

岐路に立つ福島県の農業

—風評被害克服と営農再開へ向けた課題—

特任研究員 行友 弥

〔要 旨〕

原発事故から5年を経ても、福島県の農業復興には遅れが目立つ。検査体制や汚染防止対策の徹底で作物の安全性は確保されているにもかかわらず、多くの品目が今も根強い風評被害にさらされ、価格、生産量ともに低迷が続いている。

また、政府は2017年春には帰還困難区域を除く地域の避難指示を解除する方針だが、既に解除された地域でも住民の帰還が進まず、農業者の営農再開意欲も高まっていないのが実情である。

こうしたなか、各地で担い手への農地集積や風評被害に強い作物の導入など、さまざまな模索が始まっている。地域全体の復興を図るためにも、中長期的視野に立って生業（なりわい）の再生を後押ししていくことが求められよう。

目 次

はじめに

1 福島県農業の現状

- (1) 遅れの目立つ農地除染
- (2) 除染後に生じる新たな問題
- (3) 沿岸部で経営体が激減
- (4) 低迷する生産と価格
- (5) 根強い風評被害

2 住民帰還と営農再開

- (1) 避難指示解除の動きが加速

- (2) 帰還に慎重な住民

- (3) 東京電力による賠償も打ち切りへ

- (4) 営農再開の意欲は高まらず

3 再生へ向けた各地の動き

- (1) 農地を守る取組み

- (2) 風評被害克服へ向けて

結びにかえて

—何が求められているのか—

はじめに

福島第一原子力発電所のシビア・アクシデント（過酷事故）から間もなく5年が経過する。事故の影響は東日本一帯にもたらされたが、とりわけ同原発の立地県である福島県が受けたダメージは深刻であり、津波被害が中心だった他の東日本大震災被災地と比較すると復興には遅れが目立つ。

同県の避難者は公式統計でようやく10万人を切った^(注1)とはいえ、いまだ9市町村^(注2)の全域または一部地域で避難指示が解除されていない。栽培された農産物から基準値を超える放射性物質が検出されることはほとんどなくなったが、根強い風評被害の下、依然として他産地より不利な取引条件を強いられている。

こうしたなか、国が当初設定した「集中復興期間」（2011～15年度）は16年3月末で終了し、4月から「復興・創生期間」（16～20年度）が始まる。復興関連事業費は11～15年度の26兆円余から6兆5,000億円に圧縮され、地元負担も一部に導入される。国と関係自治体は帰還困難区域を除く区域（居住制限区域と避難指示解除準備区域）の避難指示を16年度末までに解除し、住民の帰還を促す方針である。東京電力による損害賠償も、打ち切りや縮小の流れが強まっている。

しかし、原発の廃炉に数十年を要するという一事をもって、原子力災害からの復興が一般の自然災害と違う時間軸を要する

ことは明らかである。性急に「自立」を迫る政策がかえって地域の傷を深くし、再生の道を閉ざしてしまうリスクもあろう。半面、復興支援や賠償の絞り込みが避けがたいとすれば、被災地・被災者の側もそれに応じた地域再生の道筋を模索せざるを得ない。

本稿では、上記のような問題意識から5年という節目を迎えた福島県における地域農業の現状と課題を考察してみたい。

(注1) 復興庁と福島県によると、16年2月15日時点で把握されている避難者数は計9万8,763人（県外避難4万3,270人、県内避難が5万5,473人、避難先不明20人）。ただし、この数字は避難先自治体の申告に基づくもので、避難者の定義も統一されていないなど正確さに疑義も指摘されている（『世界』16年2月号「座談会 福島『避難終了政策』は何をもたらすか」）。

(注2) 最多時は田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村の12市町村。うち田村・広野・楡葉の3市町は既に全域が解除済み。

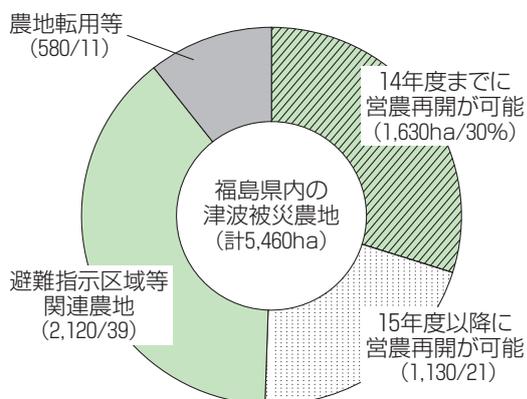
1 福島県農業の現状

(1) 遅れの目立つ農地除染

農林水産省の「農業・農村マスタープラン」によると、福島県内で東日本大震災の津波被害を受けた農地は5,460haある。このうち農地転用が見込まれる分580haを除くと4,880haが農地としての復旧対象であるが、4割強に当たる2,120haは避難指示区域内にあり、営農再開が可能になる時期は明示されていない（第1図）。

また、福島県の資料によると、13年時点^(注3)で避難指示区域内には1万1,200haの農地があった。ここから14、15年に避難指示が解除された田村市、川内村、楡葉町の分を

第1図 津波被災農地

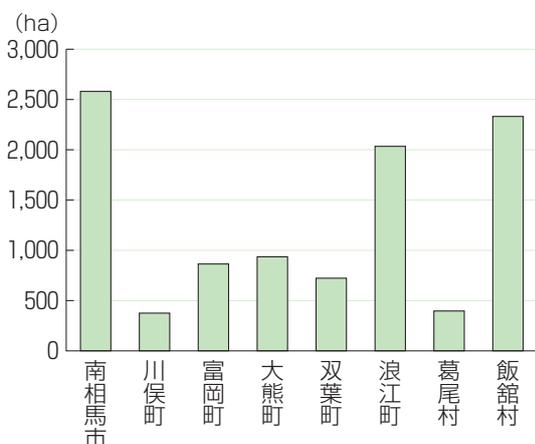


資料 農林水産省「農業・農村の復興マスタープラン」(15年7月改正)
 (注) 四捨五入のため合計が100%にならない。

除くと1万240haの農地が避難指示区域内に残っていることになる(第2図)。なお、川内村の一部地区(荻・貝ノ坂地区)で避難指示が継続しているため、実際の面積はこれよりやや大きいはずである。

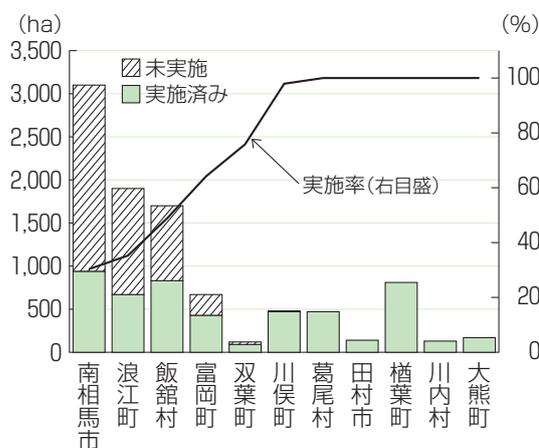
国の直轄事業による除染が行われている11市町村内で除染対象となっている農地は15年11月末時点で9,690haに上る(第3図)。この面積には、除染計画が未策定の帰還困

第2図 避難指示区域内にあるとみられる農地面積



資料 福島県農林水産部「避難指示区域における資源作物の生産及びエネルギー化に関する方針」を基に筆者作成

第3図 農地除染の実施状況



資料 環境省「除染情報サイト」
 (注) 15年末時点で国直轄区域のみ。面積は概数。

難区域は含まれていない。町域の大半が帰還困難区域となっている双葉町などの面積が少ないのはそのためである。

第3図に示した除染の実施率も計画面積に占める割合であり、除染を要する農地全体に対するものではないことに注意が必要であるが、計画との対比でも全体の実施率はようやく5割を超えたところである。特に対象面積の大きい南相馬、浪江、飯舘の3市町村で除染の遅れが目立つ。

各地の個別事情もあるが、除染で出た廃棄物(主に土や草木)を保管する仮置き場の確保が追いつかず、仮置き場からの搬出先となる中間貯蔵施設の整備も進んでいない^(注4)こと、除染作業員の不足などが遅れの背景とみられる。

(注3) 福島県農林水産部「避難指示区域における資源作物の生産及びエネルギー化に関する方針」(13年12月)。

(注4) 双葉・大熊両町にまたがって建設が予定されているが、地権者2,365人のうち15年末までに契約(買収または地上権設定)できたのは44件にとどまる(福島民報16年2月13日付)。

(2) 除染後に生じる新たな問題

除染後に生じる問題もある。表土はぎ取りと客土による地力の低下，風水害による表土の流失，廃棄物の現地保管の長期化（整備された優良農地ほど保管場所として使われる傾向がある）などである。除染しても放射線量が十分に下がらなかつたり，再び上がったたりする地域もあり「フォローアップ除染」も課題になっている。

また，除染した農地の保全管理が行われず雑草や雑木が繁茂し，そこにイノシシなどの有害鳥獣が潜伏するという問題もある。

飯舘村では，15年9月11日に降った大雨で除染廃棄物を詰めたフレコンバッグ約400袋が流された。一部は下流の南相馬市などで発見されたが，袋が破れ中身が漏れていたものもあったという。^(注5)フレコンバッグは耐用年数3年のものが主流だが，それを過ぎたものもあり，劣化による漏出も懸念される。

山林の除染については，原則として宅地や農地との境界から20mの範囲にとどめる方針を環境省が15年末に示したが，林業関係者だけでなく農業者からも「雨水とともに



写真1 農地に積み上げられた除染廃棄物の袋

に山から放射性物質が流れてくる」^(注6)「居久根（屋敷林）は生活圏の一部で立ち入れないのは困る」といった不安，不満の声が出ている。このため県は山林除染の研究や実証事業に取り組むよう同省に求めている。^(注6)

環境省は，ため池や河川の除染についても「水で遮へいされ，住民の健康に影響はない」として実施しない姿勢だが，大雨であふれるなどして農地や農業用水が汚染されることを懸念する声が少ない。

^(注5) 朝日新聞（15年9月15日付）など。

^(注6) 福島民報（16年1月5日付）など。

(3) 沿岸部で経営体が激減

15年11月に公表された2015年農林業センサスの結果（概数値）によると，福島県の農業経営体数は5年前に比べ26%減少し5万3,003経営体となった。調査では14年4月1日時点の避難指示区域^(注7)での営農が不可能であることから，減少率は東北地方全体の21.1%を大きく上回った。（第1表）。

沿岸部（センサスでは「沿海市区町村」と表現）に限ると，経営体の減少率は46.7%（内陸部は21.3%）と突出する。岩手県沿岸部の25.3%減，宮城県沿岸部の34.1%減と比較しても際立った激減である。避難指示が出された結果とはいえ，経営体がほぼ半減

第1表 農業経営体数の動向

（単位 経営体，%）

| | 東北全体 | 福島県 | |
|-----|---------|--------|--------|
| | | 内陸部 | 沿岸部 |
| 10年 | 313,415 | 71,654 | 58,309 |
| 15 | 247,155 | 53,003 | 45,894 |
| 減少率 | 21.1 | 26.0 | 21.3 |
| | | | 46.7 |

資料 農林水産省「農林業センサス」

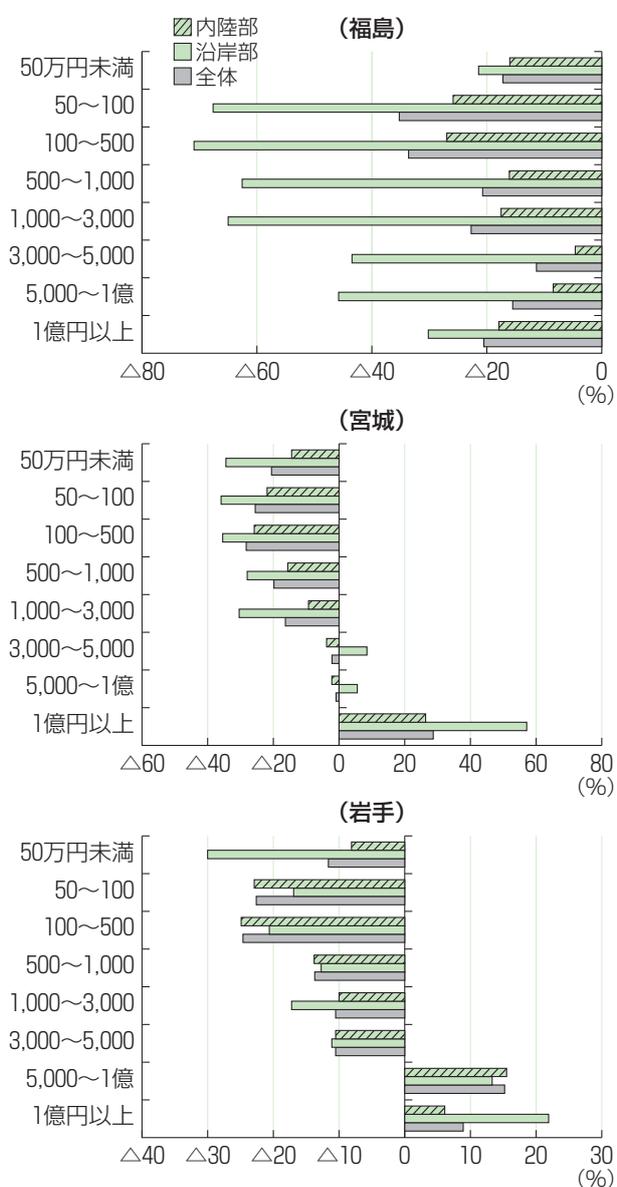
（注）「沿岸部」はいわき，相馬，南相馬の各市および広野，楢葉，富岡，大熊，双葉，浪江，新地の各町。

したのは深刻と言わざるを得ない。

経営体の増減率を農産物販売額の規模別でみると、岩手・宮城両県では販売額で上位の大規模な経営体が沿岸部を中心に増えているのに対し、福島県ではあらゆる規模で顕著な減少を示している（第4図）。

宮城、岩手の両県では被災を契機とした

第4図 農産物販売金額規模別経営体数の増減率
15年2月1日現在と10年2月1日との比較



資料 農林水産省「2015年農林業センサス結果の概要(概数値)」

農地集積や経営の組織化が進んでいるのに対し、福島県では農業者の避難や農地除染の遅れ、風評被害等が足かせとなり、復興^(注8)へ踏み出せていない状況が読み取れる。

(注7) 楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村および飯舘村の全域並びに南相馬市、川俣町および川内村の一部地域。この区域内には2010年調査時点で5,542農林業経営体があった。

(注8) 小針(2015)は、岩手県の沿岸部の津波被災地では農地が狭隘な条件のもとで、「なりわい」や「6次化」などをテーマに掲げて地域復興をめざしており、農業経営の大規模化を志向している宮城県と対照的だと指摘している。

(4) 低迷する生産と価格

福島県の農業産出額は10年に2,330億円で全国11位だったが、14年は1,837億円の18位に落ち込み、産出額は原発事故後の最低を更新した。同年は全国的にも米価下落などで1.2%の減少だったが、全国の産出額に占める福島県のシェアは10年の2.9%から2.2%に低下している（第5図）。

果樹の主力である桃の出荷量が14年には2万7,000トンと10年の2万6,200トンを上回るなど生産が回復した品目もあるが、米の収穫は10年産の44万5,700トンから15年産

第5図 福島県の農業産出額と全国に占める割合



資料 農林水産省「生産農業所得統計」

の36万5,400トンに減り、野菜で全国トップを維持する夏秋きゅうりも出荷量は10年の3万5,300トンから14年の3万200トンに減少した。

第6図 福島県産米(コシヒカリ)の相対取引価格



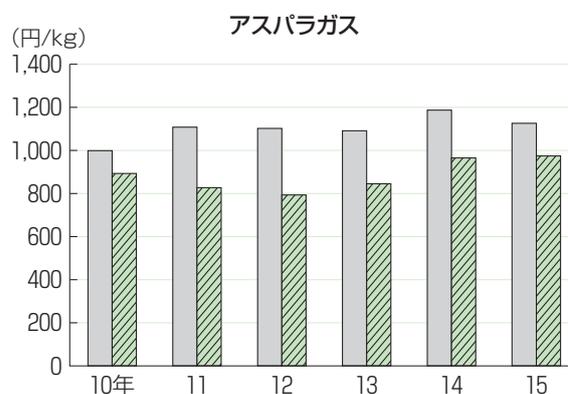
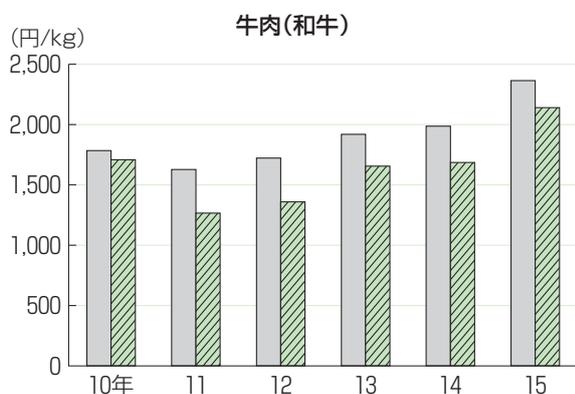
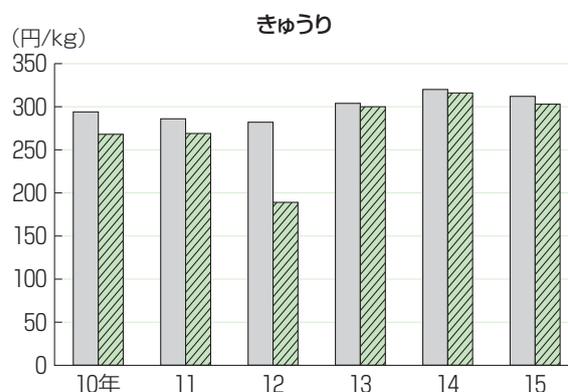
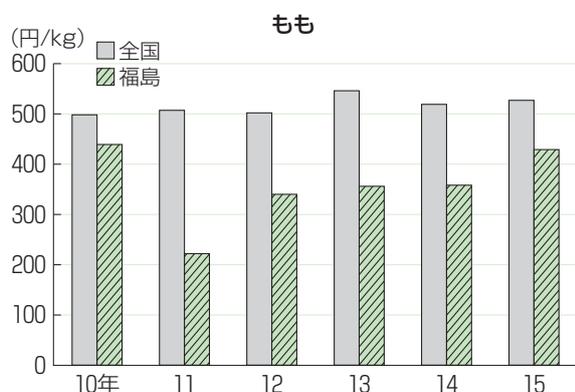
資料 農林水産省「米に関するマンスリーレポート」
 (注) 14,15年産は各年11月時点の価格。

価格面でも回復の足取りは鈍い。10年産米は中通り・浜通りとも全銘柄平均とほぼ同水準だったが、原発事故以降は平均を下回る状況が続き、14年産の値下がり局面では価格差が更に拡大した(第6図)。園芸・畜産でもきゅうりを除けば不振が続いている(第7図)。

(5) 根強い風評被害

価格低迷の背景には、根強い風評被害がある。消費者庁の意識調査によると、消費者が「食品の購入をためらう産地」として挙げる産地は一貫して福島県が最も多く、2割近い水準のまま推移している(第8図)。

第7図 主な農産物価格の推移

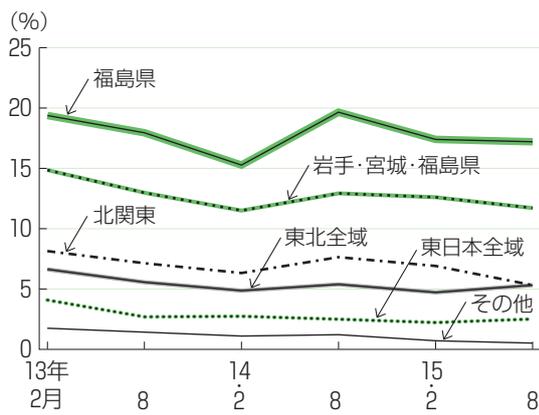


資料 東京都中央卸売市場ホームページ

こうした消費者の反応を背景に、福島県産品が安値販売や業務用・加工用向けの販売を余儀なくされる実態がある。

福島県が13年11～12月に行った米流通業者のアンケート調査では、事故以前は福島県産米を「高品質・良食味米（他産地より高い）」と位置づける流通業者が6、7割を占めていたが、事故後にその割合は大きく減り「値ごろ感がある（他産地より安い）」「ブレンド用に使い、産地表示しない」が5割前後に達した（第9図）。

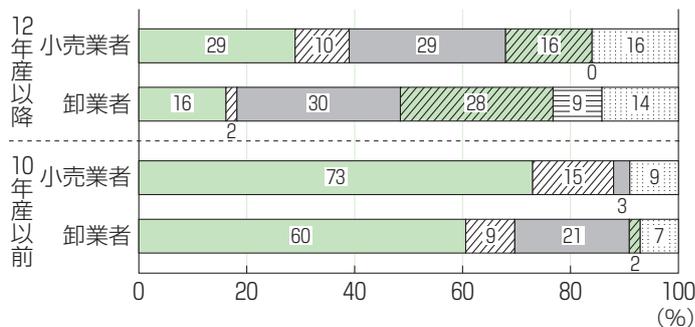
第8図 消費者が「食品の購入をためらう」と答えた産地



資料 消費者庁「風評被害に関する消費者意識の実態調査」

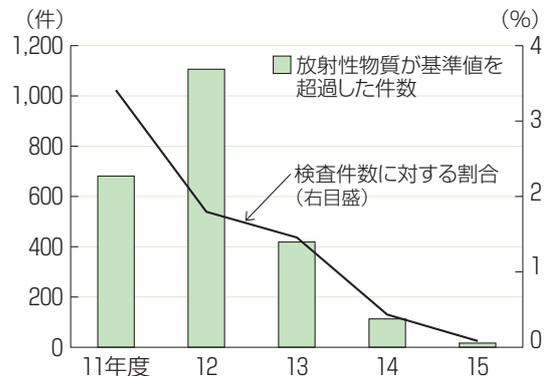
第9図 福島県産米の位置づけの変化

■ 高品質・良食味米（他産地より高い）
 ■ 値ごろ感がある（他産地より安い）
 ■ 目取り扱いがない
 ■ 他の産地とほぼ同じ
 ■ ブレンド用に使い、産地表示しない
 ■ その他



資料 福島県「米の放射性物質全量全袋検査に関するアンケート調査」
 (注) 四捨五入のため合計が100にならない場合がある。

第10図 農林水産物のモニタリング検査結果



資料 福島県ホームページ
 (注) 15年度は16年1月1日現在。11年度の基準値は暫定規制値。

また、農林水産省「米に関するマンスリーレポート」によると、14年産の福島県産米の事前契約比率は15年10月末時点で13%と東北地方で最低だった。宮城県の51%に遠く及ばず、全国平均（30%）の半分以下である。米余りによる価格下落局面で福島県産米の値下がり幅が平均より大きかった背景も、こうした産地としての優位性の低下と考えられる。

原発事故直後には、米、野菜、牛肉、乳製品など多くの品目から暫定規制値を超える放射性物質が検出され、摂取制限や出荷制限が相次いだ。12年以降は農産物の検査体制と放射性物質の吸収抑制対策が確立され、山菜や野生のきのこ類などを除けば基準値（12年度から段階的に導入）を超過する事例はほとんどなくなった（第10図）。国の基準値より厳しい自主基準で出荷している生産者団体も多い。

しかし、前述の消費者意識調査では、検査が行われていること自体を

「知らない」と答えた消費者が15年8月時点で34.7%に上り、第1回(13年2月)の22.4%より12.3ポイント上昇した。産地側の取組みが消費者に伝わっていないことも根強い風評被害の一因であろう。

(注9) 播種前あるいは収穫前にあらかじめ価格や販売数量を決めておく取引の占める割合。

2 住民帰還と営農再開

(1) 避難指示解除の動きが加速

原発事故を受けた避難指示区域は当初「警戒区域」「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」の三つに分かれていたが、13年8月までに「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」に再編された。

前述のとおり、避難指示区域が設定された自治体は最多時で12市町村だったが、広野町は11年9月、田村市は14年4月、楢葉町は15年9月に全域で避難指示が解除され、16年1月末時点で避難指示区域を抱える自治体は9市町村となっている。

このうち全域に避難指示が出ているのは双葉町、大熊町、富岡町、浪江町、飯館村、葛尾村の6町村で、一部に出ているのが南相馬市(対象地域は小高区など)、川俣町(山木屋地区)、川内村(萩・貝ノ坂地区)の3市町村である。

政府は15年6月12日に「原子力災害からの福島復興の加速へ向けて」(福島復興指針)の改定版を閣議決定した。この中で、避難指示解除準備区域・居住制限区域については17年3月までの避難指示解除を目指し、

住民帰還を促すため除染やインフラ整備を加速する方針を掲げている。

これを受け、関係自治体はそれぞれ「準備宿泊」(期間を限定して自宅での寝泊りを認める措置)など住民帰還へ向けた取組みを始めた。16年春には川内村内に残されている避難指示解除準備区域の全般、川俣町内の避難指示解除準備区域および居住制限区域、そして南相馬市、葛尾村のそれぞれ一部で解除が予定されており、浪江町、飯館村、富岡町なども17年春ごろの解除を目指している(第11図)。

第11図 避難指示区域の概念図と解除時期の見通し(目標)



資料 経済産業省ホームページおよび新聞各紙報道を基に作成

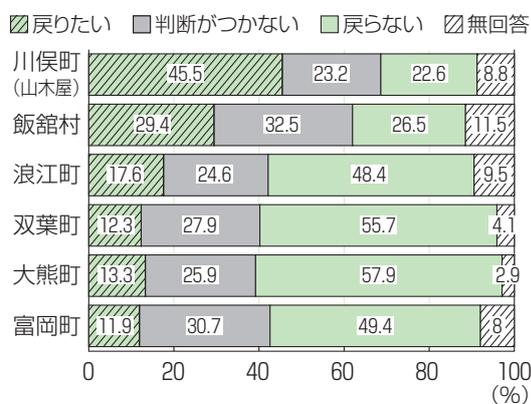
(2) 帰還に慎重な住民

だが、帰還には慎重な住民も多い。復興庁が定期的実施している住民の意向調査によると、避難指示解除後に地元へ戻りたいと考えている住民は川俣町山木屋地区が5割弱、飯舘村は3割弱、浪江町は2割弱で、双葉・大熊・富岡の3町では1割強にとどまっている（第12図）。

逆に「戻らない」との回答は双葉・大熊両町で6割近くに上り、浪江・富岡両町も半数近い。これらの地域で帰還に消極的な住民が多いのは、解除時期が見通せない帰還困難区域の比率が高いこと、廃炉作業中の原発が近いこと、双葉・大熊両町で中間貯蔵施設が建設中であることが主な理由であろう。

避難指示が解除された地域にも厳しい現実がある。15年9月5日に全町避難が解かれた楡葉町では、同4日時点の住民登録数7,363人に対し、実際に帰還したとみられる住民は421人（16年1月4日現在）に過ぎず、

第12図 避難指示解除後へ向けた住民の意向



資料 復興庁「平成26年度原子力被災自治体における住民意向調査」(15年3月公表)

(注) 設問は町村により異なるが、同趣旨の設問をまとめた。また、四捨五入のため合計が100にならない場合がある。

4か月を経ても帰還率は5.7%にとどまっている。また、帰還者の7割に当たる291人は60歳以上である。

14年10月に避難指示が解除された川内村東部も16年1月1日現在の帰還者は274人中53人で帰還率は19%、同年4月に避難指示が解除された田村市都路地区東部でも、戻った住民は15年12月末時点で1,525人、帰還率は59%と伸び悩んでいる。^(注10)

楡葉町のデータにも表れるように帰還する住民は郷土への愛着が強い高齢者が中心であり、地域の将来を担う若年層は少ない。避難先に定職を見つけ、住宅を再建する人も多いとみられる。^(注11)

特に子育て世代にとって帰還のハードルは高い。「避難先の学校に孫がなじみ、転校を嫌がっている。『村に帰って農業を再開したい』と言っていた息子が帰還を断念した。避難指示が解除されたら私たち老夫婦だけで戻る」との声も聞かれる。自治体が避難指示解除を急ぐ背景には、時間とともに揺らぐ住民の帰還意思への焦りもあろう。

(注10) 住民登録や帰還者の数はいずれも当該自治体からの聴き取り。

(注11) 15年3月に発表された公示地価で住宅地の地価上昇率は福島県が2.9%と全国1位になり、いわき市が上昇率の上位10地点を独占した。原発事故による避難者の住宅需要が背景とされる(河北新報15年3月19日付など)。

(注12) 飯舘村から福島市内の仮設住宅に避難中の女性からの聴き取り。福島民報(16年1月8日付)などによると、小中学校などを17年春に再開したいとする飯舘村の菅野典雄村長に対し保護者グループが延期を求め、南相馬市、楡葉町などでも早期の学校再開に反対論がある。

(3) 東京電力による賠償も打切りへ

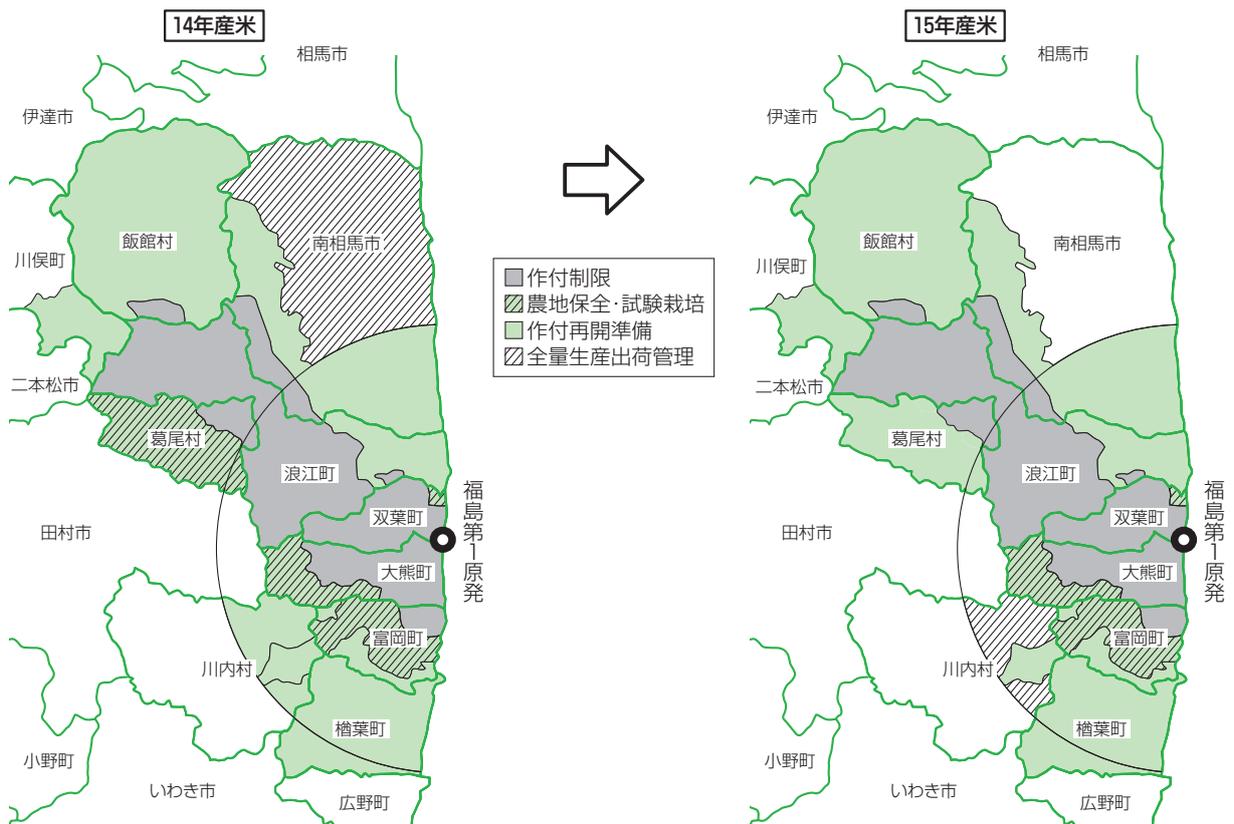
農林水産省は11年産米について、土壤中

の放射性セシウムが5,000Bq/kgを超えるほ場での作付けを制限（事実上禁止）した。しかし、この基準に沿って作付けされたにもかかわらず暫定規制値（500Bq/kg）を超過する例が相次ぎ、現在では土壌の測定結果

ではなく避難指示とリンクした作付制限が行われている。

①帰還困難区域は作付け不可、②居住制限区域は試験栽培（出荷不可）、③避難指示解除準備区域は実証栽培（検査のうえで出荷

第13図 米の作付け制限などの対象区域



| | 対象地域 | 地域区分 | 取扱い | |
|---------|---------------------------------|-----------|---|---|
| 避難指示区域 | 帰還困難区域 | 作付制限 | 立入りが制限されており作付け不可。市町村の管理下で試験栽培は可能(作物は原則として廃棄) | |
| | 居住制限区域 | 農地保全・試験栽培 | 営農が制限されており、除染済み農地の保安全管理や市町村による管理の下で試験栽培を実施。状況に応じて作付再開準備も可能 | |
| | 避難指示解除準備区域 | 作付再開準備 | 管理計画を策定し実証栽培を実施。細かい管理が困難な市町村では農地保全・試験栽培も可能。除染の進展によっては全量生産出荷管理も可 | |
| 避難指示区域外 | 前年が作付再開準備地域・前年産米で基準値超過があった地域 | 全量生産出荷管理 | 管理計画を策定し、自家消費米・縁故米を含むすべてのほ場で吸収抑制対策を実施。全量・全袋検査を行った上で出荷 | |
| | 前年が全量生産出荷管理地域で前年産米で基準値超過がなかった地域 | 全戸生産出荷管理 | 農家単位で吸収抑制対策を実施し全戸検査の上で出荷 | ※実質的には福島県が農家リストを作成し、検査予定数量等を把握した上で全量・全袋検査を実施。全戸生産出荷管理地域では農家単位で吸収抑制対策を実施 |
| | その他の地域 | 地域単位で抽出検査 | 旧市町村または市町村単位で抽出検査を行い出荷 | |

資料 農林水産省「米をめぐる関係資料」(27年11月)

可能)を原則としつつ、一部では作付制限の解除を視野に営農再開の準備が進められている。また、避難区域外にも3通りの地域区分があり、暫定規制値(11年)や基準値(12年度以降)を超えた地域では作付けが制限されている(第13図)。

作付制限(行政による自粛要請を含む)が課された地域では、東京電力が不作付け(就労不能)に対する損害賠償を行ってきた。避難指示区域外でも「全量生産出荷管理」の区分にある地域では、行政の要請を受けた形で作付けを見送れば賠償の対象となる。^(注13)

農地除染の進み具合や基準値超過事例の発生などによって例外もありうるが、原則としてはこれらの区域から外れれば不作付けに対する賠償はなくなる。また、これとは別に避難者に対する1人当たり月額10万円の精神的損害賠償(慰謝料)も避難指示解除後1年をめどに打ち切られるため、農業者は営農を再開するか否かの選択を迫られることになる。

(注13) 具体的には14年の南相馬市(避難指示区域を除く)、15年の川内村東部(福島第1原発から20km圏内)の一部が該当。

(4) 営農再開の意欲は高まらず

しかし、農業者の多くは帰還後の営農再開に慎重である。福島県が14年12月、双葉郡6町村(浪江町、双葉町、葛尾村、大熊町、富岡町、楢葉町)を対象として行った認定農業者の意向調査では「帰還して営農を再開したい」と答えた農業者は33%にとどまり、^(注14)「帰還したいが営農は困難」との回答が28%だった。その他39%は無回答などだが、前

述の住民意向調査と同様に帰還自体を迷っている農業者も多いと思われる。

浪江町が13年11月から14年1月にかけて実施した調査では「もう浪江町で農業はしない」が42.7%、「判断がつかない」が42.4%に上り、「(帰還して)町で農業を営みたい」は10.3%にとどまった。

富岡町による14年6~7月の調査でも、営農再開を希望する農業者は帰還困難区域で10.39%、その他の避難指示区域で10.83%となり、「再開しない」「判断がつかない」は帰還困難区域で29.22%および60.39%、その他の避難指示区域で38.79%および50.38%だった。

川俣町は山木屋地区について13年11月に同様の意向調査を行ったが「帰還して再開したい」が37.1%、「通いで早期に再開したい」が8.6%、「再開の予定はない」が31.4%となっている。

農業者の消極的な姿勢には複合的な理由がある。沿岸部の津波被災地では農業機械や農業用施設が流失、損壊したことが大きい。設備は残っていても何年も使わなかった農業機械は修理や部品交換が必要で、高齢化した農業者にはその経費や労力が大きな負担となる。長期にわたる休止で気力がなえてしまった人も少なくないと推測される。

若年層の場合は、帰還自体が重い選択になる。青壮年の避難者には都市部の借り上げ住宅(みなし仮設)に入居し、農業以外の仕事に就いたケースが多い。子供の通学事情や生活の利便性から、都市生活の継続を

希望するようになるのも無理はない。放射能汚染に対する漠然とした恐怖感や「農業で暮らしていけるのか」という不安も、帰還の意思を鈍らす要因になりうる。

避難指示が出ていた区域では、風評被害の懸念も一段と強い。除染後も除染廃棄物を詰めた袋が農地に積み上げられたままの状況で「ここで作った作物を誰が買ってくれるのか」（飯舘村の農業者）という声も少なくない。環太平洋連携協定（TPP）合意や一連の農政改革など不安定な農業情勢を不安材料に挙げる人もいる。

（注14）小野和彦・福島県農林水産部長「福島12市町村における農業の現状と課題」（福島12市町村の将来像に関する有識者検討会への提出資料）に記載。実数等は公表されていない。

3 再生へ向けた各地の動き

（1）農地を守る取組み

a 南相馬市

南相馬市では15年度、避難指示区域（小高区を中心とする南部および西部）を除き、本格的な米の作付けが再開された。農林水産省により「全量生産出荷管理」体制が解かれ、生産自粛に対する賠償が打ち切られたことが契機である（前掲第13図）。

しかし、市とJAそうまが設定した目標の1,500haに対し、作付面積は半分の760haにとどまった。4年間の中断による営農意欲の減退もあるが、実証栽培で収穫された13年産米の一部から基準値を超える放射性セシウムが検出され、その原因が解明されていないことも背景とされる。^{（注15）}

市とJAは作付けを見送る農業者に対し、耕盤の漏水対策（しろかき）など農地保全に取り組むことを条件に10a当たり最高3万5,000円を給付する事業を実施した。事業は翌年の作付けを条件としているため、参加した540戸余りの生産者（面積は900ha程度）は16年の営農再開が確実視される。

この900haと15年に作付けされた760ha、津波からの復旧工事が完了する200haを加えると、16年産の作付面積は1,800ha超に達すると期待されている。原町・鹿島両区の被災前の実績（4,000ha弱）の半分近くに当たる。

避難指示が解除されれば更に営農可能面積は増えるが、担い手確保が課題になる。「大規模な面積を耕作し、販路開拓や6次産業化にも取り組める経営感覚を持った人材が必要」（土地改良区幹部）との声もある。

原町区の農業生産法人「有限会社高ライスセンター」は15年に米48ha（うち飼料用米42ha）、麦12ha、大豆17haを作付けし、うどんなどの加工品も作っている。その後も耕作の依頼が増え、16年の作付けは120ha規模に達する見込みという。

避難指示解除後は更に増えそうだが、代表取締役の佐々木教喜氏（66）は「すべて受けきれぬ自信はない。条件の悪いところは断るしかない。農道の草刈りや水路の管理は地元でやってくれるとありがたい」と話す。ライスセンターなどの拡充も懸案だが、TPPなどを考えると多額の投資に不安がある。除染などに人が流れ、労働力の確保も難しいという。

15年夏には小高区内の営農組合など15組織が集まり、避難指示解除後の営農や農地保全を担う新法人を結成する方針を決めた。集落を超えて農業機械と担い手を共有する試みである。①農地の利用調整を行う地権者組織、②実際の営農を受け持つ担い手組織、③機械や労働力の配分を調整する法人の「3階建て」方式で、新法人がその3階部分になる。

11年10月に設立されたJA出資型法人「株式会社アグリサービスそうま」は15年、新地町と相馬市から南相馬市に活動範囲を広げ、計35haで米を作付けた。16年は更に15ha程度増える見通しである。

農地集積や飼料用米増産に対応し、市とJAはカントリーエレベーターを増設し、対象面積を従来の400haから800haに広げる。国の福島再生加速化交付金を使って市が設置し、JAに無償貸与する。2年後の18年度稼働を見込む。

(注15) 原発のがれき処理に伴って飛散した粉じんが汚染源とみられていたが原子力規制委員会は否定。一方、小泉昭夫・京都大学大学院医学研究科教授は大気や土壌のサンプリング結果から原発からの粉じんが南相馬市内に達していたとする論文を米科学誌に発表している。小泉教授は規制委の対応を「バイアスがかかっており、科学的な見解として受け入れられない。真実を住民に伝える規制機関の役割を踏み外している」と批判している（毎日新聞福島版16年1月18日付など）。

b 川内村東部

14年10月に避難指示が解除された川内村東部では、15年4月に設立された農業生産法人「株式会社緑里（みどり）」が稲作と農地保全に取り組んでいる。25haの水田を借

り、うち20haに米（主に備蓄用と飼料用）を作付けた。残り5haは湿田などで条件が悪く保全管理にとどめた。農地中間管理機構などを介さず、田が荒れるのを心配する所有者から口コミで集まったという。

代表取締役の河原修一氏（55）は地元の森林組合職員だったが原発事故後に退職し、農林業と建設業を手掛ける会社を設立した。当初は除染作業の請負が中心だったが農業への思いが募り、新会社を設立した。

水稻のほか、14年からは県の実証事業に参加してリンドウの栽培に乗り出し、健康食品として近年注目されるエゴマも作っている。今後は搾油設備を導入し、エゴマ油を自社生産する予定である。阿武隈地域の伝統食「凍み餅」（寒風にさらした乾燥もち）の加工にも意欲を見せる。

悩みは労働力と資金の確保だが、河原氏は「除染が終われば人も戻ってくる。雇用の受け皿を作るためにも事業を進めたい」と話している。

c 飯舘村

飯舘村は帰還困難区域の長泥地区を除き17年春の避難指示解除を目指している。しかし、農地除染には遅れが目立ち、除染廃棄物の現地保管も解消されていない。

こうしたなか、村外の支援者と地元農業者らでつくるNPO法人「ふくしま再生の会」（田尾陽一理事長）が地域と農業の再生へ向けた多様な取組みを続けている。

主な活動内容は土壌や大気を対象とした放射性物質の測定、独自の「までい工法」

による農地除染，米や園芸作物などさまざまな農産物の試験栽培などである。小水力，太陽光，バイオマスなど再生可能エネルギーの開発や仮設住宅に暮らす村民の医療ケアなどにも取り組み，帰村と営農再開の環境整備に尽力している。

同村松塚地区で和牛繁殖を営み，米や葉タバコも栽培していた前区長の山田猛史氏（67）は原発事故後に入手した福島市内の畜舎で繁殖を継続しているが，避難指示が解除されれば松塚地区に戻って水田で和牛を放牧する構想を立てている（写真2）。

松塚地区には60haの水田があるが，帰村して米作りを再開する農家はほとんどいない見通し。一部は太陽光発電の用地に転用される予定だが，残る40ha程度に牛を放牧する。農地の荒廃を防ぎつつ，地力を維持して将来の稲作再開に備える意味がある。

福島市の畜舎には飯館で育てた子牛を移し，来春就農する山田氏の三男が肥育する。繁殖と肥育の場を分けることで風評被害を回避する狙いもある。

飯館村内では，避難指示解除を待たずに



写真2 帰還後は水田放牧に取り組む飯館村の山田猛史さん

イチゴや花などの施設園芸も一部で再開されている（避難指示解除準備区域は通勤農業が可能）。しかし，米作りや露地野菜，肉牛肥育や酪農などは厳しい風評被害が予想されることから，避難先で営農を再開した農業者も多い。

（注16）田に水を入れ，浅くしろかきして表面の土壌のみを水中に巻き上げて洗い流す方法。流した土は穴に埋め，汚染されていない土で覆う。表土をはぎ取る方式に比べ，地力の低下を抑えられるメリットがある。「までい」は地元の言葉で「心を込め丁寧に」という意味。

（2）風評被害克服へ向けて

a 川俣町山木屋地区

16年春の避難指示解除を目指す川俣町山木屋地区では，花き農家8戸でつくる「あぶくまカットフラワーグループ」が14年から本格的な生産を再開した。観賞用の花には放射性物質の基準値がなく風評被害も少ないことから，復興のトップバッターとなることが期待される。

1990年に発足した同グループはトルコギキョウの共同出荷に取り組んできた。山木屋地区は11年4月に計画的避難区域（現在は避難指示解除準備区域と居住制限区域）になり，メンバーは数か所に分散して避難していたが，月に一度は集まって再起を誓い合ってきたという。

13年には避難指示区域の再編で日中の立ち入りが可能になったため，試験栽培を開始した。翌年の夏には市場出荷も再開，東京・大田市場では震災前より1，2割値を下げたものの短時間で完売した。山木屋地区は冷涼な気候がトルコギキョウの栽培に

適し、15年は市場評価も震災前並みに高まった。出荷量は市場向けより卸業者との相対取引やインターネットを通じた産直の方が多い。

山木屋は葉タバコ栽培が盛んな地域だったが、原発事故を契機に多くの葉タバコ農家が廃業する見通しだという。あぶくまカットフラワーグループ代表の菅野洋一氏(64)は「花をやってみないか」と知人らに勧めているが、高齢などを理由に慎重な人が多い。「通いでもいいから若い人が農業をやってくれば地域の将来に希望が持てる。我々も先行グループとして頑張りたい」と話している。

b 浪江町

浪江町で高齢者・障害者福祉の一環として農業を営んでいたNPO法人「Jin」は原発事故後、県内各地で避難した高齢者らのサポートに当たっていたが、13年4月の避難指示区域再編で施設周辺への立ち入りが可能になったため営農を再開した。

浪江町と南相馬市の計3.5haでトマトやきゅうりなどを生産、放射性物質の検査結果はすべて検出限界値以下だったが、13年8月に一部品目で基準値を超える作物が出たため収穫のすべてを廃棄する事態に追い込まれた。^(注17)

花の栽培を手がけたきっかけは、施設周辺に植えたチューリップやヒマワリだった。通行中に立ち寄ったり、わざわざ見に来たりする人もおり、理事長の川村博氏(60)は「花には人を引き寄せる力がある」と直



写真3 花の栽培を通じて地域の復興を目指す浪江町の川村博さん

感した。

14年からは県の実証事業に参加してトルコギキョウの生産に着手、東京・大田市場にも出荷した。15年にはハウスを5棟から9棟に増やし、トルコギキョウのほかリンドウやストックなども始めた(写真3)。また、同年夏からは早稲田大学や日本農業経営大学の学生を受け入れ、農作業やワークショップに参加してもらっている。

川村氏は「若い人が戻らなければ町は消滅する。戻るには生業(なりわい)が必要で、一番手っ取り早いのが農業だ。人々が戻ってきたくような美しい景観を作る力も農業にはある。農業を通じてふるさとを再生させたい」と話している。

(注17) 南相馬市産米の基準値超過と同様、原発のがれき処理が原因との見方が出ている。

c 楡葉町

15年9月に避難指示が解除された楡葉町の塩井淑樹氏(64)も県の実証事業に参加

し、トルコギキョウの栽培を始めた。原発事故以前は米や野菜を作っていたが、未経験の花に挑んだ。1.2aのハウス1棟に8品種のトルコギキョウを植え、同月にはいわき市場に500本を試験的に出荷した。丈がふぞろいな点などが難点となり市場での評価は厳しかったが、品質向上へ向け技術習得に励んでいる。

トルコギキョウだけでは収益性が低いため、栽培時期の違うストックも導入し、周年栽培で収入を安定させたい考え。リンドウやキクなどの露地栽培も取り入れ、観光客を呼び込めるような美しい景観の地域にするのが夢である。

一方、かつて耕していた水田を荒らしたくない気持ちもある。除染された農地は保全管理の事業が行われているが、所有者が除染に同意しない農地などでは雑草や低木が繁茂している。そこへイノシシが出没し、あぜを掘り崩して用水路を埋めるといった被害も出ている。

「この地域はマイナスからのスタートを強いられている。意欲はあっても越えなければならないハードルは高い。長い目で支援策を考えてほしい」と塩井氏は訴えている。

d 二本松市

二本松市の計9haで米ときゅうりなどを生産する農業生産法人、株式会社二本松農園は齊藤登氏（56）が10年に県職員を退職して立ち上げた。

就農2年目に震災と原発事故に見舞われ、

生産した野菜などの大半が出荷停止となったが、その窮状をインターネットのブログで発信したところ「作物を買いたい」という申し込みが殺到した。

前年産の米などを完売し、自社の作物だけでは注文に応じきれなくなったため、風評被害に悩む近隣の農家からも引き受けて販売した。うわさを聞きつけ、遠くは奥会津地方から加工食品を運んできた人もいた。当初は齊藤氏自身も車に作物を積んで首都圏に運び街頭販売していたが、予想外に売れ行きは良かったという。

こうした経験から齊藤氏が得たのは「顔の見える関係に風評被害なし」という教訓であった。消費者アンケートでは現在も2割近い人が福島県産品に抵抗を感じているが、裏返せば8割は「食べてもいい」と考えているということでもある。生産者と消費者の「顔の見える関係」は流通の壁に風穴を開け、理解ある消費者を「束ねる」効果があると齊藤氏は考えている。

同様の考え方から齊藤氏はNPO法人「がんばろう福島、農業者等の会」の理事長として、農業体験や学習の機会を消費者に提供する「スタディファーム」や農業者と旅館・ホテルの取引きをネット上で仲介する事業にも取り組んでいる。

地元では原発事故以前から農家の高齢化が進み、担い手不足は明らかになっていた。消費者との交流は、そのような農業の現状を知ってもらう機会にもなる。「原発事故後の福島は10年後の日本全体の姿。福島だけの問題ではなく、国民全体が食と農の在り

方をどう考えるかが問われているのではないかと、齊藤氏は指摘している。

結びにかえて —何が求められているのか—

福島県農業の抱える課題は多岐にわたり、しかも複雑に絡み合っている。注意すべき点は、生産基盤と生活基盤が「鶏と卵」の関係にあるということである。農業に再生の見込みがなければ住民は地域に戻らず、住民が戻らなければ農業も再生しない。農業復興は被災地全体の復興、被災者一人一人の「人間の復興」と一体で考えられるべきである。

残念ながら、避難指示が解除された区域に全住民が帰還することはないであろう。すぐに戻れない人々も通いで農業を営むなど地域とのつながりを維持できるような環境整備とともに、都市部の消費者らと交流を深め、帰還と移住の受け皿を作るための取組みが行政などには求められる。そのためにも生業としての農業が重要な意味を持つ。

いわゆる「風評被害」が完全には払しょくされないことを前提にすれば、土地利用型農業の主力は業務用・加工用・飼料用にシフトせざるを得ない。それらの需要に見合った品種や栽培手法の普及と販路開拓が鍵になる。花など非食用作物を含む施設園芸の振興も課題である。

「風評被害」の多くは消費者自身の選好ではなく、流通過程で生じている。市場出荷

中心の販路を見直し、理解ある消費者と直接結びつくことでマイナスをプラスに転じる道もある。そのためにも、作物の検査や放射性物質の吸収抑制対策などの取組みについて、より具体的できめ細かい情報を発信していくことが求められる。

少数の担い手で広大な農地面積をカバーするには、ほ場の大区画化や水利施設の高度化などによる省力化だけでなく、集落を超えた連携態勢を構築し、地域ぐるみで担い手を支えることも必要であろう。それでも農地の遊休化が避け難ければ、放牧などによる農地の畜産的利用も選択肢になる。福島では、それらの模索が緒に就いたばかりである。

冒頭で触れたように、国の復興政策のフェーズは15年度までの「集中復興期間」から16～20年度の「復興・創生期間」に移る。

政府の復興推進委員会が16年1月19日にまとめた「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本指針（仮称）」骨子案には、20年の東京オリンピックで「被災地が復興した姿を世界に発信」するとうたわれた。福島県も17年3月の避難指示解除（帰還困難区域を除く）を経て「本格的な復興のステージ」へ移行するとされた。

同案の元になった復興庁の「福島12市町村の将来像に関する有識者検討会」提言（15年7月30日）では、先端産業の研究開発拠点を集積する「イノベーション・コースト」やまちづくりの核となる復興拠点の整備によって人口減少に歯止めがかかり、震災前を見通しを上回る人口を維持しようと

の将来像が示された。

しかし、こうしたビジョンに現実味を感じる被災者がどれだけいるであろうか。むしろ、除染の終局とともに人影が去り、一部の住民しか戻らない檜葉町のような状況を懸念する声の方が圧倒的に多い。

企業や商業施設の誘致も必要だが、やはり真の復興を支えるのはその土地で長く営まれてきた生業の復活である。政府の指針案も「生業の再生」には触れているが、具体策は乏しい。有識者懇談会提言にも「整備されたほ場での超省力・大規模な経営」「ICT、ロボット技術等を取り入れた畜産経営」等のメニューが並ぶだけである。

阪神大震災では「創造的復興」の掛け声の下、大規模な市街地再開発事業が神戸市長田区などで行われた。しかし、高額テナント料などがネックになって再開発ビルに入居した地元事業者は少なく、かえって地域の空洞化が進んだ（塩崎（2014））。そのような「復興災害」が東日本大震災の被災地でも起きないとは限らない。

集中復興期間の終了と避難指示解除、東京電力の賠償打切りを前に、福島農業と地域社会は重大な岐路に立たされている。原発事故の風化が進む中で「福島の復興なくして日本の再生なし」という言葉にどれだけの内実を持たせられるか、国民全体が問われているように思われる。

<参考文献>

- ・岡田広行（2015）『被災弱者』岩波書店
- ・小針美和（2015）「岩手県における農業復興の取り組みと農協の役割—復興過程で発揮される協同の力」『農林金融』3月号
- ・小山良太・小松知未（2013）『農の再生と食の安全—原発事故と福島の2年』新日本出版社
- ・塩崎賢明（2014）『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
- ・濱田武士・小山良太・早尻正宏（2015）『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房
- ・山下祐介（2013）『東北発の震災論—周辺から広域システムを考える』筑摩書房
- ・行友弥（2015）「福島県の農業復興へ向けた課題—求められる「つながり」の回復」『農林金融』3月号
- ・新聞各紙（福島民報、福島民友、河北新報ほか）の一連の報道

（ゆきとも わたる）

