

宮城県東部津波被災地における農地復旧に関する課題

Planning Issues of the Farmland Recovery in the Eastern Miyagi Area after the March 11

○橋本 禅*

HASHIMOTO Shizuka*

1. はじめに

本発表では、2012年10月、2013年3月に宮城県東部振興地方事務所で実施した聞き取り、現地調査をもとに、東松島市、石巻市の農地被災概要、復旧・復興の状況、課題を報告する¹⁾。

2. 被災の概要と復興への足取り

(1)被災状況 大震災後の津波による管内二市一町の死者不明者は5,774人、浸水面積は11,300haであり、3460haの農地が浸水被害を受けた（東松島市1,388ha、石巻市2,067ha、女川町5ha）。農地、農業用施設等を含めた災害復旧事業査定ベースの被害額は石巻市と東松島市を合わせて376.4億円である（県全体の約33%）。

(2)復興への足取り 震災後は、不明者捜索や瓦礫の撤去に速やかに対応するために排水機場の復旧が急がれた。現在までに、海没地区にある一部機場を除き全て応急・仮復旧を完了、また、震災直後から津波被害が軽微な内陸部の除塩に着手、平成23年度に被災農地の約906haで作付けされた。同年度には農地復旧、除塩を徐々に海側の農地へと進め、平成24年度には910haで作付け再開された。平成24年度以降は被災の激甚な地区の復旧・復興に着手しており、現地では「これからが正念場」と言われている。

3. 個別地区の復旧・復興の状況

震災当時は11地区で県営ほ場整備事業、ため池等整備事業を実施中であり、うち7地区が被災した。これら地区の農地復旧は、災害復旧事業や関連事業での対応が模索されたが、復興特区制度の成立を受け、状況に応じて災害復旧事業と復興交付金事業を合わせ対応している。以下では、被害の激甚な大曲、野蒜・洲崎（共に東松島）、大川（石巻）について説明する。

(1)大曲地区 平成21年度に経営体育成基盤整

備事業で採択（108ha）、以後整備を進めてきたが、整地工10haの完成検査の直前に被災した。津波により定川の河川堤防が決壊、排水機場が流失、ほ場整備地区を含め約214haの農地が浸水被害に遭った。津波による洗掘、地盤沈下により、現在も農地約3haが湛水状態にある。

県では、被災した214haについて農地復旧・除塩作業などを災害復旧すると共に、ほ場整備地区は周辺農地34haを新たに編入、復興交付金事業で1ha区画への再整備を進めている。

営農体制は、ほ場整備事業採択当初は大曲生産組合が担い手とされていた。復興に向けた議論で、本組合を法人化して地区の営農を担う考えも出されたが、①津波により大部分の農家が農機具の流失被害に合い、当初と想定が大きく異なること、②新地区の編入があること理由から、新たに法人を立ち上げ、被災地域農業復興総合支援事業（通称リース事業、以下同じ）を受けて復興に取り組んでいる。

(2)野蒜・洲崎地区 本地区は昭和40年に国営代行干拓事業により創出された干拓地を中心とする平地農業地域である。面積は全体で約81haである。被災当時は県営ため池整備事業を実施していたが、震災後の津波による海岸堤防の破堤（2箇所）、排水機場（3箇所）の流失、地盤沈下に見まわれ、現在も地区の大部分が海没しており、不明者の捜索に着手できていない。

現在、県営事業として排水機場1箇所の復旧が進められているが、破堤した海岸堤防は建設海岸であり、海没地区の乾陸化には土木部が海岸堤防を閉じる必要がある。

本地区には10戸の農家で構成される宮戸野蒜干拓生産組合がある。組合は営農再開に前向きであり、県、市、改良区、JAも一体となり支

*京都大学大学院地球環境学堂 Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University

キーワード：農地整備、災害復旧、復興交付金、部局間連携、合意形成、

援をしているが、災害復旧や区画の再整備、営農体制の見直し等を進める上で、約 350 戸の地権者の合意を得ることが課題とされている。

(3) **大川地区** 平成 10 年度から経営体育成基盤整備事業(413ha)を実施してきたが、事業完了直前での被災となった。工区は長面(下流 224ha)と針岡(上流 189ha)に分けられるが、津波による北上川河川堤防、海岸堤防破堤等により、長面工区の大半と針岡工区の一部が海没、残る農地も広範囲にわたり浸水被害を受け、事業地区外の農地を含め約 430ha が被災した。

現在県では復興交付金事業で被災農地の整備を進めている。被災により海没した農地約 244ha に段階的に仮堤防を建設、2012 年 8 月に排水機場を復旧・稼働し、仮堤防内(133ha)で不明者の搜索を進めている。

本地区では、ほ場整備の実施に際して 5 つの生産組織が集落別に形成されていたが、①津波により構成員に死者・不明者が出たこと、②1 組織を除き農機具・施設が壊滅的被害を受けたことから、担い手を募り農家 7 名で株式会社を設立、復興交付金の農業経営高度化事業、リース事業を活用して営農再開を目指している。

針岡工区では平成 24 年度から農地と機場の復旧に着手し、平成 25 年度に全域(189ha)での営農の再開が予定されていたが、工事契約の遅れ、想定以上の瓦礫量、悪天候による工期の延長、水不足による除塩作業の遅れにより、作付け再開は約 14ha に留まる見込みである。

4. 把握された課題と対応

(1) **短い派遣職員の任期** 東部地方振興事務所農業農村整備課には、4 県から 14 人の職員が派遣されている。現在の派遣体制には問題ないとされているが、これまでの経験では派遣任期が短い場合、業務の引き継ぎ、現場への適応等に時間を要することが課題として把握された。

(2) **人材の不足** 震災復興の現場では市町村が策定する復興基本計画が対応における基本とされている。しかし現場では、市町村に農業土木

や計画を専門とする職員が不足しており、農地復旧の対応に遅れが出る例が見られた。

東部地方振興事務所管内では整備需要があり、職員が事業地区に張り付いていたため、震災対応で奏功したと言われている。逆に言えば、事業需要が無い地域では、経験のある職員が少なく、対応が難航することを示唆している。

(3) **関係部局の連携** 災害復旧の既往研究でも指摘されているが、復旧を効果的に進めるためには関係部局の連携が不可欠である。例えば海岸堤防の破堤による農地の海没が生じている場合、乾陸化には堤防の復旧が不可欠である。堤防の管轄が農地部局に無い場合、他部局との調整の上で進める必要がある。

(4) **意向調査の時期** 被災農家の営農意欲は、災害復旧の進捗により大きく変わる。特に海没地区では、農地が乾陸化することで営農を諦めていた者も営農意欲が大きく回復する例が散見された。営農意欲は、災害復旧や営農再開における農家負担を軽減する事業制度の有無でも左右される。このことは、震災後の営農意向調査時期を慎重に判断する必要性を示唆している。また現地での聞き取りでは、今回の様な激甚な災害においては、市、改良区、JA が一体となり復興を押し進め、農家の間に漂う諦観を打破することも震災復興の第一歩として有効との声も聞かれた。

5. おわりに

今回報告した地区は、激甚な被害を受けたものの、県営のほ場整備やため池整備を実施中だったため、事業に対する理解が地元側にあり、権利調整や営農組織の設立がなされていた。そのため、復旧・復興の議論が比較的進めやすかったと言われている。今後は、このような素地のない未整備地区における復旧・復興の対応についても調査を進める予定である。

注釈

- 1) 管内には東松島市、石巻市、女川町が含まれる。女川市の農地の被災面積は 5ha と小さく、農振農用地の指定もないため、報告からは割愛した。