

津波被災地における復興圃場整備の合意形成に影響を与える要因分析

—宮城県東松島市大曲地区を事例として—

An Analysis of Factors Influencing Consensus Building in the Land Consolidation Project of Areas Recovering from Tsunami

-A Case of Omagari District, Higashimatsushima City, Miyagi Prefecture-

○戸嶋 佑希*
○TOSHIMA Yuki*中島 正裕**
NAKAJIMA Masahiro**

1. はじめに

東日本大震災で津波被害を受けた農地では、復興交付金を用いた圃場整備（以下、復興圃場整備）を実施している。その過程において農地利用集積などのソフト面は対応が遅れがちだとの指摘があり^[1]、合意形成をいかに円滑に進めるかは重要な課題である^[2]。合意形成には地域リーダーの主体的な活動の重要性が指摘されているが^[1]、その役割は未解明である。また、計画策定過程における会議内容や復興圃場整備に係る住民組織に焦点を当てた研究はない。

本研究では、復興圃場整備の合意形成が円滑に進んだ事例を対象に(1)復興圃場整備の実施経緯と計画内容の解明、(2)計画策定過程における会議録の分析、(3)住民組織の関係性と役割の解明を行うことで復興圃場整備の合意形成に影響を与える要因を考察する。

2. 研究方法

2.1 研究対象地の概要

研究対象地として、宮城県東松島市大曲地区の復興圃場整備実施地区（A=142.4ha）を選定した。H21年度から住民発意の圃場整備（以下、経営体事業）に取り組んできたが工事完了前に被災し、全ての農地の浸水、農業用機械・施設の流出など甚大な被害を受けた。震災後は復興圃場整備が導入され（H24年3月採択）、H24年12月に生産の担い手となる(株)ばるファーム大曲（以下、ばるファーム）、H25年2月に土地利用調整を行う大曲地区農用地利用改善組合（以下、利用改善組合）が設立された。ばるファームを含む3経営体への農地利用集積を進め、H25年度から一部農地で営農が再開された。

2.2 調査・分析方法

目的(1)ではヒアリング調査（利用改善組合

組合長 T 氏、ばるファーム代表 M 氏、土地改良区・県・JA の各担当者）と震災前後の圃場整備計画に関する資料調査を行った。目的(2)では H24 年に県の担当者が出席した営農再開に関する会議の内容を分析する。目的(3)ではヒアリング調査（T 氏、M 氏）と住民組織に関する資料調査を行った。以上の結果から合意形成に影響を与える要因を抽出し、関係性を整理する。

3. 復興圃場整備の実施経緯と計画内容の解明

T 氏の呼びかけで震災から約 1 ヶ月半後には一部農家が営農再開に向けた話し合いを始めた。その中で、地元負担金がないことが復興圃場整備の導入を後押しした。経営体事業（A=108.5ha）への反対が強かった大曲浜地区の住民も地区内で最も大きな被害を受けたことで意向が変化し、新たに約 34ha が編入された。さらに、被災により多くの担い手農家は経営の継続・規模拡大が困難になったため、復興圃場整備では個別農家 2 名とばるファームの計 3 経営体で農地の 62.5%を耕作する計画となった（図 1）。現在、一定条件下で農地の出し手が協力金を得られる農地中間管理事業を活用した集積を進めている。

また、法人を対象に農業用機械・施設の無償リースを行う事業（以下、C-4 事業）の導入が M 氏によるばるファームの設立を後押しした。

4. 復興圃場整備の計画策定過程の分析

計画策定過程における営農再開に向けた会議の記録 20 回分からコメント 204 個を抽出し、8 つのテーマに分類した。各テーマの内容分析



図 1 農地集積計画図

* 東京農工大学大学院農学府 Graduated School of Agriculture, Tokyo University of Agriculture and Technology

**東京農工大学大学院農学研究院 Institute of Agriculture, TUAT キーワード：津波被災地、圃場整備、合意形成

の結果、図2に示すテーマ間の関係性がみられた。特に、C-4事業の機械化導入計画(④)と農地集積の促進計画(⑤)、ぱるファームの経営計画(③)は互いに関連することから、計画策定にあたり異なるテーマ間でも協議事項の連携が図られており、行政やJAなどの関係機関は情報を共有し、密な連携を行っていた。

また、T氏は担い手農家のぱるファームへの参加意向を独自に確認するなど、会議と現場の意見調整を行っていた。さらに、関係機関やT氏は圃場整備通信の配布や住民説明会の開催により住民の理解を深めることにも尽力していた。

5. 住民組織の関係性と役割の解明

利用改善組合やぱるファームなどの復興圃場整備に係る住民組織の設立過程や組織間の関係性を、震災前から整理した(図3)。

利用改善組合の母体である大曲地区集落営農業実践委員会(以下、実践委員会)はT氏の呼びかけでH17年に設立された。経営体事業の実施を提案し、他の圃場整備関連組織とも合同委員会を通じて情報やビジョンの共有を頻繁に行うなど、地域農業の将来を考えていく上で中心的な組織だった。その過程で県単事業「手づくりプラン」の実施による合意形成の下地づくりにも取り組んだ。震災後も中心的な役割を担ってきたが、営農再開に向けて土地利用調整に特化した組織の必要性が生じてきたため、利用改善組合へその役割を引き継ぐことで解散した。

生産面では、3つの集団転作組合が合併し、ぱるファームの母体の大曲生産組合(以下、生産組合)がH19年に設立された。集団転作の実績から経営体事業では担い手組織として期待されたが、組合員全員の被災を受けて、組合長M氏を代表に組合員4名で設立されたぱるファームがその後の生産を担うことになった。

このような震災前から営農活動に関する住民組織間の連携は、生産組合の組合員14名中12名が実践委員会にも属する

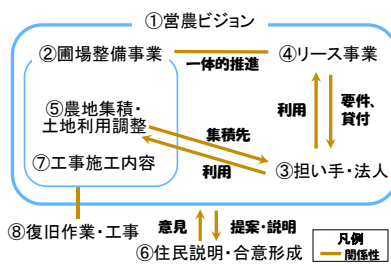


図2 8つのテーマの関係性

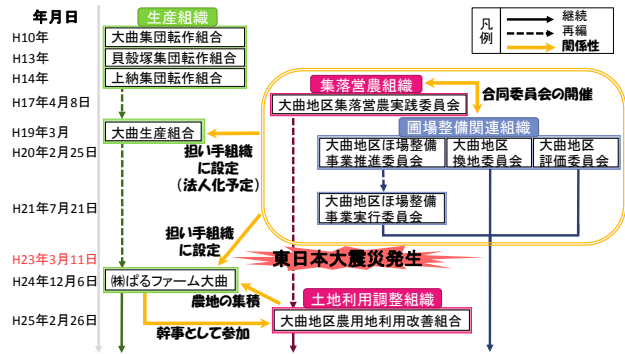


図3 組織の変遷と関係性

など、複数の住民組織間で主要メンバーが重複していることで実現している。その背景には4Hクラブ^{注1)}による古くからの繋がりがみられた。

6. 復興圃場整備の合意形成に影響を与える要因

これまでの結果から、合意形成に影響を与える要因を抽出し、3つのグループに分けて関係性を考察した(図4)。住民は津波被害により金銭的課題を抱えていたため、[事業制度]の活用による負担軽減が、圃場整備実施への同意や農地集積への協力などを後押しした。事業制度の実施に向けてはT氏のリーダーシップ、住民組織の主體的な活動、関係機関の密な連携、圃場整備通信の配布や住民への積極的な説明会の実施による住民との情報共有、法人設立へ意欲的な住民の存在などの[促進要素]がみられた。また、促進要素は震災前からの[地域特性]に依拠しており、行政による合意形成の下地づくりの支援「手づくりプラン」、主要メンバーが複数の住民組織で活動してきたこと、実践委員会による話し合いの積み重ね、4Hクラブなどの昔からの繋がりがあつた。

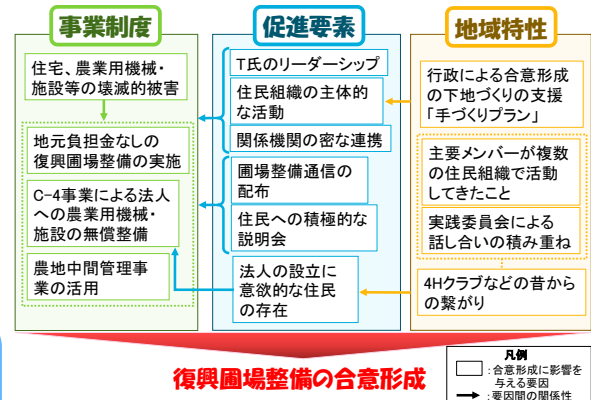


図4 合意形成に影響を与える要因

参考文献 [1]落合基継・小野寺淳・成澤嘉明(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」『農業農村工学会誌』, 82, (3), 223-227. [2]広田純一(2014)「震災後3年を迎える農業・農村の復興の現状と課題」『農業農村工学会誌』, 82, (3), 197-199. 注1)若手農業者が地域の将来を考え活動する有志組織