HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地域の「内発的発展」の条件 : 下川町は再び「発展」できるか
Author(s)	坂本, 雄
Citation	年報 公共政策学 = Annals, Public Policy Studies, 12: 159-176
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/70293
Type	bulletin (article)
File Information	APPS12_10.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地域の「内発的発展」の条件
～下川町は再び「発展」できるか～

坂本　雄*

1.　はじめに

北海道上川郡下川町は、豊かな資源と木材需要の増大を背景に1950年代には木材の町として繁栄したが、1960年代以降は林業経営の衰退などで過疎化が進行していった[1)]。ところが1990年代中頃以降、林業・木材加工業を主軸として移住者の増加[2)]や経済の活性化[3)]が見られ、現在もその森林資源を活かした様々な事業を行っている。その下川町の総合戦略（2015年）では、同町内の林業・木材加工業の発展やエネルギーの自給による地方創生が謳われており[4)]、再び1990年代中頃のように町を活性化することが目指されている。本ペーパーでは、下川町史を振り返りそれを分析することで、同町が1990年代中頃に活性化できた理由を明らかにするとともに、その今後の地方創生の実現に向けた方策を検討したい。

以下、2.では、下川町の発展に関する先行研究を整理するとともに、我が国の中央・地方関係の中でそれを捉え直し、本ペーパーにおける分析視角を設定する。続く3.では、戦後から2015年までの同町史を振り返り、上記の視角で分析して、同町の「発展」の条件を再検討する。その上で、4.では上記の成果を現在の同町にあてはめて地方創生の実現可能性を検討し、同町で講じられるべき政策を提言する。5.では本ペーパーのまとめと、今後の課題を検討する。

2.　分析視角

2.1　先行研究の検討

下川町の発展に関する主な先行研究として、神沼ら（1996）、水野（1999）、奈須（1999）の3つを挙げることができる。

神沼ら（1996）は、戦後から1995年までの下川町の森林・林業政策を振り返り、同町林業の発展要因として、①同町役場と森林組合との人的関係が深かったことを一因

---

*　北海道大学公共政策大学院11期修了生　Email: yu.tochigi1@gmail.com

1)　原田（1998）、pp. 15-17
2)　同上、pp. 113-122
3)　水野（1999）、pp. 54-56
4)　下川町（2015）、pp. 22-37

として、森林組合の経営が順調に行われたこと、②国の補助事業を活用し、森林組合の木材加工施設などに投資してきたこと、③同町財政に占める林業関連支出の割合が高い水準であったこと、④同町内の木材加工業者へ同町が独自の金融支援を行ったことの4つを示した[5)]。しかし、森林・林業政策において、財政支援や公益的機能などの点で国と自治体との関係は非常に密接であり[6)]、下川町の発展においても国との関係を無視できないはずであるにもかかわらず、神沼ら（1996）は同町林業の発展要因として、役場や森林組合といった町内主体の取組みのみに注目しており、国の政策がどのような形で同町の発展に有効であったかについては必ずしも明示していない。

水野（1999）は、先行研究に基づき、内発的発展を、地域住民が地域の資源・技術を利用し、環境を保全しつつ行う開発であり、外来の資源・技術を利用する場合は地域の権利・自律性を確立した上で行う開発だとした。その上で、下川町の内発的発展の要因として、同町森林組合の事業拡大、同町役場による木材加工業者への金融支援、企業誘致を挙げた[7)]が、これも国の政策のインパクトについては論じていないという神沼ら（1996）と同様の問題を孕んでいる。

奈須（1999）は、内発的発展を①行政が進める政策としてのそれと、②NGOやNPOなど地域住民や地域の組織が内発的な力をつけることで行われる社会運動としてのそれとの２つに分け[8)]、下川町内の移住民（「新住民」）が同町の②の意味での内発的発展に貢献したと論じている[9)]。奈須（1999）は、国の公共事業や補助金の必要性を認める一方で、これを内発的発展に対する外来型開発として、開発対象地域が主体性や自律性を持つのを妨げるとして、「国策」へは決して積極的な評価をしていない[10)]。

水野（1999）や奈須（1999）による研究の基礎として、宮本（1989）による内発的発展の定義がある。宮本（1989）は、内発的発展を地域の団体や個人による自発的な学習による計画、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発であると定義した上で、地域の個人・組織・自治体を主体とし、その自主的な決定と努力の上であれば、補助金など外来の資本や技術を拒否するものではないとした[11)]。宮本（1989）は事例として、国や県による画一的な政策や大企業依存からの転換、首長・自治体職員・産業団体による独創的な取組みを紹介しており[12)]、地域の主体が発端となり、それらの意思によって事業が行われるこ

5)　神沼（1996）、pp. 162-199
6)　石崎（2010）、p. 97
7)　水野（1999）、pp. 53-74
8)　奈須（1999）、p. 6
9)　同上、pp. 39-40
10）同上、pp. 12-13
11）宮本（1989）、p. 294
12）同上、pp. 296-303

とを内発的発展の条件として挙げている。しかし、国や企業、市場といった地域外の主体と関係する以上、国の政策転換や市場ニーズの変化といった外在的要因は常に地域の政策に影響するはずである。宮本（1989）が注目した事例は地域住民による努力が内発的発展につながることを示した点で意義深いが、その地域内の状況にのみ焦点が当てられ、外在的要因を含んだ全体像を把握できないという問題を孕んでいる。これは、森林・林業政策において国の補助を継続的に受けている下川町のような自治体では特に重視すべきことである。

このように、下川町の発展の条件に関する先行研究は、主として同町の内在的要因に注目し、あくまでその発展が内発的なものであったことを強調してきたと言える。しかし、森林・林業政策における我が国の中央・地方関係を前提とした場合、下川町の発展において国や市場との関係といった外在的要因は無視できないのではないか。むしろそれを容れた新たな意味における地域の活性化（「発展」）と捉える方が、より実態に即しているのではないかと考えられる。さらに言うとすれば、その後の同町に関する論考にはそれを先進的事例として過大に評価するものが多く、同町が現在抱える課題や同町の継続的発展の可能性についての指摘があまり見られないという問題もある。

2.2　中央・地方関係の理論

まず、下川町史の分析視角を設定するために、中央・地方関係の理論を整理する。

前述の神沼ら（1996）、水野（1999）、奈須（1999）においては、下川町役場や同町民が主体的に国の制度を有効活用し、その時々の情勢に対応して様々な事業を行っていたことが述べられていたが、中央・地方関係の理論においては、まず自治体の自律性や自主性の有無が問題となる。自治体がその区域内の住民意思を代表する機関を持ち、その意思にしたがってどの程度自主的に意思決定を行えるかがその自律性を捉える上で重要だが[13]、西尾（2001）や市川（2012）は、地方政府の決定には国からの小さからざる統制が効いているとする。西尾（2001）は、中央政府は多くの行政サービスを自治体に委ねていて、自治体の行政活動の膨張から、分権化が時代の趨勢に見えるが、現代国家はその行政サービスの多くについてナショナル・ミニマムを設定しその達成を目指していて、行政サービスの実施基準を自治体に従わせ、中央政府の財源を地方政府に配分することにより自治体の行動を誘導しているとした[14]。市川（2012）は、現在の中央・地方関係においては、個別行政において、地方出先機関の新設・拡充、個別補助金の設置、必置機関・必置職員の制度化などによって統制手段が確保さ

13）天川（1986）、pp. 118-119
14）西尾（2001）、p. 69

れ、結果集権的になっていると指摘した（「機能的集権」）[15]。これを踏まえると、ある自治体が自律的に活動しているように見えたとしても、その政策手法や財源が国によって統制されている、もしくは自治体の意思と国の統制が併存した状態であった、とも捉えることができる。

自治体が国の統制を受けているというこれらの考えに対するのが、村松（1986, 1988）である。村松（1986）は、行政のみならず政治的関係を含め中央・地方関係を理解しており、自治体の決定が国の指示によって行われることは実際にははるかに少なく、自治体の活動はかなりの程度、自主的に行われているとした[16]。村松（1988）はこの例として新産業都市の決定過程における地元選出国会議員や族議員、自民党政調会の介入を挙げており、自治体の意思決定や戦略の奏功は、その政治的資源の大小や利用の巧みさにかかるとした上で[17]、こうした中央・地方関係において鍵となるのは、他自治体と競争的に国と「交渉」することであるとした[18]。これを踏まえると、自治体はただ国から統制を受けていただけでなく、自治体側から国へ働きかけを行うことで、その政策決定に関与していたことが考えられる。

2.3　分析視角

以上の点を踏まえ、本ペーパーでは下川町研究に次のような分析視角を設定したい。

第１に、下川町自体の取組みなど、その発展の内在的要因のみならず、外在的要因にも目を向ける。例えば、同町が有する森林資源が流通し消費される木材市場等の状況や、国との関係は、先行研究において必ずしも十分に指摘されてこなかった要素といえよう。第２に、下川町で観察された政策を、同町の意思によるものと国の政策意図によるものとに分けて捉える。同町の政策であっても、同町の自律的な意思により形成されたものと、国の統制の中で形成されたものとがあり得る。そうして、同町の政策が中央・地方関係の中でどう成り立ってきたかを見ていきたい。第３に、同町が自治体間競争の中で国の政策決定にどう関わってきたかを捉える。自治体は、他とも競争しながら、様々な活動を通じて国の政策決定に関わっている。下川町が国にどう働き掛けを行って、有利な条件を引き出していったかを見ていきたい。

3.　下川町史

3.1　我が国の森林行政史

3.1.1　概　観

遠藤（2008）は、戦後日本の森林・林業行政を、①森林法を中心とした森林政策の

15）市川（2012）、pp. 44-48
16）村松（1986）、p. 245
17）村松（1988）、pp. 69-75
18）同上、pp. 181-183

展開（～1963年）、②森林法および林業基本法並立による森林政策の展開（1964～2000年）、③森林法および森林・林業基本法並立による森林政策の展開（2001年～現在）の3つの時期に区分した[19]。

① 国土保全と森林資源造成政策（戦後～1963年）

戦時中の乱伐と植民地の喪失によって森林資源が激減したため、戦後の林業は、森林資源の整備による国土保全と森林資源造成が政策の基調だった。この時期、木材需要は大幅に増大したが、1955年当時の日本は外貨不足のため木材輸入の余地がなく、木材の需要が増大した結果、需給の逼迫と価格の上昇を招き[20]、1960年からは木材輸入の自由化が段階的に行われるようになった[21]。

② 産業としての林業の育成政策（1964～2000年）

1950年代から経済成長が始まり、構造政策（産業としての林業を、自律的な発展力を持つように改造する意図のもとに、発展の担い手である林業従事者を育成すること）の重要性が提唱され始めた[22]。これに前述の木材不足の背景も加わり、1964年に林業の産業としての発展と、林業従事者の社会的地位の向上のため、林業基本法が制定された[23]。これまでの政策でも林業経営の強化が行われていたが、それは森林の多面的・公益的機能の発揮という名分の下に行われてきたもので、林業を産業として位置づけ、その発展を図ろうとするものではなかった。その意味で、林業基本法は林業政策の「物」から「人」、「資源政策」から「経済政策」への転換点となった[24]。林業基本法に基づいて国の助成事業である林業構造改善事業（「林構」）が1964年から反復実施された。主要な林構として、一次林構、二次林構、新林構、林業山村活性化林構の4つがある。一次林構、二次林構が行われた時期は、外材による経営状態の悪化から森林経営の意欲が減退していたため、政策の重点は協業としての森林組合の成長であった。新林構以降は、加工施設の整備が特に推進されたのが特徴で、それまでの主眼だった森林組合の強化は地域林業組織化の1つとしてとらえ直された[25]。1960年に木材輸入の自由化が始まったことにより、木材自給率はこの時期急速に低下し、1969年には外材が国産材を上回るようになった。木材需要は増加傾向で、1973年には木材需要は最高になった[26]。

19）遠藤（2008）、p. 47
20）半田（1990）、pp. 80-83
21）林野庁（2015）、p. 23
22）半田（1990）、p. 86
23）遠藤（2008）、p. 51
24）塩谷（1973）、pp. 249-251
25）半田（1990）、pp. 167-176
26）林野庁（2015）、p. 24

③　森林の多面的機能の持続的発揮と国産材時代創出のための森林政策（2001年～）

林業基本法下の森林政策の考え方は、森林所有者の適切な林業生産活動が結果として森林を保全、山村を活性化させていくことであった。しかし、木材価格の下落などによって林家の経営意欲が著しく減退し、間伐や植林が行われない森林が生じた。林業基本法は林業生産が中心だったが、森林の多面的機能の持続的発展を図る森林・林業基本法が制定され、森林整備の目標が水源涵養や国土保全、地球温暖化防止、生物多様性の保護といった「森林の多面的機能の持続的発揮」に寄与するという考え方に変わった[27)]。

木材需要は1973年ごろから維持されていたが、1996年以降減少に転じた。2000年には木材自給率は最低の18％になったが、それ以降は輸入が減少して国産材の供給が増加しているので、木材自給率は上昇している[28)]。

3.1.2　国有林について

戦前の国有林は、①内地国有林（農林省所管）、②北海道国有林（内務省所管）、③御料林（宮内省所管）の3つに分かれていたが、戦後、②と③が農林省所管となった（「林政統一」）。1947年には国有林野事業特別会計法が成立し、林産物収入等の自己収入をもって人件費や事業費を支弁する独立採算制が導入された[29)]。この時期、東北地方を中心に農用林地や薪炭備林の確保、公共財源としての森林の確保を目的に国有林を市町村などに売り払うことを要望する解放運動が起こった。その結果、1951年には国有林野整備臨時措置法が制定され、自治体等に国有林の払い下げが行われた[30)]。国有林の労働従事者は国に直接雇用されており、雇用形態は法律で身分が保障されている月給制職員、月雇・日雇いの作業員等に分類されていた[31)]。山村地域において、国直営の国有林事業は確かに貴重な収入源だったが、その雇用がなくなれば当該地域の収入源が絶たれるという脆弱な地位に置かれたとも言える。国有林は1970年代以降に経営状況が悪化し、1974年度から赤字に転落したため1978～91年に４回の改善計画が定められ、伐採量の削減や人員・事業所の削減が行われた[32)]。特に1980年以降は、政府の財政危機が叫ばれる中、官業合理化を重要課題とした第2次臨時行政調査会（「臨調」）[33)]などの提言を受けて改善計画が実行された。この改革後も収穫量の減少や借入金の累増が続いたため、1998年度に制定された国有林野事業改革関連2法によって229営林署が98森林管理署に再編され、職員数の縮減が行われた。もともとは独立採算制の下で

27）遠藤（2008）、pp. 56-60
28）林野庁（2015）、pp. 32-37
29）福田（2008）、p. 167
30）船越（1963）、p. 4
31）石川（1966）、pp. 37-39
32）福田（2008）、p. 169
33）飯田（1992）、pp. 129-135

の経営健全化を主たる目標としていたが、それは後に国の行政改革の渦に巻き込まれていくことになった[34]。営林署は雇用・人口も含め地域経済や地域社会の一部を占めていたが[35]、その再編により生活基盤に痛手を負った山村地域では人口流出が続き、過疎化に拍車が掛かる結果となった。

3.2　下川町史

以下では下川町の戦後史を、①発展期（～1964年）、②衰退期Ⅰ（1965～79年）、③衰退期Ⅱ（1980～94年）、④ブランド形成期（1995年～現在）の 4 つに区分して記述する。

3.2.1　発展期（戦後～1964年）

この時期は、下川町の人口が増加するとともに、林業の発展が見られた時代であった。国有林野整備臨時措置法が制定されたことを受け、同町は様々な政治活動を展開し、北海道で最大規模の国有林を取得した。具体的には、措置法が制定される前の1950年に道北選出の衆議院議員である佐々木秀世に国有林払い下げの陳情を行い、国有林の取得が実現した[36]。措置法が制定されたのは主に東北地方の動きによるものであり、同町はあまり関わっていない。しかし、解放運動の中で同町は措置法制定前から国有林取得のために独自に動き、措置法制定に乗じて速やかに国に働き掛けてその意思を反映させた。

この頃同町では水・冷害対策の支出増加で財政赤字が深刻化し、財政再建団体の指定を受けたが[37]、町内林業の進展により財政再建債を1年繰り上げ償還できた[38]。1960年頃まで国産材供給が増加傾向にある中で、林業を核とした発展が地域経済と同町財政を潤していたことが分かる。そして「林政統一」により、1947年に下川営林署と一の橋営林署が開設されて以降[39]、新制度下の国有林との関係が始まる。

3.2.2　衰退期Ⅰ（1965～79年）

下川町の林業従事者は1965年から減少し始める[40]。国内林業は1960年の木材輸入の自由化から衰退が始まっており、同町もこの影響を受けた。この時期の一次・二次林構により、同町はほとんどの事業主体を森林組合にして組合運営の拡大を図るとと

34）福田（2008）、pp. 169-174
35）笠原（1997）、pp. 87-88
36）下川町（1968）、pp. 895-896
37）同上、p. 437
38）同上、pp. 689-690
39）同上、p. 1453
40）同上、pp. 521-551

に、町有林の管理を森林組合に全面委託した[41]。国の政策で一次・二次林構の主旨は森林組合育成であったことから、同町の林構も国の政策意図と同時並行的に進んでいたと言えよう。さらに同町では1966年に中小企業振興条例を制定して、町内の木材工業関係企業の協同組合（「林産協同組合」）に関わる損失補償と利子補給を開始した[42]。同組合理事長を1962年から82年まで務めた井上隆夫は[43]同町議も1951年から83年まで務めており[44]、議会・民間・行政が深く繋がっていたことが窺われる。

3.2.3　衰退期Ⅱ（1980～94年）

木材加工業出荷額は、1980年頃から減少し始めた（**図１**）。また、1983年には林業と並ぶ主要産業であった下川町内の鉱山が休山となった[45]。これを受けて、1984年の町議会において、林・鉱業は衰退の傾向にあり、残る農業振興に期待せざるを得ないという意見が述べられており[46]、議会の中でも林業の限界が認識されるようになった。他方で、同時期に森林組合は木材加工分野で事業拡大を行っている。1981年の湿雪でカラマツ林が深刻な被害を受けると、倒木の処理を速やかに行うため間伐促進対策特別事業や新林構といった国の支援制度を活用して木炭生産設備を整備し[47]、1990年からは林業山村活性化林構の支援を受けて集成材の生産設備を整備した[48]。こうした林構の活用について、神沼ら（1996）は、加工事業が森林組合の経営発展の要因になった点と、この巨額投資が森林組合の発展を支える財政的基盤になった点を指摘している[49]。国は林構で木材加工分野の強化を重要視しており、下川町の政策は国の政策意図と合致していた。それとともに、新林構以降あまり重視されていなかった森林組合の育成にも、組合が使用する加工施設への支援という形で継続的に行ってきている。すなわちこの時期の同町の政策は、「木材加工の強化」という国の意思と「森林組合の強化」という町の意思とを両立させる形で成り立っていると言えよう。これにより、当初減少傾向にあった木材加工業出荷額は1983年から増加傾向に転じた（**図１**）。

他方同町は、国有林営林署の統廃合から大きな影響を受けた。国有林野事業改善が始まった1978年以降、同町は繰返し国に対してその統廃合を行わないよう陳情してきたが、1987年に同町内の一の橋営林署の廃止が決定され、1988年に実行された[50]。

41）下川町（1980）、pp. 158-159
42）原田（1998）、p. 99
43）下川町（2013a）、p. 258
44）下川町（2013a）、pp. 36-37
45）下川町（2013b）、p. 19
46）下川町（1995）、p. 199
47）原田（1998）、pp. 35-46
48）同上、pp. 110-113
49）神沼ら（1996）、pp. 164-167
50）下川町（1995）、pp. 987-996

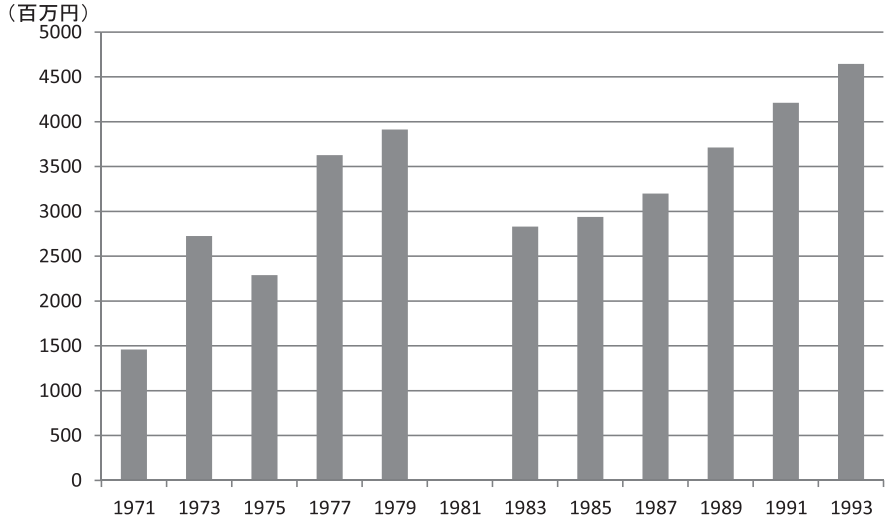

図１．　下川町木材加工業出荷額の推移

出典：北海道市町村勢要覧より筆者作成。なお、1981年は資料不存在のための空白。

3.2.4　ブランド形成期（1995年～）

1995年の国勢調査において人口が下げ止まるとともに、1987年から97年にかけて木材加工業が発達したことで、下川町は大きな注目を集めた。同時期の人口増加270人のうち、110人が林業・木材加工業の就業者であった[51)]。

以前は国による補助や町有林事業委託といった行政主導の動きが主だったが、1998年、産・学・官が一体となった産業クラスター研究会が発足した[52)]。また、森林組合自らが森林の国際認証FSCの取得や上記研究会との連携によるトドマツ精油製造の事業化を行い[53)]、同町の活性化に貢献した。また、森林教育・整備を行うNPO法人森の生活が2005年に発足し、まちおこしに深く関わるようにもなった[54)]。

国有林を巡っては、一の橋営林署の廃止以降も、残された下川営林署の存続を国へ陳情し続けた。1998年には自民党の国有林担当であった松岡利勝にも陳情を行っている[55)]。これ以外にも、同町役場と国有林事務所の間で人事交流が行われており、こうした繋がりや町の働き掛けが強く作用して、1998年の抜本的改革の際にも下川営林署が上川北部森林管理署として存続された[56)]。

51）原田（1998）、pp. 113-122
52）下川町（2002）、pp. 206-218
53）下川町森林組合HP　http://www.shimokawa.jr/shinrin/history
54）森の生活インタビュー　2016年３月23日
55）下川町（2002）、pp. 303-305
56）下川町森林組合インタビュー　2016年12月13日

2000年以降、同町は木材の新たな利用法として木質バイオマス施設の整備を進めている。同町内の温泉施設（五味温泉）の木質バイオマスボイラーは、環境省の二酸化炭素排出抑制対策事業の支援制度を利用して設置された[57]。さらに、国が進める環境モデル都市や環境未来都市に応募して認定を受けることにも成功した[58]。

3.3　1990年代後半の発展の要因

第１に、下川町史から窺えるのは、町役場・議会・民間企業の強固な連携とリーダーシップの存在により、政策が継続的に実施されてきたという特長である。神沼ら（1996）が指摘した人的ネットワークは、森林組合と行政との間のみならず、林産協同組合と町議会との間などにまで及んでいたことが分かる。また、1967年に就任した川原満町長以降、同一町長が4期16年間を務める安定政権が続いており、そのリーダーシップも強固である。その下で、人的ネットワークの中で多様な意見が調整され実際に政策へと反映されたことが、同町の林業とその多角的利用を核とした継続的な地域経営を可能にしたと考えられる。

第２に、木材市場の状況にも注意すべきであろう。すなわち、木材需要量が減少傾向に転じた1996年以前、需要は維持されていた。同町木材やその加工品が売れやすい状況であったことが、同町発展の背景にあるのは確かである。

第３に、下川町が国の政策目的にうまく同調する形で、同町独自の意思を政策に反映できたことが挙げられる。同町は林構に際し、木材加工業強化など、国の政策意図と適合的な政策を実施していたが、そこに森林組合育成という同町独自のニーズをうまく絡めることができた。様々な形で国からの関与があり得る中で、国の政策をそのまま実施するのではなく、それに同町のニーズを上乗せして政策形成をしたことは、同町の巧みな地域経営として積極的に評価するべきであろう。

それ以外にも、例えば国からの補助金支給に一定の継続性と対象の幅広さがあったことが挙げられる。植林から販売までの期間が長い林業を地域の発展の基礎にするに当たっては、国の補助に一定の継続性があり、自治体においても長期的な視野をもって事業投資を行いやすかったことがうまく作用した。林構は林業基本法第15条により[59]、同法体制が続く限り継続して実施されることが保証されている。補助が継続的に行われるという安心感が、衰退期にあっても林業へ継続的に投資する後押しになったのではないか。また、そうした補助を受ける対象自治体は一次林構で1300、二次林構で1850となっており[60]、幅広であった。このことも、下川町の発展の基礎となった。

57）下川町HP　https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp/kurashi/kankyo/kankyou/gomionsen.html
58）首相官邸HP　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei/200722.html
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei2.html
59）高見ら（1964）、p. 162
60）半田（1990）、p. 168

さらに下川町の場合、国会議員や中央省庁への陳情を通じて国の政策決定に関与することができた。同町は国有林の払い下げをはじめとして陳情による政治活動を積極的に行っており、道内最大の国有林を取得するなどの成果を得ている。他方、臨調や行革審に関してそうであったように、同町から国への働き掛けが常に成功するわけでは決してない。

以上のように、下川町の「発展」の要因として、同町自体の意思を含む内在的要因とともに、同町の政策を後押しした外在的要因、とりわけ国の役割の重要性が明らかになった。その際、森林という地域資源の活用によって起こった「内発的発展」であることをあえて強調するならば、水野（1999）の言うように、町外の資源や技術を導入しているという事実を認めるとともに、その場合も、地域の権利や自律性を確立した上でそれが行われることの重要性が問われてしかるべきであろう。

4. 下川町の「地方創生」に向けて

4.1 1990年代後半の状況との異同

2010年代後半において「地方創生」が声高に叫ばれる中、下川町においても国の求めに応じて総合戦略が策定された。同町の地方創生の実現可能性とそのための方策を検討にするに当たり、まず前章までに分析した同町の「内発的発展」の条件が現在にどれほど当てはまるかについて考えたい。

第１に、町役場・議会・民間企業の強固な連携とリーダーシップによる継続的な政策実施については、1990年代に劣らぬ状況であると考えられる。すなわち、近年の原田四郎・安斎保両町長は3期務めており、比較的長い間、そのリーダーシップを発揮する傾向は今でも見られる。1998年に発足した産業クラスター研究会が核となった市民参加を交えたまちづくりが継続していることに加え、新たなNPOや企業の設立も見られ、その点において人的ネットワークは1990年代当時よりも活性化していると言える。

第２に、木材需要は1996年以降減少傾向にあり、木材市場の状況は下川町にとって明らかに不利になっている。同町が率先して対応した国際認証FSCについても、付加価値が当初の想定を下回っており[61)]、木材産業を地方創生の軸としている同町には厳しい状況であると言わざるを得ない。

第３に、1990年代後半のように、自治体が国の政策目的に合わせ独自の意思を政策に反映できるかという問題だが、これは国による地方創生の枠組みにおいては難しくなっているものと考えられる。平岡（2015）は、地方創生の背景として、①地方の公共部門の効率化を狙ったこと、②東京圏の高齢者・単身者の増加が社会保障負担増や介護人材の不足をもたらし、経済成長にマイナスの影響が懸念されたため、東京圏の人口の地方への流れを作り出す必要があったこと、③地方においてアベノミクスが波

61）下川町森林組合インタビュー　2016年12月13日

及しておらず、円安・消費税増税で地域経済の後退が起こったので、統一地方選を前に地方に「光」を当てる政策が求められたこと、④人口減少が経済規模の縮小につながり、安倍政権が目指す「大国化」にとっての人口維持政策の重要性が認識されたことの４つを挙げており[62]、国の政策目的において、地方を中長期的視点に立って発展させたいとの思いはさほど強くないのではないかと思われる。

例えば、中長期的な展望を持たなかった従来の政策を批判している総合戦略とて、それを５か年で策定・実行していくことが想定されており、その後のことは定めていない[63]。現状では5か年の戦略を実行後、同様の支援があるかは保証されておらず、そこに安心感はない。また、競争的であることから対象の幅広さという点でも劣る。進藤（2015）は、地方創生では、地方の自主的な取組を基本とするとして、自治体・地域・企業・個人の自己責任原則を打ち出し、国家的動員に応じる自治体のみを選別して、そこに公的資源を集中投資する論理が明確になっていると言う[64]。国が支援対象を絞り込む「選択と集中」の動きがある中、支援が打ち切られる可能性があることは、自治体が政策を策定する際の懸念事項になるのではないか。

1990年代後半の発展においてある程度奏功したと考えられる国への働き掛けについて、下川町内の森林管理署に関しては、国有林事業所の存続に成功した。また、自治体が国に応募して選定される環境モデル都市や環境未来都市に関して、下川町は横浜市と北九州市とともに認定を受けることに成功した[65]。同町は今でも国へ積極的にアクセスする機会を窺うとともに、数字の上で現に国が求める実績を挙げてきており、国の中枢におけるその存在感は今でもある程度維持されていると考えられる。ただし、「陳情政治」からの移行や自治体間競争の激化に伴い、同町とて安閑としていられない状況ではある。

上記の点とも強く連動するが、国は国家的問題の解決のために自治体を選別する方向へとシフトしてきている。当初、戦後林業は公共事業として、失業者救済や日米構造協議における公共投資の役割を担っており[66]、国の政策において林業や山村の支援の優先度が高かったことと地域を発展させたい自治体の意思とが合致していたことにより地方にかなり配慮した政策が行われ、それが下川町にも良い形で作用した。以前は自治体への継続的かつ幅広な支援があったことも、前述の通りである。しかし2000年以降、地方分権や三位一体の改革といった行財政改革で林業関係予算は減少し続け[67]、

62）平岡（2015）、p. 26
63）首相官邸HP　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou5.pdf
64）進藤（2015）、pp. 14-17
65）首相官邸HP　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei/200722.html
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei2.html
66）石崎（2008）、pp. 63-68
67）同上、pp. 68-75

木材自給率や林業所得の低下[68]により、林業や山村の価値は低下の一途を辿っている。それに伴い、「継続的かつ幅広な」支援は「単発的で競争的な」支援へと変わってきている。

4.2　下川町の「地方創生」の課題

同町の総合戦略は、①産業の振興と雇用の創出、②少子高齢化に対応したまちづくり、③森林共生炭素社会の創造、④安全に安心して快適に暮らせる生活環境づくり、⑤持続可能な地域社会実現のための地域力向上の5つを柱に、約3500人の人口規模の維持を目標としている[69]。それは、1990年代後半のような人口や産業出荷額の量的な増加を目指した部分と、居住環境整備や住みやすさ、環境への貢献など質的な発展を目指した部分とから構成される。1990年代、林業・木材加工業が同町の人口増加に大きく貢献したが、総合戦略ではそれへの期待が抑制的になっている。木材需要減少や林業衰退の現状を前に、林業・木材加工業の代わりに、エネルギー利用や地球温暖化対策の事業、少子高齢化に対応する福祉・医療分野の人材獲得を掲げており、新しい形での雇用・人材確保を目指していると言える。しかし、下川町においては毎年継続的に採用を行っている企業はなく、雇用のミスマッチがあること[70]や、教育水準や医療・買い物など生活環境の課題が指摘されている[71]。他にも、若年者が流入傾向にあっても、人口の自然減の方が多いことや、着工中であるサンルダムの工事終了後は商店や飲食店などの衰退が懸念されており[72]、同町の人口減少のリスクは高いと言える。国の支援が競争的になる中で、特徴的な目標・成果を掲げなければならなくなっており、同町の総合戦略においても、その実現可能性に疑問が残るものとなっている。

下川町の発展に繋がる内在的・外在的要因が上記のように変化したことに加え、以前に増して過疎化の影響を受けている中で、同町の地方創生、すなわち1990年代後半の「発展」の再現は決して容易ではない。地方創生を巡っては、金井（2015）のように、国の無意味な成功物語の羅列に終わるとの悲観的な見方も多い。そうした中で鍵になるのは、各自治体が少子高齢・人口減少・独居社会を正面から見据えた総合戦略を地方創生とは別に構想できるかということである[73]。本ペーパーにおける下川町史の分析を踏まえて同町の方策を検討するのが次節である。

68）林野庁HP　http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/ringyou_sansyutu/
69）下川町（2015）、pp. 22-43
70）下川町森林組合インタビュー 2016年７月８日
71）下川町商工会インタビュー 2016年７月25日
72）同上
73）金井（2015）、p. 101

4.3 「地方創生」に向けた提言

「地方創生」を目指す下川町には、次の 2 点を提言したい。

第 1 に、国による自治体の選別が厳しい条件下で行われるようになる中で、国に対して、自らを支援することのメリットを発信し続けることである。同町が行っている木質バイオマスを主体としたエネルギー自給は、グローバルかつナショナルな目標である二酸化炭素の削減に貢献する。これは直ちに大きな人口増加や経済成長をもたらすわけではないが、パリ協定の締結など二酸化炭素の削減が国にとっても重要な政策目標になっている中で、同町のような先進的自治体を育てることは重要な意味を持つ。本ペーパーにおいて明らかになったことは、同町の「発展」には国の支援が必要だが、その支援が受けにくくなっているという現実である。継続的に支援を得るためにも、達成した成果を絶えず国に発信し、同町に「投資」することの意義をアピールし続ける必要がある。

第 2 に、同町の長期的な政策目標を様々な手段を使って達成していく姿勢を示すことである。同町が林構などの補助制度を活用するに当たって、その制度趣旨の変化に同調しつつも、新たな事業を組み合わせるしたたかさを有していたことが、本ペーパーで明らかにした下川町の「発展」要因の1つである。地方創生では長期的な見通しを立てにくいが、今後も看板を変えながら地方への支援が継続することが予想される。社会情勢の変化に伴い戦後の森林・林業行政や地方に対する国の政策が変化してきているのは前述のとおりであるが、国の政策変更に翻弄されて安易に目標を変えるのではなく、柔軟に国の政策意図を解釈しつつ同町が持つ政策の軸を貫き、結果を出していくべきである。

5. おわりに

5.1 まとめ、結論

本ペーパーで明らかになったのは、下川町の「内発的発展」が、決して町独自の意思や政策だけではなく、国の政策意図との良好な連携関係の中で実現してきたということである。地方自治は重視されるべきではあるが、地方の財政状況が厳しくなる中で、国の補助に頼らざるを得ないという現実がある。他方、現在、国は国家的課題の解決に貢献する自治体を選別する姿勢を強く押し出してきており、これまでそれにうまく対応してきた下川町であっても、今後安閑とはしていられない。下川町は、そうした国の変化を敏感に察知し、より一層工夫を凝らしたアプローチが求められている。本ペーパーでは、同町の歴史を踏まえた提言として、①国による自治体の選別が厳しい条件下で行われるようになる中で、国に対して、自らを支援することのメリットを発信し続けること、②同町の長期的な政策目標を様々な手段を使って達成していく姿勢を示すこと、の 2 点を指摘した。

5.2　今後の課題

本ペーパーは、下川町史を国や市場との関係性の中で捉え直すことで、自治体と国とが連携する中で成り立つ新たな「内発的発展」の形を明らかにした。しかし、同町の発展過程において大きな意味を持った国有林払い下げや林構は他自治体も同様にその対象になっているが、本ペーパーではそことの比較を通して同町が一時的に発展できた条件を抽出したわけではない。同町を1つの成功例だとするならば、失敗例も踏まえた分析を行う必要があるだろう。

謝　辞

本稿は、筆者が2017年１月に提出したリサーチペーパーに加筆・修正を行ったものである。本ペーパーにご指導くださった村上裕一先生、研究にご協力頂いた下川町の皆様に深く御礼申し上げる。

参考文献

天川晃（1986）「変革の構想：道州制論の文脈」『日本の地方政府』東京大学出版会

飯田繁（1992）『国有林の過去現在未来：木材生産から環境問題へ』筑波書房

石川桝雄（1966）「林業（国有林）の雇用と賃金（会員研究発表講演）」『日本林學會北海道支部講演集』北方森林学会、15、pp. 37-39

石崎涼子（2008）「森林政策の財政支出」『現代森林政策学』日本林業調査会、pp. 63-77

――――（2010）「森林・林業政策における国と地方自治体」『経済科学研究所紀要』日本大学経済学部、40、pp. 97-108

遠藤日雄（2008）「日本の森林政策」『現代森林政策学』日本林業調査会、pp. 47-61

市川喜崇（2012）『日本の中央・地方関係：現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社

笠原義人（1997）『よみがえれ国有林』リベルタ出版

神沼公三郎・石井住子・烏津園子・増山寿政・森由美子（1996）「北海道下川町における地域林業活性化の現状とその課題：自治体、木材加工業、森林組合に注目して」『北海道大学農学部演習林研究報告』北方生物圏フィールド科学センター森林圏ステーション、53(2)、pp. 156-204

金井利之（2015）「政治・経済・社会の変化のなかにある自治体の苦悩」『季刊自治と分権』自治労連・地方自治問題研究機構、59、pp. 67-102

塩谷勉（1973）『改訂林政学』地球社

下川町（1968）『下川町史第１巻』下川町

――――（1980）『下川町史第２巻』下川町

――――（1995）『下川町史第３巻』下川町

――――（2002）『下川町史第４巻』下川町

――――（2013a）『下川町史第５巻』下川町

――――（2013b）『下川町の概要　町勢要覧資料編（2013年版）』
――――（2015）『下川町まち・ひと・しごと創生総合戦略：自立し発展し続ける地域づくり』
下川町HP（https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp/kurashi/kankyo/kankyou/gomionsen.html）（最終アクセスは2017年９月19日）
下川町森林組合HP（http://www.shimokawa.jp/shinrin/history）（最終アクセスは2017年９月19日）
首相官邸HP（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei/200722.html）
（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sentei2.html）
（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou5.pdf）（最終アクセスは2017年９月20日）
進藤兵（2015）「見えてきた安倍内閣の地方政策：地方創生政策と国家戦略特区」『賃金と社会保障』旬報社、1625・26、pp. 4-34
高見三郎・野原正勝・本名武（1964）『林業基本法』地球出版
奈須憲一郎（1999）「地域の内発的発展における「新住民」の果たす役割：北海道下川町を事例として」北海道大学修士論文
西尾勝（2001）『行政学　新版』　有斐閣
日本林業協会（1951）『国有林野法及び国有林野整備臨時措置法の解説』社団法人日本林業協会
原田四郎（1998）『森は光り輝く』牧野出版
半田良一（1990）『林政学』文永堂出版
福田隆政（2008）「国有林」『現代森林政策学』日本林業調査会、pp. 165-178
船越昭治（1963）「国有林解放運動の展望とその問題 ： とくに東北における問題」『林業經濟』林業経済研究所、16（10）、pp. 1-6
平岡和久（2015）「「地方創生」と2015年度地方財政：地方財政計画および補正予算を中心として」『季刊自治と分権』自治労連・地方自治問題研究機構、59、pp. 23-41
北海道開発調整部調査統計課（1973）『北海道市町村勢要覧：昭和47年度版』北海道
北海道開発調整部調査統計課（1975）『第13回北海道市町村勢要覧：昭和50年』、北海道統計協会
北海道開発調整部調査統計課（1977）『第14回北海道市町村勢要覧：昭和52年』、北海道統計協会
北海道開発調整部調査統計課（1979）『第15回北海道市町村勢要覧：昭和54年』、北海道統計協会
北海道開発調整部調査統計課（1981）『第16回北海道市町村勢要覧：昭和56年』、北海道統計協会
北海道開発調整部調査統計課（1985）『第18回北海道市町村勢要覧：昭和60年』、北海道統計協会
北海道開発調整部調査統計課（1987）『第19回北海道市町村勢要覧：昭和62年』、北海道統計

協会
北海道企画振興部統計課（1989）『第20回北海道市町村勢要覧：平成元年』、北海道統計協会
北海道企画振興部統計課（1991）『第21回北海道市町村勢要覧：平成3年』、北海道統計協会
北海道企画振興部統計課（1993）『第22回 平成５年 北海道市町村勢要覧』、北海道統計協会
北海道企画振興部統計課（1995）『第23回 平成７年 北海道市町村勢要覧』、北海道統計協会
水野淳子（1999）「過疎地域における内発的発展の有効性に関する研究：北海道下川町を事例として」『農業経営研究』北海道大学農業経営学教室、25、pp. 51-76
宮本憲一（1989）『環境経済学』岩波書店
村松岐夫（1986）「政府間関係と政治体制」『日本の地方政府』東京大学出版会
――――（1988）『地方自治』東京大学出版会
吉村正晴（1953）「新聞も買えない切りつめた生活：国有林の労働者たち」『グリーン・エージ』森林資源総合対策協議会、3(10)、pp. 15-17
林野庁（2015）『平成26年度 森林・林業白書』
林野庁HP（http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/ringyou_sansyutu/）（最終アクセスは2017年９月19日）

インタビュー記録

下川町森林組合インタビュー　2016年７月８日、2016年12月13日実施
下川町商工会インタビュー　2016年７月25日実施
森の生活インタビュー　2016年３月23日実施

How Do We ‘Make Shimokawa Great Again’?
Another Interpretation of Its ‘Spontaneous Development’

SAKAMOTO Yu

Abstract

Shimokawa town is famous for its ‘spontaneous development’ in the 1990s by using its forestry resources. In contrast to previous studies which assert that Shimokawa promoted its development by itself, this paper focuses on interdependent history between the central government and Shimokawa government. Formerly, Shimokawa has been successful in their attempts to influence central government policies. As a result, the financial support Shimokawa received was generous, and guaranteed. However, the public-sector finance is facing serious, and local governments are in competition for financial support. This means Shimokawa should emphasize its original policy in way that goes well with nationwide policy.

Keywords

Forest policy, central-local relations, regional development, spontaneous development