

第 3 章 棚田による農村アメニティ

ごう た もと ゆき
合 田 素 行

1. はじめに
2. 棚田とアメニティ

3. 棚田の持つアメニティの保全政策
4. 今後の課題

1. はじめに

我が国は国土の 70% 以上を山地がしめる。そして山間地、いわゆる中山間地に位置するほとんどの地域は、1960 年代以降、人口の減少、経済活動の停滞に悩んできた。こうした地域は、急激な人口減少は多くの地域で地域の維持に必要な限界にまで達しているが、インフラストラクチャや基本的な生活施設は、わが国経済の繁栄に支えられてこの 30 年ほどでかなり整備されてきた。現在のところこれら地域の取り組むべき課題は、相対的には希薄な人口密度という条件の中で、よりよい生活環境及び経済基盤をどのように作り出していくかということにある。

我が国は、1960 年代以降これらの地域において、様々な地域経済の活性化のための優遇措置（税金やインフラ整備など）を講じてきた。企業誘致等や生活及び生産基盤の整備など相当の効果もあげてきたといつてよい。しかし都市部との経済力の格差を埋めることに成功したわけではないし、安定的な地域社会が形成されてきたとはいいがたいのが実状である。

高度経済成長を終えた 1980 年代後半以降、経済環境の変化や国民の要求する価値観の変化に伴い、そうした地域では、これまでのような大型の投資を中心とした施策とは違った形で経済的な活力の創出が工夫されるようになってきた。いわゆる「地域活性化」の時

代にはいったわけで、地域の自然と調和した活動を行うことや、農業では肥料や農薬を少なくして、できるだけ持続的 (sustainable) な生産を実現することが、自治体や住民の強い願望となってきている。そこで注目され、なんとか活用を図ることができないか、という素材が農村の持つアメニティであった。

この 2、30 年を振り返ると、農山村の持つアメニティを価値あるものと認め、それを維持保全していくべきだという考え方は、それほど明確でも強いものでもなかった。アメニティの水準の維持・保全に多大のコストがかかることや、そのほとんどが地域住民、農家の負担になっていることを明白に認識する機会は少なかった。したがって貴重な地域のアメニティ資源が知らないうちに損なわれたり、取り返しのつかない状態になる、という事態も少なくなかったのである。ここでとりあげる棚田を持つ地域の人々自身にも、そうした価値観が不足していたことは事実である。

自然や環境に対する国民の意識は大いに変わってきた。農山村の提供する自然を背景とした様々な地域資源の利用を図り、良質のアメニティを維持・保全し、地域住民の快適な生活とともに、そこを訪れる都市の人々もそのアメニティを享受する、そしてそういう関係を通して農村地域の経済や社会を支える、このような考え方で人々が活動し政策が組み立てられることが各地で数多く見られるようになってきた。本ケーススタディでとりあげ

る棚田は、その一つの例である。

本稿は、近年多くの地域で試みられてきた棚田、千枚田の保全について、その背景と政策手段を検討し、今後の農村アメニティの維持、保全の方向を探る試みである。

まず2では棚田の概況に触れ、それが持つアメニティの意味を検討する。そして3では、棚田の維持・保全政策がとられる背景、続いて個々の維持・保全政策について、政策の内容、政策決定までの経緯、アメニティの供給・受容の関係、コストの負担、政策実施の効果、経済的な評価について検討を加える。そして最後に4で諸施策の評価を行い、今後の問題についても若干の展望を示しておく。

2. 棚田とアメニティ

(1) 我が国の棚田

棚田は、物理的には山間地の谷間などの急な傾斜地に作られた階段状の水田で、上方の谷池を水源として、棚のように段々になっている田である。我が国においては水田と畑の双方でテラス状の農地開発が行われてきており、畑の場合は段々畑として、これも全国各地で見られる。棚田と段々畑の違いは、水を貯めることが可能かどうか、という1点であろう。水の利用が可能であれば、地形上の制約はあっても農家はできるかぎり水田としたと考えられる。特殊な作目でない限り、水稻の生産性は非常に高かったからである。

1枚の棚田の面積は小さく、用水の水温も低く、生産性の高い水田ではない。しかし河川の氾濫の影響を受けることもなく、生産性が低いなりに安定した収穫を期待できる。古代以来我が国では各時代にテラス型の開発が行われてきたと考えられるが、近世になってもテラス型の開発は引き続き行われ、人口の増加とともに、水田の北限である北海道ではごくわずかしかなものの、ほとんどすべて

の地域で、現在まで残る棚田が開発されてきた。

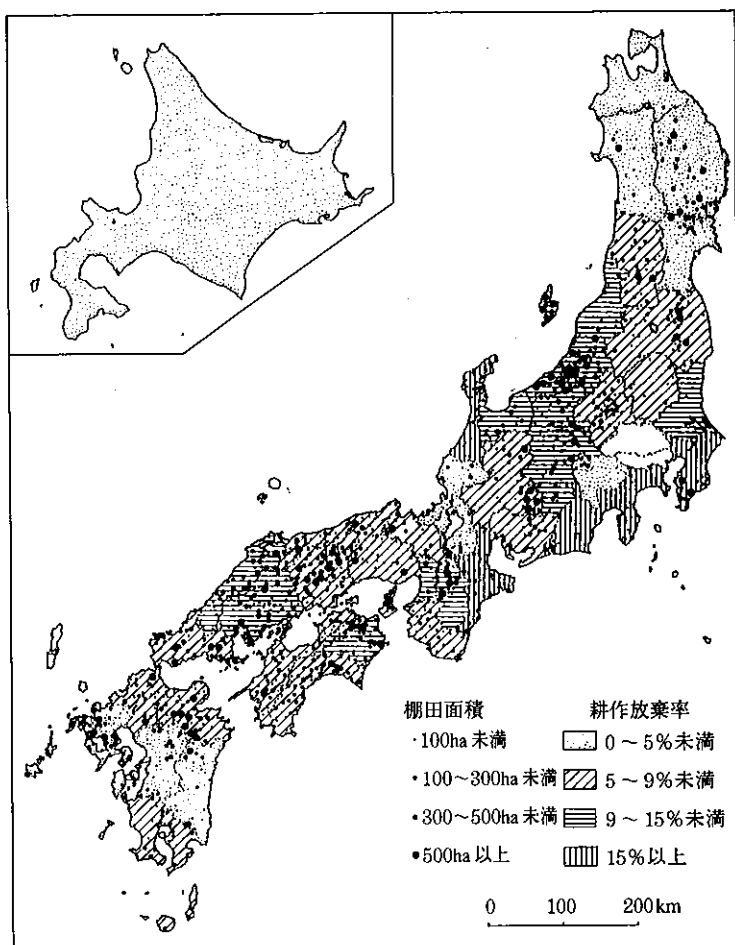
棚田は傾斜地の水田ではあるが、傾斜地の角度や面積などについて厳密な定義はない。ここで棚田と呼んでいるのは、およそ1/20の傾斜を持った地域の水田である。このような水田は全国で約22万ha程度ある。ここには1区画2,000～3,000m²の整形された水田もある。棚田は連続的に数百haも続くということはほとんどないと思われる。一団の棚田は、最大でも2～300ha程度であって、棚田は点状の分布を示す存在として認識されている⁽¹⁾。第1図にわが国の棚田の分布を示した。

ケーススタディで取り上げようとしている棚田は、斜度が1/6以上という急傾斜地の棚田で、そうした棚田はほとんど圃場整備も行われておらず、大部分が300m²以下の区画であって、全国でおよそ3万haある。そうした急傾斜地の棚田は、「千枚田」と呼ばれることが多い。アメニティとしてその維持・保全が取り上げられるのは普通、この千枚田である。以下、より広い概念としての“棚田”と、その一部をなし、主として本ケーススタディで維持・保全が議論される“千枚田”とは適宜使い分けるが、一般には棚田は千枚田と混用される。千枚田の保全は、その他の棚田の保全とも無関係ではない。

千枚田と呼ばれる棚田は、たいてい一つの集落の人々が所有している。一人一人の所有面積は小さく、数個から数十個の小さな区画を、合わせても最大で0.5haほどを所有するのが普通であって、総面積はせいぜい5haまで、それが一団をなしているのが普通である。

(2) 棚田と稲作

現在棚田は、我が国農業の歴史的、文化的遺産として多くの国民がその意味と価値を認めているものである。棚田の農地のうち、



第1図 わが国の棚田の分布

注. 本図は中島〔2〕551ページ、図1全国市町村別の棚田（1988年）と都道府県別棚田耕作放棄率（1993年）。

段々畑ではなくなぜ水田の棚田が現在多くの国民の関心を得るのであろうか。最近の棚田に対する関心は直接的には棚田の方がより美しい景観を提供してくれることに起因すると考えられるが、根本的には、我が国の水田稲作が持つ歴史的・文化的、社会的性格にそれを求めなければならない。

第1に、棚田が水田稲作を中心としてきたわが国の伝統的農業の象徴であることを指摘しておきたい。長い間培われてきた日本人の

稲作に対する愛着は、棚田の持つ次のような事実によって、棚田への愛着にもなる。すなわち狭い山がちな国土に稠密な人口が居住する我々にとって、棚田は、日本人の稲作にとって必要な技術や労働が凝縮されているところだと感じることができる。

第2に、それに関連して水田稲作が持つ環境調和的な性格も、畑作に比して水田である棚田に関心が強いことの理由の一つであろう。水田稲作は連作障害も少なく、いったん

水田開発を行うと、他の作物に比べ、長期間安定した収量を確保でき、農地の維持管理上様々な労働は必要であるが、環境と調和した（Environment-friendly）な農業であるといえることができる。自然と融和的で水と親しむ我が国の国民性の一部はここに起因する。

また棚田の実質的な価値を強調する立場もある。山間部に住むことは、低地の洪水等の被害は少ないけれども、土地の浸食や、山崩れが生活の基盤を損なう危険性は、我々の想像以上であったと考えられる。棚田は、農業者の過酷な労働という負担を伴ってはいるが、そうした危険性をできるだけ緩和する機能をもっていることが、強く認識されてきた。棚田の立地、棚田の形状、水路の配置等に対する技術的配慮が棚田の設計に見られるのである。こうした技術的配慮は、人口の更なる増加によって都市が形成され、下流域に密度の高い居住地域が形成され始めると、上流部の棚田の有する保水力や、土壌浸食や土砂崩壊の防止機能は、下流部の安全と水の安定的な確保にも、深い関連を持つようになってきた。

およそ以上のような認識が歴史的に形成されてくることで、多くの日本人にとっては棚田は歴史的な価値と日本人としてのアイデンティティの一部を託すことができる対象となっているといえてよい⁽²⁾。

(3) 棚田のアメニティの特質

構造物としての棚田は、急傾斜地に小さな容量のダムと言える区画を大量に造る技術が必要とする。そして一段の棚田は一度に形成されたのではないだろう。おそらく数十年から、時には数百年かけて、人力で徐々に作られてきた。

毎年、春の田植えの時期が近づくと土や石垣で作られた堤防の面は、念入りに冬の間雨や雪などによって傷んだ箇所を修理し、機械化の時代であってもごく小さな耕耘機によっ

てしか耕耘されない。上流であるがためもあり、また水の温度や気温が低いことが多いために農薬も多くを使わず、収穫までの数度の草取り、鳥害からの防御、そして水の適切な時期での出し入れ、そして刈り取り作業、乾燥、貯蔵まで、急な斜面を何度も登ったり降りたりしながらの作業である。

また農業用水はわき水やごく小さな川から引かれるのが普通である。落差を利用して上から順番に一区画ずつ水を張っていく。一枚の田が水で一杯になると、畔に少し切り込まれた溝を通して畔越しに下の田に水が流れ込んでいく。この水利施設には地域特有の方法が工夫される⁽³⁾。数百枚もある棚田は所有者もまちまちであるから、こうした水張り作業は、協同で行われることになる。1農家の都合が悪いからと言って水を張る作業をその農家だけ別の日に行うわけにはいかない。同じ理由で耕作を一部の農家がやめることはできない。水の管理だけでなく、雑草や害虫への対応が一部の農家が不適切だと周囲の農地には障害となる⁽⁴⁾。

また分散して所有してはいても、一人一人が水路から水を取り、水は順番に田に張られていくが、それぞれの水の流れは同じ農家の田のみ満たしながら下に至るということもある。歴史的に水利の秩序が形成されているのである。いずれにしても棚田を維持・保全するには歴史的に形成されてきた農作業の秩序に従う必要があるのである。いわゆる農作業の慣行が、平地におけるよりは崩れ、形骸化することが少なかったことは想像される。このような意味で棚田の持つアメニティは、すぐれて社会的・文化的な背景を持つ。

棚田の持つアメニティの価値を以下、OECDでの整理に沿うような形で列举してみよう。第1にその美的景観がある。アジア地域に多く見られる棚田は、バリ島やフィリピンのものが有名⁽⁵⁾だが、我が国においても、多くの人の賞賛的になっており、棚田

に関する写真集も多い⁽⁶⁾。

第2は、棚田が稲作の伝統・文化を表している、という文化的・歴史的価値である。棚田を訪れる人々は、先祖たちが投下した大量の労働の成果を、直に見ることができ、現在も日本人の重要食品である米の栽培の歴史的意味を、視覚的に容易に観察することができる。

第3には、教育的価値がある。全国各地で行われるボランティアによる、あるいは、入場料を徴収しての、栽培の体験プログラムは、歴史や文化を直接学ばせ、それにより農村に住む人々と、都市に住む人々、相互に相互の生活様式の違いを学び、また相互に経済的・社会的に情報を交換する機会を与えている。

第4には、そうした棚田を維持していくことが、その地域のアイデンティティとなり、郷土愛の象徴の役目も果たす。その集落が古い歴史を持ち、営々と地域の維持を協同して図ってきたことが棚田が維持されていることに示されているのである。このような地域の持つ固有性にたいして、そこに住む住民たちも、また都会から訪れる人たちもアメニティを感じることができる。

第5に、棚田には、動植物の多様性も生まれる。棚田のあぜ道などで、生息域の多様性が提供されることが指摘されている⁽⁷⁾。

以上述べてきたことから分かるように、棚田のアメニティは歴史的に長い時間をかけて形成されてきたものであり、たとえば都市内の公園などのアメニティ財のように、一度に資本を投下して整備されたものとは全くその性格は異なる。また棚田の所有者は農家であるが、個々の所有者の自由な土地の利用は、集落の慣習的な利用に制約されている。その意味で棚田の管理者は農家の集合体である集落といってよい。

(4) 棚田に対する評価と保全の動き

棚田は日本の全国に分布している。しかしこれらの棚田は急速に減少しつつある。その理由は簡単である。棚田の持つアメニティの水準を維持・保全すること、それはすなわち棚田を耕作することであり、それは高齢化した農家では無理であり、より若い層もそうした労働を忌避し、また例えば労働が提供されても農業生産からの所得だけでは生活はできないからである。ところが近年、すでに述べたように棚田が希少な価値をもつものとして認識され始め、それが有するアメニティとしての価値を多くの人が認めるようになってきている。この価値をいっそう多くの人に認めさせ、棚田の保全を支持・支援する動きがいろいろなレベルで起こっている。

全国的な動きとして、地方自治体を中心となった運動がある。1995年9月、高知県梺原町において第1回棚田サミットが行われた。そこでは棚田を持つ200以上の市町村が中心となり、その他関心のある機関や個人も参加する協議会⁽⁸⁾が結成された。第2回棚田サミットは1996年10月西有田（九州佐賀県）で行われ、第3回は、更埴（長野県）で行われる予定である。自治体や棚田の保全に関心のある人たちは、そうした活動を通じて、棚田の意義を国民に訴え、その保全の方策を探り、アメニティの水準を維持しようとしている。協議会では会報「Rice Terrace」が発行されている。また棚田を持つそれぞれの地域では、多くの地域で棚田の維持保全の活動や啓蒙活動を行う市民グループが育っている。

一方市民レベルにおいても棚田を守る運動が形成されつつある。棚田の存在しない東京都においても、千枚田を応援する組織「棚田ネット」がある。この組織は年会費3,000円で、第1回棚田サミット以降、月1回の会合が開かれて、会報「棚田に吹く風」が発行されている。

また公的セクターが関与して、棚田の公益

的機能やアメニティとしての役割、地域活性化、文化的な価値の保全を考慮して、その維持・保全に使用することができる「ふるさと水と土基金」⁽⁹⁾の設置を進めている。

3. 棚田の持つアメニティの保全政策

(1) 棚田の維持・保全政策導入の背景

まず棚田のアメニティの維持・保全の運動が出てきた背景を簡単に明らかにしておきたい。いわゆる中山間地域問題である。こうした地域の振興については、農業の振興、農業以外の就業機会の確保、生活基盤の三つの目標を中心に手厚い政策が行われてきた⁽¹⁰⁾。道路や建物、施設などの整備はある程度目的を達成してきた。しかしどの目標についても、地域経済の発展、地域社会の活力の増進という点については、必ずしも決定的に有効な政策は見つかっておらず、国、地方とも試行錯誤を重ねているのが実状である。

このような状況の中で人々の関心を集めてきたのが、農村アメニティである。農村地域政策の中心となる目的は、いまなお上記の三つであるものの、国土環境保全にもこれまで以上に関心が強くなってきている。防災という目的が大きいが、その他使われず放棄されたり、放棄寸前の農地の保全のための政策が含まれ、そこに棚田を含む農村アメニティの維持・保全が関わってくる。

そしてそれ以上に、都市住民や地域住民が動き始めたこと、地方政府が動き始めたことに注目する必要がある。農村アメニティに対する関心の高まりは、これまでの地域の振興とは少し異なった考え方に基づく。従来の三つの目標体系に示された政策が農村を開発の遅れた地域、生活環境の劣悪な地域と考え、その遅れを農村地域政策によって補う、都市地域に catch up することを目標としてきた。しかしより総合的に地域の生活の実状、つまり高齢化や農業後継者の不足、若者の流

出、就業場所の不足、地域環境の悪化などに対応する政策が望まれてきたのである。農村アメニティもそのような政策を考える際には重要な要素である。

このように政策対象としてもようやく考慮され始めてきた農村アメニティではあるが、政府の政策はまだ本格的には実施されていない。先にあげた「ふるさと水と土基金」の実施を地方政府に呼びかけている程度である。しかし中山間地域を実際に抱える地方自治体は、緊急の課題として農村アメニティの維持・保全策に取り組んでいる。その中で最も広く実施されている政策の一つがいわゆる千枚田に関するものである。千枚田については、先にあげた種々の理由から、その維持・保全の政策を採用する地域の合意が比較的得やすい。

千枚田の維持・保全政策は、地域の立地条件、歴史的経緯などにより様々な形態で行われている。その施策は、普通地方自治体がリーダーシップをとって行う。地域住民の合意や地方政府議会の合意も彼らが働きかけて獲得する⁽¹¹⁾。以下様々な維持・保全政策について説明する。

(2) オーナー制度

棚田の維持・保全政策手段として現在ではおそらく 20 市町村程度で行われている方法である。

このプログラムをスタートさせるにはいくつかのステップを踏む必要がある。地方自治体がかかわるべき第1の仕事は、維持・保全すべき棚田について、その棚田を所有する農家のある集落が維持・保全に積極的にならなければならない。必ずしも賛成する人ばかりではないので、説得したり、合意できない農家の事情に応じた、生活上の相談にも乗らなければならない。また賛成を得るためには、どれほどの助成が可能なのかも検討しておく必要がある。

棚田の存在する集落の同意は、まず、農家の同意が基本になるが、実際にはその集落を代表する人たちの同意が最も重要となる。彼らは農家以外の集落全体の意志を代表するばかりでなく、耕作にあたって棚田の重要な位置を所有している場合が多いし、農作業も協同して行う場合に彼らの判断が重要となる場合が多い。後に述べるように維持・保全作業には、水利などその地域の棚田の構造をよく知っている人が参加する必要がある、その助力を依頼するためにも中心となる人たちの合意が不可欠となる。

第2の仕事は、維持・保全すべき棚田は、スタートさせる時点では維持・保全が十分にできていないから、保全しようとする棚田すなわち千枚田のアメニティを十分に発揮できるよう、崩れた畔や水路・農道を補修したり、すでに木が生えていれば根を抜くことから始めなければならない。棚田の耕作には歴史があるから、どの範囲の棚田を維持・保全すべきか、上記の中心的な人々にも尋ねながら歴史的な経緯を踏まえて判断し、さらに荒廃の程度なども修復費用との関係で検討しておかなければならない。

第3には、維持・保全に必要な労働力をどのように確保するか、具体的なプログラムを組み立てる。棚田の維持・保全は非常に辛い労働を要求する。主としてこの厳しい労働のために所有農家は棚田の耕作が続けられないのだから、他の場所からその労働力を調達する必要がある。最も普通に見られるのが都市住民との協同のプログラムを実施する方法で、これはオーナー制と呼ばれ、都市住民が小さな棚田の仮の所有者オーナーとなって、労働力を提供する。オーナーは、棚田のアメニティを高く評価する人たちであり、お金を払って労働を提供する。ただし収穫された米は彼らに配分されることが多い。

第4には、以上が準備されただけでは不十分であり、このプログラムが田植えから収穫

までがスムーズに運営できるよう地方自治体内に支援体制を組むこと、そして都市から来る人々が耕作を楽しめるような行事、祭りやイベントを組み立てることが必要である。農村を訪れる人と情報をやりとりしたり協同の労働をすることで、この棚田のある地域だけではなく、周辺の人々の社会経済活動への刺激となることも、このプログラムの目的の一つである。

以下代表的な例として、三重県紀和町の場合について、その手段が選択された経過と内容を説明し、少し内容の違った他の地域の方法についても付け加えて説明する。

1) 紀和町の概要

紀和町は日本の中央部に近い名古屋大都市圏に接する三重県の南部の山間部にあり、名古屋中心部から車で3時間以上かかる僻地の地である。面積は11,367 ha、その90%が山林である。

紀和町は古く江戸時代から銅の鉱山が開発され、林業も盛んであって一定の定住人口を擁していた。1934年、近代的な銅鉱山開発が進められて以後は、人口も1万人を数えるほどであったが、鉱山事業の終息1978年最終的閉山により多くの人口を失ったこととあいまって、折からの全国的都市化を伴った高度経済成長に並行して、急速な過疎化を経験して、現在では1,800人程度しかない⁽¹²⁾。人口減少とともに、高齢化も進んでおり、人口のうち65歳以上が44%を占めている。

紀和町の観光資源は、従来から熊野信仰の中心である熊野神社の近くであることから上に述べた温泉を中心に、様々な史跡があるほか、開発されていない自然の豊かさが、年間90万人に及ぶ訪問者をひきつけている。

一方農林業は、過疎化とともに衰退の一途をたどっている。現在町全体で農家数は250戸程度、農地は80 ha程度で、ごく一部の農家を除くと、農業以外の兼業所得にほとんど依存している。

紀和町では、1979年、温泉が湧出し、これを中心とした観光産業を地方自治体の積極的参加によって起こしてきた。観光を支えるのが地域の景観を形成する農業であり、紀和町では農業を今後重点的に活発化を図っていくものとして位置づけている。

2) アメニティ政策導入の背景

こうした地域経済の中で、棚田が近年の国民的な関心の中で地域の生活を支える資源として、地域外の都市住民からの訪問を通して、地域経済にプラスになる素材として取り上げられるようになった。対象となる千枚田は、紀和町の中でも幹線道路から少し山の中にはいった、奥まった丸山集落という地域にある。

丸山集落は現在約40世帯の居住する小さな集落である。過疎化して現在では、ほとんどが高齢者世帯である。この丸山集落には大規模な棚田が耕作されてきた。徐々に棚田は放棄され、2,000枚近くあったが半分程度は荒れて、プログラムが開始される頃には、一部の区画には柑橘類が植えられていた。これは収益を目的としたものではなく、土地利用により、土砂崩壊防止と水の涵養を目的としたものであった。

地域の生活の基盤は、わずかな農業収入と年金、土木工事への臨時就労と近くの小さな工場への勤務であり、高齢者が大部分をしめるため、地域生活は活気を失っていた。このままでは近い将来地域は荒廃しないと地区の人々は考えるようになり、数年前から自治体の職員と一緒に、どうすればこの地域の資源を利用した地域振興と経済的建て直しが可能かを考える機会が持たれるようになった。

そうした議論の中で、千枚田の復元とその活用が、地域の持つ資源を利用し、地域外の人々にもアメニティを供給することができ、住民の生活を維持し、経済的な活性化にもつながるというアイデアが育まれた。

3) アメニティの水準の維持活動

丸山地域のすべての農家31戸の参加する「千枚田保存会」が1993年につくられたことが活動の端緒である。観光資源としての温泉もなく、過疎化は極度に進み、地域社会は崩壊の危機に瀕していたこの地域に、昔から住み続けている人々の中から、自分たちの住む集落には、都市にはない価値があると考え、その価値を役立たせようというグループが育ってきたのである。いうまでもなく、その価値を一番象徴的に有しているのが、この地域で中世以来耕作されてきた棚田である。

地域の文化・観光資源を見直そうという動きが高まるのに呼応して、自治体でも棚田に対する助成措置をとった。一部は放棄され木が繁って荒れていた千枚田は、水利施設としての畦も壊れたところもあり、水路も塞がれたりしていた。それらを修繕し、再び稲作ができるよう、自治体の助成で集落の人たちの労働を使って作業が行われた。

保存会は地方政府と協力して、中世には2,000枚あったと言われる棚田を、景観上まとめたものとするために少なくとも20年前の1,200枚とすることになった。

1996年には復田が終わり、景観も全体として見栄えのするものとなった。こうして整備された集落について、その整備費用のみならず、今後とも継続的に必要な維持コストを、その価値を享受する人々、しかもこれまでそれを負担してこなかった都市住民にも呼びかけて自分たちと一緒に負担してもらおうというのが、地域の人々の発想であった。

こうした発想が出てくるには、都市住民の側からみても、棚田のもつアメニティ価値を享受する機会が少なく、その提供を欲していた、という背景がある。我が国においては、工業化、都市化が最大の価値を持つ高度経済成長が余りに急激であり、かつかなりの長期間続いたために、農村アメニティの価値が評価される最近になっても、棚田の存在、その

価値の享受の方法、そのアメニティ維持、増進のために必要な人的、資金的コストについて、情報と理解が余りにも不足していた。農村側から積極的にそれらの情報を発信しないかぎり、都市住民が農村アメニティの所在とその具体的な性質を知る機会是非常に限られていたのである。

4) オーナー制の内容

——都市住民とのパートナーシップ——

小さな一枚の水田を60区画用意し、その耕作を楽しみ、収穫を楽しみ、かつ棚田の維持・保全に寄与する文化的な価値を享受するオーナー制を発足させた。その他の水田は従来通り集落の農家が耕作を続けている。そのプログラムは、新聞で多くの人に呼びかけられ、どの地域でもそうだが、区画数の数倍、時には数十倍の応募者がいたのである⁽¹³⁾。その中から60人が選ばれ、30,000円を支払って、約100m²の仮想的な所有者オーナーとなり、普通友人たち家族連れでやってきて農作業を行うことになる。オーナーたちは年に数回から10数回自分に割り当てられた農地にやってくる。もちろん、オーナーたちの労働だけでは栽培には不十分で、真の所有者である集落の農家が手伝うことになるが、オーナーたちは農作業を通じて、自然と親しみ、農作業を理解し、そして棚田の景観を楽しむ。協同してアメニティを作ることができる。

集落の人々は、オーナーたちに農作業を教

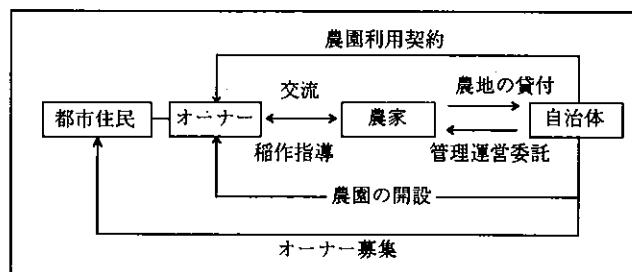
え、伝統的な日本文化の一端を学ぶ機会も準備したり、一緒に来る家族のためのパーティや娯楽を提供する。そしてオーナーとなった1年間に、収穫した米の一部、農家でとれた野菜などを受け取ることになる。

その他、都市の勤労者団体を窓口としたボランティア組織が、農家の耕作を手伝うために訪れ、収穫を楽しみながら、地域社会への経済的・社会的刺激を与えている。

こうして保全のプログラムができあがり、棚田の耕作が行われ、その結果その保全が実現されることになった。形成される景観のアメニティにたいして、オーナーがコストの一部を負担するのだが、一般の観光客についても、適切な支払いの方法があればよいのかもしれない。

こうした事業は地方自治体の大きな支援がなければ不可能であった。高齢化と少ない就業機会に悩んでいる状況では、どのような形であれ、地方自治体が積極的な支援をしなければ、状況の打開は望めない。復田は地方自治体の費用で農家の高齢労働力を投じて行われ、「千枚田保存会」の運営に関しても地方自治体の全面的なバックアップが必要であった。棚田の現状の正確な認識、集落の中で積極的でない人々の説得、棚田を持つ他の地区への見学等、行政の果たした役割は財政的な面以上に大きい。

このプログラムの一般的な仕組みを第2図に示す。現在では紀和町だけではなく全国で



第2図 オーナー制の一般的仕組み

20以上の集落で実施されており、今後まだ増える傾向にある。

千枚田の所有農家が地方自治体に農地をいったん貸付し、地方政府はその農地の管理をその農家に委託する。地方自治体は農園（名称は地域によって様々である。）を開設し、都市住民からオーナーと呼ばれる耕作労働に参加する人々を募集する。その中から抽選で区画の数だけの人を選び、彼らと自治体の間で農園利用契約を結ぶ。1区画は様々だが30～150 m²までの面積であり、年間3～5万円が農家に支払われる。生産された米の一部（20 kg程度）はオーナーに与えられるが、その地域でとれる野菜などが米の代わりに送られることもある。

農家は耕作に来る都市住民に稲作の指導を行う。地方政府は農園での労働を楽しんでもらうため、田植え、草取りや稲刈りの際などに、パーティや祭りを準備する。そして多くの場合、耕作にくる都市住民と農家とは友人となり、相互に異なった文化や考え方を理解することができ、相互に教育的な活動となっている。

(3) 条例の制定や保全計画の策定

地域のアメニティの水準を維持するための政策手段を充実させるためには、地方自治体が明確な意志を宣言する必要がある。その方法として地方条例を定めている場合がある。三重県紀和町が現在条例を有する唯一の自治体であるが、他の各地域でも総合計画などの中に、計画の目標として棚田の保全を掲げたり、独自の棚田保全計画をたてている自治体も多い。

紀和町「丸山千枚田条例」は、1994年制定され全10条からなる。第一条でその目的を「この条例は、千枚田が美しく豊かな水田景観を形成し、かつ、貴重な稲作文化資産であることにかんがみ、町、町住民等が一体となってその景観の保護に努めるとともに、生

産の場としての有効な活用を図ることによりふるさとづくりに資することを目的とする」と定めている。

この条例は、棚田保全のための自治体の義務、町民の義務、棚田所有者の努力義務を指摘し、公的な補助が可能な保護区域を指定して、棚田の保全を図ろうとするものである。ただし、保護区域の指定は土地所有者の権利の制約につながるもので、現在のところまだ行われていない。

以上の政策手段の他、民間部門の協力も得て、棚田を利用した各種の行事や宣伝、お土産店の経営等が行われている。棚田で昔の農業の祭りを再現し都市からの観光客に見せたり、近隣のホテルや農家民宿などに棚田の写真や解説のパンフレットを配布する。また観光旅行に棚田を組み込むよう業者に依頼する。これらの活動は自治体为主として行っている。また棚田をよく見渡せるところにお土産屋を設置し、観光客に特産品等を売ることも行われている。そうした場を提供するのが地方政府の役割である。

(4) 保全基金

棚田保全のための基金をつくり、その利子で各種の活動を行う例がある。基金の例は現在の輪島市の一カ所しかないが、各地でそうした基金の可能性を探っている。

1993年輪島市では、財団法人「千枚田景勝保存基金」を設立した。全国的にも有名な棚田が輪島市にはあり、重要な観光資源の一つになっているため、輪島市の各種の民間団体もそのアメニティ保全のために出資協力をした。対象となっている棚田は、900枚程度あり、総面積約1.2 ha、16戸の農家が所有している。実際に耕作している人は現在では9名である。

基金の内訳は第1表の通りである。

基金の運営は輪島市が行っているが、基金が設置される1993年まで棚田の維持・保全

第1表 千枚田景勝保存基金の出資内訳

石川県	20,000,000 円
輪島市	40,000,000
市商工会議所・観光協会	8,000,000
農業協同組合	9,000,000
森林組合	
漁業組合	
建設業組合	
その他（個人を含む）	3,000,000
計	80,000,000

の努力は、輪島市や石川県で長い間続けられてきた。以下輪島市の基金ができるまでの経緯を簡単に述べておこう。

1) 基金設立までの輪島の棚田保全施策

輪島市は日本の中央部日本海に突き出した能登半島北岸の先端近くに位置する人口30,000の都市である。300年前には日本海航路の寄港地として栄えたが、今世紀になって、とくに第二次大戦後は半島めぐりの観光地として位置づけられる。しかし市周辺の過疎化は著しく、市では観光を市の経済の中心に据えて、地域運営を行ってきた。半島巡りの観光は自然景観が観光資源であるが、地域の所得につながるものが多くない。歴史のある漆器、輪島塗が全国的に知られているが、次に有名なのが白米集落の千枚田である。

ここの千枚田は海岸沿い、標高10～60mの斜面に位置し、1,000枚以上の棚田がある。海に面する棚田は少なく、景観もひときわすばらしい。ところがこの地域は地滑り地帯に位置し、豪雨や雪のためにしばしば地滑りを起こす。そのつど千枚田を作り直すのが農家には大きな負担となってきた。作り直しには水路の状況なども考慮する必要があり、耕作してきた農家でなければその作業もできない。棚田の枚数が確定できないのは、ほとんど毎年枚数が異なるからである。

棚田は幹線観光ルートの国道249号線に沿いの国道の上方と下方に広がっている。バスから見下ろせるという意味もあって国道より

下の棚田（約800枚）は観光資源として重要との判断から、かなり以前からその維持・保全には力が注がれてきた。千枚田を見るのに料金は取らないが、能登半島の観光には欠かせない要素であったからである。

白米集落には現在17世帯、住民60人が住んでおり、65歳以上の高齢者が30%以上を占める。すでに1960年代から、耕作の困難を理由に千枚田の維持が困難となっていた。市及び県では、1965年、観光資源保護対策事業という政策フレームで、年額40万円を耕作補助という名目で、白米の全農家で組織した「千枚田耕作組合」に半額ずつ協同して助成し始めた。農家への配分は耕作組合に任された。

助成金額は徐々にあがり、1980年には100万円、1991年には160万円となった。この間、「千枚田耕作組合」は「千枚田景勝保存会」と名前を変えている。また1990年には国道沿いに千枚田ポケットパークと呼ばれる見晴らし台が整備され、駐車場、食堂、公衆便所も整備された。こうして千枚田の観光資源としての価値は高まったのである。

しかし棚田を維持する、すなわち耕作する労働力の不足は、この助成期間を通じてますます大きな問題となってきており、1993年には主要メンバーの一人が次の年の耕作をやめたいという意志表示をするほどになってきた。県と市ではこうした状況に対して、先に述べた基金を設立したのである。

2) 基金設置にともなう政策手段

どの程度の金額を基金の目標とすべきかについては、地元農家の一人が行った試算が参考になる。約800枚の田の耕作を田植えから収穫まで完全に委託したとすると、1日の労賃を1万円と見て約880万円と試算したようである。これから収穫される米の価格220万円を引いた約660万円が毎年千枚田の維持・保全に必要な経費となる。ここには地滑りの修復や技術などの経費は含まれていないか

ら、最小限の値となる。利率によって額は変わるが、1億円以上の基金が必要となることになる。実際には8,000万円しか集まらなかった。

基金の設置された1994年以降、基金の果実で年額235万円が現在9戸の農家に耕作のための補助金として渡されている。これまでと同じように配分は「保存会」に任された。また基金では、労働力提供のボランティアを募集する活動も行っている。個人的な参加の他に、5年以上参加してきた石川県レベルの労働組合の一つは、継続して参加しているし、その地域の農業協同組合の職員も定期的に参加するようになった。また県都金沢市の企業もボランティアの労働提供に参加している。そして高校生などへの呼びかけも行っている。これらの人々に対する呼びかけやサービスも基金の仕事であるが、実質は地方自治体の仕事となっている。

(5) 維持・保全政策とその政策原理

現在20以上の自治体が、農村のアメニティとしての棚田、千枚田の維持・保全手段を実施していることはすでに指摘した。そしてその際、地方自治体の強いリーダーシップがなければ、実施できないことも指摘した。しかし言うまでもなく、集落の人々、とくに農家がその手段を受け入れることが必須の条件である。政策が実施される時は、その地域では棚田の耕作はやめざるを得ない時期に来ているのであり、そうした維持・保全に消極的な姿勢から、積極的な姿勢に転換させることは、どの地域でもたやすくできることではない。

姿勢の転換がなされるためには、それぞれの地域で様々な理由がある。紀和町では地域の荒廃から脱出することが目的の一つであり、輪島町では観光資源として維持することと農地を守りたいという意志の強さがその理由であった。ただし共通して言えるのは、歴

史的に培われてきた農村のアメニティには単なる農業の生産性での評価とは異なった価値があると考える人が増えてきているという事実である。価値があると考えer人々は、できることならそれを維持・保全することを望むが、これまでは適切な政策手段がなかったところに、集落の人々や地方自治体の工夫によって手段が生み出されてきた。

このように考えると棚田の持つ農村アメニティの供給者は、なるほど従来は農家であったが、これからは協同して棚田を維持・保全する農家と都市住民というべきかもしれない。もちろん新たに棚田が生み出されることはない（アメニティの非生産性）し、協同作業もそれまでの農家の蓄積された労働があったのうである。棚田の場合、OECDで議論されている供給者利得原則（Providers Get Principle）や受益者支払原則（Beneficiaries Pay Principle）でいう供給者、利益の受け手は簡単には区別できない。

棚田に価値を見出す人が増えてはいるが、必ずしも国民みんながそう思っているわけではないし、棚田や千枚田という言葉の使い方の違いからもわかるように、千枚田に価値があると考えている人であっても棚田すべてに価値があるとは考えないだろう。したがってすべての棚田を維持・保全させようという意見は、大多数の人が受け容れないだろう。根拠のない予測を行えば、全国で数十カ所、多くても百カ所以内の地域で、これまで述べた政策手段が講じられる、と考えるのが棚田という農村アメニティの維持・保全の実態だと思われる。

(6) 政策の経済的評価

1) 棚田の維持・保全策がない場合

政策棚田の持つアメニティは、耕作を続けることでその水準が維持されるから、耕作のコストでアメニティの価値評価の手がかりの一つを得ることができる。紀和町の農家から

のヒアリングにより紀和町が簡単に 1,000 m² 当たりのコストを計算すると 281,000 円という数値が出ている。

紀和町棚田の耕作コスト	
労働費以外	
141,000 円	(機械、肥料等)
労働費	
140,000 円	(140 時間×1,000 円)
計	281,000 円

三重県が農業政策上の経営モデルとして農家に示しているガイドラインでは 147,000 円となっており、約倍のコストがかかっていることになる。労働時間はモデル経営では 30～40 時間が想定されているから、コスト高の主たる理由は、労働費であることがわかる。

平地の水田に比べ、1000 m² 当たり約 140 千円のコスト高になる分が、アメニティの水準維持の費用となっていると捉えることもできる。とすれば丸山地区では現在約 30,000 m² の千枚田があるから、アメニティの維持には 140(千円)×30=420 万円の費用がかけられていたといえることができる。

2) オーナー制度の場合

すべての関係主体の 1,000 m² 当たり負担と便益のバランスシートを考えてみたのが第 2 表である。

農家の負担は、オーナーの農作業の指導であり、若干の労働を提供するかもしれない。そして得られるものは、オーナーからの 3 万円と自分たちでは維持・管理できない農地が維持されるということになる⁽¹⁴⁾。

第 2 表 オーナー制度の場合の費用と便益

関係主体	費用(負担)	便益(利得)
農家	オーナーの指導、労働助力	3 万円(オーナーから) 農地が維持される
オーナー	3 万円 交通費 労働(14 万円)	各種アメニティの享受 農産物(9 万円)

一方オーナーは 3 万円を支払い、農作業の度に何度か棚田を訪れるための旅費を負担し、労働を 14 万円分負担する。作業によっては農家が負担するものもあって、その分担割合は地域によって様々である。そしてオーナーが得られるものは、各種アメニティが享受できること、そして農産物の 9 万円である。

実際にはすでに触れたように、オーナーの提供する労働は、それ自体がアメニティの享受でもあること、農家とオーナーの交流により、物質的(他の農産物の贈与等)にも、精神的(異なった生活文化との接触)にも、双方が利益を得るばあいがあること、そして忘れてはならないが、自治体の職員の人件費も膨大な額となっているはずである。

一般の観光客が棚田のアメニティを享受する便益については、現在のところどこでも料金を設定している場所はない。たとえば輪島では地域の特産物が一般観光客にたいして売られ、農家はその利益の一部を得るが、金額はわからないがごく限られた額である。

一方環境の経済評価の手法も棚田のアメニティについて、条件付き仮想市場法(Contingent Valuation Method)により計測されている⁽¹⁵⁾。その額を保全コストと直接比較することはできないが、市民がアメニティの水準維持にコストを負担する意志がかなりあることは推測される。

4. 今後の課題

(1) 現在抱える困難

千枚田の維持・保全策は、現時点では集落の住民の努力、自治体の熱意、財政的負担、棚田に価値を見いだす都市住民の協力が進められており、オーナー制を採用する地方自治体もなお増えつつある。しかし維持・保全プログラムが完全な成功を収めたとは言えない。というのはオーナー制度も基金も、毎年

の助成金やオーナーの応募によって支えられており、必ずしも永続的な維持・保全が保証されているわけではないからである。

このプログラムが今後とも長い期間継続するかどうか。例外的に維持・保全政策が取り入れられて20年以上という長い経験を持つ輪島市は、その棚田が全国的にすでに有名であったこと、兼業機会が少なく耕作に熱心な農家がいたこと、が長続きしている理由だと考えられる。その輪島でも最近では農家がこれ以上続けられるか疑問視されている。その他の地域ではここ数年前から始められたプログラムがほとんどであって、農家のサイドからも都市住民のサイドからも継続が危ぶまれる条件は常に存在している。

農家のサイドでは棚田の維持・保全へのエネルギーがいつまで持つか、という問題がある。プログラムを実施している地域の農家は、果樹を植えたりすることも可能であるにもかかわらず、すでに現在事実上自らの土地を自由に利用・処分できない状態に置かれている。またプログラムを実施する煩わしさもある。助成金その他のいわば追加的所得がそれらの困難を乗り越えさせるほど大きければいいが、必ずしもそうではない。こうした状態に農家がどこまで耐えられるだろうか。しかし少々助成が多くとも、農家は棚田だけで生活しているわけではないのであり、より根本的には、棚田のある集落の農家がその地域で生活できるようなプログラムが必要である。

一方いまのところ高い都市住民の棚田への関心がいつまで続くかという問題もある。他の地区でもこの2、3年はオーナー制度への応募は準備されたロットの数倍にわたっているし、様々な企業、団体、また個人のヴォランティアな労働も提供されているが、長期にわたって継続する保証はない。

必要な労働力が絶対的に不足していることその他に、棚田の所有者であり、また政策の支

え手である農家の負担に対する政策支援が農家にとっては必ずしも十分ではないことも確かである⁽¹⁶⁾。

(2) 政策の方向付け

以上の問題を抱えながら今後棚田の維持・保全を続けていくには、少なくとも次の二つの面での改善が図られる必要がある。

第1は財政的な基盤を強化することである。オーナー制度にしる基金にしる、現在の農家が見られる金額では棚田の永続的な維持・保全はむづかしいように見える。オーナー制度の場合は、オーナーが支払う金額を増額することも考えられるが、いまのところ、年間3～5万円までというのが支払える水準のように思われるし、オーナーあたりの面積を広げることはむづかしい。したがってなんらかの公的な助成を増額するしか方法がない。この場合、1自治体の管轄の中で1集落だけに現在以上の助成を支払うことに対する地域住民の合意が必要となる。まさに棚田の農村アメニティの公共性・公益性が問題となる。

第2は第1の問題とも関係が深い、棚田の実際の耕作の組織を強化することである。基金の場合はヴォランティアな労働に頼っており、オーナー制度の場合は都市住民に依存するが、棚田を維持するのに必要な最小限の労働を確保する、あるいは責任をもつ安定した組織がなければ、永続的な維持・保全はかなわない。おそらくそのような組織を運営するには、公的な資金の助成が必要であり、第1の問題と重なるが、工夫によってよりコストのかからない組織を考える必要がある。

以上二つの必要条件に加えて、棚田の維持・保全にとって観光客をどのように捉えるかも重要である。もともと農村アメニティとしての棚田は、不特定多数の人々が楽しむことができるという意味で一般観光客もその維持・保全手段を考える場合に無視してはなら

ない要素である。しかしそうした人々が背景に
いるものの、実際には地域の人々と労働を
提供する人々だけが棚田の維持・保全にあ
たっている。2(4)で述べた「ふるさと土地と
水」基金は、全国のかんりの数の自治体が基
金を積み立てるという意味では、一般観光客
としての国民からの基金と言えるかもしれな
い。また地域の特産品を売ってわずかではあ
るが収入を得ている輪島市の場合の農家の老
人たちは、個別に観光客にたいしての対応を
行っている。

(3) 将来に向けて

棚田の維持・保全政策は全体として始まっ
たばかりである。中央政府レベルでは農村ア
メニティ政策と呼ばれる政策フレームワーク
はまだないと言ってよい。その中で自治体が
これまで述べたような施策を多大な努力を傾
けて行ってきた。その目的や方法は地域によ
って異なるが、共通する性格もある。それ
は、政策が棚田を持つ集落の人々だけでなく、
周辺の住民にも理解され、自治体の公的
な財政負担を一定程度許す合意があること
と、棚田を有する集落では、農家が農村のア
メニティを維持するという政策目的に合致し
た行動をとる⁽¹⁷⁾、という理解があること、こ
の2点であり、将来もこの二つの考え方を軸
に農村アメニティを維持・保全する政策が展
開していくものと思われる。

よりマクロな視点で将来の政策を展望すれ
ば、以下の視点が重要であろう。

第1に、これまで住んでいた人々が、これ
からも適切な生活環境で生活続けることが
できることを保証しようという、いわば地域
維持の考え方である。適切な支援なしでは、
集落は存続できないおそれが十分にある。高
齢化がより進むとその危険は一層大きい。そ
してその集落の崩壊は、連鎖的に他の地区に
波及する。たとえば紀和町の政策は緊急避難
的な性格も持つ。

第2に我が国の国土の形成の歴史からみる
と、現在居住している中山間地域の放棄は、
土砂崩壊や洪水の危険の増大などで問題が生
ずるだろうし、わが国の自然環境の水準を支
えている最も重要な地域の荒廃につながると
言う、国土保全の考え方である。複雑な地形、
地域の自然資源の多様さ、同時にそうした自
然資源と並行した歴史的・社会的資源の多様
さが、我が国の社会の固有性を造りだしてい
る

そして第3に、環境やアメニティの水準の
維持こそ地域の人々や国民が望む政策目的で
あり、それを供給する地域にたいして有効な
支援策を施す必要がある、という環境・アメ
ニティ政策の視点である。

このようなマクロの視点から見ると現在の
政策は、まだまだ不安定かつ不十分な状況に
ある。現在維持・保全施策が行われている約
20カ所の千枚田の他に、必ずしも千枚田ほど
価値を認められていない棚田が全国に多く分
布している。これらの棚田を擁する地域也多
かれ少なかれ、政策実施地域と同様の社会
的、経済的地域開発問題を抱えている。そう
した地域も含めた中山間地域における問題と
して、将来の農村アメニティの維持・保全の
問題は考えていく必要がある。おそらくそれ
は今述べた三つの考え方を基礎にした明確な
政策原理の構築となるはずである。

注(1) 但し傾斜の比較的緩やかな地域では、棚田
が数十ha続く場合もある西有田などはそう
であろう。この場合一区画の面積は多くな
り、機械化がある程度可能な場合もある。

(2) 水田あるいは稲作とわが国の文化・社会と
の関係については、わが国を「水社会」と断
じた玉城哲(『水社会の構造』1983年など)を
はじめ、様々な角度から議論されている。容
易に論じられる問題ではないが、ここではと
くにアメニティ保全の視点から関連すると思
われる事柄を指摘するにとどめた。

(3) 棚田の水利施設については、筆者の狭い知
見でも驚くべき工夫が見られる場合がある。

1枚ごとの田の地下に、20～30センチの口径を持つ石組みの水路を造っている例がある（大阪府能勢町）など、土木史の対象としては研究の価値がある。またあぜにしても泥から様々な石組みまで実に多様である。

- (4) このようないわゆる稲作慣行についてはここで指摘するまでもなく、わが国稲作の社会的特徴を構成するが、ここでは特に水利等について棚田の場合に、非常にはっきり容易に認識される条件となっている。
- (5) フィリピン・ルソン島のコルディレラ山脈にある棚田はユネスコの世界遺産に指定されている。1995年4月マニラにおいてユネスコは、世界遺産に関する地域研究会「アジアの稲作文化と棚田」を開催した。その会議においては、棚田の特性として、water, soil, biomass (biodiversity), ethnoecological aspectsの項目が挙げられて、その評価がなされた。
- (6) ハイマス、J.『たんぼ』1994年、NTT出版、ふるきゅらネットワーク編『たなだ』1996年、講談社など。
- (7) 京都大学教授田端英雄「農業と自然との関係を明らかにするシンポジウム」(1996. 7. 12 & 13 福岡県)での発言。注(5)のユネスコの報告書にも生物多様性が触れている。
- (8) 名称は全国棚田連絡協議会。同協議会には、機関・団体の場合は年30,000円、個人の場合は10,000円の会費で入会できる。
- (9) 「ふるさと水と土基金」は、母体は全国土地改良事業団体連合会という民間であるが、国、県、自治体が農業に関連する地域の土地や水について、その保全、整備を行うために進めている基金。まだ活動は本格的ではないが、棚田に農道をつけたり、水路の補修などに助成している。
- (10) 中山間地域を対象とした政策手段が各省で各種講じられているが、農業総合研究所〔3〕参照。
- (11) 地方自治体の役割は多様である。中山間地域の活性化について地方自治体の役割、種々の政策手段を推進するリーダーシップをとってきたこと等に対しては、評価すべき場合が多く、地方自治体の機能を再評価する必要があるように思う。

- (12) 紀和町の人口の推移は以下の通り。

紀和町の人口の推移	
年	人口(人)
1940	10,320
1950	10,083
1960	8,565
1970	4,177
1980	2,658
1990	2,061
1995	1,810

- (13) 応募者は300km以内の距離にある都市住民が多い。半数程度は棚田の位置する三重県内からの応募である。
- (14) 紀和町ではオーナーからのお金は実際には農家に直接はわたっていない。別に作られた「ふるさと公社」がそれを受け取り、それを活用して棚田の維持・保全を行い、それに必要な労力を農家が負担して賃金の形で、受け取っている。その費用はオーナーからの支払金額以上となり、現在のところ町の負担となっている。プログラムは始まったばかりであり、今後とも毎年施策は工夫され、その形は変わることになる。本文では説明の簡略化のために標準的な方法で示した。
- (15) 全国農業構造改善協会が1997年4月に行ったCVMでは、本文にとりあげた輪島市と紀和町について、千枚田の所在地から車で3時間ほど離れたそれぞれの県庁所在地でそれぞれの保全施策にたいする支払い意志を聞いたが、家計当たりそれぞれ4,400～4,500円の支払い意志が回答された。
- (16) 棚田の保全は、本文中にあるように困難な条件を数多く抱えているが、紀和町の農家のリーダーのコメントは、経済評価や財政的措置とは異なった地域運営の必要性をも主張しているように思われる。「去年からこれ(オーナー制度)をはじめて、都会の人たちと農作業のことを話したり、地域のことや町のことを話しあったりすることができてこれほど楽しいことはないと思った。毎日が今では楽しくて仕方がない。学校を出てからずっと、田圃をつくりながら林業や土方をやってきたが、人生の中で楽しいと思ったことは一度もなかった。」
- (17) いわゆるクロス・コンプライアンスを想定

している。アメニティや環境は、その評価がむずかしく、一様な合意も容易には得られない。段階的にはあっても最小限の条件を定めて地域のアメニティや環境を保全する方策が行われるべきであろう。

【参 考 文 献】

- 〔1〕 (社)全国農地保有合理化協会『農地の多面的利用の手法開発に関する調査報告書』平成4年。
- 〔2〕 中島峰広「棚田の保全」(『地学雑誌』Vol. 105, 1996年)。
- 〔3〕 農業総合研究所『条件不利地域対策の行方——日欧の比較——』平成9年(同所秋季特別研究会討論記録)。

〔付記〕

平成9年10月、農水省は棚田保全に対する支援を行う方針を発表した。モデル集落を選び、一定の期間、10アール3万円程度の支援金を支給する内容である。事業はウルグアイラウンド対策見直しの枠組みの中で行われる予定で、恒久的なものとして位置づけられていないが、水田の有する公益的機能の保全に対して、いわば直接的な支援がなされようとしていることは注目に値する。このような政策の採用が、本文4(3)に述べたような、より総合的な環境・アメニティ政策の検討に向かうことを期待したい。