

⑥飯舘村における計画的避難をめぐる地域の葛藤（佐藤彰彦さん）

福島大学うつくしまふくしま未来支援センターにこの9月から配属になりました佐藤と申します。よろしくお願ひいたします。簡単に自己紹介をいたしたいのですが、私は今の仕事に就く前はしばらく大学の博士課程に在籍しておりました。その前は16年ほどコンサルタントの仕事をしておりました。行政コンサルタントです。そこで飯舘村の第5次総合振興計画、いわゆる市町村の総合計画の策定に関わりました。ここに載せてある文章は、計画部会の総務委員の方が言われたことなのですが、数回の議論を通して住民の方々の意見はどういうものが出てきたのかということ、コンサルタントの仕事として交通整理をし、そういう資料を担当の方と相談して出したところ、東京から来たよそ者が分かったようなことを示すんじゃないと。この頃は合併論議で揺れていた時ですけれども、自分たちは村長から頼まれてその苦しい行財政の中で知恵を絞って汗をかいて計画を作るように言われたのだから、お前たちのする仕事じゃない。自分たちの仕事なのだとおられたことがきっかけで、この村は何でこういうことを言う人が出てくるのだろうと興味を持って、それから大学に入ってからフィールドとして研究させていただいております。5次総というのはどれくらいの方が参加したか数えてみたのですが、この当時飯舘村には6,700人の人口がいたのですが、延べ人数で4,000人以上の総務委員が参加したことになります。そういう取り組みをしているところですけど、今日の話は、この後も村づくりの話も触れさせていただくのですが、そこで色々な課題、問題点が出ていっている、ところがその問題点というのは3.11以降にかなり噴出してきていると考えています。ですので、村づくりの話の主眼としながら最後の方に若干農業の話しにも触れたいと思います。私も農業の専門家ではありませんので。今日は役所関係の方も見えていると思うのですが住民の声の一部には非常に体制側に批判的な声もあります。その点だけご了承ください、話を進めたいと思います。

この絵は皆さんよくご存知のことと思うのですが、昭和31年に飯舘村というのは大きな2つの大舘村と飯曾村が合併して出来ました。人口は今現在の常住人口で6,300人、高齢化率30%、面積230.13km²。この合併した旧村間の対立というものが、私どもには想像しきれぬくらい根深いもので、実は平成の大合併の問題もあちこちで3.11以降噴出している話をよく聞きますけども、それが30年来続いていたという話になります。その旧村対立をどうやって解消しようかといったときに、この伊丹沢という現在役場があるところですけども、ちょうどおへその部分ですね、2つの村を挟むよう真ん中の部分に、シビックゾーンというものを合併問題の解消のシンボルとしてつくろうという話で、それはまだ建設されていないものもあるのですが、役場と総合運動場と中学校と特養施設、それからあわせて作った住宅整備ですね、そういう巨大なシビックゾーンを作ることで解消を図ってこうという取り組みが進められました。若干簡単に村づくりの経緯について説明させていただきます。だいたい1980年代の第三次総合振興計画という時代から住民参加の仕掛けが色々始まっていたという風に言われています。この三次、四次に関わった方たちというのは、現村長さ

んは当時公民館長さんですが、各種委員会等の後に行政区長とか議員とか、あとはそれ以外の役員のパスを通じて地域づくりの担い手になっていくというケースが多々見られていました。それから、第三次から四次の間にかけてふるさと創生の1億円を使いながら、農村楽園基金というものを創設して、そこで最初にやまびこ運動、これは当時の新聞では随分記事になったようですが、20ある行政区にそれぞれ100万円の使い道を考えてください、事業計画も自分たちで考えてくださいと、当時としては非常に新しい取り組みをしたわけです。これまでは、行政の比較的分野別に責任と決定権限と予算を与えられたことでかなり戸惑った状況だったらしいのですが、結果的にはそれが良かったということで、やがてこれが総合計画の中に組み込まれた20行政区の地区別計画というものに発展していきます。これは地区ごとに10年間のグランドデザインを自分たちで描いて、お金も執行も事業計画も自分たちでしなさいというものになります。もともと山形の飯豊で日本初のワークショップ形式が取り入れられて、このケースを真似てそれを全行政区に対して適用していく取り組みをしたということです。飯館がよく取り上げられるのは、協議会方式というものがあつたと思うのですが、各行政区の代表者が集まった協議会を立て、こういったものの予算執行とか内容に妥当性があるのかというものを全て自分たちで審議をして予算の執行まで許可を与えるという取り組みをしたからです。プラスこの協議会というのは、そこで情報交換した結果をお互いに共有したり、共通の課題を持っているところは新たに自分たちの地域に適用しようとしたり、そういう対話とか情報流通の場であつたと考えています。それが農地水環境保全向上対策ですとか中山間直接支払いといった国庫補助事業と同様に展開させているわけです。

これは何かというと、アーンスタインの梯子の階梯理論という、恐らく計画主体としての市民の方々がどうやって行政に関与していくか、最初は行政の関与が高いわけですが、やがて市民のコントロールによる階梯へと進んでいくという理論です。当初飯館を見ていくと、時系列でどうもこの階梯を登っているように見えたのです。そうではないということが2年くらい前から何となく気づいてくるのですが、また後で触れたいと思います。階梯が進んでいるように見えたのですが、どのようなことが起こっているかという、先ほど申し上げました地区別計画というものが、20年くらい前の成功体験として認知されたものが、どんどん形式化されてきた。しかしながら、形式化された一方で、社会経済状況は随分と変化を遂げた。そうすると形式化されたもの自体がなかなか機能してないという状況が見えてくるのではないかと考えています。例えば、行政区の運営に関する体制側と住民側での意識の乖離というものが段々と広がってくるわけです。住民側としては、どんどん地域に色々な行政の行事で忙しくてたまらない。それから就業構造も従来の農業中心からサラリーマン、二次産業、三次産業と変化していく中で、地域の仕事にはなかなか携われなくなってきた。だからなり手はいない、やりたがらない、ということに対して、役場としてはそうは言っても人材育成は進んでいるという認識の仕方をしている。ここで既に乖離が生じてしまっているのがわかると思うのです。こういったことが、行政区を巡る話

ではなく、どうも意識の乖離というものが目立ってきている気がしています。先程梯子の階梯理論で示しましたが、行政と協力関係にあった人たちが役場の政策への協力から離れていっている状況が観察されている気がします。その方たちはどちらかと言うと行政に頼らずに自分たちで起業したり、販路を拡大したり、或いは役場の財源に頼らず県の事業を見つけてきて、自らの地域のニーズに合うような事業を展開していく、そういった独自の取り組みの展開が見えてきているように思います。

だいたいそういうことが 2000 年以降に起きているのではないかと見ております。それは恐らく、1990 年代後半から 2000 年初期を境に行政改革、構造改革、合併問題、こういったものに起因しているのではないかと見ております。例えば、飯舘の総合計画というものは「までえ」という言葉は皆さんおなじみだと思いますが、飯舘はスローライフというのが理念なのです。ですからその 2000 年になる以前から農業の六次産業化ですとか、アグリツーリズムですとか、グリーンツーリズムですとか、そういうことを将来の産業の糧としていこうという理念まで含んでいたのですが、この理念から具現化の解釈が、例えば補助事業とかの兼ね合いから随分変化してきたことが職員・議員・村民から多く声として聞かれるようになってきました。これはお手元の資料にはないのですが、その背景の要因として考えられるのは、地域行政と住民の間を繋ぐ中間媒介的な組織、機能として地域担当制度というものがありますが、これを 2 年前に社会調査をやってみました。おそらく 1,800 のうち 1/4 ほどの自治体がこの制度を導入していると思われませんが、国が指導したわけではなく他の市町村の導入を見て相互参照ということで導入したわけでもなく、ただ独自に各市町村が導入している。その 9 割が 2000 年以降に集中的に出てきている。質問事項自体はプレ調査をした中で組み立てたものですが、その中でも行政の効率化というものに対する意見、地域でできることは地域です、自主自立という言葉かも知れませんが、これに対する解答が多くなっている。これは朝日新聞のデータベースからキーワードとして住民自治と協同と言ったものだけを取り上げたものです。イベント分析に毛が生えた位のものなのですが。実線が住民自治、それから点線が協同という言葉なのですが、住民自治は恐らく NP 法の創作物です。それから合併問題で住民自治組織という議論があった頃に突出してくる。それに対して協同というはある程度安定して伸びてくる訳ですけども、この頃に新しい公共という言葉が出てくるようになっていきます。ということを見ると、非常に国の政策的には 2000 年以降に、今ご説明したようなものがあって、それを背景に先ほど申し上げたような、村政運営上の課題というものも出てきているのではないかと考えています。

これは先程のプレゼンでも示して頂いたように、飯舘村の汚染状況です。ここから放射能汚染の状況を簡単に触れます。ここまで伸びてきていると、1 年間の積算線量として、大倉という東端の集落とそれから、西端の集落を除いてほぼ 20 ミリを超えるという状況になっております。その中で計画的避難区域に設定されるわけですが、ここでの避難方針として 3 つのことが村長から挙げられています。1 つは概ね村から 1 時間圏内に避難する。

避難先から仕事や農作業に通う。現在では旧事業所というふうに限られていますけれども、当初の方針としては全ての方々が村内に仕事を持っている場合は通いましょうと。ですから、生活基盤や経済基盤自体を失うほうがよっぽどリスクなのだというこの方針自体は今も変わっておりません。

それから体育館等への集団的避難は認めないということで、県北地方を中心に避難先の確保に役場が奔走したということですね。ただ避難後発組でしたので、既に県北地方は避難場所が相当数県によって確保されてしまっていた。それから幼児・赤ちゃんとか妊産婦、そういった優先順位によって結果的にコミュニティが全くばらばらになってしまった。細かい話は別として、大体3月末時点で約半数くらいは避難していたのですが、4月の会社操業と新学期の開始ということで5千人くらいまで戻ったとの見方が災害対策本部の資料に残っています。起点となったのが6月22日の役場機能移転、ここを境に急激に避難が進んでいくわけです。7月末に仮設の工事が終わりました、8月中旬に避難が終わったことになっています。現在は公的にはどうしても避難ができない方が13人残っている。プラス特別養護老人ホームに103人が残っているということになっております。県外避難が530人で、それを除く村民の9割が当初の方針通り1時間圏内に避難しております。この中の公的な宿舎と仮設住宅が3割で、残りの7割は県の借り上げ住宅です。1時間圏内とは言いながらかなり多方面に散った避難状況となっております。

それですね、避難をめぐってどのようなことが溶出してきているかと言うと、色々あるのですが、今日の話では2点ほどですね。1つは家族が離散して避難せざるを得ないということで、元々は1,700世帯くらいだった世帯数が2,700まで増えています。ということは家族が分散してしまったということですが、一回分散すればもし帰村して大家族に戻ったとしても、以前のようには戻れないだろうという声が多いです。今回の被災によって、例えば飯舘というのは県下59市町村の中でも所得水準が非常に低いところで貧しいながらも広い土地もあった家もあった、要は広い家であれば、大家族が住んでもあまりライフスタイルに気を使うこともなく生活できた。これが避難ということからお金もかかるわけで、と言うとどうなるのだろうかという迷いが避難を遅れさせたと言われている。私には想像もつかないくらい家族に対する思いというものが相当強いというのはよく聞かれる声があります。貧しくても当たり前前に生活できたという話、それから春には山菜を食べ、秋にはきのこ採り、そういう当たり前のもので、寒暖の差も大きいですから、野菜なんかも非常に美味しいわけです。そうしたものが、土地だとか歴史、風土に根ざした当たり前の暮らしが奪われたことが村民にとっては非常に大きな喪失感につながった。これは個人的な見解ですが、そうした当たり前のもの、資源、言い換えると、そういったものをこれからの復興に繋がらないかと思っております。

おそらく原発被害、津波の被害の方もそうかも知れないのですが、戻りたいという意識はほとんどの方が変わらない。ところが、先程汚染の話がありましたけれども、実際にそこで暮らせるのか、栽培したものが売れるのか、ということに対しては今非常に多くの方

が疑問を持ち始めています。これは時間の経過と共にこの思いは段々強くなっている帰村に向けた村の方針というのは 2 年をめどに段階的に帰村をするとなっており、そのための絶対条件としての除染を行うのだと。ただ、最近はこの基本方針に対して、かなりの疑問と批判が出てきているのも事実です。10 月 19 日から 12 月の初旬にかけて、20 回ほど村民の声を聞こうということで今も懇談会というものが催されているのですが、そこで必ず出てくる 3 つの批判というものがあります。それは除染というものがこれだけ高線量の飯館で本当にできるのか。JA も関わった国のモデル事業もかなり線量が戻ってしまっているのが現実です。そういうことを村民の方は知っていますので、そこに 3 千億円を超えるお金を計上してやることよりも、当面私たちは生活を再建したい。事業を取り止めている方もいらっしゃると思いますので、その再建のために少しでも支援をしてくれないかという話が出ています。それから、戻りたいけど暮らせない。孫や子が戻ってこないならば暮らしたくない。そうであれば集団的な移転を希望する人に対してはそういった選択の自由を与えてくれという。この 3 つがどこの懇談会でも出てきますが、これに対する回答は今のところ、除染を徹底的にして帰村に向けて頑張るという以外の選択肢はない、という回答でここに見え隠れするのは「国是」という言葉と、それから村が独自に動かなければ国がなかなか動いてくれない、その中で本当にこれしかない選択肢なのだという説明がされるわけですね。先程 2000 年以降の話をしました。非常に大きな社会的な仕組みの中でシステムの中に取り込まれたそもそもの状況というものがわかるのかなと考えています。仮置き場の話は今日は割愛させていただきます。

特に飯館の場合は農業者の方たちが全く何もしていない。気力がどんどん失せていく状況になります。先般、葛尾村の住民意識調査というものが公表されましたけども、あそこで農業者を含む自営業者の離職率というのは 7 割くらいだと思うのです。飯館もまったく同じ状況で、仕事を失った方たちが体調不安を訴えるとか引きこもりやうつ状態がかなり見られました。今まで自力で自営ですとか、加工品販売をされていたような方たちも何かしたいと思っても気力が日毎に失われていくというようなことが起きています。この後紹介しますが、有志の方たちを中心に仮設の周辺に共同農園をつくる取り組みがあります。仮設周辺の人にお声かけをしてもなかなか参加してくれないという状況もあるようです。ところがその一方で、今日のテーマと若干近いものとして、今申し上げた仮設周辺で共同農園をという取り組みが何箇所かで出てきています。これは基本的に有志の方が独自に土地を探して仮設に住んでいる人たちに働きかけているものです。彼らが目指しているのは、もちろん線量調査とかもしています。土も測定した上でここで育てたものならば大丈夫だ、育てたものについても測定をしています。安全だというものを最初は小さなコミュニティの中でもいいから経済循環をしよう。小遣い程度でいいからそこから始めよう。最も多いのは百姓であるという自覚を持たないとこれからの避難生活も苦しいということでスタートしている状況です。それから 2 点目は、農家の女性たちを中心とした「起業」です。実はこれ、福島大学の行政政策学類の塩屋先生と大黒先生、それから小山先生が側

面的に試験ということで関わっていただいているもので、別名「かーちゃんのチカラ・プロジェクト」というプロジェクトです。最初に仕掛けたのは福大の先生だったのですが、キーマンとなっているのは飯舘の女性です。もともと阿武隈地域内の女性農業者のネットワークでお声かけをしてなにかやっという彼女たちがヒアリングをしていく中で、このまま何もしないと自分自身がだめになってしまう、今まで散々苦勞して築きあげてきたものが一度にパーになってしまったことで絶望に暮れていた。でも、声かけをしていただいたことで前向きに生きたい、といった思いで彼女たちが動き出そうとしています。直近の話で言うと、正月も近いですからもち文化、これは販売加工についても制約が少ないということでそれから取り組もうという話。それから漬物等の加工品とかです。この農家レストランは言葉には語弊がありますが、現地というよりは福島市内だったり、仙台だったりということもあり得るかも知れません。週末に母ちゃんたちが地区ごとに、日替わり・週替わりでシェフになって地元の食材、地元の食というものを提供するという取り組みができないか。まだ具体的にやると決まったわけではありませんが、構想としてはそういう構想があります。プラスその食材の安全基準等については、ウクライナ基準を下回るものを目指しながら、きちんと基準・ルールづくりをして活動していこうという企画で頑張っています。

あともう1つは別の動きで、そうした女性農業者の持つ技術とか伝統というものを、無形のものですね特に、それを都市部の消費地に対して移出・移転していこうという取り組みが今始まっています。今は神奈川とか東京の方の都市部に近いところで近郊農業をされている方で、これは飯舘の話ですが、飯舘の方が今、ハクサイで漬物ですとかキムチですとか、そういったものを皮切りに取り組んでいく。今スタートした時点でいくつかちょっと躓きつつある問題点があって、元々ここで主体となって取り組んできた人たちというのはこれまでも頑張ってきた人たちですが、今になってまたゼロからのスタートといったときに、立ち上げ資金とか、それから色々なことをコーディネートする専門知識の欠如とか、助成金・公的な支援に頼らざるを得ないのです。例えば、精算払いということでなかなか当初の活動資金が無い。お金のことはあまり言いたくないのですが、結局そこで活動をできない現実。そうすると他の補助金とかを使い回しながら概算払いできるものも流用しつつということを考えざるを得ない場合もあるのです。そういう事自体がせつかくの意欲を阻害してしまう状況が起きている。従って本来的な活動に注力できないという問題。それから中長期的な話としては、先程梯子の階梯理論で説明しましたが、いずれはやっばり自立して自分で事業を継続していきたいという事を強く思っている方が多いわけですし、その展開をどのように図っていくのかということを考えなければ。安心安全が担保されたとしてもそれをどう周知していくのか、福島産というだけでなかなか買ってもらえないという状況があるとすれば、ルールを設定したあとにそれをどうしていくのかという問題があります。これは三点ある取り組みの最後に触れましたけども、無形の知恵とか文化で収入を得るとしたときに、これもまた新しい取り組みですのでコーディネートとかマーケティング

イングの話だとかそういったことをどうやっていくのかということが課題としてあります。

最後に、今出てきた課題なども結局はこれまでの社会構造のもとで得られた成功体験や経路依存と関わっていて、その根底の問題として根深くあるのではないかと。そういった制度の中に私達の生活とか、女性農業者の生活、地域の人たちの生活というものが含まれているということです。そうすると、これは政策を作る側の人たちと生活者の人たちの間にどうしても意識の乖離というものが生じてしまう。それは 2、30 年前であればまだまだ生活体験、農業にしても仕事のことにしても地域のことにしても、比較的共有された部分は多かったのですが、それが失われてきたということと対話自体が消失されてきた。どうもここに原因があるのではないかと思います。ただし、起業の動きというのは村内でもありますが、草の根レベルでの生活防衛というものが噴出しているようです。コミュニティの離散というのは非常にマイナス面ですが、今ここに対しては政策サイドも非常に危機感を感じていると私はみています。ですので、そのなかで生活者のニーズ、事業者のニーズをどうやって汲み取って繋いでいくかということを探索できる、逆にチャンスと捉えることも出来るのではないかと考えています。以上です。

(司会) 佐藤先生ありがとうございました。飯舘村の避難に伴う地域の葛藤というお話でした。皆さんの方から質問・ご意見ございませんか。

(佐々木) 貴重な話ありがとうございました。東松島市から参りました佐々木潤と申します。村落懇談会についてお聞きしたいのですが、村落談会というのはどなたの主催で実施されたのか、各行政区でそれぞれ実施したのか、あとどのような内容で住民の声を拾ったかということをお聞きしたいです。よろしくお願いします。

(佐藤) ありがとうございます。主催は村になります。行政区自体がバラバラになっていますので、概ね 1 時間圏内に分散避難した人たちが集まりやすい場所、借り上げについては集まりやすい場所、それと仮設と公的宿舎でそれぞれ開いています。内容に関しましては、これまでとはとにかく震災対応ということで大変だったわけですが、災害復興の復興プランですね。構想というか計画の前段階の方針が出たということで、そこに至る経緯と中身の説明をまずしています。その上で意見を集約するなり、みなさんの不満を聞きとるといった形で開催されています。

(司会) 他いかがでしょうか。

(森田) ありがとうございました。宮城大の森田と申します。先程家族がばらばらになって世帯が 1,700 から 2,700 世帯に増えた。これはどうして増えたのでしょうか。つまりなぜバラバラにならざるを得なかったのでしょうか。それを説明していただけるとありが

たいです。

(佐藤) ありがとうございます。全てに関して答えることは可能ではありませんが、今の時点で2つの要因があるのではないかと。1つは避難先自体の部屋数が限られていました。今まで住んでいたところは建屋だけで数百平米だった。そういうところが数十平米になると大家族は自ずと別れなければならない。プラスあとは三世代で住んでいると子どもはどここの学校に通い、息子夫婦は原町に通い、爺さんたちは飯館に戻る、そういった仕事の場所なども違う。そうすると特に収入の面から分かれざるを得ないという状況が出てくる。この2つが大きいと。

(新田) 岩手県立大の新田です。前半で説明された協議会方式についてお伺いします。30年ほどずっと違いがあるというお話だったと思うのですが、その後半になってコミュニティが崩壊したというお話があったと思います。かつてそれだけ背景が違うのであれば、新しくバラバラになったとしてもその違いというものが現れてくると思うのですが、これは旧村のそれぞれの帰村に向けた取り組みのやり方が違ったりするのでしょうか。それとも各自の力で避難所の形でやるみたいなの、1つ1つの違いというものはほぼ消えつつあるのでしょうか。

(佐藤) ありがとうございます。確認なのですが、2つの違いというのは、旧村域ということですか。私が観察している限り、旧村間の対立というものは今はほとんど表出していない気がします。ただ、去年公民館の耐震基準がダメで建て替えの話が出たときに、あの定住圏の予算で都道府県の施設として公民館を建てる。この時は逆戻りしたのかなと思いましたが、それ以外では今のところ観察されていません。

(司会) 時間がオーバーしていますのでこれで終わらせて頂きます。佐藤先生ありがとうございました。

(6 時間)