

農村、そして農業の観点からの被災地域の復興に関する検討課題

学習院女子大学 莊林 幹太郎

- I. 総論——これまでの議論との関わりのなかで
- II. 「農業の復興」ではなく「農村コミュニティの復興」を
- III. 農村および農業に関する現実の共有
 - (1) 農村集落構造の多様性
 - (2) 農業の将来に対する不安
 - (3) 圃場の安全度・生産性の相違
 - (4) 農村コミュニティ復興の「地理的単位」
- IV. 復興の方法論に係る基本原則の共有化
 - (1) コミュニティの内発性を担保するための申請主義
 - (2) 個々の土地所有にとらわれない地域一体での再生のためのコミュニティ一体主義
 - (3) 効率的な営農を担保するための所有と利用の分離
- V. いくつかの個別課題
 - (1) 平野部津波対策の確定
 - (2) 農村コミュニティ一体化原則に基づく新たな土地利用
 - (3) 農村コミュニティ全体への環境サービス価値の還元に向けての積極的な制度創設
 - (4) 所有と利用の分離のもとでの「利用者」(担い手) への支援
- VI. 地域主体を支援するための枠組み
 - (1) 計画策定等に関する強力な支援：専門家集団の活用
 - (2) 仮設住宅から復興に至るまでの「つながり」と「話し合い」を支援
 - (3) 復興集落再建に際しての「社交と会話」の場の確保

農村、そして農業の観点からの被災地域の復興に関する検討課題

学習院女子大学 荘林 幹太郎

I. 総論——これまでの議論との関わりのなかで

「被災地域主体の創造的復興」を共通理念とする本検討部会において、これまで議論されてきた復興の内容に関する事項のうち、とくに農村・農業分野との関連性が大きいものとして以下が挙げられると考える。

- ① 減災／免災
- ② コミュニティの再生（および、それを原点とした被災地域主導の復興）
- ③ 地域毎の総合的な計画の策定とそれに基づくゾーニングの見直し
- ④ 地域の自然資源の活用

また方法論的テーマとして、計画策定と具体化過程において地域・当事者の意思が反映される回路作りなどが挙げられよう。

以下では農村そして農業の観点から検討課題を提起したいと考えるが、それに先立ち、**農村・農業分野もこれまでに提起された上記の事項（課題）を横断的に共有しており、そこから分離して単独で論じられるものではないことを確認しておく。**たとえば農地の利用調整に係る諸課題は、全体被害状況および各地域・各用地の被害特徴の検討をふまえた今後の津波対策とそれに基づいた新たなゾーニングと連動したうえでなければ、具体的な議論が不可能である。

一方で、**横断的な課題において農村および農業がどのように関連付けられるべきか、また、関連付けられた後の農村および農業の復興がどのように構想されるべきか等の議論にあたっては、農村および農業の特質を踏まえた課題抽出が必要となる。**以下においては、**そのような観点での検討課題提起を通じて、全体的な課題の体系化に貢献しようと試みるものである。**

その際、今回は敢えて対象とするイメージを平野部の農村地帯に限定することとした。被災地がきわめて広かつその条件も多岐に渉り、論点を単純に一般化するとどこにも当てはまらない議論となる憾みを避けるためである。

II. 「農業の復興」ではなく「農村コミュニティの復興」を

今、復興構想に求められていることは何か。それはまず、早期に基本的な理念を明確に言語化し、力強いメッセージとして発信することではないだろうか。農村および農業についての基本的理念として求められることは、**「農村、そして農業を復興する」ということ**であると考える。復興の文脈では、往々にして「農業の復興」という表現が使われる。しかしながら、**「農村コミュニティの復興」こそが農村および農業に係わる復興の包括的ビジョンであり、農業の復興のみでは復興は完結しない、**ということが確認されねばならない。

- 「食料・農業・農村基本法」第五条¹に示されているように、農業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生産活動が行われる²という特質をもった産業であることを考慮するとき、農村の健やかな復興あってこそその農業の復興であることは論を俟たない。したがって、両方の再生を一体的に考えることの重要性を復興関係者全体で共有しておく必要がある。
- 農山漁村部におけるコミュニティ機能の衰退は、わが国全体にとっての問題でもある。このような大規模災害に際して、コミュニティの復興・再生に向けて手を打つことができないのであれば、ひいてはわが国全体の農山漁村部コミュニティの衰退を座視することを意味する。それはわが国の国土のありかたとして、はたして望ましい姿であろうか。そのようにして農林水産業の空洞化を招くことは、国民生活にとって重大な損失にならないだろうか。被災地域のコミュニティ再建こそ、現在の日本に生きるわれわれに突きつけられた重要な責務である。

III. 農村および農業に関する現実の共有

復興構想のための検討課題の提出のためには、復興への筋道が置かれることになる条件、すなわち農村および農業に係る現実、を整理し共有することが必要である。復興が真に創造的なものであることを目指すためには、直接の被災によって課せられた条件にとどまらず、農村および農業が構造的に抱えていた問題をあわせて俎上に載せることが求められる。

被災農村部においても、被災によるダメージと従前からの構造的な要因とが複合して、今後の復興を困難にする条件を成していると思われる。そこから派生する問題は、地域や集落ごとに千差万別であることが予想されるが（また、それらの詳細についてそれぞれの地域における具体的な復興プラン策定の過程で把握されるシステムを内包するべきであるが）、多くの地域・集落で共通して生ずるであろう問題を予測的に把握することは、具体的な検討課題を立てるうえで不可欠である。

(1) 農村集落構造の多様性

農村集落には、農地を所有する非農家、農地を所有しない非農家、農地を所有する兼業農家、農地を所有する専業農家が混住している。加えて、高齢化は平均よりも進行。復興にあたっては、それぞれの立場によって、意欲に大きな差が発生する可能性。

⇒たとえば、非農家の集落からの離脱や、高齢者が置き去りにされる懸念

¹ 「農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていることにかんがみ、農業の有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない。」

² たとえば、水利を共有する水田農業においては、集落機能（コミュニティ）が欠かせない前提である。

(2) 農業の将来に対する不安

農業の将来に対する不確実性。復興までの「待ち」の時間への不安。

⇒**専業農家の離農の懸念（ゼロあるいはマイナスからの出発には、この不確実性は大きすぎると感じる農家も）**

(3) 圃場の安全度・生産性の相違

居住地の安全は確保するとして、平野部農地については海岸堤防等で「完全に安全」な措置を講じない限り、一般論としては、海岸線からの距離と安全度は比例。また、津波の農地に与えた影響についても大きな差。

⇒**そのような「完全性」を求めることが困難な場合、所有農地の位置（安全性や生産性）の差異によって、復興意欲に差が発生する懸念**

(4) 農村コミュニティ復興の「地理的単位」

集落が農村コミュニティの基本的な単位であるものの、集落自体が壊滅的な被害を受けたケースも多い。また、復興にあたっては、複数の集落単位が連携した方がよい場合も（多くの水田専業農家は集落を超えて農地を借りていることが普通）。さらに、教育や福祉・医療などの観点からはさらに大きな地理的範囲が「コミュニティ」の対象となる。また外に「開かれた」集落を目指すことも重要な視点となろう。

⇒**集落を超える協働には多大な時間を要する懸念**

IV. 復興の方法論に係る基本原則の共有化

被災地主体の復興を行うためには、その具体的な方法論についての原則を地域と国、県、市町村の行政が共有することが必要である。復興基本理念と統合的な方法論上の基本原則を共有化することが、むしろ各地域による独自の復興プランの作成にとって望ましいとする立場である。ここでは、**原則を共有すべきという検討課題提起とともに、農村地域の特性に応じた3つの原則を議論のたたき台として提案する**。上記で提案した農村分野における基本理念案との整合性と農村・農業の現状を踏まえた原則案である。

(1) コミュニティの内発性を担保するための申請主義

現場の復興エネルギーの持続のためには、コミュニティの内発性を担保する制度的枠組みが重要である。そのために、復興に係る事業については申請主義を原則としてはどうか。これまでに実施された大小様々な成果の上昇した土地改良事業も申請制度のもとでの地元の強烈なエネルギーに支えられた。

(2) 個々の土地所有にとらわれない地域一体での再生のためのコミュニティ一体主義

広大な農地の土地利用調整をどのように行うかが、農村地域の復興において最も重要な観点となる。個々が所有する農地の取り扱いによって、コミュニティの再生に大きな影響

を及ぼす懸念がある。再生の可能性を高めるために土地利用等についてコミュニティ一体主義を原則としてはどうか。

(3) 効率的な営農を担保するための所有と利用の分離

農地の所有と利用の分離は、わが国における農業の体質強化のために重要であり、今回の被災地域においても同様である。その際、担い手への農地の連坦化や地域全体の資源循環などを容易にするような仕組みが必要となる。

V. いくつかの個別課題

復興の基本原理は、すでに何度も確認されているように、被災地域・被災当事者の意思をできる限り尊重することである。どれほど優れたプランであっても、現場・当事者の望まない構想の押し付けがあってはならない。しかしながら一方で、被災によるダメージとさまざまな緊急対応に迫られている被災地域において、広いパースペクティブに基づく俯瞰的な構想や従来の制度的枠組みを超える発想を短期間で提出することは容易ではない場合も想定される。それゆえ、①被災した地域が立ち直るために自己選択しうる選択肢を最大限提示すること、そしてそれらのメニューを実現しうる制度的枠組みを能うかぎり柔軟に創出すること、②被災地域における主体的な復興モデルの選択・構想過程に際して、地域に寄り添った支援の体制を構築すること、が検討課題として挙げられると考える。

以下、本節ではやはり農村分野の観点から、選択肢の多様化とそれに対応する制度面での検討課題を提案し（上記①に対応）、次節では、地域主体による農村コミュニティの再生を支援するための仕組み構築にかかわる課題提案を行う（VI節、上記②に対応）。

(1) 平野部津波対策の確定

平野部の津波対策を確定しないと農地の土地利用計画を地域が構想することは困難である。海岸堤防や海岸線の盛土による対策の場合、それを津波が乗り越えない規模にするならば農地のリスクは海岸線からの距離に関係しない。一方、平野部の新設道路盛土による対策とする場合、その道路との位置関係によりリスクは異なる。また、海岸線から一定幅の農地については粗放的営農を行う選択肢もあり得る（その場合、後述のとおり、何らかの生産性格差補填政策の検討が必要）。あるいは、農業共済などの保険制度を充実させることなども考えられる。いずれにしろ、津波対策を確定しないかぎり、平野部農地の土地利用計画が確定しない。被災状況の詳細な分析や様々な対策案の比較を踏まえて、国と自治体・地域が早急に大枠を決定する必要がある。

また、防災に必要な土地（あるいは生産性が極度に低下した農地）については、国の買い取り、借り上げ、国による条件不利地支払いの創設（中山間直接支払いを援用できないか）などを、コミュニティ一体化の原則も踏まえながら比較検討されることが必要と考える。

(2) 農村コミュニティ一体化原則に基づく新たな土地利用

市町村（あるいは、それを超える範囲）のなかでの全体的な土地利用（農地、宅地、商業地、漁港、公共用地など）の再編に関する新たな手法（土地をめぐる法律等の何らかの総合化）のもとで、農業地域として設定される地域についてたとえば以下の検討が必要と考える。

- ① 農地利用の観点からは、担い手水田農家に対する連坦化が必要となる。さらに、農村部においても可能な限り雇用（あるいは、「役割」）を最大化しようとするなら、労働集約型の高付加価値農業（有機稲作、野菜など）と、それに伴う加工施設、直売所、農家民宿、農家レストランの導入なども選択肢となりうるのではないか。また、海岸線に粗放的農業を展開するという選択をするなら（上述のとおり、その場合何らかの条件不利地域対策の検討が必要）、そのための営農方法も検討される必要がある。
- ② それを支援できるような土地利用調整についての新たなルールを選択肢として模索すべきではないか。たとえば、集落全体で農地を実質的に「共有」し（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）、「法人」は担い手農家や外部からの参入者等に対して連坦化や地域全体の農業景観や役割分担を考慮して農地を貸し出す、というような方法を地域が選択することを支援できる制度的枠組みは考えられないか？その際、津波による生産性への影響や危険度の差を反映した条件不利地支払いを導入できれば、「共有化」への合意を得やすくなる可能性がある。さらに、復興にかかわる圃場整備事業等の実施に係るインセンティブ措置を絡めることも要検討であろう。

(3) 農村コミュニティ全体への環境サービス価値の還元に向けての積極的な制度創設

- ① 農村コミュニティの一体化を資金の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な政策支援メニューを創設することを検討すべき。ひとつには、「環境支払い制度」の拡大である（同制度は、OECD加盟国全てで実施されており、農業の環境負荷の低減や農業の多面的機能の強化をはかる農家に対して、発生する費用や所得の減少を財政負担するものである）。また、温室効果ガスの削減・吸収に対するボランティアな排出権取引におけるオフセットプロジェクトを農業部門にも積極的に適用する方法も検討に値する。
- ② たとえば、理想的な畜産と農業のバランスを確保して、窒素成分の循環を地域で完結させることにより公共水域への窒素負荷を低減させること、放牧畜産による農村景観を演出すること、水田からのメタン排出を削減することなどに対する環境支払い制度等の拡充案が一例である。あるいは、防潮林をCO₂オフセットと絡めることも検討できないか。可能な地域では、農業用水利権の生態系保全用水への一時的なリース（渇水時に河川水が不足する場合に、水利権を有償で貸し出す）

の特例も検討できないか。

- ③ 自然エネルギーについても、農村地域の資源を積極的に利用するという観点から、小水力（被災地域内では可能性は小さいが、より上流部を一体的に考えるとポテンシャルはある）、メタン発酵、太陽光、風力などによる発電を積極的に行う制度的枠組みを検討できないか。また、防潮林・防風林や、近隣の森林からの木質バイオマス資源を広域的に活用する発電も重要な選択肢として検討されるべき。その際、それらの利益が地域に還元される仕組みが必要となる（たとえば、農地の「共有」法人が発電事業に参加）。
- ④ いずれにしろ、地域において、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、また、そのことによって新たな資源循環の仕組みや農村風景を皆で作っていくという感覚を農家・非農家、より本質的には老若男女で共有できるような仕組みが必要となる。農業やそれに直接関連した分野（加工など）のみならず、農村にあるさまざま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、農村にひとつひとつは小さいかもしれないがさまざまな「役割」を創出する。また、高齢者が果たせる重要な役割がとくに農村には多くあることが、その過程で再認識されることを期待する。

（４） 所有と利用の分離のもとでの「利用者」（担い手）への支援

農村コミュニティの復興を明確にすることにより、担い手農家のとくに復興過程の初期投資リスクを減じるための支援を行うことが容易となる。具体的には、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て積極的な支援が検討されるべき。また、所有と利用の分離のもとでの共有施設（かんがい排水施設）の維持管理費・更新事業費の負担の在り方についても検討されるべきであろう。更新事業に係る長期債務を所有者が負いつつ所有者の同意を必要とする制度は妥当かという視点が必要である。

VI. 地域主体を支援するための枠組み

地域主体の復興が目指されるべきであることはすでに本部会でも共通認識となっているが、長期にわたる複雑な復興へのプロセスのなかで、地域主体の意欲が阻害されることは決してあってはならない。地域ごとの復興過程の全体を通してきめ細かに寄り添いつつ、地域の主体的判断と選択を最大限引き出すことを支援する仕組みが必要とされるゆえんである。このことは、コミュニティの再生に直結するテーマともなるであろう。

なおこの観点にたつとき、復興への行程モデルをできるだけ早く示し、直近でとるべき対応を明示することによって、被災者主体が今後のプロセスを少しでも具体的にイメージできるようにすることも不可欠の要件である。

この点について、農村分野の観点からは以下のように考えられる。

(1) 計画策定等に関する強力な支援：専門家集団の活用

各地域における農地や農村資源の状況を踏まえ、その地域に応じたその地域の人たちが望む構想を策定するためには、地域における話し合いをサポートする NPO 等の活用も含めたソフト支援（ファシリテーター等）に加えて、専門家集団の活用が極めて重要と考える。中央省庁の職員の出向も含めた地域における専門家による実務組織の構築について農業者が構成する団体と行政の間で早急に協議し決定すべきではないか（また、復興に係る大規模ハード事業の実施主体の確定も緊急の課題）。

(2) 仮設住宅から復興に至るまでの「つながり」と「話し合い」を支援

復興に至るまでの過程で、集落あるいはより広い地域でどのような未来を描くのか、その話し合いやつながりを粘り強く支援することは、わが国の公共政策における国家的な課題と認識すべき。

とくに農業においては、除塩が完了するまでの間に一定の期間が必要であると予想されていることから、とくに農業に生計を依存している農家に対するその間の支援は、コミュニティを維持し話し合いを進めるためにも決定的に重要な事項となる。たとえば、コミュニティ復興の観点にたてば、出来る限り近隣において暫定的な営農ができる選択肢を提供すべきであろう。そのような工夫について地域の実情や希望に応じて柔軟な対応が可能となる支援体制を構築する必要がある。また、除塩中の農地管理に対する条件不利地支払いの導入も検討に値するのではないか。

いずれにしろ、農村コミュニティの復興についての強い意思表示を国として早い段階で行うとともに、除塩までの営農支援・コミュニティ支援についての具体策を早期に示すことが重要と考える。

(3) 復興集落再建に際しての「社交と会話」の場の確保

コミュニティを支えるのがコミュニケーションであり、またその土台が「社交と会話」であることを考えると、農村コミュニティにおいてもそれがより活発化するような「場」や「仕組み」が意識されるべきである。地域の慣習や風土と親和的な、一方であらたな住人を迎え入れ農業者、非農業者がコミュニティの将来に対し一体感を共有できるような、コミュニケーション（「社交と会話」）を促進するさまざまな工夫が必要となる。都市分野で試みられてきた多くの方法も参考にしながら、そのようなコミュニケーションのあり方について復興の過程において地域で模索していく作業も、わが国の農村政策や公共政策において重要な政策事項と捉えられるべきと考える。