

# 自然休養村の展開と地域的特徴

## A Developments and Areal Characteristics of “Shizenkyuyouson”

中山 昭 則

### 1. はじめに

1960年代から始まった高度経済成長は、農村空間に対して生産効率性という価値判断に合致した機能だけを強調させた。生産性の低い棚田・焼畑は負の機能として切り捨てられ、機械化のために画一的な圃場整理が実施された。その上、効率化によって生じた余剰労働力は工業生産労働力として都市部に吸収されていった。こうして、わが国は高度経済成長を遂げ所得水準は格段と向上した。

所得水準の向上によって、国民の関心は余暇活動に向けられ、農村空間はレクリエーション空間としての機能が強調されることになった。今度はレクリエーション適地が重要な機能を持つことになり、各地で観光開発が始まった。わが国の農山村は生産効率性と人工的レクリエーション適地といった2つの機能が優先され、伝統的な多機能空間は次々と失われていった。農村の急激な変化にも見られるように、高度経済成長によって地域間格差・所得格差といった様々な歪みが表面化した。これらを是正するために政府は1969年、「新全国総合開発計画」（以下、新全総）を策定した。新全総はこれまでの経済成長によって得られた社会資本を効果的に投下するための基本的指針を示したものである。農山村地域に対しては有効な地域振興策の早急な施策を唱えるとともに、次世代に残すべき自然環境を有する地域として、その保護・保全の必要性も訴えている。さらに、自然環境と地域資源を再編成し観光資源として利用して地域振興を図ることを打ち出した。

新全総の指針を受けて、関係各省庁は観光レクリエーション地域の整備を目的とした公的観光事業を相次いで打ち出した。これら事業は産業振興、雇用の創出といった地域振興策としての役割が期待されていた。この中でも、地域農業ならびに農家所得向上に直接関与する事業は農林省（当時）と国土庁によって実施された。とりわけ、農業構造改善事業の一環として創設された自然休養村制度は、各年度の予算措置規模・整備数ともに他の公的事業を凌ぐ規模で実施された。

自然休養村事業は、1971年に農林省(当時)の第2次農業構造改善事業の一環として創設され、農業生産活動を観光的に活用することによって地域農業の振興と農家所得の安定を図ろうとする事業であった。こうした意図を持つ事業は、自然休養村事業以降も農業構造改善事業が更新される度に創設され今日でも継続的に実施している。しかし、各農業構造改善事業は独立した事業でもあり、政策的意味づけも事業展開当時の社会情勢の影響を受けている。農業の観光的活用といった施策面では大きく変わることはないものの、その活用方法については時代のニーズとともに変容しているのである。しかし、創設以来30年が経過し、これまでつぎ込まれてきた国庫補助額は1,500億円に達しようとする大事業にもかかわらず、自然休養村事業のこれまでの経緯と、その実態に関する総括的な検討はほとんど行われていない。

他方、今日では棚田の保存活動、あるいはグリーン・ツーリズムが全国各地で展開され、田舎空間すなわち農山村地域に対する国民の関心は高まっている。こうした観点から見ても、自然休養村の持つ農業の観光的活用という理念は今日の国民のニーズにも合致しているといえる。自然休養村の実態把握と総括的な検討は、今後の農業の一つの方向性を示唆する可能性も秘めている。

そこで、本研究では全国の自然休養村を対象としたアンケート調査をもとに、今日自然休養村が置かれている状況を把握し、その地域の特徴を検討することを目的とする。本研究で取り上げる自然休養村とは、第2次農業構造改善事業における自然休養村事業、新農業構造改善事業における自然活用村事業、農業農村活性化農業構造改善事業における地域活力促進農業構造改善事業、そして今日実施している地域農業基盤確立農業構造改善事業における農村資源活用農業構造改善事業、以上4つの農業構造改善事業のもとで実施された事業である。

## 2. 研究方法

本研究で取り上げる自然休養村は、全国全ての自然休養村が加盟している全国自然休養村協議会によって刊行されている「平成9年版自然休養自然休養村要覧」に記載されている511カ所の自然休養村のうち、整備中で未開業である4カ所を除いた507カ所を対象とした。また、各自然休養村事業の呼称については、前述した自然休養村の事業期区分により、自然休養村事業を自然休養村型、自然休養村事業については自然活用村型、地域活力促進農業構造改善事業については地域活力促進型、農村資源活用農業構造改善事業については農村資源活用型とした。

アンケート調査は、自然休養村が立地する自治体の担当係宛てに郵送で行い、アンケート回収も郵送にて行った。その理由は、自然休養村管理センター等の施設には必ずしも常駐の管理者がいるとは限らず、加えて、センターには事業創設当時の状況を知り得ない担当者がある可能性が高いことも考慮に入れた。こうした状況は自治体についても同様であろうが、事務の継続と資料の保存がなされている可能性は高く、担当者が当時の状況を知り得なくとも回答可能であると判断した。アンケート調査票は平成9年11月上旬に発送し、分析は平成10年3月末日までに回収したものを対象とした。その結果、228カ所から回答を得て回収率は45.0%であった。これを事業別にみると、自然休養村型は92カ所から回答を得て回収率は46.2%。以下同様に、自然活用村型は73カ所44.8%、地域活力促進型は35カ所46.7%、農村資源活用型28カ所40.0%であった。

本研究で取り上げるアンケートの質問項目は以下の通りである。

- ①自然休養村の立地環境に関する質問。ここでは、「都市近郊地帯」、「農村地帯」、「中間地帯」、「山間地帯」、「その他の地帯」の以上5区分にまとめた。
- ②自然休養村の評価に関する質問。ここでは、地域住民の所得向上、地域産業の振興、雇用創出といった地域経済への貢献度、都市住民との交流等による地域活性化、地域社会の活性化、若者定着といった地域社会への貢献度、自然環境の保全、地域資源の保全、景観保全といった地域環境保全への貢献度、以上3項目について、「大いに貢献している」、「貢献している」、「変化していない」、「貢献していない」とはいえない」の4ランクで評価してもらった。
- ③自然休養村はグリーン・ツーリズム空間として活用できるか、についての質問。ここでは、今日脚光を浴びているグリーン・ツーリズムの受け皿として自然休養村は活用できうるかについて、「大いにできる」、「できる」、「活用には困難が多い」、「できない」の中から選択してもらった。
- ④各自然休養村の実情について、具体的な評価点と課題点について自由記述式で回答を求めた。

次に本研究の構成であるが、まず自然休養村のこれまでの経緯を農業構造改善事業の流れの中で総括する。この検討を踏まえてアンケート調査を検討し、自然休養村の実態把握を試みる。次いで、アンケート調査の自由記述欄から幾つかの事例を取り上げて、現地調査あるいは電話取材等を通してその実情を分析する。さらに、自然休養村の新しい動きについて事例をあげて検討する。

### 3. 農業構造改善事業における自然休養村の位置づけ

1960年代後半から高度経済成長の進展は一層加速し農業労働力の流出は顕著なものとなり、食糧消費の変化・多様化も進み、農業生産はこうした需要の変化に対応できなくなった。これを受けて農業の近代化を担う事業として、1969年に第2次農業構造改善事業（以下、2次農構）が、農村地域資源の多目的活用による就業機会の確立、および所得向上を図る施策として始まった。その中で、農家経済の安定向上と就業機会の創出によって農業の近代化を支えるために、「農林漁業従事者の就業機会の増大および農林漁家経済の安定・向上を図る。加えて、都市住民に対して、農山漁村の自然環境および農林漁業に親しみ、これに対する理解を高め、休養する場を提供する」ことを目的として、観光農園の整備促進を柱とした自然休養村型事業が創設された。

しかし、米の供給過剰はますます拡大、その上、兼業化も進行し農村社会全体の変質が表面化し、農家にとっては農業だけでは生計の維持も困難な状況となりつつあった。農業を取り巻く新たな状況を踏まえて、1978年からは、国民食糧の安定的供給と生産性の高い農業経営の育成を目的とした新農業構造改善事業（新農構）が策定された。この事業の中で、1979年から自然環境の保全とともに、都市住民に向けた農園地整備および農業体験施設を整備し、活力ある農村地域の形成を図ることを目的とした自然活用村型事業が創設された。新農構は1984年からは地域農業の組織化、先進技術・情報の活用化、地域全体として農地利用の集積と有効利用を図ることを目的として、後期対策が策定された。自然活用村型事業は後期対策においても農地の合理的利用を図るために、地域資源を活用した学童・都市住民を対象とする体験農業の育成を目的として継続実施された。

1987年に策定された「第四次全国総合開発計画（四全総）」は農業・農村政策の一つとして、地域の立地条件に即して、生産性の高い土地利用型農業の確立と、需要創造型の農業の推進、文化性の高い緑豊かな活力ある農村社会の建設を謳った。そこで、1989年から農業農村活性化農業構造改善事業（活性化農構）が実施された。さらに、地域の立地条件等から活性化の推進が困難な地域に対しては、都市住民との交流を軸とした地域活力促進型農業構造改善事業（地域活力促進型事業）を実施した。当事業においては、自然景観・農村文化を活用して農村を整備し活性化を図るとともに、農村の伝統的な景観・文化を保全・整備することによっても活性化を図ることを目的として事業が展開された。このように農業を捉える視点が、これまでの食糧供給といった点から、環境を維持する緑地空間および国民のレクリエーション空間も新たな視点として加わり、多面的な機能を期待する視点で捉えられるようになった。

さらに、わが国の農業は国際化といった流れに対応すべく新たな態勢づくりも必要となり、1994年には、地域農業基盤確立農業構造改善事業（基盤農構）が発足した。この事業はガット・ウルグアイ・ラウンドが実施される1995年から2000年までの事業としている。この中で、地域資源を高度に活用し、グリーン・ツーリズムの推進等農業関連の新たな産業おこしによる、多様な就業・所得機会を創出することを目的とした農村資源活用型事業が実施されたのである。この事業は、これまでの補助金の交付を待つて事業をおこす方法ではなく、地方自治体あるいは農家側の

起案によって事業が動き出す仕組みとなり、地域の積極的な取り組みを促すものとなっている。

以上自然休養村の経緯を振り返ると、自然休養村事業の位置づけは、農業の観光の活用と都市住民の休養の場の提供といった共通のキーワードを持ちながらも、地域農業と農家経済の振興策としての方向性から、農村資源の活用と農村環境整備を担う施策へと変容してきたといえよう(表1)。

表1 農業構造改善事業と自然休養村の展開過程

事業開始年	農業構造改善事業名	自然休養村事業名	事業施策目的	事業特性
1971	第2次農業構造改善事業	自然休養村型	①農業従業者の就業機会の増大と農家経済安定 ②都市住民の休養の場提供	①観光農園整備 ②全国一律的内容 ③各県均等配置
1979	新農業構造改善事業	自然活用村型	①自然環境を活用した農業従事者の所得向上と安定 ②都市住民の農業に対する理解の場提供	①体験農園整備 ②組織的展開 ③地元の計画重視
1989	農業農村活性化農業構造改善事業	地域活力促進型	①農業振興 ②地域資源を活用した活力ある農産の建設	①農村環境整備重視 ②多面的機能の活用 ③都市との交流
1995	地域農業基盤確立農業構造改善事業	農村資源活用型	①農村の多様な資源の活用による都市との交流を軸にした農業振興 ②農業関連産業の起業促進	①多様な農村資源の活用 ②都市との交流 ③新しい産業おこし

(注) 農林水産省および全国自然休養村協議会資料より作成

#### 4. アンケート調査からみた自然休養村の動向

##### (1) 立地環境からみた動向

自然休養村における立地環境別分布の全体的な構成をみると、農村地帯34.2%、次いで中間地帯24.6%を占め、この両地域で58.8%を占める。この事業は農業生産力強化を目的とした農業構造改善事業の一環として実施されているので、その分布は農業生産条件が比較的恵まれている地域が中心となる。

これを事業期ごとにみると、過疎化が深刻な社会問題とされていた1970年代すなわち自然休養村型においては、農村地帯への立地が32.6%を占めながらも、中間地帯へ20.7%、山間地帯への立地数も19.6%を占めていた。1980年代に展開された自然活用村型になると、中間地帯へは31.5%、農村地帯が23.7%、さらに山間地帯への分布数が23.2%と高まる。1990年代に展開していた地域活力促進型になると、農村地帯および中間地帯への集中度が高まり、両地帯だけで71.5%を占めるようになる。さらに、今日展開している農村資源活用型では、農村地帯への分布が顕著となり64.7%が集中し、農業適地の少ない山間地帯などのいわゆる農業生産の条件不利地域への分布は減少している。このように、自然休養村の立地的分布は農村地帯への集中といった経過を辿

ってきている。このことは、今日の自然休養村事業は農村資源を取り込んだ新しい産業づくりを推進事業へと変容したことを示すものである。その反面、山間地帯などの条件不利地域では適応しにくいことを示唆している。

## (2) 自然休養村の評価

自然休養村の評価を検討するにあたって、ここでは「大いに貢献している」および「貢献している」との回答に対しては、まとめてプラスの評価を与えていると表記する。

地域経済への貢献度については、全体としては「大いに貢献している」と評価している所は27.2%、「貢献している」と評価している所は53.5%あり、プラスの評価を与えている所は80.7%に及ぶ。しかし、地域社会への貢献度になると、「大いに貢献している」と回答した所は7.9%に過ぎない。これに「貢献している」と回答した所と合わせても52.6%にとどまっている。その一方で、「変化していない」との評価が全体の34.2%を占める。地域環境への貢献度については、「大いに貢献している」と「貢献している」の両者を合わせると63.2%となり、かなり高い評価が与えられているといえよう。一方では、「変化していない」と回答を寄せた所も27.6%を占める。

自然休養村型の事業所は、地域経済への貢献度に対してプラスの評価を与えている所が76.1%を占めている。これは、地域社会と地域環境保全への貢献度よりも20ポイント程高い。とりわけ、「大いに貢献している」と回答した所が34.8%ありその評価は著しいものがある。このような高い評価が与えられるのは、農道整備や灌漑施設整備といった基盤整備事業を観光農園整備の付帯事業として集約的に実施した結果といえよう。これに対して、地域社会と地域環境保全への貢献度に対しては、プラスの評価は50%は超えるものの、「変化していない」と回答を寄せた所も30%近くあり、事業所による評価にばらつきがみられる。こうしてみると、自然休養村型への評価は地域経済への貢献に対するプラスの評価にやや特化している事業といえよう。

これを事業別にみる(表2)。

表2 事業別にみた自然休養村の評価(1997年)

(カ所(%) )

事業類型	項目	大いに貢献している	貢献している	変わらない	貢献しているとはいえない	合計
自然休養村型	地域経済	32(34.8)	38(41.3)	9(9.8)	13(14.1)	92(100.0)
	地域社会	12(13.0)	42(45.7)	25(27.2)	13(14.1)	92(100.0)
	地域環境保全	23(25.0)	29(31.5)	26(28.3)	14(15.2)	92(100.0)
自然活用村型	地域経済	10(13.7)	48(65.7)	11(15.1)	4(5.5)	73(100.0)
	地域社会	2(2.7)	25(34.3)	35(47.9)	11(15.1)	73(100.0)
	地域環境保全	0(0.0)	48(65.7)	18(24.7)	7(9.6)	73(100.0)
地域活力促進型	地域経済	0(28.6)	9(54.3)	4(11.4)	2(5.7)	35(100.0)
	地域社会	1(2.9)	23(65.7)	11(31.4)	0(0.0)	35(100.0)
	地域環境保全	0(0.0)	22(62.9)	13(37.1)	0(0.0)	35(100.0)
農村資源活用型	地域経済	10(35.7)	17(60.7)	0(0.0)	1(3.6)	28(100.0)
	地域社会	3(10.7)	12(42.9)	7(25.0)	6(21.4)	28(100.0)
	地域環境保全	7(25.0)	5(53.6)	6(21.4)	0(0.0)	28(100.0)

(注) アンケート調査より作成

自然活用村型になると、地域経済への貢献度に対して79.4%の所がプラスの評価を与えており、自然休養村型を凌いでいる。さらに、地域環境保全に対する評価も65.7%の所がプラスの評価を下している。これに対して、地域社会への貢献度に対するプラスの評価は37.7%で、「変化していない」と回答した所よりも10ポイントも低い。これは観光農園が本格的に事業に取り込まれ、各農家の自主的な経営も認められたため、地域を一つのまとまりとした活動が鈍くなったことが背景として考えられる。また、体験農業を推進して都市と農村の交流事業を重視したため、地域との関係重視といった配慮が不足していたのであろう。一方、農地保全を通じた視点から環境保全への貢献度に対する評価が高まったものと考えられる。

地域活力促進型になると、全ての項目において評価は高くなっている。とりわけ、地域経済への貢献度に対しては、82.9%の所がプラスの評価を与えている。これは、事業の大型化に伴う施設に対する評価ともいえよう。しかし、事業が始まってまだ10年足らずなので、行政としては「貢献しているとはいえない」との評価まで下せない立場にあるともいえようか。一方では、地域社会と地域環境保全への貢献度に対しては、30%近い所が「変化していない」と回答しており、事業の成果が見えにくいところも少なからずあるようだ。

農村資源活用型では、地域経済への貢献度に対しては96.4%とほぼ全ての事業所がプラスの評価を与えている。さらに、地域環境保全への貢献度についても88.6%の所がプラスの評価を下しており、他の事業型とは明確な違いが認められる。しかし、現在も継続中の段階で評価を総括することに抵抗を感じた担当者が多かったとも推測でき、今後の追跡調査も必要であろう。また、地域社会への貢献度は現時点においても53.6%に留まり今後の課題を示唆している。

さらに立地環境別にみる(表3)。都市近郊地帯では地域環境保全への貢献度に対して一番高い評価を与えており、75.0%の所がプラス評価を与えている。これは、地域経済への貢献度の71.4%を凌ぎ、他の立地環境とは際だった違いを呈し、違った価値観から評価していると受け止められる。都市近郊においては農地を活用する自然休養村に対する役割を、緑地保全方法の一つの形態として捉えていることを意味するとともに、緑地空間としての存在価値の高さをも示すものである。

農村地帯においても、地域環境保全への貢献度に対しては66.7%の所がプラスの評価を下している。その上、地域経済への貢献度に対しても77.1%の所がプラスの評価を下している。農村地帯は農業生産が最も活発なところであり、自然休養村は当然農業生産活動との関わりが深く、地域に浸透した事業展開の傾向が強いことが背景にあると考えられる。反面、自然休養村型の所で「変化していない」と「貢献していない」と評価した所も23.1%あり、創設以来20年以上経過しその利用が不振傾向にある自然休養村が存在していることを伺わせる。

中間地帯になると、地域環境保全への貢献度に対する評価は一変する。すなわち、プラスの評価を下した所は48.2%と著しく低下してしまうのである。その反面、地域経済への貢献度に対しては80.3%のところはプラスの評価を与えているのである。このような結果となった背景には、この立地環境に分布する自然休養村の多くが、施設整備と施設周辺環境保全とのバランスに欠けているものと考えられる。とりわけ、宿泊施設整備率が高く観光的施設としての色彩が強いことが背景としてあるものと考えられる。さらに、地域社会と地域環境保全への貢献度に対しては40%もの所が「変化していない」と回答しており、経済効果以外の評価は驚くほど低い。こうしてみると、活性策と環境保全のバランスが大きな課題として浮かび上がってくる。

山間地域になると、地域経済への貢献度に対する評価は著しく高くなり、プラスの評価を与えた所は90.5%にのぼる。こうなると山間地域においては自然休養村事業は地域経済の振興策に著しく偏った事業といってもよい状況にあるといえよう。その他、地域環境保全の貢献度に対して

は57.1%の所がプラスの評価を与え、農業生産活動の維持がそのまま地域環境の維持につながっているとの評価がなされているといえよう。

表3 立地環境別にみた自然休養村の評価(1997年)

(カ所 (%))

立地類型	項目	大いに貢献	貢献	変わらない	貢献している とはいえない	合計
都市近郊地帯	地域経済	6(21.4)	14(50.0)	6(21.4)	2(7.2)	28(100.0)
	地域社会	2(7.2)	13(46.4)	9(32.4)	4(14.3)	28(100.0)
	地域環境保全	5(17.9)	16(57.1)	3(10.7)	4(14.3)	28(100.0)
農村地帯	地域経済	25(32.1)	35(44.9)	10(12.8)	8(10.3)	78(100.0)
	地域社会	7(9.0)	38(48.7)	23(29.5)	10(12.8)	78(100.0)
	地域環境保全	13(16.7)	39(50.0)	17(21.8)	9(11.3)	78(100.0)
中間地帯	地域経済	11(19.6)	34(60.7)	4(7.1)	7(12.5)	56(100.0)
	地域社会	6(10.7)	18(32.1)	23(41.1)	9(16.1)	56(100.0)
	地域環境保全	4(7.1)	23(41.1)	25(44.7)	4(7.1)	56(100.0)
山間地帯	地域経済	11(26.2)	27(64.3)	1(2.4)	2(4.8)	42(100.0)
	地域社会	2(4.8)	22(47.6)	14(33.3)	4(9.5)	42(100.0)
	地域環境保全	5(11.9)	19(45.2)	14(33.3)	4(9.5)	42(100.0)
その他	地域経済	9(37.5)	12(50.0)	1(4.2)	2(8.3)	24(100.0)
	地域社会	3(12.5)	11(45.8)	5(20.8)	5(20.8)	24(100.0)
	地域環境保全	2(8.3)	16(66.7)	3(12.5)	3(12.5)	24(100.0)

(注) アンケート調査より作成

## (3) グリーン・ツーリズム空間としての可能性

グリーン・ツーリズム空間としての期待度について、「大いに活用できる」と考えている所は37.7%で、積極的に活用しようとする評価はあまり高くはない。しかし、「活用できる」とした所の46.5%と合わせると84.2%となり、自然休養村をグリーン・ツーリズム空間としての期待感が高いといえよう。中でも、山間地帯は全ての自然休養村が、「大いに活用できる」もしくは「活用できる」と回答しており、今後の地域振興策の柱として捉え、その期待感がにじみ出ている。また、都市近郊地帯においても1カ所を除いた自然休養村は「大いに活用できる」もしくは「活用できる」と回答を寄せている。ここでは、緑地保全ならびに野外レクリエーションの場としての役割に期待を寄せているようである。これに対して、農村地帯においては、「困難である」または「できない」と回答を寄せた自然休養村が22.6%を占め、これは他の立地環境ではみられないことで、農業生産活動の整備に重点を置く方が農業振興策として現実的であると捉えていると思われる。

グリーン・ツーリズム空間として、「困難であろう」と回答したところについて、地域経済への影響および地域環境への影響の項目でどのように回答しているかみると、地域経済については「貢献している」と回答した所が60.4%を占め、自然休養村の多くは「地域経済には貢献しているが、グリーン・ツーリズムには向かない」と評価しているといえよう。こうした傾向は、中間地域において強く、71.9%が「貢献している」と答えており、具体的な形で即効性のある地域振興策への期待度が高いといえ、環境保全を唱えるグリーン・ツーリズムに対する複雑な評価が伺

える。

一方、地域環境への影響についてみると、「貢献している」と答えた所は45.3%に低下してしまう。このことは、54.7%の所が「地域環境の保全に寄与していないから、グリーン・ツーリズム空間としても不適當である」と判断しているともいえ、こうした傾向は都市的地域において顕著となり、75.0%が「貢献していない」と答えており、グリーン・ツーリズム空間としての有益性は地域経済への貢献度よりも地域環境保全への貢献度を重視しているといえよう。こうしてみると、自然休養村をグリーン・ツーリズム空間として見た場合、地域環境重視の都市部と地域経済重視の中山間地域といった図式が鮮明に浮かび上がってくる。

#### (4) 自由記述による評価

一方、アンケート調査の中で各自然休養村の事業展開について自由記述方式で回答をもらったところ、115カ所から延べ131の回答が寄せられた。これらを「地域振興への貢献」、「都市との交流の進展」といったプラスの評価と、「運営難」、「観光客の減少」、「地域への悪影響」といったマイナスの評価に区分すると、前者は45.0%、後者は55.0%で全体的には厳しい評価が下されたといえる。

まず、プラス評価をした所の52.5%は「地域活性化に貢献している」と回答しており、「交流が活発化した」の18.6%を大きく上回っており、自然休養村に対するプラス評価は「地域活性化への貢献」に特化しているといえよう。このことは、行政側は自然休養村を地域活性化策として強力に位置づけているといえ、農村空間整備ならびに自然レクリエーション空間を育成し、これらを観光資源として活用するといった認識に欠けていることを示唆するものである。その他のプラス評価点としては、「地域の意識が向上した」と評価している所もみられる。これは、自然休養村型および自然活用村型に多く、時間の経過とともに自然休養村が地域に溶け込んでいっているといえる。また、「知名度が上がった」と回答しているのは、地域活力促進型および農村資源活用型に多く、地域をアピールすることに大きな期待を寄せているといえ、自然休養村に対しては地域振興および活性化を担う事業といった認識から徐々に脱却しているといえよう。

一方、マイナス評価および課題点については、「運営資金不足」、「財源不足」といった経営に関するものが22.2%を占めている。次いで、「利用客の季節的集中」に関してが19.4%、「利用者の減少」が13.9%と続いている。これらの3項目はいずれも経営努力に関わるもので、先にも述べた観光資源としての認識不足によって、通年型の施設整備・運営に注意が向けられず、その結果利用者離れを起し、収入減につながっていると考えられる。また、特徴的なのは地域活力促進型においては、半数以上の所が「利用客の季節的集中」を課題点としてあげており際立って高く、運営面のみならず事業に対する認識そのものに課題を見出す必要がある。その他の課題点としては、自然休養村型および自然活用村型を中心に、「観光農園等における労働力の高齢化」と「後継者難」といった課題を取り上げている所が多い。このことは、事業を支えてきた観光・体験農園の経営危機が深刻化し、さらに事業の継続性に直結する問題でありその対策は急務といえる。

## 5. 自然休養村の実情と新しい動き

### (1) 自然休養村の実情

これまで全国の自然休養村から寄せられたアンケート調査をもとに、自然休養村の実態分析と評価を検討してきた。ここでは、アンケート調査に回答を寄せた自然休養村の中から、自由記述

回答を分析し特徴的な所について、現地調査あるいは電話取材等を行った。ここではこれらの自然休養村の実情について検討する。

まずは自然休養村事業によって地域経済あるいは社会が刺激を受けたと回答を寄せてきた所は少なくはない。例えば、千葉県茂原市上永吉自然活用村は、自らが観光施設としての存在感を示すまでになった。ここでは、自然観察用植物園27,800㎡の整備を中心として事業展開を図り、ほぼ年間通して四季折々の草花が揃い、季節ごとの催しを開催している。中でも、6月の花菖蒲はおよそ2万株が揃い多くの行楽客でにぎわう。利用者は、1989年の14万2,000人のピーク時に比べると減少し、1995年は12万8,500人であった。しかし、これと比べて観光資源のなかった地域においては、自然休養村によって多くの観光客が訪れる場所が整備された意義は大きい。しかし、本来の地域農業再生による地域振興といった視点からみれば課題は残る。

また、千葉県大多喜町大多喜自然休養村は体験農業を取り込んだ事業を推進している。その手始めに都市交流ターミナルを整備して組合を組織し、地域農家への参加を呼びかけた。その結果、町内の農家160戸が参加し農産物を販売している。農家は売り上げの15%を組合に納付するとともに、組合は町に対して利用費として農畜産物加工品販売からは月53万円、郷土料理提供施設および乳製品販売施設からは同じく37万円を納入している。1996年11月の開業から1997年9月までに農畜産物加工品販売では7,900万円の売り上げと、5万8,787人の入場者、郷土料理提供施設においては2,096万円の売り上げと、6万6,128人の入場者があった。いずれも1日平均200人の入場を数え、組合員にとっては新たな販売ルートが確保されたことになり、大きなメリットといえよう。

その他、地域社会との接点を活かしている自然休養村も見受けられる。例えば、愛知県鳳来町鳳来自然休養村では、地元農家および商店78戸による納入組合が組織され、食材・資材等の納入を請け負っている。その上、常勤で4名、パートタイムで30名程が雇用されており、地域経済の活性化と地域との共生に大きな役割を果たしている。愛知県足助町足助自然休養村は郷土料理の提供と体験教室といった部門で、農家の主婦たちと高齢者たちの「新たな雇用が確保され、地域に貢献している」と回答を寄せている。

さらに、自然休養村を新しい農村型観光の形態として活用する方策を模索し、とりわけグリーン・ツーリズムに対応するために、「『農山漁村でゆとりある休暇を』推進事業」の指定を受けて、自然休養村の既存施設の再活用を図っているところもある。例えば、茨城県水海道市菅生自然休養村では、整備構想計画において「21世紀型年と農村の交流」をテーマとし、地元住民が「豊かさやゆとり」を実感できる場、そして来訪者が「非日常性」を体感できる場の創出を開発のコンセプトとして唱えている。そして、その空間として自然休養村事業によって整備された学童・体験農業施設「あすなろの里」を再整備して活用する計画である。「あすなろの里」は1979年に自然休養村身事業の一環である「学童農園施設整備事業」として開園したもので、1996年度の利用者は宿泊者2万4,600人、入園者およそ7万5,000人の合計10万人であった。しかし、冬季における利用者は激減し12月から翌年2月にかけての3ヵ月間の宿泊者は僅か600人であった。構想計画においても整備事業の方向性を「学童の野外教育の場としての機能を基本に置き、冬季利用可能なソフト・ハード両面からの整備を行い、都市との交流拠点、新たな産業おこしの拠点、新たな就業機会提供拠点を目指す」としている。具体的な施設整備としては、通年型の利用施設ということで入浴施設「体験交流館『輝きの薬湯』」を「あすなろの里」敷地内の菅生沼湖畔に整備する計画を立てている。これらの施設を利用して農産物の販売・特産品の販売を行うことによって地域農家の就業機会提供および所得向上を図るとしている。この整備によって新たに8万人程度の誘客を見込んでいる。

一方、茨城県里美村における整備計画は「地域のランドマーク」構想を唱え、自然休養村事業の施設である「里美カントリー牧場」および牧場内にある農林体験実習館「プラトーさとみ」を取り込んでいる。「プラトーさとみ」は宿泊施設も整備されており、1996年度における利用者は5,734人であった。整備構想計画ではその中核施設として、地域の案内所、農産物直販所、体験実習、休憩場所といった複合機能を備えた「総合交流ターミナル」を整備し、「里美カントリー牧場」および牧場内にある農林体験実習館「プラトーさとみ」は、宿泊施設および体験実習施設としての役割を担うものといえよう。

その一方では、「後継者不足」にあえいでいる自然休養村も数多く見受けられる。とりわけ、新潟県笹神村笹神自然休養村は付属農園が全て廃園となってしまったと報告してきている。また、兵庫県宝塚市宝塚自然休養村は最盛期の1970年代後半には50軒開園していた観光農園が、農園経営者の高齢化と後継者不足が原因で、現在では27軒に半減していると報告している<sup>1)</sup>。大都市近郊といった立地条件にありながらも、高齢化という「内なる原因」で自然休養村の運営に影響が及び始めている。事業創設当初は40～50代の働き盛りであっても、それから既に30年が経とうとしている。自立農業経営の育成を目標として始まった自然休養村も、笹神村の例を引くまでもなく自立経営者たちの高齢化が進んでいる。こうした状況は一般的なものとなりつつあろう。したがって、自然休養村事業への参加農家の高齢化と事業後継者に関する調査を実施し、事業継続の可能性について本格的に把握しなければならないであろう。

また、「体験農業の利用者減少」も大きな課題となっている。先に挙げた愛知県鳳来町鳳来寺山自然休養村は1977年に全国で4番目の学童農園として整備された所で、いわばモデル整備地区としての役割を担っている<sup>2)</sup>。ここでは、地元農家から2.3haの農地を借用して学童農園としている。しかし、学童農園の利用者数は1988年の5,100人から、1996年には1,600人へと激減している。そのため、農地の借地期限が切れたところで0.8haの農地は返納され、現在は1.5haの農地で、夏はトウモロコシ、秋は芋掘りの体験農業を実施している。その他、キャンプ場もオートキャンプに押されて規模の縮小を余儀なくされ、テニス利用が主体の屋内コートの利用者も1万4,000人から6,000人へと大幅に減少している。これも前述したのであるが茨城県水海道市菅生自然休養村も鳳来町同様学童農園（あすなろの里）を整備した所であるが、利用者は最近5年間で14%減少している。このように観光・体験農業は民間農園との競合と、流動的な国民のレジャー志向とが相まって利用者は減少傾向にある。さらに、近年都市近郊には民間の大型農業レジャーランドが相次いで開園してその影響はさらに深刻となろう。

群馬県川場村にある川場村自然休養村は国民のレジャー志向の変化をまともに受けている自然休養村といえよう。ここは、SLに寝台車を牽引させたロッジ「SLホテル」を中心に、温泉休憩施設（ふれあいの家）、スポーツ広場等を整備している。平成7年度の利用者は10万6,000人のぼり、人口4,000人足らずの山村にとっては冬のスキーと並んで地域に及ぼす影響は大きい。しかし、施設整備が事業の中心といえ、農村空間の総合的な資源の利用という視点に欠け、観光スポットとしての位置づけにとどまっている。利用者数は1988年当時と比較するとおよそ4,000人減少し、ここ数年は頭打ち状態が続いている。とりわけ、テニスコート利用者は2万1,000人から8,000人へと大幅に減少している。これは一連のテニスブームが下火になったことと、各地でコートが整備され利用者が分散したことによるものである。一方、温泉休憩施設の利用者は僅かながら増加しており、相変わらずの温泉人気ぶりではあるが、単なる温泉浴場となる可能性が高い。

## (2) 自然休養村の新しい動き

これまで自然休養村の実情についてみてきたわけであるが、自然休養村の位置づけは前述したように確実に変化してきている。ここでは、これまでにない動きを見せている事例として千葉県鴨川市の事例をみる。

千葉県鴨川市ながさ自然活用村は、自然休養村事業によって地域資源の総合的な利用を図ろうとしており、自然休養村の新しい方向性の一つとして注目に値する。ここでは、地域内の大山千枚田を活用した事業展開を図り、千枚田保存を目的とした都市市民のボランティアによる稲作作業が取り込まれ定着しつつある。また、JR東日本と提携し「体験農業ツアー」も実施している。新たに千枚田オーナーの募集も計画され、グリーン・ツーリズムに即した交流を軸とした展開を推進し、自然休養村の新しい方向性を導き出している。事業構想は①持続性のある地域農業の実現、②食と農の循環システムの構築、③緑とリサイクル重視の農村風景づくりの3点を柱として、リフレッシュ・ビレッジ事業と命名している<sup>33)</sup>。事業規模は全体で7億4,500万円で、その多くは1999年3月に開業する「総合交流ターミナル」と、2000年度に大山地区の千枚田付近に整備が予定されている「食と健康拠点施設」の整備で占められている(表4)<sup>34)</sup>。

1999年3月に開業した総合交流ターミナルは「みんなみの里」と命名され、地域情報・郷土料理・農産物直売所・農林業体験実習の施設を備えている。また、施設の運営は地域住民の自主運営とし、その組織体として「鴨川市農林業体験交流協会」を設立し、1998年11月の設立時には会員数は231名にのぼっている<sup>35)</sup>。しかし、農産物の直売だけでリフレッシュ・ビレッジ事業へ参加している農家が圧倒的に多く、単なる物売り場としての役割しか持たなくなる可能性も指摘できよう。

表4 鴨川市リフレッシュビレッジ事業の概要(1996～2000年)

事業区分	事業内容	事業実施年	事業費		
			事業費合計	国庫補助額	市負担額
推進事業	各部会補助	1996～1999	4,790	2,395	2,395
総合施設整備	総合交流ターミナル施設	1997～1998	32,710	16,355	16,355
農地基盤整備	体験農園整備	1999	1,000	500	500
近代化施設整備	食の健康拠点施設	1999～2000	36,000	18,000	18,000
総計			74,500	37,250	37,250

(注) 鴨川市資料および聞き取り調査により作成

他方、大山千枚田は「首都圏に立地」という意外性から注目を集め、JR東日本は関東農政局とタイアップして「グリーン・ツーリズム in 関東ツアー」を企画し、その第一弾として1997年4月26日から1泊2日で「農業まるごと体験」ツアーが千葉支社主催で実施された。このツアーは、笥掘り・搾乳・田植えといった農業体験を中心としたものであった。しかし、参加者は6組の家族連れのほか計27名で、当初見込んでいた一般参加40名には及ばなかった<sup>6)</sup>。この理由としてはツアー決定が4月になってからで宣伝期間が短かったことがあげられる。また、同様のツアーを企画している自治体関係者、報道関係、JR関係者が多数を占めていた。さらに、同年9月6日から1泊2日で「稲刈り体験ツアー」がJR主催で実施されたが、12名の参加者に留まり、PR活動に課題を残す結果となった<sup>7)</sup>。

その一方では、大山千枚田が地域内外から注目を集めるとともに、その維持・保全を目的とし

た組織作りの必要性が高まり、1997年10月には77名の会員をもって「大山千枚田保存会」が結成され、1998年6月現在で103名の会員が所属している(表5)。

表5 鴨川市大山千枚田保存活動の概況(1996~1998年)

年 月	保 存 活 動	参加者の動向
1996年4月	鴨川市が農村資源活用型事業の指定を受ける	
1997 4	JR 東日本「グリーン・ツーリズム in 関東」実施	27名参加
9	JR 東日本「稲刈り体験ツアー」実施	12名参加
10	大山千枚田保存会結成	77名で発足
1998 4	保存会主催の田植え実施	27名参加(支援ネットワーク)
6・7	草むしり作業	15名参加(支援ネットワーク)
8	稲刈り作業	39名参加(支援ネットワーク・高校生)
9	脱穀作業	4名参加(支援ネットワーク)
10	収穫祭	73名参加
12	棚田シンポジウム	100名参加

(注) 鴨川市資料および聞き取り調査により作成

こうした動きに呼応して、全国組織の「棚田支援市民ネットワーク」も1998年より千枚田での農作業を行っている。これは千枚田所有農家の高齢化と農作業の重労働に対する労力支援を行うことによって、その保護を目指すものである。大山千枚田には現在水田耕地は375枚分布し、地権者は13農家である。しかし、何れの農家も農業従事者は60代後半から70代で高齢化が進んでいるうえ後継者もままならない状態である。こうした状況下、鴨川市から都市住民のボランティアによる農作業の実施といった提案に対して、後継者もないのでこれに応じ復田化を図った農家も現れた。リフレッシュ・ビレッジ事業では、将来的にはオーナー制度の導入も視野に入れ、千枚田所有農家にボランティアによる農作業の受け入れを求めた結果、さらに7畝の復田が計画されている。また、1998年12月には棚田の保存活動に関するシンポジウムも開催し、オーナー制度の先進地の報告とともに大山地区の取り組みも広く紹介された。このように大山千枚田は観光農園化といった不特定多数の来訪者を受け入れる一過性のものではなく、ボランティアならびにオーナーの手による農作業を通して地域活性化を図るといった地味ではあるが継続性の高い方法を推進している。こうした地道な交流をベースにしたグリーン・ツーリズムのこれからの動向に注目していきたい。

## 6. おわりに

自然休養村は多様な立地のもとで、施設整備いわゆるハコモノ整備を重視した地域振興策といった役割を担って出発した。その後、社会情勢の変化とともに都市市民の利用を念頭に入れた事業へと変貌しその立地は農村地帯とりわけ都市近郊に近い地域への偏りが顕著となった。事業内容も施設整備重視から、景観保全、伝統的生活様式の活用、緑地空間としての農村空間の利用、農作業から農村生活全般の体験といった農村社会全般を観光的に利用した地域振興策へと変貌しつつある。

自然休養村の創設当初における農業の位置づけは食料生産機能そのものであり、その方策とし

て生産基盤強化が最大の政策的事業であった。したがって自然休養村事業は生産基盤強化を担う農業構造改善事業の一環で、農家経済安定のための事業と位置づけられ、「農家が農業を継続する意義を見出すための方策」といえよう。そして、それがもたらす経済効果によって地域振興を図るという狙いがあったといえよう。しかし、今日では食料生産機能は農業の諸機能の一部分として位置づけられている。農業の観光の活用は、もはや地域振興の方策としての位置づけは後退し、新しい農業産業として、あるいは農村空間整備手段の一つとしての位置づけが強調されている。こうした変化を認識しながら、農村空間の中で自然休養村を活用した観光地を形成させるための施設配置、地域資源利用法を構築しなければならない。

今日の自然休養村に求められるものは、第一には農村空間整備に寄与する事業といった役割である。しかし、公的事業である限りその利益は地域全体で配分しなければならない。したがって、利益の個人ストックを極力廃するシステムと組織を作る必要がある。第二には観光エリアの中核を担う事業といった役割である。その際には地域のシンボリックな観光資源に隣接して立地することによって機能は高まる。第三には地域資源を総合的に活用しうる事業といった役割である。自然休養村の事業内容は多岐にわたり、ほ場整備から宿泊施設整備まで補助事業の範囲である。したがって、農業を地域資源として活用することに対しては有効な事業である。さらに、今日では伝統的生活様式の保存も事業内容にあり、これらの伝承者・技能者への補助も視野に入れた総合的な事業展開も可能である。

最後に、自然休養村の現状をまとめながら課題をあげておきたい。第一に自然休養村の再編成の問題があげられる。自然休養村はいわば類似施設が全国に500カ所存立する状況下にある。市場性、資源性、財政といった視点に立って考えた場合、その統廃合を含めた再編成を検討すべきと考える。第二には自然休養村と地域社会の関連について、さらに理論的、実証的な作業を深化させていくことが必要と考える。こうした作業の蓄積によって自然休養村再編の糸口が見出せるのではないかと。第三には自然休養村の実証的な分析を通して、農業・農村資源の観光の活用意義とその方法論の検討を進めなければならない。こうした作業によって、農業の公益的機能がより正当に評価され、自然休養村の維持に対しても国民的な合意も得られるようになるだろう。

今日ではグリーン・ツーリズムの隆盛に裏打ちされるように、農山村の豊かな自然、景観、文化、生活様式に触れる観光形態は市民権を得たと言っても過言ではなからう。ヨーロッパ的な視点によって観光を捉えようという動きは、行政ばかりでなく観光市場、国民の間にも着実に広がっている。自然休養村はこうした動向を先取りした形で今日から30年も前に創設されたのであった。

しかし、これまでの経緯を検討した結果、自然休養村は行政側によって地域振興の手段として、いわゆる補助金獲得の手段として利用されたともいえる。また、農家側にとっても観光市場の原理を教育されないまま、制度だけが入ってきてしまったわけである。国民も農業と観光とのリンクに現実性を見出せず大きな関心を示さなかった。さらに、今日では公共事業に対する国民の厳しい批判がある。

こうした批判の中、自然休養村事業は環境保全型観光、農村空間整備、グリーン・ツーリズムといったアプローチからその必要性を国民に問いかねなければならない。ばらまきと批判の多い公共事業のさなかにあつて、自ら合理化と統廃合を進め国民への信頼を得なければならない。農村型観光が市民権を得た今、自然休養村の意義について再び幅広く検討すべきであろう。

註

- 1) 田辺一彦1997. わが国における「グリーン・ツーリズム」の現状と課題. 浮田典良編『地域文化を生きる』大明堂, 103-124頁。
- 2) その他には、広島市・茨城県水海道市・千葉県佐倉市に整備されている。
- 3) 鴨川市1996年農村資源活用農業構造改善事業基本計画報告書、53-58頁。
- 4) 前掲3) より。
- 5) 鴨川市リフレッシュ・ビレッジ事業推進協議会「リフレッシュ・ニュース」第17号。
- 6) 前掲5) 第8号。
- 7) 前掲5) 第9号。