

東日本大震災からの農業復興を支える制度

—震災後7年の取組み—

常任顧問 岡山信夫

〔要 旨〕

東日本大震災から7年が経過し、復興基本方針で定めた復興期間は残すところ3年となる。農林水産省がいち早く創設した東日本大震災農業生産対策交付金、被災農家経営再開支援事業は、被災農業者に一定の安心感を与え、その後、復興特区法の成立に伴う交付金事業の本格稼働により整備事業等は大きく前進した。

また、福島県避難区域等における復興については特別の対応が求められることから、農地除染や放射性廃棄物処理という困難な事業の円滑な実施を前提に、避難区域等を対象とした農業復興施策が別途設けられた。

本稿は、農業復興のためのこのような施策がどのように実施されているかを整理したものである。

目 次

はじめに

1 復興政策の経過と概要

- (1) 復興構想会議の提言
- (2) 東日本大震災復興基本法
- (3) 復興基本方針
- (4) 復興特区法の制定
- (5) 福島復興再生特別措置法
- (6) 福島再生加速化交付金

2 復興予算の概要

- (1) 復興事業費
- (2) 復興財源

3 農業復興のための施策

- (1) 東日本大震災農業生産対策交付金

- (2) 被災農家経営再開支援事業

- (3) 東日本大震災復興交付金

4 福島県避難区域等における農業復興のための施策

- (1) 福島県営農再開支援事業
- (2) 福島再生加速化交付金帰還環境整備事業
- (3) 原子力被災12市町村農業者支援事業
- (4) 避難農業者経営再開支援事業

5 若干の考察

- (1) 市町村中心主義への制約
- (2) 政策が求める姿と被災地の思いとのギャップ

おわりに

はじめに

東日本大震災から7年が経過し、復興基本方針で定めた復興期間は残すところ3年となる。

この地を支える第一次産業の復興なくして地域の再生はありえず、政府も農業・農村、漁業・漁村の復興再生に力を入れてきた。津波被災地において大規模な復興整備事業が進み、原子力被災地域においても放射性廃棄物処理や除染など困難な作業に取り組んだうえで、農業・漁業の復興のための事業が進められている。

本稿においては、農業復興のための施策がどのように実施されているかを整理し、残された課題等を考察することとしたい。

1 復興政策の経過と概要

はじめに復興政策の経過を振り返る。

(1) 復興構想会議の提言

政府は2011年4月14日、閣議決定に基づいて東日本大震災復興構想会議を設置し、「復興構想7原則」(第1表)の公表を経て、6月25日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を取りまとめた。同提言においては、「区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的(ワンストップ)かつ迅速に行える『特区』手法」の活用および、「使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組み」と「必要な事業の柔軟な実施を可能とする基

第1表 復興構想7原則(2011年5月10日)

原則1:失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。
原則2:被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。
原則3:被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。
原則4:地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。
原則5:被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。
原則6:原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。
原則7:今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

出典 内閣官房「第4回東日本大震災復興構想会議 復興構想7原則」(平成23年5月10日 東日本大震災復興構想会議決定)

金の設立」を検討すべきとされた。復興の手段として特区方式の採用が方向づけられたのである。

(2) 東日本大震災復興基本法

また、11年6月24日に制定・施行された東日本大震災復興基本法(以下「基本法」という)においても、基本的施策として「被災地域の地方公共団体の申出により、区域を限って、規制の特例措置その他の特別措置を適用する制度(以下「復興特別区域制度」という。)を活用し、地域における創意工夫を生かして行われる東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図る」(第10条)とされ、特区手法が盛り込まれた。

(3) 復興基本方針

さらに復興対策本部は、11年7月29日、基本法第3条に基づいて「東日本大震災からの復興の基本方針」（復興基本方針）を決定した。同方針基本的考え方においては「東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする」「国は、復興の基本方針を示しつつ、市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施するものとする」等とし、復興における市町村中心主義が明示された。また、復興期間は10年間とし、「被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の5年を『集中復興期間』と位置付ける」とした。さらに「国の総力を挙げた取組み」として、「『復興特区制度』の創設」と、「使い勝手のよい交付金等」の創設が掲げられた。

(4) 復興特区法の制定

以上のような経過をたどり、東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」という）が、11年12月7日に成立した。^(注1)復興特区法は、「復興特別区域基本方針、復興推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り…（中略）…東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推

進と活力ある日本の再生に資することを目的とする」（第1条）ものである。

復興特区法の枠組みは第1図のとおり、①復興推進計画の作成による規制緩和、税制等の特例、②復興整備計画の作成による土地利用等の特例、③復興交付金事業計画の作成による交付金の交付、の3本柱で構成されており、同法に基づく交付金事業が復興の中核をになうことになった。

(注1) 磯崎(2012)は、「5月下旬に特区制度のイメージが示され、6月制定の基本法にも盛り込まれていたことを考えると、法案の提出がここまで遅くなったことは問題であろう」とし、法の成立が遅れたこと等について批判している。

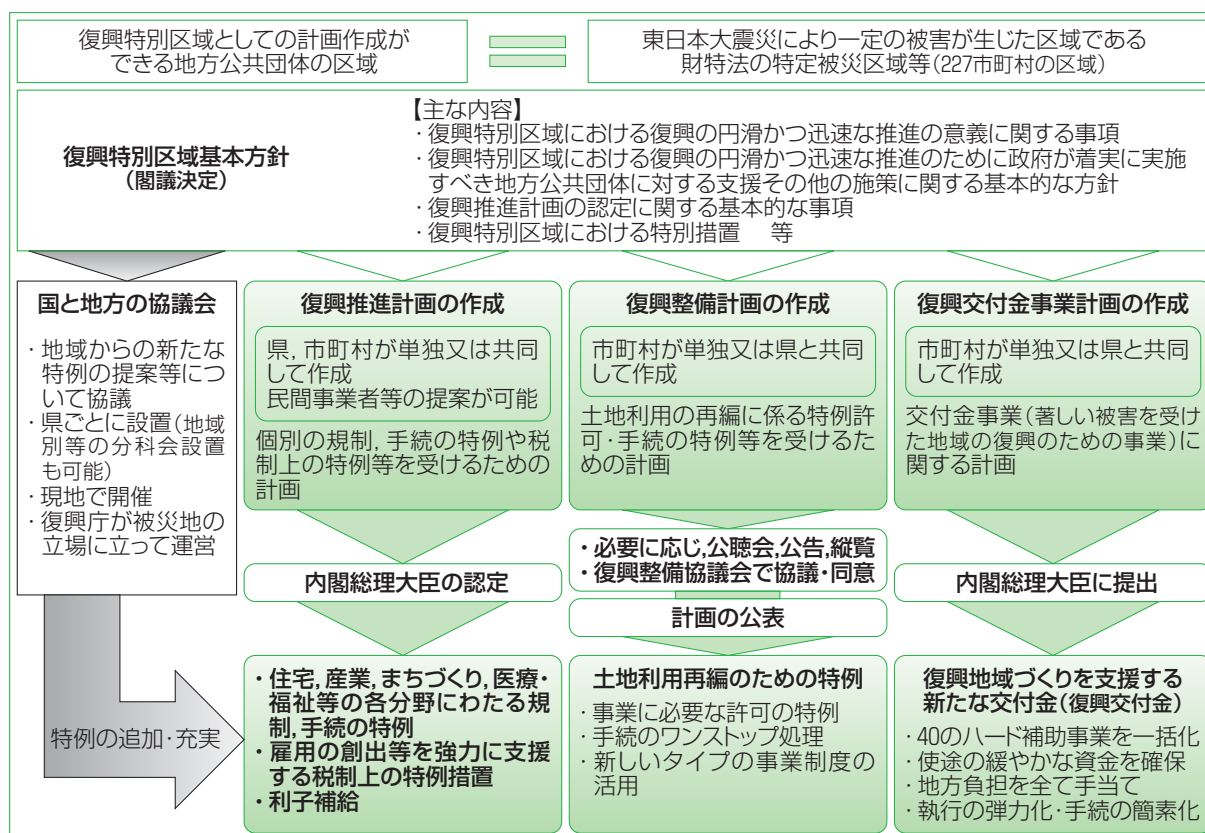
(5) 福島復興再生特別措置法

一方で、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という）による原子力災害は地震・津波被害とは被害状況等が大きく異なり、同様の枠組みだけで復興は困難であること、長期的視点に立って国の責任の下で総合的に必要な施策を進めるための枠組みが既存法では不在であること等から、中・長期的に原子力災害からの福島の地域再生に必要な恒久的措置を体系的に規定する立法措置が必要とされ、12年3月30日に福島復興再生特別措置法が成立、国は、同法に基づき福島復興再生基本方針を閣議決定して、住民の安全のための除染等による放射能汚染対策を始めとする各種対策を計画的に講ずることとした。

(6) 福島再生加速化交付金

さらに、「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（13年12月20日閣議決定）におい

第1図 東日本大震災復興特別区域法の枠組み



出典 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料(2017年4月)」

て、13年度補正予算および14年度予算から「福島再生加速化交付金」を新設することとした。「地元自治体が直面する課題は各自自治体によって様々であり、各自自治体からはそれぞれの実情に応じた施策を住民の方々と話し合いながら柔軟に展開したい、このための支援策を充実して欲しいとの声」(同文書)にこたえるものである。本交付金の新設により、「放射線不安を払拭する生活環境の向上、帰還に向けた安全・安心対策、町内復興拠点の整備、農業・商工業再開の環境整備等の新たな施策と、現行では個別に実施していた長期避難者支援から早期帰還までの対応策を一括した多様な事業メニ

ューの中で、地元が自主的・主体的に実施することを可能とした」(同文書)、としている。

この交付金の概要は第2表のとおりであるが、長期避難者生活拠点形成(長期避難者向け公営住宅の整備等)、および福島定住等緊急支援(子どもの運動機会確保等)は、既に13年に創設されていた長期避難者生活拠点形成交付金および福島定住等緊急支援交付金を取り込んだものであり、新たに追加する事業として帰還環境整備事業を設け、営農・商工業再開等に向けた環境整備(農地・農業用施設の整備、産業団地の整備等)等が基幹事業として位置づけられた。

第2表 福島再生加速化交付金の概要

- (1)対象区域
避難指示を受けた12市町村等(各事業に応じて対象地域を設定)
- (2)福島再生加速化交付金の主な事業内容

交付金の対象	主な事業内容
帰還環境整備	被災12市町村への早期帰還の促進、地域の再生加速化 ○生活拠点等の整備 (復興拠点、災害公営住宅等の整備等) ○放射線への健康不安・健康管理対策等 (個人線量の管理等) ○営農・商工業再開に向けた環境整備 (農地・農業用施設、産業団地の整備等)
長期避難者生活拠点形成	長期避難者向けの公営住宅整備とコミュニティ支援 ○長期避難者の生活拠点の形成及び関連基盤整備等 (復興公営住宅の整備や道路等インフラ整備等) ○復興公営住宅での生活支援 (コミュニティ交流員の配置等)
福島定住等緊急支援	子育て世帯が早期に帰還し安心して定住できる環境整備等 ○子どもの運動機会確保 (遊具の更新、地域の運動施設の整備等) ○基幹事業と一体となって効果を増大するソフト施策 (プレイリーダーの養成等)
道路等側溝堆積物撤去・処理支援	道路等側溝堆積物撤去・処理による通常の維持管理活動の再開支援
原子力災害情報発信等拠点施設整備	福島県が行う、原子力災害に係る経験と教訓を後世に伝えるための情報発信拠点(アーカイブ拠点)の整備等に対する支援

出典 復興庁「福島再生加速化交付金の概要」

2 復興予算の概要

つぎに、復興予算について確認しておく。

(1) 復興事業費

復興基本方針(11年7月29日)においては、11年から15年の「集中復興期間」の事業規模について、国・地方(公費分)合わせて少なくとも19兆円程度と見込み、10年間の復旧・復興対策の規模については、少なくとも23兆円程度と見込んでいた。

その後、13年1月の復興推進会議で集中復興期間の事業規模を23.5兆円に見直し(当初見込み比4.5兆円増加)、さらに15年6月、「平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」(閣議決定)において、復興集中期間における復興事業費を25.5兆円程度(13年見直し比2兆円増加)になるとし、復興期間10年間における復興事業費は合計で32兆円程度と見直した(第3表)。

なお、原発事故関連ではこれとは別に確保すべき資金として21.5兆円(うち東京電力が確保すべき資金は15.9兆円)が必要とされている。

(2) 復興財源

13年見直し時点での集中復興期間における財源の手当では、第2図のとおり、歳出削減・税外収入(JT株式の売却、高速道路無料化見直し等)による8.5兆円、復興増税(復興特別所得税、復興特別法人税、個人住民税均等割の引上げ等)10.5兆円、追加財源(日本郵政の株式の売却収入:4兆円程度、決算剰余金等:^(注2)2兆円程度)6兆円による25兆円であった。

第3表 復興事業規模

(単位 兆円)

区分	集中復興期間 (11~15年度)	復興・創生期間 (16~20年度)
①被災者支援(健康・生活支援)	2.1	0.4
②住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
③原子力災害からの復興・再生	1.6	0.5
④産業・生業(なりわい)の再生	4.1	0.4
⑤その他(震災特交など)	7.8	1.7
合計	25.5	6.5

⇒ 復興期間計 32兆円程度

出典 復興庁「第13回復興推進会議(平成27年6月24日)「平成28年度以降5年間(復興・創生期間)の事業規模(見込)について」

第2図 2013年見直し時点での集中復興期間における財源の手当て

1. 歳出削減, 税外収入等	:8.5兆円程度
・子ども手当の見直し ・公務員人件費の見直し ・JT株式の売却 ・高速道路無料化見直し 等	
2. 復興増税	:10.5兆円程度
・復興特別所得税 (2.1%の付加税×25年)	} 9.7兆円程度
・復興特別法人税 (10%の付加税×3年)	
・個人住民税 (均等割の引上げ等×10年)	
3. 追加的な財源	:6兆円程度
・日本郵政の株式の売却収入	:4兆円程度
・決算剰余金等	:2兆円程度
合計	25兆円程度

資料 復興庁「平成25年1月29日開催『復興推進会議』」資料等から作成

15年見直しによる32兆円フレームにおいては、追加財源として、①財政投融资特別会計財政融資資金勘定における15年度までの積立金の活用、同特別会計投資勘定からの受入れなど国の保有する資産の有効活用等による税外収入（決算剰余金を除く）0.8兆円と、②一般会計からの繰入れ2.4兆円、合計^(注3)3.2兆円を確保するとしている。

(注2) 復興増税のうち所得税は13年1月1日からの25年間、税額に2.1%を上乗せする形で徴収。法人税は12年4月1日以降から始まる事業年度からの3年間税額の10%を追加徴収することとされていたが、2年間で前倒し廃止された。住民税は14年度から10年間、年間1,000円引き上げられた。

(注3) 15年度までに計上した復興財源については実績等を踏まえると28.8兆円程度の収入となると見込まれており、不足財源は3.2兆円とされていた。

3 農業復興のための施策

つぎに、復興の枠組みのなかで農業の復興再生にかかる施策はどのように進められてきたかを農業者への補助施策を中心に整理する。

(1) 東日本大震災農業生産対策交付金

11年5月2日に成立した11年度第1次補正予算に基づき東日本大震災農業生産対策交付金が創設された。

11年5月制定の同交付金実施要綱は、「農業生産の復旧等のためには、共同利用施設の復旧並びに営農用資機材及び農業用機械の確保等が喫緊の課題である」とし、産地競争力の強化、経営力の強化、再生可能エネルギーの活用、の3分野に対応した取組みに対して、同要綱に定める事業実施主体による採択要件を満たした事業に対し、原則として事業費の2分の1以内の定額を交付することとした。

当初事業メニューは第4表のとおりであり、推進事業と生産関連施設の整備のため

第4表 2011年5月2日制定時の要綱別表による事業メニュー(抜粋)

【産地競争力の強化の分野】
1. 推進事業
(1)リース方式による農業機械等の導入
(2)利用調整
(3)生産資材の導入等
(4)放射性物質の吸収抑制対策
(5)土壌分析等普及活動支援
2. 整備事業
(1)耕種作物小規模土地基盤整備
(2)飼料作物作付及び家畜放牧等条件整備
(3)耕種作物共同利用施設整備
(4)畜産物共同利用施設整備
(5)乳業施設
(6)鳥獣被害防止施設
【経営力の強化の分野】
(意欲ある多様な経営体の育成・確保)
1. 推進事業
高生産性農業用機械施設の導入
2. 整備事業
経営構造対策関係施設等
(新規就農者の育成・確保)
1. 整備事業
研修教育基幹施設
【再生可能エネルギーの活用の分野】
1. 整備事業
(1)再生可能エネルギー供給施設

資料 農林水産省「東日本大震災農業生産対策交付金実施要綱」から作成

の整備事業がある。同要綱は毎年度改正され、別表に記載される事業メニューも年度ごとに改正されたものになっている。

要綱に定める事業実施主体および採択要件は対象事業により異なるが、例えば事業メニュー1および2の(1)から(4)までの事業実施主体は、市町村、農業協同組合、農業生産法人など15団体であり、採択要件は、受益農家および事業参加者が原則として5戸以上(知事特任3戸)であることなど5項目がある。

予算額の推移をみると、11年度：341億円、12年度：29億円、13年度：104億円、14年度：75億円、15年度：51億円、16年度：33億円、17年度：26億円となっている。

17年度までの実績は第3図のとおりであり、東北管内の17年12月時点の事業実績は、整備事業で527件144億円、推進事業で1,106件144億円、総計1,633件287億円となっている。このうち最も大きな額になっている事

業が「放射性物質の吸収抑制対策」の243件：48.8億円であり、その主な支援内容は「カリ質肥料などの吸収抑制効果が見込まれる資材の施用」などである。また、推進事業のうち、「農業生産工程管理(GAP)の導入」が35件：24.6億円となっており「リース方式による農業機械等の導入」170件：10.7億円や「農業用資機材の共同調達」287件：19億円を上回っていることが注目される。

(2) 被災農家経営再開支援事業

同じく11年度第1次補正予算で農林水産省は被災農家経営再開支援事業を創設した(11年度予算額は72.8億円)。

被災した農地や畜舎で経営を再開するためには、ゴミや礫の除去、土づくりなど農地等の生産力を回復させるための作業や、畜舎や放牧地の整備等の作業を行い、営農が可能な状態にしていく必要がある。

第3図 2016年度までの東日本大震災農業生産対策交付金の取組状況(東北管内)

整備事業		推進事業	
11～16年度		11～16年度	
○乾燥調製施設	208件, 29.1億円	○リース方式による農業機械等の導入	170件, 10.7億円
○集出荷貯蔵施設	62件, 24.0億円	○肥料, 農薬, ハウス資材等の農業用資機材の共同調達	287件, 19.0億円
○生産技術高度化施設	25件, 32.5億円	○放射性物質の吸収抑制対策	243件, 48.8億円
○農産物処理加工施設	15件, 6.2億円	○農業生産工程管理(GAP)の導入	35件, 24.6億円
○穀類乾燥調製貯蔵施設	71件, 6.0億円	○自給飼料生産・調製再生支援	152件, 17.5億円
○畜産物共同利用施設	47件, 35.3億円	○家畜改良体制再構築支援	52件, 0.9億円
○その他	99件, 10.6億円	○その他	168件, 22.1億円
17年12月25日現在 1,633件, 約287億円		11年度 整備事業 224件, 約18億円 推進事業 314件, 約30億円	
・整備事業 527件, 約144億円		12年度 // 192件, 約56億円 // 140件, 約14億円	
・推進事業 1,106件, 約144億円 (四捨五入の関係で合計と合わない。)		13年度 // 43件, 約23億円 // 230件, 約45億円	
注: 12年度以降の取組状況は過年度からの繰越分を含む		14年度 // 31件, 約14億円 // 179件, 約28億円	
		15年度 // 27件, 約24億円 // 153件, 約19億円	
		16年度 // 10件, 約9億円 // 90件, 約8億円	

出典 東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き(平成30年1月)」

本事業は、経営再開の意思のある被災農家が、地域において共同で行う復旧作業等の取組みに対して地域農業復興組合または牧野組合等を通じて助成（経営再開支援金）を行い、農業者の所得確保と同時に地域農業の再生と早期の経営再開を図ることを目的としたものである。

経営再開支援金単価は第5表のとおりであり、例えば水田の復旧作業に対する支援単価は10a当たり3.5万円である。農地等の生産力を回復させるために必要な営農環境整備や、農地再生を構成員（農業者）自身が実施し、作付再開後は3年以上の営農継続が必要である。また、畜産については、家畜・家禽の飼養再開にかかる必要な作業を構成員（畜産農家）が共同で実施し、再導入された家畜、家禽または生産された畜産物の出荷後3年以上の営農継続が必要である。

第5表 経営再開支援金単価

(1)水田作物・野菜・果樹
農作物の作付が困難となった農地のうち、共同で復旧作業を行うものの面積に対して支援金を交付。

営農の種類	支援単価
水田作物	3.5万円/10a
露地野菜(花きを含む)	4.0万円/10a(7.0万円/10a)
施設野菜(花きを含む)	5.0万円/10a(14.0万円/10a)
果樹	4.0万円/10a(9.0万円/10a)

(注) 単価の()内は公共事業によらず、自力で施設の撤去等を行う場合。

(2)畜産
飼養再開に係る共同作業を行う場合に、家畜・家禽の頭羽数当たりで支援金を交付。

家畜の種類	支援単価	家畜の種類	支援単価
乳用牛	29,700円/頭	肉用牛(育成経営)	10,500円～13,200円/頭
肉用牛(繁殖経営)	182,200円/頭	豚(繁殖豚)	22,400円/頭
肉用牛(肥育経営)	21,700円～59,000円/頭	鶏(採卵鶏)	12,000円/千羽

出典 農林水産省「被災農家経営再開支援事業の概要(平成23年5月)」

第6表 農地復旧にかかる被災農家経営再開支援事業実施市町村数等

(単位 市町村、組合)

	11年	12	13	14	15
実施市町村数	28	26	19 ^(注)	13	8
うち新規取組年度内に終了	28 5	3 4	— 6	— —	— —
復興組合数	96	72	46	30	15

出典 東北農政局「被災農家経営再開支援事業について 実施状況」
(注) 12年度までに本事業を実施した福島県南相馬市、川内村、広野町については、13年度からは福島県営農再開支援事業を実施。

農地復旧にかかる事業については、11年度から14年度までに青森県、岩手県、宮城県、福島県（避難区域等を除く）の被災農地のうち約1万2千haにおいて本事業が実施され（実施市町村数は第6表のとおり）、15年度までに約1万haの農地において作付可能となった。また、避難区域および作付制限区域については、11年度から12年度までに約6千haにおいて本事業を実施、13年度からは後述の福島県営農再開支援事業により営農再開に向けた取組みが実施されている。

(3) 東日本大震災復興交付金

先述の11年12月7日に成立した復興特区法に基づき「東日本大震災復興交付金」(以下「復興交付金」という)が創設された。これにより被災した道県、市町村の財政負担を緩和し、復興地域づくりに必要な事業を展開していくことが可能となった。^(注4)

復興交付金事業には、被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化した基幹事業とこれと関連して実施される効果促進事業等がある。

復興交付金事業の事業費については、本来の国庫補助に加え基幹事業について地方

負担分の50%および効果促進事業の80%を追加的に国庫補助し、なお生じる地方負担は地方交付税の加算により手当て（その財源は震災復興特別交付税で措置）するものであり、実質的に市町村の財政負担は生じない。^(注5)

道県・市町村は復興交付金事業計画を作成し復興庁に一括提出、復興庁からの交付可能額通知を受けあらためて交付可能額の範囲内で交付申請書を復興庁に提出し各省の交付決定を経て復興庁から交付決定通知が出されるという手続きになっている。なお、復興交付金事業計画に記載する計画期間は、11年度から20年度までの10年間のうちの一定期間である。

また、復興交付金は、被災地方公共団体が、限られたマンパワーで膨大な復興事業を執行することに鑑み、繰越手続きが不要で状況に応じた機動的な事業執行が可能な基金方式を採用、国は先々の年度において必要な事業経費をあらかじめ配分し、被災地方公共団体は基金に積み立てたうえで弾力的に事業執行することができるようになっている。

基幹事業は復興交付金制度要綱別表1に掲載された5省（文部科学、厚生労働、農林水産、国土交通、環境）が定める40事業であり、このうち農林水産省が所管する事業は9事業（事業番号C-1からC-9）である。さらにこの9事業のうち農業復興関連事業は4事業（第7表）あり、なかでもC-1事業「農山漁村地域復興基盤総合整備事業（集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）」とC-4事業「被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）」が多く活用された。

第7表 復興交付金基幹事業のうち農林水産省所管農業復興関連事業

農林水産省	
C-1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業 (集落排水等の集落基盤, 農地等の生産基盤整備等)
C-2	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業 (被災した生産施設, 生活環境施設, 地域間交流拠点整備等)
C-3	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業 (麦・大豆等の生産に必要な水利施設整備等)
C-4	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)

出典 復興庁「東日本大震災復興交付金 基幹事業 概要」

備等)」とC-4事業「被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）」が多く活用された。

C-1事業は、農山漁村地域の復興に必要な農地・農業用施設等の生産基盤、集落排水施設等の集落基盤の総合的な整備、農地・宅地の一体的整備等であり、事業実施団体は都道府県、市町村、民間団体とされている。

また、C-4事業は、農業復興を実現するため市町村が農業・加工用施設の整備等を行い、被災農業者等へ貸与することで農業復興を支援するものであり、補助の対象となるものは、①生産・加工・流通・販売に必要なハウス、水耕栽培施設、農業用水施設、育苗施設、乾燥調製貯蔵施設、処理加工施設、集出荷施設などの農業用施設、②トラクター、田植機、コンバイン等の農業用機械、である。事業実施主体は市町村、貸与を受けることができる者は第8表のとおりである。

復興交付金事業費配分額は、11年度第3次補正予算から17年度予算までの合計で3兆7,970億円（第9表、第10表）、このうち宮

第8表 C-4事業「被災地域農業復興総合支援事業」で貸与を受けることができる者

a	農業協同組合
b	農業協同組合連合会
c	農事組合法人
d	農事組合法人以外の農業生産法人
e	特定農業法人及び特定農業団体
f	農用地利用改善団体
g	農作業の受託及び共同化、その他農畜産物の生産、加工、販売等を行う法人又は任意団体(集落営農組織を含む。)
h	第3セクター等
i	認定農業者
j	新規就農者
k	その他事業実施主体が農業復興のために特に必要と認める者

資料 復興庁「東日本大震災復興交付金交付要綱(平成27年8月26日)」別添4_被災地域農業復興総合支援事業

第9表 復興交付金予算額の内訳

(単位 億円)

	国費	事業費
11年度第3次補正予算	15,612	19,307
12年度予算	2,868	3,584
13年度予算	5,918	7,397
13年度第1次補正予算	611	763
14年度予算	3,638	4,547
15年度予算	3,173	3,931
16年度予算(補正後)	930	1,165
17年度予算	525	655
合計	33,273	41,350

(参考) 県毎の配分額の内訳 (単位 億円)

	国費	事業費
岩手県	8,009	9,948
宮城県	17,916	22,241
福島県	3,449	4,340
その他	1,044	1,441
合計	30,418	37,970

出典 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要[平成29年6月更新]」
(注) 事業費はそれぞれ配分時、予算計上時点での金額。

城県で2兆2,241億円、岩手県で9,948億円、福島県で4,340億円となっている。なお、福島県においては、後述のとおり避難区域等を対象地域とした福島再生加速化交付金が別に創設され、活用が図られている。

「東日本大震災復興交付金制度概要[平成29年6月更新]」によれば、農地整備および農業用施設等整備事業(C-1, C-4事業)

第10表 復興交付金各回の配分額

(単位 億円)

	国費	事業費
第1回(12年3月2日)	2,510	3,055
第2回(12年5月25日)	2,612	3,165
第3回(12年8月24日)	1,435	1,806
第4回(12年11月30日)	7,148	8,803
第5回(13年3月8日)	1,997	2,538
第6回(13年6月25日)	527	632
第7回(13年11月29日)	1,832	2,338
第8回(14年3月7日)	2,142	2,616
第9回(14年6月24日)	542	702
第10回(14年11月25日)	3,365	4,242
第11回(15年2月27日)	1,538	2,037
第12回(15年6月25日)	544	735
第13回(15年12月1日)	1,345	1,667
第14回(16年2月29日)	1,187	1,487
第15回(16年6月24日)	172	210
第16回(16年12月1日)	779	991
第17回(17年2月28日)	688	873
第18回(17年6月23日)	55	74
合計	30,418	37,970

出典 第9表に同じ

は、40市町村で合計事業費2,018億円にのぼる事業が実施されたとされている。東北3県のC-1, C-4事業復興交付金交付実績の推移は第4図のとおりである。

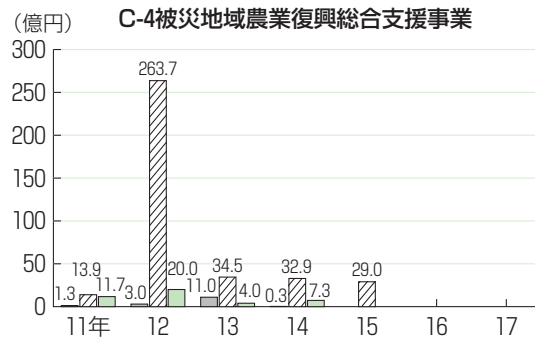
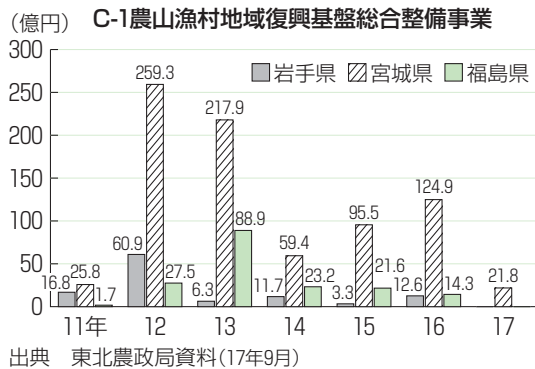
(注4) 復興特区法は、被災した11道県、222市町村について復興交付金を活用した復興交付金事業計画を作成できるとしており、事業計画を作成できる対象地域は、「東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域」(復興特区法第77条)である。

(注5) ただし、16年度以降に計上された復興交付金予算を財源として実施された効果促進事業については、地方負担の95%を震災復興特別交付税で措置されることとなった。

4 福島県避難区域等における農業復興のための施策

先にも述べたとおり、原発事故による原子力災害は地震・津波被害とは被害状況等が大きく異なること、とりわけ避難区域等における復興については特別の対応が求められることから、避難区域等を対象とした

第4図 東北3県の復興交付金の県別年次別交付額の推移(2011~16年度)



農業復興施策が別途設けられた。

(1) 福島県営農再開支援事業

まず、12年度補正予算(13年2月26日成立)により創設されたのが、「福島県営農再開支援事業」である。

原発事故の影響により、11年度以降に牧草を含む農産物生産の中止を余儀なくされた避難区域や作付制限区域等の地域において、当該地域の営農再開等を円滑に推進すること等を目的とし、原発事故の影響により、11年度以降に農産物生産の中止を余儀なくされた農地のうち、20年度末までに農地面積の6割で営農再開を図ることを目標とした^(注6)。

12年度補正予算で232億円が措置され、福島県に基金(福島県営農再開支援基金232億円)を設置し、避難区域等における円滑な営農再開に資する支援事業を実施する。

事業の概要は第5図のとおり、避難区域等において第1段階では除染後農地の保全管理等、第2段階で営農再開に向けた作付実証や避難からすぐに帰還しない農家の農地の管理耕作等、第3段階で新たな農業へ

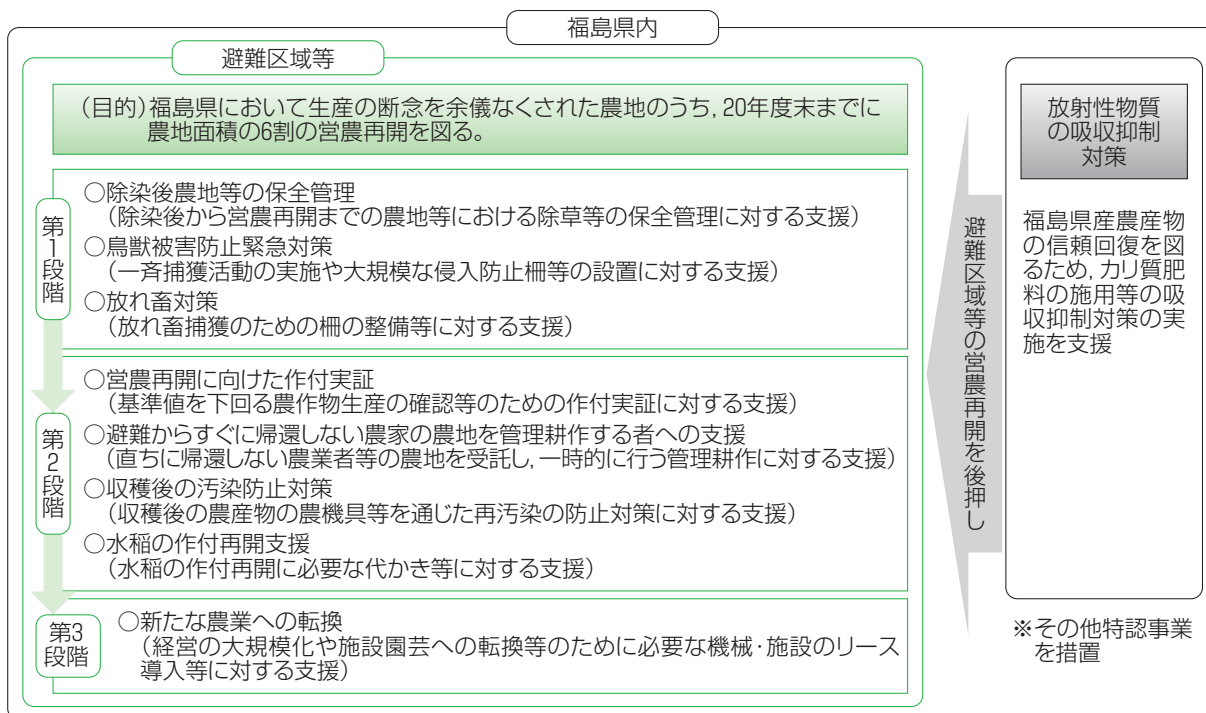
の転換に必要な機械・施設のリース導入等、を支援し、同時に県内全域を対象にカリ質肥料の施用等の放射性物質吸収抑制対策の実施を支援するものである。

福島県営農再開支援事業で16年度までに実施した事業にかかる事業費の累計は第11表のとおり121億円であり、補助額の累計は118億円である。この結果、県の福島県営農再開支援基金残高は16年度末時点で114億円^(注7)となった。

主な事業の内容をみると、「放射性物質の吸収抑制対策」の65.4億円に次いで「除染後農地の保全管理」が34.4億円となっている。「除染後農地の保全管理」は、避難指示解除後(旧緊急時避難準備区域は区域解除後)3事業年度(避難指示が解除された年度に事業を実施する必要がない場合は、当該年度を除く3事業年度)を限度とした除草等の農地保全管理に対する支援として、補助単価の上限を単年度当たり35,000円/10aとし、取組みを行う農地の面積に補助単価の上限を乗じた額と、実際に要した経費の額のいずれか低い方の額を補助するものである。

(注6) 福島県内で11年12月末時点で営農を休止し

第5図 福島県営農再開支援事業の概要



出典 農林水産省「福島県営農再開支援事業の概要」(平成28年度)から筆者加筆

第11表 福島県営農再開支援事業の事業費総括表(2012～16年度累計)

(単位 百万円)		
	事業費	補助金
除染後農地の保安全管理	3,449	3,446
鳥獣被害防止緊急対策	417	414
放れ畜対策	2	2
営農再開に向けた作付実証	190	183
避難からすぐに帰還しない農家の農地を管理耕作する者への支援	438	422
放射性物質の交差汚染防止対策	8	8
新たな農業への転換支援	118	58
水稻の作付再開支援	283	281
放射性物質の吸収抑制対策	6,548	6,376
特認事業	656	633
計	12,109	11,824

資料 農林水産省「福島県営農再開支援事業 平成28年度事業実績報告書」から作成

ていた農地は17,659haあり、このうち16年度までに営農再開した面積は4,147haである。本誌掲載の別稿(行友論文・第1表)を参照。

(注7) 18年度予算概算要求で142億円の追加措置および期限の延長を要求している。

(2) 福島再生加速化交付金帰還環境整備事業

先にみたとおり、13年度補正予算および14年度予算から「福島再生加速化交付金」が新設され、新たに追加する事業として帰還環境整備事業を設け、営農再開等に向けた環境整備(農地・農業用施設の整備)等が位置づけられた。

帰還環境整備事業は、原発事故に伴う避難指示等に伴い住民が避難したこと等により復興・再生に遅れが生じている地域に対して、それぞれの地域の復興・再生のための事業をそれぞれの地域が自主的・主体的に実施することを支援することにより、避難住民の早期帰還を促進し、地域の再生を加速化させることを目的とするものであり、基幹事業として6分野48事業が示されている。

る。

48事業のうち基幹事業番号40から45までの6事業が農林水産業再開のための帰還環境整備事業であり、このうち5事業は復興交付金事業の基幹事業と同内容である（第12表）。また、帰還環境整備事業の計画期間は、原則13年度から20年度までであるが、事業ごとの性質に鑑み、内閣総理大臣が特に必要があると認める場合には、個別に定めることができることとなっている。

制度の枠組みは復興交付金と同様であり、事業実施主体は県・市町村等である。

帰還環境整備事業にかかる交付金配分状況は第13表のとおり、事業費累計で2,058億円となっており、このうち、農林水産省の基幹事業にかかる交付額は第14表のとおり522億円である。また、事業別には農山村地域復興基盤総合整備事業が約300億円と最も多く活用されており、次いで被災地域農業復興総合支援事業が約100億円となっている（第6図）。

第12表 農林水産業再開のための帰還環境整備事業

基幹事業番号	事業名	相当する復興交付金事業番号
40	農山村地域復興基盤総合整備事業	C-1
41	農山漁村活性化プロジェクト支援（福島復興対策）事業	C-2
42	農業基盤整備促進事業	
43	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）	C-4
44	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業	C-8
45	木質バイオマス施設等緊急整備事業	C-9

資料 筆者作成

第13表 福島再生加速化交付金（帰還環境整備事業）配分状況

（単位 百万円）

	国費	事業費
第1回(14年4月1日)	546	546
第2回(14年6月17日)	8,091	9,734
第3回(14年9月12日)	2,066	2,470
第4回(14年11月28日)	355	430
第5回(15年2月18日)	69	101
第6回(15年4月1日)	34	2,031
第7回(15年4月10日)	16,835	19,921
第8回(15年7月7日)	4,035	4,993
第9回(15年8月11日)	1,447	1,821
第10回(15年10月16日)	4,326	5,125
第11回(16年1月19日)	980	1,164
第12回(16年4月1日)	25,590	32,622
第13回(16年6月24日)	3,862	4,703
第14回(16年9月27日)	10,073	12,814
第15回(16年12月20日)	16,546	21,312
第16回(17年3月31日)	35,343	45,581
第17回(17年6月26日)	3,175	4,080
第18回(17年9月27日)	17,328	22,525
第19回(17年12月13日)	10,483	13,866
合計	161,184	205,839

資料 復興庁ホームページ「福島再生加速化交付金(帰還環境整備)」を基に作成

(注) 第8回以降「再生加速化」から「帰還環境整備」に名称を変更。

第14表 農林水産省の基幹事業にかかる福島再生加速化交付金の交付額

【年次別交付額】（単位 億円）

区分	全体額	基金型	
		単年度	基金型
14年度	15.6	15.6	-
15	54.6	34.4	20.2
16	211.5	35.6	175.9
17	240.4	33.4	207.0

(出典元資料：18年1月10日現在 東北農政局集計)

出典 第3図に同じ

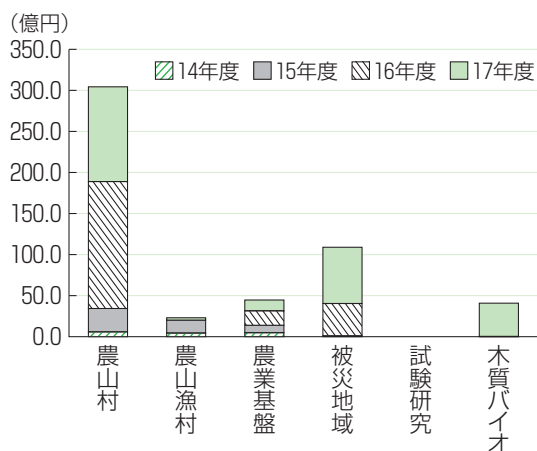
(注8) この交付金の予算額は、13年度補正予算：512億円、14年度予算：1,088億円、15年度予算：1,056億円、16年度予算：1,012億円、17年度予算：807億円となっている。

(3) 原子力被災12市町村農業者支援事業

16年度第2次補正予算（16年10月11日成立）において、原子力被災12市町村農業者支援事業が創設された（予算額は69.5億円）。

原発事故の影響により、避難区域や作付制限区域等が設定された福島県の12市町村

第6図 農林水産省の基幹事業にかかる福島再生加速化交付金の交付額(事業別)



出典 第3図に同じ

(田村市, 南相馬市, 川俣町, 広野町, 楡葉町, 富岡町, 川内村, 大熊町, 双葉町, 浪江町, 葛尾村および飯館村。以下「原子力被災12市町村」という)において, 営農再開等を行う場合に必要となる農業用機械, 施設, 家畜等の導入の取組みに必要な経費を福島県が事業実施主体(農業者, 集落営農組織, 農業法人等)に助成し, 営農再開を促進することを目的とし, 原発事故の影響により原子力被災12市町村において11年度以降に農産物生産の中止等を余儀なくされた農地のうち, 20年度末までに6割の営農再開を図ることを目標とするものである。

事業の概要は〈参考〉に示すとおりであり, 県が基金を造成し, 必要な経費を基金から事業実施主体に助成する。補助対象経費の上限が1,000万円(市町村特認で3,000万円)に限られるものではあるが, 対象農業者を広げたこと, 農業用機械の導入, 農業施設の整備に直接助成すること等が他の交付金事業と異なるところである。

(4) 避難農業者経営再開支援事業

原子力被災12市町村農業者支援事業では, 避難指示解除地区へ帰還する農業者が対象となっているが, 福島県は県単独事業として, 避難先で農業を再開する者のために, 17年度に避難農業者経営再開支援事業を創設した(要綱17年5月19日制定, 予算額は7,395万円)。

原子力被災12市町村から避難を余儀なくされた農業者(以下「避難農業者」という)の生活再建を図るため, 避難農業者のうち, 原子力被災12市町村外で農業経営を再開する者が行う取組み等に要する経費等について予算の範囲内において避難農業者経営再開支援事業補助金を原子力被災12市町村に対し交付するものである。

補助対象事業は原子力被災12市町村農業者支援事業とほぼ同じであるが, 補助率は補助対象経費の3分の1以内(ただし, 帰還困難区域等のすぐに帰還できない区域の農地台帳に登録されているか住民票を有している者で, 将来的に原子力被災12市町村で再開する意思があることが確認された者の補助率は4分の3以内)である。

この事業によって, 避難先での営農再開にも一定の支援が可能になったと評価できよう。

5 若干の考察

東日本大震災からの農業復興にかかる諸制度は, それぞれの目的に応じその役割を果たしていると評価されるが, 最後に若干

〈参考〉原子力被災12市町村農業者支援事業の概要

【趣旨・事業内容等】

原子力被災12市町村において、営農再開等を行う場合に必要となる農業用機械、施設、家畜等の導入の取組に必要な経費を福島県が事業実施主体に助成し、営農再開を図る。

【事業実施主体】

被災12市町村において、営農再開や規模拡大、新規作物の導入等を行う農業者等（農業者、集落営農組織、農業法人等）。ただし、専ら自給のために営農を行う農業者は対象とならない。

【補助率等】

補助率は4分の3以内。なお、果樹の新植・改植、家畜の導入には補助金額の上限がある。

（例1）りんごわい化栽培等への改植：50万円/10a

（例2）肉専用繁殖雌牛（繁殖に供する雌牛）：26.25万円/頭

【事業実施期間】

21年3月31日（個別事業の実施は単年度ごとに完了）まで

【補助対象経費の上限額】

補助対象となる経費の上限は原則として1,000万円（補助金額の例：1,000万円×3/4=750万円）。ただし、市町村が特に認める場合の上限額は3,000万円。

【対象経費】

- 1 農業用機械等の導入
農産物の生産、流通、販売に必要な機械の導入に要する経費。
(1) 耕耘・破砕, (2) 施肥, (3) 播種, (4) 移植, (5) 栽培管理, (6) 防除, (7) 収穫,
(8) 調製・出荷用機械等
- 2 施設の整備等
農産物の生産に必要な施設の整備に要する経費。
(1) パイプハウス, 果樹棚, (2) 家畜飼養管理施設, (3) 家畜排泄物処理施設, (4) 自給飼料関連施設
- 3 施設の撤去
- 4 果樹の新植・改植, 花き等の種苗等の導入
- 5 家畜の導入
次の(1)から(3)の家畜の導入に必要な経費。
(1) 肉専用繁殖雌牛, (2) 搾乳用雌牛, (3) 豚

【補助対象とならない経費】

業者見積もりが無いなど経費の根拠が不明なもの
農業用機械、施設等のリース料 等

資料 福島県「原子力被災12市町村農業者支援事業概要」を基に作成

の考察を試みることにしたい。

(1) 市町村中心主義への制約

最初にみたとおり、復興構想7原則や復興基本方針では、復興における市町村中心主義が掲げられた。復興交付金事業や福島再生加速化交付金帰還環境整備事業は、県・市町村が事業計画を作成し担当各省の交付

決定を受け、実施する枠組みであり、地域の現状を踏まえた事業計画を当該市町村が立案できる仕組みとなっている。しかし、地域が望むこと、被災者の希望をそのまま自由に設計できるかということ、そうではない。

復興交付金の基幹事業は担当5省が定める40事業に限定されているうえ、各省が制

定する要綱で事業の詳細が定められており、自治体はそれに沿った形での計画を作成することになる。福島再生加速化交付金帰還環境整備事業の6分野48事業においても同様である。国庫予算に制約があるなかで公平性の確保が求められることに異論はないが、要綱が詳細かつ精密である結果、地域における工夫や弾力的な対応が難しくなったのではないかとの懸念が残る。

(2) 政策が求める姿と被災地の思いとのギャップ

例えば、各制度の農業者への補助施策における事業利用対象者についてみると、東日本大震災農業生産対策交付金では受益農家および事業参加者が原則として5戸以上（知事特認3戸）という共同要件があり、復興交付金や福島再生加速化交付金の被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）で貸与を受けることができる者も要綱で農業法人や認定農業者等と定められ、認定農業者以外の個人の農業者は原則として対象にはならない。また、原子力被災12市町村農業者支援事業においては認定農業者以外も対象になるが、専ら自給のために営農を行う農業者は対象とならない。公益性が認められるもの以外は私有財産の維持形成につながるものに公的支援はしないという国の基本姿勢を踏まえたものとみられるが、このような制約が多様な構成員によって成り立っていた農村コミュニティの再生にとってマイナスになることはなかつただろうか。

そのような観点から注目されるのは、飯舘村が17年度に創設した「農による生きがい再生支援事業」である。この事業は、「簡易パイプハウス、小農具、生産資材等」の導入について50万円を上限（補助対象費上限100万円×補助率50%）として支援するものである。村内での「生きがい農業」の取り組みであり、国・県補助の対象となっていないことが条件となっている。村が一般財源と寄付金・義捐金等を原資として設置した「までの村陽はまた昇る基金」による補助事業であり、この事業によって村に帰還する自給的農家（多くは高齢者）の生きがい農業の支援が可能となった^(注9)。このような、地域の実情に応じてきめ細かい対応をとることを可能とする仕組みを、国の制度としても設計する（自治体の裁量範囲を広く認めること等によって）ことができたのではないかと思われる。

(注9) 本誌掲載の別稿（行友論文）を参照。

おわりに

仙台市内を車で走っても、震災の名残はほとんどみられなくなった。一方で大津波により壊滅的な被害を受けた地域においては現在も大規模な復興整備工事が続けられており、原発事故被災地域においては、避難指示が解除されない地域、避難指示が解除されても住民の帰還が進まない地域があり、除染廃棄物の仮置き場なども随所にみられる。これらの地域においては、復興期間中（20年度まで）に、復興を成就すること

は難しい。

農業の復興においては、本稿でみたとおり、様々な施策が用意され実行されている。ハードの整備は着実に進むとみられるが、今後の課題は整備された農地等をいかに健全に利用し次の世代に引き継いでいくかということだろう。

復興期間が終了したとしても、公的な支援策の継続は欠かせない。農業・農村の再生復興への道程はまだ長いのである。

<参考文献>

- ・磯崎初仁（2012）「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上）（下）」『自治総研』通巻403号，405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
- ・岡山信夫（2017）「農地除染の経緯と課題」『農林金融』3月号
- ・会計検査院（2017）「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書（要旨）—平成29年4月—」
- ・東北農政局（2018）「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き—平成30年1月—」
- ・復興庁（2017）「東日本大震災復興交付金制度概要 [平成29年6月更新]」
- ・行友弥（2017）「福島原発事故からの農業再生—復興「加速」論がはらむ問題点—」『農林金融』3月号
- ・渡部喜智（2011）「大規模災害の復興対応と地域（財政）運営—東日本大震災復興への公的支援のあり方—」『農林金融』8月号

（おかやま のぶお）

