

## 序章 研究課題と本書の構成

小野 智昭

### 1. 研究の背景と目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災は甚大な被害をわが国に与え、福島第一原発事故の放射性物質による汚染さらには風評被害を含めて今なお重大な影響を与え続けている。とくに岩手県、宮城県、福島県（以下、「被災3県」）の太平洋沿岸は大津波の来襲により過去に類をみない甚大な災害を被り、そこからの復興が重大な課題となっている。しかも津波被災地の多くが農村地域であったことから、農業への被害はとりわけ大きく、農業と農村の復興が大きな課題となっている。そこで本書は、東日本大震災の津波被災地における農業復興の取組の現状と課題を明らかにしようとするものである。

この間、当研究所では東日本大震災からの農業と農村の復興という課題に対応して研究チームを編成し、以下の調査研究を実施してきた。まず震災直後の2011～2012年度に所内プロジェクト「各プロジェクト研究と連携した東日本大震災からの復興対応等の観点からの各種課題に関する研究」（以下、「震災プロ」）を開始し、さらにプロジェクト研究「被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究」（2012～2014年度）（以下、「農村再生プロ」）、プロジェクト研究「人口減少・高齢化、新たな農業政策下における農業・農村構造の変化と農業生産主体のあり方に関する研究」（2015～2017年度）（以下、「農業・農村プロ」）の中で実施した。

研究の目的は次の2点とした。第1に1990年以降の大規模災害の被災地における復興事例の研究をレビューすることで災害後の農業と農村の復興のあり方についての示唆を得ることである。第2に東日本大震災の津波被災地における農業と農村の復興過程を実態分析することで、わが国農山漁村の再生のための取組の効果や克服すべき課題を明らかにすることである。

前者については「震災プロ」で現地調査を踏まえて成果を公表した<sup>(1)</sup>。対象とした大規模災害の復興事例は、長崎県雲仙普賢岳噴火、北海道南西沖地震（奥尻島）、阪神・淡路大震災、東京都三宅島雄山噴火、新潟県中越地震（旧山古志村等）に加えて昭和三陸津波である。この研究レビューの中から後述するように震災復興に係るいくつかの示唆を得ることができ、それを踏まえて東日本大震災からの復興に係る研究視角を得た。

後者の東日本大震災の津波被災地における調査は、2011年6月に岩泉町、田野畑村での調査、そして宮古市・旧田老町等の視察を実施した。その後、2012年から本格的な現地調査を開始し、市町村・JA等の機関調査、農業法人、集落営農等の生産者調査を実施し、その調査は「震災プロ」から「農村再生プロ」、「農業・農村プロ」へ引き継がれた（調査時期は後掲第序-4表）。

本書は上記の一連の調査研究にもとづき、東日本大震災の津波被災地域における農業復興の取組の現状と課題を明らかにすることを目的とするものである。そこで本章では、まず本書の研究課題と対象の設定を行う。研究課題の設定は、東日本大震災の特徴から要請される課題、さらに過去の大災害の復興に関する研究と東日本大震災からの農業復興に関する研究のレビューから必要となる課題を踏まえて行う。そして研究対象とする調査地の設定を行ったうえで、本書の構成を示す。

## 2. 課題の検討

### (1) 東日本大震災の特徴づけ

東日本大震災の特徴づけを過去の大災害と比較しつつ行い、そこから要請される研究課題を示す。過去の大災害と比較した東日本大震災の特徴は次の点である<sup>(2)</sup>。

第1の特徴は、被災地が被災3県を中心としつつ、さらに東日本一帯に広がるという広域性である<sup>(3)</sup>。津波被災農地約2万1千haのうち岩手県、宮城県、福島県が96%を占め、被災が集中した地域が3県に及んでいる。さらに「東日本大震災財特法」に基づく特定被災地方公共団体と特定被災区域に指定される区域は、11道県もの広域に及ぶ。

第2の特徴は被災の甚大性である。東日本大震災の被災規模を1990年以後の大規模災

第序-1表 災害の規模

		北海道南西沖地震		阪神・淡路大震災		新潟県中越地震		東日本大震災	
		金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数
発生年		1993		1995		2004		2011	
死者・行方不明者(人)		229		<b>6,437</b>		68		<b>21,935</b>	
被害総額(億円)		1,323		<b>99,268</b>		30,000		<b>169,000</b>	
住宅等	全・半壊(棟)	78	1,009	<b>58,000</b>	<b>249,180</b>	7,000	35,985	<b>104,000</b>	399,808
	一部破損(棟)	40	5,488		<b>390,506</b>		104,619		764,843
農業	農地	21		...		156			4,600
	農畜産物	13		0					142
	農業用施設等	99		348		532			5,328
漁業	漁船(隻)	80	1,514	0	40				1,822 28,612
	漁具・施設	47		48					1,335
	港湾・漁港	283		199					8,230

資料:過去の災害は農林水産政策研究所(2012)ほか、東日本大震災の死者・行方不明者数、住宅等被害数は消防庁資料(2015年9月1日現在)、被害総額・住宅等被害額は内閣府(2011年6月24日公表)、農業・漁業被害額は農林水産省「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説)」(2012年6月)。

注. 東日本大震災の死者には震災関連死を含む。

害のそれと比較したものが第序-1 表である<sup>(4)</sup>。阪神・淡路大震災に比べ、東日本大震災は被災総額で約 2 倍、人的被災で 3 倍を上回る規模の被害を与えている。東日本大震災の人的・物的被災規模の甚大性を歴史的に比較できるのは 1896 年に発生した明治三陸地震津波である。同地震津波による青森・岩手・宮城 3 県の死者は 2 万 2 千人、全・半壊家屋は 8 千棟である<sup>(5)</sup>。両災害を比較すると、人的被災規模は同水準であるが、家屋の被災規模は東日本大震災が大きく上回っており、東日本大震災はまさに歴史的な甚大災害である。

第 3 の特徴は、災害の複合性である。地震と津波による災害に加えて原発事故が放出する放射性物質による汚染があり、後者は福島県の避難指示区域だけでなく広範囲に及び風評を含む被害を与え続けている。

以上 3 つの特徴は震災自体に起因するものであるが、加えて被災した側の特性に規定された特徴として次の 2 点がある。

第 4 の特徴は、被災の地域性である。東日本大震災が広域であることから、その中には大きく相違する地域性を持った諸地域が包含されている。被災各地域は、地理的・経済的立地条件、各種インフラの状況、地域社会の存在形態が異なっている。農業の地理的条件からすると、岩手県と宮城県北部の沿岸部はリアス式海岸の中山間地域であり、宮城県南部と福島県の沿岸部は平坦地である。

さらに第 5 の特徴は、被災の農漁村的性格である。先の表における被害額の内訳が示すように、東日本大震災では農業・漁業の被害額が極めて大きい。農業・漁業被害額の割合は、阪神・淡路大震災が僅か 0.6%、新潟県中越地震でも 2% であり、漁業中心の奥尻島に被災が集中した北海道南西沖地震の 41% を別とすると、東日本大震災の 13% は格段に高い。同じく大震災であっても、阪神・淡路大震災は都市型被災であるのに対して、東日本大震災は農漁村型被災としての特徴を有している<sup>(6)</sup>。

こうした東日本大震災の諸特徴から次のような研究課題が要請されよう。被災地の農漁村的性格から、農村地域における災害とそこからの復興の過程を明らかにすることが非常に重要である。また、被災の広域性、甚大性から、研究対象地域を広域に設定することが求められ、少なくとも津波被災面積が大きな被災 3 県を取り上げる必要がある。しかも被災の地域性を踏まえ、災害と農業復興の地域差を明らかにすることが必要である。なお災害の複合性からは、地震、津波のみならず原発事故による被災について研究することが求められるが、本研究では津波災害からの復興に限定することとする<sup>(7)</sup>。

## (2) 研究レビュー

### 1) 過去の復興事例の研究

当研究所が行った過去の災害からの農業と農村の復興過程に関するレビューからは以下のような結論や示唆を得た。

農業の復興に関しては 3 点ある。第 1 は、災害前後のトレンドである。被災地である農村地域では従来から過疎化・高齢化が進行しているが、災害によって人口減少・高齢化が

一時加速し、農業・漁業の担い手不足が深刻化する。そしてその後、災害前のトレンドが継続して農業の後退が進んでいる。そのため災害後の人口減少や高齢化進展の動向を想定し、それへの対策を盛り込んだ復興計画を策定することが重要であることを示唆した。

第2は、農業復興事例からの教訓である。雲仙普賢岳噴火の被災地では、復興前後で農家数が半減したが、大規模な畑作団地の形成と農地の利用集積により営農継続農家の経営面積が増加した。復興時の地域農業の担い手を想定して農地の利用集積を図ることができれば、農業構造が前進的に変化する可能性がある。

第3は、復興のための支援策と財源のあり方である。被災地における農業の担い手確保と円滑な営農再開には、国費助成に加えて、県費・義援金等による基金創設によって、受益者のニーズに応じた機動的な支援が有効に機能している。

つぎに農村の復興については、仮設住宅時における旧集落のコミュニティ維持と帰村や移転後のコミュニティ再生がある。中越地震の山古志村の事例では仮設住宅でも元の地域コミュニティを維持し、帰村後に既存コミュニティを再建している。奥尻島の事例では、高台移転先では混住化による新たな「都市的」コミュニティが形成されたり、一部住民が高台移転したため既存コミュニティが分裂したりしている。東日本大震災の津波被災の場合、家屋が流失した災害危険区域では高台移転等が行われ、あるいは住民が分散する集落もある。水田農業の集落では農地と居住の一体性の上に、水田の資源管理が行われており、コミュニティ再生のあり方が重要である。

さらに研究する側についても重要な示唆を得た。災害後に実施される災害復興研究は災害後3～5年間に集中し、それ以後の研究がほとんど存在しない。住宅を含めたインフラ整備がこの間に終了し、安定期に入ることが1つの背景であり、それが研究関心を希薄化させることもあろうが、研究予算の終了という側面も大きいと考えられる。ところが災害後の人口減少や高齢化の進展、農林水産業の衰退の動向を見極めるためには、その後の実態をフォローすることが重要である。

以上の研究レビューを踏まえて、東日本大震災後の農業・農村復興の研究には次のことが必要である。

第1に、過去の災害事例と比較しての東日本大震災の位置づけである。これについては第序-2表のように整理される。事例は地震・噴火災害が中心であり、津波災害は昭和三陸津波と漁村の奥尻島である。水田作の農村部における津波災害と復興については十分な知見が得られていない。したがって東日本大震災の津波災害による復興過程の実態を明らかにすることは重要な研究課題である。

第2に、災害後における一方での農業後退と他方での地域農業の担い手形成である。被災は農業者の離農をもたらすであろうから、津波災害と離農との関係を明らかにすることが必要である。その一方で、農業復興によっていかに地域農業の担い手が形成されたかを明らかにすることが必要である。

第3に、復興支援策と財源についてである。東日本大震災からの復興においては、2011年12月に成立した東日本大震災復興特別区域法による「東日本大震災復興交付金」で、被

第序-2 表 過去の災害事例

			地震・噴火	津波
農村	平場	水田作	-	-
		畑作	雲仙普賢岳噴火 (長崎県島原市・深江町)	-
	中山間		中越地震 (新潟県山古志村)	-
漁村			三宅島噴火 (東京都三宅島)	昭和三陸津波
				北海道南西沖地震 (北海道奥尻町)
都市			阪神・淡路大震災	-

資料:農林水産政策研究所(2012).

災地方公共団体が同交付金によって基金を創設して、機動的な支援の実施が目指されている。これは、過去の災害復興における基金造成による機動的な支援の実施の教訓が活かされている。同交付金によるものを含めた支援策が農業復興に果たした役割について明らかにすることが必要である。

第4に、地域コミュニティの再生である。水田農業においては集落が水田の地域資源管理に重要な役割を果たしていることから、集落コミュニティの再生の行方は水田農業にとって重要である。ただし、震災後6年を経過した現時点でも、農業復興は一定程度進展しつつあるが、農村コミュニティの再生は多くの地域で十分に果たされていない。津波の被災程度が小さかった集落では、住民が既存家屋に居住して旧来のコミュニケーションがそのまま維持されているが、津波によって多くの家屋が消失した集落では、多くの住民が未だ仮設住宅住まいで、恒久的な住宅の確保とコミュニケーションの形成には至っていない地域が多いのである。こうしたことから地域コミュニティの再生については、今後の課題とする。

第5に、研究期間については、今後の継続的調査が必要であることを指摘しておく。

## 2) 東日本大震災に関する研究

東日本大震災による農業・農村の災害と復興については、すでにいくつもの研究成果が公表されている。その中から研究課題設定に関して若干のレビューを行いたい。

第1に、復興過程の画期区分についてである。門間(2013)は、復興過程を準備期、緊急対応期(生存確認・生活確保)、復旧期(基本生活インフラ復旧)、復興期(インフラ整備と産業復興)、新生期(新たな農業・農村計画)に区分した上で、被災地にとって農業の社会科学的研究が必要となるのは復旧期以降であるとしている<sup>⑧</sup>。土地利用型農業の復興過程は、農地復旧を前提に、その進展に遅れないように農業の担い手の確定や農地集積が図られている。農地の復旧、農業者の機械・施設の装備、農地集積、土地利用計画等の

復興期を経て新生期に至る過程を実態的に明らかにすることが必要である。

第2に、被災側の地域性にかかわって、津波被災地の地域類型化についてである。被災地域の地域類型について関野（2012）は、①津波被害の有無と②農業地域類型から類型化し、後者については平地地域（事例は亙理町，山元町）と中山間地域（事例は大船渡市，陸前高田市）の2類型があると整理している。被災3県の津波被災地は、岩手県沿岸から宮城県北部沿岸に至る三陸海岸<sup>9)</sup>は平地が狭隘で傾斜地が多い中山間地域であるのに対して、宮城県南部から福島県に広がる地域は平坦地である。したがって前者は中山間地域農業，後者は平地農業の特徴をそれぞれ有している。津波被災地では，そうした災害前の段階で地理的地域性が農業構造の地域性を規定していた。そしてそれはさらに災害後の復興過程をも異なったものとすると考えられることから，災害前の地域性を明らかにし，それを踏まえた検討が必要である。

第3に、津波被災の程度に関する点である。津波被災は，関野（2012）が指摘するその「有無」だけではなく，被災の「軽重」による相違があり，津波被災の程度は同一市町村内や旧村内，さらには集落内でみても差異が存在する。そうした津波被災の軽重は農家の離農や農業復興の仕方にも大きく影響する。津波被災の程度による類型化に関して，農水省（2011）は第序-3表に示すように，農地の被災程度を指標に5類型を示している（2011年8月時点のもの）。同表は津波による農地被災の程度が，農地復旧の時期を規定することを示している。

第序-3表 農地の津波被災と復旧の類型

	被災状況	復旧方法と営農再開見込み	機械流出
I	用排水施設の機能確保	除塩のみで営農可能，2011年度から営農	少
II	ヘドロ等が薄く又は部分的に堆積	用排水施設，除塩を行い2012年度から営農	
III	ヘドロ等が厚く又は広範囲に堆積し，畦畔等も損傷年	ヘドロ除去，農地復旧，除塩等により2013年度から営農再開見込み	多・少
IV	ヘドロ等が厚く又は広範囲に堆積し，用排水路等の損傷が著しい，地盤沈下で水没し耕土の損傷が著しい	生産基盤の全面的な復旧を行い2014年度から営農再開見込み	多
V	堤防の破損，地盤沈下により海水が侵入	復旧工法等について技術面，コスト，将来的な土地利用の意向等から別途検討	

資料：農林水産省「農業・農村の復興マスタープラン（平成23年8月26日版）」（2011年）。

注． 機械流出についてはニャムフーバットデルゲル・山田他（2012）をもとに筆者が加筆。

他方，渋谷他（2012），渋谷他（2014）は，農地と農業機械の被害が営農意欲に与える影響を分析し，水田の海水浸水被害よりも農業機械の被害の大きさが営農意欲減退に大きく影響していることを示し，その理由は，農地復旧には公的支援が期待できるが，個人資産である農業機械の復旧には多額の費用かかり，しかも公的支援が期待できないためであると指摘する<sup>10)</sup>。この指摘は2つのことを含んでいる。1つは，農業機械の流失程度が農家の営農再開にとって鍵となることである。もう1つは農業機械を流失した農家にとって農業機械の自力での再取得は多額の資金が必要であるために困難であり，それが営農意欲

の減退、そして離農の要因になると考えられることである。

前者の機械の流失程度を第序-3表に対応させるなら、Ⅰ・Ⅱ類型では機械流失が少ないがⅢ類型以降は機械流失を多く伴う。Ⅰ・Ⅱ類型では津波被災程度が軽く農地復旧も早く、機械流失も少ないことから、農業者は農地復旧とともに従前の農業経営が開始可能である。それに対してⅢ～Ⅳ類型では農地被災に加えて機械・施設が流失しているため（Ⅲ類型では機械・施設の流失が少ない場合もある）、農業者の営農再開には農地復旧に加えて流失した機械・施設の再取得が必要となる。機械・施設のほとんどを一時に消失するという事態は、津波被害の大きな特徴点である。

第4に、津波被災と離農との関係であり、渋谷他（2012）、渋谷他（2014）の2点目の指摘に関係することである。津波によって流失した機械・施設の再取得が営農再開の条件であるが、流失した機械・施設一式の再整備には多額の資金が必要であることから、その資金確保の成否が営農再開の重大条件となる。その条件が乏しい場合には、たとえ営農意欲があろうとも営農再開は困難であり、離農に至る農家が大量に生じる。機械・施設の流失を指標にして離農との関係を明らかにする必要がある。

第5に、機械・施設取得に対する公的支援の効果についてである。津波によって流失した機械・施設の再取得が営農再開には重大条件である。このため東日本大震災の農業復興では、機械・施設に対する国の主要な支援策として「東日本大震災農業生産対策交付金」と「東日本大震災復興交付金」の「被災地域農業復興総合支援事業」が用意された。両事業の特徴の紹介（斉藤（2014）など）や特定地域での事例紹介（伊藤・小賀坂（2013）など）はあるが、複数地域の事例を比較しつつそれら支援策が現場でどのような効果を発揮したのかについて明らかにする必要がある。

### 3. 研究課題

本書の目的は、東日本大震災の津波被災地における農業・農村復興の取組の現状と課題を明らかにすることである。そこで以上の検討を踏まえて、課題を以下のように設定する。

第1に、津波災害と農業復興の取組の実態を明らかにすることである。津波災害によって農家の離農がいかに引き起こされ、また被災程度は農家の離農程度にどう関係しているのか。水田作の大規模経営体がどう形成されているのか。またそれら土地利用型大規模経営体はどのような特徴を持っているのか。その特徴は震災前の農業構造とどう関係するのか。それらを農業復興の取組と土地利用型大規模経営体形成の実態から明らかにする。また大規模土地利用型経営体の形成におけるリーダーを中心とした農業者の主体的対応や関係者の支援にも着目する。

第2に、復興支援策がどのように効果を発揮したかを明らかにすることである。地方自治体が復興過程における農業の担い手形成をどう展望し、機械・施設の取得に対する助成策をどう活用したのかを明らかにする。

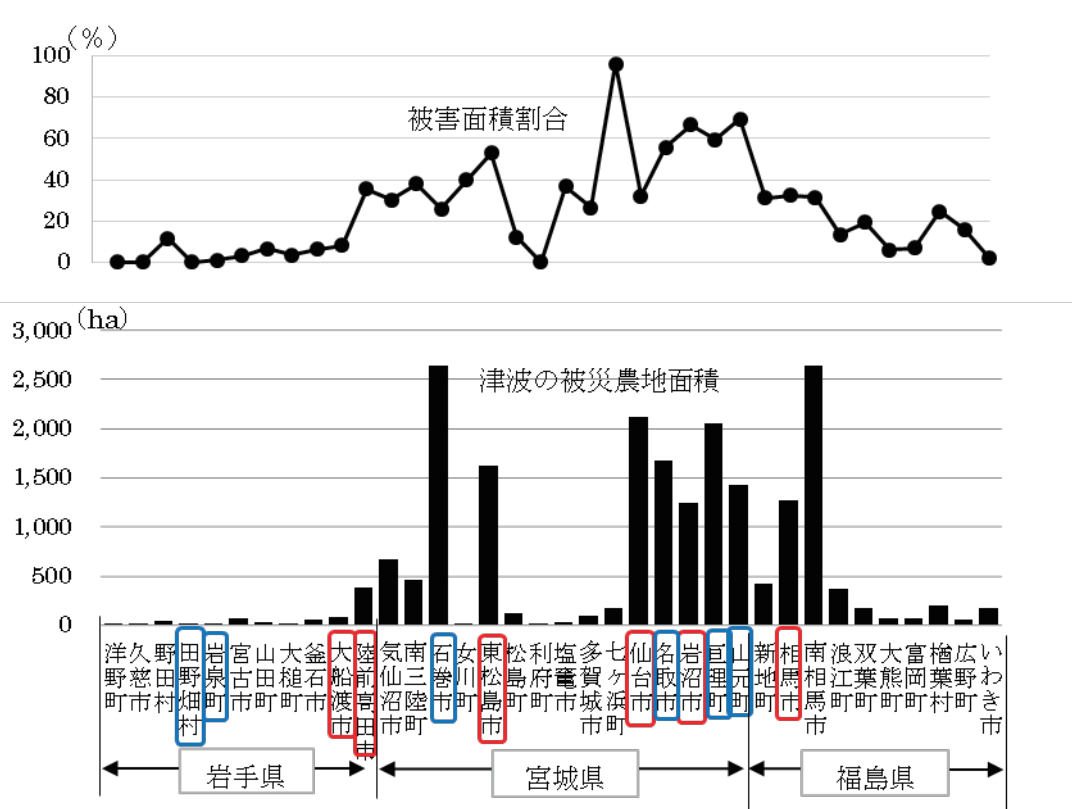
第3に、津波被災地における震災前後の農業構造の変化を明らかにすることである。こ

ここにはさらに2つの課題がある。1つは震災前の農業構造を明らかにすることである。被災3県の沿岸部は、岩手県・宮城県北部沿岸の三陸海岸は中山間地域農業の特徴を、宮城県南部・福島県沿岸部は平地農業の特徴を、それぞれ有していると見られる。その相違を明らかにすることにより、その相違が震災後の農業復興にどう影響しているのかを検討することができる。2つは、農業復興の結果としての震災後の農業構造を明らかにすることである。大規模土地利用型法人の形成は、その一方で離農の大量発生があったことを想定させる。そこで津波災害から農業復興の過程で離農がどう発生し、大規模経営がどう形成されてきたのかを明らかにする。

#### 4. 調査対象地と対象事例

被災3県における市町村別の津波被災農地面積を示したのが第序-1図である。津波被災地は被災3県を中心に広域にわたるが、津波被災の農地面積の大きな市町村を中心に調査を実施した(図中の赤線と青線で囲んだ市町村)。調査を実施した市町村と調査時期を示したものが第序-4表である<sup>(11)</sup>。

継続的に調査を実施した市町村のうち農業者への調査を一定程度実施したところを本書



第序-1図 市町村別津波被災面積と対象地

資料：農林水産省大臣官房統計部・農村振興局「東日本大震災に伴う被災農地の復旧完了面積【平成24年3月11日現在】」2012年、農林水産省統計部「耕地及び面積統計」。

注：津波被災面積割合は、耕地面積に対する津波被災面積の割合。



第序-4 表 現地調査の実施時期と調査地

	岩手県	宮城県	福島県
2011年	6月 岩泉町, 田野畑村, 宮古市	7月 仙台市, 亶理町	
2012年	8月 田野畑村, 岩泉町 9月 大船渡市, 陸前高田市	11月 石巻市, 東松島市, 仙台市, 亶理町, 山元町, 名取市	9月 相馬市 11月 相馬市
2013年	11月 大船渡市, 陸前高田市	6月 石巻市, 東松島市, 仙台市, 亶理町, 山元町 12月 東松島市, 仙台市, 山元町, 名取市	2月 相馬市
2014年	12月 大船渡市, 陸前高田市	7月 名取市, 岩沼市, 亶理町	
2015年	11月 大船渡市, 陸前高田市	2月 東松島市, 仙台市 12月 東松島市, 仙台市	7月 相馬市 11月 相馬市
2016年		6月 東松島市, 仙台市, 岩沼市	1月 相馬市 10月 相馬市

資料:農林水産政策研究所調査.

の対象地とした。具体的には岩手県陸前高田市, 大船渡市, 宮城県東松島市, 仙台市, 岩沼市, 福島県相馬市 (図の赤枠) である。

これら市では, 地域内の被災程度や担い手形成の態様が異なり, また土地利用型の担い手だけでなく園芸作経営等が数多く創出されている。それらのうち農業構造変化が顕著に現れている土地利用型の担い手を対象とする。土地利用型の担い手は 2 つのタイプに分類される。1 つは, 震災以前に設立されていたが津波によって農地や機械・施設を被災し, その後, 国等の支援で機械・施設を増強して地域内の農地を集積し, 大規模化している担い手である。もう 1 つは, 津波によって農家の機械・施設が流失したため国等の支援で機械・施設を装備して新たに創出され, 地域内の農地を集積しつつある担い手である。本書ではそうした両タイプの土地利用型の担い手を対象とする。

## 5. 本書の構成

本書では, 東日本大震災の津波被災地の土地利用型農業における農業復興の取組の現状と課題を明らかにするために 3 つの課題を設定した。各課題を明らかにするために, 本書は序章, 終章のほか, 4 つの章からなっている。各章の位置づけと分析方法は以下のとおりである。

まず序章では, 研究の背景と目的, 研究課題と研究対象を示す。

第 1 章では, 第 3 の課題である震災前と震災後の農業構造について統計的な分析を行う。ここでは被災 3 県の沿岸部の農業構造の大きな相違が示される。

第 2~4 章では, 第 1 の課題である津波災害と農業復興の取組の実態, 第 2 の課題であ

る復興支援策の実際の効果を明らかにする。第2章が宮城県、第3章が岩手県、第4章が福島県の分析に当てられ、対象地における災害前の農業構造、津波による被災状況、土地利用型農業の担い手形成と機械・施設装備の仕方などの農業復興の取組の実態が明らかにされる。さらにそうした実態から第3の課題である震災後の農業構造を明らかにする。

そして終章では、第1～4章を総括し、東日本大震災の津波被災地の土地利用型農業における農業復興の特徴と今後の課題を検討する。

## 補論. 機械・施設取得への助成策について

震災後の農業復興過程では、農業機械・施設の取得への助成策が重要な役割を担う。そこで実態分析に先立ち、国の主な助成策を示したのが第序-5表である。農業については、2011年5月の第1次補正予算で決定された「東日本大震災農業生産対策交付金」（以下、「生産対策交付金」）と同11月の第3次補正予算決定された「東日本大震災復興交付金」の「被災地域農業復興総合支援事業」（以下、「復興交付金」）が重要な助成策である。他方で漁業者の漁船取得に重要な助成策として、第1次補正予算で決定された「共同利用漁船等復旧支援対策事業」を示す。

生産対策交付金と復興交付金とでは、実施主体、助成対象者や対象物、そして補助率が異なっている。

生産対策交付金は市町村に加えて農業生産法人や農家組織（原則5戸以上、知事特認は3戸以上）等の農業者も実施主体となることができ、また機械については市町村等が実

第序-5表 国による農漁業機械・施設への助成制度

業態	農業		漁業	
事業名	東日本大震災 農業生産対策交付金		東日本大震災復興交付金 (被災地域農業復興 総合支援事業)	共同利用漁船等 復旧支援対策事業
創設 時期	2011年度第1次補正 (5月2日成立)		2011年度第3次補正 (11月21日成立)	2011年度第1次補正 (5月2日成立)
対象	施設	機械	施設・機械	漁船、定置網等漁具
補助	1/2以内		国3/4以内、残りは地方交付税	国1/3、都道府県1/3以上
実施 主体	市町村、農協 農事組合法人、農業生産法人 農家5戸以上(知事特認3戸)		市町村	漁協等
貸与者		市町村 農協 農事組合法人 農業生産法人 農家5戸以上(知 事特認3戸)	農協、農協連合会 農事組合法人、農業生産法人 特定農業法人・特定農業団体 農用地利用改善団体 法人・任意団体(集落営農組 織等)、第3セクター等 認定農業者、新規就農者 その他	漁業者

資料：各事業要綱。

第序-6 表 農漁業機械・施設助成への上乗せと地元負担率

	生産対策交付金		共同利用漁船等復旧支援対策事業	
	県・市町村の上乗せ	農業者負担率	県・市町村の上乗せ	漁協負担率
岩手県	県1/6分＋市町村1/6	1/6	県4/9＋市町村1/9	1/9
宮城県	県1/4	1/4	県1/2	1/6
福島県	県32.5%	17.5%	県4/9	2/9

資料：生産対策交付金は、岩手県（<http://www.pref.iwate.jp/sangyou/saiseishien/008984.html>）、宮城県（<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/noenkan/higashinihon-kouhyou.html>）、福島県（<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/107417.pdf>）、共同利用漁船等事業は岩手県（[http://www2.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou\\_net/pdf\\_doc/jisshikeikaku\\_05\\_03\\_nariwai.pdf](http://www2.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/jisshikeikaku_05_03_nariwai.pdf)）、宮城県（<http://www.pref.miyagi.jp/img/nourinsui/pdf/114688.pdf>）、福島県（<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/107417.pdf>）。

注：市町村については、県が義務化しているもののみを表示している。

施主体となって農業生産法人や農家組織に限定して貸与（リース）することもできるが、農家個人は対象とならない。リースの機械は利用面積がおおむね 20ha 以上、あるいは県の「特定高性能農業機械導入計画」の下限面積とされている。具体的には水田用の 30ps 級トラクタは 8ha、4～5 条の乗用田植機は 7ha、自脱型コンバインは 7ha 以上等となっている。補助率は国が 1/2 であるが、実際には第序-6 表に示すように県や市町村の上乗せ助成があって、農業者の負担は県や市町村によって異なっている。（市町村の上乗せは宮城県、福島県では任意になっている。）

これに対して復興交付金は、実施主体は市町村であって、それが農業生産法人や農家組織等へ機械・施設を貸与（リース）するものであるが、貸与者には認定農業者や新規就農者等の個人も対象となっている。補助率は 3/4 であるが、残り 1/4 は地方交付税で手当てされるので、実質的には全額助成である。

両者の利用状況を比較すると、補助率の高さからは復興交付金を活用して機械・施設を取得することが農業者にとっては有利である。また生産対策交付金は法人や農業者組織を対象としているのに対して、復興交付金は認定農業者や新規就農者等の個人をも対象としていて、営農再開意欲がある認定農業者等については震災前の農業経営の復旧が可能となっている。ただし復興交付金は、要綱が成立したのが 2012 年 1 月であることから、後述する事例では、2011 年中に機械・施設の整備を行った農業者は、生産対策交付金やそれ以外の助成策を用いている。

漁業の漁船等の再取得は、共同利用漁船等復旧支援対策事業によるものがほとんどである<sup>(12)</sup>。事業名は「共同利用漁船」となっているように、漁船の所有権は漁協であるが、実際の利用は個々の漁家であり、漁家は災害前と同様に個別に漁船等を利用できるようにな

っている。国と県の補助率合計は 2/3 以上である。養殖施設についても同様の事業がある。こうして漁業については漁協による共同所有を前提に漁家の個別利用が可能な支援策となっていて、震災前の漁業を復旧することが 1 つの基本となっている。

注(1) 農林水産政策研究所 (2012), 農林水産政策研究所震災対応プロジェクトチーム (2012) を参照。

(2) 岡田知弘 (2012) は, 東日本大震災の特徴を①超広域性 (東北以外への広がり), ②地域性 (地域の立地条件, 地域社会の存在形態, 各種インフラの状況) とし, さらに甚大性 (人的・物的), 広汎性 (農林水産, 津波と原発) としている。本資料では「超広域性」を広域性とし, 「広範性」を農林水産と津波・原発とに分離して整理し, 前者を被災地域の農漁村的性格, 後者を震災の複合性としている。

(3) 2013 年制定の「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(「東日本大震災財特法」と略) に基づく特定被災地方公共団体は 9 県, 178 市町村, 特定被災区域は 10 県の 222 市町村が指定され, 合わせて 11 道県, 228 市町村の広域に及ぶ (2012 年 2 月改訂)。

(4) 各災害については農林水産政策研究所 (2012) を参照されたい。

(5) 明治三陸地震津波については, 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会 (2005)。

(6) 工藤 (2013) は, 阪神・淡路大震災を「都市 (中心部: 発展領域) 型」, 東日本大震災を「農漁 (周辺部: 限界領域) 型」と類型区分し, 東日本の農漁村地域の多くは震災以前から衰退・マイナー化を余儀なくされてきたが, 被災地域ではそうした「衰退傾向が一挙に早送り」され, 「イエ・ヒト・トチ・ムラの衰退傾向が震災により一挙に壊滅状態にまで早送りされた」と指摘する。

(7) 放射性物質による汚染問題は農業にも重大な影響を与えている。これについては研究の人的資源の非力さから福島県中通りにおける風評被害についてのみ調査を実施したが, 本書に収録するに至らなかった。

(8) 関野 (2012) は, 復興期間を短期, 中期, 長期に分け, 各期の復興課題は, 短期は生活基盤の確立, 生産基盤の早期復旧, 中期は新しい土地利用方式の確立と担い手への農地集積であるとする。

(9) 三陸海岸については第 1 章注(3)を参照。

(10) 被災程度は農業再開や営農展望にも大きな差異をもたらし, 農地被害は大きくとも農業機械への被害が小さい場合は営農再開欲が大きい, 農地に加えて農業機械の被害が大きい場合は営農意欲が低いことが, 門間・星 (2012), 石井 (2012) 等によっても報告されている。

(11) 調査には以下の者が参加した。小野智昭, 石原清史 (現一般財団法人日本穀物検定協会理事), 吉田行郷, 吉井邦恒, 畠幸司 (近畿農政局), 福田竜一, 平林光幸, 國井大輔, 八木浩平, 古橋元 (現 OECD), 宮石幸雄 (順不同)。

(12) これは正確には 2 つの事業を含んでいる。1 つは, 激甚災害法に基づき, 5t 未満の小型漁船の新造に対する支援である「共同利用小型漁船建造事業」であり, もう 1 つは中古船, 修理船, 5t 以上の新造船, 漁労設備及び定置網に対する支援である「共同利用漁船等復旧支援対策事業」である。前者の「共同利用小型漁船建造事業」は, 1993 年の北海道南西沖地震による奥尻島の津波被災に対して, 激甚災害法に基づく事業として整備された (小野 (2012))。その最初は, 1960 年のチリ沖地震の津波被災への特別措置法によって災害前の現状復旧を前提として事業化されたも

のである（鴻巣（2012））。

## 【引用文献】

- 稲垣文彦ほか（2014）『震災復興が語る農山村再生：地域づくりの本質』コモンズ。
- 石井圭一（2012）「宮城県における被災農地復興の現状と課題：仙台平野を中心に」農業法学会『農業法研究』第47号，pp.27-42。
- 伊藤房雄・小賀坂行也（2013）「宮城県における被災地の農業復旧の現状と復興に向けた課題」（『農村と都市をむすぶ』2013年2月号，pp.5-12。
- 工藤昭彦（2013）「農業・農村復興に向けた課題」東北農業経済学会『農村経済研究』第31巻第2号。
- 門間敏幸（2013）「災害復興と農業経営学の進路—公共農業経営学の新たな領域—」日本農業経営学会『農業経営研究』51(2)，pp.1-11。
- 門間敏幸・星誠（2012）「津波・放射能汚染からの福島農業復興の課題と復興モデル—東京農大・東日本支援プロジェクトの経験から—」『農村と都市をむすぶ』，2012年4月号，pp.15-23。
- 農林水産省（2011）「農業・農村の復興マスタープラン（平成23年8月26日版）」（[http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/higai\\_tai/pdf/master\\_plan.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/higai_tai/pdf/master_plan.pdf)）
- 農林水産政策研究所（2012）『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて』震災対応特別プロジェクト研究資料第1号（<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/zirei.html>）。
- 農林水産政策研究所震災対応プロジェクトチーム（2012）「過去の復興事例等の分析による東日本大震災への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～」『農林水産政策研究所レビュー』No.45，pp.2-3。
- ニャムフー＝バッドデルゲル・山田崇裕・鈴木源太郎・渋谷往男・ルハタイオパット＝プウォンケオ・門間敏幸（2012）「津波被災地における復興組合活動の実態と課題」『2012年度日本農業経済学会論文集』，pp.192-198。
- 岡田知弘（2012）「広がる復興格差と地域社会経済再生の基本視角—TPP，消費増税，原発再開，道州制といった露成った惨事便乗型「創造的復興」論批判と対抗論理—」田代洋一・岡田知弘編著『復興の息吹—人間の復興・農林漁業の再生—』農山漁村文化協会，pp.17-59。
- 小野智昭（2012）「北海道南西沖地震（奥尻島）」農林水産政策研究所（2012），pp.39-64。
- 斉藤由里子（2014）「大震災からの農業復興における農業者の組織化・法人化」農林中金総合研究所『農林金融』，2014年3月号，pp.2-14。
- 関野幸二（2012）「被災地の農業経営の現状と技術支援のあり方」『NARO 研究戦略レポート』第2号，pp.3-12。
- 渋谷往男・山田崇裕・バッドデルゲル＝ニャムフー・プウォンケオ＝ルハタイオパット・新妻俊栄・薄真昭・門間敏幸（2012）「東日本大震災被災農家の営農継続意向とその要因についての考察—福島県相馬市の水稻農家を対象として—」『農業経営研究』，50(2)，pp.66-71。
- 渋谷往男・山田崇裕・ニャムフー＝バッドデルゲル・鈴木源太郎・ルハタイオパット＝プウォンケオ・門間

敏幸（2014）「津波による営農被害の実態と被災地域の農業の新たな担い手・経営の創造」東京農業大学・相馬市編『東日本大震災からの真の農業復興への挑戦—東京農業大学と相馬市の連携—』，ぎょうせい，pp.149-180。

中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会（2005）『1896 明治三陸地震津波』（<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1896-meiji-sanrikuJISHINTSUNAMI/>）。