

◆ 特 集
『農業環境政策と環境支払い』

棚田保全施策の仕組みと「中山間直接支払い」

合 田 素 行

1. はじめに

棚田の美しい景観は、我が国農業の歴史的、文化的遺産として多くの国民に評価されている。しかし、その維持・保全は容易ではない。農家の高齢化、農業の担い手の減少に加えて、機械化は進まず労働は過酷を極める。経済的な観点では、農地として利用し、保全することは無理と言わざるを得ない。

しかし、そうした棚田を保全しようという動きが近年活発になってきた⁽¹⁾。そうした保全の動きは、高知県檜原村において1995年9月に行われた第1回棚田サミットとして全国的な運動として人々に認識されるようになった。棚田をもつ200以上の市町村が中心となり、関心のある機関や個人も参加する協議会が結成され、以後西有田町（佐賀県）、更埴市（長野県）、安塚町（新潟県）、紀和町（三重県）などで毎年このサミットは行われてきた。今年（2001年）は輪島市（石川県）で行われる。棚田の保全に関心のある市町村や団体、個人は、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、アメニティを保全して地域の活性化を図ろうとしている。この協議会では会報「ライステラス」を発行しているが、この運動とは別に、棚田の保全に使用できる「ふるさと水と土基金」が、都道府県や市町村の出資で設置され、各種の支援事業が行われている。

また、棚田をもつ地域では、棚田の保全活動や啓蒙活動を行う市民グループが育っているところも少なくない。棚田の存在しない東京都においても、棚田を応援する組織「棚田ネット」がある。この組織は第1回棚田サミット以降、月1回の会合が開かれ、会報「棚田に吹く風」を発行している。また、棚田学会も1999年に設立され、学会誌の刊行も始められた。

以上のように棚田保全の機運が高まっているが、中でも千枚田と呼ばれるところは、とくに景観が優れており特別な保全施策が取られている。その代表的なものがオーナー制度と保全基金である。これらの施策は、棚田の農業を様々な手段で保護し維持していくという意味で、直接支払いや環境支払いとも関係する施策であると思われる。本稿では、それ

注(1) 棚田の所在等の地理学的情報については、中島峰広(1998)が詳しい。我が国の棚田について網羅的に調査し、その保全施策についても詳細な記述をしている。

らの仕組みと運用実態⁽²⁾を明らかにし、その中から棚田や千枚田の保全方策の社会経済的条件について検討したい。

2. 棚田保全の仕組み

(1) オーナー制度

代表的な例が三重県紀和町の千枚田である。紀和町の中で保全の対象となる千枚田は、幹線道路から少し山の中に入った丸山集落にある。同集落は現在、40戸前後の小さな集落で、ほとんどが高齢者世帯である。それまで2,000枚近く、大規模な棚田を耕作してきたが、徐々に放棄され、オーナー制度が導入される頃には半分程度が荒れていた。一部には柑橘類が植えられていたが、それは収益目的ではなく、土砂崩壊防止と水源涵養のためであった。

生活の基盤はわずかな農業収入、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、しかも住民は高齢者が大部分を占め、地域は活気を失っていた。人々はこのままでは近い将来、地域は荒廃してしまうと考えるようになり、1990年頃から自治体の職員と一緒に、地域の資源を活用した地域振興と経済的建て直しを考える機会が持たれた。そうした議論の中から、地域の資源である千枚田の復元とその活用は、地域外の人々にもアメニティを供給するとともに、地域住民の生活維持と経済活性化にもつながるというアイデアが生まれた。

1993年、丸山集落40戸のうち全農家の31戸が参加して、「千枚田保存会」がつくられた。その設立には町が積極的に働きかけているが、上述のように過疎化により地域社会の崩壊の危機に直面する中で、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ことが大きな原動力であった。その価値の最大の象徴が、中世以来耕作してきた千枚田である。

地域の文化や観光資源を見直そうという動きが高まるのに呼応して、町当局も千枚田に対する助成措置をとった。千枚田の一部は放棄され、木が繁って荒れており、さらに水利施設としての畦や水路も機能していないところが多かった。町が集落の人たちに労賃を出し、再び稲作が可能となるようにそれらを修繕した。中世以来、2,000枚あったとされるが、景観上まとまったものにするため、少なくとも20年前の1,200枚まで復田することにした。

1996年に復田が終わったが、千枚田の整備費用とともに、今後継続的に必要な保全コストを、その価値を享受する都市住民に呼びかけて、自分たちと一緒に負担してもらおうというのが、同年に発足したオーナー制度導入の発想であった。

概要は以下の通りである。全国各地のオーナー制度もおおよそ似た形であろう。

千枚田の所有農家が町に農地をいったん貸し付け、町はその農地の管理をその農家

注(2) 運用実態は1996年現在であるが、2000年末現在で農家数がそれぞれ1戸ずつ減るなどの変化があるが、運用の基本的仕組みは変わっていない。

に委託する。

町は農園（名称は地域によって様々）を開設し、都市住民からオーナーを募集する。

応募者の中から抽選で（その際、耕作が続けられる条件を加味する市町村も多い）、区画数だけ選び、彼らと町の間で農園利用契約を結ぶ。

さらに具体的には、小さな区画の水田を60枚用意し、そこでの耕作と収穫を楽しみ、かつ千枚田の保全に寄与することの文化的価値を評価する人たちを募る（その他の水田は、従来通り集落の農家が耕作を続ける）。このプログラムは、新聞で多くの人に呼びかけられ、区画数の数倍、時には数十倍の応募者があったが、その中から60人が選ばれ、年間3万円を支払って、約100㎡のオーナーとなる。

オーナーは友人たちや家族とともに、年に数回から十数回、自分の都合に合わせて割り当てられた農地にやってきて、農作業を行う。オーナーたちの労働だけでは栽培に不十分なので、その千枚田の所有者である農家が手伝う。オーナーは農作業を理解し行いながら、自然と親しみ、景観を楽しむ。これにより、仲間のオーナーや農家の人々と協同で、アメニティを保全することができるようになる。また、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。

それに対し集落の人々は、オーナーたちに農作業を教えるとともに、地域の伝統文化に触れる機会、家族のためのパーティや行事を準備する。これらはオーナーたちに対するサービスであると同時に、自分たちにとっても都市住民からよい刺激を受ける機会となる。

なお、紀和町ではオーナー制度とは別に、近隣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取り組みがなされている。

（２）保全基金

保全基金を設けて、その果実を棚田保全に使う場合がある。そのような事例として、石川県輪島市の千枚田保全の取り組みを紹介する。

1993年、同市では財団法人千枚田景勝保存基金が設立された。全国的にも有名な輪島市の千枚田は重要な観光資源の一つになっているため、市内の各種民間団体もその基金設立には出資協力をした。対象となっている棚田は、900枚前後、約1.2haあり、それらの所有農家は16戸、うち実際に耕作しているのは9戸である。

同市における保全基金の設置は1993年であるが、千枚田の保全の努力は、それまで輪島市や石川県によって続けられてきた。その経緯を簡単に述べておこう。

輪島市の千枚田は海岸沿い、標高10～60mの斜面に位置し、保全対象外を含めて1,000枚以上の棚田がある。それらは観光ルートの国道249号線の上方と下方に広がっているが、特にバスから見下ろせる国道より下の約800枚が観光資源として重要であり、以前からその保全には力が注がれてきた。全国的に海に面する棚田は少なく、その点で輪島市の千枚田の景観は価値あるものである。

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

第1表 千枚田景勝保存基金の出資内訳（1993年）

(単位：百万円)	
石川県	20
輪島市	40
市商工会議所・観光協会	8
農協・森林組合・漁業組合・建設業組合	9
その他（個人を含む）	3
合 計	80

す。そのため千枚田はしばしばその形状を変え、枚数も確定できないこともあった。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はできない。

千枚田の位置する白米集落には、現在17戸、住民60人が住んでおり、うち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保全が困難となっていた。輪島市及び石川県では1965年、観光資源保護対策事業として、年額40万円を耕作補助という名目で、白米集落の全農家で組織した「千枚田耕作組合」に半額ずつ助成し始めた。その助成金の農家への配分は耕作組合に任された。

助成金額は徐々に増額され、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千枚田を見晴らす小さな公園が設置され、駐車場、休憩場も整備された。こうして千枚田の観光資源としての価値は高まった。

しかし、千枚田を保全する、すなわち耕作するための労働力不足は、この助成期間を通じてますます大きな問題となってきた。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た。県と市ではこうした状況に対して、保存基金を設立したのである。

どの程度の金額を目標に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った。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1万円とし、労働費にその他の諸費用を含めて約880万円と試算した。これから収穫される米の売上げ220万円を引いた約660万円が、毎年千枚田の保全に必要な経費となる。これには地滑りの修復などの経費は含まれていないから、最小限の数字となる。これを基金の利子で賄うためには、利率を5%程度と見積もると、少なくとも1億円以上の基金が必要となる。しかし、実際には8千万円しか集まらなかった⁽³⁾。

基金の内訳は第1表の通りで、その運営は輪島市が行っている。基金の設置された1994年以降、耕作のための補助金として、基金の利子と合わせて耕作助成金として年額235万円が9戸の農家に渡されている。これまでと同様、配分は千枚田景勝保存会に任された。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。個人的な取り組みの他に、県内の労働組合の一つは5年以上継続して参加しているし、輪島市を管轄区域とする農業協同組合の職員は定期的に参加するようになった。さらに、県都金沢市の企業

注(3) 5%の利率の設定のため現在では基金の果実の不足が生じている。

も労力提供に協力し、高校生の参加もある。これらの人々に対する呼びかけやサービスも保存基金の仕事であるが、実質は輪島市が行っている。

3. 棚田保全のための課題と対策

ここでは2つの代表的な棚田保全事例で見た限りでの、棚田保全に関わるいくつかの問題を整理しておきたい。

農家のサイドでは、棚田の保全へのエネルギーがいつまで継続するか、という問題がある。保全施策に参加すると、農家は事実上自らの土地を自由に利用、処分することができなくなる。助成金等による農家の追加的所得が、それらの困難を乗り越えさせるほど大きければよいが、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。その際、助成が少々多くとも、農家は棚田による稲作だけで生活しているわけではなく、棚田保全に対し意識の高揚と積極的な協力が必要となる。

都市住民における棚田への関心の持続性も、問題がないわけではない。いくつかの棚田保全の取り組みでも、オーナー制度開設当初の2、3年は、応募者が準備された区画数の数倍にのぼることが多く、企業・団体・個人のボランタリーな労働も提供されているが、それらが長期にわたって継続する保証はない。

以上の問題を抱えながらも、棚田の保全を続けていくには、当面、次の二つの面で改善を図ることが必要である。

第1は、財政的基盤の強化である。オーナー制度にしる保全基金にしる、現在の農家が得られる金額では棚田の永続的な保全は難しい。また、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、いくつかの事例から推察すると、年間3～5万円までが限界のようである。オーナー1人当たりの棚田面積を広げることは技術的、労働力的にも難しいだろう。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からう。この場合、保全対象となる棚田を有する集落だけに、現在以上の助成措置をとることに対する地域住民の合意が必要となる。

第2は、第1の問題とも関係するが、棚田の耕作組織の強化である。耕作労働は、保全基金の場合はボランタリーな労働に、オーナー制度の場合はオーナーたる都市住民に依存しているが、棚田保全には、必要最小限の労働を安定的に確保し、責任をもって管理する組織が必要である。また、そのような組織の運営には、コスト削減の努力は当然のこととして、やはり公的助成が要請されよう。

以上の二つの条件に加えて、棚田保全の経済的側面にとって、観光客にどのような位置づけを与えるかも重要である。本来、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は、一般観光客も無視できないはずである。

4．棚田保全施策から環境支払いへ

(1) 棚田保全施策と中山間直接支払い

周知のように、2000年度より中山間地域等直接支払制度（中山間直接支払い）が施行された。これまで述べてきた棚田保全施策の仕組みと比較しながら、中山間直接支払いの性格や運用上の留意点に触れておきたい。

「中山間直接支払い」の概要は、「一定の条件を満たす地域における、一定の条件の1ha以上の1団の農地」を対象に、「集落協定や個別協定に基づいて5年以上継続して行われる農業生産活動等」を前提に、「協定に基づいて5年以上継続して農業生産活動を行う者」に対し、直接支払うというものである。この協定は市町村長が認定し、集落の取り組み状況も市町村長が評価することになる。その協定の内容は、大きく二つ、必須事項としての農業生産活動等……耕作放棄の防止等の活動と水路・農道等の管理活動、選択的必須事項としての多面的機能を増進する活動……国土保全機能や保健休養機能を高める取り組み、自然生態系の保全に資する取り組みに分けている。

これまで述べてきた棚田保全施策は、極めて限定された地域の棚田を対象にしていたが、その耕作により農村アメニティの保全を図るものである。これに対し、中山間直接支払いは、全国レベルで、中山間地域等における農業生産活動により多面的機能の増進を図ろうとするものであり、その目的に関する限り両者の基本的な考え方に大きな違いはない、と言ってよい。

また、棚田保全では、自治体等のイニシアティブと人的・財政的負担のもとに、集落がまとまって関連事業に参加している。この構造は、中山間直接支払いも同様であり、この支払い自体が「地方で草の根的に実施されてきた政策をいわばボトムアップにより全国レベルで展開しようとするもの」と言われるゆえんである。集落や農業生産組織の重要性が双方とも重要なのである。

このように見てくると、棚田保全施策の抱える課題が中山間直接支払いの運用に示唆するところは多い。以下、そうした観点から指摘できることをあげておきたい。

棚田保全施策の場合、都市住民が積極的に棚田に価値を見出していることが施策を支えるベースにあるが、中山間直接支払いでは、関係農業者や地域住民において対象農地の保全のインセンティブをどう喚起していくかが重要である。千枚田のような価値をすべての中山間地域等の水田がもつものではないだけに難しい局面があろう。

棚田保全施策は、都市住民たるオーナー、企業・団体やボランティアの労働提供により棚田の耕作がなされる（将来的に、その持続性は保証されていないが）。それに対し、中山間直接支払いでは他地域から労働力を持ち込むことは困難であり、地域内の労働力の組織化が棚田保全以上に重要である。この点では、集落の役割が重要であり、それを期待できないところでは、農業公社等により新たに労働力を確保する仕組みが必要になる。

中山間直接支払いは、対象者に公的支払いを直接行い、その用途は農業者サイドに

委ねたという点で画期的である。それだけに農業者はもちろん、自治体、JA等の企画立案能力が問われることになる。

(2) 棚田保全策から環境支払いへ

議論をもう少し進めておきたい。

本稿で述べた棚田保全策と中山間直接支払いとは異なった側面も持つ。棚田保全策は、一般的な棚田ではなく、地域の人にとってもまた都市住民にとっても、景観等広い意味での環境的な価値を多く持つ、非常に限定された水田が対象であった。中山間直接支払いのように、広く一般的にその地域要件を定め、給付条件を幅広く掲げてあるものとは異なる。

もう一度棚田保全策の仕組みを振り返ってみると、上述のような施策が始められるのは、保全すべき棚田(千枚田)が特定され、一般の棚田と異なり、保全策が講じられない場合、それが直ちにかつ確実に荒廃してしまい、環境が破壊されるということが、関係者に明確に認識されている場合であることがわかる。これに対し、中山間直接支払いの場合にはこうした具体的な対象や明確な確実性は少ない。

そしてさらにもう一点、環境支払いという視点からも指摘すべき点がある。農業保護削減の議論では、保護により農家は生産増となることが前提とされている。先進諸国の様々な農業環境政策は、そのうえで削減に対処する形で、環境要素を考慮した様々な保護施策を組み立ててきたのが環境支払いの考え方である。そしてそれらについて、OECDでなされた議論の整理に見るように、不必要な保護、すなわち市場を歪め効率的な資源配分を実現しない保護とならないような方向が各国に求められてきた。

ところがこの生産増へのインセンティブが働く、という前提は、棚田保全策の場合に当然妥当すると考えてよいだろうか。少なくとも千枚田については、作付けをすることによる生産増で所得が増加する、と農家はまず考えていない。とくに紀和町の事例では、農家は自分の農地の耕作をすることからいわば切り離されており、仕組みとしてその可能性はない⁽⁴⁾。

このことは農家の側から見れば、荒廃に任せるのが経済合理的な選択であるかもしれない棚田を保全することになる。つまりこの保全策に農家が参加することは、農業の維持という外形はとるにしても、生産に対するインセンティブが働くというのではなく、生産とは別の経済的とは限らない価値、アメニティや生き甲斐を求めて、農家の行動に強い制約を受け入れるプログラムに参加している、と捉え直すことが可能である。保全策に参加することで農家は自らの行動に制約を課し、その代償は所得ではないけれども、参加農家の言葉を借りるならば、「生き甲斐」という価値・便益を得ることになり、美しい景観や文

注(4) 紀和町の場合は丸山集落のすべての棚田が保全対象であるのに対し、輪島市の白米集落では、保全すべき棚田は集落内の一部であり、観光的に価値があると判断された部分が保全対象に指定されているが、周辺の棚田は荒廃するに至っていない、という違いがあり、農業労働力に関しても輪島市の場合の方が余力がある。

化の維持・保全が実現する⁽⁵⁾。

棚田保全策は、その支援策としての様々なサービスの給付を直接支払いと見なすと、農業を維持するという手段を用いる点で中山間直接支払いと同じく、欧米流の環境支払いとは呼びにくい。しかし同時に、生産へのインセンティブとはならず、環境保全のために著しく制約された行動を求めるという観点をとると、環境支払い的な性格を持つと言える。

現在の中山間直接支払いは、農業環境政策としての目的は多面的機能の維持として明示されているけれども、それによってどの程度環境が保全されるのか、については必ずしも明らかではなく、その地域に対する限定もごく弱いものでしかない。棚田保全の場合はかなり特殊ではあるが、地域は限定されたうえで、生産と切り離され、保全対象が特定され、その保全のためにかなり強い制約が課される。土地利用の制約を事実上定めていると言ってもよい。しかしそこで行われる農業は、すでに従来の農業生産活動と同じ農業だとは呼びにくい。

このような環境保全対象を明確にした環境支払い的性格を中山間直接支払いの制度の一部に組み込むことはできないだろうか。そして、地域に応じて環境保全の内容を特定し、これまでとは異なった農業のあり方や環境保全の方法を想定して、中山間直接支払いを行う余地はあるのではないだろうか⁽⁶⁾。

〔参考文献〕

中島峰広『日本の棚田』（古今書院，1998年）。

注(5) 調査当時の千枚田保存会のメンバーの1人による「林業労務と出稼ぎで生活してきたこれまでの振り返り、オーナーの人々との交流等、これまでとは全く異なった活動から得られることは大きな楽しみ」との発言を特記したいが、これは地域維持などの目的とは異なった我が国の遠隔農村における地域社会のあり方を考える素材を与えてくれる。

(6) たとえば、とくに生物の多様性が重要な地域の場合に、支払いの条件に化学資材の投入制限を加えることも可能である。現在のところ中山間支払いのための条件として農法の転換までは含まれていない。