

東日本大震災 復興農村計画への提言

第一次

平成 23 年 7 月 25 日

農業農村工学会
研究委員会震災復興農村計画小委員会

目 次

はじめに

第Ⅰ章 復興農村計画策定の基本的視点	5
1. 基本的理念としての「農村コミュニティ」の復興	5
2. 高齢化・人口減少下でのコミュニティ復興	5
3. 農業および関連産業の振興	5
4. 担い手農家の支援	6
5. 創造的復興	6
6. 効率的かつ迅速な復興事業の実施	6
第Ⅱ章 復興農村計画の構成	7
第Ⅲ章 被災地域の類型化	8
1. 広域的な被災地域の分類	8
2. 立地条件による被災地域の分類	9
3. 被災パターンによる分類	9
4. 被災自治体の分類	10
5. 本提言で想定する復興農村計画の対象地域	10
第Ⅳ章 土地利用計画	10
1. 津波防災の基本的考え方	10
2. 震災前の法定土地利用計画の扱い	11
3. セキュリティ・ゾーニング	11
(1) 住宅および宿泊施設	
(2) 学校・幼稚園・保育所	
(3) 商業施設・事務所	
(4) 工場・作業場・倉庫等の業務用地	
(5) 漁業・水産施設	
(6) 公園	
第Ⅴ章 農地整備計画	13
1. 農地整備の役割	13
(1) 基幹的排水施設の復旧	
(2) 農地の区画および末端道路・水路の復旧（除塩を含む）	
(3) 集落移転	
(4) 防災施設の用地捻出および整備	
2. 水田の整備水準の向上	14

3. 畑地の早期復旧	14
------------	----

第VI章 集落移転計画

1. 集落移転のタイプ	14
(1) 嵩上げ移転	
(2) 内陸集団移転	
(3) 高台集団移転	
(4) 差し込み移転（内陸）	
(5) 差し込み移転（高台）	
2. 移転先の選定	15
3. 居住地内のゾーニング	16
4. 集落と農地の関係	16

第VII章 被災住民の意向把握と合意形成

1. 復興構想から復興むらづくりへの展開	17
2. 被災住民の意向把握における課題	17
(1) 時間の経過の意向・要望への影響	
(2) 状況の変化の意向・要望への影響	
(3) 域外避難者への対応	
3. 意向把握の準備	17
(1) 環境の整備	
(2) 情報の提供・共有	
4. 意向把握の方法と注意点	18
(1) 意見・要望の把握方法	
(2) コミュニティ内の議論・検討の場の設置	

第VIII章 土地利用調整手法

1. 土地利用調整手法として土地改良換地の有効性	19
2. 復興土地改良促進区域の設定	19
3. 換地手法の工夫	20
(1) 事業地区内の農地	
(2) 事業地区内の宅地	
(3) 高台等の移転用地	
(4) 換地基準などの運用	

おわりに

はじめに

東日本大震災は、死者・行方不明者が2万2千名、家屋の全壊・半壊が20万戸、農地被害が2万3千ヘクタールを越える歴史的な大災害である。今回の大震災の特徴は、単に地震の規模が大きかったというだけでなく、それによって引き起こされた津波および原発事故によって、広範かつ甚大な人的・物的被害をもたらされたことである。岩手、宮城、福島県を中心とする東北地方（一部関東地方）の太平洋岸の農山漁村ならびに中小都市は壊滅的な被害を受け、地域自体の存続が危機にさらされているところも少なくない。

農業農村工学会では、地震など大きな自然災害に際して、その都度専門的視点から技術的提言を行ってきた。今回の大震災に当たっても、震災直後の3月15日には災害対応特別委員会（青山 咸康委員長）を緊急招集し、農業水利施設等の被災に対する技術支援に加えて、農地の塩害対策に取り組んできた。また、今回の震災については、壊滅的な被害を受けた農村の復興が重要な課題となる中で、研究委員会に震災復興農村計画小委員会を設けて、復興農村計画に関する検討にも着手した。

農村計画に対する当学会の取り組みは、八郎潟干拓事業による大潟村の計画に始まり、昭和40年代の農村整備に関する調査研究に引き継がれた。昭和50年代に入ると、都市近郊地域の土地利用計画や換地手法を用いた土地利用秩序形成に関する研究が活発に進められ、近年では、都市農村交流やグリーンツーリズム、農村景観・農村生態系の保全、さらには農村振興・農村活性化といった分野にも守備範囲が広がっている。

今回の震災により被災した農村の復興には、集落と農地の一体的な復興が不可欠であり、これまでの農村計画分野の研究的蓄積が活かせる場面が非常に多い。にもかかわらず、これまでのところ震災復興への提言やアイデアは、津波防災に対応したまちづくりや、市街地・集落の高台移転など、どちらからと言えど土木・都市計画の視点からのものが多く、農村計画からの視点が弱かったことは否めない。

そこで、農村計画小委員会では、短期間ではあるが被災地の現地調査も行いながら、復興農村計画のあり方、とりわけ土地利用計画と農地整備および集落整備に関する検討を進めてきた。まだ途中段階ではあるが、政府の復興構想会議の提言を踏まえた制度設計が急がれる中で、少しでも早い公表が必要と考え、とりあえず第一次の提言をまとめることとした。

すなわち、まず復興農村計画の策定に当たっての基本的視点を整理するとともに、今回の津波被災地の類型化を試みた。次いで、復興農村計画の要である土地利用計画のあり方を検討し、土地利用計画の実現のために不可欠な農地整備計画と集落整備計画の骨子を述べた。また、計画策定の際に必要な被災住民の意向把握と合意形成の方法について、その留意事項を明確にした。そして最後に、土地改良法の換地制度を用いた土地利用調整手法について、制度改正にまで踏み込んだ提言を行った。

以上、限られた時間の中でまとめたものであるだけに、不十分なところが多々あることは自覚しているが、忌憚のないご意見・ご批判を賜れば幸いである。

（注）本提言での用語は、以下の通りである。

- 1) 「農村」:被災地域には漁業のウエイトが高い漁村も多く、正確には農漁村と表現する方が適切な場合も多いが、記述の都合上、「農村」という表現に統一した。
- 2) 「集落」:集落の呼称としては、農業集落、農村集落、農山漁村集落など様々なものがあるが、本提言では、単に「集落」、または「農村集落」とした。ただし、文脈上、漁業、海岸などを強調する場合には、漁業集落や海岸集落といった用語も使用している。
- 3) 「農地」:農地と農用地は、土地改良法では採草放牧地を含むか否かで区別されるが、被災地域に採草放牧地が少ないと思われるので、事業名などで決められている場合を除き、「農地」とした。
- 4) 「農地整備」:農地の区画整理は、通常、「ほ場整備」と呼ばれるが、この用語が現在の農業農村整備事業名にないことや、都市の土地区画整理と区別する必要から、本提言では「農地整備」という表現を用いる。正確には、土地改良法第2条2項2号の「区画整理を主とした事業」を指す。

第 I 章 復興農村計画策定の基本的視点

1. 基本的理念としての「農村コミュニティ」の復興

農村は生活の場と生産の場が一体であり、コミュニティの共同性に支えられて農業生産活動が行われるという特質を持っている。従って、被災農村の復興計画策定にあっても、農村と農業を一体的に考えた包括的ビジョンの下で、農業の復興とともに「農村コミュニティの復興」を目指す視点を共通認識として持つ必要がある。

農村コミュニティの基礎単位としての農村集落は、都市の新住宅団地とは明らかに異なる。その機能は、生活の相互扶助、生産の共同作業、農地や漁港と居住地も含めて集落空間の維持管理である。このため、農山漁村におけるコミュニティ機能の衰退は、国土保全の脆弱化と農林水産業の空洞化を招き、国民生活にとって重大な損失をもたらすわが国全体の問題である。このため、今回のような大規模災害に際して、コミュニティの衰退を座視することは許されない。被災地域のコミュニティ再建こそ、現在の日本に生きる我々の果たすべき重要な責務である。

農村コミュニティの再建にとって、何よりも復興に向けた話し合いが大切であるが、その話し合いは、現状に対する絶望やあきらめでなく、「希望」に基づくものとする必要がある。そのためには、現時点で想定しうる課題に対し、能う限りの「想像力」を駆使した制度的な手当てが検討されるべきである。

2. 高齢化・人口減少下でのコミュニティ復興

被災地域の農村集落は、わが国の一般的な農村集落と同様に、高齢化・人口減少に直面している。津波対策としてこうした集落の移転が必要とされるときに、複数の集落が連携した方がよい場合がある。人口が減少する中で、農村集落を持続的な形で再建するには、教育や福祉・医療などの観点からも、現状よりも大きな地理的範囲で新たなコミュニティで形成される必要もある。このため、外に開かれた集落を目指すことも重要な視点である。

そのような「新たな」コミュニティを農村部で構築することは、わが国の農村政策にとって大きな挑戦となる。コミュニティを支えるのは良好なコミュニケーションであり、新たな農村コミュニティの構築に当たっては、コミュニケーションがより活発化するような場や仕組みづくりが意識されるべきである。すなわち、地域の慣習や風土と調和し、一方で新たな住人を迎え入れ、農業者も非農業者もコミュニティの将来に対し一体感を共有できるよう、コミュニケーションを促進するさまざまな工夫が必要となる。参加型の計画づくりの方法も参考にしながら、復興の過程でコミュニケーションのあり方を地域で模索していく作業は、わが国の農村政策や公共政策にとって重要な政策課題であろう。

また、農村集落の復興を主導する「主体」についての検討も重要である。都市部の復興で一つの選択肢として議論されている「まちづくり会社」に対応するような「むらづくりの主体」を検討すべきであろう。

3. 農業および関連産業の振興

被災した農村地域のうち、構造改革を進める必要のある水田農業地域にあっては、担い手農家や生産組織への農地の利用集積が課題となる。

他方、労働集約型の高付加価値農業(有機稲作、野菜など)の推進と、それに関連する加工施設や直売所、さらには農家民宿、農家レストランといった分野への展開—いわゆる農業の6次産業

化—もそれに劣らず重要で、こうした方策を通じて可能な限り地域の雇用を増加させることが重要な施策となる。

このためには、農村の土地利用の再編とコミュニティの復興を同時並行的に進める取り組みが重要となる。たとえば、農地所有者が集落あるいはそれを超える法人格を有する地域団体に農地を貸し出し、(農地の位置にかかわらず)単位面積当たり均一の借地料を受け取るといった方法や、担い手農家や外部からの参入者に対して、農地の連坦化などを考慮して農地を貸し出すなどの方法である。そのうえで、農村コミュニティの再建を資金面で支援するために、地域全体の営農方法の工夫や新エネルギーの導入などに対して積極的に支援する政策メニューを検討すべきだろう。

これは、農地の所有と利用を分離した上で、コミュニティ全体で農地利用者を「より良い」農業の実行者として「応援」し、それを通じて新たな資源循環の仕組みや農村風景を、農家、非農家に拘わらず集落全体で創りあげるような仕組みを構築しようということである。農業とその関連産業、さらには農村にある様々な自然資本からの環境サービスを積極的に価値化することによって、一つ一つは小さくてもコミュニティの構成員の各々にさまざまな「役割」を創出することができるはずである。その過程で、高齢者が果たす重要な役割が再認識されることを期待したい。

4. 担い手農家の支援

津波により被災した農地では、排水機場や用排水路、道路の復旧、畦畔の補修、そして瓦礫撤去や除塩等が完了するまでに、相当な期間が必要である。このため、とくに農業で生計を立てている農家に対しては、その間に暫定的に営農ができるような条件を整える必要がある。たとえば、仙台湾岸の亘理町や山元町では、専門的なイチゴ農家が多数存在し、津波により壊滅的打撃を受けているが、もし来年度からのイチゴの出荷を目指すのであれば、今年中にでも土地利用計画で畑地の場所を特定し、ハウスが建設できる条件を整えなければならない。あるいは、それが難しければ、一時的な営農が可能な代替地を用意する必要がある。

それに加えて、除塩中の農地管理に対する条件不利地支払いの導入、農業機械リース制度の充実や機械・施設の共同利用を含めた支援措置など、担い手農家に対する復興過程での初期投資リスクを減じるための支援も必要となる。

5. 創造的復興

被災農村の復興は、被災前の状態への単なる復旧でなく、地域社会の持続が可能なような真の復興を目指さなければならない。すなわち、高齢化に対応した集落居住地の再編、安全性・持続性を優先した公共施設の再配置、市町村の中心地や幹線道路へのアクセス、生活交通の確保、保健・医療・福祉サービスの充実、将来の営農形態に配慮した農業生産施設の配置などである。また農地や土地改良施設については、原形復旧にこだわらず、将来の営農形態を見越した整備水準の向上を図るべきであろう。

6. 効率的かつ迅速な復興事業の実施

我が国では、国も地方自治体も、被災以前から厳しい財政事情に置かれている。復興農村計画では、そうした事情も勘案して効率的な事業計画を立てる必要がある。具体的には、複数の事業の施行順位や工種の分担関係を整理し、統合した工程表を作成すること、そして国、県、市町村、土地改良区、さらには民間事業者等の役割分断を明確にすることである。

また、農村地域では、農業的土地利用と都市的土地利用の調整を図りつつ、農地と宅地・公共用地等の整備を一体的に行う事業が長年にわたって実施されてきており、その有効性が明らかになっている。復興事業においても、こうしたノウハウををフルに生かすことで効率的な事業推進が可能である。特に、道路や排水路網は農地の区画整理に即して計画することによって、効率的な土地利用が実現でき、大きな経費削減にもつながる。

さらに、民間企業のノウハウ・資金力・人材を活用した事業計画も重視されるべきであろう。特に、集落移転を含む事業の場合、新たな住宅地の設計には民間企業のノウハウを存分に活用して、より質の高い住宅地を創出すべきであろう。

なお、復興事業の実施主体としては、国、県、市町村などが想定されるが、迅速な事業施行の観点からは、被災地域の広域性、技術力、人材的な余裕、事業調整能力などを考慮することが肝要である。

第Ⅱ章 復興農村計画の構成

復興農村計画は被災した農村の復興に必要な施策を総合的に定めた計画であり、被災地域の土地利用計画を中心に、ハードとしては農地と集落の復興のための整備計画、ソフトとしては産業および生業としての農業と漁業の復興計画が主要な計画事項となる。さらに、震災で亡くなった方々の慰霊と将来にわたる防災意識の継承のために、震災の記録と伝承も重要な施策である。また、土地と産業・生業の本格復興までの過渡期をどのように乗り切るかということも重要な課題であり、そのための施策も盛り込まれるべきである。

以上まとめれば、復興農村計画の標準的な構成としては、以下のようなものが考えられる。ちなみに、今回の第1次提言では、当面の制度設計が急がれる(1)～(3)を中心に、被災地に共通する事項をまとめてある。

- | |
|----------------------|
| (1) 土地利用計画 |
| ・計画区域 |
| ・土地利用区分(ゾーニング) |
| ・規制と誘導 |
| (2) 農地整備計画 |
| ・農地の区画, 道路, 水路の配置と構造 |
| ・土地の権利調整 |
| (3) 集落整備計画 |
| ・宅地の種類と配置 |
| ・街路, 公園, 集会所等 |
| ・集落移転 |
| (4) 農業復興計画 |
| (5) 漁業復興計画 |
| (6) 復興むらづくりプロジェクト |

- ・農林漁業の6次産業化
- (7) 震災の記録と伝承プロジェクト
 - ・震災の記録
 - ・震災遺構
 - ・震災前の景観復元
- (8) 復興過渡期の対策
- (9) 計画策定体制と策定プロセス

以下に、各計画事項の概要を記す。

(1) の土地利用計画は、復興農村計画の計画区域を定め、必要な土地利用区分を行って、その実現のための規制と誘導措置を講じるものである。

(2) の農地整備計画は、被災した農地の復旧整備の計画で、農地の区画・道路・水路等の配置と構造に加えて、(1) の土地利用計画の実現に必要な土地の権利調整の方法を検討する。

(3) の集落整備計画は、被災した集落の宅地、街路、公園、集会所等の整備計画であり、集落移転を行う場合は、移転先の選定や移転跡地の利用方法等も計画事項となる。

(4) の農業復興計画、(5) の漁業復興計画は、それぞれ農業、漁業の復興のために必要な事項を定めるものであり、生産のみならず、流通・販売面での復興が検討の対象となる。

(6) は復興の目玉になるようなプロジェクトで、創造的復興の象徴として重点的に取り組む事業を計画したい。例えば、農林漁業の6次産業化を目指したプロジェクトが想定される。

(7) は震災の記録と伝承に関するプロジェクトで、震災体験の記録や震災遺構の保存、震災前の景観復元などが考えられる。

(8) は本格復興に至る過渡期の対策であり、最終的な生活再建までの間、住宅や仕事をどのように手当てし、またコミュニティをどのように維持するかを定める部分である。

最後の(9) は、以上のような復興農村計画の策定と実施をどのような体制で行い、そのプロセスをいかにマネジメントするかに関する計画である。

第三章 被災地域の類型化

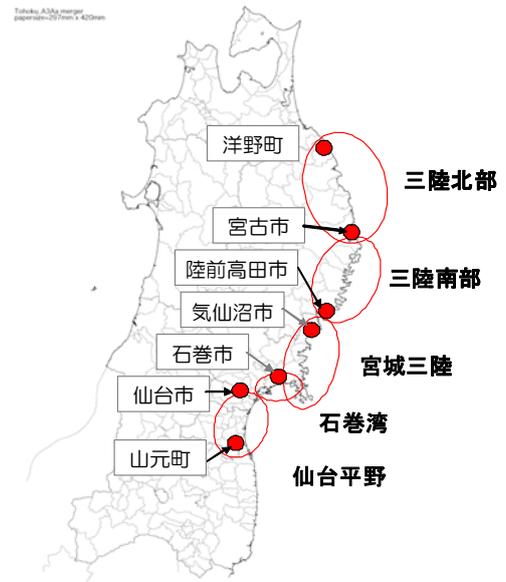
東日本大震災で被災した地域は極めて広範囲に及んでいる。被災の状況も各地域の地形や都市化といった条件も大きく異なる。このため、復興農村計画を考察するためには、被災地域を立地条件や被災状況によって類型化する必要がある。以下、分類した地域の特徴を述べる。なお、津波による被害を中心に類型したもので、しかも、岩手県と宮城県の両県を対象にし、福島第一原子力発電所のある福島県を含んでいない。

1. 広域的な被災地域の分類

岩手県と宮城県の被災地域は、三陸沿岸のリアス式海岸地域と仙台湾岸の海岸平野地域に大別できる。三陸沿岸はさらに、岩手県の三陸北部(宮古市以北)と三陸南部、そして宮城三陸(気仙沼市以南)の3つに便宜的に分けることができる。他方、仙台湾岸は、仙台平野と石巻湾(松島湾を含む)の2つに分けるのが適当である。

大雑把に言えば、三陸沿岸は漁業中心の漁村集落、仙台湾岸は農業中心の農村集落と言ってよい。

なお、北上川河口一帯は、石巻市に属するが(旧北上町)、立地的には三陸沿岸に含まれる。ただし、地形的には他の三陸沿岸地域とは大きく異なり、リアス式海岸ではなく、河口の沿岸低地地域に集落と水田が張りつくように立地している。



2. 立地条件による被災地域の分類

三陸沿岸では、リアス式海岸に張り付くように立地する海岸集落と、小河川の河口部に立地する沖積平野とに分けられる。海岸集落は居住域が海沿いの低地に立地するものと、高台にあるものとに二分される。集落によっては高台と低地の両方に居住域が立地するところもある。高台の集落の多くは明治と昭和の大津波後に移転した集落である。農地については、小河川の沖積平野を除けば、ごく小面積の水田と畑が存在するのみで、自給的農業が中心である。

仙台湾岸については、仙台以南の海岸沿いの平野と、石巻湾及び松島湾岸の低地とに分けられる。いずれも水田が広く分布し、宮城県の穀倉地帯を形成している。また、亘理・山元町にはハウスイチゴの一大産地があり、主業的農家の多い豊かな農村地域となっている。

3. 被災パターンによる分類

集落と農地の被災状況に着目すると、次のような分類が可能である。

①集落と農地の両方が被災した地域

三陸沿岸の海岸低地集落や小河川の河口の小規模沖積地、そして仙台湾岸の平野水田地帯が該当する。集落と農地ともに壊滅的な津波被害を受けている地域が多い。復興に当たっては、集落の集団移転と農地の区画整理が必要となると予想される。ただし、仙台平野の海岸から相対的に離れた地域では、集落も農地も原形を留めており、区画整理までは必要ないと見込まれる。

②集落は無事で農地のみ被災した地域

三陸沿岸の海岸高台集落で、沿岸低地部に農地(主に水田)が広がる地域である。明治・昭和の大津波の後に、高台に集団移転した集落が多い。農地の多くは水田であり、水路や畦畔のあとも留めないほどの被害を受けている。

③農地がなく、集落のみ被災した地域

三陸沿岸の海岸集落のうち、農地がほとんどない(あっても小規模な菜園のみ)漁村集落である。集落のうち低地の住宅は流されているが、相対的に高台に位置する住宅は無事であるところが多い。ただし、住宅が無事でも、漁港や漁業施設が壊滅的な被害を受けている。

4. 被災自治体の分類

農村という視点を離れ、被災エリアと自治体に着目して分類したのが下表である。

被災タイプ	特徴	岩手県	宮城県
タイプ1 (全域被災)	市町村(居住域)のほぼ全域が被災し、 都市・行政機能が麻痺状態に陥った市町村	陸前高田, 大槌 (旧三陸, 旧田老)	南三陸, 女川 (旧北上)
タイプ2 (沿岸全域被災)	市町村の沿岸部全域が被災し、 都市・行政機能の低下が見られる市町村	山田, 野田	石巻, 東松島 亘理, 山元
タイプ2B	市町村の沿岸部全域が被災したが、 都市・行政機能は維持されている市町村		仙台, 名取, 岩沼, 七ヶ 浜, 塩竈, 多賀城, 松島
タイプ3 (市街地被災)	中心市街地が被災し、 都市・行政機能の低下が見られる市町村	宮古, 大船渡, 釜石	気仙沼
タイプ3B	中心市街地が被災したが、 都市・行政機能は維持されている市町村	久慈	
タイプ4 (沿岸集落被災)	主に沿岸集落が被災し、 都市・行政機能は維持されている市町村	岩泉, 田野畑, 普代, 洋野	

タイプ1に属する市町村は最も被災状況が厳しく、行政庁舎や職員も被災して、行政機能が大幅に低下した自治体である。陸前高田市, 大槌町, 南三陸町など、今後の復興にも時間を要すると目される自治体が含まれる。

タイプ2は、それに次ぐ市町村で、沿岸地域が広範囲に浸水し、人的・物的被害が大きかった自治体である。仙台湾岸の市町村の多くはこのタイプであるが、都市・行政機能の被災の程度によって、大きな被害を受けた自治体(タイプ2)と、ほとんど無傷だった自治体(タイプ2B)とに分けられる。石巻市, 東松島市, 亘理町, 山元町などが前者で、仙台市, 名取市, 岩沼市, 七ヶ浜町などが後者である。ただし、行政機能が温存された後者(タイプ2B)でも、沿岸の集落や市街地、漁業・水産施設は壊滅的な被害を受けており、被害自体が小さかったわけではない。

タイプ3は、中心市街地が大きな被害を受けた市町村で、三陸沿岸の諸都市がこのタイプである。中心市街地はリアス式海岸の湾奥に立地し、そこが津波の直撃を受けている。また、これらの市町村では、中心市街地だけでなく海岸集落もまた甚大な被害を受けている。なお、久慈市は相対的に被害が少なく、行政機能が維持されていたため、タイプ3Bとして分類した。

タイプ4は、中心市街地は無事で、海岸集落のみ被災した市町村である。都市行政機能は維持されているため、復興への動きは速い。

5. 本提言で想定する復興農村計画の対象地域

復興農村計画を論じる上では、少なくとも以上に述べた類型ごとの検討が必要と思われるが、本提言では、今回の津波の典型的な被災地である、仙台湾岸の平地農村と三陸沿岸の海岸集落とを想定して記述を進めた。

第四章 土地利用計画

1. 津波防災の基本的考え方

復興構想会議の『提言』では、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が示され、県や市町村の復興計画でも概ね受け入れられている。すなわち、今回の大津波のような自然災害を完全に

封じることができるという考え方を改め、災害の発生を前提として、その被害をいかに小さく抑えるかという考え方である。たとえ災害が生じたとしても人命だけは守り、また施設等の経済的被害をできるだけ小さく抑えるという発想である。

このような「減災」の考え方に基づけば、津波防災の考え方も大きく変わる。防波堤や防潮堤等、海沿いの構造物によって市街地や集落、農地等を完全に守るのではなく、津波が防波堤や防潮堤を越えてきたときの被害を最小化するように、地域の土地利用や施設の配置全体を考えるという行き方である。すなわち、①夜に津波が発生しても人的被害を出さないように、住宅は津波が届かない内陸に配置し、②日中に人が集まる商業施設もできるだけ内陸に配置すること、③産業用地は相対的に海側に置くが、浸水被害を最小限に押さえるために1階部分は水に浸かっても支障のない駐車場等とすること、④施設の性格上漁港近くに立地させざるをえない水産加工場等については、いざというときの避難先を確保すること等である。

また、今回の大津波被害の教訓として、避難路と避難先の確保や、避難誘導の徹底が挙げられているが、前者については、土地利用計画で計画的に用地を確保し、必要な施設(避難ビルや避難塔)を整備しなければならない。

復興農村計画では、以上に述べたような津波防災の新しい考え方に基づく土地利用計画を定める必要がある。

2. 震災前の法定土地利用計画の扱い

被災地域の復興に当たっては、震災前の各種法令による土地利用計画(ゾーニング)を前提にできない場合が多い。たとえば、津波によって壊滅的な被害を受けた海岸沿いの集落や市街地を内陸や高台に移転させようと計画しても、移転候補地が市街化調整区域や農振農用地区域であれば開発(移転)はできない。むろん市街化区域への編入や農振農用地区域の除外を行えば可能であるが、そもそも要件を満たさない場合も想定されるし、仮に条件を満たしても、編入や除外の手続きに長い時間がかかる。被災した市街地内の用途変更の場合も事情は同様である。

このため、迅速な復興を図るには、被災地域において復興に必要な土地利用計画を策定し、既存の法定土地利用計画は一定期間棚上げにして、復興土地利用計画に従った新たな土地利用が見えてきた段階で、それに合わせて改訂するといった対応が必要となる。

また、基盤整備事業との関係においても、震災前の法定土地利用計画の縛りを棚上げにする必要が出てくる。たとえば、震災前の法定土地利用計画(都市計画や農振計画)の区域区分に関わらず、復興に必要な土地改良事業や土地区画整理事業を先行的に実施するといったことである。

復興構想会議の『提言』でも、「土地利用計画手続きの一本化」という項目を設けて、既存の土地利用計画制度の柔軟な運用を提言している。

3. セキュリティ・ゾーニング

津波リスクの許容度から土地利用や施設を分類すると、次のようになる。

(1) 住宅および宿泊施設

夜間に人が寝る場所であり、就寝中に津波が来襲しても人的被害が避けられる場所に立地させる必要がある。戸建て住宅、マンション、貸家・アパート、寮、老人ホーム等のほか、ホテルや旅館、民宿等の宿泊施設もこれに含まれる。今回の大津波では、介護付き老人ホームで自力歩行できない高齢者が集団的に被災した痛ましいケースが発生している。このような施設は津波が絶対に届か

ない場所に建設すべきであろう。

宿泊施設については、施設の構造に応じて、立地場所の制限が必要となろう。たとえば、木造の宿泊施設は、津波リスクの大きな地域には立地させられないであろうし、これに対して中高層のコンクリート建造物であれば、多少津波リスクがある地域でも許容されよう。

(2) 学校・幼稚園・保育所

日中に児童・生徒・幼児が集まる場所であり、津波が届かない安全な場所に設置する必要がある。

(3) 商業施設・事務所

日中に人が集まる場所であり、津波リスクが小さい場所に計画する必要がある。ただし、地域によっては土地の問題から津波浸水エリアに配置せざるをえないところもあり、その場合には津波被害の軽減対策を合わせて講じる必要がある。

(4) 工場・作業場・倉庫等の業務用地

施設自体はある程度の浸水被害も許容できるが、人的被害を防ぐ手立てが必要である。コンクリートの中層ビルとしたり、津波避難塔を設置したり、高台への避難路を整備するといった対策が考えられる。また、施設被害を最小化する工夫として、低層階に重要な設備を置かないとか、1階部分を駐車スペースにする等の対策が必要となる。

(5) 漁業・水産施設

施設の性格上、海沿いに配置せざるをえない施設である。人的被害を防ぐために、避難ビル、避難塔、避難路、避難場所の整備が必要となる。

(6) 公園

日中に人が集まる場所なので、津波リスクが小さい位置に配置するのが原則である。ただし、津波リスクについては、公園の種類に応じた配慮が必要であり、たとえば幼児や子供が遊ぶ幼児公園・児童公園は(1)の住宅や(2)の学校並の安全性を確保し、大人が利用する通常の公園では(3)の商業施設並の安全度を見込む必要がある。これに対して、防災用地としての機能を持たせた防災緑地公園のようなものは、その性格上、海側に配置することになる。

次に、以上のような施設・土地利用ごとの津波リスク許容度を踏まえて、復興農村計画の土地利用計画では、次のようなセキュリティ・ゾーニングを採用するとよい。

① 建築禁止区域

今回の大津波で住宅の大半が失われた区域で、原則として住宅の建築を認めない区域。ただし、寺社や墓、文化財など、歴史的事情からそこに立地せざるをえない施設は、例外的に立地を認める。住宅以外の建築については、上記の施設ごとの津波許容度に基づいて立地基準を検討し、また津波被害のリスク軽減対策を必ず講じることとする。

② 条件付き建築許容区域

今回の大津波で住宅は浸水したが破壊はされず、人的被害も限定された区域で、敷地の嵩上げや二線堤等、リスク軽減対策の実施を条件に建築を認める区域。住宅以外の施設は、原則として立地可能だが、津波被害のリスク軽減対策は講じるものとする。

③ 建築区域

今回の大津波でも浸水しなかった区域で、将来とも人的被害のリスクが小さいと考えられる区域。ここでは住宅も含めて、すべての施設を建築可能とする。

第V章 農地整備計画

1. 農地整備の役割

今回の津波被害からの復旧・復興にとって、農地整備は単に農地や農業水利施設の復旧にとどまらない多面的な役割がある。

(1) 基幹的排水施設の復旧

今回の大津波では、海岸沿いの排水機場や排水樋門、それに接続する幹線排水路が徹底的に破壊され、機能不全に陥っている。農地の復旧には、まずこれらの基幹的排水施設を速やかに復旧させなければならない。また、震災後の地盤沈下を考慮すれば、これらの施設の機能・能力を強化する必要がある。特に、海拔がゼロメートル以下に陥った地域では、海水位変動に対応した高度な操作が可能な防潮水門を設置したり、貯留機能を有する排水路や常時排水施設などが必要となる。

他方、これらの基幹的排水施設は、上流側の市街地や丘陵・山地からの排水も受けており、その復旧は市街地を含む被災地域全体の復旧・復興にとって不可欠である。

(2) 農地の区画および末端道路・水路の復旧（除塩を含む）

水田の場合には、津波によって畦畔が流され、湛水できなくなったり、末端の道路・水路の破壊によって、通行不能に陥っていたり、用水供給および排水ができなくなっているところが広範に生じている。また大量の海水が侵入して、栽培再開には除塩が不可欠ともなっている。

畑地の場合も状況は同じで、とくに仙台南部の亘理・山元町のイチゴハウスは、その大半が流出して、生産不能に追い込まれている。

農地整備の基本的な役割は、このように大きな被害を受けた農地を迅速に復旧させることにあたる。ただし、震災前の状態に戻すのか、このさいに整備水準の向上を図るのかについては、地域の農業の将来像や担い手の見通し等を勘案しながら、住民同士の話し合いを通じて決めていかなければならない。

(3) 集落移転

津波によって壊滅的被害を被った沿岸集落では居住地の移転が不可避であるが、農地整備と一体的に実施することによって、合理的な土地利用を実現できるだけでなく、換地処分によって迅速かつスムーズな用地手当が可能となる。そのさい、被災した家屋の跡地を農地に転換するなど、既存の事業制度の見直しも必要となってくる。

(4) 防災施設の用地捻出および整備

前述のように、「減災」の考え方に基づく土地利用計画では、防災緑地、道路や鉄道を活用した二線堤、避難ビルや避難塔、避難路、避難場所等の配置が重要となる、これらに必要な用地は農地整備と一体的に換地によって捻出することが可能で、直接取得(単純買収)方式に比べると、土地提供者の意向に応じた用地取得ができるため同意取得が容易である。

また、避難路については、農道や集落道にその機能を持たせることによって、無駄のない合理的な配置が可能となるし、集落の集会施設をコンクリート化・高層化することによって避難ビルの役割を持たせることもできる。

2. 水田の整備水準の向上

復興のための農地整備は、地域農業の展開方向、担い手農家の動向、過去の土地改良投資、地形条件などの状況により、その実施の可否や事業の内容も異なったものとなる。

たとえば、大区画の圃場整備が完了して間もない地区であれば、なによりも原状回復が望ましいであろうし、かつての一反区画の耕地整理や30アール区画の圃場整備事業地区なら、単なる原状回復ではなく、このさいに担い手への農地集積を含む大区画圃場整備に取り組む方が将来のためであろう。あるいは、畑作や施設園芸、畜産へのシフトを志向する地区であれば、水田転換を含む復興農地整備を計画すべきである。

なお、圃場整備の完了間もない地区では、まだ事業の償還金の支払いが残っているため、いわゆる二重債務の問題が生じる。このため、償還金の繰り延べ・減免措置を講じるか、あるいは農家負担をできるだけ軽減した復旧農地整備を行うといった対策が必要となるだろう。

3. 畑地の早期復旧

今回の津波被災農地の多くは水田だが、仙台湾岸では、高収益を上げていた畑地があった。仙台南部の亘理・山元町のイチゴ栽培地帯である。本地域では、イチゴ栽培のためのビニールハウスやガラス温室が、隣接する集落とともに壊滅的な被害を受けた。海岸近くの砂質土壌がイチゴ栽培に向くとのことで、多くの農家がイチゴ栽培に取り組み、その高い技術に裏打ちされて市場でも高い評価を受けてきたのである。

本地域のイチゴ生産農家は、その高い技術力を買われて他地域からの勧誘も多いという。このため、本地域での復旧が遅れると、他地域への人材流出が懸念される状況にある。一刻も早い畑地の復旧のためには、早急に土地利用計画を確定し、畑地の位置を特定したうえで、必要な整備（地盤の嵩上げや客土、用水井戸の設置など）を行わなければならない。来年の作付けに間に合わせるには、この秋にも基盤整備に着手する必要がある。

第VI章 集落移転計画

1. 集落移転のタイプ

集落移転は、移転先および移転形態の2つから、次のように分類できる。

	内 陸		高 台
	嵩上げ必要	嵩上げ不要	
集 団	①嵩上げ移転	②内陸集団移転	③高台集団移転
差し込み	×	④内陸差し込み移転	⑤高台差し込み移転

以下、各タイプの特徴と留意点を述べる。

(1) 嵩上げ移転

宅地の地盤面を過去の津波高を勘案して安全面まで嵩上げし、そこに集落を集団的に移転する方法である。長良川等の輪中集落や有明干拓の搦み(からみ)集落が手本になる。

今回の被災地のケースでは、元の集落の位置での嵩上げは防災上不適当で、内陸側の適当な場所に嵩上げ移転することになる。海から離れるにつれて、嵩上げ高は低くて済む。

嵩上げ移転のメリットは、被災地内にも集落が再建できること、農地の近くに宅地を配置できることであるが、その反面、津波リスクを完全には排除できないこと、嵩上げに費用がかかること、移転先が相対的に優良地である場合が多く(津波リスクが少ない、市街地に近いなど)、従前地所有者の同意が得にくいことなどが挙げられる。

なお、移転先の位置としては、二線堤の機能を持たせる幹線道路沿いも考えられる。この場合、宅地は道路沿いに列状に配置されることになり、現代の新田集落のような景観が生まれる。

(2) 内陸集団移転

津波リスクのない内陸側に集団的に移転する方法である。嵩上げしない分だけコストは安く済むが、用地が確保できるかがポイントとなる。(1)と同様、移転先が相対的に優良地である場合が多いと予想されるため、従前地所有者の同意が得られるかどうかの実現の可否を握る。

仙台平野のように一定の広がりのある農村地域であれば、農地整備と一体的な集落移転が可能であり、集落移転地と農地とをなるべく近づけるといった配慮もできるだろう。

(3) 高台集団移転

津波リスクのない高台に集団的に移転する方法である。一般的には、農地とは分離され、住宅地だけの移転となる。移転先は通常山林原野や畑地であることが多いと予想され、土地造成にはそれなりのコストがかかる。また、被災集落で津波被害を免れた住宅がある場合、集団移転する住宅と完全に分離されてしまい、集落としての一体性が損なわれるという問題がある。

農地と分離されるため、農地整備との一体的実施は一般的には難しくなる(不可能ではない)。このため、換地を用いた集落用地の確保といった手法は採りにくい。

(4) 差し込み移転(内陸)

流出せずに残った既存集落の空いた場所に、移転住宅を差し込むように配置する方法である。防潮堤や二線堤の整備などの津波対策の強化が前提となる。既存集落にとっても違和感が少なく、コミュニティ形成上の摩擦も少ない。

問題はここでも用地確保である。既存集落内に十分な空き地があるか、仮に土地があるとして取得は可能か(所有者の同意が得られるか)といった課題をクリアしなければならない。

同じ集落内の移転となるため、農地との距離も比較的近いはずである。

(5) 差し込み移転(高台)

津波リスクのない高台の既存集落の空いた場所に、移転住宅を差し込むように配置する方法である。(4)とは違い、高台の既存集落は移転者が属していた集落とは異なる場合が多いと予想され、元からの住民と移転住民との融合が課題となる。

高台への移転であるため、(3)同様、住宅と農地とは分離せざるを得ない。

2. 移転先の選定

明治期や昭和初期の津波被害から復興と今回の復興の大きな違いは、モータリゼーションの発展である。ほとんどの家でマイカーを所有している状況では、居住地の位置選定の考え方も以前とは異なり、職住分離を行いやすくなっている。

他方、高齢者の都市部への通院や未成年者の通学などを考えると、公共交通の利便性への配慮は移転先決定の重要な要素となる。また、既成市街地や鉄道駅周辺に集団移転することによって、コンパクトな市街地形成を図ろうという考え方もありうる。

一般的に、集団移転の場合の移転先の土地の選定に当たっては、次のような点に留意する必要

がある。

- ①日当たり, 水はけ, 簡易水道, 水源等に配慮する。
- ②既存道路を活用できる場所を選ぶ。
- ③保育園・小中学校, 病院等の公共施設等との距離にも配慮する。
- ④傾斜度に留意し, 過大な切り土, 造成を必要としない場所とする。
- ⑤集落有地や耕作放棄地等を優先する。
- ⑥必要により, 風力, 太陽熱等の自然エネルギー活用の可能性も考慮する。

3. 居住地内のゾーニング

集落(の居住部)には住宅以外にも様々な用途の施設や土地があり, 集落移転のさいに再建すべきは住宅地だけではない。集落(の居住部)に立地する施設としては, 一般的に次のようなものがある。

- ①居住地:住宅(母屋, 離れ, 倉庫, 作業舎等), 家庭菜園, 将来の集落予備地等
- ②農業施設:集出荷場, 倉庫, 作業場, 機械格納庫
(ただし, 近年は集落と離れた農地部に設置されることが多い)
- ③漁業施設:船の係留場, 作業場, 干し場, 倉庫, 冷蔵・冷凍施設, 漁協事務所等
- ④供給処理施設:下水処理施設, ゴミ焼却場, ゴミ置き場等
- ⑤共同利用施設:墓地, 神社, 寺, 保育園, 集会所, コミュニティ施設等
- ⑥緑地:防風林, 防潮林, 公園, 広場, グランド等

これらの施設のレイアウトは, 地形(傾斜度, 水はけ), 自然条件(方位, 日当たり, 風向), 周辺条件(周辺土地利用, 道水路, 水源, 排水)などによって規定されるので, 集落移転に当たっては, 移転先の土地条件をよく見極めてデザインする必要がある。

4. 集落と農地の関係

移動手段が徒歩であった明治や昭和の大津波の時代とは違って, 車での移動が可能な現在では集落と農地が離れても大きな支障はないと言われるが, きめ細かな栽培管理や飼養管理が必要な施設園芸や畜産では, 住宅と農地(及び農業用施設)は隣接しているのが望ましいことにならない。津波防災の観点から集落を内陸または高台に移転せざるをえない状況では, 集落と農地が離れるのもやむを得ない面はあるが, 工夫の余地がないわけではない。

第一は, 農地の近くに作業・休憩用の建物を作り, 日中はそこで過ごすことである。漁業における番屋の設置である。

第二は, 施設内の温度や湿度, 作物や家畜の状況などをモニタリングし, 遠隔操作でコントロール(または自動制御)できるシステムを導入することである。これができれば, 費用は嵩むが, 職住は分離できる。

第三は, 農地の近くに住む必要がある農家だけは, 安全対策を講じた上で, 農地の近くに住ませることである。施設園芸団地を計画するような地区では, 一つの選択肢として検討する価値はあるように思う。

第七章 被災住民の意向把握と合意形成

1. 復興構想から復興むらづくりへの展開

現在多くの被災自治体では、迅速な復興への着手が求められており、復興構想の策定を専門家・識者の助言や地元関係者の意向・要望を聴きつつ、急ピッチで進めている。こうした中で、地域のコミュニティを主体にした復興（復興むらづくり）を実現するためには、地域住民をはじめとする関係者の意向・要望に対するきめ細かな配慮が必要になる。

2. 被災住民の意向把握における課題

被災者は次に述べるような局面・困難に直面しており、これらが復興むらづくりに関わる判断や意思決定に大きな影響を及ぼす可能性がある。

(1) 時間の経過の意向・要望への影響

震災から100日以上が経過し徐々に被災者の仮設住宅への入居が進みつつあるが、住宅や職場などの被害が大きく生活再建の目途が立たない者、震災による心の傷が十分に癒えていない者が少なからず存在する。時間の経過とともに生活環境や就業状況などが変化することで、当初表明した意向・要望が後に変化することも想定できる。このため、復興むらづくりに関係する意向調査は、実施時期を十分に検討して実施する必要がある。

(2) 状況の変化の意向・要望への影響

多くの被災者が、心の傷、不透明な将来の見通し、慣れない避難所や仮設住宅での生活などの様々なストレスに晒された状況で、復興に向けた議論を進めなければならない。過去の研究では、ストレスの下で、人々は、①全ての選択肢を吟味する前に判断を下す傾向にあること、②よりシンプルな意思決定プロセスを採用する傾向にあること、③決定や判断を求められることが新たな葛藤を生み出し新たなストレスになる傾向にあること、などの知見が得られている。復興むらづくりをスピード感をもって進めることも重要であるが、結論を急ぐあまり被災者の熟慮が妨げられ、また新たなストレスが生み出される危険性があることも忘れてはならない。

(3) 域外避難者への対応

被災者の中には、近い将来に地元に戻る意向を持つものの、やむを得ず一時的に他の行政区や他自治体へと避難した者もいる。これら域外避難者について所在が把握できる場合は、復興むらづくりについて電話や手紙等により周知するとともに、必要に応じて、意向把握、調査結果、構想検討の進捗状況などを周知するよう努めることが望ましい。

3. 意向把握の準備

被災者の意向把握では、実施前に被災者が将来の展望をもって意向表明できる環境を整え、また判断や決定に必要な情報を提供することも重要である。

(1) 環境の整備

被災者の中には、生活再建の見通しが不明瞭な者が少なからず存在する。被災者生活再建支援制度の活用方法、具体的な生活再建のモデルケースの提示、相談窓口の設置などの措置を通じて、被災者の将来の生活に対する不安を軽減し、復興むらづくりに前向きに関われる環境を整える。

(2) 情報の提供・共有

国や地方自治体が既に復興構想や復興の基本方針を提示している場合は、それら情報を復興むらづくりに関わる被災者に予め伝える必要がある。個別の行政区における復興むらづくりは、より上位にある復興の構想や方針と整合する必要があるためである。復興構想や復興の基本方針について、行政区ごとに説明会を開くなどの措置も検討する必要がある。被災者がこれら情報を認識し共有することで、復興むらづくりに向けた議論の素地が形成される。

4. 意向把握の方法と注意点

(1) 意見・要望の把握方法

被災者の意向・要望を把握する方法として、①アンケート調査と②聴き取り調査などの方法が挙げられる。

①アンケート調査

アンケート調査は、地域住民の意向を限られた期間で広く効率的に把握する上で有効である。ただし、アンケート調査は、調査実施者と回答者(被災者)の間では、調査票を通じた情報のやり取りしかできない点に注意しなければならない。調査票は、調査の趣旨や質問の意図、質問項目、選択肢の記載を明瞭にする必要がある。

震災による被害の個別性や地域性が大きいため、アンケート調査への回答は、回答者の住宅被害の内容や程度、身内や親類縁者の犠牲の有無、従事していた職種や生産手段の被害、年齢などの影響を受けて大きく変わることが想定される。したがって、回答の集計・分析では、結果の平均値による情報に限界がある点に注意しなければならない。調査結果の解釈は、単純集計だけによらず、回答者の被災内容(住居、生産基盤、就労先の被害状況)や属性(居住地域、職業、年齢、家族構成など)とクロス集計をするなど、慎重に進める必要がある。

②聴き取り調査

聴き取り調査はアンケート調査に比べ時間を要するが、被災者との対話の中で、調査の趣旨や質問の意図などの説明を柔軟に進めることができる。また、アンケート調査では回答が得られにくい被災者の個別事情に関して掘り下げた質問にも回答を得られる可能性がある。

(2) コミュニティ内の議論・検討の場の設置

被災地区のコミュニティが機能している場合は、関係住民が参加する座談会やワークショップなどで、復興むらづくりに関する意見・要望を交換し、合意形成を進める場を設置する方法も考えられる。この場合は、行政職員や外部の識者が住民らの議論の進行を支援するファシリテーターとなり、適宜アンケート調査や聴き取り調査と組み合わせて実施する。本方法は、アンケート調査や聴き取り調査に比べ時間・労力を要するが、単なる被災者の意向調査に留まらず、より積極的に、復興むらづくりに向けた関係者間の合意の形成を図ることが期待できる。

このような方法が難しい場合、次善策として反復型のアンケート調査を行なうことも考えられる。反復型のアンケート調査では、第2回目のアンケート調査で、回答者に対して第1回調査の集計結果を示し、再度それぞれの質問項目についての意向を問う。このような方法は、地元関係者と日常的に顔を合わせる事が難しい域外避難者を対象とした意向調査においても有効である。

第Ⅳ章 土地利用調整手法

1. 土地利用調整手法として土地改良換地の有効性

今回の被災地、特に津波被災地では、農地、家屋、工場、公共施設などが壊滅的な被害を受け、地盤沈下の著しい地域もあり、今後の防災対策や地域の復興を考えた場合に、抜本的な土地利用の変更を余儀なくされる。復興に向けた土地利用計画では、震災前の各種法令によるゾーニング等を前提にできない場合が多い。

そうした状況の中で、被災農村地域における土地利用計画では、以下の観点が必要である。

- ①被災前も復興後の土地利用も、その太宗が農業利用であり、土地利用計画にとって農地の整備が極めて重要な役割を果たす。
- ②復興農村計画における農業振興のためにも、将来の営農形態を見据え、地域の意向を反映しつつ、地域営農の担い手に焦点を当てた土地利用と農地の整備を実現する必要がある。
- ③地盤沈下した農地の活用方法を再検討する必要がある。
- ④防潮堤、排水樋門、排水機場などの防災施設の充実、緊急避難施設などの整備・配置、避難路としての機能も有する農道や林道を含む道路網の整備、役場・学校などの公共施設や漁港・漁業施設の再編と復興に向け、土地利用の変更と用地確保が必要になる。
- ⑤津波被害を受けた居住地などを高台に移転する構想や、居住者が低平地に建設する中層マンションに移転する構想が提案されており、用地手当てが必要になる可能性がある。
- ⑥コミュニティの維持・活性化への配慮、関係者の意見集約と合意形成が重要になる。

こうした諸条件を前提にしたとき、復興農村計画では、農地の区画整理事業(土地改良法第2条2項2号の区画整理を主とした事業)の実施により、被災した農地と住宅地・公共施設用地の一体的な整備を通じて、土地利用計画を実現する視点が肝要である。具体的には、土地改良法の換地手法を積極的に活用した土地利用調整が有効である。そのさい、被災地における合意形成の緊急性や住宅地・公共施設の土地需要に対応して、土地改良法の換地制度の法改正や運用の調整も視野に入れる必要がある。

2. 復興土地改良促進区域の設定

限られた期間内に被災農地の復興と地域の土地利用調整を円滑に推進するために、復興土地改良促進区域を設けるものとする。

復興土地改良促進区域で実施される土地改良事業のうち、農地の区画整理事業(以下「復興農地整備事業」という。)では、防災上の必要性・緊急性などを勘案して、土地改良法等で次の特例を認める。

- ①国、県、市町村、土地改良区、農業委員会の代表などからなる震災復興農地整備事業審議会(以下「審議会」という。)を県ごとに設けるとともに、市町村に農村復興協議会を位置づけ、迅速な地元住民や団体間の意見集約・調整を図る。
- ②特に緊急を要する地域にあっては、三条資格者の2/3以上の同意に替えて、審議会の議を経て、内閣総理大臣又は農水大臣の認可の下で、国・県・市町村は自らの発意で公共団体施行により復興農地整備事業を実施できることとする。なお、事業計画の決定後2年間に事業着手が出来ない場合には、公共団体施行で実施できるものとする。
- ③復興農地整備事業の実施に当たり、受益者負担の減免に配慮する。特に被災前に実施した土

地改良事業の負担金の償還が終了していない場合には二重債務の状態になるので、新たな負担金を免除する措置を講ずる。

3. 換地手法の工夫

復興農地整備事業の換地計画では、迅速な事業実施を第一にしつつも、農村復興協議会の議論を重視し、従来からの農業農村整備事業の持ち味である地元住民からのボトムアップ方式による土地利用調整に努めるとともに、以下のような手法的な工夫を行う。

(1) 事業地区内の農地

①離農や経営規模を縮小する農家などの農地の所有権を地域農業の担い手に集積するために、不換地や特別換地を利用した創設農地制度などを積極的に活用する。また、換地処分の合意形成を促進するために、農地保有合理化事業、農地利用集積円滑化事業、農用地利用改善事業などの農地利用集積手法も積極的に活用する。この場合に、特定事業の受益者団体である土地改良区の役割を制度的に明確にするとともに、復興農地整備事業地区内の担い手への支援を強化する。

②本事業の実施に同意出来ない農業者(三条資格者)には、国・都道府県・市町村に対し所有農地の買い取り請求をできることとする。

③公共施設用地の確保のために必要な創設換地の面積が不足する場合には、特別換地等の活用の際に、審議会の議を経て、土地収用権を背景に用地を確保する。なお、換地対象面積における非農用地比率の上限を弾力的に運用する。

(2) 事業地区内の宅地

①事業地区内の宅地所有者が、土地利用計画で定められた復興農地整備事業地区外の新たな居住地に移転する場合、その跡地は農地に転換する(土地改良法第2条2項2号の区画整理と付帯する農地の造成)。

②住宅移転を希望する宅地所有者に対しては、高台等への移転予定地内の市町村有地(本章の3の(3)を参照)と交換して換地を与えるか、所有する宅地を不換地として換地清算金または事業地区内外の移転予定地内の土地を現物給付する。その後、移転予定地では、必要に応じて土地改良法の換地処分上で仮換地の状態で土地区画整理事業などの事業を実施できるように制度を改める。

③移転に同意できない宅地所有者に対して、国・都道府県・市町村に対し買い取り請求を認める。また、国・都道府県・市町村には、審議会での審議を踏まえて、土地収用権を背景にした当該宅地の取得を認める。その後、国・都道府県・市町村は、自ら取得した土地に係る復興農地整備事業の参加者となり、事業を推進する。

(3) 高台等の移転用地

①被災宅地と高台等の移転地の民有地(農林地)との交換が成立する可能性は皆無と言って良い。このため、換地手法による交換が成立するためには、移転地の民有地所有者の全員に換地清算金を支払って不換地の申し出を取り付けるか、事前に市町村が当該民有地を買収して換地参加者になる必要がある。

②高台等新住宅地造成にあっても、市町村が被災者のための移転用地のみを買収する場合と、土地区画整理事業で保留地処分地を買収する場合(不足するのであれば事業前後に追加買収)がある。後者の場合には、移転地の民有地所有者も新住宅地に土地を取得することになり、広大な住

宅地整備になる。

③都市計画では、市町村等の施行者が一旦買収・収用して住宅地整備(再開発ビル)をする手法が第二種市街地再開発事業に見られる。従前の権利者へ再開発ビルの権利床を与え、高度利用で生み出された床(保留地)を売却するものである。震災復興のための新住宅地造成に当たり、市町村等による土地収用権を背景にした土地取得を認めることの可否については、今後検討すべき課題である。

(4) 換地基準などの運用

①換地計画において、復興共同農業区(仮称)と復興共同居住区(仮称)を設け、共有持分による換地を認め、多様な営農形態や居住形態に対応する。

②従前の土地が被災後の状況で評価され、事業の円滑な施行に支障がある場合などには、換地の評価や換地清算金の算定に当たり、特例の設定や弾力的な運用を検討する。また、前述の建築禁止区域、条件付き建築許容区域、および建築区域が、同一換地工区に含まれる場合、価値が異なる土地が併存するため、換地評価に困難を伴うと予想されるので、換地評価基準等の弾力的な運用とともに、換地面積の増減の基準に関し特例を設けて、面積増減による調整が可能となるような措置を検討すべきである。

おわりに

今回の歴史的な災害が多く、農山漁村に甚大な被害を与えたことを鑑みれば、農業農村の整備に係る学者・研究者・技術者を主な会員とする農業農村工学会として、被災農村の復興に貢献をすることは学会の使命と言える。本提言は、農業農村工学会が被災農村の復興に対して行う第一次の提言であり、今後さらに調査研究を進めて、より充実した提言を随時公表していく予定である。

農業農村工学会研究委員会震災復興農村計画小委員会

委員長	広田純一	岩手大学 農学部 教授
委員	有田博之	新潟大学 農学部 教授
委員	楠本侑司	(財)農村開発企画委員会 特任研究員
委員	荘林幹太郎	学習院女子大学 国際文化交流学部 教授
委員	橋本 禅	京都大学大学院 農学研究科 講師
委員	元杉昭男	東京農業大学 地域環境科学部 講師
特別顧問	佐藤洋平	東京大学 名誉教授 中山間地域フォーラム 会長