

【緊急レポート】

東日本大震災被災地の農業復興に向けて

～被災者の農地所有/営農意向を反映した
農地集約による大規模農業モデルの確立～

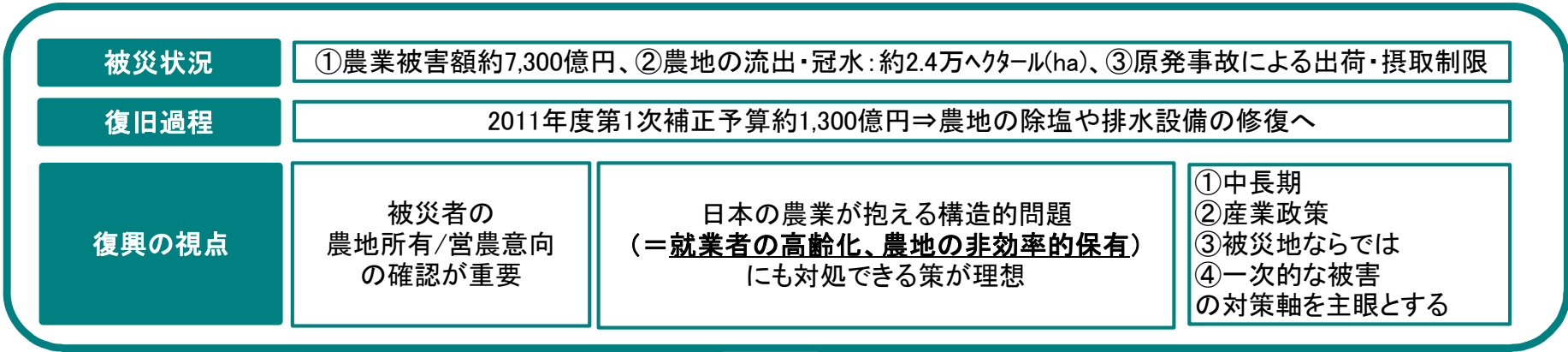
2011年5月27日

みずほ総合研究所

調査本部

【資料の構成とポイント】

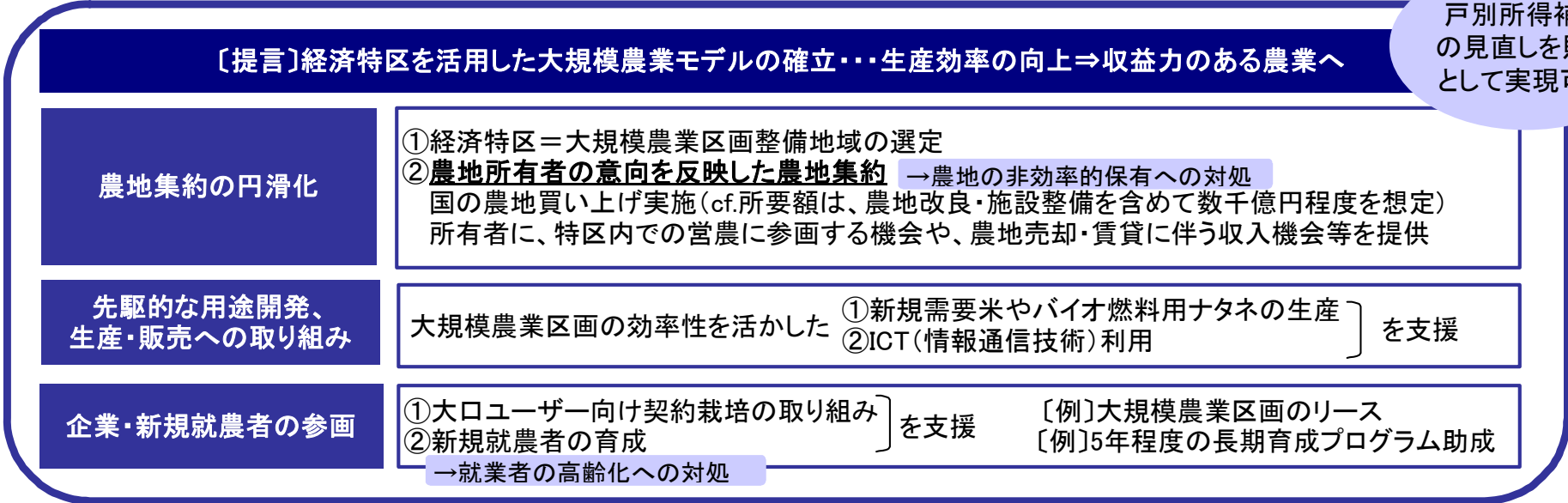
1. 被災状況・復旧過程と復興の視点



2. 主要被災地の農業復興に向けた提言



戸別所得補償の見直しを財源として実現可能



〔参考〕主要被災地の農業概観と被害データ

(資料)みずほ総合研究所作成

1. 被災状況・復旧過程と復興の視点

- 岩手県・宮城県・福島県(以下、主要被災地)を中心に、**約 7,300億円の農業被害**と、**約 2.4万ヘクタール(ha)の農地流出・冠水**が発生。さらに、原発事故を受け、出荷・摂取制限による損失も。
- 被害パターンは地域によって多岐に渡るが(下表参照)、中長期的な影響の大きさから、農業復興政策を検討するうえでは、生産基盤に関する対策が特に重要。

【地域別にみた被災傾向】

cf. 原発事業者
による賠償
が対策の根幹

〔影響区分〕 被害内容 地域	生産基盤 + 生産・販売活動	生産基盤 (農地・農業用施設等)	生産・販売活動	
	避難	甚大な 津波・地震被害	出荷・摂取制限 (一部品目)	風評被害 (制限対象外)
福島原発20km圏内	○	○	(生産停止)	
福島(上記以外)		○	○	○
岩手・宮城沿岸部		○		△
茨城・千葉		△(局所に甚大な被害)	○	○
栃木・群馬			○	○
その他東北・関東				△

(注)○は該当、△は該当ながら○の地域よりも対象被害が軽い傾向にあることを示す。

(資料)みずほ総合研究所作成

第1次補正予算で示された復旧策

- 農林水産省は、2011年度第1次補正予算で、下記項目を含む震災関連の農業対策に約1,300億円を計上。
- 土地改良法の特例により、除塩事業や復旧のための区画整理等を国費率9割(基本)で緊急実施できる体制を整備。

【 2011年度第1次補正予算における主な農業対策 】

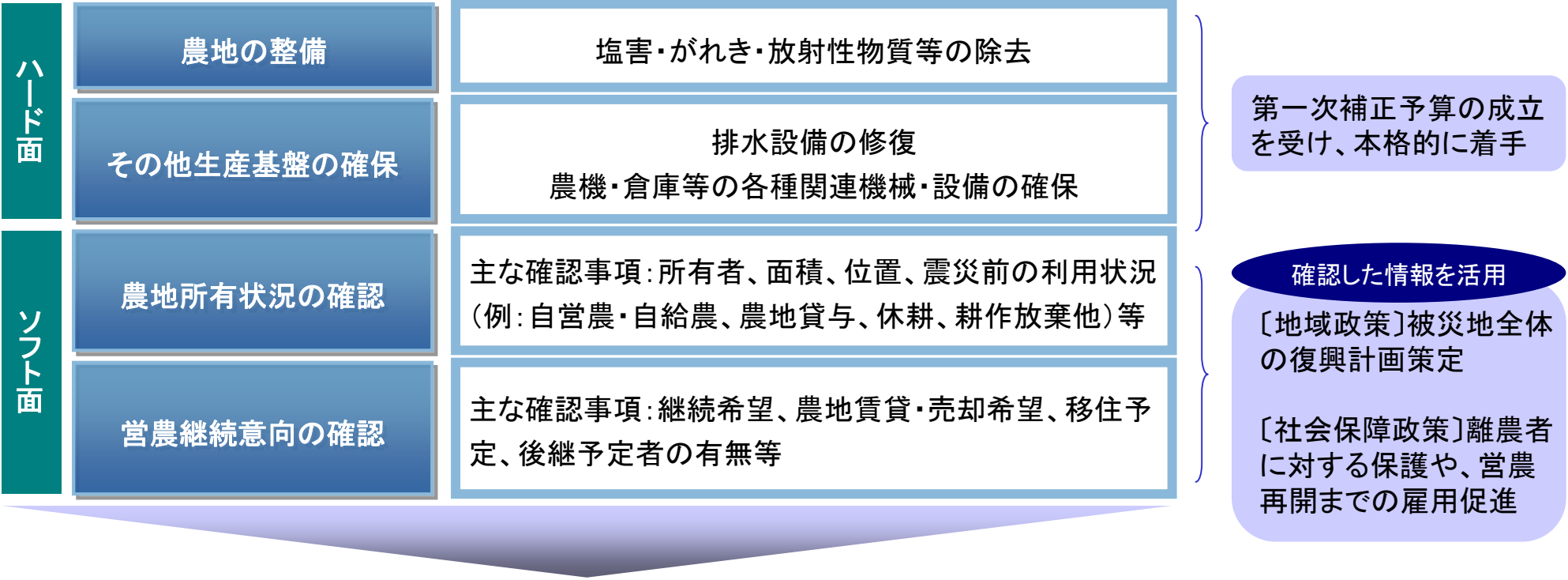
予算項目	予算額 (億円)	対策の概要
農地・農業用施設災害復旧等事業	689	・排水機場等の応急対策を実施 ・除塩事業、農地・農業用施設等の災害復旧を市町村に代わって国・県等が行う仕組みを創設
東日本大震災農業生産対策交付金	341	・農業生産関連施設の復旧、農業機械の購入、生産資材の購入、土壌分析等について、都道府県向け交付金として支援
農業経営復旧等のための金融支援	78	・経営再開の意思のある農業者が行う復旧の取り組みに対して支援金(例:水田作物の場合、1,000㎡当たり3.5万円)を交付
被災農家経営再開支援事業	52	・天災融資資金の実質無利子化、公庫資金等の無担保・無保証人での一定期間実質無利子化、民間融資の特別保証等を実施

(資料)農林水産省ホームページより、みずほ総合研究所作成

主要被災地における復旧・復興へのアジェンダ

- まずは、ハード面での復旧作業が喫緊の課題(着手済み)
- さらに、農業復興に向けては、それぞれ事情が異なる被災者の状況・意向を把握するソフト面の対応(情報収集)を実施し、復興策のプランニングに活かす必要あり

【復旧・復興に向けた足許のアジェンダ】



[産業政策]復旧アジェンダに取り組みつつ、被災地農業の「復興」の計画策定へ

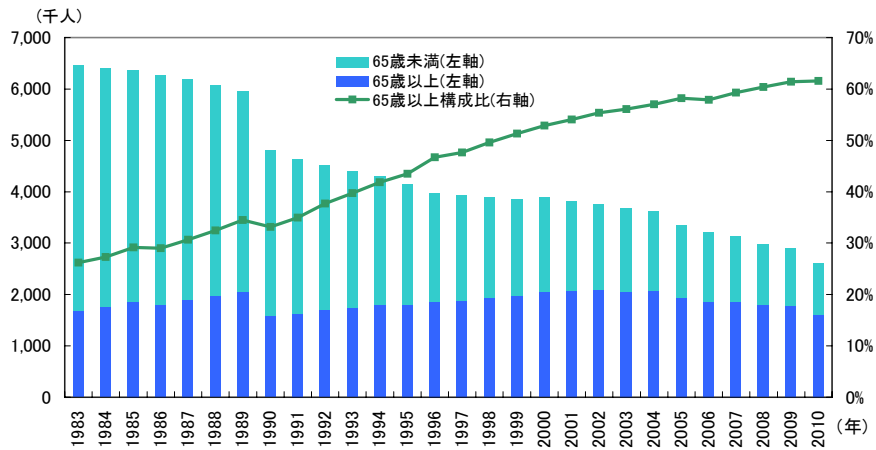
(資料)みずほ総合研究所

構造的な問題を抱えるなかでの主要被災地の農業復興

- 日本の農業は現在、下記の構造的な問題に直面
 - ①後継者難や新規参入の制約に伴う「**就業者の高齢化**」
 - ②小口分散された農地の集約を阻む「**農地の非効率的保有**」(耕作放棄等)の拡大
 - ー転用期待や農地の税制優遇を背景に、農地所有者が自ら利用しない土地を売却・貸与せずに保有

主要被災地ではこれらの問題が全国レベル以上に深刻⇒対処に繋がる復興策が求められる
(例:農地所有/営農意向の確認に基づく農地集約や企業・新規就農者の参画支援等・・・詳細は後述)

【 高齢化が進む農業就業者(全国) 】

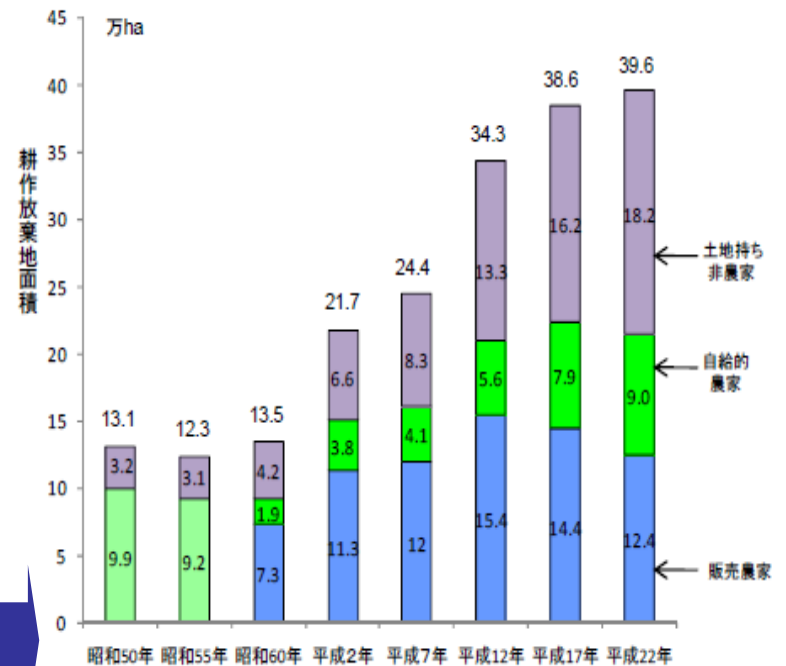


(注) 1990年より調査対象を変更(自給的農家を除外)。
(資料) 農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

65歳以上の高齢者比率
全国61.6% < 主要被災地62.7%

耕地の耕作放棄率
全国8.6% < 主要被災地10.5%

【 拡大する耕作放棄地(全国) 】

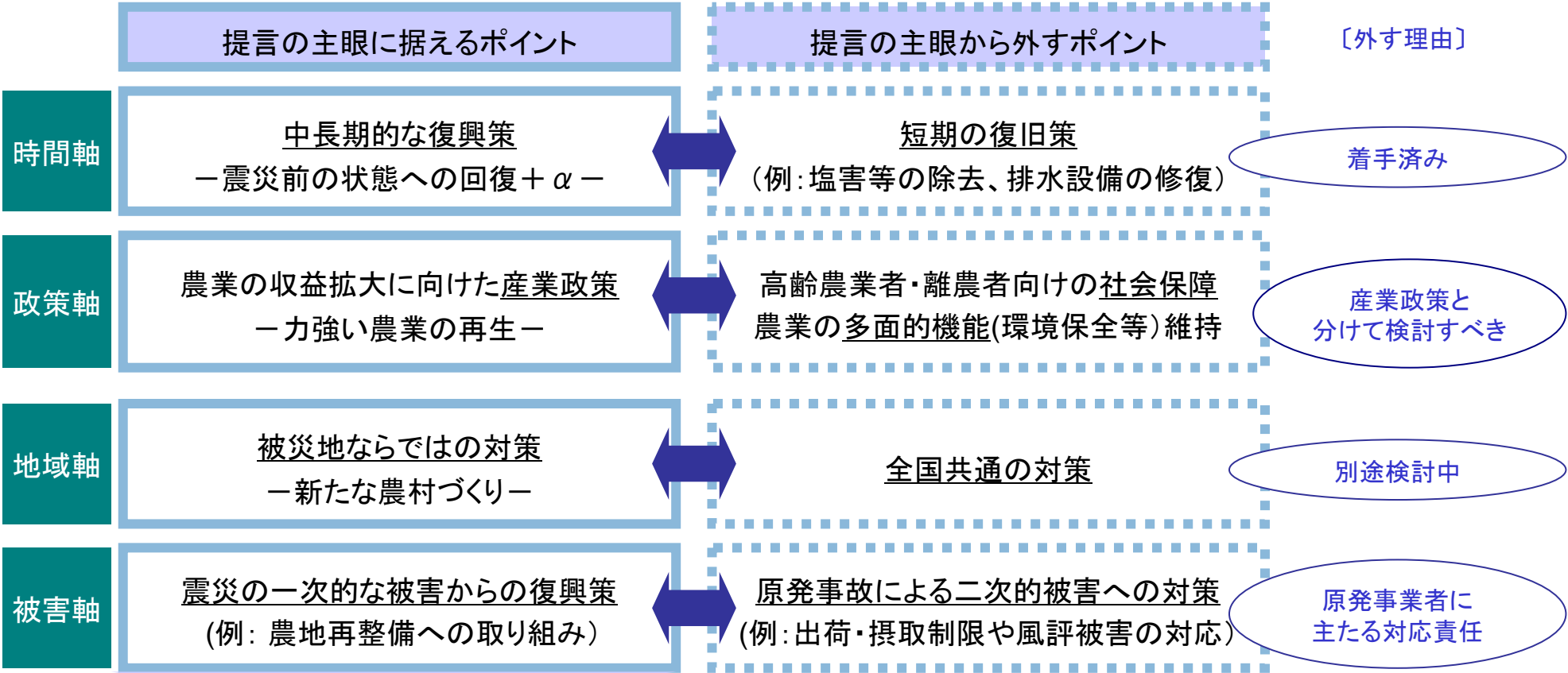


(注)販売農家とは、専業・兼業農家の合計。
昭和50・55年は販売農家と自給的農家の区分なし。平成22年は概数。
(資料) 農林水産省「農林業センサス」

農業復興に向けた提言のフォーカス

○ 主要被災地の農業復興に向けては、様々な観点からの提言が想定しうるが、本稿の提言では重要性が特に高いとみられる対策軸(「中長期」「産業政策」「被災地ならではの」「一次的な被害」)を主眼に据える。

【本稿における提言の位置づけ】



4つのポイント全てに対応する政策として「被災者の農地所有/営農意向を反映した農地集約による大規模農業モデルの確立」を提言

(資料)みずほ総合研究所

2. 主要被災地の農業復興に向けた提言

〔提言〕 経済特区を活用した大規模農業モデルの確立

○ 〔基本構想〕

農業が盛んな地域を経済特区に指定し、大規模農業区画の整備によって生産効率の向上を図る
 (⇒震災によって生じた農地再整備の機会を有効活用)
 - 戸別所得補償(年間約8千億円)の見直しを財源に活用

○ 経済特区では、①農地集約の円滑化、②先駆的な用途開発、生産・販売への取り組み、③企業・新規就農者の参画、等を政策的に支援することで、「大規模農業モデル」の確立を促進

復興特区
 (政府検討中)の
 枠組みを利用

【 経済特区を活用した大規模農業モデルの基本構想 】

経済特区の構想		期待される効果
目標:「大規模農業モデル」の確立 (大規模農業区画の整備)		生産効率の向上⇒収益力のある農業へ 国内他地域の農業展開との差別化
政策的な支援	農地集約の円滑化	農地の非効率的保有の解消 1経営体当たりの収益拡大
	先駆的な用途開発、 生産・販売への取り組み	収益機会の拡大
	企業・新規就農者の参画	次世代就農者の確保

戸別所得補償
 の見直しを財源
 として実現可能

政策的な支援①: 農地集約の円滑化

- 経済特区の選定や、農地所有者の意向に対応した政策支援の整備が重要
 - －集約の効果が大きく且つフィージビリティが高い地域の選定
 - －農地所有者に対する多様なオプションの提供

- そのうえで、特区内に「国が買い上げた農地」と「所有者が自営・賃貸する農地」を大規模区画に再編

【 農地集約へのプロセス 】

農地集約のプロセス

ポイント・留意事項

経済特区＝大規模農業区画整備地域の選定

- ・被災地全体の土地利用計画との整合性
- ・好立地(平地等)且つ大規模農業区画での営農継続希望者が多い地域を優先
- ⇒新たな試みに意欲的な農業従事者による効率的な農地利用を重視

農地所有者の意向を反映した農地集約
↓
 ・特区内では、国の農地買い上げを実施
 ・所有者の営農地(一部借用地を含む)と併せて大規模区画に再編

- ・以下のオプションについて、農地所有者に意向有無を確認
 - 農地の所有継続
 - 営農の継続
 - 特区内の農地所有

次頁参照

(資料)みずほ総合研究所

- 農地所有者の意向に応じて、特区内における農地集約に向けた対応やその他の各種対応を進めることが重要

【被災地内における農地所有者の意向に基づく政策対応区分(案)】

意向区分	対象		農地の継続 所有希望	営農の継続 希望	特区内の 営農希望	政策対応(案)
①	被災地の農地所有者	うち 特区内 農地所有者	有	有	有	所有・借用地を大規模区画に再編
②			有	有	無	換地による特区外の農地提供
③			有	無	—	営農継続希望者向け賃貸の斡旋
④			無	—	—	農地買い上げ
⑤	うち 特区外 農地所有者	うち 特区外 農地所有者	有	有	有	換地による特区内の農地提供
⑥			有	有	無	震災前への復旧
⑦			有	無	—	農地賃貸先の斡旋
⑧			無	—	—	農地売却先の斡旋

特区内における農地集約

cf. 政府検討案では、所有者の存在が不明の土地は、自治体が一時的に管理し、手続きを代行する予定

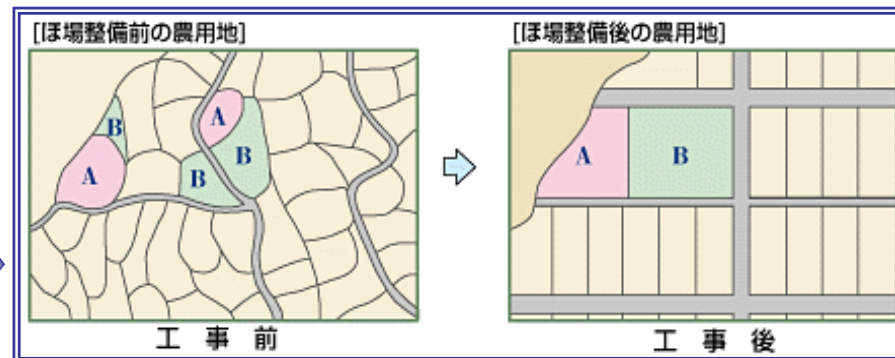
(注) ーは、該当しない項目または有無が政策対応の内容に影響を及ぼさない項目。

②・③はP.16の特区選定における優先基準を背景に、少数派と想定される。

②は別途、地方自治体や農業委員会による調整が必要。

(資料)みずほ総合研究所

「換地」: 農地の改良工事に際して、従前の土地と工事後の土地を法律上同一とみなす制度



各政策対応の意義

- 産業政策上、特区内の農地・営農者を確保する効果あり(cf.特区外でも、営農・農地所有の規模拡大を促進)
- 農地所有者向けメリットは、特区内での効率的な農地利用に参画する機会や、農地売却・賃貸に伴う収入機会等の提供
 - － 離農者には社会政策の観点から、農業関連事業等の雇用斡旋を実施することも重要

【各政策対応の意義と実施に際してのポイント】

意向区分	政策対応(案)	産業政策上の効果	農地所有者向けメリット	実施に際してのポイント
①	所有地を大規模区画に再編	特区内の営農者確保	農地利用の効率性が向上	・③の農地利用に対するインセンティブ付与
②	換地による特区外の農地提供	特区外から特区内への換地希望者向け農地確保	特区利用に伴う制約からの解放	・⑤の農地との換地体制の整備
③	営農継続希望者向け賃貸の斡旋	特区内営農者の営農規模拡大	賃貸収入の確保	・離農者に対する雇用斡旋(例:特区周辺の農産物物流・加工業)
④	農地買い上げ	大規模区画への再編による大口ユーザー向けリース(後述)に適した農地確保	生活再建に必要な資金の確保	・離農者に対する雇用斡旋(例:特区内の農作業受託) ・一定期間後に、売却した農地を優先的に買い戻せる仕組みの整備
⑤	換地による特区内の農地提供	特区内の営農者確保	農地利用の効率性が向上	・②の農地との換地体制の整備
⑥		震災前への復旧		
⑦	農地賃貸先の斡旋	特区外営農者の借用による営農規模拡大	賃貸収入の確保	・離農者に対する雇用支援(農業との関連有無を問わず、幅広い業種を想定)
⑧	農地売却先の斡旋	特区外営農者の購入による農地所有拡大	生活再建に必要な資金の確保	

(資料)みずほ総合研究所

国による農地の買い上げ

- 流失・冠水した農地約2.4万haのうち、1万haを特区に指定し、全ての農地を買い上げた場合、必要となる費用は1,000億円強
 - －農地改良・施設整備を含めると、合計で数千億円程度が必要とみられる
- 再建資金を必要とする農地所有者は、国に売却した土地を借りて営農するというオプションもあり
 - －こうした営農者向けに、一定期間(例:10年)後に、優先的に土地を買い戻せる仕組みの整備を要検討

【農地買い上げ所要額の試算】

	買い上げ 面積	純農業 地域面積	都市的農業 地域面積	純農業 地域面積 1haあたり価格	都市的農業 地域面積 1haあたり価格
		(単位:ha)		(単位:千円)	
田	8,539	6,148	2,391	7,020	20,880
畑	1,461	1,052	409	4,030	17,050
合計	10,000	7,200	2,800		

	買い上げ 価格	純農業 地域面積	都市的農業 地域面積
		(単位:百万円)	
田	93,077	43,157	49,920
畑	11,217	4,241	6,977
合計	104,295	47,398	56,897

(資料)農林水産省ホームページ、全国農業会議所「平成22年田畑売買価格等に関する調査結果」に基づき、みずほ総合研究所試算

〔試算の仮定条件〕

・買い上げ面積:1万ha
うち田8,539ha、畑1,461ha
(流出・冠水面積の構成比と同じ)

・買い上げ単価:全国農業会議所「平成22年田畑売買価格等に関する調査結果」の東北地域における田・畑の純農業地域価格と都市的農業地域価格
(両者の構成比は2005年センサスの全国平均値と同じ72:28)

政策的な支援②: 先駆的な用途開発、生産・販売への取り組み

- 大規模農業区画では、従来の小口分散区画に比べて、主食米に比べて安価な新規需要米の大量生産や情報通信技術 (ICT) の費用対効果の高さが有望視される
- 特区では、こうした競争優位性の育成を政策的に支援することが妥当

【先駆的な用途開発、生産・販売への取り組みに対する支援の方向性】

政策的な支援の対象	ポイント・留意事項
<ul style="list-style-type: none"> ・新規需要米 (米粉用・飼料用・輸出用・バイオエタノール用等) の生産 ・放射性物質による土壌汚染が顕著な地域でのバイオ燃料用ナタネ生産 (兼土壌再生) 	<ul style="list-style-type: none"> ・特区内における生産・研究開発への補助金引き上げ ・大口ユーザーとの農商工連携に対する仕組みづくり支援
<p style="text-align: center;">農業におけるICT利用</p> <ul style="list-style-type: none"> ①衛星データ活用: 鳥獣害対策・生育状況分析 ②通信活用による生産情報の共有: 営農相談、生産工程管理 ③通信活用によるマーケティング機能の向上: 販売先・消費者への情報提供、市況に応じた出荷 	<ul style="list-style-type: none"> ・ICT重点利用エリアへの指定と補助金交付 ・今後の防災対策、次世代の就農者育成、食のトレーサビリティ強化、等にも貢献し得る事業計画を優先的に支援

(資料)みずほ総合研究所

政策的な支援③:企業や新規就農者の参画

- 大規模農業区画は、大口ユーザーの調達拠点や新規就農者の育成拠点としても有望視される
- 企業や新規就農者の参画支援によって、特区内の農業活性化を促す効果あり

【 企業や新規就農者の参画に対する支援の方向性 】

政策的な支援の対象

大口ユーザー向け契約栽培の取り組み
 (品目例:①大規模生産の優位性が高い米・大豆・麦、
 ②主要被災地での契約栽培が盛んなたばこ、トマト)

新規就農者の育成

ポイント・留意事項

- ・国が整備した大規模農業区画のリース
 (米・大豆・麦の場合、1区画20~30haが目安)
- ・大口ユーザーと農地所有/営農者による農業生産法人設立
 に対する支援(税制面での優遇措置、物流・加工拠点向け
 隣接用地の斡旋等)
- ・耕作放棄や農外目的利用に対する罰則の整備
- ・大口ユーザー向け契約栽培農地における5年程度の長期
 育成プログラム(現状は通常約1年)に対する助成措置
- ・就農時に国が買い上げた土地の購入機会を提供

(資料)みずほ総合研究所

- 大規模農業モデルを成功に導くためには、関係者の意欲的な取り組みが不可欠
- 国の補強的/補完的な関連政策も大規模農業モデル確立の円滑化に有効

整備された環境下で大規模農業モデルが確立すれば、競争優位性の高い農業が実現可能
⇒主要被災地の経済活性化に貢献

【 主要被災地の農業復興策の実現に望ましい環境 】

主な関係者のスタンス

地方自治体

- ・地域特性を反映した個性的な特区の立案や、円滑な関係者間の意見調整

農地所有/営農者

- ・既得権益に対する意識の見直し
⇒新たな農業モデル構築の許容

企業

- ・中長期的な視野での農業参画

国による 主要被災地の 農業復興策

主要被災地での 大規模農業 モデル確立

農地集約の円滑化

先駆的な用途開発、
生産・販売への取り組み

企業・新規就農者の参画

国の関連政策

地域復興計画(補強)

- ・農地と農外目的地の効率的なゾーニング
- ・復興特区内の共通優遇策

被災者への社会保障(補完)

- ・離農を希望する高齢営農者の生活保護
(農地を他の営農者に委ねるインセンティブ)

エネルギー・環境政策

- ・農産物のエネルギー向け利用促進(補強)
- ・農業が果たす多面的機能の維持(補完)

[参考]主要被災地の農業概観と被害データ

主要被災地における農業の概況

- 甚大な被害を受けた岩手・宮城・福島(以下、「主要被災地」)は、全国の農業産出額・耕地面積の1割弱を占め、ブロイラー・ひな、葉たばこ、りんご、米等の品目で1割を超える産出額シェアを有する。
- 一方、第2種兼業農家や耕作放棄地の構成比が全国よりもやや高く、農業の先細りが懸念される状況。

【 農業産出額・耕地面積(2009年) 】

地域	産出額 (億円)	全国 シェア (%)	耕地面積 (千ha)	全国 シェア (%)
岩手	2,395	2.9	154	3.3
宮城	1,824	2.2	137	3.0
福島	2,450	2.9	150	3.3
(3県累計)	6,669	8.0	441	9.6

(資料)農林水産省「平成21年農業産出額」、「平成21年耕地面積」

【 品目別にみた産出額(2009年) 】

分類	品目	岩手・宮城・福島		全国	
		産出額 (億円)	シェア (%)	産出額 (億円)	産出額順位
国内産出額 上位十品目	米	2,356	13.1	18,044	福島4位、宮城7位、岩手10位
	生乳	450	6.4	7,054	岩手6位、宮城9位
	肉用牛	520	10.0	5,194	岩手6位、宮城7位
	豚	404	7.8	5,156	岩手9位
	鶏卵	390	9.2	4,224	宮城10位
	ブロイラー	553	19.5	2,829	岩手3位
	トマト	128	6.4	1,987	福島7位
	いちご	89	5.7	1,570	宮城9位
	ねぎ	68	4.8	1,407	
	きゅうり	175	13.3	1,318	福島4位、宮城9位
その他	りんご	175	14.2	1,231	岩手3位、福島4位、宮城10位
	日本なし	66	8.2	801	福島3位
	葉たばこ	113	16.1	704	岩手3位、福島8位
	大豆	34	9.2	364	宮城4位
	ひな	45	14.5	311	岩手3位、福島8位

(資料)農林水産省「平成21年農業産出額」

【 第2種兼業農家・耕作放棄地の構成比(2010年) 】

地域	第2種 兼業農家 構成比 (%)	耕作 放棄地 構成比 (%)
岩手	63.5	9.1
宮城	70.4	7.1
福島	68.3	14.9
(3県累計)	67.4	10.5
全国	58.6	8.6

(注)第2種兼業農家とは、農業所得を主としない兼業農家を指す。
(資料)農林水産省「農林業センサス」

- 震災に伴い、主要被災地を中心に、①津波による農地や各種施設等の流出・冠水、②農地の亀裂・陥没、③水田の排水機能の喪失、④農作物、家畜の商品ロス等、全国で約7,300億円の被害が発生。

【東日本大震災による農業の被害状況(5月10日現在)】

主な被害	被害額 (億円)	被害数	主な被害地域
農地の損壊	3,755	2,062箇所	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、長野県、静岡県、新潟県、三重県
農業用施設等の損壊	3,051	10,546箇所	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、山梨県、長野県、新潟県
農作物、家畜等	117		
農業・畜産関係施設等	378		
合計	7,301		

(資料)農林水産省ホームページより、みずほ総合研究所作成

津波による農地への被害

- 東北・関東地方で約2.4万haが流失・冠水(宮城では県内の1割)。
- 冠水した農地では、がれきの除去や海水の塩分除去(除塩)に最低3年程度を要するとみられ、本格的な生産回復には最長10数年との説も。

【津波による被害を受けた農地の推定面積(3月29日現在)】

(単位：ヘクタール)

県名	耕地面積 (平成22年)	流失・冠水等被害推定面積		推定面積の田畑別内訳の試算	
			被害面積率 (%)	田耕地面積	畑耕地面積
青森県	156,800	79	0.1%	76	3
岩手県	153,900	1,838	1.2%	1,172	666
宮城県	136,300	15,002	11.0%	12,685	2,317
福島県	149,900	5,923	4.0%	5,588	335
茨城県	175,200	531	0.3%	525	6
千葉県	128,800	227	0.2%	105	122
合計	900,900	23,600	2.6%	20,151	3,449

(資料)農林水産省ホームページ

- 福島第一原発からの放射性物質の流出に伴い、以下の地域で農産物の出荷・摂取が制限され、販売機会損失や廃棄ロスが発生。
- 下記地域の対象外品目や、近隣地域の制限品目が消費者に敬遠される「風評被害」も発生。

【震災後、出荷・摂取制限の対象となった地域・品目】

品目	福島	茨城	栃木	群馬
ハウレンソウ ・カキナ	(一部継続)出荷制限 (同上)摂取制限	(一部継続)出荷制限	(解除)出荷制限	(解除)出荷制限
上記以外の 非結球性葉菜類 及び結球性葉菜類 (例:小松菜、キャベツ 等)	(一部継続)出荷制限 (同上)摂取制限	—	—	—
アブラナ科の花蕾類 (例:ブロッコリー、 カリフラワー等)	(一部継続)出荷制限 (同上)摂取制限	—	—	—
カブ	(一部継続)出荷制限	—	—	—
パセリ	—	(解除)出荷制限	—	—
原乳	(一部継続)出荷制限	(解除)出荷制限	—	—

(注)制限の継続・解除状況は、5月25日時点(制限の実施単位は当初の県単位から市町村単位へ移行;継続市町村が含まれる場合、「一部継続」と表記)。

(資料)農林水産省ホームページに基づき、みずほ総合研究所作成

〔本レポートに関する問い合わせ〕

みずほ総合研究所 調査本部 政策調査部

担当:堀 TEL:03-3591-1304

◎ みずほ総合研究所

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊社が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊社はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。