

棚田保全活動の現状と課題

The Actual Conditions of Conservative Activities on Rice Terraces in Mountainous Areas

根井かおる 三宅康成 松本康夫

(岐阜大学農学部)

I はじめに

棚田は、傾斜 1/20 以上の水田と定義すると、日本の総水田面積の約 8 %にあたる 221,067ha^{※1)}ある(昭和 63 年 農水省調査)¹⁾。面積割合は小さいが、棚田は中山間地域 1,800 市町村にわたって立地し、土地利用の重要な一翼を担うと共に、河川の最上流に位置して洪水防止、水資源涵養等の国土保全機能によって下流の都市域を守っているという意味で非常に重要である²⁾。また斜面に沿って階段状に何百、何千枚と広がる様は、先祖の苦勞が偲ばれると共に、美しい農村景観を創り出している。

しかし今、棚田は過疎・高齢化による労働力不足や不利な地形条件による作業効率の悪さ等から耕作放棄が進み、棚田を持つ地域の存亡が危ぶまれている。一方で、全国の棚田所有市町村等が平成 7 年に「全国棚田連絡協議会(以下、協議会と称す)」を設立し、棚田保全活動は活発になりつつある。これら全国規模の活動はまだ緒についたばかりであり、活動の推進にあたっては、自治体が主導的な役割を果たしている。本稿では、棚田保全活動が市町村主導で行われている現状下で、市町村の意向や取り組み実態をアンケート調査を基に分析し、棚田保全の現状と課題や展開方向を明らかにした。また、自治体が先導して保全活動を展開する優良事例として長野県更埴市の実態調査を基に、今後の保全活動のあり方を検討した。棚田保全活動に関しては、中島³⁾の一連の研究が出色であるが、研究は始まったばかりであり、今後の展開が期待される段階にある。

II 保全活動の現状

アンケートは協議会の自治体正会員 57 市町村(調査当時)に対して平成 10 年 11 月に実施した。回答は主に記述式で、棚田の属性、協議会への加入動機、棚田における整備、保全活動、担当者自身の意見について尋ねた(回収率 70.2%)。

回答市町村の棚田総面積は約 6,847ha で、全国の棚田総面積の約 3 %を占める。総耕地面積に占める棚田割合は平均約 28 %と全国平均の 4.5 %^{※2)}を大きく上回っている。

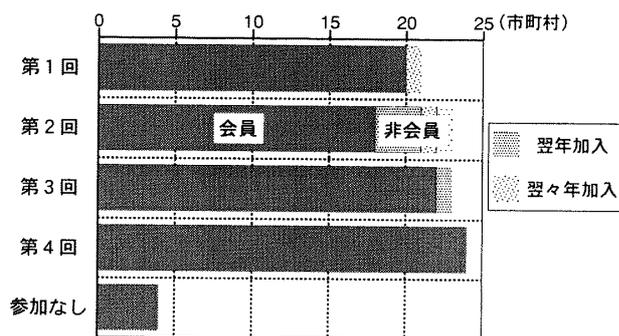
1. 自治体の棚田保全への動き

回答市町村が所属する協議会は、高知県梶原町の発案で、更埴市や三重県紀和町等、棚田保全を課題としていた市町村の働きかけで平成 7 年に設立された。協議会への加入理由を見てみると、「保全活動についての資料や情報を集めたり、他の市町村と交流するため」、「棚田や中山間地域に広く理解を求め、保全するため」等、協議会に地元の棚田保全への助力を求めると共に、協力して保全していこうとする市町村の姿勢が見られる。協議会が毎年開催するサミットの参加状況は、図 1 に示すように、当時非会員であった市町村の参加が見られたり、またサミットを契機に協議会に加入した市町村も見られ、サミットが棚田保全に対する意識を盛り上げる大きな役割を果たしているといえる。

2. 棚田における整備・保全活動

(1) 整備について

棚田は、区画が狭く、不整形で、農道や水路も整っていないところが多い。労働生産性も平地水田とは比較にならないほど悪く、そのため各種整備が行われている。まず、整備の現状と共に、整



注：第2回の非会員のうち1市町村は第1回と同じ。

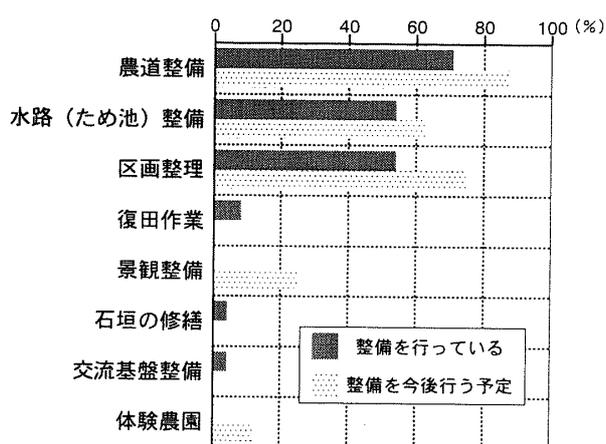
図1 サミット参加市町村の推移

備によって棚田保全にどのような効果があったのかについて訊ねた。

整備は、各種事業の導入により、今までに過半数の24市町村(60%)が行っている。図2に示すように整備内容を見てみると、今後予定のものも含め、「農道整備」を筆頭にして「水路(ため池)整備」や「区画整理」といった基盤整備が非常に多い。棚田を水田として維持していくためには、現在の労働生産性の悪さをいかに克服するかにかかっており、基盤整備が主とならざるを得ない状況を示している。図3に示すように、整備にあたって最も重視した点で、「作業効率の向上」が最も多く指摘されていることから分かる。一方、近年の棚田保全への関心の高まりを受けて、今後行う予定の整備で「景観整備」が見られる。図3に示すように、現在の棚田景観を大きく変えない「景観への配慮」が2番目に多く指摘され、歴史に培われた農村景観に対するニーズが高まってきていることが分かる。

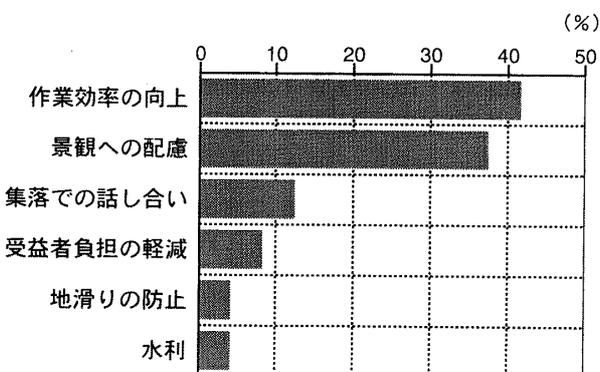
しかし、図4に示すように、整備後の棚田において耕作放棄が進行するという問題が起こっている。「地形的条件でやむを得ない」等、整備の効果が見られなかったり、「減反政策のため」という制度上の理由から、過半数の13市町村(59%)で進行している。今後は整備と保全活動を一体とした長期的な保全計画の策定が必要になっている。

さらに、最も重大な問題は整備を行えない市町村の存在である。「名勝に指定されているから」、「石積みの棚田なので必要がない」等の理由で、あえて行わない市町村もあるが、「過疎化や高齢化



注：記述回答を以上の項目に整理した。

図2 棚田の整備内容



注：記述回答を以上の項目に整理した。

図3 整備にあたって最も重視した点

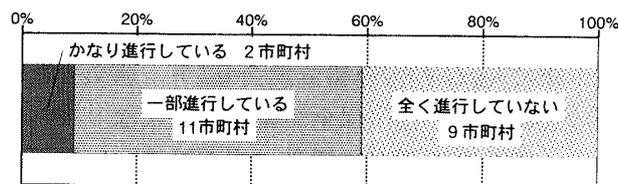


図4 整備後の耕作放棄の進行状況

による後継者不足から、整備しても維持できない」、「整備費用が高く、地権者の合意形成が難しい」等、自治体の整備に対する意識はあっても、整備ができない深刻な現状が浮かび上がった。整備を行うかどうかは地権者の意欲によるところが大きい。

(2) 保全活動について

現在、棚田保全において各種の保全活動が注目を集めている。そこで、保全活動の現状と効果に

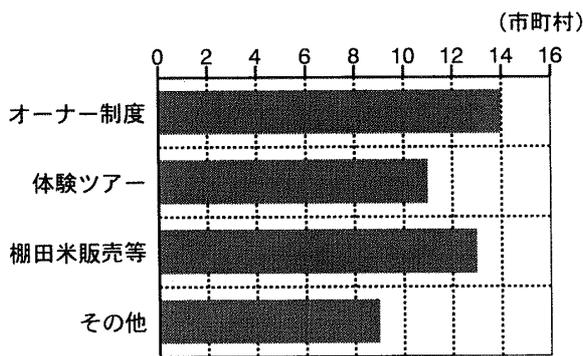


図5 保全活動の種類

ついて訊ねた。

保全活動は、26 市町村 (65 %) が行っている。活動の種類をしてみると、図5に示すように、棚田1区画をオーナーに貸し出し、棚田での米作りを1年を通じて体験してもらう「オーナー制度」が14 市町村、日帰り、又は1泊2日程度の日程で田植えや稲刈り等の単独作業を体験する「体験ツアー」が11 市町村、棚田米や棚田米を使った酒等の加工品をブランド化して販売する「棚田米販売等」が13 市町村となっており、これらが現在の保全活動の主体となっている。またその他として「棚田での交流イベント」、「ボランティアによる草刈り等の作業」が見られた。継続の意向は、オーナー制度では「定着しているし希望者が多い」、体験ツアーでは「交流人口の増加につながっている」、棚田米販売等では「農村の特色を出せる加工開発が可能」等を理由に、すべての市町村が継続すると答えており、これらの保全活動は都市住民の意識を高めると共に、地元に意欲や活気を与え、棚田保全に大きく貢献している。

一方で、保全活動を行えない市町村が見られた。「地区における棚田保全への意識が低い」、「農家の合意形成が難しい」等が主な理由である。整備を行えない市町村で見られたのと同様に、地権者の意欲が今後の棚田保全の命運を握っている状況が浮き彫りになった。

オーナー制度は、上述のように14 市町村が行っている。都市住民が実際に棚田のオーナーとなり、1年を通じて農作業を体験し、棚田の意義、棚田耕作の過酷さを実感できる代表的な保全活動の一つである。オーナー制度を取り入れた理由は

表1 オーナー制度の評価点と問題点

評価点	問題点
・農作業体験を通じて、都市住民と喜び、理解、信頼を分かち合えた	・オーナーと管理者、お互いに労力と費用がかかりすぎる
・地区に活気が出た	・遠隔地のオーナーの田が放置状態になっている
・知名度が上がった	・管理者の高齢化
・観光客が増えた	・収穫量が天候に左右されやすい
・荒廃田の有効利用ができた	・収穫等の作業が適期にできない
・安全な作物を供給できた	・カメラマン等がゴミを捨てる

注：記述回答を以上の項目に整理した。

「都市との交流のため」、「地域の活性化のため」という地域振興的なものが多いが、「荒廃田を有効利用するため」という耕作放棄による棚田喪失への危機感をあげる市町村も見られた。また、表1に示すように評価点として「農作業体験を通じて都市住民と喜び、理解、信頼を分かち合えた」、「地区に活気がでた」、「荒廃田の有効利用ができた」という点が挙げられている。オーナー制度は、地元・都市住民双方に棚田を耕す意義・目的を与え、地区全体に活気を与えている点で成功しているし、市町村が期待した当初の目的を果たすことができていることも評価できる。しかし、「お互いに労力と費用がかかりすぎる」、「管理者の高齢化」等、過疎や高齢化の進む、都市から遠い中山間地域での活動ということでの制約や将来への不安が問題点として挙げられ、継続意欲は高いものの、継続性には課題が残されている。

3. 自治体担当者の意識

現在棚田保全に関わっている自治体担当者の意見・意識を訊ねた。

担当者が考える棚田の意義として、図6に示すように「洪水の防止」等の国土保全機能や水田としての「食糧生産の場」より、近年注目を集める「農村景観」や「文化的遺産」、保全活動に伴う「都市住民との交流の場」という認識が高い。しかし、棚田をどう残していくかについては図7に示すように「残すべき棚田を選択して残す」が33 市町村 (82.5 %) と圧倒的に多い。

担当者が考える今後の棚田保全のあり方では、減反や非農家の農地取得規制の緩和、受益者負担

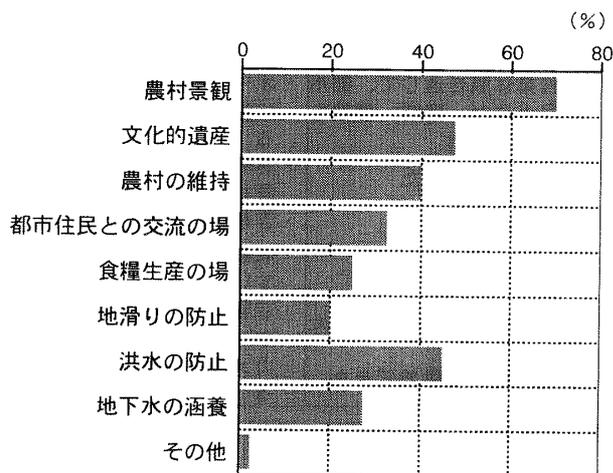


図6 棚田のもつ意義

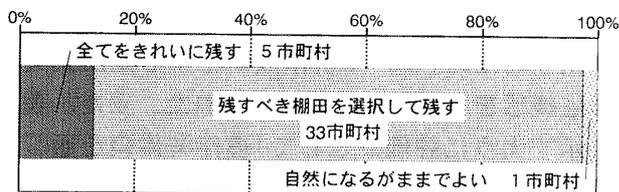


図7 棚田の残し方

の軽減、直接支払い等の一層の制度的支援を求め
る意見が最も多く見られた。次いで、都市住民と
協力して保全を行う必要性を指摘している。市町
村だけでは棚田保全は限界にきていることを示唆
している。また、残すべき棚田を選択して残す
という意見が多かったことから、棚田を農村景観
として保全する地区、基盤整備を行い農地として食
糧生産を行う地区、現状のままで自然に帰す地区
等に分ける土地利用計画の必要性を訴える提案も
見られた。一方で「景観や文化等と語る前に、守
る方策に即取り組むべき」、「食と農を一体的に考
え、国民的な課題として農地の保存をとらえるべ
きで、そのために国民一人一人の金、労力を経済
性を度外視して投じるべき」等、農村景観や文化
遺産として棚田を評価する世論に対して厳しい意
見も見られた。

Ⅲ 保全活動の事例

オーナー制度等の課題をさらに明確にするため
に、先駆的な優良事例である長野県更埴市姨捨地

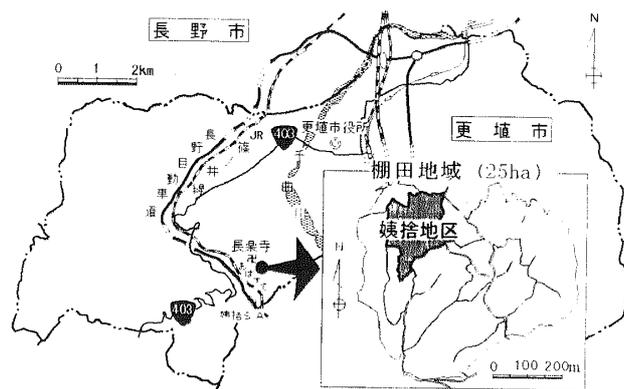


図8 姨捨地区の位置

区を取り上げ、保全活動の課題を調査した。

1. 地区概要

更埴市の棚田は市域の南部に約 25ha の団地で
広がり、耕地面積に占める割合は 2.5 % である。
図8に示すように、棚田団地の北西部の一角に姨
捨地区約 3 ha がある。当地区は「田毎の月」と
して全国的に知られている観光地であり、水田で
あると同時に、歴史的・文化的遺産としての存在
意義が非常に大きいといえる。また周辺を国道
403号、JR 篠ノ井線が走っており、交通立地条
件には恵まれている。しかし図9に示すように、
地区の棚田は区画が狭く、不整形で、農道も整備
されていないために作業効率は非常に悪く、後継
者不足などの問題も重なって、県の調査によると、
平成7年には約7割の2 ha が耕作放棄されてい
た。そのため平成8年に開催された棚田サミット
をはじめ、保全活動が展開されている。

2. 整備について

整備にあたっては、平成7年に市が行ったアン
ケート調査から、荒廃が進み、かつ保全意向の高
い姨捨地区が選ばれた。同年「県営ふるさと水と
土保全モデル事業」が実施された。事業に際して
は、整備後にオーナー制度を導入することを前提
に、市が特定農地貸付で農地を借り上げる条件で
実施したため、農家負担はなかった。図10に示
すように、復田を中心として、農道、用排水路の
整備、休息施設、緊急用ため池の新設を行い、総
事業費は5,000万円であった。また、文化遺産と
しての価値を持つ観光地であるため、棚田景観が
最も配慮された。

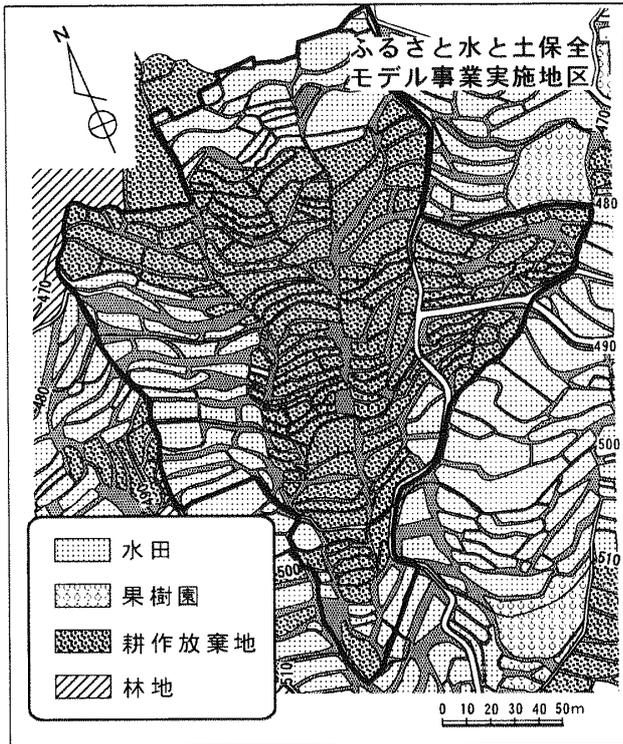


図9 整備前（平成7年4月現在）

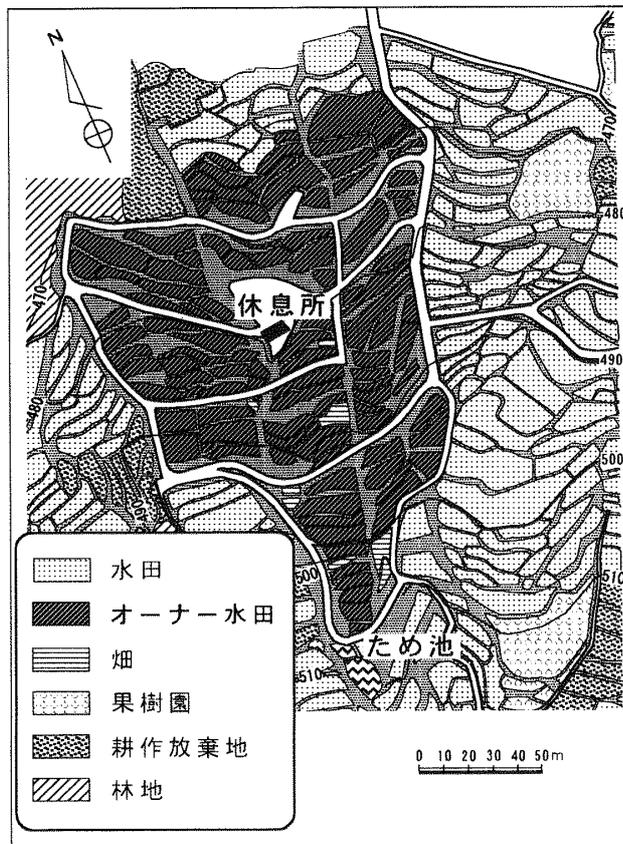


図10 整備後（平成8年12月現在）

3. オーナー制度について

オーナー制度は平成8年から実施された。オーナーは1区画約100㎡を、年間3万円で借り、田植え、稲刈り、はざ掛け、脱穀の作業は参加が義務づけられている。除草や水管理は地元農家14名で構成される「名月会」に委託できる。「名月会」の業務は、オーナーへの指導・助言や経常的な維持管理である。

知名度が上がったことで国や他県から視察が訪れ、平成10年には棚田で初めて「名勝」に指定された。また制度内容については、参加を義務づけられた作業へのオーナーの参加率が非常に高い、耕作意欲の高いオーナーが定着してきていることが評価されている。しかし、義務である作業に参加しないオーナーがいること、名月会が高齢化して担い手が確保できていないこと等の問題点を抱えている。

IV 保全活動の課題と展望

アンケートの結果と姨捨地区の事例から今後の保全活動のあり方を検討した。第1に、整備後に耕作放棄が進行していることへの対策である。姨捨地区でも、整備後にオーナー制度を導入して耕作放棄の再発を防いでいる。整備後の耕作放棄を助長する原因となる減反についても、減反地の配置をどうするのか含めて保全の計画を練ることが必要である。

第2に、保全活動にかかる費用、労力の確保である。例えば、オーナー制度を実施しても、過大な労力、費用がかかる上に、管理者の後継者がいないという問題が生じている。姨捨地区では、義務作業に参加できないオーナーに対しては労力を軽減し、地元に対しては費用を軽減する対策として、資金的に棚田保全を支援するコースを新設した。これは完全な解決策とはいえないものの、新しい保全活動の形として期待できると思われる。後継者については姨捨地区でも有効な解決策を見出せていない。自治体担当者の意見で見られたように、非農家の農地取得を認めたり、都市住民の帰農を含めた後継者育成の対策が望まれる。

第3に、棚田をどのように残していくかである。姨捨地区でも、事業実施地区の棚田は整備され、オーナー制度によって保全されているが、周辺は耕作放棄が残っている。また自治体担当者も、残すべき棚田を選択して残していこうという意識が高い。棚田を景観として保全する地区、農地として保全する地区、自然に戻す地区等、棚田のゾーニングの考え方が重要である。

第4に、制度的な課題である。自治体担当者は、減反制度や非農家の農地取得規制の緩和、整備事業における受益者負担の軽減、直接支払い等の経済的支援を求めている。姨捨地区の事例が棚田保全に効果を上げている背景には、市や地元住民の力はもとより、国や県の協力も大きい。今後の動向が期待される場所である。

第5は、国民的協力の必要性である。アンケート結果から読み取れるように、現在の保全活動はある程度定着しており、交流人口の増加につながっていると評価されている。姨捨地区でも国や他県からの視察が訪れたり、オーナーの参加率が非

常に高いことを成果として挙げており、保全活動が広告塔の役割を果たしていることが伺える。今後オーナー制度のような活動を各地で盛り上げ、棚田保全に対する国民的意識の高揚に役立てるべきであろう。

[注]

注1) 1 ha 未満の水田団地は調査対象外。

注2) 平成10年の全国の総耕地面積 4,905,000ha に占める全国の棚田総面積 221,067ha の割合。

[参考・引用文献]

- 1) 中島峰広 (1997) : 「棚田の現状と保全」地理, 502, 古今書院, pp.43-49.
- 2) 千賀裕太郎 (1997) : 「棚田の多面的機能とその保全」地理, 502, 古今書院, pp.50-55.
- 3) 中島峰広 (1999) : 『日本の棚田 - 保全への取り組み -』, 古今書院, p.240

Recently conservative activities on rice terraces are being acted in the whole country. Therefore, this study examined actual conditions of it in municipalities to consider the way of it in the future.

Result of the examination revealed that conservative activities are evaluated highly. But the following problems also revealed. In spite of maintenance, rice terraces are being abandoned. Preservable areas by means of their activities are limited. Many municipalities expect further system reform on rice terraces and mountainous areas. Therefore, It is important that conservation of rice terraces needs suitable system reform, reexamination of conservative activities and so on in the future.