

# 条件不利地域における小さな経済の取組による 持続可能な「地域政策」の考察 —青森県平内町藤沢地区と十和田市一本松地区を事例として

竹ヶ原 公\*

## 1. はじめに

少子高齢化の進行と人口減少の加速化等から2014年に発表された「地方消滅」論の衝撃や、まち・ひと・しごと創生法の制定<sup>1)</sup>に始まる、国の地方創生施策などもあり、農山村の地域づくりがあらためて議論されている。さらに、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」と「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」<sup>2)</sup>では「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構造」が報告されている。

食料・農業・農村基本計画<sup>3)</sup>の策定に当たり、小田切（2021）は課題として、「産業政策」と「地域政策」の両輪化が必要と述べ、これまでの農政は、輸出や規模拡大などの産業政策に傾斜しがちで、地域政策が産業政策に比べ地域への配慮が必ずしも十分でなかったとしている。青森県において、農地の大規模化・集約化という「産業政策」において、その効率重視の施策の中で耕作条件の不利な土地等が多い中山間地はそのまま手つかずの状態に取り残されている。住民は兼業農家として取組んでいくものの、土地に愛着のある住民や土地持ち非農家は、残された条件不利地域で迫りくる高齢化と闘いながら自分たちの地域を守り続けている。そこに暮らす住民は条件不利な環境にあっても、その地に生き続けていくための手段の一つとして「小さな経済」<sup>4)</sup>づくりに取組み、共助の力を結集することにより新たな生きがいを見出している事例が見られる。

本稿で取上げる藤沢地区の事例と一本松地区の事例は持続可能な中山間地の「地域政策」の一つとして、条件不利地域における「小さな経済」の取組みのアプローチが、今後の中山間地という非密集地域で暮らし続けていくこと、そして「農と生きる」という生き方をもう一度考える手段となっていることを示唆している。

## 2. 青森県でのこれまでの「地域経営」への取組

小田切の「産業政策」と「地域政策」への取組を青森県では、2012年から集落などの「地域」を一つの会社と見立てることで「地域経営」として取組んできた。地域の農林水産業の中核を担う経営体が、他産業とも連携しながら、農山漁村のもつ地域資源を高度に生かす経営活動を展開することで地域自らが主体的に発展していく内発的発展を促し、地域の経済・社会を支える仕組みづくりを目指してきた。図1にあるように青森県では、付加価値と雇用の創出と農山漁村の持続的・自律的発展を目指して取組んできた。しかしながら、平井（2020）による



図1 青森県地域経営概念図（青森県農林水産部HP）

\* 弘前大学大学院地域社会研究科地域政策講座 客員研究員

と、「青森県は、図2の通り全国的な農業所得の停滞に対し総販売金額を伸ばしているが、経営体数や総耕地面積は減少している。また、農家当たり平均販売金額は伸びているものの、それは経営体の集約・規模拡大によるものであり、経営体数と総耕地面積の減少からうかがえるように、農村部の人口・世帯の減少と農地の荒廃傾向は止まらず、「農業栄えて農村減ぶ」状況が顕在化している。」と述べている。

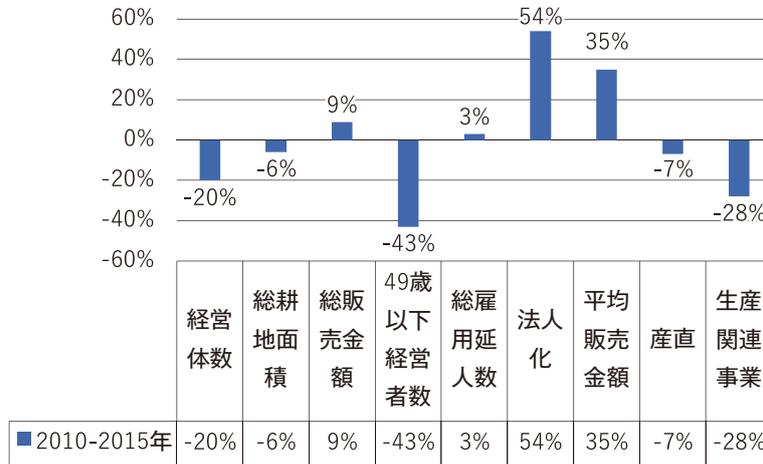


図2 青森県農業関連の推移（2010-2015年）

資料：農業センサス2010年及び同2015年（平井2020をもとに筆者作成）

### (1) 「産業政策」に傾斜した青森県農業の牽引者

平成17年食料・農業・農村基本計画において農業の構造改革の立ち遅れに対する方針として、効率のかつ安定的な農業経営が推進された。青森県においても農水省の指針通り法人化の伸びが見られ、大規模農家への集約化が図られた。その青森県農業の牽引者たちを青森県では次のように挙げている。

- ①認定農業者    ②生活研究グループ    ③農村青少年クラブ（4Hクラブ）
- ④青年農業者・農業経営士    ⑤VICウーマン    ⑥若手農業トップランナー    ⑦農協<sup>5)</sup>

この牽引者をその活動内容から、図3のように得意な分野を「産業政策」と「地域政策」に分類してみると、②生活研究グループと③農村青少年クラブ⑤VICウーマン以外は「産業政策」に基軸を置いていることがわかる。

### (2) 立ち遅れる「地域政策」

40代以下の経営者数の減少、系統出荷以外の直販や生産関連事業（農泊・農家レストラン等）を手がける経営体数の減少が図2から読み取ることができるよう、「産業政策」の面での手厚い政策はあったものの、「地域政策」とのマッチングは手薄なものとなっていた。また、産業政策において牽引者グループとして期待される②生活研究グループおよび⑤VICウーマンは女性の活動団体であり、食生活改善活動や特産品開発を手掛けてはいるものの、地域内において発言力は極めて小さいものとなっている。「地域経営」においてこの地域内における発言力の小さな活動と地域活動（主に町内会活動）に結びつける必要性が見え、これまで取組んできた経営体間の連携だけにとどまらず、農業経営体と若手、生産組織、女性を中心とする産直組織など、いくつかの切り口での「連携・協働」の再構築を促していくこととなった。

### (3) 青森県型地域共生社会づくりの取組

さらに、「地域経営」事業に加え、2018年青森県が横断的に取組む「青森県型地域共生社会づくり」（以下共生社会づくり<sup>7)</sup>）への本格的取組が「地域政策」を加速させることとなった。

共生社会づくりの取組の中で、その運営主体として住民が主役となることが求められている。福祉

	牽引者グループ
主に地域政策	②生活研究グループ ③農村青少年クラブ（4Hクラブ） ⑤VICウーマン
主に産業政策	①認定農業者 ④青年農業者・農業経営士 ⑤若手農業トップランナー ⑦農協

図3 青森県農業の政策別牽引グループ（筆者作成）

分野だけではなく、産業分野・交通分野・都市計画分野・環境分野・農林水産分野・土木分野など多岐にわたる取組の主体は地域に暮らす住民自身であり、その優先順位や取組み方についても行政の支援を受けた中でそこに暮らす住民自身が選択し実行していくこととなる。中山間地域において、条件不利地域と言われる地域資源をどのように活用していくかに頭を悩ませながらも、知恵を出し合うことで地域の結束が再確認されることが必要とされている。

#### (4) 広域化した道の駅による農業収益の向上

##### ①道の駅の台頭

また青森県は農業産出額全国第7位（2019年度3,138億円）と、これまでの販売戦略として市場流通による規格品を大消費地への販売を主力と位置付けていただけでなく、新たな流通チャンネルの流れの「産直」への取組も早かった。1991年に開設した南部町「名川チェリーセンター」を始めとして、多くの道の駅が誕生し、その後農家自身が産直施設に直接出荷し利益を得る「小さな経済」が農家所得を挙げていくこととなった。さらに、近年は小売店の売場内の多くの場所に小さな産直施設を設置することも多くなっている。またこれまで公設民営型の施設により産直販売の機会を増やしていった進め方が、JA等が直接産直施設を保有し組合員の販売力強化にあたっている施設も増えている。道の駅は登録制度が開始されて25年以上を経過し、各々の道の駅では地域の創意工夫により、道の駅を地域活性化の拠点として活かす取組が進展してきた。青森県においても、1991年開業の「名川チェリーセンター」を始めとして、「道の駅なみおか」「道の駅しちのへ」など大規模な道の駅が増え、農業所得（特に女性の自由になるお金）の増加に寄与している。地元の名物や観光資源を活かして、多くの人々を迎え、地域の雇用創出や経済の活性化、住民サービスの向上にも貢献している。道の駅においては、来るべき人口減少社会において地域の活力をいかに維持していくかという課題に対し、観光振興や産業振興、そして地域の拠点の形成等によって交流人口増加や定住促進を図るなど、すでに一定の成功を収めている事例も数多く存在していることから、地域における地方創生戦略を具体化していく上での有効な資源となっている。地域の特産品によるオリジナル商品開発、ブランド化、地元農林水産物を活用した6次産業化のための加工施設や直販所の設置など産業振興に資する他、診療所、役場機能など、小さな拠点として住民サービスのワンストップ提供、高齢者への宅配サービスなど地域福祉への寄与、そして、道の駅が「地域センター型」として災害時に自衛隊、警察、消防等の広域支援部隊が参集する後方支援拠点機能など、地域を支える拠点の形成が期待されるまでに至っている。

##### ②道の駅と地域づくりとの地域住民の思いの乖離

道の駅の創設目的は、道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供と地域の振興や安全の確保に寄与であり、休憩機能・情報発信機能・地域連携機能の3つのコンセプトを持っている。青森県の場合、その経営方法は自治体による「公設民営型」<sup>7)</sup>となっており、その運営の大多数は指定管理者方式を採用している。指定管理者は、施設の売上高確保のため、より多くの商品供給先を選定しなければならない。この場合には施設の経営が第一優先とされる、その結果、施設の立地場所にとらわれない、出品者は道の駅の立地する地域からより広範囲な参加となっていることが多く見受けられる。さらに、効率化を図る大きな手段として、限られたスペースでより大きな効果を得ることが使命のため、施設によっては年間売上高の下限を決めて、満たないものは参加の権利を失うことも行われている。

る。また、販売場所は参加者にとって、魅力的な販売機会となることから参加希望が多数となった場合選別されることになる。そのひとつとして、入会金について多額の金額を設定したりする施設も見受けられることとなっている。道の駅周辺に散在する小規模で高齢化した農家では年々参加する条件が厳しい状況になることで足元の地域からは遠くならざるを得ないという状況が生まれている。つまり道の駅は創設の目的の通りあくまでも道路交通環境の提供と広域での地域振興であり、足元の地域振興との関わりは希薄なのである。

### 3. 条件不利地域での「小さな経済」への取組

大規模営農主体の「産業振興」から取り残された小規模集落においては、独自の取組が必要となってきた。次に紹介する2つの地域は条件不利地域にありながらも地域資源を活用し「小さな経済」づくりに取組んでいる地域である。

#### (1) 庭先園芸を「小さな経済」に変えた平内町藤沢地区「直売所ふんちゃ」の取組

「直売所ふんちゃ」は青森県東津軽郡平内町藤沢地区（藤沢第一町内会と藤沢第二町内会）に設置されている無人販売所である。平内町は漁業従事者が1,388人、経営体数は516経営体とホタテ養殖が主要産業の町であり、農業は従事者294人、経営体数216と小規模で経営している兼業農家が多い。その中であって、藤沢地区は夏泊半島の付け根に位置する戸数297戸の農業集落である。第一藤沢町内会では令和3年度の高齢化率は44.4%となっている。国道4号線北側に線路を挟むように基盤整備された田園地帯が見え、国道の南側は山林部に位置し、狭小な田んぼと一部に葉タバコ栽培が広がる地域となっている。集落としての経済の基盤は、車で30分の移動距離にある青森市内の事業所からの給与収入であり、農業は庭先園芸の地域である。これまで、地域で収穫された野菜は、小規模であり規格外のため市場流通にのることはなく、自宅で使用するほかは親戚や友人に無料で提供するコミュニケーションツールとしての役割だけであった。

2016年7月、青森県と平内町、弘前大学の連携によりここに無人販売所「直売所ふんちゃ」が誕生した。近隣の直売所施設としては、町役場向かいに、JAの直売所、国道沿いのスーパーマーケットの一角に産直コーナーがあったものの、地域の顔が見える直売所は初めてだった。運営は藤沢活性化協議会が行い、ハード面での環境づくりは村の男性たちが行き、野菜の商品化、搬入、管理は女性たちの手で行っている。

開設以来地域の会合は毎月のように行われ、野菜の種類や品質そしてお客様からの要望に対処する方法等まで事細かく話し合われてきたことが実を結び、売上高は開設以来前年を右肩上がりで推移している。正しく、「農業栄えて農村減ぶ」の大規模化の対をなす「農といきる」ことによって地域のコミュニケーションを維持した生きがいづくりの実践事例となっている。

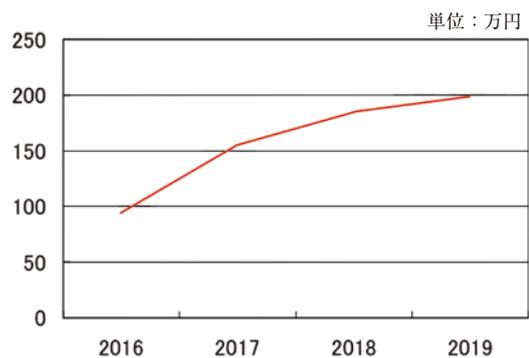


図4 ふんちゃ年間売上高推移（筆者作成）

#### (2) 高齢者サロンを「小さな経済」に組み入れる十和田市一本松地区（仮称）「むらの食堂」へのチャレンジ

一本松地区は十和田市最南端に位置し、地区の中央部を国道4号線が縦断している。十和田市中心部までは約10km（所要時間約18分）であり、地区には商店がなく生活圏は隣接する五戸町にも広がっている。銀行郵便局も遠距離となり、南部バスによる十和田市から五戸町への定期バス路線は1日5往復となつてはいるものの、生活には自家用車が不可欠の地区となっている。高齢化率は59.1%（2021年4月住民基本台帳）であり、2021年4月現在世帯数は44世帯、人口110人（男性52人：女性58

人) となっている。

農業生産物においては、山間部という条件不利地域ではあるもの、米の生産にも力を入れており合わせてにんにく、長芋などの畑作にも取組んでいる。

一本松地区にある「ひまわり工房」(代表野崎さち子)は仲間たちと3人でこれまで20年以上にわたり自分たちの暮らす地域の農産物を加工し道の駅などの産直施設で販売をしてきた。代表者の野崎氏は食生活改善グループのリーダーやVICウーマンのリーダー格として十和田市・上北郡を始めとして青森県内で活躍してきた1人である。(仮称)むらの食堂に取組み始めたきっかけについて野崎氏は次のように話している。『ふと地区の回りを見渡すと、高齢者ばかりで若者が地区を離れ、地区の生業だった農業も後継者問題や米価の低迷という課題に打ちのめされ、あれだけ元気だった地区からエネルギーがなくなっていることに気づかされた。』ところが活動の原点となっている。野崎氏はまずは高齢者の元気づくりからと月に2回の「いきいきサロン」を開始し健康体操などを始めた。次に自分の知識と経験を活かし、材料費のみで高齢者と一緒に地域の食材を活用したお弁当の試食会を行ってきた。「いきいきサロン」を10年継続していく中でようやく次代を担う若手の参加も見えてきた。今後地区の高齢化が進行する中で、地区住民の孤立だけは防ぎたいとの考えから、地区で高齢者の食を担うことを目標に食堂や配食を視野に入れた地区公民館の飲食店営業許可取得を目指す活動に切り替えてきた。



図5 彼岸団子づくり(筆者撮影)



図6 公民館でのそば打ち体験(筆者撮影)

これまでも「そばづくり体験」や「ほうきづくり体験」などの体験活動は行ってきたものの継続的な活動として外貨の獲得にまでは至っていなかった。活動資金獲得のためにその1つとして、「一本松彼岸団子大作戦」の取組がある。秋彼岸の必需品としてのお団子を地域の住民の手で注文を取り、製造し、販売し、配達をするという試みだった。2021年9月コロナ感染で自粛の機運の中、活動を最小範囲に収め感染対策を万全にして取組んだ結果、44世帯の中でなんと1200個の彼岸団子の製造・販売に成功した。しかも、高齢者世帯には自前で配達までするというサービスもやり遂げた。今、彼岸団子販売の利益を元手に公民館の飲食店営業の許可を申請中であり、「農のある暮らし」の可能性の広がりが今後期待される。

#### 4. 低密度への可能性と小さな経済の下支え

2021年後半コロナ感染も下火になってきたものの、2020年からの新型コロナウイルスの感染状況からみても明らかなおお、その拡大傾向として都市圏などの人口密度が高いことが感染拡大に繋がっている。これまでの「集積のメリット」で高密度が経済的な低密度価値を生み出していたが、この危機状況を体験し、低密度の重要性という意識が市民の中に広がっている可能性がある。即ち「田園回帰」への意識の傾斜をブームから大きな流れへと深化させていくことで、新たな「地域政策」の方向が見えてくると思われる。一方では、現在中山間地に暮らす人たちの「ここで暮らし続ける」ことへの誇りの再確認を実現することがより重要になり、中山間地での「農のある暮らし」を地域の方々で実感し続けるためには「小さな経済」が必要となると思われる。そのひとつに手法に無人販売所や

村の食堂がある。このような一連の流れを「地域デザイン」として描き、地域の方々と作り上げ、実践し続ける伴走者としての役割を行政が担うことができるしくみづくりが必要である。

今後も新型コロナウイルスとの闘いが続く中で、大規模化から取り残された低密度という利点を有する中山間地においてこそ、「農と生きる」という農業を通じた小さな経済を潤滑剤とした地域づくりが必要とされている。

## 註

- 1) 2014年に施行された「まち・ひと・しごと創生法」の総則は少子高齢化社会への対策と、東京に極端に集中している人口密度を解消するために、地方都市を環境面、経済面などから改善すること
- 2) 農林水産省：本格的な人口減少社会の到来等により、農業の担い手も減少していくことが想定され、農地集積、新規就農、スマート農業の普及等の政策努力を払ってもなお耕作困難な農地が発生することが懸念されることから、地域の将来像についての地域での話し合いを促しつつ、放牧・飼料生産等の少子高齢化・人口減少にも対応した多様な土地利用方策とそれを実施する仕組みについて検討を進めることが重要となっている。
- 3) 農林水産省：1999年に施行され、食料・農業・農村基本法に基づき策定する、10年程度先までの施策の方向性を示す、農政の中長期的なビジョンとなるものであり、基本計画は、基本法が掲げる食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的発展及び農村の振興という4つの基本理念の実現に向けた具体的な施策展開のプログラムであり、食料・農業・農村を取り巻く様々な情勢の変化に対応できるよう、おおむね5年ごとに変更することとされている。
- 4) 小田切徳美 (2015) 農山村住民へのアンケートによれば、「あといくらかの月額収入が必要か」という問に対する住民の回答は、必ずしも大きな金額ではない。特に、高齢者では、月3万5万円が中心であり、年間でいえば36万～60万円の追加所得である。このような小さな水準の所得形成機会を「小さな経済」という。
- 5) あおもりの農林水産業 (2021): 青森県農林水産部農林水産政策課  
認定農業者＝農業者が農業経営基盤強化促進基本構想に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を市町村等が認定した者 (農水省)、生活研究グループ＝農山漁村の生活改善の自主的グループを会員とし、望ましい経営や働き方等について研究、知識・技術等の情報交換を行い、男女が共に参画する地域社会の実現と農林漁業の振興を目的として活動している団体 (農水省)、農村青少年クラブ＝将来の日本の農業を支える20～30代前半の若い農業者が中心となって組織され、農業経営をしていくうえでの身近な課題の解決方法を検討したり、より良い技術を検討するためのプロジェクト活動を中心に、消費者や他クラブとの交流、地域ボランティア活動を行っている団体 (農水省)、青年農業者・農業経営士＝優れた農業経営を実践し、地域農業や農村生活を支える農業者として活躍している方々を農業経営士又は青年農業者として認定 (青森県農林水産部)、VICウーマン＝色ある地域農林水産業や住みよい社会づくりに取組み、優れた地域活動の実績を持つ農山漁村女性リーダー、地域農林水産業の振興や農山漁村の活性化の推進役を担う女性 (青森県農林水産部)、若手農業トップランナー＝各種セミナー等に参加し、財務力やマーケティング力の向上を図りながら、自らが企画したチャレンジプランの実現に向けて取組み、地域の若手農業トップランナーを目指す農業者 (青森県農林水産部)
- 6) 青森県型地域共生社会＝地域で生まれ、地域で育ち、地域を助け、地域で安心して老後を迎えることができる社会を目指して、青森県の保健・医療・福祉包括ケアシステムに「住まい」「生活支援」を取込むとともに、「交通」「情報通信」「セキュリティ」の地域機能を加え、さらに「地域づくり」の視点を踏まえた深化を図る取組の総称
- 7) 道の駅の整備の方法は、道路管理者と市町村などで整備する「一体型」と、市町村で全て整備を行う「単独型」の2種類があり、整備・管理運営手法として、①公設公営方式 ②公設民営方式 ③民設民営方式の3種類に大きく区分される。また、その管理手法によって①「管理委託」方式 ②「指定管理者制度」方式の2種類があり、管理運営者については、地方自治体と民間事業者の共同出資により設立される第三セクター、株式会社などの民間企業、生産者組合などのその他団体がある。

## 参考文献

- ・増田寛也編 (2014):『地方消滅』中央公論社、p1
- ・小田切徳美 (2014):「農山村は消滅しない」(岩波新書、) p1
- ・時事通信：新しい農村政策から「両輪農政」へ＝農業の担い手に多様性を一小田切徳美・明治大教授に聞く (2021・8・3)、p1
- ・平井太郎 (2020): ワークショップにおける「参加の実質化」をめぐって (農村計画学会誌 39巻 p253-262)、p2
- ・秋山 聡 (2015): JICE REPORT (国土技術研究センター p46-50)、p4
- ・国土交通省HP 道の駅概要、p4
- ・あおもり農山漁村地域経営推進プログラム (2013) (青森県農林水産部構造政策課)、p5
- ・2015年農林業センサス、2018年漁業センサス、p5
- ・竹ヶ原公 (2020): 鎌水浩編著「共食と文化のコミュニティ論」P149 晃洋書房、p5
- ・土井良浩 (2019): 平井太郎編著「ポスト地方創生」P98 弘前大学出版会、p5
- ・竹ヶ原公 (2020): 弘前大学大学院地域社会研究科公開セミナー発表資料、p5
- ・農林水産省生産農業所得統計 (2019)