

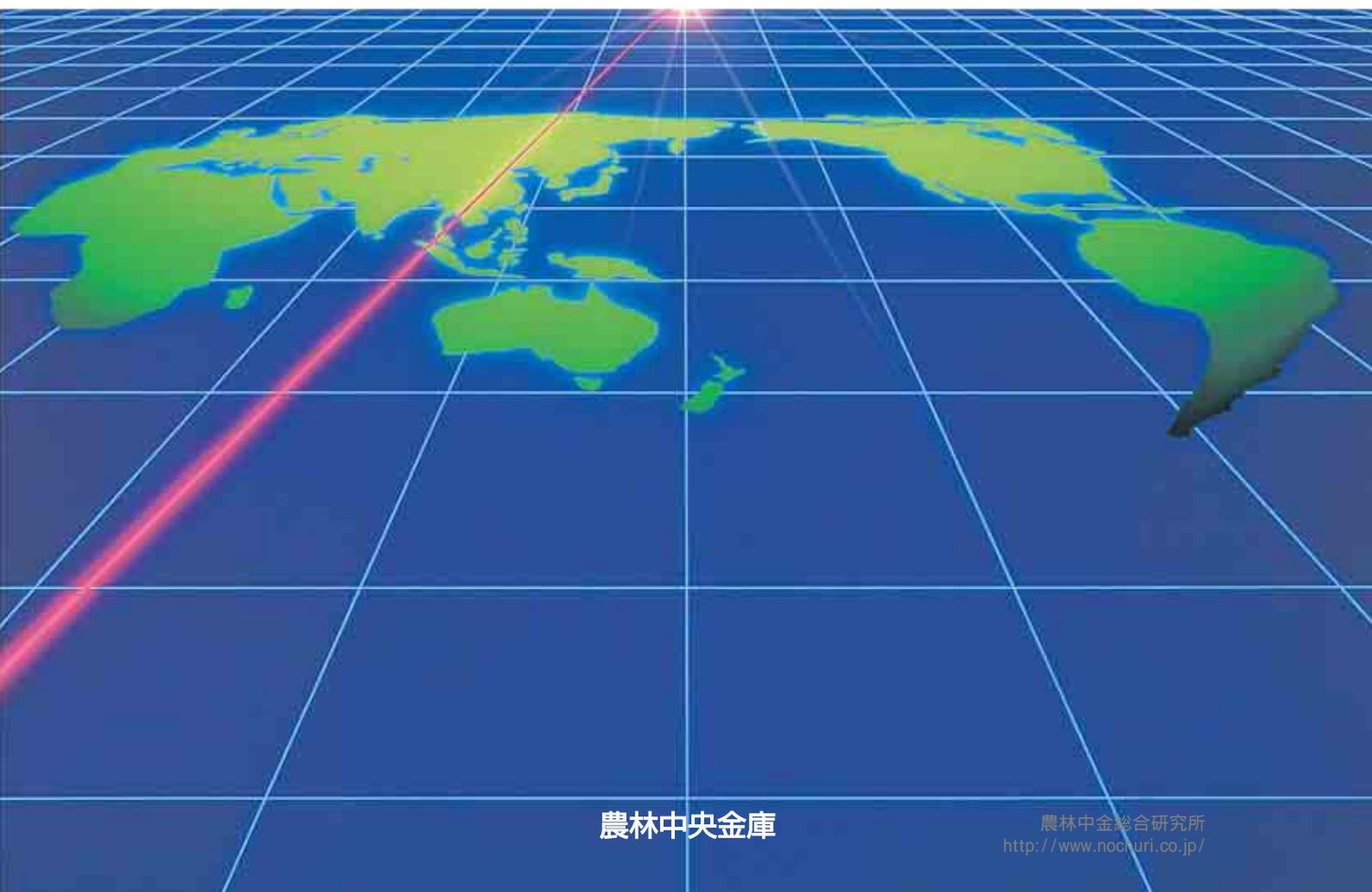
農林金融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2012 **3** MARCH

復旧・復興への取組み ——東日本大震災から1年——

- 原発事故の行政対応の問題点と系統機関の支援
- 大震災からの農業復旧・復興へ向けた農協の取組みについて
 - 東日本大震災からの復興に向けて
 - チェルノブイリの25年
- 次期EU共通農業政策(CAP)改革の規則案概要



震災を経て

未曾有の悲劇をもたらした東北大震災から、間もなく1年が経過しようとしている。今回の災害は、わが国にとって復興という大きな課題と同時に、防災政策のあり方、エネルギー政策のあり方、大都市と地方の関係、持続可能な社会のあり方など、様々な問題を根本から問い直す契機をもたらしたものといえよう。そうした、復興の過程で浮かびあがった様々な課題の一つとして、「集合的な意思決定のあり方」とでもいうべき問題があるように思われる。

現代において、多くの人々の集合的な意思を何らかの形で社会に反映させる仕組みとしては、大きく①選挙における投票を通じ政治的な過程を経て反映していく経路、②市場における「貨幣による投票」を通じて反映されていく経路の二つが存在する。社会の仕組みが議論される時に、国家か市場かという二項対立的な議論がしばしば行われるのは、そうした二つの枠組みを前提としたものであろう。しかし、震災後の被災地の歩みを振り返ると、そうした国家と市場という枠組みではとらえられない、重要な社会的な枠組みが存在することに改めて気付かされる。

一つの例として、岩手県における養殖業の復興の過程をあげることができよう。周知のように、今回の災害によって同県の養殖用小型漁船は壊滅的な被害を受けた。復興にはその手当が必須の条件であるが、予算の制約、造船能力の限界などから、全ての漁民にただちにそれを手配することは困難な状況にあった。誰を優先し、何艘の漁船を手配するかは極めて難しい問題であったが、その課題を担ったのが同県の漁業協同組合であったといえよう。岩手県においては地域ごとに比較的小規模の漁協が多数存在するが、それぞれの漁協は、さらに地区ごとの協議会を開き、お互いがそれぞれの漁家の置かれた状況を十分理解し合う中で配分を決定し、速やかな漁船の発注を可能とした。

こうした、いわば地域の共同体を基礎とした配分の決定に対し、例えば、国が一律の基準を策定して決定するといった方法も考えられたであろう。また、市場機能を利用して入札制度によって取得者を決定する方法などもありえたであろう。「公平性」という観点からは国による一律の基準が、「効率性」という観点からは市場機能の利用が優れていたかもしれない。しかし、皆がある程度納得し、理に適ったものと思えるという、いわば「適理性」という観点からは今回の方法に勝るものはなかったように思われる。被害の状況、その他の収入、働き手の有無といった多くの複雑な要素に配慮するためには国の一律の基準はあまりに遠い。負担能力のあるものがそれを入手するという市場の原則は、今回の場合はあまりに非情である。

こうした共同体的な意思決定の重要性は、災害からの復興過程にとどまらず、広く地域の開発においても考慮されるべき問題であろう。今回の不幸な災害を経て、多くのマスコミで「絆」の重要性が取り上げられた。それを、単なる「今年の流行語」で終わらせないためには、「絆」が活かされる社会の具体的な仕組みが考えられなければならない。協同組合は、まさにそうした役割を担う一つの重要な組織として位置づけられるものである。

(株)農林中金総合研究所 取締役基礎研究部長 原 弘平・はら こうへい

今月のテーマ

復旧・復興への取組み
——東日本大震災から1年——

今月の窓

震災を経て

(株)農林中金総合研究所 取締役基礎研究部長 原 弘平

福島県農業の原発事故被害とJA等の支援活動を中心に

原発事故の行政対応の問題点と系統機関の支援

渡部喜智 —— 2

情
勢

大震災からの農業復旧・復興へ向けた
農協の取組みについて

内田多喜生 —— 23

東日本大震災からの復興に向けて
——農協系統全国機関の取組み——

岡山信夫 —— 32

市民公開
シンポジウムの
記 録

福島原発被災からの復興・再生を考える
——チェルノブイリの悲劇と教訓をどう生かすか——

2012年1月28日(土) 於：一橋大学 —— 54

外国
事情

チェルノブイリの25年
——ベラルーシ・ウクライナ福島調査団に参加して——

石田信隆 —— 73

次期EU共通農業政策(CAP)改革の規則案概要
——直接支払い、単一CMO、農村振興——

平澤明彦 —— 80

談話室

担い手育成対策への期待

(株)農林中金総合研究所 顧問 小林芳雄 —— 52

本
棚

白須敏朗 著
『東日本大震災とこれからの水産業』

鴻巣 正 —— 31

統計資料 —— 94

本誌において個人名による掲載文のうち意見に
わたる部分は、筆者の個人見解である。

原発事故の行政対応の問題点と 系統機関の支援

—福島県農業の原発事故被害とJA等の支援活動を中心に—

理事研究員 渡部喜智

〔要 旨〕

- 1 放射性物質は公害関係法の適用除外とされ、その規制は原子力関係法に委ねられていた。しかし、放射性物質の広範な放出を想定した法の規定は不十分であり、福島原発事故後の対応が混乱した背景の一つとなった。原子力組織制度改革法（案）により、放射性物質を公害規制の中へ統合的に取り込む改正の第1歩がようやく始まった。
- 2 原発事故の被害者救済は12年当初までのところ、原子力損害賠償法に基づく東電による賠償措置が太宗であるが、国家損害賠償責任や国の損失補償などの国家補償の方策が否定されているわけではない。事故と被害の原因究明、原子力政策の経緯の調査を経て、国家補償の議論も適切になされるべきであり、その点で国会の役割は重い。
- 3 原発事故後、事前決定されていた政府の対応態勢が機能したとは言い難い。福島県民で最大で15万人近い人々に避難指示が出されるとともに、5万人程度の自主避難者が存在するが、福島県民など国民の権利が軽視された法的根拠が曖昧な指示が多く発出された。たとえば、避難指示の時点において政府からは賠償・補償の表明がなされなかった。また、食品等への「出荷制限」等と報道されるものも、法的根拠の曖昧な要請であり、生産者の判断や責任に任される類のものであった。
- 4 危険責任の大きさにもかかわらず、原発の安全規制の決定過程の透明性や規制の品質・レベル向上の実効性には問題が指摘されてきた。原子力組織制度改革法（案）では「バックフィット」制度導入など幾つかの改善が盛り込まれているが、外部専門家や一般国民との対論と意見吸収の手段を拡充すべきだろう。また、海外と比べても格段に厳格化された食品中の放射性物質の新基準値設定においては行政手続法の手順を踏む等透明性は向上しているが、リスク・コミュニケーションの課題が残る。国民の理解を深めるため、様々なメディアを使った息の長い取り組みが必要である。
- 5 福島原発事故に伴う福島県の農林漁業の被害は甚大である。福島県農業の産出額は全国10位に位置するが、原発事故に伴うだけで11年のコメの作付けが全県の1割超に相当する約8,500ha制限された。また、価格下落がコメ、野菜、果物など農作物全般に見られ、これまで築き上げた地域ブランドの価値低下も生じている。
- 6 以上の厳しく困難な状況に対し、東電への賠償請求の取りまとめや早期支払において、JA等系統機関は大きな役割を果たしている。個別JAでは生活支援の観点から独自の仮払いも実施した。また、果樹などの自主的除染対策、施肥の工夫などによる放射性物質軽減策の指導、組合員などへの自家消費食物の放射能濃度検査サービスなどが行われている。また、消費者の安心感確保のため、きめ細かい土壌中の放射性物質の検査を組合員と職員一体のもと進める事例も見られる。これらの協同の取り組みが、難局を乗り切る力となることを切に願いたい。

目次

はじめに

1 原子力法制の問題点と政府の責任

- (1) 放射性物質の公害関係法上の規制除外
- (2) 原子力災害への賠償・補償と国の責任・責務

2 原発事故後の政府対応の問題点

- (1) 機能しなかった原子力災害の対応態勢
- (2) 「出荷制限・自粛」の曖昧さ
- (3) 原子力規制の決定プロセスの改善と政府

のリスク・コミュニケーション

3 福島県農業の原発事故被害とJA等系統機関の対応

- (1) 福島県は全国10位に入る農業県
- (2) 被害の大きさと地域ブランド価値の低下
- (3) 東電による損害賠償の課題点
- (4) 賠償請求とりまとめなどJAの組合員支援の活動

おわりに

はじめに

東日本大震災の地震と津波に伴い、交流全電源を喪失し原子炉冷却が不能に陥ったことを原因とする東京電力・福島第一原子力発電所（以下、福島原発）の爆発は、放射性物質（核種）の広範な放出をもたらした。^(注1) 福島県を中心に東北・関東地域などに、土壌・森林や海洋、大気、水質への放射性物質の汚染が生じ、人や家畜への健康被害や自然生態系への影響が懸念されている。それとともに、日常生活と経済活動の破壊による精神的苦痛と経済的損失を引き起こし、さらには放射性物質リスク情報が十全に整備・開示・説明されないことなどを背景とする、農林水産物をはじめとする地域生産物および観光を避ける傾向も残念ながら認められる。また、地域の評価・ブランド価値の低下も大きい。

これに対し、福島原発事故後、政府の対応は混乱し、地域住民など被害者の人権、

生活権、財産権に十全に配慮した政策が実施されてきたとは言い難く、国民の不安と混乱は今も収まっていない。

本稿では、原子力発電所（以下、原発）爆発等のシビア・アクシデント（過酷事故）に備えた法的規定の不備とそれらにより引き起こされた政府の不適切な対応、および福島原発事故の被害者救済に関する国の責務・責任と原子力損害賠償法に基づき行われている賠償実施の問題点、原発の安全規制の決定プロセスの透明性や放射線防護に関する国民の食と健康の管理についてのリスク・コミュニケーションに関する課題など、福島原発事故後の状況を明らかにする。

そして、原発事故による福島県の農業等の被害の現状と、その困難を軽減すべく進められている福島県のJA系統機関の様々な支援・救援活動を述べることにしたい。

(注1) 政府・東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（以下、政府の事故・検証調査委員会）「中間報告」の「2 事故概要」参照

(注2) 「放射線医学総合研究所」ホームページの説明によれば、 α 線、 β 線、 γ 線などの（電離）

放射線を放出する原子核の種類を「放射性核種」といい、原発等で人工的に生成された「人工放射性核種」と「自然起源の放射性核種」に二分される。また、放射性核種を含む物質を「放射性物質」という。福島原発爆発で問題となっているのは正確には「人工放射性核種」と言うべきだが、本稿中では放射性物質という報道等の言い方を用いる。

1 原子力法制の問題点と政府の責任

(1) 放射性物質の公害関係法上の規制除外

幾多の公害被害者の犠牲の上に立つ公害・環境法制の到達点である「環境基本法」(1993年公布・施行)の2条1項において、「環境への負荷」=公害・環境問題とは、「人の活動により環境に加えられる影響であつて、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と規定される。そして同条3項において「公害」とは、「事業活動その他の人の活動に伴つて生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によつて、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。)に係る被害が生ずる」(傍点は筆者、以下同じ)こととされる。ここでは公害原因の加害者と、健康や生活環境にかかる被害を受けた被害者との間の原因-結果の因果関係が示され、7つの典型的公害が列挙されている。そして同法のもと「大気汚染防止法」や「土壌汚染対策法」、「水質汚濁防止法」、「海洋汚

染等及び海上災害の防止に関する法律(海上汚染防止法)」などの個別法が制定されている。

しかし、同法13条では「放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定める」とし、公害の範囲外に置いてきた。このため、前述の個別公害関係法においても放射性物質は適用除外になっており、「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律(公害処罰法)」の対象にもならない。

これは、前述の環境基本法の旧法である「公害対策基本法」制定時である1967年時点で原子力基本法およびその関係法(第1表)で既に防止の措置が取られるようになっていた(傍点は筆者)との考え方に基づく^(注3)という。環境基本法に規定する理念や責務は放射性物質にも適用されるとされるが、原子力関係法に放射性物質の規制が基本的に委ねられてきたことは確かである。

しかし、原子力関係法に原子炉施設等や放射線関連施設等を想定した放射性物質の関連規定はあるが、原発爆発事故のようなシビア・アクシデントによる放射性物質の広範な放出を想定した法の規定が不十分であった。すなわち、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律(放射線障害防止法)」は核燃料物質や核原料物質を適用除外とし、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(原子炉等規制法)」は同法の目的・対象とする原子力発電所などの原子力関連施設とその周辺での

第1表 主な原子力関係法の体系

下表（ ）内は法律制定年

原子力基本法 (1955年)	原子力利用の基本方針を明らかにし、原子力委員会・原子力安全委員会の設置、核燃料物質や原子炉等の基本事項などを規定
原子炉等規制法 (57年)	核原料物質の精錬、加工や再処理、原子炉の設置認可、保安規定・保安検査・廃止および行政・刑事処分を規定
放射線障害防止法 (57年)	放射性同位元素の使用・販売・取扱い等や、放射性同位元素またはそれにより汚染された物の廃棄、および放射線取扱責任者などを規定
原子力委員会及び原子力安全委員会設置法(55年)	原子力利用に関する政策と関係行政機関の調整等、核燃料物質及び原子炉に関する規制を担当する原子力委員会と、原子力利用の安全確保に関する規制の企画・審議・決定を行う原子力安全委員会を内閣府に設置することを規定
電気事業法 (64年)	発電用原子炉について設計や工事方法の認可、使用前検査や定期検査などの安全規制手続を規定
原子力損害賠償法 (61年)	原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課す責任集中原則、損害賠償責任保険加入の義務付け、および国には免責規定がある一方、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に国が原子力事業者に援助を行いつつことや原子力被害和解のための原子力損害賠償紛争審査会設置と規定
原子力損害賠償契約法(61年)	損害賠償責任保険がカバーしない損害に関し原子力損害賠償法10、11条に基づく国と事業者間の損害賠償契約を規定
災害対策基本法	
原子力災害対策特別措置法(00年)	災害対策基本法や原子炉等規制法を補完し、原子力事業者の災害予防義務、原子力緊急事態宣言の発出・原子力災害対策本部の設置、緊急応急対策の実施などを規定
《福島原発事故以降の11年に制定》	
原子力損害賠償支援機構法	国の責務明確化のもと、原子力事業者の相互支援組織としての原子力損害賠償支援機構の設置と負担金の徴収、原発被害賠償のための①通常資金援助(資金交付、株式引受け、融資、社債の入等)および②特別資金援助(特別事業計画の大臣認可受け後、機構が交付国債をもとに原子力事業者に対して行う資金援助)、③機構への融資の政府保証などを規定
原子力被害者早期救済法	東電の損害賠償支払を填補する国の仮払い実施や地公体の設ける「原子力被害応急対策基金」への国の財政支援を規定
放射性物質汚染対処特措法	福島原発事故由来の放射性物質の監視・測定の体制整備、除染に関する国の財政支援と東電への求償、汚染廃棄物の処理などを規定
《第180回国会提出法案》	
原子力組織制度改革法(案)	本則だけでも13本の原子力関係法を一括改正するための法案。 ①環境省の権限強化と外局として原子力規制庁を設置などの規制機関再編のほか、②放射性物質の環境基本法の適用対象とすること、③バックフィット制度導入、④原発運転期間を原則40年とする明定、⑤発電用原子炉規制を原子炉等規正法のもとに置く規定新設、⑥原子力防災指針の法定化などを規定

資料 文科省HPなどを参考に筆者作成
(注) 法律名称は略称。

放射性物質の安全管理規制やそこから生じる放射性廃棄物の処理を念頭に置いたものにとどまっていた。その底流には放射性物質封じ込め＝原子炉の多重防護への過剰信頼があったと思われる。

そのため、国土の一般的環境における土壌、大気、水（含む海水）と食品における放射性物質の安全基準も福島原発事故以前は曖昧なものだった。一般公衆の放射性物質

の線量限度＝平常時年間当たり 1 mSvは法令（「実用発電原子炉の設置運転等に関する規則の規定に基づく線量限度を定める告示」）で定められていたが、本来は原子力関連の周辺監視区域を対象とするものだった。また、事故後に食品衛生法の放射線の暫定規制値となったものも、原子力安全委員会が「原子力施設等の防災対策について（以下、「防災指針」）」で提示していた指標値（目安）

を緊急事態という事情から援用したものであった。

法制上、公害関係法と原子力関係法の関係規定を統合的に見直すべきという指摘がされてきた。^(注4)12年1月31日に国会に提出された「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律（原子力組織制度改革法）案」は、本則だけでも関連する法律13本を一括改正するための法案であり、環境省の権限強化と原子力規制庁設置などの組織改編とともに、放射性物質を環境基本法の対象にするなどの公害規制に統合的に取り込む改正も盛り込んでいる。同法案にはその他にも後述するような原子力行政の改善規定が取り上げられているが、それは原発の安全規制強化の出発点に過ぎない。立法政策として原子力関係法の改正を進める責任は重いと思われる。

(注3) 金子・角(11)、前田(11) 参照。

(注4) 小島(11) 参照。

(2) 原子力災害への賠償・補償と 国の責任・責務

原発等の原子力災害の被害者賠償制度は、「原子力損害の賠償に関する法律（原子力損害賠償法）」に定められており、原子力事業者の無過失・無限責任が基本となる。

同法3条1項ただし書の「原子力事業者の免責」の規定については、福島原発事故にかかる免責適用は困難であるというのが^(注5)法学者等の多数派意見であり、国も当初より免責を否定している。また、同法4条は原子力事業者の責任集中（経済的責任集中）

を規定している。その適否には議論があるが、同法制定時の国会審議の経緯等から原子力施設の機器供給等を行う国内外の関連業者の保護や、原子力事故の損害賠償を関連業者までもが各自個別に付保する事態となった場合に生じる保険の膨張・累増による弊害の防止、および被害追及対象（＝原子力事業者）の確定が主旨とされる。さらに、同法16条1項では国の必要な援助の規定が置かれている。11年8月施行の「原子力損害賠償支援機構法」や「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（原子力被害者早期救済法）」もその規定に基づく支援の一つとされる。

福島原発事故の被害者救済は12年当初までのところ、原子力損害賠償法に基づき設置された原子力損害賠償紛争審査会の提示した「中間指針（一次、二次および指針追補を合わせたもの）（以下、中間指針）」のもとでの東電による賠償措置が被害者救済の太宗である。その賠償措置の課題点等については後述するが、中間指針には損害賠償の「合理的な範囲における終期が改めて検討されること」が明記されている。一定期間が経過すれば、原発事故との相当因果関係の観点から、いわゆる「風評被害」や「休業損害」などの再検討が俎上にのぼる可能性も皆無ではない。

以上を踏まえた上で、原発の安全規制に国が強く関与してきたという前提に立ち被害者救済の長期的なあり方という面から、国家損害賠償や国による損失補償などの「国家補償」も適切に議論されるべきであ

第2表 公権力(不)行使に基づく国家補償と救済

適法性	過失性など	救済の方法
違法	過失・故意	国家損害賠償
適法	特別犠牲・過失	国による損失補償
違法	無過失・無瑕疵	「国家補償の谷間」=救済の空白 上記によらない特別の立法や制度などによる損害の填補による救済
適法	過失(注意義務等)	

資料 塩野宏「行政法Ⅱ」、阿部泰隆「損害賠償法」を参考に筆者作成
 (注) 国家賠償法2条「公の営造物の設置・管理責任」は瑕疵(危険の存在)が要件。

る(第2表)。また、同じ効果を持つならば、国が農林水産業をはじめとする地域・産業政策として実施することも一つの方法である。

福島原発事故について法学者等の多数意見は、東電の無限責任を前提にした上で国家賠償責任を否定していない。福島原発事故に関する国家賠償責任の存否においては、国の不作為=原発の安全規制の権限不^(注6)行使の非合理性が焦点となると思われる。すなわち、福島(第一)原発(だけ)でなぜ爆発事故が起こってしまったのか、という原因究明とその原因除去が事前に可能であったか、可能であったならば適切に行われうる規制権限の行使はなぜ行われなかったかが問題となる。原発の運転は、事故が起こった場合に侵害される権利(被侵害利益)が甚大であり重い「危険責任」を負う。しかし、原発に関係したものに限らず、裁判上、行政の裁量に任される範囲が広く認められてきた。権限不行使の違法性や過失の判断には、「危険の切迫」、危険の「予見可能性」、権限を行使しなければ結果を防止できない「補充性」、結果の「回避可能性」などを明らかにするハードルがあるが、す

で福島原発の安全規制上の問題点も指摘^(注7)されている。

さらに、国家損害賠償の違法性が問えないこともありえることから、並行的に国による損失補償についての議論も必要になる。例えば、①放射性物質の降下・付着により土地(農地や森林および住宅地)の形質が変わり本来の効用(価値)が失われたこと、②原発事故に伴う避難指示等による居住地変更や就労(収益)機会の喪失・職業変更は、被害者に受忍すべき事情・原因はなく、その犠牲の状態を放置するのは不公平である。①は憲法29条3項の財産権補償の公平性、②は憲法25条の生活維持の保障により、国の損失補償の論拠は形成可能であり、精神的損失を含む「生活再建補償」として認められるべきだろう。

以上の国家損害賠償責任および国による損失補償の議論を視野に置くならば、法律に基づき設置された国会・福島原発事故調査委員会の役割は極めて重要である。同委員会設置法10条には行うべき調査・検証項目が明記されており、事故と被害の直接・間接の原因究明などの調査以外に、これまでの原子力政策・行政の調査の項目も対象に入っている(第3表)。同委員会は強制力を持った国政調査権発動が可能であり、これまでの安全管理規制の権限行使を中心とする原子力行政の詳細にも踏み込んだ調査が期待される。また、政府の「原子力災害対策本部」の議事録が作成されてこなかったことも報道され、原発事故後の政府の意思決定がどのような議論のもとなされた^(注8)

第3表 「事故調査委員会法」10条に基づく
調査・検証項目の枠組み

10 条	1号	事故の直接又は間接の原因を究明-①福島原発で起きた現象・事実関係の把握, ②緊急時の東電・保安院等の対応・体制, ③シビアアクシデント対策・事故の想定・妥当性, ④過去の教訓, 知見の反映
	2号	被害の直接又は間接の原因を究明-①原発による被害の状況・事実関係の把握, ②各種被害に対する東電・政府・地方公共団体等の対応・体制, ③被害の想定及び法律・計画の整備状況, ④実施にあたってのボトルネック等
	3号	事故に対し又は被害軽減のために講じられた措置の内容・経緯・効果の究明・検証-①政府・地方公共団体・東電等による被害軽減のための措置の内容, 経緯及び効果の把握, ②政府・地方公共団体・東電等の対応・体制, ③情報の把握・検証, ④国際連携
	4号	原子力政策の決定又は了解及びその経緯等-①原子力に関する法規制, ②エネルギー政策における原発の位置づけ, ③原発立地促進の背景, ④原発に係るリスクコミュニケーション, ⑤「安全神話」の弊害
	5号	原発事故の防止及び被害軽減のための施策又は措置に関する提言

資料 「国会 東京電力事故福島原子力発電所事故調査委員会第1回委員会資料」

か、うやむやになる可能性も出てきた。事故発生後の政府の対応決定プロセスについて、国民の知る権利という点からも、国会は同委員会の調査を支援するとともに、調査検証が不足していると判断される場合はさらなる洗い出しを求めるべきである。

国の責任という点でもう一つ重要なものは、福島県民を中心とする原発事故の被害・被災者への社会的差別等の被害防止や健康管理である。

これに対しては、日本弁護士連合会と福島県弁護士会の提言および市民団体の活動が見られる。^(注9)放射線リスク情報の誤った受容ないしは情報の理解度の低さから生じている面も多いと思われるが、残念ながら行政機関を含め福島県民などの被害者への差別的対応も指摘される。放射性物質につい

ての理解向上について国が広報・学習活動を強化するとともに、人権侵犯事案についての法務省の相談・救済手続の実行や人権教育の拡充が重要である。

また、長ければ数十年を経て発症する晩発性の疾患リスクへの対応のため長期の健康管理ケアが必要になる。全国の放射線被ばく医療専門家の協力体制を構築し内部被ばく調査と早期の異変発見を継続的に行うことが不可欠であるが、福島県民等の健康被害に関する調査においては医療検査情報のプライバシー保護の徹底とともに、適切・丁寧な発表や説明が是非求められる。

(注5) 阿部(11)、大塚(11)参照。東電の免責不適用の根拠として、制定時の法案審議での「全く想像を絶する」「超不可抗力」という「異常な巨大な天災地変」とは言えないという側面と、原発の安全設置の対応として、東電が十全な対応を取ってこなかった側面からの主張がある。なお森島(11)は「異常に巨大な天災地変」に該当するとして免責適用した上で、国策として原子力発電を推進した国の責任のもとで国家補償を主張。

(注6) 塩野(10)と阿部(88)を参考とした。なお、最高裁判例など判例上は、国家賠償責任の違法性の判断を公務員個人が負っている責任を国が代位したという「代位責任説」に立って、「公務員が職務上尽くすべき注意義務を懈怠したことをもって違法」とする立場である職務行為基準説による違法一元論を取ることが有力。これに対し、国家(機関)自身の責任を認める「自己責任説」のもと、国の危険(危害)防止責任という行為規範に基づき、一定の場合・状況には行政の自由裁量は後退・収縮し、規制権限の行使が義務づけられるという考え方も学說的に有力である。

(注7) 原発の津波リスクについてよく知られた専門家の指摘としては、石橋(97)参照。原発安全性への行政対応の疑問点として、①東北電力・女川原子力発電所2号機設置申請において「貞観津波(869年)」の地質考古学調査に基づき14.8mの高台設置を行った知見・判断を踏まえた原発設計上の問題検証が行われたかは不明、②ほぼ同じ津波被害を受けた福島第二原発では非

常用発電機が機密性の高い原子炉建屋内にあり冠水を免れたのに対し福島第一原発は非常用発電機が地下に置かれ冠水した電源設計上の欠陥が指摘されており、原子炉安全規制が総合的に実行されていたと説明できないこと、③06年3月1日第164回国会・予算委員会第七分科会で、吉井分科員が原発の地震・津波対策について質問。これに対し二階経済産業大臣（当時）が原子力の安全確保のため最悪の事態を考えて取り組む重要性を陳述（国会会議録検索システム参照）していたことなど。また、政府の事故・検証調査委員会でも、平成18年9月に原子力安全委員会が改訂した「耐震設計指針」で新たな具体的津波対策が打ち出されなかったこと、原子力安全・保安院が東電から津波対策の安全性評価や波高試算を受けていたにもかかわらず、対策への指摘・指摘が行われなかったことを報告している。

なお、筑豊じん肺訴訟（最高裁判決04年4月）や水俣病関西訴訟（最高裁判決04年10月）は省令・条例の不行使や制定が国家賠償責任の判決根拠として取り上げられた。

（注8） 12年1月22日にNHKは3月11日の設置以来、11月までの原子力災害対策本部の21回の議事録等の情報公開を請求したが、この間の議事録が不作成だったことが判明と報道。

（注9） たとえば、日本弁護士連合会（11）意見書を参照

2 原発事故後の政府対応の問題点

（1）機能しなかった原子力災害の対応態勢

福島原発事故に伴う政府の避難指示区域の対象人口は、緊急時避難準備区域（福島原発から20～30km圏内）が解除される11年9

第4表 これまで避難指示等が出された市町村の対象人口(概数)

(単位 人)

市町村	福島原発からの距離	総人口	警戒区域内人口(20km圏)	計画的避難区域人口	緊急時避難準備区域人口(20～30km圏)11年9月末解除
大熊町	全域20km圏内	11,500	11,500		
双葉町	全域20km圏内	6,900	6,900		
富岡町	全域20km圏内	16,000	16,000		
浪江町		20,900	19,600	1,300	
楢葉町		7,700	7,700		50
広野町		5,500	0		5,500
葛尾村		1,500	300	1,300	
南相馬市		70,900	14,300	10	46,700
飯舘村	全域20km圏外	6,200	0	6,200	
川俣町		15,500	0	1,200	
田村市		40,400	600		4,100
川内村		2,900	300		2,600
合計		205,900	77,200	10,010	58,950

資料 福島県原発対策本部HPなどから作成

(注) いわき市は一部地域が30km圏内にあるが緊急時避難準備区域の指定実施せず。

月末までは、警戒区域（福島原発から20km圏内）、年間積算放射線量が20mSvを超えると想定される計画的避難区域の人口と合わせ、約14万6千人にのぼった。10月以降も避難指示対象人口は8万人近い（第4表）。このほかに、局所的に年間積算放射線量が20mSvを超える「特定避難勧奨地点」に指定された世帯が300世帯近くある。また、福島県災害対策本部などのデータによれば、自主的避難者数が5万人程度存在する模様である。以上の人々は、住み慣れた我が家と地域を離れるという厳しい状況に置かれている。

原子力災害は、災害対策基本法の中で災害の一つに位置づけられている。同法と「原子炉等規制法」が原子力災害についての規定を持っていたが、99年11月の核燃料加工業者(株)ジェーシーオー（JCO）の臨界事

故を契機に両法の特別法として「原子力災害対策特別措置法」が制定され、原子力災害対策の法的規定は強化されたはずであった。そのもとで、00年に原子力災害危機管理関係省庁会議で原子力災害対策マニュアルが関係閣僚会議で決定（ただし全体は非公開）されるとともに、原子力安全委員会の「原子力施設等の防災対策について（以下、防災指針）」が改訂され、原子力災害が起こった場合には対応態勢が機能することが求められていた（第1図）。

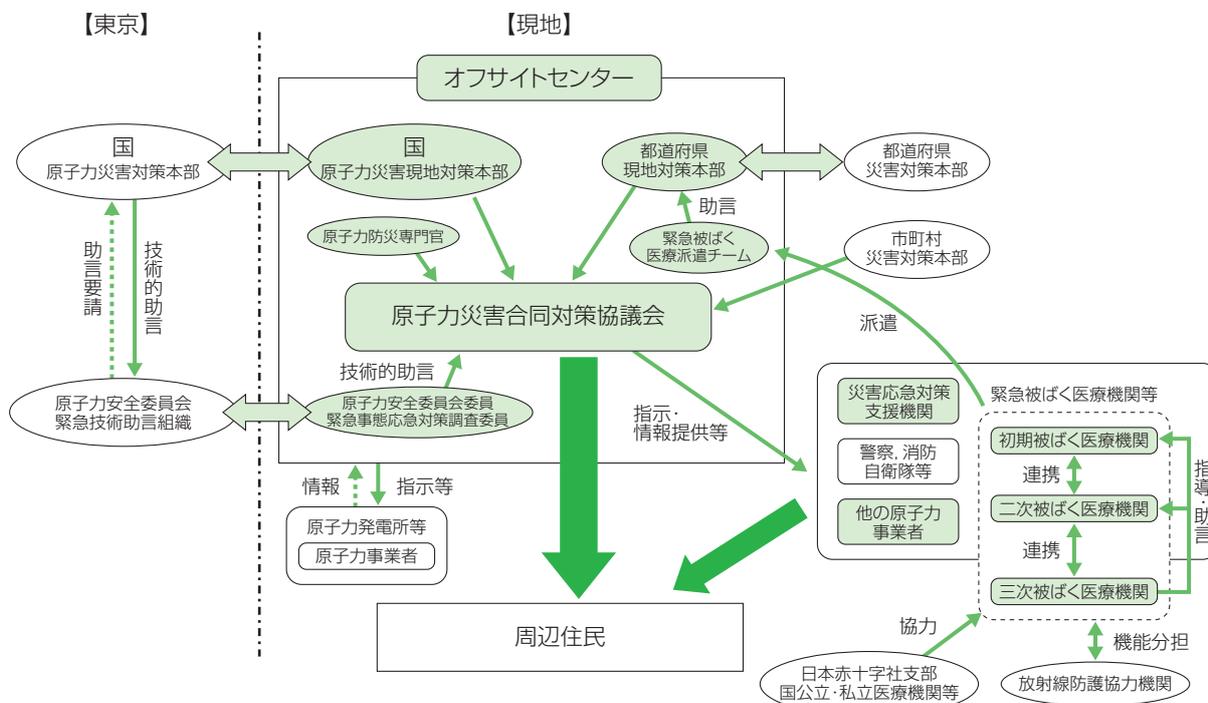
しかし、福島原発事故では以上の原子力災害対策の仕組みがうまく機能しなかったとともに、人権や財産権などにかかる権利の配慮に欠けた指示等が政府から発出された。

以下では、政府の事故調査・検証委員会「中間報告」などが指摘するところから、原発事故の政府対応の不適切さを幾つか述べる。

まず、福島原発から約5kmに置かれていたオフ・サイトセンター（緊急事態応急対策拠点施設）へ交通の寸断により要員参集が不可能となるとともに、空気浄化フィルターの未設置により退去を余儀なくされた。

原子力安全委員会の「防災指針」で示されていた「緊急時迅速予測ネットワークシステム（SPEEDI）」は、放射性物質の拡散方向や相対的分布量の予測（試算）が行われたにもかかわらず、関係自治体や一般国民への情報提供がすぐに実施されず、避難等にも活かされなかった。また、被ばくの

第1図 原子力災害への対応態勢



出典 原子力安全委員会「JCO臨界事故10年を迎えて－原子力安全委員会の取組状況について」
 (注) 〇は、JOC臨海事故を受けた原子力防災体制において拡充・強化された主なもの。

状況から服用対象者数がどの程度に及んだかは現在のところ不明だが、甲状腺被ばくリスク軽減をはかる安定ヨウ素剤の政府からの配布や投与指示の方法やタイミング（避難者などへの配布や服用伝達の遅れ）などに問題があったことが指摘されている。^(注10)

政府からの指示伝達でも問題があった。3月11日19時3分の緊急事態宣言時、緊急事態応急対策実施区域を公示することを行っていなかったほか、関係自治体への避難指示の通報が迅速に届かなかった。現地対策本部長への権限委任の告示が行われず、現地対策本部は委任されたとの推認のもとで決定・行動するという、権限の空白が生じた。なお、事故以前に総務省による原子力の防災業務の行政評価・監視の勧告（二次）^(注11)でも多くの要改善の指摘を受けていたが、その要改善の指摘に限らず、原発の爆発というシビア・アクシデントでの運用に耐えうる現実的な態勢の準備があったのか、という根本的疑問もある。

人権や財産権などの観点からも配慮に欠けていた。阿部（11）は、放射性物質の広範な放出は東電による不法行為であり、政府にも行政責任があるにもかかわらず、避難指示が出されるに当たり、住民へ賠償・補償の方針が政府から全く言及されなかったこと、および警戒区域内では立入禁止により牛や豚、鶏などの多くの家畜が放置によるへい死を余儀なくされたり、殺処分が当然の如く行われたりしたことを批判している。これらの指示等は政府の行政責任に関する認識の低さを示すものであり、人権

と財産権および動物愛護を軽視した対応と言える。

放射性物質を含む汚染水の海洋放出（投棄）が、国内外に基本的に事前の説明や通告がされず、実施されたことも重大問題である。国内的には特に漁業・水産関係者の感情を無視し権利への配慮に欠いた、極めて鈍感な措置といわざるをえない。1. (1)で述べたような経緯・理由により水質汚濁防止法23条1項や海洋汚染等防止法52条が放射性物質を適用除外としていることは問題であり、法の見直しの必要性が認識される。また、周辺国など国際的にも問題がある。国際条約である「廃棄物その他の投棄による海洋汚染の防止条約（ロンドン条約）」は放射性物質の投棄を禁止しているが、政府は陸上の原発からの放射性物質の放出は定義上、投棄には当たらないとする考えを取っている。また、「原子力事故早期通報条約」に基づく周辺国等への事前通報も義務（同条約2条）の基準に相当しないとの見解に基づき行われなかった。^(注12)これらは、国際的信義に、悖るものであると言えよう。

(注10) 浜田昌良参議院議員 第178回国会・質問主意書（質問第33号）参照。また、原子力安全委員会（被ばく医療分科会）から12年1月に安定ヨウ素剤の予防的服用に関する提言が提出された

(注11) 総務省「（平成21年2月）原子力の防災業務に関する行政評価・監視結果に基づく勧告（第二次）」

(注12) 植木俊哉（11）参照。なお、国境をまたぐ原子力災害にかかる損害賠償の国際条約に、これまで日本は参加してこなかった。このため福島原発事故による国際的賠償責任は問われませんが、11年6月に開催された国際原子力機関（IAEA）閣僚会議で今後の条約参加を表明した。

(2) 「出荷制限・自粛」の曖昧さ

食品等の「出荷制限」と報道されているものは、原子力災害対策特別措置法20条3項の規定に基づくとされる。しかし、その根拠条文は首長などへ「必要な指示をすることができる」という曖昧なものである。^(注13)また、政省令等への具体的委任も規定していない。このため、原子力災害対策本部長(総理大臣)から知事への指示文書も「出荷を差し控えるように、関係自治体の長及び関係事業者等に要請する」となっている。これは行政手続法上でいえば同法2条6号で定義される「行政指導」の範疇のものである。法的効果はあるが、法令に基づいて権利を与えたり制限したり義務を負わせたりする「行政処分」に比べ拘束性・実効力は弱い。明確に出荷を制限する命令と言えない要請を政府、マスコミが出荷制限と称しているのが実情である。また、知事等から市町村・関係団体への「出荷自粛」も暫定規制値を上回って放射性物質が検出された場合等に発出されているが、これも同様に法的根拠の曖昧なものである。「出荷制限・自粛」と称されるものは、生産者の判断と責任に任されるような類のものと言わざるをえない。

事故直後、検査態勢の不十分な中で出荷済みの一部作物から暫定規制値を超えるものが発見され回収が行われるという混乱を招くことになったが、前述の法的根拠の曖昧さも影響している。政府は自らの責任回避のため明確な表現で指示・命令を出すことを避けていると、うがって見られても、

やむを得まい。以上のように、原発事故後行われている食品等の出荷制限・自粛については、生産者と消費者の権利保護の両面から法的にも明確化する等の改善が行われるべきものである。

(注13) 原子力災害対策特別措置法20条3項－「原子力災害対策本部長は、…(中略)…関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びに原子力事業者に対し、必要な指示をすることができる」

(3) 原子力規制の決定プロセスの改善と政府のリスク・コミュニケーション

原発事故後、原発の安全規制をめぐる原子力行政(行政法上の処分)の決定過程やリスク・コミュニケーションのあり方が改めて問題となっている。

福島原発事故以前、原子力施設の設置許可取り消しの行政訴訟や運転差し止めの民事訴訟、国会での公聴会での意見陳述等を通じて、原子力行政の様々な決定について外部からの意見の表明はあった。しかし、それらが反映されることは基本的に無く、安全規制の適用などの決定プロセスの透明性や規制品質の向上をはかる実効性には、多くの問題点が指摘されてきた。

例えば、原子力施設の安全規制は、設置の許可段階のみならず、設置許可後に続く使用前検査－運転時の定期検査など－廃炉までの「後続規制」において、規制の基準となる多くの指針類は「内規」レベルのものであった。よって、行政手続法に基づき意見公募に付されるようになったとはいえ、

その決定プロセスは原子力安全委員会の内部の議論に基本的にとどまり、安全規制の継続的な品質・レベルの向上が保証されるものではなかった。また、政府の事故・検証委員会の中間報告では、シビア・アクシデント対応が行政側からの規制要求でなく、電力事業者＝東電の自主保安の一環として委ねられていた欠陥を指摘している。

これらの問題について、高橋（11）は公正と透明性の確保をはかる観点から規制の基準を法令上のものに格上げ・強化するとともにとともに、許認可審議についての発言記録を作成し一定期間経過後に公開することや、許認可に際して住民説明会を開催し事業者へ回答を義務づけることなどを提言している。

また、交告（09）は、原発の安全規制の行政決定（行政裁量）がどのように行われるべきか、という問題を論じるとともに、原発の安全規制をめぐるリスク・コミュニケーションという観点からも重要な提言を行っている。すなわち、原発の危険責任の重さを踏まえ、原発の安全規制において最新の科学的知見の変化を取り込む「最善知探求義務」と、安全に対する余裕度を安全側に寄って大きく持たせる「コンサーバティズム」の重要性を提起するとともに、その両者の観点から行政決定について「行政が対論に応じる義務」を明確化し、行政の判断（行政処分）に外部専門家が異議を持つとすれば、原子力安全委員会などの行政側の専門家との対論の場を制度的に設けることを提起している。

以上の問題点や提言などを踏まえ、原子力組織制度改革法（案）では、1.（1）で述べた公害関連法制との整合性に関する改正（環境基本法13条の削除）のほか、後続規制における最新知見を踏まえた基準への適合、いわゆるバックフィット制度導入の明記（原子炉等規制法43条の3の23「施設の使用の停止」や同法57条の9「原子力事業者等の責務」などの新設）とその下での原子炉運転期間の原則40年の明定（原子炉等規制法43条の3の31「運転の期間等」の新設）、原子力災害への対応を定める「防災指針」の法定化などの改善が盛り込まれた。ただし、原子力規制の策定に関する情報公開や意見反映は実際の運用に任されるところも多い。環境省内に広聴専担セクションの設置が予定されているが、規制基準を法定化する姿勢の強化とともに、外部専門家や地元関係者などとの応答義務に基づく対論や意見吸収の手段を拡充すべきだろう。すでに、他省庁などでは行政側専門家と一般国民が意見を交換する「コンセンサス会議」や、多様な利害関係者が平等な立場で議論する「マルチ・ステークホルダー・プロセス」による意見吸収の方法が試験的に取り入れられている^(注14)。原発がある限り、最新・最善の知見を取り入れ国民の安心感を増すような原発規制の透明性向上と規制の品質・レベル向上の方策がはかられるべきである。

また、事故後の食品中の放射性物質の基準や放射線の線量限度について、国民とのリスク・コミュニケーションは課題を残しており、息の長い取組みが必要と思われる。

〈参考1〉 海外における放射性物質の摂取制限レベル（一部抜粋）

飲食物摂取を通じた内部被ばく健康リスクに対するガイドラインとして、EU、米国・食品安全局、WHO（FAOとの共同プログラム）が定めている放射能濃度は以下のとおり。

(単位 Bq/kg)

放射性核種	EU			米国	WHO(世界保健機関)	
	乳児食	乳製品	その他食品	飲食物	食料品	乳児食
ヨウ素131	150	500	2,000	170	100	100
セシウム134, Cs137	400	1,000	1,250	1,200	1,000	1,000
ストロンチウム90	75	125	750	160	100	100

資料 日本原子力研究開発機構「原子力緊急時の長期被ばく状況における放射線防護の実施と課題(2010年6月)」およびEU、米FDA、WHOのHP資料から筆者作成

まず、食品中の放射性物質の基準値設定について、前述したように事故直後の3月17日に原子力安全委員会が「防災指針」において示していた「飲食物摂取制限に関する指標」が当面の暫定規制値と定められた。その後、内閣府「食品安全委員会」のリスク評価の通知を受け、厚生労働省「薬事・食品衛生審議会」放射性物質対策部会が新基準値として決定したものを、文部科学省「放射線審議会」からの答申も踏まえ、4月から新基準値として運用を始める予定である（第5表）。この新基準値は行政手続法に従って決定が進められ、意見公募を行うとともに、食品衛生法に基づく省令と告示により法令上も明確になったことは評価されるべきだろう。また、国民とのリスク・コミュニケーションということで、東京、福

第5表 放射性物質(放射性セシウム)の新基準値

(単位 Bq/kg)

食品区分	基準値
飲用水	10
乳児用食品	50
牛乳	50
一般食品	100

資料 薬事・食品衛生審議会資料から筆者作成
 (注) 飲用水は管理目標値であり、罰則を伴う基準値と、意味合いが異なる。

島など全国7会場で説明会を開催した。

新基準値は欧米の規制水準に比べても厳しいものとなっていること（参考1）を踏まえ、安全側に寄った規制であるという理解が国民に浸透することが期待される。厚生労働省の「食品中の放射性物質の検査結果」の推移を見ても、放射性物質の検出レベルは大きく下がって来ている。11年12月中に発表された同検査結果によれば、新基準値以下のものがほとんどである（第6表）。放射性物質の検査態勢が、自主検査を含め拡充されている中で、健康に影響をも

第6表 食品中の放射性物質検査結果(11年12月分)の分布

(単位 %)

放射性セシウム134の濃度	構成割合	
	全体	福島県
25Bq以下	45.9	71.6
25Bq超～50Bq以下	52.4	19.6
50Bq超～100Bq以下	0.8	4.0
100Bq超～200Bq以下	0.4	2.0
200Bq超～300Bq以下	0.1	0.8
300Bq超～400Bq以下	0.0	0.2
400Bq超～500Bq以下	0.1	0.4
500Bq超	0.2	1.3
合計	100.0	100.0

資料 厚生労働省HP「食品中の放射性物質に関する検査結果」月別結果から筆者作成
 (注) 検出限界値を含む数値である。

たらず食料供給リスクは大きく低減している^(注15)と見てよからう。

ただし、新基準値へ厳格化する意味について理解や見方が固まったとは言えない。専門家の間でも捉え方は異なるように思われる。たとえば、放射線の防護・医学の専門家が多い放射線審議会では、「新たな規制値の設定が放射線防護の効果をさらに高める手段になるとは考えにくく」必要以上に安全側に立った設定になっているのではないかとの意見や、「食品規格基準は既に十分小さいリスクしかもたらさないものとなっているため、規制値をわずかに上回った場合においても、そのリスクの上昇は僅かであることが認識されるべき」との意見などが述べられた。また、放射能濃度の測定機器の検出限界や測定技術、検査態勢の整備との関係で、新基準への現場対応を懸念する声もあった。^(注16)

一方、消費者の放射性物質についてのリスク認識は高く、そのリスク情報の収集と公開要求の姿勢は強い。日本生活協同組合連合会では独自に全国250家庭の協力を得て、11年12月15日から12年3月（予定）まで実際の食事に含まれる放射性物質の摂取量測定を開始している。机上のものではなく、食卓に上がる食品が健康に影響を及ぼすことがない状況であることの安心情報を得る取組みの一つと言えるかもしれない。

とはいえ、天然に存在する放射性物質もある中、食品中の放射性物質の検出ゼロを当たり前のようにやみ雲に追求する可能性があることを、筆者は危惧している。国民

の健康への全体的な影響や食料供給の安定、震災や原子力災害を受けた日本と地域社会の復興という観点からも、食品中の放射性物質の濃度に関する理解を深めることが必要と思われる。そのために、生産現場、流通・小売、消費者のそれぞれに情報を浸透させ、納得感を増すため、インターネットを含む放送・メディアの活用や、県・自治体レベルでの説明会の開催をさらに積極的に行うなど、リスク・コミュニケーションの充実に努めることが重要である。

一般公衆の線量限度に関して、前述1.(1)で述べたように従来は法定上、平常時年間1 mSvとしていたが、福島原発事故による放射性物質の放出を受け、その線量限度の適用が不可能なことは明らかとなった。このため、政府は、国際放射線防護委員会(ICRP)07年勧告を国内制度へ取り入れることとし放射線審議会・基本部会へ諮問し、原発事故等が進行中で放射性物質の放出が管理欠如の状態である「緊急時被ばく状況」の線量限度を年間20~100mSv、原発事故等後の復旧期である「現存被ばく状況」の線量限度を同1~20mSvとする「参考レベル」の適用の考えを示した。

その中で20~100mSvの被ばく量においては避難が防護策として推奨され、かつ計画的避難区域の指定と重なっていることもあり、国民の理解も可能と思われる。しかし、中間の1~20mSvは居住継続のもとで除染などの被ばく低減策を推進する方針とした。ただし、この基準は法令で定まったものとなっておらず、かつ長期的な放射線

防護策の全体構想と具体化プラン、それによる防護効果も明確に示されていない。多くの国民には長期的な健康への影響という面から理解が困難な放射線量管理の区分と言える。放射線の影響にセンシティブな妊婦や乳幼児、20mSvに近いレベルの地域の人々を中心に不安感は大いはずである。放射線量がこの中間的な参考レベルにある地域では、丁寧な個別の対策・対応とリスク・コミュニケーションの充実が必要であると思われる。

(注14) 井田 (12) 参照。なお、原子力安全委員会は事故直前の11年2月から形式的だが委員会関係者以外の外部専門家との意見交換の会合を開始していた。

(注15) 厚労省は、新基準値に基づく実際の被ばく線量について一般食品の放射線占有(汚染)率を50%という高い前提に基づき推定しているが、全年齢・平均摂取量の中央値濃度は0.043mSv/年という低水準にとどまる。一方、国連放射線影響科学委員会の飲食物摂取による自然放射線量の世界平均試算値は0.29mSv/年という水準であり、前述0.043mSv/年の6.7倍ある。

(注16) 文部科学省放射線審議会第126回・資料(答申別紙)参照

3 福島県農業の原発事故被害とJA等系統機関の対応

(1) 福島県は全国10位に入る農業県

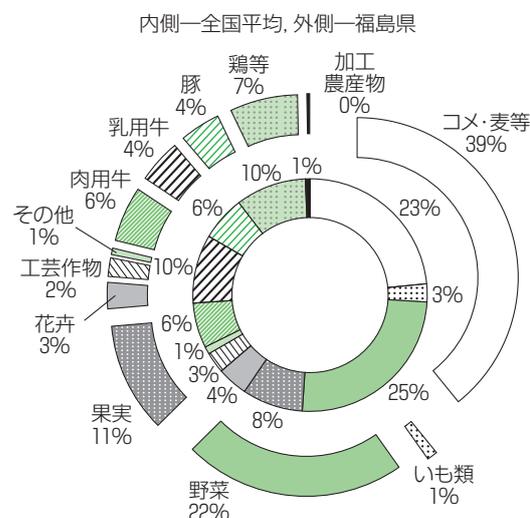
福島原発事故による放射性物質の汚染は広範にわたっており、大きな影響を及ぼしているが、本稿では福島県に絞って話をすすめる。

福島原発事故に伴う放射性物質の放出による被害を最も深刻に受けている福島県は、農業産出額で47都道府県中、全国10位(09年データ)の位置にあった。

食味の良さから全国的に高い評価を得てきたコメは、全国4位の産出額があり、県農業産出額の4割近くを占める。次に野菜が22%、果実が11%を占め、モモは全国2位、きゅうりとリンゴが同4位、トマトが同7位、葉タバコが同8位というように、産地形成の努力の結果、様々な野菜や果物などが全国有数の産出額を誇ってきた。さらに、畜産も合計して500億円を上回る産出額を持ち、農業産出額の2割程度を占める(第2図)。このほか、太平洋岸の浜通り地方には漁港が点在し、百数十億円の水産物が県内で水揚げされてきた。

以上の福島県で生産された食料は首都圏を中心に供給され、食卓を豊かにしてきた。それは、原子力・水力・火力の電気供給とともに、福島県が長きにわたり行ってきた大きな貢献である。

第2図 福島県の農業産出額の構成



資料 農林水産省「生産農業所得統計」から筆者作成

(2) 被害の大きさと地域ブランド価値の低下

原発事故に伴う福島県内の11年の稲の作付制限の指示は、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域を合わせ、約8,500haの広さにわたった。これだけで全県の1割強(10.5%)に相当する。津波や地震による流水路損壊・ダム決壊などによる作付不能と合わせ、福島県のコメ生産にとり大きな痛手となった。県は当初の360地点に加え、12年作付に向け約2,000地点を追加して土壌中の放射性物質のモニタリング調査を行っており、結果は2月末ごろに発表される。

「出荷制限・自粛」あるいは畜産などに見られる「出荷延期」は、直接被害というべきものであるが、消費者や卸売市場が放射性物質への懸念感情から買入れ・購入を避ける傾向により生じた損失に関して、マスコミ等は「風評被害」と表現する。ただし、異なる要因・原因による事案を一様に風評被害と表現することには注意が求められる。^(注17)福島原発事故後の販売量の減少や販売価格

の下落などの経済的損失は、福島原発事故による放射性物質の放出という東電の明らかな不法行為によるものである。

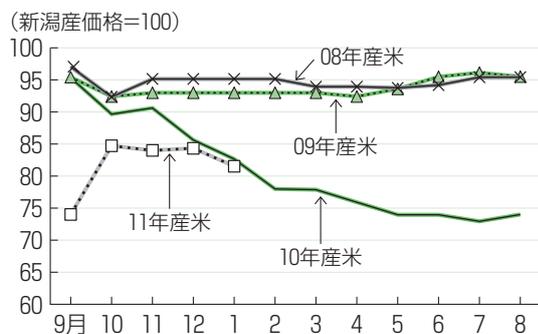
福島県産の、コメとモモ(白桃)、きゅうりを例に価格下落の状況を見よう。

コメは、産出量が全国1位で多くの銘柄米が有する新潟県産と福島県・会津産の相対的な価格を比較する(第3図)。各年の作柄・食味によって多少の変動はあるが、会津産米の業者間売買価格は新潟県産米に対し年間を通じ95%前後で推移し割り負けは殆ど無かった。しかし、福島原発事故後、事故前に収穫された10年産米が75%程度まで低下。11年米は市況自体は持ち直し傾向にあるものの、新潟県産米の85%の水準にとどまっている。

次にモモときゅうりは、東京卸売市場での福島県産と市場平均の価格の関係から見る(第4、5図)。

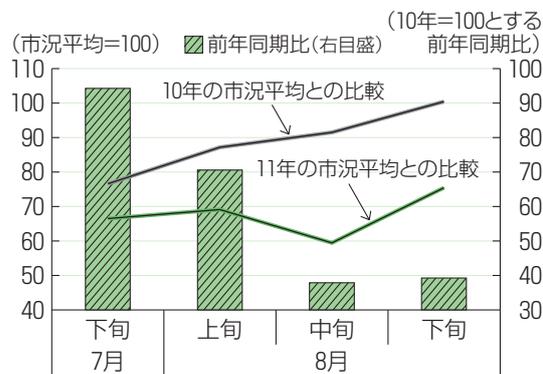
モモの卸売市場価格は、10年は通期で市場平均の9割だったのが、11年は通期で7割弱へ下落した。実際の市場価格は8月中旬以降、前年同期の4割台という水準に低

第3図 福島県・会津産米の価格動向
～新潟県産米との比較～



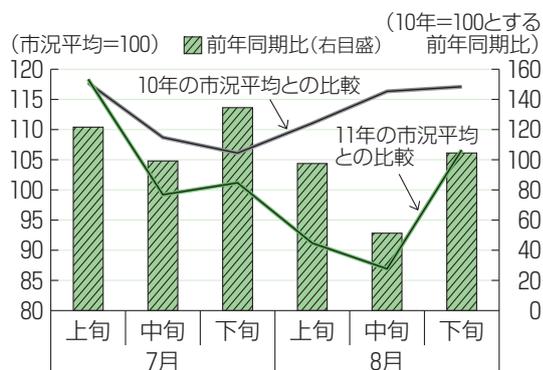
資料 日経NEEDS FQ(商品)データから筆者作成
(注) コシヒカリ1等・60kg価格 業者間売買。

第4図 福島県産ももの市況変化



資料 農林水産省「青果物卸売市場調査」から筆者作成

第5図 福島県産きゅうりの市況変化



資料 第4図に同じ

迷した。夏秋ものきゅうりは福島県が主産地の一つであり品質の評価も高い。11年の実際の価格水準は一時の急落を除けば通期で前年同期比水準になった模様だが、10年は市場平均に比べ10数%上高かったのに対し、11年は市場平均並みにとどまった。

以上の卸売市場などでの価格の下落や他産地との比較での価格の割り負けは被害の大きさを示すが、それだけでは農家生産者の損失の実情を反映していない。コメや果実では贈答用など消費者に直接販売されてきたものの売れ行きが落ち込み、生産者の収益を大きく減少させた。また、JAなどの地元直売所売上も、地域外（観光客）と地元リピーターの両方の客離れから減少し、JAと農家の収益の足を引っ張った。逆に販路が狭まった結果、JAを通じた出荷に望みを託し激増する現象も見られ、JAの出荷施設はこれまでにない繁忙になった。

以上のように、福島県産の農畜産物のブランド価値の低下は大きく、販路を他産地にとって代われれば、その失地挽回には改めて大きな努力を要する。原発事故の影

響は極めて大きく、政策的な支援が必要である。さらに付言すれば、福島県産の農作物価格が下がることにより、連鎖・相互影響的に他産地の価格も下がる傾向も懸念される。

(注17) 関谷(04)は「風評被害」を法的根拠により、①事業者の事故、環境汚染などの不法行為が問題とされる場合、②情報発信源の名誉棄損が不法行為とされる場合、③情報発信源の不法行為として「風説の流布」が問題とされる場合に、三分類し整理している。以上の①～③は違法性の存否が問題となるが、それ以外にも人々の印象やリスク認知による影響もあり、その追求や対応は異なる。

(3) 東電による損害賠償の課題点

放射性物質に対する人々の印象やリスク認知による影響には個人間で差異があるが、避難や放射性物質の線量増大による精神的苦痛を含め、その原因-結果の相当の因果関係は明白であり、その賠償は広くかつ柔軟に認められるべきものと思われる。

原子力損害賠償紛争審査会が示してきた東電による損害賠償の中間指針は、すべての農畜産物と水産物に関する「出荷制限・自粛」や価格下落などを賠償対象としている。また、観光業の顧客減少（9割相当）を対象に含めている。

しかし、次のような賠償対象については課題が残る。例えば、動産・不動産、商品などの「財物価値の喪失又は減少」も中間指針の損害項目10で、東電の損害賠償の対象になっている。しかし、この財物価値の減少による損害賠償対象となるのは、避難指示等があった①避難地域、②計画的避難区域、③緊急時避難準備地域、④特定避難

勸奨地点であり、かつ「具体的な事情に基づいて個別に判断される」とされ、賠償基準は明確ではない。ようやく12年2月になって、警戒区域に残さざるを得なかった普通車両は賠償対象とする基準が明確化されたが、農機を含む特殊車両は対象外であり、不動産などその他は基本的に手つかずのまま。また、前記①～④以外の地域では放射性物質の降下・付着による土地の価値低下が推認されたり、除染や放射能防護、放射性物質測定のための機器購入のため追加費用がかかったりしても、明確な損害賠償の対象となっていない。汚染者(原因者)負担原則の貫徹という点からも早期に賠償基準が明確にされるべきだろう。

収益を挽回するための販路や顧客の開拓や長時間労働などの「特別の努力」も、中間指針では賠償対象となっているが、その適用については限定的に解釈されている。販売先の倒産などによる「間接被害」も同様である。これらも被害者本位の姿勢から解決してもらいたい事項である。

一方、福島原発事故の被害に対する賠償金(営業損害についての減収分・減失利益や就労不能損害の給与減収分の補てん該当分)が課税され医療保険・介護保険等の保険料算定の対象となっていることも問題である。福島県は11年7月に課税等の対象としない要望を出しているが、12年2月現在、政府から可否は示されていない。そのまま課税等の対象にすることがいかに不合理であるかが認識されるべきだろう。たとえば、避難指示を受けた畜産の肥育農家は牛

などの殺処分や売却を余儀なくされた。それは自由意思でなく原発事故に伴う指示等によるものであり、かつ本来であれば販売収入の中から相当分は新たに牛等を購入するなどの再投資費用に回る資金であった。この事情を踏まえれば、賠償金=所得とする考えは不合理だろう。国(行政と国会)には、早急に対応姿勢を明確化することが求められる。

また、風評被害の抑制には、人々の印象やリスク認知に影響を与える報道や情報発表(電子上を含む)、表現行為の適正化も重要となる。そのため、政府等行政機関のみならず報道機関やウェブホスティング・電子掲示板の設定・管理を行う特定電気通信役務提供者(プロバイダー等)が適切な管理・規制をはかるべきだろう。

(4) 賠償請求取りまとめなどJAの 組合員支援の活動

福島県JAグループは、福島原発事故に伴う被害の損害賠償請求を団結して取組むため、損害賠償対策福島県協議会(以下、福島県協議会)を11年4月26日に結成するとともに、県農協中央会に専担部署を設置。代理人となる弁護士を委嘱し東電へ早期支払を求める折衝能力を高めるべく運動を行うとともに、損害賠償スキーム作成を行った。また、警戒区域に本店があったJAふたばは、福島市のJAビルに本店機能を移し、賠償請求を含む組合員サービスを継続している。

福島県協議会は、組合員から委任を受け

たJAや酪農協などからの賠償請求をとりまとめ、11年5月から賠償支払いの請求を行ってきた。12年1月末現在、東電への賠償請求額は537億円となっており、賠償受取額も399億円となっている。特に避難指示により農業収入などの所得の途を失った区域の組合員農家の生活困難を鑑み、その休業に関する損害賠償請求を11年8月から月に2回行い、1週間後には1/2の仮払いを受ける措置を求めてきた。これらの早期支払を求めた結果、11年11月までの請求分については9割の支払を受ける成果を得た(第6図)。加えて、農家組合員の家計困難を緩和するため、独自に賠償の仮払いを行うJAもあった。

JAグループは12年の農業生産に向けた取組みも進めている。

放射性物質の果物への移行(吸収・付着)懸念を軽減すべく、県内JAでは県の果樹研究所との協力のもと、地元自治体と連携、財政支援を受けながら果樹園での除染対策を実施している。例えば、中通り地方北部

の果樹地帯であるJA新ふくしまやJA伊達みらいなどでは組合員向け除染説明会を開催するとともに、生産農家など延べ数万人を動員し真冬の寒中、高圧洗浄機による樹皮の洗浄や粗皮削りを行っている。JA新ふくしまでは2,400ha、JA伊達みらいでは2,200haという広大な面積の果樹園があるが、これらの除染により、果実への放射性物質の移行が解消ないし大きく軽減することが期待される。

また、福島県は土壤中の放射性物質検査を前述のように県内2000か所に拡大したが、多くのJAで独自の土壤検査を実施している。

例えば、中通り地方南部を管内とするJA東西しらかわは、12年作付けへの事前対応として、1ヘクタールに1か所の割合で管内の水田5,000か所、畑2,000か所、合わせて7,000か所の土壤中の放射性物質検査を実施している。同JAは長年にわたり独自の栽培基準で管内産米のブランド化に取組み、評価を高めてきた。11年の作付けにおいても、放射性物質のコメへの移行を軽減すべく独自の施肥や栽培の指導を行うとともに、管内300か所の水稻自主検査を行った。その結果、放射能は検出されず(検出限界値: 20Bq/kg)、安心感は高まった。さらに前述のようなきめ細かい土壤分析の取組みは、地形条件の微妙な違いが及ぼす放射性物質の降下・付着の影響懸念をデータの上から払拭し、組合員農家の作付けへの安心感と消費者の農産物への安心感を強められる。

第6図 福島県JAグループの東電への損害賠償請求



資料 JA福島農協中央会・資料から筆者作成(12年1月判明分まで)

そのほか、JAそうまは管内の支店等所在地での放射線量のきめ細やかな測定データをJAのホームページに掲示するとともに、食品中の放射能測定機器システムを導入し、組合員の自家用の野菜や井戸水などの検査を無料で行う態勢を整備した。これらの組織的対応は、地域における社会的インフラの機能を担い生活の安心情報を提供するものとして評価される。

また、JAや農家組合員は様々なルート・チャンネルを探し、消費者への福島県産農畜産物のPRを兼ね、出張販売を精力的に行っている。やむにやまれぬ行動であるが、このような「特別の努力」を東電と政府は理解し適切に賠償することが求められる。

12年1月より「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（放射性物質汚染対処特別措置法）」が完全施行され、国が代行し除染を進める「除染特別地域」と放射線量が1時間当たり0.23マイクロシーベルト以上の箇所があり必要に応じて除染対策を行う「汚染状況重点調査地域」が指定された。福島県内では警戒区域と計画的避難区域の11市町村が除染特別地域に指定されるとともに、24市町村が汚染状況重点調査地域に指定された。このほか、東北、関東の7県の62市町村が汚染状況重点調査地域となった。福島原発事故前への原状復帰対策として除染が実効的に進められ、生活と営農の基盤回復の動きが早まることは望まれることであり重要であ

る。福島原発の状態が安定化に向かい除染などの原状復帰対策が進むことは好ましいことではあるが、被害者救済の線引きの理由に使われることは警戒すべきだろう。本当に原状に復帰したとは言えないにもかかわらず、そのような対策が行われることで被害者救済を緩めたり止めたり等の安易な線引き理由として使われることには注意すべきであり、被害者の権利が損なわれないように、JAグループは監視し運動していく必要がある。

おわりに

福島県民を中心とする原発事故の被害者は、人権、財産権への配慮に欠く法的な根拠の乏しい政府の指示・命令に翻弄されてきた。明確な予定が見えず将来の計画が立たない苦痛・苦悩のもとにあるのが、現状である。また、農林漁業の決定的な基盤条件である土地、水・海洋、大気が損なわれ、農林漁業への直接・間接の被害・影響は日本全体へと及んでいる。

政府は東電を指導し原発事故の収束へ業務を鋭意進めさせるとともに、適切な除染計画の実施など実効的な原状復帰対策を進めることが求められる。また、原発がある限りにおいて、その危険責任は極めて重いという認識に立ち、安全管理規制の透明性を高め、最新の科学的知見の取り込んだ事故未然防止対策が円滑に機能する態勢を整備することが不可欠である。

以上の困難の中、JAグループなどの系統

機関は組合員などの救援・支援に様々な活動を進め、権利を守り地域の生活を支える様々な活動を通じ、協同組織としての役割を果たしている。その活動に対し敬意を表したい。さらにJA福島五連は、東日本大震災と福島原発事故からの農業の復旧・復興に向けた基本理念などを掲げた「復興ビジョン」を策定した。実践期間を10年間とし、①消費者と共生する「安全・安心なふくしま農業」の復興、②「安心して暮らせる地域社会再生」への貢献、③組合員・利用者の「営農とくらしを守る協同組合」の再構築を柱とした。地域での安心できる持続可能な生活と営農基盤の回復と、精魂込めた生産物の地域ブランド力の復興に向けた協同の歩みがいち早く結実することを祈りたい。

それとともに、福島原発事故を契機に土地、水・海洋、大気という自然資源を守り環境を保全し、地域資源として活用する意義が改めて認識されたと思う。それを踏まえ、協同組織は環境保全に向けて一層組織的活動にすることも重要な課題と思われる。

(2012年2月17日現在)

<参考文献>

- ・阿部泰隆「国家補償法」(88) 有斐閣
- ・ // 「原発事故から発生した法律問題の諸相」

- (11) 第一法規『自治研究』87巻8号
- ・石橋克彦「原発震災」(97) 岩波書店『科学』97年10月号
- ・井田徹治「新しい政策は新しい政策決定過程から」(12) 岩波書店『世界』12年1月号
- ・植木俊哉「東日本大震災と福島原発事故をめぐる国際法上の問題点」(11) 有斐閣『ジュリスト』No.1427
- ・大塚直「福島第一原発事故による損害補償と賠償支援機構法-不法行為法学の観点から」(11) 有斐閣『ジュリスト』No.1433
- ・金子和裕・角智子「東日本大震災・原発事故における環境汚染の問題」(11) 国立国会図書館『立法と調査』No.317
- ・交告尚史「原発訴訟と要件事実」(09) 伊藤滋夫編『環境法の要件事実』(日本評論社)
- ・小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」(11) 日本評論社『法律時報』第83巻9・10号
- ・塩野宏「行政法Ⅱ(第5版)」(10) 有斐閣
- ・関谷直也「風評被害の法政策」(04) 日本災害情報学会『災害情報』No.2.
- ・環境庁企画調整局「環境基本法の解説」(94) ぎょうせい
- ・高橋滋(11)「原発事故再発防止顧問会議に向けての意見」(第4回)
- ・竹田茂夫「企業の失敗-企業制度とリスクの外部化」(12) 岩波書店『科学』2012年1月号
- ・日本弁護士連合会(11)「放射性物質の包括的なモニタリングと福島県民に対する総合的な健康確保と差別防止を求める意見書」
- ・前田圭介「放射性物質汚染対処特別措置法について」(12) 雅粒社『時の法令』1998号
- ・森嘉昭夫「原子力事故の被害者救済」(11) 雅粒社『時の法令』1882号, 1884号, 1888号
- ・吉川肇子「リスク・コミュニケーションのあり方」(12) 岩波書店『科学』12年1月号

(わたなべ のぶとも)





大震災からの農業復旧・復興へ向けた 農協の取組みについて

主任研究員 内田多喜生

はじめに

東日本大震災においてJAグループは、被災された組合員及び組合員家族、さらに地域住民の方々に対し、様々な人的・物的支援活動を行ってきた。

それらの活動は、系統組織の特徴として、JA内、JA間、県連・JA間、全国連・JA間等、様々なルートを通じて行われ、また、大震災発生後約1年が経過するなかで、大震災直後の応急的な支援から、復旧段階、さらには復興段階への支援へと移行しつつある。

本稿は、東日本大震災からの復旧・復興に果たしてきた主に営農面におけるJAの役割について、公表資料や新聞記事等により、被災地の一部農協への聞き取り調査等で補足しつつ、とりまとめを行うものである。

なお、これらの実際の取組みは膨大なもので全体を網羅することは困難であり、本稿はそのごく一部の取組みについての記述であることをご了承願いたい。具体的には、大震災発生直後のJAグループの支援の一部、そして、現在までの主に宮城県、岩手県内のJAの農業関連（一部生活関連を含む）

の緊急対応及び復旧、復興へ向けた取組みの一部についてとりまとめている。

1 大震災直後のJAグループ の支援活動

大震災直後からのJAグループの被災地支援については、全国連・県連・JA各段階で取り組まれているが、ここでは農協単独での支援事例についてふれておきたい。

例えば、JAいわて花巻では、同農協と姉妹提携を結んでいる和歌山県のJA紀の里や神奈川県（注1）のJA横浜を始め、多くのJAから女性組織を中心に、生活物資や義援金の支援等が、多数行われている。

また被災地JA内でも、同一JAのなかで被害の少なかった地域から被害の大きかった地域への支援がすすめられた。JAいわて花巻では、大震災発生の翌日に現地に入った役職員からの「なによりも精米と毛布がすぐほしい」との被災地域組合員からの要望に直ちに対応した。JA保管米の精米が停電で難しいため、被災地域以外の組合員に白米1升ずつの拠出協力を募り、その結果、2,000人から35tの白米（最終的には40トン以上）が集まり、他の救援物資とともに沿岸部の避難所に届けられたのである。

このように被災直後はなによりも生活面での緊急対応がJAにおいても中心であった。

(注1) 高橋勉「3.11東日本大震災－恐怖と困難の中で－そのときJAいわて花巻は－」(JA-IT研究会第29回公開研究会レジュメより)(JC総研webサイト「所長の部屋」2011.6.24掲載)

2 営農再開に向けたJAの取組み

(1) 農業関連被害の概況

次は、大震災後の主に農業関連において生じた被害へのJAの対応についてである。東日本大震災においては、津波による沿岸部の農地・農業用水利施設の被害がとくに大きく、農水省がまとめた被害状況をみても、全体の被害額約9,000億円のうち農地、水利施設等の農業用施設の被害額が約8,300億円と全体の9割を占める(第1表)。

また、ハウスや倉庫などの農業関係施設等も約500億円の被害があり、農産物その

第1表 東日本大震災における農業被害

(単位 億円)

区分	主な被害	被害額
農地・農業用施設	農地の損壊	4,012
	農業用施設等の損壊	4,290
	(農業用施設等:主に、ため池、水路、揚水機、農地海岸保全施設)	3,658
	(農村生活関連施設:主に、集落排水施設)	633
	小計	8,302
農作物等	農作物、家畜等	140
	農業・畜産関係施設等(農業関係施設は、主に、カントリーエレベーター、農業倉庫、パイプハウス等。畜産関係施設は、主に、畜舎、堆肥舎等)	487
	小計	626
	合計	8,928

資料 農林水産省「東日本大震災について～東北地方太平洋地震の被害と対応～」(1月25日更新)

ものの被害も約140億円に達した。さらに、圃場や倉庫にあったトラクターや田植え機等の農業用機械も流出や冠水の被害を受け、その被害額は宮城県だけで400億円に^(注2)上り、営農再開の妨げとなっている。

このように、沿岸部を中心に、農業者は、所有していた農地、施設、農機といったあらゆる生産手段を失い、さらに農業用水も使えない状況となった。なによりも、担い手の方々が数多く亡くなられ、地域農業の復旧・復興への道のりは、非常に困難なものとなった。

(注2) 宮城県庁「東日本大震災による被害状況について」(第33報)(2011年12月6日現在)

(2) 国の復旧・復興への施策とJAの対応

こうした甚大な農業被害に対しては、国による様々な施策が第1図にみられるように打ち出され、施策は第一次補正における応急的復旧段階から、第三次補正予算、12年度予算による本格的復旧段階へと移行しつつある。

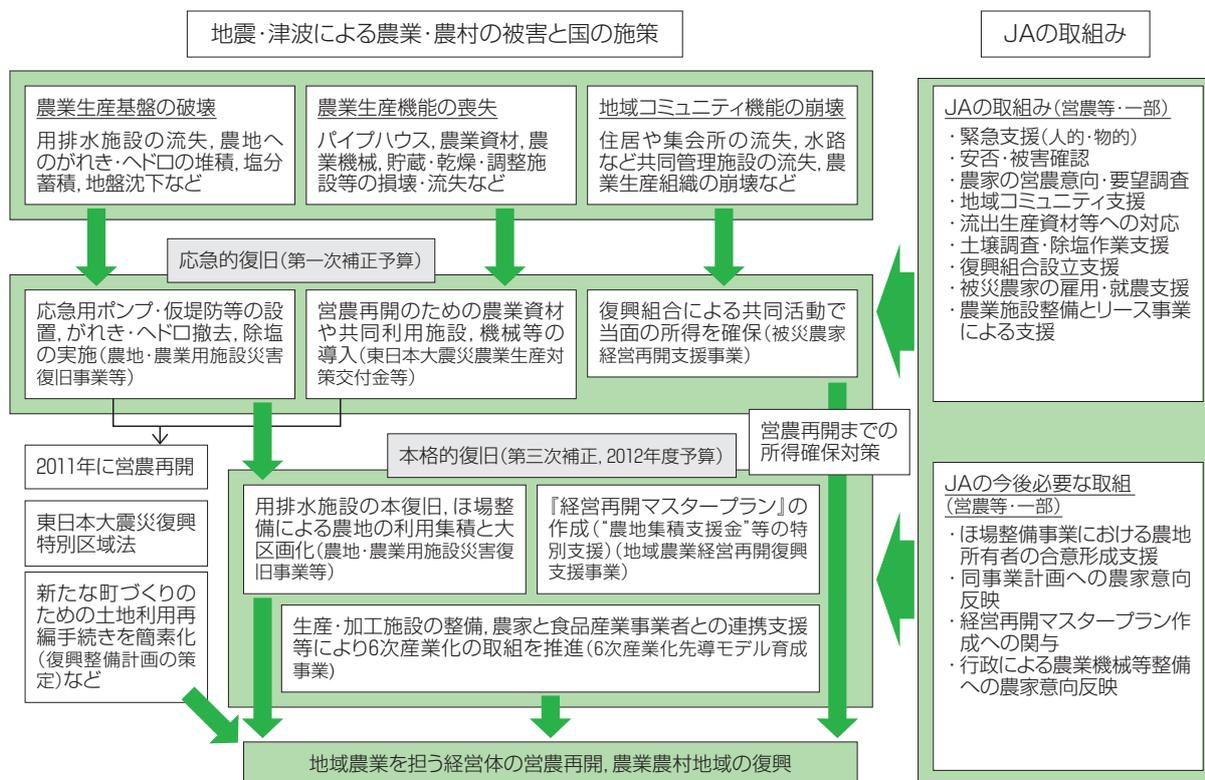
そして、被災地のJAも、同図にみられるように、行政・関連団体等との連携のもと、国の復旧・復興施策も利用しながら組合員、農家の営農再開に向けた様々な支援を行っている。

以下、JAの個別の取組みについてやや詳しくみていきたい。

(3) 当初のJAの取組み

被災直後においては、JAは組合員・役職員の安否確認や施設の被害状況調査等に注力した。JAでは被災者が避難している

第1図 農業・農村の復興に係る国の施策とJAの取組み



資料 東北農政局資料にJAの取組み部分を筆者が追加し、作成

場所や仮設住宅等へ職員を派遣し、組合員の安否確認を行い、また、JA仙台のようにJAの施設そのものを避難所として、組合員や地域住民に開放したJAもある。^(注3)

また、被災直後は、生活支援のための緊急対応が優先であり、先のJAグループ各段階からの人的・物的な支援、当面の生活資金貸出等の緊急対応等が行われていた。

なお、農協や行政、金融機関等から被災者向けの様々な資金メニューが用意されたが、それらの資金メニューを広報誌やパンフレット等でわかりやすく伝える役割もJAが担った。^(注4)

(注3) 小賀坂行也「仙台農協の農業復興の取り組み」(全農林労働組合『農村と都市をむすぶ』No721 2011.11)

(注4) (注3)に同じ。

(4) 農家の営農意向・要望等の確認

避難所等で被災農家の生活が一応の落ち着きを見せたころから、多くのJAでは、行政と連携しアンケートや各種集会、集落座談会等様々な機会を通じて被災農家の営農意向・要望等のとりまとめを行った。こうした活動は、JA自らの地域農業の復旧のための取組みや、行政の施策等に反映され、地域の農業復旧に活かされていった。

また、こうした集会の場は組合員同士のきずなを再確認する場ともなった。今後の地域営農に関して組合員の意向を確認するため集落座談会を開催したJAによれば、

大震災で施設や仮設住宅等で離ればなれになった組合員が顔を合わせることで、地域がもう一度ひとつになって前を向いていくきっかけになったとしている。

集会所が津波被害により流出した地域では、集会をJA施設で行っているケースも多く、地域コミュニティの維持・再生の場の提供という点でもJAの果たしている役割は大きかったとみられる。

(5) 流出・損壊した生産資材への対応

次に、3月11日という季節的な要因で、JAの対応が必要となったのはJAが農家へ配送した生産資材の取扱いである。3月上旬という時期は、ちょうど東北では田植えの準備に取り掛かる時期で、多くのJAで農家へ肥料、農薬、種もみ苗等生産資材の配送が行われていた。そうした農家の庭先や圃場に配送された生産資材が津波被害により、流出・損壊してしまったのである。

農家の方々は、自宅や倉庫、農機等を流され、営農継続が困難で資金的な余裕もなく、資材代金の支払いへの懸念が生じた。そのため、JAでは生産資材の対応を検討し、農家の実質的な負担を軽減するための様々な対策がとられた。

例えば、JAから配送して地震・津波により破損・流出した生産資材については、JA・全農の支援により農家負担を軽減し、また破損・流出がなかった生産資材は返品申出に応じ、返品申出がなくても支払期限の延長等の対応を行った。さらに上記以外のJAに対する購買代金についても支払期

日の延長等の対応がとられている。

(6) 土壌調査等農業生産再開に向けた支援

営農再開の最大の障害である農地の復旧に関しては、大震災直後から、行政や関係機関との連携によるものも含め、膨大な取組みがJAにより行われている。

例えば、津波により浸水した農地の土壌調査は行政、関連機関等との協力のもと3月には始まっていた。これはガレキ等の流入がなく冠水の被害だけだった農地について、11年産の作付けの可否について検討するもので、その後の作付け計画に反映され、また作付けができない農地での除塩作業につながっていった。

さらに、原発事故後はJA、県連による放射性物質に関する土壌調査や農産物検査も広範囲に行われ、農産物の安心、安全を確保するためのこれらの取組みは現在も続いている。例えば、福島県のJA東西しらかわでは12年1月12日に、管内の約7,000haを1haずつに分け、計7,000地点で土壌の放射性セシウム含有量を調べると発表した(2012.1.13河北新報)。もちろん、放射能による農業者の損害賠償のとりまとめもJAが中心になって進めた。

(7) 農家の収入確保への取組み

上記のように、土壌調査や農業水利施設の復旧状況等に応じて11年中の営農再開の可否が判断されていったが、それにより11年中の早期の営農再開が難しくなった農業

者の所得確保が問題となった。

この問題に対応する施策の一つとして、農地の復旧への取組みと合わせて国により第一次補正予算で措置されたのが、被災農家経営再開支援事業である。この事業は経営再開の意欲のある農家が地域ごとに行う農地の復旧作業について支援金を交付するもので、支援金を受け取るためには地域で復興組合等を組織する必要がある。行政と協力し組合設立のための説明会等を開催するなどの取組みを行うJAもあり、12年1月31日現在では37市町村において119の復興組合が設立されている。この取組みにより、共同で復旧作業を行う場合には支援交付金が水田作物の場合10aあたり3.5万円交付される。この被災農家経営再開支援事業は12年度も予算案で48億円が計上され、さらに、農水省では同事業による支援金の交付を13年度まで継続する方針を固めたとの報道もある（2012.1.21日本農業新聞）。

なお、被災農家が専業農家だった場合には、当然のことながら復興組合だけでは収入が限られる。そのため、専業農家には、復興組合と併せて、行政が行う災害復旧事業に従事し収入確保を図ることをアドバイスしたJAもある。

(8) 農家の営農再開を支援する取組み

JAが耕作放棄地の再生事業を通じて、被災農家の営農再開と併せての収入確保に(注5)取り組んだケースもある。

宮城県のJA南三陸では津波による被災者への支援として、国の耕作放棄地再生利

用緊急対策交付金制度を利用し、耕作放棄地再生により収入を得る取組みを農家に提案した。その呼びかけに応じた農家が非農家を含む6名のグループを組織し、刈払い作業への従事や再生した農地での農作業を請け負い収入確保につなげている。

また、同JAでは、政府が東日本大震災の失業者対策として拡充した「緊急雇用創出事業」を利用し、被災農家をJAの臨時職員としての雇い入れも行い（2011.7.25日本農業新聞）、さらに営農再開についても、「東日本大震災農業生産対策交付金」等の行政補助や全農の支援により、事業規模13億円で、ハウスや牛舎等をJAが整備している。それら施設を農家にリースすることで、12年の早期の営農再開を目指した取組みを進めている（2012.2.6日本農業新聞）。

さらに、壊滅的な被害を受けたにも関わらず、営農継続の強い意欲を持った農家をJAが様々なかたちで支援し営農再開につながった事例もある。

東北有数のいちご生産団地が甚大な被害を受けた宮城県のJAみやぎ亘理(注6)では、国、行政、関連機関等との連携により、各種の補助事業を活用し、産地復興への取組みを行っている。

その一つとして、耕作放棄地の再生と交付金の活用による代替地でのいちご生産の取組みがある。この取組みではJAと亘理町耕作放棄地対策協議会が被災農地の代替地を管内に探すことに奔走し、阿武隈川沿いの砂地地帯でその8割が荒廃した耕作放棄地である約5haの対象農地を選定した。

そして、土地所有者との調整を行い、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金制度により耕作放棄地を再生し、同時に水源の手当て(井戸の掘削)も行った。^(注7)

その上で、JAが実施主体となり、東日本大震災農業生産対策交付金を利用し約2.4haのハウスを設置したのである。それらハウスでは津波によりハウス施設等を失った亘理町、山元町の計8戸の被災農家がハウス建設に従事するとともにいちご生産に取り組み、目標であったクリスマス前のいちご出荷を実現している(2011.12.20日本農業新聞)。また、こうした取組みのほかにも、JAグループ職員によるいちごハウス内の泥の除去等の復旧作業の支援や、JAグループ栃木からの「とちおとめ」の苗の無償提供(2011.6.8日本農業新聞)等の様々な支援が行われた。

国、行政、関連機関、JA等関係者に加え、全国からのボランティアによる支援と、そして、なによりも被災農家の方々の努力により、管内では被災を免れた農家を含め約100戸のいちご農家が約20haで11年中にいちご栽培を再開している。

(注5) 東北農政局「東北地方における耕作放棄地解消の実践事例集3」2011.10

(注6) JA管内の亘理町、山元町は、「仙台いちご」の一大産地で、専業経営も多く、また生産に適した砂地である沿岸部にそれらの経営が展開していたため津波の甚大な被害を受けた。いちごの栽培面積96haのうち91.4haが被災し、いちご農家380名のうち356名が被災し、亡くなった方も22名に上った。

(注7) (注5)に同じ

3 将来の農地復旧と地域農業復興に向けたJAの取組み

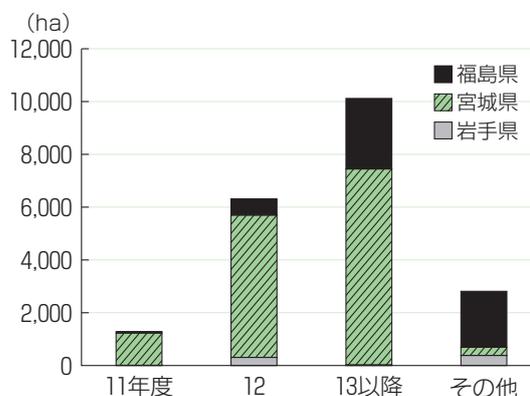
(1) 復旧に時間が必要な土地利用型農業

前記のいちご栽培農家の事例のように、施設園芸は比較的短期での営農再開が可能なケースもあるとみられるが、沿岸部での土地利用型農業は、農地そのものの被害が甚大で、地域によっては、第2図のように復旧が数年先になるとみられている。また、農地復旧については併せて行う区画整理事業にも高い補助率が適用されることから、復旧と同時に区画整理事業を行うケースも増えるとみられる。

(2) 農地復旧と合わせた地域農業の復旧・復興に向けたJAの取組み

農地の復旧と併せての区画整理等の事業実施に関して、JAの役割は、事業実施のための地域の合意形成への支援や復旧後の地域農業像への組合員農家の意向反映とい

第2図 農地の営農再開が見込まれる時期



資料 農水省「農業・農村の復興マスタープラン」(2011.11.21改定)

ったソフト面での取組みが主になるとみられる。

例えば、JA仙台管内の仙台東地区では、大規模な農地の災害復旧事業と区画整理事業が計画されているが、同事業の取組みにあたってはJAも行政、関連機関と連携し^(注8)つつ取組みを進めており、同事業の説明資料には、「仙台市では、JA仙台、仙台東土地改良区、農業者の方々の意見交換を重ね^(注9)復興プランを作成しました」とある。

また、同資料より区画整理後のイメージ図をみると、①大区画化等による大型機械の導入や農地の集団化・利用集積による団地化をすすめる区域に加え、②生きがい農業・施設園芸の区域、③カントリーエレベーターや機械格納庫の用地等が設けられている。

ここで、自給的な農家や園芸農家等に配慮した将来像が示されている背景には、JA仙台が大震災前に既に取り組んでいた地域内全農業者が受け皿となる「21世紀水田農業チャレンジプラン」が上記事業に反映^(注10, 11)されているためとみられる。同プランは、地域を一つの農場にみたと、大規模農業経営ゾーン、自給・いきがいゾーン、共同利用施設等をバランスよく配置していくもので、計画されている仙台東地区の将来像とも共通する部分が多い^(注12)。

同地区の事業については、11年11月に実施されたアンケートで農地所有者の77%が参加希望を示しており、東北農政局では地域での合意形成が順調に進めば12年度の後半から、土地改良法に基づく手続きを行

い、工事に着手していくとしている。

このように、今後進められる被災農地の復旧・区画整理事業においては、事業を円滑に進めていく上でも、多様な担い手が支える地域農業を実現する上でも、JAがプランづくりや地域の合意形成に積極的に関与することが必要と考えられる。

(注8) 同地区では津波により1,800haの農地が未曾有の被害を受けたため、農地の災害復旧と関連して、国が区画整理を直接行う事業を創設した。そして、国・県が事業費の98%を負担し、さらに通常の区画整理では発生する農業者の負担を、事業を迅速かつ円滑に実施するため今回に限り仙台市が負担することとしている。

(注9) 東北農政局・仙台市・JA仙台・仙台東土地改良区「地域の未来へ-仙台東地区-」(2011年11月作成)

(注10) 事業説明会の質疑応答でも「地域の担い手等を集積する地域、個人経営を継続する地域など、皆様の意見を勘案して換地の位置を検討してまいります」とあり、小規模農家にも配慮して事業を進めていく方針が示されている。(仙台東地区復旧・復興事業第2回説明会資料「第1回地区説明会における主な質疑応答」(2012.1.13))

(注11) (注3)に同じ

(注12) 梶井功「東日本大震災からの農業復興の課題」(全農林労働組合『農村と都市をむすぶ』No.721 2011.11)

4 復旧・復興へ向けたJAの課題

今回の大震災の被害は甚大であったが、第三次補正、12年度予算等での施策が実行されることで12年に入り復旧への取組みは徐々に加速していくとみられる。ただし、JAからは復旧に向けての時間がかかればかかるほど、農家の営農再開意欲が低下していくという声も聞かれ、その迅速な取組みが求められよう。

また、農地の被害が甚大だった被災地では、今後、復旧事業と併せて区画整理事業に取り組む事例も増えるとみられるが、地域農業の再編が単なる規模拡大ではなく、地域コミュニティの復興にもつながるようなきめ細かいプランの作成が望まれる。そのためには、各行政が作成する復興計画に多くのJAが参画したように、多様な農業者の意見を反映させるべくJAとしてもそうした事業のプラン作成に積極的に参画していく必要がある。

さらに、集落・地域の話し合いにより、農地集積等を行う地域の中心となる経営体を定める『経営再開マスタープラン』の作成も、それによって地域農業の将来像が大きく影響を受けることが予想され、組合員の意向を反映させるためにも、JAが密接に関与していく必要がある。

なお、施設型農業においては、認定農業者等の個別農家も利用可能で、自己負担がないとされる被災地域農業復興総合支援事業への期待が大きい^(注13)が、東日本大震災農業生産対策交付金のように、要件が厳しいとみられて利用に躊躇することにならないような運用が必要とみられる。

同交付金はJAも事業主体になれたが、被災地域農業復興総合支援事業は行政が事業主体となるため、農業者の意見を反映させるためには、JAは行政との連携をここでも緊密に行うことが重要とみられる。^(注14)

また、営農再開までの所得確保手段については、「被災農家経営再建支援事業」

JAによる「緊急雇用創出事業」等に加え、農業法人への雇用を支援する「被災者向け農の雇用事業」や、さらには、本格化する災害復旧・区画整理事業等への雇用等も含め複合的な取組みを、施策の空白が生じないように進めていくべきであろう。

(注13) 同交付金について、被災地のJAでは、共同化がふさわしくない作目では利用のハードルが高いとの声が聞かれた。

(注14) 複数のJAのヒアリングから、農家の被害は甚大でとても自己負担による復旧は難しく、かつJAそのものも被災者である現状から、地域の営農再開に向けた取組みは行政と一緒に進めていくことが不可欠であるとの声がきかれた。

おわりに

被災地にあるJAのいくつかを筆者は昨年7月と、12月に訪問させていただいたが、様々な施策や関係者の努力あって7月訪問時に比べ12月訪問時には農業者の営農再開への意欲が強まっているとの声も聞かれた。農業の復興は地域社会及び地域経済の復興に不可欠であり、順調な取組みが進むことを願いたい。

<参考資料>

- ・梶井功編集代表・服部信司編集担当「日本農業年報58農業・漁業をどう立てなおすかー大震災・原発事故からの復旧の実態、復興の課題ー」農林統計協会(2011.12)
- ・梶井功編集代表『農村と都市をむすぶ』No721 全農林労働組合(2011.11)
- ・JA全中『月刊JA』(2011.7.8)

(うちだ たきお)



白須敏朗 著

『東日本大震災と
これからの水産業』

本書は、東日本大震災で未曾有の被害を受けた被災地の水産業について、震災発生から今日までの活動を振り返り、被災地の復旧と復興のあり方を論じたものである。執筆の契機となったのは、大日本水産会会長として震災後の現地をつぶさに訪問し、被災地の惨状を目の当たりにして、不屈の精神でいかに立ち上がるかを示したかったためである。

著者は、水産庁漁政部長、水産庁長官、農林水産事務次官を歴任し、現在、大日本水産会会長として、水産業振興の中心的役割を担っておられる。水産行政の豊富な経験を基に、水産業再生への道筋と復興のあるべき姿について論じられており、まさに復興への指針を示すに人を得た著作である。

本書の構成は、序章「東日本大震災の発生」、第一章「水産業を直撃した大震災」、第二章「三陸の水産業の特徴」、第三章「水産関係の被害とその対応」、第四章「始まった水産業再生への動き」、第五章「原発事故による放射能汚染問題」、第六章「水産物消費拡大」よりなっている。

第一章では、水産業界あげての復旧支援要請の状況が、臨場感を持って記述され、協同の力を感じさせられる内容である。著者は水産関係者から寄せられた義援金を、被災地に一刻も早く届けたいという思いから、14の被災市町を訪問し、直接手渡しし

ている。さらに、被災者との対話を通じ、再建を目指す水産関係者の不屈の決意が綴られており、被災地のために何をなすべきかという視座を与えてくれる。第二章では、被災地が宝の海であることを紹介し、地域の復興が水産業にかかっていることをコンパクトにまとめている。

第三章では、被災地への行政支援や復興に向けた第三次補正予算の要請の考え方が、わかりやすく解説されている。さらに早期復興に向けた諸課題について、一般に馴染みが薄く、理解が難しい課題を平易に解説している。特に復旧・復興に向けた問題点の指摘は、豊富な行政経験に裏打ちされ説得力のある内容である。また、震災からの復興の道筋や新たな水産業の構築について、背景や政策を含め論じている点に特徴があり、復興に携わるものには大いに参考になる。また、第四章では、水産業再生への新たな動きを、現地の一コマとして紹介し、被災地の復興に向けて希望の胎動を感じさせるものである。

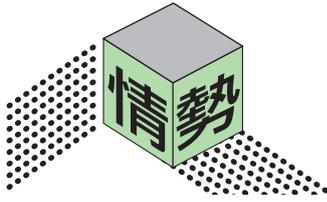
第五章、第六章は著者の幅広い見識と、大局的観点にたって、震災からの復興を日本の水産業の復興につなげたいという思いが伝わる。特に、水産物の消費拡大を、被災地の復興にも日本の水産業の発展にもつなげたいという著者の信念が感じられる。

本書は、今後の水産業の復興の指針を、物語としても読める内容にしたいという著者の思いが結実した一冊であり、ぜひとも多くの方々に読んでいただきたい著作である。

——成山堂書店 2012年1月

定価1,429円(税別) 148頁——

(専任研究員 鴻巣 正・こうのす ただし)



東日本大震災からの復興に向けて

——農協系統全国機関の取組み——

代表取締役専務 岡山信夫

東日本大震災とそれに伴って発生した東京電力福島第一原子力発電所における事故（以下「原発事故」）は、農山漁村に甚大な被害をもたらした。

農協、漁協および森林組合は、東日本大震災からの復旧・復興を最重要課題として取り組んできた。もちろんその主体は各単位協同組合の協同活動であるが、今回のような未曾有の大災害においては単位組合の活動をバックアップする連合会の役割も重要であった。

本稿は、震災発生から1年が経過する機会を踏まえ、主として農協系統全国機関のこれまでの取組みを記録として整理するものである。

1 震災発生直後からのJAグループの緊急支援活動

まず最初に、震災発生直後の緊急対応として農協系統機関（JAグループ）が取り組んだ活動内容を紹介する。

(1) 緊急物資支援

津波により壊滅状態に陥った被災地では、その直後から食料・水の確保および医療機能の確保が緊急かつ最重要事項となっ

た。

食料生産を担う全国各地の農協（以下JA）は被災地にむけて食料の提供に乗り出した。全国農協中央会（以下「全中」）が把握しているだけでも、3月11日以降4月12日までの1か月間で精米350トン超（5キロ袋で7万袋相当）をはじめ、レトルトご飯、水、茶、ジュース、カップめん、りんご、じゃがいも、など数多くの食料品、さらには、下着、毛布、簡易トイレなど多様な生活物資が無償で送られた。全中では、各被災地の支援物資ニーズを把握し支援物資提供元へ仲介するチームを組織し、全国各地から寄せられる支援が被災現地に効率よく届くようその機能を発揮した。

なお、被災県内および近隣県のJAや連合会・県本部からは、炊き出しやおにぎりの提供などが続けられ、緊急時の食の確保に多大な貢献がなされた。

(2) 地域医療機能の確保

被災地では多くの傷病者が発生したうえ、医療機関の設備の損壊などで入院患者の転院や避難所への一時避難が余儀なくされたことから、医師・看護師が圧倒的に不足する状態となった。これに対応するため、全国から医師・看護師が派遣されたが、

農協系統の医療機関である各県の厚生連病院からも被災県への災害派遣医療チーム（8厚生連18病院）や医療救護班（15厚生連49病院）等の無償派遣が実施された。派遣人数は累計2,900人日を超え、派遣されたチームは、現地災害拠点病院の支援、避難所での救護活動、負傷者の手当等にあたった。

また、被災地近隣の厚生連病院では、被災地の病院の入院患者の受け入れを行い、地域医療機能の確保のために最大限の努力を続けている。

(3) 募金・義捐金

JAグループ役員、正准組合員、青年組織盟友、女性組織メンバーを対象に、3月14日から4月28日までを実施期間として「JAグループ復興支援募金」活動が全国で展開され、約15億円の浄財が集まった。これらは被災6県（岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉）のJAグループ災害対策本部へ贈呈され、被災者支援に使われている。

また、個人を対象とした募金活動とは別に、東日本大震災により事業用資産などの事業基盤に大きな被害を受けた地域の農業者やJA等の速やかな復興・再建を図るため、全国のJA・都道府県連合会および全国機関等が「JAグループ復興・再建義捐金」を分担して拠出することとした。拠出された義捐金は合計102億円となり、被災6県の災害対策本部に贈呈された。なお義捐金の内訳は各都道府県JA・連合会合計で16億円、全国機関その他で86億円（うち

全農21億円、全共連32億円、農林中金32億円）となっている。

(4) 復旧作業ボランティア

全国各地のJAや各都道府県中央会・連合会および全国機関の役職員からボランティアを募り、被災地のニーズに応じて派遣する「東日本大震災JAグループ支援隊」の取組みが4月中旬から始まり、10月まで続けられた。支援隊としての派遣者数は合計2,177人、延べ約1万人日超（1人平均5日）。各県別派遣者数で100人を超えた県・機関は、栃木、神奈川、静岡、愛知、福岡、宮崎の6県と全農である。

支援隊による主な復旧支援活動は、倒壊したハウスの復旧作業、水田やハウス等に流れ込んだ瓦礫や泥の撤去、水路の改修・瓦礫撤去・泥さらい、JA本支店等事務所に流れ込んだ瓦礫の撤去や清掃・書類の整理、米倉庫内で荷崩れ（「はい崩れ」）した保管米の積み直し作業、等であった。

(JAグループ支援隊活動コメント)

・全農支援隊・

全農が参加した支援隊の主な作業は海岸から800mの水田の埋没した水路の整備と水田に散乱している瓦礫の撤去などである。水田には家や車の残骸が残り、ところどころ海水の臭いが漂っていた。水路を掘ると、住宅建材、家具、電線、線路の枕木、洋服、ぬいぐるみなど、さまざまなものが海の砂やヘドロとともに出てきた。

作業は困難を極め思い通りには進まず、大自然の威力の前に人間の非力さを痛感することとなった。しかし、支援隊参加者の士気はすこぶる高く、参加者は「被災地の農家がいかにして再び作物を収穫する喜びを味わえるのか」を考えながら作業をおこなった。途中、ボランティア

センターから派遣されたアメリカ人ボランティア5名も加わるなどして、JAグループ支援隊と一緒に汗を流してくれた。

炎天下の慣れない肉体労働であり、被害の大きさからすればほんの微々たる貢献しかできなかったが、歴史的な現場に立てたこと、志を同じくするJAグループの仲間と交流できたことなど、かけがえのない経験をさせていただいた。

(東日本大震災アーカイブズから)

次に、農協系統全国機関のうち全中、全農、JA共済連、農林中金の取組みを機関別に紹介する。

2 全国農協中央会（全中）

(1) 東北地方太平洋沖地震による災害対策緊急中央本部

全中は、東日本大震災が発生した3月11日夕刻に全国連8機関（全中・全農・全共済・農林中金・日本農業新聞・家の光協会・全厚連・農協観光）を構成メンバーとした「東北地方太平洋沖地震による災害対策緊急中央本部」を立ち上げた。この緊急中央本部において、①農業・JAの被災状況の把握、②被災県対応、③物流対応、④政府要請、⑤人的支援対策が協議され、各機関が連携した対策に取り組むこととなった。

具体的には、各機関が連携して職員の安否確認や被害状況などの情報を収集・共有したほか、前述の緊急支援物資の提供や募金・義捐金活動、災害援助連絡調整駐在員の派遣などが企画され実施された。

(2) 東日本大震災復興・再建対策JAグループ中央本部による第1次要請

4月7日、被災県の実態・要望を十分に反映した復旧・復興対策を確立するとともに、JAグループの取組みを強化するために、緊急中央本部のメンバーに被災県中央会会長を加えた「東日本大震災復興・再建対策JAグループ中央本部」（以下中央本部）が新設され、緊急中央本部は廃止された。

中央本部の主な目的は、次の2点である。

- ① 被災した農業・農村およびJAの復興・再建に向けて、必要な法制度、予算、税制など対策の確保と政府・国会への働きかけ
- ② 原発事故に関係した補償や損害賠償請求の対応策の構築と実践および被災JAの経営・事業・組織健全化に向けた支援
そして、4月14日には、「東日本大震災の復旧・復興および原発事故対策に関する第1次要請」が決定された。

その内容であるが、まず要請の基本的考え方として、①希望・期待の持てる復興・再建に向けた基本方針の早期策定、②新しい活力ある地域づくりに向けた農業・農村およびJAの復興・再建等に対する抜本的な対策の構築、③原発事故災害の早期終息、あらゆる損害・風評被害に対する万全かつ早期の賠償・補償の実現、④農業者を含む被災者の生活・経営再建に対する早急かつ万全な復旧対策の措置、の4項目を示した。そのうえで、要請の柱を復興、原発事故、復旧（緊急）の諸対策とし、復興対策では、壊滅的な影響を受けた農林水産業

をはじめ地域全体を復興させるために、これまでの前例にとらわれず、かつ大胆な対策を実行するための基本方針を早急に示すように求めるとともに、再生可能・不可能な農地の線引きとその実行を担保するための法制度の整備等を要求した。原発事故対策では、損害を受けた農業関係者等に全ての損害に対する補償意思を早急に明確にすることを求めるとともに、避難した農業者や事業者に対する休業補償の迅速な実施と、出荷停止・作付制限等の補償や風評被害への補償を求めた。さらに復旧（緊急）対策では、被災地域の復興に向けた産業基盤の早急な整備を求めるとともに、被災者に対する国による債権・債務の整理、および農業者を含む被災事業者の事業用資産（農業機械・作業場等）の取得・改修支援、さらに被災に伴う収入減少・コスト増等に対応した万全な所得補償を要望した。要請内容はいずれも重要な課題の提起であったと評価されよう。

第1次要請については、緊急性の高いものを中心に、第1次補正予算、緊急税制措置などに一部反映された。5月2日に成立した約4兆円の第1次補正予算のうち農林水産関係は3,817億円で、農地などの復旧や金融支援などが組み込まれ、生産資材の購入支援や被災農業者による復旧作業への支援金など前例にない施策も措置された。

<第1次要請全文はhttp://www.zenchu-ja.or.jp/topics/20110414_01_yousei.pdf>

(3) 原発事故による被害への支援

原発事故は農業・農村に多大な損害を与

え続けている。警戒区域内は立ち入り禁止となり、農業者は避難を余儀なくされ（家畜は政府指示により殺処分）、一部農業者は他県で就農機会を得たものの、多くの農業者は営農再開のめどが立っていない。

また、原発事故に伴う放射性物質の放出により、食品安全の観点から東日本の多くの県で出荷制限・自粛を実施。汚染稲わら・牛肉の問題は全国的な広がりを見せ、一部県では全頭検査の実施に至った。

さらに、出荷制限・自粛対象外の農産物についても放射能汚染の危険性が懸念されたことにより、消費者等から敬遠され、一部農畜産物で大幅な価格下落や契約取消し等が発生、海外輸出についても輸入停止措置がとられるなど、大きな損害が出た。

全中は、11年3月末、農水省との協議を踏まえ、被害を受けた農業者による損害賠償請求をJA、全農、各県中央会で取りまとめ、中央本部として早急に東京電力に賠償請求と早期の仮払いを求めることを決め、請求に向けた作業に着手した。

さらに4月7日の全中理事会および4月14日の中央本部協議により「東京電力原発事故農畜産物損害賠償対策の進め方」を決定、以下の内容を確認した。

- ① 被害生産者のJAグループへの委任
（東京電力への損害賠償の請求、審査会への申立等について、県単位で生産者の被害を取りまとめる。）
- ② 県中央会にJAと連合会で作る「JAグループ東京電力原発事故農畜産物損害賠償対策県協議会」を設置。全国段階に

は政府等との折衝を行うとともに、県協議会を支援するため、中央本部のもとに「JAグループ東京電力原発事故農畜産物損害賠償対策全国協議会」を設置する。

- ③ 取り上げる被害の優先順位は当面、原発事故の直接被害を受けた出荷停止等の被害と出荷自粛もしくは今回の事故を理由とした取引拒否や価格低下の被害とする。
- ④ 被害農家・法人の営農・生活維持のため1か月単位で請求。あわせて損害賠償確定前に早急に仮払いを実施することを要請する。

4月14日には、中央本部として東京電力に対して強く抗議し、損害額の早期支払いを求めている。

これまでの各県からの損害賠償請求金額および受領金額は第1表のとおりである。

(4) 東日本大震災の復旧・復興および 原発事故対策に関する第2次要請

第1次要請に続き、中央本部は6月9日に第2次要請を行った。これは、いまだ多くの瓦礫や泥が多くの農地を覆っており、復興に向けた取り組みが極めて限定的である状況に加え、原発事故の収束の目途が立たないばかりか事態がさらに深刻化している状況を踏まえ、第1次要請を更に具体化・追加したものとして行ったものである。要請の柱は、復旧対策の迅速化、地域・農業作りに向けた復興ビジョンの策定・実践および原発事故対策であった。

復興ビジョンの策定・実践では、国によ

る被災農地の早期買い上げなど持続的発展が可能な農業づくりに向けた基盤整備、また営農本格再開までの被災農業者に対する雇用対策と所得補償や被災者の二重債務問題の解消等を求めた。さらに農業復興のため、国からの交付金等による県単位の復興基金を創設することを提起した。

原発事故対策では、政府・東電の緩慢な対応が被災者をさらなる不安・不満に陥れ混乱を拡大させているとして、被災者の不安・混乱を払しょくするため適切な検査の実施、早急の万全な賠償を求めた。そのうえで、出荷制限を指示された地域では、年一作、永年性等の品目特性に応じた解除ルールを設定して早期に出荷再開ができるよう求めるとともに、出荷制限指示や価格下落等による損害のすべての早期賠償等を求め、あわせて適切な放射性物質検査の実施を求めた。

<第2次要請全文はhttp://www.zenchu-ja.or.jp/topics/110620_01.pdf>

(5) 東日本大震災復旧・復興対策および 原発事故対策に関する第3次要請

さらに、中央本部は9月15日に第3次要請を行った。これは、被災地の状況や要望を踏まえてこれまでの要請の内容をさらに具体化・追加したものであり、政府の2011年度第3次補正予算への反映を目指したものであった。

その内容は、復旧・復興対策と原発事故対策を柱としてものである。復旧対策では、営農再開に向けて個人・団体の力と地域内協議による調整では復旧が困難または

第1表 損害賠償請求金額(1次～7次請求)と受領金額(12月2日まで)

(請求金額) (単位 百万円)

	請求次	1次請求	2次請求	3次請求	4次請求	5次請求	6次請求	7次請求	計
	請求月	4月末	5月末	6月末	7月末	8月8日, 22, 31日	9月8日, 22, 30日	10月31日, 11月15日, 27日, 29日	
	請求内容	・出荷制限品目 ・その他品目	・出荷制限品目 ・その他品目	・出荷制限品目 ・その他品目 ・区域指定分 ・牧草利用自粛	・出荷制限品目 ・その他品目 ・区域指定分 ・牧草利用自粛	・出荷制限品目 ・その他品目 ・区域指定分 ・牧草利用自粛	・出荷制限品目 ・その他品目 ・区域指定分 ・牧草利用自粛	・出荷制限品目 ・その他品目 ・区域指定分 ・牧草利用自粛	
北海道								3,155	3,155
岩手							29	2,184	2,214
山形						109	441	988	1,538
宮城						222	367	1,938	2,528
福島			478	2,559	6,527	8,072	9,909	15,799	43,345
茨城	1,846	6,619	7,609	5,692	2,870	1,633	3,498	29,767	29,767
栃木	1,106	1,344	1,297	1,255	306	295	2,016	7,619	7,619
群馬		1,608	2,301	383	74	185	5,655	10,205	10,205
埼玉						856	2	590	1,449
千葉		298	1,554	1,495	704	204	324	4,578	4,578
神奈川			142	176	53	請求なし	1,162	1,533	1,533
静岡						95	11	1,666	1,771
岐阜								1,035	1,035
その他						13	185	848	1,046
計		2,952	10,346	15,463	15,528	13,375	13,263	40,857	111,783

(受領金額) (単位 百万円)

	5月仮払 (5月31日)	6月仮払 (6月24日)	7月仮払 (7月25, 26日)	8月仮払 (8月1, 12, 15, 17, 29日)	9月仮払 (9月5, 15, 26, 29, 30日)	10月本補償 (10月14日, 31日)	11月本補償 (11月16日)	12月本補償 (12月2日)	計
	・生産者出荷制限品目請求額の1/2	・生産者出荷制限品目請求額の1/2	・生産者出荷制限品目請求額の1/2	・風評被害分(4月末まで) ・区域指定分 ・牧草利用自粛 ・生産者分請求額の1/2	・風評被害分(4月末まで) ・生産者出荷制限品目請求額 ・牧草利用自粛	・8月末請求分まで	・8月末請求分まで	・11月15日請求分まで(概算払い)	
北海道								2,839	2,839
岩手								1,925	1,925
山形								1,384	1,384
宮城					109			1,744	1,853
福島		191	1,059	4,505	3,011	2,310		28,818	39,895
茨城	193	1,012	644	3,366	1,386	18,033		4,618	29,251
栃木	106	50	43	1,823	132		93	3,580	5,827
群馬		771	345	788	20		2,394	106	4,424
埼玉					6			1,291	1,297
千葉		118	14	291	92			3,604	4,120
神奈川			71	88	27			149	334
静岡					15			1,509	1,525
岐阜								933	933
その他								909	909
計	299	2,142	2,176	10,861	4,798	20,343	2,487	53,410	96,516

資料 全国農業協同組合中央会調べ
(注) その他は青森, 秋田, 新潟, 島根の合計。

相当時間がかかることから、国による抜本的な対策を措置するよう求め、具体的には3年以内の営農再開に向け、復旧事業と復

興計画策定の加速化や国・公的機関による農地の一時買い上げ等により早期に農地・施設等の総合的な整備等を行うことを求め

た。さらに、被災者の営農意欲と所得を確保するための雇用対策と中長期的な被災農業者の所得補償を求めた。また二重債務問題では、農業の実態を踏まえ、公的な機構による既往債務の買い上げと超長期の無利子による棚上げなど再生計画期間の長期化や被災農地の買い取り等を求めたほか、国等による公的な機構に対する損失補てんなど二重債務対策における国の対応強化を求めた。

さらに、原発事故対策では、汚染された稲わらを給餌した牛肉の一部から規制値を超える放射性物質が検出され、出荷停止や取引価格の暴落等により生産者・消費者に不安を与えていることから、汚染された牛肉の買い上げ等による市場隔離等での安全・安心な牛肉流通の確保を求めた。また、放射性物質検査に伴う米の円滑な流通対策の構築や秋口に向けて収穫される農産物および加工食品の放射性物質検査では、品目ごとの生産・製造特性に即した検査方法と基準値を設定し、早急に検査体制を整備するとともに、農業者・消費者への周知徹底を図ることを求めた。さらに農用地や花木の除染等による原発被害地域の万全な復興とともにすべての損害の東京電力及び国による迅速かつ万全な賠償を求めた。

なお、11月21日に成立した第3次補正予算は、東日本大震災関係の約11兆7千億円のうち農林水産関係は11,265億円で、農地・農業用施設の復旧等事業や農業経営の継続・債権に向けた様々な措置が講じられた。

(第3次要請の概要は参考資料として後添)

<第3次要請全文はhttp://www.zenchu-ja.or.jp/topics/110914_01.pdf>

3 全国農業協同組合連合会 (全農)

(1) 緊急対応

飼料供給においては、北日本くみあい飼料(株)の八戸・石巻両工場が大きな被害を受け、東北地区における飼料供給能力が大幅に不足することになった。震災直後は飼料供給が滞り畜産農家に不安が広がったが、この事態を早急に打開するため各地の系統飼料工場による緊急支援体制を立ち上げ、北海道・九州など他地域のくみあい飼料工場からの緊急振替輸送69千トンにより、東北地区への飼料供給が確保された。

また、東日本大震災で被災した沿岸部を中心に石油タンクが被害を受け、さらにローリー車が流失したことにより、燃料の供給不足が深刻化し、被災地においては、ガソリン・灯油等の燃料確保が緊急課題となった。全農は、新潟石油基地に他地区のローリー車を集め、被災地への緊急輸送を実施、とくに病院・避難所向け緊急車両等への燃料供給拠点とされたSSへの配送を最優先とした。また、一定期間、西日本から東日本へ燃料供給数量をシフトするなど、全国的な供給数量の調整も実施、さらには韓国農協中央会を通じた韓国からの灯油の緊急輸入(4千kl)を実現し、供給不足の緩和に貢献した。

(2) 被災地への支援活動

全農は、レトルト米飯・ペットボトル飲料をはじめとする食料品や毛布・マスク等の生活用品を支援物資として提供、その総額は34百万円に及んだ。なお、支援物資は、水産庁の用船で東北へ送られた。

また、被災地で製造不能となった精米工場の代替として近隣の全農県本部から精米製造出荷支援を行ったほか、被災地への炊き出しの実施、JA保有施設等で被災した構築物の被害査定に係る要員の派遣、JAの米倉庫等で「はい崩れ」した米穀の修復作業要員の派遣等、人的支援にも力を入れた。

さらに、役職員のほか、Aコープ店では全国Aコープ協同機構に加盟する全国16社1県本部527店舗などの事業拠点を活用した募金活動にも取り組んでいる。

(3) 災害対策積立金の活用

全農は大規模災害に対応するための災害対策積立金を積み立てており、東日本大震災からの復旧支援として、この災害対策積立金（約50億円）を活用し、被災農家および被災JAの復旧を支援することとした。このため、5月中旬までに被災JA全てからニーズをヒアリングし、それを基に「東日本大震災にかかる災害対策特別基本要領」を制定した。

具体的な支援内容は以下のとおりである。

① JA在庫品の損失対策

保管米、種子・種苗、肥料・農薬、農機などJA在庫の損失支援

② 農畜産物の生産維持対策

斃死した家畜の損失支援、廃棄生乳の損失支援、農家所有の肥料・農薬や段ボール資材等の在庫損失支援、菌床ブロックの種菌の損失支援など

③ 復旧資材の供給対策

JAのレンタル農機取得に係る支援、JAレンタル農機事業の料金支援など

④ 生産資材の残量対策

作付不能により返品となった種子や肥料・農薬等の在庫・保管費用支援など

⑤ 施設の損壊対策

被災したJA経済事業用施設の解体費用・改修費用等の支援、流失・損壊した農家所有のパイプハウス等の損失支援、農家所有の農機の損失および修理費用の支援、畜産農家の施設損失支援など

⑥ その他

被災した共計米麦・大豆の処分費用支援、JAの給油所備品・葬祭備品の損失支援、園芸用重油の流失対策支援など

なお、当総研が実施した被災現地JA聞き取り調査では、これらの対策が活用され、被災農業者の負担軽減に貢献しているとの声が多かった。

(4) その他の取組み

全農のその他の取組みとして特記される事項は以下の3点である。

① 農業生産基盤の復興支援

営農再開に向けて必要な灌水ポンプを確保するとともに、中古農機の斡旋やレンタル農機の取得を実施。また、畜産農家

に対しては、飼養管理手法の個別巡回指導を行った。

② 農畜産物の消費拡大

原発事故による価格下落に苦しむ農家を支援するため、全中と全農は4月7日から東京・大手町のJAビル農業農村ギャラリー「ミノール」で、東北・関東の野菜を販売する「野菜を食べて農家・農業を応援しよう」を定期的で開催し、被災地域農産物の消費拡大に取り組んでいるほか、首都圏等でのイベント開催に際しても東北・関東の農畜産物の消費拡大と被災地支援を呼びかけた。

③ 生活者に対する支援

また、被災地の生活の利便を少しでも回復するため、仮設店舗の設置や移動販売車を導入したほか、復興支援SSとしてコンパクトSSを2か所設置した。

4 全国共済農業協同組合連合会 (JA共済連)

JA共済連による共済金の支払いは被災地域組合員にとって大きな安心材料になった(被災地JA聞き取り調査による)。JA共済連の東日本大震災に伴う共済金の支払額は2012年2月10日現在で、8,600億円を超え、民間保険・共済の支払額のうち最大額となっている。(民間損害保険会社の東日本大震災による地震保険支払い合計は2012年2月1日現在で752,249件、12,081億円である：日本損害保険協会調べ)

(1) 迅速な損害調査・共済金の支払対応

迅速な損害調査実施のため、被災地のJA・県域職員(調査・査定員)の他に、連合会職員(県本部・全国本部)で延べ約2,500人を超える損害調査を実施。

2012年2月10日現在での共済金支払額は、建物更生共済で580,752件・8,297億円、生命総合共済で2,007件・314億円であり、巨額の共済金支払となっているが、JA共済連では従来より巨大災害に備え異常危険準備金を厚く積立てており、東日本大震災の共済金支払後においても十分な支払余力を有している。11年3月末の異常危険準備金合計の2兆4,686億円は、東日本大震災による共済金支払処理に必要な額を取り崩した後の残高であり、このうち建物更生共済にかかる残高のみで1兆4,291億円となっている(第2表)。国の地震保険制度における民間損害保険会社および(株)日本地震再保険の地震保険危険準備金残高合計9,135億円(11年3月末)および当該制度における政府責任準備金1兆3,427億円(11年3月

第2表 JA共済連 異常危険準備金の推移

(単位 億円)

種類	2007/3	08/3	09/3	10/3	11/3
生命総合共済	9,478	10,358	10,307	11,342	6,970
その他生命共済	39	39	43	45	46
団体共済	30	34	38	42	46
建物更生共済	14,262	15,264	16,189	17,334	14,291
自動車共済	2,180	2,282	2,379	2,475	2,435
その他損害共済	549	573	581	583	558
建物短期再済	286	298	308	326	338
合計	26,828	28,852	29,848	32,150	24,686

資料 JA共済連ディスクロージャー誌から作成

第3表 建物更生共済および損保地震保険の概要(平成23年3月現在)

	建物更生共済	損保地震保険												
引受方法	自動付帯(主契約の中に組み込まれている)	原則付帯(火災保険に原則として自動的に付帯されるが、意思表示により地震保険に加入しないことも可能)												
目的	①建物(住宅、店舗、事務所、作業場等) ②特定建築物 ③①内収容の家財、営業用什器備品、償却固定資産(トラクター等)	①住宅、住宅併用建物のみ ②家財のみ												
共済(保険)期間	5年、10年(継続特約を付加することで保障する期間を20年、30年にすることが可能)	1年～5年												
引受金額	下記金額を限度に火災共済金額を引き受けるが、地震保障部分は火災共済金額の50%となる。 住宅物件 5億円 普通業種物件 3億円 作業種物件 3億円	火災保険の保険金額(限度なし)の30%～50%の範囲内で、地震保険金額を設定する。ただし、時価額で建物5,000万円、家財1,000万円が限度												
支払額	損害割合が5%以上の場合、損害の額に比例して支払う。 支払共済金=損害の額×建物等評価額に対する火災共済金額の加入割合×50% (損害の額の50%が限度となる。)	3区分(全損、半損、一部損)により支払う。												
		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">区分</th> <th>支払保険金</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>全損</td> <td>建物:損害が50%以上 家財:損害が80%以上</td> <td>地震保険金額の全額</td> </tr> <tr> <td>半損</td> <td>建物:損害が20%以上 家財:損害が30%以上</td> <td>地震保険金額の50%</td> </tr> <tr> <td>一部損</td> <td>建物:損害が3%以上 家財:損害が10%以上</td> <td>地震保険金額の5%</td> </tr> </tbody> </table>	区分		支払保険金	全損	建物:損害が50%以上 家財:損害が80%以上	地震保険金額の全額	半損	建物:損害が20%以上 家財:損害が30%以上	地震保険金額の50%	一部損	建物:損害が3%以上 家財:損害が10%以上	地震保険金額の5%
		区分		支払保険金										
		全損	建物:損害が50%以上 家財:損害が80%以上	地震保険金額の全額										
半損	建物:損害が20%以上 家財:損害が30%以上	地震保険金額の50%												
一部損	建物:損害が3%以上 家財:損害が10%以上	地震保険金額の5%												

資料 JA共済・損害保険会社各社のホームページを参考に作成

末)に比べ、水準に遜色はない。

また、他の民間損害保険会社による保険金支払が、国の地震保険制度((株)日本地震再保険への再保険、政府への再々保険により損害保険会社の責任限度額は限られたものになる)に基づくものであるのに対し、JA共済は国の制度とは別に独立して運営されている点で、その貢献を評価できよう。(参考:「わが国の地震保険制度」)

(2) 被災地への主な支援活動

JA共済連では、災害を受けた組合員、契約者等の救済を図るため、災害積立金を積み立てている。災害積立金を活用した災害救援活動には、①JA共済災害シートの配布(共済契約者の住宅が、自然災害等によ

り損壊した場合に、ビニールシートをJAを通じ無償で配布する)と、②JA共済仮設住宅の貸与(共済契約者の自宅が、自然災害等により居住できなくなった場合に、8か月間無償で仮設住宅を貸与する)などがあり、今回の対応として、災害シートについては、93,640枚を共済契約者に配布し、仮設住宅については、各県の仮設住宅提供実施の有無等により対応の可否が分かれるため、情報収集のうえ個別に対応することとしている。

この他にも、③災害応急資金に対する利子補給、④組合の事務所等の復旧費用の補填等、各地域の被害状況に応じた災害救援活動を実施している。

〈参考：「わが国の地震保険制度」〉

わが国は世界的にも地震が多発する「地震国」であるが、その頻度・損害の規模等にバラツキがあり数年程度の短期間では発生確率を安定的に見込めないほか、大地震の場合には甚大な被害をもたらすことから、通常では保険としては成立しにくいものと考えられていた。そのため、長年にわたり地震保険制度について研究されてきたが実現には至らなかった。

しかし、1964年6月の新潟地震を契機に、その実現にむけての機運が高まり、政府と損害保険業界で制度検討した結果、1966年5月に「地震保険に関する法律」が制定され家計地震保険制度が創設された。制度の根幹は国の関与である。民間損害保険会社が契約した地震保険を国が再保険することにより、地震保険が成り立つよう設計されたものである。

具体的には、損害保険会社が契約した地震保険全額について日本地震再保険株式会社（民間損害保険会社が設立した再保険会社）が再保険し、その一定割合を損害保険会社および政府（地震再保険特別会計）に再々保険することにより、再保険スキームに定めた責任負担が確定され、民間損害保険会社の責任負担額を一定限度に抑えることができる。

1回の地震等により支払われる保険金総額（上限）は5兆5,000億円とされており、その責任限度額は現状（2011年5月2日改定後）において、日本地震再保険（株）5,364.5億円、損害保険会社1,880億円、政府4兆7,755.5億円とされている。

5 農林中央金庫（農林中金）

農林中金は、震災発生直後の緊急時対応、復興にむけての金融支援、被災JA・JFに係る経営支援（被災地におけるJAバンク（農協信用事業）・JFマリンバンク（漁協信用事業）の金融機能の安定的提供が目的）に注力してきている。

以下において、そのうち農協系統にかかる取組みを紹介する。

(1) 緊急時対応

a 被災利用者支援センター

東日本大震災の発生直後に、被災地域のうち特に原発事故に伴い多くの避難者が出た福島地域の機能を代行するため、3月16日に東京都千代田区の農林中金本店内に「JAビル被災利用者支援センター」が設置

され、^(注1) 県またぎの便宜的貯払いの受付を開始した。また、翌3月17日には総括的な利用者相談窓口（JAバンク震災被災者サポートダイヤル）を設けるとともに、3月22日には口座事故登録（出金停止処理等）の事務処理も開始した。さらに4月中旬より特定被災JA（JAふたば・JAそうま）を対象に、「キャッシュカード・通帳の新規・再発行」の取扱いを開始している。

これらの対応により、通帳・印鑑・キャッシュカードを喪失し、遠方へ避難した被災者の緊急のニーズに応えることができ、また、事故登録や貸出金償還猶予についての相談対応により利用者の安心感につながったと評価されよう。

なお、「JAビル被災利用者支援センター」には、ピーク時に一日あたり約180件の依頼が寄せられた。農林中金ではこれに対応するため、各支店から当該業務習熟者を招

集し、ピーク時80名体制で処理にあたった。

【注1】「県またぎの便宜的貯払い」とは、他県へ避難したJAの利用者が、避難先の未取引JAの窓口で貯金の払い戻しを受けることを可能とした取扱い。キャッシュカードや通帳・取引印を喪失した利用者でも、避難先（全国各県）のJAで本人確認のレベルに応じて貯金を引き出せる。利用者の口座は取引のあるJAで管理されているが、全国のJAの信用事業は農林中金が運営するJASTEMシステムを利用しており、農林中金における緊急措置としてJA口座からの払い出し処理等が可能である。避難先（北海道から沖縄に及ぶ）のJA・信連との連携により実現可能となった。

なお、福島県内での「JAまたぎ」（取引JAとは異なる県内JAからの貯金払い戻し等）については農林中金福島支店で受付、処理を実行した。

b 緊急的な金融支援策

さらに、東日本大震災による被害を受けている農業者の農業経営の継続のための緊急的な金融支援策として、JAが貸し付ける農業資金に対して、借入者の金利負担が無利子となるような利子補給等を実施することとした。

【農業資金にかかる利子補給・利子助成の概要】

実施主体：農林中央金庫

目的

：震災により被災した農家の農業経営の継続に向けて、借入金の利息負担の軽減を図るもの

対象者

：今回の地震・津波による被害・原発事故による避難指示・出荷停止・風評被害の影響を受けた農業者

助成対象資金

：JAが貸し付ける農業資金

対象融資残高：2,500億円

対象期間：原則3年

借入者金利

：行政および県内JAグループの利子補給等と併せて、農林中央金庫がJAの融資に対して利子補給することで無利息を目指す

2011年9月末までの実績は件数で1,523件、金額40億円となっている。補正予算で補助事業や手厚い制度資金が用意されたことなどから、利子補給等の対象資金は制度資金の補完的位置づけとして活用されているものとみられる。当総研が実施した被災地調査においても、この期間においては農地の復旧が進まず、土地利用計画の策定も遅れていたことから、復興投資が本格化せず資金需要が乏しかったことがうかがえる。

(2) 復興支援プログラム

a 概要

緊急時対応に加え、「農林水産業の復興を全力かつ多面的に支援するために」として、4月28日に、「復興支援プログラム」の創設を決定した。このプログラムは複数年（4年程度）にわたって実施され、その間の事業規模は1兆円、農林中金の支援額を300億円と想定している。

このプログラムは「農林水産業者に対する金融支援プログラム」と「会員組織に対する事業・経営支援プログラム」からなっており、創設にあたって農林中金は金融支援プログラムに関して「今後は、復興・再

第4表 復興支援プログラムの概要

	対象者	内容
金融支援プログラム	農林水産業者等	金融対応(利子補給、復興再生ローン(低利融資)等)
事業・経営支援プログラム	会員組織	事業復旧(店舗、ATM、端末等のインフラ復旧支援) 経営対策(会員の経営基盤強化のための支援等)

出典 「農林中金プレスリリース「復興支援プログラムの創設について」2011.4.28」から作成

構築対応として、本格復興のための長期低利資金の創設、経営基盤を一層強固にするための資本提供スキームの構築等を検討]するとした。

b 東北農林水産業応援ファンド

復興支援プログラムの創設にあたって表明していた資本提供スキームとして、東北農林水産業応援ファンドが整備された（取扱開始は12年2月中旬）。このファンドは、アグリビジネス投資育成株式会社（以下「アグリ社」という^(注2)）と連携して構築した、被災地農林水産業法人向けの資本供与手段である。

その概要は、アグリ社が自己勘定信託で農林水産業法人へ出資し、JAバンクアグリ・エコサポート基金^(注3)が自己信託の信託受益権をアグリ社から購入する、というものである。50億円を予定しており、1先あたり30百万円程度を上限とするが、地域農林水産業の中心として大規模化を目指す法人に向けては、個別に柔軟な対応も想定している。

(注2) アグリ社は、02年に農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）とJAグループが出資して設立された、日本で唯一、農業生産法人にも投資を行える会社である。

(注3) JAバンクアグリサポート事業の実施主体として07年に設立。基金は農林中金が100%拠出し、利子助成事業、投資事業、新規就農応援事業、食農教育応援事業を行っている。

(3) 被災JAに係る経営支援

被災地における農業と農村地域の復旧・復興には、農業者および地域住民の協同組織であるJAの機能発揮が必要であり、復

興の担い手としての期待も大きい。このため、JAバンクとして、被災者・被災地域に対してJAバンクの金融機能を安定的に供給すると同時に、被災JAの資金流動性と健全性の維持確保およびJAバンク全体の信用秩序維持に万全を期すこととし以下の取組みが行われた。

a 信用事業再編強化法の改正

東日本大震災により未曾有の被害を受けた被災地域において、金融機能を維持・強化するとともに、貯金者に安心感を与える枠組みを設けることが不可欠との観点から、系統は政府に対し、貯金保険制度の財源を破綻未然防止段階から活用できるよう要請してきた。これを受け、政府は信用事業再編強化法の改正案を6月3日に国会に提出、7月15日に衆議院、7月27日に参議院において可決成立した。これに先立ち、信金・信組については、破綻前の予防的措置として預金保険制度の財源を活用できるようにした金融機能強化法改正が6月22日に成立している。

信用事業再編強化法の主な改正事項は、次のとおりである。

- ① 被災農漁協等の自己資本の強化のために、被災農漁協に対し、農水産業協同組合貯金保険機構と指定支援法人（JAバンク支援協会・JFマリンバンク支援協会）から一体的に資本増強を実施することができるようにしたこと
- ② 資本増強に際しては大震災が要因であることから、経営責任・収益性の目標を

求めないこと

③ 対象農漁協等は、農林中金と信用事業指導契約を締結し、経営改善を目指すこと

④ 仮に、将来、事業再構築に伴う損失処理が必要となる場合には貯金保険機構の資金を活用することができるようにしたこと

具体的には、農林中金から指定支援法人への要請に基づき、指定支援法人は被災農漁協に優先出資等により資本注入を実施する。そして、この優先出資等の一部（優先出資等の総額のうち50億円以下の金額に10分の8を乗じて計算した金額と50億円を超える金額に10分の9を乗じて計算した金額との合計額を目安とする）を貯金保険機構が取得する。貯金保険機構が取得するための原資は農林中金等金融機関からの借入れにより調達し震災特例勘定として一般勘定から独立して管理されるが、将来損失処理が必要になる場合は、損失相当分を一般勘定から補填することになる。

b JAバンク基本方針の変更

改正された信用事業再編強化法に基づく政府の制度を有効に活用するため、2011年9月16日開催の農林中金臨時総代会においてJAバンク基本方針を変更し、JAバンクとしての震災特例支援の枠組みを整備した。主な変更点は次の4点である。

① 東日本大震災の被災組合に対し、破綻未然防止の観点から平成23年度以降、貯金保険と系統が分担して厚めの資本注入

ができるようにする。

② 資本注入を受けた組合は、自力改善が可能であれば資本を自力で返済する。被害の甚大さから自力での返済が困難と認められる組合に対しては、再編強化法に定める信用事業再構築（合併・事業譲渡・第三者支援）を行う際に、貯金保険と系統が分担して資金贈与を行うことができるものとする。

③ これに加えて、被災後の事業基盤等を踏まえ、県域全体の組織再編により事業の効率化や経営体質の強化を図る場合には、こうした組織再編に参画する資本注入組合に対し、系統単独による資金贈与を併せて行い、当該組合の組合員の出資金について、震災前の水準まで回復することができるものとする。

④ こうした枠組みを確実に機能させていくため、全中・全農・全共連等と連携のうえ、県域の取組みの進捗について指導・管理する枠組みを整理する。

c 被災JAの資本増強

信用事業再編強化法の改正およびJAバンク基本方針の変更により震災特例支援の枠組みが整備されたことから、被災地において多大な損失を被った一部JAは震災特例支援を申請することとなった。

2月10日現在で決定されている特例支援によるJAの優先出資の概要は、以下（第5表）のとおりである。

なお、岩手県や福島県と同様に甚大な被害を蒙った宮城県の複数のJAについての

第5表 優先出資の概要

(単位 百万円, 千口)

	大船渡市 農業協同組合	そうま 農業協同組合	ふたば 農業協同組合
種類	社債型非累積的永久優先出資		
優先出資発行総額	10,790	9,900	9,660
(貯金保険機構の保有額)	(9,211)	(8,409)	(8,194)
(支援協会の保有額)	(1,579)	(1,491)	(1,466)
発行口数	10,790	3,300	9,660
配当率	0.32%	0.32%	0.32%
優先出資の払込期日	平成24年2月24日	平成24年2月24日	平成24年2月24日

出典 農林中金プレスリリース「再編強化法に基づく貯金保険機構による優先出資の買取り決定について」2012.2.2

支援も実施される見込みである。

おわりに

以上、JAグループと、全中、全農、JA共済連、農林中金の3月11日以降の取組みを概観した。紙幅の関係で、ここで紹介しきれなかった機関の活動も、大きな貢献を果たしている。

当総研も継続的な復旧・復興調査や、農林漁業協同組合の復興への取組みを将来にわたって記録しつづけていく「東日本大震災アーカイブズ」(新たなホームページ)の開設等を通じ、微力ながら系統機関の取組みをサポートし続けたいと考えている。

復旧・復興の道程は長く困難なものとな

ることが予想されるが、今後も協同組合組織の地道な支援活動と、被災地域の実状を反映した主体的な復興への関与の継続が期待される。東日本大震災被災地域の一日も早い復旧・復興を願ってやまない。

<参考資料>

- ・2011日本地震再保険の現状(11年7月)
<http://www.nihonjishin.co.jp/disclosure/2011/disclosure.pdf>
- ・内閣府 地震再保険特別会計の概要
<http://www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/details/pdf/1030/haifushiryo/A19-02.pdf>
- ・JA共済連ディスクロージャー誌
- ・社団法人日本損害保険協会ホームページ
<http://www.sonpo.or.jp/>
- ・JA全中「月刊JA」(2011.7 2011.8)

(おかやま のぶお)



〈参考資料〉東日本大震災の復旧・復興対策および原発事故に関する第3次要請（概要）

I 東日本大震災の復旧・復興対策

1. 活力ある農業・地域づくりに向けた国等による体制強化と基盤整備の実施

規模拡大や施設園芸への転換など活力ある農業づくりを進めながら、壊滅的な被害を受けた農業者が円滑かつ万全に営農再開できるようにするためには、個人・団体の力と地域内の協議による調整だけでは復旧が困難または相当時間がかかることから、国による抜本的な対策を措置すること。

具体的には、3年以内の営農再開に向け、国等による被災地の復興の推進体制を早期に強化したうえで、ヘドロ除去の強化など復旧事業と復興計画策定の加速化を図るとともに、新たな法整備のもと、国や公的機関による農地の一時買上げ等により、早期に農地・施設等の総合的な整備等を行うこと。

- ① 瓦礫処理、ヘドロ除去対策など復旧事業の拡充
- ② 農業集落排水施設、防災堤防、防風林、JA等の共同利用施設等の復旧支援の拡充、事業の加速化
- ③ 国等による復旧困難農地の早期買上げ
- ④ 国等による復旧可能農地や代替地の一時買上げまたは長期借上げ
- ⑤ 国等による復旧可能農地及び付帯施設等の総合的な基盤整備
- ⑥ 総合的な整備を進めるための事業の拡充
- ⑦ 代替農地の取得や土地の再編等に伴う税制の特例措置
- ⑧ 農地集積などを含む土地利用計画の策定・実践や権利調整等を担う公社等の機関の整備

2. 雇用対策と所得補償等

営農再開の本格化までに相当な時間を要するなかで、被災者の営農意欲と所得を確保するため、JA等で被災農業者を雇用する場合の支援の創設や、被災農家経営再開支援事業の複数年化・予算拡充など、雇用対策と中長期的な被災農業者の所得補償を講じること。

- ① JAや公社、農業法人等が被災農業者を雇用し、復旧・整備の作業や営農再開した農業者への農作業支援、施設園芸等に係る経営・技術研修等を行った場合に、賃金の全額および事務費等を補助する雇用対策の創設
- ② JA出資法人や農業者等が雇用する場合、行政で労災保険の加入等の支援を行うこと
- ③ 被災農家経営再開支援事業の充実
- ④ 復旧できても、排水等の関係で通常の営農ができない場合への所得補償の創設
- ⑤ 地産地消や6次産業化、再生エネルギーの活用のなかで被災農業者を雇用する仕組みの創設と、そのもとでの雇用（賃金）支援を措置すること
- ⑥ 雇用創出対策の拡充・強化に加え、民営職業紹介事業等を活用した雇用調整の強化を図ること

3. 農業機械等の共同整備・利用の促進

被災農業者の営農再開に向けた初期投資負担の軽減をはかるため、現行では1/2となっている補助率の嵩上げ、被災地の農業および品目毎の営農実態にきめ細かく配慮した要件の緩和、事業の複数年化等により、農業機械・施設等の共同利用事業を抜本的に充実すること。

また、こうしたJAや集落営農等による共同利用等を進めるため、県等の基金から事業者負担分を借り入れる仕組みを創設すること。

- ① 東日本大震災農業生産対策交付金の実態を踏まえた充実
- ② 被災した椎茸栽培の復旧・復興に対して、東日本大震災農業生産対策交付金と同様の支援策を措置すること
- ③ 復興基金の創設とその基金からJAなどが無利子で借り入れられる仕組みの創設
- ④ 同事業により整備する機械等の税制特例の措置（固定資産税、登録免許税、印紙税の免除）

4. 実態を踏まえた二重債務問題の解消

復興の足かせになっている二重債務問題は、農業の実態等を踏まえたあらゆる抜本的な対策を措置するとともに、新法の早期成立と対策の全体像の早期具体化を図り、その解消を図ること。

特に、公的な機構による既往債務の買上げにあたっては、農業の実態をふまえ、再生計画期間の長期化、担保となっている被災農地の買取り等を行うとともに、国等による公的な機構に対する損失補てんなど二重債務対策における国の対応を強化すること。

<支援体制等>

- ① 二重債務対策の全体像の早期提示、一体的実施。新法の早期成立。
- ② 支援・相談窓口は、省庁ごとの対策それぞれの整備ではなく、被災農業者の営農再開に向けた一元的な体制として整備
- ③ 二重債務対策を含む、被災農業者の営農再開支援に取り組むJA等の相談・支援体制の強化に向けた支援

<既往債務対策>

- ④ 公的な機構による既往債務の買上げと超長期の無利子による棚上げ
 - ア. 機構には、農業経営・金融の専門家を配置
 - イ. 復興事業期間終了時の口スは、国の責任で対応
 - ウ. 棚上げ債務を資本認定
 - エ. 再生計画期間は、復興に時間が相当要することを踏まえ設定
 - オ. 担保に入っている農地の買取り等（ただし、被災農業者に長期利用計画に基づく利用権を設定）
 - カ. 被災農業者の債務を一括して棚上げ
- ⑤ 負債整理資金の拡充（据置・返済期間の延長、対象農業者の緩和等）

- ⑥ 民間金融機関が独自で債権の棚上げをする場合、棚上げ期間の利子相当額の助成
- ⑦ 保証付き債務の代位弁済財源の補填等
- ⑧ 税制の特例措置

<新規債務対策>

- ⑨ 共同利用事業の拡充
- ⑩ 新規債務に対する保険割合の引上げ
- ⑪ 無利子、無担保、無保証、長期返済据置・猶予が可能な公的融資制度の創設

<その他>

- ⑫ 被災者生活再建支援事業の支援水準の引上げ（現行300万円）
- ⑬ 二重債務対策としての住宅ローンの創設（民間金融機関でも対応可能な仕組みとすること）

5. 地域農業の復興の核となるJA等の復興・再建

被災地域のJAでは、自らが相当な被害を受けているものの、地域農業・経済の核として、被災地の活力ある農業・地域づくりに向けた復興の取組みの中心的な役割を担うためにも、被災JAへの施設の復旧支援の強化や、復興体制の支援を行うこと。

特に、施設の復旧・整備にあたっては、災害復旧事業並みの高率な補助により、残余価額ではなく再取得価格を基準に、原型復旧以外の共同利用施設の整備や、地域経済の核となるJA固有の施設の整備を行うこと。

- ① 共同利用施設の新たな整備の災害復旧事業の対象化
- ② 災害復旧事業の補助の見直し（再取得価格を基準とすること）
- ③ 地域の復興計画等に位置づけられたJA等の施設・店舗等の事業用資産（共同利用施設以外も含む）を災害復旧事業並みの補助による整備
- ④ 被災した店舗等を統合・廃止せず、地域のライフラインとして復旧させる場合に設計・運営上の特例を措置（例：ミニSS等）
- ⑤ 二重債務対策を含む、被災農業者の営農再開支援に取り組むJA等の相談・支援体制の強化に向けた支援
- ⑥ 復旧・復興に関する補助事業を早急かつ積極的に活用するため、その事務を担っているJA等に対し支援すること（事務の簡素化を含む）
- ⑦ 復興支援等に取り組む被災JAに対する税制上の特例措置（固定資産税の減免、滅失した契約書の復元に関わる印紙税の免除）

6. 地域・集落ごとの農業復興に向けた基金の創設等による支援

被災した地域では、被災地の復興や我が国の農業のモデルとなるような、大規模化や施設園

芸団地の整備など活力ある農業づくりを一部の地区で先行的に実施しようとしている。こうした被災地の発展的な復興の取組みを支援するため、地域毎の特色・計画に柔軟かつ万全に対応できるモデル事業等を措置すること。

- ① 地域・集落にとって使い勝手のよい基金・交付金の創設
- ② 農地等の災害復旧事業等において、原型復旧だけではなく、復興に向けた取組みも同時に実施すること

7. 災害に強い農業生産、食料供給・農村づくりに向けた体制の確立

震災発生後に支障の出た食料安定供給等を踏まえ、被災地以外でも減災対策を推進するとともに、生産資材や食料の安定供給体制を整備すること。

なお、再生エネルギー活用を含め、コスト増となる部分については、食料安定供給や地域の再生を図る観点から、国による十分な支援を行うこと。

- ① 全国的な防災施設など農業生産インフラの再整備の支援
- ② 食料・生産資材の安定供給体制の再構築
- ③ 地域内での再生エネルギー生産・活用の支援

II 原発事故対策

1. 安全・安心な牛肉流通の確保等

政府は、7月26日に緊急の対応策を示し、さらに8月5日の拡充策を公表したが、生産現場の不安は払しょくされていないため、万全な安全安心確保対策および被災農家の経営対策を直ちに実施すること。

- (1) 全頭検査等による安全管理体制の構築
- (2) 汚染された牛肉の買上げ等による市場隔離と処分
- (3) 肉用牛農家等への経営安定に向けた支援の拡充等
- (4) 十分な稲わら等の確保・供給に向けた支援の実施
- (5) 汚染稲わら、たい肥等の廃棄等

2. 放射性物質検査にともなう米の円滑な流通対策の構築

放射性物質検査に伴う米の円滑な流通に向けた対応策を講じるため、国の統一した検査結果の公表・取扱方針と、副産物である「米ぬか」等への加工係数を早急に明らかにし、流通が困難な玄米は、政府買入の検討を含め、国の責任による処理スキームを構築すること。

また、加工係数が明らかになるまでは、検査済み玄米の区分管理を指導するなど、流通に混乱を招かないよう万全を期すこと。

3. 適切な放射性物質検査の実施

米をはじめ、これから収穫される農産物および加工食品の放射性物質検査については、国の責任において、品目毎の生産・製造特性や摂取方法に即した検査方法と基準値を設定のうえ、早急に検査体制を整備し、農業者ならびに消費者への周知徹底をはかること。

不足している検査機器・要員等については、早急に増強を図ること。

4. 原発事故の損害に対する東京電力及び国による迅速かつ万全な損害賠償

「機構支援法」ならびに「仮払い・基金法」が成立したなかで、早急に仮払いや本払いを実施し、万全の賠償が早期に行われるよう徹底した措置を講じること。

- (1) 「中間指針」に示された損害の早期賠償
- (2) すべての損害の早期賠償
- (3) JA等への賠償
- (4) 損害賠償金に対する税制特例の措置

5. 国の特別措置法等による原発被害地域の万全な復興

営農再開や経営・事業の安定を含め、原発被害地域の復興には、相当な時間等を要することが想定されることから、国の責任において、農地の除染や基盤整備、雇用対策など、地域の復興に向けて、特別措置法に基づき、万全な対策を長期的に講ずること。

- (1) 除染の実施
- (2) 国による避難区域等の復興支援

6. 風評被害の防止と大々的な消費拡大対策

消費者、流通・小売業者等にたいして、放射性物質に関する正しい理解を促進するとともに、官民一体となった大々的な農畜産物の消費拡大・価格浮揚対策を講じること。

また、科学的根拠なく、輸入禁止・検査強化の措置を講じている海外政府に対して、早期の措置撤廃と日本食の信頼回復について全力を挙げて取り組むこと。

担い手育成対策への期待

我が国人口の将来推計(平成24年1月推計)により人口減少と高齢化進展の見通しが示され、改めて論議を呼んでいる。総人口数の問題のみならず、今後の更なる若年層の比率低下、世代間のアンバランス化に経済・社会活動をいかに調和させていけるかが論点になっていくものと思われる。農業においては、かねてより新規就農者とりわけ青年層の確保が重要な課題になっている。若い世代の人達の持続的な就農への対策は、20年、30年のタームで一定の見通しをもって進められるべきものである。多くの高齢の方々が頑張り担っている現在の就農構造を、将来的にできるだけ世代間のバランスの良いものに替えていく取り組みが急がれる状況になっている。

農業農村の存立には先ず担い手の存在が前提になるといえるが、昨今の経済・社会情勢のもとでは、農業経営に新たに参入する途を選択するのはなかなか容易ではない。農業経営の新規開始に当たっては、技術力や土地・機械施設の整備、地域とのつながりなど多くの条件をクリアーする必要があり、本人の努力だけでなく相当の政策的肩入れが求められる。平成24年度の農業予算案において新規就農の総合支援策が打ち出され、「青年新規就農者の倍増目標(毎年約2万人へ)」とこれを実現するための「研修2年、経営開始後5年の間の所得を確保する給付金の創設」というこれまでにない思い切った支援策が講じられるのは、こうした状況認識と切迫感の表れといえよう。

これらの対策の推進により青年新規就農の活発化が期待されるが、対策の目的実現の上で更に重要な点は、政策支援終了後には新規就農者の農業が軌道にのり、就農定着による持続的な経営が確立されることである。そのためには新規就農者自身の経営努力に加え、地域において、新規就農者の経営が「地域農業の中心的な担い手の一員であり、農地集積の際にはその受け手となれるような経営基盤を持ちうる主体」として期待される立場に位置づけられることが望ましい。

平成24年度の農業予算案では、「地域農業マスタープラン(人・農地プラン)」の

策定が盛り込まれ、このプランに位置づけられた青年就農者を経営開始の給付金の対象とするものとしている。5年、10年後更にその先の地域農業の在り方を考えていく時に、その担い手たる経営体をどのように育成・支援し、持続させていけるかの目標を持つことが大事である。地域行政を預かる市町村を中心とした地域合意に基づくプランづくりとその実行が、担い手育成対策の重要なポイントになるものといえる。

ただ、農業経営体の意向には個々の事情の下で様々なものがあり、地域全体での担い手育成の方向をとりまとめていくのは大変な作業である。中長期のプランづくりとそれに対する多くの関係者の意識を共通化していくための体制と手順が重要であり、それを支える人・組織による積極的なリードが必須となろう。効率化が求められる時代状況の中で地域農政におけるマンパワーは不足気味と言われる。行政とJAをはじめとする関係組織や農業経営者が一体となった取り組みが求められる。

特に、東日本大震災の被災地域においては、復旧・復興に向けての膨大な対策の遂行のために大変な努力が重ねられている。これからの復興対策の具体化の中で農業の経営再開プランが策定され、土地利用の在り方や担い手育成の方向付けがされていくことになろう。関係者の意向を踏まえながら具体的計画としてとりまとめ、それを実行していくのには相当な労力、時間が必要とされる。国、都道府県、地域それぞれの立場からの支援・協力体制が強化されていかなければならない。

また、新規就農者の持続的な経営展開を支えるとともに、地域合意に基づく中長期的な担い手育成のプランづくりと実行体制を整えていく上で、農業をめぐる環境や諸条件がいかにかに推移するか一定の見通しを持てることが必要とされよう。近年の経済、社会情勢は内外ともに予見が難しい状況になっている中であるだけに、農業に関する基本的政策の継続性・安定性が確保され、経営の先行き判断に資するものであることが望まれる。

((株)農林中金総合研究所 顧問 小林芳雄・こばやし よしお)

〈市民公開シンポジウムの記録〉
福島原発被災からの復興・再生を考える
—チェルノブイリの悲劇と教訓をどう生かすか—

2012年1月28日（土）於：一橋大学



【ご挨拶の方々】



藤沼宏一
一橋大学経済学研究科長



山内 進
一橋大学学長



大竹和彦
農林中央金庫常務理事

農林中央金庫が一橋大学に開設している寄附講義「自然資源経済論」の一環として、「福島原発被災からの復興・再生を考えるシンポジウム」が開催された。

本記録は、その概要・要旨を農林中金総合研究所の責任においてまとめたものである。

プログラム

全体総司会・進行：傅喆（一橋大学特任講師）

<開会>

* 開会挨拶と主旨説明

寺西俊一（一橋大学教授）

* 挨拶

山内 進（一橋大学学長）

蓼沼宏一（一橋大学経済学研究科長）

大竹和彦（農林中央金庫常務理事）

* チェルノブイリ現地視察のスライド紹介

藤井康平（一橋大学リサーチアシスタント）

<第Ⅰ部>講演と報告

* 基調講演：清水修二（福島大学副学長）

「チェルノブイリとふくしま：差異と教訓—チェルノブイリから何を、いかに学ぶか—」

* 報告1（農業分野から）：菅野孝志（新ふくしま農業協同組合代表理事専務）

* 報告2（森林分野から）：渡邊一夫（ふくしま中央森林組合代表理事組合長）

* 報告3（被災自治体から）：遠藤雄幸（福島県川内村村長）

<第Ⅱ部>総合討論

* 司会・進行：寺西俊一

* パネリスト：上記の講演者・報告者＋船橋晴俊（法政大学教授）、

石田信隆（農林中金総合研究所理事研究員）

* 閉会の挨拶：山下英俊（一橋大学准教授）

開会挨拶と主旨説明

寺西俊一（一橋大学教授）

本日はかくもたくさんの皆様においでいただき、心からお礼申し上げます。

本学では、農林中央金庫さんによる寄附講義として、2009年度から「自然資源経済論」というプロジェクトを立ち上げ、私が代表を務めております。その今年度最後の講義を、市民の皆様にもご参加いただけるようにと開催するのが、今日のシンポジウ

ムです。

このプロジェクトは、農林水産業の直面する問題に焦点を合わせて政策研究と教育を行なうものですが、今回の3.11の震災およびその後の原発事故は、大変深刻な問題を投げかけており、プ



プロジェクトとしても調査に取り組み、講義にも織り込んでおります。

そのような中で、清水修二先生から、福島復興のためにチェルノブイリの教訓を学びに行く調査団へのお声をかけていただき、プロジェクトから4名が同行させていただきました。大変重要な調査であり、東京でも報告会をしてはどうかということ

で、このシンポジウムの開催に至った次第です。

今日は、福島復興に向けて、どのようにして直面する課題にめげずに向かい合っていくか、被災地の皆様を交えて有意義な議論ができればと思います。

充実したシンポジウムになることを祈念して、ご挨拶にかえさせていただきます。

＜第Ⅰ部＞講演と報告

基調講演

チェルノブイリとふくしま：差異と教訓

—チェルノブイリから何を、いかに学ぶか—

清水修二（福島大学副学長）

2011年3月から9月までの福島県の人口動態を見ますと、各年齢層で流出が大きくなっています。特徴的なのは、ほとんど例年動かない乳幼児が3,500人以上出ていることで、子供と子供の親に当たる若い世代が県外に出ています。避難者約15万人のうち県外避難者が6万人を超えますが、それは福島県の人口約200万人の3%です。97%は県内にとどまって、放射能と闘っていることを知っていただきたいと思います。

福島大学の災害復興研究所では、2011年9月から10月に、双葉郡8町村の住民に対してアンケート調査を行ないました。注目されるのは、34歳以下の若い層で、「戻る気はない」が46%もあることです。これから結婚し、子育てをする人たちが、今の時点

で帰る意思を持たないということは、この地域の将来を考えるときに重要な意味を持ちます。

このような福島状況を踏まえて、私どもが何を知らなければならないのかということですが、まず、汚染された地域の将来はどうなるのかということです。それから、住民はふるさとに戻れるのか。どのようにして戻ったのか。地方自治体は存続できるのか。また、低線量の放射能とどのように付き合いながら生活をしていけばよいのか。さらに、除染の方法、廃炉の見通し、こういうことを、実際にこの目で確認したい。そし



て、これから福島で我々は何をすべきかについて、教訓を得たいということでした。

調査団は、半数が研究者、半数は協同組合や自治体関係の方々と、バラエティーに富んだ理想的な構成になり、マスコミの方々も参加して、かなりの大人数になりました。

ベラルーシでは、主に政府関係機関を訪問しました。この国は、旧ソ連時代の雰囲気が残っております。それと比べますと、ウクライナは車と広告だらけの町で、随分自由化が進んでおります。ヒアリングの中身も、若干そういう意味でニュアンスが異なっているという印象を受けました。

チェルノブイリの原発事故で放出された放射能の量は、福島の事故の6～7倍と言われ、汚染の広がり方も100km単位です。皆様に考えていただきたいのは、福島でチェルノブイリクラスの汚染が起こり、しかも風が北東から向いていれば、首都圏は全滅だったということです。キエフが風向きのせいで助かったように、東京も辛うじて助かったのです。

ミンスクからゴメリにバスで移動しましたが、日本と景観が全く違います。山が全く見えません。チェルノブイリ原発自体も、大平原の中にポツンとあります。この違いは農業や林業を考えるとときに重要です。

福島で農業を再生させるうえで、私は3つ課題があると思います。第一は除染です。ウクライナ、ベラルーシでは余りにも農地が广大で、表土を除くと膨大な汚染土

壤がでます。また、農地としても使えなくなるため、除染はしていないのです。福島の被災地は山の中に田畑が分布しており、大平原に農地が広がるのとは違います。したがって、除染は不可能ではないと思います。ただし、山に降った雨で田畑が汚染されることもありうるので、山林の除染をどうするかという問題はあります。いずれにしても、除染は大きな課題です。

第二には、コストの問題です。飯館村の年間の農業生産高は17億円ですが、仮に飯館村の除染に1,000億円かかるとすると、生産の60年分です。それならば、別の場所で農業をする方がよいという考え方はあり得ます。土地は単なる生産手段ではないので、それでも帰りたいという人は多いでしょうが、いずれコスト問題は避けられないでしょう。

第三は、ある意味では最大の問題ですが、誰が農業をするのかということです。農業の担い手は高齢化しているし、後継者の多くが戻らないと言っている。除染をしても農業をやる人がいないという事態が、もしかしたら起こる可能性があります。

チェルノブイリ原発の4号炉は石棺で覆われています。これは、黒鉛減速沸騰水型の原発です。減速材に水ではなく黒鉛を使っており、これに火がつかしました。格納容器がないため、全部吹き飛び、炉心がむき出しになり、火事が起こって非常に高温になりました。放射能は空に舞い上がり、風に流され、雨の降ったところに落ちたわけです。その結果、現場から150km離れても、

住めない地域が生まれたのです。圧力容器が一応残っている日本と異なり、チェルノブイリでは手の施しようがないのです。

石棺は大分傷んで放射能が外に漏れるので、新しいドーム型の石棺をつくることになっています。しかし、廃炉の見通しは立たないようです。新しいドームは100年もつので、その間には方法が見つかるだろうという。日本は3基がメルトダウンしてスケールが大きい事故に見えますが、壊れ方はチェルノブイリのほうがはるかに厄介であります。

ベラルーシの汚染地域の集落と人口は、1992年には3,513集落185万人でしたが、2010年には2,402集落114万人となり、かなり減りました。25年もたつと放射能が減衰して、汚染地域から外れる地域が出てきますが、それでもまだ、ベラルーシだけで100万人以上が汚染地域に住んでいます。

次に、住民の移住についてです。日本で言う「避難」は戻ることを前提にしますが、向こうの「移住」は移ったままです。この違いの背景としては、土地所有の制度の違いが大きいと思います。向こうでは、事故後5年間はソビエト連邦の時代が続き、1991年に独立しましたが、土地所有制度は基本的に変わっていません。住民は、国有地から国有地に移住したわけです。

日本では、私有財産である土地や家屋を残して避難しているので、戻ろうという思いが極めて強いですが、向こうでは移住を指示されるけれど土地、家屋、仕事の面倒は国が見たわけです。国がどこまで面倒を

見てくれたのかは疑問ですが、農村部では、集団農場に配置されたりして、何とかあったのではないか。日本の場合には、仕事は基本的に自分で探さなければいけない。お金はもらっても、土地も仕事もないという状態で避難生活を強いられるというのは、基本的に違うところです。

住宅の除染についてですが、これは要するに破壊して埋めるということだそうです。ラジカルでわかりやすい方法です。それから、火事を恐れています。森林や家屋の火災が起こって汚染が広がることを非常に懸念しています。壊したものを埋める場所については、誰も住んでいないのだから問題にならない、という話であります。ですから、移住に関しては、問題が単純です。地方自治体も、実態がないので、極めてあっさりしています。

次に、ゾーニングについてです。これは5つに分かれます。事故現場の至近距離にあるところが立ち入り禁止区域です。次に第1次移住区域、その周りに第2次移住区域があり、この3つは、居住できないところで年間5ミリシーベルトを超えます。

その外側に、1～5ミリシーベルトの地域があり、これは移住する権利を伴う移住権区域です。移住しなくてもよいが、したい人は国が面倒を見ます。今の福島の間線量は、このぐらいです。その外側の、1ミリシーベルト未満のところは、定期的な放射線管理が必要な区域とされています。

汚染地域に住む114万人の95%は一番外側の、1ミリシーベルト未満のところに住

んでいるとのことでした。1ミリシーベルト未満は、今、日本が目標にしている数字であり、ベラルーシのほとんどの人は、日本的に言えば、汚染地域でないところに住んでいることとなります。しかし、これはセシウムで見た場合ですが、チェルノブイリの事故では、炉心から直接放射能が吹き飛んだので、汚染の中身としての核種が日本の事故とは大分違います。日本ではプルトニウムやストロンチウムは極めて微量でしたが、チェルノブイリでは、それらが相当出ており、これは生物学的半減期が長いのです。こういうことも、ゾーニングの背景にあるのかもしれませんが。

向こうでは、内部被曝は非常にリスクが大きいと言われました。危険の度合いで言えば97%が内部被曝であるという。内部被曝は、食べ物さえきちんと管理すれば防げるという話になります。ベラルーシでは、学校に食品の測定器を置いて、食卓と教育とを結びつけている。これは学校の食べ物を測るのではなく、家庭の食べ物を学校で測るのです。役所が測った数字は信用できなくても、自分で測れば納得できるという点が非常に大事です。

次に、避難の話です。チェルノブイリの事故に関しては、プリピャチから大型バスを連ねて避難する有名な写真がありまして、数万人の避難が3時間で完了したと言われます。さすがは社会主義国だと思えますが、避難が始まったのは事故から36時間後でした。その間、現場から3～4kmのところにいる住民は知らされなかったのです。

事故は4月26日に起きましたが、キエフでは5月1日のメーデーが普通に行われました。原発から150kmのところにはベトカという住めなくなった地区がありますが、そこに汚染情報をもたらされたのは事故の2年後であったとのこと。情報の伝達という点では全く話にならない。特に、子供たちのヨウ素131の摂取を防ぐための情報がきちんと伝達されず多くの問題を引き起こしました。それと比べれば、日本は圧倒的にましです。我々は3号機の爆発をテレビで見っていました。日本政府を持ち上げるつもりはありませんが、チェルノブイリと比べれば事態はまだ良好でありました。

子供たちの被害については、日本人はヨウ素をかなり食物から摂取しているので、放射性ヨウ素を取り込むおそれが小さいと言われました。それから避難が、向こうから見れば早かった。ただし、避難する方向が、汚染のひどいほうに逃げてしまった人達があり、これは大変重大な問題です。

ウクライナのキエフにあるチェルノブイリ博物館には、事故を報道した新聞記事が展示されています。事故の3日後に出た現地の新聞でも、1面ではなく、片隅に小さく出ています。住民はほとんど事態を知らされなかったということが、チェルノブイリ博物館では強調されていました。

それでは、まとめです。チェルノブイリに学ぶというのは、どういうことなのか。

第1は、試行錯誤から学ぶべきだということです。つまり、ウクライナやベラルーシの政府が実施したことは、全部正しかっ

たわけでも全部間違っていたわけでもない。そして、違いを踏まえなければいけません。地理的・自然的な違いが著しく大きく、社会システム、地方自治の制度、土地所有も違います。人口密度なども含めて、いろいろな違いを十分に踏まえて比較しなければいけません。

第2に、事故から25年たったチェルノブイリと、今の福島を単純に比較するのも正しくないということです。例えば、向こうでは人が住めない移住区域は5ミリシーベルトを超えるところですが、日本は20ミリシーベルトです。チェルノブイリの場合、事故後当初の避難の基準は100ミリシーベルトで、翌年に30ミリシーベルトに、次の年に25ミリシーベルトまで下げた。日本はチェルノブイリよりかなり厳しいところからスタートしていると言えます。食品の基準も同様です。セシウムに関する飲料水の基準値は、チェルノブイリ事故直後には3,700ベクレルでした。それが約1か月後に370ベクレル、さらに翌年末には18.5ベクレルまで下げました。今日本では、飲料水とミルクの暫定規制値は200ベクレル、一般の食料品は500ベクレルです。間もなくこれを大きく下げるのですが、どの時点のチェルノブイリと比べるかです。

第3は、比較の対象です。現在の、EU・ベラルーシ・ウクライナの、食べ物の規制値を比較してみます。乳幼児の食品では、EUは370ベクレル、ベラルーシは37ベクレルと、10倍の違いがあり、ベラルーシの方が厳しい。日本の200あるいは500ベクレル

というのは、ウクライナやベラルーシと比べると緩いが、EUと比べると日本のほうが厳しいのです。

最後に、これから福島で何をすべきかについてです。

特に農業の場合はそうですが、詳細な汚染地図をつくるのが何よりも大事です。福島大学の小山良太先生が、伊達市の小国というところの詳細な汚染の測定地図を作りました。航空機で測ると汚染がひどくなくても、地上で地表に近いところを測ると随分違います。大雑把な測定では、汚染された農地が見逃されてしまいます。詳細な地図をつくることは、居住するにも仕事をするにも、すべての出発点です。

さらに、長期的な汚染予想図を作成する必要があります。ベラルーシでは、1986年に事故が起きた年の汚染地図があり、さらに、将来どうなるのかを計算をして、70年後までの地図ができています。70年たてば、かなりの地域で相当低くなる。学校にこの地図が置いてあります。自分の住んでいるところが、30年、70年たったらどうなるのかを知りつつ、その地域で生きていくということです。これは、たくましい生き方ですが、大変なことでもあります。恐らく福島でも、長期の汚染地図を作ることになるでしょう。

最後に、キエフで訪問したチェルノブイリ博物館に関連することです。チェルノブイリについて知りたいという人たちが訪れるのですが、これからは恐らく、世界じゅうから福島の地に、そのような人たちが来

ると思います。そういうときに、ここへ来れば大事な情報がストックされていて、きちんとした話が聞けるという、情報拠点を つくる必要があります。そのために病院や

研究機関も、福島に集積をする。それが世界への貢献になると思います。ぜひ、そういうことを実現したいと思います。

報告1（農業分野から）

命はぐくむ食と農の再生～チェルノブイリ原発事故に学ぶ —水田の作付けは最大の防御である—

菅野孝志（新ふくしま農業協同組合代表理事専務）

私もJAは、常に地域の真ん中にあるJAを目指すという考え方を掲げています。今回の原発事故で、それをどのようにしたら発展できるのか、チェルノブイリから学べるものがあるならば、それを組合員や地域の方々と一緒に取り組もうではないか、という思いで、今回のチェルノブイリの視察に参加しました。

具体的には、まず、食というものは農地、水、森の循環の中でつくられているわけですから、チェルノブイリではどう除染しているのかということです。次に、全く新しい作物が、原発事故への対応の中で生まれてこなかったのか。3つ目としては、日々作業をする農家の組合員の方々の健康管理をどうすればよいか、ということでした。

今回感心した点は、ベラルーシでは、チェルノブイリ原発事故にかかわるすべてのことは緊急事態省で統括し、情報を一元化しながら具体的な対策をとるというこ

とでした。このような対応は、日本としても見習うべきです。

また、国家や社会の制度が日本とは違うということが、今回の訪問では浮き彫りになりました。ソビエト連邦の情報の閉鎖性が、被害を非常に大きくしたこともあったであろう。そういう意味では、日本では政府の情報公開の仕方等々、いろいろな問題はあったとしても、情報の公開性は高い。日本ではもっと早く物事が進んでいくように感じています。

ベラルーシの緊急事態省の除染に関する説明では、土壌のはぎ取りは行わないのだということでした。それを聞いて、私は何のために来たのかと、少しがっかりしました。しかし現実には、汚染された福島で、私たちはそれと共生していかなければいけないのです。清水先生のお話にあったように、福島の人たちの97%は、福島で経



済活動をして、生活をしているのです。それを考えたときに、ベラルーシでは詳細な汚染マップが作られていることに感心しました。

農産物への移行環境についても細かいチェックが行われています。農産物の検査件数も、土壤の汚染の度合いに応じて変えるべきだとうかがいました。福島県では、10月12日に知事がお米の安全宣言をしましたが、11月16日以降今までに、500ベクレルを超えるものが36地点で出ています。実質的には国の基準の2倍の地点でモニタリングをしたのですが、本来もっと緻密なモニタリングが必要だったということです。今後は米の全袋検査をするという流れになりましたが、きちんとした検査が非常に大切だと感じました。

さらに一番大事だと思ったのは、住民と国と専門家、あるいは科学と政治が、一体的に物事を解決する枠組みをつくるのが大切だというお話です。これが、日本の中で最も求められることなのではないか。私どものJAは、3月11日以降、できるだけ多くの組合員の方々と集会を開いて、話し合ってきました。解決すべき課題はたくさんありますが、国や県等々への要請活動を展開しています。

農産物の検査については、11月30日まで、県と市の合計のモニタリングの数は1,395点という状況です。野菜に関しては、福島市内の検体数が133点で、未検出が109点、検出されたものが24点です。汚染の度合いは非常に小さい。野菜には、あまり移

行していないということです。カリ成分や堆肥等を含めて、土壤の性質が、放射性物質の移行係数を非常に変えるのです。

しかし福島では、残念ながら、おじいちゃん、おばあちゃんがつくった野菜は、息子や孫たちには食べさせたくないという現実があります。この気持ちはわかりますが、科学的な検査体制を充実させ、ベラルーシのコマリン村のような体制をつくり、安全なものを食べられる仕組みを構築していく必要があります。現在私どものJAには、土壤分析器が2台、農産物分析器は2台ありますが、今月（2012年1月）から来月にかけて、農産物の分析器を約17台新たに導入して、きめ細かく検査拠点を作ろうと、福島市と一体となって進めているところです。

ベラルーシでは土壤の汚染マップをきちんと作っていました。汚染の状況がわからなければ、技術対策や除染の方法などは見えないでしょう。今、国は莫大な金をかけて、除染を行うと言っていますが、農地の汚染状況を十分に把握していないのに、1,000平米や2,000平米に数千万円をかけて、土をはごうとしているわけです。土壤の汚染状況は、分析器で測ると10秒くらいでわかります。きめ細かく測定し、そのうえで具体的な対策をとれば、コストを抑えながら進めることができます。

また福島市は、果物の主力産地です。果樹の枝を水で洗うことで、汚染を7～8割少なくできます。落ちた水を介して土壤が汚染される懸念がありますが、吸着資材や化学資材により移行しにくい状況を作り、

安全を確保していくのです。現在2,408haの樹園地に対し、約5万人の農家の方々の動員をかけて、27億円を投じて除染を行っています。これは大きな金額ですが、果物の生産額は、福島市と川俣町をあわせて117億円あります。きちんとした取組みを行って、安全な果実の生産を進めております。

最後になりますが、新生福島の復興に向けて我々JAとしては、まず米をつくろうではないかと言っています。キログラム当たり500ベクレルを超える米が出たところでも米を作ろう、と。これは意見の分かれるところですが、なぜ作るのかといえば、作らなければ汚染の状況を軽減できないからで

す。米が吸って、そのもみ殻が吸って、そして稲わらが吸って、それらをエネルギーに変えよう。その工場を福島につくって、そのエネルギーを福島の人たちで活用しようではないか。そういう枠組みによって、原発で失われた人々の雇用をつくることを考えようではないか、と。海洋汚染対策を明確にしながら。

さらに、福島に、原発にかかわるすべての研究施設を集中する。福島大学や福島県立医大も含まれますし、すべての防災にかかわるセンターも集中させて、情報も一元化することが求められると思います。

報告2（森林分野から）

被災10ヶ月寂寥感の日々の中で —悪夢の3.11 午後2時46分—

渡邊一夫（ふくしま中央森林組合代表理事組合長）

あの3月11日に、足元が揺れる中で感じたことは、「えらいことになっちゃったなあ、この日本の国は」ということでした。私は、個人的には原発には反対でしたから、まず頭によぎったことは、東電の第1、第2原発は大丈夫かということと、私の住む近くにある羽鳥湖のことでした。これは大きな農業用ダムで、崩壊すれば下流の新潟県に至るまで何十万人の方が水に襲われる。この2つが瞬間的に頭の中をよぎりました。

私の家は、江戸時代中期に作られた建物で、国の文化財にも指定されていますが、そこに今でも住んでいます。揺れの中で、これはだめだと思ったのですが、大丈夫でした。木材でつくった家の、古来の技術というのはすばらしいと、誇りに感じている次第です。おいでになった方々が、蔵や家を見て、感動してくださっています。



林業というのは長いスパンの産業で、今年作付をして秋に収穫できるようなものではありません。木材には、辺材部と心材部があります。木を輪切りにすると、周りの部分を辺材部、真ん中の固い部分を心材部といいます。ある機関の方から、100年もかかって木材をつくって、その挙句に放射線は中まで入るかもしれない、と言われました。ですから今、損害賠償で、「この辺でいいよ」などと言ったら、とんでもないことになるのです。

このようなことから、私はチェルノブイリの被災地へ行って、勉強してきたいと考えておりました。そこに清水先生のご提案があり、福島県森林組合連合会の國井会長さんと2人で参加させていただいたわけです。

日本の森林は急峻な傾斜地です。大変なところは45度のところにまで人工林をつくれます。ところがベラルーシでは、300km走っても同じ風景で、平らな森が続いています。北緯50度を超えますから、稚内より北で、白樺が生えるなど、植生も違います。そして、向こうでは土地は国有なので、民有林がなく、国有林です。

日本の森林・林野面積は2,500万haですが、そのうち1,000万haが人工林です。これは、北海道全部、東北6県と新潟、北関東の茨城、栃木、群馬辺りまで含めた広さになります。ところが、人工林は、ずっと手がかかるとのことです。人の手で作ったものは必ず壊れるし、構わないでおいたら荒れる、これは宿命なのです。私が原発には反

対ですと言ったのは、安いと思ってやったことが、人間にとっては全くの愚行であったということです。

森林土壌は、鉄分やマグネシウムなど、ミネラル分を含んでいます。林床という森林の表面の土は、100年かけてようやく1cmできると言われる貴重なものです。そこで私は、林業として構造材の生産だけでは経営として難しいため、里山を活用して森の二段活用をしようと取り組んでいる矢先だったのです。

今、除染について、いろいろな話が出ています。しかし急峻な日本の森林土壌を取り除いてしまうと、大変なことになります。ヒノキなどの人工林で、保育間伐をしないしていると、地滑りで山から木が落ちてきます。間伐を励行し、林の中に光を当て、下層植生を豊富にすることで、土砂崩落を防ぎ洪水調整機能を森に与えているのです。除染で森林の表土を剥いてしまうと、二次災害、三次災害が起これば、土砂が崩落したら、下流のダムも埋まってしまう。

ですから、除染の方法が問題です。地球上には必ず、放射線を駆逐する植物・樹木があるのではないかと。鉱物にあるかもしれないし、海の中にもあるかもしれない。こういうことを考えていただきたいのです。大事な国土を守り、私たちの子孫を守っていくためには、基本に立ち返って考えるべきだと思います。

しかし今、森林組合として、実際にどうすればいいのか。つい最近発表された報告があります。ゼオライトと同じ成分が大谷

石に含まれているということで、その大谷石を砕いたものを利用できないか、と。一つの試案として考えています。

福島県の森が汚染されてしまったとすると、全部一度に切るわけにはいかないけれど、いつかは切るしかないかもしれない。その場合、木を発電材料にしていくことを考えなければならないと思います。産学官合同の試験研究テーマとして、森林組合にも話が来ています。

チェルノブイリ博物館を訪問した時、日本人はすばらしい力を持っているよと、1

人の先生が言ってくれました。日本人はヨウ素分を多くとっているから、子供さんたちは小児がんにならないと彼は言いました。非常にうれしい思いがしました。今、情報が錯綜して、若いお母さんたちは非常につらく、苦しい状況にあります。子供たちのことを考えてどのようにすればよいか、わからないことが多いのです。森の木のことだけでなく、こういうことも総合的に勉強しながらやっていかなければならないと強く感じています。

報告3（被災自治体から）

帰村に向けた現状と課題

—ベラルーシ・ウクライナ福島調査団に参加して—

遠藤雄幸（福島県川内村村長）

私のふるさと、川内村は、里山や奥山があって、遠くに阿武隈連峰が見えます。田があり、緑豊かで、木戸川が流れます。原風景を残した村で、非常に牧歌的です。私自身、とても気に入っているところです。

約2万haで、中心部に村の役場があります。「蛙の詩人」草野心平が名誉村民になっておりまして、彼が創作活動をした記念に、天山文庫という施設があります。温泉があり、その北には「いわなの郷」があります。

村の標高は450mくらいで、東京からは常磐高速を使うと3時間くらいで着きます。

村には、美しいそば畑が広がっています。ところが今、ここに、除染で出た土の仮置き場を設置する工事を進めております。その最終処分場は、国の責任で福島県以外に持っていくということが明言されていますが、それまでの中間貯蔵施設をどこに置くかが見えないだけに、仮置き場の設置は難しいのです。美しいそば畑が仮置き場になっていくという現実、川内村だけではありません。そのほかの郡内7町村、さら



には福島市、郡山市、伊達市においても、住民の賛成・反対が出され、議論がされています。

震災翌日の3月12日のことです。隣の富岡町の住民が約8,000名避難してこられました。警察署や広域の消防本部も川内村に避難し、そこで本部を立ち上げました。

3月13日に第1原発の1号機が爆発しました。14日には3号機が爆発しました。皆さんもテレビで見られたとおり、黒煙が上がって、火花が上がりました。私は富岡町の町長、職員と、川内村の庁舎で見えていましたが、しばらく誰も声を発しませんでした。

さらに15日の未明にかけて、4号機の爆発が伝わってきました。この時が一番怖かったです。4号機は定期検査中で、運転していなかったのです。なぜ爆発するのか。後になってわかったのですが、そこには使用済み燃料プールがあり、水がなくなって露出していたのです。

そういう状況の中で、15日に、枝野官房長官がテレビで屋内退避の指示を出しました。そのマスコミ発表があった時には、とても震えました。屋内退避というのは、どういうことなのか。それほど深刻なのだということで、私は15日に、もう避難しようと決断しました。15日の午後から実際の行動に移り、住民の代表である議員や区長さんを集めて、川内村も避難すると伝えました。これは国や県の指示ではありません。我々が独断で決めたのです。

16日には、富岡町の住民も一緒に、早朝

から1日ばかりで郡山市に逃げました。車を持つ人は各自で、車がなくて動けない人は集会所に集まってもらいました。

汚染の状況についてですが、現在、川内村の役場は0.14~0.16マイクロシーベルトで、空間線量はかなり低くなっています。警戒区域には4~5マイクロシーベルトのところがあります。また山の近くには、3~4マイクロシーベルトのホットスポットがありますが、それ以外は大体1マイクロシーベルト以下で、中心地はせいぜい0.3~0.4マイクロシーベルトです。

人口構成は高齢化が進んでいて、65歳以上の高齢化比率は34%です。恐らく今度の震災で、かなり高齢化比率が高くなると思います。現在の避難状況は、郡山市、いわきなど福島県内に2,440人、県外への避難者は537人です。4月以降の死亡者数は、例年1月時点で30人前後ですが、今年は既に50人を超えています。環境変化で体調を崩して亡くなられた高齢者の方が、多いとうかがっています。人口の動きですが、特に子育て世代が帰還を躊躇しておりまして、もう既に住所を移したという家庭もあります。また、避難先で新しい生活を始めたという方もいます。

次に、低線量被曝の問題です。これは数字が非常にひとり歩きをして、現場で翻弄されています。1ミリシーベルト以下でなければ戻らないという住民がいますが、川内村の中心部は、既にそうなっているところが多いのです。中にはもう少し高いところもありますが、全体としては年間積算線

量が5ミリシーベルト以下のところが大部分です。国が丁寧な説明をしないで数字を出していること、また、恐怖を感じてリスクゼロを求める住民が多い中で、医師などの専門家が声高に叫んでも、なかなか難しいという状況です。

村の農林業についてです。平成23年度は水稻の作付制限を行い、今年度も既に作付制限をお願いしました。農家の人たちも、今年1年しっかり除染をして、来年度に作付しようとする方が多いです。露地栽培の野菜は、ほとんどが、放射線が検出されません。しかし、市場で評価されることはなく、とても大きな打撃を受けています。葉タバコは、2年続けて作付を断念しております。村には和牛肥育と酪農もありますが、20km圏内の警戒区域では、殺処分が行われました。森林は、植栽、間伐、枝落としなどの長期の施業計画を作っていますが、根本的に見直さなければならない事態に陥っています。

2011年9月に緊急時避難準備区域が解除され、村では翌2012年3月までに戻ろうという目標を立てました。住民説明会や除染も具体的に始まり帰村の準備を進めてきました。復興ビジョンもこのような柱で作ってきました。

帰村に向けた課題についてお話しします。

第一に、除染です。私が訪問したチェルノブイリでは表土を取り除く除染はしていませんでしたが、逆に、除染すれば戻れるのだなとも感じました。廃墟になったプリピャチ市内を訪れ、人が住まないとうな

るのかという光景を目の当たりにしました。やはり、戻れる可能性があるなら、少しでも一歩前に進んだほうがよいのではないかと、現場で感じました。

詳細なマップも作成する必要があるので、約400か所の土壌検査、農地の検査をお願いし、うち約100か所では、既に実施しました。

除染を進める上で不可欠なのは、仮置き場と中間貯蔵施設です。双葉郡の8か町村の首長で、今その議論のスタート台に立ったところです。置かれている状況が各町村で違います。ですから、方向性を見出すのは非常に厳しいのですが、何とか議論をしていかなければいけないということで、首長それぞれ一致しているところです。

第二の課題は、雇用の確保です。今、50人規模の製造業に手を挙げていただいています。それから、渡邊組合長も言われましたが、木質バイオマスを地域熱や電気に変えていこうと考えています。これは森林の除染で間伐や枝落としをしたものを、減容量化を図りながら燃やすものです。次に水耕栽培です。露地栽培はしばらく難しいと思われるので、水耕栽培の事業をスタートしようと考え、計画づくりをしています。

また、子供たちが帰ってきて心配なのは健康です。これは村だけでは、なかなかできません。県と国とで、健康診断のシステムをきちんと確立していくことが必要だと思います。もう一点は、教育環境の整備です。川内村には民間の学習塾がありません。そこで4年前から、ノーベル賞をもら

えるような子供をつくりたいという思いで、村で学習塾を1つ経営しています。そういうことの積み上げが、今回の原発事故で一瞬にしてだめになってしまったのです。もう一度、ゼロからスタートするということでもあります。

それから交通網です。今までは海の方が生活圈でしたが、富岡町や大熊町は、警戒区域で入れません。しばらくは向きを180度変えて、田村市や郡山市に通じる道路を整備しなければいけません。

今回訪問したチェルノブイリ市内の祈りの広場には、消滅した村の名前がプラカードに書かれて並んでいました。その根元に花輪などがある。こういう姿を見るのは、たまりません。私たちの村の名前が、ここに掲げられることになったら大変だ、そんなことは絶対にさせないという思いで、チェルノブイリを後にしてきました。

しかし今、戻ることのオペレーションが、どれだけ難しいかということを実感しております。一つは、低線量被曝について専門家の議論も分かれているところで、村民の人たちは不安になっています。もう一つは、やはり子供たちのいる家庭はとても慎重だということです。恐らく4月の帰村当初に戻る子供は20%位ではないかと思えます。それでも複式学級にならないように、先生方の数をそろえながら、きちんとした教育環境を築いていきたいと思っております。

私は、1月31日に帰村宣言をします。難しい問題もありますが、「戻れる人は戻りましょう。心配ならもう少し様子を見てから戻っていいですよ」ということをアナウンスするつもりです。我々がどのようにしてこれから帰村していくか、ぜひ皆様にもしっかりと見ていただきたいと思えます。



＜第Ⅱ部＞総合討論

司会・進行：寺西俊一

パネリスト：清水修二（基調講演者）

菅野孝志（報告者）

渡邊一夫（報告者）

遠藤雄幸（報告者）

船橋晴俊（法政大学教授）

石田信隆（農林中金総合研究所理事研究員）

総合討論では大変多岐にわたる議論が展開されたが、紙数の制約上、ここではそのごく一部を収録する。

寺西 ただいまの基調講演と3人の方々のご報告は、当事者がまさに向き合っているところからの、大変重い課題を投げかけるものであったと思います。それらを受けて、石田さんと船橋さんから、それぞれのご専門とチェルノブイリ調査に参加されたことも踏まえて、問題提起やコメントをいただきたいと思います。

石田 ベラルーシ・ウクライナ福島調査団に参加して、改めて、巨大な原発事故は大変複雑で困難な問題を投げかけるものだと実感しました。

たとえば、除染についての考え方が違うことに驚かされたわけです。日本には日本に合った方法があると思いますが、重要なのは、彼らは現実に汚染された土地で、どうすれば安全に生きていけるのか、その仕組みを25年の間に作ってきたということです。汚染実態と土壌の質を詳細に地図に落とし、それに合った農業のやり方を研究し、徹底して食品検査を行なうという流れ

で、一貫した対策を相互に結びつけて実行しています。

これは、経済力のあ
る日本では、ベラルーシやウクライナよりはるかに実行しやすいはずで
す。JAでは国の取組みに先んじて食品検査体制を強化して
いますが、やはりこれは国の役目として、しっかりやるべきです。

次に、原発事故に対する対応には、未知の問題が多いことです。固定的に対策を考えずに、結果を見ながら柔軟に対処する必要があります。その意味でも、報告にあった、福島に総合的な研究センターをと
うご提案は非常に意味があると思います。

福島県の人口は減少が進んでいます。特に子供たちが安心して暮らせる対策が必要です。ベラルーシでは、被災地の子供が南の保養地で過ごすプログラムがあると聞きました。子供が安心して育っていけるように、現場からも声を上げていただきたいと



思います。

船橋 まず、私の専門である環境社会学の視点から、総論的なお話をします。それは、福島とチェルノブイリを比較するとともに、水俣病のような日本の公害経験、さらにはチェルノブイリ・ショックをヨーロッパがどう受け止めたか、特に、再生可能エネルギーに急転回していったドイツの経験を、総合的に検討することが有益だろうということです。

清水先生が指摘をされた、土地の所有形態に違いがあるということは、重要な論点です。日本では、私有権があるのに、長期にわたって使用できず戻ることもできないという、困った状況になっている。もう一つは、国の責任の問題です。たまたま福島で起こったけれど、中部電力の浜岡で起こったかもしれない。国の責任は非常に大きいのです。

菅野さんのご報告で大事だと思ったことは、住民と行政と専門家が協力することが必要だというご指摘と、測定を体系的にしなければならぬという、2つの論点です。

渡邊さんの、森林を木質バイオマスの資源として利用できないかというお話も勉強になりました。先日ドイツを訪問しましたが、予想以上に、チェルノブイリ・ショックがドイツの再生可能エネルギーの普及の原動力になっています。市民団体が市民発電所を作り、農家が再生可能エネルギーを作っています。農業や林業が持つ資産を、長期的な展望をもって再生可能エネルギー

に利用するという方向も、考えるとよいと思います。

遠藤村長のお話には大変感銘を受けました。自治体の役割は非常に重要だと思います。中央官庁は重点施策だから多額の予算をつける、という流れになりがちですが、情報と知恵と研究が足りない。予算と智恵が釣り合うことが必要です。自治体から見て、国はこうすべきだと、うまく自己主張していただきたいと思っています。



菅野 食品の安全をめぐって現場では悔しい思いをしています。日本では、ゼロかそうでないかが問題なのです。それでは、国が決めた基準値とは何なのか。原因は間違いなく原発なわけですから、生産者と消費者が背中合わせになることだけは避けたいものです。

渡邊 私は孫の小学校の発表会に行って、歌って踊っている姿を見て、涙が止まりませんでした。この子供たちに、何と愚かな負の遺産を遺してしまうのか。今、福島県の被災者は非常に辛い思いをしています。が、明るい未来に向かって頑張れる福島県にしたい。私は、先祖伝来の里山を開放することにしました。みんなで学び、交流したいと思います。

寺西 このシンポジウムで、私どもは「原

発被災」というタイトルをつけました。非常に深刻な、社会的、自然的被害が起こったわけです。そして、これからどうしたらよいかといえば、公害問題や環境問題の教訓からは、まず被害をしっかりと捉えることなのです。復興・再生という時に、我々にとって重要なことは、被害をしっかりと捉え、目こぼさずに、いかに見つめて向き合うかということです。

原発の被害は、非常に多次元です。1つには、言うまでもなく、生命や健康への大きなリスクを作り出してしまいました。これから起こりうる未来形の被害も含めて、起こりうるものがきちんと議論されなければなりません。

さらにまた、生活被害というものを深刻なレベルで起こしています。これは、生活をする場としてのコミュニティそのものの破壊や分断という、生きていくうえでの基盤の破壊を伴っているのです。

遠藤 今回の原発被害の中で、今までの生き方はどうだったのか、人間の尊厳とはどういうことなのか、そして価値観について、改めて考えさせられました。村から離れてみて、自分の村がいかによばらしいところであったかということも。原点に戻る感じがしました。

なぜ村に、自分の家に、自分のふるさとに戻るかということですが、それはもう理屈ではありません。そこに自分の家があって、ふるさとがあるならば、これは戻らない人のためにも存在する、そういうもので

はないかと思うのです。

清水 放射能の災害がもたらしている被害の質というのは、なかなか伝えるのが難しいのです。本当に皆が苦しめられているのは、人間関係の分断なのです。避難する人とならない人、農産物の消費者と生産者、生産者同士、職場の経営者と働く人、働いている人同士、それから家族の分断もあります。

大事なことは、この事態を引き起こした背景を国民の課題として受けとめることです。やはり日本人は原発を選択してきたのです。その結果として、この事態があるわけです。そのことを国民がきちんと受けとめ、そして内面的に分断されて苦しんでいる福島県民を理解してほしい、そのことが大事だと思います。

船橋 公害の教訓として、被害は物理的・医学的被害にとどまらず、社会関係を通して増幅します。その一番顕著なものが、風評被害です。規制値はクリアしているのに、被災地の農産物が拒否される。どうしたらこのような被害の増幅を抑えることができるのか。

加害者は被害を隠そうとしますが、同時に、被害者も被害を隠さざるをえないという問題があります。これは足尾鉍毒事件や水俣病でも起こりました。そうになると、社会的に問題は過小評価されて、真実の全体像は隠されてしまう。そこをどうやって乗り越えるか。

最低限の条件は、補償の体系です。汚染や被害の状況把握を系統的にきちんと行い、それに対する補償の体系を確立しなければなりません。

石田 福島原発事故によって、農林水産業をどう見るべきかが、改めて問われています。震災からの復興に関しては、植物工場を作る、あるいは太陽光発電パネルを張り巡らすなど、いろいろな意見があります。それを全否定はしませんが、それだけでは福島の復興にはならないのではないかと。福島の自然条件、地形、水、土壌などに合う形で、何百年かけて築きあげてきた農林水

産業が、一瞬のうちに危機に陥ってしまった。その農林水産業の特徴をつかんで、それに合った復興を困難ではあるが進めることです。今日は話題になりませんでした。福島の沿岸漁業者は、今も操業を自主規制しています。政府からの指示があったわけではなく、自粛です。これがいつまで続くのかという問題もあります。

東京で頭の中で考えるのではなく、我々も福島に行き、現地の方々の声を聞き、共に復興について考え、努力していきたいと思えます。

(とりまとめ 理事研究員 石田信隆)



チェルノブイリの25年

—ベラルーシ・ウクライナ福島調査団に参加して—

理事研究員 石田信隆

目次

はじめに

1 調査の概要

- (1) 調査団の構成
- (2) 調査スケジュールと訪問先

2 ベラルーシにおける被害と対策

- (1) 汚染被害と避難の状況

(2) 政府の対応

(3) 農林業の状況

3 健康被害をめぐって

4 チェルノブイリを歩く

5 ZEMLYAKIに見た“絆”

おわりに

〔要 旨〕

チェルノブイリ原発事故による広範囲の放射能汚染が続く中で、ベラルーシとウクライナの25年の経験は福島にどのような教訓をもたらすのか。チェルノブイリ調査を行なった福島調査団に参加して考えたことを報告する。

はじめに

チェルノブイリ原発事故から25年が経過した昨年（2011）秋、福島大学の清水修二副学長の提案で、「ベラルーシ・ウクライナ福島調査団」が両国の政府、関係機関、団体、事故現地等を訪問した。福島復興に取り組むうえでチェルノブイリの教訓に学ぶことがその目的である。筆者も参加す

る機会を得たので、その概要を報告する。

なお、この調査団の東京における報告会として、2012年1月28日に一橋大学において市民公開シンポジウムが開催され、その内容は本誌に収録されている。そこでは、チェルノブイリと福島の違いを踏まえ、福島復興にはどのような課題があるかが議論されているので、本稿は、調査で得られた情報の一端を紹介することを中心とする。

1 調査の概要

(1) 調査団の構成

調査団のメンバーは、清水修二福島大学副学長を団長として、福島大学等の研究者、自治体の首長・議員・職員等自治体関係者、農協・森林組合・生協等の団体関係者などで、福島県内のメンバーを主力として組成された。さらに、マスコミからも多数の参加があり、総勢約40名の調査団となった。

(2) 調査スケジュールと訪問先

調査は、2011年10月31日から11月7日にかけて実施された。訪問先は以下のとおりである。

a ベラルーシ

(a) 首都であるミンスクにて、緊急事態省チェルノブイリ原発事故対策本部と懇談を行ない、副大臣はじめ各部門の専門家から全般的な説明を受け、意見交換した。また、国境警備隊研究所を訪問し、放射線量測定車など実例をもとに放射線防護の実際を紹介された。

(b) ミンスクから南東約300kmにあり、事故により大きな汚染被害を受けた第2の都市ゴメリを訪れた。ここには政府の方針で、原発関連の研究機関と医療機関が集中配置されている。科学アカデミー付属放射線研究所、放射線医学研究所付属病院を訪問した。

(c) ゴメリの南方100kmでウクライナとの国境に近いブラーギン村コマリン地区の中等学校と病院を訪問した。

b ウクライナ

(a) 首都のキエフでは、チェルノブイリ博物館を訪問し、チェルノブイリ原発事故の全体について学び、また、リクヴィダートルと呼ばれる元事故処理作業員や研究者・医療関係者との懇談を行なった。さらに、放射線医学研究所にて、チェルノブイリ事故が健康に及ぼした影響についてミーティングを行なった。

(b) チェルノブイリ原発の現地と放棄された街プリピャチを訪問した。

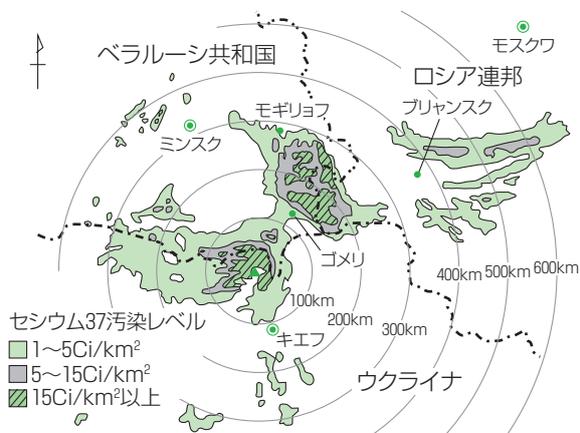
(c) キエフ市内にある、プリピャチから避難してきた住民を支援する市民団体「ZEMLYAKI」を訪問し、避難者達との懇談を行なった。

2 ベラルーシにおける被害と対策

(1) 汚染被害と避難の状況

1986年4月26日のチェルノブイリ原発事故では、炉心が爆発して火災が発生し、極めて広い範囲での汚染をもたらした。第1図は事故数年後のセシウム汚染の状況である。発電所が位置するウクライナ北部のみならず、ベラルーシやロシアまで数百キロメートルにわたって高濃度に汚染されている。福島第1原発と東京間の距離が約210kmであることを考えると、その広さがよくわ

第1図 チェルノブイリ周辺のセシウム汚染状況



資料 今中哲二(1996)「チェルノブイリ事故によるセシウム汚染」
(<http://www.rri.kyoto-u.ac.jp/NSRG/cher-1index.html>)

第1表 ベラルーシの放射能汚染地域内の集落数見通し

	汚染濃度(kBq/m ²)					
	セシウム137			ストロンチウム90		
	555-1480	185-555	37-185	74以上	18.5-74	5.55-18.5
2006	25	552	2,484	0	125	863
2010	22	506	1,915	0	116	554
2020	8	294	1,748	0	66	462
2030	6	174	1,593	0	36	351
2040	2	95	1,312	0	15	259
2050	0	57	1,161	0	5	212
2090	0	1	428	0	0	36

資料 ベラルーシ緊急事態省におけるプレゼンテーション資料(2011.11.1)から作成

かる。

ベラルーシ緊急事態省での説明によれば、国土の23%でセシウム137が37キロベクレル以上となった。

当初、25mR(ミリレントゲン)の地域(原発から概ね半径10km)が避難地域とされたが、後に避難の基準は5mR(概ね半径30km以内)に下げられた。470集落の約13万8千人が強制的に避難し、約20万人が自主的に避難したと言われる。現在も汚染地域に110万人が居住している。

特に汚染の著しい国境地帯では21万4千haが「ポーシェ放射線防護保護区」に指定されて立ち入りが禁止されている。そこは100年以上農地として使用できないと言われる。

放射性物質の自然崩壊により、2010年にはセシウム汚染地域は国土の14%に減少した。しかし、汚染地域内にある集落数は、長期間にわたり多数存続する見通しである(第1表)。

チェルノブイリ原発事故がもたらしたベラルーシにおける経済的損失は、ベラルーシ政府の推計によれば事故後30年間で総計2,350億ドルにのぼる見込で、その内訳は、被害の克服ないし最小化のための支出が81.6%、避難に伴う経済的資産などの損失が12.6%、逸失利益が5.8%である。これは、ベラルーシの国家予算(1985年)の32年分に相当する。ただし、福島原発事故についても同様であるが、被害の範囲をどのようにとらえるかで、この数値は大きく変わる。ベラルーシでは土地は国有であり、農民など避難者は他の国有地に移住する形態をとったため、物的損失だけに関しても、ここには表れない損失も相当ある可能性もあろう。

(2) 政府の対応

ベラルーシにおける原発事故対策は、大統領直轄の下に緊急事態省が統括し、その下に原子力安全局や事故対策本部などが置



コマリン村中等学校での食品検査の様子

かれています。

事故後、避難・移住と土地利用の制限、農産物の汚染対策など産業分野における段階的復興への対策が続いたが、現在一番重要な位置を占めるのは健康・医療問題である。汚染地域に住む住民は毎年全員健康診断を受ける。汚染地域の子供には、1年のうち数か月を保養地で過ごすプログラムがあり、学校と先生が用意されている。

環境のモニタリングが重要であり、122のチェックポイント、検査施設が18か所、汚染物質が移動しないための159のチェックポイントがある。食品と飲用水の検査施設は1,000か所近くあり、年間の検査実施検体数はセシウム1,100万件、ストロンチウム1万8千件に上る。

ポレーシエ放射線防護保護区近くを走る道路からは、数百メートル毎に立つ測定器が見られた。

食品の基準値は事故直後はかなり高い水準に設定されたが、段階的に引き下げられ、現在はEUよりも厳しい。たとえば牛乳は、1987年12月にはキログラム当たり

370ベクレルであったが、現在は100ベクレルとなっている（EUは370ベクレル）。

食品のリスクコントロールに関しては、住民に対する情報提供が重要だと強調していた。汚染度の高かった3つの州には、約50の情報センターが設置されている。これは小学校や公民館などに置かれ、そこでは子供たちや住民が自分で食品の検査をすることができる。その実際をコマリン地区の中等学校で見ることができたが、子供や住民が自ら安全性をチェックし、リスクについて考える点で、大変意義のある取り組みだと感じた。

(3) 農林業の状況

ベラルーシでは事故後、高濃度に汚染された農地26万5千haが使用禁止となった。汚染は年月の経過とともに低減してきたが、そのテンポは緩慢である（第2図）。

ベラルーシとウクライナに共通することは、表土を取り除く除染は行っていない

第2図 ベラルーシにおける農地汚染面積の推移



資料：ベラルーシ緊急事態省におけるプレゼンテーション資料(2011.11.1)

(注) セシウムは37kBq/m²以上、ストロンチウムは5.5kBq/m²以上の農地面積である。

ということであり、これは農地に限らず住宅地や森林にも共通している。その理由は、除染によって生じる膨大な汚染土の処理ができないこと、土地の肥沃度が低く土壌を除くと農地としての利用ができないことが挙げられた。ただし、日本とは土地の条件が異なり、日本での除染のあり方はよく検討する必要がある。^(注1)

極めて重要な取組みは、詳細な土壌汚染マップが作られていることである。農地は3haから10ha、森林は70haのメッシュ毎に、すべての土地の汚染度と土壌の質が調査され、データベース化されている。これは4年毎に更新され、それぞれの土地の「資格書」となる。

次に、農地の改良によって放射性物質が農作物に移行しにくくする取組みに力が入れている。鋤き起し、石灰やカリ・フッ素を増量した肥料の投入、プルシアンブルーなど放射性物質と結合する物質の投入等が行われている。また、土壌の質に応じて放射性物質の作物への移行が異なるので、それぞれの土壌の質に合わせた対処が重要なことが強調されていた。

さらにこれらと合わせて、個々の土地毎に、汚染度が高い土地では非食用の作物を作るなど、栽培する作物を検討する。

このようにして、結果として安全な食物を生み出すことに主眼が置かれていた。「放射線は50年のうちに自然に下がってくる。それまで共存するということだ」という説明があった。

重要なことは、土壌の調査、土壌の改良、

作物の選定、出来上がった作物の検査がそれぞれ有機的に結びついて、安全なものを食べる仕組みが25年の間にできあがっているということであろう。このような姿を、日本に合った形でどう作り上げるかが、大きな課題であると思われた。

なお、農産物に関する風評被害は、事故後当初はかなりあったとのことで、ゴメリ産の缶詰は事故前に製造されたものも売れなかったとのことである。現在も、ロシアでベラルーシのリンゴが売れないなど風評被害はあるとのことであるが、国内では解消してきているようであった。

(注1) この点については、本号所載のシンポジウムで詳しい議論がされているので、参照願いたい。

3 健康被害をめぐって

原発事故が及ぼす医学的影響は、除染と並んで調査団の関心の高いテーマの一つであった。

この問題については、事故直後に放射性ヨウ素を大量に取り込んだことが、小児甲状腺ガンを多数発症させたことが確認されている。しかし、それ以外の健康被害については、「統計的に確認されていない」というのが、ベラルーシ・ウクライナ両国で尋ねた際に共通して戻ってくる答えであった。

とはいえ、現在も被災地住民の健康調査が継続的に行なわれているのが実態であるし、ウクライナにおけるヒアリングでは、事故の際子供であった年代が親となる年に

なり、彼らの子供への影響を心配する声もあった。また、統計的に説明できるまでのデータの有無は別として、内分泌系の疾患、心臓あるいは血液循環器系の疾患、ガンや腫瘍などが増加していること、また、高い死亡率と低い出生率が見られるなどの指摘もあった。

健康被害については未解明の問題が多い。

4 チェルノブイリを歩く

チェルノブイリ原発は、今も30km以内の立ち入りが厳しく制限されている。

チェルノブイリ市内には、「祈りの公園」



チェルノブイリの祈りの広場にて



放棄されたプリピャチ：ホテルから観覧車と住宅を望む

が整備され、消滅した村の名前を書いた板が並べられ、Hiroshima, Fukusimaと書かれたモニュメントも置かれている。

事故処理にあたった戦車等が置かれている広場では、今なお高い線量を記録するところがあった。

原発4号炉は老朽化が進み、新たに巨大なドームで覆うプロジェクトが始動している。しかし、廃炉による完全な処理には、100年かかる見通しだという。

その後、原発から約3kmにあるプリピャチを訪問した。ここは原発で働く人達のために作られた人口規模5万人の近代的な街であったが、事故翌日に3時間で全員が避難し、放棄されたままとなっている。ここでは、苔やマンホールで高い線量を示すホットスポットがいまだに少なくない。

5 ZEMLYAKIに見た“絆”

調査の最終日に訪問した市民団体ZEMLYAKIで、我々は大歓迎を受けた。

ここには、チェルノブイリ原発で働いていた人、夫を原発事故で亡くした女性、プ



ZEMLYAKIにおける懇談風景

リピャチで働いていた人など、たくさんの人々が集まっていた。

口々に、福島的气持は私達が一番よくわかると、あふれる同情と励ましの言葉を、そして、避難してからの苦労と避難者同士で生まれた絆について語ってくれた。ある方がアドバイスとして語ってくれた、「悲劇に直面しても自分を探しなさい、友人や親せきとつながりなさい、人生を楽しみなさい」という言葉が心に残った。

おわりに

ZEMLYAKIの訪問は、元プリピャチ市民の生の声を聞けたという意味で、大変印象深く意味のあるものであった。

しかし、彼ら以外にも、何もわからず突

然移住を命令された農民など、声なき人々が無数にいることを忘れてはならない。このような草の根の声を聞く優れたドキュメントとしては『チェルノブイリの祈り^(注2)』があるが、まだまだたくさんの知られざる真実が多いことであろう。立入制限区域を走る車窓から見る大地は、かつて住んでいた人々の今を想像することすら拒む峻厳さを湛えていた。原発事故がもたらすものの過酷さを痛感した。

福島にはまた福島の厳しさがある。日本国民全体の課題として立ち向かうべきだとの思いを、改めて強くさせられた。

(注2) スベトラーナ・アレクシエービッチ著、松本妙子訳(2011)『チェルノブイリの祈り-未来の物語』岩波現代文庫

(いしだ のぶたか)



次期EU共通農業政策(CAP)改革の規則案概要

—直接支払い，単一 CMO，農村振興—

主任研究員 平澤明彦

目次

1 規則案の位置づけ	3 市場施策(単一CMO)
2 直接支払い	4 農村振興政策
(1) 予算枠の設定と受給権	5 考察
(2) 直接支払いの「緑化」と多様化	(1) 施策の変化
(3) 受給要件と支払い制限	(2) 改革案の今後

〔要 旨〕

- 1 欧州2020戦略に沿った資源効率の増進が，CAP多年度目標の根拠となっている。
- 2 直接支払い制度は一本化する。加盟国間格差の是正は限定的であり先送りされる。各加盟国・地域内では，較差解消のため過去実績方式を廃止し，面積単価一律とする。内訳は緑化支払い30%（作物の多様化，既存永年草地の維持，環境用地の確保が要件），小規模農業者支払い10%以下，若い農業者への支払い2%以下，自然制約地支払い5%以下，品目別支払い5%以下（原則），残りは基礎支払い（単一支払いの後継）に多様化する。受給要件として，活動的な農業者（Active Farmer），農業に主として用いられる土地，最小経営規模が示された。モジュレーションは廃止され，緑化・多様化，累進的減額・受給額上限（財源は農村振興へ移転），柱の間の財源融通に引き継がれる。
- 3 市場施策（単一CMO）では緊急例外措置の内容が定められ，動物疾病・消費者信頼喪失への支援が加わった。生産者組織の規定が全品目に拡大し，加盟国は当該組織のルールを地域全体に適用できる。砂糖の生産調整は延長されず廃止となる。
- 4 農村振興政策には，EUの共通戦略枠組みと加盟国のパートナーシップ契約に準じた使命，目標，優先事項が設定された。加盟国間の予算配分は客観的基準（未定義）を反映する。施策の大分類（機軸）は廃止され，プログラム構成比の制約が緩和される。施策の数は25に集約される。条件不利地は「自然・特定制約地域」に移行する。有機農業への助成，リスク管理手段（農業保険，相互基金，所得安定化制度），特定のテーマを扱うサブプログラムが導入される。
- 5 各種施策の対象品目拡大など，制度の共通化・柔軟化の傾向が見受けられる。

欧州委員会は2011年10月12日に、次期EU共通農業政策（CAP）改革（2014年から実施）にかかる主要な法案（欧州議会・理事会規則案^(注1)。以下「規則案」という）を公表した。これによって欧州委員会による改革提案が出揃い、今後は理事会および欧州議会での検討が進められる。

規則案は全体で7つあり、主要なものはそれぞれ直接支払い、市場施策（「単一共通市場機構」(CMO: Common Market Organization)）、農村振興、財政・管理・監視に関する4つである。本稿では、これら4規則案のうち農業者に直接働きかける施策を扱う前3者について、次期改革にかかる既往の欧州委員会提案文書や現行規則にない要素を中心に概要を紹介する。

なお、次期改革の背景と、規則案提出に先立つ改革案の形成過程については2月号の「次期CAP（共通農業政策）改革とEUの財政・成長戦略」（平澤 [2012]）をご参照いただきたい。

(注1) 欧州議会が共同決定権を得たことにより、従来の理事会規則から名称が変更された。

1 規則案の位置づけ

規則案は改革の概要提案「2020年に向けてのCAP」（Commission [2010]）で定められた方針と、「欧州2020のための予算」（Commission [2011a, b]）で定められた予算枠に基づいている。今回の規則案で次期CAP改革における個々の施策が具体化され、詳細が明らかとなった。

個別の規則案を検討する前に、まず提案文書の説明覚書（Commission [2011d: p.2-9]）と予算資料（同pp.72-104）により、規則案全体の位置付けを確認する^(注2)。

規則提案文書の予算資料によれば、規則案は次期2013年以降におけるCAPの多年度戦略目標を達成するために、CAPの法的枠組みを策定しようとするものである（同p.75）。その目標は「2020年にむけてのCAP」で設定された、存続能力のある食料生産、持続可能な自然資源管理と気候対策、均整のとれた地域開発（territorial development）、の3点である（同:p.73）。

また、欧州委員会は欧州2020戦略に沿って資源効率を増進させるためにこれらの目標を設定している（同p.73）。説明覚書によれば、資源効率は次期CAP改革の検討過程で浮上した共通する論点の一つであり（同p.2）、欧州2020戦略との接点として重視されていることがわかる。また説明覚書では、資源効率の増進に資するため、研究や知識移転、協力・革新の促進による農業生産性の改善が次第に不可欠になるとしている（同p.5）。こうした論理によって、CAPの基本的な目的の一つである生産性の向上が、資源効率と連携する形で正当化されている。

予算資料では、規則案の提案理由の中で、EUの関与による付加価値を以下のように述べている——将来のCAPは、単にEU経済の小さいが不可欠な部門の要求を満たすだけでなく、食料安全保障、環境、地域的均整にとって戦略的な重要性を有する政策

となる。CAPは真にEU共通の政策であることから、EU予算に占める割合が大きいことはもったもである——。一方、CAPは加盟国が個別に農業政策を実施するより効率的で経済的である（同p.75）。これはCAPの意義を強調してその予算規模を正当化するとともに、CAPが補完原則に適用（同p.7）（加盟国よりEUで担う方が利点がある）ことを主張している。

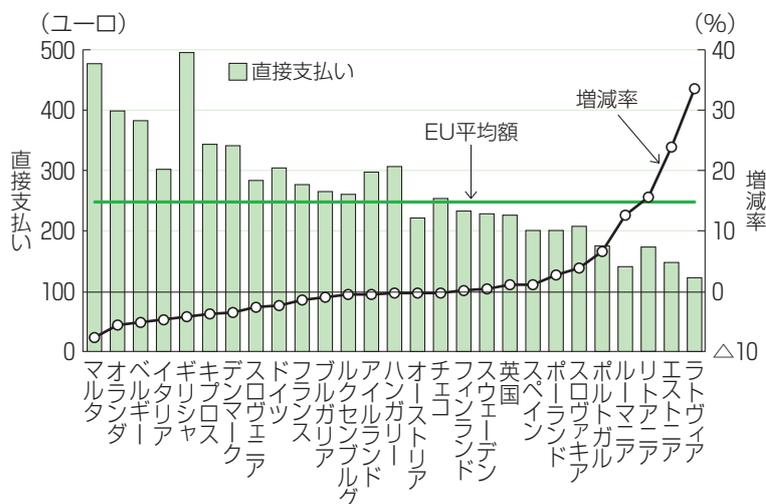
また、次期CAP改革は農業部門以外からの影響や要請に対処しなければならない。「今日の課題の多くは農業の外の要因に動かされており、そのためより広範な政策対応が求められるであろう」（同p.7）。

（注2） 提案文書は、規則案条文と、その説明資料である説明覚書(Explanatory memorandum)および予算資料(Legislative Financial Statement)からなる。前者の大部分と後者の全体は各規則案の間で共通であり、こうした資料から規則案全体の意図や背景を確認できる。また、規則案条文の先頭には当該規則案に関する説明条項(Whereas条項)が置かれており、各規則案の理解に有用である。

2 直接支払い

今回提案された一連の規則案のうち、眼目は直接支払い規則(Commission [2011d])である。直接支払いは次期CAP予算案の7割強を占め(立法財務諸表p.83)、かつ抜本改正が提案されたからである。

第1図 1ha当たりの直接支払い額(2017年)と2014年からの増減率



資料 直接支払い規則案の付属文書II(直接支払いの国別年次別率)および2007年の利用農地面積(Eurostat)のデータから筆者試算、作成
 (注) ブルガリアとルーマニアの2014年の値は段階的導入による不足分(20%)を補正。

(1) 予算枠の設定と受給権

新規加盟国の1ha当たり受給額が低い問題を緩和するため、2014年から2017年にかけて加盟国間における支払い水準格差の是(注3)正が実施される(説明条項および付属文書IIの予算枠を参照)。第1図のとおり、実施後もかなりの格差が残ることになる。説明条項には、さらなる平準化について、2021年からの次々期多年度財政枠組みで引き続き対応する方向が示された(説明条項(21))。

個別農業者の過去の受給実績に基づく受給権(過去実績方式)は廃止される。2003年以降の改革によって品目別の直接支払いを単一支払いに統合した結果、個別農業者間における単位面積当たりの支持水準の顕著な較差が次第に正当化できなくなったためである(説明条項(21))。各加盟国内(地域方式を選択する(20条)場合は各地域内)における支払い水準は2019年までに一律化される(22条の5)。従来は選択制であった

地域方式（各地域内の面積単価一律）および新規加盟国の単一面積支払いを受け継いで全般化することになる（説明覚書p.7）。また、農業者の受給権は制度開始時の申請に対して割り当てられるほか、所定の期日に当該農業者が自由にできる圃場の面積に対応するので、事実上すべての農地が対象となる（21条の1および2、26条の1、説明覚書p.7）。新制度への移行によって国・地域内では農業者間の再配分が生じる。移行措置として、現行の単一支払いからの受給額減少分を補填することが認められており（22条の3）、財源として直接支払い予算枠の最大60%までを使うことができる（22条の2）。その場合、支払い水準は年々段階的に平準化される（22条の6）。また、受給権は現行制度と同様、移転（売買など）が可能である。受給権の管理や移転に関するルールは簡素化される。

第一の柱（市場施策と直接支払い）と第二の柱（農村振興）の間で、財源移転が認められる（14条）。直接支払いの最大10%を農村振興へ、あるいは逆に農村振興の最大5%までを直接支払いに移転可能である。ただし後者の農村振興への財源移転は直接支払いの水準がEU平均の90%未満（説明条項43）の12か国のみである。財源移転の決定は1回限りの選択であり、多年度財政枠組みの全期間（2014-2020年）にわたり適用される。

なお、直接支払いは経済動向・財政状況に応じて見直され（15条）、条件が変更される可能性がある（説明条項18）。

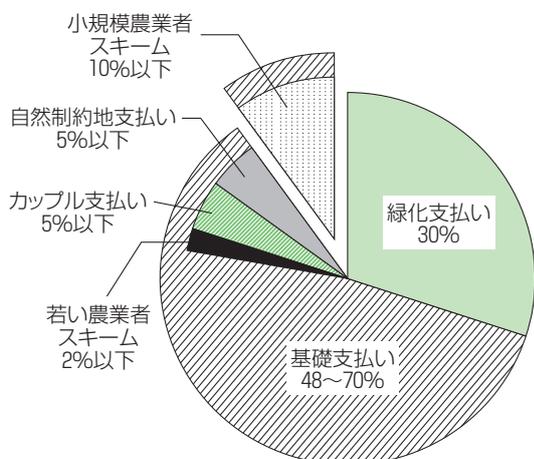
（注3）「欧州2020のための予算」(Commission [2011a, b])で提案されたとおり、1ha当たり支払い額がEU平均の90%未満の国はその差額の3分の1を増額される。その財源は、EU平均を上回る1ha当たり支払い額の国が比例的に負担する（説明条項(21)）。本規則案の条文による規定はない。

（2）直接支払いの「緑化」と多様化

直接支払いの構成は多様化し、所定の範囲内で加盟国が構成を決めることができる。現行の単一支払いは「基礎支払い」に置き換えられる（説明条項(20)）。「緑化支払い」^(注4)（直接支払い予算枠の30%）（29条, 33条）と、小規模農業者支払い（10%以下）、若い農業者への支払い（2%以下）（36条, 37条）がいずれも義務付けられ、さらに各国の任意で、自然制約地支払い（5%以下）（34条, 35条）と、品目別（カップル）支払い（原則5%以下）（38条, 39条）が一定の範囲で認められる。直接支払いの予算枠からそれらを差し引いた残りが基礎支払いとなる。基礎支払いの財源規模は単一支払いの48%～70%（各種直接支払いの実施規模に応じて決まる）である（第2図）。

緑化支払いを受給する農業者は、農地全体に3つの要件を課される（29条）（第3図）。第一は作物の多様化である。単作の回避といってもよいだろう。耕地の耕作は最低3品目とし、各品目は耕地面積の最低5%、最大70%（30条）とする。第二は既存永年草地の維持である。当該面積を「永年草地参照面積」とし、そのうち他用途に転換できるのは5%までである（31条）。第三は環境用地（ecological focus area）の

第2図 直接支払いの種類別内訳



資料 直接支払い規則案から筆者作成
 (注) 1 グラフの面積は基礎支払い以外の割合がすべて最大となった場合。
 2 カップル支払いは原則5%までであるが、所定の条件を満たせば特例により増やすことができる。

第3図 緑化支払いにおける個別経営の全農地配分要件

永年草地(既存の面積を維持, 31条)		
環境用地 (永年草地 以外の7% 以上, 32条)	作目A	作目B
	耕地(3作目以上を作付け, 各作目は 最大70%, 最低5%)30条	
		作目C

資料 直接支払い規則案から筆者作成

確保である。永年草地を除く適格面積の7%以上を、休耕地、段々畑、緩衝帯 (buffer strip)、植林地などに用いる (32条)。

自然制約地支払いの対象となる自然制約地は、現行の条件不利地に相当するものであり、農村振興規則で定めたものを用いる (34条の1)。予算枠を当該地域の適格面積で除して面積当たり支払い額を算出する (34条の4)。

若い農業者への支払いの対象となる「若

い農業者」(36条の2)は、40歳未満で、初めて経営主として農業経営を開始、あるいは基礎支払いスキームへの最初の申し込みに先立つ5年間以内に開始した自然人である。法人の適格条件は欧州委員会が別途定める (36条の6)。支払い額は、支払い受給権平均価額の25%に、受給権数をかけたもの (36条の5) であり、支払い期間は設立から5年間以内である (36条の4)。

任意カップル支払いは、困難の下にある特定の種類の農法や農業部門で、経済・社会・環境の理由から特に重要なもの (38条の2) に対して、現状の生産水準を維持するのに必要な範囲内 (38条の4) で支持を行うものである。対象にできる品目はほぼすべての部門を含んでおり、主要作物、畜産 (豚と家禽以外)、野菜・果物など広範である (38条の1)。現行規則では (ヘルスチェックによって縮小された結果) 例外的な措置となっているのに対して、今回の提案では対象品目が大幅に拡大する。財政規模 (39条) は原則として直接支払い予算枠の5%までであるが、特例による拡大が認められている。新規加盟国で単一面積支払いの実施国は10%までが認められる。また、2010年から2013年の間に1年間でも5%を上回った国は10%まで、同じく10%を上回った国は、欧州委員会の承認を受けて10%を上回ることが可能である。

小農支払い (47条) は、後述の最低規模要件を満たす小規模農業者に提供され、上記の各種直接支払いすべてを置き換える簡易な直接支払いである。利用者は緑化支払

いの農業実践から免除される。利用は任意であるが、参加の機会は制度発足時のみである。年次の支払い額（49条）は、加盟国が、国の直接支払い受給者平均の15%以下、あるいは国の平均面積単価に面積（最大3ha）をかけたもののいずれかに設定する。給額は500ユーロ（キプロスとマルタは200ユーロ）から1000ユーロの間であり、この範囲を超える場合は切り捨て・切り上げされる。

（注4）「緑化支払い」（greening payment）は通称。欧州委員会の文書では影響評価報告書の付属文書10（p.10）や付属文書2D（p.7）などに使用例がある。直接支払い規則案における呼び方は、「直接支払いの緑化部分」（前文（26））と、「気候および環境に有益な農業実践（を順守する農業者）に対する支払い」（1条（b）（ii）および3編2章）である。

（3） 受給要件と支払い制限

直接支払いの対象は活動的な農業者（Active Farmer）に限られる（9条）。具体的には、1年間の直接支払いが最近財政年における非農業活動から得られる総所得の5%以上で、かつ、放牧・耕作に適した状態維持のための最低限の活動（加盟国の規定による）を行うことが必要である。ただし、受給額5千ユーロ未満の農業者はこの条件を満たさなくても直接支払いを受けることができる。小規模な兼業農家は農村地域の活力に貢献しているためである（説明条項13）。

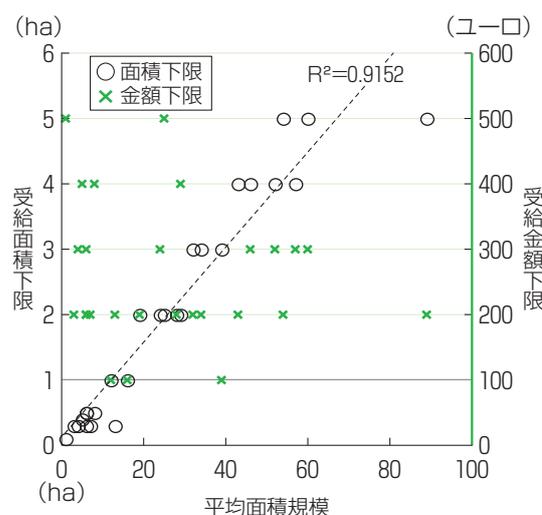
また、直接支払いの受給権は、農業に主として用いられる面積に限り付与される（25条の2）。これは農業をほとんど目的としない受給者への直接支払いを止めるため

の措置であり、そうした例として説明条項（13）には飛行場、鉄道会社、不動産会社、運動場管理会社が挙げられている。

受給者の規模にも要件が課されている。まず、最小規模要件である受給額100ユーロ未満あるいは農地1ha未満のいずれかに該当すれば支払われない。ただし加盟国は自国の農業経済構造を考慮するため、所定の制限の範囲内でしきい値を調整できる（10条）。この制限を確認すると、国により5倍のばらつきがある（第4図）。受給面積下限は0.1haから5haであり、各国の平均面積規模と相関が高い（相関係数0.9156）。受給額下限は100ユーロから500ユーロであり、殆どの国で本来の規定である100ユーロより大きな値となっている。

高額受給者に対する累進減額と、受給上限（の対象となる受給金額帯）も示された。

第4図 加盟国の平均面積規模と直接支払い受給下限規模



資料 直接支払い規則案の付属文書IV、および同VIのデータから筆者作成
 （注） 図中の線は平均面積規模と受給面積下限の回帰直線。

累進減額の割合は（累進課税と同様に）受給額15万ユーロ以上で20％、20万ユーロ以上で40％、25万ユーロ以上で70％、30万ユーロ超過部分は100％（受給上限）である（11条の1）。ただし、緑化支払いは対象外であり、支払賃金（および関連する税・社会貢献）は控除される（11条の2）。また、この規定を回避する条件を人為的に作り出した場合、直接支払いは受けられない（11条の3）。これは減額回避を目的とする経営分割の懸念に対応するものである。これらの措置によって節約された直接支払いの財源は、当該国の農村振興に充当される。

3 市場施策（単一CMO）

買入介入、輸出補助金などを含む市場施策は、直接支払いとともにCAPの第一の柱をなしており、単一CMO規則に定められている。次期規則案（Commission [2011e]）では、各種制度を簡素化するとともに、フードチェーンの機能改善、例外・緊急施策の拡充や、生産者組織および部門間組織による協力の促進が図られている（同前p.7 説明覚書）。

生産調整は廃止される。砂糖の生産調整は2015年9月末で廃止される。また既に廃止の決まっている牛乳（2015年3月末まで）とワイン（2015年12月末まで、加盟国は独自に2018年12月末まで可能）も予定どおり廃止することが確認され（163条）、これによってEUレベルで生産調整を受ける品目はなくなる。

緊急時の例外措置については以下にみるとおり、具体的内容が示された^(注5)ほか、動物疾病・消費者信頼喪失への支援が加わった。また、「欧州2020のための予算」で示された準備金の使途が定められている。

まず、価格の大きな変化などの要因による市場の混乱に対応するための例外措置として、各種施策の期間や範囲変更、および輸入関税の減免措置をとることができる（154条の1）。緊急の場合には早急に実施できる規定（161条）も設けた。

例外措置の一環として、動物疾病（155条の1（a））および公衆・動植物衛生リスクにかかる消費者信頼喪失（155条の1（b））への支援が導入される。前者は動物疾病の拡大を防ぐための措置により内外貿易が制限された場合の支援であり、後者は当該の信頼喪失により直接起因する市場の障害にかかる支援である。また後者は殆どの農畜産物（単一CMO規則の全品目。説明覚書（p.7）に記載）を含み（155条の2）、植物を対象を拡大する（説明条項130）。加盟国の施策に対して半額（ただし口蹄疫の場合は6割）を助成する（155条の5）。

こうした措置の財源も手当てされた。農業部門危機対応準備金（159条）の財源は、多年度財政枠組みにおいてCAP予算の枠外で措置される（説明覚書p.3）。通常の市場動向を越えた状況において追加的な支援を要する際に用いられ、とくに対象として（a）公的介入買入と民間貯蔵助成（80条－20条）、（b）輸出補助金（133条－141条）、（c）例外的措置（市場混乱154条、消費者信頼喪

失155条、家畜疾病による取引規制155条)を明記している。

生産者組織や部門間組織(生産者と流通・加工)については、その役割を強化するため、これらの組織を承認し、権限を与える規定の対象品目を、単一CMO規則に含まれる全品目に拡大する。加盟国は生産者組織(106条)と、生産者組織間の協会組織(107条)、および部門間組織(108条)の承認を義務づけられる^(注6)。対象となる生産者組織は、生産の計画と需要に合わせた調整(とくに品質と数量)や、販売の集中など所定の目的を有するものに限られる。加盟国は、地域の生産を代表する(一定以上のシェアを有する)組織が定めたルールの一部について、期間を限って当該組織の非構成員に対する法的拘束力を持たせることにより、地域全体に適用することができる(110^(注7)条)。

また、既に別途提案されている施策の内容も反映している。具体的には酪農施策で示された書面契約の義務付け(酪農家の交渉力強化の観点による)と、品質施策の文脈における販売基準(同前p.7説明覚書)である。

(注5) 現行制度(理事会規則1234/2007の191条)では砂糖(26条)と野菜・果物(103c条)を除き、緊急時における施策の具体的内容が示されていない。

(注6) いずれも現行規則ではおもにホップ、オリブ、果物・野菜、蚕の4部門を対象としており、かつ一部は任意規定である(理事会規則1234/2007の122条、123条、124条)。

(注7) 現行規則ではこの規定は果物・野菜部門に限られる(同規則125f条、125j条、125l条)。

4 農村振興政策

CAPの第2の柱である農村振興政策は、第1の柱以外の様々な施策を束ねている。加盟国は共通のメニューから必要な施策を組み合わせてそれぞれ独自の農村振興プログラムを立案する。

農村振興規則案(Commission[2011f])は、2007-2013年の現行制度で導入された戦略的アプローチ(EU段階の戦略指針とそれに沿った加盟国・地域段階の戦略計画およびプログラム作成)の強化を目指して、EU段階での共通優先事項とそれに結び付いた目標の指標を設定するとともに、これまでの経験^(注8)を反映して必要な修正を行うとしている。

EUではCAP以外を含む広い範囲で各種構造基金の共通ルールを定めようとしており、2011年10月6日に欧州委員会が規則案を提出した。基金はいずれもEU段階の共通戦略枠組み(CSF)と、それを受けた加盟国レベルのパートナーシップ契約の下に置かれる。

農村振興政策の財源を提供する欧州農村振興農業基金(EAFRD)もこの枠組みに組込まれた。そのため農村振興規則案の戦略的アプローチは、これに沿って以下のようにな変わった。

まず農村振興政策の使命は、持続的な農村振興の促進による欧州2020戦略への貢献である(第3条)。

また、その目標は基本的には競争力、環境、地域振興(4条)であり、現行制度の

第1表 農村振興政策の目標の変化

(現行) 規則1698/2005の4条	(次期規則案) 農村振興規則案の4条
・競争力の改善	・競争力
・環境と田園の改善	・持続的な自然資源の管理と 気候対策
・農村地域における生活の質 の改善と経済活動の多角化 促進	・農村地域の均衡ある領土的 振興促進

資料 筆者作成

それと同様の構成となっている。ただし現行制度とは異なり、環境面では対象が自然資源一般となり持続性と気候変動への対応が明記され、地域振興では地域間格差是正を強調されている（第1表）。

これらの目標に対応して、新たにより詳細な優先事項が6つ設定された。すなわち農業・農村と関連部門における、①知識移転と革新、②競争力増進、③フードチェーン組織とリスク管理、④エコシステムの復元・保全・増進、⑤資源効率の促進と低炭素・気候回復力のある経済への移行支援、⑥社会的包摂・貧困削減・経済振興の促進、である（5条）。

これらの優先事項が農村振興プログラム策定の基礎となり、各優先事項について目標の指標が設定される。プログラムの作成、承認、見直しに関するルールは現行制度を概ね踏襲する。特定のテーマを扱うサブプログラム（特に、若い農業者、小農、山岳地域、加工流通過程の短縮（short supply chain）に関連するもの）（8条）を導入する。サブプログラムには高い補助率が適用され、その策定は任意である。

また、加盟国間の予算配分に際しては農

村振興政策の目標（4条）に結び付けられた「客観的基準」と、過去の実績の両方を考慮する（64条の4）。ただし、（直接支払い規則案と異なり）この客観的基準の内容は示されていない。

各加盟国・地域の農村振興プログラムにおける施策間の財源配分は自由度が増す。現行規則では4つの大分類（「機軸」）それぞれに最低限度割合が定められている。それに対して規則案ではこの大分類が廃止され、最低限度割合は2種類に減る（農業環境施策・条件不利地支払い25%、およびLeader 5%。水準はいずれも現行のまま）（65条の5、説明条項（28））。

なお、新たに農業の生産性と持続性に関する欧州革新パートナーシップ（EIPAPS）が導入される。また、実施状況と事後の評価を行う共通監視評価枠組み（CMEF）は簡素化・修正される。

個別の施策も見直される。施策の数は、^(注9) 現行の39から25に集約される。たとえば、物的投資への助成は一つにまとめられる（18条および説明条項（19））。また、条件不利地支払いは新しい定義区分に基づく「自然・特定制約地域」への支払いとなる（33条）。有機農業への助成は新たに独立して設けられる（30条）。さらにリスク管理手段（risk management toolkit）（37条）も導入される。これは以下の3つの施策からなる。すなわち、①気候不順ないし病虫害による損失で生産が平年の7割未満になった場合を対象とする農業保険（38条）、②家畜・作物の病気がないし環境災害（とりわけ

危機的な場合)による経済的損失を補償する相互基金(39条)、③個別農業者の所得が平年の7割未満になった場合に失われた所得の最大7割までを補償する所得安定化制度(40条)である。

(注8) 以下、特に断らない限り主にCommission [2011f: pp. 7-8] の説明書による。

(注9) Leader(農村振興の新しい試みを促進する制度)を1つとして数えた。それ以外は15条から40条、ただし33条と37条を除く。

5 考察

(1) 施策の変化

以上みたとおり、次期CAP改革における直接支払いについては多くの変更が提案されている。これが実現すれば直接支払いの性格は相当に変化するであろう。

直接支払いの(農業経営毎における)過去実績方式は1992年のCAP改革開始以来続いてきた仕組みであり、その廃止は直接支払いの基盤が大きく変わることの意味する。1992年改革で導入された補償支払いは単収のデカップリング(支払い額の算出に用いる単収を過去実績の水準に固定)であり、2003年改革で導入された単一支払いは生産のデカップリング(生産品目の任意化)であった(第2表)。

この間、農業者間の1ha当たり支払い水準の較差(過去の単収較差や生産品目の相違による)は維持されていた。それに対して次期改革の基礎支払いは、いわば過去支払い実績

のデカップルであり、各国・地域内では支払い水準が一律となる。しかし、過去から切り離される以上、その存在を正当化し支払い水準を定める別の根拠が求められる。この改革以降、所得支持と環境財供給に関する検討がさらに進められることとなる^(注10)。また、CAP改革前の過去実績を持たない新規加盟国を統合し易くなった一方で、加盟国間の支払い水準較差はさらに正当化が難しくなるであろう。

直接支払いの緑化と多様化は、これまで農村振興が担っていた機能の一部を第一の柱の中で実現するものであり、現行制度におけるモジュレーション(農村振興政策への財源移転)とはいわば逆の発想である。しかも、第一の柱に導入される環境支払いは直接支払いの受給者全て、つまり実質的にEUの全農業者が対象となる。これまでの農村振興政策における環境支払い(参加者は必ずしも全農業者ではない)と対比すれば、格段の広がりとなる。一方で、農村振興政策の農業環境支払いと制約地域支払いも存続する。直接支払いの緑化は、その内容次第ではCAPの、あるいはEU農業の緑化に大きく寄与する可能性があるといえ

第2表 個別経営に対する直接支払いの算出方法の推移

CAP改革	直接支払い	面積単価	支払い対象面積
1992年改革	補償支払い	重量単価(一律)×単収(過去実績)	過去実績
2003年改革	単一支払い	過去の支払い実績(全品目加重平均)	過去実績
		地域方式ないし単一面積支払いの場合は一律	
次期改革案	基礎支払い	一律	過去実績

資料 筆者作成

(注) 「一律」は各国ないし地域内で一律。過去実績は経営毎。

よう。さらに、緑化の割合は将来引き上げることも可能なはずである。

モジュレーションは廃止される（規則案に含まれていない）。これまでモジュレーションの果たしていた機能（直接支払いの財源の多面的機能用途への流用、高額受給者への支払い抑制、任意の財源移転）は、直接支払いの緑化・多様化、累進的減額・受給額上限と農村振興への財源移転、そして柱の間の財源融通によって発展的に引き継がれる。

累進減額を併せ持つ受給額上限の導入は、支払い制限と農村振興政策への財源移転の両面で、2008年のヘルスチェック改革で導入された累進モジュレーションを受け継ぐものである。上限額の設定は、累進モジュレーションによる直接支払い減額の上乗せが4%であったのと比べて、適用対象となる大規模経営にとっては格段に厳しい支払い制限である。雇用者数による緩和措置が設けられる所以であろう。実は、こうした大規模経営に対する支払い制限の強化は、決して新しい考え方ではなく、欧州委員会が92年改革以来めざしてきたものである。ヘルスチェックにおける累進モジュレーションは92年改革^(注11)、次期改革における受給額上限は99年改革^(注12)で当初提案されたもの（いずれも実現せず）と同様の制度である。こうした支払い制限は大規模経営を抱える加盟国から反発されるため導入が難しいのであるが、欧州委員会は次第に当初の構想を実現しようとしているように見える。ただし上限額は30万ユーロ（受給権）と大き

いため、一部の国を除き影響は少ないとみられる。

一方、最大の課題の一つであるはずの新規加盟国と既往加盟国の直接支払い格差解消については、かなり限定的なものとなった。直接支払いの制度を新旧加盟国間で一本化し、かつ支払い単価の平準化に着手することは大きな意義があるものの、新規加盟諸国のCAPへの最終的な統合はまたしても先送りされる。拡大によって同質性の低下したEUに相応しい制度の構築が求められる。

市場施策における変化（生産調整の廃止、生産者や生産者組織の立場の強化、緊急時施策の充実と財源の手当て）は、市場介入から市場機能の円滑化とセーフティーネットの整備へと重点が移っていることを示しているといえよう。農村振興政策におけるリスク管理手段の整備も同じ傾向である。

農村振興政策は欧州2020戦略への対応とCSFの導入により、重点やプログラム立案が変更された。しかしながら、個別の施策については、リスク管理手段の導入や自然制約地域の設定はあるものの、全体として実質的な変更が比較的少ないようである。

各規則をとおしてみると、品目の特定を廃止した施策が目につく。品目別支払いの対象品目拡大、特定の品目にかかる生産調整の廃止、消費者信用喪失時の支援、生産者組織の承認が挙げられる。一方で新たに導入された主要な施策には、品目を特定したものが見当たらない。品目別支持の単一支払いへの統合を経て、他の施策も品目間

共通化の傾向があるように見受けられる。品目間の公平に寄与するものともいえよう。

また、直接支払いと農村振興の扱いにも共通化している点がある。直接支払い水準の較差是正（加盟国間，加盟国・地域内）と同時に，農村振興についても加盟国間で客観的基準に基づき予算が再配分される。また，第1・第2の柱の間の財源移転は両方向で認められ，かつその割合は所定の範囲内で加盟国が決めることができる。

全体として制度の一般化（ないし共通化）と，柔軟化，品目間や柱間の対称性といった傾向が指摘できよう。これは単に制度の簡素化と効率化に資するだけでなく，拡大したEUの多様な加盟国・地域の異なる状況への対応能力も高めるものと思われる。

(注10) 過去実績との関係を弱めた直接支払いとしては，米国のACRE支払いや日本の戸別所得補償がある。いずれも新しい制度であり，ほぼ同じ時期に出てきたことは興味深い。

(注11) 一定規模以上の面積部分に対する補償支払いは逡減的な部分補償とするもの（Commission [1991a : p.13]）。また，直接支持は規模，所得，地域の状況やその他の必要な要素により調整することを想定していた（Commission [1991a : p.12]）

(注12) 全ての直接支払いを網羅する個別経営の受給上限（Commission [1997 : p.32]）。1999年改革の検討時には，CAP財源確保の方法を巡って，加盟国の共同拠出（ドイツ）か，高額受給者への支払い削減（フランス，英国）かの議論があった。

(2) 改革案の今後

規則案の公表に先立ち，ステークホルダーに回付された草案（Commission [2011c]）が2011年9月7日までに流出した。この草案と比べると，公表された規則案では既にいくつかの変更がなされている。加盟国間

の直接支払い水準格差については，2028年（次期改革の終了する2020年より後）までにEU全体で一律の水準にするという規定が条文から削除された代わりに，さらなる平準化を行う旨の記述が説明条項に加えられた。また，単一支払いからの移行期間における受給額減少の補填財源は，直接支払い枠の50%から60%に拡大された。そして，活動的農業者にかかる直接支払いの不適合要件は，農業収入5%未満であったものが，所得に占める直接支払いの割合と農地の状態維持に変更された。

今後の交渉過程では，さらに変更が重ねられるであろう。実際，これまでのCAP改革では，当初の規則案から政治決定までの間には個々の施策について，削除も含む大きな修正がなされることがしばしばあり，その多くは改革を避ける保守的なものであった。

また，EUの経済金融危機の下，CAP財政の見通しも確実なものではない。それは直接支払い規則案の見直し条項（15条）に端的に示されている。報道によれば農相理事会と欧州議会，欧州委員会の三者による会議で，欧州議会議員から，先行きが不透明な中で，多年度財政枠組みが決定されない限りCAPの決定もできないとの指摘がなされた。^(注13)

次期CAP改革は2013年までに決定される予定である。それまでの間に，理事会と欧州議会での政治交渉や，多年度財政枠組みの検討がなされる。財政制約もあり，引き続き本改革の行方を見守る必要がある。

(注13) CAP改革の規則案提出後に開催された、当該規則案に関する意見交換の会合でのラヴィア議員（伊）発言（Farmers Weekly 08 Nov, 2011）。この種の会合は欧州議会がCAPについて理事会との共同決定権を得たことによるものであり、このときが初めてであった。また、米国も経済金融危機下の財政制約の強まりという点で似通った状況にある。米国では財政赤字削減のために、歴史的な好況にある農業への補助金を削減しようとする動きがある。

[引用文献]

- ・ European Commission [2011a] "A Budget for Europe 2020," COM (2011) 500 final PART I, 29 June.
- ・ — [2011b] "A Budget for Europe 2020 - Part II : Policy fiches," COM (2011) 500 final PART II, 29 June.
- ・ — [2011c] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payment schemes for farmers under the common agricultural policy," [...] (2011) XXX draft, XXX.
- ・ — [2011d] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF

THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy," COM (2011) 625 final, 12 Oct.

- ・ — [2011e] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) ," COM (2011) 626 final, 12 Oct.
- ・ — [2011f] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)," COM (2011) 627 final, 12 Oct.
- ・ — [2010] "The CAP towards 2020 : Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future," COM (2010) 672 final, 29 October.
- ・ 平澤明彦（2012）「次期CAP（共通農業政策）改革とEUの財政・成長戦略—直接支払いの「緑化」、公共財供給の重視へ—」『農林金融』65（1）、46-62頁、2月。 <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1202re4.pdf>

（ひらさわ あきひこ）



発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2011

A4判, 180頁
頒価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか, 農林漁業に
関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

〈頒布取扱方法〉

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744
FAX 03(3233)7794

発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

頒布取扱…株式会社えいらくシステムサポート部
〒101-0021 東京都千代田区外神田1-16-8 TEL 03(5295)7580
FAX 03(5295)1916

〈発行〉 2012年3月予定

統計資料

目次

1. 農林中央金庫 資金概況 (海外勘定を除く)	(95)
2. 農林中央金庫 団体別・科目別・預金残高 (海外勘定を除く)	(95)
3. 農林中央金庫 団体別・科目別・貸出金残高 (海外勘定を除く)	(95)
4. 農林中央金庫 主要勘定 (海外勘定を除く)	(96)
5. 信用農業協同組合連合会 主要勘定	(96)
6. 農業協同組合 主要勘定	(96)
7. 信用漁業協同組合連合会 主要勘定	(98)
8. 漁業協同組合 主要勘定	(98)
9. 金融機関別預貯金残高	(99)
10. 金融機関別貸出金残高	(100)

統計資料照会先 農林中金総合研究所調査第一部
TEL 03 (3233) 7746
FAX 03 (3233) 7794

利用上の注意 (本誌全般にわたる統計数値)

- 1 数字は単位未満四捨五入しているので合計と内訳が不突合の場合がある。
- 2 表中の記号の用法は次のとおりである。
「0」 単位未満の数字 「-」 皆無または該当数字なし
「…」 数字未詳 「△」 負数または減少
「*」 訂正数字 「P」 速報値

1. 農林中央金庫資金概況

(単位 百万円)

年月日	預金	発行債券	その他	現金 預け金	有価証券	貸出金	その他	貸借共通 合計
2006. 12	40,517,246	4,531,060	23,848,286	915,139	45,332,381	11,991,721	10,657,351	68,896,592
2007. 12	39,864,715	4,733,524	17,866,671	807,890	40,160,135	12,178,422	9,318,463	62,464,910
2008. 12	37,146,683	5,131,502	16,325,498	3,619,532	36,078,979	9,466,736	9,438,436	58,603,683
2009. 12	39,148,992	5,530,290	23,126,522	1,167,264	45,880,590	11,793,266	8,964,684	67,805,804
2010. 12	40,435,770	5,465,437	22,754,868	639,282	45,134,275	13,471,702	9,410,816	68,656,075
2011. 7	41,504,639	5,291,503	20,937,636	3,930,747	40,741,564	14,204,476	8,856,991	67,733,778
8	41,519,060	5,267,689	20,833,815	4,514,003	39,608,801	14,404,304	9,093,456	67,620,564
9	41,590,419	5,246,668	21,542,196	3,387,499	39,529,581	14,475,040	10,987,163	68,379,283
10	41,988,212	5,227,647	20,359,236	3,469,308	41,235,197	14,765,836	8,104,754	67,575,095
11	41,979,401	5,203,853	20,999,009	1,367,271	43,628,195	15,021,693	8,165,104	68,182,263
12	42,708,714	5,180,671	20,330,323	2,686,578	43,230,036	14,398,816	7,904,278	68,219,708

(注) 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。

2. 農林中央金庫・団体別・科目別・預金残高

2011年12月末現在

(単位 百万円)

団体別	定期預金	通知預金	普通預金	当座預金	別段預金	公金預金	計
農業団体	34,901,909	-	500,340	313	39,437	-	35,441,998
水産団体	1,214,230	-	86,895	0	1,121	-	1,302,247
森林団体	1,799	9	2,989	30	138	-	4,966
その他会員	827	-	2,331	0	-	-	3,158
会員計	36,118,764	9	592,555	344	40,696	-	36,752,369
会員以外の者計	253,828	64,755	281,214	85,067	5,259,383	12,099	5,956,346
合計	36,372,592	64,764	873,770	85,411	5,300,079	12,099	42,708,715

(注) 1 金額は単位未満を四捨五入しているため、内訳と一致しないことがある。 2 上記表は、国内店分。
3 海外支店分預金計 253,501百万円。

3. 農林中央金庫・団体別・科目別・貸出金残高

2011年12月末現在

(単位 百万円)

団体別	証書貸付	手形貸付	当座貸越	割引手形	計	
系統団体等	農業団体	59,419	84,936	121,139	-	265,494
	開拓団体	91	16	-	-	107
	水産団体	9,665	6,294	9,528	22	25,510
	森林団体	2,549	7,481	1,876	4	11,910
	その他会員	474	628	140	-	1,242
	会員小計	72,197	99,356	132,684	26	304,263
	その他系統団体等小計	88,372	22,725	53,035	-	164,131
計	160,569	122,081	185,719	26	468,394	
関連産業	1,985,696	33,001	1,100,253	5,487	3,124,438	
その他	10,672,445	3,626	129,913	-	10,805,985	
合計	12,818,710	158,708	1,415,885	5,513	14,398,817	

(貸 方)

4. 農 林 中 央 金

年月末	預 金			譲渡性預金	発行債券
	当 座 性	定 期 性	計		
2011. 7	5,958,556	35,546,083	41,504,639	-	5,291,503
8	5,781,276	35,737,784	41,519,060	-	5,267,689
9	5,635,009	35,955,410	41,590,419	-	5,246,668
10	5,940,559	36,047,653	41,988,212	-	5,227,647
11	5,899,823	36,079,578	41,979,401	-	5,203,853
12	6,328,844	36,379,870	42,708,714	-	5,180,671
2010. 12	6,085,640	34,350,130	40,435,770	-	5,465,437

(借 方)

年月末	現 金	預 け 金	有 価 証 券		商品有価証券	買入手形	手形貸付
			計	うち国債			
2011. 7	93,090	3,837,656	40,741,564	14,817,481	386,324	-	78,564
8	105,840	4,408,163	39,608,801	13,792,463	387,751	-	78,522
9	146,836	3,240,662	39,529,581	14,762,729	20,031	-	160,155
10	131,822	3,337,485	41,235,197	15,370,041	79,151	-	154,907
11	180,337	1,186,933	43,628,195	16,950,295	299,117	-	154,973
12	63,847	2,622,731	43,230,036	16,705,523	282,360	-	158,707
2010. 12	44,033	595,249	45,134,275	16,211,797	13,169	-	83,100

(注) 1 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。 2 預金のうち当座性は当座・普通・通知・別段預金。
3 預金のうち定期性は定期預金。

5. 信 用 農 業 協 同 組

年月末	貯 金		譲渡性貯金	借 入 金	出 資 金
	計	うち定期性			
2011. 7	54,562,826	52,878,037	951,088	820,147	1,753,970
8	54,864,368	52,967,997	955,063	820,145	1,757,065
9	54,307,435	52,860,630	891,125	859,224	1,758,214
10	53,434,113	51,929,952	972,703	859,223	1,739,752
11	53,469,890	51,960,812	947,761	859,225	1,739,752
12	54,170,748	52,332,120	859,671	859,222	1,739,752
2010. 12	53,222,482	51,454,950	820,335	765,550	1,692,220

(注) 1 貯金のうち「定期性」は定期貯金・定期積金の計。 2 出資金には回転出資金を含む。

6. 農 業 協 同 組

年月末	貯 金			借 入 金	
	当 座 性	定 期 性	計	計	うち信用借入金
2011. 6	27,054,438	60,855,925	87,910,363	505,228	330,620
7	26,681,633	61,250,813	87,932,446	523,590	350,212
8	26,882,539	61,220,458	88,102,997	516,243	342,073
9	26,761,428	60,899,763	87,661,191	586,832	411,985
10	27,425,079	60,666,515	88,091,594	593,476	418,208
11	27,109,879	60,940,132	88,050,011	559,703	384,499
2010. 11	25,721,926	59,955,543	85,677,469	508,722	331,985

(注) 1 貯金のうち当座性は当座・普通・貯蓄・通知・出資予約・別段。 2 貯金のうち定期性は定期貯金・譲渡性貯金・定期積金。
3 借入金計は信用借入金・共済借入金・経済借入金。

庫 主 要 勘 定

(単位 百万円)

コールマネー	受 託 金	資 本 金	そ の 他	貸 方 合 計
606,000	6,084,978	3,425,909	10,820,749	67,733,778
570,000	6,240,722	3,425,909	10,597,184	67,620,564
554,000	5,551,883	3,425,909	12,010,404	68,379,283
585,000	5,616,778	3,425,909	10,731,549	67,575,095
528,000	5,676,178	3,425,909	11,368,922	68,182,263
455,000	6,104,601	3,425,909	10,344,813	68,219,708
430,040	5,378,248	3,425,909	13,520,671	68,656,075

貸 出 金				コ ー ル ロ ー ン	そ の 他	借 方 合 計
証 書 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計			
12,795,201	1,325,504	5,205	14,204,476	1,241,945	7,228,723	67,733,778
13,050,787	1,270,620	4,374	14,404,304	896,302	7,809,403	67,620,564
12,999,483	1,310,943	4,458	14,475,040	930,000	10,037,133	68,379,283
13,214,662	1,391,837	4,429	14,765,836	591,443	7,434,161	67,575,095
13,453,682	1,408,751	4,286	15,021,693	1,212,344	6,653,644	68,182,263
12,818,710	1,415,885	5,513	14,398,816	850,138	6,771,780	68,219,708
11,941,178	1,440,595	6,827	13,471,702	1,344,962	8,052,685	68,656,075

合 連 合 会 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借 方						
	預 け 金		コ ー ル ロ ー ン	金 銭 の 信 託	有 価 証 券	貸 出 金	
	計	う ち 系 統				計	う ち 金 融 機 関 貸 付 金
65,076	32,407,425	32,319,698	2,000	420,632	17,171,212	6,836,522	1,568,043
64,274	32,702,590	32,615,126	2,000	423,310	17,127,328	6,866,753	1,561,742
55,933	32,253,619	32,152,270	2,000	426,510	17,239,788	6,795,894	1,517,149
59,339	31,315,321	31,229,986	2,000	426,010	17,283,903	6,892,719	1,483,857
75,420	31,321,783	31,239,807	2,000	447,978	17,399,225	6,836,103	1,487,540
91,529	31,944,876	31,859,920	2,000	442,978	17,357,210	6,861,560	1,491,446
106,874	31,022,280	30,930,225	2,000	408,546	17,068,619	7,006,539	1,538,647

合 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借 方							報 告 組 合 数
	預 け 金		有 価 証 券 ・ 金 銭 の 信 託		貸 出 金			
	計	う ち 系 統	計	う ち 国 債	計	う ち 公 庫 (農) 貸 付 金		
390,039	60,358,835	60,099,432	4,945,403	1,726,821	23,773,029	236,729	718	
388,346	60,454,275	60,184,678	4,900,479	1,684,812	23,795,405	236,491	718	
396,313	60,707,026	60,443,645	4,842,066	1,642,527	23,759,367	236,314	718	
377,382	60,271,132	60,002,989	4,829,444	1,636,725	23,656,457	235,723	718	
382,614	60,427,236	60,174,885	4,891,794	1,688,874	23,627,433	235,065	718	
394,965	60,370,262	60,119,728	4,906,617	1,714,627	23,572,280	223,949	718	
399,619	57,983,363	57,761,110	4,876,745	1,656,262	23,902,518	* 240,335	719	

7. 信用漁業協同組合連合会主要勘定

(単位 百万円)

年月末	貸 方				借 方					
	貯 金		借 用 金	出 資 金	現 金	預 け 金		有 証 価 券	貸 出 金	
	計	うち定期性				計	うち系統			
2011. 9	2,061,677	1,395,879	6,439	56,548	13,436	1,352,952	1,331,398	146,440	574,568	
10	2,101,711	1,429,570	6,438	56,547	13,877	1,386,260	1,365,358	147,421	578,449	
11	2,102,110	1,413,871	6,338	56,547	15,156	1,390,240	1,366,345	147,405	574,575	
12	2,092,702	1,412,469	6,337	56,548	14,320	1,385,178	1,360,474	147,678	572,264	
2010. 12	2,061,804	1,417,251	3,313	56,575	14,142	1,324,927	1,295,173	156,553	587,379	

(注) 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。

8. 漁業協同組合主要勘定

(単位 百万円)

年月末	貸 方					借 方							報 告 組 合 数
	貯 金		借 入 金		払込済 出資金	現 金	預 け 金		有 証 価 券	貸 出 金			
	計	うち定期性	計	うち信用 借入金			計	うち系統		計	うち公庫 (農)資金		
2011. 7	887,974	536,009	149,109	118,024	117,537	7,156	838,519	827,446	2,710	216,020	7,936	151	
8	882,025	532,337	150,528	117,910	117,060	7,645	831,048	819,377	2,710	216,065	8,148	149	
9	890,278	535,705	149,887	117,797	116,941	7,186	843,152	830,779	2,710	214,167	8,528	148	
10	923,249	561,834	149,955	116,650	116,312	7,038	873,253	861,408	2,710	213,319	8,983	147	
2010. 10	918,753	578,770	157,170	120,537	118,745	7,639	874,393	863,571	4,174	221,021	8,515	161	

(注) 1 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。
 2 借入金計は信用借入金・経済借入金。
 3 貸出金計は信用貸出金。

9. 金融機関別預貯金残高

(単位 億円, %)

		農 協	信 農 連	都市銀行	地方銀行	第二地方銀行	信用金庫	信用組合	
残 高	2008. 3	820,756	509,860	2,525,751	1,956,991	555,619	1,137,275	163,300	
	2009. 3	833,096	508,917	2,575,584	2,002,165	560,995	1,154,531	163,634	
	2010. 3	844,772	511,870	2,633,256	2,072,150	567,701	1,173,807	167,336	
	<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>								
	2010. 12	866,376	532,225	2,576,384	2,097,915	575,817	1,208,008	173,226	
	2011. 1	860,261	527,861	2,591,537	2,081,173	570,432	1,199,848	172,297	
	2	862,197	528,976	2,619,609	2,091,740	573,684	1,206,066	173,080	
	3	858,182	526,362	2,742,676	2,124,424	576,041	1,197,465	172,138	
	4	864,395	533,040	2,691,381	2,151,717	581,828	1,217,001	174,218	
	5	864,673	532,978	2,709,582	2,143,453	578,399	1,211,686	173,780	
	6	879,103	545,022	2,670,710	2,164,346	584,945	1,223,084	175,896	
	7	879,325	545,628	2,623,105	2,148,943	583,053	1,221,471	175,909	
8	881,030	548,644	2,636,808	2,145,956	583,014	1,223,770	176,411		
9	876,612	543,074	2,668,955	2,145,286	585,530	1,223,774	176,995		
10	880,916	534,341	2,644,245	2,140,909	582,972	1,225,081	176,816		
11	880,500	534,699	2,695,341	2,143,822	583,691	1,222,801	176,589		
12 P	891,139	541,707	2,673,692	2,167,776	592,373	1,236,065	P 178,638		
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>									
前 年 同 月 比 増 減 率	2008. 3	2.4	2.8	1.5	1.0	1.7	2.1	1.6	
	2009. 3	1.5	△0.2	2.0	2.3	1.0	1.5	0.2	
	2010. 3	1.4	0.6	2.2	3.5	1.2	1.7	2.3	
	<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>								
	2010. 12	1.6	2.3	1.6	2.7	△0.3	1.9	3.1	
	2011. 1	1.5	2.4	2.0	2.6	△0.3	1.9	3.0	
	2	1.4	2.3	2.7	2.3	△0.2	1.9	3.0	
	3	1.6	2.8	4.2	2.5	1.5	2.0	2.9	
	4	1.9	3.3	2.9	3.8	2.1	2.4	3.2	
	5	1.9	2.8	2.7	3.2	1.8	2.2	3.0	
	6	2.2	3.1	1.6	3.6	2.0	2.2	3.1	
	7	2.4	3.3	1.5	3.6	2.4	2.4	3.2	
8	2.5	3.4	1.7	3.6	2.7	2.3	3.2		
9	2.7	3.5	1.9	3.6	2.6	2.3	3.1		
10	2.8	1.2	2.5	3.5	2.4	2.3	3.1		
11	2.8	1.4	3.6	3.4	2.7	2.3	3.1		
12 P	2.9	1.8	3.8	3.3	2.9	2.3	P 3.1		

(注) 1 農協、信農連は農林中央金庫、信用金庫は信金中央金庫調べ、信用組合は全国信用組合中央協会、その他は日銀資料（ホームページ等）による。
 2 都銀、地銀、第二地銀および信金には、オフショア勘定を含む。
 3 農協には譲渡性貯金を含む（農協以外の金融機関は含まない）。
 4 ゆうちょ銀行の貯金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

「東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）」の開設について

東日本大震災発生から1年が経ち、被災市町村においては、復興計画が策定され、本格的な復興事業に着手されたところです。

過去の大災害と比べ、東日本大震災は、①東北から関東にかけて約600キロにおよぶ太平洋沿岸の各市町村が地震被害に加え大津波の来襲による壊滅的な被害を受けたこと、②さらに福島原発事故による原子力災害が原発近隣地区への深刻な影響をはじめ、広範囲に被害をもたらしていること、に際立った特徴があります。それゆえ、阪神大震災で復興に10年以上を費やしたことを鑑みても、さらにそれ以上の長期にわたる復興の取組みが必要になることが予想されます。

被災地ごとに被害の実態は異なり、それぞれの地域の実態に合わせた地域ごとの取組みがあります。また、福島原発事故による被害の複雑性は、復興の形態をより多様なものにするようになるでしょう。

農中総研では、全中・全漁連・全森連と連携し、東日本大震災からの復旧・復興に農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）が各地域においてどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために、新しいホームページ「農林漁業協同組合の復興への取組み記録～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～」を3月初旬に開設します。

その目的は、地域ごとの復興への農林漁業協同組合の取組みと全国からの支援活動を記録し集積することにより、その記録を将来に残すと同時に、情報の共有化を図るものです。

このホームページが、復興の取組みに少しでも貢献できれば幸いです。

農林中金総合研究所は、農林漁業・環境問題などの中長期的な研究、農林漁業・協同組合の実践的研究、そして国内有数の機関投資家である農林中央金庫や系統組織および取引先への経済金融情報の提供など、幅広い調査研究活動を通じ情報センターとしてグループの事業をサポートしています。

本誌に掲載の論文、資料、データ等の無断転載を禁止いたします。



農林金融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2012年3月号第65巻第3号〈通巻793号〉3月1日発行

編集

株式会社 農林中金総合研究所 / 〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 代表TEL 03-3233-7700

編集TEL 03-3233-7759 FAX 03-3233-7791

発行

農林中央金庫 / 〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

頒布取扱所

株式会社えいらく / 〒101-0021 東京都千代田区外神田1-16-8 Nツアービル TEL 03-5295-7579 FAX 03-5295-1916

定価

400円(税込み) 1年分4,800円(送料共)

印刷所

永井印刷工業株式会社