

福島復興の現状と課題

福島大学 食農学類 教授 小山 良太
こやま りょうた

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復興は中間地点に差し掛かっている。復興庁(復興庁, 2020)によるとその被害状況はほぼ回復という評価をされている。発災当時、約47万人いた避難者は4.2万人まで減少し、被災3県(福島・宮城・岩手)における津波被災農地の営農再開率94%、漁業産出額回復率97%、製造品出荷額は震災需要の増加もあり3県ともに100%を超える回復率となっている。しかし、地震・津波に加え原子力災害の被害地域となった福島県においては、農地の復旧率(除染を含め営農再開可能な農地)55.6%、漁業産出額回復率46.7%に留まっている(福島県, 2020)。これは放射能汚染に伴い、長期間に及ぶ避難、放射性物質検査の実施、作付制限・出荷自粛、試験栽培・試験操業など原子力災害特有の被害を回復させることの困難性を表しており、まさに「社会変動」を体現している。

放射能汚染による社会変動を経験した地域産業の損害は3つの枠組みで捉えられる(小山・小松, 2013)。

第1は、フローの損害である。これは、作付制限対象となった農産物、出荷制限となり生産物が販売できなかった分の経済的損失及び「風評被害」等による取引不成立や価格の下落分の損害である。原発事故以前(2010年)の福島県の農業粗生産額は約2,330億円であったが、事故後(2011年)は1,851億円と減少し、2018年には2,077億円まで

回復している。この間の損害賠償額は約3,030億円であり、作付制限・出荷制限に伴う賠償の他、農地を利用できない期間の賠償も含まれる。

第2はストックの損害である。これは、物的資本、生産インフラの損害であり、農地の放射能汚染、避難による施設・機械の使用制限などが含まれる。2013年度より、東京電力による財物賠償が開始されたが、減価償却が終了した農機具などは一括賠償の対象となり、再購入価格には程遠い賠償額が査定されてしまうという問題を抱えている。

重要なのは第3の社会関係資本の損害である。これまで地域で培ってきた産地形成に関わる投資、地域ブランドなど市場評価を高めるための生産部会活動、農村における地域づくりの基盤となる人的資源やそのネットワーク構造、コミュニティー、文化資本など多種多様な社会関係資本が損害を被り、地域社会は危機の段階から変動を前提した構造に変化した。避難指示区域では十数年におよびこれら地域資源・社会関係資本を利用することが出来ない。この損失分をどのように測定するか、対策としてどのように穴埋めするか、このことは極めて重要な問題となる。現段階では、原子力損害賠償紛争審査会でもまったく手つかずの状況である。

原発事故という「危機」を経験し、福島県の被災者・住民は様々な局面で分断されてきた。放射能のリスクに関する考え方、事故直後に避難したのかしなかったのか、福島県産農産物を食べるの

か食べないのか、福島で子育てを行うのか、避難指示解除区域に帰村するのか避難を継続するのか、賠償金を貰っているのか貰えないのか。様々な場面で分断が継続・深化している。それぞれ異なる意見を一つにまとめるためには時間がかかる。原子力災害の最大の損害は再生の準備のための時間を奪ったことに他ならない。緊急時の復旧段階から本格的な復興段階に移行するにあたり、このような損害と損失、損害の現象形態を整理した上での復興政策の策定が必要である。

そこで、本稿では原子力災害発災10年を機に検討されている放射能汚染対策、放射性物質検査体制の転換に対し、この間の「風評被害」状況及び流通構造の変化を踏まえた新たな検査制度、産業振興政策の構築とそれに基づく産地形成の在り方を検証する。そのためには震災10年の間に何が損なわれ、何が回復可能であったのか、原子力災害の損害構造を明確にすることが必要である。震災前には戻れない福島の産地において新しい産地と流通システムを構築するための基礎資料の作成が急務である。

2. 原子力災害からの復興過程

原発事故、原子力災害、放射能汚染問題を受けて、福島県では、この10年、様々な取り組みを行ってきた。その過程を整理すると5つの段階に分けられる。

第1段階は「原発事故と避難・防護」である。原発事故直後、放射能汚染から身を守るために初期段階の避難が必要であった（予防原則）。

第2段階は「放射能測定と汚染対策」である。原発事故により、放射性物質が広範囲に拡散した場合、まずは放射能飛散状況を確認し、どの地域にどの程度放射性物質が降下したのかを把握する必要がある。

第3段階は「損害調査と賠償」である。これは、原子力災害による損害状況を調査しそれに基づく賠償方式を構築することである。現在の賠償方式は政府の示した賠償指針に基づき「原子力災害対策特別措置法」のもと、事故当事者の東京電力が

個別に賠償（補償）を行うという枠組みである。裁判以外にもADR（裁判外紛争解決手続）という手段が用意されている。しかし、この考え方では、まず賠償の枠組みがあり、その枠組みのもとで損害を認定せざるを得ない。つまり、賠償範囲外の損害は無視されてしまう。この枠組みの下ではそもそも原発事故により何が毀損されたのか、原子力災害の現状を把握することが出来ないのである。

第4段階は「食の安全性の確保と風評被害対策」である。風評対策は、検査体制の体系化に伴い食の安全性の確保ができてはじめて可能となる。汚染状況が不明のまま安全宣言を出した2011年の原発事故初年度とは、状況が大きく変わっている。

最後にこれらの段階を踏まえ、第5段階としてはじめて「営農再開・帰村と復興」が可能となる。段階的な避難区域再編に伴い、避難地域では汚染度の低い地域から段階的に帰村が始まっている。しかし住宅の周りだけ除染し居住空間の線量率だけを下げても、それだけでは帰村後の生活は元に戻らない。周辺の山林や里山が利用可能か、農業を再開し自給することが可能かどうかという点が重要な点である。帰村の判断を保留している避難者は先行して帰村した方達の現状を詳しくみている。農村の生活のサイクルを考慮した復興政策が必要である。この意味において、地産地消における安全性の確保、地域での食と農の再生が復興の鍵となるといえる。

震災、原発事故から6年が経過した2017年時点には、避難地域の解除が進んだ。葛尾村は2016年の6月に避難指示解除を行い、2017年3月には川俣町、浪江町、飯舘村の一部、4月には富岡町が解除となった。しかし、避難区域における住民アンケート調査結果をみると、高齢層はある程度帰村するが、若年層、勤労世代はほとんど帰らない。解除地域全体の帰村率は8.6%に留まっていた（復興庁調査、2017）。

ここには二つの問題がある。一つは、原発事故による避難指示が長期間にわたるという問題である。避難が長期間となり、避難先で生活再建しているケースでは帰村の判断が複雑となる。原子力

災害は、二次的な問題として、避難が長期化しているという事実を念頭におく必要がある。

避難から6年をへて避難指示を解除したとき、長期間避難していることを念頭に避難解除後の設計をする必要がある。2011年避難当時70歳であり、2020年時点で79歳の高齢者の場合、人生の最後にふるさとに戻りたいと希望することもある。70歳を過ぎ、9年間知らない土地で過ごしたが、終の棲家に帰りたいという思いである。一方で、子育て世代であれば、長期間の避難の中で子供の就学のサイクルの問題に突き当たる。2011年度の避難時に子供が小学校4年生だったとする。2020年度大学1年生である。その場合、転校や進学の問題に直面する。子どもたちは多感な小中学校高校時代の9年間を新たな避難先で過ごし、新しい人間関係を構築している。ただ「故郷が大事だ」というだけでは、現実的ではないのである。

もう一つは、生業（なりわい）の再生の問題である。6年間、まったく何もおこなわれていなかったところに戻ったときに何をするのか。地域での生業という点では、その地に立脚した第一次産業は重要な産業である。しかし、農林水産業こそが原子力災害の最大の被害産業である。帰村した後、農林漁業がたとえ自給目的でもできないとなれば、村で生活するうえでは大きな障害になる。これからが真の復興の正念場であると言える。

3. 震災10年目の福島県農業

食品中放射性物質検査はモニタリング法に基づくサンプル検査が基本であるが、福島県のみ独自の「全量」検査を実施してきた。米は水田を利用する作物であり、2011年の事故初年度は様々な要素の影響を受け作物中の放射性物質濃度の分散が大きかったこととその要因が明らかになっていなかったため、全農地、全農家、全玄米を検査することとなった。水田の放射能汚染実態と収穫された米における放射性物質移行メカニズムが解明されていなかった米だけは特別の検査を実施してきたのである。

しかし、事故当時の農業用水の影響や土壌中カ

リウムの欠乏がセシウムの吸収を促すことなど様々な試験研究の成果が蓄積され、作付制限、農地の除染、カリウム散布（標準施肥量）による吸収抑制策など、生産面での対策が強化された。その結果、栽培レベルで安全性を確保することが可能になった。つまり、福島県産米は「入口」の段階で安全性を担保し、流通経路にのる「出口」段階でさらに全量全袋検査を行い、安全と安心を担保するという2段階の仕組みとなっているのである。本来、消費者、流通業者としては米に放射性物質が混入していないという安全性の担保を求めており、それは「入口」で確実に実施されるものである。その実効性をモニタリング検査（サンプル方式）で確認するのが安全性確保の考え方である。入口における生産段階での対策が確立していなかった当時、やむなく出口において全量全袋検査を実施し、検査漏れを防ぐ対策を施してきた。

生産面における放射能汚染対策が実施されている現在、流通段階における全量全袋という検査方式を見直すことは理にかなっている。問題は、生産面での対策が実施されていることが多くの流通業者、消費者に周知されていないことである。周知のための期間の確保と啓発の取り組みが必要である。

見直しという言葉だけが独り歩きをし、安全対策、検査体制が縮小されるかのような報道がなされないように注意する必要がある。消費者、生活者はこのような報道がなされた場合でも福島の努力と対策の結果、入口段階で安全性を担保している事実を知っておく必要がある。

福島県産農産物に関して、米は毎年約35万トン、1000万袋を全量検査し、米以外の果樹、野菜、畜産物等は毎年2万検体を超えるモニタリング検査を実施してきた。その結果、山菜、きのこなど野生植物を除く作物では、放射性物質の基準値を超えるものはなくなり、検出限界を超えるものもほぼみられなくなった。これは農地の除染、カリウムの施肥などの吸収抑制対策、移行係数の高い作物から作付転換、過去に放射性物質の検出された農地などにおける作付自粛など、結果として総合

的な対策が福島県において自主的に実施されてきた成果である。

原発事故の直後から考えると、当時はどこにどれくらい放射性物質が存在するのかが不明なまま、既存の法律の下に作付制限や流通対策が施されたため対策漏れが生じ、基準値超えの農産物が出荷されてしまった。これが風評問題を拡大する結果となった。そこで2012年度より新しい放射能汚染対策として、農地の測定が行われ、空間線量については全地域、一部地域では農地内の放射性物質の含有量、さらには土壌成分の分析も行われるようになった。このような農地の測定事業をベースに、土壌中100g当たり25mgのカリウムが存在するとセシウムの吸収が抑制されるという研究成果を反映した吸収抑制対策が行われるようになったのである。

米の全量全袋検査は、検査制度として適正かどうかに関しては様々な意見があるが、一定の成果があったと考えられる。流通面において、既存のモニタリング検査では流通業者や消費者に短時間で説明することが困難であった放射性物質検査の基準やモニタリング方法、統計的意味、放射能自体のリスクなどについて、全量を検査しているという一言で説明できる検査システムに転換したことにより、説明力が飛躍的に増加した。農協の販売担当者や県の担当課、農業者は放射性物質の専門家ではないため、事故後に修得した知識をもとに、検査のリスクと安全性を説明しなければならない状況であった。この問題を全量全袋検査という大がかりな制度設計によって克服したのである。

さらに生産面では圃場の管理や生産履歴、経営状況などデータベースが整備されるきっかけにもなり、現在福島県が推進しているGAP（Good Agricultural Practice：食品安全、環境保全、労働安全等の持続可能性を確保するための農業生産工程管理の認証制度）対策の基盤になっているのである。

4. 風評被害問題と市場構造の変化

原発事故とそれに伴う放射能汚染問題によって、現実に福島県産農産物のブランド価値が低下している。現在の福島県産農産物の状況は放射能汚染による風評被害というよりは市場構造の転換であり、福島ブランド・イメージの下落である。放射能リスク情報によるリスク・コミュニケーションや福島応援といった風評対策だけでは対応できない段階に突入しているのではないかと。

そのことを反映する「市場における評価」は、取引総量や取引価格にとどまらず、取引順位にもあらわれている。全農福島の調査では、卸売市場における福島県産農産物の産地評価は震災前に比べ大幅に低下している。具体的には卸売市場では他県産の農産物が豊富にあるときはそちらを優先し、他県産の出荷が減少したときにやむなく福島県産の取引が成立するという、取引順位の低位化の問題である。これはまさしく福島ブランド（産地評価）が毀損されたことを示しており、流通過程における風評被害であり、風評被害も含めた原子力災害による損害の結果、市場構造が変化することに他ならない。野菜や果物のように季節性の農産物は、取引時期が限定されるため（旬の時期がある）、その時期に取引が成立しやすい。そのため、桃やキュウリなど福島県を代表する果樹園芸作物は価格が戻りやすかった。しかし、穀物（米）や畜産物（牛肉）は貯蔵性の農産物であり、通年で取引がなされ、他産地との競争も常時行われるため、産地間競争の結果、価格差が生じやすいという特徴がある。

図1は、和牛（生体枝肉）の価格推移（東京都中央卸売市場・月次平均）を福島県産と全国平均で比較したものである。原発事故前の2006年1月から2011年2月までの価格差を平均すると67円にとどまっており、全国平均と福島県産の和牛の価格水準に大きな差はない。しかし、原発事故以降の2011年4月以降の価格差の平均は287円（最大666円：2011年12月、最小119円：2018年10月）にも広がっている。原発事故前に全国平均と最も価格差があった2009年11月（179円）

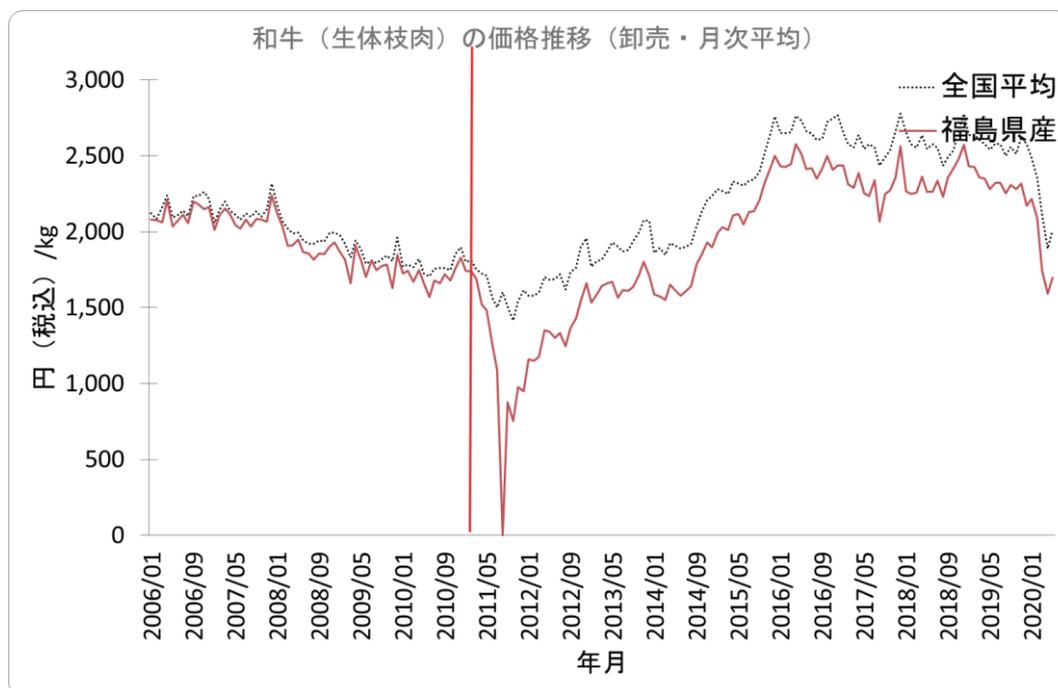


図1 全国平均と比較した福島県産和牛価格の推移

資料：東京都中央卸売市場「市場統計情報（月報・年報）」各年

よりも価格差が小さいのは、原発事故後、2018年10月の119円くらいであり、事故後、全国平均との価格差が広がっているのが分かる。つまり、事故前の福島県産牛は全国平均と同じか平均を少し下回る価格帯の牛肉として取り引きされていたのが、事故後は平均で全国平均を287円下回る産地として定着してしまっているのである。このことは市場評価が低位に位置づいていることを示している。

現行の原子力賠償制度においては、出荷しなければ賠償を受けられないという問題があり、そのために「売れる・売れない」にかかわらず農産物が出荷されてしまうという現実を正しく理解しておかなければならない。出荷量が維持されるケースは、さまざまな要因が組み合わさった結果である。すなわち福島県内の農業生産者や農協をはじめとした流通業者が、原子力災害及びその風評によって失われた販路を再開拓し、出荷量の維持のため「福島応援」や様々な「風評対策」イベントを打ち、必死に、売場の確保の努力を積み重ねてきた結果である。「総量として買え控えがないこと

から、福島県産の農産物が安全であることを多くの消費者が理解している」とする主張は、「福島支援の観点からの消費（応援消費）」が無視できない量であるという流通現場の実態を反映していないものである。

現行のリスク・コミュニケーションや風評対策予算における流通イベント等の必要性自体は否定しない。しかしながら、現状のままでは問題はないとの認識から風評被害の問題を消費者の理解の低さだけに求めるような考え方には、疑問を持たざるを得ない。確かに食の安心は心理的な要素があり、安心の基準については多様な考え方もある。しかし消費者の間では、福島産の農産物が安全であるという確信が持てず、安心できない状況の中で、結論ありきで、安心を押し付けるようなリスク・コミュニケーションのあり方が受け入れられないといった状況もあり、十全に機能していないあるいは誤って実施されている懸念もある（関谷, 2018）。

価格下落分を賠償する枠組みでは、現在の価格低迷から脱却できない。今後は個人への賠償だけ

ではなく、その予算を産地対策に当てる新たな復興予算の編成が必要ではないかと考える。効果の薄いイベント、広告等の風評対策予算も産地・流通対策に切り替えるべきである。このことは、他の産地と比べ放射能が降り注いだことに伴う条件不利地域対策ともいえる。

これからは風評被害対策ではなく、新しいマーケットを開拓する販売方法や商品開発が必要になる。マイナスの産地ブランドをプラスにかえるには、生産段階に対し思い切った対策も必要である。

5. おわりに

現在、見直しが行われている福島県独自の米の全量全袋検査に関して、その実施主体は地域の協議会であり、その中心は農協組織である。これを全県的に標準化し、情報共有していく機能は行政機関である福島県と福島県農協中央会である。3,300億円に迫ろうとしている農産物の損害賠償の窓口は福島県農協中央会である。被災自治体や立地協同組合組織がこれだけの取り組みを進めるなかで、国・政府の本格的な役割発揮が求められる。立法府では、これまで想定されてこなかった規模の原子力災害に対して総合的・包括的な法令を整備する必要がある。また、この間の原子力災害対策に関しても総括的な報告書の作成が急務である。特に、日本の放射能汚染に対して懸念を持つ諸外国に対しては、公的な報告書を基に安全対策の実態を粘り強く説明していくことが必要である。再稼働に伴う避難計画の策定など既存の法制度の中では対応が困難であり、福島における原発事故の教訓を組み込んだ法制度の整備が求められる。

今回の原発事故では、事故被害地域での放射能汚染対策を進めるうえで大きな障壁となったのが、大規模な原発事故対策に特化した法律がないことであった。「原子力災害対策特別措置法」は1999年東海村JCO臨界事故を受けて制定された法律であるが、今回の福島原発事故のような規模と範囲は想定されていなかった。「災害救助法」も地震、火山の噴火など自然災害に対応した法律であり、

長期間の避難を余儀なくされる原子力災害を想定していなかった。2020年には震災10年を迎える。復興庁も解散の予定である。これを機に、大規模・長期間の影響を考慮した「原子力災害基本法」のような原発事故対応への基本理念を示した上位法の制定が求められる。

震災10年目以降の福島県農業を標榜すると、福島復興論を超えて、「これからの食料、農業政策はどうあるべきか」を提起する普遍的価値を構築することが必要である。流通の効率化と消費の変化は、季節を問わず、同じ品質の農作物が日本では全国どこでも手に入ることを要求してきた。農作物の差別化や6次産業化による付加価値の増大が、競争の文脈として行われ、過度の「商品開発」に多くの労力が割かれる状況となっている。原子力災害により後発産地としての位置づけに落ちた福島県農業は、不利な競争条件下に置かれており、通常の産地間競争に晒される体力がない。特に営農再開途上にある浜通りの旧避難地域は深刻である。通常の市場競争とは異なる新たな生産、流通の仕組みを導入することが求められている。

記

本稿は、小山良太「福島米の安全確保の新段階と再生の方向」『第56回 東北農業経済学会福島大会』2020年11月21日の報告（『農村経済研究』掲載予定）を基に加筆修正を行ったものである。

引用文献

- 復興庁(2020)『東日本大震災からの復興の状況と取組』。福島県(2020)『ふくしま復興のあゆみ』第28版, 2020年8月25日発行。
- 小山良太・小松知未(2013)『農の再生と食の安全—原発事故と福島の2年—』新日本出版社。
- 日本学術会議(2013)「原子力災害に伴う食と農の『風評』問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言」2013年9月6日発行。
- 消費者庁(2020)『風評被害に関する消費者意識の実態調査(第13回)』。
- 福島県・農林水産省(2013)「放射性セシウム濃度の高い米が発生する要因とその対策について」2013年1月23日発行。
- 根本圭介編(2017)『原発事故と福島の農業』東京大学

出版会.

関谷直也 (2018)「福島県の農林漁業の現状と震災 10 年に向けての課題」福島大学・東京大学原子力災害復興連携フォーラム報告書, 2018 年 12 月.