

地域林業の原発被災と 担い手問題

早尻正宏

1. はじめに

国の原子力災害対策本部は2015年6月12日、自由民主党・公明党が前月末に提出した「東日本大震災 復興加速化のための第5次提言―被災者の方々が希望を持って前進していくために―」を踏まえ、「原子力災害からの福島復興の加速化に向けて」（以下、「福島復興包括指針」という）を改訂した。そこでは、東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発という）の事故により日中だけ立ち入りを許されている避難指示解除準備区域と居住制限区域について、2017年3月までに避難指示を解除する目標が定められたほか、東京電力がこれら二つの区域の住民に支払っている慰謝料（一人当たり毎月10万円）に関しても、2018年3月末を目安に打ち切る方針が示された。

このような政府の方針を「先取り」しているともいえるのが、福島第一原発事故にともない放射能に汚染された広大な森林を抱える山間地域である。2014年4月には田村市都路地区、10月には川内村で避難指示解除準備区域の避難指示が解除された。いずれも阿武隈高地に位置する山間地域であるが、避難指示解除後も、生業の一つであった林業の再建の足取りは重く、資源利用・環境保全・雇用確保がままならない状態が続いている。

このたびのシンポジウムの報告内容が示しているように、震災以降、県内外の大学や研究機

関の手により、原発事故が森林生態系や木材、特用林産物に及ぼした影響が徐々に明らかにされてきている。だが、放射能汚染から森林を再生させる実行役でもある地域林業の「担い手」の実態把握については、ほとんど進んでいない。本稿のねらいは、地域林業の「担い手」という視点から、とりわけ民有林管理の主要な「担い手」たる森林組合の経営実態を素描し、森林汚染からの林業復興を考えるうえでの基礎資料を提供することにある。

森林所有者を組合員とする森林組合は、山間地域に住む人々がお互いを助け合うためにつくった非営利・協同組織であり、営利企業とは異なり地域から「逃れられない」法人である。森林組合は、山間地域で「生きていくしかない」人々の拠り所として、森林整備を通じ、森林所有者の所得向上、雇用の創出、環境の保全に取り組んできた。福島県内においても、森林組合は、全国と同様、森林整備（植栽、保育、間伐など）の有力な「担い手」である。

県内の森林組合は震災以降、林業事業者として、組合経営を維持し、地域の雇用を守るため、「フローの損害」（営業損害や風評被害による収益減少）をめぐり東京電力に損害賠償を請求するなどの経営対応をとってきた。また、森林所有者の協同組織として、組合員所有林の森林汚染という「ストックの損害」に対し、東京電力に賠償を求める拠点として機能してきた。他方で、森林組合の中には、震災以降、組合員の長

期避難や従業員（職員、作業員）の退職、放射能汚染にともなう営林停止などに見舞われ、組合経営が悪化するケースもみられる。

今回報告するのはそうした原発事故の影響を強く受けた「被災組合」の経営実態の一端である。なお、「被災組合」とは報告者の造語であり、2011年4月に政府が設定した旧避難指示等区域（警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難

表1 「被災組合」の組合地区と旧避難指示等区域
(2011年4月22日時点)

森林組合	避難指示区域		緊急時避難準備区域	左記区域外
	警戒	計画的避難		
双葉地方	楢葉町 富岡町 川内村 大熊町 双葉町		広野町 楢葉町	
	浪江町 葛尾村		川内村	
飯館村		飯館村		
相馬地方			南相馬市	相馬市
				新地町
ふくしま中央	田村市都路町		田村市都路町	須賀川市 田村市滝根町 田村市大越町
				鏡石町 天栄村 石川町 玉川村 平田村 浅川町 古殿町 小野町
田村			田村市常葉町 田村市船引町	
福島県北			三春町	
		川俣町	福島市 二本松市 伊達市 本宮市 桑折町 国見町 川俣町 大玉村	



PROFILE

早尻正宏
(はやじり まさひろ)
山形大学学術研究院准教授
専門：林業経済学、地域経済学、協同組合学

準備区域)を抱える12市町村を組合地区を含む森林組合のことを指す(表1、図1)。

前述した「福島復興包括指針」や、それに併せるかたちで福島県が示した、国の指示を受けずに避難を続ける「自主避難者」への住宅無償提供を2016年度末で打ち切る方針にもみられるように、福島第一原発事故の被災者支援は大きな「区切り」を迎えている。住民の帰還を促す動きは今後、一層強まることが予想される。

こうした中で、森林組合にはいま、「フロー

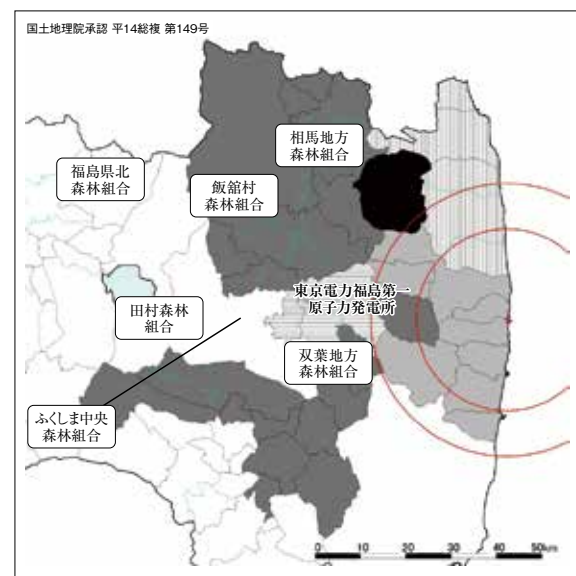


図1 「被災組合」のカバーする市町村エリア

の損害」や「ストックの損害」への対応だけでなく、山村社会に蓄積された人々の信頼関係やつながり、ネットワークといった「社会関係資本」(小山、2013)の再建に向けて、「協同」の力を結集して取り組むという、林業分野の非営利・協同の「担い手」として固有の役割を發揮することが期待されている(早尻、2014a)。

本稿では、森林の再生、林業の復興、そして山村コミュニティの再興の核となるべき「被災組合」の経営実態を把握したうえで、こうした「被災組合」が現状の打開策として期待する「ふくしま森林再生事業」や、森林所有者・林業事業者が安心して木材を生産・流通していくうえで不可欠な木材・製材品の安全基準の設定など、「協同」実践を支える「政府」、とくに国の施策をめぐる問題点についても言及していきたい。

2. 福島第一原発事故が福島県の林業に与えた影響

全国でも三位の大きさを誇る森林面積を有する福島県では、豊富な森林資源を背景として、林業はもちろん、国内有数の国産材製材工場の立地にみられるように木材産業も盛んである。

福島県は太平洋側から浜通り地方、中通り地方、会津地方に区分されるが、県内はいま、①原発事故により立ち入りが制限され営林が停止している避難指示区域(浜通り、中通り)、②避難指示等の解除後も住民帰還が進まず営林再開の動きも鈍い避難指示区域の周辺エリア(浜

通り、中通り)、③放射性物質による森林の汚染後も営林を継続するエリア(浜通り、中通り、会津)、④森林汚染が比較的少ないか、ほとんどみられず、事故以降も通常どおり営林を続けるエリア(浜通り、中通り、会津)——が混在している。

福島県の調べでは、県内民有林の森林整備面積は2007年度以降12千ha台をキープしていたが、2011年度は7,387ha、2012年度は6,212ha、2013年度は5,626haというように減少傾向に歯止めがかからない。その要因として、人の立ち入りが制限されている避難指示区域での営林停止、避難生活の長期化にともなう森林所有者の経営意欲の低下などを挙げることができる。地域別にみれば、福島第一原発が立地する双葉郡を含む浜通り地方の相双地域の事業量が大幅に減少しているのが目立つ。こうした森林整備事業量の縮減は、森林整備の主要な「担い手」たる森林組合の経営に大きな打撃を与えている。

他方で、県内の素材生産量(丸太の生産量)については、森林整備事業量に比べその減少幅は小さい。相双地域では素材生産量は大幅に減少しているものの、そのほかの地域では震災以前の水準を維持するか、若干の減少にとどまる。

このように、林業活動が県内全域で一様に停滞しているわけではなく、震災前後の事業量の増減は、避難指示区域か否か、汚染濃度が高いか低いかといった「地域」や、森林整備か素材生産かといった「事業種」により異なる点には注意が必要である。

3. 震災以降における 森林組合の経営実態

—「被災組合」(4組合)の事例から

「被災組合」は福島第一原発が立地する浜通り地方だけではなく、内陸部の中通り地方にも分布する。ここでは、震災以降における「被災組合」の経営実態について、「被災組合」の中でもとくに事業環境の厳しい四つの森林組合を事例にみていきたい。

(1) 双葉地方森林組合

組合地区に福島第一原発が立地し避難指示区域が広がる双葉地方森林組合は、営林可能な地域が限定される中で森林整備事業量が激減している。同組合は除染事業（森林以外を含む）に取り組み経営存続を図ってきたが、ほかの「被災組合」とは異なり、実際の作業は他社に請け負わせているため作業員の多くは休職したままである。

震災以前には4～5億円を推移していた双葉地方森林組合の事業総収益（一般企業でいう売上高）は、2011年度が2億5千万円（百万円以下切り捨て、事業総収益については以下同様）、2012年度が1億9千万円となり、2013年度には3億5千万円に回復したが、震災以前の水準には戻っていない。

本業のもうけを表す事業利益は2011年度が24百万円（十百万円以下切り捨て、事業利益および東京電力の損害賠償金についても以下同様）、

2012年度が35百万円、2013年度が6百万円の赤字であり、震災以降、東京電力からの損害賠償金（2011年度44百万円、2012年度20百万円、2013年度18百万円）がなければ、当年度の最終利益を表す当期剰余金を確保できない厳しい経営が続く。

(2) 飯舘村森林組合

飯舘村森林組合は、組合地区である飯舘村の全村避難にともない一時休業を余儀なくされたが、現在では、除染事業（森林）の受注により休業を脱している。事業総収益は、事業期間が実質2ヵ月間となった2011年度こそ35百万円に激減したが、2012年度には1億3千万円に回復し、2013年度には震災直前を大幅に上回る1億8千万円を計上した。

この収益回復をもたらしたのが、2012年度に事業総収益の83.7%（1億1千万円）、2013年度には87.8%（1億5千万円）を占めた除染事業である。ただし、事業利益については2010年度以降、毎年損失を計上しており、その金額も拡大傾向にある。東京電力の損害賠償金（2011年度13百万円、2012年度17百万円、2013年度12百万円）がなければ当期剰余金を確保できないのは、双葉地方森林組合と同様である。

飯舘村森林組合では、震災以前は造林・保育事業、シイタケ原木の生産・販売事業、石材加工事業が主な収益源であったが、震災以降は石材加工事業を一部残すものの、除染事業にほぼ全面的に依存する経営となっている。

(3) 相馬地方森林組合

浜通り地方の北部、太平洋沿岸部に立地する相馬地方森林組合は、震災直後は行方不明者の捜索、がれき処理などの復旧事業、その後は高速道路の建設や住宅地の高台移転にともなう伐採作業、除染事業（森林）などの復興事業に取り組んできた。放射能濃度が高い地域を地区内に抱える同組合は、組合本来の業務というべき森林整備事業の本格的な再開には至っておらず、同事業を請け負わせていた林業事業者の作業員数は震災前後で36人から16人に減少した。

ただ、相馬地方森林組合では、震災関連事業を大量に受注していることにより、事業総収益の水準は2011年度が3億6千万円、2012年度が3億1千万円、2013年度が2億8千万円と震災以前を上回る傾向にある。震災関連事業が事業総収益に占める割合は実に約6割に達する。

相馬地方森林組合は、ほかの「被災組合」とは異なり、東京電力からの損害賠償金はほとんど受け取っていないが、当期剰余金は確保できている。こうした中で、今後の経営課題として、ポスト復興事業を見据え、震災関連事業に依存した経営からどのように脱却するか、という点を指摘することができる。

(4) ふくしま中央森林組合

県内有数の事業規模を誇るふくしま中央森林組合では、組合経営の屋台骨である都路事業所の担当地区の一部が避難指示区域（2014年4月に解除）に指定された。同事業所は主力事業で

あるシイタケ原木の生産、販売の全面停止を余儀なくされ、作業員数は大幅に減少した。組合全体の事業総収益の48.9%（2008年度）を占めていた都路事業所が経営危機に陥ると同時に組合経営も一気に悪化した。

震災以前は10億円を超えていた事業総収益であるが、2011年度は8億8千万円、2012年度は7億8千万円、2013年度は9億4千万となった。そして、事業利益では、2011年度に1億2千万円、2012年度に77百万円という多額の赤字を計上することとなった。双葉地方森林組合や飯館村森林組合と同様に、東京電力からの損害賠償金（2011年度52百万円、2012年度1億32百万円、2013年度35百万円）がなければ、経営を維持できない状態が続く。

ふくしま中央森林組合ではこうした事態を打開するべく、都路事業所の再建計画を2013年秋に策定した。現在、再建計画に基づき、森林環境の保全と地域雇用の再創出に向け、主力産品であったシイタケ原木に代わる需要の開拓に乗り出しているところである。だが、再建計画の策定時点では新たな素材の出荷先として有力視されていた、福島県の推進する木質バイオマス発電施設の設置に向けた動きが停滞する中で、事業所再建の見通しは決して楽観できない状態にある。

4. 「政府」(国) が遂行すべき任務

(1) 「ふくしま森林再生事業」の意義と限界

放射線に汚染された地域の除染を統括する環境省は、①住居等近隣の森林を優先的に実施、②作業等が日常的に立ち入る森林は利用実態に応じて除染方法を検討、③それ以外の森林は今後、調査・研究を進めたうえで判断——するという方針（第7回環境回復検討会、2012年9月19日）や、林縁から20 mを超える除染であっても線量が高ければ5 mを目安に範囲の拡大を認めるなどの変更点（第9回環境回復検討会、2013年8月27日）を踏まえ策定された「除染関係ガイドライン 第2版 追補」（2013年12月）に基づき、森林除染を進めている。この除染方針は、「森林全体の除染を行う必要性は乏しいのではないか」（「森林除染の考え方の整理（案）」、第5回環境回復検討会、2012年7月31日）という考えに基づく「裏山除染」というべきものである。なお、福島県は、森林全体の除染方針について明確な指針を示すよう国に求めているが、国はいまなお「検討中」という姿勢を崩していない。

他方で、環境省の除染方針に異を唱えてきた福島県では、放射能に汚染された中山間地域を抱える市町村の声に耳を傾け、実証試験に基づく独自の科学的データに基づき、東京電力が経費を負担する除染以外の枠組みを設け、「事実上」の除染を進めるという対案を林野庁に提示してきた。この要請に応えるかたちで林野庁が創設したのが「ふくしま森林再生事業」（2012年度補正予算）である（表2）。

「ふくしま森林再生事業」とは「放射性物質対策」という名で、「事実上」、森林除染を進めるというものであり、対象エリアは「放射性物質汚染対処特措法」に基づき指定された福島県内の汚染状況重点調査区域（40市町村のうち森林のある39市町村）である。「ふくしま森林再生事業」の目的は、森林の有する多面的機能を維持しながら放射性物質の低減を図ることにあり、①間伐や下刈り、植栽等の森林整備と作業道等を開設する路網整備、②空間放射線量率の測定や枝葉等を林外に搬出する放射性物質対策

表2 「ふくしま森林再生事業」と森林除染事業の比較

担当省庁	ふくしま森林再生事業 農林水産省（林野庁）	森林除染事業 環境省
背景	<ul style="list-style-type: none"> 放射性物質の影響によって、森林整備が停滞 森林の有する公益的機能の低下が懸念 	<ul style="list-style-type: none"> 放射性物質によって、森林が汚染 県民等が被ばく
目的	<ul style="list-style-type: none"> 森林の再生と林業の復興によって、森林の公益的機能を維持 森林からの放射性物質の低減と拡散防止 	<ul style="list-style-type: none"> 放射性物質による人の健康、生活環境への影響低減（空間線量率の低減）
対策	<ul style="list-style-type: none"> 緊急に森林整備と路網整備を実施 	<ul style="list-style-type: none"> 追加被曝線量率年間1 mSv（空間線量率0.23 μ Sv/h）以下を目指す
対象範囲	<ul style="list-style-type: none"> 放射性物質の影響によって、森林整備が停滞した区域（空間線量率0.23 μ Sv/h 超の森林汚染状況重点調査地域等） 	<ul style="list-style-type: none"> 除染特別区域、汚染状況重点調査地域 生活圏の森林（林縁から20 m）

資料：「平成25年度第1回森林の未来を考える懇談会資料」（福島県農林水産部森林計画課、2015年7月9日）。

——がその内容である。事業主体は市町村（一部、県）、事業費は全額が国費で賄われる。事業主体である市町村の動きは当初鈍かったが、2015年度には33市町村が事業予算を組む予定である。

「ふくしま森林再生事業」の創設により、震災以降停滞していた森林整備が動き出し、素材生産量が増えたことで、復興需要に 대응できる生産体制が整いつつあることは確かである。また、路網整備を通じ生産基盤の拡充強化が図られつつあるなど、森林汚染からの林業復興につながるような成果も生み出されつつある。

他方で、同事業には、森林の汚染者の責任をあいまいにしたままの、それゆえ法的根拠に乏しい対処療法的な性格も見え隠れする。現在の事業費は全額国負担だが、遠からず地方に負担を求めることも否定できない。国に対し県は事業継続のための予算確保を要望しているが、いわゆる環境省の「公認」除染とは異なり、一公共事業に過ぎないため、いつ打ち切られるかも分からない。長い時間のかかる森林の再生を、被害の範囲と汚染者の責任をあいまいにしたままでおこなう現状の仕組みには限界があるといわざるを得ない。

このことが、一方では放射性物質を「封じ込め」（環境省）、他方では放射性物質の付着した木材や枝葉を林外に「持ち出す」（林野庁）という、森林除染をめぐる矛盾した国の対応にもつながっているのである。森林再生の経費負担のあり方については、「補償・救済の内容を金

銭的な補償だけにとどめず〔…中略…〕被害地域の再生など息の長い取り組みを続ける」（除本、2013、57頁）という「全面補償論」の立場から、「事実上」の除染たる「ふくしま森林再生事業」を「公認」除染のスキームに組み込む、さらには、国および東電の費用負担を裏付ける法整備が必要であろう。

(2) 木材・製材品の基準値の設定

山間地域に住む人々が生業をとり戻すためにも、森林所有者や林業事業者が安心して森林整備・素材生産をおこなえる体制の整備が不可欠である。このことは前述した「ふくしま森林再生事業」を進めるうえでの前提条件ともなる。だが、林野庁は、きのこ・山菜、きのこ原木・菌床用培地、調理加熱用の薪・木炭・木質ペレットに関しては、生産や流通、利用に当たっての指標値等（放射性セシウム濃度）を公表しているが、木材製品については指標地等を示していない。

これに対して、福島県は、「放射性物質濃度の比較的高い樹皮を含む立木の利用基準、および木材製品の使用基準を定め、周知するとともに、具体的な確認・検査方法を示」（「要望書」（福島県農林水産部長、2014年5月15日）すよう「木材使用基準の明確化」（同上）を再三にわたり国に求めてきた。だが、林野庁は、木材製品に加工される幹材の放射性セシウム濃度は樹皮に比べ著しく低く、たとえそうした木材が住宅に用いられても人体に影響を及ぼすことはほとんど

どないとして、指標地等を設定していない。

そのため、福島県では、県が県産材製材品の放射線等調査（2012年3月～）を、福島県木材協同組合連合会が製材品の自主検査（2012年1月～）を実施し、ホームページ等を通じて検査結果を公表してきた。また、県は2014年1月、汚染木材の流通に関する留意点を示した「空間線量率からみた森林整備に関する留意事項及びふくしま森林再生事業における木材利用等の取扱いについて」を市町村や事業者等に通知した。

さらに、2014年4月には避難指示解除準備区域の避難指示が解除されるなど営林範囲の拡大が見込まれる状況が生じてきたことから、県は同年12月、放射性物質濃度が8,000 Bq/kgを超える指定廃棄物の発生防止を図ることを目的に、「福島県民有林の伐採期の搬出に関する

指針について」を事業者等に通知した。その内容は、①伐採予定地の空間放射線量率が $0.50 \mu\text{Sv/h}$ 以下であれば伐採・搬出を可とし、② $0.50 \mu\text{Sv/h}$ を超える場合は、抽出により樹皮の放射性物質濃度を確認して、その値が $6,400 \text{Bq/kg}$ であれば伐採・搬出を可とする——というものである（図2）。

以上のような福島県側の動きに対する林野庁の反応は総じて薄い。そこには、森林や木材の汚染問題を福島県内に限定しておきたいという林野庁の思惑が透けてみえる。だが、放射性物質は自治体を跨ぎ広がっており、福島県という行政区分を強調することに本来意味はないはずである（小山・小松、2012）。山間地域における避難指示解除の動きが強まる中で、県の方針を踏まえた本格的な対策——汚染木材の生産・流通を未然に防ぐ全国的な仕組みづくり——を早急には実施すべきである。

5. むすびにかえて

森林所有者を組合員とする非営利・協同組織である森林組合は、営利企業とは異なり地域から「逃れられない」存在である。と同時に、事業活動を通じて、山間地域の住民が「暮らし続ける権利」を保障できる数少ない事業体でもある。当たり前のことだが、森林環境の保全を図るためには、山間地域に人々が定住する必要がある。その実現には安定した雇用が不可欠である。「被災組合」にはいま、この当たり前の世

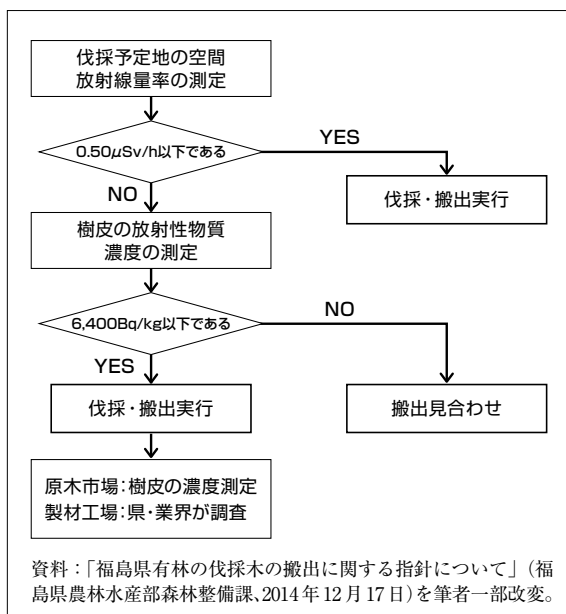


図2 福島県内の民有林における伐採木の搬出に関する県指針のフロー図

界を取り戻す役割、具体的には、定住条件の整備を通じ山村住民の帰還を実現するべく、依然予断を許さない経営環境にありながらも、地域森林管理に責任をもつ林業事業者として、森林所有者の協同組織として、さらには、山間地域の非営利・協同の担い手として、森林組合に固有の役割を發揮することが求められている。

とはいえ、これまでみてきたように、「被災組合」の多くは依然、厳しい経営環境にあることも事実である。こうした森林組合の役割發揮には、国や県、市町村の政策的支援——「政府」の任務の着実な遂行——はもちろん、協同組合セクター内での連携が不可欠である。

放射能汚染からの森林の再生、林業の再建に向け、地域森林管理を支える山村コミュニティを再建すること。これがいま森林組合に求められている「協同」の任務であり、「政府」、とりわけ国にはこうした「協同」実践を支える責務が残されている。

付記

本稿は、2013年1月24日に開催された日本学術会議林学分科会公開シンポジウム「福島原発事故による放射能汚染と森林・木材 Part II」における筆者の報告内容に、原発事故からの復旧・復興をめぐるその後の情勢を加味して構成した。なお、震災以降における福島県内の森林組合（「被災組合」）の経営問題を詳細に分析したものとして早尻（2014b）、原発事故が県内の森林・林業・山村に及ぼした影響と復旧・復興

の課題と展望を総括したものとして濱田・小山・早尻（2015）がある。こちらも併せて参照願いたい。

参考文献

- 小山良太・小松知未（2012）「なぜ放射能汚染問題は収束しないのか？——現状分析を踏まえた安全対策の必要性」、『環境と公害』、41（4）：52-58。
- 小山良太（2013）「食と農の再生に向けた現状と課題——『風評』問題と検査体制」、『農の再生と食の安全——原発事故と福島2年』（小山良太・小松知未編、新日本出版社）、28-49。
- 濱田武士・小山良太・早尻正宏（2015）『福島に農林漁業をとり戻す』、みすず書房。
- 早尻正宏（2014a）原子力災害からの山村の復興と森林組合の「協同の任務」．協同組合経営研究誌 にじ、647：117-125。
- 早尻正宏（2014b）「原発事故・放射能汚染と森林組合の経営対応——福島県内の『被災組合』の事例分析」、『林業経済研究』、60（3）：13-24。
- 除本理史（2013）『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』、岩波書店。