

# 被災農地の権利調整をめぐって

—仙台東地区ほ場整備事業を中心に—

特任研究員 行友 弥

## 〔要 旨〕

- 1 東日本大震災による農地の津波被害は、青森県から千葉県に至る6県の太平洋沿岸で2万1,480haに上る。うち宮城県は1万4,340haと3分の2を占め、とりわけ仙台市東部の沿岸部では水田を中心に1,800haが壊滅的な被害を受けた。2012年度中に500ha、13年度に900ha、14年度に400haが作付可能な状態に復旧される計画となっている。
- 2 被災前の仙台東地区は、ブランド米産地であると同時に仙台近郊という立地条件に恵まれ、農業経営は比較的安定していた。同時に兼業農家の比率が高く、規模拡大は進みにくい状況にあった。集落営農の取組みは転作作物にとどまり、米は個別経営によって担われていた。
- 3 被災後、地域農業の復興を巡って行政、農協、土地改良区などの関係機関が協議を重ねるなかで「震災前の姿に戻すだけでは、地域農業の真の再生は図れない」という危機感が共有され、その共通認識から農地の大区画化と所有権・利用権による農地集積を進める事業構想が浮上した。
- 4 事業は約2,000haという広大な農地を復旧しつつ、従来10～30a区画だったほ場の7割を90a～1haに広げる計画であり、仙台市の「農と食のフロンティア」、JA仙台の「テナントビル型農場」構想などとも連動し、地域農業の将来ビジョンを担う形になっている。
- 5 しかし、農業者の間には規模拡大より現状維持を望む声が多く、事業の意義に十分な理解が得られているとは言い切れない状況がある。また、地区外に転居した農業者や相続手続きが未了の農地などもあり、同意徴集に遅れが生じているほか、換地などの協議にも難しさがある。ただ現実には農業機械の喪失などで個別での営農再開は難しく、仙台市の農機リース事業を一つの契機に本格的な集落営農の取組みが期待される。
- 6 事業の推進を現場で担うのは農家の自治組織である実行組合や土地改良区の役員・総代らだが、その負担が過重になっている面がある。関係機関の連携と現場への支援態勢が事業の成否を握る。
- 7 政府が「5年間で20～30ha」への規模拡大目標を掲げるなか、一定のビジョンを掲げて短期間に農地の面的集積を図ろうとする仙台東地区のほ場整備事業は被災地のみならず全国のモデルケースになりうる。

## 目次

### はじめに

#### 1 東日本大震災による農地の被災状況と復旧目標

- (1) 全体
- (2) 宮城県
- (3) 仙台市

#### 2 仙台東地区の特徴

#### 3 仙台東地区ほ場整備事業

- (1) 構想が浮上した経緯

#### (2) 事業の概要

#### (3) スケジュールと推進体制

#### 4 農地の権利調整をめぐる課題

- (1) 複雑な農家の意向
- (2) 難航する同意徴集
- (3) 換地と整備後の営農態勢をめぐる問題

#### 5 事業推進上の問題点

#### まとめ

## はじめに

東日本大震災に伴う巨大津波は、青森県から千葉県に至る太平洋沿岸の広大な農地に深刻な被害をもたらした。被災面積は2万haを上回り、うち3分の2を宮城県が占めている。なかでも壊滅的な被害を受けた仙台市沿岸部は良質米を生産する東北屈指の穀倉地帯で、仙台市近郊と立地条件にも恵まれ被災前の農業経営は比較的安定していた。しかし被災を契機に今後は離農者の増加が見込まれ、集落営農などを含む担い手への農地集積が急務になっている。

本稿では、災害復旧と一体で広大な農地の大区画化と集積を進める仙台東地区の国営ほ場整備事業を取り上げ、被災農地の権利調整（換地・利用権設定）を巡る問題を考察したい。

## 1 東日本大震災による農地の被災状況と復旧目標

### (1) 全体

まず、巨大津波による農地被害の全体を概観する。農林水産省の「農業・農村の復興マスタープラン」（2012年4月20日一部改定）（第1表）によると、被災面積は青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県にまたがる2万1,480haである。うち宮城県が1万4,340haと突出して大きく、次いで福島県5,460ha、岩手県730haと続き、他3県は計950haとなっている。

同プランでは、うち1万8,910haを14年度末までに営農再開が可能な状態に戻すとしている。差し引き2,570haは、①転用が決まり農地としての復旧が不要になった、②海水浸入など被害が著しく別途工法の検討を要する、③大区画化に伴い工期の長期化が見込まれる、④福島第1原子力発電所事故で警戒区域などに指定され復旧の見通しが

第1表 津波被災農地における年度ごとの営農再開可能面積の見通し

(単位 ha)

	2011年度	12	13	14	その他	計
岩手県	10	220	140	350	10* <sup>1</sup>	730
宮城県	1,220	5,450	4,120	3,440	110* <sup>2</sup>	14,340
福島県	60	400	1,350	1,200	2,450* <sup>3</sup>	5,460
青森・茨城・千葉県	810	140	—	—	—	950
計	8,310	5,610	4,990	2,570	21,480	
年度別構成比(%)	39	26	23	12	100	

資料 農林水産省「農業・農村の復興マスタープラン」(12年4月20日一部改正後)から作成

- (注) 1 本表は、被災した農地全てを原形復旧する場合の工程を検討し、営農再開を目指す時期を示したものであり、大区画化等の工事を行う農地については、本工程とは別に地域の合意形成を進めながら実施する必要がある。また、原子力発電事故の影響がある農地については、別途実施される除染の工程と調整を図りながら復旧を進めていく必要がある。
- 2 ※1は農地の転用等により復旧不要となった地域。
- 3 ※2は海水が浸入しているなど被害が甚大な農地の一部で、別途復旧工法等の検討を進める地域。
- 4 ※3は農地の転用等により復旧不要となった地域100ha、大区画化に伴い工期を要することが予定されている地域230ha、原子力発電事故に係る警戒区域及び新たな避難指示区域の農地面積2,120ha。
- 5 12年度の営農再開可能面積には、12年度当初に除塩等を行う予定の農地を含む。
- 6 岩手県の13・14年度の区分は、「平成23年度復興実施計画の施策体系・事業に基づく進捗状況(暫定版)(平成24年3月岩手県復興局)」に基づくもの。

立たない、などが含まれる。

## (2) 宮城県

宮城県内では110haが前記②に該当するため、14年度までの復旧目標は1万4,230haで、仙台東地区もそこに含まれる。

津波被害を受けた農地の一般的な復旧は、①がれきなど異物の撤去、②畔畔(あぜ)の復旧、③ほ場の地下に弾丸暗きょ(排水用パイプ)を通し、塩水を抜く、④表土を耕起、⑤塩分濃度が0.8%以下になるまで注水と排水を繰り返す、という工程で行われる。ほ場の区画整理を行う場合、②はあくまで仮復旧ということになる。また、⑤は用排水施設の復旧が前提である。

## (3) 仙台市

仙台市の農地被害面積は約1,800haで、内

訳は水田が約1,600ha、畑が約200haとなっている。農地の被害金額は396億円、ほかに排水機場4か所と水路、農道などが計219億円、パイプハウスやントリーエレベーター(乾燥貯蔵施設)が106億円、農業被害は総額721億円に上り、その大半が東地区である。

がれき等の撤去は11年末までにほぼ全域で終了し、内陸側から順次、復旧作業が進んでいる。12年度中には約500haで作付けが再開され、13年度に900ha、14年度内には400haの復旧が予定されている。

## 2 仙台東地区の特徴

国営ほ場整備事業の対象となる仙台東地区(第1図)は仙台市宮城野区・若林区にまたがる沿岸地域で、高砂(宮城野区)、六郷(若林区)、七郷(同)の3地区で構成されている。

この地域の農業に関する主要データを第2表に示す。被災前の販売農家戸数は高砂地区が304戸、六郷地区が388戸、七郷地区が239戸で、経営耕地面積はそれぞれ585ha(うち水田544ha)、819ha(同683ha)、588ha(同550ha)となっている。六郷地区は水田の割合が83%とやや低いが、他の2地区は9割を超え、ほぼ水田単作に近い。ほかは露地栽培を中心とした野菜である。



資料 東北農政局・仙台東地区ほ場整備事業推進協議会作成のパンフレットから作成

農家1戸当たりの経営耕地面積は1.9～2.5haと都府県平均(10年で1.42ha)を上回るが、販売農家に占める専業農家の割合は、最も高い七郷地区でも22%にとどまり、高砂地区は16%、六郷地区が18%と、都府県平均(同26%)をかなり下回っている。

基幹的農業従事者(農業就業人口のうち調

査期日前1年間の普段の主な状態が「主に仕事に従事していた」者)の平均年齢は62.8～66.6歳で、全国平均(66.1歳)とほぼ一致する。同居の農業後継者がいる割合は、各地区とも5割を超え、全国平均の44%を大きく上回る。

1戸当たりの経営耕地面積が比較的に広いのは海に向かって開けた平坦な地形が理由であろう。また、日本穀物検定協会の食味ランキングで最上位の「特A」評価を受ける銘柄米「ひとめぼれ」の産地であること、仙台通勤圏に位置し兼業機会に恵まれていることが安定した農家所得をもたらし、兼業比率の高さと後継者の多さという特徴につながっていると考えられる。

ただ、こうした条件下では規模拡大のインセンティブは弱いと推察される。農業者の高齢化とともに農地集積が進んでいくことは当然だが、小規模な個別経営でも相対的に安定した収入が得られれば、農業者は体力と農業機械の続く限り営農を続けるため、農地集積の動きは緩慢にならざるを得ない。

仙台東地区では震災前から15の集落営農

**第2表 ほ場整備事業の対象となる3地区の農業の現状**

	経営耕地面積 (ha)	うち水田 (ha)	水田の比率 (%)	販売農家戸数 (戸)	販売農家1戸あたり経営耕地面積 (ha)	基幹的農業従事者の平均年齢 (歳)	販売農家のうち同居後継者がいる割合 (%)	専業農家の数 (戸)	販売農家に占める専業農家の割合 (%)
高砂地区	585	544	93.0	304	1.92	66.6	60.5	50	16.4
六郷地区	819	683	83.4	388	2.11	63.9	55.2	69	17.8
七郷地区	588	550	93.5	239	2.46	62.8	51.4	53	22.2

資料 2010年世界農林業センサス(東北農政局提供)から作成

(注) 1 「販売農家のうち同居後継者がいる割合」は10年のデータがないため、05年農林業センサスによる。

2 センサスの地域区分は圃場整備事業の対象地域と一致しない。

組織が結成されていたが、その実態は米の転作作物（麦、大豆等）だけを担う「転作組合」で、稲作の大半は個別経営に担われていた。

なお、一般的に宅地などの土地需要が強い都市近郊では、農地転用への期待感から農家が資産として農地を保有し続ける傾向があり、集積の制約になるとされる。今回の事業対象地域は大半が農業振興地域整備法に基づく農用地区域に指定されており、原則的には転用できないが、換地の際の評価額はやはり宅地化が進む内陸部が高くなる傾向があると地元農政関係者は指摘する。

一方、津波被害の再発を防ぐため市が「移転対象地区（災害危険区域）」に指定した沿岸部は宅地化の可能性が消え、潜在的な資産価値は相当下がったと考えられる。純粋な農業上の収益還元で農地価格が決まるようになれば、農地の流動性は震災前より高まることになる。

津波被害を契機とする離農者の増加も農地集積の加速要因になる。農地自体は自己負担なしで復旧されるが、流失した農業機械や関連施設（育苗ハウス、農機具小屋など）の再投資には相当な負担が避けられない。制度融資などを活用するにしても、高齢化して後継者もない農業者には大きなリスクを伴う。

### 3 仙台東地区ほ場整備事業

#### (1) 構想が浮上した経緯

第3表に示した通り、11年3月11日の東日本大震災発生から1か月足らずの時期にJA仙台、仙台東土地改良区、仙台市の三者を中心とする「仙台東部地区農業災害復興連絡会」（以下「連絡会」という）の第1回会合が開催された。連絡会はそれ以後も毎月ほぼ1回のペースで開かれ、壊滅的な被害を受けた地域農業の再生を巡り協議が重ねられた。

その協議のなかで「単に元の姿に戻すだけでは地域の再生につながらない」という

第3表 仙台東ほ場整備事業を巡る主な経緯

2011年3月11日	・東日本大震災発生
4月5日	・仙台東部地区農業災害復興連絡会（JA仙台、土地改良区、仙台市）第1回
11月1～2日	・ほ場整備事業に関する農家代表説明会第1回（3地区、実行組合長・土地改良区役員等）
11月9～14日	・ほ場整備事業に関する集落説明会第1回（3地区×2回）
11月15日～12月9日	・ほ場整備事業に係る意向アンケート調査（被災農地、対象2,180人、回答1,446人＝66%）
11月30日	・仙台市震災復興計画決定
12月15～16日	・ほ場整備事業に関する農家代表説明会第2回（3地区）
12月18～26日	・ほ場整備事業に関する集落説明会第2回（3地区×2回）
12月28日～12年1月31日	・ほ場整備事業に係る意向アンケート調査（未被災農地、対象569人、回答379人＝67%）
2月4～8日	・ほ場整備事業に関する集落説明会第3回（3地区×2回）
4月5日	・仙台東地区ほ場整備事業推進協議会第1回（JA仙台、土地改良区、仙台市、東北農政局、宮城県などオブザーバー参加）
4月24日	・同協議会幹事会第1回
5月22～24日	・仙台東地区ほ場整備事業推進協議会検討部会
6月28日～7月8日	・仙台東ほ場整備事業集落説明会第1回
8月26日～9月9日	・仙台東ほ場整備事業集落説明会第2回
8月28日～9月25日	・地域住民等意見聴取
10月23日～11月11日	・仙台東ほ場整備事業集落説明会第3回
11月5～9日	・計画概要等公告
11月10日～	・同意徴収開始

資料 東北農政局の提供資料から作成

認識が共有されるようになり、災害復旧と併せてほ場整備事業を行う方向が打ち出された。

11年11月には農家代表に対する第1回の集落説明会が開かれ、関係農業者2,180人を対象とした意向アンケート調査（調査結果については後述）も実施された。同月に策定された仙台市の震災復興計画にも、ほ場整備事業が組み込まれた。

市の復興計画は同地区を「農と食のフロンティアゾーン」と位置づけ、ほ場整備を通じた農業生産のコスト削減、特区制度を活用した関連産業の振興などを進めている。ちなみに特区は雇用機会確保に寄与する農業と関連事業を行う事業者に固定資産税などを減免し、法人化や6次産業化を推進するというもので、地区内の2農事組合法人が3事業について指定を受けている。

これに先立ち、JA仙台も04年に「テナントビル型農場制農業」構想を掲げていた。これは地区全体を一つの農場に見立て、水稲、野菜、施設園芸、農産物加工施設など多様なほ場と関連施設を整然と配置しているというものである。集落営農組織や農業法人が利用する大規模ほ場だけでなく、自給的農家も利用できる小区画農地、加工施設、直売所などを整備する点に特色がある。

国直轄の事業を単なる災害復旧ではなく、地域農業の将来を見据えた前向きのものにしようという機運が芽生えた背景には、農協をはじめ関係機関が震災前から抱えてい

た危機感もあったとみられる。

## (2) 事業の概要

本事業の正式名称は「直轄災害復旧関連区画整理事業『仙台東地区』」である。推進組織の名称は「仙台東地区ほ場整備事業推進協議会」となっているが「ほ場整備」という用語の方が農家にとってなじみ深いという判断からの命名だという。

対象面積は道路や水路などを含め2,162haで、数百ha規模が通例のほ場整備事業の中では突出して大規模な事業といえる。うち農地面積は現況が1,924ha、区画整理後は1,909haと想定されている。総延長153kmの末端水路を整備し、パイプライン（地下）化する。12か所の揚水機場を備え、末端排水路の総延長は126kmで、1,539haについては暗きょ排水を整備することになっている。

総事業費としては187億円が予定されており、負担割合は国が95%、宮城県が3%、仙台市が2%となる。通常の土地改良事業では一定の受益農家負担があるが、本事業では特例として仙台市が肩代わりすることになった。

工期は12～16年度を想定し、11年度第3次補正予算で約30億円が計上され12年度に繰り越されたが、同年度内の着手が困難な状況になったため、13年度予算で改めて措置される方向になっている。

整備対象区域には、津波の被害を受けなかった内陸部の農地約290haも含まれる。これは、用排水の一体性を考慮し関係農家569人の意向を聴取したところ、回答

した329人の7割以上が「整備に参加したい」「周辺が整備するなら参加したい」と回答したためである。

また、対象面積の一部には農用地区域に指定されていない「白地農地」も含まれている。これも水利などの観点から耕作者が希望する農地を組み入れたものである。整備に伴って農用地区域に編入され、原則として転用はできなくなる。

大区画化については、水田1区画が10～30aの現状から90a～1haに広げる。いわゆる「分散錯圃」（小規模な農地が分散し複雑に入り組んだ状態）を解消することで農作業の効率を高めコスト削減を図るが、大区画は全体の7割程度で、集落の居住地周辺などには30a区画も残す想定になっている。

大区画化の実効性を上げるうえで最も重要なのは換地計画である。区画整理によって形状が変わる農地を効率よく利用するため、話し合いによって所有権を移転（交換

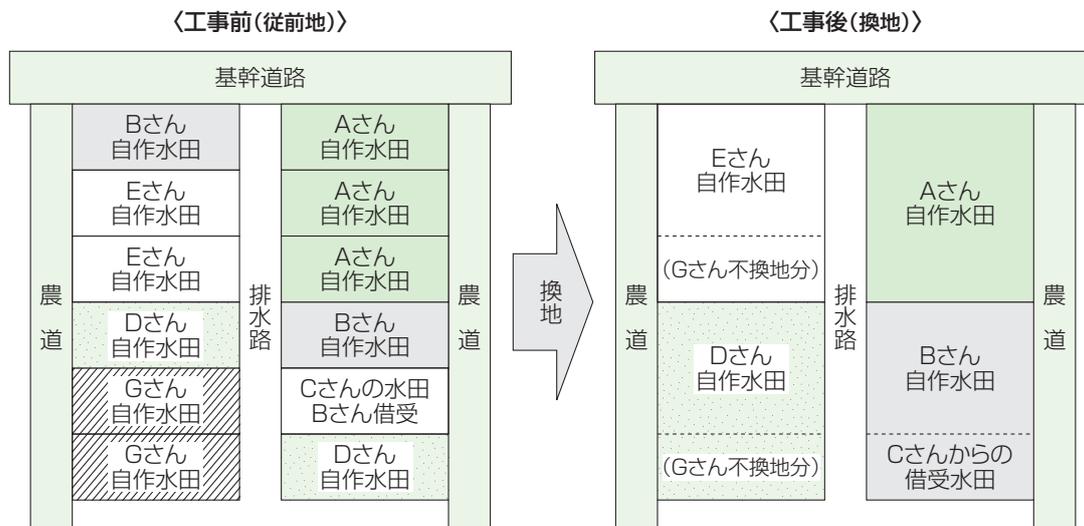
分合）するのが狭義の換地だが、併せて農地の利用権＝賃借権についても調整を進める。第2図に示す通り、大区画化の結果として1枚の水田に複数の所有者が併存するケースが出てくるため、利用権の調整も必要になることが理解できよう。

なお、高砂、七郷の両地区では、過去のほ場整備で既に30a区画となっているため、3区画を一つにまとめて90a区画とする。一方、六郷地区では大部分が10a区画で畑も比較的多いため、ほ場の形状変化の度合いは他2地区に比べ大きくなる。

### (3) スケジュールと推進体制

第3図の通り、当初スケジュールでは関係農家約2,300人からの同意徴集を1月半ばに終える予定だったが、1月末時点でまだ完了していない。法令上必要な3分の2以上の同意は既に得られているが、区画整理の効果を上げるには100%近い同意が求

第2図 換地の基本的な考え方について(参考例)



資料 第1図に同じ

第3図 土地改良法の手続きと換地等スケジュール

(土地改良法手続き等)	2012年度						2013年度										
	8月	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
地域住民の意見聴取		■															
宮城県知事協議 計画概要の公告			■														
関係農家の同意徴集					■ (関係農家の2/3以上の同意)												
事業計画の決定							●										
事業計画書の公告縦覧								■									
事業計画確定									●								
換地・評価委員会の設置				●													
従前地調査					■												
換地設計基準・土地評価基準の作成					■												
換地計画原案の検討・作成									■								
ほ場整備工事																	■

資料 第1図に同じ

められる。不参加者が多いほど小区画・不整形な農地が残り、連担化（面的集積）の効果が上がらないためである。

同意徴集と並行して進められるのが換地設計基準・土地評価基準の作成である。個々の農地の生産性・収益性を元にして評価基準を決めていくが、前述のように宅地化の圧力など農業以外の要素もあり、農家の利害関係の絡む調整となる。13年3月末までの作成を予定している。

評価基準の完成後は換地計画原案作成に入る。具体的に個々の所有権を入れ替えていくため、更に調整は難しくなる。換地原案は9月末までに作成し、10月以降に着工するスケジュールになっている。

事業の推進を支えるのは「仙台東地区ほ場整備事業推進協議会」である。仙台東土地改良区、JA仙台、仙台市農業委員会、仙台市で構成され、国（農林水産省東北農政局）、宮城県、宮城県土地改良事業団体連合会（水土里ネットみやぎ）がオブザーバーとし

て加わっている。

オブザーバーも含めた幹事会の下に高砂、七郷、六郷各地区の「工事検討部会」「営農検討部会」「換地検討部会」が置かれている。部会は構成団体と地元農業者の代表で構成され、工事検討部会は用排水や道路などの工事内容、営農検討部会は土地の利用区分（水田、畑地などの区分け）と生産計画、利用集積など、換地検討部会は土地評価基準などを協議する。

換地については部会の検討結果を踏まえ、改めて土地改良区内に「換地・評価・工事委員会」が設置され、ここが換地計画原案作成の舞台になる。約230人の委員で構成される予定である。

同意徴集や換地計画作成に携わるのは、農家の自治組織である実行組合（3地区で40数組合）の組合長クラスである。各集落のリーダー格として土地改良区の役員（理事・監事）や総代・連絡員などを兼ねていることも多く、関係農家への説明・説得や現

場における関係機関連携の要である。

## 4 農地の権利調整をめぐる課題

### (1) 複雑な農家の意向

事業を巡る被災農業者の意向は一様ではない。前述のように、東北農政局は11年11月15日～12月9日に仙台東地区の津波被災地域に農地を所有する2,180人を対象にアンケート調査を実施し、66%に当たる1,446通の回答を得た。その結果をまとめたものが第4図である。

「整備に参加したい」が38%、「周辺が整備するなら参加したい」が39%と合計で8割近くに上り、明確に「参加したくない」と答えたのは17%だけだった。特に10a区

画が多い六郷地区では、85%が前向きな回答を寄せている。

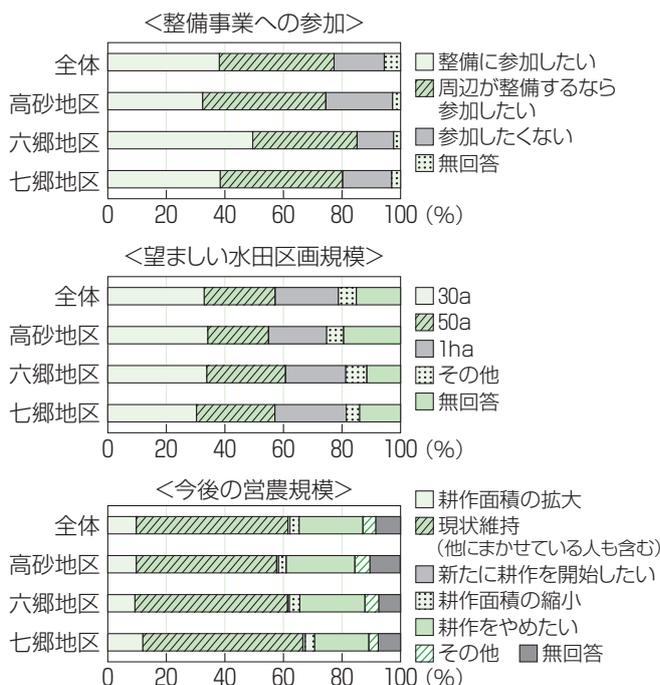
ただ、整備内容（複数回答）については、用排水路や農道の整備を求める声がそれぞれ51%、40%と多く「区画の大型化」を挙げたのは全体の36%、六郷地区でも41%にとどまった。水田区画について1ha規模を望む人は全体で22%と少なく、30aが33%、50aが24%となり、大区画化については必ずしも積極的な反応が得られなかった。

今後の営農規模に関する意向にも同じ傾向が表れている。水田について「耕作面積の拡大」を望む人は全体の10%にとどまり、「現状維持」が52%、「耕作面積の縮小」を考えている人は3%、「耕作をやめたい」とする人が22%と、消極的な姿勢が目立つ。畑でも「拡大」を望む人は4%に過ぎず、「現状維持」が45%、「縮小」が8%、「やめたい」が18%となった。

耕作をやめたい理由（複数回答）は「後継者がいない」が水田で57%、畑では78%に上った。「経営主の高齢化」も水田で45%、畑で54%と多く、「農業以外の収入で生計を立てている」が水田で45%、畑で56%、「農業機械や施設が被災した」が水田で42%、畑で65%、「もうからない」が水田で27%、畑で37%と厳しい現状認識が示された。

銘柄米産地で野菜などの販路にも恵まれているこの地域ですら、農産物価格の長期低落傾向の下で兼業収入への依存度が高まっており、被災

第4図 ほ場整備事業に関する農家のアンケート結果



資料 第1図に同じ

を離農の契機と考える人が多い実情が浮き彫りになったといえる。また、農業機械や施設の被害が経営再開のネックになっていることも読み取れる。

ほ場整備との関連で特に重要なポイントは、半数に上る農業者が「現状維持」を希望していることである。農地を大区画化しても、被災前の経営規模に拘泥する農業者が多ければ、農地集積を進めるうえで大きな制約になる。

ただ、アンケートは震災発生から8か月後という比較的早いタイミングで実施されたもので、2年近くたった現在では農業者の意識に変化が生じている可能性があることに留意する必要がある。

被災直後は生活再建に追われ、将来の経営展望を描けないうまま離農を考えた人が、時間の経過とともに営農意欲を取り戻すことはあり得る。逆に「元通りの暮らしをしたい」という願望から「現状維持」と答えても、農業機械の喪失などの現実問題を冷静に直視するようになって考えが変わる場合もあるだろう。事業推進に当たっては、こうした農業者の心境の揺れを踏まえた対応が求められる。

## (2) 難航する同意徴集

既に述べたように、推進協議会は12年11月10日から関係農家の同意徴集を開始したが、1月末時点では未了となっている。途中段階の同意率は公表されていないが、9割には届いていない模様である。

同意徴集の対象は土地改良法第3条の該

当者（基本的には受益地区内で耕作を行う者）であり、各集落の実行組合長や土地改良区役員らが総力を挙げて説明・説得に当たっている。

関係機関によると、地元在住者についてはおおむね意向確認が終わっており、不同意者や態度保留者に対しても引き続き事業の意義を説明するなどして同意率の向上を目指している状況だという。

課題は震災をきっかけに集落外へ転居した農業者、もともと地区内に居住していない「入り作」者などである。こうした人々に対しては、郵送でのやり取りで同意徴集を進めなければならない場合もあるため、地元在住者より時間がかかる。転居先が判明しない人も12年末時点で20人程度いるという。

更に難しいのは、名義上の農地所有者が既に死亡しているが相続手続きが済んでいないケースである。これも100人前後いるとみられている。

前述のように同意は3条資格者（原則として耕作者）から徴集するが、相続手続きが行われていない場合は農地法に基づく正式な利用権設定（農業委員会に申請し許可を得る）の手続きも行われず、当事者間だけの約束による「ヤミ小作」となっていることが多い。つまり、法的な「3条資格者」は物故者になってしまう。

その場合は物故者の家族関係を調べて法定相続人を特定し、該当者に同意を得なければならない。東日本大震災による死亡者・行方不明者だけでなく、それ以前に

亡くなっているケースも多く、当事者自身に相続人であるとの自覚がなく、地元を離れて不在地主化している場合も少なくない。こうした相続未了の事例は、換地を巡る協議を更に複雑化させる要素になる。

### (3) 換地と整備後の営農態勢をめぐる問題

正式な事業計画は同意徴集終了を受けて決定され、更に公告縦覧を経て確定しなければ工事を発注できない。

また、事業計画が確定して発注にこぎつけたとしても、着工するには換地計画が作成されていなければいけない。

先にも述べたように、換地の焦点は半数に上る「現状維持」派の存在である。集落説明会でも「30aで十分」といった声が出ており、大区画化への意義が十分に理解されているとは言い難い現状がある。

また、現状維持を望む農業者は耕作面積の維持だけでなく、同じほ場での営農（従前地換地）を希望するケースが多いとみられ、この点もネックとなる。特に野菜農家の場合、畑が替われば土作りに2、3年はかかると言われ「土ごと移してほしい」と要望する野菜農家もいるという。1枚1枚の畑の土をはぎ取って運ぶのは現実的には不可能である。

換地と利用権設定の動向は、既に触れた仙台市やJA仙台の構想だけでなく、農林水産省が推進する「地域農業マスタープラン」（通称「人・農地プラン」。被災地版は「経営再開マスタープラン」）の作成にも大きく

影響する。仙台市は東地区で13年度に営農を再開する900haについて、優先的に同プランを作成する予定だが、その成否はほ場整備事業の進展にかかっていると看做す過言ではない。

被災した農業者の多くが震災以前と同じ営農形態に戻ることは難しい現実がある。既に述べたように、農業機械などの設備投資に多額の資金が必要だからである。大型農機をそろえるには数千万円の資金が必要になるが、制度融資を受けるにも認定農業者であることが要件になるなど、さまざまなハードルがある。

この点で、仙台市が12年度から実施している「農機リース事業」が重要な役割を果たしている。同事業は13年度に営農再開が予定される900ha、14年度の400haを対象にトラクター53台、田植え機24台などの農業機械のほか、育苗用パイプハウスや農業機械の格納庫（農機具小屋）などを貸与するものだが、リース先は集落営農組織に限定されており、個別経営は対象外となっている。

このため、農機を失った農業者は集落営農に全面的に参加することが現実的な選択肢になっている。前述の通り、この地域の集落営農組織の実態は「転作組合」だったが、リース事業を契機に稲作も担う集落営農への格上げが各組織で話し合われている。

このように、仙台東地区における農地集積は東日本大震災を大きな契機とし、ほ場整備、農機リース、経営再開マスタープラン作成などが連動しながら急ピッチで進む構図になっている。通常、この種のは場整

備事業では地域の合意形成のため先行期間だけで数年を要するが、それを短期間で一気に実現しなければならないところに、震災がもたらしたインパクトの大きさが表れていると言っているだろう。

## 5 事業推進上の問題点

今回の調査で感じられたもう一つの問題点は、集落リーダーの責任と負担の重さである。その多くは自らも被災者として生活再建や営農再開準備に追われながら、地域が抱える諸課題の解決や住民の意見調整に当たっている。

特に2,000haという広大な地域を対象とする本事業は、行政や農協、土地改良区など諸機関の職員だけで推進することは不可能であり、集落のリーダーたちが文字通り「実行部隊」にならざるを得ない。

行政機関や農協には他の自治体や系統組織から多くの応援職員が派遣され、それでも人手不足が伝えられているが、集落にはそのような人的支援もない。

事業を円滑に推進するためには、地元農家が地域農業の将来を巡って虚心坦懐に話し合い、共通認識を醸成することが極めて重要である。しかし、土地改良区幹部からは人手不足による情報伝達やコミュニケーションの遅滞を嘆く声が聞かれた。換地などを巡る難しい調整を控え、こうした現場の悩みに行政や農協がどう応えていくのが今後一つの課題になるだろう。

また、仙台東土地改良区では、震災後に

賦課金（農家が拠出する土地改良区の運営費）徴収が滞り、農協などの融資で乗り切るといった事態も生じた。賦課金は耕作面積に応じて耕作者が負担するのが原則だが、実質的には農地所有者が拠出しているケースも多いという。今後、農地集積が進んで耕作者数の減少と「土地持ち非農家」の増加が見込まれるなか、土地改良区の財政や運営体制をどう支えていくかという問題も浮上してくるだろう。

## まとめ

「人」と「農地」の最適な結合は、被災地だけでなく日本農業全体の再生の上で極めて重要な課題になっている。東日本大震災はもちろん二度とあってほしくない大災害だが、ある意味では日本農業の慢性化した患部をえぐり出す契機にもなった。だとしたら、元に戻すだけの復旧は延命治療にもならない。

もちろん「絵に描いた餅」を上から押し付けても農業は再生しないし、既存の農業者を排除して外部から企業を新規参入させるような本末転倒の手法は論外である。

しかし、仙台東地区では土地改良区、農協、仙台市、東北農政局などの関係機関が真剣な協議を重ねて一つの将来ビジョンを打ち出し、少なくとも地域の中核的農業者はそれを支持している。個々の農業者には思惑の違いや温度差があるが、それを乗り越えて合意形成しようとする関係者の決意は固い。

これまで「営農は農協，ハード面の整備は土地改良区，農地行政は農業委員会（自治体）」といった縦割りの構図があったが，本事業では関係機関が一体で取り組んでいる点も一つのモデルケースと言える。

また，宮城県は国の復興交付金を活用した県営事業として，気仙沼，東松島など6市4町で4,000haの農地を15年度までに大区画化するとしている。仙台東地区はこれらの県営事業にとっても貴重な先行事例となるだろう。

高齢化と後継者不足を背景に農業従事者数の減少が続くなか，政府は11年10月策定の「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」で，16年度までに「平地で20～30ha，中山間地域で10～20ha」を土地利用型農業経営の大宗とする目標を掲げた。

その具体的な受け皿作りを目指すのが，地域農業マスタープラン（人・農地プラン）である。農林水産省によると，昨年末時点

で1,558市町村が同プランの作成を予定し，うち42%に当たる655市町村が既に作成に至っている。

政府の方針通り進めば，平均約2haという現在の経営耕地面積が5年間で10倍程度に拡大することになるが，その際には地域の合意に根差した農地の「所有と経営の分離」や，離農者＝土地持ち非農家を包摂した新たな農村社会の在り方が課題となるはずである。

その意味で，仙台東地区は場整備事業の成否は，被災地宮城県の農業復興のみならず，日本農業全体の将来を占う壮大な「挑戦」としての重要性を帯びていると言えよう。

なお，本稿は現在進行中の事業を扱ったものであり，多くの点で流動的な要素を残したまま執筆せざるを得なかった。本事業の進展については引き続き調査し，機会を捉えて追加報告することとしたい。

（ゆきとも わたる）

