



|                  |   |
|------------------|---|
| Title            | 畜産系廃棄物をめぐる法と政策  |
| Author(s)        | 正木, 健太郎   |
| Citation         | 北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 8, 59-89  |
| Issue Date       | 2001-12   |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/22325">https://hdl.handle.net/2115/22325</a> |
| Type             | departmental bulletin paper   |
| File Information | 8_P59-89.pdf  |



# 畜産系廃棄物をめぐる法と政策

まさ き けん たろう  
正 木 健太郎

## 目次

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| はじめに .....                           | 60 |
| 第1章 畜産系廃棄物を取り巻く問題状況 .....            | 60 |
| 第1節 環境問題としての畜産系廃棄物問題 .....           | 60 |
| (1) 現代環境行政におけるパラダイム .....            | 60 |
| (2) 環境行政からの畜産系廃棄物問題の位置付けの重要性 .....   | 62 |
| 第2節 農業問題としての畜産系廃棄物問題 .....           | 62 |
| (1) 現代農政におけるパラダイム .....              | 62 |
| (2) 農政における畜産系廃棄物問題の位置付け .....        | 64 |
| 第3節 畜産系廃棄物の処理及び利用の現状 .....           | 64 |
| 第4節 畜産系廃棄物の処理及び利用の課題 .....           | 65 |
| 第2章 家畜排せつ物法に関する法的検討 .....            | 67 |
| 第1節 家畜排せつ物法以前における法規制の状況 .....        | 67 |
| 第2節 関連諸法との関係 .....                   | 67 |
| 第3節 家畜排せつ物法に対する自治体の認識 .....          | 68 |
| 第4節 家畜排せつ物法の課題 .....                 | 71 |
| 第3章 畜産系廃棄物の処理及び利用に関する自治体の対応と意識 ..... | 72 |
| — 自治体へのアンケート調査の分析を通じて                |    |
| 第1節 畜産系廃棄物の処理及び利用における行政の役割 .....     | 72 |
| (1) 国の役割 .....                       | 72 |
| (2) 都道府県の役割 .....                    | 75 |
| (3) 市町村の役割 .....                     | 76 |
| 第2節 今後の施策と取り組みの方向性 .....             | 79 |
| 第4章 望ましい畜産系廃棄物の処理と利用へ向けた一考察 .....    | 80 |
| 第1節 家畜頭数制限制度の導入に関する一試論 .....         | 80 |
| 第2節 北海道伊達市環境基本条例にみる市町村の望ましい役割 .....  | 83 |
| (1) 条例策定を通じた畜産系廃棄物問題への住民参加 .....     | 83 |
| (2) 条例策定による方針のルール化と明確化 .....         | 84 |
| 第3節 市町村を軸とした取り組みの可能性と限界 .....        | 85 |
| おわりに .....                           | 86 |

## はじめに

近年、廃棄物問題についての議論が盛んにされている。万物は循環の輪の中で消滅と再生を繰り返しているが、このような観点からすれば、廃棄後の物の循環について無頓着であったこれまでの考え方に疑問が出てくるのは当然であろう。このことは工業製品についてのみいえることではなく、本稿で取り上げる畜産系廃棄物のあり方についてもいえることである。社会の動きに目をやると、99年には「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(以下、「家畜排せつ物法」という)」（平成11年7月28日法律第112号）が制定され、法制度の面で畜産系廃棄物に対する取り組みがなされてきている。このことから、今後畜産系廃棄物問題に対する検討は必要不可欠であると考えられる。

以上のような認識を起点としながら、第1章では、環境行政と農政両者の潮流を踏まえた畜産系廃棄物問題への対応の必要性等を検討し、問題の提起を試みる。第2章では、家畜排せつ物法にどのような課題があるのかといった検討を、前章で示した問題意識を踏まえながら試みる。第3章では、畜産系廃棄物の処理と利用の現場で自治体がどのような意識をもって対応しているのかを、独自に行ったアンケート調査の結果を踏まえながら検証する<sup>(1)</sup>。第4章では、筆者の問題意識の観点から望ましいと思われる対応を選択肢の提示という形で取り上げ、また問題に対する市町村の役割の可能性と限界について考えてみたい。

本稿における用語についてお断りしておきたい。第一に、本稿においては「畜産系廃棄物」の他にも、「家畜排せつ物」や「家畜ふん尿」という文言が用いられているが、これらは同一の内容を意味するものとする。第二に、「自治体」の他にも、「地方公共団体」という文言が用いられている場合があるが、これらは同一の内容を意味するものとする。第三に、アンケート調査の分析において「市町村」、「都道府県」、「自治体」という文言を用いていることについてである。「市町村」と「都道府

県」の区別については問題ないが、「市町村」と「自治体」を併用している場合、「都道府県」と「自治体」を併用している場合がある。これは、例えばアンケートの回答において市町村のうち市と町、あるいは町と村、市と村というように市町村の全てが該当する回答をしているわけではない場合に、「市町村」との表記は不適切で「自治体」とした方が妥当ではないかとの判断に基づくものである。「都道府県」の場合も同様の理由による。

## 第1章 畜産系廃棄物を取り巻く問題状況

### 第1節 環境問題としての畜産系廃棄物問題

#### (1) 現代環境行政におけるパラダイム

現代の環境行政の底流にあり、今後の拠り所となり得ると思われるパラダイムとして次の諸点を指摘することができるように思われる。

第一に、何を環境問題と捉えるかという意識の変化である。高度成長時代には、生命や健康を直接的に脅かす公害こそが環境問題であった<sup>(2)</sup>が、公害法制や公害防止条例の充実により事態は改善されていった。一方、価値観は多様化し、潤いのある生活を志向するという潮流が生じた<sup>(3)</sup>が、それは生命や健康と直結しないものも環境問題であるという意識の流れになっていく<sup>(4)</sup>。従来の産業公害の再発が考えにくい今後は、生活環境の質の向上、自然環境保護への関心が高まるのは必至であろう。

第二に、地域性の重視である。産業公害については、画一的に排出基準等を定め、それを達成することで克服に成功した。一方、今日という環境問題では、生活の質の向上の問題、自然環境保護の問題の占めるウエートが大きい。しかし、何が生活の質の向上に当たるのか、何が自然環境の保護になるのかという命題への答えを一様に決することはできない。地域により生活の様子、自然環境は千差万別だからである。

第三に、総合的、計画的な運営の推進である。公害に対しては、対症療法的に法律が制定され運営されてきた上に、国の縦割り構造の弊害で、各省庁が環境という価値の実現に向けて協調するこ

とはほとんどなかったといえる。しかし今後の環境問題への対応においては、問題発生を未然に防ぐことに力を注がなければならない。

第四に、規制的手法を主体とした運営から、経済的手法も取り入れた運営へということである。規制的手法の限界として、日常生活の質や自然環境の保護については対応できず、田中氏が指摘するように、「行政担当者に基準を達成することがすべての環境の目標であるという考え方を広め、定着させた」<sup>(6)</sup>ことが挙げられるからである。

第五に、地球環境問題に対する国際的協調の必要性である。地球環境問題の特徴は、現象が一地域や一つの国にとどまらないことであり、その原因も一カ所に特定できないところにある。それ故に国際的に協調しながら対応する必要がでてくるのである。

第六に、住民の行政過程への参加の重要性である。現代の環境問題の多くは、住民に身近な場所で生じており、解決の方法は、その地域の特性を知り尽くした住民自身が考え、実行していくことが効果的である。

以上、現代環境行政におけるパラダイムをみてきたが、環境行政において今後志向されてくるのはどのようなことであろうか。結論から言えば、市町村、都道府県という自治体を軸に環境問題への対応を考えていくことである<sup>(6)</sup>。以下その理由につき論点の整理を試みたい<sup>(7)</sup>。

第一に、地域性のある環境問題への対応という課題である。今後は地域性の強い問題への対応を余儀なくされることは疑いないが、その際には、自治体が地域の特性等を踏まえながら、条例制定等の仕組みづくりを講じることが好ましい。さらに地域性の観点からいえば、市町村を軸に考えていくことが好ましいであろう。ここでいう地域性とは、一市町村内でみられる局所的なものも含んでいるからであり、また同一都道府県内の市町村といっても、規模の大小、都市・農村の違いから画一的に考えていくことが難しいからである。

第二に、環境保全に対する法的主体性の課題がある。「地方自治法」(昭和22年4月17日法律第

67号)(なお、本法は平成11年に大改正がなされている。そこで本稿では、改正以前の地方自治法を「旧地方自治法」、改正以後のそれを「地方自治法」と表記し、区別することとする。)は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」(地方自治法第2条2項)と定めている。旧地方自治法においては、上記規定に該当する規定(旧地方自治法第2条2項)について地方公共団体の事務の例示がみられ(旧地方自治法第2条3項)、その中には「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること。」(一号)や「清掃、消毒、美化、公害の防止、風俗又は清潔を汚す行為の制限その他の環境の整備保全、保健衛生及び風俗のじゆん化に関する事項を処理すること。」(七号)と定められていたが、地方自治法の改正により、これらの事務例示は削除された。しかし、この削除の目的が、事務例示規定を存置することにより地方公共団体が処理する事務の範囲が限定的に解されないようにすることであった<sup>(8)</sup>ことを踏まえると、新しく地方公共団体の役割を定めた第2条2項の条文は旧法に例示されていた事務を当然含んだものと考えが必要があり、その中に自治体が環境問題へ対応していく役割を読み込むことが可能である。つまり、地方自治体は環境問題に対応していく法的責任を負っているのである<sup>(9)</sup>。一方、住民は環境保全について法的な主体性を認められていないし、参加権もごく一部の例外を除けば保障されていないのである<sup>(10)</sup>。

第三に、住民主体の取り組みの限界という課題である。住民が自ら環境問題に対する取り組みをすることの重要性は当然否定し得ないが、現実を見渡せば、その限界が存在する場合もある<sup>(11)</sup>。環境問題の場合には特にみられる傾向であるが、住民のエゴが反映され、公平性の見地から疑問であるような取り組みになる可能性があるし、総論賛成・各論反対といったことも多い<sup>(11)</sup>。このような限界を克服するためには、自治体の行政過程における住民参加によって住民の意思を反映さ

せる仕組みにも意義が認められ、自治体を軸に考えていくことの許容性が認められる。

第四に、国際的協調路線が志向するものは何かという課題である。国際協調路線の具体的な方針となるものが「アジェンダ 21」であった。このアジェンダ 21 は女性、子供、産業界といった主体の役割と共に、自治体の役割を重視しており、第 28 章において「アジェンダ 21 の支持における地方公共団体のイニシアティブ」が謳われている。

以上、環境行政のパラダイムを踏まえ、自治体を軸にした取り組みの重要性に着目して論点整理を行ってきた。しかし、このような見解は、当然環境行政における国の役割を排除するものではない。「環境基本法」(平成 5 年 11 月 19 日法律第 91 号) 第 6 条は国の責務を明確に規定しているのである。

## (2) 環境行政からの畜産系廃棄物問題の位置付けの重要性

畜産系廃棄物も法的には廃棄物という分類がなされている以上<sup>(12)</sup>、環境行政の分野からの議論がなされていて然るべきである。しかし、これまでの畜産系廃棄物問題に関する関心の経緯を関連論文等から読み取れば、環境行政のパラダイムを踏まえた議論が重ねられてきたとは言い難い。その議論の中心は、悪臭防止や処理・利用技術等、農業畜産系の学問における個別的技術論であったように思われる<sup>(13)</sup>。また、近年、循環型社会の形成に向けた法整備や、切迫した「ごみ」問題に関連して廃棄物に関する議論が、法律・経済といった学問領域においても盛んにされているが<sup>(14)</sup>、その関心は一般家庭、工業製品に関する廃棄物問題、廃棄物処分場の問題等に主に注がれており、畜産系廃棄物問題については主要テーマの一つであるという傾向は感じられない。確かに、畜産系廃棄物の問題は農畜産業と切っても切れない関係にある。しかし、畜産系廃棄物は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、「廃棄物処理法」という)」（昭和 45 年 12 月 25 日法律第 137 号）、「水質汚濁防止法」(昭和 45 年 12 月 25 日法律第 138 号) 等の環境関連法の規制の対象ともなるものであり、

環境行政の視点を踏まえた対応が必要なのである。そこで、畜産系廃棄物問題を環境行政の観点から位置付け、上で検討してきたような環境行政のパラダイムを踏まえた対応、すなわちそれは自治体の役割を軸に据え問題解決に当たるということであるが、それをなすことが重要であり、またその取り組みを法律・経済といった学問が後押しすることが重要であると考えられる。

## 第 2 節 農業問題としての畜産系廃棄物問題

### (1) 現代農政におけるパラダイム

戦後以降の農政において、どのようなパラダイムの変化がみられたのであろうか。その変化を端的に分析するには、「農業基本法(以下、「旧基本法」という)」（昭和 36 年 6 月 12 日法律第 127 号)と「食料・農業・農村基本法(以下、「新基本法」という)」（平成 11 年 7 月 16 日法律第 106 号)における方向性を比較することが適切であると考えられる。

第一に、「環境保全型農業」という言葉が盛んに用いられ、環境と農業の関係に関心が払われるようになったことである。旧基本法では、畜産系廃棄物問題のような農家の大規模化の結果としての問題の生じる素地がなく、環境についての配慮を特段規定する必要性がなかったのである。そのため、環境保全について定めた規定を見受けることはできない。

それに対し新基本法においては、第 32 条で「国は、農業の自然循環機能の維持促進を図るため、農薬及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進その他必要な施策を講ずるものとする。」とされており、第 3 条で、自然環境の保全や良好な景観の形成といった農村の持つ多面的機能が適切かつ十分に発揮されなければならないことを定めており、環境と農業の関係に強い関心を持っていることがわかる。これは、畜産農家の規模拡大の結果、畜産系廃棄物の排出量が自然循環の許容量を越えてしまい、他の産業と同様に自然環境への加害者になってしまったという経緯等を踏まえたものであると考えることが

できよう。今日畜産系廃棄物のもたらす問題が、地域によっては喫緊の課題であることから、今後も環境との関係を意識した農業運営が必要不可欠であると思われる。

第二に、農業における女性と高齢者の役割が増し、積極的な参画が求められていることである。その理由は、高度成長時代以降都市部への労働力の流出が起これ、農業従事者の高齢化が進み、新たな労働力が必要とされていることにあると考えられる。旧基本法の時代には、労働力流出もそれ程ではなく、高齢者や女性の参加が求められていたわけではなかった。その状況を反映して旧基本法上には、高齢者や女性の参加促進に関する規定は存在せず、「家族農業経営」という文言がみられる程度である（旧基本法第15条等）。一方、新基本法においては、第26条で「国は、(中略)女性が自らの意思によって農業経営及びこれに関連する活動に参画する機会を確保するための環境整備を推進するものとする。」と定め、第27条で「国は、(中略)生きがいを持って農業に関する活動を行うことができる環境整備を推進し、高齢農業者の福祉の向上を図るものとする。」となっている。このように高齢者や女性の参加の推進は今日の農政において避けては通れない課題となっていることがうかがえる。

第三に、価格支持政策から市場原理の導入へというパラダイムの転換である。旧基本法第11条1項は、国が重要な農産物について、生産事情、物価等を考慮して価格安定政策を講じることを定めている。それに対して新基本法第30条1項は、国が農産物価格が需給事情等を適切に反映して形成されるよう施策を講じることを定め、同条2項は、農産物価格の著しい変動が経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講じることを定めている。前者と後者の規定は、一見して共に価格支持政策について定めているようにも思われる。しかし、今後の国内農政をも制約するWTO農業協定の内容を検討すれば、WTO加盟国における国内助成の削減に関する約束は、いくつかの例外を除いて全ての国内助成措置に係るとされており

(WTO農業協定第6条1項)、その例外の中に「当該助成が、生産者に対して価格支持の効果を有しないこと。」(WTO農業協定附属書2, 1(b))という規定がみられることから、価格支持のための助成政策は削減の対象になっていることが分かる。また、新基本法がWTO体制との整合性を法文上で図る必要がでてくることから、新基本法第30条は、価格支持政策を定めたものと解することはできないと思われる。この条文は、WTO体制の「価格形成は、国際価格に連動して動き市場に任せべき」<sup>(15)</sup>という思想の趣旨を踏まえ、市場原理による農産物の価格の決定を導入したものと考えることができよう。

第四に、農産物の輸入自由化の進展である。WTO体制は全ての農産物を関税化し、輸入機会を提供することを目的としている<sup>(16)</sup>。価格形成を市場のメカニズムに委ねるという考え方も輸入自由化の考え方と深く結びついているといえる。今後わが国には安価な外国農産物が大量に輸入され、それらと国内農家は競争していかなければならないのである。

第五に、農産物の価格支持による農家所得の確保から、直接支払いによる農家所得の確保への転換が盛んになっていくと思われることである。EU諸国においては、農家の所得確保の手段としてデカップリング政策が盛んに行われている。デカップリングとは、価格支持による所得の確保から、直接支払いによる所得の確保に転換することで、価格支持が有する市場歪曲効果を所得確保の問題と切り離すことである<sup>(17)</sup>。デカップリングが行われるのは、矢口氏によれば、①農業の保護を削減し、市場指向性の強い農業システムを作り出す手段である、②市場指向によって生じる経済的な打撃を緩和し、また、環境や資源の保全にも役立てる手段であるからとされる<sup>(18)</sup>。WTO体制との整合性を考えた場合、あるいはわが国においても農業に関する環境問題が深刻化していることから、このような政策がとられていくことになるのではないと思われる。

(2) 農政における畜産系廃棄物問題の位置付け

農業問題として畜産系廃棄物を捉えた場合に、どのような課題があるのでしょうか。処理と利用の現状からすると、①機械化、大規模化が進み、畜産系廃棄物の排出量が膨大になったが、高齢化等の理由から再生堆肥の利用が減少し、処理が立ち行かなくなってしまったこと、②それにより環境問題が深刻化し、環境保全型農業の趣旨からは好ましくない状況を呈していること、③化学肥料の利用に依存したために、地力の低下や病虫害の発生といった事態も招いてしまったことが推測される。

上で検討してきたような戦後農政のパラダイムを踏まえた上で、①、②、③のような農業問題としての畜産系廃棄物問題にどのように対応していくことが好ましいのでしょうか。

もちろん農業の問題であるだけに、農家や農協の役割が重要であることはいうまでもないが、筆者は、自治体、それも市町村を軸に取り組んでいくことについても許容性と必要性はないだろうかと考えている。以下、その理由につき検討してみたい。

第一に、法的主体性の視点である。新基本法第8条によれば、地方公共団体は、食料、農業等に関し、自然的経済的社会的諸条件に応じた施策の策定、実施の責務を有している。また、旧地方自治法第2条3項13号は、「発明改良又は特産物等の保護奨励その他産業の振興に関する事務を行うこと。」と定めている。先に検討したが、現在の地方自治法の第2条2項は旧法第2条3項で列挙されていた事務を含むと考えられる。地力低下対策としての、畜産系廃棄物を再生した堆肥による土づくりは農業振興の一環と考えられることから、基礎自治体も取り組みに対する法的責任を有していると考えられることができる。

第二に、公益的、多面的機能論の議論の必要性である。農政における潮流の一つとして、デカップリングの活用を述べた。新基本法第35条2項は、中山間地域に対するデカップリングを規定したとされている。この直接支払いの理由は文言上

「多面的機能の確保」に読み込むことができるが、多面的機能が何を意味するのかについては未だに明確な定義がなされていない。しかし、今後多面的機能の確保を理由とした直接支払い制度が導入されることが予想される中で、地域における農業の多面的機能は何かということについての地域全体での認識の形成が必要だと思われる。とすれば、この議論は一般の住民も含めてなされなければならないが、住民は直接関わらない農業に対する意見の表明をしていく機会、情報は少ないと思われ、何らかの存在の介在が不可欠ではないかと考える。とすれば、市町村や、広域にわたる場合には都道府県を軸に考えていくことも意義のあることだと思われる。

第三に、付加価値型農業の取り組みについてである。今後輸入自由化が進展し、外国農産物との競争激化が予想されるが、国内農産物は価格競争力という点で生き残ることが難しく、価格以外の付加価値で生き残る方向性が考えられる。そのような付加価値型農業については農協の果たす役割が大きいことはもちろんだが、①現状として、農協が機能不全に陥っていることが指摘できること<sup>(19)</sup>、②住民参加による創意工夫の発揮、市町村の条例制定機能をいかした地域のルール of 明確化というメリットを考えると、市町村を軸とした取り組みも現実的な選択肢足り得るのである。この場合に市町村を軸とというのは、付加価値をもつ農業の取り組みは市町村の地域単位で取り組んでいるところが多いからである。

以上の点から、農業問題としての畜産系廃棄物問題について市町村を軸に考えていくことの許容性と必要性が認められると考える。ただし、農政においては国がトップダウンで機械化、大規模化を進めてきた結果、畜産系廃棄物問題が生じてきたという経緯があることから、その責任の裏返しとして、国の役割の大きいことにも付言しておきたい。

### 第3節 畜産系廃棄物の処理及び利用の現状

本節では、自治体の役割に注目し、畜産系廃棄

物に対してどのような取り組みがなされているのか、都道府県の取り組みと市町村にどのような違いがみられるのかを、アンケート調査の結果をもとに検討する。

都道府県アンケートの設問2及び市町村アンケートの設問5は、独自の取り組みをしていると回答した自治体(42都道府県(97.7%),29市町村(85.3%))に対し、その具体的内容を聞くことを目的とした(表1-1,1-2)。特徴的な傾向として、都道府県、市町村ともに補助金・助成金等の金銭的支援、(住民に対するものを含めての)知識の普及・啓発といった取り組みに重点をおいていることが指摘できる。

金銭的支援が主要な施策の一つとなるのは、畜産農家を取り巻く経営環境が大変厳しく、金銭的支援をしなければ畜産系廃棄物の処理と利用が滞るといった切迫した状況が存在するからに他ならないが、その他の要因として以下のことも指摘しうる。国においては畜産系廃棄物処理施設への金銭的支援メニューを有しているが<sup>(20)</sup>、それらに沿う形で、各自治体が上乘せ補助、助成のメニューを形成した方が実務上簡便であるし、農家の負担もより少なくすむということである。

金銭的支援がハード面での取り組みの柱とするならば、知識の普及・啓発はソフト面での取り組みの柱と位置付けることができよう。この手法は、農家の自発的な取り組みを、強制を伴わない形で後押しするという意味で優れているが、特定の農家が問題を発生させている場合があること<sup>(21)</sup>、農家自体も高い問題意識をもっているにも関わらず、できない状況が存在することを考え合わせると限界もあるように思われる。

都道府県と市町村の取り組みの差異ということに興味深いのは次の2点であろう。1点目は、都道府県が堆肥センターの設置・運営よりも堆肥需給情報等の情報ネットワークの構築に積極的に取り組んでいるのに対し、市町村ではその逆の傾向がみられるということである。この差異は、都道府県が一括した堆肥センターを設置・運営するのは輸送コスト等の関係上現実的ではないのに対し

て、市町村が自分の地域内での一括処理を考えるに際しては有効な手段の一つとなり得ること、都道府県は基礎自治体という地域の枠を越えた広域的な処理や利用を考えざるを得ない立場にあることに由来するものであると思われる。しかし市町村においても、堆肥の効率的な還元のために情報ネットワークの構築は必要と思われ、その点につき疑問は残る。2点目は、住民との話し合い・住民参加に対する取り組みの違いであろう。都道府県の場合積極的に取り組んでいるのは2自治体であるのに対して、市町村の場合は6自治体である。この差異は住民との距離を反映しているものと考えられ、当該問題を考えていくにあたって、住民を巻き込んだ議論が必要となっていく中で市町村の果たす役割の重要性をうかがわせるものといえる。

#### 第4節 畜産系廃棄物の処理及び利用の課題

これまで、畜産系廃棄物に関連した環境行政、農政等の現状を検討してきたが、それを踏まえると、大きく分けて以下のような課題があるように思われる。第一に、循環型社会の形成に資する循環利用のシステムを構築することである。従来の畜産系廃棄物の処理と利用においては、大規模化の影響で連続した資源循環の輪が絶たれていたといえるが、今後は法制度の充実や、情報ネットワークの活用により循環の輪の中で連続性を持つて考えることが必要となってくるのである。第二に、環境行政と農政という縦割りを改善するという課題である。特に環境行政は、自治体運営において基底性や総合性を持つて取り組まれることが要請されている。そこで、環境行政と農政の潮流を考え、両者のパラダイムを満たす方向性を目指す必要があるだろう。第三に、堆肥化に関する技術上の課題である。新しい法制度づくりは当然重要であるが、同時に科学的、技術的な見地からの研究も必要であることはいうまでもない。主に農業問題としての土づくりには、再生堆肥が重要な役割を果たすが、その質の問題、コストの問題は土づくりの推進に非常に大きな影響を及ぼす。そこで、

(表 1-1 都道府県アンケート)

設問 2 (独自の取り組みをしていると回答した自治体に対して) それほどのような内容ですか  
(複数回答可)

|                             | 該当数 | 割合     |
|-----------------------------|-----|--------|
| 補助金・助成金等の金銭的支援              | 39  | 25.5%  |
| 条例等の法整備, 要綱の制定              | 3   | 2.0%   |
| 計画の策定 (家畜排せつ物法の都道府県計画以外のもの) | 7   | 4.6%   |
| 堆肥センターの設置・運営                | 5   | 3.3%   |
| 知識の普及・啓発                    | 34  | 22.2%  |
| 住民との話し合い, 住民参加              | 2   | 1.3%   |
| 農協との連携                      | 15  | 9.8%   |
| 都道府県内の市町村との連携               | 24  | 15.7%  |
| 他の都道府県との連携                  | 2   | 1.3%   |
| 堆肥需給情報等の情報ネットワークの構築         | 19  | 12.4%  |
| その他                         | 3   | 2.0%   |
| 無回答                         | 0   | 0.0%   |
| 母数                          | 153 | 100.0% |

(表 1-2 市町村アンケート)

設問 5 (独自の取り組みをしていると回答した自治体に対して) それほどのような内容のもので  
すか

(複数回答可)

|                                     | 該当数 | 割合     |
|-------------------------------------|-----|--------|
| 補助金・助成金等の金銭的支援                      | 26  | 31.0%  |
| 条例等の法整備, 要綱の制定                      | 1   | 1.2%   |
| 計画の策定 (家畜排せつ物法にある都道府県計画に準じた計画以外のもの) | 2   | 2.4%   |
| 堆肥センターの設置・運営                        | 12  | 14.3%  |
| 農家に対する知識の普及・啓発                      | 21  | 25.0%  |
| 住民との話し合い, 住民参加                      | 6   | 7.1%   |
| 農協, 他市町村等との連携                       | 15  | 17.9%  |
| 堆肥需給情報等の情報ネットワークの構築                 | 1   | 1.2%   |
| その他                                 | 0   | 0.0%   |
| 無回答                                 | 0   | 0.0%   |
| 母数                                  | 84  | 100.0% |

低コストの技術や施設整備の研究開発が不可欠となるのである。第四に、畜産系廃棄物問題の延長線上にある課題である。畜産系廃棄物の循環利用が進まないのは、一つには労力的、金銭的な資源の投入に成果が見合わないからである。そこで、農業の付加価値化をいかにすすべきかといったような部分にまで取り組む必要があるのである。そ

他にも様々な課題はあろうが、最終的な課題はやはり環境と農業をどう考えていくのかということにつながっているだろう。

そこで、筆者は本稿において2つの問題を提起し、検討を試みることにしたい。すなわち、①畜産系廃棄物は環境問題を引き起こすこと、あるいは循環資源としての利用が可能であることから、

環境行政とそれを支える環境関連法とのより強い関係づけがなされてしかるべきであると思われるが、どのような位置付けが可能か、②畜産系廃棄物問題は、環境問題、農業問題という側面を有しており、環境行政と農政の大きな2つの潮流を踏まえて考えてみると、自治体、それも市町村のような基礎自治体を軸に考えていくことの可能性や役割が重要であるように思われるが、自治体を軸に据えて考えていくことは可能か、という二つである。②については、2つの潮流だけでなく近年の地方分権の流れも加味して考えてみたい。

## 第2章 家畜排せつ物法に関する法的検討

### 第1節 家畜排せつ物法以前における法規制の状況

家畜排せつ物法施行以前の畜産系廃棄物に対する法規制の状況をみると、悪臭、水質等個別的な規制自体はかなり充実しているように思われる。これらの法規制が仮に遵守されれば問題は生じないであろう。特に廃棄物処理法においては、廃棄物の減量にあたり再生利用を行うことに触れており(同法第3条2項)、また肥料としての使用方法についても具体的に定め(同法第17条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則第13条)、さらに市町村が一般廃棄物とあわせて産業廃棄物も処理できること(同法第10条2項)を定めており、本法だけでも畜産系廃棄物をどのように扱っていくかという方針を読み込み、様々な対応ができる可能性は伺える。しかし、この法律の目的が「廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」(同法第1条)にあるところに一定の限界も存在すると考えられる。土づくりをどう進めていくかといった農政の視点が薄いといえるのではないだろうか。その他の法規制についても、畜産系廃棄物がもたらす悪臭や水質汚染といった問題に対応したものが存在するのは環境行政の成果として評価できるが、総体的にみて、畜産系廃棄物をどのような方

針で扱っていけばよいのかが明らかでないことは指摘できよう。それは限定的な一要素に注目して、数値基準による目標設定をする法律であったからだと考える。

法律を所管する行政組織にも注目する必要がある。すなわち、環境法制は多くの場合環境担当部課が行使し、農業担当部課が関与することは少ないと思われる。しかし、このような縦割り傾向は、環境に基底性をおく総合的行政の必要性の観点から好ましいものではなく、農政サイドにおいても環境問題を意識できる仕組みがあることが望ましい。

こうしてみると、畜産系廃棄物を軸に据え、環境行政の観点からだけでなく、農政の観点も踏まえた総合的な視点からの法律の必要性は十分にあったといえよう。

### 第2節 関連諸法との関係

第1章で述べたように、畜産系廃棄物の問題については従来、環境行政の潮流を踏まえた議論が重ねられてきたとは言い難いが、廃棄物処理法や水質汚濁防止法、「悪臭防止法」(昭和46年6月1日法律第91号)等の適用対象である以上、環境行政の視点を踏まえ、それを支える環境関連法とのより強い関係づけがなされてしかるべきである。法律的な観点からいえば、家畜排せつ物法と水質汚濁防止法等の個別具体的な環境法との整合性を確保する試みが重要であることはいうまでもないが、それ以上に重要なのが個別の環境法を束ねる基本法である環境基本法との整合性の確保であると思われる。また、畜産系廃棄物問題においては、再生堆肥の利用という大きな課題が存在したことから、リサイクル諸法の基本法として近年制定された「循環型社会形成推進基本法」(平成12年6月2日法律第110号)との整合性の確保も必要となってくるであろう。このような整合性の分析、あるいは整合を図る試みを通じて家畜排せつ物法を環境諸法の体系に組み込むことによって、畜産系廃棄物問題を環境行政の潮流を踏まえて考えていくことにつなげていかなければならないと考え

る。

また、筆者の問題意識として、畜産系廃棄物問題の環境問題、農業問題の両側面を重視した際に、市町村のような基礎自治体を軸に据え、その役割を考えていくことの可能性と重要性を提示した。このような関心からすれば、自治体の組織や運営、役割等を定めた地方自治法と家畜排せつ物法との関係の分析も重要となってくると思われる。家畜排せつ物法上の事務が地方自治法上どのように位置付けられるのか、また地方自治法や家畜排せつ物法が、市町村と都道府県の役割についてどのような認識を有しているのかを具体的に検討していく必要がある。

### 第3節 家畜排せつ物法に対する自治体の認識

家畜排せつ物法では自治体を軸に考えていくことについて都合の良い内容になっているのであろうか、問題があるとすればどのような点であるのかということについて検討する。

自治体は、法律のどのような所に問題を感じているのであろうか。都道府県アンケートの設問 28 及び市町村アンケートの設問 34 は、課題や問題があると回答した自治体（都道府県 32 自治体 (74.4%)、市町村 29 自治体 (85.3%)）に対して、具体的な問題点を聞くことを目的とした（表 2-1, 2-2）。基本的には、都道府県、市町村共に同様の点に問題を感じているといえる。自治体や農家の負担が大きくなるという意識については、家畜排せつ物法で資金の貸付けが定められたり、法律制定に伴い税制上の特例措置が定められたり<sup>(22)</sup>と、支援措置が新たに用意されたにもかかわらず根強く存在している。この理由として、「日本農業は補助金漬け」<sup>(23)</sup>といわれるように、従来から手厚い補助金事業を実施しており、それでも苦しい農家の経営事情があること、そのような農家に対して家畜排せつ物法の基準達成を促すには、資金の融資や税金の特別償却よりも支援度の高い補助金施策を取らざるを得ないのではないかという見込みの一方、近年の自治体の財政難により補助金の枠も限られ、法律の基準達成は難しい状況

にあることが推測されよう。

負担増の問題と並んで大きな問題と捉えているのは再生堆肥の利用が難しいということである。家畜排せつ物法の大きな目的として、畜産系廃棄物の資源としての有効活用の促進があるが、当該法は堆肥をどのように利用していくのかという具体的な方策についてふれていない。確かに、堆肥の需要等に地域差があり、利用促進の具体的内容について画一的に法を定めることが難しいのは理解できる。しかし、畜産系廃棄物の処理と堆肥の利用は資源循環の連続した過程の一側面であり、堆肥の具体的利用策<sup>(24)</sup>の方を定めないとする考え方は理論的にも整合しないであろう。処理施設で再生された堆肥の利用までを視野に入れた法設計でなければ、循環型社会の移行という社会の要請に応えたことにならないのではないだろうか。

問題意識を感じる点は都道府県、市町村共に同様の傾向を示していると述べたが、一点だけ顕著な違いがみられた。市町村の役割についての意識である。都道府県の場合は、家畜排せつ物法に市町村の役割が明確化されなかったことを問題点と認識しているところが多いのに対して、市町村の場合は問題点と認識しているところはみられなかった。

このような違いが生じる理由はどのようなところにあるのだろうか。市町村アンケートの設問 35, 36, 37 は、そのことについての市町村の意識を探ることを目的とした（表 2-3, 2-4, 但し設問 35 の表は紙幅の都合で割愛した）。設問 35 では役割の明記がなかったことに対して約 80% の自治体で賛成の評価をしていた。その理由は大きく 2 つに分類することができる。一つは、役割を定められても負担増に対応できないという消極的な理由である。もう一つは、定められると逆に独自のシステムで動きにくくなるという積極的な理由である。市町村の役割の明記に関する意識一つをとってみても大きな格差が存在することがわかる。

役割の明記がなかったことに対して問題を感じている自治体は 15% 程度であり、その理由の多く

(表 2-1 都道府県アンケート)

設問 28 (家畜排せつ物法に問題があると回答した自治体に対して)問題点はどのようなところですか

(一つだけ)

|                            | 該当数 | 割合     |
|----------------------------|-----|--------|
| 国が法律を定めるべき分野, 内容ではない       | 1   | 3.1%   |
| 農家の現状に合っていない               | 3   | 9.4%   |
| 都道府県内の市町村の実情に合っていない        | 1   | 3.1%   |
| 都道府県の方針にそぐわない              | 0   | 0.0%   |
| 5年間の猶予期間では, 施設整備の目標を達成できない | 4   | 12.5%  |
| 県や農家の負担が大きくなる, 財源不足        | 5   | 15.6%  |
| 市町村の役割が明確化されていない           | 10  | 31.3%  |
| 再生堆肥の利用法が難しい               | 4   | 12.5%  |
| 家畜ふん尿問題に対する根本的な解決になっていない   | 3   | 9.4%   |
| その他                        | 1   | 3.1%   |
| 無回答                        | 0   | 0.0%   |
| 母数                         | 32  | 100.0% |

(表 2-2 市町村アンケート)

設問 34 (家畜排せつ物法に問題があると回答した自治体に対して)それはどのような点ですか

(一つだけ)

|                                     | 該当数 | 割合     |
|-------------------------------------|-----|--------|
| 国が法律を定める分野, 内容ではない                  | 0   | 0.0%   |
| 農家や, 自分の市町村の実情にあっていない               | 5   | 17.2%  |
| 市町村の役割がはっきりしない                      | 0   | 0.0%   |
| 5年間の猶予期間では, 法律の定める施設整備の目標を達成できない    | 7   | 24.1%  |
| 市町村や農家の負担が大きくなる, 補助・助成事業のための財源が足りない | 7   | 24.1%  |
| 再生された堆肥の利用についてふれられていない, 利用の促進が難しい   | 5   | 17.2%  |
| 家畜ふん尿問題に対する根本的な解決になっていない            | 4   | 13.8%  |
| その他                                 | 1   | 3.4%   |
| 無回答                                 | 0   | 0.0%   |
| 母数                                  | 29  | 100.0% |

が、「住民や農家の方に納得してもらいやすい」というものであった。

このように実態に即して考えた際には, 家畜排せつ物法において市町村の役割を明記しない方が適当であったように思われるが, しかし問題が切迫している状況下で, 消極的な理由から役割の明記を望んでいない自治体が存在すること, 役割を明記することで住民や農家を説得する材料とな

り, 取り組みの後押しをなし得ることから, 更なる議論が必要であるように思われる。市町村の役割明記の一つの望ましい形として, 環境基本法における規定を挙げることができると考える。環境基本法は, 「地方公共団体は, (中略) 環境の保全に関し, 国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し, 及び実施する責務を有する」(環境

(表 2-3 市町村アンケート)

設問 36 (家畜排せつ物法に市町村の役割が明記されなかったことを「適当だと思う」「特に問題とは思わない」自治体に対して) なぜそのように思われますか

(一つだけ)

|                      | 該当数 | 割合     |
|----------------------|-----|--------|
| 自治体自身で考えるべき内容だから     | 7   | 25.9%  |
| これ以上負担が増えるのは困る       | 2   | 7.4%   |
| 役割を規定されても、実施できる能力がない | 6   | 22.2%  |
| 独自の制度やシステムで動きにくくなる   | 7   | 25.9%  |
| その他                  | 3   | 11.1%  |
| 無回答                  | 2   | 7.4%   |
|                      |     |        |
| 母数                   | 27  | 100.0% |

(表 2-4 市町村アンケート)

設問 37 (家畜排せつ物法に市町村の役割が明記されなかったことについて「不満である、問題だと思う」自治体に対して) なぜその様に思われますか

(一つだけ)

|                    | 該当数 | 割合     |
|--------------------|-----|--------|
| 国に規定してもらった方が動きやすい  | 0   | 0.0%   |
| 住民や農家の方に納得してもらいやすい | 4   | 80.0%  |
| 独自の制度づくりに役立つ       | 1   | 20.0%  |
| その他                | 0   | 0.0%   |
| 無回答                | 0   | 0.0%   |
|                    |     |        |
| 母数                 | 5   | 100.0% |

基本法第7条)あるいは、「地方公共団体は、(中略)国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策を、これらの総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする。(中略)」(同法第36条)として自治体の役割について定めている。家畜排せつ物法において例えば具体的な計画の策定や処理・利用の推進をもって市町村の役割とするのであれば、確かに、市町村が自身の制度やシステムで考えることを阻害する結果となりかねないが、環境基本法の規定のように包括的な文面で役割を明記することで、消極的であった自治体に取り組みを促す効果が期待できるし、また住民や農家への説得材料という現実的な面からの効果も期待できると考えられる。さら

に、環境関連法と自治関連法あるいは農業関連法との整合性を持つことが必要な本法では、市町村の役割を包括的に定めていくことによって環境関連法の憲法とも言うべき環境基本法との構成上の整合性をさらに確保することにつながっていくことになる。確かにこのような包括的規定は努力目標と化す可能性もあり、その意味では実効性に欠けることも考えられるが、具体的な取り組み自体は自治体が主体になることが望ましく、国としての規定はこの程度に留めておくことが望ましいと考える。

こうして検討してみると、家畜排せつ物法の構造には大きな問題があることが分かる。それは、条文上は地域の特性を自治体が考慮でき、自治体の主体性を尊重するかのようにつくりになってい

るが、補助事業等の関係上、国の方針に従わないとやっていけない現状があり、事実上のトップダウン方式、中央集権方式になってしまっていることである。またその他にも、最も難しい課題である堆肥の利用促進の部分が、地域性の考慮という事情があるものの自治体任せになってしまっていること、市町村の役割について法律の定めがないために都道府県との関係で疑義が生じる場合があり得ることが指摘できる。

#### 第4節 家畜排せつ物法の課題

家畜排せつ物法の残された課題について、私見を述べてみたい。

第一に、家畜排せつ物法は畜産系廃棄物の処理と利用を軸に据えた初めての法律であるが、その内容が結局は事態の後追いの処理を定めたものに過ぎないことが挙げられる。筆者は、家畜排せつ物法以前の畜産系廃棄物に対する法規制が限定された法益を守るために存在していたことから、環境行政と農政の視点を踏まえた総合的な法律の必要性があることを述べた。そして、実際に畜産系廃棄物を軸に据えた法律が制定されたことは率直に評価したい。しかし実際の内容は、問題の最も大きな原因である日本農業の大規模化といった課題に対して踏み込むことなく、それを前提として法設計がなされており、その場しのぎという感否めない。循環資源の利用が重要であるといわれている中、大量生産、大量消費には手をつけず、資源循環システムをつくれればよいという発想は、逆に問題を複雑化、非効率化する可能性があると考えられる。農家の所得確保という命題と折り合いをつけながら、可能な限り発生抑制という方向性での検討が必要であるといえるが、そのような方向性を選択肢として認める規定はみられないのである。

第二に、大量生産、大量消費を前提とした循環システムの構築を図るとしても、畜産系廃棄物の循環において要となる再生堆肥の流通という最も難しい部分を選んでいるのではないかということである。家畜排せつ物法は、畜産系廃棄物の管理

の適正化と再生堆肥の利用の促進という2つの部分から構成されており、あたかも資源循環の連続した過程の中で畜産系廃棄物を捉えていて、循環型社会の形成に資するものであるように思える。しかし、利用の促進の部分については、処理高度化施設の整備が主になっており、それ以降の過程である堆肥の利用や流通といった部分については具体的な方策が示されているわけではない。

第三に、家畜排せつ物法において想定されている国の役割が、問題の解決に十分なものかということである。当該法において想定されている国の主な役割は、管理基準、基本方針の策定と、研究開発の推進である。地域性の強い問題であるだけに、都道府県や市町村の果たす役割が大きいは理解できるが、結局のところ最も対応が困難な部分だけが自治体に委ねられているという印象を受ける。また、家畜排せつ物法には、農林漁業金融公庫からの融資措置が定められており、その他の補助事業についても多くのメニューが用意されていることから財源措置は充実しているように思われる。しかし、自治体の多くが財源不足や農家の負担増に問題意識を感じていたことを想起すると、財源措置に関する国のあり方も議論していく必要があるのではないかと思われる。

第四に、民間企業等の役割をどのように考えていくのかにふれていないことである。畜産系廃棄物の処理と利用については、第一義的には農家自身による取り組みが重要だということについては異論がないと思われるが、そのような取り組みが促進される最も重要な要因が、商業ベースにのることである。筆者は、市町村を軸とした取り組みの視点から検討を加えているが、畜産系廃棄物の処理と利用が採算のとれる事業として成立し得るのであれば、特に自治体の役割を考える必要はないと考える。そこで、堆肥化を事業として行う民間企業等の役割をどのように位置付けていくことが可能かという視点が重要であろう。

第五に、地方分権の流れに沿う法構造になり得ているかということである。家畜排せつ物法は、都道府県計画の策定等を自治事務としており、ま

た、畜産試験場等の整備状況から市町村の役割について特に言及しないというように、自治体の取り組みの現実性について考慮をしているように思われるが、補助事業等の関係上国の方針に従わないとやっていけない現実があり、従来の農政となんら変わらない事実上のトップダウン方式になっていることが指摘できる。今後の地方分権の流れに、本当の意味で資する構造や仕組みについて見直すことが必要であろう。

以上、家畜排せつ物法には様々な課題が残されていると思われる。それは、家畜排せつ物法が、国が定めた事実上の既定路線を実行するための一種テクニカルな側面を持つ現状は認める法律であることに由来するものであると考える。本法においては地域性の重視ということがいわれるが、であれば、例えば家畜頭数制限のような制度も含んだ問題解決に向けての多様な選択肢の提示とそれを支援するための財源措置、あるいは各主体間の役割分担の更なる検討が必要だったのではないだろうか。

### 第3章 畜産系廃棄物の処理及び利用に関する自治体の対応と意識

#### — 自治体へのアンケート調査の分析を通じて

#### 第1節 畜産系廃棄物の処理及び利用における行政の役割

##### (1) 国の役割

畜産系廃棄物の問題について、特に市町村を軸とした取り組みを念頭において考える立場をとっているが、そのことは、国の役割を考えないことにはならない。特に、従来の農政がトップダウンで国策として大規模化を勧めてきた結果として問題が生じたことに鑑み、国の責任の裏返しとしての役割を見出すべき必要があろう。

環境関連法の観点からは、環境基本法第6条が、国が環境保全についての基本方針にのっとり、環境の保全に関する基本的、総合的な施策の策定と実施をなす責務を定め、循環型社会形成推進基本法第9条が、国が循環型社会形成の基本原則にのっとり、循環型社会の形成に関する基本的、総

合的な施策の策定と実施をなす責務を定めている。農業関連法の観点からは、新基本法第7条が、国が食料、農業及び農村についての基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関する施策の総合的な策定と実施をなす責務を定めている。さらに、地方自治関連法の観点からは、地方自治法第1条の2、2項が、国は、国家としての存立に関わる事務や全国的な視点に立って行わなければならない施策や事業の実施等を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定や施策の実施においてその自主性及び自立性が発揮されるようにしなければならないとされている。以上のような法律の想定する国の責務を総合すると、畜産系廃棄物の処理と利用の問題に即して、自治体の自主性を尊重し、農業と環境の問題を循環型社会の形成という概念でつないだ基本的かつ総合的な施策の策定、実施とその実現についての支援こそが国の役割だといえそうである。では、その役割が妥当であるとしても、自治体は国の取り組みや施策について不満を感じることはないのだろうか。

都道府県アンケートの設問15は、不満を感じていると回答した自治体(32都道府県(74.4%))に対し、その点を聞くことを目的とした(表3-1)。「その他」の具体的な回答内容は、①法律や利用の面での具体的指示や指導等、国のより積極的な取り組みがないことに対する不満、②県計画における国の介入やいわゆる先生行政への批判等、国の上意下達的な姿勢に対する不満、③補助率の低さや予算額の不十分さ等、金銭的なものに対する不満の3つに大きく分類される。しかし、①のような不満については疑問を呈せざるを得ない。というのも、地方分権一括法の施行がなされる中で、自治体と国との関係が上下関係ではなく、相互に協力する対等な関係であることが確認され<sup>(25)</sup>、自治体による自主的な運営が問われてきているからである。そのような中にあるのは、自治体について定めた法律の読み取りや解釈等も、国の公定

(表 3-1 都道府県アンケート)

設問 15 (家畜ふん尿に対する国の取り組みに不満を感じていると回答した自治体に対して) どのようなところに不満を感じますか

|                          | (一つだけ) |        |
|--------------------------|--------|--------|
|                          | 該当数    | 割合     |
| 国の縦割り傾向が著しい              | 5      | 15.6%  |
| 施策, 法制度の方針がわかりにくい        | 2      | 6.3%   |
| 家畜ふん尿に対する法制度は国がつくるべきではない | 0      | 0.0%   |
| 家畜排せつ物法の内容が中途半端である       | 7      | 21.9%  |
| 地域の実情をふまえない              | 7      | 21.9%  |
| その他                      | 11     | 34.4%  |
| 無回答                      | 0      | 0.0%   |
| 母数                       | 32     | 100.0% |

解釈ともいうべきものをあてにするのではなく、自主解釈的に取り組んでいく方向にならざるを得ないのである<sup>(26)</sup>。とすれば、①のように国からの指示や指導待ちの姿勢からの不満ではなく、②のような国と自治体との対等・協力関係を求める姿勢からの不満の方が、畜産系廃棄物の問題に地方分権の潮流をも重ね合わせて考えた際に整合性があるように思われる。確かに農業は国策であるという考え方からトップダウン的にやってきた要素が大きく、自治体主体へといわれても戸惑うのは理解できるが、マクロ的な潮流を踏まえるとやはり①のような方向性は受け入れられないであろう。

「地域の実情をふまえない」「家畜排せつ物法の内容が中途半端である」「国の縦割り傾向が著しい」という不満については、それぞれ納得できる批判であるように思われる。特に家畜排せつ物法の内容については、制定の背景として資源循環型社会への移行に触れながら、国は、事実上適正な管理の部分を定めたに過ぎず、循環資源の利用促進という難しい部分の解決には実質的に寄与していないという点をもっていわれた批判であることが推測される。「国の縦割り傾向が著しい」ということは行政全般において従来から盛んに指摘されてきたことであるが、今日環境行政の潮流からは、環境基本法第 36 条において地方自治体の総合的

かつ計画的な環境保全施策の推進が要請され、また環境基本法の趣旨を具体化するために、各自治体における環境基本条例の策定が盛んにされていることがいえ<sup>(27)</sup>、一方農政の潮流からも、新基本法第 1 条において、国及び地方公共団体の総合的かつ計画的な農業及び農村関連施策の推進が要請されているのである。

では、自治体は国がどのような役割を果たすことを望んでいるのだろうか。都道府県アンケートの設問 16 は、このことを聞くことを目的とした(表 3-2)。確かに、農業従事者の厳しい経営状況を最前線で把握し、また近年、財政が悪化している多くの自治体において従来型の「補助・助成の財源拡大」を国に望むのは現実的であろう。しかし、現行のシステムが、家畜排せつ物法の法構造において自治体が独自の自然的社会的状況に応じた取り組みや施策をすることに対する障害の一因となっていたこと、従来の農政においては、畜産系廃棄物によって生じた悪臭、水質汚染等の外部不経済を誰が負担するかということに関する議論があまりなされなかったこと等に鑑みれば、補助財源拡大の前に、どのような外部不経済の負担のあり方が望ましいのかを国全体で議論することを促す方が国の役割として望ましいと考えられる。

では、農畜産業における外部不経済の問題をど

(表3-2 都道府県アンケート)

設問 16 家畜ふん尿の処理・利用に関して、国はどのような役割を果たすことが望ましいとお考えですか

|                                     | (一つだけ) |        |
|-------------------------------------|--------|--------|
|                                     | 該当数    | 割合     |
| 全国の最低限の基準, 取り組みを定めた法律, 計画等の充実       | 5      | 11.6%  |
| 家畜ふん尿の利用も含めた循環型システムの形成へ向けた法律, 計画の整備 | 9      | 20.9%  |
| 環境庁と農林水産省の縦割りの是正                    | 5      | 11.6%  |
| 補助・助成の財源拡大                          | 15     | 34.9%  |
| 技術の開発, 普及                           | 7      | 16.3%  |
| 都道府県や市町村の相談役                        | 0      | 0.0%   |
| 何もするべきではない                          | 0      | 0.0%   |
| その他                                 | 2      | 4.7%   |
| 無回答                                 | 0      | 0.0%   |
| 母数                                  | 43     | 100.0% |

のように考えていけばよいのであろうか。阿部氏は、環境共有の理論を私法理論で解決しようとしたところに無理があり、土地所有権を環境とか生態系という観点から制約する法理が必要になると述べられ、環境を国家が管理する公共財と位置付けることを提唱されている<sup>(28)</sup>。一方、農業政策の分野においては世界的な潮流として、農業の持つ「多面的機能、公益的機能」に着目し所得補償等の政策が実施されているところである<sup>(29)</sup>。多面的、公益的機能とは、一義的な定義はなされていないが、例えば①地域経済維持力、②国土・環境保全力、③伝統・文化継承力、④人間教育力、⑤食料供給力<sup>(30)</sup>等といった潜在的に農業が有している諸機能を総合した言葉であるといえる。

環境や自然を公共財として構成すると、例えば畜産業者が畜産系廃棄物による環境汚染を引き起こしながら経営を行っている場合に、いわば国民、住民の共有財産にただ乗りする形で利益を得てきたのであるから、環境汚染防止に係る経費すなわち損失は、畜産業者が負担することになる。環境基本法第 37 条にも規定のある「汚染者(原因者)負担の原則」に整合性を持った考え方であるといえよう。

しかし今日における畜産農家の経営状態は非常に厳しく、環境保全のための経費を負担し得る状

況にないところが非常に多い。そこで、このように外部不経済にだけ注目する理論では現実的でないように思われる。

筆者は、農業の多面的、公益的機能に着目し、それらの外部経済効果を保護するという立場からの理論構成によるべきではないかと考える。つまり、環境汚染等で環境や自然のもつ多面的機能が損なわれることは、国民、住民の共有財産が損なわれることを意味するが、当該機能が損なわれることを予防することは国民や住民の財産を守ることになるのである。その点に、国民や住民の税金を補助金やその他の支援的措置として投入していく正当性を見出すことができるのである。多面的機能の侵害の程度が激しければ激しいほど、予防への要請も強くなり支援的措置等の必要性が高まるのである。ただ、汚染者負担の原則との関係をどのように考えていくべきかという問題は今後検討していく必要がある。

このような外部不経済に関する議論と共に重要なのが、今後、規制的手法と同様に、あるいはそれ以上に重視されてくると思われる経済的手法をどのように取り入れるべきかについての議論である。このような議論は、著者の知る限り特に農政分野においてはほとんどなされないまま、現行の補助システムが維持されているように思われる。

しかし、環境行政と農政の両者の潮流から畜産系廃棄物問題を考えていかなければならない今日、経済的手法についての議論は不可欠であると考えられる<sup>(31)</sup>。

## (2) 都道府県の役割

畜産系廃棄物の処理に関して、都道府県が果たしている役割、果たすことが望ましい役割を検討する。

法律的には、地方公共団体として環境基本法、循環型社会形成推進基本法、新基本法、地方自治法等にその役割が規定されている（環境基本法第7条、第36条、循環型社会形成推進基本法第10条、第32条、新基本法第8条、地方自治法第2条2項及び5項）。ただ、地方分権が進み、市町村による自立した自治体の運営が期待されている中で、市町村との関係や役割分担といった観点から、市町村とは異なる都道府県の一般的な役割をどのように考えていくべきであろうか。地方自治法第2条5項は、都道府県の事務として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの、を定めている。また、環境基本法第36条は、都道府県は主として、①広域にわたる施策の実施、②市町村が行う施策の総合調整を行うとしている。ここで、環境基本法上の「総合調整」の文言の解釈が問題となる。というのも、この文言が、市町村の施策が都道府県内において統一的なものになることを意図しているとも考えられるからである。しかし、地方自治法が改正された際に、都道府県が処理する事務として「統一的な処理を必要とするもの」が定められていたところ（旧地方自治法第2条6項）、削除された経緯を踏まえれば、そのように解釈することはできない。とすれば、「総合調整」とは、地方自治法上の②と③を意味するものであると解釈せざるを得ないであろう。このようなことを踏まえると、法律は都道府県の役割として、関連するそれぞれの法律の基本理念や原則にのっとり、市町村が果たしえない広域的な事務、市町村についての連絡調整事務、一般の市町村の

規模や性質から処理が難しい事務について、管轄地域の自然的社会的な条件に応じた施策の策定、実施を求めていると考えることができよう。

以上のことを踏まえ、市町村の立場に立ったときに、実際に都道府県が畜産系廃棄物の処理と利用について果たしている役割に不満を持つことはないのだろうか。また、不満を持つことがあれば、どのような点についてであろうか。市町村アンケートの設問24、25は、これらのことを聞くことを目的とした（表3-3、但し設問24の表は紙幅の都合上割愛した）。不満を持つと回答した自治体（17市町村（50%））について、具体的にどのような点について不満を感じるかということ聞いた結果だが、「補助・助成のための予算不足」に対するものが圧倒的に多かった。やはり、畜産系廃棄物問題と密接に関わり、その背景となっている農業における補助金依存体質の現状がここでも反映されているように思われる。注目すべき回答として、「その他」において、「市町村への事務依頼量が多い。法的には県の仕事でも、県だけでは今のところ解決しきれない状況である。」とするものがあつた。都道府県との関係を考えて際に、事務の重複を避けるためにも適切な役割分担が必要であるが、事務依頼量の多さは、そのような役割分担の原則を混乱させかねず好ましくないし、また市町村独自の取り組みを阻害することになりかねないのである。

では、市町村と都道府県はそれぞれ、都道府県の果たすべき役割としてどのようなことが望ましいと考えているのだろうか。市町村アンケートの設問27及び都道府県アンケートの設問8は、具体的に果たすべき役割についての認識を聞くことを目的とした（表3-4、3-5）。市町村の回答と都道府県の回答を比較すると、ほぼ同様の役割を想定している傾向が伺えるが、細部に注目すると興味深い差異も見受けられる。つまり、市町村では補助、助成の充実を役割として望む自治体が圧倒的に多かったのに対し、都道府県では農協、農家への働きかけを役割とすべきとする自治体が最も多かったという違いである。このような回答

(表 3-3 市町村アンケート)

設問 25 (家畜ふん尿の処理・利用に関して都道府県が果たしている役割に不満を感じるがあると回答した自治体に対して) それはどのようなことですか

(一つだけ)

|                                    | 該当数 | 割合     |
|------------------------------------|-----|--------|
| 市町村の意向や実情を聞いてもらえない                 | 1   | 5.9%   |
| 市町村の相談役になってくれない                    | 0   | 0.0%   |
| 都道府県の条例等の法整備や計画の策定が不十分             | 1   | 5.9%   |
| 都道府県の条例・計画等が既に存在し、市町村独自の制度整備の障害になる | 0   | 0.0%   |
| 都道府県による過度の介入                       | 0   | 0.0%   |
| 補助・助成のための予算不足                      | 11  | 64.7%  |
| 都道府県の方針、姿勢が一貫していない                 | 0   | 0.0%   |
| 縦割り行政のため、環境と農政のどちらに相談すればいいか分からない   | 1   | 5.9%   |
| その他                                | 3   | 17.6%  |
| 無回答                                | 0   | 0.0%   |
| 母数                                 | 17  | 100.0% |

の差異は一体何に由来しているのでしょうか。一つには、農協や農家への働きかけは、農家への距離がもっとも近い市町村が果たすべき役割であるという認識があることが考えられよう。もう一つには、都道府県が補助や助成の充実に財政上の限界を感じていることが推測される。

### (3) 市町村の役割

自治体は、市町村の本来果たすことが望ましい役割についてどのように意識しているのでしょうか。市町村アンケートの設問 10 及び都道府県アンケートの設問 10 は、「果たすべき役割が大きい」(26 市町村)、「今までと変わらない」(6 市町村)、「積極的に役割を果たすべき」(43 都道府県)と回答した自治体に対し、この点につき聞くことを目的とした(表 3-6, 3-7)。興味深いのは、住民への働きかけや住民参加の実現を挙げている自治体が相対的に多いということである。市町村の役割の一つに住民参加を位置付けていくことの重要性については、私見の提示の部分において詳述する。次に都道府県の場合であるが、畜産系廃棄物の処理・利用に関する内容を含んだ市町村条例等の法整備への取り組みが重要と考えている都道府県はなく、法定されてはいないが、家畜排せつ物法の都道府県計画に準じた計画の策定を役割と

すべきという意識の都道府県が比較的多くみられたことは興味深い。地域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定する(環境基本法第 7 条, 新基本法第 8 条等)のであれば、市町村条例の制定を通じての実現でも全く問題ないし、自治体内における総合的、計画的な施策の推進(環境基本法第 36 条等)に資するはずである。しかも、家畜排せつ物法上には市町村がそのような計画を策定することは法定化されておらず、それを役割として望むのは、都道府県、市町村の関係を対等・協力の関係と構成する地方自治法の立場からは疑問なのである。このような事実の背景にはトップダウン的な農政の意識が根強く残っていることが読み取れる。

本稿においては、市町村の役割を軸に据えて役割を検討していることを考えると、私見として以下のような二つの役割にも注目していく必要があると考える。

第一に、畜産系廃棄物の処理・利用について、住民参加を積極的に取り入れていく役割を果たすことである。確かに、畜産系廃棄物の問題というと、問題解決に関わる者は限られているようにも思われるし、実際これまでの経緯がそうであった。しかし、上記で述べた 3 つの潮流を踏まえた問題

(表3-4 市町村アンケート)

設問27 (都道府県の役割に「かなり期待している」「今まで通り」と回答した自治体に対して)どのような役割を果たすことが望ましいとお考えですか

(一つだけ)

|                                     | 該当数 | 割合     |
|-------------------------------------|-----|--------|
| 国への要望, 陳情の窓口, 国への働きかけ               | 3   | 9.4%   |
| 市町村の相談役                             | 5   | 15.6%  |
| 情報交換, 情報ネットワークのまとめ役                 | 0   | 0.0%   |
| 条例等の法整備, 計画(家畜排せつ物法の都道府県計画以外のもの)の策定 | 0   | 0.0%   |
| 新技術の開発・普及                           | 5   | 15.6%  |
| 補助・助成事業の充実, 財源確保                    | 18  | 56.3%  |
| 農協・農家への働きかけ                         | 1   | 3.1%   |
| 住民への働きかけ                            | 0   | 0.0%   |
| その他                                 | 0   | 0.0%   |
| 無回答                                 | 0   | 0.0%   |
| 母数                                  | 32  | 100.0% |

(表3-5 都道府県アンケート)

設問8 家畜ふん尿の処理・利用について都道府県の望ましい役割とはどのようなことだとお考えですか

(二つまで)

|                                     | 該当数 | 割合     |
|-------------------------------------|-----|--------|
| 条例等の法整備, 計画の策定(家畜排せつ物法の都道府県計画以外のもの) | 2   | 2.4%   |
| 市町村の相談役                             | 9   | 10.7%  |
| 市町村への働きかけ                           | 15  | 17.9%  |
| 国への働きかけ                             | 4   | 4.8%   |
| 国と市町村との仲介役                          | 4   | 4.8%   |
| 住民への働きかけ                            | 2   | 2.4%   |
| 農協, 農家への働きかけ                        | 25  | 29.8%  |
| 研究機関への働きかけ                          | 4   | 4.8%   |
| 補助, 助成事業の充実                         | 19  | 22.6%  |
| その他                                 | 0   | 0.0%   |
| 無回答                                 | 0   | 0.0%   |
| 母数                                  | 84  | 100.0% |

解決を考えるのであれば、住民参加というファクターは決して絵空事ではないのである。わが国の農業においても、価格支持政策から世界の潮流である直接支払い制度等の所得補償政策への転換が徐々に図られようとしていることはみてきた通りだが、制度を支える理論の根本は、農業の「公益的機能, 多面的機能」<sup>(32)</sup>に求められた。このような

制度は、EU 諸国では既にそうであるが、例えば畜産系廃棄物がもたらす環境問題について環境の保全を目的として適用される可能性も有している。仮に、畜産系廃棄物問題に直接支払い制度が導入されれば、大規模化による経営維持という命題と畜産系廃棄物の循環利用による環境、農業問題の解決という命題の矛盾の解決に資するのである。

(表 3-6 市町村アンケート)

設問 10 (家畜ふん尿の処理・利用に関する市町村の役割について「果たすべき役割は大きい」「今までと変わらない」と回答した自治体に対して) どのような役割を果たすべきでしょうか (二つまで)

|   | 該当数 | 割合     |
|---|-----|--------|
| 住民への働きかけ, 住民参加                            | 7   | 10.9%  |
| 条例等の法整備, 計画 (家畜排せつ物法の都道府県計画に準じた計画以外) 等の策定 | 3   | 4.7%   |
| 国への働きかけ                                   | 3   | 4.7%   |
| 宮崎県への働きかけ                                 | 11  | 17.2%  |
| 他市町村への働きかけ                                | 2   | 3.1%   |
| 農家の相談役                                    | 7   | 10.9%  |
| 農家・農協への働きかけ                               | 11  | 17.2%  |
| 堆肥需給情報のネットワークづくり, 情報のとりまとめ                | 9   | 14.1%  |
| 補助・助成事業の拡大                                | 10  | 15.6%  |
| 研究機関への働きかけ                                | 0   | 0.0%   |
| その他                                       | 1   | 1.6%   |
| 無回答                                       | 0   | 0.0%   |
| 母数  | 64  | 100.0% |

(表 3-7 都道府県アンケート)

設問 10 (家畜ふん尿の処理・利用に関して市町村も積極的に取り組むべきであると回答した自治体に対して) 市町村はどのような取り組みが必要だと思われますか

(一つだけ)

|                         | 該当数 | 割合     |
|-------------------------|-----|--------|
| 市町村条例等の法整備              | 0   | 0.0%   |
| 家畜排せつ物法の都道府県計画に準じた計画の策定 | 9   | 20.9%  |
| 補助, 助成事業の拡大             | 2   | 4.7%   |
| 知識の普及・啓発                | 0   | 0.0%   |
| 堆肥センターの設置, 運営           | 5   | 11.6%  |
| 住民への働きかけ                | 3   | 7.0%   |
| 農協, 農家への働きかけ, 協働        | 22  | 51.2%  |
| 堆肥需給情報等の情報ネットワークの構築     | 2   | 4.7%   |
| その他                     | 0   | 0.0%   |
| 無回答                     | 0   | 0.0%   |
| 母数                      | 43  | 100.0% |

とすれば、畜産系廃棄物の問題をどのように考えていくべきかといったことと併せて、直接支払い制度の根拠としての当該地域の「多面的機能」について議論することが必要不可欠である。また、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(平成 12 年 6 月 7 日法律第 116 号) の施行によ

て、自治体内における有機系廃棄物の一体的処理と利用が現実的な課題となってきたことも踏まえると、一般住民からの生ごみ等の廃棄物をどう考えていくかということも議論していく必要があるために、住民参加による議論が現実的な課題となってくるのである。

第二に、畜産系廃棄物の処理や利用の問題を自治体としてどのように考えるのかを、条例制定を通じて表明し、実施していくという役割を担うことである。地方分権一括法の施行による分権改革は、機関委任事務の廃止により、国や都道府県との対等・協力関係の構築を目指したものであるが、それは他方、市町村の自己決定や自己責任を問うものであることに他ならない。そこにおいては、まちづくりのための自分達のルールを条例化という形で明確にし、それに沿って実行していく姿勢が重要であると考え<sup>(33)</sup>。そのような経緯を踏まえれば、畜産系廃棄物の処理や利用の問題についても、自治体としてどのように考えていくのかを条例によって表明し、実行していくことが必要ではないだろうか。現在、市町村から畜産系廃棄物の処理や利用に出される補助金の根拠の多くは要綱に求めることができると思われるが、要綱は民主的な過程を経たものではなく、内部的なものである。そのような要綱に基づく補助金制度はその制度を利用する関係者以外には透明度が低く、民主的な観点からは望ましくない。補助金の供出を条例により規定し、民主性の過程を経ると共に、誰もが知ることのできるルールとする必要があるといえよう。

## 第2節 今後の施策と取り組みの方向性

本節では、自治体が今後畜産系廃棄物の処理・利用に関してどのような施策展開を考えているのかを検討したい。

都道府県アンケートの設問 38 及び市町村アンケートの設問 43 は、畜産系廃棄物の処理・利用に関して今後の施策の方向性について聞くことを目的とした(表は紙幅の都合で割愛した)。都道府県、市町村共に細かな差異はあれ、基本的には同じような施策展開を考えており、「再生堆肥の利用をどのように促進させていくかに重点をおいた施策」、「家畜ふん尿以外の廃棄物との一体的な処理を目指し、自治体全体で循環型のシステムの構築を図る施策」といった項目を挙げる自治体が多かった。このような構想の背景には、家畜排せつ物法の方

針とリサイクル諸法制の制定が次々となされていることを踏まえた考え方が指摘できる。

今後の施策展開の方針と自治体が考えているものは、確かにどれも重要なものであるが、その構想の背景に家畜排せつ物法の施策方針が関連していることから、疑問も浮かび上がってくる。自治体が今後の方針として想定している施策は、現在の畜産系廃棄物の排出量を所与の前提としている点で共通しているが、これでは従前の廃棄物処理においてみられた対症療法的施策と実質的に変わらないのではないだろうか。当然、上記の施策展開で問題が解決する地域は問題ないが、問題状況が非常に深刻な地域も現に存在し、そのような地域での施策展開としては疑問を感じる部分がある。堆肥の利用促進といっても、問題が深刻な地域においては既に地域内における土地還元可能量を越えていることが考えられ、地域外への持ち出しを考えざるを得ないが、その場合には輸送費等のコストの課題が出てくる上に、地域外での需要が確保できるかといった課題等も生じる。過剰畜産系廃棄物の管理や保管に重点をおいた施策についても、畜産系廃棄物貯蔵施設を必要とするが、補助事業が存在し、それを利用したとしても農家側の新しい負担が生じ、厳しい負債状況にある多くの農家に追い討ちをかける可能性もあるのである。また、離農率の高い近年の日本の状況に鑑みれば、施設が耐久年数を待たずに不要になるというリスクも充分にある。さらに食品系廃棄物のような有機系廃棄物との一体的な処理を行うといっても、それで全ての畜産系廃棄物が堆肥化されるとは限らないし、堆肥の過剰供給地域であれば課題が新たに生じることになる。

筆者は、ヨーロッパ諸国において盛んに行われている家畜頭数制限、飼育面積制限制度を知り<sup>(34)</sup>、問題状況の最も深刻な地域における今後の施策展開の一方方向になり得ないかという意味を込めて、設問の選択肢に含めた。しかし、この選択肢を選択した自治体は都道府県においては1自治体に過ぎず、市町村においては皆無であった。確かに、畜産系廃棄物問題を扱った論文には、「「収

益性の向上・多頭化」と「環境保全」をどう両立させるか」ということが問題意識の中心であるものもみられ<sup>(35)</sup>、加えて農業の大きな流れを踏まえると、現在の畜産廃棄物の排出量を前提として、更なる大規模化との両立のために、多くの自治体を選択したような施策展開を考えざるを得ないとも思われる。しかし、更なる大規模化とその後の処理という構造は、これまでの大量生産・大量消費社会における後追的施策と何ら変わらず、また、全国画一的に進められてきた大規模化が問題を発生させてきた経緯を考えると、問題状況が最も深刻な地域や自治体においては、大規模化や多頭化から頭数制限等の発生抑制へ根本的な発想転換をはかる可能性を探る許容性が認められよう。近年の地方分権の流れ、環境政策の流れは、地域が独自の自然的社会的条件に応じて条例等を定めることの理論的後押しになり得る。しかし、確かに単なる頭数制限だけでは畜産農家は生き残ることができないのは明らかである。そこで、何らかの法益を根拠にデカップリング政策を組み合わせることはできないであろうか。このような頭数制限制度の可能性については第4章で検討を試みる。

#### 第4章 望ましい畜産系廃棄物の処理と利用へ向けた一考察

##### 第1節 家畜頭数制限制度の導入に関する一試論

筆者は、問題解決の選択肢の一つとして家畜頭数制限制度導入の可能性を検討すべき時期に来ているのではないかと考えている。そこで、ここでは家畜頭数制限制度の許容性、必要性、実現可能性といった点につき理論的追求を試みたい。

わが国の農畜産業が大規模化の道を歩んできた最も大きな理由は、農家の所得維持にあったといっても過言ではない。今日、厳しい国際競争に巻き込まれる日本農業の姿があり、所得の確保をどうするのかという課題が存在し、その打開策として大規模化路線の継続による合理化が考えられている。他方、世界的には環境保全型農業が推進されており、またわが国においても、新政策や新

基本法において環境保全型農業の推進を趣旨とする内容が定められ、取り組みが始まっている。そこで両者の課題に対応することから、所得の確保と、環境の保全・資源循環型社会形成をどのように両立させていくのかという命題が導出される。しかし、硝酸性窒素等による土地負荷量が、地域内において既に相当程度大きく、畜産系廃棄物の堆肥化とその利用促進による循環型システムの構築に成功したとしても、問題の解決につながらない地域が日本でもみられるようになってきていると思われる<sup>(36)</sup>。そのような場合には、地域性に鑑み、畜産系廃棄物の発生抑制という発想の転換をする必要があると考える。発生抑制を促し、当該地域の土地負荷量を踏まえた運営を実現するための手法こそが、家畜頭数制限制度なのである。ただ、このような制度は、農家の経営活動の自由という権利を制限し、義務を課すものであることから極力避けられなければならないこと、日本において家畜頭数制限が必要な程問題が深刻な地域は限られており、地域単位での必要に応じた制度設計や問題対応が好ましいことがいえる。

わが国においては、現在のところ家畜頭数制限制度の導入についての議論はほとんどみられない。その理由は、大規模化による収益の確保を図っているのに、頭数制限によってその取り組みが妨げられたら農家の経営は成り立たないという考え方が根強いからに他ならない。確かに、環境の保全だけを優先させることは好ましくないが、状況の切迫している地域においては、所得の確保という点でまず大規模化ありきの姿勢で考えるのではなく、頭数制限と所得の確保をどのように両立させるのかという視点からのアプローチこそが必要であろう。

そこで以下、①自治体、特に市町村がこのような制度をルール化することは法理論上可能か、②農家の所得の確保を図り、実効性を高めるために直接支払い制度と連結させて一つの制度とすることはわが国において可能か、③直接支払い制度との連結が可能であるとして、直接支払いを裏付ける財源の問題をどう解決するか、ということにつ

いて順次検討していきたい。

初めに①の論点についてである。筆者は、自治体を軸とした取り組みの重要性と可能性を検討しているが、頭数制限制度についてもその必要の地域性に鑑み、自治体によってなされることが望ましいと考えている。自治体が制度を定める場合の手法としては、条例や規則その他内部的なものとして要綱等があるが、地方自治法第14条2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と定めていることから、家畜頭数制限制度の構築については条例化ということを考えていかなければならないであろう。ただ、地方自治法の第14条1項は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と定めているが、この規定は、地方分権一括法の施行による地方自治法の改正がなされた際に特に変更されておらず、「法令に違反しない限り」という文言があることから、どのような場合に、条例が国の定める法令に反することになるのかという、従来からの条例制定権の限界の問題についての議論がでてくるのである<sup>(37)</sup>。家畜の頭数制限は、畜産農家のいわば財産権に制限を加えるものであるが、財産権の制限については従来から条例制定権の限界の議論が盛んになされてきたところであり、検討が必要不可欠だと思われる。そもそも、財産権の制限について条例で規制をなし得るのかという議論においては、(i) 憲法第29条2項が、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と規定していること、(ii) 財産取引は全国的な規模で行われていることから、その規制も法律で全国画一的に実施することが望ましいこと、(iii) 旧地方自治法第2条3項18号、19号が、財産規制に関する事務については、「法律の定めるところにより」とわざわざ明示していること、を根拠として、規制できないという考え方がみられた<sup>(38)</sup>。しかし、精神的自由を規制する条例は認められるのに、財産権を規制する条例が認められないのは、経済的自由よりも

精神的自由を尊重する憲法の理念に照らして齟齬が生じる可能性があるということ、条例は住民の代表たる議会の採決という民主的な過程を経るという点について、国会の定める法律と類似しており、準法律的な意義も有していることを理由として、条例による財産権の制限もなし得るとする考え方が通説となってきた<sup>(39)</sup>。また、上記(iii)の根拠であった、旧地方自治法第2条3項18号、19号の規定は、3項全体が法改正によって削除されたために議論する実益がなくなったと考えられる。さらに実態面に注目すると、今日の地方自治が自主的かつ総合的な行政の実施（地方自治法第1条の2、1項）を、環境行政が総合的かつ計画的な施策の推進（環境基本法第1条）を志向していることを想起する必要があると考える。私人の財産権の行使等により自治体における取り組みが制限されることは十分考えられるが、財産権による制限が条例ではなく、国法によってのみでしかないとする、上記のような自主的、総合的、計画的な運営に支障をきたすことがあると思われるのである。

以上のような理由から、筆者は、市町村が財産権の制限としての家畜頭数制限制度を条例化していくことは可能であると考えている。

次に②の論点についてである。自治体による家畜頭数制限制度を条例化していくこと自体は可能であると考えられるが、実効性の面から大きな課題があった。すなわち、条例化された場合に、制限の適用を受けた畜産農家の所得の確保をどうするのかということである。筆者は、デカップリング政策が特にEU諸国において、農業における環境保全の手段として用いられていることに鑑み、わが国においてもそのような手法を併せて利用することで課題を解決できるのではないかと考えている。その可能性につき検討したい。新基本法第35条2項で中山間地域に対して直接支払い制度を認めているが、その法的根拠は、文言上「多面的機能の確保」を図ることに見出し得る。多面的機能の語義についてはいまだ確定されていないが、一般的に国土や環境の保全力、景観の創出と

いった外部経済効果が内包されていることについては共通認識が深まってきているといっても過言ではない。そこで、ここでは国土や環境の保全力、景観の創出といった要素を念頭におきながら、畜産系廃棄物問題に直接支払い制度を適用する許容性をもたせる論理構成を考えてみたい。筆者は、中山間地域の農家に対し直接支払い制度を実行しなかった場合に侵害される多面的機能と、土地の窒素還元可能量をこえる過剰飼養をしている農家に、過剰分を制限することを目的として直接支払い制度を実行しなかった場合に侵害される多面的機能を比較衡量することを起点として思考すべきであるとする。確かに、多面的機能の数量的評価という概念がこれまで確立されておらず、急速に発展しつつある研究課題であること<sup>(40)</sup>や、中山間地域と畜産系廃棄物問題をどのような範囲で比較するのかという難しさは前提として留保しておかなければならないが、多面的機能の侵害の度合いは明らかに後者の方が大きいといえ、故に、そこに直接支払い制度によって多面的機能を確保していくことにより強い必要性が読み込めるのである。つまり、畜産系廃棄物問題に直接支払い制度を適用していくことは可能であるとする。では、直接支払い制度を自治体の条例として、家畜頭数制限制度と連結して制定していくことは可能であろうか。新基本法第35条2項にいう「不利を補正するための支援を行うこと」が直接支払い制度そのものを指すと考えた場合には、家畜頭数制限条例に連結する直接支払い制度と、「多面的機能の確保」という目的の点で同一となる。このように国法の目的と同一の目的を持って定められる規定についても条例制定権の限界が問題となるのである。しかし、国法と同一の目的を持つ規定でも、国法が規制していない対象に対するものは、いわゆる横出し条例として許容されるといわれる<sup>(41)</sup>。本ケースに当てはめてみると、国法が中山間地域を対象としているのに対して、条例は、過剰飼養畜産農家を対象とすることになることから規定対象が異なっているといえるので、家畜頭数制限制度と直接支払い制度を連結させた条例の制

定は可能であると考えられる。

さらに③の論点についてである。家畜頭数制限条例の制定が理論上可能で、直接支払い制度も盛り込めたとしても、その裏付けとなる財源確保の課題を解決しなければ机上の空論となりかねない。アンケート調査結果における一つの大きな特徴として、畜産系廃棄物の処理と利用についての取り組みにおいて財源の充実や、補助・助成の充実を求める声が非常に多かったということを挙げることができる。この傾向は特に市町村においてみられたが、このことは事業への補助金頼りになっている日本農業の姿を反映しているし、近年の自治体の財政悪化等によって、財源が非常に限られていることを意味しているといえる。では、財源確保の部分をどのように考えていくべきであろうか。この点については非常に難しいが、次の2つの方法について検討を試みたい。第一に、家畜頭数制限を目的とした直接支払い制度についての取り組みを、国が自治体への法定受託事務として新たに規定していくという手法である。法定受託事務とは、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」(第一号法定受託事務の場合)(地方自治法第2条9項1号)をいう。新基本法第35条2項が、中山間地域への直接支払い制度を国がなすべきだと定めており、緊急性のより高い家畜頭数制限の場合はなおさらであると考えられること、また文言上も「中山間地域等」となっており、家畜頭数制限を読み込む余地のあることが指摘しうる。また、同法第32条は、自然循環機能の維持増進を目的として、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進その他必要な施策を講じるものとするとして定めているが、家畜排せつ物の有効利用を図るだけではもはや自然循環機能を果たせない場合には、家畜頭数制限といった手法も視野に入れ、「その他必要な施策」の中に読み込んでいく余地のあることが指摘しうる。このように考

えれば、家畜頭数制限に関する取り組みは国が本来果たすべき役割に係るものであって、適正な処理を特に確保する必要があるものに当てはまると解釈し、法定受託事務として規定することも可能であろう。法定受託事務ということになれば、地方自治法第232条2項の規定により、国による財源措置を確保することができるのである。一方、法定受託事務も基本的には自治体の事務であることから、法令に反しない限り条例制定の対象となりうる。そこで、自治体は法令に従いつつも自らの責任で、地域の实情に即した判断をすることができるようになり、住民の意向が反映されやすくなるのである<sup>(42)</sup>。この手法によれば、大規模化を進めてきた国の責任の裏返しとして財源措置を定めることができ、なおかつ条例制定権が認められる等市町村を軸に考えていくことも可能になるという長所がある。しかし、この手法における課題は、国が家畜頭数制限を定めていくことが結局は地域の自主性の観点から望ましくないという点である。

第二に、特別地方交付税の活用を考えるという方法である。特別地方交付税は、特別の財政需要等がある場合に、普通地方交付税の額が過小であると認められる自治体に対して交付されるものである。この制度は、地方交付税制度を補完するものであると同時に、各年度の自治体財政に対する最後の安全弁であるともいえるものである<sup>(43)</sup>。地方交付税法第15条1項はその対象となる事項として、①基準財政需要額の算定によって捕捉されなかった特別の財政需要、②基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入、③普通交付税の算定期日後に生じた特別の財政需要または財政収入の減、④その他特別の事情等を挙げているが、家畜頭数制限を目的とした直接支払い制度の場合、①の中の地域的特殊性に基づくもの、④の特別の事情に該当するものとして、算定の対象になり得る可能性があるとして解釈される<sup>(44)</sup>。本来であれば、特別地方交付税の算定対象事項は、客観的にみて理由のあるものに限られており、自治体独自の政策上の理由に基づく財政需

要等は対象とされない<sup>(45)</sup>が、近年では多数の政策的経費が特別交付税の算定対象とされているようである<sup>(46)</sup>。地方交付税も国という存在があつてはじめて成立している制度であり、その点では従来の補助金と類似しているといえるが、交付税の場合は自由度が高く、自主的な施策に馴染みやすい財源であるということ、それ故に補助金の縛りによる縦のつながりの減少にも資することがいえよう。

## 第2節 北海道伊達市環境基本条例にみる市町村の望ましい役割

### (1) 条例策定を通じた畜産系廃棄物問題への住民参加

第3章第1節において、市町村の役割として畜産系廃棄物問題における条例制定によるルールづくり、住民参加の確保の重要性を提示したが、その点に関する取り組みとして望ましい形の一つであると思われる北海道伊達市環境基本条例について検討してみたい。

環境基本条例については今後、総合的な運営を目指すために策定段階に住民参加を確保する動きが一般的になると予想されるが、畜産系廃棄物問題を考えるに際して、条例策定のための議論を通じて住民参加はどのような役割を果たしているのだろうか。

伊達市環境基本条例もその特徴として、策定段階から市民参加を確保してきたことが挙げられる。条例策定段階における市民参加の具体的な手法として、「伊達市環境市民会議」の設置、運営が挙げられる。この会議は、市民参加を実行し、条例策定過程への市民の意見の反映を確保するための軸としての機能を果たしたと評価することができる。この市民会議の設置理由は、市民と市が協働することにより、市民に「市民自治」を、行政に「環境への総合的な視点」を形成することであるとされているが<sup>(47)</sup>、このような視点は、畜産系廃棄物問題は農政の課題であるとして問題が矮小化されていた従来の傾向に対し、自治や環境の観点も含めた問題へのアプローチの可能性を確保す

るものであり、筆者の問題意識に応えるものであると考えることができよう。

伊達市環境市民会議は、学習会、現地確認、市民フォーラムの開催等を行った成果として、98年5月19日に『環境基本条例の制定にあたって条例に盛り込むべき事項について』と題した報告書をまとめている。この報告書は、環境市民会議として環境基本条例に盛り込むべき課題についてまとめたものであるが、紋切り型の条例にならないよう地域の実態をよく理解し、またその必要性を踏まえることが重要であるとの認識から、環境基本条例に反映する課題を、地域を把握することから求めることにした<sup>(48)</sup>とされている。本報告書の最も大きな特徴といえるのが、「第3章 環境基本条例に盛り込むべき具体的な事項について」の「1. 基本施策」の一つとして示された「一次産業とりわけ農業と環境の調和について」の項目である。伊達市の基幹産業が一次産業とりわけ農業であること、そしてその農業が環境の面から様々な問題を有していることが提起され、「家畜の排泄物による悪臭の発生や処理の問題もあり、農業は重要な施策の一つとして位置付けていかなければならない、との意見の一致をみた。」<sup>(49)</sup>とあるように、市民会議の中で共通認識の形成がなされていることが伺える。さらに、問題解決の方向性として、環境負荷の実態を踏まえ、有機農法を基本に据えた循環型農業への転換を探ることが謳われ、畜産系廃棄物の処理方法と利用方法の取り組みやそれを利用した安全な土づくりの推進等に取り組む必要性が述べられている。市民会議の議論は、上述のように地域の現状を把握することを重視し、地域の環境にとって本当に必要なことはなにかという視点で検討されていることから、環境と農業という行政の組織上の分担をこえ、環境基本条例の中に盛り込まれることの少なかった畜産系廃棄物に関する総合的な取り組み事項も検討課題となっているのである。伊達市における環境基本条例策定のための議論を通じた畜産系廃棄物問題への住民参加は、自治体における縦割り行政の是正と住民における情報と意見提示の場の欠如の解消という

点に意義がみられると思われる。

畜産系廃棄物問題に対する住民参加について筆者は、公益的機能を議論することの必要性や有機系廃棄物の一体的処理について議論していくことの必要性から主に思考したが、問題の認識自体を深めていくという面においても重要であると考えている。伊達市環境基本条例の中で、畜産系廃棄物問題につき住民参加が果たした役割を分析すると、畜産系廃棄物の現状を踏まえ、循環型農業への転換についてのコンセンサスを形成し、それをまちづくりのルールへと昇華させたことにあるといえるだろう。

## (2) 条例策定による方針のルール化と明確化

伊達市環境市民会議の上記報告を受ける形で環境基本条例が制定されるが、本条例の最も大きな特徴といえるのは、第17条において「環境の保全と調和した農業及び漁業の促進」を謳ったことである。一般的に、農政サイドだけでなく環境サイドにおいても、畜産系廃棄物等農政の課題とされてきたものを総合的環境行政の観点から構成していこうとする姿勢に乏しかったのではないかという筆者の意識からすれば、環境行政と農政の潮流を踏まえた対応を提起しているという点で画期的と評することができる。伊達市環境基本条例第17条1項は、「市は、環境への負荷の低減と安全な食料の生産を図るため、肥料及び農薬の適正な使用並びに水質の保全に配慮した適正な養殖その他の措置により、環境の保全と調和した農業及び漁業が促進されるよう必要な措置を講ずるものとする。」としており、同条2項は、「市は、農業及び漁業から生ずる廃棄物が適正に処理され、並びに循環的に利用されるよう必要な措置を講ずるものとする。」と定めている。畜産系廃棄物問題と直接的に関係してくるのは、第17条2項の規定の方であると思われるが、条例の解説書によれば、その条文の趣旨は「近年、家畜ふん尿や農業用廃プラスチック、ホタテ養殖に伴うホタテのウロや付着物の処理が問題となっており、その問題の改善に当たっては廃棄物を発生する事業者、処理する事業者、循環的な利用をする事業者の有機的な連携

を図るなどの必要があることから、市としても、必要な措置を行うことを示したものである。」という<sup>(50)</sup>。畜産系廃棄物の処理と利用については、施設整備等に関する補助金・助成金制度が設けられていることが一般的であったが、その供出根拠は要綱である場合が多いことは先にみてきたとおりである。しかし、要綱はあくまで内部的なものであり、一般住民に補助金の存在がほとんど知られることのない不透明性があったことなどから、条例制定がなされるまでの一時的な手法という位置付けがなされるべきである。とすれば、畜産系廃棄物問題に対する方針を条例で定め、補助金等財政的な措置についての根拠となし得る規定をおいたことは、補助金の供出等に民主的正当性が与えられるものであり、望ましいといえよう。また、地域全体で当該問題について考えていくきっかけとなり、地域の自主的、自立的な取り組みに資することも指摘できる。

### 第3節 市町村を軸とした取り組みの可能性と限界

本節ではこれまでの検討を踏まえ、特に市町村を軸とした畜産系廃棄物問題への取り組みの可能性について筆者の見解をまとめてみたい。

そもそも、筆者がこのような問題提起をしたのは端的にいえば、次のような理由からであった。すなわち、環境行政の観点からいえば、畜産系廃棄物のもたらす環境問題が地域性、それも悪臭や害虫発生、水質汚染といった限られた地域性をもったものであったことであり、農政の観点からいえば、土づくりへの再生堆肥の利用を考えた際に、複数の市町村にわたる広域での流通はコスト面から難しく、可能な限り狭い範囲で考えていくことが望ましいことである。また地方自治の観点からいえば、地方自治法第2条3項は、市町村が、都道府県が処理するとされる事務（地方自治法第2条5項）を除き、一般的に地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの（地方自治法第2条2項）を処理すると規定されていることから、地

方自治における市町村優先の原則を読み取ることができることである<sup>(51)</sup>。

しかし、市町村の役割を考えていく際に大きな課題も見受けられた。第一に、自治体財政の悪化と畜産農家の厳しい経営状況や負債状況から、補助金つきの事業頼りになる傾向がみられる結果、自治体が自主的に考えていくことのできる仕組みや状況があったとしても、補助事業とリンクしている国あるいは都道府県の方針に事実上従っていかざるを得ないという構図が見られることである。既に検討したように、家畜排せつ物法は都道府県の自治事務として都道府県計画の策定を規定しているが、この仕組みが自主的な取り組みを担保するどころか、国、都道府県、市町村という縦のつながりを維持する装置となりかねないのである。第二に、市町村における畜産系廃棄物問題に対する自主的、自立的な取り組みへの意識が低いことである。市町村アンケートにおける、家畜排せつ物法上の都道府県計画に準じた市町村計画の策定についての意識を見ても分かるように、国や都道府県の法制度化待ち、取り組み待ちの姿勢が伺える。このような姿勢の背景には先に述べた財源不足の問題が絡んでくることはもちろんであるが、処理する事務量が既に膨大であり、これ以上自主的に施策を行っていくことが難しいという現状、あるいは地方分権改革に対する意識が高まっていないという現状がみてとれよう。

このような課題を乗り越え、市町村による取り組みを実質的なものとしていくことに資する対応としてどのようなことを考えていけばいいのだろうか。第一に、財源面においてであるが、補助金に依存する結果強固になっていた縦のつながりやトップダウンの方式を断ち切るためにある程度自主的に扱える財源を増やすこと、あるいはそのための工夫をすることであろう。本章で家畜頭数制限条例と直接支払い制度の連結を考えた際にその財源として提案した特別地方交付税の活用が一つあるだろう。第二として、住民参加の促進を図ることである。財源面の問題が解決したとして、市町村の認識が低い、あるいは従来の農政がトツ

プダウンでなされてきており、その習慣が持続し、結局取り組みが進まないということでは何にもならない。そこで、住民参加を進め、自治体の依拠すべき基盤を国から住民へと転換していくことでこのような課題に対応していくべきであると考え

る。では、最終的に畜産系廃棄物問題に対する市町村の取り組みの方向性はどのようなものになるのであろうか。筆者は大きく2つの方向性に分類されると考える。第一に、畜産系廃棄物の排出量の増加を所与の前提としてその対処を考えていくという方向性である。このような場合には、再生堆肥の需要を伸ばすことを考えることが重要で、例えば再生堆肥を利用した有機農業等を付加価値のある農業としていかに普及させ、発展させていくかということを考える必要があろう<sup>(52)</sup>。有機農作物の認定制度の構築等が具体例として挙げられる。第二に、発生抑制の原則を踏まえ、畜産系廃棄物の排出量の増加を抑制していくという方向性である。このような方針で考えていく場合には直接支払い制度を組み込んだ家畜頭数制限条例の制定等を想定する必要がある。現在の趨勢は、問題状況が深刻である地域が日本全体としてはまだそれ程多くないということもあり、前者の方向性であるように思われる。しかし、全ての地域において付加価値型農業が成功するとは限らないことから、後者の方向性についての検討も現実性を帯びてくることが予想される。

以上、市町村を軸に考えていくことの可能性について検討を加えてきたが、その限界はどのようなところにあるのだろうか。2つの点を指摘しておきたい。第一に、市町村の持つ行政資源の限界である。一般的にいえば、市町村よりも都道府県の方が職員や財源に富み、市町村の中でも大規模であればある程行政資源が豊富であるという傾向がみられる。行政資源が豊富であれば自主的な取り組みをしやすいが、乏しい場合には物理的に不可能な部分がでてくる。このような限界が、事務量が膨大で自主的な取り組みには限界があるといった意識につながっているといえる。ところが、

畜産系廃棄物の処理と利用に関する問題が発生しやすいのは大抵の場合、農畜産業を基幹産業とする小規模な自治体であり、行政資源の乏しいことが多いのである。このような状況下で、市町村の取り組みを叫んだところで限界があることは否めない。第二に、自治体を軸とした取り組みは過度的なものであるという限界である。本来であれば、畜産系廃棄物の処理と再生堆肥の利用は、民間の取り組みが最も望ましいと考えている。ただし、商業ベースにのらない現状や、自治体を介した住民参加の必要性に鑑みて、市町村を軸に据えた取り組みを提起したものである。そこで、市町村の役割は、民間の取り組みが成立するまでの過度的なものであるという前提で考えていくという限界を内包しているというべきであろう。

以上、様々な視点から畜産系廃棄物の問題を検討してきたが、結局今後目指していくべきパラダイムを一言で表わせば、地域づくりの観点から農畜産業をどのように位置付けていくのか、地域づくりとしての農畜産業をどう考えていくのかということであろう。

## おわりに

今回筆者が市町村の役割を起点とした検討に及んだのは、国から都道府県そして市町村へという従来の流れから、住民から市町村へという流れへのパラダイム転換が深く、みえない部分で着実に進んでいることを感じるからに他ならない。不十分な点を考えればきりが無いが、市町村の負担の実態を踏まえきれず、また同じ自治体としての都道府県の役割を明確にできなかった点で反省点がみられる。今後の課題としたい。

最後になるが、論文についてご指導下さった神原勝教授、畜産系廃棄物についてご教示下さった酪農総合研究所の徳永氏、アンケートにご回答下さった自治体の方々等、ご協力を頂いた皆様にお礼を申し上げます。

## 注

- (1) 今回の調査は、市町村については、畜産系廃

- 棄物問題が深刻だといわれている宮崎県内の全市町村畜産担当課を対象に、都道府県については、全都道府県畜産担当課を対象にした。調査期間は、2000年11月2日～12月15日であった。回収率は、市町村の場合44自治体中34自治体、約77.3%であり、都道府県の場合47自治体中43自治体、約91.5%であった。なお、一部の設問において規定数以上の肢を選択したものがみられたが、肢番号の若いものから規定数だけを回答として扱うという原則で処理させて頂いたことをご了承頂きたい。
- (2) 猿田勝美「21世紀への地方の環境政策」『環境法研究』第20号(有斐閣, 1992年)87頁。
- (3) 猿田勝美「地方環境行政と環境基本法」『環境研究』93号(環境調査センター, 1994年)66頁。
- (4) 北村喜宣「自治体環境行政の法と政策 第2講」『自治実務セミナー』33巻5号(良書普及会, 1994年)11頁。北村氏は、「戦後における条例制定の歴史を振り返ると、条例の保護法益が、生命・健康・公衆衛生から生活環境に、さらに、自然環境へと拡大していることがわかる。」と述べておられる。
- (5) 須田春海=田中充=熊本一規(編著)『環境自治体の創造』(学陽書房, 1992年)24～25頁。
- (6) 地方自治体による環境行政を論じる著書、論文は多く見受けられる。代表的なものとして、猿田・前掲(2), 猿田・前掲(3), 北村・前掲(4), 磯野弥生「自治体の環境政策に何が求められるか」『法律のひろば』47巻3号(ぎょうせい, 1994年)11頁以下, 寺西俊一「環境基本法」と地方自治体の役割」『自治体学研究』第61号(神奈川県自治総合研究センター, 1994年)20頁以下, 宇都宮深志「地方自治における環境行政の基本的枠組と方向」『環境研究』100号(環境調査センター, 1996年)160頁以下。
- (7) 須田=田中=熊本・前掲(5)19頁は、環境問題の解決に向けて、自治体の次の機能に注目している。
- ①地域の環境を守る公的な第一次責任は地域の自治体にあること。
- ②日本全国が約3300の自治体によってすべて組織されていること。
- ③その自治体には職員数で300万人余、財政規模で公的支出の70%が配分され、人材も財力も豊富にあるということ。
- (8) 地方自治制度研究会(編)『Q&A 改正地方自治法のポイント』(ぎょうせい, 1999年)16頁～17頁。
- (9) 北村・前掲(4)8頁は、旧地方自治法の条文に自治体の環境問題対応の法的責任を読み込む検討をされている。
- (10) 阿部泰隆=淡路剛久『環境法〔第2版〕』(有斐閣, 1998年)38頁。
- (11) 阿部泰隆『行政の法システム(下)〔新版〕』(有斐閣, 1997年)558頁。
- (12) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年12月25日法律137号)第2条1項。
- (13) 廃棄物問題に関する著書及び報告書の目録を集めた文献として、乾馨(監修)『リサイクル文化61号特別号 廃棄物\*図書ガイド』(リサイクル文化社, 1999年)。
- (14) 関連文献として、寄本勝美『ごみとリサイクル』(岩波書店, 1990年), ごみ行政研究会(編)『リサイクル時代のごみ行政』(自治体研究社, 1992年), 澤井安勇(編著)『自治体・地域の環境戦略—2 分権化時代の地域環境政策』(ぎょうせい, 1994年)等。
- (15) 大内力=藤谷築次(編)『日本農業年報46 新基本法—その方向と課題』(農林統計協会, 2000年)29頁。
- (16) 大内=藤谷・前掲(15)98頁。
- (17) 矢口芳生『食料と環境の政策構想』(農林統計協会, 1995年)44頁。
- (18) 矢口・前掲(17)52頁。
- (19) 原剛『日本の農業』(岩波書店, 1994年)40～43頁。
- (20) 畜産環境問題研究会(編)『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解説』(地球社, 2000年)145頁。
- (21) 志賀一一=藤田秀保『家畜ふん尿の環境保全

- 的処理と活用』(酪農総合研究所, 1997年) 41頁。
- (22) 畜産環境問題研究会(編)・前掲(20) 52～53頁。
- (23) 田中保広「第5章 中央省庁の対応 2. 農政と分権」松本克夫=自治・分権ジャーナリストの会(編著)『分権型社会を創る 12 第三の改革を目指して 証言でたどる分権改革』(ぎょうせい, 2000年) 153頁。
- (24) 家畜排せつ物法は、家畜排せつ物の利用の促進のための措置を定めているが、処理高度化施設の整備をもって利用の促進としていわれる。筆者が問題としているのは、作られた堆肥のその後の利用促進についての方策なのである。
- (25) 地方分権推進法第2条は、「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、(中略)地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。」としている。
- (26) 兼子仁『地方分権と法解釈の自治 地方自治土曜講座ブックレット NO.38』(北海道町村会, 1999年) 12頁～14頁。
- (27) 北村喜宣『自治体環境行政法』(良書普及会, 1997年) 14頁。
- (28) 阿部泰隆「環境立法における法律学の寄与可能性」阿部泰隆=水野武夫(編)『環境法学の生成と未来 山村恒年先生古稀記念論集』(信山社, 1999年) 35～36頁。
- (29) 農業の公益的機能に言及する論文・著作は数多く散見されるが、例えば、出村克彦「農業の公益的機能と農業政策の在り方」『農業と経済特集 環境と農業』1997年10月号(富民協会・毎日新聞社, 1997年) 6頁～等。
- (30) 矢口・前掲(17) 255～258頁。
- (31) 矢口・前掲(17) 37頁～は、農業政策への環境政策の統合の必要性を強調しており、具体的な経済的手法の例として、①クロス・コンプライアンス(農地や水資源の開発・利用のために農家が財政支援を受ける場合、土壌・水・自然などの保全条項を遵守するというもの)、②汚染抑制のためのインセンティブ(製品課徴金, 排出課徴金)、③直接的収入支援、④休耕政策、⑤投入物と産出物の割当てが挙げられている。
- (32) 農業の公益的、多面的機能についてのその他の参考例として、嘉田良平=浅野耕太=新保輝幸『農林業の外部経済効果と環境農業政策』(多賀出版, 1995年) 18～23頁も挙げておく。
- (33) 小幡純子「改正地方自治法の概観」小早川光郎=小幡純子(編)『ジュリスト増刊 あたらしい地方自治・地方分権』(有斐閣, 2000年) 61頁、辻山幸宣「日本における条例の歴史と課題」自治体学会(編)『年報自治体学 ローカル・ルールをつくろう』第13号(良書普及会, 2000年) 2～3頁、狩野哲也「都道府県条例と市町村条例の関係に関する一考察」北海道大学大学院法学研究科『ジュニア・リサーチ・ジャーナル』NO.7(2000年) 154頁等を参照。
- (34) 藤田秀保=志賀一一ら『EC農業の環境汚染問題とわが国の畜産汚染問題の現状』(酪農総合研究所, 1993年) 6～32頁。
- (35) 甲斐論「第6章 国際化時代の環境保全型畜産経営の課題」桜井倬治(編)『環境保全型農業論』(農林統計協会, 1996年) 106頁。
- (36) 志賀=藤田・前掲(21) 6頁。
- (37) 芝池義一「条例(14条)」小早川=小幡(編)・前掲(33) 68～69頁。
- (38) 原田尚彦『行政法要論 全訂第四版』(学陽書房, 1998年) 63頁。
- (39) 阿部・前掲(11) 721頁は、当該通説的見解の参考文献として、山田幸男『行政法の展開と市民法』(有斐閣, 1961年) 148頁、成田頼明『法律と条例 憲法講座4』(有斐閣, 1964年) 204頁、成田頼明(編)『都市づくり条例の諸問題』(第一法規, 1992年) 11頁、小早川光郎『注釈地方自治法』(第一法規) 509頁・510頁、等を挙げておられる。
- (40) 出村・前掲(29) 6頁。
- (41) 阿部・前掲(11) 728頁。
- (42) 大森彌=神野直彦(編著)『地方分権なんでも

- 質問室』(ぎょうせい, 1999年) 74頁。
- (43) 碓井光明『要説自治体財政・財務法 [改訂版]』(学陽書房, 1999年) 62頁。
- (44) 小室裕一 [ほか]『地方交付税法』(ぎょうせい, 1992年) 325～328頁。
- (45) 小室・前掲(44) 324頁。
- (46) 碓井・前掲(43) 63頁。
- (47) 伊達市環境衛生課(編)『伊達市環境基本計画』(1999年) 188頁。
- (48) 伊達市環境市民会議『環境基本条例の制定にあたって条例に盛り込むべき事項について』(1998年)「はじめに」の頁。
- (49) 伊達市環境市民会議・前掲(48) 5頁。
- (50) 伊達市市民部環境衛生課『伊達市環境基本条例の解説』33～34頁。
- (51) 長野士郎『逐条地方自治法』(学陽書房, 1995年) 46～47頁は, 旧地方自治法第2条4項に市町村優先の原則を読み込んでおられる。
- (52) 近年, 畜産系廃棄物の利用方法として再生堆肥の利用促進以外にも, 燃焼による発電やメタン発酵を利用した発電等, 新しいエネルギー源としての活用が注目されている。このような利用方法も循環型社会形成に資するものであろう。
- (まさき けんたろう 静岡県三島市水道営業課)