

大震災からの農業復旧・復興へ向けた 施策の動向と農協の取組み

主席研究員 内田多喜生

はじめに

大震災から2013年3月11日で丸2年が経過する。現地では、各種の公的施策やJAグループをはじめとする農業関連団体、民間のボランティア等の支援、そしてなによりも被災された方々自身の努力により、一定の復旧がみられている。しかし、いまだ被災地の復旧・復興は道半ばであり、大震災前の生活や営農活動の回復にはほど遠い状況である。

筆者は、本誌12年3月号において、「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」として、大震災から1年後の農業復旧・復興の状況と農協の取組みについてとりまとめを行った。本稿では、その後の被災地の取組みを、公表資料・新聞記事、農協・行政機関への聞き取り調査等を交えながら、主に12年以降の施策の動きについて振り返るとともに、今後の課題について検討するものである。

なお、復旧・復興への取組みは、多岐にわたるが、本稿では、津波被害の大きかった岩手県、宮城県の沿岸市町村及びそれら市町村を管内とする農協の取組み等について、とりまとめている。また、復旧・復興

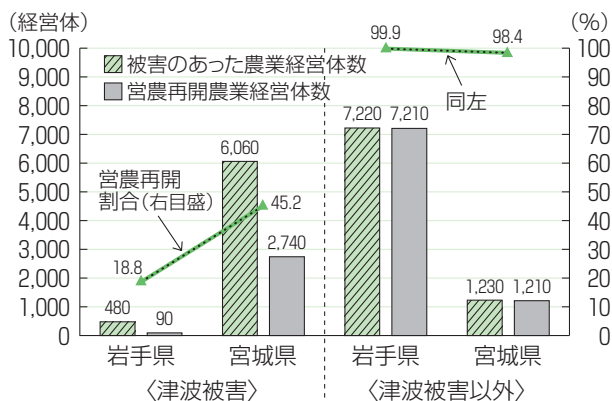
のための取組みは膨大であり、本稿で取り上げている事例はごく一部であることに留意されたい。なお、放射能被害の大きい福島県については、本3月号内の別稿で論考が加えられている。

1 大震災後の営農活動の 復旧の状況

まず、岩手県、宮城県における被災地の営農活動の復旧状況を概観する。被災地における営農活動の復旧に関して農林水産省から公表されている資料は、現時点（13年1月末段階）で、12年3月時点のものしかない（実際には、その後、復旧がかなり進捗した地域もあるとみられる）。この資料により、岩手県、宮城県における津波被災地域とそれ以外の地域で農地の復旧及び農家の営農再開割合をみたものが、第1、2図である。

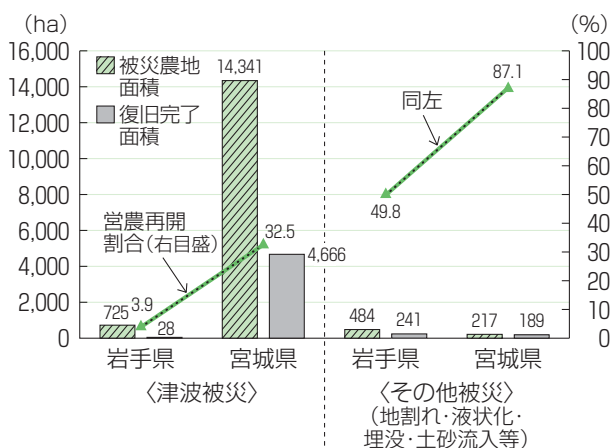
第1図にみられるように、農業経営体の営農再開割合は、津波被害以外の経営体ではほぼ100%近いが、津波被害を受けた経営体では、岩手県で約2割、宮城県でも約5割である。ここから、津波被害を大きく受けた経営体は、早期の営農再開が困難であったことがうかがえる。

第1図 岩手県・宮城県の大東日本震災で被害を受けた農業経営体数と営農再開経営体数(12年3月11日現在)



資料 農林水産省「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況(12年3月11日現在)」

第2図 岩手県・宮城県の大東日本震災に伴う被災農地と復旧完了面積(12年3月11日現在)



資料 農林水産省「東日本大震災に伴う被災農地の復旧完了面積(12年3月11日現在)」

同様に、農地復旧においても、津波以外の被災農地では、岩手県で約5割、宮城県で約9割の農地が復旧しているのに対し、津波被災を受けた農地では岩手県では約4%、宮城県でも約3割しか復旧していない。ただし、津波被害を受けた面積は、仙台平野沿岸部の広大な農地が被害を受けた宮城県が14,341haに上るのに対し、リアス式海岸に点在する農地が被害を受けた岩手

県はその約20分の1の725haにとどまる。この違いは、あとにみる施策の事業規模等に大きく影響している。

このように12年3月時点でも、津波被災地域とそれ以外の地域では、農地の復旧・農業経営体の営農再開状況には大きな格差があり、こうした格差に対処し、早期の営農活動の復旧・復興を図るために、以下にみるような様々な施策が行われたのである。

2 現段階の農業関連の主な復興施策

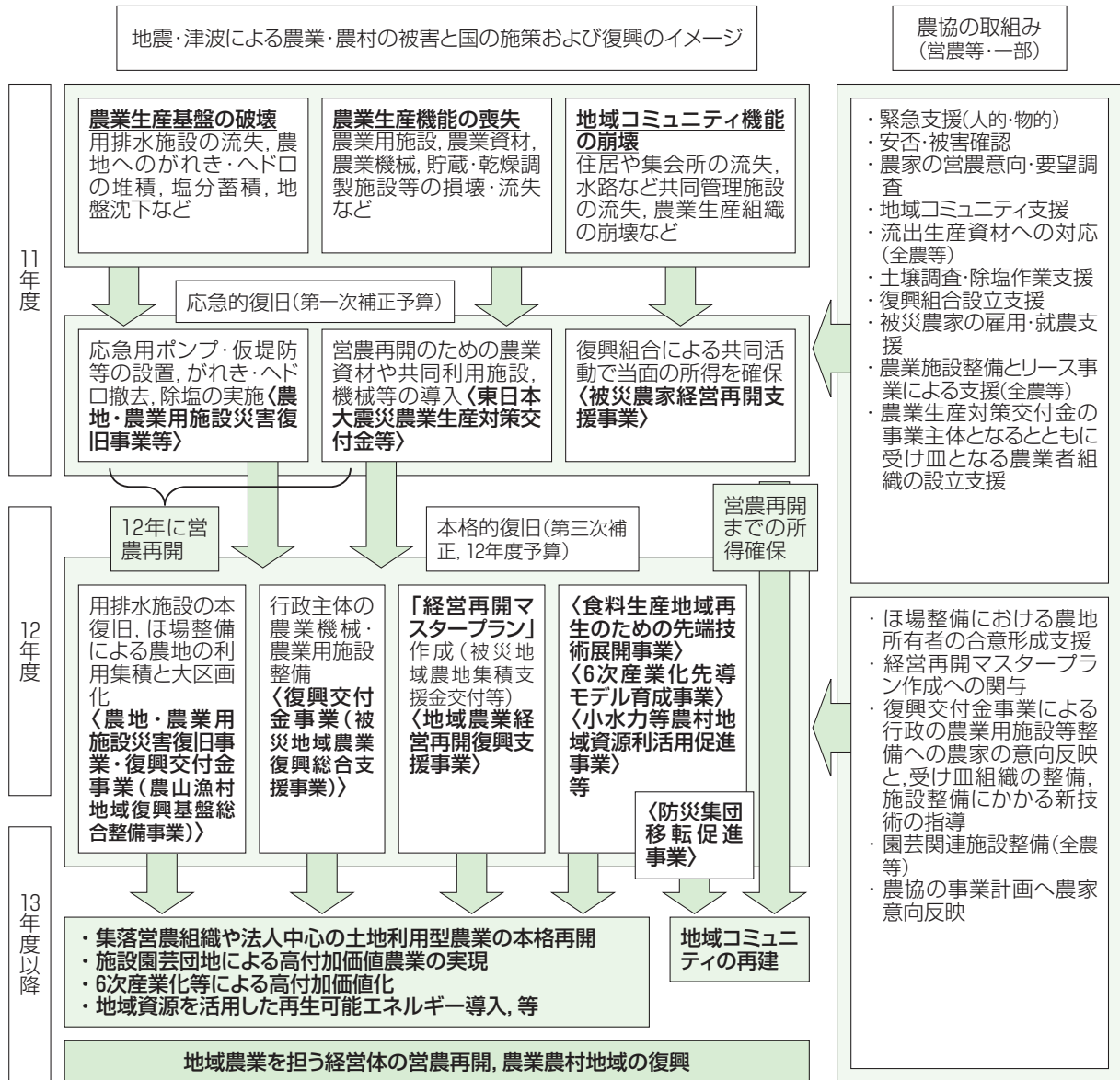
第3図は、大震災発生後にとられた各種の施策と農協の対応について、農林水産省資料を加工し、作成したものである。

11年は、津波被災を受けた地域を中心に、応急的な対応を含め現在も続く災害復旧事業により、用排水機場や農地の復旧が進められた。また、それら地域で農地や農機等の生産手段を失った農業者の所得確保のため、被災農家経営再開支援事業が実施された。これは、被災農家で組織された復興組合による復旧作業へ支援金を交付するもので、この取組みは現在も多くの地域で継続している。復興組合の組成に関しては、多くの農協で事務の支援等が行われた。

さらに、一部の農業者は国による東日本大震災農業生産対策交付金等の施策や全農の災害対策積立金等JAグループの支援により、比較的早期に農業用施設や農業用機械を確保した。

災害復旧事業やこれらの事業により、一

第3図 農業・農村の復興に係る国の施策と農協の取組み



資料 東北農政局資料に農協の取組み部分等を追加し, 作成

部の農業者は既に営農再開に至っている。

東日本大震災農業生産対策交付金による農業用施設や農業機械等の整備は、農協が事業主体になるケースや、農協が農家を組織化して事業の受け皿とするケースなど、岩手県、宮城県の被災農協の多くで取り組まれている。

例えば、JA南三陸では、JAが同交付金

を利用し、いちご・園芸・花卉用大型パイプハウス・畜産施設及び関連農業機械等の固定資産（リース投資資産）を取得し、担い手をはじめとした組合員や生産組織、農作業受託組織に対しリースすることで、農家の経済的負担を極力軽くした上での営農活動再開を実現した。

また、全農の災害対策積立金を利用して

農家の農業用施設確保を支援した取組みの一つとしては、JA名取岩沼のパイプハウス貸与事業があげられる。

沿岸部で1,000棟を超える園芸用パイプハウスが流出・損壊したJA名取岩沼では、同積立金によるJA全農みやぎの東日本大震災災害対策事業を活用し、12年5月までに190棟の園芸用パイプハウスをJAが取得し、JAが事業主体となって41の被災農家等に貸与している。

12年に入ると、上記の取組みに加え、地元負担がなく農業者や関係団体からの期待が強かった復興交付金事業が始まる。また、人・農地プランの被災地版である経営再開マスタープランの取組みも徐々に広がっていく。さらに、前年から続く取組みではあるが、食料生産地域再生のための先端技術展開事業や6次産業化先導モデル育成事業等も一部地域で本格化している。一方、生活面の再建については12年後半から防災集団移転促進事業において住宅地の造成等が始まっており、住居を失った被災者の方々の住居確保へ向けた取組みが本格化している。

以下、営農再開に関連する取組み等について概観していく。

3 主な施策の動向と農協の取組み

(1) 復興交付金事業

まず、12年3月の第三次補正予算から取組みが始まった復興交付金事業をみていくことにする。復興交付金事業は、地方負担

が「追加的な国庫補助、及び地方交付税の加算、により全て手当て」される。ここでは、津波被災地における営農再開にとくに重要な役割を担っている、農地整備に関する「農山漁村地域復興基盤総合整備事業」と、農業用施設整備に関する「被災地域農業復興総合支援事業」を取り上げる。

a 農山漁村地域復興基盤総合整備事業

—集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等—

この農山漁村地域復興基盤総合整備事業は、「農山漁村地域の復興に必要な農地・農業用施設等の生産基盤、集落排水施設等の集落基盤等の総合的な整備を実施、農地・宅地の一体的な整備等、被災地域の多様なニーズに対応した事業を実施」するもので、現在、ほ場整備事業を中心に取組みが進んでいる。なお、仙台市の仙台東地区では、国の直轄事業ではほ場整備事業が行われる。

ここで宮城県・岩手県沿岸部各市町村の農山漁村地域復興基盤総合整備事業の取組みをみると、12年1月末時点で宮城県の沿岸15市町のうち10市町、岩手県の沿岸12市町村のうち7市町村と過半の沿岸市町村で事業に取り組む計画がある。ただし、前述のようにリアス式海岸に点在する農地で事業が行われる岩手県と、仙台平野の広大な農地で事業が行われる宮城県では対象面積が大きく異なっており、復興交付金事業のほ場整備・農地整備・区画整理等の対象面積を単純に足すと、宮城県は対象市町内耕地面積のうち約8,000ha、20%が国の直轄

事業を含め事業の対象になっているのに対し、岩手県では、300ha、2%にとどまっている。

同事業の中心となるほ場整備事業実施区の多くは、関係農家の合意徴集等のプロセスを経て13年中の事業着工が計画されているが、この事業に参加する農家の合意形成については、実施区を管内とする農協も集落での説明会や話し合いに参加するなどして、その進捗に努力している。

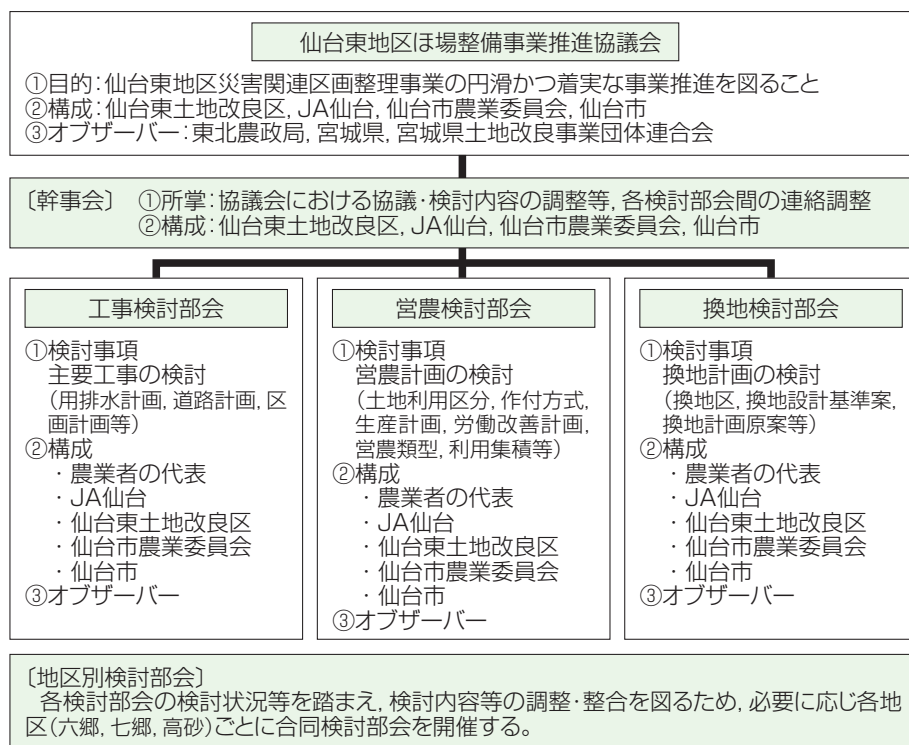
例えば、国の直轄事業ではあるが、JA仙台は、仙台東土地改良区、仙台市農業委員会、仙台市とともに、12年4月1日に仙台東地区ほ場整備事業推進協議会を組織し、JA仙台が幹事会及び各部会に入って、着実な事業推進のための農業者の合意形成

支援等に取り組んでいる（第4図）。

また、ほ場整備事業においては、事業完了後の農地の受け手を確保する必要があり、担い手が足りないもしくはいない地域では、農協と農業関連機関が協力して受け皿組織づくりを行っているケースもある。例えば、管内で複数の大規模なほ場整備事業が計画されているJAいしのまきでは、ほ場整備後の農地の受け皿組織づくりを、農業改良普及センター等と協力して支援し、12年12月には、東松島市大曲生産組合の構成員4名により、農業生産法人「株式会社ばるファーム大曲」が設立されている。

同法人は復興交付金などを利用し、地域農業を担う予定で、将来的には150ha規模の土地利用型農業経営と施設園芸に取り組

第4図 仙台東地区ほ場整備事業推進協議会組織図



資料 「仙台東部地区農業災害復興連絡会」第13回連絡会資料

む計画とされている。^(注1)

(注1) 宮城県農林水産部農業振興課「みやぎの農業普及現場」2013年1月号

b 被災地域農業復興総合支援事業

—農業用施設整備等—

次に、被災地域農業復興総合支援事業（以下「農業用施設整備等事業」という）をみていく。同事業は、「東日本大震災により被災した市町村が策定する復興計画に掲げられた農業復興を実現するため、市町村が農業・加工用施設の整備等を行い、被災農業者等へ貸与することで農業復興を支援する」事業である。事業実施主体は市町村で、補助対象は、①生産・加工・流通・販売に必要なハウス、水耕栽培施設、農業用水施設、育苗施設、乾燥調製貯蔵施設、処理加工施設、集出荷施設などの農業用施設、②トラクター、田植機、コンバイン等の農業用機械、とされている。

農業用施設整備等事業について12年11月30日の第4回までの交付可能額通知をみると、宮城県の沿岸15市町中8市町で、岩手県の全体12市町村中8市町村で取り組む計画となっている。そして、同事業の全体事業費をみると、宮城県の沿岸8市町で約280億円、岩手県の沿岸8市町村で約20億円となり、被害面積の大きかった宮城県の事業規模が大きい。

同事業の取組みを宮城県の沿岸部でみると、津波で被害を受けた農地の復旧に合わせて水田稲作等土地利用型農業の農業用施設や農業機械の整備等を行う取組みと、沿岸部で被害を受けた園芸団地が内陸部での

再生等を目指す取組みの2つに大きく分けられる。全体事業費は、前者が約70億円、後者が約210億円の事業規模となっており、後者が圧倒的に大きい。

前者の土地利用型農業については、農地の復旧やほ場整備事業の進捗に合わせて、農業機械や農業用施設を整備する市町村が多いため、今後の事業の進捗に合わせて、利用が増えるとみられる。ただし、中核的な担い手がもともといない地域や大震災で亡くなられた地域では、ほ場整備事業と同様に、施設の貸与を受ける組織づくりが必要となる。農協や農業改良普及センター等が協力して、組織づくりに取り組むケース（前記の「株式会社ばるファーム大曲」）や、そうした組織づくりが難しい地区では農協が施設の管理委託を受け、被災した管内農業者に利用してもらうケースもある。例えば、岩手県の陸前高田市では市内の小規模な農家向けに穀物乾燥貯蔵施設を整備し、JAおおふなどに管理委託する計画となっている。

後者の園芸団地の再生に関しては、宮城県のJAみやぎ亘理管内（亘理町、山元町）のいちご団地造成が約170億円の事業費を計上し最も大きな事業となっている。

東北一のいちご団地を誇った亘理町、山元町では、大震災により、栽培面積96haのうち91.4ha、いちご農家380戸のうち356戸が被災するなど、壊滅的な被害を受けた。被災後は、農協が事業主体となった東日本大震災農業生産対策交付金によるいちごハウス建設等の取組みがあったものの、12年

度までの再開は26ha程度にとどまり、本格的な復旧は、復興交付金事業によるいちご団地造成に委ねられることになった。

ただし、いちご団地造成については、交付金事業の認可が第一次の申請で見送られたため、12年度中の定植に間に合わず、本格生産は13年度からとなっている。ハウス面積は約35haで、亘理町の99戸、山元町からは52戸が参加することになっており、大型ハウスに腰の高さで作業ができる「高設ベンチ」を設置し栽培する（静岡新聞12年12月13日付）。このいちご団地ができれば、管内のいちご生産は大震災前の約7割まで、回復する見込みである。

同事業についてJAみやぎ亘理では町とともに、造成地への農地貸付の内諾を得るため、400人以上の地権者と折衝し（日本農業新聞12年6月17日付）、さらに、参加農家への説明会の実施、従来の土耕から水耕栽培に移行する農家のための技術指導等に取り組んでいる。

技術指導においては、農研機構野菜茶業研究所、県農業・園芸総合研究所、県農業改良普及センターと「いちご団地栽培支援チーム」を組織するとともに、管内の国による先端技術展開事業とも連携を図っている。12年12月9日にはJAみやぎ亘理と同JAいちご生産連絡協議会は山元町に国直轄研究事業として導入された先端技術展開事業実証圃場でイチゴ高設栽培現地研修会を開いた（日本農業新聞12年12月13日付）。

亘理町、山元町のいちご団地以外の園芸団地の再生事業としては、第4回の申請で

石巻市に認められた施設園芸団地化整備事業（蛇田・須江地区）がある。同市では、石巻湾沿岸部（釜・大街道地区）に展開していた県内有数の園芸農業地帯が、津波で壊滅的な被害を受けた。そのため、被災農家が受け皿組織をつくって、内陸部に移転した上で市が建設した共同利用施設の貸与を受け、再生を図るというものである。蛇田地区の4.5haと、須江地区の7.4haにイチゴやトマトの栽培ハウスを整備する計画で、当初計画を縮小した上で、事業費約23億円で認可された（日刊建設新聞12年12月5日付）。

なお、交付金事業については、当初「使い勝手の良い交付金になっていない。これでは復興庁でなく査定庁だ」（宮城県村井知事、東京新聞12年5月3日付）との声があったように、査定が厳しかった模様である。聞き取り調査でも、農業用施設整備等事業で市町村が申請した事業が縮小もしくは認められなかったケースがあり、とくに、施設園芸等への作目転換や加工施設等もともと被災地になかった新たな取組みは厳しいとの声があった。

そのため、被災初年度に農業用施設整備の中心であった東日本大震災農業生産対策交付金の拡充を求める声も大きくなっている。同事業の予算規模は12年度29億円と前年の341億円から10分の1以下に縮小されたが、同事業は「津波被害等による農地環境の変化に対応するための、品目・品種転換や移転先における新規栽培に必要な資材等の共同調達、販路の新規開拓に必要な取

組を支援」(農林水産省「平成24年度農林水産予算概算要求事項」より、下線筆者)とあり、より柔軟な活用ができると考えられている。

実際に、宮城県の「東日本大震災に対処するための予算措置等を求める要望書」(12年10月17日)には、「東日本大震災農業生産対策交付金は、農業者組織や農協などが事業主体となった臨機応変な取組を引き続き支援するのに不可欠であることから、平成25年度以降も事業要望に合わせ、十分かつ確実に予算を確保するよう求めます。」とある。

(2) 経営再開マスタープラン

—地域農業経営再開復興支援事業—

この事業は津波被災地版の人・農地プランというべきもので、被災農家経営再開支援事業で設立された復興組合などをベースに、集落地域での話し合いに基づき、地域の中心となる経営体を定めた経営再開マスタープランを作成する施策である。プランの実現に向け農地集積等に必要な取組を支援することにより、被災地域において中心となる経営体の経営再開と地域農業の復興を図ることを目指している。

12年11月末段階で、管内の一地区でもプラン作成済みとなっているのは、岩手県の沿岸12市町村のうち5市町村、宮城県の沿岸15市町のうち5市町である。プラン作成の主なメリットは、離農希望者が農地利用集積円滑化団体(農協等)等との間で、貸付等の相手方について指定しない旨の委任

契約等を締結した場合、離農希望者等に対して、被災地域農地集積支援金(10a当たり3万円)を交付するというものである。

作成のための集落での話し合いには農協も参加しているケースが多い。例えば、JA仙台管内ではJA支店ごとに仙台市全域で経営再開マスタープランを作成する取組を進めているが、地域での会議では、JAの地区担当指導員が参加して助言を行っている。

ただし、経営再開マスタープランは、地域によって取組みに格差が大きい。農家が仮設住宅に分散している地域では、物理的に集落での話し合いが難しく、また、被災により中核となる経営体そのものが失われている地域もある。防災集団移転促進事業等により被災農家の住居が確保され、さらに、組織化等により受け皿が確保されないと、本格的な取組みが難しい地域も多いとみられる。

4 現段階の農業復興の課題について

以上、現在取り組まれている被災地での営農再開のための施策の動向と、そこへの農協の関わりについて概観してきたが、ここでは現段階での農業復興の課題について整理しておきたい。

(1) 事業集中による事業進捗の遅れ

全般的に現地では、事業の進捗が遅れているとの見方が多い。これは短期間に事業

が集中し、業者の労働力及び資材の確保が困難になっているためである。

そのため、「発注価格が低い公共事業は入札に参加しようという建設業者が現れず、『入札不調』のため工事を始められない。宮城県では5月以降、発注工事の3割以上が入札不調」(朝日新聞12年10月18日付)という事態も生じている。当然のことながら、農業復興関連事業も影響を受けており、例えば、JAみやぎ亘理のいちご団地について「現在造成が進む水耕栽培の団地だが、被災地の人手不足により、団地の建設は大幅に遅れている」(日本農業新聞12年11月29日付)状況である。

11年度第三次補正予算による復旧・復興事業の事業完了が難しい事業も一部ではでてくる可能性があり、13年1月15日付で青森県、岩手県、宮城県、福島県の4県知事連名で出された「東日本大震災に対処するための予算措置等を求める要望書」では、人的支援等の拡大と、復旧・復興事業に係る繰越手続きの弾力的運用等の要望が打ち出されている。

(2) 被災地の行政等のマンパワー不足

事業集中により、ただでさえ自身が被害を受けた行政の事務負担が膨大になっていることも大きな問題である。

例えば、行政の事務負担に関して会計検査院は「復興交付金等合計額等が震災前の歳出決算額等の複数年分に相当している市町村も見受けられ、また、職員1人当たりの復興交付金等合計額等からみて、これら

の市町村における復旧・復興事業の実施に当たる職員に大きな事務負担が生じている」(東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書(要旨)12年10月)としている。

前述のように、営農関連の復興施策は、現在、市町村行政が主体で取り組んでいる事業が多い。市町村行政が十分に機能しないと、それら事業の進捗にも支障をきたすことになる。

なお、災害からの復旧・復興事業が集中するなか、行政と農家との調整や事業の受け皿づくり等を担う農協のマンパワー不足も深刻化している。そのため、被災地農協への全国の農協からの人的支援も現在取り組まれている。具体的には、12年6月に全中が被災地農協への職員らの派遣要領を決定し、意向調査で派遣要請があった5農協のうち宮城県のJA仙台には愛媛県のJAおちいまばりから、JAみやぎ亘理には長野県のJA上伊那から、JA南三陸には秋田県のJA秋田ふるさとから派遣が実現している(日本農業新聞12年12月19日付)。

5 今後の農協の役割について

今回みたように、12年以降の被災地の農業復旧・復興のための施策は、復興交付金事業や経営再開マスタープラン等、県・市町村行政が主体となる事業が中心である。農協は11年度に取り組まれた東日本大震災農業生産対策交付金等の農協主体事業を継続的に取り組む一方、12年以降のそれら施

策においても、農業者の合意形成や組織化による受け皿づくり等で、補完的な、しかし、重要な役割を果たしている。

さらに、13年度以降については、県・市町村行政主体の事業が完了段階に入るため、農協の役割もそれらに対応したものが求められる。例えば、各地で取組みが進むほ場整備事業は13年度以降順次完了し、多くの地区で営農再開が可能になる。そうした地区では、大区画で効率的な農業を行うための担い手が必要となることに加え、従来の農地の維持・管理を担ってきた集落機能、とくに「結」(農家・非農家を問わず行う、農地の維持管理のための草刈りや用水路清掃等の共同作業)の再構築が必要になるケースもあるとみられる。農協は今回みたような営農活動の受け皿づくりとともに、農協の地域組織の再構築、例えば、防災集団移転促進事業における集団移転先での農家組合の再編等の支援が考えられる。

また、単なる復旧ではない、地域の経済社会の再生のための農業復興のためには、被災前とは異なる新たな取組みが必要になる。今回みたように、復興交付金事業は地元負担が無い分要件が厳しいとされており、東日本大震災農業生産対策交付金^(注2)のように用途がより柔軟な事業を活用する場合は、地元行政と協力し農協も再度事業主体となって取り組む必要がある。

流通・販売面でも農協の果たす役割は大きい。先にみたように、13年度以降、ほ場整備事業の完了、園芸団地の再建等で、管内の農産物生産が急速に回復していく地域

がでてくる。そのため、流通・販売面での対応も必要であり、大震災前の取引先や市場との関係再構築、新たな販路の確保等、JAグループ全体としての支援が重要になるとみられる。既にJAグループでは、12年2月9日に農林中金がJA全農みやぎなどと共同で「JAグループ宮城 復興商談会」を開き、さらに、13年3月14日にも宮城で東北復興商談会が開かれる予定である(ニッキン12年12月7日付)。こうした販売・流通面でのJAグループ全体としての取組みもさらに強化していく必要がある。

(注2) 復興庁の13年度予算概算決定概要(13年1月28日)によれば同事業の予算は104億円と12年度29億円の3倍以上に増額された。

おわりに

筆者は12年9月から10月にかけて被災地を訪問したが、その際の率直な感想は、復旧・復興に向けて地域間の格差が広がっているというものである。現在進められている営農再開に向けた事業も、先に指摘したような様々な理由により、進捗がさらに遅れていく可能性があり、先行して取組みが始まった地域と、これからの地域で格差がさらに広がっていくことが懸念される。

被災地の営農再開に向けての取組みは、まだまだ始まったばかりであり、被害が大きかった地域ほど、営農再開に時間がかかる農業者が多いのも事実である。被災地の農協及びJAグループは、そういった方々の営農及び生活再建のために懸命の活動を続けているが、自ら被災しながらの取組み

であり、限界もある。

これからの復旧・復興を目指す被災農業者の方々が、営農意欲を失わないように、また、再開時期による不公平が生じないように、被災者に寄り添ったかたちでの切れ目のない支援の継続が行政、民間を問わず必要であろう。さらに、単なる復旧ではなく、農業者が将来に希望を持てるような復興のための新たな取組みが必要で、そのた

めの施策の柔軟な運用や拡充を期待したい。

<参考資料>

- ・結城登美雄・小山良太・農林中金総合研究所（2012）『東日本大震災 復興に果たすJAの役割』家の光協会
- ・内田多喜生（2012）「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」『農林金融』3月号

（うちだ たきお）

