

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について(その1)

農林水産省畜産局畜産環境対策室 課長補佐 川島俊郎

1 はじめに

平成11年3月5日の閣議決定を経て第145回国会に提出されていた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案が、4月16日に参議院、7月22日に衆議院をそれぞれ原案どおり全会一致で可決、成立し、7月28日公布された。同法案は、持続性の高い農業生産方式の導入に関する法律案及び肥料取締法の一部を改正する法律案と併せて「農業環境3法」として審議がなされたものである。

本稿では、家畜排せつ物の管理の適正化及び利用に関する法律案が提出されるに至った畜産環境問題を巡る情勢の変化、国会審議の概要、本法律の概要、今後の畜産環境対策の推進方向等について述べることにしたい。

2 畜産環境問題を巡る情勢の変化

我が国の畜産は、国民の食生活の高度化等を背景に急速な発展を遂げ、我が国農業の基幹的部門に成長している。しかしながら一方において、一戸当たりの飼養規模が拡大したこと、地域の混住化が進展したこと、国民の環境問題に関する意識が高まってきたこと等を背景として、畜産環境問題が深刻化するに至っている。

(1) 畜産経営に対する苦情の発生状況

畜産関係の苦情件数の推移をみると、平成10年(1998年)の全国の苦情件数は2,588件であり、ピークであった昭和48年(1973年)の11,676件に比べて減少しているが、一方この間に畜産農家戸数も減少していることから、苦情発生率(苦情件数÷畜産農家戸数)でみると逆に0.6%から1.3%へと増加している。その内訳は、悪臭関係が最も多く61%、次いで水質汚濁関係が38%などとなっている(表1)。また、畜産別にみると、酪農が最も多く34%、次いで養豚が32%、養鶏が20%、肉用牛が12%となっている。

家畜排せつ物の適正な管理のためには施設整備が必要であるが、飼養規模の拡大に見合った施設整備が伴わなかった等から、依然として、家畜排せつ物の野積み、素ぼり等が行われている状況にあり、酪農においては野積みが36%、養豚においては素掘りが10%等となっており、こうした不適切な管理を解消することが緊要な課題となっている。

表1 畜産経営に起因する苦情発生件数(平成10年)
(単位:件、%)

区分	水質汚濁	悪臭	害虫発生	その他	計
乳用牛	363 (37.0)	506 (32.0)	51 (18.0)	66 (51.2)	867 (33.5)
肉用牛	132 (13.5)	164 (10.4)	30 (10.6)	16 (12.4)	306 (11.8)
豚	387 (39.4)	581 (36.7)	20 (7.1)	22 (17.1)	823 (31.8)
鶏	82 (8.4)	281 (17.8)	176 (62.2)	16 (12.4)	517 (20.0)
その他	17 (1.7)	50 (3.2)	6 (2.1)	9 (7.0)	75 (2.9)
計	981 (100.0)	1,582 (100.0)	283 (100.0)	129 (100.0)	2,588 (100.0)
構成比	37.9	61.1	10.9	5.0	

資料:畜産局調べ

注1:発生件数は、苦情内容が重複している場合を含む。

2:その他は、騒音等が主体である。

(2) 家畜排せつ物に係る新たな環境問題

最近では、更に硝酸性窒素による地下水汚染やクリプトスポリジウム(原虫)による水道水源の汚染が新たな問題として発生している。

硝酸性窒素による地下水汚染については、環境庁が実施した調査によると、指針値である10mg/リットルを超過している地点(井戸)が4.7%となっている(参考1)。環境庁においては、中央環境審議会での議論を踏まえ、平成11年2月に硝酸性窒素等を環境基本法に基づく環境基準健康項目に追加するとともに、現在、水質汚濁防止法に基づく排水規制の対象とすることについて検討を行っているところである。また、クリプトスポリジウムによる水道水源の汚染問題については、我が国では平成8年に埼玉県下ではじめて集団感染事例が発生したことを契機として、全国各地で調査が行われており、多くの河川から本原虫が検出されている(参考2)。

これらはいずれも人の健康に直接影響する問題であり、その汚染原因等は複雑多岐にわたっているものの、家畜排せつ物も原因の一つと考えられており、これまで以上にその管理の適正化を図ることが必要になっている。

参考1 硝酸性窒素

○硝酸性窒素に汚染された水を飲むと、赤血球のヘモグロビンと結合することによって、酸素運搬機能が低下し、呼吸困難となる。特に、乳幼児では死亡する危険がある。

硝酸性窒素による地下水汚染状況
(1994～1996年度環境庁調査)

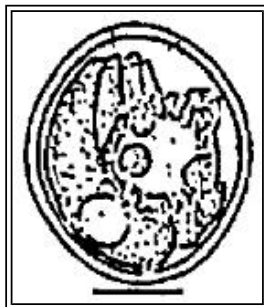
調査井戸数	超過井戸数	割合
5,548	259	4.7

(注)超過井戸は、硝酸性窒素濃度が10mg/l以上のもの

参考2 クリプトスポリジウム

○孢子虫類の原虫(人のトキソプラズマと同じ種類)

- ・クリプトスポリジウムはオーシスト(硬い殻で覆われる)を形成するため、塩素消毒しても死なない。
- ・熱処理で感染力がなくなるとの報告があり、堆肥化(60～80度の発酵熱が出る)は有効な処理方法。



2 μm

クリプトスポリジウムのオーシスト

(3)家畜排せつ物の資源としての有効利用の重要性

家畜排せつ物は窒素等の肥料成分、有機物を多く含む資源として、従来から肥料として農作物や飼料作物の生産に利用されてきたところである。

しかしながら、畜産と耕種農業の立地が必ずしも一致しなくなり、南九州のように耕地面積当たりの家畜排せつ物発生量が過剰になっている地域があるなど、たい肥の需給に地域的なアンバランスが生じるようになっている。また、耕種農家における高齢化の進展等によるたい肥散布労力の不足等を背景にたい肥の施用量が年々低下する傾向にあり、例えば、稲作での施用量をみると、1965年(昭和40年)に10a当たり545kgであったものが1997年(平成9年)には125kgに減少している。

このような中で、最近における消費者の有機農産物へのニーズの高まりなどを背景に、化学肥料や農薬の使用を合理化し、たい肥を中心とした土づくりの推進に対する関心が高まっており、家畜排せつ物を貴重な有機質資源として一層有効に利用していくことが求められている。

(4)欧米における畜産環境対策の動向

EUにおいては、地下水の硝酸塩問題が深刻になっていること等から、EU委員会が1991年に規則を定めた。この規則に基づき、各加盟国は、硝酸塩脆弱地域を指定するとともに、この地域に対して①ふん尿の散布時期の制限、②ふん尿処理施設の設置義務付け、③ふん尿の散布上限量の設定(当初の4年間210kg窒素換算/ha・年間、その後170kg窒素換算/ha・年間)からなる行動計画を策定し、1999年12月までに実行することとされている。なお、デンマークにおいては更に、経営農地面積に応じた飼養頭数制限が行われている。

また、アメリカでは、連邦政府レベルにおいて水質保全法に基づき、原則として1,000家畜単位以上の畜産経営体については許可制とする等の規制を設けている。しかしながら、実際に許可を受けているのは許可対象となる畜産経営体の10%程度にすぎず、1999年3月5日公表された畜産経営体のための統一全国戦略においては、許可対象となっている経営体の取得を求めるとともに、許可対象外の経営体についても包括的栄養管理計画(ふん尿生産量・利用量の記録保持等)の策定を求めるとされている。

このように畜産に起因する環境問題は、畜産先進国である欧米においても重要な課題となっており、家畜排せつ物の適正な管理のための対策が講じられているところである。

3 国会審議の概要

今回の法律は、畜産環境問題への適切な対応を図ることが、今後の我が国畜産の健全な発展を図る上において極めて重要な課題となっている状況の中で提案されたものであり、衆議院及び参議院の農林水産委員会での審議は、多岐にわたるものであった。

主な論点としては、総論としては、本法律を制定する必要性、各論としては、①管理基準の具体的内容、②管理基準適用に当たっての経過措置の考え方、③国の基本方針及び都道府県計画の具体的内容、④たい肥の流通利用対策の進め方、⑤畜産を営む者に対する支援措置の内容等であった。

なお、参議院の農林水産委員会において全会一致で採択された附帯決議を参考までに示しておく。

附帯決議

我が国農業の基幹的部門である畜産業は、飼養規模の急激な拡大、担い手の減少、高齢化の進行等極めて厳しい情勢に直面している。こうしたことを背景として、地力の向上に大きな役割を果たす貴重な資源としての家畜排せつ物の利用が困難となり、他方では畜産環境問題が深刻化している。よって政府は、本法の運用等に当たっては、次の事項の実現に努め、環境と調和した畜産経営と家畜排せつ物の有効利用の促進を通じた畜産業の健全な発展に万遺憾なきを期すべきである。

一 管理基準及び基本方針については、地域において畜産業が占める地位にかんがみ、実態を踏まえて定めること。

二 都道府県知事が行う指導・助言、勧告、命令については、地域の実情等を考慮するとともにきめ細かい配慮をするよう、周知を図ること。また、罰則等に関する措置の適用に当たっては、周知徹底の必要性、地域の実情、畜産・酪農経営の状況等を踏まえ、慎重に対応すること。

三 都道府県計画を定めるに当たっては、畜種、飼養規模、飼養形態、経営農地の確保状況、たい肥の需要量、自然条件、社会条件等地域における多様な要因を考慮し、地域や個々の経営に最適なものとなるよう周知を図ること。

四 家畜排せつ物の不適切な管理を解消するため、補助事業やリース事業、制度資金等により、家畜排せつ物処理施設の計画的、総合的な整備を円滑に推進するとともに、支援の一層の充実に努めること。

五 効率的かつ低コストで家畜排せつ物を処理し、利用するため、悪臭防止、浄化处理、資源化等に関する技術の開発・普及を促進するとともに、そのための支援を充実すること。

六 飼料基盤に立脚した畜産・酪農を確立し、飼料自給率の向上等への対応を図るため、草地の造成・整備の計画的な推進、自給飼料生産の拡大に努めること。

また、環境保全にかなう畜産の確立に努めるとともに、畜産部門と耕種部門との連携を確立・強化し、たい肥の広域流通を促進するための支援の充実に努めること。

右決議する。

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

(目的)

第一条 この法律は、畜産を営む者による家畜排せつ物の管理に関し必要な事項を定めるとともに、家畜排せつ物の処理の高度化を図るための施設の整備を計画的に促進する措置を講ずることにより、家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進を図り、もって畜産業の健全な発展に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「家畜排せつ物」とは、牛、豚、鶏その他政令で定める家畜の排せつ物をいう。

(管理基準)

第三条 農林水産大臣は、農林水産省令で、たい肥舎その他の家畜排せつ物の処理又は保管の用に供する施設の構造設備及び家畜排せつ物の管理の方法に関し畜産を営む者が遵守すべき基準(以下管理基準という。)を定めなければならない。

2 畜産を営む者は、管理基準に従い、家畜排せつ物を管理しなければならない。

(指導及び助言)

第四条 都道府県知事は、家畜排せつ物の適正な管理を確保するため必要があると認めるときは、畜産を営む者に対し、管理基準に従った家畜排せつ物の管理が行われるよう必要な指導及び助言をするこ

とができる。

(勧告及び命令)

第五条 都道府県知事は、前条の規定による指導又は助言をした場合において、畜産業を営む者がなお管理基準に違反していると認めるときは、当該畜産業を営む者に対し、期限を定めて、管理基準を遵守すべき旨の勧告をすることができる。

2 都道府県知事は、前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わなかったときは、当該者に対し、期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

(報告の徴収及び立入検査)

第六条 都道府県知事は、前二条の規定の施行に必要な限度において、畜産業を営む者に対し、必要な報告を命じ、又はその職員に、畜産業を営む者の事業場に立ち入り、家畜排せつ物の処理若しくは保管の用に供する施設の構造設備、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(基本方針)

第七条 農林水産大臣は、家畜排せつ物の利用の促進を図るための基本方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならない。

2 基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 家畜排せつ物の利用の促進に関する基本的な方向

二 処理高度化施設(送風装置を備えたたい肥舎その他の家畜排せつ物の処理の高度化を図るための施設をいう。以下同じ。)の整備に関する目標の設定に関する事項。

三 家畜排せつ物の利用の促進に関する技術の向上に関する基本的事項

四 その他家畜排せつ物の利用の促進に関する重要事項

3 農林水産大臣は、情勢の推移により必要が生じたときは、基本方針を変更するものとする。

4 農林水産大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

(都道府県計画)

第八条 都道府県は、農林水産省令で定めるところにより、当該都道府県における家畜排せつ物の利用の促進を図るための計画(以下「都道府県計画」という。)を定めることができる。

2 都道府県計画においては、次に掲げる事項を定めるものとし、その内容は、基本方針の内容に即するものでなければならない。]

一 家畜排せつ物の利用の目標

二 整備を行う処理高度化施設の内容その他の処理高度化施設の整備に関する目標

三 家畜排せつ物の利用の促進に関する技術の研修の実施その他の技術の向上に関する事項

四 その他家畜排せつ物の利用の促進に関し必要な事項

3 都道府県は、都道府県計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、当該都道府県計画に定める前項第一号及び第二号に掲げる事項について、農林水産大臣に協議しなければならない。

4 都道府県は、都道府県計画を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、農林水産大臣に報告しなければならない。

(処理高度化施設整備計画の認定)

第九条 畜産業を営む者は、処理高度化施設の整備に関する計画(以下「処理高度化施設整備計画」という。)を作成し、これを当該処理高度化施設整備計画に係る処理高度化施設の所在地を管轄する都道府県知事に提出して、当該処理高度化施設整備計画が適当である旨の認定を受けることができる。

2 処理高度化施設整備計画には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 処理高度化施設の整備の目標

二 処理高度化施設の整備の内容及び実施時期

三 処理高度化施設の整備の実施に伴い必要となる資金の額及びその調達方法

3 都道府県知事は、第一項の認定の申請があった場合において、その処理高度化施設整備計画が、都道府県計画に照らし適切なものであることその他の農林水産省令で定める基準に適合するものであると認めるときは、その認定をするものとする。

(計画の変更等)

第十条 前条第一項の認定を受けた者は、当該認定に係る処理高度化施設整備計画を変更しようとするときは、当該処理高度化施設整備計画に係る処理高度化施設の所在地を管轄する都道府県知事の認

定を受けなければならない。

2 都道府県知事は、前条第一項の認定を受けた者が当該認定に係る処理高度化施設整備計画(前項の規定による変更の認定があったときは、その変更後のもの。以下「認定処理高度化施設整備計画」という。)に従って処理高度化施設の整備を行っていないと認めるときは、その認定を取り消すことができる。

3 前条第三項の規定は、第一項の認定について準用する。

(農林漁業金融公庫からの資金の貸付け)

第十一条 農林漁業金融公庫は、農林漁業金融公庫法(昭和二十七年法律第三百五十五号)第十八条第一項、第四項及び第五項、第十八条の二第一項並びに第十八条の三第一項に規定する業務のほか、第九条第一項の認定を受けた者に対し、認定処理高度化施設整備計画に従って処理高度化施設の整備を実施するために必要な長期かつ低利の資金であって他の金融機関が融通することを困難とするものの貸付けの業務を行うことができる。

2 前項に規定する資金の貸付けの利率、償還期限及び措置期間については、政令で定める範囲内で、農林漁業金融公庫が定める。

3 第一項の規定により農林漁業金融公庫が行う同項に規定する資金の貸付けについての農林漁業金融公庫法第二十九条第二項、第三十条第二項第一号及び第三十六条第三号の規定の適用については、同法第二十九条第二項及び第三十条第二項第一号中「融通法」とあるのは「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」と、同法第三十六条第三号中「第十八条の三まで」とあるのは「第十八条の三まで及び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第十一条第一項」とする。

(研究開発の推進等)

第十二条 国及び都道府県は、家畜排せつ物のたい肥化その他の利用の促進に必要な技術の向上を図るため、技術の研究開発を推進し、その成果の普及に努めるものとする。

(報告の徴収)

第十三条 都道府県知事は、第九条第一項の認定を受けた畜産業を営む者に対し、認定処理高度化施設整備計画の実施状況について報告を求めることができる。

(経過措置)

第十四条 この法律の規定に基づき命令を制定し、又は改廃する場合においては、その命令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要なと判断される範囲内において、所用の経過措置(罰則に関する経過措置を含む。)を定めることができる。

(罰則)

第十五条 第五条第二項の規定による命令に違反した者は、五十万円以下の罰金に処する。

第十六条 第六条第一項若しくは第十三条の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は第六条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、二十万円以下の罰金に処する。

第十七条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業員が、その法人又は人の業務に関し、前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の刑を科する。

附則

4 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の概要

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は、以上のような諸情勢の変化を踏まえ、家畜排せつ物の管理の適正化と利用の促進を図ることにより、今後の我が国畜産の健全な発展を図っていくことを目的として制定されたものである。

本法律の全文は以下のとおりである(図1参照)。

図1 法律の概要

