

宮城県における圃場整備を巡る問題点

—ヒト・モノ・カネが復興の隘路に—

特任研究員 行友 弥

〔要 旨〕

- 1 宮城県では、2014年度には被災農地の大半が作付け可能な状態になる。圃場を大区画化する整備事業が計画されているのは、その6割に当たる約8,000haであり、国直轄事業である仙台東地区（2,000ha）及び復興交付金を活用した県営事業である。ただし着工に至った地区はまだ一部にとどまっている。
- 2 建設資材や労働力の不足による公共工事の入札不調が遅れの一因になっている。「アベノミクス」による公共投資急増が背景で、消費税増税に伴う景気対策や東京五輪へ向けた首都圏のインフラ整備が本格化すれば、更に拍車がかかる懸念がある。
- 3 自治体や土地改良区では、土地改良換地士などの専門家、経験者の不足も目立つ。外部からの応援や任期付き採用で対応しているが、今後、換地などの業務が本格化すれば、マンパワー不足が一層深刻化する恐れがある。
- 4 同意徴集や換地では相続未了の土地や共有地、抵当権の設定された土地など複雑な権利関係が障害になる。現行法では強制的な手法は取れず、最悪の場合は対象地区から除外するか「不換地」とするしかないが、そういったケースが多ければ事業の効果が損なわれる。
- 5 防災集団移転事業と圃場整備事業を連携させ、移転後の住宅跡地などを換地で集約する試みも行われている。一方では宅地開発などを巡る思惑から農地価格が上昇している地域もあり、農地集積を円滑に進めるためにも、住民合意を前提とした明確な土地利用計画を示す必要がある。
- 6 復興交付金の交付期間は15年度までで、圃場整備事業は平常時の倍以上のスピードが求められる。期間内に事業が完了しなかった場合、16年度以後は予算措置継続の保証がなくなる。一般の公共事業に切り替えられた場合は農業者の自己負担ゼロを維持できるかどうかネックとなる。
- 7 津波被害の大きかった沿岸部では、大規模な担い手に農地が集積される半面、住民の急減により農道の草刈りや水路の泥上げといった周辺作業の受け手がなくなる恐れがある。このような地域では、集団移転などを踏まえたコミュニティの再生も課題である。
- 8 被災地では環太平洋連携協定（TPP）交渉や米生産調整見直し、農地中間管理機構創設などの急激な農政転換に戸惑いが広がっている。こうした外圧によって農地集積が促される面もあるが、復興途上にある農業者や農政担当者が混乱しないよう既往の政策との整合性、継続性を担保すべきである。

目次

はじめに

1 農地の復旧状況

2 宮城県内の圃場整備事業

3 事業推進を巡る問題点

(1) 建設資材や人員の不足

(2) 専門家、経験者の不足

(3) 錯綜する権利関係

(4) まちづくりとの連携

(5) 復興交付金の期限

(6) コミュニティの維持

(7) TPPと農政転換への戸惑い

まとめ

はじめに

2万haを超える農地に被害をもたらした東日本大震災から、間もなく3年が経過する。この間、東京電力福島第一原子力発電所事故の影響が続く福島県を除けば、農地復旧は着々と進んできた。宮城県の場合、計画ベースでは今春までに被災農地の大半が作付け可能な状況になる。その意味では、被災地の農業は「復旧」から「復興」への移行期にあるということが言えよう。

しかし、それは持続可能な農業経営の足場が固まったことを必ずしも意味しない。被災地の再生にとって重要なのは、震災前に比べ農業者の総数が大幅に減るなかで、今後の地域農業を担う中核的な農業経営者や生産組織が確かな展望と意欲を持って営農に取り組める態勢づくりである。より具体的に言えば、農地の利用権を担い手に集約し、行政や農協を含め地域全体で支えていく形を整えなければならない。

復旧から復興への移行を「ハードからソフトへ」と表現する農政関係者もいる。復

旧された農地が「器」だとすれば、今後はそこに盛る「中身」が問われるからである。また、今後は「復旧した面積」等の量的指標ではなく、そこで営まれる農業の「質」が問題になるという言い方も可能であろう。

ただし、ハードとソフトは密接に結びついている。宮城県内で進められている計8,000ha近い圃場整備は復旧を兼ねたハード事業だが、同時に大区画化を通じて農地の利用集積を側面から促す重要なステップでもある。実際、宮城県沿岸部では整備後を見越した生産組織の結成など、さまざまな前向きの動きが出ている。

半面、これら事業の前途には多くの障害が横たわっている。資材・労務単価の高騰による工事発注の遅れ、専門知識や経験を持ったマンパワーの不足、土地を巡る法令や予算制度の制約などにより、事業スケジュールには遅滞が目立つ。これらは農業復興だけでなく、防災集団移転など被災者の生活・生業再建にかかわる事業の多くに共通する問題でもある。そして、時間がかかればかかるほど被災者は疲弊し、被災地の状況は厳しさを増していく。農業において

も、担い手の営農意欲や地域内調整を進める関係者の気力が途切れかねない。

内外の農業情勢に目を転じれば、環太平洋連携協定(TPP)交渉参加や米・農地政策の急転換など「強い農業」への脱皮を迫る動きが2013年半ば以降、相次いでいる。しかし、被災地の農業者の多くはまだスタート地点にも立てず「農業・農村全体の所得倍増」を掲げる「攻めの農政」に疎外感を抱いている。こうしたギャップを埋めるためにも、復興の条件整備を急がなくてはならない。

以上のような問題意識から、本稿では宮城県における圃場整備事業の進捗状況と課題について概括的に報告する。なお、被災地における担い手の具体的な動向については別稿齊藤「大震災からの農業復興における農業者の組織化・法人化」を参照いただきたい。

1 農地の復旧状況

まず、被災地全体での農地復旧のスケジ

ュールを確認しておく。第1表は農林水産省が13年5月に改定した「農業・農村の復興マスタープラン」である。被災農地2万1,480haから、原発事故の影響で避難指示が出ている地域2,120haと農地転用が見込まれる820haを差し引いた1万8,540haのうち、85%に相当する1万5,700haが14年度までには作付けが可能な状態になるとの見通しが示されている。

残る15%に当たる2,840haのうち、2,130haは本稿で扱う大区画化等の整備事業が実施されるため、営農再開時期が確定していない部分である。地盤沈下や浸食が激しく通常の農地復旧とは違う工法が必要な農地、市街地整備など他の復興事業との関連で土地利用調整が必要な農地も計710haある。

被災農地の3分の2を抱える宮城県では、1万2,470haが14年度までに営農再開可能になる。時期が未確定なのは大区画化関連が970ha、被害甚大等が490haである。一方、宮城県の「復興の進捗状況」(14年1月公表、第1図)でも、農地の復旧率は14年度まで

第1表 年度ごとの営農再開可能面積

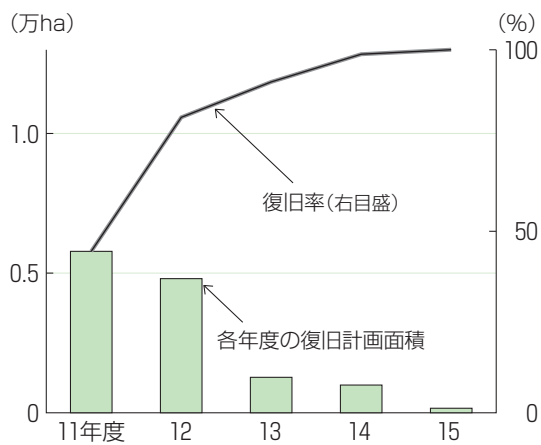
(単位 ha, %)

	11年度	12	13	14	その他		小計	避難指示区域 ^{*3}	転用(見込み含む) ^{*4}	合計
					大区画化等 ^{*1}	被害甚大等 ^{*2}				
岩手県	10	100	150	160	80	220	720	0	10	730
宮城県	1,220	5,450	4,240	1,560	970	490	13,930	0	410	14,340
福島県	60	400	890	510	1,080	0	2,940	2,120	400	5,460
青森・茨城・千葉県	810	140	-	-	-	-	950	-	-	950
計	8,190	5,280	2,230	2,130	710	18,540	2,120	820	21,480	
合計に対する割合	38	25	10	10	3	86	10	4	100	
小計に対する割合	85				11	4	100			

資料 農林水産省「農業・農村の復興マスタープラン」(13年5月29日版)から作成

- (注) 1 ※1 農地復旧と一体的に農地の大区画化等を実施する予定の農地。
 2 ※2 海水浸入など被害甚大な農地及びみちづくりや他の復旧復興事業との調整が必要で別途復旧工法等を検討する農地。
 3 ※3 原発事故に伴い設定された避難指示区域で、指示解除の見込みや除染の工程等を踏まえつつ復旧に向けて取り組む農地。
 4 ※4 農地の転用等により復旧不要となる農地(見込みを含む)。

第1図 宮城県の農地復旧状況



資料 宮城県「復興の進捗状況」(14年1月11日)から作成

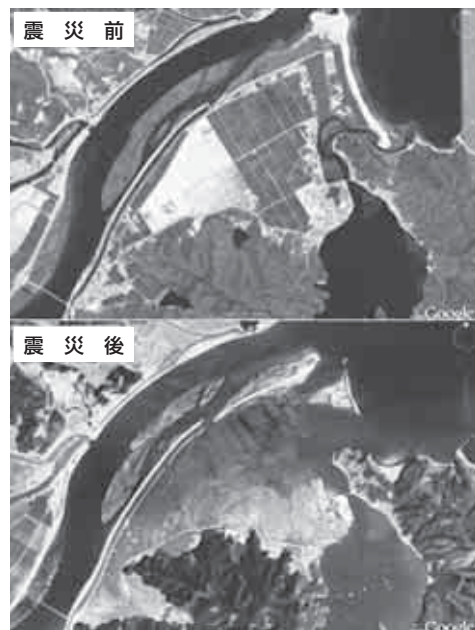
に98.8%に達するとされている。なお、県の資料では復旧対象面積の分母が1万3,000haで、国のプラン(転用部分を除く1万3,930ha)と一致しないなど数値にずれがある。これは農業者による自力復旧分が県の統計では除外されていることなどに起因する。

被害が甚大なため復旧の遅れが見込まれる代表的な例としては、宮城県石巻市の北上川河口に接し、大勢の児童や教職員が津波の犠牲になった同市立大川小学校の悲劇でも知られる「大川地区」(写真)が挙げられる。

ここでは1998~2010年度に県営の圃場整備事業が行われ、11年3月11日の震災発生当時は田植えを待つばかりの状態だった。被災後、県は完了目前の事業を急ぎよ復興交付金事業に切り替え、継続することを決定した。

事業の計画面積は413haであるが、このうち13年度までに作付けが再開されたのは長面・針岡の両工区のうち、針岡工区内の13haに過ぎない。同工区の残りと同工区外の78ha分は今春には営農再開の見通したが、

石巻市大川地区の被災状況(航空写真)



出典 宮城県ホームページ

約60haは地盤沈下と浸食が著しく現在も水没したままで、場所によっては水深が10m以上あるとみられている。農地としての復旧が可能かどうかの結論もいまだ出ていない。

大川地区では13年末現在、国土交通省と県の土木事務所が堤防を築く作業を進めている。完成した堤防を閉め切って干陸(ポンプで水を排出)し、行方不明者の捜索とがれき撤去を終えてから、ようやく農地の除塩や面整備に着手できるようになる。地盤沈下などが激しいため、100万㎡規模の客土が必要との見方も出ている。

一方、針岡工区は既に干陸を終えており、13年春には作付け可能となる予定だったが、水源池である藤沼の塩分濃度が下がらなかったことと復旧工事の入札に参加する建設業者が集まらず発注が遅れたことなどから、実際の営農再開面積が13haにとどまったという。

2 宮城県内の圃場整備事業

大川地区を含め、宮城県内では沿岸10市町（事業地区は複数市町にまたがる場合がある）で農業基盤整備事業が推進されている（第2表、第2図）。最も規模が大きいのは国営事業の仙台東地区（2,162ha）で、その他は復興交付金による県営事業である。

震災後に新規採択された県営事業は18地区の計4,299ha、大川地区のような継続事業は10地区の計2,971haとなっている。ただし、継続地区のうち3地区は排水関連施設のための整備のため、圃場の大区画化を図る事業に限定すれば、国営事業を含む新規・継続の合計で7,995haになる。宮城県の被災農地（転用分を除き1万3,930ha）の57%に当たる面積である。

なお、ここに挙げた「地区面積」は整備される圃場だけでなく、農道や水路等の面

積を含んでいる。実際に事業を進めていけば不同意者の農地を除外するなどの計画変更が必ずあるため、当初の計画面積とは異同が生じることにも留意が必要である。

これらの圃場整備事業は被災農地の復旧と同時に取り組むものが多いが、がれき撤去や除塩などの復旧作業が先行し、いったん営農を再開した後に改めて大区画に整備し直す地区もある。また、津波被害は受けなかったが、用排水の系統などから一体的な整備が望ましいとして事業区域に編入された地区もある。

整備後の区画は1haが標準だが、従前30a区画だった圃場を三つ合わせて90a区画にするケースもある。また、当面は1ha区画にするが、畦畔（^{けいはん}あぜ）を撤去すれば2ha区画にできる設計も名取地区などで採用されている。将来の更なる利用権集積をにらんだものだが、均平（圃場を水平にならす）のためのコストがかさむため、圃場間の高

第2表 宮城県における農山漁村地域復興基盤総合整備事業（復興交付金による県営事業）

(単位 ha, 億円)

関係市町村	地区数	地区面積	事業費	地区名(関係市町村)	地区面積	事業費	
新規地区	①気仙沼市	1	142	27	大川(石巻市)	413	17
	②南三陸町	1	170	34	北上(石巻市)	294	18
	③石巻市	1	43	63	飯野川(石巻市)	322	9
	④東松島市	2	314	47	三輪田(石巻市)	113	10
	⑤七ヶ浜町	1	134	20	真野大谷地(石巻市)	160	7
	⑥名取市(一部仙台市)	1	840	125	大曲(東松島市)	144	23
	⑦岩沼市(一部名取市)	1	650	93	洲崎(東松島市)	88	4
	⑧巨理町	7	1,299	188	玉浦中部(岩沼市)	100	5
	⑨山元町	3	707	116	柴鳥(巨理町)	881	12
					牛橋(巨理町, 山元町)	455	7

資料 宮城県農林水産部「農地・農業用施設等の復旧・復興状況」(13年10月)
 (注) 1 事業費は復興交付金分。洲崎・柴鳥・牛橋地区は区画整理は行わず、排水関連施設のみ整備。
 2 ①～⑨は第2図中の番号に対応。

第2図 宮城県内で進められている主な農地整備事業(新規地区)



資料 第2表に同じ
 (注) 図中の①～⑨は第2表の関係市町村に同じ。

低差が小さい地区に限られている。

圃場の大区画化と併せて用水のパイプライン化、排水の暗渠化も実施される。後述するように住民の減少が著しい被災地域においては、集落の共同活動で担われてきた水路の泥上げ作業などの維持が課題になっており、用排水の地中化はその要請に応えるものになる。

事業費は国営の仙台東地区が187億円、県営事業については前掲第2表の通り合計で800億円強が予定されている。国営事業は国が98%、仙台市が2%、復興交付金による県営事業も国が75%、県が17%、市町が8%という負担割合になっており、いずれも（通常は1割程度生じる）農業者の自己負担はない。

大区画化を伴う圃場整備は13年度中に着手する予定だが、かなり遅れている地区もあり、進捗状況にはばらつきが大きい。国営の仙台東地区も13年に着工できたのは一部にとどまっている。

復興交付金の交付期間は11～15年度の集中復興期間に限られており、事業もそれまでに完了することが前提だが、後述するようにスケジュールはかなり厳しい。

3 事業推進を巡る問題点

(1) 建設資材や人員の不足

事業の遅れの一因になっているのが、公共工事の入札に応じる業者がいない「入札不調」の多発である。背景は復旧・復興関連に加え「アベノミクス」による公共投資

の急増であろう。全国的に建設工事の資材や労働力が不足し、資材価格や人件費が上昇しているが、被災地では特にその傾向が強い。

石巻市の大川地区については既に触れたが、東松島市の西矢本地区でも国道45号南側の約80haが入札不調のため受注業者が決まらず、14年の作付けが見送られることになった。

第3表は宮城県発注の公共建設工事（農業関連以外も含む）の入札状況を示したもののだが、10年度に35件だった不調件数は11年度に290件、12年度に411件と震災後に急増した。もちろん入札件数自体も増えているが、不調の発生率（入札件数に対する不調件数の割合）も10年度の3.2%に対し11年度は22.6%、12年度には29.2%と大幅な上昇ぶりである。筆者が県に聞き取ったところでは13年度も12月末時点で901件中238件が不調になっており、不調発生率は26.4%と高水準が続いている。

入札不調を解消するため、国や県は震災発生以来、積算方式の見直しや入札資格の拡大、手続きの簡素化などを進めている。農林水産省と国土交通省は14年2月から公共工事の労務単価を全国平均で7.1%（うち被災3県は8.4%）引き上げた。これにより、

第3表 宮城県発注建設工事の入札状況

(単位 件, %)

	入札件数	不調件数	不調発生率
10年度	1,098	35	3.2
11	1,282	290	22.6
12	1,409	411	29.2

資料 宮城県出納局契約課資料から作成

宮城県では普通作業員の労務単価が所定労働時間内8時間当たり1万6,100円となったが、これは11年度当初(1万1,100円)との対比では45%の大幅アップとなる。

しかし、現場では「元請けには受注の意向があっても、下請けが資材や作業員を調達できない」(自治体関係者)、「単価を引き上げれば人が集まるという保証はない」(土地改良区関係者)との声も聞かれる。2000年代から続く公共事業削減の流れのなかで、建設業者の廃業や経営縮小が続いてきたことも遠因であろう。

今後は、消費税率引上げに伴う景気の落ち込みを回避するための公共投資増加も見込まれ「他県から来ていた業者が地元に戻る動きが強まっている」(同関係者)という。20年の東京オリンピック開催へ向けた首都圏のインフラ整備が加速すれば、被災地での資材・人手不足は更に深刻化しかねない。

13年12月の宮城県における有効求人倍率(季節調整値)は1.33と前年同月比で0.14ポイント、震災前の10年12月との比較では0.83ポイントもの上昇となった。岩沼市で施設園芸を営む農業生産法人の代表は「働き手を募集しても、土木作業の方が時給が高いから集まらない。何のための復興事業なのか」と話す。資材や労働力の需給逼迫は農業復興の直接的な足かせになっており、単価引上げにとどまらない抜本的な対策が必要である。

(2) 専門家、経験者の不足

圃場整備事業を担う自治体や土地改良区

では、工事や換地の専門家と経験者の不足も目立つ。

宮城県の場合、他の都道府県から11年度に40人、12年度に64人、13年度は28都道府県から68人の技術系職員が応援に派遣され、即戦力の人材として活躍してきたが、14年度は事業量がピークを迎えるため、一層のマンパワー不足が予想される。このため、同県は13年11月に任期付き技術職員を17人中途採用したほか、14年度には前年並みの応援職員65人を確保すべく関係機関と調整を進めている。

宮城県の出先機関で石巻・東松島両市を管轄する東部地方振興事務所では、愛知以西の5県から計15人の応援職員と任期付き採用の職員5人(建設・コンサルタント業界などの経験者)が勤務し、工事の設計や監督、農業者との調整などに当たっているが、連日深夜までの残業が続いているという(14年1月8日時点)。

市町や土地改良区では更に不足感が強い。県内の各土地改良区は他区からの応援や臨時職員の採用でしのいでいるが「換地や工事業務に精通した職員の確保が緊急の課題」(名取土地改良区)との声が出ている。

また、大規模な国営事業に取り組む仙台東土地改良区では、本格的な農地整備を経験した職員がいないことが懸案事項になっていた。このため、県土地改良事業団体連合会の協力で土地改良換地士(土地改良法に定められた国家資格で同法、民法、農地法などの専門知識と一定の経験を要する)の資格者5人を含む7人を増員した(13年10月末時

点)ものの、それでも不足感が否めないとしている。こうした応援や増員が得られていない土地改良区もあり、今後、本格化する換地などの地元調整へ向けて不安を抱えている。

複雑でデリケートな利害調整を求められる換地業務においては、知識や経験だけでなく当事者である農地所有者との信頼関係も重要になる。農協など関係機関がサポートする態勢を取っている地域も多いが、更なる連携強化が必要であろう。

(3) 錯綜する権利関係

事業への同意徴集や換地を進める上で、農地を巡る複雑な権利関係が障害となることが多い。

法律上は「3条資格者」(土地改良法3条に規定する事業参加資格者で、原則的には所有権の有無にかかわらず耕作者)の3分の2以上の同意があれば事業を開始できる。

しかし、不同意者が多いと事業区域が「虫食い」状態になり、事業の効果が損なわれるため、実際には100%近い合意を目指すのが常である。同様の理由で、耕作者だけでなくやはり農地所有者の同意も欠かせない。

同意徴集や換地が難航する一因は、震災前の物故者も含めて名義上の所有者が亡くなっており、相続手続きが済んでいない土地の存在である。

この場合は所有者の家族関係から法定相続人を特定し、同意を求めることになる。共有地も同様だが、多数の地権者を探し当て

て全員に同意を得るのは困難な作業である。

ある地区では死亡した農地所有者が約200人いたが、その法定相続人は約800人を数え、なかには震災後に転居を重ねて所在を確認できない人たちもいた。連絡が取れないケースや共有地については、やむを得ず事業地区から除外したという。

土地に抵当権が設定されており、法定相続人全員が相続放棄した例もある。所有者(またはその所在)の不明な土地については民法の「相続財産管理制度」や「不在者財産管理制度」を使って自治体が取得することもできるが、抵当権の抹消が前提になる。また、これらの制度は煩雑かつ長期間の手続きが必要なこともあり、圃場整備事業に使うのは現実的でない。

なお、山元町の市街地整備事業では、土地売却に同意しない地権者の土地について収用裁決を申請する方針を決めたとの報道がある(14年2月5日付「河北新報」)。

だが、圃場整備事業や防災集団移転促進事業(以下「防集事業」という)に土地収用は適用されない。対象となる事業を限定列挙した土地収用法第3条に記述がないためである。また、圃場整備の場合は地元からの申請に基づいて実施する「申請事業」であるため、強制的措置にはなじまないという側面もある。

しかし、大災害からの復興という公益性や緊急性を考慮し、全額公費で遂行される事業において、平時の法理をそのまま適用するのが果たして適切であろうか。こうした問題は農地以上に被災者の住宅整備問題

でネックになっている。国は現行法体系の枠組みの中で手続きの迅速化など改善に取り組んでいるが、被災地自治体や法曹界からは運用面だけでなく、より抜本的な災害時特例制度の創設を求める声強い。

(4) まちづくりとの連携

被災地における圃場整備事業では、他の土地利用計画との連携・調整も重要である。

宮城県では、防集事業に伴って市町が買い上げる住宅や公共用地の跡地利用が課題になっているが、こうした土地を圃場整備事業の区域に編入し、換地制度を活用して非農用地として集約する試みも始まっている。

気仙沼市と南三陸町は13年4月、防集事業で住民が移転する2地域を圃場整備区域に追加編入し、両事業を一体的に推進することで県と合意した。圃場整備事業では全体の3割未満なら非農用地を生み出すことが可能であるため、区域内に点在する住宅跡地などを換地によって集約し、道路用地や宅地、事業用地などに充てることができる。

このような「土地利用の整序化」について、県は大半の事業地区で取り組む方針を掲げている。農業復興だけでなく、まちづくりにとっても望ましいスキームである。

ただし、住宅跡地を整備区域に編入するには、その土地を市町がいったん買い上げて所有権移転登記を完了させることが必要で、やはり相続や抵当権の問題など土地を巡る権利関係がネックになってくる。

このほか、道路整備や海岸堤防などとの

絡みで事業区域が確定せず、あるいは工事に着手できない部分もある。集団移転を巡って住民の合意形成が難航するケースもあり、こうした混乱の影響が「玉突き」的に農地整備にも及ぶ可能性がある。

一方、住宅建設や地下鉄の延伸が予定される仙台市周辺では、農地価格の上昇傾向もみられる。

農業委員会系統の関係者によると、国営事業が進められる仙台東地区の一部では、標準的な田の売買価格が12年春の時点で10a当たり300万円前後に上った地域もあるという。全国農業会議所による調査結果では、同年の全国平均が128万円、東北地方の平均は65万円となっており、それに比べると異常な高騰ぶりと言える。

実際には、圃場整備の対象となる農地は農振農用地（農業振興地域の農用地区域内の農地）として原則的に転用できないが、農地所有者の心理に影響し、換地などの協議が難航する事態も懸念される。

農地に限った問題ではないが、不当な地価高騰や思惑的な土地取引を防ぐためにも、住民のコンセンサスを前提とした総合的な土地利用計画を確定させることが急務と言えよう。

(5) 復興交付金の期限

既に述べたように、復興交付金による圃場整備事業は集中復興期間（11～15年度）内に完了させることが前提であり、16年度以降にずれ込んだ場合、予算措置が継続される制度上の保証はない。

事業の推進状況は地区によってまちまちで、既に換地計画原案の作成や着工に至っている箇所もあるが、多くはそこまで至っておらず、被害の深刻さや地元調整の難しさから当初計画より1年以上遅れている地区も少なくない。自治体や土地改良区関係者の間には焦燥感が漂っている。

第4表は通常の圃場整備事業と交付金事業の流れを対比したものである。これを見ても分かるように、一般的には3、4年かかるプロセスを交付金事業では1年程度で終わらせる工程表となっている。

現場のスケジュール感はもっとずれが大きく、ある土地改良区事務局長は「通常なら計画段階で4、5年、実施には10年かかる。それを今回は5年で終わらせなければならぬので非常に厳しい」と話す。

もちろん15年度までに完了しなかった場合でも、施工途中で放棄することは常識的

に考えにくい。何らかの形で予算措置が継続されるだろうというのが現場関係者のほぼ一致した見方ではある。

ただし、一般の公共事業（農業農村整備事業）に切り替えて継続されることになったとしても、事業費の負担割合の問題が残る。つまり、交付金事業と同様に受益者負担をゼロにできるかどうかは分からない。

前述した通り、平時の圃場整備事業では、農業者も事業費の1割程度を自己負担するのが通例である。国直轄の仙台東地区を含め、被災地における圃場事業では農家負担がないことが地元調整を進める上で強い追い風になっている。これは多くの自治体や土地改良区の関係者が認めるところであるが、その前提が崩れれば事業の推進力は決定的に失われかねない。

第4表 通常の圃場整備事業と交付金事業の違い

通常の流れ(モデルケース)		交付金事業の流れ(最短の場合)		
採択4年以前	地域ビジョン策定	11年度	1月	復興交付金申し込み
4年前	地区界の決定	12年度	4月	事業推進委員の選出
3年前	営農等意向調査 現況調査 基本計画作成(土地改良区等)		5~9月	地区界の決定・営農等意向調査 基本計画作成(土地改良区、県) 促進計画*作成(市町村)
2年前	基本計画作成(県) 促進計画*作成(市町村) 地元説明会開催 同意徴集		10月	地元説明会開催
1年前	公告縦覧(県) 換地原案作成		11~1月	換地基準決定 換地原案作成 同意徴集
実施年度~	一時利用地指定* 事業採択 実施設計 着工 地元調整(換地等)		2~3月	換地原案決定 公告縦覧 一時利用地指定* 事業採択
		13年度	4月~	実施設計 着工 地元調整(換地等)

資料 宮城県「農山漁村地域復興整備事業調査計画スケジュール(案)」等を参考に作成

(注) 1 ※「促進計画」は事業後の営農や農地集積に関するプラン。

2 ※「一時利用地指定」は換地処分前に暫定的に耕作地を指定すること。

(6) コミュニティの維持

別稿斉藤論文でも紹介されている通り、被災地では多くの担い手が新たに生産組織を結成するなどして離農者らの農地を引き受け、数十～100ha規模の大規模稲作や先進的な施設園芸に取り組もうとしている。

担い手不足に悩む地域も一部にはあるが、全体としては前向きな機運が高まっている。生産手段や生活手段のすべてを失った最沿岸部ほど、その傾向は顕著である。地域農業の再生にかかる農業関係者らの強い危機感と責任感を示すものと言えよう。

逆に「被害の軽かった内陸部では、従前の農地へのこだわりが強く、換地や利用権設定の調整が進めにくい傾向がある」(仙台東地区関係者)という問題がある。このような温度差や認識の違いを乗り越え、一体感を持って復興に進むことが被災地全体の課題であろう。

一方、集団移転の対象となる「移転促進区域」や住宅を新增築できない「災害危険区域」に指定された沿岸地域では、住民の数が激減し、地域コミュニティの維持が困難になっている。仙台東地区では、むしろ「コミュニティを維持するために農業を再生させる」という意識で復興プロジェクトに取り組んでいる地域もあるという。

耕起、田植え、収穫といった基幹的農作業は法人などの生産組織が担うとしても、これまで集落の住民ぐるみで維持していた農道の草刈りや水路の泥上げといった共同作業を誰が担うのかが喫緊の課題となろう。

冒頭に紹介した石巻市大川地区の場合、

住民の多くは十数km離れた内陸の地域に集団移転する予定である。集落ぐるみでの移転が実現し、住民のきずなが保たれることが救いだが「高齢化も進んでおり、農地を守るために大川地区に通うという人はあまりいないだろう」(地元関係者)という。

前述のように、こうした周辺作業は用排水の地中化など施設の高度化によって不要になる部分もある。また、14年度に創設される「農地維持支払い」では従来の農地・水保全管理支払いと違って非農家住民の参加が要件ではなく、農業者だけの取組みでも支援を受けられるようになる。このため、同制度を活用して担い手自身、あるいは雇用者が農道の草刈りなどの作業に当たる選択肢もあろう。

しかし、こうした共同作業に参加すること自体が住民の帰属意識を支え、地域コミュニティを維持してきた面もあり、そのような「場」の喪失は単なる農業生産とは別次元の問題をも含んでいる。

少数の担い手に農地の利用権が集約されるのは、農業者の数が減る被災地では避けがたく、農業経営の効率化という面から言えば望ましいことでもある。しかし、それは少し見方を変えれば、担い手の経営リスクがそのまま地域農業全体のリスクになるということでもある。

県北部の市農政担当者は「広大な農地の耕作を引き受けてくれる担い手が出てきてくれたのはありがたいが、万が一彼らの経営が悪化した場合に新たな受け皿がすぐに見つかるかどうか心配だ。そうならない

よう地域全体で支えていかなければいけない」と話す。

また、仙台市のある生産組織（非法人）の代表者は「担い手などと言われても、我々は全員60代半ば以上。10年先、15年先に我々の後を継ぐ人間が見つかるか」と将来を案じる。県南部の土地改良区理事長は「担い手が大規模化して20、30町歩やれば、各集落に（耕作者は）1人か2人いればいい。しかし、それで地域が成り立つのか」と話す。

被災地では農地を巡る所有と経営の分離、あるいは生活と生産の分離が急速に進んでいる。世代交代が進めば、自らが所有する農地に特別の思い入れを持たず、場合によっては見たことすらない地権者が普通になるのかも知れない。一方、大勢いる地主の顔や名前を覚えきれず、言葉を交わしたこともないような耕作者も多くなっていくであろう。そのような状況下で生産は効率化されていっても、農地の保全や地域農業の在り方を巡る合意が円滑に形成しうるであろうか。

農村集落のしがらみを打破すべき旧弊とみなし「被災地を先進的な食料生産基地に」とのスローガンの下、落下傘的な外部企業の参入を促す動きもある。しかし、地域社会という基盤を欠いた復興は果たして真の復興と言えるのか。そこでは、産業や経済の論理を超えた考察が必要であろう。

(7) TPPと農政転換への戸惑い

さまざまな困難に直面しながら復興へ向けて歩みを続ける被災地の農業者、農業関

係者の前途には、別の暗雲も垂れ込めている。TPP交渉と農業政策の急転換である。

TPP交渉は今春が山場とされる。米国をはじめ豪州、ニュージーランドなどの農産物輸出大国は全品目の関税撤廃を日本に迫り、重要5項目（米、麦、乳製品、牛豚肉、砂糖・でん粉）の例外扱いを求める日本の主張が通るかどうかは極めて微妙な状況である。

宮城県をはじめ被災地で圧倒的なウエイトを持つ農産物は、言うまでもなく米である。米の関税が撤廃され、米国や豪州の安価な米が自由に輸入されるようになれば、業務用・加工用を中心に国内市場の相当部分に浸透することは必至で、家庭向けの主食用米についても価格下落など一定の影響は免れそうにない。

世界2位の米輸出国ベトナムも、現在は日本人の嗜好に合わない長粒種の生産が主ではあるが、既に日本の農業法人が国産銘柄米の種子を持ち込んで栽培を始めており、潜在的な対日輸出余力は大きいとみられる。

TPPという「黒船」の圧力は、被災地においてより強く受け止められている。「TPPがあるから規模拡大や法人化が必要だ、という意識が圃場整備事業の後押しになっている」（県南部の町農政担当者）という側面がある一方で「今のタイミングで大規模化して本当に大丈夫か、という不安の声が地元から出ている」（県地域振興事務所幹部）のも事実である。

もう一つの不安（あるいは混乱）要因は13年半ばから矢継ぎ早に打ち出された「農政改革」である。

米生産調整（いわゆる減反）の見直し、農地中間管理機構（農地集積バンク）の創設、農業生産法人・農業委員会・農協を巡る制度改革の論議が急ピッチで進み、農業現場には大きな戸惑いが広がっている。

特に米政策と農地中間管理機構は、圃場整備をテコとした農地の利用集積にも直接的に絡み、自治体にとっても行財政負担の増加が見込まれることから、影響を懸念する声が多い。「中間機構は細かい運用規程が詰まっていない。復興事業に忙殺されているところへ新たな業務が加わるが、人員や予算が確保できない」（県の農政担当者）、「実務は市町村が担うことになると思うが、それに充てる人員がいない」（市農政担当者）といった不満の声が上がっている。

圃場整備後の農地集積については「人・農地プラン」と連動し、既存の農地利用集積円滑化事業に基づく農協などへの一括委任方式で調整が進められている地域が多い。一方、新設が決まった中間管理機構では、農地の受け手を公募することが盛り込まれたが、制度間の整合性は取れるであろうか。仮に公募が行われる場合でも、地域の合意を最大限尊重する形で耕作者を選定すべきである。

まとめ

農業復興の足取りには地域や営農類型による不均等が大きい。第5表は農林水産省がまとめた営農再開状況である。調査対象はあくまで経営再開を目指す経営体のため、

離農者を含めた農業者全体の動向を表したものではない。それでも、宮城県においては営農再開が2年以上遅れている経営体が2割程度ある。農業所得も宮城県では12年には震災前の6割に回復したが、岩手・福島両県では伸び悩みが目立っている（第6表）。

一方、営農を再開できない理由（第7表）として、宮城・岩手両県では「耕地や施設が利用できない」が9割、「農機具が確保できない」が4～5割、「営農資金に不安があ

第5表 被災地における農業経営体の営農再開状況

（単位 市町村、経営体）

	調査対象市町村数	調査対象経営体数	11年に再開	12年に再開	再開予定
岩手県	6	57	44	7	6
宮城県	9	203	127	37	39
福島県	3	55	50	2	3
計	18	315	221	46	48

資料 農林水産省統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について」（13年7月公表）から作成

第6表 2010年を100とした農産物販売収入・農業所得

（単位 経営体）

		3県平均				
		岩手県	宮城県	福島県		
県別	経営体数	267	51	164	52	
	農産物販売収入	11年	32	45	27	58
		12年	66	57	64	75
	増減	34	12	37	17	
営農タイプ別	農業所得	11年	23	29	19	43
		12年	59	34	61	54
	増減	36	5	42	11	
営農タイプ別	経営体数	水稻主体	131	20	86	
		露地野菜主体				
	農産物販売収入	11年	36	61	24	
		12年	92	77	53	
	増減	56	16	29		
	農業所得	11年	24	50	14	
12年		77	70	48		
増減	53	20	34			

資料 第5表に同じ
（注）いずれも調査対象は「おおむね5年以内に経営再開の意志を有する経営体」。

第7表 営農を再開できない理由(複数回答)

(単位 %)

	生活拠点が定まらない (原発事故の影響を除く)	耕地や施設が利用できない (同左)	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	原発事故の影響	その他 (病気やけが等)
3県計	9.3	21.9	11.2	1.9	8.3	80.4	0.2
岩手県	63.6	97.4	37.9	-	38.9	-	-
宮城県	37.7	95.5	52.3	7.2	38.2	-	1.2
福島県	2.9	7.5	3.6	1.1	2.4	96.2	-

資料 農林水産省統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況(2013年3月11日現在)」(13年4月公表)から作成

る」が4割近くに上り、やはり農地を含めた「モノ」と「カネ」がボトルネックになっている状況が浮かび上がる。また、宮城県においては「農業労働力が足りない」が7%と、比較的高いのも目を引く。

「生活拠点が定まらない(原発事故の影響を除く)」は、住民の高台移転などが難航する岩手県が6割と突出し、宮城県でも4割近くが理由に挙げている。そして、福島県では「原発事故の影響」が96%と圧倒的に高い。それぞれ地域事情には違いがあるものの、多くの被災農業者が現在も「生産再開より、まずは生活再建」という状況であることが読み取れる。

被災者を支える自治体も苦闘を続けている。河北新報社が14年1月中旬、被災地の市町村長20人(宮城県10人、岩手・福島両県各5人)に実施したアンケート(2月7日付「河北新報」掲載)によると、9割の首長が復興庁の役割を肯定的に評価した半面、今後の同庁に強く求めること(複数回答)としては「現行の法律や制度の枠を超えた柔軟な対応」が85%、「他の省庁を引っ張り司令塔の役割を果たす」が65%、「復興予算の十分な確保」が55%、「自治体のマンパワー不

足対策の支援」が50%、「入札不調対策など予算執行の促進支援」が25%などであった。

また、奥山恵美子仙台市長は「復興には長い時間がかかる。国の集中復興期間が終了する16年度以降も、財源確保とマンパワー不足への支援が必要だ」とコメントしたという。

直接的には復興庁への評価だが、自治体側の回答は政府全体に対する切実な要望を表したものであろう。アベノミクスによる景気の一時的回復や東京五輪で国全体の「目線」が高くなるなか、集中復興期間の半ばを過ぎた被災地への関心が薄れることへの危機感がにじんでいるようにも思われる。

現場の農業者にとっては、その思いが更に強い。仙台市の生産組織代表は「農業所得倍増などと言うが、どこの話かと思う。被災者と被災しなかった人の温度差がものすごく大きい。やはり(震災体験は)風化しつつあるのだろう」と筆者に語った。3年後の今だからこそ、こうした被災地の小さな声に耳をすます必要があるのではないだろうか。

(ゆきとも わたる)