

## 農村コミュニティの再興に向けた視点の重要性

### 1. 市町の復興計画案から浮かび上がるいくつかの課題

#### (1) 農村集落の特性への配慮が不十分

各市町において復興計画の策定作業が進んでいる。その中で、「地域コミュニティ」の再興は表現の差異はあるものの、ほとんどの市町において復興理念等の最上位項目の一つとして位置づけられている。たとえば、宮城県内市町における復興素案等を概観すると（農業の重みが小さい市町は除外している）下表のとおりであり、地域コミュニティ、あるいはその近接概念としての「絆」や「協働」が重視されていることがわかる。

表 宮城県市町（一部）の復興計画における「コミュニティ」の位置付け

市町名	復興計画等のレベルと策定期間	計画等の構成と地域コミュニティの位置づけ
仙台市	復興計画（中間案）（58 頁） 2011 年 9 月	5 章構成 I 総論 II 100 万人の復興プロジェクト III 暮らしと地域の再生 IV 復興まちづくり 3. <u>支えあう</u> 自立・共生まちづくり V 復興計画の推進
山元町	震災復興基本方針（15 頁） 2011 年 8 月	3つの基本理念 1. 災害に強く安全・安心に暮らせるまちづくり 2. だれもがすみたくなるようなまちづくり 3. <u>つながりを大切にする</u> まちづくり
亘理町	震災復興基本方針（14 頁） 2011 年 9 月	3つの基本方針 1. 安全と安心を確保するまちづくり 2. 暮らしやすさと亘理らしさがあふれるまちづくり ① 住宅・生活 ○仮設住宅などにおける <u>コミュニティ</u>

		<p style="text-align: center;"><u>イ活動</u>の支援の充実</p> <p>3. なりわいとにぎわいのまちづくり</p>
岩沼市	<p>震災復興計画素案（3頁） 2011年7月</p>	<p>4つの基本理念</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. チーム岩沼、オール岩沼、オールジャパン</li> <li>2. 歴史を大切にしたい安全・安心な市域づくり</li> <li>● <u>地域コミュニティの再生</u>を尊重したコンパクトシティ化</li> <li>● 歴史を生かした<u>コミュニティ居久根</u>の活用</li> <li>3. 岩沼の個性特性を生かした産業の再構築</li> <li>4. 時代を先取りした先進的な復興モデル</li> </ol>
石巻市	<p>震災復興基本計画（素案）（38頁：参考資料除く） 2011年8月</p>	<p>3つの基本理念</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害に強いまちづくり</li> <li>2. 産業・経済の再生</li> <li>3. <u>絆と協働</u>による共鳴社会の構築</li> </ol>
名取市	<p>震災復興計画素案（34頁：資料編を除く） 2011年9月</p>	<p>5つの課題</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 災害への対応力を高め、健やかで安心感ある暮らしを回復させる</li> <li>② <u>コミュニティの絆を強化し</u>、市民力を結集したまちづくりを展開する</li> <li>③ 産業基盤・地域資源のスピード感ある復旧と事業展開で活力と雇用を創出する</li> <li>④ チャレンジ精神に富んだ連携で、地域の新しい魅力や元気を次代に継承・発展させる</li> <li>⑤ 次代の社会的要請に応え、多世代が安心して暮らす新たな生活舞台をつくる</li> </ol>
東松島市	<p>震災復興まちづくり計画骨子案（18頁） 2011年8月</p>	<p>4つの柱</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 防災・減災による災害に強いまちづくり</li> <li>2. <u>支えあい</u>安心して暮らせるまちづくり</li> <li>(3) <u>地域コミュニティ</u>の自治力の醸成</li> <li>3. 生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり</li> <li>4. 持続可能な地域経済・産業を創るまちづくり</li> </ol>

一方で、コミュニティ再生の文脈で、市街地コミュニティと農村コミュニティの差異を明確にしている市町は少ない。例外的には、たとえば、山元町の復興基本方針の中のイメージ図では、新たに建設される中心市街地と周辺の既存集落の協働を明記しており、農村集落と市街地の違いを鮮明に表記している。また、岩沼市の場合、被災した複数集落を集団で移転してコンパクトシティ化をコミュニティ再生を尊重しながら行うとしている。しかしながら、他の市町においてはそのような明示的表記は見当たらず、農村集落の再建に対する特別な意思を読み取ることは困難である。

## (2) 農業と農村の復興に係る一体性の欠如

さらに、ここで取り上げたすべての市町において、まちづくりと産業再建は別個に取り扱われており、したがって、農業の復興も住居やコミュニティの再興とは切り離されて計画・構想されている。下表に示す通り、全ての市町において、水田農業の規模拡大等に言及しているが、そのことと地域コミュニティの再生の間の潜在的なトレードオフや補完的な関係性について意識されているとは言い難い状況になっている。ここでも、例外的に岩沼市のみが、農村集落に移転と農業の復興についての関係性について、職住分離の提唱により視野に入れている。

表 宮城県市町（一部）の復興計画における農業復興の方向性

市町名	復興計画等のレベルと策定期期	計画等の構成と農業復興の方向性
仙台市	復興計画（中間案）（58 頁） 2011 年 9 月	5 章構成 I 総論 II 100 万人の復興プロジェクト <u>4. 「力強く農を再生する」食と農のフロンティアプロジェクト</u> ①農地の復旧と再生 ②農業者の経営基盤強化支援 ③都市近郊農業の展開 ④6 次産業化の推進 III 暮らしと地域の再生 <u>2. 農業の再生</u> ①農地の復旧 ②生産性の高い農業に向けた検討 ③被災農業者等の経営再開支援 ④大学や研究機関との連携 IV 復興まちづくり V 復興計画の推進

山元町	震災復興基本方針(15頁) 2011年8月	復興の方向性 (1) 生活 (2) 環境 (3) 健康・福祉 (4) 産業 <u>①農業</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 早期の営農環境整備</li> <li>● 農業用排水施設・園芸施設の早期復旧</li> <li>● 集落営農組織の育成や専業農家・大規模農家への営農集約</li> <li>● イチジクなどの新たなブランドの確立とイチゴ、リンゴなので既ブランドの推進</li> <li>● 土地利用に即した優良農地の集約</li> <li>● 6次産業化</li> <li>● 「仙台いちご」の復興</li> </ul>
亶理町	震災復興基本方針(14頁) 2011年9月	3つの基本方針 1. 安全と安心を確保するまちづくり 2. 暮らしやすさと亶理らしさがあふれるまちづくり 3. なりわいとにぎわいのまちづくり <u>①農林業</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 農業施設・農地の早期復旧</li> <li>● 生産性の向上を目指した圃場の整備</li> <li>● 農用地の保全と農地集積の促進</li> <li>● 地域農業の担い手の明確化、将来を担う後継者の育成</li> <li>● 共同利用施設の構築と生産組織の育成</li> <li>● 小規模経営農家の支援</li> <li>● 東北一のイチゴ生産団地の早期再生</li> <li>● 観光資源としてのイチゴ生産団地の構築</li> <li>● 商品開発の推進とブランド化</li> <li>● 植樹を通じた林業体験</li> </ul>
岩沼市	震災復興計画素案(3頁) 2011年7月	復興のためのリーディングプロジェクト 1. 速やかな仮設住宅の建設と暮らしの安

		<p>定</p> <p>2. 津波からの安全なまちづくり</p> <p>3. <u>農地の回復と農業の再生</u></p> <p>① 水田・農地の復旧</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 職住分離を提唱（筆者による抜粋）</li> </ul> <p>② 地盤沈下対策</p> <p>③ 復興トマト</p> <p>4. 自然再生・国際医療産業都市の整備</p> <p>5. 自然エネルギーを活用した先端モデル都市</p>
石巻市	<p>震災復興基本計画（素案）（38頁：参考資料除く）</p> <p>2011年8月</p>	<p>4つの施策大綱</p> <p>1. みんなで築く災害に強いまちづくり</p> <p>2. 市民の不安を取り除き、これまでの暮らしを取り戻す</p> <p>3. 自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる</p> <p>（1）海とともに生きる</p> <p>（2）川とともに生きる</p> <p>（3）大地とともに生きる</p> <p>① <u>被災農林業への再建支援</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 大規模な土地利用や経営の効率化</li> <li>● 6次産業化等による新たな時代の農林業・農村モデルをめざす</li> </ul> <p>4. 未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる</p>
名取市	<p>震災復興計画素案（34頁：資料編を除く）</p> <p>2011年9月</p>	<p>5つの復興を牽引する連携プロジェクト</p> <p>1. まち再生プロジェクト</p> <p>2. 産業の速効再生プロジェクト</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>農業再生支援（園芸施設復旧、大区画圃場整備）</u></li> <li>● <u>農地の集約と持続的な農業経営体制づくり</u></li> </ul> <p>3. 総合医療で元気プロジェクト</p> <p>4. 空の道・水の道交流プロジェクト</p> <p>5. 記憶のまちプロジェクト</p>
東松島市	<p>震災復興まちづくり計画骨子案</p>	<p>4つの柱</p>

(18頁)  
2011年8月

1. 防災・減災による災害に強いまちづくり
  2. 支えあい安心して暮らせるまちづくり
  3. 生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり
- (1) 生業の基盤整備と再興
- ① 農地・漁場の生産基盤整備と機能回復
  - ア 農地・漁場等の生産基盤の早期復旧
  - イ 本格的生産、操業に向けた共同化
  - 農業生産組織等による共同化の推進
4. 持続可能な地域経済・産業を創るまちづくり

## 2. 農村コミュニティへの配慮の必要性

上述のとおり、各市町の復興計画（あるいは、その素案）においてコミュニティの再興と農業の復興は明示的に強調されているものの、農村コミュニティの特性への配慮は弱く、また、農村コミュニティと農業の復興の関連性への視点も十分とは言えない。このことは、農業・農村の復興にあたって、大きな課題となる懸念を秘めている。

### (1) 農村コミュニティの特性への配慮

コミュニティ再興は、最も重要な目的の一つとして国・県・市町村レベルで共有されており、農村コミュニティの再興もこの文脈の中で復興の射程に置かれていることは疑いない。しかしながら、その際に、農村コミュニティの特性に対する配慮を欠くと、農村コミュニティの再興が困難となる恐れがある。このことは、コミュニティ再興にあたって、農村コミュニティを市街地コミュニティの再興よりも優先させるべきということではない。農村コミュニティの特性への配慮が、農村コミュニティの再興に必須の要素であるというシンプルな原則が共有されるべきとするものである。

より具体的に描写してみよう。今回の復興において、農村集落居住者は居住地の決定にあたって多様な選択肢を持ちうる。それだからこそ、農村コミュニティが消滅するリスクが高いのである。たとえば、農外収入を主たる所得とする兼業農家にとって、津波リスクを避けるための住居移転の方法として、集落の集団移転ではなく市街地への移転もありうる。年金に依存する高齢農業者も同様に、集団移転のもとの住居再建を断念して、市街地等の賃貸住宅や親族の家に転居することを選ばざるを得ないケースも出てくるだろう。すると、集落の集団移転の選択肢事態が消滅し、結果として農村集落居住者がちりじりになる懸念がある。

多くの農村集落は、とくにこのたびの震災で被災した集落の多くは、多年にわたり地縁・血縁をベースとしたコミュニティが息づいてきた。もちろん、農村の混住化や過疎化の進展によって、そのコミュニティのありようは大きな変貌を遂げており、地域によってはコミュニティそのものが実質的に崩壊しているところもある。とは言いつつも、多くの農村集落において、今でもやはりコミュニティとしての一体感の中で復興を遂げたいと望む住民も多い。

そのような農村コミュニティに対する愛着や帰属意識に対する配慮がないと、上述のように農村集落居住者がちりじりになる懸念に対して十分な対応ができなくなる恐れがある。たとえば、そのような配慮の欠如のもとでは、農村集落が消滅しても、市街地住民と同様に移設した、あるいは、既存の市街地において新たなコミュニティの一員として生活を再建すればよいという対応が行政によりなされる可能性が高い。しかしながら、もともとのコミュニティへの愛着等のもとでは、多くの農村集落居住者は、そのような選択は最善の選択でない。あるいは、人口減少トレンドのもとでの集落の再興を考えると複数の集落の共同や「合併」が必要となろう。その際に、農村集落コミュニティの多くの意思決定が集落単位であったことに対する十分な目配りがなければ、それらの共同や合併は決して順調には進まない。

## (2) 農村コミュニティと農業復興の一体性

農村コミュニティの復興と農業の復興の一体性についても、十分な配慮が必要となる。多くの農村集落においては、営農に係る意思決定機能（地域によって、農事組合や農家組合と呼称される）とその他の集落に係る事項の意思決定機能が分離される傾向が続いている。

「平時」の農村集落においては、そのような機能の分離は漸進的に行われるとともに、居住環境には大きな変化がないため、大きな混乱は発生しないことが普通である。たとえば、営農に関する意思決定機能に係る者の数が長期にわたり漸減するといったイメージである。

これに対して、今回の震災復興においては、さまざまな集団的意思決定が同時に行われなければならない、しかもそれらの意思決定機能が同一でないという状況の下で行われなければならない。たとえば、農地所有者の間で農地の復旧・復興方法についての合意が、集落の多数の居住者の間で集団移転についての合意が、営農継続希望者の間で農地の利用や機械の共同についての合意が、それぞれなされなければならないのである。

そのような場合に、集落の集団移転が行われず、すなわち農村コミュニティが維持されないこととなれば、農地所有者の間での合意や営農希望者の間での合意のプロセスや結果に大きな影響をもたらすことは容易に想定できる。あるいは、遠距離に集落が移転せざるを得ない場合に、全員が営農に係る形態での集落営農は困難となる可能性がある。一方で、集落営農を実施しないこととなれば、多くの小規模農家は離農を選択し、集落の集団移転は困難となるかもしれない。

また、集落を離れた土地所有者がその土地の利用について集落の将来像を意識した行動をとらなくなる懸念もある。集落の将来を考えれば、少なくとも土地利用型の営農地域においては、だれが耕作を行うとしても利用の連担化は絶対的に必要である。しかしながら、そのような意識を所有者と利用者が共有するためには、農村コミュニティの再興が前提となる。

これらの事例が示唆するとおり、農村コミュニティの再興と農業の復興を、異なるパーツとして取り扱うことは、それぞれの再興・復興に悪影響をもたらす可能性が高い。そのことは、既存の農村コミュニティの維持を大前提とすべきということではなく、両者を常に同一の平面で構想することの重要性を意味しているのである。持続的な農村集落も、力強い農業も、現状の単なる普及では達成できない可能性が大きい。であるからこそ、両者を同時に構想しなければならないのである。

荘林 幹太郎（学習院女子大学 国際文化交流学部 教授）