

## 農村コミュニティの復興に向けて

## Towards the Reconstruction of Rural Communities

莊 林 幹 太 郎<sup>†</sup>

(SHOBAYASHI Mikitaro)

## I. はじめに

コミュニティの再生に大きな影響を与える可能性があるのが土地利用調整である。そのような観点に立てば、農村コミュニティの再生の基盤となる農村集落の再建と、土地利用調整が一体的かつ親和的に行われる必要がある。

個別の議論に入る前に、被災地における農業・農村の復興について全体像を共有する。農林水産省によると、津波被害を受けた農地は約 21,000 ha であり、その太宗は、岩手、宮城、福島 の 3 県に集中している(表-1)。そのうち約 14,000 ha が宮城県にあり、その多くは、海岸線の平野部における農地が場合によっては数 km の内陸部まで津波被害を受けたものである。これに対して、岩手県の農地の多くはリアス式海岸沿いの漁村集落周辺にある比較的小規模な農地である。また、福島県の農地の多くも津波被害を受けたが、原子力発電所事故のために耕作を行えない地域も多い(約 2,100 ha が原子力発電所事故に係る警戒区域および避難指示区域にある)。

津波被害からの農業・農村の復興に主眼を置く本報では、このような状況を踏まえて主として宮城県の平野部をイメージして、農村コミュニティ(集落)の再建と農地の土地利用調整の整合的実施について提案を行う。岩手県の農地の多くについては漁村集落の復興と一体的に捉えられる必要があり、また、福島県の原発事故に係る警戒区域などの津波被害農地についても、ここで提案する方法とは別途の対応を講じざるを

得ない。

宮城県全体の被災面積約 14,000 ha のうち、現時点では約 6,000 ha の農地について圃場整備事業の実施が検討されており、本年度からその計画策定が本格的に開始されている。農業生産性の観点のみに立てば、地形条件に応じて可能な限り区画を拡大するとともに、経営農地の連担化を推進することが望ましい。そのための圃場整備における土地利用調整をどのように実施するかが、農村、特に水田地帯の農村復興において決定的に重要な役割を持つ。

その際、強く要請されるのは、事業実施のスピードである。遅延するほど、個別経営、ひいては地域の復興が困難になることは自明であろう。通常の圃場整備であれば、工事実施後の営農計画および担い手への土地利用集積計画をもとに、圃場の形状や位置、さらにはそれに基づく換地計画を決定する。その際、土地改良法では周知のとおり、3分の2以上の同意があれば事業を実施できるが、農地を面的に動かす、すなわち農地の所有権に影響を与える圃場整備事業においては、多くの自治体においては、100%の同意取得をオペレーション上の原則としている。通常は複数年を必要とすることが一般的なこのようなプロセスをきわめて短期間で終了させることが今回は暗黙のうちに求められている。

もうひとつの困難な課題が、農村集落の移転あるいは現位置での再建である。それぞれの地域で、防潮堤防の高さと、二線堤の位置などが順次決定されている。それに応じて、移転しなければならない集落と現位置での嵩上げを前提とした移転を必要としない集落などの区分けが進んでいる。しかしながら、多くの地域において、具体的な移転先や再建方法の決定はまだなされていない。

加えて、集落の再建に当たって困難なことは、集落の長期的な持続性を確保するための将来イメージが必ずしも明確に想定されにくいという点にある。換言すれば、農村集落あるいはコミュニティの復興はどのよ

表-1 県別の津波被災農地面積

	津波被災農地面積 (ha)
岩手	730
宮城	14,340
福島	5,460
青森・茨城・千葉	950

出典：農林水産省「津波被災農地の復旧状況と今後の見通しについて」(平成 24 年 4 月 20 日)より抜粋

<sup>†</sup>学習院女子大学

土地利用調整, 農用地利用改善団体, コモンズ, まちづくり, 連担化

うに定義づけられるべきかについて、集落住民の間でさえも必ずしも意見を共有することが容易ではないということである。散居型でない地域においては、移転するにしろ、現位置にとどまるにしろ、被災者は新たな住居を確保する決定を行う際に、集落にどの程度の人口が残存するか（あるいは、より直接的には、もともとのコミュニティがどの程度残存するか）が、その決定に影響を与えることが予想される。では、どの程度の規模のコミュニティが、どの程度の期間、保全されると思ったときに、（集落の位置はともかく）もともと居住していた集落での居住を判断するのか？ それは、居住者ごとに大きく異なる可能性がある。経営農地の連坦化によって、復興後の水田農業がイメージされやすいことと対照的である。

さらに、全体的な課題として、このようにイメージされる農業と農村の復興の間に、場合によっては深刻なトレードオフが発生する可能性があることがあげられる。仮に農業の復興の過程で、営農継続を希望しながら離農せざるを得ない小規模農家が多発したとする。先の水田農業の復興のイメージのみからは、そのこと自体は否定的にとらえられるべきではないとの見方もあろう。一方で、集落コミュニティの再建の観点からは、そのように意に反して離農せざるを得ない農家は、集落再建の協働に距離を置き、場合によっては集落を離れることとなる。そのことは集落の復興にとっては大きなマイナス要因となるとともに、復興そのものの正当性に対する疑義を発生させる。

トレードオフが予想される場合、トレードオフの関係性を弱める、あるいはトレードオフを Win-Win の関係性に転換することが必要となる。トレードオフに目をつぶり、農業と農村の復興を独立して実施することは回避しなければならない。

本報では、潜在的に予想されるトレードオフに着目して、それへの対応方法について具体的に提案することとした。

## II. 営農に関する不確実性のもとでの土地利用調整

今回の復興に当たっては、通常の圃場整備では発生しない不確実性のもとで農地の利用調整を行わなければならない。塩害からの復旧のスピードや程度、将来の津波リスク、防災施設などに係る公共用地の買収などについての不確実性が予想され、それらは農村コミュニティ内部に格差をもたらす懸念がある<sup>1)</sup>。また、個別の農業経営についても生産が完全にあるいはまったく回復しない状況での意思決定を迫られる。また、後述するとおり、集落の移転あるいは再建位置が定ま

らない状態で土地利用調整の話し合いを開始しなければならないケースもある。

これらの不確実性、あるいはそれに伴う格差のもとで、短期間の間に仮に 100% 同意を得ることには大きな困難が伴うことが予想される。また、そのような格差がコミュニティ再建の障壁となることも予想される。したがって、政策的に軽減できる不確実性については、そのような政策的対応を行う必要がある。たとえば、塩害からの復旧の時期や程度の差に係る不確実性については、条件不利地域支払いのような形態の生産性格差補てん策の導入が考えられる<sup>1), 注1)</sup>。また、公共用地の買収については、個別農地の買収ではなく、共同減歩により創設された非農用地のみを買収の対象とすることとすれば、公共用地の位置に関する不確実性をヘッジすることが可能となる<sup>1)</sup>。将来経営についても、低価なリース価格での機械補助が導入される予定であり、これも不確実性を減少させることに一定の役割を果たすことが期待できる。

## III. 土地利用調整のもとでの離農プレッシャー

前述のとおり、通常のプロセスでは、事業実施時点で担い手を特定し、その耕作農地が連坦化されるように、担い手への出し手農地も含めて所有権に関する換地を行う。「平時」であれば、このプロセスは地域の農業について地権者と耕作者が集中的に話し合うことにより、担い手への農地集積が大きく進む契機ともなる。

しかしながら、今回の復興においてこのようなプロセスは、コミュニティの再建に負の影響をもたらすリスクを秘めている。このようなプロセスにおいて、被災前は当面の営農の継続を確信していた農家が何らかの離農プレッシャーを感じた場合、それらの農家がコミュニティ再建意欲を急激に喪失する可能性がある。あるいは、離農プレッシャーを感じた農家が、土地利用調整やあるいは事業そのものに積極的に協力する意欲を喪失するリスクさえも内包することとなる。

このような観点からは、今回の復興プロセスにおいては可能な限り離農プレッシャーを回避することを検討すべきと考える。担い手への集積計画の策定自体が離農プレッシャーとなりうることを考えると、もっとも極端な方法としては、集積計画自体を省略あるいは簡素化するのである。集積計画は、担い手の経営農地が連坦化されるように換地計画を策定することを主たる目的とすることから、集積計画を回避することは、すなわち集積は所有地の移動ではなく、利用権ですべ

注1) これについては、中山間地域等直接支払いの適用が可能となったことは高く評価されるべきと考える。

て調整することを意味する。

もちろん、利用権の設定自体を事業実施前に確定できればそれが望ましい。しかしながら、そのことは結局のところ、事業実施前に誰が、誰の農地を利用するかを確定することとなり、離農プレッシャーに対して完全に中立的にはならない。

集積計画を前提とせず、どのように、生産性の向上を可能とする圃場の区画や工区の形状を決定するか。利用集積を進める上で、(上述の、離農プレッシャーによらない)自発的な離農者を含む農地の出し手が、特定の借り手を拒否するなどにより集積が進まないケースもあるが、これらについては農地利用集積円滑化団体など<sup>注2)</sup>の活用である程度は解決できる。それに対して、小規模でも営農継続意欲のある農家の取扱いが一般的には最も困難となる。離農プレッシャーを回避することにより、その問題は残存することとなる。小規模農家の耕作位置を所有農地以外の位置に移動させることができるか否かが、地域全体の農業生産性の向上、ひいては地域の営農持続性の確保の観点からは重要となる。

ひとつの選択肢は、小規模農家の耕作位置は変更せずに、そのほかの農地について、利用権の設定で徹底的に経営体別に連担化を図る方法がある。この方法でも、とくにすでに少数の経営体に集積が進んでいる地域については、事業実施後の連担化を一気に進めることが可能となり<sup>注3)</sup>、また、そのプロセスも簡素化される。

もうひとつの選択肢は、すべての農地所有者について、所有位置は基本的に変更せずに、利用権での各経営体(小規模農家も含めて)への連担化を調整することの同意を得る方法である<sup>1)</sup>。このような方法は、所有農地と異なる農地での耕作を要求されることとなる小規模農家にとっては相対的に不利になることから、その同意を得ることは一般的には容易ではないと推測される。しかしながら、復興後の地域での農業の担い手となる経営体の生産性の向上を通じて集落の農地全体が適切に利用されることは、耕作放棄地の増大などの地域への負の影響を回避する重要な要素となる。そして、その便益は小規模農家にも及ぶことを考えると、耕作位置の変更を行ったとしても、Win-Winの関係性を確保できる可能性はある(換言すれば、耕作

位置の変更に伴う心理的なものも含めての「不利」は、それほど大きくない可能性がある。たとえば、集落位置が変更になった場合、新集落周辺に小規模農家の利用権を移動させることはそれほど困難ではない場合があるだろう)。もちろん、実際の「損得」はきわめて個別具体の条件に依拠する実証的な問題であるが、そのような集合的な土地利用調整が、自ら、そして地域全体にとって望ましいという認識が共有される可能性はある。

要すれば、復興の段階では、「営農継続を希望する農家は経営規模に係わらず営農を継続する。一方で、誰が営農を行うとしても、連担化は必要であり、所有位置に関係なく連担化のみを基本的な利用権配分ルールとする。そのようなアレンジのもとでは、所有権の位置変更(換地)を行う必要はなく、農業生産性の観点から圃場の区画などを決定すればよい」という手法で対応しようとするものである。離農プレッシャーを排除しても、一定の割合の農家が離農することが予想されることから、このような方法によっても、被災前の経営面積を減じられる農家は基本的には発生しない可能性が高い(正確には、耕作不能となる農地の面積にもよるが)。もともとの土地持ち非農家にとっても、基本的には現位置を変更しない方が、将来に対する不確実性のもとでは同意しやすいのではないだろうか。このような包括的な同意が得られるなら、事業実施のスピードを格段にはやめることが可能となるとともに、地域コミュニティの棄損リスクも回避できる可能性が高いと考える。

#### IV. 持続的な農村集落のあり方

##### —周辺都市との連携の必要性—

被災した農村集落の多くは被災前から人口減少の傾向にあった。今回の復興の過程においても、一定の人口減少がその傾向にさらに加わることが予想される。過去の災害を受けた地域の事例を見ると、外形的には集落の復興がなされた(たとえば、集落の移転により、新たな土地に集落住居が再建された)場合においても、一定の年月を経過した後激しい人口減少に見舞われ、集落の持続性が根底から揺らがされるケースも見られる(人口減少や高齢化の進展が激しい地域における集落などの復興に係る課題については、早い段階から過去の震災復興の分析を通じて多方面において指摘されている。たとえば、森田・飯間<sup>2)</sup>、建設経済研究所<sup>3)</sup>を参照)。

このような事態を想定した集落再建が構想されることが望ましい。その際、もっとも肝要なポイントは、現在の現役世代がリタイアした後に、後継世代が集落

注2) 全国的には平成23年9月末時点で、滋賀県の鴨川流域土地改良区のみにとどまっているが、土地改良区が農地利用集積円滑化団体となることは、今回の復興事業に係る土地利用調整を円滑に進めるうえで有効な手法の一つと考えられる。

注3) たとえば、滋賀県S集落においては、集落農地面積(約90ha)の約80%が6戸の担い手農家に集積していた。6戸の担い手農家とその他の土地所有者の間での協議により、きわめて短期間で、6戸の担い手農家へのほぼ完全な連担化が可能となった。

に居住できるような環境が確保されるか否かであろう。後継世代はもちろん、集落居住者の直接の「後継」のみではなく、他地域からのUターンやIターン者も含む。後継世代が居住しない集落は、仮に外形的な復興がなされても、結局最終的には集落として持続できなくなる。

農業者人口が確実に減少することを考えれば、また、水田農業の場合、それを政策的にも推進しようとしていることを考えれば、復興集落の再建に当たっては、短期的にも長期的にも非農家が居住するようなものを構想しなければならない。短期的には、被災前から非農家であった、あるいは被災後に非農家に転居することを決断した住民が、復興集落に引き続き居住を継続するか否かが、長期的には、非農家の世代交代が行われるか否かがポイントとなる。いずれも個人のライフスタイルなどに係る価値判断が大きく影響することから、政策的な誘導は困難だろう。しかしながら、そのような（農業には従事しないが農村には居住したいという）ライフスタイルを選択したい者を支援する政策はいくつか考えられる。ひとつには、農村部において家屋を新築（再建）する資金がない居住者のための公的住宅（市街地部とのバランスを考えるとそれは集合住宅にせざるを得ないかもしれない）を建設することである。そのうえで、周辺の中核的な都市あるいは市街地部との連携により、西郷<sup>4)</sup>の提唱する「ライフスタイルのブランド化」を図るのである。また、持続的な農村集落の人口規模の観点<sup>注4)</sup>からも、複数の集落による合同の集落再建構想も積極的に検討される必要がある。その際に、それらの公的住宅が長期的には「ライフスタイルのブランド化」につながるような構造や空間配置となることが望ましい。

農村集落の歴史的な慣行などを考えれば、そのような取組みは困難である、あるいは、それらの慣行などを無視した計画はむしろ不適切であるとの考え方もあろう。しかしながら、たとえば10年後には衰退する可能性の高い農村集落を「外形的に」復興することと、持続的なコミュニティを復興することと、個人としても地域としても、あるいは財政支援を行う公共機関としてもいずれに重心を置くべきなのだろうか。集落を再建しようとする住民・地域に対して後継世代への倫理的責任を期待する、すなわち、持続性への配慮を求めることと、被災地域を支援することは相反する事項ではないはずである。

## V. 圃場整備と集落再建の調和 —行政的調整の強化—

復興構想会議の提言や、県・市町村の復興計画において、農業の復興と農村集落の復興は、個別に取り扱われているケースが多い。たとえば、莊林<sup>5)</sup>によれば、多くの自治体の復興計画では、農業の復興と農村の復興は一体的には取り扱われていない。このことは、生産活動と生活コミュニティが分離している産業セクターにおいては特段の問題を発生させないが、両者の一体性が強い農業セクターにおいては、いくつかの懸念を発生させる。

もっとも直接的には、集落の再建が市町村により主導されるのに対して、農地の復旧・復興は県あるいは国によって行われることにより、農地の復旧・復興と集落の再建に不整合が発生する懸念がある。すでにそのような行政アレンジメントで復興が進んでいる以上、本報ではその是非を論じるものではなく（そのアレンジメント自体は、それぞれの事業の特性を考えると適切と考えることも可能だろう）、そのようなアレンジメントを前提とした一体性確保の方策に議論の焦点を当てる。

まず、両者に係る行政上の協議を実質的なものにするルールを明確に確立する必要がある<sup>注5)</sup>。そのうえで、上述のとおり、賃貸公的（共同）住宅を農村部に建設することを、国、県の農政部局は市町村に対して積極的に提案してはどうだろうか。農村集落にとどまりたいという希望をもちながら、金銭上の理由により市街地の賃貸住宅に移動しなければならない住民が多発すると、農村の復興のみならず、それに依拠する農地の復興（土地利用調整）を困難にする。農村における公的住宅はその問題を解決する一助となる可能性を考えると、農業の復興を担う国・県が、農村の復興について積極的に市町村と意見交換を行うことが必要である。そのことは、市町村主体の復興という復興理念と矛盾するものではないはずである。

## VI. 結びにかえて

### —コモンズとしての土地利用調整—

コモンズとは、たとえばわが国における入会林地に代表されるような、地域住民により共有され、かつ、利用者間での競合（誰かがそれを利用すれば、他者がそれによる影響を受ける）が発生する財と定義されることが多い。その財の利用が利用者の利己主義に基

注4) 持続的な集落人口規模についてはさまざまな個別の地域条件に依拠するものであろう。

注5) 加えて、いくつかの市街地部で検討されている「まちづくり会社」<sup>6)</sup>や「復興まちづくり組織」<sup>7)</sup>などの考え方を農村集落復興に適用する可能性も検討されるべきだろう。

づけば、その財は持続不能な水準まで収奪されて、結果として利用者全員を不幸にする、それがいわゆる「コモンズの悲劇」である。

コモンズの悲劇を回避するひとつの方法は、コモンズの利用権を各利用者に財産権として配分した上で（すなわち、「共有」でない状態、「コモンズ」でない状態、に転換する）、その売買（市場取引）を可能とするものである。これにより、過剰消費を回避しつつ、最も効率的な利用者に権利が移動することとなる。

一方で、入会林地や近代水利施設が導入される以前のため池などの「伝統的」なコモンズにおいては、コモンズを個別財産権に分割せずに利用者による自発的なルールにより資源が適切に管理されていた事例も多い。

わが国の農地そのものは、個別所有権のもとで管理されており上記の定義でのコモンズには該当しないが、土地利用調整についてコモンズの観点で解釈するといくつかの興味深い観点が浮かび上がる。個別所有権のもとで、その売買、あるいは貸借により農地の集積が促進されてきた。そのような中で、連担化が順調に進まないことに対して、このような市場的な取引に付随させる形態のインセンティブ措置を講じてきた。たとえば、連担化を前提とした農地の貸借に補助金を支出したり、連担化を促進した場合に圃場整備の負担金を下げるなどの政策である。一方で、農用地利用改善団体に代表されるように、地域において自発的に利用ルールを定めることに対する制度的な支援も行われてきた。連担化へのインセンティブ措置は、コモンズを所有権に分離して市場取引を行う方式に対応しており、農用地利用改善団体などの方式は自発的なルールによる管理に擬似的に対応しているとみなすこともできるだろう。

本報では、復興の文脈では後者のアプローチがより現実的であると考えられる立場に立って論じてきた。しかしながら、事柄の本質はいずれが現実的かという方法論上の優劣の問題だけではなく、農業・農村の復興は個人の復興で完結しうるのか、あるいは地域コミュニティの復興が合わせて達成されなければならないものなのか、という価値に関する判断にある。そして、後者の価値に立脚する被災集落居住者が集合的な復興について構想することが農村集落の復興の前提にならないといけない。その構想は、世代を超えた長期的なものである必要がある。そのような長期的な構想が、結果として復興集落の持続性を保証するものではないかもしれない。しかしながら、長期的な構想を構築す

るかまえを持たずに、市街地に比べて小規模で、高齢化・人口減少が進む農村集落が復興する可能性は小さい。

そのようなかまえに立った集落における土地利用調整はどのようなものになるのだろうか。そのようなかまewith、土地利用調整についてここで提案する自発的なルール作りが直結すると考えるのは楽観に過ぎるのかもしれない。しかしながら、通常土地利用調整のもとで、集落の現状維持をめざし、それによって農村、あるいは農業の復興がなされると期待することは現実的なのだろうか。集合的な土地利用調整が農村集落と農業の持続的な復興に有効である可能性があるにもかかわらず、平時の「現実性」に拘泥しその可能性を検討の俎上に載せないとなれば、地域が復興の可能性を自ら狭くするのではないか、その懸念が本報の根底にある。

## 引用文献

- 1) 莊林幹太郎：求められる農村・農業復興の総合デザイン、AFCフォーラム 2011年9月号（2011）
- 2) 森田 朗、飯間敏弘：震災復興は厳しい現状を分析し、重点的・集約的・効率的実行を、東京大学政策ビジョン研究センターウェブサイト（2011年6月16日）、[http://pari.u-tokyo.ac.jp/column/column\\_40.html](http://pari.u-tokyo.ac.jp/column/column_40.html)
- 3) 建築経済研究所：急げ、被災地の復興、東日本大震災3カ月の現状と今後の課題、建設経済レポート特別号（2011年6月）、[http://www.rice.or.jp/regular\\_report/pdf/construction\\_economic\\_report/611\\_REPORT/zentai\(New\).pdf](http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/611_REPORT/zentai(New).pdf)
- 4) 西郷真理子：ライフスタイルのブランド化による地域活性化：実務家の立場から、地域開発 2011年5月号（2011）
- 5) 莊林幹太郎：農村コミュニティの再興に向けた視点の重要性、農業農村工学会研究委員会震災復興農村計画小委員会第二次提言（2011）
- 6) 東日本大震災復興構想会議：復興への提言（2011）
- 7) 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会災害に強いまちづくり分科会：提言：二度と津波犠牲者を出さないまちづくり（2012）

[2012.5.28.受稿]

## 莊林幹太郎（正会員）

## 略 歴



1982年 東京大学大学院農学系研究科修士課程修了後、農林水産省入省  
 1992年 世界銀行南アジア III 局  
 1996年 農林水産省構造改善局水利課  
 1998年 同局総務課  
 1999年 OECD 食料農業水産局  
 2003年 滋賀県農政水産部  
 2006年 農林水産省農村振興局設計課  
 2007年 学習院女子大学  
 東日本復興構想会議検討部会専門委員等を歴任。博士（農学）  
 現在に至る