

伊佐地域の地域開発政策

Regional expansion policy in OKUCHI-shi and HISHIKARI-tyo

西村 貢

I 伊佐地域の社会的特徴と分析課題

本稿は、伊佐地域を主たる対象として、中山間地域農村における今後の地域開発政策の課題を明らかにすることが課題である。

私たちは、2年間の調査にもとづき、伊佐地域は中山間地域農業・農村における全国的な特徴とともに、道路網の整備や企業進出によって、90年代の流通革命の象徴的な地域でもあり、農政の転換に対応した新たな取組みが開始されているという地域振興の新たな取組みがなされているという固有性を有していると考えている。

そのために、この伊佐地域は、中山間地域農村の全般的特徴として指摘されているような停滞・衰退傾向とともに、新たな地域振興の可能性を有することにもなっていると考えている。というのは、全国の中山間地域農村が農業人口の非農業への移動、農村人口の流出、過疎、高齢化、兼業化などによって地域人口の減少による地域集落生活機能の自己崩壊の危機が進行しているのに対し、農業の複合化と農村地域の複合的家計維持の可能性を内在させている地域であると考えているからである。

ところが、それらの可能性が農業基盤に内在し、戦前の農家が副産物の藁を利用して農産加工品を生産したように、副業部門を基礎にして企業化、商業化が進んだものによって与えられているのではない。

それは、電機メーカーの企業進出による農業外所得の機会の拡大であったり、金鉱の発見・事業化であったり、近年の道路整備による地勢的有利性にもとづく大規模小売店舗の進出やコンビニエンス・ストアの道路沿いでの展開によるものである。これらは農業の副業部門が独立化したものではなく、外部から進出して地域の農業を基盤とした産業関連に接ぎ木されたものである。

この寄せ木細工の地域特徴と地域生活の歴史的文化的な集落機能、地域の生活圏がどのように融合し、新たな地域社会をどのように再構築してゆくのが地域振興政策の重要な課題である。この混在的特徴は、都市的企業経営体の進出をどのように地域振興に組み入れてゆくのかという地域社会が取り組んできた従来からの課題と共通するが、進出している企業経営体が従来は農村部の過剰な労働力を低賃金で雇用することを目的にしていたのに対し、近年の企業進出はそれと同時に日本企業の海外進出による企業内国内分業体制の一環として農村地方への企業進出であったり、国際物流による低価格な多品種大量生産の農産物確保のためのものであったり、従来の多段階的な国内流通システムを再編するための大規模小売店の進出であったりというように、1990年代の産業構造転換政策や流通革命に関連した企業の地域展開であるという点で従来企業進出とは異なっている。

したがって、地域社会と進出した企業との関係は、農業外所得の獲得源泉になるなどの

点では共通しているが、企業経営にとってその地域の生産・雇用条件は必ずしも不可欠な要因ではない。換言すれば、その地域を国際的な経済環境の中に取り込むことを意味すると同時に企業撤退の可能性もその地域の内在的条件によるとは限らず、国際的な諸条件の変化によって外部的に与えられる可能性が高いのである。

こうした企業進出と連携して、例えば就業先が確保されたり、商品作物の生産が拡大したり、人材の集積が行われたりというように、従来の地域の産業構造に対しても構造変化や新たな取組みを誘発する効果はもっている。ここで重要なのは、進出してくる企業の大規模化が進んでいるために、従来の地域産業連関を大きく変化させるということである。後述するように、大規模小売店の中心市街地の外部の交通の要所への進出によって地元商店街の空洞化が進み、家族経営によって支えられてきた商店街、その人たちによって担われてきた人口の再生産と地域の歴史文化行事などの維持は困難化するにいたっているという新たな地域問題を発生させている点が近年の特徴である。従来ならば、企業進出の多くは、製造業の地方展開によってもたらされ、そこで獲得された給与所得によって増大した地域内購買力が地域の商店街での販売増大に結びつくということが一般的に見られた状況であるが、近年の大規模小売店の進出は、従来からの地域内所得や地域内購買力を地域内企業との競争によって地域外進出企業が獲得し、原材料などの地元仕入れを手段とした商品開発ではないので、その経済的波及効果は地域外の原材料生産者や流通業者に移転させられてしまうのが特徴である。大規模小売店などの進出によってある特定の農家はパート雇用などを通して農業外所得を獲得することが可能となるのであるが、地域総体としては地域内所得総額の分配関係が変化したにすぎず、地元商店街などが地域社会に密着して地域社会維持機能を有し、したがって所得循環的にも地域内へ移転させることが行われてきたし、また集落機能の主要な担い手ともなってきたのにくらべて、近年に進出した大規模小売店の場合は、そうした機能を果たすことが不可欠の企業経営となっていない。

地域の内在性を基礎として独立化した新たな動向ではないがゆえに、居住と就業の地理的分離という不便を兼ね合わせれば給与所得と農業維持とが可能となる条件ともなるが、学校教育や文化施設、医療・福祉施設などの生涯生活のための諸条件が整備されない場合は、地域内からの社会的移動が発生しかねないことにもなる。

そこでまず第一に、進出してきた企業を活用しながら地域社会の再編をいかに進めてゆくのか、進出してきた企業と地域社会と融合関係をいかに作りだしてゆくのかということが、地域経済開発政策の主要な課題となる。次に、地域社会の生活基盤に関連する総合的な生活条件をいかに地域社会に整備してゆくのか、地域の学校教育施策や文化施策、行政サービス、医療・福祉施策など地域で生活してゆくに必要な諸条件を地域に個性的なライフスタイルとライフサイクルに照応させていかに現実化してゆくのかということが重要な地域社会開発の課題となる。とりわけこの伊佐地域の中核都市としての機能を担ってきた大口市の市街地が新たな時代環境に適合しうる中核的役割を担うことができるのか否か

は重要な政策課題となるのである。

私たちは、地域内所得循環型産業・生活連関の形成を基礎とした地域産業政策と地域連携型コミュニティの再構築を統合した地域計画づくりが、現在の農村地域における地域開発政策の視点として重要であると考えている。

こうした政策は、現在、政府が推進している行政活動の広域化の施策とも関連することになるが、広域化それ自体を必要であると主張しているのではなく、地域生活圏の広域を基礎とした広域的な行政課題があり、それに対応した行政圏の広域化は不可欠であると考えている。広域化に伴い、地域内の所得循環に基づく産業連関をつくりあげると同時に、地域が社会組織として存続可能なための諸機能を広域的に再編すること、その担い手とそのための技術開発を行うことが必要なのである。私たちは、今後の農村・農業は閉鎖的な地域政策づくりでは活路を見出すことができず、工業分野の産業政策や市場政策が指向される国家政策のなかにあって、中山間地域の農村が保護政策の国民的支援を獲得する道であると考えている。

II 地域内所得循環型産業と社会生活基盤の整備

日本の中山間地域農村の直面している地域問題を解明するためには、日本社会の歴史的過程のなかでみることが大切である。

徳川幕藩体制の封建制下の、居住移動の自由や職業選択の自由がない状態のもとにあつては、集落の維持は藩支配の政治的・経済的・社会的構造の基礎でもあり、農業生産は居住者の唯一の生活基盤でもあった。ところが、明治時代以後の資本主義体制の下では、職業選択の自由や居住移動の自由が与えられるようになると、経済社会の中心は産業構造の変遷につれて農村部から都市部へと移動するようになる。

しかも産業はしだいに農業と関係の深い軽工業の段階から、重工業、重化学工業の段階へと変遷し、都市はますます集積、集中され、巨大化してゆく。戦争期や戦争直後の食料増産運動による農村維持・回帰的時期を除けば、都市化の傾向は都市周辺からしだいに中山間地域へと拡がりを見せる。この傾向は戦後の高度経済成長期に加速される。それとともに、戦前の寄生地主制から解放された小農的土地所有と食料管理制度による水稻増産・奨励制度による単一商品作物の生産への傾斜によって、さらに農業生産における機械化の導入による貨幣経済の浸透と農業総労働時間の減少とによって、農村から都市へと労働力が移動するようになる。

こうした産業構造の変化に対応して、中山間地域農村から都市部の産業へと労働力は移動し、都市と農村は過密と過疎という対極化の動きを強めることになる。この時期の中山間地域農村において、農村から都市部への人口移動の形態は、挙家離農の形態をとる地域と出稼ぎなどの季節的労働力の移動をとる地域とが現れるようになる。「社会的動態」として示される農村の人口減少である。

労働力の流出の形態は地域により異なるとはいえ、社会的動態として共通しているのは、まず傍系家族の若年者、とりわけ低年齢層の新規学校卒業者から離村し、次いで後継者へと波及してきた。

今日は、すでにこうした社会的動態を要因とする人口減少の段階ではなくなっている。というのは、戦後の高度経済成長期に都市部へ移動した人たちは既に戦後第二世代から第三世代に移りつつあり、都市化生活様式から都市型生活様式に転化しつつある。他方で中山間地域農村では、戦後の第二世代期の都市部への社会的移動の結果、世代の再生産は縮小再生産の一途をたどり、世代交替は危機的状況に至っている。つまり、農業・農村社会の後継者の確保は困難化しており、児童数の加速的減少によって小・中学校の統廃合を余儀なくされるなど、集落生活の自動崩壊が見られるようになっている。

その結果、余剰米対策として開始された減反政策もすでにその役割を変えつつある。というのは、農業生産者が現存し、小農形態で水稻栽培を中心としていた農村社会で過剰化した米生産を生産抑制する役割を担ってきた減反政策も、すでに農業後継者確保困難化と農業労働者の高齢化によって、耕作困難地の作付け放棄が見られるようになっており、農家の作付け可能な能力を超えた農地過剰が生じてきているのである。この傾向は今後ますます進む農村地域での高齢化、とりわけ耕作が困難な中山間地域では一層すすむであろうし、人間としての社会生活に必要な条件である集落機能も自己崩壊する危機に直面しはじめている地域では今後は高齢者の都市部、あるいは保健・福祉・医療サービスの供給体制が整備された地方都市近郊への移動が行われるであろうから、農業生産力はその担い手を喪失することによって著しく低下する可能性が高まりつつある。

そうであるからこそ、今日の中山間地域農村の地域振興政策には、高齢者を中心として現存する耕作者を維持する政策にとどまるのではなく、世代交替可能な条件を整備するものであらねばならない。そのためには、給与（貨幣）所得の源泉を地域内に、もしくは通勤可能な生活行動圏につくりだすことが必要である。言い換えれば、農村対策は農業政策にとどまってはならないということである。それと同時に農村が生活の場として維持されるためには、学校・教育、文化、医療、福祉、さらにはさまざまな行政サービスを受容する機会が保障され、集落の社会的機能を総体として維持する社会生活基盤の整備がおこなわれなければならない。

現実的には、これらの諸条件は農家の自己努力によって行われてきた。出稼ぎという形態はもちろんのこと、公共土木作業員としての職場確保や地域に進出した企業での就労による給与所得の獲得や副業的な特産物の商品化などによってである。

ところが、1980年代半ばから本格化した日本企業の海外への生産拠点の移転と国際物流の拡大、したがって、地域で水稻以外の貨幣獲得源泉としての役割を担ってきた特産物や副業的産物による農業外所得の獲得の機会も1970年代の日本国内の地域間競争の段階から、東南アジアを始めとする日本消費市場向け農畜産物の生産体制の整備と加工技術の向上、

日本における市場開放政策とによって、さらに1990年代に急激に進展した円高による内外価格差の拡大と国際物流システムの大規模化とによって、中山間農村地域の産物も国際的拡がりをもった地域間競争に直面している⁽¹⁾。

したがって、今日の中山間地域農村においては、従来の地域内フルセット型産業連関を指向した地域産業振興政策から地域の特性を強化し競争力のある地域産業の振興政策へと重点を移さざるをえなくなっている。同時に、地域内所得連関を地域内で波及させるための総合的な地域振興政策が必要となっている。

というのは、産物の市場競争力を高めるためには、生産技術、品質管理施設、流通システムの構築などを必要とするが、傾向としては特定の産物に特化する特徴をもつようにならざるをえない。ということは、農村地域であっても、従来の農家のように自家消費用の作物は自給しながら、商品用作物を生産するということができなくなり、農家であっても自家消費用の農産物を購入するということが生じてくる。つまり、地域外から貨幣所得を獲得するための農業生産と地域内の消費用農業生産との二層化が始まっているということである。

この購買力を外部の消費市場に流出させるのではなく、多品種少量生産を基本とする農業生産によって補完することができれば、そのための流通システムを地域内に構築することができるならば、地域の所得は地域内で循環することになる。少品種で競争力のある特産物生産を中核的農家が担うならば、後者の小規模零細で多品種少量生産の作物は高齢者が分担することによって可能となる。もちろん、後者であっても、農村生活改善グループなどの取組みによって農産物加工品として付加価値を付けた特産品として出荷する試みと連動するならば、前者の役割も担うことができる。

つまり、中山間地域農村で生活するために必要な総体としての地域所得を高めるためには、まず非農業所得機会の複合的展開を進めると同時に、家族の就業機会の多様化の条件を地域内に整備し、家族単位での所得獲得の機会を増大させ、農家所得を高めなければならない。

そのような取組みの一環として、農業経営規模の拡大、労働生産性の向上、付加価値の向上を目指した企業的農業経営を確立することも必要になるのである。しかし、この企業的農業経営が、個別農家の所得向上と安定化をもたらすことにとどまってはならない。というのは、個別農家の所得の向上と地域全体の所得の向上、雇用機会の増大とは必ずしも一致しないからである。むしろ、特定の農家が農地を集積することになれば、地域農家数は減少することになり、集落の農家減少は農村の集落機能を低下させかねない。今日の農村が直面している農村における社会生活のための基盤整備ということとは相容れないことになる可能性もあるからである。

そうならないためには、地域外企業による農地の集積や地域外流通資本に依存した地域内消費農産物の流通システムの構築であってはならない。なぜなら、これらの場合は、地

域内所得が地域外に流出してしまうからである。移転的所得を地域内で循環させる地域内システムを総体としていかに整備するかということが重要なのである。

さらに、先にも指摘したように地域の社会生活のためには、学校・教育機関を始めとして、医療・福祉供給機関や多面的行政サービスなどを受容できる体制が整備されなければならない。これらの体制を整備するためには、集落単位でワンセットで整備することは重複投資となり不効率となる場合もある。そこで、近年の道路網の整備に伴う生活圏域の広域化を踏まえて広域生活圏で整備されることにならざるをえない。そこで、現在の基礎自治体を越えた広域生活圏における拠点的地域にそれらの諸機関を集積させ、都市的機能を担わせることが必要となる。当面は一部事務組合など形態をとることになるだろうし、地域住民の合意が形成される場合は広域合併の形態をとることも考えられる。

しかし、そうした施策は、以前の町村合併における行政機関の集積した集落といわゆる中山間地域集落などの辺地の発生による広義の行政サービスの低下が生じたように、不可避的に都市的機能の集積地域に近接する集落と遠方にならざるをえない集落との格差を生み出さざるをえない。

今日の中山間地域は前述した歴史的変遷の段階からして、このような望ましくないがやむをえない選択をしなければ集落の自己崩壊の連鎖を断ち切ることはできないと考えられるほどに、日本の農村対策は、縦割行政の弊害と農村に関連した行政・農協などの経済団体などの業界・組織利害に依拠した政治・社会支配構造のために農村対策はおざなりにされ、無政府的であったということが出来る。現在進められている新自由主義的な市場経済万能主義という大企業優先の経済構造転換政策も農村対策として効果的であるとは考えられない。

ところで、地域集落に生ずる新たな生活条件の格差に対しては、1990年代半ばから日本の社会に浸透してきたインターネットのシステムの活用や地域の保健・医療・行政サービスなどの移動形態・集落循環などの交通手段を公的に保障することが代替させざるをえない。インターネット・システムは、本来は水平的な情報交換を担う技術であるが、それは同時に垂直的な情報交換も担うことができる。今日の中山間地域における全体としての広義の行政サービス水準の向上のためには、拠点集落に都市的機能を集積しつつ、その機能を地域総体として利用可能にするための工夫が必要なのである⁽²⁾。小規模で分散的な機能集積では、地域の総体としての社会生活条件の質的な向上を図ることは困難であり、高齢者化の進展の度合いに応じて、後継者の確保困難化の進展度合いに応じて、離村が生じ、社会生活に必要な諸条件は整備しても利用者がいなくなるという集落の自己崩壊をもたらしかねない。

ところで、こうした視点から見て、この論文の分析対象としている伊佐地域について、結論を先取りしていえば、次のようになる。

この地域は、中山間地域農村でありながら、都市的機能の整備地域として役割を歴史的

に担ってきているし、農家の所得源泉の多様化も見られ、企業的農業経営への取組も地域内農家によって行われている。この点では、中山間地域農村にあっては特有な地域である。

ところが、他方では、近年の急激な道路網の整備によって、前述した所得の地域内循環構造に照応した連関は形成されているとはいいがたい。地域内の取組みによって、産直型の朝市などの取組みもあるが、いまだイベント的な領域をでておらず、地域内の消費に見合う供給体制が整備されているとはいい難い。また、朝市も農家の余剰生産物を売買している段階であって、地域外への出荷を目指した商品作物生産によって獲得した地域内所得や進出してきた企業への就労によって獲得した給与所得による地域内購買力を目指した小規模だが、多品種の農畜産物の生産体制を構築するまでにいたっていない。

そこで、広域生活圏外から進出してきた大規模小売店の購買力として吸収され、地域所得はそれらの企業所得を通じて再び生活圏外に流出することになっている。このような地域的産業連関と地域所得の流入と流出の相関関係を断ち切り、流出している地域内所得を内転させ、地域内循環比率を高めることができるならば、農家の所得向上の地域内連鎖を通して、地方財源の基盤を広げると同時に財政の歳出効率を高めることが可能となり、農村の社会的な生活基盤の整備のための諸条件も好循環する可能性を開くことができると思われる。

Ⅲ 伊佐地域の地勢的特徴

大口市とこれに隣接する菱刈町は、鹿児島県の最北部に位置し、伊佐地域と呼ばれてきた。同地域は、海岸線に囲まれた鹿児島県にあってめずらしく南九州中部地域の内陸部に位置し、川内川の上流の盆地状の地形を形成している。そして、熊本県・宮崎県に隣接する地域でもある。

大口市には、県の北薩地区の合同庁舎や県の地域中核病院（北薩病院）があり、さらに裁判所などの国家機関の下部組織も所在する。そこで、伊佐地域のみならず北薩地域の内陸部の行政機能的な中心地域を構成している。

こうした伊佐地域は、近年の中山間地農業・農村の存続の困難化傾向のなかにあって、農業経営の企業化を志向する取組みや、農業生産の協同化や協同的な直販・移動販売の取組みなど新しい取組みが行われている。

また、同地域は、地勢的特徴からして従来から南九州から北九州地域へと接続する内陸部の幹線道を形成してきた。そのため、東西線として国道447号線があり、南北線として国道267号線があり、両国道と斜めに交わる国道268号線があり、それら3線は大口市で交差している。そのため、熊本県の水俣市とともに、鹿児島県の海岸で地方拠点都市として、九州電力原子力発電所の設置、京セラ工場の進出にくわえて、近年では大学の誘致や東シナ海を越えて経済発展の著しい中国との貿易拠点としての港湾整備などの地域振興がはかられている川内市内や、テクノポリス構想に基づく企業誘致による先端技術部門の工場進

出や大学の誘致・拡充が取り組まれている国分市，あるいは観光地霧島との交通アクセスも整備され，いずれの地域へもほぼ60分の時間距離で移動可能である。県都・鹿児島市内へも高速道路を利用すれば，ほぼ90分で移動可能である。

さらに，1997年には南九州と北九州を接続する九州縦貫自動車道も全面開通し，そのインターチェンジが隣接する栗野町に設けられており，近距離にある「人吉IC」や「えびのIC」とともに，広域農道の整備とあいまって，九州縦貫自動車道から菱刈町を通過して大口市へは30分足らずの時間距離となっている。

そこで，国鉄の民営化に伴い，鹿児島本線と日豊本線を結び伊佐地区の生産物の出荷のための物資輸送や肥料・飼料など生産関連物資や日常生活のための輸送手段となってきた鉄道は，特定地方交通線として宮之城線が1987年1月9日に，山野線が1988年1月31日をもって不採算路線として廃線となった。それ以後は鉄道に替わって，代替バスの運行を経て，1993年2月より地方バスとして運行されている。拡幅された国道と開通した九州自動車道が，鹿児島市などの人口集積地域との主要な交通手段となった。

これらの結果，伊佐地域は都市部への自動車による時間距離としては近年著しく近距離化が進んでいる盆地状の内陸部だといえることができる。公共交通機関の廃止・減少と自動車による代替は，子供，老人，病人などの交通弱者に対しては日常生活の便宜を低下させたり，旧来にも増して隔離された生活空間をもたらすことになる一方で，青年層や中年層などの生産年齢層には移動の広域化をもたらすことになる。

このように，伊佐地域には近年の道路主体の交通機関への転換によって，地区内の中心部と幹線道路が整備された集落といわゆる道路網が整備されていない辺地との間で生活条件の格差を拡大することになっている。近年では，中心部の道路交差点を中心点とした道路の路線にそってスプロール化が進んでいる。そこで，行政機関や国鉄の駅舎が集積していた市の中心地商店街は，その周辺・外部に形成された道路交差点にそった大規模小売店の集積によって，市内の中心点の分散化が見られる。

これらの結果，伊佐地域の行政課題は，第一に農業を地域産業構造の基盤としている地域に共通している課題に対し，どのように対応して地域振興を行ってゆくのかである。第二に，地域内に生じつつある集落間の生活条件格差に対し，どのように対応してゆくかである。第三は，地域間の競争が激化している近年の地域振興の課題に対し，大口市の市街地をどのような集積効果を担う地域として整備するのかということである。大口市内が商業流通や教育・文化・医療などの生活環境において中核的な役割を担うことができない場合は，道路網の整備によって地区外にその供給を求めてしまいかねない。

道路網の形成によって，伊佐地域は，農業人口の非農業への移動，農村人口の減少，過疎化，少子高齢化，兼業化，さらには農業生産者の高齢者化と次世代後継者の確保困難化という中山間地農業・農村地域としての一般的特徴を有しながら，農業経営の新たな取組みや郊外大型店舗の進出などの都市化の影響を受けた都市周辺農村地域に見られる特徴と

が近年接ぎ木され、伊佐地域の農村を基盤とした地域産業特徴と地域流通拠点としての都市再開発的特徴が混在して存在することになっている。

また、近年の道路網の整備によって、伊佐地域は通勤可能な川内川下流の地方都市である川内市へと通勤することで農業外所得を指向する傾向を強めているとともに、他方で九州自動車道に向かって隣接する栗野町、吉松町との行政における広域的取組みの関係を深めている。

そして、後者のための総合的な地域開発政策を進める目的で、川内川上流地域開発振興協議会を大口市、菱刈町、栗野町、吉松町で構成している。川内川下流地域への通勤による農業外所得の獲得指向は、給与所得及び購買市場、教育環境などの集積条件との関わりで進んでいる経済社会的、市民社会的な関係を象徴している。後者の4市町の連携の試みは、行政区域としての関係を象徴している。

両者のズレが地域開発政策の総合性と自立的な地域計画づくりの有効性を制約しているとも考えられるし、近年の農村地域がグリーンツーリズムや景観・水利・環境保全機能などに照応した新しい農村社会コミュニティの再構築に向けた試みとしても考えることができる。

ところが、他方で、伊佐地域は、従来の道路・鉄道などの交通経路や生活歴史的伝統にもとづき、鹿児島湾の最北端に位置し、霧島連山を背景とした平野部を形成する国分・始良地域との間で広域市町村圏を構成している。第1表にあるように、1971年には始良伊佐広域市町村圏協議会を発足させ、以後、今日まで3次におよび広域圏地域振興計画を策定し、その実現のために補助金の獲得などが取り組まれている。

このように伊佐地域は交通の要所であり、河川の源流地域でもあるという地勢的特徴から、中央省庁の縦割行政の下で、担当する中央省庁の権限に応じて隣接する市町村との連携によって補助金導入のための協議会をつくりあげるという取組みがなされている。他方では、過疎の進行にともなって過疎地域振興計画が補助金策定の根拠として策定されたり、辺地振興計画が策定されたり、それらとも関連しながら上位の鹿児島県の総合計画の策定の地域版としての総合計画が策定されるなど、この地域は行政の上位機関の動向に合わせて地域計画を幾度となく改定しながら、連携の相手を組み替えるなどの手段を駆使して地域振興政策を実施してきたといえることができる。

それらの結果、地域の行政活動は農村対策、食糧生産・流通対策と公共土木事業の導入とを主要な課題とするようになってきた。

第1表 伊佐地域開発施策の推移

	政 府	鹿 児 島 県	広域市町村圏	大 口 市	菱 刈 町
1960年	国民所得倍増計画				
1962年	全国総合開発計画 新産業都市建設促進法				
1964年	九州地方開発促進 計画				
1965年	中期経済計画	県長期ビジョン (20年後のかごしま) (目標年次85年度)			
1968年					
1969年	新全国総合開発計画	第一次県勢発展計画 (69年6月策定～ 73年度)			
1970年				第一次総合振興計画 (20年後を目標) 過疎市町村地域指定 過疎地域振興計画	第一次総合振興計画 (10年後を目標) 過疎地域振興計画 (70.9策定～80.3)
1971年			始良伊佐広域市町 村圏協議会発足		
1972年	日本列島改造論				
1973年		第二次県勢発展計画 (73年度～75年度)			
1975年		県勢推進3カ年計画 (76年度～78年度)			
1976年				辺地総合整備計画	過疎地域振興計画 (80.7策定～90.3)
1977年	第3次全国総合開 発計画				
1978年		県総合計画 (78年6月策定～ 85年度)		第二次総合振興計画	第二次総合振興計画 (85.4～95.3)
1980年				過疎地域振興計画	過疎地域振興計画 (90.10策定～95.3)
1981年			第一次始良伊佐広域 市町村圏振興計画 (81.4～86.3)		
1984年		長期展望「2000年 のかごしま」 (目標年次、ほぼ 2000年)	川内川上流地域開発 振興対策協議会発足	過疎地域振興計画	第三次総合振興計画 (95.4～2005.3) 過疎地域活性化計画 (95.4策定～2000.3)
1985年		県新総合計画 (85年度～94年度)		第三次総合振興計画 (85.4～95.3)	
1986年			第二次始良伊佐広域 市町村圏振興計画 (86.4～91.3)		
1987年	第4次全国総合開 発計画				
1990年		県総合基本計画 (90年度～2001年)		過疎地域活性化計画 辺地総合整備計画	
1991年			第三次始良伊佐広域 市町村圏振興計画 (91.4～2001.3)		
1995年				第四次総合振興計画 (95.4～2005.3)	

Ⅳ 伊佐地域の産業構造的特徴

伊佐地域の産業構造的特徴は、農畜産業を基盤としているが、鉱山業もあり、近年は製造業の企業進出も展開されている。また、近年では大規模小売店の進出が続いており、郊外型大型店舗の集積が地域内購買力を上回って著しく進んでいる地域でもある。

国勢調査により、川内川上流地域（大口市、菱刈町、栗野町、吉松町）の就業人口は、1990年から1995年にかけて全国で約6,168万人から約6,400万人へと3.4%増加しているなかで、同地域は24,096人から23,469人へと2.6%減少している。この内訳を産業別就業人口の構成比で見たのが第2表である。

第2表 川内川上流地域の産業別就業人口構成比の推移 (単位：%)

区 分	第1次産業	第2次産業	第3次産業
1990年国勢調査	27.2	30.9	41.9
1995年国勢調査	23.5	32.2	44.3
同地域変化	△3.7	1.3	2.4
1995年国勢調査県平均	14.9	24.7	60.3

川内川上流地域は1995年当時も、「菱刈米」というブランドの稲作を中心として農業を主要な産業とし、農家の経営規模は零細であり、北九州や大都市などの消費地に遠く、鹿児島県の生産物出荷システムにおいても鹿児島市に所在する農協の県レベルでの共同出荷システムに依存する傾向が強く、それだけ消費者との関係は間接的になり、出荷システムの迂回化が経費増の要因に転嫁するなど旧来の生産・出荷システムにおいては立地条件は悪いという特徴がある。また、就農者は年々減少してきているという全国の中山間地域の農業・農村に見られる全般的な傾向をもっている。

また、第2表からもわかるとおり、鹿児島県の平均と比較しても、第1次産業の構成比は高い。第2次産業の構成比が高くなっているのは、80年代の電機メーカーの生産工場の誘致によるものと、近年の金鉱開発によるものである。第3次産業の就業者比は低いのが特徴である。第3次産業の構成比については、鹿児島県は農業を基盤とする地域であるという特徴を有しながら、他方では南九州地域の拠点地域として第3次産業の支店が立地しているという支店経済地域としての特徴を有しているという特徴を踏まえて勘案されなければならないし、90年代半ば以降の国際的物流の浸透やいわゆる「流通革命」の浸透が近年の特徴であるということも勘案して理解しなければならない。

このように、伊佐地域は基礎的環境として全国の中山間地農村における一般的特徴として指摘されているような停滞的・危機的状況を基礎にしながらも、道路網の整備とそれが交差するという地勢的特徴とが相乗作用して、新たな取組みが開始されることが可能な条件も有している。

たとえば、地域農協の全国的に展開された合併政策による鹿児島県における12地区農協

への統合によって地域単位農協との関係の希薄化が生じる一方で、新農政による農家経営の共同化の試みや農家経営の企業化への試みなども取り組まれている。前者の事例としては、大型農業機械を農協が中心となって管理することで機械購入による負担を軽減し、農家の高齢化による耕作困難化に対して大型機械を使うことのできる人を派遣するなどの取り組みがおこなわれ、地域で農業生産過程を集団化するという新しい取り組みが行われている。また、後者の事例としては、特定の農家が周辺農家の耕作困難化した田畑の耕作を請負い、かつ農家で非農業分野での所得を獲得できない人たちを農業耕作者として雇用する農業生産の試みも見られる。

近年では、農地のは場整備が進み、稲作主体の農業から園芸等を取り入れた複合経営等による変革が進みつつある。

V 伊佐地域の経済社会構造の概況

まず大口市の人口動態と年齢別人口構成の推移を整理すれば、第3表のようになる。菱刈町について整理すれば、第4表のようになる。

第3表 大口市の人口動態と人口構成

年 分類	男	女	総数	世帯数	一世帯当 たり平均 人口	15歳未満	15歳～ 64歳	65歳以上
1960年	19,008	20,890	39,898	9,331	4.28	14,747	22,390	2,761
1965年	16,542	18,713	35,255	9,227	3.82	13,991	21,264	3,180
1970年	14,002	16,606	30,608	9,302	3.29	7,617	19,478	3,513
1975年	12,912	15,253	28,165	9,396	3.00	5,971	18,162	4,032
1980年	12,603	14,815	27,418	9,403	2.92	5,378	17,572	4,468
1985年	12,212	14,434	26,646	9,651	2.76	5,071	16,696	4,879
1990年	11,611	14,089	25,700	9,482	2.71	4,497	15,503	5,700
1995年	11,251	13,503	24,754	9,681	2.45	3,873	14,234	6,647

(出所) 国勢調査に基づく大口市役所資料より作成

第4表 菱刈町の人口動態と人口構成

年 分類	男	女	総数	世帯数	一世帯当 たり平均 人口	15歳未満	15歳～ 64歳	65歳以上
1960年	7,833	8,673	16,506	3,814	4.33	6,297	8,995	1,219
1965年	6,617	7,533	14,150	3,751	3.77	4,519	8,278	1,352
1970年	5,689	6,608	12,297	3,708	3.31	3,042	7,778	1,447
1975年	5,121	6,057	11,178	3,737	2.99	2,221	7,334	1,623
1980年	5,015	5,877	10,892	3,806	2.86	2,009	6,984	1,899
1985年	5,054	5,783	10,837	4,014	2.70	2,002	6,618	2,217
1990年	4,857	5,589	10,446	3,898	2.68	1,726	6,107	2,611
1995年	4,752	5,501	10,253	4,025	2.55	1,586	5,712	2,955

(出所) 国勢調査に基づく菱刈町資料より作成

ともに1960年が最も人口が多い。ともに約38%の人口減少が見られるなかで、世帯数は微増しており、その結果、1世帯当たりの平均人口はともに2ポイント程度減少している。それを年齢構成とあわせて総合的に考慮すると、高齢化率が鹿児島県の平均を上回って高いとともにしだいに独居老人の数が増加する傾向にあることがわかる。とりわけ、就学児童数の著しい減少によって義務教育機関が存続の危機に直面していることがわかり、生産年齢人口の傾向的減少は農村地域の後継者確保困難化の傾向を示している。それゆえに、この傾向は一時的ではなく、今後も持続する歴史的傾向であると考えることができる。

次に同地域の産業構造を就業構造の側面からみたものが第5表と第6表である。

第5表 大口市産業別就業人口の推移

単位：人

区分	年	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
第一次産業		12,338	10,062	8,677	6,481	4,970	4,153	3,260	2,645
農業		11,901	9,774	8,419	6,200	4,681	3,850	3,080	2,535
林業		434	280	247	268	266	285	166	101
第二次産業		1,792	1,930	1,872	2,362	3,049	3,265	3,621	3,549
鉱業		376	261	233	213	59	59	56	32
建設業		671	757	703	968	1,342	1,262	1,178	1,204
製造業		745	912	936	1,181	1,648	1,944	2,387	2,313
第三次産業		4,714	4,852	5,201	5,144	5,739	5,542	5,609	5,672
卸小売業		2,041	1,898	1,900	1,921	2,203	2,019	1,922	1,770
金融保険不動産		166	160	152	174	219	256	224	193
運輸通信		478	549	516	498	521	443	403	440
サービス		1,592	1,732	2,002	1,911	2,145	2,277	2,544	2,812
公務		361	440	573	553	593	506	474	457
総計		18,845	16,844	15,760	13,987	13,758	12,962	12,493	11,873

(注) 産業分類小計と内訳が異なるのは、水産業など数値の著しく少ない項目が割愛されているためである。

(出所) 国勢調査に基づく大口市役所資料より作成

第6表 菱刈町産業別就業人口の推移

単位：人

区分	年	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
第一次産業		6,276	4,844	4,599	3,367	2,531	2,095	1,511	1,245
農業		6,177	4,780	4,554	3,326	2,463	2,036	1,458	1,208
林業		95	60	36	33	66	56	52	36
第二次産業		613	782	648	978	1,425	1,589	1,777	1,798
鉱業		15	66	23	11	2	129	145	154
建設業		271	384	317	437	750	684	671	791
製造業		327	332	308	530	673	776	961	853
第三次産業		1,457	1,423	1,557	1,593	1,844	1,866	1,900	1,978
卸小売業		567	500	552	531	608	593	565	582
金融保険不動産		24	39	39	36	60	45	42	52
運輸通信		163	156	154	159	162	153	150	152
サービス		534	567	618	668	820	877	963	999
公務		155	152	187	192	189	191	172	186
総計		8,346	7,051	6,804	5,948	5,800	5,550	5,186	5,021

(注) 産業分類小計と内訳が異なるのは、水産業など数値の著しく少ない項目が割愛されているためである。

(出所) 国勢調査に基づく菱刈町資料より作成

伊佐地域は、地場産業である焼酎製造とともに、IC関連企業、繊維製造、食品製造のほか金採掘企業など27社におよぶ製造分野での企業進出があり、地域における就業機会の増大がみられるにもかかわらず、若年者や後継者の地域外流出の傾向に変化は見られない。

ここでの分析は、共同調査の役割分担にもとづいて伊佐地域の概況の紹介にとどめ⁽³⁾、最後に商業分野の変化についてみておこう。

VI 伊佐地域の商業

伊佐地域の産業別純生産高の推移について整理したものが、第7表及び第8表である。ここで見られるように、同地域の所得状況は1980年代になって以後も漸増しているが、著しい上昇が見られたということはない。

第7表 大口市産業別純生産高 単位：百万円

区分	年	1970	1975	1980	1985	1990	1994
第一次産業		2,175	5,620	4,849	4,803	5,300	4,522
農業		1,833	4,341	3,829	3,863	4,385	4,101
林業		337	1,256	998	923	903	411
第二次産業		1,752	3,825	7,135	8,717	10,123	10,248
鉱業		214	314	34	29	6	39
建設業		1,035	1,818	4,431	5,799	5,028	5,492
製造業		502	1,629	2,669	2,888	5,089	4,716
第三次産業		5,587	12,455	18,328	24,796	29,112	34,234
卸小売業		1,883	3,049	4,120	5,733	7,031	6,791
金融保険不動産		605	1,226	2,952	3,727	3,922	6,306
運輸通信		503	811	1,617	2,283	2,033	2,731
サービス		2,005	5,358	7,232	10,440	12,182	13,595
公務		558	2,009	2,404	2,611	3,104	4,808
純生産高合計		9,516	21,901	30,312	36,673	42,558	46,904

(注) 各項目内の小計が一致しないのは、水産業など値の著しく少ないものが割愛されているためである。

(出所) 市町村所得推計調査に基づく大口市役所資料より作成

第8表 菱刈町産業別純生産高 単位：百万円

区分	年	1980	1985	1990	1994
第一次産業		2,094	1,541	1,840	2,056
農業		1,957	1,486	1,687	1,879
林業		131	52	151	176
第二次産業		2,716	5,838	10,284	8,992
鉱業		27	2,632	7,044	3,998
建設業		1,513	2,019	2,211	3,205
製造業		1,175	1,118	1,029	1,788
第三次産業		4,034	6,257	8,117	9,626
卸小売業		720	1,153	1,674	1,626
金融保険不動産		621	1,012	1,286	2,416
運輸通信		147	136	386	502
サービス		2,031	2,931	3,507	4,822
公務		509	848	1,062	
総計		8,843	13,053	19,356	19,761

(注) 産業分類小計と内訳が異なるのは、水産業など数値の著しく少ない項目が割愛されているためである。

(出所) 市町村所得推計調査に基づく菱刈町資料より作成

ところが、第9表に見られるように、1970年代から伊佐地域には大型店舗の出店が相次ぐようになる。この流れは、80年代後半の国鉄の民営化によって地元路線が不採算路線として廃止されて以後も続いている。

しかも売り場面積は、90年代に入ると大規模化する傾向がみられるようになる。また、その分野は、当初は、家庭電機や家具など地元商店街と競合しない非日常生活用品であったが、90年代にはいると地元商店街の取扱い商品と競合する日常家庭生活用品・食料品などの大型店舗の進出が見られるようになる。そこで販売されている商品は地域内の農畜産物を原材料としたものではない。

さらに、それら地元の商店が規模を拡大させたものではなく、他県に本社が所在する圏外企業が進出するという特徴をもつようになる。そして、それらが立地する地域は、国鉄の大口駅前には展開されていた従来からの市街地ではなく、道路網が交差する大口市里の道路沿いに集中していることがわかる。それらは、店舗の大型化と同時に大規模な駐車場を併設している郊外型の大型小売店である。

第9表 伊佐地域の大型店舗出店状況

	名 称	本社所在地	出店地域	店舗面積(m ²)	主要な取扱い商品
1974年	中藤家具店	大口市	大口市里	1,155	家具
1975年	ナガトモロングフレンド大口店	小林市	大口市里 *1993年大口市朝日へ移転・増床に伴い	591.7 1,090	家電製品, 家庭用品
1976年	鬼塚電機	大口市	大口市里	627	家庭電機
	寿屋大口店	熊本市	大口市里 *1997年増床に伴い	2,475 5,450	食料品, 衣料品
1980年	かのや家具店	大口市	大口市里	845	家具
1988年	ホームセンタータカミ大口店	川内市	大口市目丸	900	日曜大工用品, 雑貨
1990年	ファミリーショップニシムタ大口店	鹿児島市	大口市里	900	カー用品, 家庭用品
1992年	松栄ストアー水之手店	小林市	大口市原田	1,071	食料品
1996年	タイヨー大口店	鹿児島市	大口市里	5,074	食料品, 日用雑貨
	ナフコ大口店	北九州市	大口市太田	3,700	雑貨, 農薬, 肥料, 家具
	ナガトモロングフレンド菱刈店	小林市	菱刈町重留	5,477	家電製品, 家庭用品
1997年	リリーズ	出水市	大口市	800	書籍
1998年	パワーセンターニシムタ大口店	鹿児島市	大口市大島	ニシムタ 14,990 テナント10社 4,171 合計 14,990	カー用品, 家庭用品

(出所) 大口商工会資料より作成

これらは、前述したように、モータリゼーションの進展と道路の拡幅整備と深く関連していることは明らかである。

第10表 小売商業政策の展開

	法 律 等	備 考
1973年	大店法制定 中小小売商業振興法制定	1974年施行 1992年改定
1979年	改正大店法施行	大型店規制強化
1983年	「80年代の流通産業ビジョン」	通産省
1989年	「90年代の流通産業ビジョン」	通産省
1990年	改正大店法運用適正化	大型店規制緩和
1992年	改正大店法施行 特定商業集積整備法制定・施行	大型店規制緩和
1995年	「21世紀に向けた流通ビジョン」	通産省
1998年	大店立地法制定 中心市街地活性化法制定 改正都市計画法制定	2000年施行, 大店法廃止

さらに、こうした傾向は、第10表に概略を示した日本政府の進める小売商業政策における大型店の出店規制・中小小売店保護の政策から大型店に対する規制緩和への政策転換、および国際物流による低価格で定型化された商品の供給を目的とした流通革命の影響を受けていることも明らかである⁽⁴⁾。

こうした郊外型大型店の進出は、先に示した地域内所得の上昇との関係で理解できるように、伊佐地域の地域内購買力を市場とした店舗展開であることも明らかである。地域内購買力と生産年齢層の漸減傾向からしても地域内消費を明らかに上回っており、過剰な店舗展開であるということが出来る。そこで、実際の消費者は伊佐地域内の消費者のみを目的としているのではなく、道路整備によって与えられた消費行動の広域化の交差点として大口市に立地したものと考えられる。しかも、現在は、出店した店舗それぞれは過当競争の状況にあり、より多くの集客を目指して一層大型化するという企業間競争を展開している。

このような大型店舗の出店が地元商店街に与える影響が甚大なことは言うまでもなく、地元小売店の所得は上昇しないばかりか、空き店舗が生じ始めたり、コンビニエンス・ストアなどのチェーン展開の一部に組み込まれながら営業を続けざるをえないという変化が生じてきている。その結果、従来からの商店街は後継者難という状況にある。商店街は、その生活文化的伝統からして市街地の中心に所在しているとともに、単なる商業活動を超越して、祭りなどの地域伝統文化など広義の地域社会の主要な担い手となってきた。地域の

社会生活の基盤を構成してきたのである。ところが、従来の中心市街地商店街の空洞化と後継者難は、そうした機能の担い手の喪失を意味することになる。また、大型店舗はモータリゼーションに照応した営業を行うがゆえに、交通弱者や遠方の居住者にとっては不便である。

さらに重要な問題は、現在の大型店舗の進出は今後も地域社会に定着するとは限らないということである。現在の状況は、地域内消費力はもちろんのこと広域消費圏の購買力に対しても過当競争の状況にあり、企業間競争によって加速化された競争の論理によって規模を拡大している状況である。したがって、現在の企業間競争の局面を経過すれば、撤退せざるをえない大型店が発生せざるをえないと考えられる。

その場合、大型店の出店によって空洞化された商店街が、それに替わって地域内の消費行動に照応した商業流通や小売商業を担うことはすでにできなくなっていると考えられる。大型店舗が地元の消費力を上回って進出してくる場合、その出店を街づくりの立場から、地域生活の社会的基盤の維持の立場から規制されなければならない。そのための手法も、1998年に制定された中心市街地活性化法において構想されており、それを実施するための補助金交付などの施策も展開されている⁽⁵⁾。

今後は、地域社会の存続のための生活条件を自ら創造し、自ら担ってゆく社会システムを形成することが求められているのである。

最後に、先に指摘した地域内所得循環のための地域産業政策という視点からしても、圏外大型店舗の進出による従来の中心市街地商店街の空洞化対策は重要な行政課題となっている。地域内で実現された商業利潤は圏外へ移転され、地域内で循環する波及効果をもたらさないからである。地域内所得循環型の場合は、換言すれば市場原理に基づく地域内所得分配としての機能も有しているということができるとは言えるが、圏外の商業分野の企業が介在した場合はその実現利潤は圏外に流出してしまうことになる。この点が、企業進出でも製造業の場合との大きな違いである。製造業の場合は、所得移入効果を地域内に与え、地域内所得総量を増加させる役割を担うこともできるが、商業分野ではそこで雇用される人たちの給与所得を通じた所得移入効果よりも系列企業の流通機構を通じて圏外に移出され所得が上回るという一般的特徴がある。

後者であっても、地元の農畜産物などを原材料として利用した商品開発を行い、地域内で販売するだけでなく、その企業の流通経路を通じて圏外へ移出するなどの営業戦略をとった場合は、地域内への所得移入効果が上回る場合もありうる。したがって、行政機関は大型店の進出に対して、街づくりと社会生活の基盤整備、地域社会の担い手確保の見地から、また地域内の総体としての所得獲得機会の増大と地域内所得循環の見地から、政策対応をしなければならないのである。

(注)

- (1) 詳細は、拙稿「国際化時代の地域経済と地域社会」、鹿児島県立短期大学『商経論叢』第44号、1995.3を参照
- (2) 西村貢編著『地域づくりのためのマルチメディア活用術』、1998.10、鹿児島ファコムセンタを参照
- (3) 鹿児島県立短期大学地域研究所『研究年報』No.28,1998.3を参照
- (4) 詳細は、拙稿「鹿児島市商圈における地域流通構造と小売商業政策の展開」、鹿児島県立短期大学『商経論叢』第48号、1998.3を参照
- (5) 詳細は、前掲『地域づくりのためのマルチメディア活用術』を参照