

中長期間避難における営農再開プロセスとその支援方策

福島県飯舘村の事例より

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者名	齋藤,朱未 服部,俊宏 藤崎,浩幸
発行元	農村計画学会
巻/号	37巻
巻号補足	論文特集号
掲載ページ	p. 202-208
発行年月	2018年11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



中長期間避難における営農再開プロセスとその支援方策

福島県飯館村の事例より

The Farming Resumption Process and Its Support Policy in Medium-to Long-Term Evacuation

The Case of Iitate Village, Fukushima Prefecture

齋藤 朱未* 服部 俊宏** 藤崎 浩幸***

Akemi SAITO* Toshihiro HATTORI ** Hiroyuki FUJISAKI ***

(*同志社女子大学生活科学部 **明治大学農学部 ***弘前大学農学生命科学部)

(* Doshisha Women's College of Liberal Arts ** Meiji University ***Hirotsuki University)

I はじめに

農地・農業用施設の災害復旧事業について、その災害復旧期間は災害年を含め3年以内に終わらせることが原則とされている¹⁾。しかし、2011年3月11日の福島第一原発事故については、事故から8年目の現在も避難を継続している方々が存在している。福島県飯館村では、2017年3月をもって村内20行政区のうち19行政区の避難指示が解除されたが、帰還困難区域の長泥行政区は避難を継続している。飯館村の避難は当初2年を予定していたが、避難区域の見直し、除染作業の遅れなどの影響により結果的に7年と長期間の避難となった。これまでの3~5年程度の短期間避難に関しては、有田ら²⁾などが研究や報告を行っているが、長期間の避難に関する研究は十分に行われていない。

福島第一原発事故による長期避難の影響として、被災地域の多くの市町村でこれまでの基幹産業であった農業に関し、営農の中断が不可避であったことがあげられる。浦上ら³⁾は、飯館村民の中には避難生活が長くなるにつれ、避難先で借地をすることにより営農を再開した村民の存在を明らかにした。一般的に、営農再開というと避難先から元の地域に戻った際に再開する営農を指して述べることが多い。しかし、飯館村民のように中長期間避難を継続しなければならない状況において、避難中でも営農の継続を望む場合、まずは避難先で営農が再開・継続され、その後に元の地域での営農再開へと移行していくかたちは、中長期避難の営農再開に至る重要なプロセスと考えられる。

今後起こりうる自然災害によっては、その規模、程度により復旧・復興がこれまでのように必ずしも短期間の避難で済むという保証はない。そのため、今回の原発事故被災のように中長期間(本論では5年以上とする)の避難や営農中断が生じた際、避難中に営農を継続するこ

とを望む農業者に対しどのような支援を行うべきなのか、中断を余儀なくされた農地での営農再開についてもどのような支援制度が必要となるのかなど、あらかじめ検討・準備の必要があると考える。

そこで、本論は原発事故被災を受けた飯館村民を中長期間の避難事例とし、1)避難先での営農再開を中心に中長期間避難を余儀なくされた場合の営農再開プロセスについて明らかにする。また、避難先での営農再開を経て飯館村での営農再開を果たした一部の事例について、そのプロセスを明らかにする。そのうえで、2)中長期間の帰還困難な災害が生じた場合の避難先及び元の地域での営農再開への影響を分析し、3)それぞれの営農再開支援方策について検討することとした。

II 調査対象・調査方法

2013年5月9日付朝日新聞⁴⁾によると、避難先で営農を再開している飯館村民(営農再開者)は24世帯であった。本論は、具体的な営農再開プロセスを把握するため、避難先営農再開者の中で調査開始時に農業委員会が把握していた8名について、2013年8月から2016年12月にかけて複数回聞き取り調査を行った。また、飯館村復興対策課の担当者によると、2017年12月の調査時点で飯館村で販売をともなう営農再開は34件みられる。そのなかで、帰村後の営農再開に向けたプロセスに関しては、調査対象の8名のうち実際に2017年4月から飯館村で営農再開を果たした2名を対象に2017年11月に調査を行なった。

調査は半構造化インタビュー形式とした。避難先のような新たな土地で営農を開始するにあたっては、農地など営農基盤の確保が問題になると考えられることから、避難先での経営概況、営農基盤の確保方法に重点を置いて調査を行なうことで避難先地域での営農再開へのプロ

セスを整理した。また、避難先および帰村後の営農再開時の外部からの働きかけを明らかにするため、営農再開時に利用した支援制度や支援者等についてもみていく。

III 営農再開プロセス

1 営農再開者の概要

避難先での営農再開にあたっては、農地の確保やハウスの建設、牛舎の確保、飼料の置場などといった営農基盤の確保が必要不可欠である。それとともに避難での生活拠点として住居の確保も必要となる。これらは相互に関係しており、避難開始時点で営農基盤を確保し、その後でその周辺に住居を求めた「営農優先」か、ひとまず生活優先で避難し、その後営農再開を決め、営農基盤を求めた「生活優先」か、その優先内容によって営農基盤を確保するまでのプロセスは左右される。本調査で対象とした8名はこの両者が存在していた。そのため、避難先における営農再開について「営農優先」と「生活優先」に区分し、それぞれのタイプから8名の営農再開者の概要をみていく。

「営農優先」の5名（F1～F5、表1）は、営農再開に対し飯舘村を離れるにしても農業に携わっていたい、牛をどうにか避難させたいという思いが強くみられた。避難前の営農状況としては、F1氏が花卉を中心に野菜や水稻、F2～F5の各氏が和牛の肥育・繁殖を中心に水稻や葉タバコを栽培するといった複合経営を行っていた。また、家族経営を行っていたことから、営農従事者には配偶者や息子などの家族内労働力がみられた。これらの経営形態が避難先地域では複合経営から単一経営へとかたちを変えている。これは、避難開始当初にどの程度の期間避難生活となるか判断できなかったことから、ほとんどの営農再開者が農地を借地または牛舎の一区画を借りての営農再開を果たしていたこと、家族が分散避難したためこれまでのように家族労働力による営農が困難になったことがあげられる。また、避難に関して、F1氏は村が用意した避難所に一時的に避難し、営農基盤を確保してから福島市内に避難をしていた。他の4名は和牛を繁殖・肥育していたため、家族を村の避難所等に一時避難させ、営農再開者本人は2011年6月頃まで飯舘村に留まり、避難先での営農基盤を確保した後に避難をしていた。そのため、早い時期に避難先で営農再開を果たしていた。営農再開地（避難先）は福島県内が主であるが、宮城県や千葉県といった県外での営農再開もみられる。

生活基盤を優先した「生活優先」の3名（L1～L3、表2）は、家族の介護や子供の心配があったことから、家族の避難を第一に考え、生活環境を落ち着かせることを優

先させていた。その後、営農再開を検討し、営農基盤確保に動いていたことがうかがえる。生活優先再開者3名の避難前の営農状況は、営農優先再開者と同様に1経営体で花卉や和牛、水稻などの複合経営を、家族内労働力で行っていた。それが避難先では単一経営へとかたちを変え、労働力も減少している。その営農再開地はL1氏、L2氏が福島県内であり、L3氏は北海道である。L3氏は避難前は父親の農業経営に従事していたが、避難の際に学生時代を過ごし土地勘があった北海道に避難した。そこで畜産を扱う農業法人に就職し、その後新規就農者として独立し、営農再開を果たしている。

2 避難先での営農基盤確保

営農再開に向けた営農基盤として、花卉栽培であればハウスの建設、牛舎であれば牛舎の整備など、設備投資が必要である。そこで、営農基盤の確保において、どのような情報を基に、どのような形式で確保に至ったのかをみていく。

営農優先の場合、農地や牛舎といった営農基盤確保に関する情報源は多様であった。F1氏は飯舘村の農業委員を通じて、福島市近郊の市町村の農業委員を教えてもらい、その縁から遊休農地の情報を得て農地確保に至った。また、F3氏は個人的な付き合いのあった福島県内の酪農仲間に空き牛舎の情報を紹介してもらうことで牛舎を確保していた。F4氏は福島県の情報で牛舎を探していたが、F3氏が借り上げた牛舎に空き区画があったことから、F3氏を通じてその後同じ牛舎の区画を借り上げていた。福島県外での営農再開の場合にも、F2氏は以前から付き合いのあった宮城県蔵王町の畜産仲間から情報を得て牛舎を確保した。その後飯舘村の日本酒を復興させようと、喜多方市の酒造会社や喜多方市、飯舘村に支援を得ることで酒米生産のための農地確保に至っていた。このことから、個人的な関係から営農基盤確保に至った場合が多いことがうかがえる。一方、F5氏は、福島県が所有する空き牛舎のリストや福島県から紹介された情報を元に営農基盤を確保しており、個人的な関係者を經由せずに営農基盤を確保していた。

生活優先の場合には避難先地域の関係者から情報入手している。L1氏は先に避難を優先しており、娘婿の情報をもとに福島市に避難先を決定した。その後、家族に営農再開を勧められたことで、営農再開を決意しており、その際に福島市内の娘婿の実家が所有する農地を提供されている。また、避難先地域の近隣住民と日常の関わりの中で空き農地の利用を勧められ、借上住宅周辺の農地確保にも至っている。L2氏に関しては家族の介護等の関係から避難を優先させていたが、数頭の牛は飯舘村で飼

表 1 避難先営農再開プロセス（営農優先）

Table 1 Farming Resumption Process in case of Prioritizing Agriculture at evacuate destination

営農再開者		F1	F2		F3	F4		F5
年齢		60 歳代	60 歳代		60 歳代	60 歳代		60 歳代
営農優先の要因		生業として花卉栽培を継続することに意味と生きがいを見出し、帰村後も農業を続けるつもりでいるため。	牛の避難を第一に考えたため。		知り合いに牛舎を紹介され、営農継続を決めたため。	農作業をしていることに生きがいを感じており、牛を避難させることを第一に考えていたため。		営農の継続、牛の避難先を第一に考えたため。
避難前の営農状況	被災前の経営概況	花卉（約 25a） 野菜 水稻など	和牛肥育（約 20 頭） 水稻		水稻（65a） 酪農（25 頭） 和牛繁殖（16 頭）	和牛繁殖（約 40 頭） 水稻（2ha） 野菜（2ha） 葉タバコ		葉タバコ 和牛繁殖（100 頭程） 水稻（1ha）
	営農従事者	自身・配偶者 両親	自身・配偶者 息子・F5 氏と連携経営		自身・配偶者	自身・配偶者 両親・息子 年雇用（1 名）		自身 F2 氏と連携経営
避難先地域での営農状況	再開時期	2013 年 4 月	2011 年 6 月	2012 年 3 月	2011 年 7 月	2011 年 7 月	2014 年 9 月	2011 年 6 月
	経営概況	花卉（30a）	和牛肥育（約 30 頭）	水稻（酒米）	和牛繁殖・肥育（55 頭）	和牛繁殖（26 頭）	和牛繁殖・肥育（46 頭）	和牛繁殖（150 頭）
	営農従事者	自身・配偶者	自身・息子	自身	自身・配偶者	自身・配偶者	自身・配偶者 息子	自身・配偶者
	一時避難先	村設置の避難所	一時避難せず		一時避難せず	一時避難せず		一時避難せず
	避難先	福島県福島市	宮城県蔵王町 福島県喜多方市		福島県中島村	福島県中島村	福島県福島市	千葉県山武市
	帰村意向	有	飯館村と蔵王町との 2 地域居住を希望		無	有		無
	確保時期	2012 年 9 月	2011 年 3 月	2012 年 3 月	2011 年 6 月	2011 年 7 月	2014 年 4 月	2011 年 5 月
	情報源	飯館村農業委員紹介による 福島市内の農業委員	蔵王町の畜産仲間	飯館村喜多方市酒造会社（喜多方市）	福島県内の酪農仲間	F3 氏	L1 氏	福島県飯館村
	確保形式	（農地） 借地	（牛舎） 購入	（農地） 借地	（牛舎） 借上	（牛舎） 借上	（農地＋鶏舎） 購入	（農地） 借地
	営農再開における利用助成等	遊休農地活用助成（福島県）を利用	該当なし	・リース事業（飯館村）により農機具を確保 ・その他の農機具を酒造会社から貸借	該当なし	リース事業（飯館村）を利用	牛購入のための補助制度（福島県）を利用 ^{注）}	該当なし
	営農再開時支援者	避難先農業委員 農地所有者 種苗会社担当者	蔵王町の畜産仲間	飯館村喜多方市酒造会社（喜多方市）	F4 氏 牛舎オーナー	F3 氏 牛舎オーナー	L1 氏 飯館村（中島村）牛舎オーナー	飯館村山武市千葉県

注）鶏舎から牛舎へのリフォームは、該当する助成制度等がなかったため、持ち出しにより実施。

育し続けている状況であった。そのような状況の中、避難先で以前から付き合いのあった避難先の JA 和牛部会の人から空き牛舎を紹介され、避難先での営農再開を決め、営農基盤確保に至っている。L3 氏は新規就農者として避難先の栗山町に入った。そのため、営農基盤の確保に関しては栗山町や研修先農家から情報を得て農地確保に至った。

3 避難先での営農再開時における支援

東日本大震災における営農再開には、農地や牛舎等の確保、農業機械の確保などに行政による多様な支援制度が関係している。しかし、F2, F3, F5, L2 の各氏は発災後 3～5 ヶ月後の早い段階で営農を開始していた。この時期は、まだ行政による営農再開支援制度などが十分に整備されているとはいえず、営農再開者は電気設備の整備や井戸、ハウスの設置など、15 万～500 万円程の自己

表 2 避難先営農再開プロセス（生活優先）

Table 2 Farming Resumption Process in case of Prioritizing Living at evacuate destination

営農再開者		L1	L2	L3
年齢		60 歳代	50 歳代	30 歳代
生活優先の要因		家族 5 人での避難を第一に考える必要があった。また、営農再開は、避難後に配偶者に勧められたことで決意したため。	家族の介護のこともあり、避難することを優先したため。	農業を継続することは決めていたが、子どもが幼いこともあり、何よりもまずは自分の生活再建を優先しようと考えていたため。
営農再開前の 避難状況	被災前の 経営概況	花卉 (50a) 水稲 (25a) 有機野菜 (12a)	水稲 (6.5ha) 和牛繁殖 (15 頭)	和牛繁殖 (20 頭) 水稲 (2.6ha)
	営農従事者	自身・配偶者・息子	自身・叔父	自身 ^{注)} ・両親
避難先地域での 営農状況	再開時期	2014 年 1 月	2011 年 8 月	2014 年 11 月
	経営概況	花卉 (40a)	和牛繁殖 (30 頭)	和牛繁殖 (26 頭)
	営農従事者	自身・配偶者	自身・叔父	自身
	避難先	福島県福島市	福島県南相馬市	北海道栗山町
	帰村意向	有 (2017 年 4 月帰村)	有	有 (いずれ帰村)
	農地等の 営農基盤 確保	確保時期	2014 年 1 月	2014 年 11 月
		情報源	娘婿 (福島市)	栗山町 研修先農家 (栗山町)
		確保形式	(農地) 借地	(農地) 8ha うち 2ha 購入, 6ha 借地
		営農再開における 利用助成等	リース事業 (飯館村) により ハウス建設	・新規就農者支援制度 (栗山町) ・支援制度 (復興庁)
		営農従事者	自身・配偶者	自身
		営農再開時 支援者	配偶者・種苗会社担当者	JA 和牛部会 (南相馬市) 研修先農家・栗山町

注) 避難前の H 氏は家族内経営に従事するかたちであった。

資金を用いて整備を行っていた。

2012 年度以降は「避難農業者一時就農等支援制度 (2012～2016 年度)」や「被災地域農業復興総合支援事業 (2013～2020 年度)」により、営農再開に必要な農地や営農基盤整備のための制度が整備された。また、農業資材のリース事業など営農再開に向けた支援制度である「東日本大震災農業生産対策事業 (2014 年度から継続)」(本稿ではこの事業を「リース事業」と呼ぶ。表 1 と後述の「リース事業」はこれに当る。)等が整うようになり、各営農再開者も飯館村を通じてこれら支援制度を活用していた。

なお、発災から 1 年程経過すると支援制度がある程度整っていたため、F1 氏や L1 氏などは利用可能な支援制度を用いて営農基盤を確保していた。また、営農再開にあたっては経済的な部分以外に周囲の支援が必要となった場合もあった。

F1 氏と L1 氏は飯館村とは気候が異なる地で花卉栽培を始めるにあたり、避難先地域に適した品種や栽培方法について、避難前から付き合いのある種苗会社の担当者に指導を受けた。さらに、L1 氏は花卉の出荷に関し、避難前には JA への全量出荷を行っていたが、花卉生産を行なう営農再開者の避難先が点在しており集荷が困難

なことから、営農再開者が個人で新たな販路を確保することが必要であった。個人で市場出荷をするためには、どこの市場に何を出すのか、また出荷元を示す出荷箱を用意することが必要であった。そのため、種苗会社に協力を得ることで出荷箱のデザイン・製作を行い、出荷可能な状況に至っていた。

畜産に関してはこれまでの販路に加え、営農再開地域ごとに販路確保を行っていた。さらに、和牛の肥育・繁殖を行なうにあたり、飼料の確保が必要であった。F3 氏、F4 氏は借上していた牛舎のオーナーを通じて飼料の確保を行っていた。一方、F5 氏は周囲で和牛生産を行なう農家が存在しないため、避難先の千葉県に稲わらを提供してくれる農家の紹介を求めた。その結果、耕畜連携事業として周辺市町村で大規模に水稲栽培を行っている営農組合を紹介してもらい、稲わらを確保している。

4 飯館村での営農再開

実際に飯館村での営農再開を果たしている F4 氏と L1 氏を対象に、村での営農再開プロセスをみていく (表 3)。なお、両氏は飯館村内の同じ行政区内で営農再開を果たしており、飯館村での営農再開農地は、行政区で行われていた土地利用構想に基づいた区画を借地するかたちと

表3 帰村時の営農再開プロセス

Table 3 Farming Resumption Process at the original destination

営農再開者		F4	L1
被災前の 経営概況		和牛繁殖 (約 40 頭) 水稲 (2ha) 野菜 (2ha) 葉タバコ	花卉 (50a) 水稲 (25a) 有機野菜 (12a)
帰村時期と 経営概況		2017 年 4 月より試験 放牧 6 頭 (2ha)	2017 年 4 月 1 日 花卉 (60a)
農地		除染後、集落での土 地利用構想に基づき 元水田を借地	除染後、集落での土 地利用構想に基づき 元水田を借地
施設・ 機械 設備	時期	2014 年 11 月	2014 年 1 月
	利用助成等	・電気牧柵は 農業試験場の 研究費 ・大型農機具は リース事業	リース事業 (飯舘村) によりハウス建設
	営農再開時 支援者	福島県畜産研究所 飯舘村役場担当者 息子 (経営者)	種苗会社担当者 飯舘村役場担当者 F4 氏

なっている。

飯舘村での営農再開に向け、F4 氏は支援事業を活用し、福島県の畜産研究所と協力することで 2017 年 4 月から試験放牧を開始した。基本的に飯舘村での畜産は牛舎内のみに飼育が制限されており、外での放牧は認められていない。しかし、畜産研究所では牛舎外での放牧の是非を判断するデータを有していない。そのため、F4 氏が試験的に飯舘村で牛の放牧をし、畜産研究所がデータの収集を行うことで、安全性を確保しながら年を追う毎に徐々にその頭数、範囲を拡大し、最終的に水田放牧として営農再開を果たしていこうという方針である。また、リース事業を活用することで、村内に新たな牛舎の建設を計画している。

L1 氏は村に花卉栽培用のハウスを建てる際に飯舘村からのリース事業を活用している。2015 年に村に事業制度活用申請をし、2016 年に承認、ハウス建設が開始され、同年 12 月に完成している。また、農地の準備としてはハウス内の土壌改良のために堆肥やピートモスを入れての耕起、ハウス間に土が崩れないようにするためのシートを張るなどの作業を行い、2017 年 4 月に帰村と営農再開を果たしていた。

営農再開時の支援者として、両氏が共通してあげたのは飯舘村の役場担当者である。飯舘村での営農基盤整備において、利用可能な支援制度等についての情報提供や営農計画などの相談・支援を受けたことがあげられた。

なお、現在は飯舘村で営農再開を果たしていないものの、将来、二地域居住を希望する F2 氏やいずれは帰村して飯舘村で営農再開を希望する F1 氏、L3 氏といった帰村希望者が存在する。各氏は飯舘村への帰村、営農再開

について、放射線の安全性を確保できた時期や子供がある程度成長してからといったタイミングを検討している。なかでも L3 氏は村外で営農を行うことによって得られた知識や営農スタイルを帰村後の自身の営農に生かしたいと考えており、避難先での営農再開が帰村後の営農再開に大きく影響を及ぼしていくことが考えられる。また、帰村しない意向の F3 氏、F5 氏については避難先で営農再開した後に家族との話し合いの結果、帰村せずに避難先で生活することに決めていた。ただし、避難当初は営農を継続しながら帰村した場合の営農再開についても視野に入れていたとのことであった。

IV 中長期間避難の営農再開への影響

1 営農意欲の低下

中長期間避難となったことによる影響の 1 つは営農意欲の低下である。いつまで避難が続くのか判断できない場合には、避難終了後の営農再開の準備もどのようなタイミングで行っていくべきか、営農計画等の立案も難しい。このような状況下にあることで、避難先での営農再開も果たしにくく、営農意欲の低下を招くと考えられる。東日本大震災の被災地域でも、長期にわたる避難指示のない津波被災地域では瓦礫撤去や堆積土砂の除去、除塩等が急ピッチで進められ⁵⁾、震災から 5 年が経過した段階で被災 3 県において被災農地 20,530ha のうち 73% が営農再開可能となった⁶⁾。特に水稲栽培に関しては、水田の復旧・復興完了後すぐに多くの地域で集落営農や生産組織の形成といったかたちで営農再開が行われた。しかし、飯舘村は農地をはじめ、家屋敷などについても除染の必要があり、農地除染が完了しても全村避難が続いていた。そのため営農再開については、どのように生計を立てながら避難生活を送るのか検討が必要となる。本調査の対象者をはじめ他の村民からの聞き取りによると、発災前にそれなりの農業経営を行っていた農家についても、営農再開に至った方は多くない。その要因として、帰村の目処が立たない、目処が立たないことで後継者世代が他産業に従事しているということがあげられていた。そのため、自身の代だけで営農することに意味を見出せず、営農意欲が低下していったという村民もみられる。また、本調査対象者についても、全員が発災後から一貫して営農意欲を維持し続けていたとは言いがたい。営農再開者の中には営農基盤を確保するにあたり、なかなかその基盤が見つからないことや設備投資にかかる資金の関係から、営農を断念することも考えた方もいる。しかし、そのような中で、L1 氏のように『自分のお金がなくなるよりも、農業に対する意欲がなくなることの

方が怖かった』との考えが営農再開につながっている場合もある。このことから、中長期間避難における営農再開にはその意欲の低下は免れず、どのように営農意欲を喚起していくのが重要になっていくものと考ええる。

また、避難先で営農再開した場合、帰村後の営農再開を視野に入れていることが多く、帰村後の営農再開につながる布石となっていることがうかがえた。

2 避難先での営農基盤確保

中長期間避難となった場合の2つめの影響は、避難先での営農再開に向けた営農基盤確保にある。中長期避難であることから、避難先の生活にある程度確立することに営農再開を選択した場合、馴染みのない土地であるもののしっかりとした基盤を確保することが必要である。

営農基盤を確保するための情報については、主に避難前からの自身の交友関係を生かして入手しており、完全な行政頼りという方は少なかった。また、避難先の地域住民と積極的に関わりを持って生活している営農再開者が多くみられ、避難先の自治会に参加することで避難先住民から農地を借り入れた営農再開者もみられた。

また、営農基盤の設備投資等については早期に営農再開した場合、自己資金を用いて行っている傾向にある。資金支援制度の立ち上がりが早期営農再開者に追いついていなかったことがうかがえた。

避難先地域で販売を伴う営農再開を行う場合には、これまでの環境と異なる営農技術や資材、販路確保が新たに求められる。例えば、気候が大きく影響する花卉については、避難前から付き合いのある種苗会社の担当者に相談し、適した栽培方法を学びながら栽培を進めていた。このことから、避難先での営農再開における技術等の支援に関しては、避難前の交友関係が役立っていたことがわかる。

さらに、飯舘村では、避難前は家族経営での営農を行っていたものの、発災後は家族がばらばらに分散避難し、後継者世代の多くは農業以外の新たな職によって生計を立てている状況である。そのため、これまでのように営農の担い手としての働きを期待できるかは定かでない。そのため、後継者世代の労働力を見込まずに個別での営農再開のかたちとして複合経営から単一経営となっている。また、後継者世代が営農を再開する場合、これまで親世代が行っていた経営から離れての営農であったため、自身の営農のかたちを検討・確立する必要性に迫られていた。そのため、多様な営農のかたちを知ることにつながり、そこで得た知識を活用した新しい営農を帰村後に確立したいという考えを持つようになった営農再開者もみられた。

V 中長期間避難時の営農再開支援の検討

1 避難先での営農再開に対する支援

本調査で得られた中長期間避難の営農再開への影響を踏まえると、被災者にとって被災地の復興見通しと、早い段階で避難先地域での営農基盤を確保できることが、営農意欲の維持にもつながり、元の地域での営農再開に重要であると考ええる。

まず、避難先での営農基盤確保に関する情報については、避難前の交友関係により基盤確保を行っていた傾向にあった。しかし、行政は常に新規就農者確保や遊休農地・施設利活用に関する情報を所有していることから、これらの情報を迅速に提供できるような体制の構築が望まれる。また、行政による資金支援制度が早期の営農再開者の動きに追いついていない。なかでも国や福島県が事業主体となり営農基盤であるハウス等の設備整備、農業機械等に対するリース事業を対象としている支援制度については、営農再開者の多くが活用しており、この支援事業の立ち上がりの遅れが営農再開者の負担を増加させた要因と考えられる。さらに、福島県外に避難した方への支援事業は早い段階ではみられなかった。そのため、営農再開者の自己資金による基盤整備が顕著であった。これらのことから、営農再開者の負担軽減に向けては、支援事業への事後申請を認めるなどの配慮が望まれる。そして、新たな環境で営農を再開することに伴い、家族労働力の変化に見合った営農技術や資材・販路確保などの営農経営変化についても、被災者の気持ちに寄り添った営農再開支援者が介在することで、営農意欲を削ぐことがないよう避難先での早期の営農再開を進め、元の地域での営農再開につなげるべきである。

2 飯舘村での営農再開における支援

そして、元の地域への帰還後の営農再開に向けては、具体的な営農計画立案などの相談・支援といったことが重要である。飯舘村においてもF4氏とL1氏が役場担当者を支援者にあげたように、具体的な営農のかたちがみえることは、今後の営農意欲の向上につながっていた。

なお、本論の分析対象とはしていないが、避難先地域での営農再開については避難先地域との関係性、特に今後、避難先から元の地域に帰還し、営農再開を果たそうと考えている場合の対応についても重要な課題となる。具体的には、一時的な営農再開を行った農地等の営農基盤について、どのような返還の方法があるのか等についても検討を進めることが必要と考える。

営農再開に対する再開者の思いは多様であり、労働力の確保が難しく避難前のような営農が叶わない場合もあ

る。しかし、支援事業の多くは村や農業復興組合を事業対象とし、個人へはそれらを経由しての支援となる。また、販売をともなう営農再開に限られていることから、販売せずとも営農を継続したいという思いには応えられていない。このような販売を伴わずとも営農意欲の維持を目的に、避難先での営農再開等を勧める際に有効な支援制度としては、飯舘村が独自に行った『農による生きがい再生支援事業』が一つの解を示している⁷⁾。本事業は個々の農家の農業スタイルをチェックし、販売を目的としない小規模な営農再開についても「生きがい農業」として村独自の基金を基にした支援制度を導入している。そのうえで、本格的に営農することを決めた場合には、「なりわい農業」として市場や直売所へ出荷するための支援を行う。また、新たな品目や技術にチャレンジする場合には「新たな農業」として研修を行うなどの支援を進めている。このように段階的に支援を行うことで、販売まではいかずとも営農再開にむけた意欲維持や小規模な営農再開を図る場合に有効と考える。なお、2017年12月時点でこれを活用している村民は167件とのことである。

VI おわりに

本調査対象者が避難先地域にて一時的に営農再開する行動は、営農基盤確保などから営農再開者の自助努力によるところが大きかった。その原動力の一つとして帰村後の営農再開を視野に入れていることが考えられる。このような営農者の想いを無駄にしないためにも、今後中長期の避難が必要となった場合に備え、避難開始時の迅速な対応が可能となる支援事業運用のあり方、避難先での営農再開を経由した元の地域での営農再開支援プロセスの確立が望まれる。

Summary : This study clarifies what support policies are needed in the medium- to long-term, such as over 5 years, for farmers who are considering resuming farming at evacuation destinations. The support policies include processes of farming resumption at evacuation destinations and after return to the original destination. Our analysis of eight farmers' resumption processes of Iitate Village showed that for medium- to long-term evacuation, it was clearly necessary to maintain the farmers' motivation to resume farming and consider the farming style at that time.

キーワード (Keywords) : 避難期間 (Evacuation Term), 営農再開プロセス (Farming Resumption Process)
支援方策 (Support Policy), 飯舘村 (Iitate Village)

謝辞

本論の執筆にあたって、調査対象者である8名の営農再開者の皆さま、飯舘村復興対策課担当者さま、ならびに多くの飯舘村民の皆さまに長期に渡って調査へのご協力をいただきました。また、柳内柚香氏、八鍬友里氏、吉村悠希氏には明治大学在学中に本稿の調査にご協力いただきました。皆さまに、ここに記して感謝申し上げます。

なお、本研究はJSPS 科研費 JP24248039 と JP15K11958, 2014年度明治大学新領域創成型研究・若手研究(若手研究)の助成を受けたものです。

引用文献

- 1) 農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会:資料3 農地・農業用施設の災害復旧事業, <http://www.maff.go.jp/j/study/other/seibi_zissi/h17_01/index.html>, 2005年7月25日, 2018年8月2日。
- 2) 有田博之・三沢真一(2005):動き出した中越震災地域の復興, 農業土木学会誌, 73(8), 695-698。
- 3) 浦上健司・糸長浩司(2014):放射能公害被災地における復興計画と住民意向 -福島県飯舘村を事例として-, 農村計画学会誌, 32(4), 458-460。
- 4) 木原貴之・藤原慎一(2013):この地開く, 心は福島 避難先で農業再開, 77戸 指示区域内の農家の1%, 朝日新聞 2013年5月9日朝刊最終版(朝日新聞記事データベース), 1面。
- 5) 大黒正道(2013):津波被災地域における水田農業の復旧・復興に向けた取り組み, 農業機械学会誌, 75(4), p.4。
- 6) 松井章房(2017):東日本大震災からの東北農業の復興・創生に向けた取組について, 化学と生物, 55(2), 135-140。
- 7) 飯舘村復興対策課農政係:村内での農業の再開支援等について, <<http://www.vill.iitate.fukushima.jp/uploaded/attachment/4681.pdf>>, 2017年6月5日, 2018年5月20日。

(2018年6月3日 原稿受理)

(2018年9月22日 採用決定)