

# 東日本大震災後の被災地での新たな農業活動 — 仙台東部地区の農事組合法人を事例に —

森 田 明

## 目 次

1. はじめに
2. 震災後の農業構造の変化
3. 震災後、今の取組～仙台東部地区の事例
  - (1) 宮城県の動き
  - (2) 仙台市の動き
  - (3) 仙台東部地区
  - (4) 井土生産組合
4. 終わりに

## 1. はじめに

東日本大震災は、特にそのために発生した津波によって東北地方の太平洋沿岸部をはじめとして広い範囲で甚大な被害が発生した。特にそれが農村部・漁村部を中心とした被害であったため、多くの地域で過疎問題に直結するものとなった。

宮城県の被害は、農林業関係で約6,056億円、また、津波により、流出・冠水等により約14,340haもの面積の農地等が被害を被った。市町村によっては、当該市町村の耕地面積の77.8%（山元町）に及ぶ地域もあり、当時の被災地の風景は、当該地での農業の再開が絶望的である印象を与えるものであった。また、沿岸部の農地は低地であるためポンプ場の壊滅によって当初は放置され、また、担い手などへの人的被害もすこぶる大きく、復興を思い描くことにひどく困難なものであった。

## 2. 震災後の農業構造の変化

2015年農林業センサスは、震災1年前に調査をした2010年農業センサスと比較することによって、震災によって農業がどのように変わったかを知ることができるので、その統計を用いて被災地の様子を述べる。

まず、農家の人口の構成の変化である(表1)。販売農家についてはあるが、津波で被災した集落の農家の人口構成は、年齢別では、若年層の減少傾向が強く、高齢になるに従って小さくなる。

もちろん、被災地でない地域においても、比較的若い層である20-34歳層にもっとも大きな減少率がみられるといった傾向がある。これは、就職の可能性がもっとも高い層から人口流出しているものと考えられる。

しかし、被災した集落にあっては19歳以下の年齢層にもっとも大きな減少率がみられる。このことは就職とは別の要因が働いていると考えられる。その可能性としては、就学児童を含め子育てを行っている世代の流出が想定できるだろう。つまり、その親世代の流出に伴って子世代もともに流出するということである。もちろん、農家を辞めただけで、その場に住んで農業以外の職業に転職をした者もあるかもしれない。が、被災地の様子を見ると、職と住居を求めてその場を離れたと考えることが妥当だろう。と同時に、筆者が津波の被災地でのヒアリング調査で、しばしば耳にする話が、子供が被災地をみるとおびえるということである。一種のトラウマになってしまっているというのだ。こう

表1 農家人口(販売農家)の変化

単位：件，%

		合計					
		計	19歳以下	20-34	35-49	50-64	65歳以上
人口(2015)	宮城県	152,162	19,001	18,679	21,135	39,612	53,735
	構成比	100.0	12.5	12.3	13.9	26.0	35.3
人口(2010)	宮城県	215,500	31,063	30,475	30,297	54,692	68,973
	構成比	100.0	14.4	14.1	14.1	25.4	32.0
2010~2015 変化率(%)	宮城県	-29.4	-38.8	-38.7	-30.2	-27.6	-22.1
	被災集落	-51.5	-60.3	-55.9	-53.3	-49.7	-46.3

出所：農林業センサス各年版

表2 経営耕地面積規模別経営体数の変化

単位：件，%

		合計	1.0ha未満	1.0～3.0ha	3.0～10.0ha	10.0～30.0ha	30.0ha以上	
2015	経営体数	宮城県	38,872	14,595	16,555	6,125	1,218	379
	規模別構成比 (%)	宮城県	100.0	37.5	42.6	15.8	3.1	1.0
		被災集落	100.0	35.7	40.2	16.1	3.6	0.9
2010	経営体数	宮城県	50741.0	20441.0	21964.0	7018.0	1029.0	289.0
	規模別構成比 (%)	宮城県	100.0	40.3	43.3	13.8	2.0	0.6
		被災集落	100.0	38.6	43.3	13.8	2.0	0.6
2010～2015変化率 (%)	宮城県		-23.4	-28.6	-24.6	-12.7	18.4	31.1
	被災集落		-45.4	-54.3	-46.5	-29.9	21.4	46.2

出所：農林業センサス各年版

したその土地への嫌悪が最も若い年齢層の津波被災地から離れることを促した理由の1つなのかもしれない。

また、子育てが終わった年齢層は、年齢がたてばたつほど職業の変更を伴う労働移動はだんだん難しくなる。加えてその土地への愛着もある。その結果、その地を離れず農業に止まるという判断も出てくる。

また、46.8%と被災地の農業経営体数は著しく減少した。これは規模の小さい、家族経営の経営体に減少の傾向が顕著である。

その一方で、経営規模の拡大は、津波被災地ではより進んだ傾向が見られる(表2)。たとえば、津波被災地では、1.0ha未満層では経営体の半数以上が減っており、その傾向は津波被災地域の北部でより明確である。規模が大きくなるに従って、その減少幅は小さくなり、10ha以上層からは著しい増加に転じる。宮城県全体の傾向も同じ傾向がみられるものの、津波被災地域ではそうした傾向がはっきりと現れており、規模の拡大への動きが進んでいることがわかる。

### 3. 震災後、今の取組～仙台東部地区の事例

#### (1) 宮城県の動き

宮城県の復興の位置付けは、2011年10月31日にまとめられた「みやぎの農業・農村復興計画」では、おおむね10年を計画期間とし、早期に農業生産の回復を図る復旧期(3年)、土地利用型農業の規模拡大や稲作から施設園芸への転換など高付加価値化を図る再生期(4年)、経営規模の拡大や6次産業化などにより農業経営の強化・発展等をめざす発展期(3年)と区分されている。震災後5

年を過ぎた現在、再生期の最中にある。

## (2) 仙台市の動き

政令指定都市である仙台市では、そうした宮城県の動きとは別に、津波で被災した東部地区の復興が図られた。2011年11月に策定された「仙台市震災復興計画」では、その復興計画の期間を2015年までの5年間としている。また、「100万人の復興プロジェクト」として10本のプロジェクトが示され、農業の復興は、「農と食のフロンティア」の構築の一部として位置付けられ、その地域が示された（図1）。県道塩竈亘理線より東の沿岸部は、海辺の交流再生ゾーンとして建築制限が設けられた地区であり、その内側は「農と食のフロンティアゾーン」地域で、主として農用地として活用し、人々の居住地はもっぱら仙台東部道路の西側と想定したものである。同時に、この地域は「農と食のフロンティア推進特区」として復興特区の指定を受け、2012～2016年度の間、建物とそ

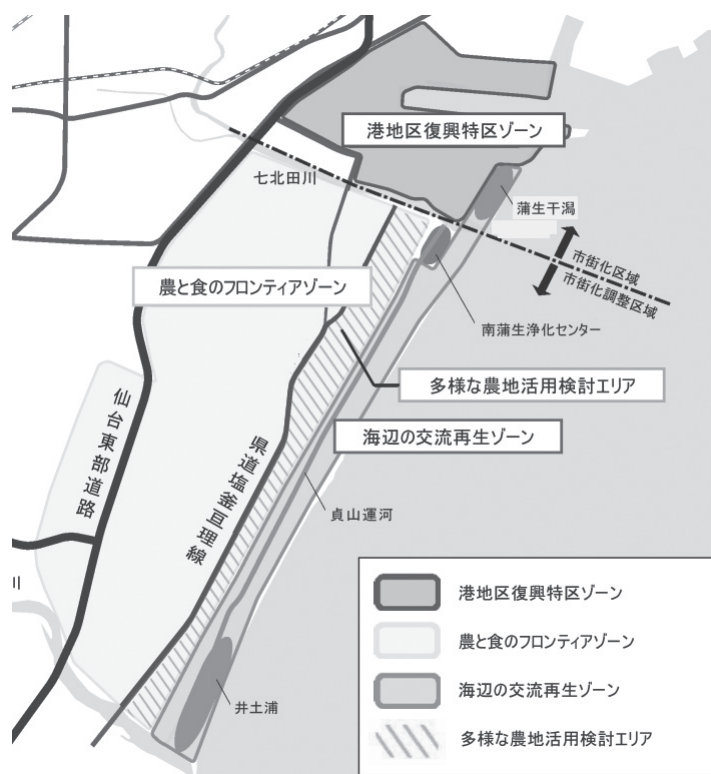


図1 仙台市の復興計画

出所：仙台市「仙台市震災復興計画」2011年11月

の敷地、設備に対し固定資産税を免除されるなど税の優遇措置が図られている。また、その推進のためのプロジェクトとして、①農地の整備・集約化、②農業経営の支援、③6次産業化、④支援拠点施設の整備の4本柱が示された。

また、仙台市東部地区の農地の復旧は、国が行う通常の災害復旧事業として実施することとされ、復興庁のそれとは別のプログラムとは異なる補助となった。

### (3) 仙台東部地区

仙台東部地区（図2）であるが、その歴史は古く、江戸時代初期の慶長大地震の際の津波被害後、仙台藩士が入植し開拓したことから始まる。こうした歴史ある地域にしばしばみられるように、この地域も、農家の圃場規模が小さく錯綜していた。仙台市東部地区は、宮城野区の高砂地区、若林区の七郷地区と六郷地区の3つの旧村から構成されるが、震災前の圃場1筆当たり面積は、高砂地区と七郷地区で30a区画、六郷地区で10a区画と、規模の小さなものであった。震災後の圃場整備において、規模の拡大を図るべく、高砂地区、七郷地区は畦畔を取り払うだけでできる90a区画を、六郷地区は一気に区画を拡大し1ha

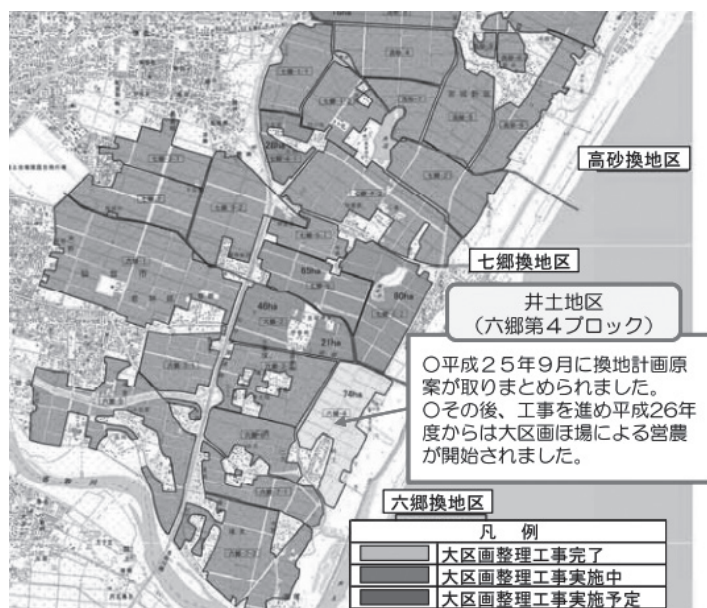


図2 仙台市東部地区（高砂地区・七郷地区・六郷地区）

出所：東北農政局「農業・農村の復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況」2014年10月

区画とし、地権者との粘り強い交渉を経て、圃場事業の実施にそれぞれこぎつけ、順次圃場整備事業に入っていた。

また、仙台市は、復旧後の農地の効率的な利用のため、第三者が利用権を一時的に一括管理し計画的に調整を行う手法が提案された。仙台市とJA仙台は連携をとりつつ、JA仙台が一括管理することとし、当面はモデル地区での実施となった。その1つが若林区六郷の井土集落であり、もっとも早くに合意が形成され一括管理に移行し、最も早くに圃場整備が完了したとして、しばしば注目されている（後述）。

このように津波被災地では、除塩事業や圃場整備が実施されることにもなって、生産法人の設立とともに規模の拡大が進んでいる。

その一方で、仙台東部の地域は、旧来の農業とは異なった実践を行わなくてはいけない状況に置かれている。同地域は、災害危険区域には指定されていないため（沿岸部の「海辺の交流再生ゾーン」は災害危険区域）集団移転の対象とはなっておらず、住居の移転に伴って特別な補助を受けることもない。同地域での住宅の再建も可能であるが、それは自力で行うことになる。同地域の農家はほとんどが津波のために家屋を喪失しており、多くは若林区内に点在する復興住宅等にそれぞれ暮らしており、従前の農家家屋を再建するには困難である。農業用機械等は自宅には置けないので、営農するには、この地域外から通って、地域内に設けられた機械等のための倉庫を利用し、農作業を行う必要がある。

また、それまでは各農家で行っていた米の乾燥調整機械が津波で使えなくなり、かつ、現地での家屋の再建もできないことから、地域全体での利用を可能とするため新たに六郷ライスセンター（処理能力は1,200トン）が建設された。建設は仙台市が実施し所有も仙台市となるが、管理はJA仙台が行い、六郷ライスセンター管理運営組合（井土生産組合と六郷南部実践組合との共同運用）が運用している。建設から10年後には六郷ライスセンター管理運営組合へ無償で譲渡される予定となっている。

#### **(4) 井土生産組合**

仙台東部地区で最も早くに圃場整備が完了し、本格的な生産に入った井土生

産組合は、井土集落全体をほとんどカバーした（集積率100%）農事組合法人である。井土集落は、震災前は104戸あり、うち農家は73戸であったが、震災により58戸が離農した。残りの15戸によって井土生産組合が構成されている。

井土地区ではこれまで転作組合がなく営農活動はそれぞれで行われてきたが、実は震災直前には法人化を図ることにまで合意に至っていたものの、震災によって実現できなくなってしまった。震災後に集落の農家に営農継続意向のアンケートを実施したところ、ほとんど全員が委託を希望していた。そこで、2012年12月に農事組合法人が設立されることになった。構成員は15名で（出資は各10万円）、うち常時働いている者8名が役員となった。加えてJA仙台が出資し（45万円）、出資金総額195万円でスタートした。農地はその全量が借地で、借地料は13,000円／10aである（震災前は15,000円／10a）。また、農業用機械については、復興資金による市のリース事業によって、トラクター7台、田植機4台、コンバイン4台が導入された。また、このように集落の農家全部がほぼそのまま法人になったことから、圃場整備の合意も素早く対応できた。

加えて、この圃場整備の工事の完了もスピーディであった。これは、被災地で行われる圃場整備では復興庁の行う現状復旧と国の行う圃場整備とが別々に実施されるため、時間を要するが、ここでは、合意がとれているため復旧と圃場整備が国によって一気に行われたことが大きい。井土生産組合は、震災後設立された生産法人の第1号であり、また、その本格的スタートも早かった。

また、六郷地区は、家族経営が中心の兼業農家が多く、産地としては特にレタスが県内屈指であった。しかし、震災後は、津波によって土質が変わってしまった上に、津波によって海岸の防風林がなくなってしまい畑が吹きさらされるようになり、また、地下水位も上昇していることもあって、思うような収穫をあげることができなくなっていた。

特産品であったレタスは排水不良のため収穫困難で、また、春タマネギも出荷したものの品質不良のため結局全量廃棄せざるをえなくなった。そのため、そこで客土を行い、堆肥を入れ土作りから始めることになり、現在ではタマネギも152aに作付け50t/aの生産・出荷を行っている。

こうした土地なので、作付けは試行錯誤が行われてきたが、2015年には長ネギを栽培し始めた。当初は4haの予定であったが、最終的には8haを栽培し、外

食企業に全量出荷している。特にラーメン向けなどでネギの引合いが強い。宮城県の品評会では県知事賞を受賞し、仙台市マッチング交流会に参加したり、各地のイベントにも積極的に参加したり、「仙台井戸ねぎ」ブランドの宣伝につとめている。また、2015年12月には井土地区にて「仙台井戸ねぎ祭り」が開催された。こうしたイベントは、井戸ねぎを知ってもらうための宣伝効果に加えて、震災後各地に散っていた井戸集落の人たちの再会の機会の提供を行うことも意図している。元井戸集落の人たちには、インターネットやはがき等で告知を行い、「井戸」の土地に誘うことに努めた。普段はそれぞれ居住地を異にしている人たちが、元井戸集落の住民として再会ができ、交流の機会としても評判がよかったという。

生産については、今後はブロッコリーやキャベツなども栽培し、園芸のメガ団地化を目指しているという。

2015年2月の総会で、経営理念やビジョン等についての決議を行うとともに、売上高の目標が決められた。法人の今後の方向を明確にするためである。それによれば、2015年度には7500万円、2016年度には1億円、2017年度には1億3000万円とされていた。こうした売上高の増加は、主力を水田から畑作に転換することにより実現するのだという。そのため、水稲作では直播などで省力化を行い、畑作に労力を傾注することを試みている。また、その実現のために積極的に雇用労働力の導入も行っている。常時雇用者（新卒）を2名、更にパートを常時12～15名ほど使っている。雇用を開始しているので、生産するものが常にあるような生産活動にシフトしては行けないと、井戸生産組合の組合長は語っていた。たとえば、春にはタマネギを定植し夏頃収穫するが、秋から冬はネギの収穫を行う。また、水稲育苗が終了したあとは、そのハウスでトマトを栽培する、といったように、労働力の周年化を図っていくことが試みられている。また、雇用された者にも部門の計画と生産の一切を任せ、責任感をもって仕事にあたってもらおう等の工夫も行われている。

宮城県仙台農業改良普及センターは、こうした井戸生産組合の経営を積極的にサポートしている。宮城県仙台農業改良普及センターでは、その重点的な取組をプロジェクトとして位置付けているが、その1つに2015年度からの3年間で「集落営農100ha法人の鉄人か計画の推進」が掲げられており、井戸生産組



合はその対象である。先に畑作について作付けの試行錯誤が行われていると述べたが、その畑作・園芸部門の栽培技術向上のための指導・アドバイスを行うとともに、販売力強化のために戦略や広報活動、さらに消費者との積極的な交流活動などについて支援を行っている。更に、作付けを含め農作業全般の効率化を図る仕組みについての支援を行い、労働力の効率的な使用についての計画・アドバイスなども行っている。こうした官公庁による支援のほか、一般企業とのジョイントで実験と営農支援を兼ねた支援の導入なども行われている。

#### 4. 終わりに

本稿では、津波被災地での動きについて、1例を農事組合法人・井土生産組合にもとめて現状について説明を試みた。

2015年農林業センサスの集計からわかるように、宮城県の津波被災地では、震災前と震災後とで農業構造が大きく変わった。農家人口や農業経営体数が大幅に減り、そしてその代わり規模拡大が進んでいる。効率的な生産としては、ある意味では先進的取組として評価されるものといえるだろう。

事例として取り上げた井土生産組合は、震災後の法人化第1号であったこともあり、早くも圃場整備が終了し大規模経営を開始したこともあって、俄然関係者に注目されているところであり、宮城県をはじめとしているいろいろなところからも支援やアドバイスを受けているところである。

しかしながら、被災地としてみたとき、依然として、除塩や客土された土壌に適合した作物の選択から始めなくてはならない、といったハンディを背負っていることもわかる。加えて、これまでなかったような通いの生産活動という特徴も指摘できるだろう。生産者たちは、普段は別々の土地に住んでいて、通って事務所に集まり、そこで打合せを行って仕事に就くという、農家とは違う普通の会社組織のような労働の形をとることになった。このことが、その生産活動にどのように働きかけるかは、今後の見守りが必要になる。

さらに井土集落では、2017年2月に集落の解散式を行う話を伺った。井土集落は震災後の津波によりひどい被害を受けた土地ではあるが、なお、住み続けている者もいる。しかしながら、集落としての維持が困難になり、となりの集

落と合併することになるのだという。このように、集落の再編が被災地では進んでいく可能性もある。

その一方で、井土生産組合では元集落の住民を呼んでの「仙台井土ねぎ祭り」など、集落としてのアイデンティティの回復を図る試みも行われているところである。

このように津波被災地において先進的な生産方式の採用で産業としての農業が成立する可能性が高まってきているが、同時に、土地への特別な愛情を基盤として成立していた農業が、震災後にはそうしたものの喪失を招いており、今後どのような展開をみせていくのか注目していく必要があるだろう。

### 参考文献

石原清史「宮城県津波被災地における農業の復興（未定稿）」  
（第4回震災復興研究会、mimeo）、2016