

[ 2015 復興支援プロジェクト ]

# 東松島市の復興支援調査報告書

2016 年 3 月

一般財団法人 農村金融研究会

## はじめに

本調査報告書は、2011年3月11日の東日本大震災により大きな被害を受けた宮城県東松島市の震災復興への一助となることを目的に2011年度から農村金融研究会が「東松島市復興プロジェクト支援事業」を立ち上げ、継続事業として2015年度に実施したヒアリング調査を中心にとりまとめたものである。

当会がこの事業を立ち上げたのは、これまで当会の各種調査研究事業の検討委員として参画されていた大村道明氏（東北大学大学院農学研究科）が、東松島市の復興計画策定委員会の委員として招聘されたことに起因する。同氏が同委員会に参画するに際し、①東松島市の被災実態に沿った、②実現可能な復興計画のなかで、③震災に対する強い耐性を持つ地域社会のあり方を提案する、にあたり基礎的調査が必要と判断され、当会および農林中金総合研究所に対して同調査への協力要請があった。

これに基づき、当会および農林中金総合研究所は以下のような調査協力体制を整えた。①当該調査の主体を大村氏とする、②実態調査等には当会および農中総研研究員が参画する、③当該調査に必要な経費や資材等は、全て調査実施者側にて準備し、東松島市には負担をかけない。

このような研究体制の下で、2015年度は東松島市担当部署や市内の農業者や農業生産法人等の各方面にヒアリング調査を実施した。また併せて、東松島市の復興の状況を県内の他の被災地域や東北の状況と照し合わせるにより同市の復興対応等を俯瞰する目的の下、県南の丸森町農林課および東北農政局からそれぞれ現況をヒアリングし本報告書に反映させた。

調査にあたって、今回も東松島市の住民の方はもとより行政や一般社団法人東松島みらいとし機構（愛称：HOPE）の担当の方々に全面的なご協力を頂いた。ここに改めてお礼を申し上げる次第である。

なお、この調査の参加メンバーは下記の通りである。

主 査 : 大村道明（東北大学大学院）  
検討員 : 木原 久（当会客員研究員）  
          原 弘平（当会）  
          坂内 久（当会）

2016年3月

一般財団法人 農村金融研究会

( 目 次 )

はじめに

第1部 東日本大震災から5年目の復興の状況と当面する課題

1. はじめに(復興の状況) .....	1
2. 当面する課題とその解決策 .....	2
(1) 地方経済の構造的な問題 .....	3
(2) 農業の6次産業化について .....	4
(3) IT農業の進展とこれからの課題 .....	5
(4) (被災した)地方自治体の直面する課題 .....	7
(5) 地方における企業活動 .....	9
(6) 福島での復興支援活動について .....	10
3. おわりに .....	12

第2部 東松島市の復興の現況

I. 行政施策における復興の現況

1. 被災地域の旧住宅地の再編・活用と農業的利用について .....	13
(1) 防災集団移転促進事業の概要 .....	13
(2) 被災地住宅移転元地の土地利用 .....	13
(3) 移転元地の農業的利用 .....	16
2. 農林漁業における復興の現況 .....	19
(1) 市内の農林漁業をめぐる概況 .....	19
(2) 農地の集積 .....	19
(3) 農業生産法人と個人経営 .....	19
(4) 農業経営体の課題 .....	20
(5) 農業の復興に関わる課題 .....	20
3. 東松島市における住民自治組織の見直しについて .....	21
(1) 取組の背景 .....	21
(2) 取り組みの概要 .....	21
(3) 小括 .....	24

## Ⅱ. 農業生産法人における復興の現況

(被災地区)

- |                  |    |
|------------------|----|
| 1. 株式会社 よつばファーム  | 25 |
| 2. 有限会社 アグリードなるせ | 28 |

(非被災地区)

- |                     |    |
|---------------------|----|
| 3. 有限会社 宮城瑞穂会       | 34 |
| 4. 農事組合法人 みずほファーミング | 37 |

### [参考資料]

本報告の中で参照していただければ、一層、理解がすすむと思われる東松島市提供のつぎの3点を資料として綴じこんでいる。

- ・東松島市全図（海側の水色のところが津波による浸水地区）
- ・集団移転元地の土地利用基本計画（案）地図
- ・移転元地利用促進事業（畑地造成事業）地図

(執筆分担)

第1部 大村道明

第2部

- |      |      |
|------|------|
| I-1  | 木原 久 |
| I-2  | 坂内 久 |
| I-3  | 原 弘平 |
| II-1 | 木原   |
| II-2 | 原    |
| II-3 | 木原   |
| II-4 | 坂内   |

## 第1部 東日本大震災から5年目の復興の状況と当面する課題

### 1. はじめに（復興の状況）

まず、農業への被害が深刻であった岩手県・宮城県・福島県の復興状況を簡単にレビューする。以下本章で示すデータは主に農林水産省東北農政局の「農業・農村の復興・再生に向けた東北農政局等の取り組み状況」（資料<sup>1</sup>）による。

岩手県・宮城県・福島県の3県の農林水産関係の被害額は約2兆3,000億円であり、うち1兆3,000億円が水産関連、農業関連は8,600億円となっている。3県合計の農地の流失・冠水面積は約2万ヘクタールであり、うち7割は宮城県である。

農業・農村の復興・復旧のためには様々な行政施策が実施された。農地の土木的な復旧に加え、農村コミュニティの維持（震災直後は瓦礫撤去の作業組合への支払い、その後は人・農地プランの推進）や、その延長としての農地の大規模化・集積化（農地中間管理機構の設置運営）、農業生産法人の設立などを後押しする施策が進められた。その結果、2016年春までに営農再開可能な農地は3県全体の73%となっている。（福島県単独では50%程度であるため、それ以外の県では90%近い回復率と考えられる。）

農業産出額では、岩手県・宮城県ではほぼ震災前の水準に回復した。福島県でも8割程度までは回復している。2010年と2014年の比較では、主な農畜産物の生産水準は、被災前の状況をほぼ取り戻している。

農業経営体の動向としては、特に沿岸部の津波被災エリアで震災によって家族経営体が激減し、法人経営体が増加した。被災3県のなかでは特に宮城県の沿岸部で法人経営体が増加し、その経営面積が50haを超えるものが多い。岩手県・福島県では10haを超える規模の経営体が内陸部で増加傾向にある。（つまり津波被災はなくとも、ある程度の経営の大規模化は進んでいると考えられる。）

宮城県のこうした状況は、他県に比べて津波による平野部の被災面積が大きく、農家への被害も大きかったことが背景にあると考えられる。また福島県の農業復興の遅れは、福島第一原子力発電所の事故とそれに伴う放射性物質による環境汚染の影響である。

総じて、農業に関しては福島県を除き、生産額・生産水準とも震災前の状況に近いレベルにまで回復しているといえる。特に、圃場整備事業による大規模区画化など様々な施策が実施された宮城県仙台市の沿岸部を中心に、宮城県下では大規模農業生産法人の台頭が顕著になっている。これはいわゆる農業の構造改革が成功している状況であり、震災を契機とする行政主導の様々な施策が奏効した結果といえよう。

また、こうした施策実施によって大規模な農業生産施設や先端的な機械類も導入され、6次産業化など多くの成功事例が見られるようになっている。

---

<sup>1</sup> 2016年3月10日閲覧 [http://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai\\_taisaku/hukkou/torikumi.html](http://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/torikumi.html)

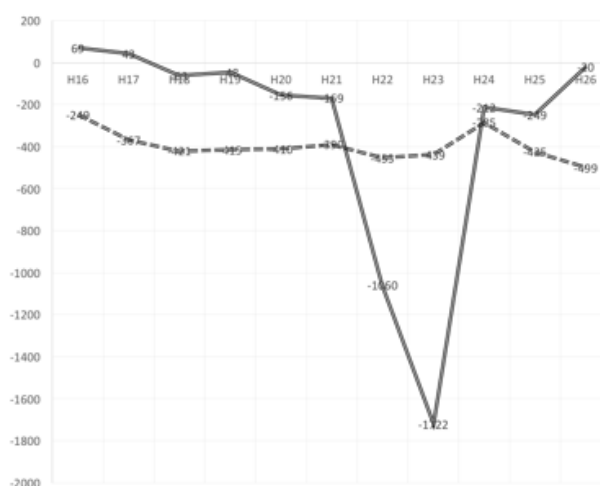
## 2. 当面する課題とその解決策

宮城県を始めとする東北の太平洋沿岸部の被災3県の農業復興の状況は、概ね以上の通りである。

2012年に被災地復興に係る各種の団体の代表者等を対象とする講演会で、ある有識者から筆者は次のような話を聞いた。「日本の被災地は、紛争地帯ではない。復興復旧を行う者に対して、武力行使される脅威があるわけではないので、時間をかければ復興は成し遂げられるだろう。」被災地の悲惨な状況を思えば当時は反発感を覚えたが、現在は確かにその通りだろうとも思う。大震災から5年を経て、まだまだ復興していないという声も聞かれるが、上述のように「復興は進んでいる」というデータもある。物理的な復旧ということも復興と言うのであれば、復興は成し遂げられた地域も既にあるということになる。5年という歳月は、被災者には実感しにくいスピードながらも、データ面では復興を示すことができるだけの期間であったということである。

今次の震災復興事業では、創造的復興という言葉が多く聞かれた。単純に震災前に戻るだけの「復旧」ではなく、震災前にあった社会的な課題をも、復興事業によって解決してしまおうという、意欲的な意味をもつ言葉である。ここでいう震災前にあった社会的課題とは、主に地方における少子高齢化・人口減少に係る課題である。この課題は、日本の地方の問題であるだけでなく、おそらく世界中の先進国に共通する課題となっている。東日本大震災による津波被災地は、この課題が他地域に比べて10年分早く進行しているとも言われてきた。

宮城県内で、津波被災のあった沿岸部の人口4万人規模の某自治体と、同規模の内陸部の某自治体の人口社会増減トレンドを比較してみる機会があった。どちらもいわゆる「まちづくり」には熱心に取り組む自治体である。震災から5年を経て、両者の人口社会増減のトレンドは、被災地で増加傾向（グラフ中の実線）にあり、内陸部では減少傾向（同・破線）にあった。震災直後は、前者では急激な社会減があり、後者では社会増が見られた。しかし、震災後5年で、被災地側で人口増加、内陸部で減少が見られた。人口増減は、震災以前のトレンドに戻りつつあるのかもしれない。したがって、被災地は社会課題を10年先取りしている、という構図は、もはや成立しなくなっている可能性が示唆されている。同時に、被災しなかった地域が、実は被災した地域よりもより深刻な問題に直面しつつある、という可能性もあるということになる。



5

東日本大震災以来、これまで一般財団法人農村金融研究会の支援により実施してきた被災地の農

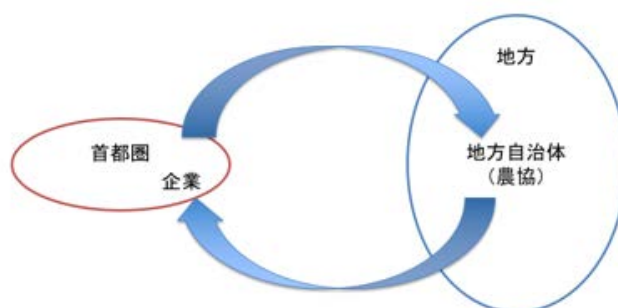
業・農業関連産業の調査からは、被災地で進む農業の構造改革、その過程で失われる旧来の農村コミュニティと、それが実施してきた農業生産の共通基盤（水路や農業用道路など）の今後の維持管理の課題などが浮き彫りになってきた。被災地の農業復興の過程で見たそれらの課題が、実は被災地以外の地域で、より深刻な問題になりつつあるかもしれないということは、被災地にとっては創造的復興であるはずの震災復興の陰で、その他地域では加速度的に課題が深刻化していたということを示唆しているのかもしれない。

しかし、おそらく間違いなく、震災以降最も急激で深刻な少子高齢化の課題に直面する被災地は、福島県の原子力災害による避難指示区域内にあると思われる。

以下本稿では、こうした問題意識のもと、震災から5年を振り返って見えてくる課題と、その解決策について考察する。

### （1）地方経済の構造的な問題

筆者はここ3年、数回にわたってインドネシア・バンダアチェ市を訪問している。同市は11年前にスマトラ沖の大地震津波で数万人の犠牲者を出した被災地であり、宮城県東松島市と相互復興協定を締結してともに震災復興を推し進めるという関係にあり、その相互交流事業に参加したためである。バンダアチェはインドネシアの首都ジャカルタの空港から飛行機で約3時間の距離にあり、人口30万人のインドネシアの「地方」都市である。経済成長率も高く、市内には子供も多く活気にあふれている。震災から11年を経て、土木的な復旧はほぼ終了し、現在は観光客誘致や交通整備など、いわば発展期に入っている。3年前には市内ではインドネシア国内で生産される小型自動車しか走っていなかったが、今年の訪問では外国製の新車を見ることができた。市街地では、様々な公共設備の更新などが進んでいる。しかし、この街の公共投資に係る財源は、中央政府の資金や海外からの援助資金に依存している。市内在住で自動車を購入できるのは、市や県・国のなどの公共機関に勤める公務員がほとんどと言われている。いわゆるビジネスマンは、土木建築業が主力であると思われる。その他はカフェやレス



トランなどのサービス業のほか、見た目が目立つ産業は農業・漁業等の1次産業である。つまり、この街は、中央政府等による公共事業への投資と、それを実施・運営管理する地方公共団体によって経済的に成長している、という構造を持っている。いわゆる地場産業である1次産業は目立って

はいるが域内総生産では上位ではない。

中央政府による地方の公共事業への投資資金が地元の土木建築業に還流し、その資金がサービス業等に2次的に流れる。また、こうした資金の流れが雇用を生み出すことで、地方に人が滞留できる生業を生み出している。ここで地方公共団体は、中央の資本を地方に還流させる窓口であると同時に、地方に自治体職員という生業をも生み出す経済主体となっている。

こうした構図は、近現代の日本の地方にも共通する構図である。かつての日本の地方には、三公社五現業（国が経営する会社）の出先機関があり、「国が経営する会社の地方在住社員への給与」という形でも中央の資金を地方に還流させる機能を担っていたと考えられる。しかし、現在の日本の地方でこの役割を担っているのは市役所と農協だけになってしまった。筆者がある地方の農村で住民アンケートを実施した際、自由記入欄に「あの家は夫婦両方とも役場に勤めている。（1戸に1名のみ役場ないし農協への就職という）村のルール違反だ」という趣旨の回答があった。地域における定期給与所得の機会は、その地に留まって生きるための生業として現在ではかけがえのないものであることを示している事例である。このように、地方経済が結局は中央の資本の再配分によってしか成立しえないという問題は（バンダアチェ市の場合は、震災前までインドネシア政府と独立戦争をしていたという理由もあると思われるが）、多額の震災復興資金が流入している被災地での現在の時期を過ぎた後、いわゆる復興バブルの崩壊、つまり地方経済の劇的な悪化を引き起こす可能性がある。

したがって今、被災地域・その他の地方でも実施しなければならないのは、生業となる雇用を生み出す新たな産業を、中央からの資金還流からも外部からの支援からも自立した形で、持続可能な形で生み出していくことであり、それを生み出すための積極的な努力が必要とされている。

## （2）農業の6次産業化について

地方で雇用（生業）を創出する新たな産業、その雇用の受皿として、「6次産業化した農業」に期待が高まっている。6次産業化ということの実際の内容については非常に幅広い。6次産業化とは、1次産業から3次産業までを1次産業側に統合することによって、従来は2次・3次産業にかすめ取られていた利益を1次産業者に取り戻そう、というコンセプトだと筆者は理解している。

しかし、このコンセプトには無理があるようにも思われる。例えば、上述のように、特に津波被災エリアでは、農業の大規模化と法人化が劇的に進行した。これは、従来は農業者の高齢化によって点的に穏やかに進んでいた農地の集積や、その受け手となる農業生産法人の設立が、津波による農地や農機具の破壊によって待ったなし・否応無しに進んだ結果でもある。これは、政府主導の構造改革が実現したとも言えるが、一方で農村コミュニティの側からは、農業や農地を紐帯として地域に滞留していた人々から、その地域への求心力を奪うことにもなっている。

筆者がこれまで調査した津波被災エリアでは、従前は100戸の（自称）農家が居たエリアを、震災後は1つの農業生産法人が担っている、というような事例もあった。震災より前にも、100戸の自称農家が農業専業であったとは言えないが、構造改革が成功したということは、ごく単純に言えば単位面積当たりの農業への就労者数が減少したということにもなる。



政府が農業の構造改革を推し進める背景には、日本の食料品市場の自由化と、それに伴う農業経営環境における競争激化・グローバル化への対応であろう。つまり、構造改革とは、経営の高度化、人件費の高い労働力のリストラ、とも言える。リストラを進めてようやく人件費をカットし、競争力を得た農業生産法人が、安易に労働力単価の高い人間を再び雇用することは不可能であろう。その結果、雇用が生まれても低労賃の非正規雇用となってしまう。都市部でもブラック企業が社会問題であるが、若者は低賃金の非正規労働者にはなりたくないであろうし、それでは結婚して家庭を築くこともできず、少子高齢化の問題を解決することもできない。

また、経営規模が大きくなる段階では、1次産業それ自体としても、維持管理すべき面積等が拡大することになり、経営にとっての様々な負担が増える。そこに2次産業、3次産業までも実施しなさいというのは、コンセプトとしては可能であっても、現実的には、よほど有能な経営者でなければ実現は不可能と思われる。津波被災エリアでは、経営面積が数倍になっている事例は数多い。経営規模を短期間に数倍にするというだけでも、有能な経営者でなければ務まらない事態であるのに、その上6次産業化を実現して見せなさいというのは非常に過酷な試練であると思われる。さらに、2次・3次産業はいたずらに利益をかすめ取っていたわけではなく、農作物の保管・運搬・販売等に係る費用やリスクをも負っていた。6次産業化で1次生産者はこれまで以上の利益を得るかもしれないが、リスクも同時に被ることになる。

よって、ある程度の構造改革が実現した上は、その経営規模に見合った経営を確立し、従業員の家計をも再生産可能な法人経営を成し遂げることが、農業生産法人等が第一に実施すべきことであろうと考えられる。

### (3) IT農業の進展とこれからの課題

東日本大震災からの復興の場面で、農業の6次産業化と共に注目を浴びたコンセプトがIT農業の推進である。多くの事例は「農業の復興」という命題から入って、津波被災農地の塩害や放射性物質汚染のモニタリング、あるいは風評被害を払拭するための広報やソーシャルネットワークサービスなどに幅広く展開が見られた。この5年の内にはIT系の大手企業も参入し、農業経営を支援するITシステムが販売されるに至っている。

しかし、この流れにも問題があった。IT企業の多くは当初、「農業は工業と違って、非効率的な生産スタイルである。」「これまで高齢者が経験と勘を頼りに農業生産を担ってきたことが、非効率的な生産の元凶である。」「したがって、工業で培った効率的な生産スタイルを持ち込み、ITを活用すれば必ず農業も儲かるはずだ」という認識で農業の世界に参入してきた。

確かにITによるデータの集積には、農業後継者に営農ノウハウを継承する際の大きな補助になることが期待されている。AI（アグリカルチャル・インフォマティクス）は、農家の経験と勘をデータ化することに主眼を置く概念であった。しかし、大規模な水稻栽培では特に、機械化一貫体型が確立されて久しい。農業者は農作業というよりも、機械の操作を行うという表現が妥当である場面も多いと思われる。筆者らのかつての農家調査では「最近の若い者は鍬の使い方を知らない」と言う高齢の農業者も居た。つまり、既に相当程度、経験と勘を頼りにする領域は、農業機械の進

歩によって狭められている場合もあるということである。ITを適用すれば、すべての農業が儲かる産業になるとは言えない。

では、農業のどのような分野に、どのようなITの適用が望まれるのだろうか。まず現在は、高齢農業者のITリテラシー<sup>2</sup>の問題がある。しかしこれは、そうした高齢者のリタイヤによっていずれは解消される問題である。次に、ITが必要となる農業分野として、植物工場が挙げられる。植物工場の課題は、ITで何をするかというよりも、どのようにして植物工場を維持して再生産するだけの売り上げをあげるか、ということが課題になる。そのための特徴的な品種の栽培やマーケティングなどが必要となる。営農作業を補助または代替するロボットもITの範疇に入るが、これはロボット技術の進化が当面する課題（ロボットが利用できる場面が少ないこと、ロボット自体が高価であること等）を克服していくと思われる。では、今現在IT化されていない農業へのIT化の期待はどこにあるのか。

震災直後には、震災復興の名の下にIT企業は各種のセンサーの設置によるモニタリングの、実際のフィールドでの試験を加速させた。しかしIT企業の多くは、自社内でオリジナルのセンサーデバイス<sup>3</sup>を開発できるわけではなく、既存のデバイスを農業用に転用するのが常態であった。その結果、システム全体はセンサーの価格を引き写して高価なものとなり、モニタリングできる指標は、温湿度・照度・二酸化炭素濃度・空間放射線量・電気伝導度など既存センサーのあるものに限られた。こうしたデータは、通信デバイスや記録デバイスの進歩によって、クラウドに格納されるビッグデータとすることができた。しかし、農家がこうした指標の全てを自らの営農活動に利用しているわけではなく、データの活用に至る事例は少ない。将来的には微気象データ等との組み合わせにより、営農活動に利用可能なデータ利用が可能になるとと思われる。しかし、例えば突風や豪雪などの気象変化が予測できたとしても、営農側にそれに対応（回避）する操作オプションがなければ、データも活用できないことになる。

こうした本質的な問題があるにもかかわらず、大手企業が農業のIT化に参入しようとする背景には、公共事業の受皿となって事業利益を確保しようという目論見が見て取れる。食料自給率の低い我が国農業をIT化によって成長産業とし、食料安全保障に貢献する、という題目は公共事業の出し手側にとっても説得力のあるものなのであろう。

震災直後からの数年間、数多くのIT企業が農業分野への参入を試みた。そして、高価なITシステムは売上が伸びず、IT農業への注目度は一旦下火になった。しかし、5年が経過した現在、再びIT農業が脚光を浴びつつある。それは、政府主導の地方創生の予算執行が予定されているためである。農業自体の競争環境が厳しさを増す中で、既存の農業経営体がITを積極的に導入するためには、補助事業に頼るほか無い。しかし、補助事業で導入したITは、維持管理にもコストを要する。（むしろランニングコストの方が高くなる場合が多い。）イニシャルコストは補助金で賄えても、ランニングコストは賄えない。これでは、そのイニシャルコスト分で売上が計上できたIT

---

<sup>2</sup> リテラシー：「知識としてあること・認識していること」以下、同意

<sup>3</sup> デバイス：「装置・電子機器」以下、同意

企業だけが得をするだけのことである。こうして、地方公共団体等から吐き出される中央の資金を、地方での事業を通じて中央に再び吸い上げるだけでは、そもそも何のためのIT農業か、という課題には答えることができない。

現在のIT農業が提供するソリューション<sup>4</sup>の多くは、現場の状況をカメラやセンサーなどでモニタリングし、それを遠隔からも監視できるという趣旨のものが多い。こうしたソリューションは、現地までの交通に関するコストと時間を短縮する効果はあるものの、最も重要な部分である、画像やデータを見て何らかの判断を下す部分について結局は人間が実施していることが多い。こうした判断部分のIT代替による自動化には期待ができる。例えば、畜産農家が飼養段階でのアニマルウェルフェアへの準拠を畜産製品の流通の条件にされた場合、家畜福祉的な飼養方法が畜産農家で実施されているか否かを判断できるのは、現状では動物行動学の専門家、もしくはそれに準ずる訓練を受けた者だけである。彼らが対象となる畜舎を一定時間かけて観察し続ける行為を、カメラとネットワークのシステムで代替できれば、コストを下げて最大限の効果（家畜福祉的な飼養方法の常時採用）が達成できるだろう。ディープラーニング・機械学習といったAI（人工知能）領域の進化は、農業分野にも新しいソリューションをもたらすことが期待できる。

よって、解決されるべき問題は、農業の世界にITを導入したとして、イニシャルコストだけでなくランニングコストをも負担し続けることができる、高収益型の農業の実現ということになる。ITの導入でそれが実現できるならば、IT農業も推進すべきであろう。しかし、それが不可能な場合、IT農業を続けるためには、その継続する期間の間、行政等外部から補助を続けるほかないということになる。

#### （４）（被災した）地方自治体の直面する課題

地方経済の構造的な問題については上述のような状況が見られる中、地方自治体は今なお中央の資本・資金を地方に還流させるためのパイプとしての機能を担っている。このパイプが機能していれば、補助事業を中央政府から導入し続けることも可能である。

そうした背景を考慮した場合、人口減少社会の問題に関する議論のなかには、自治体消滅というショッキングなテーマがある。自治体が消滅するということは、現在地方自治体が担っている様々な行政サービスが滞る・失われるだけでなく、地方の経済活動に対して資金を送り込むパイプが断絶することを意味している。

特に東日本大震災で大規模に被災した自治体は、震災直後に震災前の歳費のおよそ10倍にも上る巨額の歳費を扱うことになった。その多くは農地や道路の回復や、被災者住宅の集団移転事業など、土木的な復旧事業に費やされてきた。単純に言えば歳費が10倍になるということは、業務量が10倍になるということである。業務が急増した自治体は、被災地以外の自治体や民間から人材を借用し、あるいは職員の臨時増募などでこの急場をしのいでいる。自治体の役所や人員が被災しなかった地域ですら人員不足が甚だしいところ、被災した地域では業務量の急増と、人員不足が相

---

<sup>4</sup> ソリューション：「実現可能な解決策」以下、同意

当深刻だったと考えられる。こうした状況では、民間から得られるリソース<sup>5</sup>は重要であったし、業務の一部を外注することも業務遂行の時間を短縮する上で極めて有効であった。ここで、民間企業が営利企業として事業を行う余地が生まれると同時に、地方自治体のもつ業務を外部の民間企業が外注され、受託するという流れが数多く発生することとなった。

地方自治体の所掌する業務は、時代とともに変化する地域住民のニーズにあわせて総花的に拡大してきた。住環境から教育環境に至るまで、問題があれば「国が悪い」＝行政に責任がある、という風潮がある。この風潮に対抗するため、所掌する業務の範囲は広がりながらも、地方自治体の構成員の行動原理が、その業務本来の背景や趣旨を深掘りして問題解決を図るという方向ではなく、責任回避の方向に傾くことは致し方無い面もある。同時に、もともとの事業遂行能力の限界を超える業務量と、民間に外注可能な資金の流入が同時に生じたこの5年間で、自治体職員自身が本来成し遂げるべき業務、取るべき責任は何であるのかが余計に見えにくくなっている。

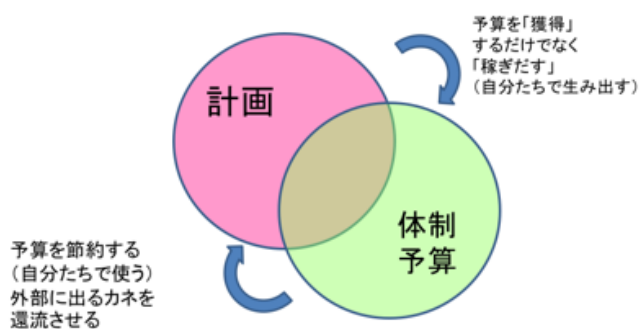
震災復興に係る「特需」が終わり、被災地の自治体に群がっていた企業が東京オリンピックなど「次のステージ」へと向かう中で、資金も無い、外注先も無い、自前で事業を

実施する能力も失われた、という状況は、人口減少に起因する自治体消滅よりも先に、自治体を倒産に追い込む危険すらあると思われる。被災自治体の多くは、震災とそれに伴う資金流入を契機に、民間の支援団体やNPO等との連携による（社会的に）いいこと・実施されることがのぞましいことを具現化する活動を開始しているが、こうした活動も資金流入が細れば真っ先に切り捨てられてしまうだろう。

これからの地方自治体を取り組まなければならないことは、地方創生などで配分される国からの事業予算を効率良く取り込むこと、それだけではなく、地方に資金を配分するパイプの機能を地方自治体が失ったそのあと、どのようにして自治体自体、あるいは地方を存続させるのか、という難しい命題であると思われる。この命題に取り組むためには、自治体職員自身が、国や外部からの予算ありきの事業遂行能力、つまりカネを使う能力を伸ばすのではなく、計画とその実施体制を一致させ、地域内のリソースでいかに事業を起すか、続けるかという、地方自治体経営の感覚・能力を向上させ、伸ばすことが重要である。

中長期的には予算流入が減少する。

予算が減少しても、計画を効果的に遂行するためには？



<sup>5</sup> リソース：「資源・財源」以下、同意

## (5) 地方における企業活動

前述のように、東日本大震災の発生以降、震災復興や地方創生など、中央の資金の吐き出し口としての地方自治体やその所管する被災地に、営利事業の可能性を見出す企業が震災復興支援の名目で大挙して押し寄せた。もとより民間企業の存在意義は営利であり、営利事業は震災復興期といえども悪ではないと考えられる。しかし、営利目的ではなく、企業の社会貢献という側面だけを前面に出して被災地に入った企業も数多い。こうした企業の震災復興支援の流れが、「CSR (Corporate Social Responsibility : 企業の社会的責任) からCSV (Creating Shared Value : 共通価値の創造) へ」という風潮を形成した。確かに、社会課題を企業がそのドメイン<sup>6</sup>の経営リソースを使ってビジネスとして解決していくことができれば、非常に望ましい社会と企業の関係の構築になるはずである。

地方自治体が、震災復興バブル崩壊や、人口減少などによって経営破綻を起こす可能性がある以上、それ以降の地域住民への行政サービスは、中断されるかもしくは別の事業者が引き継がざるをえないことになる。しかしそもそも営利目的ではない行政サービスを、営利事業として実施することは難しいと考えられる。こうした領域に、民間企業が「CSVとして」参入することは、実際にはかなり難しい。CSRからCSVへの流れは、企業による社会貢献のあるべき姿のように位置付けられる雰囲気もあるが、CSVの実現が難しい以上、必ず追求されるべきものではないと思われる。CSVは難しい概念であるが、一部の企業では「社会貢献活動の延長で本業の売上があればCSVである。」と短絡・誤解して捉えられていることも多い。

地方自治体の中央の資金を地方に還流するパイプとしての機能・役割が弱体化するなか、また日本全体としては人口減少によって市場が縮小するなか、地方に事業あるいは社会貢献の可能性を見出す企業は、筆者のこれまでの経験から次のように分類できる。

### ① 公共事業追求型

震災復興支援・社会貢献を実施する部署が、社内組織のなかで営業部門に紐付いている。したがって、社会貢献部門における実績評価の際に「一定額以上の売上」の確保を要求される。売上が当該部署の社内的評価基準となるため、社会貢献と営業活動を上手く分離できない。このため、「被災地から売上をむしり取ろうとする」と批判される社がある一方、社会貢献と営業活動を上手く使い分けて批判を避け、結果的に「売上」に繋げる社もある。

### ② CSR型

社内組織において、震災復興支援・社会貢献を実施する部署がCSR部門・社会貢献部門にのみ位置付けられている。同規模以上の他社と比較して、当該企業が実施する社会貢献自体の社会的インパクトの高さは社内評価の上でも必要とされるが、売上はほとんどの場合求められていない。

### ③ 事業開発型

公共事業やインフラ整備をドメインとし、社業そのものが地域課題解決を含む、という認識の企

---

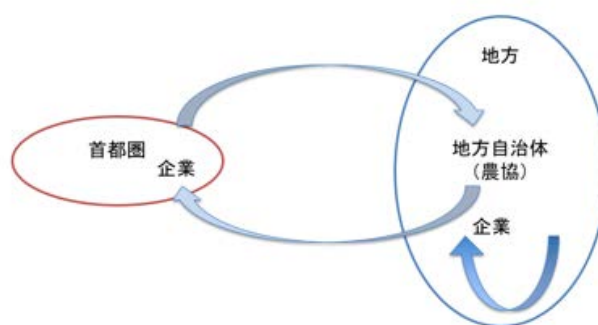
<sup>6</sup> ドメイン：「中心的な事業」以下、同意

業が実施するもの。地方経済の動向をにらみ、中長期的な地域課題を解決する事業を開発することに主眼を置いている。つまり、自治体が撤退した地方で展開しうる住民サービスが事業となりうるかについて、実際の地方での営利活動（短期的には赤字事業であっても）を通じて探求している。

以上のように分類されるとして、被災地の自治体の課題が「パイプ機能」の弱体化だとすると、その機能を補完して地方の社会経済を維持するための民間活力の活用は、CSR型と事業開発型であることが望ましい。公共事業追求型では、地方自治体における事業差配の有力者・キーパーソンを企業側に有利に動かすべく、企業が営業活動を実施する。そうした活動が自治体職員の目を曇らせ、状況判断を誤らせる。

しかし前述の通り、企業の存在意義は基本的に再生産のための営利の追求であり、CSRだけでは企業は成立しえない。CSR活動を実施しつつも、その活動を通じて地域のニーズを把握したり、自社のサ

ービスを営業したりして営利活動へと繋げる企業もある。こうした動きを通じ、全体としては、地方自治体が担うことができなくなった機能、つまり地域社会経済の維持存続のために資金を還流させる機能を代替すること、あるいは地域内で資金を循環させる機能を発揮することが、地方における企業の活動として求められていると考えられる。



## (6) 福島での復興支援活動について

### ① 状況と当面する課題、その大きさ

福島第一原発の事故によって避難を余儀なくされた地域のうち、今春に住民の帰還が開始された地域がある。津波被災地域でも人口の流出と、その後の人口回復の難しさが問題視されているが、福島県の帰還事業開始地域は、その比ではない大きな問題を抱えている。従来から少子高齢化の深刻だった中山間地域で、5年に渡る避難生活を過ごした後、除染事業が完了したとはいえ空間放射線量が比較的高い地域に戻って生活を再建しようという住民は少ない。生産年齢層・若年者はさらに相対的に少ないと考えられる。加えて、5年前の大震災発生直後は、被災地全体への支援を後押しする社会的な大きなうねりがあった。現在はそれも薄れ、震災復興に関連する人々の間では「次は福島」という声も聞かれるものの、社会全体では、もう復興は終わった、次はオリンピックだという、ある種の置き去り感もあるのは事実であろう。さらに、これは震災発生直後から見られた現象であるが、特に飲食や健康に関わる企業の一部は、放射性物質に関わる活動を強く忌避する。例

え社員のボランティアな社会貢献活動としてであっても、福島に関わったということが、自社のドメインに風評被害をもたらすことを考慮するためである。

以上のように、福島県の一部地域は、帰還する住民の少なさ、つまり、急激かつ劇的な人口減少と、それによって生じる様々な社会問題（コミュニティの形成困難、地域経済の劇的な低迷等）、もともと課題となっていた生業確保のさらなる難しさ、放射性物質による汚染と風評被害という対処困難な特殊な事態など、幾重にもマイナスの要素が折り重なっている状況にある。津波被災エリアでも、5年前は非常に絶望的で悲惨な状況にあったが、それとはまた異なる、しかし同じように深刻な状況が、5年を経た今でも現実の問題として福島県の一部地域にはある。

## ②これからの「支援」のあり方

東日本大震災は、現代日本では未曾有の大災害であって、日本国内のみならず官民を問わず、世界中から支援の手が差し伸べられた。そこでは様々な支援の形が作られ、数多くの成功事例がある。福島県の原子力災害地域の復興は、いま緒についたばかりであるが、5年前の震災発生から今に至る復興支援から学ぶべきもの、同じ轍を踏むべきではないものも多いと思われる。

まず、5年前の震災発生直後のように、何を支援したらいいかは分からないが、とにかく金や物資を被災地に渡せば何かの役に立つだろう、というような物量作戦は、現在の福島ではすでに成立しない。では、地域住民のニーズを汲んで、それに対応するピンポイントの支援を開始しようとしても、おそらく地域住民のニーズは簡単には見えない。震災直後から地域住民とのワークショップや事業者・農家等へのヒアリングを実施した筆者らの経験では、彼らはその時点で直面している課題・問題（避難所や仮設住宅の不便さ等）には能弁であるが、中長期的将来に（新しいまちづくりのコンセプト等を）どうすべきか、あるいは従前自分たちが直面していた課題は何であったか、またそれをどう解決していくか、という俯瞰的な意見・アイデアを述べられる者は極めて少なかった。つまり、ニーズは地域内部に潜在的なものではなく、むしろ外部からの情報の提供によって後天的に地域住民に生まれるようなイメージであると考えられる。

しかし、現在の震災復興の現場で多用される、CSVのような新しいコンセプトは、その情報を提供しても直ちにニーズが明確化され、支援者から有効なソリューションが迅速に提供されることは恐らくありえない。それは、以下の2つの理由による。1つは、日本の地方が持つ閉鎖性、もう1つは、地方自治体職員を含む、地域の人々のリテラシーの問題である。

前者は、いわゆる村社会の問題である。震災はそうした旧弊をも破壊したが、逆に強固にもした。外部からの支援者は、敵ではないが新参者ではある。こうした者が吹き込む新しい風は、時に旧来の村社会にとっては攪乱でしかない。支援者がいかに優秀でも、支援する相手が組織である以上、その組織に受け入れられなければ本来の能力を発揮しえない。支援者の多くは、生涯その土地で支援し続けるわけではなく、1年・2年といった短期間でそこを去る人間である。その短期間のうちに支援を成し遂げるためには、村社会との融和を早期に実現する必要があるが、後者のリテラシーの問題もあるため、融和と相互理解にはある程度時間が必要であることを覚悟しなければならない。また、受け入れる側にあっては、次のような事実を認識する必要がある。地域住民同士は、地縁血縁の関係が強く、その土地で生活する限りは村社会による束縛を受け続ける。したがって、地方自

治体などの組織もその状況を引き写し、組織内でのコンフリクト<sup>7</sup>を極力回避する予定調和的な動きをする傾向が強くなる。そうした村社会の中での支援者（よそ者）は、短期間でその場を去ることが予め決まっている者であることから、村社会の内部の序列形成やコンフリクトには関与しえない。つまり、支援者自身はよそ者であることを十分にわきまえて支援にあたること、支援を受け入れる地域では、よそ者であることの意味、いつか居なくなる者であることを十分に理解して、その者を最大限活用することが有効であると考えられる。（もし、よそ者のせいで村社会が攪乱されるのであれば、村社会構成員の側にも問題があるということだろう。）

次に後者の問題は、新しいコンセプトなど、新しい情報を地域内で正しく理解してもらうことの難しさに原因がある。これは地方に限ったことではないが、CSV等は難解なコンセプトであって、理解して活用することは首都圏の大企業でさえも難しい。しかし、大企業が集まる首都圏では、そうした情報に触れる機会が相対的に多いのも事実である。支援者たるよそ者が、最新のソリューションとして地方に持ち込む情報は、往々にして難解なのである。実現しようとするソリューションが目新しいほど、その内容や期待される効果については、懇切丁寧に繰り返し説明する必要がある。そうして徐々に共通理解が醸成され、全体的な理解の程度が一定を越えるとはじめてニーズとしてそれが表出し、ソリューションを訴求する動きが発生するのである。

こうした支援者のとるべき態度の実現、必要な活動（説明）には、時間と根気を要する。しかし、支援者にも支援を受ける側にも残された時間はあまりない。支援者側は多くの場合短期の出向であり、支援を受ける側は、そのための体制を整える資金を復興のための中央からの資金に依存するためである。震災発生から5年間の、岩手や宮城の被災地の苦闘を、福島原子力災害被災地が糧として他山の石として、復興を加速度的に進めることが望まれる。

### 3. おわりに

本稿では、震災から5年を経過した現在の復興の状況をごく簡単にレビューした上で、この5年を振り返って見える課題とその解決策について考察した。本来であれば、本稿でここに記すべきは緻密な先行研究の整理とオリジナルなデータの収集・分析による調査論文であるべきだが、震災復興とは何か、というゴールの見えない探求を続けることは、本格的な論文を執筆するために必要なテーマの絞り込みを難しくすることも事実である。限定されたテーマの中で、明確に証明できることだけを述べ、その範疇の外にあることにはタッチしない、という学者的なスタンスでは、この場面で目指すべきゴールは見えないと考えられる。ゆえに本稿は、散文的で根拠の希薄な回想録的な論調になってしまったが、震災からの5年間の復興支援活動において、今現在見える課題を網羅的に記述しておくという意味では有効性もあると思われる。

最後に、本稿における所見は筆者個人によるものであり、表現や内容に事実誤認や、他者の気分を害する内容があったとしても（もちろん意図して害するつもりは全くないが）、その責任は筆者に帰属するものであることを申し添える。

---

<sup>7</sup> コンフリクト：「衝突・喧嘩」以下、同意



## 第2部 東松島市の復興の現況

### I. 行政施策における復興の現況

#### 1. 被災地域の旧住宅地の再編・活用と農業的利用について<sup>8</sup>

##### (1) 防災集団移転促進事業の概要

市の復旧復興計画において、津波被害が大きかった区域を「津波防災区域」（災害危険区域）に指定し、住宅建設を制限するとともに、同区域周辺の宅地を防災集団移転促進事業の移転促進区域に指定した。そして同区域の宅地等は、市が所有者の同意を得たうえ復興交付金で買取り、整理・再編した後、その集団移転元地の利用を考えるとされた。

移転元地を含む沿岸被災地の土地利用の具体的検討は、2012年10月からはじめられた。復旧復興計画全体との整合性を加味しつつ、復興まちづくり計画や防災計画との調整、さらには住人ワークショップの開催等を経て、2013年10月、3つの復興パターンを決め、被災地の移転元地を4地区に分割した土地利用基本計画が作成された。

現在、市による集団移転元地の買取りの進捗は、地区によっても異なるが、移転先の整備状況や所有者の意向（買取り希望アンケートへの回答では「希望なし」「無回答」も一定程度存在）等と平仄を合わせながらも、相当程度進んでいる。

[参照：前掲「東松島市全図」]

##### (2) 被災地住宅移転元地の土地利用

###### 1) 土地利用計画

市内全域の防災集団移転促進事業の対象区域は約230ha、うち市の買取り対象は約192ha（2015年12月22日現在、以下とくに断らない限り同じ）に及んでいる。その際、市の試算では買取り対象地の維持管理における草刈の維持管理費だけでも年間3億8,400万円が必要との結果が出された。この経費は、長期的に見ると市費のみでは対応不可であり、集団移転元地の活用が喫緊の課題となった要因でもある。

移転元地の3つの復興パターンとは、

- ① 土地利用転換型…全ての建物が全壊被害を受け、地区居住者がおらず、従来の地域の機能を維持することが困難なとなったため、住宅系用途から多用途への土地利用転換を図る地区（虫食い状態は換地等により、可能な限り面的整備を図る）
- ② 用途（機能）混在型…残存家屋が比較的多く、市の取得予定地が虫食い状に点在して

<sup>8</sup> 以下の内容は、東松島市復興都市計画課からのヒアリングを中心にまとめたものである。

いるため、土地の集約・再編を行い、住居系用途と他用途を混在させる地区（虫食い状態の一部は自然に還すところもあり）

- ③ 復旧型…残存家屋が多く、また現地再建の建物も多いことから、地域が自然・自発的に従前の機能等へ回帰する地区である。

こうしたパターンを踏まえ、4つの地区の土地利用計画が策定された。パターン化の類型は、住宅跡地の面的整備状況等により、1地区に複数併存しうるものである。

[参照：同「集団移転元地の土地利用基本計画」地図、「移転元地利用促進事業」地図]

具体的には

- ① 牛網・浜市（旧鳴瀬町）、立沼地区（旧矢本町南西沿岸部）…用途混在型

理念 集落の復旧と農業の再建

まちづくりの目標

集落の復旧による暮らしの基盤づくり、多様な主体の参画による農業の再興、農産品を生かした産業の展開

地区および利用計画の特徴

移転促進区域面積 53.2ha（うち住宅 35.9ha）、被災以前から市街化調整区域の農漁村集落である。地区内農地の大部分は大区画の圃場整備が済んでいるが、新たな整備事業の予定がないため、新たに換地等による集積、整序化が困難。一団の土地に客土（最大 50cm）を行い、農業法人等に一括で貸借し、農業の効率化を図る。将来的には、バイオマス施設と農業法人のタイアップにより、環境未来都市構想の実現を図る。

- ② 大曲浜地区（旧矢本町東南沿岸部）…土地利用転換型

理念 産業ゾーンの形成と緑地・公園によるまちづくり

まちづくりの目標

復興をけん引する新たな産業拠点づくり、地域の資源を生かした多様な産業の展開、地域の歴史・文化を継承する緑豊かな空間づくり

地区および利用計画の特徴

移転促進区域面積 51.2ha、地区全体面積の 80%強、被災以前は市街化区域（第一種住宅）であったが、産業系土地利用に転換する。住宅移転元地のほとんどが市の買収済。市が事業主体となり、産業団地の育成のため復興交付金を利用して区画整理事業を実施中。被災企業の支援、企業の誘致を行い、雇用の創出を図る。

住民の話し合いでは、早期の利活用、防災公園の設置、雇用確保の要望が強かった。

### ③ 野蒜地区（旧鳴瀬町南沿岸部）…用途混在型

理念 新住宅市街地と新たな観光・交流機能等を中心としたまちづくり

まちづくりの目標

新市街地との連携による観光・交流・新産業が融合するまちづくり、地区固有の自然・歴史・文化を活用した観光交流の再興、コミュニティーを支える基盤整備と生活利便施設の導入

地区および利用計画の特徴

移転促進区域面積 106.5ha（うち住宅 66.5ha）、被災程度が甚だしい地域で、移転予定者と非移転者双方による協議会が設置され、活発な話し合いが行われた。被災以前から観光産業が盛んであったことから新たな市街地との連携が重視されている。

### ④ 宮戸地区（旧鳴瀬町島しょ部）…復旧型

理念 …漁業の再興と観光・交流機能の再生

まちづくりの目標

漁業を中心とした生業の再興による活力ある集落づくり、奥松島の自然を生かした体験型観光による賑わいの育成、松島自然の家との連携による宮戸の魅力発信

地区および利用計画の特徴

津波被害地区は島南部の3つの浜であり、移転促進区域面積 13.0ha（うち住宅 9.0ha）、元々生業としての漁業が中心であったことから、その復旧が中心。奥松島としての観光資源を生かし施設の建設等、浜ごとで観光・交流的土地利用を目指す。

住民からは、既存の漁業施設の早期再生と漁業的土地利用を求める声が多く、津波防災区域に「砂利さえ入れてくれたらよい」という意見もあった。

## 2) 住宅移転元地の利用促進の課題

買取り移転元地（買取り予定を含む）は 192ha に及び、その維持管理コストもさることながら、前述のとおりその利活用は喫緊の課題である。2015 年秋の時点で、利用が決まっているのは、産業用地 41.6ha（大曲地区）、畑地造成 26.6ha（立沼・牛網浜市・新町地区等）、漁業用地（漁港背後地）7.5ha（宮戸・東名地区）、其の他公共事業用地（道路・河川事業等）1.0ha、合計 76.7ha であり、移転元地合計の 40.0%に止まっている。

市としては、残りの 115.3ha の利用計画の策定が急がれるところであるが、住宅元地売却の希望や住民の意向を聞き取りつつ、復興交付金における移転元地利用促進事業の枠組みの範囲での取り組みを進めることとなる。

これまでの取り組みにおいて市が認識している今後の課題は以下のとおりである。

- ① 実態に合わせた復興交付金の活用拡大（用途等）
- ② 利用に当たり最低限の土地の換地・買収が必要だが、整序化を対象とした事業がない
- ③ 虫食い状の民地（農地等）が点在する地区での一体的な活用の方策の開発

④ 防災林等、利用しない地区の設定

⑤ 最終的には維持管理費の確保が必要であるが、国費等による支援が必要等である。

事業が長期に亘ることは必至で、現場の実態に合わせた事業対応や維持管理に伴う経費等の支援に対するは、移転元地の利用促進にとって不可欠であろう。

### (3) 移転元地の農業的利用

ここで、移転元地の農業的利用に焦点を絞ってみたい。まずは、復興交付金によって市が取得した土地の使用及び貸付けについてみてみたい。

#### 1) 移転促進区域内の土地の使用及び貸付けについて

国土交通省都市局都市安定課の「2014年3月6日付事務連絡」では、東日本大震災の被災地において防災集団移転促進事業により取得した移転促進区域内の土地については、その土地に災害災害防止上不適切な建築物が建設されないよう当該移転促進区域に指定したうえで継続して保有するのであれば、その市町村が使用し、又は貸付けることは、復興交付金交付の目的に反するものではないと解釈され、その際市町村の条例・要綱で無償貸付のルールの詳細を決めることとした。

これを受けて市では、「財産の交換、譲渡等に関する条例」を改正し、「普通財産の無償貸付け又は減額貸付け」（第4条）が可能な場合について、「東日本大震災からの復興に資するものとして市長が特に認めるとき」という新たな項を加えた。さらに、新たな項について、「災害危険区域内の市有地（普通財産）を法人又は団体等に復興に資する等と認められる場合、無償で貸付けを行う」とする要綱を制定した。また、利用者を決定する場合、公募が前提となるとし、募集要項及び選定基準を定めた。

なお、市有地を農業法人の耕作地として設定する際には、登記地目が宅地等であっても、農地法上、登記地目は関係なく、現況が畑であることから普通畑として、農業委員会を通じた利用権設定（10年間の使用貸借権）を行うこととした。

#### 2) 「移転元地利用促進事業」における畑地造成事業の概要

移転元地利用促進事業における、畑地造成事業（対象面積 26.6ha）の概要及びその取組みをみる。

まず市の担当課（復興都市計画課・農林水産課・行政経営課）は、事業の検討を行うため、当該地区のJAいしのまきの各営農センター、設立予定を含む地元6法人に対して、畑地利用の利用可能性、規模・範囲、条件等について15回の協議を重ね課題を探った。とりわけ、農業法人に対しては9回の綿密なヒアリングが行われている。

その結果、宅地元地での営農の課題（要望を含む）として、ガレキの撤去、一定厚の客土（最大1m）、土壌改良、用排水路（暗渠）の整備等が浮かび上がった。これを受けて、市は復興交付金から、畑地として利用（営農）するために必要な経費の1/2以内の支援を

関係当局に要望した。その結果、防災集団移転促進事業にかかる効果促進事業として、利用が見込める 26.6ha の客土 50cm 分の事業費 399 百万円の助成を受けることとなった。

なお、本事業が畑地造成事業であり、農政当局の土地改良事業等の事業対象はあくまで農地であり、住宅跡地等は事業対象に馴染まないとされた。このため、宅地跡であり、底地が堅く排水が悪い、客土が要望の 1/2 にとどまったこと、土壌改良等の課題が残された。

県内被災地（山元町）では、圃場整備事業と関連付け、こうした課題がうまく処理されたケースもあるという。また、跡地の状況によっては表土 20cm を剥ぎ取り、その上に 30cm の客土で済ます等、地域の実態に合わせた工夫も行われている。

### 3) 農業的利用への取組み状況

被災した住宅跡地は、ガレキが残り、雑草が鬱蒼と生え、また住宅基礎やブロック塀、庭木の根が混在するなど、土壌改良等が不可欠な農業的利用の整備のためにはかなりの困難が伴う。事業が緒について間もないことに加えて、畑地を借入れる法人にしても、その多くで経営のメインが稲作であること、被災からの復興途上であったり、設立後日が浅い等、積極的に畑地の利用を考える余裕がなかったというのが実情であった。利用者の「公募」条件は、そうした実態や実効性を考慮し、事前の協議もやむを得ない状況であり、2013-14 年度は試験的な段階といっても差し支えない。

こうした中で、畑地造成事業を展開するうえで J A いしのまきが積極的に係わってくれたと市は評価している。農業法人対応を強める中でヒアリング実施や、畑地への新規作物導入に当たっては改良普及センターとともに指導力を発揮してくれたという。

その結果、2015 年 8 月末時点において、畑地造成事業実績は、面積で 16.85ha と対象面積 26.6ha の過半を超え、事業費も 3 億 500 万円となっている。

実績事例では

(株) 希望にいずみ

造成面積 2.43ha、作付品目 アシタバ、ちぢみゆきな、じゃがいも、かぼちゃ他

(有) アグリートなるせ

造成面積 5.95ha、作付品目 キャベツ、大豆、じゃがいも他

(株) サンエイト

造成面積 5.68ha、作付品目 いちご、大豆他

(有) マルフク農場

造成面積 0.92ha (15 年 9 月引渡予定)、作付品目 玉ねぎ、ちぢみゆきな (予定)

(株) よつばファーム

造成面積 1.20ha、作付品目 芝、にんじん、ちぢみゆきな他

(株) パスカルフーム立沼

造成面積 0.67ha、作付品目 白菜、水稻 (育苗)、トマト他

の6事例である。

市では、現在のところ、各法人とも目一杯といった観があるとしているが、経営の安定・拡大や周年労働の確保等の観点から、畑地作物の導入による経営の多角化を目ざす法人もあり期待されるが、そのためには畑地としての条件整備も急がれる。さらに、移転をせず経営の再建を目ざす個別経営体もあり、その対応も今後の課題となっている。

## 2. 農林漁業における復興の現況<sup>9</sup>

### (1) 市内の農林漁業をめぐる概況

農業の復興も最終目標年度を震災から10年として、2016年度から5年間で完成することが目標である。

津波によって浸水した農地は全農地面積の約5割にあたる1,460haであったが、そのうち2015年時点で約1,000haが作付可能になった。その内数である東名干拓地も2015年に40haが作付可能となり、来年にさらに40haが可能になる予定である。

海岸線の堤防については、漁港の整備も併せ完成まであと5年を要すると見込まれている。

市内の人口は、直近の国勢調査によると約43,000人で、前回調査比が約3,300人の減少である。減少の内訳は、震災で亡くなられた方々が1,110人、行不明者20人、それ以外が家屋の流失等による他市町村への移転である。

農家数については、最近の農業センサスによると販売農家数が約1,100戸で、平成に入ってから約700戸が減少した。

### (2) 農地の集積

市では沿岸部の被災地域において、誰が担い手になるかを含め農地利用改善団体を設立し、圃場の大規模化を進める土地改良事業とセットで法人への農地集積を進めてきた。

一方、幸いにして津波の直接の被害を受けなかった非被災地では徐々に集約化が進みつつあるが、農地貸出の白紙委任までは進んでいない。とりわけ、圃場の大区画化を進める土地改良事業未実施地区で進展がないのが現状である。また、市の担当者によると、震災の復旧および復興事業を優先する必要があると、市役所が農地の利用権設定の推進まで手が回らないのも事実である。

圃場整備に要する費用については、被災地区であれば地元負担がゼロであるが、非被災地区では地元負担が必要である点も進展しない一つの要因である。地区別でみると、北部の丘陵地は沢地が多く、そのため生産性があまり上がらず耕作放棄地も散見される。

### (3) 農業生産法人と個人経営<sup>10</sup>

2015年4月の東松島市農業委員会の資料によると、市内には認定農業法人が10法人存在する。津波被災地域にあつて農業生産に基づいた農地的土地利用が計画され進行しているのは、大曲浜地区、牛網・浜市・立沼地区、野蒜地区の3地域である。

それぞれ地区には、つぎのような7農業法人が新たに設立された。

- ・大曲浜地区（1法人）：株式会社ぱるファーム大曲
- ・牛網・浜市・立沼地区（5法人）：株式会社希望のいずみ、株式会社サンエイト、株式会社よつばファーム、株式会社パスカファーム、有限会社マルフク農場、
- ・野蒜地区（1法人）：有限会社アグリードなるせ

<sup>9</sup> 以下の内容は、主として東松島市産業部農林水産課からのヒアリングを中心にまとめたものである。

<sup>10</sup> 本節は東松島市農業委員会ホームページ資料による

このほかの3法人は、移転先地に新たに設立された農業生産法人として株式会社イグナルファームと、幸いにして直接的に津波被害を逃れることができた地域で展開していた既存の有限会社宮城瑞穂会と農事組合法人みずほファームリングである。

津波被災地域内の多くの専業農家は、これらの法人の構成員として営農再開に活路を見出したため、個人の専業農家が結果として減少したことになる。

なお、法人に参加しなかった個人の農業は元々、兼業農家である。法人に参加した個人の農地は、法人への貸出であり、法人が買い取った例はほとんどない。

#### (4) 農業経営体の課題

震災復興の関係でライスセンターと育苗ハウスが、2015年に大曲地区と西矢本地区で完成しており、2016年中に野蒜地区に完成すると、合計3か所に完備されることになる。これらは、東松島市が国の復興交付金で建設し、無料で農業生産法人に貸出をしている。

このような方法で、震災後に設立された農業生産法人にはかなり重装備の機械設備が導入されている。しかし沿岸部のように米・麦・大豆の生産だけでは、機械設備の更新期までに更新に必要な準備金が蓄積出来ないと思われるので、そのような資金を貯金ができるように園芸農業の導入を勧めている。稲作を選択せず、園芸作物やイチゴの生産に進んだ法人がその例である。したがって、農業生産法人について市では、震災後、急いで設立されたこともあって、今後とも経営指導が必要であると考えられている。

また、新規就農者ではないが、農業の法人化で新規雇用が生まれ、2014年に6人、2015年に10人の雇用を生んだ。こうした雇用創出も課題であり、農業法人に就職したいと希望する人向けに、作物や作業等の就農メニューも整備しなければならない。

#### (5) 農業の復興に関わる課題

土地利用型農業に必要な用水路の清掃や農道の草刈などは、「多面的機能支払交付金」の補助金を活用すると、地域の非農家の人にも支払いができる。しかし、それも地域によって偏りがある。現在、「〇〇地域資源保存会」という名称で26組織が結成されており、近いうちにあと2～3組織が増えそうである。その組織では声をかけて作業に参加できる人を集めているが、それも地域によって偏っている。元農家であって現在非農家の方は協力的であるが、全く農業に関係していない人が多い街場の地域では出役が難しいというのが現状である。

市の農林水産課を中心に今後、農業生産に関して、生産性の高い、例えば薬草等への作物転換を誘導することも一つの方法と考えられている。



### 3. 東松島市における住民自治組織の見直しについて<sup>10</sup>

#### (1) 取組の背景

東松島市における住民自治組織の見直しは、そもそも2005年に同市が合併により誕生した当初から、「協働のまちづくり」運動として取り組まれていたものであり、震災を直接的な契機とするものではない。しかし、震災は多くの住民がかつて住んでいた地域からの移転を余儀なくされるなど自治組織の活動に対しても大きな影響を与えており、その見直しは、震災を経て、より重要な意味合いを持つものとなっている。

住民自治組織の見直しは、全国多くの地方自治体で課題となっているものであり、その背景には以下の2点があるものといえよう。一つは、地方財政の逼迫、自治体職員の削減、住民ニーズの多様化などに伴い、自治体が住民の要求するサービスを提供することに多くの困難が生じてきたことである。もう一つは従来の住民自治組織の最小単位であった「行政区」自体の維持が極めて難しくなってきたことである。行政区は防犯・防災、消防団、地区の清掃、婦人会等の運営、祭りの開催など、極めて多様な自治的活動を担っているが、近年の人口減少、高齢化に伴い、その活動が難しくなり、また過重な区長の負担から、その成り手を見出すことも難しくなっている。

こうした課題に対処する方向として多くの自治体が検討を行っているのが、住民参加の促進をはかることを目的とした従来の住民自治組織の見直し、活性化であり、島根県雲南市における「小規模多機能型自治組織」の構築に向けた取り組みなどは全国的にも注目されている。

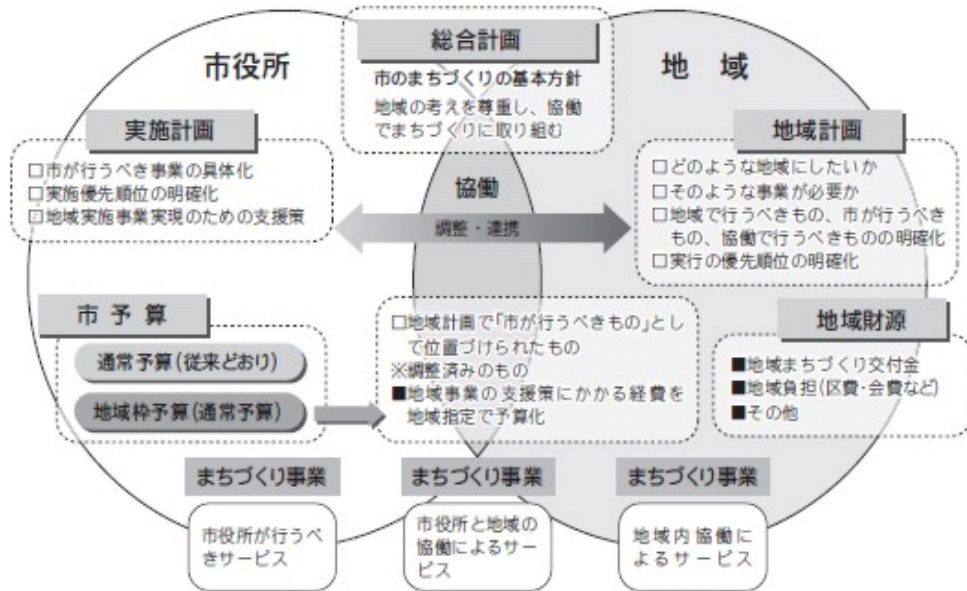
#### (2) 取り組みの概要

東松島市において取り組まれている「協働のまちづくり」は上記のような市、自治組織の双方が抱える問題を解決するため、行政と市民の役割分担を見直し、様々な課題について、行政が中心となって対応する分野、行政と市民が協働で対応する分野、住民が自ら主体となって対応する分野に区分けし、より積極的な住民参加の促進をはかるものである(図1)。そうした市民的な活動を促進するため、市では2009年度に協働活動の支援・促進を担う市民協働課を設置し、従来の自治組織の見直し、交付金などの支援制度の導入、市民の意見を広く反映するための各種協議会の設置など、幅広い対策を進めてきている。現在同市で取り組まれている対策の概要は以下のとおりである。

---

<sup>10</sup> 以下の内容は、東松島市市民協働課からのヒアリングを中心にまとめたものである。

図1. 東松島市のめざすまちづくりの構想



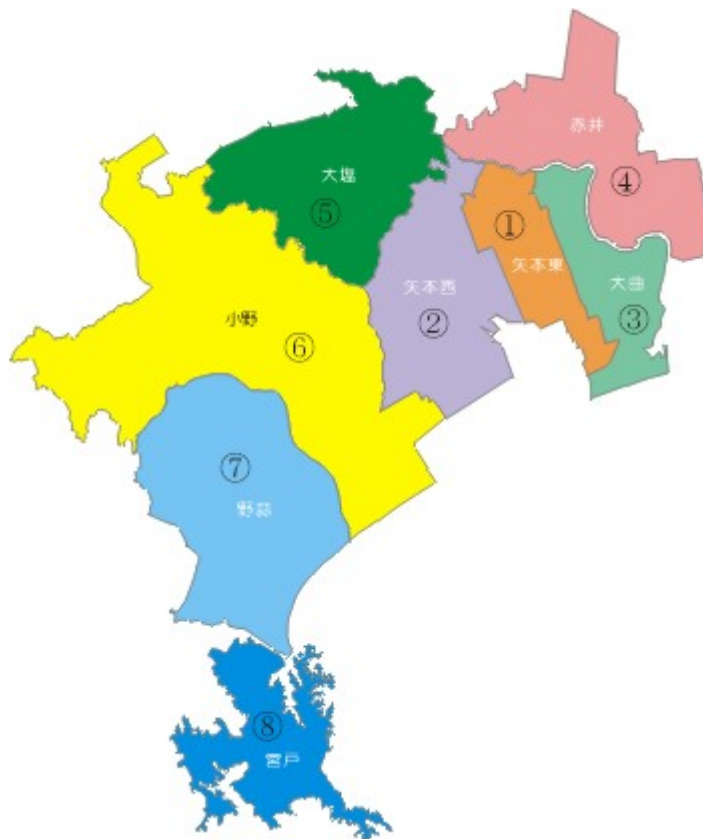
資料：東松島市ホームページより

a. 住民自治組織の再編

同市では、従来市内の各地域に設置されていた「公民館」を、新たに「市民センター」として位置づけ、それぞれの地域における協働のまちづくりの拠点とした（旧公民館条例は2009年に廃止）。この市民センターは、市が地域自治組織等を指定管理者としてその運営を委託し、地域住民主体の運営が行われている。当初、移行過程の運営支援として市職員が数名常駐していたが、09年4月以降は引き上げ、完全に指定管理者である住民組織が主体的な運営をおこなっている。

指定管理者の役割は大きく施設の管理・運営と地域まちづくりの推進活動の2つであり、地域自治組織の事務局機能をもつ。地域まちづくり推進活動としては、①協働推進事業、②地域づくり団体の支援、③地域リーダーの育成、④生涯学習事業、⑤スポーツ、レクリエーション等に関する催しの開催、⑥社会教育活動を行う団体への情報提供・相談業務などがあげられている。現在東松島市における地域は図2のとおりであり、各地域に市民センターが設置されている。

図2 東松島市における市民センター設置自治区



資料：東松島市ホームページより

これら、8つの地域は概ね旧小学校区に相当するものであるが、従来これらの地区には自治組織として複数の「地区センター」が設置されており（震災前 65、震災後 62）、また、各地区センターに属する形で複数の行政区（震災前 113、震災後 109）が設置されていた。行政区長は市からの委嘱を受け、行政区単位での活動を行っていたが、これらの行政区単独での活動が困難となる中、行政区と地区センターを統合し、新たな「地区自治会」を形成する取り組みが進められている。現在 62 の地区センターのうち 18 地区が地区自治会への移行を終えており、2016 年 4 月には新たな集団移転先地区を含め、8 地区程度が移行を完了する予定である。

#### b. 交付金制度

こうした組織の再構築への取り組みに加え、住民自治組織を支える支援策として、交付金制度が用意されている。交付金には、「基本項目」、「提案項目」、「選択項目」の3種がある。「基本項目」は、地域人口等を勘案して算定した一定金額を交付するものであり、各地域の協議会に使用の裁量がまかされている。「提案項目」とは、各地域の特性を活かした独自性のある取り組みに対して交付されるもので、交付に際しては審査および査定がある。

目的外使用はできず、余剰金には返還義務がある。また「選択項目」とは市が自営、または民間委託していた事業、役務（例えば公園草刈り、街路樹管理、駅前広場清掃等）について、地区が希望した案件を地区に委託する際に交付されるものである。作業仕様書に基づく作業が実施されれば、資金の使途は自由であり、作業を効率化すれば差額を利益として得ることも可能である。

こうして、これらの交付金制度は、従来の補助金と対比した場合、住民にとって①住民自らのアイデアを反映する余地が大きいこと、②経費節減の工夫などが地域に還元されること、③地域まちづくり計画の中に位置づけることにより案件ごとの補助金申請事務が軽減されることといったメリットが期待される。

### （３）小括

東松島市におけるこうした住民自治組織の見直しは、震災以前から取り組まれていたものであるが、震災が与えた地域社会への甚大な影響を勘案した時、その役割はさらに大きなものとなっているように思われる。移転を余儀なくされた新たな地域における自治組織の構築にとって、市のこうした取り組みは大きな役割を果たしているものといえよう。

一方、震災の悲劇には、市民相互の連帯を強化し、新たな人々との繋がりをつくるといった側面があったことも事実であろう。後述する野蒜地区における自治会組織においては地域の農業法人が主体となって立ち上げた組織に、復興支援を目的に活動していた地域外のNPO法人が参画するなど、新たな広がりを見せている。

こうした自治組織の活性化が、同市における復興と今後の発展の大きな力となることを期待したい。

## Ⅱ. 農業生産法人における復興の現況

(被災地区)

### 1. よつばファーム

#### (1) 株式会社よつばファームの設立経緯

渥美代表は30歳台後半の地域農業の担い手の一人である。牛網地区(大字)平岡区(字)に居住、震災で甚大な被害を受ける。平岡区は、兼業農家を中心に約100戸程度で構成され、元来自給農家も多く、離農傾向も強かった。

被災前は、1991年創設の任意組合水稲受託組織(構成員7戸、牛網・浜市地区の約120haを対象)に創設メンバーだった父とともに参画した。父は10年ほど前に亡くなっているが、鳴瀬土地改良区の理事長を務めていた。さらに2007年には任意組合を(株)サンエイト(構成員8戸)に組織替えを行った。同社は、被災後も存続し、同地区の有力な稲作受託組織として存続している。なお、同地区には10ha規模の水稲中心の個別経営農家が2戸3戸ほど併存している。

市の復興計画において、2012年10月以降、集団移転元地を含む沿岸被災地の土地利用の検討がなされ、そこでは被災地の宅地及び隣接農地は市が買い上げ、その他の耕地は復旧と併せた圃場整備事業及び経営体育成基盤整備事業の後、利用権設定による集団化による経営体育成の方向性が打ち出された。

#### (2) 経営の概要

よつばファームは、2012年11月に設立された。牛網地区では、水稲については(株)サンエイトが先行して無条件委託による集約化を行ってきているが、畑地については受託しない方針であることから、市が買い上げた被災地の宅地及び隣接農地(畑地)を無償で借り上げ、園芸部門(施設及び露地野菜)を中心とした経営を目指すこととした。

設立当初の経営規模は、水田6ヘクタール(すべて自己所有)、畑地2ha(うち70aは自己所有)であり、園芸部門に力を入れている。また、震災前からの付き合いがあった東北学院大学のゼミの農地活用教育プログラム「牛網農業塾」の縁から、同社施設内での研修生の受け入れも実施し、新規就農希望者を研修生(正社員)として雇用している。

現在の経営状況は、規模拡大はしておらず、野菜等の小量多品目の生産で、出荷量も発足当初からさほど増えていない。

市から借り入れた被災地の旧宅地及び隣接農地について、2015年度から芝生産事業(25a)を実験的に開始し、次年度は1ha増加させる予定。芝の生産であれば、形状、土壌等の条件が悪くても活用できると判断した。旧宅地及び隣接農地は、「現況農地」として扱われ、農地法に基づく10年間の貸借契約となっている。これまで、筑波以北の芝生産は行わ

れておらず、寒冷地の芝需要が見込まれていることから「住友林業緑化事業」へすべて販売する予定。寒冷地に適した芝の種類を選定も行っている。市の復興モデル事業を活用して芝の専用作業機械を導入し、当面農業部門の柱の一つとして位置付けている。

なお現在、市から1.02haの畑地を借り入れ、芝に加えて人参、ちぢみゆきな等を栽培している。

一方、県単事業を利用して「農園レストラン事業」を申請している。同事業は収益事業の柱と位置付けている。経営の方向性として、農業の多角化、規模拡大について、機械化に走らず、機械の適正導入と人材の確保を考えている。経営全体として、収益の柱となる作目が定まらず、転換点に差し掛かっているという認識である。発足後2年間は、短期の資金繰りに苦勞し、3年間はこれからの事業の下準備という位置づけになる。

現在社員は2名で、設立当初の社員1名は退職している。社員1名には、農業機械操作を担ってもらっている。中心作目の野菜生産部門（露地・施設とも）で、福祉関係者を含めパート・アルバイトで9人（半日換算）、年間でならずと5～6人を常時雇用している状況である。

現在2名で運営しているが、今後は就農研修修了者から1名社員になってもらうことも考えている。旧宅地等の農地は、将来的には買い上げて研修終了の就農者に分けていくことも考えているが、それまでに法人の体力を蓄積していきたいとしている。そのため、新規作目導入を考慮中だが、民間の業者からの提案（種子の提供）を受け、パクチーを導入した。

販売先については、現在石巻市内の種苗店が運営する直売所、また来年からは矢本地区に新たにオープンする野菜の直売所をそれぞれ活用する。直売は日銭が入る（短期資金繰り）というメリットがある。全体で見ると、農協と直販が半々程度である。なお現在、水稲4ha分は組織から切り離し、あくまで個人扱いとしている。

### **（3）被災後の土地利用計画と地域の概況**

#### **a 市の土地利用基本計画**

東松島市では、沿岸被災地の土地利用計画について、2013年10月、基本計画を作成した。4区分に分け、牛網・浜市・立沼地区については農業の再興が柱となっている。市が買い上げた住宅地は263haで、その他の市有地もあり、その活用は重要である。現在、研修生が居住する施設の経費が嵩んでおり、市有地の活用も考えている。

市の買上げに当たって、地域資源への配慮が不十分であったと思っている。宅地の再整備において、旧自宅内にあった銀杏の大木が切り倒され、そのため風当たりがひどくなる等、現場と認識のズレがあった。

#### **b 地域の概況**

本人も住宅は集団移転の対象となっており、これからの居住地は集団移転先となる。

神社の祭礼等は、形は変わってきているが継続されている。共同作業等は個人対応では厳しくなっており、国の補助（「環境直接支払」）がある「地域保全会」で行っている。牛網・浜市地区の農家組合はそれぞれ 60 戸、20 戸、合計 80 戸程度の農家組合で構成されていたが、「地域保全会」に移行して以降実質の活動メンバーは約 30 戸程度であり、草刈等の作業ではサンエイトがその中心を担っており、中心的な担い手組織として地域保全の責務を果たしている。

農地貸借の動きは最近落ち着いたものとなっている。一部には売却希望が出ているが、サンエイトでは買い入れも行う方針と聞いている。農地価格は、農業委員会の把握では 30～50 万円/10 a である。農地を含め、地域全体が安定期に移行しつつあると感じている。

#### （４）農協及び地域組織との関連

##### a JA との関係（要望等）

大規模法人対応はしっかりやっているが、従来大規模な野菜生産地でなかったこともあり、野菜振興についてはこれから期待したい。実際、農協で新規野菜の導入の実験を行い、結果等を農家に提案するなど、新規作物導入には力を入れてくれている。

短期の資金繰りの相談や、公庫資金の取次等もやってもらった。

##### b 「農業塾」と農業研修生の受け入れ

「農業塾」は、東北学院教養部が主宰しており、4 年経過。「みまもり隊」は東北大学が主体で、3 年経過。ともに自主的な学生主体のボランティア団体で、補助金の申請等も自力で行い、賞をもらう等、活動内容も充実してきており、また両者の連携も進展してきている。

よつばファームとしては、こうした団体を積極的に受け入れ、農業が好きという学生に対して、研修生になってもらい実際の農作業の指導を通じて、地域農業の担い手・後継者の育成をするとともに、同社及び同社の野菜の品質の良さを PR する機会としたいと考えている。

#### （小括）

被災地では、農地の集約化一辺倒の感がある中で、旧宅地跡の有効活用や地域農業の多様な担い手の育成を視野に入れた特徴ある取り組みである。

農業にかかる地域組織として、多様な組織が併存し、相互に有機的関連性を持ちつつ存立していくことは、地域の農業力の基盤を為すものであり、進取の気性に富み、若い感性を生かした他には見られない取り組みである。なお、整備後の畑地の改良と分散性の克服、農地の条件に適した新規の作物の導入や効率的な生産をどう結び付け、構築していくかが課題であろう。

## 2. アグリードなるせ

有限会社アグリードなるせ（以下「同社」）は、東松島市の南西部、鳴瀬川河口の西岸地域を基盤とする（図1）農業生産法人である。震災・津波による甚大な被害を受けながらも、いち早く復興に向けて立ち上がり、震災のその年に米の収穫にこぎつけるなど、被災地の人々を勇気づけるうえで大きな役割を果たした。その後の同社の取り組みは、単なる農業生産の復興にとどまらず、地域コミュニティ全体の再生を強く意識したものであることが大きな特徴となっている。

図1 アグリードなるせの耕作エリア



資料：同社ホームページより

### （1）アグリードなるせの誕生

同社の取り組みは、1991年、中下・新町地区の14戸の農家が、機械、ライスセンターの共同利用、農地の集約化、農作業の共同化を目的に設立した「中下農業生産組合」に始まる。その中心となったのが現在の同社の社長である安部俊郎氏である。

中下農業生産組合は93年以降、農地の集約化、圃場整備に着手した。多くの農家が先祖伝来の農地に愛着を持ち、また交換後の田の日照、水利等、複雑な利害関係によって調整が難航する中、安部氏とその仲間たちは粘り強い説得を続けた。市やJAの協力も得、その後約10年を経て、2003年に圃場整備事業はほぼ完了し、従来の10a区画の水田は、大型機械の利用が可能な1haに拡大された。また、暗渠の設置が行われ、水はけが改善するとともに、畑地としての利用も可能となった。この圃場整備と暗渠の設置は、震災後の復旧に大きな役割を果たすこととなった。



2006年、中下農業生産組合は14戸の組合員農家が株主となって法人化し、同社が誕生した。次世代の人材を確保・育成し、地域農業を支えていくためには、法人化が必要との判断によるものであった。同社は07年、中下・新町地区における特定農業法人に位置づけられ、地域農業の受け皿として中心的な役割を担うこととなった。06年の法人設立時における同社の経営面積は、水稻25ha、大豆9ha、麦5haの合計39haであった。

## （2）震災被害と復興への取り組み

2011年3月、東日本大震災とその後の津波は同社に甚大な被害を与えた。経営していた水田の大半は浸水し、約14日間その状態が続いた。しかし、不幸中の幸いであったのは、JR仙石線の旧線路跡の高台が防波堤の機能を果たし、がれきの侵入を一定程度防いだことであった。

多くの人々がこの未曾有の大災害に打ちひしがれている中、生産活動を再開することこそが地域を力づける一歩になるという信念のもと、同社は震災後一月もたたないうちに、営農再開に向けた取り組みを開始した。がれきこそ比較的少なかったものの、長期間海水に浸った田の除塩作業には多くの困難が伴った。

技術的な面においては、かつて九州地区で台風後の水田除塩作業の経験がある農機具メーカーの大きな支援を得、また県の農業改良普及センター、東松島市、JAなども同社の熱意に応じて協力体制をとった。さらに、地域やボランティアの人々が、田や水路に残ったがれき処理に大きな役割を果たした。

大量の水を流して行う除塩作業には、同社が被災前に取り組んでいた圃場整備と暗渠の設置といった基盤整備が大きく役立ったが、こうして多くの人々の協力が得られた背景には、同社が長年にわたって取り組んできた地域農業振興のための努力を通じ、様々な人的ネットワークが構築されていたこと、また、地域の人々との間に信頼関係が作られていたことをあげることができよう。

同社が11年に再開した農地は、水稻41.4ha（うち除塩作業水田33.3ha）、大豆6.5ha、そば1.5haの合計49.4ha（作付不能地8.5haを含めると総経営面積は57.9ha）であった。11年10月には、被災直後にはとうてい不可能と思われていた稲が実り、収穫が実現した。収量は例年とほぼ変わらず、等級はむしろ例年を上回る高品質なものであった。

## （3）新たな発展に向けた歩み

震災後の同社は、単に震災前の状態に復帰することを目指すのではなく、さらに多くの新たな取り組みに挑戦している。以下では、震災後の同社の取り組みを、①地域農業の中核として農業生産を支える取り組み、②農業の付加価値化と地域雇用の維持を目的とした六次産業化の取り組み、③新たな地域コミュニティを創造していくための取り組みという3つに分けてその歩みをみていくこととしたい。

### 1) 農業生産への新たな取り組み

2015年現在の同社の経営面積は表1のとおりであり、被災直後の50ha程度から大きく拡大している。これは、同社が、農業の再開を断念した農家からの農地の受け皿となってきたことによるものであり、地域の農業生産を維持していくうえでの同社の大きな役割を物語っている。

表1. 2015年現在の作付面積

(ha)

水 稲	移 植	26.2
	湛水直播	5.4
	乾田直播	2.0
	小 計	33.6
大豆		47.4
麦(14年秋播種分)		36.7
主な野菜		5.5
その他		1.3
計		124.5

資料：同社ホームページから作成

注：作付面積には重複があるため経営農地面積は83ha程度

また、単なる規模の拡大にとどまらず、注目されるのは、水稻栽培方法の多様化である。同社は従来から湛水直播による栽培に取り組んでいたが、被災後、農研機構の協力を得て、新たに乾田直播の取り組みを開始した。さらに地力の維持、労働力の平準化を目的として米の乾田直播、麦、大豆の2年3作によるローテーションにも取り組んでいる。

土地利用型農業に加え、12年からはジャガイモの契約栽培、JA向け加工用野菜栽培等も開始した。これらの取り組みにより同社の年間の作業は図2のとおり平準化が図られ、雇用労働力の効率的な活用が可能となっている。震災時に1名であった従業員は27年現在9名（うち研修生1名）となっており、地域の雇用の場としても重要な役割を果たしている。

表2 アグリードなるせの年間農作業スケジュール

	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
水稲		播種	田植	水管理、草刈				稲刈	転作			
麦	踏圧			収穫	転作			播種				
大豆				播種						収穫	転作	選別
キャベツ	播種	定植		草取り	収穫	播種	定植	草取り		収穫		
白菜						播種	定植				収穫	
ジャガイモ 種イモ切り	播種		培土			収穫						
さつまいも				植え付け		草取り		収穫				
ミニトマト		仮植	定植		収穫							
子実トウモロコシ		播種						収穫				
綿花				播種		草取り				収穫		

資料：同社ホームページより

## 2) 六次産業化への取り組み

六次産業化は、震災後、同社が新たに開始した取り組みである。15年7月には国の「強い農業づくり交付金」を活用した農産物処理加工施設、「NOBICO」が完成した。同施設においては、小麦の製粉、米の精米・製粉、バームクーヘンの製造などが行われている。バームクーヘンは、プレミアム商品として東松島産シラネコムギ、蔵王産バター、大崎産卵という宮城県産食材にこだわったもので、現在は予約販売が中心であるが、高い人気を博している。

また、16年3月には、仙台の有名菓子店と連携した取り組みとして、同社の大豆を使用した「きなこクランチ」「きなこおかき」等の菓子が「仙台きなこシリーズ」として販売されている。

同社では、こうした加工分野に加え、流通分野においても消費者への直接販売の拡大に取り組んでおり、こうした加工・流通分野への拡大を志向する背景には、農業分野との組み合わせによる経営の安定化という目的に加え、地域における雇用の創出という同社の経営理念が働いている。

## 3) 新たな地域コミュニティ創造に向けて

こうした地域農業の集約化、六次産業化といった取り組み自体は、他の多くの農業法人においてもみられる動きであろうが、同社の取り組みにおいて特に注目されるのは、それらが新たな地域コミュニティの創造という強い意志のもとに行われていることであろう。

同社は、震災によって大きく傷つき、人々が離散を余儀なくされた地域において、その結びつきを再び取り戻す試みとして、震災の翌2012年に第1回の「復幸祭」を企画し、開

催にこぎつけている。「復幸祭」では地元小学校の生徒による「野蒜復興太鼓」の演奏、地元農家による野菜販売、東松島の海の幸のふるまいなどが行われ、以降「復幸祭」は毎年開催されている。「祭り」は地域の連帯の象徴ともいえるものであり、同社のこうした取り組みは、新たな地域コミュニティの創造を強く意識したものと見えよう。

地域への貢献を目的とした取り組みとして、同社では震災後新たに老人介護のためのデイサービス事業に着手し、13年、関連会社として（株）野蒜ケアサービスを設立した。被災後に孤立しがちな高齢者に集いの場を提供するとともに、地域の女性に新たな雇用の場を提供するという役割をも意識したものである。

同社は、これらの自らの取り組みとしての活動に加え、地域コミュニティ再構築に向けた新たな自治組織構築においても大きな役割を果たしている。前述のとおり、東松島市においては、「協同のまちづくり」運動として、住民自治組織の再構築に着手しているが、同社の所在地である中下地区においては、14年、同社のリーダーシップにより地域48戸の農家・非農家を構成員とする「のびる多面的機能自治会」が組織された。この「多面的機能自治会」という名称は、同会が通常の自治会機能に加え、日本型直接支払制度の受け皿として地域の農業基盤を支える活動を担うことによるものである。

「のびる多面的機能自治会」は、非農家を含めた住民の一体化を意識して構成されており、自治会長には非農家の代表に就任を依頼し、2名の副会長に同社の社長、副社長が就任している。また、この自治会の大きな特徴として、広く地域住民以外も会員となれるよう規約を改正し、地域内で活動する事業者等にも広く参加を呼び掛けていることがあげられよう。12年に東松島市との間で復興支援に関する協定を結んだ「C. W. ニコル・アフターの森財団」は同自治会の会員となっており、様々な面から同社の活動を支えている。

## <小括>

同社のかかげる経営の基本方針には「農地を守り、地域と共に発展する経営体を目指す！」があげられている。同社の様々な活動を振り返るとき、その「地域と共に」という言葉がまさに地に足の着いた活動として実践されてきたことが感じられる。同社がこうして地域において信頼され、多くの人々に支えられた活動を続けてこられた背景には、同社が震災のはるか以前から地域農業の改善に地道に取り組んできた長い歴史があり、その過程で作られた人的なネットワーク、相互の信頼関係が大きく働いているものと見えよう。

現在、日本全国において「地方創生」が大きな課題とされ、その手段として、企業の農業参入の自由化といったことがしばしば議論になっている。地域によってはそうした、「外来型」の開発に依存せざるを得ないといった事情もあろうが、外部の企業が地域社会に溶け込み、信頼関係を築くのは一朝一夕には難しいことであろう。被災地という厳しい条件下において同社が行ってきた「内発的」な取り組みは、全国の農村地域の維持・発展にとって参考にすべき点が多いものと思われる。

一方において、同社の取り組みにおいては多くの地域外の人々の協力が得られており、

新たな交流が発生している。上記の自治会の組織化においても、農家・非農家の協力とともに、アフアの森財団、NPOなど従来の地域住民ではなかった人々の参画により、かつての地域共同体の枠を越えた、新たな共同体が形成されつつあるようにも感ずる。従来、農村共同体の特質として、内部的な相互の結束の強さの反面、外部に対しては閉鎖的な側面のあることも指摘されており、そのことが農村の維持・発展にとって一つのネックになっていたことも否めない。アグリードなるせの取り組みと、野蒜地区における新しい住民自治組織の取り組みは、農村地域における新たな地域共同体の形成という側面からも、多くの地域にとって示唆に富むものといえよう。

(非被災地区)

### 3. 宮城瑞穂会

#### (1) 法人の設立と概要

所在地は、津波非被災地で、旧矢本町赤井地区中区。法人化は、会社法の改正を受けて有限会社組織が廃止される前の2006年4月に設立した。

平成5年(1993年)の大冷害の翌年、農業仲間と米の産直組織を立ち上げ存続させてきたがその後解散することになり、産直を本格化するために有限会社を立ち上げた。法人スタート時の経営面積は約23haで、うち5haは父から借り入れる形をとった。命名の由来は、代表が卒業した小牛田農林高校の校歌の歌詞に「瑞穂」があり、それを借用した。

法人化したとはいえ、本人(60歳)、妻の家族経営が実態であった。法人化以降、水田の受託が増え多忙となっているが、2009年に東京でサラリーマンをしていた息子(33歳)が退職し、就農した。

なお、震災による被害は、水田7haで、除塩処置だけを行い、翌年から作付が可能であった。

#### 1) 経営概況

現在の経営は、水田約33haであり、畑地も40~50a所有しているが、経営的位置づけはしていない。稲作中心の経営だが、2014年産のコメの暴落を受け、稲作だけではやっていけないと判断し、2015年度の稲の作付は経営面積の半分弱の15ha(うち5ha分は直販向け)とした。大豆転作には、転作割当相当分の9ha以上を当て、転作組合によるブロックローテーションを組んで実施し、販売条件である農協へ全て販売した。数量支払の補助金6,000円/30kgが販売価格を上回っている状況である。

米の収量は概ね9俵/10a、品種別ではひとめぼれ6割、ササニシキ3割、コガネモチ1割であり、比較的地味が痩せた水田はササニシキに充てている。販売先では約半分は直販、残りは農協である。

直販については、販売量は1,200~1,300袋(30kg詰)、販売先では一般家庭(固定客も多い)、寿司屋(東京等、1年寝かす)、病院・老人介護施設等である。業者からのオフアームも相当あるが、その価格を見ながら取引先を決めている。

所有農機は、トラクター3台(140、95、55馬力)、8条田植え機、大型ドリルシーダー等であり、やや「過剰気味」であるが、気持ちに余裕を持った作業のためには欠かせないと思っている。

#### 2) ミニライスセンターの運営

17年前に作付面積が大きい5戸で共同利用組合を結成した。本人は組合の組合長を務め

ている。コンバインを共同所有し、火力による乾燥調整をしている。乾燥機は50石×5台で、処理能力は5戸分に見合ったものとなっている。

冷蔵貯蔵機能を持つ倉庫がないため、調整後は紙体30kgにして各自が自宅に運び貯蔵し販売を行っている。

## (2) 今後の経営方針

### 1) 地区内の動向—津波非被災地区でも委託農家は増加—

地区を概観すると、当赤井地区は畑地が多く、稲作は副業的な位置づけである。地区内には10戸の担い手農家がいるが、転作以外は皆自力で農業経営を考える人が多く、被災地区のように農地中間管理機構を通じて集約化を図るといったケースは見られない。周辺農家では、近年水田委託が増えてきており、5年、10年のタームで見ると今後相当加速するとみている。

### 2) 圃場整備の遅れがネック

当地区全体の圃場整備率は7～8割であるが、当地区の北部（五味倉・上・中・下区）では4割程度の整備率である。約30年前ころから稲作受託を続けてきているが、圃場条件が悪いからと言って断ることはできない。逆に、「お礼」の気持ちを込めて、2万円/10aの地代を払っている。この水準は、市内では最高水準で平場の平均的地代1～1.2万円/10aと比べて相当高いものである。なお、水利費は受託農家が負担することになっている。

また、最近、委託農家から農地買入の打診が少しずつ増加しているが、長年の付き合いもあり、買入れるようにしている。価格は50万円/10a程度であり、平均的な価格を1割程度上回るように設定している。

こうした対応で、2013年産の米価程度までは何とかやってきたが、これからのことを考えると相当厳しい状況となるとみている。

### 3) 乾田直播の導入

転作組合は、担い手農家も加わり18戸で構成され、法人化も目指しているが、圃場整備が十分ではなく設立には至っていない。

こうした中で、省力化の観点から一部の水田で乾田直播を取り入れ、その技術の蓄積中である。田植過程が入ると、現状の田植機の能力から20～30haが限界であるが、一方、乾田直播であれば数名で50～100haが可能であり、反収も変わらないとみている。

### 4) 米販売方法の改善・強化

経営環境を見ると、販売方法の工夫が不可欠である。価格面から、法人組織の転作シフトが進まざるを得ず、米の販売量そのものが減少することになる。当法人でも2015年度は転作を増やし大豆と米の販売額はほぼ半々である。農協にとっても手数料が大きい米販売

は重要である。

現在の直接販売先約 100 件の約 8 割がインターネット（「石巻新鮮市場」のネットショップ）経由である。宮城の米といっても、一般の米屋というくらいしか受け止めてもらえないなかで、「お米の産直・佐藤農場」といった特徴を打ち出しPRを強化したい。

### （3）経営環境及び地域組織等との関係性

#### 1）TPP及び規模拡大について

TPPに対して不安があるが、行政にしっかり対応してもらう以外にはない。さらなる集約化・法人の育成が進められているが、本当にコスト削減につながっていくのか疑問である。15～20ha 規模の経営がコスト削減、作業効率向上には最適規模ではないか。

#### 2）共同作業および「資源保存会」

畦畔の草刈は、夏場のみ実施している。出役は、委託農家が出るケース、出ないケース、集落ごとにルールが異なっている。

「資源保全会」は、当中区では8農家組合に対して400万円の環境支払い（「農地・水保全管理支払交付金」として3,000円/10a）がある。年3～4回の作業は、同会ができるまでは人集めが大変であったが、結成後は喜んで出役してもらっている。しかし長期的に見ると出役者が減り、受託農家4～5戸で対応することになると大変になると心配している。

#### 3）農協との関係

本人個人、法人とも組合員である。米の約半分および転作大豆の販売先は農協である。

近年、資金繰りが厳しくなっているが、本人個人から法人に貸付を行う形で資金繰りを行っている。農業機械導入等で、日本公庫のスーパーL資金等（現在3件）を借り入れているが、その際は農協を経由している。

#### （小括）

非被災地における園芸等の畑作中心、稲作副業地区の特徴が見出せる。稲作の受託が増加するも、水田の圃場の未整備や農地集約化の困難、転作の非効率性など課題も多い。しかし、若い後継者が就農し機械装備が充実していることから、今後は地域農業の中核的存在になる可能性が高いと考えられる。



## 4. みずほファーム

### (1) 法人の概要

#### ①法人設立：

2008（平成20）年2月に「農事組合法人みずほファーム」を設立（出資金：140万円）

#### ②現在の構成員：

3人（設立当初4人であったが高齢になり1人が引退）。設立当時の3人は、サラリーマンと兼業農家、運送業からのそれぞれ転職者である。

#### ③法人設立の経緯：

設立にあたって地区内の飲み仲間4人が、いずれ誰かが当地区で農業を引き受けなければならないのなら一緒に組をつくろうということで合意し、併せて当地区住民に協力を要請したうえで事業を開始している。

### (2) 法人の経営基盤

#### ①土地や設備：

- ・稲作30ha（借地7ha：構成員、借地23ha：地主25人〈当地区内に農地を保有する他地区住民（14人）を含む〉）
- ・大型鉄骨ハウス2棟（40a）

#### ②装備農機：

トラクター3台（うち、2台が構成員個人のもの）、田植機（8条植、リース）1台、コンバイン（4条刈）1台、乾燥装置3台、もみすり機1台、等

#### ③人手：

作業従事の職員が2名（当地区と隣接地区から各1名〈うち1名は構成員子息〉）、パート・アルバイトが5名（ハウスキュウリの収穫、選別作業等）

### (3) 法人の経営内容と設立後の経緯

#### ①経営内容：

- ・水稻の生産、販売（商品名「ほたる米ひとめぼれ」）
- ・キュウリの生産、販売（商品名「旨味きゅうり」）

#### ②経営面積：

- ・稲作30ha
- ・ハウスキュウリ40a

#### ③その後の経緯と販売先：

稲作については、現在、稲作は3haを湛水直播で行い、それ以外は従来通り苗からの機械植えで行っている。米の販売先は以前は全て農協であったが、現在は3割が農協、7割がそれ以外（米卸、老人介護や障害者の施設、消費者への直売）に販売する。

米価が下落する中で農協だけに販売していると売上高が伸びないので、これらの販売先を構成員が自分達で開拓してきた。

キュウリについては、最近になって、キュウリの販売方法を変更した。以前は、全て市場出荷であったものを、主に量販店と漬物加工業者、そしてインターネット経由で一般消費者へと、直接販売に切り替えた。

市場出荷の時代は規格に合わせた出荷作業に大きなコストを要したが、直売ではその分が省力化できて楽になった。

#### (4) 所在する地区の状況

##### ①当地区：

この地区には、住宅が23戸、農地が40haあり、他産業に就職している若い人も住んでいる。当組合としては、当地区を主体に営農をしている（一部〈3.5ha〉は隣接地区住民から受託）。

将来的にも出来る限り当地区の水田を引き受けて、規模拡大を図りたいと考えている（地区内の拡大余地があと10ha）。ただし、現在のところ、当組合で魅力ある給料が支払えないので、この地区に住む若い人が当組合に就労したいという人は今のところいない。

##### ②非農業居住者との関係：

大震災後、地区内に53戸の仮設住宅が設置され、被災した野蒜地区の住人が移り住んでいるが、現在、仮設住宅に住むのは27戸である。仮設住民も、当地区のスポーツ大会、敬老会、地区センターの大掃除、等の行事に参加し、過去には農業用水路の掘り払いも一緒に手伝ってくれたこともあったという。

##### ③地区組織の今後：

当地区は2017（平成29）年から「自治会」組織に移行する。その際、他の隣接地区も一緒に自治会になれば効率も良くなるだろうが、他の地区には他の地区のやり方がそれぞれあるので、そう簡単にはいかないだろうとみられている。

#### (5) 農地保全にかかわる問題点

##### ①委託者との関係：

用排水路の共同作業については、当地区では現在も継続されている。当地区は小高い山間にあり傾斜地が多いので、2014年には多面的機能支払いを利用して、水田法面の草刈を3回実施したが、手の回らない分をシルバー人材センターから派遣要請して実施している。

##### ②中間管理機構：

当法人は、農地中間管理機構経由で3ha借入れている。しかし、当法人の担当者によると同機構の借入の仕組みには問題があると考えられている。というのは、地主に協力金を支給する関係から当該地主の全農地を利用権設定する必要がある。ところが、貸出される農地には、用排水の便が悪いところや狭くて農業機械が入れないといった利用の困難な農地も含まれているケースがあるため、貸出す人の全農地に利用権を設定するのは無理があるからである。

中間管理機構の農地集積については、被災した地区で効率が上がっていると言われているが、所有者に協力金が支給されるためには、耕作不適地を含めて所有者の全農地に利用権設定を要することから、当地区のような非被災地区ではなかなか進捗していない。

被災地に対する国の補助も、非被災地区には100～200haといった要件が合わないので、

対象から外されている。

③その他：

当組合としては、農地を購入する考えは今のところない。借地の方が安く上がると考えている。また、農事組合法人から株式会社に移行するという考えは、担当者が個人的には持っている。しかし、消費税を含めて税務対策上からどちらが有利な形態なのか、現在、模索しているところであるという。

(小括)

北部の丘陵地の沢地で展開する当農事組合法人は、集落の働き手の4人が中心となって、地域の水田農業を維持することを目的とした典型的な集落ぐるみの組織であるといえる。

東松島市のなかでも幸いにして津波による直接的な被害がなかった当地区にあって、当法人が今後とも地域の担い手として活躍して欲しいと願う筆者からすると、同じ被災地の中で農地集積やそれに関連する補助のあり方について、直接の被害を受けた地域とは異なる施策のあり方が模索される必要があるように思われる。