

# 浜中町における環境を重視した集落協定について

河井 田上 幸典 視子

かわた・ゆきちか  
1972年山口県生まれ。  
現在、京都大学大学院農学  
研究科博士後期課程在学中。

いのうえ・のりこ  
技術士（建設部門 建設環  
境）、(株)風土計画社 代表  
取締役

## 1. はじめに

EUでは農産物価格支持政策を直接補償に切り替えることにより、大規模酪農地域における環境保全型農業が推進されている。EUにおける直接補償は、環境保全型農業によって(1)生産品の安全性を確保し、市場競争力を高めるとともに、(2)農村の環境・景観保全を図り農村型観光を推進することを視野に入れて補償要件を設定している。施策の実施にあたっては、地域によっては集落協定を活用し、農業従事者が主体となった農村発展を目指してさまざまな取組みがなされている。

このような潮流の中、わが国でも平成十二年に中山間地域等直接支払制度（以下、中山間支払制度）が始まり、集落協定に基づいた農村経営がおこなわれている。中山間支払制度は農業・農村が持つ多面的機能の発揮を目標の一つに掲げているが、農業維持が精いっぱいの状態では環境保全に係わる取組みに至っていない地域が少なくないのが現状である。

本稿ではこうした現状認識の下で、浜中町の集落協定に注目する。浜中町は国内で三番目に大きな霧多布湿原を有し、その一部は国の天然記念物に指定されている。中山間支払制度の実施を受けて浜中町では四集落で取組みが始まっており、その取組みは自然環境の整備に重点を置くという特徴を有している。そこで本稿では、「集落協定による湿原の環境保全」について、特に酪農との関係から浜中町の事例について論じる。

浜中町は人口約七、六〇〇人（平成十二年、浜中町住民基本台帳）で、第一次産業が約五六％（平成七年度国勢調査）を占める。農家戸数は二六七戸（平成十一年度農業概況調査）であり、そのうち二一八戸が専業農家である。年間積算温度が一、八〇℃であるため牧草以外の農作物が生産できず、専業農家は全て酪農を営んでいる。家畜の大半は乳用牛（約九五％、平成十一年度農業概況調査）であり、生乳の一部はハーゲンダッツアイスクリームや北海道カルピスの原料となっている。漁業では天然昆布が魚類と並んで主要な生産物となっている。

浜中町の中心には霧多布湿原（面積三、一六八ha）が位置している。日本で唯一、五m以下の低地に泥炭地を有する霧多布湿原の一部は、その重要性から「霧多布泥炭形成植物群落」として国の天然記念物に指定されている。霧多布湿原にはカモ類やハクチョウ類が飛来し、周囲の湖沼や湿原とともにタンチョウの営巣地として重要な役割を果たしており、平成五年にはラムサール条約登録湿地に登録されている。

## ② 浜中町における環境保全の重要性

浜中町は、第一次産業従事者の比率が極端に高いため、自然資源を適切に保全し持続的な利用を心がけることが地域経済の維持・発展にとって不可欠である。周知のように現在、酪農業では家畜糞尿の適切な処理が大きな課題となっている。現在のところ、浜中町では糞尿処理はさほど問題にはなっていない。だが、適切な処理を怠ると、水資源が汚染されたり、湿原生態系が悪化し、さら

## ① 浜中町の概要

### 2. 浜中町について

には湿原から供給される鉄分が不足することにより藪場が枯れ、漁獲量が減少するといった問題が生じる可能性がある。このように、浜中町では、環境に配慮した酪農を推進することが、湿原の保全や持続的な漁業を営む上で不可欠だといえる。

別の観点からも、環境保全型の酪農が求められている。今後は乳製品も海外との競争にさらされることになるが、コスト高の日本製品に対する需要を確保するには、安全や安心といった消費者の要望に添えていくことが不可欠になるだろう。このため、生産過程で飼料や飼育方法に配慮するだけでなく、糞尿を適正に処理し、さらには環境ISO等を取得するなどして、地域全体が環境に対して取り組んでいるというイメージを形成することが大切である。

### ③ 集落協定の現状

近年、中山間地域において、担い手不足や後継者不足から耕作放棄地等が増加し、その結果、農業生産が減少するだけでなく農業が持つ多面的機能が低下することに対する懸念が高まっている。

このため、農林水産省は平成十二年度に「中山間地域等直接支払制度」を施行し、平地との生産経費の格差の八割相当額を集落や関係者等に直接支払うことによって中山間地域の農業や農村の持つ多面的機能を維持する政策をおこなっている。

中山間支払制度による交付を受けるには、「集落協定」もしくは「個別協定」に基づき五年以上継続して農業生産活動等をおこなう必要がある。

取り組むべき活動内容は「必須事項」と「選択的必須事項」に分かれており、後者は、「国土保全

機能を高める取組」、「保健休養機能を高める取組」、「自然生態系の保全に資する取組」に分類されている。本制度の特徴の一つは、基本的に交付金は集落が受け取り、その用途は集落の裁量に委ねられていることである。

農林水産省によると、平成十二年度には一、六九〇市町村（対象農地を持つ二、一五八市町村の約八割）で二六、〇二二の集落協定が締結されている。北海道では、平成十二年度には七一市町村で四二八の集落協定が結ばれ、交付金総額は約五六億円である。交付対象農地面積は約二九万ha、地目は総面積の九五％が草地である。このうち、釧路支庁管内では十町村で十五の集落協定が結ばれている。協定参加者数はいずれも一〇〇人以上と規模が大きく、集落協定がまちづくりの大きく寄与しうると考えられる。

### ④ 「浜中・別寒辺牛集落協定」について

浜中町では平成十二年に、浜中・別寒辺牛集落・浜中未来集落、浜中なんもだ集落、根室集落で中山間支払制度に向けた取組みがなされている。各集落の交付金の活用方向は共通しているので、ここではその中でも最大の団体である「浜中・別寒辺牛集落」の取組みに注目する。多面的機能を増進する活動としては、以下の項目が掲げられている。

- (1) 合併浄化槽の設置
- (2) 廃屋及び不要農機具の撤去
- (3) 植林の実施
- (4) ビオトープの確保のための調査と実施
- (5) グリーンツーリズムの実施

これらのうち、(2)は廃屋等の撤去により農村の景観整備を進めるもの、(5)は消費者の酪農に対する理解の促進を図ることを目的にしたもので、いずれも「湿原のレクリエーション価値」の増加に結びつく活動といえよう。また、(3)は住宅や牛舎の周りの植林をおこなうもの、(4)は植林により現存する森林を結びビオトープの形成するものである。この活動は霧多布湿原における野生生物の保全が端緒となっており、植林の実施はその延長線上の活動として位置づけられている。そのため、(3)、(4)はビオトープの観点から「湿原の物理的改善」に結びつく活動であるといえよう。

### 3. 「浜中・別寒辺牛集落協定」と環境保全

右に述べたように、本集落協定は自然環境、とりわけ湿原の保全と結びつく活動が盛り込まれている点に特徴を有しているといえる。そこで次に、湿原の「物理的改善」および「レクリエーションの価値」という観点から湿原の保全について論じる。

#### ① 糞尿の処理と湿原保全

浜中・別寒辺牛集落協定では植林やビオトープの確保を集落協定で定めており、農業従事者による湿原管理が実現する可能性を有している。湿原や河畔林などは農用地・放牧地などから流入する栄養物質等を浄化する機能を持っているものの、閾値を越えた流入量があると湿原そのものが変質してしまいかねない。糞尿は、特定の時期や場所に集中して排出されると生態系を破壊する恐れがあり、特に、冬期に放牧ができない北海道の放牧地では、その間の糞尿を適切に処理する必要がある。

る。

浜中町には、平成十一年現在二一、九九〇頭の乳用牛がいる。原田「一九九八」によると、搾乳牛が一日に排泄する窒素量の原単位は三〇五・五gなので、浜中町で一年間に乳用牛から発生する窒素の量は約二四五トンとなる。牧草地が一三、九四〇haであるので、1ha当たりでは年間約一七六kgの窒素が排出されている。原田「一九九八」によると、農耕地の窒素受容量は二〇〇kg/年であり、これを参考にすると、現状では数字の上では浜中町で発生する窒素は全て牧草地で処理できる量であろう。さらに浜中町では、平成十六年を目標に国営環境保全型かんがい排水事業による堆肥盤と尿だめの完備を目指している。

よって、糞尿が環境負荷となる危惧は、浜中町では顕在化していないといえるかも知れない。だが、今後の課題として、まず、河川や湿原に負荷をかけない範囲で糞尿を牧草地の堆肥などとして利用して、地域内の窒素の循環を心がけることが必要だと考えられる。また、植林に際して糞尿から生成した堆肥を利用できるだろう。植林が進むことによって森林や湿原がピオトープでつながった生態系として一層機能するようになれば、既存の野生動物植物のハビタットが拡大したり、新たな生物種にハビタットを提供できる可能性がある。

## ② 湿原保全によるまちづくり

また、今回の集落協定には「景観づくりのための廃屋等の解体」が盛り込まれている。神山「二〇〇一」によると、北海道ではこのように廃屋や遊休サイロの処理経費補助に本助成金が使用され

る例が多い。だが、グリーンツーリズムや農村滞在などが進みつつある中で、廃屋の撤去に終始した消極的な景観への関与にとどまらず、景観全体に統一性を持たせるなど地域特性を生かしたまちづくりによって、訪問者を引きつける工夫が必要だと考えられる。特に浜中町は霧多布湿原を有している点で、他の地区よりも訪問者を呼び込みやすいという点に注目すべきである。

さらに、牧場等でグリーンツーリズムを推進するにあたっては、既に高い評価を得ている浜中町の乳製品を積極的に活用すべきである。一つの案としては、「環境保全型酪農」を前面に押し出すことである。低脂肪乳による食中毒発生事件や狂牛病などにより、今後、消費者はますます食に対する「安心・安全」を希求することだろう。また、本州で酪農生産基盤が弱体化化する中で、北海道に對する生乳の需要はより高まっている。これに對して、浜中町の乳製品は安全や安心に裏打ちされた高品質乳であることをアピールするのである。

浜中町には霧多布湿原を中心とした豊かな自然があり、その自然資源を活用して酪農や漁業がなされている。湿地は、ラムサール条約では「賢明な利用」が求められており、EUなどでは単にこれを保全するのではなく、農用地内で湿地を復元し、これを農村型観光に有効利用するなど、農業活動と湿地保全の両立がすすめられている。このような事例から、浜中町においても、廃屋の解体や植林などは単独の項目として捉えるのではなく、霧多布湿原をはじめ、地域が有する豊かな自然を生かしたまちづくりを推進してゆくための、総合的取組みの一つとして位置づけるべきであろう。

そのためには町全体が環境に對して高い意識を持つことが必要だが、今回の集落協定を、その萌芽となる動きにしていくことが大切だといえる。

## 4. 今後の課題

EUにおける直接補償の要件では、各農村の地域性が重視されている。例えば、湿原が優勢する農用地域では、長年放置されている草地を湿地や森林に復元するといった事業や野鳥に提供することを目的とした穀物栽培などに対しても直接補償が実施されており、農業活動が関与する環境保全の枠組みは広範囲にわたっている。同時に、農家民宿の経営や農場における環境教育の実施などと関連して、ピオトープ管理や景観創造も直接補償の要件とされており、集落協定がまちづくりに深く関与している。

こうした先進事例から、浜中町における集落協定は、(1)農業従事者によって策定されるため地域の自然資源の狀態や問題点を把握しやすく、したがって自然資源の管理計画となりうる、(2)戦略的まちづくりのための農村計画に発展しうる、と考えられる。このため、集落協定がまちづくりに果たす役割は今後ますます大きくなると考えられ、わが国においても、自然環境からまちなみに至るまで総合的な地域資源を対象として集落協定を捉えていく必要があるといえよう。

## 引用文献・参考文献

・草場敬、早川嘉彦「一九九九」北海道酪農地帯における水質保全」畜産の研究五三(八)、

pp.八六五—八七三

- ・佐伯尚美「二〇〇一」中山間地域等直接支払制度―初年度の実績と評価―月刊NOSA I 五三(五)、全国農業共済協会、pp.四一―四九
- ・島津正「二〇〇二」酪農の担い手の多様化傾向―地域の環境保全と関連して―農業構造問題研究No.二〇九、pp.一〇二―一五三
- ・北海道「二〇〇二」平成十二年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」(<http://www.pref.hokkaido.jp/nousei/ns-nskou/contents/12djissi.htm>)
- ・神山安雄「二〇〇二」北海道酪農地帯における直接支払い助成」農村と都市をむすぶ五一(十一)、pp.五七―六三
- ・原田靖生「一九九八」畜産廃棄物による環境負荷―農林水産省、国土庁、環境庁、日本学術会議関係連絡委員会―学際シンポジウム 農業・農村と環境―養賢堂、pp.三五―四〇
- ・山浦信次「二〇〇二」酪農王国を生活・自然環境の楽園に―北海道浜中町の取組み―自然と人間を結ぶ十四、pp.四八―五五
- ・ラムサール条約登録湿地関係市町村会議「二〇〇二」ラムサール条約登録湿地をかかえる市町村担当職員のためのラムサール条約ハンドブック
- ・Regione Emilia-Romagna 「一九九六／九七」"Annata Agraria (『農業年鑑』)"
- ・浜中町の基本的なデータについては、浜中町のホームページ (<http://www.hokkai.or.jp/hamanaka/gaiyo/index.html>) を参照

