

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

農業・農村領域 総括上席研究官 吉田 行郷

1. 報告の趣旨

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てきました。1990年以降に大きな被害をもたらしたものだけでも、雲仙普賢岳の噴火、北海道南西沖地震、阪神・淡路大震災、三宅島雄山の噴火、新潟県中越地震が挙げられます。こうした過去の大きな災害の被災地では、人々が知恵を出し合いながら復興を遂げてきました。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ました。

そこで、今回の報告では、まず、東日本大震災におけ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を紹介し、その上で、我が国における過去の大きな災害の被災地での復旧・復興の過程を分析した結果から、今後、東日本大震災からの復興に向けた取組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紹介し、ます。

2. 東日本大震災の被害状況

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くなっています（第1表）。また、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す。

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、それぞれ農業、漁業、農漁村コミュニティの被災状況に差が見られました。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くなっています。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事故被害・風評被害が出ています（第2表）。

このため、県ごとに、復興に向けた取組で力が入れている点や取組の進捗状況、現在、直面している課題に違いがみられます。

(1) 岩手県三陸地域

三陸地域では、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・復興に向けた取組の進展状況に差がみられます。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が行われました。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いました。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くなっています。なお、漁業については、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、比較的早い時期からの漁業再開を実現しています。

(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・復興に向けた取組が遅れています。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

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)	78 (1,009)	58,000 (249,180)	...	7,000 (35,985)	104,000 (397,819)	(19,697)
	一部破損(棟)	(1,722)	40 (5,488)	(390,506)	(267)	(104,619)	浸水 (2,248)
農業	農地	122	21	...	156	4,600	
	農畜産物	208	13	0	27	142	
	農業用施設等	67	99	348		5,328	
漁業	漁船(隻)	...	80 (1,514)	0 (40)		1,822 (28,612)	
	漁具・施設	121	47	48		1,335	
	港湾・漁港	...	283	199		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。

注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。

わたって甚大に被災しましたが、市役所、町役場は津波被害を受けなかったところも多くあります。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、大区画圃場整備事業の実施を機に、水田農業の担い手が再編される見込みのところも出てきています。

(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・風評被害が深刻なものとなりました。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くあります。内陸部では、風評被害への取組が効果を上げ始めているところもあります。

3. 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

こうした状況を踏まえ、前出のような我が国における過去の被災地での復旧・復興の過程について分析した結果から、東日本大震災の被災地への示唆を整理しました。

- ① 想定される人口減少と高齢化の進展を踏まえた復興計画とすることが重要であり、策定後も担い手の確保状況の見通しに合わせて弾力的に対応していく必要があります。
- ② 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、復興事業終了時に、農業構造を大きく変化させられる可能性があります。
- ③ 東日本大震災の被災地でも、担い手不足の平野

部では、大区画圃場整備事業が将来の担い手を育成・確保する手法として期待できます。その際、組織的な取組がなかった地域では、いきなり集落営農組織ではなく、農作業の引き受け手として、まずは作業受託組織や機械利用組合の立ち上げでも十分に有効と考えられます。

- ④ 漁業の担い手の減少、高齢化の状況を踏まえれば、漁業者が操業を継続できるようにすることに加えて、新たな担い手確保に向けた対策の一層の推進が必要です。
- ⑤ 漁業者、漁船の減少等への対応として、漁港機能の集約・再編を検討する際には、三宅島での漁港機能の集約の考え方、合意形成の経緯が参考になる可能性があります。
- ⑥ 既存コミュニティを保持・活用できれば、迅速な復興の実現に向けて有効ですが、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いケースも多くなっています。そうした場合には、三宅島での連絡会の形成等地域コミュニティの維持・再生の取組が参考になる可能性があります。
- ⑦ 高台移転を基本としつつも、考えられる選択肢のメリット、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ります。また、高台移転を進める際には、過去の成功事例を参考に、それを長く維持するための方策も併せて実施する必要があります。

4. まとめ

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、すでに、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ます。今後は、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ます。

また、漁業の復旧・復興は、農業より早くから取り組まれていますが、漁業の後継者確保問題には未着手の地域が多いことも明らかになっています。

集落コミュニティを維持する形で避難できた地域等では、復興にむけた取組に関する合意形成が他の地域より早い傾向が見られます。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・再生に向けた取組が重要な課題となっています。

こうした東日本大震災の被災地における復興に向けた課題については、前述のような過去の被災地での復旧・復興の過程から学ぶべき点を参考に取り組んでいく必要があります。