

論文

食品加工事業者の育成における政策の役割

——大分県竹田市の事例——

上村 博昭

The Role of Policies for Developing the Food Processing Business:

A Case of Taketa-shi, Oita Prefecture

KAMMURA, Hiroaki

Abstract

This paper discusses the role of policies for developing the food processing businesses in the peripheral area. Although there are many type of businesses in the food industry, such as manufacturers, wholesalers, retailers, and restaurants, we focus on the small type of food processing businesses. These businesses often link directly to local agricultural producers, and this type is analyzed in a discussion of Short Food Supply Chain, Alternative Food System, or Regional Specialty Food Products. These businesses are also discussed from the view of promoting the regional economies in peripheral areas. But, these businesses are relatively small, and they face some challenges of marketing. To clarify how this occurs, we analyze a case of Taketa-shi, and discuss how the policies support them. In Taketa-shi, about 30 food processing businesses join the policies, and develop new food products or businesses. However, they manage the food processing businesses as a side business or hobbies, and some of them evaluate the size is proper, because the small size fits their management (craft) policies. To this situation, the role of policies is to provide the chance of sales, by setting direct sales stores or business meetings, or conduct some test marketing activities.

要旨

本稿では、食品加工事業者の育成における政策の役割を検討している。本稿の対象は、比較的小規模で、国内の生産地と結びつきの強い事業者である。近年、食品産業

の内部、あるいは農林漁業との関係について、フードシステム論で多く検討されているほか、ショートフードサプライチェーンなど、いくつかの論点で採りあげられてきた。他方で、こうした事業者は、地域の産業振興における担い手として期待され、事業規模の拡大に向けて、いかにマーケティング活動を展開するのか、という点が論じられている。本稿で、竹田市の事例を検討したところ、生産・加工・流通に至るまで、幅広く政策的に支援したにもかかわらず、マーケティングの課題は残った。この背景には、経営者が副業と位置づけて、事業規模の拡大に消極的なことがある。確かに、本稿の対象とする食品加工事業者は、産業振興へ明瞭な効果をもたらさないが、食品の多様性や食文化の醸成に寄与することから、こうした事業者への政策的支援も求められる。その際に、直売所の整備、商談会の開催、テスト販売などの機会を提供して、食品加工事業者の経営方針と統合的な支援を図ることも、政策の在り方として求められよう。

キーワード

食品加工事業 (Food Processing Business)

産業振興 (Industrial Promotion)

マーケティング (Marketing)

流通チャネル (Distribution Channel)

竹田市 (Taketa-shi)

1. はじめに

食品は、本来的には、生存にとって不可欠な要素の一つであり、その供給を担う農林漁業、あるいは、食料品製造業や卸売業、小売業などの食品産業には、安全な食品を安定的に供給することが求められる（たとえば時子山・荏開津2005）。他方、食品は、栄養補給の手段としての役割に留まらず、良質かつ多様な食品が提供されることにより、食文化が涵養されるなど、文化的な側面もあるといえよう。いずれにしても、消費者の視点からみると、農林漁業や食品産業は、食品の供給主体として映っており、上述のような食品供給の在り方が期待される。

その一方で、農林漁業や食品産業は産業活動の一つであり、国や地域の経済に与える影響も注目される。すなわち、農林漁業は、農山漁村における基幹産業であるほか、食料品製造業、卸売業、小売業などの食品産業も、

それぞれに経済活動において、一定の地位を占めている。ただし、日本では、経済発展に伴って農林漁業の衰退がみられており、食品産業が積極的な役割を果たして、農林漁業へ正の効果をもたらすことも期待される（農林水産省2012など）。そのような観点で、近年では、食品の生産・加工・流通に関わる主体間の連携を図る「農商工連携」、それら1次・2次・3次産業の機能を一体的に担う「六次産業化」などの概念が打ち出されて、農林水産省、経済産業省などが政策を展開した。

ただし、農林水産省（2012）も指摘するように、日本の農林漁業と食品産業は、必ずしも綿密な取引関係を構築してきたとは言えない。たとえば、食料品製造業では、国産原材料のみならず、比較的安価な海外産原材料の利用を拡大したことが報告されており、国際的な農産物流動の影響を無視できない（後藤2002；清水2003）。また、農産物の輸入自由化の影響は、食品の卸売業や小売業にも及び、食品産業と農林漁業の関係を検討するう

えて、国際的な食品流通の実態の明らかにすることが、研究課題とされた（荒木1999など）。このようななか、学術的には、生産・加工・流通に至るまで、食品の流通と関係主体の実態解明を目指すフードシステムの研究が進みつつある（高橋・斎藤編2002など）。

さて、国内の地域別にみると、農林漁業が基幹産業となっている地域では、農林漁業の振興と食品産業の連携に対して、積極的であると予想される。たとえば、北海道池田町では、町内に自生していたブドウに着想を得て、ワイン製造を軸とする産業振興を図ったことで知られている（五十嵐1986）。また、近年の事例として、福島県の阿武隈高地に位置する二本松市東和地区では、桑の加工品生産が進み、直売所での販売等を通じて、一定の経済的な効果が出たとされる（宮地2011）。このように、日本全体でみると、農林漁業の衰退ならびに食品産業における海外産の農林水産物の利用拡大がみられるが、ローカルレベルでは、農林漁業と食品産業を結び付け、地域の産業振興を図る動きもみられる。

後者の動きについて、筆者が専門としている地理学のほかに、近接諸科学で研究されている。佐藤編（1997）は、「地域食品」という呼称を用いながら、中小・零細企業や生産者グループによって生産される地域特性の高い食品、すなわち、かつて1.5次産品といわれた食品に着目した。佐藤編（1997）によれば、1.5次産品とは「本来、自分たちで栽培し収穫した農産物を製品化したもの」で、「自分たちが安心して食べられて美味しいと思う製品」である。これは、大量生産を基本とする加工食品（2次産品）とは、異なるものと位置づけている。こうした食品は、自然条件や生育技術、伝統的製法などの生産・製

造手法の特定化など、大量生産された食品と、異なる性質を帯びるものと理解できる（河野1986）。

欧米においても、こうしたローカルレベルでの食品の生産・加工・流通形態は、大量生産による食品流通と対置して、代替的（Alternative）な存在と位置づけられてきた。特徴として、生産規模や流通圏が小さく、農林漁業と食品産業との距離感が近いため、ある種の「質」が生み出されるともいわれる。日本でも、伊賀（2007；2008）が研究をしているが、「質」を明示的に定義しづらい部分もある（Ilbery & Kneafsey 2000；Mansfield 2009）⁽¹⁾。

さて、このような流通形態の食品は、日本の農山漁村あるいは地方中小都市を起点として、数多く流通していると予想できる。既存研究の指摘にもあるように、こうした食品の生産に関わる食品産業は、概して中小規模である。しかし、先述のような地域の産業振興を企図する政策的立場からは、販路拡大を前提として、事業規模を拡大するような経営方針を期待するだろう。その場合、佐藤編（1997）が指摘するように、製品コンセプトは、伝統食品・伝統技術に基づくのか、それとも、消費者や小売のニーズを優先すべきであるのか、あるいは、マーケティングの担い手をどのように確保するのかなど、複数の論点を思い浮かべることができる。

とりわけ、農林漁業を基幹産業とする地域においては、過疎化・高齢化や産業の低迷が深刻化しており、上述のような、農林漁業と緊密に連携しながら、事業展開を図る食品加工事業者に対して、産業振興の観点から期待がかかることもある。その場合、こうした食品加工事業者に対して、政策的な関与を図っ

(1) この点に関する欧米の議論について、たとえば荒木ほか（2007）が整理している。

て、事業の積極的な展開を後押しする動きが出るであろう。そのように考えると、食品の生産・加工・流通に対する政策的介入について、現在、どのように関与しているのか、また、支援対象者である食品加工事業者の実態をふまえると、どのような関与の在り方が望ましいのか、検討していく必要がある。

本稿では、大分県竹田市を事例として、食品加工事業者の育成における政策的支援の在り方と、支援対象者の実情を明らかにして、こうした食品の生産・加工・流通に果たす政策の役割を考察したい。竹田市は、大分県の

なかでも農業生産が盛んな地域であり、農業を基幹産業としているという特徴がある⁽²⁾。また、竹田市では、2007年から厚生労働省の地域雇用創造推進・実現事業（以下、雇用創造事業と略記）を実施して、加工食品の開発と製品化、ならびに販路拡大を政策的に支援し、食品加工事業者を育成したという経緯がある。この事業を採り上げて、行政と支援対象者のやり取りを詳細に明らかにすることにより、本稿の問題提起に対する知見を得られるであろう。

本稿の調査は、雇用創造事業が実施されて

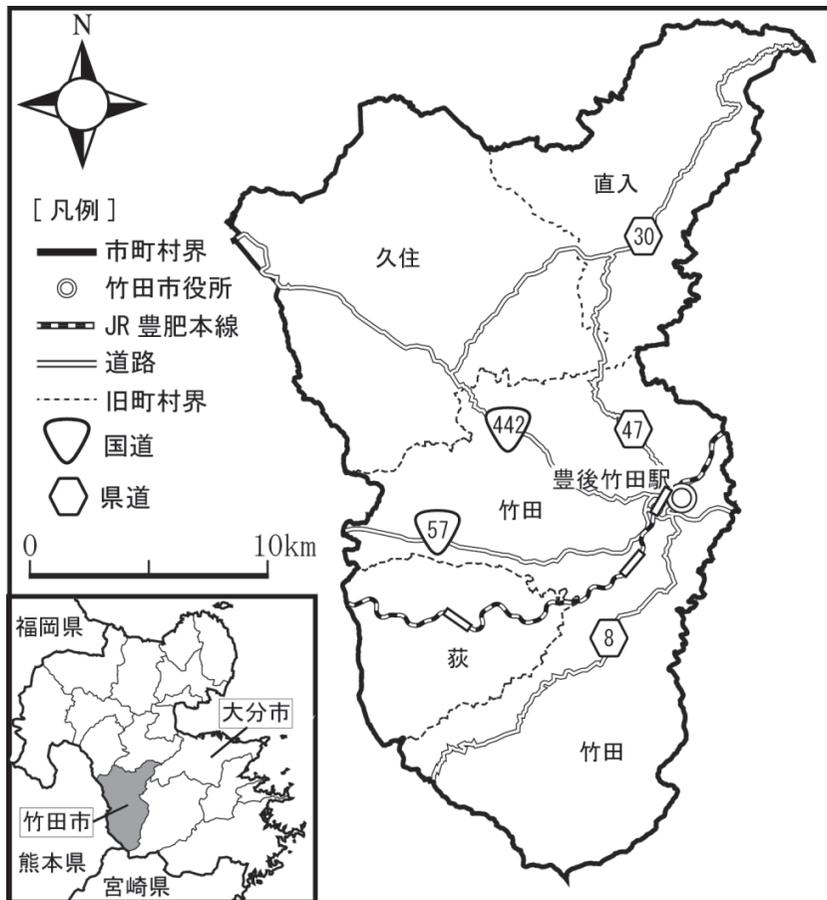


図1 竹田市の概況

(2) この点については、2章で詳述する。

いる2010年9月から、終了後の2011年9月にかけて、竹田市役所、竹田市経済活性化促進協議会、食品加工事業者24件などにヒアリング調査を行った。また、その後の状況を把握するために、2016年3月に追加調査を実施して、竹田市役所、竹田市経済活性化促進協議会、食品加工事業者8件へのヒアリングを行った。そのほか、雇用創造事業の報告書、各食品加工事業者が発行する資料等により、事実関係を補足している。

以下、2章では、竹田市とその食品産業に関する状況を明らかにする。3章では、竹田市における雇用創造事業の概要について整理する。4章では、3章までの整理を基にして、竹田市の雇用創造事業での支援対象者の実態を示す。そして、5章において、食品加工事業の特徴と政策的支援の在り方を考察して、最後に、6章で本稿をまとめる。

2. 竹田市の位置づけ

2.1. 地勢と人口・産業

竹田市は、大分県の南西部に位置する市であり、477.5km²の市域を有する(図1)。南北に広い現在の市域は、2005年に、当時の竹田市と直入町、荻町、久住町の1市3町が合併して成立したものである。竹田市は、大分県と熊本県の県境に位置する市で、市内にはJRの豊肥本線や国道57号線が通っている。また、図1には示していないが、九州山地の北部に位置しており、市内の標高差が大きいという特徴もある。歴史的には、近世に岡藩が所在しており、市内東部の豊後竹田駅の周辺には、城下町の地割も残っている⁽³⁾。他方で、竹田市には、起伏の大きな山間部のほか、西部には高原状の地形も広がっている。

詳しくいうと、竹田や荻においては、稲作や畑作などの農業生産、久住では畜産や高原の景観を活かした観光、そして、直入では長湯温泉を活かした観光が盛んに行われている。このように、市内の地区によって、中心となる産業の在り方が異なっている。

次に、竹田市の人口をみると、1980年以降において一貫して減少傾向にある(図2)。1980年時点で、当時の竹田市、直入町、荻町、久住町の人口を合計すると、36,011人である。同様に人口を求めると、1990年には32,398人、2000年には28,689人となっている。1市3町が竹田市となった2005年には26,534人であったが、2010年には24,423人、2015年には22,332人と減少している。この間の年齢別の人口構成をみると、15歳未満の人口が減少する一方で、65歳以上の人口が増加している。竹田市の総人口に占める65歳以上人口の割合(高齢化率)は、1980年に15.9%、1990年には22.8%に過ぎなかったが、2000年には33.7%、2010年には40.8%、そして2015年には44.5%にも達している。このことから、竹田市では、人口構造の高齢化が進んでいるといえる。

竹田市の人口に関連して、2015年の国勢調査によって、従業地ベースで産業別の就業者数を集計したものが、表1である。これによると、2015年時点において、竹田市で就業する15歳以上人口は12,185人である。このうち、農業に就業する者が3,529人であり、就業者総数の29.0%を占めている。大分県全域でみると、就業者数の合計が545,801人、農業の就業者数は31,384人であるから、就業者総数の5.8%にあたる。竹田市と大分県の農業就業者数の構成比を比べると、竹田市が約5倍となっている。このことから、竹田市は、大

(3) 竹田市の中心市街地の状況については、野田(2016)が詳述している。

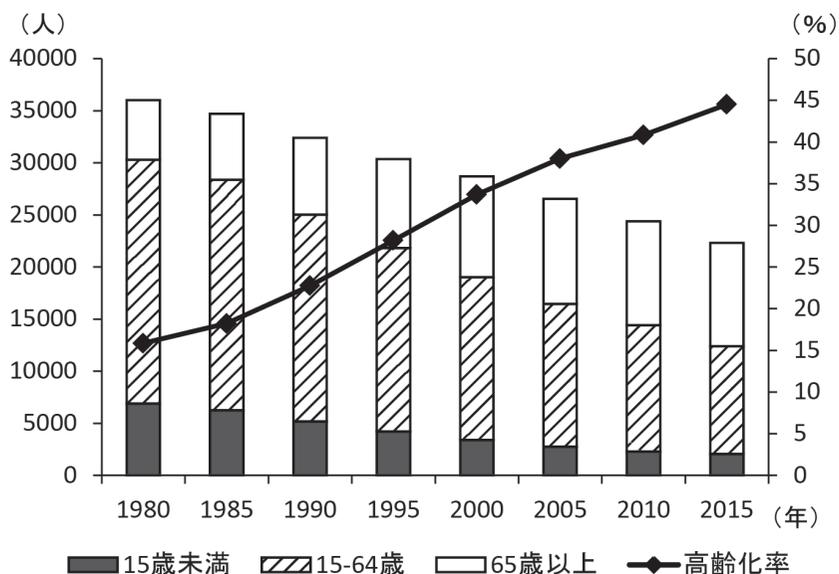


図2 竹田市の人口推移

2000年以前の年次は、当時の竹田市、直入町、荻町、久住町を合計して求めた。
 国勢調査（時系列データ）より作成。

分県内でも農業の盛んな地域として位置づけられる。

このほか、竹田市での就業者数構成比が高いのは、医療・福祉（1,913人、15.7%）、卸売業・小売業（1,338人、11.0%）、建設業（857人、7.0%）、宿泊業・飲食サービス業（768人、6.3%）、そして公務（675人、5.5%）などである。大分県全域の構成比と比べると、公務が1.3倍、宿泊業・飲食サービス業が1.1倍となっている。これに対して、竹田市の製造業の就業者数は502名（4.1%）で、大分県全域の0.3倍と低い構成比である⁽⁴⁾。このように、2015年の就業者数からみると、竹田市の産業構造は、農業を中心としているほか、高齢化を背景とする医療・福祉、観光

業などを背景とする宿泊業・飲食サービス業、そして公共事業を背景とする建設業、あるいは公務などの比重が大きいと考えられる。

2.2. 農業と食品産業の動向

竹田市役所農政課の資料によると、2005年時点での農産物生産額は、180.1億円である。このうち、米が35.5億円、肉用牛が34.2億円、トマトが11.9億円、キャベツが3.6億円、スイートコーンが2.5億円とされており、稲作を中心としながらも、畜産や野菜生産も盛んな地域であると考えられる。他方、農林業センサスによると、竹田市の総農家数は2015年に2,974戸で、このうち2,221戸が販売農家である⁽⁵⁾。ただし、2005年には総農家数が3,730

(4) 竹田市統計書（2017年改訂）によれば、2013年における竹田市の産業別総生産額は746.9億円であり、このうち106億円を第1次産業（14.2%）、105億円を第2次産業（14.0%）が占めている（原典は市町村民経済計算）。2005年には、第1次産業が11.6%、第2次産業は17.6%であったから、この間に逆転している。なお、第3次産業の生産額は2013年に522億円で、第1次産業、第2次産業よりも多い。

(5) 農業関連指標の推移と、以下で示す食料品製造業の動向については、竹田市統計書（2017年改訂）のP.15～16を参照した。

表1 竹田市と大分県全域の産業別就業者数 (2015年)

| 産業分類名 | 就業者数(人) | | 就業者構成比(%) | | 指標 | |
|---------------|---------|---------|-----------|--------|---------|---------|
| | 竹田市(a) | 大分県(b) | 竹田市(c) | 大分県(d) | (a)/(b) | (c)/(d) |
| 農業 | 3,529 | 31,384 | 29.0 | 5.8 | 0.11 | 5.0 |
| 建設業 | 857 | 46,240 | 7.0 | 8.5 | 0.02 | 0.8 |
| 製造業 | 502 | 74,134 | 4.1 | 13.6 | 0.01 | 0.3 |
| 卸売業・小売業 | 1,338 | 82,935 | 11.0 | 15.2 | 0.02 | 0.7 |
| 宿泊業・飲食サービス業 | 768 | 32,621 | 6.3 | 6.0 | 0.02 | 1.1 |
| 生活関連サービス業・娯楽業 | 398 | 18,905 | 3.3 | 3.5 | 0.02 | 0.9 |
| 教育・学習支援業 | 516 | 24,158 | 4.2 | 4.4 | 0.02 | 1.0 |
| 医療・福祉 | 1,913 | 83,358 | 15.7 | 15.3 | 0.02 | 1.0 |
| その他のサービス業 | 517 | 29,629 | 4.2 | 5.4 | 0.02 | 0.8 |
| 公務 | 675 | 22,817 | 5.5 | 4.2 | 0.03 | 1.3 |
| 分類不能・その他 | 1,055 | 97,861 | 8.7 | 17.9 | 0.01 | 0.5 |
| 総計 | 12,185 | 545,801 | 100.0 | 100.0 | 0.02 | 1.0 |

従業地による集計値を用いた。産業分類は、竹田市における就業者構成比が3%以上の分類のみを示し、それ以下の構成比である産業分類は「分類不能・その他」に合算した。

2015年国勢調査より作成。

戸、販売農家数は2,956戸であったから、農家数は減少傾向にある。経営耕地面積についても、2005年には田が3,384ha、畑が1,067ha、樹園地が97haであったが、2015年になると田が2,498ha、畑が666ha、樹園地が85haへと減少している。ただし、販売農家について、農業就業人口の変化をみると、2005年には4,706人であったが、2015年には4,968人へと増加するなど、一部の指標では増加傾向もみられる。

他方、竹田市では、農業生産が盛んであることから、農産物の加工が伝統的に行われている。竹田市役所農政課によれば、竹田市では椎茸の乾物、麦みそ、まんじゅうの製造や、トマトケチャップの生産がみられる。これに関連して、食料品製造業の状況を見ると、竹田市の製造業に占める比重が大きい。従業員4人以上の事業所について示した工業統計調査によれば、竹田市の食料品製造業の事業所数は10カ所、従業者数は140人、出荷額の総額は8.9億円となっている(2013年)。竹田市の工業全体では、事業所数32カ所、従

業者数362人、出荷額の総額が46.7億円とされているので、食料品製造業の占める比重が高いと判断できる。

生産物の流通に際しては、農業協同組合の果たす役割が大きく、竹田市ではJA大分みどりに出荷する生産者が多い。このほか、竹田市内には、一般社団法人農村商社わかば(以下、(社)わかばと略記)という組織があり、市内で5カ所の直売施設を運営しているほか、大分市内のスーパーマーケットの一角に、竹田市の生産物の直売コーナーを設置している。(社)わかばは、JA大分みどりと竹田市が共同出資して設立された「竹田市わかば農業公社」(倪2006)の後継組織であり、市内の農業者や食品加工事業者が会員となっている。(社)わかばの会員は、運営委員会で承認を受けた農産物や加工品を出荷できる。2011年時点では、会員は20%の販売手数料を支払っていた。販売形態は委託販売であるため、売れ残り商品の回収は出品者の責任とされるが、市内外の直売施設を選んで出荷できるため、出荷者である生産者や食品加工事業

者にとって利便性は高い。2010年度の販売額は、7億5千万円に達しており、竹田市の直売活動での主要なチャネルとなっている。

3. 竹田市の雇用創造事業

3.1. 雇用創造事業の運営体制

こうした状況下において、竹田市では、2007年10月から2011年3月に、厚生労働省の雇用創造事業を実施していた。雇用創造事業は、もともと小泉政権下で実施された「地域再生制度」と関連が深い。国の資金を活用しながら、各地域の実情に配慮した政策展開がなされるように、「地域の創意工夫」を求めている政策枠組みである⁽⁶⁾。本来的には、地域内における雇用創造を促進する政策であり、竹田市においても合同面接会などが開催されている。その一方で、竹田市では、既存事業者の支援や新規創業支援を図り、事業活動の発展を促すことで雇用機会を拡大するという論理のもと、観光関連産業や農業生産者、食品産業の事業者の支援を模索していた。

この政策は、厚生労働省の所管であることから、竹田市役所では農政課ではなく、商工観光課が窓口となっていた。その影響もあって、雇用創造事業の前段階として提出される「竹田市地域再生計画」(2007年9月20日認定)では、観光関連産業による産業振興を打ち出して、観光ガイドの養成、接客マナーの向上などを目指すことが打ち出された。食品関連では、観光資源として特産品を生かした郷土料理や土産品の開発を模索するとされてお

り、当初、観光業との関係から、食品が注目されていたことを伺える。

この雇用創造事業では、事業実施時の委託先に関する条件があるため、竹田市では、市役所と竹田商工会議所、旧町村の商工会で構成される竹田市経済活性化促進協議会(以下、活性化協議会)を組織し、事業実施にあたった。ただし、実務を担うのは、活性化協議会の内部に設置された活性化推進室である。ここには、市議会の元議長を室長として、市役所の商工観光課からの出向者、独自に採用した事業推進員7人が関与した(図3)。

雇用創造事業は、竹田市において、2段階に分けて実施されている。第1段階は、2007年10月から2010年3月にかけて、約7,300万円をかけて「地域雇用創造推進事業」を実施していた。また、第2段階として、2009年2月から2011年3月にかけて、約6,400万円をかけて「地域雇用創造実現事業」を実施した。そのなかでは、食品加工事業者への支援策のみならず、観光関連事業者への支援策もみられる。ただし、ここでは、本稿の趣旨に照らして、食品加工事業者に関する部分のみに着目して、2段階を整理したい⁽⁷⁾。

3.2. 研究会活動による製品開発

まず、「地域雇用創造推進事業」の段階である。この段階において、活性化協議会は観光分野では8つ、食品関連の分野では12の研究会を組織している。具体的にみると、薬膳や川魚を使った料理や郷土料理の開発、地場

(6) 厚生労働省職業安定局地域雇用対策室「地域雇用創造推進事業について」(2008年11月)による。

(7) 本稿で事例とする政策では、地域雇用の創造に主眼を置いている。地方の産業振興を図る目的として、地域雇用の創出と人口の定着に向けた支援策が重要であることは論を待たず、検討されるべきテーマであろう。ただし、本稿では、食品加工事業者の育成とそれに対する政策的支援の在り方を検討することに主眼があり、議論の観点が異なるので、ここでは深くは論じない。なお、地域雇用の創造については、別稿にて検討していきたい。

製品を使ったジュースやジャムの製造、発酵食品を活かした食文化の醸成、野菜や山菜の活用など、農業や食文化との関連の深いテーマで、それぞれの研究会が活動したことが伺える。活性化協議会の資料によれば、食品関連分野の研究会には、延べ1,482人が参加し、173回の会合が開かれている。

研究会には、活性化協議会の事業推進員が

参加して、スケジュール管理や運営の方向性の調整などを担っていた。また、食品加工技術やマーケティング等に習熟する講師を招聘して、研究会の活動に参加してもらい、参加者に加工技術等を教えてもらった。ただし、研究会活動の参加者は、もともと食品加工事業を営んでいた者には限られなかった。参加者は、竹田市の市報を見て参加した、ある

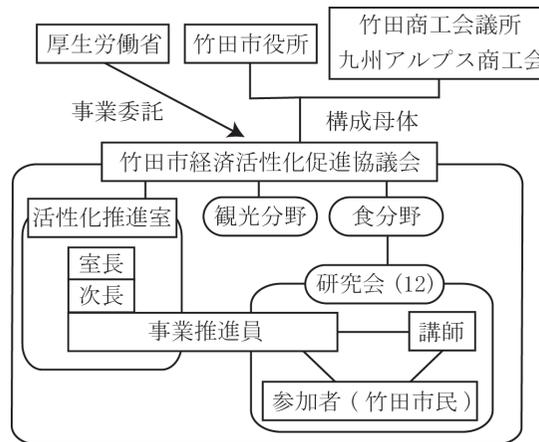


図3 竹田市の雇用創造事業の実施体制
竹田市経済活性化促進協議会の資料より作成。

表2 竹田市の雇用創造事業における研究会活動（食分野）

| 研究会名 | 目的 | 開催回数 (回) | 参加者数 (のべ、人) | 平均値 (人、B/A) |
|---------------|-----------------|-------------|----------------|----------------|
| 1 薬膳惣菜料理 | 薬膳料理の知識・技術習得 | 18 | 156 | 8.7 |
| 2 名水料理 | 川魚料理の改善 | 7 | 42 | 6.0 |
| 3 郷土料理 | 新たな郷土料理の開発 | 15 | 108 | 7.2 |
| 4 ジュース加工 | 地場産品のジュースの開発 | 19 | 147 | 7.7 |
| 5 ジャム・ソース | 地場産品のジャムの製造 | 20 | 124 | 6.2 |
| 6 アレルギー対策用品製造 | 健康志向の食品の開発 | 21 | 260 | 12.4 |
| 7 発酵商店街 | 発酵食品の食文化を醸成 | 4 | 28 | 7.0 |
| 8 どぶろく | 特区指定による「どぶろく」製造 | 11 | 89 | 8.1 |
| 9 ワイン・リキュール | 地場のぶどうを使うワインの製造 | N.D. | N.D. | N.D. |
| 10 野菜加工 | 地場野菜のカット加工品の開発 | 34 | 363 | 10.7 |
| 11 山菜加工 | 山菜の生産・加工・販路を拡大 | 7 | 55 | 7.9 |
| 12 農産加工 | 竹田独自の農産加工品の開発 | 17 | 110 | 6.5 |
| 総計 | - | 173 | 1,482 | 8.6 |

竹田市経済活性化促進協議会の資料より作成。

いは、知人を介して研究会活動を知った竹田市民であり、参加以前に食品加工の経験がなくとも、研究会活動へ参加できた。ただし、全ての研究会が、組織体のないところから組織されたのではない。当時、既存であった菓膳の勉強会や、集落単位での取組みを研究会として指定して、雇用創造事業において、様々な支援を図っていた例もある。

竹田市の研究会活動の様子、あるいは意義については、後藤（2010）や大和田（2008）が検討しているのので、ここでは加工食品の開発や新規事業化までの流れを明らかにしておきたい（図4）。食品に関する12の研究会には、初期の会合時から明らかな進展のなかった研究会もあったが、多くの研究会では、図4に示したような流れで加工食品の開発や事業化へと進展した。共通点としては、竹田市内に存在する原材料を、大量生産型ではない方式で加工するという方針がみられた点である。そのため、まずは加工食品の材料としての資源探索が行われた。その後、商品化に向けた試行錯誤、事業化への手続きと進んだ。

ただし、詳細にみると、進展過程は研究会によって違いがあった。ジュース加工やジャム・ソース加工の研究会では、参加者がジュースやジャムの製造に活かせる農産物として、トマトやコーンなどを持参して、講師が用意したレシピや製法で試作を重ねながら、加工技術を習得するという方式であった。これは、講師が技術を導入して、参加者が学習するやり方であり、技術導入型と称したい。他方で、野菜加工や農産加工の研究会では、参加者が椎茸やコーンを持ち寄ったものの、活用方法がなかなか決まらず、講師と参加者がアイデアを出しながら、徐々に加工技術を開発して、乾燥させた加工食品やまんじゅうの開発などを進めた。これは、技術導入型とは異なって、講師と参加者が新たな技術を模

索しているのので、技術開発型と称したい。このほか、菓膳惣菜料理の研究会では、参加者が持ち寄った農産物等を活かして加工食品や料理を開発している。この場合、技術開発というよりも、菓膳料理としての体系化を図るという形であったので、概念導入型としている。

いずれにしても、活用したい農産物、すなわち余剰品やB級品などを持ち寄って、その活用を模索するなかで、徐々に加工食品を形作っていった。ただし、その過程では、本来ならば自家消費、ないしは廃棄するはずの農産物を、加工品として販売して収益を得ることへの参加者の抵抗感が出て、講師や事業推進員が説得する場面もみられた。また、生産者ではなく、購入者に合わせた味や分量の調整が必要であることへの理解を得ることや、採算を確保するための原価計算や販売価格の見積もりが必要であることなど、参加者が不慣れな事柄に対して、講師や事業推進員が、繰り返し重要性を説く場面もみられたといわれる。こうした試行錯誤を経ながら、活性化協議会によれば、結果的に研究会活動を通じて、74の加工食品が改良・開発され、15の新規事業者が誕生した。

3.3. 流通・販売に対する支援

研究会活動に引き続いて、雇用創造事業の第2段階である「地域雇用創造実現事業」においても、食品加工事業者への支援を行った。対象者は、主に研究会活動への参加者であったが、竹田市内の既存の食品加工事業者も、支援対象に追加されている。この段階では、販路開拓に主眼を置いて、食品加工事業者を支援している。ただし、活性化協議会は、市役所や商工会議所を母体とする組織で、雇用創造事業の委託先であることから、直接には加工食品の流通・販売に介入してい

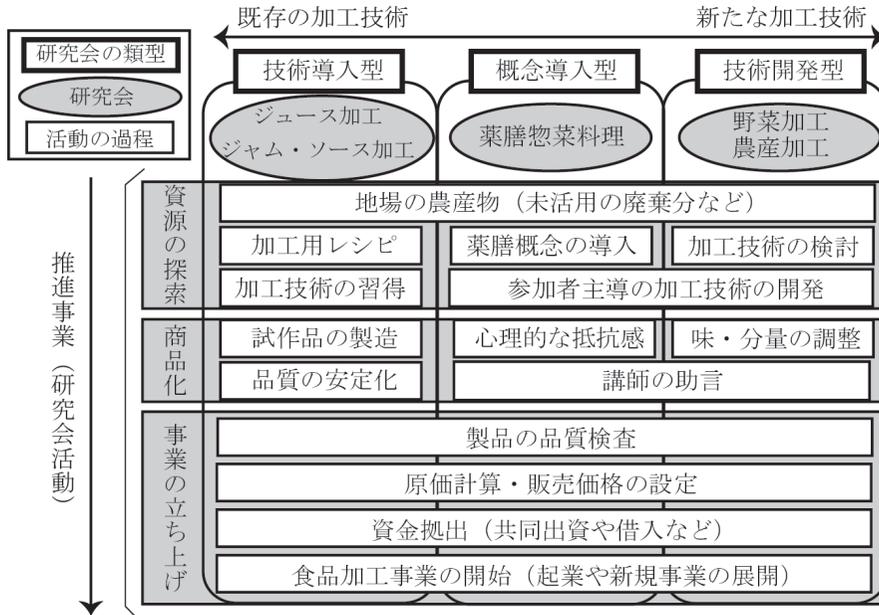


図4 研究会活動における加工食品の開発と事業化のプロセス
竹田市経済活性化促進協議会の資料より作成。

ない。すなわち、活性化協議会の支援策は、食品加工事業者が自主的に販路拡大を実現するように、販売先や商談会の紹介、情報発信の強化に向けたブログ講習会（計18回）の開催、あるいは、商品の外装（パッケージ）のデザイン変更などを支援している。

活性化協議会へのヒアリングによれば、この段階においては、全ての食品加工事業者へ一律の支援を提供するのではなく、支援のメニューを用意して、食品加工事業者の希望に応じて支援策を提供していく方式へと転換した。そのため、食品加工事業者は、全ての支援メニューに関与したのではなく、販路の紹介が必要であれば、商談会への参加や販路の情報収集を依頼する、情報発信の充実を重要視していれば、ブログ講習会へ参加をするなど、選択的に支援を受けていた。ブログ講習

会では、竹田市内でIT事業を立ち上げた講師のもとで、ブログの書き方や写真のアップロード方法等を学んでおり、講習会后に加工食品の製造状況や日々の出来事を発信する例がみられた⁽⁸⁾。

他方、商品の外装に関して、1件あたり20万円までの費用を負担して、活性化協議会がデザイナーに外装（パッケージ）のデザイン作成を依頼するものであった。活性化協議会は、研究会活動から継続的に支援している加工食品を、市内の直売所のみならず、市外の百貨店や土産品店で販売することを目指しており、パッケージデザインを一新することによって、販売促進を図ろうとしている。また、これに関連して、活性化協議会や食品加工事業者へのヒアリングによれば、活性化協議会は、販売価格を安易に引下げないように

(8) ITの利活用により、山村における加工食品等の販売が伸びた事例があり（たとえば箸本2009）、本事例においても、情報発信への対策を採ったと考えられる。

食品加工事業者へ求めており、安値販売に伴う価格競争の防止に努める姿勢を打ち出していた。パッケージデザインの刷新について、当初に参加者から有効性を疑う意見も出ていたが、デザイナーが食品加工事業者と相談しながら図案を制作したこと、パッケージの完成後に購入者から高評価を聞いたことにより、徐々に理解が深まっていったといわれる。2011年7月までに、活性化協議会は、24商品のパッケージデザインを提供している。

活性化協議会による雇用創造事業は、2011年3月に終了した。これに先立って、活性化協議会は、支援した加工食品をまとめて販売する「地域商社」の設立を模索した。すなわち、個々の事業者では販売しづらくとも、「地域商社」へ加工食品を集約することで、一括して販路拡大を図るという構想であった。しかし、「地域商社」を起業すると見込まれた活性化協議会の事業推進員は、方針の不一致により設立を辞退した。これに替えて、2人の中小事業者が「地域商社」を設立したが、販売実績が伸びないままで食品加工事業者の十分な信頼を得られなかった。よって、「地域商社」の運営は、円滑に進んでいない。

他方で、支援対象であった食品加工事業者が加盟する団体として、活性化協議会が主導して、新たに「たけた食ネットワーク」（以下、食ネット）を立ち上げた。ここには、約30の食品加工事業者が加盟し、雇用創造事業以降に相互の交流を図る場とされた。2011年の設立後、2016年3月時点においても、会員数をほぼ維持しながら会合を重ねている。

4. 食品加工事業者の動向

4.1. 雇用創造事業への参加状況

以下では、雇用創造事業の参加者で、その後食品加工事業を継続した食ネット会員18会員を対象に、雇用創造事業への参加状況、各会員の雇用創造事業の関与の程度、会員の現況や課題について検討する⁽⁹⁾。ここで分析対象とする食ネット18会員の概要を表3に示した。上述の食ネット設立の経緯から、18会員はすべて、雇用創造事業へ参加をしている。ただし、雇用創造事業を通じて新規事業の立ち上げや起業をした会員だけでなく、新製品開発、既存製品の改良にとどまった会員もいる。また、会員によって、食品加工事業の捉え方に大差があるのだが、この点は後述する。

さて、雇用創造事業で支援を受けた食品加工事業を行う事業体は、個人経営（以下、個人）、家族経営（以下、家族）、有志の集まり（以下、有志）、株式会社や有限会社（以下、企業）、そして集落の加工所や交流施設のメンバーでの経営（以下、集落）の5つへ区別できる。各会員のなかには、食品加工事業への参加者数が、時期によって変動する場合もある。こうした会員の多様性には、雇用創造事業における支援対象の募集方法が影響している。雇用創造事業は、支援の対象者、すなわち推進事業における研究会への参加希望者を市報で募集したが、応募が少なかったため、人的ネットワークを通じた勧誘へと変更した。その結果、市報をみて研究会へ参加した市民と、関係者の勧誘で参加した市民、既存の組織体（生産者組織、集落の集まりな

(9) 調査対象の24会員のうち、6会員については、経営状況に関して、十分な回答を得られなかった。そこで、以下では18会員に絞って議論する。

表3 たけた食ネットワーク18会員の概要

| | 志向 | 事業体の区分 | 参加者数(人) | 本業 | 参加の動機 | 雇用創造事業の成果 | 食品加工事業を続ける理由 |
|----|------|--------|---------|---------|-------|-----------|--------------|
| 1 | 拡大 | 個人 | 1 | 喫茶店 | 起業 | 新規事業化 | 重要な収入源 |
| 2 | | 個人 | 1 | 農家民泊 | 起業 | | 重要な収入源 |
| 3 | | 有志 | 5~10 | 農業 | 起業 | | 地域の活性化 |
| 4 | | 有志 | 4 | 農業, 飲食店 | 交流 | | 生き甲斐 |
| 5 | | 有志 | 3~6 | 飲食店 | 勧誘 | | 農産物の有効活用 |
| 6 | | 有志 | 5 | 宿泊施設勤務 | 交流 | | 地域の活性化 |
| 7 | | 企業 | N.D. | 畜産業 | 交流 | 新製品開発 | 本業の一環 |
| 8 | | 有志 | 10~42 | 農業 | 勧誘 | | 本業の一環 |
| 9 | 現状維持 | 家族 | 2 | 農業 | 新製品 | 新規事業化 | 農産物の有効活用 |
| 10 | | 個人 | 1 | 農業 | 新製品 | | 生き甲斐 |
| 11 | | 家族 | 2~4 | 農業 | 新製品 | 新製品開発 | 農産物の有効活用 |
| 12 | | 個人 | 1 | 菓子店 | 新製品 | | 本業の一環 |
| 13 | | 個人 | 1 | 飲食店 | 勧誘 | | 本業の一環 |
| 14 | | 集落 | 2~4 | (集落で運営) | 勧誘 | | 本業の一環 |
| 15 | | 家族 | 2 | 民宿 | 交流 | 製品改良 | 本業の一環 |
| 16 | | 家族 | 1~4 | 農業 | 新製品 | | 本業の一環 |
| 17 | | 個人 | 2 | 農業 | 交流 | | 本業の一環 |
| 18 | | 集落 | 5~10 | (農産加工所) | 勧誘 | | 本業の一環 |

参加者数が変動する会員は、変動幅で示した。
たけた食ネットワーク会員へのヒアリング調査より作成。

ど)などが、各研究会のなかに混在した。

この経過から、雇用創造事業の参加者と食ネット会員には、以下の特徴がある。まず、竹田市内で、すでに生計を立てていた市民が研究会へ参加したので、新たに生み出された食品加工事業は、副業もしくは趣味の位置づけにあることが多い。実際、主たる収入源だと回答したのはNo.1とNo.2の2例にすぎず、多くは表3に示したように、本業を持ちながら、あるいは、本業の一部として、食品加工事業を行っている。そのため、雇用創造事業の参加動機には、起業や新規事業展開が少ない一方で、本業のための新製品の開発や、人的交流などの回答が目立つ。なかには、勧誘されただけという消極的な回答もあり、趣味として参加した市民も存在する。

その一方で、回答した18会員は、当初の参加動機と比べれば、雇用創造事業を肯定的に評価している。すなわち、雇用創造事業に対して、起業や新規事業化といった新たな事業の立ち上げができたこと、新製品開発に至ったことなど、食品加工事業が成立した点や、本業へ効果があったことを評価した会員が多い。趣味的、受動的な参加であっても、結果的に食品加工事業での新製品開発や事業体の立ち上げに成功し、それが一定の収入源や農産物の活用、本業の一環となったことを肯定的に評価している。

4.2. 製造・販売状況

各会員は、雇用創造事業を経て、表4に示した食品加工事業を行っている。会員の主な

製品をみると、ドレッシング、味噌などの調味料、菓子類などの加工食品が多い。竹田市の雇用創造事業は、地域内の産業振興に主眼をおいたので、加工原料は竹田産であることを前提とする。そのため、18会員のうち、主な製品の中心的な原料を自家・自社で生産した農畜産物とするのが10会員、自家・自社以外の竹田産品を加工原料とするのが6会員で、地域外の産品を原料とするのは、2会員にすぎない。

また、同様の趣旨により、食品加工の製造拠点を竹田市内に立地することが求められた。大分市の醤油製造業へ外部委託する1会員を除いて、17会員は竹田市内で加工している。その製造設備は、自宅を改装した加工所（8会員）、農産加工所（6会員）、あるいは本業で使う店舗（2会員）である。ヒアリング調査によれば、出資者で数百万円程度の設備を導入した事例、竹田市が整備した農産加工所を利用する事例はあるものの、18会員のすべてが大規模な資本設備を導入するような大量生産方式ではなく、家族やパートタイマーの労働力を使用した手工業的な製造形態であり、製造量は限定的である。

同様に、加工品の販売金額も、2010年度の販売金額の概算で、約20～370万円程度と小さく、年間販売額50万円以下が3会員、300万円以下が11会員と、小規模零細な事業である。ヒアリング調査によれば、年間販売額から経費を差し引くと、大半の事業者は収支が赤字となっており、黒字の場合にも、その収益はわずかとされる。しかし、前節で述べたように、会員は生計を食品加工事業以外の収入源

で賄う傾向があり、本業の一環や趣味、定年退職後の生き甲斐などと位置づけている⁽¹⁰⁾。

そのため、加工品の販売圏は狭く、竹田市内が中心で、大分県外の東京や大阪で販売する会員は、4会員にすぎない。竹田市では、「わかば」が直売所の運営を担い、その販売金額が多いことは先に指摘した。食ネットの18会員も、直売所を主要な販路として、竹田市内での販売が中心である。その一方で、会員のなかには、とくに販売金額の違いはみられないものの、大分県内の大分市や別府市の小売業者との取引に成功し、継続的に納品している例があるほか、会員No.1は、東京の高級スーパーM社と取引を開始し、継続的に納品している。このように、少数ながらローカルレベルからナショナルレベルへと販路拡大に至った会員も存在する。

4.3. 製造・販売面における課題

概していえば、各会員の食品加工事業は、小規模ながら維持される傾向にある。ただし、ヒアリング調査によれば、積極的な考え方や生き甲斐などの理由のみで、食品加工事業を継続しているわけではない。食ネットの会員は、事業体の大小を問わず、起業や新規事業展開をした場合には、食品加工事業への参加者で出資し、資本整備や登記をした。しかし、雇用創造事業は、人材育成を主眼としたので、その際の資金的援助はなかった⁽¹¹⁾。そのため、ヒアリングによれば、一人あたり数十万円から百万円程度を拠出することとなって、貯蓄を切り崩して資金を調達した例がある。

(10) 各会員へのヒアリング結果による。また、活性化協議会でのヒアリングにおいても、副業であるために活動を継続できると発言があった。

(11) No.3は竹田市内で政党の後援会長をしている。その影響は不明だが、No.3は例外的に、農林水産省の補助金を獲得したほか、竹田市による集落内での農産加工所建設を実現させた。

表4 たけた食ネットワーク18会員の製造・販売状況

| | 志向 | 食品加工事業 の製品 | 製造 | | 販売 | | | | | 通信 販売 |
|----|----|---------------|---------|-------------|-----------|----------|---------|----------|----------|----------|
| | | | 主要原料 | 販売額 (万円) | 市内 わかば | 市内 地商 | 市内 他 | 大分 県内 | 大分 県外 | |
| | | | | | | | | | | |
| 1 | 拡大 | ドレッシング | 大根 | 240 | ○ | — | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 2 | | 味噌 | 大豆 | 130 | ○ | ○ | ○ | ○ | — | — |
| 3 | | コーンスープ | スイートコーン | 200 | ○ | ○ | ○ | ○ | — | ○ |
| 4 | | ジャム | 野菜・果実 | 110 | ○ | ○ | ○ | ○ | — | ○ |
| 5 | | 乾物(椎茸) | 椎茸 | 370 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | — |
| 6 | | ドレッシング | ミカン | N.D. | ○ | — | ○ | ○ | — | ○ |
| 7 | | 鶏肉の炭火焼 | 鶏肉 | 40 | ○ | — | N.D. | ○ | ○ | — |
| 8 | | 乾物(きくらげ) | きくらげ | N.D. | N.D. | ○ | N.D. | N.D. | ○ | — |
| 9 | 維持 | 菓子(かりんとう) | 野菜 | 240 | ○ | ○ | — | ○ | — | ○ |
| 10 | | トマトカレー | トマト | 80 | ○ | — | ○ | — | — | — |
| 11 | | トマトジュース | トマト | 190 | ○ | — | ○ | ○ | — | ○ |
| 12 | | 菓子(洋菓子) | エゴマ | N.D. | ○ | — | ○ | — | — | — |
| 13 | | ポン酢 | カボス | 30 | ○ | — | ○ | — | — | — |
| 14 | | 山野草の茶 | 野草 | 20 | ○ | — | ○ | ○ | — | ○ |
| 15 | | 酒(どぶろく) | 米 | 370 | ○ | — | ○ | — | — | ○ |
| 16 | | ハーブソルト | トマト | N.D. | ○ | ○ | ○ | ○ | — | ○ |
| 17 | | 味噌 | 大豆 | 130 | ○ | ○ | ○ | ○ | — | ○ |
| 18 | | 菓子(饅頭) | 麴 | N.D. | ○ | — | ○ | ○ | — | — |
| 総計 | | | | 2,150 | 17 | 8 | 15 | 13 | 4 | 10 |

番号・分類は表3と同じ。N. D.は非開示・不明を表す。販売額は2010年度の概算額で、総計に非開示会員の金額を含まない。「市内わかば」、「市内地商」、「市内他」は、竹田市内の販路のうち、それぞれ、農村商社わかばの直売所、地域商社、その他の販路を表す。

各会員へのヒアリング調査より作成。

しかし、先述のように、各会員の食品加工事業における年間販売額は、数十万円から370万円程度と限られる。費用削減を進めていないことも相俟って、黒字を確保できる例は少ないのが現状である。借入金の返済や貯蓄の取崩分の補てんのために、製造・販売を続けていく必要があり、食品加工事業を継続する会員も存在する。

製造面では、小規模零細な経営で、費用削減や機械の導入は十分に進まず、生産体制が十分に確立された状況ではない。その状況下でも、販売後は納期までに受注量を製造し、確実に納品する必要がある。そのため、No.9やNo.18は、納期に間に合わせるために、数日間にわたって徹夜に近い状態で作業するなどの負担が大きく、合理化が求められる。このほか、No.5は、製造工程における異物混入

を理由に、福岡市の百貨店との取引を打ち切られた経緯があり、製造工程の適切な管理が課題となっている。

他方、販売面では、高コスト構造、少量多品種生産、そして販売面での対応の不十分さが課題である。また、高コスト構造のために、製品の卸売・小売価格も高い。活性化協議会は、雇用創造事業の際に、各参加者へのマーケティング技術を伝達している。しかし、その際、高めの価格設定を維持することが、製品のブランド化（高付加価値品としての位置付け）や価格引き下げ競争の回避につながると指導した。そのために、綿密な費用計算をしなくとも、良い物を作っていれば高値で販売できるとの意識が、会員に広まった。その結果、買い手との条件が合わず、商談で取引が成立しない例があった。それと同時に、少

量多品種生産であることが、取引関係のボトルネックとなることもあった。少量多品種生産の場合には、高付加価値型の製品として販売されることが多いが、その場合であっても、取引関係の前提として受注後の迅速な納品が求められる。しかし、製造量は少なく安定しないので、少量多品種生産を評価する買い手と、継続的な取引が成立しにくい。

なお、取引関係の成立・維持は、各会員の販売ノウハウの有無が関係している。たとえば、No.1は東京の小売業者と取引関係があるが、これは活性化協議会の紹介をもとに、小売業者の幹部との人的ネットワークを構築し、試験販売で実績を出したことを契機としている⁽¹²⁾。こうした販売技術の差は、就業経験の違いに加えて、時間的余裕の有無によっても生じる。販売に係る分野で就業したI・Uターン者は、食品加工事業の販売において独自の販路を持つ傾向にある一方で、農家の女性などの場合、そのライフコースによって販売活動の経験は少ないことや、農産加工事業の起業後にも農業生産を並行して行うなど、I・Uターン者と比べて時間的な制約が大きいと、マーケティング活動に対して、十分に取組むことが難しいという課題もある。

5. 食品加工事業者に対する政策的支援の在り方

5.1. 現状維持指向と拡大指向

以上のように、食ネット18会員は小規模零細な食品加工事業の担い手で、副業ないしは本業の一環として事業を行っている。これは

各会員に共通する傾向である。その一方で、ヒアリング調査を通じて、食品加工事業に対する今後の姿勢が、現状維持と拡大志向に二分されることが明らかとなった（前掲表3、表4）。両者は、以下で検討するように、明らかに異なる方針を持つ。

拡大志向の会員は個人と有志が多い一方で、現状維持志向の会員は家族や個人などに分かれる。雇用創造事業の参加動機をみると、前者では「起業のため」が目立つ一方で、後者では「新製品の開発」が目立つ。「勧誘された」や「交流の機会」は、いずれの群でも回答がある。このことから、起業を目指す個人や有志が拡大志向にあり、（本業の一環として）新製品開発を目指して参加した家族や個人の経営体は、現状維持志向であると考えられる。

表4のとおり、いずれも販路は竹田市内が中心で、製造した農産加工品を直売所で売ることが基本であり、わかばの直売所の活用は、ほぼ全ての会員に共通してみられる。しかし、拡大志向と現状維持志向では、調査時点で成立間もない「地域商社」の活用や、竹田市を除く大分県内と、県外での販売を行う会員数に差があり、温度差がみられる。

現状維持志向の会員について、家族経営体では、パートタイマーを雇用せずに農産加工事業を行っており、規模の拡大には一定の制約がある⁽¹³⁾。また、家族の労働力によって農業生産活動や宿泊施設の運営もするから、パートタイマーを雇用しない限り、現状維持が選択される。とくに、家族以外の人を食品加工事業へ関与させることを望まない会員もいて、家族労働力で可能な範囲内で食品加工

(12) No.1は、竹田市へのIターン者で、広告会社に勤務し、マーケティング活動を支援した経歴を持つ。

(13) ヒアリング調査では、パートタイマーを雇用しない理由として、「家族でできる範囲でやりたい」（No.9）と回答があった。

事業を行おうとする。また、集落単位の共同加工施設では、加工を通じた「いきがい」(中條2005)が重視されるため、営利活動の側面は顕著でなく、結果として現状維持志向となる。

このほか、現状維持と回答した会員には、当初は拡大志向であったが、後に現状維持志向へ転換した事業者もいる。No.10は活性化協議会の勧めで農産加工の事業化を行い、一時期、大分市の飲食店主との商談を実施したが、商談で製法を詳細に伝えたため、その飲食店主が同様のメニューを開発してしまい、取引が成立しなかった。その後、No.10は販売先を竹田市内に限定し、「分かる人」のみに販売したいとの意向を持ち、現状維持志向へ転換した。また、No.17は製造規模の拡大を試みた際、集落内から「自分だけ儲けようとしている」との批判を受けたとされる。No.17は、農業を本業としており、集落内の人的関係を安定化させることを優先して、食品加工事業での規模拡大を控えて、現状維持志向へ変化している。

他方、拡大志向の会員は、食品加工事業について、今後の製造規模、販売規模の拡大を目指している。その例として、先述のNo.1がいるが、No.1は広告代理店に勤務した経験を持つIターン者というだけでなく、個人経営体(30代男性)で、食品加工事業を重要な収入源と位置付けている。そのため、副業的ないしは本業の一環で食品加工事業を行う多くの会員とは異なり、当初から雇用創造事業を活用し、起業することを模索した。そのため、研究会活動の開催頻度(およそ1か月に1度)に満足せず、農家で研修を受け、大分県内の主婦に試食を依頼して、加工品の食味を調整するなど、食品加工事業の拡大に積

極的である。

このほか、No.4は、大分市内の中心商店街にある店舗に納品し、試供品を提供した販売を行うほか、生産者組織のある竹田市西部の菅生地区付近でイベントを開催し、製品の販売に努めるとともに、集落内での雇用創出を図っている。さらに、会員のなかには、No.8のように大分県が出資する(株)おおいたブランドクリエイトと連携し、東京・銀座に開設されたレストラン「坐来大分」で販売する例もみられる。同社の担当者へのヒアリングによれば、No.8が生産する国産の乾燥キクラゲは珍しく、県産品としてブランド化が可能と判断されたために取引が始まった。

このように、食ネット会員は、食品加工事業に対する志向によって二分され、年間商品販売額の平均値も、拡大志向では181.6万円、現状維持志向では151.4万円と、30万円ほどの差がある。

5.2. 2 類型に対する政策対応の変化

竹田市の雇用創造事業は、先述のように、人材育成によって食品加工事業者を創出することを雇用創造の手法とした、一種の産業振興政策である。そのために、竹田市内の各地に研究会を設置して研究会活動を開催し、食品加工事業者の技術習得、事業体の立ち上げを図った。しかし、製造・販売面での課題と、食品加工事業者の分化が生じた。

竹田市内での食品加工事業者の育成をするなかで、活性化協議会は上述の会員の二分化に気づき、支援の方策を改めた⁽¹⁴⁾。すなわち、第一段階の推進事業では、各参加者が集落内などで加工原料を探索して、加工品開発を行いながら事業化を目指した。その点で、各研究会への支援は比較的均等であったとい

(14) 活性化協議会へのヒアリング調査による。

える。だが、第二段階の実現事業では、パッケージデザインの変更、商談の案内など、成果には差があるとの判断から、選択的に支援を図った。

このように、竹田市では産業振興政策では、食品加工事業者などの担い手を育成し、それが地域内に散在しながら、それぞれに事業活動を継続することが目指された。とくに、雇用や地域経済への効果を求める観点から、事業規模の拡大や育成対象の増加が必要と判断された。そのため、竹田市は国庫の委託事業である雇用創造事業を通じて、市内各地で食品加工事業者を育成した。

ただし、個々の事業活動は経済活動の一つなので、製造・販売の適正化や販路開拓・維持が、事業継続や産業振興の前提である。そこで、活性化協議会は、起業や新製品開発だけでなく、趣味目的や受動的な参加をしたメンバーにも、加工技術の開発や製品化、共同出資による食品加工事業体の設立を促した。その後の支援では、会員間の成果の差を認めて、機会の平等は担保しながら競争力のあると判断した食品加工事業者を重点的に支援した。

他方で、各会員は現状維持志向と拡大志向へと分かれた。上述のように、2つの志向は、会員の合理的判断の結果として選択されている。概していえば、竹田市内で本業があり、その一環あるいは副業的に食品加工事業を行う場合には現状維持志向に、竹田市内へ定年退職後にUターンした、あるいは若年でIターンしたなど、農業や店舗経営などによる労働時間の制約が少なく、過去の勤務経験を通じて販売ノウハウを持つ会員は、拡大志向になる傾向がみられる。

ただし、いずれの会員にも共通するのが、先述したような、製造・販売面での課題である。こうした課題に対し、直接には各会員の

経営合理化、販売ノウハウの獲得などが求められる。しかし、課題が生じた背景には、雇用創造事業の展開過程での不備、活性化協議会と食ネット会員間での温度差などがあり、単純にマーケティング、経営合理化等の技術的問題のみが、上述の課題の要因とは考えられない。

5.3. 政策的支援に関する考察

活性化協議会は、産業振興政策として食品加工事業者の育成を図ったから、加工品開発、事業者の育成、製品のブランド化、そして流通圏の拡大というように、食品加工事業の展開とその支援枠組みを段階的に計画していた。活性化協議会の資料では、当初から推進事業を通じて、段階的に目標達成を図ることが明記され、実現事業で販路拡大を支援するとの位置づけがみられた。

しかし、現実には具体的なマーケティング活動が十分に展開されず、「プロダクト・アウト型」(浅羽・牛島2010)の十分に需要をふまえない製品開発となっていたことを否めない。すなわち、市場調査を通じたニーズの探索等の、販売に向けた活動は優先的事項ではなく、まずは地域内の資源を活用すること、事業体を立ち上げることに主眼が置かれた。その結果、製品開発や食品加工事業者の創出に至ったものの、販路が安定的には拡大せず、事業規模も小規模にとどまる例が多かった。同時に、コスト管理、製造体制にも課題が残っている。

この状況への対応策として、活性化協議会は製造と販売の分離を図り、各食品加工事業者の製品を一括して取扱う「地域商社」の立ち上げを図るとともに、高コスト構造で販売できるように、別府市など観光地の土産品店、あるいは大分市や福岡市の百貨店、飲食店への卸売を促した。これらの販路では、比

較的高価格で小売をするため、多品種少量生産で卸売価格が高い製品特性と各製品のブランド化を志向する活性化協議会の方向性とが一致した。しかし、マーケティング活動の考え方は、食品加工事業者には十分に浸透しなかった。また、地域商社の実績も未知数であったこと、本業との労働時間の調整が必要なものもあって、食品加工事業者は、地域内の直売所を主な販路とした。

その現状をふまえて、活性化協議会は直売所を管理する「わかば」が地域商社の役割を担うことを期待したが、「わかば」は委託販売を行う直売施設であるとの原則的な立場を崩さず、地域商社の役割を担うことには消極的である⁽¹⁵⁾。また、本稿で事例となった食品加工事業者も、研究会活動で作上げた加工食品や、地域雇用実現事業で制作されたデザインへ満足する意見もあるため、消費者のニーズを汲み取って柔軟に変えていくことに消極的である。むしろ、直売所での販売を継続して、本業と両立する形で、消費者との交流を楽しむ、あるいは加工食品を製造することを楽しむというスタンスも見え隠れしている。

本稿で扱ったような小規模・零細な食品加工事業は、代替的(Alternative)な流通体系を採るような食品であると考えられる。その製造様式、製品へのこだわり等をふまえると、大量生産・大量流通型の食品産業とは、大きく性格が異なる事業活動であると再認できる。とりわけ、食品加工事業者といっても、本業すなわち生計維持のための手段とし

て、食品加工事業を位置づけているとは限らず、人的交流や食品づくりの楽しさを追求する、あるいは地場産品の活用や無添加、手作りへのこだわりなどもみられた。生産効率の観点からすれば非効率のとも思えるが、食品の「質」に寄与するような要素を伴った生産の在り方を指向するという実態には、留意する必要がある。

たしかに、産業振興を目指す政策的立場からみれば、マーケティング活動に対して消極的であり、経済的効果を伴いつらい事業活動と映って、支援の対象から外れる可能性が大きい。その一方で、こうした食品加工事業者は、直売所という出品者の規模や方針に即して、出荷量を調整しながら販売できる場を活かしている。そこで、「顔の見える」野菜のように(池田2005)、生産者と消費者の交流を重視して、少量生産・少量販売を続けている。こうした食品加工事業者は、事業規模が小さいので、産業振興の担い手として経済効果をもたらす可能性は少ないであろう。しかし、少量ながらも、様々な加工食品を生産することで、地域の食文化の発展に寄与することも考えられる。そのように考えれば、経済的効果の大きな大規模事業者の生産とは別の意味で、地域内に存在する意義を積極的に評価して、竹田市内の食品加工事業者が活用していたような直売所の整備や、経営ノウハウを学ぶ機会の提供、テスト販売や商談会の開催など、経営維持や漸進的な発展を図る機会を設けることも、政策の在り方の一つといえよう。

(15) ヒアリングでは、その理由は明示されなかった。ただし、わかば担当者へのヒアリングでは、食ネット会員の需要対応への課題が指摘されている。食ネット会員へのヒアリングでは「良い製品なのだから売れるはずだ。それを理解しない顧客には売ろうとは思わない」と回答した会員がいた。背景には、製品開発や事業化に消極的な参加者を肯定的に評価して、事業展開を図った活性化協議会の方針も影響している。こうした製品への強い愛着が、需要対応としての製品改良への障壁となっていることから、わかばが加工品販売に消極的であると考えられる。

6. まとめ

本稿では、食品産業のなかで、小規模かつ代替的な流通を模索する食品加工事業者に着目して、その実態分析を進めてきた。こうした事業者は、食品産業のなかで、相対的に農林漁業との関係が深いので、地域の産業振興を図る政策展開において、支援・育成の対象となることがある。一般に、こうした食品加工事業者は、「質」を重視した生産を行う一方で、マーケティング面の課題があると指摘されており、本稿では、政策的にどのようなマーケティングの支援策が展開されるのかという実態を明らかにした。たしかに、こうした事業者は、販売技能や製品開発に関するノウハウが十分とは言いきれず、製造あるいは流通の段階で課題を抱えることが多いといえる。

しかし、竹田市の事例をみると、政策においてマーケティング面のサポートを行うのみでは、産業振興に寄与するような明示的な経済効果は上がっていなかった。その理由として、食品加工事業者は、製造様式や加工原料へのこだわりを持つことや、本業ではないために規模拡大に積極的でないことがあり、楽しみながら製造・販売することを重視するなど、合理的な経営判断とは異なる行動様式を持つことを指摘できる。その点で、産業振興に向けた中核的な存在として、政策で位置付けることは現実的といえず、むしろ大規模な食品産業の事業者を対象とするのが妥当である。ただし、上述の食品加工事業者が、こだわりを持ちながら製造を継続すれば、地域の食文化や観光資源の多様化、話題性の向上にもつながるであろう。結論として、こうした食品加工事業者に対する支援策として、本事例の検討を通じて、販売の場としての直売施

設の整備を図り、製造体制や販売方針に応じた機会を提供することや、経営改善に向けた工夫をするための商談会、テスト販売などの提供など、後方支援を継続することが有効と確認された。

なお、本稿の事例は、竹田市のような地方中小都市、ないしは農山村における雇用創出に向けた政策展開の事例としても興味深い。本稿は、食品加工事業者の動向を、マーケティングや流通、ならびにそれに対する政策的な関与という視点で検討したので、雇用創出の観点では十分な議論をできなかった。この点は、別稿において検討したい。

謝 辞

本稿の調査活動では、竹田市経済活性化促進協議会、竹田食ネットワーク、竹田市役所の皆さまをはじめとして、ご関係の多くの方々に、多大なるご理解・ご協力を賜りました。また、調査・研究の過程では、早稲田大学教育・総合科学大学院の箸本健二先生、東京大学大学院総合文化研究科の荒井良雄先生にご指導を頂戴したほか、先生方・院生諸氏からご意見を頂いた。記してここに、御礼申し上げます。なお、本稿は、2011年度に早稲田大学大学院教育学研究科へ提出した修士論文と、2015年度に東京大学大学院総合文化研究科へ提出した博士論文のⅢ章の一部に対して、大幅に加筆・修正したものである。

文献

- 荒木一視 1999. 農業の再生と食料の地理学. 経済地理学年報 45: 265-278.
- 浅羽 茂・牛島辰男 2010. 『経営戦略をつかむ』有斐閣.
- 荒木一視・高橋 誠・後藤拓也・池田真志・岩間信之・伊賀聖屋・立見淳哉・池口明子 2007. 食料の地理学における新しい理論的潮流—日本に関する展望—. E-journal GEO 2(1): 43-59.
- 伊賀聖屋 2007. 味噌供給ネットワークにおける原料農産物の質の構築. 地理学評論 80: 361-381.
- 伊賀聖屋 2008. 清酒供給体系における酒造業者と酒米生産者の提携関係. 地理学評論 81: 150-178.
- 五十嵐富英 1986. 『地域活性化の発想—自立・挑戦・交流』学陽書房.
- 池田真志 2005. 青果物流通の変容と「個別化」の進展—スーパーによる青果物調達を事例に—. 経済地理学年報 51: 17-33.
- 大和田順子 2008. 持続可能な社会の創造に向けて—むら、まち、都市をむすぶ食と農と女性たち—大分県竹田市から学ぶ—. 自治総研 34: 18-31.
- 河野敏明 1986. 過疎農山村の特産品開発とマーケティング—製品差別化の理論と関連問題—. 農村研究 63: 14-26.
- 後藤誠一 2010. 住民の学びを通じた地域の雇用創造—竹田市経済活性化促進協議会に着目して—. 名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要教育科学 57: 111-120.
- 後藤拓也 2002. トマト加工企業による原料調達の国際化—カゴメ株式会社を事例に—. 地理学評論 75: 457-478.
- 佐藤和憲編 1997. 『フードシステム研究シリーズ No.1—地域食品とフードシステム』農林統計協会.
- 清水隆房 2003. 野菜加工の垂直的調整. 所収: 斉藤 修・慶野征ジ 2003. 『青果物流通システム論のニューウェーブ—国際化のなかで』農林統計協会.
- 倪 鏡 2006. 中山間地域における市町村農業公社が直面する課題. 地域政策研究 (高崎経済大学) 9: 51-59.
- 高橋正郎・斎藤 修編 2002. 『フードシステム学全集 (第1巻)—フードシステム学の理論と体系』農林統計協会.
- 時子山ひろみ・荏開津典生 2005. 『フードシステムの経済学 (第3版)』医歯薬出版.
- 中條暁仁 2005. 過疎農山村における女性高齢者の農産物加工とその性格—高知県吾北地域を事例として—. 人文地理 57: 648-663.
- 農林水産省 2012. 「食品産業の将来ビジョン」 (www.maff.go.jp/j/press/shokusan/ryutu/pdf/120330-01.pdf, 2017年11月20日閲覧)。
- 野田良輔 2016. 地方小都市におけるダウンサイジングによる中心市街地活性化策の展開—大分県竹田市からの考察. 経済地理学年報 62: 90-100.
- 箸本健二 2009. インターネットを用いた山村活性化の試みとその評価—和歌山県北山村の事例—. 早稲田大学教育学部学術研究 (地理学・歴史学・社会科学編) 58: 43-59.
- 宮地忠幸 2011. 中山間地域における特産品開発の地域的意義に関する一考察—阿武隈高地における桑の特産品開発を事例として. 国土館大学地理学報告 19: 1-14.
- Ilbery, B., and Kneafsey, M. 2000. Producer Constructions of Quality in Regional Speciality Food Production: A Case Study from South West England. *Journal of Rural Studies* 16: 217-230
- Mansfield, B. 2009. Spatializing Globalization: A “Geography of Quality” in the Seafood Industry. *Economic Geography* 79: 1-16.

