

中山間地域における第三セクターの役割

— 徳島県上勝町の事例から —

堀尾 朋世

【修士論文概要書】

[研究背景と目的]

本論文の目的は、日本の中山間地域の振興という視点から、第三セクター（以下「三セク」という）と称される官民協働の組織を梃子とした中山間地域振興策を考えることにある。日本で「中山間地域」という用語が公式に使用され始めたのは、1988年の農業白書を嚆矢とする。当初は農業基盤の整備の地域間格差の是正に重点をおいた区分であったが、現在は主に過疎問題を中心として、多様な分野の問題に対処する地域振興政策を実施するための区分となっている。

過疎問題と並行して高齢化問題も中山間地域では深刻なものとなっている。2005年の中山間地域の高齢化率は27%にも達し、全国平均を7%上回る数値を記録した。本論文で取り上げる徳島県上勝町の高齢化率に関しては2010年で52%を記録しており、中山間地域の中でもとりわけ高齢化率が高い。一方、中山間地域の多くは森林や棚田を抱え、国土保全やエネルギー資源の供給地、都市農村交流の観点等から貴重な価値を有する側面も併せ持つ。また、東日本大震災を経験した日本は、エネルギー消費や地域コミュニティの見直しが提唱されるなど、社会的な変革を迫られている。日本が将来的に持続可能な社会を構築するためには、地産地消が可能で自立的な中山間地域を振興する意義は十分にあると考える。

ただ、国全体が財政難にある状況下で中山間地域を振興する際に国民の税金が多く投入することへの批判もある。自然消滅しつつある山村集落の住民や機能を都市部に移住・移転する等の提言もされている。確かに、すべての中山間地域を無条件に援助するのではなく、自立的な取り組みを実施し、その具体的な成果が定量的に現れている地域社会に公的支援を限定するなど、客観的な指標をベースに地域振興策を考える現実的な対応が必要である。その際に、地域振興の担い手はだれか明確にしつつ、真に有効かつ効率的な支援策を実施することが、今後の中山間地域振興政策の鍵になると考える。

本論文では中山間地域振興策へのアプローチとして、自治体が関与する三セクが地域振興の主体になると考え、着目することとした。中山間地域の自然環境を管理し、食糧生産を継続的に行うには高齢者だけでは難しく、生産年齢者の定住人口を保つことが必要に

なる。そのためには定住の前提として雇用の確保が不可欠となるが、中山間地域が条件不利地域であること、人口が少なく経済規模も限定されていることから、地域外から企業を誘致することが非常に困難になっている。このような制約下において、公益的事業を営みつつ経済的利益を生み出す三セクは、公的セクターが関与することによる安定性と民間企業の創意工夫・柔軟性を活かしながら、雇用創出の側面からも地域振興に寄与する組織体といえる。本論文では、このような役割を果たす三セクを活用した中山間地域振興策を分析し、その成果と課題の提示を目的とした。

[本論文の流れ]

[第1章]

1章では、中山間地域と三セクに関する先行研究から、両者の定義、三セクの課題を明らかにした。中山間地域の定義に関しては、大まかには農林業センサスにおける土地区分と地域振興立法5法による指定地域による区分がある。本論文では、中山間地域の高齢化・地域経済の衰退に着目する必要から、この5法の中で本論文の趣旨と目的に合致する地域指定要件を備える「過疎法」による指定地域を、中山間地域として定義した。

三セクの定義に関しては、総務省の「第三セクター等の状況に関する調査結果」における分類を採用する。更にその法人分類の中で最も設立数が多く、毎年度の新規第三セクター設立数に占める割合が高い「株式会社法人」形態に限定した。加えて、まだ先行研究の中でも定義が明確になっていない「地域振興型第三セクター」を定義に含めることで、中山間地域における振興策の核心となるような三セクの条件づけを行った。三セクの変遷も同時に検証することで、日本における三セクの現状をより詳細に把握できるようにした。

先行研究から明らかになった三セクの課題に関しては、各学問分野が検討の対象とした分類に従いまとめた。三セクの抱える課題に関しては、主に経営面や組織・構造面に集中して検討されている。最後に、本論文で事例研究として取り上げた徳島県上勝町に焦点を当て分析を行った。

[第2章]

2章では、上勝町に現在5社ある三セクを経営分析することで、中山間地域で運営される三セクの現状を把握し、一般的な三セクの評価と比較することを目的とした。経営分析の結果から、三セク5社の内3社は赤字状態にあることが分かった。残りの2社は、同業の民間企業よりも数値の高い経営指標を示し、企業としての有望性も見られた。

また、三セク5社が上勝町で果たす役割を統計上の数値で明らかにし、①雇用面 ②その他の自治体運営・地域産業面の2点に分けて述べた。各結果から、三セクが上勝町内で果たす公共的な役割が明らかになった。

[第3章]

3章では、上勝町で実施された地域振興策の変遷と、同時期の県・国の地域振興策の変遷を対応させつつ、上勝町内で三セクによる地域振興が開始されるまでの経緯、上勝町の三セクが現在どのような状況下に置かれているのか把握することを目的とした。

上勝町の地域振興策は、他の中山間地域と同様に中期間に亘って農業振興策とほぼ同義であった。現在の町の姿への転機と考えられるのが、1989年から開始された「町活性化振興計画策定事業」の取り組みである。1985年に「上勝町総合振興計画」が策定されたにもかかわらず、町長を中心としてより社会情勢に沿った施策を実施できる計画づくりへの機運が高まった。また、元営農指導員の横石知二氏が始めた「彩事業」も町の変化の一端を担っていた。彩事業をきっかけに町がメディアに取り上げられることで、町民にも地域活性化への意欲が高まり、1993年には初の住民集会である第一回「いっきゅう塾」が開催された。町全体で地域活性化に向けた体制が整い始め、その過程で三セクが新産業や若者の雇用の受け皿として続々と設立されることとなった。

国の施策・県の施策の変遷の概要としては、山村振興法施行時期から始まり、省庁再編や政権交代を経て、ハコモノ型のハード事業補助からソフト事業への補助が増加した。事業補助については、国・県が事業内容を指定するものよりも、地域ごとの提案・計画を踏まえて補助する形へと変化した。その要因としては、国の財政難によって地域の事業まで支援の手が回らなくなったことが挙げられる。同時に、その深刻な財政難をきっかけとして、上勝町のような地域に根ざした独自の振興策を展開する自治体が成功する例が増加した点も注目される。

上勝町は現在も三セクの活用を続け、行政施策としては主に環境保全に軸足を置いて新産業を創設している。先進自治体として注目される自治体は、逆に一過性の打ち上げ花火的な発展にしかない、と批判的に語られることも多い。上勝町がそうした自治体とは一線を画するのは、社会情勢に合わせて町の施策体系を軌道修正していることが大きく、今後の施策展開の方向性を知る手がかりともなる。

[第4章]

4章では、前章で行った上勝町地域振興策の変遷と、同時期の県・国の地域振興策の変遷の対応関係を整理・分析した上で考察を述べ、最後に三セクによる中山間地域振興の可能性に関して2点の指摘を行った。

第一に指摘したのが、三セクを含む地域づくりネットワーク充実の重要性である。上勝町で地域振興に携わる組織として、現在5つの三セク、NPO法人、会社組織などがある。ヒアリング調査で得た資料では、24年度経営方針において、三セク5社のうち2社が町内の他の三セク・組織との連携を目標に掲げていた。三セクは同じ町内で経営していても扱う業務は全く異なるため、競合することなく相互補完的に事業運営を行うことが

可能となる。さらに、今後上勝町が内発的に発展を遂げるためには、一定の人口確保が必要であり、組織間に加えてU・Iターン者と地元住民の連携など、人と人のつながりも重視していくべきである。

第二に指摘したのが、国の施策やメディアにおける三セクの評価と、中山間地域において三セクが実際に果たす役割とのギャップについてである。従来は政府の方針や経営数字のみ重視し、画一的に三セク悪玉論の批判が展開されていた。今後は、①組織形態別（株式会社型・公益法人型）や②事業目的別（地域振興型）ごとの違いを踏まえ、更に、地域住民の福祉、都市部との交流、食料・エネルギー供給源としての重要性なども含めて、三セクに関する公的な支援や施策の在り方を評価する必要があると考えられる。

以上の2点を踏まえて三セク運営を行うことで、今後、中山間地域で三セクを地域振興組織として活用することは十分に可能である。一方、今後の研究課題として、アメリカのワシントン州ベリンガムの事例に触れ、国外で広がる「地場産業・地域企業優先」の動向と日本の第三セクターとの関係性についても言及した。さらに、徳島県那賀町（旧木頭村）で運営される住民型三セク「きとうむら」の事例も紹介し、上勝町三セクとの比較研究の重要性も指摘した。

中山間地域における地域振興型の三セクは決して過去の「負の遺産」ではない。地元自治体、住民、NPO/NGO、民間企業等と連携して、地域の自立的・内発的発展を支える担い手になりうるものであり、そのような三セクの公的支援施策の重要性は失われないうえである。