



メーデー風景 編集部

— 目 次 —

特集 東日本大震災・原発事故からの福島県経済・農業の復興

- 原子力災害下の町村財政－双葉町と川内村を中心に－ …清水 修二 (4)
 現地に見る農業復興の課題－南相馬市－ ……………石井 圭一 (17)
 人間の復興とふるさとの再生を目指して
 ～「かーちゃんの力・プロジェクト」の取り組み～ …塩谷 弘康 (25)
 海洋の放射能汚染と水産業復興問題 ……………乾 政秀 (35)

特別報告

- 農業委員会の現状と地域の農地管理にはたす役割 ……緒方 賢一 (45)

トピックスシリーズ “世界の食料と農業⑩”

- C A P 新改革に揺れるドイツ農民 ……………古内 博行 (53)

- 投稿 何を守るのか ……………埜 藤徳 (57)

- 〔時評〕 東日本大震災 3 年後の道しるべ－「までい」と「里山資本主義」… (m) (2)

☆表紙写真 香る新緑（東京・六義園） 編集部
 「農村と都市をむすぶ」2014年5号（第64巻5号）通巻751

東日本大震災3年後の道しるべ

―「まदै」と「里山資本主義」



東日本大震災から三年あまりが経過した。被災者の苦労はまだ続いており、家族や故郷をなくした喪失感や、以前の生活に戻れない不安や憤りは消え去ることにはないにちがいない。原子力発電所の事故によって生活が一変し、将来の見通しもまだついていない。三年足らずでは変わりようがない重大な災厄であったことを思い知らされる。

それでも多くの人がこの三年という月日の経過によって、これからの生活や社会のあり方を確認し、見通しをつけていく時期にあることを実感しているのではないだろうか。被災地の復興への取り組みや成果などを伝える情報にもふれることが多くなった。被災地の復興への歩みを知って安心したい、被災の恐ろしさを忘れたいという思いもあるのだろう。

一方で、この大地震がもたらした大きなショックをしっかりと心に留めおき、この災厄の教訓をこれからの生活や社会のあり方へと反映させていくべきだという思いも同様に高まっている。どのような目標に向かって復興していけばよいのか、これからの社会を担う次の世代の

人たちにどのような道しるべを示せばよいのか。そのような問いかけ、メッセージを二つ紹介したい。

一つは、福島県飯舘村からのメッセージである。この三月二二日に「飯舘村を支援する集い」が東京で開催された。飯舘村の三年間の経過を振り返り、大震災・原発事故によって得られた村内外の人と人のつながりの広がり紹介された。大震災以前から村の理念として掲げられ注目されてきた「まदै」が、将来の村づくり・人づくり、さらには被災地として飯舘村が発信する大事なメッセージであることを再確認する会合でもあった。「まदै」は真の手（両方揃った手）が語源で、「手間暇を惜しまず」「丁寧に」「心を込めて」「慎重しく」という意味でよく使われる飯舘村の方言である。

「飯舘村を支援する集い」では飯舘村の小学生による復興への願いが込められた「ときよめぐれ（まदैのロンド）」と村民歌の合唱が披露された。しかし何よりも村の将来を語る支援者・関係者の生のメッセージを小学生に伝える機会として企画された集いであったように思われる。約六、七〇〇人の村民のうち、おおよそ四九〇人が県外で、六、二〇〇人が県内で避難生活が続けており、分かれて生活する家族も多い。村の地域としての空間がなくなってしまう、世代を越えた人のつながりや「まदै」への共感、そしてそれらが子どもたちに

受け継がれていくことが、村の拠り所になっているのかもしれない。なかでも次のような趣旨の発言が印象的であった。多くの人々に大震災のショックや被災者の困難を忘れないことを期待するのは難しい。むしろ苦勞の多い生活環境にあっても、「までい」に支えられた前向きな姿勢を失わないならば、飯館村は忘れ去られることなく、めざすべき将来の社会のあり方を示唆する大事なメッセージを発信していくことができる。

「までい」は村を見つめ直し、その暮らしぶりを主体的に変えていくためのキーワードであったが、大震災・原発事故という大きな災厄を経て、村民、とりわけ子どもたちにとっての生き方の羅針盤として位置づけられている。飯館村の子どもたちが実践していく「までい」が、日本の地域社会のあり方として広がってほしいという願いが伝わってくる。

二つは、藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義』（二〇一三）で注目されるようになった里山資本主義である。過疎地にあっても、むしろ過疎地だからこそ、人と自然とのつながりを取り戻して、お金によらない交換・互酬といった行動原理、分業ではなく総合的な事業展開による資源・エネルギーの循環を実現する取り組みが動き出している。たとえば、これまで見捨ててきた里山の森林資源が木質バイオマスや新しい集材CLT（木

片を縦横交互に張り合わされた集成材）などに利用され、過疎地の自立的な地域経済循環をもたらしていることが紹介される。住民や自然資源の力をフルに活用していけば、持続的で自立的な地域社会の入りがみえてくる。それが社会のサブシステム「里山資本主義」の由来にもなっている。

震災復興を機に注目されるようになった被災地におけるスマートシティ構想も、エネルギーを無駄なく使用して、コミュニティの復活を促すという考え方は里山資本主義と同じであり、里山資本主義が東日本大震災からの地域社会の復興、さらには二一世紀の日本の活路を示していると指摘する。里山資本主義は大震災を経験した日本が模索している新しい社会の価値概念なのである。

「までい」と「里山資本主義」の実践は、いずれも東日本大震災以前に遡るが、いまや大震災を経た私たちの生き方へのメッセージとしての意味合いを強く持つようになった。目先の成長志向やグローバル化への対応ではなく、地域や人のつながりのなかにかけがえのない自分を見つけていくところから、社会は確実に変わっていくのだろう。

大震災から三年を経たいま、私たちはこのメッセージをきちんと受けとめられるだろうか。

（m）

原子力災害下の町村財政

―双葉町と川内村を中心に―

福島大学人文社会学群経済経営学類教授

清水 修二

1、事故現場の状況と地域の将来展望

東京電力福島第一原発事故は国際原子力事象評価尺度（INES）でレベル7とされたが、現場では新たにレベル3の事故が発生して継続中である。福島事故で環境に放出され地上に降下した放射能（放射性物質）の量はチェルノブイリ事故の数パーセントにとどまったとみられる。とはいってもその三基もメルトダウンしているの
で、原子炉建屋の中に残っている放射能の量は逆にチェルノブイリ原発の比ではない。それが汚染水の形で徐々に環境中に漏れ出している。これを完全に阻止するためには破壊された箇所を特定して漏れを塞ぐ措置が必要である。が、現場の放射線量が高すぎて近づくことができず、どこがどう壊れているか確認することすらできない。

原発サイトの地下土壤が広範囲に、高濃度の放射能で

汚染されてしまった以上、もう原状復帰は不可能だ。仮にそこを掘り返したとしても、汚染土壤の持って行き場があるとは思えない。メルトダウンした核燃料の残骸（デブリ）も同様で、何年後になるか分からないがそれを取り出すことに成功したとしても、さしあたり最終処分の方途はなく、サイト内に長期保管するしかあるまい。つまり、福島県双葉郡が高レベル放射性廃棄物の長期保管場所になることは避けられず、ひょっとしたら最終処分場になる可能性も否定できない。高レベル廃棄物の処分場問題は暗礁に乗り上げているから、高汚染空間の突然の出現はむしろ都合だと考える人は（一般国民を含めて）少なくあるまい。

さらに加えて汚染物質（除染廃棄物を含む）の中間貯蔵施設が双葉郡に造られようとしている。最終処分場は県外に造ると政府は言明しているが、ほとんど誰も真に受けていない。それどころか高汚染された現地を無人に

して県外の除染廃棄物もそこに持ち込んで永久処分すればいいという声さえ上がっている。高レベルに加えて低レベルの廃棄物も双葉郡に集中せよというわけだ。

確かに、住民を移住させて高汚染地域を放棄し、放射能のゴミを全部そこに持ち込んでしまえばいろんな面倒な問題が解決するかもしれない。現にチェルノブイリ原発事故では旧ソ連政府は住民を移住させている。しかし国土が狭く山地が多く人口稠密な日本は、山が全くなく人口が日本の一〇分の一もないベラルーシとは事情が違ふ。なにより、ふるさとをそうやって無理矢理放棄させられる住民の心情を踏みにじるような声には怒りを禁じえない。東京電力の土地であろが国有地であろが、「ふるさとの地」であることに変わりはない。

いずれにせよ、福島県双葉郡の置かれた現状と将来はきわめてきびしい。長期に亘って戻ることができない帰還困難区域だけでなく、低線量区域であっても、高レベル放射性廃棄物の集中している場所の近辺に居住するのは相当に抵抗があろう。

中間貯蔵施設について付言しておこう。栃木県や宮城県で、除染廃棄物の最終処分をめぐる紛争が起こっている。県内の汚染物は自県内で処分するという方針を国も県も打ち出しているが、具体的な候補地の選定となると住民や市町村の強力な反発・抵抗がある。そういう中で

「福島県に持っていけばいいじゃないか」との声が上がっていることは前述の通りだ。しかし今の福島県内でも事情は同じであって、たとえば福島市は除染廃棄物の仮置き場を作る作業は進めているが、あくまでも仮置き場であって、双葉郡に中間貯蔵施設が完成した暁にはそこへすべて搬出するつもりでいる。県内でも県外でも *not in my back yard* (NIMBY) の構造は少しも変わらないのである。

われわれの眼前に出現しているのは最大規模の地域差別現象と言っている。われわれは沖縄問題という、地域的差別の先例をすでに持っている。基地の押しつけに続いて今度は放射能の押しつけという、人道に反することがさらに行われようとしている。またぞろ「金で解決」という発想で対処しようというのだろうか。

2、住民が避難した基礎自治体の現状

政府の避難指示、もしくは自治体独自の判断で全住民避難が行われた基礎自治体は九町村（双葉八町村と相馬郡飯館村）である。そのうち川内村と広野町はすでに役場を元の場所に戻して住民の帰還を進めている。

避難区域は帰還困難区域（推定される外部被曝線年間五〇ミリシーベルト以上）と居住制限区域（同二〇ミリ）および避難指示解除準備区域（同二〇ミリ未満）の

三つにゾーニングされている。チェルノブイリ事故の汚染地域が五つに分けられているのとは異なっているが、チェルノブイリ被災地では土壌の汚染度が基準に加えられていること、およびセシウムだけでなくプルトニウムとストロンチウムも考慮されているという違いがある。福島事故では放出された核種が限定的で、また土壌の汚染に由来する食物経由の内部被曝も現在はほとんどないことが明らかになっている。

まず確認しておかなければならないのは、放射能汚染の広がり方と地方自治体の区画とは本来無関係だということ。当たり前の事実である。たとえば双葉町は住民の九六パーセントの居住地が帰還困難区域になっているが、海岸沿いに避難指示解除準備区域も存在している。そこは双葉町の中でみれば四パーセントの孤立した地域だが、北隣の浪江町の延長という見方をすれば海岸沿いに広がった低汚染地域の一部だ。

したがって、住民が避難している町村の復興計画を町村ごとに策定することにそもそも無理があると言わねばならない。町内の高汚染区域に居住していた住民とそうでない住民とでは置かれた状況に大きな差がある。汚染の高い地区の事情を標準にして考えていけば「到底帰れない」という結論にしかない。それでは「帰りたい」と願う人の選択を排除することになる。もちろんその逆

の場合もある。いずれにせよ、同じ町村住民の間に利害の衝突が生じることが避けられない。これが町村の復興過程の大きなネックになる。被災自治体の中には南相馬市のように合併してまだ日が浅いところもある。自治体は合併しても、住民意識における一体感は一朝夕に形成されてはいない。汚染の度合いや広がり差に、合併前の旧市町間の壁の存在が加わって、事態の困難性はいっそう増幅される。

事故から三年を経過した現在、避難している住民の前にはいくつかの選択肢が示されている。帰還するか、移住するか、避難を継続するかだ。実はもう一つ「移住しつつ帰還する」という選択肢もある。すなわち「元いた場所に戻ることにこだわらない帰還」である。たとえば双葉町には戻る、しかし元の家にはなく別の場所に引っ越すという選択だ。現に大熊町は徹底除染をして町内に「復興拠点」を作り、住民をそこに帰還させることを考えている。

住民の帰還をめぐるっては、放射線量のどのレベルを帰還基準とするかがまず問題である。政府は避難基準である年間二〇ミリシーベルトを帰還の基準にも適用しようとしているが、これは簡単に受け入れられるものではない。二〇ミリという数字は緊急時の暫定的な基準として設けられたものであり、半減期の経過などで状況が好転

するのに合わせて可及的速やかに引き下げることが想定されているはずだ。それを三年経った段階でなおも継続するのは理屈に合わないし、住民感情とも相容れない。

なお政府は、空間線量から理論的にはじき出した被曝線量ではなく、各人が積算線量を身につけて実際の被曝線量を測定する方法を提案している。これを「責任転嫁だ」と批判する向きもある。また理論値よりも実測値のほうがかなり低く出るのが通例なので、この方法は住民の帰還を促進するためにする策略だと評する人もいる。しかし私はそうは思わない。帰還を強制するのは正しくないが、帰還したい人に帰還できる条件を整えてあげるのには政府の役割である。

ただ、ここに厄介な難題が存在している。賠償の問題である。「帰還できる」と政府が判断して避難指示を解除した段階から一年限りで賠償が打ち切られるルールが作られた。川内村は早くに帰村を開始したので、一部の居住制限区域を除いてすでに賠償は打ち切りになっている。賠償の打ち切りは帰還を事実上強制することになりかねない。居住・移転の自由は憲法に明文化されている権利だから、政府が避難指示を解除した段階で住民の帰還を妨げる権限は地方自治体にはない。地方自治体にとっても、帰還と賠償打ち切りは表裏一体の関係にあると考えなければならぬ。「避難」はいやも応もなかったが

「避難の解除」は一個の政治問題である。

ところで、住民が帰還できるかどうかは、放射線量(空間線量)だけが問題なのではない。たとえ線量がかなりの程度下がったとしても、学校や病院、商業施設などの社会インフラが整わなければ、あるいは就業先がなければ戻るのは困難だ。また住民といってもいろいろで、高齢者が戻っても若い世代は戻らないという事態は恐らく不可避だ。チェルノブイリ事故被災地でもそうだったが、高齢化が急速に進むに違いない。双葉郡はもとと過疎化が進んでいたのを原発の誘致でかろうじて食い止めていた地域である。原発という生活の支えを失ったこの地域が、一挙に「限界地域」に転落する恐れがないとは言えない。

3、被災自治体の財政問題

(1) 復興財政のフレームワーク

さて、ここからは双葉郡の自治体財政の状況を叙述しよう。国は「東日本大震災復興特別会計」を創設し、復興庁を通じて被災県・市町村に財政措置を講じている。福島県についてはとくに「福島復興再生特別措置法」を制定した。福島県はこれを受けて「福島復興再生基本方針」を策定し、県の産業復興再生計画、重点推進計画、ならびに「避難解除等区域復興再生計画」(市町村に適

用)を定めた。県全域の復興と、市町村における避難解除可能区域の復興の二本立てで取り組む構想である。後の内容は、①産業の復興・再生(課税の特例を含む)、②生活環境・居住の安定確保、③道路・港湾・海岸その他の公共施設の整備、④将来的な住民帰還を目指す区域の復興・再生の取り組み、となっている。国家行政の縦割りを克服し、国の責任において地域の復興・再生を図るべしという趣旨である。

「東日本大震災復興特別区域法」による復興特区にあつては、事業税・不動産取得税・固定資産税の免除または不均一課税が行われている。また同法に基づく復興交付金が五省庁に係る四十種類の事業に対して支給されている。復興交付金は第一回(二〇一二年六月)から第八回(二〇一四年三月)まで交付されており、道府県別の交付額(事業ベースでなく国費ベース)は表1の通りである。

総額二兆円あまり、主たる被災三県のうちでは宮城県が圧倒的に多く、福島県は宮城県の四分の一にも満たない。いうまでもなく、放射能汚染で立ち入れないような地域が広範に存在する現状では復興事業がなかなか進まないからである。

(2) 双葉町の財政

双葉町には第一原発の五・六号機が立地している。破壊に至った一・四号機の放射能が北西方向に流れたため

表1 復興交付金交付可能額(億円)

	北海道	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県
交付可能額	1.8	38.1	5364.1	11756.0	2543.3	380.5

栃木県	埼玉県	千葉県	新潟県	長野県	合計
6.1	0.4	93.8	1.0	17.1	20202.2

建設することとした。

さて、双葉町の財政が震災・原発事故・避難という一連の事態の中でどうなったか、震災後の平成二三年度と二四年度の決算額を見てみよう。

平成二三年度決算

歳入 八〇億二一六八万円

(対前年度比三一・八%増)

高い汚染にさらされ、町域の大部分が帰還困難区域に指定された。二〇一三年五月によりやく策定された復興計画では「避難している住民の生活再建(人の復興)」と「町の復興」の二本立てで計画を進めること、短期・中期・長期の三段階に分けて復興を図ること、少なくとも今後四年間は避難指示の解除はないものとし、帰還の方法や基準については四年後の時点で判断すること、などを謳っている。仮の町(「双葉町外拠点」と命名)は、町役場を置くいわき市のほか、郡山市と南相馬市にも

歳出 七五億四四二六万円

(対前年度比三六・二%増)

平成二四年度決算

歳入 五八億六七〇五万円

(対前年度比二六・九%減)

歳出 五四億六三五五万円

(対前年度比二七・六%減)

震災前の二二年度に比べ、二三年度は歳入・歳出とも三割以上増えている。実質単年度収支は二〇億四七一九万円の黒字であり、一九億九五〇万円も財政調整基金を積み増した。

歳入をみると、まず住民の避難等にもなって種々の地方税の減免が行われた。「東日本大震災等による被災者に対する町税の減免に関する条例」により、町民税においては「死亡または行方不明」は全額免除、「生活保護を受給するようになった者」「障害者となった者」も全額免除、「所得が五〇〇万円以下の者」は全額、「五〇〇〇〜七五〇万円以下」は半額、「七五〇〇〜一〇〇〇万円以下」は四分の一免除とした。地震と津波によって住宅全壊または大規模半壊に至った場合も全額免除、半壊のときは半額免除になった。休業となった法人は均等割相当額を免除された。

固定資産税（償却資産税）は免除とされたが、大規模

償却資産税は免除対象から除外されている。したがって東京電力の償却資産は依然として課税されており、固定資産税の減少は四分の一弱にとどまった。このほか、放置された軽自動車への税は全額免除、国民健康保険税についても避難者は全額免除、事業廃止・失業の場合および住宅の全壊（長期避難者は全壊とみなす）も全額免除になる。主な歳入を概観すれば表2の通り。

歳入の特徴を見ると、次のようなことが言える。

①減免措置によって町税収入は三割以上減ったが、それを補ってあまりある収入増が実現している。

②地方交付税は五倍近い増加になっている。普通交付税は震災前（平成二二年度）二・五億円ほどあった。これが二三年度も前年度程度の額は保証するということで二・九五億円措置され、さらに特別交付税・震災復興特別交付税が一七・四億円加わった。

③県支出金は四・六倍に膨らんだ。県税である核燃料税の三〇%を福島県は地元市町村に分配していたが、特別分として双葉町への交付が八倍以上に増額されたほか、県からの復興支援交付金が四・六億円あった。（ちなみにその後、県は核燃料税の更新を行わず、当税は廃止となっている。）

④国庫支出金は四割以上の減となった。電源立地地域対策交付金の半減が主な要因で、東北電力浪江小高原発

の建設計画に係る交付金の期限切れの結果である。また復興交付金が五千万円ばかりついているが、もっぱら復興計画づくりに充てられている。平成二四年度の双葉町復興交付金事業は次の通りである。

町民参加の復興まちづくり計画策定事業 八九四五
(万円)

復興会議ポータルサイトの構築事業 九九四・四
(万円)

歳入については以上である。次に歳出の状況を見てみる。平成二三年度の歳出は二〇億円ほどで前年度に比べ三六・二％の増大になっているが、次のような特徴がみられる。

①投資的経費は僅か一・七三億円で、対前年度比七八・六％の減少となった。大災害に遭遇したにもかかわらず災害復旧事業費は約三二四万円ではない。現場には一般人の立ち入りができず、町内は地震の被害を受けたまま時間が止まったような状態なのである。ハード事業のしようがないわけだ。

②歳出の半分以上、五五・一％が積立金である。総額四一億五九〇四万円で、対前年度比二四〇・二％の増になっている。内訳は財政調整基金一九億九五〇万円、復興まちづくり基金（東日本大震災復興交付金のうち基金造成費に係るもの）六八九四万円、東日本大震災復興

表 2 双葉町平成23年度歳入内訳

町 税	13 億 9,343 万円（対前年度比 32.3％減）
町民税	1 億 1,766 万円（対前年度比 66.3％減）
固定資産税	12 億 6,903 万円（対前年度比 23.5％減）
地方交付税	20 億 3,435 万円（対前年度比 490.9％増）
特別交付税	9 億 8,904 万円（対前年度比 970.9％増）
震災復興特別交付税	7 億 5,012 万円（皆増）
県支出金	18 億 1,053 万円（対前年度比 458.3％増）
災害救助費	2 億 2,325 万円（皆増）
核燃料税交付金特別分	9 億 2,259 万円（対前年度比 826.4％増）
市町村復興支援交付金	4 億 5,955 万円（皆増）
国庫支出金	12 億 3,381 億円（対前年度比 43.5％減）
電源立地地域対策交付金	9 億 9,065 万円（48.2％減）
初期対策交付金（22 年度で終了）の減等	
東日本大震災復興交付金	5,221 万円
地方債	臨時財政対策債 1 億 9,130 万円のみ

基金（福島県市町村復興支援交付金のうち基金造成費に係るもの）一三億八二一四万円である。

③震災の前後で双葉町の歳出構造がどう変化したか、平成二二年度の目的別歳出と同二二年度のその変化倍率を表3に示そう。

二倍以上に増えているのは総務費と労働費である。逆に減り方の著しいのが教育費で、平成二二年度に一〇億三九四万円だったのが平成二二年度にはわずか二億一三二〇万円へと、五分の一近くにまで減った。その理由は、双葉町立小・中学校が長期の臨時休業中で、実質存在しないからである（双葉町の公立学校は二〇一四年度からようやくいわき市で再開することになる）。

平成二四年度決算についての細かい紹介は紙幅の関係で省略する。二二年度の激変は少なからず緩和されたとは言える。しかし歳出を見ると相変わらず積立金が多く、歳出の三六・三％に及んでいる。

以上、双葉町の歳入・歳出の変わりようを見た。災害による全住民避難は町税等自主財源の大幅な減少をもたらし、他方では特別交付税や復興交付金等の臨時的収入への依存度を高めた。他方で、住民が離散し現地の公共施設の使用もできない状況の中では、学校の臨時休業やハード事業のストップなどで通常の支出ができなくなり、さしあたり多額の基金積立を行うしかない事態を引

き起こしている。

今後の双葉町財政をめぐる問題、ないし検討課題を述べよう。

①町税の減免をいつまで継続するか。帰還の実現まで最短期でも事故後六年間、町税を徴収しないということがあるのか。精神的損害に対する賠償金、および避難

表3 双葉町の歳出変化

	議会費	総務費	民生費	衛生費	労働費	農水費
H23/22（倍）	1.34	2.75	1.21	0.79	6.83	0.74

商工費	土木費	消防費	教育費	災復費	公債費
0.57	0.80	0.86	0.21	0.33	0.77

生活に要する費用に充てる賠償金などは所得税法上、非課税になっている。避難者が就労によってそれ相当の収入を得るようになった段階で、課税上の扱いを見直すべきとも考えられる。

②普通交付税の扱いをどうするか。前年度並みの額を保証するのはあくまでも臨時の措置であり、制度本来の筋ではない。基準財政需要額ならびに基準財政収入額いずれの面においても、この異常な事態に対応する方法が講じられねばならないと思われる。

③東電福島原発がどうなるか、どうするか。知事と県議会

は県内全原発の廃炉を求めているが、東京電力も国も明確な方針を示していない。第一原発二基は廃炉が決まったが、第二原発四基についてこのまま保守管理を継続する場合と、廃炉を決定した場合とで、課税上の扱いは異なってくる。電源立地地域対策交付金の在り方の見直しも視野に入れながら、見通しを立てる必要がある。原発立地四町も県内原発廃炉を求める意思を明確にした以上、脱原発を前提とした財政ビジョンを構築しなければならぬ。

④役場の疎開状態が続く間の住民サービスの在り方をどう考えるか。今後「仮の町Ⅱ町外拠点」の建設に伴う支出が込まれるが、双葉町民が一番多く居住しているいわき市における災害復興住宅は県が建設することになっており、町の事業にはならない。現地の除染をいつ開始するのか、インフラの整備は当面手をつけない方針でいいのかどうか、検討しなければならない。いずれにせよ基金だけが異常に膨らんでいく事態を放置しておくわけにはいかないだろう。

(3) 川内村の財政

川内村は飯館村などと比べて事故現場から距離が近いが、風向きのせいで幸いに高濃度汚染を免れた。村長は二〇一二年一月に帰村宣言を出し、四月一日を期して現地で役場業務を再開した。帰村開始から二年たった二〇

一四年四月現在、週に四日以上村で生活するようになった村民は二八一人中一二九九人（四六・一％）になったが、完全帰村者は五〇五人（一七・九％）にとどまっている。とりわけ若年層の帰村が思うように進まない。最も避難者の多い郡山市よりも川内村のほうがむしろ空間線量は低いにもかかわらず、いったん村外に出てしまつとなかなか戻りにくい心理が働く。望郷の念の強い高齢者であればすぐに戻るのではないかと思うと案外そうでもなく、町場の便利な生活を一年も続けていると避難先の居心地も満更でない心情になるという。また放射線はともかく、仕事がないという事情も若い人が戻りにくい理由になっている。浜通りの電源地域への道路交通が、警戒区域規制が布かれたため長らく途絶えていたことも影響しているだろう。

川内村の財政状況を見てみよう。

平成二二年度決算	歳入	二九億九八四七万円
	歳出	二八億四二九一万円
平成二三年度決算	歳入	五九億六〇四八万円
	歳出	五九億六〇四八万円
	歳入	五九億六〇四八万円
	歳出	五九億六〇四八万円
平成二四年度決算	歳入	一〇九億二〇九三万円
	歳出	一〇九億二〇九三万円
	歳入	一〇九億二〇九三万円
	歳出	一〇九億二〇九三万円

（対前年度比一九七・三％）

（対前年度比一八三・二％）

表 4 川内村の歳出変化

	議会費	総務費	民生費	衛生費	労働費	農水費
H23／22（倍）	1.28	2.53	1.81	1.34	0	0.83

商工費	土木費	消防費	教育費	災復費	公債費
1.20	0.22	0.58	0.95	皆増	0.98

平成二三年度に村の財政規模は二倍になり、二四年度もさらに二倍近くまで膨張している。平成二三年度の歳入の特徴をかいつまんで紹介しよう。

①村民税は二四・六％の減少を見た。双葉町と同じよ

歳出 一〇五億四〇六七万円
（対前年度比一八五・二％）

うに「東日本大震災等による被災者に対する村税等の減免に関する条例」によって村税や固定資産税、軽自動車税、介護保険料の減免が行われたのである。

村民税は五〇〇万円以下の所得で全額免除になったが、その後三〇〇万円以下に引き下げられた。土地・家屋の固定資産税の免除は二分の一である。また福島復興再生特別措置法にもとづく「復興産業集積区域における川内村村税の特例に関する条例」で、同区域の固定資産税は平成二七年度末まで五年間免除になった。

②普通交付税は双葉町と同様

に前年度並みが措置されており、それに加えて特別交付税が七億七三六五万円（前年度は一億四〇五万円）、さらに震災復興特別交付税が二億七〇六九万円入っている。

③県支出金は二億八三九二万円（対前年度比五四六％）で、多く（七〇％）は除染事業への支援である。

双葉町と同じように、平成二二年度と二三年度の目的別歳出の大きさの変化（倍率）の表を作ってみよう。

災害復旧費が「皆増」になっているが、平成二三年度の絶対額は一五億九二四三万円にのぼる。川内村立小・中学校は郡山市内に場所を移して開講しており休業になっていないので、教育費はほとんど減っていない。

川内村が双葉町と違うのは、役場が戻り、住民も戻り始め、現地での住民サービスや公共事業が実施されていることである。国は川内村を放射能除染のモデルケースにする意向であると思われ、意欲的に除染作業を展開した。平成二三年度の除染関連費は上述のとおり一五億九二四三万円、二四年度決算では災害復旧費（除染事業費）がさらに膨らんで実に六六億一五九九万円に達した。これは歳出総額の六二・八％に及ぶ。住宅の屋根や壁の高圧洗浄、庭などの表土入れ替え、住宅から二〇メートルの範囲で山林の除染を行い、第一次のその作業はすでに一巡した。一軒あたり平均四五〇万円の費用をかけている。村では麦畑をつぶすなどして広大な除染廃棄物の仮

置き場を五か所に設置し、本格的な山林の除染に取り掛かろうとしている。

川内村が復興計画の中で重視しているのは働く場の創出である。それは復興交付金事業に表れている。川内村復興交付金事業（平成二四年度）は次の通り。

バイオマス発電技術検討事業（効果促進事業） 一五〇〇万円

水耕栽培施設整備事業 二億六九九九万円

試験研究施設、人材育成・経営販路開拓事業（効果促進事業） 三五三一万円

都市防災総合支援事業 一〇〇〇万円

村はこうした事業を進めるための基金の創設を相次いで行っている。

①「川内村復興基金」（県の市町村復興支援交付金）二四年度末残高 六億七八三六万円

②「川内村東日本大震災復興基金」（県の市町村電源立地特別交付金）同上八七八〇万円

③「川内村のあしたをかける交付金基金」（復興交付金事業等に要する経費の財源に充てるため毎会計年度の一般会計予算から積み立てる）同上 一億四一七六万円

(4) 小括

①原子力災害が町村財政に及ぼす影響は、災害の様相（放射能汚染のレベルや広がり方）によって自治体ごと

に大きな差異がある。川内村のように曲がりなりにも役場が戻り住民の帰還を開始できた町村と、双葉町のように帰還の見通しの立たない町村とは全く事情が異なると言わねばならない。

②双葉町の場合、財政はきわめて変則的でいびつな構造になってしまっている。収入はあるが支出のしようのない町財政が出現している一方で、離散した町民は宙ぶらりんで身の置き所のない立場に置かれている。この状態が少なくとも数年は続くのであるから、仮の町（町外拠点）の在り方も含め、こうした自治体は県や国とともに早急に方策を講じる必要がある。

③原発事故被災地の町村役場は全く経験のない業務をこなす中で疲労困憊している。復興交付金の執行が思うように進まない一因に人的資源の絶対的不足がある。国や県の人的支援が引き続き強化されなければならない。

④個々の自治体が単独でできない業務、広域連携などの方法で取り組むのが効果的な業務を、析出する作業を行うべきである。汚染の広がり方と自治体の区域とは本来何の関係もない。市町村合併という選択肢も忌避せず、思い切った手立てを検討すべきではなからうか。

4、地域復興に向けた課題

原子力災害は多くの災害の中でも特異な性格をもって

いる。その最たるものが、被害者の間に至るところで分断をもたらすという点である。食品をめぐる生産者と消費者、避難する人と留まる人、賠償金を受け取っている人といない人の間に、同じく被害者でありながら立場や考え方の違いから深刻な社会的・心理的な摩擦が生じている。悲劇を生んでいると言ってもいい。

地方自治体においても、特に帰還をめぐる住民間、あるいは住民と首長の対立が深刻になる場合がある。首長は何としても自治体の存続を図ろうとする。住民が移住・離散するのを避けるため、できるだけ早期の避難指示解除を望む。帰還基準として年間一ミリシーベルトにこだわっているわけにはいかないから、二〇ミリは論外としても五ミリ程度の線で折り合いをつけようとするだろう。それに納得のいかない住民は首長と対立する。

帰還するか移住するか避難を継続するか、選択は本来それぞれの住民に委ねられるべきである。居住・移転の自由は前述のとおり憲法上の権利だからだ。しかしそこに賠償の問題がからんでくることが大きな障害になる。避難指示の解除が賠償の打ち切りに直結しているかぎり、この対立を解消することは至難だ。

福島県の置かれた状況のこの複雑な構造が「被災地の支援」ということを非常に困難にしている。福島県では災害関連死が一六〇〇人を超えた。原発事故による避難

が原因になった死亡者だけでも一〇〇〇人を超えていると言われている。一日も早く「避難」にピリオドを打たないと犠牲はどんどんふえていく恐れがある。

住民各人の選択権を認めつつ、住民の帰還をすすめる自治体としての存続を図るためにはどうしたらいいか。私は、双葉町の復興まちづくり委員会のメンバーであった。その委員会に提案した私の提案メモを紹介しよう。

(1) 復興に向けた基本原則Ⅱ「選択・自立・調整」

① 選択Ⅱたとえば移住・帰還いづれを選ぶかの選択権を、住民に保証すること

② 自立Ⅱ電力や政府の賠償・補償を求めつつ、それに依存しない道を歩むこと

③ 調整Ⅱ住民間、あるいは町内外における地域間の利害調整を大胆に図ること

(2) 帰還の基本方針

① 短期・中期・長期の時間差を設けて可能な帰還方策を設計する

② 汚染状況に応じ自主的ゾーニングを行い計画的土地利用を図る

③ 新天地志向Ⅱ旧居住地（元の場所）に戻ることにこだわらない

④ 復興のための効率的なコスト配分Ⅱメリハリをつけ

た財政運営

(3) 土地利用の再編成とインフラの再構築

①土地利用を白紙からデザインし直す。旧土地利用の復活にこだわらない

②本人の了解のもと町民の土地所有権を集中管理し、再配分・再配置する

③帰還計画にもとづき、学校・病院等の社会インフラの移転・新設を行う

④上下水道を初めとするライフラインは基本的に復旧ではなく新設とする

(4) 除染の方針・復興財源を捻出するための効率化

①放棄した建造物は除染せず処分する等、除染の計画化・効率化を図る

②墓地などコミュニティの重要な共同資産は別格として優先的に除染する

③町内の除染廃棄物は町内の帰還困難地区に中間貯蔵するⅡ自区内処理

(5) セカンドタウンⅡ仮の町

①現状で「移住」を選択する住民の移住を支援し「未来町民」として処遇

②当面「避難」の継続を選択する住民に対し各地に「きずな職員」を配置

③住民サービスも重要だが町役場はいわきを拠点に現

地復興に主力を傾注

(6) その他の留意点

①広域的観点・双葉郡全体として復興をデザインする

②賠償・補償につき明確な見通しを立てることが重要

先に見た双葉町の復興計画で私の考え方が実現した部分もあればそうでない部分もある。いずれにせよ双葉町は現在、復興計画にもとづいて苦闘を続けている。他の自治体も同様である。前述したとおり、被災自治体の財政は非常にいびつな構造になっていて、持続可能性があるとは思えない。膨大な国の財政資金が投入されているとはいえ、被災地全体の明確な復興ビジョンに基づいて運用されているわけではない。県の主体性も見えず、市町村に丸投げの印象がある。

原発災害からの復興の道はけわしい。未曾有の試練と言っている。この異例の事態に対処するための行財政スキームをどう構築するか、さらに考えていきたい。

(二〇一四・四・七)

現地に見る農業復興の課題 ——南相馬市——

東北大学大学院農学研究科准教授

石井 圭一

1、進む人口減少と高齢化

南相馬市は、二〇〇六年、原町市、小高町、鹿島町の一市二町の合併により発足した。市域には福島第一原子力発電所から二〇km圏、二〇～三〇km圏を含む。事故後、それぞれ警戒区域、計画的避難区域、もしくは緊急時避難準備区域に指定され、その他の区域とあわせて四つの区域に分かれた。さらに、二〇一二年四月、警戒区域の解除後には年間積算線量が五〇mSVを越える帰還困難区域、二〇～五〇mSVの居住制限地域、そして避難指示解除準備区域に再編された。概ね、二〇km圏内が小高区、二〇～三〇km圏が原町区、三〇km圏外が鹿島区にあたる。指定区域の錯綜とともに、財物をめぐる賠償や復旧・復興事業の進め方等の面で、住民の利害も複雑である。

二〇一一年三月一日現在の居住者数は七一、五六一

人（鹿島区、一一、六〇三人、原町区四七、一一六人、小高区一二、八四二人）を数えた。二〇一三年九月一日現在の市内居住者数は四六、六六六人（約六五％）である。年齢別の居住者数を震災前と二〇一三年九月と比較すると、高齢者の居住者数に大きな変化はないが、若年層、生産年齢層で大きく減少した。一五歳以上六五歳未満の生産年齢人口では、二〇一一年三月の居住者数四三、二六四人対して、二〇一三年九月のそれは二八、八〇四人であり、三三％の減少である。さらには、小学校児童数の推移をみると、二〇一一年度の予定在籍児童数に対して、在籍児童数の割合は二〇一三年八月二六日現在、南相馬市全体で五七％である。鹿島区で八九％に達するが、原町区では五八％、小高区では二八％に過ぎない！。なお、小高区は避難指示解除準備区域に指定されているため、区内の四校は鹿島区内の学校施設の敷地に

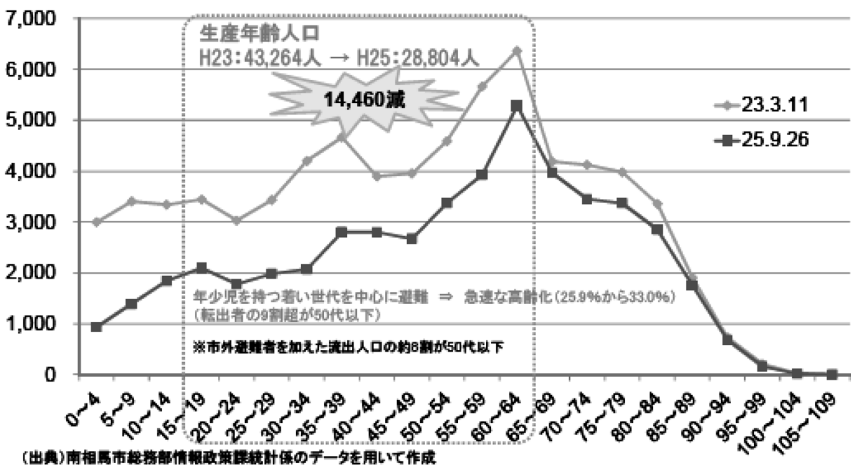
仮設校舎を設置し、開校している。高齢者の大多数は市内に帰還したのに対して、子供とその親世代が市外、県外に避難したままであることが、人口減少と高齢化の最大の要因である。

避難区域の住民を対象に二〇一三年八月九月に行われた復興庁・福島県・南相馬市による住民意向調査によれば、「現時点で戻ることを決めている」世帯代表者は二九・三%、「現時点でまだ判断がつかない」が四四・〇%、「現時点で戻らないと決めている」が二六・一%であった。特に際立つのが、「現時点で戻らないことを決めている」二九歳以下、三〇〜三九歳の世帯代表者はそれぞれ、五五・二%、四四・一%に上ることである。

「現時点でまだ判断がつかない」と回答した世帯代表者が帰還を判断する上で必要な情報として、「道路、鉄道、学校、病院などの社会基盤や商業施設の復旧時期の目途」を挙げたのが、七四・六%、「放射線量の低下の目途、除染成果の状況」七二・八%、「原子力発電所の安全性に関する情報」六四・八%、「どの程度の住民が戻るかの情報」六三・七%が上位を占めている。避難指示の解除は、インフラの復旧と除染の進捗から市は判断するとしているが、住民の関心もここにある。

農業の担い手不足と高齢化は日本の農業の最大の懸案であるが、原子力災害地域における農業復興はこの点で

図1 年齢別居住者数—震災前と現在の比較



資料：桜井勝延「東日本震災とその後：南相馬市の現況と復興に向けた課題」
(第48回 ふくしま復興支援フォーラム) 2013年10月10日、より。

いっそう深刻な課題を抱える。発災後、三年が経過したが、二〇km以内ではようやく、実証栽培の段階に入る。すなわち、収穫物を廃棄することなく、放射性セシウム濃度が基準値に満たなければ、販売、自家用米とすることが出来る。以下では南相馬市における水稻作について、営農再開の障害と課題について述べたい。

2、水稻の作付け——自肅から再開へ——

(1) 生産意欲の低下への懸念

南相馬市では二〇一一年四月、南相馬市地域農業再生協議会における協議を経て、市内全域において、二三年度の水稻の作付自肅を決定した。市内でも最も原子力発電所に近い小高区は警戒区域、北に隣接する原町区は福島第一原子力発電所から二〇〜三〇kmに設定された緊急時避難準備区域（二〇一一年九月三〇日解除）にほぼ位置する。原町区の北に位置する鹿島区では、特段の地域指定はされないが、多くの住民が一時的に避難した。警戒区域や緊急時避難準備区域にあっては、通常の営農活動はそもそもできない。

二四年産米の作付けについて農林水産省は、二〇一二年二月二八日に示した「二四年産稲の作付に関する方針」の中で、南相馬市における避難指示区域では作付制限、その他地域では事前出荷制限とした。現場では、「作

付をしないことは稲作農家の生産意欲にも影響」することや「農地が荒れること」が懸念され、「来年度（二四年度）はぜひとも作付すべき」との声は市議会でも取り上げられた³。とりわけ、稲作における担い手は高齢者であり、営農から遠ざかる時間が長引くことによる身体的な衰えや意欲の低下が懸念された。しかし、同協議会は、放射性物質への移行の確認が必要として、市内全域において作付けを自肅し、一部圃場における試験栽培を実施することとした。試験栽培として生産された収穫物は、収穫後の検査の後、全面廃棄となる。

平成二五年度の水稲作付について、南相馬市は条件付きの自肅解除を提案するが、二〇一二年二月二二日、南相馬市地域農業再生協議会では、再び、作付けを「見送ること」を決定、市は県や国に報告することとした。

二〇一二年に行った一二六の試験栽培圃場のうち八割近い九七圃場から放射性セシウムを検出したが、基準値（一キロ当たり一〇〇ベクレル）を下回り、二九ほ場では不検出だった。しかし、協議会では「米は主食。検出すれば一〇〇ベクレル以下でも消費者に受け入れてもらえない」「ため池の除染もめどがたっていない」⁴などの声が上がリ、「農地や農業用水路などの除染が進んでいない現状や風評被害に対する責任の所在が明確でないことなどを理由に」⁵、市側の提案に対し、賛成三、反対一



南相馬市小高区試験栽培圃場（2013年7月29日）
イノシシ被害防止のため電気牧柵が設けられた。2012年の試験栽培（右下）では収穫前に被害に会い収穫ができない圃場もあった。

三、保留一で否決した。大方の協議会委員の間では、除染を実施することが稲作による営農を再開する上での必須要件と捉えている。この決定を受けて、二五年産米の作付けは避難指示区域外において、希望者を募り実証栽培が実施された。市が作成した管理計画に基づき、基準値を越えなければ、摂食・出荷は可能である。他方、避難指示区域では、二四年産米の作付けを通じて、基準値を越える玄米を検出されなかったが、二五年産米の作付においても引き続き試験栽培の実施となった。

二〇一三年一月二九日、農林水産省は二五年産米の作付等に関する方針として、避難指示解除準備区域では、

「基本的に営農の再開が可能とされており、住民の帰還や農地の除染等の状況に応じて、県及び市町村が管理計画を策定し、作付再開に向けた実証栽培等を行える」とした。しかし、他方で「住民の帰還や農地の除染等の状況に応じて、同一市町村内で一体的に作付制限、作付再開準備又は全量生産出荷管理を行うこともできる」と注書きし、避難指示区域、旧緊急時避難準備区域、その他の地域と南相馬市における市全体の作付制限の決定に沿う方針を示した。

(2) 生産者の不安と損害賠償

南相馬市地域農業再生協議会による平成二五年産米の作付自粛の決定の背景を検討しておこう。

ひとつは二五年産米の作付を見送る決議をした南相馬市地域農業再生協議会である。協議会は市役所、農業委員会、JAのほか、認定農業者をはじめとした担い手や区ごとの農業者の代表（JAの支店を単位）など、いわば、南相馬市における地域農業を代表する機関である。これまでも、地域農業再生協議会の前身である水田農業推進協議会は、将来の作物戦略・販売、水田の利活用、担い手の育成等の将来方向を盛り込んだ計画（水田農業ビジョン）の取りまとめや米の生産調整に伴う生産数量の各農家への配分など、地域の水田農業にかかる利害調整を行ってきた。上に見た検査や管理の体制を敷く上で、また、原発災害に伴い設定された種々の区域に関わらず市域全体で等しい賠償額を請求する上で、農業関連機関の総意は不可欠である。米の作付けの方針を市域で決定するに当たり、農業関連機関の総意を取り付ける機関として活用されたのが、従来から水田農業をめぐる制度設計や利害調整にあたった地域農業再生協議会であった。

二つは農業に関わる営業損害の賠償である。二〇一二年七月、経済産業省は、帰還を希望する場合も、移住を希望する場合も賠償上の取扱いを同じくし、生活再建にはまとまった資金が必要となることから一括払いを可能とする賠償の指針を示した⁶。こうして、現在、避難指示区域では、営業損害の一括払いとして、農林業で五年

分（二〇一二年一月分から二〇一六年十二月分まで）、その他の業種で三年分の請求ができる。また、「特別な努力」として、営業損害の賠償対象者が、営業再開、転職・転職により収入を得た場合でも、一括払いの算定期間中の収入は賠償額から控除されない。このため、南相馬市内外で新たな就業や事業に取り組んだ場合でも、従前の収入の補償が得られる。なお、三〇km圏内にあたる旧緊急時避難準備区域をはじめ、南相馬市の残る地域では、平成二五年一月三十一日までの一括払いを請求でき、その間に営業再開、転職・転職により収入を得た場合でも同様に控除されない。

作付けの「自粛」を継続する背景として、このような賠償基準の考え方を踏まえる必要がある。避難指示区域の外ではたとえ線量が比較的高くても、損失に対する賠償に限定される。加えて、その損失を証明する手続きも容易には進まない。これに対して、南相馬市では平成二五年度までは、避難指示区域に限らず、確実に従来の収益に相当する賠償を受けられる。「特別な努力」が考慮されるため、賠償の対象期間に得た収入が賠償額から控除されることはない。ところが、このことはむしろ、米作付けの早期再開とは別の方向に作用したようだ。担い手と言われる大規模な経営や法人経営からすれば、十分な賠償がもう一年あるのだから、無理に作付けを進め

て、どこから基準値超えの放射性物質が検出されたり、風評被害による売れ残りに悩んだりするよりは、除染を進めながらも一年待って、できるだけ不安の少ない再スタートを切りたい、ということかもしれない。事故後の放射能汚染の検査・管理、賠償の仕組みはこれまで成功してきた地域の担い手を委縮させている。

営農再開を目指す観点からすれば、出荷前段階の生産物の管理・検査だけでなく、水田土壌や水路などの生産施設の線量の把握を通じて、生産者が放射性セシウムの動態を自ら考え、生産活動に生かせる体制作りが求められる。試行錯誤を生産者自らが行うことで、放射性セシウムの吸収抑制に自信を深めていけるだろう。

3、営農再開の見通しと課題

(1) 二六年産米の作付再開

二〇一三年一月一日に開催された南相馬市地域農業再生協議会にて、市は生産者支援と放射性物質を検出した場合の原因究明を提案、四年ぶりの作付再開が決まった。市は生産奨励金を設ける一方、吸収抑制対策に対する支援や基準値越えの放射性物質が検出された際の徹底的な原因究明の体制を整えるとしている。

市は独自に、管理計画を策定し、放射性物質の吸収抑制対策を講じ、作付けを再開する生産者に助成金を給付

することとした。これは、作付しない生産者には引き続き、営業損害に対する賠償額（一〇a当たり約五・七万円）が支払われるため、作付再開を促すには同等以上の所得が必要とされるからである⁷。市独自の生産奨励金は賠償の継続と作付再開を両立させる仕掛けである。吸収抑制対策に対する支援と基準値を越える放射性物質が検出された際の徹底的な原因究明と栽培法へのフィードバックの体制が整うとなれば、生産に前向きな担い手からすれば朗報である。

他方、避難指示区域では実証栽培として、作付が可能となる見込みである。すなわち、全袋検査により放射性物質が基準値未満であれば、摂食・出荷が可能となる。

これも、収穫物の廃棄を強いられた生産者から見れば、農業復興に向けた大きな一歩と映るだろう。なお、野菜の出荷・摂食制限の解除に向けて、県や市、JAそうまで試験栽培の実施が検討されている。大根のほか、加工用馬鈴薯などの試験栽培が、目下、念頭に置かれているが、農地の除染が終了していることが前提である⁸。

(2) 農業復興の課題

冒頭で述べたように、南相馬市では人口減少と高齢化が進んでいる。農業復興にはいかに意欲ある担い手確保するかが、最大の課題である。その意欲を引き出す上で最低限、求められるのが以下である。

第一は除染である。避難指示区域以外の市域の除染は南相馬市が事業主体である。仮置き場の確保やモニタリング調査が進んできたが、農地除染の本格実施に要する作業員の確保が非常に難しい情勢である。作業員は一日あたり一、〇〇〇～二、〇〇〇人の単位で必要となる一方、プラウをけん引する大型トラクターも相当数の必要が見込まれる。可能な限り生産者の参加を募っても、平成二六年度の水稲作付に間に合わせるのは相当な困難が見通される。

他方、避難指示区域である小高区全域と原町区の一部は、放射性物質汚染対処特別措置法に基づいて除染特別地域に指定され、国が直轄で除染を実施する。当初、二〇一二年度に比較的線量の高い小高区西部の除染、二〇一三年度に比較的線量の低い小高区東部の除染が完了する計画であった。しかし、避難指示区域で国直轄の除染作業が開始されたのは、二〇一三年八月二六日、当初の開始予定から約一年の遅れである（福島民報、二〇一三年八月二七日配信）。遅れの理由として挙げられるのが、除染廃棄物の仮置き場の設置に住民の理解をえるのに困難を来したことである。二〇一四年二月時点、宅地、農地、森林、道路の除染対象面積の実施率は一％に満たない。他の避難指示解除準備区域を抱える町村と比べても進捗は鈍い。

第二は、小高区全体の水田約一、七〇〇haを潤す大柿ダムの復旧である。小高区内数か所の水稲試験栽培は湧水を利用して実施することができたが、本格的な水稲作付にはダムの復旧が欠かせない。隣接する浪江町内に立地する大柿ダムは高線量地帯にある。国営幹線、および県営水路の被災状況の確認が完了した段階で、平成二七年度の一部営農再開に向けた用水確保を目標に、平成二五年度末に復旧工事に着手する予定である。しかし、普及工事だけでなく、水路の除染や放射性物質を含む土砂の混入防止などの対策工事を復旧工事と同時に進めることが不可欠だが、まだ、除染を所管する環境省は予算化していない。

また、南相馬市には約三〇〇のため池がある。南相馬市が進める調査では、底土から一〇、〇〇〇Bq/kgを超える放射性物質を検出するため池も少なくない。しかし、これまで国が定める除染ガイドラインにおいて、農業施設のうち農業用排水路や農道は除染対象となるが、ため池及びダム等の除染方法については、具体的に示されてこなかった。二〇一四年三月二二日、復興相より農業用ダム・ため池の除染を福島再生加速化交付金の対象事業とすることが表明された。速やかな着手が望まれる。農業の復興に向けたため池の底土の除染は南相馬市に限らず、中通りも含めた福島県全体の課題でもある。

る。

第三は、イノシシをはじめとした鳥獣害による被害である。人が住まないことによる環境の変化である。避難指示区域となっている小高区において、市は、二〇一二年十一月、地元猟友会から推薦を受けた一五名で、捕獲隊を結成、イノシシの捕獲を開始した。小高駅前をはじめ、市街地にもイノシシが闊歩する姿が認められている。平成二十四年の水稻試験栽培では、収穫間際にイノシシの被害に会い、ほぼ壊滅、集落営農に取り組んできた生産組合でも翌年の試験栽培の参加を断念した。

第四は、時の経過に伴う生産者の意欲の減退と農業者間の連携の困難である。避難指示区域において、営農再開に意欲を示す生産者はごく少数であり、仮設住宅をはじめ避難先は方々にわたり、互いの連携は薄いままである。生産者の意欲を削がず連携を助長し、いかに展望を共に語れるか、当面の課題である。市や土地改良区は、二〇一三年九月より、避難区域における災害復旧事業や復興交付金事業によるほ場整備の推進に取り掛かった。圃場整備が完了した地区、事業採択されたものの未着手の地区、未整備の地区と、計八地区において、集落単位に推進委員会が結成された。若い人たちのために整備しておきたい、営農再開に前向きな生産者が取り組むには整備が必要、整備しないと売買、賃貸借もできない、と

の理由から、圃場整備には前向きな声が聞かれる。しかし、地権者や耕作者の意向の把握、同意徴収に進んでいくには、連携の場、話し合いの場を住民や生産者自らが作り上げていかねばならない。

注

- 1 南相馬市教育委員会「南相馬市立小中学校児童生徒の在籍推移」より。
- 2 復興庁・福島県・南相馬市「南相馬市住民意向調査結果（速報）」平成二五年一月一日。
- 3 南相馬市議会平成二三年九月定例会議事録。
- 4 毎日新聞、二〇一二・一二・二三配信。
- 5 福島民報、二〇一二・一二・二三配信。
- 6 経済産業省「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方について」平成二四年七月。
- 7 福島民報、河北新報二〇二三年二月一四日配信。
- 8 二〇一三年七月二四日、JAそうま南部営農センターヒアリングによる。
- 9 環境省「除染情報サイト」。

人間の復興とふるさとの再生を目指して

「かーちゃん」の力・プロジェクト」の取り組み」

福島大学行政政策学類教授 塩谷 弘康

はじめに

東日本大震災の発生から三年が経過したが、約二六万七千人が今なお避難生活を強いられており、そのうち過半数の約一三万六千人は、原発事故による深刻な放射能汚染の被害を受けている福島県からの避難者である。福島県では、避難生活の長期化に伴う体調悪化や自殺による「震災関連死」が地震や津波による直接の死者数を上回って増え続けている。巨額の予算が投じられて、道路・鉄道・港湾・農地などのインフラ復旧やがれき処理が進められているが、災害公営住宅の完成戸数は計画の割に満たない。除染は思うように進まず、汚染水処理トラブルが続ぎ、数十年かかるとされる廃炉作業は始まっただけで、原発事故の収束にはほど遠い状況にある。しかし、ふるさとへの帰還の見通しが立たず、生活の再建がままならない状況にあっても、被災者・避難者は

毎日を懸命に生きながら希望を見出そうとしており、「かーちゃん」の力・プロジェクト」も、そのような試みの一つである。このプロジェクトは、一言でいえば、「原発事故により阿武隈地域の避難指示区域（具体的には、飯舘村、浪江町津島、葛尾村及び川俣町山木屋）から避難してきた女性農業者（かーちゃんたち）による人間復興・ふるさと再生の取り組み」であり、被災者・避難者自身が自ら立ち上がった点に最大の特色がある。

本稿では、筆者の個人的な経験を踏まえて、プロジェクトが生まれた背景と概要、成果と課題を紹介して、復興の在り方を考える一助としたい。

1、プロジェクトの背景

1-1 阿武隈地域の女性農業者

阿武隈地域は、福島県の中通り地方と浜通り地方の間に位置し、阿武隈山系と八溝山系にまたがる南北約一〇

〇km、東西約四〇kmの広大な丘陵地で、阿武隈山地（高地）とも呼ばれている。夏は涼しくしばしば「やませ」に襲われ、雪は少ないが冬の冷え込みは厳しく、それが「凍み文化」という独自の食文化を生み出してきた。基幹産業である農業は、米や畜産のほか、葉タバコ、コンニャクなどの工芸作物、養蚕などが盛んだったが、一九九〇年以降、工芸作物や養蚕は大きく後退して、気候を活かした花卉、高原野菜、果樹の栽培が行われている。製造業や観光業の規模は小さく、所得水準は低位で、県内では奥会津地域と並ぶ過疎・中山間地である。

しかし、過疎・高齢化が進み、地域経済が低迷するなかにも、近年、女性農業者が中心となって、地場食材を活かした農産物加工や直売に取り組む事例が数多くみられる。また、首都圏からも比較的近く、里山風景が広がっており、グリーンツーリズムの適地であることから、農家民泊や農家レストランも展開されてきた。女性農業者には高齢者が多いが、彼女たちは地域づくりの原動力であり、彼女たちにとっても女性起業は、商売を超えた「生きがい」であり農村における「自立」の象徴でもあった。

1-2 原発災害と阿武隈地域

東日本大震災の激しい揺れと巨大津波によって、東京電力福島第一原子力発電所はコントロール不能の状態に

陥り、ベント、水素爆発などにより、大量の放射性物質が放出された。三月一日、政府は半径三km圏内に避難指示、三〜一〇km圏内に屋内退避指示を出し、翌一二日には半径二〇km圏内まで避難指示を拡大した。さらに、半径二〇〜三〇km圏内に対して、三月一五日に屋内退避指示を出し、三月二五日には自主避難要請を行った（実際には、指示が出される前に県内外に避難したケースが多い）。

政府は、原発からの距離に応じて同心円状に放射能汚染が進むと想定していたが、風向きや降雨・降雪、地形の影響を受け、原発から北西に向かう地域が高濃度に汚染された。四月二二日、「警戒区域」（原則として立入りが禁止される半径二〇km圏内の地域）、「計画的避難区域」

（事故発生から一年の期間内に積算線量が二〇mSvに達するおそれがあるため、住民等におおむね一ヶ月を目途に別の場所に計画的に避難を求める地域）、「緊急時避難準備区域」（緊急時に屋内退避や避難ができるよう準備しておくことが求められる、半径二〇〜三〇km圏内の計画的避難区域でない地域。九月三〇日一括解除）が設定された。その結果、県土の約一五％、県民の約一〇％が住んでいた地域が避難指示区域となり、原発が立地する浜通りや阿武隈地域の一二市町村の住民は、ふるさとを追われ県内外での避難生活を余儀なくされることになっ

表 阿武隈地域における農村女性起業の事例

市町村名	名称	設立年	経営の概要
飯館村	体験工房 老止みち 遊つるみえこ	2005	つる工芸の制作・販売、体験教室の開催、飯館村森林組合女性部やまゆり会会長として山菜を出荷。
	までい民宿どうげ	2006	前飯館村農業委員会会長（若妻の翼Ⅰ期生）がオープン。
	気まぐれ茶屋ちえこ	2007	どぶろく特区の指定を受け、どぶろく、山の幸を活かした料理を提供。
	までい工房美彩恋人	2007	飯館村のかぼちゃ、じゃがいもを使用した加工品販売。
	直売所まごころ	2007	会員数 200 名、来客数年間約 5 万人、年間販売額約 6000 万円。
葛尾村	(有)ふるさとおふくろフーズ	1998	凍み餅、生餅、豆菓子等の加工販売。生活改善グループが母体。福島県内農村女性起業の初の法人化事例。
	葛尾じゅうねん企業組合	2006	じゅうねんの契約栽培、乾燥調製作業の受託、JA 女性部が母体。じゅうねん団子、じゅうねん油、ペースト、パウダー等加工品の製造販売。
	葛尾村いきいき促進協議会	2010	県と村の補助により建設した加工所で、漬け物、かぼちゃまんじゅう、切り餅、おふかし、米粉シフォンケーキなどを製造、直売所で販売。
浪江町	つしま活性化企業組合	2005	農産物直売所「ほのぼの市」、農産物加工所、食用油製造所の管理運営。会員 66 名、直売所売上約 5000 万円。
川内村	企業組合かわうちとくさん	1999	梅干し、漬け物等の特産加工品等の物産販売、地元産ソバの飲食店経営。商工会女性部が主導、農家女性グループに参加を呼びかけ。会員 46 名。

岩崎由美子氏（福島大学行政学類教授）作成

た。
「二月一六日、原子力災害対策本部は、「ステップ2」（原子炉が冷温停止状態に達し、放射性物質の放出が管

理され、放射線量が大幅に抑えられている）が完了したとして、原発事故収束宣言を出し、二月二六日、新たな避難指示区域、すなわち、「避難指示解除準備区域」（年間積算線量が二〇 mSv 以下になること

とが確実であることが確認された地域）、「居住制限区域」（年間積算線量が二〇 mSv を超えるおそれがあり、引き続き避難の継続を求める地域）、「帰還困難区域」（五年間を経過してもなお年間積算線量が二〇 mSv 下回らないおそれのある、年間積算線量が五〇 mSv 超えている地域）の設定を目指すことが発表された。避難指示区域の再編は、二〇一二年四月一日の川内村と田村市から始まり、南相馬市、飯館村、榎葉町、大熊町、葛尾村、富岡町、浪江町、双葉町の順に進められ、二〇一三年八月八日の川俣町をもって終了した。
政府は、当初、希望する避難者全員の帰還を原則としていたが、除染が進まず帰還の見通しが立たないことから、帰還可能な地域については

早期帰還を進める一方で、帰還困難（不能）な地域については移住を進める方向に政策転換をした。そして、二〇一四年四月一日には、旧警戒区域では初めて、田村市都路地区で避難指示が解除された。

このような原発事故による強制避難は、家族の離散とコミュニティの分断を生み出している。被曝のリスクは若年者ほど高いが、放射能汚染や原発事故に対する考えや不安には個人差があり、実際に避難／帰還するかどうかは家庭の事情に左右されることから、家族やコミュニティの中で軋轢が生じた。また、家族でまとまって避難生活を送ることができず（全住民が避難している七町村では、住民の住居数が震災当時と比べて三割も増加した）、同じ自治体や地区の中でも、避難指示区域の線引きによって帰還の可能性や時期、損害賠償額に差があることから、コミュニティの分断が進むことになった。

2、プロジェクトの概要

2-1 プロジェクトの誕生

プロジェクトは、二〇一一年七月、大学の同僚がウクライナ出身の歌手のコンサートを企画し、その実行委員会の昼食に、川内村（当時は警戒区域及び緊急時避難準備区域に指定）の女性農業者Nさんが作った惣菜を取り寄せたことが発端である。筆者も戴いたが、震災以降、

レトルト食品やコンビニ弁当中心の食事だったこともあり、凍み大根の煮物は心に沁みてホッとする味だった。それとともに、Nさんがいまだここに避難してどんな生活を送っているのか気になり、訪ねてみることにした。

福島県南部の二次避難所で、お手製の凍み餅をお茶うけに話を伺った。Nさんは、いわき市の道の駅で蕎麦を提供するなどしていたが、津波で道の駅が大きな被害を受けていた。だが、あきらめず別の町に土地を借りてソバを育てながら、時折、村に戻って冷蔵庫や冷凍庫に保管してあった材料を使って料理を提供しているとのことだった。しかし、村の将来や農業に対しては、「帰還できたとしても人の口に入るものは作れないのではないか」、「景観作物や燃料用作物を作るしかないのではないか」という厳しい認識をもっていた。

ちょうどその頃、大学近くの松川工業団地用地に飯館村の応急仮設住宅が建設され、入居が始まり、農作業をしたいと希望する住民が少なくないことを知った。ふるさとから追われ、農地から切り離された避難者・被災者の方々をなんとか支援したい、女性農業者の「加工」の知恵と技術は避難先でも活かせるのではないか。同僚と議論しながら、「かーちゃんの力・プロジェクト」の構想を練り、福島大学小規模自治体研究所を実施主体として福島県緊急雇用創出事業に申請し、プロジェクトを具体

避難指示区域の概念図



出典：http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/140310/140310_01c.pdf

化させていった。

2-2 プロジェクトが目指したもの

かーちゃんの力・プロジェクトでは、食と農を通じた地域の復興再生を基本理念に、「かーちゃんたちの自立」と「コミュニティの再生」を両輪にしながら、①阿武隈地域の復興再生、②かーちゃんのネットワークづくり、③新しい生産・流通・販売システムの形成、④健康、安全・安心、⑤新しいコミュニティづくり、を目指している。

① 阿武隈地域と福島復興再生

ふるさと阿武隈地域、そして福島復興再生は、プロジェクトの最終目標である。長期にわたる放射能汚染という未曾有の災害のなかで、どのようにすれば地域の復興再生が可能か、その「正解」は見つかっていない。しかし、被災者・避難者自身が自ら立ち上がり生活を再建していかなければ、地域の復興再生もあり得ない。プロジェクトでは、かーちゃんたちが元氣を取り戻して、被災者・避難者を元気づけることによって、地域全体が復興していく「正の連鎖」を目指している。

② かーちゃんのネットワークづくり

プロジェクトで最初に取り組んだのがネットワークづくりである。かーちゃんたちは県内外にバラバラになってしまったが、避難先は個人情報であるため、行政は開示しない。そこで、口コミでかーちゃんの居場所を探し出し、力と智恵を結集してこの難局を乗り越えていこうと呼びかけた。

また、福島食と農復興再生のために、県内一円にかーちゃんのネットワークを拡げたいと考えている。

③ 新しい生産・流通・販売システムの形成

かーちゃんたちは、自ら生産した農作物や山の恵みを加工し、それを道の駅や直売所で販売した

り、農家民泊、農家レストランなどで利用したりして、「地産地消」を実践してきた。しかし、避難によって農地、加工施設、直売所を失い、以前と同じスタイルで生産・加工・販売を行うことは困難である。こうした状況では、県内外の生産者や消費者と結びつきながら、新しい生産・流通・販売システムを形成していく必要がある。

④ 健康、安全・安心

土、水、大気が放射能によって長期かつ広範囲に汚染され、県産品が敬遠される状況で、どのように安全・安心な農産加工品を製造・販売していくべきか。もともと、カーちゃんたちは、農薬や化学肥料の使用を控え身体にやさしい食品を提供してきた。そこで、国の基準（暫定規制値は五〇〇Sv、新基準値は一〇〇Sv）よりはるかに1kg当たり二〇Sv以下という厳しい独自基準を設け、それをクリアしたもののだけにプロジェクトのロゴマークをつけて提供していくことにした。

⑤ 新しいコミュニティづくり

避難者の間でも、仮設住宅と民間借上げ住宅に住む者の間には、情報や支援の格差がある。また、避難先の地域住民との間で、良好なコミュニケーションが築けずに、摩擦や軋轢が生じている地域もある。プロジェクトでは、「食」に関するイベントや交流を通じて、新しいコミュニティを形成することを目指している。

2-3 展開

事業が採択され、二〇一一年一〇月、二人のコーディネーター（一人は飯舘村から福島市に避難していた女性農業者、もう一人は福島大学出身者で飯舘村をフィールドに修士論文を書いた女性）を雇用し、大学近くの空きドライブイン「あぶくま茶屋」を拠点施設として、プロジェクトはスタートした。

最初に取り組んだのは、コーディネーターが県内各地の仮設住宅などを訪ね、カーちゃんたちの生活の現状や想いを聴くことだった。カーちゃんたちの状況はさまざまで、「身体が動かなくなった。頭がおかしくなりそう」、「メンバーがバラバラで集まるのが大変だ」、「加工施設がなく原材料も地産地消でやってきたから、いまやる意味はない」、「風評がある。放射能が高い飯舘産、葛尾産といったら買ってくれない」という意見がある一方で、「もうだけの支援ではなく動き出すための支援が欲しい」、「助けてもらって一步を踏み出せば二歩目が出せる。ある程度まで支えてもらえば自分で歩きだせる」、「今は一人では何にもできないが、つながればできる」、「集まって物づくりをして売れば、生きがいになる」という前向きな意見も出てきた。

そこで、まずは集まって出来ることからやってみようと、餅づくりに取り組むことにした。餅を選んだのは、

阿武隈地域には餅文化があること、保健所の許可を取らなくても家庭用餅つき機で製造できること、お正月の需要が見込めたこと、などによる。県産米から暫定規制値を超えるセシウムが検出され、もち米の確保が課題になったが、新潟県南魚沼市石打地区の生産者グループが、中越地震のときの恩返しに、もち米五俵を送ってくれた。

二〇一一年一月一七日・一八日の両日、あぶくま茶屋と二本松市（浪江町の仮設住宅）及び三春町（葛尾村の仮設住宅）の三か所で、「結いもちプロジェクト」を開催した。阿武隈地域伝統の「じゅうねん餅」と「さい餅」の振る舞い、切り餅と漬け物の販売を行い、会場は多くの避難者の再会の場ともなり、大盛況だった。この成功体験をきっかけに、阿武隈地域から避難してきた女性農業者と福島市周辺の女性が十数名集まり、二〇一二年一月、「かーちゃんの力・プロジェクト協議会」を結成した。

協議会としての活動を継続し、かーちゃんたちの自立を実現するためには、厨房や調理設備を充実させ、従来の加工品作り以外の活動にも取り組む必要があった。そこで注目したのが健康弁当だった。仮設住宅には多くの高齢者が暮らしており、健康維持の観点からニーズがあると考えたのである。そこで、保健所の許可を取り、各種の補助金・寄附金によって施設・設備を整備するとともに、弁当づくりの研修を受けるなどして、次のステッ

プへ向けた準備を進めることとした。二〇一二年四月、福島県地域雇用再生創出モデル事業（三年間）の助成を受けて、一二名のかーちゃんたちを雇用して、弁当や各種加工品（漬け物、菓子、餅など）の製造を本格化させていった。

このように「加工」からスタートしたプロジェクトだが、課題として浮かび上がったのが、野菜等の原材料と加工品の販売先の確保だった。かつては、自家労働と自治体の支援によってコストを最小限に抑えることができたが、避難先では農作物を購入し、加工施設を借り、給与を支払わなければならず、放射能測定など追加的費用もかかる（原発事故後に発生した経費は東電補償の対象にはならない）。また、県内の放射能検査体制が整備され、簡易測定の結果、ほとんどの野菜やコメは検出限界値以下（ND）で、自分たちでも安全な作物を作れることがわかってきた。また、福島市郊外に位置するあぶくま茶屋に販売スペースがなかった。できれば、もう一度、自分たちで農作物の生産から加工、販売まで手掛け、「農の六次産業化」を再構築したいというのが、かーちゃんたちの願いだった。

ところが、協議会は法人格をもたない任意団体であるため、農地や建物を借りることができない。また、補助金や寄附金によっては法人格を要件としている場合もある

り、最初は協議会の法人化を検討したが、県の補助事業の期間中は組織形態を変更できないという。

そこで、大学の教員が理事になり、二〇一二年六月、一般社団法人「ふくしまカーちゃんの力ネットワーク」を設立して、協議会とともにプロジェクトを推進していくこととした。社団では、同年一〇月、福島県地域雇用再生創出モデル事業を受託して、福島駅東口の駅前通り商店街に店舗を借り、一二月末、産直カフェ「カーちゃんふるさと農園 わいわい」をオープンさせた（JA新ふくしまが街中の直売所兼レストランとして震災直前にオープンした「キッチンガーデン」を居抜きで使わせていただいた）。そして、二〇一三年三月からは、あぶくま茶屋周辺に約一haの農地を借りて、カボチャ、ハクサイ、ダイコンなどの栽培とその加工・販売に取り組んでいる。

3、プロジェクトの成果と課題

3-1 プロジェクトを可能にした要因

プロジェクトが比較的短期間に大きな展開をみせたのは、なんといっても、女性農業者や起業グループとそのネットワークの存在が大きい。阿武隈地域には合併せずに自立の途を選んだ小規模自治体が多く、「町村が自立するのであれば自分も自立しなければならない」と

考え行動した女性農業者が多数存在していた。そして、阿武隈地域の国道三九九号沿い飯館村、浪江町津島、葛尾村、田村市都路、川内村の五市町村では、「あぶくまロマンチック街道構想推進協議会（二〇〇五年）」を組織して女性農業者や住民団体のネットワークづくりを進め、中間支援NPO法人「あぶくま地域づくり推進機構（二〇〇六年）」が交流・情報交換の場（加工品検定会、イベントの共同開催など）を提供していたのである。

一方、福島大学側の要因としては、「農」や「食」を通じた地域づくりの経験があったことである。農学部こそないが、経済経営学類の学生・教員は「福島市屋台村いなGO」や「福大まちづくり株式会社 Marché F（マルシェ・エフ）」を立ち上げ、南会津町や葛尾村の農産物特産品の販売を行っていた。また、二〇〇九年から、行政政策学類の学生・教員は、大学が所在する福島市松川町の地域づくり団体「金谷川活性化委員会21」と協働して、大学隣接遊休農地復活・再生事業（Uプロジェクト）に取り組んでおり、地元とも密接な関係をもっていた。

そして、阿武隈地域には魅力的な地域づくりを行っている小規模な自治体が多いことから、教員が行政や住民と深く関わってきた。十数年来、村づくりに関わってきた教員もいれば、学生や院生を連れて実習に訪れる教員

もいた。研究、教育、地域連携の各分野で阿武隈地域と係わり、その過程で、かーちゃんたちと「顔の見える関係」を築いてきたことが、プロジェクトを展開する礎になったと考えられる。

3-2 成果

プロジェクトの成果の第一は、かーちゃんたちが元氣になり笑顔を取り戻してきたことである。加工品を作りそれをお客さんに喜んで買ってもらったときの彼女たちの表情は実に生き生きしている。生きがいとやりがいを取り戻し、支援されるⅡ与えられるだけの存在ではなく必要とされる存在であることが、元氣の源である。そして、かーちゃんたちが作るふるさとの料理や笑顔が被災者・避難者を元気づけている。

第二は、地元のNPO、農家の全面的な協力を得てプロジェクトを展開できていることである。放射能汚染の被害を受けているのは、程度の違いはあれ、福島市など避難先の住民や農家も同じである。あぶくま茶屋でのイベントや朝市には地元のNPOや農家が参加し、地元の祭りやイベントにはかーちゃんたちが地域住民の一員として参加することによって、「お互いさま」の関係をつくり、そのことが新しいコミュニティを生み出している。

第三に、プロジェクトは全国各地の個人や団体などに支えられており、サポーター会員(年会費一万円で、年二

回約六千円相当のかーちゃんの味を届け、残りを活動費に充てている)の数は約四〇〇名に上る。また、このプロジェクトを手本に、女性の力を活かした復興プロジェクトが、宮城県の亘理町や石巻市でも立ち上がった。かーちゃんたちの取り組みが共感を呼び、阿武隈地域での共同を超えた、新しい連帯と協働・協同が生まれている。

第四に、原発災害によって危機に瀕した食文化の継承を担っている。阿武隈地域には冬の寒冷な気候を利用した「凍み文化(凍み豆腐、凍み大根、凍み餅など)」が伝えられてきたが、祭りや年中行事は途絶え家族もバラバラで、食文化を伝えることができない。そこで、阿武隈地域と気候が似ている長野県小海町や埼玉県秩父市で凍み餅や凍み大根を作ったり、大学生が避難している年配の女性たちから食生活のヒアリングをしたり、料理講習会を行ったりして、食の領域における「ふるさとの再生」に取り組んでいる。

3-3 課題

被災者・避難者による先駆的取り組みとして、プロジェクトに対する注目度は高く、取材や視察が絶えないが、多くの課題を抱えていることも事実である。

第一は、かーちゃんたちの「自立」である。地域雇用再生創出モデル事業は半数以上の雇用の継続の見込みを採択要件としている。現在、給与、水光熱費、建物や施

設の賃料など、原材料費を除く必要経費のほとんどが補助金または委託金によって賄われているが、事業終了後もプロジェクトを継続するためには、支出に見合った収益を確保する必要がある。だが、ゼロからスタートさせ短期間で年間数千万円を売り上げるビジネスモデルに成長させることは極めて難しい。独自のマーケットを開拓するとともに、身の丈にあった「自立」モデルを構築していくべきだろう。

第二に、出身地、経験、避難の状況、帰還の可能性などが異なるかーちゃんたちが集まり一緒にプロジェクトを進めることの難しさである。一口に加工と言っても、作っていたものも違えば、作り方や規模も異なり、あるかーちゃんは「生きがい」として、あるかーちゃんは「経営」として、係わってきた。また、かーちゃんたちの避難先は複数の自治体にまたがり、帰還の可能性や時期、意思もまちまちである。こうした状況の中で、一人ひとりの想いを大切にしながら、合意形成を行い共通の目標に向かってプロジェクトを進めていく必要がある。

第三は、営利部門と非営利部門との両立である。プロジェクトでは、阿武隈地域や福島復興再生を目指して、営利事業だけではなく、食文化の保存・継承・発信や、仮設住宅の支援活動などの非営利事業にも積極的に取り組んでいるが、このことが、かーちゃんたちの働き

過ぎを招く一因ともなっている。社会的起業がそうであるのと同じく、事業性と社会性の両立を図っていくことが求められている。また、かーちゃんたちの労働時間や健康をきちんと管理して、年齢、健康状態、家庭の事情に合わせた多様な働き方を実現していくことも組織としての課題である。

おわりに

原発事故は、土地や家屋などの財産だけではなく、自然、コミュニティ、伝統・文化など、あらゆるものを根こそぎ奪い去った。基本的な人権が侵され尊厳が失われている状況にあって、被災者・避難者は少しでも平穏な日常生活を取り戻そうと懸命に努力している。かーちゃんの力・プロジェクトは、たんなる仕事づくり・産業興しではない。それは、先祖から受け継いだ生命や文化を次世代に伝えたいという切なる想いによって支えられた、かーちゃんたちのアイデンティティを取り戻すための闘いであり、「ショック・ドクトリン（惨事便乗型資本主義）」（ナオミ・クライン）の対極にある人間復興の営みにほかならない。被災者被害者の一人として、また、プロジェクトのメンバーの一員として、ふるさとを離れてふるさとを生きる、かーちゃんたちと共に歩んでいきたいと思う。

海洋の放射能汚染と水産業復興問題

(株)水土舎最高顧問 乾 政秀

一、福島原発事故の特徴

原子力発電所は核分裂の熱によって水蒸気を発生させ、タービンを回して発電する。この水蒸気を冷やして再び水に戻す方法には空冷式と水冷式がある。

スリーマイル島原発は巨大なクーリングタワーによる空冷式、チェルノブイリ原発は水冷式であったが、内陸部に位置していることから冷却水に湖水を使っていた。四方を海に囲まれている日本は水冷式で、冷却水には海水が使われてきた。このため、日本では原子力発電所に限らず水蒸気でタービンを回すいわゆる汽力発電所のほとんどが臨海部に立地されている。

福島第一原発事故が過去の重大な原発事故と比較して大きく異なるのはこの臨海部立地にあり、それゆえに深刻な海洋の放射能汚染をもたらした。一九五〇年代を中

心に盛んに行われた大気圏内核実験、とりわけビギン礁での水爆実験によってマグロ類に深刻な放射能汚染が起きたが、原発事故によって広範囲に水産生物の放射能汚染が発生したのは福島が人類史上初めてである。

日本人は伝統的に海から魚介類や海藻などの食料を得てきた。そしてこの水産業を支える漁村が沿岸部のいたるところに形成されてきたのである。福島県も例外ではない。約一六〇kmの海岸線には一四の漁村（漁協支所）と一〇の漁港があった。そして、一六〇〇人の漁業者による漁業生産は一〇〇億円であり、これに関連する加工、流通、運輸、造船などの関連産業が形成されていたのである。

福島の漁業者の多くは、津波によって命や家屋を失い、漁船などの生産手段を失い、さらに漁港などのインフラを失った。そして追い打ちをかけたのが海洋の放射

能汚染である。福島県の漁業は震災後一年三カ月にわたって全面的にストップ、その後一部の漁業で試験操業が始まったものの、後述するように本格操業にはほど遠い状態に置かれている。同じ津波被害を受けた岩手、宮城両県の漁業者は復旧、復興に向かって着実に前進しているが、福島県の漁業者は原発の汚染水問題を抱え、将来を展望できない苦悩にさらされている。

二、海洋の放射能汚染の推移

ここで原発事故発生後の放射能汚染の経過と現在の状況を振り返っておこう。

三・一一の太平洋で全電源を喪失した福島第一原発はすべての冷却系を失い、再臨界の危機に遭遇した。危機回避のために実施したベント、さらに核燃料棒の溶融による水素爆発で、大量の核分裂生成物が大気中に放出された。また、原子炉格納容器は一部破損し、そこから漏れ出た高濃度汚染水が直接海に流入したのである。

つまり、海の放射能汚染は、①大気中に飛び散った放射性物質の海への降下（フォールアウト）、②原子炉からトレンチを通じての海への直接流入、③陸上に降下したのち河川を通じて海へ流入、という三つの経路で進んだ。さらに二〇一三年七月になって陸上タンクなどに保管されている汚染水が海に漏れ出ていることを東電が認

めた。この漏えいの海洋への影響は限定的であるものの、現在でも汚染水の流出が続いている。

事故後、国や県などによって海水、海底土、海洋生物を対象に放射性セシウムを中心とするモニタリング調査が行われてきた。この調査結果から海洋汚染の現在を総括しておこう。

福島第一原発の港湾周辺の海水で放射性セシウムが時々検出されるが、その範囲は限定的であり、これを除くと海水中には検出されなくなった。事故後三年を経過した今日、海水中の放射性物質は海流や潮汐による移流・拡散によって希釈され、さらに放射性崩壊によって減少したものと考えられる。

海底土の放射性セシウムも大幅に低下している。例えば、福島第一原発の南側に位置する四倉沖では事故後一万Bq/kgほどあったが、今では一〇〇分の一ほどに低下した。ただ、陸に降下した放射性物質は雨に洗われ河川水を通じて継続的に流入しているため河口域では依然として高いところもみられる。

肝心の水産生物の放射性セシウムの濃度はどうなっているだろうか。水産生物は海水及び餌を通じて放射性セシウムを体内に取り込むが、セシウムはカリウムと化学的性質が似ていることから、水俣病やイタイイタイ病の原因となったアルキル水銀やカドミウムのような重金属

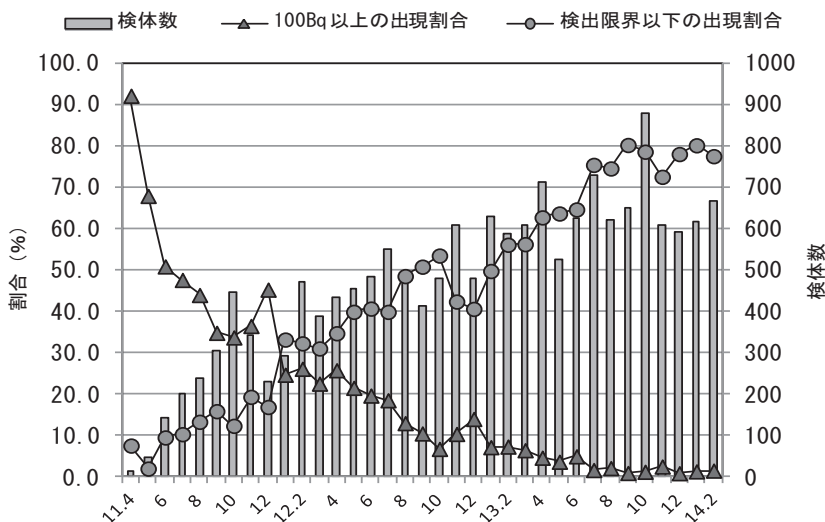
と違って濃縮することなく、時間の経過とともに体外に排出される。つまり蓄積性がないから、バックグラウンドの放射能低下に対応して、生物中の放射能も減少する。

図1は福島県のモニタリングデータから一〇〇Bq/kgを超える水産生物と不検出であった水産生物の全検体数に占める割合の推移を示したものである。直近の半年では、一〇〇Bq/kgを超える出現割合は全サンプルの１％程度に低下し、不検出の割合は逆に七〇～八〇％に増加している。つまり、水産生物の放射性セシウムの濃度も確実に低下している。

水産生物の放射性セシウムの濃度は種によって大きな違いがみられる。タコやイカなどの頭足類、貝類やエビ・カニなどの甲殻類は体内のセシウム含有量がもとと低く、今では検出されることはない。また、シラスやコウナゴなどの稚魚も海水中に放射性セシウムがほぼなくなった現在、検出されていない。

ただ、一部の魚種でいまだに政府の規制値である一〇〇Bq/kgを超える魚種が見られる。この半年間（二〇一三年九月～一四年二月）に一〇〇Bq/kgを超えた検体が出た魚種は、シロメバル、コモンカスベ、ウスメバル、キツネメバル、ムラソイ、クロダイ、クロソイ、イシガレイ、ババガレイ、アイナメ、スズキ、ムシガレイ、ヒラメの十三種である。この十三種は底魚類、磯魚類であ

図1 福島県の水産物モニタリング結果（100Bq/kg以上及び検出限界以下の出現割合、検体数の推移）、福島県モニタリングデータより作成



り、スズキやクロダイのように汽水域との間を行き来する魚類である。このようにいまだ放射性セシウムの高い魚種がいるため、国は現在四〇種の出荷を制限している。

三、試験操業の現状

(一) 試験操業の経過

福島県の漁業はサンマ棒受網漁業や大中型まき網漁業のように北太平洋を広く漁場とする漁業と福島県の地先から沖合を漁場とする漁業に大別されるが、後者の漁業は三・一一以降全面的に操業を自粛していた。

事故後一年を経過したあたりで放射能が半年以上検出されない魚種が確認されたことから、漁業者の一部や流通関係者から操業再開の声があがるようになり、二〇一二年六月より試験操業が開始されたのである。

最初に試験操業が実施されたのは、福島県北部の相馬双葉地区（以下相双地区）の沖合底曳網漁業（一五トン以上の大きな漁船で行う底曳網）で、漁獲対象はミズダコ、ヤナギダコ、シライトマキバイの三種だけであった。

しかも水深一五〇m以深の福島県の北部海域に限定した。七、八月は沖合底曳網漁業の禁漁期なので、代わりに沖合タコ籠漁業で同じ三種が漁獲された。

二〇一三年三月からは同じく相双地区の船曳網漁業でコウナゴを対象とする試験操業を開始、原発の二〇km圏

外の北部沿岸海域で初めて試験操業が行われた。

ところが、二〇一三年夏に福島第一原発の汚染水漏えい事故が明らかになり、試験操業は中断を余儀なくされた。

相双地区の沖合底曳網は九月下旬に、シラスを対象とした船曳網は一〇月に延期された。一方、南部海域のいわき地区では、同年九月から初めて底曳網と船曳網の試験操業を実施する予定であったが、底曳網は一〇月に、船曳網は二〇一四年三月に延期された。ちなみにいわき地区の底曳網は沖合底曳網に加えて小型底曳網（一五トン未満）のうち一〇トン以上の漁船が参加した。

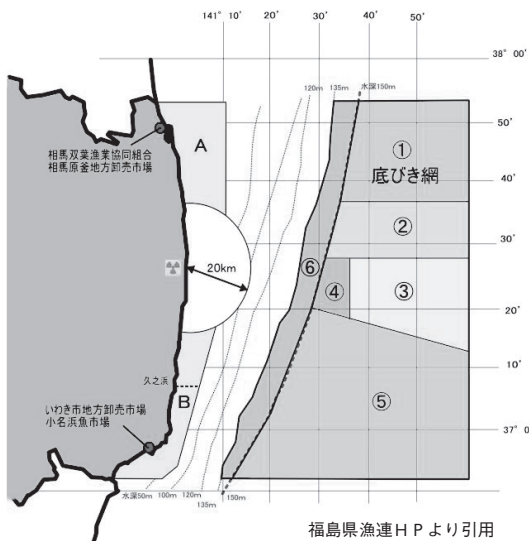
二〇一四年三月からは福島第一原発から半径二〇km圏外の福島県全域でコウナゴを対象とする船曳網の試験操業が始まり、さらにイシカワシラウオを対象とする固定式刺網の試験操業が加わっている。

つまり、二〇一四年三月末現在で試験操業が行われているのは、沖合底曳網、沖合タコ籠、一〇トン以上の小型底曳網、船曳網、イシカワシラウオに限定した固定式刺網の五つの漁業である。

(二) 漁場

深い水深にすむ水産生物はもとと放射性セシウムが不検出であったこと、福島県沖の海流は北から南に流れていることから福島第一原発の北側は影響が少ないと判

図2 試験操業海域



断され、試験操業は水深一五〇m以深の北部海域、**図2**の①の海域からスタートした。

その後②、③、④と拡げ、二〇一三年八月から南部の⑤まで拡大、北部と南部の境を撤廃し、相双地区、いわき地区のどちらでも操業できるようにした。さらに二〇一三年一二月からは水深一三五mまで漁場を拡大した。一方、船曳網の漁場は半径二〇圏外の沿岸域が漁場とな

っている(A、B)。

(三) 対象種

試験操業の対象種は、二〇一二年一月以降一度も一〇〇Bq/kgを超えていない種を中心に選定、当初は三種からスタートしたことはすでに述べた。その後段階的に拡大し、二〇一四年二月時点で三三種になった。しかし、二月のいわき地区の試験操業で漁獲されたユメカサゴが一〇〇Bq/kgを超えたため除外され、三月末では三三種になっている。

震災前に福島県の海で漁獲していた主な種は一〇〇種ほどである。このうち試験操業の対象種となっているのは三二種、出荷規制を受けている種が四〇種、残りは出荷規制を受けていないが試験操業の対象種にも入っていない。つまり実際に試験操業で獲っている種は全体の1/3ほどに過ぎないのである。

船曳網や貝桁網などの漁業を除くと魚種を選択して漁獲することは不可能であることから、網に入った魚介類のうち試験操業の対象種だけを確保して、残りの生物は再放流しなければならない。三年間ともに漁獲していないので資源量は確実に増えている。試験操業に参加している漁業者の話では、特にタラの資源が多くなっているようだ。このため、漁獲物の大部分を再放流しなければならない状況で、漁業者の操業意欲を削いでいる。

(四) 参加漁船数と操業頻度

震災前の二〇一〇年十二月末時点の遠洋・沖合漁業を除く福島県の漁船数は約七三〇隻であった。このうち二〇一四年三月までに試験操業に参加が見込まれている漁船数は約一八〇隻である。参加漁船は震災前のほぼ1/4になった。底曳網と船曳網は五トン以上の比較的大きな船で営まれることから、この階層以上の漁船はほぼ試験操業に参加できるまでになったとみることができよう。参加漁船の中には水産庁の「共同利用漁船等復旧支援対策事業」などによって新造した漁船も含まれる。

ただ、操業頻度は震災前に較べると格段に低い。底曳網の試験操業は週一回のペースで実施しているが、時化の日もあり、実際は月に二〜三回の頻度にすぎない。また、曳網回数も震災以前は複数回曳網していたが、試験操業では日に一回ほどである。

(五) 漁獲量

二〇一三年に試験操業で漁獲した魚介類は船曳網、底曳網、沖合タコ籠の三漁業の合計で約四一三トンであった。

震災前の五年平均の漁獲量は二五、二〇〇トンなので、試験操業による漁獲量は震災前のわずか一・六%に過ぎない。現在の試験操業の漁獲レベルは本格操業からほど遠い水準である。

四、これからの試験操業の見通し

震災前、福島県では様々な漁業・養殖業が営まれていた。表1は震災前五カ年間の漁業種類別の平均生産額と生産量を示したものである。

このうち、第一、二位を占める沖合底曳網、船曳網の両漁業は操業頻度が低いもののほぼ全面的に実施されている。第三位の固定式刺網はシラウオのみを今のところ獲っているが、この漁業の主な漁獲物はヒラメやカレイ類であり、国の出荷制限を受けている魚種が中心となっている。したがって、出荷制限が解除されない限り、試験操業の対象種を拡げることは不可能である。同様のことは出荷制限種にはば全面的に依存する沿岸延縄、その他の一本釣漁業にもいえる。

一〇トン未満の小型底曳網はその装備から水深一三五mより沖で操業するのは難しいため、漁場を浅いところまで拡げないと試験操業に参加することはできない。

採貝漁業は、南部の岩礁域が漁場で、アワビとキタムラサキウニを漁獲対象としている。キタムラサキウニは出荷が制限されているため、アワビを対象に解禁となる五月から試験操業に取り組むことになりそうだ。また、ホッキガイを漁獲対象とする貝桁網漁業も禁漁期明けの六月から、漁場の堆積物などを確認して、試験操業に踏

表1 震災前の福島県の漁業種類別生産と試験操業の見込み

漁業種類	震災前5カ年の平均		試験操業
	生産額(千円)	生産量(トン)	
沖合底曳網	3,330	8,342	○
船曳網	1,986	9,765	○
固定式刺網	1,688	2,655	△ シラウオのみ
小型底曳網	569	1,476	△ 10トン以上のみ
アオノリ養殖	462	146(乾重)	× 見通し暗い
かご、どう、つぼ	440	1,010	△ 沖タコ籠のみ
採貝、採藻	332	67	× アワビで5月から予定
貝桁網	227	756	× ホッキで6月から予定
沿岸延縄	195	209	× 見通し暗い
沿岸流し刺網	123	120	× 見通し暗い
その他の一本釣	102	72	× 見通し暗い
定置網	87	276	× サケで可能
アサリ養殖	47	110	× 見通し暗い
その他の漁業	43	68	×
合計	9,633	25,072	

「平成22年福島県海面漁業漁獲高統計」(福島県)より作成

み切ることになるだろう。
北部の松川浦ではアオノリとアサリを養殖していた。アオノリは全国有数の産地、アサリは干潟の管理によって安定した収入を得てきた(観光潮干狩りを含めて)。しかし、松川浦に流入する河川の河口域の底泥を中心にいまだ放射性セシウムの濃度が高く、安全性の確保の面で

難があり、試験操業は当面望めない。

五、漁獲物の安全対策

(一) 試験操業の手続き

試験操業実施までの手続きは次のような段階を踏んで慎重に進められている。

各支所の漁業種類別の漁業者の話し合いを踏まえ、相双、いわき両地区の漁協理事と地元流通業者で構成する試験操業検討委員会を対象漁業、魚種を検討する。この際、放射能が長期にわたって不検出であった種を候補とし、事前に重点モニタリングによって不検出なことを再確認して計画案が策定される。

これを漁業関係者、流通関係者、学識経験者、試験研究機関、行政などで構成する福島県地域漁業復興協議会に諮り、承認を得たのち、県下漁協組合長会で最終的に決定して試験操業が実施される。復興協議会は概ね月一回の頻度で開催されている。

(二) 出荷基準

二〇一二年十一月に試験操業対象種の出荷基準が定められ、五〇Bq/kg以下のものを出荷対象とする福島県独自の自主基準が定められた。

その後、二〇一三年十二月に出荷方針を改定、漁協の行うスクリーニング検査で、二五Bq/kgを超えた場合

は、水試のゲルマニウム半導体検出器で確定検査を行い、五〇Bq/kg以下の場合には出荷、五〇から一〇〇Bq/kgの間にある場合は出荷を自粛し、一週間程度の間隔をあけ三回連続で五〇Bq/kgを下回れば出荷自粛を解除することとした。一〇〇Bq/kgを超えた場合は出荷せず、モニタリングを強化することとしている。

(三) 検査体制

試験操業の漁獲物を取り扱う相双地区及びいわき地区の二カ所の市場の近くには仮設の検査室が整備され、それぞれにヨウ化ナトリウムとヨウ化セシウム検出器が設置されている。水試で研修を受け、放射能の知識、検査技術を習得した漁協職員が分析に当たっている。

試験操業で水揚げされた漁獲物は種ごとに直ちにスクリーニング検査が行われ、遅くとも水揚げ当日の夕方までに分析結果が出てくる。分析結果を確認してから消費地市場に向けて出荷される。

六、試験流通

(一) 鮮魚の販売

試験流通は基本的に震災前から産地流通に携わっていた買受業者が担い手となっている。

相双地区は、相馬原釜市場買受人協同組合のメンバーである。

いわき地区は、いわき市漁協と小名浜底曳網漁協に登録されていた買受業者（仲買業者・加工業者）、浪江町請戸地区の仲買業者一社を加えた二八社が新たにいわき仲買組合を組織し、このメンバーが共同で出荷作業に当たっている。

(二) 加工

タコ類、コウナゴやシラスは漁獲後直ちにボイル加工しなければならぬ。

しかし相双地区の加工施設のほとんどが津波で流失したため、残存した加工施設を活用して対応、その後中小企業庁のグループ補助金などによって整備した加工施設が使われている。

イワキ地区では、震災以前からのコウナゴ、シラスの加工は茨城県・北茨城市の加工業者が担ってきたが、試験流通に当たっても同じ加工業者の協力を得て、実施することになっている。

(三) 流通先

相双、いわきの両地区ともに、試験操業の当初は福島県内の消費地市場を中心に出荷していたが、その後徐々に他県外の消費地市場にも出荷するようになり、東京都、仙台市、名古屋市、金沢市などの中央卸売市場に拡大しつつある。

七、水産業復興に向けての問題

(一) 汚染水処理の徹底

地下水が原子炉建屋に流入、毎日約四〇〇トンずつ汚染水が増え続けており、陸上タンクに保管されている汚染水は三〇万トンとも四〇万トンとも言われている。

二〇一四年三月に漁業者の合意を得て、地下水バイパスにより一部地下水を海に放流することになったが、汚染水の大幅な削減は期待できない。一方、汚染水から放射性核種を取り除く装置の本格稼働はほど遠い状況にある。当面汚染水は増え続けるだろう。

陸上タンクはいわば「泥縄式」でつくられたため、しばしば小さなトラブルが続出してきた。そしていつ大きな事故につながることも限らない。いまだ汚染水の抜本的解決はなされておらず、海洋汚染は終息していない。

この汚染水は漁業の本格操業を左右するいわば「爆弾」である。汚染水を増やさない措置を一刻も早く実現するとともに、より安全で恒久的な保管施設の建造と汚染水の放射性物質のすみやかな処理が求められている。

(二) 汚染魚の発生防止

放射性セシウムは海水中には検出されず、海底土の濃度も時間の経過とともに減少し、餌生物でも低下している。にもかかわらず一〇〇Bq/kgを超える魚種が採取さ

れるのは、これらの魚種がいまなお汚染源に接触している可能性が高いことを示している。

汚染源として疑われるのは福島第一原発の港湾域と周辺に流入している河川の河口域である。福島第一原発のある県中部海域の海底は砂質であり、この砂地の中にオアシスのように存在する港湾は魚類にとってみれば魚礁のようなもので、磯魚類や底魚類が蟄集しやすいものと考えられる。つまり自由に移動する魚類は港湾施設に積極的に出入りして、汚染されている可能性が高い。同様にスズキやクロダイなどの汽水域との間を行き来する魚も河口域の汚染源に接触しているだろう。

汚染魚の発生を防止するためには、発電所港内に生息する魚類の駆除と流入防止を徹底することである。さらに汚染源の港湾施設の埋め立てなどが検討されるべきだ。ちなみに、アルキル水銀に汚染された水俣湾は汚染源を封じるために埋め立てられた。

なお、二〇一四年二月にいわき地区の試験操業で漁獲されたユメカサゴから一〇〇Bq/kgを超える放射性セシウムが検出された。ユメカサゴは二〇〇m以深の砂泥地に生息するので、原発港湾の汚染源とは無関係である。

この魚はオキアミを餌とし、成長が遅く寿命が長いことから、事故直後に高濃度の放射性セシウムを含むオキアミを食べて汚染され、今なお一〇〇Bq/kgを超える特異

例と考えられる。

(三) 産地流通体制の堅持

漁業は産地で漁獲物を加工、流通する買受業者がいはじめで成立する。

漁業者は東電から賠償金が支払われ、経済面では震災前とほとんど変わらないが、仲買業者の場合は経費率が高いことから賠償水準が低いと言われている。

地元の水産物を取り扱っていた仲買業者は操業自粛によって全く商売ができない状態が続いてきた。事故から三年を経過し、買受業者の生活は厳しさを増している。

また、出荷業者と消費地市場との人的つながりで商売が成り立っているが、取引が途絶えていることから両者の関係が希薄になりつつある。

本格操業の日まで、流通、加工業者を温存させる対策が求められている。

(四) 取り残される漁業者の救済

二〇一二年六月に相双地区で先行して始まった試験操業は二〇一三年一〇月からいわき地区でもスタートし、福島県全域に広まった。試験操業の対象漁業も段階的に拡大していることはすでに述べた通りである。福島の試験操業は遅々たる歩みではあるが着実に本格操業に向けての地歩を固めてきた。

しかし、震災から丸三年を経過しているにもかかわらず

ず、依然として一〇〇Bq/kgを超える水産物が存在し、四〇種で出荷が制限されたままである。これらの汚染魚は現在試験操業が行われていない浅海域に多く、これらを漁獲対象とする一〇トン未満の小型底曳網、固定式刺網、定置網、沿岸延縄、一本釣などを営む漁業者は試験操業のメドがたらずとに残されている。また、松川浦の養殖業者もしかりである。

試験操業の見通しが立たない漁業者をどう救済していくかは今後の大きな課題である。

(五) 避難指示区域の復旧促進

福島県の漁業は津波で大きな被害を受けた。これに放射能汚染が加わり、福島県の漁業者は二重苦にさらされてきた。さらに深刻なのは避難指示区域内に位置する請戸支所（浪江町と南相馬市小高区）及び富熊支所（富岡町と大熊町）の漁業者である。もとの居住地への帰還も見通せず、津波、放射能汚染、居住制限という三重苦の状態に立たされている。

県内の漁業関連インフラは復旧しつつあるが、両支所は震災後三年を経た今なお、被災当時の状態のまま、時間が止まっている。正組合員は一五〇名ほどと県全体からみれば少数であるが、生活再建と漁港や関連施設の復旧を急ぐ必要がある。

特別報告

農業委員会の現状と地域の農地管理にはたす役割

高知大学人文学部准教授 緒方 賢一

はじめに

二〇一三年末に農地中間管理機構関連二法が成立し、それに伴い農地法、農業経営基盤強化促進法等も改正された。二〇一四年四月から各都道府県において農地中間管理機構が発足し、農地の利用集積を促進することになっている。現在の担い手への農地集積は五割であるが、今後一〇年間で八割にまで引き上げることが目標としている¹。農地法改正では二〇〇九年に農業経営基盤強化促進法から移行した遊休農地対策規定が改められ、知事裁定による利用権の設定に至る手続きが簡略化され、遊休農地の解消と発生防止を図ることとしている。さらに農地の利用促進や遊休農地の解消、発生防止のため農地に関する情報の共有と公開を実現するため、農地台帳が法定化された。

こうして、生産基盤である農地の利用に関する改革が一段落し、次は生産者の団体の改革が規制改革会議等において議論の中心となってきた。農業委員会については、二〇一四年三月一日の規制改革会議第一回農業WGで農業委員会に対するヒアリングが行われるなど、農地中間管理機構関連諸法が成立した後も議論が続けられている。これらの動きに対応するため、全国農業会議所は、二〇一三年一月から筆者も委員を務める農業委員会制度・組織に関する検討会を招集し、農業委員会および系統組織の今後のあり方について検討を続けるなどしている。

本稿では、農地中間管理事業および関連諸法の実施段階において、地域の農地の利用の維持や促進がどのような点でいくか、地域と政策・法をつなぐ役割を果たす農業委員会がどのような役割を果たすべきかを検討し、

今後の農業委員会および系統組織の進むべき方向性について考えてい。

1 農地中間管理制度の創設および二〇一三年農地法改正と農業委員会の役割

(1) 農地中間管理関連諸法の主な内容

二〇一四年四月に発足した農地中間管理機構による利用集積は、管理機構が出し手から預かった農地を転貸することがまず特徴として挙げられる。出し手は機構に預けるので実際の耕作者が誰になるかはその時点ではわからない。一方受け手は公募を通じて管理機構に農地を借りたい旨申し出るが、特定の農地を借りることになる。機構は出し手と受け手の間に立って、どこの農地を誰に任せるのか、自らが作成し都道府県知事の認可を受けた貸付先決定ルールに基づいて審査し、地域のそれまでの農業にとって支障がないよう等考慮しながら貸し出す。機構が間に入ることによって分散錯圃を解消し、効率的利用ができるよう集積を方向付けていく。

農地中間管理機構の設置にともない、農地法等関連諸法も改正された。このうち農地法では、三〇条以下の遊休農地対策の一連の規定が改められたほか、農地台帳の法定化が五二条の二で新たに加えられた。遊休農地対策

規定は、二〇〇九年の農地法改正で、それまで農業経営基盤強化促進法に置かれていたものを移行し、すべての農地について農業委員会が責任をもって状況把握をし、耕作放棄地があればその解消に向けて必要な措置をとることが規定された。二〇〇九年改正で農地の利用状況調査、指導、通知、勧告、協議、調停を経て特定利用権設定の裁定に至るとなっていたものを、今回の改正では利用状況調査、利用意向調査、利用関係の調整（あっせん等）、中間管理機構等との協議を経て、農地中間管理権設定の裁定に至るとした。手続きを簡素化すると同時に、裁定により設定する利用権について、農地中間管理機構の農地中間管理権とした。これまでの遊休農地対策が勧告止まりで特定利用権の設定例はなかった²ので、手続きを簡略化した効果がどれくらい出るのかは未知数であるが、管理機構が遊休農地の引受先として想定され、そこに直結するという形にはなっている。

農地基本台帳の法定化については、農地台帳に管内すべての農地の所有者の氏名・名称、住所、農地の所在、地番、地目及び面積、設定されている権利等を記載し、磁気ディスク等により作成し、作成した農地台帳はインターネットその他を利用して一部公開する。農地台帳作成にあわせて農地の地図も作成し、農地に関する情報の活用を図る。

(2) 農地中間管理機構と農業委員会のかかわり

農地中間管理機構の設置とそれにもなう農地法等の改正により、農業委員会が担う役割も変化した。農業委員会が管理機構の事業に直接位置づけられているわけではないが、利用集積に関して出し手の情報を把握しているのは実際のところ農業委員会であるから、管理機構への申し出のところで管理機構と現場をつなぐ働きをすることになる。一方、遊休農地対策については、裁定による利用権の設定先が管理機構になる。農業委員会は遊休農地への指導、意向確認等の段階で出し手との交渉があり、意向確認で管理機構の利用を出し手が希望すれば、農業委員会はその旨管理機構へ通知することになる。

2 地域による農地管理と農業委員会の役割

(1) 農地の法的性質と農地管理

農地の利用集積促進も遊休農地解消、農地情報の精緻化も、地域の農地をどのようにして維持、管理していくのかという課題認識が根底にある。農地も私的所有権の対象であり、個人の財産であるが、他の財貨と違って移動できず、周辺農地の影響を不可避的に受ける存在であり、商品としての農地の独立した取引（売買）はあり得ても、周囲と全く隔絶した利用は通常考えられない。水管理や畦畔の管理、防除といった営農上の諸作業は、常

に周辺農地との関係性をもち、周囲と隔絶して何かをすることはできない。そのような農地の利用上の特性に加え、農地の売買や貸借に際して常に地域との調和ということが意識され、権利関係の調整が原則的に地域内部で行われてきた歴史的経緯といった要素も相俟って、「農地管理」という独特の観念が醸成され、定着するに至っている。二〇〇九年の農地法改正において、農地の賃貸借について一般に開放された（どこの誰が農地を借りてもよい）が、その際「地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること」が条件（地域調和要件）となっている。このことにも、地域主導の、地域のための農地管理が原則ということが広く浸透していることが表れている。

二〇一二年から導入されている人・農地プランも、こうした地域による農地管理という理念が根底にあって成り立っている。人・農地プランは、集落や旧村といったまとまりのある地域単位で、地域の担い手をどう確保し、農地の維持管理を行っていくか、話し合いによってプランを作成し、それを市町村が認定するというものである。プラン作成を行い、農地集積や新規就農者の受け入れを行った地域や農業者に対して農地集積協力金や青年就農給付金といった補助金の交付があるので、それが

主たる目的となってプラン作成がなされるという面もな
くはないが、地域の農地利用やその担い手をどのように
していくか地域主体で話し合いによって決定していくや
り方は、農地管理と重なり合う部分が大きい。例えば、
筆者が二〇一三年秋に調査した広島県広島市では、人
・農地プランの作成と集落法人の設立を連動させて、地
域の農地の担い手の組織化も同時に図るという取り組み
を行っており、人・農地プランと地域の農地管理が一体
となっている好例といえよう⁴。

(2) 地域による農地管理と農業委員会のかかわり

こうした地域による農地管理に、農業委員会および農
業委員はどのようにかかわっているのか。農業委員の多
くは地域の代表として選挙によって選出され（公選委
員）、地域と市町村をつなぐ役割を果たしている。市町村
長により選ばれる委員（選任委員）もいるが、農業委員
の仕事は地域との関わりを避けて通ることができないの
で、選任委員も含めて担当地区割を決めている委員会も
多い。もちろん、農業委員会の最重要の職務は農地法等
に関連する申請等に関して総会で審議し決定すること
であるが、二〇〇四年の農業委員会法改正以後、その他の
仕事の強化も求められており、農地の利用集積に関する
活動や農地パトロール等が重点的活動として位置づけら

れている。

人・農地プラン作成についても、先述した東広島市で
は、人・農地プラン作成に向けた地域の話し合いに関す
る申し出について、農業委員を通じて受けることとして
おり⁵、地域と市町村を結ぶ農業委員の働き の典型とい
える。遊休農地対策については、今次改正前までは農地
パトロールによる遊休農地の把握、指導、勧告といった
一連の作業を農業委員会が担うこととなっており、農業
委員が地域に向いて状況を把握し、直接指導等にあた
り、遊休農地を解消することになっていた。例えば高知
県内のある町では、農地・水保全管理支払交付金事業に
取り組む集落の代表から、遊休農地があるので所有者等
に解消するよう要請して欲しいと依頼された農業委員会
が、地権者と五年間で二〇回以上のやりとりを重ね、遊
休農地の解消を実現した。遊休農地解消の取り組みは農
業委員会本来の職務であり、当然と言えば当然のこと
であるが、本件が解決に向かって動き出したきっかけが農
業委員会会長名で出した文書に地権者が応えたことであ
り、実は会長と地権者が同級生であったということが地
権者からの応答につながったのではないかと、と事務局長
がみていたことから、農業委員会と地域とのつながり
強さを伺い知ることができる⁶。

3 農業委員会組織の現状と今後の課題

(1) 地域の農地管理と行政のつなぎ役

農地中管理機構による利用集積も、遊休農地対策も、結局のところ、「地域」にそれがどこまで浸透し、信頼を獲得できるかが最も重要な鍵となるだろう。その際、誰が政策と現場を結び役を引き受けられるのか。かつては農協がそれを引き受けていたかもしれないし、市町村によつては職員が直接農家にいろいろ働きかけ、手伝いもして政策が浸透していったということがあったかもしれない。ところが現在は、農協も市町村も合併また合併で規模が大きくなり、その分地域への密着度、地域との濃密な関係が薄れてきている。一方、農業委員会は、市町村合併により農業委員が相対的に減少し以前より地域から離れてはいるが、それでもまだ地域の代表として選出され、仕事の多くは地域に密着したものととなっている。結局のところ、農業委員が地域から最も近い存在になっているという地域が多くなっているのである。

現在、農業委員会は全国に一七〇〇あまり、委員数は三六〇〇〇人弱である。一方農業集落数は一三九〇〇〇集落あり、単純計算で農業委員（選任委員も含め）一人あたりおよそ三・九集落になる。一九五四年七月の農業委員会統一選挙時の総委員会数が九八八五委員会、当

選人総数が一六八二二人であり⁸、翌一九五五年の農業集落数が一五六〇〇〇集落であった。この当時の農業委員一人あたりの集落数はおよそ一・三集落である。制度ができてすぐ、また日本社会における農業の地位が現在よりも遙かに高かった時代には、農業委員はまさに集落代表であった。現在は隣の集落または隣の隣の集落くらいまでを一人で担当しているものとみられ、純粹な集落代表とはいえないまでも、大字や旧村といった範囲の代表とはいえよう。交通の発達等による日常生活における行動半径の拡大等を考慮すれば、一人四集落という範囲は、相手の顔が見えるぎりぎりの範囲といえるのではない。

(2) 農業委員会が地域の農地管理に果たすべき役割

農業委員は行政の実務を担う公務員であると同時に地域の代表である。市町村の非常勤の公務員であるからその職務が公的性格を帯び、選挙で選ばれた地域の代表であるから地域の事情を勘案した決定を的確に行い得る。公務員という性格と地域の代表であるという性格を併せ持つということは、一見矛盾しているようにみえるが、

二面性を併せ持つからこそ、農業委員が地域の農地管理の先頭に立つことができ、その判断が討議を経て公的決定となる。それができるのは、市町村職員でも認定農業

者でもなく、ましてや一般市民でもない。この論理が農業委員会制度の最重要点であり、同時に、管理機構による農地集積、遊休農地対策の基礎として位置づけられなければならないことである。

農地台帳を電算化し、白紙委任状を出し手からとり、公募によって受け手を集め、意向調査によって遊休農地が把握できても、それだけでことが進むものではない。

農地の現状とともに、出し手の個別の事情を考慮し、適当な受け手を地域の中で発見できるのは集落の代表者や農業委員しかいないからである。従って、管理機構が事業を行う際にも、農業委員会に頼らなければならないことが多くなるはずである。遊休農地対策については、これまで管理機構が出てくる前までの段階で解決が図られてきていることや、受け手が確実に期待できる農地しか管理機構が引き受けない見込みであるといったことを考えれば、管理機構の出番が本来に来るのか、不透明と言わざるを得ない。農業委員会は出し手を掘り起こすだけでよい、ということであれば管理機構との役割分担が明確になるが、そう単純なことではない。

利用集積についていえば、受け手が誰になるかわからない状況で出し手に出せと言えるのか。遊休農地については、受け手が見つからないのに遊休農地だと言って管理機構に持っていけるのか。いずれも地域の実情に精通

し、関係者の事情を理解しているからこそ想定される課題であるが、地域の期待を背負う農業委員会として、管理機構とどういう関係を築いていくかが、大きな課題である。

大きな課題を前にして、農業委員会および農業委員をとりまく状況は非常に厳しい。農業委員会は先述の通りピーク時の三分の一程度にまで委員会数、委員数ともに減少している。委員の職務が、関連法の改正の度に増えている一方、例えばその報酬は少なく、減少傾向である。高知県では委員報酬が日当制になっているところすらある。農業委員の活動は、月一回の定例総会で農地関連の審議をするだけではない。農地パトロールのほか、農地の貸借のあっせん、地域の農業者との農地に関する相談等、多くの業務を日常生活の中で行うことになっているが、日当制のところにその手の活動に支払う報酬はもろろんなく、ボランティアで農業委員活動をしていることになる。職務にふさわしい報酬の確保のほか、法改正に伴う職務の増加に見合うよう、委員が職責を果たすことができるように委員数の確保や委員会を支えられる事務局体制の必要性を訴えていかなければならない。

二〇〇九年の農地法等の改正と、今次の改正、そして農地中間管理機構制度の導入をつなげて見ると、農業、

農村の「外」からのアプローチを積極的に受け入れる姿勢が明確に現れていることがわかる。農地賃貸借への外部参入にしても、管理機構の受け手の公募制、農地台帳の法定化、情報提供にしても、外部に開かれた農地利用、農業、農村であることが強く求められ、また農業サイドも外部の支援を必要としているのである。外部からのアプローチを受け入れる際に重要なのは、外部から見えてわかりやすいことであり、それには透明性と公正さが必須である。農業委員会は、こうした要請に応えてこれまで議事録の公開、広報誌やインターネットを通じて情報発信、農地パトロール等を通じて委員会活動の「見える化」を推進してきた。引き続きいつその活動の見える化を図っていくべきであるが、それと同時に、農業委員会内部に直接農外からの目や意見等が入っていく仕組みを検討すべき段階にきている。公的機関でありながら地域の代表でもある二面性を根本におき、透明性と公正さを保ち、さらに外からの視点、意見を取り入れる仕組みをどのように整えていくか、農業委員会および系統組織全体で考えるべき今後の課題である。

結びにかえて

ここまで、主として農地中間管理機構発足後の農地管理について、それを中心的に担うであろう農業委員会と

の関係性を軸に検討してきた。紙幅の都合もあって、また筆者の能力的な問題もあって十分に検討できたとは言いがたいが、農地の利用集積や遊休農地の解消にとって必要不可欠な要素として農地管理の考え方が基底にあるべきで、それを行政施策や法的ルートにのせる役割を誰が果たすのかといえ、現状では農業委員会が最適であるということを一応の結論としたい。

その上で、さらに言及しておきたいことがある。それは、農地の利用集積と地域の維持が両立するか、という問題である。冒頭に紹介したように、農地中間管理機構を活用して、担い手への農地集積を八割にまで引き上げるということであるが、そうなった場合、地域社会はどうなるのだろうか。高知県のように過疎化が進み、人口減少が著しい地域においては、出し手がその地域に住み続けることができるような対策を同時並行で行っていくべきである。その意味で、地域に合った独自の取り組みを、それこそ地域ごとに見出していかなければならないし、法や行政は、それを支えなければならない。

農業、農村問題を考える際には、選択と集中、高度化や効率化といったことばかりでなく、資源の適正配分、環境への配慮、バランスのとれた発展といったことも忘れてはならない。

注および参考文献

当制が一二委員会である。

- 1 農林水産省「農地中間管理機構の概要」農林水産省ウェブサイ
ト http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/kikou_gaiyou2.pdf (10・14・四・四閲覧)
- 2 緒方賢一「二〇〇九年農地法改正における遊休農地対策規定
とその適用の現段階」『高知論叢』一〇六号(二〇一三年 高知
大学経済学会) 七五―一〇三頁。むしろ特定利用権の設定に至
らないことが確実な状況を農業委員会が確認した上で、勧告ま
で出したというのが実情である。
- 3 榎澤能生「むらと農地制度」『地域農業の再生と農地制度』(二
〇一一年 農山漁村文化協会) 二二〇―二五一頁。
- 4 緒方賢一「話し合い」『地域の自主性』を重視した「集落法人」
設立による人・農地プラン／農地集積協力金事業の推進『農地
集積協力金等を活用した利用集積事例集』(二〇一四年 全国農
業会議所) 四七―五六頁。
- 5 前掲注4、四九頁。
- 6 前掲注2、九五頁。
- 7 前掲注1。
- 8 農民教育協会編『農業委員会等制度史』(一九七六年 全国農
業会議所) 七三八頁。
- 9 緒方賢一「農業委員会の今日的役割」『高知論叢』九六号(二
〇〇九年 高知大学経済学会) 五九頁。二〇〇八年当時の高知
県内の三四農業委員会のうち、月額制は一七、年俸制は五、日

CAP新改革に揺れるドイツ農民

千葉大学法政経学部教授 古内 博行

1、CAP改革の深まり

一九九二年五月のマクシャリー農政改革以来EUでは共通農業政策（Common Agricultural Policy、以下CAPと略記）の歴史的な農政改革が矢継ぎ早に実施に移されている。マクシャリー農政改革はCAP解体への国際的圧力をバネにCAPの抜本的な改革に踏み切るものであった。そこで連続的な農政改革の軌跡を二〇一四年新改革の前提として振り返っておこう。

マクシャリー農政改革は高価格政策からの歴史的決別である。所得激変緩和措置としての直接支払いが交付され、それと見返りにセット・アサイド措置が義務づけられる。価格政策の歴史の変革と減反政策の本格化は土地・畑作利用再編の包括的な農村対策を要請した。

そうした要請に応えるのが一九九九年のアジェンダ二〇〇〇農政改革であった。政策価格の第二弾的な引き下げとともにCAPの第二の柱として農村開発政策が打ち

出される。CAPは価格政策と直接支払いを扱う第一の柱と第二の柱としての農村開発政策の二本柱構造になった。価格政策の一段のスリム化が非価格政策としての農村開発政策の振興に帰着した。

二〇〇三年フィシユラー農政改革は直接支払いの生産からのデカップリングにより単一支払いスキーム（Single Payment Scheme、SPSと略記）を導入し、土地とのカップリングで義務的クロス・コンプライアンスを設定した。また直接支払いの公平さを図るために義務的モジュレーション（減額調整措置）が設けられ、控除分が農村開発政策の振興に充てられる。

二〇〇八年健康診断改革は義務的セット・アサイド措置の廃止、介入政策の簡素化によるなお一段の市場原理活用、義務的モジュレーションの強化と農村開発政策費のさらなる捻出、農業の多面的機能の拡充による生物多様性、気候変動、再生可能エネルギーなどの新たな挑戦課題を新機軸としてフィシユラー農政改革の宿題に中間

見直しの域を超え取り組んだ。

2、CAP新改革の歩み

二〇一四年一月一日にCAP新改革が始まった。欧州委員会はCAPの未来を描くべく二〇〇九年に農業政策展望ブリーフスを公表していた（これらは二〇一一年一月に改めてリファインされ、包括版にまとめられた）。それらをたたき台とし、かつまた利害関係者の討議を踏まえ二〇一〇年一月二〇日には「二〇二〇年に向けたCAP」と題する政策文書（Communication）を提示した。政策文書による改革青写真に続き二〇一一年一月二日に一連の立法提案を発表した。基本方向は、競争的かつ持続可能な農業と活力ある農村地域を創ることにあった。

二〇一三年六月二六日に欧州委員会、欧州議会、欧州理事会の間においてCAP改革の政治的合意に達し、二〇一四年CAP新改革の内容が定まった。二〇一三年一月一六日には農相理事会においてCAP改革の基本規則と二〇一四年の経過規則が正式に採択された。これらの規則は一月に欧州議会において承認されていた。

新改革の眼目は市場指向性の一段の強化と農業の現代化——たとえば、グリーン成長の共有——である。価格政策は価格変動防止機能に純化するとともに直接支払い

は基礎支払いスキームに衣替えされ、多面的機能にもとづく公共財の提供と結びつく。欧州二〇二〇成長戦略がCAP改革にも貫かれる。すなわち、賢く、持続可能な包括的成長に貢献するために新たな経済的、社会的、環境・気候関連のおよび技術的な挑戦に 대응することがそれである。

3、CAP新改革に揺れるドイツ農民

CAP新改革は用意周到だったせいか、ドイツ農民が特段異を唱えることはない。安堵を示す向きもある。だが、緊張に満ちた揺らぎは隠しようもない。それを以下では説明しよう。

①「活動的な農民」の営農像

今回の新改革では「絞り込み」(targeting)が重要視され、「活動的な農民」(active farmer : aktiver Landwirt)の営農像はその如実な反映である。明確な定義づけはない。しかし「活動的な農民」を突き詰めると、フィシュラー農政改革のSPSで農家の企業的潜在能力、機会の利益、市場の要請の三つが据えられていたことに行きあたる。市場シグナルに鋭敏に反応し、機会の利益を生かして企業的潜在能力を発揮する農民像の想定があった。これは健康診断改革では「生粋農民」(genuine farmer)と形容されていた。となると、零細面積で高度に職業特

化した兼業農民が「活動的な農民」の範疇からはじかれる可能性が高くなる。

この選別性濃厚な営農像は競争的な農業の一方、それだけで活力ある農村地域づくりを果たせるのか、またこの像から導かれる追加的な支出増が経営にいかなる影響をおよぼすのかといった疑念を引き出す。構造政策の新たなスケール・アップとして価格政策や直接支払いの变化にも呼応する改革適合的な農民像が強調されれば、現時点で基幹たる一〇〇ha以上の経営階層になおさら焦点が当てられるから兼業農民を中心に不安感が吐露されるのは当然である。「活動的な農民」の営農像が投げかける波紋は大きく、農民の混迷もまた深い。

②直接支払いのグリーン化について

今回の改革における別の眼目は、直接支払い総額の三〇％が気候・環境保護措置に充当される仕組みにある。

健康診断改革で新たな挑戦として追加された課題が固有の公共財提供に直結する。これにより農家は常緑地の開墾禁止、エコロジカルな焦点圏域の設定などといった縛りを受けることになる。ドイツ農民連盟 (Deutscher Bauernverband) は、この経営制約を義務的セット・アサイド措置の復活と看做している。社会協同的な公共財提供を根拠に経営介入が公然とおこなわれることになるからである。違反対処への恐れもかなり強い。

義務的セット・アサイド措置の廃止は価格政策の簡素化を受け生産の自由化へ回帰するものであったが、その復活というのはグリーン化による営農の私的空間の公共空間への変換と私的空間の蚕食を意味する。筆者はこれまで私的空間と公共空間のこの衝突を重大な問題だと指摘してきたが、ドイツ農民にもこの相反関係が由々しき事態と映るようである。

③義務的クロス・コンプライアンス問題について

CAP新改革において義務的クロス・コンプライアンスの要件は簡素化されるが、それは内容簡略化ではなく変換の充実である。農民は「適切な農業・環境条件」の維持に一層努めねばならず、これは経営コスト増大の懸念へとつながっている。コスト増は直接支払いで賄われるが、それは実質的な直接支払いの削減に等しい。また、予想されるより一段の負担増に対する欧州委員会側からの具体的対応を欠く点でも農民は困惑し、不満を募らせている。

④義務的モジュレーション問題について

今回の改革構想では義務的モジュレーションの比率は累進性を飛躍的に高めるはずであった。これは西部・南部の小規模農民に歓迎される反面、東部の大規模経営者から強烈な反発を招いた。ドイツ農民連盟は経営規模別減額に反対しており、改革合意ではそれが功を奏した格

好だ。一大争点だったことが窺える。この内容後退は所得分配の公平性と著しく齟齬をきたす。構造政策の行方には合致するが、農村開発政策の費用捻出には支障も出てこよう。

4、まとめ——試練に立つドイツ農民

今回のCAP新改革は財政縮減圧力と国際農業戦略の展開の二つに促迫されている。価格政策と直接支払いの簡素化は前者の要請に応えるものである。また、国際農業戦略の展開にも沿う。アジェンダ二〇〇〇農政改革以降農村開発政策の振興がCAPの新たな柱となったが、ここでの多面的機能論には新たな農業保護に向けて張った煙幕 (smokescreen) との国際的非難がつきまとう。農村開発政策の振興に批判の余地を与えない政策的裝備が必須とされた。それが普遍性を帯びる営農の公共空間の拡張を不可避にする。その結果、農民は営農における私的空間と公共空間の狭間で揺れ動かざるをえない。ドイツ農民の危惧はそこに根差している。賢明な支出とWTOにおける「緑の政策」へのさらに堅固な将来展望がこうした事態を生み出した。必然的だからこそ、農民の苦悩を解消するハードルは限りなく高い。

参考文献

- 古内博行『EU穀物価格政策の経済分析』農林統計協会、二〇〇六年。
- 古内博行『ボンド・スキーム構想とCAP改革の健康診断 (Health Check)』千葉大学経済研究叢書7、二〇一〇年。
- 古内博行「CAPの未来」をめぐる議論——農業政策展望ブリーフを中心に『千葉大学経済研究』第二七巻第一号、二〇一二年。
- 古内博行「欧州委員会の政策文書と立法提案にみる二〇一四年CAP新改革構想」『千葉大学経済研究』第二八巻第二号、二〇一三年。
- C. Daugbjerg & A. Swinbank, Ideational Change in the WTO and its Impacts on EU Agricultural Policy Institutions and the CAP, in: G. Skogstad & A. Verdun (eds.), The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, London and New York 2010.
- R. Fietz, Die GAP-Reform 2012 aus dem Blickwinkel der betroffenen Landwirte in Deutschland in: J. Martinetz (Hrsg.), Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden 2012.

投稿

何を守るのか

1、何を守るべきなのか

問題山積の日本の農業。我々は何を行い、何を守るべきなのか。そのためのヒントとして平成二十二年の農地法改定前の（旧）農地法第一条を書き出してみる。

第一条…この法律は、**農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。**

この条文を読む限り、農地法は農地を守るための法ではなく、農地を自ら所有する『耕作者の地位の安定』と農業生産力を守ることであることが分かる。戦後の混乱期である昭和二十七年七月一五日に制定された農地法のこの目的は、果たして達成されたのか。

全農林筑波地方本部所属 塙 藤徳

耕作者の生産力の向上という意味では、戦後の農業技術の革新により大きな前進が見られたことは間違いないが、『耕作者の地位の安定』という意味からは、それは逆に劣化して来ていると言えるのではないか。

国の経済発展とGDPの増加に合わせて所得が増えてきた商工業と比べて所得が増加せず、関税により辛うじて守られている日本の農業は、若者にとって魅力のない産業と映っているに違いない。（自国の小麦を売るために、日本人の食生活の欧米化を推進した戦後のGHQの政策の影響と、その結果のコメ離れの問題もこの状況を後押ししているが…）その結果、新規就農者・後継者の不足による耕作者の高齢化や作付け意欲を無くした農地所有者による耕作放棄の問題が起きている。

このような状況において政府は、減反調整による米価の下落防止や直接所得保障による耕作者と耕作地の保護を行って来たが、この政策も増え続ける政府の財政赤字

と農業の国際競争力を問題視する他産業からの圧力の下に、どうも限界にきている様だ。

その結果政府は、農地を集約し効率的に利用して生産性を高めることで日本の農業の国際競争力を高める方向に舵を切った。すなわち直接所得保障を「やる気のある担い手」にのみ支給し、「農地中間管理機構」を新たに設置することで「やる気のある担い手」に農地を集約し、また減反政策を廃止し、コメの生産を自由に行わせることで、日本の農業の生産性を高め、耕作放棄地を減らし、後継者問題を解決するのだという。机上の空論であろう。

中間管理機構を作ったとしても、日本において一〇〇町歩もの農地を一箇所に集約することは、一部の地域を除いて不可能に近い。できるとすれば、やる気のある担い手による一つの農業生産法人が細分化されたままの一〇〇町歩の農地において作付けすることぐらいだろう。だが、これとて、平均作付面積が二〇〇町歩のアメリカや、二〇〇〇町歩のオーストラリアの粗放的な農業に生産性の上で勝てる訳がない。大規模に作付けを行っている農業生産法人経営者の中には、直接所得保障が廃止されれば、経営が成り立たなくなると言っている者もいる。シカゴの穀物取引市場で投機（ギャンブル）の対象とされている米国の穀物と同じことを日本にも導入しよ

うと政府はいうのか…。

仮に一〇〇町歩の土地で農業生産をしていた「やる気のある担い手」がつくる農業生産法人が何らかの理由で倒産したらどうなるか。良く言われることだが、農業は工業とは違う。工場と違って農地は放っておけば使い物にならなくなる。収益がそれほど上がる訳でもない農地を引き継ぐ農業経営者をすぐに見つけるのは困難を極める。一部の大手小売業者が日本の農地での収益が上がる農業生産が可能と考えているようだが、そんな甘いものではない。収益が上がりえない経済活動は株主利益の観点から投資不適格となるのが資本主義の掟であり、その時点で「やる気のある担い手」は生きるすべを失う。耕作放棄された一〇〇町歩もの農地が各地にまだらに発生すれば、国土が崩壊する。また、農地の集約により耕作者そのものの数が減少すれば、農村は崩壊する。農地法が守ろうとしてきた耕作者そのものの絶対数が激減する。これでいいのか。

全農林も農林水産省も生産者・耕作者あつての組織であり、我々は農地法にあるように耕作者の地位の安定と向上ために仕事をしているのではないのか。文句ばかり言っても始まらないので、旧農地法に明確に規定された耕作者を守るといふ観点からの日本農業の改善のための私案を下記に述べたい。

2、何を行うべきか。(食料・材料・燃料・飼料の供給地としての農地)

すでに述べて来た「耕作者の地位の安定と向上」とは、すなわち耕作者の所得の安定そのものであると考える。すなわち農業を生業として耕作者が生活していけることが、日本の農業再生の必要条件であるが、現状では、農作物の生産をしているだけでは耕作者は十分な所得を得ることができず、その生活を安定させることができない(すなわち農業が生業として成り立っていないことが最大の問題である)。

なぜこのような状況なのかということの原因の一つは、一言で言えば、政府が農地を食料生産の場としか考えていないことによると著者は考える。元々農家は、田んぼでコメ(食料)を作り、稲わらで草鞋や筵を編み、稲わらを牛や馬の飼料とし、籾殻を卵の割れを防ぐクッションとして使い、燃料として利用してきた(農地の後背に広がる林野からは、材料となる木材やヨシ、燃料となる柴や薪、炭が作られて来た)。農業は、工業原料も供給して来た複合的生業であり、農地法が「耕作者が自ら土地を所有すること」を推奨している農地は、元々「食料・材料・燃料・飼料の供給地」であったのである。

ところが戦後は、燃料としては使い易い灯油やガスな

どの利用が拡大し、かつ石油化学工業が発展し、石油を原料とする様々な材料が使われる社会に転換して行った。その結果、農地が果たして来た、また耕作者の収入源であった燃料と材料の供給地としての農地の役割が果たせなくなってしまった。これでは生産者が農業を生業として生活できるわけがない。この状況を変えない限り、日本の農業の復活はありえないと著者は考える。

すなわち、日本農業の復活のための私案の要は、燃料供給地としての農地の役割を復活させるということに尽きる。農地法の運用を、農地法に規定されている通りに、(農地に於いてエネルギー(燃料)生産を行えるようにすること)で、耕作者が生業として農業を営むことで生活するのに十分なだけの所得を得られる制度に変えるのである。

例えば、一町歩の田畑を所有する農家に、所有する農地二割の二反部で太陽光発電(約一五〇kWの設備を設置できる)を行くことを認めるのである。設備の設置に四〇〇〇万円かかるが、平成二二年七月に我が国でもようやく始まった固定価格買取制度により年間の売り上げ六〇〇万円程になる。利息も含め二〇年に渡り年に二二〇万円ずつの設置費用の返済を銀行に行うとしても、農家の手元には、三八〇万円が残る計算になる。すなわち、作物生産による所得と合わせれば、農家が生活して行く上

で、なんとかなる所得が政府の補助金（税金）なしで得られることになるのである。

これにより農業から得られる所得が上があれば、農業をやって行こうと思う若者も出て来るだろう。太陽光発電を設置できる面積を増やすために、これまで耕作放棄地とされていた土地にも作付けが行われるであろう（耕作者が所有する農地に対する太陽光発電を設置できる割合が決められていれば、より広い範囲で太陽光発電を行うためには、耕作地を拡大するしかない。また金のある農家が農地を買い占め広大な太陽光発電事業を行ってしまうことを防ぐためには、設置面積の上限を五反部までにする等の措置も必要と思われる）。

日本の耕地面積の約二割に当たり、かつ日本の減反面積でもある一〇〇万町歩（日本の面積の二・六％）は、太陽光発電のポテンシャルを考えた時に非常に魅力的な面積である。この土地に太陽光発電を設置すれば日本の電力需要を賄えると計算されているのである。さらには四〇万町歩の耕作放棄地が再度耕作地に戻れば、そのうちの二割に太陽光発電の設置を認めても、農業生産は確実に拡大する。

農地での太陽光発電が拡大すれば、減反は廃止しても構わないし、またすべきである。税金を使った直接補償の必要も無くなる。T P Pへの加入により多少の輸入農

産物が入って来たとしても、耕作者の生活は困窮しないであろう。中間管理機構を作り、無理に『やる気のある担い手』に農地を集約する必要もなくなる、また農村と国土の維持にも良い影響がある。（国土の保持には、普段からその作業に関わる人員数が多ければ多い程よい。）そして何より、全農林が守るべき耕作者の地位の安定と農業生産力の増進が測られるのである。

太陽光発電事業から上がる所得により耕作者が耕作意欲をなくすことに関する懸念については、自ら耕作することを放棄した農地は農地ではなくなるので、工業用地並みの課税（+罰則課税）をすることで払拭できると考えられる。

政府は平成二五年一二月公布の「農山漁村再生可能エネルギー法」に於いて、農地の高い位置にまばら（太陽光が農地にもあたるように1/3程度の割合）に設置した太陽光パネルの下で耕作する（「垂直」ソーラーシェアリング）（太陽光発電と作物で太陽光を垂直にシェアする）を行う場合には、生産量が周囲の土地と比較して二割以上低下しないことを条件に農地に太陽光発電装置を設置すること（農地転用）を認めた。農地法を読み違え、農地は作物を作ることのみ認められるという政府の岩盤規制に穴を開けた画期的な出来事であり、（垂直）ソーラーシェアリングの支持団体と政府関係者に敬意を表した

い。しかしながら著者は、この発想をさらに押し進め、はじめから耕作者の所有する農地の二割で太陽光発電を行うこと（「水平ソーラーシェアリング」とも言える）

を認めるべきではないかと考える。この場合、太陽光発電装置の下で農作業をするより遙かに効率がいいのは自明であろう。また、確かに作物は光飽和点を持ち、一定強度以上の太陽光に対しては炭酸同化作用の増加が見られなくなるが、これは日射量が例年並みにある場合であり、ひとたび日射不足が起されば、垂直シェアリングの農地における作物生産は、より大きな影響を受け、水平シェアリングの農地からの生産量に比べて激減することが容易に予想される。「生業」には晴れの日ばかりではないことを肝に命じておくべきだし、農は単純な方が良いと著者は考える。

また、地域分散型の社会を構築する上で、農業と再生可能エネルギーの親和性は非常に高いことを強調しておきたい。地域が食料とエネルギーの自給が可能になることで経済的にも自然環境の上でも災害対策上も都市に対して有利になれば、都市から地方へのＵターン、Ｉターン者が増えて来るであろう。国土の均衡な発展の観点からも望ましい事である。

3、まとめ

「耕作者が自ら所有することが望ましい」と農地法に規定された農地の「食料・燃料・材料・飼料の供給地」としての役割を復活させ、農地での太陽光発電を中心とする再生可能エネルギーを、耕作者の所有する農地の二割程度まで認めることで、農地法が目指す耕作者の地位の向上と農業生産の安定が税の投入無しで図れ、食料自給、ＴＰＰへの参加、高齢化、後継者、耕作放棄地、減反廃止、直接所得保障、やる気のある担い手への農地の集約、中間管理機構、農村と国土の維持などなど、今の日本の農業が抱える様々な問題（に加えて我が国のエネルギー自給という重要な問題）が解決する方向に向かって行くものと著者は考える。このためのサポートを全農林はすべきである。我々は『**耕作者を守る**』という行為を通して、日本の食料問題のみならずエネルギー問題や地球温暖化防止のための活動を主なうことが可能なのである。

読者諸氏の忌憚の無いご批判を賜りたい。

編集後記

「あの日」から三年余りがたった。今もなお二七万人に迫る被災者が避難生活を余儀なくされ、そのうちの半数は福島県の人たちが占める。

あれほどの大惨事に直面したにもかかわらず、震災が時間とともに人々の記憶から遠のくのは仕方がないとしても、節目にこそ被災地を思い、同じ災害列島に暮らす者同士、流され易い現実を見つめ直す機会としたい。

それにしても、福島の人々が直面する苦悩は深い。本号の清水氏が指摘するように、原子力災害は多くの災害のなかでも折々で被害者間の分断をもたらすという特異な性格を有している。特に帰還を巡っての住民間・家族間、避難する人と留まる人、賠償金を受け取っている人といない人など、おかれた環境、立場や考え方の違いによる深刻な摩擦が生じている。無理もない。歩けば床がきしみ、隣人の気配さえ感じられる仮設での生活は、それだけでストレスをため込むことに加え、明日の暮らしや身体への不安、全く見通しの立たない放射能との闘い、帰還への悩みや不安、ふるさと喪失への絶望感などが複雑に交錯する。「震災関連死」が三千人を超えたと言われるが、うなずく以外に言葉が見あたらない。

政府は昨年末、全員帰還の方針転換を明確にした。長

期にわたって帰還が難しい自治体の住民には、賠償金を積み増すなどして他地域への移住を促す指針を示した。だが、その具体的内容はこれからであり、住民の心も帰還か移住かで揺れ動いていよう。求められるのは、徹頭徹尾被災者の心情に応えるきめ細かな対応ではないだろうか。

一方、営農再開への動きは鈍化傾向にあると報道されている。東北三県では宮城県が最も進んで七〇%、岩手県で三四%、原発事故の影響で今も手つかずの農地が多く残る福島県は二五%にとどまっている。高齢化に加え、コメ消費量の減少やT P P交渉の行方などによる水田農業への将来不安が広がり、コメ作りに二の足を踏んではいまいか。営農再開への環境作りを急がねば、離農や離郷が更に進むことが懸念される。オリンピック特需に復興への資材・労働力が削がれることがないよう、政府の強い対応を求めたい。

それでも本号でも紹介されるように、高齢者や女性など被災者自らが立ち上がり、消費者やN P Oなどと協力して地域の復興・再生にむけた様々な取り組みをはじめている。計り知れない悲しみやつらさを抱えながらもしっかりと前にすすむ被災者がいる。そして、多くの人たちとのつながりを求めている。だから、その力をより大きくするために諸人こそつなごう。

(太田)