

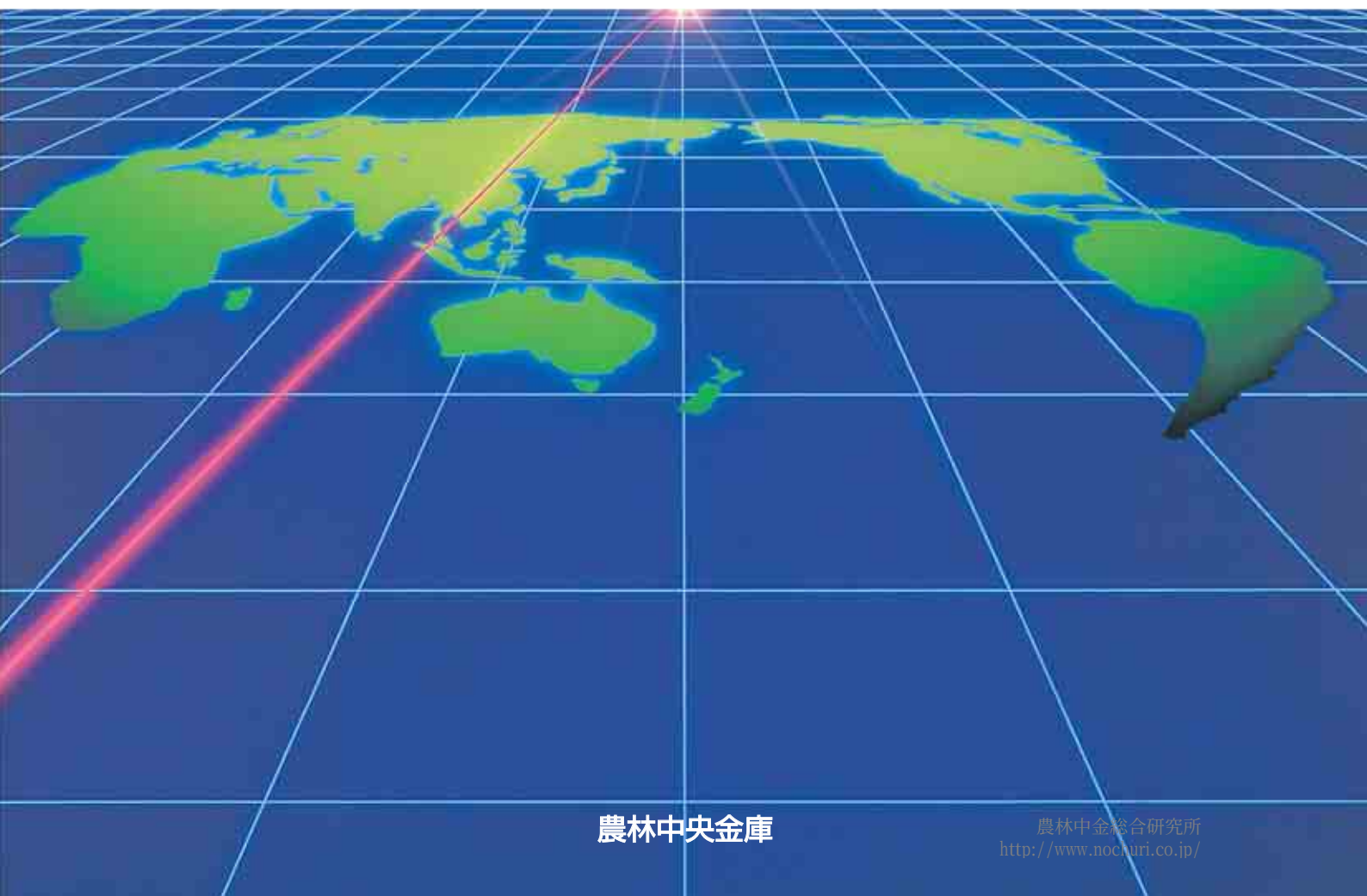
農林金融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2015 **3** MARCH

震災復興への取組み ——東日本大震災から4年——

- 宮城県の津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題
 - 岩手県における農業復興の取組みと農協の役割
 - 福島県の農業復興へ向けた課題
- 農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化
 - 東日本大震災の住宅再建に関する地域差



東日本大震災から4年を経て

まもなく東日本大震災発生から4年の月日を経ようとしている。筆者が被災地を初めて訪れたのは発災から1か月半ほど経過し、一般車両の通行もおおむね可能となった2011年4月末であったが、その時点でも、目の当たりにする破壊された町々の姿は衝撃であり、今でもはっきりと脳裏に焼き付いている。被害が深刻だった地域ではいまだに復興の途上というところも多いが、あのような筆舌に尽くしがたい困難な状況から、今日まで一步一步、復興のあゆみを続けてこられた被災地の方々に心よりの敬意を表したい。

本号では、被災3県における農業と生活の復旧・復興の現状、および農協、行政、実際の農業者等、様々な方の復興への取り組みについてまとめている。復興の現場では日々新たな課題に直面し、それらへの対応を迫られていると思われる。われわれが聞き取り調査やデータ収集等を通じてご紹介する事例はその一部分であることはいまでもない。

それを踏まえたうえで、農業復興の過程における足元の特徴的な事態の一つとして指摘できるのは、津波被害の甚大であった沿岸部にまで営農再開が進捗したこともあり、深刻な土壌問題が広範に顕在化していることである（内田論文参照）。津波被災地においては、がれきが撤去されて農地の除塩等が行われ作付可能となった農地でも、表土がより深く流出した箇所（沿岸部等）では、客土した土の問題等により質・量ともに十分な農作物が収穫できないといった事態が多発している。そのために土壌改良剤や堆肥の投入等の対策が既に講じられているが、震災前のような土壌に回復するまでには相当の時間と費用・労力を要することも明らかである。その点では、小針論文が紹介している陸前高田市の復興過程における「農地由来の土壌の分別」は、記録し記憶すべき貴重な取り組みといえよう。

土壌の関連では農地の放射能汚染により、除染の遅れもあって原発周辺地域における営農再開の妨げになっていることが福島県では依然大きな問題であり（行友論文参照）、避難指示区域指定から解除される地域が今後広がることを考えれば、より重要性を増す問題といえる。岡山論文で論じられているように、生産者・消費者ともに納得できるような農用地土壌汚染防止にかかる法体系の整備と、法律に基づく管理体制の構築が必要であり、そのことを、風評被害の払拭につなげていくことが重要と思われる。

食糧生産が可能な土壌は、地球表面でたった15cmから20cmほどしか存在せず、肥沃な畑では土壌1g当たり1億から10億の微生物がいるとのことである（中西友子『土壌汚染』より）。土壌流出の影響については当初から危惧されていたことではあったが、震災・原発被災によって失われた資源の大きさ、貴重さに改めて思いを致すとともに、現状から出発して改善への取り組みを強化していくことが求められる。

そのほかにも米価格下落に伴う複合経営への取り組みなどの課題も大きいですが、それは被災地以外にもあてはまるもので、その意味で「復興」のフェーズから脱しつつある地域も増えている。しかし復興の進捗は地域ごとに異なっており、地域の実情に応じた復興への取り組みにおいて協同組合の果たすべき役割は引き続き大きく、全国からの支援の必要性も依然大きいといえよう。

（（株）農林中金総合研究所 調査第一部長 小野澤康晴・おのざわ やすはる）

今月のテーマ

震災復興への取組み
——東日本大震災から4年——

今月の窓

東日本大震災から4年を経て

(株) 農林中金総合研究所 調査第一部長 小野澤康晴

宮城県の津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題

内田多喜生 —— 2

復興過程で発揮される協同の力

岩手県における農業復興の取組みと農協の役割

小針美和 —— 14

求められる「つながり」の回復

福島県の農業復興へ向けた課題

行友 弥 —— 30

JAグループ福島取組みと法整備の必要性

農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化

岡山信夫 —— 46

東日本大震災の住宅再建に関する地域差

多田忠義 —— 62

談話室

震災復興に逆行する農協改革

福島大学 経済経営学類 教授

うつくしまふくしま未来支援センター 副センター長

小山良太 —— 28

統計資料 —— 78

本誌において個人名による掲載文のうち意見に
わたる部分は、筆者の個人見解である。

宮城県の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では、被害甚大な一部の地域を除き農地及び農業用施設の復旧と担い手の確保が進み、多くの地域で営農が再開されている。ただし、営農再開に伴う課題も生じており、とくに、土壌改良の実施や販売環境変化への対応は、早急に取り組みが必要となっている。

農協及びJAグループ、さらに普及センター等農業関連機関が各地域で対応を開始しているが、今後は、より広域的な課題への対応も必要になろう。また2015年度までの「集中復興期間」に、営農再開がかなわない被災農業者も多いとみられ、支援体制の継続が求められる。

目 次

はじめに

1 農地・農家・農業生産の復旧・復興

- (1) 農地及びその関連施設
- (2) 農業者の営農再開
- (3) 農業産出額と農協の販売品取扱高推移

2 農業関連の主な復旧・復興施策と営農再開の 現状

- (1) 復興関連施策の動向
- (2) C1、C4事業等による営農再開

3 生産再開により見えてきた課題

- (1) 津波被災地区での土壌問題
- (2) 新設法人の経営体制にかかる課題
- (3) 販売環境変化にかかる課題

4 課題への対応

- (1) 土壌問題に対して
- (2) 新設法人の経営体制の整備
- (3) 販売環境変化

おわりに

はじめに

本稿では、大震災発災から4年がたった宮城県の津波被災地の農業復旧・復興の現状を統計データ等より確認するとともに、公表資料、新聞記事や現地での聞き取り調査等をもとに、農業復旧・復興に際して生じている様々な課題（主に土地利用型農業について）に検討を加える。さらに、それらの課題に対する農協、JAグループ、普及センター等農業関連機関の取組みも交えながら、今後の被災地の農業復旧・復興のために必要な取組みの方向を考えたい。

なお、被災地では現在も様々な取組みが多様な主体により実施されており、本稿で取り上げる事例はそのごく一部であることに、留意されたい。

1 農地・農家・農業生産の復旧・復興

まず、宮城県における被災からの農業復旧・復興の現段階の状況を確認しておく。

(1) 農地及びその関連施設

宮城県によれば、生産基盤である農地・農業用施設については、被害が甚大な一部の地域、農地復旧と圃場整備を並行して進めている地域を除き、ほぼ復旧している。

農地については、第1表にあるように、宮城県内の復旧対象農地13,000haのうち、2015年1月末段階で82%、10,619haの復旧

第1表 農地及びその関連施設の復旧・整備状況
(2015年1月末)

	被害状況	進捗状況	
農地	復旧対象面積 13,000ha	着手面積 11,950ha 着手率 92%	完成面積 10,619ha 完成率 82%
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 44か所 着手率 94%	完成箇所数 37か所 完成率 79%

資料 宮城県「復興の進捗状況」(平成27年2月11日)

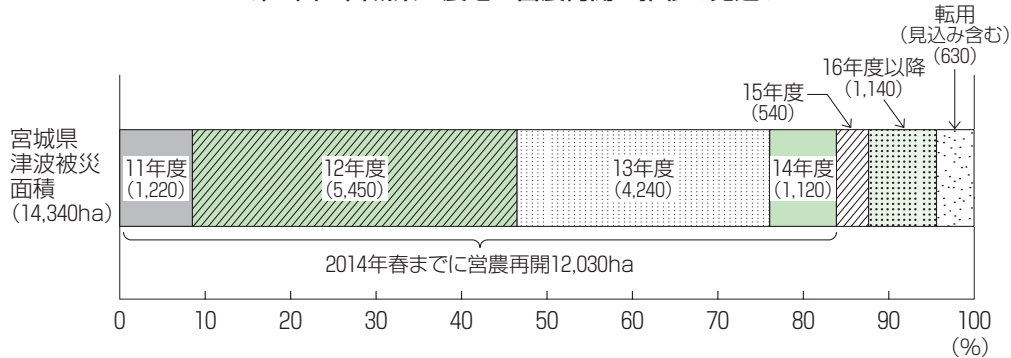
が完成している。また、農業用施設（排水機場）に関しては、復旧対象箇所47か所のうち15年1月末段階で、37か所、79%が復旧している。

このように農地及びその関連施設については、14年中に復旧・整備済みの農地・施設が8割前後に達し、復旧が着実に進んでいることがうかがえる。

次に年度別に、農地の営農再開状況をみたものが、第1図である。12年度に5,450haに上った営農再開面積は、再開面積が増えるにつれ年々縮小し、15年度は540haとピークのほぼ10分の1となる見込みである。ただし、16年度以降に復旧が遅れる農地が1,140haあることに注意すべきであろう。

また、地域ごとに復旧の進捗に大きな違いがあることにも留意する必要がある。例えば、第2表は震災前後の市町別耕地面積推移をみたものである。同表にみられるように、特に県内の最北の気仙沼市、最南の山元町で、農地復旧が他地域に比べ遅れている。これは、圃場条件や被害の程度が他地域からみて厳しいことが影響している。

第1図 宮城県の農地の営農再開の推移と見通し



資料 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況(平成26年11月)」

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	12	13	14	増減率 (14/10)
気仙沼市	2,220	1,430	1,410	1,430	1,380	△37.8
南三陸町	1,210	997	989	989	975	△19.4
石巻市	10,200	9,350	9,320	9,360	9,320	△8.6
東松島市	3,060	1,750	2,430	2,510	2,630	△14.1
松島町	1,030	930	1,010	1,010	1,010	△1.9
仙台市	6,580	4,660	4,810	5,830	6,230	△5.3
名取市	2,990	1,910	2,290	2,460	2,830	△5.4
岩沼市	1,870	1,060	1,040	1,290	1,580	△15.5
亘理町	3,450	1,590	2,130	2,460	2,690	△22.0
山元町	2,050	1,120	1,130	1,230	1,500	△26.8

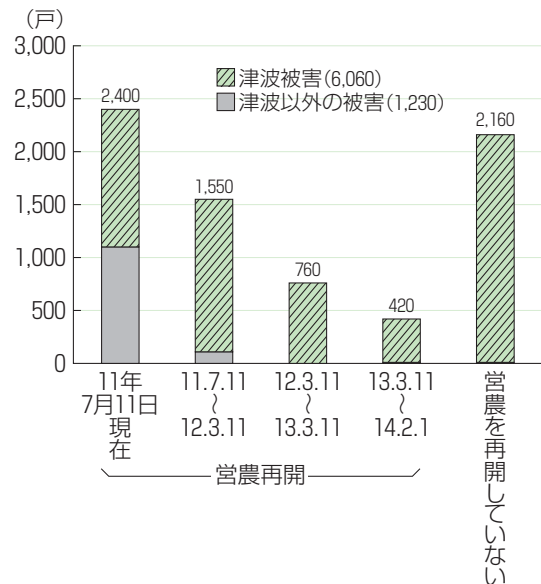
資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」各年7月時点

(2) 農業者の営農再開

次に、農業者の営農再開状況を見ることとする。宮城県内の東日本大震災の被災農業者は7,290戸で、そのうち14年2月1日までに営農再開した経営体は5,130戸、約7割である。そして、第2図にみられるように営農を再開する経営体は年々減少している。営農再開に至っていない経営体の中には、既に離農している経営体（例えば、農地復旧に合わせて設立された組織経営体に農地を預け、自らは離農した等）も多いとみられるが、農地復旧が進まず営農再開できない経営体も一部にあるとみられる。

また、営農再開できない理由をみると、

第2図 宮城県の東日本大震災で被害のあった農業経営体の営農再開状況



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」「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況」

当然のことながら「耕地や施設が使用（耕作）できない」とする回答が圧倒的に多い（第3表）が、「生活の拠点が定まらない」の回答も依然3割を超えている。前述の通り、被災地での農地やその関連施設等の生産基盤の復旧は着実に進みつつあるが、住宅整備の遅れは否めず、それが営農再開に与えている影響も無視できない。

農地等の被害が甚大な地域で、また生活

第3表 営農再開できない理由(複数回答)

	(単位 %)					
	生活拠点 が定まらない*	耕地や施設が 使用(耕作) できない*	農機具が確保 できない	農業労働力が 足りない	営農資金に不安 がある	その他(病気や ケガ等)
12年3月11日	31.4	96.6	48.5	6.7	39.6	4.9
13. 3. 11	37.7	95.5	52.3	7.2	38.2	1.2
14. 2. 1	34.9	94.3	38.3	2.6	21.1	3.7

資料 第2図に同じ

(注) *は原発事故の影響による場合を除く。

第4表 農業産出額の推移

	(単位 億円, %)					
	10年	11	12	13	増減額 (13-10)	増減率 (13/10)
全国	81,214	82,463	85,251	84,668	3,454	4.3
うち 米	15,517	18,497	20,286	17,807	2,290	14.8
野菜	22,485	21,343	21,896	22,533	48	0.2
果実	7,497	7,430	7,471	7,588	91	1.2
畜産	25,525	25,509	25,880	27,092	1,567	6.1
宮城県	1,679	1,641	1,810	1,767	88	5.2
うち 米	667	749	885	792	125	18.7
野菜	268	222	217	231	△37	△13.8
果実	22	23	22	22	0	0.0
畜産	640	584	626	658	18	2.8

資料 農林水産省「生産農業所得統計」

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	増減額 (13-10)	増減率 (13/10)
宮城沿岸5JA合計	242	213	207	241	△1	△0.3
JA南三陸	12	10	10	12	△0	△1.8
JAいしのまき	104	120	113	126	22	21.0
JA仙台	40	40	37	44	3	8.7
JA名取岩沼	32	22	22	24	△8	△24.9
JAみやぎ亘理	54	21	26	36	△18	△33.1

資料 各JAディスクロ誌等

環境の整備の遅れている地域で、意欲がありながら15年度までの「集中復興期間」に営農再開条件が整わない農業者が存在することに、関連機関は十分留意する必要がある。

(3) 農業産出額と農協の販売品

取扱高推移

最後に、宮城県品目別農業産出額と、沿岸5JAの販売品取扱高の推移をみていく。

宮城県の主な品目別農業産出額の推移をみたものが第4表である。同表にみられるように、13年の農業産出額は10年のそれを上回るが、その増加分はほとんどが米によるもので、野菜については、10年の水準を下回っており、回復が遅れている。

また、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。被災市町の中でも早期に農地や施設が復旧した市町と、そうでない市町で、農業産出額の回復に違いがみられ、とくに、管内農業生産基盤の大半が

震災の影響を受けた宮城県南部での回復が遅れている。

全体としてみれば、生産額も震災前の水準に回復しつつあるが、一部の品目、地域で、その回復に遅れがみられるのが現状である。

2 農業関連の主な復旧・復興施策と営農再開の現状

ここでは、これまでの農業関連の主な復旧・復興施策の概要を振り返るとともに、それら施策による営農再開の事例について、みておきたい。

(1) 復興関連施策の動向

11年の大震災発災直後は、緊急対応的な各種の施策とともに、農地や用排水機場等生産基盤の回復のための災害復旧事業が着手された。その際、生産基盤回復までの農業者所得確保の手段として実施されたのが、被災農家経営再開支援事業である。この事業は、農地のがれき除去等のために農業者が組織した復興組合等に支援金を交付するもので、所得を失った農家の貴重な収入源となるとともに、その際に設立された復興組合が、復旧後の担い手組織の母体となるケースも多かった。対象面積は農地復旧とともに縮小し、14年度は11年度の約6分の1の面積で取り組まれている。

また、生産手段を失った農業者に農機・施設等を支援するための施策としては、まず11年度に、国の東日本大震災農業生産対策交付金（以下「農業生産対策交付金」という）が開始された。JAグループからも全農「災害対策積立金」、農林中金「復興支援プログラム」等を活用した支援が始まり、全国の農協からも被災地農家の営農再開支援のために膨大な物的・人的支援が行われた（具体的な内容については、内田（2012, 2013, 2014）参照）。

12年度からは国の復興交付金事業による支援も始まる。復興交付金事業の中で農業復興のために取り組まれている主な事業としては、農地復旧と合わせて圃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、被災地の

市町が農機具を貸与等する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での担い手組織の営農再開や、沿岸部で被災した施設園芸農家の内陸部で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。

(2) C1・C4事業等による営農再開

前述の農業復旧・復興のためのC1, C4事業の利用について、宮城県では、まず、12年に亘理町、山元町でC4事業によるいちご団地整備の取組みが始まり、その後、津波被災地でC1事業（仙台東地区では国直轄事業で行われており、以下「国直轄事業」という）による圃場整備事業の進捗等に合わせて、C4事業の利用が各地で進められていった。

まず、C4事業の代表的な取組みをみていく。

a C4事業による施設園芸の営農再開

C4事業を活用した取組みで最も大規模なものは、JAみやぎ亘理管内で取り組まれたいちご団地の造成である。JAみやぎ亘理管内の亘理町、山元町は震災前、東北一のいちご産地として、約380戸の農家が、96haのいちご栽培を行っていた。しかし、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。このいちご産地の復興のため、C4事業によるいちご団地の整備が計画されたのである。

具体的には農協管内に点在していたハウ

スを7か所の団地に集約し、さらに土耕が中心だった栽培方法を、高設ベンチ養液栽培に転換することで、生産性の高い農業を実現するというものであった。土耕から高設ベンチ養液栽培への移行には農家の不安もあったが、農協、普及センター、研究機関、さらに施設メーカーがチームを組んで、対応にあたった。

13年9月には施設の引き渡しが行われ、同年12月に初めての出荷が行われた。現在は、両町合わせて被災農業者151名が7か所、41haの鉄骨ハウスでいちご栽培に取り組み、14年11月には2シーズン目の出荷が始まっている。生産は順調に推移しており、大震災前よりも単位収量は増え、品質も向上している。単位収量が増えたため、農家の出荷作業の負担も増えたが、農協がコンテナ出荷に取り組むなど、農家負担の軽減を図っている。

このように、いちご団地が比較的順調に取り組まれている背景としては、参加農業者や農協をはじめとする関連機関の努力はもちろんであるが、いちご団地が農家単位で割り振られ、経営規模や栽培品目、栽培期間に大きな変更はなく、従来の家族経営の延長線上で再開できたことも大きかったとみられる。

b C1及び国直轄事業・C4事業による 土地利用型農業の営農再開

津波による被害が大きかった沿岸部では、農地復旧に加え、C1及び国直轄事業により圃場整備が行われると同時に、それら圃

場整備地区の農業の担い手として、多数の法人や任意組織等の組織経営体が設立された。ただし、構成員である被災農業者も津波により農機、施設等が流出していたため、多くの地域で農機や乾燥施設等の整備がC4事業により行われた。

これら組織経営体の多くが13年度までに農協やJAグループ、普及センター等関連機関による支援を受け、営農を再開している(内田(2012, 2013, 2014)参照)。ここでは、宮城県内でも農地の復旧・整備が遅れていた仙台市の仙台東地区、宮城県最北の気仙沼市、南三陸町、最南の山元町の圃場整備地区での営農再開の状況について、ふれておきたい。

(a) 仙台東地区での圃場整備事業地区での 営農再開

仙台東地区では大規模な圃場整備事業が国直轄によって行われている。対象地区のうち内陸部は農地復旧が先行し、沿岸部では圃場整備と農地復旧が並行して行われている。そして、圃場整備事業が最初に完了し、営農再開したのが仙台市若林区井土地区の(農)井土生産組合である。井土地区は、仙台市沿岸の中でも最も被害の大きかった地区の一つであり、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^(注1)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^(注2)を支援するとともに、出資を行っている。同組合は水稻85ha、畑15haを手掛け、集約化された畑でJA仙台の提案で機械化による

省力化が期待できる玉ねぎ生産に取り組むとともに、育苗後のハウスで被災農家の女性を中心に新品種のミニトマト「アンジェレ」栽培を行うなど複合経営を進めている。^(注3)

(農)井土生産組合に次いで、15年より圃場整備事業地区での営農開始を予定しているのが隣接する荒浜地区の(農)せんだいあらはま(母体は荒浜集落営農組合)である。母体の荒浜集落営農組合は震災後に設立された任意組織で、14年は大豆の生産のほか、震災後初めての水田作付けも行った。同組合は15年1月に法人化し、春には国直轄事業により整備された大区画農地での営農再開を予定している。^(注4)同組合には、JA仙台が臨時職員として雇用した県農業大学校卒業生2名が派遣されており、同組合の法人化に合わせて、職員として採用される予定である。^(注5)

(注1) 日本農業新聞e農net(14年3月5日付)「大震災から3年復活にかける1」

(注2) JA仙台「JA仙台の出資による農業生産法人支援方針」

(注3) 日本農業新聞e農net(14年10月22日付)「津波被災地復興宮城・JA仙台」

(注4) 河北新報(14年7月26日付)「東日本大震災/水耕トマト初出荷/被災農家の女性奮闘/仙台・井土」

(注5) 河北新報(14年12月25日付)「農地保全と雇用推進/仙台・荒浜の集落営農組合法人化へ」

(注6) 河北新報(14年8月16日付)「再生せんだいーひと模様」

(b) 気仙沼市、南三陸町、山元町の圃場整備地区での営農再開

15年、16年については、農地復旧が県内で最も遅れていた県最北の気仙沼市、南三陸町と県最南の山元町(とくに山元東部地区)の圃場整備事業地区でも営農再開が予定さ

れている。

まず、気仙沼市、南三陸町の圃場整備事業地区は、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という小規模な工区で圃場整備が行われている。加えて、高齢化・過疎化も進行している地域のため担い手の確保が懸念されていた。しかし、農協、普及センター等の積極的な働きかけにより、10工区のうち8工区で集落営農組織等が設立されつつあり、15年4月からの営農再開を目指した取組みが進められている。^(注7)

逆に、圃場整備面積が広域すぎて担い手確保が懸念されていたのが、山元町山元東部地区である。山元東部地区では470haの圃場整備が行われ、16年からの営農再開が予定されているが、点在していた圃場を集約してできる畑地約310haの担い手が問題となった。都府県ではまれな大規模畑作経営となるが、前例がない規模だけに担い手の確保が懸念されたのである。しかし、町内から複数の農業生産法人(設立準備中を含む)が手を挙げ、14年9月には農地地権者を対象にしたこれら農業生産法人による事業内容説明会が町により開催された。そこでは、大規模営農を希望する町内の9つの法人、組合が自らの営農計画に関して、地権者に対し説明を行っている。^(注8)

(注7) 気仙沼地方振興事務所ホームページ「気仙沼・南三陸だより」第10号(平成26年9月)「農地復旧ほ場整備地区において営農体制が整いつつあります」

(注8) 河北新報(14年9月19日付)「山元・被災農地集約310ヘクタール/大規模営農で再生を/9団体地権者に協力呼び掛け」

3 生産再開により見えてきた課題

上記のように、沿岸に最も近い津波被災地区でも14年度より本格的な営農が一部で開始されている。また、農地復旧が遅れていた県内最北の気仙沼市、南三陸町や最南の山元町でも、担い手の確保にめどが付きつつある。被災地での農業復旧・復興への取り組みは、既に営農を再開した多くの経営体を含めて、農業生産の再開という意味では、相当程度進んできたといえよう。前出の第1図でも、15年度までに営農再開する見込みの農地面積は転用を除く被災面積の92%に達する。

ただし、関係者からは、実際に生産を再開してみて、初めて見えてきた課題も多いとの指摘を受けた。そして、それらの課題には、営農活動を継続していく上で早急に解決が必要なものもあるという。農業の復旧・復興は、単に生産を再開するだけでなく、それが継続され軌道に乗ってこそ、本当の成功といえる。そこで、ここではそれらの課題について主に土地利用型農業に関し整理するとともに、その対応策について、農協をはじめとする関係機関の取り組みの紹介も含め、若干の検討を加えたい。

(1) 津波被災地区での土壌問題

まず、大きな問題の一つが土壌に起因する農産物の生育不良である。とくに、客土の問題は多くの関係者から指摘を受けた。

津波被災地区では、農地表面の作土（耕土ともいう。農地の表面にあり、耕起され養分や水分の大部分を植物が吸収する層）が流出している地域が多い。そのため、農地復旧にあたっては、単に、農地からがれき等を除去し、整地・除塩するだけでなく、他の場所から土を持ってきて客土する必要があった。しかし、別の農地の作土（例えば、集団移転事業の対象となった農地）を利用できるようなケースを除けば、管内に農地に適した土は少なく、保肥力や肥沃度に乏しい山土を客土せざるをえなかったのである。そのため、沿岸部により近い地区では、土壌改良が必要になっている圃場が多い。

また、客土以外でも、農地復旧・圃場整備の施工そのものの問題や、地盤沈下による問題等が発生している。例えば、がれき除去の不備、重機の過転圧等による排水不良、地下水の塩分濃度上昇による影響等である。

(2) 新設法人の経営体制にかかる課題

前述のように、C1、C4事業や農業生産対策交付金を利用して農業復旧・復興に取り組む際、多くの地域で新たに法人が設立された。既に、多くのそれらの新設法人が営農を開始しているが、関係者が指摘するのが経営体制の整備の必要性である。

大震災の被災農業者のなかでも、個別農家や既存の法人で営農再開したケースでは、震災前と経営体制には変わりがない。しかし、震災後に被災農業者が集まって新たな組織を設立し、営農再開をした法人の中には、経営管理、意思決定等の面で課題が生

じているケースもあるという。

この背景としては、①組織の中に個人経営の経験しかない農業者が多いこと、②通常は経営の発展に応じて進む組織化のプロセスを非常に短期間のうちに進めたこと（このプロセスについて「通常20年かかる組織づくりを3年で行った」という関係者の声も聞かれた）、③異なる専門分野の農業者が一つの組織に入ったことで部門間の連携に課題が生じたこと、④経営規模の急速な拡大や新技術、新品目導入へ体制整備が追い付かなかったこと、等があげられている。

(3) 販売環境変化にかかる課題

販売環境変化、とくに14年産米価の大幅な下落により、被災地で営農再開した（もしくは、営農再開を見込む）土地利用型農業の経営見直しが必要になっていることも大きな課題の一つである。

経営見直しの方向は、多くの場合、複合経営や6次産業化の取組みによる収入源の多角化や、新技術導入によるコストの削減、といったことが中心になるが、その取組みのためには、新たな販路確保、設備投資、労働力や資金確保等、様々な経営判断を迅速に行うことが必要になる。このことは、上記(2)の新設法人における経営体制の整備の必要性にもつながる。さらに、経営内容の見直しに経営体自身で取り組める部分には限界があり、農協、JAグループ、普及センター等農業関連機関が連携して支援を行うことも必要になっている。

4 課題への対応

(1) 土壌問題に対して

施工の問題はともかく、地力不足の土壌の改善は、短期間では実現できないことを、多くの関係者が指摘している。関係者の言葉を借りれば「千年かけて作ってきた作土が流された」のであり、短期間での地力回復は困難ということである。関係機関も、対策を講じていないわけではなく、例えば、農林中金は、土壌改善についても復興支援プログラムの対象とし土壌改良剤等の支援を行っており^(注9)、また、東日本大震災農業生産対策交付金を利用した取組みも進められている。

しかし、長年かけて作られた作土の回復は短期間では難しく、長期的な取組みが必要で、例えば、気仙沼市は、東日本大震災農業生産対策交付金の利用回数が限られていることについて、要件の緩和を求める要望を国に出している^(注10)。また、気仙沼市、南三陸町の被災農地を管内とする本吉農業改良普及センターでは5年計画での土壌改良プログラムを作成し、管内の農地の地力回復を目指している。土壌改良プログラムでは、5か年を目安に堆肥を連年施用して土づくりを行い、十分な地力が得られるまで肥効調節型肥料（肥料成分がゆっくりと安定的に供給される肥料）により窒素不足を補うとしている^(注11)。

また、JA南三陸管内と同様に土壌流出が広範な地域で生じた仙台平野沿岸部では、

とくに堆肥不足を懸念する声が関係者から聞かれている。個別経営体の中には県外から堆肥の寄贈を受けるケースもあったよう^(注12)に、JA管内のみならず県内からの堆肥調達にも限界があり、より広域的な耕畜連携の取組みや、堆肥保管施設等の整備を希望する声が上がっている。

このように、土壌問題に関しては、単年度での解決は難しく、より長期間にわたる課題であることから、その支援も、長期的に、かつより広域的な取組みが必要となっている。

(注9) 農林中央金庫プレスリリース「被災地復興支援としての営農再開に対する費用助成実施について」(14年6月20日)

(注10) 気仙沼市「農林水産業復興支援に関する要望書」(平成26年7月10日)

(注11) 気仙沼地方振興事務所ホームページ「気仙沼・南三陸だより」第9号(平成26年6月)「客土農地での営農再開に向けて『土壌改良プログラム』を作成」

(注12) 河北新報(14年7月3日付)「岐阜から援軍 念願の野菜生産再開へ仙台・井土地区」

(2) 新設法人の経営体制の整備

新設法人の経営体制の整備については、農協、JAグループや普及センター等農業関連機関も問題意識を持ち、既設法人等の支援と組み合わせるかたちで様々な支援が行われている。

例えば、JAいしのまきでは、新設法人を含む管内の農業法人が抱える課題を解決するために、14年5月に「いしのまき農業協同組合農業法人会」を立ち上げた。会員は管内の農業法人約40組織で、同年8月には、外部講師による経営研修会や現地相談会を開催した。新設法人への経営支援を同様に

行ってきた石巻農業改良普及センターも、農協と協力しつつ、管内農業法人の育成に^(注13)取り組んでいくとしている。

また、仙台農業改良普及センターでは、13年度よりJA仙台と共催で、「仙台農業復興塾」を開催し、外部講師を招き、新設法人を含む被災農業者への集合研修を開催している。さらに14年には個別支援として、新設法人に経営コンサルタントによる経営^(注14)計画の作成支援も行っている。

さらに、JAグループ宮城では14年10月に「担い手経営体支援チーム」を発足させている。同チームは19人体制で、担い手経営体の所得確保・増大を目指し、専門家との顧問契約による現地相談会などを実施するとともに、県域配置営農相談支援員などが日常支援を行っていくとしている。^(注15)

このように、農協、JAグループ、普及センター等の農業関連機関が各々新設法人を含む法人等の担い手の経営体制の整備のための支援に取り組んでいる。今後、被災地の新設法人は、個別の経営発展の段階に応じて、新たな課題が生まれてくると思われ、その発展レベルや抱える課題に応じた支援を、各機関が役割分担も意識しながら進める必要があるとみられる。

(注13) 「宮城の農業普及現地活動情報」(14年9月1日)「いしのまき農業協同組合農業法人会経営研修会」

(注14) 「宮城の農業普及現地活動情報」(14年11月25日)「津波被害からの農業復興ビジョン実現のための目標づくり」

(注15) 「JAグループ宮城災害復興ニュース(総合版)」(14年10月3日付)「『JAグループ宮城 担い手経営体支援チーム』が発足。まず、沿岸5JA支援」

(3) 販売環境変化

a 複合経営への取組み

米価下落により米を主力とする経営体では、米プラス α （アルファ）の複合経営に取り組みざるを得ない状況である。複合経営の組み合わせには、麦・大豆、露地野菜、施設園芸等様々な選択肢がある。例えば、育苗後のハウスでの園芸作は多くの経営体で取組みが始まっている。

被災地の圃場整備地区で今後課題になるのは、畑地を利用した複合経営の取組みとみられる。圃場整備地区では、点在する畑地を集約する「畑寄せ」によって、団地化された畑が生まれている。そのような畑地での野菜栽培は、多数の農業者による小規模多品種生産とは異なる生産・販売体制が必要になる。機械化・省力化がなるべく可能な作物を選択し、また品質および量的な観点から、加工業務用向けも視野に入れざるをえない。

例えば、JA南三陸管内では、米にプラスする収益性の高い品目として業務用長ねぎに取り組んでいる。12年度から作付けが始まり、年々面積が拡大している。前記の圃場整備地区でも取組みが予定されており、ねぎ用農機導入や、保管倉庫整備や販路確保、他産地への視察等、様々な取組みが農協、普及センター連携のもと行われている。^(注16)

仙台市から山元町にかけての仙台平野沿岸圃場整備地区でも、集約され大区画となった畑地が誕生している。その面積は沿岸部全体では数百haに上るとみられ、限られた品目に生産が集中する可能性もある。関

係者からは、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では、という声が聞かれた。既に、尾高（2012, 2014）にみられるように、隣接農協や複数の農協で施設の共同利用等を図る事例は多数みられており、これら仙台平野の圃場整備地区でも、そうした取組みを検討することも考えられよう。

(注16)

- ・気仙沼地方振興事務所「気仙沼・南三陸だより」（平成26年9月第10号）「ねぎ栽培先進地視察研修会を開催しました」
- ・「みやぎの農業普及現場newsletterNo89, 2014/6」
「長ねぎ定植現地検討会を開催しました。」

b 低コスト・省力化技術の導入

つぎに、販売環境が厳しくなるなかで必要になるのが、低コスト・省力化技術の導入である。これは個別経営体レベルの取組みだけでなく、農協やJAグループにおける集出荷、流通段階での取組み等も求められる。

まず、被災地の個別経営体単位での低コスト・省力化技術導入の試みは、現在「食料生産地域再生のための先端技術展開事業」（以下「先端プロ」という）などにより、取り組まれている。

先端プロは「復興庁と農林水産省が実施する研究プロジェクトで、農業分野及び漁業分野の復旧・復興に貢献するため、産学官が開発してきた先端技術を組み合わせ、被災地の農業者・漁業者等と協力しつつ技術の有効性を実証し、その普及・実用化を促進するもの」（東北農政局ホームページより）である。

先端プロにより、仙台平野沿岸で被災した農業者の圃場で、稲作では乾田・湛水直播技術等の実証試験が、露地野菜ではキャベツ・玉ねぎ機械化体系等の実証試験が行われている。これら技術は、圃場整備地区の大規模経営体にとって必須のものとみられ、実証試験の結果を面的に普及させるための取組みが必要であろう。

さらに、個別経営体の規模拡大に対応した、集出荷や流通段階でのコスト削減の取組みも必要になるとみられる。

例えば、JAみやぎ亘理では、物流コスト削減策として、個袋流通に比べ、輸送費用、入出庫費用等のコスト低減が可能なフレコンバック（以下「フレコン」という）での米集荷の取組みが行われている。JAみやぎ亘理ではもともと山元町内にフレコン対応の倉庫を所有していたが、14年産米買入れから亘理町内の米倉庫3か所もフレコン対応とした。さらに、新たに設立された集落営農組織を含む被災生産者へフレコン集荷対応機器等の費用助成が行われるなど、生産者側の体制整備にも取り組んでいる^(注17)。

(注17)「JAグループ宮城災害復興ニュース（総合版）」（14年10月3日付）「営農再開へ、農林中金、全農みやぎがフレコン計量器等を支援」

おわりに

宮城県の津波被災地の農業復旧・復興は、被害が甚大だった一部の地域を除いて、担い手の確保や生産基盤回復の局面から、営農再開に伴って生じている様々な課題の克服の局面へと移行している。本稿では主

に土地利用型農業に絞って指摘したが、施設園芸・畜産等も含め被災地の農業者が直面している課題は多方面にわたる。その克服が農業者自身では困難なものも多く、各地の農協、普及センター、行政等関係機関がより広域での連携を通じ、対応していく必要があると考えられる。

最後に、忘れてはならないのが15年度までの「集中復興期間」中に、営農再開ができない地域や農業者についてである。復旧・復興が遅れている地域ほど、今後、公的な支援が少なくなることを懸念している。こうした営農再開を望む人々が希望を失わないよう、農協、JAグループは自身による支援の継続はもちろんであるが、行政や公的な農業関連機関への働きかけも行いながら、地域全体で被災農業者に寄り添った復旧・復興の支援を行うことが求められている。

<参考文献>

- ・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
- ・尾高恵美（2012）「単位JAの枠を超えた農業関連施設の共同利用」『農中総研 調査と情報』web誌5月号
- ・尾高恵美（2014）「隣接2JAによるトマト選果施設の共同利用と産地統合」『農中総研 調査と情報』web誌5月号
- ・結城登美雄・小山良太・（株）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

（うちだ たきお）

岩手県における農業復興の取組みと 農協の役割

—復興過程で発揮される協同の力—

主事研究員 小針美和

〔要 旨〕

岩手県の津波被災地において、2014年は圃場整備を行った水田での営農再開や新たな産直の取組みの開始など、復旧・復興に向けた変化が目に見える形で現れることが多い年となった。

現場では、農業復興に向けて、地域のオリジナルブランド米の育成、新たな園芸産地の育成、地域に根ざした産直事業等、農業の再構築に向けた取組みが地域一体となって進められている。狭隘な農地が多く、震災前から過疎化や担い手不足が進行している等、地域農業を取り巻く環境がより厳しい条件にある岩手県の津波被災地において農業復興を果たすためには、地域一体となった取組みが不可欠であり、協同の力の発揮、地域を基盤とする協同組合である農協の役割がより重要なものとなっている。

目 次

はじめに

1 岩手県津波被災地の農業の概況と復興の課題

- (1) 津波被災地の農業の概況と課題
- (2) 岩手県の復興計画における農業復興の方向

2 農業復興に向けた主な施策の進捗状況

- (1) 農地復旧、作付再開の状況
- (2) 営農拠点施設の建設

3 現場における農業復興に向けた取組み

- (1) 陸前高田市における米のオリジナル
ブランド育成の取組み

- (2) JA出資型法人設立による施設園芸の取組み
- (3) JAいわて花巻における「産直」を核とした
農業振興の取組み

- (4) 現場の取組みに学ぶこと

おわりに

はじめに

本稿では、発災から4年目の岩手県における農業復興に向けた現場の取組みを紹介するとともに、取組みの過程からみえてくる協同の力や協同組合が果たしている役割について考えてみたい。

1 岩手県津波被災地の農業の概況と復興の課題

まず、岩手県の津波被災地の農業の特徴と被災状況、および復興の課題を簡単に確認しておく。

(1) 津波被災地の農業の概況と課題

岩手県三陸沿岸部の津波被災地は中山間地域で平地が少なく、狭隘な農地が多い。また、とりわけ海岸近くにおいては、半農半漁というよりも収入は漁業に軸足を置き、農業は生活の一部として自家用の米を確保するために小区画水田を耕す農漁家(自給農家)が過半を占めている。水田整備率(おおむね30a以上の区画に整備された水田の割合)は24%に過ぎず、不整形で1区画が10aに満たない圃場も多いことから、機械化も遅れている。

そのため、過疎化の進行とともに農業従事者の高齢化が進み、農業就業人口に占める65歳以上の割合は63.1%、南部では7割を超える地域もある(第1表)。さらに近年は高齢農業者のリタイアによって耕作放棄

第1表 岩手県津波被災市町村の人口・農業の概要

(単位 ha, 人, %)

	農地			人口			営農条件		
	耕地面積 (10年) 〈A〉	津波被災 農地面積 〈B〉	被災面積 割合 〈B/A〉	人口 (10年国勢 調査)	人的被害 対人口 割合	人口 増減率 (14年10月)	1経営体 当たり 水田面積	農業就業 人口に 占める 65歳以上 の割合	耕作放棄 地面積/ 耕地面積
被災市町村計	12,429	719	5.8	274,086	2.5	△7.2	0.6	63.1	23.8
陸前高田市	1,080	380	35.2	23,300	8.3	△16.7	0.6	73.8	39.4
大船渡市	933	76	8.1	40,737	1.1	△5.2	0.5	70.9	54.8
金石市	804	51	6.3	39,574	3.1	△9.0	0.5	68.8	23.0
大槌町	416	15	3.6	15,276	10.2	△23.2	0.7	62.9	26.4
山田町	547	38	6.9	18,617	4.6	△14.1	0.7	66.6	53.6
宮古市	2,260	75	3.3	59,430	1.0	△5.7	0.5	63.7	25.1
岩泉町	2,070	23	1.1	10,804	0.1	△8.5	0.5	63.3	17.0
田野畑村	721	2	0.3	3,843	1.1	△7.9	0.5	61.1	36.3
普代村	253	2	0.0	3,088	0.1	△5.2	0.4	63.4	28.9
野田村	425	47	11.1	4,632	1.2	△8.1	0.7	65.1	24.2
久慈市	2,920	4	0.1	36,872	0.0	△3.5	0.7	67.2	21.4
洋野町	3,220	6	0.2	17,913	0.0	△6.7	0.8	58.7	12.1
岩手県計	-	-	-	1,330,147	0.5	△3.2	1.5	63.5	9.1
全国	-	-	-	-	-	-	1.4	61.6	8.6

資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」「2010年世界農林業センサス報告書」、総務省「国勢調査」、岩手県「いわて復興インデックス報告書(第10回)」「大船渡農林振興センター提供資料」「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」

(注) 1 被災面積割合は、津波被災農地面積/耕地面積(10年)として算出している。

2 人的被害対人口割合は、(死者数+行方不明者数+負傷者数(11年7月23日現在))/人口(10年国勢調査)として算出。

3 人口減少率は岩手復興インデックス報告書の14年10月時点の人口と人口(10年国勢調査)との比較で算出。

4 耕作放棄地面積/耕地面積は、2010年世界農林業センサスの耕作放棄地面積を耕地面積(10年)で除したものであり、耕作放棄の度合いを表す指標としている。

地の増加が進むなど、担い手不足は震災前からの大きな課題となっていた。

つぎに、震災による被災状況を見る。岩手県全体での農地の津波被災面積は719haとなっている。被災面積は宮古市以南で大きく、特に陸前高田市が380haと過半を占め、同市の被災面積は震災前の耕地面積の35.2%に及んでいる。

また、リアス式海岸である三陸沿岸南部の被災状況の特徴として、局所的に甚大な被害がもたらされていることがある。特に、市街地や市の中心部がより臨海部にあった陸前高田市や大槌町では、市町の中核機能が失われ人的被害も深刻なものとなっており、現在も若年層を中心として人口減少に歯止めがかかっていない状況にある。

(2) 岩手県の復興計画における農業復興の方向

このように、岩手県における被災地の農業は震災以前から厳しい局面にあり、さらに震災が甚大な被害をもたらしている。また、このような厳しい状況は農業のみでなく、被災地全体の課題として共通するものも多い。

岩手県では、その現状認識を踏まえ、農業復興の方向性として、①「なりわい」の再生、②人、地域、地域コミュニティのつながりを軸とした取組みをあげるなど、復興の中心に“人”、“地域”をおいている。^(注1)

具体的には、「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」では、「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」をスローガンに「安全の確保」

「暮らしの再建」「なりわいの再生」を復興に向けた3つの原則として掲げ、この原則のもとで「地域のコミュニティや、人と人、地域と地域のつながりを重視しながらふるさと岩手・三陸の復興を実現するための取組みを進める」としている。

このなかで農業復興の方向については「早期の営農再開に向けた農地等の復旧を進めるとともに、沿岸地域の夏季冷涼・冬季温暖な気象特性等を生かした園芸産地の形成」を推進することとしている。また、農地が狭隘な地域であるという条件のもとで農業者の所得を確保するために、作目別の生産組織や法人を育成し生産や加工販売の効率化を図りつつ、個々の農業者は複数の組織に参画し、複合的に収益を確保する^(注2)仕組みをつくることを目指すとしている。

(注1) 宮城県の復興計画では、農業の方向性について「土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換等を通じて農業産出額の向上を図るとともに、6次産業化などのアグリビジネスを積極的に進めるなど、競争力のある農業の再生、復興を推進」するとしており、両県での方向性の違いが明確となっている。

(注2) 岩手県農業研究センター「岩手県における農業復興に向けた現状と方向性」にもとづく。

2 農業復興に向けた主な施策の進捗状況

つぎに、農地復旧等の農業復興に向けた主な施策の進捗状況についてみていきたい。

(1) 農地復旧、作付再開の状況

a 農地復旧関連事業の進捗状況

まず、農地の復旧状況についてみる。第

第2表 津波被災農地の復旧の状況

(単位 ha, %)

	被災面積	復旧面積					復旧率 (14.10)
		12年 5月	12.6 13.5	13.6 14.10	うち 圃場 整備	累計 (14.10)	
被災市町村計	719	106	142	180	172	429	59.7
陸前高田市	380	12	109	123	120	244	64.2
大船渡市	76	1	15	26	26	42	55.3
釜石市	51	1	8	8	8	17	33.3
大槌町	15	1	5	1	-	7	46.7
山田町	38	9	0	7	7	17	44.7
宮古市	75	11	4	11	11	26	34.7
岩泉町	23	10	1	4	-	15	65.2
田野畑村	2	2	0	0	-	2	100.0
普代村	2	2	0	0	-	2	100.0
野田村	47	47	0	0	-	47	100.0
久慈市	4	4	0	0	-	4	100.0
洋野町	6	6	0	0	-	6	100.0

資料 岩手県「大船渡農林振興センター提供資料」「宮古農林振興センター提供資料」

(注) 本表は、各センターから提供された資料をもとに作成しているが、時期や地域により被災農地や復旧農地のカウント方法が変わっているケースがあるため、「被災市町村計」と各市町村の合計は一致しない。

2表は市町村別に時期別の農地復旧状況をみたものである。12年5月までに復旧したのは、津波被災地のなかでも農地被害が比較的軽微であった北部市町村での原形復旧が中心であり、被災が激しく農地へのがれき堆積も大量だった南部の市町村では農地の復旧にほとんど着手できない状況であった。12年度に入ると陸前高田市を中心に南部でも原形復旧による農地復旧が進捗したことから、13年5月末までの1年間で142haの農地が復旧した。

その後13年から14年にかけては、圃場整備が進捗している。当初の予定より工期が遅れた工区がみられたものの、14年10月末までに172haの農地が圃場整備により復旧し、岩手県の津波被災農地の復旧率（被災面積に対する復旧面積の割合）は約6割に上昇している。

しかし、宮古市や釜石市のように復旧率

が4割に満たない市町村もあるなど、復旧率には地域差も大きい。復旧が進んでいない要因のひとつには、平地の少ない沿岸被災地では農地と市街地が隣接しているため、地域全体の復興計画が決定、進捗しなければ農地復旧に着手できないケースがあることがあげられる。復興に向けた工事に優先順位をつけざるをえないなかで、道路や防潮堤工事の完了を待っている地域もある。

また、圃場整備の合意形成に要する時間の違いも復旧率に反映されている。例えば、合意形成が比較的円

滑に進み、12年度中に土地改良法手続が確定した陸前高田市小友地区は、80年代から大豆転作のブロックローテーションに取り組むなど、以前から地域の農業者の話し合いにより農地の利用調整を行ってきた地域である。地区の農家を組合員とする水利組合等も組織されており、被災後の圃場整備や新たな営農体制の構築にかかる話し合いもそれらの組織をベースに進められてきた。

一方で、確定に至っていない工区のなかには、戦後、公営圃場整備を行っていないために土地改良区が組織されていないという地域もある。これまで農地の維持管理にかかる共同作業や農業者による農地の利用調整などの協同的な取組みが少なく、農業者同士で話し合うことに慣れていないことが、合意形成までにより時間を要する要因のひとつになっているとみられる。

圃場整備は地域としてのまとまりがより

求められる事業であるため、地域における農業者の協同的な取り組みの経験の差も復興の進捗に大きな影響を及ぼしていると考えられる。

b 水稲作付再開の状況

つぎに、水稲作付再開の状況をみると、被災市町村の水稲作付面積は震災前には1,500haを超えていたが、被災により減少し、12年産、13年産では1,200haを割り込んでいた。その後、14年産では、圃場整備の進捗に伴ってやや大きく増加し1,278haとなっている。特に、震災後作付面積が半減した陸前高田市で大きく増加し、14年産の作付面積は326haまで回復している（第1図）。

また、多くの圃場整備後の水田では、震災前よりも高い収量が得られた。^(注3)例えば、陸前高田市小友地区で収穫された「たかたのゆめ」の10a当たり収量は500kgを超えるなど、10年産の陸前高田市の平均収量の10a当たり496kgを上回っている。

収量が増加した要因としては、整備前よりも水持ちがよくなったことに加えて、表土に使用した土壌の肥沃度が確保されてい

たことなどが考えられる。例えば、陸前高田市では、がれきの撤去作業を行うにあたり農地由来の土壌とそれ以外の土壌を分別し、農地由来の土壌からさらに微細ながれきを除去した「分別土」を確保するなど、震災後の混乱のなかにあっても肥沃度の保たれた土を残す努力をしていた。また、岩手県農業研究センターが中心となって分別土を用いた栽培試験を行い、栽培適性の検証や表土として利用する際の山土との配合割合等の検討も行っていた。

収量の増減には気象条件等の様々な要素が関係しており要因を明確に特定することは難しいが、このような現場の努力の積み重ねが営農再開した水田に秋の稔りをもたらしたといえよう。

(注3)ただし、岩手県のなかでも復旧農地の土壌の問題は、特に原形復旧をした農地で大きな課題のひとつとなっている。多量の石が混入しているために作付困難であったり、肥沃度不足で生育不良となる農地も散見されている。これらの農地に対しては土壌改良剤の散布を行うなどの対策を行っているものの、十分とはいえないケースも多く、今後の農地復旧において注意を払うべき課題のひとつといえる。

(2) 営農拠点施設の建設

被災農家が営農再開する際には、主に復興交付金事業や東日本大震災農業生産対策交付金によって被災、流失した農業機械等が整備されている。これと併せて、地域の営農研修施設等も流失した陸前高田市や大槌町においては、その復旧に復興交付金事業を活用し、現状復旧にとどまらない、地域農業振興の拠点となる施設として再整備することとしている。

第1図 被災市町村の水稲作付面積



資料 農林水産省「水陸稲の収穫量」(各年産)

陸前高田市の米崎町浜田川地区では、津波により全壊流失した市の農業研修施設、農協の営農センターの再建のみでなく、ライスセンターや果樹等出荷施設の共同利用施設、大規模園芸団地を併設して農業の総合拠点としての機能を拡充した「陸前高田市営農拠点施設」が整備された。同施設は14年秋に開所、順次施設が稼働している。

大槌町では、営農研修施設、直売所、加工所、農家レストラン等を配置した「営農拠点センター」が町の交通の要所に建設される。農業者にとってのワンストップサービスを可能にし、さらに町の復興事業のシンボルとなる地域全体の産業振興の拠点機能を果たす施設を目指しており、15年秋の完成を予定している。

陸前高田市、大槌町いずれの施設も復興交付金で市町（行政）が建設し、農協が指定管理団体として運営・管理を担う。

3 現場における農業復興に向けた取組み

このように農地や施設設備の復旧が進むとともに、現場では農業復興に向け地域の実情に応じた多様な取組みが進められている。これらの取組みは、いずれも地域農業を取り巻く厳しい状況を克服するために地域一体となって展開されており、そのなかで農協が重要な役割を果たしている。以下では、代表的な取組みをみていきたい。

(1) 陸前高田市における米のオリジナルブランド育成の取組み

陸前高田市では復興に向けた土地利用型農業の取組みのひとつとして、12年度から水稻品種「たかたのゆめ」の地域オリジナルブランド化に取り組んでいる。

a 「たかたのゆめ」プロジェクトの概要

陸前高田市で栽培している「たかたのゆめ」は、日本たばこ産業（JT）が陸前高田市の復興支援を目的として、自社で開発・保有していた品種「いわた13号」を同市に権利も含めて寄贈したものである。12年に公募によりブランド名が決定し、13年から本格的な作付けが開始された。

陸前高田市では、この「たかたのゆめ」を復興のシンボルとして、地域ブランド米^(注4)に育てることを目標としている。

(注4) 本プロジェクトには、震災以降、陸前高田市の食材の販路拡大等を行っている事業コンサルタント(有)ビッグアップルが積極的に取り組んでいるほか、品種の権利を委譲したJT、伊藤忠商事等もCSR活動の一環として参画している。

b 「たかたのゆめ」の生産

「たかたのゆめ」の生産は、陸前高田市の認定農業者や法人等の担い手農業者を中心に行われている。取組み初年の12年産では、主に採種を目的に1名の認定農業者による作付けが行われ、翌年の13年産は農業者12名、作付面積は約10haに拡大した。しかし、天候不順や農地復旧の遅れにより田植えが遅くなったこと等も影響し、13年産の収量は30トン程度にとどまっていた。

その後、14年産では作付面積が54haへと

大きく拡大している。このように作付面積が大きく拡大した背景には、小友地区で圃場整備がおおむね完了し、同地区で新たに設立された集落営農「農事組合法人サンファーム小友」が「たかたのゆめ」を30ha作付けする等、新たに復旧した水田で40ha作付けされたことがある。

圃場整備後初めての作付けで、かつ初めて栽培する品種であったことからどのような作柄になるか心配されたが、実際の収量は震災前の陸前高田市の平均を上回り、収穫量は当初の計画を大幅に上回る260トンとなった。

c 種苗の管理、乾燥調製

オリジナルブランドを確立するには、異品種混入の防止や適正な種苗の供給によりその品質を維持する必要がある。

そのため「たかたのゆめ」の種子については、農協が専用の種用乾燥調製機器を整備し、市から委託された水稻農家の生産した種用を農協が買い取り保管・管理している。育苗についても、そのほとんどは農協の育苗施設で行われており、種苗の管理は実質的に農協が一貫して行う体制となっている。

また、収穫後の乾燥・調製についても、14年産からは14年10月に完成した陸前高田市ライスセンターで一元的に行われおり、その運営は農協が担っている。

震災により、農業者の多くは農業機械だけでなく育苗ハウス、乾燥機などを流失してしまった。加えて、離農者の増加に伴い

作付面積が大きく拡大した経営では、育苗や乾燥・調製等の圃場外の作業を自ら行うマンパワーを確保することも難しく、これらを農協が担わなければ経営が成り立たない状況となっている。

d ブランド化研究会の設立

プロジェクト開始から3年目となり、一定の収穫量も確保された14年においては、陸前高田市内の学校給食での提供や、都内の米穀店や地元スーパーにおける販売、地域でのおかずレシピの発表会の開催など、「たかたのゆめ」の認知度向上や需要拡大、販売促進に向けた様々な取組みが行われている。

そして、11月には、販路拡大や高品質化の取組みをさらに進めていくため、「たかたのゆめ」の生産者や農協、普及・販路拡大を支援している民間企業の関係者等を会員とする任意組織「ブランド化研究会」が立ち上げられた。研究会では30を超える個人、法人、団体が会員となり、「販売促進」「6次産業化」「高品質化」といった具体策の推進に向けてワーキンググループを設置して議論を深めていくこととしている。市では、将来的には、研究会をより実行力のある協議会組織に移行することも検討している。

このように、「たかたのゆめ」のブランド化に向けた取組みは、震災前のように農業者が自己完結型で生産・出荷を行うのではなく、生産者、農協、販売者等がそれぞれの強みを生かした役割分担のもと、有機的なつながりをもつ形で進められている。

(2) JA出資型法人設立による施設園芸の取組み

つぎに、施設園芸における取組みをみる。JAおおふなと管内における施設園芸の取組みは、JAが設立したJA出資型法人を中心に進められている。

a JA出資型法人の設立の経緯

先にみたとおり、管内においては震災前から過疎化の進行、耕作放棄地の増加等担い手不足が深刻な課題となっており、地域農業を維持していくためには、いずれは農協がJA出資型法人を設立し、地域の担い手の一翼を担う必要があるという認識はJA内部でも共有されていた。このような状況下で発生した震災は管内の農地および農業者に甚大な被害をもたらすこととなり、農業者の生産意欲がさらに減退し、担い手不足や農業生産の減少に拍車がかかることが懸念される事態となった。

そのため、JA自らが地域農業の担い手として法人を設立し、“地域農業振興戦略の要”となる農業生産法人を目指した取組みを進めていくこととされ、12年8月に「株式会社JAおおふなとアグリサービス」(以下「アグリサービス」という)が設立された。

b アグリサービスの事業

アグリサービスは、管内で実施されている農業復興関連施策・事業のほとんどに関与しており、事業内容も非常に多様なものとなっている。

(a) 農業経営実証事業

農業生産・販売を行う「農業経営実証事業」は、大船渡市が復興交付金事業により建設した栽培ハウスでの菌床しいたけ栽培が中心となっている。このほかに、園芸部門では、試験的に地域の主力品目であるピーマン、新規作物としてのイチゴ、高齢者でも取り組みやすい品種としてスナップエンドウなどを栽培しており、さらに水稻部門では「たかたのゆめ」の作付けにも関わっている。

また、15年度より本格稼働する陸前高田市米崎地区の大規模園芸施設においては、アグリサービスがミニトマト、イチゴの栽培を行うこととなっている。

(b) 農作業受託事業

農作業受託事業は、現在は復旧農地への堆肥散布や耕耘・耕起の作業受託が中心となっている。また、農林水産省の「食料生産地域再生のための先端技術展開事業(先端プロ)」においては、育苗施設を活用したパブリカ栽培や、木骨ハウスでのイチゴ栽培の実用化、木質バイオマスを活用した暖房技術などの取組みの実証地区にアグリサービスが指定されており、アグリサービスが栽培管理作業等を担っている。

(c) 利用事業受託事業

利用事業受託事業は、農協の水稻育苗業務や出荷物の選果等の作業の受託が中心となっている。

アグリサービスが農業生産を行っているこれらの施設は、市が事業実施主体となり復興交付金事業等によって建設したもので

ある。また、受託作業も農地復旧事業や復旧後の水稻作付けに関わるものや新たに建設された選果場での作業、先端プロなど、多くが復興関連事業にかかるものである。

このように、管内の農業復興にかかる施策が具体的に実現していくうえで、アグリサービスは重要な役割を果たしている。

c 新技術の導入、栽培品種の切替

アグリサービスにおける取組みのもうひとつの特徴は、JA出資型法人であることのメリットを生かして、コストが大きく農業者単独で実施することが困難な新技術の導入や新品種への切り替え等をアグリサービスが行うことにより、三陸沿岸部における新たな雇用型施設園芸の農業経営の確立を目指しているところにある。

例えば、シイタケ栽培においては、近年需要が減少傾向にあるこれまでの地域の主力品種から、労働時間が少なくかつ市場での評価も高い新品種への転換を図っている。また、15年度取り組む予定としているトマト栽培では、農業未経験者でも栽培しやすく、かつ土壌条件に左右されないことから被災農地でも取り組みやすいとされている「アイメック®農法」を採用している。

被災からの復旧・復興を図るなかで、足もとの状況を踏まえつつ、その一歩先を目指した取組みを進めようとしている。

d 経営課題

アグリサービスの事業が多様化し事業量が増加するなかで、従業員数も増加してい

る。13年度には役員、従業員合わせて10名で運営していたが、14年度には従業員が10名以上増加し従業員数は20名を超えている。さらに、15年度は大規模園芸団地での栽培が始まり、ますますマンパワーが必要とされている状況にある。

また、昨年度からは若年就農希望者を従業員として雇用し、15年度も2名を正社員として採用することとしている。このように、アグリサービスは地域の雇用の場としても、担い手育成の場としても期待される場所が大きい。

一方で、雇用の増加に伴い、今後は労務管理をはじめとする経営管理体制の構築がますます重要になってくる。また、農業経験のない従業員の増加が見込まれることから、従業員の営農技術の向上、人材育成の必要性もさらに高まっていく。

アグリサービスでは、①従業員の人材育成、②組織・運営体制の見直しによる経営効率化、③特徴ある商品づくりによる高付加価値化、④新農法への取組み、の4点を今後の重点取組事項として事業を進めていくこととしている。

e JAグループによる人的サポート

また、JAには、13年4月よりJAグループによる震災復興支援の取組みのひとつである「JA間の要員派遣」を活用してJA香川県から職員が出向しており、出向元での野菜類の営農指導やTAC活動、農家の記帳代行等の業務への従事や中央会への出向などの経験を生かして、アグリサービスの運営に

全面的に携わっている。^(注5)

設立間もない法人が多様な事業を展開しなくてはならないなかで、実務経験のある職員のサポートはアグリサービスの運営において大変重要なものとなっている。

JAグループの要員派遣は12～13年度の2年間の事業とされており、JAにおいても当初は13年度中の1年間の出向を予定していたが、期間を延長し14年度もサポートが継続されている。

(注5)「JA間の要員派遣」は、12年度から開始され、13年度では5つの被災JAでこの取組みを活用している。

(3) JAいわて花巻における「産直」を核とした農業振興の取組み

JAいわて花巻は、秋田県境から太平洋までの東西120kmに及ぶ4市2町を管内とする広域合併農協である。JAでは、米一升運動に代表されるように震災直後から組合長のリーダーシップのもと組織をあげて迅速に被災地支援を行い、その後も被災地の復興に向け広域農協のメリットを生かした事業展開を図っている。大槌町に建設される新規産直施設を軸とした地域復興の取組みもそのひとつである。

a JAいわて花巻における産直の取組み

JAいわて花巻の産直事業は、その先駆けとして全国的にも有名な取組みである。内陸部の合併前の旧JAいわて花巻において、女性部の活動を端緒として97年5月に産直の組合員組織である「母ちゃんハウスだあすこの会」が結成され、同年6月に本店敷

地内にファーマーズマーケット「母ちゃんハウスだあすこ」(以下「だあすこ」とする)を開設、組合員の自主的活動を基本としたJA直営の直売所モデルを確立してきた。開設から18年目となる13事業年度における「だあすこ」の販売高は9億円を超えている。

b 震災による流通ルートの断絶と産直の意義の再認識

その後、08年のJAとおのとの合併により、JAいわて花巻は沿岸部を含む広域合併農協となった。沿岸部においても、内陸部に比べて規模は小さいものの、地元スーパーのインショップや生産者が開設した直売所をベースに産直に取り組む動きはすでにあった。また、大槌町では、震災前に農業者の有志が任意組合を組織して学校給食への地元農産物の利用に向けて行政との協議を行うなど、地産地消を進める動きもみられていた。

しかし、東日本大震災により、特に大槌町では町の中心部が壊滅的な被害を受けてスーパーや商店も多くが全壊したことから、消費者は生鮮食料品の調達が困難となり、生産者も自らの産直の売り場を失うこととなった。そこで、11年7月にJAの東部営農センター内に仮設の直売所が設けられ、地場農産物の販売が再開された。

この直売所は、商流の流通ルートが断絶しているなかで地域住民に生鮮食料品を提供するという基本的な役割のみでなく、人が集まり相互に情報交換を行うことで安否確認や近況を伝えあう新たなコミュニティ

の役割も果たし、地域をベースとする産直の意義を再認識する機会ともなった。

c 沿岸営農拠点センター（新規産直施設）の建設計画

このような状況のもとで、JAと大槌町では、震災により甚大な被害を受けた町において「なりわいの再生」を実現するための核として、産直施設を含む沿岸営農拠点センターを建設することとした。そして、新たな産直施設は、JAが培ってきた産直のノウハウやネットワークを生かして「だあすこ2号店」として展開し、沿岸地域の農業、さらには地域全体の復興の拠点を目指すこととした。

具体的には、地域の漁業や加工業者と連携した6次産業化の促進を進めるとともに、JA管内の他の産直施設、さらにはJAがもつ全国34組合（産直組織）との産地間連携を活用して、新たな地産地消のネットワークを構築することを目指している。

d 沿岸産直の取組強化に向けた動き

JAでは、「だあすこ2号店」の開業に向けた沿岸地域での生産と販売の拡大を図るための取組みを進めている。

まず、生産を拡大し取組みを活性化するには、産直に参加する仲間を増やすことが不可欠となる。そこでJAは、農家組合員に産直への参加を呼びかけるために「園芸相談会」を実施し、釜石・大槌地域農業振興協議会と作成した「野菜栽培暦」を配布して新たな作物栽培の普及に取り組んでいる。

この「栽培暦」は、雪が少なく比較的温暖であるという沿岸地域の気候特性を生かし、農家組合員が野菜の周年栽培に取り組めるようにするために、作付け可能な野菜の作業時期をわかりやすく一覧表にしたものである。また、組合員には、栽培暦の配布とともに「栽培計画書」の提出を促しており、JAは栽培計画書を基に巡回指導や栽培講習会を行うことで組合員の周年栽培・出荷を支援していきたいとしている。

販売面においては、「だあすこ2号店」のスタッフとなる人材の育成を図るため、大槌町の産直組織のひとつである「産直結ゆい」のメンバーが中心となって応急仮設団地への移動巡回販売を継続して行っている。

また、花巻市の「だあすこ」に沿岸産直コーナーを設け、沿岸地域の生産者が「だあすこ」に赴いて実際に販売しながら大型産直施設の店舗の様子やスタッフの対応、来客者の反応など、産直の雰囲気やノウハウを直に学ぶトレーニー活動を行っている。

e 産直「結いのはま」のオープンと沿岸産直部会の設立

このような取組みを進めているさなか、大槌町に隣接する釜石市において「イオンタウン釜石」の出店が決定した^(注6)。イオンタウン釜石の核店舗となる「イオンスーパーセンター」（以下「同社」という）では、産直事業を一つの柱とし、全店舗で地場産品（農林水産物や加工品、手工芸品等）を取り扱う産直売場を設置している^(注7)。特に、釜石店については、地域最大の産直ブース「結い

のはま」を店舗の前面に設置するなど、産直を復興への取り組みのひとつの目玉にしたいと考えており、同社は農協とも連携して売場の充実を図りたいと考えていた。

一方で、「だあすこ2号店」の開業準備を進めるJAや組合員にとっても、「結いのはま」への出荷により販売の場が確保されることで具体的な目標ができ、かつ所得向上にもつながることが期待された。そこで、産直「結いのはま」オープンに合わせて、14年2月、正式に「JAいわて花巻沿岸産直部会」（以下「沿岸産直部会」という）および支部組織「JAいわて花巻イオンスーパーセンター釜石店産直部会」（以下「イオン産直部会」という）が設立され、農産物の出荷が始まった。

設立当初は約50名の組合員でスタートしたが、その後会員数は増加しており、現在、沿岸部会の部会員数は81名、イオン産直部会の部会員数は67名となっている。

（注6）釜石市では、釜石市復興まちづくり基本計画「スクラムかまいし復興プラン」（11年12月21日制定）のなかの主要施策として「スクラム9★商業と交流空間の機能的展開」を掲げ、その具体的プランのひとつとして「イオン」の誘致を行い、被災地で初のイオンの出店となる「イオンタウン釜石」が14年3月にオープンした。なお、イオンは14年7月に陸前高田市にも「イオンスーパーセンター陸前高田店」をオープンしている。陸前高田店のなかにも産直「恵み市」が設けられており、JAおおふなとが事務局となって「けせん産直組合」を組織し、組合員が農産物を出荷している。

（注7）出荷しているのは地元の第一次産業従事者、加工業者である。基本的に生産者のグループを組織しており、ほとんどの店舗では農協を事務局とする生産者グループが参画している。また、同社では、全店舗の産直売場に関わる生産者、農協および団体の職員、同社の従業員が参集し、同社の産直販売の方針や目標確認、成功事例の

共有、生産組合間の交流等を通じて更なる顧客満足の向上を目指す「産直サミット」も開催している。

f 大手量販店との取組開始による組合員の意識の変化

「結いのはま」出荷者で構成されるイオン産直部会では、部会員を参集して毎月1回「定例会」を開催している。この定例会では、アドバイザーとして同社の産直売場の担当者も参加し、前月の「結いのはま」における販売状況の報告や、青果物の流通の動向、必要に応じて顧客のクレームや売場巡回のなかでみられた改善すべき事項などについての情報提供や、売場の拡充に向けたアドバイスをを行っている。

定例会に参加している部会員は、「従来のインショップでは、これまで自家用に栽培していた農産物の余りを売場に並べるといった感覚が強く、消費者ニーズにあった農産物を出品する、人が集まる場となるように棚を充実させる、という感覚には乏しい面があった」。

また、小売店との関係においても「場所代や手数料は支払うものの、販売状況に関するフィードバックや販売促進に向けた意見交換等を行うことはほとんどなかった」、そのため「消費者にとって安全・安心な商品を提供するにはどのようなことが必要なのか、包装方法や衛生上の留意点に関して、出品者全員が必ずしも十分に理解できていない側面もあった」。

一方で、同じ産直であっても、「規模も大きくかつ大手スーパーの産直ブースである

『結いのはま』では、保健所等の外部からのチェックも厳しいが、それだけ信頼のある売場となっている」、また「同社の他の店舗での経験を踏まえたアドバイスを受けることで、自らの売場を見ているだけではわからない問題点や改善のヒントを皆で共有して勉強することができる。定例会はとても大事な取組みである」と述べている。

さらに、イオン産直部会には部会員で構成される連絡網があり、売場で商品が不足しているときに相互に連絡をとり出荷できる生産者を探して追加での出品を依頼するなど、組合員同士が協力しあう体制づくりを行っている。

このように、イオンの出店をきっかけに、組合員にとってのひとつの明確な目標ができたこととともに、沿岸地域における新たに組合員の集まる場、組合員同士の協同の取組みのなかで互いに研鑽しあう場が生まれたといえる。

(4) 現場の取組みに学ぶこと

最後に、現場の取組みから示唆されることを整理し、まとめとしたい。

第一に、これらの取組みは人々の心の拠りどころ、拠点となる復興のシンボルづくりになっていることである。「たかたのゆめ」プロジェクトでは“陸前高田市のオリジナルブランドを作ること”，JAいわて花巻では“だあすこ2号店の創造”というように目指すべき方向が示され、さらに具体的な取組みの形が見えてきたことで現場の意欲の向上につながっている。

第二に、地域に人が集まり交流する“場”が形成されていることである。直売所は地域の生産者と消費者が交流する場とすることが目指されており、沿岸産直部会は生産者同士が集まり、互いを研鑽しあう場となっている。

第三に、取組みを進めるなかで協同の力が発揮されていることである。圃場整備における合意形成をはじめとして、新たな営農体制の構築には地域でのまとまりが不可欠である。また、JA出資型法人の取組みにみられるように、甚大な被害からの復興に向けた取組みの現場で農協が物心両面で果たしている役割はより一層大きなものになっている。

さらに、JAいわて花巻の産直の取組みは、広域合併農協であることの強みが生かされており、JAおおふなどにおける出向職員によるアグリサービスの運営サポートは、JAグループの組織力を生かすことで地域を超えた協同の取組みが生かされている。

第四に、これらの取組みを通じて地域に新しい協同やネットワークが生まれていることである。JAいわて花巻における沿岸産直部会はいわば地域の新しい協同であり、これまで地域で取り組まれてきた産直とは異なる新しい仕組みが生まれつつある。また、アグリサービスでは雇用就農者という形で地域外から若年就農者を地域に受け入れている。

さらに、「たかたのゆめ」プロジェクトは、地域が一体となって新しい水田農業の形を再構築する試みであり、「ブランド化研

究会」にみられるように、取組みをサポートする地域外の民間企業等も参画した新しいネットワークが形成されている。

このように、取組みを通じた人と人とのつながり、組織とのつながりが新たな場づくりへと展開している。そして、今後はこれらの人や組織の多様なつながり、関係性と地域資源が結びつき、新たな地域の価値の創造へと発展していくことが期待される。地域をベースとする協同組合である農協の果たす役割も一層大きくなろう。

おわりに

このように、岩手県の津波被災地の農業にとって、14年はこれまでの現場の地道な努力が目に見える形で実を結んだ年であったといえよう。再開した農地に稲穂が稔る姿は、被災された方々への勇気にもなったのではないだろうか。

しかし、別稿で内田論文（「宮城県の津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題」）が指摘しているように、14年産の米価下落

は岩手県津波被災地における担い手農業者の経営にも大きな影響を及ぼしている。施設園芸においても、担い手の確保や組織体制の整備など克服すべき課題は多く、現場におけるひとつひとつの取組みの積み重ねのなかで、復興への歩みを継続していくことが必要となる。

また、本稿では営農再開を果たした取組みを紹介したが、被災地では今なお仮設住宅での生活を余儀なくされ、営農再開はおろか生活の安定にも手が届かない組合員も少なくない。震災で受けた傷が大きいほどその回復は難しく、癒えるまでには時間がかかる。

現在の政府の対策においては15年度までを集中復興期間としているが、一律的に时限を定めるのではなく、被災地の実情にあった形で支援ができる政策枠組みを担保すべきであろう。息の長い支援を継続していくことが求められている。

（こばり みわ）



震災復興に逆行する農協改革

原発事故で日本全国が混乱のさなかにあった2011年を思い出してほしい。同年4月の段階で、JA福島中央会は、福島県内の単協、農家、行政に呼びかけ損害賠償の窓口をかって出た。その応援、サポートを徹底的に行ったのが他でもない全国農業協同組合中央会であった。

このような時期に、TPP参加問題に続いて規制改革会議「農業・農協改革」問題である。地域の、草の根の取り組みの足をまた引っ張るのかという感が否めない。この改革案には日本の総合農協の展開・歴史的意義や地域に果たす役割など、現状分析が決定的に欠けている。今回の指針は、農協戦犯論などにみられるマスコミや一部の新書レベルの言説を鵜呑みにし、現実の農業委員会や農協組織が果たしている機能を見捨てる形で、結論ありきの「結論」を導き出しており、農協と農村、農業、農家、地域経済・社会との関係を完全に無視している。

原発事故直後、真っ先に逃げ出したのは域外の民間企業であった。しかし、属地主義、網羅主義を前提とする農協、漁協、生協、森林組合は、地域にとどまり、いや地域の最前線に立ち、原子力災害に真っ向から立ち向かった。産業の論理からすれば、原発事故にあった福島のような条件の悪い地域で生産活動や営業を行うことは、利益を消失することに繋がる。営利企業にとって、他にも立地選択は可能であり、福島にとどまる理由はない。しかし、地域の住民や地域に密着した企業(地場産業)、埋め込まれた企業(地域産業)は違う。その典型は地域住民や農林漁業者を組合員とする協同組合組織である。協同組合は組合員のニーズを満たすために様々な事業を実施する。農地の測定や子供保養など原子力災害への対応はまさしく地域の組合員の要望に応えるべく協同組合陣営が起こした事業であった。とにかく利益を追求する産業の論理とは異なり地域の論理を前提に活動を行う協同組合やNPOなど非営利セクターこそ災害時に必要な組織形態である。にもかかわらず、現政権の政策は現状、現実を全く理解していないと言わざるを得ない。

福島県では原発事故後の2013年6月に、県内17JAの組合長、中央会、農林中

金、全農、共済連、厚生連の代表とともにチェルノブイリ事故後の農業対策についてウクライナ・ベラルーシ調査を行った。ベラルーシでは農地すべてに対して、セシウム以外の核種も含めて放射性物質の含有量を計っている。その上で汚染度に応じて農地を7段階に区分し、食品の基準値を超えないよう農地ごとに栽培可能な品目を定めている。それを農地1枚ごとに国が認証するというシステムを構築していた。生産段階での安全性の認証を一番望んでいるのは農家である。生産してから出荷停止になるのでは営農意欲が大きく損なわれる。その前に生産できるのか、効果的な吸収抑制対策を施せるのかを判断したいのである。

ところが日本の放射能汚染対策では体系的な現状分析がなされていない。復興計画を立てるにしても汚染状況を大まかにしか測っていない。汚染マップがないのに工程表だけは補助金を受け取るため作成せざるを得ない。除染も同じように、効果の有無にかかわらず、とにかく進めている状況である。とくに震災直後は、現状分析なき国の放射能汚染対策により、現地は混乱を極めた。公開されないSPEEDI、無根拠な安全宣言、突然の基準値の変更、不確かな測定による避難地域の設定などである。

このような問題は、今回の農業・農協改革にも共通している。農協中央会の果たしてきた機能、現段階における地域農業と総合農協の役割、日本農業の現状と中長期的な視野に立った農業政策の作成など詳細な現状分析がすべて政策の根本であることをあらためて見つめ直す必要がある。

農業政策も、原発事故対策も現状分析を踏まえ、検証結果を基に進めなければならない。課題の克服が長期間にわたる場合、政策立案者には大局的見地、大局観を持つことが必要である。それは長い歴史の中で現在を捉えなおし、未来を位置づける過程である。目先の課題に対処するだけでは、目的を達成できないことは福島第一原発の廃炉過程をみても明らかである。

(福島大学 経済経営学類 教授

うつくしまふくしま未来支援センター 副センター長

小山良太・こやま りょうた)

福島県の農業復興へ向けた課題

—求められる「つながり」の回復—

特任研究員 行友 弥

〔要 旨〕

原発事故が福島県の農業に残した傷は今も深い。避難指示区域内には1万haを超える農地があり、根強い風評被害も手伝って、生産量・価格とも事故前の水準には戻っていない。

避難指示解除や営農再開の前提となる除染は、仮置き場や作業員の確保がネックとなり大幅に遅れている。また、農地除染には地力低下の懸念も伴う。

避難指示が解除された地域でも住民の帰還は進んでおらず、帰還者の中心は高齢者という実態がある。地域農業再生のためにも青壮年層の帰還条件を整えることが課題である。

原発事故は生産者と消費者の関係を壊し、地域の住民や農業者の間にもさまざまな分断をもたらした。復興にあたっては除染やインフラ整備といったハード面だけでなく、人と人との「つながり」の回復も重要な論点になると考えられる。

目 次

はじめに

1 震災と原発事故による被害

- (1) 多様な福島県農業
- (2) 遅れる営農再開
- (3) 低迷が続く農業生産

2 根強い風評被害

- (1) 価格差の定着
- (2) 地産地消にも打撃
- (3) 揺らぐ消費者意識
- (4) 拙速な安全宣言と全袋検査

3 除染と帰還——再生への関門

- (1) 遅れる除染
- (2) 農地除染の問題点
- (3) 進まない住民の帰還

4 地域農業再生への模索

- (1) 作付けを巡り賛否両論——南相馬市
- (2) 全村避難解除を待つ——飯舘村
- (3) 「ゆうき」で克服図る——二本松市東和地区
- (4) 避難先で酪農を再開——福島市

おわりに

はじめに

福島県は宮城・岩手両県とともに東日本大震災の「被災3県」と呼ばれる。しかし、福島における被災の様相は他2県とはかなり異なる。東京電力福島第一原子力発電所事故による原子力災害の要素が極めて大きいからであることは言うまでもない。

原発事故で放出された放射性物質は県境を越えて広域に飛散し、影響は東日本一帯に及んだ。しかし、最多時16万人を超える住民が避難し（うち6万4,000人は県外^(注1)避難）、直接の被害がなかった地域まで風評被害にさらされるなど、ダメージの大きさは福島県が突出している。

また、事故は生産者と消費者との関係を壊しただけでなく、地域の農業者間、住民間にも深刻な分断をもたらした。農業者の生産意欲が損なわれ、営農再開を巡って意見が割れている地域もある。

2014年には一部地域で避難指示が解除されたが、住民帰還の動きは鈍い。今後解除が見込まれる地域でも、行政と住民あるいは住民間の温度差が大きく、復興へ向けた合意形成の難しさが浮き彫りになっている。

国は集中復興期間（11～15年度）終了や20年の東京五輪開催を念頭に除染などを急ぎ、復興の体裁を整えようとしている。しかし、地域が負った傷は癒えず、残された課題は多い。

本稿では、原発事故から5年目に入ろうとする福島県農業の現状を概観し、関係者

の試行錯誤を紹介することで、今後の復興の在り方を考える一助としたい。

（注1）福島県まとめ。15年1月時点は11万8,862人（うち4万5,735人が県外）。

1 震災と原発事故による被害

（1）多様な福島県農業

まず、原発事故以前の福島県の農業の姿を確認する。同県は首都圏の大消費地に近く有利な地理的条件に恵まれている。全国3番目の面積を持つ県土は浜通り・中通り・会津の3地方に分かれ、それぞれの気候や地形に応じた特色ある農業が営まれている。

10年における主要農畜産物の生産状況を見ると、水稲収穫量は44万5,700トン（全国4位）、キュウリの出荷量が4万4,200トン（3位）、トマトが2万5,900トン（7位）、アスパラガスが1,630トン（5位）、果樹ではモモが2万6,200トン（2位）、日本ナシが2万1,500トン（3位）、リンゴが2万8,100トン（5位）などとなっている。肉用牛の飼養頭数も7万8,200頭で10位、乳用牛は1万7,600頭で13位と、やはり上位に位置する。

米どころの会津地方に対し、中通り北部では稲作に加え果樹栽培、中・南部は野菜など園芸が盛んである。阿武隈山地から浜通りにかけては野菜、酪農・畜産、葉タバコなど多様な品目が生産されている。

福島県の農産物は品質面でも高い評価を得てきた。7～11月に出荷する夏秋キュウリは原発事故が起きるまでは東京市場におけるプライスリーダーの地位にあった。会津

地方のコシヒカリは一般社団法人穀物検定協会の「食味ランキング」で04～13年の10年間に9回の特A（最高位）評価を受けている。前述のキュウリやモモも「全国区」の産地であり、牛肉は「福島牛」として県を挙げてブランド化を進めてきた。

県はこれらを水産物などと合わせ「ふくしまイレブン」（米、キュウリ、トマト、アスパラガス、モモ、日本ナシ、牛肉、地鶏、ヒラメ、ナメコ、リンドウ）と命名し、総合的なイメージアップを図ってきた。米やモモなど海外に輸出されてきた農産物もある。

10年の農業産出額は2,330億円で全国11位、基幹的農業従事者数は8万1,778人で4位、構成比で全国の4%近くを占め、有数の農業県であることが確認できる。

福島県の県内総生産に占める農業の割合は10年で1.8%だが、食品産業や飲食業、宿泊業など関連産業の粗付加価値額を合計すると10.8%に上り、地元経済において事実上の基幹産業である。^(注2)

（注2）日本銀行福島支店「福島県における農業の現状と課題」（13年）

（2）遅れる営農再開

農林水産省の「農業・農村の復興マスタープラン」（14年6月20日改定）によると、東日本大震災による津波被災農地2万1,480haのうち福島県は25%にあたる5,460haを抱える。その4割近い2,120haが同日時点で避難指示区域（帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域）内にあり、農地転用が見込まれる580haとともに、当面の「営農再開可能面積の見通し」から除外されている。

県の集計によると、避難指示区域内には13年12月時点で約1万1,201haの農地が存在する。14年4月に田村市都路地区東部、同10月には川内村東部で避難指示が解除されたが、その後も1万haを超える農地が区域内に残っている。避難指示解除準備区域の約5,000haは原則として営農が可能だが、米については試験栽培（作物は出荷せず検査結果次第で試食可能）や実証栽培（行政の管理下で全量全袋検査を前提に出荷可能）に限られるなど制約がある。

米以外の作物に対する出荷制限措置は、営農を停止したままの避難指示区域において一部の葉菜類・原乳について当初発令されたまま残っているが、それ以外の地域では大豆や山菜、野生キノコ類などに限られる。

農林水産省の調査「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況」（14年3月公表）によると、東日本大震災と津波で被災した福島県の農業経営体のうち、14年2月1日現在で営農再開に至ったものは24%に過ぎず、宮城県の65%、岩手県の54%を大きく下回っている。営農を再開できない理由（複数回答）について、福島県では「原発事故の影響」を挙げる経営体が97%（宮城・岩手両県は0%）に上る。福島県の被災農家にとって、いかに原発事故が重荷になっているかがうかがえる。

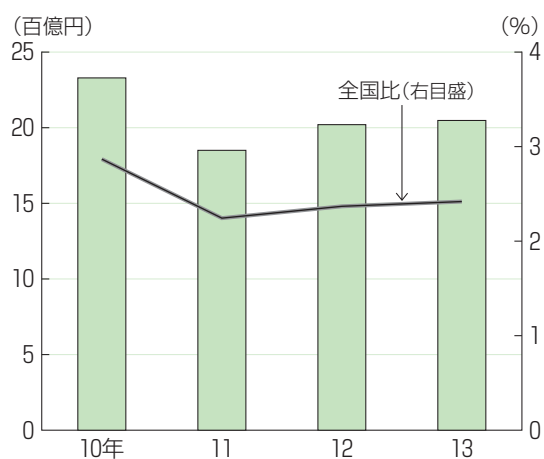
（3）低迷が続く農業生産

10年に2,330億円だった福島県の農業産出額（第1図）は、原発事故が発生した11年

に21%減の1,851億円に落ち込んだ。13年も2,049億円と、依然として事故前を1割強下回っている。11位だった順位も11年に18位、12、13年は17位と低迷している。

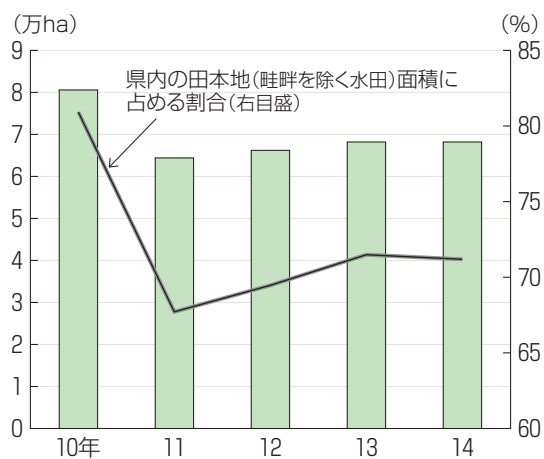
品目別では、水稻作付面積（第2図）が10年の8万600haから翌年の6万4,400haに落ち込み、13、14年も6万8,200haと15%低い水準にとどまっている。田本地（畦畔を除く水田）面積に対する作付率は80%超から70%程度に低下した。

第1図 福島県の農業産出額



資料 農林水産省「生産農業所得統計」

第2図 福島県の水稲作付面積

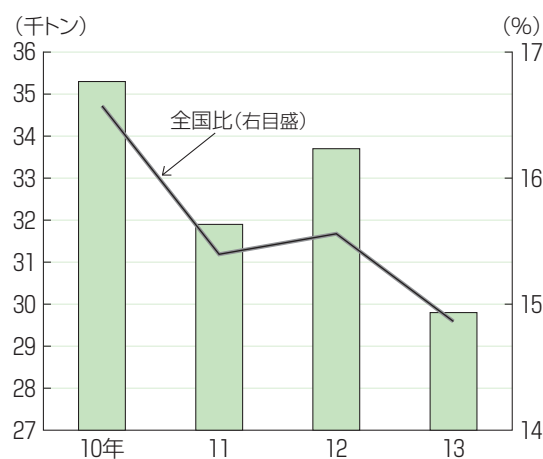


資料 農林水産省「作物統計調査」

夏秋キュウリの出荷量（第3図）は事故後も全国1位を維持しているが、3万5,300トンから13年の2万9,800トンへ16%減少した。全国に占めるシェアも16.6%から14.9%と下がっている。

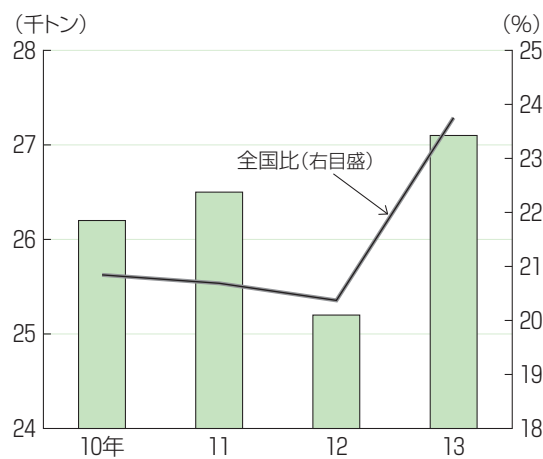
特異な動きを見せたのがモモである。11年の出荷量（第4図）は他品目とは逆に前年を300トン上回る2万6,500トンに急増し、翌年は一転して2万5,200トンに1,300トン急減した。

第3図 福島県産夏秋キュウリの出荷量



資料 農林水産省「野菜生産出荷統計」

第4図 福島県のモモ出荷量



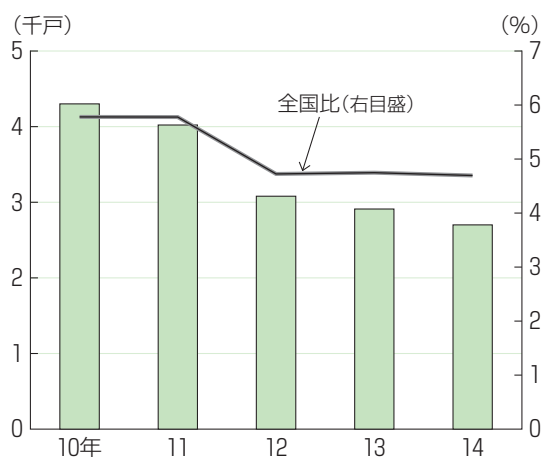
資料 農林水産省「作況調査」

これは従来、贈答用に直接販売（産直）を行っていた生産者が市場出荷に切り替えた結果、見かけ上の増加になったとみられる。福島県農業総合センター農業短期大学の半杭真一氏によると、全農福島県本部が扱ったモモの数量は11年8月中旬ごろから急増し、前年の2倍以上に達した。半面、価格は5kg当たり800円台と「通常ありえない水準」に下がった。JA新ふくしまのモモ専門部会に属する生産者への調査でも、市場出荷の比率が前年の5割程度から7割近くに増えたことが確かめられたという^(注3)。

酪農・畜産も原発事故後に原乳や食肉から基準値を超える放射性物質が検出され、出荷制限や家畜の殺処分、牧草や稲わらの放射能汚染などで大きな打撃を受けた。県内の肉用牛飼養戸数（第5図）は事故前年の4,300戸から3,000戸を割り込む水準に減少し、回復の兆しが見えない。10万トンを超えていた生乳生産量（第6図）も2万トン減ったまま低迷している。

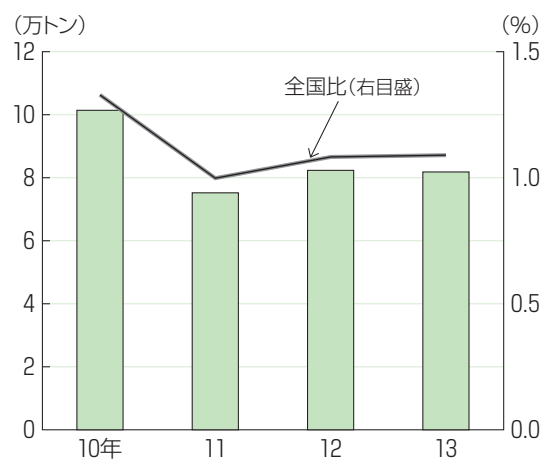
（注3）半杭（2014）による。

第5図 福島県の肉用牛飼養戸数



資料 農林水産省「畜産統計」

第6図 福島県の生乳生産量



資料 農林水産省「牛乳乳製品統計」

2 根強い風評被害

(1) 価格差の定着

出荷量だけでなく価格の落ち込みも激しい。福島県中通り産コシヒカリの相対取引価格は原発事故以前には全銘柄加重平均価格とほぼ同水準だったが、11年産は2,000円近く下回った。この価格差は解消されておらず、14年産でも2,000円を超える開きがある。浜通り産コシヒカリは取引自体が少ないが、やはり同様の傾向を示し、13～14年産は平均を2,000円前後下回る安値が続いている（第7図）。

第8図は東京都中央卸売市場での福島県産夏秋キュウリの価格を市場平均に対する指数として表したものである。10年は市場平均をおおむね10%上回っていたが、11年には2割近く下回った。13、14年は回復したが10年の水準にまでは戻っていない。

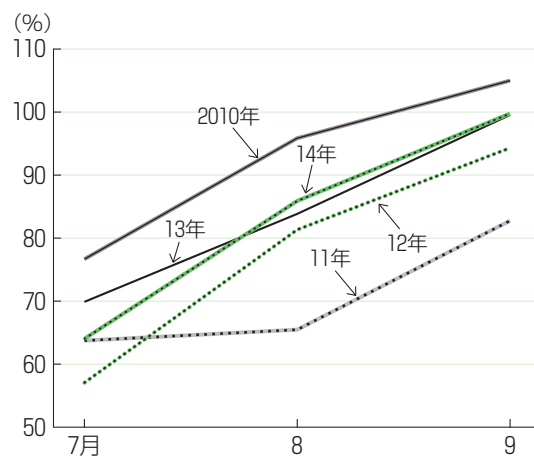
第9図ではモモの取引価格を同様に指数化した。前述のように11年は市場出荷の急

第7図 福島県産コシヒカリ相対取引価格の
全銘柄加重平均に対する価格差



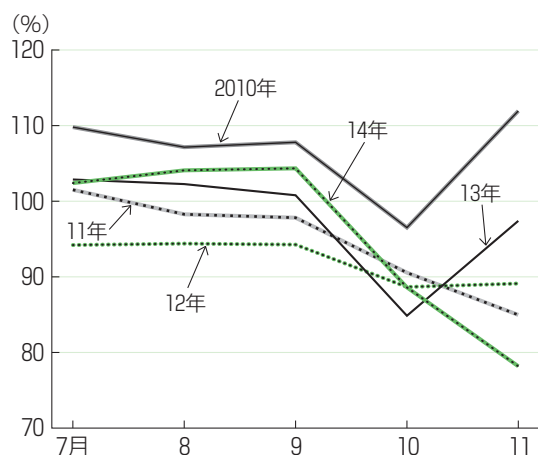
資料 農林水産省ホームページ

第9図 福島県産モモの価格指数



資料(注)とも第8図に同じ

第8図 福島県産夏秋キュウリの価格指数



資料 東京都中央卸売市場ホームページ
(注) 指数は全産地平均価格に対する比率。

第10図 福島県産和牛枝肉価格



資料(注)とも第8図に同じ

増などで値崩れを起こし、平均の6割台まで下落した。その後もやはり10年の水準は下回っている。

東京市場における和牛の枝肉価格(第10図)では、11年7月を境に市場平均との大幅な価格差が生じた。同月、県産牛肉から基準値を超える放射性セシウムが検出されたことが下落の契機とみられる。その後、価格差はやや縮小したものの、14年に入っても300円前後の開きがある。

(2) 地産地消にも打撃

これらの価格変動をすべて風評被害に帰すことはできないが、多くの産地関係者から「福島産はどうしても嫌だという客がいる」「放射性物質がゼロになれば買わないと言われた」「同じ棚に他産地のものがあれば、消費者はそちらを買う」「福島産という表示では店頭で売れないため、業務用・加工用に回されてしまう」といった声が多く聞かれることは事実である。長年の取引

関係を重視する卸業者らも、小売側の求めに応じざるを得ない実態があるとされる。

風評被害は消費地だけの現象ではない。福島県内の小学校などでは一時、給食用の米を県外産に切り替える動きが広がった。

福島市は、市内で収穫された11年産米の一部から基準値（当時は^(注4)500Bq/kg）を超える放射性セシウムが検出されたことを受けて市内産の

使用を中止した。JA新ふくしまは「地元で食べないものは買えない」といった取引先の反応をきっかけに自主検査体制を整え、それを受けて市は13年1月から地元産の使用を再開した。^(注5)

（注4）Bqは「ベクレル」で放射能の強さ（1秒ごとに崩壊する原子の個数）を表す単位。Bq/kgは1kg当たりベクレル。

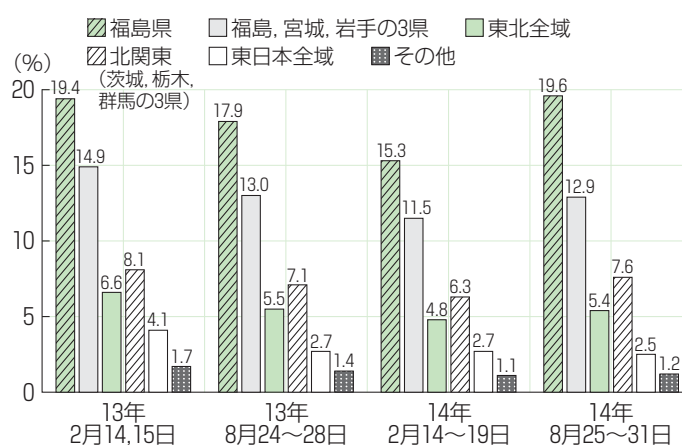
（注5）以上の経緯は13年9月29日～10月18日付朝日新聞の連載記事「プロメテウスの罠」などに基づく。

（3）揺らぐ消費者意識

福島県産品に対する消費者の意識はどうか。第11図は、消費者庁が①13年2月、②同8月、③14年2月、④同8月の4回にわたり岩手、宮城、福島、茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪、兵庫1都1府9県の20～60歳代の男女計5,176人にインターネットを通じて行ったアンケート調査の結果である。

それによると、回答者が食品の「購入をためらう産地」として福島県を挙げた比率は①19.4%、②17.9%、③15.3%と下降傾向

第11図 消費者が「購入をためらう」と回答した産地



資料 消費者庁「風評被害に関する消費者意識の実態調査」

をたどったが、④では再び19.6%と急増した。同庁による公式の分析ではないが、板東久美子長官はこれを発表した14年10月1日の定例記者会見で「（調査時点の）少し前には『美味しんぼ』を巡るいろいろな議論や報道がありました。ああいったことも少し影響しているのかも知れません」と述べている。^(注6)

「美味しんぼ」とは、小学館の『週刊ビッグコミックスピリッツ』に長期連載中の食をテーマとした人気漫画である。14年4月28日発売などの「福島の実情」編では、福島第一原発を訪れた主人公が原因不明の鼻血を出し、登場人物が「今の福島に住んではいけない」と発言するなどした。これに対し福島県が同5月7日に「風評を助長するもので断固容認できない」と抗議し、国会審議でも取り上げられるなど賛否両論が巻き起こった。それをきっかけに「福島食品は危ない」という認識が再び広まったとみるのは自然である。移ろいやすい消費者心理が表れた形だが、だからこそ風評被害

害は「ほとぼりが冷めるのを待つ」のではなく、安全性の具体的な根拠を示すことが重要だと言えよう。

(注6) 消費者庁ホームページより。

(4) 拙速な安全宣言と全袋検査

行政の対応のまずさが消費者の不信感を高めた面もある。福島県は11年10月12日、抽出検査した県産米すべてが国の基準値(当時は500Bq/kg)を下回ったとして「安全宣言」を行った。ところがその後、生産者や農協の自主検査などで基準値を超える米が相次いで見つかり、政府からの出荷停止指示と当該地区への作付制限措置が続いた。いったん安全宣言をしたことで、必要以上に信頼感が損なわれた面は否めない。

失地挽回のため福島県が12年産米から独自に始めたのが「全量全袋検査」である。同年5月に県と全農福島県本部などの生産者団体、流通事業者、消費者団体で設立された「ふくしまの恵み安全対策協議会」を

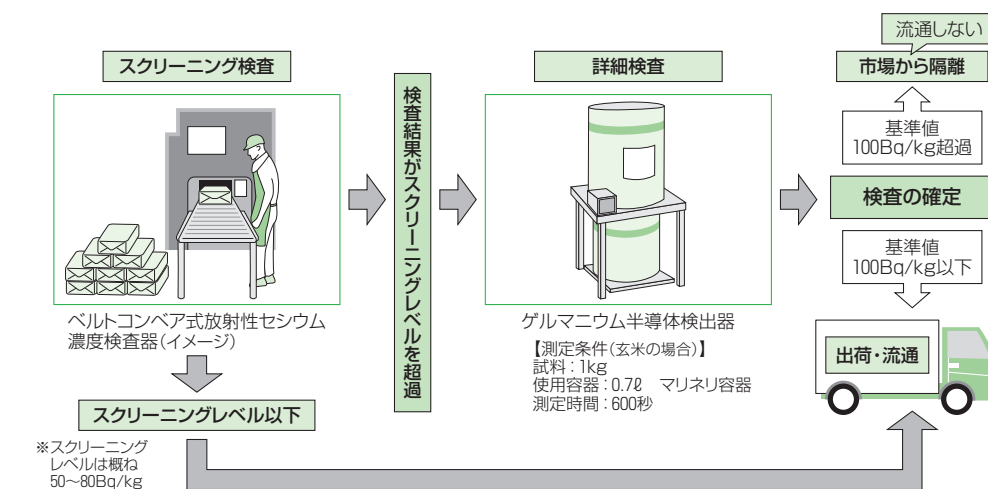
事業主体とし、県内37の地域協議会ごとに生産されたすべての米(農家の自家消費用や縁故米=贈答用も含む)を検査している。

検査の流れを示したのが第12図である。30kgずつ紙袋に詰めた玄米をベルトコンベア式の検査器でスクリーニング検査=写真A=し、結果が一定レベル(おおむね50~80Bq/kg)を超えたものが更に精度の高いゲルマニウム半導体検出器による詳細検査に回される。詳細検査で食品衛生法上の基準値100Bq/kgを超えたものは出荷されず廃



〈写真A〉米の全袋検査

第12図 米の全袋検査の流れ



資料 ふくしまの恵み安全対策協議会ホームページから一部修正し筆者作成

第1表 福島県産米の全袋検査結果

(単位 点, %)

12 年 産	スクリーニング 検査	測定下限値未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	計	
	検査点数	10,323,442	20,317	1,383	72	10,345,214	
	比率	99.78	0.2	0.01	0.0007	99.99	
	詳細検査	25Bq/kg未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	100Bq/kg超	計
	検査点数	144	40	295	317	71	867
	比率	0.0014	0.0004	0.0029	0.0031	0.0007	0.0084
13 年 産	スクリーニング 検査	測定下限値未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	計	
	検査点数	10,999,138	6,478	224	1	11,005,841	
	比率	99.93	0.06	0.002	0.00001	99.99	
	詳細検査	25Bq/kg未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	100Bq/kg超	計
	検査点数	68	6	269	322	28	693
	比率	0.0006	0.0001	0.0024	0.0029	0.0003	0.0063
14 年 産	スクリーニング 検査	測定下限値未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	計	
	検査点数	10,898,977	1,904	11	1	10,900,893	
	比率	99.98	0.02	0.0001	0.00001	100	
	詳細検査	25Bq/kg未満	25～50Bq/kg	51～75Bq/kg	76～100Bq/kg	100Bq/kg超	計
	検査点数	27	0	1	1	0	29
	比率	0.0003	0	0.00001	0.00001	0	0.0003

資料 ぶくしまの恵み安全対策協議会ホームページから筆者作成
(注) Bq/kgは1kg当たりベクレル。14年産は15年2月12日時点。

棄される。

基準値を超過した検体の総数は12年産で1,034万6,081点中71点（0.0007%）、13年産では1,100万6,534点中28点（0.0003%）となり、14年産は15年2月12日時点で1,090万922点すべてが基準値を下回った（第1表）。なお、13年産で基準値を超過した28点のうち27点は後述する南相馬市産だった。

なお、農林水産省が義務付けているのはサンプル検査だけで、全量全袋検査は福島県独自の取り組みである。検査結果は同協議会のホームページで詳しく公開され、米袋のラベルに記された識別番号で検索すれば個別の検査結果も確認できる。

3 除染と帰還——再生への関門——

(1) 遅れる除染

地域復興の前提として国と自治体は除染を急いでいる。除染は地面や建物、植生などに付着した放射性物質を取り除くことだが、放射性物質を何らかの方法で希釈または遮^{しゃ}蔽^{へい}することも含む。12年1月に全面施行された放射性物質汚染対処特措法に基づいて実施されており、人体への年間追加被ばく線量が20mSv以上の地域を迅速に縮小し、^(注7)現在20mSv未満の地域においても長期的に年間1mSv以下にすることが目標である。

対象地域は、国の直轄事業で除染を行う「除染特別地域」と市町村が事業主体となる「汚染状況重点調査地域」に分かれる。前者は積算線量が年間20mSvを超える恐れがある旧計画的避難区域と福島第一原発から20km圏内の旧警戒区域が該当し、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、浪江町、飯館村、葛尾村の全域と南相馬市、田村市、川内村、川俣町のそれぞれ一部が含まれる。後者は追加被ばく線量が年間1 mSvを超える恐れのある地域で、岩手から千葉までの8県にまたがる99市町村の一部または全域が対象だが、このうち39市町村が福島県内にある。

除染の進捗には遅れが目立つ。環境省が12年1月に示した工程表は国直轄の11市町村について一律に14年3月末までに除染を終了させるとしたが、13年12月に見直され、南相馬市と富岡町、浪江町、飯館村については17年3月まで3年間、川俣町と葛尾村は16年3月まで2年間延長された。

遅れは、除染で出る土などの廃棄物を保管する仮置き場と作業員の確保、土地所有者からの同意取得が難航しているためである。環境省によると、南相馬市や浪江町では、地権者からの同意取得率が14年末時点で6割にとどまっている。仮置き場が確保できないまま農地や宅地に現地保管されている除染廃棄物も多い。フレコンバッグ（合成樹脂製の袋）の耐用年数は3～5年とされ、劣化による漏出を懸念する声もある。

仮置き場の借地契約も3年間が一般的であり、その後は双葉・大熊両町に建設が予

定される中間貯蔵施設へ移すことになっている。県と両町は「最終処分地にはせず、30年以内に搬出」などの条件付きで受け入れを決めたが、約2,300人とされる地権者との用地交渉は難航している。用地確保が済んだ個所は2月3日に着工され、3月11日までに搬入が開始される予定だが、まだ計画全体のごく一部である。

（注7）mSvは「ミリシーベルト」。シーベルトは人体が影響を受ける放射線の量を示す単位で、mSvは1,000分の1シーベルトを表す。

（2）農地除染の問題点

農地除染は表土を数cmの厚さではぎ取る「表土削り取り」や、プラウを装着したトラクターで深さ数十cm掘り起こし、表土と入れ替える「反転耕」が代表的だが、水を入れて洗い流す、あるいは単に深く耕すなどの工法もある。放射性セシウムは平均で地表から3cmの範囲に9割が存在するとされ、それを土ごと取り除くのが「削り取り」、より深く埋めることで土自体に遮蔽させるのが反転耕である。

一般的に地表から数cm～十数cmは「作土層」と呼ばれ、作物の生育に重要な役割を果たすため、除染で地力が損なわれ作物の品質が低下する懸念もある。国が除染を行っている飯館村では、表土を十数cmはぎ取り、山砂を客土している実態がNPO法人「ふくしま再生の会」（後述）の調査で判明し、農家から批判が出ている。^{（注8）}

こうした不適切な除染が行われる背景には、除染事業の目的が農地の再生ではなく空間放射線量の低減であることや、環境省と

農林水産省との連携不足もあると思われる。

また、農地を除染しても周囲の山林やため池などから流れ込む水とともに再び放射性物質が流入することを懸念する声もある。

加えて、土壌中のカリウム含有量が少ないと作物が放射性セシウムを吸収しやすいことが分かり、農林水産省は吸収抑制策としてカリ肥料の施用を奨励している。粘土質や有機物にも放射性物質を吸着する性質があるとして有機農法による克服を提唱する研究報告もある。^(注9)

農作物への放射性物質の移行は作物の種類や農地の特性、農法などによって大きく左右されるため、除染の効果を過大視せずさまざまな対策を組み合わせることが必要であろう。

(注8)「河北新報」(14年10月13日付)福島版による。

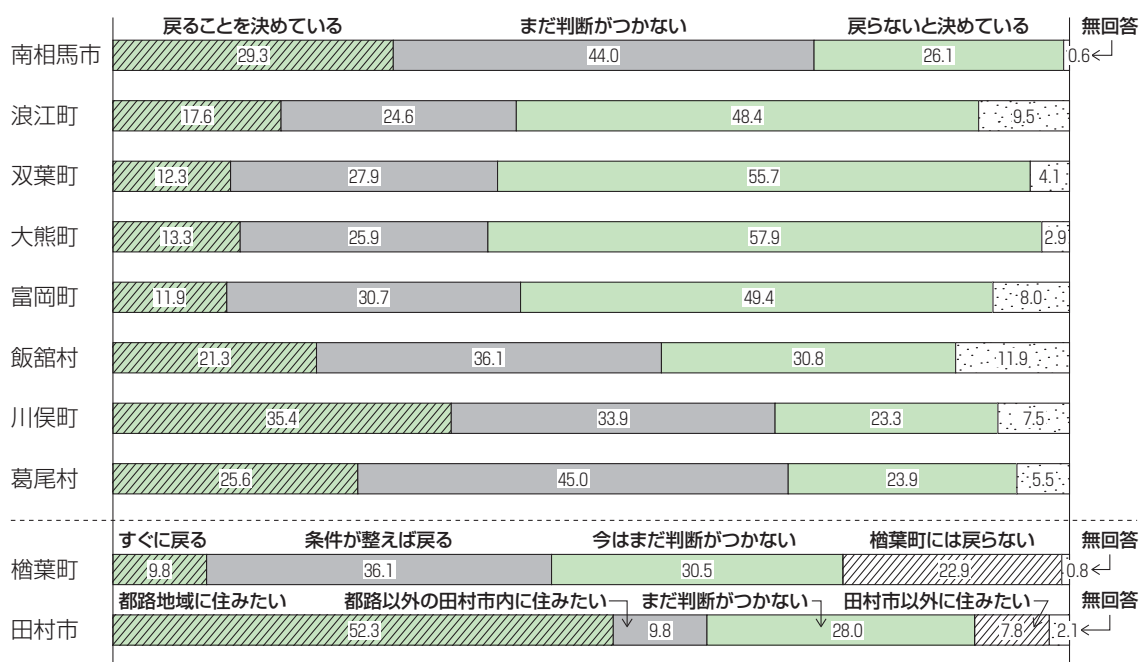
(注9)野中昌法著「農と言える日本人 福島発・農業の復興へ」など。

(3) 進まない住民の帰還

全体的な遅れが目立つなか、田村市は13年6月、大熊町、楡葉町、川内村は14年3月までに除染が完了し、田村市都路地区東部は同年4月、川内村東部では同10月に避難指示が解除された。

しかし、田村市によると、都路地区東部に戻った住民は14年11月末現在で53世帯133人と住民登録者の4割にとどまる。また、川内村東部には同月1日現在、16世帯35人が帰還ただけで、帰還率は1割強に過ぎない。その他の避難指示区域でも「戻らないと決めている」「判断がつかない」という人が7、8割に達しているところが多い(第13図)。

第13図 帰還を巡る住民意向調査の結果



資料 復興庁ホームページから筆者作成

(注) 浪江、双葉、大熊、富岡、田村、楡葉は14年度、その他は13年度に調査。

川内村は原発事故による全村避難後、12年1月に「帰村宣言」をした。しかし、村全体でも15年1月1日現在の帰還者は1,158世帯2,739人中611世帯1,581人で、帰還率は6割に満たない。戻ったのは高齢者が中心で、若年層の帰還が課題になっている。

帰還が進まない理由は放射能への不安感だけではない。事故以前、村民の多くは双葉町、大熊町など沿岸部に通勤・通学・通院していた。それらの職場や学校、病院等が閉鎖または移転され、生活の利便性が低下したことも帰還を阻む大きな要因になっている。村は雇用の場として植物工場やメガソーラー（大規模太陽光発電設備）を誘致し、商業施設や介護福祉施設の開設も計画しているが、除染作業など復興関連事業の方が高報酬を得られることもあり、労働力の確保がネックとみられる。

もちろん農業も地域再生の要である。村では米の作付けが13年に再開され、同年産は102ha、14年産は155haと作付面積も増えてきた。しかし、高齢者主体の農業では将来に不安があり、やはり担い手となるべき青壮年層が帰還できる環境作りが課題であろう。

4 地域農業再生への模索

(1) 作付けを巡り賛否両論―南相馬市

南相馬市では、15年産米の作付方針を巡って農業関係者の意見が分かれた。

前述のように、農林水産省は避難指示区域外では米の作付けを原則として認めている。しかし、同市では13年に実証栽培され

た米の一部から基準値を超える放射性物質が検出され、14年は圃場単位で市が生産管理を行う全量生産出荷管理態勢^(注10)が取られた。生産を自粛すれば東京電力による賠償（10a当たり5万7,000円の休業補償）の対象とされ、作付面積は96haにとどまった。

14年産米では基準値を超える放射性物質が出なかったため、農林水産省は当該区域を全戸生産出荷管理（農家単位で生産を管理。生産自粛しても賠償は受けられない）に移行させる意向を示している。

これを受け、市とJAそうまは飼料米を中心に1,500haで本格的な作付けを再開する方針を固め、14年12月に開かれた地域農業再生協議会総会で事務局案として提示した。しかし、総会では農業者代表などから慎重論が続出し、否決された。

背景には13年産米の一部で基準値を超えた原因が解明されていないことと農地除染の遅れがある。

13年は125haで実証栽培が行われたが、収穫された米のうち27検体（30kg袋23検体と1トン詰めフレコンバッグ4検体）から基準値を超える放射性物質が検出された。農林水産省は当初「原発のがれき撤去作業によって放射性物質が飛散した」との見方を示したが、14年11月になって原子力規制委員会が「がれき撤去とは無関係」と否定した。がれき撤去が原因でなければ、原発事故当初に放出された放射性物質が原因であることになるが、どのような経路で稲に放射性物質が移行したかは解明されていない。

また、当該区域は市が除染を担当してい

るが、水田の進捗率は14年末現在、3,265.3haの計画に対し88.7haで2.7%と大幅に遅れて^(注11)いる。

このため、地元農業者には「除染が進まず基準値超過の原因も分からない状況では、生産しても消費者の理解が得られない」との声が根強い。

再生協議会では生産自粛も賠償の対象となる前年並みの扱いにするよう求める修正案が可決されたが、農林水産省が認める可能性は低い。全戸生産出荷管理に移行した場合は生産自粛に対する賠償も打ち切られるため、市とJAは生産者を個別に説得して作付再開を促す方針である。ただ、米価下落や交付金の削減もあって生産意欲は弱く、地元の農業関係者からは作付けした生産者への何らかの所得補填策を求める意見も出ている。

(注10) 別稿(岡山「農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化」)を参照。

(注11) 環境省「除染情報サイト」による。

(2) 全村避難解除を待つ—飯舘村

飯舘村は、阿武隈山地北部に位置する高原の村である。農業が基幹産業で、米、野菜、酪農・畜産、葉タバコなどが主な作目であった。和牛は「飯舘牛」としてブランド化されてきた。

村は「までいライフ」というスローガンを掲げてきた。「までい」とは地元の言葉で「真心を込めて丁寧に」という意味を持つ。目先の経済発展を追い求めず、地域独自の文化や自然を大切にする農的な暮らしが「までいライフ」である。村政も地域の自立

と住民参加が基本理念で、平成の大合併には加わらなかった。

原発事故直前の人口は6,132人(11年3月1日時点)だったが、事故の1か月後には計画的避難区域に指定され、全村避難を強いられた。現在は避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域の3つに分かれ、帰還困難区域以外は立ち入り可能だが、泊まり込みはできない。

同村では国による除染が行われている。14年末時点の進捗率(前記(注11)に同じ)は宅地では96%に達しているが、農地は18%にとどまっている。目標とする16年春の帰村が実現するかどうかは不確実である。

福島市内の仮設住宅に身を寄せる佐野ハツノさんは、大規模な米農家の女性農業者で、村の農業委員長を務めたこともある。「までい」の精神で開業した農家民宿の経営を本格化させようとした矢先、原発事故に襲われた。

米作りを継いだ息子夫婦は幼い孫を抱えて栃木県に分散避難している。福島 of 仮設住民は高齢者が中心で、農作業などの張り合いがなくなり心身の調子を崩す人が多い。佐野さんはお年寄りに元気を取り戻してもらおうと着物のリフォームをするサークルを立ち上げた。自身も病気治療のため入退院を繰り返しているが、いずれは村に戻って農家民宿を再開したいと考えている。農業後継者の息子は除染作業員として飯舘村に通い、やはり将来の帰村と営農再開を望んでいるという。

同じく福島市へ避難中の渡邊とみ子さん

は地域おこしや農業振興の先頭に立つ村の女性リーダーだった。避難後は福島大学などの支援を受けて他の阿武隈地域からの女性避難者たちとともに「かーちゃんの力プロジェクト」を立ち上げた。県などの補助金に加え会費制の「サポーター」も募り、阿武隈の伝統食を残すため農産加工品や弁当の製造・販売、食文化の継承活動に取り組む。渡邊さんは「村の名前が付いたものを作ることで、将来に種をつなぎたい」と話す。

前述のNPO法人「ふくしま再生の会」は、飯館村の農業者と大学などの研究者らによって11年6月に設立された（当初は任意団体）。自主的に空間線量や土壌の放射性物質などを調べている。田に水を引き浅く代かきして洗い流す独自の「までい工法」による除染を行い、米の試験栽培を行ってきた。14年に収穫した米は検出限界値（25Bq/kg）^{（注12）}を下回ったという。

村では帰還後の営農再開に備え、農地の保全管理を行う法人の設立も検討している。避難先で新たな生活基盤を築いた村民も多く、帰村に懐疑的な声もあるが、門馬伸市副村長は「異論があるのは承知しているが、皆で作りに上げてきた村なのだから、復興へ向けて一歩でも半歩でも歩みを進めたい」と話している。

（注12）朝日新聞（15年1月19日付）による。

（3）「ゆうき」で克服図る ——二本松市東和地区

有機農業を基盤とする地域おこしに取り組んできた二本松市東和地区（旧東和町）も

原発事故で大きな打撃をこうむった地域の一つである。

同地区では、市町村合併を機に05年、NPO法人「ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会」が発足した。合併で地域の活力やアイデンティティーが失われることへの危機感から、有機農業や地域振興に取り組む住民団体を糾合した形である。「ゆうき」は「有機農業」「勇氣」「人々の有機的つながり」にかけたネーミングだという。

かつて養蚕が盛んだった東和地区ではカイコの餌としてクワが栽培されてきた。その葉や実を茶やジャムに加工して商品化、米や野菜も地域独自の認証基準を設けて有機栽培し、畜産や養蚕、葉タバコの衰退で荒れた里山の再生に取り組んだ。

06年には「道の駅ふくしま東和あぶくま館」の運営を二本松市から受託し、農産加工品の販売や住民活動の拠点として活用している。農家民泊にも地域ぐるみで取り組み、都市住民との交流を活発に行ってきた。

原発事故後は多くの農作物や山菜類に出荷制限がかかり、加工品販売も滞るなどして農家に不安が広がった。同協議会は11年6月に「災害復興プログラム」を策定し、新潟大、茨城大などの協力を得て作物や農地の放射能測定を実施、放射線量のマップ化に取り組んだ。生産者の損害賠償請求支援や風評被害対策などにも携わり、企業から貸与されたNaIシンチレーション検出器を道の駅に設置して「市民測定所」として自主検査をしている。

中心メンバーでNPO法人福島県有機農業

ネットワークの理事長も務める菅野正寿さんは「耕して種をまこう。出荷制限されたら損害賠償を請求しよう」と訴え、有機肥料による土づくりこそ放射能を克服する道と信じて営農に取り組んだ。前述した野中教授らの研究でその主張は裏付けられた。

12年9月には、桑畑の跡地をブドウ畑に替えてワインを醸造する「ふくしま農家の夢ワイン株式会社」＝写真B＝が斉藤誠治さんら地元農業者8人によって設立された。30歳代で農林水産省を退職し06年に就農した関元弘さんも出資者である。15年1月末、製品の販売を開始した。

協議会は15年2月に共同通信社などが主催する地域再生大賞の準大賞を受賞した。武藤正敏事務局長は「いつまでも原発が、放射能が、と言っていられない。ゆうきの里の原点に返らなければ」と話している。

(4) 避難先で酪農を再開―福島市

南相馬市、浪江町、飯舘村から避難している酪農家計5戸は14年4月、福島市で農



〈写真B〉二本松市東和地区で設立された「ふくしま農家の夢ワイン株式会社」の醸造設備と斉藤誠治代表取締役

業生産法人「(株)フェリスラテ」を設立した。県酪農業協同組合が同市西部に開設する「復興牧場」の貸与を受け、15年7月の開業を予定している。

飼養頭数は東北最大規模となる580頭（うち搾乳500頭）で、大規模酪農と共同経営のモデルでもある。用地はJA新ふくしまが遊休農地を提供し、耕作放棄地対策にも一役買う。設備投資や運転資金には国・県の補助金に加え、農林中金の復興ファンドと復興ローンを活用する。

県内では76戸の酪農家が原発事故で休業し、14年末までに経営を再開したのは13戸にとどまっている。県酪農協の但野忠義組合長は「故郷での経営再開が願いが、戻れない状況は当分続く。技術や意欲を維持するためにも復興牧場を希望の光として盛り立てていきたい」と話している。

おわりに

本稿で紹介した事象、事例は一断面に過ぎない。津波や原発事故の直接的被害を受けなかった地域でも、風評被害との苦闘が続いている。

風評被害の克服には消費者の理解が欠かせない。県と県商工会連合会は14年4月、東京・日本橋に「日本橋ふくしま館 MIDETTE」＝写真C＝を開設した。福島の商品や工芸品を展示販売するアンテナショップで、県の現状を首都圏に知らせる情報発信拠点でもある。来館者は2月上旬までに30万人を数えた。



〈写真C〉東京・日本橋にオープンした
日本橋ふくしま館「MIDETTE」の店内

1年前の13年3月には、NPO法人福島県有機農業ネットワークが東京・下北沢に「ふくしまオルガン堂」を開いた。小規模な店舗だが、県の食材や料理を提供し、復興へ向けた農業者らの思いを伝え続けている。

もちろん消費者の信頼はPRだけで得られるものではない。綿密な安全対策が大前提である。生産（農地）、出荷（作物）、流通・加工・消費の各段階における二重三重のチェックを行い、具体的かつ客観的な根拠を示さなければいけない。

こうした努力を重ねてもなお、福島の農業現場には厳しい現実がある。帰還や営農再開を巡る合意形成は難しく、積極論、慎重論双方に切実な事情がある。そのなかで「復興」の形作りばかりを急げば、地域の亀裂を更に深めることになりかねない。

南相馬のある農業関係者は「営農再開に消極的な農家を賠償金目当てとみる人もし

るが、それは違う。元々高齢化が進んでいる上に、今まで作物を食べてくれた子供や孫が避難して張り合いがなくなったことが大きい」と話した。

地縁血縁のつながりや食を通じたコミュニケーションもまた、地域農業を支える重要な基盤であろう。福島、宮城、岩手、青森の4県は15年度までの集中復興期間の延長と十分な財源確保を求めているが、除染や住宅整備などのハード面だけでなく、無形のインフラ（社会関係資本、自然資本）を視野に入れた息の長い取組みが求められている。

＜参考文献＞

- ・朝日新聞特別報道部（2014）『プロメテウスの罠 7 100年先まで伝える！原発事故の真実』学研パブリッシング
- ・菅野正寿・長谷川浩編著（2012）『放射能に克つ農の営み—ふくしまから希望の復興へ』コモンズ
- ・小山良太・小松知未・石井秀樹（2012）『放射能汚染から食と農の再生を』家の光協会
- ・小山良太・小松知未編著（2013）『農の再生と食の安全 原発事故と福島の2年』新日本出版社
- ・塩谷弘康・岩崎由美子（2014）『食と農でつなぐ 福島から』岩波書店
- ・千葉悦子・松野光伸著（2012）『飯館村は負けない 土と人の未来のために』岩波書店
- ・長谷川健一（2012）『原発に「ふるさと」を奪われて 福島県飯館村・酪農家の叫び』宝島社
- ・半杭真一（2014）「東日本大震災と原子力発電所事故が福島県農業にもたらした被害—震災発生年における青果物の出荷・流通段階を中心に—」福島県農業総合センター研究報告 放射性物質対策特集号
- ・福島民報社編集局編（2014）『福島と原発2 放射線との闘い+1000日の記録』早稲田大学出版部
- ・野中昌法（2014）『農と言える日本人 福島発・農業の復興へ』コモンズ
- ・渡部喜智（2013）「原発事故の被害の現状と農協系統機関の支援対応—事故後2年を経た福島の原発事故対応の動きと望まれること—」『農林金融』3月号
- ・新聞各紙（福島民報、福島民友、河北新報、日本農業新聞、毎日新聞など）の記事

（ゆきとも わたる）

農地土壌測定をベースとした 生産管理体制の強化

—JAグループ福島取り組みと法整備の必要性—

常任顧問 岡山信夫

〔要 旨〕

チェルノブイリ調査や、一部農協で先行して実施されていた農地土壌分析が生産者・消費者から支持を得ている状況を踏まえ、JAグループ福島は、2014年度から県下統一の取り組みとして今後10年間にわたり農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化に取り組むこととした。

政府も、土壌測定的重要性の認識の下で、「農地土壌の放射性物質濃度分布図」を作成しているが、日本学術会議提言が求めるより詳細な濃度分布図の作成と、それに応じた生産管理・多段階検査態勢の確立には至っていない。農地汚染に対処するための法律として農用地土壌汚染防止法があるが、放射性物質による汚染を適用除外としているため今般事故には対処できず、農地除染等は12年に制定された放射性物質汚染対処特措法により実施されている。

本年予定される、特措法の見直しに合わせた「放射性物質に関する法制度の在り方についての抜本的な見直し」においては、農用地土壌汚染防止法など個別環境法における放射性物質除外規定の削除および関連規定の整備がなされるべきである。

目 次

はじめに

1 避難指示および作付制限等の現状

2 農業協同組合組織の取り組み

(1) JAグループ福島復興ビジョンの策定

(2) 福島 チェルノブイリ調査団

(3) 「安全・安心確保対策」の策定

3 農地土壌測定にかかる政府の対応

(1) 環境モニタリング強化計画等に基づく

「農地土壌の放射性物質濃度分布図」の
作成

(2) 農地土壌の放射性物質の移行特性の解明

(3) 日本学術会議提言との相違

4 農用地土壌汚染に関する法律体系

(1) 放射性物質汚染対処特措法の制定

(2) 環境基本法の改正と個別環境法の見直し

(3) 農用地土壌汚染防止法改正の必要性

おわりに

はじめに

東日本大震災から、4年が経過する。

すでに震災前のにぎわいを取り戻した地域がある一方で、大津波により壊滅的な被害を受けた地域、東京電力福島第一原発事故による放射能被害を受けた地域においては、高上工事や除染など復旧・復興に向け懸命の作業が続けられている。

最も困難な復旧・復興を強いられているのが、福島県である。2014年12月現在の避難者数は全国合計で23万3,512人であるが、このうち福島県の避難者が12万1,374人（県内避難7万5,440人、県外避難4万5,934人）と約半数を占める。言うまでもなく、原発事故による被害が深刻な影響を及ぼしているのである。

原発事故は、農林水産業に大きな被害をもたらしている。避難指示区域においては農業生産が制約され、別稿（行友「福島県の農業復興へ向けた課題」）が指摘しているようにいわゆる風評被害も払拭されていない。

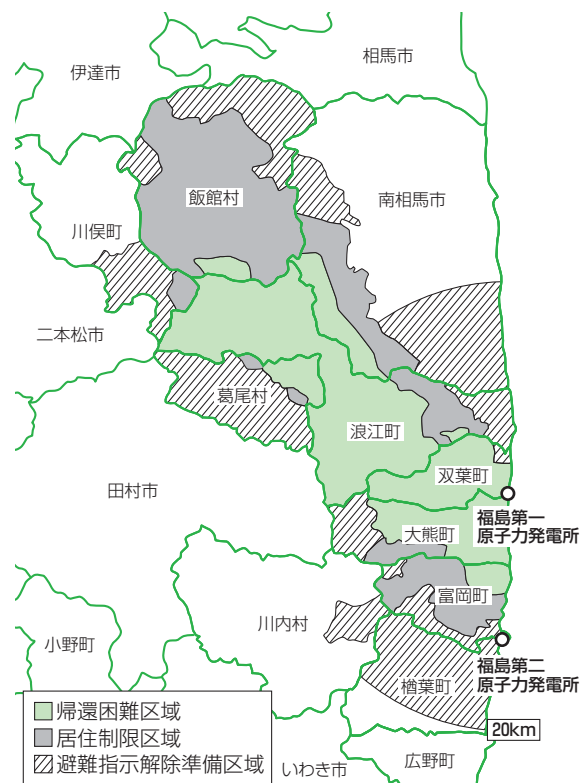
本稿は、福島の農村・農業の復興のために農協系統組織がどのような取組みを行っているかについて、個々の農協で行われてきた農地土壌測定取組を発展拡大し県下統一事業として取り組むこととした「農地の放射性物質濃度測定を利用した本県農畜産物の安全・安心確保対策」に焦点をあてて整理するとともに、放射性物質による農地土壌汚染についてどのような法制度を整備すべきかを考察するものである。

1 避難指示および作付制限等の現状

東京電力福島第一原発事故により、避難指示が出されている区域は14年10月においては第1図のとおりである。

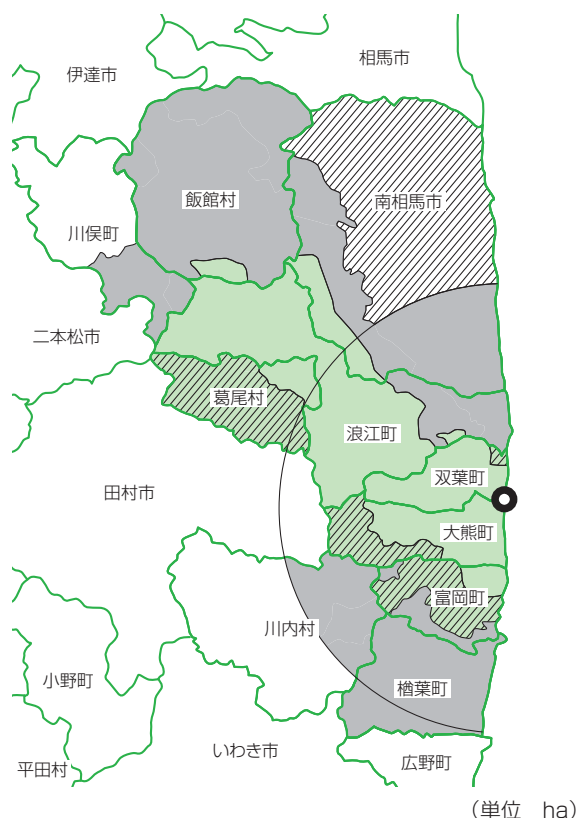
また、避難指示区域等における14年度の

第1図 避難指示区域の概念図
(2014年10月1日時点)



[帰還困難区域]

第2図 2014年産米の作付制限等の対象地域



[区分]	[対象地域]	[対象面積]	[作付面積]
 作付制限区域	南相馬市、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村の帰還困難区域	2,100	-
 農地保全・試験栽培区域	葛尾村の居住制限区域と避難指示解除準備区域	700	0.08
 作付再開準備区域	南相馬市、川俣町、富岡町、楡葉町、川内村、浪江町、飯舘村の避難指示解除準備区域と居住制限区域（楡葉町は全域）	5,100	22.9
 全量生産出荷管理区域	避難指示区域を除く南相馬市	4,200	95.6

試験栽培は可能であるが生産物は廃棄する必要がある。

[居住制限区域]

「農地保全・試験栽培区域」として区域設定。避難指示により区域内での営農が制限されており、一般の生産者の作付けはできないが、可能な範囲で除染後農地の保全管理や市町村の管理の下での試験栽培を実施する。生産物は廃棄（ただし管理計画を作成し、基準値以下が確認されたものは試食可能）。ただし、居住制限区域においても地域の状況に応じて避難指示解除準備区域と同様に作付再開準備区域として区域設定される地域がある。

[避難指示解除準備区域]

「作付再開準備区域」として区域設定。営農再開が可能であり県および市町村が管理計画を策定し、作付再開にむけた実証栽培（市町村が選定した圃場のみ）を実施する。全量管理の下、実証栽培で生産される米について全袋検査で基準値以下のものは出荷・販売が可能。

「避難指示区域以外の地域」

- ・ **全量生産管理区域**：避難指示区域以外の地域において、前年が作付再開準備の区域。県および市町村が管理計画を策定し、稲を作付けした全圃場を台帳に整理し、^(注1)この管理計画に基づき、吸収抑制対策等を徹底するとともに、生産量の全量を把握し、全袋検査を行う。対象区域の全域で作付けを行い、全量検査で基準値以下となった米は出荷・販売可能である。
- ・ **全戸生産出荷管理区域**：前年が全量生産

出荷管理の地域および前年50Bq/kg^(注2)超えが検出された地域。吸収抑制対策を徹底しなければ基準値超過事例が発生する可能性が否定できないことから、県の管理の下、農家単位で吸収抑制対策を徹底するとともに、全戸検査を行うこととされている。

ここで特徴的なことは、農業生産の可否が避難指示基準（居住の可否等）に基づいたものになっていることである。すなわち、人体への影響に着目した空間線量（単位：Sv《シーベルト》^(注2)）を基準とし、土壌の放射性物質濃度（単位：Bq《ベクレル》）を基準とはしていない。しかし、作物の放射性物質移行経路の主たるものが経根吸収であることからすれば、土壌の放射性物質濃度を生産管理の基礎とすべきであると考えられる。

（注1）塩化カリを基肥中心に施用すること等により、放射性セシウムを植物が吸収することを抑制するための対策のこと。

（注2）Bq（ベクレル）は、放射能の強さ（1秒ごとに崩壊する原子の個数）を表す単位。Bq/kgは1kg当たりベクレル。

Sv（シーベルト）は、人体が影響を受ける放射線の量を表す単位。mSvは1,000分の1シーベルトを表す。

2 農業協同組合組織の取組み

福島県の農協系統組織は被災後、復旧・復興に向け、様々な活動を続けてきた。被災直後における被災地への食料供給確保、農業者の原子力損害賠償請求の一元化、安全な農畜産物生産のため各農協で行った除染^(注3)作業、農地土壌分析など、である。

また、福島県農協系統として取り組む「JAグループ福島復興ビジョン」が12年1月に策定され、12年11月には第38回JA福島大会で中期的な課題を整理し、3か年計画として実践することとされた。大会決議に従い、14年6月には「農地の放射性セシウム濃度の測定を利用した本県農畜産物の安全・安心確保対策」を決定、14年度から県下統一の取組みとして今後10年間にわたり農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化に取り組むこととなった。以下で、その経緯を整理する。

（注3）各農協の取組みについては、渡部喜智（当社理事研究員）のレポートが多数あるので、当社ホームページを参照いただきたい。

（1）JAグループ福島復興ビジョンの策定

12年1月に策定された「JAグループ福島復興ビジョン」では、基本理念の一番目に「消費者と共生する、『安全・安心なふくしま農業』の復興」が掲げられ、そのための実践項目では「消費者にとって魅力にあふれかつ安心を訴求しうる農畜産物の生産に向けた除染の促進、ならびに生産工程管理に基づく『放射性物質未検出』の農畜産物づくりと販売を目指す。また食品中の放射性物質に関する新たな規制値と消費者意識に対応し得る検査体制の確立を通じ、生産から販売に至るまでの情報の『見える化』等を進める。このような実践を通じ、世界一安全・安心な農畜産物を消費者に提供し、従前にも増した『福島ブランド』の確立をはかる」とし、具体的取組事項として、①農地土

壤の放射性物質濃度分布図（以下「土壤濃度マップ」という）の作成と除染の促進，②放射性物質モニタリングへの適切な対応，③JAにおける自主検査体制の確立，を挙げた。

(2) 福島 チェルノブイリ調査団

福島県では、福島の復興に取り組むうえでチェルノブイリの教訓に学ぶため、チェルノブイリ調査団が数次にわたって組織された。このうち農業生産にも視点を置いた調査団は以下のとおりである。

a ベラルーシ・ウクライナ福島調査団

(11年10月31日～11月7日)

まず、11年10月31日から11月7日にかけて、福島大学の清水修二副学長^(注4)を団長とする「ベラルーシ・ウクライナ福島調査団」が両国の政府、関係機関、団体、事故現地等を訪問した。

調査団は、清水団長のほか、福島大学等の研究者、自治体の首長・議員・職員等自治体関係者、農協・森林組合・生協等の団体関係者など福島県内のメンバーを主力とし、報道機関からの参加も含め総勢約40名で組成された。農協関係者としては、新ふくしま農協の菅野専務、当社から石田（理事研究員）などが参加している。

同調査団による報告会（12年1月28日に一橋大学で開催）では、清水団長から、福島においても詳細な土壤濃度マップを作ることの重要性が指摘されたほか、石田が「重要なのは、彼らは現実には汚染された土地で、どうすれば安全に生きていけるのか、その

仕組みを25年の間に作ってきたということだ。放射性物質濃度と土壤の質を詳細に地図に落とし、それに合った農業のやり方を研究し、徹底して食品検査を行なうという流れで、一貫した対策を相互に結びつけて実行している」と報告した^(注5)。

また、視察団メンバーは帰国後、土壤濃度マップの作成（新ふくしま農協）、子どもの保養（生協連）などの取組みを強化した。

(注4) 本稿において、所属・役職名は調査時点のもの。

(注5) 石田（2012）、市民公開シンポジウムの記録（2012）

b ベラルーシ農業調査団（12年3月11日～3月16日）

「ベラルーシ・ウクライナ福島調査団」が、チェルノブイリ原子力災害の全体像を多角的に把握することに重きがあったのに対し、福島大学うつくしまふくしま未来支援センターのメンバー4名（小山准教授ほか）で実施された「ベラルーシ農業視察団」は、今後の福島の農業の展開を探るために、農業生産（放射性物質の吸収抑制対策を含む）、流通（放射性物質の検査体制を含む）、経営、営農指導に主眼を置いたものであった。

この調査を踏まえ、小山ほか（2012）は、ベラルーシやウクライナの取組みの特徴は、農地や森林の除染はせずにゾーニングを行い、農地一枚ごとの土壤濃度マップを作って、生産段階から放射性セシウムが農作物に移行しないような体制を構築した点にあるとし、ベラルーシの農業対策との比較を踏まえ、わが国においても農地・圃場一枚

ごとに放射性物質および土壌検査を農林水産省・県農林水産部が行い、農地ごとに作付可能作物を認証する仕組み（復興庁・農林水産省が認証の主体）の構築を提言した。^(注6)

（注6）小山・小松・石井（2012）

c 農林中金・農中総研チェルノブイリ

調査団（13年4月8日～4月14日）

当社と農林中金復興対策グループは福島大学の協力を得て、チェルノブイリ視察調査を実施した。調査団の報告によれば、同調査で確認され、福島への示唆となると考えられる事項は以下のとおりであった。

①チェルノブイリ（ベラルーシ・ウクライナ）

ナ）では、汚染農畜産物を作らない（入口対策の）ために、詳細な圃場ごとの土壌濃度マップを作成し（将来シミュレーションを含む）、放射性物質濃度に応じた作付指導（濃度に応じ、作付不可から作目選択、吸収抑制対策、加工対策まで）を、国立の科学研究所主導でデータに基づいて実施すると同時に、基準値超え農畜産物を流通させない（出口対策の）ために、^{しっかい}悉皆食品検査体制（流通業者、市場、学校の検査所、機器設置）を確立、国民には「流通している食品は安全」との認識が定着している。

②一方、わが国における農畜産物生産についての考え方は、営農可能なところでは自由に作ってよいが、収穫後（出口）の検査で基準値超え農畜産物をはじく仕組みが基本となっており、農地の土壌調査に基づく生産管理は弱いとみられる。

③農地の土壌測定データに基づく営農・生産管理は生産者、消費者双方にとって有用である。まず、生産者にとっては、土壌の状態を把握することによって、有効かつ効率的な対策が可能であり、長時間屋外で作業するうえでも、作付けの根拠としても農業生産の安心の基礎になる。また、消費者への農畜産物提供においても、生産者が農地の実態を踏まえて基準値超え農畜産物を作らない生産管理の実践により、いわゆる「すり抜け」のリスクを限りなく軽減し、消費者の信頼を高めることができる。

d JAグループ福島視察団（13年5月31日～6月11日）

これらのチェルノブイリ調査により得られた知見を踏まえ、JAグループ福島では組合長自らがウクライナ・ベラルーシ両国の現状と復興に向けた取組みがどのようになされたかについて現地で確認することが、今後の福島における取組みにとって重要であるとの認識の下で、各農協組合長を中心にした視察団（福島大学・広島大学の研究者も参画）が組成され、13年5月31日～6月11日の日程（ドイツにおける再生可能エネルギーの取組み視察を含む）で現地視察を実施した。

視察後にまとめられた報告書には、「土壌汚染の実態調査や完璧なモニタリング態勢の必要性」「政府主体で土壌濃度マップ作成（入口対策）や、流通させない（出口対策）システムを構築すべき」との意見・感想が寄せられている。

(3) 「安全・安心確保対策」の策定

チェルノブイリ調査や、一部農協で先行実施されていた農地土壌分析が生産者・消費者から支持を得ている状況を踏まえ、JAグループ福島は14年度から県下統一の取り組みとして、今後10年間にわたり農地土壌測定をベースとした生産管理体制の強化に取り組むことを内容とした「農地の放射性物質濃度測定を利用した本県農畜産物の安全・安心確保対策」（以下「安全・安心確保対策」という）を14年6月に決定した。

a 対策の検討過程

本対策の検討過程では、「農地土壌分析はそもそも政府主体で実施すべき事業ではないか」という議論がなされたが、依然として^(注7)払拭されない風評被害をなくすためにも、また、より安心な農畜産物生産体制を構築するためにも、政府の対応を待つのではなく県下統一事業として自らが取り組むことにしたのである。なお、この事業には測定機器の購入や測定人員体制の手当てなどに相当な事業費を要することになることから、農林中金が復興支援プログラムにより非金融支援事業として相応の支援を行うことと^(注8)した。

本対策の必要性について、以下のとおり生産者、消費者、流通業者の観点から整理することができる。

(注7)「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う風評被害に関する消費者意識調査（インターネット調査）」（13年4月実施 東洋大学 関谷直也）では、放射性物質に関して原発事故周辺の農畜産物等について、「今も当初とかわらない不安がある」と回答した人は調査数全体（14,091人）

に対し34.2%であった。

また、消費者庁による「風評被害に関する消費者意識の実態調査（第4回）～食品中の放射性物質等に関する意識調査（第4回）結果～」（14年10月1日公表）において、購入をためらう産地は「福島県」と回答した人は、回答者全体（5,176人）に対して19.6%であった。

(注8)事業費の県域負担はJA、県中央会、全農県本部、全共連県本部、県厚生連、福島県。また、福島大学、生協等（地産地消ふくしまネット）が物的・人的支援を実施するなど、「オール福島」の取り組みになっている。

(a) 生産者の観点から

生産者には、生産する農産物の安全性が出荷前までわからないことに対する不安、農地の安全性（外部被ばく問題）がわからないことに対する不安、農産物を消費者が購入してくれるかどうかに対する不安、などがあり、営農意欲の減退につながるおそれがあった。これらの不安を軽減・払拭するための対策として農地土壌測定に基づく営農管理の仕組みを構築する必要がある。

(b) 消費者の観点から

消費者には、福島県産農畜産物に対する漠然とした不安や、基準値超え農畜産物の検査すり抜けに対する不安などが払拭されないままになっており、福島県産農畜産物購入への抵抗感につながっているものと考えられる。このため、消費者が抱える不安を軽減・払拭するためには、より安全・安心を担保する対策が必要であった。すなわち、消費者の不安を軽減するためには、出口対策のみならず農畜産物生産全体として安全性が確保されている状態が必要であると考えられた。この対策の実施により、効果的な吸収抑制対策や状況に応じたJA自主検査の取り組みを強化することができ、消

費者の安心感のさらなる向上につながる
ことが期待される。

(c) 流通業者の観点から

流通業者にも、福島農畜産物については、消費者対応にかかる煩雑さや消費者の購買意欲低下に対する不安、自主検査対応等のコスト負担増に対する懸念などから、福島県産品の取扱いへの消極姿勢があるものとみられた。このため、流通業者における福島県産品の取扱い意欲を回復させるための対策が必要であった。

b 対策の内容

対策の内容は、今後10年間にわたる農地の土壌測定と吸収抑制対策の継続実施である。

[2014年度]

まず、14年度には、11年に国・県が福島県内で測定した農地2,247地点を再測定する。測定方法は、11年に国・県が測定した方法と同じ方法（土壌についてはゲルマニウム半導体検出器、空間線量についてはNaIシンチレーション式サーベイメーターによる測定）にAT6101DR（通称「ロケット」：福島大学方式）による土壌測定を加えたものとし、空間線量、土壌中の交換性カリ濃度分析をセットで行う。なお、2,247地点については、17年度および19年度から23年間の間に再測定の予定である。

[2015年度]

15年度の土壌測定の対象地区は、14年度に50Bq/kgを超える農産物が生産された地区を測定対象候補地としたうえで専門家協

議を経て決定した地区（地区①）と、14年度に再測定した2,247地点の実測値が5000Bq/kg超の地区（地区②）である。地区①、地区②とも100mメッシュごとに測定する。

[2016年度～2023年度]

その後23年度まで、50Bq/kg超の農産物が生産された農地について再測定し続け、営農指導・営農技術普及によりすべての農産物がN.D（検出限界値未満）となることを目指す。

c 対策実施によって期待される効果

この対策の実施により、従来の地区画一的な吸収抑制対策から土壌・作目に応じた対策が可能になり、社会的コストが抑制されることが見込まれると同時に、より高い透明性と生産管理体制の強化を図ることができることから、効果的な情報発信を通じて生産者・消費者・流通業者の不安の軽減、ひいては風評被害の払拭につながることを期待される。

3 農地土壌測定にかかる 政府の対応

「安全・安心確保対策」の決定過程で、農地土壌測定は政府主体に実施すべき事業ではないか、との議論があったことは先に述べた。この点に関しては、13年9月に日本学術会議も、国の責任のもとで行われるべきである、と提言^(注9)しているが、国には同提言に沿った形での農地土壌測定を行う予定はない。それでは、農地土壌測定に関して

政府はどのような取り組みをしてきたのだろうか。以下にまとめてみた。

(注9) 日本学術会議 東日本大震災復興支援委員会福島支援分科会「原子力災害に伴う食と農の『風評』問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言」(13年9月6日) <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t177-2.pdf> は、「『風評』問題への対策として、消費者が福島県農産物の安全性を確認し、より確かな安心感を抱くことができるよう、農地一枚ごとの放射性物質や土壌成分などの計測と検査態勢の体系化を提言する。そして、こうした対策を進めるために、現行法令に関して、その運用の適正化とともに新たな法令の整備が必要であることを、重要な課題として指摘する。」とし、「より高い安全性を確保し、『風評』問題に対応するためには、食品検査態勢を、現在の出口対策から生産対策へ転換すべきである。転換のためには検査によって得られた膨大なデータを短時間で解析し、生産段階での対策(圃場管理、作物選択、土壌分析を基にした吸収抑制対策)につなげることが必要である。またこうした対策を福島県のみにも適用するのではなく、放射能汚染問題に直面する他地域においても同様に実施することが必要である。国の責任のもとで、これらの政策が行われるべきである。」(12頁)と提言している。

(1) 環境モニタリング強化計画等に基づく「農地土壌の放射性物質濃度分布図」の作成

11年4月22日、原子力災害対策本部は、「環境モニタリング強化計画」を決定し、関係機関が実施する環境モニタリングの測定データのとりまとめと公表を文部科学省が行うこととした。

同計画では、環境モニタリングの実施により「線量測定マップ」(現状における放射性物質の分布状況を把握)、「積算線量推定マップ」(事故後1年間の積算線量の推定)、および「土壌濃度マップ」(土壌表層中の放射性物質の蓄積状況を把握)の3種類の放射線量

等分布マップを作成することになっており、この一環で農林水産省は福島県を含む広域で土壌を採取、分析し、「農地土壌の放射性物質濃度分布図」を作成することとした。

また、同年8月2日に決定された「総合モニタリング計画」にも、「福島県及び周辺県を対象とする『農地土壌中の放射性物質濃度分布図』を8月を目途に作成する。その上で、調査地点数を大幅に拡大して『農地土壌中の放射性物質濃度分布図』を更新する」と記載された。

11年8月30日に農林水産省が公表した「農地土壌の放射性物質濃度分布図」は、福島県364地点を含む582地点(対象区域は、宮城、福島、栃木、群馬、茨城、千葉の6県)の農地土壌を採取し、ゲルマニウム半導体分析装置を用いて放射性セシウムの濃度を測定したものである。

さらに、同省は総合モニタリング計画に基づき調査範囲を拡大し、より精緻な分布図を作成、12年3月23日に公表した。調査地点は福島県2,247地点を含む3,423地点(対象区域は11年公表分布図の6県にさらに、岩手、山形、埼玉、東京、神奈川、新潟、山梨、長野、静岡の9都県を加えた15都県)である。福島第一原発から80km圏内のメッシュサイズは2km×2km(2kmメッシュ)、80km圏外については10km×10km(10kmメッシュ)^(注10)である。JAグループ福島の「安全・安心確保対策」で、14年度に再測定するとした2,247地点とは、この分布図に示された地点のことである。

分析に使用した農地土壌の試料について

は、その採取時期が11年4月から12年2月と分散しているため、放射性セシウムの減衰量を考慮し基準日（11年11月5日）を設定して実測値を補正した。

農林水産省は、この分布図を公表するにあたってのプレスリリースで「農地の除染など今後の営農に向けた取組みを進めるためには、農地土壤がどの程度放射性物質に汚染されているかを把握することが必須です」とし、次年度以降も毎年土壤測定を行っている。12年度は、福島県で360地点、宮城、茨城、栃木、群馬、千葉の5県の86地点の総計446地点、13年度は、福島県の341地点の農地土壤を測定しており、分布図を更新している。

（注10）分布図については、<http://www.s.affrc.go.jp/docs/press/120323.htm>を参照

（2）農地土壤の放射性物質の移行特性の解明

農林水産省は、福島県および各研究機関と協力しながら、放射性セシウム濃度の高い米が発生する要因とその対策について研究を進め、その中間とりまとめを11年12月に、その後の研究成果として「放射性セシウム濃度の高い米が発生する要因とその対策について」第1版を13年1月、同第2版を14年3月にそれぞれ公表した。

中間とりまとめ「暫定規制値を超過した放射性セシウムを含む米が生産された要因の解析（中間報告）」では、「土壤中の放射性セシウム濃度が高いことに加えて、水田の土質や施肥量、栽培管理、周辺環境などの複数の要因が複合的に関係したものと考

えられる」とし、また、「放射性セシウム濃度の高い米が発生する要因とその対策について（第2版）」では、これまでの調査研究の結果として、高濃度の放射性セシウムを含む米に関して、以下の点が明らかになった、と総括している。

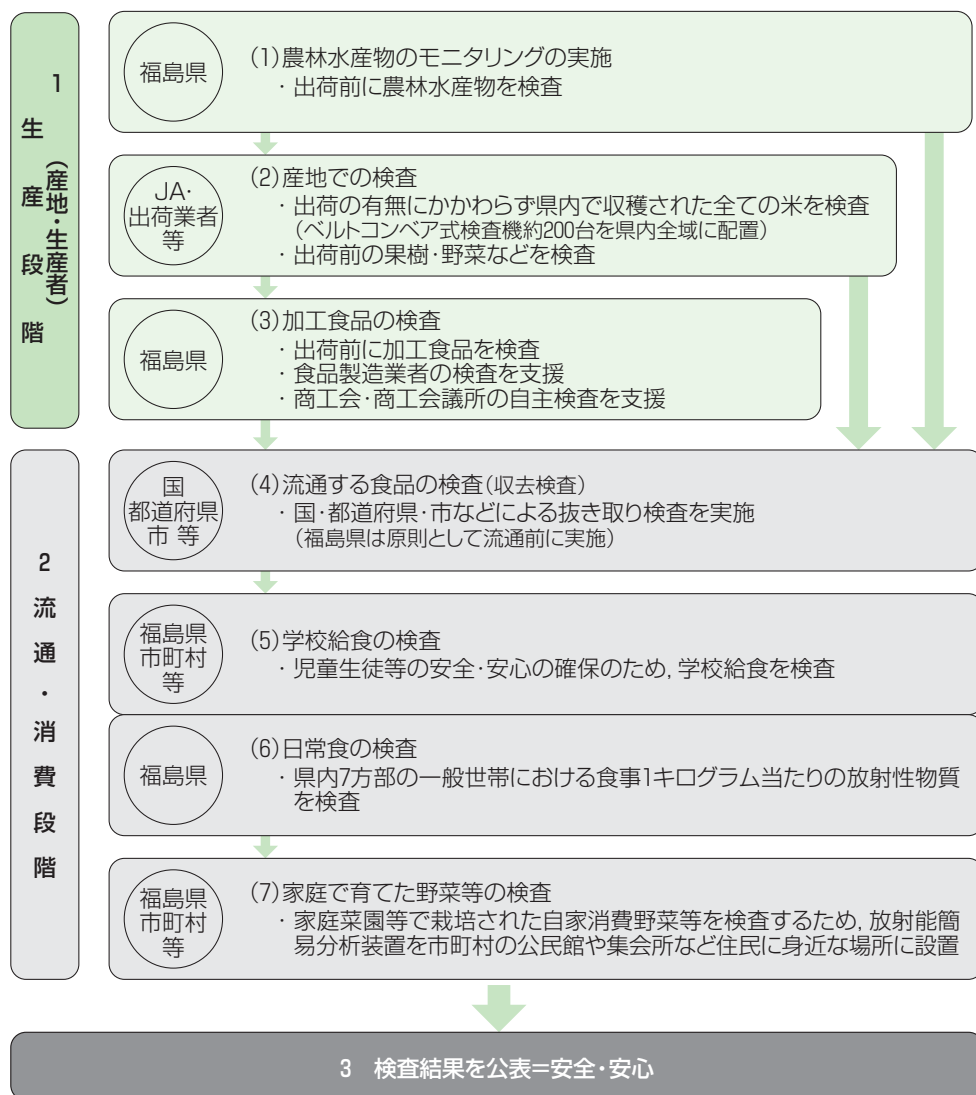
- ①土壤から玄米への移行については、土壤中の放射性セシウム濃度だけでなく、土壤中の交換性カリ含量や土壤のセシウム固定力が重要であること。
- ②対策としてはカリ施肥が重要となるが、放射性セシウムの吸収抑制の観点からは生育初期の交換性カリ含量を確保することが重要であり、速効性の塩化カリを基肥中心に施用することが基本となること、また、カリ施肥による吸収抑制対策を行っても玄米の食味等には影響がないこと。
- ③稲わらの還元は土壤中の交換性カリ含量を高め、玄米中の放射性セシウム濃度を低減する効果があること。
- ④流入水から玄米への移行については、ため池や水路等の水質調査の結果と併せて考えると、影響は限定的と考えられる。また、土壤中の交換性カリ含量は水からの移行の抑制にも効果があることから、流入水からの影響を抑制する観点からも土壤中の交換性カリ含量の確保は重要であること。
- ⑤汚染した籾すり機等の利用による交差汚染も見られており、事故後初めて使用する際等には乾燥・調製等の機械の清掃なども重要であること。

(3) 日本学術会議提言との相違

先に示した日本学術会議の提言（13年6月）は、より細かいメッシュで土壌測定・分析を行い、きめ細かい吸収抑制対策等を実施することによる安心な農産物生産体制の確立を求めたものであった。これに対し、上述のとおり、農林水産省には総合モニタリング計画に基づき作成した「農地土壌の放射性物質濃度分布図」以上に細かいメッ

シュで土壌測定を実施する予定はない。放射性物質の米への移行について「土壌中の放射性セシウム濃度だけでなく、土壌中の交換性カリ含量や土壌のセシウム固定力が重要であること」が明らかになったことなどから、交換性カリの施肥対策等を十全に行えばより詳細な土壌測定をする必要性は乏しいとの判断があるようだ。さらに、福島においては米の全量全袋検査実施など、

第3図 福島県における食品の検査体制



出典 福島県ホームページ(15年1月29日時点)を一部修正

出口対策としての食品検査体制（前掲第3図）を構築し、流通する農畜産物の安全性を確保していることから、現状の取組みで不足はないと考えているようである。

しかし、出口対策としての検査による食品安全の確保と安心な農畜産物生産体制の確保とは次元が異なり、生産者や消費者の不安を解消するには、より安全な食品の供給に結びつく「安心な生産体制」が必要なのである。日本学術会議による提言の考え方と、農林水産省の考え方には、この点で隔たりがあるといえよう。

とくに、生産者側にとっては、科学的根拠に基づく説明力と汚染源の網目を絞り込み特定化していくプロセスを通じて、すべての農畜産物がN.D（検出限界値未満）となる生産体制への移行に展望を持つことができるのである。

4 農用地土壌汚染に関する法律体系

それでは、そもそも農地土壌の汚染防止等について、法律ではどのように規定され

ているのだろうか。

農地土壌汚染に関しては、「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（昭和45年法律第139号）」（農用地土壌汚染防止法）があり、農用地土壌汚染対策地域の指定、農用地土壌汚染対策計画の策定、汚染状況の常時監視などが定められているが、放射性物質による汚染については適用除外（第2条3項）となっている。そのため、同法に基づく汚染防止対策などの対処ができないことから、新たな法的枠組みが必要になった。

（1）放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故はわが国における最悪の公害事件である。農林水産業においても、その基盤である農用地、山林、海洋が広域にわたって汚染され、その影響・被害は甚大である。しかしながら、放射能汚染に対処すべき法律が未整備であったため、政府の対応は後手に回らざるをえなかった。

すなわち、従来、（旧）公害対策基本法そしてその後の（現）環境基本法は、放射性物質による大気等環境の汚染防止のための措置について、原子力基本法やその関係法

農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（昭和45年法律第139号）は、農用地の土壌の特定有害物質による汚染の防止及び除去並びにその汚染に係る農用地の利用の合理化を図るために必要な措置を講ずることにより、人の健康をそこなうおそれがある農畜産物が生産され、又は農作物等の生育が阻害されることを防止し、もつて国民の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的とする（第1条）ものである。

この法律において「特定有害物質」とは、カドミウム等その物質が農用地の土壌に含まれることに起因して人の健康をそこなうおそれがある農畜産物が生産され、又は農作物等の生育が阻害されるおそれがある物質（放射性物質を除く）であつて、政令で定めるものをいう（第2条3項）、とされており、放射性物質は適用除外となつてい^{（注）}る。

（注）政令では、①カドミウム及びその化合物、②銅およびその化合物、③ヒ素およびその化合物、を定めている。

律の枠組みの中で適切に処理されることを前提として、これらの法律に対応を委ねていた。そのため、大気汚染防止法や農用地土壌汚染防止法など個別環境法においては、放射性物質適用除外規定があり、放射性物質による汚染はこれら個別環境法の適用除外^(注11)になっていたのである。

しかし、東京電力福島第一原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に放出され、原子力関係法律では対応していなかった一般環境中の土壌等の除染や放射性物質によって汚染された廃棄物の処理が環境政策上の課題となった。

このため、11年8月に、議員立法により、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(以下「放射性物質汚染対処特措法」という)が成立し、今般の放射性物質による環境汚染について国等が着実に対応(主な内容は廃棄物処

理と除染)していくことが制度化された。同法に基づく農地土壌の放射性物質除去に向けた取組みについては、第1表にまとめたとおりである。

なお、同法附則において、法施行後3年を経過した時点での見直し及び放射性物質に関する法制度の在り方についての抜本的な見直しを実施すると規定された。

(注11) 11年時点で放射性物質による環境の汚染の防止に係る措置を適用除外とする旨の規定を有していた個別環境法は、以下のとおり。

- ・大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)
- ・海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(昭和45年法律第136号)
- ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)
- ・水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)
- ・農用地の土壌の汚染防止等に関する法律(昭和45年法律第139号)
- ・化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(昭和48年法律第117号)
- ・資源の有効な利用の促進に関する法律(平成3年法律第48号)
- ・特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律(平成4年法律第108号)
- ・南極地域の環境の保護に関する法律(平成9年法律第61号)

第1表 放射性物質汚染対処特措法に基づく農地土壌の放射性物質除去に向けた取組み

	取 組 内 容
11年8月26日 「除染に関する緊急実施基本方針」 (原子力災害対策本部)	・推定年間被ばく線量が20ミリシーベルトを超えている地域を中心に、政府が直接的に除染を推進することにより、推定年間被ばく線量が20ミリシーベルトを下回ること。 ・推定年間被ばく線量が20ミリシーベルトを下回っている地域においても、市町村等の協力を得つつ、推定年間被ばく線量が1ミリシーベルトに近づくこと、等を目標とした。
11年9月30日 「農地の除染の適当な方法等の公表について」 (原子力災害対策本部)	・農地の除染にあたっては、農地に堆積した放射性物質による外部被ばくを可能な限り引き下げ、農業生産を再開できる条件の回復と安全な農作物の提供が図られるよう、推定年間被ばく線量が20ミリシーベルトを下回っている地域において、2年後までに50%減少、長期的には1ミリシーベルト以下になる程度に空間線量率を引き下げること为目标とした。
11年11月11日 特措法に基づく基本方針	・農用地における土壌等の除染等の措置については、農業生産を再開できる条件を回復させるという点に留意する。 ・なお、農地の除染方法については、土壌中の放射性セシウム濃度が5千ベクレル/kg以下の農地では、廃棄土壌が発生しない反転耕等を実施することが可能であり、土壌中の放射性セシウム濃度が5千ベクレル/kgを超えている農地では、表土削り取り、水による土壌攪拌・除去または反転耕を実施することが適当とした。

資料 農林水産省ホームページ

- ・環境影響評価法（平成9年法律第81号）
- ・特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律（平成11年法律第86号）
- ・土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）

（2）環境基本法の改正と個別環境法の 見直し

上記を踏まえ、放射性物質についても、環境法制の対象であることを法的に明確化することが必要になった。このため、12年6月27日に成立した原子力規制委員会設置法の附則に盛り込まれる形で、環境法制における基本法である環境基本法について、放射性物質による環境汚染の防止について原子力基本法等に対応を委ねている規定（適用除外規定）を削除し、環境基本法の下で個別環境法においても放射性物質による環境汚染の対処に係る措置を講ずることができることを明確にした。

これを受け、12年11月開催の中央環境審議会においては、「改正環境基本法の趣旨を個別環境法に可能な限り反映し、放射性物質による環境汚染にどのように対処していくかという観点から個別環境法を整理する」方針が決定され、原則として適用除外規定の削除を行うことを基本に個別環境法を整理することとなった。

同審議会では「個別環境法ごとに法の施行状況、それぞれに関係する現行の法律との整合性等を十分に検討しその必要性や改正の時期について整理する必要があると考えられる^{（注12）}」として次のように整理された。

- ①適用除外規定の削除を検討することとするもの。

（例）大気汚染防止法、水質汚濁防止法、
海洋汚染防止法、環境影響評価法

- ②現時点で適用除外規定の削除の適否を判断することは適当ではなく、現行法の施行状況を見ながら別途検討するもの。

（例）廃棄物処理法及び廃棄物関連諸法、
土壤汚染対策法、化学物質審査
規制法、化学物質排出把握管理促
進法

②は、先に制定された放射性物質汚染対処特措法との整合性に留意したものである。同法では既述のとおり「法施行後3年を経過した時点での見直し及び放射性物質に関する法制度の在り方についての抜本的な見直しを実施する」としていることから、同法に基づいて実施される見直しに合わせて手直しをすることが望ましいと考えられた。とくに廃棄物や土壤については同法の対象領域であるため、農用地土壤汚染防止法における適用除外規定の削除についても、早期に適用除外規定の削除を検討する対象とはされなかったものとみられる。

このような検討経緯を経て、「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」（平成25年6月21日 法律第60号）により、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、環境影響評価法、南極地域の環境の保護に関する法律、の放射性物質適用除外規定を削除した。ただし、中央環境審議会でも早急に直すべきものとして説明されていた海洋汚染防止法の適用除外規定の削除については見送られ、継続検討されることになった。^{（注13）}

なお、本年は、放射性物質汚染対処特措法施行後3年を経過した時点での見直し及び放射性物質に関する法制度の在り方についての抜本的な見直しを実施する年にあたる。詳細な検討とまさに抜本的な法制度の見直しが求められるが、以下では、農用地土壤汚染防止法改正の必要性についての考察を試みたい。

(注12)「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について」(中央環境審議会意見具申) 12年11月30日

(注13) 12年11月19日開催の中央環境審議会総会(第18回)では浅野委員から「海洋汚染防止法でございますが、実は、これはすこし法の欠缺状態けんけつがございまして、条約上は放射性物質についてもダンピング禁止になっているんですけども、我が国では『除く』になっているものですから、これは大慌てで直すべき性格のものだろうとこういうことでございます」と説明されていた。

(3) 農用地土壤汚染防止法改正の必要性

農用地土壤汚染防止法は、「人の健康をそこなうおそれがある農畜産物が生産され、又は農作物等の生育が阻害されることを防止し、もつて国民の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的とする」(第1条)ものである。しかし、既述のとおり、同法においては放射性物質によるものを除外

している。

同法において、「特定有害物質」から放射性物質を除外している理由は、放射性物質によるものについては原子力基本法やその関係法律の枠組みの中で適切に処理されることを前提にするからであった。しかし、原子力関係法律が一般環境中の土壤等の汚染問題に対応せず、その前提が成立していないことが明らかである以上、放射性物質除外規定を残す理由はない。

先にみたように、現状は、放射性物質汚染対処特措法に基づいて農地土壤の放射性物質除去等の取組みが実施されているが、特措法は今般事故由来の放射性廃棄物処理と除染を実施するためのものであり、農用地土壤汚染防止法に定める農用地土壤汚染対策計画の策定義務などの規定はなく、安全な農畜産物生産の観点からは十分なものではない。

また、原発および核関連施設が存在する以上、将来においても農地が放射性物質に汚染される可能性があることから、特措法による対処では法の欠缺が生じる。

農用地土壤汚染防止法の目的からすれば、

〈参考〉農用地土壤汚染対策計画 農用地土壤汚染防止法第5条第2項

- 2 対策計画においては、農林水産省令、環境省令で定めるところにより、次に掲げる事項を定めるものとする。
- 一 対策地域の区域内にある農用地についてその土壤の特定有害物質による汚染の程度等を勘案して定める利用上の区分及びその区分ごとの当該農用地の利用に関する基本方針
 - 二 対策地域の区域内にある農用地に係る次に掲げる事業で必要なものに関する事項
 - イ 農用地の土壤の特定有害物質による汚染を防止するためのかんがい排水施設その他の施設の新設、管理又は変更
 - ロ 農用地の土壤の特定有害物質による汚染を除去するための客土その他の事業
 - ハ 汚染農用地の利用の合理化を図るための地目変換その他の事業
 - 三 対策地域の区域内にある農用地の土壤の特定有害物質による汚染の状況の調査測定に関する事項

本来、その原因が放射性物質であるか否かによって法の対象を限定すべきではない。本年予定される、特措法の見直しに合わせた「放射性物質に関する法制度の在り方についての抜本的な見直し」においては、農用地土壌汚染防止法など個別環境法における放射性物質除外規定の削除および関連規定の整備がなされるべきである。

おわりに

復興調査で福島を訪れるたびに感じるものがひとつある。協同組合陣営の復興に対する前向きかつ明るく力強い姿勢である。

福島県では、08年に、農協、漁協、森林組合、生協の4つの協同組合が連携・統一し、「地産地消運動促進ふくしま協同組合協議会（略称：地産地消ふくしまネット）」を発足させていた。その目的は、「健康で明るく持続可能な地域社会を作ろう」というものである。

過酷な震災・原発事故からの復興再生において、この協同組合の連携が見事にその役割を発揮している。本稿でみた「安全・安心確保対策」も、消費者と連携して取り組んだ「土壌スクリーニング」の成功が背景にある。

福島の復興、とくに避難指示区域とその周辺区域の復興には、なお相当の期間を要するものとみられ、今後一層、参加と自治を基本とする協同組合陣営の役割発揮が期待される。当社も微力ながらなんらかの力になりたいと考えている。

<参考文献>

- ・安部慶三（2015）「放射性物質による環境汚染防止に関する法制度の現状と課題」『立法と調査』2015. 1 No. 360
- ・石田信隆（2012）「チェルノブイリの25年——ベラルーシ・ウクライナ福島調査団に参加して——」『農林金融』3月号
- ・遠藤典子（2013）『原子力損害賠償制度の研究』岩波書店
- ・「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について」（中央環境審議会意見具申）2012年11月30日
- ・環境省（2009）「農用地における土壌汚染対策について」
- ・小山良太・小松知未・石井秀樹編著（2012）『放射能汚染から食と農の再生を』家の光協会
- ・小山良太（2013）「福島県内における放射性物質分布マップの作成手法確立と普及に関する調査研究」公益財団法人東北活性化研究センター平成24年度共同研究事業報告書
- ・市民公開シンポジウムの記録（2012）「福島原発被災からの復興・再生を考える——チェルノブイリの悲劇と教訓をどう生かすか——」（とりまとめ石田信隆）『農林金融』3月号
- ・地産地消ふくしまネットホームページ
<http://www.chisanchisho-fukushima.net/>
- ・中西友子（2013）『土壌汚染——フクシマの放射性物質のゆくえ（NHKブックス）』NHK出版
- ・日本学術会議（2013）「原子力災害に伴う食と農の『風評』問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言」
- ・農林水産省・福島県（2014）「放射性セシウム濃度の高い米が発生する要因とその対策について」（3月）
- ・畑明郎・向井嘉之（2014）『イタイイタイ病とフクシマ』梧桐書院
- ・福島県・農林水産省（2011）「暫定規制値を超過した放射性セシウムを含む米が生産された要因の解析（中間報告）」暫定規制値を超過した米の発生要因中間検討会資料（12月25日）
- ・「放射線量等分布マップの作成等に関する報告書構成案」文部科学省放射線量等分布マップの作成等に係る検討会（第13回）配付資料（2011年11月11日）
- ・渡部喜智（2012）「原発事故の行政対応の問題点と系統機関の支援」『農林金融』3月号
- ・渡部喜智（2014）「JA伊達みらいの地域農業への支援対応—その2—福島県JA系統機関の原発被害への取組みレポート—」webレポート、2月、農中総研ホームページ

（おかやま のぶお）

東日本大震災の住宅再建 に関する地域差

研究員 多田忠義

〔要 旨〕

東日本大震災の住宅再建は、阪神・淡路大震災以上に時間を要する可能性が高い。一方、被災地に対する関心の低下が指摘されるため、地域間の再建時期の差を地図化することで、被災者が感じる住宅再建の遅さや被災者間の再建時期の差など、多様な住宅再建の実態についてより深い理解が促されると期待される。そこで本稿は住宅再建の実態を、加算支援金および災害復興住宅融資の申請・支給件数に基づくクラスター分析から地図化し、住宅再建の時期や場所から地域差を明らかにした。結果、都市部や土地供給が潤沢であったと考えられる地域から住宅再建が積極的に行われ、沿岸被災地では、自力による住宅再建は震災直後から2～3年後に活発に行われているなどの地域差を市区町村単位で把握することができた。こうした多様な住宅再建の実態に対し、柔軟で息の長い政策対応が求められている。

目 次

はじめに

1 住宅再建の進捗状況

- (1) 避難者数の変化
- (2) 仮設住宅への入居戸数変化
- (3) 宅地、災害公営住宅の供給時期と進捗状況

2 住宅再建に関する地域差の分析

- (1) 加算支援金からわかる被災した市町村と再建時期

- (2) 災害復興住宅融資からわかる住宅再建先と再建時期

- (3) 住宅再建の地域差

3 住宅再建に至る過程で被災者が直面する諸課題

おわりに

はじめに

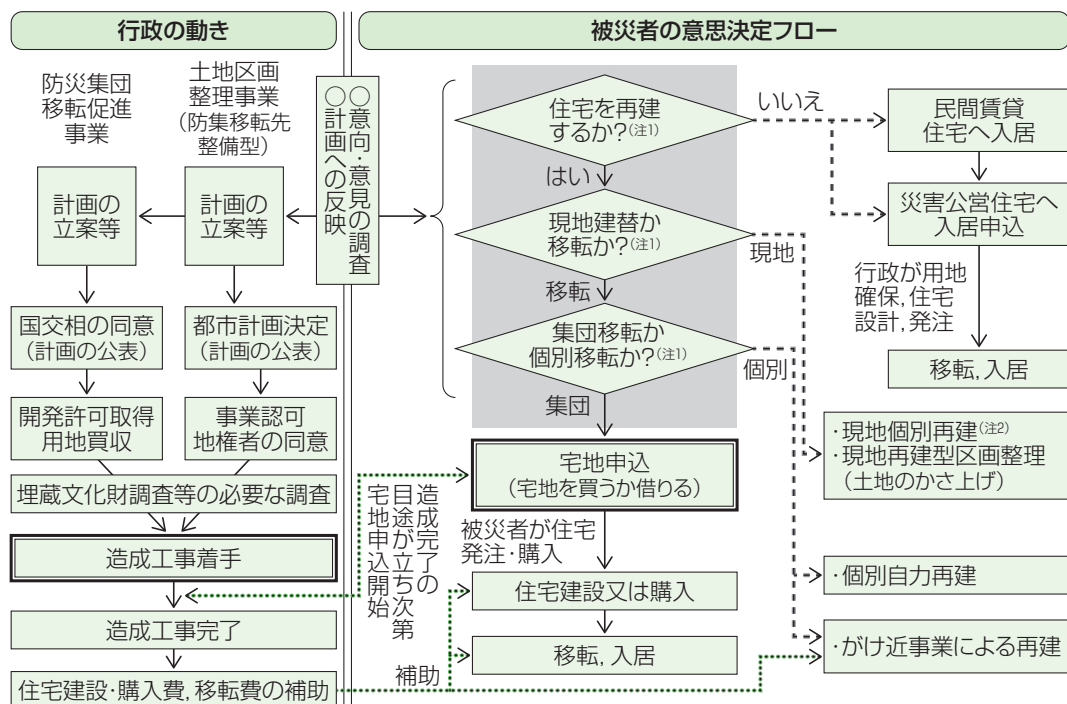
被災地域で広範にわたって発生した大規模災害や津波被害では、被災地域ごとの地理的条件や法制度等を背景に、様々な手法で住宅再建が図られてきたが、その過程で、住宅再建に関する制度的課題や再建時期等に関する様々な論点が提示されている。

住宅再建の制度・政策的対応について、たとえば、塩崎（2009）は、阪神・淡路大震災の住宅復興を「単線型住宅復興」と称し、避難所－仮設住宅－復興公営住宅の3施策が主な手段であったことを指摘している。これに対し、塩崎（2014）は東日本大

震災における住宅再建の様態を「混線型住宅復興」と名付けている。たとえば、仮設住宅を取り上げてみても、プレハブ仮設、木造仮設、みなし仮設のタイプが存在し、再建においては現地または移転による自力再建、賃貸への移転や災害公営住宅への入居など多様で、これは多田（2013）も指摘した動きである（第1図）。

また、再建時期については、慎重に考える必要があろう。関（2015）や塩崎（2014）が指摘する通り、被災地において急ぐべきことは多く、とくに住宅再建と生業支援は一刻も早い復興が求められる領域である。大友ほか（2006）では、中越地震における住宅再建過程を研究しているが、工事の遅

第1図 住宅再建における意思決定のフローと行政の動き



資料 復興庁、国土交通省等の情報、宮城県への聞き取り調査を基に筆者作成

(注) 1 意思決定を保留中の被災者あり。

2 規制により現地再建不可の場合あり。

さや、自身が住宅再建に向けて動き出せないことへの不満が、被災者にとって「遅さ」と認識されていることが報告されている。

東日本大震災においても、被災者が感じる住宅再建のスピードは、計画調整や用地確保、行政手続や工事進捗等により多様であり、被災者自身が置かれた環境によって「遅さ」の感じる度合いは異なる。増田(2014)は、東日本大震災の被災状況に応じて後追的に住宅再建支援制度が拡充されたことで、制度の揺れが被災者の意思決定を遅らせた側面を指摘し、また、会計検査院による災害公営住宅の調査を引用し、事業主体となった市町村のほとんどが住民意向調査を複数回実施し、時間の経過とともに変化する住民ニーズをできるだけ正確にとらえながら、再建計画を調整する行政側の実情を報告している。住民ニーズをくみ取ることの必要性や重要さに議論の余地はないが、他方で、被災者自身が置かれた立場によって時々刻々とニーズや意思は変化するため、再建時期の改善と住民ニーズとを両立させることがいかに難しいかを示している。こうした実態を踏まえると、再建時期について「遅い」「早い」と言い切ってしまうのは、拙速であるといわざるを得ない。

近年では類をみない広域被災の特徴を持つ東日本大震災では、「混線型住宅復興」とならざるを得ず、地域ごとに住民意向の取りまとめに要する時間が異なることから、地域間で再建時期に差が生じていると考えられる。すでに、被災県間の比較はみられるものの、市(区)町村単位で再建時期を分

析し、地域差を議論しているものは少ない。地域間の再建時期の差を地図化できれば、県単位の「地域差」から一步踏み込んで、被災者が感じる住宅再建の遅さや被災者間の再建時期の差など、地域差の程度や中身を知ることができる。そうすれば、私たちの社会から被災地への関心が徐々に薄れてきていると指摘されるなか、被災地の住宅再建に対しより深い理解を促すことができると同時に、政策立案等での活用も期待されよう。

そこで本稿は、住宅再建にかかるデータを分析・地図化し、その地域差を地図化することを目的とする。そして、住宅再建時期の地域差、既存文献や現地聞き取り等で明らかとなった課題も考慮し、住宅再建における諸課題を考察する。

分析は以下の手順を追った。まず、避難者数の推移、応急仮設・みなし仮設への入居者数、民間住宅用等宅地(集団移転先の宅地)や災害公営住宅の整備状況等を示し、公的整備による住宅再建の地域差を概観する。次に、入手可能なデータの中で被災者の住宅再建の時期や件数を市町村単位で把握できる加算支援金^(注3)の申請・支給件数と(独)住宅金融支援機構が提供する災害復興住宅融資^(注4)の申請件数の時系列データを市(区)町村単位で分析し、公的整備に並行する自力再建の地域差を地図化する。得られた地図から地域差を解釈するうえで、岩手県、宮城県、福島県(以下「被災3県」という)の行政担当者や被災3県に本店を置く金融機関の広報担当者に対する聞き取り調査の

情報を加味する。これらを踏まえ、東日本大震災の住宅再建における諸課題を考察する。

(注1) 新聞報道における住宅再建の地域差に関する例：河北新報（13年11月26日付）「東日本大震災／被災住宅再建まだ模様／国の生活支援金受給、2万世帯超える／宮城 沿岸北部の建築・購入低調」

(注2) たとえば、静岡新聞（15年1月29日付）「足湯ボランティア 岩手派遣に黄信号 2月 応募たった1人 被災地との絆「守りたい」－県ボラ協」

(注3) 被災者生活再建支援制度に基づき支給される支援金のうち、基礎支援金を受給した世帯が申請・受給できる支援金。支給対象は、罹災証明書に全壊または大規模半壊と記載されている世帯。被害の程度に応じて支給される基礎支援金と、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金とから成る。加算支援金は、基礎支援金を受給した世帯のみ申請ができる。

(注4) (独) 住宅金融支援機構が提供する罹災証明を持つ世帯が申請できる住宅ローン。当初5年は金利0%で融資が受けられるなど、一般的な住宅ローンよりも金利等で優遇されている。

1 住宅再建の進捗状況

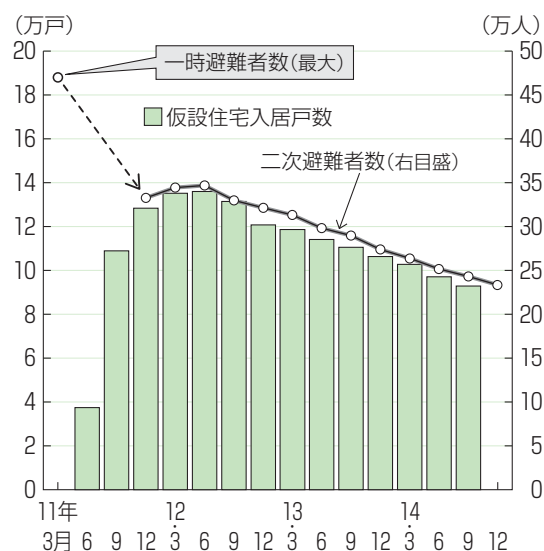
(1) 避難者数の変化

東日本大震災発生から4年が経過するなか、12年6月に34万人でピークとなった二次避難者数（仮設住宅、みなし仮設、親族・知人の住宅等で避難生活を送る被災者数）は、14年12月11日現在、23万3,512人を数え、仮設住宅の入居戸数は14年9月時点で9万2,856戸となっている（第2図）。二次避難者数は、12年6月をピークに年4～5万人のペースで減少、仮設住宅の入居戸数も同時期をピークに年2万戸前後のペースで減少している。

次に、二次避難者数を都道府県別

にみると（第3図）、被災3県にまとまっており、次いで山形県や新潟県、関東地方に多いことがわかる。被災3県の避難者数は

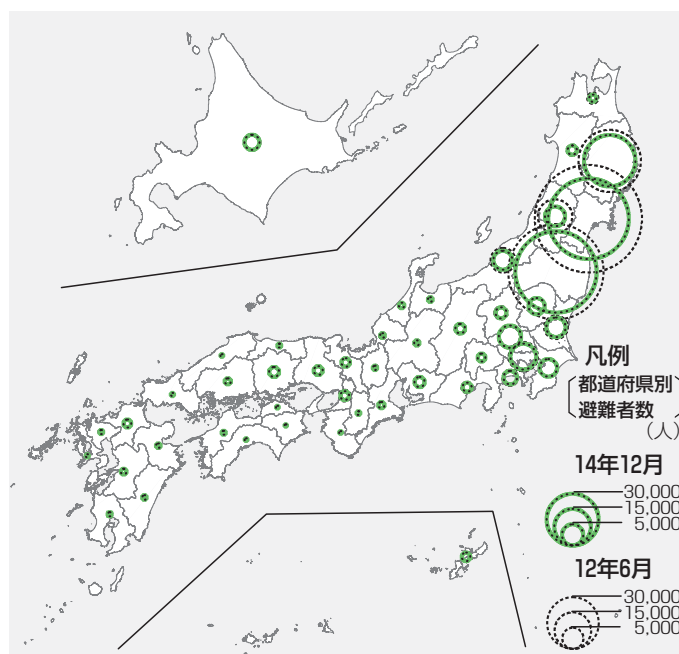
第2図 全国の二次避難者数、仮設住宅入居戸数の推移



資料 復興庁

(注) 14年2月末時点の仮設住宅入居戸数は執筆時点で未公表。

第3図 東日本大震災における避難者数の都道府県別分布



資料 復興庁「全国の避難者等の数」、ESRI Japan地図データから筆者作成

ピーク時から減少している一方、他の地域は横ばい、ないし微増である。また、住宅等への避難者が減少し、親族・知人宅への避難が微増、病院への避難は横ばいという特徴もみられる。

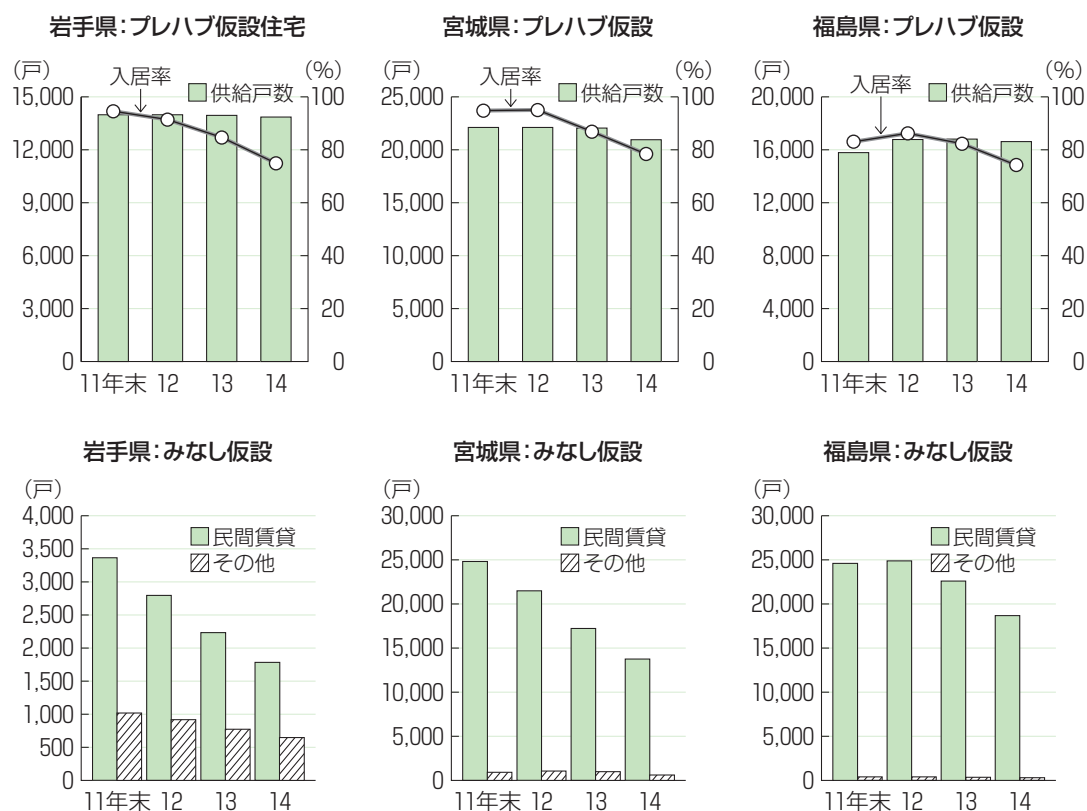
(2) 仮設住宅への入居戸数変化

東日本大震災における仮設住宅供給の特徴は、プレハブタイプの仮設住宅だけではなく、木造タイプの仮設住宅が供給されたほか、大規模な仮設住宅需要を満たすため、民間賃貸住宅や公営宿舍等への入居を認め、仮設住宅とみなした点である（多田

(2012)、塩崎 (2014) など)。阪神・淡路大震災では、みなし仮設は一部の高齢世帯等に適用されたが、2000年に厚生省（当時）がみなし仮設の制度を定めて以降、これだけの規模でみなし仮設が提供され、また多様な仮設住宅が提供されたのは初めてのケースといえる。

被災3県では、13年からプレハブ仮設住宅の解体が始まったものの、14年末時点（震災から4年弱経過）の解体戸数は当初整備した戸数の1～5%程度（第4図）で、阪神・淡路大震災（震災から4年経過で3分の1を撤去）に比べプレハブ仮設住宅の解体

第4図 被災3県における仮設住宅入居戸数の推移



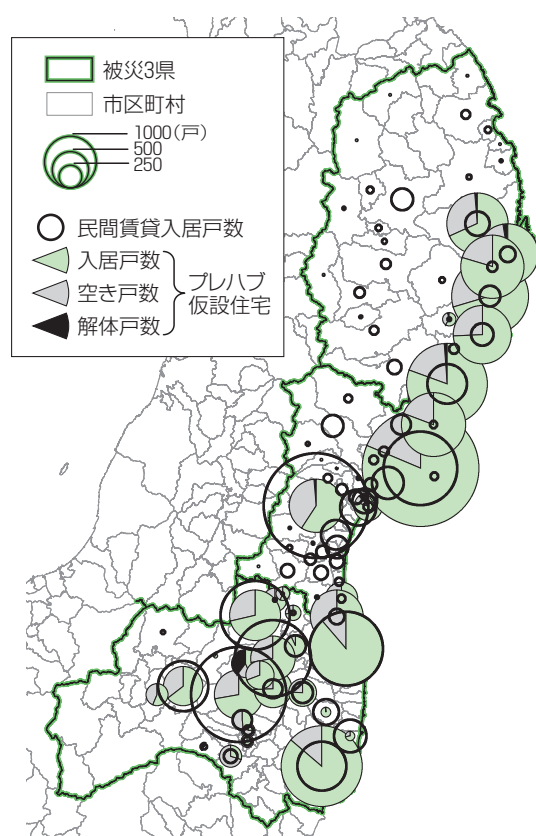
資料 岩手県復興局生活再建課提供資料、宮城県保健福祉部震災援護室公表データ、福島県土木部建築住宅課提供資料

- (注) 1 その他の仮設住宅には、公営住宅、公務員宿舍、UR賃貸住宅等を含む。
2 プレハブ仮設住宅の供給戸数に、グループホームの戸数を含む。

に時間を要していることがわかる（兵庫県（2000））。地域別にみると（第5図）、空き室が供給戸数の4分の1を超え始めている地域もあるものの、3県ともプレハブ仮設住宅の入居率は7割を超えている。なお、福島県大玉村では、プレハブ仮設住宅の撤去が進んでいるが、これは同じ敷地内に災害公営住宅を建設するための用地を確保するための措置である。

もう一つの主要な二次避難先となった民間賃貸住宅（みなし仮設）では、都市部や内陸部で入居がみられる（第5図）。これは、

第5図 被災3県における仮設住宅の入居状況
(戸数, 2014年末現在)



資料 岩手県、宮城県、福島県公表データを基に筆者作成。基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用
(注) このほか、公務員宿舎等への入居や入居先地不明の二次避難者が存在する。

民間賃貸住宅が都市部や内陸部に多いため、岩手県では被災者の一部が内陸に避難し続けていることもわかる。塩崎（2014）は、東日本大震災でみなし仮設の施策を大々的に行い、プレハブ仮設住宅よりもみなし仮設の提供戸数が上回ったことは画期的であると指摘する。ただし、みなし仮設に身を寄せる被災者の住宅再建は進んでいない。

みなし仮設の供給戸数が最も多い仙台市では、震災時に賃貸住宅に居住していた世帯は、持家に居住していた世帯に比べ住宅再建が進んでいないことが明らかになって^(注5)いる。もともと賃貸住宅で暮らしていた世帯は、家賃を支払う必要のないみなし仮設への入居を、行政が提示する退去期限まで^(注6)続けようとする事例も報道されている。一方で、入居期限の更新をめぐって、貸主が被災者の退去を求め訴訟に発展している例も散見される。^(注7)みなし仮設がこれだけ多く供給された例は過去になく、今後も様々な課題が浮上してくる可能性がある。

(注5) 仙台市復興事業局震災復興支援室「仙台復興レポート」Vol.27

<http://www.city.sendai.jp/shinsai/report/report27.pdf> (15年2月12日最終閲覧)

(注6) 河北新報（14年3月22日付）「みなし仮設 潜む影（上） 肩身狭く／「被災者」と言いづらい」

(注7) 河北新報（14年6月7日付）「宮城県、2被災者提訴へ『みなし仮設退去を』」

(3) 宅地、災害公営住宅の供給時期と進捗状況

行政主導の住宅再建は、主に宅地の整備と災害（復興）公営住宅の提供の2つで構成される。宅地（民間住宅用等宅地）の整備（＝面整備）とは、土地区画整理事業、防災

集団移転促進事業及び漁業集落防災機能強化事業（＝面整備事業）により被災者に住宅再建できる土地を供給することであり、災害公営住宅の提供とは、戸建てタイプから集合住宅タイプまで、地域のニーズや実情を踏まえて供給することである。

復興庁では、四半期ごとに宅地の区画数、災害公営住宅の戸数（それぞれ供給済と供給予定の合計）とその供給時期^(注8)を取りまとめ、公表している。まず、県別に宅地の供給済と供給予定の合計（最終供給計画数）について、その推移をみると（第6図）、取りまとめを行うたびに減少しており、減少率は宮城県が一番高い。これは、度重なるアンケート調査で、重複回答が解消したり、自力再建や災害公営住宅への入居を決定したりといった、被災者の意思が長期化する避難生活の経過とともに変化し、行政が準備する移転先以外での自力再建や災害公営住宅、あるいは賃貸住宅への入居を決定する姿が見て取れる。

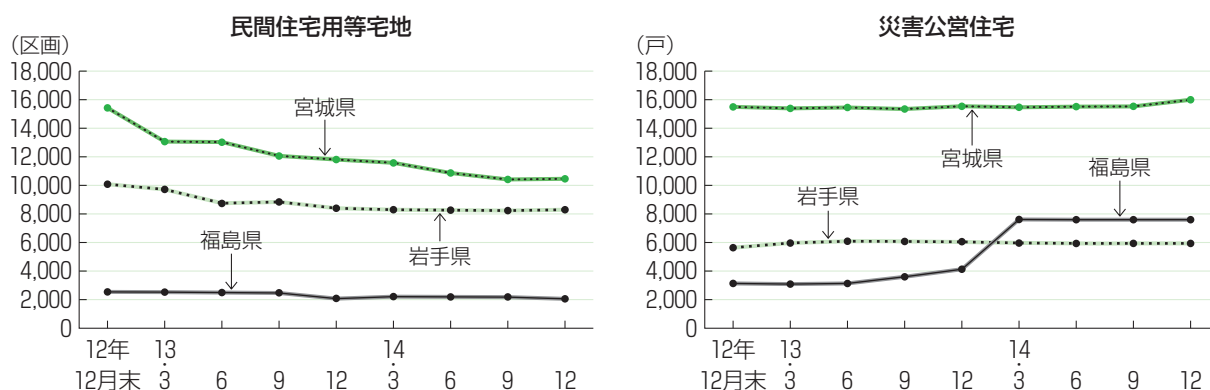
一方、災害公営住宅の最終供給計画数は、

多少の増減はあるものの、全体的には微増である。災害公営住宅の入居希望者が減らない背景は、低所得や高齢者世帯の入居希望が多く、それに加えて自力再建を断念した世帯が、宅地の整備希望を取り下げ、災害公営住宅への入居を意思決定する動きがあるためである。もともと自力再建できるだけの資産がない、あるいは就業状態にない被災者が住宅ローンを契約して自力再建することは困難であり、行政主導による住まいの確保にかかる支援策は極めて重要であることがわかる。

次に、14年12月末現在の年度別宅地の供給時期を市町村別にみると（第7図）、宅地は宮城県北部の沿岸から岩手県沿岸地域、および福島県いわき市では15年度以降に整備する計画であることがわかる。一方で、宮城県仙台市から福島県南相馬市にかけては14年度までに過半の整備が完了する計画となっており、対照的である。

同じく、災害公営住宅では（第8図）は、岩手県から宮城県の沿岸部で15年度中にも

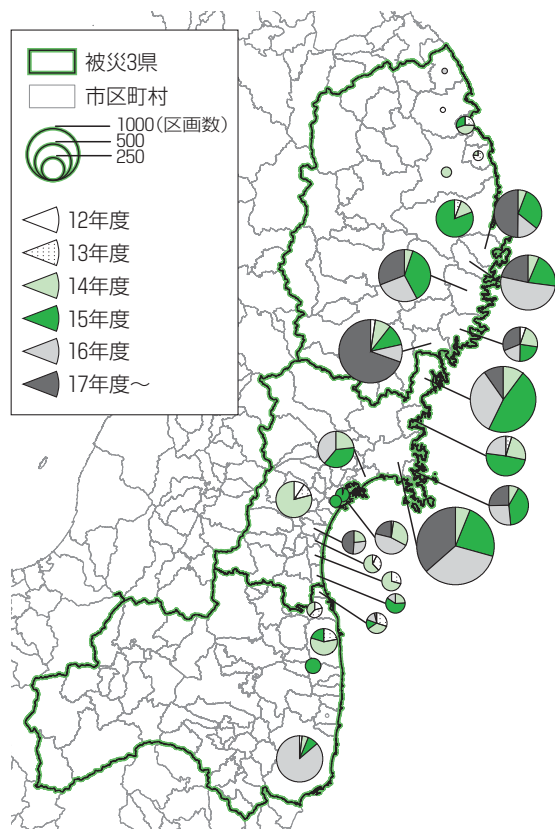
第6図 民間住宅用等宅地・災害公営住宅の最終供給計画数(供給済と供給予定の合計)の推移



資料 復興庁「住まいの復興工程表」

(注) 災害公営住宅の最終供給計画数のうち、福島県では14年3月末以降、原発避難者向け災害公営住宅の供給戸数が含まれる。

第7図 被災3県における民間住宅用等宅地の供給時期(2014年12月末現在)

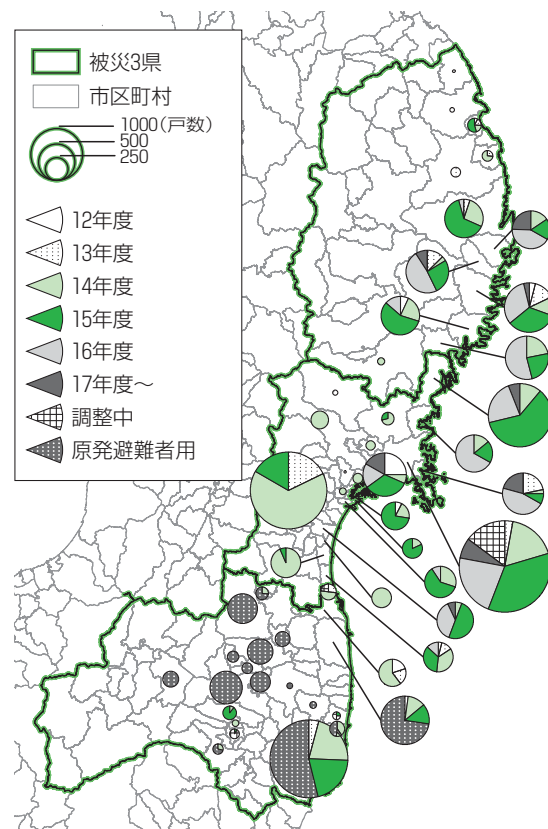


資料 復興庁「住まいの復興工程表」を基に筆者作成
基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用

大方の完成が見込めているが、宮城県石巻市では、現在も建設用地の調整が続いており、被災者間で住宅再建時期に差が開くことが懸念される。また、福島県では、原発避難者用の災害公営住宅建設が災害公営住宅の供給量の過半を占めるものの、用地確保等が難航しており、福島県いわき市など、整備のめどが立っていないところもある。

以上、二次避難者の分布、避難先の分布、そして行政主導の住宅再建政策に関する地域別の進捗状況を確認した。東日本大震災から4年が経とうとしているが、住宅再建は道半ばであり、その動きは地域によって

第8図 被災3県における災害公営住宅の供給時期(2014年12月末現在)



資料 第7図に同じ

差があることを地図から把握することができた。

(注8) 供給時期は、民間住宅用等宅地：宅地造成工事の完了時期、災害公営住宅：建物の引き渡し時期、と復興庁より定義されている。

2 住宅再建に関する地域差の分析

この節では、これまでみてきた公的住宅再建の動きと並行して行われている自力再建に関する動きに注目し、どこで被災した人が、いつ、どこで住宅再建したかを市

(区) 町村単位で明らかにする。そこで、住宅再建を定量的に評価するうえで2つのデータに着目した。一つは、全壊または大規模半壊と認定された被災者が住宅再建時に被災当時の自治体から受け取ることができる加算支援金の申請(支払)^(注9)件数のうち建設・購入資金に該当する件数、もう一つは罹災証明書を持つ被災者が申請できる住宅ローン(災害復興住宅融資)の申請件数を再建先市町村で集計したものである。前者は被災3県の担当部局から、後者は(独)住宅金融支援機構東北支店からデータを受領した。ともに、半年ごとまたは四半期ごとの申請数を計算したうえで、データ受領期間の増減を市町村間で比較できるよう数値変換^(注10)を施したうえでクラスター分析し、情報欠損量ができるだけ抑えられる最小のクラスター数を決定した^(注11)。クラスター分析は、手法の別によって結果が異なる特性を持つものの、広域な被災地の住宅再建状況を把握するうえで参考になると考える。

なお、基礎支援金を受給した世帯が住宅再建(購入・建設、補修、または賃貸住宅への入居[災害公営住宅除く])する場合、加算支援金を申請できることから、基礎支援金の申請(支給)件数に占める加算支援金の申請(支給)件数の割合を用いて住宅再建の進捗率と見なすことがあるが、本稿では用いないこととする。たとえば、基礎支援金を受給した2世帯が、1つの住宅を建設・購入して同居する場合、基礎支援金は2件、加算支援金は1件の申請(支給)となるケースが存在するためである。また、災害公

営住宅に入居すれば、加算支援金の受給資格を失うものの、基礎支援金は受領できる。こうしたことから、基礎支援金の申請(支給)件数に占める加算支援金の申請(受給)件数の割合を住宅再建の進捗率と見なすことは適切でないと判断される。

(注9) 岩手県、福島県では申請件数、宮城県では支払件数を計上している。以下では、便宜上、申請件数と呼ぶ。

(注10) 3か月または6か月ごとのデータであるため、1か月平均を求めたうえで、(ある期間の平均指数) = (ある期間の平均申請件数) / (全期間中の最大平均申請件数) で求め、0~1に数値変換した

(注11) IBM SPSS 22を使用。階層クラスター分析、Ward法、平方ユークリッド距離でクラスターを凝集させた。係数(Fusion Coefficient)の階差から情報欠損量を確認し、加算支援金では、クラスター数を6、災害復興住宅融資ではクラスター数を5とすることが妥当と判断した。

(注12) 岩手日報(14年3月11日)「住宅再建 足踏み 支援金申請・受給55% 被災3県 用地確保難航が要因」、河北新報(同)「東日本大震災きょう3年/住宅再建にめど55%/3県、加算支援金申請伸び悩む/岩手、宮城、福島3県で東日本大震災の住宅被害に遭い、その後、再建のめどが立ったとして『被災者生活再建支援金』を追加申請・受給」、福島民報(同)「被災3県、支援金申請伸び悩む 本県59% 内陸と沿岸部で差 住宅再建見通し55%止まり」など

(1) 加算支援金からわかる被災した市町村と再建時期

加算支援金の申請件数を11年9月から6か月ごとに14年9月まで、14年10~12月は3か月分のデータを用いて分析し、被災3県128市町村のうち加算支援金が1件以上申請された90市町村を6つのクラスターに分類することが妥当と判断された(第1表)。なお、12年3月末以降申請のない3市町村、これまで申請のない35市町村はクラスター

第1表 加算支援金の申請件数,申請時期別にみた市町村の特徴

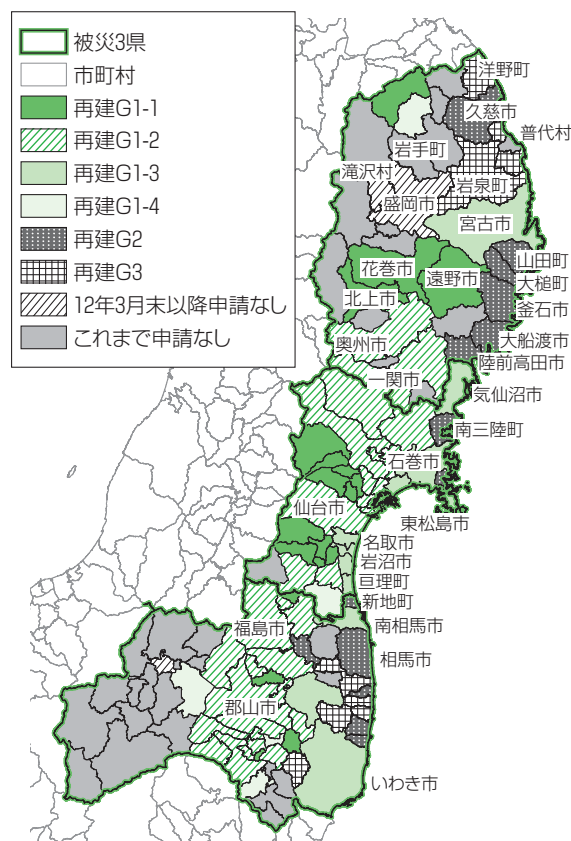
クラスター名	該当市町村数	特徴
再建G1-1	18	12年4～9月期にピークがみられ, それ以降は申請がほとんどみられない市町村
再建G1-2	32	12年4～9月期にピーク, 同10月～13年3月に次のピークがみられ, それ以降は申請がほとんどみられない市町村
再建G1-3	10	12年4～9月期をピークに徐々に申請が減少する市町村
再建G1-4	5	12年10月～13年3月にピークがみられ, それ以外は申請がほとんどみられない市町村
再建G2	15	期間中, 申請が一定数継続し, 特に13年10月～14年3月に申請が緩やかなピークを迎えた市町村
再建G3	10	14年4月以降, 申請が増加している市町村

資料 筆者作成

分析する前に除外した。再建G1は12年以内に申請がピークを迎えている特徴を持つグループで, 4つのグループに細分化できた。再建G2は, 期間中, 申請が一定数継続し, 特に13年10月～14年3月に申請が緩やかなピークを迎えた市町村である。再建G3は, 申請が増加している市町村で, 14年4月以降, このクラスターに所属する市町村で被災した世帯の住宅再建が本格化したことがわかる。

クラスター分布を第9図でみると, 再建G1-1, 1-2は内陸や都市部に集中していることから, これらの地域で被災した人は, 自力再建をいち早く進めたことがわかる。再建G1-3は沿岸被災地でみられることから, 自力再建できた被災者の多くは早期に動いており, 自力再建に踏み切るまで時間を要した被災者は相対的に少ないということがわかる。再建G2は, 岩手県の沿岸被災地や宮城県, 福島県の沿岸被災地に集中していることから, 早期に自力再建できた被災者から自力再建に踏み切るまで時間を要した被災者まで幅があることがわかる。再建G3は福島県や岩手県沿岸北部での被災

第9図 被災3県での加算支援金(建設・購入)の申請(支給)時期・件数における市町村分類



資料 岩手県, 宮城県, 福島県提供データを基に筆者作成, 基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用
(注) 岩手県, 福島県は申請件数, 宮城県は支給件数を計上。申請から支給まで一般的に1か月程度の時間差がある。

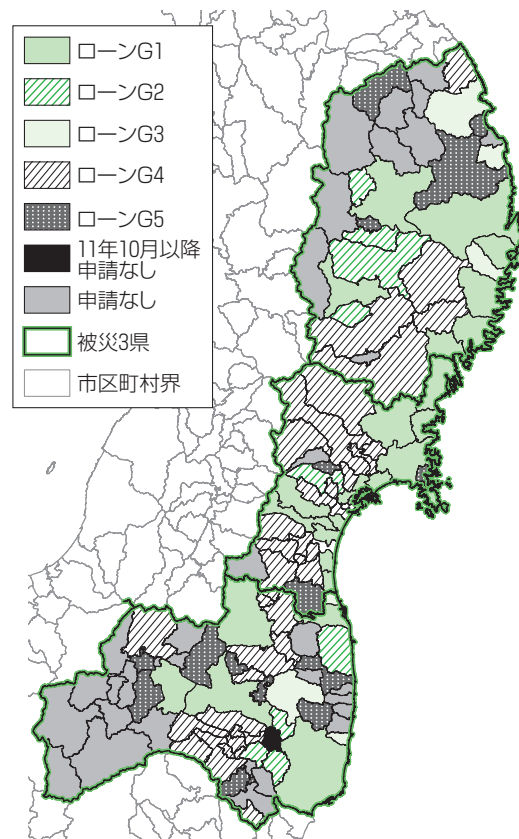
者にみられ, 14年度に入り, 自力再建に動けたことがわかる。

(2) 災害復興住宅融資からわかる住宅 再建先と再建時期

災害復興住宅融資は、公的支援のもと提供されている住宅ローンで、被災者が低利に融資を得られるものである。東北地方では震災直後から14年12月末までで13,202件^(注13)のローン申込がなされ、うち、被災3県（岩手県、宮城県、福島県）では13,149件の申込があった。一方、住宅再建として新たに住宅を購入、または建築を行った世帯が申請できる加算支援金の申請または支給件数は、14年12月末までで36,053件（被災3県計）に達している。単純に考えれば、約3分の1の住宅再建でこの融資が活用された計算になる。そのため、被災3県をカバーするこのデータに着目した。データは四半期ごと11年9月末～14年12月までをカバーしている。被災3県を対象を絞ってクラスター分析を実施した結果、5クラスターに分類すること妥当と判断された^(注14)（第2表）。

この分類結果を第10図で確認すると、早期に住宅ローン申請をし、自力再建に動い

第10図 災害復興住宅融資の申請時期・件数
における市区町村分類



資料 (独)住宅金融支援機構東北支店提供データを基に筆者作成、基図(市区町村界)はESRI Japanデータを使用

たローンG2に分類される市区町村は被災3県の内陸部や、青森県八戸市および周辺市町村、福島県南相馬市であることがわかる。ローンG3は、津波被害の大きかった沿岸部に加え、岩手県盛岡市や北上市、福島県福島市、郡山市、会津若松市、いわき市といった、地方中心都市であることがわかる。ローンG4は沿岸被災地の一部や福島県田村市などである。

(注13) 災害復興住宅融資の申込件数に、賃貸住宅共用部分改良、リ・ユース購入資金、補修資金、災害復興宅地購入資金の申込件数が含まれる。これらが全体の

第2表 災害復興住宅融資の申請件数・時期別にみた市区町村
の特徴

クラスター名	該当 市区町村数	特徴
ローンG1	27	全期間を通して、申請が一定数存在する市区町村
ローンG2	10	12年6～12月に申請のピークがある市区町村
ローンG3	7	12年4～9月に申請の小さなピークがあり、14年1～6月に申請のピークがみられる市区町村
ローンG4	38	11年10月～12年9月にかけて申請が多い市区町村
ローンG5	15	散発的に申請がある等、他のクラスターに所属しない市区町村

資料 筆者作成

受付件数に占める割合は、おおむね1～2割である。

(注14) (注11) に同じ。

(3) 住宅再建の地域差

住宅再建にあたり、被災当時の市町村に申請できる加算支援金の申請（支給）件数と災害復興住宅融資の申請を再建先で集計した件数について、その時期と件数増減の特徴をそれぞれクラスター分析によって得た。そこで、どこで被災した人（加算支援金の分析から判明）がどこで再建したか（災害復興住宅融資の分析から判明）の傾向を把握するため、2つのクラスター分析によって得られた分類でクロス集計を行い、該当市町村の多いものから順に7つの分類を得た（第3表）。また、得られた7分類を地図化し、分類の分布特徴を検討した（第11図）。なお、被災者は自力再建の際に加算支援金を申請し、手元資金が不足の場合は、政府補助により金利優遇がなされている災害復興住宅融資を利用する可能性が高いという前提で分析した。

類型1は、加算支援金、災害復興住宅融資の申請件数分類で、ともに早期に自力再建を果たしたグループと位置付けられ、該当市町村が31と一番多い。この類型は岩手県内陸部（北上市、遠野市、一関市など）、宮城県北部（栗原市、大崎市など）、宮城県南部（白石市、川崎町など）、福島県中通り南部（白河市、須賀川市など）に多くみられることから、土地

取得などが容易だったと考えられる。

類型2は、加算支援金の申請が12年度に集中した一方、災害復興住宅融資の申請件数は一定数継続している市町村で、人口の多い市町村（岩手県宮古市、宮城県石巻市、同仙台市、福島県福島市、同郡山市、同いわき市、同会津若松市など）に多くみられる。被災後、早期に住宅再建に着手できた被災者の中には、義捐金や保険金などで手元資金が潤沢だった可能性もあり、融資を受ける必要のない被災者もいたと考えられる。一方、住宅再建先として、就業機会や通学・通院を考慮し、人口の多い都市部での住宅

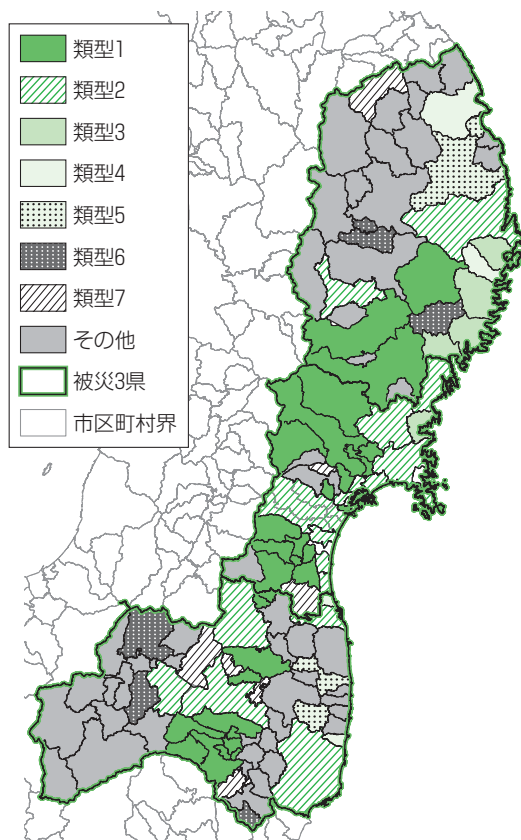
第3表 加算支援金、災害復興住宅融資のデータ分析に基づく市町村分類とその内容

	ローンG					11年10月以降 申請なし	総計
	1	2	3	4	5		
再建G1-1	1	2		11	2	1	17
再建G1-2	6	2		20	3		31
再建G1-3	9		1				10
再建G1-4	1	1			2		4
再建G2	5	1	5	1	1		13
再建G3	1	1	1	1	4		8
12年3月末以降 申請なし	1	1			1		3
これまで申請なし		1		3	2		6
総計	24	9	7	36	15	1	92

分類名	該当数	特徴
類型1	31	内陸に集中し、早期に自主再建が進んだ中小規模の市町村
類型2	17	住宅ローン利用者が相対的に増加傾向で、人口が集中する市町村
類型3	5	三陸沿岸部で、住宅再建のペースが一定の市町村
類型4	5	13年度下期に自主再建が加速した市町村
類型5	4	14年度上期に自主再建が加速した市町村
類型6	6	被災市町村からの移転先市町村
類型7	7	住宅ローンの利用が少ないなか、早期に自主再建が進んだ市町村

資料 筆者作成

第11図 住宅再建の特徴に基づく市町村分類



資料 筆者作成

再建を考える被災者も一定数存在するとみられる。このため、加算支援金の申請件数は減少しても災害復興住宅融資の申請は一定数継続していると考えられる。

類型3は、加算支援金、災害復興住宅融資の申請件数がともに一定数継続している市町村で、類型2とは異なる。類型3は岩手県山田町、同釜石市、同陸前高田市、同大船渡市、宮城県南三陸町が該当することから、再建用地を確保できた被災者が、徐々に住宅再建していることが考えられる。

類型4は、加算支援金の申請件数は一定数継続する一方、災害復興住宅融資は13年度下期に申請増となった市町村で、岩手県

久慈市、同大槌町、宮城県岩沼市、福島県新地町、同広野町が該当する。宅地の整備が完了見込みとなった時期が13年度下期であったため、災害復興住宅融資の申請時期が集中したとみられる。一方、加算支援金の申請は一定数継続していることから、被災した市町村以外での住宅を再建していると考えられる。

類型5は、加算支援金の申請件数が14年4月以降増加する一方、災害復興住宅融資の申請は散発的な市町村で、岩手県野田村、同岩泉町、福島県浪江町、同川内村が該当する。災害復興住宅融資の申込が散発的で、加算支援金が14年4月以降増加していることから、被災地での住宅再建を断念し、被災した市町村以外で住宅を再建している被災者が一定数発生し続けていると考えられる。

類型6は、加算支援金の申請がなく、災害復興住宅融資の申請があることから、移転先市町村で、岩手県紫波町、同矢巾町、同住田町、福島県喜多方市、同会津美里町、矢祭町が該当する。いずれも、被災者が内陸での再建を果たしている市町村である。

類型7は、加算支援金の申請件数が12年度にピークを迎えた一方、災害復興住宅融資の申請が散発的な市町村で、岩手県二戸市、宮城県大衡村、同丸森町、福島県猪苗代町、同三春町、同大玉村、同棚倉町が該当する。類型7は内陸市町村であることから津波による住家被害は考えられず、内陸で全壊または大規模半壊となった被災者は早期に自力再建を進めた市町村であると考

えられる。一方、災害復興住宅融資が散発的にみられるため、沿岸で被災した人の再建先として選択される市町村と考えることができる。

これらの類型から、被災地内外で再建する動きを把握することができた。15年以降、行政による宅地の供給が進むため、当面、被災地内での自力再建が進むとみられるが、それと同時に避難の長期化で再建資金が目減りする等により自力再建を断念する被災者や、被災した市町村以外で自力再建を検討する被災者が引き続き発生することも考えられるため、被災者の住宅再建に対する包括的なケアがますます重要となっていくといえよう。

3 住宅再建に至る過程で被災者が直面する諸課題

これまで、住宅再建がいかに多様で地域差がみられるかを述べてきた。この地域差は、被災者が多様な過程を経て住宅再建に至っているともいえる。しかし、こうした動きをとらえられる網羅的なデータは存在しない。そこで、著者が行政担当者や復興支援関係者への聞き取りから得られた事実を3点挙げ、住宅再建の地域差について理解を深めたい。

一つ目は、被災者の一部は14年に入ってプレハブ仮設住宅に入居したという点である。データ上、プレハブ仮設入居者数は純減し続けているが、被災者自身や彼らを取り巻くさまざまな事情から、震災から3年

を経てなお入居に至るケースもあるという事実を押さえないといけない。

二つ目は、一部の仮設住宅入居者が、仮設住宅用地の賃貸借契約期限到来を理由に退去、および別の仮設住宅への転居を求められたことである。^(注15) このケースでは、行政による仮設用地買収で事態収束の見通しとなっているが、仮の住まいをめぐって様々な問題が存在していることに留意する必要がある。

三つ目は、宮城県南三陸町における町民主体の被災者支援である。本間（2014）は、長期化する仮設住宅での暮らしを住民自ら支援する仕組みを紹介し、長期化しがちな避難生活を支える手段として、町民自らが被災者の見守り活動を実践し、被災者の孤立防止や避難生活での様々な困難を乗り越えている。こうした被災者支援の仕組みがあつてこそ、東日本大震災では住宅再建までの道のりが長期化しても、被災者同士が避難生活を送り続けることができていた。

(注15) 河北新報（14年5月26日付）「復興遅れしわ寄せ」 名取・愛島東部仮設用地返還」同（14年6月21日付）「仮設用地買い取り表明 名取市、愛島東部2.5ヘクタール」

おわりに

ある場所に住まうことは、場所と人との関係を構築することであり、同じ場所に住み続けるという経験を通じて、自身存在の基礎である「住まいの場所」を確立していくプロセス（レルフ（1999））であるといえよう。仮設住宅の入居期間が長期化すれば、

それだけその場所に対する思い入れは強くなり、早期に住宅再建が実現できれば、仮設住宅での暮らしは一時的なものとできる。それゆえ、塩崎賢明氏が著書で指摘した、仮設住宅の恒久住宅への転用技術や制度の開発は、的を射た提言であるといえる（塩崎（2014））。

また、本稿では詳細な検討には至らなかったが、原子力発電の事故によって、放射線量の高さから自身の心のよりどころとする場所を動かざるを得なかった被災者の住宅再建は、「住まいの場所」探しという、物理的な意味での住宅再建のほかに、心理的な意味での再建も必要であることを踏まえる必要がある。

東日本大震災の住宅再建は、地震発生から約4年が過ぎた現在も道半ばである。阪神・淡路大震災では地震から5年で仮設住宅から被災者が全員退去したが、東日本大震災では、早期再建を実現できた被災者と、仮設住宅に居続けなければならない被災者との間で住宅再建時期の差が拡大し、仮設住宅完全退去まであと数年かかることが予想される。また住宅再建が実現するということは、公的支援が打ち切られる、もしくは縮小されることを意味する側面もあり、不公平感を生む種になりかねない問題も内包している。本稿で示した地図は、この種がどの地域にどの程度存在するかを示しているともいえる。

また、住宅再建の過程で被災者が直面する諸課題に対し、宮城県南三陸町の事例は、長期化する避難生活を町民自ら支援するこ

との必要性・重要性を指摘するものであった。こうした事例は、将来いつ我々の生活を襲うかもしれない次の震災の住宅再建を考えるうえで、大切な視点を与えている。

東日本大震災における被災の特徴について、平山（2014）は土地・持家被災と指摘し、これを念頭に住宅再建の対策を検討する必要性を強調している。震災からの復旧・復興の第一は生活再建であることは疑う余地もなく、とくに生活を営む基盤となる住宅再建は、欠かすことのできない復興プロセスの一つである。増田（2014）は、これまで過疎地域の人口が維持され、生活が成立してきた最大の要因を、持家をはじめとする施設ストックが集落に残っていた点や近隣の支えあいが存在していた点に求めている。それゆえ、過疎地域の多くが被災地となった今回の震災では、持家に住み、近隣同士が支えあって暮らすスタイルでの住宅再建が被災者の生活再建に一定程度求められているといえる。

地域や被災者の事情に応じて住宅再建の実態は多様で、それが地域差に表れている。15年は奇しくも阪神・淡路大震災から20年目の節目を迎えているが、行政が阪神・淡路大震災の被災者向けに借り上げた復興住宅の入居契約期限の到来を目前に、退去要請を開始し、住民から入居継続を求める声^(注16)が上がっている。東日本大震災における住宅再建は、阪神・淡路大震災よりも制度面、行政側の対応で多くの改良がみられるが、今後も画一的でない柔軟で息の長い政策対応が求められている。

(注16) たとえば毎日新聞(15年2月3日付)「阪神大震災:西宮市『復興住宅、退去を』」借り上げ期間満了」

<参考文献>

- ・大友涼香・北後明彦(2006)「新潟県中越地震後の住宅再建過程に関する研究:早期の生活安定と将来の安全確保を考慮した復興に向けて」『日本建築学会近畿支部研究報告集』46号(629~632頁)
- ・塩崎賢明(2009)『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- ・塩崎賢明(2014)『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
- ・関耕平(2015)「被災地における復興行財政の課題と住民参加」『環境と公害』44巻3号(45~50頁)
- ・多田忠義(2012)「東日本大震災における『応急住家』の供給実態と『みなし仮設』の課題」『農中総研 調査と情報』web.(31号)7月号(14~15頁)
- ・多田忠義(2013)「宮城県における住宅再建を取り

巻く現状について」『金融市場』2月号(18~25頁)

- ・兵庫県県土整備部(2000)「阪神・淡路大震災にかかる応急仮設住宅の記録」
<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000037459.pdf> 15年2月1日最終閲覧
- ・平山洋介(2014)「被災者実態をふまえた住宅復興を」『環境と公害』44巻2号(17~23頁)
- ・本間照雄(2014)「これ以上尊い命を失いたくない—町民が取り組む被災者支援—」『環境と公害』43巻3号(13~18頁)
- ・増田聡(2014)「『住まいの復興』に向かうひとつの道—仮設住宅から災害公営住宅へ」『地理』702号(22~32頁)
- ・レルフ, E(1999)『場所の現象学—没場所性を越えて』(高野岳彦・阿部隆・石山美也子訳)筑摩書房, E. Relph(1976), *Place and Placelessness*, London: Pion.

(ただ ただよし)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2014

A4版 約193頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744
FAX 03(3233)7794
発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

<発行> 2014年12月

統計資料

目次

1. 農林中央金庫 資金概況 (海外勘定を除く)	(79)
2. 農林中央金庫 団体別・科目別・預金残高 (海外勘定を除く)	(79)
3. 農林中央金庫 団体別・科目別・貸出金残高 (海外勘定を除く)	(79)
4. 農林中央金庫 主要勘定 (海外勘定を除く)	(80)
5. 信用農業協同組合連合会 主要勘定	(80)
6. 農業協同組合 主要勘定	(80)
7. 信用漁業協同組合連合会 主要勘定	(82)
8. 漁業協同組合 主要勘定	(82)
9. 金融機関別預貯金残高	(83)
10. 金融機関別貸出金残高	(84)

統計資料照会先 農林中金総合研究所調査第一部

T E L 03 (3233) 7745

F A X 03 (3233) 7794

利用上の注意 (本誌全般にわたる統計数値)

- 1 数字は単位未満四捨五入しているので合計と内訳が不突合の場合がある。
- 2 表中の記号の用法は次のとおりである。

「0」 単位未満の数字	「-」 皆無または該当数字なし
「…」 数字未詳	「△」 負数または減少
「*」 訂正数字	「P」 速報値

1. 農林中央金庫資金概況

(単位 百万円)

年 月 日	預 金	発行債券	そ の 他	現 金 預 け 金	有価証券	貸 出 金	そ の 他	貸借共通 合 計
2009. 12	39,148,992	5,530,290	23,126,522	1,167,264	45,880,590	11,793,266	8,964,684	67,805,804
2010. 12	40,435,770	5,465,437	22,754,868	639,282	45,134,275	13,471,702	9,410,816	68,656,075
2011. 12	42,708,714	5,180,671	20,330,323	2,686,578	43,230,036	14,398,816	7,904,278	68,219,708
2012. 12	44,963,854	4,745,776	26,824,847	2,649,893	48,743,821	16,283,691	8,857,072	76,534,477
2013. 12	49,434,382	4,175,235	27,597,120	5,471,704	52,584,827	16,608,334	6,541,872	81,206,737
2014. 7	50,809,606	3,895,861	27,179,388	10,051,349	49,981,141	17,012,868	4,839,497	81,884,855
8	51,045,710	3,853,777	28,249,138	9,975,475	50,697,759	17,183,715	5,291,676	83,148,625
9	51,165,453	3,811,636	32,734,966	8,355,119	54,344,875	18,183,325	6,828,736	87,712,055
10	50,971,963	3,769,455	29,389,946	9,638,396	52,056,373	17,153,066	5,283,529	84,131,364
11	51,465,994	3,727,381	31,719,834	6,098,948	55,442,838	18,320,152	7,051,271	86,913,209
12	52,197,490	3,690,975	33,227,692	6,368,725	56,659,742	19,250,488	6,837,202	89,116,157

(注) 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。

2. 農林中央金庫・団体別・科目別・預金残高

2014年12月末現在

(単位 百万円)

団 体 別	定期預金	通知預金	普通預金	当座預金	別段預金	公金預金	計
農 業 団 体	45,048,350	-	539,365	1,383	140,966	-	45,730,064
水 産 団 体	1,483,519	-	73,381	0	10,683	-	1,567,583
森 林 団 体	1,454	-	6,213	25	104	-	7,796
そ の 他 会 員	2,255	-	4,281	10	-	-	6,546
会 員 計	46,535,578	-	623,240	1,418	151,753	-	47,311,989
会 員 以 外 の 者 計	316,245	56,530	378,931	76,402	4,034,721	22,672	4,885,501
合 計	46,851,823	56,530	1,002,172	77,820	4,186,474	22,672	52,197,490

(注) 1 金額は単位未満を四捨五入しているため、内訳と一致しないことがある。 2 上記表は、国内店分。
3 海外支店分預金計 276,066百万円。

3. 農林中央金庫・団体別・科目別・貸出金残高

2014年12月末現在

(単位 百万円)

団 体 別		証 書 貸 付	手 形 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計
系 統 団 体 等	農 業 団 体	52,299	84,673	118,626	-	255,598
	開 拓 団 体	46	13	-	-	59
	水 産 団 体	6,146	5,320	11,720	-	23,186
	森 林 団 体	1,952	5,438	2,166	45	9,601
	そ の 他 会 員	164	707	20	-	891
	会 員 小 計	60,608	96,151	132,531	45	289,335
	その他系統団体等小計	64,343	18,604	43,164	-	126,110
	計	124,951	114,755	175,695	45	415,445
関 連 産 業		2,517,643	67,400	1,030,142	3,388	3,618,573
そ の 他		15,084,691	5,642	126,137	-	15,216,470
合 計		17,727,285	187,797	1,331,974	3,432	19,250,488

(貸 方)

4. 農 林 中 央 金

年 月 末	預 金			譲 渡 性 預 金	発 行 債 券
	当 座 性	定 期 性	計		
2014. 7	5,464,521	45,345,085	50,809,606	-	3,895,861
8	5,262,526	45,783,184	51,045,710	-	3,853,777
9	5,010,878	46,154,575	51,165,453	55,000	3,811,636
10	4,733,058	46,238,905	50,971,963	-	3,769,455
11	4,955,018	46,510,976	51,465,994	8,100	3,727,381
12	5,327,683	46,869,807	52,197,490	-	3,690,975
2013. 12	6,539,006	42,895,376	49,434,382	-	4,175,235

(借 方)

年 月 末	現 金	預 け 金	有 価 証 券		商品有価証券	買 入 手 形	手 形 貸 付
			計	う ち 国 債			
2014. 7	51,517	9,999,832	49,981,141	13,405,173	6,088	-	172,456
8	63,532	9,911,942	50,697,759	13,421,221	7,635	-	170,705
9	70,610	8,284,508	54,344,875	13,342,793	54	-	176,181
10	47,291	9,591,105	52,056,373	13,163,337	1,076	-	181,953
11	50,095	6,048,853	55,442,838	13,133,478	64	-	182,245
12	48,110	6,320,615	56,659,742	13,133,478	52	-	187,796
2013. 12	57,247	5,414,457	52,584,827	13,501,044	3,087	-	160,448

(注) 1 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。 2 預金のうち当座性は当座・普通・通知・別段預金。
3 預金のうち定期性は定期預金。

5. 信 用 農 業 協 同 組

年 月 末	貸		方		
	貯 金		譲 渡 性 貯 金	借 入 金	出 資 金
	計	う ち 定 期 性			
2014. 7	57,474,700	56,195,334	1,125,662	898,045	1,786,150
8	57,907,891	56,483,228	1,084,963	898,044	1,787,228
9	57,429,492	56,273,962	1,021,791	898,044	1,787,228
10	57,643,508	56,380,866	1,154,425	898,044	1,787,228
11	57,821,189	56,510,358	1,177,511	898,044	1,787,228
12	58,706,432	57,165,186	1,073,218	898,044	1,787,228
2013. 12	56,409,323	54,739,599	1,056,175	947,176	1,744,961

(注) 1 貯金のうち「定期性」は定期貯金・定期積金の計。 2 出資金には回転出資金を含む。

6. 農 業 協 同 組

年 月 末	貸			方	
	貯 金			借 入 金	
	当 座 性	定 期 性	計	計	うち信用借入金
2014. 6	29,543,257	63,681,081	93,224,338	523,764	346,754
7	28,908,469	64,265,978	93,174,447	539,177	362,737
8	29,291,362	64,363,121	93,654,483	523,136	347,156
9	29,103,820	63,984,438	93,088,258	523,599	347,269
10	29,768,420	63,633,741	93,402,161	536,380	358,667
11	29,646,957	63,996,464	93,643,421	513,489	334,995
2013. 11	28,876,091	62,746,344	91,622,435	533,321	356,266

(注) 1 貯金のうち当座性は当座・普通・貯蓄・通知・出資予約・別段。 2 貯金のうち定期性は定期貯金・譲渡性貯金・定期積金。
3 借入金計は信用借入金・共済借入金・経済借入金。

庫 主 要 勘 定

(単位 百万円)

コ ー ル マ ネ ー	受 託 金	資 本 金	そ の 他	貸 方 合 計
750,178	4,101,756	3,425,909	18,901,545	81,884,855
698,372	4,097,697	3,425,909	20,027,160	83,148,625
676,000	3,598,003	3,425,909	24,980,054	87,712,055
692,932	3,721,669	3,425,909	21,549,436	84,131,364
707,819	3,536,156	3,425,909	24,041,850	86,913,209
475,000	4,342,037	3,425,909	24,984,746	89,116,157
537,108	5,026,966	3,425,909	18,607,137	81,206,737

貸 出 金				コ ー ル ン	そ の 他	借 方 合 計
証 書 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計			
15,583,900	1,253,315	3,195	17,012,868	526,195	4,307,214	81,884,855
15,757,960	1,251,389	3,660	17,183,715	723,044	4,560,998	83,148,625
16,699,033	1,305,220	2,888	18,183,325	545,595	6,283,088	87,712,055
15,694,343	1,273,959	2,809	17,153,066	562,505	4,719,948	84,131,364
16,806,034	1,328,677	3,194	18,320,152	1,076,931	5,974,276	86,913,209
17,727,284	1,331,974	3,432	19,250,488	469,499	6,367,651	89,116,157
15,064,488	1,379,340	4,056	16,608,334	875,797	5,662,988	81,206,737

合 連 合 会 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借		方				
	預 け 金		コールローン	金銭の信託	有 価 証 券	貸 出 金	
	計	う ち 系 統				計	う ち 金 融 機 関 貸 付 金
63,733	36,214,148	36,140,802	15,000	496,399	17,111,197	6,704,841	1,542,692
56,737	36,588,608	36,517,010	20,000	504,070	17,043,335	6,731,057	1,539,547
55,704	36,494,899	36,407,237	5,000	503,350	16,894,546	6,728,483	1,584,546
53,923	36,536,946	36,461,875	13,000	510,861	16,878,983	6,825,070	1,553,856
59,387	36,775,000	36,704,692	35,000	508,541	16,967,704	6,780,240	1,548,538
88,710	37,498,161	37,426,505	21,000	514,297	17,045,284	6,853,149	1,588,231
89,347	34,928,907	34,853,726	15,000	436,657	17,319,819	6,898,911	1,572,297

合 主 要 勘 定

(単位 百万円)

借 方							報 告 組 合 数
現 金	預 け 金		有価証券・金銭の信託		貸 出 金		
	計	う ち 系 統	計	う ち 国 債	計	う ち 公 庫 (農)貸付金	
413,735	66,685,994	66,414,815	4,337,882	1,723,220	22,870,104	196,307	702
428,588	66,689,809	66,423,232	4,357,707	1,738,486	22,899,759	196,441	702
409,987	67,143,374	66,887,508	4,338,468	1,728,810	22,875,113	197,084	697
398,353	66,755,985	66,507,929	4,326,642	1,736,037	22,764,503	197,649	697
386,942	67,084,006	66,858,662	4,278,731	1,699,710	22,745,459	198,097	697
404,070	67,300,096	67,068,962	4,249,933	1,694,277	22,736,407	197,378	697
402,129	64,606,909	64,338,323	4,540,907	1,717,836	23,069,305	206,993	706

7. 信用漁業協同組合連合会主要勘定

(単位 百万円)

年 月 末	貸 方				借 方				
	貯 金		借 用 金	出 資 金	現 金	預 け 金		有 価 証 券	貸 出 金
	計	うち定期性				計	うち系統		
2014. 9	2,242,722	1,574,724	9,025	55,890	15,841	1,633,915	1,612,022	106,735	537,377
10	2,273,417	1,596,733	9,025	55,890	15,558	1,662,973	1,641,226	105,399	538,308
11	2,271,195	1,591,914	9,025	55,891	16,492	1,667,635	1,643,584	104,741	533,810
12	2,259,254	1,593,126	9,024	55,987	15,677	1,663,339	1,638,807	103,591	527,144
2013. 12	2,198,017	1,527,046	9,532	55,795	13,889	1,575,208	1,551,242	114,477	539,110

(注) 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。

8. 漁業協同組合主要勘定

(単位 百万円)

年 月 末	貸 方					借 方						報 告 組合数
	貯 金		借 入 金		払込済 出資金	現 金	預 け 金		有 価 証 券	貸 出 金		
	計	うち定期性	計	うち信用 借 入 金			計	うち系統		計	うち公庫 (農)資金	
2014 . 7	812 ,244	454 ,787	113 ,392	86 ,232	115 ,079	6 ,706	782 ,591	774 ,492	400	196 ,646	10 ,920	119
8	806 ,385	451 ,332	112 ,440	85 ,306	114 ,896	6 ,180	777 ,644	767 ,888	400	195 ,168	11 ,055	118
9	818 ,483	454 ,937	112 ,706	85 ,779	114 ,310	7 ,085	797 ,642	788 ,480	400	191 ,617	11 ,046	115
10	851 ,702	479 ,351	111 ,547	83 ,942	114 ,152	6 ,376	835 ,163	826 ,247	400	191 ,445	10 ,763	113
2013 . 10	922 ,268	545 ,069	127 ,766	97 ,428	119 ,638	7 ,092	891 ,936	880 ,816	1 ,336	215 ,815	12 ,344	133

(注) 1 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。
2 借入金計は信用借入金・経済借入金。
3 貸出金計は信用貸出金。

9. 金融機関別預貯金残高

(単位 億円, %)

		農 協	信 農 連	都市銀行	地方銀行	第二地方銀行	信用金庫	信用組合
残 高	2011 . 3	858 ,182	526 ,362	2 ,742 ,676	2 ,124 ,424	576 ,041	1 ,197 ,465	172 ,138
	2012 . 3	881 ,963	533 ,670	2 ,758 ,508	2 ,207 ,560	596 ,704	1 ,225 ,885	177 ,766
	2013 . 3	896 ,929	553 ,388	2 ,856 ,615	2 ,282 ,459	600 ,247	1 ,248 ,763	182 ,678
	2013 . 12	925 ,964	564 ,093	2 ,848 ,588	2 ,324 ,220	616 ,676	1 ,291 ,364	188 ,596
	2014 . 1	920 ,080	559 ,248	2 ,856 ,167	2 ,298 ,510	607 ,835	1 ,278 ,479	187 ,253
	2	920 ,856	559 ,936	2 ,855 ,414	2 ,304 ,572	609 ,892	1 ,283 ,705	187 ,510
	3	915 ,079	556 ,085	2 ,942 ,030	2 ,356 ,986	615 ,005	1 ,280 ,602	186 ,716
	4	918 ,711	560 ,974	2 ,924 ,575	2 ,361 ,429	616 ,587	1 ,295 ,628	188 ,544
	5	918 ,818	560 ,818	2 ,918 ,207	2 ,354 ,625	616 ,951	1 ,291 ,995	188 ,112
	6	932 ,244	573 ,164	2 ,923 ,780	2 ,367 ,835	623 ,995	1 ,306 ,075	190 ,336
	7	931 ,744	574 ,747	2 ,875 ,011	2 ,338 ,863	620 ,584	1 ,301 ,946	189 ,717
	8	936 ,544	579 ,079	2 ,869 ,191	2 ,356 ,954	622 ,993	1 ,309 ,845	190 ,704
	9	930 ,883	574 ,295	2 ,938 ,653	2 ,352 ,975	626 ,240	1 ,312 ,557	191 ,544
	10	934 ,021	576 ,435	2 ,896 ,361	2 ,341 ,394	622 ,377	1 ,309 ,801	191 ,171
11	936 ,434	578 ,212	2 ,953 ,929	2 ,365 ,962	626 ,967	1 ,313 ,620	P 191 ,169	
12	P 946 ,375	587 ,064	P 2 ,932 ,085	P 2 ,383 ,982	P 634 ,505	1 ,327 ,511	P 193 ,151	
前 年 同 月 比 増 減 率	2011 . 3	1 .6	2 .8	4 .2	2 .5	1 .5	2 .0	2 .9
	2012 . 3	2 .8	1 .4	0 .6	3 .9	3 .6	2 .4	3 .3
	2013 . 3	1 .7	3 .7	3 .6	3 .4	0 .6	1 .9	2 .8
	2013 . 12	1 .9	0 .5	3 .9	4 .2	3 .0	2 .5	2 .5
	2014 . 1	2 .0	0 .6	4 .1	3 .8	2 .9	2 .5	2 .4
	2	2 .0	0 .5	3 .7	3 .5	2 .8	2 .4	2 .2
	3	2 .0	0 .5	3 .0	3 .3	2 .5	2 .5	2 .2
	4	2 .0	0 .4	2 .8	3 .6	2 .7	2 .6	2 .3
	5	2 .2	1 .0	1 .6	3 .6	3 .2	2 .7	2 .5
	6	2 .2	1 .3	2 .4	2 .7	2 .8	2 .5	2 .4
	7	2 .2	4 .0	1 .9	2 .6	3 .1	2 .7	2 .4
	8	2 .2	4 .3	2 .4	2 .9	2 .9	2 .8	2 .4
	9	2 .1	3 .9	2 .8	2 .4	2 .9	2 .7	2 .4
	10	2 .0	3 .8	2 .8	2 .7	2 .8	2 .6	2 .4
11	2 .2	3 .9	4 .1	3 .1	3 .1	2 .9	P 2 .5	
12	P 2 .2	4 .1	P 2 .9	P 2 .6	P 2 .9	2 .8	P 2 .4	

(注) 1 農協、信農連は農林中央金庫、信用金庫は信金中央金庫調べ、信用組合は全国信用組合中央協会、その他は日銀資料（ホームページ等）による。

2 都銀、地銀、第二地銀および信金には、オフショア勘定を含む。

3 農協には譲渡性貯金を含む（農協以外の金融機関は含まない）

4 ゆうちょ銀行の貯金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

10. 金融機関別貸出金残高

(単位 億円, %)

		農 協	信 農 連	都市銀行	地方銀行	第二地方銀行	信用金庫	信用組合
残高	2011. 3	223,241	53,591	1,741,986	1,571,088	436,880	637,551	94,151
	2012. 3	219,823	53,451	1,741,033	1,613,184	444,428	637,888	94,761
	2013. 3	215,438	54,086	1,768,869	1,665,845	448,507	636,876	95,740
	2013. 12	213,468	53,266	1,800,227	1,702,720	452,818	643,203	96,985
	2014. 1	213,010	52,805	1,795,378	1,694,858	448,683	637,461	96,615
	2	213,199	52,498	1,791,356	1,698,609	449,160	637,361	99,674
	3	213,500	52,736	1,812,210	1,716,277	457,693	644,792	97,684
	4	212,619	51,743	1,791,155	1,704,237	451,656	639,727	97,109
	5	213,342	51,989	1,783,978	1,717,345	453,225	642,409	97,260
	6	212,933	51,568	1,796,135	1,716,873	454,404	642,032	97,277
	7	213,135	51,621	1,781,010	1,722,018	454,494	642,909	97,579
	8	212,867	51,916	1,779,977	1,729,609	456,093	644,686	97,935
	9	211,773	51,440	1,798,698	1,740,914	461,858	649,748	98,615
	10	211,602	52,712	1,794,560	1,736,817	458,189	646,682	98,557
	11	211,516	52,317	1,804,001	1,746,335	460,911	649,429	P 98,792
	12	P 210,708	52,649	P 1,870,125	P 1,772,737	P 471,717	655,858	P 99,586
前年同月比増減率	2011. 3	△1.6	△4.2	△3.1	1.7	0.9	△0.6	0.1
	2012. 3	△1.5	△0.3	△0.1	2.7	1.7	0.1	0.6
	2013. 3	△2.0	1.2	1.6	3.3	0.9	△0.2	1.0
	2013. 12	△0.9	△2.0	4.0	3.4	2.1	1.3	1.8
	2014. 1	△0.9	△2.5	3.9	3.4	2.3	1.5	1.9
	2	△0.8	△2.4	2.7	3.5	2.4	1.6	5.1
	3	△0.9	△2.5	2.5	3.0	2.0	1.2	2.0
	4	△0.7	△2.3	2.5	3.5	2.4	1.7	2.5
	5	△0.9	△1.3	2.4	3.9	2.8	2.2	2.5
	6	△1.1	△1.9	1.6	3.5	2.4	1.7	2.2
	7	△1.2	△1.4	0.6	3.6	2.6	1.9	2.4
	8	△1.4	△1.8	0.5	3.6	2.9	1.9	2.6
	9	△1.4	△2.0	0.7	3.5	2.8	2.0	2.6
	10	△1.4	△1.7	1.5	3.7	2.9	1.9	2.7
	11	△1.4	△1.8	1.2	3.6	3.0	2.0	P 2.6
	12	P △1.3	△1.2	P 3.9	P 4.1	P 4.2	2.0	P 2.7

(注) 1 表9 (注) に同じ。

2 貸出金には金融機関貸付金を含まない。また農協は共済貸付金・公庫貸付金を含まない。

3 ゆうちょ銀行の貸出金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

ホームページ「東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）」のお知らせ

農中総研では、全中・全漁連・全森連と連携し、東日本大震災からの復旧・復興に農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）が各地域においてどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために、ホームページ「農林漁業協同組合の復興への取り組み記録～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～」を2012年3月に開設しました。

東日本大震災は、過去の大災害と比べ、①東北から関東にかけて約600kmにおよぶ太平洋沿岸の各市町村が地震被害に加え大津波の来襲による壊滅的な被害を受けたこと、②さらに福島原発事故による原子力災害が原発近隣地区への深刻な影響をはじめ、広範囲に被害をもたらしていること、に際立った特徴があります。それゆえ、阪神・淡路大震災で復興に10年以上を費やしたことを鑑みても、さらにそれ以上の長期にわたる復興の取り組みが必要になることが予想されます。

被災地ごとに被害の実態は異なり、それぞれの地域の実態に合わせた地域ごとの取り組みがあります。また、福島原発事故による被害の複雑性は、復興の形態をより多様なものになっています。

こうした状況を踏まえ、本ホームページにおいて、地域ごとの復興への農林漁業協同組合の取り組みと全国からの支援活動を記録し集積することにより、その記録を将来に残すと同時に、情報の共有化を図ることで、復興の取り組みに少しでも貢献できれば幸いです。

（2015年2月20日現在、掲載情報タイトル1,753件 [関係する掲載データ2,776件]）

- 農中総研では、農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）の広報誌やホームページ等に公開されている、東日本大震災に関する情報を受け付けております。

冊子の保存期限の到来、ホームページの更改や公開データ保存容量等、何らかの理由で処分を検討されている情報がありましたら、ご相談ください。



URL : <http://www.quake-coop-japan.org/>

本誌に掲載の論文、資料、データ等の無断転載を禁止いたします。



農 林 金 融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2015年3月号第68巻第3号〈通巻829号〉3月1日発行

編 集

株式会社 農林中金総合研究所／〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 代表TEL 03-3233-7700

編集TEL 03-3233-7775 FAX 03-3233-7791

URL : <http://www.nochuri.co.jp/>

発 行

農林中央金庫／〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

頒布取扱所

農林中金ファシリティーズ株式会社／〒101-0021 東京都千代田区外神田1-16-8 Nソアービル TEL 03-5295-7580 FAX 03-5295-1916

定 価

400円(税込み) 1年分4,800円(送料共)

印刷所

永井印刷工業株式会社