

被災地の農業構造と東北農業復興の課題
 —宮城県を中心に—

冬木勝仁（東北大学）

1. 被災地における農業被害の現状と性格

1) 水田の「壊滅」状態がもたらすもの

東日本大震災の被災地において、農業および農村社会に甚大な影響を及ぼしたのは言うまでもなく深刻な人的被害であるが、物的被害も単に被害規模が大きいという量的な面からだけではなく、その質的な面においても重大な影響を及ぼしている。物的な被害規模は調査が進むにつれ変化しているが、その主なものは農地、ため池、水路、揚水機、農地海岸保全施設、集落排水施設、農作物、家畜、カントリーエレベーター、農業倉庫、パイプハウス、畜舎、堆肥舎等で8,000億円弱にのぼる。

もちろん、いずれも農業再建にとって重要なものであるが、今後の農業構造の展望を考えた場合、農地の被害に注目する必要がある。青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県で合計23,600haの農地が津波により流失や冠水の被害を受けたと推定されており、最大の被害を受けた宮城県では全耕地面積の1割以上にのぼる。問題にしたいのは、こうした量的側面ではなく、地域によっては水田が面的に壊滅し、全く利用できない状態に置かれているということである。太平洋岸の自治体では最も深刻な七ヶ浜町で93.4%、亶理町で78.6%、山元町で77.8%、平均でも41.9%の農地が被害を受けた。仙台市の被害率は40.7%であるが、水田の被害面積が県内で最も大きく、被害農地の大部分を占める若林区、宮城野区では「壊滅」に近い（表1）。

表1 東日本大震災に伴う宮城県における農地の流失・冠水等被害推定面

	耕地面積	被害推定面積	被害面積率
宮城県計	136,300	15,002	11.0
気仙沼市	2,220	1,032	46.5
南三陸町	1,210	262	21.7
石巻市	10,200	2,107	20.7
女川町	25	10	40.0
東松島市	3,060	1,495	48.9
松島町	1,030	91	8.8
利府町	471	0	0.0
塩竈市	73	27	37.0
多賀城市	365	53	14.5
七ヶ浜町	183	171	93.4
仙台市	6,580	2,681	40.7
名取市	2,990	1,561	52.2
岩沼市	1,870	1,206	64.5
亶理町	3,450	2,711	78.6
山元町	2,050	1,595	77.8

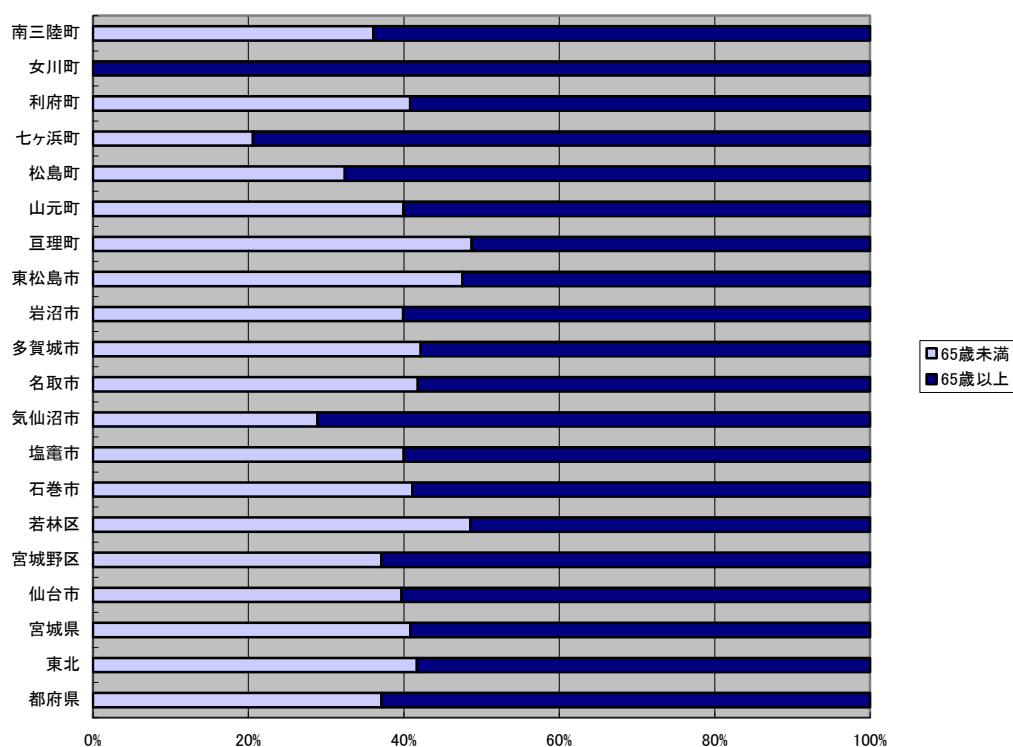
資料：2010年世界農林業センサス

農業水利と集落機能が固く結びついているというかつてのような状況ではないにせよ、集落機能は水田の利用を基礎にして成り立っている。現在でも主に集落単位で行う「農地・水・環境保全」のような政府の事業を基にした取り組みも地域の水田を基礎にして成り立っている。従って、水田が長期にわたって利用できないことにより、集落が、形式的には

ともかく、実質的には維持されなくなることが懸念される。また、経営所得安定対策以降増加し、今後の農業の担い手の一形態と見なされた集落営農組織もしばらくは機能停止せざるをえない。

補正予算が執行されたこともあり、一部の地域では用排水など農業関連施設・設備の復旧工事や海水に浸かった農地の除塩作業などハード面での復旧作業が始まっているが、いまだ緒についたばかりである。物理的復旧に要するこの数年の期間が重要な意味を持っている。旧農業基本法以降の日本農業を支えてきた「昭和一けた世代」及び農業基本法後に新規就農した世代の完全リタイア時期と重なるからである（図1参照）。

図1 被災地の年齢別基幹的農業従事者(男子)



資料：表1に同じ

これまでの担い手がリタイアし、将来の担い手として法人化をみすえた集落営農組織の発展に暗雲がたちこめる中で、後述するように、被災地農業の復興をめぐっては、農地の集約化など農地をどのように利用するかという議論をしているように見えて、実はその農地を誰が利用するのかということが主要テーマにならざるをえないのである。

2) 生産数量目標未達成による産地間関係の変化

2010年度にモデル対策として実施され、2011年度より本格実施された戸別所得補償制度は米の需給計画に基づいて算定した生産数量目標に基づいている。宮城、福島両県では作付できなくなった水田での今年度の米の生産数量目標を県内の他地域に振り替えたが、既に今年度の作付計画が固まっていたり、転作が定着したりしていることから県内では消化しきれず、宮城県分 16,000t (2,000ha)、福島県分 35,000t (6,500ha) が県間調整に委ね

られた。17 道府県がそれに応じたものの、全ては消化しきれていない。来年度の生産数量目標の配分は早くから行えば、県内あるいは県間での調整が可能であろうが、単年度では済まず、宮城、福島両県は調整後の配分割合が固定化することを危惧している。

両県が配分割合の固定化を危惧するのは、被害を受けた水田が復旧した後の生産調整に影響を及ぼすということもさることながら、以下のような事情のためである。

米の戸別所得補償は「生産目標数量」（以下、目標数量）に即して生産することを要件としている。生産調整を実施し、それを達成した農家だけが交付金を受けられるということは、それぞれの地域で補償されるのは割り当てられた目標数量の範囲までということになる。言ってみれば、目標数量が補償を受けることのできる枠という意味を持つようになったということである。したがって、目標数量の確保は県内農家の所得をどこまで補償できるかという県農政上の重大な問題であり、震災との関係にかかわらず、いずれの県も関心を持たざるをえない。

したがって、今後も戸別所得補償制度が続くとすれば、生産数量目標をめぐる宮城、福島両県の県内市町村間の関係、他の道府県との関係を調整することが課題となる。

3) 徐々に進行する原発被害の影響

この報告の準備をはじめた当初は、東京電力福島第一原子力発電所からの放射性物質放出による被害（原発被害）については、確かに深刻ではあるものの農業復旧・復興とは別の課題として、一括して清水修二氏の報告に委ねるつもりであった。しかしながら、事態の進展及びそれによる報告者の認識の深化に伴い、今後の農業復興とそれを支えるべき農産物流通・消費及びそれらをめぐる運動にとって重大な影響を及ぼすものと考えているにいたった。

既に、原発被害については、暫定規制値を上回る放射性物質残留による農作物の出荷停止や汚染された稲藁を飼料にした牛肉の出荷停止などが相次ぐとともに、暫定規制値を下回ってはいるが、米からも放射性物質が検出された。8月30日に農林水産省が公表した「農地土壌の放射線分布図」によれば、土壌汚染は広範囲に拡がっており、今後収穫をむかえる米への影響も懸念される。また、暫定規制値そのものの問題も指摘されているが、専門外の分野なので論評は避けたい。

こうした原発被害については補償問題も農業の復旧・復興にとって重要であるが、別の面から影響を考えたい。散発的に次々と問題が明らかとなることによる消費者の不安の増幅とそれがもたらす影響についてである。原発事故の影響評価については地域によって受け止めが異なっていたように見える。地元である福島県では深刻に受けとめ、比較的対応が早かったため、農作物の汚染が明らかとなり、出荷停止にいたった。宮城県では対応が遅く、結果として出荷停止にいたらなかった。しかしながら、そのことが放射性物質による汚染の深刻さを認識させず、原発事故後の稲藁の屋外乾燥を容認することになり、結果的に牛肉の汚染を招いた。事故当初の段階で国が統一した対応を十分に示せなかったことが問題の散発化を招き、消費者の不安を増幅させることになったのである。

食の安全性に敏感な消費者の多くはこれまで食と農をめぐる運動の担い手であったが、こうした消費者ほどより強く不安を感じており、本来は農業の復旧・復興の支えとなるべき生産者と消費者のつながりに影をおとすことが懸念される。とりわけ、福島県はこれまで全国有数の有機農業の取り組みが行われていたが、農家の自殺という痛ましい事態まで引き起こしてしまった。こうした事情については、震災後いち早く福島の有機農業の調査

に出向かれた宮城大学の谷口葉子氏が9月23日のフードシステム学会の特別研究会で詳細に報告されている。

他にも、農産物の流通・消費への影響としては、2010年産米の買いだめによる品薄状態と業者間価格の高騰などがあげられる。震災の混乱の中、3月25日に申請、7月1日に認可され、8月8日より開始された米の先物取引（試験上場）ではそれを反映し、2011年産米が標準品であるにもかかわらず、高値に張りつくなどの影響がでている。このような農産物の流通・消費における異常反応は農業の復旧・復興にとって好ましいことではない。

2. 「復興構想」の検討

1) 民間の提言

早くは震災直後、多くは2~3週間程経って、被災地から離れたところでは「復興構想」なるものが語られ始めた。曰く「旧に復するのではいけない」、「復旧ではなく復興、創造」、あたかも、これまで閉塞感があった日本社会をリセットし、元気にできるかのような物言いが目立つ。主張する内容は様々だが、多くに共通しているキーワードは「効率化」その手段としての「規制緩和」、「民間（企業）活力」であり、農業分野では農地の集約化・経営の大規模化、企業の参入である。

例えば、野村総合研究所は宮城県の復興計画策定を全面的に支援しているが、そのことを公表しているホームページ上（4月14日付）で、「当該地域の復興に当たっては、単なる「復旧」ではなく、今後生じる様々な課題に対応した先進的な地域づくりに向けた「再構築」が求められています」と表明している。また、3月15日には社長直轄の「震災復興支援プロジェクト」を発足させ、独自に提言を公表している。4月22日に公表された「震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方（2）」（第9回提言）では、雇用機会を6つの類型に分け、農業・漁業・食品加工業は、「経営資源の集約化を通して経営体質を強化し、事業基盤の再構築を図る“抜本的効率化による復興”により創出される雇用」機会の類型に分類し、「選択的・集中的に投資を行い、事業の集約化・大規模化（一次産業の組織化）を図ることにより強い農業・漁業に「再生」することが必要である」としている。その上で、「被災した二種兼業農家の農地の買い上げを通じた農業法人等への農地の集約化や専業農家の法人化支援を通じて、農地の集約化を図りつつ、経営主体の設立・強化を図ることが重要である」としている。

この提言及びそのもととなったと考えられる「東日本大震災被災地の農業復興に関する緊急提言」（2011年4月12日、野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社）については別の機会に改めて検討したいが、2005年農林業センサスの結果に基づき、専業・兼業という区分で担い手（経営主体）を論じるのはいささか大雑把な議論である。「被災3県の沿岸部は、県全体の傾向と比べると専業農家の割合が高い傾向がある」としているが、その専業農家の実態を検討したのかどうか疑わしい。全国的に見て、2000年から2005年、さらに2010年にかけて専業農家数は増加しているが、その実態は兼業先をリタイアした農家が増加しているにすぎない。ちなみに、2010年センサスの結果によれば、津波による被害を受けた石巻市には746戸の専業農家が存在するが、①男子生産年齢人口がいる農家は305戸、②女子生産年齢人口がいる農家は276戸である。①と②は重複している場合が多いと考えられるので、生産年齢人口がいる専業農家は半数に満たない。要するに、いわゆる高齢専業農家であり、専業・兼業という区分で農家を論じることにあまり意味はないの

である。

効率的に物事を進めることは決して悪いことではない。しかし、昨今語られる「効率化」はコスト切り下げだけが目につく。ただ、この間の「復興構想」ではそれさえも副次的で、この震災を「チャンス」ととらえ、「復興」を名目に、これまで実現できなかった「構造改革」を一気に進めようという主張が目立つ。復興に際して政府が適用しようとしている「特区」制度は小泉内閣時代に設けられ、「規制緩和」を一部地域で実験的に試行し、効果を見極めた上で、全国に適用するという制度である。日本経団連は4月28日に「東日本大震災にかかる規制改革要望」を公表している。その中で主張されている「株式会社による農地取得の条件緩和」は被災地の復興に関連づけられているが、株式会社の農地取得を全国的に認めよという従来からの主張を繰り返したにすぎない。

2) 国や自治体の動き

国の東日本大震災復興構想会議の提言では、民間レベルの構想と比べてやや抑制され、「農業再生の戦略は、①高付加価値化（6次産業化やブランド化による雇用の確保と所得の向上）、②低コスト化（生産コストの縮減による農家の所得の向上）、③農業経営の多角化（地域資源を生かした新たな収入源の確保）」となっているが、農地の被害面積が最も大きかった宮城県の構想はよりストレートに農地の集約化・経営の大規模化、企業の参入（他産業からの新たな担い手）が打ち出されている。

「宮城県震災復興計画（案）」では、「沿岸部を中心に農地の冠水や施設の損壊など甚大な津波被害を受けており、被災以前と同様の土地利用や営農を行うことは困難」との認識に立った上で、「農地の集約化や経営の大規模化、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」するとしている。さらに、「甚大な被害を受けた地域においては、被災前の土地利用や営農計画を抜本的に見直し、全く新しい発想による広域的で大規模な土地利用や効率的な営農方式の導入、法人化や共同化による経営体の強化、防災対策などを意識したゾーニングなど、新たな時代の農業・農村モデルの構築」を目指すとしている。その「新たな時代の農業・農村モデル」の担い手像については「効率的かつ安定した農業経営が行えるよう法人化や共同組織化を推進するとともに、他産業からの新たな担い手の参入や雇用労働力の確保を支援」するとしている。

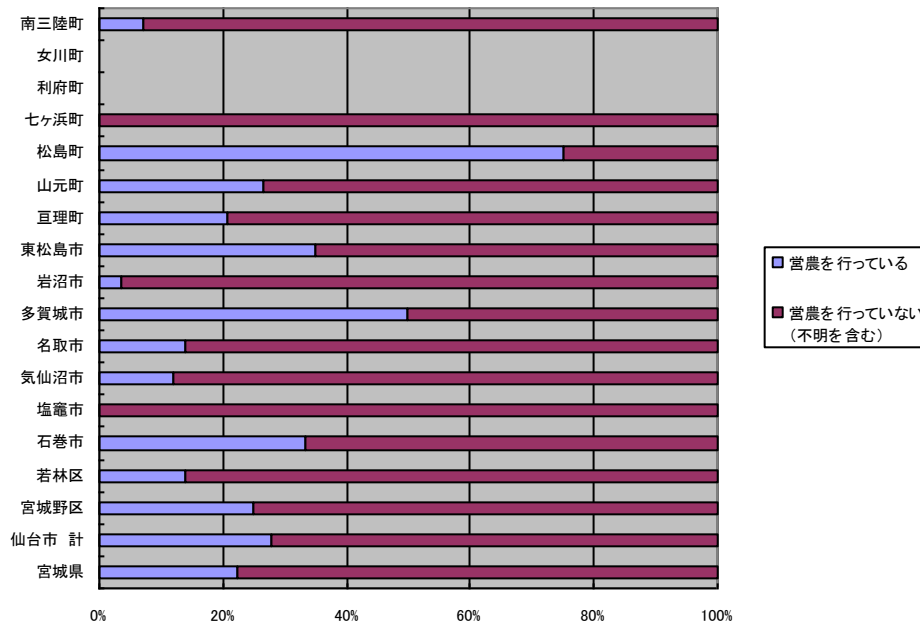
東日本大震災復興構想会議の委員でもある村井嘉浩宮城県知事は以上のような構想に基づき、5月29日に行われた第7回会議に「(仮称)東日本復興特区」の創設を提案している。その中で示されている「農業・農村モデル創出(特区)」では、「被災した広範な農地等を一括かつ迅速に再整備し、かつ、最適な形でゾーニングを行うことが必要」とし、「農地等の権利者(所有者・賃借者等)の個別の土地利用を制限し、市町村や土地改良区等が一定期間、一括管理して、基盤整備を行った上で、土地配分を行う制度の創設を」唱えている。

3) 復旧の状況と仙台市における動向(図2、文書化未了)

- ・復旧が遅れている仙台平野、とりわけ七ヶ浜、塩釜などは営農が全く再開されていない。
- ・比較的担い手が存在する仙台市若林区、名取市、岩沼市などで営農再開が遅れている。
- ・相対的に営農再開が進んだ松島、東松島、多賀城、また、一般の被害の甚大さのわりに営農再開が進んだ石巻市
- ・とはいえ、平均して20%強しか営農が再開されていない。

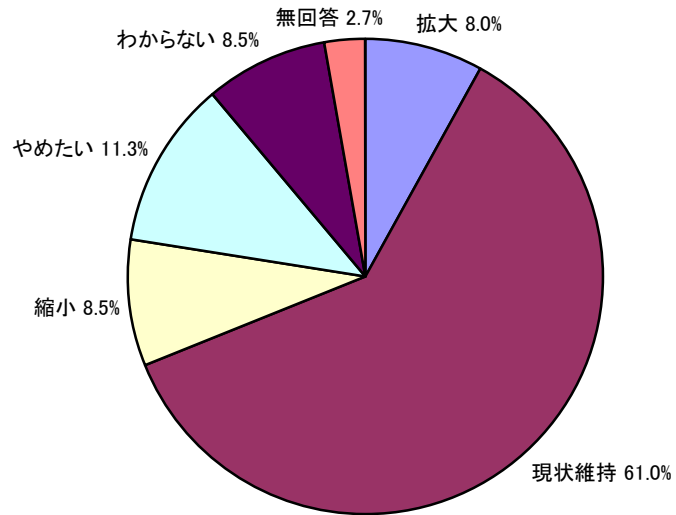
- ・水田を水田として復旧することの困難さ、仙台平野の塩害の深刻さ
- ・特に、面積としても大きい仙台東部地区の復旧への動きを検討
- ・仙台市、J A仙台、仙台土地改良区で組織する「仙台東部地区農業災害復興連絡会」は4月28日から7月31日まで941戸対象に意向調査を実施（実際には585戸）、そのうち8割以上が営農継続の意志を示している（図3）。

図2 津波被害農家の営農再開状況



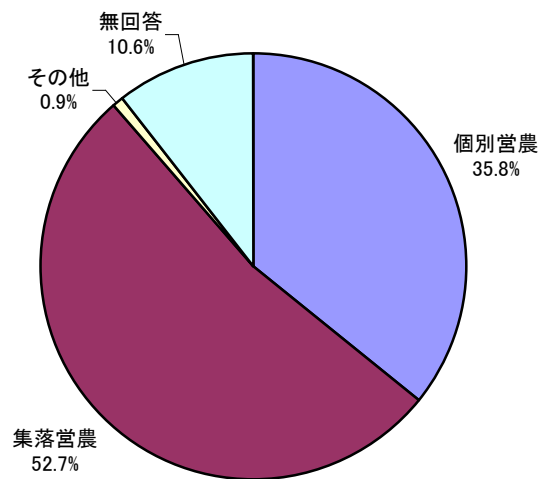
資料：農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況」2011年7月11日

図3 今後の営農について



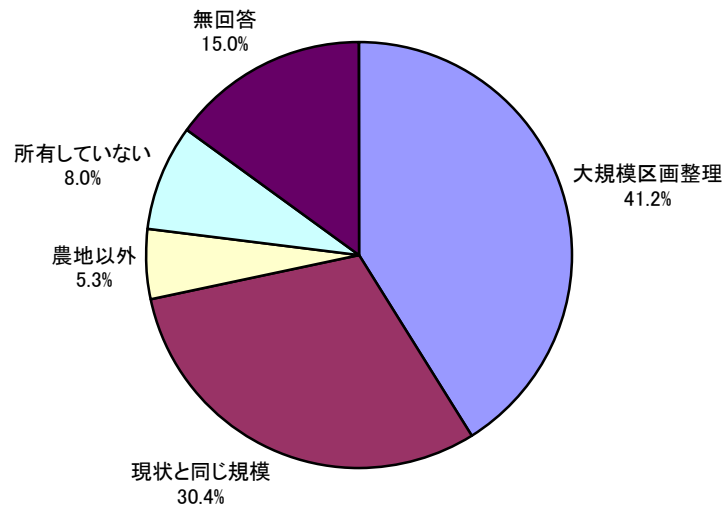
資料：仙台東部地区農業災害復興連絡会『農業者への意向調査』結果について」2011年8月9日

図4 水田での営農を継続する場合



資料：図3に同じ

図5 東部有料道路から東側の農地の利用方法について



資料：図3に同じ

・営農を継続するにあたって、過半が集落営農を指向しつつも、個別で営農する意向も強い（図4）。

・また、農地利用についても大規模区画整理を望む農家が多いものの、現状と同じ規模を望む農家も多い（図5）。

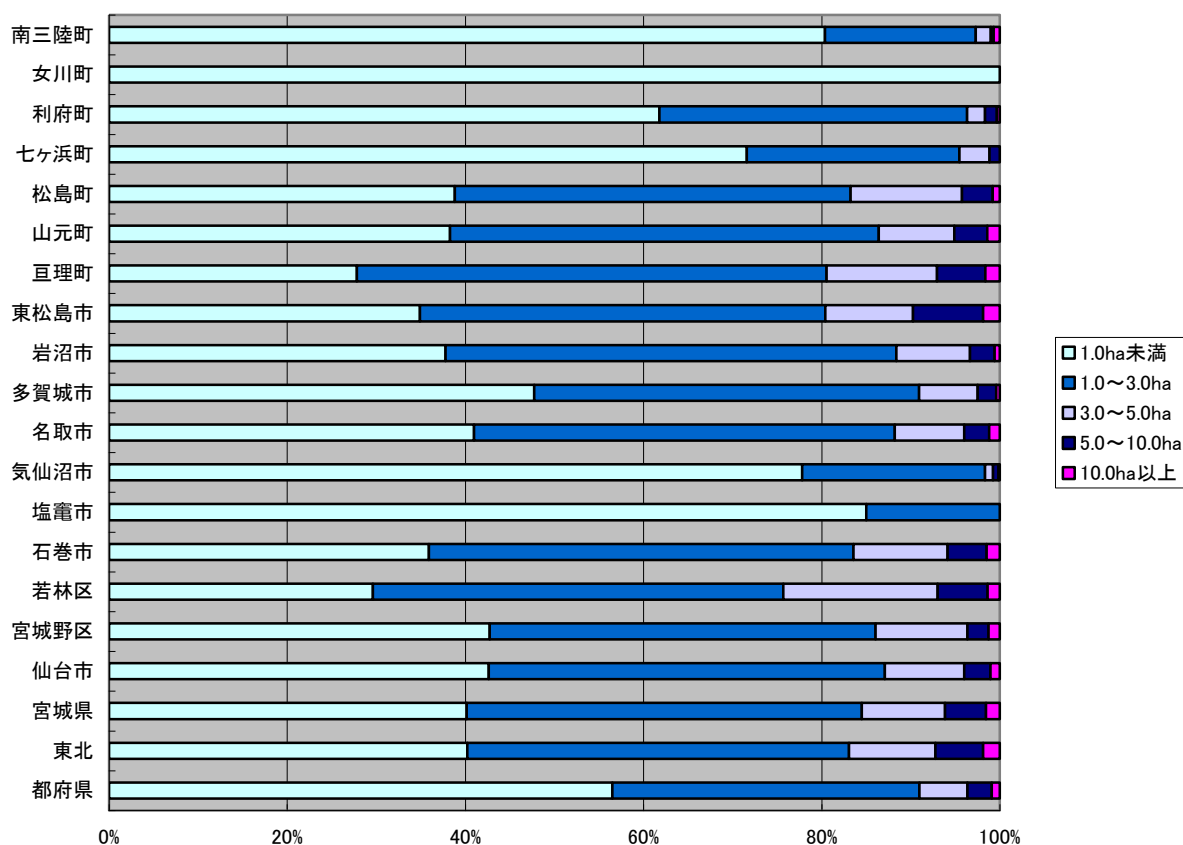
・今後の地域内での調整をどのように進めるかが課題

一方で、仙台市が8月31日に公表した震災復興計画の素案を受け、早くも一部の農業法人を中心に2012年から被災農地で大規模太陽光発電所と組み合わせた国内最大級の水耕栽培・食品加工事業を始める計画が立てられ、日本IBM、シャープ、カゴメ、三井物産、伊藤忠商事、東北電力、セブーン・イレブン・ジャパン、ヨークベニマルなど多くの企業が参加することが報道された。この計画ではコストがかかる除塩は行わず、一部の農地についての転用を伴うため、「特区」による規制緩和、一括認可が前提となっている。

3. 被災地のそれまでの農業の状況と復興のあり方

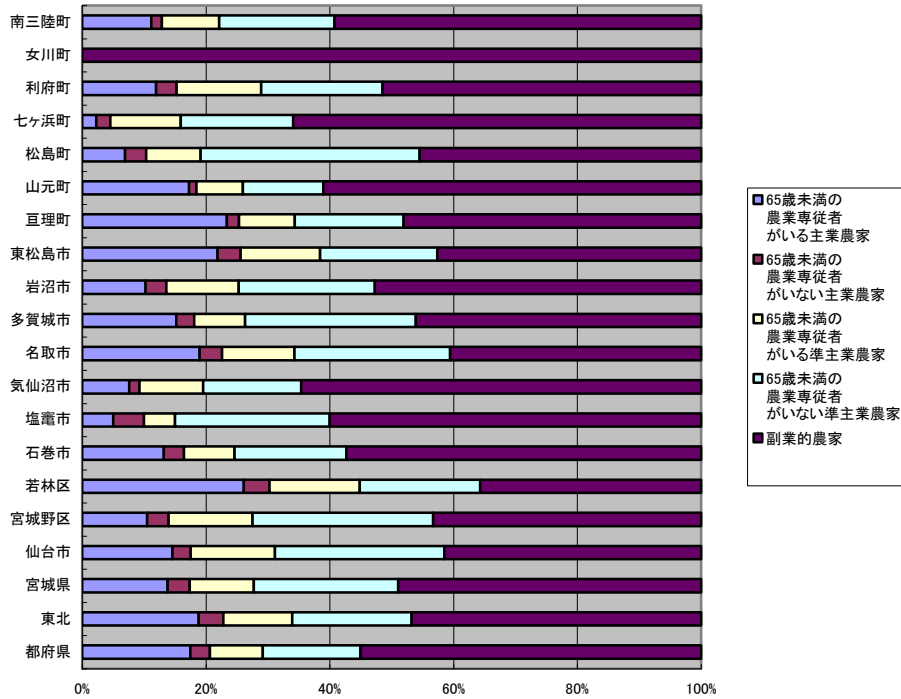
1) 被災地の農業構造の特徴と復興のあり方（文書化未了）

図6 被災地の経営耕地面積規模別販売農家数



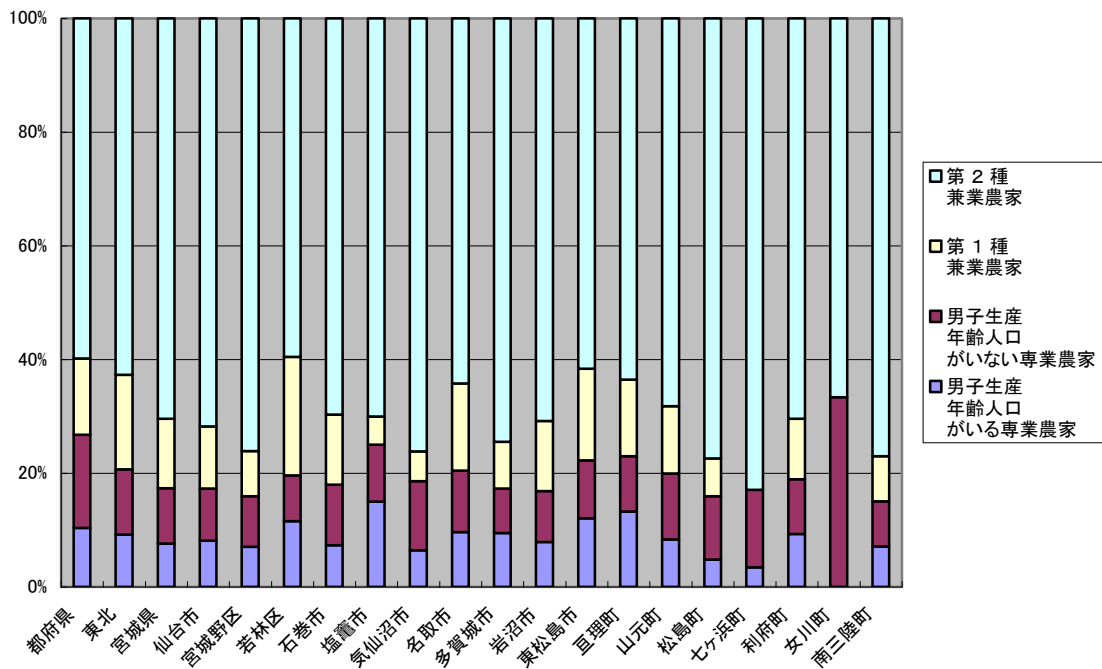
資料：表1に同じ

図7 被災地の主副業別農家割合



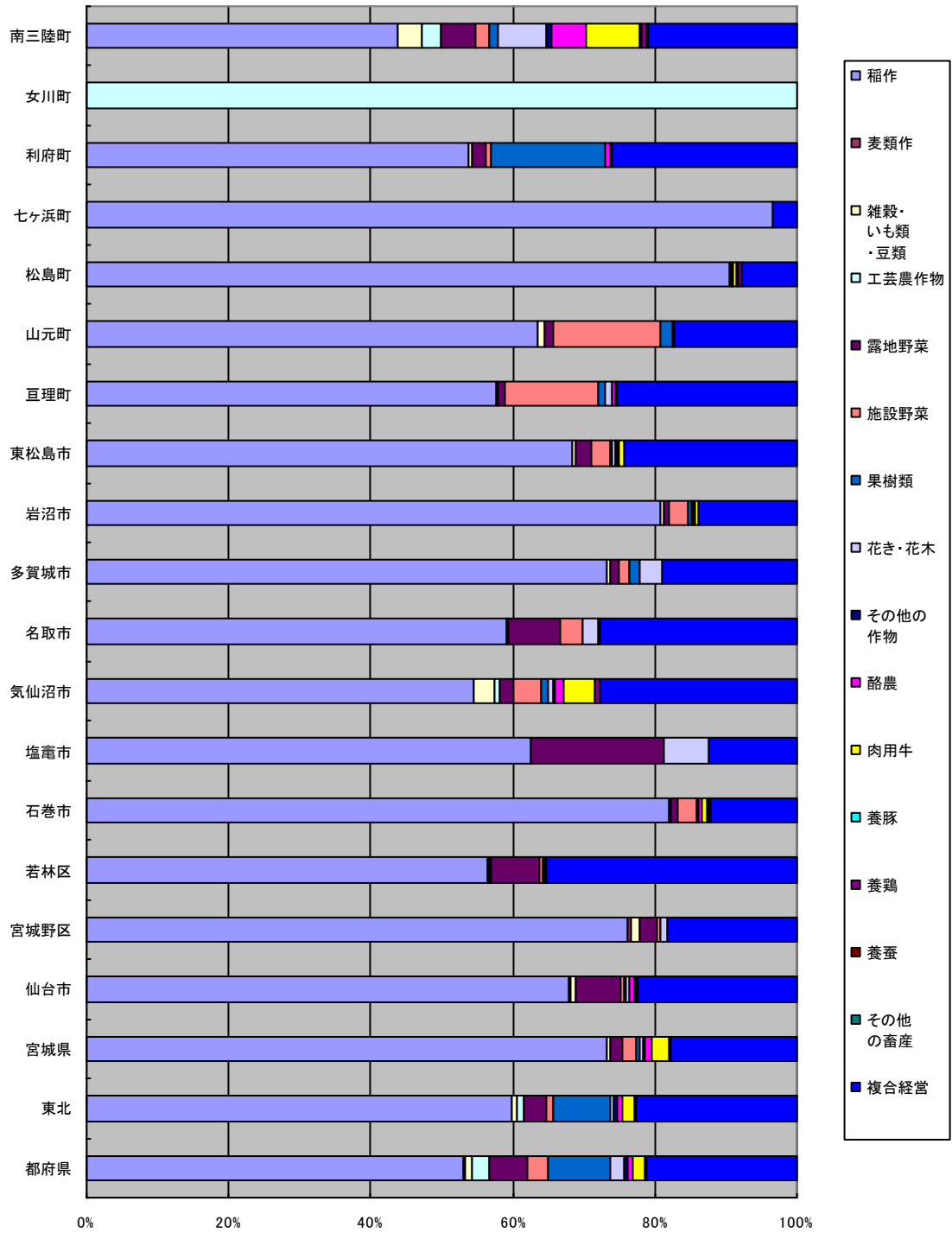
資料：表1に同じ

図8 被災地の専業・兼業別農家数



資料：表1に同じ

図9 被災地の農業経営組織別農家数



資料：表1に同じ

注：それぞれの作物が80%以上を占める農家数の割合

- ・大きく二つに分かれる地域、相対的に規模が小さく、担い手がない三陸沿岸地域と相対的に担い手がある仙台平野地域（図6、7、8）→それぞれの地域の実態把握と多様な復興構想の必要性
- ・いずれの地域も水田が中心（図9）→水田の除塩・復旧が何よりも必要
- ・仙台近郊の一部地域では施設園芸等が展開→施設復旧のための資金の必要性→一部の農業者は地域を離れて営農を開始、企業の参入
- ・兼業が農業を支えていた仙台近郊地域→被災した兼業先の復旧、新たな仕事づくり

2) 既存の地域資源、人のつながりの把握

東日本大震災では地域のリーダーを含む多くの人命が失われ、集落をはじめとする地域社会などソフト面での復旧がハード面での復旧にもまして困難が予想される。こういう状況下で、前述したように、政府や自治体、様々なシンクタンクなどが掲げる「復興構想」は多くの場合、復興の担い手として外部からの参入を強調し、そのための規制緩和の推進を標榜している。

しかしながら、これまで農村地域はくらしと生産がつながった仕組みにより営まれてきた。生産の組織と生活の組織は不可分であり、それが集落をかたちづくってきた。ふるさとがふるさとであるためには、多くの「復興構想」で唱えられている農林水産業・食品加工業等が一体となった産業クラスターあるいは6次産業化という枠組みでは収まらない職住一体型の地域づくりが必要である。そのために、「効率化」ではなく、元の生活を取り戻すという視点を持ち、これまでどのような地域資源があったのか、どのような人々のつながり、組織が存在していたのか、それがどのように損なわれたのかを把握しなければならない。

3) 既存の取り組み・地域の人々の主体的な動きへの支援

被災地では震災前に様々な取り組みがなされていた。成果をあげていたものもあれば、課題を抱えていたものもあろう。集約化、大規模化、外部からの参入といった一元的なモデルではなく、地域の生産者に寄り添い、これまで積み上げられてきた創意ある多様な取り組みを復活・発展させるような支援を第一に考えるべきである。従来の取り組みの復活なくして新たな取り組みによる発展はありえない。外部からの参入をことさら強調するのではなく、積極的な地域の農業者を支援する方向を打ち出す必要がある。

震災後早々に打ち出された「復興構想」は地域の実状とは相対的に独自に「あるべき姿の再構築」をめざしている。そのような更地に絵を描くようなプランではなく、復興の担い手は地域の人々であることを明確にし、震災前の状況、現状分析、意向調査、住民の主体的な復興の動きなどをふまえて、今後の方向を見いだすようなものでなければならない。