

## 棚田保全管理における集落住民の意向集約と合意形成要因

Opinion Arrangement and Consensus Building Factors of Rural Community for Preservation of Terraced Paddy Field

石田憲治、片山千栄、上野美樹

ISHIDA Kenji , KATAYAMA Chie and UENO Miki

### 1. はじめに - 研究の背景とねらい -

棚田を中心とした田園景観のすばらしさと棚田米の美味しさは、都市住民をはじめとする消費者に高い評価を定着させてきているが、農業者の高齢化と生産基盤条件の不利性から、一般に棚田と称される急傾斜地水田の耕作の継続が危ぶまれている。一方で、援農やオーナー制度の導入などに象徴されるように、都市住民との交流や地域での消費者を巻き込んだ水稻栽培の継続が各地で模索されている。しかしながら、それらの活動が一過性のイベントの域に留まっていたり、田園景観や農業への関心は高くても、都市に居住する棚田オーナーの栽培技術や作業時間の限界から、多くの農作業や日常の栽培管理が地域の高齢農業者の過度な負担となることも少なくない。

そこで、本研究では、住民意向調査やワークショップを通して、多様な職業や年齢階層の地域住民の棚田保全に関する発意を促すことにより、農業衰退の抑止と持続性の高い地域資源の保全方策を明らかにするため、棚田の保全管理に関する問題意識の高い集落を事例として、地域住民が現状の課題を認識した上で、棚田保全に向けた意向の集約方法や合意形成の要因を考察した。

### 2. 事例地域の概況と棚田の現況把握

香川県小豆島町のN集落を事例に取り上げた。集落の人口は約350人、半世紀前に比べて半減しているものの、近年の人口はほぼ安定している。N集落では全国にも例の少ない農村歌舞伎の伝統が受け継がれており、集落行事も盛んで、耕作者の高齢化や後継者の不在等で耕作継続が困難になった農地が、地域の農業者により耕作されてきた。映画のロケ地となったことが契機で「虫送り」行事も復活し、また、国際芸術祭に來訪する観光客の立ち寄りも急増して、棚田景観が貴重な観光資源であることが地域で再認識された。

N集落には、758枚の水田が存在した（平成24年調査時点）。耕作者の特定できた533枚について耕作者の年齢別に整理すると、耕作者が65歳以上（調査時点）の割合が65.5%を占め、そのうち32.8%は75歳以上のいわゆる後期高齢者であった。さらに、棚田地区は等高線沿いに走る町道等で4地区に大別されるが、標高が最も高く急傾斜地に位置する耕作条件の悪い棚田の90%近くは、65歳以上の耕作者である。農家単位で整理しても、回答を得た42戸のうち農作業の中心になっている担い手の年齢が65歳以上の農家が58%、うち70歳以上の農家が21戸で半数を占め、耕作者の高齢化の深刻化がうかがえた。

こうした状況から、5年後、10年後の耕作者年齢を想定すると、地域の人口自体の高齢化も相まって、耕作継続が困難となり放棄地が急増することが予測され、地域住民が無理なく共有できる棚田保全の具体的方策の確立が急がれる。

---

農研機構農村工学研究所 National Institute for Rural Engineering, NARO

キーワード 棚田保全、農村振興、地域住民、中山間地域

### 3. 意向調査の実施と棚田保全ワークショップの開催

平成 24 年 8 月に実施した、N 集落に棚田を所有する農家 21 戸の意向調査の結果を整理すると、高齢化等で農作業が続けられなくなった時の引き継ぎ先として、「家族や N 集落の住民」による継承を希望する回答が最多で各 8 件（複数回答）であったが、次いで「棚田や地域を大切に考えてくれる人」が 7 件、「公的機関の保証する人」が 6 件で、棚田保全に行政による多様な支援と多様な担い手の発掘が重要であることが明らかになった。また、「地区の棚田を出来るだけ多く守っていくべきである」とする意見が 21 戸中 11 戸と過半を占めた。

地域外からの来住者に期待することについての設問には、「棚田の保全活動」や「米作り」のほか、「伝統行事の担い手」としての期待も大きいことが回答から明らかになった（図 1）。

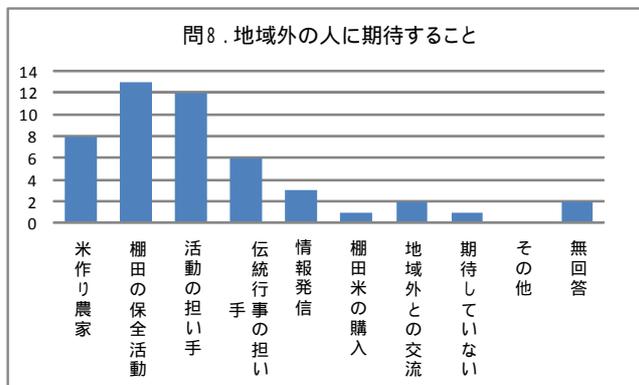


図 1 地域外の人に期待する役割

一方、地域の高齢農業者らは、棚田を守る活動で自分たちが担える役割を、棚田地区での耕作（9 件）や共同作業全般（12 件）としている回答が草刈りや水路清掃のみ（それぞれ 5 件、6 件）という回答よりもはるかに多く、地域外の人と協働した棚田保全の実現可能性が高いことが示唆された。

こうした実態を背景として、地域住民の発意と提案に基づく棚田保全に向けたワークショップを平成 24 年 8 月から翌年 1 月にかけて 3 回開催した。第 1 回は、棚田の実情を共有するとともに、参加者が棚田を核とした地域の将来像を「期待」や「夢」として自由に述べ合うことに主眼をおいた。そして、これらを地図上に整理して地域の宝物や解決すべき課題を共有した第 2 回のワークショップでは、意向調査結果も踏まえて観光客や移住者など外部の人にも役割を期待して協働しながら棚田を保全していく選択肢が、地域住民自身から提案された。地域住民自身による「夢の実現に向けた始動」である。

第 3 回のワークショップは、棚田保全に向けた数多くの提案や意見について、「耕作環境」など分類項目を設定した、取り組みの優先度と自助、共助、公助の整理を促した。こうした過程を通して、住民自身ですぐに取り組む事項、行政支援や中長期的な取り組み事項を住民自身が選択することにより、「これ以上、棚田を荒廃させたくない」気持ちが「ルールづくり」や「棚田保全のしくみづくり」へと展開して、リスク負担の軽減を公的支援で実現するという方向性の確認に至った。

### 4. 住民意向の収れんと合意形成の要因

住民自身の発意で N 集落が一丸となって棚田保全に取り組むに至った要因を考察すると、地元への愛着と誇り、棚田を守る強い使命感、外部者を受け入れる協調性、の存在を指摘することができる。～ を農作業をしていない農家の後継者も何とか耕作を継続してきた高齢者も共有できていることが、棚田保全協議会を設立し、農業団体が主催する顕彰事業の広報大賞受賞にもつながったと判断される。

謝辞 本研究は、香川県小豆島町より農村工学研究所が受託した棚田保全構想づくり支援研究(平成 23～24 年度)の成果であることを付記し、N 集落住民の皆様と同町農林水産課担当者各位に深謝する。