

宮城県の復興に向けた土地利用計画策定の課題に対する組織の対応の実態把握 -気仙沼市杉ノ下工区と山元町山元東部地区を事例として-

Investigation of the actual situation of organizations' actions for problems about settling land use plan to revive in Miyagi prefecture

Key words: revival, organization, land use plan

農村計画学分野 中里 舜

1. 背景と目的

東日本大震災により被災した沿岸部農村地域では、被災した農地を災害復旧事業により復旧すると共に、復興交付金を活用した圃場整備を行うことで、非農用地を含めた沿岸部の土地利用の整序が進められている。圃場整備事業を進めるためには、①事業地区で進められている他の災害復旧・復興関連事業と圃場整備事業との調整と、②事業に対する地権者の同意を促進するために、土地利用計画の具体化を進めることが課題である。宮城県ではこれらの課題に取り組むために、2013年7月に「農地利用ワーキンググループ(以下、農地利用WG)」を設置し、気仙沼市杉ノ下工区と山元町山元東部地区をモデル地区として事業を進めている。また、気仙沼市には市全域の災害復旧・復興関連事業の調整を担う計画調整課が、山元町には山元東部地区において圃場整備事業を円滑に実施するため、地区の土地利用計画の具体化のための非農地WGが設置されている。

農村地域の災害復旧や災害からの復興に関する既往研究には東日本大震災の被災地が直面するこれらの課題を扱ったものはほとんど無い。南海トラフ巨大地震のような今後発生が予想される大規模な災害に効果的に対応するためには、東日本大震災からの復興の現場で、実際にどのような組織体制のもとで事業間の調整や土地利用計画の具体化が進められているかの実態を把握する意義は大きい。本研究では気仙沼市杉ノ下工区、山元町山元東部地区を事例として、宮城県の農地利用WGや市町がどのような組織体制のもとで事業間の調整や土地利用計画の具体化を進めているかを明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

2.1 研究対象地の概要

本研究で対象とする気仙沼市杉ノ下工区(39.1ha)と山元町山元東部地区(762.3ha)には、農用地だけでなく住宅地・事業用地を含めた非農用地が大規模に存在する。両地区のほぼ全域が災害危険区域に指定されており、区域内の住宅は防災集団移転の対象と

表1 調査対象となる組織の概要

	農地利用WG	計画調整課	非農地WG
所属自治体	宮城県	気仙沼市	山元町
設置時期	2013年7月	2013年4月	2013年11月
構成組織	農地復興推進室・地域復興支援課・復興まちづくり推進室		震災復興企画課企画調整班、産業振興課農業基金整備推進室農地整備班等13班
設置以前の状況	土地の整序化を課題として認識する組織が皆無に近く、復興事業ごとにばらばらに実施	各部局が個々に調整していたが、震災に伴って業務量が増加し、各々で調整することが困難になった	圃場整備のために土地の利用方法を具体化する必要があったが、全体的な情報把握をしにくい状況
組織の設置による利点	WGが打ち合わせや情報共有を行う空間となり、農林水産部の復興方針がひとつにまとまりやすくなった	計画調整課が複数の事業間調整を担うことで、調整が容易に	様々な部署が情報交換の場集まるため、設置前と比較して山元東部地区の情報共有が容易に
議論の形	県他のWGとの合同会議において、モデル地区の情報交換を行う	情報収集のため、計画調整課が事業の担当部署を招集して会議を開催	各々の立場に関係なく土地利用計画に関係する意見や情報を出し合う
その他	気仙沼市杉ノ下工区と山元東部地区をモデル地区としている	杉ノ下工区だけでなく、気仙沼市全体で事業間調整を実施	設置当初は非公式に存在したが2014年4月に正式な位置付けを得た

された。このため、圃場整備事業においては、農地の区画整理とともに、防災集団移転の跡地(宅地)を含む非農用地と農用地の土地利用の整序が不可欠と考えられている。

2.2 研究の方法

研究の対象地における現状を把握するため、2014年9月16、17日に宮城県や気仙沼市、山元町の職員を対象にヒアリング調査を実施した。また、後日各組織・地区の担当職員を対象にメール及び電話にて補足調査を実施した。

3. 調査結果

3.1 組織がもたらした変化

ヒアリング調査での聞き取り内容および行政資料をもとに、調査対象組織の概要を整理した(表1)。

(1) 農地利用WG(宮城県) 設置以前は、沿岸部農村被災地において様々な事業を行う上での基礎となる土地利用の検討や事業間の調整を担う組織体制がなく、一部の部局が独自に検討を進めていた。WGの設置以降は、複数の関係課・室の職員が集まり、それら課題に関する検討を定期的に進めている

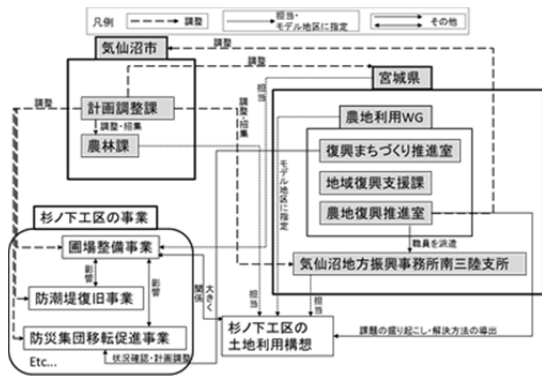


図1 杉ノ下工区における組織相関図

※図中の網掛け部分は組織名称。

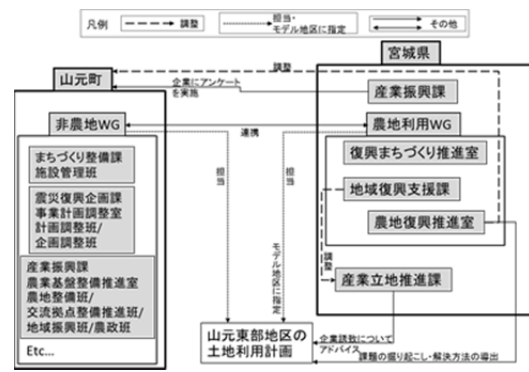


図2 山元町における組織相関図

(最低でも月1回)。

(2) **計画調整課(気仙沼市)** 以前、気仙沼市では復興に関連する事業間での調整は事業に関係する部局が必要に応じて行っていたが、事業量の多さから調整業務を個々の部局が行うことが困難になった。そこで市全体の災害復旧・復興関連事業の情報を把握する組織として計画調整課が設置され、事業に係る複数の部局を招集して会議の場等を設け、事業間調整を進めている。

(3) **非農地 WG(山元町)** 山元町では気仙沼市の計画調整課のような調整は行われていなかった。復興を巡る議論でも移転跡地を含む沿岸部の復旧に関する議論は遅れていた。町は山元東部地区が県のモデル地区に指定されたことを受けて山元東部地区の土地利用計画を検討するために非農地 WG を設置し、県の農地利用 WG はこの取り組みを支援するために民間コンサルタントにファシリテータを委託し、非農地 WG を中心に県・町の関係課・室の職員が参加するワークショップを開催した。その後も本検討は定期的実施され、圃場整備事業以外の事業の情報共有や地区の土地利用計画の具体化も進んだ。

3.2 対象地における組織の対応

図1、図2はそれぞれ杉ノ下工区と山元東部地区における複数の組織の相関関係を表している。

(1) **杉ノ下工区** 杉ノ下工区では土地利用構想図の作成は主に市の農林課と県の気仙沼地方振興事務所南三陸支所が担っている。ただし、杉ノ下工区全体としての事業間の調整は計画調整課が担っている。

(2) **山元東部地区** 山元東部地区の土地利用計画の作成は県の農地利用 WG と町の非農地 WG が合同で行なっている。また非農用地への企業誘致も行なっているが、これについても農地利用 WG を含めた県の組織が関与している。そのため、杉ノ下工区と比較して農地利用 WG の果たす役割が大きい。

3.3 対象地における今後の土地利用計画

対象地においてこれまで説明した組織の活動の結

果、復興に関わる土地利用計画が完成した。この計画には杉ノ下工区と山元東部地区で違いが見られた。両地区共に、防災集団移転跡地等を非農用地として大規模に含むことから、不換地等による非農用地の新たな創出をしないことを基本方針としている。

(1) **杉ノ下工区** 農地は被災前の耕作者のうち、将来も耕作する意思のある者で組織された営農組合が担う。非農用地は、基本的に何かに利用する等の新規開拓をする予定はない。ただし、地権者が買収を希望する場合、震災以降も工区内で営業を継続する予定の企業の用地周辺に換地を配置する予定である。

(2) **山元東部地区** 農地の担い手について、水田は現況の担い手がそのまま担う予定である。畑地ではそれ以外に農地中間管理機構を通して担い手を募集した。その結果、畑地では複数の法人が参入を希望しており、それらが担い手候補となっている。

農地利用 WG は非農用地には大手都市銀行の協力を受け企業誘致を進めたが、全ての土地の担い手が決定したわけではない。また、企業が地権者と個別に買収・借地契約する仕組みでは、地権者の間に不公平が生じ、これが事業実施の上で問題となることが懸念された。そこで県と町では、地権者が参画する山元町復興まちづくり合同会社(仮)を設立し、企業との交渉や契約、地権者への買収・借地利用等の利益配分を進める枠組みを検討している。

4. まとめ・結論

本研究では、復興に関わる課題に取り組む組織がもたらした変化や土地利用計画の完成までの過程、その計画における土地の利用方法を明らかにした。地区ごとに方法や県の関与方法に差異はあるものの、いずれの地区でも①従来の事業情報共有や調整の方法に限界を感じて、新たに複数の関係部局・職員が一堂に会する組織体制を持っていた。また、そのもとで②事業の情報共有や調整、土地利用計画の具体化が進められていた。本方法は将来の大規模災害からの復興において有効に機能することが期待される。