

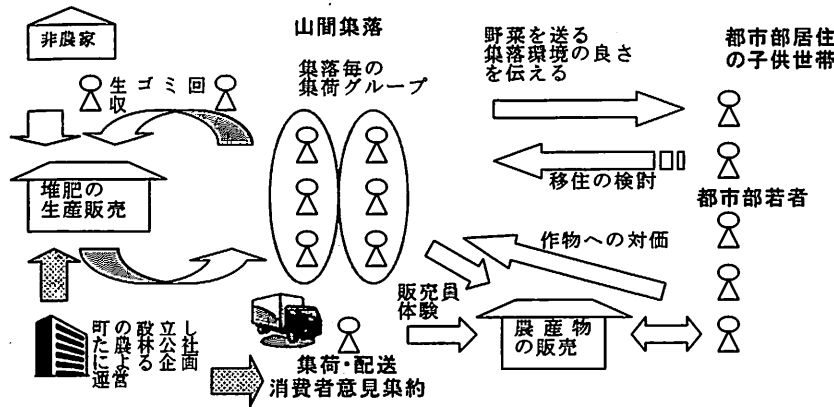
北陸地域づくり叢書

「新たな公」による北陸の地域づくり



での暮らしの良さを伝えたいと考える人も出てきている。

図4-5-4 農村と都市部をつなぎ、若者を呼びたいくなる、非農家もかかわる社会の仕組み



② 新しい人の入りやすい条件を整える

どの過疎地域でも若者に対する期待は大きい。若者のアイデアや、協働してパワーを得ること、更には将来の後継者になることが期待される。新しく集落に入り、暮らしたいという人のための住宅斡旋の取り組みが全国で見られるが、古く条件の良い場所での民家や農地については、提供物件が少なく、厳しいスタートをせざるを得ないのが実情である。一方で、集落に入り込むためには、その集落ごとの風習・文化を受け入れることが大事であり、新たに農村に入ろうという人にとって、馴染みにくいものもある。これらの条件をうまく整えられるための仕掛けの模索が今後とも大切であろう。そうでなければ山間集落消滅の日は遠くない。

(4) まとめにかえて

都市部の人による除雪体験交流は、興味を持ってもらうことが一番の目的であろう。興味を持ってもらえなければ、集落の存続は困難ともなろう。それは単に雪の処理という問題ではなく、雪の処理が公的支援を得ながら必要不可欠であることの理解を深めるために必要なのである。雪国の特性を生かした地域通貨の活用や、都市住民を呼び込むためのツーリズムといったことを、新たな公共性の場として創出することが大切である。そのためには、都市住民の求める需要の多様性を理解し、ターゲットを絞った戦略が必要であろう。一時的なお楽しみ観光旅行も勿論大切であるが、集落の将来を一緒に考えてくれるような仲間ができなければ、本当に必要な除雪への協力は得られないし、集落を存続させることは難しいであろう。

第6節 行政の視点からグリーン・ツーリズムを考える

東北大学大学院 情報科学研究科 准教授
河村 和徳

1. はじめに

筆者がグリーン・ツーリズムにおける行政の課題を考えるきっかけとなったのは、いしかわ地域振興推進協議会が実施した「いしかわ地域づくり塾」の講師として、2005年に遠野市に視察に行き、そこで、市役所職員として遠野ツーリズム推進室長を務め遠野のグリーン・ツーリズムを支える一人である菊池新一氏の経験談を聞いたときであった。菊池氏は行政の職員という立場で、グリーン・ツーリズムをしかけただけあって、当時のメモを見直すと、行政がグリーン・ツーリズムを進める際の可能性とその限界について、考えさせられる言及が多かった。

ここでは、菊池氏の経験談や、石川県庁で現在グリーン・ツーリズムを担われてきた方々のインタビュー³等から筆者なりの考えをまとめ、現在の石川県での実践例を少し交えながら論を展開したい。

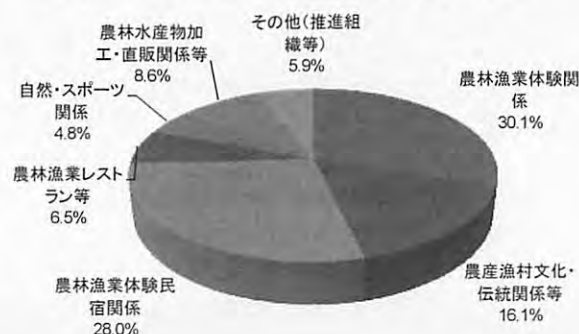
2. 石川県におけるグリーン・ツーリズムの実施状況

2001年の知事の欧州視察が、石川県のグリーン・ツーリズムの端緒である。平成14年度、県及び関係団体等59団体は「石川県グリーン・ツーリズム推進協議会（会長：谷本正憲石川県知事）」を設立するに至った。時を同じくして、民間の受入施設経営者等の方にも動きがあり、彼らによって構成される「石川県グリーン・ツーリズム研究会」が設立された。石川県グリーン・ツーリズム研究会の会員構成の内訳は、図4-6-1の通りである。前者は、行政として支援する枠組みであり、「公」の組織といえる。一方、後者は地域振興のための「新たな公」的な組織とみなすことができるだろう。

³ 本稿の執筆にあたっては、松島一富氏（石川県産業創出支援機構地域振興部長）、東和彦氏（石川県観光交流局観光推進課主幹）、谷内口浩氏（同主幹）にご協力をいただいた。記して感謝申し上げたい。なお、本稿の執筆の誤りは全て筆者の責任である。

⁴ なお、菊池氏のツーリズムに対する考え方は、彼の著作である『遠野まちづくり実践塾』（無明舎出版、2007年）の中で披露されているので、あわせて参照されたい。

図 4-6-1 グリーン・ツーリズム研究会の会員構成



資料出所：石川県

なお石川県では、平成15年度には規制緩和に伴う「石川県グリーン・ツーリズム促進特区」の認定を受け、農家民宿4軒が開業した。また同年度には石川県で、「全国グリーン・ツーリズム研究大会」も開催された(参加者383人、内県外参加者238人)。平成16年度から18年度には、①人材育成として入門講座の開講、インストラクター養成研修への派遣、②誘客促進のためのモデルツアーの誘致、③ホームページやパンフレットの作成といった情報発信、などを推進支援として実施している。また、近年では検証作業として、石川県グリーン・ツーリズム研究会に対するアンケート調査や、旅行会社からの聞き取りなどを実施している。

石川県におけるグリーン・ツーリズムの動向はどのようなのであろう。

まず、規制緩和によって開設された農家民宿は、徐々に増える傾向がある。平成17年度は5軒定員25人だったものが、平成20年度には20軒103人まで増えている。ただし、採算ベースで考えると、農家民宿一本で生活していくのは容易ではないし、「農業を主に民宿を従に」というのがグリーン・ツーリズムの原点と考えると、他の体験交流施設との連携などとの連携の中で「農家民宿も1つの選択肢」というのがありべき姿なのであろう。

そうした中で、石川県の「農家民宿」としては、能登町の「春蘭の里⁵⁾」の試みが一定の評価を受けており、石川県としてもこうした評価される事例の存在は、次に続く者への励みになるという⁶⁾。「春蘭の里」は、能登町宮地・鮭尾地区の住民が1996年に実行組織を発足させて進めてきたものであり、①1日1客(貸し切りの宿)、②地域食材による献立(地産地消)、③対話によるおもてなし(昔話などを語る)など、地域の個性を生かした取り組みなどが評価される要因となっている。

また関連して、体験型修学旅行の現状を指摘しておきたい。平成20年度の体験型修学

旅行の受入は、スキーが30校3910人(前年度比68%減)、その他の自然体験・生活文化体験等が145校23117人(前年度比11%増)となっている。自然体験・生活文化体験は、沈金・蒔絵体験(輪島市)や九谷焼絵付け体験(能美市)といった石川県が誇る伝統産業と結びつけたものがある一方、地引き網体験やカヌー体験など都市生活では味わえないものを体験させるものもある。注目すべきは、雪の降らないリスクを回避することも影響してか、スキーを内容とする体験型修学旅行は減少している点である。降雪量の減少は、除雪体制の維持を難しくするだけでなく、こうした体験型修学旅行の変化にも結びついているようである。

3. グリーン・ツーリズムにおける壁

行政の施策としてグリーン・ツーリズムをとらえた場合、その推進段階で幾つかの壁がある。

第一の壁は、「産業化の壁」である。グリーン・ツーリズムを1つの産業施策としてとらえてしまうと、産業として成り立つことを目標に施策を進めなければならない。しかしながら、大手旅行代理店にしてみればグリーン・ツーリズムを1つの旅行商品として成立させることは、容易ではない。なぜなら、グリーン・ツーリズムは大眾向けの旅行ではなく、都市部に住む教育程度の高い住民が本物志向、希少性を求める旅行であり、非常に多様性をもつという性格をもつ。これは画一的な旅行パックというビジネス・モデルが成立し得ないことを示す。更に都市から来る彼らは、オフィスの雑踏にまみれる日常から離れ、のどかな田園風景という非日常の世界を体験したいと思っている。もてなす側としてみれば、田園地帯の日常という雰囲気維持と、採算をとるための規模の間のさじ加減が非常に難しい。採算をとろうと施設を大型化すれば、それはグリーン・ツーリズムではなくなってしまうし、小さいままだと産業化ははかれない。行政は、この落としどころで苦慮することになる。

近年、石川県では、修学旅行の生徒に農作業体験をさせる機会としてグリーン・ツーリズムをとらえ、学校等に積極的にはたらきかけようとする動きがある。これは、ひとえに産業化の壁を打破しようとする行政の1つの試みである⁷⁾。誘致ができれば、グリーン・ツーリズムの事業者が、一定の収入を確保できるからである。ただし、修学旅行といった「エージェント主導の農作業体験」は、しばしば、「グリーン・ツーリズム=体験」という勘違いを生む。グリーン・ツーリズムでは、マニュアル通りに「体験」するのではなく、「体感」させることが重要であり、修学旅行客ばかりを相手にすると「気軽に田園地帯を旅する」

⁵⁾ <http://www.shunran.info/> (2010年3月1日訪問)

⁶⁾ 「春蘭の里」の評価は、北国新聞2010年2月16日付朝刊社説でも紹介されている。

⁷⁾ 現在、石川県におけるグリーン・ツーリズムの担当部局は観光交流局観光推進課であり、ここから、石川県におけるグリーン・ツーリズムは、地域振興というよりも産業化に重きが置かれていることがわかる。

という本来の目的から逸脱する可能性も出てくる。

「主たる収入は農業で、グリーン・ツーリズムは副収入と考えるべき」という考え方はある。しかし、行政は貴重な血税で施策を進めている以上、「副収入で十分」という発言はなかなか言うことができない。これも「産業化の壁」を乗り越えることを難しくしているといえるだろう。

第二の壁は、「独自性の壁」である。グリーン・ツーリズムでは、行政にありがちな「上を見て、横を見て、後ろを見る⁸⁾」という行動原理は通用しない。なぜなら、イギリス・ブリストル大学のバーナード・レーン教授によると、グリーン・ツーリズムは、

「緑があれば、どこでもグリーン・ツーリズムが成功するとは限らない。よそと違う何がなければ。」(菊池『遠野まちづくり実践塾』、156頁)

という特徴を持っているからである。自らの地域のストロング・ポイントは地域に住む住民が一番知っており、上(国)を見ても指示はこないし、横を見てもそっくり真似をすることはできないからである。行政にとってみれば、地域の強みのたな卸しからはじめ、民間が自らの力で事業をまわしていけるような環境を整えるためにかかるコストは多大なものになる。行政は、グリーン・ツーリズムを進めるために、専門的な知識を持つ職員をかなりの期間配置することが求められるし、かつ一定期間が過ぎたら民間が主体になるように徐々に手を引いていくという勇気も求められるのである。前述のように、グリーン・ツーリズムは希少性が求められるため、非常に効率が悪いところがある。また、地域の住民が自らの地域のストロング・ポイントに気づかなければ(それがたとえ豪雪であっても)、事業としては継続していかない。行政としてみれば、民間主体で行政がサポートする「新たな公」の体制づくりを最初から意識しなければならない。

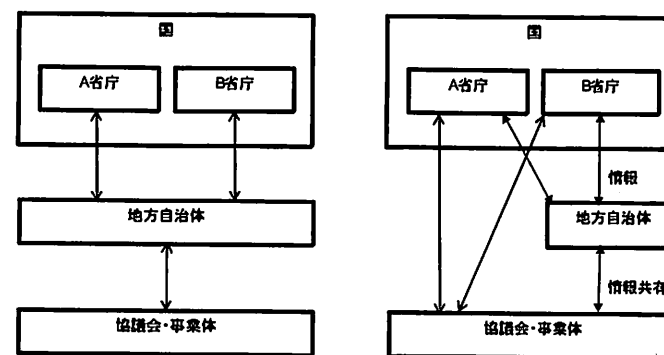
第三の壁は、「縦割りの壁」である。行政の縦割りの弊害(セクショナリズム)は、今日に始まった話ではない。それぞれの役所が、それぞれの縄張りを主張して、効率的に施策を進めることを困難にするのが「縦割りの壁」である。日本でグリーン・ツーリズムが立ち後れたのは、旅館業法による規制が厳しかったことと、様々な省庁の権限が複雑に入り組んだためである。安全・安心を確保しようとする「気軽に農家に泊まる」ということは、非常に難しい。そのため、致し方なかった部分もある。

規制緩和以降、農家民泊などは以前に比べて容易になったが、規制緩和がなされたからといって「縦割りの壁」はなくなる。グリーン・ツーリズムを推進するための補助金の出所が包括的になるとは限らないからである。グリーン・ツーリズムに関わる事業は、農林水産省管轄のものばかりではない。日本の行政組織は国-都道府県-市町村という三

⁸⁾ 「上を見る」とは、地方が国からの指示待ちを待つ傾向にあること、「横を見る」とは、横並び主義をとろうとする傾向にあること、「後ろを見る」とは、前例主義で新しいことにチャレンジをなかなかしないことを指す(平野浩・河野勝『アクセス日本政治論』日本経済評論社、2003年)。一言でいえば、責任を回避しようとする構造があるといえるだろう。

層構造のため、どうしても国との間に「公」としての都道府県が入りやすい仕組みになっている(図4-6-2左図)。県が国との間を仲介することは可能であるが、それでは、事業者はいつまでも県に「おんぶにだっこ」である。これが官依存の1つの原因であり、「新たな公・新たな民」を築いていくには、図4-6-2右図のような形をとってみる必要もあろう。そうした部分で官と民の距離感も大事なのである⁹⁾。

図4-6-2 官と民の関係性



第四の壁として、「平等性の壁」があることも指摘しておく必要がある。行政は、中立性、公益の観点から特定の事業者に対して重点的に予算を配分することは難しい。成功事例の事業者に対して助成を行えば、その他の業者から非難を受けるだけではなく、社会全体に与える施策のインパクトも逆減してしまうからである。

企画提案型の補助事業が増えている背景には、こうした「平等性」に対する責任回避が存在することは否定できない。行政としてみれば、いい企画だから補助をつけるという言い訳がたつからである。これは、一方で政治家への陳情や口利きでは補助金が与えられないという仕組みの変化を示していることでもある。行政が平等性を志向すればするほど、民はいかに行政を納得させるか、競争しなければならなくなる。グリーン・ツーリズムは、歴史や文化、伝統など地域のオリジナリティが求められる施策である。この特性を考えると、こうした行政の姿勢の変化の影響を一番受けやすい施策の1つと考えられるのである。

⁹⁾ 民が国と直接やりとりする方が、都道府県にとっても人員を割かなくてもよいというインセンティブはある。ただし、やりとりの情報が都道府県に連絡がないこともやはり問題であり、そのあたりの民と都道府県(もしくは市町村)とのコミュニケーションは必要と考えられる。協議会をつくることで、こうした官と民との情報共有をはかれるように筆者は考える。

4.1 筆者が考える課題

これまでの経験や調査結果から、筆者は、グリーン・ツーリズムが評価のキー・ワードは「非日常」ではないかと思う。グリーン・ツーリズムで難しいのは、受け入れる側の「日常」が都会から来る旅行者の「非日常」である点である。世界遺産となった白川・五箇山の合掌集落で実際にあった話であるが、「世界遺産に登録された結果、観光客が家の中をのぞきに来て日常生活に支障が出る」という不満が住民の一部から出たのだそうだ。もてなそうとしすぎると非日常になり、魅力が薄れてしまうが、もてなしがないと素っ気ない。そのさじ加減は非常に難しい。

更に、そこに住んでいる人たちの中に、そうした自分たちの「日常」が「地域の資源である」と認識できなければ、成功はおぼつかないだろう。よく、中山間地に調査に行くと、「うちには何もなくて・・・」という声をよく聞く。そうではなくて、「山があつて、木があつて、雪さえも地域の資源なんだ」という気持ちを育てる仕組みまで考えていかないと、行政施策としてのグリーン・ツーリズムはうまくいかないだろう。前出の石川県グリーン・ツーリズム研究会会員へのアンケート調査や旅行会社からの聞き取り調査の結果では、グリーン・ツーリズムが評価されるには「地域のオリジナリティの体験」と「接客等のホスピタリティの質の高さ」が重要であることが指摘されている。「非日常」と「もてなしの心」の視点を持ち、「体験」ではなく「体感」させることが必要なのだろう（菊池、前掲書）。

またグリーン・ツーリズムでは人材育成は欠かせない。突然変異¹⁰を待つだけでは、いつまでも行政依存の仕組みは続くからである。そのために行政は、「一歩目」を背中から押してあげる存在であると同時に、ある程度軌道に乗ったら突き放す存在になることも求められる。昨年の報告書でも指摘したように、ある程度評価されるようになれば、民（経営者等）と官（行政との関係）は変化する。最初は行政に依存しつつも、独り立ちできるようになるからである。前出の「春蘭の里」も、縦割り行政の仕組みを逆に利用しながら積極的に官の補助を利用し、事業を進めてきた（表4-6-1）。グリーン・ツーリズムであっても軌道に乗るまでは、官に対し企画を提案しプレゼンしていくべきであろうし、軌道に乗れば、官をアドバイザーに、民の力だけで基本的には事業を展開していくようになるべきなのである。事実、前出の菊池氏も遠野市職員であったがゆえに官の力をうまく利用しながら、民としてのグリーン・ツーリズムを拡大できた。民が官との関係を「依存」ではなく、情勢にあわせてかたちで「変化していけるか」が大事なのだろう。

表 4-6-1 「春蘭の里」が利用した国等の事業（一部）

内容	事業
春蘭の産地化の技術確立に対する予算化	新技術地域実用化研究促進事業
ルート開発地域(全国5カ所)に選定	都市農産漁村交流活性化機構の事業
石川グリーン・ツーリズム促進特区の認定	構造改革特区
水車小屋、自然石組みの水路の整備	田園空間整備事業
小型風力発電所の設置	里山保全事業
廃校を交流宿泊施設への転換	地域づくり交付金事業
親水公園の整備	親水空間整備事業

出所：「春蘭の里」ホームページ

石川県としては、国の補助金の申請などはできる限り、民（事業者、協議会）と国が直接やりとりできることを重視しているという。ちょうど前出の図4-6-2のような常態である。行政の平等性を考えると、特定の事業者ばかりに肩入れできないし、民も育たないからである。更に、事業を組織としてみれば、若い世代へ組織をどう引き継がせるかも課題である。とりわけ、事業を楽しんで進めている者達は代替わりという視点がしばしば欠ける傾向にある。行政は、組織維持の観点からのアドバイスをする役割をすることが求められるだろう。

人材育成は、事業者だけではなく、行政にも求められる。グリーン・ツーリズムは省庁横断型の施策であるのに加え、民間の旅行会社との関係も必要となる。こうした点を考慮すると、ある程度の専門官的な存在がいるように思われる。もしくは部局横断型の組織形成をする必要があるのではないか。軌道に乗せたら終わりではなく、突き放しつつも良きパートナーである関係を維持する必要があると思われる。

日本の公務員はジェネラリスト志向のため、職員は「広く浅く」なりがちである。石川県では、職員をJTB中部に派遣するなどを試みているが、これは一定の専門性を持つ職員を育成しようとする試みとみなすことができるだろう。施策としてのグリーン・ツーリズムを推進するだけでなく、官もそれらを深く理解する職員を育てなければならないのである¹¹。

また、グリーン・ツーリズムでは、地元の資源をどう認識するかが鍵になる。日本の公務員の採用は「早い選抜」であるため、民の仕事をよく知らない職員が少なくないし、地元の資源に気がついていない者も少なくない。大きな市になれば尚更である。そうすると、地域資源を集める何らかの方策（枠組み）が必要となる。住民参加の手法（たとえば、地域審議会の活用など）を研究して地域資源の棚卸しをする環境を整える必要がある。と

¹⁰ 地域振興で重要とされる「よそのもの・わかもの・ばかもの」に対する寛容と、結びつく考えである。

¹¹ こうした試みは、官を知る民の組織を育てることにつながる。勤務時間は官の立場として地域づくりに参加し、プライベートの時間は民として地域づくりに参加する公務員を増やすと考えられるからである。

りわけ、年功序列が強く残る地域では若者・余所者の提案に対し、住民の協力が得られないことはしばしばある。ただ、彼らの視点は斬新であり、グリーン・ツーリズムでやってくる都市部の住民に受ける可能性もある。遠野や湯布院、小布施などでは、彼らにもチャンスを与え、成功を引き出している（もちろん失敗もあっただろうが）。行政は、行政効率と平等性の観点からチャンスを与えるのに消極的になりがちであるが、企画提案型の補助事業の方式を理解しかつ利用して、彼らにも何らかのチャンスを与えることができるように仕組みを考えなくてはならない。

グリーン・ツーリズムは、行政の施策の中でアメニティが重視されるようになっていく変化の表れの1つであり、行政もまたそれに対応していく必要がある。そして、官も民も地域の資源を認識し、どうしたら「共治（co-governance、新たな公と新たな民の連携）」を実現できるのか、考えていかなければならない。

まとめ

雪国における新しい地域経営のあり方を求めて

「新たな公」による北陸の地域づくりの調査研究委員会 代表
和田 惇

今年度は数次にわたる現地の方々へのヒアリングと5回の委員会を経てこの報告書が完成した。

昨年度は「新たな公」について、各地で行われている事例とその意義や必要性などについて討議を重ね、その成果を報告書としてとりまとめた。

今年度は「新しい公」による地域づくりの実現に向けた具体的な研究テーマとして、各委員から提案があった中から、住民を中心とする組織で道路から個人の住宅までの雪処理を一括して行う、「新たな公による地域除雪システム」を取り上げた。また、調査のモデル地域として長岡市山古志地区を選んだ。

本研究は、地域の除雪の課題解決をきっかけに地域の発展策を検討するため、地域の除排雪に関わる現状と課題を明確にして、地域の除雪に関わる対策とツーリズムなど通年の地域経営手法について考察した。

山古志地区での雪処理の現状は、国道および県道を新潟県が担当し地域の建設業者が業務を受託して行われている。さらに、市道を長岡市が担当し、市直営班と建設業者で行われている。また、要支援世帯の屋根雪おろしは市からの費用支援で、業者や集落の有志のグループなどで行われている。

ヒアリングによる調査は住民や区長のほか除雪業者、長岡市、新潟県、北陸地方整備局の担当者から聴取した。行政担当者は住民の要望の増大と公共事業費の減少および建設業者の廃業を危惧している。市の直営班も従業者の高齢化にともない業務の継続に不安を感じている。

建設業者は従業者の高齢化とともに、公共事業の減少による建設業の存続のほか、豪雪地域で築いてきた高い除雪技術力の維持に不安を感じている。また、屋根雪おろしを担当する集落の有志のグループなども高齢化に悩んでいる。

山古志地区では最近の少雪にも助けられ、現状の除雪レベルに不満を感じている状況にはないが、地域の力のぎりぎりのところで行われており、今後とも現状を維持することは困難と思われる。

この対策として、住民を中心とする組織で道路除雪から個人の住宅まで雪処理を一括で行う仕組みづくりを取り上げたが、実施するうえで、法制度、行政間の連携、地域ごとのサービスレベル、住民負担への抵抗感、住民の自立への意欲など多くの課題が明らかになった。