神戸市「里づくり計画」に位置づけられた都市農村交流の担い手と継続性に関する研究

A Study on Organization and Continuity of Rural - Urban Interchange Based on the Rural Community Plans in Kobe

柴田 祐* 二神茉莉子** 澤木 昌典*

Yu SHIBATA Mariko FUTAGAMI Masanori SAWAKI

Abstract : The aim of this paper is to reveal the characteristics of the organization and the possibility of continuity of rural-urban interchange based on the rural community plans in Kobe. Some local communities in Kobe City establish the organizations called Satodukuri organization and develop the rural community plans called Satodukuri plan. Some residents work actively to rural - urban interchange in these communities. We took up five local communities and clarify the system and the organization of rural-urban interchange by the hearing survey to officials of Satodukuri organizations. As a result of this study, we found that the rural - urban interchange based on the rural community plans in Kobe has a prominent continuity, and the continuity depend on the organized supporter, and this supporter organization needs a variable member, and the existing organization in the community plays an important part on the interchange activity.

Keywords: Rural - urban interchange, rural community plan, Continuity, Kobe City

キーワード: 都市農村交流, 里づくり計画, 継続性, 神戸市

1. はじめに

(1) 背景と目的

現在, 農村地域の活性化に向けて, 自然環境や営農環境, 生活環境を生かした都市農村交流に取り組む動きが各地で見られる。都市農村交流は, 農村と都市の双方のニーズを満たし, 農村活性化に向けた有用な手段であると考えられるが, 一方で, 様々な交流活動によって住民への負担が増加し, いわゆる交流疲れから交流活動の継続に問題を抱えている地域もある¹⁾。また, パイロットプロジェクトとして行政と住民の協働により交流活動に取り組んでいたものが, 数年で行政からの人的, 資金的な支援がなくなり, その後の活動をどのように継続していくのか, 大きな困難に直面している地域もある²⁾。

都市農村交流へのニーズの根源にある高齢化や若年層の流出などの課題の解決へつなげていくためには, 交流活動を継続していくことが重要であり, そのためには, 地域の特性に応じた交流活動の内容を選定し, それを支える担い手と支援策をきめ細かく見極めていくことが必要であると考えられる。

交流活動の担い手に着目した既往研究として, 市民農園のマネジメント組織に着目したもの³⁾や棚田オーナー制度の担い手やその継続性に関するもの^{4),5)}, また, 地域づくり活動における交流活動の役割を論じたもの^{6),7)}など一定の蓄積がみられるが, これらは一つの交流活動に着目したものが多く, 地域の特性に応じて住民が様々な交流活動に取り組んでいるものに着目したもの⁸⁾は少なく, さらにそれを支える担い手のあり方や継続性に着目した研究はみられない。

そこで本研究では, 大都市近郊の農村地域における住民主導による地区レベルの計画の先進的事例である, 神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を事例として取り上げ, 里づくり計画による都市農村交流に着目し, 交流活動の実施経過とその担い手組織の特徴を明らかにし, 交流活動の継続性について考察することを目的とする。

なお, 本研究で検討の対象とする「担い手」を, 交流活動のスタッフとして企画, 管理, 運営などに関わる住民とし, また, 行政などの依頼で始められた交流活動であっても, 住民が担い手となっているものについては検討の対象とする。

(2) 調査の方法

神戸市へのヒアリングにより, 里づくり協議会設立状況と里づくり計画策定状況及び里づくり活動の取り組み状況について把握した。その上で, 里づくり活動における交流活動の実態を把握するため, 里づくり協議会会長に対するアンケート調査を実施した。何らかの里づくり活動を行っている 50 地区のうち調査協力が得られた北区 9 地区, 西区 11 地区の計 20 地区を調査対象として, 交流活動の取り組みの有無, 活動内容, 継続状況を尋ねた。調査票は郵送配布, 郵送回収し, 全地区の回答を得た (平成 18 年 12 月実施)。このうち有効回答が得られた 13 地区について, 取り組んだことがある交流活動の内容をカテゴリーとして数量化 III 類により 3 軸を抽出し, 3 軸のサンプルスコアに対するクラスター分析 (word 法) により, 「直売所型」「市民農園型」「イベント型」「多様な交流型」の 4 つの類型を得た (表-1)。

図-1 調査対象各地区位置図

*大阪大学大学院工学研究科 **(株)高島屋

さらに、各地区における交流活動の実施の経過とその担い手の詳細を把握するため、里づくり協議会会長へのヒアリング調査を行った（平成18年12月実施）。得られた4類型のうち、「直売所型」「市民農園型」「イベント型」から各1地区、「多様な交流型」から2地区の計5地区から調査協力が得られ、この5地区を対象とした。調査対象地区は、北区山田町中（以下、中地区）、北区大沢町神付（同、神付地区）、西区樋谷町福谷（同、福谷地区）、西区神出町東（同、神出東地区）、西区神出町北（同、神出北地区）の5地区である（図－1）。

2. 共生ゾーン条例の概要

（1）共生ゾーン条例の概要

神戸市では、市街化調整区域を「人と自然との共生ゾーン」と位置づけ、農業の振興や農村の活性化とあわせ、市民の相互のふれあいを進めるため、平成8年4月に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例（以下、共生ゾーン条例）」を制定した。住民との協働で里づくり計画⁹⁾を策定し、里づくり活動を進めることにより、計画的土地利用の推進と、農地や里山の整備・保全・活用と地域の活性化が図られている。

（2）里づくり協議会設立状況と里づくり計画策定状況

里づくり協議会は平成18年度までに、北区58地区（64集落）、西区71地区（90集落）と、全167集落の92.2%で設立されている¹⁰⁾。また、これらの地区のうち里づくり計画を策定しているのは、北区31地区（34集落）、西区39地区（49集落）、計70地区（83集落）であり、策定率は全167集落の49.7%となっている。

3. 里づくり協議会による交流活動の実施状況

（1）交流活動の実施状況

交流活動の取り組み状況を表－1に示す。交流活動の取り組みの有無については、取り組んだことがある地区が14地区（70.0%）、取り組んだことがない地区が6地区（30.0%）であった。以前は交流活動に取り組んでいたが現在は継続していないのは2地区に限られており、各取り組みの継続性は高いといえる。有効回答が得られた13地区の取り組んだことがある交流活動は、「直売所の整備・運営」「新たなイベント実施」が7地区、「特産品の開発・活用」「観光農園・体験農園」が4地区の順に多い。

（2）交流活動の類型化

表－1から、直売所型は6地区あり、「特産品の開発・活用」及び「直売所の設置・活用」に取り組みながらイベントを実施している地区が含まれる。市民農園型は2地区あり、「市民農園」又は「オーナー制度」に取り組んでいる地区である。イベント型は3地区あり、「新たなイベントの開催」に取り組んだことがある地区であり、その他の取り組みは見られない。多様な交流型は2地区あり、様々な取り組みを行い、幅広い交流活動に取り組んでいる。

このように、「直売所」「市民農園」「イベント」といった核となる取り組みを中心に交流活動を実施している地区が主流で、様々な取り組みを複合的に実施している地区は数少ないことが明らかとなった。

4. 交流活動の特徴と経過

（1）各地区の交流活動の概要と経過

5地区の人口、世帯数、農家戸数¹¹⁾等を表－2に、主な交流活動の取り組み経過を図－2に示す。

中地区は里づくり計画策定後、計画に基づいて議論を積み重ねた上で交流活動を開始したのが特徴的で、直売所を整備して「日曜日朝市」「水曜日夕市」を開いている。いずれも市街地と近接する立地を活かそうという住民からの発案で始められた。隣接す

る住宅地のイベントでの野菜直売にも取り組みはじめており、農産物直売に重点をおいた交流活動を行っている。

神付地区では、里づくり計画策定と並行して竹林の整備を目的として竹林オーナー制度に取り組んでいた。里づくり計画策定後は市民農園の開設に向けた検討が続けられ、200区画の市民農園が開園した後は、農園利用者を対象として「ジャガイモ・たまねぎオーナー」「収穫祭」の他、農作業に対する指導や講習会などを実施している。市民農園に重点をおいた交流活動を行っているのが特徴である。

福谷地区はイベントに重点をおいた交流活動を行っており、里づくり計画策定以前に隣接する西神ニュータウンの住民からの依頼があり、ニュータウン住民と共同で「レンゲ祭り」を継続して実施している点が特徴的である。また、行政の依頼により「田植え・稲刈り祭り」にも取り組んだが、現在は行われていない。

神出東地区では、かつての特産であったスイカを復活させようと地区の高齢者が集まって「観光スイカ園」を平成8年に開設したのが交流活動のきっかけである。この取り組みが里づくり計画の検討に引き継がれ、茅葺きの休憩施設と格納庫を備えた拠点施設「めっこうファーム」の整備につながり、それを核として「市民農園」「農産物直売」に取り組んでいる。

神出北地区では、里づくり計画策定以前から地区の活性化に向けた様々な動きがあり、平成10年には交流の拠点施設として「神出ファームビレッジ」を建設し、「農産物直売」「市民農園」「観光いもほり園」などに取り組んでいた。里づくり計画策定後は、特産品の開発としてブルーベリーなどの植樹とともに、神出東地区と同様に「神出町里づくりイベント」を実施している。

（2）交流活動のきっかけ

個々の交流活動のきっかけをみると、地区住民の意向・提案によるもの、市街地に住む住民からの依頼によるもの、行政からの依頼によるものの3つがある。現在主軸となっている交流活動は、

表－1 各類型の交流活動の取り組み状況

地区名	特産品の開発・活用	直売所の整備・運営	観光農園・体験農園	市民農園・貸し農園	オーナー制	ビオトープ整備	環境整備	村祭り等での交流	新たなイベント実施	類型
長尾町下宅原(北区)	○									直売所型
山田町中(北区)		○							○	
八多町柳谷(北区)		○								
長尾町下上津(北区)		○						○		
大沢町上大沢(北区)		○	○					○		
有野町東二郎下(北区)	×	×	×							市民農園型
大沢町神付(北区)				○	○				○	
淡河町木津(北区)					○					
神出町田井(西区)									○	イベント型
樋谷町福谷(西区)									○	
平野町上津橋(西区)							×		×	
神出町東(西区)	○	○	○	○		○			○	多様な交流型
神出町北(西区)	○	○	○	○		○	○	○	○	

○：継続して取り組んでいる ×：継続していない

表－2 調査対象地区の概要

	協議会名	人口(人)	農家人口(人)	世帯数(世帯)	農家戸数(戸)	里づくり協議会認定	里づくり計画認定	交流活動の類型
北区	山田町中	250	140	77	35	H10.10	H12.08	直売所型
	大沢町神付	93	75	22	16	H10.12	H13.07	市民農園型
西区	樋谷町福谷	293	161	74	38	H11.03	H12.10	イベント型
	神出町東	618	327	130	71	H10.10	H13.12	多様な交流型
	神出町北	360	236	69	52	H10.07	H11.10	

住民の意向・提案によって始まったものが多いが、外からの依頼によって始められたものもある。

福谷地区の「レンゲ祭り」は西神ニュータウンの住民の依頼で始められたもので、現在もニュータウン住民と共同で取り組んでいる活動である。

また、地区外での交流活動も見られ、中地区の「住宅地イベント」での野菜市は、隣接する住宅地の住民からの依頼で始められたもので、依頼された住宅地での直売である。また、神出北地区の「出前直売所」は、野菜の直売をしたいと考えていた須磨寺商店街の意向と、都市部との交流を進めたい神出北地区の意向が区役所を通して一致したことで、須磨寺商店街での出前直売所が実現している。

この他、行政からの依頼によるものもいくつか見られ、神出東地区で取り組まれている「米作り体験会」「都市住民との交流会」「ため池・田んぼ探検隊」「神出町里づくりイベント」など、イベントの実施が多くなっている。

(3) 交流活動の継続状況

交流活動の経過を見ると、福谷地区の「田植え・稲刈り祭り」を除くと、全ての活動が現在も継続して実施されており、全体的に活動の継続性は高いといえる。

福谷地区で活動が中止された「田植え・稲刈り祭り」は、行政からの依頼により平成13年より実施されていたが、地区内には兼業農家が多く、土曜日曜にイベントがあると、自らの農作業に支障がでるため、活動を担う農家から活動中止を求める声が多数上がり、4年間の実施でイベントは中止となっている。また、神出北地区の「レンゲ祭り」は連作障害により拠点施設周辺に農地を確保することが困難になり終了したが、さくら祭りとして復活している。

また、5地区とも活動を継続しながら、新たな交流活動に取り組んでいる結果、交流活動は増加し続けており、現在、5地区で30もの交流活動が実施されている。

5. 交流活動の継続性と担い手組織

(1) 里づくり協議会と自治会の関係

全ての地区で自治会と里づくり協議会は同一の組織として機能している。里づくり協議会会長と自治会長は、神付地区のみ別であるが、その他の4地区では自治会長が協議会会長を兼任している。なお、中地区では、かつては協議会会長と自治会長が別々であったが、現在は兼任している。

(2) 各地区の交流活動の担い手組織

中地区では自治会のほか、老人会、子ども会、消防団、婦人会があり、これらの組織の役員が協議会の活動中心メンバーとなっている。中地区の交流活動の主軸である「日曜日朝市」の主な担い手は直売部会で、地区に田畑を所有し耕作している15人程である。この他フレッシュママさんという子育て世代の女性3人が受け付け業務を担っている。直売所の運営のメンバーは入れ替わりがなく固定的なメンバーとなっている。一方、収穫祭は来客数も多いことから、直売部会に協議会の中心メンバー15人程が加わり担い手となっている。

神付地区の交流活動の主軸である市民農園の運営は、協議会会長が声をかけて集まった3人とその家族が中心となって担っているが、任意の組織であり、協議会としては現状の交流活動とは関わりをもっていない。担い手を除く住民は交流活動に関心や協力はほとんどなく、農園でのイベントなどに訪れることもなく、静かな環境を

壊さないでほしいという意見すらあるようである。

福谷地区の交流活動の主軸であるイベントの担い手は30人程の協議会の中心メンバーであり、地区内にある自治会、農会、子ども会、婦人会、老人会、消防団、財産区管理会などの組織の役員で構成されている。

神出東地区では、老人会、婦人会、生活会、子ども会、消防団、水利管理組合、土地改良組合、東財産区、民生委員、青少年育成委員などの組織の役員で構成される20人程の協議会委員が交流

図-2 各地区の主な交流活動の取り組み経過

活動の主な担い手となっている。さらに、各会の役員の任期を終えた人に対し、協議会の委員としての活動を続けることも要請しており、活動の担い手が少しずつ増加している点特徴的である。

神出北地区では、老人会、婦人会、消防団、子供会、北農会¹²⁾、水利管理組合、財産区管理会など、14の組織があるが、例えば、婦人会は拠点施設の管理と受付、老人会は農村文化の継承、営農組合は一集落一農場の推進、市民農園管理組合は市民農園の管理、直売部会は直売所の運営といったように、地区内の各組織がそれぞれ交流活動に関わりを持っている点特徴的である。また、年に1度行われる「しめ縄・餅つき大会」は、地区住民が全員参加して担い手となり、周辺市街地から300人以上の来訪者を迎え入れている。

(3) 担い手組織の形態の比較

各地区の担い手組織をみると、メンバーが固定的なものと変動的なものがある。固定的な担い手組織は、神付地区で特徴的にみられる。神付地区は5地区の中で最も人口が少なく、平均年齢も65歳以上と高齢化の進行が深刻であることから、交流活動の担い手は限定的で、固定されている。活動の継続が懸念されるが、農園でのイベントなどでスタッフとなる都市住民の農園利用者が生まれてくるなど、新たな担い手が生まれつつあり、今後の展開が期待される。また、中地区の朝市等の担い手である直売部会も固定的な担い手組織といえる。

また、福谷地区、神出東地区では、数年ごとの自治会および地区の組織の役員の入れ替わりに応じて協議会の中心メンバー、つまり交流活動の担い手が変動することになり、担い手が固定化されない仕組みとなっている。同様の仕組みは中地区でもとられているが、中地区の協議会の中心メンバーは里づくり活動全般を担当しており、交流活動の主たる担い手にはなっていない点が異なる。

一方、神出北地区は、全員参加型の担い手組織ということができる。里づくり計画策定以前からいくつかの里づくり活動に取り組んでおり、そういった経験の中で住民全員が協力を惜しまないという体制が築かれている点が、要因と考えられる。

6. 考察

(1) 交流活動の継続性と担い手の関係

5地区における交流活動のうち唯一活動が中止された福谷地区の「田植え・稲刈り祭り」は、農地所有者という固定的な担い手への負担が大きいために要因で中止となっていた。一方、同じ福谷地区の「レンゲ祭り」や田植えや稲刈りなど住民への負担が大きいと考えられる神出東地区の「米作り体験会」は活動が継続している。「レンゲ祭り」は里づくり協議会と西神中央自治連合協議会の両者が担い手であり、「米作り体験会」では営農組合と協議会委員が担い手となっており、担い手が個人ではなく組織として確立されていること、さらにそれが変動的な組織であることが、活動の継続に差が出た要因であると考えられる。

本研究で取り上げた5地区では、活動が中止された活動が福谷地区の「田植え・稲刈り祭り」のみであったため一概にはいえないが、担い手の組織化は交流活動を継続させていく上で重要な点であると考えられる。

(2) 変動的な担い手組織による継続性の担保

各地区の担い手組織には、メンバーが固定的な担い手組織と、変動的な担い手組織が見られた。地区の人口や取り組んでいる交流活動に応じて、適切な担い手組織とすべきであるが、担い手組織のメンバーが数年ごとに入れ替わりながら、活動が継続されることで、主体的に活動に取り組んだことがある住民が増加することになる。そのことが地区全体で取り組む交流活動へとつながり、交流活動の継続性が担保されることが期待される。神出東地

区で役員の任期を終えた人に対し、里づくり協議会の委員としての活動を続けることが要請されていることにその端緒を見ることができ、変動的な担い手組織とすることが、交流活動を継続させていく上で重要であると考えられる。また、福谷地区の「田植え・稲刈り祭り」においても変動的な担い手組織を工夫とすることで、負担が集中することが避けられた可能性もある。

また、既存の各組織から協議会の中心メンバーへ参加する形態をとることにより、様々な年代の人が集まることが可能である点も、交流活動を継続させる上で大きな利点であると考えられる。

(3) 既存組織と担い手の関係

神出東地区、神出北地区では数多くの交流活動に取り組んでいたが、これら様々な交流活動を支えているのは、地区の様々な既存組織であった。神出東地区では、営農組合が「観光スイカ園」や「米作り体験会」の実施に大きな役割を果たしており、また、神出北地区では、協議会の中心メンバーは里づくりの全体を担い、各組織がそれぞれなんらかの交流活動に関わりを持つことで住民全員が協力を惜しまないという体制が築かれていた。一方、神付地区では、固定的な一部の住民が交流活動の担い手にならざるを得ない事情があるが、交流活動に対してその他の住民との温度差も生じていた。既存組織と何らかの関係性を持つ担い手組織とすることで、住民間のコミュニケーションをスムーズにすることも可能であり、取り組みの継続性にもつながると考えられる。

(4) 今後の課題

本研究では、限られた事例から交流活動の継続性について検討したが、今後、異なる主体、地域における交流活動との比較検討を行うとともに、アンケート調査等の分析を通じて、住民が感じる都市農村交流の効果と交流活動の継続性との関連性の考察を行い、必要な支援策を検討する必要がある、今後の課題とした。

補注及び引用文献

- 1) 兵庫県へのヒアリングによる。県下のいくつかの事例において中心的な担い手への負担集中などといった課題が指摘されている。
- 2) 大阪府下における棚田オーナー制度の担い手組織へのヒアリングによる。行政の支援終了後は、都市住民側から運営に関わる人材が生まれつつあり、取り組みが継続できているという。
- 3) 嶽山洋志他(2003):多自然居住地域における市民農園のマネジメントの枠組みに関する研究:ランドスケープ研究66(5), 833-836
- 4) 寺田憲治他(2005):棚田オーナー制度の持続性に関する要因分析:農村計画学会誌Vol.24, 211-216
- 5) 古川玲子他(2004):棚田オーナー制度のかかえる課題と展開方向ー奈良県明日香村稲渕地区を対象として:環境情報科学論文集Vol.18, 337-342
- 6) 津川兵衛(2004):里づくりに関する棚田オーナー制度の役割ー兵庫県加美町岩座神地区:農村計画学会誌Vol.22, 308-311
- 7) 三宅康成他(2000):市民農園を契機とした村づくりのプロセスと効果ー神戸市西区松本地区:農村計画論文集Vol.2, 73-78
- 8) 二神茉莉子他(2007):地区レベルの計画に位置づけられた都市農村交流の効果と課題に関する研究-神戸市共生ゾーン条例を事例に-:都市計画論文集No.42, 877-882
- 9) 里づくり計画では、農業の振興に関する計画、環境の整備に関する計画の策定が必須で、選択事項として土地の利用に関する計画、景観の保全及び形成に関する計画、市街地との交流に関する計画を定めることとなっている。
- 10) 地区数と集落数に差が生じているのは、いくつかの集落が集まって1つの協議会が設立された場合があるため。
- 11) 2000年農林業センサスより。なお、世帯数については、協議会会長ヒアリングにより2006年12月現在のものに修正している。
- 12) 北農会の下には、北営農組合と市民農園管理組合があり、市民農園管理組合は、自治会の役員で構成されているため、市民農園管理組合のメンバーは変動的である。