

福島原発事故からの農業再生

—復興「加速」論がはらむ問題点—

特任研究員 行友 弥

〔要 旨〕

福島第1原子力発電所事故で大きな打撃を受けた福島県の農業は、全体として見れば緩やかな回復過程にあり、既に事故前と遜色のない生産水準、価格水準を達成している作物や地域も少なくない。

また、作物への放射性物質の影響は汚染防止対策や検査体制の確立によって大幅に軽減され、野生の山菜やキノコ類を除けば安全性が担保されていると言える。

しかし、事故の風化が進む一方で福島県産食品に対するいわゆる「風評被害」は根強く、流通過程での不利な扱いが固定化している面もみられる。

生産現場においても、避難指示区域や避難指示が解除された区域を中心に農業者の帰還、担い手の確保、農地や水利施設の復旧と保全、鳥獣害、新作物・新技術の導入などさまざまな課題がある。

原発被災地の農業再生を達成するには、これらのハードルを一つ一つ取り除く息の長い取り組みが必要である。行政や農協など関係機関が有機的な連携態勢を構築し、地域そのものの復興と一体で取り組んでいかなければならない。

政府は2020年の東京オリンピック・パラリンピックを一つのゴールに据え、復興を「加速」する姿勢を鮮明にしているが、当事者を置き去りにしない「人間の復興」こそが求められよう。

目 次

はじめに

1 農業生産の動向

- (1) 産出額の低迷
- (2) 米の作付け減少
- (3) 事故前を上回るモモ輸出
- (4) キュウリは全国一を維持
- (5) 原乳の出荷を再開
- (6) 原木シイタケは激減

2 「風評」と「風化」

- (1) 農産物の安全性は確立
- (2) 「風化」が「風評」を固定化

3 避難区域と農地の状況

- (1) 解除・帰還を巡るすれ違い
- (2) 営農再開面積は頭打ち傾向
- (3) 8割の担い手が営農意欲示す

4 各地の取り組み

- (1) 飼料・油糧用作物が拡大——南相馬市
- (2) 放牧や花きで農地活用——飯舘村
- (3) ワイン醸造に挑む移住者も——双葉郡

5 復興へ向けた課題

- (1) 風評被害克服へ流通実態調査
- (2) 担い手支援へ新型補助金創設も

おわりに

はじめに

福島県の農業・農村に甚大な打撃をもたらした福島第1原子力発電所事故から間もなく6年になる。政府は2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催を念頭に福島復興の「加速」を打ち出し、避難指示の解除やインフラ整備などを急いでいる。しかし、現実には避難指示が解除された地域も多く課題を抱え、復興へ向けて着実に前進しているとは言い難い。むしろ、行政がアクセルを踏み込めば踏み込むほど、現場の当事者とのギャップが広がっていく感もある。

農業復興を巡っては、避難指示解除と連動して営農への制限が緩和され、農業被害に対する東京電力の賠償も絞り込まれていく流れが鮮明になっている。確かに、根強い「風評被害」にさらされながらも生産水準は緩やかな回復過程をたどり、原発事故の影響が相当軽微になったと言える地域や作目もある。しかし、避難が長期化した地域を中心に農業者の営農意欲は減退し、地域農業の将来に深刻な懸念を抱かざるを得ない実情がある。生産量や出荷量は回復しても、風評被害を背景に業務用・加工用・ブレンド用といった位置付けが定着し、不利な価格形成を強いられている面もある。

本稿では、以上のような認識から福島の農業復興の現状と課題を整理し、政府の進める復興政策、特に「加速」論の問題点を明らかにしていきたい。

1 農業生産の動向

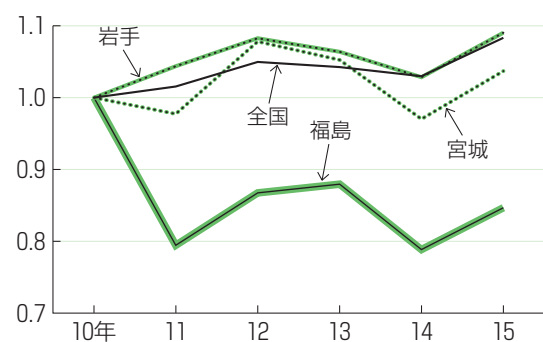
(1) 産出額の低迷

まず、全体の生産動向を概観しておく。農林水産省の「生産農業所得統計」によると、15年の福島県における農業産出額は1,973億円で、前年比7.4%の増加だったが、10年との比較では15.3%の減少であり、いまだに原発事故前の水準を大きく下回る。

事故が発生した11年には前年比21%減の1,851億円へ落ち込み、12、13年は2,000億円台を回復したものの、14年には再び1,837億円となり、11年の水準も下回った。これは米価急落が背景とみられ、産出額の減少は全国的な現象であった。

そこで、10年の産出額を1として指数化したグラフが第1図である。全国的には米価動向による一時的落ち込みはあっても10年を上回る水準で推移し、14年を含めて震災前の数字を割り込んではいない。東日本大震災による津波被害が最も大きかった宮城県も震災前より減少したのは11、14年のみ

第1図 被災3県の農業産出額
(2010年を1とした指数)



資料 農林水産省「生産農業所得統計」

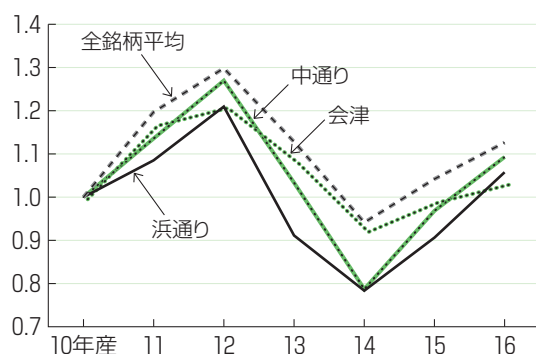
である。しかし、福島県は一貫して10年を大きく下回る状況が続き、震災と原発事故の影響を脱していない。

(2) 米の作付け減少

県産米（水陸稲）の作付面積は10年の8万600haから15年の6万5,600haへと2割近く減少し、価格面でも苦戦を強いられている（第2図）。特に13、14年の米余り（米価下落）局面では、原発事故の影響を受けやすい浜通り・中通り産の値下がり幅が大きかった。米取引では近年、収穫前や播種前に、あるいは複数年分を一括で契約する「事前契約」が増えているが、その比率でも福島県産米は全国平均に大きく水をあけられている（第3図）。

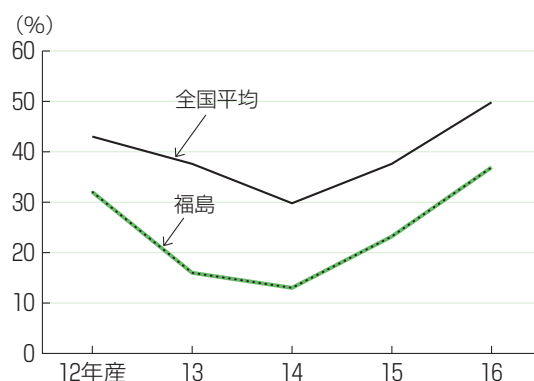
半面、15、16年の米価回復過程において浜通り・中通り産の上げ幅が全国平均より大きい点も注目されていいであろう。これは原発事故を契機に県産米の販売先が中食・外食などの業務用へとシフトしたことが背景として推定しうる。

第2図 福島県産コシヒカリの相対取引価格
(2010年産を1とした指数)



資料 農林水産省「米に関するマンスリーレポート」
(注) 14年以前は各年産の平均価格、15・16年産は各12月時点の価格から作成。

第3図 米の事前契約比率



資料 第2図に同じ
(注) 事前契約比率は播種前・収穫前・複数年契約の合計を集荷数量で除した。

福島県が13年に行った米流通業者のアンケートによると、福島県産米の位置付けは原発事故をきっかけに「高品質・良食味」（卸の6割、小売の7割がそのように評価）から「値ごろ感がある」「ブレンド用に使い産地表示しない」（卸の6割弱、小売の5割弱）^(注1)に変わった。12年の時点でも既に、福島県産米は「割安感が強まったことから、外食企業を中心にブレンド用としてのニーズが高まった」^(注2)とされている。

15、16年の米価回復局面では、米の生産調整の一環として飼料用米への取組みが強化された結果、業務用・加工用米の不足基調が鮮明になり、その穴を県産米が埋めている可能性もある。従来、高い評価を受けてきた福島県の生産者にとっては不本意なことだが、市場の構造変化に対応した「需要に応じた生産」に切り替えることで販路を確保する戦略も考えうる。

(注1) 福島県農林水産部水田畑作課「米の放射性物質全量全袋検査に関するアンケート調査」(2014)

(注2) 日本経済新聞（12年3月27日および13年2月7日付）

(3) 事故前を上回るモモ輸出

モモは11年以降も山梨県に次ぐ全国2位の出荷量を維持しているが、価格は第4図のとおり低迷が続いている。取引量は11年に急増し、12年以降も従前を上回る水準で推移しているが、これは風評被害で消費者や小売店への直販が減り、市場出荷に回ったことが原因とみられている。^(注3)

結果樹面積は10年の1,560haに対し16年は1,540haと微減にとどまる。生産の減少が限定的だったのは、モモで食品衛生法の基準値（100ベクレル/kg、12年3月以前は暫定規制値で500ベクレル/kg）を超える放射性物質が検出されず、主産地（福島・伊達両市を中心とする県北地方）が避難指示や出荷停止を免れたからであろう。ただし、県北の果樹農家も風評被害克服のため行政や農協、消費者団体等が連携して土壌の放射性物質濃度測定や樹体の高圧洗浄、粗皮のはぎ取りなどの対策に懸命に取り組んだことは銘記されるべきである。

16年には原発事故前の実績（10年の23.9トン）を超える30.6トンの県産モモが海外へ

^(注4)輸出された。主な輸出先はタイ・マレーシアであり、国産農林水産物の主要輸出先である香港や台湾はいまだに福島県産品に門戸を閉ざしているが、輸入規制の緩和・撤廃も含め、官民一体で海外市場の開拓を進めていくべきであろう。

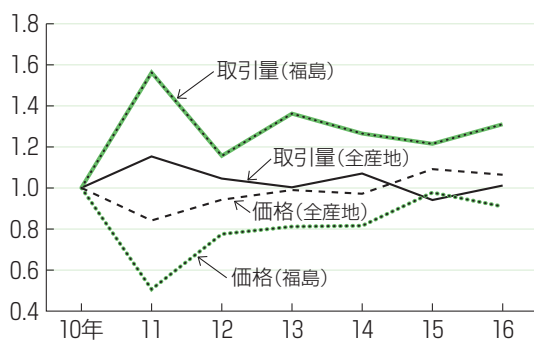
県北地方は全国的に知られる「あんぽ柿」（干し柿）産地でもある。干し柿は乾燥工程で放射性物質が濃縮されるため、11年に基準値を超えるケースが発生し、県の要請に基づく加工・販売の自粛が翌年まで続いた。その後、幼果期検査や製品の非破壊検査導入等により13年以降、モデル地区を設定して順次出荷を再開した。16年度の出荷量は原発事故前の8割に当たる1,250トンに達する見通しである。^(注5)生産者の高齢化が進み、加工などの作業負担軽減も課題だが、JAふくしま未来が16年6月、加工・選別・包装を一貫で行う施設「あんぽ工房みらい」を伊達市内に建設したことで、生産・出荷に弾みがつくことが期待される。

（注3）半杭（2014）

（注4）福島県プレスリリース（17年1月31日付）

（注5）東北農政局ホームページ「あんぽ柿の産地再開にむけた取組」および「福島フォトレポート」（2016）

第4図 東京市場におけるモモの取引状況
(2010年を1とした指数)

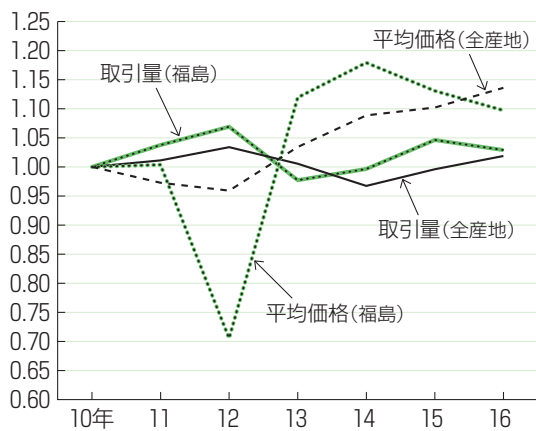


資料 東京都中央卸売市場「市場統計情報(年報)」

(4) キュウリは全国一を維持

福島県は全国一の夏秋キュウリ産地であり、原発事故以降もその地位を保持している。15年の出荷量は2万9,600トン、作付面積は622haと、10年よりそれぞれ2割近く減少したが、依然として2位の群馬県の倍近く、他産地の追従を許さない。東京市場における取引価格は12年の急落後に「V字回

第5図 東京市場におけるキュウリの取引状況
(2010年を1とした指数)



資料 第4図に同じ

復」し、13年以降は原発事故前を上回る水準で推移している（第5図）。

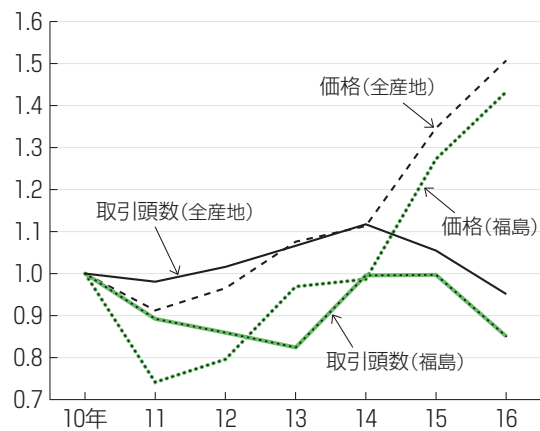
原発事故後に基準値を超える放射性物質が検出され出荷制限の対象となった野菜はホウレンソウ、コマツナといった葉菜類が中心で、キュウリやトマトなど果菜類への影響は少なかった。また、キュウリの主産地は須賀川市を中心とする岩瀬地方であり、避難区域にならなかった。こうしたことに加え、福島を代替しうる大産地が存在しなかったことも強みであったろう。

(5) 原乳の出荷を再開

避難区域が設定された12市町村、特に阿武隈高原地域で盛だった酪農・畜産は、まだ厳しい状況が続いている。

牛肉（和牛）の東京市場における取引状況（第6図）を見ると、11年7月に一部の県産牛肉から暫定規制値を超える放射性物質が検出され、同年は前年比3割近く値下がりした。その後は回復基調にあり、14年以

第6図 東京市場における福島県産和牛の取引状況(2010年を1とした指数)



資料 第4図に同じ

(注) 価格は和牛生体枝肉。

降はむしろ他産地同様、子牛の高値などを背景に急騰している。しかし、全国的な値上がり基調のなかで、他産地の後塵を拝する状況は依然として続いている。

酪農では、原発事故直後に福島・茨城両県産の原乳から一部で暫定規制値を超える放射性物質が検出され、両県全域からの出荷が停止された。規制は順次解除されてきたが、17年1月末現在では南相馬市の帰還困難区域、川俣町山木屋地区、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村の帰還困難区域、飯舘村の8地域で今も出荷が制限されている。^(注6)

16年12月26日には福島第1原発から半径20km圏内の田村市都路地区、楡葉町、川内村の3地域、南相馬市（帰還困難区域を除く）と葛尾村（同）で出荷制限が解除され、17年1月24日に楡葉町から約5年10か月ぶりに原乳が出荷された。旧避難区域としては初のケースになる。^(注7)

また、相双地方から避難した酪農家5人

が14年に福島市に立ち上げた「復興牧場」(株式会社フェリスラテ)は16年末現在、飼養頭数を580頭に拡大し、日量約12トンを出荷するに至っている。

16年に避難指示が解除された南相馬市小高区や今春解除が予定される川俣町山木屋地区でも酪農再開の動きがあり、復興牧場の母体となった福島県酪農業協同組合が支援を検討していると伝えられる^(注8)。

このような前向きの動きはあるが、農林水産省「畜産統計」によると、福島県における16年の乳用牛飼養戸数は366戸で10年より35.5%減、飼養頭数は1万2,400頭で29.6%減となっている。酪農家は全国的にも減っているが、福島県の減少率は都府県平均(戸数で26.6%減、頭数で14.9%減)を大きく上回り、原発事故によるダメージの深さがうかがえる。

(注6) 福島県ホームページ「摂取や出荷等を差し控えるよう要請している福島県産の食品について」。「帰還困難区域」は空間線量率から推定された年間積算放射線量が「20mSvを下回らないおそれのある地域」、「居住制限区域」は「20mSvを超えるおそれがあると確認された地域」、「避難指示解除準備区域」は「20mSv以下となることが確実であることが確認された地域」。

(注7) 福島民友新聞(17年1月25日付)ほか

(注8) 福島民友新聞(17年1月5日付)

(6) 原木シイタケは激減

原木栽培のシイタケは放射性物質が移行しやすく、17年1月末現在、相双地方と県北地方の17市町村で出荷制限(一部は摂取制限も)が続いている。林野庁「特用林産物生産統計調査」によると、福島県における原木シイタケ生産量(乾し・生の合計)は

10年の812トンから14年の89トンへと9割の減少となった。生産戸数も443戸から83戸へと8割減で、仮に出荷制限が解除されたとしても、大幅な生産回復は見込みにくい状況である。

一方、出荷制限の対象にならなかった菌床栽培シイタケの生産者は、10年の189戸から11年には196戸と増加した。原木から菌床への移行があったとみられるが、その後は菌床栽培も減少に転じ、14年には141戸まで落ち込んだ。全国食用きのこ種菌協会によると、原発事故後は原木か菌床かを問わず、出荷制限区域外でも「福島県産」というだけで取引停止や売買契約の破棄が相次いだ。大幅な値引きや返品を迫られた例もあり、生産者から同協会には「このままでは廃業せざるを得ない」等の声が寄せられた^(注9)。福島県は優れた原木の供給地であり、全国的にも大きな影響が出たが、厳しい逆風にあらがいがいながらシイタケ栽培を再開した生産者もいる^(注10)。

(注9) 全国食用きのこ種菌協会「福島第一原子力発電所事故に伴うきのこ等への被害状況について」(2011)

(注10) 毎日新聞(16年11月26日付)「見つめ続ける・大震災 里山を次代へ シイタケの原木生産農家 福島・阿武隈山地」

2 「風評」と「風化」

(1) 農産物の安全性は確立

原発事故直後、県内では野菜、原乳、米、牛肉などの幅広い品目から暫定規制値を超える放射性物質が検出され、出荷・摂取制限や販売自粛などの対応が取られた。こう

した事態を受けて福島県が導入したのが、農林水産物を対象とした緊急時モニタリングと米の全量・全袋検査体制である。

その結果を概観すると、米では12年産の検査点数1,034万6,170点のうち71点で暫定規制値を超えたが、14年産の基準値超過は2点、15、16年産はゼロになった（17年1月末現在）。また、16年産米については99.99%に当たる1,019万1,958点が測定下限値の25ベクレル/kg未満、すなわち「不検出」になっている。

農林水産物全体のモニタリングでも、11年度には1万9,971の検査件数のうち681件が暫定規制値を超過したが、16年度のモニタリングで基準値を超えたのは1万7,615件のうち6件に過ぎない（16年12月末現在）。その内訳は河川・湖沼の水産物が4件、野生の山菜が2件であり、人工的に栽培・養殖されたものは皆無だった。もちろん基準値を超えたものは廃棄され、市場に出回っていない。

（2）「風化」が「風評」を固定化

このように、現状では県産食品の安全性は確保されているが、消費者庁が13年2月以降6か月ごとに実施している消費者意識調査では、直近（16年8月）でも「買うことをためらう産地」として「福島県」を挙げる人が16.6%に上った。前回（16年2月）の15.7%から0.9ポイントの上昇であり、初回（13年2月）の19.4%や第4回（14年8月）の19.6%よりは低いものの、根強い抵抗感が浮き彫りになっている。

こうした反応はリスクコミュニケーションの不全に起因するものであろう。16年8月の調査では「検査が行われていることを知らない」との回答が34.8%あり、検査体制や検査結果が消費者に十分に伝わっていないことがわかる。原発事故に関する報道が減るなか、基準値を超える食品が見つかったときは大きく報じられるが、検査結果の改善が伝えられることはほとんどない。福島第1原発からの相次ぐ汚染水放出、事故直後に行政が繰り返した「直ちに健康への影響はない」といったあいまいな発表、時期尚早だった米の安全宣言なども消費者に不信感を植え付けた面がある。

更に問題を難しくしているのは、流通過程^(注11)における風評の「自己成就」と呼ばれる事態であろう。

実際に福島県産品に拒否反応を示す消費者は少数であっても、一部顧客からのクレームを恐れて取扱いを見合わせる流通業者もいる。業者自身は安全と考えても「売れないだろう」「客の問合わせに答えるのが面倒だ」といった心理が県産品を遠ざけることになりがちである。

夏秋キュウリのように主産地として突出した地位を築いていれば別だが、代替可能な産地があれば、店頭で「棚を奪われる」ことは避け難い。いきおい県産品は産地表示が不要な加工用や業務（中食・外食）用、ブレンド用（米の場合）に回され、実需者からはむしろ割安な原材料として重宝されている可能性もある。先に紹介した米流通業者のアンケート結果もそのような実態を示

唆している。

こうした「風評の構造化」と並行し、原発事故の「風化」も進んでいる。消費者庁の調査では「検査が行われていることを知らない」は第1回（13年2月）の22.4%からほぼ一貫して上昇し「基準値を超える食品が確認された市町村では同一品目が出荷・流通・消費されないようにしている」ことを認識している消費者は6割近くから4割強にまで減った。関心の低下は決して「風評」緩和につながらない。むしろ、無知と無関心が「福島食品は危ない」という見方を固定化しているように思われる。

(注11) 関谷ほか（2015）

3 避難区域と農地の状況

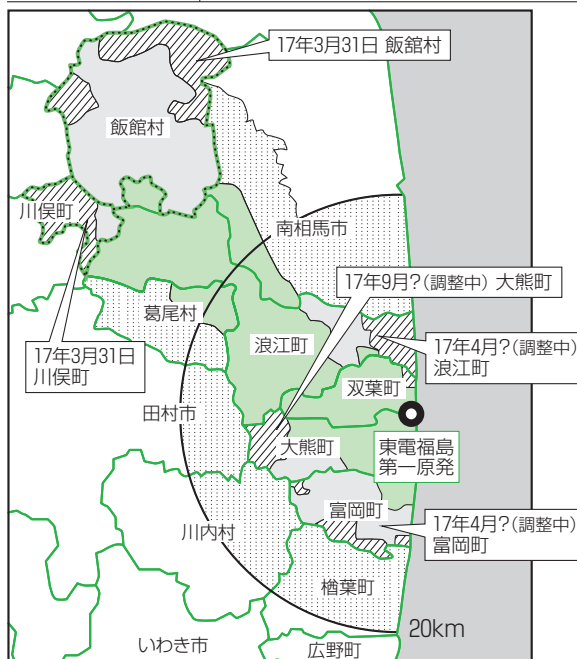
(1) 解除・帰還を巡るすれ違い

第7図に示すとおり、16年には葛尾村（帰還困難区域を除く）、川内村、南相馬市（同）のそれぞれ一部で避難指示が解除され、17年は調整中の地域も含めると飯館村（同）、川俣町、富岡町（同）、浪江町（同）、大熊町（同）が続く見通しである。

このとおりなら、多少の遅れはあるが政府が15年6月に閣議決定した「原子力災害

第7図 避難指示区域の解除・再編を巡る状況

■ 帰還困難区域	・年間積算線量50ミリシーベルト超 ・立ち入り原則禁止・宿泊禁止
□ 居住制限区域	・年間積算線量20～50ミリシーベルト ・立ち入り可、一部事業活動可・宿泊原則禁止
▨ 避難指示解除準備区域	・年間積算線量20ミリシーベルト以下 ・立ち入り可、事業活動可・宿泊原則禁止
□ 避難指示が解除された区域	



時期	地域	解除状況
14年 4月 1日	田村市 都路地区	避難指示解除準備区域を解除
10月 1日	川内村	・避難指示解除準備区域を解除 ・居住制限区域を避難指示解除準備区域に再編
15年 9月 5日	檜葉町	避難指示解除準備区域(全町)を解除
16年 6月12日	葛尾村	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
6月14日	川内村	避難指示解除準備区域を解除
7月12日	南相馬市	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
17年 3月31日 (予定)	飯館村	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
3月31日 (予定)	川俣町	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
3月31日 (調整中)	浪江町	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
4月 1日 (調整中)	富岡町	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除
9月 1日 (調整中)	大熊町	居住制限区域と避難指示解除準備区域を解除

資料 福島県「ふくしま復興のあゆみ」および「福島民報」等の報道から作成
(注) いずれも帰還困難区域については未定。

からの福島復興の加速のための基本指針」(福島復興指針)どおり「帰還困難区域を除く全区域の解除」が実現する。指針に沿った「加速」ぶりが鮮明だが、拙速な解除に住民からも異論が出ている。また、解除後にどれだけ住民が戻るかも不透明である。

復興庁の住民意向調査によると、全村避難中の飯舘村民の31.3%が「戻らないと決めている」と答えており「(将来の希望も含め)戻りたい」とする32.8%と拮抗する。富岡町は57.6%、浪江町は48.0%が「戻らないと決めている」^(注12)としている。

既に解除された地域においても、住民帰還の足取りは重い。14年4月に解除された田村市都路地区は16年末までに7割強が戻ったが、15年9月5日に全町避難が解除された檜葉町の場合、17年1月4日現在の帰還率(15年9月4日時点との比較)は10.4%にとどまる。葛尾村(16年6月12日解除)も同年1月1日現在107人で7.4%、南相馬市小高区(16年7月12日解除)も同年2月2日現在の居住者は1,132人で8.8%と伸び悩んでいる。共同通信社の集計によると、16年末～17年1月時点の帰還率は田村、川内、檜葉、葛尾、南相馬の5市町村全体で13%にとどまっているという。^(注13)

また、帰還する住民は高齢者が多く、檜葉町では65歳以上が53.8%を占める。現役世代は職場や子供の就学先を避難先に確保していることが多く、避難が長期化するほど帰還の意思が鈍るのはやむを得ないことで

あろう。国や自治体が解除を急ぐのもそのためだが「解除ありき」の性急な進め方が住民とのすれ違いを生んでいる面もある。避難指示の解除は東京電力の損害賠償や避難者に対する住宅提供の打ち切りにもつながるだけに、被災者の実情に配慮したきめ細かな対応が求められよう。

(注12) 調査時点は飯舘村が15年12月、富岡町が16年8月、浪江町が15年9月。

(注13) 個別自治体の帰還率は各市町村のホームページなどから筆者が試算。共同通信社の集計は17年1月28日配信の記事による。

(2) 営農再開面積は頭打ち傾向

^(注14) 東北農政局によると、原発事故の影響で営農休止に追い込まれた福島県内の農地は11年12月末時点で1万7,659haに上る。このうち15年度までに営農が再開された面積は累計3,153haで、再開率は17.9%である(第1表)。

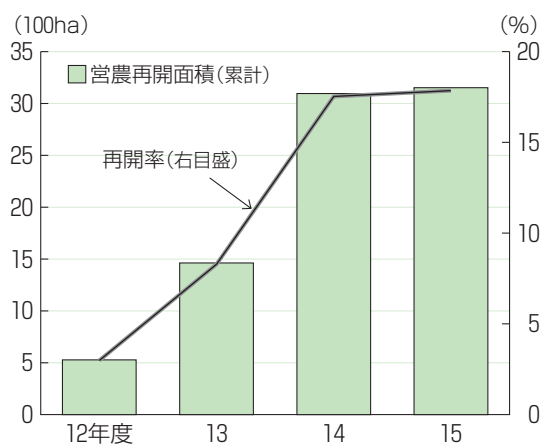
第1表 市町村別の営農再開状況

(単位 ha, %)

	営農休止面積 (11年12月末時点)	営農再開面積					再開率
		12年度	13	14	15	累計	
避難区域が設定された市町村							
川俣町	375	0	0	2	1	2	0.5
田村市	893	10	306	177	24	517	57.9
南相馬市	7,289	509	216	1,298	△40	1,983	27.2
広野町	269	9	118	50	18	195	72.5
檜葉町	585	0	0	4	1	5	0.9
富岡町	861	0	0	1	1	2	0.2
川内村	605	0	112	63	38	212	35.0
大熊町	936	0	0	0	0	0	0.0
双葉町	723	0	0	0	0	0	0.0
浪江町	2,034	0	0	2	1	3	0.1
葛尾村	398	0	0	0	0	0	0.0
飯舘村	2,330	0	0	0	0	0	0.0
小計	17,298	528	752	1,597	44	2,919	16.9
福島市	62	0	20	9	4	33	53.2
二本松市	67	0	48	8	1	56	83.6
伊達市	197	0	90	20	0	110	55.8
相馬市	35	0	26	0	9	35	100.0
県合計	17,659	528	935	1,633	57	3,153	17.9

資料 東北農政局「福島県営農再開支援事業 平成27年度事業実績報告書」
(注) 四捨五入のため合計と一致しない場合がある。

第8図 営農再開面積の推移



資料 第1表に同じ

営農再開面積は14年度まで順調に伸びてきたが、15年度は頭打ちの傾向が鮮明になった(第8図)。これまでは避難指示区域外を中心に安全性が確認された作物の作付けが再開されてきたが、今後は避難指示が解除された区域が焦点になるため、予断を許さない。

最大の焦点は農業者、とりわけ担い手の帰還と営農意欲の回復だが、避難が長期化するなか、農地や水利施設の保全、農業機械や設備の補修・更新が課題である。深刻化するイノシシ等の鳥獣害や除染による地力低下、廃棄物の滞留への対応も求められる。帰還した担い手を孤立させない、総合的な支援が必要であろう。

(注14) 東北農政局「福島県営農再開支援事業 平成27年度事業実績報告書」

(注15) 農地の除染と廃棄物の問題については本誌掲載の別項(岡山)を参照されたい。

(3) 8割の担い手が営農意欲示す

避難指示解除後の農地の遊休化を防ぐには、意欲ある担い手への集積を促進すべき

であることは言うまでもない。まずはその意向を把握することが重要だが、農林水産省と福島県が16年に行った認定農業者522人に対する意向調査^(注16)によると、営農再開希望者は444人(再開済みの322人を含む)で、85%が再開・継続の意思を示した。「再開せず」は63人(12%)、「未定」は15人(3%)だった(第9図)。

「農地管理」の規模については「拡大」139人(30%)、「現状維持」196人(42%)で、「縮小」30人(6%)と「営農中止・その他」104人(22%)を大きく上回った。

半面、再開後の農産物販売状況について「同等あるいは増えている」は27%にとどまり、「震災前の5割以下」が51%、「減少しているが震災前の5割以上」が21%と、販売不振に苦しむ姿が浮き彫りになった。

行政などへの要望は「個人や小規模でも対象となる補助事業創設」のほか「風評対策や販路確保」「担い手や労働力確保」「集落営農」「栽培技術の指導」「圃場整備やパイプライン整備」を求める声が多かった。

(注16) 農林水産省・福島県「原子力被災12市町村における認定農業者訪問活動の結果概要」(16年11月28日)

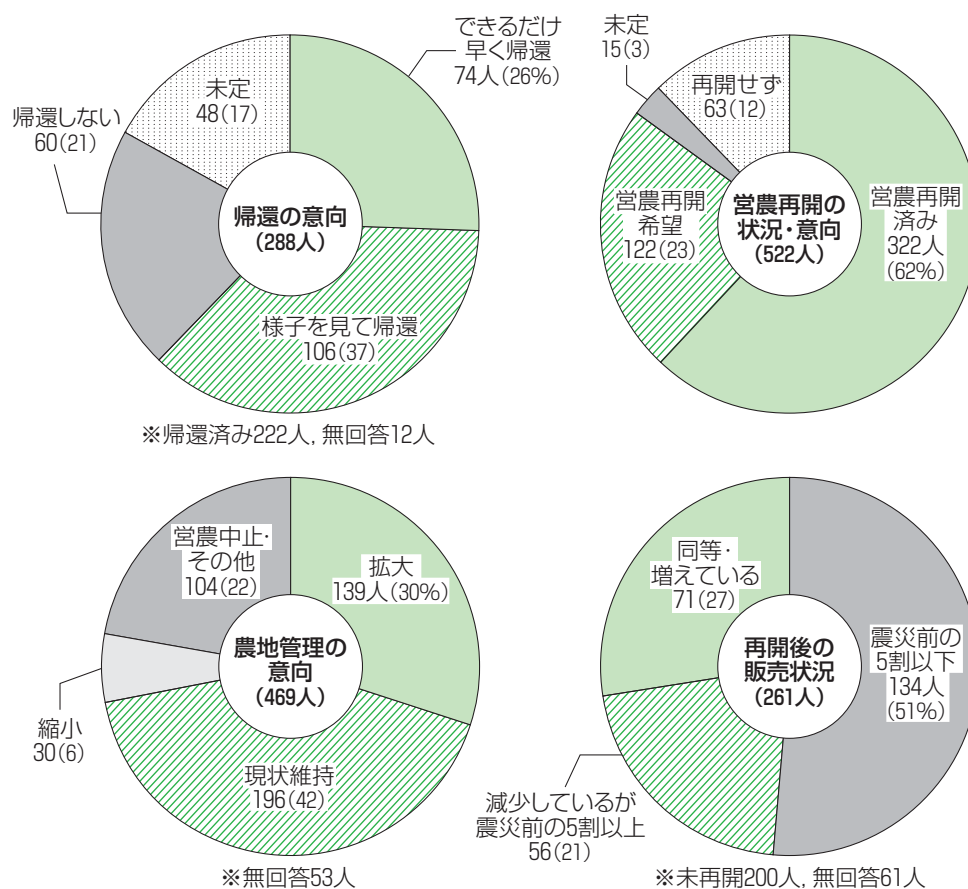
4 各地の取組み

(1) 飼料・油糧用作物が拡大

—南相馬市

13年産米の基準値超過問題などの影響で足踏み状態だった南相馬市の水稻作付面積は16年度に約1,810haと、前年度から1,000ha以上の増加となった。福島県営農再開支援

第9図 原子力被災12市町村における認定農業者の意向



資料 農林水産省, 福島県「原子力被災12市町村における認定農業者訪問活動の結果概要」(16年11月28日)

(注17) 事業を活用した「しろかき事業」(翌年の作付けを前提に耕盤保全を行う農業者へ10a当たり最高3万5,000円を交付)などが呼び水となったとみられる。

原発事故以前の作付面積の4割弱に当たるが, 16年7月11日まで避難指示区域だった小高区を除けば, ほぼ半分の面積で水稻の作付けが再開されたことになる。なお, 84%に当たる1,520haは飼料用米である。飼料用米主体となったのは, 助成金による収入の確保に加え, 風評被害の影響を回避することも大きな動機であろう。

原町区の農業者で作る一般社団法人「南

相馬農地再生協議会」= 杉内清繁代表 (66) = は12年から水田を活用してナタネを栽培し, 食用油やマヨネーズに加工し販売してきた。16年には70haを作付けし, ナタネ油の一部を英国企業の日本法人「株式会社ラッシュジャパン」が石けんに加工して国内で試験販売したところ好評だったという。本格的な事業化には作付けの拡大が求められるため, 杉内代表は「2, 3年で120ha程度に拡大したい」と話す。

また, 同協議会は福島大学うつくしまふくしま未来支援センターと太平洋セメント株式会社による共同研究に参加し, 水田を



写真1 南相馬市における飼料用トウモロコシの作付け作業

活用した飼料用トウモロコシ（ソルガム、デントコーン）の栽培も16年から始めた＝写真1。地域内で耕畜連携を確立し、家畜の糞尿を使ったバイオガスなど再生可能エネルギーの生産も目指す。

同年7月12日に避難指示が解除された小高区では、大豆16.1ha、ナタネ16ha、水稻5.9haなどの作付けがあった。飯崎^{はんさき}生産組合＝水谷隆代表（55）＝は14年から大豆の作付けを開始していたが、16年に9haまで拡大した。ほかに飼料用米1ha、ケナフ（紙や生分解性プラスチックの原料になる植物）1.5haなどを栽培している。

大豆が先行しているのは、稲作に必要な水路がまだ全面復旧していないためである。5年にわたる休耕で水路に土砂がたまり、雑草が繁茂している箇所が少ない＝写真2。U字溝が破損したり、イノシシに荒らされたりした場所もある。帰還する住民が少なく、水路の泥上げや草刈りなどの共同作業も難しい。

原発事故以前、小高区には15の集落営農組織があったが、16年時点で活動を再開し



写真2 土砂や雑草で埋まった水路を指さす水谷さん

ているのはごく一部である。区内では集落営農組織の活動をサポートする株式会社「紅梅夢ファーム」が17年1月に設立された。農地を提供する地権者組合、実際の営農を行う集落営農組織、農業機械や労働力の利用調整などを担う同社の「3階建て」方式を目指す。当面は新会社も直接生産に携わる。代表取締役役に就任した佐藤良一氏（63）は「（既存の集落営農組織には）農業を再開できないと明言しているところもある。新会社が自ら耕作せざるを得ない」と話す。

もう一つの課題は農地の保全である。現在、農地の保全管理を行う復興組合には国から10a当たり年間3万5,000円（水田の場合）が出ているが、この交付金が打ち切られれば農地が荒廃する懸念がある。

南相馬市では、米の乾燥調製貯蔵施設（カントリーエレベーター＝CE）の不足も米生産のボトルネックになっている。東日本大震災後に襲った（震災による津波とは別の）高潮でCEが被災したことや、飼料用米の作

付けが拡大し主食用米との分別管理が必要なものもあって、既存の施設は既に「パンク状態」(JAふくしま未来の担当者)になっている。国の復興事業を活用して小高区にCEを建設する案もあったが、建設後の稼働率が見通せないことから行政が慎重な姿勢を示し、話は進んでいないという。

(注17) 避難区域等での営農再開を支援する事業。12年度補正予算に約232億円が計上され、それを原資に福島県が基金を造成。20年度末までに6割の面積での営農再開を目指し、作物の汚染防止対策、農地の保全管理、鳥獣害対策などを支援。

(2) 放牧や花きで農地活用―飯舘村

今年3月末の避難指示解除(帰還困難区域の長泥地区を除く)が予定される飯舘村においても、農地の活用と保全が最大の課題になっている。

同村関根・松塚地区で和牛繁殖を中心に米や葉タバコの栽培を営んでいた山田猛史さん(68)は、水田を活用した牛の放牧に取り組む。避難先の福島市飯野町で繁殖を再開していたが、16年秋には同地区に所有する除染後の水田2haに牧草を植えた＝写



写真3 水田放牧の準備を進める飯舘村の山田猛史さん

真3。当面は6頭の牛を放牧する予定だ。県の試験事業として採択され、飼育した牛に放射性物質が移行しないかどうかを確認、問題がなければ本格的な水田放牧を展開する。

同地区で米作りを再開する農家は今のところほとんどおらず、放置すれば水田の大半が耕作放棄地になりかねない。農地の荒廃を防ぎ、地力を維持するためには放牧が適当と判断した。本格的な放牧開始に備え、80頭規模の牛舎を建てる計画もある。繁殖した子牛は避難先の京都市から福島市に戻った三男の豊さん(34)が肥育する予定である。

区内の農地の一部は発電用地としてソーラーパネルが設置されたが、残り約40haには地権者の協力でカラシナ(アブラナ科の植物で、春先にナタネと似た黄色い花が咲く)の種をまいた。景観作物としての作付けで「住民が戻ってくるころには一面に花が咲き誇り、目が覚めるような景色になるだろう。地区から遊休農地は1筆も出さない」と山田さんは話す。同区の行政区長として、除染廃棄物(除染で出た土壌や草を詰めたフレコンバッグ)の農地への保管を認めないことで住民の意見を取りまとめた経緯もあり、農業再生への決意は固い。

同じ関根・松塚地区では、花き農家の高橋日出夫さん(66)がトルコギキョウなどの生産を再開する。避難当初の2年間はスクールバスの運転助手などをしていましたが、作物を育てる喜びを忘れられず、帰農を決意した。山田さん同様、避難先の福島市飯

野町で農地を借り、ハウス4棟でトルコギキョウとストックの栽培を始めていたが、16年に地元に戻ってハウス7棟を再建した。13年からトルコギキョウの生産を再開（初年度は試験栽培）した川俣町山木屋地区の花き農家グループ「あぶくまカットフラワーグループ」（菅野洋一代表）の取り組みを見て「自分にもできる」と自信を得たという。

地区内ではほかに4人がカスミソウの栽培を始める予定で、ほかにも花き栽培を検討している農業者がいるという。「ここは放射線量が低く、住民の土地への愛着も強い。30戸以上戻ってくるのではないかと、高橋さんは期待する。二十数年前に創刊された区内の情報紙（コミュニティーペーパー）を避難後も発行し続けてきたことが、住民の結束を維持するうえで役立ち、帰還へ向けた励みになっているという。

飯舘村が15年12月に行った農業者アンケートでは、営農再開の意向「あり」と答えたのは632人中182人で約3割だったが、このうち「なりわい」（生計を得る手段）として農業を考えている人は64人、「雇用」（被雇用者として従事）は17人とどまり、「生きがい」として農業を営みたいとする人が98人で最多だった。避難解除後は小規模な自給的農業を営む人が増えることが予想される。

佐須地区の菅野永徳さん（77）＝写真4＝もその一人。原発事故以前は1.6haほどの田畑で米と野菜、リンドウなどを生産していたが、事故後は主に伊達市の仮設住宅で暮らし、農業からは離れていた。



写真4 野菜のハウス栽培試験をする菅野さん

16年、認定特定非営利活動法人ふくしま再生の会（田尾陽一理事長）の協力で試験栽培用のハウスを建て、ブロッコリー、キャベツ、シュンギク、トマトなどを栽培した。作物から基準値を超える放射性物質は出ず、安心したという。

やはり、区内で稲作再開の意思を示す農家は見当たらない。除染後の水田は表土のはぎ取りと客土で地力が低下している。重機に踏まれて耕盤が硬くなり、以前から悪かった水はけが更に悪くなった。サルなど野生動物の出現が増え、野菜などの露地栽培も厳しい。行政は花き栽培を勧めるが、技術習得や労力の負担が大きい。

「もともと兼業収入で生活してきたのがこの村の現実。自分の年齢を考えれば、今から農業で生計を立てていこうとは思わない。ほかにも戻ってくるのは60代、70代以上の人がばかりだろう。生きがいとして農業を楽しみながら、孫たちが泊まりに来られるような場が維持できればいい。高齢者でも、そこに誰かが住んでいれば家族が出入りし、地域のつながりが保たれる」と菅野さんは話す。

地区内では、維持管理や固定資産税の負担が重いという理由で古い家を取り壊す人が増えているという。菅野さんも築150年の自宅の解体を検討しているが「寂しいことだ。古いものを生かしながら地域を再興できる道を探れないか」と思案する。

飯館村の農業復興には前述の「ふくしま再生の会」が大きな役割を果たしている。主に首都圏の市民や研究者で発足したが、現地側代表として菅野宗夫・飯館村農業委員会会長（66）が副理事長を務める。同会は山林やため池を含む放射線量・放射性物質濃度の測定、農業に有益な農地除染の研究、各種作物の試験栽培、仮設住宅に住む避難者の心身のケアなど幅広い活動を展開している。菅野さんは「村の前途は厳しいが、できる限りのことをして次世代にバトンを渡したい」と話す。

（3）ワイン醸造に挑む移住者も

——双葉郡

双葉郡では、避難解除が早かった広野町と川内村で13年度から水稻の作付けが始まり、15年9月に避難指示が解かれた檜葉町でも16年度には一部で営農が再開された。

16年度における広野町の水稲作付面積は161haで10年度の81％、川内村は191haで67％に相当する。ただし、前年度と比べると広野町は変わらず、川内村は4ha減と頭打ちの傾向も見える。これは農地が除染廃棄物の保管場所に充てられていること、復興事業の進展に伴う農地転用、水利復旧の遅れ、帰還する農業者の減少などが背景と

みられる。檜葉町は16年度に20haで水稻の作付けが再開されたが、まだ10年度の5％に過ぎない。

川内村では特産のソバの生産が13年度から復活し、16年度には74haまで拡大。畜産・酪農は広野町と川内村で一部再開されているが、前述のとおり檜葉町からも17年1月に原乳の出荷が始まった。

野菜では15年度に農協の実証圃が広野町に設置され、カボチャやブロッコリーが出荷された。県は土地利用型の機械化体系に合う作物として、水田を活用した加工用（カット用）タマネギの栽培を奨励、広野町や浪江町で作付けが拡大している。トルコギキョウ、キク、リンドウなど花き栽培も広野、檜葉、浪江、川内などの町村で生産者が増えつつある。

川内村と富岡町ではワイン用ブドウの生産も始まった。川内村の嘱託を受けてブドウ栽培を指導するのは、徳島県出身（直前は大阪府在住）の横田克幸さん（62）＝写真5。「地域おこし協力隊」^{（注18）}の隊員として16年春、同村に移住した。大手電機メーカーに



写真5 川内村でワイン醸造を目指す横田さん

技術者として勤務していたが、一般社団法人日本葡萄酒革新協会の理事を務める知人の誘いでワイン醸造の世界に入り、山梨県で研修を受けた。川内村を選んだのは、福島県の復興に貢献したいという気持ちに加え、気候や地形がブドウ作りに適していると考えたからである。

同村北西部の高地に約60aの村有地を確保、9品種2,000本強の苗木を植えた。「日本ワイン」^(注19)ブームや東京五輪による市場拡大を見据えつつ「ポスト五輪」も考えて収量より品質を追求する。また、醸造所にレストランなどを併設するよう村に提案している。「ここで牛を飼い、肉料理やチーズを提供できたらいい。川内はポテンシャルの高い土地。ワインを軸にさまざまな人やモノを結びつけ、地域を盛り上げたい」と横田さんは話す。

避難解除後の営農再開は、田畑を荒らす有害鳥獣との闘いがネックになるが、広野町の^{ほうきだいら}箒平集落は鳥獣害対策のモデル地区に指定され、総合的な取り組みで成果を上げている。

同町は11年3月13日に町の判断で住民避難を決定、翌年3月末に解除した。箒平は中心部から車で北西に30分ほど入った阿武隈山地の山間集落である。住民が避難している約1年間でイノシシの被害が急増し、13年に稲作を再開した兼業農家の久保田勝久さん（58）は収穫前の約1か月間、徹夜で見張りを続けたという。

モデル事業では猟友会によるイノシシ捕獲に加え、電気柵設置、獣が潜伏しやすい

立木の伐採などを行った。山側には金網フェンスの設置も検討している。捕獲の費用や電気柵などの物財費はほぼ全額が補助されるが、雑草が繁茂して電線に触れると電気柵の効果がなくなるため、定期的な除草が欠かせない。また、動物の餌になるものを家や農地の周辺に置かないよう住民ぐるみで気を付けている。

(注18) 総務省が09年度から導入した制度。人口減少と高齢化が進む地方に原則として3大都市圏の人材がおもむき、定住して地域振興に協力する。15年度は2,625人が9府県664市町村で活動。

(注19) 国税庁告示で18年10月末以降は原料ブドウも国産のものだけが「日本ワイン」と表示できることになる（「国産ワイン」は輸入原料でも可）。それも契機となり、国内各地でワイナリー設立が相次いでいる。

5 復興へ向けた課題

(1) 風評被害克服へ流通実態調査

「風評被害」の克服は容易ではないが、流通業者も含めた一種の「思考停止」状態（無理解、無関心）がその固定化を招いているとすれば、やはり粘り強い情報発信が欠かせない。

国は17年度予算に風評払拭へ向けた「福島県農林水産業再生総合事業」（47億円）を計上した。県産品の購入者に対するポイント付与や流通実態（いわゆる「買いたたき」等）の調査、生産者の農業生産工程管理（GAP）取得支援などを行う。17年2月6日には関係省庁と県、JAグループによる対策協議会が初会合を開き、調査や販路開拓の支援を行う方針を確認した。

ポイント付与のような手法はかえって県

製品の「特殊性」を印象付ける可能性もあるが、流通実態に踏み込んだ対応は重要であろう。官民一体で正しいリスクコミュニケーションを再構築していくことが求められる。

一方、生産者も当分の間、不利な販売環境が続くことを前提に現実的な対応をせざるを得ない。避難指示が出た12市町村では風評被害を回避するため飼料用作物やナタネ、エゴマなどの油糧種子、花き、ケナフ、加工用野菜などの生産が拡大、家畜の水田放牧なども試みられている。こうした新作物、新農法の導入には、専用の設備・資材や技術の提供、販路開拓などのサポートが必要であり、行政や農協によるきめ細かい対応が鍵になる。

(2) 担い手支援へ新型補助金創設も

避難解除後も帰還せず、あるいは帰還しても営農を再開しない農業者が多いとみられるなか、担い手確保が喫緊の課題である。小高区のように、既存の組織の活動再開が見込めないなか、新たな組織を作る必要もあろう。意欲ある担い手を孤立させないよう、行政や農協が関与し、集落を超えた連携態勢を構築しなければならない。

こうしたなか、注目されるのは15年に発足した政府の「福島相双復興官民合同チーム」の動きである。相双地方12市町村の産業再生を支援することを目的に国、県、公益社団法人福島相双復興推進機構などで構成された総勢約180人の組織で、16年度までは商工業中心に活動してきたが、17年度か

らは「営農再開グループ」を拡充、認定農業者の戸別訪問にも乗り出す。販路開拓や6次産業化のサポートも行う。

もう一つは、農林水産省が16年11月から導入した「原子力被災12市町村農業者支援事業」である。これは営農を再開する農業者が農業機械の導入や農業用施設の整備、果樹の新・改植、家畜や種苗の購入を行う際に、その費用の4分の3を最高1,000万円（市町村の特認で3,000万円に拡大可能）まで補助する事業である。既存のリース事業などでは「3戸以上」などのグループ化が助成の要件であったが、個人でも補助対象としたところが画期的である。地域の実情を踏まえた現実的な施策と言えよう。

一方、現場には水利の復旧（あるいは暗きょ化）、除染後農地の地力回復と保全管理、鳥獣害対策、除染廃棄物の撤去等々、さまざまな課題が山積している。これらを一つ一つ取り除いていく必要があり、行政や農協など関係機関の縦割りを超えた有機的な連携が問われる。

避難指示解除とともに被災地の農業者には「自己責任」を求める流れが強まっている。原発事故による風評被害や営農休止などの損害について、これまで東京電力は事故前の収入との差額を一律で賠償してきた。しかし、今後は19年までの3年分を現行基準で一括払いする案を16年末に示し、JAグループなども最終的に受け入れた。東電は20年以降も「相当因果関係」がある損害は賠償するとしているが、その基準はまだ明確になっておらず、実質的な賠償打ち切り

になることを懸念する声もある。

半面、風評被害への賠償があることが県産品「買ったたき」の口実になっているとの指摘もある。もちろん、損害は正当に補償されるべきだが、農業者側も長期的視点に立った対応が必要であろう。

おわりに

政府の復興政策は、16年度から第2ステージの「復興・創生期間」に入った。冒頭で触れたように東京オリンピック・パラリンピックをゴールと見据えた復興の「加速」が鮮明になるなか、避難の長期化した地域、とりわけ解除の見通しが立たない帰還困難区域を抱える市町村では、復興に「取り残される」不安と焦燥感が強まる。避難が解除された地域でも住民の帰還が遅れ、将来展望は描きにくい。

極端な人口減少と高齢化、それに伴う地域コミュニティの解体は農業復興にも大

きな影を落とす。「産業再生」という単眼ではなく、例えば高齢者が生きがいのために営む小規模な農業も支えていくような発想が必要であろう。

原発被災地の現状は「地方消滅」が語られる日本全体の未来と重なる。この地域において住民一人一人の幸福感を基本にした「人間の復興」を実現することは、全国民が負わされた課題と言っても過言ではなからう。

<参考文献>

- ・関谷直也ほか（2015）「郡山市に係る地域課題調査研究～原子力災害による風評被害の現状と払拭の取り組み～調査報告書」
- ・寺島英弥（2016）『東日本大震災 何も終わらない福島5年 飯舘・南相馬から』明石書店
- ・農林中金総合研究所（2016）『東日本大震災 農業復興はどこまで進んだか 被災地とJAが歩んだ5年間』家の光協会
- ・半杭真一（2014）「東日本大震災と原子力発電所事故が福島県農業にもたらした被害―震災発生年における青果物の出荷・流通段階を中心に―」『福島県農業総合センター研究報告』放射性物質対策特集号

（ゆきとも わたる）

