

構造改革特別区域計画

1 構想改革特別区域計画の作成主体の名称

西土佐村

2 構造改革特別区域の名称

四万十グリーンツーリズム特区

3 構造改革特別区域の範囲

西土佐村全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 地勢

西土佐村は高知県西北部に位置する山間の村であり、中央を1級河川である四万十川が流れている。村内には四万十川へ放射線状に注ぐ支流があり、その流域沿いに耕地や集落が点在している。

東西24.5km、南北21.5kmで、総面積は248.00k㎡と、高知県下で9番目に広い行政区域を持つ。北西部が愛媛県、東は十和村、南西は宿毛市、南は中村市に接して、南側に1,100mクラスの比較的高い黒尊山系が連なっている。総面積の約92%が林野で占められ、耕地は少なく、急傾斜地が多い。

(2) 気候

西土佐村の気候は、標高によって異なる。年平均気温が15.2℃、年総降雨量が2,085mm、比較的農林業生産環境に適した気候条件を持つ。ただし、夏季の台風、集中豪雨等による洪水が多く、低地帯での家屋浸水が数年おきにみられる。

(3) 沿革

藩政時代からの往古の下山郷で、古記には下山郷23箇村とある。文政年間の「土佐州郡誌」には、『下山郷戸数843』（現宿毛市の出井、楠山を含む）との記録がある。明治時代に入ると21箇村には戸長が置かれたが、明治22年の市町村制発布により、下山郷上分が江川崎村となり、下山郷下分が津大村となった。昭和33年に両村が合併し、西土佐村となり、現在は、31箇所の行政集落に分かれている。

国勢調査において、昭和35年に8,469人を有した人口も平成12年には、3,816人と半減している。

(4) 産業

村の基幹産業は農林業である。農業においては、園芸作物の価格補償制度を取り入れたことで生産が定着し、農業協同組合を通じた系統販売体制が農家の所得維持につながっているが、後継者の確保が主要な課題となっている。

観光面においては、四万十川を中心としての産業化が進み、カヌー愛好家を中心

に、年間 17 万人程度の入込み客で推移し、近隣観光地との広域的な連携を進めている。自然資源を活かした体験、滞在型への取り組みが今後の課題となっている。

(5) 地域づくり

西土佐村では、平成 7 年 3 月に第五次振興計画を打ち出し、「山川(さんぜん)と人が輝く四万十の里」実現を目指し、本年度が最終年度となる。この間、川の駅としてのカヌー館やホテルを中心とする若者の雇用の場づくりや川での体験観光の振興を図ってきた。

また、各集落では、集落に見合った独自の活性化にむけて、企画立案、実践を行う「里づくり」事業や各集落単位に保健推進委員を設置し、地域の自主的な保健福祉活動を展開している。他方、商工会では商店街の活性化を求めて、「地域通貨」の発行を継続している。

あわせて、村内の民宿、旅館、ホテルで組織する旅館組合(西土佐村グリーンツーリズム部会)での観光をメインとする職場づくり、地域づくりが推進されつつある。本村の高齢化率は 34% であり、新たな産業として農家民宿等により、季節にあった食材の提供と地域の生活そのものが体験できる交流システムの構築により高齢者の生きがい対策をも展開していきたい。

5 構造改革特別区域計画の意義

(1) 規制の緩和を活用

近年、体験型宿泊者の需要は増えており、利用者はその土地でしか体験できないことを求める傾向にある。そこで、小規模な農家が副業として宿泊施設を運営しようとしても、開業にあたっては法規制のほか、繁雑な手続きと長期の審査を要し、「ちょっとした副業」の域をはるかに超えた手間がかかる。民宿経営の意欲があっても、入口で断念することのないよう、特区化して規制を緩和すれば、小規模農家の所得が向上し、交流人口も増えて地域活性化につながると言える。

(2) 新たな産業で地域活性

交流、観光は、民泊(農家民宿)を前提とすれば、小さな集落の「日常」が、西土佐村の新しい観光になりうる。また、体験型への取り組みは、交流から滞在、定住へとつながる可能性を秘めている。次の西土佐村振興計画(案)では、環境循環村として環境活動や野外活動の推進と、四万十川を遊びながら環境を学ぶフィールドに発展させる。また、「過疎の村」から「世界」へ発信できる地域づくりなど、グリーンツーリズムを産業として位置付けている(参考資料 1)。

今後は、現在の観光の姿に、郷土料理やおみやげづくりの新たな体験で味付けしていく。その情報発信の主体を民間が請け負う体制づくりを行っていくことになる。そのための拠点として、ふるさと総合商社「にしとさ屋」の構想が出てきている。住民により運営し、地域づくりやツーリズムの企画、観光・地域情報の発信、特産品の開発・販売が主な事業と位置付けられる。外への情報を一本化することで村の

イメージを効果的に発信しようとするものである。村内全域の人、物、価値を対象とする四万十グリーンツーリズムによってひとつの形が整えば、グリーンツーリズム自体が産業として住民に受け入れられ、新たな農家民宿開業等、地域の産業が生まれ、住民の意識の高揚と地域活性化に対して拍車をかけるものである。

また、高知県及び四万十川流域市町村では、川を中心とする流域の景観と保全のための「四万十川条例」を制定しており、「四万十グリーンツーリズム」特区は、今後の観光振興のモデルになりうると考えられる。

(3) 住民の連携とやる気の醸成

都会から四万十川へのあこがれや思いのある人々は、いまだに多く、平成 15 年度の入込み客の推計では、17 万人となっている。このうち、少しでも多くの方々にリピーターとなってほしいとの思いから、村内の宿泊施設で組織する旅館組合のグリーンツーリズム部会を中心に、モニターツアーやインストラクターの養成を民間主導で実施している。また、個々の民宿等では、いかだ下りや、たけのこ掘りなど体験交流も実施しているが、人口 4,000 人弱の山村では限界がある。今後は村全体の取り組みとしていく必要がある。部会の強化と農・林・商等を含めた研究会の設置により、地域の連携と体験等のプログラムづくりが必要である。これまで行政に頼ることが多かった住民の意識を変化させ、民間の「やる気」を育てることができ、連携することで互いの所得向上と地域活性化に及ぼす影響は幅広いものと期待できる。宿泊施設数や交通の面からも、四万十川流域の観光の核となる位置にある。

(4) 高齢者の生きがいとしての交流の活用

現在、西土佐村への U ターン者の多くは農業に携わる傾向にある。特に新規就農者への対策として、農地基盤整備を進めている。J I ターン者は、カヌー等による観光（四万十川へのあこがれ）など第 3 次産業に従事していることが多い。

しかし、村の高齢化率は進む一方で、行政としては保健、福祉を中心とする施策が重要な位置を占めてきており、高齢化の進展と過疎化は、農地の荒廃等も招いている。小規模な農地では出荷量・額ともに少なく、産物をそのまま市場に出すだけでは生計は立てられない。そこで、少量の農産物を加工できる体制づくりが必要となってきた。

そんな中でも、交流人口の増加による地域活性化を求めて、社団法人環境文化センター「四万十楽舎」を、小学校の廃校舎を利用して平成 11 年度に設置し、体験交流型の宿泊を中心に事業を展開している。この体験交流で地元の高齢者等が指導者として活躍している現状もあり、若者と高齢者が共同で行う交流や地元のものを使う体験等、高齢者対策のひとつの例として、交流の意義がうかがえる。

6 構造改革特別区域計画の目標

(1) 遊びながら学ぶフィールドへ

四万十川の中流域の生活は、地元では時代遅れの不便なものと思われる。し

かし、視点を変えれば、環境循環型のもっとも時代にあった、時代が望む「資源」である。各流域にはその土地独特の文化が残っており、母屋のそばには、「お部屋」と呼ばれる、いわゆる「離れ」もある。畑や山、川には季節の旬の「食」がある。

四万十川流域にはカヌーやいかだ下り、山登り、農業体験等の観光資源が豊富にある。また、春には「たけのこやわらび等の山菜」、夏には「アユ、ツガニ（モクズガニ）」、秋には「栗、マツタケ」等、食資源も豊富であり、地産地消を含め、滞在者に提供することで村の魅力を発信していく。交流を通して、村人の技術、知恵を学びながら滞在し、最終的には長期滞在につなげていく。その際、耕作放棄等の有休農地等の活用も重要な役割を担うものと考えられる。

(2) グリーンツーリズムを産業として

西土佐村には、旅館、ホテル、民宿、簡易宿泊所等が16軒あるが、その中で農業も営んでいるのものは、現在2軒である。うち農林業体験民宿としての登録は1軒のみである。また、体験型の受け入れを検討（実施）しているものは4件である。これら旅館等が、西土佐村旅館組合を組織し、村内全体でのグリーンツーリズムの実施に向けての研究を行っている。民間を主体とするグリーンツーリズムの確立への「やる気」の醸成と、そこから生まれる地域経済の活性化が図られるものと考えられる。

四万十川を中心とする豊富な資源を活かした体験型の観光振興と併せて、滞在者に対して郷土食に「濁酒」をアレンジすることで魅力を高め、グリーンツーリズムを地域の新たな産業として構築していく。

四万十川流域に酒造業者はいくつかあるが、地元の米、地元の水を利用してつくった酒をその場で味わえる施設はない。西土佐村は幸いにも地理的条件に恵まれており、宿泊施設も四万十川中流域の自治体の中で最も多い。四万十のものを四万十で味わえることは、観光産業の目玉となり、ひいては交流人口の増、農業振興にもつながる。

7 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす社会的効果

(1) 観光・交流の可能性

地元米でつくる「濁酒」については、民宿等への宿泊者からの提案もあったことから、「魅力」として発信できるものと考えられる。また、これまでの観光・交流による来村者の多くは、春から初秋にかけて訪れることが定番のようにになっている。さいわい濁酒は、年間を通じて提供できる新しい商品として、晩秋から冬場にかけての新たな「助っ人」として期待できる。

もう一方で、大学が進めている社会学系学部の地域調査等を受け入れている集落もある。地域の生活そのものが教材になる「地域学」を通して大学と交流を図ることで、個々の集落の生活や文化、伝統の見直しと、民泊等の経験が新たな、農家民宿経営の足がかりになるものと思われる。

(2) 農業の可能性

休耕田等を体験のために利用し、宿泊者（体験）が「稲」づくりを手伝う、そこで収穫された「米」でつくった濁酒とあわせて、西土佐村の郷土食を提供することで、村内の農産物等の生産と活用の促進が図られる。また、現在の農作物の生産・出荷体制をベースに環境保全型の農業や定住を視野に入れた滞在型農家体験交流をとおして、農業の可能性を深めることとあわせて、ふるさと市（有人市）等を通し、宿泊者に対しての直販システムを構築していくことで、販売の促進にもつながることが期待できる（参考資料1）。

(3) 西土佐の「良さ」の再発見

過疎の村からの発信（「交流から滞在、そして定住へ」）とする四万十グリーンツーリズムは、住民の主体的な関わりなくしては、成功しないものと思われる（参考資料1）。

現在芽生えつつある住民の「やる気」は、将来の地域づくりやエコツーリズムの企画、情報の発信という形で一体的に展開できる可能性を秘めている。

グリーンツーリズムを新たな産業として、交流から滞在、そして定住へとつなげ、ひとつのモデルとなることができれば、地域の他産業へ経済的な効果をもたらすものと期待している。このことは、今後の更なる交流人口の確保と、旅館等への収入の増加につながり、ひいては農家民宿の増加へも波及するものと思われる。

村内の高齢者においても、農家民宿の手伝い、体験の指導や地産地消における農産物の生産や提供等、健康と生きがい対策としても地域への効果が期待できる。併せて、都市との交流から、西土佐村の「良さ」を再発見することにもつながるものと思われる。自分たちの住む地域を改めて見直すことで、地域に対する誇りを持つことができ、地域が活性化する糸口となる。

観光客の増加

全体的な入込数は減少傾向にあるが、宿泊者数は増加している。これはキャンプ客が減少しているが、滞在型観光客が増加する可能性があることを示している。地域の魅力向上による効果として今後の交流人口の拡大が期待できる。

（単位：人）

区 分	平成 9 年度	平成 14 年度	平成 19 年度 目 標	平成 24 年度 目 標
入込客数	192,710	171,891	190,000	190,000
宿泊者数	11,617	12,185	14,000	15,000

村事務報告（産業課）による。

実績の宿泊者数は、ホテル（1）、ヘルスセンター（1）、民宿（2）のみ
目標には、農家民宿分を加算

宿泊施設の増加

自家製による酒類製造等を足がかりとして、地域に根ざした宿泊施設の増加に期待が持てる。

(単位：軒)

区 分	平成 9 年度	平成 14 年度	平成 19 年度 目 標	平成 24 年度 目 標
ホテル旅館他	6	6	6	6
簡易宿泊所	2	8	8	8
民 宿	2	2(1)	2(2)	2(2)
農家民宿	0	0	5	8
自家製による 酒類製造軒数	0	0	5	8

()は民宿のうち農林漁業体験協会登録

農産品の出荷額の維持

現在の生産・出荷をベースとした農業を振興し、販売額を現状に近い形で維持できる体制を整備する。(秀品化による単位当りの販売額の増額を図る)

村内の高齢化率の上昇からみても、農家数の減少は避けられないが、その分を地産地消や直接販売、農家民宿経営等で補っていく。

(単位：百万円、人)

区 分	平成 9 年度	平成 14 年度	平成 19 年度 目 標	平成 24 年度 目 標
出荷額	944	731	700	700
農家数	706	660	630	600

村産業課資料(農家数：平成 9 年度、14 年度は農林業センサスの直近による)

農家の副収入の増加

高齢者等の生きがい対策として、ふるさと市(有人市)の出荷量(額)増加へも期待できる。

(単位：百万円、人)

区 分	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 19 年度 目 標	平成 24 年度 目 標
出荷額	16	19	40	60
出荷者数	132	210	300	300

村産業課資料(ふるさと市の販売額による。設置は平成 13 年度)

8 特定事業の名称

特定農業者による濁酒の製造事業（707）

農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業（407）

9 構造改革特別地域において実施し、又はその実施を促進しようとする特定事業に関連する事業その他の構造改革特別区域計画の実施に関し地方公共団体が必要と認める事項

体験プログラムづくり

これまで、民間による「グリーンツーリズムのモニターツアー」を行っていることから、その意見の集約を行い、平成16年8月に試験的に実践（夏体験メニュー）していき、問題等の把握に努める。その後季節ごと、対象者ごと、個々の民宿等で行うもの、村全体の連携のもとに行うものなど体験メニューを研究会においてプログラム化していき、都市部の旅行者への売り込みや大学等誘致事業を開始する。

インストラクターの制度化

実践を通してインストラクター、エコスター等の養成を行い、登録制度を設ける。インストラクター以外に伝統の継承者である高齢者等の知恵と技術の活用も図っていく。

観光カヌー開き

四万十川の観光の幕開けとして、「観光カヌー開き」を毎年4月に開催している。会場では、カヌー体験や稚アユの放流、物産の販売等が行われている。このイベントにも地元の水と米で作った濁酒を提供できるように取り組むことで四万十川の新たな情報発信につなげていく。

地産地消の推進

農産物のほかイノシシ、シカ肉等も商品化への取り組みを進めており、民宿等でのメニューとして有効活用を推進する。

特産品の開発

各集落一品を目標に特産品の開発を手がける予定である。もてなしやお土産品、体験での商品づくりなどをグリーンツーリズムのプログラムに活かすことも期待できる。

ふるさと総合商社 にしとさ屋

情報の一体的な発信を行う、ふるさと総合商社「にしとさ屋」を平成18年度を目処に整備する予定である。ここでは、地域づくりやエコツーリズムの企画、観光情報、地域情報の発信や特産品の販売など総合的な窓口として、民間運営で実施する予定である。

景観の保全

高知県及び流域12市町村で四万十川条例を制定している。この条例で、四万十川の水環境、景観、生態系の保全等のための指標を策定するとともに、景観保全等に配慮するために、高知県及び各市町村で環境配慮指針を策定する（高知県は策定済

み)。自然にやさしい体験・交流の新たなモデルとなりうると考えられる。

全国的に行われる規制緩和の活用

農林漁業体験民宿業を営む施設における客室面積要件の緩和、農家民宿等がその宿泊者を対象に行う送迎のための輸送に関する緩和措置等を活用していく。

(別紙)

1 特定事業の名称

407 農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業

2 当該規制の特例措置を受けようとする者

本特別区域内において、農家民宿を開業しようとする者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

本特別区域計画の認定を受けた日

4 特定事業の内容

施設を設けて人を宿泊させ、農村滞在型余暇活動（主として都市の住民が余暇を利用して農村に滞在しつつ行う農作業の体験その他農業に対する理解を深めるための活動）に必要な役務を提供する農家民宿（農家民宿に類する形態である林家民宿を含む。）事業を特区内で行う場合、「誘導灯及び誘導標識」、「消防機関へ通報する火災報知設備」の設置については、平成15年3月26日付け消防予第90号消防庁予防課長通知で定めるガイドラインが適用される。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 規制の特例措置の必要性

近年、体験型宿泊者の需要は増えており、利用者はその土地でしか体験できないことを求める傾向にある。農家に滞在し、農作業などの体験を行う農家民宿事業を進めるためには、事業実施に際しての負担軽減が必要である。

当該規制の特例措置により、「誘導灯及び誘導標識」、「消防機関へ通報する火災報知設備」の設置については、前述のガイドラインが適用されることから、農家民宿開業促進のためには特例措置の適用は不可欠である。

(2) 要件適合性を認めた根拠

誘導灯及び誘導標識について

農家民宿等の避難階（建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）第13条の3第1項）において、以下の条件のすべてに該当する場合には、令第26条の規定にかかわらず、当該避難階における誘導等及び誘導標識の設置を要しない。

ア 各客室から直接外部に容易に避難できること。

イ 建物に不案内な宿泊者でも各客室から廊下に出れば、夜間であっても迷うことなく避難口に到達できこと等簡易な経路により容易に避難口まで避難できること。

ウ 農家民宿等の外に避難した者が、当該農家民宿等の開口部から3 m以内の部分を通らずに安全な場所へ避難できること。

エ 農家民宿等において、その従業者が、宿泊者等に対して避難口等の案内を行うこととしていること。

消防機関へ通報する火災報知設備について

消防機関へ通報する火災報知設備の設置を要する農家民宿等において、以下の条件のすべてに該当する場合には、令第23条第3項の規定にかかわらず、当該農家民宿等における消防機関へ通報する火災報知設備の設置を要しない。

ア 前述 の条件を満たしていること。

イ 客室が10室以下であること。

ウ 消防機関へ常時通報することができる電話が常時人がいる場所に設置されており、当該電話付近に通報内容（火災である旨並びに防火対象物の所在地、建物名及び電話番号の情報その他これに関連する内容とすること。）が明示されること。

(別紙)

1 特定事業の名称

707 特定農業者による濁酒の製造事業

2 当該規制の特例措置を受けようとする者

特区内において、酒類を自己の営業場において飲用に供する業(旅館、民宿、料理飲食店など)を併せ営む農業者で、自ら生産した米を原料として濁酒を製造しようとする者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

本特別区域計画の認定を受けた日

4 特定事業の内容

酒類を自己の営業場において飲用に供する業を併せ営む農業者で、自ら生産した米を原料として濁酒を製造し、提供・販売する。

この場合において本事業の実施主体が、当該特区内に所在する自己の酒類の製造場において濁酒を製造するため、濁酒の製造免許を申請した場合には、酒税法第7条2項(最低製造数量基準(年間6キロリットル))の規定は、適用しない。

5 当該規制の特例措置の内容

グリーンツーリズムによる都市と農村の交流が促進されていくなか、西土佐村でもその受け入れ態勢の整備を進めている。

当該規制の特例措置により、農家民宿等を併せ営む農業者が、自ら生産した米を原料として濁酒を製造する場合には、製造免許に係る最低製造数量基準を適用しないものとなり、酒類製造免許を受けることが可能となる。

このことは、グリーンツーリズムにおける新たな助っ人として、魅力を高めることになり、併せて宿泊者の増加につながるものと期待できる。

濁酒製造への取り組みは、小規模ながらも民宿経営のひとつの手段ともなる。また、濁酒と併せて地元食材を提供することは、地産地消の促進へも波及するものと考えられる。このような民間の自発的な取り組みが広まることは、地域の活性化にもつながるという視点からも、当該特例措置の適用が必要であると考えられる。

なお、当該特定事業により、酒類の製造免許を受けた場合、酒税の納税義務者として必要な申告納税や記帳業務が発生し、税務当局の検査・調査の対象とされる。