

棚田オーナー制度の持続可能性 長野県更埴市姨捨棚田を事例として

柴田智子¹・増田美砂²

¹ 筑波大学環境科学研究科，茨城県つくば市天王台1-1-1

² 筑波大学農林学系，茨城県つくば市天王台1-1-1

要 旨

近年，日本の代表的農村景観要素である棚田に対する国民の関心が高まりつつある。全国的に耕作放棄が著しい棚田において，耕作を維持し景観を保全しようという動きが広まっている。特に，都市住民が参加する棚田オーナー制度の人気が高く，各地で導入が相次いでいる。しかしながら，本制度は新しい取り組みであるために，制度の持続性については不透明である。

そこで本研究ではオーナー制度の先駆事例である長野県更埴市をとりあげ，その構成員に着目し，制度の持続性について検討した。聞き取り調査およびアンケートの結果，地権者の役割は土地提供にとどまり，オーナーは資金提供者として，また農村へ新たな風を吹き込むといった意味で重要な役割を果たすが，事実上は地元農家のボランティア的労働力によって成り立っており，オーナーの労働力に期待することは難しいことが分かった。現状における最大の課題は，地元の支援グループの高齢化と流動的なオーナーの確保である。支援グループの後継者となる人材は周辺集落からも育成できる可能性はあるが，少人数制の利点を考慮しながら後継者育成を図る必要がある。また，リピーターの性格や要望を活かし，段階的にオーナーの役割に重みをつけるなどの方法で，新たな担い手としてのオーナーの可能性を引き出すことを提案した。

キーワード：構成員，支援グループ，持続性，棚田オーナー制度，リピーター

はじめに

伝統的な農村景観は，生産や国土保全機能だけでなく，農耕文化の伝承や心身の癒しといった高いアメニティ価値を有しているにもかかわらず，農業をとりまく状況の変化のもと，今日存続が危ぶまれている。日本の代表的農村景観のひとつに棚田がある。1991～1993年に農水省が行った「水田要整備量調査」における傾斜 1/20 の水田を棚田と見なせば，全国に221,067ha，1,182市町村に存在し，水田面積の約 8 % に相当する⁴⁾。しかし棚田を抱える中山間地域では，高齢化・農業の担い手不足により耕作放棄が顕著となっている。

そうした中，各地で棚田保全に向けた取り組みが活発に行われるようになってきた。手法としては，オーナー制度，基金，棚田米の付加価値化などがあり，これらを単独あるいは組み合

わせたかたちで実施している。このうち、棚田オーナー制度は、1995年に高知県梶原町で最初に行われて以来、その取り組みは1999年には全国17ヶ所に広がるなど、展開が目覚ましい²⁾。制度の詳細は地域により異なるが、その基本は、希望する都市住民が契約金を払うことによってオーナーになり、棚田で耕作を行うというものである。つまり、都市住民から財源を得ると同時に労働力不足を補う制度である。

本制度が初めて導入された地域は、マスコミにも多く取り上げられたおかげで制度とともにその地の知名度を上げた。このことは、棚田を有する多くの農山村にとって、これまでは耕作生産性からみた限界地域であった棚田が地域資源となることへの再発見となった。そして今や一部で棚田ブームともいわれるほどになった。しかしその反面、まだ歴史が浅いことから、持続可能な将来像が約束されているわけではないことも事実である。

そこで本研究では、先進事例のひとつである長野県更埴市を取り上げ、土地生産者と労働提供者すなわち土地、労働、および資金を提供する人々それぞれに着目し、関係者の意向・動向をもとに、現状での問題点および制度を維持する上での改善策を探ることにした。聞き取り調査およびアンケートは1998年8月～11月にかけて行った。

地域と制度の概況

1. 事例対象地

更埴市の棚田オーナー制度は「棚田貸します制度」という名称のもと、姨捨棚田を対象に1996年に開始された。これは全国的にみても比較的早い取り組みである。

更埴市は長野県の北中部に位置し、市の中央部を千曲川が流れる。土地利用は、山林が59%を占め、農地が19%、宅地が9%となっている。1998年11月1日時点の人口は39,357人であり、隣接している長野・上田両市のベットタウン的色彩を強めながら増加傾向にある¹⁾。2本の鉄道のほか、更埴ジャンクションで合流する長野自動車道と上信越自動車道は、首都圏、中京圏、北陸圏からのアクセスを容易にしており、1998年に開通した長野新幹線は、首都圏からの時間的距離を一段と短縮している。

制度対象となる姨捨棚田は市の南部、大字八幡地区に位置し、幾分緩やかな1/7から1/8の傾斜地にひらかれたものであり、一帯は粘土質の地滑り常襲地帯である。棚田の総面積は30haにおよび、棚田枚数は2,300枚を誇る。一枚の棚田面積は1～3aであり、形状は丸みを帯びた鱗片状である⁵⁾。眼下に千曲川と善光寺平を見渡すことができ、田毎の月として俳句にも詠まれた棚田の景観美が、地域の知名度を上げている。

2. オーナー制度の概要

姨捨地区の棚田は、昔から田毎の月として名を馳せていたにもかかわらず、20数年来荒れ地化が進行し、棚田保全の要望がよせられていた。そこで国の棚田保全事業により、特に耕作放棄の著しい3haの棚田がまず修復され、整備後の棚田の利用方法として棚田オーナー制度を導入して市民農園的な利用を図ることが決定された。運営主体は、更埴市と農業団体などの代表者23名で組織される「更埴市棚田保全推進会議」であり、更埴市が窓口となっている。

棚田貸します制度の構図を図1に示した。更埴市は3,000円/10a/年で地権者から農地を借り

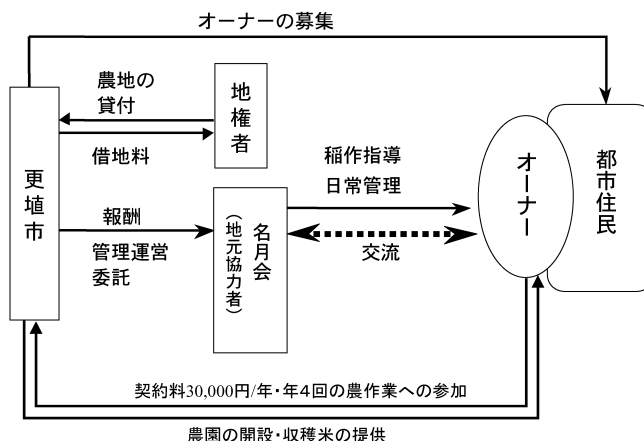


図1 更埴市における棚田オーナー制度の構造

受け、一般住民（主に都市住民）からオーナーを募る。オーナーは年3万円の契約料を払い、1区画の水田のオーナーとなる。オーナーは最低年4回、棚田での農作業に参加することが義務付けられており、最終的に収穫米はすべてオーナーのものになる。オーナーをサポートする目的で、地元の支援グループ「名月会」が結成され、オーナーへの指導や耕作に関わる全般的な管理を担っている。

棚田貸します制度における農地貸付けには、「特別農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第58号）第3条第3項を適用している。

制度運営の財源はすべてオーナーの契約料である。1997年の場合、オーナーから集められた150万円のうち、14.1%が生産費（苗代・肥料・燃料）、9.7%がイベント費用、6.4%がオーナーへの土産（野菜）、そして62.1%が名月会員に対する賃金として消費されている。また、更埴市は民間の財団から1996年から1998年の3年間で総額1,500万円の助成を受けており、広報活動のほか用水路整備や農機具購入など制度にかかわる用途に用いられている。

オーナー制度の構成員

1. 地権者

オーナー制度に農地を貸し出している地権者は11人である。更埴市提供の資料によると、地権者は、姨捨棚田を取り囲む5集落に居住する10人と、他地域に転居した1人である。このうち6人は更埴市と隣接する埴科郡戸倉町の集落に居住する。地権者の年齢は50歳～77歳である。

制度開始後の地権者の意向を明らかにするため、直接地権者を個別に訪問し、調査票に基づく聞き取り調査を行った。都合により面接できなかった3人については、アンケート用紙を後日郵送してもらい配布郵送調査法を用い、最終的には11人の地権者のうち9人から回答を得た。

全く耕作を行っていない3人以外は、所有農地の50%以上を耕作している兼業農家である。

しかし、制度対象地となった区画は、どの地権者にとっても通作距離が長く、農道の不整備など通作条件が悪く、長い間、耕作放棄されていた。個人の力で棚田保全することの難しさを知っているだけに、オーナー制度による棚田の維持管理は、いずれの地権者からも賛同を得ている。一方、地権者は制度の概要についての理解はあるものの、保全活動への参加はなく、名月会の存在や活動内容についての認知程度も低い。今後の意思が確認された5人中4人が「続けて貸す」という意思を持ち、1人は「わからない」としている。地権者は棚田の周辺住民でありながら、その役割は農地を提供することに留まっているのが現状である。

2. 地元支援グループ：名月会

名月会の会長および副会長に対し、設立経緯や活動状況に関してヒアリング調査を行った。アンケートは個別訪問し面談式で行い、都合により面会できなかった2人については郵送により調査票を回収し、最終的には16人全員から回答を得た。

会員は年齢46～74歳（平均67.2歳）の16人である。居住地は姨捨棚田に隣接する更埴市Y集落が13人、戸倉町H集落が2人、更埴市の棚田周辺集落以外が1人である。

名月会は姨捨棚田に関わる水利組合の役員を務めるW氏の呼びかけによって1996年に結成された。「気心の知れた仲間でないといやりにくい」「人数が多すぎても困る」という会員の共通意見により、現在のところは公募方式を採っていない。

名月会の主な役割はオーナーへの稲作指導であり、会員は2人1組で7～12区画のオーナー田の担当者として直接指導に当たる。また、オーナーが参加する田植え、稲刈り、脱穀、除草だけでなく、田起こしや代掻き、畦シート張りや苗の調達など、稲作栽培に関わるすべての作業を名月会が担っている。特に、田植え後から稲刈りまでの約4ヶ月間は毎日の水管理が当番制で行われる。これは、長年の経験によって培われた判断力が必要とされるため、名月会員に最も期待が寄せられるところである。また、田起こし、代掻きは機械作業で行われるが、傾斜で1筆面積が小さい棚田での機械作業は危険が伴うため、熟練を要する。会員の中で大型機械を扱うことができるのは3名、小型機械については6名である。

名月会会員16人のうち、専業農家は3人、兼業農家は13人である。また、15人は子世帯との同居であり、定年退職した親世代が営農の中心を担い、子世代は週末農民として手伝う第二種兼業農家となっている。農業の後継者は、「いる」5人、「いない」1人、「分からない」10人であった。「分からない」理由は「本人（子）の意志を確認していない」「今は分からない」というものであり、将来的には子世代が後継者となる可能性は高い。

制度が開始された1996年度は、名月会の活動はボランティアつまり無賃であった。しかし、試験的に行われた初年度を振り返り、名月会の負担が予想以上に大きかったことから、2年目からは活動への参加状況に応じて賃金が給付されることになった。よって、名月会の活動は全くのボランティアとは言えないが、会員たちはあくまでもボランティア精神で活動に参加している。労賃について16人中15人が「労働として考えれば、見合っていない」と考えているが、それでも増額を要望する者は少ない。会員の数については、「十分間に合っている」が9人と最も多く、「少ない」とする者は6人であった。継続意志に関する質問では、13人が継続意志を示すものの、強い仲間意識の上に結成された小集団において、「やめたい」との意思表示をした3人の重みは大きい。

3. オーナー

更埴市提供資料によると、オーナーの数は、1996年は17組、1997年は41組、1998年は40組に設定されており、いずれの年も定員を上回る応募数があり、市の窓口担当者が調整を行っている。オーナーの県内者と県外者の割合は、初年度の96年は県内：県外 = 5：1であるが、2年目以降は県外者の数が増え、2：1となっている。県内者オーナーは長野市や上田市など隣接する市町村の住民が多く、県外者オーナーの多くが首都圏の都市住民である。グリーンツーリズムの展開過程においてリピーター対策は重要な課題とされている³⁶⁾。そこで、過去3年間のデータから、オーナーの継続性を図2に示すと、前年度のオーナー数に対し、いずれの年も半数以上がリピーターとなっていることがわかる(図3)。

制度に対する意向を問うために、オーナーに対して(過去のオーナーも含める)、郵送によるアンケートを行った。配布数90通、回収数は47通(回収率・有効回答率ともに52.2%)であった。オーナーは複数人で申し込むため、調査票郵送数はグループ数を上回る。制度に対して、「今のままで十分」(45人)が圧倒的に多いが、「もっと多くの作業に参加したい」(12人)や「もっと自由に栽培したい」(3人)という積極的な意見がみられる(図4)。

構成員からみた制度の持続性

オーナー制度は、労働力という面からは地元農家のボランティア的活動によって成り立っており、経験の未熟なオーナーの労働力に全面的に期待することは難しい。しかし、資金源として、また話題性の創出、農村へ新たな風を吹き込むといった役割において、オーナーの存在は十分に意味を持つ。制度の成立条件の一つである土地提供という面からは、地権者の意向確認から不安定要素は小さいことが分かった。したがって制度が抱える目下の課題は、名月会の存

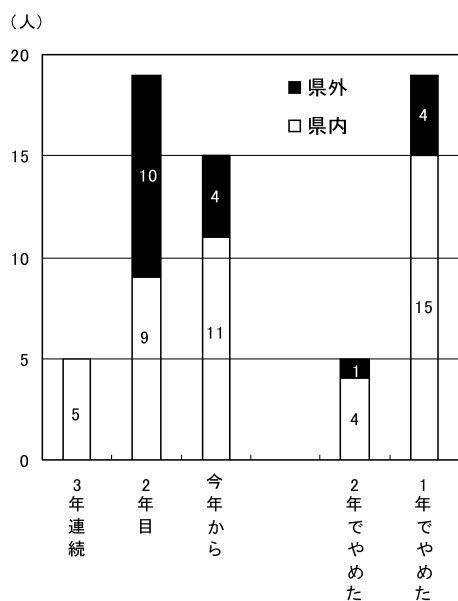


図2 オーナーの継続性

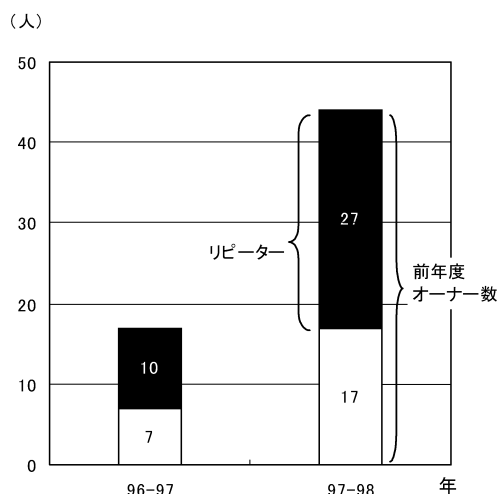


図3 前年度オーナー数に対するリピーター数

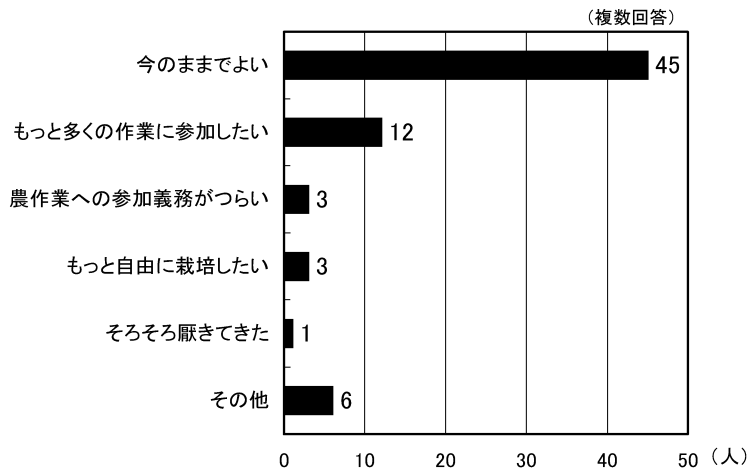


図4 制度に対するオーナーの要望

続（現在の名月会の仕事を誰が担うか）と動向が極めて流動的なオーナーの確保である。

支援グループの名月会は、現時点では会員16人中のうち13人は活動継続する意志があり、数年間は会の存続は期待できる。しかし、会員の平均年齢は67歳である。「農業の限界年齢は70代半ばくらいである」という聞き取り情報を参考にして、仮に「名月会への新規加入者がなく、現在の会員が75歳の年齢に達した時に脱会する」と想定すると、会員数は図5のように推移する。なお、このデータにはヒアリング調査で脱会する意思を示した3名を除外した。このグラフから2003年には会員数は10人に満たなくなり、会の存続が危ぶまれる可能性が高いことがわかる。また、2008年には会員数は3人になり、会の存続は困難を極めることが予想される。幸い、姨捨周辺集落は過疎地ではないため、地縁関係者や友好関係に拘らず門を広げれば人材確保の可能性はあるが、気の合った少人数グループだからこそ円滑に物事が進むという一面は無視できない。また、労働に見合わない賃金にもかかわらず会員を棚田保全活動に駆り立てるのは、「姨捨棚田を守るのは周辺住民である自分達だ」という誇りである。したがって、必要以上の規模拡大は逆に現在の名月会の機能に逆効果を与える可能性もある。そういった名月会の特徴を尊重しながら、新たな人材の確保、技術の伝授を検討する必要がある。

一方、オーナー側の課題は、リピーターを確保しつつ、一過性オーナーが残した空白を埋めるために、いかに新規オーナーを確保するかである。オーナーが参加する農作業が年間スケジュールのほんの一部である現状に対して、もっと多くの作業に参加したいというオーナーの要望がある。オーナーが初期の時点から棚田保全活動の即戦力となることは期待できないが、ある一定以上の年数を経過したオーナーについては、段階的に様々な技術を伝授し、年間を通しての今以上の農作業を経験する機会を与えていけば、リピーターの確保につながるであろう。そして、名月会に次ぐ新たな担い手としてオーナーが成長すれば、「オーナーの指導や日常管理を誰が行うか」といった、そもそもの課題の解決策にもつながる。

本研究で取り上げた事例は先駆事例として他地域のモデルとされながらも、発展段階にあるといえる。オーナー制度そのものがまだ未成熟の制度だからである。しかし、このことは本制

柵田オーナー制度の持続可能性

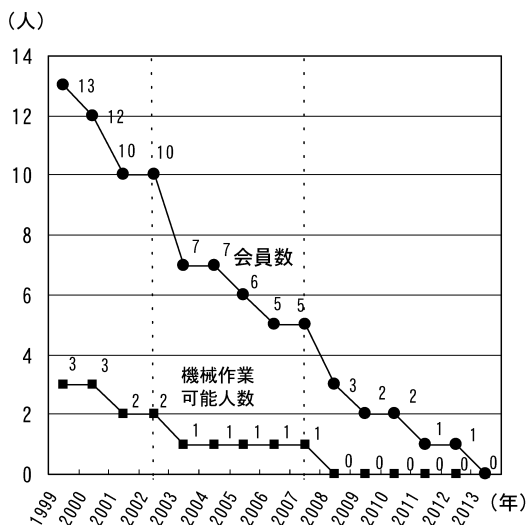


図5 地元支援グループ「名月会」会員数の推移

度が将来的に多様な可能性を秘めていることを意味する。発展の方向性、つまり制度のどの部分に重点を置くかにより、全国で行われている個々の制度が放つ色合いも多様化するだろう。そして、制度が発展する前提として持続性からみた不安定要素を取り除くことが必然条件となる。

V おわりに

EU のなかには、農家が農村景観を維持することに対して公的資金によって補償されるという景観保護政策が行われている国々がある。これは、国民全体が農村景観のもたらすアメニティを享受していることを前提とした受益者負担原則に基づくものである。

しかしながら柵田の景観保全においては、そうした広範な受益者負担の仕組みはまだ確立していない。オーナーの支払いを柵田景観に対する支払いと捉えれば、実際には、オーナー以外の観光客や写真家が柵田を訪れオーナー制度によって保全された柵田景観を楽しんでおり、そのようなオーナー人口をはるかに上回るただ乗りの存在により、柵田オーナー制度はいずれ成り立たなくなる。したがってオーナーは、単に柵田景観のみに価値を見出しているのではなく、柵田という伝統的な農村空間で行われる都市と農村の交流や農作業など、柵田オーナー制度によって得られる様々な体験に満足感を得ており、その満足感に代価を支払っているのが妥当である。その結果として柵田景観が保全され、多くの国民が費用負担をせずに景観を享受しているのである。

しかし、ここで考えるべきは、全国の柵田がオーナー制度によって保全されるわけではないということである。本事例は一般的な中山間地に比べると社会条件も立地条件にも恵まれている。オーナー制度が開始されるきっかけとして、国の事業により柵田修復が行われたことも稀なケースである。しかも、柵田オーナー制度においてさえも地元住民の協力は不可欠であることが意味するのは、柵田の荒廃がより顕著に現れる超過疎地においては、オーナー制度を導入

することさえも難しいということである。棚田を取り巻く諸条件を考慮して、個々の事例に適した対策を講じる必要がある。

謝 辞

現地調査をする上で、情報提供など御協力いただきました長野県および更埴市の担当者、および名月会をはじめとする「棚田貸します制度」に関係されているすべての方々に、この場をお借りしてお礼申し上げます。そして、このような発表の機会を与えて下さった農林技術センターに感謝いたします。

引用文献

- 1) 更埴市．1998．統計こうしよく平成10年度版．pp.156
- 2) 全国棚田（千枚田）連絡協議会．（http://www.yukidaruma.or.jp/tanada/zt_owlst.htm）
- 3) 東京21ふるさと京都塾．1998．人と地域をいかすグリーンツーリズム．学芸出版社．京都．pp.247．
- 4) 中島峰広．1997．棚田の耕作放棄と保全．早稲田大学教育学部学術研究（地理学・歴史学・社会学編）．46：19-36．
- 5) 中島峰広．1998．棚田の耕作放棄と保全．早稲田大学教育学部学術研究（地理学・歴史学・社会学編）．46：35-50．
- 6) 農村開発企画委員会．1998．多自然居住とグリーン・ホリデー．農村工学研究．64：1-228．

Sustainability of *Tanada* Owner System: A case study on Obasute Tanada, Koshoku City, Nagano Prefecture

Tomoko SHIBATA¹ and Misa MASUDA²

¹ Graduated from Master's Program in Environmental Sciences, University of Tsukuba, Tsukuba, Ibaraki 305-8572, Japan

² Institute of Agriculture and Forestry, University of Tsukuba, Tsukuba, Ibaraki 304-8572, Japan

Abstract

Tanada (rice terrace) is typical of the traditional rural landscapes in Japan. Since it forms an agricultural marginal area, how to restore the deteriorated *tanada*, especially the aesthetic value, becomes to acquire social concern. Owner System characterized by participation of urban dwellers is a widely applied countermeasure for rehabilitation of abandoned *tanada*.

This report is to examine the sustainability of Owner System, and Obasute Tanada in Nagano Prefecture is selected as an example. Followings are the results of direct interviews to key informants and questionnaires to every stakeholder carried out in 1998.

- (1) Direct stakeholders of this Owner System are: landowners of the site, participants called Tanada Owners, a local volunteer group called Meigetsu-kai, and the local government as a facilitator of the program.
- (2) Koshoku City takes a lease on the site and leases it again on annual basis to Tanada Owners so that the program does not affect the titles of original landowners. Tanada Owners are at the same time expected to engage in wet rice farming on each allotment.
- (3) Though farming practice is an essential factor to maintain the landscape of *tanada*, neither the landowners nor Tanada Owners that mainly consist of urban dwellers can provide necessary labor. It is Meigetsu-kai that engages in daily activities and supports inexperienced Tanada Owners, who visit the site only under special occasions such as transplanting and harvesting.
- (4) Though this case of Obasute shows advantages compared to other *tanadas*, aging of the Meigetsu-kai members as well as unstableness of Tanada Owners can be pointed out as uncertainty of the program. The necessity to fix a certain number of Owners into the

system and grow them as core supporters of the program is suggested to the local government.

Key words: agricultural landscape, sustainability, Tanada Owner System, volunteer