

農林水産分野の復興・再生に取り組む

大震災から10年、インフラの復旧は相当程度進展した。その一方で原子力災害被災地域では、営農再開や風評被害等の課題が残る。2021年度からスタートする「第2期復興・創生期間」でも、被災地の復興・再生に向けた取り組みが欠かせない。

進む復旧、残る課題

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、岩手・宮城・福島県の3県を中心とした東日本の広い地域に、東京電力福島第一原子力発電所（以下「東電福島第一原発」）の事故の影響を含む甚大な被害が生じた。農林水産業全体の被害額は2兆4426億円にのぼり、阪神・淡路大震災の約26倍、新潟県中越地震の約18倍に相当する。

復興に当たっては、東日本大震災復興基本法が制定され、「東日本大震災からの復興の基本方針」が定められた。激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する各種法令に基づく措置に加え、「復興財源フレーム」の策定、特例措置の法制化、被災自治体の人的・財政的支援

等の復興を支える仕組みを整備し、各分野における様々な施策を講じてきた。

地震・津波被災地域では、主要な排水機場や海岸防災林、漁港など農林水産関係インフラについて、復旧はおおむね完了し、復興の総仕上げの段階に入っている。

原子力災害被災地域においても、除染等に取り組んだ結果、空間線量率は、原発事故発生時と比べ大幅に減少している。20年3月までに、帰還困難区域を除くすべての地域で避難指示の解除が実現し、帰還困難区域の一部で避難指示が先行解除されるなど、福島の復興・再生が本格的に始まっている。

このような中、農林水産省は、農林水産物の安全確保や食品に対する消費者への信頼を回復するための取組を推進するとともに、東電福島



農林水産省 危機管理・政策立案総括審議官

村井 正親 MURAI Masachika

むらい まさちか
1965年大阪府生まれ。東京大学法学部卒業後、89年農林水産省入省。鹿児島県農政部農政課長、総合食料局食糧部計画課長、経営局金融調整課長、内閣官房内閣参事官、大臣官房文書課長、農村振興局農村政策部長などを経て、2020年8月より現職。

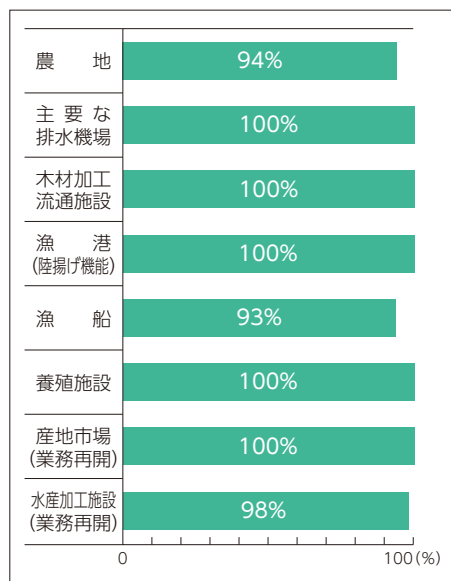
第一原発事故被災地域の農林水産業の再開への支援や、福島県産農林水産物の風評払拭に向けた取組等を進めてきた。しかしながら、避難状態が長期にわたって継続していることに伴い顕在化した課題や、根強く残る風評被害等への対応が引き続き求められている。

農業については、青森・岩手・宮城・福島・茨城及び千葉の6県で、避難指示区域を含む2万1480軒の農地が津波の被害を受けた。

これに対し、がれきの除去や除塩、排水機場など農業用施設の復旧を支援することで、21年1月末現在、津波被災農地のうち転用された農地等を除く94%で営農再開が可能となっている。また、岩手・宮城・福島県の3県において、津波被災農地の復旧に併せて大区画化等に取り組んでいる地区のうち、98%で整備が完了している。

図1 農林水産業のインフラの復旧状況

資料：農林水産省



- 注：1 水産加工施設は2020年12月末現在、その他は21年1月末現在。
 2 農地は、農地転用が行われたもの（見込みを含む）を除いた津波被災農地19,690㌥に対するもの。（岩手県100%、宮城県99%、福島県75%）
 3 主要な排水機場は、復旧が必要な96カ所に対するもの（復旧事業実施中も含む）。
 4 木材加工流通施設は、再開を希望する41カ所に対するもの。
 5 漁港は、被災した319漁港に対するもの（全て回復311漁港、部分的回復8漁港）。
 6 漁船は、復旧を目指す20,000隻に対するもの。
 7 養殖施設は、再開を目指す68,893施設（岩手県17,480施設、宮城県51,413施設）に対するもの。
 8 産地市場は、被災3県で被災した30施設に対するもの。岩手県および宮城県の産地市場は、22施設全てが再開。
 9 水産加工施設は、被災3県で再開を希望する774施設に対するもの。

水産業については、319漁港が被災したほか、漁場、漁船、養殖施設、水産加工施設等に甚大な被害が生じた。漁港については、21年1月末時点で、被災した319漁港のうち、陸揚げ岸壁の機能がすべて回復した漁港は、97%に当たると100%となっている。

一方、3県の主要な魚市場における水揚げ量、水揚げ金額は、震災前に比べそれぞれ69%、76%となっている。なかでも福島県の沿岸での漁業は、本格的な操業再開をめざして「試験操業・販売」が続けられているが、これら沿岸漁業及び沖合底びき網漁業による20年の水揚げ量は、震災前の10年実績の18%にとどまっている。

水産加工施設については、20年12月末時点で、3県の781施設のうち98%に当たる755施設が業務を再開している。しかし、水産加工品の売り上げが震災前の8割以上に回復しているとアンケートに回答している事業者の割合は、青森・岩手・宮城・福島・茨城及び千葉の6県全

体で50%にとどまり、いまだ販路開拓や人材確保の面で課題を抱えている。

原子力災害被災地域の今後

東電福島第一原発の事故発生を受けて設定された警戒区域及び計画的避難区域については、2020年3月4日の双葉町の避難指示解除準備区域の解除を最後に、帰還困難区域を除くすべての地域の避難指示の解除が実現した。さらに、J.R常磐線の全線開通にあわせて、双葉町・大熊町・富岡町の帰還困難区域に設定されている特定復興再生拠点区域の一部区域について、避難指示が解除された。

除染については、12年1月に全面施行された放射性物質汚染対処特別措置法に基づき、18年3月末までに、帰還困難区域を除く8県1000市町村のすべてで面的除染が完了した。

農林水産省は、地域農業の将来像の策定、農業関連インフラの復旧、除染後農地の保全管理、作付実証、放射性物質の吸収抑制対策、ため池

等の放射性物質対策等を支援してきた。

これらの取組等により、田村市、南相馬市、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、浪江町、葛尾村、飯館村及び川俣町（旧山木屋村）の約3800㌥において、19年産米の作付が再開された。また、川俣町や飯館村ではトルコギキョウの生産が回復したことに加え、浪江町でトルコギキョウ、川俣町でアンズリウムなどの新しい花き産地の形成が進行し、また、復興牧場が設立されて酪農が再開するなど、農業の復興に向けた取組は進展している。

しかしながら、原子力災害被災12市町村では、営農再開した面積は約32%にとどまっている。市町村間でも避難指示解除の時期により営農再開率に差が生まれ、営農再開の加速化が重要な課題として残っている。

このため、地元の担い手に加え、外部からの参入も含めた担い手への農地の利用集積や、6次産業化施設の整備を促進するための特例が、20年6月の福島特措法の改正で設けられた。人的支援強化の観点からは、20年4月から被災12市町村すべてに計14名の農林水産省職員を派遣し、サポートチームをいわき市・富岡町に設置して支援に当たっている。同年7月には、福島県、農業者団体、被災12市町村への参入希望のある実需者などとの意見交換を踏まえ、市町村域を越えた広域的な高付加価値産地構想を取りまとめた。森林については、2016年3月に復興庁・農林水産省・環境省の3省庁が取りまとめた「福島の森林・林業の再生に向けた総合的な取組」に基づく対策が進められている。

除染は、住居等の近隣の森林や、森林内の人
が日常的に立ち入る場所等で進められた。また、
下層植生の繁茂を促し土壌流出を抑制する効
果のある間伐等の森林整備と、その実施に必要
な放射性物質対策を推進する実証事業や、里山
再生を進めるための取組を総合的に推進する里
山再生モデル事業等を実施している。里山再生
モデル事業は、20年3月末までに計14地区をモ
デル地区に選定して取り組んできており、20年
度以降も「里山再生事業」として継続している。
さらに、きのこ栽培用の生産資材の導入など
の支援や、シイタケ原木林の再生に向けた実証
事業など、特用林産物の生産の再開・継続のた
めの取り組みを進めている。

加えて、福島県産木材の需要拡大と安定供給
の確保に向けて、木材への放射性物質の影響に
関する調査に引き続き取り組み、安全性の確認
された木材・木材製品の流通を確保するため、
木材製品等の効率的な放射線量の測定・検査手
法の検討、検査体制の構築を支援している。さ
らに、製材工場等で発生する樹皮（バーク）の処
理やバークの有効利用についても支援している。

18年時点で、福島県における林業産出額は震
災発生前の80%の水準となっている。また、特
用林産物については、20年12月末時点で福島県
を含めて13県194市町村で、22品目の出荷が
制限されており、19年の福島県のシイタケ生産
量は震災発生前の74%の水準となっている。放
射性物質対策と一体となった森林整備やきのこ
をはじめとした特用林産物の産地再生が引き続
き重要な課題となっている。

福島県の水産業については、本格的な操業再
開に向け、がれきの撤去・処理への支援、放射性
物質濃度の測定調査、漁業者や養殖業者の経営
の合理化や再建を支援し、漁船の94%が復旧し
ている。一方、震災前と比べた水揚げ金額は44
%、水揚げ量は38%の水準となっている。とくに、
試験操業が続いている沿岸漁業及び沖合底びき
網漁業の水揚げ量は18%の水準にとどまってい
る。また、水産加工業についても、売り上げが震
災前の8割以上に回復している事業者の割合は
28%となっている。このため、本格的な操業再開
による水揚げ量の増加や水産加工業の販路回復
が、引き続き重要な課題となっている。

風評の払拭と販路支援

生産現場では放射性物質の吸収抑制対策や
暫定許容値以下の飼料の使用等、品目に合わ
せた取組が行われている。そうした努力の結果、
基準値超過が検出された割合は、すべての品目
で2011年以降低下しており、20年度は12月
22日時点で、きのこ・山菜類、水産物の一部を除
き基準値を超過したものはなかった。

福島県では、作付制限、放射性物質の吸収抑
制、抽出検査等の対策とともに、米については
全地域で全量全袋調査が実施されていたが、一
部の地域を除き、20年産から全量全袋調査から
抽出によるモニタリング調査に移行している。

一方で、消費者庁が21年2月に公表した消費
者の意識調査によると、放射性物質を理由に福
島県産品の購入をためらう人の割合は8・1%
となり、調査開始以来最低の水準となったもの

の、依然として一定数の人が購入をためらうと
回答している。

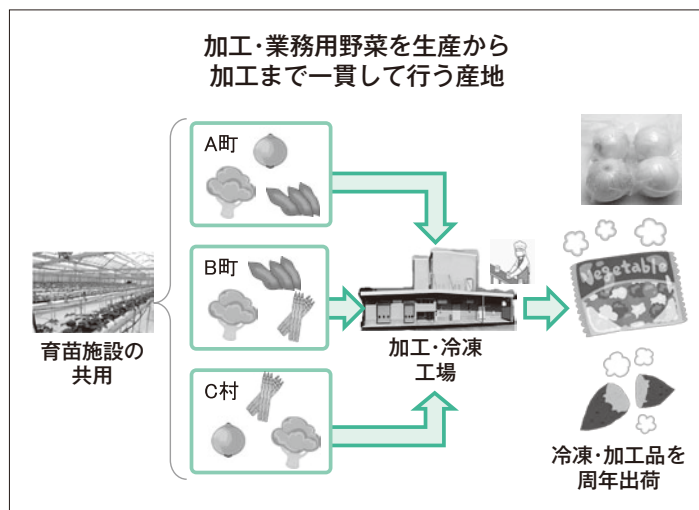
そのため、復興庁及び関係府省庁は、19年4
月及び11月に「原子力災害による風評被害を含
む影響への対策タスクフォース」を開催し、17年
12月に取りまとめた「風評払拭・リスクコミュニ
ケーション強化戦略」に基づく取組のフォーロ
ーアップとともに、今後の方向性について検討
した。その結果を受け「知ってもらおう」「食べて
もらおう」「来てもらおう」の三つを柱に、工夫を凝
らした情報発信を実施している。

農林水産省では福島県の農林水産業の再生
に向けて、生産から流通・販売に至るまで風評
の払拭を総合的に支援している。具体的には、
生産者の第三者認証であるGAP等の取得、水
産エコラベルの取得、オンラインストア等を活
用した新たな販路開拓、商談機会の拡大、大手
量販店への販売棚設置等を支援している。また、
福島復興再生特別措置法に基づき、関係省庁と
協力し、17年度から福島県産農産物等の販売不
振の要因と実態を明らかにするための流通実態
調査と、その調査に基づく指導・助言をしてい
る。福島県産品の価格は回復傾向にあるものの、
依然として震災前の水準まで回復していない品
目がある。

さらに、関係業者の福島県産農産物等の取り
扱い姿勢には、流通段階ごとに認識の齟齬（そご）
がある。仲卸業者は、小売業者等の納入先の取り扱
い姿勢を実際よりネガティブに認識する傾向に
あるが、前回調査と比べるとやや改善傾向にあ
ること等が明らかになった。福島県産の農産物

図2 広域的な高付加価値産地のイメージ例

資料：農林水産省



等が適正な評価を受けて取り扱われるようにするためには、流通事業者間の「認識の齟齬」を解消することが必要であり、納入先の取り扱いの意向を確認すること等を指導している。

輸出先国・地域の輸入規制の撤廃についても、農林水産省は積極的に取り組んでいる。日本産農林水産物・食品に輸入規制をしている国・地域に対して、政府一丸となって緩和・撤廃に向けた働きかけをしてきた結果、規制を講じていた54カ国・地域のうち39カ国・地域が規制を撤廃し、13カ国・地域が規制を緩和した。

第2期復興・創生期間の取組

2019年12月に閣議決定された「復興・創

生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」に基づき、復興・創生期間後も引き続き被災地の復興に向けて取り組むこととしている。2020年6月に復興庁設置法等の一部が改正され、東日本大震災からの復興を重点的かつ効果的に推進するため、復興庁の設置期間の10年延長など、復興・創生期間後の復興を支える仕組み、組織及び財源について必要な法律上の措置が講じられた。

福島復興再生特別措置法も改正され、農地の利用集積や6次産業化施設の整備を促進するための特例の創設等、営農再開の加速化に関する特例が規定された。さらに、同年7月の「令和3年度以降の復興の取組について」において、21年度からの5年間で「第2期復興・創生期間」と位置づけ、5年間の復興財源を明らかにするとともに、原子力災害被災地域の検討課題として、移住等の促進、国際教育研究拠点の構築に加え、営農再開の加速化が位置づけられた。

住民の帰還を促進するため、医療・介護や商業施設、学校、交流施設など生活環境の整備が進められ、避難指示が解除された地域では住民の帰還が少しずつ進んできているが、地域によって復興の状況や抱える課題は異なっている。

避難指示解除の見通しが立っていない地域では、原子力事故災害からの復興・再生に向けた中長期的な対応が必要である。喫緊の課題である新型コロナウイルス対策に取り組みながら、第2期復興・創生期間においても、引き続き国が前面に立って、本格的な復興・再生に向けて取り組まなければならない。

営農休止期間が長期化し、再開を躊躇する農業者も存在する中で、生産物を作れば売れる環境を形成し、再開する農業者を地域に呼び込み、担い手を確保していくことが重要である。このため、被災地域において需要の伸びが期待される分野の食品加工メーカー等の実需者を現地に呼び込みつつ、それに農産物を供給する広域的な産地の形成に向けた取り組みを進めており、かんしよやタマネギなどの産地化に向けた具体的な取り組みが始まっている(図2)。農林水産省としても、関係町村に派遣している職員を通じて、地域のニーズを把握し、支援していく。

福島の20年度の新規就農者は204人で、6年連続で2000人を超えている。他産業から福島で農業をしたいと就農した人や、やっぱり地元がいいと避難先から戻って農業を継いだ人もいる。外部からの若者が被災自治体の「復興支援員」として、商品開発の提案や帰還した人と新たに転入した人を結びつける活動をするなど、地域を活気づける動きも見受けられ、明るい兆しはある。

復興・再生を軌道に乗せていくためには、これまで進めてきた帰還促進策にとどまらず、移住の促進や交流・関係人口の拡大、「魅力ある働く場づくり」を含め、新たな活力を呼び込む思い切った施策の実行が不可欠である。

震災から10年の節目を迎え、「東北の復興なくして日本の再生なし」という理念のもと、引き続き、現場主義を徹底し、被災者に寄り添いながら、被災地の農林水産業の復興に向け、総力を挙げて取り組んでいく。