

営農再開と地域再生

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者名	守友, 裕一
発行元	農村計画学会
巻/号	34巻4号
掲載ページ	p. 423-427
発行年月	2016年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



営農再開と地域再生

—福島県飯館村における村と村民の対応—

Continuation of Farming and Regional Regeneration

守友 裕一*

Yuichi MORITOMO

1 はじめに

民俗学者で「東北学」を提唱し、福島県飯館村の「ま
でいな復興計画推進委員会」委員長であった赤坂憲雄氏
は、次の様にのべている。「依然として、福島では厳しい
分断と対立がつづいている。・・・福島から避難する
のも福島に留まるのも・・・それぞれに厳しい選択であ
ることに変わりはない。去るも地獄、行くも地獄。小さ
な正義に閉じこもって、自分とは違うもうひとつの正義
に想像力が及ばない人たちが、分断と対立を煽りつづけ
ている。・・・避難するにせよ留まるにせよ、福島の人々
のそれぞれに厳しい選択に敬意を表し、ひたすら寄り添
いつづけること・・・いま切実に求められているのは、
和解への途である。見えない対立と分断を越えて、和解
のためのプロジェクトを足元から始めなければいけない」¹⁾。

またある村民は「元通りの村に戻れないのだったら、
もっともっといい村にしていくなかね。問題山積だ
けれど、こんなに考えたことはない一年だった。村民は
みんな哲学者になったよ」²⁾と深い思いを述べている。

こうした中、原子力災害の被災地では、具体的にどの
ような動きがあるのか。ここでは飯館村を対象として、
むらづくりの歴史と復興の現状について報告する³⁾。

2 むらづくりの歴史

飯館村で村民参加のむらづくりの動きが活発になっ
てくるのは、1985年の「飯館村第三次総合計画—カント
リーパラダイスプラン—」の策定作業からである。

またこの時期には、飯館牛の銘柄化のためのミートバ
ンクや青壮年による夢創塾の創設などがあり、塾が提起
した「初夢拾う会～新春ホラ吹き大会」で出された「21
世紀には村営“主婦の翼”が実現する」との「初夢」は、
お母さん達にも海外研修をとという「若妻の翼」として

1989年から実現した。海外へ飛んだ若妻たちは歴史と
伝統に育まれたヨーロッパ農村から「質素さゆえの豊か
さ」を学び取ってきた。「若妻の翼」は1993年まで継続し、
その延長線上に「嫁・姑 キムチの旅」, 「心の翼・家族
物語」(親と子, 祖父母と孫の旅)が実現していった。

1990年から「やまびこ運動」, 1992年からは「新やま
びこ運動」が行われ、行政区単位での計画づくりの機運
が生まれた。

1995年には「飯館村第4次総合計画—クオリティ・
ライフいいたて—」, 2005年には「飯館村第5次総合振
興計画—までいライフ・いいたて—」が策定された。「ま
でい」(真手=手間ひまを惜しまずに、丁寧)の考え
方を基本に、村民と行政の協働によって、暮らしやすい
ふるさと飯館村を創っていくというものであった。

3 大震災の中での飯館村

3月11日午後2時46分大地震発生、午後9時23分、
国が福島第一原発から半径3Km圏内の住民に避難指示。
12日第一原発1号機水素爆発、飯館村に原発周辺地か
ら避難者が殺到、村では避難所を設置し避難者の受け入
れを続けた。だがこの間、放射性物質が折からの雨、雪
の中飯館村に降り注いだ。国、東京電力からその事実を
知らせる情報の提供はなかった。村民はこのことを知ら
ずに、屋内外で避難者の支援を続けていった。

19日には村民の安全を確保するために栃木県鹿沼市
への集団自主避難を開始した。4月11日に国は飯館村
全域を計画的避難区域に設定し、22日に指定を行った。
村では①乳幼児や妊婦、②18歳未満、③放射線量が高
い地区という順位をつけて避難を開始した。幼稚園、小
学校、中学校も村外の施設を借りて授業を行うことと
なった。30日になり、東京電力から鼓副社長が来村し、
住民説明会で謝罪を行い、これは「人災だと思っている」
と述べた。

* 福島大学 Fukushima University

Keywords : 1) 原子力災害, 2) 営農再開, 3) 地域再生, 4) 飯館村

5月に入ると村民は続々と村を離れていった。そうした中、村では住民がいなくなった後の防犯対策として、「いいたて見守り隊」を全20行政区ごとに編成し、パトロールを開始した。そして6月22日にやむなく役場の機能を20Km離れた福島市飯野町に移転した。

4 までの復興計画策定へ

6月22日に村から「までの希望プラン」が発表された。①避難生活は2年くらいにしたい、②村民の健康管理に力を入れます、③土壌の除染を積極的に進めます、④村民の絆を深める「ふるさとコミュニティ事業」を実施していきます、⑤村民の皆さんの仕事づくりを進めます、⑥次代を担う人づくりに努めます、⑦避難先でも充実した同じ行政サービスを受けられるよう“2つの住民票”的なことを国に提案しています、⑧避難解除の際はこれまで取り組んできた事業がすぐに進められるよう、国や県に働きかけています、⑨いいたて「までの復興会議」を立ち上げます。これは放射線被害からの村民と村の再生という課題の解決に向けて、そこから逃げずに、「もう一度むらをつくろう」という決意をこめた希望の旗、高き志の旗を掲げることを意味していた。

8月から役場の若手職員が中心となって「いいたてまでの復興プラン庁内検討委員会報告書」をまとめた、さらに村民、村外の専門家も加わって、12月に「いいたてまでの復興計画(第1版)」を作成した。

この計画は「みんなで創ろう 新たないいたてを」を合い言葉として、次の五つの基本方針を立てた。

①生命(いのち)を守る、②子どもたちの未来をつくる、③人と人がつながる、④原子力災害をのりこえる、⑤までのブランドを再生する。

この計画に基づいて、村民と役場は様々な取り組みを続けてきた。だがそうした中でも原子力災害という特殊性のため、村民の中に帰村をめぐる様々な考えが生じてきた。2012年8月に策定された「いいたてまでの復興計画(第2版)」では、次の提起を行った。

戻りたい人には、帰村に向けた生活・居住・教育環境整備と生活を支える産業の早期再生支援、戻りたくとも戻れない人には、避難生活の支援の継続・充実、子育て世代への支援、戻らない人には、同じ飯館村民として支援を継続し、さらに共通な施策として、健康管理、教育、情報提供を徹底するという方針を明確化した。

2013年6月策定の「いいたてまでの復興計画(第3版)」では、①村内拠点の整備、②村外拠点の整備、③土地利用の見直しと森林・農地の長期的な再生、④村民一人ひとりに対する支援を重点施策として体系化した。

5 行政区懇談会から新たな地域づくり計画へ

2013年4月から全行政区で懇談会が行われた。村ではそれらを踏まえて、7月に「帰村後の地域の姿」を検討するためのワークショップを全行政区で行った。

8月には「地域づくり計画と土地利用の見直しに係る行政区ワークショップ中間報告会」を公開で開催した。そこでは出された意見を、行政への批判的な意見も含めて載せて、行政区ごとに一覧にして参加者に示した。

そして各区で出された意見を大きく四点に整理して討論を行った。第一は放射線量と帰村の見込み、第二は帰村後の生活支援、安心して住める住環境の整備、新たな就業の場の確保、第三は子育て世代への対応と戻りたい高齢者への支援、第四は農業再開にあたっての農地管理、価格補償、土地利用の集約化。

さらにより多くの村民が参加できるように、8~9月にかけて行政区内で話し合いの機会を設けるとともに、帰村意向、避難生活の状況、行政区の課題、支援・要望に関する全村民アンケートを実施した。これは戸主のみならず若い方、女性、高齢者などの意見をよく聞くことを目的としたものであった。

アンケートの結果は、対象者18歳以上の全村民5598人、回答者2359人(男性1098人、女性1244人)、回答率42%であった。

居住行政区の避難区域指定が解除された場合の帰村意向では、「すぐに戻りたい」14%、「数年以内に戻りたい」7%、「しばらくは二つの住居(村と避難先)で生活したい」16%、合計37%が将来的には村へ戻りたいと考えている。一方「もう戻るつもりはない」26%、「現時点ではまだ判断がつかない」27%であった。

これらを踏まえて、10月に第2回ワークショップが全行政区で開催された。そこでの討議内容は、第一に帰村意向、地域課題、第二に行政区の目指す方向性、第三に地域における重点的な取り組み、第四に村や県、国への要望事項についてであった。

一例として関根・松塚行政区の話し合いの中では、徹底的な除染を前提として、地域の今後の土地利用を検討し、区を中心に位置する圃場整備がすんだ水田では稲作を、それに次ぐところでは飼料作稲を計画し、さらに施設ハウス用地やみんなのたまり場の設置を検討し、それでもなお付けが厳しいところには太陽光発電パネルを設置する計画を立て、そのイメージを地図におとす作業を開始した。

11月にはこのワークショップを踏まえて、「第2回中間報告会」が開催され、次の四つの行政区の事例をもとにして報告が行われた。

第一は長期的な時間軸での復興に対する取り組みを求め地域、第二は市街地再編に取り組みたい地域、第三は個人個人の帰村判断を尊重し支援してほしい地域、第四は農業再開に向けて積極的に動いている地域である。

参加した村民は、自分の所属する行政区とは違う区の動きを知り、相互に共通認識とする努力が行われた。

こうして2回にわたる全行政区でのワークショップの中間まとめがなされ、さらに2014年3月にはそれを「みなさんからの意見のまとめ」として村民へ配布し意見の募集も行った。

農業に関しては、9月の村民アンケートの結果（村内での農業再開意向から帰村農家数推計値333戸）を踏まえ、検討を開始した。被災前の概況は農家戸数1640戸（農地基本台帳登録数・農地所有者）、耕作面積（田）1200ha、同（畑）1100ha、農用地面積2550ha、基盤整備済面積810ha。概ね5年後の推計は帰村農家戸数約300戸プラス α 、耕作面積（田）720ha（基盤整備済農地）、同（畑）90haプラス生きがい農業で活用する農地、それに除染廃棄物の仮々置場利用面積200ha。こうしたデータをもとに、除染、農地保全、営農再開のイメージが検討された。

「復興計画（第4版）」は、こうしたボトムアップ型、住民参加型で抽出された課題とともに、村内、村外の拠点エリア整備構想、全行政区の地域計画・土地利用計画も含めて、2014年6月にまとめられた。

6 ネットワーク型の新しいむらづくり

次はこの計画をいかにして実行していくかであり、そのために何が必要なのか、村民の声をどう取り入れていくか、それぞれの選択をした人に何ができるのかということ念頭に置き、7月から新たな検討が開始された。

その課題は、帰村環境の整備、一人ひとりの支援の着実な実施と拡大、村内拠点エリアの早期整備であった。

今回の検討の特徴は、村民の声をより多く計画に反映させるため、「教育」、「暮らし」、「健康・福祉・高齢者」、「農地保全・営農再開」の村民部会を設置したことである。ここに村民が多数参加したため、委員全体のうち過半数を村民が占めることとなった。

全体の「いいたてまでいな復興計画推進委員会」は8回、各部会は推進委員会と交互に、それぞれ7～8回開催された。会議はいずれも公開で行われた。

各部会では「戻る」、「戻らない」、「すぐには戻れない」それぞれの立場で、当面、避難解除時、長期的にどのような環境整備や支援が必要かの検討を開始した。

農地保全・営農再開部会では、国・県などの各種支援制度の検討、飯館村内外での営農再開の現状紹介と意見

交換、特性要因図（フィッシュボーン型の図）による現状分析から施策の整理などをワークショップ形式で繰り返して行い、部会としての方針と施策の提案を行った。

骨子のみ提示すれば次の通りである。農業再開に必要な放射能対策・風評被害対策の推進、安全・安心な農作物を作付けできる環境の整備、農業の維持・継承のための取組の推進、自給的農業及び元気づくり・生きがい農業の支援、村内での営業再開及び村外での営業の支援。

こうして各部会から提案がなされ、それらも含めて「いいたてまでいな復興計画（案）（第5版）」は2015年3月にまとめられた。

計画の基本的な考え方は、「ネットワーク型の新しいむらづくり」である。原子力災害は村民それぞれの考え方や事情があり、帰村は容易ではない。村へ戻っても生活や働き方は震災前と大きく変わらざるを得ず、戻る人の力だけでは村での生活再建は厳しい状況である。

そのため、村に戻る人もすぐには戻れない人も、村民同士で力を合わせる、それぞれの立場、できる範囲で“いいたてむら”の再生に関わる、高齢者や要介護者を、みなでささえる、避難先で村民が築いた基盤を村民の新しい財産として活用する、“いいたてむら”を支援してくれる外の力を活用することが必要となる。

村に戻る人、戻らない人、戻れない人、村内外の両方に生活拠点を置く人、村民以外の人互いに助け合ってそれぞれの生活の再建を進めていくことが必要となるとしている。

そのために二つの取組を同時に進めていくこととした。第一は一人ひとりの生活再建であり、避難生活における問題点の早急な改善、安心して生活できる放射線対策、第二は帰村に向けた「今から」の準備、生活・産業再建をけん引する拠点と担い手づくり、村の再生と村民の生活・生業の再建である。

そしてこの取組には各部会から出された方針・施策が基本におかれるという形となっている。また復興の拠点として「人」、「もの」、「情報」があつまる「までい館」の建設が提起された。さらに国や県の施策だけでは対応できないところを支援するための「までいの村 陽はまた昇る基金」を村独自で設置し、復興に当たって、柔軟にきめ細かな対応ができるようにした。

こうした「本編」に「村民部会の検討内容と施策提案」を加えて、それを4月から各行政区懇談会で議論し、6月の議会で承認され、この第5版は成案化した。

7 営農の継承と再開

営農の継承という点では、避難先で村などからの支援を受けて畜産、花卉などを復活させ、「までいブランド」

の継承をはかっている方も多数いる。

復興交付金の中の国の被災地域復興総合支援事業ならびに福島県の避難農業者一時就農等支援事業、園芸産地復興支援対策事業、被災者営農継続支援耕作放棄地活用事業などを村が導入して行った支援実績は、2012～14年度合計で、パイプハウス等91、トラクター9、管理機・移植機等9、防除機・動噴5、その他9、合計金額5億2484万円である。このように飯館村民はただ単に避難をするというのではなく、それぞれの農業経営と村の再生をめざして、飯館「までいブランド」の継承をめざして、次の世代へ農業と地域をつなぐ気持ちで奮闘しているのである。

こうした動きの延長線上に、村では2015年10月から営農再開検討会議を設置し、畜産、花卉、園芸、米農家、JA、村振興公社などからなる委員が選定され、営農再開に向けてのビジョンの策定（牛、花、油糧作物、野菜、水稻など品目ごとの営農再開工程表の策定）、実施事業の検討（国、県補助事業等についての情報共有、調整、村事業の策定）、ニーズの把握（営農再開希望者アンケート、農業者へのヒヤリング）、放射能対策の知見周知、行政が対策すべきことの選定と予算化並びに営農者ができることの選定、スキーム化の検討を開始した。

その際の共有すべき認識（条件）は、次の4点である。①「生きがい農業」と「なりわい農業」がある、②土地利用型の営農再開には、環境省の除染計画との関連で除染完了年プラス3年の準備期間を要する、③水稻、野菜等の出荷・摂取制限解除には国との協議の関係で1年程度要する、④畜産の再開前後は、県のルールに基づき、飼養場所、飼料等のモニタリングを要する。

そして営農意欲の高い人を営農再開のモデルとして先行的に支援する、全行政区の農地の保全を図っていく、未来の農業者の育成を図っていくことを方針として打ち出した。

今後除染、地力回復が完了した農地ごとに集落で農地保全、管理耕作、排水対策、獣害対策への取り組みの工程表を策定していく予定である。会議は公開で、熱心な農業委員や農家が傍聴する中に行われている。

8 村民の手による営農再開へ

飯館村では帰還困難区域の長泥行政区を除き国の直轄による除染が進められている。また2015年9月の時点で8行政区に営農再開のための農業復興組合が設立されている。農地除染が比較的早く進んでいる先行5行政区では、農家の要望を受けて、各農家に農地を返却する前に地力回復のための肥料、土壌改良材の投入が開始され、それらを基礎に、村民主体での農地保全・営農再開をめ

ざす動きが出てきている。そのいくつかを見てみよう。

第一は村の北西部に位置し比較的放射線量が低い二枚橋・須萱行政区である。ここではイチゴ栽培が再開している。ハウス被覆ビニールや培養土を全量交換し、養液栽培を行い、4回にわたる食品放射能検査すべてで合格したイチゴが2014年7月からケーキ用として出荷されている。さらに協力者からイチゴのフレーバードティの試作提案も受けている。

さらに2014年には除染後の農地においてブロッコリーの試験栽培を行い花蕾からの食品放射能はND（Not Detected、検出限界値未満）であった。なお村内他地区での除染後の農地での米の実証栽培と野菜の試験栽培の結果は、いずれもNDであった。

さらにこの地区では2015年夏から除染を終えた農地の保全のために、区の農業復興組合が緑肥をかねてひまわりを播種した。除染後放っておくと荒れてしまう農地を守り、同時に通りかかる人々の心を和ませる役割を果たしていた。

第二は役場の西方に位置する関根・松塚行政区である。この区では「復興計画（第4版）」策定の時以来、今後の土地利用を住民主体で、具体的に考えてきたこともあり、土地利用計画の策定で速い動きを見せている。将来の帰村人口をにらみ、農地を営農再開ゾーンと再生可能エネルギーゾーンに区分した。その上で水田放牧や施設園芸の創設を検討し、また発電の収益の一部を営農再開推進のために活用するとしている。農地利用の変更のための農業委員会、土地改良区との調整も済ませ、村と県による復興整備計画（2015年11月）にその内容を明記した。

また帰村後、住民がバラバラにならず情報交換ができ、また高齢者が集える場として行政区の集会所の建て替えも行われた。これらは「復興計画（第4版）」の住民サイドからの実践例であるといえる。

第三は役場の南に位置する大久保・外内行政区である。

2013年9月から住民参加の放射線計測の話が具体化し、10月から11月にかけて新潟大学と福島大学の協力を得て除染前の宅地、農地等の計測が行われた。この計測は二つのチームの協力により行われた。新潟大学チームは、GPS連動型放射線測定システムにより、自動車に搭載した計測器で線的に道路、農道に沿って、さらに計器を背負い歩行によって、あぜ道などに沿った計測も行った。福島大学チームはベラルーシ製のNaI（TI）シンチレーション検出器で面的に計測し、土壌中のCs134と137、K40を定量評価し、位置情報も測定した。計測には地区のほぼすべての家から参加があった。

実際の計測で大切だったことは、新潟大学チームの自

動車に住民が乗って自ら計測し、福島大学チームに加わった住民は圃場で計器を操作し、実際のデータをリアルに計測した。まさに地域住民が自ら体験的に放射能に対峙したのであった。

多くの住民が自ら主体的に計画し、参加し計測し自らデータを確認した意義は極めて大きかったといえる。

計測を行った住民からは、「たとえ厳しい結果が出たとしても、その現実を見つめて、次の世代への『たすき』をつなぐ役割を果たしたい」との決意の言葉が出ていた。

さらに2014年5月にも再計測を行い、その後除染作業の終了を待って、除染した農地の再計測が2015年4月に70～80名の住民参加で行われた。

詳細な計測結果は地域の方々にお知らせし協議したが、Cs137、Cs134合計値が場所によってバラツキはあるが、2013年11月にはおおむね8000～9000Bq/Kg、2014年5月が6000～7000Bq/Kg、除染後の2015年4月には1000～2000Bq/Kgへと低下してきている。

この計測の主体は地域の農家であり、研究者はそのサポートをする。そして計測することを復興の起点とし、最終目的は農業・農村の再生であることを明確に意識して行った。そして得られた知見をまず住民と共有し、研究者は計測した結果を大学等へ持ち帰り論文化し、「危ない！」または「安全だ！」と村の外から論じるのではなく、農家と共同で真実をつかみ、それを地域の再生へ活かしていくという姿勢を堅持している。

この地区の人々は、避難後も区の情報紙を発行し、月一回集まって情報交換、交流を続けており、そうした活動を背景として、厳しい現実の中でも逃げずに、科学を基礎として、前向きな明るい考え方を貫いている。

この活動は更に展開し、この震災の中での苦勞、希望を後世に伝える記録保存集の作成、地区全体での宿泊交流事業、行政区役員による山古志村復興研修を行った。それらを踏まえて、現在「大久保・外内集落復興計画」の策定が進められている。柱は次の三点である。復興の将来像を“結いの郷”とする、結いの家（復興拠点施設）を整備する、景観作物・雑穀類の栽培と加工事業を皆で行う。

これを推し進め、住民は農地保全のために、2015年秋に地区内農地の一斉耕起を行いさらに営農再開時、誰がどの圃場を耕すかという一筆毎の計画も策定した。また両大学が協力して、大豆の栽培実験を行った。除染後の試験圃場を、無肥料、カリ肥料（化学肥料）、有機カ

リ肥料（ヤシ灰）、糖蜜灰施肥に分けて大豆を栽培し、土壤中の放射性Cs含量、交換性K量との関連を計測した。結果は、Csはいずれも10Bq/Kg以下であったが、今後農家の協力を得ながら、土壌と作物の相互の関係をより深く検討していく予定である。なお別途農業改良普及センターの協力を得て、施肥内容を区分してソバの栽培実験も行ったがこれも放射性物質は基準値内であった。

こうしたこれまでの行政区を軸とするむらづくりの伝統が、今、この困難な局面から地域の再生をめざす中で生かされてきているといえる。

9 おわりに

このように村民と行政は地域再生に向けて懸命の努力を続けている。しかしそれを制約する問題もある。その第一は原子力災害の特殊性として、放射線の影響に関して、人によって見解がかなり異なってくる点である。第二は復興予算がややハード事業にかたより、村民の要望に添ったソフト事業に使わずらく、しかも予算の申請、執行に時間的制限がつけられているため、ボトムアップ的に事業を組みにくい点がある。

だがそうした中だからこそ、断断を避け、村民の考えと行政の意向をつきあわせ、現実に即して地域再生へ向けて、一步一步着実にサポートしていく役割が研究者には求められている。静かに再生への実践を進める人々に対する支援を、地域で同じ目線に立って継続的に続けていくことが、大切なのではないであろうか。「までの村に陽はまた昇る」ことを心から願って。

文献

- 1) 赤坂憲雄「やがて、福島がはじまりの土地になる」岩波書店『世界』2013年1月号。
- 2) 「までの」特別編成チーム編『続までの力』SEEDS出版、2012年。
- 3) 飯館村の地域づくり、地域再生の動きを検討するには次の文献を参照されたい。飯館村「いいたまでの復興計画」第1～5版、2011～2015年、境野健児、千葉悦子、松野光伸編『小さな自治体の大きな挑戦』八潮社2011年、菅野典雄『美しい村に放射能が降った』ワニ・ブラ2011年、「までの」特別チーム編『までの力』SEEDS出版2011年、同編『続までの力』SEEDS出版2012年、守友裕一、大谷尚之、神代英昭編著『福島 農からの日本再生』農山漁村文化協会2014年、野中昌法『農と言える日本人』コモンズ2014年。

Keywords: 1) Nuclear Disaster, 2) Continuation of Farming, 3) Regional Regeneration, 4) Iitate Village