

## アクターの連携構築による津波被災地域の農業再生

### —仙台東地区の復興計画に関する調査報告(2)—

Recovery of Regional Agriculture on Tsunami Damaged Area by Construction of Actors' Collaboration

Survey Report about Reconstruction Plan of the Eastern part of Sendai (2)

○山下良平\*

牧山正男\*\*

Ryohei Yamashita

Masao Makiyama

#### 1. はじめに

先の東日本大震災で甚大な津波被害を負った仙台東地区では、発災直後から細かな工程表に基づく復興事業計画が打ち出され、大規模圃場整備事業を契機とした地域農業の再建が進められている。発災後約1年の動きとして、2011年4月の仙台東地区農業災害復興連絡会設立を皮切りに、農と食のフロンティア推進特区(仙台市)や仙台東地区ほ場整備事業推進協議会(会長は土地改良区から選出)をみるに、その組織的な対応は極めて機動的であった。

2013年度末までの農業生産基盤の復旧プロセスは牧山・山下(2014)<sup>1)</sup>でまとめた。本報告では、農業生産基盤の円滑な復旧の進捗に不可欠な担い手問題に焦点を当て、復興モデル地区とされている井土地区に対し、その担い手の育成および集積に向けて重要なアクター(ここでは行政部局＝東北農政局および仙台市東部農業復興室、仙台東土地改良区、そしてJA仙台等をアクターとして想定する)が採った連携のあり方と、聞き取りを通して見えてきた課題に関する調査結果を報告する。

#### 2. 井土地区の農業再生に関する各アクターの役割

##### (1) 井土地区における営農法人設立までの展開

仙台東地区南部の名取川下流域に位置する井土地区は、津波被害で表土を激しく毀損し、住宅や農機も全損に近い状態となった。若手の地区リーダー(現在の法人代表S氏, 50歳代前半)を軸に地区内での合意形成が他の被災地区に比べて先行的に進み、転作専門の集落営農さえもなかったところに、被災後に水稲作を含めた集落営農法人を新たに設立した(2013年1月)<sup>2)</sup>。こうした背景には、地区の家庭の大半が移住を予定しており(営農法人役員も多くは地区外に移住)、そもそも法人化以外に農地管理を続ける術が見出せなかったこと、そして防災集団移転促進事業の対象外のために住民たちの離散が懸念される状況に対し、前述のS氏が「復興大規模農地を地区外に散った住民たちが集まれる場にしたい」との意向を示していることも、合意形成を後押しした一因と見られる。

##### (2) 各アクターの役割と連携の課題

仙台東地区では、被災農地復旧のための国営圃場整備事業を契機とした担い手の確立が急がれている。農業者の高齢化、兼業機会が豊富な立地条件、従前からの転作専門の農業組織の存在、そして震災後の離農者の増加等の理由から、水稲作の受託も含めた集落営農組織が中核的な担い手として位置づけられている。発災から3年が経過し、現在は井土地区の先行的な集落営農への取り組みを如何に他地区に波及させるかが、現場に関わるアクター間での概ね共通認識となっている。以下で主なアクターの役割と他のアクターとの連携に見える課題を個別に挙げる。なお、ここで記す各アクターの役割等については、それぞれ代表者への複数回の聞き取り結果に基づくものである。

\* 石川県立大学生物資源環境学部, Faculty of Bio-resources and Environmental Sciences, Ishikawa Prefectural University

\*\* 茨城大学農学部, College of Agriculture, Ibaraki University

キーワード: 仙台東地区, 農業再生, アクターの連携構築

まず事業主体である東北農政局が抱える課題は、復興交付金事業の年限(～2015年度)までに如何に迅速に農地集積の合意形成を進め、事業区域内各集落単位での地域農業を再建させるかである。これは、仙台平野では概ね共通した課題として指摘されており<sup>3)</sup>、特にソフト事業の遅れがハード事業の進捗を遅らせるだけでなく、集落ごとの復興そのものの差として顕在化しないよう苦慮している。また、地域の農業者との強い繋がりを持ち、各集落の農業者の状況に詳しいJA 仙台は、圃場整備事業の進捗工程を参照しながらも、被災状況が異なる各集落が圃場整備事業に対してとる反応を詳細に把握している。さらに、発災翌年に農業組織を対象に農作業機械を無償で貸与するリース事業を打ち出した仙台市は、様々な助成制度を巧みに利活用し、集落ごとの復興のスピードの違いを客観的に受け止めながら、それぞれに対して適切な対応を取っていくというスタンスである。

以上を細かに分析すると、モデル地区である井土地区を規範的な取り組みと位置づけ、土地改良区やJA と連携しながら他県の大規模圃場整備事業実施地域の視察を企画するなど、合意形成の進捗が遅れている地域に対して積極的にエンカレッジしている農政局の意向<sup>4)</sup>に対して、経営・栽培面に精通するJA は集落特性の個別性ゆえにモデル地区の追随には一定意義と限界を見出している。そして、徐々に担い手への助成金制度等が手薄になっていく事情から、組織づくりを急ぐ必要があるとしながらも、集落ごとの現況や思惑を汲み取った農業計画づくりの必要性を示唆している。これらに対して、市は前述のように、集落ごとの被災状況の差違により復興スピードが異なることを前提として受け止め、地域農業の組織化はこれから本格化するという見方である。以上のように、大筋では有機的に連携しながらも、スタンスに若干の違いを見ることができる。

また、国や県、市の意向により6次産業化も進められていることから、地域外からの企業参入の動きも注意すべき箇所であるが、市は外部企業の具体的な動きについて詳細な言及が見られなかった。他方でJA については、実際に土地を取得した企業に対して明確に注意を払っており、地域の農業従事者の雇用や流通面での競合まで視野に入れた課題について言及した。

### 3. まとめ

本報告で調査対象とした各アクターは、農業再生における役割の相違から問題認識にわずかな相違が見られるが、相互の連携には強い意志が見られ、意思疎通は十分にとれている。各地域にも複数名のスタッフを常駐させて、地域の状況をつぶさに見守るという意識は高い。よって、合意形成が進んでいない地域にも柔軟に対応することが期待できよう。2014年度に入り工事着工エリアが拡大していく中で、ソフト事業が軌道にのる井土地区の知見を周辺の集落はどのように受け止め、地域内の合意形成に波及させていくかについて、現地での参与観察によって記録することを今後の課題として位置づける。そして仙台東地区に見られるような、行政機関やJA、土地改良区、さらには集落営農組織や外部からの参入企業を巻き込んだ包括的なアクター間の連携のあり方を提示していくことで、被災した農村地域全般の農業再生へ貢献していくことを最終的な目標とする。

#### 注釈及び参考文献

- 1) 牧山正男・山下良平(2014):津波被災地域における農業復興過程・2013年度までの記録－仙台東地区の復興計画に関する調査報告(1)－,平成26年度農業農村工学会大会講演会要旨集(掲載予定)。
- 2) 逆に、被災状況により従前の経営資本がある程度残った地域は農業再生が難航しているケースが比較的多い。
- 3) 落合基継ら(2014):宮城県平野部の津波被災地での農業復興の現状と課題,水土の知,82(3),pp.27-31。
- 4) ただし、強制的な議論の進め方では無く、あくまで地域の目線に立つことを徹底しながら慎重に合意形成を進めている。

【謝辞】調査協力頂いた皆様に記して感謝致します。本研究は科学研究費補助金(24248039)の助成による成果である。