

# 条件不利地域における地域づくりと グリーン・ツーリズム(1)

—東宇和郡城川町の場合—

鈴木 茂

はじめに

## [I] 中山間地域の再生とグリーン・ツーリズム

- 1.1 高度経済成長と基幹産業の衰退
- 1.2 過疎化・高齢化と地域社会の衰退
- 1.3 産業おこし・地域づくりとグリーン・ツーリズム

## [II] 「わがむらは美しく」

- 2.1 「わがむらは美しくプラン 21」と花一杯運動
- 2.2 農村景観保全と農林業振興政策
- 2.3 農村景観創造とグリーン・ツーリズム (以上本号)

## [III] 農林業振興とグリーン・ツーリズム

- 3.1 城川町の農林業振興政策
- 3.2 宿泊保養施設の整備とグリーン・ツーリズム
- 3.3 産業おこし事業と城川町産業開発公社

## [IV] 感性豊かな人材育成と文化政策

- 4.1 町立美術館ギャラリーしろかわ
- 4.2 全国「かまぼこ板の絵」展覧会
- 4.3 入館者数の増大と地域経済効果

## [V] 「日本型グリーン・ツーリズム」の課題

## は じ め に

経済構造の情報化・ソフト化とグローバル化は東京一極集中を加速し、その対極で農村では過疎化・高齢化が同時進行し、地域社会の崩壊の危機に瀕している地域が少なくない。とりわけ、地域の大半を山林が占め、耕地面積が狭く、

条件不利地域であるいわゆる中山間地域の状況は深刻である。中山間地域の衰退の流れをとどめ、維持可能な発展 (sustainable development) 軌道に乗せることができるのかどうか、問われている。もともと日本の農林業の経営規模は零細であり、エネルギー革命や輸入木材・農産物の増大は農林産物の価格を低迷させ、その結果農林業が衰退し、若年労働者の都市への流出が生じて過疎化が進行しているのであり、この流れをどのようにすれば押しとどめることができるのか、問われている。

わが国においては、1990年代半ば頃から、中山間地域の再生の方向として都市との交流が重視され、グリーン・ツーリズム (Green Tourism) に対する関心が急速に高まっている。グリーン・ツーリズムは、①あるがままの自然の中でのツーリズムであること (農林漁業体験を含む観光旅行)、②サービスの主体が農家などそこで居住している人々の手によるものであること、③農山漁村固有の自然資源や歴史文化を都市住民と交流しながら活用し、地域社会の活力を維持しようとするものであり、ヨーロッパのグリーン・ツーリズムがモデルとなっている。グリーン・ツーリズムに対する関心が高まっている主要な要因として、一方で農山村における農林業の衰退にともなう雇用機会の喪失と所得減少、他方で都市住民のツーリズムに対する欲求の成熟化・個性化を挙げることができる<sup>1)</sup>。

日本においてグリーン・ツーリズムが注目されるようになったのは、大規模リゾート基地建設構想<sup>2)</sup>がバブル経済の崩壊によって破綻したこと、1992年のウルグアイラウンドの受入は条件不利地域である中山間地域の農林業の衰退を加速し、地域社会の崩壊を加速するものと考えられたからである。ウルグアイラウンドに対応した「新しい食料・農業・農村政策の方向」は、グリーン・ツーリズムを農村 (山村も含む) の定住条件の整備の観点から、地域全体の所得の維持・確保のための施策として提唱した。これを受けて1995年に「農山漁村滞

1) 山崎光博・小山善彦・大島順子『グリーン・ツーリズム』家の光教会、1993年、2～3ページ、20～24ページ。

在型余暇活動促進法」(いわゆる「グリーン・ツーリズム法」)が施行され、グリーン・ツーリズムを政策的に支援する体制が整備されたからである。

グリーン・ツーリズムはまだまだ試行錯誤の段階にあり、日本においてグリーン・ツーリズムが定着するのかどうか、また、グリーン・ツーリズムが定着するとしてもどのような日本の特質(「日本型グリーン・ツーリズム」)をもって定着するのか、検討を要する。ヨーロッパ諸国においては、労働時間の短縮、都市環境の悪化、人間の原風景としての農村景観に対する都市住民の意識、国・自治体及び農業関係団体の支援によって、グリーン・ツーリズムが都市と農村の交流を促すとともに、条件不利地域である農村地域の再生の展望を切り拓きつつある。日本とヨーロッパ諸国とでは自然的社会的諸条件が異なるから、ヨーロッパ諸国のグリーン・ツーリズムがそのまま日本において定着するとは考えられない。日本の国土・自然環境や社会的経済的諸条件に対応した日本固有のグリーン・ツーリズム、すなわち、「日本型グリーン・ツーリズム」が模索されなければならない<sup>3)</sup>

2) 「リゾート法」(「総合保養地域整備法」1987年)による大規模リゾート基地の建設構想は、東京の地価に比べればほとんど無価値に近い原野に巨額の投資をしてゴルフ場・スキー場・マリナや会員制のホテルを建設して資産価値を高め、その売却によってキャピタル・ゲインを獲得しようとするものであった。バブル経済の崩壊とともにほとんど全ての大規模リゾート基地建設計画は失敗に終わり、地域の基幹産業である農林業を衰退させ、自治体財政に大きな負の遺産を残した。大規模リゾート基地は域外資本の誘致によって地域固有の自然環境や歴史的文化的文化財を破壊しながら巨大な観光・保養施設を建設しようとする誘致型開発政策であるのに対して、グリーン・ツーリズムは当該自治体や地域住民が主体となって地域の基幹産業である農林業の振興を基本とし、地域固有の自然環境や歴史文化を活かした長期滞在型の保養施設を整備して地域社会を再生しようとするものであり、都市住民との交流を基本にした内発型発展を志向するところに特徴がある。

3) グリーン・ツーリズムについては前出山崎光博等によるものの他、佐光良三他『グリーン・ツーリズムの可能性』日本評論社、1996年、宮崎猛『グリーン・ツーリズムと日本の農村』農村統計協会、1997年、農政ジャーナリストの会編『日本農業の動きNo.119—グリーン・ツーリズムの胎動』農林統計協会、1997年、多方一成『グリーン・ツーリズムの文化経済学』芙蓉書房、2000年等がある。また、同じ条件不利地域とはいっても、ヨーロッパの農山村と日本の農山村はその置かれている自然的諸条件も社会的諸条件も大きく異なる。ヨーロッパのグリーン・ツーリズムの基本理念を継承しつつも、日本の農山村の自然的社会的諸条件に適合した「日本型ツーリズム」の基本的構造とその可能性を解明しなければ、グリーン・ツーリズムそれ自体はもちろん、中山間地域の振興という政策課題を達成することができないであろう。

本論では、1980年代初期からグリーン・ツーリズムの整備に取り組んできた愛媛県東宇和郡城川町を対象として分析し、同町のグリーン・ツーリズムの特徴と現段階の到達点を把握し、日本型グリーン・ツーリズムの可能性を考察したい。多くの中山間地域において90年代半ば頃から取り組まれているグリーン・ツーリズムは国の政策的支援を受けて推進されているものが少なくないのに対して、城川町のグリーン・ツーリズムはドイツ農村の「わが村は美しく」運動に触発されて取り組まれてきたものである。前者が外発的なグリーン・ツーリズムであるのに対して、後者は内発的なグリーン・ツーリズムであり、グリーン・ツーリズムの先進的事例である。まず、第1節においては、典型的な中山間地域である城川町において、農林業の衰退と過疎化が進行し、それに対応するために内発的な地域づくりに取り組まれることになった背景を明らかにする。第2節においては、ヨーロッパの農村振興運動、とりわけ、ドイツにおける「わが村は美しく」運動に大きな刺激を受けた増田純一郎前町長が「わがまちは美しく」をスローガンに推進したグリーン・ツーリズムの内容とその特徴を検討する。第3節においては、グリーン・ツーリズムの基本となる農林業振興政策と観光保養施設の整備の実態を検討する。第4節においては町立美術館「ギャラリーしろかわ」による全国「かまぼこ板の絵」展覧会の現況とその経済効果について検討する。

## 〔I〕 中山間地域の再生とグリーン・ツーリズム

### 1.1 高度経済成長と基幹産業の衰退

愛媛県東宇和郡城川町は、愛媛県西南地域にあつて「奥伊予」と呼ばれ、高知県との県境にある典型的な中山間地域である。町の総面積は1万2731 ㍖、そのうち山林が1万371 ㍖、81.5%を占め、耕地面積は1220 ㍖、9.6%（うち水田525 ㍖、4.1%、畑696 ㍖、5.5%）にすぎない。典型的な中山間地域であり、条件不利地域である。

城川町の基幹産業は農林業である。産業別就業者数（1995年）をみると、総

数 3012 人のうち、第 1 次産業が 1170 人、38.8% (うち農業 1106 人、36.7%) も占め、愛媛県平均 (12.0%) と比べても大きい。とくに農業就業者が 36.7% も占め、県平均を大きく上回っている。他方、第 2 次産業 (30.8%)、第 3 次産業 (30.3%) の就業者数が少ない。地域産業が衰退し、過疎化・高齢化が進行すると、サービス産業に対する域内需要が減少し、その結果、サービス産業の発達が抑制されるからである。観光保養施設を整備して都市から観光客を誘引して地域経済の振興を図ろうとしても、小売店や飲食店などの観光客のニーズに対応したサービス産業が未発達であり、観光開発の経済効果が地域に充分波及しない。こうした地域では観光保養施設の整備とともに、サービス産業を育成していくことが政策的な課題となる。また、業種別には建設業の就業者数がサービス業、卸売・小売業、製造業に次いで第 4 位にあり、公共事業に依存した地域経済が形成されていることを読み取ることができる (表 1 参照)。

第一次産業は就業者数では最も多いが、町内純生産額では僅かに 10% 程度しか占めていない。町内総生産 (1994 年度) は全体で 119 億 7600 万円にのぼるが、このうち第 2 次産業が 49 億 4500 万円 (41.2%)、第 3 次産業が 54 億 700 万円 (45.1%) を占めているのに対して、第 1 次産業は 16 億 2400 万円、13.5% にすぎない。また、業種別にみると、建設業が最も大きく、31 億 600 万円、25.9% も占めている。次いで、政府サービス生産者が 19 億 5100 万円、16.2% も占め、製造業 (15 億 6400 万円) や農業 (13 億 1300 万円) よりも大きい。この点からも公共事業に依存した地域経済が形成されていることが分かる (表 2 参照)。

城川町の基幹産業は農林業であるが、経営規模が零細である。農業は耕地面積が狭く、中山間地域特有の棚田が多いから生産性は決して高くない。1995 年の総農家戸数は 1056 戸 (農家人口 3815 人、農業就業人口 1440 人)、そのうち専業農家は 199 戸にすぎず、大半が兼業農家 857 戸 (うち第 1 種兼業農家 133 戸、第 2 種兼業農家 724 戸) である。経営耕地面積は 7 万 5834 a (うち田 3 万 8751 a、畑 8822 a)、1 戸当たり耕地面積は 71.8 a (愛媛県平均 75.5 a) にすぎず、農業粗生産額も 19 億 7900 万円 (1995 年) にとどまっている。

表1 城川町の産業別就業構造 (1995年)

(単位:人,%)

	城 川 町		愛 媛 県	
	就業者数	構 成 比	就業者数	構 成 比
総 数	3,012	100.0	736,919	100.0
第1次産業	1,170	38.8	88,552	12.0
農 業	1,106	36.7	70,671	9.6
林業・狩猟業	57	1.9	1,730	0.2
漁業・水産養殖業	7	0.2	16,151	2.2
第2次産業	928	30.8	223,397	30.3
鉱 業	27	0.9	727	0.1
建設業	362	12.0	78,082	10.6
製造業	539	17.9	144,588	19.6
第3次産業	912	30.3	423,740	57.5
卸売・小売業	276	9.2	154,446	21.0
金融・保険業	14	0.5	19,497	2.6
不動産業	—	0.0	3,954	0.5
運輸通信業	86	2.9	43,087	5.8
電気ガス・水道, 熱供給業	—	0.0	4,267	0.6
サービス業	431	14.3	173,713	23.6
公 務	105	3.5	24,776	3.4
分類不能の産業	2	0.1	1,230	0.2

(出所) 城川町『城川町町政要覧』1998年より作成。

城川町の農業は畜産を中心として、稲作及び野菜・果樹等との複合経営を特徴としている。農業生産額 20 億 4200 万円、林業生産額 2 億 5900 万円、合わせて 23 億円にのぼるが、農業が 9 割近くを占めている。農業の中心は畜産であり、肉用牛・養豚等を中心に畜産が農業生産額全体の 56.5%を占めている。米の生産額は 4 億円にのぼるが、全体の 21.5%を占めるにすぎない。トマトを中心とする野菜、栗や柚子等の果樹が栽培されている (表 3 参照)。

城川町の農業は衰退傾向にある。農業粗生産額は 1970 年の 8 億 5300 万円から 85 年には 25 億 2900 万円まで拡大した。しかし、85 年をピークに粗生産額は

表2 城川町町民所得（町内純生産）

（単位：百万円，％）

区 分	1985年		1994年		指 数 85年=100
	金 額	構成比	金 額	構成比	
合 計	9,818	100.0	11,976	100.0	122.0
第1次産業	2,015	20.5	1,624	13.6	80.6
農 業	1,502	15.3	1,313	11.0	87.4
林 業	498	5.1	246	2.1	49.4
水産業	15	0.2	64	0.5	426.7
第2次産業	3,900	39.7	4,945	41.3	126.8
鉱 業	262	2.7	275	2.3	105.0
製造業	1,247	12.7	1,564	13.1	125.4
建設業	2,391	24.4	3,106	25.9	129.9
第3次産業	3,904	39.8	5,407	45.1	138.5
電気・ガス・水道業	195	2.0	195	1.6	100.0
卸売・小売業	609	6.2	569	4.8	93.4
金融・保険業	319	3.2	297	2.5	93.1
不動産業	540	5.5	812	6.8	150.4
運輸・通信業	591	6.0	677	5.7	114.6
サービス業	344	3.5	874	7.3	254.1
政府サービス生産者	1,255	12.8	1,951	16.3	155.5
対家計民間非営利サービス生産者	51	0.5	32	0.3	62.7

（出所） 同上。

減少傾向にあり、95年には85年の8割を下回っている。70年代の減反政策や稲作転換政策に対応して畜産や野菜を拡大し、稲作と野菜・果樹を中心とした複合経営から畜産を中心とした複合経営へ転換してきた。減反政策や米価の抑制政策に対応して、畜産を拡大し、生産額では畜産が農業粗生産額全体の半分以上を占めるようになっている。1995年の農産物分類別農業粗生産額は全体で19億7900万円にのぼるが、そのうち畜産が10億9400万円(55.2%)を占めている。畜産の中心は豚(3億2100万円, 16.2%)・肉用牛(3億1600万円, 15.9%)・乳用牛(1億8400万円, 9.2%)である。他方、耕種は8億7400万

表3 城川町の農林畜産物の生産実績 (1996年度)

(単位: 千円, %)

区 分			農家戸数	面 積 ha(頭数)	生産量 t (頭数)	生 産 額	
						金 額	構成比
農             業	野 菜	トマト(大玉)	34	4.5	403	124,124	6.1
		ミニトマト	41	3.1	132	66,660	3.3
		シシトウ	78	1	42.6	37,914	1.9
		ほうれん草	46	1	7.2	1,100	0.1
	米		917	320	1,632	440,640	21.6
	たばこ		3	2.89	5.6	10,608	0.5
	養 蚕		9	20	3.3	5,610	0.3
	酪 農 繁 殖 牛	乳 牛 (頭)	16	242	1,618	163,142	8.0
		和 牛 (頭)	49	178	122	46,431	2.3
	肉 用 牛	乳 雄 (頭)	17		557	358,308	17.5
		和 牛 (頭)			522	226,507	11.1
	養 豚	仔 豚 (頭)	13	556	9,163	136,694	6.7
		肉 豚 (頭)	8		6,790	231,295	11.3
	栗		440	320	200	120,000	5.9
	柚 子		109	30	136	40,120	2.0
	そ の 他	ブロッコリー他	145	8	81.4	33,320	1.6
	農業計					2,042,473	100.0
林   業	木 材		1,218	10,285	8,325m³	216,450	83.6
		しいたけ	81		17.8	42,494	16.4
	林業計					258,944	100.0

(出所) 同上。

円 (44.8%), その中心は米 (4億4600万円, 22.6%) と野菜 (2億4900万円, 12.5%) である。なお、城川町は養蚕業が重要な地位を占めていたが (1970年農業粗生産額の9.0%), 養蚕業は消滅しつつある。輸入農産物の増加による農産物価格の低迷や農家の高齢化に直面して城川町の農業は全体として衰退傾向にあることを否定することはできない (表4参照)。

かつて、城川町は農業よりも林業を基幹産業とする地域であった。森林面積は1万㍍にのぼり、全体の8割を超えている。また、林家総数は1218戸(1990



表4 城川町の農林業の推移

(単位:百万円,%)

年	区分	農業粗 生産額	耕種計				養 蚕	畜産計				
				うち米	野 菜	果 樹			うち肉用牛	乳用牛	豚	にわとり
1970	生産額	853	492	280	45	100	77	284	88	149	25	20
	構成比	100.0	57.7	32.8	5.3	11.7	9.0	33.3	10.3	17.5	2.9	2.3
1975	生産額	1,652	918	475	118	212	131	603	104	203	289	6
	構成比	100.0	55.6	28.8	7.1	12.8	7.9	36.5	6.3	12.3	17.5	0.4
1980	生産額	1,899	907	339	158	222	118	874	270	208	391	4
	構成比	100.0	47.8	17.9	8.3	11.7	6.2	46.0	14.2	11.0	20.6	0.2
1985	生産額	2,529	1,070	500	208	167	115	1,344	615	206	329	194
	構成比	100.0	42.3	19.8	8.2	6.6	4.5	53.1	24.3	8.1	13.0	7.7
1990	生産額	2,344	806	361	255	99	74	1,464	671	205	201	380
	構成比	100.0	34.4	15.4	10.9	4.2	3.2	62.5	28.6	8.7	8.6	16.2
1995	生産額	1,979	874	449	249	94	11	1,094	316	184	321	×
	構成比	100.0	44.2	22.7	12.6	4.7	0.6	55.3	16.0	9.3	16.2	×

(出所) 同上。

年)にのぼり、森林の大半が民有林であり、9795 ㍊、森林面積全体の約 98%を占めている。戦後復興にともなう住宅建設は大きな木材需要をもたらしたからである。また、薪炭・木炭は家庭用エネルギーの中心的地位を占め、エネルギー革命によってプロパンガス・灯油が普及するまでは林業経営は安定し、林業のまち城川町は経済的に豊かな地域であった。林業の好景気を背景に戦後盛んに植林が行われ、人工林が 6799 ㍊、全体の 66.1%も占めている。しかしながら、60 年代以降になると、エネルギー革命によってプロパンガスや灯油が普及し、輸入木材によって木材価格が下落し、林業が衰退した。言い換えれば 1960 年代の城川町は林業を基幹産業とし、農業は補完的地位を占めるにすぎなかった。今日では林産物の生産額(1996 年度)は 2 億 5800 万円(木材生産高は 1 万 1365 m<sup>3</sup>、乾しいたけ・生しいたけ等を加えた林産物の町内純生産高)、農業生産額 20 億 4200 万円の 12%程度しか占めない。

他方、町内における製造業の集積は弱く、1994 年現在、4 人以上の製造業は 22 事業所、従業員数 564 人、製造品出荷額 42 億 3800 万円にすぎない(表 5 参

表5 城川町の工業

(単位：所，人，百万円，指数：1981年=100)

年	事業所		従業員		製造品出荷額等	
	事業所数	指数	従業員数	指数	出荷額等	指数
1981	23	100.0	425	100.0	3,255	100.0
1982	23	100.0	442	104.0	3,060	94.0
1983	25	108.7	435	102.4	3,104	95.4
1984	24	104.3	445	104.7	3,296	101.3
1985	23	100.0	423	99.5	3,131	96.2
1986	22	95.7	397	93.4	2,910	89.4
1987	23	100.0	418	98.4	2,620	80.5
1988	25	108.7	437	102.8	3,154	96.9
1989	24	104.3	434	102.1	3,235	99.4
1990	26	113.0	468	110.1	3,259	100.1
1991	27	117.4	470	110.6	3,382	103.9
1992	27	117.4	464	109.2	3,279	100.7
1993	26	113.0	537	126.4	3,198	98.2
1994	22	95.7	564	132.7	4,238	130.2
1995	24	104.3	583	137.2	4,422	135.9

(出所) 同上。

照)。城川町も他の自治体と同様に農村工業導入促進法を活用して工場誘致に取り組んだ。しかし、誘致できたのは縫製工場(4社)、鋳物工場、三浦工業(株)の部品加工を担う子会社三浦工機(株)、それに中予電器(株)城川工場<sup>4)</sup>である。しかし縫製工場と鋳物工場<sup>5)</sup>は撤退し、現在は三浦工業(株)の子会社<sup>6)</sup>が残っているにすぎない。工場誘致によって一定の雇用効果が発生したが、抜本的な雇用対策にはなっていない<sup>7)</sup>。

4) 中予電気(株)の従業員数は約220人である。また、中予電気(株)の誘致にともなって約40人のUターンが実現した。

5) 鋳物工場は米田鋳造所(株)である。

6) 三浦工機(株) 1972年設立、資本金4000万円、従業員50人、売上高10億円。

7) 城川町『わがむらは美しくプラン21(第3次城川町総合進行計画)』52ページ。

## 1.2 過疎化・高齢化と地域社会の衰退

城川町は、中山間地域の例にもれず、過疎化と高齢化が同時進行している。耕地面積が少なく、若者の就業の受け皿となる製造業や第三次産業の集積が弱いから、高度成長期から人口が流出し、現在も進行している。町人口はピーク時の1950年には1万2210人を数えたが、高度経済成長とともに若者を中心に人口流出が生じ、1995年には5193人、50年の4割に減少した(表6参照)。

表6 城川町の人口推移(指数)

(単位:人)

年	人 口	指 数	老年人口	老年人口比
1950	12,210	100.0	—	—
1955	12,068	98.8	—	—
1960	11,124	91.1	—	—
1965	9,047	74.1	942	10.4
1970	7,489	61.3	959	12.8
1975	6,715	55.0	1,033	15.4
1980	6,212	50.9	1,051	16.9
1985	5,950	48.7	1,163	19.5
1990	5,608	45.9	1,393	24.8
1995	5,193	42.5	1,664	32.0

(出所) 同上。

過疎化と同時に高齢化が進行している。高齢化が全国平均よりも10年早く進んでいる愛媛県全体と比べても高齢化の進行が速い。1970年当時、65歳以上の高齢者人口は12.8%にすぎなかったが、1995年には32.0%、愛媛県平均(18.5%)はもちろん、郡部平均(23.5%)を大きく上回っている。このため、人口の老年化が急速に進行しており、年少人口(0～14歳)14.7%(県平均16.3%)、生産年齢人口(15～64歳)53.2%(65.2%)、老年人口(65歳～)32.2%(18.5%)となり、県平均を大きく上回って老年化が進行している。とりわけ、青少年人口(15～24歳)6.5%、青壮年人口(25～39歳)11.2%が極端に減少し、人口の再生産そのものが困難な状況になっている。老年化指数(老年人口÷年少人口)は1990年の145.9(県平均82.8)から1995年には217.8(113.5)

に急速に悪化している<sup>8)</sup>。

しかし、「わがむらは美しく」をスローガンとするグリーン・ツーリズムの整備は、人口構成にわずかではあるが変化をもたらし、若年層で人口増加傾向がみられる。1983年から取り組んでいる「わがむらは美しく」、1993年から推進している企業誘致促進、人口定住促進、中小企業に対する利子補給、産業開発公社の設立、U・Iターン促進、㈱エフシーの設立等の取り組みが成果を挙げてきたものと考えられている<sup>9)</sup>。

### 1.3 産業おこし・地域づくりとグリーン・ツーリズム

城川町が本格的に内発的な産業おこし・地域づくりに取り組み始めたのは1980年代になってからである。城川町の産業おこし・地域づくりをリードしたのは1965年2月以来7期、28年間にわたって町長を務めた増田純一郎氏であり、農林業を振興しつつ美しい農村景観の保全を図る「わがむらは美しく」を基本理念とした産業おこし・地域づくりに取り組んだ。増田氏が「わがむらは美しく」を基本理念とする地域づくり構想を推進することになった直接の契機は、1982年に日本農村振興協会の海外視察に参加したことである。東欧3ヶ国を含むヨーロッパ7ヶ国を訪問したが、ドイツの農村で「わがむらは美しく」をスローガンとするむらづくり運動を視察したことである<sup>10)</sup>。農村景観を整備し、農林業振興と農家リゾートを結合した地域づくり運動の実態を視察したことである。増田氏は美しいドイツの整備された農村景観に感動し、地域の基幹産業である農林業の振興と地域固有の自然環境や歴史文化を活用した長期滞在

8) 愛媛県『統計からみた市町村のすがた』より。

9) 城川町『町勢要覧1998』28～29ページ。

10) ドイツの「わが村は美しく」運動は1961年から旧西ドイツで開始された農村の美しさを競うコンクールであり、人口3000人以下の小さな農村を対象として、1年おきに行われ、郡、州、連邦のレベルで審査が行われる。条件不利地域である農山村の振興政策の一環として推進された「農家で休暇を」運動とも連携している。こうした農村固有の景観を保全し、都市住民の長期滞在型保養によって零細経営を支援する農業・農村振興政策は、中山間地域の町村の首長に地域づくりの指針を与え、「わが村は美しく」運動は北海道をはじめ全国各地で取り組まれている。城川町の事例はその先進的事例の一つである。

型の保養施設を整備し、都市住民との交流を図るグリーン・ツーリズムに中山間地域の活性化の方向を見いだした。

多くの地域がいわゆる「リゾート法」（「総合保養地域整備法」、1987年）に基づいて域外資本に依存した大規模リゾート基地の建設に走り、バブル経済崩壊とともに大半のリゾート開発政策が失敗に帰したことはよく知られている。城川町はそれより以前から、地域固有の自然環境や歴史文化を活かした内発的なグリーン・ツーリズムを先進的に推進していたことに注目する必要がある。しかも、城川町の地域づくりは観光保養施設の整備だけでなく、地域の基幹産業である農林業の振興を基礎とし、農林業と観光サービス産業との連携を考慮した総合的な産業おこし・地域づくり政策であったところに特徴がある。

城川町がグリーン・ツーリズムを地域づくりの基本的方向として打ち出したのは、1983年に策定された『わがまちは美しくプラン21』においてである。『わがまちは美しくプラン21』は、地域づくりの基本理念として、①生活環境を美しく、②農地環境を美しく、③森林環境を美しくの3つを掲げた。

第1の「生活環境を美しく」は、交通、保健、医療、福祉、教育、住宅などの定住環境を都市水準まで引き上げ、住民が安心してくらせる生活空間づくりを目指すものであり、環境美化運動や花一杯運動を推進した。

第2の「農地環境を美しく」は、農地に年中緑の衣を着せようというものであり、美しい農村景観は農林業が健全に営まれてはじめて実現されと考えられた。土地基盤整備を進め、農地の高度利用や特産品開発により農家の所得向上を図ろうとするものである。

第3の「森林環境を美しく」は、町の82%が森林であり、自然林とのバランスに配慮しながら適地適木を基本とする植栽をし、1畝当たり30畝の林道・作業道を開設して、手入れのゆき届いた美林を育てて林業を振興しようとするものである<sup>11)</sup>

---

11) 同上、12～13 ページ。

## 〔II〕「わがむらは美しく」

### 2.1 「わがむらは美しくプラン21」と花一杯運動

「わがむらは美しく」を基本コンセプトとする『わがまちは美しくプラン21』に基づいて、増田氏は、景観整備、農林業振興、生活環境整備によって「町全体を自然公園」にしようとする取り組みだ。

増田氏が最初に取り組んだ事業は、「花一杯運動」である。景観を整備し、地域住民が地域を誇りに思い、住みたいむらにすることを目的とするものであり、美しい農村景観を保全することが観光客を呼ぶことになると考えたのである。公共施設、町道・県道及び国道のグリーンベルト、さらには各家庭等に、年間20万本の花を植え、地域を花で一杯にしようとする事業である。このために、町は一般会計に1000万円の予算を計上し、農家に委託して花の苗を育て、各地区・各戸に配布するとともに、一地区一花壇運動（全体で70地区）を展開した。

花一杯運動は行政主導型の地域づくり運動であり、最初から住民の全面的な理解を得られて推進されたわけではなかった。むしろ、地域住民は景観整備よりも雇用や所得の増加に直接結合する地域振興政策を要求したり、花一杯運動に伴う作業負担に反発する傾向もみられた。しかし、増田氏は花一杯運動の意義を住民に説明し、町の職員が担当箇所を決めて花の世話をしたり、コミュニティ推進大会での表彰や納税奨励金をコミュニティ推進奨励金として活用した。こうした行政が中心となった努力により、次第に住民の賛同を得、住民が自主的に花の管理を行う等、花一杯運動が定着していった。

花一杯運動が住民に受け入れられたのは、こうした首長を中心とする行政側の取り組みがあっただけでなく、花一杯運動が地域づくり政策の中で体系的に位置づけられていたからである。増田氏は「わがむらは美しくプラン21」をまとめ、景観整備を農林業振興及び生活環境の整備と有機的に結合して総合的な地域づくりとして推進したからである。

## 2.2 農村景観保全と農林業振興政策

城川町の産業おこし・地域づくりの第2の柱は、地域産業振興政策である。増田氏の先見性は、花一杯運動を単に景観整備事業として推進したのではなく、地域の基幹産業である農林業の振興が農村景観の保全の基本であることを認識していたことである。美しい景観は、地域の基幹産業である農林業が健全に維持されて初めて保全することができる。農地は農業が健全に営まれてはじめて緑の衣を着せることができると考えたことである。

すなわち、地域産業振興政策の第1の柱は、林業振興政策である。既に述べたように、林業は城川町の基幹産業であり、森林面積が80%を超え、輸入材増加による国産材価格が下落するまでは林業を主とし、農業は補完的地位を占めるにすぎなかった。戦後植林した人工林は森林面積全体の60%を超えていることが如実に物語るように、林業の盛んな地域であった。しかし、70年代になると輸入木材が急増して木材価格が低迷し、エネルギー革命によって薪炭・木炭の需要が急減し、林業経営が行き詰まることになった。町は地域の基幹産業である林業を振興し、森林の適切な管理を行うために、1畝当たり30畧の林道・作業道を開設して、手入れのゆき届いた美林を創造することを目標として掲げた。また、林業家の高齢化による森林管理能力の低下に対応するため、森林管理請負会社(株)エフシーを設立した。

第2の柱は、農業振興政策である。農地が適正に管理され、緑の衣で覆われることによって美しい農村景観を維持できると考えた増田氏は、農業の生産性を高めるために、ほ場整備や農産物加工事業に取り組んだ。とりわけ、城川町のユニークな点は地域で生産された農産物を加工し、農家所得と雇用機会の拡大に取り組んだことである。栗をはじめとする農産物の加工センターを整備して特産品の加工に乗り出した。また、地域で生産された新鮮な豚肉を原料としたハム加工に取り組み、ドイツからハム職人(マイスター)を招いてハム製造技術を習得するとともに、ハム加工工場(城川自然牧場)を建設した。

### 2.3 農村景観創造とグリーン・ツーリズム

城川町の地域づくり・産業おこしの第3の柱は、グリーン・ツーリズムを基本理念とする観光保養施設の整備である。城川町は「花一杯運動」によって農村景観を整備するとともに、農林業振興と生活環境とを三位一体として推進し、グリーン・ツーリズムの基盤を整備した。すなわち、「わがむらは美しく」を基本コンセプトとした長期滞在型保養施設の整備である。

城川町は戦後の町村合併によって4つの町村が合併してできた町である。そうした事情を考慮して、整備拠点を、①森林浴ゾーン(90 ㍴, 山林)、②スポーツ・文化レクリエーション・ゾーン(役場周辺)、③保養ゾーン(宝泉坊温泉周辺)、④自然探索ゾーン(三滝溪谷周辺)、⑤山岳レクリエーション・ゾーンの5つのゾーンに分けて整備した。

すなわち、第1は、滝沢寺緑地公園を中心とする森林浴ゾーンであり、90 ㍴の山林が森林浴ゾーンとして整備されている。滝沢寺は曹洞宗総持寺派の中本山であり、滝沢寺を中心に約70 ㍴の森林が広がっている。公園内にはキャンプ施設(バンガロー18棟、テントサイト10ヶ所、共同調理場・共同シャワー室など)、多目的広場、テニスコートなどのレクリエーション施設を整備した。なお、滝沢寺緑地公園は1986年に「森林浴の森日本百選」の一つに選ばれた<sup>12)</sup>

第2は、役場周辺地域を中心とするスポーツ・文化レクリエーション・ゾーンであり、総合運動公園や歴史資料館・町立美術館ギャラリーしろかわが整備されている。歴史資料館は城川町の農村文化を保全・継承する拠点として、1993年に設立されたギャラリーしろかわは全国「かまぼこ板の絵」展覧会(1995年開始)を通じて農村文化の創造と発信基地としての機能を果たしている<sup>13)</sup>

第3は、宝泉坊温泉周辺を中心とする保養ゾーンであり、温泉保養施設として宝泉坊ロッジ(町直営)が整備された。この地域には宝泉坊温泉があったことから、地域住民を対象とする温泉保養施設を整備するとともに、安価な宿泊

12) 同上, 19 ページ

13) 同上, 20 ページ。



施設宝泉坊ロッジを整備して長期滞在型の観光客を呼び込もうとしたものである。宿泊料金が安価(1人1泊朝食付きで2500円)であることから、宝泉坊ロッジは高い稼働率を維持している。<sup>14)</sup>

第4は、三滝溪谷を中心とする自然探索ゾーンであり、廃校になった小学校跡地には宿泊保養施設「城川自然ロッジ」を整備している。この地域には地質学の分野では世界的に有名な「黒瀬川構造帯」<sup>15)</sup>があることから城川町地質館による自然学習、三滝溪谷の散策、それに城川自然ロッジでの保養を一体的に活用しようとしたものである。宝泉坊ロッジが宿泊料金を低料金に設定して家族単位の長期保養が可能なように設定されているのに対して、城川自然ロッジはより上級の客層をターゲットにしている。また、城川自然ロッジは当初町直営方式であったが、1997年から第3セクター方式に転換された。<sup>16)</sup>

第5は、ふるさと体験ゾーンであり、雨包山(標高1111m)と樽滝を中心とする山岳レクリエーション・ゾーンの整備である。雨包山中腹にある樽滝付近にトイレ・東屋・休憩広場を整備し、山岳レクリエーションの環境を整備した。<sup>17)</sup>

このように城川町は「わがむらは美しく」を基本コンセプトに長期滞在型の保養地づくりを進め、1984年度から1998年度までに総額29億4673万円を投入した。とりわけ、1984年から95年までの増田町政時代に25億円、投資全体

14) 同上、21ページ。

15) 「黒瀬川構造帯」は城川町の前身である黒瀬川村の名前が冠されたものであり、この構造帯は九州から四国・紀伊半島を経て関東山地に至る細長い大断層帯である。この断層帯はかつて南米・アフリカ・オーストラリア・南極大陸、インド半島等が一つになっていた巨大な大陸「ゴンドワナ大陸」から分かれて日本までやってきた「大陸のかげら」であろうといわれ、代表的な地質学理論であるプレート・テクトニクス(海洋底拡大説)を裏付ける地質として国際的に注目を集めている。黒瀬川構造帯を構成する岩石には、クサリサンゴ、蛇紋岩、寺野変成岩類、酸性凝灰岩、三滝火成岩類などがある(同上、74ページ)。

16) 同上、22ページ。なお、城川自然ロッジは町直営方式から第3セクター方式に転換され(資本金5000万円、町出資2550万円、民間企業2450万円)、宿泊料金を相対的に高く設定し、採算性重視の路線に転換された結果、稼働率が低下している。また、ロッジは三滝溪谷を中心とする自然探索ゾーンの一環を構成するものとして設計されたが、地質館や三滝溪谷との有機的結合が薄れていると、指摘されている。なお、城川自然ロッジは第3セクター方式を採用しているが、町と同町に進出している民間企業との合弁企業であり、地域の諸団体や町民が出資した第3セクターではない(城川町資料より)。

17) 同上、23ページ。

の8割以上が投資されており、増田町政によってグリーン・ツーリズムの基盤整備が行われたことがわかる（表7参照）。

表7 城川町観光施設整備事業費一覧

（単位：千円）

年度	宝 泉 坊 温 泉	総合運動 公 園	滝 沢 寺 緑地公園	三滝溪谷 自然公園	雨包山及び たる滝公園	そ の 他	合 計
1984	0	127,000	0	0	0	0	127,000
1985	202,036	257,408	0	0	0	0	459,444
1986	0	156,150	7,750	0	0	0	163,900
1987	200,928	0	86,047	0	0	0	286,975
1988	89,080	0	59,559	0	0	0	148,639
1989	0	8,129	48,399	131,241	0	0	187,769
1990	0	0	9,970	188,081	0	0	198,051
1991	12,463	0	100,000	86,810	0	0	199,273
1992	6,809	446,429	0	104,908	0	0	558,146
1993	28,239	148,006	0	3,331	5,974	999	186,549
1994	11,274	0	5,099	0	2,318	2,500	21,191
1995	72,199	0	385	0	0	122,479	195,063
1996	66,461	0	1,236	4,429	0	7,633	79,759
1997	2,310	42,966	2,362	1,848	8,574	3,528	61,588
1998	16,993	18,006	1,047	24,685	998	11,659	73,388
合計	708,792	1,204,094	321,854	545,333	17,864	148,798	2,946,735

（出所） 城川町役場資料より作成。

## 付記

本稿は科研費基盤研究(B)(1)「長大橋建設の社会的経済的效果に関する総合的研究」による研究成果の一部である。