

宮城県津波被災地における 農業復旧・復興の現状と課題

主席研究員 内田多喜生

〔要 旨〕

宮城県の津波被災地における農業復旧・復興は、発災後約5年を経て、全体としては進捗がみられている。しかしながら、農地復旧や施設整備の遅れから営農再開がずれこんだ地域や、被害が甚大で営農再開時期に相当の遅れが予想される地域もある。一方、既に営農再開した経営体のなかには、複数年の営農実績を積み、先進的な取り組みを行う経営体も出現している。

農業の復旧・復興の進捗は一様でなく、それぞれのステージに応じた対応が必要な段階を迎えている。農協およびJAグループは、行政および農業関連団体と連携しつつ、先行する経営体への専門性の高い支援体制を構築するとともに、今後、営農再開に取り組む「一番被害が大きかった」農業者の方々に十分配慮した復旧・復興支援を継続して行うことが必要であろう。

目 次

はじめに

1 統計データからみる農業の復旧・復興の現状

- (1) 農地・農業用施設の復興状況
- (2) 農業産出額および農協の販売品取扱高の推移
- (3) 沿岸部の農業生産構造変化

2 過去1年間に営農再開に至った事例

- (1) 土地利用型農業における営農再開

(2) 施設園芸における営農再開

- 3 営農再開経営体の中には新たな展開を図る例も
 - 4 被災地の農業復旧・復興の課題
 - 5 農協およびJAグループにおける被災地農業支援の今後の方向
- おわりに

はじめに

本稿は、東日本大震災発災から5年を迎える宮城県の津波被災地における農業の復旧・復興の現状とこの1年間の新たな取り組みを、現地調査および統計データ、公表資料、新聞記事等から確認するとともに、農業復旧・復興の課題と、これからの支援の在り方等について検討を加えるものである。

なお、大震災からの復旧・復興の取り組みは当然のことながら宮城県全体で行われているが、あまりにも膨大になるため、本稿で検討の対象とするのは、宮城県の沿岸部で津波の被害を受けた市町とする。ただし、沿岸部に限っても、本稿で取り上げる内容はごく一部であり、多様な主体による、数えきれないほどの取り組みが行われていることに留意されたい。

1 統計データからみる農業の復旧・復興の現状

(1) 農地・農業用施設の復興状況

まず、統計データ等から、農業の復旧・復興の現状について確認する。

宮城県について、生産基盤である農地・農業用施設等の足元の復旧状況をみたものが、第1表である。同表にみられるように、宮城県全体としてみると、宮城県内の復旧対象面積13,000haのうち、2016年1月末段階で約88%、約11,411haが復旧している。また、農業用施設（排水機場）に関しては、

第1表 農地・農業用施設・園芸の復旧・整備状況
(2016年1月末)

	被害状況	進捗率・復旧率	
農地 (除塩含む)	復旧対象面積 約13,000ha	着手面積 約12,701ha 着手率 約98%	完成面積 約11,411ha 完成率 約88%
農業用施設 (排水機場)	被災箇所数 69か所 (うち復旧対象 47か所)	着手箇所数 44か所 着手率 約94%	完成箇所数 43か所 完成率 約92%
園芸(園芸用 ガラス室・ハウ ス復旧面積)	復旧対象面積 約178ha (11年3月11日)	復旧面積 167.5ha	復旧率 約94%

資料 宮城県「復興の進捗状況」(平成28年2月11日)

復旧対象47か所のうち、16年1月末段階で約92%、43か所が復旧している。さらに、園芸施設に関しても、復旧対象178haのうち167.5ha、約94%が復旧しており、県全体としての復旧が着実に進んでいることがうかがえる。

ただし、農地の復旧状況は市町別にみると様相がかなり異なる。第2表は、沿岸市町を南北にならべてその耕地面積の推移をみたものである。いずれの市町も、耕地面積は徐々に回復しているが、震災前と震災後を比較すると、特に、県北と県南で回復が遅れている。こうした地域は、地勢条件

第2表 宮城県沿岸市町耕地面積推移
—2010年時点市町内耕地面積1,000ha以上のみ—

	(単位 ha, %)				
	10年	11	15	増減 面積 (15-10)	増減率 (15/10)
気仙沼市	2,220	1,430	1,560	△660	△30
南三陸町	1,210	997	1,020	△190	△16
石巻市	10,200	9,350	9,540	△660	△6
東松島市	3,060	1,750	2,730	△330	△11
松島町	1,030	930	978	△52	△5
仙台市	6,580	4,660	6,060	△520	△8
名取市	2,990	1,910	2,840	△150	△5
岩沼市	1,870	1,060	1,560	△310	△17
亘理町	3,450	1,590	2,700	△750	△22
山元町	2,050	1,120	1,590	△460	△22

資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」各年7月時点

等から被害が甚大だったことに加え、その後の復旧事業においても、自然災害や、労働力不足、資材価格高騰等による工事の入札不調等の影響もあったとみられる。例えば、宮城県沿岸部で最も被害が大きかった石巻市大川の^{ながつら}長面地区では、15年によく海水流入を防ぐための矢板の打ち込みが完了し、海水の抜き取り作業が開始され^(注1)た。同地区は13年の台風等の影響で作業の遅延を余儀なくされたもので、15年11月に初の行方不明者家族による捜索が行われた^(注2)。このように復旧・復興までの時間が今後も相当程度必要な地域があることを改めて認識しておく必要がある。

さらに、津波被災地では、農地復旧に併せてほ場整備事業に取り組む地域も多いが、それも全体的に遅れている。第3表は宮城県の農地・農業用施設等の復旧復興の計画を示したロードマップより、震災後に新た

にしたものである(15年3月時点)。そこでは、12工区中6工区で14年3月時点よりも工期が延長されていた。ほ場整備事業については、住宅再建等他の復興事業との調整による計画見直し等も、工期の遅れに影響しているとみられる。

なお、前掲第1表では、園芸施設に関する復旧率が約94%と、農地復旧の完成率約88%を上回っていた。ここで注意が必要なのは、園芸施設に関しては、被災を免れたもしくは被害が少なかった別の場所に移転して建設するケースが多いことである。被災農地の復旧を待って園芸施設を建設する場合は、農地復旧が遅れば、営農再開時期も後ずれすることになる。

(注1) 河北新報(15年6月20日付)「水没の石巻・長面7月下旬にも初の陸上捜索」

(注2) 毎日新聞(15年11月29日付)「石巻・長面地区：行方不明者の家族ら、初の捜索」

(2) 農業産出額および農協の販売品取扱高の推移

次に、被災市町の農業産出額および農協の販売品取扱高の推移をみておく。宮城県沿岸部の主要な被災市町(10年耕地面積1,000ha以上のみ)の農業産出額をみたものが第4表である。同表にみられるように、14年の農業産出額合計は358億円と、被災直後の11年314億円を、約40億円上回っている。ただし、この水準は、震災前の06年(07～10年までの市町別データはない)と比較すると約7割の水準にとどまる。また、同表より14年の農業産出額を06年と比較すると、耕地面積同様、県北と県南で、その水

第3表 震災後に新たに取り組んだほ場整備の進捗状況

(単位 ha, %)

		15年3月時点		
		受益面積	着手率	完成率
震災後新たに 取り組む地区	気仙沼	59	100	22
	南三陸	88	100	53
	牡鹿	35	37	0
	西矢本	212	84	84
	奥松島	150	0	0
	七ヶ浜	119	100	23
	名取	691	94	48
	岩沼	689	77	38
	亘理	1,105	86	46
	山元北部	122	100	29
	山元東部	479	6	0
	磯	40	100	45

資料 宮城県「東日本大震災に係る農地・農業用施設等の復旧復興のロードマップの見直しについて」(2015年3月12日)

(注) 網掛けは14年3月時点よりも区画整理工における工期が延長された工区。

準が低いことがうかがえる。

この傾向は、特に耕種作物で顕著であり、先にみたように被害が甚大だった地域での農地復旧やほ場整備の遅れ、さらにそれに伴う園芸施設整備の遅れ等が影響していることが考えられる。なお、石巻市

の産出額の落ち込みが小さいようにみえるが、これは沿岸被災農地の作付けを内陸の農地で代替できたため、沿岸部そのものの被害は、前記のように甚大でその復旧にも相当な時間がかかっていることに留意する必要がある。

さらに、津波被災を受けた沿岸部市町を管内とする農協の販売品取扱高の推移をみたものが第5表である。農協の販売品取扱高も、管内の農地や施設が早期に復旧した農協と、そうでない農協で、回復に違いがみられ、特に、農業生産基盤の大半が震災の影響を受けた宮城県南部の農協で回復が遅れている。

第4表 農業産出額の推移
—2010年時点市町内耕地面積1,000ha以上のみ—

(単位 億円, %)					
	06年	11	14	11年比 (14/11)	06年比 (14/06)
気仙沼市	22	15	15	103	67
南三陸町	17	10	10	103	60
石巻市	155	123	124	101	80
東松島市	43	26	31	121	72
松島町	16	16	15	96	95
仙台市	87	56	63	113	73
名取市	48	23	29	129	61
岩沼市	24	9	13	148	54
亘理町	65	25	37	147	57
山元町	33	13	20	155	62
合計	509	314	358	114	70

資料 農林水産省「生産農業所得統計」「被災市町村別農業産出額」

(注) 網掛けは平均を下回る市町。

第5表 宮城県沿岸5JAの販売品取扱高の推移

(単位 億円, %)

	10年度	11	12	13	14	増減額 (14-10)	増減率 (14/10)
宮城県沿岸5JA合計	242	213	207	241	246	4	1.5
JA南三陸	12	10	10	11	11	△0	△3.6
JAいしのまき	104	120	113	126	120	16	14.9
JA仙台	40	40	37	44	40	0	0.2
JA名取岩沼	32	22	22	24	29	△3	△10.5
JAみやぎ亘理	54	21	26	36	47	△7	△13.2

資料 各JAディスクロ誌等

このように、農地・農業用施設等についてみると、宮城県全体としては、復旧が相当程度進んでいるものの、地勢条件や復旧工事の進捗の違いにより、地域によっては、かなりの遅れがみられる。そして、そのことが農業産出額や農協の販売品取扱高に影響していることがうかがえる。

(3) 沿岸部の農業生産構造変化

上記のように農業生産は一定程度回復しつつある沿岸被災地であるが、その農業生産構造は、震災前と震災後で大きく異なっている。第6表および第1図は、15年11月公表の農林業センサス結果（概数値）に掲載された、被災前後の農業経営体の変化である。同表、同図をみると、沿海市区町村では、内陸市区町村に比べ、家族経営体が大きく減少する一方、法人経営および50ha以上の大規模経営体が大きく増加している。背景には、津波被害が大きかった沿岸部では亡くなられた農業者の方も多く、さらに、住居や農地・農機施設等に甚大な被害を受け、離農される方も多数に上ったことが影響しているとみられる。農地復旧や農機・施設整備が進む過程で、営農再開意思のあ

第6表 宮城県の沿海・内陸別農業経営体数変化

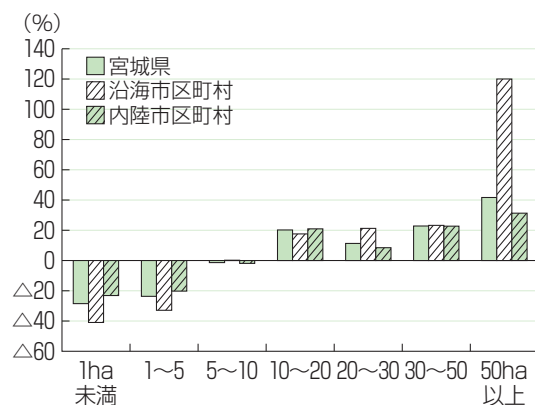
(単位 経営体, %)

	10			15年			増減率(15/10)		
	県全体	沿海市区町村	内陸市区町村	県全体	沿海市区町村	内陸市区町村	県全体	沿海市区町村	内陸市区町村
農業経営体	50,741	14,278	36,463	38,857	9,413	29,444	△23.4	△34.1	△19.2
法人経営	347	76	271	560	143	417	61.4	88.2	53.9
家族経営体	49,569	14,040	35,529	37,602	9,181	28,421	△24.1	△34.6	△20.0
組織経営体	1,172	238	934	1,255	232	1,023	7.1	△2.5	9.5

出典 農林水産省「2015年農林業センサス結果の概要(概数値)」(平成27年2月1日現在)

ている。取り組まれている主な事業としては、農地復旧と併せてほ場整備等を行う農山漁村地域復興基盤総合整備事業（以下、同事業の復興交付金基幹事業番号であるC1から「C1事業」という）と、市町が農機具を貸与等する

第1図 宮城県の経営耕地面積規模別農業経営体数の増減率(2015年/2010年)



出典 第6表に同じ

る農業者が限られるなか、その受け皿として法人設立が進んだ面もあるとみられる。また、急速な大規模化については、離農農家等の農地がそうした新設法人や既存の経営体に集積されたためと考えられる（内田（2012, 2013, 2014））。

2 過去1年間に営農再開に至った事例

前記のように、沿岸被災地の農業復旧・復興は一定の進捗がみられるが、そこでは、国の復興交付金事業が大きな役割を果たし

被災地域農業復興総合支援事業（以下、同様に「C4事業」という）がある。前者は、主に津波で被災した沿岸部で取り組まれており、後者は、津波で被災した沿岸部の農業者の営農再開等のための農機・施設等整備に利用されている。また、国による復興のための交付金としては、東日本大震災農業生産対策交付金による施設整備等の支援も続けられている。

以下では、これら事業を活用しながら15年に営農再開に至った事例をみていく。

(1) 土地利用型農業における営農再開

宮城県最北、最南のほ場整備地区は、被害甚大により農地復旧が最も遅れていたが、15年より、相次いで営農再開に至っている。

一つ目は、最北の気仙沼市、南三陸町沿岸のほ場整備事業地区である。これらのほ場整備事業地区は、三陸特有のリアス式海岸地域という地勢条件の制約から、10工区合計で約160haと小規模な工区でC1事業が進められている。加えて、高齢化・過疎化も進行しており、担い手の確保が懸念されていた（内田（2015））。しかし、農協、普及

センター等の積極的な働きかけで、10工区のうち9工区で営農組織が設立されるとともに、C4事業による農機・施設の整備が行われ、営農再開の準備が進められた。そして、事業が完了した農地から引き渡しが始まり、15年より営農が再開されている。

各工区では、引き渡しのあった農地で、米や長ネギ等の作付けを開始している。ここで、長ネギ栽培については、JA南三陸や普及センター等関連機関が特に力をいれ産地化を目指した取組みが進められている。ただし、営農再開にあたって、他の沿岸被災農地と同様に課題も多い。例えば、ほ場整備工区の一つ南三陸町在郷地区では、ねぎ栽培に取り組んだものの排水不良による生育不良が多発し、出荷可能とみられる面積が縮小した。そのため、普及センター、農業試験場による原因究明のための調査が行われ、関係機関の連携による対策が検討^(注3)されている。

二つ目は、県最南端の山元町沿岸部のほ場整備地区で営農が再開された事例である。山元町の沿岸部は農地と集落が津波により甚大な被害を受け、集落跡地も含めた大区画ほ場整備がC1事業により進められている。そして、ほ場整備地区の一つ山元東部地区では、事業が一部完了し、担い手に農地の引き渡しが始まった。

その一つが、農業生産法人「(株)やまもとファームみらい野」(以下「やまもとファーム」という)である。やまもとファームは、復旧した畑地の活用と被災農家の雇用^(注4)の確保を目的に、15年7月に設立された。同法

人は、同町東部地区の地権者55名の代表5名とJAみやぎ亘理が共同で出資を行っており、大区画化された畑地で100haを超える経営を計画している。既に、さつまいもの作付け等を開始し、さらに、露地栽培で長ネギやタマネギ、ハウス栽培でパプリカやミニトマトなども栽培する予定である。都府県ではまれな大規模畑作経営であり、農協およびJAグループも積極的にサポートを行っている。ただし、やまもとファームでも、引き渡された農地で、排水不良やがれき・石等の混入といった土壌問題が生じており、今後の改善が必要となっている。

このように、県内で営農再開が最も遅れていた県最北、県最南の沿岸ほ場整備地区でも担い手による営農がようやく始まった。しかし、いずれの地区でも懸念されていた土壌の問題が発生し、その改善が生産者にとって大きな課題となっている。

(注3)「宮城の農業普及現地活動情報」(15年12月2日)「南三陸町在郷地区のねぎ栽培ほ場で現地検討会を開催」

(注4)河北新報(15年8月1日付)「被災農地で野菜生産へ 山元の農家と法人」

(2) 施設園芸における営農再開

次に、施設園芸において、営農再開した事例である。先に指摘したように、施設園芸では土地の確保さえできれば早期復旧が可能とみられるが、以下の事例は、津波被災農地の復旧後に施設建設を行ったことから、営農再開が15年となった。

一つ目は、仙台空港に隣接する名取市沿岸部北釜地区のパイプハウス団地である。北釜地区は、震災前は多数のパイプハウス

が展開し、チンゲンサイ、小松菜等の一大野菜産地であった。しかし大震災の津波で、これらパイプハウスが全て流出するとともに生産者の居住していた農業集落そのものが大きな被害を受けた。現地での営農再開は早期には難しく、内陸部に移転し営農再開に取り組む農家や、さらには、市外で生産を再開する農家もあった。

北釜地区ではC4事業によるパイプハウス整備が被災農地の復旧を待って計画されたものの、引き渡しは15年4～6月にかけてようやく行われた。そして、約300棟のパイプハウスが、担い手として2つの組織、(株)名取北釜ファーム(以下「北釜ファーム」とい^(注5)う)と北釜野菜組合に引き渡された。いずれも被災前に北釜地区で野菜生産を行っていた農家の組織であるが、北釜野菜組合は任意組織として、北釜ファームは法人として設立された。両組織ともに、チンゲンサイ、小松菜等の野菜生産を既に開始している。

ここで北釜ファームの特徴的な取り組みは、同ファームの生産物を全量買い付け、選果、包装、加工品製造などを手掛ける関連会社(株)エヌ・ケー・エフを設立していること^(注6)である。この販売会社には、北釜ファームの支援企業が参画し、そのなかには山形県の卸売会社もあり、日本海側と太平洋側を結んだ広域連携となっている。

二つ目は、宮城県北部の沿岸被災農地に県内最大規模の園芸施設が営農を開始した事例である。施設を運営しているのは気仙沼市本吉町の(株)サンフレッシュ小泉農園で、気仙沼市の被災した3戸の農家が集

まって14年10月に設立された。

同社は東日本大震災農業生産対策交付金を利用し、津波により壊滅的被害を受けた気仙沼市本吉町小泉地区に約2haのオランダ式のフェンロー型温室を建設し、現在トマトの養液栽培に取り組んでいる。仮設住宅の住民など約30人のパート従業員を雇用し、15年秋には最初の出荷が行われ、初年度に600トンの出荷、2億円の売上げを目指^(注7,8)している。技術、規模ともに、それまでの地域農業にはなかった先進的な取り組みとして注目され、普及センター、農協等も生産技術・販路確保の課題等についてサポートしている。

(注5) 河北新報(15年7月2日付)「震災後初の野菜収穫 ハウス144棟再建」

(注6) 山形新聞(15年8月31日付)「本県2社、県境越えて復興後押し 宮城・名取市の農産物販売会社発足」

(注7) 農業共済新聞(15年9月23日付)「ハウストマト 初年度は600トン・2億円が目標」

(注8) 毎日新聞(15年12月6日付)「ハウストマトで復興を 被災農地集約、仮設住民雇用も」

3 営農再開経営体の中には 新たな展開を図る例も

前節でみたように農地復旧の遅れ等により15年から16年にかけてようやく営農再開した経営体がある一方で、ほ場整備が早期に完了した仙台平野の土地利用型経営体や、内陸に用地を確保し営農を再開した施設園芸経営体は、新たな展開を見せ始めている。以下では2つの取り組みをみておきたい。

一つ目は、仙台市若林区沿岸部の井土地区で設立された(農)井土生産組合である。

井土地区は、仙台市沿岸でも最も被害の大きかった地区の一つで、多くの農家が地区外へ移住するなか、営農再開の受け皿として12年12月有志15名によって同組合は設立された。JA仙台は地域農業の振興と地域資源の維持管理を図るため、同組合の設立を支援するとともに、出資も行っている。同組合は14年よりほ場整備地区で営農を再開したが、その経営面積は約100ha、うち大区画となった水田が85ha、さらに、畑寄せにより団地化した畑地が15haと、都府県ではまれな平野部での大規模経営である。

ほ場整備農地で最初の作付けとなった14年は、畑作において排水不良等が発生し不作となったが、15年は、ほ場整備の補完工事等もあり生産はおおむね良好に推移した。注目されるのは、大区画ほ場での約8haの長ネギ栽培^(注9)で、この取組みは加工業者との契約栽培^(注10, 11)であり、また、農林水産省の加工・業務用野菜生産基盤強化事業（業務用野菜の栽培に必要な技術導入に掛かる費用を支援する事業^(注12)）の対象になっている。同事業は、全農みやぎ県本部が事業主体となり、JA仙台、JAみどりの、JA南三陸の生産者（JA南三陸では被災農家も参加）が参加する広域の取組みとなっている。

筆者は昨年3月の本誌（内田（2015））で、米価下落で複合経営が必須となるなか、津波被災ほ場整備地区での畑作について「産地化や高付加価値化も視野に、販路や流通、保管施設等について、単協にとどまらない広域の連携が必要」との関係者の声を紹介したが、そうした取組みが農協およびJAグ

ループの協力もあり着実に進んでいることを示している。

二つ目は、宮城県最南部に位置する亶理町、山元町のいちご団地である。亶理町、山元町の沿岸部は、約380戸の農家が、96haのいちご栽培を行う東北一のいちご産地であったが、東日本大震災による津波被害で栽培面積の95%が被災するなど甚大な被害を受けた。いちご産地の復興のため、C4事業によるいちご団地整備が計画されたが、地盤沈下等で沿岸部での用水確保が困難となり、従前地での再開は困難であった。そのため、それまでの土耕中心から高設ベンチ栽培による養液栽培へ転換したうえで、内陸部に移転し、両町合わせて7か所にいちご団地の建設が行われたのである。そして、13年9月初めての引き渡しが行われ現在151戸の農家が、約41haの鉄骨ハウスで生産に取り組んでいる。

初年度に入居した生産者は16年産（15年秋からの出荷）で3作目を迎えるが、2作目まで生産は順調に進みJAみやぎ亶理のいちご販売金額も15年産で震災前の約8割まで回復し、反収も震災前の3.5トンから、14年産3.9トン、15年産4.2トンと順調に増加している^(注13)。そして、いちご団地では反収のさらなる増加等を目指した新たな取組みも続けている。例えば、14年10月には県のIT活用営農指導支援事業を利用し、亶理町内の浜吉田いちご団地の生産農家18戸に栽培環境モニタリングシステムを導入した^(注14, 15)。このシステムは、ICTを活用しwebカメラでほ場を監視するとともに、センサーでハウス

内の温度、湿度、二酸化炭素濃度等を視覚化し、スマートホン、タブレット等で確認できるものである。これらの情報は普及センター、農協、試験場などとも共有され、いちご団地の技術レベルのさらなる高度化を進めるものと期待されている。

このように、震災後に新たなほ場、施設で営農再開に至った経営体のなかには、復旧・復興の初期ステージから、次の新たな展開を目指すステージに移行しつつあるケースも出てきている。

(注9) 農林水産省東北農政局「東北地域の加工・業務用野菜優良取組事例一覧 井土生産組合(宮城県仙台市)」

(注10) 日本農業新聞 e 農net (15年9月29日付)「復興へ長ネギ大規模栽培 全量加工業者と契約 仙台市の井土生産組合」

(注11) 日本農業新聞 e 農net (15年6月3日付)「米依存脱却へ 業務用野菜産地化進む 秋田、宮城全農県本部 複合経営を主導」

(注12) 「本事業は、産地要件を満たす産地のうち、機械化の推進など生産・流通の構造改革の取組と土層改良など作柄安定のための取組を一体的に行い、対象契約に従って長期的かつ安定的に出荷を行う産地を対象に、定額の面積払により支援する事業。」「助成単価は事業対象面積当たり、7万円/10a(1年目)、5万円/10a(2年目)、3万円/10a(3年目)」農林水産省「加工・業務用野菜生産基盤強化推進事業について」(平成28年1月)。

(注13) 「みやぎ復興プレス」第43号(15年12月1日)「いちご団地に実りの季節!」

(注14) 「宮城の農業普及現地活動情報」(14年12月12日)「亘理町いちご団地環境研修会を開催」

(注15) (株) 四国総合研究所ホームページ「栽培環境モニタリングシステム『ハッピー・マインダー』導入事例」

4 被災地の農業復旧・復興の課題

ここまで宮城県津波被災地での農業復

旧・復興の現状について、統計データ、事例等により確認してきた。本節ではそれらを踏まえ、宮城県津波被災地での農業復旧・復興における課題について、整理しておきたい。

第一に、16年3月に集中復興期間が終わるとはいえ、今回みたように農地復旧や施設整備が遅れ、経営再開間もないもしくは経営再開がまだ見込めない経営体が相当数存在することである。こうした経営体は、関係者の言葉を借りれば、「被害が最も大きかったため、経営再開が最も遅れた(遅れる)」ことになる。そして「被害が大きかったゆえに再開が遅れた農業者がようやく再開するときに、もし様々な支援が打ち切られれば著しく不公平になる」とする意見も多数聞かれた。

公的な支援については、集中復興期間が終わっても、16年度以降は「復興・創生期間」に移行し、復興交付金の基幹的事業は地方負担ゼロ(効果促進事業は5%地方負担)^(注16)になるとされた。単年度ではなく、20年度まで5年間の財源フレームが示されたことは評価できるが、例えば、石巻市の長面地区での営農再開は17年以降になるとみられ、そこでの補完工事や附帯工事(用排水路や農道等の整備)が完了するのは、さらに相当の年数が必要とみられる。つまり、21年度以降も震災からの農業復旧・復興の取組みが続く可能性に留意する必要がある。

第二に、昨年も指摘したが、ほ場整備を終え引き渡された農地に多くの問題が発生していることである。15年以降に引き渡し

された農地でも排水不良や客土における石の混入、地力不足が生じていた。排水路の整備等、ほ場整備の補完工事に対応が可能な部分もあるとみられるが、土壌の物理性の改善や地力の回復には長期にわたる取り組みが必要で、農業者が毎年対応していく必要がある。東日本大震災農業生産対策交付金の利用等による土壌改善の取り組みも行われているが、短期での改善は難しく、息の長い公的な支援も検討されるべきであろう。

第三に、被災各地で設立された経営体間の格差が大きくなっていることである。これは、経営体の設立にかかわった普及センター等関係機関が当初より懸念していたことであり、対応強化が必要との指摘を筆者も行ってきた（内田（2015））。

背景の一つには、経営体の設立時期の違いがある。大震災発災後、立ち上げが早かった経営体は既に5年目を迎え、農地や農機施設等の整備も完了し、技術、経営管理等で様々な課題を克服したうえで、一部には次の発展段階へ移行しつつある経営体も出てきている。その一方、経営開始間もなく、生産施設の整備や経営管理面の体制作りを含めまだまだ時間が必要な経営体もある。そのため、関係機関も画一的な対応が難しい状況である。さらに、土地利用型農業についてはほ場条件の地域間格差もある。例えば、本稿のなかで取り上げた三陸沿岸のほ場整備地区では、仙台平野のそれに比べ、整備対象面積、区画1枚当たり面積ともに小さく、生産性向上効果は限られる。

第四に、販路確保の問題があげられる。

本稿でみたように15年以降も、被災地では新たなほ場、施設で、多くの経営体が営農再開に至っている。しかし、震災後かなりの時間が既に経過し生産量の回復が進むなかで、農産物の販路確保が従来以上に大きな課題になっている。農業関係者からは、特に園芸作物で、営農再開しても震災前取引していた市場が既に他産地に置き換わり取り戻すのが難しいケースや、新規取組による生産物が地元市場で受けきれないケースがみられるという声もきかれた。

（注16）復興庁「平成28年度以降5年間（復興・創生期間）の復興事業について（案）」（平成27年6月）

5 農協およびJAグループにおける被災地農業支援の今後の方向

大震災発災直後から、農協およびJAグループは総力をあげて、ボランティア等の人的支援や物資支援、金融支援等、被災地住民の生活再建および農業者の農業復旧・復興に大きな役割を果たしてきた。農業産出額の回復にみられるように、それら支援が非常に大きな成果をあげたことは間違いない。そのうえで、今後の農協およびJAグループの支援の方向について、前節で上げたそれぞれの課題に即して検討したい。

一つ目の支援の継続については、15年の第27回JA全国大会決議でJAグループは、「今後とも震災復興を『風化させない』『継続して取り組む』ことを基本的考え方」とし、「農業振興と生活インフラ機能の発揮を

通じて、被災地の営農・地域生活の復興に貢献していく」と、継続する方針を既に強く打ち出している。^(注17)

そのうえで、今後営農再開が進むとみられる最も被害が大きかった地域は、地域全体の被害が甚大で、生活再建が途上の方も多いことに留意する必要がある。今回の聞き取り調査においても、依然仮設住宅に住みながら15年ようやく営農を再開された農業者の方もおられた。そのため、営農面だけでなく、生活金融面やコミュニティの再建等地域づくりの支援も必要とみられ、総合事業体としての農協およびJAグループの強みを発揮した支援を行っていく必要があろう。

二つ目の土壌の問題については、農協およびJAグループとして、土壌改良剤の支援等様々な取り組みを行っている（内田（2015））。今後、農地復旧に伴い大きな問題となる可能性が高い堆肥の確保については、内陸部の畜産農家や牧場等と沿岸のは場整備地区で既に始まっている広域連携を、農協およびJAグループとして、さらに進めていくことが考えられる。

三つ目の経営体間の格差に関しては、JAいしのまきが「いしのまき農業協同組合農業法人会」を立ち上げ、管内の農業法人向けの集団研修会や相談会を実施しているように、農協およびJAグループが、普及センター等の関係機関と連携し、立ち上げ後間もない経営体に対し経営体制の整備・向上等を図る場を提供することも重要であろう。また、地勢条件の格差に対しては、条件不利地域において複数の組織経営体が広域に

連携し、経営の効率化や多角化に取り組むことを支援することも考えられる。例えば、広島県のJA三次が管内の集落法人のネットワークを構築しているような取り組みも参考になろう（石田・農林中金総合研究所（2015））。一方で、先行する経営体に対しては、JAグループ宮城が発足させた「担い手経営体支援チーム」（内田（2015））のように、グループ横断的な専門性の高い支援体制を構築するなど、それぞれの経営体の発展段階や取り巻く環境に応じたきめ細やかな対応をしていく必要がある。

四つ目の販路確保の問題に関しては、当然のことながら、農協およびJAグループとしての強みを特に発揮できる部分と考えられる。本稿の事例でみたように、農協およびJAグループが協力することで、被災地の新設法人が新たな販売チャネルを確保したケースも既にみられている。さらに、15年秋からは仙台平野沿岸部のは場整備地区で本格的に地下灌漑システム導入工事が始まっている。^(注19)これにより水田の汎用化が進み、大区画は場での畑作物生産も可能となる。新たな産地形成につながることも考えられ、販路確保も含め農協およびJAグループとして主体的に対応していく必要があろう。

(注17) JA全中「第27回JA全国大会決議組織協議案」（15年10月）

(注18) 同支援チームは、15年10月に拡充・強化され、県内全域での支援事業を行う「担い手サポートセンター」となった。（JA宮城中央会ホームページ〔15年10月1日〕「『担い手サポートセンター』を設置しました」）

(注19) 仙台市「地下灌漑システムの設置について」（県営は場整備事業名取地区集落説明会資料）（15年12月3日）

おわりに

発災から既に5年がたつが、ほ場・施設等の復旧が遅れ、依然として営農再開に至らない被災農業者の方々も存在する。今回みたように、ほ場・施設等の復旧が完了するにはまだ時間がかかるとみられ、関係者が指摘するように「一番被害が大きかった農業者の営農再開が最後になる」可能性が高い。その一方で、先行する地域では大規模化・組織化等が進むなど農業生産構造が大きく変化し、将来の日本農業のモデルともいえるべき経営体が出現しているのも事実である。

このように、復旧・復興の進捗は一様でなく、それぞれのステージに応じた対応が必要な段階を迎えている。農協およびJAグループは、行政および農業関連団体と連携

しつつ、先行する経営体へのより専門性の高い支援を行うための体制を構築するとともに、今後、営農再開に取り組む「一番被害が大きかった」農業者の方々に十分配慮した復旧・復興支援を継続していくことが必要であろう。

<参考文献>

- ・石田信隆・農林中金総合研究所編著（2015）『「地方創生」はこれでよいのか』家の光協会（74～80頁）
- ・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
- ・内田多喜生（2013）「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」『農林金融』3月号
- ・内田多喜生（2014）「大震災から3年を経た農業復旧・復興施策の動向と農協の取組み」『農林金融』3月号
- ・内田多喜生（2015）「宮城県津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題」『農林金融』3月号

（うちだ たきお）

