

地域資源活用による離島における農村経営 — 島根県海士町を事例に —

谷口憲治 (就実大学経営学部)

Island Type Rural Area Management by Regional Resources Utilization A Case Study of Shimane Prefecture Ama-cho

Kenji Taniguchi

要旨：

ABSTRACT: Globalization and aging of agricultural business environment are progressing. Also, the consciousness of ownership of farmland is diluting. Under such circumstances, the promotion of agriculture utilizing regional resources is increasingly important. In this paper, we consider the promotion of agriculture in remote islands which are economically disadvantageous. The Shimane prefecture Ama-cho to which this case study subject is located 60 km north of the mainland, but it has produced results by the regional promotion utilizing the regional resources "the whole island branding" concept. We will clarify the factors of such regional development.

キーワード：条件不利地域、農村経営、地域個性、離島、地域資源

KEYWORDS: Condition disadvantageous area, Rural area management, Regional personality, Remote island, Regional resource

1. はじめに

現在、わが国の農村において地球規模での市場原理による自由貿易を旨とするグローバリゼーションに対応する農業経営が求められる一方で、他方、戦後直後に就農してきた人達が、90歳となり離農や死去により農業従事者は急激に減少している。さらに、戦後の農地改革で農地所有した当事者の高齢化により、農地所有意識が希薄化することが、農業経営形態を変化させて来ている。こうした農業経営を取り巻く内的・外的経営環境のもとで経営を維持し、発展させていくためには、新たな農業経営革新が求められている。農業は、農地という移転不可能な生産手段を基本としており、その地域における自然環境を活用して経営の維持・発展させてきた。そこにおいては、生命維持の食料生産とそれに付加価値を加えることにより独自の関連産業と食文化と共にそれを基

礎とした豊かな文化と環境を築き上げてきた。つまり、その地域に存在する物的・人的地域資源を活用することにより、個性ある地域を形成する地域振興策が求められている。

ここで取り上げる島根県海士町は、島根半島から北方約60kmの日本海にある隠岐諸島の内、本土に近い島前3島の中ノ島を中心に周辺無人島を行政域としており、最も近い本土の松江市七類港と海士町菱浦港の間に一日2回あるフェリーで最速3時間余り要し、海士町は、社会生活を送る上で条件不利地域となっている。このように経済活動が極めて不利な中であって島に住む住民・行政が一丸となって、「島まるごとブランド化」構想のもとに地域資源を活かした地域振興の成果をあげている。本稿では、こうした地域振興が地域内付加価値を高めることに基づく農村経営の発展として捉え、それが離島地域において実現する要因を探ることとする。¹⁾

2. 地域個性としての農山漁村地域資源の特徴と対策

(1) 海士町の農業力

海士町の農業について物的経済基盤として農家1戸当たりの経営耕地面積、人的経済基盤として65歳以上の農家世帯員を指標とした農業力について県内市町村、全国地方と比較してみたのが表1である。

表1 農業経営規模と高齢世帯員割合(総農家)ー農業力ー

		経営耕地面積 (ha/戸)						
		0.2-0.4	0.4-0.6	0.6-0.8	0.8-1.0	1.0-1.2	1.2-1.4	1.4-1.6
65歳以上農家世帯員割合%	50-55	(知夫)						
	45-50		[羽須美・匹見] (西ノ島)					
	40-45	[江津](布施)	[温泉津] (郷万)	[川本・瑞穂] [旭](海士)				
	35-40	[浜田]	[邑智・大和・仁摩] [桜江・三隅・美都] [旧原](西郷)	八東[金城] [六日市] (五箇)	[弥栄] [津和野]			
	30-35	美保関 島根	八雲・玉湯・佐田 多伎・湖陵	広瀬 掛合[石見] [大田・柿木] 東山・中国 四国	吉田 頓原 九州	横田 赤来	沖縄	
	25-30		宍道・加茂 木次 近畿	松江・鹿島 東出雲・出雲 大社・大東 東海	伯太 仁多 平田 都府県	安来 斐川 北陸 関東		東北

(注)北海道は14.3ha/戸・29.4%、島根県平均は0.69ha/戸・31.7%、全国1.2ha・28.6%

[]は石見地方、()は隠岐地方、括弧なしは出雲地方を示す

(資料)農林水産省「農林業センサス」2000年

この表から海士町の属する島根県、中国地方は日本の中でも小規模な農業経営で、しかも高齢化が進む条件不利地域であり、さらに、海士町が位置する隠岐地方は県内でも条件不利な地域で

物的・人的経済基盤からみた農業力に乏しい所となっている。ただ、隠岐地方の中では、島後地区の五箇村とともに経営耕地面積は最も広くなっており、高齢化状態も島後地区の西郷町や五箇村に及ばないものの島前地区では、最も低くなっており、隠岐という離島の中では比較的恵まれた農業力が存在している。

こうした農業の内容を2006(平成18)年現在の品目別産出額で示したのが表2である。

表2 農業産出額(2006年)

	耕種			畜産		加工	農業産出額	
	計	米	野菜	計	肉用牛	農産物	%	実数
全国	68.6	21.9	23.6	30.7	6.4	0.7	100.0	86321
島根県	67.4	38.2	15.2	32.5	11.7	0.2	100.0	625
海士町	65.2	43.5	8.7	39.1	39.1	0.0	100.0	23
西ノ島町	5.9	0.0	5.9	94.1	88.2	0.0	100.0	17
知夫村	0.0	0.0	0.0	92.3	92.3	0.0	100.0	13
隠岐の島町	88.7	67.1	11.4	11.4	10.0	0.0	100.0	71

(注)実数の単位は県以上・億円、市町村・千万円

(資料)農林水産省「生産農業所得統計」

島根県は、全国に比べて米と肉用牛の割合が高いが、海士町はその傾向が一層強くなっている。これ以外の隠岐地方の市町村は、島前の西ノ島町、知夫村が肉用牛に、島後の隠岐の島町は米に特化している。ここで海士町における米産出額からその量を推定すると381トンとなり、海士町

全町民の推定米消費量が159トンであることから米の自給および販売の可能地域となっている。²⁾ こうした海士町の特徴は、「自給自足ができる半農半漁の島」として古くから知られており、生活可能な島であるために奈良時代から「遠流の島」とされてきた歴史を持っている。³⁾ このように離島でありながら米栽培が可能であるのは、対馬暖流により年間平均気温14.6℃、降水量1,619mm(1981-2010年)という気候と海士町を含む全島前の各所にみられる湧水の存在である。この地域特性としての自然条件を活かして中世より成立したのが牧畑による土地利用である。「麦-豆類-雑穀-放牧」という輪載式土地利用であり、同一の土地利用を豆類と放牧を入れることにより化学肥料がない時代の穀類収穫による地力減少をくい止め土地の継続的利用を可能にするものであった。この土地利用方法は1960年代までみられたが、現在は公共牧野の季節放牧として継続され、観光資源としても機能しており、海士町では、13の牧として存在している。⁴⁾ 海士町では、こうした自給自足が出来る農業力の基に農業以外の地域資源を活かした産業により生活する農村力を有している。

(2) 海士町の農村力

この農業を取り巻く地域経済環境をみるために、その地域に在住する農家の量的人的基盤を一世帯当たりの世帯員数を指標として、質的人的基盤としての高齢化状態との関連を農村力として見たものが表3である。

この表では、農業経営規模が小さく農業力が無い地域でも農業外の産業の存在で量的人的基盤があることから農村力の存在がうかがえる。農外企業が多く立地する近畿、東海関東地方をはじめ、県内でも出雲地方の市町村に農村力の存在がみられる。ここでも島根県、中国地方自体、また、県内でも隠岐地方の農村力は出雲、石見地方と比べ農村力が脆弱となっている。ただ、海士町は、

表3 農家世帯員数と高齢世帯員割合 (総農家)－農村力－

		農家世帯員数 (人/戸)						
		2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-3.5	3.5-4.0	4.0-4.5	4.5-5.0	5.0-5.5
65歳以上農家世帯員割合%	50-55 (知夫)							
	45-50		[羽須美・匹見] (西ノ島)					
	40-45		(布施)	[温泉津・江津] [川本・瑞穂] [旭](都万・海士)				
	35-40		[呂智・大和] [金城・弥栄] [三隅・美都] [六日市] (西郷・五箇)	[桜江・浜田] [仁摩・日原] [津和野]	八東			
	30-35		沖繩	頓原・赤来 [大田・石見] [益田・柿木] 中国・四国 九州	美保関・広瀬 佐田・多伎 湖陵・横田 吉田・掛合 東山	島根・八雲 玉湯 三刀屋		
25-30					伯太・仁多 近畿 都府県	松江・鹿島・東出雲 宍道・大東・加茂 木次・出雲・大社・平田 東北・北陸 関東・東海	安来 斐川	

(注) 北海道4.0人/戸・29.4%、島根県4.1人/戸・31.7%、全国4.3人/戸・28.6%

[]は石見地方()は隠岐地方、括弧なしは出雲地方を示す

(資料)農林水産省 農林センサス_2000年

島後の西郷町、五箇村、都万村と同じ量的人的基盤があり、島前では最も農村力が高くなっている。ここで、地域における農業の位置づけを就業数の推移でみたのが表4である。

表4 産業別就業人口(15歳以上)の推移

	年	1次産業			2次産業			3次産業					計	人口実数
		農業	林業	漁業	鉱業	建設業	製造業	卸売・小売・飲食業	金融・保険 不動産・運輸 通信・電気 ガス・水道	サービス業	公務			
全国	1965	22.9	0.5	1.3	0.7	6.4	24.4	17.8		9.0	13.9	3.1	100	440,416
	1985	8.3	0.2	0.7	0.2	9.0	23.9	22.9		10.4	20.5	3.5	100	583,572
	2005	4.4	0.1	0.4	0.0	8.8	17.3	23.2		12.1	28.5	3.4	100	615,060
島根県	1965	41.2	1.0	2.5	0.7	7.3	10.4	14.1		7.0	12.7	3.1	100	413,370
	1985	17.0	0.5	1.9	0.2	11.7	18.3	19.1		7.8	19.5	3.9	100	414,268
	2005	8.8	0.2	1.1	0.1	11.2	13.9	22.1		7.4	30.1	4.5	100	368,957
海士町	1965	42.3	0.2	11.1	0.3	7.6	1.3	6.8		16.3	11.4	2.6	100	2,246
	1985	18.9	0.1	12.1	-	12.8	5.6	10.9		15.6	18.0	5.9	100	2,097
	2005	6.5	2.8	8.2	-	15.9	4.2	17.8		6.5	31.2	6.7	100	1,201

(注)人口実数の単位は全国100人、県と町は人

(資料)国勢調査

この表は、主たる産業への就業状態を示したものであるが、この40年間に第1次産業から第3次産業にそれが移動したことを示している。全国の実業人口が増加する中で、島根県は1985年

以降減少し、海士町は一貫して減少し、特に1985年以降の現象が著しくなっている。すなわち海士町は農業を主たる産業としていた人達が、町外に流出し、町に留まる人達もサービス業、卸小売飲食業や建設業、公務を主たる産業として就業することとなったのである。この結果、全国と比べ第一次産業、特に漁業、建設業、サービス業、公務への就業割合が高く、自然資源に依存した生産、観光業と離島振興政策に依存する公的事業の就業形態の地域となっている。さらに海士町は、こうした人口流出と就業形態が変わる中で、高齢化が進んだことは表1と3において農家世帯について見たとおりであるが、人口の自然減についてみると全国の中山間地域においてそれがみられるようになった20年前の1970年代の初めから始まっており離島の中では自給自足が可能地域であるとはいえ、日本経済構造が変化する中で地域資源活用による他地域に対し比較優位性を発揮できないままに人的資源も流出・高齢化し、農村力は次第に脆弱化していったのである。⁵⁾

3. 海士町自立的自治体町政・農政成立基盤―「島まるごとブランド」構想―

(1) 農村力低下と財政悪化による自立的自治体への動き

これまで示したように海士町は離島での生活を継続するために「自給自足」に努めてきたものの1970年代からの人口の自然減に象徴的に表れる地域そのものの維持力である農村力が低下し、それまでの公共事業依存の地域振興策が1990年代に入りバブル経済の崩壊による地方財政悪化が顕在化する過程で、地域財政崩壊に対応する抜本的な改革が求められるようになった。海士町では、度重なる公共事業投資の結果として地方債の累計が1999年度末に101.8億円となり、同年度の中期財政計画では、財源不足から2002年度には財政再建団体になる予測がされることとなり、このような中で1999年度から10年間の第三次総合振興計画が立てられたのであった。この計画立案にあたっては、海士町議員・職員が自費で先進地視察を行う町内部努力もあり、「大きな転換期に直面しています」という認識の下、「海士の個性を活かし、未来へ向けて町を変革する」という基本的な考え方が示された。そして、海士町発祥の隠岐民謡「キンニャモニャ」に因んで「キンニャモニャ宣言」、「キンニャモニャの変」とし、同時に「海士町行財政改革やろ計画」が実行されることとなった。⁶⁾ これにより2002年度に海士町財政調整基金は1.9億円の削減実績を上げ、財政再建団体指定を回避出来たものの依然としてその危険性は継続していた。

(2) 「三位一体改革」の具体化対応としての本格的自立的自治体の形成

この時期に、国の合併特例債等による財政支援措置と地方交付税削減が同時に行われたため海士町も2001年7月から島前3町村の合併検討に入ることとなるとともに、2002年5月には「町議会を経て2期目に議長になり」「民間企業のコスト意識と経営感覚を身につけ」た山内新町長の就任により自立した町自治体が誕生することとなった。⁷⁾ 町長就任後、「コスト意識」「住民あつての行政」「やってあげる行政からやらせていただく行政へ」という考え方を町職員に定着させる意識改革に重点を置き、「毎週木曜日の時間外」に「町長、助役、各課長等で構成される意思決定の場」として「経営会議」を開き、「様々な情報や意識の共有が図られ、山内氏の町政に対する理念等が共有され」ることとなった。⁸⁾ この結果は、町長自身が「意識改革については、もともとやる気のあ

る職員であったため、それほど時間を要しませんでした」と述べる一方、職員自身も「第3次総合振興計画立案」で「ハードな政策から施設を活かしたソフトな政策へ移し…自分たちが考え、自分たちの費用で、自分たちで行動する形で勉強してきた」ため、「山内町長就任で、一気に火が点き」⁹⁾(東京財団週末学校 海士町②)と、新町長誕生で自立的自治体に本格的に転換することとなった。そして、町長就任時に「借金が105億円…一般会計の予算が40億円なので、毎年10億円の返済は厳しかった」という財政状態であったため、3島1町村では「合併によるメリットが生かされない」として、「合併の是非について、町民の意識調査を行うため町内14地区を3巡し」て町民の理解を得て2003年12月に任意合併協議会解散をしたのである。その直後の2004年2月に「小泉政権の三位一体改革」による「地方交付税の…町税にも匹敵する大幅カット」があり、2006年には「赤字団体」、2008年には「財政再建団体」に陥ることとなった。それに対して「町の三役や職員、住民の代表、議会の代表など50名規模の「海士町自立促進プラン推進懇話会」を立ち上げ」て、「海士町自立促進プラン」(2003年度～中長期)を策定した。これが、「守り」の地域再構築～行財政改革～と「攻め」の地域再構築～産業振興と交流促進～を内容とするもので、2004年3月31日に出されるという迅速な対応からそれまでの周到で綿密なビジョンづくりが窺える。¹⁰⁾この「守り」の政策を実現するために実施したのが町長自らの給与減額により、町三役、町議会、管理職および一般職員の自主的減額まで波及し、定員削減も実施し、これらのことを町内14の全地区を回り「町政座談会」¹¹⁾を開き、住民に理解を求めた結果、住民からの町補助金減額の申し出があり、それによる財源を「すこやか子育て支援条例」という目に見える形で使用するという全町一体となった町づくりを行うことになった。これとともに「攻め」の政策については、「もっとお客様の出入りする、お客様の声の聞こえる」という現場主義の町行政組織体制を確立するために、産業振興や定住対策部に重点を移し、それらの部署を島の玄関口の菱浦港ターミナルの「承久海道キンニャモニャセンター」におく体制をとり、島が持つ地域資源である「海」「潮風」「塩」の三つをキーワードに地域資源(海産物・農産物と肥育牛・ミネラル豊富な天然塩)を有効活用し、「島まるごとブランド化」という究極のふるさと振興を目指す¹²⁾というものである。また、ここでいう「ブランド」とは、「最初から、ハードルの高い厳しい評価が下される東京で認められなければブランドにはならないという考えから、メイン・ターゲットを東京においた…東京で認められてブランドに」(「離島発!地域再生への挑戦～最後尾から最先端へ～」海士町、2011年)と海士町ではこのように規定した。このような内容で体系化されたのが2004年に「海士デパートメントストアプラン～『選ばれし島』まるごと届けます～」であった。つまり、「攻め」の戦略は、「自立への道として、第1次産業の再生とこれを基盤とした自己完結型の産業構造への転換」、「自然環境と地域資源を活かした第1次産業の再生」を目指すものであった。それは、町長が主導して町職員が町民や町外からの訪問者や移住者からの要望、対応策を取り入れる組織体制を取りながら地域資源活用型の自立的自治体町政の遂行していくことにより、地域内付加価値を増加させていくもので、「さざえカレー」、「CAS製品」、「島生まれ島育ち 隠岐牛」等と商品ブランド化の実践の中から、地域産業創出策としてとして体系化されていった。¹³⁾

4. 島嶼地域資源活用「島まるごとブランド」による地域産業創造

—「交流促進」・「地産地商」による「地域産業創出」—

(1) 「地域資源」による「島まるごとブランド」への動き

a. 「さざえカレー」の成立

「島まるごとブランド化」を内容とする2004年の「海士デパートメントストアプラン」が、1999年度から10年間の第三次総合振興計画の「人づくり・モノづくり・健康づくりの三本柱をベースに…策定」された¹⁴⁾とされていることから「攻め」の政策の原型が形成されていった。

このことは、町の「特産品ブランド第一号として認知されている」(特区・地域再生<http://www.wagamachigenki>)「さざえカレー」の成立過程からも、「地域資源」である「さざえ」を用いて、1998年度に制定された「商品開発研修制度」により商品化し「ブランド」化されたものであった。この制度は、「昭和63年度から、地域の農協の婦人部が中心となって…農産加工品の製造を実施していましたが、売れる特産品づくりが課題」となっていたため、「商品開発研修生と言う1年契約の研修生制度を設け…地元が無い発想で、島の者と一緒になって「島の宝」とも言うべき地域資源を掘り起こして、特産品や観光商品等の商品開発につなげて行く試み」であった。こうして「昔からカレーにはサザエを入れていました。島外の人たちにとっては常識破りの珍カレーであったことから、おいしいカレーの研究を農協婦人部と一緒にいき、商品化されたもの」が「島じゃ常識！さざえカレー」であった。ただ、商品化の過程では、町の職員が「なんとか商品化しよう」ということで、町が町内のいろいろな業者に話をもちかけたが、当初は慎重になってなかなか乗ってこなかった。そこで、町がプロジェクトの製造、開発、流通から販売まで全般を手がけることとし、2年がかりで完成させた¹⁵⁾とあるように町主導によって実現した。こうして「町主導」で「よそ者」の発想を取り入れて「地域資源」を商品化し、東京で売れるものを「ブランド」化する「攻め」の戦略が動きはじめたのである。

b. 養殖イワガキ「春香（はるか）」の成立

さざえカレーの「ブランド化」による経験に続いて「ブランド化」したのが、「隠岐海士のいわがき・春香」であった。岩牡蠣（いわがき）の養殖は、1992年に海士町の隣の西ノ島町の中上光氏が稚貝育成に初めて成功し、ブランド化されたものであるが¹⁶⁾海士町でも神奈川県から1993年にIターンしてダイビングショップを経営していたS氏が、「客の少ない冬場」（「日本経済新聞」2009年10月8日夕刊）への対応として「同じ海域だし、自然環境は変わらない」として、「島の中でも特に透明度が高く、ミネラル分も豊富」な「島の東端の岬の入り組んだ保々見湾」で、「地元の若手漁師に呼び掛け」て1997年に開始した。こうした環境は、「河川はほとんどないが、山々からの伏流水が直接海に浸水し適度な生物生産のある豊かな海…中ノ島（海士町）…伏流水の豊かな島…ノロウィルスフリーで、しかも汽水域が存在しない…毒素産生腸炎ビブリオの生息しない、まさに宝の海」と専門家が指摘するようにイワガキ養殖には最適の地で、その上で義務付けられている「高品質な生食用殻付きカキの絶対条件」である「浄化」を行うことにより高品質品供給可能な地域であった。¹⁷⁾ また、地元の漁業者においても安定した収入源を確保したいという

ことから養殖することになり、漁協も海水面利用調整に協力することとなった。これは、ダイビングショップ開設で漁協の協力を得たこと、地元と協力してダイバー誘致に取り組み、「年間1000人前後のダイバーが訪れるようになり、民宿を営む漁家等、地域内に経済効果をもたらした」ことが地元との信頼関係の構築につながり、新事業推進の基盤となったのである。（「水産物のブランド化を目指した地域活性化」）S氏らは1997年に「地元の漁業後継者と「いわがき生産協業組合」を立ち上げ、「岩がき」の養殖に取組始め」、そして「夫の和弘さんは、主として営業部門を受け持ち、妻の恵津子さんは出荷部門を受け持ちながらブランド作り」¹⁸⁾を行った。つまり、1997年から養殖技術を身につけるとともに、「マガキに比べれば値段は高いが形・重量ともびっくりするくらい大きい」¹⁹⁾うえに「消費者は暑い季節にカキをたべない。そうした既成概念を崩し、知名度の乏しい」イワガキの販売努力を当初から自らが言い、「販売対象を首都圏のレストランや料亭に絞」ったことが特徴点である。²⁰⁾販売先については、養殖を開始する前にS氏が「ダイビングショップ経営のノウハウを活かした…リサーチ」を行い「東京市場での天然イワガキの取扱量が飛躍的に伸び、価格も高値で推移していることが分かったから」²¹⁾「ビジネスとしてやっていけると判断」して決定した。さらに販売対象は、卸売市場ではなく、「無料サンプル」を持って「何十軒もの料理店に飛び込」むというように「自ら足を運んで営業に回」る直販により行った。²²⁾この結果、2000年の試験的な出荷で、「4万個ほどの出荷にこぎつけた」ため、2001年から「本格的出荷」することになり、そのために生産販売組織を「海士町いわがき生産組合」として組織強化するとともに養殖イワガキという商品の独自性を安定化するために「春香」というブランド名で販売することにした。²³⁾これは、「岩ガキは夏ガキといわれているけれど、栄養価が高く最もおいしく食べてもらえるのは3～5月。常識にとらわれず、出荷は春からとし、ブランド名も『春香（はるか）』と名付け」るとともに「千葉県あたりの天然物が東京に集まっていることは知っていましたが、あえてそこで勝負しないとブランドとして認知されない」、「天然物よりグルタミン酸を豊富に含んだ大きな身が確実に入っていること、産卵前の一番美味しい時期に安定した出荷が出来ること」という養殖イワガキの利点、「海中のプランクトンを食べるので餌を与える必要がなく、成長も早い養殖イワガキ」という商品特性を明確にしてブランド化による商品の差別化を当初から行うことにしたことがその後の発展につながる事となった。²⁴⁾

このように海士町の養殖イワガキは、企業家精神が旺盛なIターン者と地元漁業者によって商品化されていったが、これを可能にしたのは、隣の西ノ島町でのイワガキ養殖の成功であり、それを支えた島根県が事業支援するとともに西ノ島町浦郷の島根県栽培漁業センターで1995年からイワガキの種苗生産研究をはじめ種苗採取、出荷用種カキ育成するとともに「人工の種苗生産や養殖技術の確立だけでなく、栄養分析や浄化試験などによる高品質安全な隠岐のいわがき生産のための総合的な技術が構築されていった」ことであるといえる。²⁵⁾また、ブランド推進についても島根県とイワガキ生産者・漁協・隠岐4町村は、2000年4月に「隠岐のいわがきブランド推進協議会」を結成し、隠岐全域が「隠岐のいわがき」という統一したブランドを用いることになった。

（2）「島まるごとブランド」による地域産業創出の本格的展開

a. 「島まるごとブランド」構想の成立―「海士町自立促進プラン」―

「島まるごとブランド」化の考え方と内容が確立したのは、2004年3月31日に策定された「海士町自立促進プラン」である。つまり、第三次総合振興計画の「人づくり・モノづくり・健康づくりの三本柱」について「それができる体制をまず整えなければならない」²⁶⁾として山内新町長が町の組織改革として「産業3課」である「交流促進課」「地産地商課」「産業創出課」をつくり、町、住民、議会の代表といった全町民が参加して具体化されたものであった。²⁷⁾ この「海士町自立促進プラン」は、行財政改革による「守り」の戦略と産業創出を推進する「攻め」の戦略があったが、ここでは「攻め」の戦略の特徴をみることにする。海士町の「離島発！地域再生への挑戦」2011.6には、「「攻め」とは地域資源を活かし、島に産業を創り、島に人（雇用の場）を増やし、外貨を獲得して、島を活性化することである」とする「中・長期戦略」であったが、さらにそれを具体化したものがされたが、2004年6月に策定された「地域再生計画（名称・海士デパートメントストアプラン～「選ばれし島」まるごと届けます～）」であった。

この計画は、国から地域再生計画として認定され、3年間にわたり「地域雇用機会増大促進支援事業の実施可能な地域の追加」「まちづくり交付金」といった国の支援措置を受けることにより「自立促進プラン」を具体化することが可能となった。

このように山内新町長の「町政の経営指針」である「自立・挑戦・交流」を具体的計画として示し、実行出来たのは、これまでの「現場主義」に徹した経営感覚と経験により「経営指針」に示す町政運営指針が明確であったことと既述した事例からも地域資源を活かして産業創出してきた経験が海士町に存在しており、第三セクター職員、議員時代を通してそうした現場の動きを学んできたことが蓄積されていた結果といえよう。²⁸⁾ そうした現場の蓄積を体系化し、実現するには常に創造性のある政策提言とそのための財源確保が必要とするが、町長就任にまもなく国の支援策を活用して自らの理念を実行したのが「地域再生計画」であった。つまり、自己財源に乏しく過去の債務負担で自立的財政運営が困難な危機的財政状況では、町の自立には「あらゆる支援措置を活用して、自然環境を活かした第一次産業の再生で先駆的な産業興しに取り組む」²⁹⁾ という主体的創造的提案型対策を町自らが実施することが不可避という状況の中で、「島まるごとブランド化」が計画され実施されたのである。

b. 「島まるごとブランド化」戦略による産業創出の特徴

―地域資源によるモノづくりをベースとする産業育成・発展に向けた振興策―

①地域外部からの資金導入による産業創出

「島まるごとブランド化」という表現に示されているように、地域外ではなく地域内資源を産業創出に活用しようとするものであるが、そのために先ず必要とする資金は地域外部から導入しようとするのが特徴となっている。「攻め」の戦略として町民も参加して2004年3月に作り上げた「海士町自立促進プラン」は、その年の2月27日から受け付けが始まっていた厚生労働省の「地域雇用機会増大促進支援事業」の地域再生に向けた事業に応募し、6月には採択されたのである。この国の事業において「地域再生」とは「国が一方向的に支援するのではなく、あくまで「自助と自

立の精神」「智恵と工夫の競争による活性化」の精神を念頭に、「地域自ら考え、行動する、国はこれを支援する」³⁰⁾ というものであったため、このプランの内容が、それに適合していたのである。これは、この事業費2,320万円の満額が交付されたことに示されている。つまり、海士町を含む隠岐諸島周辺海域では多くの漁業資源に恵まれており、さらに1997年からは日本でも最も早い時期から岩ガキの養殖に取り組んでおり、地域内資源を活かした産業創出も実際行われており、これらを対象として「新技術CASシステム導入」による事業計画は、具体性もあり、これまでの実績の上に継続的に発展していく産業創出計画で、この後、海士町は自立的自発的事業計画により外部資金導入、それによる人材育成を産業創出に取り組んでいった。

こうした国の支援事業に合わせて県からも外部資金導入を実行していくが、これらとは別に産業創出のために国民から直接基金を取り入れる海士ファン・バンクという制度を2006年11月に創設した。これは、優良雌子牛を購入することに限定した資金収集システムで、出資金一口50万円で、原則7年間借り受けた後、貸出人に一括返還するもので、借受者は毎年1万5千円相当分を四季折々の旬の農水産物を年4回貸出者に届けるもので、借受者が不慮の事故等で借受金を全額返済できない場合は、海士町が借受者を介して損出分を保証するというものであった。このシステムを利用してUIターン者が一頭50万円する優良雌子牛を導入して畜産経営を行うことが出来るようになったのである。³¹⁾

②公設民営化による産業創出

資金力のない町が国等の外部支援資金を利用して施設整備を行い、それを海士町が直接経営せず、第三セクターや民間企業が経営を行っている。2004年6月に採択された厚生労働省の「地域再生計画」事業では、加工新技術としてのCAS(Cells Alive System細胞を壊さない新冷凍凍結システム・前掲配布資料)による「CAS凍結商品」を生産する産業創出がその事業の中心となるものであったが、それにより人材誘致を行うとともに新山村振興等農林漁業特別対策事業で4億4450万円(国と町負担は各50%)をかけてCAS凍結センターを設置するとともに³²⁾、その運営は、2005年2月25日に第三セクター株式会社ふるさと海士を設立させて行うこととなった。この会社の資本金は、1億円で、町出資金が9千万円、民間(町内)1千万円となっている。³³⁾ この会社の事業部は、CAS事業部により「細胞を活かしたまま素材を瞬間凍結する新技術を活用し、地元の農海産物を全国へ発信する」とともに地域資源の天然塩を作るために新山村振興等農林漁業特別事業と新漁村コミュニティ基盤整備事業8982.4万円(国と町が各50%負担)かけた「海士御塩司所」を運営する塩事業部、さらに崎地区産の梅を素材とする梅干し、天然塩によるイカの塩辛づくりをする梅・塩辛事業部からなっていた。さらに、「販売を首都圏をターゲットに発信する」というように首都圏を販売先として産業化に成功したイワガキの経験をここでも活かそうとしていることが特徴となっている。

こうした海士町が第三セクターとしてかわる他に町が施設を整備して民間会社が運営する海士いわがき生産株式会社がある。既に1997年から海士町でも養殖イワガキが民間で始められていたが、「種苗生産～養殖～出荷の共同作業化」をする施設を沿岸漁業漁村振興構造改善事業、漁業

経営担い手対策事業という2001年度の7000万円の国庫補助事業（国が60%の4200万円、町が2800万円負担）で施設整備をした。さらに、農業特区により民間企業である建設業者が和牛繁殖肥育経営に参入することで新たな産業創出を行うにあたっては、企業参入促進モデル事業で繁殖元牛導入・給餌場・堆肥舎・肥育牛舎建設、がんばる島根農林総合事業で給餌機・トラクター・肥育牛舎建設、環境にやさしい農業条件事業でホイールローダ・マニユアスプレッダ導入、立ち上がる産地育成支援事業でホイールローダ・ロールベアラ・家畜輸送車、倉庫建設のために県補助金導入や諸手続きに支援した。

②島の地域資源を活かした新商品開発・販売戦略による産業創出

地域資源を活用することによる新商品の開発は、これまでに成果をあげてきた経験を多様化・継続化して産業として安定化するという意味で体系化するものであった。その主なものの一つがCAS技術の導入により地域資源としての農水産物およびその加工品を新鮮なまま保存することができたため、離島という輸送困難性を克服することが出来た。さらに二つ目のものとして農業特区を利用した地元建設業者の畜産経営の参加により肥育牛飼養技術が利用可能となり、従来の繁殖牛飼育から肥育牛飼育経営を離島という海士町で実現可能となった。これらのことにより、CAS技術を利用したイワガキ、白イカやその加工品および肥育牛という多様な新商品が出現することとなった。この他に地域資源であるナマコの加工して干しナマコづくりや海藻、地元のクロモジの木から新商品づくりが行われている。これらの新商品は、イワガキやさざえカレーの経験を活かして首都圏市場に絞った販売戦略をとり、全国的に注目を浴びそれに耐えていくだけの離島の海士町が町長をはじめ行政から民間が一体となり、県や国の支援を得て広告宣伝し、「島まるごとブランド化」を推進していったのである。

5. おわりに

これまで全国ブランドを生み出すことにより地域振興を行う要因について隠岐郡海士町における農畜産漁業の「島まるごとブランド化」政策を対象にして考察を行ってきた。生産領域の移動が不可能な農畜産業は、地域資源を活用することが不可避となるが、狭小な島嶼という地理的条件から農業経営の生産・販売面において条件不利地域であり普通以上の工夫が必要とされていた。現在、海士町は、地域資源活用した地域となっているが、こうした状態になる要因は、何かについて考察してきた。もともと海士町は、隠岐島前地域内でも平坦地と水源の存在から耕種栽培も行われ、牧畑と呼ばれる独自の集約的土地利用方式も存在し、周りの海洋資源も利用して経済的に自立した島嶼であった。この事情は、戦後の高度経済成長期に都市経済の吸引力により破壊されて、政策支援依存型の地域経済となった。これが変化するのは、依存体制が財政事情で継続できない状態になってからである。地域内資源活用して発展を模索する中から地域資源を加工し付加価値のついた新製品の開発、周りの海洋資源を利用して新技術による新地域資源の創造、その状況の継続的安定的展開を保証する組織体制の確立と全国ブランド化である。この前者が「さざえカレー」であり、後者が「養殖イワガキ・春香」であった。こうした島嶼内住民の動きを行政

として支援体制および中央政府等からの外部資金獲得による支援体制を確立し、町全体で「新結合」を継続して行く「島まるごとブランド化」という基盤づくりをしたのが山内町政であった。全町民参加型の町政遂行により地域個性としての地域資源活用による持続的経営方法を創造していくこと、それに対し、地域資源の有効活用および国土保全の観点から継続的に地域の創造性のある経済活動を支援することにより島嶼型農村地域経営は存続するのである。

注

- 1) 自治体農政とは、国政を自治体の地域個性に適合するように再編成とともに自治体の独自予算でその地域個性に適合する政策を独自に立案し、そうした性格の持つ政策目的を実現することにより、財源を地域再生のために有効活用しようとするものである。ここでいう自治体政策も同じ定義である。小野誠志編著『地域農業と自治体農政』明文書房、1975年、小池恒男・中川総一郎編著『戦後の食料・農業・農村第15巻 地域農業と自治体農政』農林統計協会、2012年。地域内付加価値および農村経営については、谷口憲治『中山間地域農村経営論』農林統計出版、2009年参照。
- 2) 2006年の全国米穀取引・価格形成センター全銘柄平均価格15,731円/60kg、2005年全国年間1人当たり米消費量61.4kg/人、海士町人口2,581人から算出
- 3) 「」は隠岐の国・海士町『離島発! 地域再生への挑戦』2011年
- 4) 海士町「隠岐島前公共牧野利用状況」2011年2月によると「海士牧」等13地域に牧は存在し、町全体で1433.6haとなっている。牧畑については、三橋時雄『隠岐牧畑の歴史的研究』ミネルヴァ書房、1969年
- 5) 厚生省大臣官房統計調査部『人口動態統計』によると、出生数が死亡数以上となる年は、海士町では1985、1975、1972、1971、1970、1968年となっている。高齢化率は、1975年18.1%、2005年37.6%である。
- 6) 「第三次総合振興計画ダイジェスト版」は「隠岐郡海士町オフィシャルサイト」
<http://www.town.ama.shimane.jp/gyosei/soshin/1010/>
「(国内視察)海士町をプロデュースする人材～島根県海士町②～」には「「一村一品運動」…の取り組みを「中ノ島親類クラブ」という議員・職員40人のグループが自費で視察に行った。そして…第3次総合進行計画を立案した」とある。<http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/>
- 7) 「(国内視察)海士町をプロデュースする人材～島根県海士町①～」
http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/?_ga=1.202471190.66382602.1410846838
- 8) 「経営会議」は山内道夫『離島発生き残るための10の戦略』NHK出版、2007年、pp.76-78、他の番号の無い「」は内閣府委託調査「地域の人材形成と地域再生に関する調査研究」(財)関西情報・産業活性化センター、2007年
- 9) 東京財団週末学校 海士町②<http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/国内調査/748/>
- 10) 「海士町(島根県)地域資源を活用したまちづくり」

www.soumu.go.jp/content/000063232.pdf

- 11) 日経グローバル2004年11月15日
- 12) 「小さな島の挑戦」海士町、2006年
- 13) 「」の中は、注9) による。地域内付加価値については、谷口憲治『中山間地域農村経営論』農林統計出版、2009年、pp.18-22
- 14) 注4) と同じ
- 15) 「海士町（島根県）地域資源を活用したまちづくり」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000063232.pdf
- 16) 「海と一緒に暮らしてみれば」 <http://umikura684.blog110>
- 17) 「「隠岐のいわがき」取材記」 <http://www.mac.or.jp/mail/110501/02.shtml>
- 18) 「ナイスパートナー」島根県
<http://www.prep.shimane.lg.jp/chiikiseisaku/chiiki/nace/2-5.html>
- 19) 注17) と同じ
- 20) 「日本経済新聞」2009年10月8日夕刊
- 21) 「海士町いわがき生産組合」 <http://beans.teiju.or.jp/03/camp/campany.html>
- 22) 注20) と同じ
- 23) 河藤佳彦『産業研究』第45巻第1号、2009年
<http://www1.tcue.ac.jp/home1/sanken/pdf/>
- 24) 「海士町いわがき生産組合」資料
- 25) 注17) と同じ
- 26) 山内道雄『前掲書』
- 27) 注3) と同じ
- 28) 「異業種・異分野人材が導く地域産業のイノベーション～革新におけるストレンジャーの役割～」日本政策金融公庫 2010年3月
https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/soukenrepo_09_03.pdf/soukenrepo_09_03.pdf
- 29) 注3) と同じ
- 30) 「広報海士」第386号、2004年9月
- 31) 農林水産省農山漁村活性化推進本部（第5回）配布資料
http://www.maff.go.jp/j/study/kassei/pdf/hearing_190227.pdf
- 32) 「2007海士町勢要覧資料編」海士町
- 33) 「広報海士」第390号、2005年3月