

【論文】

山陰地方の中山間地域における基盤産業の位置づけ —鳥根県飯南町を事例に—

宮本恭子

（鳥根大学法文学部）

摘 要

人口を維持し地域を持続するには、所得をもたらす産業の形成と雇用機会の確保、そして両者の連関構造を築くことが基本となる。基盤産業を見極めて、「稼ぐ力」を持つ産業および雇用吸収力の高い産業を伸ばすことが地域の持続可能性に不可欠の要素となる。本稿では、山村の基盤産業の位置づけを検討するために、鳥根県飯南町を対象に、地域をけん引する産業の連関構造を検証した。飯南町では、農業は稼ぐ力が強いだけでなく、雇用吸収力も大きいため、地域内取引の核となる産業と捉えることができ、地域内で最も支援を注力すべき産業であることがわかった。雇用創出効果が大きい基盤産業は、男性は農業、女性は「医療・福祉」産業であるが、若年労働力不足が深刻である。農業や介護の基盤産業としての位置づけを保っていくために、「特定地域づくり事業協同組合」の活用が期待される。

キーワード：飯南町、特定地域づくり事業協同組合、基盤産業

はじめに

我が国の人口減少が急速に進む中、地方では今後の人口減少が地域経済の縮小や行政サービスの低下を招き、それがさらなる人口減少を引き起こすことが懸念されている。中でも、中山間地域や離島などの条件不利地域では、日本全体の人口が減る中で、各市町村にとって人口を維持していく具体的なプランを示すことは容易ではない。

現在ではもうなじみの言葉となった「地方創生」は2014年の臨時国会にてスタートしている。2014年5月の「日本創成会議」人口減少問題検討分科会が、2040年までに全国約1800市町村のうち約半数（896市町村）が消滅する恐れがあると発表した「消滅可能都市」

（通称：増田レポート）により自治体の危機感に拍車をかけることになり話題となった¹⁾。その中で、地域に人が集まるような産業開発の重要性が発信されている。

人口を維持し地域を持続するには、所得をもたらす産業の形成と雇用機会の確保、そして両者の連関構造を築くことが基本となる。このことは、まさに外から所得をもたらしている産業は何かという視点と、雇用を吸収している産業は何かという視点が、地域経済をみるのに必要なことを意味している。つまり、基盤産業を見極めて、「稼ぐ力」を持つ産業および雇用吸収力の高い産業を伸ばすことが地域の持続可能性に不可欠の要素となる²⁾。

山陰地域における基盤産業を国勢調査からみると、地方の中心都市では卸売・小売業、山村や離島では農林漁業、高速道路や港湾へのアクセスが良い自治体は製造業が基盤産業の地位を占めていたが、2000年以降、その地位は揺らぎつつあるように見える³⁾。その背景には、基盤産業の位置づけが変化している可能性があるが、実態解明は未着手のままである。本稿では、山村の基盤産業の位置づけを検討するために、地方の経済をけん引してきた産業政策の変遷を概観し、鳥根県の中山間地域に指定されている飯南町を対象に、地域をけん引する産業の連鎖構造を検証することを通して、基盤産業の位置づけの実態を明らかにすることを目的とする。

本稿の構成は、次の通りである。まず、Ⅰでは、いかに地方の産業育成や雇用の創出が行われてきたかを概観し、Ⅱで、鳥根県の産業別の経済波及効果および産業別の雇用創出効果を計測する。Ⅲで鳥根県飯南町の基盤産業の位置づけを検証し、Ⅳで地域産業の担い手確保を目的として制度化された「特定地域づくり事業協同組合」について取り上げる。

Ⅰ 基盤産業の位置づけの変遷

1. 地方の雇用創出の動き

1.1 建設部門の公共事業の時代

いかに地方の雇用が確保されてきたかという観点から、過去を振り返ると、高度成長期には都市部中心に経済成長し、地方から都市部への人口移動により、地方出身者の雇用が確保されていた。高度成長期の終焉で地方から都市部への人口移動が低調になってからは、製造業の工場誘致が地方雇用確保策の主軸となった。

日本における地域雇用創出支援策は、1980年代まで高度経済成長期に立案された中央政府主導型の政策が続いた。政策の具体的内容は、道路等の社会基盤整備を中心とした公共事業であった。バブル崩壊後の不況期には、大規模かつ継続的な公共事業の積み増しにより建設業で地方雇用が確保された。ところが、1990年代の不況対策によって、国と地方は巨額の財政赤字を抱え込むこととなり、従来型の公共事業による地域振興といった政策手段が採れなくなり、公共事業は急速に削減された。また1997年の金融危機発生以降は、先行き閉塞感から産業の空洞化が進行するなか、目ぼしい受け皿が無く、全国的に失業率が大幅に悪化した⁴⁾。

1.2 介護分野の公共事業の時代

地方の経済や雇用創出の主軸であった建設部門の公共事業が削減する中、地方にとって経済や新たな雇用創出の柱に置き換わったのが介護分野である。1990年代は急速に進む高齢化に対応するため、高齢者介護のための供給体制の整備が急ピッチで進んだ。1989年には4月から消費税の徴収が開始され、12月にゴールドプラン（高齢者保健福祉推進10カ年戦略）が公表される。1990年にスタートしたゴールドプランでは、10年間で6兆円以上を投じて、特別養護老人ホーム整備、ホームヘルパー・デイサービス・ショートステイの整備による在宅福祉対策などを進めるとされた⁵⁾。

ゴールドプラン実施により、高齢者保健福祉サービスは順調に基盤整備が図られたが、高齢化が当初の予想を超えて急速に進んだため、1994年に全面的に改定された新ゴールドプラ

ン(高齢者保健福祉5ヵ年計画)が策定された⁶⁾。2000年4月の介護保険制度による需要増加に対応するため、在宅介護強化の数値目標として、ホームヘルパー17万人確保、訪問看護ステーション5,000箇所設置などを掲げた。ゴールドプランと新ゴールドプランの推進によって、高齢者保健福祉サービスの基盤整備は急速に進展することとなった。また、2000年には、新ゴールドプラン後の新たなプランとしてゴールドプラン21(今後5ヵ年間の高齢者保健福祉施策の方向)がスタートし、介護サービスの基盤整備と生活支援対策などが定められた⁷⁾。

2. 雇用対策としての介護産業の近年の動き

1990年以降、高齢社会に備えて介護に関する取り組みが急速に進み、高齢者に対する福祉サービスの充実に向けた取組が進められた。こうして、高齢化が急速に進む地方では、介護サービスの基盤整備が建設部門に代わる公共事業として、雇用創出対策の主軸へとシフトした。

2000年には高齢期の介護に関する新しい社会保険制度である介護保険制度も導入された。これを機に2000年以降、特に介護分野の雇用対策に力が入られるようになる。2000年代には、2008年秋に起きた世界規模の金融危機と戦後最大の世界同時不況の直撃を受け、日本経済もまた、厳しい状況に追い込まれた。完全失業率が5%を上回るなど、雇用失業情勢は厳しさを増した⁸⁾。こうしたなか、雇用対策の取組として介護分野が挙げられた。2009年度補正予算案で「経済危機対策」における「雇用対策」関連の取組として、雇用維持対策(雇用調整助成金の拡充等)、再就職支援・能力開発対策、雇用創出対策、派遣労働者保護対策、内定取消し対策等、住宅・生活支援等が掲げられ、雇用創出対策には、緊急雇用創出事業(基金)の積み増し等も盛り込まれた⁹⁾。

緊急雇用創出事業の1つに、今後成長が期待される分野での就職を目指す「重点分野雇用創造事業」も作られた。厚生労働省による「重点分野雇用創造事業」においては、成長が期待される分野の1つとして「介護分野」が挙げられており、新たな雇用機会の創出と地域ニーズに応じた人材育成の事業の対象とされた。

「重点分野雇用創造事業」は、政府の緊急雇用対策本部が2009年10月に発表した「緊急雇用対策」の柱の一つで、成長が見込まれる三分野で重点的に雇用の促進を図る取り組みのことである。積極的な活用が求められる分野には、「介護」、「農林水産業」、「環境」、「観光分野」が選ばれ、2010年度に約8万人の雇用を創出した¹⁰⁾。特に、働きながら資格を取得する者への支援が特徴で、例えば介護分野では、働きながら資格取得(ホームヘルパー2級、介護福祉士)ができるよう支援するプログラムを創設し、介護補助労働に加えて、介護施設外における養成講座の受講が可能となった。

政府の新成長戦略(2010年6月閣議決定)¹¹⁾においても、介護分野は高い成長と雇用創出が見込める日本の成長牽引産業として明確に位置づけられた。この分野は、雇用誘発効果や生産額等に与える影響も高いなど、雇用の創出という意味でも、また国民経済を支える産業という意味でも、極めて将来的に有望であるとされた。2025年には、現在41兆円、雇用者数385万人の医療・介護サービスを、90兆円超、670万人程度の市場と雇用の規模を持つ産業へと成長させ、市場と雇用の創出を図るとしている。そのために、介護を魅力ある職場へと転換し、人手

不足を解消すると同時に、介護分野を新たな雇用機会とすべく、ケア付き住宅の整備加速、地域における相談支援体制の整備などの介護基盤のさらなる整備で、3年間で30万人の雇用の創出が計画された。

政府は、1990年代から介護を高い成長と雇用創出が見込める日本の成長牽引産業に位置付け、さまざまな政策を行ってきた。今後も介護人材の確保は国にとって重要課題のひとつのはずであるが、2023年の国の政策方針では、それが消えて、IT(情報技術)人材の確保へと主流が移った¹²⁾。

Ⅱ 地域産業連関表による基盤産業の位置づけ

1. 『産業連関表』について¹³⁾

次に、鳥根県の基盤産業の位置づけを見てみよう。産業連関表は、財・サービスの生産状況や、産業間及び産業と最終需要(家計など)との間の取引の状況などを、一定の地域(国全体、地方公共団体など)における一定期間(通常は1年間)を対象として、行列形式でまとめた加工統計である。言い換えれば、産業連関表は、各産業が相互に関係を持ちながら成り立っているという実態を、具体的な数値でみることができるようにしたものということができる。

また、経済波及効果も『産業連関表』(総務省)から計算することができる。ある産業で生じた需要は、その産業の生産を発生させるとともに、他の産業の生産も誘発する。それぞれの産業では従業者に賃金が支払われ、そこから新たな消費(需要)が生み出される。その需要は、さらに他の産業での生産を生じさせる。このように1つの需要が、産業や家計にもたらす直接的、間接的影響を経済波及効果という。

2. 鳥根県内生産額の産業別構成

『平成27年鳥根県産業連関表部門分類表』¹⁴⁾には、大分類(39部門)、中分類(97部門)、小分類(187部門)別に係数が掲載されている。本稿では中分類(97部門表)を中心に分析し、農林水産業の再掲として「農業」(穀類、いも・豆類、野菜、果実、その他の食用作物、非食用作物)を、「建設」の再掲として「公共事業」(道路関係公共事業、河川・下水道・その他の公共事業、農林関係公共事業)を、「医療・保健・社会保障・介護」の再掲として「介護」(施設サービス、施設サービスを除く)を、別途取り出す。農業部門は、米、麦、野菜等の耕種農業、畜産及び農業サービスの生産活動である。生産額には、上記の生産活動による財・サービスのほか、きゅう肥等の副産物、動植物の育成成長分及び農家の自家消費分も含まれる。

2015年の県内生産額の産業別構成を13部門分類で見ると、「製造業」の占める割合が20.3%(210億600万円)と最も高く、次いで「農林漁業」(12.4%、128億3300万円)、「商業」(5.2%、53億8400万円)、「運輸・郵便」(5.1%、52億4700万円)、「サービス」(2.0%、20億7700万円)などとなった。これを2011年と比べると、「農林漁業」(0.7ポイント上昇)、「運輸・郵便」(0.7ポイント上昇)、「商業」(0.6ポイント上昇)などで上昇した一方、「製造業」(0.7ポイント低下)、「サービス」(0.6ポイント低下)などが低下した。

次に、2015年の県内生産額を統合大分類別にみると、「農業」が109億4100万円と最も多く、

次いで「飲食料品」(82億500万円)、「商業」(41億8800万円)、「運輸・郵送」(34億8900万円)、「医療・福祉」(1700万円)などとなった。2011年に対する生産額の伸び率をみると、「農業」の伸び率が10.0%と最も大きく、「飲食料品」(3.4%増)、「商業」(1.4%増)、「運輸・郵送」(0.7%増)、「医療・福祉」(0.01%増)と続く。

3. 投入係数

投入係数とは、産業連関表の縦の費用構成に注目したもので、ある産業がその生産物を1単位生産するために、原材料等として各産業の生産物をどれくらい使ったかを示す係数である。産業連関表の「投入係数表」に掲載されている。2015年島根県産業連関表によると、介護の投入係数は小さく、介護産業は中間投入が少ない産業と捉えることができる。

一般に製造業は、内生部門(原材料など中間投入額)の係数が高いが、「鉄鋼」のように原材料の比率が大きい産業では内生部門の係数が大きく、「電気機械」のような加工産業では、粗付加価値部門の係数がやや大きい。「医療・保健・社会保障・介護」は、粗付加価値部門の係数が大きく、労働集約型であることがわかる。また「介護」は、雇用者所得の係数が高い。

4. 影響力係数

影響力係数とは、どの産業の生産が県内全産業の生産にどれくらいの影響を与えるかを示すものである。影響力係数が1.0を超えて大きいほど、産業全体の生産を引き起こす力が大きいといえる。表1の投入係数・影響力係数表からは、農業と公共事業の影響力係数は1.0を超えているが、介護は0.508966と産業全体への影響は小さいと言える。「介護」は「農業」や「公共事業」よりも内生部門の投入係数が小さいため、原材料や中間投入が少ない部門と言える。反対に、粗付加価値部門(各産業の生産活動によって、新たに生み出される価値のこと。雇用者所得や営業余剰などから構成される)の投入係数は高くなる。「介護」は0.799177で、雇用者所得の係数値0.706215とともに高い値を見せている。これは、介護産業が農業や公共事業と比較して労働集約型で、粗付加価値の高い産業であることを示している。

表1 投入係数・影響力係数表

	内政部門計投入係数	雇用者所得	粗付加価値部門計	影響力係数
農業	0.466052	0.172600	0.533948	1.050307
公共事業	0.446755	0.285085	0.553245	1.056104
介護	0.200823	0.706215	0.799177	0.508966
内政部門計	0.406870	0.291720	0.593130	—

出所：『平成27年島根県産業連関表』をもとに筆者作成。

5. 従業者の状況

5.1 従業者の産業別構成

「島根県産業連関表」により、2000年、2005年、2011年、2015年の島根県内の従業者数の推移をみると、全産業合計では、2000年の43万2690人から2005年は40万3860人、2011年は38万

774人、2015年は37万3866人と、この15年間で就業者数は9万8824人減少している。この間の産業別の従事者数の推移をみると、「商業」、「建設」、「農業」が減少しており、特に「農業」の減少幅が大きい。一方、「医療・福祉」と「対個人サービス」では増加しており、「医療・福祉」は全体の構成比が7.7%から15.2%に倍増した(表2)。

従業者の産業別構成をみると、全国より構成比が高い産業は「農業」、「医療・福祉」、「建設」である。鳥根県では、「医療・福祉」の就業者の割合が高いが、「農業」従業者数は減少傾向にある。鳥根県の2000年以降のデータについて「医療・保健・社会保障・介護」の内訳をみると(表3)、いずれの分野も従業者数が増加している。なかでも、2015年の介護の従事者数の全体の構成比は2.7%、「医療・福祉」に占める割合は15.2%となっている。これは、高齢化が急速に進んでいることに加えて、2000年の介護保険の導入による影響であると考えられる。

表2 従業者の産業別構成(鳥根県)(単位:人)

	H27年	H23年	H17年	H12年
商業	58,974 (15.8%)	60,546 (15.9%)	71,184 (17.6%)	76,494 (17.7%)
医療・福祉	56,808 (15.2%)	51,166 (13.4%)	40,395 (10.0%)	33,129 (7.7%)
対個人サービス	42,141 (11.3%)	43,185 (11.3%)	41,514 (10.3%)	41,917 (9.7%)
建設	32,880 (8.8%)	35,375 (9.3%)	42,601 (10.5%)	51,417 (11.9%)
農業	28,120 (7.5%)	31,865 (8.4%)	45,653 (11.3%)	52,673 (12.2%)
合計	373,866	380,774	403,860	432,690

注:平成17年、12年の医療・福祉は、『医療・保健・社会保障・介護』に該当する。
出所:『鳥根県産業連関表』をもとに筆者が作成。

表3 従業者の産業別構成(全国)(単位:人)

	H17年	H23年	H27年
商業	11,740,857 (17.3%)	11,498,263 (17.3%)	11,001,094 (16.0%)
医療・福祉	5,818,556 (8.6%)	6,277,417 (9.4%)	7,694,123 (11.6%)
内(介護)	1,238,475 (1.8%)	1,643,020 (2.5%)	1,739,091 (2.5%)
対個人サービス	8,832,042 (13.0%)	8,498,516 (12.8%)	7,904,518 (11.5%)
建設	4,955,219 (7.3%)	5,277,681 (7.9%)	4,344,631 (6.3%)
農業	5,066,296 (7.5%)	3,955,804 (5.9%)	3,191,946 (4.7%)
合計	67,951,270	66,592,354	68,565,034

出所:総務省『産業連関表』をもとに筆者作成。

5.2 労働投入係数

労働投入係数とは、各部門の労働者数を、対応する産業の県内生産額で除したものであり、1単位の生産が増加することにより、どの程度の労働投入量が必要となるかを示している。39部門で、「従業者総数」についての労働投入係数(就業係数)をみると、2015年では「農業」が最も高く、次いで「対個人サービス」、「林業」などとなった。「医療・福祉」は最も低い。これは、経年的にも同様の傾向である(表4)。

次に、「有給役員+雇用者」についての労働投入係数(雇用係数)をみると、2015年では「対個人サービス」が最も高く、次いで「商業」、「対事業所サービス」などとなった(表4)。雇用係数が高いということは、1単位当たりの生産に対しての雇用者数が多いことを示している。つまり、1人当たりの生産額、ひいては1人当たりの所得が低いということである。

「医療・福祉」の雇用係数は、2000年は「商業」、「対個人サービス」に次いで高かったが、2015年には「農業」、「林業」よりも高いが、「商業」「その他の製造工業製品」「対個人サービス」「対事業所サービス」よりも低くなっている。「医療・福祉」の生産性は「農業」よりも低い、その他のサービス産業と比べると高まる傾向にあることが伺える。

「医療・福祉」のうち「介護」は、従業者数が2015年10,156人で、「医療・福祉」に占める割合は17.8%、全産業に占める割合は2.7%となっている。介護部門の雇用係数と就業係数は0.124998であり、全産業平均の0.085339、0.071847、「医療・福祉」の0.123375、0.126680と比べ高くなっている。介護部門で働く従業者数は多いが、全産業だけでなく「医療・福祉」全体の中でみても、介護の生産性は低いことがわかる。

表4 労働投入係数(就業係数・雇用係数)

	就業係数				雇用係数			
	H12年	H17年	H23年	H27年	H12年	H17年	H23年	H27年
農業	0.730921	0.632543	0.473622	0.435313	0.043190	0.049409	0.062887	0.070519
林業	0.061680	0.051522	0.218494	0.186783	0.044886	0.034866	0.107567	0.099365
商業	0.202965	0.194329	0.223537	0.169662	0.175705	0.169570	0.199041	0.154811
その他の製造工業製品	0.086382	0.095171	0.168644	0.164425	0.072010	0.076670	0.118484	0.122706
対個人サービス	0.166485	0.189150	0.209416	0.197578	0.156399	0.141449	0.164958	0.156399
対事業所サービス	0.093127	0.117458	0.125488	0.153440	0.074802	0.096478	0.105759	0.128406
医療・福祉	0.106141	0.112530	0.129481	0.126860	0.100822	0.107270	0.125096	0.123375
合計	0.089892	0.089215	0.089481	0.085337	0.069254	0.069846	0.073753	0.071847

出所：『島根県産業連関表』より筆者作成。

Ⅲ 島根県飯南町の基盤産業の位置づけ

以下では、島根県の中山間地域に指定される飯南町の基盤産業の位置づけについて見てみよう。

1. 島根県飯南町の概況¹⁵⁾

1.1 地勢

中山間地域とは、平野の外縁部から山間地を指す。狭義の「中山間地域」とは、農村統計上

用いられる地域区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域を指すものである。なお、食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)第35条において、中山間地域は「山間地域及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域と定義される。この場合の「中山間地域等」は、上記の農村統計上の「中山間地域」のほか、諸条件が不利な地域である地域振興立法の対象地域が含まれることになる。このように、「中山間地域」という言葉には様々な定義があるが、鳥根県では、1999年3月に制定された「鳥根県中山間地域活性化基本条例」において中山間地域を「産業の振興、就労機会の確保、保健・医療・福祉サービスの確保その他の社会生活における条件が不利で振興が必要な地域」と定義している。

飯南町は、鳥根県の中南部に位置し、総面積242.88平方キロメートル(東西32km、南北32km)で、約90%を山林・原野が占める過疎地域に指定される中山間地域である。

1.2 人口及び産業別就業者¹⁶⁾

総人口は4,361人(2023年5月1日)で、1955年(昭和30年)に約14,800人に達して以降、現在まで人口減少が続いている。年齢別構成人口は、年少人口割合及び生産年齢人口割合の低下と老年人口割合の上昇が続いてきたが、老年人口も、2010年(平成22年)は若干減少し、2,180人となった。町の人口は、2040年(令和22年)には2,898人にまで減少すると予測されている。生産年齢人口が減少する中で、高齢化率(総人口に占める65歳以上の割合)は県内でも突出して高く、53.1%が見込まれている。

鳥根県全体では、総人口の減少と後期高齢者人口の増加が見込まれるが、飯南町では、総人口の減少とともに、後期高齢者人口の減少もすでに始まっており(表5)、75歳以上人口は、2015年1,405人から2040年1,103人に減少する見込みである。全国的には後期高齢者人口の増加に伴い、医療・介護ニーズの増加が見込まれるが、飯南町では後期高齢者人口の減少が始まっていることから、医療・介護需要はすでにピークに達し、減少トレンドに移行している。

自然動態の推移は、出生数の減少と老年人口の増加による死亡数の増加により、現在は概ね年間60~90人程度の自然減少が続いている。社会増減は、1975年から1980年は多くの転出があり、約100人程度の転出超過であったが、2015年以降は、転出超過は概ね一桁台で推移し、2017年には28人の転入超過に転じた。

産業人口の状況を見ると、男性は農業、建設業、製造業、卸売業・小売業の順に就業者が多く、女性は、医療・福祉、農業、卸売業・小売業、製造業の順に多くなっている。飯南町では古くからしめ縄づくりが盛んであり、しめ縄づくりに適した稲わらの産地である飯南町では、近年、米を収穫しないしめ縄専用のわらの栽培にも取り組んでいる。

表5 飯南町の人口

	H27 (2015) 年					R22 (2040) 年				
	人口 (人)			割合 (%)		人口 (人)			割合 (%)	
	総数	高齢者人口		65歳以上	75歳以上	総数	高齢者人口		65歳以上	75歳以上
		65～74歳	75歳以上				65～74歳	75歳以上		
飯南町	5031	782	1,405	43.5	27.9	2,898	1,538	1,103	53.1	38.1
鳥根県	694,352	102,477	122,700	32.4	17.7	558,290	215,173	134,292	38.5	24.1

出所：「第8期(2021年～2023年)鳥根県老人福祉計画 鳥根県介護保険事業支援計画」より筆者作成。

表 従業者割合(農業・林業)(単位：%)

	2009年	2012年	2016年
飯南町	7.4	10.4	17.2
鳥根県	1.6	1.4	1.6
全国	0.6	0.5	0.6

出所：RESAS分析

2. 飯南町の基盤産業

以下では、まちの基盤産業をどのように特定することができるのかを、修正特化係数を用いて見てみよう。修正特化係数とは、地域の産業の世界における強みを表したものである。すなわち、地域の稼ぐ力である。修正特化係数が1を超える産業が基盤産業であり、他地域と比較してその産業の創出する付加価値額の地域内での構成比が高い。

また、影響力・感応度分析によって、影響力係数および感応度係数が1を超えていれば、産業間の結びつきが強く、地域の核となる産業と捉えることができる。影響力係数は、指定地域内の当該産業に対する新たな需要が、指定地域内の全産業(調達先)に与える影響の強さを示す。感応度係数は、指定地域内の全産業に対する新たな需要による指定地域内の当該産業が受ける影響の強さを示す。これらの係数を分析することで、地域内で支援を注力すべき産業を把握することができる。

表6、7は、地域経済分析システム(Regional Economy Society Analyzing System、RESAS)¹⁷⁾を用いて、影響力・感応度分析を行なった結果である。飯南町では、「農業」、「情報通信業」、「運輸・郵便業」、「金融・保険業」は影響力係数および感応度係数が1を超えており、地域の核となる産業であることがわかる。特に「農業」の影響力係数および感応度係数の数値は最も大きく、稼ぐ力が最も大きい産業と捉えることができる。

一方、鳥根県全体では、「農業」の影響力係数および感応度係数はともに1を下回り、他産業へ与える影響かつ他産業から受ける影響が小さい産業と捉えられる(表6)。このように、県全体では「農業」の基盤産業としての位置づけは衰退しているが、飯南町では「農業」が基盤産業に位置づけられる。経年でも、飯南町では「農業」の基盤産業としての位置づけに大きな揺らぎはない(表7)。「農業」の影響力係数は、2010年1.15、2015年1.15、2018年1.14であり、感応度係数は、2010年1.27、2015年1.31、2018年1.30の推移である。また、地方において雇用吸

収が期待される「保健・医療・介護」の影響力係数及および感応度係数は、飯南町および島根県ともに1を下回っており、稼ぐ力という面からの産業としての位置づけは弱いといえる。

表6 影響力・感応度分析(飯南町・島根県2018年産業別)

影響力・感応度分析産業	飯南町		島根県	
	影響力	感応度	影響力	感応度
農業	1.14	1.30	0.99	0.86
情報通信業	1.11	1.30	1.07	1.27
運輸・郵便業	1.00	1.27	0.93	1.42
金融・保険業	1.02	1.15	0.99	1.20
・				
・				
・				
保健衛生・社会事業	0.98	0.92	0.95	0.82

注：影響力係数及び感応度係数がそれぞれが1となる軸で4事象に区切り、第1事象の産業を掲載している。保健衛生・社会事業はその限りではない。

出所：RESAS分析より筆者作成。

表7 影響力・感応度分析(飯南町推移)

	2010年		2015年		2018年	
	影響力係数	感応度係数	影響力係数	感応度係数	影響力係数	感応度係数
農業	1.15	1.27	1.15	1.31	1.14	1.30
情報通信業	1.1	1.22	1.12	1.29	1.11	1.30
運輸・郵便業	-	-	1	1.22	1.00	1.27
金融・保険業	1.02	1.12	1.03	1.36	1.02	1.15
その他の製造業	1.16	1.40	-	-	-	-
・						
・						
保健衛生・社会事業	0.99	0.91	0.99	0.93	0.98	0.92

注：影響力係数及び感応度係数がそれぞれが1となる軸で4事象に区切り、第1事象の産業を掲載している。保健衛生・社会事業はその限りではない。

出所：RESAS分析より筆者作成。

3. 雇用力(従業者割合)

ただし、介護の雇用吸収力は高い。まちの雇用力を見てみよう。従業者数(事業所単位)とは、当該事業所に所属して働いている全ての人をいう。RESASを用いて、飯南町の従業者数の産業構造を分析する。大分類で見ると、「医療・福祉」19.6%、「卸売業・小売業」15.9%、「製造業」15.2%、「農業・林業」12.3%、「建設業」11.6%が上位5位で多い。中分類で見ると、「介護事業」、「農業」、「総合工事等」、「その他の小売業」、「飲食店」が上位5位となる。産業人口とあわせてみると、飯南町では、女性は「介護事業」、男性は「農業」が、雇用を増やす際に重要な役割を担う産業であることがわかる。

「農業・林業」の従事者割合は、全国では、2009年0.6%、2012年0.5%、2016年0.6%、島根県では2009年1.6%、2012年1.4%、2016年1.6%と、島根県は全国と比べ従事者割合が大きい、全国および島根県ともに従事者割合はほぼ横ばいで推移している。一方、飯南町では、2009年7.4%、2012年10.4%、2016年17.2%と、増加傾向にあり(表8)、農業は、地域の雇用を吸収する力が強いことがわかる。

「医療・福祉」の従事者割合は、全国では、2009年9.6% (うち福祉41.8%)、2012年11.1% (うち福祉43.9%)、2016年13.2% (うち福祉47.0%)、島根県では、2009年13.7% (うち福祉53.2%)、2012年15.0% (うち福祉58.2%)、2016年17.4% (うち福祉61.1%)と、島根県は全国と比べ、「医療・福祉」の従事者割合が大きく、特に「福祉」従事者割合が大きい。飯南町では、2009年7.3% (うち福祉90.7%)、2012年11.5% (うち福祉93.6%)、2016年19.6% (うち福祉96.2%)と、介護保険制度施行以降、「医療・福祉」の中でも福祉の従事者割合が急増し、2016年には全国および島根県の従事者割合を上回る水準となった(表9)。

飯南町では、「介護事業」を中心とする「医療・福祉」産業は、稼ぐ力は弱い、雇用吸収力は高く、雇用力という側面で見ると地域の基盤産業と捉えることができる。一方、「農業」は、稼ぐ力が強いだけでなく、雇用吸収力も大きい、地域内取引の核となる産業と捉えることができ、地域内で最も支援を注力すべき産業であることがわかる。

表8 従業者割合(農業・林業)(単位:%)

	2009年	2012年	2016年
飯南町	7.4	10.4	17.2
島根県	1.6	1.4	1.6
全国	0.6	0.5	0.6

出所: RESAS 分析より筆者作成。

表9 従業者割合(医療・福祉)(単位:%)

	2009年			2012年			2016年		
	医療・福祉	医療	福祉	医療・福祉	医療	福祉	医療・福祉	医療	福祉
飯南町	7.3	9.3	90.7	11.5	6.4	93.6	19.6	3.8	96.2
島根県	13.7	46.0	53.2	15.0	41.1	58.2	17.4	38.1	61.1
全国	9.6	57.2	41.8	11.1	55.3	43.9	13.2	52.1	47.0

注: 保健衛生を含めていないため100%にならない場合もある。

出所: RESAS 分析より筆者作成。

V 「特定地域づくり事業協同組合」の活用

1. 「特定地域づくり事業協同組合制度」の概要

産業振興には担い手の確保が重要な課題となる。その対策の試みのひとつとして期待されるのが、「特定地域づくり事業協同組合制度」¹⁸⁾である。特定地域づくり事業協同組合制度とは、地域人口の急減に直面している地域において、農林水産業、商工業等の地域産業の担い手を確

保するための特定地域づくり事業を行う事業協同組合に対して財政的、制度的な支援を行うものである。特定地域づくり事業とは、マルチワーカー（季節ごとの労働需要等に応じて複数の事業者の事業に従事）に係る労働者派遣事業等をいう。

地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律（人口急減地域特定地域づくり推進法）（令和元年法律第64号。以下「法」という。）が議員立法として国会に提出され、2019年11月27日に成立し、12月4日に公布された¹⁹⁾。法の立法背景には、人口の更なる急減を抑止し、地域の担い手を確保するための新たな枠組みへの期待がある。法は、農山漁村では事業者単位で見ると年間を通じた仕事が少なく、このため、安定的な雇用環境や一定の給与水準を確保することができていないといった状況が、人口流出の要因やUIJ ターンの障害になっていることに着目している。そして、このような課題について、地域全体で複数の事業者の仕事を組み合わせることで年間を通じた仕事を創出し、地域事業者が協同して職員を同年で雇用した上で、それぞれの地域事業者に派遣するための仕組み（特定地域づくり事業協同組合制度）を創設し、地域の担い手の確保の取組を推進することとしている。農山漁村においては、本制度を活用することで、安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保した職場を作り出し、地域内外の若者等呼び込むことができるようになるとともに、地域事業者の事業の維持・拡大を推進することができるようになる。

組合への財政支援は、対象地域の市町が組合運営費を補助する場合、一定の要件のもと、国の財政支援を受けることができる。国の財政支援制度は、対象経費が派遣職員人件費と事務局運営費であり、対象経費の上限については派遣職員人件費が400万円／年・人、事務局運営費については600万円／年である。交付額は対象経費の1/2までの範囲で市町が支援した額の1/2を支援する。

2. 全国の「特定地域づくり事業協同組合」の運用状況²⁰⁾

総務省の調査によると²¹⁾、組合の状況としては、組合員（派遣先）の業種は「農業」が最も多いほか（10組合）、第三次産業への派遣を行う組合も過半を占めている（小売（9組合）。雇用している派遣職員数は5名を下回る組合が過半を占める。組合設立の狙い・目的としては、「移住定住の受け皿づくり」「繁忙期の人手の確保」「通年雇用できる仕事の創出」を主たる狙いとして挙げる組合が多い。

地域において仕事を創出するうえでの工夫としては、安定的な派遣先の確保や、域内の多様な業種の繁忙の違いを考慮した派遣計画づくりなどの工夫を上げる組合が多い。派遣計画の策定・人口急減地域で労働者派遣事業を行ううえでは、派遣職員と派遣先の双方が少数であることから、ミスマッチの発生は大きな事業リスクとなりうることから、働くことの志向の確認及び組合員とのマッチングについては、調査対象事例の多くで丁寧に取り組みされていた。

雇用条件の設定の考え方は、地域の事業所の標準的な雇用条件に準拠した設定が多い。派遣職員の確保の方法（媒体）は、ハローワーク、転職サイト・求人サイト、その他公的機関等（自治体、商工会など）のWEB ページが多い。また、組合の円滑な運営も課題であり、事務局人材の確保や特定地域づくり事業の事業収益性の確保も重要である。

県内自治体の特定地域づくり事業協同組合が派遣する業種は、「農業」が最も多いほか（7組合）、「社会保険・社会福祉・介護事業」への派遣を行う組合は3組合である。飯南町では、農業、窯業・土石製造業、その他の小売業、その他のサービス業となっている。以下では、鳥根県飯南町の基盤産業である「農業」の担い手確保の仕組みとして期待される「飯南町特定地域づくり事業協同組合」について見てみよう。

3. 鳥根県飯南町の「特定地域づくり事業協同組合」の運用状況²²⁾

3.1 雇用している派遣職員

飯南町では、今後も高齢化と人口減少が続く見込みであり、基盤産業である農業、医療・介護の従事者の確保が課題となる。そのような中、2021年6月9日に「特定地域づくり事業協同組合」が設立した。組合には、飯南町への移住を希望する若者の安定的な雇用環境と、一定の給与水準の確保が期待される。例えば、春から秋は農業（水稻・畑作・施設園芸）・酪農、冬はスキー場・酒造業で働くなどの複業である。

雇用している派遣職員の状況は表10に示すとおりである。男性7名、女性3名で男性が多い。組合では若者の担い手の確保が期待されるが、実際の年齢層は40代、50代が多い。出身者は地域内外であり、移住者、UIターン者が半数を占める。20代の男性のIターン者も含まれるなど、期待される町外の若者の呼び込みもみられる。

仕事の組み合わせは、最低2か所以上であり、平均6カ所程度である。2022年の実績では、1人で年間10か所派遣した者もいる。1月単位では、最高4か所派遣のケースもある。派遣職員の確保の方法は、ハローワーク、町人材確保センター、チラシ等である。設立当初は人材確保が困難であったが、徐々に周知が拡がり、2022年以降は比較的順調に職員が採用できた。採用に当たっては、履歴書提出、役員による面接試験で可否を決める。給与水準は、初任給（高卒・新卒）で、156,000円（昇給、賞与有）である。中途採用者については、年齢、職歴、取得資格等を考慮し初任給を決定する。

表10 雇用している派遣職員（飯南町）

年齢層	性別	出身	採用年月日
50代	男	町内在住	R3年11月
40代	女	町内在住	R3年11月
50代	男	町内在住	R4年3月
50代	男	Uターン（松江市）	R4年6月
30代	女	Iターン（東京都）	R4年8月
40代	男	Iターン（福島県）	R4年10月
40代	男	Iターン（山口県）	R4年11月
50代	男	美里町	R5年4月
20代	女	Iターン（松江市）	R5年4月
50代	男	町内在住	R5年5月

注：R5年5月1日現在

出所：飯南町まちづくり推進課の情報提供より作成

1.2 組合の運営体制

組合の運営体制については、現在のところ事務局長1人で運営しているが、派遣事業所が多い場合には、事務員の増員が必要となる。組合の事業収益性の確保については、派遣職員の年間所定労働時間の90%を派遣労働に従事し、飯南町からの補助金(特定地域づくり事業推進補助金)の交付を受ければ、収支が均衡することを想定して、収支計画、派遣職員の人件費、事務局の運営費、組合の運営費等の費用を推計し、派遣労働利用料の単価を設定している。派遣労働の労働内容、派遣職員の熟度等を勘案して、1時間当たり1,100円と1,320円を設定している。

運営経費から見ると、推進補助金が続くことを前提に考えると派遣職員の基本給及び時間外手当相当額が派遣利用料で賄えれば、派遣職員の賞与やその他の手当、法定福利費、退職金(退職共済掛金)、事務局運営費の補助残分に充当しても、収支は黒字を維持できる見込みである。

派遣労働の調整は、前月15日ごろまでに各組合員に翌月の派遣労働要望得を調査し、それを派遣元責任者で調整し、28日ごろまでに翌月の勤務先と派遣職員名を通知している(派遣職員及び派遣要望組合員に通知)。現時点では、要望と派遣職員の総労働時間に大きな差がなく比較的順調に調整できている。また、新たに派遣職員を採用した際には、その採用職員の適性や資格等に適合した勤務先を確保するために、新たに組合に加入する事業所の確保も行っている。組合員は設立当初時15名であったが、現在は21名に増えた。組合員の70%程度は農業関連の事業所であるため、農作業等の閑散期となる冬場の派遣労働の確保に努めている。

農業等の加入組合員は、季節的に労働力の変動が多い事業所が多いため、年間安定的に派遣できる希望の事業所が一定程度あると、調整が比較的容易にできる。例えば、介護・福祉や農業関係では畜産・酪農関係などである。安定的に派遣できる加入組合の拡大に向けて、しめ縄作りを行っているしめ縄創作館への派遣についても制度の説明を行っている。しめ縄創作館の繁忙期は、創作館に派遣し、それ以外の時は、別の事業所で勤務に従事するなどの提案や、しめ縄創作館で地域おこし協力隊として勤務している人の任期終了後の雇用先として、特定地域づくり事業協同組合の加入を進めている。

また、介護・福祉の受け入れ先については、組合発足時の要望調査では、コロナ禍の厳しい状況の時期であったこともあり、施設でのクラスターの発生など非常に慎重であったが、不足している調理部門の職員から派遣を検討するなど、職員の派遣について前向きな協議を進めている。さらに、柔軟な働き方も提案しており、原則は、週5日40時間勤務であるが、派遣職員の都合(子育てや介護、自立に向けた準備等)により、週4日(32時間)勤務も可能としている。その場合、基本給は週40時間勤務者の80%としている。このように、制度の中で対応可能な運用により、派遣職員の将来計画や現状に対応した勤務体系を作り働きやすい職場環境を目指すことで、職員確保につなげる工夫も行っている。

まとめ

本稿では、鳥根県飯南町を対象に、山陰地域の中山間地域における基盤産業の位置づけについてみてきた。代表的な中山間地域である飯南町では、山陰地域の中でも高齢化と人口減少が

先行して進んでおり、いかに地域の産業を振興し、その産業の担い手を確保するかは重要な課題である。こうしたなか飯南町では、地域の自然環境や伝統産業を活かした稲わらの生産や、それを原料としたしめ縄作りが盛んであり、米の生産とともに、農業が稼ぐ力の強い基盤産業として揺らぎない位置づけにあることがわかった。また、全国や鳥根県全体では従事者が減少傾向にある中、男性を中心に、農業が地域の雇用創出にも効果が大きい産業であることがわかった。

さらに、雇用の創出という面では、介護も地域の基盤産業に位置づけられる。「医療・福祉」については、稼ぐ力は弱いだが、高齢化や国の雇用政策を背景に、女性を中心に大きな雇用創出効果をあげている。農業も介護も全国的に従事者数が減少傾向にあるが、飯南町では、従事者数の減少は見られず推移してきた。しかし、今後は若年労働力を中心に安定的な人材確保が困難になることが見込まれる。その対策のひとつとして期待されるのが特定地域づくり事業協同組合である。

特定地域づくり事業協同組合は、その設立の目的としては、「移住定住の受け皿づくり」「繁忙期の人手の確保」「通年雇用できる仕事の創出」を主たる狙いとして挙げる組合が多いが、常態化する担い手不足解消への期待も高い。実際に、町内の潜在化する労働力の掘り起こしとともに、町外からの移住者の働き先の確保に一役を担っている。今後は、しめ縄づくりなどの伝統産業の承継や農業の稼ぐ力を維持し、介護分野の安定的な人材確保にも、「特定地域づくり事業協同組合」が果たす役割への期待は大きい。

一方で、人口を維持し地域を持続するには、所得をもたらす産業の育成と雇用創出が必要である。飯南町では介護需要はすでにピークに達しつつある。また、高齢化が進む農業技術の伝承も課題である。今後は、介護に代わって雇用を創出する産業構造への転換や、効率的かつ生産的な農業への転換によって、地域を持続するための基盤産業をどう強化するかが課題といえよう。

【注】

- 1) 増田寛也『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書, 2014年。
- 2) 「経済教室 地方経済をどうするか上 産業振興・出生増の好循環を」『日本経済新聞』2023年6月26日(朝刊)。
- 3) 総務省『国勢調査 就業状態等基本集計』。
(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00200521>)
- 4) 総務省統計局「労働力調査(基本集計)」。
- 5) 「ゴールドプラン」は高齢化社会に備えて、厚生省と大蔵省と自治省の合意で1989年に策定された「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」の通称である。
- 6) 高齢化が当初の予想を超えて急速に進んだため、1994年に全面的に改定された新ゴールドプラン(高齢者保健福祉5ヵ年計画)が策定された。
- 7) 平成12年(2000年)には世界最高水準の高齢化率となる中で、高齢者保健福祉施策の一層の充実を図る

ため、新たなプランを策定した。

〈https://www.mhlw.go.jp/www1/houdou/1112/h1221-2_17.html〉

- 8) 厚生労働省「職業安定業務統計」、総務省統計局「労働力調査」。
- 9) 経済危機対策 平成21年4月10日「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議資料を参照。
〈<https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2009/0410honbun.pdf>〉
- 10) <https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/pdf/jyuutenbunya.pdf>
- 11) <https://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/index.html>
- 12) https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf
- 13) 産業連関表の詳細については総務省を参照 https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/data/io/
- 14) 島根県『島根県産業連関表』〈<https://pref.shimane-toukei.jp/index.php?view=13188>〉
- 15) 町のプロフィール 〈<https://www.iinan.jp/soshiki/6/1017.html>〉
- 16) 『飯南町人口ビジョン』令和2年3月 〈<https://www.iinan.jp/uploaded/attachment/1117.pdf>〉
- 17) <https://resas.go.jp/#/32/32386>
- 18) 総務省
〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/tokutei_chiiki-dukuri-jigyou.html〉
- 19) 「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律ガイドライン」令和3年6月、総務省自治行政局地域力創造グループ地域振興室
〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000758082.pdf〉
- 20) 全国の「特定地域づくり事業協同組合」の運用状況については、令和4年3月
総務省地域力創造グループ地域振興室「特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書概要版」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000799265.pdf〉を参照のこと。
- 21) 特定地域づくり事業協同組合制度の概要については次を参照のこと。
総務省
〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/tokutei_chiiki-dukuri-jigyou.html〉
- 22) 飯南町まちづくり推進課提供資料より作成。

【参考文献】

- 中村良平『まちづくり構造改革 II—あらたな展開と実践』日本加除出版、2019年。
- 神馬志保子、秋葉まりこ「地域経済における公的資金循環の役割」『弘前大学教育学部紀要』104号、21-44、2010年。
- 江成穰「地域経済における公的資金循環の役割」『生活経済政策』307号、11-15、2022年。佐藤一光「地域経済の雇用を支える地方財政」『生活経済政策』307号、4-9、2022年。

Positioning of basic industries in Semi-mountainous Area —A Case Study of Iinan Town, Shimane Prefecture—

MIYAMOTO Kyoko

(Faculty of Law and Literature, Shimane University)

[Abstract]

In maintaining a sustainable population level for a community, the following measures are key: developing profitable industries, providing employment opportunities, and building an interrelated structure that links such industries and employment opportunities. To create a sustainable community, it is essential to determine the fundamental industries outside the region and develop industries with “earning power” and high employment absorption capacity. In this article, we examined the linkage structure of the industries that drive the region, targeting Iinan Town, Shimane Prefecture, in order to examine the positioning of fundamental industries in mountain villages. The results showed that in Iinan Town, agriculture is solidly positioned as a fundamental industry with strong earning power. The fundamental industries that have the greatest impact on job creation are agriculture for men and the “medical and welfare” industry for women, but there is a serious shortage of young workers. Findings from this study suggest that for the agriculture and aged care industries to continue to grow as core industries in the community, a collaborative relationship must be built between the industries and the government-led community industry initiative scheme.

Keywords: Iinan Town, government-led community industry, fundamental industries