

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～

震災対応プロジェクトチーム

1 過去の復興事例から学ぶ

我が国においては、これまで地震や津波、火山の噴火等により幾度にわたって大災害が発生し、農林漁業や集落コミュニティが大きな被害を受けました。しかし、被災地の人々は、そのたびに知恵を出し合いながら敢然と復興に立ち、向かい、農林漁業の再編や農山漁村のコミュニティの再生に取り組んでこられました。その取組は、今回の東日本大震災からの復興においても学ぶべき点は多々あるものと考えられます。

農林水産政策研究所で取組んでいる震災対応プロジェクトでは、このような視点に立ち過去の復興事例や大区画圃場整備事業の実施地区に関する文献の分析等を行い、東日本大震災の被災地における農漁

業の担い手の確保、復興後の集落コミュニティの再生に向けた示唆を抽出しました。

具体的には、雲仙普賢岳の噴火、北海道南西沖地震（奥尻島）、阪神・淡路大震災、三宅島雄山の噴火、新潟県中越地震（旧山古志村等）、昭和三陸津波等を対象にした復興に関する研究成果等の文献を整理分析し、東日本大震災の復興に資する取組と課題を整理しました。

2 研究成果の概要

(1) 震災による人口減少、高齢化の進展

三宅島雄山の噴火被害を受け地域外への避難が行われた三宅島や、新潟県中越地震の被害を受け地域外への避難を余儀なくされた旧山古志村等で人口の大きな減少があったこと、三宅島と北海道南西沖地

第1表 過去の被災地における被災前後での人口、高齢化率の変化

災害名・発生年次	人 口	高齢化率
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	1995年 → 2005年 3,828人 → 2,439人 (▲36%)	1995年 → 2005年 24% → 37%
新潟県中越地震 2004年 (旧山古志村)	2004年 → 2009年 2,167人 → 1,406人 (▲35%) (1,579人 (▲27%))	2004年 → 2009年 37% → 42%
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	1990年 → 2000年 4,604人 → 3,921人 (▲15%)	1990年 → 2000年 16% → 24%
阪神・淡路大震災 1995年 (淡路島3市)	1995年 → 2005年 162,738人 → 151,391人 (▲7%)	1995年 → 2005年 22% → 27%

資料：国勢調査、住民基本台帳、新潟県長岡市山古志支所調べ。

注（1）高齢化率とは、全人口に占める65歳以上人口の割合である。

（2）三宅村の人口、高齢化率は国勢調査による。

（3）旧山古志村の人口、高齢化率は住民基本台帳による。ただし、〈 〉内は長岡市

（4）奥尻町及び淡路島3市のデータは国勢調査による。

第2表 過去の被災地における被災前後での農家数、漁業従事者数の変化

災害名・発生年次	農 家 数	漁業従事者数
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	2000年 → 2010年 124戸 → 45戸 (▲64%)	2000年 → 2008年 1,125人 → 528人 (▲53%)
雲仙普賢岳噴火 1990年 (島原市、深江町)	1989年 → 1995年 2,410戸 → 1,130戸 (▲53%)	—
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	—	1990年 → 2000年 418人 → 206人 (▲51%)

資料：農林業センサス、国勢調査、三宅島漁業協同組合調べ。

注（1）三宅村は販売農家数、島原市、深江町は総農家数で、いずれも農林業センサスによる。

（2）三宅村の漁業従事者数は漁業協同組合調べによる漁業協同組合会員数、奥尻町は国勢調査による漁業従事者数である。

震で被災した奥尻島では被災からの復興過程で十分な就業の場を確保できなかったことから、それ以前の過疎化・高齢化の進行に加え、若年層が流出し高齢化が大きく進展したことが確認されています。また、そのことが、被災前から困難のあった農業、漁業の担い手不足のさらなる深刻化をもたらしています（第1, 2表参照）。

（2）震災を契機とした農業の再編

他方で、雲仙普賢岳の噴火の被災地では、被災を契機に農家数が半減したものの、土石流で被災した地区を嵩上げし、その周辺地域も含めた基盤整備により大規模な畑作団地を形成し、農地の利用集積も合わせて実施することで、畑作農家の1戸当たり経営面積が0.8haから1.3haへと64%増加し、農業所得も46%増加しています。

また、中越地震で被害の大きかった166集落でも、営農体制の再編・強化に向けた支援が行われ、156集落（94%）で営農体制が整備され、うち29集落（19%）では法人組織が設立されており、共に、地域農業の担い手確保に向けた動きが進展しました。

なお、今回、分析対象とした過去の被災地には大規模な平野地域がなく、被災後に大区画圃場整備を実施した事例が見当たらなかったため、同事業の実施地域に関する文献を収集・分析しました。その結果、大規模な個別経営や組織的な取組がない地域でも、大区画圃場整備事業の実施により、農地の所有と利用の分離、大型機械の導入が行われるのを機に、集落営農組織、機械利用組合等を立ち上げることで、地域の将来の担い手を確保している事例を数多く把握することができました。

（3）集落コミュニティの再生

三宅島雄山の噴火災害や阪神・淡路大震災に関する文献の収集・分析によれば、地域コミュニティ単位での避難が行われなかったケースでは、多くの既存コミュニティが崩壊してしまったと報告されてい

ます。さらに、三宅島では、雄山の噴火が長期化し、都営住宅等への分散入居によって既存コミュニティが崩壊したことによって、地域コミュニティの再生が遅れ、人口減少に拍車をかけ、農業、漁業の担い手不足に結びついてしまったと考えられます。

これに対して、新潟県中越地震で被災した旧山古志村では、阪神・淡路大震災で問題となった被災高齢者の孤独死を教訓に、地域コミュニティ単位（集落単位）の避難生活や仮設住宅における地縁血縁に配慮した世帯配置により、避難先でも地域コミュニティを維持することができたため、帰村後、3～5割の世帯数の減少はあったものの、14集落すべてが既存コミュニティを維持する形で再建しており、そのことが地域全体の復興に向けた原動力となったことが明らかにされています。これらからは、既存のネットワークを保持・活用する形で地域コミュニティの再生を図った方が、より迅速な復興を実現するためには有効であることが示唆されます。

3 今後の研究課題

過去の被災地における調査研究では、農林水産業分野や農山漁村分野の専門家による調査研究の実績は少なく、農林漁業や農山漁村の復興、再生という観点からは必ずしも十分な調査研究が行われてきたとは言えない状況にあります。このため、今後、これらの専門家が過去の被災地における復興過程に関する実証的な調査を行うことが、広い範囲の農山漁村に大きな被害をもたらした東日本大震災の被災地の復興にとっても有効と考えられます。

研究成果の詳細につきましては、農林水産政策研究所のホームページで紹介しています。

<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/hukko/2011/bunseki.html>



雲仙普賢岳噴火からの復興により整備された畑作団地（平成23年12月7日撮影）