

米国連邦・州政府における  
畜産公害に対する取組み

平成 1 7 年 2 月

(財)農林水産奨励会  
農林水産政策情報センター

## はじめに

家畜飼養施設の大型化と都市住民の農村部へ移住によって畜産農家と非農業者の対立は、米国においても高まっている。このような現象は、1980年代から始まったといわれる。

連邦政府も水質保全法や大気保全法等を適用することによって畜産施設に起因する公害問題に取り組んできているが、これらの法律に基づいて規制をする一方で、畜産農家の自主的な取組みを促がすため、教育・情報提供プログラムや2002年農業法に基づいて手厚い補助事業を実施している。

教育・情報提供プログラムの一環として、農業者に対しては、公害に取り組むための技術や、非農家住民とのコミュニケーションの取り方等に関するマニュアルを整備している。また、公害関連の補助事業については、連邦政府と州政府の補助を合わせると75から80%に達する高率補助となっているが、納税者からの批判はないようである。

米国では、これまで、規制する側の環境保護庁と産業振興を進める農務省との関係は、必ずしも良好とはいえなかったが、クリントン政権の末期からこのような関係を見直す動きが出始め、ブッシュ政権になって両省庁の良好な関係は、一層確かなものとなっている。このような動きは、州レベルにおいても着実に進んでいる。

この報告書は、当センターが実施している「行政コミュニケーション手法に関する調査研究」の一環として、当センター調査部長谷口敏彦が平成16年9月に関係機関を訪問し、聞取った調査結果をベースに作成した。

最後になったが、訪問先の機関には、ご多用の中、懇切丁寧な対応を頂いた。ここに改めて感謝したい。

平成17年2月

(財)農林水産奨励会・農林水産政策情報センター

## 目 次

はじめに

要約 .....	1
1 . 畜産公害に対する連邦政府の取組み .....	4
1 - 1 これまでの取組み .....	4
1 - 2 規則改正における環境保護庁取組み .....	5
1 - 3 農務省と環境保護庁における協働の取組み .....	8
1 - 4 費用効果分析 .....	9
1 - 5 全国牛乳生産者連盟の対応 .....	10
1 - 6 悪臭に対する USDA の取組み .....	16
1 - 7 環境関係の農業プログラム .....	17
2 . ミネソタ州における取組み .....	20
2 - 1 包括的環境影響評価の作成 .....	20
2 - 2 GEIS における土地利用問題に関する提言 .....	20
2 - 3 OFFSET の開発と普及 .....	22
2 - 4 ミネソタ州畜産共生プログラム .....	23
2 - 5 土地利用計画と区画規制 .....	26
2 - 6 ニコレット郡における取組み .....	35
3 . カリフォルニア州における取組み .....	41
3 - 1 カリフォルニア州の排水規制の経緯 .....	41
3 - 2 酪農品質保証プログラム .....	42
3 - 3 環境管理プログラム .....	44
3 - 4 酪農業者の対応 .....	45
3 - 5 環境管理パートナーシップ .....	47
3 - 6 カリフォルニア酪農研究基金 .....	49
4 . ペンシルベニア州における取組み .....	53
4 - 1 州知事の拒否権発動 .....	53
4 - 2 農場権利法 .....	55
4 - 3 環境保全対策に対する農業者の負担割合 .....	57
4 - 4 対立問題の解決 .....	58
4 - 5 マニュアルの作成 .....	58

4 - 6	ランカスター郡の取組み .....	66
4 - 7	農業者のコミュニケーション能力の向上 .....	70
(参考)	訪問機関 .....	73

## 要 約

### <連邦政府の取組み>

1) 1976年に施行された水質保全法による規則は、畜産業の発展とこれに伴って惹起されている環境問題に対応できなくなったため、25年目ぶりに改正された。環境保護庁(EPA)は、2002年12月、水質保全法に基づいて、集中家畜飼養施設(CAFO)の環境汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。

2) 規則改正に当たって、小事業主支援レビューパネル、環境汚染物質排出削減システム及び排出規制ガイドラインの発表、有効データ情報の発表、パブリックコメントの実施、ステークホルダーとの折衝、畜産施設への訪問調査、パブリックヒヤリング、農務省(USDA)、EPA本部及び地方局、7つの州代表で構成するワークグループの設立、問題点協議のためのUSDAとEPA水資源局との共同月例会合などを行っている。

3) 2001年から、2か月ごとにEPA、USDA両省庁の管理職レベルで会合を持ち、情報を共有するようにしており、スタッフレベルでも交流がなされ、現在も、両省庁間では良好な関係が持たれている。

4) 酪農業者団体の「全国牛乳生産者連盟」は、環境保護庁が実施した規則改正手続きにおいて、団体として意見を述べているが、同団体は意見が反映されたとし、満足している。

5) 畜産施設の悪臭問題について規制を求める動きが増加しているが、畜産飼養に起因する悪臭については、技術不足、知識不足が原因で解決に至らず、有効な対処が出来ていない。しかし、EPAとUSDAの間では、水質問題と悪臭・大気汚染の問題を合わせて考え、対策を講じるべきだという認識が生まれ、現在、悪臭問題に取り組むための、調査が実施されている。

6) 2002年農業法、及び前回の農業法によって、多数のプログラムが新設され、予算も増額されている。現在USDAの自然資源保全局の関連予算は30億ドルを超える予算を保有し、技術及び財政支援に当たられている。

連邦と州政府の補助を合わせると75%から80%の補助率となっているが、納税者からの反発はないようである。

### <ミネソタ州における取組み>

1) ミネソタ州では1990年代中ごろから、環境問題、衛生問題に対する市民の関心が高ま

り、州議会に苦情が寄せられるようになった。議会は、環境保全委員会（EQB）に対して、「畜産業の包括的環境影響評価」（GEIS）の実施を命じた。

2）EQB はパブリックミーティングを開催し、GEIS で検討対象とする事項、検討の進め方について意見を集め、続いて市民から苦情のあった畜産施設のモニタリングを開始した。

3）市民諮問委員会（CAC）は、1998年7月から2001年11月まで3年間、毎月会合を持った。ミネソタ大学は、1999年12月、EQB用に家畜飼養に関するGEISに関して、社会・コミュニティ、土地利用、家畜飼養、産業構造と競争力、経済活力、外部便益と費用に関する資料を作成し、2002年9月、最終版GEISを完成させた。EQBが最初のパブリックミーティングを開催してから最終版のGEISが完成するまで4年間をかけたことになる。

4）ミネソタ大学は、4年間にわたる広範囲なデータ収集と実地試験に基づいて、様々な家畜施設や糞尿貯蔵施設からの平均的な悪臭による影響を予測するための「悪臭家畜飼養施設離間距離推定ツール」（OFFSET）を開発した。ミネソタ州では、現在、6～7郡で採用されている。

5）ミネソタ州ニコレット郡では、土地利用計画と区画規制を実施しているが、畜産施設と非農家住民を分離するため、OFFSETを採用している。実際、OFFSETを用いて、当初希望していた畜舎の位置を移動させている。

6）ミネソタ州農業局では、「畜産と共存する郡プログラム」の推進の一環として、地方自治体向けに「ミネソタ州畜産業における土地利用計画と区画規制」と題したハンドブックを発行している。ハンドブックの構成は、序論（現状分析）、畜産業の土地利用計画（地方自治体レベルでの計画の必要性）、規制に関連する法的問題、計画実施の選択肢、となっている。

#### <カリフォルニア州における取組み>

1）カリフォルニア州のセントラルバレーは、酪農を中心とする一大畜産地帯であるが、畜産に起因するし尿によって水源や地下水が汚染され、硝酸態窒素、病原菌によって飲料水の汚染が進み、家畜だけでなく、人間にも被害が出るようになった。

2）酪農が特に集中しているセントラルバレーの中の「セントラルバレー地域水管理委員会」は、1982年に免除プログラムを発行し、畜産を含む農業者の排水許可を事実上全面的に免除した。2002年12月、排水許可免除の有効期限が来たことに伴い、免除措置を2

年間延長したが、これに対して、環境団体はこれまでも免除に反対してきたが、免除措置の続行に反対し、より厳しい規制を求め提訴した。

3) カリフォルニア酪農研究財団は、1997年、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」(CDQAP)を設けた。CDQAPは、カリフォルニア州の酪農業者を支援するため、酪農団体、連邦・州政府、カリフォルニア大学の3者が連携して運営する教育・認定プログラムで、環境管理、動物衛生・保護、食品安全、ヨーネ病防除プログラムを実施することを掲げており、現在、とについては、すでに活動を開始している。

4) 環境管理プログラムで、CDQAPの認定を取得した酪農施設は、約210であり、このほか、約80施設が申請中で、全施設の半数に当たる約1100施設で短期講習を受講している。

#### <ペンシルベニア州における取組み>

1) 2003年12月、ペンシルベニア州知事は、地方自治体が農業施設に対し独自の規制を発動することを禁じようとした法案1222号に拒否権を発動した。同法案は、大規模農場を経営する者を中心にロビー活動が展開され、議会を通過していたものである。これによって、州議会、政府関係各局は、法案内容の見直しを求められ、包括的汚染管理案の策定を命ぜられた。

2) ペンシルベニア州における農場権利法は、他州と同様、迷惑訴訟や地方自治体の厳しい規制から農業者を守ることを目的としているが、迷惑訴訟から農業活動を保護するのに不可欠な法律であるとしている。

3) ペンシルベニア保全委員会では、「酪農・養鶏業、最高管理実施マニュアル」を作成している。マニュアルでは、施設用地の選定、水質保全、大気汚染・悪臭防止、糞尿の再利用、河川氾濫地の利用制限、輸送効率・安全性向上、保険・担保、緊急対策・汚染防止の8項目について背景、関連規制、対策の順に解説している。

4) ペンシルベニア大学では、「地域との良い関係を築くために、農業者の皆さんへのヒント」を作成し、農業者のコミュニケーション能力の向上を図るための努力をしている。

## 1 . 畜産公害に対する連邦政府の取組み

### 1 - 1 これまでの取組み

米国における「集中家畜飼養施設」( Concentrated Animal Feed Operations , CAFO ) の汚染物質排出規制について、歴史的な経過をまず整理しておきたい。

- 1 ) 1972 年水質保全法 ( 1972 Federal Clean Water Act ) によって、「全国染物質排出削減システム」( National Pollutant Discharge Elimination System , NPDES ) の許可を受けなければ、施設からいかなる汚染物質も排出することが禁じられた。
- 2 ) 1974 年、「排水制限ガイドライン」( Effluent Limitations Guideline , ELG ) によって 25 年確率の風雨に対して「無排水」であることとされた。
- 3 ) 1976 年、CAFO は、NPDES の許可を受けることが必要になった。
- 4 ) 1998 年 2 月、クリントン大統領は、( Animal Feeding Operation , AFO ) を含む非施設汚染源に対策を講じることを内容とした「水質保全行動計画」( Clean Water Action Plan ) を公表した。
- 5 ) 1998 年、環境保護庁( EPA ) と農務省( USDA ) は、「全国家畜飼養施設戦略」( National AFO Strategy ) の原案を発表し、翌年、最終案を発表した。
- 6 ) 2000 年 4 月、「小事業擁護レビューパネル」( Small Business Advocacy Review Panel ) からパネル報告書が公表された。
- 7 ) 2001 年 1 月、EPA は、CAFO の汚染物質・汚水排出に関する 2 つの規則の改正原案 ( NPDES ) の認可規則と ELG を発表した。
- 8 ) 有効性データ情報 ( Notice of Data Availability , NODA ) を発行し、パブリックコメントが実施された。
- 9 ) 2002 年 12 月、EPA は、水質保全法に基づき、集中家畜飼養施設 ( CAFO ) の汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。

この年代別の整理からもわかるように、1976 年に施行された水質保全法による規則は、畜産業の発展とこれに伴って惹起されている環境問題に対応できなくなったため、25 年目に改訂されたものである。改正規則は、すべての CAFO に汚水・糞尿排出の認可取得を義務付けている。CAFO の指定基準 ( 頭羽数 ) が変更されたこともあって、CAFO の全国の総数は、これまでの 4,500 から 15,500 に増加した。

ここで、家畜飼養施設(AFO)の定義と大規模集中家畜飼養施設(Large CAFO)の頭羽数を見ておこう。

EPA では、AFO の定義として、家畜を 1 年間のうち 45 日以上収用し、給餌する施設であること、作物生長期に穀物、野菜、飼料によって飼育されていないことをあげている。更に下表の指定家畜数を満たす施設が大規模集中家畜飼養施設(CAFO)と定義される。

表 1 . 大規模集中家畜飼養施設(Large CAFO) 指定家畜数

畜 種	指定数 (頭羽数)
肉牛	1,000
乳牛(成牛)	700
食用子牛	1,000
豚(55 ポンド超過)	2,500
豚(55 ポンド以下)	10,000
馬	500
羊又は子羊	10,000
七面鳥	55,000
産卵鶏, プロイラー(糞尿液化処理システムでの飼育)	30,000
産卵鶏以外の鶏(糞尿液化処理システム以外)	125,000
産卵鶏(糞尿液化処理システム以外)	82,000
アヒル(糞尿液化処理システム以外)	30,000
アヒル(糞尿液化処理システム)	5,000

(出典：環境保護庁ホームページ)

## 1 - 2 規則改正における環境保護庁取組み

1972 年の NPDES と 1974 年の ELG の CAFO に関する 2 つの規則の見直しが環境保護庁(EPA)の使命となった理由の一つは、環境保護派の法律事務所が、必要な規則改正作業を怠っているとして EPA を訴え、判決で規則を再検討して必要な場合改正すべきとの判断が示された。規則再検討の作業においては、関連事項の調査から開始された。例えば規制対象となっている産業で、規制当時と現在でどのような変化が生じているか、どのような環境破壊が報告されているかなどを調査し、その結果を、規則を改正するかどうかの判断資料にした。

2002 年 12 月、EPA は、水質保全法(Clean Water Act)に基づき、CAFO の環境汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。同規則は 1976 年に公布されたもので、現在の産業発展・環境汚染の状況と、規則内容との格差が拡大してきたことにより、25 年

目の改正に至った。改正規則公布までの主な経緯は、以下のとおりである。

#### 1) 小事業主支援レビューパネル

規則改正原案発表に先がけ EPA は、改正内容が小事業主の負担を過大にしないよう、小事業主支援レビューパネル (Small Business Advocacy Review Panel) を開催した。畜産、養鶏業を含む小事業主代表、農業など各産業団体代表のほか、政府側からは EPA、中小企業局 (SBA)、行政管理予算局 (OMB) が出席した。パネル報告書は 2000 年 4 月に公開され、許可取得手続きで各業者側にかかる負担を最小限にする、CAFO 指定基準などの各変更に伴う費用効果を詳細に分析する、などの提言が盛り込まれた。

#### 2) 改正原案

2001 年 1 月、EPA は、CAFO の環境汚染物質・汚水排出に関する 2 つの規則の改正原案 (Proposed Rule) を発表した。

「全国環境汚染物質排出削減システム」(National Pollutant Discharge Elimination System, NPDES) 認可規則：CAFO 指定の基準 (家畜総数、種類など)、認可取得条件などを規定している。主な変更点は、CAFO 指定基準の拡大 (変更案を 2 つ記載し、どちらを本採用すべきか意見を公募)、CAFO が毎年提出する報告の一般閲覧可能化、3 つの主要な認可免除を撤廃 (糞尿を乾燥処理する養鶏業、風雨時のみ排出を行う飼養業、未成熟の豚、乳牛飼養業)、などである。

「排出規制ガイドライン」(Effluent Limitation Guideline and Standards, ELG): 科学的調査に基づき汚水排出の基準を規定している。改正案では、現在の飼養場稼動状況、技術に合わせて基準を見直している。

#### 3) 有効データ情報

2001 年 11 月、「有効データ情報」(Notice of Data Availability, NODA) が EPA により発行された。改正案への意見公募期間内に集計されたデータ・情報をまとめたもので、USDA による集計データも含む。新しい費用効率モデル、富栄養素管理、NPDES 認可規則改正案、ELG 改正案の 4 項目に分けてデータの紹介・分析がなされている。翌年 7 月には、養鶏場の定義基準値、CAFO に新しい排出技術の導入促進、経済分析モデルの 3 項目でデータ分析を行った「有効データ情報、第 2 版」が発行された。

#### 4) パブリックコメント期間

改正案が官報に発表されてからの 7 か月間、パブリックコメント期間が設けられ、約 11,000 のコメントが寄せられた。発言者は一般市民、環境団体、地方・州自治体、学究機関、畜産業者など多岐にわたる。2 つの有効データ情報にも同様に期間が設定され、合計で 450 のコメントが集まった。EPA は「意見回答書」(Comment Response Document)

を発行し、上記に利害関係者からのコメント約 200 件を加えたもの、及び各コメントへの回答を公開している。

#### 5) 対外交渉・協力活動

改正案及び最終規則の公布に際し、EPA は様々な分野での対外交渉・協力 (public outreach) を行った。

##### 改正案発表前

改正案をまとめるに当たり、EPA は様々なステークホルダーと折衝した。前述の小事業主支援レビューパネルの開催、州政府及び地方自治体との会合のほか、約 110 の飼養場を訪問し、汚染物質管理に関する情報を実地収集した。

##### 改正案発表以降

###### <パブリックヒヤリング>

EPA は、改正案をまとめるに当たって、州政府・地方自治体とも協議を重るとともに、並行して様々なステークホルダーと折衝した。具体的には、先に述べた小事業主支援レビューパネルの開催や、州政府及び地方自治体との会合のほか、USDA、EPA 本部及び地方局、7つの州代表で構成するワークグループを設立した。更に、9回のパブリックヒヤリングが開かれたほか、各産業団体、環境団体等、様々な分野のステークホルダー、大学等の学術機関との会合が継続して行われた。EPA では、このほか、約 110 の飼養施設を訪問し、汚染物質管理に関する情報を直接に収集し、ミズーリ大学の FAPRI、USDA が支援する 16 の大学も調査に係った。

###### <USDA・EPA 共同ワークグループ会合>

2001 年 4 月、USDA は改正原案の見直しに着手した。浮上した問題点協議のため、EPA 水資源局との共同月例会合を開始した。規則改正内容の検討と、環境問題、特に水質問題への効果を定期的に協議することで、農業と水に係わる情報を両省で共有し、農業・環境双方にとり重要な問題について、規則改正による改善を目指した。同年 7 月には両省共同のワークグループを設立し、最終規則公布後も活動を継続している。最終改正規則公布日には農務省のヴェネマン長官も立会い、農務省は今後も調査・普及教育などで EPA に協力するほか、2002 年農業法 (Farm Bill 2002) で設立した「環境改善奨励プログラム」(Environmental Quality Incentives Program, EQIP) などの各種助成プログラムによって、飼養業者の規則順守を技術的・財政的に支援していくとの発言を行った。

###### <情報開示>

EPA は出版物など複数の媒体を通じて、規則改正に関連する諸情報をステークホルダー

ー(利害関係者)に提供している。EPAは自局ホームページ上に掲示・公開した情報は、改正規則の経済分析、環境影響調査、環境・経済への効果分析など多数ある。

### 1 - 3 農務省と環境保護庁における協働の取組み

1990年代、家畜飼養施設からの排水問題、フィステリアの大量発生問題など、多くの環境問題が存在し、一般市民の関心が高まった。EPAは1995年にガイドを発行するとともに、既存のすべての規則に関する全国での実施状況を調査し、発表するなど、EPAとして対策を講じてきたが、USDAとの共同作業の必要性を認識するようになった。

1998年、ゴア副大統領によって発表された「AFO全国統合戦略」(AFO Unified National Strategy)では、EPAとUSDA両省が責任を負うことを述べており、CAFO規則改正でなされた、両省庁の協働の取組みの一例であるといえる。

2001年から、2か月ごとにEPA、USDA両省庁の管理職レベルで会合を持ち、情報の共有を実施して政策決定などに活用している。スタッフレベルにおいても交流がなされており、現在も、両省庁間では良好な関係が持たれている。

EPAとUSDAの間には、1972年のEPAの設立以来、規制する側と自発的な活動を支援する側という立場の違いから摩擦があった。協働原則(Principle of Collaboration)は、規則の発令や改善において協力していくという両省庁の間の協力関係を国民に向けて声明を発表することになったものである。

わが国では、省庁間における協働原則のような取決めは暗黙の了解とされ、公表されることはないように見受けられる。米国でも一般化しているわけではないが、EPAが単独行動を取ることがあると議会や政権に見られていることが背景にある。2001年7月25日に合意されたEPA水資源局とUSDA自然資源保全局(NRCS)との協働原則は、次の7つの事項について合意されている。

環境保護庁水資源局と農務省自然資源保全局は、相互に満足し得る成果を達成するため、次の原則に基づき、建設的に協働する。

水質保全業務において円滑に連携・協力するため、両機関にコンタクトポイントを設ける。

両省庁の出席する会合を設ける。協力関係を強化すると同時に、両省庁の相違点を、迅速且つ業務レベルで解決することを目的とする。

どちらの省庁が提供した資料も、作成省庁の承認を得ている場合、及び既に一般に公開

されている場合を除き、第三者に開示しない。

個別の水質保全事業において、両省庁の合意する進行計画を確立する。同進行計画は、両省庁の管轄外の要因を併せて考慮し、誠意な努力の下に策定する。

両省庁の協働事業に関する資料を一般に公開する場合は、事前にレビュー・コメントの機会を設ける。レビュー期間は資料の発行期限に準じて、変更される。

協働事業に関する資料では、コンタクトポイントもしくは他担当者による作成の場合、両省庁の合意点もしくは不都合点のみを表示する。

問題・懸念が発生した場合、特に将来の協働事業に影響を与え得る要因がある場合は遅滞なく、双方のコンタクトポイントを通じて相手省庁に通知する。

規則改定に関して、2つの主要なポイントがあった。一つは CNMP で、農業者がガイダンスに従って作成する計画であるが、USDA が同ガイダンスを既に発行していたため、CNMP は、AFO の汚染物質問題を考えるための出発点となった。もう一つは、CAFO は畜産業のうち約 5 % であることである。CNMP ではすべての畜産業施設を対象としているが、改訂規則では、AFO には自発的なプログラム、CAFO には EPA による強制的な規制で汚染対策を講じることになった。これが、両省庁が協働で取り組む規則改訂の出発点であったが、しばらくの間、協働作業が保留になっていたが、両省庁の上層レベルで協議が行われ、2001 年頃に再び、協力の体制が復活した。

#### 1 - 4 費用効果分析

費用効果分析の実施に関して、EPA から次のような説明を受けた。

- EPA は、最終規則を決定する際には、既存の法令に従って分析を行い、法令の基準を満たすことが義務付けられている。分析の結果、規則の改正内容によって特定の産業が大きく不利益を被ることが判明した場合、その規則改正内容は否定される。
- 必ずしも費用効果のみを最重要視して最終判断が下される訳ではない。通常、法令で産業の費用分析が要求されている場合、EPA 自身がデータを収集することが多い。CAFO 規則改正では、USDA が既に様々な調査を実施していたことから、EPA は USDA のデータなどの分析結果を活用した。しかし、「CAFO を重視。AFO は他のプログラムで管理すべき」という EPA の基本的な前提は変えなかった。EPA は、USDA データの分析結果の活用のほかにも、実地調査を行い、各産業団体・環境保護団体と協議して、どのような施設が優良であり、どのような施設がそうでないかなどを細かく調査した。最終規則決定に至る前に、あらゆる角度からデータを収集し、産業への理解を可能な限り深めた。
- 最終規則の決定は、費用効果を考慮しながら行われるが、今回は費用効果を優先した内

容の多くは採用されなかった。あまり環境保護を考慮していないのではないか、という批判を受けたからである。

- USDA は、規則の策定と同時期に、窒素とリンの影響に関する全国調査を行った。従来  
の費用効果分析は窒素のみに着目したものが多かった。
- 最終規則を一般に公開することや、最終規則策定に用いられた技術情報も一般公開する  
ことが法令を定められている。この段階でよく起こるのが、規則内容に不満を持つ団  
体が EPA を訴えることである。今回も、産業団体、環境保護団体の双方が訴訟を起こした  
る。
- EPA は、NPDES 申請に期限を設けているが、期限を過ぎても申請を行わない施設があ  
る場合は、規則違反とみなすことになる。実際の許可作業は州に委託されている場合が  
多いことから、州が規制でどのように定めるかによるが、違反者には罰則が課せられる  
べきで、一件の違反に対し、最高額で 1,000 ドルの罰金が考えられている。NPDES に明  
らかに違反しており、有害な排出を行っている場合は、法律措置によらないで罰金の支  
払いを要求することはできるが、法的措置をとることが多い。
- 便益の予測は大変難しいことから、抑えた数字になっている。サルモネラは明らかに人  
体に影響があるが、どのくらいの割合でサルモネラによって発病まで至るか、予防対策  
でどの程度のサルモネラが実際防除できているか、などの特定は、非常に難しい。しか  
し、罹病率、死亡率の削減が、河川の富栄養素堆積物の削減よりも、大きな利益をもた  
らすことは明らかである。

## 1 - 5 全国牛乳生産者連盟の対応

これまでみてきたように、米国では、ある政策を変更又は決定しようとするときに、関  
係者はもとより、一般の国民から意見を求めるのが常である。

わが国においても「規則の設定又は改廃に係る意見の提出手続き」(平成 11 年 3 月 3 日  
閣議決定)によって、「特に、国の行政機関が新たな規制を設けたり、それまで行っていた  
規制の内容を改めたり、規制を廃止しようとする場合には、そのような機会をもうけなけ  
ればならない」とされている。しかし、わが国のパブリックコメントの実態は、意見募集  
期間が短い、募集された意見に対する取扱いの説明が不十分である、意見募集を単にホー  
ムページに掲載しているだけである、形式的であるといった批判がある。

全国牛乳生産者連盟 (National Milk Producers Federation, NMPF) は規則改正で表 2  
のようなやりとりを行っている。

表2 CAFO 最終規則制定へのNMPF 参画の経緯

	EPA	NMPF
2000年4月7日	小事業支援レビューパネル(Small Business Advocacy Review Panel)の最終報告発行	NMPF と NCBA(肉牛連盟)の積極的に参加(会議参加, データ提出, EPA の生産地訪問協力等)
2001年1月1日	CAFO 改正規則案 ( Proposed Rule ) を発表, パブリックコメント期間( 7 月 30 日まで) 設定	
2001年7月30日		改正規則案へのコメント提出( 50 ページ) 生産者への負担増加が非常に大きいとし, 規則の中心となる CAFO 指定範囲の拡大に反対, 規定ごとに提言。
2001年11月	有効性データ情報( Notice of Data Availability , NODA ) 最終規則案の発表後, 改正の資料として集計したデータ・分析)を 発行, パブリックコメント期間( 1 月 15 日までを) 設定	
2002年1月15日		NODA へのコメント提出( 33 ページ)
2002年7月23日	NODA 第二版を発行	
2002年12月12日	CAFO 最終規則を発表	
2002年12月18日		Jerry Kozak 代表, プレスリリースで, <ul style="list-style-type: none"> <li>• 生産者に百万ドル規模の費用負担増加を強いる規則であるが, 改正案より緩和された内容になった点は評価する。</li> <li>• USDA NRCS による農業法関連のプログラムが生産者の厳しい規則に対処への大きな支援になるだろうとコメント。</li> </ul>

#### <有効データ情報に関して>

2001年11月、「有効データ情報」がEPAにより発行された。改正原案発表後、更に集計されたデータ・情報をまとめたもので、USDAによる集計データも含まれている。新しい費用効率モデル、富栄養素管理、NPDES認可規則改正案、ELG改正案の4項目に分けてデータの紹介・分析がなされている。

2002年7月には、養鶏場の定義基準値、CAFOに新しい排出技術の導入促進、経済分析モデルの3項目でデータ分析を行った「有効データ情報 第二版」が発行された。

2つの有効データ情報にも、改正原案と同様、意見公募期間が設定され、合計で450のコメントが集まった。NMPFは2002年1月に33ページのコメントを提出している。

3回の意見公募期間に寄せられたコメントに対して、EPAは「意見回答書」(Comment Response Document)を発行し、上記に利害関係者からのコメント約200件を加えたもの、及び各コメントへの回答を公開している。

#### <最終規則発表に関して>

最終改正規則は2002年12月に発表された。1000頭以上の畜牛(乳牛は700頭以上。家畜の種類により指定数は異なる)を保有する飼養業者は全てCAFOと指定された。同数に満たなくても、環境汚染の深刻な地域の大規模飼養業者はCAFO指定となり、汚水排出許可の取得、不栄養素管理計画の作成、年次報告などの義務が発生することとなった。

NMPFのジェリー・コザック代表は記者発表で以下のとおりコメントした。

- 乳牛畜産業者に、年間150万ドルの費用負担増加を強いる規則となったが、改正原案よりも規制内容が緩和されたことは評価する。USDAの協力が改正内容策定に貢献したと考える。
- 生産者が改正規則に対処するに当たり、2002年農場法に基づくUSDAの各助成プログラムが今後大きな支援となるだろう。

#### <EPAの手順>

(NMPFは、EPAが採ったCAFO規則改正の手順に満足しているか)

全般的に、EPAの取ったプロセスには非常に満足している。規則作成のときと同じ手順が採られた。EPAは一般市民向けのパブリックヒヤリングを開き、産業団体、環境団体双方のコメントを得た。畜産業への影響が非常に大きい規則であったため、NMPFは意見公募期間の延長を申請し、それが受け入れられて期間は75日間延長された。

#### <EPAとの関係構築>

(規則原案を作成するときにNMPFは、積極的に参加したということであるが、NMPFの意見・提案は原案に十分反映されたと思うか)

クリントン大統領は、1998年2月、「水質保全計画」(Clean Water Action Plan)を発表した。AFOを含む非施設汚染源に対策を講じる内容であった。EPAとUSDAは、共同で、1998年「全国AFO戦略」原案を、1999年最終案を発表した。CAFO規則改定に先行するものであった。

ブッシュ政権はそれほど熱心ではなくとも、クリントン政権の意向を汲んだCAFO規則は、厳しい内容になることが予想された。それでも、NMPF環境担当スタッフは、EPAに非常に積極的に協力した。担当スタッフが酪農施設の視察にEPAを引率した効果が大きく、EPAはNMPFとより密接に協力し、NMPFから産業について学ぼうという姿勢を持ってくれた。このため、担当スタッフが疑問点を持ったときはEPAに電話して聞けるような関係が出来た。このようにして、EPAとの友好的な関係を築けた。

NMPFの担当スタッフは、NMPFの環境問題委員会、団体の協力者、酪農家と協議を重ね、NMPFのエコノミストによるCAFO規則が与える影響を調査した。また、他の畜産団体で、規則関連の調査によって資金を投入できるところの資料を使うこともできた。CAFO規則関連では、例えばキャピタル・リンク(団体)の酪農業に最も影響があるだろうという結果を利用することができた。

全般的には、EPAはNMPFの提案を考慮した。CAFOの指定範囲が拡大したが、EPAは生産者が混乱し得る項目をできる限り明確にしたと思う。例えば、雌子牛の頭数などである。

#### <意見の採用状況>

(規則原案に50ページのコメントを出し、畜産業者の負担増加を指摘したとのことであるが、コメントは最終規則に反映されたか)

あるEPAエコノミストは、NMPFが提出した50ページのコメントは他の畜産団体が箱単位で提出したコメントよりも価値があったと述べたそうである。

NMPFのコメントは、全部ではないが、一部は最終規則に反映された。例えば25年24時間規模の風雨発生時について、よりシンプルな2段階システムを使うべきというNMPFの提案が考慮された。家畜数基準についても、乳牛は700頭にまで基準を下げられたが、雌子牛については提案が考慮された。

全般的に見て、NMPFのコメントは最終規則に反映された。取り上げられなかった部分もあるが、EPAは、NMPFのコメント内容を高く評価し、検討したと思う。

州レベルでは、生産者側に非常に好意的な対応を得られた。酪農業者には負担が増加する規則となったが、全般的には満足できる内容だった。

#### <有効データ指標に関して提出したコメントの採用>

有効データ情報(Notice of Data Availability, NODA)に関するNMPFのコメントは、EPAに影響を与え、最終規則に反映されたと思うか)

コメントの一部は、最終規則に取り入れられたし、より明確な記載を求めた部分の多くも、最終規則で改善された。提出したコメントは、優良な経済分析に基いており、規則が与える影響を提示したことも理由であったと思う。

#### <排気規制を AFO に適用する理由>

(もともと他の産業の排気を規制する内容であった各法律が、AFO に適用されるようになったのはなぜか)

主な理由は、畜産農場の大型化だろう。EPA は AFO からの排気が汚染物質の基準値を超えている場合は大気保全法 (CAA) や包括的環境対処補償責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA)、緊急計画・地域社会知る権利法 (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA) の規制対象になるとみなしている。環境団体による訴訟も多い。例えばシェラ・クラブによる訴訟の結果、EPA はカリフォルニア州政府に対して免除措置の撤廃と AFO 許認可制度の設立を要請した。同州の AFO は 2006 年までに、対応措置を講じなければならない。

訴訟は、主に農業者を訴えるものである。例えばアイダホ州では、CERCLA に基づいて生産者が訴えられ、何百万ドルという追徴金を要求された。そのような金額を払いながら、法律を順守して農業を続けることは困難であり、結局廃業せざるを得ない。農場数の減少は何より経済的理由であるが、訴訟も要因の一つである。裁判における費用を恐れて、訴えられる前に農業を止めてしまう生産者もいる。EPA もまた、環境団体からの訴訟活動の対象になっている。

#### <データの収集費用>

(米国では、規則の制定や改正のためのデータの収集に要する費用は、関連産業が負担すると法律で決まっているのか。畜産排気に関しては、法律はどのようになっているか)

EPA の同意協定 (Consent Agreement) では、EPA はデータの収集費用を一切負担しないことになっている。養鶏業に関しては調査の費用は負担しないなど、例外もある。

同意協定に参加した場合、これまで関連産業は、データ収集費用を負担してきた。同意協定では、生産者から通常の費用か罰金を徴収することが定められている。酪農業界として、悪臭問題に関して同意協定に参加するかどうかは、未だ検討中である。しかし費用負担できない調査もある。養豚業と酪農業では、排気の内容は異なるので、養豚場における調査は酪農施設で応用できない。

農業大気汚染モニター調査には、養豚業、養鶏業界は参加することになっている、調査がまだ正式に開始されていないが、現在、EPA がいつ最終同意協定を発表するか待っている状態である。

同意協定については、ワシントン州、カリフォルニア州など西海岸の農業者は、同意協定はあまり生産者にとって利益がないという意見を持っている。そこで、NMPF 環境委員会などで協議を行っている。酪農対策委員会を設置したのもこれが理由の一つだ。

現在、同意協定で調査し、2年間モニターする対象の酪農場がわずか4 - 6件であり、カリフォルニア州とコロラド州では酪農業の内容も違うのに、4件では、全米に適用できる調査内容が得られないと思われる。調査件数をどの程度増やせば信頼できるデータが得られるか、15件程度かそれとも30件以上か、なども、併せて検討している。

規制への対策では他業界と協調しているが、調査に関してはデータが使えないなどの問題があり、うまくいかない。現在、幾つかの大学で既に資金を得て、調査が開始されている。大気の問題に関しては、酪農業組合費プログラム(Dairy Check-Off Program)の資金は使えないので、酪農タスクフォースを設置し、業界側と調査側をつなぐ場を提供して、調査者が何を必要としているか、どのようにして業界側からその調査資金を得るかを検討している。

酪農業組合費プログラムは、USDA 主導のプログラムで、一定量のミルク生産量に比例した金額を生産者から徴収し、コマーシャルなど業界商品の販売促進に役立てるというものである。この資金を環境問題の調査に回せばもっと費用をかけられる。しかし養豚業者などでは同資金を環境問題に使用できるので、アナリストを雇えるが、酪農業界では同資金を環境問題に使えないことになっている。

USDA と協議して、環境問題にも資金が使えるようにプログラムの内容を変更する予定である。CAFO 規則の問題や、大気汚染規制の問題が酪農業にも深刻な影響を及ぼしているので、環境問題にも資金が使えるようになると思う。

販売促進の活動を実施するのは、NMPF の姉妹機関である「酪農運営社」(Dairy Management Inc.) で、同社では、販売促進のほか、資金を商品開発のための調査にも使用している。

#### < 酪農施設の減少への対策 >

(酪農施設が減少しているようであるが、NMPF としてどのような対策を講じているか)  
酪農施設は、10年前には250,000あったが、現在は65,000に減少しており、飼養頭数も減少している。

水源に面した地域で家畜を飼養している酪農業者などは、環境団体や地方自治体からの圧力が強く、耐え切れずにやめてしまう場合がある。NMPF ではそのような生産者を支援するため、組織協働プログラム (Cooperatives Working Together) を実施している。これはNMPF 独自のプログラムで、酪農業者から、生産量に応じて少額ではあるが、費用を徴収し基金として積み立て、畜産をやめる生産者に同基金から支出し、少しでも経済的に支援しようとしている。

このプログラムは、この 20 年間牛乳が供給過剰の傾向にあり、価格が低いまま推移していることから、牛乳の需給バランスをコントロールする役割も果たしている。

<その他>

EPA とは友好的な協力関係にあり、不満もない。現政権の EPA の方が協調しやすい。大統領選挙が迫っているが、環境団体はケリー、農業団体はプッシュ支持の傾向にある。現在の友好的な関係が、選挙後も保たれるかはまだわからない。環境問題には、どうしても政治が関わってくる。

## 1 - 6 悪臭に対する USDA の取組み

USDA の自然資源保全局（NRCS）では、悪臭問題に関して、次のような認識を持ち、取り組む考えであるとしている。

- 地域住民からの悪臭・大気汚染の苦情は、ここ 5 年ほど深刻問題になっている。悪臭問題に関して自発的な活動が先行して、規則制定を予防できれば理想的であるが、カリフォルニアのように既に問題が深刻化している地域では、このような理想はもう当てはまらないであろう。また、全米科学アカデミーが数年前に行った AFO の排気の研究調査では、EPA とともに協力したが、規制が必要であるという結果になった。この調査では、NRCS が把握していると考えていた排出源に関する情報が、実際には非常に不足していたこともわかり、農業団体と協力して大気汚染対策プロジェクトを立ち上げるきっかけにもなった。
- 畜産の悪臭問題に関しては、規則に基づく手法と自発的な手法の両方が合わさって展開するものである。問題は既に深刻化しており、新しい規制への協議も始まっている状況でも、自発的な防止策を先行させて始めることで、規制が発動されても、既に実施中の防止策が影響して、それほど厳しい内容にはならないのではないかと考える。
- 現在、NRCS でも大気汚染の分析調査を始め、また、「環境管理システム」（Environmental Management System）でも、独自に AFO の悪臭・大気汚染に関する調査を行っている。
- 悪臭に関しては、CAFO の汚染物質排出に対して規制を求める動きが増加している。養豚業の CAFO が大気への汚染物質排出が基準値を超えているとして訴える裁判も幾つか起きている。また EPA に対しても、法律の適正な行使を怠っているという理由で訴訟が起きている。
- CAFO の一部において、大気保全法が適用されていない、という問題がある。理由の一つは、大気保全法では、汚染物質の排出量が基準になっているが、水質に関する CAFO 規制では、施設が保有する家畜頭数が基準になっている。ある施設には大気汚染防止法が適用されるが、CAFO 規則は適用されない、といったことや、その逆が起こり得る。CAFO では、大規模な排気も発生しているので、2 つの法律とも適用されることになる

うが、200 - 500 頭の乳牛を保有する施設などで判断が難しい。もう一点は、大気保全法で問題となっているのは、規制対象となる汚染物質の種類である。現在対象になっていなくても、将来規制対象となり得る物質については、EPA でどの程度まで削減するべきかを指導することが必要になる。環境保護団体からの訴訟などが一旦行われると、生産者にとっては大変なコストがかかる。その防止のためにも、畜産団体から提案があり、団体と EPA 間で大気汚染防止法順守のための協議の場を設けている。

- 現在の畜産飼養に起因する悪臭については技術不足、知識不足が原因で解決に至らず、有効な対処が出来ていない。自然資源保全局 (NRCS) が CAFO 規則で EPA と協議していた際も、大気汚染が話題に上がったが、CAFO が水質保全法に基づく規則であったため、規則に盛り込むことは保留された。しかし、CAFO においては水質汚染だけでなく、悪臭・大気汚染の問題があり、両方を合わせて考え、対策を講じるべきだという認識はそのときに生まれていた。
- EPA の大気汚染規則作成作業については、現在、農業施設、畜産業施設の排気について調査中で、排出源を検証する科学的な方法もまだ確立していない。

#### 1 - 7 環境関係の農業プログラム

2002 年農業法に基づくプログラムについて、自然資源保全局 (NRCS) から次のような説明があった。

##### <プログラムの実施>

- 2002 年農業法、及び前回の農業法において、NRCS を中心として USDA には、多数のプログラムが新設され、予算も増額された。現在 NRCS は 30 億ドルを超える予算を保有し、技術及び財政支援に当てている。
- プログラムを開始するには、一般規則作成プロセス (Public Rulemaking Process) が必要で、これには何年もかかる場合もあるが、2002 年農業法においては、ほとんどのプログラムは、この規則作成プロセスを終え、プログラムを実施することができている。
- 農業法関連のプログラムには、任意プログラムと実施義務プログラムがあり、実施義務プログラムが優先される。任意プログラムでは、実施するかどうか、いつ開始するかは USDA 長官の権限に任されている。

##### <環境改善奨励プログラム>

- 2002 年農業法において、国家優先課題 (National Priorities) が明らかにされたが、環境改善奨励プログラム (EQIP) はこの優先課題を考慮して実施されている。水質の問題では EPA 主導の TMDL、CAFO 規則なども重要な課題である。
- EQIP プログラムは、1996 年農業法で発足した。当初は年間 200 万ドルの予算であっ

たが、2002 年農業法でプログラムの内容及び権限が大きく変わり、予算は年間 1.3 億ドルに増額された。このように予算が増額されたのは、何よりもプログラムの需要があったことである。議会は、EQIP を再承認し、資金を増額して、農業活動における自発的な環境管理活動を継続する、という決断が下した。議会は自発的な保全活動を支持している。

- プログラムの評価によって予算が増額されたのではなく、政府の方針の影響が大きい。確かに、前回の PART (プログラム評価格付けツール) 評価対象だった NRCS の 4 プログラムのうち、EQIP は「有効性」において 1 番高いスコアを得ている。このことから環境管理において有効なプログラムであると言えるし、将来においても継続していくだろうと思う。
- EQIP は、州・郡によって実施内容が変わってくる。国のプログラムで、国の優先課題に沿って実施されるが、州・郡レベルではその優先課題が地域ごとに特定される。州・郡が更に独自の優先事項を定め、申請書に優先課題の順位を記述し、理由などを記載する順位付けプロセスを経て、州・郡レベルでプログラムで具体的にどのような課題に取り組むかを決定することになる。予算が州ごとに振り当てられるので、州の範囲内で課題を決定する、というのも一因だろう。水資源プログラムの場合は、複数の州での活動が必須なので少し特殊なケースである。

州同士で協議する機会もあるが、州の技術委員会のアドバイスを心得て策定するケースが多い。同委員会は農業及び環境保全問題について発表・協議がなされる場になっている。

- 環境保全安全プログラム (Conservation Security Program, CSP) では、水源ごとに活動が実施される場合が多い、通常水源は複数の州にまたがっているため、州間の合意が必要になってくるので協議が行われている。
- 州、郡の順位付けシステムにおいて、優先課題を順位付けしてウェブサイト公開する際、連邦政府の許可がある。順位付けの作業自体は州・郡に任されているが、このような国の監視機能がある。現在、順位付けシステムの更新を行っているところであり、各州のシステムを検討し、全国統一のガイドを作成中である。

#### < 自発的活動の支援 >

- 規則に頼らない戦略が選ばれた理由としては、第一に、NRCS のプログラムはすべて自発的なもので、戦略も自発的活動を反映した内容である必要があること。第二に、規則は対象者すべてを一律に取り締まるが、農業活動は生産者によって様々に異なるため、一つの規則をすべてに当てはめることは、実際には不可能であることによる。
- 約 2 年前に、ワシントン DC にある畜産団体の代表達が NRCS 局長を訪問したことがある。ちょうど AFO 改正規則への対応を迫られているときで、農業者が自発的に基準を達成できるよう、NRCS の積極的な支援を訴えた。
- NRCS では、全米の約 25 万 7 千あるとされる AFO のすべてを、包括的富栄養素管理

計画（Comprehensive Nutrient Management Plan，CNMP）達成の支援対象としている。成果が出るには時間がかかると思う。目標を実現可能ラインより高く設定しているかもしれないが、達成期限の2009年までには、ある程度目標を達成できると思う。CNMPは、あくまでも計画で、実効性には複数の要素が関係する。例えばNRCSでは、コストが一要素であると見ている。

- CNMPは、生産者を支援して行くという従来の方針に沿った事業であるが、最近、畜産業者向けに「EQIP 畜産業重視行動計画」(EQIP Livestock Emphasis Action Plan)を新設した。2004年の春に、畜産団体の代表達がNRCSの局長を再び訪問して、EQIPによる支援を十分に受けられていないこと、特に養豚業で不十分であると訴えた。その対応として、局長は、22項目の計画を作成し、養豚業者を中心とする畜産業への支援強化を表明した。

#### <農場の星プログラム>

- 「農場の星プログラム」(Ag-Star Program)は、複数の農場で実施された技術を評価することである。嫌気性消化装置（悪臭を削減する装置）を設置し、その費用がどのくらいの期間で回収できたか、新装置の技術がどのように農場への利益として還元されたかを分析している。もう一例としては、土地交付大学による合同実験がある。南部では、糞尿を沼に投棄する慣習があり、近年も悪臭削減の効果のある液体を散布しながら同様の方法が取られ、近隣市民に反対されていた。この問題解決のための新技術を研究し、各技術の費用便益分析を行っている。

## 2 . ミネソタ州における取組み

### 2 - 1 包括的環境影響評価の作成

ミネソタ州における畜産公害へのこれまでの取組みの概要を年代別にみることにする。

- 1 ) ミネソタ州では 1990 年代中ごろから、環境問題、衛生問題に対する市民の関心が高まり、州議会に苦情が寄せられるようになった。
- 2 ) 州議会は、環境保全委員会 ( Environmental Quality Board , EQB ) に対して、「畜産業の包括的環境影響評価」( Generic Environmental Impact State On Animal Agriculture , GEIS ) の実施を命じ、1998 年度 120 万ドル ( 1 億 4000 万円 )、1999 年度 170 万ドル、2000 年度 10 万ドルの予算をつけた。
- 3 ) 1998 年 2 月、EQB はパブリックミーティングを開催した。GEIS で検討対象とする事項、検討の進め方について意見を集めた。続いて、市民から苦情のあった 137 の畜産施設のモニタリングを開始した。
- 4 ) 公募に応じた者の中から環境専門家、法律家、産業界から選ばれた 24 名で構成された市民諮問委員会 ( CAC ) が発足した。1998 年 7 月から 2001 年 11 月まで 3 年間、1 日中、時には 2 日間の会合が毎月持たれた。全員一致によって決定することとされたため、多くの時間とエネルギーが必要であった。これは議会が求めたものである。
- 5 ) 1998 年夏、GEIS の対象範囲については、パブリックミーティングを 6 回開催し、800 人が参加した。9 月にも、GEIS についてパブリックミーティングを 6 回開催し、300 人が参加した。
- 6 ) 1999 年 12 月、ミネソタ大学農業食品環境科学学部等が EQB 用に家畜飼養に関する GEIS に関して、社会・コミュニティ、土地利用、家畜飼養、産業構造と競争力、経済活力、外部便益と費用に関する 6 件の資料を作成した。
- 7 ) 2001 年 1 月、ミネソタ大学作成の GEIS 原案「人の健康に関する家畜飼養の影響」を活用し、最終版 GEIS「人の健康問題に関するテクニカルワークペーパー」が作成された。
- 8 ) 2002 年 9 月、最終版 GEIS が完成した。EQB が最初のパブリックミーティングを開催してから最終版の GEIS が完成するまで 4 年間をかけたことになる。

### 2 - 2 GEIS における土地利用問題に関する提言

GEIS 報告書のボリュームは膨大で、概略、12 の課題別調査、総括最終報告の 3 部で構成される。

の 12 の課題別調査の中でも環境対策として重視された、土地利用問題 ( 畜産業と近隣住民の対立 ) についてみていきたい。

ミネソタ州の土地利用問題は、畜産施設の大型化と非農業者の郊外への移住を主な要因

として起こっている。シンクタンク及び大学研究者 7 名からなる専門チームによる調査分析の結果、資料では、地方自治体の土地利用条例、対立問題対策プログラム、行政の対応について提言を行っている。以下に提言内容を紹介する。

#### ( 1 ) 地方自治体の土地利用条例に関する提言

GEIS は、対立問題の緩和には地方自治体レベルの条例が最も効果的であると結論し、条例策定プロセスに関して以下を提言する。

一つは、条例策定への市民参画である。一般市民、農業者、各レベルの地方自治体職員など、様々な立場の市民による参画を図る。

二つは、州法により、地方自治体の全条例は、州の地域包括計画に一致することが定められている。包括計画内容に留意して条例内容を検討する。

三つは、対立問題が発生する可能性のある地域を特定し、そのような地域にはより具体的な対策となる条例を定める。

他の土地利用との距離設定に関する条例では、現在の畜産施設は非常に大型化していることから、他の工業施設と同レベルに離れた距離を規定する。住民とのコミュニケーションに関する条例では、農業地域に転入する住民には、土地利用に関する条項に署名してもらう、悪臭など問題に関する討論会を住民に通知する、などの条例を定める。排泄物に関する条例では、近隣に影響を及ぼす排泄物貯蔵の禁止、排出物管理計画の提出、排泄物処理地の水源からの距離規定などを定め、悪臭と環境汚染の重要な原因である排泄物の管理を細かく規定する。条例が効果的に機能するために、条例の執行者や違反した場合の措置を明示する。

#### ( 2 ) 対立問題対策プログラム

畜産施設をめぐる対立問題の緩和には、以下のプログラムが有効であることを提言する。

一つは、生産者へ技術支援を行い、対立の原因となる問題を取り除く。

二つは、生産者側、近隣住民側双方に、畜産施設での作業内容、環境への影響、施行する条例の目的などについて教育を行い、理解を得る。

三つは、討論会、パブリックミーティングなど、生産者と近隣住民とのコミュニケーションの場を提供する。

#### ( 3 ) 行政の対応

( 1 ) 及び ( 2 ) のほか、地方自治体の取り得る対応として、以下のことについて提言する。

一つは、既存のデータ収集を継続するが、個々の情報の質を高め、適切に分析を行い、データを活かす。

- 二つは、住民の苦情データ収集が不十分であるので、収集方法を改善する。
- 三つは、行政側は長期的視野に基づき一貫した姿勢を貫き、対立するどちらかに偏った対応をしない。
- 四つは、連邦政府、州政府、地方自治体の役割分担を明確にする。
- 五つは、最も効果的である地方自治体レベルにおける条例の設定を推進する。
- 六つは、地方自治体スタッフによる対立問題の対策チームを設立する。

## 2 - 3 OFFSET の開発と普及

悪臭家畜飼養施設離間距離推定ツール (Odor From Feedlots Setback Estimation Tool, OFFSET) は、4年間にわたる広範囲なデータ収集と実地試験に基づいて、様々な家畜施設や糞尿貯蔵施設からの平均的な悪臭による影響を予測するためにミネソタ大学によって開発された。OFFSSET は、既存の家畜飼養施設の増設又は新設による悪臭の影響を懸念する農村地域の土地利用計画者、農場経営者、市民に役に立つものにするのが念頭に置かれ、開発された。ミネソタ州では、現在、ニコレット郡など6~7郡で採用されている。

OFFSET は、ミネソタ州の農場からの悪臭測定とミネソタ州の気象条件に基づいており、気象条件、地形の異なる他州において利用について適用条件等を検討するため、現在、中西部の他州の10大学と提携して研究を進めている。

### < 飼養場からの算出の手順 >

ここでは、妊娠している豚の飼養施設 (24,500sq.ft)、糞尿貯蔵用地(40,000sq.ft)の2施設を所有する農場を例に、算出方法を説明する。

該当農場での「悪臭源」となっている施設をすべてリストアップする。(A)

(例では、家畜飼養施設、糞尿貯蔵用地の2ヶ所)

それぞれの悪臭源に対し、畜種、施設条件毎に設定されている「悪臭排出数値」リストを参照し、該当数値を割り出す。(B)

(数値の例：妊娠している豚、自然又は人工の溝方式豚舎による飼育 = 50、土の糞尿貯蔵用地 = 13)

それぞれの悪臭源の「面積」を計算する。(単位 sq.ft)(C)

(例の農場では妊娠している豚の厩舎：24,500sq.ft、土の糞尿貯蔵用地：40,000sq.ft)

それぞれの悪臭コントロールテクノロジーに対して設定されている「悪臭コントロール係数」リストを参照し、該当係数を割り出す。(D)

(係数の例：建物すべての換気扇にバイオフィルターが付いている = 0.1、油の散布 = 0.8、何も導入していない = 1.0 等。例の農場では、両施設共何も導入していない)

それぞれの悪臭源について「悪臭排出量係数」( = (B) × (C) × (D) / 10,000 )

を計算。(E)

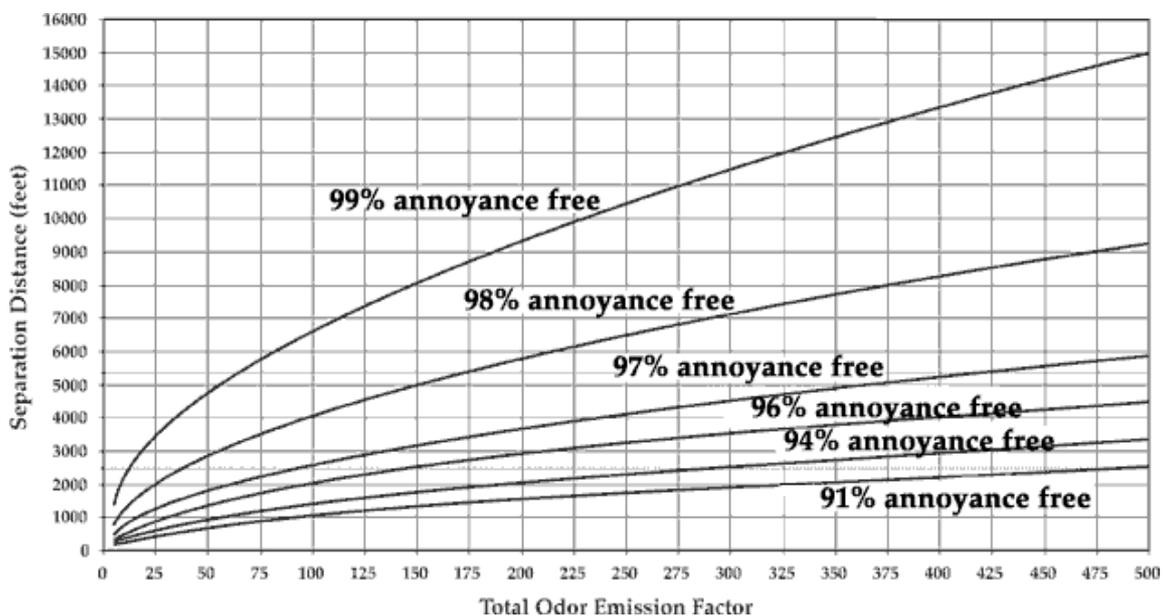
(妊娠している豚の畜舎・悪臭コントロールなしの場合 :  $50 \times 24,500 \times 1.0 / 10,000 = 122.5$  , 土の糞尿貯蔵所・悪臭コントロールなしの場合 :  $13 \times 40,000 \times 1.0 / 10,000 = 52.0$  となる)

算出した悪臭排出量係数をすべて足して、該当農場の「総悪臭排出量係数」(TOEF)を算出する。(例の農場の TOEF :  $122.5 + 52.0 = 174.5$  となる)

下図を参照し、農場からのセットバック距離(フィート)を予測。

悪臭による不快感を感じない頻度別 ・卓越風下における風下

(注 : 1 マイル = 5280 フィート)



注 : 縦軸 = 農場からのセットバックの距離 (フィート)

横軸 = 総悪臭排出量係数 (TOEF)

## 2 - 4 ミネソタ州畜産共生プログラム

ミネソタ州農業局では「畜産と共存する郡プログラム」(Livestock-Friendly Counties Program)を実施している。以下は、実施責任者に対するインタビューの概要である。

< 畜産と共存する郡プログラムの成立 >

ミネソタ州農業局(MDA)が現在推進している「畜産と共存する郡プログラム」は、「ミネソタ酪農業指導者連盟」(Minnesota Dairy Leaders Roundtable)から提案されたものである。「Livestock-Friendly」を直訳すれば、「畜産業にやさしい」ということで、州政府が推進するプログラムとしては、畜産と非農業者の対立が深まっている中で畜産サイドに肩入

れたような名称となっている。このような名称が付けられたことについて、当プログラムの担当者は、“friendly”という単語を採用したのは、コンピューターでよく出てくる用語（user friendly など）を考えたため、必ずしも「畜産にやさしい」という意味で用いているのではないと説明している。また、ミネソタ州のミーカー郡では、「我々は農業に優しい郡です」という看板を出しているなど、なじみのある言葉でもあるという。ミネソタ酪農業者連盟からは、「乳牛に優しい郡」というタイトルで提案されていたが、州議会に法案が提出されたときに「畜産に優しい郡」にタイトルが変更になった、とのことである。

畜産と共存する郡プログラムの法案が可決された後、MDA では、農業者団体、地方自治体双方から代表を集めて、どのようなプログラムの構成にすべきかが議論された。背景として、畜産業界内では、州内で今後も経営を継続・拡大していくには、規制の変更が必要ではないかという認識があった。畜産業界が特に順守困難だと考えていたのは、地方自治体の許可取得プロセスであった。畜産団体では、同じミネソタ州内でも地方自治体によって、プロセスに大きな違いがあるという認識があり、地方自治体がバラバラな対策をとっていることに対して、畜産農家はあまり信頼感を持っていなかった。

ミネソタ酪農業者指導者連盟は、州内の酪農生産が明らかに減少してきており、これを復活するためには、酪農従事者と家畜数の増加が必須である、という認識を持っていた。プログラムは、酪農業者団体のほか、研究機関、政府など、酪農の発展に関心の高い人々も関わり、酪農業界を支援しよう、という発想から生まれたものである。しかし、議会で法案を通過させる段階になって、酪農に限らずあらゆる種類の畜産を対象にするようになった。このプログラムの成立には、養鶏業界、養豚業界が関与していたが、肉用牛業界は、土地区画規制の方により興味を持ち、このプログラムには余り関心を示さなかった。

#### < 畜産と共存する郡プログラムの実施状況 >

畜産と共存する郡プログラムで認定された郡は、まだなく、申請した郡もまだないとのことである。しかし、ネブラスカ州でこのプログラム内容が評価され、同様のプログラムが発足しているという。MDA では、ネブラスカ州で成功するかどうかにも注目している。

プログラム設立を発表した後、興味を持っている郡が多いことがわかったので、2002年の10月から2003年の冬にかけて、各郡を積極的に訪問し、説明を重ねてきた。

多くの地方自治体では、興味を示したが、反対意見も多く出された。反対したのは環境団体が多く、畜産施設に反対するグループもあった。このような団体から反対の声があがっていることについても、地方自治体の代表と協議した。また、「畜産と共存する郡プログ

---

<sup>1</sup> プログラムの狙い等を考慮して、本報告書では、「畜産と共存する郡」と訳した。

ラム」は自発的なプログラムで、発足しても MDA には地方自治体を管理するような権限は何も付与されないが、州が地方自治体をコントロールする「地方コントロール」を懸念して、プログラムに反対する声もあった。このほか、「MDA は大規模農場の導入に加担し、小規模農場をつぶそうとしている」というものや「環境保護の法律を撤回する内容だ」という反対意見もあった。

地方自治体の担当者にも、プログラムを導入しなければ、「畜産に協力しない郡」とみなされてしまうのではないかと、という懸念があった。プログラムを採用しても、財政的な恩恵が得られないことも問題であった。郡としても、畜産業は地域経済に重要であると見ており、生産者や畜産業への投資者にこのプログラムを通じて、郡の畜産への支援姿勢を理解して欲しいと思っている。

最近、プログラムに興味を持ったウィノナ郡では、商工会議所がプログラムを担当することになった。郡の南部は丘陵地で酪農施設が多くあるが、表土が浅く農業にはあまり適さないカルスト地形で、地表水の汚染リスクが高いが、あまり農地になっていないことが環境保全の面では幸いした。ウィノナ郡でプログラムへの関心が高まった要因の一つは、市街地のビジネスマンたちが、農業と生活との関わりをよく理解していたということである。商工会議所はすばらしいプレゼンテーションをしたが、反対意見も強い。大規模畜産施設に反対する組織の一つが、この地域に拠点を構えており、強固な反対運動を行っているからである。

プログラムへの反論の多くが、このクライテリアに関することである。具体的には、クライテリアに反対意見が最も多い。プログラム発足前に、さまざまな議論があり、クライテリアを盛り込むべきかどうかでも意見が分かれた。このクライテリアを設けた最も大きな理由は、地方自治体レベルで家畜頭数制限を設けることは正当ではないのではないかと考えたからである。家畜頭数を規制するよりも、畜産施設による環境への影響の方を規制するべきである、という考え方に基づいている。施設の規模の大小に関わらず、環境への影響削減のためにはすべての施設を規制するべきだ、という考え方である。

#### <地方自治体における土地利用規制>

地方自治体レベルで畜産の重要性について協議する機会が持てたことだけでも、有益であったと感じている。ウィノナ郡のように、現在も申請への努力を続けているところもある。地方自治体は、水質保全に関する規制は求められていないが、土地利用に関する規制の義務は負っている。地方自治体レベルでさまざまな土地利用規制が存在しているということも、プログラムが発足した理由の一つである。プログラムによって、バラバラな土地利用規制が統一され、一貫性のあるものになることを期待している。何よりもまず、土地

利用規制に関する議論が始まることが大切である。

#### < 公害防止庁との関係 >

公害防止庁（MPCA）は、環境保護規制、特に水質規制に取り組む部署であり、地方自治体の土地利用にはあまり関与していない。MDA の業務委託を受けた郡に対しては、他の部局の支援も積極的に求めるように指示している。

MPCA と MDA の酪農業発展における覚書はここ数年協議されていたもので、今年覚書としてまとまった。酪農検査官の従来の業務は、州法を酪農業が順守しているかどうかの検査であったが、MDA の任務は、人々・消費者の健康を守ることであるので、牛乳に関連する食品安全規則についての役割を加え、酪農検査官の責任が追加された。

## 2 - 5 土地利用計画と区画規制

畜産施設の大型化及び地域開発の拡大により、近隣住民の苦情、畜産業者との対立といった問題が深刻化している。ミネソタ州では地方自治体が直接の対応機関であるが、水質保全問題に比べ、情報源やマニュアルが不足している。このため州農業局では、地方自治体への支援・情報提供を目的にハンドブックを作成している。

地方自治体を支援する目的のハンドブックでは、地方自治体において、畜産施設建設に関する土地利用条例をどのように設定すべきかを説明するために、先の述べた「畜産と共存する郡プログラム」の推進の一環として、作成されている。プログラムの実施責任者によると、今までミネソタ州では、このようなガイドは出していなかったとのことである。米国では、この種のガイドが作成されることが多いが、必ずしも以前から行われていたことではないようである。

ハンドブックの構成は、序論（現状分析）、畜産業の土地利用計画（地方自治体レベルでの計画の必要性）、規制に関連する法的問題、計画実施の選択肢となっている。枠内は、それぞれの要旨である。

### 資料2 ミネソタ州畜産業における土地利用計画と区画規制

（地方自治体向けハンドブック）

ミネソタ州農業局発行

#### 第1章 序論

序論では、現在の畜産施設問題をめぐる論争の要因である農場規模の拡大、農業経

済の特殊化，郊外開発について解説する。州経済における農業の役割にも触れる。

#### 農場の規模

1983年から1993年の間に，州内農場の平均規模は298 エーカー<sup>2</sup>から341 エーカーと14%以上拡大した。畜産施設でも同様の現象がみられる。小規模畜産施設も多数現存する一方，どの家畜種別においても大規模施設が増加している。

#### 郊外開発

現在の畜産問題には，地方の人口・職業構成の変化も関係している。この数十年，農業人口は減少しているが，開発の拡大により都市と郊外の境界が曖昧になってきている。

#### 農業の特殊化

畜産問題の論争では，「家族型農場」，「工場式農場」，「企業経営農場」といった用語が用いられる。大規模農業施設は，農業の大型化のシンボルであると受け取られている。農業施設への反対意見の中には，土地や環境への影響ではなく農業の大型化自体を受け入れないとするものもあり，問題を複雑化している。

#### 経済

農業は，ミネソタ州の経済にとって非常に重要であり，多くの地方においては唯一の経済の原動力となっている。郡・町の土地計画策定では，畜産業を含む農業経済効果を看過すべきではない。

#### 政府の役割

畜産業施設への批判・苦情の申し出先は地方自治体である。ミネソタ州では郡・町が土地利用を管轄する。新・旧住民は団結し，地方自治体に生活環境の保護を訴えるようになっている。

## 第2章 畜産業の土地利用計画

地方自治体が長期的・包括的な土地利用計画を作成することで，土地利用をめぐる対立問題を将来にわたり回避できる。

#### ニーズの認識

土地利用計画は，家畜飼養施設の用地選定といった解決の難しい土地利用問題の対処に不可欠な基盤を提供する。問題を客観的に，木ではなく森を見るように分析し，長期的目標に基づいた将来の展望を示すことである。

計画策定プロセスで最も重要なのは第一段階のニーズを認識することである。第2章では，計画策定を検討する郡向けに，一般的な方法を紹介する。

#### 計画作成方法の選定

計画の成功と一般市民の支持獲得のためには，適切な作成方法の選定が不可欠であ

<sup>2</sup> 1 エーカーは4,046.86 平方メートル，40 アールに相当。

る。以下に紹介する方法は段階の設定，必要な専門知識のレベル，市民の参加レベル等がそれぞれ異なる。

- ・現況主導型：シンプルに現況を将来にも投影させ，計画の基礎とする。
- ・機会主導型：現況よりも，将来の機会及び制約を考慮して計画する。
- ・問題主導型：重大な問題を特定し，その解決に目的を絞った計画を作成する。
- ・目標主導型：当初に長期目標を設定し，達成のための計画を作成する。
- ・構想主導型：計画全体を包括する目標を設定する。
- ・混合型：多くの計画は，実際には上記を複数取り入れて作成される。

#### 構成

計画作成に着手する前に，枠組みを構築する。監督機関，作業の実施機関などを決定しておく。

- ・監督：会合の開催，情報の検討，政策方針の決定，計画プロセスの調整などに責任を持つ。
- ・段取り：計画の細かい段取りを担当する個人・グループが必要である。
- ・ボランティア：地元ボランティアは地域の実施計画の準備で中心的役割を果たし得る。計画準備への関与者は多いほど良い。
- ・コンサルタント：自治体・市民の協力を得ても，更に外部コンサルタントが必要となる場合がある。

#### 計画の作成

##### <現状分析>

現状分析が優秀な計画を生む。現状分析では，最低限以下の項目を含むことが望ましい。

- ・自然環境：郡・市及び周囲の自然環境について，将来の予測を重視して調査・分析する。
- ・人工的環境（公共インフラ）：主要道路，上下水施設などの条件は将来の開発に大きく影響する。
- ・人工的環境（個人施設）：現在の土地利用・開発状況は将来にも影響する。線路，トラック施設，穀物用エレベーター，商品倉庫，工場用地などが存在しない土地では，将来開発の可能性が高い。
- ・人口構成：地域の人口及び特性（年齢，教育，職業）は将来にも影響する要素である。
- ・経済基盤：経済基盤も将来に影響する。郡内に現存する工業，商業は将来の雇用への占有率が高くなる。新規ビジネスが開始される場合も，現存の産業に類似したものとなる。
- ・その他資源：地域固有の特色，例えば評判の高い学校や，娯楽施設などは人口増加に影響する。

#### < 将来の構想への到達 >

地域住民の将来への展望，郡や市にとっての長期目標を設定する段階である。計画において対処すべき，現在の問題点をリストアップする段階でもある。

市民参加，広範囲な地域社会の関与は成功する計画には不可欠であるが，当段階で特に重要となる。

目標の設定がデータ収集・分析と先行又は並行して成される場合もあるが，通常は将来の構想を練る前にデータ収集を完了する方が効率的である。土地利用の現況，環境的側面，経済要因といった情報は，政策決定者，関連団体，一般市民が将来予測を立てる際に役立つ。

#### < 原案の作成 >

現状分析を完了し，郡・市の長期的共有ビジョンの合意を形成した次の段階は，目標へ到達するための案を複数作成する。シナリオとも呼ばれる案は，将来へ向けた選択肢となる。

#### < 原案の計画への統合 >

計画内容が初期段階で設立された構想と一致するのが理想であり，更に郡の実施する他の計画，戦略とも方向が一致するべきである。他計画と指針に不一致がある場合，軌道修正が必要となる。

#### < 計画のタイプ >

包括計画，土地利用計画，都市開発計画，戦略計画など幾つかのタイプがある。

#### < 書式化 >

計画プロセスにおいても，実施の際にも重要なのが計画の書式化・発行である。

#### < 計画の実施 >

計画が一旦採択された以降は，すべての開発，土地利用，公共施設に関連する決定は計画に沿ったものでなければならない。更に，計画の目標達成のための実施ツールは，日々の業務において活用されなければならない。現在普及しているツールには，線引き条例，区画規制，都市開発プログラムなどがある。

#### < 計画の監視，更新 >

計画の効率性の監視は，重要なフォローアップである。進捗状況を測定できる指標が，計画に含まれていることが望ましい。

### 第3章 地方土地利用計画及び線引き規制に関連する法的問題

#### 地方自治体の計画及び実施権限

第3章では，土地利用規制における法的原則及び，農業規制独自の問題について述べる。解説内容は発行時点のものであり，以降改定される可能性が高い。特に土地収用と法的優先権については頻繁な改訂があるため，法的行動を起こす場合は必ず専門家のアドバイスを得ること。

#### < 治安権 >

地方自治体は、治安権に基づいて土地利用及び開発条例を制定している。治安権とは市民の健康、安全及び福祉を守るために個人の活動を規制する権利・義務である。線引き条例も治安権の下に規定されている。ミネソタ州内の裁判所では、治安権を土地区画条例の根拠として認めている。

治安権と財産権の対立については、1988年のセントポール市対カルローンの裁判で示された「財産を個人が望むとおりに使用することは、治安権の適切な行使の下では、制限の対象となる」という見解を理解しておく必要がある。

#### < 治安権の限界 >

治安権の適用範囲は広いが、原則的には州政府に属し、地方自治体は権限を委譲されて治安権を行使する。

#### < ミネソタ州の土地計画・区画規制 >

ミネソタ州議会によって、土地計画及び区画規制の権限は町・郡・市に与えられている。自治体の規模によって権限の内容は少し異なるが、どの自治体にも包括的計画を基盤とすることが求められている。どの自治体でも土地を種類別の区画に分け、区画ごとに土地・建物に関する規制状況を定めている。地方自治体は区画内の建物の高さ、階数、建ぺい率などを細かく規制することができる。

#### < 建築規定，土地収用 >

農業者などの土地所有者は、増加する土地区画条例に対し、憲法の条項に違反する「土地収用」であるという主張で対抗してきた。

連邦最高裁で土地収用問題が初めて争われたのは1922年である。当時は過度の条例は土地収用とみなす、という判決であった。4年後の裁判では、土地区画条例は適切な規制であり、憲法に違反する収用ではない、という逆の見解が示された。

最終判決には、地方自治体に選択権が与えられた。土地収用とみなされた場合、地方自治体は規制を維持して土地を購入するか、規制を撤回して、土地所有者に施行から撤回までの期間の補償を行うかを選択することができる。以来、裁判所では土地収用に関する法律に対して明確な原則を示している。第一に、土地収用かどうかの判断においては、土地所有者の財産の一部ではなく全体に、規制が与える影響を考慮しなければならないということである。他にも、条例が憲法に違反しているかどうかの判断基準を定めている。しかし、条例が人々の健康や安全を守るという目的で規定される場合は、地方自治体が個人の財産に対して制限を設ける場合がある。

#### < ミネソタ州における土地収用の問題 >

ミネソタ州では、政府による物理的な侵入と、政府の規制による制限を分けて対処している。ここでは後者について述べる。1980年の判例では初めて、「土地利用・開発において全ての土地所有者に恩恵と負担が生じる規則」と、「一部の個人に負担がかかり、政府機関側にのみ恩恵が生じる規則」とを区別する見解が示された。

ミネソタ州裁判所では「実体的適法手続き」の用語は通常用いられないが、同等の基準が土地利用関連の判決に使用されている。

< 適法手続きに基づく権利保護 >

「適法手続き(due process)」の基本概念は、個人の権利が政府機関の行為により影響を受ける場合、同行為の事前通知、公正なヒヤリングの機会、及び公平な裁定機関の関与が必要である、とするものである。適法手続き違反の問題は、政府機関が上記を十分に踏まえておらず、法的権限を順守して活動しない場合に発生する。

< 治安権の不当委譲 >

ミネソタ州最高裁判所では、「地方自治体は、個人の同意に基づいて所有財産の使用制限を定めるべきではない」という見解を出している。

< 権限の法的制限 >

本来、地方自治体には州法で定められた権限のみが与えられている。自治体の権限を制限する権利の一つが「法的優先権」(preemption)である。同事項に関する法律では、より上位の政府機関が定める法律が優先されるというものであるが、連邦政府又は州政府の法律が問題関連事項を完全に規制していない場合は、司法判断がより困難になる。

ミネソタ州最高裁判所では、州の法的優先権を認めるどうか判断する場合の原則を以下のように定めている。1)法律によって規制される対象事項は何か、2)同事項は州法によって完全に規制されているか、3)同事項は、州法によって重要な州の課題であると明示されているか、4)同事項について地方自治体が法律を制定した場合、州全体に否定的な影響があるか。

< その他権限の制限 特定土地利用の除外 >

畜産業関連の規制で問題となっていることの一つは、特定の地域社会から、特定の土地用途(工業用途、畜産用途等)を完全に除外して良いかどうか、という問題である。ミネソタ州の判例でも明確な回答は未だ出されていない。

< 行使 >

条例の行使は、その成功を確定するために重要な要素である。採択された条例に関する会合で、市民の強固な反対がある場合は、条例は行使可能であるとは言い難い。

農業関連の計画及び規制の特色

< 歴史的背景 >

区画規制は、もともと都市と郊外を区分する規制として発生し、1950年代初頭に広く普及した。畜産施設の問題解決を困難にしている原因の一つに、線引き規制とは農地と住宅地がより近接した状態で共存することを奨励している、という誤解がある。実際にはそのような規制は少ない。

< ミネソタ州農業独自の特色 >

ミネソタでは、州法によって農業者や、農業活動に特別な保護を与えている。農場権利法と、農地保護法の二つが特に重要である。農場権利法では、農業を2年以上継続しており、今後も通常許容範囲の農業活動を持続する施設を、迷惑防止条例の対象から除外している。農地保護法では農地の重要性を定義し、指定を受けた農地には手厚い保護策をとっている。

#### < 区画規制権限 >

ミネソタ州の農業関連法は、地方自治体の土地区画規制に制限を設けている。しかし、他の農業州のように全面的な区画規制からの免除は設定していない。

#### < 土地収用問題 >

地方の土地所有者は、財産権に関わる政府規定に非常に懸念を示す。地方自治体条例への反論として、土地収用条項を引合いに出す場合が多い。都市近郊の農業者は、土地区画条例によって農地の売却が出来ないため、裁判を起こすケースがあるが、裁判では条例が支持される場合が多い。

#### < 法的優先権 >

州の水質保全や他の環境汚染に対する規制、認可システムは、地方自治体の規制に先行するかという問題がある。ミネソタ州公害防止庁には、各畜産施設の環境汚染防止規制を制定するという任務があるが、地方自治体においても土地利用規制の中で環境汚染防止を盛り込むことができるか、という問題にもまだ判断は下されていない。州の最高裁判所で、数年内に決定される予定である。

#### < 行使の問題 >

地方自治体ではスタッフ数が少なく、土地区画条例行使の専任担当官が置かれていないことが多く、条例の行使力が問題となっている。

### 第4章 計画実施の選択肢

第4章では、畜産業関連の土地利用実施における戦略について述べる。

#### 隔離か削減実績か

土地利用管理には、隔離を基本とする方法と、削減実績による方法がある。隔離に基づく戦略には、異なる土地利用の相互への影響を防止するには隔離が最善策である、という基本的概念がある。伝統的な線引き規制、用途別の土地基準などはこの分別に基づく方法である。例えば畜産施設と住宅地など、異なる用途の土地の間には、距離指定を設けて相互を隔離している。

一方、削減実績による方法は、土地の用途よりもむしろ、他の土地への影響にどの程度対処できているかの方が問題である、という基本的概念に基づく。この概念を基にまず策定されたのが、工業施設からのほこり、煙などの排出物を管理する工業実績基準であった。同概念に基づく実績区画規制も発表されており、支持者によれば非常に柔軟、効果的で公平なツールであるということであるが、純粋に実績のみをベース

にした土地利用管理システムはまだほとんど確立していない。しかし、地方自治体の土地区画条例では、実績に基づく条項は既に広く導入されつつある。

隔離法、削減実績法それぞれの欠陥を補った結果として、両方の要素を取り入れた土地区画条例が最も一般的になっている。特色ごとに区画を分ける方法が基盤となっていることが多い。従来の隔離をベースにした規制に、どのように土地を利用しているかに焦点を当てたより柔軟な規制が補完される傾向にある。

#### 規制の選択肢

管理戦略の理論的な原則を述べた後に、具体的な規制内容について述べる。

##### <土地区画>

農業区画条例は、農地保護を主な目的としていたにもかかわらず、畜産施設に適用されることは少なかった。農業の種類によって、土地利用方法も異なるという点に配慮がされていなかったことによる。工業と商業では区画が異なるように、農業の種類別でも、複数の区画を規定するべきである。

健全な土地利用計画においては、異なる農業活動を適切に特定することが可能となるはずである。開発の状況、土壌の状態、環境的側面、排水法、風向といった関連条件の分析から、耕作地又は畜産施設としての適切な土地利用計画が可能となる。各農業活動が地域に与える影響も考慮する。

##### <条件付利用>

畜産施設の規制手段として、条件付土地利用を定めている自治体がある。

##### <用途別の基準設定>

用途別に基準を設けることで、条件付利用を最低限に抑えることができる。明確な基準は行使も容易にする。

##### <実績基準>

実績基準とは、環境や他用途の土地に対して与える影響を測定できる指標に基づいた基準である。理論的には健全な基準であるが、畜産業などに実際に導入できる実績基準の開発には、まだ技術的な問題が多い。

##### <不適合>

新たな区画規制が導入され、旧規制は順守していた建造物も新規制の下では違反となってしまう場合がある。そのような不適合物件への対処も、条例の内容として不可欠である。

##### <語句定義>

正確な語句定義は規制の理解、施行及び行使に不可欠である。

##### <農場権利条例>

ミネソタ州では農場権利法が定められているが、迷惑行為訴訟からの農地の保護のために、地方自治体独自で農場権利条例を制定しているところもある。

#### 規制サンプル

畜産に重点を置きながら，すべての農業を規制かつ保護する農地利用条例のサンプルを提示する。項目は，土地区画，レビューの手順，土地利用基準，適合への対応，使用語句定義となっている。

農場権利条例，農場権利開示書のサンプルも提示する。

## 2 - 6 ニコレット郡における取組み

ニコレット郡では、住民からの要望が寄せられるようになって、調査官（detective commissioners）を置いた頃から 23 年経っている。他の多くの郡では更に開発が進み、現在深刻な問題が発生しているが、ニコレット郡ではそのようなことにはなっていない。

家畜数が 10 頭の施設についても 2 つ許可がいる。これは規模にかかわらず、すべての施設は水質保全のための基準を満たすべきであるとの考えに基づいている。畜産施設許可に伴う費用発生は 1 度だけで、例え 10 頭であっても、この地域に施設があれば、汚染源になることがある。飼養規模が小さいからといって対象外には出来ない。

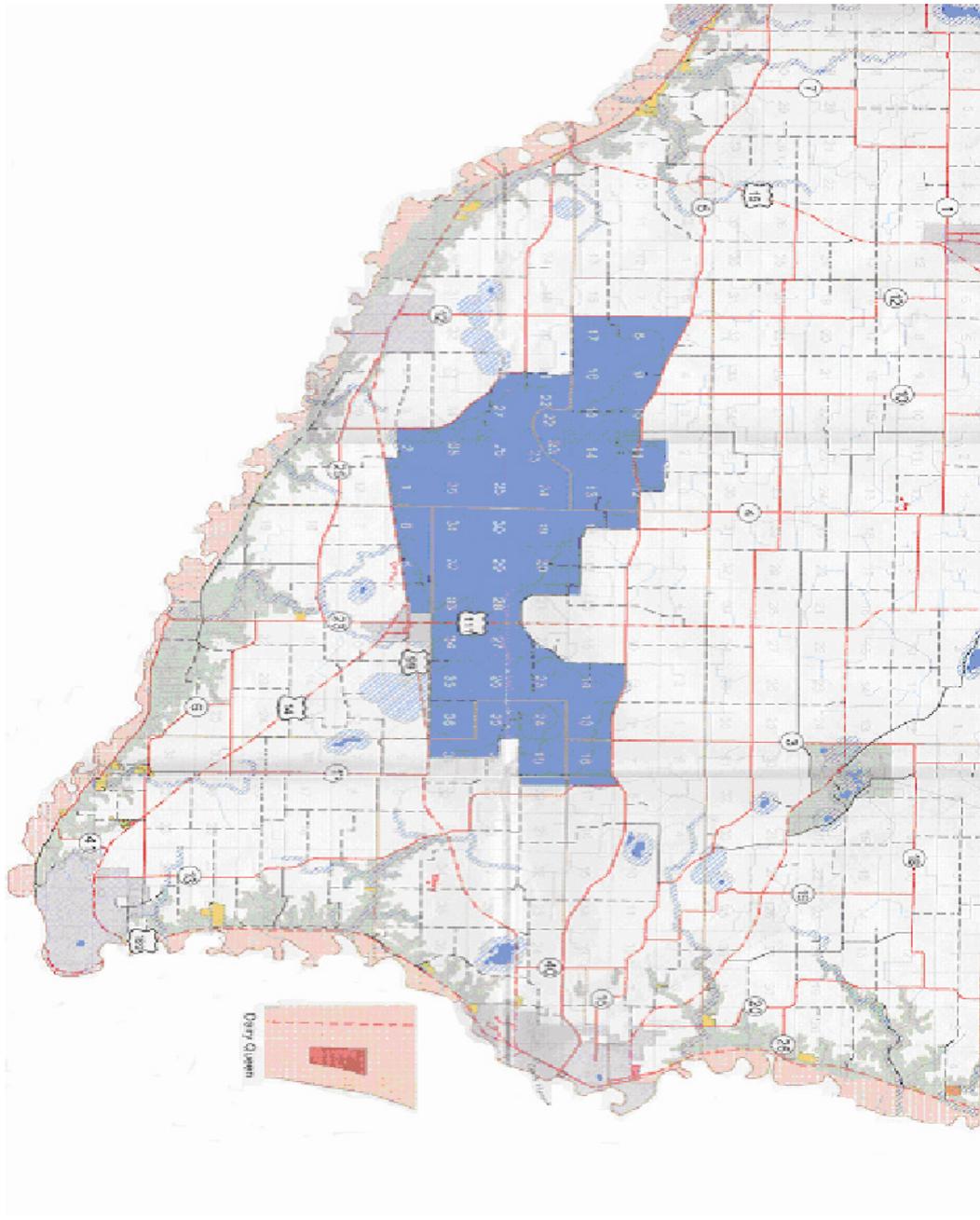
ニコレット郡における畜舎の新設又は増設の許可の手順をみることにする。農業者から施設拡大の申し出があると、まず実地査察を行い、このチェックリストに記載の全資料の提出を要請する。農業者は資料を揃えて持参し、申請を行う。基準に合致しているかが確認された後、パブリックヒヤリングを開く。資料の段階では、糞尿の散布には十分な土地があるか、1,000 頭以上の家畜数がある場合は、国の NPDES 許可を取っているかなどが確認される。

パブリックヒヤリングの際は、申請者に、近隣住民にも知らせるようにと指示する。我々には、畜産施設から 1/4 マイル以内に住む人々に通知する義務がある。

ニコレット郡は、畜舎の新設・増設に当たって OFFSET を採用していることは、既に陳べた。郡では、OFFSET の導入に当たって、2000 年に「家畜飼養場委員会」(Feedlot Commission) を開催し、既存の距離指定条例などがレビューされた。委員会では、農業を取り巻く状況が大きく変化しており、OFFSET の導入は必要であるとの意見が出され、市民からのコメントを受けることになった。このような経過を経て、同郡では、新しく畜産施設を建設、又は増設する際には、OFFSET を用いて畜産施設と一般家屋との距離を算出し、その算定結果に基づいて、畜産農家が提出した建設計画を変更するといったことが行われている。

OFFSET によって算出した結果は、周辺住民に周知されるとともに、パブリックヒヤリングでも説明されている。実際、「99%不快感フリーレベル」の適用によって建設地を当初、畜産農家が予定していた場所から約 1000 フィート移動させたケースがある（図参照）。OFFSET の適用によって、一般住民は畜舎の新規建設又は増設に納得しているようで、パブリックヒヤリングに出席し、意見を述べるといったようなことは起こっていない。

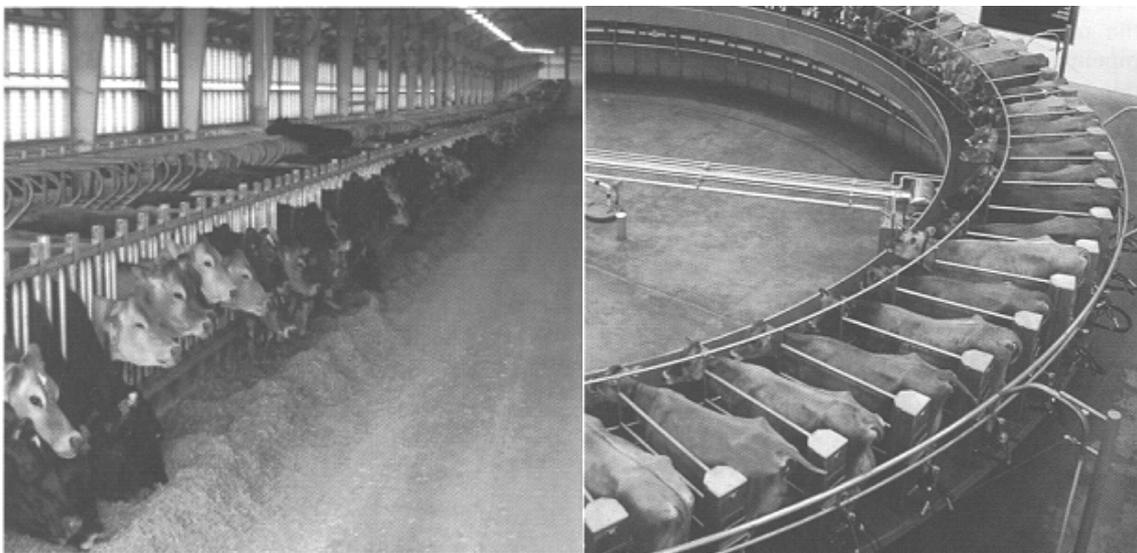
なお、動物愛護団体からの批判は来ているが、条例が存在し、畜産業者がそれを順守している限り、大きな問題にはならない。90年代初めには訴訟など多かったが、現在はあまりない。



ニコレット郡では、土地利用は、① R-1 (都市・農村居住地域), R-2 (複数世帯居住地域), 法人市街地, R-T (ニュータウン地域), B-1 (高速道沿ビジネス地域), I-1 (限定工業化地域), I-2 (一般工業化地域), 河岸, 特別保護地域, 洪水調整地域, 保全地域, 農業地域に分けられ、厳しく用途を制限している。郡では、都市的な発展を極力抑えるとの考え方に立っている。

訪問した酪農施設と養豚施設に関しては、悪臭対策は十分に講じられている。酪農家については、周辺の児童が訪問し、畜舎内部を見学する機会を設けているとのことで、経営者の自慢でもあった。

なお、訪問した畜産施設以外では、悪臭対策が十分なされておらず、周辺の住民から苦情を受けている畜産施設もあるとのことである。



ミネソタ州ニコレット郡の Northern Plains Dairy LLC (酪農)  
上は畜舎全景，下左は飼養牛舎内，下右は搾乳状況  
(Northern Plains Dairy LLC 提供)



ミネソタ州ニコレット郡の Northern Plains Dairy LLC (酪農)  
の付近住民の見学会 (Northern Plains Dairy LLC 提供)



図 畜舎建設の位置を OFFSET に基づいて移動させた事例

ニコレットの市街地境界線

農家

ニコレット市街地から  
1マイル

当初建設希望位置

99% OFFSET

最終建設位置

### 3 . カリフォルニア州における取組み

#### 3 - 1 カリフォルニア州の排水規制の経緯

カリフォルニア州のセントラルバレーと呼ばれるサクラメントからフレズノ、ロスアンゼルスにかけての一角は、酪農を中心とする一大畜産地帯である。しかし、畜産に起因するし尿によってサクラメント・サンホアンキン・デルタの水源や地下水が汚染され、硝酸態窒素、病原菌によって飲料水の汚染が進み、家畜だけでなく、人間にも被害が出るようになった。この水源に飲料水を頼っている州民は 60% に達するといわれる。問題は、60% という量の多さだけでなく人間と家畜に流産という深刻な健康被害として現れ、深刻になっていることである。

環境保護庁（EPA）は、水質保全法（Clean Water Act）に責任を負うが、この法律の執行は、州政府が負っている。全米 50 州のうち、アラスカ、アイダホ、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニューメキシコの 5 州を除く 45 州が、連邦政府から法執行の権限委譲を受け、カリフォルニア州も権限委譲を受けている。しかし、カリフォルニア州の場合、実際には 9 つの地域水質管理委員会（Regional Water Control Board）が執行業務を担当している。

酪農が特に集中しているのは、セントラルバレーの中の「セントラルバレー地域水管理委員会」（Central Valley Regional Water Control Board, RB5）に属する地域である。州内の 9 つの地域水質管理委員会は、最低限連邦法を順守することが定められているものの、独自に許可証を発行するなど、各地域によって法の執行方法はそれぞれに異なっている。また、各地域内には郡があるが、郡ではより厳しい規制を敷くこともでき、現にそうしているところがある。つまり、家畜飼養農家は、連邦水質保全法に基づく CAFO 規則とカリフォルニア州水質保全法（California Clean Water Act）によって、NPDES の許可と州の許可の両方が必要である。更に、場合によっては郡の許可も必要になることがある。

RB5 は、1982 年に免除プログラム（waiver program）を発行し、畜産を含む農業者の排水許可を事実上全面的に免除した。もちろん、畜舎も排水許可が必要であるが、免除措置を受けることになったのは、政治的な力によるとされる。

2002 年 12 月、RB5 は、排水許可免除の有効期限が来たことに伴い、免除措置を 2 年間延長した。しかし、これには、排水報告書の提出を条件とし、報告書は、個人又は、地域の流域グループ（Watershed Group）に所属して作成することとされた。これに対して、カリフォルニア・ファームビューロなど農業団体は条件が厳しいことや、費用が増加する

として反対した。一方、環境団体はこれまでも免除に反対してきたが、免除措置の続行に反対し、より厳しい規制を求め RB5 を提訴した。

同年 12 月、EPA は、CAFO 改正規則を改正した。これによって乳牛 700 頭以上はすべて NPDES の許可が必要になった。許可書の発行は、引き続き、各州・地域に委任されている。

2003 年 3 月、RB5 は、新しい CAFO 規則に対応し、また環境団体の提訴に応じる形で条件付免除措置を撤廃し、NPDES を考慮した許可プログラムの検討を開始した。これは、2005 年までに決定される予定である。農業者は、再度の変更及び費用負担の増大に混乱しているといわれる。

このほか連邦政府の安全飲料水法、水質保全法、沿岸水域管理法(Coastal Zone Management Act)、州政府の水質管理法(Porter-Cologne Water Quality Control Act)や釣・狩猟規則(Fish and Game Code)までもが、酪農業者を規制や罰則の対象とすることになり、各事業主の負担が増加した。

### 3 - 2 酪農品質保証プログラム

カリフォルニア酪農研究財団 (California Dairy Research Foundation) によって 1997 年、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」(CDQAP) が設けられた。CDQAP は、カリフォルニア州の酪農業者を支援するため、酪農団体、連邦・州政府、カリフォルニア大学の 3 者が連携して運営する教育・認定プログラムである。同財団は、酪農団体等が設立した非営利研究組織であり、研究を通じて酪農業へ有益となる情報を提供することを目的としており、プログラム設立の最大の動機となったのは、連邦・州各政府による酪農業者を対象とした環境規制の強化である。

プログラム設立 1 年後の 1998 年の記録的な洪水によって、酪農施設からの汚水排出問題が大きく取り上げられることになった。CDQAP では、設立当初は、動物衛生・保護と食品安全の 2 分野を対象とし、酪農製品は安全である、という保証をすることが目的であった。1997 年、「サンフランシスコ・クロニクル」紙に「酪農場が水を汚染している」という一面記事が載ったこともあって、調査が始まった。農業者からも、環境管理分野をプログラムに加えるべきではないかという意見が出され、1998 年 9 月、環境管理教育・認定プログラムが開始された。1999 年には EPA がパートナーになり、443,000 ドルが助成されることになった。EPA が巨額の資金提供をしたことから動物衛生や食品の安全性よりも環境管理が優先されることになった。

CDQAP は、環境管理( environment stewardship ), 動物衛生・保護( animal health & welfare ), 食品安全( food safety ), ヨーネ病防除( Johne's disease control )プログラムを実施することを掲げ、現在、とについては、すでに活動を開始している。いずれのプログラムも、酪農業者の参加は任意となっており、拘束力はない。

CDQAP の使命( mission )は、「消費者、環境、及び乳牛の健康を増進すること」である。CDQAP の目的( goal )は、「強制ではなく、教育によって法を順守する」ことであるが、CDQAP 担当のマイヤー博士によると、5、6年前に教育プログラムを開始した当時は、人々の間で環境、規制、排水といった言葉が話題にあがることはなく、大学主催の教育講習はCDQAP 以前から実施されていたが、人々は関心を持たなかったという。このため、CDQAP では、「環境管理も、年間の作業や、農薬使用許可と全く同じように、農業経営に必須な事項の一つだ」という観点から、環境教育の普及を試み、大学における講義だけではなく、現地訪問スタッフを派遣したことも成果をあげるのに大きく貢献している、と述べている。なお、派遣されたスタッフは、牛乳生産者連盟、西部酪農業者同盟など酪農団体に所属しており、従来は牛乳タンク管理を主に指導していたが、環境管理の分野でも農業者にアドバイスするようになった。

カリフォルニア州食料農業局は、CDQAP について、次のように述べている

- カリフォルニア酪農品質保証プログラム( CDQAP )は、自発的参加型計画で、環境保護庁( EPA ), 州政府水質管理委員会( Water Source Quality Control Board ), CDFA, 酪農団体の各代表、カリフォルニア・ファームビューロなどをパートナーとしている。主要な活動は、酪農業者への教育である。環境を学ぶ短期コースに出席し、酪農場の实地検査を受けて、場内の環境面での事業改善が認められると、認定が受けられる。CDFA には牛乳検査官がおり、酪農場に出向いて牛乳に水質汚染や化学物質の影響がないかを検査している。彼等は経験を積んでおり、当計画の検査官としても適格であると思われる。計画への参加は完全に任意であるが、牛乳加工業者の中には、酪農家との契約で、CDQAP の認定を条件にする所も出ている。これが参加を促している。更に、CDQAP 認定を受けた農家は、水質管理に関する認可取得費の割引を受けられる。額は小額ではあるが、参加の動機となっている。
- 牛乳検査官による CDQAP の検査任務に対して、EPA から助成金を受けている。計画は、酪農業に対して総合的なアプローチをするもので、環境面だけでなく家畜の安全保護、生産者の安全保護という意味でも効果がある。現在 CDQAP では水質改善だけではなく大気汚染の問題にも取り組んでいる。

環境管理プログラム以外のプログラムの実施状況をみることにする。食品安全プログラムについては、数年前から、教育プログラムが開始できる状態になっていたが、2001 年 9

月 11 日のテロの影響で計画を変更しなければならなくなった。テロの攻撃以来、緊急事態への備えが急務となり、教育プログラムよりも優先されることになったため、食品安全プログラムの実施状況は遅れている。しかし、2003 年 3 月にはパンフレットの作成を終えており、現在ビデオやパソコンによる教育プログラムの開発が行われている。

ヨーネ病は、牛など反芻動物の腸が細菌に感染して発症する病気で、2000 年の調査ではカリフォルニア州の乳牛の約 6 割が感染しているという結果が出ている。2002 年 12 月から開始されたヨーネ病プログラムは、連邦政府主導によって進められている。

認定獣医による講習、家畜管理計画作成と実行、家畜検査、という 3 段階で発病予防を図ることになっており、修了者には認定証が発行される。これまで、ヨーネ病防除プログラムの教育講習受講者は約 100 人で、第 3 段階に達している農業者も数人いるとのことである。

動物衛生・保護プログラムについては、プログラム関係の印刷が完了し配布できる状態になっている。CDQAP では、酪農業者に教育コースに参加して情報を得るように言い続けているが、酪農業者が守るべき新規則が非常に多い状態の中で、酪農業者に動物衛生・保護のプログラムを実施していくことになるが、どのようなタイミングが適切なのか、検討している。

### 3 - 3 環境管理プログラム

環境管理プログラムは、短期講習 (Short Course)、環境管理農場マネジメント計画 (Environment Stewardship Farm Management Plan)、個別実施評価 (Initial On-site Evaluation) の 3 段階に分けて、実施されている。3 段階すべてを完了した酪農業者は、CDQAP の認定を受け、認定を受けていることを示す看板を掲げることができる。同認定の有効期間は 5 年である。

#### (1) 短期講習

短期講習は、カリフォルニア大学が州内各地で実施している学外教室において、酪農業者を対象に、環境規制法の内容、各酪農施設での排出物処理、環境汚染の予防法などの環境管理に関する講習が行われる。6 時間の講習を修了した受講者には、認定証が発行される。

#### (2) 環境管理農場マネジメント計画

短期講習を受けた後、各事業主は、自己の所有する酪農施設に関する環境管理農場マネジメント計画を作成することになる。同計画には、以下のすべてを記載しなければなら

い。

- A. リスクアセスメント書類
  - B. 所有地における現在の汚水貯蔵容量及び、風雨時(25年に1日の確率で発生する風雨を基準とする)の汚水流出防止に必要な貯蔵容量
  - C. 現在の汚水貯蔵容量が、風雨時にも2フィート以上の貯蔵余力を保持し、汚水の流出防止が可能な状態であるとの試算
  - D. 所有畜産施設及び牧草地見取り図に、汚水の排出及び地下水への浸透が起こり得る箇所を示したもの(風雨汚染防止計画)
  - E. 汚水排出及び地下水浸透の防止手段の記述。具体的には次の問題への対応  
風雨時の汚染された雨水を含む所有地に発生し得るすべての汚水の管理  
洪水(20年に1日発生する洪水を基準とする。1984年11月27日以降に建てられた酪農施設については100年に1度発生する洪水)時の貯蔵池からの汚水流出防止  
牧草以外の飼料を一部もしくは全量与えている畜牛が、池・小川等に入ることの防止  
汚染されていない降雨の排水路、糞尿・汚水貯蔵地からの下水路確保  
雨水管理の実施・維持
  - F. 汚水流出が発生した緊急時の貯水池の移動方法
  - G. 郡・州・連邦の各政府の排水許認可書類
  - H. 貯水池の基準合格書類及び、汚染物質処理に関して適切な土地利用を実施していることを示す書類
  - I. その他、地域水質管理委員会の要求書類
- これらの上記書類を管轄自治体に提出し、各酪農施設において計画を実行する。

### (3) 個別実地評価

最終段階では、第三者による実地評価が行われる。事業主の申請に応じて、評価の利害が及ばない第三者が酪農施設現地に派遣され、提出した計画のとおり環境管理活動が実行されているかを評価する。

## 3 - 4 酪農業者の対応

カリフォルニア州には現在約2,250の酪農施設があるが、2004年3月時点で、CDQAPの認定を取得したのは121である。なお、調査を行った9月では、約210の酪農施設が認定を受けており、約80施設が申請中で、また、全施設の半数に当たる約1,100施設で短期講習を受講しているという。この数値からわかるように、酪農施設の4割近くがまだ、何らのアクションを起こしていないことになるが、3月時点と9月時点の認定施設数の増加を見る限り、順調に認定施設が増加しているとみることができよう。

この背景として、カリフォルニア州法が改正され、排出許可料金の毎年徴収と、プログラム認定取得者の許可料金半額免除が制定されたことが大きな誘因となっている。この点に関して、CDQAP の担当であるカリフォルニア大学のマイヤー博士は、「任意参加プログラムである限り、教育コースに参加する動機はない。実地評価の担当官が自分の施設にやってみて細かくチェックしたら、そのつもりがなくても、実は自分も法律違反者だったと判明するのではないかと思ひ、非常に緊張する、という声もある。このため、参加の動機となるよう財政支援策を導入している。1年半前に州法案が可決し、酪農業者の排出許可料を毎年徴収することになり、大規模農家は 4000 ドル、中規模は 1200 ドルである。CDQAP の認定を受けると、この料金の半額が免除となる。これはプログラム参加の大きな誘因になると思っている。環境管理は、規制だけでは達成できない。個々の農家が環境への姿勢を変えることこそが、大切である。それが CDQAP の目指していることである」とインタビューで述べている。

環境規制がカリフォルニア州で急速に強化された背景には、過去の州政府による污水排出管理のずさんさがある。従来、州の污水排出には連邦・州政府それぞれの許可が必要とされながら、酪農の盛んな州中央部を所管する RB5 が、1982 年から酪農を含む農業施設に排出許可取得を免除してきたこと、排出規制担当官も、地域内の 1,650 ある酪農施設に対して配置はわずか 8 人であり、十分な査察が行われていない状況であったことがある。しかし環境問題への関心の高まりや、1998 年の洪水に際し酪農施設の污水排出に関する報道がなされたこと、また EPA 主導による連邦政府レベルでの環境規制強化によって、カリフォルニア州でも環境規制の傾向が強まってきた。

連邦法の「沿岸水域管理法」(Coastal Zone Management Act) の場合、沿岸の定義は、満潮時の海岸線から 10 マイル (16km) の地域、及び海岸に流れ込むすべての水源の河岸となっている。国外と接する海岸線に限らず、その海岸に流れ込む水源に接するすべての州が対象とされ、沿岸水域管理法の対象は 33 州にもものぼる。カリフォルニア州の場合は、シエラネバダ山地の雪解け水もひいては湾に流れ込むとして、海岸線だけでなく州のほぼ全域が法律の対象になっている。

カリフォルニア州は、糞尿の地上の残留及び、農地への散布を許可している。排水を行うには、一般許可 (general permit)、個別許可 (individual permit) 又は条件付免除措置 (conditional waiver) の取得が必要になっている。条件付免除措置は、法律の適用を免除するのではなく、報告書の提出だけを免除するものである。

州法では、1 頭でも家畜がいれば適用の対象になるが、事務量の増加から条件付免除措置が適用されている。RB7、RB8 では、排水に一般許可の取得を義務付けており、RB9 では

農場ごとに個別許可を義務付けている。RB5 は、許可を取っていない農場すべてに条件付免除措置を適用していた。

カリフォルニア州の郡は、土地利用の規制を定める権利を持っていることから、規制内容を厳しくしているところが多い。Tulare 郡、Kings 郡、Kern 郡、Merced 郡など厳しい規制措置を設けている。例えば Tulare 郡では、20 年前、郡の開発担当者によって、開発計画が立てられ、都市部をどのように発展させるか、農業はどうあるべきかを検討し計画が立てられた。Kings 郡では、1998-99 年頃、富豪が土地を取得し農業地許可を先に取得した後、彼の 2 人のいとこが移住し、それぞれ 7,200 頭ずつ乳牛を飼育し始めた。大規模飼養場の出現が論議を呼び、環境団体による訴訟が起きた。

この訴訟を契機に、カリフォルニア州環境保全法 (California Environment Quality Act, CEQA) への関心が高まった。70 年代初頭にできた法律であるが、自由裁量的土地利用認可 (discretionary land use permit) には、環境への影響分析が必要、と定めていた。これに影響を受けて、Tulare 郡と Merced 郡では酪農規制を修正した。個別の農場が、CEQA を順守し、環境面への影響を分析する場合、環境影響分析に 1 農場当たり 4-5 万ドルを支出しなければならない。これらの郡では酪農を重要な産業ととらえており、酪農業者の負担を減らすために酪農規制を変更したのである。このようなこともあって、近年、住民が郡を相手に訴訟を起こすケースが増えている、とされる。

### 3 - 5 環境管理パートナーシップ

1998 年に、関係機関の間でパートナーシップ協定を結ぶか、覚書を取り交わすかについて話し合いが行われた。協定は信頼関係と協力体制を築くためのものであること、協定によって、各団体の責任を明らかにすることから「協定」による方法が選ばれた。

1999 年 9 月に結ばれた「環境管理パートナーシップ協定」は、CDQAP 運営委員会が環境規制を酪農家が順守することを支援することがプログラムの最優先事項であると捉え、活動内容を検討しながら、法律の制定に関わった各関係機関と協議を行った。その結果、CDQAP の環境管理に関するプログラムを各機関が協力して支援することを内容とする協定となった。この協定によって大学の技術協力、EPA の助成金など様々な支援を受けられることとなり、プログラムの実施に向けて大きく前進した。

環境管理パートナーシップ協定のメンバーは、州環境保護庁、州資源庁、州水資源管理委員会、USDA の 3 つの局、すなわち自然資源保全局 (NRCS) 動植物衛生検査局 (APHIS)、及び農業サービス局 (FSA)、州牛乳加工諮問委員会、州内の 2 大酪農組合である牛乳生産

者連盟（Milk Producers Council）と西部酪農業者同盟（Western United Dairymen），州食料農業局，州釣・狩猟局，カリフォルニア大学農業自然資源部，カリフォルニア・ファームビューロ連盟，カリフォルニア酪農品質保証プログラム（CDQAP）が当初のメンバーであり，その後，連邦環境保護庁（EPA）第9地域事務所，「持続型環境保全の会」（Sustainable Conservation）が加わった。

EPAの参加については，CDQAPから要請を行っている。当初，資金提供は希望しておらず，協議の場への参加を求めた。EPAは加入に慎重であったとのことである。加入前のミーティングには，なるべく同一の担当者に出席してもらい，コミュニケーションの円滑化を図った。EPAは，規則を発表するたびに訴訟を起こされ，産業団体からも規則が厳しすぎるとして控訴されることもある。基本的にEPAは規制する立場であるので，規制される側の産業と，任意参加プログラムで協力することは稀であり，環境団体から反対を受けのおそれもあった。

また，「持続型環境保全の会」は，唯一の市民団体である非営利シンクタンクで，経営学修士号（MBA）取得者が所属している。活動目的は，環境保護とビジネスの両立である。環境団体の中には，他産業との協議に全く関心のないところと，環境改善を心から望み，協議の場に出席してくるところがある。この持続型環境保全の会は後者に属する。巨額の補助金を得ており，CDQAPの活動に協力している。ポルトガル語を話す酪農業者のための教育プログラムは，この団体の支援で実現している。この団体は，ときには科学的データなどによってCDQAPの誤りを指摘してくることがあるが，酪農に対して偏見を持っていない，という。

パートナーシップ協定には，各団体の役割が明記されているが，協定には酪農場に環境管理を強制する権限はない。パートナーは3か月に1度会合を持ち，酪農業が環境関連法を順守するにはどうすべきかについて協議している。

パートナーの存在は非常に大きく，大学側には教育プログラム向けの予算はないが，CDFAを通してEPAの支援を受けることで，教育プログラムの第三段階である農場の実地評価にスタッフを派遣したり，教育講習用の教材を準備したりすることができている，とパートナーシップの存在，効果を評価する関係者が多い。

なお，大気汚染に関しては，2002年12月に大規模家畜飼養業（CAFO）の環境汚染物質排出規制が改正されるなど，近年，環境規制は更に強化されつつある。カリフォルニア州でも新たに大気保全法が制定され，2004年5月にCDQAPによって開催された対策講習会には700人の酪農業者が参加した，といわれる。

大気汚染に関しては、カリフォルニア酪農研究基金（CDRF）から5万ドルの資金を得て、講習が実施されている。対象地域内の全酪農業者にチラシを配布して、講習会への参加を呼びかけ、講習には、各酪農団体のスタッフも参加して、酪農業者が申請書を作成するのを手伝ったようである。

### 3 - 6 カリフォルニア酪農研究基金

1997年に、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」(CDQAP)を設けたカリフォルニア酪農研究基金(California Dairy Research Foundation, CDRF)は、酪農団体等が設立した非営利研究組織であることは、既に述べたが、この基金の設立とこれまでの活動の概要をみることにする。

1980年代初頭に、カリフォルニア州の酪農が他州の酪農と酪農関連産業との競争で生きのびるためには新技術の開発が必要であるとの認識が広まった。この認識を受けて、1983年、カリフォルニア牛乳諮問委員会とカリフォルニア大学デイビス校が調査研究を開始した。同時期に酪農製品研究に対して全国的な関心が高まり、1984年に全国酪農販売促進研究委員会(NDPRB)が議会の承認の下に設立され、資金が提供されることになった。

1985年、全米で、酪農製品について研究するためのセンターを設置することに関する提案がなされた。この提案は、1987年、NDPRBのほか州・地域の酪農販売促進研究委員会、提携大学からの資金提供を受けることになった。

1988年4月、カリフォルニアにおける酪農研究活動を専門的にマネジメントするために、牛乳生産者と加工業者がCDRFを設立した。CDRFは、全米で、最初で唯一の産業界主導の組織となった。資金は、設立当初の1988年の80万ドルから270万ドルに増加し、この10年間に500の研究プロジェクトが実施されている。

カリフォルニア酪農品質保証プログラム(CDQAP)におけるCDRFの役割は、CDRFが持つネットワークを通じて、環境管理、食品安全、動物衛生・保護についてファシリテーションを行うことである、としている。これらの3つの課題は、酪農製品に対する消費者の姿勢に大きな影響を持つことから、CDRFでは、専門的な方法で酪農産業界の対応能力を高めるため、酪農業者に対して教育プログラムを実施している。

以下は、CDRFの専務理事であるDr. Joseph A. O'Donnellにインタビューした結果の概要である。

#### < CDRF の研究活動 >

- CDRF のような研究機関を持つ州はカリフォルニア以外には存在していない。アメリカには5つ酪農研究センターがあるが、すべて大学の運営である。カリフォルニア州にだけ CDRF があるのは、全米有数の酪農州であることから、酪農業者・加工業者の間で、研究機関の必要性が認識され、彼等の共同出資によって設立が実現した。
- アメリカでは、企業が出資し大学のプロジェクトを支援するのが一般的である。企業側にも、CDRF へ資金提供することでより総合的なプログラムを実施できるという利点がある。このような方式によるマイナス面は、データが一般公開されることである。大学は特定の企業のためだけの研究は行わないし、大学教授は、自身のキャリアを磨くためにも科学誌に研究結果を発表しなければならない。
- 研究プロジェクトには、他機関からも資金提供を受けるが、研究対象選定の段階から共同出資は決定していることが重要なポイントである。選定が終了した後で、他機関に資金提供を申し入れても、賛同は得られないだろう。最初の段階から、資金提供する各団体が、研究内容に意見を出し合って決めることが重要である。
- 現在までに 500 以上のプロジェクトを実施してきたが、すべてのケースで共同出資者を募っている。近年の研究はほぼ全件、共同出資である。研究テーマは、酪農関連企業を集めて、共通して欲しがっているデータを聞けば一番良いが、お互いに競合する立場である企業を同じ場所に集めて意見を出してもらうのは無理である。企業を個別に訪問し、彼等が現在最も関心を持っているテーマを聞く。利益追求に係わることであるので、他の企業には個々の企業が出してきた研究テーマは漏らさない。あげられたテーマに基づいて研究プロジェクトを提案し、次に資金の提供を依頼する。プロジェクトが彼等にとってもメリットがあると最初からはっきりしていれば、農業者、加工業者から資金を得ることが可能である。あくまで基礎的なデータを提供し、それをどうやって商品改善に活用するかは企業の仕事である。

#### < CDQAP の実施 >

- CDRF の年間予算は 250 から 300 万ドルで、酪農業者によって提供されている。研究では、政府又は業界団体からも同額の資金提供を受けるのが普通である。
- CDQAP は最も成功しているプログラムであり、農業者及び農業団体からの信頼は厚い。規制する側の政府機関と、企業という相反する立場の団体が共に参加している。このような協力によって、様々な機関からの資金が得られるようになっている。カリフォルニア大学普及部は、この資金を活動に利用している。プログラムの運営責任者はマイク・ペイン博士で大学職員であるが、給料の半額は CDRF から出ている。プログラムは目的以上の結果を出せている。酪農業界は CDQAP を通じ、自らの力で生産者を教育し、すべての関連法の順守に努めており、メディアでもこの努力は報じられている。法順守の面で、確実に結果を出しているプログラムであるので、農業に攻撃的なグループも非

難できずにいる。

- 省庁と企業が話し合う場というのは非常に稀である。省庁同士でさえ、似たような分野の業務でありながら話し合う機会があまりない。CDQA のように、連邦政府、州政府、企業、大学が一堂に会し協議する場合は貴重である。EPA が、教育プログラムに資金提供しているのも素晴らしいことで、EPA がここに資金を使ってきていなかったら、法律の強制や、違反者の逮捕に資金を使うことになっていたであろう。

#### < CDQAP への参加メリット >

- CDQAP は、マーケティング面でも利点がある。プログラムに参加する動機には二つある。一つは、EPA の法律を順守し、違反によるトラブルを回避すること、二つは、一般消費者が環境保全への関心を高めているということである。環境関連の記事は新聞にもよく載るようになってきている。酪農や生産品に好感を持ってもらうために、消費者には環境への配慮をアピールする必要がある。
- 酪農加工業のヒルマー社 (Hilmar) は、世界最大の工場を持つ大企業で、州内で 10% の牛乳集荷率を持つ。同社は CDQAP 認定農家からより高い値段で牛乳を買い上げる、というキャンペーンを実施した。マーケティング上の効果も、参加への動機となっている。ヒルマー社の認定農家からの買い取り価格は、認定されたら 1 か月間 100 ポンドにつき 1 ドル上乗せするというものである。総額は、農場の規模によって異なるが、平均して何千ドルもの差が出た。当時の牛乳価格は、100 ポンドあたり 14-15 ドルであったので、1 ドル加算されることは、大きい。上乗せの期間は 1 か月に限定していたが、企業側には総計数万ドルの出費だった。ヒルマー社にとっては、酪農業者は貴重な原料供給源である。もし EPA によって違反が指摘されれば、供給源を断たれてしまう。この理由もあって、同社は酪農業者の CDQAP 認定を奨励した。ヒルマーほどの大規模なキャンペーンはないが、プログラムの短期講習の参加者に所定の補助金を支給している所はある。
- プログラムはもともと、増え続ける規制に対応するために、酪農業者自身によって始められたものである。カリフォルニアの酪農業界では、過去にこのようなプログラムはなかった。カリフォルニアに限らず、全米でも初のプログラムである。他州でも、カリフォルニアにならってプログラムを発足させようという動きがある。特に酪農の規模が拡大しているアイダホ、ニューメキシコ、テキサスなどの州から注目されている。中でもアイダホ州では人口増加が激しく、プログラムの開始を急いでいる。

#### < コミュニケーション活動 >

- CDRF は非営利団体であり、コミュニケーションは非常に重要である。国内外の研究プログラムと協調しており、これは他の機関には見られないことである。狂牛病など緊急事態が発生した際のメディア対応システムは確立されている。このプログラムには各

専門分野の学者が所属しており、科学的知識に基づく回答をすぐ用意するようにしている。大学は中立の立場であり、企業側に偏らない信頼性のある情報を提供すべき機関である。このため、問題発生時にはすぐ専門家の意見を得るようにしている。メディアに何も回答しない、というのが一番悪いパターンで、それをやるとメディアによって勝手な回答が捏造されてしまう。

- 酪農問題フォーラム（Dairy Issues Forum）は、消費者に農場の現状を知ってもらうPR機関の役割を果たしている。

## 4 . ペンシルベニア州における取組み

### 4 - 1 州知事の拒否権発動

2003年12月、ペンシルベニア州で、エドワード・レンデル知事が法案1222号（House Bill 1222）に拒否権を発動した。同法案は地方自治体が農業施設に対し独自の規制を発動することを禁じようとするもので、大規模農場を経営する者を中心にロビー活動が展開され、議会を通過していた。しかし知事の拒否権発動で法案の成立が見送られ、内容が再検討されることとなった。

法案1222号は、元々は自動車交通、性犯罪などさまざまな問題に関する規制措置を採ることを目的に議会に提出されていたが、議会での審議終盤に、「地方自治体が、一般的な農業活動に関して独自の規制を行うことを禁止する」という条文が盛り込まれた。州内最大の農業団体であるペンシルベニア・ファーム・ビューロを中心とする4年近くにわたるロビー活動の成果とされる。

ペンシルベニア州では近年、小規模農場の減少に対して大規模農場が著しく増加している。法案1222号を支援したペンシルベニア・ファーム・ビューロを構成するのは、大規模農場・畜産飼養場などを経営する者が中心であり、条文には、一般的な農業活動(Normal Agricultural Operations)と記されているが、同法案が12月19日に議会を通過したとき、大規模農場の経営への規制を阻止する法律ではないか、との批判の声が高まった。

法案の成立に反対したのは、従来から大規模農場の環境への影響を懸念してきた環境団体のほか、ペンシルベニア農業者連盟など小農業者の団体であった。これらの団体は知事に拒否権を発動するよう求め、運動は急速に発展していった。レンデル知事の拒否権発動は、議会通過11日後の31日に発表された。州法では拒否権の発動は10日以内と定められているが、このケースでは1日遅れた。

レンデル知事は、拒否権発動に関して声明を出し、拒否の理由として、農業ビジネスの発展と環境への影響とのバランスを考慮していないこと、汚染物質管理の問題に対処していないことをあげた。

声明の要旨は、次のとおりである。

農業はペンシルベニア州で最も重要な産業であり、年間54億ドルもの利益を州の経済に生み出している。しかし、近年、農業環境は変化しており、家族型農場の減少と、大規模工場式農場の増加という現象が起きている。

この変化に対応して、ペンシルベニア州は、「農場権利法」( Right to Farm Act )及び「富栄養素管理法」(Nutrient Management Act)を制定した。これらの法律によって、州法を侵害するような地方自治体の条例制定が禁じられている。しかし、農場に対する住民の苦情を解決するために、州法より厳しい内容の市の条例がしばしば制定されており、州法を根拠として農場が市に対し訴訟を起こすケースも出ている。

法案 1222 号は、故意に州法を違反した条例を制定した地方自治体に対して、農業者が訴訟を起こした場合、その費用を自治体が負担する、という条文を記載し、大規模農業のみならず小規模農業者も保護できる内容となっている。しかし敢えて同案を拒否するのは、法案 1222 号が、訴訟から農業者を守るという面だけに対処し、そもそも訴訟の起きる原因である環境汚染という農業の抱える問題に対処していないからである。

州の課題である富栄養素管理の問題に取り組むうちに、州政府は主に大規模農場による深刻な汚染例を発見してきた。しかし既に成立した富栄養素管理法は、環境汚染規制に不十分な点が多い。富栄養素汚染への、より包括的な対策が必須となっている。

このため、私は、州農業局長及び州環境保護局長に、ただちに州議会農業委員会と協議し、包括的環境汚染案の策定に取りかかるよう指示するものである。

そして法案については、以下の条項が盛り込まれた場合に、承認する。

- ・地方自治体が州法に違反する条例を制定することを禁じ、農業者を保護する。
  - ・CAFO から糞尿を購入する農場は、適正使用量や必要緩衝地を順守している報告を提出することを義務付け、現行法の抜け穴を塞ぐ。
  - ・富栄養素管理計画の提出を義務となる農場の指定基準を拡大する。
  - ・すべての CAFO に対し、糞尿を散布しない緩衝地の設置を義務付ける。CAFO から糞尿を購入している農場も同様とする。
  - ・緩衝地の設置、堆肥製造機械の導入などを行う農業者に財政支援を行う制度を設立する。
  - ・農業者が糞尿を肥料ではなく、燃料とする技術を導入する費用にかかる税を優遇する。
- 同技術はヨーロッパで普及しており、ペンシルベニア州も導入を目指すものである。

知事の拒否権発動は、ニューヨークタイムズ、環境団体やペンシルベニア農業者連盟に称賛された。これに対して、州議会、政府関係各局は、法案内容の見直しを求められることとなった。新たな包括的汚染管理案の策定を命ぜられた州農業局及び州環境保護局は 2004 年 8 月に、「農業、地域社会及び農村地帯環境の保護計画」( The Plan to Protect Agriculture, Communities and the Rural Environment , ACRE )を取りまとめた。

ACRE の主な内容は、次のとおりである。

農業監査委員会（Agriculture Review Board）を設置する。農業局，環境保護局，地域経済開発局の局長及び，ペンシルベニア州立大学農業科学部長，知事の指名するメンバーの 5 名で構成され，地方自治体や農業者，住民の活動が州法を順守したものであるかを監査・検討する。法案見直しにおける必須条項となっている農業者を訴訟から保護する，という役割を果たす。

住民からの苦情が最も多い悪臭問題に対しては，CAFO に悪臭対策の実施を義務付ける。農業による大気汚染専門タスクフォース（Agricultural Air Quality Task Force）を設置し，研究を行う。

この声明発表のほか，レンデル知事は農業者団体と 1 月中に会合を持つことを発表した。

州は，ACRE の実現に向け，州政府は約 1300 万ドルの予算を計上し，まず環境保護局による農場・水源の調査，データ収集が開始されることになっている。

ペンシルベニア・ファーム・ビューロは，知事の発表の翌日にコメントを出して，農業者を不当な訴訟から守ることが期待される農業監査委員会の設立を支持した。

## 4 - 2 農場権利法

農場権利法（Right to Farm Act）は，全米 50 州で制定されているとされる。この法律が迷惑訴訟や地方自治体の厳しい規制から農業者を守ることを目的としている。ペンシルベニア州における同法の運用や存在の意義について，ペンシルベニア州保全委員会（Pennsylvania State Conservation Commission）の担当者から聞いた。インタビューでの説明の概要は，次のとおりである。

### <農場権利法の存在意義>

- 25 年前から，農業生産活動の規模が大きくなり，都市部で問題が出てきたため，住民は，市に訴えて条例を制定してもらおう，ということが行われてきた。このため，各都市部とも問題は似ているが，制定する条例は地域によって内容がバラバラになるという事態が生じた。
- 農場権利法は，今も存在意義を持っており，農業者を地方自治体の迷惑防止条例から保護する機能を果たしている。ペンシルベニア州には 2500 以上の市や地方自治体があるが，すべて，有効な条例を制定する権限を所有しているので，地方自治体ごとに条例内容が異なることがあり得る。農場権利法は，このような地方自治体における不公平を是正する役割を持っている。

- 農場権利法は、改正を求める圧力にさらされ続けてきたが、その主な原因は、農場の規模拡大により、農業地域と都市部の対立が高まったことがある。2003年にも同法を改正しようとする動きがあったが、レンデル知事の拒否によって成功しなかった。
- 農場権利法と富栄養素管理法は、州の他の法律に対しても非常に大きな影響を与えてきたと思う。特に、富栄養素管理法では、富栄養素管理活動を規定する市の条例が、同法より厳しい内容になることを禁止している。農場権利法では、市自治体に独自の条例制定の権利を与えているが、それでもなお、富栄養素管理法と内容が一致するもののように要求している。農場権利法は、地方自治体が農業活動に関して条例を制定するとき、富栄養素管理法など州の法律に一致した内容になるように、支援するものでもある。

#### <環境団体との対立>

- 近年、ペンシルベニア州内でも、大規模畜産施設と近隣住民との対立が高まっている。市民・環境団体はこれらの施設を工場畜産場と呼ぶようになった。CAFOやAFOは、市場競争力を確保するためにペンシルベニア州農業の発展の過程で起こるべくして起こったものであるが、市民・環境団体はそのような観点では見ていない。
- 市自治体・州政府の活動への一般市民の関心は高まっている。市自治体では、CAFO施設の検査官を設置し、一般市民も参加できるパブリックヒヤリングを開いている。富栄養素管理法が制定されて以来、CAFO問題は、富栄養素管理問題とは切り離せなくなった。各農場では管理計画を作成し、地方自治体の認可を得なければならなくなった。農場と近隣住民との対立はこれからも増していくとみられている。
- 農業地域と都市部の対立問題で、富栄養素管理法に基づく訴訟は、過去6年間に20件あった。そのうち法的な解決につながったのは2件で、多くは、告訴が不当として取り下げられた。農場権利法に関連する訴訟は少ないが、ほとんどの場合、農業者が市自治体の厳しい条例を不当として訴えを起こしたものである。農場側が勝訴することが多いが農場側には8万ドルという高額な費用が発生するので、訴訟を諦める農業者も多い。
- ペンシルベニア・ファーム・ビューロ、ペンシルベニア農業者連盟などの組織は、訴訟の問題においても農業者を支援しているが、これら団体の主要な役割は、農業社会の代表として、新しい法律や影響などについて行政側に発言を行うことだと思う。

#### <拒否権発動以降の取組み>

- 現在ペンシルベニア州では民主党の知事、共和党が過半数を占める議会、という体制になっているため、いつも対立が起こる。知事の拒否権発動は、この二大政党の主張が相容れないことを示す一例である。
- レンデル知事の拒否権発動以降、州環境保護局と農業局は協力体制を取り、知事が掲げた課題の解決を目指してきた。協働で作成したものが「農業、地域社会及び農村地帯

環境の保護計画（The Plan to Protect Agricultural, Communities and the Rural Environment, ACRE）である。ACRE の目的として掲げた項目の中には、現行の富栄養素管理法や農場権利法で、悪臭対策、農業監査委員会の設立などについては影響を与えるものがあるだろう。ACRE 計画は、双方の合意を得られるように作成されたが法案は既に議会に提出されているが、州議員の強い支持はまだ得られていない。

- 農業監査委員会設立の目的は、迷惑防止条例に対する農業社会の懸念に対応することである。現在は、州裁判所しかこの懸念に対応できない。委員会は 5 名で構成される予定で、州環境保護局、農業局、自然資源保全局、土地交付大学の各代表のほか、知事が指名する代表 1 名がメンバーとなる。農業者から迷惑防止条例への抗議が持ち込まれると、委員会で検討することになる。
- 州保全委員会では、地域保全事務所を設置している。事務所の役割は教育であり、各事務所でのワークショップやトレーニングの実施を奨励しているが、州政府主導の包括的な教育戦略は、現時点ではまだ確立されていない。伝統的な農業方式を固持している農業者も多いが、若い世代は、現在の問題を意識して、解決のために新しい知識を取り入れ、近隣の住民とよい関係を築こうとしている。保守的な農業地域では教育効果をあげることが難しいが、新しい考えの地域では効果が期待できる。

#### 4 - 3 環境保全対策に対する農業者の負担割合

米国では、農業者が環境管理対策を講じようとする場合、手厚い助成内容となっている。これは、2002 年農業法によるところが大きい。わが国では、例えば環境保全、環境管理のための施設の整備であっても、個人の場合は、融資、貸付金以外は考えられないが、米国の場合は、助成制度がある。

このことに関して、次のように述べ、75 から 80% という高率の助成割合になっていることについて納税者からの批判は、現在のところないようである。なお、助成率が 70% に達していることは、州政府のホームページでも見ることができる。

このことについて州保全委員会の担当者は、次のように述べている。

- 幾つかの助成プログラムがあるが、州・連邦政府の助成金を合わせると、農家の環境管理活動にかかる費用の 75 から 80% を州と連邦資金で負担している。助成対象は、糞尿の貯蔵施設の建設、風水害時の汚水流出防止対策などである。
- 州・連邦政府の負担割合については、個人的には妥当な負担率だと思うが、過去 15 ~ 20 年の間に、この額が適当かどうかについて議論があった。連邦政府のプログラムの場合、半額助成になるものが多いが、連邦・州政府間で負担率を協議する場があり、柔軟に負担率を上げたり下げたりすることが可能になっている。
- 一般市民には、この負担率は知られていないと思う。納税者はプログラムの存在を認知し、これくらいの負担は妥当であると考えていると思う。しかし、農業者は常により

高い負担率を求めている。現在の経済システムに問題があり、環境を保護するためには費用がかかる。工業ではその費用を商品に転嫁できるが、農業ではできない。消費者は、妥当な値段の農産物を求めているからである。しかし、負担率を100%にまで上げると、農場は完全に政府の管理下に置かれていることになり、農業者の所有権までもがなくなったような印象を与える。農業者に何%かを負担させることで、彼等に所有者としての意識を与え、富栄養管理活動の実施を促している。

#### 4 - 4 対立問題の解決

畜舎を都市部から一定の距離をおいて建設することが解決策の一つであり、現にミネソタ州では、州政府をあげてその方向で問題の解決をはかろうとしているが、ペンシルベニア州では、このような方法は、むずかしいとしている。これには、米国東海岸に位置し、工業の発展、人口の流入が続いていることのほかに、ペンシルベニアという地勢条件が大きく関わっているとみられる。

この点に関して次のように述べている。

- 施設を都市部から離れた距離に置くことは、事実上難しい。農業施設を住宅開発地域から離すことは人口が増えるほど難しくなる。ペンシルベニア州は全米でも工業が盛んな地域であるため常に人口が増加している。
- オンブズマンプログラムも設立し、問題解決のために、地方自治体、農業者、市民の合意が得られるよう調停する機能を果たしている。例えば市自治体が新しい条例を施行する場合、他の州法や条例と照らし合わせて条例の限界を設定したり、農業者・市民双方に、条例の役割を理解してもらったり、といった活動をしている。
- 悪臭は、農業地域と都市部の対立において、水質汚染と並んで中心となる問題である。悪臭問題は、農業者側の管理に負うところが大きい。市民・環境団体からの圧力も強まり、農家にとっては経済的負担になってきてもいる。農業者にとっては、「糞尿を決められた時間に撒く」などの新しい方法を取り入れることはなかなか難しい。

#### 4 - 5 マニュアルの作成

わが国では、関係者の対応能力のレベル向上を図るために、マニュアルを作成し、広く関係者に配布したり、インターネット上で公開したりするといったことは、多く行われているとはいえない。

ペンシルベニア保全委員会が作成した「酪農・養鶏業、最高管理実施マニュアル」は、冒頭に次のように書いている。

「酪農及び養鶏施設は近年の大型化により、汚染物質流出・近隣住民との対立などの問

題が深刻化している。当マニュアルは、畜産施設が自然資源に配慮し、関連法律を順守し、地域社会と共存していくために、有効な管理・対策の方法を紹介するものである。

1997年、ペンシルベニア州上院議会は、農業施設への市民の懸念緩和と、農業の継続との両立を支持する決議案91号を採択し、農業発展諮問委員会を設置した。当マニュアルは州保全委員会が州農業局、環境保護局の協力及び農業発展諮問委員会の提言を得て作成し、2000年に完成したものである。本文56ページと付録135ページで構成されているが、農業局のサイトでは本文を公開している」と述べている。

[http://www.agriculture.state.pa.us/agriculture/lib/agriculture/pasccfiles/nutrientmanagement/bmp\\_manual.pdf](http://www.agriculture.state.pa.us/agriculture/lib/agriculture/pasccfiles/nutrientmanagement/bmp_manual.pdf)

マニュアルでは、畜産施設管理活動に関して、施設用地の選定、水質保全、大気汚染・悪臭防止、糞尿の再利用、河川氾濫地の利用制限、輸送効率・安全性向上、保険・担保、緊急対策・汚染防止の8項目について背景、関連規制、対策の順に解説している。

ミネソタ州でも、マニュアルの作成が行われており、このようなことは、畜産に限らず、多くの分野で行われている。わが国では、環境問題をはじめとする多くの問題を抱え、畜産の立地が厳しくなっていることを考えると、このようなマニュアルの作成が求められる。

## 資料2. 「酪農・養鶏業 最高管理実施マニュアル」

(ペンシルベニア州保全委員会(SCC)発行)

注：各項目の解説の要約である。

### 1. 酪農・養鶏施設の用地選定

#### < 背景 >

施設用地の選定は、施設の生産性、近隣との共存の両面で非常に重要となる。生産活動への用地の適性と近隣への影響の可能性の双方を十分に検討する必要がある。

#### < 関連規制 >

ペンシルベニア州では、農業を含む土地利用規制は地方自治体によって制定されている。管轄の地方自治体の規制を確認、順守すること。

< 対策 >

用地の選定に当たって、以下のことを検討すること。

- ・他施設との距離：住宅地，商業地，教会，学校，娯楽施設など，多数の市民が利用する場所との距離を考慮する。
- ・風向：用地の風向を確認する。近隣市民が窓を開けていることの多い夏期の風向は特に重要であり，悪臭の発生源となり得る家畜飼養施設，糞尿堆積場などの設置では十分考慮する必要がある。
- ・暖気の停滞：夜間に暖気が上空に停滞する現象により，地表付近に悪臭が停滞し，通常よりも広い範囲に影響を与えることがある。施設の配置には同現象の発生も考慮する。
- ・緩衝帯：施設の大気排出口の近くに森林があると，悪臭の削減に効果がある。
- ・外観：家畜施設を森林，草木などの植生地帯で囲むと近隣の印象が良くなり，施設への理解を助ける。
- ・特別保護流域：環境保護局の地方事務所で，特別保護流域になっているかを必ず確認する。同流域内の集中家畜飼養施設（CAFO）は，連邦政府の「全国汚染物質排出削減システム」（NPDES）認可を取得することが義務付けられている。
- ・糞尿の再利用：糞尿を受入れ利用してくれる農場を確保する。
- ・コミュニケーション：影響を及ぼし得る近隣住民を特定し，彼等とのコミュニケーションを図る。
- ・農業保護区域（ASA）：認定を検討する。近隣住民の理解を得るために有効である。
- ・対立解決：近隣住民との対立の解決には，農業局作成の対立解決マニュアルを別途入手のこと。

## 2．水質保全

< 背景 >

近年，畜産施設の水質への影響が懸念されている。州の「富栄養素管理法」（1993年）では家畜飼養施設（Centrated Animal Operation）（CAO）による水質汚染が特定され，対策計画が作成された。連邦政府の水質汚染防止法においても，CAFOは水質汚染源とみなされ，排出認可取得の対象となっている。

具体的には，以下のような農業活動・物質が水質汚染に関連すると考えられる（抜粋）。

- ・糞尿の農地散布：不適切な散布及び過剰散布によって，地表が汚染される可能性がある。州の「糞尿処理マニュアル(MMM)」<sup>3</sup>では安全な糞尿の処理・散布の方法を紹介している。

<sup>3</sup> ペンシルバニア州環境保護局によって，糞尿が発生するすべての農場で規制が遵守されることを目的に作成された資料。

- ・窒素：容易に大気中に発散し，排水に溶解して流出するため，環境に影響を与える可能性が高い。排出量の抑制・管理が重要となる。
- ・リン：土壌堆積物の浸食や，排水の不溶解物質として流出することで水源に流入し，藻の大量発生などに影響を及ぼしている。
- ・糞尿の輸送：多くの畜産施設では，施設内で再利用しきれない糞尿を外部に搬出している。糞尿が外部で過剰に使用されることのないよう，糞尿の発生と使用量のバランスが取れた管理計画の作成が求められる。
- ・糞尿処理・保管：散布時期まで糞尿を保管する施設は多いが，保管場所の選定，処理方法などに環境や住民の健康への配慮が必要である。保管場を新設する場合，糞尿処理マニュアルの基準を満たすことが条件となる。
- ・距離設定：水源や公共の貯水施設の近くに施設を建造する場合は，距離設定を守り，水質汚染を防止する。

< 関連規制 >

- ・州糞尿処理マニュアル（MMM）ガイドライン  
すべての糞尿処理に係わる農業者が対象となる当マニュアルのガイドラインに沿った管理実施が求められる。
- ・州認定富栄養管理計画  
州の富栄養管理法によって，CAO は，富栄養管理計画の作成が義務付けられている。計画は，農業局の認定する富栄養管理専門家が作成し，郡の環境保全委員会もしくは SCC が認定したものでなければならない。計画には， 土壌・糞尿試験データ， 現実的な作物生産量予測， 肥料散布機器データ， 富栄養使用量， 糞尿使用適正距離， 汚染物質排出管理対策， 糞尿肥料受入れ施設， 糞尿保管計画， 浸食・堆積作用管理計画について記述が求められる。
- ・全国汚染物質排出削減システム(NPDES)認可  
連邦政府水質汚染防止法により，CAFO と定義された全家畜施設は上記の認可取得が義務付けられている。ペンシルベニア州では環境保護庁が認可発行の委託を受けている。  
CAFO 指定外の施設でも，風雨発生時に汚水の流出の可能性がある場合はすべて同認可の取得が義務となる。
- ・州水質保全認可：CAFO は上記連邦政府認可に加え，州の発行する認可（パート II 認可）取得が求められる。

<sup>4</sup> 農務省自然資源局(NRCS)が，ペンシルバニア州技術委員会との協力の下で作成した，最高の管理実施例の導入に必要な技術を具体的に解説する資料。

< 対策 >

- ・家畜栄養：飼料の配合を工夫し、排出物及び混入する富栄養素を減らすことが可能である。
- ・河川保護システム：河川を柵で囲い、家畜の水源への接触を防ぐ。浸食による堆積物の流入も抑止できる。
- ・距離設定：富栄養素管理法では、水源と近くの畜産施設との距離を規定している。間の土地に草木を植生させると、更に汚染物質の流入防止策となる。
- ・水質のモニタリング：水質状況を把握することは、農業者にとっても作業の基礎的な情報として役立つ。亜硝酸、硝酸、窒素、リンなどの含有量、BOD(生物学的化学的酸素要求量)、PHを計測する。私有の井戸はバクテリア含有量検査も必要である。
- ・糞尿処理：富栄養素による環境汚染の防止及び病原菌、悪臭の削減のために、糞尿処理には適切な方法を選定するべきである。地域の資源保全管理委員会でより詳細な情報を入手できる。堆肥の作成、嫌気性消化装置など新しい技術を取り入れることも有効である。最新の情報は、ペンシルベニア州立大学普及部でも紹介している。
- ・土壌リンの管理：リンの浸透した土壌は、水質汚染の原因となる。農地へのリン使用を適正量に抑えることで影響を削減できる。土地条件、水源との距離などの条件から算出する「リン指数」が役立つ。リン指数の詳細情報は、地域資源保全委員会、ペンシルベニア州立大学普及部、自然資源保全局地域事務所で入手できる。
- ・側方施肥窒素土壌テスト(PSNT)：飼料用トウモロコシに使用する窒素肥料の適性を算出できるテストツールである。
- ・糞尿交換プログラム：一部の郡又は地方自治体では、糞尿が過剰発生する施設から、受入れ再利用可能な施設へと糞尿を輸送するプログラムを設けている。
- ・カバークロープ：ライ麦のようなカバークロープを冬期に栽培することは、土壌維持に非常に効果的である。収穫物を飼料及び肥料に利用できる。
- ・糞尿散布時期：穀物の成長期に糞尿の散布を実施すると、最も効果的で環境への影響も少ない。
- ・人工湿地建設による糞尿処理：人工湿地による糞尿、污水处理問題の解決法について、局間ワークグループによってガイドラインが作成された。全国的に実施例も多く、将来有効となる可能性はあるが、現段階では、実施する場合は規制に十分考慮した慎重な計画作成が求められる。

### 3 . 大気汚染・悪臭防止

< 背景 >

1997年、ペンシルベニア州立大学の調査によって、大気中に排出された窒素の沈積が、地表水の最も大きな汚染源であることが判明した。更に同年のチェサピーク湾計画報告書では、排出源の20から40%が農業施設であるとされている。農業

施設では、悪臭問題も対処が求められている。

< 関連規制 >

州の大気汚染防止法では特定の農業施設を規制の対象から外している。同法は地方自治体に大気汚染に関連する条例制定の権利を与えている。農業者は地方自治体の条例に注意する必要があるが、「農場権利法」に基づいて不当な条例に対抗することができる。

< 対策 >

畜産業者には、以下のような配慮・対策が求められる。

- ・新施設の建造：地形，近隣の土地利用状況，気流，住宅・公共施設への距離，地方自治体の土地利用規制など様々な要素を考慮する。
- ・糞尿保管施設：布状の覆いを設置することで，窒素の揮発を抑止できる。
- ・嫌気性消化装置：糞尿を処理すると，悪臭が除去される。
- ・堆肥：糞尿を堆肥化することでアンモニア態窒素量，悪臭を軽減する。
- ・緩衝地：森林，灌木地などの緩衝地はフィルターの役割を果たし，悪臭の散逸を抑える。家畜施設を覆い，施設の外観を良くする効果もある。
- ・近隣住民とのコミュニケーション：新たに施設を建造する場合は特に，近隣住民とのコミュニケーションを図り，発生し得る悪臭などを十分考慮しており，対策を講じる用意があることを理解してもらう。

#### 4．糞尿の再利用

< 背景 >

現在，糞尿は農地への肥料として散布されていることが多いが，畜産施設の大型化で糞尿の発生量は増加し，散布農地の需要も拡大している。

< 関連規制 >

CAO 及び CAFO は富栄養管理計画の作成が義務づけられており，糞尿の再利用についても記述が求められている。

< 対策 >

嫌気性消化装置：バクテリアによって糞尿を分解・液状化すると同時に，メタンガスを発生させる装置である。既に導入している農場もあり，ガスは農場内でエネルギー源として利用されている。

堆肥：余剰糞尿の再利用法として有効である。糞尿管理マニュアル内に詳細なガイドがある。

商業用肥料：糞尿を堆肥化などで処理し，一般向けに販売している農場もある。

## 5．河川氾濫地の利用制限

### < 背景 >

河川氾濫地に畜産施設を建造すると，汚水の流出原因となるだけでなく，施設の維持にも影響する。専門家と十分に検討することが必要である。

### < 関連規則 >

河川氾濫地，湿地などに施設を建造する場合，州環境保護局の認可 105 号を取得しなければならない。地方自治体によっては，独自の条例及び認可取得を規定しているところもある。

### < 対策 >

100 年規模の河川氾濫地に糞尿保管場を建設する場合は，州の「技術ガイド」<sup>4</sup>の提示する建造工程に従うこと。地方自治体の条例，規制についても確認する。

## 6．輸送効率・安全性向上

### < 背景 >

CAO，CAFO では，作物，餌，糞尿といった様々な物品の輸送が必要となるが，輸送の増加は近隣住民の懸念を生んでいる。農業者だけでなく，近隣住民を含む地域社会にとっても安全な輸送が望まれている。

### < 関連規制 >

州交通局では，農業労働力及び機材の効率的な利用のため，農業用道路及び車両に幾つかの免除事項を設けている。具体的には農道の認可料の割引，商業用免許証取得の免除等である。

### < 対策 >

CAO，CAFO による輸送の増加で，地域には交通渋滞などの影響が及んでいる。まずは畜産施設用地の選定段階で，道路条件も考慮するべきである。地方自治体に相談し，道路状況を判断して他の輸送手段も検討することが必要である。

## 7．保険・担保

### < 背景 >

畜産施設では，汚染などの環境公害発生時のための保険・担保契約を結び，損害賠償の支払に備えることができる。

< 関連規則 >

保険は、糞尿などの汚染物質の流出ではなく、同現象に伴う損害賠償の発生に対して付保される。

< 対策 >

各施設の規模・作業内容によって、対応する保険の内容も変わってくる。施設が保険の付保することで、地域社会及び地方自治体に、施設が公害発生に配慮していると理解してもらえらる。

8．緊急対策・汚染防止

< 背景 >

酪農及び畜産は、潜在的な水質汚染源であり、人々の健康に影響する可能性がある。農業者は、施設内で発生する汚染物質を熟知し、緊急事態において必要な対策を講じることが求められる。

< 関連規制 >

CAO、CAFO は緊急事態対策計画の作成を義務付けられている。緊急事態の発生時には直ちに所轄省庁に報告、人体・環境への影響を分析した後、必要な対策を講じる。

< 対策 >

糞尿保管施設の安全対策に関しては、「糞尿管理マニュアル」及び「技術ガイド」を参照すること。地域の自然資源保全事務所で入手できる。

#### 4 - 6 ランカスター郡の取組み

ランカスター農業保全委員会でのインタビュー結果の概要は、次のとおりである。

##### < 農業者を保護する法律 >

- 人々が市街地を離れ、より広大な土地のある農業地域に移住してきた結果、様々な問題が発生しており、中でも特に悪臭問題は深刻である。
- ペンシルベニア州には、農業者を保護する法律が2つある。一つは、迷惑行為訴訟から農家を守る「農場権利法」で、「通常の農作業に関しては、近隣住民は迷惑行為として訴訟を起こす法的根拠がない」と定めている。農場の規模拡大など通常の範囲を超える行為に対する訴訟には、これは適用されない。この法律の存在は、州内ではよく知られている。もう一つは、「農業保護区法」(Agricultural Security Area Law, ASA)である。土地所有者が自主的に申請し、農業保護区の指定を受けることによって、迷惑行為訴訟から農業者を守る内容となっている。もし指定地に対する苦情が町(township)に持ち込まれた場合、「ここは農業保護区域に指定され、州法によって保護されているので、地方裁判所での起訴はできません。苦情があるなら、州の裁判所に起訴してください」と言われることになる。これらの2つの法律は、農業者に十分な法的保護を与える内容となっている。しかし、訴訟自体を完全に防止するには不十分で、いったん起訴されると、農業者側は、勝訴することがわかっていながら、実際には、農業者の多くは、裁判を避けている。近隣住民と話し合い、自らの農作業内容を変更することで和解しているケースが多い。和解内容は、決まった天候のときだけ糞尿を散布して、悪臭の発生を防ぐなどの努力をすることなどである。つまりは、法律は存在しているが、実際にはそれほど効果を発揮していない。

##### < 線引き制度 >

- ペンシルベニア州独特の制度と言えるのは、農業区画(zoning)などの土地利用条例が、州・郡レベルではなく、町レベルで制定されることになっている。農業保護区(ASA)の指定には、最低エーカー数などが必要であるが、指定はあくまで自発的な申請に基づいて行われる。認可の権限は町にある。早期認定と長期認定があり、早期認定の方が、費用が高くなるが、町が申請を受理すると同時にASA認定を受けられるところが多い。
- ASA指定で得られる利点の一つは、町内で500エーカー以上のASAがある場合には、農業保全委員会の認定を受けて、保存が一層強化されるということである。ASAの指定を受けることによって土地所有者が得られる利点としては、次の3つがある。

迷惑行使訴訟から保護される。町も、苦情に対応し易くなる。

土地収用を回避することができる。土地収用は、州政府・地方自治体などが私有地を学校・道路建設など公共利用のために接收することで、ASA内の農地を接收したい場合

は、州の農地接收認可委員会（Agricultural Land Condemnation Approval Board）に申請しなければならない。認可基準が高く、手続きも煩雑になるので、ASA を避けることが多い。

農業保全プログラムの対象となることができる。農業保全プログラムの申請に当たっては、ASA 指定が前提条件になっており、ASA に指定されると、土地所有者は、不動産に伴う権利を売却し、郡からの保全地役権料の支払いを受けることができる。

- 15～20年前に農業区画規制は始動したが、土地所有者との協議は義務付けられなかったため、自治体には、協議なしで規制を定める権限がある。しかし実際には、制定前に農業者との話し合いは多く実施されていると思う。土地計画委員会が地元自治体の土地規制に指示したり、干渉することはないが、アドバイスすることはある。

#### <土地利用誘導方策>

- ランカスター郡では、郡土地計画委員会において、都市部での開発拡大を狙いとし、土地開発業者を開発に適したエリアに誘導、土地開発活動を奨励している。政策決定者にとっても有効な戦略で、道路建設などのインフラ設備がより必要な土地に、資金を有効に配分できる。
- ペンシルベニア州では、他州と異なり、町レベルの地方自治体が区画規制を定めている。多くの自治体では、25 エーカー 1 世帯、という基準が採用されている場合が多い。40 数自治体のうち、同基準を採用していないのは 5、6 の自治体である。
- 非農業者であっても ASA 内に家を建てられる。州法では、ASA 内の家屋建設数は規定しているが、誰が建設できるかについては定めていない。実際に ASA 内に非農業者の家は多いと思う。土地開発業者による農地の購入、住宅建設が起きている。都市開発法や区画規制によって、農業区域ではなく市街地に住宅が集中するよう努力しており、市街地では 1 エーカーあたり 5.5 世帯を目標にしているが、農業区域に家を建てる権利自体は誰にでもある。

#### <農業保全プログラム>

- 土地にかかわる権利には様々なものがあるが、ペンシルベニア州では、そのうち例えば水の使用権、鉱物の採掘権、家屋の建設権などを選んで売却することができる。農業保全委員会では、農業者から、農業以外の用途、例えば家屋の建設などの土地使用権を購入している。このプログラムに基づいて売却する際は、ASA であることが必須条件である。
- 農業保全委員会の保全プログラムに申請するにはもう一つ条件がある。実効農業区画規制に基づいて土地区画に指定されていなければならないことである。ランカスター郡の土地計画委員会では、実効農業区画は 20 エーカー当たり 1 世帯以内、と定めている。もしそれより多くの家が建つと、農業用地として適さなくなる。この定義は厳しいと受

け止められ、「土地の価値が下がる」という苦情が来るともあるが、農地としての利用が優先されるべきである、という行政の意向を伝えるためにこの定義となっている。例えば非農業者がこの実効農業区画を 50 エーカー所有し、町に 5 軒の家を建てたい、と申請しても却下される。農業保全委員会としては、農業保全地を住宅密集地に隣接させたくないと考えている。

#### <農場権利法>

- 他の多くの州でも、農場権利法を制定している。農業活動を迷惑行為訴訟から保護するには、不可欠な法律である。例えば、ワシントン州では「農地から 1000 フィート以内にある土地は、所有権が移転する際、1000 フィート以内に農地があることを買い手に通知しなければならない」と定めている。この通知によって、買い手は悪臭や蠅といった農地に付随する現象を予測できるとみなされる。
- しかし、あまりにも多くの苦情が寄せられた場合には、農場は施設移転を余儀なくされている。特に大規模酪農施設の移動は頻発している。経営事情から乳牛の頭数を増やさなければならないが、農場の規模拡大に伴い悪臭、糞尿などを巡る対立が強まっている。農業者は、「ショッピングモール設立や他の産業での施設拡大には、政府は支援を行っているのに対して、農業規模の拡大には政府から支援がない」と不満に思っている。他の産業との公平性がないことも問題である。

#### <公害防止の効果>

- 農業区画規制は、環境汚染や水質汚染問題に対応したものではなく、土地利用の問題、特に農業と住宅の共存の問題を解決するために実施されている。実効農業区画規制を実施することでは、農業者と非農業者の対立については、軽減効果があると考えているが、環境汚染については、直接効果はない。
- 富栄養素管理問題は、保全地域事務所の管轄で、USDA、NRCS からの技術支援を受けている。農業保全委員会は直接責務を負っていないが、農業者に保全活動を実施するよう奨励している。

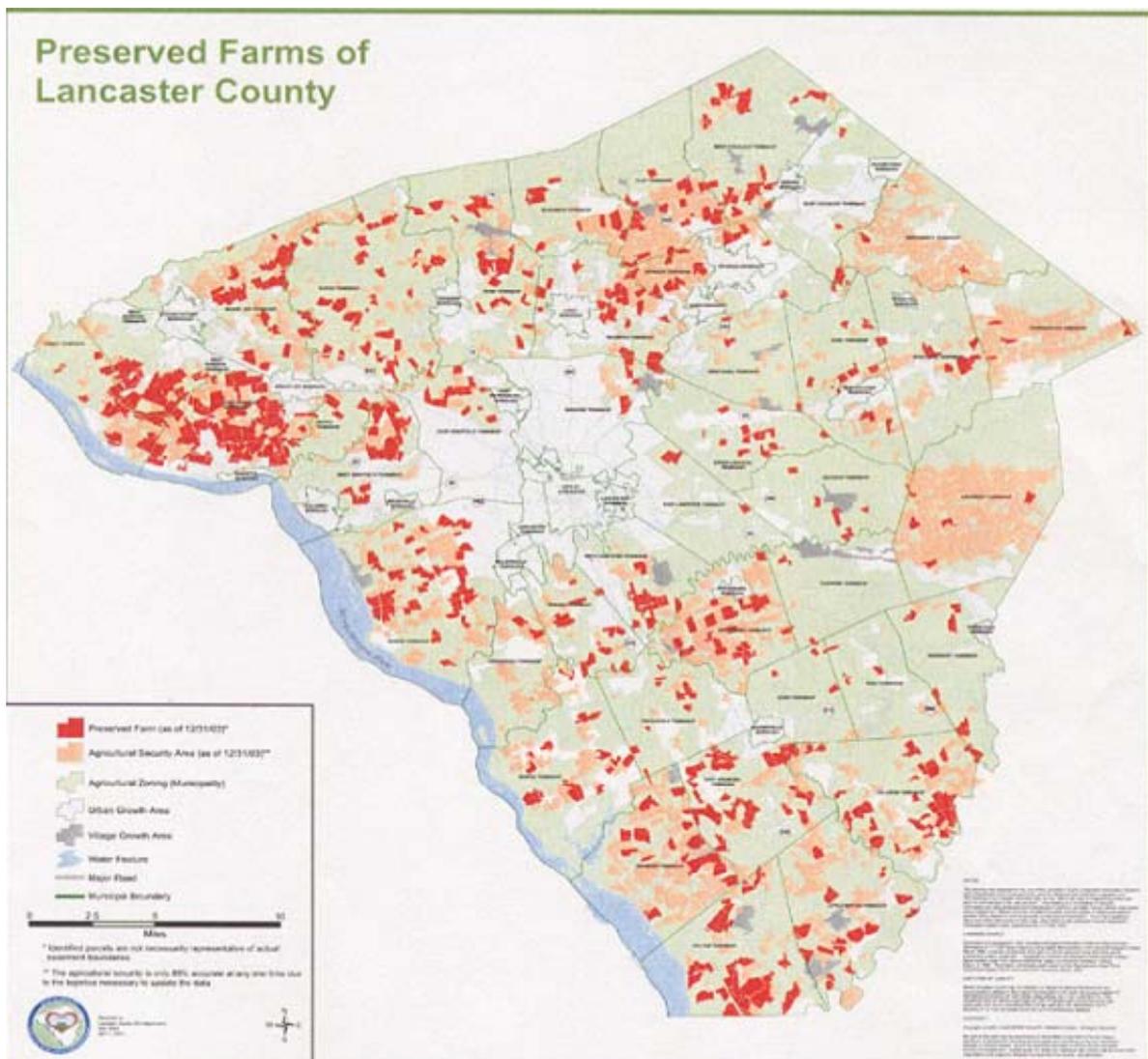
<ランカスター郡の線引き>

下図で、赤い部分が保全指定農場（preserved farms）、緑の部分が農業保護区（ASA）を示している。

保存指定農場は、非農業者との対立を軽減するための措置で、保存農場を一定の地域に固め、有効性を高めるようにしている。一つの農場が指定された場合、その隣もなるべく申請してもらうように、戦略的にプログラムが進められている。

ASAの指定には、最低250エーカー（100ヘクタール）が必要とされている。

資料 ランカスター郡内の保全指定農場



#### 4 - 7 農業者のコミュニケーション能力の向上

米国でも農村地域において都市住民の転入者の増加によって、農業者と転入者との衝突が起こっている。家畜飼養施設の大型化もあって転入者等が訴訟に持ち込むケースでは、例え畜産農家が当該訴訟に勝ったとしても弁護士費用などが重なり、経営が成り立たなくなるという。また、このような訴訟関係のニュースを読んで経営の継続を断念する農家もあるようである。

米国では、ペンシルベニア州を含めて全州において農業者が訴訟の害から守る「農場権利法」(Right to Farm Act)法が制定されているという。農場権利法については、実際に農家を守っているという州(ミネソタ州)、あまり効力はないという州(ランカスター郡)に分かれている。

ペンシルベニア州では、農業者と転入者との衝突を軽減させるため、転入者に対して土地の占有許可を得ようとするときに手渡したり、農業の役割や農村の文化について説明したパンフレットを不動産仲介業者に置いたりしているが、転入者は農業に関心がないこと、農業や農家に対して固定的なイメージが出来ていることから、転入者の方から農業者と関係を持つとしない。

州立大学では、6年間かけて非農家の人たちが興味を引くような冊子(50ページ、カラー印刷)を作成中である。

また、このほかペンシルベニア大学では、「地域との良い関係を築くために、農業者の皆さんへのヒント」(Good Neighbor Relations: Advice and Tips from Farmers)を作成し、農業者のコミュニケーション能力の向上を図るための努力も行っている。

#### 資料3 地域との良い関係を築くために

##### - 農業者の皆さんへのヒント -

ペンシルベニア州内では、土地開発が進み、農業地域にも一般の住居が建つようになりました。住民の中には、農業に関わったことがなく、農作業について誤解している人も多いのです。

このような変化が、農場経営者にもたらす影響は重大です。住民から、騒音や臭いについて、また殺虫剤、除草剤、肥料の散布について、なぜそのような作業が必要かを知らないうちに、苦情が来ることがあるかもしれません。水を飲んだり、魚を釣ったり、泳いだりと生活で利用している水の水質に、農業が影響を与えているのではないかと懸念する住民も増えています。

ペンシルベニア州の「農場権利法」は不当な訴訟から農業者を保護していますが、裁判には費用もかかり、農民と住民どちらの言い分が正しいか、に結論は出ません。お互いの誤解をまず解き、このような対立を減らしていくことのほうがはるかに容易です。訴訟の前に、お互いに問題を話し合い、地域の信頼関係を築くべきなのです。

以下のヒントは、農業者と住民のより良い関係を築く助けとして、実際に州内各地の農業者から寄せられたものです。

#### 1．隣人を知ろう

地域住民との対立を避けるためには、農場の周りの住民と知合いになることが、簡単にして重要なポイントです。問題が発生したときに、彼等と話し合っ誤解や争いを防ぐことが容易になります。地域住民と知合いになっていれば、彼等が農場の騒音や臭いなどに苦情を言いたいとき、地方自治体に持ち込む前にあなたに直接申し出てくれるでしょうし、逆にあなたからも、農場への不法侵入やごみ投棄の苦情を伝えやすくなるでしょう。

#### 2．隣人と話そう

地域住民と話す機会を持ち、彼らがどのような仕事をしているかいったことなどを知っておくことも大切です。うまくコミュニケーションが取れていれば、問題が起きたときもより平和的に話し合えます。彼らの方も、あなたが友好的であると知ることが出来るし、苦情があっても地方自治体に訴えて間接的に伝えてくるのではなく、直接あなたに申し出てくれるでしょう。

#### 3．自分自身も、よき隣人となろう

地域住民によき隣人になってもらいたいなら、自分の努力も必要です。友好的に接し、必要があれば彼等を助け、親切にしてあげることです。

#### 4．常識的に行動する

常識的に行動しよう、と意識するだけで、地域住民との対立を減らせるかもしれません。農作業は自然の影響が大きく、耕起、農薬の散布、収穫などの時期はそれほど動かせるものではありませんが、工夫の余地はあります。例えば祝日や、隣人がピクニックをするとかわっている日などに肥料の散布をやめる、などです。

#### 5．小さな友情のしるしでも、その効果は長い

地域住民に少しでも協力してあげることで、より良い関係が得られます。費用や時間がかかる必要はなく、地域行事に参加したり、農作物を分けてあげたり、友好的な気持ちが示せるようなことであればどんなことでも良いのです。

## 6．農場をすてきに見せよう

農場の外観は、地域住民の印象、農場への感情を大きく左右します。非農業者にとっては、農場の外観こそが、経営者の問題意識の高さなど内部を判断する材料になってしまいます。周囲に目障りだと思われてしまっているような農場では、何か問題が起きても地域の同情は得られにくいでしょう。

## 7．隣人を招こう

地域住民は、理解できないものに苦情を言うものです。農業がどのようなものか、全く知らない人も多いでしょう。そのような人々に、あなたが農場内で実際にどのような作業をしているか、作物を育てるためにどのような段階が必要かを見せてあげることで、あなたが騒音を立てたいために作業をしている訳では決してないことを、理解してもらいましょう。

## 8．頑固で傲慢な態度では、何も解決しない

苦情を持ってきた地域住民へのあなたの態度が、対立の溝を深めてしまうこともあります。日ごろ友好的な付き合いができていれば、冷静に苦情を聞きやすくなるでしょう。苦情には、速やかに、誠実に対処しましょう。それには直接彼等と話し合うことが最も効果的です。

## 9．地域社会に積極的に働きかけよう

農場での活動も大切ですが、地域レベルで活動することも、非農業者との良い関係には欠かせません。例えば、農業について地域に広く知ってもらうことは効果的です。地元の農業組織に働きかけて、地域住民が農業について学ぶ機会、場所を設けてもらいましょう。

## 最後に

変化する環境の中で、農業者として生活していくためには、地域住民とのより良い関係が非常に大切です。彼等が新たに農業地域に住み始めた場合はなお更です。あなたが、周囲の住民に農作業を理解してもらい、友好的な関係を築く努力をすることは、あなたと周囲の双方に大きな効果をもたらします。彼等は、農業について認識し、農作業に理解を示してくれるようになるでしょう。あなたの作業が不要な反感を買うことも減り、あなたの予想を越えて、地域住民との協力関係が生まれると思います。

(参考) 訪問機関

\*が本報告書に関連する訪問機関

**<ワシントン D.C とその近郊, 9月13日から15日>**

- 1 . Office of the Chief Financial Officer, USDA (農務省主任財務官室)
- 2 . Operations Management and Oversight Division , Natural Resources Conservation Service , USDA (農務省自然資源保全局 運営管理・監視課)
- 3 . National Animal Husbandry , USDA (農務省自然資源保全局家畜飼養課) \*
- 4 . Office of Water, Office of Wastewater Management, Water Permits Division, EPA (環境保護庁水質管理局水質許可課) \*
- 5 . Office of Management and Budget (行政管理予算局, 農務省, 科学担当など)
- 6 . The Alliance for the Chesapeake Bay (チェサピーク湾同盟)
- 7 . National Milk Producers Federation (全国牛乳生産者連盟) \*
- 8 . Chesapeake Bay Program Office, EPA (環境保護庁チェサピーク湾事務所)
- 9 . Chesapeake Bay Foundation (チェサピーク湾財団)
- 10 . Chesapeake Bay Program, Local Government Advisory Committee (地方自治体諮問委員会)
- 11 . Chesapeake Bay Commission (チェサピーク湾委員会)

**<ペンシルベニア州, 9月16日及び17日>**

- 1 . Agricultural Economics , The Penn State University (ペンシルベニア大学農業経済部)
- 2 . Department of Agricultural and Extension Education , The Penn State University (ペンシルベニア大学農業・普及教育部) \*
- 3 . Pennsylvania Association for Sustainable Agriculture (ペンシルベニア持続的農業協会)
- 4 . The Office of the Budget, Commonwealth of Pennsylvania (ペンシルベニア州予算局)
- 5 . Pennsylvania State Conservation Commission (ペンシルベニア州保全委員会) \*
- 6 . County of Lancaster, Agricultural Preserve Board (ランカスター郡農業保全委員会) \*

**<ミネソタ州, 9月21日及び22日>**

- 1 . Office of Strategic Planning and Results Management (ミネソタ州戦略計画・成果管理局)
- 2 . MN Environmental Quality Board (ミネソタ州環境保全委員会) \*

- 3 . Local Government Outreach , Minnesota Department of Agriculture  
( ミネソタ州農業局地方自治体支援課 ) \*
- 4 . MN Grown Program , MN Department of Agriculture  
( ミネソタ州農業局ミネソタ産課 )
- 5 . Nicollet County ( ニコレット郡役所 ) \*
- 6 . Northern Plains Dairy LLC ( 酪農家 ) \*
- 7 . Peter Marcus LLP ( 養豚農家 ) \*

< カリフォルニア州 , 9 月 23 日及び 24 日 >

- 1 . The California Performance Review ( カリフォルニア州業績レビュー )
- 2 . CALFED California Bay-Delta Authority CALFED ( カリフォルニア湾デルタ局 )
- 3 . Office of Agriculture and Environmental Stewardship (AES), CDFCA \*  
( カリフォルニア食料農業省農業環境管理局 )
- 4 . California Dairy Quality Assurance Program \*  
( カリフォルニア酪農品質保証プログラム )
- 5 . Dairy Research Foundation ( カリフォルニア酪農研究基金 ) \*
- 6 . Cache Creek Watershed Coordination ( カシユ川流域調整事務所 )