

「被災地における農漁業の再編と集落コミュニティの再生」

農林水産政策研究所

吉田 行郷

1. はじめに

我が国は世界有数の自然災害の多い国であり、これまでも地震や津波、火山の噴火、台風・豪雨により幾度にわたって災害が発生し、被災地の産業や人々の生活に大きな被害を及ぼしてきた。1990年以降に大きな被害をもたらしたものをみても、雲仙普賢岳の噴火（1990年発生、以下同じ）、北海道南西沖地震（1993年）、阪神・淡路大震災（1995年）、三宅島雄山の噴火（2000年）、新潟県中越地震（2004年）が挙げられる。そうした中で、2011年3月11日には、東日本大震災が発生し、多くの農漁村集落が被災した。

東日本大震災は、これら近年に起きた大災害と比べても、その被害規模は極めて大きく、その復興に向けた道のりは大変長くて険しいものになると予想されている。

他方で、過去の大災害の被災地では、人々が地域で話し合い、知恵を出しあいながら粘り強く立ち向かい、復興を遂げてきた。中には、復興を契機に地域農業の発展につなげた地域もみられる。こうした過去の復興に向けての取組は今回の東日本大震災からの復旧・復興においても参考となる点が多いものと考えられる。

したがって、本報告では、まず、東日本大震災で特に被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県について、県毎に異なる農漁業や農漁村集落の被災状況、これまでに行われた復興に向けた取組みを整理する。その上で、前出のような我が国における過去の大災害の被災地での復旧・復興の過程を分析した結果⁽¹⁾から、今後、東日本大震災からの復興に向けた取組みを進めていく上で参考になる点、留意しなくてはならない点等を明らかにする。

2. 東日本大震災の被害と過去の災害の被害の概要

東日本大震災は、1990年以降に発生したいずれの災害よりも、死者・不明者の数、被害総額共に群を抜いて大きい（第1表）。また、東日本大震災に次いで被害の大きかった阪神・淡路大震災は、都市部を中心にした災害であったが、東日本大震災は、都市部だけでなく、農漁村部での被害が大きく、農地、農業用施設、漁船、漁港等の被害額が大変大きいのが特徴である。

第1表 1990年以降に発生した主な災害の被災規模

	雲仙普賢岳 噴火	北海道南西沖 地震	阪神・淡路大震災	三宅島 雄山噴火	新潟県中越地震	東日本大震災	(参考) 明治三陸地震
	金額 (件数)	金額 (件数)	金額 (件数)	金額 (件数)	金額 (件数)	金額 (件数)	(件数)
死者・行方不明者(人)	(44)	(229)	(6,437)	0	(68)	(18,684)	(21,920)
被害総額(億円)	748	1,323	99,268	…	30,000	169,000	
住宅等	全・半壊(棟) … (795) 一部破損(棟) … (1,722)	78 (1,009) 40 (5,488)	58,000 (249,180) (390,506)	… (24) (267)	7,000 (35,985) (104,619)	104,000 (397,819) (734,250)	(19,697) 浸水 (2,248)
農業	農地 122 農畜産物 208 農業用施設等 67	21 13 99	… 0 348	… 27	156 532	4,600 142 5,328	
漁業	漁船(隻) … … 漁具・施設 121 港湾・漁港 …	80 (1,514) 47 283	0 (40) 48 199			1,822 (28,612) 1,335 8,230	

第2表 東日本大震災の被災状況

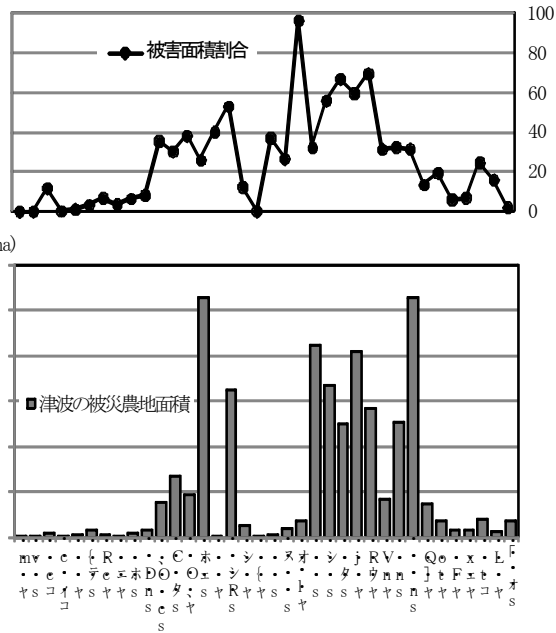
(単位：人、百ha、億円、%)

	岩手県	宮城県	福島県	その他	計
死者・ 行方不明者	5,876 (29.9)	10,921 (55.5)	1,817 (9.2)	1,070 (5.4)	19,684 (100.0)
津波の被災 農地面積	7 (3.4)	143 (66.8)	55 (25.4)	9 (4.4)	215 (100.0)
面積割合Ⅰ	(4.7)	(40.1)	(18.5)	(1.9)	(16.4)
面積割合Ⅱ	(0.5)	(10.5)	(3.6)	(0.2)	
農業関連 被害額	687 (7.2)	5,515 (58.2)	2,455 (25.9)	819 (8.6)	9,476 (100.0)
水産関連 被害額	3,973 (31.4)	6,680 (52.9)	824 (6.5)	1,160 (9.2)	12,637 (100.0)

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】」平成24年4月。
農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説) - 岩手・宮城・福島を中心に - 」平成24年6月。

注1. 津波の被災農地面積は「農業・農村の復興マスタープラン」の津波被災農地面積(復旧を必要とする農地)である。
2. 「面積割合Ⅰ」は太平洋沿岸地域の耕地面積に対する割合、「面積割合Ⅱ」は県の耕地面積に対する割合。

また、東日本大震災で相対的に被害が大きかった岩手県、宮城県、福島県の3県でも、それぞれ被災状況に差がある。リアス式海岸が続く三陸地域(岩手県、宮城県)では人的被害と水産被害が大きく、宮城県の平野部では人的被害と農地の被害が大きい。また、福島県では沿岸部の農地被害だけでなく、内陸部も含めた原発被害・風評被害がある(第2表、第1図)。



第1図 津波による被災農地面積と被害割合

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】」平成24年4月。

3. 県別にみた東日本大震災の被災と復旧・復興の状況

本報告では、岩手県の三陸地域、宮城県の仙台以南、福島県の沿岸部及び内陸部で行った現地調査(機関調査)を踏まえ、復旧・復興の現状と課題等を整理する。

(1) 岩手県三陸地域

三陸地域は、山地が海岸にせまり、ノコギリ歯状の湾形をしているため、V字型の湾頭に津波が来襲すると高波となる。その津波により行政の中核機能が失われた市町村とそうでない市町村で、復旧・復興に向けた取組みの進展状況に差がみられる。田野畑村、岩泉町では、役場が内陸部にあって津波で被災しなかったため、復興に向けて比較的早くから取組みが行われた。これに対して、陸前高田市、大槌町などでは、津波で役所も被災したため、行政機能が著しく低下してしまった。後者の地域では、未だ復旧への道程が見えないところも多い。

① 漁業の復旧・復興に向けた取組み

三陸地域では、多くの漁港が地震と津波により被災したが、漁港の地盤沈下の程度が漁業復興の速さに影響している。

田野畑村では、2012年8月現在、製氷貯水施設等の水産関連施設が既に復旧していたが、漁港の一部はまだ復旧工事中であった。他方で、津波の到達が遅かったこともあって、大

第3表 岩手県での漁業の再開状況(2013年3月現在)

(単位：経営体数、%)

	被災前の 漁業経営 体数	被害のあつ た漁業経営 体数 ①	漁業を再開 している経 営体数 ②	②/①
田野畑村	122	120	80	66.7
岩泉町	130	130	110	84.6
大船渡市	877	880	790	89.8
陸前高田市	489	490	450	91.8
(参考) 釜石市	827	830	580	69.9

資料：農林水産省「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」

注：被災前の漁業経営体数は漁業センサスによる2008年11月現在の値。

が、残り10隻が新規に導入されることとなり、うち6隻は2012年8月時点で既に配備済みであった。小型船は163隻の希望全ての導入が終了していた。大船渡市、陸前高田市でも、養殖が再開され、漁協所有の共同利用船が利用できる状況になっていることを2012年9月時点で確認した。

2013年3月時点での漁業経営体の漁業の再開状況をみると、4市町村中3市町で8割以上の漁業経営体が漁業を再開している(第3表)。一方で、地盤沈下による漁港の復旧の遅れ等により釜石市等では、漁業を再開している漁業経営体の割合が7割を下回っている。

② 農業の復旧・復興に向けた取組み

三陸地域では、地域によって農地の被災状況に違いがあり、その被害の大きさによって復旧の早さが異なっている。

岩泉町では、被災水田23haのうち10ha(43%)が2012年度までに復旧したが、平成24(2012)年産の水稲作付けは3haにとどまり、残りは転作牧草が作付けされた(田野畑村では、被災した水田は2haのみ)。

これに対して、大船渡市では、農地77haが被災し、2012年春の作付期までに復旧した農地面積は1haしかなく、2013年度までの復旧見込みも16ha(21%)にとどまっている(死亡した人や避難で他出した人も多く、調査時点で復旧事業受益者1,549人中、事業実施の確認が取れたのは5割弱)。また、陸前高田市では、農地383haが被災し、2012年春の作付期までに復旧した農地面積は12haしかなく、2013年度までの復旧見込みも131ha(34%)にとどまっている(調査時点で復旧事業受益者538人中、事業実施の確認が取れたのは5割強)。

大船渡市や陸前高田市では、数度の津波に揉まれて農地の表土や基盤土が喪失した上に、瓦礫・土砂が堆積してしまった農地も多く、地盤沈下により未だに海水が溜まっている農地もある。また、陸前高田市はりんごの産地でもあるが、高台のりんご園地に被災者の住宅を建設するなど、樹園地から宅地等への転用が進み、住宅等が樹園地に隣接するため防除ができなくなるといった問題も出てきている。

以上のような各市町村における被害状況及び復旧への取組みの早さの違いから、2013年3月時点で営農を再開している経営体の割合は、田野畑村、岩泉町に比べて、大船渡市、陸前高田市が低くなっている(第4表)。

型船については、沖で操業していた船だけでなく、停泊中の船も沖へ避難できたので、その多くが被災を免れた。また、被災した船の多かった磯漁船については、漁業者が希望する全218隻を確保することができ、操業が順次、再開されていた。

岩泉町では、2漁港中1漁港が復旧して水産加工施設も新たに転入してきている。しかし1港は地盤沈下が大きく、2012年8月時点で、復旧工事に着手された段階であった。大型船30隻中20隻は被災を免れた

第4表 岩手県での農業の再開状況(2013年3月現在)

(単位：経営体数、%)

	被災前の 農業経営 体数	津波被害の あった農業 経営体数 ①	うち農業を 再開してい る経営体数 ②	②/①
田野畑村	140	10	10	100.0
岩泉町	606	20	20	100.0
大船渡市	396	60	30	50.0
陸前高田市	812	190	90	47.4

資料：農林水産省「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」

注：被災前の農業経営体数は農林業センサスによる2010年2月現在の値。

他方で、復旧に向けた取組みが遅れている地域でも、農業の復旧・復興に向けた担い手確保、農地の利用集積に向けた動きが少しずつ出てきている。

陸前高田市広田地区では、完成間近の整備水田8haが津波で浸水した広田半島営農組合(組合員97人)において、組合員に対する水稻などの作業に関する希望調査が実施され、同営農組

合(オペレータ2~3人)に農地を集積する意向が確認されているほか、オープン直後の農産物加工施設が津波で流出したが、東日本大震災農業生産対策交付金事業による支援を受け再開している。

120haの水田のうち104haが被災した陸前高田市小友地区では、大区画圃場整備とともに新たな営農組織や農事組合法人の立ち上げに向けて、地域の農業者の話し合いが進められている。

また、大船渡市吉浜地区は、被災農地25haに対して、耕作放棄地増加を防ぐため、大区画化する方向で権利調整が進められている。

③ 湾頭の集落コミュニティの維持・再生

三陸地域で、津波によって住宅を被災した住民は、避難所への避難の後、仮設住宅で生活し、以前の住宅があったところに住宅を再建するか、高台に新たに用意された住宅地に移転することになる。

田野畑村では、集落毎に仮設住宅が設置され、集落コミュニティを維持する形で仮設住宅への入居が進められた。このため、被災地、移転先に関する合意も相対的に早く、集落コミュニティを維持する形での移転となる見通しで、2012年8月時点で、既存集落近くに住宅移転先が決定され、10月に工事が着工されている。

また、岩泉町では、仮設住宅が被災集落の近くのほか、内陸部の役場近くにも建てられ、被災者の希望を踏まえて入居が行われた。住宅移転先についても、内陸部に用地を確保し、2012年9月時点で建設が決定され、2013年2月に工事が着工されている。

これに対して、被災住民の移転先の確保が遅れている地域もある。大船渡市、陸前高田市では、それぞれ2011年10月、12月に市の復興計画が策定され、前者では地区毎の土地利用方針、後者では地区毎の復興計画イメージ図は示されているが、2012年9月時点で、内陸部の仮設住宅に入居した被災者の住宅移転先は、まだ確定できる段階には至っていない。

他方で、昭和三陸津波後の高台移転が維持された地域では、復興に向けた動きも速く、支援策を上手く活用した前向きな取組みがみられる。大船渡市吉浜地区は、被災農地25ha、漁船の流出・全損269隻であるが、死亡1人、全壊家屋は4戸にとどまり、復興に向けた動きも速く、前述のような農地の復旧整備について話し合いが進められている。陸前高田

市根岬集落も床下浸水をした家はあったが人的な被害はなく、2012年9月時点で、地盤沈下のため漁港の修復は遅れていたが、無事だった大型漁船による操業と支援を受けた養殖は既に再開されていた。

(2) 宮城県仙台平野

宮城県でも、三陸地域に位置する南三陸町、気仙沼市等では市町の中心部が被災し、復旧・復興に向けた取組みが遅れている（特に南三陸町は町役場が津波による深刻な被害を受けた）。

これに対して、仙台平野に立地する市町は、津波により水田地帯が広範囲にわたって甚大に被災したが、市役所、町役場は津波被害を受けなかったところが多い。このため、復旧・復興に向けた動きが、三陸地域よりは、早くから見られる。

① 農業の復旧・復興に向けた取組み

仙台平野では、各地区とも除塩作業が進められ、作業が終了した圃場は24年産から営農が再開され、2013年度から沿岸部の地盤沈下地帯を除いてかなりの地域で営農が再開される見込みとなっていた（仙台市以南の5市町で被災農地8,510haのうち6,694ha（79%）が2013年度までに復旧予定）。しかし地盤沈下地帯は復旧にさらに時間を要する見通しとなっている。

仙台市（仙台東部地区）では、農地の復旧を優先させつつ、併せて1ha区画を中心とする大区画圃場整備事業が計画された（25～28年度実施の計画）。避難による転居先不明者や被災者の相続による所有権者の増加により、事業実施の同意取り付けには多くの苦労が伴ったが、事業実施の同意を2013年4月時点で90.3%の地権者より得て、2013年度からの事業実施の目途がついたところである。事業実施予定地区は、さらに3地区に分かれるが、それぞれで被災前の圃場整備の状況が異なっている（未整備地、30a区画整備地、30a区画でパイプライン有の3タイプ）（第5表）。このため、地域毎に具体的な整備方法に対する農家の意向に差があったことが指摘されており⁽²⁾、この点も同意取り付けの難しさに結びついた面がある。

第5表 仙台東部地区の圃場整備状況

地区		高砂地区	七郷地区	六郷地区
被災前の整備状況	区画	30a	30a	未整備
	水路	パイプライン	コンクリート水路	土水路
復旧後の整備計画	区画	90a区画（畦畔除去）	90a区画（畦畔除去）	1ha区画
	水路	パイプライン	パイプライン	パイプライン

また、亘理町、山元町、名取市では、圃場整備計画の策定後に被災したが、今後も、計画に基づき、大区画圃場整備事業を実施する予定となっている。ただし、農地所有権者の死亡による相続で、相続所有権利者が大きく増加し、事業実施の同意取り付けには困難を伴ったが、亘理町、名取市では、2/3以上の同意を取り付け、2012年度内に事業実施の認可がおり、2013年秋には、事業実施の見込みとなっている。ただし、山元町は、町役場の職員が3割被災するなど、担当職員が不足する状況が続いたため、2013年4月より同意徴集に着手されたところ

第6表 宮城県での農業の再開状況(2013年3月現在)

(単位：経営体数、%)

	被災前の 農業経営 体数	津波被害の あった農業 経営体数 ①	うち農業を 再開してい る経営体数 ②	②/①
仙台市	3,110	840	470	56.0
石巻市	4,257	850	420	49.4
名取市	1,371	590	400	67.8
亶理町	1,315	850	590	69.4
(参考) 南三陸町	604	300	110	36.7

資料：農林水産省「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」

注：被災前の農業経営体数は農林業センサスによる2010年2月現在の値。

がみられる。

仙台平野の水田作農家は、被災前は個別経営が多く、組織的な取り組みは、あまり盛んではなかった。こうした中で東日本大震災が発生し、多くの農業機械が流出してしまい、現在、市町・農協の機械リース事業により新たに機械の導入が進められているが、個別経営での購入、償還の難しさから、関係者の間では、これを契機に集落営農組織（生産組織）の設立や農地流動化の進展が期待されている（仙台市では、既に農業機械リース事業を活用して10弱の集落営農組織が立ち上げられている）。

また、亶理町は、米だけでなく、イチゴの産地でもあり、被災前は、沿岸部の砂地の地域でイチゴ栽培を行う農家が隣町の山元町も含めて380戸あり、98haの栽培が行われていた。イチゴ農家は、自宅の周囲にイチゴ畑を点在する形で営農を行っていたが、そのほとんど（9割以上）が津波の被害を受けた。このような壊滅的な被害を受けたものの、生産者の生産再開に向けた取り組みと関係者の支援によって、平成24(2012)年産においては15haが営農を再開している。また、亶理町では、東日本大震災復興交付金等を活用して大規模なイチゴ団地を3ヶ所整備し、被災したイチゴ栽培農家に無償で貸し出すことを決定している。

② 平野部における集落コミュニティの維持・再生

仙台平野の被災地では、最も海に近い地帯が「災害危険区域」に指定され、復旧後も住宅が建築できない地域となる。このため、名取市、石巻市では、既に内陸地に集団移転する大規模用地を確保して、2012年10月時点で住宅建築が開始されており、26年度に集団移転する予定となっている（名取市では、高速道路近くの農地30haを転用し集団移転用の用地を確保していた）。しかし、他の調査対象地域では、2012年10月時点で、まだ移転先を決定できていなかった。

(3) 福島県

福島県では、沿岸部の津波による農地被害だけでなく、内陸部も含めた原発事故被害・風評被害が深刻であった。また、原発事故被害の大きな市町村では、住民の避難が続いており、住民の復帰、農業者の営農再開の見込みが立っていない地域も多い。

ろである。

こうした地盤沈下地帯における水田復旧の遅れ、基盤整備事業実施の同意取り付けの難しさ、市町村の体制の弱体化等もあり、調査対象市町における営農を再開している農家の割合は、高い市でも7割弱であり、5割を下回っている市町もある（第6表）。

こうした中で、以下のような復旧・復興に向けた取り組み

第7表 福島県での農業の再開状況(2013年3月現在)

(単位：経営体数、%)

	被災前の 農業経営 体数	津波被害の あった農業 経営体数 ①	うち農業を 再開してい る経営体数 ②	②/①
相馬市	1,285	430	130	30.2
(参考) 南相馬市	3,086	1,020	90	8.8
いわき市	5,319	290	220	75.9

資料：農林水産省「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」

注：被災前の農業経営体数は農林業センサスによる2010年2月現在の値。

農林水産政策研究所は、沿岸部の相馬市で行われている東京農業大学のフィールド調査に参加するとともに、風評被害に対して積極的に取り組んでいる内陸部の二本松市の事例について調査を実施した。

① 沿岸部における農業の復旧・復興に向けた取組み

福島県相馬市では、津波により、海岸部の集落は住居・人身に甚大な被害があり、農地の被害も深刻(表土が流出)であった。これに対して、やや内陸の集落では農地・農業機械は被災したものの、住居・人身の被害を免れた農家も多かった。後者の集落では農地の復旧が相対的に早く進み、営農が一部で再開されているが、前者の集落では今後の営農の主体さえ見いだせない状況となっている。このため、相馬市全体でも、2013年3月現在で、営農を再開している農家の割合は30%となっている(第7表)。

後者に属する相馬市 a 地区では、経営耕地 231ha のうち 205ha で経営が再開される見込みである(11%減)。しかし被災前後での農業経営意向の変化は、「規模拡大」が12%から10%へ、「現状維持」が52%から22%へそれぞれ低下する一方で、「規模縮小」が1%から10%へ、「止める」が0%から6%へ上昇している。また、農業機械の所有台数が大きく減少したが、機械更新を手控える農家も多い。このように、農地の復旧が図られつつあるものの、個々の農家の営農継続の意欲が減退しているため、市の指導で農業生産法人3組織をそれぞれ数戸で新設し、復旧農地を集積して、2013年には転作大豆を35ha作付する取り組みも出てきている。

② 内陸部における風評被害への対応

内陸部の二本松市 b 地区では、原発事故による風評被害への対応状況について調査を行った。同地区のNPO法人は、東日本大震災の発生前から、有機農業推進と道の駅(直売所併設)運営を経営の柱とし、特産品加工、耕作放棄地の再生、交流定住促進等を積極的に進めていた。

同法人は、東日本大震災による原発事故以降は、消費者の信頼確保を最重要課題の一つとして取り組むこととし、3台の放射能測定器を導入し、直売所で扱う有機農産物の放射線測定を会員に義務づけて測定を実施してきている。基準値(放射性セシウム100Bq/kg)の1/2を超える農産物は直売所では取り扱わない方針のもとで消費者の信頼を得て、直売所の売り上げが震災前の水準に回復しつつある状況である。今後、放射線測定結果を圃場単位にフィードバックし、土壌の汚染度合いとマッチングさせて、検出数値を低減させる圃場管理を大学や企業等と協力して実施中である。

4. 過去の被災地での復興過程からみた東日本大震災の被災地への示唆

農林水産政策研究所では、東日本大震災の被災地の復興に資するため、過去における被災からの復興事例や大区画圃場整備事業実施地域の文献サーベイと現地調査により、過去

に行われた取組みの特徴や効果を明らかにした。そこから、今後、東日本大震災の被災地で、農業、水産業を復興させていくために欠かせない①地域の農業、水産業の担い手の確保、②農業・漁業集落コミュニティの維持・再生に向けた取組みにおいて、応用できると思われる取組み、留意すべき事項を整理し、東日本大震災の被災地に対する示唆を抽出した。

なお、過去における復興事例としては、長崎県雲仙普賢岳の噴火、北海道南西沖地震（奥尻島）、阪神・淡路大震災、東京都三宅島雄山の噴火、新潟県中越地震（旧山古志村等）、昭和三陸津波等を取り上げた。

（１）被災後における人口の減少と高齢化の急速な進展への対応

① 人口減少・高齢化への対応

被災地の農山漁村では、それ以前の過疎化・高齢化の進行に加え、被災後に若年層が流出し高齢化が大きく進展したことを確認した（第8表）。三宅島雄山の噴火被害を受け島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が行われた旧山古志村等では人口の大きな減少がみられた。また、三宅島と北海道南西沖地震で被災した奥尻島では、避難が長期化したことや被災後に若年層の就業の場が十分に確保できなかったこと等から、若年層の流出を防げなかった。

そして、こうした人口減少、高齢化の進行により、農家数、漁業従事者数とも4～6割減少し、被災前から困難のあった農業、漁業の担い手不足がさらに深刻化した（第9表）。

第8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 3,831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、< >内は長岡市山古志支所が2005年に実施した意向調査の最終帰村見込み者数である。

4) 奥尻町及び淡路島3市のデータは国勢調査による。

第9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%)	1998年 → 2008年 111人 → 50人(▲55%)
雲仙普賢岳噴火 1990年 (島原市、旧深江町)	1985年 → 1995年 1,796戸 → 922戸(▲49%)	—
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	—	1988年 → 1998年 455人 → 274人(▲40%)

資料：農林業センサス、漁業センサス

注：農家数は、いずれも農林業センサスによる販売農家数である。

三宅島雄山の噴火災害では、火山ガスにより長らく耕作できない農地が存在しただけでなく、避難が長期化（4年5ヶ月）したことにより、農業者の高齢化、リタイアが進展してしまい、農地の復旧事業計画の下方修正、復旧事業終了後の引き受け手のいない農地の発生等があり、農業の復興が当初の計画通りには進まなかった。地震により2つの集落が水没し集落移転せざるを得なかった旧山古志村も、地震発生から帰村終了までに3年2ヶ月を要したこともあり、2009年の人口は1,406人（住民基本台帳による）と、震災後（2005年）に実施した意向調査の最終帰村見込み者数に達しておらず、高齢化率も4割を超えている。

これらからは、被災住民の帰村状況や事業継続意向をできるだけ正確に把握し、想定される人口減少や高齢化の進展を踏まえ、それに対する対応策も盛り込んだ復興計画を策定し、かつ計画実施に当たっては、担い手の確保状況の見通しに合わせて弾力的な対応を行っていくことの重要性が示唆される。

東日本大震災の被災地でも、被災後2年が経過しても、なお、農業、漁業を再開できていない農業者、漁業者が数多く存在する地域が各地にある。こうした復興が遅れている地域でも、人口減少と高齢化が大きく進展する可能性に留意して復興に取り組むことが重要である。

② 避難長期化への対応

避難が長期化した三宅島雄山の噴火災害では、帰島できない人達の理由として、避難生活が長期化したことに伴う①若年層の避難先での就職、②子供達の避難先での就学、③高齢者の医療面での懸念等が挙げられた。これら住民の帰島や島外から新たに若い人を呼び込むためには、①地場産業の創出等若い人が働ける就業の場の創出、②産科医や小児科医等の確保や教育施設の充実等安心して子供を育てられる環境の整備、③高齢者医療や高齢者福祉の充実等高齢者が安心して暮らせる環境の整備等が重要であることが指摘されている。

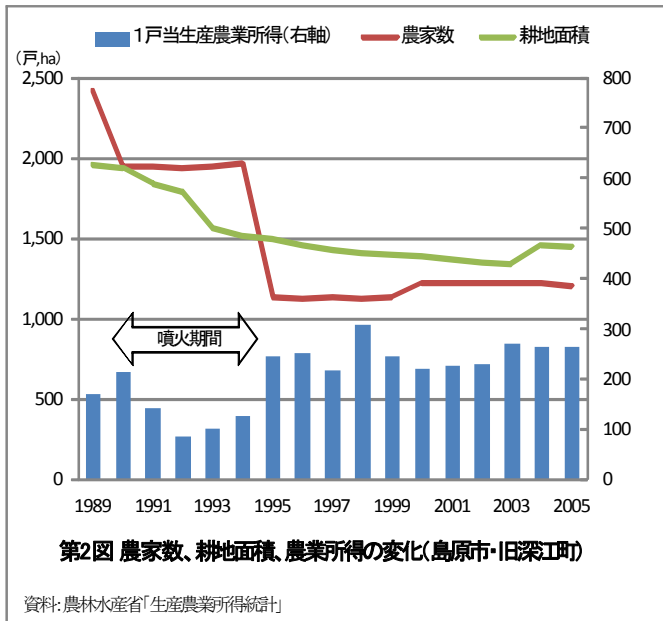
東日本大震災の被災地のうち、避難の長期化が予想される地域でも、こうした対応策が必要になってくるものと考えられる。

なお、三宅島では、近年、若年層が家業を継ぐために帰島したり、Iターンで島に住む動きがあり、その結果、2005年から2010年にかけて高齢化率の低下の動きが出てきており、今後の動向を注視していく必要がある。

（2）災害からの復興を契機とした農業の再編

① 担い手の特定と農地集積

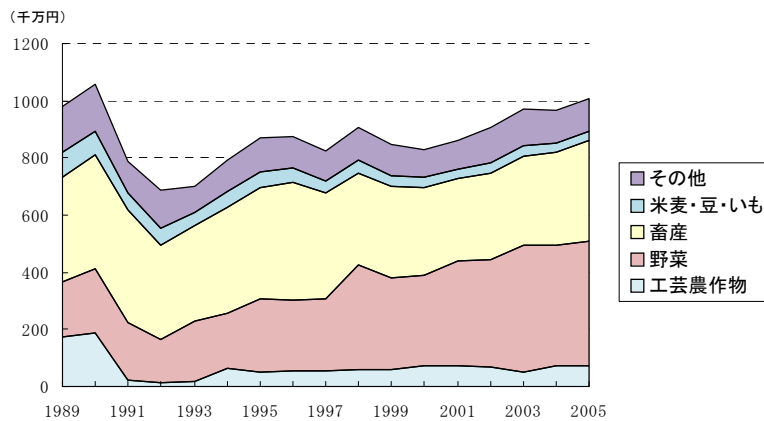
雲仙普賢岳の噴火災害からの復興では、復興前後で、農家数が半減してしまったものの（前出第9表）、土石流の上に嵩上げすることで、大規模な畑作団地を形成し、農地の利用集積を合わせて実施できた。そのため、農地面積は農家数ほど減少せず、営農を継続した農家の1戸当たり経営面積が64%増加することとなった（0.81ha→1.33ha）（第2図）。また、こうした整備に加えて、島原市、旧深江町では、避難期間中の技術研修やハウス建設等への支援も行われ、たばこ作から野菜作、施設園芸への転換も進められた（第3図）。こうした取組の結果として、1戸当たりの農業所得が46%増加（169万円→246万円）し



たことが報告されている。このことは、東日本大震災の被災地でも、農地が復旧・再整備される前に、地域農業の担い手を特定し、その担い手に農地の利用集積を図っていくことに合意できれば、農業構造を大きく変化させ、単なる復旧にとどまらず、復興と呼べるような農業の再生を実現できる可能性があることを示唆している。

② 組織的な営農体制の構築

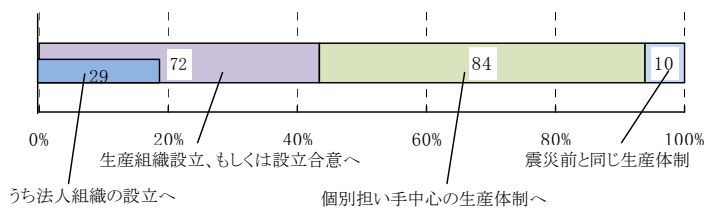
また、新潟県中越地震からの復興では、被害が大きかった166集落で、



営農体制の再編・強化に向けた支援が重点的に実施された。その結果、復興時期が水田・畑作経営所得安定対策の導入時期と重なったこともあるが、72の集落で生産組織の設立又は設立の合意が形成され、うち29集落では法人組織が設立されている(第4図)。このほか84集落でも個別担い手を中心とした生産体制が確立されており、合わせて94%の集落で営農体制が整ったことが報告されている。

第4図 中越大地震で被害の大きかった集落における震災後の営農体制

資料: 新潟県普及調査課調査結果より作成



東日本大震災の被災地でも、こうした生産体制の再編が必要な地域は多

いと考えられ、個別農家だけでは復興後の農地の引き受け手を十分に確保できる見込みが立たない地域では、集落営農組織や生産組織等の組織的な対応が求められると考えられる。

特に、谷間等に立地するため平地が少なく、離農する農業者の農地の引き受け手の確保に困難を伴う地域では、近年、各地で見られるNPO法人等による人材の確保・育成のための研修システム等の構築の動き⁽³⁾や、営農環境の厳しい広島県の中山間地域等で見られる、全戸共同型の集落営農組織だけでなく、地域外の大規模個別経営や参入企業を地域

第10表 三宅島「げんき農場」、旧山古志村「いきがい健康農園」等の概要

施設名	立地および開設日	目的	栽培作物	面積	雇用者数
三宅島 「げんき農場」、 「ゆめ農園」	東京都八王子市 (平13年5月開設) 東京都江東区 (平14年2月開設)	前者:島特産物の栽培と 種苗の確保 後者:島特産の観葉植物 等の島内緑化用の苗木 生産	前者:赤芽イモ、 明日葉等 後者:観葉植 物、樹木苗等	前者: 30,000㎡ 後者: 25,000㎡	両農場 合計で 295人
旧山古志村 「いきがい健康農 園」	新潟県長岡市 (平17年5月)	仮設住宅で生活する期 間の営農意欲や体力の 維持	野菜類	40,000㎡ (333区 画)	168人 (2006 年)

資料:東京都「三宅島噴火災害の被災者に対してとった支援措置一覧」(平成16年3月1日)、内田雄造等「震災前後の山古志地区の営農の状況と仮設住宅での農作業の実態」(東洋大学・福祉社会開発研究、2号,2009年3月発行)等から筆者が整理。

の農地の引き受け手である「集落法人」として位置付けて育成する動き⁽⁴⁾も参考になると考えられる。

③ 避難中の営農意欲の維持

農業者のコミュニティの維持のための取組みも、避難中の農業者の営農意欲を維持し、将来、できるだけ営農を継続してもらおう観点からは参考になる取組みと考えられる(第10表)。三宅島雄山噴火の被災農業者のために、国の緊急地域雇用特別基金事業を活用して東京都八王子市に開設された「三宅島げんき農場」や、旧山古志村で避難農業者のために仮設住宅に隣接される土地に開設された「いきがい健康農園」等があり、避難中の農業者の営農意欲の維持に寄与したと評価されている。

(3) 大区画圃場整備事業の実施を契機とした担い手の確保

過去の被災地はいずれも大規模な平野地域がなく、復興に当たって大区画圃場整備事業が実施された事例がないため、同事業が実施された30事例について文献サーベイを行った。その結果、これまでに大区画圃場整備事業が実施された地区では、農業者の高齢化が進展する中で、同事業の実施を機に、集落営農組織、受託組織、機械利用組合組織等を立ちあげることで、農地の引き受け手を確保している事例が多数見られた。

現在、東日本大震災の被災地においても、幾つかの地域で、大区画圃場整備事業実施に向けた農業者の合意形成が進められている。大規模な平野地域であっても、営農継続意欲のある農業者が個別に営農を続けるという前提では、地域農業の将来の担い手が十分には確保できない地域においては、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、農業の共同化が図られることが期待されている。特に、農業機械や施設が被災し、農業者が個別に経営再建をすることが難しい地域では、集落営農組織等の設立が、そうした農業者の営農継続の受け皿となる可能性がある。

また、東日本大震災の被災地には、これまで農業者による共同での取組が全くなかったような地域がある。共同化を実施する場合には、いきなり集落営農組織を立ち上げるのではなく、大規模圃場での農作業の引き受け手として、まずは受託組織や機械利用組合を立ち上げるだけでも、将来の地域農業の担い手確保にとって有効と考えられる。

(4) 災害からの復興を契機とした漁業の再編

① 漁業者の操業再開への支援と新たな担い手確保

噴火被害のあった三宅島及び北海道南西沖地震で被災した奥尻島では、依然として、漁獲量が被災前の水準を大きく下回っている（被災前と比べて、三宅島で6割、奥尻島で3割の減少）。災害からの復旧後、漁場が回復しない時期が続いているだけでなく、漁業従事者の減少と高齢化が、こうした漁獲量が回復しない大きな要因となっていることが明らかになった。

三宅島では、大型の漁船は、全船が島から避難して難を逃れたが、小型船は島内の港に係留された状態で全島避難となったため、その後の火山ガスや台風による被害で、約60隻が廃船となった。島外避難が長期化したことに加え、こうした漁船の被害が漁業従事者の減少に拍車をかけていると考えられる（第11表）。特に、同島では、義援金が長期化した避難民の生活支援に専ら使われた（避難の長期化が当初は想定されていなかったこともあり他の被災地に比べて義援金の総額が少なかったこと、避難の長期化で生活支援が最重要課題であったこと等による）。そのため、漁船の建造・改修に対する支援に使えなかったため、漁船の新たな建造・改修については利子補給による支援にとどまり、多くの小規模な漁業者が廃業に追い込まれている（避難できた大型船については12隻から11隻に減少するにとどまっている）。

一方、奥尻島では、591隻の漁船が被災したが、公的な資金を補う形で義援金等に基づく復興基金が「共同利用漁船建造費及び利子補給事業」等に使われ、漁船の建造・購入に対する手厚い支援が行われたため、343隻の漁船が建造・購入された。このため、奥尻島では、漁船に対する被害が三宅島より大きく、漁業者も26人が死亡（三宅島は死亡者なし）したにもかかわらず、三宅島より漁船、漁業従事者の減少率が小さくなっている（ただし、漁業従事者の高齢化率の上昇ポイントは高い）。

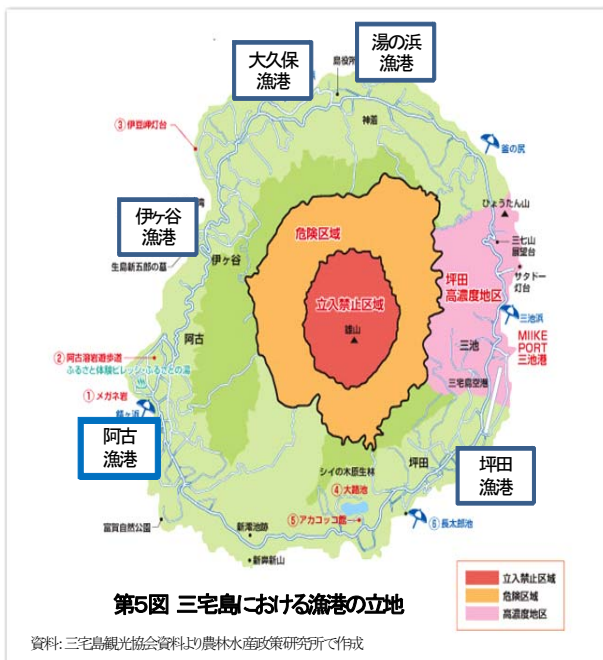
これらからは、漁船を失った漁業者が自力で復旧することの難しさが示唆される。そして、できるだけ操業再開を諦める漁業者を減らすという観点からは、奥尻島の復興で試みられたような共同利用漁船の導入、中古船の購入に対する助成を行うことの有効性が示されている。実際に東日本大震災の被災地でも、共同利用船の積極的な導入が行われている。

被災地では、漁業の再開を断念する漁業者の増加や高齢化の進展により、今後、漁業者の大幅な減少が見込まれる。漁業分野でも、農業分野と同様に、被災からの復旧事業の実施に併せて、できるだけ漁業者が操業を継続できるようにすることが必要であるが、加え

第11表 過去の被災地における被災漁船数等と漁業従事者数の変化

災害名・発生年次	漁船数の変化、被害漁船数等	漁業従事者数、漁業従事者の高齢化率の変化
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	1998年 → 2008年 83隻 → 49隻(▲41%) (噴火後火山ガス、台風で約60隻廃船)	1998年 → 2008年 111人 → 50人(▲55%) 30% → 36% (高齢化率の変化)
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	1988年 → 1998年 628隻 → 412隻(▲34%) (津波で591隻被災、その後343隻を建造・購入)	1988年 → 1998年 455人 → 274人(▲40%) 25% → 35% (高齢化率の変化)

資料:漁業センサス、三宅村、奥尻町等からの聞き取り結果



て、新たな担い手確保に向けた対策もより一層推進していくが必要になると考えられる。

その際、三宅島で実施されているような短期と長期の研修を組み合わせた新たな漁業の担い手確保対策（既に式根島や小笠原諸島では実施されている）も参考になると思われる。

② 漁港機能の集約・再編

また、東日本大震災の被災地の中には、漁港機能の集約・再編も今後の課題となる地域が出てくる可能性がある。三宅島では、漁業協同組合の経営を大きく圧迫することが予想されたこともあり、漁港が有する荷さばき、冷蔵、給油等の機能

を5つの漁港から1港（阿古漁港）に集約した（第5図）。他の4港は、災害で道路が分断された時に備えて整備・維持され、小型の漁船による操業も行われている。

こうした漁港機能の集約・再編の仕方は、廃港を伴わず関係者の合意を得やすい現実的なものであり、東日本大震災の被災地でも、今後、減少する漁船、漁業者への対応として、漁港機能の集約・再編を検討する際には、参考になる点も多いと思われる。

なお、三宅島では、前述のとおり、2000年の噴火で、大型漁船は避難ができたため、ほとんど被害を受けず、漁船とともに避難した漁業者は、被災後、下田港（静岡県伊豆半島）、大島、式根島を係留地として近隣漁協の協力を得ながら、帰島するまで三宅島近海で操業を続けた。奥尻島でも、津波の到来時に沖に出ていて無事だった漁船を、被災からの復旧が早かった島内の松江漁港に係留させ、魚の獲れた場所によって、松江漁港か対岸の大成町の漁港に水揚げする体制が取られていた。こうした取組を参考に、被災後の復旧の早い漁港と遅い漁港で、燃料補給や水揚げの面で助け合いを行っていくことが復興に向けて有効であり、東日本大震災の被災地でも、既にそうした動きが出ている。

（5）地域コミュニティの再生、新たなコミュニティの形成

① 仮設住宅等避難先でコミュニティの再生

文献サーベイによれば、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る。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壊れてしまったため、避難先での島民間のコミュニティの再生が遅れ、そのことが帰島人口の減少に拍車をかけ、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る。

これに対して、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る。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（避難が長期化した集落もあって、帰村後、3～5割の世帯数の減少はあったものの）、14集落全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る。

なお、都営住宅等への分散入居となった三宅島雄山の噴火災害のケースでも、避難中、三宅島からの避難民による団地自治会の集合体から出発した「三宅島島民連絡会」の形成等地域コミュニティの再生に向けた取り組みが行われており、帰島後は、それまで住んでいたところに落ち着いた人も多かったため、時間はかかったものの既存の地域コミュニティが再生されつつある。近年、三宅島では、Uターン、Iターンしてくる若年層が増加しており、15歳未満の人口も増加し、出生率も回復してきている。さらに、3園校ずつあった保育園、小中学校が統合されて1園校ずつになった影響が園児や生徒、それらの保護者の間で出始めている

これに対して、奥尻島では、漁村集落内の一部住民が高台移転したため、既存の地域コミュニティは分裂したが、高台移転した先で先住の住民と混住化し、新たな都市的生活様式のコミュニティが形成されつつある。

東日本大震災の被災地でも、集団移転先の住宅用地の確保が困難なため仮設住宅での生活が長期化する地域、立地の関係で既存の地域コミュニティをそのまま維持する形で仮設住宅への入居が難しかった地域、放射能の影響等で避難先での生活が長期化する可能性が高い地域等では、三宅島からの避難民による「三宅島島民連絡会」形成の動きが参考になると思われる。

② 外部人材の活用

新潟県中越地震の被災集落（旧山古志村）では、集落毎に復興計画を策定して、集落コミュニティの再生を図ったが、その作成に当たっては、村役場の職員や県の復興基金を活用して配置された地域復興支援員が大きな役割を果たした。こうした人的支援のシステムや取組は、今後、東日本大震災の被災地で地域外の人材を活用して地域コミュニティを再生させようとするケースにおいて参考になるものと考えられる。

実際に、旧山古志村では、復興に当たって被害の大きかった3集落の統合が提案されたが、関係住民による話し合いの結果、統合は見送られたものの、近年、地域復興支援員の働きもあり、こうした話し合いが、2集落でのお祭りの合同開催に結びついている。このことから、こうした外部人材の配置は、復興に向けた取組みにおいてだけでなく、その後の地域活性化の取組みにおいても有効なことを示しているといえる。

東日本大震災の被災地でも、地域復興支援員のような地域外の人材を地方自治体が雇用し被災地に配置することは効果的と思われ、既に、新潟県中越地震で活躍した地域復興支援員2人が、その経験を買われて、東日本大震災の被災地に異動している。新潟県中越地震の関係者からは、こうした支援員に求められる活動のスタイルに合わせて、機動性を確保できる雇用形態を取り、雇用時の確かな研修を行う必要性が指摘されている。

(6) 津波の被害を受けた集落の再立地、移転

① 高台移転の実施例

東日本大震災の被災地における大きな課題として、津波の被害を受けた農漁村集落をどこで再生させるかという問題がある。

1933年に起きた昭和三陸津波では、集落の立地特性を鑑みて内務省が作成した復興計画（都市的集落は現地復興、漁業集落は高台移転）をもとに復興が行われた。これにより、136集落のうち107集落で高台移転（移転しなかった集落は29）が行われたが、移転適地が少ないため、集落がまとまった上での集団移転は39集落にとどまり、68集落では分散移転となってしまった。これらの高台に移転した住居の多くが、今回の東日本大震災でも被災しなかったことが明らかになっており、高台移転の安全性が示される結果となった。

なお、三陸海岸では、死者が1千8百人出た1933年の昭和三陸津波だけでなく、1896年の明治三陸津波で2万8千8百人の死者が出ている（第1表）。三陸海岸では、今回のような津波が、115年に3回あったこと（いずれの津波も波高20メートル以上を計測している。これにチリ地震津波も含めれば115年に4回の出来事）から、高台移転が重要な対応であることが分かる。

また、北海道南西沖地震で被災した奥尻島では、被災地の住民によって立ちあげられた組織が、北海道庁が示した居住地の移転に関する選択肢（全戸高台移転と一部高台移転の2案）について、住民の意向調査を行い、その結果を踏まえて町が復興計画を策定している。このような経緯から、高台に住みたい住民（津波の被害の大きかった集落や若年層に多い）は高台に住み、低地に住み続けたい住民（津波の被害が比較的軽微な集落や漁業者に多い）は低地に住むという住民の意向を尊重した整備計画が策定される結果となり、実際にそのような整備計画に沿って分散移転が行われている（第12表）。

なお、奥尻島での分散移転においては、低地に住むことになった住民の宅地を安全性を高めるため盛り土で嵩上げしただけでなく、緊急時に、低地に住む住民が高台へ逃げるための避難路が島内42ヶ所に設置された。また、高台に住むことになった住民の宅地についても30メートル程度の高さで港に近いところで用地を確保できたため、今もなお、高台に住み続けて港に通う漁業者が多い。

② 高台移転の維持方策の必要性

住民の安全確保の観点からは高台移転が基本となるべきである。しかし、三陸地域における高台移転に関する文献サーベイでは、明治三陸津波後に高台移転した住民が低地に復

第12表 奥尻町青苗地区の整備計画

地区		事業		(単位:区画、軒)		
				区画数	道営住宅	町営住宅
高台	望洋台団地	防災集団移転促進事業	-	28	-	-
	高台A団地		まちづくり集落整備事業	39	26	8
	高台B団地	災害公営住宅建設事業		56	56	-
	高台C団地	漁業集落環境整備事業		40	-	-
下町	市街地			180	-	-

資料:北海道企画振興部南西沖地震災害対策室(1995)図5-1-6、南・大柳(1998)。

帰したり、低地に新たな住民が居住して、昭和三陸津波で被災したことが明らかになっている。農林水産政策研究所が2011年度に岩手県3市町村で実施した現地調査でも、昭和三陸津波後に高台に移

転した後、高台での生活の不便さ、戦後引き揚げや分家等の理由で、徐々に低地での住宅建築が進んでしまい、今回被災した集落が多かったことが明らかになっている。他方で、移転跡地を防潮林や公園等に変更し、こうした復帰を防いだ地域もあった(奥尻島でも、津波被害が大きかった地区は、防災集団移転促進事業の対象地として非住家地区に指定され、緑地公園として再整備されている)。こうしたことから、高台移転を進めるに当たっては、防災集団移転促進事業を活用して低地を非住家地区にしたり、同事業を活用できない場合でも、高台居住を長く維持するための方策を併せて実施する必要がある。

③ 集落移転のパターンと考えられるメリット、デメリット

過去の被災地において見られた典型的なパターンは、以下の3つであり、それぞれのパターンで考えられるメリット、デメリットを整理したのが第13表である。

集落移転に当たって、どのパターンを選択するにしても、そのメリット、デメリット、留意点を踏まえて、移転を進めていく必要がある。

- i) 集落内の住民が全て高台に集団移転しそれを維持(長らく維持できた例としては、昭和和三陸津波における岩手県大船渡市吉浜地区の例)
- ii) 住民の意向を尊重し、高台に住みたい人は高台に住み、元の低地に住みたい人は低地に住む分散移転(最近の例としては、北海道南西沖地震における北海道奥尻島の例)

第13表 過去の被災地における集落移転の状況と移転方法のメリット、デメリット

移転方法	過去の被災地における事例	メリット	デメリット
集落内の住民が全て高台に集団移転しそれを維持	昭和和三陸津波(岩手県大船渡市吉浜地区)	住民の安全性の確保の面で最も確実。また、地域コミュニティの一体性を維持することも可能。低地に居住者がいないので、低地に住むことの危険性を伝承できれば、高台居住を維持することが可能。	多額の移転費用がかかるため手厚い支援が必要。また、地域によっては、高台で広い土地を確保することが難しい。高台で土地を確保できても漁港との距離が遠くなる場合には漁業者にとって漁業活動に支障が出る可能性。
住民の意向を尊重し、高台に住みたい人は高台移転、元の低地に住みたい人は低地に住む分散移転	北海道南西沖地震(北海道奥尻町)	住民の全ての意向を反映したものとになるので比較的不満が生まれにくい。漁業者にとって漁業活動に支障をきたさない。集団移転に比べれば移転費用がかからず、高台での用地確保も容易。	高台に住む住民と低地に住む住民とでコミュニティが割れてしまう。また、低地では、ある程度盛り土等を行うにしても、高台のように住民の安全性を確保することが難しい。高台移転する者としていない者との支援の厚さに差が出る場合には、その点で軋轢が生まれる可能性。
高台に移転せず低地に住み続け、避難訓練を徹底	昭和和三陸津波(岩手県釜石市佐須地区)	小さなコミュニティで結束力が強く、堤防等に頼らず、避難訓練を徹底することで緊張感を維持できれば、住民の安全性を確保可能。あえて被災前と同じ低地に住み集落を復元することで、集落コミュニティの結束力を高める効果が期待できる。また、減災や避難路の確保のための整備は必要であるが、高台移転に比べれば費用がかからない。	コミュニティ規模が大きく人間関係が希薄である集落では、左記のような結束力を期待することは難しい。また、コミュニティの結束力が強い小集落でも、長い年月の経過で、避難訓練が形骸化していくおそれ。

資料:農林水産政策研究所で文献レビューの結果を整理。

iii) 高台に移転せずに低地に住み続ける（堤防に依存せず避難訓練を徹底することで人的被害を防いだ例としては、昭和三陸津波における岩手県釜石市佐須地区の例）

なお、集落内の住民が全て高台移転する集団移転を行う場合には、低地に住むことの危険性を後世に上手く伝承しつつ、時間が経過しても低地への移住が進まないよう、その防止策を併せて実施する必要がある。また、住民の意向を尊重し、高台に住みたい人は高台移転、元の低地に住みたい人は低地に住む分散移転を行う場合には、時間の経過とともに、低地に住む人が増加する可能性が高いので、その安全の確保対策の継続的な見直し・強化が必要になってくることに留意が必要である。また、高台に移転せずに低地に住み続け、避難訓練を徹底するという選択をするためには、再度の大津波が発生した際に大きな被害がでる可能性があることに留意し、避難訓練が形骸化しないよう関係者が危機意識を今後とも長く共有できる見通しがあることが前提になると考えられる。

（ちなみに、今回の東日本大震災で、①は行方不明者1人、③は死者、行方不明者なしであった。）

（7）機動的な支援のための資金の有効性

被災地における復興後の農業の担い手確保や担い手の円滑な営農再開には、国費による助成に加えて、県費、義援金等から構成された復興基金を使った支援も寄与している。雲仙普賢岳噴火の被災地では、県費、義援金を基にした1千億円規模の復興基金が生まれ、営農継続希望者への営農再開までの代替農地の無料貸付、ハウス等の新設・移設費用に対する助成、作物転換のための技術訓練等が行われた。また、新潟県中越地震の被災地でも、県費、復興宝くじの収益金等を財源とした3千億円規模の復興基金が生まれ、農林水産業（鯉の養殖等を含む）の事業再開支援が行われたほか、後述するように同基金を活用して配置された51人の地域復興支援員が、集落毎の復興計画の策定に大きく貢献している。

過去の被災地における現地調査でも、復興基金を積み、地元の判断でそれを運用できた被災地のいずれもが、国や道県の支援策では対応できない部分が必ず発生するので、復興基金の機動性を高く評価している。東日本大震災の被災地でも東日本大震災復興交付金が、そのような機動性を発揮することが期待されている。

6. おわりに

（1）東日本大震災の被災地の復興に向けた課題と過去の被災地からの示唆

以上のように、本報告では、東日本大震災における農漁業や農漁村集落の被災状況を把握するとともに、我が国における過去の大災害の被災地での復旧・復興の過程を分析した結果から、東日本大震災からの復興に向けた取組みを行う上での示唆、留意点を抽出整理した。

東日本大震災の被災地では、復旧に時間のかかる農地の制約を受ける農業においても、数は少ないものの、既に、農業の復旧・復興に向けて、大区画圃場整備事業の実施や新たな担い手組織の立ち上げに向けた先進的な動きがみられ、今後、こうした動きをいかに拡大できるかが大きな課題となっている。

一方、漁業の復旧・復興は、農業より早くから取り組まれている。加えて、共同利用船の導入が、各地で積極的に行われたこともあって、地盤沈下等により漁港の復旧が遅れて

いる地域以外では、比較的早い時期からの漁業再開を実現しているが、漁業の後継者確保問題には手が付けられていない地域が多い。

また、居住区が津波で被災しなかった地域、集落コミュニティを維持する形で避難できた地域では、復興にむけた取組みに関する合意形成が早い傾向が見られた。他方で、避難が長期化しそうな地域、仮設住宅等でコミュニティが崩れてしまった地域では、地域コミュニティの維持・再生に向けた取組みが重要な課題となっている。

こうした東日本大震災の被災地における復興に向けた取組みにおいて、過去の大災害の被災地での復旧・復興の過程を分析した結果から、示唆される点、留意点を、要約・整理すれば、以下のとおりである。

① 人口減少と高齢化への対応

地域外への避難が行われ、それが長期化した三宅島や旧山古志村、復興過程で十分な就業の場を確保できなかった奥尻島では、人口減少や高齢化が加速していた。こうしたケースでは、人口減少や高齢化の進展の動向をできるだけ正確に把握し、（被災前と同じ状態に戻すという発想ではなく）想定される人口減少や高齢化の進展を踏まえ、それに対する対応策も盛り込んだ復興計画を策定することが重要であり、計画実施に当たっては、担い手の確保状況の見通しに合わせて弾力的な対応を行っていくことの重要性が示唆された。

② 震災を契機とした農業の再編

- i) 農・漁業の復興については、三宅島や奥尻島のように、農・漁業者の減少が耕作放棄地の増加や漁獲量の減少に結びついている例がある。一方で、雲仙普賢岳噴火の被災地のように、被災後の担い手を特定し、新たな地域営農の体制の構築について関係者で合意できれば、営農体制の再編・強化によって地域農業を再生できる可能性が示された。
- ii) 大区画圃場整備事業の実施地域に関する文献サーベイから、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、機械利用組合等を設立することで、地域の将来の担い手を確保している事例が数多く把握できた。このことから、平野部でありながら農業者の減少、高齢化により水田作の担い手が十分に確保できる見通しが立たない地域においては、大区画圃場整備事業の実施を契機とした集落営農組織等の立ち上げも有効な手法であることが示唆された。

③ 震災を契機とした漁業の再編

- i) 漁業の担い手確保については、漁船を失った漁業者の自力での再建の難しさが明らかになっており、漁業の担い手をできるだけ減らさないためには、奥尻島で行われたような共同利用漁船の導入、中古船の購入に対する助成が効果を発揮すると考えられ、東日本大震災の被災地でも、そうした取組みが行われている。ただし、三宅島や奥尻島の漁業の現状を踏まえれば、漁港・漁船の復興に合わせて、復興後の漁業者の減少、高齢化を見据えて後継者確保対策を同時に推進することが効果的である。こうした取組みとしては、三宅島等で行われている研修制度が参考になると思われる。
- ii) 東日本大震災の被災漁港では、再開を目指す漁業者、漁船の復旧状況によっては、漁

港機能の集約・再編の検討が必要となる地域が出てくる可能性がある。そうした地域では、三宅島で行われた漁港機能の集約方法や合意に向けた取組経緯が参考になるものと思われる。

④ 地域コミュニティの再生、新たなコミュニティの形成

- i) 農漁村集落コミュニティについては、地域外への避難が長期化した三宅島、被災後の高台への移転が部分的なものとなった奥尻島では、既存の地域コミュニティが崩れ、地域コミュニティの再生の遅れが、人口減少や高齢化に拍車をかけ、農業、漁業の担い手不足にも結びついてきた。これに対して、14集落全てが既存コミュニティを維持する形で再建された旧山古志村の復興からは、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た。
- ii) 東日本大震災の被災地で、仮設住宅用の用地の確保や立地の関係、放射能の影響等で、既存の地域コミュニティをそのまま維持することが難しかった地域や避難先での居住が長期化する可能性が高い地域では、三宅島からの避難民による「三宅島島民連絡会」形成の動きが参考になるとと思われる。
- iii) 新潟県中越地震の被災地において、地域復興支援員が、地域住民だけでは発想し得なかった復興計画・復興に向けた取組について合意形成をサポートする効果があり、閉鎖的になりがちな既存コミュニティを外に開かれたものにする効果もみられた。このことは、東日本大震災の被災地でも、地域外の支援者を復興に向けた活動で取り込めれば、地域外と結びついた新たな取組が行いやすくなり、復興への取組だけでなく、その後の平常時の地域活性化に向けた取組でも効果があることが示唆された。

⑤ 津波を受けた集落の再立地、移転

被災した集落コミュニティの再生の場所については、昭和三陸津波では、津波で被災した集落の多くが高台移転し、全体の3割が集落全体での集団移転を実施している。これら高台に移転した住居の多くは、東日本大震災における津波では被災していないが、他方で、昭和三陸津波の被害から年数を経ていることもあり、高台の生活の不便さ等から被災した旧集落へ復帰し、再び今回被災したケースも少なくない。そのような中、岩手県大船渡市吉浜地区等では、今回の震災まで、低地への移住を防ぎ、集団移転の状況を維持してきており、他の地域では、移転跡地を防潮林や公園等に変更し、こうした復帰を防いでいる例も見られた。岩手県三陸地域において高台移転を進めるに当たっては、こうした過去の成功事例を参考にしつつ、高台移転をした後にそれを維持する方策についても併せて講じていく必要がある。

⑥ 機動的な支援のための資金の有効性

復興基金を積み、地元の判断でそれを運用できた過去の被災地のいずれもが、国や道県の支援策を評価しつつも、それらでは対応できない部分が必ず発生するため、その機動性を高く評価していた。東日本大震災の被災地でも東日本大震災復興交付金の果たす役割が今後も重要なことを示している。

(2) 今後の研究課題

2012年度においては、調査への協力が可能な市町村、県の機関を中心に協力を得て、一部ではあるが被災者への直接の聞き取りも含めて、東日本大震災の被災地での調査を実施できた。他方で、被災が深刻な地域では、復興に向けた活動が最優先されるため、まだ、農業者、漁業者、関係者に直接聞き取りを行える状況にないところも多かった。

2013年度以降においては、こうした2012年度における研究の進捗状況も踏まえ、復興に向けた取組みが遅れている地域も含めて、定点観測的な手法を用いてJA、漁協、関連団体、企業への調査を中心に行いながら、無理のない範囲で、農業、漁業を再開できた農業者、漁業者への調査も併せて実施する。

なお、研究を実施するに当たっては、初年度である2012年度の調査結果もふまえ、被災地において講じられた対策の効果や残されている課題を整理・分析することで、復興に向けた取組みが遅れている地域、十分な対応ができていない地域に対して、どのような支援が必要か明らかにする。

また、農業分野における平野部での大規模な被災、放射能被害は我が国にとって初めての経験である。過去における取組み方のノウハウや研究の蓄積もないため、今後、試行錯誤しながら復興に向けて取り組んでいく必要があるが、その試行錯誤についてしっかり記録し、後世に伝えていくことも重要な課題として取り組むこととしたい。

【注】

(1) 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～」を参照。

概要版：<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/zirei1.pdf>

本体：<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/zirei.pdf>

(2) 小賀坂行也・安江紘幸(2012)「震災からの営農再開に対する農業者の意向と支援ニーズの把握—宮城県仙台東部地域を事例にして—」(2012年度日本農業経済学会論文集、pp.199～206)を参照。

(3) 江川章(2011)「農業における人材確保・育成の動向と課題—雇用就農者と独立就農者を中心に—」(農林水産政策研究所レビュー41号、pp.8～9)を参照。

(4) 農林水産政策研究所(2011)「近年の農業構造変化の特徴と地域性に関する研究成果報告」を参照。

概要版：http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/kouzou/pdf/110517_gaiyo.pdf

本体：<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/kouzou/pdf/110517.pdf>

【担当研究員】

石原清史(政策研究調整官)	江川 章(主任研究官)
小野智昭(上席主任研究官)	國井大輔(研究員)
橋詰 登(主任研究官)	福田竜一(主任研究官)
宮石幸雄(主任研究官)	吉井邦恒(総括上席研究官)
吉田行郷(総括上席研究官)	

香月敏孝（愛媛大学農学部・准教授）

杉戸克裕（農研機構・北海道農業研究センター・主任研究員）

羽子田知子（農林水産省就農・女性課・経営専門官）

（50音順、敬称略）