

津波被災農地の再生と集落営農の構築

岩手県陸前高田市小友・広田地区を事例に

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	35巻
巻号補足	論文特集号
掲載ページ	p. 180-185
発行年月	2016年11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



津波被災農地の再生と集落営農の構築

—岩手県陸前高田市小友・広田地区を事例に—

Reproduction of Tsunami Struck Farmland and Formation of Community Farming Organization in Iwate Prefecture

- The Case of Otomo and Hirota District, Rikuzentakata City, Iwate Pref. -

服部 俊宏* 齋藤 朱未**

Toshihiro HATTORI* Akemi SAITO**

(*明治大学農学部 **同志社女子大学生生活科学部)

(*School of Agriculture, Meiji University ** Department of Human Life Studies, Doshisha Women's College of Liberal Arts)

I はじめに

東日本大震災による津波では、海岸付近にある多くの農地が被災した。それらは、青森県から千葉県のための21,480haにもおよぶ¹⁾。津波被災農地では、津波による海水の流入による塩害、がれきやヘドロの漂着などとともに、用排水路の破損、地盤沈下など、地震そのものによる損傷も含めた複合的な被害を受けている。

これらの被害の回復には、被災前の状況を回復することを目的とした災害復旧によるものと、将来を見据えて被災前の農地の状況を改善するために、被害回復だけではなく区画の拡大等の整備水準の向上を同時に実施する圃場整備によるものがある。

このうち、岩手県沿岸では12市町村で計725haの農地が被災した²⁾。これらの農地は、県営災害復旧事業によるものだけではなく、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。この「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、その多くはすでに営農が再開されている。

また、これらの地区においては、圃場整備を契機として新たに集落営農の取組が推進されるなど、農地再生後の農地利用の新たな体制づくりも進んでいる。

このような津波被災農地再生に関する既往研究としては、落合ら³⁾、牧山ら⁴⁾、小針⁵⁾は、被害状況のまとめから事業実施状況まで整理している。また、牧山ら⁴⁾、山田ら⁶⁾、渋谷ら⁷⁾は、農地利用の担い手に着目し、一部の担い手農家を除いた営農意欲の減退、担い手農家や集落営農による農地利用の仕組みづくりについてまとめている。しかし、いずれも個別事例の報告が中心であり、各地の農地再生と再生後の農地を誰がどのように管理・

利用するに至ったのかが、その決定に際しどのような条件に影響されたのかについては明らかにされていない。

そこで、本研究は、岩手県沿岸でもまとまった規模の農地再生を実施し、速やかな営農再開を実現している陸前高田市小友地区と広田地区を事例とし、両地区の農地再生までのプロセスと再生後の農地をどのように利用・管理しているかを明らかにすると共に、それらにどのような条件が影響を与えているかを明らかにすることを目的とする。

研究の方法は、小友・広田地区の関係者と両地区を所管する県事務所への聞き取り調査と、小友地区における参与観察による。このうち、聞き取り調査については、小友地区においては小友地区水利組合・サンファーム小友の役員、担い手農家、営農組織のオペレータに、広田地区においては広田半島営農組合の役員に実施すると共に、岩手県沿岸広域振興局の農地整備・農業改良普及部局の担当者と陸前高田市農林水産部の担当者に対し、平成24年7月から継続的に実施している。参与観察については、小友地区において小友地区水利組合と県・市・農協により組織された「営農計画打合せ」に参加し、求められた場合に助言を行った。

これらの成果は、平成25年度までの小友地区における津波被害、復興農地整備と担い手確保・営農組織形成について文献8)に、平成26年度までの小友・広田地区の農地再生と営農組織形成の現状と課題について文献9)にまとめている。本論は、これらに平成27年度以降の農地再生・営農組織形成の進捗を加えると共に、両地区で異なる農地再生プロセスや営農組織がどのような条件から形成されたのかを新たに考察している。

II 調査対象地の概要

1 小友地区の概要

陸前高田市小友地区、広田地区は、いずれも市の東部、小友地区が広田半島の付け根部分、広田地区が同半島の先端部に位置している（図 1）。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。

陸前高田市史¹⁰⁾によると、小友地区は明治期までは主たる生計を漁業に負う地区であったとされている。一時期漁業の占める比重が下がる時代もあったが、集落の地先での海面養殖業が盛んになることにより、生業に占める漁業の比重が高まっている。

農業については、地区の中央部に岩手県沿岸でも最も広い一団の水田が存在しているが、周辺部も含め天水や沢水、溜池以外の安定した水源がないため、大半の水田が湿田でありながら干害に苦しむ状況であった。それを解決するために、昭和 46 年から平成 3 年の工期で県営かんがい排水事業が行われ、気仙川からパイプラインでかんがい用水が供給されるようになった。それとともに、昭和 54 年から平成 6 年の工期で実施された県営ほ場整備事業により標準 20a の区画整理を行った。これらの事業推進のために既設の土地改良区を合併し、受益面積 188ha、組合員数 1,137 名の気仙川土地改良区が設立され、幹線用水路を管理することとなった。また、その下部組織として気仙川かんがい排水路小友地区水利組合（以下、小友地区水利組合）が組織され、地区内水路の維持管理や賦課金・償還金徴収の窓口となっており、受益農家に直接相対している⁸⁾。

小友地区の農家は、勤めや収益性の高い養殖漁業を生業の中心に据えているため、農業部門に配分される労働力は常に不足している。そのため、代掻き・田植えから稲刈り・乾燥までの水稲作に関する一連の作業をすべて自営できる農家はほとんどなかった。そこで、平成 3 年頃から関係農家全戸加入の転作営農組合（小友地区転作

組合）を組織し、地区内水田の減反分については転作営農組合が担当するかたちで、ブロックローテーションで大豆を栽培してきた（図 2）。大豆の実際の耕作は、別に集落営農組合（小友地区営農組合）を組織し、転作組合から営農組合に委託するかたちで行われていた。営農組合は機械の所有や労働者の雇用を行い、大豆だけでなく水田営農も請け負っていた。営農組合の他に、小友地区内と小友地区の北西に隣接する市内米崎地区の専業農家が小友地区で担い手として機能していた⁸⁾。

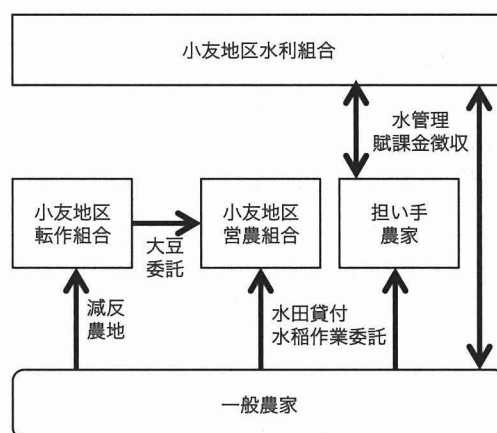


図 2 震災前の小友地区の水田営農の枠組み

Fig.2 The framework of paddy farming before the Tsunami disaster in Otomo district

2 広田地区の概要

広田地区は漁業を生業として営んでおり、漁村として地域社会が形成されている地区である。それぞれの漁業集落は、地形的に明瞭に区分されており、集落ごとに利用される地先の海面が対応している。また、利用する農地も集落周辺の立地がほとんどである。

東日本大震災前の漁業は刺網、定置網のほか、カキ、ホヤ、ワカメ等の海面養殖が盛んに行われ、岩礁域ではウニ、鮑の採貝業も営まれている。また、漁に出ない女性達は、これまで野菜生産や水稲生産といった農業に従事していたが、養殖業が発達したことにより、加工が産業として成り立ち、加工施設へ勤める人も増加したとのことである。

広田地区は気仙地方で定置網が導入され始めた明治初期に、大網^{注)}と呼ばれる大規模の定置網をいち早く導入した地区である。その際、気仙地方の他地区と異なり、合併前の旧広田村で資材を調達、敷設の労役は近隣の数戸が組を組む村組で分担する等、村単位での営漁を行う「村網」で運営したという特徴があった。この村網が明治後期になると村組として漁業集落単位での運営へと変遷し、現在の漁港ごとの漁業形態となった。



図 1 調査対象地の位置

Fig.1 The Surveyed District

注) 国土地理院地図を加工して表示。



図4 広田地区の事業実施区域

Fig.4 The project area for reproduction of farmland in Hirota district

して、「農事組合法人サンファーム小友」が平成 26 年 3 月に設立された⁹⁾。

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存在とその立場を尊重したものである（図 5）。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、リース事業の活用等によりいずれも営農再建を果たしている。担い手農家のサンファーム小友との関係については、サンファーム小友と一体化し、そのオペレータとして営農しようとする者と、独立した経営体として営農しようとする者に二分されている。平成 26 年度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で、水稻生産が実施された。平成 27 年度は圃場整備区域内の水田約 70ha、未被災水田約 20ha の計 90ha がサンファーム小友に集積され、8 名の担い手農家に担当区域を決めて作業委託することで、水稻作が行われた。

また、平成 27 年度からの農地中間管理事業開始に伴い、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た。地域の農地をサンファーム小友が一体的に管理するため、大船渡農業改良普及センターの指導を受けながら、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、資源管理機能を分担することとした。これにより、販売を含む営農という経済行為を担当する農事組合法人と、各種交付金を基に水管理を含めた地域資源管理を担う一般社団法人が機能分担するかたちへと変化した。農地の受け手となる法人と交付金を受ける法人が別になるということに対しては、両法人の役員を兼務とすることにより一体性を担保している。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、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⁹⁾。

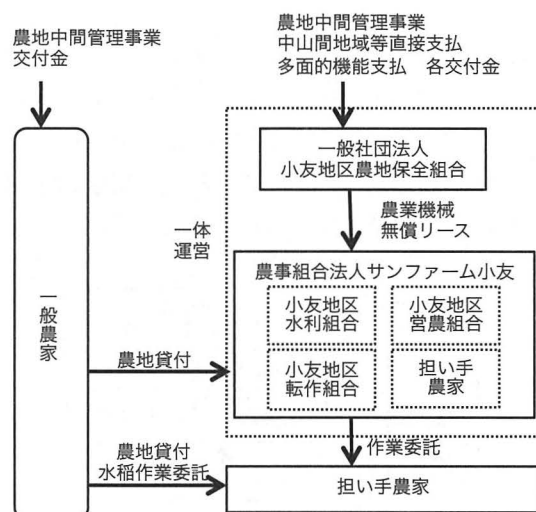


図5 小友地区の営農組織体系

Fig.5 The Form of Community Farming Organizational
in Otomo District

2 広田地区

広田半島営農組合は、地区全体の加入を目標に、地権者数 120 名のうち組合員数 97 名で設立されている。営農組合は、農家から集積した農地を漁港集落ごとの 4 工区に区分し、各工区を単位とした営農を行うこととしている。漁港集落ごとに工区を設定した理由は、工区内に複数存在する集落間の連携がとりやすくなるようにとの配慮である。各工区は工区長を中心として営農計画を策定し、それを基に工区内からオペレータ等の確保を行っており、工区長が工区内の営農に責任を負うこととしている。各工区長は営農組合の栽培部長が束ねる体制となっており、工区を跨がる問題は工区長会議で調整される⁹⁾。

小友地区のように、稲作を一括で担うことができる担い手農家が存在しない広田地区では、組合で専任職員やオペレータを雇用して依存するかたちではなく、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。

広田地区でも大船渡農業改良普及センターの指導の下、平成27年3月に営農組合の法人化がなされ、「農事組合法人広田半島」が設立された。しかし、任意法人の営農組合設立から法人化までの間に震災復興の受け皿となったことから、任意法人の状態で当初の想定以上に資産形成が進んでいた。そのため、法人化に際して多額の税負担が発生することが懸念され、任意組合としての営農組合はそのままに、新たに農事組合法人を設立することとなった(図6)⁹⁾。

これにより、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対し機械作業を有料で委託する。一方、営農組合はこれまでに取得した資産を活用した事業を継続することにより、両組織で役割

分担がなされるかたちとなった。また、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する予定である。これにより、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を解散することにより、法人化の一連の手続きが完了することとなっている⁹⁾。

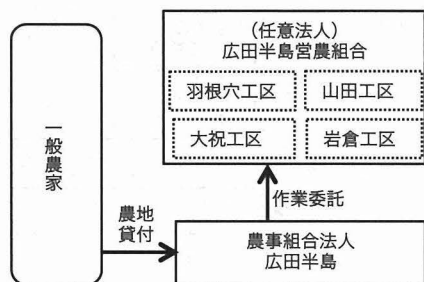


図6 広田地区の営農組織体系

Fig.6 The Form of Community Farming Organizational in Hirota District

IV まとめ

小友地区、広田地区共に、津波被災農地の再生においては、単なる原型復旧ではなく、将来を見据えた圃場整備を選択している。このような意思決定が結果として滞りなく実現したのは、水利組合や営農組合といった、農業農村整備事業に関する合意形成を経験し、地域農家が網羅的に関係している組織が存在していたからである

と考えられる。両地区共に、農地再生を中心とした地域の農業の再建に関する検討は、水利組合（小友）・営農組合（広田）の役員が中心となり、それぞれの組織が持つ意思決定の仕組みを利用して合意形成が図られている。このような既存の組織の意思決定機能が、津波被災からの復興に際しての合意形成の受け皿として有効であり、速やかな圃場整備事業の実施にも繋がっている。

農地再生後の営農について、両地区共に集落営農組織の活用を考えている。しかし、地域全体で農地の保全・活用を図る考えは同じであるが、具体的な組織のあり方や地域農家の組織との関係は地区で異なる（図7）。

小友地区は、地区中央に一団の水田が広がっており、周辺に立地する各集落から利用がある。そのため、漁業資源の利用では集落により利用される海面がある程度決まっているが、農地資源利用の範囲については明示的な境界は見られない。また、広田地区に比べ農地資源に恵まれているため、担い手農家が震災前から複数存在している。このような地域構造が、小友地区の集落営農組織が地区全体を一つの単位として、担い手農家との共同を前提とした組織形態や運営のかたちを構築した。

一方、広田地区は、地形的に明瞭に区分された漁業集落が、海面から農地までを他の集落と区別するかたちで一体のものとして利用している。これは、「村網」に見られるように、この地域の伝統的なあり方である。このため、集落営農組織についても地区内を漁業集落ごとの工区に区分することで、工区ごとに作業を実施している。

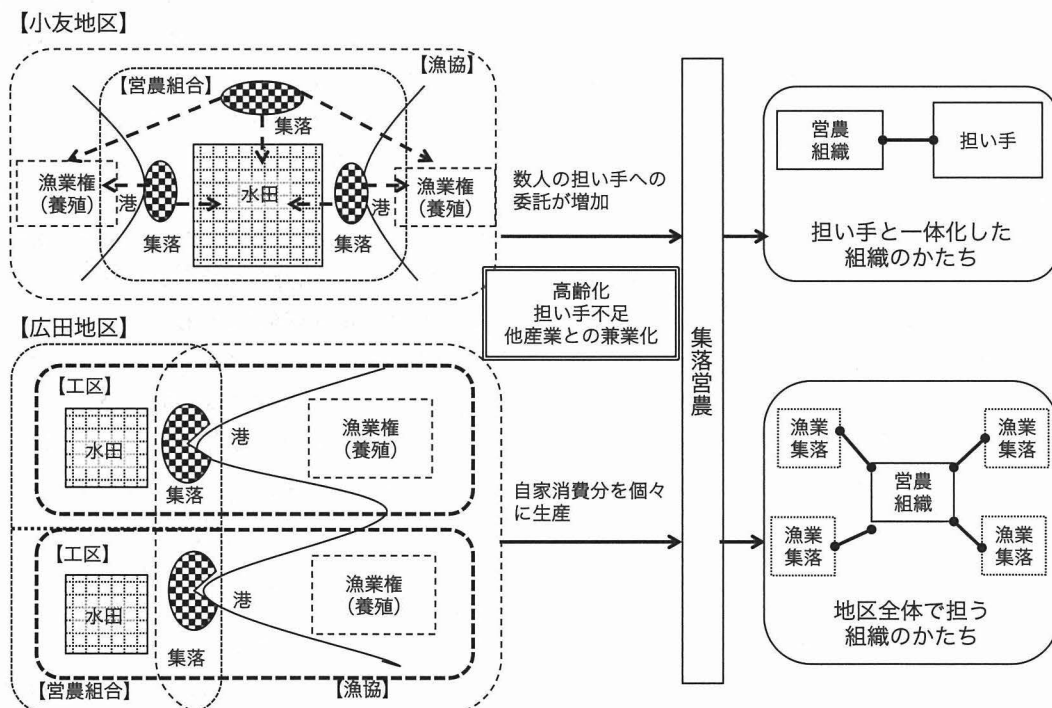


図7 営農組織のあり方に影響を与える要因

Fig.7 The Effect Factors of the Form of Community Farming Organization

工区内での作業分担についても、担い手農家がいなかったことを反映して、それぞれが出役可能な範囲で作業を分担することとなっている。

以上より、津波被災農地の再生においては、整備に至る過程には大きな相違はない。一方、再生された農地をどのように利用・管理するかにおいては、集落営農組織を選択していることは共通するが、担い手の有無や地域の生業構造等の影響を受け、それに対応した多様な形態で存在している。

最後に、両地区の農地再生は速やかに実現しているが、現状では農地を管理・利用する枠組み構築にとどまっている。特に、小友地区では6次産業化など農業以外の部門との連携に苦慮しており、再生された農地の利用・管理は容易でない。そのため、農地再生を検討する段階から農業部門に閉じることのない将来検討の場を構築することが、持続的な利用・管理のためにも必要である。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 JP24248039・JP26660193, 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す。調査にあたり、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、広田半島組合長臼井剛氏、岩手県大船渡農林振興センター佐藤公俊氏をはじめ関係各機関の方に調査に多大なご協力いただいた。記して感謝申し上げます。

注

注) 大網は海中に垣網と袋網を設置して回撈する魚群を袋網に誘導して捕獲する方法で、三陸地方で発達した漁法である。

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/a270703_hontai.pdf〉2015年7月3日，2016年5月20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，農業農村工学会誌，82(3)，215-218.
- 3) 落合基継・小野寺淳・成澤嘉明(2014)：東日本大震災の津波被災地での新たな農業コミュニティ形成，農村計画学会誌，32(4)，443-445.
- 4) 牧山正男・山下良平(2015)：仙台東地区における復興圃場整備までの道のり -特に関係各主体の連携に着目して-，農村計画学会誌，33(4)，431-436.
- 5) 小針美和(2016)：岩手県津波被災農地における農業復旧・復興の現状と課題，農林金融，69(3)，143-157.
- 6) 山田崇裕・ニヤムフー バッドデルケル・渋谷住男・ルハタイ オパット ブウォンケオ・新妻俊栄・薄真昭・門間敏幸(2012)：東日本大震災による兼業農家の生活・農業被害の実態と今後の経営対応-甚大な津波被害を受けた福島県相馬市T集落の悉皆調査より-，農業経営研究，50(2)，60-65.
- 7) 渋谷住男・山田崇裕・ニヤムフー バッドデルケル・ルハタイ オパット ブウォンケオ・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)，66-71.
- 8) 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 (日本農業法学会編、『農漁村地域の復興-大震災・大津波後二年半を経た現状と課題，農業法研究 49』)，農山漁村文化協会，東京，25-35.
- 9) 服部俊宏・齋藤朱未 (2015)：岩手県における津波被災農地再生の現状と課題，農村計画学会誌，33(4)，437-440.
- 10) 陸前高田市編集委員会 (1997)：『陸前高田市史 第九巻 産業編 (上)』。陸前高田市，岩手。
- 11) 岩手県沿岸広域振興局農林部大船渡農林振興センター農村整備室農村整備課：農地の復旧・整備の状況，岩手県，
〈<http://www.pref.iwate.jp/engan/31047/031053.html>〉，2016年7月5日，2016年8月17日。

Summary : This study's purpose is to clear the process of reproduction of Tsunami struck farmland and factors to form farming organization by interview survey and participant observation in Otomo district and Hirota district in Rikuzentakata city. Farmers in both districts had organized to keep the farmland before the Tsunami disaster, because it was difficult to ensure full-time farmers. These organizations have done the reproduce farmland in each district after the Tsunami disaster. The reproductions of farmland have been carried out community farming organization in the both districts. But the form of community farming organizations was different because of the farm situation and habits in the district. Otomo district is one unit area. Hirota district is divided small. And the existence organization is effective as the capacity of the consensus building.

キーワード (Keywords)：津波被災農地再生 (Reproduction of Tsunami Struck Farmland)，集落営農 (Community Farming Organization)，小友地区 (Otomo District)，広田地区 (Hirota District)

(2016年6月4日 原稿受理)

(2016年9月24日 採用決定)