

展 望

東日本大震災の5年を振り返る

岩手大学農学部

広 田 純 一

(HIROTA Junichi)



東日本大震災から5年2カ月が経った。津波に襲われた農地は、海水や砂をかぶり、自動車や漁船、住宅の残骸が散在し、無数の瓦礫に覆われていて、正直どこから手を付けてよいか見当もつかないような状況にあった。その光景を思い出しつつ、復旧・復興が進んだ現在の農地を眺めれば、よくぞここまで回復したものだ、と、ある種の感慨を覚えるはずである。それぐらい当時の有様は酷かったし、(福島を除けば)その後の復旧・復興は目覚ましいものであった。

被災した農地は、岩手、宮城、福島の3県で20,530 haに上った。このうち、2016年1月末時点で、営農再開が可能となっているのは14,970 haであり、農地の復旧率は73%である。ただし、被災農地のうち防災集団移転事業等のために農地転用された1,270 haを除くと、復旧対象農地は19,260 haであり、これを母数にすれば復旧率は78%となる。3県の中では、宮城県が92%(復旧対象農地13,710 ha)と最も進んでおり、次いで岩手県が73%(同670 ha)、これに対して、福島県はまだ37%(同4,880 ha)にとどまっている。これは避難指示区域の農地が2,120 ha含まれているためである¹⁾。

また、被災農地を含む8,990 haでは、とくに甚大な被害を受けた農地(道水路や畦畔が原型をとどめないほど被災)を中心に、復興交付金による復興農地整備(事業名称は「復興基盤総合整備事業」等)が行われており、農地の大区画化が急速に進んでいる。

一方、東日本大震災の避難者数は、2016年2月現在で約17万人であり、ようやくピーク時の約半分にまで減少してきた²⁾。改めて東日本大震災の被害の大きさを感ずるところではある。現在、住宅再建関連事業が精力的に進められており、2015年度末で集団移転が45%、災害公営住宅が59%完了し、2016年度末にはそれぞれ70%、85%に達する見込みである。これらの工事は現在がピークで、すべて完了するのは2018年度末とされている³⁾。

震災から2年目ぐらいまでは、多くの被災者にとって住宅の再建が一番の関心事であり、一部の専業農家を除き、農地や施設の復旧・復興にまで気持ちが向かなかった。しかし、排水機場や幹線水路の復旧が進み、比較的被害が小さかった水田での作付けが始まるにつれて、徐々に農地

の復旧・復興に向けた動きが見られるようになった。そこには、集落ごとに農地の復旧や復興農地整備に向けた機運の醸成や合意形成を進めてきた土地改良関係者の地道な努力があったことは言うまでもない。復興農地整備の立上げが早かったのは、震災前に事業が実施中もしくは計画中だった地区である。とくに宮城県で多く、東松島市の大曲地区(128 ha)、岩沼市玉浦中部地区(100 ha)、石巻市の大川地区(413 ha)など、1,529 haにも及ぶ。これら地区では、事業実施の体制がすでにあり、事業に向けた合意形成がなされていたため、事業費負担の問題さえ見通しが立てば(今回は復興交付金により自己負担なし)、比較的スムーズに事業に着手できた。

農地の復旧・復興に加えて、営農再開に大きく寄与したのは、機械や施設・設備をフルセットで提供する仕組みを整えたことである(復興交付金による「東日本大震災農業生産対策交付金」, 「被災地域農業復興総合支援事業」等)。被災農地では、生産基盤である農地や用排水施設が壊滅したことに加えて、生産手段である農業機械や施設・設備もすべて失われた。生産基盤だけを復旧させても営農の再開は不可能であり、生産基盤の復旧と生産手段の回復は同時に実現する必要があった。しかも、生産手段はフルセットで用意しなければ意味がなかった。今回の被災地では、大規模な稲作経営農家や専門的なイチゴ栽培農家が多数いて、生産手段の再建支援は不可欠だったが、リース方式や共同利用を条件として、生産手段のフルセット支援をいち早く実現できたのは大きな成果であった。

もう一つ、今回の震災で注目されたのは、復興農地整備を通じた土地利用の整序化である。土地改良換地を通じて、被災宅地の跡地を計画的に移転先に集約したり、被災した農地や水路、道路などを計画的に再配置するメリットについては、震災直後から復興構想会議の専門部会で指摘されていた⁴⁾ほか、農業農村工学会でも震災復興農村計画研究小委員会を設置し、具体的な手法の検討を行ってきた^{5),6)}。実際、宮城県南三陸町西戸川地区などで、土地利用の整序化を目的とする事業が実現し、こうした土地改良事業の効用や可能性を改めて認識することとなった。

さて、以上のような成果がある一方で、今後に向けて残された課題もまた少なくない。ここではとりあえず3つの課題を挙げておきたい。

第一は、生産基盤の復旧・復興後の農業経営である。震災前から大規模経営体が存在していた地区では、復興圃場整備を契機に当該経営体を中心に農地の利用集積を進め、経営基盤を整えていけばよい。これに対して、大規模経営体が存在しなかった地区では、基盤整備と併せて経営体育成にも取り組んでいかなければならない。このうち震災前に基盤整備を計画中または実施中で、経営体育成に向けた合意形成が進んでいた地区では、その方向性を確認しつつ、改めて経営体育成の取組みを再開することになるだろう。一方、震災前にそのような動きがなかった地区では、農地の利用集積や経営体の育成にはしばらく時間がかかるかもしれない。ただし、今回の震災復興では、前述のように、農地の大区画化や経営の大規模化・多角化を目標に支援の枠組みが整えられているため、個別経営の再建は難しいと考えられ、早晩大規模経営が形成されていくだろう。

第二は、農村コミュニティの再生である。今回の震災では、沿岸部の農漁村の大半が津波の被害を受け、農漁家の多くは高台や内陸での住宅再建を強いられた。とくに、仙台湾岸の農漁村では、岩沼市など一部を除いて、内陸の市街地隣接部に造成された集団移転地に個別に住宅を再建することとなった。農村コミュニティの重要性やその維持の必要性が早くから説かれてきたにもかかわらず^{5),7)}、少なくとも居住地については一体性を失うことになったのである。水路の管理等、農業生産の共同作業や、寺社・墓等、生活面での共同管理、さらにはムラの組織や運営が、実際どこまで維持されていくのか、今後の推移を見守るとともに、もしこうした機能の維持が必要であれば、改めて支援のあり方を考えるべきであろう。なお、三陸沿岸の農漁村では、元の地区(の高台)に集団移転地や災害公営住宅が建設される場合が多く、地区外の仮設住宅などで避難生活を送っていた住民は、仙台湾岸とは違って、元の農村コミュニティに戻るができる。しかし、集団移転地や災害公営住宅の建設に時間がかかったことも影響して、元の地区には戻らずに、より便利な市街部に移り住む世帯も少なくない。元の地区に戻るのは概して中高年世代が多いこともあって、元の農村コミュニティの多くは人口減少と少子高齢化に拍車がかかっている

のである。こうした地区については、住宅再建後の地域の将来像を住民自らが描きながら、地域の活性化に向けた取組みを進めていくべきであろう。

第三は、福島県の農地の復旧・復興、営農の再開、そして農村コミュニティの再生である。前述のように、福島県では復旧対象農地 4,880 ha のうち 37%しか営農が再開できておらず、全体のうち 2,120 ha, 43%が避難指示区域にある。福島県では、今後 2020 年までに営農再開農地を 60%程度にまで引き上げることを目標に、営農再開に向けた条件整備、すなわち、農地等の除染、農地・農業用施設の復旧、生産手段（農機具や施設・設備）の支援、生産技術の開発・支援、風評被害対策などを総合的に実施していくとしている¹⁾。これら一連の施策の実施は、農業者や市町村の意向が前提となるが、その際に重要となるのは、個々の農業者の意向だけに委ねるのではなく、地域（コミュニティ）としての意向を的確に集約し、できる限り共同的な対応をとることである。そのための支援（コミュニティ支援）も行政や外部支援者の重要な役割である。

東日本大震災から 5 年を経過して約 1 カ月後、4 月 14 日に熊本地震が発生した。被害の深刻さに心が痛むとともに、依然として厳しい状況に置かれている被災者の方々には心よりお見舞い申し上げたい。震災からの復旧・復興に当たっては、本学会の震災対応のノウハウを駆使して、農地や農業用施設、そして農村コミュニティの再建に貢献すべきことは言うまでもない。その上で、まだ復興途上にある東日本大震災の被災地にも心を寄せていただければ幸いである。

引用文献

- 1) 農林水産省東北農政局：農業・農村の復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況，平成 28 年 3 月
- 2) 復興庁：復興の現状，平成 28 年 3 月 4 日
- 3) 復興庁：東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し，平成 28 年 3 月
- 4) 東日本大震災復興構想会議：復興への提言，p.16，平成 23 年 6 月 25 日
- 5) 農業農村工学会震災復興農村計画研究小委員会：東日本大震災復興農村計画への提言〈第二次〉，平成 23 年 11 月 30 日
- 6) 元杉昭男：集落移転計画における土地利用調整の制度設計，水土の知 80(7)，pp.27~30 (2012)
- 7) 荘林幹太郎：農村コミュニティの復興に向けて，水土の知 80(7)，pp.31~35 (2012)

[2016.5.20.受理]