

〈資料〉

棚田（景観）の保護

吉川 日出男

はじめに

棚田は日本の至る所に存在している⁽¹⁾。しかし、高度経済成長期に入ってから（特に、1980年代の半ば以降）、中山間地域において耕作放棄地が増加し⁽²⁾、棚田が著しく減少⁽³⁾している。1970年には公害対策基本法をはじめ、多くの公害防止関連法が制定・改正され、その後自然環境保全に関する法律が整備されることになる⁽⁴⁾。1977年にはOECDレポート（「日本における環境政策」）が「日本政府は数多くの公害防除の戦闘に勝利したが、環境の質を高める闘いにおいては未だ勝利していない」という指摘を行ったのを機に、我が国において快適環境保護の重要性が認識されるようになる⁽⁵⁾。かくして、1978年以降、快適環境の保護が環境政策の一つの柱になる。1980年代に入ると、地球規模での環境問題及び農業の多面的機能が論ぜられるようになる⁽⁶⁾。こうした中、人々の価値観は多様化し、豊かさの指標が「物」（量）から「心」（質）へ移行する。1990年代に入ると、グローバル化がさらに進行することになるが、他方、その反作用として従来あまり顧みられることのなかった棚田への関心が高まり、1995年以降、棚田の保護に向けてさまざまな取組が展開されることになる⁽⁷⁾。以下、棚田及び棚田景観の保護について検討してみたい。

一 棚田の意義・特徴

1 棚田の意義

広辞苑によると、棚田とは、「急な傾斜地を耕して階段状に作った田。

膳棚田。』⁽⁸⁾、とされている。しかし、上記定義では棚田の範囲が明確にならないことから、棚田とは、「平均勾配が20分の1以上の階段状の田」⁽⁹⁾とされている。景観のよい棚田は概して傾斜度の高い処（棚田百選の内、急斜地1/7以内-52%、中斜地1/8~1/14-33%、緩斜地1/15~1/20-15%）にある⁽¹⁰⁾。因みに、我が国の棚田面積（1ha以上固まっている）は約22.1万haあり、棚田百選に認定されている棚田面積は約1420haである（全棚田面積の約0.6%）⁽¹¹⁾。

2 棚田の特徴

第一は、水確保の困難さである⁽¹²⁾。棚田は水源を天水に依存するもの（毛原・小山下・入郷・国見・平塚など）、溜池に依存するもの（大蔵・笹久・姥捨・上船倉・狐塚・大野・長坂・九折・笹波・北庄・上粃・東後畑・浜野浦・岳・土谷・谷水・箱石など17地区）、複数の水源（河川・溪流-53地区、河川・溪流・溜池、河川・溪流・湧水の利用）に依存するものなど多様であるが、棚田耕作において水を安定的に確保することは難しい。第二は、棚田の形態及び存在場所である。棚田には標高差があり、一区画当たりの面積が小さいこと、農道は狭く、通作距離が遠いなど、棚田の大半は条件不利地にある。第三は、棚田は稲作文化の中で形成されてきた遺産であり、そこには地域の歴史・文化・伝統が蓄積されている。第四は、棚田の再生困難性である。棚田は地域特性（地理的・自然的・歴史的・文化的特色など）を持っており、一旦破壊されるとその回復が難しい。第五は、棚田の多面的機能⁽¹³⁾である。第六は、棚田は傾斜地にあり、小区画であることから、圃場整備が難しく、棚田への大型機械の導入が困難であり、労働の軽減が図りにくい。その上、傾斜地での労働は危険度が高く、棚田における労働は男性に依存せざるを得ない場面が多い。第七は、棚田の米生産機能が低いこと。第八は、棚田地域の生産・生活環境の整備が都市に比べて劣る⁽¹⁴⁾。第九は、棚田は西日本に多く、東日本ではやや少ない（棚田百選に選ばれている棚田の3分の2は西日本にある）。第十は、石積み棚田は西日本に多く、土坡は東日

本に多い。第十一は、棚田面積は台地で広く、中山間地域では狭い。第十二は、西日本に古い棚田が割合多い。第十三は、圃場整備が行なわれた地区では概して広い水田（棚田）が開けており、休耕地も少ないといった特徴をもっている⁽¹⁵⁾。

二 棚田減少の背景

第一は、棚田農業の非効率性及び労働の過酷さである。棚田地域の自然環境（日照・通風、冷水）及び労働環境（農地の物理的環境及び機械導入の困難さ）の劣悪さ、棚田農業の非効率性（棚田の収穫量は10a当たり300キログラム～500キログラムであり、平地の農地より10～20%少ない）、社会・生活環境（道路・排水・教育など）の整備の遅れなどによって、中山間地域では棚田の耕作放棄が進行する。第二は、地域社会の衰退である。中山間地域では農業外収入を獲得する場が少なく、生活に必要な収入を確保することができない者は中山間地域から転出せざるを得ず、中山間地域では過疎化・高齢化・少子化が進み、地域社会が弱体化し、最終的には集落の崩壊に向かう⁽¹⁶⁾。第三は、効率的農業及び減反政策などの推進によって、労働意欲を阻害された農業従事者らは棚田が耕作放棄されたとしても、その回復・維持に取組もうとする意欲を失う。第四は、米価の低落である⁽¹⁷⁾。米価は下がり、棚田農業は二重の価格競争の中で、産業として生き残っていくことが難しくなっている。こうした中、棚田地域では棚田農業の生き残りをかけて、「棚田米」⁽¹⁸⁾の生産及び都市住民との連携を進めている⁽¹⁹⁾。第五は、食生活の変化による米の重要性の相対的低下である。すなわち、最近、食の多様化（肉食・中食・外食、ファストフード化、スロー・フード化、肉・乳製品の使用など）及び飽食が進行しているが、日本（人）の米消費量は依然として減少⁽²⁰⁾しているなど、米への依存度が低くなっている。第六は、経営意欲ある農業従事者の保護及び継続性を必ずしも前提としない営利追求型の取組が進められていること。すなわち、そこには効率的農業経営に対する根本的疑問の提起が含まれているように思われる。第七は、景観を

文化として捉える市民意識の低さ⁽²¹⁾である。第八は、野生鳥獣による農業被害に伴い、条件不利地では農業放棄が進行する⁽²²⁾。第九は、棚田保護の法整備の遅れ⁽²³⁾。第十は、立法・行政・司法の景観保護意識の希薄さなどが考えられる。

三 棚田の機能・役割

棚田は、米を生産する機能、国土保全機能（保水、洪水防止、水資源涵養、水質浄化など）、土保全機能（土壌浸食防止、土砂崩壊防止、有機性廃棄物処理など）、大気保全機能（大気浄化、気候緩和など）、生物相保全機能、社会文化保全機能（景観、保健休養、教育文化承継など）⁽²⁴⁾を持っている。

(1) 生産の「場」としての機能 棚田の米生産機能の低さは米生産の「場」としての棚田の存在意義を極めて乏しいものにする。因みに、国内総生産に占める農業総生産の割合は平成 11 年度以降、僅か 1.1%を占めているに過ぎず⁽²⁵⁾、農業の維持自体に疑問を呈する見解（農業不要論）が展開されていることは周知の通りである。しかし、将来の食料事情（食糧安保一質・量の安定的確保）及び我が国における中山間地域の重要性（国土の有効利用、適正な人口配分、農地の確保、農の再生、環境の保全など）を考えたとき、中山間地域（棚田を含む）における米生産機能を軽視すべきではない。最近、棚田で収穫された米は「美味しい」として多くの地域で「棚田米」の生産が行なわれている⁽²⁶⁾が、こうした付加価値のついた「棚田米」の生産は差別化及び消費の多様性といった点から推奨していくことが望ましい。

(2) 保水機能 日本の河川は急流であり、降った雨は急速に海へ流れることになるが、棚田は降った雨を一旦等高線に沿う水路に取り入れ、迂回させ、すぐには流失させない、いわゆる滞留・保水機能がある。

(3) 洪水調整機能 水田には水が必要である。水の必要量はイネの生育期によって異なる。水田（棚田）はこうした水を蓄える小さな「ダム」としての機能の他、溢水時には水の流失を調整する機能を持っている。

(4) 土壌浸食防止機能 水田（棚田）は(2)・(3)の機能の他、雨水の流れを緩やかにし、土砂の浸食を抑える機能を持っている。水田が荒地化すると、急激に土壌の浸食が進む。土壌の侵食の度合は平坦地より傾斜地の方が顕著であるといわれている。

(5) 土砂崩壊防止機能 棚田は地滑り地区に開かれていることが多い。棚田の耕作が放棄されると、棚田は乾燥し、田面に亀裂が生じ、亀裂が深くなる。そこに雪解け時や災害時（地震・台風など）に大量の水が入り込むと、地滑りを起こす危険が高くなる。

(6) 生態系保存機能 棚田には用・排水を兼ねた水路や畦畔があり、そこには多様な動植物の生命の営みが展開されている⁽²⁷⁾。

(7) 大気保全機能及び社会文化保全機能 水田（棚田）は大気汚染防止機能・気候緩和機能（水田の上を通る風は温度を下げる—推定 1.3 度）及び社会文化的機能（景観保全、保健休養、教育、やすらぎなど）を持つ⁽²⁸⁾。

(8) 安全な食料の確保 生産者と消費者が対面しているところで、生産者が消費者に対して安全性を欠く農産物を給付した場合、当地において農業を継続していくことが難しくなるという一種の緊張関係が発生する。また、地産地消は地域の消費者に新鮮で安全・安心な農産物を提供するだけでなく、地域振興、食育教育、地球温暖化の防止にも適合する。

(9) 国際的責務としての農産物の生産 日本の農産物自給率は先進諸国の中でもっとも低く⁽²⁹⁾、日本は世界の国々から多くの食料を輸入している⁽³⁰⁾。他方、世界には飢餓に苦しむ人々が多数存在する。今後世界の人口が増加（先進国より発展途上国）することが予想されており、人々の生存にかかわる食料問題が 21 世紀の重要な課題になることは必至である⁽³¹⁾。また、途上国において農地の拡大が多く望めないこと、日本の行く末のいかんによっては、肥沃な土壌、豊富な降水量、温暖な気候に恵まれている日本が国際的責務として、そうした資源を利用せざるを得なくなるのではなかろうか⁽³²⁾。

四 棚田（景観）保護の必要性及びその取組

1 棚田（景観）保護の必要性⁽³³⁾

21世紀は持続可能な社会でなければならない⁽³⁴⁾。そこでは経済的合理性を超えた価値の創造が求められる。以下、棚田（景観）の保護の必要性についてみる。

(1) 棚田の多面的機能 人類は長い間食料を確保するため、農業に多くの時間と労力を費やしてきた。すなわち、人類は生きるために利用可能な土地を有効に利用するため多く労働力と資本を投下してきた。棚田をみると、誰もが「なぜこんなところに、こんなにも小さな棚田を作ったのか」、という素朴な疑問を抱く。そのとき、改めて先人らが米に抱いていた思いや先人らの質素の暮らしぶりを思い知らされる。従来、農業は自然に大きな負荷を与えることなく必要な食料を生産するという使命を持って存在してきた。しかし、戦後、特に1960年以降、農業の近代化（生産性の向上・効率的経営一整備事業、機械化、農薬の使用、農業技術の改良など）によって、農業の生産性が急速に高まることになる⁽³⁵⁾が、他方農村環境（自然・労働・生産・生活環境など）は急激に変化し、農業が根源的に有していた農の部分（多面的機能）が注目されるようになった⁽³⁶⁾。

(2) 過疎・過密に伴う弊害の解消 1950年代半ば頃まで日本の農業人口は50%前後であったが、その後農村から都市へ人口が大量に移動し、農村人口は著しく減少する⁽³⁷⁾。日本は、人口が多く（明治初期の人口は約3400万人であったが、平成12年には1億2700万人を超えている）、利用可能な土地が少なく、自然災害の多い国であることを考えたとき、都市への人口集中を容認し続けることは、経済・環境・安全・地域振興・人口政策上、好ましいことではない。

(3) 意識の変化 1980年代に入ると、60%以上の者が心の豊かさを求めるようになる⁽³⁸⁾。最近の調査でもそのことが裏付けられる。たとえば、総理府が行った「農産物貿易に関する世論調査」⁽³⁹⁾によると、「農業の食糧生産・供給以外の役割」（多面的機能）について、その役割を果たして

いるとするものが64.7%となっている。これを性別にみると、男性の方が女性より高く(66.9%、62.7%)、年齢的にみると、40代(71.2%)と50代(71%)で高く、若年層(20~27歳、64.1%)や高齢者(70歳代以上、61.8%)ではやや低い。女性では、30代(70.4%)で高く、70代以上(46.4%)で低くなっている。また、同調査は農業の多面的機能の具体的内容として12項目を挙げている。その中で最も多いのは、自然環境の保全(水鳥やホタル、トンボ、小魚などの棲む環境を守る働き—65.3%)、国土の保全(貯水、洪水の防止、土砂崩壊の防止—56.4%)、水源の涵養(45.3%)、食料の安全保障(39.8%)、良好な景観の形成(38.4%)、情操教育(34.4%)、気候緩和・文化の伝承(32.1%)、古くからの伝統文化や祭りなどの行事を継承する働き、地域社会の維持活性化—農村における雇用確保を通じて農村の人口を定住させる働き(29.9%)という順位になっている。

(4) 観光立国 国土交通省は風格のある国づくりを目指して「美しい国づくり政策大綱」(2003年7月)を発表している⁽⁴⁰⁾。大綱はまず取組の基本的姿勢として、地域の個性の重視、美しさの内部目的化、良好な景観を守るための先行的、明示的措置、持続的な取組、市場機能の積極的活用、良質なものを長く使うことを明確にし、15にわたる具体的施策を述べている。一方、観光立国行動計画(案)は農林水産省関連施策として32の項目を掲げ、その中で棚田に関連する主要な施策として、①人と環境にやさしい地域材による山村の活性化、②茅葺き家屋等の活用による農村景観の魅力の向上、③棚田・里山等農村景観の魅力の向上、④都市と農山漁村の共生・対流の国民的な行動に対する支援、⑤田園空間博物館の展開、⑥グリーン・ツーリズムの展開などを挙げている。

(5) 都市と農村の一体化 従来、都市と農村は分離して論じられてきたが、日本における都市形成の状況及び土地の狭小さなどを考えたとき、農村(棚田)景観を形成するに当たって、都市と農村を一体として捉えていく必要性が認識されるようになってきたこと⁽⁴¹⁾。

(6) 歴史的連続性の否定 棚田の放棄(原風景の喪失)は地域の歴史・

文化・伝統を破壊し、人々の帰属意識及び心の拠り所を脅かすことになる⁽⁴²⁾。

(7) 野生鳥獣との共生 中山間地域では野生鳥獣による食害が重要な課題となっている。もし、棚田がその非生産性故放棄されることになるにしても、その後放棄地が適切に管理されなければ、野生動物の活動範囲はさらに拡大し、野生動物と人間の棲み分けがいつそう混乱する恐れがある⁽⁴³⁾。

(8) 農村居住者の（棚田）景観意識の向上 都市住民らは都市生活環境及び労働環境が悪化するにつれ、農村・農業（棚田）を、癒し空間、体験学習の場として捉えていこうとする。しかし、農村（棚田）景観の恩恵を享受する第一主体は農村住民であって、彼らが農村景観の重要性を明確に認識しない限り、農村地域の振興・活性化は図れないのではなかろうか⁽⁴⁴⁾。

(9) 国際的環境下における農業保護の必要性 1993年ガットウルグアイランドの合意に伴う農産物の自由化によって農産物の価格が低下し、生産条件の悪い棚田は減少しているが、持続可能な農業・自然環境の保全といった視点から棚田の保護が求められるようになってきたことなどが考えられる。

2 棚田保護の取組

1980年代まで、棚田は生産性の低い水田として、農水省などの補助施策の対象から後回しにされてきた。また、当時一般市民の棚田についての関心も低かった。1987年に通称リゾート法が制定され、規制緩和の下全国各地で大型リゾート開発が行われようとしていたが、バブル崩壊によって多くの計画は頓挫し、遠隔地にある自然・文化的環境が破壊から免れたことは幸いであった。1990年代半ば以降、棚田保全を求める動きが活発化し、こうした動きを一過性のものにしないうちに、自治体主導による組織的な取組をつくる動きが現れることになる。以下、棚田保護に向けての主要な取組についてみる。

(1) 全国棚田 (千枚田) 協議会の開催場所及び統一テーマ

第一回の全国棚田協議会が高知県梶原町において開催され (1995)、2004 年には、佐賀県相知町において、第 10 回目の全国棚田協議会が開催された⁽⁴⁵⁾。10 回に及ぶ全国棚田協議会は、西日本と東日本においてそれぞれ 5 回 (西日本—高知県梶原町「棚田のきのう (過去) 今日 (現在) あした (明日)」第 1 回、佐賀県西有田「棚田・未来を耕す～都市との共生の中で」第 2 回、三重県紀和町「未来につなげ水のピラミッド～人と地域の『元気おこし』～」第 5 回、福岡県浮羽町・星野村「棚田新世紀 (ルネッサンス)—小さな棚田、大きな棚田」第 6 回、佐賀県相知町「サミット 10 年 日本の「農」と「食」を見直そう—棚田からの提案」第 10 回、東日本—長野県千曲市「棚田・いま時代と共に 国民の理解を求めて」第 3 回、新潟県安塚市「棚田と私たちの関係～棚田は都会の私と田舎の私の橋渡し」第 4 回、石川県輪島市「日本海の風に乗せた先人の英知」第 7 回、千葉県鴨川市「棚田と都市 保全と共生」第 8 回、岐阜県恵那市「棚田とともに生きるふるさと—整備と保全—」第 9 回) づつ開催されている。第 11 回目の全国棚田協議会は昨年度愛知県鳳来町 (「緑と水と心のオアシス」) において実施された (9 月 1～2 日)。本年度 (2006)、第 12 回全国棚田協議会が宮崎県日南市 (坂出) において、開催されることになっている。

(2) 全国棚田 (千枚田) 連絡協議会・棚田学会・棚田ネットワーク

全国棚田 (千枚田) 協議会は棚田を有する市町村、各種団体及び個人が棚田を通してネットワークを組織し、会員の主体的参加を通して、地域の活性化を図ることを目的として (会則 3 条) 1995 年に設立された。同協議会の主な事業は、棚田についての情報交換、交流、棚田に関する歴史・実態・活用に関する調査、講演会・講習会・サミット・文化的行事を推進すること (会則 4 条) などにある。会員になると、会員は棚田ライステラス (季刊誌)、ライステラスへの投稿、シンボルマークを基にしたピンバッチ、棚田サミットの報告書の給付等を受けることができる。

棚田学会は 1999 年に設立された。棚田学会の目的は棚田の学術研究、

棚田について関心のある者の参加、研究の成果を棚田保全に結びつけることにある（学会会則2条）。棚田学会の事業は学会誌及び学会通信の発行、棚田学会大会、現地研究会の開催、現地調査・見学会の開催などにある（同会則3条）。

棚田ネットワークは棚田支援を通して、都市と農山村の人々が相互に理解を深め、協力し合える関係を築き上げることを目的として設立された市民団体である（1995）。このネットワークは2002年に棚田ネットワークNPO法人（特定非営利活動法人棚田ネットワーク）へと発展することになる。この法人の目的は、棚田地区での農業体験・授農活動、都市地域での棚田に関する普及啓発活動などを行い、都市と農山村の人々が相互に理解し協力し合える関係を作り上げることによって、持続可能な循環型社会の創出に寄与することにある。具体的活動として、環境保全を図る活動、社会教育の推進を図る活動、まちづくりの推進を図る活動、子供たちの健全育成を図る活動、目的に沿った国際協力活動、それらの活動に対する助言・援助など幅広く展開している。

(3) 棚田百選の認定 1995年以降、棚田に関する関心が高まる中、農林水産省は、次の3つ基準(①棚田の保全維持に積極的に取り組んでおり、今後も継続的に取組まれる見込みがあること、②原則として1ha以上の団地が形成されていること、③国土の保全、生態系の保全、景観（棚田の形状的な美しさ・周辺地域を含んだ農村景観としての美しさ・はさ掛けなど農業に関する歳時記としての景観の美しさ、伝統・文化の維持・保全のいずれかが優れた棚田であること）を設けて、1999年に117地区、134箇所を棚田百選として認定している⁽⁴⁶⁾。

(4) 棚田の名勝指定 文化庁は1999年に長野県更埴市にある千枚田「姥捨（田毎の月）」の棚田を国の名勝に指定（第一号）し、次いで2001年には、輪島の白米の棚田を名勝として指定している（第二号）⁽⁴⁷⁾。文化庁は2000年度から棚田を含め農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関して検討を開始し、2004年に棚田や里山など、人と自然とのかかわりの中で作り出されてきた文化的景観のうち、特に重要

なものを「重要文化的景観」として選定することができる等、文化財保護法の一部改正が行われた⁽⁴⁸⁾。

(5) 棚田オーナー制度 棚田オーナー制度とは、都市住民等の参加により、地域の農地を守っていくことを目的とする制度である。棚田オーナー制度は1990年代初めに始まり⁽⁴⁹⁾、平成16年現在、83地区において棚田オーナー制度が展開されている。棚田オーナー制度は多様な形で全国展開されている。交流型の棚田オーナー制度は西日本の方で圧倒的に多い。棚田オーナー制度を実施している地区の内、棚田百選に選定されているところは34地区、その他が49地区となっている。棚田オーナー制度の名称・面積・会費・保証・作業内容等はさまざまであるが、右棚田オーナー制度は、Ⅰ＝農業体験・交流型－農業体験に重きが置かれ、田植え、草刈り、稲刈りなど(37地区)、Ⅱ＝農業体験・飯米確保型－飯米確保が主目的だが、田植え、稲刈り参加もある(8地区)、Ⅲ＝作業参加・交流型－Ⅰ・Ⅱ類型を一步進めた形態、来訪回数や参加形態が増える(17地区)、Ⅳ＝就農・交流型－来訪頻度が最も多い形態(3地区)、Ⅴ＝保全・支援型－和み型(16地区)、Ⅵ＝その他(2地区)に分類することができる⁽⁵⁰⁾。

(6) 棚田基金 棚田基金は、都道府県に基金を設け、その運用益の活用により棚田保全活動を行う集落組織等の育成・定着・多様な主体の参画並びに持続的な保全活動の支援を行うことを目的とするものである。事業主体は県(一部市町村、土地改良区等)であり、その事業内容は①保全ネットワーク推進事業(啓発・普及活動・ボランティアへの登録・参加など)、②保全活動推進事業(住民組織の活動計画策定、調査・研究、保全研修の開催等)、③保全活動支援事業(地域住民活動等)への支援である。

(7) 棚田トラスト 棚田トラストは棚田の保全を目的とする(棚田オーナー制度と同様)が、農作業を義務としていないことから、遠方の者でも会員になることができる。会員になった者は、棚田米の支給、情報誌の送付、イベントへの案内などの恩恵を受けることができる。

(8) 構造改革特区(農業特区) 構造改革特別区域法第3条1項の規定に基づき、構造改革特別区域基本方針が定められた(2002)。右基本方針は、経済の活性化を図るために地域特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を定め、当該地域が自発的に構造改革を進めることにある、としている。農業特区は構造改革特区の農業版であり、農業特区の認定により各地に多様な農業経営が展開され、地域の活性化が図られることが期待されている⁽⁵¹⁾。

(9) 里地棚田保全整備事業 「ふるさと水と土ふれあい事業」と「棚田地域等保全整備事業」が見直され、2003年度より、「里地棚田保全整備事業」(実施期間2003～2007)としてスタートしている。「ふるさと水と土ふれあい事業」は、過疎化・高齢化が進行している中山間地域において中山間ふるさと・水と土保全対策事業と連携して、土地改良施設及び農地の多面的機能の維持保全を図り、地域活動の活性化や都市との交流を図るためハード面の整備を実施することを目的としている。他方、「棚田地域等保全対策整備事業」は、棚田地域での営農を継続し、棚田の持つ多面的機能を維持するため、地域の実情に即した簡易な設備を行い、地域の維持活性化に勤めることを目的として、①棚田地域保全計画の策定、②簡易な農業生産基盤の整備、③保全活動施設の整備、④棚田保全推進事業などを行ってきた。

(10) 中山間地域直接支払制度 中山間地域直接支払制度とは、農業生産条件の不利な中山間地域を対象にして、耕作放棄の原因となる農業生産条件の不利性を補正し、適正な農業生産活動の維持を通じて、農業の多面的機能の維持発揮を図ることを目的とするものである。対象地域は自然的・経済的・社会的条件の悪い地域(特農・山振・過疎・半島・離島・奄美・小笠原など地域振興立法8法の指定地域)にある対象農地(①急傾斜農地—田1/20以上、畑15度以上、②小区画・不整形な水田—大多数が30a未満で平均20a以下、③草地比率の高い地域の草地、④傾斜採草放牧地)とし、対象行為を限定(集落又は個別契約に基づき、5年以上継続して農業生産活動が行われること)し、さらに農業生産活動を

行う農業者に対して、一定の金額(田：急傾斜 1/20-10 a 当たり、21,000 円、緩傾斜 1/100~1/20-同 8,000 円、畑・草地についての支払額は前者より小額になっている)が支払われるとする制度ある。この制度は 2000 年度に導入 (2000~2004) されている。この制度の実効性についての調査 (「集落協定代表者に対する直接支払制度に対する意識調査」) によると、集落協定の締結による効果があったとする者が 9 割を超え、この制度が廃止されると耕作放棄が増えるとする者が 9 割を超えている。また、第 10・11 回全国棚田協議会においても直接支払制度の継続を求める要望が強かった。この制度はいくつかの変更点を含みつつ、2005 年からさらに 5 年間継続されることになった⁽⁵²⁾。

(11) 農村景観保護に関する法律 農村景観の保護に関連する主要な法律として、土地改良法 (昭和 24)、文化財保護法 (昭和 25)、離島振興法 (昭和 28)、自然公園法 (昭和 32)、山村振興法 (昭和 40)、農業振興地域の整備に関する法律 (昭和 44)、農村地域工業等導入促進法 (昭和 46)、半島振興法 (昭和 60)、集落地域整備法 (昭和 62)、多極分散型国土形成促進法 (昭和 63)、市民農園整備促進法 (平成 2)、環境基本法 (平成 3)、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律 (平成 5)、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律 (平成 6)、優良田園住宅の建設の促進に関する法律 (平成 10)、食糧・農業・農村基本法 (平成 11)、過疎地域自立促進特別措置法 (平成 12)、自然再生法 (平成 14)、景観法 (平成 16) などが制定されている⁽⁵³⁾。このように、早くから過疎地の振興及び農業振興に関する法律が制定されているにもかかわらず、それらの法目的が実現されないばかりか、良好な農村景観も失われてきた。そこで、最近食料・農業・農村基本法及び景観緑三法等が制定され、農村景観の保護に積極的に取組まれることになった。

五 棚田保護の課題

以下、棚田保護につきいくつかの課題を提起し、まとめにしたい。①

農村（棚田）景観は健全な農業・農村が維持されていることによってはじめて維持される⁽⁵⁴⁾。「健全な農業・農村」とは、人々が農村において自信と誇りを持って住み・働き・生きがいを持つ、「場」であることを意味する。しかし、現在の農業・農村は農業後継者不足、高齢化、農村人口の減少といった深刻な問題を抱えている。こうした問題が解決されない限り、農村景観は保護・保全・創造されないであろう。②農業（棚田）は稲作農業の長い歴史の中で形成されてきた自然調和型の生き物産業であり、こうした歴史的所産としての棚田の存廃については慎重に判断されなければならない⁽⁵⁵⁾。③農業の再生に当たって、都市住民の参加・協力が必要であるといわれている⁽⁵⁶⁾。しかし、都市住民と農村住民との間には農業・棚田観についてギャップがある。筆者はそのギャップを軽視してはならないと思う。蓋し、現に農業の重要性が相対的に低下する中、農業問題が都市からみた農業・農村問題に移行するかのように見受けられるからである。筆者は農業・棚田の保全が都市住民側からの押し付けになってはならないと考えている⁽⁵⁷⁾。④すでにみたように、棚田景観の保全に向けてさまざまな取組が展開されている⁽⁵⁸⁾が、全体としては棚田面積は依然として減少している。これはまさにパートナーシップの欠如の現れによるものである。⑤良好な棚田景観を守るには、何よりも棚田地区において生活できる農業を確立することが必要となる。すなわち、農村を生活の「場」として、農業が農業として成り立つ仕組みを構築することが求められる⁽⁵⁹⁾。⑥棚田景観の保護は当該地域の特殊性を考慮しつつ、地域的一体性（森林地域・中山間地域・平地農村・都市との一体性、単一地域の整備及び隣接地域との関係など）の中で捉えていくことが必要である⁽⁶⁰⁾。⑦現在、平成の市町村合併が進行しているが、市町村合併によって、棚田保護への取組が軽視されるようなことがあってはならない⁽⁶¹⁾。⑧近時、景観保護に向けて新法の制定及び既存法の改正がなされているが、既存法がその役割（過疎地の振興及び農地の保護）を果たせなかった原因を究明しつつ、今後は景観保護を目的とする法が実効性のあるものとして運用されていくことが求められる⁽⁶²⁾。⑨農村景観保

全についての国民の意識が決して高くないことを考えるとき、今後景観教育を行っていくことが必要となろう⁽⁶³⁾。景観はその国の文化レベルを表現するものであり、誇りを持てる景観をつくるためには、国・地方公共団体・事業者・国民が一体となって取り組むことが必要となろう⁽⁶⁴⁾。⑩良好な農村(棚田)景観を保護・保全・創造していくには土地利用に関する規制を強化していく必要がある⁽⁶⁵⁾。⑪その他、棚田技術者の養成⁽⁶⁶⁾などが課題となろう。

注

(1) 中島峰広『日本の棚田一保全への取り組み』(古書書院、2000)22頁、240頁図1、241-243頁付表1日本の棚田百選参照。

『日本の棚田百選』認定地区一覧

都道府県	市町村名	棚田名	都道府県	市町村名	棚田名
岩手	一関市(大東町)	山吹	静岡	天城湯ヶ島町	荒原の棚田
宮城	丸森町	沢尻	静岡	天城湯ヶ島町	下ノ段の棚田
宮城	栗野市(栗駒町)	西山	静岡	戸田村	北山の棚田
山形	朝日町	楯平	新潟	上越市(安塚町)	上船倉の棚田
山形	山辺町	大蔵	新潟	上越市(大島村)	蓮野の棚田
山形	大蔵村	四ヶ村の棚田	新潟	十日町市(松之山町)	狐塚の棚田
栃木	茂木町	石畑	新潟	柏崎市(高柳町)	花坂の棚田
栃木	烏山町	国見	新潟	柏崎市(高柳町)	梨の木田の棚田
千葉	鴨川市	大山千枚田	新潟	柏崎市(高柳町)	大開の棚田
長野	小諸市	宇坪入	新潟	下田村	北五百川の棚田
長野	上田市	稲倉	富山	氷見市	長坂
長野	東御市(東部町)	姫子沢	富山	八尾町	三乗
長野	東御市(東部町)	滝の沢	石川	津幡町	奥山田
長野	飯田市	よこね田んぼ	石川	富来町	大笹波水田
長野	八坂村	重太郎	石川	輪島市	白米の千枚田
長野	白馬村	青鬼	福井	越前町	梨子ヶ平地区千枚田
長野	大岡村	慶御沖	福井	高浜町	日引
長野	大岡村	根越沖	岐阜	白鳥町	政ヶ洞
長野	大岡村	原田沖	岐阜	八尾津町	上代田
長野	千曲市(更埴市)	嫉捨	岐阜	恵那市	坂折
長野	信州新町	塩本	岐阜	高山市(上宝村)	田頃家
長野	中条村	栃倉	岐阜	高山市(久々野町)	ナカイ田
長野	中条村	大西	愛知	新城市(鳳来町)	四谷千枚田
長野	中条村	田沢沖	愛知	設楽町	長江の棚田
長野	飯山市	福島新田	三重	熊野市(紀和町)	丸山千枚田
静岡	浜松市(引佐町)	久留女木の棚田	三重	松阪市(飯南町)	深野のだんだん田
静岡	浜松市(天竜市)	大栗安の棚田	三重	亀山市	坂本

都道府県	市町村名	棚田名	都道府県	市町村名	棚田名
滋賀	高島市（高島町）	畑の棚田	佐賀	西有田町	岳の棚田
京都	大江町	毛原	佐賀	小城市（小城市）	江里山の棚田
京都	京丹後市（丹後町）	袖志	佐賀	佐賀市（富士町）	西の谷の棚田
大阪	千早赤阪村	下阪飯の棚田	長崎	波佐見町	鬼木棚田
大阪	能勢町	長谷の棚田	長崎	福島町	土谷棚田
兵庫	多可町（加美町）	岩座神	長崎	川棚町	日向の棚田
兵庫	佐用町	乙大木谷	長崎	長崎市（海外町）	大中尾棚田
兵庫	香美町（美方町）	うへ山	長崎	南有馬町	谷水
兵庫	香美町（村岡町）	西ヶ岡	長崎	千々石町	清水棚田
奈良	明日香村	神奈備の郷（稻渕）	熊本	産山村	扇棚田
和歌山	清水町	あらぎ島	熊本	八代市（坂本村）	日光の棚田
鳥取	岩美町	横尾	熊本	八代市（東陽村）	天神木場の棚田
鳥取	若桜町	券米	熊本	八代市（東陽村）	美生の棚田
鳥根	益田市	中垣内	熊本	上天草市（龍ヶ岳町）	大作山の千枚田
鳥根	南海市（大東町）	山王寺	熊本	山鹿市（菊鹿町）	静趣活創棚田・番所
鳥根	奥出雲町（横田町）	大原新田	熊本	球磨村	鬼の口棚田
鳥根	邑南町（羽須美村）	神谷	熊本	球磨村	松谷棚田
鳥根	浜田市（旭町）	都川	熊本	水俣市	寒川地区棚田
鳥根	浜田市（三隅町）	室谷	熊本	三都町（矢部町）	峰棚田
鳥根	吉賀町（柿木村）	大井谷	熊本	三都町（矢部町）	菅迫田
岡山	久米南町	北庄	大分	由布市（挾間町）	由布川奥詰
岡山	久米南町	上籾	大分	別府市	内成棚田
岡山	美咲町（旭町）	小山	大分	豊後大野市（緒方町）	軸丸北
岡山	美咲町（中央町）	大崩和西棚田	大分	玖珠町	山浦早水
広島	安芸太田市（筒賀村）	井仁	大分	宇佐市（院内町）	両合棚田
山口	長門市（油谷町）	東後畑	大分	中津市（山国町）	羽高棚田
徳島	上勝町	榎原の棚田村	宮崎	えびの市	真幸棚田
徳島	井川町	下影	宮崎	高千穂町	尾戸の口（神々の里）
香川	池田町	中山千枚田	宮崎	高千穂町	栃又
愛媛	内子町（五十崎町）	泉谷	宮崎	高千穂町	徳別当
愛媛	西予市（城川町）	堂の坂	宮崎	日之影町	石垣の村
愛媛	松野町	奥内	宮崎	五ヶ瀬町	鳥の巣
高知	梶原町	千枚田	宮崎	五ヶ瀬町	下の原
福岡	星野村	広内・上原地区棚田	宮崎	五ヶ瀬町	日蔭
福岡	うきは市（浮羽町）	つづら棚田	宮崎	日南市	坂元棚田
福岡	甘木市	白川	宮崎	西米良村	向江棚田
福岡	東峰村（宝珠山村）	竹	宮崎	西米良村	春の平棚田
佐賀	唐津市（相知町）	蕨野の棚田	鹿児島	薩摩川内市（入来町）	内之尾
佐賀	唐津市（肥前町）	大浦の棚田	鹿児島	姶娃町	佃
佐賀	玄海町	浜野浦の棚田	鹿児島	湧水町（栗野町）	くりの町幸田の棚田

主 催：農林水産省構造改善局開発課

認定ヶ所：117 市町村 134ヶ所

認 定：1999 年 7 月 26 日

農林水産大臣

上記の表は、平成 17 年 11 月 1 日現在で作成。市町村名の（ ）内は、市町村合併前の旧市町村名。

http://www.yukidaruma.or.jp/tanada/zt_se100.htm

- (2) 農林水産省大臣官房統計部編集『農業構造動態調査報告書—基本構造—』(農林水産統計部、平成 16) 64 頁、農林水産省大臣官房情報課編『食料・農業・農村白書参考統計表平成 16 年度』(農林統計協会、平成 16) 122 頁、田代洋一「耕作放棄の要因と対策」農業と経済 2003 年 9 月号 5-13 頁など参照。
- (3) 第 10 回全国棚田サミットの第 1 分科会(「棚田保全の潮流」)において、中島氏から棚田面積についての正確な調査に関する資料はないが、1970 年から 2001 年までの間に棚田面積は 50%程度減少しているのではないかと報告があった。
- (4) 1972 年に自然環境保全法が制定され、その後自然環境保全に関する新法及び法改正が行われることになる。自然環境の保全に関しては、山村恒年『自然保護の法と戦略』(有斐閣、1989)、畠山武道『自然保護法講義』(北海道大学図書刊行会、2001)、南真二『自然環境保全・創造法制—持続可能な開発の為の提案』(北樹出版、2002)、村田哲夫「自然環境保全の法的システム」都市問題研究 56 巻 10 号 3-24 頁など参照。
- (5) 環境庁編『環境白書』(昭和 52・53 年版) 参照。
- (6) 大来佐武郎監修『地球規模の環境問題』2 貧しさから生ずる資源の枯渇(中央法規、1990)、谷山鉄郎『地球環境保全概論』(東京大学出版会、1991)、原剛編『新地球環境読本—21 世紀への提言とメッセージ』(福武書店、1992)、中島克巳・林忠吉編『地球環境問題を考える—学際的アプローチ』(ミネルバ書房、1997)、宇沢弘文・田中廣滋編『地球環境政策』(中央大学出版部、2000) など参照。わが国において農業の多面的機能が論じられるようになるのは、1982 年の農政報告書(「80 年代の農政の基本方向の推進について」)において、「農業の多面的機能」という用語が用いられてからである。
- (7) 棚田景観保護の取組みについては、後述四 2 参照。
-
- (8) 新村 出編『広辞苑』第四版(岩波書店、1991) 1604 頁。棚田とは「耕地の傾斜が一定の限界を超えているため、自然の地形のままでは耕作できない場合、山腹などの傾斜地に階段状に耕地を造成したもの。梯田・膳田ともいわれる」瀬野精一郎編集『日本荘園史大辞典』(吉川弘文堂、2003) 141 頁。その他、棚田定義については、中下 弘編集『日本史大事典』(平凡社、1993) 757-758 頁、棚田支援市民ネットワーク編『連続講座「棚田第二期講義録集」』(2001) 1-7 頁など参照。
- (9) 前出(注 1) 13 頁、農水省が 1988 年に行った「水田要整備量調査」において、対象とした傾斜(水平面を 20 メートル進んだとき、1 メートルほど高くなる傾斜) 基準による。
- (10) 前出註 (1) 241-243 頁の付表 1 参照。
- (11) 木村和弘「傾斜地水田農村整備と今後の土地利用」農土誌 70 巻 3 号 191-

194 頁、『第 8 回全国棚田サミット報告書』第 7 分科会 96 頁、『同 9 回全国棚田サミット報告書』第 5 分科会 90 頁など参照。

(12) 前出注 (1) 241-243 頁付表 1、同 48-82 頁参照。

(13) 日本学術会議「地球環境・人間生活に拘わる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）Ⅱ」（平成 13 年 11 月）27-43 頁、前出注 (1) 83-129 頁、農業土木学会編『改定農村計画学』（社団法人農業土木学会、平成 15）223 頁表 6.4、OECD レポート『農業の多面的機能』（農文協、2001）、春山成子編『棚田の自然景観と文化景観』（農林統計協会、2004）15-19 頁、山崎耕字・久保祐雄・西尾敏彦・石原 邦『新編 農学大事典』（養賢堂、2004）189-199 頁、『図説食料・農業・農村白書平成 14 年度』（農林統計協会、平成 15）161 頁、農林水産省編『食料・農業・農村白書平成 16 年度』（農林統計協会、2005）205-209 頁など参照。食料・農業・農村白書は毎年農業の多面的機能を重要な事項として取り扱っている。

(14) 平成 5 年から同 15 年の間に農村の生活環境施設は大幅に改善されたとする（前出注 (2) 『食料・農業・農村白書参考統計表平成 16 年度』73 頁）。都市規模別生活環境整備状況については、前出注 (13) 『食料・農業・農村白書平成 16 年度』203 頁の図Ⅲ-9 参照。

(15) 棚田百選に選定されている棚田の 21 箇所でも圃場整備がなされている（16%）が、圃場整備を終えた棚田においても耕作放棄がみられるとしている（前出注 (11) 第 7 分科会 96 頁）。

二

(16) 『図説食料・農業・農村白書平成 12 年度』（農林統計協会、平成 13）226 頁は、昭和 45 年から平成 12 年までの間に 7,500 の農業集落が減少したとする。大森研一「集落消滅の社会的損失」農業と経済 2005 年 3 月号 25-34 頁、両角和夫「「限界集落」地域に対する政策的支援」同 75-80 頁など参照。

(17) 米価（60 kg）は昭和 59 年 18,668 円をピークに低落を続け、平成 15 年には 13,748 円に下がっている（<http://www.ne.jp/asahi/nagaishi/kyoto/komekakaku.html>）。

(18) あらぎ島（しみずのお米）、長谷（シルク 21、まつりばれ）、高千穂町（自然乾燥米）、大山千枚田（天水米）、白米（純米千枚田）、青鬼（白馬紫米）、東後畑（楊貴妃の夢）、浮羽町（浮羽清流米）、丸山千枚田（丸山千枚田米）、大蕨（大蕨棚田米）、大井谷（大井谷産棚田米）、蕨野（棚田米蕨野）、土谷、井仁、檜原、栗野町（棚田米）など、地域特性を生かした棚田米の生産が行われている（青柳健一『日本の棚田百選』（小学館、2002）。棚田米の生産・販売拡大について、前出注 (11) 『第 8 回全国棚田サミット報告書』第 3 分科会 47-58 頁、『第 9 回全国棚田サミット報告書』第 3 分科会 56-71 頁、『第 10 回全国棚田サミット報告書』第 2 分科会 41-64 頁などで検討されている。

- (19) 棚田オーナー制度、産直、グリーン・ツーリズム、市民農園、農業公園、ビオトープ、グラウンドワークトラスト、オープン・エア・ミュージアム、パートナーシップ、里山文化活動、特別老人ホームの建設、農業特区などが展開されている。前出注(14)『食料・農業・農村白書平成16年度』325-326頁は都市と農村に関する交流を詳細に紹介している。都市と農村の連携についての現状と課題について、山崎光博『グリーン・ツーリズムの現状と課題』(筑波書房、2004)、井上和衛『都市農村交流システム』(同、2004)、浅井昭三『日本の農産物直売所』(同、2004)など参照。
- (20) 一人当たりの米の年間消費量は、1962年には118.3キログラムであったが、2003年度には61.9キログラムに激減している(前出注(2)『食料・農業・農村白書参考統計表平成16年度』62頁)。
- (21) 農村景観の保全の必要性に関する回答は20%に満たないとしている(前出注(16)『図説食料・農業・農村白書平成12年度』277頁)。
- (22) 野生鳥獣による農業被害は農業従事者の営農意欲を損ない、耕作放棄につながる事が指摘されている(前出注(13)『食料・農業・農村白書平成16年度』平成17年度食料・農業・農業対策14頁)。
- (23) 景観保護を目的として、平成16年には景観緑三法(「景観法」、「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」)が制定され、積極的に農村景観の保護に取り組まれることになった(監修国土交通省都市・地域整備局都市計画編集景観法研究会『概説景観法』(ぎょうせい、平成16)。しかし、従来、農村景観の保護に関する法整備が都市景観の保護に関する法整備に比して遅れていたことは否めない(関東弁護士会連合会編著『里山保全の法制度・政策』(創林社、2005)74-252頁、荏原明則「農村景観の保護」、阿部泰隆・水野武夫編『環境法学の生成と未来』(信山社、1999)312-344頁など参照)。

三

- (24) 棚田の多面的機能についての記述は、前出注(13)に列挙した資料による。農業の多面的機能の貨幣評価については、前出注(13)『食料・農業・農村白書平成16年度』206頁表III-2参照。
- (25) 前出注(2)『食料・農業・農村白書参考統計表平成16年度』(「国民経済における農業の地位」)86-87頁参照。
- (26) 棚田米は、生活排水の影響を受けず、自然の中で有機無農薬栽培などを行うことによって、差別化を図ることは可能である(前出注(1)171-172頁、『第9回全国棚田(千枚田)サミット報告書』第3分科会64頁など参照)。
- (27) 『第8回全国棚田協議会報告』堂本暁子「田んぼは生物多様性の宝庫」11-15頁(基調講演)、同「生物多様性と棚田保全」(第4分科会)71-79頁、『第9回全国棚田サミット報告書』第4分科会「生物多様性と棚田」72-88頁、杉山恵

一・中川昭一郎『農村自然環境農村保全・復元』（浅倉書店、2004）など参照。環境省と農林水産省は2001年から連携して農業用水路や溜池など田圃のまわりの生物調査を行っている。

- (28) 農業のもつ多面的機能、なかでも特に、社会文化的機能を金銭的に評価することは困難である。
- (29) 前出注（14）『食料・農業・農村白書平成16年度』62-68頁参照。
- (30) 同上52-61頁。
- (31) 国際連合食糧農業機関（FAO）編集『世界食料農業白書』（2002年報告）特集：地球サミット10年後の戦争と地球規模の公共財（農山漁村文化協会、平成15）3-36頁。世界の食料事情は改善されているがバラツキがあるとしている。日本は現在大量に農産物を消費しており、それらを生産するには、1,770万haの農地（日本の農地の約2.7倍の農地）が必要（国外に依存すること）であるといわれている。
- (32) 中山間地域とは、平野の外側の周辺部から山間地までの国土の骨格的部分をいう。中山間地域は国土の7割程度を占め、そこには総人口の14%が住み、農業生産額、農地面積の4割を占めるなど、中山間地域農業は我国の農業・農村の中で重要な役割を果たしている。大局的には、世界的食料不足、経済活動が顕著に低下した場合、海外の食料に依存できなくなることが予測される。

四

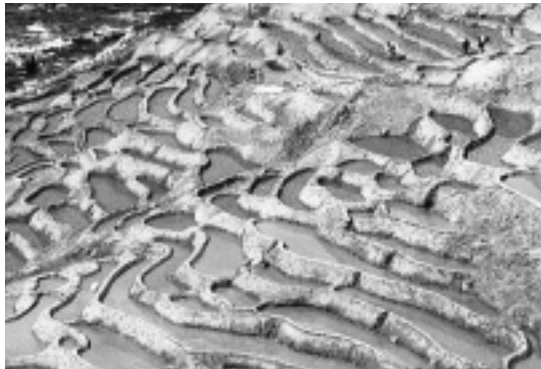
- (33) 長谷川周一「棚田の役割と保全」（農林統計局協会、2002）田淵俊雄・塩見正衛編『中山間地と多面的機能』70-86頁。
- (34) 大量生産—大量消費—大量廃棄社会から持続可能な社会への転換が求められている。
- (35) 10a当たりの収穫量は昭和43年度449キログラム、同50年度には481キログラムであったが（日本農業年鑑刊行会『年表20世紀の日本農業—日本農業年鑑2001別冊（家の光協会、2000）、平成6年度には499キログラム、平成7年には501キログラム、同15年には524キログラムと最近では500キログラムを越えている（前出注（2）『食料・農業・農村白書参考統計表平成16年度』63頁）。
- (36) 前出注（13）参照。
- (37) わが国において、都市人口が農村人口を越えたのは1955年以降である。その後、過疎化が進化し、農家人口は1970-2000までの30年間に半減している（生源寺真一編『21世紀日本農業の基礎構造—2000年農業センサス分析』（農林統計協会、2003）31頁の表1-1、前出注（14）『食料・農業・農村白書参考統計表』平成16年度25頁など参照。
- (38) 第一次・第二次石油ショックによって、資源に限りがあることが明確になり、価値観が多様化するなか豊かさの問い直しがなされるようになる。具体的

- には、人々は日常生活のなかにゆとり、やすらぎ、いやしを求めるようになる。
- (39) <http://www.maff.go.jp/wto/iken/seron-tyousa.htm> (総理府) 内閣総理大臣官房広報室 農産物貿易に関する世論調査 (平成 12 年 7 月調査)。
- (40) 国土交通省: 美しい国づくり政策大綱 (平成 15 年 7 月) 参照。農水省は平成 15 年 9 月に「水とみどりの「美の里」プラン 21—個性ある魅力的な農山漁村づくりに向けて—」を策定している。同書は施策の展開方向として 6 つの項目を掲げつつ、景観配慮の原則化をうたっている点が注目される。
- (41) 現に、都市近郊の農村が都市化され、旧市街地が閑散としていたり、中山間地域が崩壊の危機にあることを考えるとき、利用可能な土地を適切に利用していくことが必要となろう。
- (42) 農と食が分離し、都市化が進行するにつれ、農への関心が薄らでいくことが予想される。また、グローバル化の進行は非効率的なもの、金銭評価が困難なものを排除することになるが、循環型社会では環境倫理(資源が無限でないこと、環境利益を現世代の者が独占することは許されないこと、生物・環境・生態系の保護)に従った行動を取ることが求められることになろう。このことはあるがものがあるがものとして利用することであり、21 世紀社会はこうした曖昧さを含み込んだ柔軟な社会でなければならない。
- (43) 棚田放棄された農地に果実の栽培、乳牛の飼育、森林への転用が検討されているが、転用地が適切に管理されないと、転用地は荒廃し、野生鳥獣による被害の発生が予想される。現に、中山間地域では野生動物が農地に侵入し農業被害が発生しており、それを防止するために様々な取組が展開されている。
- (44) 生産基盤の整備が行われ、農業従事者は労働を軽減されたが、他方失ったものの大切さを改めて問い直され、循環社会にふさわしい農業を実践することが求められている。
- (45) 第 1 回全国棚田サミットから毎回『報告書』(共同宣言—第 4 回以降)が発行されている。前出注 (3) 第一分科会参考資料 1 頁は、棚田保全活動を I 草創期 (平成 H 7~9)、II 充実期 (平成 10~13)、III 発展期 (平成 14~16) に分けて棚田保全活動を整理している。
- (46) 棚田百選の認定目的は棚田のもつ多面的機能を保全することによって、農業農村に対する理解を深めることにある。棚田認定過程については、前掲注 (1) 238-239 頁参照。『棚田百選』に関する写真集としては、ふるきやらネットワーク編『棚田—ふるさとの千枚田 (フォトルナビス)』(講談社、1996)、森田敏隆『棚田百選』(講談社、2001)、青柳健二『日本の棚田百選』(小学館、2002)、平松純宏『棚田の四季』(株式会社グラフィック社、2002)、梅野秀和『棚田』(星雲社、2004)、田中ヒロフミ『日本の棚田紀行』(太陽出版、2005) などが出版されている。
- (47) 1995 年にコルディレラ棚田群が世界遺産として登録されたのを機に、日

本では文化財保護法が見直され、棚田が「文化的景観」として位置付けられることになった。



棚田名：姨捨の棚田
所在地：長野県千曲市
枚数・面積：2000枚・25.0ha
<http://www.tamano.or.jp/usr/sumiyosi/tanada198.html>



棚田名：白米4枚田
所在地：石川県輪島市
枚数・面積：2092枚・1.2ha
<http://www.tamano.or.jp/usr/sumiyosi/tanada183.html>

(48) http://www.bunka.go.jp/1hogo/nourinsuisan_bunkatekikeikan_hokoku.html. 文化庁文化財部記念物課「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究（報告）」、文化財480号7-62頁、岩橋理彦「新たな文化財保護行政の展開」月刊文化財500号13-15頁、河村裕美「文化的環境の保護」

同 16-22 頁など参照。

(49) 前出注 (1) 183 頁。

(50) 前出注 (3) 第 10 回全国棚田サミット報告の際に第一分科会において配布された参考資料表類型別棚田オーナー制度(2004 年)、『全国棚田オーナー制度一覧』(http://www.inakajin.or.jp/tanada/tanada_list.html)など参照。棚田オーナー制度については、全国棚田サミット分科会において度々議論がなされている。『第 8 回全国棚田サミット報告書』26-35 頁、『第 9 回棚田サミット報告書』38-55 頁など。杉山恵一・中川昭一郎編集『農村自然環境の保全・復元』(千賀裕太郎)(朝倉書店、2004) 148-153 頁など参照。

(51) 農林水産省関連のものについては、<http://www.maff.go.jp/tokku/itiran170913.htm> 参照。事項別認定件数で最も多いのは、農業生産法人以外の法人による農業経営(64 件)、次いで市民農園開設主体の拡大(50 件)、農地取得の際の下限面積要件の緩和(43 件)となっている。認定件数を年度別でみると、平成 16 年には前年度比 1.5 倍となっているが、同 17 年には認定件数は前年度より減少している。構造特区については、農業と経済 特集 農業と構造改革特区 2003 年 5 月号。特に、矢口芳生「特区」でも止まらない農業解体へのカウントダウン」25-34 頁参照。

(52) 直接支払制度等については、<http://www.pref.hiroshima.jp/nourin/noutai/tyuu/tyuu5.html> 参照。この制度の変更点は①集落の将来像の明確化、それを実現するための活動計画の作成と実践、②前向きな取組を促す段階的な交付金単価の設定、③高齢化が進む集落協定と担い手のいる集落協定等との連携の促進、④共同取組活動担い手の配分される交付金の活用方法を明確にすることにある。

(53) 前出注 (23) 東京弁護士会連合会編著『里山保全の法制度・政策』第 2 章 第 4 178-252 頁参照。

五

(54) 棚田(景観)は生産・生活・自然が一体となって存在している。すなわち、良好な棚田は農の営み(農業生活・自然・環境)が健全に行われている結果として維持されている、生きた景観であるといえることができる。

(55) 棚田の形成過程及び棚田の果す役割機能を考えるとき、棚田の存廃は経済的合理性からだけではなく、総合的視点(国土の有効利用、人口政策、環境政策、農業政策、地域政策など)から判断すべきものとする。棚田景観は農村生活・労働の在り方によって変化することは言うまでもない。しかし、その変化は単に現在から将来をみるのではなく、過去→現在→未来、過去←現在→未来という歴史的連続の中で判断すべきものとする。

(56) 農業に多くの価値が求められているおり、農業を継続していくためには都市住民との連携を図っていく必要があるとする(食料・農業・農村基本法 36

条）。

(57) 都市住民が農業に求めるものは、自然、うるおい、いやし、静かさ、広い農地、農村の景観等である。都市住民が農村・農業に期待する事柄は農業の経済的合理性以外の機能であり、その機能の実現に当たって、農業・農村に過大な負担（多角経営・労働の過重・都市住民との多様な連携の場）を課すことになってはならない。梅田安治・野木健『農地・農村の景観』（農業土木新聞社、平成2）52頁。すなわち、連携とは、都市と農村が対等の立場に立ってお互いの長所短所を相互に理解し合い、両者の適切な結合を図ることにあると考える（祖田 修『農学原論』（岩波書店、2004）183頁。

(58) 四2参照。

(59) 前出注(57)祖田173-185頁。定住を促進するには中山間地域の生活環境・生産基盤の整備・改善が求められる。その他、兼業化の進展に伴い、農村地域の活性化を図るためには、地域社会を利用した雇用の機会の創出が求められる（生源寺眞一「成熟する日本社会と農山村」地域研究2006年1月号32頁）。

(60) 同上161-192頁、特に184-185頁参照。都市と農村とを分離・分断するのではなく、それぞれがもつ特性を生かしながら国土を一つの結合体としてとらえて行くことが必要であるとする。

(61) 平成の市町村合併によって、市町村数が7年間(1999年～2006年)で323から182に減少するとの報道がなされている(朝日新聞平成17年12月29日朝刊)。合併によって大きくなった市町村では施策の重要性及び地方自治体の財政状況のいかんによっては棚田の重要性が相対的に低下し、棚田保護が後回しにされる可能性がある。因みに、棚田百選に認定されている134市町村のうち、町村合併が行われているのは55市町村に及んでいる。

(62) 農村地域内の農地は農振法・都市計画法等によって保護するシステムは既に存在していたにもかかわらず、なぜ農村において無秩序な土地利用が進行したのか、また、割合早くから過疎対策・農村振興に関することを目的とする法律が多数制定されたにもかかわらずその法理念をなぜ実現できなかったのか。それには種々の理由が考えられるが、千賀氏はこれを4点(①運用上の柔軟性(安易な転用許可)、②地域の将来ビジョンと連同していない、③縦割行政、④トップ・ダウン方式など)から説明している(千賀裕太郎『蘇れ水辺・里山・田園』(岩波書店、2001)44-47頁)。その最大の理由は農業の再生という課題が当面の課題——効率的農業に振り回され、通時的に農村問題が考えられてこなかったことに基因しているように思われる。

(63) 都市人口が依然として増加する傾向にあり、都市住民の中には農村生活を体験したことのない者が多くなるにつれ、農村及び農村景観の問題を自己に関連する問題としてとらえることができなくなっている。こうした事態を回避するため、何らかの形で農業・農村景観保護の必要性を教育することが必要に

なってくるものと思われる (家庭・学校・社会)。食育を通して農業の問題を考えるのも一つの方法であろう (2005年食育基本法の制定—『特集 どこへ向かう日本の食生活』農業と経済 2005年10月号参照)。農村教育については、第4回全国棚田(千枚田)サミット報告書 第2分科会「農村教育を語る」18-25頁、第8回全国棚田サミット報告書第4分科会「環境教育と棚田」59-70頁などで取り扱われている。筆者は棚田は日本農業の象徴的景観であり、そこから学ぶ(勤勉さ、農民の苦労、貧しさ、自然美、文化、歴史など)べきことがたくさんあると感じている(田村善次郎『棚田の謎』(農山漁村文化協会、2003)。こうしたなか、平成15年に「環境保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」が制定されたことが注目される。

(64) 長谷川昭彦・荒樋 豊・重岡 徹『農村ふるさとの再生』(重岡 徹)(日本経済評論社、2004) 153-210頁。

(65) 耕作可能地・居住可能地が狭い中で良好な景観を保全しようとする場合、そこには自ずと将来を見据えた計画と規制が必要になってくるものと思われる。農村の土地利用に関しては、NPO法人日本都市計画家協会編『都市・農村の新しい土地利用戦略—変貌した線引き制度の可能性を探る』(学芸出版社、2003)、水口俊典「地域による総合的な土地利用管理のための新たな枠組みのあり方」224-242頁(第8章)、山本雅之「都市・農村共生に向けた新たな土地利用システム」243-260頁(第9章)など参照。

(66) 経済性と安全性を考慮して、コンクリートによる畦畔の形成がみられる。こうした修復は景観の視点及び安全性の面から新たな問題を提起することになる。