

展 望

震災後3年を迎える農業・農村の復興の現状と課題

岩手大学農学部

広 田 純 一

(HIROTA Junichi)



はじめに

東日本大震災から丸3年が経ち、東日本大震災の被災地は新たな復興段階を迎えようとしている。岩手県では4年目からを「本格復興期」、宮城県では「再生期」と位置づけ、本格復興を加速化しようとしているし、深刻な原発被害を抱える福島県でも、除染の見通しの立てにくい状況の中で次のステップに踏み出そうとしている。津波被災地では今、至るところでダンプが行き交い、重機が稼働していて、さながら町全体が工事現場のようである。ハード面で本格復興が進みつつある一つの現れでもあるが、その一方でソフト面での課題が多く残されている。

住宅再建

被災者の最大の関心事である住宅再建については、集団移転事業の工事着工が進んでいる。防災集団移転促進事業(335地区)は、全地区で事業計画の大臣同意が終わり、64%に当たる215地区で造成工事に着手しているし、漁業集落防災機能強化事業(34地区)も、1地区を除いて復興交付金の事業費措置が完了し、50%に当たる17地区で造成工事に着手している。また、土地区画整理事業(51地区)についても、事業化段階が94%(48地区)で、造成工事の着手が65%(33地区)に達している。ただし、いずれの事業も完了地区はごくわずかで、それぞれ5%(18地区)、18%(6地区)、0%に過ぎない。ちなみに、災害公営住宅は必要戸数21,811戸(各県公表分)のうち、用地が確保できたのが61%(13,231戸)で、完了はわずか2%(509戸)に留まっている(以上、いずれも2013年11月末現在)^{注)}。

農地の復旧状況

農地については、2013(平成25)年12月時点で、津波被災農地21,480haのうち、13,470ha(63%)で営農の再開が可能となっており、また震災を契機に大区画圃場整備事業を実施中の農地が約9,700ha(45%)に達している。今回の大津波で壊滅的な被害を受けた排水機場の復旧も急ピッチで進んできている。これに対して、津波被害のあった農業経営体の営農再開割合は、やや古いデータだが、岩手県で48%、宮城県で58%、福島県では20%に留まっている(2013年3月

11日現在、農林水産省^{注)}。圃場整備を計画・実施中の地区ではまだ営農再開ができないので、こうした数字が低くなるのもやむを得ない。

ともあれ震災初年度には、多くの被災農家が復旧の見通しも持てずに途方に暮れていたことを思い返せば、当時を知る者であれば、よくぞここまで復旧できたというのが正直な実感であると思う。瓦礫や津波堆積土が丁寧に取り除かれた現在の被災農地は、それぐらい当時の痕跡を留めていないのである。

農業・農村の復興の将来像

復興構想会議の「復興への提言」(2011年6月25日)では、農業の将来像として、a) 高付加価値化(6次産業化やブランド化、先端技術の導入などにより、雇用の確保と所得の向上を図る戦略)、b) 低コスト化(各種土地利用計画の見直しや大区画化を通じた生産コストの縮減により、農家の所得向上を図る戦略)、c) 農業経営の多角化(農業・農村の魅力を活かしたグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー等により、新たな収入源の確保を図る戦略)という3つの戦略を、地域類型に合わせて組み合わせることを提言している。

たとえば、「大規模な平野が広がる地域や集落営農が盛んな地域では、『低コスト化戦略』を中心とすべき」であり、「その際、『高付加価値化戦略』や『農業経営の多角化戦略』を組み合わせた地域戦略を取ることが最も有効である」として、集落のなかでの話し合いによって大規模農業の担い手を選び、担い手に集落単位で土地を集積して「低コスト化」を推進する一方で、大規模化しない農業者が施設園芸に従事したり、集落で再生・誘致した食品関連産業に従事することを推奨している。それによって、「日本の土地利用型農業のトップランナーとなることを目指すべきである」というわけである。

実際、宮城県の沿岸被災地では、復興交付金制度が整えられた震災1年目の後半ぐらいからこうした動きが見られるようになった。仙台東部地区の農事組合法人仙台イーストカントリー、東松島市の(有)アグリナードなるせ、(株)ぱるファーム大曲、石巻市大川地区の(株)リスタ宮城大川など、復興圃場整備(農山漁村復興基盤総合整備事業)と農業機械等のリース事業によって「低コスト化」を目指し、合わせて経営内で6次産業化(加工販売部門への進出)や経営の多角化(園芸・畜産部門の導入)を図って、競争力のある経営体を作りあげようとしている事例が続々と登場している。また、南三陸町の西戸川地区のように、必ずしも広い平野部を持たない地域でも、圃場整備の換地制度を活用して、点在する宅地跡地を内陸側に集団化することで集団的な農地を確保し、低コスト化を図る一方、園芸と畜産を導入して多角経営化を図ろうとしている地区もある。

農業・農村の復興に向けた課題

被災地の農業・農村には、以上のような「日本の土地利用型農業のトップランナー」を目指す動きがある一方で、まだまだ課題も山積している。

第一は、大区画圃場整備の実施に向けた合意形成である。農地の復旧が進み、必ずしも圃場整備を行わなくても作付けができる状況が見えてくるにつれて、圃場整備に消極的になる農家もある。とくに、ある程度の基盤整備(30a区画)が完了している地区で、農業機械も流されず、個別経営を希望する農家にとっては、担い手への利用集積を前提とする復興圃場整備は、たとえ農家負担がなくても、必ずしも魅力的な事業とは言えない。こうした農家をも取り込んで、地域として復興圃場整備に取り組むには丁寧な合意形成が必要となる。

第二は、担い手への農地の利用集積に向けた合意形成である。震災で農地と機械・設備を失った農家への各種の意向調査では、震災を契機に離農を希望する農家が多くを占めるという結果が出ている。その一方で、担い手として農業を続けるか、農業を断念するかを選択を決めかねている農家もある。個人の機械・設備が流されなかった農家であればなおさらである。その中で地域農業の将来を見越して担い手への利用集積を図るのは、震災という非常事態ではあっても、そうしたやすいことではないのである。ここでもまた丁寧な合意形成のプロセスが必要とされる所以である。

第三は、離農や経営を縮小する農業者の処遇である。前述の高付加価値化(6次産業化)や経営

多角化に参画できる人は現実には一部に限られるはずである。それ以外の多数の元農業者については、道水路の維持管理や環境向上など、いわゆる地域資源管理の分野での貢献が切に望まれる。担い手だけではこうした分野をカバーできないことは自明であり、前述の復興圃場整備や担い手への利用集積の合意形成のプロセスの一環として、地域共同による資源管理の仕組みや役割分担を平行して確立していくべきであろう。幸いこの分野には農地・水保管管理交付金制度がある。関係機関による強力なバックアップを期待したいところである。

第四として、高付加価値化や経営多角化は決して容易な取組みではないということも強調しておきたい。一般の農業生産者にとってはまったく新しい分野への挑戦となるわけで、それを担えるだけの意欲と能力・センスのある人材、もしくは人材育成が必要となる。地域の中でそのような人材を発掘したり、育成するとともに、地域内に適当な人材が得られないのであれば、UターンやIターン者も含めて、外部からの登用も考えるべきであろう。ここでも関係機関の働きかけや支援が大きく影響する。

そして第五の課題として指摘しておきたいのが農村コミュニティの維持・再編である。宮城県平野部の津波で全壊した農村集落では、元の住民が集団的に内陸部に移転する地区も一部あるが、その多くは内陸部の市街地近傍の複数の集団移転地に分散して移転する計画となっている。その結果、元の農村コミュニティは解体もしくは大幅な脆弱化を余儀なくされることは確実である。住宅が離れてしまう以上、地縁型のコミュニティを維持するのは困難ではあるが、地域資源管理の面で旧集落の住民が関係性を維持することは可能である。前述した道水路の維持管理や環境向上活動はまさにそれに該当するし、また旧集落の墓地や神社等の管理なども共同的な取組みが必要とされるだろう。このように住居は分散しても、地域資源管理を通じて結びつく新たな農村コミュニティがあってもよいと思われる。

おわりに

以上、農業・農村の復興に向けた現状と課題を述べてきたが、最後に触れておきたいのが福島県沿岸の津波被災地での農地・農業・農村の復旧・復興である。昨秋これらの地域を駆け足で視察したが、いまだに農業機械や車両などが農地の中に点在する光景に心が痛んだ。関係機関の方々には、岩手・宮城県での経験を生かしながら、是非これらの地域の復旧・復興を加速していただきたいし、自分にやれることがあれば関わっていただければと思う。

注) 復興庁：復興の現状、平成26年1月17日

[2014.2.11.受稿]