

中山間地域における棚田保全の主体継承と持続可能性

—つづら棚田の代理耕作組織「棚田を守る会」のケーススタディ—

前野 眞平

1. はじめに

1.1. 研究の背景と目的

日本における棚田保全活動は1990年代後半から機運の高まりを見せたが、それから10年以上が経過し、全国各地の取り組みは様々な局面を迎えている。

本稿では、福岡県うきは市浮羽町新川地区に位置する「つづら棚田」において、2006年から一部分の耕作を請け負ってきた「棚田を守る会」の取り組みに着目する。組織が集落住民の耕作活動を継承していく過程でどのような課題に直面し、いかに保全活動を成立させてきたのかを明らかにする一方、組織の取り組みを日本の棚田保全の現状と照らし合わせながら、これからの棚田保全の在り方について考察することを本研究の目的とする。

1.2. 調査概要

日本の棚田保全に関する言及は、調査対象を農林水産省選定の「棚田百選」全134地区とし、インターネットから得られた情報分析に基づくものである。ケーススタディについては、2016年4月～2017年1月の10ヶ月間にわたる「棚田を守る会」の耕作活動への参与観察、及びヒアリング調査を実施した。

2. 百選地区の棚田保全主体

棚田百選地区は全国各地に分布しており、地理的条件や棚田の規模、人口動態などのあらゆる要因が重なって現在の保全状況は多様である。ここでは人や組織の営みに着目する。

2.1. 任意団体や集落住民

134地区中80地区において、保存会や協議会などの名称をもつ団体の存在が確認できた。残り54地区の保全主体の存在については不明であるが、完全に耕作されていない棚田は3地区のみであることから、保全団体の活動がなくても集落住民の手によって多くの地区の耕作が継続していると考えられる。

2.2. NPO法人

80地区の保全主体の活動内容に着目すると、棚田の耕作のみに留まらない多様な活動に取り組む団体がいくつか確認できる。それらの主体は多くがNPO法人を組織し、自立的な市民活動を展開していること

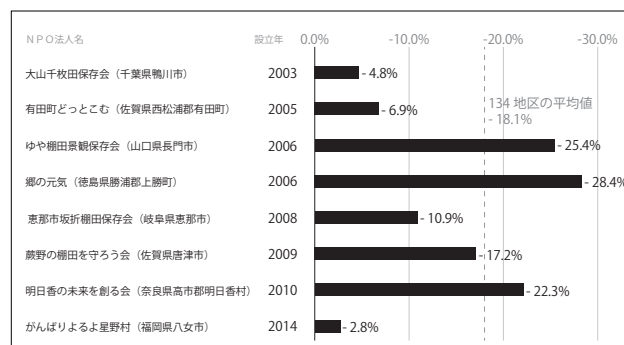


図1 NPO法人が活動する地区の人口増加率（2000～2010）

が分かった。百選地区の棚田保全に主体的に取り組む法人は全部で8つである。これらの活動状況から、NPO法人の有効性について一考察を行う。

2.2.1. 法人活動地区の人口動態

まず、各法人の活動地区における人口増減率に着目する（図1）。すると、全ての地区が2000年～2010年の10年間に於いて減少傾向にあることが分かる。棚田百選134地区の平均値マイナス18.1%と比較すると3つの地域がそれを下回っており、中にはマイナス30%近い活動地区もある。

NPO法人は一般的に何らかの問題意識を共有する人々によって立ち上げられるため、棚田保全の分野においてはグラフのように集落住民など従来の担い手が減少し、耕作継続がより困難な状況となった地域において設立されるものと考えられる。

2.2.2. 法人の設立目的

次に8つのNPO法人の設立目的に着目すると、内的要因と外的要因の2つに分けられる。内的要因の具体例は、元々任意団体であった組織活動の拡大に伴う体制の再整備や、棚田オーナー制度¹の受け入れ体制構築、単体での活動限界による他集落との連携などが挙げられる。一方、外的要因については市町村合併に伴う財源縮小への対応、災害復興のためのモデル事業導入などが挙げられる。いずれの場合も「外部との連携」を主な目的とした法人化であることが多い。

2.2.3. 地域外連携の有効性

あるNPOは法人設立によって、行政からの受託事業や助成金を受けやすくなり、多彩な事業経営が可能になった結果、安定した財源を確保できるようになっ

たことが実際のメリットとして指摘されている²。

以上の考察から、棚田保全に取り組む組織のNPO法人化は、新たな担い手を必要とする地域において外部と連携する体制を整備することで、自立的な活動に必要な財源や人材を戦略的に取り込むことができる点に有効性があるといえる。

3. 「棚田を守る会」のケーススタディ

3章では、人口増加率マイナス32.5%という著しい減少傾向にありながらNPO法人設立とは異なる手法で棚田保全を試みたひとつの組織の分析を通じて、2章で見てきたNPO法人の地域外連携に見られる有効性とは異なる側面について述べる。

3.1. 対象地の概要

福岡県うきは市の山奥に位置する葛箆集落では、約300枚の田んぼから成る「つづら棚田」が壮観な景色をつくっており、市の貴重な地域資源となっている。

集落には戦後50世帯を越える人々が農業や林業を営んで暮らしていた。しかし世帯数は年々減少していき、前述のように2000年～2010年の人口増加率はマイナス32.5%にも及ぶ。徐々に担い手が離れていくつづら棚田は、存続の危機を迎えていた。

棚田の特徴としては、既往研究により「谷全体を取り巻く網目状の水系ネットワーク」とそれらに付随して広がる「所有関係の複雑性」が指摘されている³。

3.2. 組織発足の経緯

2006年、1軒の集落住民から市に相談があったことを契機として、周辺集落の農家有志が集まって結成されたのが「棚田を守る会(以下、守る会)」である。守る会は、葛箆集落住民の高齢化や転出により耕作継続が困難となった田んぼを、市からの委託業務として代理耕作している。

このような経緯から、つづら棚田は現在2軒の集落住民と、転出した後も平地から通って耕作を続ける元葛箆集落住民「通い農」、守る会の3者が中心となって保全されている。それぞれの取り組みを支える資金面の仕組みは異なり、守る会は市の基金に全面的にバックアップされ、個人単位ではなくひとつの事業として補助金を運用しているのが特徴である(図2)。

3.3. 構成員の属性

組織への入退会について正式な規則は設けられていないが、1年目の耕作活動へ参加した会員は記録上22名である。それ以降、会員の数は微かに増減している程度で、全体の数字は20～30名でほぼ安定している。今年の活動で確認できた会員20名のうち、ほとんどが葛箆集落から5キロ圏内の新川地区内に住んで

いる(図3)。また、会員の多くは定年退職を迎えた60代～70代である。

3.4. 棚田を守る会の営みに見る有効性

このように従来コミュニティが根強い組織であるからこそ見られた特性に着目して、耕作活動の現場に基づく情報からいくつかの視点で考察する。

3.4.1. 豊富な経験に基づくエリア対応

つづら棚田に広がる所有関係はパッチワーク状に分布しているため、それらを継承してきた守る会の耕作地も飛び地で構成されている。集落住民からの代理耕作の依頼は各家庭の事情による部分が大きいものの、守る会の耕作地はつづら棚田の中でも一段と耕作条件・耕作効率の悪いエリアとなっている。田んぼの面積・水利の悪さ・地盤の脆さ・獣害等、あらゆるハンデが各エリアに潜在しているが、それらはもともと耕作していた集落住民の経験、あるいは守る会自身の代理耕作による経験を通じて、ひとつずつ顕在化してきたものである。守る会の10年間の試行錯誤により、エリア毎にあらゆる対策が施されている(図4)。

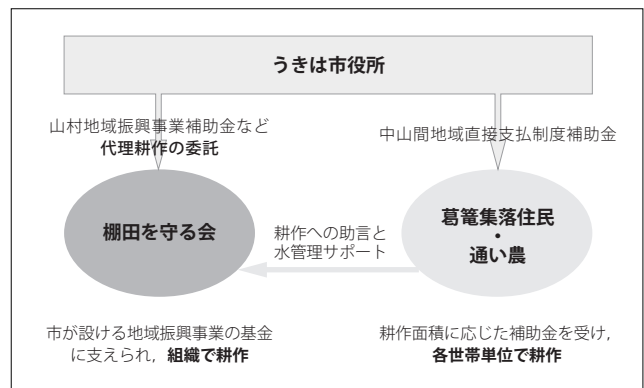


図2 つづら棚田の保全の仕組み

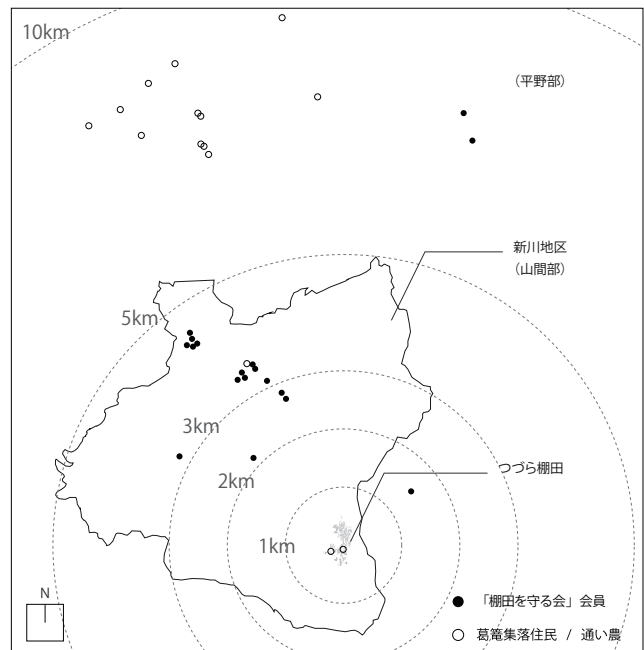


図3 「つづら棚田」耕作主体の居住地分布



図4 「棚田を守る会」耕作請負地の特徴とエリア別の対応

3.4.2. 組織力を活かした人材配置

守る会の組織的な耕作は、年間を通して各作業に必要な労働力が大きく変化する(図5)。例えば図4に示したいくつかのエリア対応の現場において、時にはスキルの高い会員をピンポイントで動員し、時には10~20人という人手を活かすといった人材配置の仕組みが随所で機能している。そこには合理的な作業に必要な労働力の質(個々のスキル等)を調整する守る会の「会長」と、労働力のボリュームを調整する「連絡係」の役割が存在する(図6)。

2名は結成の2006年以来ずっと組織の中核を担ってきたため、各工程ごとの課題や会員の個別事情を細やかに把握している。個別事情については個人のスキルだけでなく勤労状況や健康状態にまで及ぶのだが、会員全体数のわずかな増減に対して参加率の高い「コア層」の参入や離脱は守る会の営み全体に与える影響が大きい(図7)。人材配置の仕組みは、そのような条件のもと組織内の様々な変化に対応しながら、時間をかけて成熟してきたものと考えられる。

3.4.3. 他集落との信頼関係

守る会が市に委ねられたのは「つづら棚田の保全」であるが、彼らは葛籠集落を含む13集落からなる新川地区で何十年も暮らしてきた人々の集まりである。次第に「他集落の棚田も守り継いでいきたい」という想いが共有されるようになると、結成4年目以降はつづら棚田の耕作に加えて他集落の棚田への出張作業も実施している。出張作業は、高齢化などで体が思うように動かなくなった住民の依頼を受け、作業の一部重労働を守る会が請け負う仕組みである。これまでに30件の作業依頼に答えてきた。ここには、「集落外」から集まった会員が新しい形で再び「集落外」の営みに貢献する「ヒトの再配置」が見られる。

また、ヒトだけでなくモノも集落の域を超えて行き交うようになった。水利条件のハンデを抱える中央ブロックを潤す一本のイデは、農閑期に入ると図4の左上の写真のように草が生い茂り、泥も詰まりやすく、毎年の清掃作業が負担となっていた。そこで活用されたのは、他集落で使われなくなったパイプである。掃

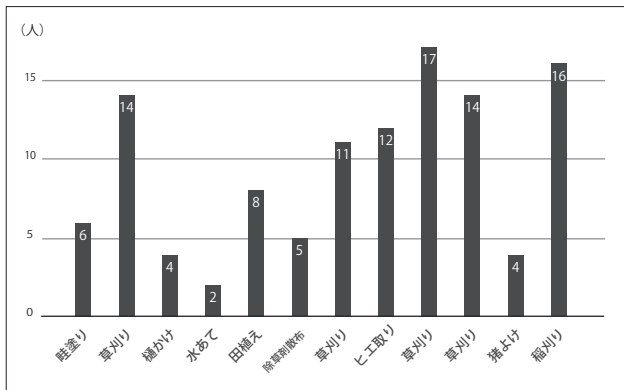


図5 ある1年の主な作業日の参加人数

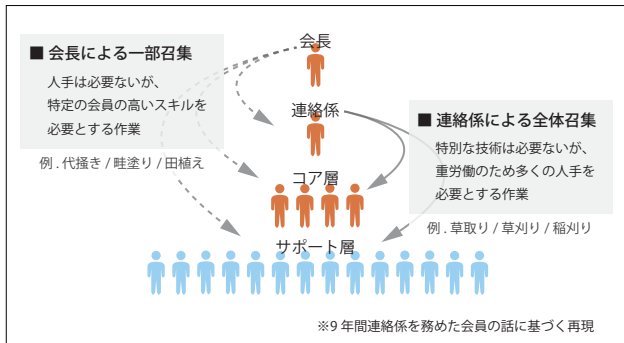


図6 人材配置を担う「会長」と「連絡係」(2016)

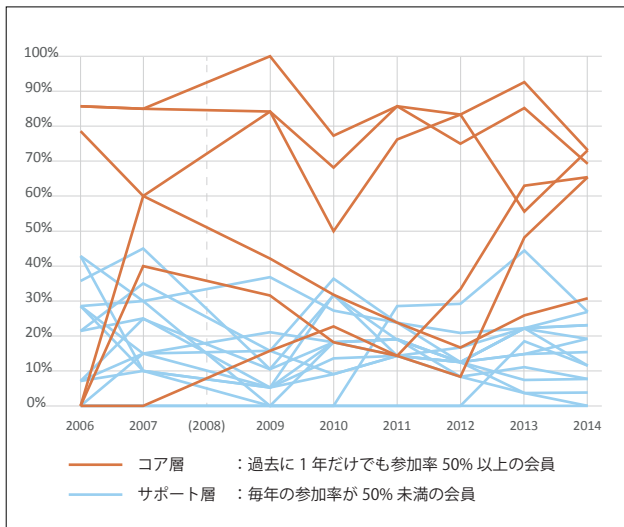


図7 会員ごとの活動参加率推移 (2006~2014)

除の負担軽減をねらい、昨年つづら棚田のイデへ移設された。これは、他集落在住の守る会会員がいたために成立した行為と考えられる。

守る会はこのように他集落の資源を活用する意識が強く、使われていないコンバインやトラクターなども譲り受け、修理しながら積極的に活用している。

3.5. 今後の課題

組織の課題としてまず挙げられるのは後継者不足である。守る会は長年の経験に基づいて適材適所に労力を配置しながら代理耕作を成立させてきた。それも、会員らがお互いのスキルや性格、事情を細やかに把握している身近な関係にあるからこそ成し得たことであると考えられる。これからのつづら棚田に必要

なのは、単に若い力だけでなく、時間をかけて耕作活動や周辺集落、共同耕作者と向き合うことができる組織の力である。

次に運営面の課題であるが、守る会は棚田保全において農作業のみを担う組織である。資金運営は市の事務局に委ねられた組織であり、補助金が無くなると活動全体が成立しない点は否めない。

4. まとめ

棚田百選の保全主体に着目した調査では、地域に根差した任意団体や集落住民による従来の耕作活動に対して、外部の財源や人材を取り込む NPO 法人の有効性について考察を行った。一方、福岡県うきは市「棚田を守る会」のケーススタディでは、耕作の担い手不足を外部ではなく周辺農家有志によって補った結果、つづら棚田の保全を契機として新川地区全体のヒトやモノの関係が再編され、地区全体の保全を地区全体で考える方向性が生まれたことを示した(図8)。

つづら棚田の集落住民や会員の高齢化、さらに資金面の課題を考慮すると、いずれ外部との連携が不可欠になると思われる。しかし、このように内部とも外部とも言い難い性質をもつ「棚田を守る会」は、外部と連携する前の段階において地域の特性や課題を自分たちで再解釈できる可能性をもった組織である。

つまり、今後新たな担い手として現れるかもしれない外部団体に対して、新川地区各集落の特色を踏まえた保全体制を提唱し、営みを引き継ぐ役割を担う仲介組織となり得るのではないだろうか。

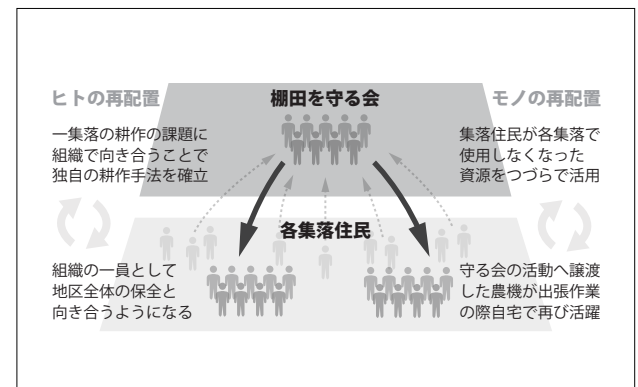


図8 守る会の営みに見られる「ヒトとモノの再配置」

【注釈】

- 1) 会費をもとに割り当てられた一定区画の田んぼのオーナーとなって、田植え・稲刈り等の農作業体験や収穫物の提供が受けられる制度。
- 2) NPO法人棚田ネットワーク、『棚田とまもりびと〜日本の棚田保全の現状〜』, 2011年, pp. 31-32
- 3) 天満頼子、『空間システム分析にもとづく山村集落の景観保全手法に関する研究』, 2012年, pp. 74-78