

岩手県における津波被災農地再生の現状と課題

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者名	服部,俊宏 齋藤,朱未
発行元	農村計画学会
巻/号	33巻4号
巻号補足	
掲載ページ	p. 437-440
発行年月	2015年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



岩手県における津波被災農地再生の現状と課題

Situations and Issues of Reproduction of Tsunami Struck Farmland in Iwate Prefecture

服部 俊宏*・齋藤 朱未**

Toshihiro HATTORI and Akemi SAITO

1 はじめに

東日本大震災の津波により、青森県から千葉県の間で21,480haにおよぶ農地が被災した¹⁾。岩手県においても725haの農地が津波により被災した²⁾。これらの農地は、県営災害復旧事業による原型復旧だけではなく、復興交付金事業を活用した「併せ行う圃場整備」により、農地としての再生が図られてきた。「併せ行う圃場整備」は、被災した農地だけでなく、未被災農地も一体で整備を実施し、生産性・収益性の高い農業を目指すものである。「併せ行う圃場整備」は5地区9工区で計311haが実施され、すでに営農が再開されている地区も多い。

本稿では、岩手県沿岸における津波被災農地再生の代表事例である陸前高田市小友地区と、それに隣接する広田地区の事例を通して、農地（水田）再生の現状と今後の課題を明らかにすることを目的とする。

2 陸前高田市小友地区・広田地区の概要

陸前高田市小友地区、同広田地区は、いずれも市の東部に位置し、広田半島の付け根部分（小友地区）と先端部（広田地区）に位置する（図1）。いずれの地区も、農業より養殖を主とした漁業が生業の中心となる地区である。平成22年国勢調査人口は小友地区が1,911人、広田地区が3,532人である。

小友地区は地区の中央に100ha超と岩手県沿岸地域でも最大規模の広がりを持つ水田が広がっている。それに対し、広田地区は小友地区のように農地がまとまっておらず、複数の浦に少ないところで数ha単位の農地が分散立地している。いずれも自給的な生産が中心であり、専業農家はほとんど存在しない。

漁業においては、両地区ともに多くの漁港が立地し、太平洋側・広田湾側双方でかきやわかめの養殖が営まれている他、定置網や磯でのウニ等の採取も盛んに行われている。

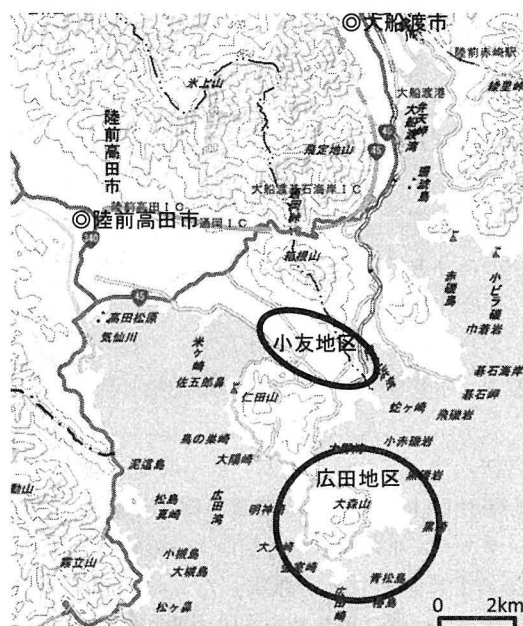


図1 小友・広田地区の位置（国土地理院）

3 小友地区の農地再生状況と営農のかたち

(1) 被災農地再生

東日本大震災では、小友地区は地区東西（太平洋・広田湾）から高さ12～13mの津波が襲来し、海岸堤防、漁港、漁業養殖施設などとともに、約120haの農地が被災した³⁾。また、農業機械・施設の多くも流出している。被災農地の再生のためには、約1mの地盤沈下による排水障害への対応、がれきや津波堆積土の処理、流出した表土の復元などが必要とされた。

本地区では当初、平成6年まで実施された県営圃場整備事業の事業償還金が残存していたため、二重債務への心配から新規に圃場整備事業に取り組むことへの懸念が強かったが、農家負担分を陸前高田市が負担することで事業実施への最大の障壁が除去され、「併せ行う圃場整備」の陸前高田地区小友工区（県営農用地災害復旧関連

* 明治大学農学部 School of Agriculture, Meiji University

** 明治大学研究・知財戦略機構 Organization for the Strategic of Research and Intellectual Property, Meiji University

Key Words: 1) 津波被災農地再生, 2) 小友地区, 3) 広田地区, 4) 農地集積, 5) 担い手

区画整理事業陸前高田地区小友工区)として、93haを対象に、平成24～27年度の工区で着工された。主要な工事は26年春には完了し、海岸堤防工事関連で工事が遅れている一部の圃場を除き、26年産米から営農が再開されている。

(2) 計画された営農体系と現状評価

小友地区は発災前も、稲作の一連の作業をすべて自営できる農家はほとんど無く、全部・一部の作業委託や農地の貸し付けにより、集団転作大豆の営農担当でもある小友地区営農組合と地区内外の担い手農家に依存したかたちで稲作は営まれてきた。そのため、今回の圃場整備事業の実施とともに、県営圃場整備事業実施後の水管理を担うことにより地域農家を束ねる存在であった気仙川灌漑排水路小友地区水利組合が中心となって水田営農の担い手のあり方の検討を進めた。そして、水利組合を中心に、既存の担い手である営農組合、集団転作の受け皿であった小友地区転作組合を解散し、それらが果たしてきた営農、水管理、草刈り等の資源環境管理機能を一体で担う農事組合法人を設立することとなった。新法人「農事組合法人サンファーム小友」は平成26年3月に設立総会を挙行し、同年春からの営農再開に新体制で臨んだ。

サンファーム小友を中核とした地域の営農体系は、既存の担い手農家の立場を尊重したものである(図2)。担い手農家は津波により数千万円の被害を被ったにもかかわらず、リース事業の活用などによっていずれも再建を目指している。担い手農家のサンファーム小友との関係についても、サンファーム小友と一体化し、そのオペレータとして活動しようとする者と、独立した経営体として活動しようとする者に二分されている。このため、地域総体としての営農資源を最大限に活用するために、

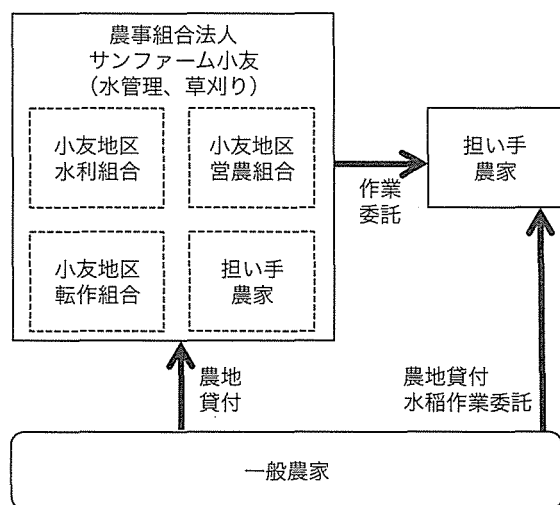


図2 小友地区における農事組合法人の設立

サンファーム小友が集積した農地を独立経営の担い手農家へ作業委託することも想定されている。

平成26年度の営農は、換地処分が終了していないこともあり、サンファーム小友が圃場整備事業全域の一時利用者になることにより実施された。平成26年度末で換地処分は終了する予定であるが、現時点で平成27年度にサンファーム小友に集積される予定であるのは、圃場整備区域内の水田約70ha、未被災水田約20haの計90haである。これらを8名のオペレータを中心に、必要に応じて作業委託を活用しながら耕作する予定である。

(3) 農地中間管理事業への対応

農地中間管理事業の開始に伴い、サンファーム小友でも、農地集積に同事業を活用することとし、地域の農地をサンファーム小友が一体的に管理することを構想した。

ここで問題となったのが、サンファーム小友が農地中間管理事業の地域集積協力金(24,000円/10a)を受けると、単年度収支で利益が計上され、資金が税金として外部流出してしまうということである。税理士を中心に対応を検討した結果、農事組合法人とは別に一般社団法人「小友地区農地保全組合」を設立し、農地中間管理事業だけではなく、すでに受けている中山間地域等直接支払、多面的機能支払の各交付金を農地保全組合が受けることとした(図3)。これにより、サンファーム小友として営農から資源管理までを1法人に包含したかたちは、販売を含む営農という経済行為を担当するサンファーム小友と、各種交付金を基に水管理を含めた地域資源管理を担う農地保全組合が機能を分担するかたちへと変化した。農地の受け手の法人と交付金を受ける法人が別

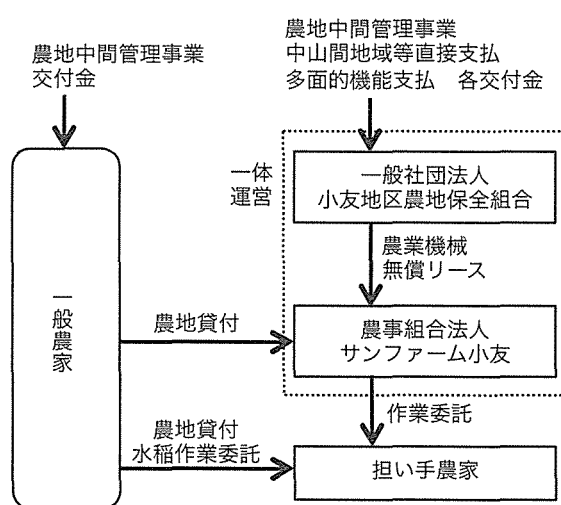


図3 小友地区における農地中間支援事業への対応

であることは、両法人の役員を兼務とすることで一体性を担保して解決している。新法人設立後は、農地保全組合が農業機械を保有することとして、サンファーム小友は農地保全組合から農業機械を無償リースすることで、営農部門が間接的に交付金を活用できるようになっている。

4 広田地区の農地再生状況と営農のかたち

(1) 被災農地再生

広田地区の水田は、半島の各浦に通じる谷筋に未整備の腰まで埋まるような湿田が点在して立地していた。これらの水田は漁業ないし勤めを生活の基盤とする兼業農家により自給目的で利用されてきた。

東日本大震災前に圃場整備が実施されていた小友地区と違い、広田地区では長く農地の基盤整備が実施されてこなかった。しかし、農業機械が満足に進入できないような未整備水田では今後の営農に支障を来すとして、平成11年度から圃場整備の検討がなされ、平成21年度から県営中山間地域総合整備事業広田地区として約25haの圃場整備が実施された。同時に、地区ぐるみの集落営農を目指して広田半島営農組合を設立した。しかし、東日本大震災による津波により、圃場整備が完了した農地だけでなく、営農組合の加工施設なども流出した。

被災農地の再生のために、実施中であった中山間地域総合整備事業が復興交付金事業に組み込まれ、中山間地域総合整備事業（復興基盤総合整備事業）として引き続き実施されている。これにより、平成26年度で約15haの営農再開が実現している。残りの部分も当初予定では完成しているはずであるが、海岸堤防・漁港関連の工事が遅れているために、隣接する圃場の工事が滞っている。

また、営農組合では、設立当初から6次産業化を視野に入れた加工部門を組合の一部門として立ち上げているが、被災した施設に代わる新たな加工施設「工房めぐ海」が平成22年度に開設された。営農組合の新たな拠点となるとともに、地域資源を生かした米粉おやきや弁当の製造・販売を実施している。

(2) 計画された営農体系

広田半島営農組合は、地区全体の加入を目標に、組合員数97戸（地区総数130戸弱）で設立されている。営農組合は、農家から集積した農地を4工区に区分し、各工区を単位として営農を行うこととしている。各工区は、工区長を中心として営農計画を策定し、それを基にオペレータ等の確保を行うことになっている。工区長は工区内の営農に責任を負うことになっている。そして、各工区は営農組合の栽培部長が束ねる体制になっており、工

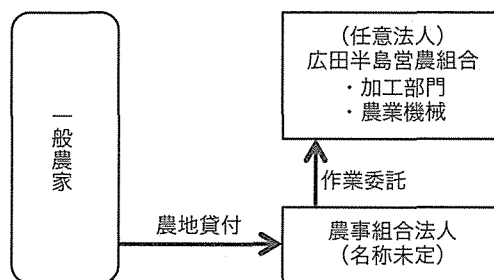


図4 広田半島営農組合の法人化後の形態

区をまたがる問題は工区長会議で調整される。

このように、担い手農家が存在しない広田地区では、専任職員やオペレータに依存するのではなく、組合員が状況や能力に応じて作業を分担する体制を構築することにより、地域農業を支えるかたちをとっている。

(3) 営農組合の法人化問題

営農組合は、設立当初から法人化が予定されていたが、役員を含む組合員の側には法人化を進めなければという動機はなく、震災による被害と復興に忙殺されていたこともあり、検討は先送りされてきた。しかし、これ以上の先送りも難しくなったので、大船渡農業改良普及センターの指導の下、法人化に向けた検討を進めてきた。

法人化の検討過程で問題となったのは、任意法人としての営農組合が所有する加工施設を新法人に移管する際に多額の税負担が発生することである。これは営農組合の負担能力を超過するため、任意法人としての営農組合はそのままとして、農事組合法人を別に設立することで資産移管に伴う税負担を回避することとした（図4）。

新しいかたちでは、農家から農地の貸付を受けた農事組合法人は、農業機械を所有する営農組合に機械作業を有料で委託する。一方、営農組合はこれまで取得した資産を活用した事業を続けるかたちになる。営農組合は新規の資産形成を行わず、現有資産は償却完了後に農事組合法人に譲渡される予定である。このようにして、現有資産の除去が完了した時点で、任意法人である広田半島営農組合は解散する予定である。それまでは、単一の作業でも2つの法人にまたがって経費が発生するなど、複雑な会計を続けなければならない。

5 水田を維持管理する上での課題

(1) 販路開拓

小友地区・広田地区ともに、水田を今後も維持管理する上で、いくつかの課題を抱えている。

第一の課題は、販路開拓に関するものである。陸前高田市ではこれまで、自家飯米としての消費が中心で余剰

分はJAの系統出荷にゆだねるのみで、自らの努力で販路を開拓するということにはなされてこなかった。

このような中で、陸前高田市とJAおおふなどでは、震災復興の象徴の一つとして新品種「たかたのゆめ」の作付拡大に取り組んでいるが、生産者の手取りはひとめばれなどと比べても多くない。サンファーム小友もたかたのゆめを生産しているが、現在は他の品種も含めJAに出荷している。そのため、組合員への販売分もJAからの買い戻しになるため、不利な取引になっている。小友地区としての米の取扱には自前の乾燥調整貯蔵施設が必要になるが、有利な販売を模索するためにはJAの管理する施設や販路に依存しない体制が検討されている。

一方、広田地区は営農組合設立の目的の一つが組合員の自家飯米確保にあるため、生産した米は全量営農組合が販売している。そのような中、水田の整備により反収が整備前の約300kgから約500kgに増加したこともあり、水田再生とともに地区内で販売しきれない米が発生し、新たな販路の開拓が必要になっている。

(2) 乾燥調整施設の能力不足

現在、サンファーム小友の収穫能力は8ha(30t)/日程度であるが、平成26年秋から稼働した市ライスセンターの受入能力は4ha(15t)/日しかない。このため、同じライスセンターを利用する広田地区も含め、収穫作業はライスセンターへの搬入日程に振り回されることとなった。これは、陸前高田市では震災前、乾燥調整は各農家で行われていたのが、震災による被害とサンファーム小友に代表される農地集積の進展により、想定以上にライスセンターの利用が集中したためである。

これに対しては、担い手農家所有の乾燥機の利用などでしのいでいるが、小友地区では地区内の担い手農家所有の乾燥機のサンファーム小友への集約、販売面も考慮した自前の乾燥調整貯蔵施設の建設も検討している。

(3) 担い手の確保

震災前から担い手農家が存在した小友地区においては40代も含め、複数の担い手が存在する。しかし、受託面積と比較すると未だオペレータは不足しており現在募集中である。一方、広田地区では作業負担を広く浅く分担することが想定されていたが、現実には役員を中心とした特定の労働力に依存している。

両地区とも、複数法人にまたがった経営管理や今後の販路開拓の必要性から、事務職の補充も緊急の課題となっている。さらには、圃場と事務所双方の仕事を理解で

きる経営幹部候補の育成も課題としてあげられる。

(4) 地区の農地の把握

広田地区でも農地中間管理事業による集積を計画している。経営再開マスタープラン上は、現況で把握されている農地の面積が78haであるため、中山間地域総合整備事業区域の25haを集積すれば集積率の基準を満たすことができる。しかし、市の農地台帳上は150ha前後の農地があることになっているために、集積率が基準を満たすことができない。現在対応を検討中であるが、情報管理の不備により想定外の事態となっている。

6 まとめ

陸前高田市の小友地区と広田地区は、一部に平成27年度以降の工事となっている区画はあるが、復興圃場整備の工事も終了し、すでに作付けも再開している。また、地域の農業を支える組織づくりも進んでいる。そのような中で、現在抱える課題は、乾燥貯蔵施設の能力不足を別にすれば、震災の影響というよりは全国に共通する課題であるといえる。もちろん、両地区ともに海岸堤防をはじめ復旧途上の施設も多く、今なお仮設住宅での生活は続いている。震災の影響から完全に逃れられるわけではないが、農業再生の道のりは被災地特有の段階からより普遍的な、息の長い取組が必要な段階に入りつつあるといえる。

最後に、本研究はJSPS科研費24248039と明治大学科学技術研究所重点研究Bの助成を受けたものである。調査ではサンファーム小友理事長石川満雄氏、同専務理事佐藤悦男氏、広田半島営農組合組合長臼井剛氏、岩手県大船渡農業改良普及センター上席農業普及員菅原豊司氏に多大なご協力をいただいた。記して謝意を表します。

引用文献

- 1) 農林水産省：農業・農村の復興マスタープラン、農林水産省、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/higai_taio/pdf/260620_hontai.pdf 2014年6月20日、2015年2月7日
- 2) 澤口勝彦・中村愛彦・曾利栄幸(2014)：岩手県における東日本大震災津波からの復旧・復興の取組み、水土の知(農業農村工学会誌)、82(3)、19-22
- 3) 服部俊宏(2014)：復興農地整備と担い手育成—陸前高田市小友地区の事例—、農業法研究、49、25-35
- 4) 岩手県：農地中間管理事業の概要について、岩手県、<http://www.pref.iwate.jp/nougyou/keiei/024649.html>、2014年5月19日、2015年2月7日

Key Words: 1) Reproduction of Tsunami Struck Farmland, 2) Otomo District, 3) Hirota District, 4) Farmland Accumulation, 5) Full-time Farmer