

過疎化，高齡化の構図：再考

～笠沙町，大浦町の現状から～

A Composition of Depopulation and Aging

～ Report on the situation of Kasasa, Oura cho～

商経学科 高 嶺 欽 一

はじめに

1. 笠沙・大浦地域の特性
2. 急速に進んだ人口減少，高齡化
3. これまでの過疎対策
4. 農業，漁業とも零細経営
5. 高度経済成長の軌跡
6. 後退した農政
7. 兼業を維持するために
8. 経済効率とは違う視点で

おわりに

はじめに

鹿児島県の薩摩半島西岸に弓状の渚を形成する吹上浜を南に下ると，岬をサイの角状に東シナ海に突き出している野間半島に至る。笠沙町はこの半島にある漁業の町である。その東側に隣接して大浦町がある。笠沙の主産業は漁業，大浦は農業という違いがあるが，ともに過疎化・高齡化が顕著な寒村であることで共通している。2000年の国勢調査で，笠沙町の人口は4,000人を割り，大浦町では3,000人を切った。高齡化率はともに40%を超える。両町当局や住人たちの必死の努力にもかかわらず，人口減少と高齡化の進行は止まる気配をみせない。

農山漁村の過疎化は改めていうまでもなく構造的なものであるが，高度経済成長下の工業化優先政策でこうむった後遺症から脱却できず，症状はますます重くなっている事実は，もっと意識されている。この小論では，鹿児島県の典型的な過疎地域である笠沙，大浦両町を事例にして，戦後日本の工業化優先政策の犠牲に供された農山漁村が往時の活力を失っていった実態と現状を分析する。併せて，地域再生の途を考える手がかりの1つでも得られればと願望する。

1. 笠沙・大浦地域の特性

神話のまち 笠沙の地には、天孫降臨と海幸彦・山幸彦を中心にした神話が伝えられている。

神話はこう語る——高千穂峯に天下ったニニギノミコトは吾田（あた）の長屋の笠狭碕（かささのみさき）に到着し、ここでカシツヒメ（コノハナサクヤヒメ）という美女を見初めて結婚した。やがて三神が誕生する。長男ホノスリノミコトは海幸彦になり、次男ヒコホホデミノミコトは山幸彦になり、この兄弟神はのちに釣り針をめぐって仲違いをする——。『日本書紀』に出てくるよく知られた話である。海幸彦は隼人の始祖であり、山幸彦は天皇家の祖先であるとされている。

現在の笠沙町内には、宮ノ山、衣裳洗川、神之島などの神話にまつわる地名が残っている。片浦の東側から海に突きだした仁王崎は、海幸彦と山幸彦の争いが起こった地と伝えられている。

「笠沙」の名は『古事記』『日本書紀』の神話にもとづく。『笠沙町郷土誌』（上）は、神話の「カササ」が現笠沙町の野間半島と断定できる資料はないが有力な比定地であろうと述べて、この地が神話の舞台であった可能性を否定していない。

『笠沙町郷土誌』の記述によると、『古事記』には「此地は韓国に向ひ、笠沙の御前（みさき）を真来通りて、朝日の直刺す国、夕日の日照る国なり……」という記述があり、阿多の地の住民が早くから海洋と深くかかわった生活をしてきたことを示している。この地域の古代の住人が海とかかわって暮らしていたことは、現在の笠沙・大浦町の北側に位置する日置郡金峰町の高橋貝塚などでつとに知られている。人々の生業は、今も昔も変わらず海とともにあった。（阿多は現加世田市とその周辺、あるいは万之瀬川流域を中心とする地域を指し、広義には薩摩半島を指す）

大陸交易の窓 吹上浜から野間半島そしてその南側の坊津にかけては、大陸にもっとも近い位置にあることから、海外との交易が盛んに行われていた。なかでも唐船の渡来が多かった。唐人墓地が残っているのはその名残である。1589年（天正17年）には片浦にスペイン船が入港した事実もある。片浦と小浦はこの地域の海外交易の拠点であった。

『笠沙町郷土誌』をのぞくと、天保年代には唐からの渡来人であった林氏という片浦の商人が手広く交易をしていた事実を知ることができる。この時期、片浦および小浦には20数隻の交易船が存在したようである。明治時代には、漁業者がおよそ1,000戸、漁船数300隻余、男女合わせて4,000人ほどが漁業関連の仕事に就いていた。この地は、海外交易と漁業の拠点として、多くの人口を集めてにぎわいをみせていた。

困窮する住人 とはいっても、住人たちが豊かな暮らしをしていたわけではない。漁業は漁獲の不安定や台風の襲来などの影響を受けて収入が一定しなかったし、農業は経営規模が零細で低所得にあえぐのが常態であった。1戸あたりの平均耕地面積は5反（50アール）程度で、大半は3反以下のい

わゆる飯米農家であった。明治半ばには、「祖先伝来の農業をやめて都会に流出し転業する農民が増えている。農地は無策な山林伐採で著しく荒廃が進み、売買・質入等が盛んに行われる憂うべき傾向にある」旨の報告書を、村当局が出している。総じて住人たちの暮らしは困窮していたようである。これに昭和恐慌が追い打ちをかける。魚価も農産物価格も下落し、行政は土木工事などの救済事業を採用して人々の暮らしを助けた。

それでも暮らしぶりは苦しかった。1930年代の家計収支を数字で追うと、農家は年間の収入の合計が505円85銭、支出が519円41銭で、差し引き13円56銭の赤字であり、漁家では560円78銭の収入に対して支出は707円43銭であり、こちらは146円65銭の赤字になっている。その結果、1戸当たり700円の負債を背負っていた（『笠沙町郷土誌』）。

後に触れるように、この地域は人口の急激な減少に見舞われて典型的な過疎地になるのだが、その素地は明治時代、いや江戸時代から地域に存在したとあって差し支えあるまい。それは、他の過疎地域と同様に地域経済構造の脆弱さと括ることができる。海運の利に恵まれながらも、戦後の高度経済成長期の“近代化の奔流”に為すすべもなく飲み込まれてしまった。

大浦の「分村」 笠沙は古くは加世田郷に属し、片浦、赤生木、大浦は郷内13の村のひとつだった。明治政府の市制町村制によって1889年（明治22年）に片浦村、赤生木村、大浦村が合併して西加世田村が発足し、1922年（大正11年）に笠砂村と改称、さらに1940年（昭和15年）に町制を施行したのを機に、現在の「笠沙」に改めた。第1回国勢調査が行われた1920年（大正9年）の人口は14,990人である。

戦後の1951年（昭和26年）には、大浦地区が分村運動を起こして笠沙町から独立した。分村の理由は、地理的に行政執行上無理な点がある、笠沙地区は漁業、大浦地区は農業が主体で生業の違いがある、等で、町議会でいったんは否決されたが、議員総辞職・選挙を経て新勢力になった議会が分村を議決して、大浦村が誕生した。分村直後の人口は、笠沙町12,091人、大浦村7,736人である。その数年後、国の町村合併推進方針に基づいて笠沙・大浦の合併が図られたが、大浦は一貫して反対を貫き合併は実現しなかった。大浦は1961年（昭和36年）に町制を施行した。

2. 急激に進んだ人口減少、高齢化

その後、笠沙町は漁業と海洋性観光を柱に地域づくりを進め、大浦町は農業を中心にしたまちづくりを進めてきた。この間、新田開発のための大浦干拓事業が進められて、336.3ヘクタールの耕地が生まれた。その多くは大浦町に属するが、地積の一部は笠沙町に所属する。干拓地では1人で23ヘクタールを耕作する大型営農家も生まれた。

高齢化率40%超の現実

2000年の国勢調査の結果は、両町にきびしいものだった。人口が、笠沙町では4,000人を、大浦町

では3,000人を下回ってしまった。笠沙町は3,838人、大浦町は2,991人という結果である。年齢別人口構成でも、65歳以上の高齢者比率が一段と上がって、笠沙町41.8%、大浦町42.7%になり、逆に0～14歳の年少者人口比率は下がって、笠沙町9.6%、大浦町12.1%になった。ちなみに鹿児島県平均は高齢者比率が22.6%、年少者比率が15.7%であり、全国平均は14.6%と17.3%である。高齢者比率が40%以上に達しているのは、鹿児島県では両町のほかに上甗村、鹿島村、佐多町だけで、高齢化率が全国でもっとも高い地域である鹿児島県の中でもきわだった数値である。

両町では（両町に限らない過疎地域に共通する特徴ではあるが）、この数十年にわたって、高齢者が増え続ける一方で年少者が減り続けるという傾向を、一貫してたどってきた。その様子は図1で一目瞭然である。人口の減少と人口構成の変化の実態は、図1および表1に示したとおりである。

図1 笠沙・大浦両町の3年齢区分人口の推移

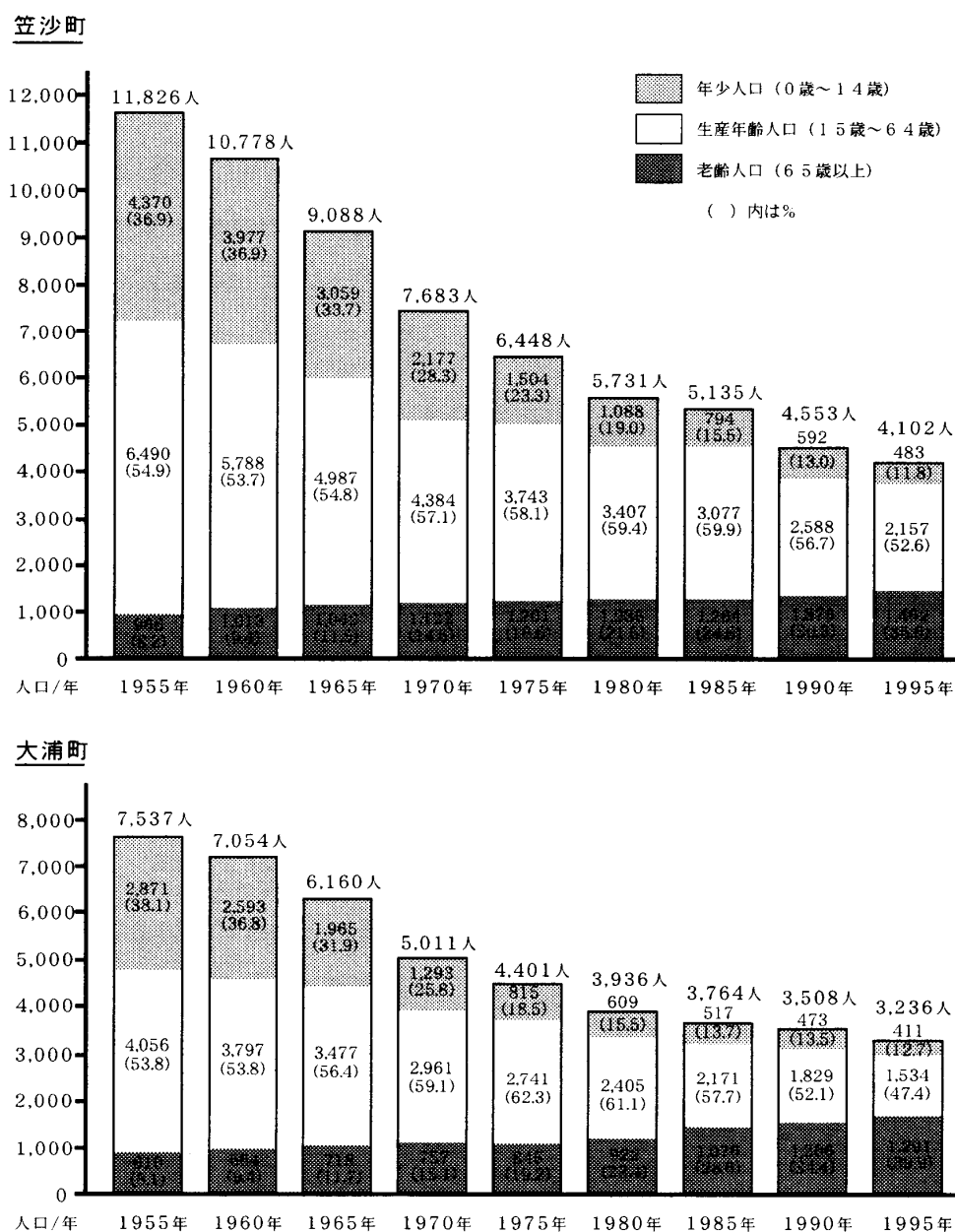


表1 笠沙、大浦両町の高度経済成長期以降の人口構成（国勢調査による）

笠沙町

	1960年		1965年		1970年		1975年		1980年		1985年		1990年		1995年		2000年
	実数 (人)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	実数 (人)
総人口	10,778	9,088	-15.7	7,683	-15.5	6,448	-16.1	5,731	-11.1	5,135	-10.4	4,553	-11.3	4,102	-9.9		
0～14歳	3,977	3,059	-23.1	2,177	-28.8	1,504	-30.9	1,088	-27.7	794	-27.0	592	-25.4	483	-18.4	3,838	
15～64歳	5,788	4,987	-13.8	4,384	-12.1	3,743	-14.6	3,407	-9.0	3,077	-9.7	2,583	-16.1	2,157	-16.5		
(15～29歳)	1,613	1,244	-22.9	1,602	-14.6	978	-7.9	795	-18.7	666	-16.2	433	-35.0	348	-19.6		
65歳以上	1,013	1,042	2.9	1,122	7.7	1,201	7.0	1,236	2.9	1,264	2.3	1,373	9.0	1,462	6.1		
若年者比率	15.0%	13.7%	-	13.8%	-	15.2%	-	13.9%	-	13.0%	-	9.5%	-	8.5%	-		
高齢者比率	9.4%	11.5%	-	14.6%	-	18.6%	-	21.6%	-	24.6%	-	30.3%	-	35.6%	-	42.2%	

笠沙町編『前期過疎地域自立促進計画書』(2000年)から

大浦町

	1960年		1965年		1970年		1975年		1980年		1985年		1990年		1995年		2000年
	実数 (人)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	増減率 (%)	実数 (人)	実数 (人)
総人口	7,054	6,160	-12.7	5,011	-18.7	4,401	-12.2	3,936	-10.6	3,764	-4.4	3,508	-6.8	3,236	-7.8	2,991	
0～14歳	2,593	1,965	-24.2	1,293	-34.2	815	-37.0	609	-25.3	517	-15.1	473	-8.5	411	-13.1		
15～64歳	3,797	3,477	-8.4	2,961	-14.8	2,741	-7.4	2,405	-12.3	2,171	-9.7	1,829	-15.8	1,534	-16.1		
15～29歳	1,071	915	-14.6	733	-19.9	686	-6.4	529	-22.9	444	-16.1	323	-27.3	274	-15.2		
65歳以上	664	718	8.1	757	5.4	845	11.6	922	9.1	1,076	16.7	1,206	12.1	1,291	7.0		
若年者比率	15.2%	14.9%	-	14.6%	-	15.6%	-	13.4%	-	11.8%	-	9.2%	-	8.5%	-		
高齢者比率	9.4%	11.7%	-	15.1%	-	19.2%	-	23.4%	-	28.6%	-	34.4%	-	39.9%	-	42.5%	

大浦町編『過疎地域自立促進計画』(2000年)から

周知のように、農山漁村で人口が急激に減り始めるのは、戦後の高度経済成長期のことである。それを確認する意味で、表1は高度成長の始まった1960年の国勢調査以降から作成した。笠沙町の人口減少はそれより10年早く1950年（昭和25年）からである。大浦町では、分村独立を実現した1951年がもっとも人口の多かった年で、以後は減少の一途をたどってきた。

いま、表1を参照しながら人口減少の実際をたどってみる。

笠沙町では、60～65年の5年間に1,700人の減少をみ、この間、総人口が早くも1万人を割った。70年には8,000人を下回った。75年には7,000人以下になった。80年には6,000人を切り、90年には5,000人を割り込んでいる。そして2000年では3,000人台にまで落ち込んだ。5年ごとの減少率は、15%台、16%台、と高率を続け、その後も10%を超える高い減少率である。

大浦町も同じような経緯をたどってきた。高度成長期の減少率は12.7%、18.7%、12.2%と非常に高いのが特徴である。大浦町は総人口自体が多くない地域であるから、このような高率の人口減少自体が異常である。

若年層の激減

年齢層別の減少率に注目すると、人口減少の異常さがもっときわだって見える。

0～14歳の年少人口の減り具合は、笠沙町で各5年ごとに30%内外の高い比率を示している。平成不況と呼ばれる1990年代でもなお20%に近い割合である。大浦町では最高で37%を示し、こちら

も猛烈な勢いで年少者が減り続けていることを物語っている。15～29歳の青年層の減少も高率で、両町ともに2けた台の高い減少率をみせている。若年者人口比率が急激に減っていく道理である。対して高齢者層は絶対数も増えていく。高齢者比率はこの2つの要因で急速に高まっていくのである。

人口の動きについてはもう1つ、自然動態にも目を向けておかななくてはならない。

両町の人口はおおむね1955年（昭和30年）を境にして急減に向かうが、減少の原因ははじめは社会減つまり町外への転出であった。しかし、60年代後半になると、これに自然減つまり出生数よりも死亡数が多いために人口が減少するという要因が加わる。出生数の減少は少子化にもよるが、高齢化の結果でもある。生産年齢層の流出で出産適齢層が減ったために生まれる子供の数が減っていくのである。人口流出→過疎化の宿命である。笠沙町では多い年は300人近く赤ん坊が生まれていたが、近年は30人前後に落ち込んでしまった。

ここで鹿児島県全体の人口の動向をみておきたい。

鹿児島県でも1955年（昭和30年）の204万4,112人をピークに1956年から減少に転ずる。減少率は1%内外だが、1972年（昭和47年）には170万5,000人にまで減った。最多時に比べて34万人の減少である。高度経済成長の終わった後は増勢に向かって1985年には182万人近くまで回復したが、その後は微減傾向をたどって、2000年国調では178万6,214人という結果であった。

人口減少の激しかった高度成長期の県外転出者を合計すると、延べ154万人に達する。県総人口に匹敵する数が県外に出ていった計算になる。人口減少地域が広範に広がり過疎市町村が続出したわけである。

生産年齢層を中心にした急激な人口の流出で地域社会の機能が著しく低下した地域を過疎地域という。政府はそのような農山漁村を対象に過疎地域対策を講ずる。1970年に第1次過疎法（過疎地域対策緊急措置法）を施行し、鹿児島県では96市町村のうち5市を含む73市町村がその適用を受けた。80年には第2次の過疎地域振興特別措置法が、90年には過疎地域活性化特別措置法が、そして2000年には第4次の過疎地域自立促進特別措置法が施行になった。それぞれ71、72、68の市町村が対象になっている。特別措置法による過疎対策が30年にわたって実施されたが、過疎化を止めて地域を活性化する方策はあまり実効をあげなかったということである。

この間、過疎地域の多くで、笠沙・大浦と同様に人口減少が続き、死亡数が出生数を上回る自然減が常態になっている現実がある。

笠沙町の人口は最多時の1万2,133人から2000年には3,838人にまで減った。減少率は68%である。大浦町は7,736人から2,991人へ61%の減少をみている。

3. これまでの過疎対策

過疎地域自立促進計画をつくる参考資料として、大浦町が町民を対象に実施したアンケート調査が

ある。それによると、医療・福祉の分野や道路整備などの都市基盤整備、それに教育・文化振興の分野については、これまでの施策に対して評価が高い。半面、産業振興については不満足という反応が多く、さらなる施策を強く期待する結果になっている。生活環境整備や生涯学習・レジャー振興についても評価は相対的に低い。

産業の振興は生活に直結する分野であり、要求もそれだけ切実なものがあるのだろう。町当局の農業・畜産業の振興、地元の製造業・建設業等の振興策を肯定的に評価しながらも、いっそうの努力を求め、さらには企業誘致、高齢者等の雇用促進に要求が強い。企業誘致は若者の定着のためにも重要という認識である。

町当局はこれまでも、人口減少にブレーキをかけて過疎化の進行を食い止めるための施策を重点的に展開してきた。

大浦町は農業部門で特産品の茶・ポンカン生産、和牛生産の振興に力を注ぎ、また大浦干拓地を活用した生産拡大、農産加工の推進策などを進めてきた。観光開発も重点施策で亀ヶ丘の整備などに取り組んできた。福祉のまちづくり、人材育成も重点施策である。中学生全員に韓国の体験旅行をさせるという思い切った施策も続けている。

笠沙町では漁業の振興と観光開発を最重点施策に掲げ、特産加工品の開発、つくる漁業の推進、定置網観光などに取り組んできた。地場産品とからめた観光施設づくりにも力を入れ、焼酎づくりの杜氏を輩出している黒瀬地区に「杜氏の里」を造った。焼酎の製造も手がけていて、杜氏の里でつくる「いっどん」という名の焼酎は地元でも手に入りにくい人気である。海洋レジャーの拠点として野間池に宿泊施設を兼ねた「笠沙恵比寿」も建設した。新鮮なさかな料理を楽しめる。ここはまた、定置網観光やホエールウォッチングの発着点でもある。鯨にはかなり高い確率で出会うことができるようで、日本有数の鯨観察地にすると関係者は張り切っている。「はんや節」コンテストもある秋祭りなどのイベントも実施している。

どの施策も重要で地域のニーズにも合っており、的をはずしたものではない。しかし、過疎化の進行を食い止めて人々を地域に定着させる力にはならなかった。なぜか。

4. 農業・漁業とも零細経営

大浦町の1970～74年版『過疎地域振興計画』には、次のような記述がある。

「三面を山に囲まれている山麓村で、平坦地が少なく……零細農家が多く、また近年は現金収入のために出稼ぎ者の流出が激しい……」

農家の経営規模は零細で、全農家の3分の2以上が50アール以下である。農業収入で生活できるレベルではなく、そのほとんどは農外収入に頼らざるをえない農家とっていい。農家数は急激に減少し、1960年には1,500戸を数えたのが95年には500戸ほどになった。2000年の農業センサスでは233

戸にまで減っている。

笠沙町でも事情は同じである。こちらは漁業が中心であるが、不安定な漁業収入のせいで漁業従事者は年々減少を続け、1951年には1,000人近くいた就業者が88年には半分以下の450人ほどに減った。農家数は2000年で160戸、うち86戸は農地面積30アール以下である。農業にしろ漁業にしろ、専業では食っていけない現実にある。

では、兼業の機会が地域に豊富にあるかということ、そうではない。雇用の場を提供する第2次産業、第3次産業の実情は貧弱というほかはない。笠沙町には町外資本の縫製工場が立地していたが、経営不振で撤退した。両町とも建設業、農産加工場（茶工場など）水産加工場、商店等を除くと雇用の場はほとんど見あたらない。雇用の場の創設、企業誘致に町当局は多大の努力を傾けていたが、地理的な条件の悪さもあって効果をあげていない。そのような事情から、働くために人々は加世田市や遠くは鹿児島市あたりに通勤しているのが実情である。それが不可能なら、町外に出て雇用の場をつかむ以外にない。このように、笠沙・大浦は兼業の機会が少ないがゆえに、人口の急激な流出を余儀なくされた、という事情を抱えていたといっている。

要は、農業や漁業だけで生活を営む条件に乏しいということである。これが、急激な人口流出・過疎化の急進行を招いた内側の事情といっている。

ちなみに、鹿児島県統計課の『市町村村民所得推計報告書』によると、1969年度（昭和44年度）の町民1人当たり所得は、笠沙町が21万448円、大浦町が20万7406円で、県平均の74.2%、73.1%であり、1998年度（平成10年度）では笠沙町が148万3543円、大浦町が159万613円で、県平均の64.2%、68.8%であった。これは県内でもっとも低いランクに属する。

ほかに、電化製品の普及や燃料のガス化・車の普及等々の都市的な生活の広がり、生活様式の変化、子供の教育費の急増、といった時代の要請からくる“カネのかかる暮らし”をせざるをえなくなったという事情も働いている。

以上は、内的要因による人口流出といっている。しかし、人々が町から出ていく要因はそれだけにとどまらない。というより外的要因によるところが大きい。それをみていこう。

5. 高度経済成長の軌跡

笠沙・大浦に限らず人口が大量に急速に出ていった時期は、日本の高度経済成長期のことである。改めて検証するまでもないが、全国の農山漁村が急激な人口減少に見舞われた時期を人口統計によって確認すると、鹿児島県ではすでに触れたように1955年の人口が最多で、以後減少に転じている。笠沙・大浦では両町が分村した1951年頃から人口が減る傾向をみせるようになり、表1で分かるように55年以降は急減をたどった。全国の人口移動の実際を見ても、3大都市圏の人口が増えるのはお

おむね1960年からである。(表2参照)

表2 地域別人口の割合の推移

(%)

	1950年	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年
全 国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
北 海 道	5.1	5.3	5.3	5.2	5.0	4.8	4.8	4.7	4.6
東 北	10.7	10.4	9.9	9.2	8.6	8.2	8.2	8.0	7.9
北 関 東	6.2	5.8	5.4	5.2	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
南 関 東	15.5	17.1	18.9	21.2	23.0	24.2	24.5	25.0	25.7
北 陸 東 山	9.6	8.9	8.4	7.9	7.5	7.2	7.1	7.1	7.0
東 海	10.5	10.5	10.7	11.0	11.3	11.4	11.4	11.4	11.5
東 近 畿	3.1	2.9	2.8	2.7	2.7	2.8	2.9	2.9	3.0
西 近 畿	10.7	11.3	12.1	13.2	13.9	14.0	13.8	13.7	13.5
中 国	8.1	7.8	7.4	6.9	6.7	6.6	6.5	6.4	6.3
四 国	5.0	4.7	4.4	4.0	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4
九州 沖縄	15.5	15.3	14.6	13.4	12.4	12.0	12.0	11.9	11.7

出典：人口・世帯研究会『日本の人口移動』(1996年)

では、高度経済成長はどのようにして実現したのか、その概略をみよう。

敗戦後、日本政府は戦後処理と経済復興に全力をあげ、その結果、日本の経済は1955年には戦前の水準に戻った。この間、貿易立国の基本方針のもとに52年にIMF（国際通貨基金）と世界銀行に加盟し、55年にはGATT（関税貿易一般協定）に加盟した。後にみるように、この時点ですでに農産物輸入自由化の種がまかれたことになる。

政府は経済自立を目標に「傾斜生産方式」をとって、生産力を回復し増強するために石炭と鉄鋼の増産に力を集中した。その効果と、朝鮮戦争特需という特殊事情も加わって、1955年後半には神武景気と呼ばれた好況を迎えた。これを機に高度経済成長が始まる。高度成長へ向かうにあたって、当時の鳩山内閣は「経済自立5カ年計画」を立てて、産業設備の近代化、貿易の振興、自給度の向上を重点政策課題として経済政策を推進した。57年暮れには岸内閣の「新長期計画」が、60年暮れには池田内閣の「国民所得倍増計画」が発表され、高度成長が本格化していった。この間の日本経済は政府主導の色彩が強く、「日本株式会社」の異名をとった。政府による経済計画はその後の内閣によっても次々に策定され、産業優先・経済成長優先の経済政策が展開された。

高度成長とは高い経済成長の維持を特徴とする。実際に、55年以降の日本経済は年率10%を超える成長を長期にわたって続けた。1960年代の実質平均成長率は11%を記録している。67年にはGNP（国民総生産）がイギリス、フランスを抜き、この頃から日本は「経済大国」と称されるようになる。経済成長を引っ張ったのは重化学工業で、鉄鋼は造船、自動車、機械工業などの鉄を素材とする産業の成長を支え、重点投資の対象になった石油化学は関連産業の急発展ですそ野を大きく広げた。

これら第2次産業は膨大な量の労働力を吸収することで巨大化していった。第2次産業・第3次産業の雇用者数は、1955年から75年までの20年間に1,700万人から3,618万人に増えている。2倍強、1,917万人の増加である。これを供給したのは農山漁村であった。農村は戦前から過剰人口を抱えており、戦後の50年代まではなお人口過剰状態にあったこともあり、政府が政策誘導によって農村人口

の都市への移住を進めたという側面もある。

高度成長期には貿易の自由化が急速に進んだ。「貿易立国」を国是とする以上、欧米の自由化要求を拒むことは不可能で、加えて経済の急成長を支えた工業製品の輸出が「集中豪雨的」と非難されるほどに急増したために、アメリカなどと経済摩擦を引き起こし、自由化を強く迫られるという事情も働いた。自由化は農産物にも及び、GATTのウルグアイラウンドの結果、1993年には主食の米についても部分開放を余儀なくされる事態に至った。

国民生活は豊かになった。高度成長の初期には家庭電化製品の一大ブームが起こって電気冷蔵庫、洗濯機などが各家庭に普及し、やがて自家用車がほとんどの家庭になくてはならないものになった。食事の洋風化も進んだ。食の変化は農村も例外とせず、これが農業生産に大きな影響を及ぼす。

6. 後退を続けた農政

戦後の農業政策は食糧の確保・自給を基本にして増産を目指して組み立てられてきた。時代が要請したからである。しかし、高度経済成長期になるとこの基本が揺らぐ。自給率はずるずると下がり続け、自給実現を目的にした農業保護・価格支持策は市場原理に取って代わられた。この変容は、重化学工業の発展を主眼とした高度経済成長優先主義によると規定できる。高度成長は第1次産業を踏み台にして達成されたといつて過言ではない。そのさまを概観しよう。

農業基本法による農政

高度経済成長が本格化した1960年12月に「農業基本法」が誕生した。農業を近代化して自立経営できる農家を育成し、農業と工業の所得格差をなくすことを目標にした新法であった。近代化とは経営規模の拡大と農産物生産の多様化を指す。そのために農地の集約、零細で非効率な農地の改良と単位面積の拡大、農道の整備を進めるといった「構造改革」を実施し、作物については果樹、野菜、畜産、園芸作物等の栽培を奨励する「選択的拡大（あるいは縮小）」を考慮する。つまり経営規模の拡大と販売上有利な作物を取り入れることで農業所得を上げて工業との格差をなくそうという戦略であった。構造改革には政府の補助制度を導入した。

この時期にはすでに農村から都市の工業へ人々が動く流れができていたが、基本法はその流れを大きく加速する要素を持っていた。経営規模の拡大政策・自立経営農家の育成は零細な農家の淘汰を必然にした。新法は零細農家の離農を促進し工場労働者として高度成長の現場に送り込むことを狙ったものでもあった。そして、実際にことはその通りに運んだ。いや、農家の次、三男だけでなく後継ぎたるべき長男や、後には壮年の農業経営者の離農や挙家離村の形で家族ごと農村を離れる事態にまで人口の流出が拡大した。

工業の成果の波及

工業の発展はさまざまな農業技術や機械類を生み、農業生産を飛躍的に高める働きをした。ひとつ

は化学製品の普及であり、ひとつは農業機械である。化学製品は肥料であり農薬である。これは農業生産のあり方をがらりと変えた。それは一面で作業の軽減を実現したが、他面では地力を減退させ生産力を弱体化させることにつながった。人体への害も生じた。農業機械は作業効率を飛躍的に高めることになった。構造改善事業は農業機械の普及を前提にしており、そのために農地の単位面積の拡大に主眼をおいた。しかし目的の経営規模拡大は初期の目標通りには進まなかった。

化学製品と農業機械は瞬く間に広がった。それには農協が大きな役割を果たした。農協経営にとっても多大なメリットがあったからである。それは個々の農家に過剰な投資をさせることになった。そして農機具類の支払いのために農家は出稼ぎを余儀なくされ、離農にもつながった。農村からの出稼ぎ者は都会で工業のためのインフラ整備の土木建設現場で多数が働き、工業の発展を下積みになって支えた事実も忘れられない。

貿易自由化の波

農産物の輸入はすでに1950年代に始まっていた。政府が54年にアメリカと結んだMSA（相互安全保障）協定と同時に余剰農産物購入協定を結び、小麦などの輸入を認めた。この措置で国内の麦栽培が大きな影響をこうむった。60年には「貿易為替自由化大綱」ができ、以来つぎつぎに貿易・資本の自由化措置がとられた。農産物の輸入も例外にはならず拡大され、63年にはバナナ、粗糖などが自由化され、その後もほとんど年中行事のように自由化の措置がとられた。70年には58品目、71年には28品目が対象になって、農産物自由化率は95%に達した。90年代に入って牛肉・オレンジなどにも広がり、93年にはGATTのウルグアイラウンド合意でついにコメの部分輸入開放にも道を開いた。

農産物輸入は自由貿易の原則に基づく措置ではあるが、工業製品の輸出急拡大の見返りに強く要求されたといういきさつがある。その影響は大きく、粗糖の自由化で鹿児島や沖縄のサトウキビ生産が打撃をこうむり、オレンジでは国の奨励で栽培を拡大したミカン農家が価格暴落に泣く事態を招いた。零細農家にはとりわけ影響が大きかった。

保護・価格支持政策の後退

58年のアメリカ小麦の大量受け入れで国内の麦・雑穀類生産は実質的な切り捨てにあり、食糧自給・増産の大方針は早くも根本から揺らぐことになった。その後の自由化措置で食糧自給率はじりじりと下がり続け、穀物の自給率は食用・飼料用の合計で70年には50%を割り、90年には30%に落ち込んだ。熱量換算でも70年に60%に下がり、以後も急激に下降線をたどって40%ほどに低下している。先進国の中では異常な低率であり、食糧安全保障の観点から憂慮される事態である。

食糧自給・増産の基本方針のもとでコメを中心に価格支持策がとられてきた。しかし、輸入自由化の進展と並行して、農業保護政策・農産物価格支持政策は後退していく。それを決定づけたのはコメ余り現象であった。67年にコメは「有史以来の豊作」になり、翌68年には稲作の作付け転換が始まり、69年自主流通米という名の自由販売制が取り入れられた。これで米価支持政策は実質的に終わり

を告げた。食糧管理制度も抜本的に見直され、コメの流通は市場原理に委ねられる。一方で水田利用再編対策のもと稲作を政策的に削減する施策が今日まで続いている。いわゆる基本法農政は役割を終えたとして法が新しくなり「新農政」に切り替えられた。

その背景には「農業過保護論」があった。財政赤字問題も不利に働いた。この間、政府予算に占める農業予算は比率を下げた。経済のグローバル化が急速に進むなかで、貿易重視の経済運営の前に農業がしわ寄せを食ったという構図である。稲作転換、いわゆる減反政策をはじめとする農政の後退が農家の生産意欲を著しく殺いだ事實は、はっきり指摘しておかなくてはならない。

7. 兼業を維持するために

基本法農政が目指した経営規模拡大による自立農家の育成は、成功したとはいえない。再三の農地流動策にもかかわらず農地は流動しなかった。しかし、農家形態は激変して、少数の専業農家と大量の兼業農家とに2分された。鹿児島県も例外ではなく、表3に示すように兼業農家が「当たり前」になった。それも農業は副業である第2種兼業が圧倒的多数である。農村社会は、農業から離れて都市の労働者の仲間入りをした脱農者と、農村にとどまって農業以外の職業に主として従事する農村滞留者を生んだ。兼業農家が多数農村に滞留している状態は日本社会の特徴という。

表3 鹿児島県の農家数の推移

		1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	増減率 95/60
過疎地帯	総農家数	176,910	161,898	146,656	131,198	117,846	108,266	84,617	73,860	△58.2
	専業	87,168	56,928	41,866	34,539	34,328	35,570	29,787	27,082	△66.5
	第一種兼業	49,774	50,498	43,250	34,221	27,171	21,521	15,949	12,662	△74.6
	第二種兼業	39,973	54,472	61,540	62,438	56,347	51,175	38,881	34,116	△1.5
非過疎地帯	総農家数	97,372	86,376	80,080	63,886	57,593	52,343	44,798	37,047	△61.9
	専業	42,882	26,809	19,861	14,101	14,426	15,321	15,818	13,331	△68.9
	第一種兼業	26,124	25,016	19,771	12,215	8,915	7,316	5,558	4,662	△82.1
	第二種兼業	28,554	34,551	40,448	37,570	34,252	29,706	23,422	19,054	△33.2
全県	総農家数	274,282	248,274	226,736	195,084	175,439	160,609	129,415	110,907	△59.6
	専業	129,857	83,737	61,727	48,640	48,754	50,891	45,605	40,413	△68.9
	第一種兼業	75,898	75,514	63,021	46,436	36,086	28,837	21,507	17,324	△77.1
	第二種兼業	68,527	89,023	101,988	100,008	90,599	80,881	62,303	53,170	△22.4

出典：2000年「農業センサス」

この現実を前にして、政府は農村に兼業機会を増やす施策を採用した。71年施行の農村地域工業導入促進法はその具体策の1つである。これによって農村地域の自治体は工場誘致に努め、鹿児島県でも小規模ながらあちこちに工業団地が造成され、繊維、縫製、電機、金属加工等々の工場が立地した。笠沙町にも縫製工場が進出してきた。だが、これらが都市指向の若年層の地元定着に十分な役割を果たすことにはつながらず、いまなお若年層は農村から外に出ていく。進出企業による雇用が実現しな

い所では、公共事業が兼業農家の農外所得を保障することになった。農業構造改善事業は公共事業化し、雇用の場を提供する役割を担った。こうして兼業農家は生計を維持し、兼業による農外所得が農村人口をкаろうじて支えるという構図ができています。

三方を海に囲まれた笠沙町はいうまでもなく、大浦町も平地に恵まれない山間地である。そもそも規模の大きい農業を営む条件にはなく、農業基本法が示したような農業への転換は期待できない土地柄である。地理的条件から、他に比べて兼業機会にも乏しい。これに農業経営を困難にする外的要因が加われば、農家経営が行き詰まるのは自明であろう。両町が過疎地域の多い鹿児島県内の市町村の中でも際だって急激な人口減少に見舞われ、なお減少が続く要因も、自ずとはっきりしてくる。高度経済成長以来の経済政策が維持され、それを主因とする資源や人材の大都市集中が続く限りは、状況を転換させることは至難のことと言わざるをえない。

過疎地域にはいま1つ不利な条件がある。日用の消費物資を買うのに不便をかこつことである。

笠沙・大浦両町も例外ではなく、「必要なものを地元で調達できない」実態にある。両町の商工会の統計によると、最寄品の地元商店での購入は、笠沙町で30.7%（食料品51.5%、日用雑貨29.6%、実用衣料0.8%：2000年）、大浦町で49.4%（食料品79.9%、日用雑貨46.7%、実用衣料21.6%：1997年）であり、買い回り品の地元購入は笠沙11.7%、大浦20.9%にすぎない。最寄品、買い回り品を合わせた地元消費は、笠沙町20%、大浦町30%で、買い物の大半は加世田市、枕崎市、あるいは鹿児島市で行っている状態にある。笠沙町では生鮮食料品を扱うスーパーが数店あったが、売り上げ減少でAコープを除いて閉店したと聞いた。加世田市の店舗に太刀打ちできなかったのだという。

両町は交通基盤整備の重点に加世田に通ずる県道・川辺笠沙線の整備、笠沙枕崎港線の整備を強く要望してきた。加世田に至る県道の改良はかなり進んでそれだけ便利になったが、皮肉にもこれが“買い物道路”になって地元の商店を衰退させることにつながった。

地元の商業機能の衰微は、カネの地域内循環が減ることを意味する。農業生産、漁業生産で生み出したカネ、あるいは兼業で稼いだカネが地元よりは町外で使われる。その結果、商業機能はいつそう衰微の傾向をたどる。過疎地域では、こんな経済のマイナス効果も働いている。その実例を、笠沙・大浦地域にみることができる。

8. 経済効率とは違う視点で

過疎地域を活性化させるために、これまでもさまざまな工夫が凝らされ、多大のエネルギーや資金が投じられてきた。国は1970年からすでに30年以上にわたって活性化対策のための施策を講じてきた。それらはかならずしも期待通りの効果を発揮してこなかった。では、この先はどうか。

笠沙の地を歩くと、いくつかの曙光に気づく。そのせいか、沈滞したというよりはそこそこに元気

さを感じる人が多い。既述のように、杜氏の里で醸造する焼酎は買うのに予約が必要なくらいの人気だし、「笠沙恵比寿」もにぎわっている。ホエールウォッチングの人気も上昇の気配をみせている。野間岬に九州電力が造った風力発電の巨大風車群は新しい観光資源である。

大浦町では町が造成して分譲した住宅団地と物産販売所がヒットしている。住宅団地は12戸分を造成した。ゆったりした敷地が特徴だ。これを1坪(3.3㎡)当たり2万円の価格で売り出したところ、短期間に完売した。うち2軒は長年都会に出ていた人が定年退職を機に購入した。老後は出身地でゆっくりを過ごしたいという人たちである。残りは地元の若い人たちである。この事実は、農村でも住宅地の需要があることを示している。

物産販売所「ふるさと館」は大浦町入り口の県道沿いにある。1998年に町が建造し、2000年からは農協が経営を委託されて運営している。物産は高齢者たちが自宅の菜園で栽培したものを持ってくる。2000年は7,000万円ほどの売り上げがあったという。人気商品は午前中に売り切れるそうだ。1人で月に10数万円を稼ぐ人もあるということだ。

笠沙町では関東や関西、あるいは中部地方からやってきた若者7-8人が漁業に従事している。笠沙の女性と結婚してここに骨を埋めると決めている人物もいるという。根っからの魚好きで共通している。農業の分野でも県外の農業にはまったく無関係の人が居着いている事例は、鹿児島県でも珍しくなくなった。これは漁業でも農業でもここ10年ほどにみられる傾向のようである。

野間池漁協長の宮内叶氏は、都会で定年を迎えて古里帰りをしたUターン者の話をしてくれた。年金を受給しながらのんびり暮らす考えだが、地元の役にも立ちたいと考えている人たちで、定置網の従業者として力を貸してくれている。賃金は小遣い程度でいいという。そういう暮らし方をするには笠沙が一番適している——と教えられた、というのだった。

「新しい現象」を列举してみた。かつての大量人口流出に比べればささやかな人の動きではある。それが典型的な過疎地を変える力になるものでもないだろう。しかし、この先の過疎地の在りようを考える糸口にはなるのではないかと思われる。

ひとつには、過疎地にも資源が豊富にあるということである。それは海であり山であり、農村、漁村自体であろう。それらに気づいて惹かれる人々がいる。都会での暮らしをやめて農漁村でゆったりと暮らしたいと考える人も出てきた。経済効率重視に懐疑的な人たちである。むろん経済効率一辺倒の考えがなお支配的だが、笠沙・大浦にみられる人の動きは、経済効率重視ではない方向で過疎地域対策を考える時代であることを示唆する。

ひとつには、地元産物の再評価ということである。こういとおおげさに響くが、「道の駅」や「ふるさと館」といった地域産品販売所のこのところの人気を見ると、けっして特産や名物ではない野菜類、水産物の需要がけっこうあるという事実気づかされる。大浦町の「ふるさと館」に並んでいるのは、路傍の無人百円ショップの趣と大差ない。店構えを大きくしてスマートにただけという印象である。しかし、高齢者が大半の生産者は喜々として菜園でできた野菜を出荷する。それが生き

がいにもなる。先例は宮崎県綾町にある。はやりの表現を用いるなら「地産地消」の実践例である。これも経済効率重視からは出てこない動きとっていい。

過疎対策は、これらのような「ささやかな」ことを拾いあげて地道に積み上げていく作業を不可欠の条件とするのではないか。大きくは効率一辺倒の時流を変えることで、それは至難のことだが、小さな芽は出ている。この芽を大事に育てていくことが大事だ。

おわりに

過疎地域の現状を見、過疎化のメカニズムを改めて考えることを主眼にしてこの小論を書いた。現時点でも、その作業はけっして無意味ではないと考えたからである。

いま、過疎地域には強い逆風が吹いている。政府が強力に進めようとしている市町村合併と地方交付税の見直しは、その最たるものである。どちらも国の財政の事情がらみである。過疎地域ほど財源を国に依存する度合いが強い。そして地方交付税の算定は人口を基礎にしているから、人口減少地域ほど歳入事情は厳しい。財政面で締め付けをくうと地方行政はひとたまりもない。だから役場は「合併やむなし」に傾いている。笠沙・大浦も同様で、加世田市を中核にした数市町の合併が望ましいという見解が多数派のようである。

広域合併でこの地域の人口減少に歯止めがかかり、それが地域の活性化につながるかとういうと、その保障はないというべきだろう。荒っぽい市町村合併や地方財政調整制度の「改革」は、過疎地域にはマイナスにはなってもプラスにはならないと考えられる。ひいては第1次産業のいつその衰退を招く恐れが強い。高齢化も深刻である。しかし、過疎問題への国民の関心は薄く、政治の関心度も不十分である印象を否めない。現状が続く限り、また「中央」の号令のままに市町村合併や財政制度の改革が進むとすれば、過疎地域は必然的に荒廃する。そういう感想を強く抱く。

2002年1月下旬、大浦町の越路海岸に鯨14頭が乗り上げるという出来事があった。1頭は町民たちの努力で沖に戻されたが、13頭は死んでしまった。その処理費用は全額町の負担だということで、町当局が頭を抱えていると報じられた。臨時出費という意味ではこれは突然の災難である。同情を禁じ得ない。

参考文献

『笠沙町郷土誌』上・中・下 笠沙町

『笠沙町総合計画書』笠沙町・2001年、『大浦町総合計画書』大浦町・2001年

『笠沙町過疎地域対策計画』（自立促進ほか）、『大浦町過疎地域対策計画』（同）2000年ほか

『過疎対策の現況』国土庁、1992年版

『市町村の過疎対策』鹿児島県他，各年度版
『日本農業100年のあゆみ』暉峻衆三，有斐閣，1996年
『鹿児島県の経済と社会』鹿児島県市町村自治研究所，1980年
『地域社会の変貌と住民生活』国立国会図書館，1971年
『地域振興対策調査報告書』過疎地域問題調査会，1979年
『高度成長』猪木武徳（『日本経済史』所収）岩波書店，1989年
『内発的发展論と日本の農山村』保母武彦，岩波書店，1996年
『農村社会の変動と農村問題』白樫久（『地域学への招待』所収）世界思想社，1999年
『かごしま20世紀』下，南日本新聞社，2001年