

棚田学会通信

第61号 目次 2020年6月30日発行

| | |
|-----------------|---|
| 棚田地域振興法成立の背景と意義 | 2 |
| 日本の棚田百選紹介 | 6 |
| アンケート調査報告 | 7 |
| 事務局ニュース | 8 |



写真上：

棚田ほたる火コンサート風景

ホタル火になるペットボトルは、村の小・中学生たちが回収し、地域の大人たちが細工。1200個のロウソクは、まるでほたる火のよう。昨年はオカリナ奏者の宗次郎さん（四ヶ村棚田のファン）の演奏で、棚田に訪れた1500人の方たちと交流を楽しんだ。（2019/ 8/ 3）

写真左：

昨年5月オーナー家族の田植え

20組のオーナー家族を田植え、ほたる火コンサート、稲刈り、収穫祭に招待。東京などからも訪れ村人と交流。中には肘折温泉ファンになる人も。（2019）

新型コロナウイルスにより生業・生活への様々な影響にご苦労されていることと存じます。棚田地域の活動も、ウィズ・コロナ時代の変化対応が求められていると強く感じます。

今号の特集は、昨年度施行された「棚田地域振興法」。また百選紹介は残念ながら延期となったサミット開催地・山形県大蔵村「四ヶ村の棚田」です。新たな時代を見据えたきっかけを探りつつ読んでいただければと思います。
 （棚田学会編集委員会）

特集・棚田地域振興法

棚田地域振興法成立の背景と意義

農林水産省地域整備課 課長補佐 黒田 裕一

1. はじめに

令和元年6月12日、議員立法により「棚田地域振興法」が衆参両院の全会一致をもって可決・成立し、同年8月16日に施行されました。

山村振興法、過疎法、離島振興法など、これまでも特定の地域の振興を目的とした法律はありましたが、「棚田」に着目してその保全や振興を図ることを目的とした立法は、この法律がはじめてとなります。

その意味で棚田地域振興法の成立は、棚田の保全・振興に携わる方々にとっては、大変画期的な出来事と言えます。そこで本稿では、この棚田地域振興法について、その成立の背景や経緯、法律の内容、支援策についてご紹介いたします。

2. 棚田をめぐる現状

法律の内容を紹介する前に、まずは棚田を巡る現状について見ていきたいと思えます。

(1) 棚田の面積

棚田について、公式に調査を行っているのは農林水産省の「2005 農林業センサス」になります。これによると全国の棚田面積は 13.8 万 ha、個所数 5.4 万個所との結果となっています。2005 年の耕地面積が 469 万 ha であり、棚田はその約 3% に当たります。

残念ながら、その後、統計調査の見直しにより棚田の調査は農林業センサスの対象外となり、面積の推移を把握することができていません。

なお、本調査では、棚田を「傾斜地に等高線に沿って作られた水田」と定義しており、数値基準等によって棚田を定義しているものではないことに留意が必要です。

(2) 人口減少、高齢化

棚田を取り巻く情勢変化を把握するうえでは、中山間地域のデータが参考になります。図 1 は中山間地域の人口及び高齢化率の推移を農林水産省で集計

したのですが、中山間地域の人口は一貫して減少しています。平成 17 年から平成 27 年の 10 年間で約 1 割に当たる 147 万人が減少するとともに、高齢化率は全国平均に比べ 10% 程度高く、15～20 年程度先行して高齢化が進んでいることがわかります。

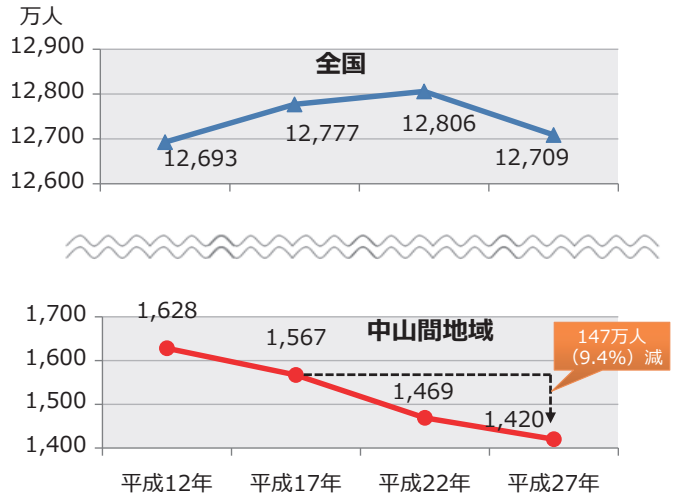


図 1 中山間地域における人口の推移

(出典：総務省「国勢調査」を基に農林水産省にて集計)

また、耕作放棄地率も平成 27 年で 16.7% と全国平均の 12.1% に比べて 5% 程度高くなっています。多くの棚田は中山間地域に位置していると考えられます。中山間地域の中でも特に生産条件の不利な棚田は、さらに厳しい状況にあると推測されます。

(3) 棚田に対する国民の認識

では、こうした荒廃の危機に直面している棚田について、国民はどのような認識を持っているのでしょうか。実は、こうした調査を全国的に行った例はこれまでありませんでした。

そこで農林水産省では、令和元年 8 月から 9 月に、全国の 20 歳以上の 1,102 人を対象に棚田に関する意向調査を行いました。(※ 1)

その結果が図 2 です。76% の人が「棚田を将来に残したい」との意向を持っており、さらに「残っていて欲しいが荒れてしまうのは仕方ない」と回答した人も含めれば、実に 94% の人が棚田が将来まで残っていてほしいとの意向を持っていることがわかりました。

この調査によって、あらためて棚田の持つ価値・重要性が多く国民の共通の認識であることが明らかになりました。

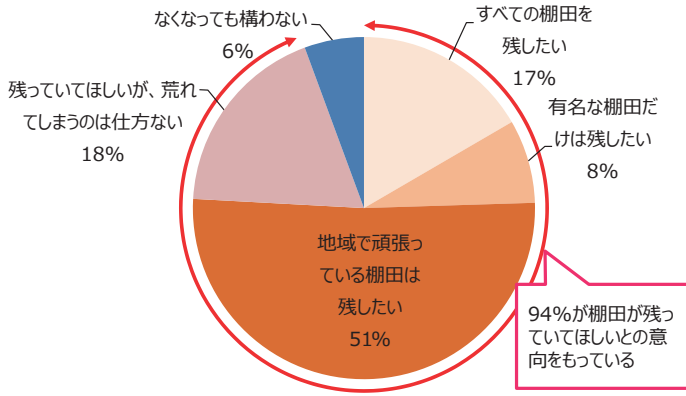


図2 「棚田を将来に残していきたいか」への回答
(出典：農林水産省「農業・農村の多面的機能及び棚田に関する意向調査」)

(4) 棚田をめぐる明るい兆し

棚田をめぐる状況は今後も厳しさを増してくると予想されますが、一方で、近年明るい兆しも出始めています。それは「関係人口」や「田園回帰」という言葉が注目されているように、若者や都市住民を中心に、地方・農村に対する関心が高まっていることです。

ふるさと納税を通じた寄付、地域産品の購入、観光での訪問、年数回の地域イベントへの参加、二地域居住、移住・定住など地域への人々の関わり方が多様化しています。「関係人口」とは、こうした地域と多様に関わる人々を指す言葉です。

ふるさと納税について見てみると、平成30年度の入件数は2,322万件、納税受入れ額は約5,127億円です。平成25年度からの5年間で、金額ベースで約35倍に増えています。

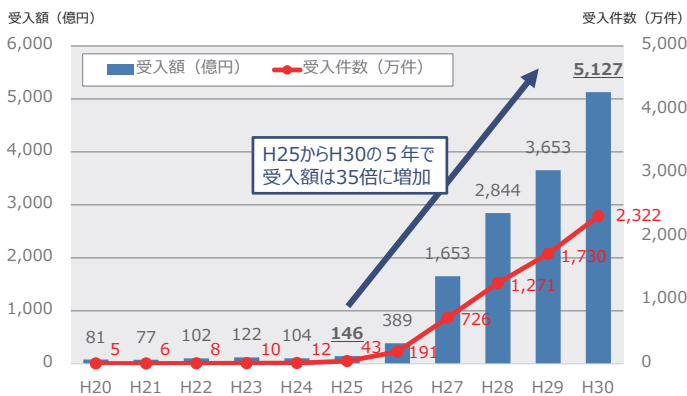


図3 ふるさと納税の受入額、受入件数の推移
(出典：総務省「令和元年度ふるさと納税に関する現況調査」)

また、地方暮らしやUJIターン希望者の移住相談に応じるNPO法人ふるさと回帰支援センターの利用者数は、平成20年から平成29年の9年間で3倍の3.3万人にまで増加しています。その内訳も平成20年は50代以上が約7割を占めていましたが、平成29年では、20～40代が7割と逆転しています。都市に住む若者を中心に、新たなライフスタイルを求めて地方移住を考える人々が増加しています。

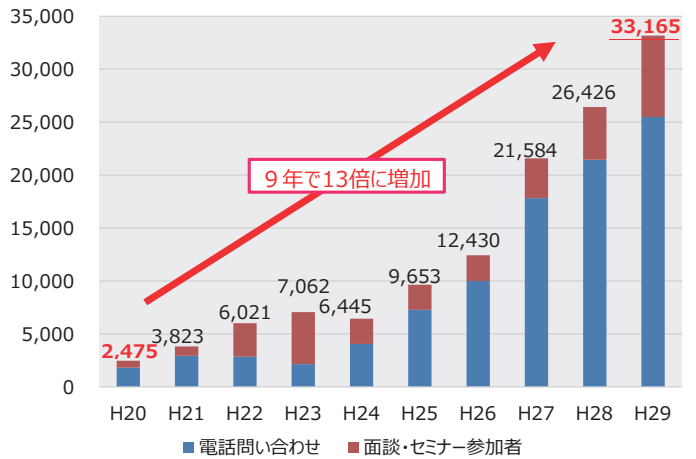


図4 ふるさと回帰支援センター相談者数の推移
(出典：NPO法人ふるさと回帰支援センター)

このように、棚田を取り巻く状況は厳しいだけではありません。こうした明るい兆しが出てきている中、棚田の保全、棚田地域の振興を省庁横断で総合的に支援するための棚田地域振興法という新たな「枠組み」ができました。棚田地域には、美しい景観、豊かな自然環境、良質な農作物、伝統文化など多くの魅力があります。その魅力を地域の創意工夫でさらに磨きあげ、棚田地域振興法の枠組みを有効に活用し地域活性化につなげていくことが重要です。

3. 棚田地域振興法成立の経緯

棚田地域振興法の立法化の検討が具体的に始まったのは、平成30年5月に自民党に設立された「棚田支援に関するプロジェクトチーム」(棚田PT。座長(当時):江藤拓議員)においてです。

棚田PTは、棚田保全に関わる有識者や保全団体の代表者等からのヒアリング、現地調査、棚田地域に対するアンケート調査などを精力的に行い、法案の基本的な考え方となる「論点」を平成30年8月に取りまとめました。その主なポイントは次のとおりです。

- ▶ 棚田は日本の宝であるとのメッセージを立法措置により示す。
- ▶ 棚田の景観、文化的価値、自然環境など棚田を核とした「地域振興」を図るとする視点の立法措置とする。
- ▶ 棚田を守るためには、6次産業化、観光連携、人材育成、交流人口拡大など多角的なアプローチが不可欠であり、各省横断的な支援枠組みを構築する。
- ▶ 関係省庁の既存施策に、地域ニーズに応じ優遇措置を盛り込む。
- ▶ 施策周知、手続円滑化のため、相談窓口として国の職員をコンシェルジュとして配置する。

この論点に基づき、法案の骨子及び条文の作成に向け、さらなる議論が行われ、並行して超党派の棚田振興議員連盟において、関係各党との調整が進められました。その結果、令和元年6月5日の衆議院農林水産委員会において、法律の草案が自民、立憲、国民、公明、維新の5会派の共同提案として提出され、6月12日に衆参両院の全会一致をもって可決・成立しました。

4. 棚田地域振興法の概要

(1) 趣旨・目的

本法律は、市町村を含む多様な主体からなる「指定棚田地域振興協議会」（協議会）による、農業にとどまらない移住・定住促進、体験学習・農村交流、文化資源の保存・活用、観光促進、自然環境の保全など棚田を核とした幅広い活動を、関係府省横断で総合的に支援するための枠組みを構築するものです。このため、内閣府、総務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省の6府省が共管し、内閣府が主管となっています。

法律名からもわかるように「棚田の保全」だけでなく「棚田地域の振興」を目的としています。これは、棚田が荒廃の危機に直面している背景には、棚田地域における人口減少や高齢化など地域の衰退があり、農業生産活動に着目した支援だけでは棚田の荒廃を防ぐことは難しく、棚田を含む地域全体の振興を図ることが重要であるとの問題意識によるものです。

また、法律の基本理念に「棚田地域の振興に関する施策は、地域の特性に即した…自主的な努力を助長すること、…多様な主体の連携・協力を促進することを旨として講ぜられなければならない」と規定されています。つまり、がんばろうとする地域を

援するのが本法律の基本的な考え方になっています。

(2) 基本的な枠組み

(基本方針、都道府県棚田地域振興計画)

まず、国が「棚田地域の振興に関する基本方針」(以下「基本方針」)を定めます。基本方針は、令和元年8月22日に閣議決定されました。政府全体で棚田を守っていくという意思を明確に示すため、基本方針は、総理大臣による立案と閣議決定という手続を経ることになっています。

この基本方針を勘案して都道府県は「都道府県棚田地域振興計画」(県計画)を作成します。

(指定棚田地域の指定)

法律に基づく支援の対象となるのは「指定棚田地域」です。政令で定める「棚田地域」の要件に該当する地域の中から、都道府県が申請し、指定基準に適合するとして国に認められた地域が指定棚田地域になります。

前提となる「棚田地域」の要件は、昭和25年2月時点の市町村(旧市町村)の区域で、その区域内に勾配1/20以上の一団の棚田が1ha以上あることです。なお、棚田は「傾斜地に階段状に設けられた田」と定義され勾配等の基準は設けられていません。

指定基準は、法律で①棚田地域の振興のための措置を講ずることが適当であると認められること、②棚田地域振興活動が円滑かつ確実に見込まれることの2つが要件として定められ、基本方針にその詳細が定められています。

①の必要性については、人口減少、高齢化等の社会経済情勢の変化により棚田が荒廃の危機に直面していること、多面にわたる機能に優れた棚田が地域内にあることが基準となっています。

②の活動の確実性については、棚田の保全や振興体制が構築されている又はその見込みが高いこと、都道府県、市町村など行政による積極的な関与が見込まれることが基準となっています。

なお、指定棚田地域の申請は都道府県が行うことになっていますが、市町村又は地元関係者が都道府県に対し申請をするよう提案することも可能です。後述の協議会の組織にあたっては同様に地元関係者が提案することが可能です。このように本法律は、地域の発意で活動に取り組むことができるボトムアップの考え方を取り込んでいます。

(協議会の設立、活動計画の作成・認定)

指定棚田地域に指定されると、市町村は、農業者、地域住民、NPO等からなる協議会を組織することができます。その協議会が「指定棚田地域振興活動計画」(活動計画)を作成し、国の認定を受けることで財政支援が受けられます。

図5のとおり、協議会の活動範囲は、指定棚田地域の区域に縛られず柔軟に設定することが可能となっています。つまり、一つの指定棚田地域内に複数の協議会を設立したり、複数の指定棚田地域を跨いだ広域の協議会を一つ設立するなど地域の実情に応じて設定することが可能です。

活動計画の認定基準は、①国が定める基本方針に適合していること、②計画の実施が棚田の保全に相当程度寄与するものであること、③活動が円滑かつ確実に実施されると見込まれることの3つです。

②については、具体的な活動目標の設定と活動の具体性、実現可能性、継続性が求められます。③については、活動の主体、スケジュール、役割分担が明確であることが求められます。(図5)

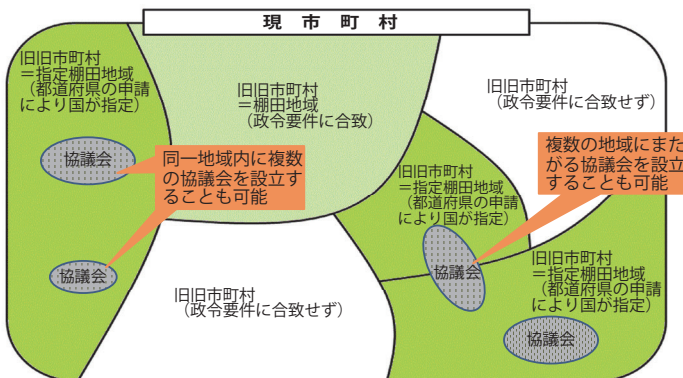


図5 棚田地域、指定棚田地域、協議会の関係

(3) 支援措置等

国による指定棚田地域に対する支援は主に2つあります。一つは、国の職員から選任された「棚田地域振興コンシェルジュ」(コンシェルジュ)による援助、もう一つは関連事業における優遇措置です。

国は、毎年、指定棚田地域の振興に資する関連事業を公表し、コンシェルジュが地域の相談に応じつつ関連事業の活用促進を図ります。また、関係府省は、必要に応じ関連事業において優先採択や要件緩和等の優遇措置を講じます。

(棚田地域振興コンシェルジュ)

コンシェルジュは、①国の地方出先機関の職員及

び②本省・出先機関の関連施策の担当職員から選任されています。前者を地域担当コンシェルジュ、後者を施策担当コンシェルジュと役割を分けています。

協議会との相談窓口は主に地域担当コンシェルジュが担い、協議会からの相談内容に応じて施策担当コンシェルジュと連携してサポートします。地域の体制づくりから活動実施段階まで一連のプロセスをサポートする体制となっています。

令和2年4月時点で454名のコンシェルジュが登録され、農林水産省からは、都道府県拠点の地方参事官が地域担当コンシェルジュとなり、各棚田地域の相談窓口として対応しています。コンシェルジュの名簿は内閣府のHP(※2)に掲載されています。

(棚田地域振興関連施策)

関係府省が所管する棚田地域振興に資する関連事業には、令和2年度で44事業が登録されています。総務省からは地域おこし協力隊や過疎地域対策に関する施策、文部科学省・文化庁からは、子供の農山漁村体験の推進や重要文化的景観の保全に関する施策、観光庁からはインバウンドを含めた観光振興に関する施策、内閣府からは地方創生推進交付金、地域活性化伝道師などの事業が登録されています。

こうした幅広い分野の事業をどう活用したらいいのか相談に応じるのがコンシェルジュの役割です。

(農林水産省の棚田地域支援策)

農林水産省は、基盤整備、施設整備、日本型直接支払、6次産業化、鳥獣害対策など15の事業を登録しています。

特に、中山間地域等直接支払については、令和2年度から、指定棚田地域を支援対象地域に加えるとともに、活動計画の認定を受けた地域に対する1万円/10aの加算措置を創設しました。

また、水路、農道、ほ場等の基盤整備や鳥獣害防止施設、交流施設、生産・加工・販売施設等の施設整備を支援する各種事業において指定棚田地域を対象に補助率の嵩上げを措置しました。

加えて、令和元年度補正予算において棚田地域振興法に基づく活動のスタートアップ支援として「棚田地域振興緊急対策」を措置し、法手続に必要な面積や勾配等の各種調査、地域体制の構築、計画づくりと訪問者受け入れのための農道整備や荒廃農地の整地などソフト・ハード一体で支援を行っ

ています。

この他、棚田を核とした取組の参考となる優良事例集「棚田キラーコンテンツ化ガイド」の作成、国民が棚田を訪れてもらうきっかけづくりとなる「棚田カード」の作成・配布など棚田地域の振興の取組を後押しするための取組も行っています。(※3)

5. 棚田地域振興法の施行状況

8月の法施行以降、内閣府を中心に関係府省によって都道府県、市町村に対しブロック説明会を行うとともに、コンシェルジュの活動を通じて、各地域で棚田地域振興法及び関連予算の説明を行うなど制度の周知を図ってきました。

令和元年12月には、第1回目の指定棚田地域の指定が行われ、20地域が指定されました。その後、令和2年3月に35地域、4月に222地域と順調に指定地域は増えてきています。指定の申請は今後も随時受け付けていくこととしており、さらに数は増える見込みです。今後は、指定棚田地域において、協議会の設立、活動計画の作成・認定等の手続が進められていくこととなります。

6. おわりに

今回紹介した棚田地域振興法は、棚田地域を対象に、関係府省横断で総合的に支援するというこれまでにない新たな試みです。中山間地域の中でも特に条件が不利な棚田地域は、我が国の農村地域の課題を先取りしており、この枠組みは、棚田地域の振興にとどまらず、我が国の地域政策の一つのモデルになることが期待されます。

棚田が将来にわたって引き継がれていくよう、農林水産省としても、関係府省と連携・協力して支援を行っていきます。本法の円滑な施行に向け、引き続き、関係者の皆様方にご協力賜りますようお願い申し上げます。

※1 「農業・農村の多面的機能及び棚田に関する意向調査」棚田に対する意向調査

<https://www.maff.go.jp/j/finding/mind/attach/pdf/index-15.pdf>

※2 内閣府地方創生推進事務局 HP 「棚田地域振興」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tanada/index.html>

※3 農林水産省 HP 「棚田地域の振興」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tanada/tanada.html>

日本の棚田百選紹介

日本一でっかい「四ヶ村の棚田」

山形県大蔵村 矢口 智

『四ヶ村の棚田とは？』

山形県大蔵村は人口3200人余りの県内で最も人口の少ない村で、中心地から10キロ程南部に位置する四ヶ村は「豊牧・滝の沢・沼の台・平林」の4集落を総称する呼び名。この地区の歴史は古く、月山への山岳信仰路でもあった為か、鎌倉時代初期(1200頃)の起源とされています。4集落の世帯数は90戸、人口250人。全国有数の豪雪地帯でもあります。

この地域一帯は弱い地盤の地層で地滑りが多発し、昭和40年代から国の地滑り防止事業で、地下排水トンネルや集水井戸工事などの事業が長い間行われてきました。地元作業員として建設業に従事する人が増え、また、農業機械の進歩により米作りが脇役となった感がありますが、米が主生産物に変わりありません。全域に棚田が広がる見事な景観が今も続いているのです。



集水井戸と棚田(地滑り防止事業がよくわかる情景)

『どうして日本一？』

四ヶ村の棚田全体で120haを超えるという規模も日本有数ながら、重機械による区画整理事業実施で田一枚あたりの面積が大きく、農業機械での作業がすべて可能。生産調整で7割弱の作付けでも4000俵近くの生産量があり、米単価が下がったとはいえこの地域の収入の源なのです。まさに米を作って生きているのです。



大きな棚田を背にした大型トラクター

『でっかい棚田の大きな悩み』

昭和 30 年代後半から区画整理事業が進められましたが、当時はブルドーザーだけで田の形を作っただけで法面の転圧や整形は人の手。そのため法面が脆弱で決壊が後を絶ちません。地滑り防止事業で排水路の整備が行われたとはいえ、農業に適した構造ではないため用排水管理が大変であり、広大な法面の除草作業を含め、水田の維持管理は困難を極めている現状です。



悩みの種、法面崩壊

現在地域内で 80 名程の方が米生産を行っていますが、その中心は 70 歳近く。機械のない時代から米作りを経験してきたからこそ今も頑張っていますが、今後、若い後継者が現れたとしても今の作業環境に太刀打ちできるものではないと心を痛めているのです。

『そこで、夢を見るのです』

全国の、棚田に関わりを持って活動している皆さんの一番の願いは棚田の保全や生産活動がいつまでも続くことと思います。しかし現実はどうでしょう。ボランティアもオーナー制度も、規模が小さい地域

でなら生きるかもしれませんが 100ha を超える規模になれば簡単ではありません。

そこで、夢を見るのです。日本初の「棚田の基盤整備事業」を夢見るのです。

生産基盤を一から作り直し、若い世代が取り組める環境を整えたいのです。

優雅な曲線を描く最新の設備を備えた棚田。そこで、棚田米や農産物を育てる若い世代の生き活きとした姿。そして、訪れる方が見とれる素晴らしい景観。先人が人の手で作り上げた棚田の景観を、最新の技術で作れないはずはありません。

懐かしい古里の情景と最新の技術の融合を夢見るのです。

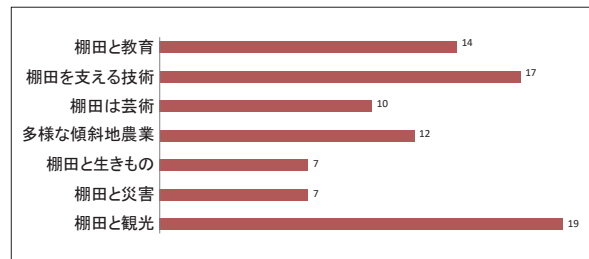
大蔵村で開催予定の「棚田（千枚田）サミット」は来年に延期となりましたが、皆さんとの出会いを心待ちにしています。 (写真提供：筆者)

『棚田学会通信』に関する会員アンケート

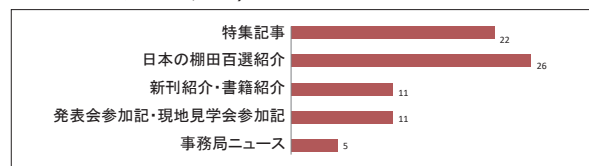
棚田学会編集委員会では、先般、表記のアンケートを行いました。その結果を速報としてお届けします。なお、編集委員会では今後、この結果を詳細に分析し、今後の紙面作りに行かしていく予定です。会員の皆さまのご協力に心より感謝申し上げます。

なお、4、5 の設問に関しては、紙幅の制約上、一部を抜粋・整理して掲載しています。

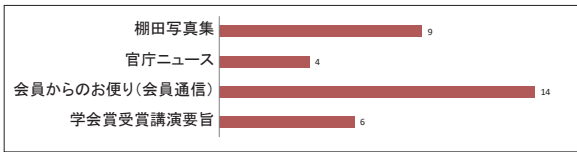
1. 既刊の『棚田学会通信』の特集記事で面白かった特集、印象に残っている特集は何ですか？



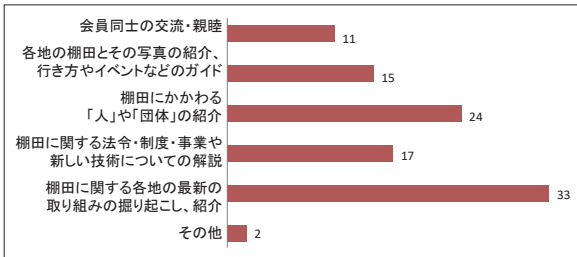
2-a. 『棚田学会通信』の各コーナーでよく目を通すコーナーはどこですか？（現在の各号のコーナー）



2-b. 『棚田学会通信』の各コーナーでよく目を通すコーナーはどこですか？（過去の号のコーナー）



3. あなたは『棚田学会通信』の役割として、どのような役割を期待しますか？



4. 今後、『棚田学会通信』で取り上げてほしい特集（テーマ）があればお書き下さい。

- ・棚田の担い手について。棚田地域の住人へのインタビュー
- ・棚田に出没する獣たち（獣害・食害）、棚田に生存する小動物たち
- ・棚田を去った人たち
「棚田地域を去った理由」「残っている人への思い」「棚田地区と町中の違いや問題点」など、多くの棚田地区についてインタビューを実施する。
- ・棚田で農業を営む農家のBI（ベーシック・インカム）
棚田の公益的価値の保全、維持のためにもこれを明らかにすることが重要。
- ・棚田の上流・下流、棚田を囲む森林（雑木林や杉林の問題など）
- ・農道のつくり方など、棚田を守る技術特集
- ・棚田やその地区の歴史を掘り下げたもの、棚田を守る地域の伝統芸能・民俗
①給水の方法、水源～各棚田、②田ごしか、水路式か、湧水方式か
- ・棚田と私
生産・消費・保全活動・研究・写真など、自身の経験、思い、展望を語ってもらう。
- ・「百選の棚田のその後」の状況
- ・地元の方が他地域の力をかりずに、現在でもがんばっている事例。
- ・棚田保全のための人（スタッフ）集め。保全組織における外部の人の割合。

- ・中山間地域の農業振興について、特に所得向上策を提言してほしい。

5. 編集委員に対する要望、ご自身から会員に伝えたい身近な話題などがあればお書きください。

- ・「棚田崩壊の原因をつきとめ、相応の棚田保全策」を提言して広める（＝棚田学会の目的）、はいかがでしょうか。いずれその記事が農業学校生や農政担当の人にも読まれ、進路を決める資料となることでしょうか。ついでながら、「棚田地域振興法」に記載されている、「棚田が荒廃の危機に直面」している、それは「棚田地域における人口減少、高齢化の進展等」が背景、とありますが、本当でしょうか。何おかしな気がします。
- ・PDFでの配布があると、外でもスマホなどから読みやすいのかなと思いました。
- ・paperlessは大切であるが、mailによる通信だけに依存するのは不安。
- ・会員の声を1ページ程度のせてはどうか。
- ・作業効率の低い棚田を維持するための省力化された工程などの紹介。
- ・そろそろ海外へも棚田学会を伝えて良いのではないのでしょうか。

事務局ニュース

◎新型コロナウイルス感染拡大の影響により、7月11日、12日開催予定の棚田学会現地見学会並びに2020年棚田学会大会で行われる大会シンポジウムの開催を延期することとします。

◎2020年棚田学会総会は、8月22日（土）に予定通りソーシャルディスタンスを保つ形式で開催いたします。詳しくは別紙をご覧ください。

棚田学会通信 第61号 2020年6月30日発行
発行 / 棚田学会

〒169-8050 東京都新宿区西早稲田 1-6-1

早稲田大学教育・総合科学学術院 高木徳郎研究室内

TEL: 03-5286-1572 FAX: 042-385-1180

E-mail: tanadagakkai@gmail.com