

棚田を活用した農業特区 ～スローライフの実現に向けて～

芝田 早苗

日本経済研究所調査局 研究員



(写真：大山千枚田, 千葉県 HP より)



はじめに

平成14年6月、我が国経済の活性化を目指し経済改革特区が導入された。現在までに300件を超える特区が認定され、中でも農業関連特区は教育と並ぶ“人気”特区である。それだけ、農地法を始めとする規制の多い産業ということであろうが、今年3月には農地貸し付け方式による株式会社の農業経営への参入が認められるなど、農業を巡る環境は確実に変化しつつある。

本稿では、農業特区の中でも、棚田を活用して地域への定住を図るユニークな特区を紹介したい。棚田とは、斜面に階段状に形成された水田のことで、その美しいフォルムから我が国の農村の原風景として親しまれている。最近では、農林水産省が「日本の棚田百選」を選定したのをきっかけに、観光資源として活用されるなど年々注目が高まっている。今回紹介する千葉県鴨川市の棚田農業特区は、市内大山地区にある千枚田（棚田の中でも特に急斜地に形

成されたもの）のオーナー制度を利用し、都市と農村の交流を一層促進するとともに、最終的には、オーナーである都市住民が鴨川に定住することを目指した取り組みである。地域資源の中でも特に棚田に注目した点、リタイア後の第二の人生としての「帰農」に着目した点、単なる都市・農村間交流から定住へと一歩踏み込んだ点でユニークであるといえる。

このユニークな取り組みが、都市に住む人々のスローライフへの憧れというニーズをいかに捉え、それに応え得る可能性を秘めているか、そして、棚田農業特区を通して我が国農業政策の今後についても検討したい。

1. 鴨川棚田農業特区について

鴨川市は、房総半島の南東に位置し、その温暖な気候から、首都圏への農産物供給拠点として農業の盛んな地域である。総人口に占める農業従事者の割合は18.8%と全国平均からみても群を抜いて高い¹。このような環境下、房総半島中央部では、急斜な丘

¹ 千葉県統計年鑑（2000年）より計算。

【図表1 棚田オーナー制度の状況】

| | | H12 | H13 | H14 |
|---------|-------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 利用田の状況 | 面積 | 3,146m ² | 9,885m ² | 11,511m ² |
| | 枚数 | 46枚 | 130枚 | 149枚 |
| 地元の受入体制 | 地権者 | 7名 | 8名 | 8名 |
| | 支援者 | 38名 | 41名 | 42名 |
| 応募状況 | オーナー数 | 39名 | 112名 | 136名 |
| | 応募総数 | 173名 | 176名 | 207名 |
| オーナー居住地 | 千葉県 | 23名 | 72名 | 85名 |
| | 東京都 | 10名 | 25名 | 35名 |
| | その他 | 6名 | 15名 | 16名 |

出典：鴨川市

陵地に、より多くの農耕地を確保するため、古くから棚田での稲作が続けられてきた。鴨川市全体の棚田面積は実に1,200ha（本市農地の41%）にも上る。

中でも大山千枚田は、“東京から一番近い千枚田”をキャッチフレーズに、「日本の棚田百選」にも選定された375枚の田んぼから成る美しい千枚田である。かつては、他の多くの棚田と同様に、所有者の高齢化と条件的なハンディキャップから、千枚田の耕作放棄と荒廃が進んでいた。しかし、朝市などへの観光客が増えると、都市との交流を通じた地域活性化を要望する地元住民と鴨川市が中心となって「鴨川市リフレッシュビレッジ推進協議会」を発足させ、平成9年には大山千枚田保存会を設立（会員126名）し、観光資源としての千枚田の保存に取り組み始めた。

2年後の平成11年には、大山千枚田保存会を運営母体とする棚田オーナー制度を開始している²。棚田オーナー制度とは、オーナー会費として1区画（約100m²）につき30,000円／年支払えば、都会に住みながら棚田のオーナーになれるというものである。とはいっても、米作りには日々の農作業が欠かせないことから、日頃の手入れは地元農家に委託し、オーナーは週末に農作業に従事することになる。初年度は、定員39名のところ173名の応募があり、実に倍率は4.4倍であった。その後もオーナー数は年々増え、平成14年には136名、うち千葉県外から51名が

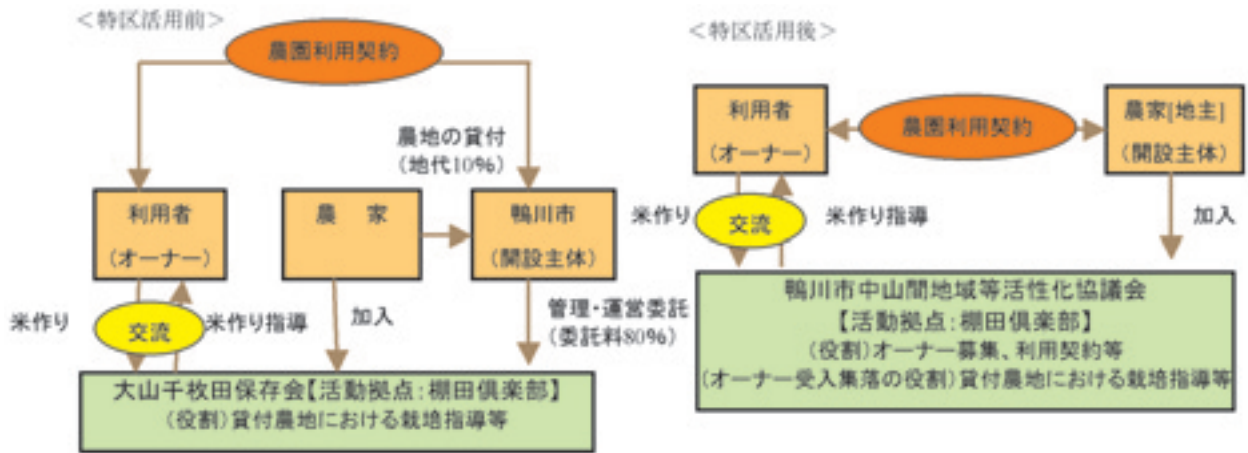
参加している（図表1）。

オーナー制度への応募は年々増加するばかりであったが、大山千枚田と周辺の棚田を合わせても貸し出せる棚田の枚数には限りがある。そこで鴨川市は、対象地域を大山千枚田以外の棚田にも拡充し、より多くの都市住民がオーナーになれるよう道を拓くとともに、その中から鴨川への定住希望者が出てきた際、地元農家を中心となって受け入れをサポートできる体制づくりの一環として平成15年「棚田農業特区」を申請し、4月に認定された。

これまでは、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（特定農地貸付法）の制約から、特定農地貸付けの実施主体が地方公共団体と農業協同組合に限定されていた。このため、従来の棚田オーナー制度では、棚田を所有する農家は一端鴨川市に農地を貸し付け、市がオーナーの募集及びオーナーとの農園利用契約を締結し、棚田の貸し付けを行わなければならなかった。しかし、棚田農業特区域内においては、特定農地貸付法の特例が認められたため、農地の適切な利用を定める協定を鴨川市と締結すれば、誰でも貸付けの実施主体となることが可能となった。これにより、地元農家は直接オーナーと農園利用契約を結び、オーナーの募集から栽培指導に至るまで主体的に都市・農村間交流に関われるようになったのである（図表2）。

² オーナーによる農作業は平成12年から開始。

【図表2 棚田オーナー制度の仕組み】



【図表3 棚田オーナー制度の類型】

| 形態 | 農作業の程度 | 地元の対応 | 利用料等の設定 |
|----------------------------|--|---|--|
| 体験型(初級) 【大山千枚田でのオーナー制度】 | <ul style="list-style-type: none"> 田植え、草刈り、稲刈り、脱穀等で年7回程度の参加 オーナーが来られない時は地元対応 | <ul style="list-style-type: none"> 全作業について指導 オーナーが用意するもの：田植え足袋、草刈りガマ、稲刈りガマ | <ul style="list-style-type: none"> 100m²当たり3万円、その他経費は、①肥料・消毒1,000円②収穫時袋代1,000円 貸し出す田は、30m²から170m² |
| 田舎暮らしを目指す通い型(中級) | <ul style="list-style-type: none"> 上記作業の他に、田興し、代掻き、畔ぬり等も含む 利用者が来られないときは地元が対応 | <ul style="list-style-type: none"> 利用者が希望する作業のみ指導・利用者が来られない時の作業料金は別途相談 耕運機等は農家手持ちの機械をレンタル | <ul style="list-style-type: none"> 土地の賃貸料は、一反歩あたり15,000円 指導料、作業料、レンタル料等の合計は、一反歩あたり200,000円以下が望ましい 貸出す面積を問わないが、500m²以下が望ましい |
| 田舎暮らしを始めた定住型(上級) | <ul style="list-style-type: none"> 基本的には、全ての作業を利用者が実施する。 | <ul style="list-style-type: none"> 利用者が希望する作業のみ指導 900円/時間 作業手伝い 1,000円/時間 必要な機械はレンタル | <ul style="list-style-type: none"> 土地の賃貸料は、一反歩あたり15,000円 指導料、作業料、レンタル料等の合計は一反歩あたり150,000円以下が望ましい 貸出す面積を問わないが、500m²以下が望ましい |

出典：鴨川市

また、大山千枚田に加えて、新たに小金・南小町・山入・川代の4集落(棚田面積計70万m²)がオーナー制度の対象地域として認定され、貸出面積が一気に増加した。併せて、一律であったオーナー制度に、農業との関わりの程度に応じて段階を設け、農作業体験から定住までの様々なニーズに対応可能な制度として整備した(図表3)。例えば、棚田のオーナーにはなりたいたいが、年数回しか農作業に参加できない人向けには体験型(初級)のオーナー制度を用意し、逆に、将来的には農業で生計を立てて定住を希望する人向けには、ある程度の収穫量が見込まれ

る圃場整備済みの広い棚田を安い賃料で提供する、という内容である。

実施主体が地元農家であるか、それとも市であるかは、その後の定住希望者の受入れに大きく影響を及ぼす。なぜなら、定住を希望する都市住民にとって、地元農家からの技術指導、援助なしには農業で生計を立てるのは難しい。それ以上に、農村に移住するということは、そのコミュニティの一員となることを意味し、地域社会に根付いてこそ農村に移り住む価値が高まるからである。地元農家が実施主体となり、能動的に働きかける仕組み作りは、地域全

【図表4 『スローフード宣言』】

「コミュニケーションを合言葉に始まった我々の世紀は、グローバル文明、スピード文明がもつ問題を、コンピューターと同時に受け継いだ。人々の距離と関係は縮められ、情報網は拡大して行った。しかし人間は時間の中で生きる必然性と、自らの生活リズムを守る必要性から逃れることはできなかった。ファースト・フードという問題、それを成立させている状況の問題は、相変わらず手付かずのままである。規格・標準化された生産と、消費主義を第一に考える工業化された農業経済や、はかない均一化された食への傾向。いまだファースト・ライフというモデルが、生活習慣を左右しつづけ、味覚をないがしろにし、まるで誰にでも同じものを配給するのが当たり前のごとく、安い値段で食べもの、飲み物を提供しつづけている。スローな生活という思想を、単に食事を急いでとることに対して反対したり、ファースト・フードに反対するためだけのものではなく、時間の価値が認められ、人間と自然が尊重され、喜びが存在理由となる世界を守るために発展させて行かなければならない。これらのテーマは、我々の運動当初から国際的評価を得たが、これからはすべての国に、すべての文化へ広めて行かねばならない。

動植物の絶滅と戦うために、生物多様性をまもるために、農村文化が遺伝子操作技術の犠牲にならないよう、食に関する伝統技術と知識が失われないよう、そして共生の場が失われないよう、スローフードとともに食卓からはじめよう。食の知識を得ること、食がもたらす価値ある喜びを享受するということは、今では投げ売りされる危機にある遺産が、失われやすいものであることを認識し、それを保護することを意味する。つまり動・植物種と、生産物、料理、食物を守り、援護することである。協会の教育プログラムによって、感覚と物質を関係づける方法論によって、そして人々の中に大いなる豊かさをはぐくむ多様性によって、スローフードは農業から食文化まで、あらゆる領域を網羅する前衛運動である。

スローフードはすべての言語を話し、より良い未来を約束する。」

(スローフード協会、2003. 11. 6)

出典：ニッポン東京スローフード協会

体の意識改革にとって重要な意味を持つといえよう。

鴨川市農林水産課にヒアリングしたところ、特区の募集を開始してわずか2週間の時点で、既に43件(新規31、継続12)の申し込みがあったという。また、申込の際に行ったアンケートでは、定年後に農地を取得して自給自足的生活を送りたいという要望が多く聞かれた。そのための準備期間として、オーナー制度を利用して農業を勉強したいというのが応募動機の大きな理由であった。

最近では、狂牛病や食品表示偽装事件等、食にまつわる問題が多発している。食の安全を確保する最も信頼性の高い手段は、自分の口にするものは自らの手で栽培することであるが、このような危機感が人々を農業へと向かわせる背景にあるといえる。またそれ以上に、農産物の生産と消費が乖離し、自分が食べているモノが一体何であるかが解らなくなっているという私達のライフスタイルは、あまりにもバランスを欠いたものとしてひずみを生じさせ、私達の価値観を「帰農(農に帰る)」へと押し戻している

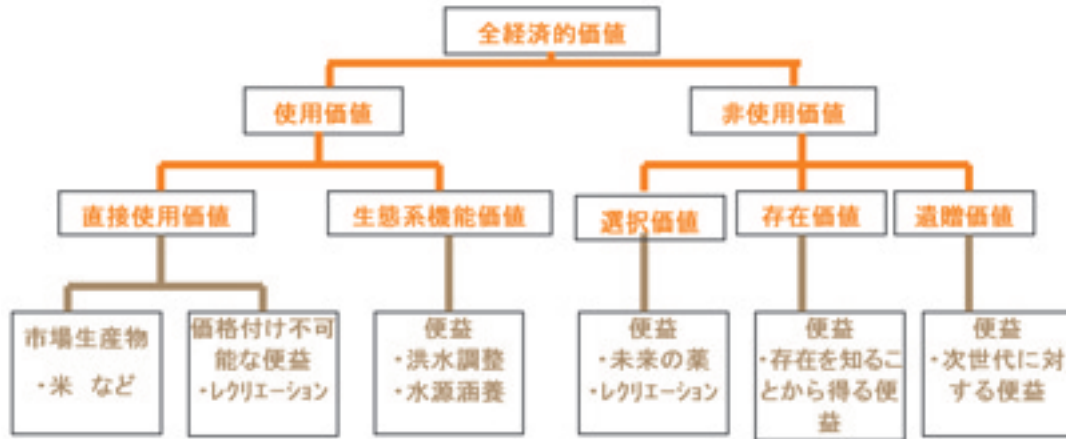
のではないだろうか。

『スローフード宣言』(図表4)は、食が規格化・標準化され、その生産が工業化されていることに警鐘を鳴らし、その代わりに、時間の価値が認められ、人間と自然が尊重され、喜びが存在理由となる「スローライフ」の思想を高らかに謳いあげている。鴨川農業特区は、私達の価値観の変化を反映した先進的な取り組みであり、スローライフの実現を可能とする場を提供する仕組みとして、大いに期待されるといえよう。

2. 棚田の価値と保全政策

前節の鴨川棚田農業特区では、棚田のオーナーは、棚田の美しい景観、自然と親しむというレクリエーション、そして米という生産物に価値を見出し、その対価として年間利用料を支払っていると解釈できる。一般に棚田の価値といった場合、直接使用する価値に加えて、一枚の水田が水を貯めて土砂の流出・洪水を防ぐ保水機能や洪水防止機能、動植物の生育

【図表5 棚田の価値】



出典：吉永健治「農村アメニティの需給と政策インセンティブ」より筆者加工

空間を確保する生物多様性の保全機能、美しい農村風景を形成する景観形成機能があるといわれる。これらは、生態系機能価値とも呼ばれ、最近我が国政府が「農業の多面的機能」³として言い始めている概念でもある。この他にも、非使用価値として、今は使用していないが将来使用するときのために選択肢の一つとして取っておくことによる価値や、棚田の写真を眺め、棚田がこの世に存在することから得られる価値、また、自分は使わなくとも子孫のために残しておくという遺贈価値があるといわれる⁴（図表5）。

また、棚田の価値は、棚田の使い方によっても、また使う人によっても異なる。例えば、体験型オーナーの場合、大山千枚田という棚田の中でも形状が美しく文化的価値の高い千枚田のオーナーとなることから得られる満足（効用）が最も大きいと想像される。なぜなら、千枚田からの収穫量はさほど期待できず年7回の参加であれば、レクリエーション機能も限られているからである。このように、棚田を始めとする環境財は、多面的機能のような、市場価値（棚田では、棚田米の価格）に反映されないプラスの外部性が大きく、その供給に対して支払が為さ

れない、もしくは正当な価格付けが為されないという問題を持っている。また、その価値自体についても、個々の消費者の効用曲線が大きく異なるため、価値評価の一般化が難しいという問題があり、総じて棚田の価値評価は困難である。

我が国政府は、GATTのウルグアイ・ラウンド以降、農家・農産物への助成制度が、例外なき関税化を始めとする補助制度の撤廃へと移行するのを受けて、農家保護による生産量の確保から貿易の流れを歪めない農業政策への転換を迫られている。そこで政府は、生産と農業保護を切り離すために、「農業の多面的機能」という概念を打ち出し、農業保護から環境保護へと政策転換を図った。「農業の多面的機能」によれば、農業・農村は、生産活動以外にも様々なプラスの機能を有し、この機能は、農業を維持することで初めて恒常的に発揮されるとして、地域環境を保護することイコール農業保護との論理を展開している。先に述べたとおり、棚田を始めとする環境財は、市場で適切な価格付けが為されないプラスの外部性を持っている。この価値は国によって支払われるべきとのことから、1999年には新農業基本法が施行され、翌年には中山間地域等直接支払

³ 農業・農村の保有する生産活動以外の機能。これらの機能は、重要な効用を持つにも関わらず、一般に市場が存在せず、その供給に対して支払いがなされることのない「プラスの外部効果」として認識される。

⁴ 代替法による日本全国の棚田の価値は、約1,500億円とも計算される（Shibata, 2000）

制度が導入され、農家による農業維持のための助成制度は続けられている。

しかし、先の鴨川農業特区の状況を見る限り、棚田のオーナーとなっている都市住民は、必ずしも棚田の生態系機能価値やその他の非使用価値に重きを置いていないのではないかと思われる。棚田の美しい景観やレクリエーション機能は決して否定されるものではないが、棚田に高い価値を見出すオーナーは、棚田の持つプラスの外部性よりもむしろ、棚田から得られるお米を中心とした自給自足のスローライフをより評価しているのではないだろうか。そうであれば、棚田の多面的機能を全面に打ち出す政府の農業保護政策は、棚田の価値評価という面からは、実態に即しているとは言い難い。むしろ、リタイアした人や新たに農業に従事する人など、多様な主体が農業に参入でき、簡単に農地を取得して農村に移り住み、農業で生計を立てられる仕組みが必要であり、そのためには、不作に備えた保険制度、移住者の能力を活かす副業の提供など、農業に伴うリスク

を低減するための政策が求められているといえる。鴨川棚田農業特区は、第二の人生を農業で生きたいと願う都市住民に、農業を勉強し、将来的には農地を取得して⁵農村に移住する機会を与える仕組みとして期待されるものである。

参考文献

- 千葉県 HP：
<http://www.pref.chiba.jp/dailylife/news/tanada9907-j.html>
- 千葉県統計年鑑 HP：
http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_toukei/nenkan/index.html
- ニッポン東京スローフード協会 HP：
<http://www.nt-slowfood.org/index.html>
- Shibata, S. “Economies of Tanada and its Conservation Policy”, 2000. MSc in Applied Environmental Economics Research Report, University of London.
- 吉永健治 “農業アメニティの需要と政策インセンティブ”. 「農総研季報」No. 37. 1998. 3

⁵ 鴨川市では、「農地取得に関する下限面積の緩和」についても検討中であり、規制緩和されれば、移住者が、小区画でも農地を取得することが可能となる。