

終章 まとめと今後の課題

小野 智昭

本書では、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に、津波被災と農業復興の取組の実態と復興支援策の実際の運用実態、そして震災前後の農業構造変化を明らかにしようとした。本章では、第1章での統計分析、第2～4章の各県別の調査分析結果を総括するとともに津波被災における農業復興へ向けた課題を整理したい。

1. 津波被災地の農業構造

第1章では統計的分析を行い、本書の第3の課題である震災前後の農業構造を明らかにした。

まず震災前の農業構造を分析し、東北3県沿岸部における地域差を明らかにした。震災前において、宮城県南部・福島県の沿岸部と岩手県・宮城県北部の沿岸部とでは比較的大規模な農業の担い手の存在状況と彼らへの農地集積状況に明確な相違があること、加えて集落の人的・面的規模も対照的であることを明らかにした。すなわち宮城県南部沿岸部（加えて北部の石巻市、東松島市）と福島県沿岸部では、5ha以上、さらには10ha以上の大規模農家や組織経営体が存在し、彼らへの農地集積が進展していた。それに対して岩手県沿岸部と宮城県北部沿岸部（石巻市、東松島市を除く）では、0.5ha未満や1ha未満の小規模零細農家が圧倒的で、5ha以上の水田作農家による農地集積は少ない。そして1集落の農地規模が、宮城県南部・福島県では干拓地が多い（江戸時代の貞山運河等の開削による新田開発や明治・大正時代の干拓等）ことから30～40haと大規模であるのに対して、岩手県・宮城県北部では10haに満たない狭隘なものであった。このように宮城県南部・福島県の沿岸部には平野部に平地農業が広がる一方、岩手県・宮城県北部の沿岸部にはリアス式海岸に点在する僅かな平坦地と傾斜地での中山間地農業が中心である。

また震災後の農業構造についても統計的に把握できる範囲で言及した。沿岸部の津波被災農業経営体のうち、福島県沿岸部で避難指示区域内にある経営体とは別に、20%程度が高齢化等によって離農し、45%程度が津波被災によって離農を余儀なくされたと推測した。そして津波被災後に小規模層を中心に大量の離農が進行したこと、その一方で組織経営体、法人経営体が増加していること、が示された。

2. 津波被災後の農業復興と大規模組織の特徴

(1) 大量離農と法人経営の大規模化

本書の第1の課題としたのは、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り、第2～4章で、津波被災によりどのように離農が引き起こされ、そして震災後の農業復興の取組により水田作の大規模経営体がどう形成されているのかを明らかにした。そして本書の第3の課題である震災後の農業構造変化についてもそれら各章の実態分析で明らかにした。

各章で詳述したように、既設法人や新設法人等が震災後の農業復興過程の短期間に急速に100haに近い大規模経営となっている。その一方で、法人等の組織が設立されなかった津波被災地域がある。そこでまず、それら対照的な2地域が生じた要因について検討する。

既設法人や新設法人の急速かつ大規模な農地集積には、それと表裏をなして農家の大量の離農と農地流動化が進展しているはずである。対象組織の立地地域における震災前後の農家数の変化を統計から整理したものが第終-1表である。震災前の2010年の農家数に対する震災後の農家数の比率を「農家残存率」として表示している。なお、表示の多くの組織では構成員が農地を組織に貸しているために彼らは統計上の農家としては捕捉されていないが、構成員が個別の営農を行っている組織では、構成員が農家としても捕捉されていることに留意が必要である⁽¹⁾。

既設、新設の組織が農地集積した地域では農家残存率が低い。各組織が立地する地域で

第終-1表 調査対象地での農家数変化

(単位: 戸, %)

	組織化	組織名・地区名	構成員数	2010年		2015年		農家残存率	
				総農家戸数	販売農家戸数	総農家戸数	販売農家戸数	総農家戸数	販売農家戸数
岩手県	既存	(農)広田半島	97	199	43	138	12	69.3	27.9
		下矢作機械利用組合	15	104	58	76	33	73.1	56.9
	新設	(農)サンファーム小友	325	237	97	99	11	41.8	11.3
		今泉復興農事組合	6	82	28	4	2	4.9	7.1
大船渡市	未設立	吉浜地区	-	98	44	78	30	79.6	68.2
		赤崎地区合足集落	-	17	9	13	6	76.5	66.7
宮城県	既存	(有)アグリードなるせ	13	42	26	18	11	42.9	42.3
		(株)サンエイト	8	81	46	23	9	28.4	19.6
	新設	(株)ばるファーム大曲	3	140	90	83	57	59.3	63.3
		(株)めぐいと	6	208	141	135	86	64.9	61.0
		(株)パスカファーム立沼	6	37	33	9	4	24.3	12.1
	仙台市	新設	(農)井土生産組合	15	47	38	0	0	0.0
(農)せんだいあらはま			41	99	74	10	5	10.1	6.8
岩沼市	新設	(農)玉浦南部生産組合	15	80	63	5	4	6.3	6.3
福島県	既存	(合)岩子ファーム	4	56	48	20	19	35.7	39.6
		(合)飯豊ファーム	3	87	71	52	43	59.8	60.6
	新設	(合)アグリード飯沼	6	20	15	21	13	105.0	86.7
		(農)グリーンファーム磯部	6	74	69	14	12	18.9	17.4

資料: 農林業センサス。

の販売農家の残存率で見ると、陸前高田市の（農）サンファーム小友、今泉復興農事組合、東松島市のパスカファーム立沼、仙台市の（農）井土生産組合、（農）せんだいあらはま、岩沼市の（農）玉浦南部生産組合の農家残存率は1割程度、あるいはそれ以下で、ほとんどすべての農家が離農している。また東松島市の（株）サンエイト、相馬市の（農）グリーン磯部は2割以下、陸前高田市の（農）広田半島は3割以下という低さである。東松島市の（有）アグリードなるせや相馬市の（合）岩子ファームも4割である。ここには津波被災によって多くの農家が離農したことが示されている。このように津波被災によって地域内で多数の離農が生じ、農家数が激減した地域では、それら離農者の農地が流動化する。そしてその農地の受け皿として、既存組織が存在する場合にはそれが離農者の農地を集積し、既存組織が存在しない場合には農家に代わる新たな営農主体として法人等が設立されて、地域内の農地を集積しているのである。

陸前高田市の下矢作機械利用組合、東松島市の（株）ぱるファーム大曲、（株）めぐいと、相馬市の（合）飯豊ファームの立地地域では農家残存率が6割で、過半の販売農家が被災後にも残っている。地域内に被災していない、あるいは被災程度が低いところがあったため、これら地域では農家残存率がやや高い。しかし地域内の被災が深刻であったところでは離農の発生と流動化する農地の受け手確保が深刻である。

大船渡市の吉浜地区や赤崎地区合足集落では販売農家の7割が残存している。前者は、低地の農地は津波被災し圃場整備が行われたが、高台にあった住宅や機械施設は津波被災を免れた。同地区ではほ場整備が実施され、組織化も検討されたが、個別の大規模農家が農地集積を図ったこと、組織化のリーダーがいなくなったことによって、組織化は見送られた。後者はやや内陸部にあつて、ほ場の被災はあつたが、農業機械の被災程度が軽微であったため、従来の営農が被災後も継続している。両地域では、農地は被災しながらも機械施設を流失した農家がほとんどいないため、彼らは震災後にも営農を継続できている。農地の津波被災があつたとはいえ、機械が稼働可能な農家が多い地域では、多くの農家が従前通りの営農を再開することが可能であり、こうした地域では津波被災を契機とする新たな組織化は図りにくく、また既存組織を含めた大規模化も進展しにくいと考えられる。東北3県の内陸部ではこの間に販売農家が2割減少しているのであるから、7割の農家残存率は特段に小さなものではない。

（合）アグリード飯渕は残存農家率が9割と高く、他の地域と異なる。同地域では6戸の農家のみが津波に被災し4戸が農業機械を流失させた。そうした中で、市の働きかけがあつて、それら農家で法人を設立したが、構成員の農家は水稻を自作し、それら以外の農家は従前の営農を継続している。

こうして津波被災した対象地域の多くでは、地域内の津波被災農家の多くが離農した結果、彼らからの農地を新設法人や既設法人が集積して大規模経営体へと発展している。津波によって農家の住居が流失して集落が失われたり、農地が荒廃したりする被害があつた。そうした中で農家の離農は、経営主の死亡等による農業経営の喪失という事態もあるが、生産手段、とくに機械・施設の流失が鍵となっていた。機械・施設を流失した農家は離農

を余儀なくされ、その結果、農地が流動化し、その農地を集積して大規模土地利用型経営が形成された²⁾。

こうした実態から、本書の第3の課題である震災後の農業構造も明らかになる。農家残存率の低い地域では離農による農地流動化が大きい。そしてその農地を既設、新設の法人等が集積したことから、震災前後での農業構造が大きく変化している。他方、農家残存率の高い地域では震災後も多くの農家が営農を継続し、したがって離農による農地流動化や震災前後で農業構造の変化は大きくはない。

(2) 調査対象組織のタイプ

ついで農業復興過程で形成された大規模土地利用型経営体の特徴について、対象組織のタイプを整理したものが第終-2表である。既設法人、新設法人ともに、組織のタイプは大きく2つある。1つは組織の構成員数が数戸あるいは十戸程度の少数で構成される少戸数

第終-2表 調査対象組織のタイプ

(単位：人，戸，%)

	組織化	組織名	設立年	構成員数 (a)	2010年農業センサス			構成員率 (a/b)	タイプ	
					総農家数 (b)	5ha以上農家数	土地持ち非農家数			
岩手県	既存	(農)広田半島	(2009) 2014	97	199	-	222	48.7	ぐるみ型	
		下矢作機械利用組合	2008	15	104	-	6	14.4	受託組織	
	新設	(農)サンファーム小友	2016	325	237	2	107	137.1	ぐるみ型	
		今泉復興農事組合	2013	6	82	-	11	7.3	少戸数型	
宮城県	既存	(有)アグリードなるせ	2006	13	42	1	38	31.0	中間型	
		(株)サンエイト	2007	8	81	1	93	9.9	少戸数型	
	新設	(株)ぱるファーム大曲	2012	3	140	10	95	2.1	少戸数型	
		(株)めぐいと	2013	6	208	14	146	2.9	少戸数型	
		(株)パスカファーム立沼	2013	6	37	1	9	16.2	少戸数型	
	仙台市	新設	(農)井土生産組合	2012	15	47	2	23	31.9	中間型
			(農)せんだいあらはま	(2011) 2014	41	99	-	87	41.4	ぐるみ型
岩沼市	新設	(農)玉浦南部生産組合	2013	15	112	5	29	13.4	少戸数型	
福島県	既存	(合)岩子ファーム	(2007) 2012	4	56	5	39	7.1	少戸数型	
		(合)飯豊ファーム	2012	3	87	10	52	3.4	少戸数型	
	新設	(合)アグリード飯渕	2012	6	20	2	16	30.0	中間型	
		(農)グリーンファーム磯部	2015	6	74	14	120	8.1	少戸数型	

資料：2010年総農家数は農業センサス集落カード，その他は農林水産政策研究所調査による。

注1) 法人設立年の()は、前身の任意組織の設立年。

2) (株)めぐいととの2010年の農家数等，立沼集落を除いたもの。

型の組織であり、もう1つは地域の農家のほとんどで構成されている地域ぐるみ型の集落営農組織である。地域の農家数を2010年の総農家戸数で示し、それに対する組織の構成員数の割合を「構成員率」として表示してある。少戸数型組織は構成員率が十数%以下であるのに対して、地域ぐるみ型組織のそれは40%を超えている。

少戸数型の組織は、大規模農家がオペレータとなって組織する協業経営体であり、東北には以前から展開していた組織タイプである。地域ぐるみ型組織は対象組織中に3つあり、(農)広田半島と(農)せんだいあらはまの「構成員率」は4~5割であるが、(農)サンファーム小友はそれが100%を超えている。前者の2組織は、管理作業を含む農作業に参加可能な耕作者で組織化された耕作者中心の組織である。それに対して、後者は、水利組合をベースに組織化されたため、土地持ち非農家も含めた地権者のほとんどを組織化する地権者組織である。そうした組織のされ方の違いが構成員率の違いに表れていると見られる。

(有)アグリードなるせ、(農)井土生産組合、(合)アグリード飯淵は構成員数が少ないが、構成員率が30%程度であり、少戸数型組織と地域ぐるみ型組織の中間の高さである。前2組織の地域は、津波に被災して地域内のほとんどの農家が離農し、しかも在住者が旧集落外の各地に分散してしまった中で、法人が、かつての農村コミュニティを再生することに傾注している。そうした地域コミュニティ再生への法人の戦略が、構成員をオペレータだけの少戸数に絞り込まずに、できるだけ多くの農家を組織化することによって、構成員率を高めているとみられる。他方、(合)アグリード飯淵は、集落内で津波被災した農家全戸で組織された被災者ぐるみ型の組織であるため、構成員率が高くなっている。目的はやや異なるが、被災農家をできるだけ多く組織化しようとしているという意味で、これら組織は少戸数型組織と地域ぐるみ型の中間的タイプと整理することができる。

(3) 組織タイプと震災前の農業構造

大規模土地利用型経営体には大きくは2つの組織タイプがあることを見たが、そうした相違をもたらす要因は何か。それは震災前の農業構造に規定されていると考えられる。

前掲第終-2表に各地域における2010年の5ha以上農家数を表示してある。宮城県、福島県の対象地域では震災前にそうした比較的大規模な担い手農家が存在していた。各法人はそれら担い手農家を中心とする少戸数型の組織として設立された。これに対して岩手県では、5ha以上の担い手農家が乏しい。地域内に大規模な担い手農家が乏しいことから地域ぐるみ型の法人が設立されていると考えられる。こうした担い手農家の存在状況が組織化のタイプを決定づけるという関係は、震災前に設立された組織も震災後に設立された組織も同様であると考えられる。

さらに見ると県単位のみで組織タイプは説明し得ない。岩手県にあって今泉地区では、震災前に比較的大規模な農家がいたため、震災後に少戸数型の任意組織・今泉復興農事組合が設立されている。また小友地区では、震災前に大規模農家がいたために、震災直後に

は大規模農家を中心として少戸数型の任意組織が設立された。しかし地域内の農地の受け皿として不十分なことから、それら組織が再編成されて、地域ぐるみ型の法人が設立されている。

(農) せんだいあらはまは宮城県南部にあって、地域ぐるみ組織として設立されている。荒浜集落では、震災前に少戸数型の大規模法人があり、この点では宮城県の他地域の既存法人と同様である。震災後にも同法人が機能していれば、それら他地域と同様にその少戸数型法人が地域内の農地集積を果たしたと考えられる。しかし津波によって同法人の中心役員が死亡したために、法人の機能が停止し、地域は担い手欠落状態になった。そのため地域ぐるみ型の集落営農法人が設立された。

こうして震災前、あるいは震災直後の農業構造の相違に規定されて、震災後の復興過程における大規模利用型経営の2タイプが生じていると考えられる。震災前に大規模農家が存在していて、それら大規模農家を中心とする少戸数型の土地利用型法人が設立されていた地域では、震災後にはそうした法人が農地集積を図っている。また、震災前に大規模農家が存在していたが、そうした法人が設立されていなかった地域では、大規模農家を中心にして震災後に少戸数型の土地利用型法人が新設されている。それらに対して大規模農家がない地域では、震災前に地域内の農家がほとんど参加する地域ぐるみ型の集落営農組織が設立されて、震災後にその組織が農地集積を図ったり、あるいはそうした組織のない地域では震災後に地域ぐるみ型集落営農組織が新設されて農地集積を図ったりしている。

さらに震災後の大規模土地利用型法人の形成時におけるリーダーを中心とした農業者による主体的対応や関係者の支援にも着目する必要がある。震災前に大規模農家がいた地域では、震災後の農業復興過程で震災以前からのそれらの担い手農家を中心に、彼らの自発的努力によって少戸数型組織が新たに設立されている。それに対して、集落ぐるみ型組織の場合には、担い手農家が乏しい中で、行政・JA・普及機関等の力強い支援によって組織が設立されていることも重要である。(農) 広田半島では普及機関が、(農) せんだいあらはまではJAや市等が、それぞれ設立を支援しており、これらは後者の例である。(農) サンファーム小友はやや異なり、当初は地域内に担い手農家を中心とした少戸数型の任意組織が設立され、前者の例であった。しかしそれら組織だけでは地域内の農地の受け皿として不十分であることから、普及組織等の支援によって組織が再編成され、この点では後者の事例に位置づく。地域農業の担い手がすぐには確保できない、あるいは地域全体の農業維持には不十分である場合には、普及機関、行政、JA等による支援が重要であることが示唆されている。

(4) 対象組織の経営概要と農地集積

対象組織の経営概要と農地集積を整理したのが第終-3表である。各組織の立地地域内における農地集積率を見るために、2010年の田の属地面積に対する各組織の経営面積を「田集積率」として表示してある。いずれの組織も田集積率がかなり高く、地域内の田の多く

を集積している。このことは各組織が立地地域内の農地の受け皿となる担い手として機能していることを意味している。そのことは他方で、組織の目的を規定し、事業拡大による利益追求のみではなく、地域の農地の受け皿組織となって地域農業に貢献することが各組織の重要な目的となっている。

なお（農）井土生産組合（172%）、（有）アグリードなるせ（114%）の2法人は、「田集積率」が100%を超えるほどに高い。2010年の経営耕地面積は総農家と農家以外の農業事業体の合計を表示してあるが、それと属地面積とを比較すると、それら2法人の地域は、経営耕地面積が属地面積よりもかなり大きく、地域内の農業者が近隣地域へ出作する面積が大きかったことが示されている。法人はそれら出作を含めた農地を集積し、法人自身が出作しているために「田集積率」が100%を超えて高いと見られる。

経営作目を見ると、ほとんどの組織が水稲と大豆等の転作作目を作付けする水田作経営であることがわかる。ただし、福島県相馬市の（農）グリーンファーム磯部は、転作を飼料米で対応しているため、水稲単作の作付けである。他方、同じく相馬市の（合）岩子フ

第終-3表 対象組織の経営概要と地域内の農地集積状況

(単位:ha, 人, %)

県・市	組織名	経営面積 (a)	オペレータ数 (b)	農業従業者数 (c)	作業者1人あたり経営面積 (a/(b+c))	経営内容	2010年農地面積			田集積率 (d/a)	
							属地面積	うち田 (d)	経営耕地面積		
岩手県	陸前高田市	(農)広田半島	15	18	-	0.8	水稲,農産加工	81	48	48	31.3
		下矢作機械利用組合	-	7	-	(2.9)	作業受託20ha	63	46	48	(43.5)
		(農)サンファーム小友	97	8	-	12.1	水稲,大豆,野菜	181	153	91	63.4
		今泉復興農事組合	20	4	-	5.0	水稲	49	39	37	51.3
宮城県	東松島市	(有)アグリードなるせ	100	5	6	9.1	水稲,大豆,小麦,野菜,農産加工,サービス	101	88	105	113.6
		(株)サンエイト	110	8	3	10.0	水稲,大豆,イチゴ等	175	137	139	80.3
		(株)ぼるファーム大曲	84	4	3	12.0	水稲,大豆,野菜	272	243	228	34.6
		(株)めぐいと	129	6	5	11.7	水稲,大豆,野菜,	307	279	347	46.2
		(株)パスカファーム立沼	45	6	-	7.5	水稲,大豆,野菜	106	98	58	45.9
	仙台市	(農)井土生産組合	100	8	1	11.1	水稲,大豆,野菜	68	58	93	172.4
		(農)せんだいあらはま	93	6	2	11.6	水稲,大豆,野菜	200	180	168	51.7
	岩沼市	(農)玉浦南部生産組合	100	11	-	9.1	水稲,大豆,野菜	121	104	119	96.2
福島県	相馬市	(合)岩子ファーム	32	4	-	8.0	大豆	154	150	131	21.3
		(合)飯豊ファーム	72	3	4	10.3	大豆,小麦,水稲,フロッコリ	290	266	238	27.1
		(合)アグリード飯渕	12	3	-	4.0	大豆	55	47	38	25.5
		(農)グリーンファーム磯部	34	6	-	5.7	水稲	228	202	236	16.8

資料：2010年農地面積は2010年農林業センサス、それ以外は農林水産政策研究所調査による。

注 1) 組織の経営面積は2015年度。

2) 2010年の経営耕地面積は、総農家と農家以外の農業事業体の合計。ただし小友地区は総農家のみ。

3) (株)めぐいとの属地面積、経営耕地面積は立沼集落の分を除いている。

ファームと（合）アグリード飯渕は、民間資金で大豆作用機械を導入したことから大豆作の転作のみであるため、田集積率が低く、経営面積も小規模である。なお（合）飯豊ファームも同じく民間資金で大豆作の機械を整備したが、小麦や水稲作も行っているために、経営面積を拡大している。

水稲での直播の導入・拡大や野菜作等の導入による経営を複合化が、震災前からの既設組織だけでなく、震災後の新設組織でも取り組まれている。水稲作付面積の拡大に対応して、育苗施設の不足や作業効率化、春作業期間の延長のため、ほとんどの組織で直播が取り組まれている。そして構成員や従業員の農業専従者の所得を確保するために、集約作物の導入や農作業の周年化のため野菜作が導入されている。また震災前からの既存組織の中には、（有）アグリードなるせや（農）広田半島のように、加工事業まで取り組んでいる組織もある。

従業員を雇用して農作業を実施している法人もある。それら法人のオペレータと従業員を合わせた作業員 1 人あたりの経営面積を見ると、12ha を大きく超えるものはない。従業員の雇用は組織タイプの相違にかかわらず、オペレータ数に対して経営面積が大規模となる場合に、構成員からのオペレータによる労働力の不足を従業員の雇用で補完しているものと見られる。構成員からオペレータを確保できるかどうか、さらには将来的に構成員（家族を含む）から法人のオペレータを確保することとするかどうか、が従業員を雇用するか否かの条件と考えられる。そして従業員を雇用する法人では、従業員の通年の就業場所確保のために野菜の導入が積極的に図られている。

（５） 大規模組織の立地範囲

対象組織の立地範囲を集落との関係で整理したのが第終-4 表である。同表には各組織が立地する農業センサスの旧村名（明治合併村名）、その旧村内の藩政村数、そして各組織と藩政村との関係を示してある^③。各組織の立地集落数を見るなら、1 集落単位の組織と複数集落単位の組織があり、集落数からは 1 集落型組織と複数集落型組織とがある。

ところが組織の設立範囲を藩政村との関係で見ると、ほとんどの組織が旧藩政村単位での組織である。例外は、2 藩政村を範囲とする（株）サンエイト、（合）飯豊ファーム、藩政村以下の組織として、藩政村内の小村を範囲とする下矢作機械利用組合、3 集落を範囲とする（農）玉浦南部生産組合、1 集落を範囲とする（株）パスカファーム立沼である。2 藩政村を範囲とする 2 法人は、1 藩政村には農業の担い手がいるが、隣接する 1 藩政村には担い手が乏しいことから、2 藩政村で組織化されたものである。とくに（株）サンエイトは、2 藩政村中の 1 藩政村に経営地が集積されていたことによる。下矢作機械利用組合が立地する地域は、地理的にも歴史的にも 3 つの地区に区分され、互いの独立性が強いことから、藩政村内の小地区で組織化が図られている。（農）玉浦南部生産組合は、塩害常襲地という地理的な一体性のある地域でまとまったものである。これらに対して（株）パ

第終-4表 調査組織の立地範囲

(単位：村，集落，ha)

県・市	センサス旧村		組織範囲	組織化	組織名	立地 集落数	経営 面積		
	旧村名	藩政 村数							
岩手県	陸前 高田市	広田村	1	1藩政村=旧村	既存	(農)広田半島	20	15	
		矢作村	1	藩政村内小村		下矢作機械利用組合	7	-	
		小友村	1	1藩政村=旧村	新設	(農)サンファーム小友	17	97	
		気仙町	2	1藩政村		今泉復興農事組合	7	20	
宮城県	東松島市	野蒜村	3	1藩政村	既存	(有)アグリードなるせ	2	100	
		小野村	10	2藩政村		(株)サンエイト	4	110	
		矢本町			1藩政村	新設	(株)ぱるファーム大曲	7	84
				3	1藩政村 1集落		(株)めぐいと	10	129
	仙台市	六郷	8	1藩政村	(農)井土生産組合		1	100	
		七郷	7	1藩政村	(農)せんだいあらはま		1	93	
	岩沼市	玉浦村	4	1藩政村3集落	(農)玉浦南部生産組合	3	100		
	福島県	相馬市			1藩政村	既存	(合)岩子ファーム	1	32
飯豊村			8	2藩政村 1藩政村	(合)飯豊ファーム		2	72	
磯部村					1藩政村	新設	(合)アグリード飯渕	1	12
				2	1藩政村		(農)グリーンファーム磯部	4	34

資料：農林水産政策研究所調査による。

注：集落数は各組織が立地する地域のセンサス集落数。ただし(株)めぐいと集落数は立沼集落を除く。

スカファーム立沼は、集落の津波被災が激しく集落消滅の危機感が強いことや大面積の共同経営への不安から1集落の組織化を図ったものであるが、1集落でも一定面積の経営が可能であることも背景にあったと考えられる。

こうして既存組織も新設組織も藩政村を範囲とするものが多い⁽⁴⁾。一般には集落<藩政村(大字)<旧村(明治合併村)であると理解されるが、藩政村には、藩政村=1集落のもの、藩政村=複数集落のものがあることから、同じく1藩政村を範囲とする組織であっても、先に指摘したように集落数から見ると1集落型と複数集落型とがあることになる。さらに、(農)広田半島と(農)サンファーム小友が立地する広田村と小友村は、1藩政村で旧村を形成していることから、藩政村単位の組織であると同時に旧村範囲の組織となっている。これは旧村範囲での組織化が企図されたのではなく、藩政村単位での組織化が目指された結果、それが同時に旧村単位の組織となっているのである。

対象組織の多くが集落の範囲ではなく、より広域である藩政村の範囲で組織化されている要因はなにか。津波被災によって農家が大量に離農して地域内の農地の営農を担う組織が求められた中で、その組織を担う農家の確保は、集落の範囲ではなく、より広域の藩政村の範囲で求められたものと考えられる。藩政村は神社の祭事を中心として現在も生活共同体、精神的共同体として生きており、それが組織化のベースとなっている⁽⁴⁾。

こうした藩政村を範囲とする農業組織化は、被災地以外での農業組織化、集落営農組織

化にも大きな示唆を与えると考える。現在ある集落営農の多くが1集落単位で形成され、その合併、広域化が課題として提起される中で、共同体的性格を保ちつつ、組織の一体性をもって広域化できるのはどの範囲であるかについて、重要な示唆を与えるものとする(6)。

3. 市の復興計画と機械取得支援策

(1) 農業復興における担い手支援方向

本書の第2の課題は農業復興過程における復興支援策の効果を明らかにすることであり、それを各章の実態調査結果から整理する。まず地方自治体の震災後の農業復興における担い手支援の基本方向についてみた上で、次に具体的な支援策をみる。

対象市の震災復興計画における農業の担い手に対する計画を整理したものが第終-5表である。宮城県仙台市では、大区画圃場整備に加えて、集落・集団営農、法人化などの新たな農業経営の実現が計画に掲げられ、集落営農設立や法人化が明確に目指されている。東松島市では、ほ場の大区画化に加えて、農地の集約化と農業生産組織の共同化が計画に掲げられ、必ずしも法人化は明確ではないが、生産の組織化と農地集積が目指され、実際の復興過程では法人化が推進された。岩沼市でも、ほ場の大区画化に加えて農地の面的集約や経営の大規模化等が計画に掲げられている。福島県相馬市は、農業法人の設立の促進と支援等が計画に掲げられ、ここでも法人組織設立が明確に示されている。

他方、岩手県の陸前高田市では、生産性向上に向けた農地・農業用施設の復旧整備と担い手農家への集積促進が掲げられ、担い手農家への集積が目指されているが、大規模組織設立や法人化の方向は必ずしも明確にされていない。大船渡市でも遊休農地の有効利用、被災農地の早期復旧等が計画に掲げられているが、大規模化や法人化の方向は明確にされ

第終-5表 対象市の復興計画における農業の担い手に対する計画

		担い手への農地集積に関する計画
岩手県	陸前高田市	生産性の向上に向けた農地及び農業用施設の復旧整備，自給的農家から担い手農家への利用集積や受委託の促進
	大船渡市	遊休農地の有効利用を踏まえた被災農地の早期復旧，地産地消の推進
宮城県	東松島市	農地の集約化とほ場の大区画化、農業生産組織の共同化
	仙台市	大規模ほ場化、集落・集団営農、法人化などの新たな農業経営の実現
	岩沼市	ほ場の大区画化，農地の面的集約や経営の大規模化，集落営農等の低コスト化
福島県	相馬市	農業法人の設立の促進と支援，農業用機械を被災農業者等で構成する農業法人へ貸与

資料：各市の震災復興計画より。

注. 詳しくは第2～4章の本文を参照。

ていない。

宮城県、福島県沿岸部の平場地帯では、震災前から大規模な担い手農家を中心に数戸共同による受託組織や法人、あるいは集落営農が形成されていた中で、震災後の農業復興計画でもそうした生産の組織化、さらには法人化が見通しやすい状況にあった。それに対して岩手県沿岸部では、担い手農家が少ない農業構造にあつて、組織化、法人化の方向を容易には見通せない状況にあつたことが、こうした相違となつていていると考えられる。

(2) 活用された機械施設取得の支援策

調査対象の土地利用型法人等の水田作の機械施設取得に対して、対象市が活用した支援策を整理したものが第終-6表である。

多くの市で農業支援策としてはほ場の大区画化が実施されている。震災前のほ場区画は10a区画から1ha区画まで、地域によって様々であるが、小区画であつた地域では、震災後には場整備事業が実施され、その多くの地域で1ha区画等の大区画化が取り組まれている。こうした大区画化の事業は東日本大震災復興交付金（復興基盤整備総合整備事業）によって実施されている。ただしほ場整備後の区画は、宮城県では1haの大区画であるのに対して、岩手県では大きくても30～50a区画であり、地理的条件に制約された違いが存在する。宮城県の対象市では先述のように震災復興計画にはほ場の大区画化が示され、復興過程で大区画化が実施されるが、岩手県では復興計画には明示されてはいないが、実際の復興過程で大区画化が実施された。

第終-6表 対象市の復興計画における農業の担い手に対する計画

	組織化	組織名・地区名	ほ場の区画		主な導入年	事業で装備した水田作用機械			
			震災前	震災後		主に利用した事業	機械の最大型式		
							トラクタ	田植機	コンバイン
岩手県	既存	(農)広田半島	10a未満	30a未満	2012	生産対策交付金	48ps	6条	4条
		下矢作機械利用組合	10a	30a	2012	生産対策交付金	30ps	4条	4条
	新設	(農)サンファーム小友	10a	30～50a	2012	生産対策交付金	51ps	6条	6条
		今泉復興農事組合	10a	10a	2013	生産対策交付金	34ps	4条	4条
宮城県	既存	(有)アグリードなるせ	50a～1ha	50a～1ha	2011	生産対策交付金他	95ps	8条	6条
		(株)サンエイト	50a	1ha	2011	生産対策交付金	75ps	8条	6条
	新設	(株)ばるファーム大曲	10a	1ha	2014	復興交付金	95ps	8条	6条
		(株)めぐいと	10a	1ha	2013	復興交付金他	95ps	8条	6条
		(株)パスカファーム立沼	10a	1ha	2014	復興交付金他	75ps	8条	6条
		(農)井土生産組合	10a	1ha	2013	復興交付金	75ps	8条	6条
		(農)せんだいあらはま	30a	90a	2013	復興交付金	85ps	8条	6条
		(農)玉浦南部生産組合	1ha	1ha	2013	復興交付金	75ps	8条	6条
福島県	既存	(合)岩子ファーム	60a	60a	2012	ヤマト福祉財団	95ps	—	—
		(合)飯豊ファーム	60a	60a	2012	ヤマト福祉財団	110ps	—	—
	新設	(合)アグリード飯渕	60a	60a	2012	ヤマト福祉財団	80ps	—	—
		(農)グリーンファーム磯部	30a	30a	2015	生産対策交付金	65ps	8条	6条

資料：農林水産政策研究所調査による。

機械施設の取得については、次のように行われた。導入した水田作用の機械のうち、最大の型式を示してあるが、宮城県や福島県では 80ps や 90ps を超えるトラクタ、8 条植え田植機、8 条刈り自脱型コンバインが揃えられ、かなり大型の機械が装備されている。それに対して岩手県では、大型機械も僅かに導入されているが、圃場条件に制約されてその多くは中型機械である⁽⁷⁾。

そうした機械導入に用いた助成事業と導入年を示してある。宮城県東松島市では、震災前の既存法人である（有）アグリードなるせと（株）サンエイトは震災後すぐに営農再開を行い、2011 年に東日本大震災農業生産対策交付金（以下、「生産対策交付金」）で機械を増強している。震災後の新設法人は 2013～2014 年に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）（以下、「復興交付金」）で機械施設を装備している。こうして宮城県では、既存法人は 2011 年という早い段階で機械施設を再整備・増強したため生産対策交付金を用い、新設法人は 2013 年以降に機械施設を装備したことから復興交付金を用いている。

福島県相馬市の（合）岩子ファーム、（合）飯豊ファーム、（合）アグリード飯淵は、2012 年春にヤマト福祉財団の助成で大豆作用の機械を装備している。さらに、（合）飯豊ファームと（農）グリーンファーム磯部の水稲作用機械は 2015 年に生産対策交付金を用いている。相馬市が民間資金を用いたのは、大豆作が新たな作目の導入であって「復旧」ではないこと、また早い時期に助成水準が高い（全額リース）支援策を求めたことが理由と見られる。しかし同市は 2015 年の段階でも水稲作用機械の装備に生産対策交付金を用いている。復興組合が用いる瓦礫処理用の大型トラクタ等の導入のように公共的性格の事業に復興交付金を用い、農業法人等の民間団体の資産形成には自己負担のある生産対策交付金を用いるべきとの考えからである。

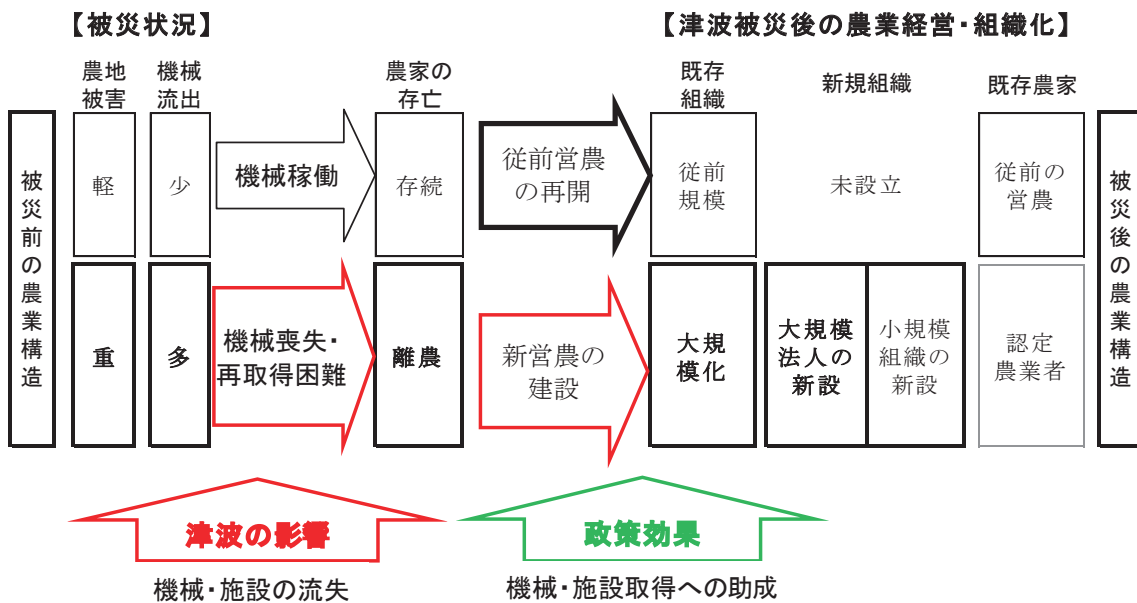
岩手県陸前高田市では、既存組織、新設組織ともに、2012～2013 年に生産対策交付金によって機械施設を装備している（（農）サンファーム小友の場合は、同法人設立前の任意組織が助成対象である）。同市では、市が設置する施設園芸団地等の公共的性格の強いものに復興交付金を用いているが、法人や任意組織には小回りが効き、細かな資材も購入できる生産対策交付金を用いるようである。

宮城県の事例からは、2011 年という早い時期に機械施設の装備を行った場合には生産対策交付金を用い、2012 年以降に行った場合には無償リースの復興交付金を用いている。これは他の多くの地域でも見られることと推察される。福島県や岩手県の事例のように、2012 年以降も生産対策交付金を用いているところもある。

助成対象者は序章で示したように、生産対策交付金は、農家個人ではなく法人（1 戸 1 法人以外）や 5 戸以上（知事特認で 3 戸以上）の農家組織であり、復興交付金は認定農業者個人を含んでいる。しかし実際には、仙台市が機械施設のリース事業を集落営農に限っているように、土地利用型では法人や任意組織を助成対象としている実態にあると見られる。

4. 津波被災と農業復興の構図

東日本大震災の津波被災と農業復興による農業構造変化との関連の全体像について端的に図式化したものが第終-1図である。津波は農業の生産手段である農地と農業機械施設に物的被害をもたらした。復興過程で、農地復旧は国の負担で実施され、さらに地域によってはほ場の大区画化も実施されている。農地の津波被災があつたとしても機械施設の流失がない、あるいは軽微であつた地域では、多くの農家は既存の機械施設を再稼働させての営農再開が比較的容易であつた。そのため農家の残存率が高く、新たな組織の設立という動きは少なかったと見られる。それに対して、機械施設を流失した農家が多い地域では、震災後の農家残存率が非常に低く、地域内の多くの農家が離農した。機械施設を流失した農家は、その再取得が自力では困難なために離農を余儀なくされたのである。



第終-1図 津波被災地の農業復興の構図

資料：農林水産政策研究所調査から筆者が作成。

津波に被災した農地は国によってしだいに復旧する。その一方で、地域内の農家の機械施設の多くが流失し、多くの農家が離農した地域では、農地の受け手となる担い手が欠落する。そのため一定条件の農業者に対して機械施設再取得の助成を行って、担い手の確保が図られた。その結果、離農農家の農地が既存組織や新設に流動化し、それら組織が大規模化する。こうして一方で津波被災の深刻であつた地域で機械施設の流失とその再取得の困難から大量の農家離農が生じ、他方で機械施設取得への助成によって大規模土地利用型経営体へ農地が集積し、農業構造が大きく変化している。

5. 残された課題

最後に残された課題について言及する。

第1に、大規模土地利用型経営体の今後の課題がいくつかある。

1 つには、経営やオペレータとして機械作業を担っている構成員が高齢化している組織が多く、今後いかに若い後継者を確保するかが課題である。組織を担う後継者は構成員の家族だけでなく、従業員も期待される。

2 つには、それら後継者が農業に専従するためには野菜の導入等の経営合化、さらには加工事業実施の多角化を図ることが事業上の課題と考える。

3 つには、大規模化に伴う水田管理作業の負担増大、特に畦畔の草刈り作業への対応である。1ha 区画の場合であれば比較的作業量は少ないが、30a 区画の場合には草刈り作業は膨大となり、組織のオペレータや従業員で対応しきれず、臨時雇いによって対応する組織もある。対象とした各組織は地域の農地の受け皿として大規模化しており、地域の担い手組織と位置付いている。そこで地域とのかかわりの中で管理作業問題を解決する方向として、多面的機能支払交付金を活用している法人がある。そうした対応の検討が必要と考える。なおこの点は、農村コミュニティの再生とかかわる課題でもあり、その点は後述する。

以上の点は、被災地にかかわらず大規模土地利用型経営体一般に当てはまることと考えられる。それらに対して以下の諸点は津波被災地での大規模経営体特有の課題と考えられる。

4 つには、経営管理上の課題であり、特に国や民間の支援で取得した機械施設の更新に備えた資金確保である。支援策によって無償あるいは高率助成で利用する機械施設は、減価償却引当がほとんどないので、今後の更新資金確保のために内部留保を十分に行う必要がある。この点で、不十分な組織が散見される。

5 つには、それとかかわるが大規模経営体としての経営能力である。各経営体は復興過程で一挙に大規模化しているが、大規模経営の経営者として十分な経営能力が確保されているかどうかである。特に新規設立組織では、経営者能力の醸成が課題である。この点、行政やJA、普及機関による今後の支援が重要になると考える。

6 つには、経営体としての確立である。少戸数型組織の場合は、大規模な専業農家を中心に組織化されていて経営体としての内実も充実している組織が多い。これに対して地域ぐるみ型組織にはオペレータ請負式で経営体としての一体性が十分でない組織があり、今後、協業経営体への発展が望まれる。また受託組織については、今後、法人化して経営体として確立していくことが必要と考える。

第2に、今後の研究課題とかかわって、農業復興が遅れている地域の問題として2つある。1 つには、いまだ農地復旧が遅れている地域における農業復興の行方である。岩手県等では盛り土によるかさ上げ、高台への住宅移転を伴う土地区画整備事業が実施中で農業の本格的な復興に着手できないでいる地域もある。こうした地域での農業復興を今後どう図るのか。福島県で避難指示区域が解除されつつあるが、そうした地域における今後の農

業復興のあり方も同様の性格を持っている。それら地域の農業復興については今後さらに検討する必要がある。

2 つには、機械施設の流失を免れた農家が多い地域では、新たな組織化が進展しにくいことを指摘した。こうした地域での今後の農業・地域振興の行方である。2015年農業センサス結果は昭和・一桁世代を中心とするリタイアによる大量の離農を示している。とくに岩手県や宮城県北部の沿岸地域では小規模零細農家が多く、農業の担い手やリーダーが乏しい中で、今後の農業のあり方が改めて課題である。そうした地域では、農業振興のあり方にとって津波被災地での農業振興策が1つの示唆を与えると考える。

第3に、今後の農村コミュニティについてである。津波被災により住宅を失った住民の中には未だ仮設住宅で生活している人達も多いが、以前の集落に居住する農家、復興公営住宅を含めて高台や他所へ移転する農家も多い。その結果、集落コミュニティがどのように変容・再編されていくのか。従来の集落コミュニティが再生される集落もあろうが、そうではない集落も多い。農村集落は、生産と生活の場が一体であることを特徴としてきたが、それが再生できない集落も多くある。このことは地域の資源管理に大きくかかわる。農道・水路等の管理作業は、これまで集落の農家が共同で行ってきたが、そうした共同性は、今後どうなるのか。新たな地域組織を設立して、多面的機能支払交付金を活用している法人があり、圃場や元の集落から離れたと場所に居住する地権者との関係を保とうと努力している法人もある。住民・農家の集落帰村後、あるいは集落外への移転後におけるコミュニティ再生の実態と水田の地域資源管理のあり方については、今後の重要な課題である。

- 注(1) 陸前高田市の下矢作機械利用組合は作業受託組織のため、構成員は農業を自営している。相馬市の(合)岩子ファーム、(合)飯豊ファーム、(合)アグリフード飯淵は大豆作中心の組織であって、構成員は水稻を自営している。(株)東松島市の(株)パスカファーム立沼の構成員2戸は園芸作を個別に経営している。こうしたところでは、組織の構成員は統計上も農家として捕捉される
- (2) 田代(2016)は、集落営農化したのはことごとく津波で集落・農地が更地化したところである、あるいは「集落」が津波に流されてバラバラになった後で営農継続意思をもつ一部農家の結集によって集落営農的な取組が行われたとし、集落・農家が残ったところでのそうした組織化は困難であったことを指摘する。住居が流失し、住民が他地域へ転出して集落がなくなることと農家がなくなる(離農する)こととは別である。住民が居住し集落が残った場合にも、農家が大量離農して組織化することがあり、どういう条件のときに大量離農が引き起こされるのか、が重要な論点と考える。
- (3) 藩政期の村のほとんどが明治期に引き継がれるが、明治政府は、1888~89年にいわゆる明治大合併を実施し、小学校1校区に約300~500戸を標準規模として村を設立し、町村数は約5分の1に減少する。ここで成立した市町村が明治合併村である。さらに1953年の町村合併促進法施行と1956年の新市町村建設促進法によって、いわゆる昭和の大合併が進展し、市町村数はさらに約3分の1に減少する。ここで成立した市町村が昭和合併村である。そして1995年の地方分権一括法以降に進められたいわゆる平成大合併で市町村数はさらに減少する。現在、「旧市町村」と言う場合、一般

には昭和合併村を指す。しかし農業センサスの「旧市区町村」は、1950年世界農業センサスを実施した1950年2月1日現在の市区町村であり、それはほぼ明治合併村に相当し、本書ではそれを「旧村」としている。

- (4) 田代（2012）は、震災後における農業再生の地域単位では藩政村や明治合併村が念頭に置かれていることを指摘している。
- (5) 藩政村の範囲で組織化が図られたより具体的背景の1つは、農地復旧に取り組んだ復興組合の活動にあると見られる。福島県相馬市の事例では復興組合が藩政村単位で設立され、それが法人設立のベースになったことを示した。また既存組織である宮城県東松島市の（株）サンエイトの営農再開も復興組合での話し合いが背景である。他の地域でもこうした事例が多いのではないかと見られるが、十分に確認していない。
- (6) 集落営農の広域化、合併による大規模化が1つの課題となっているが、「広域化」とはどの範囲を指すのか、また広域化した場合にその営農は集落での農業組織化とどう関係するのか、重要な論点となる。集落より広い広域化には、藩政村レベルでのものと旧村レベルでのものとの2つがありえる。両者のうち、藩政村レベルの広域化は比較的容易であるが、それを越える旧村レベルの広域化は困難があると考え。藩政村＝複数集落である複数集落型藩政村の場合には、集落組織から藩政村組織への広域化はしやすいが、さらに旧村組織へ広域化するには一定の困難があると考え。他方、藩政村＝集落である1集落型藩政村の場合には、広域化は旧村レベルでの組織化しかないと、広域化には困難が伴うと考え。対象事例の広田村と小友村は、藩政村＝旧村の地域であることから、旧村範囲での組織化は比較的容易であったと見られる。また農作業の組織化に関して、藩政村単位の組織内では一体的な営農が可能であるが、藩政村を越えた旧村単位の組織では藩政村単位の営農組織の連合体とならざるを得ないのではないかと考える。そうした旧村単位での集落営農合併における連合体的な営農の事例については小野（2016）を参照のこと。
- (7) 中型機械とは、40ps未満の乗用型トラクタ、5条植え以下の乗用型田植機、3条刈り以下のコンバイン等の機械のこと、大型機械とは、40ps以上の乗用型トラクタ、6条植え以上の乗用型田植機、4条刈り以上のコンバイン等の機械のことである（農林水産省生産局・農村振興局（2013））。

【引用文献】

農林水産省生産局・農村振興局（2013）「特定高性能農業機械の導入に関する計画の策定及びその取扱いについて－ガイドライン－」。

小野智昭（2016）「集落営農合併の統合類型に関する批判的検討－兵庫県の「2階建て方式」「本支店方式」を事例にして－」『農業経済研究』，88（3），pp.281-286。

田代洋一（2012）「土地利用型農業再生にかける農家の思いと取組み」田代洋一・岡田知弘編『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.195-243。

田代洋一（2016）『地域農業の持続システム 48の事例に探る世代継承』（農山漁村文化協会）。