

大震災からの農業復旧・復興へ向けた 農協の取組みについて

主任研究員 内田多喜生

はじめに

東日本大震災においてJAグループは、被災された組合員及び組合員家族、さらに地域住民の方々に対し、様々な人的・物的支援活動を行ってきた。

それらの活動は、系統組織の特徴として、JA内、JA間、県連・JA間、全国連・JA間等、様々なルートを通じて行われ、また、大震災発生後約1年が経過するなかで、大震災直後の応急的な支援から、復旧段階、さらには復興段階への支援へと移行しつつある。

本稿は、東日本大震災からの復旧・復興に果たしてきた主に営農面におけるJAの役割について、公表資料や新聞記事等により、被災地の一部農協への聞き取り調査等で補足しつつ、とりまとめを行うものである。

なお、これらの実際の取組みは膨大なもので全体を網羅することは困難であり、本稿はそこごく一部の取組みについての記述であることをご了承願いたい。具体的には、大震災発生直後のJAグループの支援の一部、そして、現在までの主に宮城県、岩手県内のJAの農業関連（一部生活関連を含む）

の緊急対応及び復旧、復興へ向けた取組みの一部についてとりまとめている。

1 大震災直後のJAグループ の支援活動

大震災直後からのJAグループの被災地支援については、全国連・県連・JA各段階で取り組まれているが、ここでは農協単独での支援事例についてふれておきたい。

例えば、JAいわて花巻では、同農協と姉妹提携を結んでいる和歌山県のJA紀の里や神奈川県（注1）のJA横浜を始め、多くのJAから女性組織を中心に、生活物資や義援金の支援等が、多数行われている。

また被災地JA内でも、同一JAのなかで被害の少なかった地域から被害の大きかった地域への支援がすすめられた。JAいわて花巻では、大震災発生の翌日に現地に入った役職員からの「なによりも精米と毛布がすぐほしい」との被災地域組合員からの要望に直ちに対応した。JA保管米の精米が停電で難しいため、被災地域以外の組合員に白米1升ずつの拠出協力を募り、その結果、2,000人から35tの白米（最終的には40トン以上）が集まり、他の救援物資とともに沿岸部の避難所に届けられたのである。

このように被災直後はなによりも生活面での緊急対応がJAにおいても中心であった。

(注1) 高橋勉「3.11東日本大震災－恐怖と困難の中で－そのときJAいわて花巻は－」(JA-IT研究会第29回公開研究会レジュメより)(JC総研webサイト「所長の部屋」2011.6.24掲載)

2 営農再開に向けたJAの取組み

(1) 農業関連被害の概況

次は、大震災後の主に農業関連において生じた被害へのJAの対応についてである。東日本大震災においては、津波による沿岸部の農地・農業用水利施設の被害がとくに大きく、農水省がまとめた被害状況をみても、全体の被害額約9,000億円のうち農地、水利施設等の農業用施設の被害額が約8,300億円と全体の9割を占める(第1表)。

また、ハウスや倉庫などの農業関係施設等も約500億円の被害があり、農産物その

ものの被害も約140億円に達した。さらに、圃場や倉庫にあったトラクターや田植え機等の農業用機械も流出や冠水の被害を受け、その被害額は宮城県だけで400億円に^(注2)上り、営農再開の妨げとなっている。

このように、沿岸部を中心に、農業者は、所有していた農地、施設、農機といったあらゆる生産手段を失い、さらに農業用水も使えない状況となった。なによりも、担い手の方々が数多く亡くなられ、地域農業の復旧・復興への道のりは、非常に困難なものとなった。

(注2) 宮城県庁「東日本大震災による被害状況について」(第33報)(2011年12月6日現在)

(2) 国の復旧・復興への施策とJAの対応

こうした甚大な農業被害に対しては、国による様々な施策が第1図にみられるように打ち出され、施策は第一次補正における応急的復旧段階から、第三次補正予算、12年度予算による本格的復旧段階へと移行しつつある。

そして、被災地のJAも、同図にみられるように、行政・関連団体等との連携のもと、国の復旧・復興施策も利用しながら組合員、農家の営農再開に向けた様々な支援を行っている。

以下、JAの個別の取組みについてやや詳しくみていきたい。

(3) 当初のJAの取組み

被災直後においては、JAは組合員・役職員の安否確認や施設の被害状況調査等に注力した。JAでは被災者が避難している

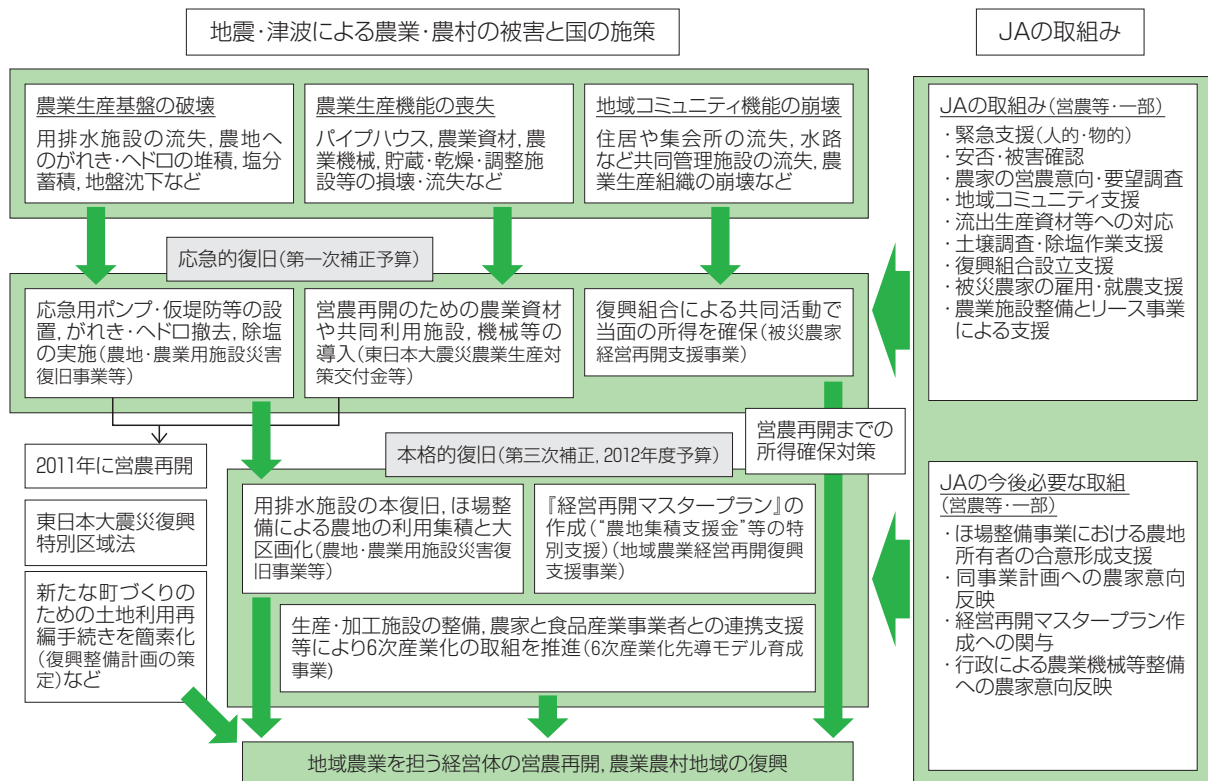
第1表 東日本大震災における農業被害

(単位 億円)

区分	主な被害	被害額
農地・農業用施設	農地の損壊	4,012
	農業用施設等の損壊	4,290
	(農業用施設等:主に、ため池、水路、揚水機、農地海岸保全施設)	3,658
	(農村生活関連施設:主に、集落排水施設)	633
	小計	8,302
農作物等	農作物、家畜等	140
	農業・畜産関係施設等(農業関係施設は、主に、カントリーエレベーター、農業倉庫、パイプハウス等。畜産関係施設は、主に、畜舎、堆肥舎等)	487
	小計	626
合計		8,928

資料 農林水産省「東日本大震災について～東北地方太平洋地震の被害と対応～」(1月25日更新)

第1図 農業・農村の復興に係る国の施策とJAの取組み



資料 東北農政局資料にJAの取組み部分を筆者が追加し、作成

場所や仮設住宅等へ職員を派遣し、組合員の安否確認を行い、また、JA仙台のようにJAの施設そのものを避難所として、組合員や地域住民に開放したJAもある。^(注3)

また、被災直後は、生活支援のための緊急対応が優先であり、先のJAグループ各段階からの人的・物的な支援、当面の生活資金貸出等の緊急対応等が行われていた。

なお、農協や行政、金融機関等から被災者向けの様々な資金メニューが用意されたが、それらの資金メニューを広報誌やパンフレット等でわかりやすく伝える役割もJAが担った。^(注4)

(注3) 小賀坂行也「仙台農協の農業復興の取り組み」(全農林労働組合『農村と都市をむすぶ』No.721 2011.11)

(注4) (注3)に同じ。

(4) 農家の営農意向・要望等の確認

避難所等で被災農家の生活が一応の落ち着きを見せたころから、多くのJAでは、行政と連携しアンケートや各種集会、集落座談会等様々な機会を通じて被災農家の営農意向・要望等のとりまとめを行った。こうした活動は、JA自らの地域農業の復旧のための取組みや、行政の施策等に反映され、地域の農業復旧に活かされていった。

また、こうした集会の場は組合員同士のきずなを再確認する場ともなった。今後の地域営農に関して組合員の意向を確認するため集落座談会を開催したJAによれば、

大震災で施設や仮設住宅等で離ればなれになった組合員が顔を合わせることで、地域がもう一度ひとつになって前を向いていくきっかけになったとしている。

集会所が津波被害により流出した地域では、集会をJA施設で行っているケースも多く、地域コミュニティの維持・再生の場の提供という点でもJAの果たしている役割は大きかったとみられる。

(5) 流出・損壊した生産資材への対応

次に、3月11日という季節的な要因で、JAの対応が必要となったのはJAが農家へ配送した生産資材の取扱いである。3月上旬という時期は、ちょうど東北では田植えの準備に取り掛かる時期で、多くのJAで農家へ肥料、農薬、種もみ苗等生産資材の配送が行われていた。そうした農家の庭先や圃場に配送された生産資材が津波被害により、流出・損壊してしまったのである。

農家の方々は、自宅や倉庫、農機等を流され、営農継続が困難で資金的な余裕もなく、資材代金の支払いへの懸念が生じた。そのため、JAでは生産資材の対応を検討し、農家の実質的な負担を軽減するための様々な対策がとられた。

例えば、JAから配送して地震・津波により破損・流出した生産資材については、JA・全農の支援により農家負担を軽減し、また破損・流出がなかった生産資材は返品申出に応じ、返品申出がなくても支払期限の延長等の対応を行った。さらに上記以外のJAに対する購買代金についても支払期

日の延長等の対応がとられている。

(6) 土壌調査等農業生産再開に向けた支援

営農再開の最大の障害である農地の復旧に関しては、大震災直後から、行政や関係機関との連携によるものも含め、膨大な取組みがJAにより行われている。

例えば、津波により浸水した農地の土壌調査は行政、関連機関等との協力のもと3月には始まっていた。これはガレキ等の流入がなく冠水の被害だけだった農地について、11年産の作付けの可否について検討するもので、その後の作付け計画に反映され、また作付けができない農地での除塩作業につながっていった。

さらに、原発事故後はJA、県連による放射性物質に関する土壌調査や農産物検査も広範囲に行われ、農産物の安心、安全を確保するためのこれらの取組みは現在も続いている。例えば、福島県のJA東西しらかわでは12年1月12日に、管内の約7,000haを1haずつに分け、計7,000地点で土壌の放射性セシウム含有量を調べると発表した(2012.1.13河北新報)。もちろん、放射能による農業者の損害賠償のとりまとめもJAが中心になって進めた。

(7) 農家の収入確保への取組み

上記のように、土壌調査や農業水利施設の復旧状況等に応じて11年中の営農再開の可否が判断されていったが、それにより11年中の早期の営農再開が難しくなった農業

者の所得確保が問題となった。

この問題に対応する施策の一つとして、農地の復旧への取組みと合わせて国により第一次補正予算で措置されたのが、被災農家経営再開支援事業である。この事業は経営再開の意欲のある農家が地域ごとに行う農地の復旧作業について支援金を交付するもので、支援金を受け取るためには地域で復興組合等を組織する必要がある。行政と協力し組合設立のための説明会等を開催するなどの取組みを行うJAもあり、12年1月31日現在では37市町村において119の復興組合が設立されている。この取組みにより、共同で復旧作業を行う場合には支援交付金が水田作物の場合10aあたり3.5万円交付される。この被災農家経営再開支援事業は12年度も予算案で48億円が計上され、さらに、農水省では同事業による支援金の交付を13年度まで継続する方針を固めたとの報道もある（2012.1.21日本農業新聞）。

なお、被災農家が専業農家だった場合には、当然のことながら復興組合だけでは収入に限られる。そのため、専業農家には、復興組合と併せて、行政が行う災害復旧事業に従事し収入確保を図ることをアドバイスしたJAもある。

(8) 農家の営農再開を支援する取組み

JAが耕作放棄地の再生事業を通じて、被災農家の営農再開と併せての収入確保に
(注5)
取り組んだケースもある。

宮城県のJA南三陸では津波による被災者への支援として、国の耕作放棄地再生利

用緊急対策交付金制度を利用し、耕作放棄地再生により収入を得る取組みを農家に提案した。その呼びかけに応じた農家が非農家を含む6名のグループを組織し、刈払い作業への従事や再生した農地での農作業を請け負い収入確保につなげている。

また、同JAでは、政府が東日本大震災の失業者対策として拡充した「緊急雇用創出事業」を利用し、被災農家をJAの臨時職員としての雇い入れも行い（2011.7.25日本農業新聞）、さらに営農再開についても、「東日本大震災農業生産対策交付金」等の行政補助や全農の支援により、事業規模13億円で、ハウスや牛舎等をJAが整備している。それら施設を農家にリースすることで、12年の早期の営農再開を目指した取組みを進めている（2012.2.6日本農業新聞）。

さらに、壊滅的な被害を受けたにも関わらず、営農継続の強い意欲を持った農家をJAが様々なかたちで支援し営農再開につながった事例もある。

東北有数のいちご生産団地が甚大な被害を受けた宮城県のJAみやぎ亘理では、国、
(注6)
行政、関連機関等との連携により、各種の補助事業を活用し、産地復興への取組みを行っている。

その一つとして、耕作放棄地の再生と交付金の活用による代替地でのいちご生産の取組みがある。この取組みではJAと亘理町耕作放棄地対策協議会が被災農地の代替地を管内に探すことに奔走し、阿武隈川沿いの砂地地帯でその8割が荒廃した耕作放棄地である約5haの対象農地を選定した。

そして、土地所有者との調整を行い、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金制度により耕作放棄地を再生し、同時に水源の手当て(注7)(井戸の掘削)も行った。

その上で、JAが実施主体となり、東日本大震災農業生産対策交付金を利用し約2.4haのハウスを設置したのである。それからハウスでは津波によりハウス施設等を失った亘理町、山元町の計8戸の被災農家がハウス建設に従事するとともにいちご生産に取り組み、目標であったクリスマス前のいちご出荷を実現している(2011.12.20日本農業新聞)。また、こうした取組みのほかにも、JAグループ職員によるいちごハウス内の泥の除去等の復旧作業の支援や、JAグループ栃木からの「とちおとめ」の苗の無償提供(2011.6.8日本農業新聞)等の様々な支援が行われた。

国、行政、関連機関、JA等関係者に加え、全国からのボランティアによる支援と、そして、なによりも被災農家の方々の努力により、管内では被災を免れた農家を含め約100戸のいちご農家が約20haで11年中にいちご栽培を再開している。

(注5) 東北農政局「東北地方における耕作放棄地解消の実践事例集3」2011.10

(注6) JA管内の亘理町、山元町は、「仙台いちご」の一大産地で、専業経営も多く、また生産に適した砂地である沿岸部にそれらの経営が展開していたため津波の甚大な被害を受けた。いちごの栽培面積96haのうち91.4haが被災し、いちご農家380名のうち356名が被災し、亡くなった方も22名に上った。

(注7) (注5)に同じ

3 将来の農地復旧と地域農業復興に向けたJAの取組み

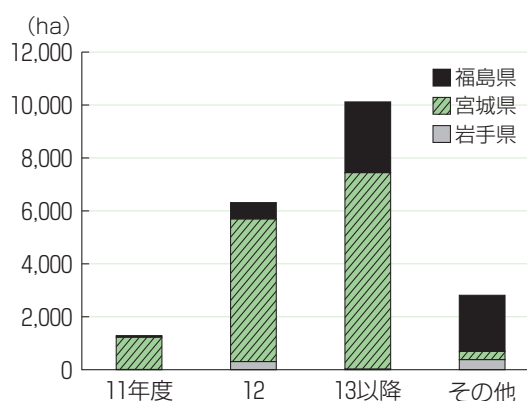
(1) 復旧に時間が必要な土地利用型農業

前記のいちご栽培農家の事例のように、施設園芸は比較的短期での営農再開が可能なケースもあるとみられるが、沿岸部での土地利用型農業は、農地そのものの被害が甚大で、地域によっては、第2図のように復旧が数年先になるとみられている。また、農地復旧については併せて行う区画整理事業にも高い補助率が適用されることから、復旧と同時に区画整理事業を行うケースも増えるとみられる。

(2) 農地復旧と合わせた地域農業の復旧・復興に向けたJAの取組み

農地の復旧と併せての区画整理等の事業実施に関して、JAの役割は、事業実施のための地域の合意形成への支援や復旧後の地域農業像への組合員農家の意向反映とい

第2図 農地の営農再開が見込まれる時期



資料 農水省「農業・農村の復興マスタープラン」(2011.11.21改定)

ったソフト面での取組みが主になるとみられる。

例えば、JA仙台管内の仙台東地区では、大規模な農地の災害復旧事業と区画整理事業が計画されているが、同事業の取組みにあたってはJAも行政、関連機関と連携し^(注8)つつ取組みを進めており、同事業の説明資料には、「仙台市では、JA仙台、仙台東土地改良区、農業者の方々の意見交換を重ね^(注9)復興プランを作成しました」とある。

また、同資料より区画整理後のイメージ図をみると、①大区画化等による大型機械の導入や農地の集団化・利用集積による団地化をすすめる区域に加え、②生きがい農業・施設園芸の区域、③カントリーエレベーターや機械格納庫の用地等が設けられている。

ここで、自給的な農家や園芸農家等に配慮した将来像が示されている背景には、JA仙台が大震災前に既に取り組んでいた地域内全農業者が受け皿となる「21世紀水田農業チャレンジプラン」が上記事業に反映されているためとみられる^(注10, 11)。同プランは、地域を一つの農場にみたて、大規模農業経営ゾーン、自給・いきがいゾーン、共同利用施設等をバランスよく配置していくもので、計画されている仙台東地区の将来像とも共通する部分が多い^(注12)。

同地区の事業については、11年11月に実施されたアンケートで農地所有者の77%が参加希望を示しており、東北農政局では地域での合意形成が順調に進めば12年度の後半から、土地改良法に基づく手続きを行

い、工事に着手していくとしている。

このように、今後進められる被災農地の復旧・区画整理事業においては、事業を円滑に進めていく上でも、多様な担い手が支える地域農業を実現する上でも、JAがプランづくりや地域の合意形成に積極的に関与することが必要と考えられる。

(注8) 同地区では津波により1,800haの農地が未曾有の被害を受けたため、農地の災害復旧と関連して、国が区画整理を直接行う事業を創設した。そして、国・県が事業費の98%を負担し、さらに通常の区画整理では発生する農業者の負担を、事業を迅速かつ円滑に実施するため今回に限り仙台市が負担することとしている。

(注9) 東北農政局・仙台市・JA仙台・仙台東土地改良区「地域の未来へ-仙台東地区-」(2011年11月作成)

(注10) 事業説明会の質疑応答でも「地域の担い手等を集積する地域、個人経営を継続する地域など、皆様の意見を勘案して換地の位置を検討してまいります」とあり、小規模農家にも配慮して事業を進めていく方針が示されている。(仙台東地区復旧・復興事業第2回説明会資料「第1回地区説明会における主な質疑応答」(2012.1.13))

(注11) (注3)に同じ

(注12) 梶井功「東日本大震災からの農業復興の課題」(全農林労働組合『農村と都市をむすぶ』No.721 2011.11)

4 復旧・復興へ向けたJAの課題

今回の大震災の被害は甚大であったが、第三次補正、12年度予算等での施策が実行されることで12年に入り復旧への取組みは徐々に加速していくとみられる。ただし、JAからは復旧に向けての時間がかかればかかるほど、農家の営農再開意欲が低下していくという声も聞かれ、その迅速な取組みが求められよう。

また、農地の被害が甚大だった被災地では、今後、復旧事業と併せて区画整理事業に取り組む事例も増えるとみられるが、地域農業の再編が単なる規模拡大ではなく、地域コミュニティの復興にもつながるようなきめ細かいプランの作成が望まれる。そのためには、各行政が作成する復興計画に多くのJAが参画したように、多様な農業者の意見を反映させるべくJAとしてもそうした事業のプラン作成に積極的に参画していく必要がある。

さらに、集落・地域の話し合いにより、農地集積等を行う地域の中心となる経営体を定める『経営再開マスタープラン』の作成も、それによって地域農業の将来像が大きく影響を受けることが予想され、組合員の意向を反映させるためにも、JAが密接に関与していく必要がある。

なお、施設型農業においては、認定農業者等の個別農家も利用可能で、自己負担がないとされる被災地域農業復興総合支援事業への期待が大きい^(注13)が、東日本大震災農業生産対策交付金のように、要件が厳しいとみられて利用に躊躇することにならないような運用が必要とみられる。

同交付金はJAも事業主体になれたが、被災地域農業復興総合支援事業は行政が事業主体となるため、農業者の意見を反映させるためには、JAは行政との連携をここでも緊密に行うことが重要とみられる。^(注14)

また、営農再開までの所得確保手段については、「被災農家経営再建支援事業」、

JAによる「緊急雇用創出事業」等に加え、農業法人への雇用を支援する「被災者向け農の雇用事業」や、さらには、本格化する災害復旧・区画整理事業等への雇用等も含め複合的な取組みを、施策の空白が生じないように進めていくべきであろう。

〔注13〕 同交付金について、被災地のJAでは、共同化がふさわしくない作目では利用のハードルが高いとの声が聞かれた。

〔注14〕 複数のJAのヒアリングから、農家の被害は甚大でとても自己負担による復旧は難しく、かつJAそのものも被災者である現状から、地域の営農再開に向けた取組みは行政と一緒に進めていくことが不可欠であるとの声がきかれた。

おわりに

被災地にあるJAのいくつかを筆者は昨年7月と、12月に訪問させていただいたが、様々な施策や関係者の努力あって7月訪問時に比べ12月訪問時には農業者の営農再開への意欲が強まっているとの声も聞かれた。農業の復興は地域社会及び地域経済の復興に不可欠であり、順調な取組みが進むことを願いたい。

<参考資料>

- ・梶井功編集代表・服部信司編集担当「日本農業年報58農業・漁業をどう立てなおすか―大震災・原発事故からの復旧の実態、復興の課題―」農林統計協会(2011.12)
- ・梶井功編集代表『農村と都市をむすぶ』No721 全農林労働組合(2011.11)
- ・JA全中『月刊JA』(2011.7, 8)

(うちだ たきお)