

宮城県平野部の津波被災地での農業復興の現状と課題

*Situations and Challenges for Agricultural Reconstruction
in Tsunami Disaster Area, Miyagi Pref.*

落合 基 継[†] 小野寺 淳^{††} 成澤 嘉 明^{††}
(OCHIAI Mototsugu) (ONODERA Jun) (NARISAWA Yoshiaki)

I. はじめに

1. 本報の目的

農業の復興対策は、農業生産基盤などのハード面と誰がどのような営農をするのかなどのソフト面が両輪となって実現する。しかし、後者は目に見えず対応が遅れがちであり、結果的に復興が遅れてしまうことが懸念される。

本報では、東日本大震災から3年が経過しようとしている宮城県の津波被災地である平野部農村地域での農業復興状況について、特にA市内の津波被災地内で近接する5つの集落において、隣同士であっても条件の違いによって農業復興の状況が相違する現状を明らかにし、今後の農業復興に関する提案や課題について考察する。なお、本報は、主に宮城県からの委託調査で、津波被災地の集落などにおける被災後の営農体制づくりなどに対して合意形成支援を実施した時の調査・検討に基づき、特に農業復興のソフト面に焦点をあてたものである。

2. 対象地域の概要および被災状況

今回対象とする地域が属するA市は、宮城県のほぼ中央部、仙台平野の一部に位置する人口約72,000人の市である。東日本大震災では、死者911人、行方不明者41人、半壊以上の建物5,000棟以上の甚大な被害であった。死者・行方不明者はすべて津波の被害であり、沿岸部では家屋の全壊が多数を占めている。津波は海岸から最大で約5kmまで侵入した。津波のほとんどはいったん自動車専用道路でせき止められたが、開口部からしみ出し道路の西側にまで達した。本報では、その中でも最も海岸部に近い5つの集落を対象とする(図-1)。

3. 調査方法

調査方法は、主に対象地域の市役所農政部局、JA、そして集落の営農を担う生産組織メンバーへの聞き取り

調査である。期間は平成24年11月から平成25年12月にわたって実施し、特に各集落生産組織メンバーには複数回の聞き取り調査を実施した。

II. 農業復興の経緯およびタイムスケジュール

A市における農業復興は、農地を被災前の姿へ戻す「災害復旧事業」、さらに大規模化を目指す圃場整備事業などの「復興交付金事業」のスケジュールとその進捗状況に大きく影響を受けている。以下では、本地域の状況を説明するために、震災発生からここまでの進捗状況および復興交付金事業の年限である平成27年度末までのスケジュールなどについて紹介し、農業復旧・復興の経緯を明らかにしたい。

1. 震災発生から1年間(平成23年度)

(1) 農地の復旧：がれき除去と除塩 津波による浸水被害を受けた農地では、まず除塩・がれき除去な

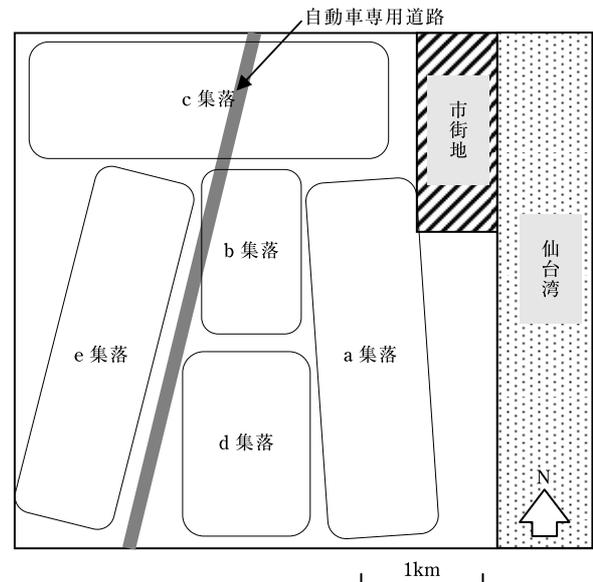


図-1 対象地域の位置関係の模式図

[†] (一財) 農村開発企画委員会

^{††} 宮城県仙台地方振興事務所農業農村整備部



東日本大震災、圃場整備、生産組織、復興交付金事業、被災農家経営再開支援事業、農山漁村地域復興基盤総合整備事業、被災地農業復興総合支援事業

どの災害復旧事業が実施された。この災害復旧事業は、当初は平成25年度中（震災発生から3年間で）に本地域すべての被災農地で完了予定で着手された。なお、天候不順などによる作業の遅れで、一部農地の復旧が平成26年度にずれ込む状況にある。

(2) **被災農家の状況と営農再開意識** 被災農家経営再開支援事業により、それぞれの地域にて「農業復興組合」が結成され、被災農地でのがれき除去などを実施している。本地域では集落ごとに「農業復興組合」が結成され一番早い地域では平成23年6月には活動開始している。なお、被災地域では多くの農家が仮設住宅などに住んでいることから顔を合わせる機会も減っていたが、この「農業復興組合」の作業がある日は集落の農家の多くが集まっていたので、休憩時間などに今後の農業をどうするかなどの話をする貴重な機会にもなっていた。

またこの時期の農家の営農再開への心境としては、専業か兼業かで異なっていた。聞き取り調査結果から共通して言えることは、「自分の生活基盤（住居や仕事）を最優先でいかに取り戻すか」ということであった。専業農家としては、住居もそうであったが、自分たちの本業である農業の再開が同様の優先順位をもった関心事であった。一方で、本地域の多くを占める兼業農家は、自分たちの住む場所や住宅がどうなるのが最優先の関心事であり、兼業である農業は優先順位が比較的低くなっていた。また、農業機械や農業施設の被災度合いによっても異なっていた。津波によって農業機械を失った場合には、専業農家であっても、改めて農業機械を準備するための投資については、住宅などへの支出も見込まれる場合には大きな負担となり、現実的に営農を再開できるとは考えられないとの意見が複数者よりうかがえた。

2. 震災発生から2年目（平成24年度）

(1) **農地の復旧** 地域の中では津波被害の比較的小なかった自動車専用道路より西側の一部農地で営農が再開された。一方で、自動車専用道路の東側では、引続き災害復旧事業が実施され、それぞれの集落では農業復興組合でのがれき取りなどの活動があった。

(2) **復興交付金事業による圃場整備事業** この年の夏（被災後約1年半）、復興交付金事業による「農山漁村地域復興基盤総合整備事業」（以下、「圃場整備」という）について地元説明がはじめてあった。本事業は農家の費用負担ゼロにて実施できるものであったが、農業機械を喪失した農家の多くでは「農地がきれいになり大きくなって機械がなくては営農再開できず、機械を再度準備するだけの経済的余裕がない」という状況であり、当初は本事業に積極的になれなかつ

た。そのような中、同時期に、復興交付金事業による「被災地農業復興総合支援事業」（以下、「リース事業」という）が農家へ紹介された。これは、国の支援によって市町村が農業機械・施設を用意し、今回の被災により農業機械などを失った地域で、ある程度まとまった農地を営農する生産組織へ無償で貸し出すという事業である。農業機械を失った農家は、このリース事業を活用すれば農業を再開することができるのでは、との思いから、地域の農家とともに生産組織設立の検討をすることとなった。

(3) **生産組織の設立へ** 無償で農業機械などを借りることのできるリース事業を活用するためには、その要件としてある程度まとまった農地を営農する生産組織である必要があった。被災前の本地域では小規模の兼業農家が多く、農業機械・施設を失い離農意向を持っていた。離農意向の農家では、農地を手放しても良い、貸しても良いという意向であるが、特に「集落の人（顔見知りの人、どのような農業をするか知っている人）に貸したい」という意向が強かった。したがって、農家同士が顔見知りの範囲である「集落の範囲」が農地を集約できる範囲となり、生産組織の単位となった。集落の範囲の農地面積は本地域で約60~100haである。これら生産組織は、営農再開の時期にあわせてリース事業を活用することができるようにするために、約3~6カ月というあわただしさで設立の準備がなされ、順次立ち上げられた。なお、各集落では十分な経営見通しがあつての生産組織の立上げではなかった。多くの農家が離農意向を持つ中、圃場整備が実施されても誰かがやらないと受け継いできた農地を放棄することになってしまうという危機感から、被災前の担い手農家や被災当時の集落の農業関係の役員が、先行きの見通しが見つからない中での苦渋の決断で生産組織のメンバーとなったのが実情である。

3. 震災発生から3年目（平成25年度）

(1) **農地の復旧** 自動車専用道路と海岸線の間よりも西側の農地約47haで営農が再開されたが、それ以外のエリアでは引続き災害復旧事業、農業復興組合での活動が継続された。すでに営農を再開していた自動車専用道路より西側などの農地では、水稻の収穫後に圃場整備が開始された。

(2) **新しい生産組織による営農の開始** 平成25年度からは、5集落中2集落でリース事業による農業機械などを活用して、新たに設立された生産組織による営農が始まっている。

4. 今後の予定（震災発生から4・5年目：平成26・27年度）

今後も災害復旧事業は継続して実施されるが、復興

交付金事業である圃場整備は、年限が震災発生より5年間であることから、平成27年度末までの完了を目標としているため、平成26年の収穫が終わった農地から圃場整備が開始され、圃場整備が終了した農地では順次営農が再開されることになっている。

III. 集落ごとの農業復興の状況

以下では、対象地域の5集落それぞれの被災状況、被災前の農業および現在までの農業復興状況について記載する。

1. a集落

(1) 地域の概要および津波被害の状況 a集落は自動車専用道路の東側に位置し、本報が対象とする5つの集落の中でも一番海に近く、津波による被害も5集落の中では最も大きい。地域は全面浸水の被害を受け、住宅はほぼ全壊であった。

(2) 被災前の農業 集落の農地は約100haであり、ほとんどが小規模・兼業農家であった。多くは水田であった。

(3) 農業関係の被災状況 農地は全面浸水し、集落の農家の所有する農業機械・農業施設もすべて被災した。

(4) 農業復旧・復興の状況 最も甚大な被害であったため農地の復旧が途上であり、いまだに営農を再開できない状況である。当初、平成26年春までに地域すべての農地の復旧が完了の予定であったが、まずは約40ha(集落農地の約4割)のみの復旧および営農再開となる。平成26年の収穫後にはすべての農地で圃場整備が開始される予定である。a集落では圃場整備後の地域営農の担い手となるべく、またリース事業の受け皿になるべく平成25年6月に地区農家を構成員とする任意の生産組織を結成しており、生産組織以外の農家は自らによる営農を断念し、生産組織へ農地を貸し出すことで合意ができています。住宅や農業機械の被害も大きく、経営への責任もでてくることから、当初は生産組織のメンバーにはなかなか手が上がらなかった。

2. b集落

(1) 地域の概要および津波被害の状況 b集落は自動車専用道路のすぐ東側に位置し、a集落と並び被害の大きな地域である。地域は全面浸水の被害を受け、住宅はほぼ全壊であった。

(2) 被災前の農業 カーネーションなどの花き栽培で宮城県でも有数の地域であり、多くの農家が「花きプラス水稲」という形態の専業農家であり、特に花き栽培を主として展開していた。水稲は約50haで栽培されていたが、副業的な扱いであった。

(3) 農業関係の被災状況 農地は全面浸水し、農業機械・農業施設もすべて被災した。

(4) 農業復旧・復興の状況 平成25年春からは自動車専用道路の西側にある農地約8ha(集落農地の1割弱)で営農再開をしているが、地域での営農体制の整備が間に合わず、市内の農業法人へ営農を依頼している。平成25年3月に任意組織の生産組織を結成し、生産組織以外の地域の農家は、自らによる営農を断念し、生産組織へ農地を貸し出す意向である。しかし、住宅や農業機械の被害も大きく、経営への責任もでてくることから、生産組織のメンバーには当初なかなか手が上がらなかった。平成26年度からは所有するほとんどの農地が復旧し、生産組織による営農を開始する予定。また平成26年の収穫後にはすべての農地で圃場整備を実施予定である。

3. c集落

(1) 地域の概要および津波被害の状況 c集落は海岸部の港および市街地と、自動車専用道路の東部・西部に農地が広がる地域であり、特に海岸に接する市街地での津波による被害が大きかった。しかし、自動車専用道路の西側では住宅への被害は比較的少なかった。

(2) 被災前の農業 多くが水稲であり、約60haで展開されていた。ほかの集落と異なるのは、7戸の担い手農家が地域の他農家から農地を借りて営農をしていたことである。

(3) 農業関係の被災状況 自動車専用道路の東側では、農地は全面浸水し農業機械などもすべて被災した。一方で、自動車専用道路の西側では、農地は浸水したが東側に比べて被害は小さく、農業機械などの被害も小さかった。

(4) 農業復旧・復興の状況 自動車専用道路より西側では、平成24年春より約9haの農地で営農再開していた。これは農地の被害も比較的小さく、また農業機械の被害がなかった農家がいたことによるものである。平成24年12月には、被災前の担い手農家を中心として生産組織を設立し、平成25年度からはリース事業を活用して生産組織として営農を開始した。平成25年度は自動車専用道路より東側の農地約16ha(集落農地の約1/4)で営農再開している。平成26年度からはさらに約15ha(集落農地の約1/4)で営農を再開する予定である。

4. d集落

(1) 地域の概要および津波被害の状況 d集落は上記3集落より南側に位置し、自動車専用道路の東側である。上記3地域に比べて住宅への津波の被害は比較的小さかった。

(2) **被災前の農業** ほとんどが水稻で小規模・兼業農家であった。地域全体で約 90 ha である。

(3) **農業関係の被災状況** 農地は津波により全面浸水の被害があったが、農業機械や施設については、上記 3 集落に比べ被害が比較的小さかった。

(4) **農業復旧・復興の状況** 平成 25 年 1 月に任意の生産組織を設立した。平成 25 年春よりリース事業を活用し、一部農地約 13 ha (集落農地の 1 割強) で営農を再開した。

5. e 集落

(1) **地域の概要および津波被害の状況** e 集落は自動車専用道路より西側に位置し、今回対象とする 5 つの集落の中では、住宅などへの津波の被害は比較的小さい。

(2) **被災前の農業** 約 80 ha の農地のほとんどが水稻で小規模・兼業農家であった。

(3) **農業関係の被災状況** 一部農地で浸水被害を受けたが、農業機械・農業施設の被害はほとんどなかった。

(4) **農業復旧・復興の状況** 平成 24 年度より営農を再開しており、農業機械の被害もほとんどなかったことから、他集落とは異なり被災前とほぼ同様の営農が展開されている。平成 25 年度の収穫後からは圃場整備が始まっている。また、農業機械などの被害が小さかったため、他集落のようにリース事業を活用していない。したがって、農業機械は従前の区画規模のものがあるが、圃場整備後の大きな区画の水田での作業に適した農業機械を新たに購入しなければいけない状況となっている。

IV. 5 集落の農業復興に影響を与える要因

前章で述べたように隣り合う集落であってもその復興状況は異なっている。農業復興に影響を与える要因は以下のように考えられ、それらが組み合わさることで復興状況の複雑さを生じさせているといえる。

1. 農業生産基盤の被災状況

農業生産基盤の被災状況が比較的小さい場合には、早い時期に復旧がなされ、営農再開の準備が整うことから、まずは農業生産基盤の被災状況が農業復興へ影響を与えているといえる。農地への浸水被害が比較的小さかった e 集落では農地の復旧が最も早く営農再開も早かった一方で、被害の最も大きかった a 集落ではいまだ農地が復旧途中であり営農再開ができない状況である。

2. 農業機械などの被災状況

農業基盤が復旧するとしても、農業機械などが被災した場合には、特に兼業農家に新たな投資への負担感

から営農意欲を失わせる大きな要因となった。一方で、リース事業の活用が営農再開への大きなきっかけともなっている。

3. 農家の住宅の被災状況

また自らの住宅があるかどうかは、営農再開を考える際に経営面でも心理面でも非常に大きな要因となった。c, d, e 集落は住宅への被害が比較的小さく修理をして同じところに住むことのできた農家も多かったことから、営農再開が比較的スムーズであったといえる。一方で、住宅にも大きな被害があった a, b 集落では、住宅再建の費用が必要であり、農業への再投資に躊躇する農家も多かった。

4. 被災前の営農状況

被災前より担い手農家によって営農されていた c 集落では他集落に比べ生産組織の設立がスムーズであったといえる。そのほかの集落は、多くが小規模・兼業農家であったことから、被災後には離農意向の農家も多く、生産組織設立までには経営への責任やグループでの営農に対する不安・戸惑いがあった。リース事業への申請のためにも早期の設立が求められ、それが地域への大きな負担となった。

V. さらに農業復興に必要なこと

震災発生から 3 年経過したが農業復興はまだ途上である。今後のさらなる農業復興のために必要なこととして、特に今後の営農の中心である生産組織に関わることに以下にあげる。

1. 生産組織への営農面・経営面でのサポート

被災後にそれぞれの集落で設立された生産組織は、経営面での十分な検討をした上での設立ではなく、離農意向の農家が多い中、地域の農地を守るために、またリース事業の受け皿となるために、集落の代表的な農家が苦渋の決断で設立した組織である。またこれまでに自己完結型の営農をしていた農家がはじめて集団で営農をしていることから、組織での営農および経営について十分経験や知見を持たない生産組織が多く設立されているという状況である。農業復興のためには、これら生産組織への営農面および経営面でのサポートが必要である。

2. 生産組織メンバー以外の元農家の参画

生産組織のメンバーは 5~7 人であり、主にそのメンバーがさまざまな作業をしているが、草刈りなどの人手が必要な作業をする際には、生産組織のメンバーのみでは人手が足りず、それ以外の元農家に頼らなければならない。生産組織のメンバー以外の元農家は、農業機械なども被災し離農をした人たちであるが、地域においては今後もその役割は重要であり、農林水産

省の農地・水保全管理支払交付金を活用するなどによって、今後も関係を保つことが必要である。

3. 地域全体での農業に関する情報の共有

生産組織のメンバー以外の元農家にも繁忙期には手伝ってもらわなければならないことや、将来にわたって農地を継続して生産組織が借りるために、地域の農地所有者には離農しても地域の農業の状況については知っておいてもらわなければならない。そのためには、生産組織メンバーとそれ以外の元農家である農地の所有者との間では、地域農業に関する情報共有を図っていく必要がある。

VI. 農業復興過程における課題

震災発生から3年の間、農家、行政関係者、JA、土地改良区などの被災地での農業復興の関係者は、限られた時間の中で、試行錯誤しながら膨大な作業を遂行し、ここまで進んできた。その労苦に敬意を表しつつ、その中で改善すべき点を提案したい。

1. 復興交付金事業のスケジュールの柔軟性

復興交付金事業は震災発生から5年間という年限、すなわち平成27年度末までに事業完了の必要があり、圃場整備も例外ではない。このスケジュールを守ることが関係者にとって大きな負担となっている。圃場整備の準備から施工まで通常10年以上かかるが、被災しているという特殊な状況の中で、関係地権者への説明、同意徴収、換地、工事などを5年という限られた期間で完了することは容易ではない。拙速となれば、後々の営農再開へ悪影響を及ぼしかねない。早期の農業復興はもちろん重要ではあるが、集落移転や換地調整などによりやむを得ず期間を要している地域にあっては、スケジュールを柔軟に設定することも検討すべきである。

2. 専門的知見を有する行政職員の増員

本報で述べたように、復興交付金事業のタイトなスケジュールの中で、各集落が置かれているような複雑な農業復興状況への多様かつ専門的な対応が求められ、県や市町村の行政職員はそれらに関する業務に忙殺されている状況である。これまでも被災地からの要請に応じて全国から多くの技術者が支援に赴いてはいるが、今後も土地改良事業制度や農業経営への知見や

経験を有する行政職員の増員によって、複雑な農業復興状況へより丁寧な対応もでき、各集落での農業復興にも資することとなる。

3. 集落リーダーへのサポート

本報で紹介した集落では、圃場整備の個々の農家への説明など、行政と個々の農家・農地所有者との間で連絡調整をしているのは、各集落のリーダーの農家である。圃場整備など農業に関することだけでも、地権者への同意徴収、生産組織への農地の貸借の依頼、換地、リース事業の申請手続き、新しい営農体制への対応などがあり、さらには経験のない生産組織の経営もしなければならない。自らの生活再建をしながら、地域でのさまざまな「役」をこなしており、農業復興に関わる主体の中では物理的にも精神的にも最も厳しい立場に置かれている。こういった人たちへのアドバイスなどのサポートが必要である。

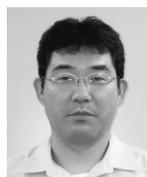
本報で報告した内容は、宮城県の許可を得て委託業務「平成24年度地域農業復興支援事業」の成果を活用しました。また、平成25年度農業農村工学会全国大会企画セッション（「震災復興プロセスにおける課題—農村計画からのアプローチ」、農村計画研究会討論集会）にて報告した内容に追加をしてとりまとめたものです。

参考文献

- 1) 林 春男：阪神・淡路大震災からの生活復興2003—生活調査結果報告一、京都大学防災科学研究所（2004）
- 2) 福与徳文ほか：中越大地震における農村コミュニティ機能、水土の知75(4)、pp.11～15（2007）

[2013.12.26.受稿]

落合 基継 (正会員)



略 歴
 1969年 神奈川県に生まれる
 2000年 京都大学大学院博士課程修了
 (一財)農村開発企画委員会研究員
 2008年 同主任研究員
 現在に至る

小野寺 淳

2012年 宮城県仙台地方振興事務所農業農村整備部

成澤 嘉明

2013年 宮城県仙台地方振興事務所農業農村整備部