宮城県沿岸部被災地における事業間調整と土地利用整序化

Inter-program and Land Use Coordination in Disaster Affected Coastal Areas of Miyagi

橋本 禪*・中里 舜**

Shizuka HASHIMOTO and Shun NAKAZATO

1 はじめに

東日本大震災により被災した沿岸部農村地域では、災害復旧事業や復興交付金による農地基盤の復旧・整備を通じた沿岸部の土地利用の再編が進められている。ここでは、事業の推進にあたり二つの大きな課題がある。

第一の課題は、事業地区で並行して進められる複数の災害復旧・復興関連事業の事業間調整である。これらの事業は、一方の事業が他方の事業に影響することが多い。例えば、海岸堤防の補修が近隣の災害復旧事業の進展を規定する、二線堤としての道路整備が近隣のほ場整備に影響を与えるなどがその例である。復興を円滑に進めるためには、これら事業の依存関係と進捗を把握し、事業間の調整を図る必要がある。第二の課題は、農地の復旧・整備を通じた土地利用の整序化である。ここではとりわけ防災集団移転促進事業（以下、防集）により取り残された非農用地の扱いが問題となる。防集では、移転促進区域内の宅地が事業主体である市町村により買取りの対象とされる。買い取られた土地は公有地になり、沿岸部の再整備で活用される。他方、防集で買取り対象とならない居住実績のない宅地やその他の民有地は、特別な対応が取られない限りは、利用の目処が立たないままに沿岸部に散在する形で取り残される。これら二つの課題への対応の成否は、事業の進捗だけでなく、地域の復興にも質的な影響を与えることが懸念されており、被災自治体はこれら課題に対し試行錯誤的に対応を進めている。東日本大震災のような激甚災害やそこからの復興の経験は希であり、現地に対し有効な示唆を与える既往の研究や報告は乏しい。

本稿は、宮城県の気仙沼市杉ノ下地区と山元町山元東部地区における被災農地の再生に関わる組織的な取り組みを事例として、被災地における今後の復興や、近い将来に発生が予想される大規模な自然災害からの復興に資する知見の抽出を試みるものである。

2 事例地区の地震・津波被害の状況

杉ノ下地区（39.2ha）と山元東部地区（762.3ha）は、

地区面積にこそ大きな違いがあるものの、農用地と住宅地・事業用地等が混在する土地利用という点で共通している。津波により農地や農業機械が大規模に損壊、浸水被害を受けたほか、建物にも大きな被害が出た。杉ノ下地区では、地区にある207棟の建物全てが流出ないし全壊（うち住居系は187棟）、山元東部では4,457棟の建物の内4,436棟が流失ないし全壊（うち住居系は3,176棟）の被害を受けた（国土交通省都市局, 2012）。震災後、両地区のほぼ全域が建築基準法による災害危険区域に指定され、防集による住居の集団移転の対象とされている。

両地区では復興交付金事業の一つである農山漁村地域復興基盤総合整備事業を活用したほ場整備が予定されており、事業地区に農地と共に防集の対象地や対象外の宅地、その他民有地、公有地を一体的に取り込むことで、農地基盤の再生だけでなく、土地利用の整序化や非農用地の利用促進にも資することが期待されている。後者には、防集で買い取られた宅地を原資とした道・水路、防災用地の拡張や、防集で取り残された小規模な民有地を集団化し、業務用地として活用しやすい条件の創出が含まれる。

3 問題の性質

ほ場整備を通じた沿岸部の土地利用の再編における二つの課題は相互に密接に関係している。また、以下に述べるように第二の課題である土地利用の整序化を実現するには、農地の地権者だけでなく非農用地の地権者までを含む幅広い利害関係者の関与が不可欠である。

(1) 事業間調整と土地利用の整序化の課題の関係

地区の土地利用の整序化を図るには、農地の復旧・整備を行う事業区域内だけでなく、事業区域周辺で実施されるその他の災害復旧・復興関連事業の計画を踏まえ、地区全体の土地利用を計画しなければならない。事業間調整の課題は土地利用の整序化の課題と密接に関係する。

しかし、これら二つの課題に対応することは容易なことではない。例えば、杉ノ下地区は面積では比較的小規

* 東京大学大学院農学生命科学研究科 Graduate School of Agricultural and Life Sciences, University of Tokyo

** 京都大学大学院農学研究科 Graduate School of Agriculture, Kyoto University

Keywords: 1) 事業間調整, 2) 土地利用の整序化, 3) ほ場整備, 4) 非農用地

模ながらも、ほ場整備の他にも防災集団移転促進事業、漁港施設機能強化事業、海岸防潮堤復旧事業等、40を超える災害復旧・復興関連事業が実施されている。

被災市町村は程度に差こそあれ、このような複雑な事業状況の沿岸部被災地を複数抱えている。それぞれの事業を所管するのは、当該基礎自治体の部署に留まらず、県や国、市町村、担当部署も建設・土木、河川、港湾、農業農村整備等と多岐にわたることが少なくない。通常の事業実施体制は、同一地区で多数の事業が同時に進められる状況を想定しておらず、たとえ一地区であっても他の事業を所管する他部署と連絡をとり、全容を把握することは容易ではない。事業の情報を集約し、相互に調整するメカニズムが不可欠である。

(2) 土地利用の整序化のための幅広い地権者の同意

ほ場整備を通じて被災地の土地利用の整序を図るには、農地の地権者だけでなく非農用地の地権者の事業への参加が不可欠である。非農用地を含めてほ場整備を行うには、原則として農地の地権者の2/3以上、非農用地については全ての地権者から事業に対する同意を得なければならない。非農用地の地権者の参加がなければ、効率的な営農のための農地区画の拡張も、地区全体の土地利用の整序もままならない。

地権者の数を見ると、杉ノ下地区は農地が面積27.3ha、地権者128人、民有非農用地が7.9ha（うち5.8haが買取り対象）、121人と、非農用地の面積は小さいながらも農地と非農用地の地権者数は拮抗している。山元東部地区に至っては、農地479.1ha、959人、民有非農用地は124.6ha、2,104人と地権者数は逆転している。農地の所有者や耕作者が地権者の大勢を占める通常のは場整備ですら、事業実施に対する同意取得に長い時間を要する。東日本大震災では、復興交付金や震災復興特別交付税の措置により、損壊箇所の復旧や区画の拡張を地元負担ゼロで実施できるため、農地の地権者からの同意は通常の事業よりは得やすい状況にある。他方で、非農用地の地権者は、事業により地区内に散在する土地が集約されると言われても、大部分が災害危険区域に含まれるため、所有地の将来の用途が大きく制限される。このような状況では、事業実施に対する地権者の同意を得ることは難しい。非農用地の地権者から同意を得るために、非農用地の利用方策の具体化が求められている。

4 地方自治体における組織的な対応

(1) 県レベルの復興の支援体制

①被災地の復興を支援するワーキンググループの設置

宮城県では沿岸部被災地の復興のあり方を部局横断的に検討、支援するべく、県の震災復興本部に「復興に向けた土地利用検討ワーキンググループ」を2013年7月に設置した。本組織は復興の課題として、農地利用、漁

業利用、公園緑地、産業利用、沿岸集再生の5つのワーキンググループ（WG）を下部組織として設け、定期的に情報交換を行っている。各ワーキンググループは各課題に関係する複数の課・室で構成されるが、全WGに地域復興支援課（震災復興・企画部）と復興まちづくり推進室（土木部）が所属することで相互の活動方針や進捗、課題の情報の共有が図られる。

また、各WGの管理監督をする組織として「まちづくり・住宅整備推進本部幹事会（以下、幹事会）」が置かれている。本幹事会は震災復興・企画部長が幹事長を、震災復興企画部次長と土木部次長が副幹事長を務め、幹事は土地利用検討WGに関係する19の課長・室長で構成され、約半年1度招集され、土地利用検討WGの取り組み状況の報告・検討がなされている。

②農地利用WGの構成

農地利用WGは農地復興推進室（農林水産部）が中心的な役割を果たし、この他に前述の地域復興支援課、復興まちづくり推進室で構成される。杉ノ下地区と山元東部地区は、農地利用WGのモデル地区でもある。両地区のは場整備はそれぞれ宮城県の気仙沼地方振興事務所南三陸支所と仙台地方振興事務所の農業農村整備担当が所管する。農地利用WGでは両地区の事業を円滑に進めるために、換地の基本方針の設定（例えば、不換地や共同減歩による非農用地の創出をしない）や土地利用構想づくりの支援、非農用地の利用方策の検討、非農用地での営業を希望する事業者の調査（後述）、事業用地の斡旋を行っている（詳細は菅原ら（2015））。

土地利用検討ワーキンググループや農地利用WGの設置により、農地の復旧・整備を通じた沿岸部土地利用の整序化は県の重要課題として認識され、農林水産部全体で組織的に対応する体制が作られた。また、農地利用WGが定期的に開催されることで、県内の複数の部署間における情報の共有が図られるようになった。

(2) 市町の体制

①気仙沼市における計画調整課の設置

市内の被災沿岸地域では、複数の復旧・復興関連事業が進められていたが、気仙沼市では震災から暫く、通常どおり各事業の所管部署が必要に応じて国や県、市の関係部署に連絡を取り、情報共有や事業間の調整を行っていた。しかし、復興が本格化するにつれ各地での事業の数が増え、各部署の業務量も増加し、通常の連絡・調整の方法が限界に達した。市は、災害復旧・復興関連事業の情報の集約、調整に関わる所管部署の業務負担を軽減すべく、2013年4月に建設部に計画調整課を設置した。

計画調整課の主な役割は、⑦復興整備計画のとりまとめ、④国県事業との事業間調整、⑤各種災害復旧・復興関連事業の進捗管理、⑤被災跡地利用計画の調整、④土

地区画整理事業等に使用される土材の搬出量の調整等の業務等により、市内において相互に影響する事業の情報集約と調整を行うことである。これら業務を遂行するために、計画調整課は、関係する複数の事業の管轄下である組織を招集して調整会議を開催し、情報の共有や事業間の調整を図っている。会議への参加者は、国や県の担当者を含め約30～40人の規模となることもある。

例えば、杉ノ下地区では、計画調整課ができてから事業実施のめどが立つ2015年1月までの間に12回の調整会議が開かれた。このうち約7回は地区内の事業間調整や土地利用計画の検討に充てられている。地区の土地利用構想図の作成は、県の気仙沼地方振興事務所南三陸支所の職員と市の産業部農林課の職員が担い、構想図の作成に必要な情報収集・調整業務を計画調整課が開催する調整会議で進める役割分担がなされている。調整会議への参加部署は、最も少ない場合で2部署（ほ場整備事業に係る打ち合わせ）、最も多い場合で13部署（地区住民等を対象とした復旧・復興事業に関する意見交換会に係る打ち合わせ）、平均して毎回8部署が参加している。

宮城県の農用地WGは、気仙沼市の調整会議の進捗に合わせて、杉ノ下地区の土地利用構想の検討やほ場整備における農用地・非農用地の区分や換地業務に関する打ち合わせを7回開催し、現地で奔走する気仙沼地方振興事務所や気仙沼市の担当者を後方支援している。

②山元町における非農地WGの設置

山元町は、復興当初から防集を活用した沿岸部集落の内陸移転によるコンパクトシティ構想を打ち出したことで知られる。山元町の復興まちづくり計画で町全体の土地利用構想は示されたものの、沿岸部（山元東部地区）の土地利用の再編方策については、2013年頃まで十分に議論されていなかった。

県・町のほ場整備事業の担当者らは、事業を通じて沿岸部の被災農地の再生と一体的に、土地利用の整序化や非農用地の利用促進を図る必要性を認識していた。ほ場整備を実施するためには、復興交付金を受ける必要がある。しかし、町には山元東部地区で進む様々な災害復旧・復興関連事業の情報を掌握し、調整する仕組みが機能しておらず、交付金の申請に必要な具体的な土地利用計画を作れずにいた。

2015年末という復興交付金の年限が迫るなか、山元町の農業基盤整備推進室農地整備班は、県の農用地WGの中核である農地復興推進室の支援を受けて2013年11月に非農地WGを非公式に設置した。本WGは山元東部地区の復興に係る課・室の班長6名で構成され、山元東部地区の事業の情報集約と調整により、非公式ながらも当地区の土地利用計画の具体化を検討することになった。

山元町の農地整備班は農地復興推進室や仙台地方振興事務所の職員らと共に、山元東部地区の土地利用の素案を作成し（2013年12月）、町内の関係各課に概要を説明した。また、本素案をさらに具体的な計画にするため、農地復興推進室は外部の専門家に業務委託を行い、2014年2、3月に町の関係各課・室の職員が参加するワークショップを4回開催した。非農地WGは2014年度から町の公式な組織に位置付けられ、メンバーも6人から13人に増員された。非農地WGは5月以降も概ね月1回程度の会合を続け、8月に山元東部地区土地利用計画図（案）が完成した。計画案は微修正を経たのち、10月に正式な計画として承認された。

（3）非農用地の利用促進と地権者の理解の確保

杉ノ下地区では、土地利用構想の作成にあたり、防集で買取り対象とならなかった民有地を集約し、震災後も地区内で営業を継続する企業の敷地に隣接して換地配分することで、将来的な企業敷地の拡大や新規参入企業への土地の斡旋できるような対応がとられた。このような努力を積み重ねることで、非農用地の地権者からは場整備に対する理解を得ることに成功し、2015年秋に事業が着工されている。新規参入企業の掘り起こしは低調だったが、民有地の過半が防集の買取り対象になっていたことも地権者からの同意取得に寄与したと推測される。

山元東部地区では防集の買い取り対象となる宅地は86.4haであるのに対し、買い取り対象とならない宅地や雑種地は124.1ha（地区面積の約16%）であり、県や町のほ場整備事業担当者は、非農用地の利用方策の具体化が、杉ノ下地区以上に重要な課題として認識していた。県農地利用WGは山元町の産業振興課の協力を得て山元町に関係する1,000社以上の企業を対象にアンケートを行なったが、山元東部地区での立地・操業を希望する企業はほとんど見出されなかった。そこで県は、宮城県産業立地推進課や全国的な企業情報を持つ都市銀行の協力を得て、民間投資促進特区による優遇制度の情報提供とあわせて新規参入企業の掘り起こしを進めた。この取り組みが奏功し、山元東部地区での営業を希望する企業が複数見つかった。県は調査に協力した都市銀行と共に、立地・操業を希望する企業と誘致場所や用地面積、進出時期について調整を行っている。これらの情報は山元町の農地整備班や非農地WGに情報共有され、地区の土地利用計画図（案）における「産業ゾーン」の設定などに反映されている。県や町による企業誘致の努力の甲斐もあり、非農用地の地権者からも事業に対する同意が得られるようになった。山元東部地区は数工区に分けられ、2015年2月から順次工事発注、着工が進められている。

5 杉ノ下・山元東部地区の取り組みからの学び

杉ノ下地区と山元東部地区における事業間調整や土地

利用の整序化の試みは、被災地の今後の復興や、近い将来に発生が予想される南海トラフ巨大地震のような大規模災害からの復興にどのような示唆を与えるだろうか。

(1) 新組織の設置による事業間の調整

杉ノ下地区も山元東部地区における試みも、復興が本格化する中で、通常の業務体制による対応が限界に達し、事業の情報の集約や調整を担う新たな組織を設置して対応していた。気仙沼市は市全域の災害復旧・復興関連事業の情報を掌握する計画調整課を、山元町では山元東部地区に特化した非農地利用WGが設置されている。また、宮城県も復興に向けた土地利用検討ワーキンググループや農地利用WG等の体制を整備することで、各地区の事業実施を支援している。それぞれの体制や運営方針は異なるものの、対象地区について関係する事業情報を集約し、調整や支援を図るという点では共通している。

では、平常時からこのような体制を築く方が、より効率的に事業を進められるだろうか？筆者はそのようなことはないと考えている。なぜならば、平常時や小規模な災害であれば、一地区で複数の事業が同時並行で進められることまれであり、本稿で紹介したような体制を作らずとも、関係部署が適時に個別に調整すれば事足りるからだ。気仙沼市の計画調整課のような、調整に特化した組織を設置しても、開催する調整会議の回数も会議への参加者も少なく、結果的に非効率な組織運営を引き起こすことが懸念される。復旧・復興の現場では現場の複雑性に依りて、調整を担う組織を時限付きで設置し、復興が進み調整業務が減れば適宜組織を解散するなどするなどの柔軟な対応が有効な方法と考えられる。また調整に特化した組織を設置する際も、災害復旧・復興関連事業を多数抱える地区が複数ある場合は、気仙沼市の計画調整課のような全庁的な体制が、そのような地区の数が少ないのであれば山元町の非農地WGのように特定の地区に特化した体制を設けるなどの柔軟性も必要である。

杉ノ下地区、山元東部地区への宮城県の農地利用WGや農地復興推進室による支援の態様も我々に重要な示唆を与えてくれている。県のこれらの組織は、それぞれの地区の事業規模や抱える課題の種類、難易度、市・町の支援体制や事業の進捗を見極め、地区ごとに支援の方法を変えている。例えば杉ノ下地区では、気仙沼市の計画調整課が調整の場として機能していたこと、ほ場整備事業の面積もそこに取り込まれる民有非農地の面積も小さかったことから、宮城県気仙沼地方振興事務所や気仙沼市の農林課が主導して地区の土地利用構想の検討や事業計画の立案を進めていた。他方、山元東部地区では事業面積や事業地区に取り込まれる非農地面積が大きく、また気仙沼市の計画調整課のような体制が十分に機

能していなかったことから、宮城県が調整組織である非農地WGの設置から土地利用構想の検討、非農地の利用方策の検討までを強力に支援していた。

(2) ほ場整備を通じた土地利用の整序化

ほ場整備の換地手続きでは、非農用地を特定用途用地として換地したり、減歩や不換地を原資とした非農用地を創出したりすることが可能である。これらは農村の土地利用の整序化を農業土木的に進める方法として従来から知られている。

今回のほ場整備事業による土地利用の整序化が従来の方法と大きく異なるのは、①防災集団移転に関連して生み出された特定用途用地（非農用地）を、ほ場整備を通じて集約する点、②特定用途用地を組み込んだ土地利用構想や収益の利益配分の仕組みが、非農地の所有者の事業への参加（同意）と事業後の地区の復興を左右する可能性が高い点、③非農地を含めた土地利用構想を具体化するためには、非農地の利用を希望する事業者と調整の上で、利用する場所や面積を具体化する必要がある点、の3つである。ここで、③の個々の事業者の希望は②の土地利用構想を具体化に影響を与え、また②の利用構想は①の特定用途用地の空間配置に影響するという形で、①～③は相互に密接に関係している。

杉ノ下地区や山元東部地区における土地利用の整序化の取り組みが画期的と思われるのは、事業計画の段階で農用地・非農地を含めた土地利用構想を具体化するだけに留まらず、その過程で実際にこれら農用地・非農地の利用者を掘り起こし、構想を実現に結びつける努力がなされている点にある。本取り組みは、他の被災地の今後の復興や、南海トラフ巨大地震のような大規模な自然災害からの復興でも参考になるだろう。また、ほ場整備を通じて総合的に地域の産業を振興する新たな開発方式となる可能性を秘めている。

謝辞

現地調査にあたり宮城県農林水産部農地復興推進室、気仙沼地方振興事務所南三陸支所、気仙沼市計画調整課、農林課、山元町農業基盤整備推進室農地整備班の皆様にご協力をいただきました。ここに記して、感謝の意を表します。本研究はJSPS科研費24248039、15H04565の助成を受けたものです。

引用・参考文献

- 1) 国土交通省都市局 (2012): 東日本大震災津波被災市街地復興支援調査, 国土交通省.
- 2) 菅原喜久男・林貴峰・原野三男・大内孝喜・大里有巨 (2015): 農地整備事業による「土地利用の整序化」の取り組み, 水土の知, 83 (2), 31-34.

Keywords: 1) inter-program coordination, 2) land use coordination, 3) land consolidation, 4) non-agricultural land