

平成 23 年 5 月 8 日

農漁村と地域の復興のための提案

— 創造的復興計画のために —

独立行政法人農研機構

農村工学研究所 施設工学研究領域長

毛利栄征

1. はじめに

津波によって海岸部の農漁村を含む広範な地域全体に甚大な被害が発生し、地域活動の基盤となるあらゆる施設や住民活動が消失しております。このような大規模・広域的な災害を前にして、被害のあった施設や農地を元の状況に単純に戻すことではなく、地域全体の将来に亘る振興の基盤を築く復興を目指すことが重要である。このためには、地域が農業や水産業を基盤とした生産活動を基軸としているという地域特性を最大限に生かした再生復興に向けたビジョンを提示する必要がある。

海岸施設や農業用の灌漑施設、港湾施設などの防災機能の回復が図られることを前提として、地域が将来に亘って取り組むべき復興の道筋を打ち立てるとともに、地域住民の相互理解を得て自立的に進展する支援の方法や枠組みを提示することが重要と考える。

2. 海岸堤防と農地、漁港施設

津波による海岸堤防などの海浜部の施設の被害分析は、詳細な調査に委ねられるが現状の被害調査の結果や歴史的な津波被害からの提言を待つまでもなく、津波の陸域への遡上を全ての地域で完全に回避できる従来型の施設を構築することは、経済効果や地域特性などの面からの議論も必要となり、時間を要する作業となる。

被災した地域は生産の場と生活の場の両方を失うなど、そのダメージは極めて深刻で、一気に人口流出が加速し限界集落と化する危険性をはらんでいる。このため、速やかな経済活動を開始することができる最低限の防災施設の構築と将来への地域防災計画のビジョンを提示する必要がある。

海岸堤防や防潮堤については、最低限の高潮に対する安全性の確保のための施設構築は不可欠であるが、津波が越流することを前提に漁港施設や背後の農地による津波減勢効果をしっかりと見込んだ減災型の海岸施設を構築する。

第 1 段階としての高潮対策のための堤防施設の構築から、第 2 段階としての農地、漁港施設による減災機能の向上、第 3 段階として集落の高所移転を含む安全性確保などの道筋を示すことが重要。

3. 農地の再編

現在の農地をそのままの形で残すことが、地域の再生に最も適した方法であるかどうかを見定める必要がある。海岸堤防による津波対策に加えて農地による2次的な防災効果を発揮することを考えると、堤防背後を防災型農地と位置づけて減勢効果を高めた盛土形式の農業団地を形成することも可能である。特に、海水の遡上による農地の塩害については、農業用水による除塩が速やかに実施され迅速な生産活動の再開が可能となる施設整備と一体とした取り組みが重要となる。

農業生産活動については、地域の生産活動のみならず地域コミュニティを維持する上でも重要な要素であるので、速やかに再開できるビジョンを示す必要があるが、住民の意識や地域ニーズなどの特性をしっかりと見ながら従来どおりの水田稲作を主体としたものを再生すべきかどうかを判断しなければならない。前提条件は、将来の地域振興に繋がる生産活動となる方向性を示すことである。大規模水田農業によって生計を維持できる地域は僅かであることを考えると、ハウス栽培や高付加価値の労働集約型の営農に転換し、地域全体がその特産品を生み出すなどの取り組みに主眼を置くべきである。このためには、行政による明確なビジョンの提示と住民の自立を側面から完全に支援する体制を作り上げるべきである。

4. 農漁村のコミュニティの再建

生産と生活の場が失われた地域、あるいは、地域の多くがそのような被害にあったコミュニティでは、これまでとは比べものにならないほどにその機能は衰退している。

農業と水産業を主とする地域にとって、その地域の生産活動を維持する上でコミュニティの繋がりは極めて重要である。農地や施設の復旧だけで地域が再生するものかどうか、改めて考える必要がある。被災した地域の将来に亘る振興を促す復興のためには、どのような地域をイメージすべきなのかを議論して、そのための具体的な取り組みをビジョンとして提示しなければならない。

農漁村の経済的基盤の脆弱な状況に於いては、地域コミュニティの活動が人口減少のはじめとなり様々な地域振興の取り組みの基盤にもなっていることを考えると、生産の場における住民活動の再生や生活環境における住民間の繋がりをしっかりと再生し、地域間の連携を促すことが復興計画の最も重要な視点である。このことを共通に認識して個々の具体的な施設、農地などの復旧計画をビジョンに組み込んでいく取り組みが重要であることを再確認しておきたい。

5. 具体的な農漁村復興のプランの考え方

農漁村の地域特性を考慮した生産の場と生活の場の再建とコミュニティの再建の両面からの取り組みが地域復興の大前提であることを示した。

堤防や灌漑施設、農地を確保することがそのまま復興に繋がるものではなく、地域住

民による自発的な振興を徹底的に支援する具体的なプランを提示する必要がある。この復興ビジョンを想定するための骨子となる視点を示しておきたい。

(1) ハード整備と住民活動のバランス

被災からの第1歩を踏み出そうとする今、緊急応急的な復旧が将来の振興や地域の復興の足かせになってはならない。現時点で、応急復旧から恒久復旧へのイメージを提示して、しっかりと議論と合意を得る必要がある。

海と農地は生産の場であるとともに、高潮、津波などの災害対策を最大限に考慮しなければならない施設である。先に示した海浜部から農地に到る部分までの全体で「減災型災害対策」として整備せざるを得ない地域では、生活の場とのアクセスの利便性や避難対策を考えた、道路や避難施設などの配置計画が重要となる。

また、生活の場における住民活動の利便性を確保するためには、病院や役場などの公共施設と交通手段、幹線道路の配置などは、ランドデザインの重要な要素となる。このような、生産と生活に係わる住民の活動は、人口規模や様々な地域特性の上に成り立つもので、地域の特殊性と考慮して住民自らが慎重に議論と合意を重ねて計画する必要がある。

(2) 地域全体のランドデザイン

将来に亘って地域がしっかりと振興し、創造的な復興を価値あるものに導くためには、地域が経済的に自立することが重要である。このためには、地域コミュニティの健全な再建が最も基盤的で重要であることを示した。さらに、広域的な視点で見れば、集落の集中化による公共施設の維持と利便性の向上、多様な防災計画、農地の集約と新規の営農方式の採用、漁港施設の集中と高機能化などが想定されるメリットであるが、地域それぞれに農業と漁業の生産活動の質が異なることを前提に、地域住民の自立的取り組みを完全に支援する必要がある。

農地の配置と減災効果、道路配置による防災と避難計画、集落の位置と公共施設へのアクセスなどのランドデザインに係わる事項の議論を住民活動の一貫として、地域住民とともに考える必要がある。

(3) 住民活動の支援

地域の復興には、住民の自立的な活動が不可欠であることを重ねて指摘した。

具体的な施設の復旧に先立ち、地域住民が将来の地域をイメージできるビジョンを示すことが、今、必要とされている。様々な復興計画や具体的なデザインが提示されて来ると思われるが、地域住民による自立的な議論と合意を促す必要がある。このためには、津波対策での経験のある地域の首長や専門家を第三者的に参加した構想会議を地域ごとに運営するなどの取り組みを、県と市町村が最後まで実施することが重要である。地域の創造的復興を推し進めることは、地域コミュニティの活動を徹底的に活用して支援することから始まり、一つでもモデルケースとしての活動

を開始できれば、具体的な取り組み方法や制度的に支援しなければならない方向性が見えてくる。その意味で、被災地を理解し密着した活動ができる地方自治体職員の活動が重要である。

(4) 地域の再編による復興

周辺の小規模集落の統合は、地域の防災耐力を向上するだけでなく、公共施設の集約や農地の再編、漁港施設の集中化など、地域の自立を考えるとスケールメリットや地域振興に果たす効果を期待することができる。その可能性については検討の余地があるが短期的な計画ではなく、これまで吉浜地区や姉吉地区で歴史的に取り組んできたように、時間をかけて数十年の年月での地域の再編が進むようなビジョンが望まれる。

以上