

ドイツにおける農業転換 : BSE危機を契機として

その他のタイトル	Die Agrarwende in Deutschland : Anlässlich der BSE-Krise
著者	井上 勉
journal or publication title	独逸文学
volume	47
page range	317-339
year	2003-03-20
URL	http://hdl.handle.net/10112/00018109

ドイツにおける農業転換

— BSE危機を契機として —

井 上 勉

目 次

はじめに

1 ドイツにおける農業転換

- 1.1 農業転換の発端
- 1.2 農業転換の宣言
- 1.3 有機認証印
- 1.4 エコ農業連邦行動計画
- 1.5 採卵鶏飼育の新規定
- 1.6 調整法
- 1.7 持続可能な農業としてのエコ農業
- 1.8 エコ農法
- 1.9 評価

2 農業と環境保全

- 2.1 水質保全
- 2.2 新自然保護法

3 EUの農政改革

おわりに

はじめに

1986年にBSE感染牛がイギリスで最初に確認されたが、2000年11月22日にフンケ農業相（SPD）がドイツにはBSEに感染した牛はいないから安心して牛肉を食べてもらいたいと言ったその2日後、ドイツで最初の感染牛が見つかり、以来、2001年末までにドイツで134頭の感染例が確認されている。

BSE、すなわち牛海綿状脳症（狂牛病）の病原体であるといわれる異常プリオンは人間にも感染して牛と同様の症状をひき起こすと疑われており、その病気である変異型クロイツフェルト・ヤコブ病の患者が2001

年12月現在でイギリスを中心に100人以上存在し、感染牛はヨーロッパを中心に100万頭以上いると推計されている。

こうしたBSE問題の深刻さがドイツにおいても農業政策を転換する大きなインパクトを与えた。ドイツでのBSE発生をうけて、シュレーダー首相はこれまでの生産者重視に軸足をおいた農業政策を消費者保護重視へと転換する方針を示し、これに伴ってこれまでの食糧・農林省が消費者保護・食糧・農業省へと改編され、R. キューナスト（90年連合・緑の党）が大臣に就任した。

BSE問題以外にも食品の安全性を疑わせる問題が以前からいろいろあった。たとえば飼料中に抗生物質やホルモン剤がしばしば入れられるが、こうしたことは「できるだけ多く、速く、安く」をモットーとした経済効率最優先の農業生産の姿勢に従ったものである。狭いところに多くの家畜を押し込めて肥育するとバクテリア性の病気が発生しやすいから予防のために抗生物質が投与され、価格競争に勝つためには早く出荷できるように家畜に成長促進ホルモン剤が与えられる。自動車のエンジンに対して行うように、畜産がターボ（過給）をかけて行われているのである（„Turbomast“/„Eiweiß-Doping“）。BSE問題でもまさにそうで、肉骨粉飼料で動物性たんぱく質を与えるとよい乳を大量に出すだろうとの浅慮のもとに、本来草食性動物である牛に無理やり肉食をさせていたのである。こういうことをすると牛は狂うだろうとすでに1923年にルドルフ・シュタイナーが指摘していたという¹。彼がそう言う理由は不明だが、問題の肉骨粉にBSEの病原体が潜んでいたのであり、とにかくターボ畜産をはじめとする経済効率最優先の農業のあり方がBSEをもっとも尖锐な現われとする食品の安全性危機の根本原因であることは明らかである。

1 *Rinderseuche BSE. Demeter-Rinder ohne Tiermehl-Fütterung – Beste Fleischqualität dank Bio-Futter und artgerechter Tierhaltung.*

<http://www.info3.de/archiv/news/aktuell1100w.html>

シュタイナーは1924年、人智学協会会員の農民に対して霊学的知識に基づいた農業講座を開いた。この時の一連の講義から出発している農法を生物生動農法（biologisch-dynamische Wirtschaftsweise）というが、今日のエコ農業は多かれ少なかれその生物生動農法の基盤を共有している。

ドイツにおける農業転換

それゆえ BSE 問題が起きたからにはもはや従来型農業をそのまま続けることは許されないのである。

ドイツにおける BSE 発生が明らかになると、牛肉全体の消費が大きく落ち込むと同時に、「バイオ食肉」（自然農法による食肉）の需要が急激に増大したが、これ以前から、上のような食品の安全性に対する不安や一般的な食品の品質に対する不満、また環境や動物に対する保護意識の高まりから、エコ食品、つまり自然農法（有機農法）による食品の需要が拡大してきている。エコ食品の食品市場全体に占める割合はドイツでは現在 2.7% と見積もられており、世論調査機関エムニートの 2001 年のアンケートでは、質問を受けた人の 3 分の 2 がエコ食品にもっと支出を増やすつもりと答えている。別の調査ではドイツ人の 41% が、食肉を買う際、その動物が種に相応しい肥育をされたものかどうかに関心を寄せるといふ。エコ農業（自然農法ないし有機農法による農業）では家畜は種に相応しい飼育をされるのである。EU の農業委員フィッシュラーはある調査結果を引き、エコ食品を買い求める可能性のある消費者は 15% から 20% であると指摘する。

エコ食品の売上額は自然食品店や健康食品店でもっとも多く、全体の 46% を占める。この種の市場形態は毎年約 10% の割合で増えている。生産者直売はエコ食品の売上の 22% を占める。ほかに、新しい販売経路として最近「バイオ・スーパー」とか「エコ百貨店」といったものが増え、成長が著しい。バイオ・スーパーとかいった店舗形態では 200

資 料

年 (年末)	農場面積 (ha)	全農場面積に 対する割合 (%)	農場数	全農場数に 対する割合 (%)
1994	272,139	1.58	5,866	1.01
1995	309,487	1.80	6,641	1.20
1996	354,171	2.06	7,353	1.36
1997	389,693	2.27	8,184	1.56
1998	416,518	2.42	9,209	1.79
1999	452,279	2.64	10,400	2.42
2000	546,023	3.20	12,740	2.93

EC のエコ農業規定に適合したドイツのエコ農業 (<http://www.soel.de/>より)

ないし600平方メートルの床面積の店舗に4千から1万点の商品が並べられ、これは従来の自然食品店での取り扱い品目の2倍から5倍である。

ドイツでエコ農業が行われる農地面積もエコ農場数もまた大きく拡大しつつある(資料)。2000年末では、EU(EC)のエコ農業規定に沿って営農されている農地面積は546.023ヘクタール(全農地面積の3.2%)で、前年比20.7%の伸び、エコ農場数は12,740(全農場の2.93%)で、前年比22.2%の増加を示している。ちなみに2000年末、EU諸国内でオーストリアがエコ農業面積の全農地面積に占める割合8.68%をもって首位に位置し、2位は6.76%のイタリアで、ドイツはEU全体の平均をやや上回るといったところである。

1 ドイツにおける農業転換

1.1 農業転換の発端

こうしたエコ農業の拡大傾向の中、上で触れたように、ドイツでのBSE発生が明らかになったことが農政を消費者の利益とエコロジック側面の重視へ転換する大きなインパクトを与えた。ドイツでのBSE発生が確認されて、シュレーダー首相は2000年11月末、連邦議会で「農業工場から手を切ろう(Weg von den Agrarfabriken)」という言葉を放って効率一辺倒の大量生産主義農政を変える姿勢をまず明らかにした。そして2001年1月11日、彼は「ドイツ農民同盟は農業政策へのその影響力減少を覚悟しなければならない」と発言して、53万人を擁するドイツでもっとも政治的影響力の強い同団体の影響力を排除し、農政を消費者重視へと転換する方針を打ち出した²。

これより少し前の1月6日、農業省次官M. ヴィレ(SPD)と環境省次官R. パーケ(90年連合・緑の党)が消費者保護と環境保全の重視、大量畜産からの方向転換、エコ農業促進、助成金の重点配分を従来型農業

2 これには、CDU/CSUは農民を選挙票田として当てにする必要があるが、SPDは農民よりも消費者を支持者として必要とするという事情がある。Birnbaum, Robert: *Der grüne Kanzler. Die Rinderseuche gibt Schröder Gelegenheit zur nächsten Metamorphose: zum Verbraucherschützer.*
<http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2000/11/29/ak-mn-11619.html>

からエコ農業へ切り替えることなどを盛り込んだ「七項目綱領」を提出した。ここではまた2010年までにエコ農業の占める割合を20%までに高める目標や消費者の信頼回復のために生産者から消費者までの経路で一貫して適用される食品安全性保証マークのことが語られていた³。この綱領は自身も元々農民であり、従来型の農業政策の擁護者であるフンケ農業相と意見調整が行われていなかったようで、彼は1日遅れて急ぎ彼自身の「フンケ・プラン」を提示した。しかしこれは内容があいまいで、そこにはエコ農業に向かう明確な姿勢が見られなかった⁴。ヴィレーパーケ綱領は農業省の中ではあっさり退けられたが、トリッティン環境相(90年連合・緑の党)は、ヴィレーパーケ綱領は環境省の全面的な支持を得ていると述べた。首相府もこの綱領に共感を示した。ここに掲げられた政策目標はシュレーダー首相が望んでいるものに一致していたからである⁵。そうこうするうちに、1月10日、BSE問題への対応のまずさの責任を取ってフィッシャー健康保健相(90年連合・緑の党)が辞任し、これにともなってフンケ農業相も同日、辞任せざるをえなくなった。

1.2 農業転換の宣言

1月12日に消費者保護・食糧・農業相に就任したキューナストは2月8日、連邦議会で新たに発足した省としての声明を発表し、食品に対する消費者の信頼を回復すべく、「量より質 (Klasse statt Masse)」をスローガンに掲げて、BSE問題をはじめ、食品をめぐるスキャンダ

3 Keilani, Fatina/Chiari, Margarita: *Fleischesfrust. Jahrelang mussten die Bauern möglichst viel und billig produzieren. Damit soll jetzt Schluss sein. Die neue Politik lautet: Künftig weniger, aber besser – und teurer? Schon wehrt sich der Bauernverband.*

<http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2001/01/11/ak-th-19961.html>

4 Urlich, Bernd: *Papiermehl. Warum der Landwirtschaftsminister es hätte besser wissen und besser machen können.*

<http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2001/01/05/ak-mn-11758.html>

5 Germis, Carsten: *Nach allen Seiten offen. Gerhard Schröder hat eine neue Agrarpolitik gefordert. Wie die aussehen soll, bleibt aber unklar.*

<http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2001/01/08/ak-po-in-9901.html>

ルの根底にある大量生産主義から品質と安全性重視への「農業転換 (Agrarwende)」を宣言した。食品の質の向上をエコ農産物の生産拡大によって図り、この市場シェアを10年間で20%に引き上げる具体的目標を示した。そしてそのエコ農産物を一般の眼にもはっきりと表示する品質保証ラベルの考案が予告された。家畜の大量集中飼育への反省という点では、家畜をできるだけ大地に近づけた、それぞれの種族にふさわしい仕方で飼育することと動物保護を目指すことが挙げられた⁶。

1.3 有機認証印

ECのエコ農業規定に適合した農産物は「バイオ」とか「エコ」とかいった名称を付けてよいことになっているが、ドイツだけでもそうしたエコ商標ないし商品マークは100以上もある。エコ農産物のシェア拡大のためには信頼性のある、統一的な品質保証マークが必要とされ、キューナストは2001年9月5日、そのような国による統一的なエコ・マーク、「有機認証印 (Bio-Siegel)」を公表した。(図版) このラベルを付けた農産物には農薬や化学肥料が使用されていないとか、飼料中に抗生物質や成長促進剤が含まれていないとか、あるいはこのラベルの食品の中には遺伝子操作されたものやイオン照射されたものは存在しないと、家畜はできるだけ大地に近づけて種にふさわしく行動できる形で飼育さ



図版 有機認証印

6 *Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik.*
<http://www.verbraucherministerium.de/pressdienst/pd2001-06-07.htm>

れたものであることなどが保証されている。

このようなECのエコ基準を満たしていることを保証するラベルが付いていると消費者は安心して買うことができ、また信頼のおけるエコ農産物だと一目で分かるラベルが付いていることで販売量も増え、こうしたことが生産者にさらにエコ農産物を生産する刺激を与える。このマークは農業生産者から食品加工業者、食品販売業者に至るまで使用することができ、またこのマークを使うか使わないかはそれぞれの自由である。

この有機認証印に関するエコ・マーク法が2001年12月15日から、エコ・マーク令が2002年2月16日から施行されている。

1.4 エコ農業連邦行動計画

今述べた有機認証印もエコ農業を10年間のうちに20%にまで拡大するという政府目標の実現に寄与するはずのものであるが、このほか、目標達成のために2001年6月初め、キューナストの要請を受けて、専門家や関連する主な団体・機関の代表からなるプロジェクト・チームが結成され、エコ農業行動計画の構想をまとめることになり、それが「エコ農業連邦行動計画」⁷として、2001年10月18日、大臣に提出された。この連邦行動計画は中・長期的な性格のもので、ドイツにおけるエコ農業拡大のための条件づくりを目的としている。すなわちエコ農産物の需要と供給の均衡のとれた拡大によるエコ農業の持続的な成長のために、一方で消費者にエコ農産物の長所について啓蒙し、他方でエコ農業に切り替えることを考えている農民に具体的な援助を提供することがアクション・プログラムの主要な点で、そのための情報提供活動がおこなわれる。ほかに、エコ農産物の市場流通上の不備な点の克服も目指されている。このような連邦行動計画に対して2002年と2003年にそれぞれ3500万ユーロが支出される。

1.5 採卵鶏飼育の新規定

ドイツで市場に出ている鶏卵の90%は集中鶏舎（Käfigatterie）での

7 <http://verbraucherministerium.de/landwirtschaft/oekolog-landbau/ziele-stand-01-2002.htm>

飼育から採卵されたものである。集中鶏舎での養鶏 (Käfighaltung) というのは3段ないし4段に重ねられた針金のかごの中に4羽ないし5羽の採卵鶏をつめ込んで飼育するもので、1羽当りの占有床面積は450cm平方 (大体DINのA4サイズ) しかない。鶏が足を置いている針金の床は傾斜していて、産み落とされた卵は自動的にコンベアーに乗って集められる。これはまさに「農業工場」の一つの典型像である。

ちなみに、採卵鶏の飼育の仕方として集中鶏舎での養鶏のほかに、地上飼育 (Bodenhaltung)、露地飼育 (Freilandhaltung)、有機飼育 (Biohaltung) がある。地上飼育は、なるほど地上での飼育ではあるが、床はコンクリートか、あるいは傾斜した金属製のこである。当然、砂浴びとか餌を求めて地面を掻くといった鶏の種族にふさわしい行動はできない。1羽当りの占有床面積はだいたいDINでA4サイズの紙3枚分で、集中鶏舎での飼育よりは恵まれている。しかしこの場合と同じく、地上飼育の鶏も日の光を浴びることはできない。露地飼育では鶏は戸外で動き回ることができるが、与えられる餌は集中鶏舎の鶏と同じものであり、飼料の中に遺伝子操作されたものが含まれているといったこともありうる。有機飼育の鶏は本当に種族に相応しい仕方で飼われるものであり、地面を引っ掻いて丸々と太ったミミズなどの餌を自分でとることができる⁸。

さて、2001年10月19日、連邦参議院はキューナストが提出した採卵鶏の飼育の仕方に関する政令を可決した。この政令によれば、上に述べたような集中鶏舎での飼育は2007年から禁止される (EUレベルでは2012年から禁止)。現在使用されている集中鶏舎は1羽当り550cm²が確保されるならそれまでは使用が認められる。新たな集中鶏舎の建設は2003年から禁止される。この政令の規定は、これから建設される養鶏設備について、鶏が種族にふさわしい形で餌を食べ、水を飲み、休息し、砂浴びをし、卵を産むための巣を探すことができ、自然な形で動くことができるだけの空間を得られるように作られなければならないとしている。消費者保護・食糧・農業省はこの新たな採卵鶏飼育に関する規定を、

8 Schulemann, Gaby: *Das glückliche Osterei*.

http://freenet.meome.de/app/fn/artcont_portal_news_article.jsp/69715.html

従来、集中鶏舎での養鶏が工業化された農業生産の象徴となってきただけに、農業転換における重要な礎石と位置づけている⁹。U.クルト（90年連合・緑の党）は、この文脈において、「動物保護はセンチメンタルな感情的問題ではない。BSEや口蹄疫は人間と動物との関わりが反省されなければどんな過ちが生じうるか示しているのではないだろうか」と述べている¹⁰。あるアンケートは消費者の80%以上が集中鶏舎での飼育に反対という結果を示している¹¹。

1.6 調整法

農業転換の大きな柱の一つとして、2002年3月22日に調整法が連邦議会と連邦参議院の妥協を経て成立した。調整（Modulation）というのは「アジェンダ2000」（後出）における規定によるもので、EU加盟各国は農民への直接支払いを最大20%まで削減することができ、これにより留保されたEUの共通農業政策資金を——自国からの資金拠出と合わせて——農村地域の開発・振興策に当てることができるものである。ドイツにおける調整法は、1農場当たり1万ユーロの控除を認めて、それを超える額についてEU奨励金の直接支払いを2%削減すると規定している。同法は2003年から適用される。こうして作り出された資金は環境保全や動物保護に配慮した食糧生産の助成に当てられることになっている。また各州はEUの調整資金を独自の地域活性化策に使うこともできる。

キューナストは同法を、持続可能性を目指す農業政策の重要な礎石であると特徴づけている¹²。はじめの方で触れたヴィレーバーケの「七項目綱領」の中の、助成金の重点配分を従来型農業からエコ農業へ切り替

9 *Ein Jahr Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – was ist geschehen?*

<http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/bilanz-ein-jahr-bmvel.htm>

10 *Freie Hühner braucht das Land!*

http://www.gruene-partei.de/rsvgn/rs_dok/0,,2857,00.htm

11 *Käfighaltung adé – Künast setzt sich durch.*

http://www.gruene-partei.de/rsvgn/rs_dok/0,,2073,00.htm

12 *Modulationsgesetz fördert umweltfreundliche Landwirtschaft.*

http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_49783.htm

えるという項目がこういう形で実行に移されたわけである。

1.7 持続可能な農業としてのエコ農業

1998年10月に発足したSPDと90年連合・緑の党との連立政権の政策合意事項の一つとして、「持続可能性」¹³を基本理念とする「ドイツのエコロジカルな近代化」があり、そこでエコ農業の拡大についても言及されているが、BSE危機を契機として打ち出されたエコ農業推進を謳う「農業転換」がその「エコロジカルな近代化」の中心プロジェクトとなった。「エコ農業は農業におけるもっとも持続可能性のある形態」¹⁴であり、「資源保護と動物保護はエコ農業においてもっともよく顧慮される。これにより生存基盤¹⁵が今日の世代において強化され、次の諸世代のために維持される」(注14)と消費者保護・食糧・農業省は言う。

さて同省は2001年秋、「変化することによる信頼——持続可能な農業の作業計画」¹⁶と題した政策文書を公表した。この文書は、「もっともっとも多く、もっともっと安く」という従来の農業や産業の姿勢の否定的帰結として、地下水、土壌、大気への甚大な負荷、畜産における抗生物質

13 1992年にリオデジャネイロで開催された地球サミットにおいて、参加各国は持続可能な開発という理念の実現に責務を負うと宣言した。この持続可能性という言葉で理解されているのは、「自然資源や経済的・財政的資源を将来世代のついで浪費しないこと」(トリッティン環境相、『ドイチュラント』2002年2/3月号46-48ページ参照)である。

14 <http://www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/oekolog-landbau/bundesprogram-oeko.htm>

15 ドイツ基本法は20条aにおいて「国家は、未来の諸世代への責任においてもまた、自然的な生存基盤を……保護する」と定め、環境保護を国家目標として規定している。さらに2002年5/6月、同条において「自然的な生存基盤」に続いて「と動物」と書き加え、動物保護も国家目標と定めた。

16 *Vertrauen durch Veränderung. Arbeitsplan nachhaltiger Landwirtschaft. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.*

<http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/veraenderung/vertrauen-durch-veraenderung.htm>

や成長ホルモン剤の使用、飼料中におけるダイオキシン混入などを挙げており、こうしたことは消費者の健康と生命の安全に対する脅威であると指摘し、BSE危機にいたってはもはや許容の限界を超えるものであると続ける。また遺伝子組み換え農作物に対する不安にも言及している。こうした憂慮すべき状況を克服すべく、環境保全、自然保護、動物保護、消費者の健康、および食品の高品質が持続可能な食糧生産の目標基準に定められねばならないと述べる。

上の政策文書はさらに続ける。今日と明日の世代に対して生存基盤が維持されねばならず、土壌の産出力と生物多様性が保持されなければならない。それゆえ無機質肥料や作物防護剤は必要最小限に限り、かつ有効に投入されなければならない。作物に吸収されなかった人工窒素肥料がアンモニアや硝酸塩として水系の中に流入して環境に負荷を与えることはできる限り防止しなければならない。こうした点でエコ農業は持続可能性の基準に適合しており、持続可能な農業の手本となりうる。それゆえ、消費者保護・食糧・農業省はエコ農業ならびに従来型農業のエコ農業への切り替えを特別に促進すると言う。

1.8 エコ農法

以下、消費者保護・食糧・農業省の「ドイツにおけるエコ農業」¹⁷によってエコ農業の具体的な姿を見てみる。エコ農業の中心思想は自然との調和を図って営農するということである。エコ農業においては農場は人間、動物、植物、大地という構成要素からなる一個の有機体であるとみなされる。エコ農法はできる限りそれぞれの農場内で閉じた栄養素循環を達成しようとする。肥料や飼料はできる限り農場の中で循環的自給的に確保される。エコ農法は地力を維持し、高めようと努める。それはまた動物をそれぞれの種族にふさわしいように飼育する。エコ農業の特徴的な実施方法として次の諸点が挙げられる。

17 *Ökologischer Landbau in Deutschland.*

<http://www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/oekolog-landbau/oekolog-landbau.htm>

- ・人工合成の作物防護剤による害虫対策・除草は行わない。害虫に強い品種を適切な順番で輪作する。天敵となる益虫を導入する。土壌を掘り起こしたり焼き払ったりするなど、機械的方法で雑草対策を行う。
- ・無機肥料を使用しない。有機的に固定された窒素を厩肥や堆肥の形で投入する。窒素固定する根粒植物を植える。そのほか、緩やかに作用する自然の肥料を用いる。
- ・腐植土形成によって地力の育成を図る。
- ・多くの輪作作物や間作作物を導入して、変化に富んだ幅広い輪作を行う。
- ・化学合成された成長調整剤やホルモン剤を使用しない。
- ・家畜飼育数を農場の広さに合わせて制限する¹⁸。
- ・飼料はできるだけその農場内で得られるものに限られ、外部からの購入は控えられる。
- ・抗生物質は使用しない。

エコ農業は自然資源を保全し、持続可能性という点で格別に適した農法である。次の点でエコ農業の環境に対する良い影響が指摘される。

- ・土壌保全。エコ農法は腐植土形成と土中生命活動を促進する。エコ農家の農場や牧場では土中の生物量と微生物活動はふつう、従来型農法におけるより高い。地力が高まっていく。侵食による表土層流失が大きく避けられる。
- ・水質保全。エコ農業は従来型農法にくらべて硝酸塩などで地下水や河川・湖沼・海を汚染することが少ない。また家畜飼育数は農場の広さに応じているので、厩肥や水肥が農場の植物に必要な限度を超えて生じることはない。
- ・生物種の多様性の保護。化学合成された殺虫剤・除草剤を使用せず、また施肥が少ないので、動植物の生命の多様性が促進される。エコ農場では従来型農法が行われている農場よりもしばしば多くの生物種が

18 農場は一つの閉じた有機体だから、その農場の牧草や作物が養えるだけの数に限定されるのである。

見られる。

- ・動物保護。種族にふさわしい動物飼育というのがエコ農業の原則であり、したがってそれぞれの種族本来の行動様式に合った家畜飼育がエコ農業では保証されている。動物には十分な運動空間が与えられている。

1.9 評価

上に述べたような連邦政府の新しい農業政策について国民は積極的な評価を与えていることが2001年11月の調査機関フォルザによるアンケートで明らかになった。それによると、この「農業転換」について、1007人の被質問者の75%が賛成の評価をしたという¹⁹。

また「農業転換」はニトロフェン・スキャンダルの試練も無事乗り越えた。2002年5月中旬、エコ農場産の鶏卵と鶏肉、七面鳥肉が発癌性作用のある除草剤ニトロフェンに汚染されていることが明らかになった。原因は家禽用のエコ飼料がかつてニトロフェンが貯蔵されていた倉庫に一時収蔵され、そのためその毒物が飼料用小麦に混入したことにあると調査で判明した。事件発生をうけてその飼料の供給を受けていた約90箇所のエコ農場が閉鎖され、店舗からはエコ食品が大量に撤去された。エコ食品の販売高は一時50%減少した。この事件によってエコ農業のイメージに傷がつき、計画されているエコ農業拡大に打撃が及ぶのではと農林当局は心配したが、その頃実施されたあるアンケートの結果は、ドイツ人の多くは今回の事件にもかかわらずこれからもエコ農産物を購入する考えであることを示した²⁰。

そして2002年8月8日、キューナストは、売上高減少の予想に反してエコ食品の販売高が今年度、これまでのところ増加を記録していることを明らかにした。同時に彼女はエコ農業連邦行動計画のための今年度の予算3500万ユーロがすでに全部申請を受けて支出されたこと、またエコ

19 *Ökologischer Landbau in Europa – Statistik 2001 vorläufig.*

http://www.soel.de/oekolandbau/statistik_europa.html

20 *Nitrofen-Skandal: GS agri bestreitet Auslieferungsverbot.*

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1251,POL-0-184975,00.html>

商品に対して有機認証印が約1万件認可して与えられたことも伝えた²¹。

こうしたことを見ると、2001年1月から始まった連邦政府の農業転換政策は順調に進んでいると言えそうである。

2 農業と環境保全

2.1 水質保全

従来型農業は収穫高を引き上げるために耕地や農作物に大量の化学合成肥料や農薬を投入する。ドイツでは毎年180万トンの人工肥料が投入されており、これはヨーロッパの過剰施肥だといわれる。さらに毎年3万トンの農薬が撒かれ、これのドイツ国内の売上高は1993年から98年にかけては30%増大した。とりわけ果樹園では25回も殺虫剤が撒かれる。

無機肥料投下は地力の低下を引き起こし、農薬撒布は土中の微生物の生命活動に悪影響を与えるが、とくに大きく取り上げられるのは水質汚染の問題である。投下された人工肥料から流出する硝酸塩やリン酸塩、また植物防護剤が水に溶けて地下水に流れ込む。こうしてドイツ人が飲料水の70%を依存している地下水は硝酸塩や化学除草剤などに汚染されて人間の健康を脅かしている。すでに1994年にドイツの飲料水施設の20%においてECの窒素基準値を超えていることが確認され、農薬に関しては現在、ドイツの地下水サンプルの10件に1件が飲料水に適した基準値を超えている。ノルトライン・ヴェストファーレン州では3件に1件がそうである。地下水に流れ込んだ硝酸塩やリン酸塩などはさらに河川に滲み出し、海に達する。北海やバルト海では流入した窒素やリンが海水を富栄養化して海藻が過剰に繁茂し、その結果、酸素不足で魚介類が死滅する。

1980年代になると、こうした窒素などの水系への流入・汚染の大きな発生源として農業がたびたび指摘されるようになった。ECは1991年、窒素に関する指針（Richtlinie 91/676/EWG）を取り決め、加盟各国に農業において遵守されるべき「適切な専門的实施方法 gute fachliche

21 *Künast: Öko-Landbau auf dem Vormarsch.*

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,POL-0-2009473,00.html>

Praxis」(別言すると、秩序にかなった農業方法)の規則を定めて窒素肥料投入の限度値設定などを盛り込んだ行動計画を策定することを求めた。これに対応してドイツは1996年に施肥に関する政令を制定し、植物に吸収される以上の施肥を控えて窒素などが水系に入り込む量を減少させようと努めている。

作物防護剤による水系の汚染対策としては、ドイツは作物防護法(1986年)を定めている。この法律の中で「作物防護は適切な専門的实施方法に従ってのみ行うことが許される」とあり、その「適切な専門的实施方法」というのは「統合的作物防護の諸原則と地下水保全に配慮することである」といわれている。ここで「統合的作物防護」というのは、生物学上、生物技術上、植物栽培上、作付け上、耕作上の処置を優先的に考慮した上で、化学的作物防護剤を必要最小限に抑えて使用することである。

しかし環境省は、水質保全のこうした対策・努力にもかかわらずいくつかの地域では依然として地下水が硝酸塩によって強く汚染されていると、次に述べる新自然保護法成立に関連して公表した文書²²で指摘している。

2.2 新自然保護法

従来型農業は土壌汚染、水質汚染だけでなく生物多様性の点でも自然に負荷を与え、生物種の減少を引き起こしてきた。従来型農業は大小の河川の岸辺近くまで耕作し、あるいは低湿地を開墾するなどして農地を拡大し、今ではドイツの国土の半分以上が農地となっている。「過去数十年の間に集約的農業は豊かな、生態学的に貴重な自然景観を単調な生産風景に変えてしまった」と、上の文書は語っている。その結果、動植物の生息空間はここ数十年の間に著しく縮小した。かつての広大な、自然に近い動植物のための生息空間はいまや島状に点在するものとしてしか残されていない。このことがますます多くの動植物種が消滅の危機にさらされている主要な原因である。ビオトープ、すなわち野生の動植物の

22 *Neues Verhältnis von Natur und Landwirtschaft: Mehr Hasen ins Feld.*

<http://www.bmu.de/sachthemen/natbio/bnatg03.php>

生息場所ないし空間は今では多くの種にとってあまりに狭いものである。それぞれの場所が高速道路や町々、工業・農業地域によって隔てられていて、そこに生存する動植物種の個体が他の場所の個体と交流するのが困難になっている。このことは遺伝子の貧困化をもたらし、繁殖能力を弱める。また、小さな孤立した個体群は死に絶えてしまう。こうしてたとえば野原に棲む鳥類の75%が種の存続の危機リストに載っているというような現状である。野生の動植物とその生存空間の保護のためには自然保護法があるが、1976年の連邦自然保護法はすでに80年代の初めに改定の必要が明らかになった。なぜならこの法律は動植物種減少の増大する危機を阻止することができなかったからである。この法律の最大の欠陥はいわゆる農業条項で、それは秩序になかった仕方（「適切な専門的実施方法」）で行なわれる限り、農業は自然に負担をかけないという意味のことを述べている。しかし連邦自然保護法は「適切な専門的実施方法」が自然保護との関連において実際どういうものかということは具体的に述べていない。実際の農業経営は自然に負担をかけないどころではなく、ドイツにおける生物種減少の主要な原因は過度に自然に負担を与えている営農形態にあると多数の研究が警告していた²³。その自然保護法がようやく2002年2月1日に大きく改正された。

新自然保護法の特徴の一つは、自然保護の面からいえば、農業から起因する自然へのこれ以上の負担を防ぎ、また自然保護という側面から農業転換を推進することである。すなわち改正法は自然保護と景観保護のために農業において最低限遵守されるべき事柄を「適切な専門的実施方法」として具体的に規定したのである²⁴。その拘束力のある最低基準は「農業転換の中心的な柱でもあり、エコロジカルな農業を促進する」もの

23 Heinrich, Christoph: *Erfolgreiche Modernisierung. Nach 20 Jahren endlich ein neues Bundesnaturschutzgesetz.*

<http://www.nabu.de/nh/202/bnatschg202.htm>

24 1998年の連邦土壤保護法は、連邦の法律として初めて農業による土地利用のための「適切な専門的実施方法」の諸原則を定義している。この諸原則は自然資源としての土壤の地力・産出力の持続可能な確保を目的とするものであると同法は述べる。

であると上に触れた環境省の文書は言う。この文書は「適切な専門的実施方法」とはこういうものであると述べる。すなわち、それは農民という職業における「黄金律」ともいうべきものであり、自然と環境を大事にするために責任を自覚してどのように農林水産業に従事すべきかを規定するものである。「適切な専門的実施方法」として次のようなことが法律に明記されている。

- ・ 営農はその地に適合したやり方で行なわれ、土地の持続可能な産出力や長期にわたる利用可能性を保証するものでなければならない。
- ・ ビオトープの侵害はできる限り避ける。
- ・ ビオトープのネットワーク化のための地域が保存され、可能ならそれが増やされるべきである。
- ・ 家畜飼育は植物栽培とバランスのとれたものでなければならず、環境への有害な影響を避けなければならない²⁵。
- ・ 土壌浸食のおそれのある傾斜地、氾濫地、地下水位の高い土地ならびに湿原を開墾しない。
- ・ 収穫の持続可能性を図りつつ、利用地の自然的状態（大地、水、植物相、動物相）を侵害しないようにする。
- ・ 肥料や作物保護の化学物質の投入状況を提示できるよう、作付け区画ごとに記録する。

改正法におけるこうした規定は、どこまでも農地を拡大し、農地に向いていない土地をも農地にし、そこに大量の化学合成の肥料や農薬を投下して最大の収穫を得ようとし、その結果、人間の健康や動植物種の生存を脅かしているこれまでの農業のやり方にストップをかけ、エコロジカルな農法へと転換することを自然保護の角度から目指すものである。

25 とくにエコ農業では家畜飼育数はその農場の牧草や作物が養えるだけの数に限定され、そのため厩肥や水肥が農場の植物に必要な限度を超えて生じることはないということがこの規定との関連で連想される。

3 EUの農政改革

90年代初め頃まで、EU (EC) の共通農業政策は農産物の価格保障、支持買い付け、あるいは輸出補助であった。その結果過剰生産を引き起こし、「バター之山、ミルク之湖、満杯之穀物倉庫」という光景が現出した。過剰生産で農産物価格が下がっても農民たちは生産物を他のものに切り替える必要は感じなかった。なぜならEUがそれを買って来て、それを廃棄するかあるいはダンピング価格で世界市場に出してくれたからである。EUの農民たちは消費者のニーズに合わせて生産するよりも、補助金による保障を当てにしていればよかった²⁶。生産すればするだけ収入が増えるから、農民は抗生物質やホルモン剤、人工肥料や農薬を投入して「より速く、より多く」式の生産に励んできた。そのためもあって農業はEU予算の約半分を呑み込んでいるという事態になっている。

1992年に、過剰生産を招くこのような農業政策に転機が訪れ、さらに1999年にEUの東方拡大に備える「アジェンダ2000」によって根本的な転換が打ち出された。これからは補助金支給を収穫された穀物量や搾乳された量といった生産高から切り離し、代わりに収入減少を農民への直接支払いで補償することになった。しかもそれは食料品の質や安全性、環境保護、動物保護に配慮するかどうかにかかわっている。こうした政策によって農民は市場の、すなわち消費者の要求に合わせた生産をするように導かれる。EUの農業委員フィッシュラーは、たとえばフランス人の89%が農業に対して健康で安全な食品を求めており、87%が環境保護に配慮するよう望んでいると指摘する。

そのフィッシュラーの新たな改革案（アジェンダ2000の中間見直し）が2002年7月10日、EU委員会で承認され、公表された。それによると、上の文脈でとくに注目されるのは次の点である。

- ・価格保障のような古典的な補助はさらに削減される。代わりにEUは

26 Rother, Andreas: *Die Reform der europäischen Agrarpolitik.*

Landwirtschaft soll ökologischer und effizienter werden.

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,POL-0-2004670,00.html>

農民に対して直接的な収入補助を行う。ただし食糧の安全性や環境保護・動物保護に配慮しなければこれも削減される。

- ・ 2004年からはこの直接支払いは毎年3%削減される。節約された資金は農村地域の振興に回される。EUは加盟各国にこの調整（前出）の導入を義務づける。
- ・ 1農場当りの補助金には年額30万ユーロの上限が設けられる。

三つ目の点に関連していうと、EUの全農場のうちの20%がEU補助金の80%を受け取っており、この20%の農場は大規模農場である。この措置によってとくに打撃を受けるのは東部ドイツの大規模農場であるが、これに触れてフィッシュラーはこういつている。「われわれは古い、共産主義時代からの構造を維持しようというのか。それとも5千ヘクタールの農場を分割してもっと多くの農家にチャンスを与える方が有意義ではなからうか」²⁷と。

生産高に対応したEUの農業補助金から最も大きな利益を受けているフランスなどは今回のフィッシュラー案に猛反対している。一方、この中間見直しによってもドイツの大幅な支出超過は改善されないが²⁸、キューナストはフィッシュラーの案を基本線ではポジティブに評価している。彼女の考えでは、フィッシュラーの改革案はドイツにおけるエコロジカルな農業転換を支持するものであると同時に²⁹、産業構造の弱い地域の開発・振興に寄与するものである。すなわちその改革案を具体化していけば、農産物がより多く地域の中で加工され、市場に流通することになり、東部ドイツで農業分野での職場が増える。これによって旧東独

27 *EU beschließt Reform des Agrarmarktes. Fischler präsentiert umstrittene Vorschläge zur radikalen EU-Reform.*

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,POL-0-2004664,00.html>

28 ドイツはEU農業補助金全体の4分の1を支出しており、その額は99億ユーロ、ドイツに戻ってくる金額は56億ユーロ、その差額43億ユーロは外国に出ていってしまっている。(2000年)

29 *Künast zur EU-Agrarreform: »Die Richtung stimmt«.*

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,WIRT-0-2002271,00.html>

地域からの人口流出に歯止めがかけられると期待できる³⁰。

おわりに

ドイツにおけるBSE発生を機に「農業転換」が開始されたのであるが、ドイツにおける農政の転換はすでにそのときまでに実行されるべき時を迎えていた。先のドイツのエコ農業の資料も示しているように、ドイツにおけるエコ農業面積もエコ農場数も継続的に拡大している。これはエコ農産物に対する消費者の需要の増大を物語っている。消費者は安さばかりでなく、安全で高品質な食品を求めるようになってきているのである。しかしエコ食品への増大する需要に対して供給が追いつかず、また関連法の未整備もあって、エコ農産物の基準を満たしていないものも「バイオ」とか「エコ」とかあるいはそれに類似の名称をつけて販売されるということがあった。農政を改革する必要性がたとえばこうしたことにおいて明らかになっていった。

ドイツにおける農政改革の必要性はEU諸国の動きを見回しても明らかではなかった。いくつかのEU諸国では全農地面積に占めるエコ農業面積の割合がドイツよりもずっと高く、そうした国々、たとえばデンマークやオランダでは農産物の競争力は価格の安さよりも品質の高さに求められるようになってきている³¹。食品の安全と品質は今日、ドイツやヨーロッパも含めて世界的に消費者の食品購買の判断基準になりつつある。政治がこれに政策対応しなければならぬのは言うまでもない。

さらに地球環境保全についての世界的共同責任という点でもドイツはもうとっくに農政転換に踏み切るべきであった。1992年のリオデジャネイロにおける「環境と開発に関する国連会議」で、ドイツも「持続可能な開発」(注13)という理念を実行に移す責務を自らに課したのだった。農業分野におけるその実行をドイツは自国におけるBSE発生を機に、エ

30 *Breiter Widerstand gegen Fischlers Reformpläne. »Bauernopfer« in Ostdeutschland kritisiert.*

<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,POL-0-2004752,00.html>

31 ただし、オランダではエコ農業面積の全農地面積に占める割合は1.42% (2000年)。

コ農業推進を目指す「農業転換」によってようやく取り組むことになった。

遅ればせながらはじめられたドイツの農業転換にはEUの農業政策を乗り越えてその先をゆく面も見られる。EUレベルでは2012年から禁止される集中鶏舎での採卵鶏飼育がドイツでは2007年から禁止されるのはその一つである。さらにもう一つの先進的動きはEUのエコ農業規定の強化・改善をEUに提案したことである。EUのエコ規定に準拠した有機認証印の制度を策定している過程で、成立してから約10年たったそのEUのエコ規定に不備な点があるのが明らかになった。そのためドイツ連邦政府は2001年12月19日、EU農業委員会に対して具体的改善案を提出した。

Die Agrarwende in Deutschland

— Anlässlich der BSE-Krise —

Tsutomu Inoue

Der Artikel behandelt den Verlauf der deutschen Agrarwende von der Entdeckung der ersten BSE-Fall in Deutschland bis etwa zum ersten Halbjahr 2002.

Am 22. November 2000 wurde in Deutschland das erste BSE-verseuchte Rind gefunden. Zwar gab es bis dahin viele Lebensmittel-skandale, aber diese Seuche überschritt weit die Toleranzgrenze. Deswegen kündigte der Bundeskanzler G. Schröder bald mit den Worten „weg von den Agrarfabriken“ eine neue Ausrichtung der bisherigen an Massenproduktion orientierten Agrarpolitik an. Das Ministerium für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft wurde in ein Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umorganisiert und R. Künast trat das Amt an.

Die Ministerin hielt am 8. Februar 2001 im Deutschen Bundestag eine Rede, deren Inhalt mit dem Schlagwort „Klasse statt Masse“ prägnant

charakterisiert war. Um das Vertrauen der Verbraucher auf Lebensmittel zurückzugewinnen, erklärte sie die „Agrarwende“ und setzte das Hauptziel der Landwirtschaftspolitik auf die Sicherung der Sicherheit und hohen Qualität der Ernährungsmittel, nicht auf die Massenproduktion, die der BSE-Krise oder anderen Lebensmittelskandalen zugrundelag. Zur Verwirklichung des Ziels soll der ökologische Landbau ausgebaut und der Marktanteil der Ökoprodukte in 10 Jahren auf 20% gebracht werden. Dabei wurde ferner Qualitätszeichen und artgerechte Tierhaltung angesprochen.

Als einheitliches staatliches Qualitätslabel der Ernährungsprodukte wurde am 5. September 2001 das „Bio-Siegel“ vorgestellt. Es garantiert gemäß der EG-Öko-Verordnung die Sicherheit und Qualität der Lebensmittelprodukte und hilft den Verbrauchern, sie beim Einkauf schnell zu erkennen und zuverlässig danach zu greifen. Dadurch soll der Absatz der Ökolebensmittel steigen und Landwirten der Stimulus gegeben werden, mehr ökologische Landwirtschaftsprodukte herzustellen.

Am 18. Oktober 2001 wurde „Das Bundesprogramm Ökologischer Landbau“, das auf den Auftrag der Verbraucherministerin erarbeitet worden war, an sie übergeben. Mit dem Programm, das 2002 und 2003 mit jeweils 35 Millionen Euro ausgestattet ist, soll erreicht werden, dass Angebot und Nachfrage von Bio-Produkten gleichgewichtig wachsen. Um aus den konkreten Maßnahmen hier nur zweierlei zu nennen, sollen zum einen die Verbraucher über den ökologischen Landbau aufgeklärt und zum anderen für auf den Ökolandbau umstellungswillige Landwirte konkrete Hilfe geschaffen werden.

Am 19. Oktober 2001 wurde die Tierschutz-Nutztierhaltungs-Verordnung vom Bundesrat verabschiedet. Danach soll die Legehennenhaltung in Käfigbatterien ab dem Jahr 2007 verboten werden. Dies gilt als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur artgerechten Tierhaltung.

Am 11. Mai 2002 trat das Modulationsgesetz in Kraft. Mit dem auf GAP der EU basierten Gesetz sollen besonders Agrarumweltmaßnahmen

und ökologischer Landbau gefördert werden.

Am 1. Februar 2002 wurde das Bundesnaturschutzgesetz novelliert. Das neue Gesetz definiert das Verhältnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft neu, vor allem, in dem es aus der Sicht des Naturschutzes gesetzliche Mindeststandards an die „gute fachliche Praxis“ festlegt. Diese Regelungen seien auch zentrale Eckpfeiler der Agrarwende und förderten eine ökologisch orientierte Landwirtschaft, so das Umweltministerium.

Mitte Mai 2002 war der sogenannte Nitrofen-Skandal. Dabei handelte es sich um die Vergiftung von Bio-Nahrungsmitteln mit dem Pflanzenschutzmittel Nitrofen. Aber nach einer Mitteilung Künasts vom 8. August 2002 verbuchte die Öko-Branche statt der erwarteten Umsatzeinbrüche in dem Jahr bisher insgesamt eine Absatzsteigerung. Laut der Verbraucherministerin stößt das oben genannte Bundesprogramm außerdem auf große Resonanz: der Etat von 35 Millionen Euro für 2002 ist fast aufgebracht. Die Ministerin gab weiter bekannt, dass rund 10,000 Bio-Siegel für ökologische Waren bereits vergeben worden seien.