

農漁業再編と集落コミュニティの再生 ～過去の災害復興事例から学ぶ～

農林水産政策研究所

吉田 行郷

目 次

1. 研究の視点と研究内容 1
2. 震災による影響 4
3. 震災を契機とした農業の再編 7
4. 集落コミュニティの再生 14
5. むすびにかえて(現地調査結果から) 21

1. 研究の視点と研究内容

1

(1) 研究の視点

- 我が国においては、これまで地震や津波、火山の噴火等により幾度にわたって大災害が発生し、農林漁業や集落コミュニティにも大きな被害。
- 被災地の人々は、その度に、知恵を出し合いながら、敢然と復興に立ち向かい、農林漁業の再編や農山漁村のコミュニティの再生に取り組み。



- ◆ それらの取組の中には、今回の東日本大震災からの復興においても学ぶべき点が多々あるのではないか。
- ◆ それらの取組を比較することで、見えてくる示唆があるのではないか。

2

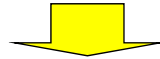
(2) 研究内容

◆ 過去の復興事例に関する研究成果等の文献を整理・分析

- ・ 雲仙普賢岳の噴火<1990年>
- ・ 北海道南西沖地震(奥尻島)<1993年>
- ・ 阪神・淡路大震災<1995年>
- ・ 三宅島雄山の噴火<2000年>
- ・ 新潟県中越地震(旧山古志村等)<2004年>
- ・ 昭和三陸津波<1933年> 等



- ◆ 文献だけでは把握できなかった点を、現地調査の実施により補足
(その後の復興状況、現地の復興への取組に対する評価等)



集落コミュニティの再生、地域農漁業の担い手の確保に向けた
示唆を抽出。

3

2. 震災による影響

(1) 人口減少、高齢化の進展

過去の被災地における被災前後での人口、高齢化率の変化

災害名・発生年次	人 口	高 齢 化 率
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	1995年 → 2005年 3,828人 → 2,439人 ▲36%	1995年 → 2005年 24% → 37%
新潟県中越地震 2004年 (旧山古志村)	2004年 → 2009年 2,167人 → 1,406人 ▲35%	2004年 → 2009年 37% → 42%
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	1990年 → 2000年 4,604人 → 3,921人 (▲15%)	1990年 → 2000年 16% → 24%
阪神・淡路大震災 1995年 (淡路島3市)	1995年 → 2005年 162,738人 → 151,391人 (▲7%)	1995年 → 2005年 22% → 27%

注: 高齢化率とは、全人口に占める65歳以上人口の割合である。

- ◆ 地域外への避難を余儀なくされた三宅島、旧山古志村では、人口が大きく減少。
- ◆ 三宅島、奥尻島では、それ以前の過疎化・高齢化の進行に加え、若年層が流出し高齢化が大きく進展。

5

(2) 農家数、漁業従事者数の減少

過去の被災地における被災前後での農家数、漁業従事者数の変化

災害名・発生年次	農 家 数	漁業従事者数
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	2000年 → 2010年 124戸 → 45戸 ▲64%	2000年 → 2008年 1,125人 → 528人 ▲53%
雲仙普賢岳噴火 1990年 (島原市、深江町)	1989年 → 1995年 2,410戸 → 1,130戸 ▲53%	—
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	—	1990年 → 2000年 418人 → 206人 ▲51%

資料: 農林業センサス、国勢調査、三宅島漁業協同組合調べ

- ◆ 人口減少、高齢化の進展もあり、三宅島、奥尻島、島原市・深江町では、農家数、漁業従事者数とも5～6割減。被災前から困難のあった農業、漁業の担い手不足がさらに深刻化。

6

3. 震災を契機とした農業の再編

7

(1) 雲仙普賢岳噴火の後の農業の再編

- ◆ 雲仙普賢岳の噴火の被災地では、被災を機に農家が半減したが、①土石流で被災した地区の嵩上げ、②基盤整備による大規模な畑作団地の形成、③農地の利用集積を実施。



畑作農家の1戸当たり経営面積 : 0.8ha → 1.3ha (64%増)
畑作農家の農業所得 : 169万円 → 246万円 (46%増)



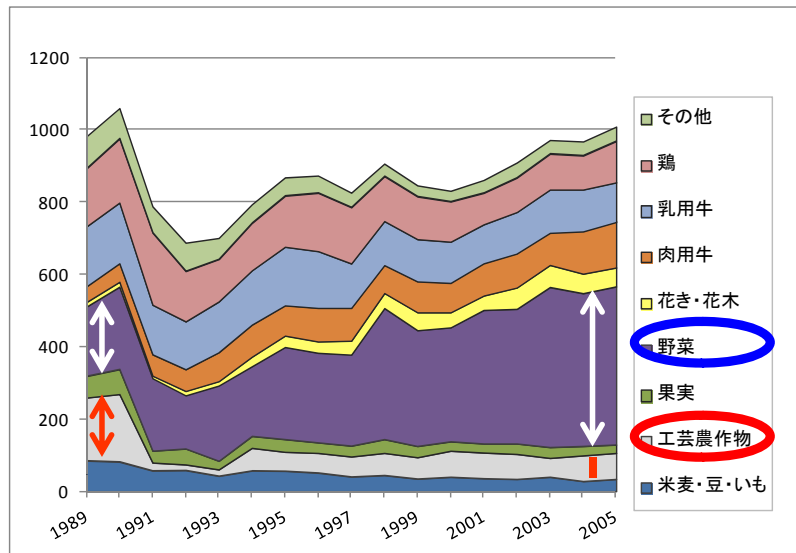
(土石流で被災した地区を嵩上げしその周辺地区も含めて基盤整備を実施)

8

(1) 雲仙普賢岳噴火の後の農業の再編 ②

- ◆ 島原市・深江町では、前述の整備に加え、避難期間中の技術研修やハウス建設等への支援も行われ、たばこ作から野菜作、施設園芸へ転換。

農業粗生産農業粗生産額の構成変化(島原市・深江町)



9

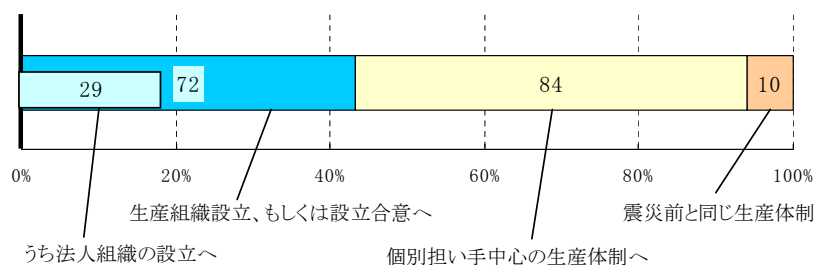
(2) 新潟県中越地震後の農業の再編

- ◆ 新潟県中越地震で被害の大きかった166集落でも、営農体制の再編・強化に向けた支援が重点的に実施された。



- ・166組織のうち、94%に相当する156集落で営農体制が整備
- ・43%に相当する72組織で組織的な取り組みを開始

中越大地震で被害の大きかった集落における震災後の営農体制



(観光ポイントにもなっている山古志地区の棚田)

(3) 避難中の営農意欲の維持等

- ◆ 三宅島、旧山古志村では、避難中の農業者のスムーズな営農再開のため、避難先に農園を設置。
- ◆ 雲仙普賢岳の噴火の被災地では、避難中の農業者のため、代替農地の貸付、作物転換の技術研修を実施。



農業者の営農意欲の維持等に効果を発揮

三宅島「げんき農場」、「ゆめ農園」、旧山古志村「いきがい健康農園」の概要

施設名	立地および開設日	目的	栽培作物	雇用者数
三宅島 「げんき農場」、 「ゆめ農園」	東京都八王子市 (平13年5月開設) 東京都江東区 (平14年2月開設)	前者:島特産物の栽培と種 苗の確保 後:島特産の観葉植物等 の島内緑化用の苗木生産	前者:赤芽イ モ、明日葉等 後:観葉植 物、樹木苗等	両農場 合計で 295人
旧山古志村 「いきがい健康 農園」	新潟県長岡市 (平17年5月)	仮設住宅で生活する期間 の営農意欲や体力の維持	野菜類	168人 (2006 年)

資料:東京都「三宅島噴火災害の被災者に対してとった支援措置一覧」(平成16年3月1日)、内田雄造等「震災前後の山古志地区の営農の状況と仮設住宅での農作業の実態」(東洋大学・福祉社会開発研究、2号、2009年3月発行)等から筆者が整理。

11

(4) 大区画圃場整備事業による農業の再編

- ◆ 今回、分析対象とした被災地には大規模な平野地域がなく、被災後に大区画圃場整備事業を実施した事例はない。
→ 別途、同事業の実施地区に関する文献を収集・分析



大規模な個別経営や組織経営のない地域でも、以下のような発展段階を踏んでいく事例を数多く把握。

大区画圃場整備事業の実施

- 農地の所有と利用の分離、大型機械の導入
- これらが集落営農組織等の設立の契機
- 農地の集約化、法人化等により組織が安定化



東日本大震災の被災地でも、担い手が不足している平野部においては、将来の担い手を育成・確保する手法として有効。

12

大区画圃場整備事業の例

事業実施前

事業実施後

岩手県一関市(一関第2地区)



福島県猪苗代町(長坂地区)



13

4. 集落コミュニティの再生

(1) 集落コミュニティの崩壊・再生の遅れ

- ◆ 三宅島雄山の噴火災害、阪神・淡路大震災では、地域コミュニティ単位での避難が実施できず。



同じ集落の住民がばらばらに避難したことで、既存の地域コミュニティが崩壊

- ◆ 特に、三宅島雄山の噴火災害では、避難が長期化（4年5ヶ月）。また、都営住宅等への分散入居による避難。



居住性、利便性は高かったが、地域コミュニティの再生が遅れ、帰島後の人口減少に拍車



ただし、時間はかかるものの、既存の地域コミュニティが壊れることによって、新たな地域コミュニティ形成に向けた動きも出現。

15

(2) 新潟中越地震後の集落コミュニティの再生

- ◆ 中越地震で被災した旧山古志村では、直前の阪神・淡路大震災で問題となった被災高齢者の孤独死を教訓に、

- ・ 地域コミュニティ(集落)単位での避難生活(避難所でも集落毎に話し合いができるよう、避難所間の移動を直ぐに実施)
- ・ 仮設住宅における地縁・血縁に配慮した世帯配置



14集落全てが既存コミュニティを維持する形で再建



地域コミュニティの結束が、地域全体の復興の原動力に

既存のコミュニティを保持・活用する形で地域コミュニティの再生を図った方が、より迅速な復興を実現するためには有効。

16

(3)新潟中越地震復興における地域復興支援員

- ◆ 中越地震で被災した旧山古志村等では、集落毎に復興計画を策定して集落コミュニティの再生を図ったが、その過程で、復興基金を活用した地域復興支援員が地域に密着し大きな役割。

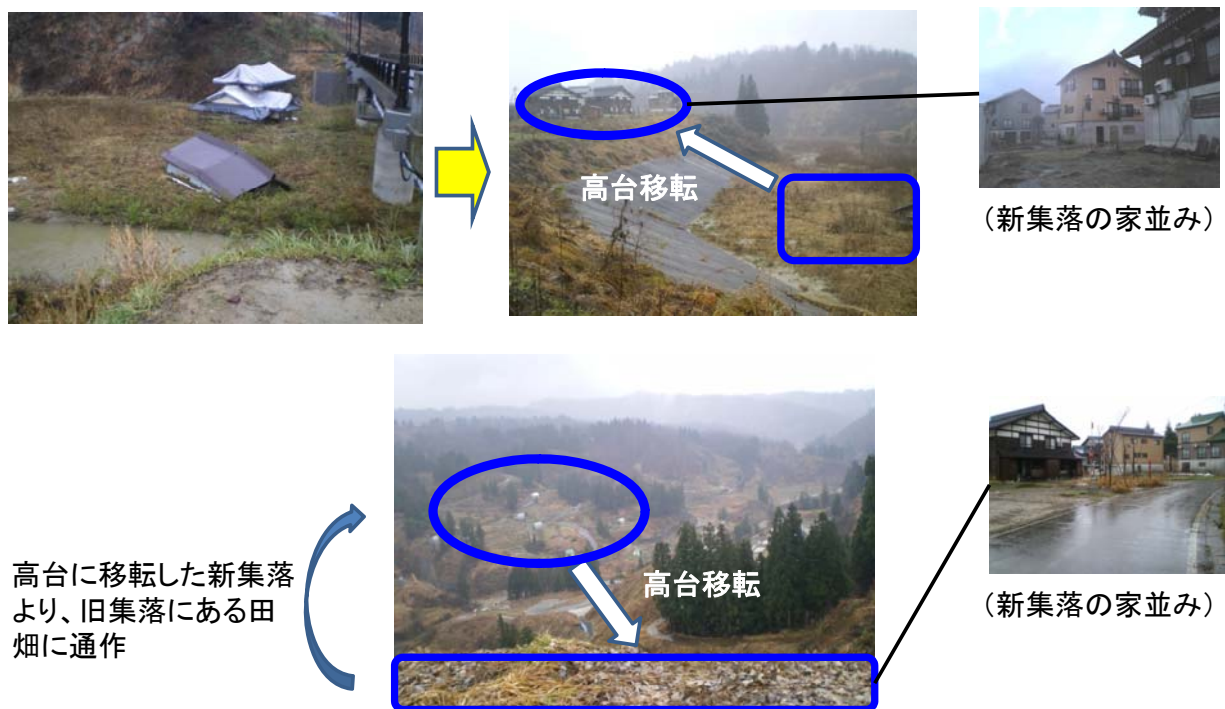


- ・ 地域住民だけでは発想し得なかった復興計画・復興に向けた取組について、合意形成をサポートする効果
- ・ 閉鎖的になりがちな既存コミュニティを外に開かれたものにする効果

地域復興支援員のような人材を地方自治体が雇用する場合には、その機動性を確保できる雇用形態、雇用時の的確な研修が重要。

17

(4)新潟中越地震後の旧山古志村での集落移転



(中越大地震で水没した2集落は、共に全戸で高台へ移転することで合意)

18

(5) 北海道南西沖地震後の奥尻島での集落移転 ①



(北海道南西沖地震で奥尻島に押し寄せた津波の高さを示す看板)

19

(3) 北海道南西沖地震後の奥尻島での集落移転

(高台へ移転した住民の住宅地)

望洋台団地
28区画

岬地区

非住家
地区に
指定され
緑地公園へ

(低地に住み続ける住民の
ために設置された避難路:
島内42ヶ所に設置)

低地の宅地は、
盛り土で嵩上げ

(低地に住み続けることを選択した住民の住宅地)

20

5. むすびにかえて (現地調査結果から)

21

◆ その後の現地調査からは、以下のような示唆。

- ① 雲仙普賢岳の噴火被災地のように、避難期間中に、将来を見据えた新たな取組に向けた準備を行えば(島原市・深江町では、たばこ作から野菜作、施設園芸への転換)、単なる復旧ではなく復興と呼べる姿を実現できる可能性。
- ② 中越地震の被災地のように、地域外の支援者を復興に向けた活動で取り込めれば、地域外と結びついた新たな取組が行いやすくなり、復興への取組だけでなく、平常時の地域活性化に向けた取組にも有効。
- ③ 復興基金を積み、地元の判断でそれを運用できた被災地のいずれもが、その機動性を高く評価(国や道県の支援策を評価しつつも、それらでは対応できない部分が必ず発生)。

22