

## 長野県北部地震被災地における農業の復興

関 根 佳 恵<sup>1</sup>

### Recovery of Agriculture from the Northern Nagano Prefecture Earthquake

Kae SEKINE (Aichi Gakuin University)

A more than 6 JMA (Japanese Meteorological Agency Seismic Intensity Scale) earthquake hit northern Nagano Prefecture just one day after the Great Eastern Japan Earthquake of March 11, 2011. This paper employs the case of the Village of Sakae to: 1) illustrate the damage and recovery from the earthquake; 2) identify challenges to promote participation of residents in the planning for reconstruction; and 3) point out efforts generated for, but also challenges encountered in, the mobilization of local resources for reconstruction and the establishment of internal and external stakeholder networks. Based on original interviews, statistics and collected documents, this investigation establishes that not only did retirement from farming after the earthquake occur because of this natural disaster but it was also due to the deterioration of living conditions, the advanced age of the local population, and the decline of agricultural commodities' prices. As the reconstruction plan in the Village of Sakae centers on a policy of "participation by all," including small and family owned farms, it significantly departs from the policy of "creative reconstruction" or "shock doctrine." However a number of challenges to residents' participation remain and need to be addressed.

**Key words :** Northern Nagano Prefecture Earthquake, the Village of Sakae, recovery, agriculture in hilly and mountainous areas, participation of residents

#### 1. は じ め に

##### 1) 問題意識

東日本大震災の翌日、2011 年 3 月 12 日未明に発生した長野県北部地震 (M 6.7) は、最大震度 6 強を観測し、国の激甚災害に指定された。しかし、東北地方の被災地と比較すると、長野県北部地震は報道でも取り上げられることが少なく、研究報告も限られている。そこで本稿では、この地震の主な被災地である長野県栄村を事例として、地震による被害や復旧・復興に向けた取り組みと課題について、農業部門に焦点を当てながら明らかにしていきたい。

栄村は県北の中山間地域に位置する自治体で、震災前から高齢化や過疎化が進んでいたが、平成の市町村大合併の際にも合併せず、数々の村独自の取り組みによって住民福祉の向上や地域経済の活性化に取り組んできたことで知られている (岡田 2005)。その栄村では、震災後どのような復旧・復興を目指しているのだろうか。結論を一部先取りすれば、栄村では「全員参加型」の農業復興を目指している。「全員参加型」というのは、若者や女性、高齢者や経営規模の小さな家族農業も参加できるという意味である。大規模経営や法人経営に対して国の政策的支援が行われる中、なぜ今、栄村は「全員参加型」を打ち出したのだろうか。

災害は、いつの世にも社会の最も弱い環にダメージを与え、その社会の矛盾を浮き彫りにする (岡田 2012)。本稿では、震災からみえる中山間地域農業が

<sup>1</sup>愛知学院大学  
kaesekin@dpc.agu.ac.jp

かかえる課題と、それに対する中長期的な取り組みの方向性を検討し、ミニシンポジウムのテーマである「食料供給システムの復旧・復興における課題と対策」を析出するための議論の材料を提供することを目的とする。

## 2) 先行研究と分析視角

災害に関する研究は、自然科学分野だけでなく社会科学分野でも蓄積がみられる。災害による被害の現れ方や復興プロセスにおける格差に着目し、そこに現代資本主義社会の矛盾を分析する糸口をみいだそうとする研究が、その代表である (Rodriguez et al. 2007; Miller et al. 2011)。こうした視角に立てば、東日本大震災の被災地における復興特区の設置や規制緩和による企業の農業参入の促進は、Klein (2007) が「惨事便乗型資本主義」と呼ぶような新たな資本蓄積として捉えられる。岡田 (2012) は、こうした「惨事便乗型復興」を批判し、福田 (1924) を引用しながら、生存機会の復興である「人間の復興」を目指すべきであるとしている。すなわち、復興とは、住民一人ひとりが安心して幸せに暮らせるような社会の再構築でなければならないというのである。本稿では、これらの先行研究の分析視角を引き継ぎながら、栄村の復旧・復興に向けた取り組みが、どのような性格のものとして位置付けられるのか検討を行う。

## 3) 課題と構成

本稿では、第2節で栄村と栄村農業の概要を確認した後、第1に、栄村における長野県北部地震の被害と復旧状況 (第3節)、第2に、復興計画の内容とその策定における自治体・住民間の連携の課題 (第4節)、第3に、地域資源を活用した復興事業と地域外を含むネットワーク形成の取り組みと課題 (第5節) について明らかにすることを課題とし、最後に、震災が浮き彫りにした中山間地域農業の課題 (第6節) について検討を行う。

## 2. 長野県栄村と農業の概要

### 1) 栄村の概要

栄村は、長野県北部の中山間地域に位置する日本有数の豪雪地帯の村である (第1図)。人口は2,203人、高齢化率は45.9%と高いが (栄村 2013a)、1988～2008年の高橋村政時代に始まった、「田直し事業」や「げたばきヘルパー」等、村独自の施策を行って地域



第1図 長野県栄村の位置

出所：長野県ホームページ。

を活性化してきた (岡田 2005, 2012)。これらの事業は、公共事業や福利厚生事業を村外に委託せず、低予算で小規模な事業と雇用を地域に生み出すものである。2009年には「日本の里100選」に選ばれるほど景観の美しい里山を有しており、都市農村交流が盛んで、I・Uターンで定住する若者もいる。

### 2) 栄村の農業

栄村は森林が多く、農地は村の面積の3%を占めるに過ぎないが、総世帯の54%が農家 (2010年農業センサス) で、就業者数の36% (2005年) が農業に従事しており (栄村 2013a)、農業が基幹産業となっている。経営耕地面積1ha未満の経営が73%、販売金額100万円未満が70%と、小規模経営が多数を占めている (2010年農業センサス)。

新潟県魚沼に近接する地域であり、良質な食味の米を産することから稲作が盛んで、ブランド化や直売 (註1) の取り組みがみられるが、野菜や山菜等の生産を組み合わせる少量多品目生産が主流である。震災前には、数は限られるものの菌茸や畜産に専業で取り組む経営もみられたが、特に菌茸は大規模経営との価格競争により、震災前から廃業する農家が増えていた (栄村 2008, 2009)。粗生産額からみる栄村の主要な作物は、菌茸 (農業粗生産額の43%)、肉用牛 (同26%)、水稻 (同21%)、野菜 (同8%)、加工品 (同2%) である (2010年農林業センサス)。

販売農家の約半数が後継者を確保しているが、販売農家の高齢化率は78%と極めて高く、耕作放棄地率は農地の16% (60ha) におよんでいる (2010年農業センサス)。そのため、近年では鳥獣害による農作物

(註1) JA北信州みゆきに対するインタビュー (2013年11月1日) によると、栄村農協は1998年に広域合併してJA北信州みゆきとなったが、合併後も栄村産の米は「心づかい」というブランド米として他産地の米と混ぜずに販売されている。なお、2013年現在、栄村産米は5割がJA出荷、4割が直売、1割が自家消費や縁故米となっている。

第1表 震災による農業関連被害の状況

(単位：千円)

区分		被害状況	被害額
農地・農業用施設		田畑 832 箇所	532,360
		農道 137 箇所	522,400
		水路 134 箇所	
		ため池 5 箇所	
小計			1,054,760
農業関連施設・機械	村有施設	農林産物処理加工センター，堆肥センター， 農産物処理加工施設	39,166
	共同利用施設・機械	培養センター，ライスセンター，育苗センター， 乾燥調製施設，育苗施設等	99,793
	個人所有施設・機械	菌茸施設 20 棟	377,518
		畜産施設 10 棟	259,611
		作業所，格納庫，倉庫等	474,080
		直売所 26 施設	66,400
		コンバイン，トラクター，田植機等	101,700
小計			1,418,268
農産物	菌茸	しめじ，えのき，しいたけ，ひらたけ 533t	173,746
	畜産	肉牛 26 頭，生乳 4,200 ℓ	13,178
	水稻	米	75,406
	野菜	アスパラ，トマト等	7,661
小計			269,991
合計			2,743,019

出所：栄村（2013b）。

被害が増加しており，中山間地域農業が抱える課題に直面していた（栄村 2009）。

### 3. 長野県北部地震による被害と復旧

#### 1) 地震による被害

東日本大震災の遠方誘発地震として起きた活断層内陸直下型の長野県北部地震は，栄村に震度6強の揺れと大きな被害をもたらした（栄村 2012a）。栄村は集落機能が強く，震災後の初動体制が整っていたため，地震直後の死者は出なかったが，軽傷10人，災害関連死3人を出し，一時は村民の77%に相当する1,787人が避難生活を余儀なくされた（栄村 2013b）。また，住宅694棟や公共施設が被災し，ライフラインの寸断，

斜面崩落，雪崩，JR飯山線の線路が宙吊りになる等，被害総額は170億円に上った。そのうち，農業被害額は27億円，内訳は農地・水路等11億円，農業施設14億円，農産物2.7億円となっている（第1表）。

長野県北部地震の被災地では津波被害がなく，被災地域も比較的限定されていたため，一見すると被害規模は相対的に小さいように思われる。しかし，27億円という農業被害額は，震災前の栄村の農業粗生産額6.4億円（2010年）の4.2倍に上っている。さらに，震災による精神的ダメージによって生産意欲が低下し，廃業に追い込まれるケースや，農作業を部分的あるいは完全に委託する事例も報告されている（註2）。特に，廃業は専業経営に多く，菌茸農家は22戸のうち

（註2） 栄村役場に対するインタビュー（2011年8月9日）による。

第2表 農地および農業用施設の復旧状況 (2012年7月9日現在)

区分	工種	箇所数	数量	完成状況		進捗率 (%)	
				箇所数	数量	箇所数	数量
公共災	田畑	617	49.44 ha	564	44.99 ha	91	91
	水路	37	3,432 m	13	2,248 m	35	66
	道路	47	5,070 m	11	983 m	24	19
	ため池	5	—	2	—	40	—
	頭首工	2	—	—	—	—	0
村県単災	田畑	169	13.33 ha	166	13.24 ha	98	99
	水路	76	3,139 m	54	1,622 m	71	52
	道路	49	1,704 m	44	1,589 m	90	93

出所：栄村 (2012b)。

第3表 震災後の水稲等の作付状況

(単位：ha, %)

区分	2010年	2011年				2012年			
	水稲 (a)	水稲 (b)	その他			水稲 (b)	その他		
			復旧工事	そば	休耕		復旧工事	そば	休耕
面積	227	180	37.7	4.1	5.2	206	15.6	8	4.4
復旧率 (b/a)	100.0	79.3				90.7			

出所：栄村 (2013b)。

8戸、肉牛肥育農家は5戸のうち2戸、養豚・酪農家は各1戸ずつあったが、いずれも廃業している(栄村2011)。災害等の外的ショックに対しては、専業経営よりも経営リスクを分散できる少量多品目生産の複合経営や兼業農家の方が強靭性を発揮すると指摘されているが(HLPE 2013)、栄村の事例からもその様子が確認できる。

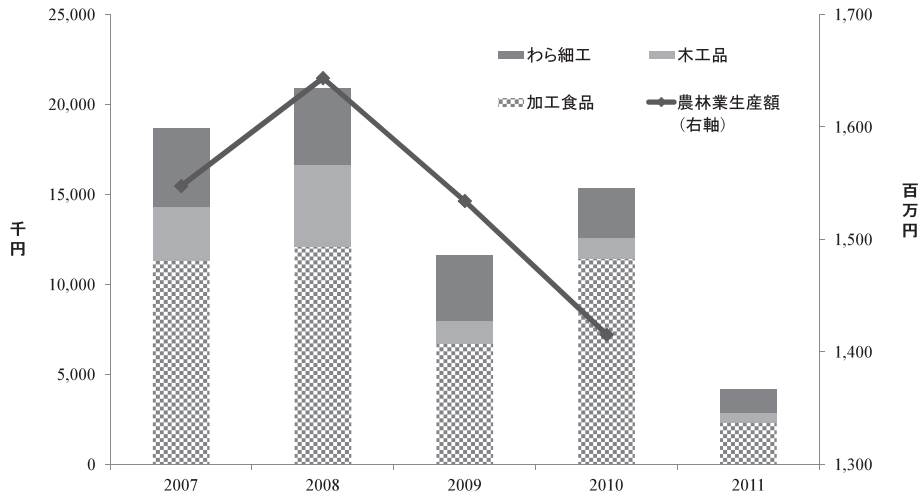
## 2) 農業の復旧への取り組み

震災から1年4カ月を経た2012年7月には、栄村の農地の9割が復旧を終えていた(第2表)。これは、同じ時期に道路や橋梁の復旧率が2~6割程度だったことと比較しても早いスピードで、生業の基盤が復旧されたことを示している(栄村2012b)。その後、2013年8月には、農地および農業用施設が完全復旧した。また、農業共同利用施設は、2012年8月までに完全復旧している(栄村2012b)。

このように、農業関係の復旧作業は順調に進んだように見えるが、日本有数の豪雪地帯である栄村では11月頃から翌年5月頃にかけて農地が雪で覆われるため、復旧作業を継続的に行うことが困難であった。

水稲作付面積を震災以前と比較してみると、2011年は震災前の約8割、2012年には約9割であった(第3表)。そのため、復旧作業が間に合わず水を張れない水田には、2011~2012年にかけて蕎麦を作付けて「福幸蕎麦」として販売し、農家の所得補てんと生産意欲の維持を図った(註2)。

栄村では、震災を機に農業機械の共同化を進める動きがみられる。長野県も東日本大震災農業生産対策交付金事業の対象地域となっているため、栄村はこの交付金を活用して農業機械を購入し、組織的経営に対してリース事業を行っている。栄村では、2012年現在、総農家の49.1%に相当する224戸が加入する集落営農組織が14組織あり、水田面積の37.8%を集約している(栄村2013c)。この集落営農組織が機械リース事業の受け皿になっているが、災害復旧行政と現場のニーズには乖離もみられた。交付金事業で購入された農業機械は大型のもので、栄村のような中山間地域の狭い農地では使いづらいと指摘されている(註3)。



第2図 栄村における農産加工品の生産額推移

出所：栄村役場提供資料（2012年8月23日）より筆者作成。

#### 4. 復興計画の策定：自治体と住民の連携の課題

##### 1) 復興計画の策定

2012年11月30日に策定された栄村の震災復興計画は、「人と人のつながりを中心にした復興」を目指している（栄村2012a）。これは、岡田（2012）が主張するような、経済成長よりも人間の生存機会の復興を優先する道と重なる。

この復興計画の中で、栄村は3つの復興の基本方針を示している。第1に、「暮らしの拠点・集落の復興・再生」、第2に、「農業を軸に資源を活かした新たな産業振興」、第3に、「災害に強い道路ネットワークの構築」である。農業と関わりの深い第2の基本方針を詳しくみると、栄村で伝統的な自給的少量多品目生産を活かしながら、農産加工を中心とした6次産業化を推進することが明記されている。実は、震災前の栄村では、農業生産額の落ち込みとともに農産加工品の生産額も落ち込んでいた（第2図）。また、村の特産品の多くは、村外に加工を委託しているのが現状であった（関根2013a）。震災を機に、加工食品の原料供給地という状況を脱し、村内の加工施設を利用して付加価値を高めつつ、地域に雇用を生み出す方向が模索されている。

さらに、高齢化や耕作放棄地の増加に対処するため、全農地をゾーニングし、田直し事業や「等高線区画」

を導入した水田整備を行って、多様な担い手を育成するとしている（栄村2012a）。ここで注目されるのは、東北地方の被災地では震災を奇貨とする農地の規制緩和や、企業の農業参入が推進されているのに対し（関根2013b）、栄村では農外企業の参入の可能性を否定はしないものの、村内の建設業者等の地域に根差した企業を参入企業として想定している点である。全国的に、あるいはグローバルに事業展開する大企業の農業参入において、産地はつねに他産地との立地競争にさらされており、企業が域内の農業生産から撤退する潜在的リスクを抱えている（関根2008）。中山間地域に位置し、1年のうち半年は農地が雪に覆われる栄村では「村外の企業は参入してくれない」といわれるが（註4）、こうした条件不利地域だからこそ、「創造的復興」とは異なる復興の道が構築されつつある。

##### 2) 住民参加の課題

上記でみたように、栄村の震災復興計画では人間の生存機会の復興を目指し、経営規模の拡大や大手企業の農業参入をとまなわない地域農業の持続的発展の方向性が示されている。しかし、このような震災復興のオルタナティブを提示しているように思われる復興計画にも課題がある。それは、栄村の住民の意見や希望をどのように復興計画に取り入れ、住民参加による復興を実現するかというものである。実際、復興計画の策定をめぐって、栄村の住民の間には不満が高まって

（註3） 集落営農組織に対するインタビュー（2013年10月31日）による。

（註4） 栄村村長に対するインタビュー（2011年8月8日）による。



おり、復興計画の拙速な策定や住民不在に対する明確な批判の声があがっている（註5）。

震災復興計画の策定委員会は、学識関係者2名、農業関係者1名、福祉関係者1名、商工観光関係者1名、NPO関係者2名、県職員1名、および栄村の5つの集落から選出された公募委員5名が参加し、2012年2～9月の間に合計6回召集された（栄村2012c）。ある集落から公募委員として参加した住民の代表者によると、「委員会の席で何度も復興計画の具体的な提案をしたものの、聞き入れられなかった」という（註6）。その結果、「復興計画には住民の意見が全く反映されていない」と嘆く声があがっている（註6）。

栄村では、震災後、農業復興と営農の将来像に関わる農家アンケートを実施しているが、これは2012年11月16日配布され、10日後から回収を開始したものである（栄村2013d）。回答率は78.7%におよんだが、その結果が公表されたのは翌年の1月であり、アンケート結果が復興計画に反映されたとは言い難い。自治体の対応に対して住民からは、「復旧を急ぐあまり、住民の意見が後回しになっている」、「役場は住民の意見をまとめるのが仕事ではないのか」といった批判の声があがっている（註5）。それに対し、栄村役場からは「住民の意見を聞き始めたら、絶対にまとまらない」、「役場の職員は復興庁とのやり取りだけで精一杯で、住民の声を十分に聞くことは困難だった」といった声が聞かれた（註7）。東北地方の被災地と異なり、栄村には中央省庁からの人的支援がなかったことや、地元の農業協同組合が広域合併をしており、震災復興に関わる農家アンケートの実施等において強力なサポートを得られなかったことが影響していると思われるが、結果的にトップダウン型の復興計画になってしまったという批判は免れていない。なお、総農家を対象に実施された農家アンケートによると、「農業経営の後継者がいる」と答えた農家は回答者の23.1%にとどまっている（栄村2013d）。また、「経営規模を拡大したい」と答えた農家は3.8%にとどまり、ほとんどの経営が現状維持（53.2%）または規模の縮小（16.1%）、離農（26.9%）を考えている。

農家の意見を集約するために、自治体は2013年6月に全集落で集落懇談会を開催した。集落懇談会は、

震災前には毎年開催されていたが、村役場が復旧・復興対策に追われ、2011～12年の間には開催されていなかった（註7）。3年ぶりに開催された集落懇談会であったが、すでに復興計画は策定されており、住民の声が復興計画に反映されることはなかった。さらに、住民の間では「繁忙期や行事のある日に開催されると参加できない」、「意見がないから参加しない」、「意見を言っても、どうせ通らないから発言しない」という意識が根強く、多くの住民が主体的に復興過程に参画しようとしているとは言い難い（註5）。栄村は高橋村政時代に村独自の取り組みを行って全国から注目を集めたが、実はこうした数々の施策は行政のトップダウン型で行われていたという点や、リーダーシップを発揮できる後継者が育成されていなかったという点も指摘されている（註5）。大規模な震災からの復旧・復興をめぐる意思決定の在り方を通してみえてきたのは、自治体による住民の意見をくみ取る工夫と住民の主体形成という課題である。

## 5. 復興事業への取り組み

### 1) 復興交付金事業

栄村では住民参加という課題を抱えながらも、復興過程はすでに復興事業の実施へ移っている。復興交付金事業では、ハード事業としての直売所やライス・センター、共同育苗施設、雪国の利点を活かした雪室低温貯蔵庫（註8）の建設、農業機械の購入、圃場・水路整備等が2012～15年にかけて行われている（栄村2012d）。

### 2) 生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業

ハード事業に対して、人材育成等のソフト事業に当たるのが、「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」である。栄村役場の担当者によると、「ハード事業は発注すればできるので実は簡単で、本当に難しいのは人材育成」だという（註7）。

この事業は、厚生労働省の雇用創出基金による被災地事業で、栄村が事業主体、栄村振興公社が委託事業者となっている（栄村2012e）。実施期間は2012年10月～2015年9月の3年間、事業費は合計3億円である。栄村では、①観光振興、②加工品開発、③伝統工芸伝承を事業の3本柱としている。

（註5） 複数の栄村住民に対するインタビュー（2013年10月31日、11月1日）による。

（註6） 復興計画策定委員を務める住民に対するインタビュー（2013年10月31日）による。

（註7） 栄村役場に対するインタビュー（2013年10月31日）による。

（註8） 雪室低温貯蔵庫では、主に収穫後の米を保存し、雪国のイメージと結び付けてブランド化することを検討している。

第1の柱の観光振興では、着地型観光の促進として、雪国の生活・自然・食文化を提供する滞在型体験観光の振興を目指している。その一環として地域の伝統食の発掘を行うとともに、村に住む「人」を観光資源にした都市農村交流を進めようとしている。この事業には、コンサルタントとして大手旅行会社のJTBや「じゃらんネット」のリクルート社に、栄村振興公社の職員の研修や事業運営上のアドバイスを依頼している(註9)。

第2の柱である加工品開発では、地元女性グループを中心に村内産農産物を村内で加工することで、雇用創出と農産物の高付加価値化、農家の生産意欲向上を促し、耕作放棄地対策へつなげる狙いである。さらに、観光業と連携し、農産物の収穫・加工体験の場や土産物の提供に結びつける6次産業化を計画している。村独自の加工品開発では、どぶろく特区を活用し、農家が自家採種した地域固有の伝統品種のひえを用いたひえ焼酎をすでに開発しており、地域資源を活かした商品開発をさらに進めようとしている。

第3の柱である伝統工芸伝承では、栄村で昔から伝わる木工細工の桐下駄、わら細工の「猫つぐら」等の製造を体験観光と結び付けながら、伝承していく方針である。震災前から伝統工芸の生産量は落ち込んでおり、震災後は担い手がいても製造を中止している状況が続いている。農業と同様に、生業として日々製造に携わらなければ技術の維持は難しく、世代継承が行われなければ技術は失われることとなる。そのため、本事業による伝統技術の継承は喫緊の課題である。

このように、本事業には地域資源を活かして地域経済を活性化するための取り組みが盛り込まれているが、そこにはやはり住民参加の課題がある。住民からは、事業計画の策定に対して、「事業内容に対する住民への説明がない」、「復興事業計画に住民の声が反映されていない」といった批判があがっている(註5)。また、観光振興事業において、大手旅行会社にコンサルティングを依頼していることに対しては、「なぜ村外の大手企業に委託するのか」、「なぜ復興資金が村外に出ていくようなことをするのか」といった声も出ており、「予算を無駄に消化し、栄村が再生する最後のチャンスを無駄にしてしまった」という厳しい意見も聞かれた。さらに、栄村役場や栄村振興公社が住民の力を活用できていないことについて、「もっと村民の発信力や全国ネットワーク(絵手紙等)を活用した方

がよかった」、「伝統食の発掘は、すでに村民がまとめたものを活用すべきだった」という声も出ている。

これに対して栄村振興公社側は、「集落に入って事業を説明できる人材に限られている」と述べている。さらに、本事業が人材育成に結び付いているかどうかについては、「人材育成のための雇用が目的の事業だが、実際は公社の臨時職員の雇用継続になってしまっている」、「職員の技術の向上とっているが、日々の仕事に埋没しているのが現状だ」としており、本事業が目指す村内の人材育成には必ずしも結び付いていない状況がうかがえた。

このように、復興事業はまだ現在進行形であるが、筆者による2011~13年の調査段階においては住民の声や力は十分活かされておらず、自治体と住民の間では意思疎通がうまくいっていない状況が確認された。平時の地域づくりにおいてもいえることであるが、震災復興という大きな課題に直面しているときこそ、必要な時間をかけて、住民が主体的に参画できる事業を実施することが求められる。それこそが、人間の生存機会の復興への道だからである。

### 3) Iターン住民による取り組み

自治体と住民の間の連携に課題が残る中、住民は独自に復興に向けた取り組みを行っている。震災前に栄村にIターン移住した住民による取り組みを紹介しよう。

Aさん一家は2007年に栄村に移住し、稲作複合経営農家として新規就農した(註10)。農業や化学肥料を使わない自然農法と収穫した稲穂の天日干しによる米生産に取り組み、耕作放棄地の棚田13a(8枚)を再生した。さらに、体験農場をオープンして、国内外から毎年参加者を受け入れている。

Aさん一家は、2011年の長野県北部地震で被災し、一時は仮設住宅暮らしを強いられたが、2012年には「わらしべキッチン」を創業し、自家栽培の農産物の生産だけでなく、その加工・販売を行っている。加工品としては、自家栽培米や栄村産特別栽培米の玄米を全粒のまま練り込んだ自家製天然酵母パンを村営加工施設で製造し、配達可能な範囲で販売している。将来的には加工品のブランド化も目指している。その他にも、食のツアー、ワークショップの開催を行っており、将来的にはカフェ経営を検討している。そんなAさんは、2012年に農林水産省の6次産業化の事業認定者として認定された。

(註9) 栄村振興公社に対するインタビュー(2013年10月31日)による。

(註10) Aさんに対するインタビュー(2013年11月1日)による。

このように、栄村には独自に村内外のネットワークを作り、都市農村交流に取り組む人たちがいる。こうした住民の存在が、栄村の復興や地域づくりに大きく貢献していることは間違いない。しかし、課題は、Aさんのような住民の取り組みが、自治体の復興事業と連携できていないことである。復興事業はまだ続いており、今後の取り組みによってこうした課題を克服することが求められている。

## 6. おわりに

### 1) 長野県北部地震の特徴

長野県北部地震は、中山間の過疎地域で発生した大規模地震という点で、旧山古志村等が被害に遭った新潟県中越地震と共通する(註11)。2011年3月の地震発生時には、栄村はまだ雪に覆われていたものの、安否確認や避難誘導は速やかに行われ、地震発生直後の死者は出なかった。その要因として重要なのは、栄村では集落組織が強く、災害時によく機能したこと、栄村が非合併の小規模自治体であり、災害対策本部となる村役場と各集落の距離が比較的近かったことがあげられる。これは、平成の大合併によって周縁化した集落で安否確認や支援物資の供給が遅れるケースがみられた東北地方の被災地とは大きく異なる。

農地・農業用施設の復旧についても、津波災害や放射能汚染がなかった栄村では、豪雪による復旧作業の中断という阻害要因はあったものの、比較的早く行われたといえる。しかし、震災による影響は物理的な被害だけにとどまらない。主に規模の大きな専業経営の間で、震災による農家の生産意欲の低下、引退・廃業といった事例が確認されている。その背景には、震災以前から深刻化していた高齢化、市場競争の激化、農産物価格の低迷問題といった中山間地域農業、ひいては日本農業全体に共通する課題が横たわっていることが強調されるべきである。なぜならば、こうした根深い問題を抜本的に解決しない限り、栄村のような中山間地域の被災地における人間の生存機会の復興は完結しないであろうし、日本全体の食料供給システムの持続性も担保されないからである。

### 2) 栄村の復興計画・復興事業と住民参加の課題

栄村は、「全員参加型」の復興計画を打ち出している。計画では、若者や女性、高齢者も農業やその関連

産業の担い手と位置付け、また小規模農業や家族農業が中心的な担い手である現状を鑑みて、自給の少量多品目の生産体制を維持することをうたっている。また、企業参入の可能性については地元企業を想定しており、地域の「内部循環型経済」(註12)を推進する路線を維持している。このような方針は、現在、国が進めている大規模化や法人化を促進する農業政策の方向と異なっており、突飛なものだと考える見方もある。しかし、国連は2014年を「国際家族農業年」と定めており、国際的に家族農業や小規模農業が果たす社会的役割が再評価されている(HLPE 2013)。実は、栄村が打ち出した復興方針は、むしろこのような国際的潮流に合致するものである。さらに、栄村の事例にみられるように、災害時における兼業農家の経営持続力は、改めて評価されるべきではないだろうか。

次に、栄村の復興事業では、美しい農村の景観や農産物だけでなく、地域に暮らす人の魅力を観光資源として、雪国の生活・自然・食文化を提供する着地型観光や、農業の6次産業化を推進するとしており、経営規模の拡大や企業参入促進による農業の復興とは一線を画す方向性を示している。

しかし、復興事業においては自治体や公社、および住民の連携や主体形成において課題がみられた。また、中央省庁による、被災自治体である栄村に対するサポート不足の影響も指摘できる。その結果、自治体は復興計画の策定や復興事業において住民の意見や力量を十分に活用することができていない。この点は、今後、継続的な取り組みによる改善が求められる。

### 3) 震災からみえる中山間地域農業の課題

最後に、長野県北部地震の災害と復旧・復興の過程からみてきたのは、震災による被害もさることながら、震災前の初期条件の厳しさである。すでに、2010年には農家の高齢化率は78%に上っており、耕作放棄地や鳥獣害、限界集落の問題に直面していた。「企業が参入してくれない」(註4)のような条件不利地域は、栄村だけではない。経営規模の拡大にも限界があるような中山間地域でも持続的に食料供給を行い、さらに農業の多面的機能を発揮していけるように、国全体の農業政策の在り方の再検討が必要となっているのではないだろうか。

(註11) 栄村では旧山古志村の経験に学んで、仮設住宅の入居をコミュニティごとに行い、復興住宅の建設には地元の長野県産材を利用している。

(註12) 「内部循環型経済」とは、田直し事業等の独自の取り組みを展開した高橋前村長が用いた言葉である(岡田2005)。



## 引用文献

- 福田徳三（1924）『復興経済の原理及若干問題』，同文館。
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition（2013）*Investing in Smallholder Agriculture for Food Security*. Committee on World Food Security（国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル著，家族農業研究会・農林中金総合研究所共訳（2014）『家族農業が世界の未来を拓くー食料保障のための小規模農業への投資』，農文協）。
- Klein, N. (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books（ナオミ・クライン著，幾島幸子・村上由見子訳『惨事便乗型資本主義の正体を暴く ショック・ドクトリン』，上下巻，岩波書店，2011年）。
- Miller, L. M., Antonio, R. J. and Bonanno, A. (2011) Hazards of Neoliberalism: Delayed Electric Power Restoration After Hurricane Ike, *The British Journal of Sociology*, 62(3), 504-522.
- 岡田知弘（2005）「小さいからこそ輝く自治体ー長野県栄村を中心にー」『地域づくりの経済学入門ー地域内再投資論ー』自治体研究社。
- 岡田知弘（2012）『震災からの地域再生ー人間の復興か惨事便乗型「構造改革」か』新日本出版社。
- Rodriguez, H. E., Quarantelli, L. and Dynes, R. R. (Eds.) (2007) *Handbook of Disaster Research*, Springer.
- 栄村（2008）『平成20年度農林業統計』栄村。
- 栄村（2009）『栄村過疎地域自立促進計画ー平成22～27年度ー一人ひとりが輝く元気な村』栄村。
- 栄村（2011）『長野県北部地震被害状況及び復興方針』栄村。
- 栄村（2012a）『栄村震災復興計画』栄村。
- 栄村（2012b）『長野県北部地震の被災復旧状況』栄村。
- 栄村（2012c）『栄村震災復興計画策定委員会 議事録』栄村。
- 栄村（2012d）『農業を軸に資源を活用した新たな産業振興』栄村。
- 栄村（2012e）『栄村において計画している生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業計画書』栄村。
- 栄村（2013a）『2013村勢要覧』栄村。
- 栄村（2013b）『長野県北部地震 栄村震災記録集 絆』栄村。
- 栄村（2013c）『平成25年度版農林業統計』栄村。
- 栄村（2013d）『栄村 農業復興と今後の営農に関するアンケート調査報告書』栄村。
- 関根佳恵（2008）「多国籍アグリビジネスによる地域農業への参入と撤退ードル・ジャパンの国産野菜事業を事例としてー」『農業問題研究』，63, 1-12.
- 関根佳恵（2013a）「栄村における『農業の6次産業化』への取り組みー契約農業から農産加工へー」『3.12 震災，復興への課題と統計情報の役割ー結いの心で築く新生栄村ー』立教大学社会情報教育研究センター，61-73.
- 関根佳恵（2013b）「東日本大震災の復興特区における新たな野菜生産の取り組みー株式会社みちさきを事例としてー」『野菜情報』，117, 30-40.

要旨：東日本大震災の翌日に発生した長野県北部地震は，被災地に震度6強の揺れをもたらした。本稿では，最も被害が甚大だった栄村を事例として，第1に地震被害と復旧の状況，第2に復興計画の策定における住民参加の課題，第3に地域資源を活用した復興事業と地域内外のネットワーク形成の取り組みと課題について明らかにすることを課題とする。2011～13年に実施した現地調査および統計・資料調査によると，地震後の離農の背景には高齢化や農産物価格の低迷の影響もあることが浮かび上がってきた。小規模家族農業を中心とした「全員参加型」の復興計画を掲げる栄村は，震災を奇貨とする創造的復興とは一線を画すが，住民参加においては課題が残る。

キーワード：長野県北部地震，栄村，復興，中山間地域農業，住民参加