

査読付論文 (Refereed Article)

福島「農と人の再生」に向けたあらたな取り組みと課題
ーふくしまオーガニックコットンプロジェクトを事例としてーA New Approach for Rebuilding the Agriculture and Community
in Fukushima After the Nuclear Disaster
ー Fukushima Organic Cotton Project As a Case Study ー竹内 宏規¹・大高 茜²

Hironori Takeuchi and Akane Otaka

Since the Fukushima nuclear accident, farms in Fukushima are continuously receiving damage both directly and indirectly from the accident. There are still many exclusion zones due to radioactive contamination, and people are increasingly abandoning their farmlands. Many farmers have lost their jobs and human connections have been cut. It was under these circumstances that the “Fukushima Organic Cotton Project” started. It is a project which assists food crop farmers who have “stigma damage” because of consumers’ severe reaction to radiation. The project helps farmers rebuild their lives through cotton cultivation. Cotton plants absorb almost none of the radioactivity that has contaminated the soil. Taking advantage of its characteristics, cotton cultivation is being expanded in the region where it is difficult to produce food crops and in the abandoned farmlands. Currently, the project does not make enough profit and relies on environmental funding, but it plays an important role in revitalizing Fukushima’s agriculture. This paper focuses on the activities of the “Fukushima Organic Cotton Project”, and details the effect and significance through action research.

キーワード：福島、放射能災害、「風評」の影響、耕作放棄地、綿栽培

Key Words : Fukushima, Nuclear Accident, Stigma Damage, Abandoning Farmlands, Cotton Cultivation

序文

関根孝道³

福島の復興をどうするか。未曾有の地震、津波、原発事故の三重苦に襲われた福島が抱える問題は、余りにも大きい。かつて福島は「うつくしま」といわれ、風光明媚で、農業の盛んなところであった。そこが今回の東日本大震災で破壊された。とりわけ原発事故による放射能汚染の問題

は、これからの福島に重くのしかかる。個人的な経験を踏まえて言うと、自宅が阪神淡路大震災で全壊したが、地震だけであれば元の場所に再築すれば個人的な復興にはピリオドが打てる。メンタルな部分は日にち薬で直すしかない。ところが、今回の東日本大震災では、事情が全く異なる。津波被害に遭った地域をそのまま蘇生させることはできないし、放射能の汚染地域では、そもそも

1 関西学院大学大学院総合政策研究科博士課程後期課程、NPO日本オーガニックコットン協会理事
2 関西学院大学大学院総合政策研究科博士課程前期課程
3 関西学院大学総合政策学部教授、弁護士

人が住めるか問われるし、住めるとしても生業(なりわい)が成り立つか分からない。農業県でもあった福島では、農業の再興なくしてその復興もありえない。その肝心要の農業が四苦八苦の状態にある。理由はさまざまだが、「風評被害」にも苦しめられた福島の農業に、希望の光が差し込むのはいつの日だろうか。本稿は本学研究科在学学生二名が福島の農業再生について論じたものである。買い控えという現実を直視して、放射能汚染の心配がないコットンの栽培を突破口とした提案がなされている。具体的には、ふくしまオーガニックコットンプロジェクトの事例を紹介しつつ、ここで見てきた問題点と課題を明らかにしつつ、解決の処方箋が示されている。その意味でケース・スタディの一種といえるが、事例を踏まえた政策提言—というか、その方向性—も、示されている。荒削りな点是否めない。が、いつまでも復興総論の小田原評定に時間を費やす余裕はない。「走りながら考え、考えながら走る」しか福島の迅速な農業の再生はないと思う。本稿の不十分な点は今後の若い研究者の課題と理解していただきたい。本稿は今年度福島で開催された環境社会学会での研究発表がベースになっている。私も参加したが、参加者の多くから好意的な評価をいただいたことを付言しておきたい。

1. はじめに

日本での綿栽培は、江戸時代初期から盛んになり、手工業としての手紡ぎと機織りは農家の重要な副業であった。製品としての綿織物は、海路や陸路を通じて流通し、江戸期の代表的な産業の一つとして成立する。しかし、明治期に入り産業革命に伴う機械紡績業の勃興により、国産和綿に比べ、繊維長が長くて機械加工し易く且つ安価な海

外綿花が輸入されるに至り、日本の綿栽培は一部の自給自足のためのものを除き消滅をする。

世界の綿生産の歴史においては、かつてアメリカは奴隷制度を用い、またイギリスは植民地政策を用いて、その安価な労働力によりそれぞれ綿栽培の競争的地位を獲得していた。奴隷制や植民地の消滅とともに、農業機械や紡績機械・自動織機がこれにとって代わり、第2次大戦後は化学兵器開発に端を発する殺虫剤や除草剤、枯葉剤などの農薬が使用されるようになる。1980年代に入ると、世界の農薬生産量の約25%が全農業生産量の1%に満たない綿栽培に使用されるなど、農薬や化学肥料の大量使用が綿栽培の特徴であるかの如き様相を呈するようになる。また近年においては、モンサント社⁴などの巨大な農業化学コングロマリットが農薬使用の効率化と省力化を謳って世に出した遺伝子組み換えの綿の種子が、全世界で急激に増加している。しかしインドなどの貧困な綿産農家には一代限りにセットされた遺伝子組み換え種子とそれに適した農薬を買い続ける負担が過重になり、また遺伝子組み換えに耐性を獲得する害虫や雑草が出現するなど、深刻な問題に直面している。その結果、遺伝子情報などの「知的財産権」で武装したこれらの巨大企業に綿栽培の農家の多くが播種から収穫まで自らの農業の大部分を支配される事態が進行しつつある。⁵

オーガニック農業は、農薬と化学肥料の使用や遺伝子組み換えによる農業支配に異を唱えるものである。とりわけ綿のオーガニック栽培は、農薬の大量使用と遺伝子組み換え種子の使用が当然のようになりつつある世界の綿栽培に抗する象徴的な事例といえる。

近年、日本国内においては、「エコロジーによる町おこし」として、売上・利益を第一の目的とはしない伝統産業の見直し機運が高まり、かつて

4 同社は、殺虫剤や除草剤とこれに耐性を持たせた遺伝子組み換え種子を組み合わせて販売し、その知的財産権の90%を握る世界最大の米農業化学企業であり、その排他的競争戦略でも知られている。

5 宮崎道男(2010)『オーガニックコットン物語』コモンズ社P.20-36

の和綿産地を中心に無農薬による綿栽培を小規模ながら復活する動きが各地で芽生えつつある。そのような動きの中で勃発したのが、3.11東日本大震災と福島原発事故であった。

この未曾有の状況に、綿栽培を通じて被災地支援に動いたのが、紡績の現場と綿栽培を熟知する近藤健一と、オーガニックコットンを日本で広めた渡邊智恵子である。近藤は、津波被災地に綿栽培による塩抜き効果を伝え、自ら綿の種を携え地元農家を指導して宮城県沿岸地区を中心に東北コットンプロジェクトを立ち上げた。渡邊は、福島原発事故の混乱からようやく人々が戻りはじめた福島県いわき市で、ボランティア団体代表の吉田恵美子とともに、ふくしまオーガニックコットンプロジェクトを立ち上げ、「風評被害」に苦しむ農家に、希少価値の高い茶綿栽培による仕事作りと転作への支援を開始したのである。

これらを踏まえ、本稿では、今なお放射能被害が直接間接に継続し、人と社会の「分断」がさらに深まりつつある福島において、綿栽培を通じ「農と人の再生」を目指すふくしまオーガニックコットンプロジェクトの活動に着目し、その機能と役割を検証するとともに、そこでの課題は何であるのか、自らのアクション・リサーチを通じてあきらかにしたい。なお、本稿において特段のことわりなく「福島」と表記する場合は、市名や福島県全体を意味するものではなく、福島県浜通りを中心とする放射能の直接間接の被害地域を指すものであること、また本稿で議論する被害地域とは、その放射線の汚染レベルにおいて、人が住んでいるもしくは居住可能とされる地域を指すものであり、高濃度汚染により人が立ち入ることの出来ない区域を同列に論ずるものではないことを予めおことわりしておきたい。

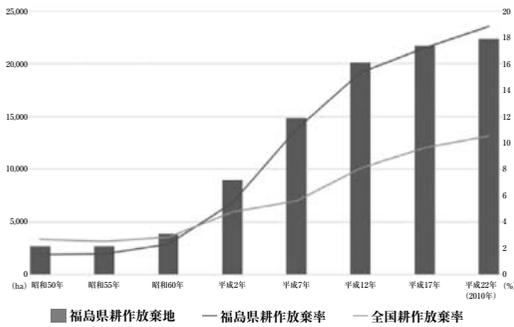
2. 福島の農業の現況

放射能の直接・間接の被害として、福島の農業者が直面している問題は、避難生活における困難、就労の困難、家族の分断、農業コミュニティの崩壊、除染効果と農地の回復、「風評被害」によるダメージ、耕作放棄地の拡大、帰還・帰農に関わる問題、賠償金に関わる問題等々、数えきれず山積しているのが現状である。この内、ふくしまオーガニックコットンプロジェクトに関わり得る、政府の政策の3つの問題点、すなわち「耕作放棄地の拡大」、「避難政策と帰還政策」、「『風評被害』対策」について、関連データを紹介しつつその現況を見ていきたい。

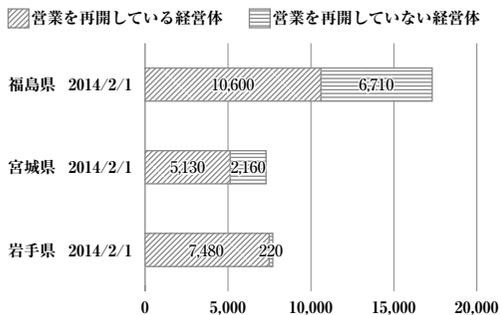
2.1 予想される耕作放棄地の拡大について

耕作放棄地は、農水省の農林業センサスにおける統計上の用語であり、「以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」と定義される。耕作放棄の主な理由は高齢化、労働力不足、後継者や農地の引き受け手の不在、輸入増加による農産品の価格低迷などがある。自然条件的には、水害等の自然災害、水不足、鳥獣被害、病虫害の大量発生などによる耕作環境の悪化が挙げられ、山間地、傾斜地、水はけが悪い、用排水路がない、進入路がないなどの耕作条件の悪い農地から順に耕作放棄されることが多い。

耕作放棄地データは5年に1度の農林業センサスによる。原発事故前の2010年の調査によれば、福島県の耕作放棄率は19%であり全国平均10%に比べ既に突出したものであった(図1参照)⁶。原発事故後については、食料農業白書2014において、事故から3年後の2014年2月1日現在の営農再開状況が示され、被災した福島県の17,210の農業経営体(個人を含む)の内39%の6,710経営体が営農を再



出典：2010年度農林業センサスに基づき筆者作成
 図1 福島県耕作放棄地(ha)・耕作放棄率の推移(%)



出典：2014年食料・農業・農村白書データより筆者作成
 図2 東日本大震災後の農業経営体の再開状況

開していないことがあきらかになっている(図2参照)⁷。これらの数字には、線量が高く強制避難により離農せざるを得ない多くの農家や、線量は低くても「風評被害」により当地の農業に希望が持たず離農したり、高齢の農家が被災を機に離農したりと、複数の事情による場合が混在していると考えられる。ただ、その多くに共通するのは放射能の直接間接の被害によって離農していることである。これらのデータから、ここでは事故前の耕作放棄の要因に原発事故が大きく追い討ちを掛ける形となって福島の実質的な耕作放棄地が急拡大しつつあることを確認しておきたい。

2.2 避難政策と帰還政策のきしみ

政府の当初の帰還政策は、除染とインフラ復旧が進めば、住民はもとの生活に戻るべしとの前提に立つものであった。たとえば避難者が避難先の市民となるなら避難者でなくなるゆえ賠償金を打ち切るといった、強引な帰還政策を進めてきたといえる。

これに対して、帰還への住民意向調査(復興庁・福島県2013)では、例えば帰還予定が設定されていない富岡町の場合で見ると、すべての年代の平均値では「戻りたい」15.6%、「判断がつかない」43.3%、「戻らないと決めている」40.0%であった。子供を持つ世帯では「戻りたい」9.0%、「判断がつかない」43.0%、「戻らないと決めている」47.7%であった(図3、4参照)⁸。この調査結果について地元日刊紙の福島民友は、避難指示解除区域の放射線基準を年間20ミリシーベルトとすることや、政府が要請している放射性廃棄物の「中間貯蔵」に対する住民の不安がこれらの数字に現れていると論じている。⁹これらの調査結果と多方面からの批判を受けて、政府は、帰還しない場合であっても被災者自身の選択を尊重する形で賠償・補償を継続するとする政策変更を余儀なくされている。

ここで、2012年3月から避難指示解除となった広野町の実際の帰還者数を見てみると、事故前の人口が5490人であったのに対し、2014年7月に広野町が実施した調査では実際の帰還者数は1628人であり、帰還率は29.6%である。農業関連でいえば、広野町は昨年からの基幹作物としての米の作付けを再開し、これに呼応して事故前の米栽培農家360戸のうち94戸が帰農している¹⁰。26.1%が帰農したが73.9%は帰農出来ない状態にあるといえる。

7 農林水産省HP.「平成25年度食料・農業・農村白書(被災地農業経営体の営業再開状況)」2014/06/09

8 復興庁HP.「平成24年度原子力被災自治体における住民意向調査結果報告書」2014/06/09

9 福島民友 2014年2月27日朝刊掲載記事

10 広野町HP.「広野町の人口推移」2014/08/30

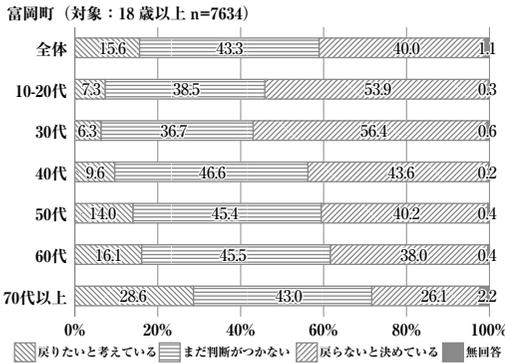


図3 帰還への意向調査／富岡町18歳以上

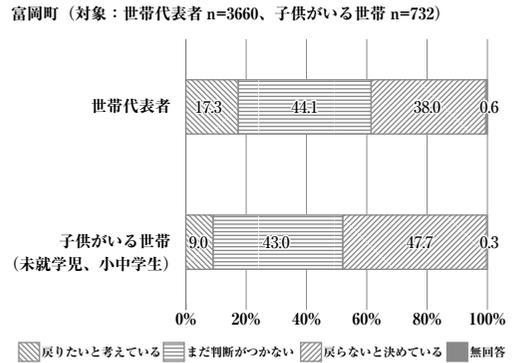


図4 帰還への意向調査／富岡町子供有り世帯

出典：(図3、4共通)復興庁H.P.「平成24年度原子力被災自治体における住民意向調査結果報告書」データより筆者作成

また筆者は、来年春に帰還が予定される檜葉町の農業者で、現在はいわき市に避難しながら「コットンプロジェクト」の綿栽培に参加する松本公一¹¹に、避難者としてまた帰還・帰農についてその思いを聞いた。「檜葉に帰って自らがあみ出したブランド米を作りたいのはやまやまだが、基準値内の線量であっても強制避難地区であった檜葉町で作る自らの米がかつての消費者に安心して食べてもらえるとは思わない。有機ブランド米を作ってきた農家としてのプライドもある。しかし、農家は額に汗して田畑で働いてこそその農家であって、農家なら誰しもその気持ちを持っていると思う。」と語る。これらの結果は、避難をしている農家にとっても不安を抱えながら帰還する農家にとっても何より農の営みこそが重要であること、また同時に安心して農業に取り組めるようにするには、今よりももっと具体的な施策と帰還・帰農するための段階的なステップが必要であることを、示唆していると思われる。

2.3 「風評被害」の継続について

「風評被害」という用語は多義的である。関谷

(2011)¹²は、「風評被害」を「ある社会問題(事件・事故・環境汚染・災害・不況)が報道されることによって、本来『安全』とされるもの(食品・商品・土地・企業)を人々が危険視し、消費、観光、取引をやめることなどによって引き起こされる経済的被害」と定義する。本稿においてもこれを援用しつつ、何を「安全」とするかや報道による拡大および消費者の危険視についての議論をあえて含んだまま、広い意味で「風評被害」を捉えることとする。

「風評被害」は時間を経るごとに個々の内容が分かり難くなる。例えば、福島県産の放射線基準値以下の野菜を首都圏のスーパーの店頭で並べたとする。それが売れなければ消費者が禁忌したともいえる。次に仕入バイヤーは売れなかった事実により売れる商品に変更する。バイヤーが消費者の心理を慮って店頭で置かない場合もあり得る。そして時間の経過により消費者の見方が変化しても店頭にないものは購入の仕様がないうという状況を作り出す。そのように、実際の「風評被害」は生産者対消費者の問題であるだけでなく、流通段階での問題であることも多い。その意味で「風評被害」

11 松本公一「コットンプロジェクト」農業技術顧問への筆者聞き取り調査 2013/9/2福島県いわき市
松本は、飛来する白鳥を餌付けして害虫駆除を行うという自然融合型の有機農業米「白鳥米」の生産とそのブランド化に成功し、県の農業試験所からも指導を依頼される農業者である。

12 関谷直也(2011)『風評被害そのメカニズムを考える』光文社新書P.12

表1 福島県産品に対する首都圏消費者意識調査

	買わない	買う機会なし	気にならない	買う	その他
2012年9月	30.4%	19.0%	26.2%	14.4%	10.0%
2013年12月	30.2%	19.0%	27.4%	11.8%	11.6%

出典：2014/2/14福島民友朝刊の掲載資料に基づき筆者作成

が継続しているかどうかをみるには、消費者自身の意識がどのように変化しているかをみるのと同時に、流通における定量的な調査分析と判定が必要となる。

表1は、2012年9月から2013年12月までの福島県農産品に対する首都圏の消費者意識の変化を見るものである。この調査結果は、一旦定着した消費者の意識は変化しにくいものであること、また原発事故から2年半経過しても福島産を「買わない」・「買う機会なし」とのなんらかの否定的な意識を持つ消費者が50%近く存在することを示している。¹³

定量的な調査分析としては、戒能(2013)¹⁴が東京都中央卸売市場での各県・各産地の月別の取引数量、取引価格について、事故前の83ヶ月間・事故後の27ヶ月間の流通データを整理し、統計手法を用いて34品目の食品の「風評被害」の時系列分析を110頁にわたる詳細な報告書にまとめている。判定の根拠については、「『風評被害』の継続・収束を判定する考え方については、外的要因による影響を可能な限り取除いてもなお事故後の売上高が事故前と比べて減少しており、かつ他産地と比べて相対的な価格・数量が、過去の数値から見て統計的に明らかに低い状況が連続している場合には『風評被害』が継続しているとし、逆に売上高が増加している場合や減少していても過去の価格・数量から見て統計的に差異があると言えない状況が連続している場合には収束したと判定した。」と

している。結論としては、「各県産品の肉卵類、青果果物花卉類・水産品など34品目について当該判定基準を適用し総合的に評価した結果、福島県の農林水産品については多くの分野で今なお『風評被害』の影響が継続していると判定される。」と結んでいる。

これらの調査結果から、「風評被害」は継続しており、消費者や流通段階が福島県産品を購入したり流通し得る環境が整うまで、中長期にわたり買い控えや流通の遮断が継続する可能性が高いと推測される。以下、本稿ではこの前提に立って論を進める。

13 「福島県産品に対する首都圏消費者意識調査」『福島民友』2014/2/14朝刊

14 戒能一成(2013)「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う農林水産品の『風評被害』に関する定量的判定・評価について」『独立行政法人経済産業研究所RIETI Discussion Paper Series 13-J-060』P.4～12、P.17～21、P.24～29

3.2 「コットンプロジェクト」の事業特性について

ここでは「コットンプロジェクト」の事業特性を、聞き取り調査を基に「強み」と「弱み」に区分けして把握しておきたい(表2参照)。その後、3章3節～3章5節において、プロジェクトの持つ「強み」が福島

の農業社会でどのように機能し、政府の施策に欠ける何をカバーし得るのかを考える。また「弱み」から、それぞれの課題が時間を掛ければ解決可能であるのかもしくは事業構造上解決困難な課題であるのかをあきらかにし、その方策を考えたい。

表2 「コットンプロジェクト」の事業特性

<p>「強み」</p> <p>① 食用作物ではなく繊維原料の生産であり「風評被害」の影響を受けにくい</p> <p>② 他の植物に比べて綿実への放射能移行係数¹⁶が低い(巻末資料1、2参照)</p> <p>③ 塩分に強く塩抜き効果があり津波被災地での塩害対策として有効である</p> <p>④ 地権者、市町村・農業委員会を通じ耕作放棄地を積極的に利活用している</p> <p>⑤ 帰還・帰農に際し本来の食物栽培に向けた準備ステップとしても有効である</p> <p>⑥ 有機栽培では綿の栽培を輪作に組み込み当該圃場の有機認定を継続できる</p> <p>⑦ 農家個人ではなくプロジェクトとして耕作地と機材の一括借上げができる</p> <p>⑧ 地元農家、避難農家、地域と首都圏のボランティアの協働、交流の場となる</p>
<p>「弱み」</p> <p>① 希少な茶綿であっても輸入綿花との価格差が大きく栽培事業単独では採算が成り立たない</p> <p>② 製品事業の収益や外部基金¹⁷などのプラスの範囲でしか綿栽培事業を拡大することが出来ない</p> <p>③ 綿花が農水省の農業品目に含まれず農水省管轄の農業交付金の対象になっていない</p>

出典：吉田恵美子「コットンプロジェクト」代表への聞き取り調査(2013/09/02いわき市)を基に筆者作成

3.3 農家の3つのカテゴリーに対する

「コットンプロジェクト」の機能と役割

「コットンプロジェクト」が持つ「強み」とは、具体的にどこの誰にどのような形で発揮できるのか、放射能被害をこうむった福島農家の属性別に3つのカテゴリーに分け、それぞれの農家に対してプロジェクトが持つ機能と役割をあきらかにしておきたい。

まず、強制避難区域の周辺地域にあって線量は高くなく何らかの営農は継続しているが「風評被害」から販売が困難となり経済被害をこうむっている農家については、これを仮に「周辺農家」とする。次に強制避難・自主避難により「周辺地域」の仮設等住宅で賠償・補償金での生活を余儀なくされている農家を「避難農家」とする。そして、「避

難農家」が避難解除にともない元の地に帰還し帰農する場合はこれを「帰還農家」とする。

「周辺農家」は、「風評被害」を受けながら因果関係を証明できずに賠償・補償を受けられないケースもあり、目先の経済状況としては困窮度が高いグループといえる。綿栽培については、自給農家という側面もあり自農地のすべてではなく何割かを充てている場合が多い。「周辺農家」には、「コットンプロジェクト」に参加することで、綿の収穫の全量買取を前提に、「風評被害」を気にせず、綿の種の支給を受け、綿栽培の農業指導を受け、土日は首都圏ボランティアの作業支援を受け、そしてプロジェクトを通じた協働コミュニティの輪に参加できる、といった利点がもたらされる。

「避難農家」の場合には、これらに加えて、プロ

16 放射能移行係数は次の算式で計算される。作物の放射線量÷土壌の放射線量=放射能移行係数

17 この外部基金は、地球環境基金のことで、独立行政法人環境再生保全機構が環境NGO/NPOなどに対し助成するものである。2011年度以降は東日本大震災・福島原発事故災害での助成が中心となっている。

プロジェクトが借り上げた耕作放棄地を使用できることに重要な利点があるといえる。耕作放棄地の使用には、地権者や市町村の農業委員会への申請、交渉が必要であり個人では手続き的にも困難が伴うからである。また、協働コミュニティへの参加は「避難農家」にとってとりわけ大きな意味を持つ。プロジェクトの吉田代表によれば、「避難住民と当地住民の間の賠償金の有無による軋轢や病院などの公的施設使用についての軋轢などが話題となるなど、避難住民自身にも迷惑な流入者と見られているとの意識もあり、避難住民が当地住民との交流を避けたり、互いに交流を避ける傾向にある。」¹⁸という。そのようなストレスの多い環境下であって、ボランティアや当地農家と共に汗をかく協働コミュニティに参加をすることは、「避難農家」にとっての「農と人の再生」そのものに他ならないものといえる。

「帰還農家」にとっては、上記のすべての事柄に加え、除染され集約された農地をプロジェクトとして借り上げることにあらたな意味が加わるものと思われる。なぜなら、帰還の前提は「除染とライフラインの確保」であり必要な農地は除染されることになっている。しかし、2章2節で取り上げた通り、帰らない・帰れない人も多く、農業者もまた同様である。となれば、莫大な費用を掛けて使わない農地まで除染したりばらばらに点在する農地を除染するより、出来るだけ条件の良いところに集約農地を設定する必要があるからである。そのための規制緩和が進められようとしている。個人での参加が難しい場合であっても「コットンプロジェクト」としてこれに参加することは十分に可能であると思われる。

3.4 政府の施策における3つの問題点と

「コットンプロジェクト」の「強み」

ここでは、それぞれの問題に対する政府の現実の施策を見ていきたい。まず耕作放棄地について、農水省は食糧自給率向上のための農地確保と有効利用を目指し、農地貸借の規制緩和、法人による農業経営への出資制限緩和、農地集積の促進、耕作放棄地の再生利用活動への補助金交付を行ってきた。しかし、図1で見えてきた通り、福島をはじめとする耕作放棄地は減るどころか、平成5年前後から急激な増加に転じており、施策の効果は現れていないか少なくとも限定的であるといえる。本来は全国の共通現象ともいえる「少子高齢化+過疎化」に根ざす問題であり、政府にのみ責任を求めるべきものではない。しかし、原発事故後の福島において実質的な耕作放棄地の急拡大が進行していることについては、政府が従前以外の新たな具体策を何一つ提示出来ていないのは問題である。小なりといえども「コットンプロジェクト」の如く耕作放棄地を使用して農家の仕事を創出するための具体的な動きがなければ、事態は好転の仕様がなない。

次に、政府の避難政策の問題として、避難農家が避難地の周辺で農業を再開し得る施策を持ち得ないことについて考えてみたい。プロジェクトメンバーによれば、仮設住宅近くの空き地で花植えや家庭菜園をする人は多いが個人で農地や耕作放棄地を借りて農業を継続している人は殆ど居ないという。そこには、前述のような避難者としての避難先への遠慮があるのみならず、正式に帰農したと見られれば賠償金の減額に繋がりがかねない現実的な問題が存在する。松本(2013)の「農家は額に汗して田畑で働いてこそその農家であって、農家なら誰しもその気持ちを持っている」という言葉を避難農家の本音として捉えれば、避難農家が帰農したくてもしにくい複雑な事情が見て取れる。

すなわち、政府の避難政策のあり方が、むしろ避難農家の行動を縛る結果をもたらしているのではないかと推測される。「コットンプロジェクト」では、避難農家を促して綿栽培に参加してもらい¹⁹、当地の農家やボランティアとの協働コミュニティを形成している。避難農家が帰還をする場合にも、ノウハウを身に付けた綿栽培への転作は重要な選択肢となり、また本来の食物栽培回帰に向けての重要な準備ステップを提供するものとなる。

「風評被害」に関して、政府は復興庁2013年度基本方針²⁰における「福島復興・再生に向けた取組状況」において、1) 福島農産品ブランド力回復のPR、2) 各省庁食堂等での福島農産品の利用、3) 海外の福島農産品に対する輸入規制緩和への働きかけ、の3点を対策のための重点項目に挙げている。しかしこれらの施策は「風評被害」が継続する異常な事態に向けた具体的な問題解決策とはなり得ない。なぜなら、そこには農家の仕事を作り出す一切の要素が含まれていないからである。この点においても、「コットンプロジェクト」による工業用原料作物への転換は、直接の放射能被害にも市場に関わる「風評被害」にもほとんど左右されず、農業そのものを継続することを最も重視した具体的な方策であって、小規模ながら現実の状況に対応し得る数少ないプロジェクトモデルであると考えられる。

3.5 「コットンプロジェクト」を巡る今後の課題

災害復興活動としての「コットンプロジェクト」は、社会的有用性を備えたプロジェクトモデルとして持続し且つその完成度を高める必要があるといえる。そのためには少なくとも「弱み」として挙げた問題をクリアーする方策が必要となる。それはプロジェクトにとっての課題であり、政府や社会

が解決すべき課題でもある。「弱み」をあらためて列挙し、詳細を吟味したうえで、これをどのように捉えどのような対処が可能であるかを考えたい。

「弱み」

- ① 希少な茶綿であっても輸入綿花との価格差が大きく栽培事業単独では採算が成り立たない
- ② 製品事業の収益や外部基金などのプラスの範囲でしか綿栽培事業を拡大することが出来ない
- ③ 綿花が農水省の農業品目に含まれず農水省管轄の農業交付金の対象になっていない

まず、①の輸入綿花との価格差を見る前に、「コットンプロジェクト」に関わる綿花取引の仕組みについてふれておきたい。通常の農業では、品目毎に田畑の最小単位である1反(たん)あたりの標準収穫量すなわち反収が設定される。契約栽培の場合、たとえば黒大豆を例にとれば、反収100kgが標準で1反あたり20万円といった形でJAなどと基本契約がなされ、最終的には収穫量×2000円/kgの計算で支払われる。綿花の場合は、国内において換金作物としての栽培経験がなかったために慣習的な標準がなく、米作などと比較しながら農家と「コットンプロジェクト」の話し合いで「茶綿の反収50kg想定で1反あたり10万円」とし、農家への支払い単価2,000円/kgを設定している²¹。農家にとって、初めて取り組む作物であり設定の反収までこぎ着けるのは並大抵ではないが、設定反収まで収穫できるようになれば、それまでの食用作物栽培にほぼ近い収入を得ることが可能になる。

ところが、「コットンプロジェクト」から企業への茶綿の売り単価は1,000円/kgでしかない。この数字だけをみるといかにも購入企業が仕入先を圧迫しているかに映るが、筆者自身が同種の輸入綿花の購入実績を確認したところ660円/kg程度であることが分かった²²。しかも繊維長の長い輸入

19 避難農家の参加は、ボランティア参加か謝礼金支給での参加かを避難者の側で選択する。

20 復興庁HP「被災者生活支援等施策の推進に関する基本方針」

21 吉田恵美子「コットンプロジェクト」代表への筆者聞き取り調査(2013/09/02いわき市)

22 (綿花の購入企業) 渡邊智恵子・(株)アバンティ代表取締役への筆者聞き取り調査(2014/04/24東京・新宿区)

綿花の方が性能的に優れ、国産だから高くていいとの理由は通らない。ここから、「コットンプロジェクト」と購入企業は、営利ビジネスとしてではなく、被災農業者への経済的な支援として綿花を購入していることが理解できる。つまり、購入企業は採算割れを前提に、放射能で被災した農業そのものの再生を目指すこの綿栽培事業を支援しており、社会への貢献を目的とする行動であることが分かる。

「コットンプロジェクト」の綿栽培に関する事業上の欠損は、②に示したように、綿の人形やTシャツなどの製品を製造販売する別事業の利益や、震災被災地に向けた環境再生保全機構による地球環境基金の助成金によって補填されており、プロジェクト全体の数字としては成り立っている。しかし、その点にこそ①と②を合わせたプロジェクトの問題点が存在する。つまり、プロジェクト全体として赤字を避けるためには、別事業の利益や基金で補填できる範囲までしか赤字を伴う綿栽培事業を拡大することが出来ないのである。では別事業の製品製造販売を短期間で急拡大し得るかといえば、綿栽培が原料供給としてそのベースにある以上それも困難というしかない。とすれば、何らかの形で「弱み」を縮小して綿栽培事業そのものを拡大する、すなわち参加農家を増やし一定の規模まで綿栽培事業が拡大できる方策を用いる必要がある。一定規模に拡大することによって初めて「強み」に挙げた各機能を発揮することが出来、その役割を全うすることが可能になるからである。

次に、③の交付金の論点にはいる前に、この綿栽培事業に公費が投入されることの意味を考えてみたい。「コットンプロジェクト」が地球環境基金の助成を受け得たことは、環境を重視した災害復興として、農と人の再生に取り組むこのプロジェクトの機能と役割が評価されたからに他ならない。では農水省などの農業に関わる災害復興策と

して公費を投入する場合はどうか。当然ながらその公費に見合うか、それ以上の農業政策上の社会的有用性を有しそれを実践し得る機能と役割を持つ活動主体であるかが問われるのであり、災害復興という時間的枠組みの中では対策の実行を一定期間の内に行い得るかも問われるべきであろう。その意味で、「コットンプロジェクト」を原発災害からの復興活動として捉えれば、その機能を発揮し社会の役割期待に応えるには、災害復興に資する一定期間のうちに参加農家を増やし、耕作放棄地を活用し、綿栽培の地域を拡大する必要があることになる。そのためには、国内の綿栽培事業に必然的に伴う数字上の欠損を補う形で、災害復興のための農業支援策として公費を投入する必要性が出てくることになる。

農水省管轄の放射能被災地に関わる各種農業交付金を見てみると、次の2種類の交付金が「コットンプロジェクト」の機能と役割に相応するものと考えられる。一つは、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金である。これは「耕作放棄地の解消を目的とし、土作りから作付・加工・販売の取組を支援するもので、1反あたり約3万円の補助を設定」するとしている。この「1反あたり3万円」を、綿栽培の場合でいえば、反収50kgの設定で3万円/50kgすなわち600円/kgの補助に相当することになる。耕作放棄地使用の場合にはこれだけでも綿栽培に伴うマイナス部分である△1000円/kgの内の60%を補填することが可能になる。二つめは、被災者向け農の雇用事業交付金であり、「就農を希望する被災者に就業の場を確保し、農業技術を習得させる研修実施を支援するもの」としている。綿栽培は農家のほとんど誰にとっても初めての経験となるものであり、これも活用範囲の広い交付金になるものと思われる。それ以外にも農業に関わる交付金は種類が多いが、上記二つの交付金が有効活用されれば、「コットンプロジェクト」の綿栽培事業に伴う赤字の多くは解消され、少なくとも

も一定期間の事業の拡大が可能になると思われる。

しかしながら、「弱み」の③で示した通り、農水省の農業品目に綿花は含まれておらず、農水省はこれらの交付金の対象どころか議論の対象にさえしていないのが実態である。明治期以降、国内の綿の商業栽培が存在せず、その意味で「前例が無い」ことは間違いがない。しかし、福島の被災農家は、前述の通り、避難生活、就労困難、家族の分断、農業コミュニティの崩壊、除染効果と農地回復、「風評被害」、耕作放棄地の拡大、帰還・帰農の問題、等々ありとあらゆる問題に直面させられているにも関わらず、政府は人とコミュニティを生かし農を通じた具体的な方策を示せていない。これらの問題の解決や緩和に資するものであれば、本稿において提示した前例に無い対策方法も含め、あらゆる具体的な施策が早急に検討、実行される必要がある。

4. 総括

これらのことから、以下のような総括が可能であろう。

第一に、福島原発事故による直接間接の放射能被害は今も継続しており、人と社会の分断の中で福島の農家は農作物を作れない・売れないストレスにさらされた日々を送っている。これらの諸問題の解決もしくは緩和に向けて、何よりも不安のない就農機会を創出するための具体策が必要であり、また同時に農業者を支える協働コミュニティを周辺農家・避難農家・帰還農家と支援者が一体となる形で再生していく方策が必要である。

第二に、コットンプロジェクトは、これらの異なった立場にあるすべての農家が放射能や「風評被害」を受けることの少ない綿栽培に取り組むことを支援している。それは、農家自身と地域社会を活性化させ、栽培放棄地を縮小させ得る、具体

的な機能と社会的役割を持つ農のプロジェクトモデルといえる。政府は、これら社会的有用性の高い市民活動に対し、公費をもってこれを支援し、機能を発揮させ、かつ結果を求めるべきである。

第三に、放射能災害被災地への農業交付金は、従来の農産品目に含まれないものであっても、その栽培を通じ被災農家を支援する機能と役割がはっきりかなれば、直ちにその対象に含めるべきである。

また、放射能災害という未曾有の状況に置かれた農家が、政府の意向に沿わない帰還選択をしたり従来にはない農業選択をしたとしても、その選択をも尊重する支援を行うことが、国策として原発を推進してきた政府の責務というべきであろう。

謝辞

本稿の投稿に際し、弁護士としても多くの環境問題とその被災事例に関わってこられた関西学院大学総合政策学部関根孝道教授より序文をたまわった。同じく今井一郎教授には論文全般にわたり貴重な助言を頂戴した。また、ふくしまオーガニックコットンプロジェクトの吉田恵美子代表、松本公一顧問にはインタビューに多くの時間をお割き頂き、現地情報収集のお計らいを頂いた。また株式会社アバンティ渡邊智恵子代表取締役にはオーガニックコットンの綿花・糸・生地・製品の流通について具体的な情報を頂戴した。これらの皆様のお力添えにより本論文の執筆が可能となった。記して心から感謝の意を表したい。

参考文献等

- e-stat H.P.「2010 年度農林業センサスに基づく耕作放棄地データ」
<http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/List.do?bid=000001047487&cycode=0> (2014/06/09)
- 戒能一成 (2013)「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う農林水産品の『風評被害』に関する定量的判定・評価について」経済産業研究所 RIETI Discussion Paper Series 13-J-060 P.4 ~ 12, P.17 ~ 21, P.24 ~ 29
- 厚生労働省 (2014)「食品中の放射性物質の対応」
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/shokuhin.html
- 関谷直也 (2011)『風評被害そのメカニズムを考える』光文社新書 P.12
- 中島紀一他 (2013)『原発事故と農の復興』コモンズ出版
- 中西友子 (2013)『土壌汚染—フクシマの放射性物質のゆくえ』NHK 出版
- 農林水産省 H.P.「平成 25 年度食料・農業・農村白書 (被災地農業経営体の営農再開状況)」
http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h25/pdf/z_all_4.pdf (2014/06/09)
- 農林水産省 H.P.「平成 25 年度東日本大震災農業生産対策交付金の概要」
http://www.maff.go.jp/j/seisan/suisin/tuyoi_nougyou/t_tuti/h25/pdf/higashi.pdf (2014/06/09)
- 広野町 H.P.「広野町の人口推移」
<http://www.town.hirono.fukushima.jp/> (2014/08/30)
- ふくしまオーガニックコットンプロジェクト H.P.
<http://doyoucotton.jimdo.com/> (2014/06/09)
- 復興庁 H.P.「平成 24 年度原子力被災自治体における住民意向調査結果報告書」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130507_ikouchousahoukokusho.pdf (2014/06/09)
- 復興庁 H.P.「被災者生活支援等施策の推進に関する基本方針」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20131011honbun.pdf> (2014/06/09)
- 松岡俊二、いわきおてんと SUN 企業組合 (2013)『フクシマから日本の未来を創る』早稲田大学出版部
- 宮崎道男 (2010)『オーガニックコットン物語』コモンズ社 P.20

巻末資料

資料1 綿に関する放射性セシウム(Cs)の強度と土壌から綿への移行係数調査結果

測定場所: 東北大学理学研究科 理学合同棟

測定期間: 2012年10月19日から10月26日

測定者: 小池 武志

試料採取場所: 福島県いわき市の各農場

試料採取日: 2012年9月10日から9月12日

試料名		放射線強度				検出限界
		^{134}Cs (Bq/kg)	±誤差	^{137}Cs (Bq/kg)	±誤差	^{137}Cs (Bq/kg)
木田ファーム	土	92.0	5.7	150.9	6.4	3.2
木紅木ファーム	土	188.5	9.1	301.5	10.3	4.1
為朝ファーム	土	100.5	5.0	159.1	5.7	2.9
久ノ浜ファーム	土	310.4	6.8	518.0	7.9	2.2
木田ファーム	茎	ND	2.8	ND	2.1	2.8
木紅木ファーム	茎	ND	2.5	ND	2.7	2.4
為朝ファーム	茎	ND	3.4	ND	3.4	3.8
久ノ浜ファーム	茎	2.4	2	4.3	1.8	2.1
久ノ浜/茎への移行係数		2.4/310.4=0.0077		4.3/518.0=0.0083		
木田ファーム	綿	ND	1.3	ND	1.1	1.4
木紅木ファーム	綿	ND	2.0	ND	2.0	1.9
為朝ファーム	綿	ND	2.3	ND	2.2	2.1
久ノ浜ファーム	綿	ND	1.5	ND	1.3	1.7
久ノ浜/綿への移行係数				1.7/518.0=0.0032		

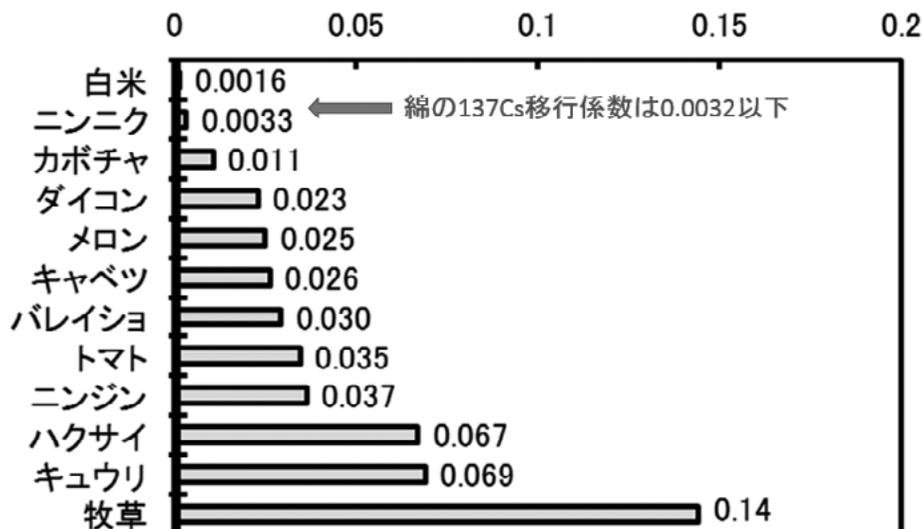
出典: 筆者らが採取した土壌と綿の試料について、東北大学大学院理学研究科原子核物理研究室・小池武志准教授により測定と分析が行われ、提出されたデータに基づき筆者が表作成ならびに放射能移行係数を計算した。

注1: セシウム134は半減期2年、セシウム137は半減期30年。特に問題となるセシウム137について試料毎の検出限界を提示。

注2: 放射能移行係数は試料の放射線量÷土壌の放射線量で算出。綿への移行係数は試料線量がNDゆえ検出限界の最大値で仮計算。

注3: 2014/9/30現在、厚労省の放射性セシウム基準値は、一般食品100Bq/kg、幼児用食品50Bq/kg、水道水10Bq/kgとなっている。

資料2 放射性セシウム(Cs)137の土壌から農作物への移行係数(乾物)



出典: 日本放射線安全管理学会H.P.(2012/06/28調査データ <http://www.jrsm.jp/shinsai/1-2tsukada.pdf>)

注記: 綿の移行係数については資料1に基づき筆者記入。