福島県における復興の課題と展望

――農業と地域社会の再生へ向けて――

特任研究員　行友　弥

〔要　　旨〕

東日本大震災の復興・創生期間（2016～20年度）は今年３月末で終了するが、原発事故による住民の長期避難を経た福島県の被災地では人口減少と高齢化が一気に進み、農業の生産基盤は大きく損なわれたままである。また、福島県産農産物に対する「風評被害」は流通過程における不利な取扱いとして定着し、販売環境も十分には改善されていない。

こうした状況においては、農地の利用集積、省力化技術の導入、作目の転換、集出荷施設の高度化、ブランドの再構築などが引き続き重要である。

一方、地域農業を支えるコミュニティーの再生も図るべきであり、帰還した高齢者らが営む小規模農業もおろそかにすべきでない。未帰還の住民やボランティアらを関係人口として確保し、外とのつながりを強化していく視点も必要である。開かれた社会関係資本の創出は、地域に活力とにぎわいをもたらし、移住者や新規就農者の獲得につながっていく。

震災・原発事故以前から人口減少と高齢化、地場産業の衰退に悩んできた被災地では、地域の姿を「元に戻す」ことは現実的ではない。しかし、いたずらに「創造的復興」（災害を契機とした構造改革）を急げば、既存の住民が置き去りにされる懸念もある。土地に根ざして生きる人々の暮らしと幸福感の回復を基本としながら、新たな「日常」を作り直していく視点が求められよう。

目　次

はじめに
1　地域農業の現状
(1)　人と農地の状況
(2)　各地の取組み
2　地域社会の現状
(1)　住民の帰還状況
(2)　営農の制約条件
3　求められる取組み
(1)　生産・販売方法の革新
(2)　「小さな農業」とコミュニティーの再生
(3)　関係人口と移住者の獲得
結びにかえて

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

東日本大震災と福島第一原子力発電所事故から10年が経過し、政府が設定した復興・創生期間（2016～20年度）は今年３月末で終了する。もちろん、復興政策のすべてが打ち切られるわけではなく、特に原発事故で住民の長期避難を強いられ、いまだ廃炉への途上にある福島県については、国が引き続き復興の前面に立つ方針を示している。ただ、福島の被災地が負った傷は深く、時間がたつほど複雑化・深刻化する面もある。従来の施策の延長ではなく、これまでの復興過程を検証し、長期的な視野で地域の将来像を描いていく必要があろう。

根底には人口減少時代の日本社会、とりわけ農山漁村が抱える構造的な問題があり、それを震災と原発事故が加速させた。その不可逆的変化を考えれば、被災地を「元に戻す」ことは現実的ではないし、望ましいともいえない。

半面、いわゆる創造的復興（災害を契機とした先進的な地域づくりや構造改革）を急げば、当事者である住民が置き去りにされてしまう懸念もある。コミュニティーの再生などを通じ、住民の幸福感を回復していくことが第一義であろう。

本稿では、原発事故から10年後の被災地の現状と課題を確認したうえで「復興とは何か」という本質的な考察も試みたい。東日本大震災以後も続く大規模災害や「地方消滅」と呼ばれる状況に悩む、日本中の農山漁村の再生に資する議論が展開できれば幸いである。

1　地域農業の現状

(1)　人と農地の状況

まず、原発事故で住民の組織的避難(注1)が行われた12市町村の人と農地の状況を、20年11月に公表された2020年農林業センサス概数値(注2)によって概観する。

第１表に整理したとおり、各市町村とも震災・原発事故前と比べ農業経営体は大幅に減っている。もちろん農業経営体の減少は被災地に限った現象ではなく、全国でも同じ10年間に167万９千経営体から107万６千経営体へと36％の落ち込みとなったが、12市町村すべてにおいてそれを上回る減少

第１表　原発事故被災12市町村における「人と農地」の状況

（単位　経営体、ha、歳）

	農業経営体数		経営耕地面積		1経営体あたり経営耕地面積		基幹的農業従事者の平均年齢	
	10年	20	10	20	10	20	10	20
田村市	3,346	2,010	3,824	2,310	1.2	1.3	67.9	70.8
南相馬市	3,086	788	7,486	4,058	2.5	5.5	66.5	68.1
川俣町	678	280	816	399	1.2	1.6	67.0	71.5
広野町	232	77	269	185	1.2	2.4	70.2	71.8
楢葉町	451	38	584	215	1.3	5.8	69.4	64.8
富岡町	515	5	864	12	1.7	2.5	68.5	66.0
川内村	357	121	605	366	1.7	3.1	67.9	68.0
大熊町	495	-	936	-	2.0	-	67.0	-
双葉町	389	-	722	-	1.9	-	68.3	-
浪江町	1,037	-	2,035	-	2.0	-	67.7	-
葛尾村	251	17	397	36	1.7	2.1	65.8	74.4
飯舘村	771	41	2,331	113	3.1	2.7	63.7	69.9

資料　農林水産省「農林業センサス」
（注）　避難指示区域外も含む。20年は概数値。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

率になっている。

避難指示の解除が遅かった地域ほど減り方が激しく、町域の大半で避難指示が継続する双葉・大熊両町が「−」（該当データなし）なのは当然だが、17年３月末の解除（帰還困難区域を除く）から３年を経た浪江町も「−」になっているのが目を引く(注3)。

経営耕地面積も、避難指示解除が早かった広野町、川内村、全域避難を免れた田村市、南相馬市を除けば、軒並み５割以上の減少となった。１経営体あたりの経営耕地面積は飯舘村を除いて上昇し、小規模農家の離農によって結果的に農地集積が進んだことが読み取れる。

飯舘村だけ規模が縮小した原因は不明だが、同村で盛んだった酪農・畜産が減って草地が使われなくなったこと、「生きがい農業」（帰還した高齢者らが主に営む自給的農業）に対する村独自の支援策(注4)によって小規模経営が増えたことが背景と推測される。

基幹的農業従事者の平均年齢も総じて上昇している。この10年間に全国では66.1歳から67.8歳になったが、富岡・楢葉両町を除き、いずれも全国を上回って70歳前後に達した。

同じ全域避難を経験した楢葉・富岡両町で平均年齢が下がり、対照的に飯舘・葛尾両村では大幅に上昇している。詳細な分析を要するが、とりあえず以下のような要因が考えられる。

①富岡・楢葉両町は、いわき市への通勤圏（おおむね車で１時間以内）で、現役世代が兼業収入を支えに営農を再開することが比較的容易、②両町では、いわき市などに自宅を再建した被災者が多く、高齢者も帰還しない傾向が強い（住民全体の帰還状況と高齢化率については後述する）、③飯舘・葛尾両村では、高齢者主体の住民帰還が比較的進み、飯舘村の「生きがい農業」支援策などもあって帰還した高齢者が小規模な農業を再開するケースが多い。

農林業センサスの結果とは一致しないが、福島県営農再開支援事業(注5)の交付実績に基づく営農再開状況をまとめたものが第２表である。

避難指示が出た12市町村に米の作付制限が行われた４市も加えると、福島県全体で１万7,659haの農地が営農休止を余儀なくされ、19年度までに営農が再開されたのは３分の１の5,824haにとどまっている。12市町村に限れば32％の5,568haである。

19年度時点で避難指示解除から３年が経過した浪江町や富岡町が２％に達していない半面、同時期に解除された飯舘村は6.3％、それより９か月半早く解除された葛尾村は10.2％と相対的に営農再開が進んでいる。これらも住民の帰還状況を反映していると思われる。

(2)　各地の取組み

ここで、関係機関（福島県相双農林事務所・双葉農業普及所・南相馬市・飯舘村）および農業者からの聞き取り結果などに基づき、個別の営農状況と再開事例をみておきたい。なお、再開率などのデータと一部事例は東北農政局（2020）による。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2表　原発事故による営農休止面積と再開状況

（単位　ha、%）

	営農休止面積	営農再開面積								再開率
		12年度	13	14	15	16	17	18	19	
田村市	893	10	316	493	517	523	524	525	523	58.6
南相馬市	7,289	509	725	2,023	1,983	2,881	3,161	3,622	3,841	52.7
川俣町	375	0	0	2	2	5	13	115	149	39.6
広野町	269	9	127	177	195	202	202	209	218	81.0
楢葉町	585	0	0	4	5	30	48	85	231	39.5
富岡町	861	0	0	1	2	3	5	11	15	1.7
川内村	605	0	202	247	288	330	366	367	366	60.4
大熊町	936	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
双葉町	723	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
浪江町	2,034	0	0	2	2	3	6	17	39	1.9
葛尾村	398	0	0	0	0	6	11	29	41	10.2
飯舘村	2,330	0	0	0	0	0	9	58	146	6.3
福島市※	62	0	20	29	33	40	41	41	42	67.8
二本松市※	67	0	48	55	56	59	60	63	63	93.8
伊達市※	197	0	90	110	110	110	126	114	116	58.7
相馬市※	35	0	26	26	35	35	35	35	35	100.0
県合計	17,659	528	1,553	3,168	3,228	4,227	4,606	5,291	5,824	33.0
原子力被災12市町村計	17,298	528	1,370	2,948	2,994	3,983	4,344	5,038	5,568	32.2

資料　東北農政局「令和元年度福島県営農再開支援事業実績報告書」
（注）　※は原子力被災12市町村以外で米の作付制限により営農休止した市町村。

水稲の作付けは避難指示解除が早かった広野町や田村市、川内村などで再開が進み、20年産の作付面積は広野町が10年産の76.2%、田村市85.3%、川内村65.4%に達した。ただ、頭打ちの傾向もみられ、田村市や川内村では再び前年比減に転じている。

他の９市町村（旧避難指示区域）の多くは低迷が続いているが、楢葉町は19年から急回復し、20年産は240haと10年産の55.8%に達した。19年に同町内で新しいカントリーエレベーター（CE、大型乾燥調製貯蔵施設）が稼働した効果とみられる。21年秋には浪江・富岡両町でもCEの完成が予定され、関係者の期待が大きい。ただ「育苗施設がネック」との声もある。

楢葉町には大阪府の食品メーカーが進出し、同社の関連企業がサツマイモ生産を始めている。復興事業で町が整備した乾燥貯蔵施設の貸与を受け、地元農家への生産委託も行う方針という。飯舘村では伊達市の養鶏業者がヒナの育成を行っており、浪江町では仙台市の農業生産法人が現地法人を設立して米の生産を始めるなど、企業参入の事例が増えている。

風評被害に強い作物として、タマネギなど業務・加工用野菜、花き（トルコギキョウ、ストック、カスミソウ等）、ワイン用ブドウ等の栽培も広がっている。花きは浪江町と飯舘村が特に盛んで、市場からの評価が高まっている。畑作物ではソバ、エゴマ等の栽培も広がりをみせる。

畜産・酪農では、和牛の繁殖が飯舘村などで先行し、福島再生加速化交付金を投入して大規模な施設も整備されている＝写真＝が、肥育は再開の動きが鈍い。酪農は楢葉町と葛尾村でそれぞれ１組織が生産を開

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

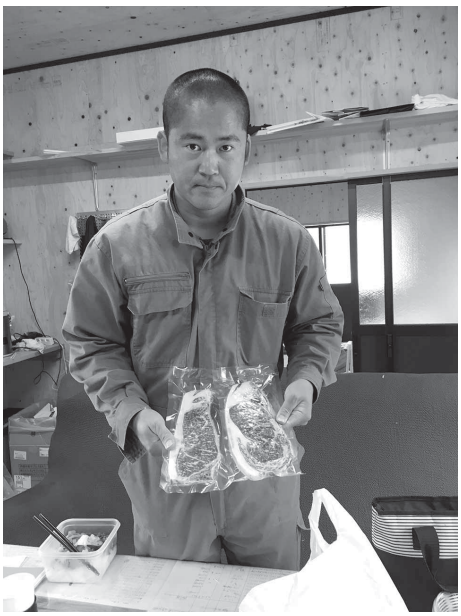
福島再生加速化交付金を使って飯舘村が整備した和牛繁殖用の牛舎
＝飯舘村関根・松塚地区で20年10月15日（筆者撮影、以下同じ）

始し、飯舘村では乳用牛の育成も行われている。施設は県酪農業協同組合などが母体となって設立された福島市の復興牧場「株式会社フェリスラテ」のものだが、県酪農協は浪江町内に「第２復興牧場」の建設も検討している。

米の生産をめぐる環境が厳しいなか、水田を活用した飼料生産も取り組まれている。飼料用米だけでなく、ホールクロップサイレージ（WCS）、牧草、デントコーンなどが生産され、飯舘村の関根・松塚地区では水田を活用した繁殖牛の放牧も行われている。

放牧は同区内の農地が遊休化するのを防ごうと、畜産農家で元区長の山田猛史氏が始めた。現在は息子の豊氏が経営を引き継ぎ、地域の農地集積の受け皿として豊氏を社長とする株式会社「ゆーとぴあ」が昨年秋に設立された。最近は肥育にも取組みを広げ、原発事故で失われた「飯舘牛」ブランドの復活を目指している＝写真。

（注１）ここでいう組織的避難とは、個人の判断による自主避難（区域外避難）を除く、国や地方自治体の指示に基づく避難を指す。なお、当該



「飯舘牛」復活へ向けて和牛の繁殖・肥育に取り組む山田豊氏
＝飯舘村関根・松塚地区で20年10月15日

12市町村のうち広野町は11年３月13日から12年３月31日まで、町独自の避難指示が出された。国は11年４月22日から同９月30日まで同町を「緊急時避難準備区域」に指定したが、同区域は直ちに避難を求めたものではない。

（注２）確定値は未公表。確定値では農業集落単位でのデータが示され、同一市町村内の避難指示区域とそれ以外の地域を区別することが可能だが、概数値では市町村単位での把握にとどまる。

（注３）浪江町は町の総面積の81%にあたる内陸部が帰還困難区域として未解除のまま残っており、その影響が大きいと思われる。ただし後述するとおり沿岸部の一部では営農再開の動きもあり、第２表のとおり19年度で39ha、東北農政局（2020）では49戸・19組織が営農（試験栽培等を含む）を行っている。

（注４）正式名称は「農による生きがい再生支援事業」。対象はパイプハウスの設置・修繕、小農具・生産資材等の購入など。補助率は対象経費の50%で補助額の上限は50万円。同村復興対策課によると17～19年度の３年間で359件が対象となり、補助金の交付総額は約１億５千万円。

（注５）原発事故の影響で営農が休止した地域における営農再開の経費（放射性物質の吸収抑制対策、農地の保全管理、鳥獣害対策などの費用）を助成する国の事業。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

2　地域社会の現状

(1)　住民の帰還状況

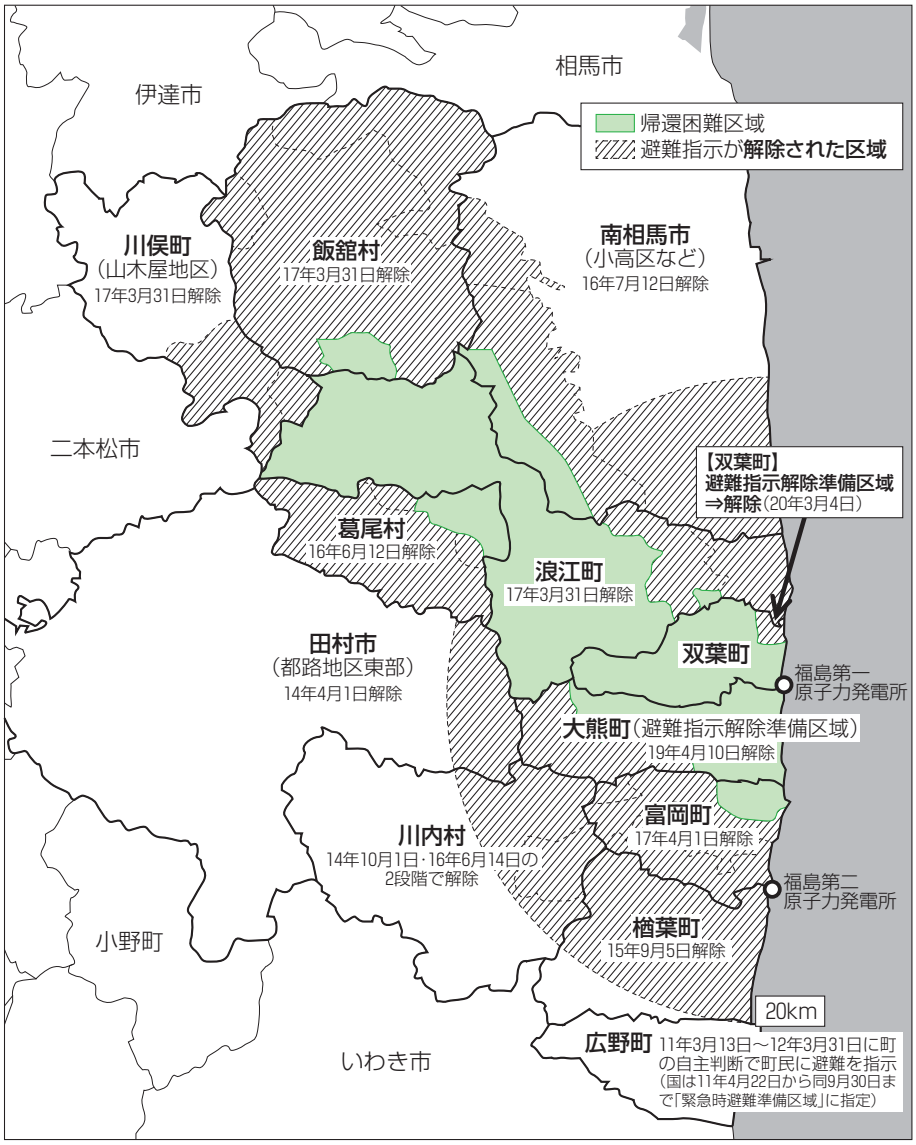
ここで、非農業者を含む住民全体の帰還状況を確認しておきたい。

まず、国による避難指示の対象地域は数回の再編を経て、現在は最大時の３割程度の面積に縮小している（第１図）。

避難指示が続いているのは、年間積算放射線量が解除基準の20ミリシーベルトを下回る見通しが立っていない帰還困難区域であり、南相馬市、飯舘村、浪江町、葛尾村、双葉町、大熊町、富岡町の７市町村にまたがって設定されている。

このうち南相馬市を除く６町村の帰還困

第１図　避難指示区域の概念図



出典　福島県ホームページ「ふくしま復興ステーション」資料に筆者加筆
（注）　南相馬市を除く6町村の帰還困難区域内にはそれぞれ特定復興再生拠点区域が設定され、23年春までの避難指示解除を予定。双葉町・大熊町・富岡町ではその一部が20年3月に先行解除された。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

難区域内には、それぞれ特定復興再生拠点区域が設けられ、避難指示解除を目指した除染やインフラ整備が進められている。20年３月に双葉町、大熊町、富岡町の同区域の一部で避難指示が解かれ、それまで全町避難が続いていた双葉町も限定的ながら住民の帰還に道が開かれた。

しかし、帰還困難区域全体の解除時期は見通しが立っていない。国の原子力災害対策本部は、住民の居住を前提とせず自治体が公園などを整備する場合に限って「除染なしの解除」を認める特例措置を昨年末に決定した。飯舘村の要望を受けたものだが、他の町村は反発しており、引き続き全面的な除染を求める声が強い。

第３表は広野町を除く11市町村の居住率（21年１月１日または20年末時点）である。東京新聞が各市町村に取材して集計したものであり、居住者には転入者が含まれるため「帰還率」とはいえないが、おおむね住民の帰還状況を反映していると考えて差し支えないであろう。

第3表　避難指示が出た福島県11市町村の住民の居住状況（2021年1月1日時点）

（単位　%）

		居住率	居住者の高齢化率
帰還困難区域が残る	南相馬市※（小高区、原町区の一部）	55.8	48.9（+22.4）
	飯舘村	28.2	56.5（+26.5）
	葛尾村	30.8	46.3（+14.1）
	浪江町※	9.3	38.5（+12.0）
	双葉町	居住者ゼロ	
	大熊町	2.8	27.7（+6.7）
	富岡町	12.7	30.0（+9.1）
全域解除	川俣町（山木屋地区）	47.2	63.8（+32.1）
	田村市※（都路地区）	90.1	46.7（+12.5）
	川内村	81.3	45.3（+10.1）
	楢葉町※	59.6	37.4（+11.5）

出典　東京新聞2021年1月25日付（原データは各市町村）に筆者加筆

（注）1　居住率は住民登録者に占める居住者の割合。
2　※は20年末時点。
3　（　）内は10年時点との比較（～～は市・町全域との差）。

まず気付くのは、地域差が大きいことである。やはり避難指示解除が早かった地域ほど居住率は高い傾向があるが、同じ時期（17年春）に解除されたグループの中でも、浪江町や富岡町は１割前後にとどまっているのに対し、飯舘村は３割近くに達している。解除時期はこの３町村より９か月半早いが、葛尾村も３割台に達している。先にみた営農再開状況は、こうした帰還状況を反映したものと考えられる。

半面、飯舘・葛尾両村では、高齢化率が５割前後にまで高まっている。「高齢者が帰還し、中堅・若手世代は戻らない」という傾向は、通勤や生活の利便性が低い中山間地域ほど強いことが読み取れる。

残念ながら「時間がたてば中堅・若手世代の帰還も進み、いずれは元の人口水準が回復される」とは考えられない。むしろ、時間がたつほど帰還の動きは鈍っていくであろう。復興庁が定期的に実施する住民意向調査（実際の調査主体は当該市町村）の結果が、それを表している。

たとえば、20年９月に実施された浪江町の調査では「戻らないと決めている」と回答した町民が54.5％に上り、18年10月の49.9％から５ポイント近く増えた。一方で「まだ判断がつかない」という回答は30.2％から25.3％へと減った。迷っていた人が帰還し

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

ない方向に傾いていく状況は明瞭である。特に、20代以下では「戻らないと決めている」が63.6％から73.3％へと10ポイント近く上昇した。

設問の違いなどにより、直接的な比較はできないが、他市町村の調査結果でもおおむね同様の傾向がみられる。地域の活力と、人口の再生産（出産・子育て）を担う生産年齢人口の流出が将来に大きな禍根を残すものであることはいうまでもない。

(2) 営農の制約条件

このような人口の急減と高齢化が地域農業の基盤を危うくすることも論をまたない。

担い手や後継者の確保が難しいというだけでなく、耕起・定植・収穫などの基幹（オペレーター）作業、畦畔（けいはん）やのり面などの除草、水路管理、出荷調製といった周辺作業も困難になり、農繁期にパートやアルバイトを募集しても人が集まらない。こうした労働力の希少性が生産・出荷の規模を制約する。

住民の数が減り、高齢化で活動性も低下すると、鳥獣害が深刻化する。避難指示でいったん無人化した福島の被災地には、野生動物（主にイノシシとサル）が進出し、人間との住み分けが崩れている。獣たちは荒廃農地に潜み、放置された柿の木などを格好のえさ場にする。その状態に慣れた動物たちは、世代交代するほど人を恐れなくなる。飯舘村のある農業者は「日中でもイノシシが出没し、人の姿をみても逃げなくなった」と話す。

前述の営農再開支援事業には、電気柵等の設置費用を助成するメニューもある。しかし、対象は物材費だけで、設置は自力で行わざるをえない。また、電気柵を設置したあとのバッテリー交換や除草（伸びた雑草が電線に触れて漏電するのを防ぐために必要）といったメンテナンス作業も欠かせない。そこでもマンパワーがボトルネックになる。

草刈りや水路の清掃といった作業は元来、集落の共同活動として営まれてきた。一般的には「結」（ゆい）と呼ばれる慣行だが、南相馬市小高区では「人足」（にんそく）という。同区内のある農業者は以前、会社勤めと兼業で小規模な米作りと野菜の栽培を手がけていたが、帰還後はハウスでの野菜生産にとどめている。「人足は春と秋の年２回あった。広い田んぼを持っている人も、１筆しかない人も、みんな平等に作業するのが当たり前だった。しかし、避難後はそれができなくなった」と、稲作を再開しない理由を語る。

同じ小高区で原発事故後に土地利用型の生産法人（株式会社）を立ち上げた農業者は「地主（農地の出し手）には草刈りなどをお願いしている。初めは帰還していない人も避難先から通って作業してくれていたが、だんだん来なくなった。借りた田んぼは方々に点在しているので、作業の負担が重い」と嘆く。

こうしたマンパワー不足に加え、農地土壌の劣化も生産の足かせになっている。避難指示区域では、宅地・農地・道路等の除

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

染が環境省によって行われたが、表土のはぎ取りによって農地の地力が低下した。除染後の客土に伴って石れきなどが農地に混入し、耕うんなどに支障が出た例も少なくない。

除染作業や除染廃棄物搬送のため重機が走り回った結果、土が踏み固められたり、耕盤が壊れたりして、排水や水持ちが悪くなったという話も聞く。農業現場に詳しくない土木業者が作業を請け負った結果、畦畔や水路が崩されてしまったケースもあるという。

農地などに積み上げられていた除染廃棄物の搬出はここ１、２年でかなり進み、仮置き場や仮々置き場（現地保管場）には空きも目立つようになった＝写真。跡地の多くは農地に戻される予定だが、実際に営農が再開されるかどうかは未知数である。

次に販売面の課題をみていく。福島の農業の課題として、現在でも第一に挙げられることが多い「風評被害」だが、実際は原発事故の直後と現在でかなり様相が異なる。

フレコンバッグの搬出（中間貯蔵施設への移送）作業が進む除染廃棄物の仮置き場。水路や畦畔の痕跡があり、元は農地だったと思われる＝南相馬市内で20年10月30日

風評被害とは、根拠薄弱な情報（風評）に基づいて消費者が特定の商品を忌避することだが、その本来の意味における風評被害は着実に減っている。

消費者庁は13年以降、定期的に（17年までは年２回、18年以降は年１回）、被災地域（岩手・宮城・福島・茨城の４県）と埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪、兵庫の７都府県で風評被害に関する消費者意識調査を行っている。その結果によると、「放射性物質を理由に購入をためらう産地」として福島県を挙げた人は14年８月の19.6％をピークにほぼ一貫して下がり、最新の調査（20年１、２月）では10.7％まで低下している。

しかし、たとえば首都圏のスーパーを回ってみればわかるように、福島県産と表示された米が店頭に並ぶことは現在も少ない。小売業者にとって福島県産米が「売りづらい商品」と認識され、産地表示が不要な業務用などに回される状態が定着したからであろう（農林水産省（2020））。農林水産省や福島県は流通業者に公平な取扱いを要請しているが、一度失った「棚」を取り返すのは容易なことではない。

結果的に福島県産米は「良質だが割安な米」として、外食などのユーザーから引き合いになる皮肉な状況も生じたが、原発事故以前より不利な販売条件を強いられていることは同じである。他の農産物も品目によって違いはあるが、牛肉やモモなど全国的な価格動向に劣後する状態が続いているものが少なくない（福島県（2020a）、第２図）。

福島県の農業産出額は18年も2,113億円と、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

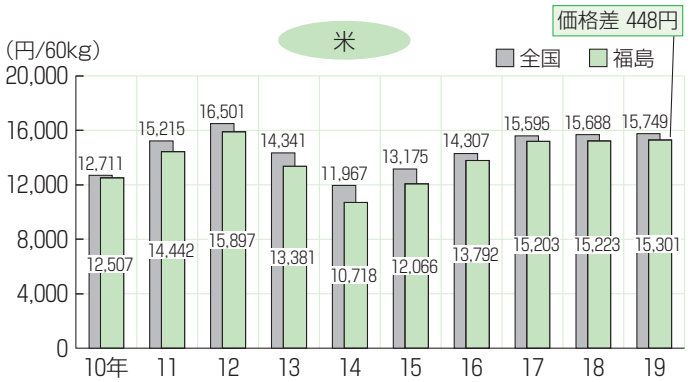
震災前（10年）の2,330億円を下回っている（第３図）。既に震災前の水準を超えた宮城・岩手両県と比べ回復が遅れているのは、営農面の制約に加え、こうした販売環境の厳しさも影響していよう。

もちろん、福島県産食品の安全性は生産者や行政の徹底した対策によって確立されている。米の全量全袋検査(注6)では15年産米以降、放射性物質が基準値を上回るものは１袋も出ておらず、他の食品のモニタリング検査でも20年度は１万2,568件のうち超過は野生のキノコ１件のみである（福島県（2020b）、第４表）。

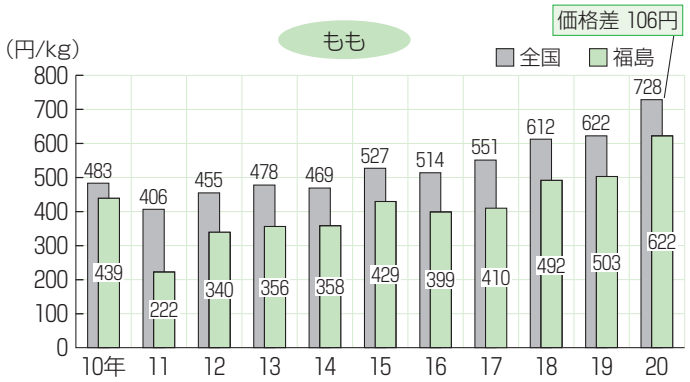
こうした状況を内外に周知していくことは今後とも必要だが、価格低迷や販売不振の主因が「風評」（消費者の意識）から流通過程の構造的な問題に移っているとすれば「福島県産品は安全」とアピールするだけでは、大幅な改善は期待できないであろう。

もう一つ、流通面の課題としては、被災地における生産量が大幅に減り「少量・多品目化」した結果、スケールメリットが失われ流通の採算性が悪化したということがある。品質がよく、需要はあっても「ロットがまとまらない」ために流通経費が割高になり、集荷業者が引き取りに来てくれないといった悩みも被災地では聞かれる。

第2図　主な農産物価格の推移

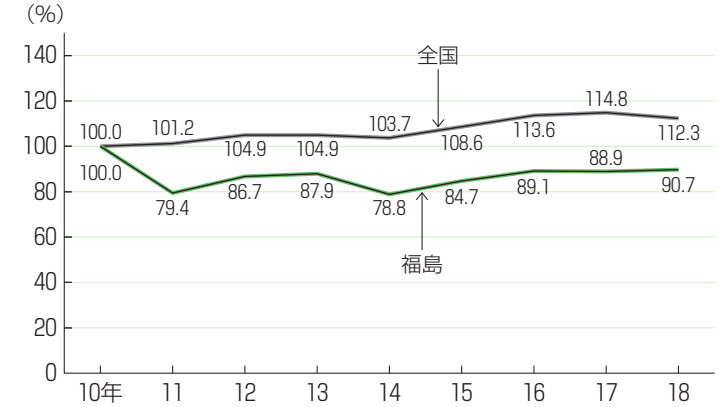


（注）　19年の価格は20年8月末までの数値に基づく暫定値。



出典　福島県「復興・再生のあゆみ（第3版）」（20年12月25日）に筆者加筆

第3図　震災前を100%とする農業産出額の比率



全国	8兆1,000億	8兆2,000億	8兆5,000億	8兆5,000億	8兆4,000億	8兆8,000億	9兆2,000億	9兆3,000億	9兆1,000億	（円）
福島	2,330億	1,851億	2,021億	2,049億	1,837億	1,973億	2,077億	2,071億	2,113億	（円）

出典　第2図に同じ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第4表　農林水産物のモニタリング検査結果

（単位　品目、件、%）

	品目数	検査件数	基準値超過件数	超過率
11年度	541	19,971	681	3.41
12	509	61,531	1,106	1.80
13	468	28,770	419	1.46
14	488	26,041	113	0.43
15	496	23,855	18	0.08
16	510	21,180	6	0.03
17	519	19,545	10	0.05
18	492	16,708	6	0.04
19	475	15,760	4	0.03
20	449	12,568	1	0.01
計	-	245,929	2,364	0.96

資料　福島県ホームページ「ふくしま復興ステーション」、ふくしまの恵み安全対策協議会ホームページ
（注）　11、12年度は当時の暫定規制値に基づく検査結果。20年度は20年12月31日までの数値。

（注6）20年産以降は原子力被災12市町村を除き抽出検査に移行している。

3　求められる取組み

（1）　生産・販売方法の革新

このような制約条件のもとで地域農業を再生させていくためには、どのような取組みが必要であろうか。被災地の現状と事例に照らして考えてみたい。

a　農地の利用集積

一つは日本農業全体の課題でもあるが、農地の利用集積である。担い手・働き手が急減するなか、少数の経営体と労働力でより広い面積を効率よくカバーしていかなければならない。

被災地では担い手自身が高齢層に偏っているため、組織経営体を育成して雇用就農の受け皿とすることが望ましい。それによって次世代の農業者を確保し、場合によっては集落の枠を超えて農地を集約していくことも求められる。

一例として飯舘村の農事組合法人「13区営農組合」を挙げたい。同組合は上飯樋地区を基盤とする集落営農組織だが、農地中間管理機構を通じて農地集積を進め、大久保・外内（よそうち）地区、飯樋町などからも農地を引き受けている。

b　ほ場整備事業

農地の面的集積を進めるには、ほ場の大区画化や水利の改善も重要であろう。長期間の営農休止や除染作業によって劣化した土壌の改良や水路の修復も欠かせない。

ただし、換地（所有権の移転）を伴うほ場整備は権利調整に時間を要し「不在地主」（地元に居住していない地権者）や「所有者不明農地」（相続登記の不備などで所有者の特定が難しい農地）の存在もネックになる。事業に時間がかかるほど、担い手の営農意欲は鈍り、労働力の確保なども難しくなる。

飯舘村では、あえて換地を行わず、暗きょ排水の導入など用排水の改良だけを目的とした事業も予定されている。実情を踏まえた現実的な対応といえよう。

c　新技術（スマート農業）の導入

省力化の観点からはICT（情報通信技術）やロボット技術を活用した、いわゆるスマート農業の導入も有力な選択肢である。福島県では、原発事故被災地における新産業創出を目指した国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想が国家プロジェクトとして推進されており、農林水産業への

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

先端技術の導入も盛り込まれている。

福島におけるスマート農業の代表的な事例としては、南相馬市小高区の株式会社紅梅夢ファーム（佐藤良一代表取締役）がある。同社は集落営農組織を基盤として震災後に設立された農業生産法人であり、稲作を中心に大規模な土地利用型農業を営んでいるが、農林水産省と国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構（農研機構）によるスマート農業実証プロジェクトに採択され、自動運転トラクターなどを導入している。生産・販売などの情報を一括管理する「農業クラウド」システムや直播栽培などとも組み合わせ、業務の効率化を図っている。

飯舘村のある若手農業者は、隣町の川俣町から「通い」で和牛の繁殖を手がけているが、牛の体に取り付けたセンサーで体温を常時計測し、発情や分娩の兆候があればスマートフォンで知らせる大手IT企業のシステムを活用している。さまざまな事情で帰還できない農業者も多いなか、遠隔地から作物や家畜の状態を把握できる仕組みは利便性が高いといえる。

d　集出荷施設の整備

流通・販売の面では、集出荷施設の整備も重要である。既にみたように、楢葉町ではCEの稼働が営農再開を強く後押しした。働き手の減少や高齢化を踏まえ、野菜や果実も含めた作物の選別・調製などの負担を軽減する必要がある。そのような環境整備によって生産量が増え、産地としてのまとまりが出てくれば、流通コストの低減や新たな販路の開拓も可能になろう。

e　農地利用の多様化

農地の活用方法も多様化が求められる。除染後の農地では、住民でつくる復興組合が保全管理（除草など）を担ってきたが、福島県営農再開支援事業による経費助成（10aあたり最大３万5,000円）は原則として20年度で終了する。農地の利用集積を進めることを前提に、特認で延長も可能だが、保全管理や管理耕作（帰還しない農業者に代わって行う暫定的な作付け）の段階を脱し、本格的な農地利用を図っていく必要がある。

主食用米の需要減に歯止めがかからない状況や、今も残る県産米への「風評被害」（流通上の不利な取扱い）を考えれば、飼料用作物（飼料用米、WCS、デントコーン、ソルガム等）や畑作物（麦、大豆、ソバ、ナタネ等）への転作もさらに推進しなければならない。飯舘村関根・松塚地区で行われているように水田を草地化し、採草・放牧地として活用するのも一つの方法であろう。耕畜連携は地力の維持・回復につながり、大家畜の放牧はイノシシなど鳥獣害を抑止する効果も期待できる。

f　作目の転換と販路開拓

福島では、いわゆる風評被害の克服策として業務用・加工用作物への転換、あるいは花きなど非食用作物の導入が進められてきた。しかし、20年は新型コロナウイルスの感染拡大により、外食、イベント、観光、インバウンド（外国人観光客）などの関連需

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

要が大幅に落ち込み、業務用作物や牛肉、花きなどが予期せぬ苦戦を強いられた。コロナ禍が近く収束したとしても、同様の感染症発生は今後も予想される。家庭内消費への回帰も念頭に置いた生産・販売戦略の見直しが求められている。

また、「風評被害」の核心が流通過程の問題にあるのだとすれば、安全性のPRによるブランドの回復ではなく、より一層の品質向上を通じて新たなブランドを構築していく発想も必要であろう。

(2)「小さな農業」とコミュニティーの再生

忘れてならないのは、農地の集積や経営の効率化を進めると同時に、小規模な家族農業、特に高齢者が営む自給的な農業もおろそかにすべきでない、ということである。

被災地の状況が示すように、大規模災害による人口の急減と高齢化の進展は、地域コミュニティーの崩壊をもたらす。農地を担い手に集約しても、除草や水路管理などの周辺的な作業を農地所有者（土地持ち非農家）である高齢者が担っているケースは多い。日本の水田農業は、そのような集落の相互扶助活動によって支えられてきた。小高区の事例でみたように、その基盤が崩れたことも営農再開や規模拡大の足かせになっている。

高齢の帰還住民らが営む小規模な農業は、生産量や出荷額は取るに足らないものであっても、それによって住民が心身の健康や生きがい（自己実現欲求や承認欲求の充足）、生活の質を維持するといった大きな社会的意義がある。共同作業や作物の分かち合い、直売所での販売などはコミュニティーの再構築や強化にもつながる。

コミュニティーを維持するために農業を再開した例もある。飯舘村の大久保・外内地区では昨年春、区長の長正増夫氏を中心に一般社団法人「いいたて結い農園」が設立された。3.5haの農地を使い、地域ぐるみでエゴマの栽培に取り組んでいる＝写真。

長正氏は役場に勤めながらソバなどを栽培する兼業農家だったが、原発事故で猪苗代町や伊達市での避難生活を経て帰還した。エゴマを作り始めたのは「産業としての農業ではなく、避難でバラバラになった住民が集まって、一緒に何かをする機会を作りたい」という思いからだったという。長正氏によると、同地区の帰還率は３割程度だが、まだ戻ってきていない住民も含めて定期的に集まり、農作業をしたり話し合ったりしている。「エゴマ栽培に体力はいらないが、手間は結構かかる。そこがちょうどいい」と話す。

地域ぐるみでエゴマ栽培を営む飯舘村大久保・外内行政区長の長正増夫氏
＝20年10月14日

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

(3) 関係人口と移住者の獲得

米国の社会学者パットナム（2006）によると、社会関係資本（人と人とのつながりや協調行動）が豊かな社会では、行政や経済活動も円滑に営まれ、社会的費用が節減される。(注7)

そもそも人と人、人と自然とのつながりは、それ自体が手段ではなく価値であり、農業にはそれを創出する機能がある。広い意味で「農業の多面的機能」の一つといえよう。

社会関係資本には、結束型（Bonding）と橋渡し型（Bridging）の２種類がある。前者は伝統的な農村共同体が典型的で、閉鎖的・排他的な性格を持つが、後者は異端者や「よそ者」も排除せず、外へ向かって開かれた社会関係資本である。地域活性化や社会的課題の解決には、後者が重要とされる。

原発事故で深い傷を負い、人口急減と高齢化に悩む被災地を、モノ・カネの投入（国や地方自治体の復興事業）や既存の住民の力だけで再生させることは難しい。地域外の多様な人々と新たな関係を構築していくことが一つの答えになる。近年、地域おこしの文脈で語られるキーワード「関係人口」である。

関係人口は、ある地域に継続的なかかわりを持つ人々のことであり、被災地ではボランティア活動などがそのきっかけとなる。関係性が深まり、移住＝定住に発展する場合もある。それを制度化したものが「地域おこし協力隊」や「復興支援員」などであろう。もちろん、故郷に思いを残しつつ、さまざまな事情で帰還できないでいる元住民も広義の関係人口といえる。

飯舘村では、高齢の両親や祖父母を支えるため若手が帰還して就農したケース、あるいは近隣市町村からの「通い」で農業を営んでいるケースが多々ある。原発事故以前に進学や就職で村を離れていた人が、逆に事故をきっかけとして戻ってきた例もある。

実家の被災後に経営していた福島市の会社をたたみ、隣の川俣町からの通いで就農した40代の男性は「原発事故がなかったら、自分は帰って来なかった。進学で地元を離れてからは村のことなど考えたこともなかった。でも、事故があって初めて自分にとって大切な場所だということに気付いた」と話す。

被災地に人生の新天地をみいだす人もいる。昨年５月に埼玉県から飯舘村に移り住んだ小原健太氏は、梱包資材メーカーの営業マンとして仙台市に単身赴任中、取引先の知人から飯舘村の話を聞き、夫婦での移住と就農（花き栽培）を決意した。「被災地というハンディを背負った土地だからこそ受け入れてもらえ、チャンスがある。自分のような脱サラでも農業で食べていけるというロールモデルを作りたい」と話す。

小原氏は「復興に貢献しようというような大それた考えは持っていない」といいながら、地域おこし協力隊員らと一緒に小学校の旧校舎を活用したマルシェ（直売市）などのイベント運営にも取り組んでいる。

飯舘村では、小原氏のような移住者が昨

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

秋段階で100人を超えた。私見だが、根底には同村の自立した地域づくりの姿勢があるように思える。村は原発事故以前から、目先の経済的な利益を追求せず人の和や自然の豊かさを大切にする「までいライフ」(「までい」は「心を込めて、丁寧に」を意味する地元の言葉）の理念を掲げてきた。それが地域のレジリエンス（復元力）に転化し、外部の人々をもひきつけているのではないだろうか。

（注７）滋賀大学・内閣府経済社会総合研究所（2016）など、社会関係資本と地域活性化の関係に関する実証的な研究が日本でも行われている。

結びにかえて

昨年は震災・原発事故から10年の節目を前に、例年にも増して詳細な調査をするつもりだったが、コロナ禍の影響でわずか３回しか現地に足を運べなかった。残念ではあるが、これまでの調査結果を振り返り、改めて「復興とは何か」を原点から考える時間を与えられた感もある。

３回の調査では行政機関のほか、あえて旧知の農業者５人を改めて訪問した。そのうちの２人の言葉を紹介し、結びにかえたい。１人は飯舘村でトルコギキョウなどの花を生産する高橋日出夫氏、もう１人もトルコギキョウを中心に栽培する浪江町の川村博氏である。

２人を訪ねた理由は二つある。一つは、会うたびに何らかの発展があり、復興のフロントランナーといえる存在だからであり、もう一つは、コロナ禍で最も深刻な打撃を受けた品目の一つである花きの生産者だからである。

聞いてみれば２人とも４、５月の第一波では大打撃を受けたが、その後は持ち直していた。川村氏は「巣ごもり需要」に対応してイベント向けから個人向けに販売のターゲットを切り替え、出荷先も複線化した。高橋氏は、価格暴落で生産意欲を失い手入れを怠った生産者が多いなか、手を抜かずに品質の維持に努めた。原発事故を乗り越えてきたしなやかさが、コロナ禍においても発揮されたのであろう。

高橋氏と川村氏は、それぞれ飯舘村と浪江町の花き生産者のリーダーでもある。仲間たちと販売ルートを一本化したり、栽培技術を指導したりして、後進の育成にも心を砕く。

川村氏は「出荷額が４億円になれば産地になれる。そこまでみんなで頑張りたい。浪江の花が全国で評価され『自分は浪江の出身なんだ』と胸を張っていえるようにしたい」、高橋氏は「慣れ親しんだ風景のなかで、好きなもの（花）を作っていけることは最高。この村で楽しく暮らしていくにはどうしたらいいか、みんなで考えて頑張っていきたい」と、それぞれに地域への思いを語った。

10年という節目をどう思うか聞くと、川村氏は「とても特別な10年だった。避難して生活に困っている人の支援など、復興のお手伝いもしてきた。でも、これからは普通に仕事をし、普通に生活をしていかなければならない。その区切りが10年だと思う」

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

と述べた。

「原発事故が風化していないか」と川村氏に問うと「(被災地のことを) 忘れてもらって構わない。人はそれぞれ置かれた状況のなかで花を咲かせるものだから」という答えが返ってきた。

復興とは、一人一人の被災者がそれぞれの「日常」を取り戻すことである。インフラの復旧や産業再生は、そのための手段でしかない。しかし、それは「被災前」の状態に戻ることとも違う。被災地の人々は、さまざまな制約にあらがいながら懸命に新たな「日常」を模索してきた。その膨大な経験の蓄積が被災地にはある。我々は常に「災間」(災害と災害の幕間) にあるとの認識に立って、その体験に学び続けるべきであろう。

＜参考文献＞

- 滋賀大学・内閣府経済社会総合研究所 (2016)「ソーシャル・キャピタルの豊かさを生かした地域活性化　地域活動のメカニズムと活性化に関する研究会報告書」
- 菅野正寿・原田直樹編著 (2018)『農と土のある暮らしを次世代へ──原発事故からの農村の再生──』コモンズ
- 関谷直也 (2017)「東京電力福島第一原子力発電所事故における風評被害、消費者行動に関する経年比較研究／国際比較研究」第1回福島大学・東京大学 原子力災害復興連携フォーラム、17年12月5日、福島大学農学系教育研究組織設置準備室・東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター
- 田尾陽一 (2020)『飯舘村からの挑戦──自然との共生をめざして──』筑摩書房
- 東北農政局 (2020)『震災復興室だより』第35号
- 農林水産省 (2020)「『令和元年度福島県産農産物等流通実態調査』報告書」
- パットナム,R.D. (2006)『孤独なボウリング──米国コミュニティの崩壊と再生──』(柴内康文訳) 柏書房
- 福島県 (2020a)「復興・再生のあゆみ (第3版)」
- 福島県 (2020b)「令和2年度の農林水産物のモニタリング検査結果」
- ふくしまの恵み安全対策協議会 (2021)「これまでの放射性物質検査情報」 https://fukumegu.org/ok/contentsV2/index.html
- 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
- 行友弥 (2016)「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──」『農林金融』3月号
- 行友弥 (2017)「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──」『農林金融』3月号
- 行友弥 (2018)「福島原発事故から7年──農業再生の現状と課題──」『農林金融』3月号
- 行友弥 (2019)「未来へバトンをつなぐ若手農業者たち──原発被災地における後継者と新規就農者の動向──」『農林金融』3月号
- 行友弥 (2020)「原発事故被災地における農業復興の現状と課題──復興・創生期間終了後を見据えて──」『農林金融』2月号

(ゆきとも　わたる)

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/