宮津市上世屋地区における 棚田保全に向けた関係者の連携に関する研究

Cooperation of parties involved in the conservation of rice terraces in Kamiseya, Miyazu City

大岸万里子*・深町加津枝**・奥敬一***・三好岩生****・柴田昌三*****

Mariko OHGISHI*, Katsue FUKAMACHI**, Hirokazu OKU***, Iwao MIYOSHI**** and Shozo SHIBATA*****

(*京都大学大学院地球環境学舎, **京都府立大学人間環境学部, ***独立行政法人森林総合研究所関西支所,

****京都府立大学大学院農学研究科, *****京都大学フィールド科学教育研究センター)

(*Kyoto University Graduate School of Global Environmental Studies, **Faculty of Human Environment, Kyoto Prefectural University, ***Kansai Research Center, Forestry and Forest Products Research Institute, ****Graduate School of Agriculture, Kyoto Prefectural University, *****Field Science Education and Research Center, Kyoto University)

I はじめに

持続的な資源利用の場であり、地域社会と深い関係をもってきた里山景観は、1960年代以降大きく変化した¹⁾。過疎化、高齢化が著しく進み、農林地の管理放棄が深刻になり、今日では、集落そのものの維持さえ困難な状況になっている。一方、この数十年間の里山に対する急速な関心の高まりや直接的に関わろうとする市民の動向を背景に、里山を舞台とする市民活動が多様な展開を見せるようになった²⁾。全国各地の里山において、里山景観の保全や活用あるいは都市住民との交流などによる地域活性化を目指す取り組みが行われるようになった。

このような動向の中、里山景観を構成する主要な要素である棚田は、住民にとって食糧生産・生活の場であるとともに、都市農村交流の大事な資源と位置づけられ³⁾、耕作放棄地の増加を防止する棚田保全活動を通じた地域活性化への取り組みが盛んになってきている⁴⁾。こうした取り組みを成功させるためには、地域に適合した運営・経営の仕組み（システム）を構築する知恵が必要であり、住民の意向や地域コミュニティの特性を見抜く必要がある⁵⁾。そして、過疎化や高齢化により地域主体のみでは困難になった棚田保全に対し、行政や都市住民、NPOなどの多様な主体がいかに役割分担し、連携しながら関わっていけるかが大きな課題になっている。

しかしながら、既存研究においては、都市農村交流やボランティアを主体とする棚田保全の動向に焦点が当てられ、単独または一部の関係者の意向をアンケート調査等により把握したもの^{6) 7)}が多い。また、棚田百選選定地域を中心とした行政施策の一環としてとらえた事例や

棚田オーナー制に注目した事例に限定され、棚田保全に関わる多様な関係者の意向を総合的にまとめ、連携に向けて考察する視点はいまだ不十分である。そこで本研究では、棚田保全を地域活性化における重要な鍵と位置づけ、NPOや地元企業、行政などを含む多様な主体が関わる棚田保全活動が開始された地域を対象にして、関係者の意向を総合的に分析しながら今後の連携の方向性について考察することを目的とした。

II 研究の方法

研究対象地は、京都府の代表的な棚田景観の一つである宮津市上世屋地区である（図1）。標高約350m前後に位置する山間集落である。人口は1980年には56人であったが、2000年には22人と大きく減少している。また、現在の居住者は65歳以上が75%以上を占めており、70歳代が中心である。

もともと若い世帯でも50歳代と、過疎化、高齢化の進行が顕著である。主産業は伝統的に棚田での水稻を中心とした農業であったが、水稻の作付面積は1980年の約16haから、2000年には約6haと約3割に減

図1 研究対象地

少し⁸⁾、耕作放棄が進んでいる。自作が不可能になった棚田は、これまでは住民間で小作関係による貸借で耕作が維持されてきたが、それも困難になりつつある。

こうした状況に対し、棚田の景観や上世屋を含めた周辺の世屋地区に伝わる貴重な生活文化を保全するために、2003年からNPO法人「里山ネットワーク世屋」が活動を行っている。同NPOの設立以降、棚田保全に向けて多様な関係者による連携の動きが生じており、本研究の目的である連携の方向を捉えるために適した対象地域である。

本研究で対象とした棚田保全に関わる関係者は以下の通りである。

- ・地区住民：地区住民の中でも、上世屋地区で代々農業を営んで生活してきた、耕地を所有する住民からなる。
- ・NPO法人里山ネットワーク世屋：同NPOを構成する役員および一般会員からなる。役員や会員には地区住民の一部や地元企業経営者、行政職員も含まれる。以下単にNPOと記載する。
- ・地元経営体：世屋地区で生産される米を原材料として使用している宮津市内の醸造会社と、隣接地区で営業するペンションを対象とした。双方とも経営者がNPOの役員として関わっている。
- ・行政：宮津市および京都府（丹後広域振興局）である。
- ・地区への来訪者：観光目的やNPO、行政のイベントなどで一時的に訪れる来訪者である。NPOの会員は除く。

以上の関係者に対し、聞き取りとアンケートによって棚田保全に向けた関係者間の連携にかかわる意向調査を実施した。なお、本研究で扱う保全を目標とする棚田は、現在耕作が継続されている約6haの範囲である。これはアクセスや耕作の容易さがある程度確保されているとともに、集落景観の中核部分に相当し保全が特に必要とされる範囲に相当する。

聞き取り調査（2005年9月～2006年12月）では、「地区住民」に対しては現在も耕作が行われている土地の所有者すべて9世帯16名を対象に、稲作を含めた今後の生活・棚田の扱い・稲作作業における現在の問題点について調査した。「NPO」については、団体の活動に参加するとともに、理事長、事務局長および会員の地区周辺の農家4名を対象に、棚田保全活動の拡充に向けた課題、受入体制等について調査した。「地元経営体」のうち醸造会社には、棚田との関わり、棚田保全の目的、今後の目標について調査を行った。ペンション経営者には地区との関わり、経営指針の特徴、今後の目標について調査を行った。「行政」については、宮津市農政課担当者を対象に、中山間地域の棚田保全に対する方針、サポート体制およびその範囲について調査を行った。また、京都府丹後広域振興局農林商工部担当者に聞き取りを行うとともに、

京都府ホームページ、京都府丹後広域振興局ホームページを参照し、府の取り組みを把握した。

アンケート調査は、「NPO会員」および「上世屋地区への来訪者」を対象として2006年7月～11月に実施した。全体で97回答であった。内訳はNPO法人正会員18名（当該期間の現地活動参加者全員）、会員以外ではNPO主催行事への参加者（市内外在住）44名、ペンション利用者（市外在住）15名、宮津市主催の上世屋地区ハイキングへの参加者（市内在住）20名の計79名である。現在地区への来訪者の多くは、上記の来訪形態をとっており、このようなサンプリングによってほぼ一般的な来訪者像に対応すると考えられた。

アンケートの設問内容は日常における農業や生産物への関心や各種属性、農業への参加希望など多岐にわたるが、本論では「地区との関わり方の希望（複数回答）」「世屋地区を棚田保全のために定期訪問する上での阻害要因（複数回答）」「世屋地区への所要時間」を分析の対象とした。複数回答の選択肢は、NPOの目的やこれまでの活動を通しての具体的な問題点、地区住民の指摘する問題点等、各関係者への聞き取り結果を参考にして設定した。

アンケートの分析においては、NPO会員および上世屋地区への来訪者を「世屋地区への所要時間」（2時間未満かそれ以上か）により、近距離からの来訪者と遠距離からの来訪者に2分類した。

回答の統計的な比較にあたっては、 χ^2 検定を用い、期待値の小さいものについてはfisherの検定を行った。

Ⅲ 結果

1、聞き取り調査からみる各関係者の棚田保全に関する意向

1) 地区住民

棚田の今後の扱いに関しては、土地の売却は考えられておらず、耕作意欲のある人への委託による耕作の継続を望んでいた。これは、先祖代々受け継がれてきた土地を守りたいという意向に加え、中山間地域等直接支払制度の交付金を受けているために、該当する棚田を放棄できないという事情もあわせたものであった。特に、水利や農道等が好条件の田を選択的に残し、それらを中心にした、委託耕作が望まれていた。急速に高齢化が進行する中、地区住民の間だけで委託関係を改めて結ぶことは困難になっていることから、来訪者や新規定住者との委託関係の開拓も希望していた。

稲作作業における現在の問題点としては、イノシシ害対策や草刈等の周辺整備があげられ、多くの時間を割いていた。伝統的な稲木干しや畦付け等の作業は可能な範

困で続けていきたいと思っているが、全体的には機械を用いる現代的な作業へ移行していた。後述の醸造会社との契約による完全な無農薬栽培は、除草等の作業労力の面から困難になっていた。

稲作を含めた今後の生活に関しては、稲作を生きがいや健康維持等のために自分のできる範囲で行い、家族による農業の後継は現実的にはあまり期待していなかった。これは、現在の上世屋地区は農業以外の収入源に乏しく、若い世代にとって定住は経済的にも不可能だと考えているためである。従って、地区住民だけでは棚田を含めた地区の存続は困難であると考えられており、そのため新規定住者や、NPO 参加者が地区に入ってくることで自体は歓迎されていた。

具体的な耕作の作業については、特別な技術の不必要な草刈等の作業については地区住民以外による補助を希望していた。しかし、耕作技術が未熟な人による部分的な補助への遠慮や、怪我等への気遣いもあり、耕作はあくまで自分の可能な範囲に絞って行うという意思が強かった。地区住民以外による新規稲作には技術の習得および機械の操作・整備の知識、棚田の複雑な水利に関するこまめな水管理が必要であり、毎日通える環境が必須であると考えていた。

NPO の存在は棚田保全の上では意識、認知されているものの、NPO の将来像や目的等は十分には浸透していなかった。

2) NPO 法人里山ネットワーク世屋

2003 年 8 月に活動を開始した同団体は、それまで世屋地区で個別に活動していた団体や個人をネットワーク化し、連携を広げることを目指している。2004 年に特定非営利活動法人格を取得した。活動の柱として「世屋の里山文化伝承の場となる拠点の整備」、「衣食住を通じた里山管理」、「環境教育やレクリエーションの場としての里山利用」の 3 つを挙げている。2007 年現在、正会員は約 40 名である。

上世屋地区の棚田を保全すべき重要な要素と位置づけており、2004 年より無農薬米づくり教室を開き、各回 20 名程度の会員が手作業による田植えや稲刈、稲干しを体験した。指導者は会員でもある醸造会社の社員 2 名を中心としていた。2006 年からは耕作放棄地周辺の草刈り作業の補助を実施している。また、上世屋集落内の空き家を改装して、棚田での作業を含む各種活動の拠点として活用し、会員への便宜を図っている。

今後、棚田保全活動を展開するための課題としては、現在は NPO が棚田所有者との間で耕作の契約を結ぶことができないため、個人が耕作する田に対して NPO が作業を支援する形をとっているが、この形態では支援の公平

性の確保が難しいこと、今後耕作放棄が予想される棚田の維持に十分対応できないことなどが挙げられ、保全活動を拡充するには、行政による契約関係の仲介なども含め、地区住民以外の耕作者の幅を広げる必要性が指摘された。それに伴い、NPO 内での専門部会の設置など責任体制の充実が求められていた。今後の地区像や NPO の活動目標等について共有するために、地区住民との間で議論を重ねる場の必要性も認識されていた。

3) 地元経営体の意向

NPO の主要メンバーとしても関わる地元醸造会社は、昭和 39 年より上世屋地区と関わり、酢の原料となる無農薬米の生産委託を行ってきた。当地区の棚田は上流から農薬等の流入がないため無農薬栽培が可能であり、好適な米が獲れたことがその理由である。しかし過疎と高齢化により地区住民の稲作が困難になってきたことから、平成 16 年より社員 2 名が耕作を代理している。当初は約 6 a に過ぎなかった耕作面積も、地区住民からの委託希望を受け、現在は約 70 a へ広げており、地区住民にとっても有力な耕作の担い手として意識されるようになってきた。こうした取り組みは「原料米の獲得」および美しい景観の棚田で育った安全な原料米を使用しているという「企業イメージの向上」を目的としていた。取り組みはホームページなどを通して消費者にも発信されている。さらに、地区の棚田を活用し続けることで農家の農業収入への支援も意図していた。今後は社員による耕作を継続しつつも、NPO による棚田保全が拡充できるよう支援する方向を考えていた。

上世屋の隣接地区で営業しているペンションは、休憩場所や地区に関する情報交換の場として機能していた。地区の食文化を継承し、世屋地区で収穫された野菜を食材として購入し、都市からの来訪者に地区の魅力として提供するとともに、2005 年からは地区住民の生産した天日干しの棚田米を来訪者に販売していた。今後は地区の有機農業に着目し、来訪者とともに畑作を行う場としての可能性を探っているほか、自家の有機農法を通じた付加価値の向上も試みていた。

4) 行政の意向

行政は、支援を行うためには地区からの能動的な要望が必要であると考えていた。京都府は農山漁村振興、地域活性化への取り組みの一環として、「丹後 NPO パートナシップ協働事業」により NPO の地域資源調査を支援していた。宮津市は都市農村交流分野の発展のため、棚田保全に関して NPO との連携を希望していたが、そのための財政的補助は難しく、市所有のバスによる交通手段の提供や、広報、企画の受付窓口等について協力の可能性を挙げていた。

図2 地区との関わり方の希望（会員・非会員）

図3 地区との関わり方の希望（来訪距離別）

5) 新たな棚田保全の動き

以上のような関係者の意向のもと、2007年春には地区住民2世帯からNPOに対し、約20aの委託耕作の希望があり、NPO会員の中で世屋地区への新規定住者（50歳代夫婦1組）を中心に、地区住民、およびNPOによる企画参加者等によりサポートする形で耕作が開始された。

2. アンケート調査からみるNPO会員と来訪者の世屋地区との関わり方の意向

1) 世屋地区との関わり方の希望

図2は世屋地区との関わり方の希望についてNPO会員と一般の来訪者（非会員）との間の違いを比較したグラ

図4 定期訪問の阻害要因（会員・非会員）

図5 定期訪問の阻害要因（来訪距離別）

フ、図3は非会員について来訪距離別に地区との関わり方の希望を比較したグラフである。全体の傾向としては「心身のリフレッシュの場として」という日常から離脱する体験の希望が高いことがわかる。また「地域文化を学ぶ場として」「地域の人とふれあう場として」が比較的高く、地区の文化や伝統について学ぶ意欲や、地区の人々との交流する機会も求められているといえる。さらに「環境保全を支援する場として」「環境教育の場として」も含め、地区に対して何らかの働きかけを行うことは比較的意识されていると言える。一方、「家族との共同作業」の場としての関わりや「田舎暮らしで住む場」としての関心は低く、基本的には個人的、一時的な関わり方を望んでいると考えられる。

図2のNPO会員と非会員との間の比較からは、有意差

がみられたのは「環境教育の場として」($\chi^2=5.722$, $p<0.05$), 「環境保全を支援する場として」($\chi^2=8.263$, $p<0.01$), 「地域文化を学ぶ場として」($\chi^2=8.841$, $p<0.01$)であった。会員は地域について学ぶとともに実際の保全活動にも非常に高い関心を持っていた。一方非会員は、全体的に希望が低い中で、「リフレッシュ」や「趣味の活動」としての関わり方の希望が会員と同程度に高く、個人的な充足を求めている来訪者である傾向が見られる。地区に対する働きかけの動機づけは、会員の方がかなり高いと位置づけられる。

図3の来訪時間距離別での比較からは、有意差がみられたのは「家族との共同作業」($\chi^2=4.028$, $p<0.05$), 「地域の人とふれあう場として」($\chi^2=6.426$, $p<0.05$)であった。それほど顕著な差は見られなかったが、全体的には遠距離からの来訪者の方が地域とのふれあいや環境教育など、より地域との密接な関わりを求める人が多い傾向が見られた。

2) 棚田保全のために定期訪問する上での阻害要因

図4は世屋地区を棚田保全のために定期訪問する上での阻害要因についてNPO会員と非会員との間の違いを比較したグラフ、図5は非会員について来訪距離別に比較したグラフである。来訪者全体としては「自宅からの時間がかかる」ことを阻害要因とする回答者が非常に多かった。また「交通手段」として自家用車が不可欠であることにも約半数が阻害要因と感じていた。「稲作の知識が不十分」であることも約4割が挙げている。さらに、「機械や道具」「宿泊施設」「休憩所・トイレ等の施設」の不十分さについては約2割が阻害要因と感じていた。

図4に示すように会員と非会員の間に有意差がみられたのは「交通手段」($\chi^2=5.640$, $p<0.05$), 「地区に知り合いの少ない」($\chi^2=5.155$, $p<0.05$)であった。会員に関しては「自宅からの時間がかかる」ことの指摘が多いが、「交通手段」を含めた他項目は低い。知り合いの不在に不安がないのは、既に会員同士のつながりが構築され、住民とも接点があるためと考えられる。非会員では「自宅からの時間がかかる」ことの占める割合の高さに加え、「交通手段」に関する会員との差が大きい。全般に非会員は多くの項目を阻害要因として捉えていた。

図5に示すように遠距離からの来訪者と近距離からの来訪者との間に有意差がみられたのは「自宅からの時間がかかる」($\chi^2=36.156$, $p<0.01$)であった。遠距離からの来訪者では「自宅からの時間がかかる」に関する回答割合が著しく大きく、「交通手段」についても同様であった。逆に近距離から来る非会員では「稲作の知識」や「機械や道具」といった、具体的に稲作作業に関わる項目について阻害要因と捉える割合が高かった。近距離

からの来訪者は、時間に関する心配よりも次段階の作業内容にまで踏み込んで意識しているためと考えられる。

IV 考察

各関係者からの聞き取りによる意向調査からは、棚田に関しては共通して保全意思があるものの、実際に関係者間の連携で保全がはかられている棚田は、労力や制度的な問題からまだ部分的なものであることが明らかとなった。しかし、地区住民とNPOの連携による耕作が計画されるなど新たな形態の連携が試みられるようになっていた。

アンケート調査からは、来訪者の地区との関わり方の意向として、NPO会員、非会員ともに個人的な充足だけでなく、環境保全の支援や地域の人々とのふれあい、地域文化の学習を挙げており、地域社会や環境保全への貢献を強く意識していることが明らかとなった。一方、棚田保全のための定期的訪問の阻害要因としては、遠距離からの来訪者からは交通手段や自宅からの時間が多く挙げられたが、全体的には、稲作の知識や宿泊・休憩施設、機械や道具の不足が阻害要因となっており、地区に知り合いが少ないことも挙げられていた。これらのうちで、

図6 棚田保全に関する現在の関係者の連携

図7 今後の棚田保全に求められる関係者の連携

交通手段と自宅からの時間以外の阻害要因については、NPOの支援・仲介を通して、来訪者と地区住民、地元経営体等の連携を深めることによって解決・緩和できるものと考えられる。遠距離からの来訪者の場合も、比較的地区との密接な関わりを求める傾向があることから、地区でしか体験できない人との交流や文化・環境学習を魅力として地区との関わりの接点を積極的に作っていくことによって継続的な交流の可能性が考えられる。

図6は上世屋地区における現在の棚田保全関係者の連携ネットワークを示したものである。稲作は主に地区住民が担っており、棚田保全を担う主な関係者として、NPO、地元経営体（地元の醸造会社、ペンション）、来訪者、行政がある。棚田保全は、直接的な稲作作業だけではなく、草刈りなどの周辺作業や、生産物の購入・販売といった経済活動によって成り立っている。この連携ネットワークの中で、NPOは住民と意志疎通を図りつつ、来訪者が稲作や草刈を行うイベントを企画し、棚田保全を総括的にサポートするという重要な役割を担っている。また、地元経営体である醸造会社は、運営に関わることでNPOの活動をサポートするとともに、耕作への労力提供を通じて住民と関係しながら稲作を行ない、さらに生産された商品を通して、消費者に生産地である上世屋地区の魅力を伝えることで、地区への関心を高め将来の来訪者を潜在的に増やす役割も果たしていると考えられる。ペンションはNPOの運営にも関わるとともに、地区周辺における休憩施設、情報交換の場として機能し、地区住民からの食材購入や来訪者への加工食品の販売を通じ周辺での支援を行っていた。

今後さらに棚田保全を継続していく上では、図7に示すような保全意識を持った関係者の連携ネットワークを深めていくことが有効である。例えば、NPOが中心となって来訪者の属性に応じた柔軟な稲作支援プログラムを提供するとともに、住民と来訪者・新規定住者らとを仲介して、交流機会を設定し、来訪者の稲作知識の不足に関する不安や、知り合い不在の不安を緩和することが有効であると考えられる。さらに、地元経営体を持つ宿泊・

休憩施設や農業機械をNPOの支援・仲介で来訪者に提供することによって、各関係者の保有する資源が有効に活用され、地域に根付いた棚田保全活動が展開されることが考えられる。また、関係者の様々な意向や棚田保全を行なう上での問題点などを取りまとめ、行政の保全施策と有機的に結びつけていく必要もある。対象地域においてこうした役割を果たし、棚田保全のための連携を強固にする要となるのは、営利性を持たず、地区住民、来訪者、新規定住者、さらにこれまで地域での活動を実施してきた団体や個人のいずれとも関わりを持つことのできるNPOである。棚田保全に新しい価値を生み出し、新たな関係者を取り込みながら、継続的かつ地域に根ざした連携活動を展開する力を蓄えていくことが求められる。

引用文献

- 1) 深町加津枝 (2000) : 農山村における土地利用とランドスケープの変化. ランドスケープ研究, 64(2)147-150.
- 2) 奥敏一 (2004) : 里山と市民活動. 森林科学, No. 42. 24-30.
- 3) 高野光世 (2001) : 棚田はふるさと, 都会は田舎の応援団! . 農村と都市をむすぶ, 51(7), 23-28.
- 4) 中島峰広 (2006) : 棚田保全の潮流. 環境情報科学, 35(1), 30-35.
- 5) 山田晴義 (2004) : 持続発展する中山間地域のまちづくり. 農村計画学会誌, 23(1), 4-7.
- 6) 江渕裕子・大江靖雄・栗原伸一 (2003) : 棚田保全関係者の意識と行動 -石川県白米千枚田を対象として-. 千葉大学園芸学部学術報告, 57, 79-87.
- 7) 前田真子・西村一朗 (2001) : 都市住民・地域住民の都市・農村交流活動への意識-奈良県明日香村「棚田オーナー制度」を事例として. 農村計画学会誌, 20(3), 191-196.
- 8) 大岸万里子 (2007) : 宮津市上世屋地区における地域特性および関係者の意向を踏まえた棚田保全に関する研究. 京都大学大学院地球環境学舎修士論文.

Summary

This study's objective was to find ways to conserve rice terraces while revitalizing the area based on cooperation of all parties involved. In the studied area, residents affirmed favoring renting fields to outsiders. Furthermore, an NPO whose main objective was the conservation of *satoyama* (cultural landscape) organized rice farming events in the area to raise public interest. Visitors mentioned varied enthusiasm for such projects depending on the time needed and the easiness of access to the terraces. Revitalization of the area while conserving rice terraces could be possible based on cooperation benefiting all parties with the NPO at the center.

(2007年5月18日 受付)

(2007年11月17日 受理)