

3 海外情報

英国における畜産環境問題の展開

(財)畜産環境整備機構 参与 渡邊昭三

EU大陸部諸国と政治的伝統及び農業伝統を異にする英国について、1980年の「人の飲用を目的とした水質に関するEC理事会指令(80/778/EEC)」の公布にもとづく、営農と飲料水源の水質保全問題特に硝酸塩汚染対策を中心に、環境行政、農業者団体の対応、環境保護団体の動きについて、農業環境行政の20年にわたる展開の概要を追ってみた。これまでわが国におけるEUの畜産環境問題の把握は、主に1991年のEUの「硝酸塩指令(91/676/EEC)」が公布された以後について行われているが、英国の場合は、その前の10年間に注目すべき経過があった。

英国の農業は、1980年代に飲料水源となる地下水の硝酸塩汚染問題の対策に苦悩の10年間を経験した。これの現実的対応をとりつつ、1990年初頭に当面の対策を法制化し、農業者レベルでの対応に結びつけた。しかし、この経過は問題の完全解決には程遠い。決して先進環境社会とは言えないが、農業環境問題が早くから社会的に認識されていた点で、先行環境社会として我が国の今後を考えるのに参考となるであろう。

英国での農業環境問題の展開をみるに当たって、その背景事情即ち先行性の柱として便宜的に;

1. 農業者・田園土地所有者における外部からの干渉を嫌う強い伝統的自主性の存在
2. 伝統的に強固な独立組織である農業者連合の存在とその農業政策に対する政治的影響力(農業・漁業・食料省との協同関係が確立されていた。)
3. 第二次大戦後の食料自給率向上達成の陰で、主要農業地帯で深刻な地下水の硝酸塩汚染を広げてしまったこと。
4. 環境団体の成長すなわち自主的な問題調査に基づき、農業のあり方自体にも目が通る客観的な批判力、行動力を持つ活動
5. 国会の関係委員会の調査力と公正な判断(環境省、農業・漁業・食料省の環境行政に対する批判と指導力)
6. 食料供給に不安のない状況において、環境保全の世論が国家経済における農業の食料生産の位置を相対的なものにし、国民が農業の環境保全機能に期待していること。
7. 伝統的に国民に田園を愛する価値観が強いこと。(これは、EU全体としても同様)

などを考えてみた。これらを軸として、英国農業環境問題の展開をみると理解し易いであろう。

英国は、第二次大戦中及び戦後の食料自給率向上のため、1940年以前の主要農業地帯の農地が耕地60%草地40%の構成で化学肥料をあまり投入しない慣行農法から、耕地85%草地15%の畑作主体に移行し、1947年の農業法その後のECの農産物価格指示政策のもとで、穀物の高い収量を求めて、化学肥料、家畜ふん尿の多投が行われた。しかし、穀物自給率の向上の陰で、土壌中に蓄積した硝酸塩によりミッドランド、東アングリア等の主要農業地帯の地下水は深刻な汚染をしてしまっていた。

1980年のECの飲料水の水質基準の公布(硝酸塩ガイドレベル25mg/l、最大限界値50mg/l)により、環境省調査によると硝酸塩50mg/l以上の地下水源が90箇所も確認されるなど汚染の実態が確認された。この責任と今後の対策、また対策の経費の負担について大きな環境的国内政治問題となった。農業者連合は、初期には地下水の硝酸塩汚染は過去の農業政策がもたらした環境汚染であり、農業者側には責任がないと主張した。1974年公布の旧公害規制法第31条(C)[汚染物質流入禁止の例外規程]では、「適切な農業活動に従う行為」は例外とされていた。

しかし、国内環境世論とEUの基本方向の前に、もはやこの主張は肯定される情勢にはなかった。EU及び環境世論の汚染者負担原則の要求と全国農業者連合との間にたって、また過去の農業政策の実行者として、農業・漁業・食料省また環境省は、将来に向かっての解決策の苦しい調整をしなければならなかった。

1985年のEUの水質指令(80/778/EEC)施行に当たり、英国内の地下水の硝酸塩汚染が広範囲に及んでいる現実から、環境省は国内の飲用水源に指令の最大許容値を越える値を許容した暫定基準を水道関係者に通達し、他方ECに対し指令の第9(1)条の指令の適用緩和の承認を求めた。一方国内の環境団体は、このことを政府のEC指令履行義務違反として欧州裁判所に政府を訴えた。英国政府は、この裁判に勝ち目がないとの見通しから、暫定基準を撤回し、やがて1989年の水道法の制定となり、さらに1991年の水資源法へと法律対策が進んだ。そして1991年末に交付されたECの硝酸指令の求める行動計画と絡み合わせて今日に至っている。

この間の立法対策について、環境法学者Elworthy & Holderは、著書「環境保護に関する法律と実例集、1997」で、環境法適用の典型的な事例として「最近の環境法の応用例—環境保全のための営農」の中で、環境法律の望ましい形の例としてのこれら飲料水の水質保全に関する法律への取り組みを紹介している。環境汚染問題が多くなるにつれて、法学の分野では、「起こった違反を確認して罰する」という従来型の禁止的(prohibitive)法律では汚染を防止することができない。そこで「事前に汚染の防止に積極的に取り組む」タイプ(proactive)の法律が必要なことが指摘されている。その意味で、1989年の水道法、その発展形の1991年の水資源法には、農業由来の硝酸塩汚染の今後の発生防止のための取り組むべき対策が規定された。そして水道法111条では水質保全地域の指定が規定され、同112条と水資源法第94、95条に基づき硝酸塩に汚染し易い地域の対策をとるために、硝酸塩感受性地域事業の実施が規定された。同じく97条に基づいて全国の農業者が遵守すべき水質保全のための優良農法規範を制定した。硝酸塩感受性地域事業では、一般に飲料水源の集水域を形成する地区が指定され、その農業者が自由意志により農業・漁業・食料大臣との土地管理契約を締結し、優良農法規範による対策を越えた高次の農法を実行し水質の保全を図ることとした。そして、このために生じた農業者の経済的負担は政府により補償される。即ち、一般の農業者が果たす義務よりも積極的な環境保全努力を約束した者に国はその経費を支払うという形で、汚染者負担の原則との調和がここにとられたことになる。また、この「農業者との土地管理契約」は環境法令の行き届かないところを補完する重要な役割を果たすことがElworthy & Holderによって評価されている。

ECの硝酸塩指令に対応する硝酸塩脆弱地域の指定事業は1993年に開始された。

硝酸塩感受性地域事業:地下水への硝酸塩汚染を防ぐために、営農行為を一部変更しなければならない硝酸塩感受性地域(NSAs)の指定は、1990年に10監視地域15,000ha、9助言地域20,000haで試験的な硝酸塩監視事業を5カ年実施することになった。所管大臣と指定地域内の農業者の契約の基準として、硝酸塩感受性地域事業土地管理指針が定められた。指針は基本事業18項目とプレミアム事業7項目に別れている。1996年には指定地域数は32カ所となった。この事業の新規の応募は1998年7月をもって締め切られた。

基本事業の要点を抜粋すると、

1. 農業者は無機窒素肥料を1回につき120kg/ha以上施肥してはならない
2. 作目別無機窒素肥料の施用限度の指定。
3. 農業者は牧草地に関して8月31日から翌年2月1日まで、非牧草地に関しては8月15日から翌年2月15日までいかなる無機窒素肥料を施用してはならない。
4. 農業者は12カ月の期間ha当たり175kgを越える窒素を含有している有機肥料を施用してはならない。
5. 農業者はスラリー、液状下水汚泥を管理水に硝酸塩の流入がないように貯蔵しなければならない。

他13項目合計18項目の営農に関する規制が示されている。
プレミアム事業の要点は、

自己の耕地の耕種作物栽培を中止して、牧草地(林地を含む。)に転換することである。契約した農業者はその年の10月1日までに耕種作物を中止し、牧草をは種し、そして1989年7月31日現在の面積に対し新たに牧草地面積を拡張し、牧草地に転換した耕地は契約期間中牧草地として管理しなければならない。大臣の書面による承認がある場合を除き牧草地に再は種することができない。は種の場合を除き牧草地を耕起できず、そしてマメ科牧草を含まない混合種子を用いなければならない。

以上のように、硝酸塩感受性地域事業の土地管理指針は、厳しい営農規制になっている。

優良農法規範: 法律に基づく水の保全のための優良農法規範は、1991年7月水資源法の第97条により制定された。その後1998年9月に改正され、本文323項目、79頁の他に関係法令名、文献資料を含む付録7項目18頁の構成になっている。この規範はすべての農業者が自主的に遵守しなければならない。

1998年版の直接硝酸塩とリンに関するパラグラフは、第280~306にわたっている。別途EUの硝酸塩指令で指定される硝酸塩脆弱地域(NVZs)では、NVZ行動計画に含まれる義務的な対策を遵守しなければならないが、パラグラフ第284~294に記述された対策はNVZ行動計画に組み込まれている。抜粋すると次の通りである。

[有機肥料]

284 異なる窒素の形と作物による異なる利用率のために、有機肥料からの溶脱による硝酸塩の損失のリスクは無機肥料からよりも高い。家畜ふん尿からの流亡損失を削減するために、毎12カ月の有機肥料の全窒素が250kg/haを超えて施用してはいけない。作物が要求するよりも多くの有効窒素を施用してはいけない。

スラリー中の有効窒素の濃度は、携帯用の装置を用いて農場で測定することができる。

285 作物によって効率よく利用されるときには多量の有効窒素を含む有機肥料を施用してよい。このタイプの有機肥料には牛スラリー、豚スラリー、家禽ふんと液体の消化した下水汚泥が含まれる。

286 流去水のリスクが低い場合には、容易に硝酸塩に転換される窒素を多量に含まない有機肥料をいつでも施用してよい。

287 土壌が次のような状態のときは、家畜ふん尿及び有機廃棄物を施用してはならない。

○湛水のあるとき ○洪水のとき ○固く凍結しているとき ○積雪のあるとき

これらの有機肥料を急傾斜の圃場あるいは圃場の排水溝を含めて表流水の10m以内に施用してはならない。

[無機肥料]

289 土壌から失われる硝酸塩の量をできるだけ低く保つために、必要とする無機窒素肥料の量を注意深く推定しなければならない。 肥料が不足しないように安全率を見越して、余剰の肥料を施用してはならない。 肥料について専門的な助言を受けるときには、助言をする者がFACTS(肥料指導助言者研修制度)による資格をもっているかどうか確かめることが必要である。

290 窒素肥料を施用するタイミングもまた重要である。作物が最もよく窒素を利用する時期に施肥するのがよい。 牧草の生育をフルに利用しないとき、あるいは干ばつによって生育が阻害されているときには施用する窒素肥料を削減する。春には種された作物の種床には、作物がその時期に利用する量よりも多くの肥料を与えてはならない。

291 窒素肥料の必要量を推定するための助けとして、肥料の施用、家畜ふん尿その他の有機廃棄物について、それらの量と施用期日の記録を保存しておくなければならない。

292 窒素肥料は正確に適切な施肥率で散布すること。そして作付けしていない圃場、生け垣、排水溝には散布してはならない。

硝酸塩脆弱地域事業: 農業・漁業・食料省は硝酸塩感受性地域事業の終了を見越し、硝酸塩脆弱地域事業を開始することを決定した。硝酸塩脆弱地域は1993年に30地域が指定され、その後1996年までに68地域、60万haが指定された。これも硝酸塩感受性地域事業と同じく大臣と最低5年間の土地管理協定を締結し、見返りに保証金を受け取る制度である。申請は5年間受け付けられる。

事業内容の骨子は、○耕地の牧草地への転換 A1: 施肥と家畜放牧をしない牧草地へ、A2: 施

肥はしないが家畜を放牧する牧草地へ、A3:粗放的牧草地へ、○既存の集約的牧草地に対する窒素肥料の施肥削減、○耕種作物に対する窒素肥料の投入削減、無機窒素肥料150kg/ha以下とする。

王立環境委員会第19回報告1996[持続的な土壌の利用]の[硝酸塩の流亡を低減する行政対策]の節で、1990年からイングランドで実施された硝酸塩感受性地域パイロット事業についての農業・漁業・食料省の「耕地の粗放草地への転換、被覆作物の栽培及び家畜ふん尿の使用制限は硝酸塩の流亡削減に特に有効であった。」とする報告を評価している。一方で、硝酸塩の産生、循環と損失には大きな年次変動があることから、長期間の確認評価が必要なことを指摘している。同委員会は、今やこの事業は、英国の農業－環境計画の重要な柱になったこと、そして硝酸塩感受性地域事業とEC指令の求める硝酸塩脆弱地域での適切な農地管理は長期的に環境に対する好影響をもたらすものと信ずると結論している。

我が国においても、昨年11月1日「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」が施行された。環境保全の実をあげるためには、保全の当事者の実行責任の自覚と文字通りの正確な実行がなされなければならない。当事者の積極的な保全行動がなければ、法規制だけでは効果があがらない。環境保全型農業の実践が進めば進ほど、技術的問題に平行して社会的問題がこれから出てくるであろう。英国にみたように、法の精神を補完する営農技術段階での政策が重要となろう。一方環境団体も成長し、建設的ではあっても厳しく農業の環境責任について具体的に指摘されることになろう。