中」政策が推進されるならば、「消滅可能性都市」と名指しされた市町村がいよいよ合併に踏み出さざるを得ない状況を生み出しかねない。それは衰退する旧町村部を再び作りだすことにつながるであろう。

たしかに、「増田レポート」自体は市町村合併について直接言及はしておらず、増田氏も、日本経済新聞のインタビューにおいて、市町村の枠組みの見直しについて、「そこは変えない方がよい」[10]と否定的な考えを表明している。また、道州制についても、「『広域ブロック行政』の考え方は必要不可欠である」（増田、2014、51頁）とするものの、「多くの時間と政治的コストが費やされる」（同上、201頁）ことを理由に現時点では否定的な見解を示している。だが、「増田レポート」の主張は、国土開発政策における「選択と集中」の必要性を強調することで、結果として「ゴールなき広域化」に「消滅可能性都市」を向かわせる可能性があり、それはまた道州制導入の道を開きかねないものである。次期国土形成計画は、「増田レポート」の状況認識を共有したうえで、「選択と集中」を政策基調として立案されつつある。だが、「平成の大合併」がもたらした旧町村部の一層の衰退という現実を踏まえれば、国土保全の基礎単位である集落をいかに維持・発展させるかという点こそが、国土開発政策の重要課題であるのではないだろうか。

「平成の大合併」期における非合併・小規模自治体の地域づくり実践は、その先発事例として地域再生の実現可能性を示唆するものである（全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所、2014）。次章で取り上げる山形県鮭川村における地域産業再建の取り組みもその一つである。鮭川村では2000年代以降、地域固有の環境資源をいかした地場産業の振興、集落の活性化施策を展開してきた。その成果は、希少動植物の復活や集落活動の活性化、地場産品の流通・販売を通じて環境保全活動を支援する「社会的企業」の立ち上げといった形で表れるなど、環境（自然環境の復元・保全）と福祉（所得向上・雇用創出）を統合した地域再生策が実を結びつつある。その取り組みは「選択と集中」とは対極に位置する「地域発の地域政策」の一つであると位置付けることができる。以下、現行の国土開発政策のオルタナティブを探る手がかりとして、中山間地域に位置する小規模自治体である鮭川村の地域づくり実践の展開過程と内容を詳しくみていきたい。

---

[10]「地方再生　誰が担うか」という紙面特集から抜粋（日本経済新聞、2015年３月１日付）。増田氏は、「市町村という枠組みを見直してはどうでしょうか」という記者の問いかけに対し、「社会福祉など市町村を単位にカネが流れているものごとが多いので、そこは変えない方がよい。よく『増田は自治体の合併を促進したいんだろ』と言われるが、市町村の壁を低くして広域連携を容易にする方がよほど役に立つ」と答えている。ここで注意してもらいたいのは、この見解が、「カネ」の流れという行政システムの技術的効率性の観点から発せられたものであるという点である。それは地方自治をめぐる事柄のごく一面に過ぎず、また、そこに肝心要の地域再生に向けて住民自治をいかに豊富化していくかという問題意識をみることはできない。

第３章　環境保全と所得向上・雇用創出の連携強化による小規模自治体の地域産業振興―山形県鮭川村の事例―

第１節　山形県鮭川村の地域経済

山形県鮭川村は、県最北端に位置する最上地方の北西部にあり、東部は新庄市、南部は戸沢村、北部は真室川町、西部は庄内地方の酒田市に接する。鮭川村は奥羽山脈と出羽丘陵に囲まれた盆地にあり、村の中心部を流れる鮭川やその支流に水田が広がる。冬期には日本海からの北西の季節風の影響を強く受ける積雪寒冷地帯である。総土地面積12,232haのうち森林が65.3％（小数点第２位を四捨五入、以下同様）、水田が15.0％を占める（表－２）。鮭川村の特産品は県内有数の生産量を誇るキノコであり、とりわけ菌床ナメコは全国一の生産量を誇る。「平成の大合併」では、最上地方の他市町村と同様、単独自立の道を選択した[11]。なお、「増田レポート」では2010～2040年の若年女性減少率は県内35市町村でトップの78.1％と推計され、「消滅する可能性が高い」村として判定されている。

鮭川村の人口は4,862人であり、県内35市町村の中で２番目に少ない。鮭川村は、1954年に鮭川村、豊里村、豊田村が合併して現在の形となったが、その人口は、国勢調査によると、合併直後の1955年の8,810人をピークに減少を続け、2010年には５千人を割り込んだ（表－３）。人口動態をみると、高度経済成長期に大幅に減少して以降、しばらく停滞的に推移していた人口が、2000年代に再び減少傾向を強めている。2000年代の人口減少はこれまでに経験したことのない水準であり、2000～2010年の人口減少率は16.6％と高度経済成長期の1960～1970年の減少率15.7％を上回る。高齢化率も上昇を続け、2010年には３割を超えた。

2010年における産業別人口の割合は第１次産業が30.9％、第２次産業が26.2％、第３次産業が42.6％である。産業大分類別（100人以上）では多い順に、農業746人、製造業397人、卸売業254人、建設業247人、医療・福祉226人、公務105人となる。2000年に比べ建設業（483人）は48.9％減、製造業（611人）は35.0％減、卸売業（339人）は25.1％減、農業（831人）は10.2％減となった。このことから、2000年代の人口減少の要因として、公共事業の削減による建設業の苦境、企業活動のグローバル化による農村工業の衰退、基盤産業である農業の弱体化、そして以上の主要産業の衰退に伴う卸売業の縮小を挙げることができる。

鮭川村は、基盤産業である農業の就業者数が戦後一貫して減少してきたことに加え、国・地方の財政悪化とグローバル化の進展により雇用の有力な受け皿であった建設業と製造業が2000

[11] 山形県では「平成の大合併」期に全国に比べ市町村合併があまり進展しなかった。2010年３月末までに県内４地域（村山、最上、置賜、庄内）のうち合併が行われたのは庄内地方だけであった。庄内地方では2005年７月に庄内町（２町が合併）、同年10月に酒田市（１市３町が合併）、同年11月に鶴岡市（１市４町１村が合併）が新たに誕生した。それに伴い、県内の市町村数は1999年３月末の44市町村（13市、27町、４村）から2010年３月末には35市町村（13市、19町、３村）に減少し、現在に至る。

表－２　鮭川村の土地利用区分別面積（2009年）

（単位：ha）

	総　計	農用地				森林			原野	その他
		小計	田	畑	採草放牧地	小計	国有林	民有林		
面　積	12,232	2,116	1,840	273	3	7,982	4,984	2,998	87	2,047
構成比	100.0%	17.3%	*15.0%*	*2.2%*	*0.0%*	65.3%	*40.7%*	*24.5%*	0.7%	16.7%

資料）『第４次鮭川村国土利用計画』（鮭川村、2012年３月）。
注）「その他」には水面・河川・水路と道路、宅地を含む。なお、「構成比」は小数点第２位を四捨五入して算出したため、「構成比」の「総計」や「小計」に示した構成比の合計は必ずしも100.0％とならない場合がある。

表－３　鮭川村の人口および産業別就業者数の推移

（単位：人）

年次	人口	高齢化率	就業者数（構成比）			
			総数	第１次産業	第２次産業	第３次産業
1960年	8,374	4.6%	4,001(100.0%)	3,358(83.9%)	199(5.0%)	444(11.1%)
1965年	7,620	6.5%	3,648(100.0%)	2,927(80.2%)	215(5.9%)	504(13.8%)
1970年	7,059	7.9%	3,830(100.0%)	2,872(75.0%)	340(8.9%)	617(16.1%)
1975年	6,724	9.5%	3,680(100.0%)	2,480(67.4%)	563(15.3%)	631(17.1%)
1980年	6,645	11.2%	3,616(100.0%)	1,983(54.8%)	869(24.0%)	764(21.1%)
1985年	6,616	13.5%	3,501(100.0%)	1,712(48.9%)	1,011(28.9%)	775(22.1%)
1990年	6,396	17.4%	3,413(100.0%)	1,361(39.9%)	1,210(35.5%)	842(24.7%)
1995年	6,092	22.4%	3,178(100.0%)	1,125(35.4%)	1,110(34.9%)	942(29.6%)
2000年	5,829	26.6%	3,025(100.0%)	861(28.5%)	1,097(36.3%)	1,064(35.2%)
2005年	5,447	29.9%	2,787(100.0%)	821(29.5%)	861(30.9%)	1,104(39.6%)
2010年	4,862	31.6%	2,459(100.0%)	760(30.9%)	645(26.2%)	1,047(42.6%)

資料）『国勢調査報告』（各年版）。
注）「高齢化率」には人口に占める65歳以上の比率を示した。なお、百分率は小数点第２位を四捨五入して算出したため、「就業者数（構成比）」の「総数」に示した構成比の合計は必ずしも100.0％とならない場合がある。

年代に弱体化したことで、地域存続の危機を迎えることとなった。以下検証していく鮭川村における地域産業再建の取り組みは、自治体財政の悪化と地場産業の衰退という農山村地域を取り巻く厳しい経済環境を背景に展開してきたものであるということができる。

第２節　環境計画の策定と環境保全の取り組み

第１項　環境条例の制定と環境計画の策定

鮭川村は2002年12月、環境保全やリサイクルに対する社会的関心の高まりを受け、鮭川村環境基本条例を制定した。こうした目的をもつ条例の制定は全国的にみても決して珍しいものではないが、鮭川村の特徴として、制定以降、自然環境の復元・保全への機運が村民の間で高まり、環境保全活動を担う実行組織が立ち上げられたことを挙げることができる。自然環境の復元・保全に取り組む諸組織の活発な動きは、鮭川村の産業振興のあり方にも強い影響を与え、地域再生の一つの核となっている。鮭川村では、鮭川村環境基本条例の制定を契機として、「環境」に重視を置いた村独自の地域開発政策が展開されてきたのである。

2004年３月、鮭川村環境基本条例に基づき、「人と人、人と自然が共生する村―鮭川村地域環境総合計画―」（以下、「鮭川村地域環境総合計画」という）が策定され、行政・事業者・村民の協働による、環境の保全・創造を軸にした地域づくりの基本方針が定められた。この計画策定は鮭川村で環境保全の取り組みが本格化する足がかりとなった。「鮭川村地域環境総合計画」の策定に当たっては、地域課題を具体的に把握するため、小学４年生、中学２年生、20歳以上の村民を対象にアンケート調査が実施された。同計画の基本構想は、計画書のタイトルにも採用された「人と人、人と自然が共生する村」であり、基本目標は「自然と生産と暮らしをつなげる村を創造します」である。この基本目標について、計画書は、「鮭川村の地域環境を総合的にとらえ、持続的発展が可能な村としていく」と説明している。このことからも明らかなように、「鮭川村地域環境総合計画」は環境保全のみに焦点を絞ったものではない。その狙いは、環境保全の取り組みとその成果を産業振興へと結び付け、地域住民の定住条件を確保することにある。「鮭川村地域環境総合計画」は環境政策というよりは、地域開発政策という側面の強い行政計画であるといえよう。

「鮭川村地域環境総合計画」では、「自然と生産と暮らしをつなげる」ための具体的な施策として、①「鮭川」の維持、②リサイクルの推進、③ごみの減量、④野生動植物の保護、⑤環境教育の推進――の５点が挙げられている。なかでも重点施策と位置付けられたのが、施設整備、産業振興、雇用創出という点で成果がみえやすい「②リサイクルの推進」であった。具体的には、キノコ生産に伴い発生する廃菌床や養豚の糞尿などを堆肥作りに活用することで、耕種・畜産・菌茸の連携による環境負担を軽減した循環型農業の確立を目指す、というものである。同計画の後押しを受けて、2004年12月に鮭川村堆肥センターが完成、2005年４月から、村の出資により設立された第３セクター、有限会社鮭川環境アグリが堆肥生産を開始した。

「②リサイクルの推進」に次ぐ重要施策として位置付けられたのが、循環型農業を推進するためには良好な自然環境を保つ必要があるという問題意識から生まれた「④野生動植物の保護」である。「鮭川村地域環境総合計画」を策定するに当たり、鮭川村は自然環境の実態を把握するために環境調査を実施した。その結果、動植物の乱獲やごみの散乱による環境破壊が起きていることが明らかとなり、野生動植物の調査や清掃活動、野生動植物を保護する条例づくりなどが政策課題として浮上した。こうした政策課題に応えるべく、村は、当時の国の失業対策である緊急地域雇用創出特別交付金事業（厚生労働省）を利用して、村民２人を雇用し、2002～2004年にかけて村内動植物調査を実施した。緊急地域雇用創出特別交付金事業とは、都道府県に国が緊急地域雇用創出特別交付金を交付し、都道府県および市区町村が地域の実情に応じ、緊急かつ臨時的な雇用を創出する事業を直接または委託で実施するものである。３年間にわたる動植物調査の成果は「鮭川村希少動植物図鑑」にまとめられ、ギフチョウや野生ランが減少しつつある実態が明らかとなった。ギフチョウ属にはギフチョウとヒメギフチョウの２種がいる

が、両種の混生地は鮭川村と長野県の一部だけである。両種が交配して生まれる雑種は希少な存在であるが、動植物調査により、鮭川村では乱獲や環境破壊により生息数が減少している実態が判明した。この調査の結果を受けて、村は2004年４月、ギフチョウ属を鮭川村天然記念物に指定した。

第２項　鮭川村自然保護委員会の設立

以上のように、鮭川村では、「鮭川村地域環境総合計画」を一つの起点として、自然環境の保全活動が行政レベルで展開されてきたが、ギフチョウ属の村天然記念物への指定後も町外からの採集者は後を絶たなかった。こうした中で、希少動植物の生息域を保全するためには村全体での環境保全活動が必要であるという考えが村民の間で高まり、2005年６月に鮭川村自然保護委員会（以下、自然保護委員会という）が立ち上げられた。自然保護委員会は環境保全に興味をもつ村民が集まった民間組織であり、事務局は鮭川村教育委員会に置かれた。発足時の会員数は24人、会員の職業は役場職員等の公務員、農家、会社員などさまざまであった。会員数は設立後も増え続け、2013年６月時点で35人となっている。

「鮭川村自然保護委員会規約」によると、活動目的は「村内の希少動植物が生息し、又は生息しうる自然生態系の保全及び再生を図り、健全な自然環境を村民に継承すること」、活動内容は「希少動植物の保護種の指定に関すること」「希少動植物の環境保全及び再生に関すること」「希少動植物の保護種保全の啓蒙に関すること」である。活動財源は会費（年間１千円）と鮭川村教育委員会の補助金（年間９万円）、山形県の補助事業などである。また、会員の行うツアーガイドや環境教育への謝礼なども資金として充てている。年間の活動財源は約10万円、湿原を保全する木道整備などに使用している。

自然保護委員会は、野生動植物の生息域調査のほか、前述したギフチョウや、村内の米（よね）地区の湿原に生息する希少種であるアオザゼンソウの保護活動を進めている。また、自然保護委員会は設立当初から、自然環境を保全するためには、その地域に実際に暮らす住民の理解が何よりも重要であるという考えに基づき、自然環境の復元・保全の必要性を呼び掛ける説明会を村内各地区の公民館で実施した。こうした啓蒙活動に対する集落の反応はさまざまであり、環境保全活動への理解が必ずしも村全体に広がったわけではない。ただ、自然保護委員会の問題意識と活動実践に共感を寄せる集落や住民も少なくなく、ある地区ではギフチョウ属の生息地を確保することを目的として住民有志による草刈りが始められたり、米地区では希少動植物が数多く生息する湿原の復元・保全に取り組む地区住民が増えたりするなどの成果もみられた。啓蒙活動を一つの契機として、現在では、ギフチョウの観察会、米湿原の保全活動、米湿原祭り、ギフチョウ生息地での草刈りなどが毎年実施されている。

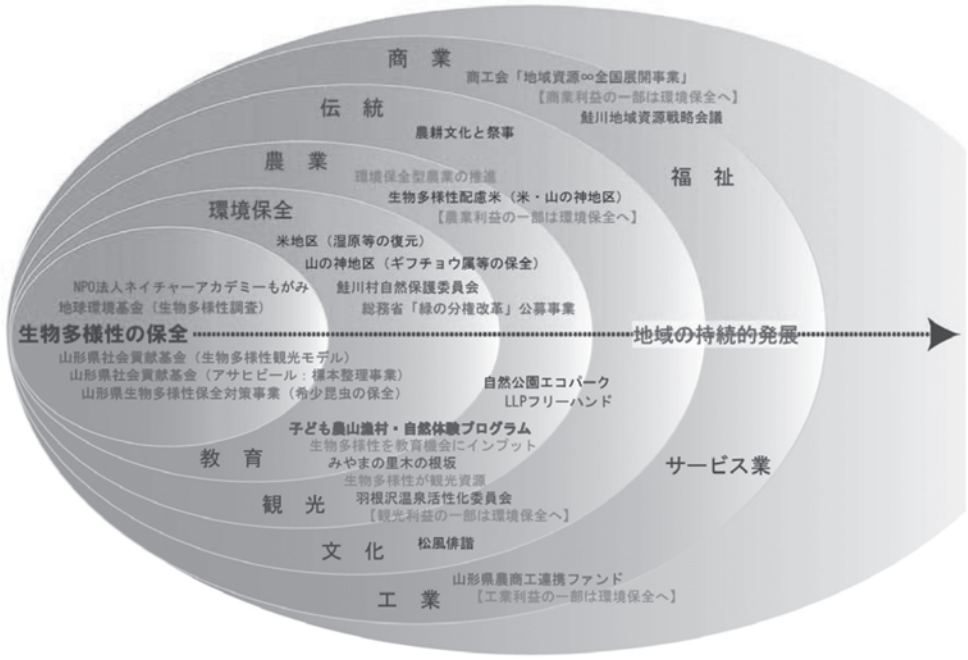
第３項　NPO法人ネイチャーアカデミーもがみの設立

自然保護委員会の活動成果が実際に希少動植物の復活という形で表れ始めると、こうした環境保全活動を最上地方の全域に広めたいという声が委員から出るようになった。こうした声に応える形で、2009年３月、自然保護委員会のメンバーを中心とするNPO法人ネイチャーアカデミーもがみ（以下、NAMという）が設立された。NAMの定款によると、活動目的は「全ての人々を対象として、自然保護、環境保全、環境調査、環境学習等の事業を通じて、生物多様性の維持と環境保全意識の高揚に寄与すること」である。活動内容は「野生動物の生息調査及び保全事業」「特定外来種の調査及び駆除事業」「環境保全に関する調査、研究、研修、啓発、相談等の事業」「自然体験事業」「地域づくり事業」「地域情報の受発信に関する事業」などである。上記の目的に基づき、NAMはこれまでに、山形県内全域での生物分布調査、最上地方での外来種駆除や自然観察会の開催などを実施してきた。

NPO法人の設立により各種の補助金･助成金を獲得しやすくなり、NAMと協力関係にある自然保護委員会では比較的安定した活動財源を確保できる見通しが立った。自然保護委員会は鮭川村を、NPMは鮭川村を除く最上地方を主要な活動エリアとするが、NAMの設立以降、自然保護委員会は鮭川村内での大規模な自然環境調査を展開できるようになった。NAMは、2010～2013年には、独立行政法人環境再生保全機構の地球環境基金を活用して大規模な自然環境調査を実施し、自然保護委員会もその一翼を担った。ただ、事務局スタッフの退職や地球環境基金事業の終了もあり、2014年以降のNAMの活動は設立初期と比べ停滞している。活動停滞の要因として、NAMの財源が助成金･補助金に依存していたことが挙げられる。自然環境を持続的に維持するためには保全活動を継続できる体制づくり、具体的には活動財源の多様化が必要であり、NAMと自然保護委員会では、特定財源に依拠しない新しい活動スタイルの構築が模索されることとなった。

第３節　地域産業再建をめぐる関係主体のネットワーク化－鮭川地域資源戦略会議－

鮭川村では、村の環境政策を一つの契機としつつ、自然保護委員会やNAMの発足にみられるように、村民有志による環境保全の取り組みが定着してきた。同時に、村では、農業を主軸とする地域振興策を積極的に進め、その推進組織として鮭川村担い手支援協議会（以下、担い手協議会という）が2008年に発足した。担い手協議会は地域農業を担う農家への支援を目的に設立され、農林水産省の補助事業の受け皿という側面をもつ。会長は鮭川村長、事務局は村役場、会員は全員、農業関係者である。担い手協議会では2008～2009年度にかけて農家の経営改善を支援するアクションサポート事業を実施した。同事業は法人化への支援や集落営農の立ち上げ、先進的経営の視察活動への助成などを行うものであり、鮭川村では全国各地の地域振興の成功事例の視察を重点的に実施した。担い手協議会のメンバーは先進地視察を重ねる中で、



資料）鮭川村産業振興課業務資料。

図－２　鮭川村における生物多様性を基軸とした地域づくりの概念図

地域農業の再建には農業経営の改善だけでなく地域産業全体の再建が必要であるという問題意識を共有するに至り、2010年度には担い手協議会のアドバイザーの意見を取り入れながら、地域振興のビジョン「鮭川卍構想」を策定した（図－２）。「卍」には、新しく何かをつくるのではなく、鮭川村に元々ある環境・観光資源を結び付け、それらを有効活用しながら地域振興を目指すという意味が込められていた。

村は、農業という一産業を超えた地域振興構想の具体化を進めるため、2010年４月に鮭川地域資源戦略会議（以下、戦略会議）を立ち上げた。担い手協議会のメンバーは農業関係者のみであったが、新たに発足した戦略会議では農業関係者（農協、農業委員会、土地改良区など）に加え、商工会や観光協会、そしてNAMも加わった。NAMが含まれていることからも分かるように、戦略会議では、自然環境の保全と地域産業の再建を結び付けて地域振興を図ることが当初から意識されていた。戦略会議のメンバーに村長をはじめ役場関係者は加わらず、会議の代表者である本部長はもがみ北部商工会鮭川支部長が務めた。組織体制は本部長が１人、副本部長が１人、会員が７人、監事が２人、そして事務局が役場職員４人である。多様な人材を戦略会議が登用したこと、また、役場がサポート役に徹することにした理由は次のとおりである。

一つは、鮭川村にある多様な地域資源を結び付け有効活用するためには、地域住民が一体となって取り組みを推進する必要があり、担い手協議会のような農業関係者だけの組織では不十

分という点である。自然環境や伝統文化、郷土料理などの地域資源を最大限に活用するためには各組織間の連携を強化していくことが必要であり、戦略会議は情報共有、意見交換や事業連携を行う場という位置付けを与えられた。もう一つは、関係省庁からスムーズに予算を確保できるようにするためである。新しい事業に着手する際に財源を確保することは重要であるが、鮭川村のような小さな村において、各々の組織が単独で外部から予算を獲得し、実行するのは人手や経費の問題も簡単なことではない。このことが、商工業者等の新事業の展開を阻む要因ともなっていた。そこで、戦略会議では村と地域産業界の緊密な連携のもと、さまざまな補助事業・助成事業の受け皿になれるような組織体制とした。また、戦略会議のトップを商工会長が務める民間組織の体裁をとることで、会議のメンバーが自由かつ機動的に動ける組織としたのである。この戦略会議の設立目的は次のとおりである。

> 鮭川地域資源戦略会議を設置し、関係省庁の予算を有効活用しながら、農業分野に限らず商工業分野との事業連携や農村環境・自然環境調査、伝統文化・郷土料理の継承と有効活用を図る。その中で商品開発も行い、鮭川村を全国に発信していく。また、村内の農家や施設・温泉を受け皿とした都市部との交流事業を推進し、消費地との人的・物理的交流を深め、農産物の有利販売や交流の受け入れによる所得向上を図っていくものとする。
>
> （地域資源戦略会議業務資料）

上記の設立目的に基づき、戦略会議は2010年度から３年間の予定で活動を開始した。活動財源は村からの補助金年間500万円と、戦略会議として獲得した外部資金である。委員は自らの手で先進地視察やマーケティング調査を進め、精力的に議論を重ねることで、地域産業再建のビジョンや構想だけでなく、その実現策として各種の事業案を策定していった（表－４）。初年度の活動成果である事業案の一例として、環境保全米の生産・販売を挙げることができる。環境保全米とは、化学肥料や農薬を削減し、自然環境を保全しながら生産することで安心・安全の付加価値を付けた米であり、通常より高値で取引される米である。鮭川村では、環境保全の意識が高く、自然保護委員会と地区住民の手で環境保全活動が行われている山の神地区と米地区で環境保全米の生産が企画された。この企画の狙いは、貴重な生態系を保全するには有機・減農栽培に取り組む農家の協力が不可欠だが、集落では高齢化による生産意欲の減退や後継者不足が生じているため、米を通常よりも高値で買い取ることで農家の経営を安定させつつ環境保全を図っていこうとする点にあった。環境保全米は山乃神（山の神地区）と里乃神（米地区）と名付けられ、2010年11月にNAMが販売を開始した。

戦略会議は、2011年度には、全日本司厨士協会に所属する料理人を招いてモニタリングツ

表－４　鮭川地域資源戦略会議の活動経過（2010～2012年度）

年度	項目	活動内容
2010年度	協議・会議	設立総会、戦略会議（６回）、戦略会議プロジェクト検討会（13回）、事務局検討会（２回）、事業説明会、羽根沢温泉活性化意見交換会、モニタリング調査実施説明会、山形県農山漁村計画課との検討会
	イベント	きのこ食味＆形のコンテスト in 鮭川村、東村山市第49回市民産業まつり、輝く農山漁村～「生きる力」～シンポジウム in 鮭川
	視察	Ｓ社視察及び意見交換会（高畠町）、東村山市視察及び意見交換会、子ども農山漁村･自然体験プログラム研修セミナー（滋賀県）、「緑の分権改革」調査事業マーケティング調査（２回:上越市、飯田市）
	そのほか	「緑の分権改革」調査事業モニタリング調査（２回:東村山市、都市農山漁村交流活性化機構ほか）
2011年度	協議・会議	通常総会、戦略会議（５回）、事務局検討会（４回）、食と地域の交流促進対策事業打合せ（４回）、商品開発試作品試食会、きのこアウトレット収穫体験打合せ、モニタリングツアー打合せ、農家民泊研修会
	イベント	鮭川歌舞伎定期公演歌舞伎弁当販売、ファーブル保全の森博物館オープニングイベント、全国キノコ食味＆形のコンテストin鮭川村、きのこアウトレット収穫体験、鮭川村モニタリングツアー、パレスホテル大宮山形フェア「鮭川の日」
	視察	官公庁挨拶回り（東京都）、東京交通会館マルシェ（東京都）
	そのほか	仙台市若林区連坊小路商店街商興会視察、パレスホテル大宮モニタリング、全日本司厨士協会モニタリング
2012年度	協議・会議	通常総会、戦略会議（４回）、事務局検討会（３回）、事業打合せ会、むにゃむにゃ通り商店街商興会打合せ（仙台市）、首都圏ホテル打合せ（２回：群馬県、大宮市、横浜市）、キノコのアウトレット収穫体験打合せ
	イベント	鮭川歌舞伎定期公演歌舞伎弁当販売、むにゃむにゃ通り商店街商興会・もがみ北部商工会鮭川支部「友好団体協定」締結式、むにゃむにゃ通り商店街商興会･二華高等学校文化祭出店（仙台市）、自然体験講座「元気です探検隊・鮭川分校」、2012年度日本トンボ学会山形大会、第13回鮭川きのこ王国まつり、第３回全国キノコ食味＆形のコンテストin鮭川村、キノコのアウトレット収穫体験、むにゃむにゃ通り商店街商興会福幸市（仙台市）、第26回まるごとさけがわ鮭まつり、鮭っ子とトトロの会交流会（東村山市）、第51回東村山市民産業まつり（東村山市）、仙山カレッジ（尾花沢市）、パレスホテル大宮山形フェア物販（２回:大宮市）、パレスホテル大宮「鮭川の日」（大宮市）、輝く農山漁村～「生きる力」～シンポジウムin鮭川、鮭の里親事業・稚魚放流
	視察	先進地視察研修（栃木県）
	そのほか	TV放送（４回）、大石田町視察受入、鮭川村モニタリングツアー

資料）『平成23年度鮭川地域資源戦略会議通常総会』（2011年４月）、『平成24年度鮭川地域資源戦略会議通常総会』（2012年４月）、『平成25年度鮭川地域資源戦略会議通常総会』（2013年６月）。

アーを実施するなど、特産品である鮭やキノコの販路拡大に力を注いだ。2012年度は、東京都や仙台市のイベントへの出店や、東京都の児童を招いた鮭の稚魚放流など体験イベントを実施した。戦略会議を窓口にして、村が一体となって環境保全を基軸とした事業を実施した結果、都市との交流や各種イベントの開催が定着し、村の特産品の販路拡大につながっている。戦略会議の立ち上げにより、これまで個別に動いてきた諸組織の連携が強まり、情報の共有化や資源の有効活用、スムーズな予算確保などが可能となった。こうした成果を受けて、村役場は2013年度から３年間の予定で戦略会議を継続することとなった。

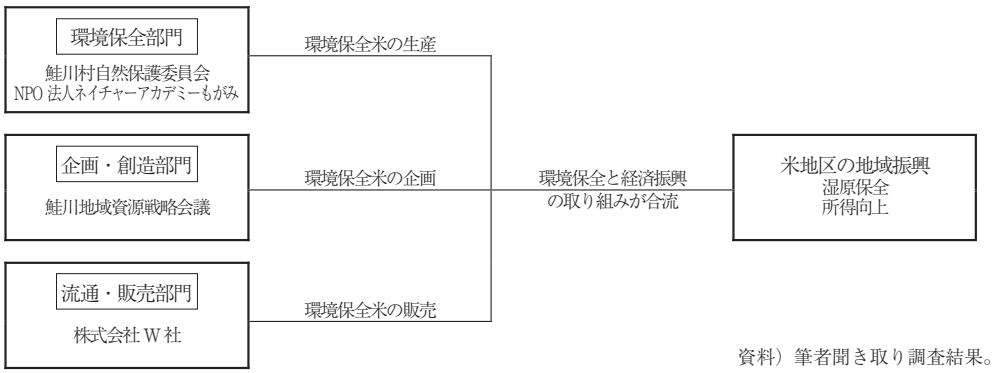
戦略会議の立ち上げにより地域産業再建の道筋が定まる一方で、村の特産品をパッケージ化して流通させる担い手を確保することが新たな課題として浮上してきた。地域全体に経済効果を確実に行き渡らせるためには戦略会議のような企画・創造部門だけではなく流通・販売部門が別途必要である、ホテル等と安定的に取引するためには鮭川村の特産品販売を一手に担う民

間組織があった方がよい、ということが戦略会議の中で議論された。こうして村の特産品の流通・販売部門として株式会社W（以下、W社という）が2012年４月に発足した。W社の社長にはNAMの事務局長を務める人物が就任した。

W社の目的は、鮭川村の特産品の販路拡大を図るため、流通・販売の窓口を一本化することにあった。W社設立の母体となった戦略会議は村役場と一体的に活動しているため、W社は対外的な信用を比較的容易に得ることができる一方で、行政組織と違いスピード感のある事業展開が可能であった。また、W社の設立にはビジネスを通した自然環境の保全という、もう一つの目的があった。その一つがNAMから引き継いだ環境保全米の販売である。W社の設立により、2010年からNAMが販売していた環境保全米（山乃神、里乃神）は2012年以降、W社で販売されるようになった。初出荷した2010年度分の米生産者への支払額は１俵当たり約３万円であり、これは農協に出荷するよりも約３倍高い価格であった。ただし、2011年３月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故以降、売り上げの減少と販売価格の低迷に直面し、2013年度の支払額は２万円を切った。このように環境保全米の販売は必ずしも順調に推移しているわけではないが、環境保全を意識した営農を行う農家の収入を増やすべく、W社は引き続き販路開拓を進めている。

もう一つ、W社はNAMに対する活動資金の提供という役割を果たしている。自然環境調査などに取り組むNAMの活動財源は各種の補助金･助成金であり、恒常的な収入があるわけではない。そこで、W社では売り上げの一部をNAMの活動資金に回す仕組みを設けて、自然環境の保全活動を資金面で支えようとしている。この点について、代表取締役は、「鮭川村の環境保全と産業振興をリンクさせることが当社の理念であり、こうした社会貢献の仕組みは今後も変わらない」（筆者聞き取り調査結果）、「NAMの活動に利用できる資金を増やし、NAMの取り組みを活発化させたい」（同上）と述べるなど、W社は自らをいわゆる「社会的企業」として位置付けている。W社の従業員数は2013年７月時点で５人、年間取扱高は2012年度の800万円から2013年度は7,200万円に増加した。設立当初の販売商品は米とキノコであったが、2013年度にはホオズキやサクランボなどが加わるなど、取扱商品の拡大や海外も含めた販路の開拓に力を入れている。

以上のように、鮭川村では、環境保全部門を担う自然保護委員会とNAM、企画・創造部門を担う戦略会議、そして流通・販売部門を担うW社が共同して、環境保全と所得向上・雇用創出の連携を強化し、地域産業再建に向けて歩みを進めてきた（図－３）。次項では、ある一つの集落に注目してその具体的成果を確認していきたい。



資料）筆者聞き取り調査結果。

図－３　鮭川地域資源戦略会議と米地区の地域振興の関係

第４節　鮭川村米地区の環境保全と地域振興

第１項　米地区の概要

鮭川村の南部に位置する米地区は鮭川が大きく湾曲した部分の河岸段丘上にある。2013年９月時点における地区の人口は９世帯37人（男性19人、女性18人）であり、市街地を除く村内53地区（集落）の中で世帯数は２番目に、人口は３番目に少ない。年齢別の人口内訳は10歳未満が２人、10歳代が６人、30歳代が３人、40歳代が５人、50歳代が１人、60歳代が10人、70歳代以上が10人であり、60歳以上が地区人口の半分以上を占める。地区全体の農地面積は約20ha、地区全戸が農地を所有しており、７戸が兼業農家、２戸が土地持ち非農家である。

公共交通機関がなく交通の便に恵まれない米地区は「陸の孤島」とも呼ばれる一方で、地区には田畑、河川、森林が織りなす豊かな自然が残る。なかでも米湿原という山地湿原には希少動植物が数多く生息する。だが、自然保護委員会と地区住民による復元・保全活動が始めるまで、米湿原は荒れ果てた湿地に過ぎなかった。米地区では、集落を挙げて生物多様性の回復に向けた取り組みを続け、米湿原の復元・保全活動のほかにも、2010年には休耕田を利用して野生動植物の生息できる保全池を設置するなど、水生昆虫や水生植物の復活も目指してきた。また、安全・安心の付加価値を付けた環境保全米の生産に集落全体で取り組み、さらに、2012年からは田植え体験などのイベントを開催するなど都市との交流にも力を注ぐ。

「鮭川村地域環境総合計画」の策定など村環境行政の進展に併せる形で、米地区では2005年以降、さまざまな地域づくり実践が展開されてきた。「米湿原の復元・保全活動」から始まった米地区の地域づくり実践は、「環境保全米の生産」、そして「体験イベントの開催」へと展開し、一連の取り組みを通して、活動自体に生きがいや楽しさを感じる住民が増えるなど、郷土に対する住民の愛着が高まりをみせている。そこで、以下では、米地区の地域づくり実践がどのような経緯で始まり、社会経済にどのような影響を与えてきたのかをみていきたい。

第２項　米湿原の復元・保全活動

米地区の里山には細長い湿地の奥に開けた小さな盆地がある。この米湿原はかつて、細長い湿地帯は水田として、奥の盆地はヨシ刈りの場として利用されてきたが、奥の盆地については生活環境の変化に伴い、50年以上放置されていた。その間、土砂流入による自然攪乱やヨシの堆積が繰り返され、ヨシが繁茂する荒れた湿地帯となった。自然保護委員会の設立と同時に米湿原の希少植物であるアオザゼンソウの保護に関する話題が上り、自然保護委員会は湿原の復元活動を2005年に開始した。復元活動は当初、委員会のメンバー２人（うち１人は米地区住民）で始めたが、人手が足りず作業が難航したこともあり、米地区の住民にも参加を呼び掛けた。地区住民からは「保全活動自体には賛成だが、忙しいから手伝うことはできない」（自然保護委員会メンバーへの筆者聞き取り調査結果）という声が聞かれるなど復元活動への参加は当初、一部住民にとどまっていたが、復元活動を続ける姿をみた地区住民の協力が徐々に広がり、自然保護委員会と地区住民の協働による復元作業により、2007年にヨシ原の刈り取りが完了した。

同年には米地区の住民全員をメンバーとする米地区保全会が発足した。同会の設立目的は、農地・水・環境保全向上対策「農地・水保全管理支払交付金」を利用するための受け皿になることであった。「農地・水保全管理支払交付金」とは、地域共同による農地・農業用水等の資源の保全管理と農村環境の保全向上の取り組みに対し活動資金を交付する農林水産省の事業で、2008年度に創設された。同交付金により米地区では水路整備などが進展した。また、2008年４月には「TOTO水環境基金」を利用して湿原に木道を設置した。これにより、地区外部から訪れた人も気軽に湿原を歩けるようになった。同年６月には米湿原祭りが開催された。地区住民やボランティアが湿原の景観整備と維持作業を行い、懇親会やコンサートを通して地区住民が地区内外の人々と交流を深める湿原祭りは、これ以降毎年開催されている。参加人数は年々増加し、2013年６月には地区内外から40人以上が集まった。

2010年以降、希少動植物の復活に伴い地区外からの見学者が増えてきた。加えて、テレビ等メディアにも取り上げられ、米地区の知名度が上昇した。「米湿原の復元・保全活動」に着手する以前、米地区を訪れる人は皆無であったが、2013年度には年間来訪者が千人を超えた。2010年には水生昆虫や水生植物の復活を目的として、米地区保全会と自然保護委員会が共同で２つの保全池を設置した。保全池の用地は地区住民２人が休耕田を提供した。この保全池によりミズオオバコをはじめ希少植物が復活した。

環境保全活動を通して地区住民が顔を合わせる機会が増えた米地区では、月に一度、住民が公民館に集まる機会が設けられている。住民同士の密な交流は自然環境を守る活動を自らの手で企画、実現することにもつながっている。米地区保全会の立ち上げや保全池に利用する土地の提供はその事例である。地区住民の意識変化の要因として、「湿原の復元・保全活動」の成

果が目にみえる形で表れたことを指摘することができる。具体的には、米地区内に美しい景観が生まれたこと、知名度の上昇に伴い米地区を視察する来訪者が増加したことが挙げられる。美しい自然景観の創出により米地区への来訪者が増えたり、メディアが取り上げたりしたことは、地区住民が地域資源の価値を再発見する契機となった。このことにより地区住民が自らの地域に対する自信と誇りを取り戻し、それが環境保全活動に対する自主性の向上、住民同士の連帯感の強化につながった。

第３項　環境保全米の生産

「湿原の復元・保全活動」に続く地域づくり実践、「環境保全米の生産」は米地区にどのような影響を与えたのだろうか。米地区では2010年から環境保全米の生産を始めた。品種はコシヒカリであるが、収穫された環境保全米は「里乃神」という商品名でW社が販売する。米地区では環境保全米を生産するに当たり従来の農法を変えることになり、化学肥料や農薬の削減、有機肥料の導入により農家の手間は増えた。だが、手間暇かけて生産した米地区の環境保全米が、全国の米の食味を競うコンテストに出品できるようになり、地区農家は「生産の喜び」を感じるようになった。ただし、環境保全米の生産により農家収入が大幅に増えたわけではない。理由の一つに、2011年に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故による風評被害の発生があり、原発事故以降、環境保全米の買取価格が下落したことは前述した。もう一つの理由は、環境保全米の生産面積が全水田面積の約15％を占めるに過ぎないということである。初年度の生産面積からは若干増加しているが、近年は頭打ちとなっている。このように収益面での成果は今後の課題として残されているが、米生産に対する「張り合い」や「楽しみ」という「生産の喜び」が地区農家に醸成され、営農意欲が高まったことは「環境保全米の生産」がもたらした成果の一つといってよい。実際、米地区では耕作放棄地の発生はみられない。

第４項　体験イベントの開催

最後に米地区における「体験イベントの開催」について触れておこう。米地区では2012年、鮭川地域おこし協力隊と協力して稲刈り体験を開催した。地域おこし協力隊とは総務省が2009年に始めた補助事業であり、過疎地域等において地域外の人材を積極的に受け入れ、意欲ある都市住民のニーズに応えながら地域力の維持・強化を図っていくことを目的に、受け入れ先の地方自治体に隊員１人当たり350万円を上限に財政支援を行うものである。鮭川地域資源戦略会議では2010年にこの補助事業を取り入れ、地域おこし協力隊員を３人迎えた。活動期間は2011年10月～2014年９月までである。この地域おこし協力隊が、米地区の住民と協働して「やまがた米づくり塾」を立ち上げ体験イベントを企画、実施した。やまがた米づくり塾のコンセプトは次の通りである。

> やまがた米づくり塾では、米地区に暮らす方々を講師に、稲作をはじめとして様々な知識と経験を学んでいくことを目的としている。田植えから収穫作業までできる限り昔ながらの方法で稲を育て、米を収穫することで伝統の技と知識を学び伝えていく。／また、農薬の使用をできる限り抑え里山の生物多様性の保持に取り組んでおり、活動の一環として米湿原の保全活動も手伝っていく。
>
> （鮭川村広報資料）

稲作体験イベントは、米地区の水田で田植えから収穫までの作業を行い、収穫した新米を参加者に配るという内容である。地区住民が講師となり技術や知識をレクチャーする。作業終了後は参加者全員で地区公民館に集まり懇親会が開かれる。懇親会では地区住民が作った料理を食べたり民話を聞いたりするなど、住民と参加者が交流を深める。なかには新米の購入をその場で申し込む参加者もいる。「やまがた米づくり塾」の事務局は鮭川村の地域おこし協力隊が担当し、当日の運営は地区住民が担当する。イベントの広告作成等の情報発信や参加希望者の受付、参加費徴収などは鮭川村の地域おこし協力隊が行う。2012年度は田植えや稲刈りなど３回開催し、参加人数はのべ16人であった。2013年度は藁仕事の講習会など体験メニューを増やして６回開催した結果、参加人数はのべ62人と増加した。紙媒体の広告やインターネット、口コミなどにより集まった参加者のなかには、村民だけでなく、近隣市からの親子連れ、外国人なども含まれる。

体験イベントの開催は地区住民にとって地区外部の人と交流できる貴重な機会である。外部の人の言葉を生で聞くことは、自分たちが今まで気付かなかった地域の良さを再発見するきっかけとなる。地区の歴史などを語ることは普段できない経験であり、それが地域資源の見直しや地区の活力を取り戻す要因の一つとなっている。また、環境保全米のPRはもちろん、稲作技術の継承の場でもある。このほか、地域おこし協力隊による体験イベントとは別に、米地区では村内の小学生が授業の一環として地区を訪れ、キノコの殖菌を体験したりしている。ここ数年、米地区の知名度上昇に伴い村外の小学校も米地区を訪れるようになり、地区住民が講師となり生きもの観察会なども実施されている。

第４項　米地区の地域づくり実践の意義

「湿原の復元・保全活動」から始まった米地区の地域づくり実践は、地区固有の自然環境をいかした「環境保全米の生産」という経済的営みへと進展した。地区住民の連帯感が徐々に醸成されていく中で、鮭川村のバックアップ、具体的には地域おこし協力隊の手により「体験イベントの開催」が始まり、地区外の住民とより一層深い交流ができるようになっている。「体験イベントの開催」は地区固有の自然環境のレクリエーション的、かつ教育的利用であり、米地

区の地域づくり実践は多様な広がりをみせ始めている。

当初、「湿原の復元・保全活動」は自然保護委員会が独自に始めたことであり、地区住民の環境保全に対する意識は必ずしも高くなかった。だが、自然保護委員会が地区内外で米地区の自然環境の貴重さを訴え続け、米湿原の復元活動を継続して行うことで、地区住民も次第に理解を示すようになった。そして、実際に湿原が復元され希少動植物が復活したことで、米地区の知名度が上昇し、地区外から多くの人が訪れるようになった。それが自らの住む地域の価値を再発見するきっかけとなり、自分たちの地区を自分たちで良くしていこうという地区住民の主体性を生み出すことにつながった。環境保全と所得向上・雇用創出の強化を図る鮭川村のバックアップもあり、米地区では「環境保全米の生産」や「体験イベントの開催」を実現できた。このように地区でのさまざまな活動は必然的に住民同士の共同作業を増やし、そのことがまた連帯感を強化することにつながっている。米地区では、住民同士が共通の目標をもって地区を盛り上げていこうという意識が醸成されつつある。

この点にかかわって、筆者らが2013年に実施した聞き取り調査からは次のような声が聞かれた。米地区在住で自然保護委員会メンバーとして地域づくり実践をリードした60歳代の男性は、「最初は環境保全に関心が薄かった地区の人々も、関心をもってくれるようになった」「環境保全活動が始まるまで米地区なんてどこにあるか分からないような集落だったが、いまは名前をいっただけで分かってくれる」と語る。また、米地区保全会の会長は「多種にわたる花が咲くようになり、みていて気持ちがいい」「保全活動を通して楽しくなったし、生きがいも生まれた。元気も出るし、やってよかった」と述べている。さらに、米地区前区長は「米地区にとって（一連の地域づくり実践は）かなりプラスになった。米が明るくなった」（カッコ内筆者注）、「地区の人々が団結する機会が増えた」という。こうした声からも、地区住民の意識が前向きなものに変わり、米地区が活気づいた様子をみてとれる。

今後は、こうした環境保全を軸にした地域づくり実践の成果を地区住民の所得向上へとつなげる仕組みを構築することが必要である。原発事故の風評被害もあり環境保全米の売り上げが落ちており、農家収入の手取りは当初の期待通りには上昇していない。環境保全米の主要な購買者である都市住民に対し、環境保全と営農が切り離せない関係にあることを理解してもらうためにも、都市との交流を一層深める必要がある。その際、これまでの活動成果、すなわち自分の住む場所に対する「誇り」や「生産の楽しさ」、「生きがい」の獲得は、以上のような残された課題に取り組むに当たりベースとなるものである。後継者問題や高齢化などの中山間地域の根本的な問題は依然として残されているが、米地区には８人（10歳未満２人、10歳代６人）の子どもがおり、彼／彼女らは自然環境の保全活動にも積極的にかかわっている。地区の大人たちは農業に関心を寄せるものが増えてきたと実感しており、地区の後継者として期待を寄せる声もある。国土保全の基礎単位である集落の担い手を確保・育成するという意味でも、米地

区の地域づくり実践とそれを支える鮭川村の姿勢は、国土開発政策のあり方を展望する際に重要な意義をもつものであるといえよう。

第４章　むすびにかえて

「増田レポート」の公表は全国各地の過疎地域に衝撃をもって受け止められた。レポートの内容自体は統計的推計や政策的論理に問題を含んだものといわざるを得ないが、「地方消滅」という状況認識は人口減少社会に転換したわが国の国土開発政策のベースとして機能しつつある。事実、次期の国土形成計画は、「増田レポート」の提起した「選択と集中」論を取り込む形で改定作業が進められている。だが、これまで検討してきたように、「増田レポート」以降の一連の国土開発政策は、政策と投資の「選択と集中」により、国土保全の基礎単位である農山村集落を一層苦境に追い込む恐れが強い。

実際、国土交通省は、集落を維持する場合と移転する場合のコストについて、宮城県栗原市、青森県むつ市、秋田県湯沢市、山形県小国町の４地区で比較する検証事業に着手している。調査の内容は、集落の道路や上下水道の維持、バス・ゴミ収集車のコストと、集落の移転に伴う費用を比較するというものである。検証事業の意図について、国土交通省東北地方整備局の担当者は、「限界集落の問題は、住民の合意形成が難しくなかなか解決に向かわないが、『コスト』を見える形にすることで、集落再編を進める貴重なデータにしたい」[12]と述べるなど、「選択と集中」政策が確実に動き出しつつある。

このように「農村たたみ」の動きが急になる中で、過疎化･高齢化の波に洗われながらも脈々と続けられてきた「地域発の地域政策」の意味を探ることは、国土開発政策のオルタナティブを提示するうえでも有益であるように思われる。「選択と集中」の政策枠組みでは見失われてしまう過疎地域の再生の道筋を、全国各地の農山村での個性豊かな地域づくり実践の事例を丹念に拾い上げながら描き出すことがいま研究には必要だろう。

「平成の大合併」期における非合併自治体である山形県鮭川村では、村内の多様な主体が緊密に連携しながら、地域固有の自然環境を土台にした地域づくり実践を展開していた。小規模農山村自治体であり住民と行政の「距離」が比較的近い鮭川村では、村が、住民のニーズを丹念に把握したうえで、自然環境をいかした村づくりを推進してきた。村は、地域産業再建の推進拠点として鮭川地域資源戦略会議を設立し、基盤産業である農業だけでなく、商工業やNPOの関係者など多様な主体のネットワーク化を図り、環境保全と所得向上・雇用創出のリンケージの強化に努めてきた。村内でもっとも小さい集落の一つ、米地区では、村の環境政策や鮭川地

[12]「限界集落維持のコストは国土交通省が検証へ」（NHK、2015年１月２日付）。

域資源戦略会議の後押しを受けて、湿原の復元・保全や環境保全米の生産が行われるなど、集落活性化の取り組みが実を結びつつあった。このような鮭川村の地域開発の実践事例からみえるのは、小規模集落を地域再生の拠点の一つとして位置付けていることからも明らかなように、一つ一つの集落で住民が安心して暮らしを営めることが村全体を形作るという政策思想である。それは、集落や自治体の「ゴールなき広域化」を導く恐れのある「増田レポート」やそうした状況認識に依拠する国土開発政策とは発想を異にするものである。村は、村外（都市）との結び付きを強化することで交流人口の増大を図ったり、特産物の販路開拓に努めたりするなどして、環境保全と所得向上・雇用創出のリンケージを高めることを意識的に追及し、地域経済の立て直しを進めてきた。小規模農山村自治体である鮭川村では、行政と住民・事業者の協働に基づき持続的循環型産業を形成することに、地域再生の道筋を見出しつつある。

五全総をもって、国が主導して地域開発の方向性を具体的に示し、補助金制度等で誘導しながら地方を動員して開発を進めていくという方式は終わりを迎えた。それに代わり、国土形成計画は、地域の主体性を強調しつつ、「選択と集中」による地方創生を目指すとしている[13]。それが「農村たたみ」を助長する可能性がある点については、本稿で繰り返し触れてきたとおりである。他方で、鮭川村のように、規模の大小で集落を切り捨てるのではなく、一つ一つの集落を社会経済の担い手として位置付けたうえで、その内発的な力を引き出すかたちで地域づくりを進める事例も全国各地で観察されている。こうした実践事例を踏まえれば、国土開発政策にはいま、国土保全の基礎単位である集落の維持こそが、持続可能な国土形成の要であること、その実現には「選択と集中」ではなく「地域発の地域政策」を支える制度的保障こそが必要であるように思われる。一つ一つの集落が地域を、そして国土を形作るという視点があらためて見直される必要がある。

引用文献

安東誠一（2008）「日本の地域政策―集権的国土政策から分権的地域政策へ―」中村剛治郎編『基本ケースで学ぶ地域経済学』317－339

岡田秀二（1988）『地域開発と山村・林業の再生』杜陵高速印刷出版部

[13] 一見すると、国土形成計画からは、「国民経済成長を目的とした長期的、系統的、かつ強力な国家介入を備えた資本主義システム」（後藤、2002a、10頁）、すなわち開発主義と呼ばれる政治経済体制のもと展開してきた全総計画と比べ、国家介入色が薄まったかのようにみえる。だが、第２次臨時行政調査会（1981～1983年）以降の行政改革の特徴を検証した後藤（2002b）の指摘を踏まえれば、国家依存の脱却を説く地方創生や地域の主体性を強調する国土形成計画もまた「強力な国家介入」であり、「大規模な国家介入のまた新たな形態」（後藤、2002b、88頁）として現行の国土開発政策を特徴付けることが可能であるように思われる。

岡田知弘（2005）『地域づくりの経済学入門―地域内再投資力論―』自治体研究社
岡田知弘（2014a）「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる」『世界』861：64－73
岡田知弘（2014b）『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社
小田切徳美（2013）『農山村再生に挑む―理論から実践まで―』岩波書店
小田切徳美・藤山浩編著（2013）『地域再生のフロンティア―中国山地から始まる　この国の新しいかたち―』農山漁村文化協会
小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
小田　清（2013）『地域問題をどう解決するのか―地域開発政策概論―』日本経済評論社
後藤道夫（2002a）「開発主義国家体制の構造」『ポリティーク』５：10－18
後藤道夫（2002b）「開発主義国家体制」『ポリティーク』５：86－123
境野健兒・千葉悦子・松野光伸編著（2011）『小さな自治体の大きな挑戦―飯舘村における地域づくり―』八朔社
坂本　誠（2014）「『人口減少社会』の罠」『世界』860：201－208
生源寺眞一（2007）「国土形成計画と農業・農村」『農村計画学会誌』26（２）：95－98
鈴木　茂（2007）『国際化時代の地域経済学　第３版』有斐閣
全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所（2014）『小さい自治体　輝く自治―「平成の大合併」と「フォーラムの会」―』自治体研究社
中山　徹（2014）「人口減少社会に向けた国土計画のあり方」『経済』230：35－45
日本創生会議・人口減少問題検討分科会（2014）『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf（2015年４月23日取得）
早尻正宏（2012）「自治体公共政策への参加保障と地域課題の社会的共同事業化―鳥取県智頭町の事例から―」『地域経済学研究』25：68－85
増田寛也（2013）「戦慄のシミュレーション　2040年、地方消滅。「極点社会」が到来する」『中央公論』128（12）：18－31
増田寛也・日本創成会議 人口減少問題検討分科会（2014）「ストップ『人口急減社会』 ―国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創成―」『中央公論』19（６）：18－31
増田寛也編著（2014）『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社
宮﨑隆志編著(2006)『地域社会発展への学びの論理―下川町産業クラスターの挑戦―』北樹出版

Changes in the Policies of the National Land Development and Challenges to the Reconstruction of Local Industries

Masahiro HAYAJIRI
(Yamagata University)

In September 2014, the National Land Council started to revise the "National Spatial Strategies (the National Plan)". The revision includes the abolishment of agricultural villages in depopulated regions, the introduction of a wider-area local government system, and the re-annexation of municipal governments. In other words, the nation's post-war national land development's policies are now undergoing great changes. This paper will first present the characteristics and challenges of the national land development's policies when the nation's population is decreasing. It then examines the roadmap to regenerating agricultural mountain villages—which serve as the basic unit in national land conservation—using Sakegawa Village in Yamagata Prefecture, a small-sized municipal community in the mountains, as a case study. Unlike the "Comprehensive National Development Plan", in which the nation provides local regions with subsidies to aid them in developing their land, the "National Spatial Strategies" aims to regenerate local regions under a policy of selection and concentration, while emphasizing the regions' identity. However, this policy is highly likely to impoverish depopulated regions even further. Amid such concern, Sakegawa Village has attempted to strengthen the relationship between the village and urban areas, thus increasing the number of interactions between the local people and those from outside in order to cultivate marketing networks for the village's special products. Through these efforts, the village has tried to conserve the natural environment and, at the same time, to create jobs and improve the income of the locals in order to rebuild the local economy. For example, in the smallest community of Sakegawa Village the locals have tried to rejuvenate their community through the restoration and conservation of a moor and the production of the environment conservation rice, constructing recycling and sustainable industries based on the natural environment particular to their region. Based on the viewpoint that maintaining and developing rural settlements—which are the basic unit of national land conservation—national land development's policies now require developing fine-grained policies tailored to the circumstances of each particular area. This is the key to sustainable national land development's policies.