

農業・農村の一体的な復興に向けて

学習院女子大学 教授 莊 林 幹太郎

1. 農村と農業の復興の一体性の確保が必要

東日本大震災から半年が経過した。しかしながら、農業・農村の復興に向けた課題は依然としてこのこされている。その多くは、農業の復興と農村の復興の関係性について必ずしも復興関係者の間でその重要性が共有されていないことに起因しているのではないかと考える。本論ではその観点に焦点をあてて、農業・農村復興の道程について議論する。

農業・農村の復興にあたっては、生業としての農業の再建と居住地としての農村集落の再建が同時に達成される必要がある。このこと自体は、農業・農村に限らず、漁業・漁村、あるいは商店街・市街地などについても同様の課題である。しかしながら、農業・農村の復興にあたっては、土地利用調整が住居の再建にも生業の再建にも必要となる点で大きな特色を有している。しかも、両者は密接に関連しているケースが多い。そして、その関係性に大きく影響を与えている要素が集落コミュニティである。

そのことは、描写的な事例をもとに考えるとより鮮明になる。たとえば、被災を受けた平野部農村を考える。海岸沿い、あるいは、海岸近くの農村集落の多くは、移転を迫られる可能性が大きい。実際、各市町で議論されている復興プランでもそのような計画を検討しているケースが多いと聞く。では、そのような集落で何が起こり得る

か。集落の集団移転が、防災移転事業の補助も受けられることから、また、地域コミュニティの維持が図られるという観点からも望ましいだろう。しかしながら、兼業農家、高齢農家、さらには土地持ち非農家が集団移転に参加するか否かは、実際問題として必ずしも定かではない。たとえば離農を決断して市街地に移転する被災者もあるだろうし、年金生活者は住宅建設資金を調達できずにやはり市街地の賃貸集合住宅に移転する可能性もあるだろう。

それらのさまざまな決断は、集落の営農の将来プランにも大きく影響される。たとえば、集落営農によって当面の危機を克服しようという営農プランになれば、集落移転への参加増に（程度については全く不明ではあるものの）つながる可能性がある。あるいは、後述するように、集落営農組織を持たなくても、集落の農地所有を実質的に一体化すれば、それに加えて移転集落に賃貸集合住宅が設けられるならば、コミュニティの一員としての一体感のもとで集団移転に参加する被災者も出るだろう。一方で、経営体に農地所有者が個別に農地を貸し出す方式が主体の営農を選択すれば、農地を貸し出す（あるいは売却する）被災者にとっては、集団移転に参加する必然性は小さくなるだろう。

逆に、農村コミュニティの状況も営農プランに影響を及ぼす。コミュニティとしての一体性が強いところでは、集落営農あるいは土地の一体的所

有に基づき地域の担い手に連坦農地を貸し出す等の選択が集約的になされる可能性が増す。コミュニティが弱っているところでは、担い手への連坦化も結局個別の貸借関係を基にした換地に依存せざるを得なくなる。それがいかに困難な作業であるかは換地業務を近年において担当した自治体や改良区の担当職員の多くに共有されている感覚だろう。すると、力強い農業としての復興も困難となる。

以上を踏まえると、農村の再建と農業の再建をいかにトレードオフの関係にせず、補完的な組み合わせにするのが農業・農村の復興に関する大きな課題の一つであることがわかる。総合性を常に意識の中に置くことが重要であるということでもある。

しかしながら、このような総合性が担保される構造になっていないことが農業・農村復興の大きな障壁となるのではないかと懸念する。たとえば、多くの市町では都市計画部門、あるいはそれを中心とする復興担当部門が復興業務の中核を担っている。そこでは、上記の総合性が必ずしも明確に意識されない懸念がある。すなわち、集落の移転（あるいは、居住地の移転）の計画が、営農の将来ビジョンと密接に関連づけられない懸念である。また、より本質的には農村コミュニティの意味合いについて深い議論がこれまで農村振興の文脈で必ずしも行われていなかったことにも、この問題は関係している。

2. 農村コミュニティと農業の復興の補完性を確保するために必要な措置

農業と農村コミュニティの復興を相互補完的なものにするためにいくつかの措置が必要となる、あるいは有効となる可能性がある。

(1) 集落再建

集団移転に参加希望を持ちながら、経済的事情

によりそれを断念せざるを得ない農村集落居住者への配慮が必要となる。住居新築資金を工面できない被災者にとっては、賃貸住宅への入居が当面の選択肢となる。公営住宅を移転先集落に建設することができれば、集団移転に参加することも可能となる。

その場合、農家、あるいは農村にとっての集合住宅のあり方について建築や社会学などの分野の専門家の知見も活用しながら、検討する必要がある。たとえば、簡単な畑作業を日常とする農家婦人や高齢者にとって、集合住宅にそのような土地が付随していなければ、大きなストレスになることが予想される。あるいは、個別住宅に慣れ親しんだ農村居住者にとっては、集合住宅そのものに対する拒絶反応もあるだろう。それらに対して、集合住宅の空間的な構造も含めて、いかなる対応が可能かを早急に確定しなければならない。

また、集落の長期の持続性を考えれば、非農家の継続的な居住が極めて重要となる。現在世代の被災者の集落再建は、将来世代の居住性にも配慮しなければ、再建集落の持続性が確保されないことは明らかであろう。ここでも、将来の非農家を引きつけるような農村集落のあり方が問われることとなる。ここでは詳細な議論は省くが、より本質的には農村集落の「価値」についての議論もなされる必要がある。

(2) 農業の再建

農業、とくに土地利用型のそれについては、早急な農地・農業施設の復旧と、それにあわせた圃場の大規模化や担い手への農地の集積が必要となる。ここでポイントとなるのは、そのスピードである。農地の復旧が復旧するまでは農業収入を確保できないことを考えると、一日も早い復旧は何よりも優先されなければならない。

その際、理想的には地域の将来を踏まえたうえで経営や営農の形態、すなわち利用の形態が具体

的に定まることが望ましい。それに基づき、圃場区画の形状や土地利用の調整（換地）を決定し、その結果を農地復興の工事に反映させる必要がある。しかしながら、そのようなプロセスには長い時間を必要とする。

このような場合、今後のわが国水田農業の方向を考えると、地形条件が許す限りの大区画化と、耕作者（それがいかなる経営サイズだとしても）への連担化は、利用の形態に関わらず必要だという合意に土地所有者が達することができれば、復興のスピードを決定的に加速することができる。そのような合意のもとでは、復興工事は、所有権の実質的な移動を行わず、また、所有の境界とは関係なく大区画化を行えばよい。そのうえで、利用については、耕作を希望する者に対して連担を基準として振り分ける。被災前に大規模経営者がいれば、その耕作者は連担化の恩恵を享受できる。耕作の継続を希望する小規模農家は、場合によっては所有農地以外のところに耕作を移動することとなるが、集落が移動するならそこに隣接されればやはり不利益は被らない。また、集落営農を選択することも可能である。このように、所有を集落単位で「一体化」することで、換地や区画の形状に関する調整作業をバイパスできるのである。

一体化についての一案をより具体的にイメージする。集落単位を基本として、土地（農地ならびに集落用地）所有者と利用者（従前の利用者だけでなく今後の利用者も含めて）を構成員とする「団体」を設立する。「団体」が実質的な農村復興事業の主体（あるいは、そのひとつ）となるイメージである。「団体」は、当該地域の土地について一体的に「預かる」、当該地域の土地所有者が一体的に土地を「団体」に信託する、あるいは、当該地域の土地所有者が土地を「団体」に現物出資するなどによって、所有の一体化をはかる。いずれの場合においても、所有者は、「位置」に関す

る権利を失うことに同意する。「団体」は、農地の利用については所有者の農地の位置とは関係なく、農地利用の連担を主たる基準として希望する利用者に配分する。農地所有者はその所有面積相当分については利用する権利、あるいは地代を受け取る権利を有するが、利用位置については他の利用者と同様に「団体」による配分ルールに従う。

「団体」は、旧集落宅地や旧市街地など従前に他用途用地であった土地を農地として取り込むとともに、かりに集落が移転する場合はその用地を取得しつつ、防災等にかかわる公共用地や6次産業化に向けての施設用地の創出を共同減歩によって行う。また、所有者の同意があれば、売却益を所有者に配分せずに、それをもとに共同直売所などの運営を行うことを可能とする。加えて、「団体」が再生可能エネルギー事業への参入や、新しい「村づくり」にも関わることが望ましい。

3. 被災地と非被災地の一体化

このような考え方は、被災集落の移転先の決定にも適用することができないだろうか。平野部被災地域においては、集落あるいは市街地移転を行う場合、内陸部の農地しか適地がない場合も多い。その際、それらの農地の個別買収が自治体によって選択される可能性が大きい。しかしながら、買収農家の同意取得は必ずしも容易ではない、あるいは、買収される農地を含む集落の持続性が脅かされる懸念もある。そのことは、移転コミュニティと地元コミュニティの関係性にも影響を及ぼす可能性がある。

これに対して、移転先の農地買収を個別買収ではなく、当該地域の共同減歩によって捻出する方法によればどうだろうか？共同減歩により捻出すれば当該集落に与える影響は軽減される。また、用地売却によって得た資金によって、集落にあらたな施設（たとえば、直売所や加工施設など）を

建設する選択肢も生まれる。それを、移転集落との共同で運営することにより、より広範囲の地域の協働やそれに伴うブランド化の一助となる可能性もあるのではないか。

もちろん、そのような手法に内陸部集落が合意するにはやはり多くの課題がある。何らかのイン

センティブ措置が必要となるだろう。しかしながら、被災地の農業と農村コミュニティの復興をより広範囲で総合的に考えるなら、このような選択肢についても検討されるべきと思う。総合性が担保されるための積極的な支援が試みられることを期待する。

