棚田オーナー制度による農村アメニティの享受

Enjoyment of Rural Amenities by Ownership Program of Rice Terraces

山路 永司*

Eiji YAMAJI

I はじめに

農村空間は一般に、上下水道、道路、医療施設、商店などの生活基盤が都市部に比べて貧弱であり、生活の利便性や安全性からみて、ネセシティを十分に満たしていないところが多い。一方農村は、自然環境に恵まれ広々とした空間を有し、歴史的遺構や伝統文化が維持されていることが多く、そのアメニティ性は高い。

農村のアメニティ性に気付き、それを享受しようとする都市住民は、農村を訪れ、農村で過ごし、可能であれば農村に住むことを行ってきた。

都市住民による農村アメニティの享受の代表的な例として、棚田オーナー制度がある。これは棚田（傾斜地に立地する水田）を都市住民に貸し出し、そこで農作業体験をさせ、収穫物を提供する制度である。これは、単に都市住民に田植えや稲刈りの体験や農村空間でくつろぐ場を提供するのみでなく、都市農村交流を通じての当該農村の活性化や棚田の維持、耕作放棄の抑制といった効果も持っている。

そこで本報告では、千葉県鴨川市大山千枚田での棚田オーナー制度を取り上げ、それがどのように成長してきたか、どのように周辺のオーナー制度に影響してきたか、都市住民が農村アメニティをどう享受しているのかについて説明し、本制度の持続性について考察する。

II 都市住民と農村とのかかわり

都市住民の農村との関わり方について、星野は、図1のように分類した¹⁾。横軸方向には利用者からの距離を取っており、それは同時に、左縦軸に示した利用頻度とも相関が強い。一方、右縦軸は施設の整備水準であるが、これは常にこの通りであるとは限らない。遠隔地の施設に人を呼び込むためには、施設の充実が必要であるとの考え方を示したものと理解できる。

星野はこの図において、市街地型の例として市民農園、学童農園を、近郊型の例として農産物直売所、農業公園、観光農園、農産物加工体験施設を、遠隔型の例として滞在型市民農園、グリーンツーリズム宿泊施設、農家民宿（生活体験）を、それぞれ挙げている。

棚田オーナー制度は、図1において、近郊型から遠隔型に位置し、農作業には日帰りで通い、収

図1 都市農村交流の類型化

（星野（2003）を簡略化し、一部改変した。）

* 東京大学大学院新領域創成科学研究科 Graduate School of Frontier Sciences, University of Tokyo

Key Words: 1) 農村アメニティ, 2) 棚田, 3) オーナー制, 4) 直接支払い, 5) 大山千枚田

穫祭等のイベントの際には宿泊することもある。図1は、利用者からの距離をベースにしているが、都市住民の行動という視点から見ると、①短時間訪問型、②長時間訪問型、③滞在型と分けることもでき、さらに進んだ段階として、④移住型を新たに設定することができる。

Ⅲ 棚田オーナー制度

棚田オーナー制度は、中山間地域の棚田を舞台に、都市住民を中心としたオーナーが農業体験をする制度である。その言葉は、すでに確立したものであるのですが、ここでは深くは議論をしないが、所有権、借地権、耕作権が都市住民側に発生する制度では、もちろんない。誤解を避けるためには、棚田トラスト制度あるいは棚田パートナーシップ制度と呼ぶ方がより適切であろう。

本制度においてオーナーは、田植えや稲刈りといった比較的楽しい作業を主に行い、本田の準備、日常の水管理などは、地権者が行うのが普通である。オーナーは定期的な草刈りなども行うが、十分に言い得ないときには、地元あるいは遠隔地の支援組織によって作業される場合もある。

本制度は、棚田保全施策の中でも注目を集めているが、その実施地区数は必ずしも正確に把握されているわけではない。全国棚田（千枚田）連絡協議会による「全国棚田オーナー制度一覧」には、1999年に全国で28地区、2000年に29地区、2002年以降は18地区と表示されている^{注1)}。この資料を見る限り、新規地区はほとんど見られず、逆に募集停止地区や中止地区もある。

一方、中山間地域直接支払制度に関する集計では、2003年には165地区が実施していたと報告されている²⁾。このもととなった資料³⁾は毎年更新されており、それによると、翌2004年は165地区と同数であるが、県別に見ると、1地区増5県、1地区減3県、2地区減1県と、実際の実施地区は変化している⁴⁾。さらにその翌年の2005年には305地区へと、ほぼ倍増している。農政局別では、北海道1地区増、東北21地区増、関東14地区増、北陸21地区増、東海9地区増、近畿21地区増、中四国36地区増、九州17地区増と、沖縄を除く各地

域で増加している⁵⁾。

以上より、棚田オーナー制度は、1990年代前半より各地で始まり、全国に広がってゆき、2000年頃に一度ピークを迎えたのち、停滞した。そして、中山間地域等直接支払制度の開始以降、多面的機能を増進する活動のうち保健休養機能を高める取り組みとして取り入れられ、あらためて全国各地に広まったことがわかる。

本報告で紹介する千葉県鴨川市大山千枚田地区では、オーナー制が2000年に開始され、毎年多くの申込者数を集め継続した人気を維持している。これが近隣集落でのオーナー制導入に影響を与え、また前後して、より深い交流を目指した棚田農業特区の認定に至っている。

Ⅳ 大山千枚田地区のオーナー制度

大山千枚田のある鴨川市は、傾斜地水田（棚田）が多い。全国平均ではほぼ半数が傾斜1/300未満の平坦地に立地しているが、鴨川市では約1/8にとどまっている。また、未整備の水田も多い。1993年の水田の整形率は全国平均で82.1%であったが、鴨川市では34.6%であった^{注2)}。表1には鴨川市水田の立地傾斜別整形率を示したが、すべての立地傾斜区分において整形率は低くなっている。立地傾斜1/300～1/100の水田は整形率が比較的高いが、それ以外の立地区分では、かなり低い。不整形の水田では概して区画規模も小さく、不整形ゆえ機械化が困難であり、また道路密度も低い。ことに傾斜地水田では、道路があっても田面までの高低差が大きく、田面への出入りが困難である。さらに、耕作水田までの通作時の上り下りも大きいため、農作業の労働強度は非常に大きい。

表1 鴨川市の水田の立地^{注2)}

立地傾斜	立地割合 (%)		区画整形率 (%)	
	全国	鴨川市	全国	鴨川市
1/300 未満	50.3	10.8	91.7	25.0
1/300 ～1/100	22.0	38.8	82.9	61.6
1/100 ～1/20	16.3	0.2	69.6	0.0
1/20 以上	11.4	50.2	56.0	15.9
合計・全体	100.0	100.0	82.1	34.6

(農振農用地区域内、1993年)

その結果、鴨川市内においても、放棄水田が急増しており、その殆どが放棄されてしまった団地もある。大山千枚田地区においても、耕作放棄された水田が目立った時期もあったが、大山千枚田保存会の活動により復田され、オーナー制度の導入もあり、現在はほぼ良好に耕作されている。

大山千枚田地区は、立地傾斜が1/7程度のすり鉢状の地区であり、総面積約3.2ha、耕区数375枚の急傾斜地不整形水田で構成されている。1枚の平均面積は0.9a弱であるが、図2に示した通り法面積が多いため、実面積はこの半分くらいとなる。

オーナー制の関係地権者8名は、全員が高齢農業者であり、平均年齢は76歳に達している。

この大山千枚田地区で、2000年度からオーナー制が開始された。ここでは、市が地権者から農地

図2 大山千枚田の水田区画（部分）

図3 大山千枚田オーナー制度の枠組み

を借り受け（管理・運営は大山千枚田保存会に委託）、その土地を希望者（オーナー）の農作業体験のために貸し出すというものである⁶⁾。

2000年にオーナー制を開始したとき、募集は30区画であったが、応募者が主催者の予想を遙かに超える173組あったため、急遽区画数を39に増やして対応した。2001年度には、オーナー制対象面積を3倍に拡大し、オーナー採用者数は2000年度からの継続者31組に新規オーナー81組を加えて112組に増やした。

2002年度以降は、区画数を136区画まで拡大したが、応募数も増えており、全応募者の希望を叶えることはできなかった。

時を同じくして中山間地域等直接支払制度が発足し、2002年度計画の中に、多面的機能を増進する活動として、オーナー制を導入したいとする集落が出てきた（詳細はV.2, V.3を参照）。

そこで2004年度には、大山千枚田の136枚に加え、近隣4集落の棚田80枚を加えた。これは、次章で述べる特区認定をもとにしたオーナー制度によるものである。以降この制度によるものは6集落181区画まで拡大している（2005年度）。

V 各種制度の導入による受入オーナーの拡大

1 特区の制度

構造改革特別区域（特区）制度は2002年12月18日に公布された構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づき、2003年4月から認定が開始された。

農林水産省関係では、第1期認定として11件がスタートしたが、鴨川市の申請した「鴨川市棚田農業特区」もこの一つである⁷⁾。本申請は、「地方公共団体および農業協同組合以外の者による特定農地貸付事業」を求めたものである。これにより、多様な主体が市民農園を開設したり、鴨川市内全域の棚田地域で「棚田オーナー制度」ができることになった。

また、非農家の農地取得要件を緩和するために、農地法施行規則について関係省令を改正した（農林水産省令第109号、2003年10月1日）ことによ

り、農地の権利取得に際する下限面積要件を現行の50aから最低では10aにまで下げることが可能になった。そこで鴨川市は、2004年に「農地取得の下限面積の緩和にかかる特区計画」を準備した。多くの議論の結果、この部分は申請・認定に至らなかったが、こうした活性化のための議論は無形の財産として残った。農地取得の下限面積を下げることはしなかったが、オーナー制度（C類型）による3年間の体験実績は、農地取得要件の一つを満たすことになる。

このように特区制度を活用して先進的に取り組んできた鴨川市であるが、特定農地貸付法が一部改正され^{注3)}、規制緩和特例が全国的に展開したことに伴い、2005年11月22日に、特区の認定が取り消された。規制が緩和されたことは、鴨川市の棚田農業特区が、日本の棚田地帯の先陣を切って活性化に取り組んできた成果とも言えよう。

2 直接支払制度の活用

近隣集落のオーナー制は、直接支払制度に対応したものであるが、これを含めた集落の活性化全般についての主な取り組みを見てみる^{注4)}。

鴨川市内の農業集落で直接支払（第1期）を受けていたのは36集落であるが、各集落における主な取り組みとしては、「景観形成」を36集落中33集落が第1位に挙げていた。「農地の受委託推進」も33集落が挙げていた。ただしこれを第1位としたのは2集落で、31集落では「景観形成」に次い

で2番目に位置づけている。これらより、棚田地区における「景観形成」と「農地の受委託促進」が中心課題であることがわかる。

続いて、10集落で「農作業の共同化」を、5集落で「周辺林地の下草刈り」を挙げている。このように、条件不利な棚田地域における各種作業の効率化が重要な課題となっている。

オーナー制度については、当該の大山千枚田地区が「オーナー制度の推進」を、別の2集落が「オーナー制度の導入」を挙げていた。「体験農園による集落内の活性化」「体験農業等の導入」と合わせ、大山千枚田地区のこれまでの取り組みが近隣集落へも影響を与えていることがわかる。

しかしこの2集落はオーナー制の実施には至っておらず、その後の集落内での協議、市との調整を経て、実際にオーナー制を実施したのは、別の6集落であった。この6集落および大山千枚田のオーナー募集は、市が窓口となっていたが、2007年分の募集からは、鴨川市中山間地域等活性化協議会が受け持つこととなっている。他に2集落の取り組みとして、「農業機械の共同利用」および「集会所の修理、改築の基金」が挙げられている。また1集落ではあるが、「伝統文化の保護」「水田の水確保対策」「土壌流亡に配慮した営農推進」を挙げている。

3 具体的な貸出形態

棚田オーナーへの貸出の形態は表2に示したと

表2 貸出しの形態（鴨川市、2004をもとに作成）

類型	形態	農作業の程度	地元の対応	利用料等の設定
A	体験型（初級） 5地区	・田植え、草刈り、稲刈り、脱穀等で、年7回程度 ・オーナーが来られないときは地元対応	・全作業について指導 ・オーナーが用意するものは、田植え足袋、草刈り鎌、稲刈り鎌	・100㎡あたり3万円、その他の経費は、肥料・消毒代1,000円、収穫時袋代1,000円 ・貸し出す田の面積は、30～170㎡
B	田舎暮らしを 目ざす通い型 （中級） 1地区	・上記作業の他に、田起こし、代掻き、あぜぬり等も含むが、利用者が来られない時には地元が対応	・利用者が希望する作業のみ指導 ・利用者が来られないときの作業料金は別途相談 ・耕耘機等は農家手持ちの機械をレンタル	・土地の賃借料は一反歩あたり15,000円。 ・指導料、作業料、レンタル料等の合計は一反歩あたり20万円以下が望ましい。 ・貸し出す面積を問わないが、500㎡以下が望ましい。
C	田舎暮らしを 始める定住型 （上級） 1地区	・基本的にはすべての作業を利用者が実施	・利用者が希望する作業のみ指導 ・作業手伝いも受ける ・必要な機械はレンタル	・同上

おりである⁷⁾。体験型（初級、農業体験・飯米確保型および作業参加・交流型）は大山千枚田において2000年度からの実績があり、4地区を加え、計5地区で実施されている。これに加えて、2004年度からは就農・交流型（中級）および就農・定住型（上級）がメニューに加わった。

受入オーナー数は大山千枚田の136名に加え、新規に181名、計317名に達した。区画の大きさは、棚田ならではの小区画（100m²程度）が基本であるが、300～500m²という、より大きな区画も用意されている。また、大きい田を共同で耕作するというメニューも用意された。このメニューは、農作業に参加しづらいオーナーにとって好ましい反面、「棚田」を求める都市住民にとっては、物足りないという側面もある。

4 関連施策

関連する施策として、以下の事業が企画・推進されている。

①田舎暮らし支援事業：自然回帰・農的生活を志向する都市住民が、農業を介して地域コミュニティに融合できる受け皿づくり。里山帰農塾のような集中講座も開催。

②滞在型施設の整備事業：ふるさと回帰支援センターが主催する「里山帰農塾・集中講座」にみられるように、自然回帰・農的生活を志向する体験型（初級者）、通い型（中級者）が宿泊できる施設の整備。

③農機具等の貸出事業：はじめは農家が現に使用している農機具のレンタルで対応できるが、将来的には地域ごとにレンタル用の農機具および農具倉庫を整備。

VI オーナー制度拡大の効果

1 特区計画の経済的效果

特区計画による経済的效果については、短期的効果と長期的効果とに分けて推算されている⁷⁾。短期的な効果として、交流施設「みんなみの里」をはじめとする地域商店街等への経済的波及効果を挙げている。みんなみの里は、オープン以来7

年間が経過しているが、これまでの実績値からすると、完了時の目標（年間利用人員412,000人、年間販売金額357,000千円）をほぼ達成している。

2008年を目途とした長期的な効果としては、農家収入の増加に加えて異業種への波及効果を見込んでいる。通い型150組、定住型150組を受け入れた場合の試算として、①農家収入の増加（土地利用料、指導料、農機具レンタル料）、②商店街等での消費、③定住型により発生する借家（100組）および新築（50組）が推算されている。

2 遊休農地の減少効果

利用者数が増えることにより、貸付面積が増加するが、貸付に供する農地としては、現在耕作されている農地に加え、遊休農地・耕作放棄地の利用が想定されている。大山千枚田では、2003年度の貸付面積11,600m²のうち、1,000m²が遊休農地の復活であった。これをベースに、貸出農地の一部が遊休農地から供出されると推算すると、約15,000m²の遊休・放棄農地が再び利用されることになる。遊休農地・耕作放棄地をつくらない、あるいは減らせるという社会的効果は大きい。

3 多様な形態の棚田

新規地区では2004年度より耕作が始まっているが、その際に2名が大山千枚田での経験をもとに新規地区（各1名）に移った。当該オーナーは、大山千枚田よりも静謐な地区を選択したのであり、多様な形態の棚田の提供が奏功した例と言える。この新規地区ではこの経験者を中核に、また地元農家の支援を受け、順調に農作業が展開した。また、鴨川市および周辺では、温暖な気候を利用して、冬季の水仙栽培が盛んであるが、M地区では棚田法面でも水仙が栽培されており、稲のない冬季に独特の景観を提供している。これも新規地区のハンディキャップを補っていると言える。

VII 棚田オーナーの農村アメニティの享受

以上のように、大山千枚田の棚田オーナー制が契機となって、都市からの来訪者が大山千枚田および周辺の棚田地区を訪れている。またオーナー

制以外にも、大豆畑トラスト（2001年度～）、棚田トラスト（2001年度～）、酒造りオーナー制度（2003年度～）、綿藍トラスト（2005年度～）が立ち上がっており、順調に会員を集めている。

これらのことから、都市からの来訪者は、大山千枚田地区および周辺地区において十分にアメニティを享受していると判断できる。では、どのような活動を通じての享受なのだろうか。

大山千枚田のオーナーは、ゴールデンウィーク時の田植え、6月～8月にかけての法面草刈り、8月下旬（生育によっては遅れる）の稲刈り、翌週の脱穀、10月上旬の収穫祭に参加することが原則として義務づけられている。これは義務であることと同時に、権利でもある。

田植えは、オーナー数が多いため一斉に行うことはできず、3日間に分けて行われている。それぞれ朝9時30分に開会式と農作業指導があり、それぞれのオーナーは家族や友人達とともに、手で移植（田植え）する。各水田は平均で5名程度が参加し、1～2時間程度の作業を行った後に、しばらく佇んだり、散歩したりして、地元支援者が用意してくれた昼食を食べたり、地元の食堂に出かけたりする。オーナーによっては、2人でじっくりと田植えする組もあれば、10人以上でやってきて短時間に終えるオーナーもいる。

本地区にはトウキョウサンショウウオが生息しており、田植え時の水田で卵を見かけることも多く、また草刈り時には小さい成虫が田面で見られる。カエルや多くの昆虫も、一般水田よりは豊かに生息していると言える。

稲刈りは手刈りであり、刈って、束ねて、藁で縛り、干すところまで作業をする。干すための棚を竹で組み、藁で縛って固定する。そこに稲束を架けてゆく。稲刈りにおいても、各水田には大勢が押し寄せ、農村の空気・景観を楽しみながら作業を行う。

収穫祭では、今年の稲作を振り返り、食べて、飲んで、歌って、踊って、収穫を祝う。2005年の収穫祭は、天候が悪く、時折雨が降るという状態だったが、400名余が参加している。

以上の全体的なイベントに加え、多くのオーナーは、近隣に立ち寄ることがあれば、千枚田地区

に足を運び、自分の稲の生育を確認すると同時に千枚田地区の景観や環境を堪能している。

図3で示した大山千枚田保存会は、これら一連の農作業を支援することに加え、関連イベントを行い、魅力を高めることに貢献している。自然観察会、オーバーナイトウォーク、紙漉き、風づくり、熊手づくり、ホテル鑑賞会などである。オーナーはこれらのイベントに自由に参加することができる。

初級のオーナーであっても、大山千枚田近くにセカンドハウスを構えたオーナーが複数名おり、うち1名は各種作業・集会の前夜は必ずそこで過ごし、月に1回以上はゆったりとした週末を過ごしている。今後、都市住民が定期的に農村部に住む複数居住が激増するとの予測もあるが、鴨川市は既にその前例となりつつある。

VIII おわりに

現時点では、各種の制度や取り組みによって多数の都市住民が鴨川市を訪れ、農村アメニティを享受している（なお、鴨川市には著名なリゾート施設もあり、来訪者の多くは農村アメニティ以外にも享受している）。しかしながら、その継続性のためには、いくつかの課題を解決する必要がある。オーナー制度の継続性について、寺田・吉田は指導者数や受け取る米の量が正の要因に、宿泊施設が負の要因になるとしている²⁾。鴨川市の実施地区では、受け取れる米の量は収穫量そのままの量であるので要因にならず、宿泊施設もない。しかしながら支援者を含めた指導者数や休息施設において大山千枚田地区と近隣の他地区とでは差があり、これを平準化する必要がある。また寺田・吉田は、指導体制の充実、アクセシビリティの整備、資金・制度面での行政の支援を提言している²⁾。これを踏まえ、以下の提言を行ないたい。

①地権者・支援者・相続人の協力

オーナーは、前述の通り、田植え、草刈り、稲刈り、脱穀という農作業を行うが、田植えなどの一斉作業日には、地権者や地元の支援者がオーナーの作業を手伝っている。またこの他の管理作業はほとんど地権者によって行われており、地権者

の労働量は実質的に減っていない。

地権者の高齢化が進む中、今後は地元支援者に活動の重点が移ってゆくと考えられ、オーナー制度の継続のためには、支援者を継続的に確保してゆく必要がある。また高齢の地権者に相続の発生した場合、相続人の理解と協力も不可欠である。

②事業収入の確保

鴨川市内の棚田オーナー制度は、保存会の会費収入と事業収入によって運営されている。そして中山間地域直接支払の補助金も活動を支えている。大山千枚田地区は活動が活発で事業収入が多くを占めているが、後発の6地区は事業収入が少なく、直接支払補助金に多くを頼っているため、継続的運営の懸念がある。これら地区においても、稲作のみにとどまらない棚田を場とした各種の事業展開も必須と考えられる。なおその際には、地元の周辺施設や各種事業と連携を取り、併せて発展させていくことが、地域として本制度の継続に必要であると考えられる。

③地域としての魅力維持

本地区への来訪者は、主食であるコメ、自然の生き物、景観や保養効果に高い関心を示し、棚田に価値を見出している⁶⁾。そのようなオーナーたちの来訪を考えると、オーナー制に供される棚田はもとより、地域内のその他の棚田や神社など地域資源をも良い状態で存続してゆくことが、重要であると考えられる。

最後になるが、本稿作成にあたり、鴨川市農林水産課、大山千枚田保存会の諸氏にご協力をいただいた。付記して深甚の謝意を表する。

補注

注1) 全国棚田(千枚田)連絡協議会：自治体の棚田オーナー制度, <http://www.yukidaruma.or.jp/tanada/>を参照した。2005年以降については、2002年6月現在の一覧であるとの注が付されている。

注2) 水田の立地状況、整備状況については、農林水産省構造改善局編「わが国の農地の現況」(1994)に示されているが、鴨川市の数値については、同調査の元データを提供していただいた。また、鴨川市は2005年2月1日に北側に隣接する天津小湊町と合併して(新)鴨川市となったが、これらの諸統計は(旧)鴨川市の部分のみである。

注3) 特定農地貸付法の一部改正(平成17年法律第52号)により鴨川市棚田農業特区の独自性はなくなった。

注4) このデータは鴨川市農林水産課の資料を集計したものである。

〔引用文献〕

- 1) 星野 敏(2003)：都市農村交流とグリーンツーリズム、改訂農村計画学、235、農業土木学会
- 2) 寺田憲治・吉田謙太郎(2005)：棚田オーナー制度の持続性に関する要因分析、農村計画論文集7、211-216
- 3) 農林水産省農村振興局(2004)：平成15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況、30
- 4) 農林水産省農村振興局(2005)：平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況、31
- 5) 農林水産省農村振興局(2006)：平成17年度中山間地域等直接支払制度の実施状況、24
- 6) 山本若菜・山路永司・牧山正男(2001)：オーナー応募者の行動からみた棚田オーナー制度の継続性—鴨川市大山千枚田を事例に—、農村計画論文集3、199-204
- 7) 鴨川市(2004)：構造改革特別区域計画

Key Word : 1) Rural Amenity, 2) Rice Terraces, 3) Ownership Program, 4) Direct Payment,
5) Oyama-Senmaida

(2006年7月24日 受付)

(2006年9月25日 受理)