

# 原発災害下の福島県阿武隈地域における 避難指示解除と営農再開の一動向

—相馬郡飯舘村と双葉郡葛尾村の事例から—

林 薫平

〈福島大学経済経営学類 准教授〉

## 〔要 旨〕

福島第一原発事故で避難指示が出された地域では、その解除および帰還・居住再開と不可分な課題として営農再開があり、農地再生と担い手の課題が差し迫っている。

本稿では飯舘村と葛尾村を取り上げ、住民の帰還と営農再開を巡り、自治体と住民の様々な模索の経過について報告する。

飯舘村では、2014年度までの5次にわたる「いいたてまでいな復興計画」策定を巡り、村全体と各行政区がキャッチボールを重ねる形で議論が進められた。この中では、行政区も独自に県外の先進地を視察するなどし、地域の再生とともに農地の遊休化を防ぐために必要な経営的視点を獲得するといった取り組みを重ねた点が注目される。

葛尾村では、全体の復興の道筋を示した「かつらお再生プラン」を土台に「農業再生事業化計画」が16年にまとめられ、住民（農家）が「農地へ戻る」ことを優先しつつ「生きがい農業」の視点も取り入れながら複数のパターンを組み合わせて条件整備をしていく方向が示された。

相双地方（相馬郡・双葉郡）の地域再生を巡る課題は日本の農村に共通するものであり、その克服へ向けては農地の利用集積を通じた「土地結合」の視点が重要で、またそれだけでなく「生活結合」の視点も必要と思われる。

## 目 次

はじめに

—本稿の課題設定—

1 避難指示と作付制限の経緯

2 飯舘村における避難解除・営農再開に向けた  
論議

(1) 村全体の論議

(2) 行政区独自の取り組み

(3) “までいな村づくり”を取り戻すこととは

—第12行政区の「復興研修」—

3 葛尾村における行政と住民の協議

(1) 再生戦略プランと事業化計画

(2) 再生協議会を設置し福島大学とも連携

4 むすびに

—「土地結合」と「生活結合」の視点—

## はじめに

### —本稿の課題設定—

2011年3月の東京電力福島第一原発事故が福島県の農業と農村にもたらした影響は、ほぼ7年が経過した現在も複雑な形で継続している。とくに避難指示が出された地域では、その解除と帰還・居住再開のタイミングが見越されるとき、それと不可分な課題として営農再開があり、農地の再生と農業の担い手の課題が具体的に差し迫った形で浮かび上がってくる。

本稿では、事故発生以降、16年度に入るまで避難指示や、農地汚染の影響による水田の作付制限を受けてきた阿武隈地域の相馬郡飯舘村と双葉郡葛尾村を取り上げ、避難解除にともなう住民の帰還・居住再開、水田作付制限解除にともなう営農再開が交差する近況、その中で自治体と住民の間で様々な模索が行われてきた経過について報告する。

第1節では、両村の13年度以降の避難と営農にかかわる経過を簡単に整理する。第2節では、飯舘村の復興計画づくりの歩みを、村内の各行政区単位の協議と村全体の協議を往復する形で進められてきた特徴に注目して記述する。また、飯舘村の第12行政区（大久保・外内地区）で16年度に入ってから独自に実施した「復興研修」の概略を説明する。第3節では、葛尾村の農業再生の計画づくりの経過と、17年に設置された農業再生協議会の活動を紹介する。第4節

はむすびである。

ここで、本稿の着眼点について予め簡単に述べておく。

第一に、帰還率（住民票をもつ住民のうち本村での生活を再開した住民の割合）や、営農再開率（農地面積の中の作付けを再開した部分の面積の割合）という外形的な数値で切り取られがちなどころではなく、数値の背景にある住民（農家）のモチベーションや協議の内容が重要であるということである。

第二に、居住と営農の再開を結びつけて考える視点が重要である。この認識のもと、避難解除にともなう居住再開が具体的に見通されてきた段階における当の住民（農家）たち自身による営農再開についての考え方や協議内容に焦点を当てる。

本稿では、限られた紙幅の範囲であるが、飯舘・葛尾両村の現状を大づかみにおさえたうえで、両村の住民たちの営農再開に向けての協議や取り組みの状況について報告し、最後に「土地結合」と「生活結合」の視点の重要性を提起して結ぶことにする。飯舘・葛尾両村に適用された原発事故対応の詳細な記述を行うことが本稿の主な目的ではないので概略のみ示し、詳細は別の機会あるいは復興庁や福島県が公開している体系的資料にゆずる。

なお、本稿は16～18年度に農林中金から福島県の農学系メンバーが受託して進めている福島県の農業再生に関する調査研究に含まれるテーマ「被災地域（とくに旧避難区域）における農業再開と農地再生」にもとづく報告と位置付けられる。

## 1 避難指示と作付制限の経緯

飯館・葛尾両村における居住制限（すなわち強制避難指示の適用）と、水田を対象とする作付制限の経過を第1表に示した。

両村ともに16年度に入るまで村内全域が避難指示の対象であった。また、水田の作付けに関しては、飯館村では避難指示継続のもとでの作付再開準備および厳密な安全確認にもとづく試験的な出荷という位置付けによる「実証栽培」が13年度から行われている。葛尾村では、試験栽培を経て、15年度に入ってから同事業が可能となった。

作付制限後の営農再開の課題は、避難解除と住民帰還による生活の再開と結びついている。

元をたどると、当初は、避難指示と水稲の作付制限は、別個の判断であったが、実際には二つのことがらは結びついて運用さ

第1表 飯館村および葛尾村における居住制限と作付制限の解除の経過

	飯館村	葛尾村
13~14年度	避難指示・居住制限続く。水稲作付再開準備により一部実証栽培。	避難指示・居住制限続く。水稲作付制限のもと、一部試験栽培(14年)。
15	避難指示・居住制限続く。水稲作付再開準備により一部実証栽培(0.9ha)。	避難指示・居住制限続く。水稲作付再開準備により一部実証栽培(1.2ha)。
16	水稲作付再開準備により一部実証栽培(1.4ha)。17年3月末、避難指示解除。	水稲作付再開準備により一部実証栽培(5.5ha)。16年6月12日 避難指示解除。
17	全量出荷管理のもと水稲作付再開(8.2ha)。	全量出荷管理のもと水稲作付再開(8.5ha)。

資料 各種資料をもとに筆者作成

(注) 1 両村ともに帰還困難区域(飯館村第15行政区[長泥地区]および葛尾村野行行政区)を除く。

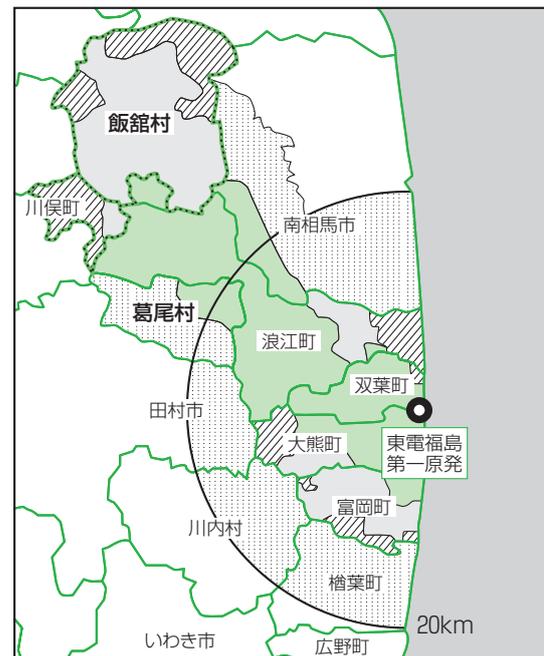
2 作付制限および作付再開準備は水田における水稲(飼料用米を含む)を対象とし、畑作等は別となる。

れた。

一つには、制限適用の段階では、11年度の水稲の作付制限は居住制限（当時は警戒区域等の指定）と重なったことである。11年度の水稲作付の可否は、水田土壌の汚染度にもとづいて国によって判断されたが、結果的に作付けの制限は避難区域（当時の警戒区域・計画的避難区域）のみが該当した。

第1図は、16年までの避難指示等を図示したものである。17年に入り、飯館村の大部分（3月末）と川俣町・浪江町・富岡町の一部に発令されていた避難指示が、<sup>(注1)</sup> 帰還困難区域を除いて解かれた。

第1図 2016年末時点の避難指示等対象区域



■ 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	

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

またもう一方では、制限解除の段階でも、水田における水稲作付の可否は技術的な安全対策の実施の可否の判断をともない、おのずと避難指示の解除のタイミングとそろ<sup>(注2)</sup>うことになった。

飯館・葛尾両村において、17年度は、前年度に大部分の区域で避難解除が行われたことを受け、段階的な住民帰還が始まる中で、水稲の作付けが本格化に向かった。法令上は、「全量生産出荷管理」という位置付けに移行する。生産者および生産工程が管理下に置かれるが、安全確認済みの米は販売やプロモーションが自由となり、避難解除後の生活再開とともに新米が取れたこと<sup>(注3)</sup>が明るいニュースとなる。

**(注1)** 16年度(17年3月まで)および17年4月1日までに、双葉・大熊両町を除き、相馬郡および双葉郡において、当面は避難指示解除が見込まれない「帰還困難区域」以外の区域設定はすべて解除された。

**(注2)** 11年度から13年度にかけて大きく揺れ動いた福島県における原発事故対応のうち、とくに避難指示や避難指示区域の再編および農産物や食品の出荷制限等の管理の推移の経過について、15年1月に刊行された日本都市計画学会『東日

本大震災合同調査報告「都市計画編」の中に収録されている筆者を含む「福島原発事故復興部会」のメンバーで構成した第2部第5章「福島原発事故復興」、また、同部会で編集した同学会の学会誌『都市計画』311号(14年10月)の筆者による論稿「居住と営農をめぐる規制と解除と地域再生の条件」(林(2014))を参照されたい。  
**(注3)** たとえば「河北新報」17年11月24日付の記事「福島・飯館村で7年ぶり収穫のコメ『里山のつば』 道の駅『までい館』で販売」。

## 2 飯館村における避難解除・営農再開に向けた論議

### (1) 村全体の論議

第2表に、飯館村全体としての避難解除・営農再開に関連する取り組みと、行政区の一例として第12行政区(大久保・外内地区)の取り組みを併記した。

飯館村の原発災害下の復興への取り組みの特徴の一つは、村全体の協議と、行政区ごとの協議を往復させながら進めてきたことにある。

村全体の協議は、14年度までの間に、5次にわたる「いいたてまでいな復興計画」

第2表 飯館村と第12行政区による復興への取り組み経過

	法令	飯館村の取り組み	第12行政区の取り組み
13~14年度	避難指示・居住制限続く。 水稲作付再開準備により一部実証栽培。	復興計画 第3版策定。(13年6月) 復興計画 第4版策定。(14年6月) 復興計画 第5版策定。(15年3月)	村のワークショップ「帰村後の地域の姿」実施。 独自に農地汚染の測定などの取り組み実施。
15	避難指示・居住制限続く。 水稲作付再開準備により一部実証栽培。	営農再開検討会議設置。(15年10月)	独自の「復興計画」策定。
16	水稲作付再開準備により一部実証栽培。 17年3月末、避難指示解除。	営農再開ビジョン策定。(17年3月)	独自に「復興研修」実施。
17	避難解除。 全量出荷管理のもと水稲作付再開。	営農再開ビジョンに則った農業推進。	村の営農再開ワークショップ実施。 独自の復興事業の実施。

資料 飯館村の資料、守友(2016)、および筆者の手元のメモにより作成

の策定という形をとった。<sup>(注4)</sup>

その間、各行政区の協議に随時テーマを投げかけて提案を受け取ることが重ねられた。

たとえば、13年6月に策定された村の「復興計画 第3版」そのものを題材として、「帰村後の地域の姿」を検討するワークショップが行政区ごとに実施され、そこで出された意見がとりまとめられたうえで、同年8月に村主催で全住民を対象とする「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」<sup>(注5)</sup>が開催されるなどのキャッチボールが行われた。

こうして最終的にとりまとめられた「いたてまでいな復興計画 第5版」(15年3月)では、ここまでの協議の集大成としての内容をもち、テーマとして「ネットワーク型の新しいむらづくり」を掲げ、「一人ひとりの生活再建」と「帰村に向けたく今から」の準備すなわち「生活・産業再建をけん引する拠点と担い手づくり」を目標として設定した。

守友(2016)によれば、「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」ことや、「村に戻る人、戻らない人、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」などが記述された。復興の拠点として「人・もの・情報があつまるくまでい館」を建設することが記載された。この提案は避難解除時に実現した。

復興計画第5版の検討過程では、同村復

興計画推進委員会の下に4部会が設置された。そのうち一つが「農地保全・営農再開部会」であった。部会ごとの討議にもとづき提案が出され、それを本委員会で集約する形がとられた。農地保全・営農再開に関する論点として、「農業再開に必要な放射能対策・風評被害対策」「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」が挙げられた。以上のような論点が部会で検討されたうえで、逐次本委員会に付され、他部会の視点(生活や子育てや教育)も受けてすりあわせが行われ、全体方針に組み合わ<sup>(注6)</sup>された。

復興計画第5版の中の農地保全・営農再開に関する方針を受けて、村では15年10月に「営農再開検討会議」を設置し、村内で実施可能な農業の取り組みに関する具体的な検討を諮問した。同検討会議では、営農再開希望アンケートやヒアリング結果に依拠して議論を進め、県などの補助金に関する有用な情報も盛り込み、とくに、「生きがい農業」と「なりわい農業」が両立するような村の農業の姿を模索した。

復興計画第5版の委員で農地保全・営農再開部会の座長・守友裕一氏が引き続き座長を務めた。この検討会では、村全体の方針を検討する際に、これまでの復興計画の手法を応用して、各行政区の協議を基礎として、特徴的な取り組みをクローズアップして村全体の方針に織り上げるようなスタ

イルをとり、16年度末に村に「営農再開ビジョン」<sup>(注7)</sup>として答申された。

**(注4)** 行政区は20ある。村と行政区の論議を並行させ往復させながら復興計画づくりを進めた手法とその意義について、11年度から13年度までについては守友裕一(2014)「原発災害からの再生をめざす村民と村—飯舘村—」守友・大谷・神代(2014)所収、それ以降については、守友(2016)「営農再開と地域再生—福島県飯舘村における村と村民の対応—」が詳しい。なお「までい」は地元の言葉で「心を込め、丁寧に、助け合って」という意味。

**(注5)** 上掲・守友(2014)によれば、この中間報告会で出された住民意見としては、帰村の見込み(とくに若い人たち)、帰村後の地域や生活・収入確保の課題、居住・生活環境整備の課題、農業再開への思い、などがあつたとされる。この中間報告会をふまえて、村としてはアンケート調査を実施し、再び各行政区での協議に付された。この往復の結果が14年6月の「復興計画 第4版」に生かされた。守友(2016)の表現によれば、「ボトムアップ型・住民参加型」の手法である。

**(注6)** 守友(2016)における「農地保全・営農再開部会」座長としての記述、および14年9月3日に筆者も参加した同村復興計画推進委員会での同部会報告を受けてのメモにもとづく。

**(注7)** 近くパンフレットとして発行される予定である。

## (2) 行政区独自の取り組み

一方、各行政区独自の取り組みも並行して行われた。

第12行政区(大久保・外内地区)では、13年に、村が運営する行政区ごとのワークショップ「帰村後の地域の姿」の場で、行政区の帰村後のありようを論じ合うことと並行して、行政区独自の検討も進めた。

早い時期における同行政区独自の取り組みの一つが、農地の放射能汚染の自主的な測定活動である。これに関しては、同行政区有志からの求めに応じ福島大学うつくしまふくしま未来支援センターおよび新潟大

学が協力する形で進められた。<sup>(注8)</sup>

13年6月から8月にかけて、福島市内におけるJA新ふくしま(現・JAふくしま未来福島地区)の農地の土壌汚染の測定とマッピング活動に関心をもった飯舘村第12行政区の有志の会のメンバーが、福島県生協連および福島大学うつくしまふくしま未来支援センターに相談に来たことが始まりであった。

当時、同JAに福島大学が協力して実施していた土壌測定活動の特徴として、公的機関に任せきりにするのではなく独自のツールを活用した参加型の取り組みであることが注目されたようであった。<sup>(注9)</sup>

また、同行政区独自に、「私たちの先人が築いてきた緑豊かな自然のなかで、日々集落の人々とふれあい、支えあい、助けあいながら、皆が楽しく笑顔で暮らせる、大久保・外内地区の復興をめざすもの」として、「結の郷」構想を掲げ、この構想を中心とする「復興計画」を独自に策定したことも注目される。<sup>(注10)</sup>

そして、もう一つが、地域づくりの先進地視察である。第12行政区では、16年度に、「復興研修」と称して、行政区住民有志による視察を行った。

**(注8)** この実施内容については、石井ほか(2017)、および野中(2014)が詳しい。

**(注9)** この土壌測定活動について詳しくは林ほか(2014)の中の「JAと生協の協力で全農地の放射性物質分布マップを作成」の項目に詳述している。

**(注10)** 第12行政区資料、野中(2014)より。

### (3) “までいな村づくり”を取り戻すこととは

#### —第12行政区の「復興研修」—

飯舘村では、16年度に入り、一部区域を除き、同年度末（17年3月）の避難指示解除までの行程が見えつつあった。

飯舘村の第12行政区（大久保・外内地区）の住民有志は、16年5月、先進地視察を提案した。これを受け、福島大学が視察先の選定と視察行程の組み立てに協力した。<sup>(注11)</sup>

同行政区では、これを「復興研修」と称し、避難解除後の農業や村づくりの手がかりを求めた。

視察は、区の住民が二手に分かれ、一団は7月下旬に長野県小県郡長和町の農事組合法人「信濃霧山ダツタンそば」を訪問し、同法人が運営するレストラン「緑の花そば館」で食事と交流をした。

行政区の情報誌『おいとこ』に、視察報告が掲載されている。視察に同行した福島大学の小松知未特任准教授は、「『ダツタンそば』を育てることで、高齢の農業者が『広く農地を活用する担い手』として、耕作放棄地が『特産品の適地』として、アクセスの不便な土地が『風光明媚な高原のレストラン』として魅力ある資源に代わっていく姿から、福島の実未来への道標を得た」という一文を寄せており、また、同行政区住民にも、示唆の多い視察であったようである。<sup>(注12)</sup>

もう一団は、8月下旬に、秋田県由利本荘市矢島町のNPO法人「あきた菜の花ネットワーク」を訪問し、鳥海山麓一帯の、菜の花から始まる地域活性化の現場を視察し、

現在までの到達点や課題などについてディスカッション<sup>(注13)</sup>を行った。

この視察で、菜の花ネットワークの役員たちと第12行政区の参加者は随所で活発な意見交換を行い、学び取ることは多かった。

写真1 飯舘村第12行政区の住民グループによる秋田県の菜の花の視察(16年8月)



由利本荘市矢島町のNPOあきた菜の花ネットワーク本部にて。立って挨拶を述べているのは秋田県立大学名誉教授の佐藤了氏。

写真2 飯舘村住民たちの秋田県の菜の花の播種現場の見学(16年8月)



鳥海高原の広大な畑(開墾地)にて。トラクターのアタッチメントのシーダー(播種機)と転圧ローラーを見て活発な質問が行われた。

菜の花から始まる地域活性化の取り組みそのものがすばらしいということに加えて、筆者の考えでは、現在の飯舘村が置かれている状況の中で具体的に参考になることも多かった。

まず、秋田の菜の花の取り組みは、「生きがい農業となりわい農業」の両立という、飯舘村が掲げているテーマや、第12行政区で想定している「結の郷」の考え方に近い要素があった。

菜の花のお祭りや6次化など、故郷の再生を楽しく進めようとする際の手がかりになりうるし、それが実際に有効性を持ちうるためには、広大な農地を遊休化させずにそこから一定程度の利益を生み出して資金を稼ぎ、事業を回していく経営的観点も重要である。菜の花ネットワークでは、単位面積あたりの収穫量や、施肥量、播種密度など収益にかかわることについて詳しく聞くことになった。

また、飯舘村の農地再生という観点からも、表土はぎとりの手法による農地除染の後の農地の肥沃化を考える際に、数年間は堆肥を多投して、その間に菜の花を栽培して一定の収益を賄うという、菜の花ネットワークから説明された方式は、極めて示唆に富むものと受け止められた。その過程で、農地が再生するということが考えられた。

菜の花ネットワークでは、飯舘村の状況を深く理解したうえで、鳥海高原の荒れ地を菜の花で再生してきた長い道のりを克明に語られ、その経験やその過程で得られた人脈などをおしみなく協力したいという申

(注14)  
し出をされた。

(注11) 福島大学うつくしまふくしま未来支援センターの小松知未特任准教授に相談があり、守友裕一特任教授と棚橋知春特任研究員と筆者で、詳しく要望を聞いて対応を検討した。二つの視察先の他には、長野県池田町の「農村いきいきネットワーク」と「フラワーセンター」も有力な視察先として検討対象に挙げたことを付記する。

(注12) 飯舘村第12行政区情報誌『おいとこ』16年9月21日付。

(注13) 菜の花ネットワークの鈴木秀雄専務理事、秋田県立大学の佐藤了氏・渡部岳陽氏には視察の組み立てから実施までお世話になった。

(注14) 実際に、この視察の際に、菜の花ネットワークで保有する菜種（食用）を、飯舘村の種蒔き用に分けてもらい、また、その後も、菜の花ネットワークの圃場に鶏糞を提供している新潟県の養鶏事業者との間を仲介していただくなど、懇切な継続的支援をいただいている。

### 3 葛尾村における行政と住民の協議

#### (1) 再生戦略プランと事業化計画

次に、葛尾村の状況を見よう（第3表）。

本稿第1節で述べたように、14年度は、農地保全区域の指定のもとで試験栽培のみ実施された（試験栽培なので、食用に提供は

第3表 葛尾村の復興への取り組み経過

	法令	葛尾村の取り組み
13~14年度	避難指示・居住制限続く。水稲作付制限のもと、一部試験栽培。	かつらお再生戦略プラン策定(14年6月)。
15	避難指示・居住制限続く。水稲作付再開準備により一部実証栽培。	農業再生事業化計画検討。
16	水稲作付再開準備により一部実証栽培。16年6月12日 避難指示解除。	農業再生事業化計画検討(16年7月策定)。
17	避難解除。全量出荷管理のもと水稲作付再開。	農業再生協議会始動。

資料 葛尾村資料および筆者の手元のメモにより作成

なされない。

15年(1.2ha)、16年(5.5ha)と、避難解除が見通しとして出てきた過程で、水田については作付再開準備区域という位置付けのもとで、実証栽培が実施された。そして、一部区域を除く避難解除(16年6月)を経て、17年には8.5haの栽培が行われた。

避難解除を視野に入れた村の復興の課題を検討した計画書として、「かつらお再生戦略プラン」(14年6月)がある。

このプランでは、「エコ・コンパクトビレッジ」を掲げており、ここに葛尾村の復興計画の特徴が表れている。すなわち、村のエリア全体を一つの視野で見て、その資源を最大限に活用する可能性を検討する形で、最善の村づくりのあり方を考えていくという観点である。元々主要な産業であった畜産の役割は重要なものとされ、震災を受けてエネルギーの視点も加わった。

農業に関連する事項としては、同プランの中では「安心農業基盤・体制整備の取り組み」および「畜産再建の取り組み」が2つの大きな課題として明記された。

15年度から、この再生戦略プランを土台として、より具体的に村の農業復興につなげていくために「農業再生事業化計画」の検討に入った。その成果として、16年7月「農業再生事業化計画—美しい農がある風景を再び かつらお」がまとめられた。

事業化計画のポイントを筆者なりに挙げると、第一に、飯舘村の「生きがい農業となりわい農業の両立」の考え方に対応する要素があること、第二に、村の中の資源を

見据えたうえで畜産の重要な役割をとらえていること、そして、第三に、村営組織または農業公社のイメージで、「農業再生支援センター」の構想が具体的に示されている<sup>(注15)</sup>ことがある。

(注15) 15~16年度、福島大学大学院経済学研究科の社会人大学院「地域産業復興プログラム」に、葛尾村から地域振興課農業復興担当職員の松本勝好氏が派遣され、守友裕一特任教授と筆者と一緒にのゼミナールで、松本氏が提唱する村の農業復興と公社の構想をよりよい形で具体化するために、先進地を共同調査し、農業系の公社に関する全国の自治体の経験を比較検討した。

## (2) 再生協議会を設置し福島大学とも連携

事業化計画では、村の農業再生への道のりとして、3つの段階を設定している。

すなわち第一に、「誰もが農地へ戻れる環境整備」である。ここでは、上記「農業再生支援センター」が農作業の斡旋などの支援を行う。また、米の低温貯蔵庫などの施設を整備して水稲作を再開しやすい条件を整える。

これは、まず住民(農家)が「農地へ戻る」ことを優先し、そのためには複数のパターンを組み合わせ条件整備をしていく。前述の、飯舘村の「生きがい農業となりわい農業の両立」の発想を取り入れている。

第二に、移行期間の取り組みとしての「新たな営農の展開」である。

この段階では、10haから20haの経営体(または生産組織)を水田の担い手として育成していくとともに、和牛繁殖や花卉栽培の経営体の成立できる条件を整備していく。

第三に、「農業の将来像」として、将来に

わたって継続・発展できるような農業経営（各部門）を確立していくとしている。

また、前記「農業再生事業化計画」の結論の一つは、村の農業に関わる主要な4部門（土地利用型農業部門、園芸部門、畜産部門、加工販売部門）のそれぞれの代表的な人からなる「農業再生協議会」を設置することとしたことで、実際に、17年1月に、「葛尾村農業再生協議会」が設置された。この協議会は、村の中で農地の保全や農業再生を通じて地域活性化に取り組んでいくことができる“精鋭”という趣である。<sup>(注16)</sup>

農業再生協議会が、福島大学食農学類（仮称）（現・農学系教育研究組織設置準備室）との連携を図っていくことも双方によって方針化され、17年5月に、第1回の会合が開催された。<sup>(注17)</sup>

会合の場では、村の副村長から、村の「農業再生事業化計画」にもとづいた取り組みの概要と、村全体の現在の時点での農業・畜産の再開もしくは再開検討の状況が示され、再生協議会の各メンバーから発言が

写真3 「葛尾村の農業振興へ向けた研究交流会」の様相(17年5月)



葛尾村役場会議室にて。窓側が福島大学農学系教育研究組織設置準備室のメンバー、手前側が、葛尾村農業再生協議会（会長は佐久間哲次氏）。筆者（奥側）が進行役を務めた。

写真4 「葛尾村の農業振興へ向けた研究交流会」のフィールド調査(17年5月)



町内の優良農地が、除染廃棄物の仮置き場になっているところを視察。右側で説明しているのは中村健彦氏。

なされ、福島大学の参加者はそれぞれの視点から見解を述べた。

意見交換では、「生きがいとなりわいの両立の課題」「少人数の担い手で、広大な農地を有効に活用していく課題」「村全体の資源を、一つの視野から統合的に見ていく視点」「西日本型の畜産的土地利用を大胆に取り入れていく可能性」「畜産バイオマスの循環とエネルギーの課題」「畜産を中核とする場合に、牧草や飼料作物を対象とする圃場整備のあり方」などが話し合われた。

広大な畑地で、山ぶどうを栽培して、ワインを醸造してワイン・ツーリズムを興す構想も再生協議会の幹部から提唱された。

また、震災前には、葛尾村は、阿武隈地域の農村女性による農産物加工（凍みもち、菓子類）の先駆的な団体「おふくろフーズ」が活発な活動をしていたことや、農産物加工品の製造・直売や、福島大学生との交流などを積極的に取り組んできた「いきいき交流促進協議会」の実績など、今後の「葛尾型」の農業を軸とする村の再生に向けて、

新たな形で生かしていきたい村の経験や財産についても話し合われた。

(注16) 設置要綱には、「第1条 葛尾村農業再生事業化計画に基づき、農業各分野の代表者による協議の場を設け、本村農業の再生を図るため、『葛尾村農業再生協議会』を設置する」と定められた。

(注17) 17年5月18日、福島大学からは、同準備室の生源寺眞一室長、青柳斉副室長、荒井聡副室長、小山良太副室長、守友裕一特任教授、石井秀樹特任准教授、筆者ほかのメンバーが参加した。

## 4 むすびに

### —「土地結合」と「生活結合」の視点—

以上、本稿では、原発災害下の福島県の飯舘村と葛尾村における避難解除前後の営農再開や地域再生の取り組みの実態を見てきた。

帰還率や営農再開率という数値には直接表れない、住民自身による様々な模索が行われていることを報告しようと考えて、できあがった公式の復興計画ではなく、その模索の中身や、住民の考えをなるべくつまびらかにする構成をとった。

福島大学の農学系メンバーも、最大限、両村の自治体と住民組織の皆さんと、新たな村づくりの模索過程そのものを共にしたいと考える。

両村をはじめ、本県の相馬郡・双葉郡の自治体の農業と村づくりのゆくえを考えることは、日本の農村に共通する課題を考えることにも通じている。

一つだけ論点を挙げるとすると、「土地結合」と「生活結合」の視点である。

まず「土地結合」は、荒井（2011）が集

落営農の分析上、キー概念に設定したものである。現在の農村地域では集落の枠組みを生かしつつ、単なる機械や設備の共同所有を超えて、農地の利用権の流動化や集積を一つの契機・促進力とする新たな形の農業の再生が取り組まれている。本稿で見たように、飯舘村と葛尾村の農地再生の検討や、畜産を組み込んだ新たなスケールでの村づくりの模索過程には、「土地結合」の視点でとらえられる部分がある。

また、「生活結合」は、「土地結合」によっては十分に達成されない農村地域づくりの課題に対するもう一つの有力な方向性として、早い時期に永田恵十郎（1988）『地域資源の国民的利用』の中で視点として提起されたものである。農業を産業として単独の側面だけでとらえず、地域住民の暮らしの発展や福祉の充足などと結びつけてとらえていくものであったが、その後、30年を経て、十分に研究が蓄積されていない。

福島県の原発災害の被災地における農業を軸とする地域再生の取り組み、つまり生活が断絶して営農が停止した後に、再び助け合いと新たな力によって地域と農業を取り戻していこうとする切実な模索の中に、日本農村全体の将来をも占う「生活結合」の概念によってとらえられる要素が含まれているものと考えていることを最後に付記してむすびとする。

#### <参考文献>

- ・荒井聡（2011）「集落営農再編に関する諸論点と研究課題」荒井聡ほか編『集落営農の再編と水田農業の担い手』筑波書房

- ・石井秀樹ほか（2017）「住民と大学・研究機関との連携による放射線計測と試験栽培—福島県飯舘村大久保外内地区—」『福島大学地域創造』第29巻1号
- ・永田恵十郎（1988）『地域資源の国民的利用—新しい視座を定めるために—』農山漁村文化協会
- ・日本都市計画学会（2015）『東日本大震災合同調査報告「都市計画編」』
- ・野中昌法（2014）『農と言える日本人—福島発・農業の復興へ—』コモンズ
- ・林薫平（2014）「居住と営農をめぐる規制と解除と地域再生の条件」『都市計画』311号
- ・林薫平ほか（2014）『福島食と農の再生に向けて

—全国生協からの支援を受け、県内生協・地産地消ふくしまネット・福島大学の連携で取り組んだ3年間の活動報告』福島県生活協同組合連合会

- ・守友裕一（2016）「営農再開と地域再生—福島県飯舘村における村と村民の対応—」『農村計画学会誌』34巻4号
- ・守友裕一・大谷尚之・神代英昭編著（2014）『福島農からの日本再生—内発的地域づくりの展開—』農山漁村文化協会

（はやし くんぺい）

