

◆ 特集
『農業環境政策と環境支払い』

ドイツにおける農業環境政策の展開

「アジェンダ2000」以降の動きを中心に

市田（岩田）知子

1. はじめに

EUでは1993年に始まる共通農業政策（CAP）改革（92年CAP改革またはマクシャリー改革）により，価格政策から直接支払いへの移行が段階的に行われている。CAP改革の骨子は，増産，適者生存のための農政，すなわち選別政策から，農産物の過剰，農業生産に起因する環境汚染を軽減するという方向に転換した80年代の流れに沿って，それまで農業予算のほとんどを占めていた価格支持予算を削り，休耕や環境保全を条件に農業者に直接所得補償（直接支払い）を行うというものであった。

1997年7月に出された「アジェンダ2000」は，EUの政策全体の2000年以降の青写真であるが，これにより，2000年初めより農産物の価格支持削減，直接支払いへの移行が進められるとともに，どのような形の直接支払いに対しても最低限の環境への配慮である「適切な農業活動」（good agricultural practice）が義務づけられることになっている。「適切な農業活動」は，EUがWTO交渉の中で直接支払いを「緑の政策」として守りきるための戦略の一つであると見ることができる。

さて，92年CAP改革のもとでは，農業環境政策（2078/92プログラム）が，各国各様に実施されてきた。本稿では，ドイツの農業環境政策がどのような内容もち，どのように実施されてきたか，特に「アジェンダ2000」に対応してどのような変容を迫られているかを具体的に明らかにしていきたい。

2. 「アジェンダ2000」と直接支払い

ガット・URをCAP改革によって乗り切るやいなや，EUではそれらの期限切れとなる2003年以降を見越して，さらなるCAP改革の道が探られていた。1994年のマラケシュ会議等を経て，1997年7月，「アジェンダ2000」が欧州委員会によって提案される。「アジェンダ2000」とは，旧東欧諸国およびキプロス，マルタなどの周辺国の加盟による財政逼迫が予想される中で，「EU経済の持続的発展，雇用機会の拡大，生活水準の向上のた

めに」2000～2006年について示した財政枠組である。EUの歳出の中で依然として5割強を占める農業政策については、農産物価格のさらなる引き下げによる国際競争力の向上、食品の安全性、品質の保証、農業社会維持のための安定的所得と適正生活水準の確保、環境保全、動物愛護、環境目標の取り込みという5つの目標が掲げられた。

つまり、EUは92年CAP改革に引き続き、基本的に農産物価格支持の削減と農業者に対する直接支払いをさらに進めることにより、農業の国際競争力を高めると同時に、価格支持政策から直接所得補償へ、つまり消費者負担から納税者負担への移行を進めていく。さらに、輸出相手国に対して、食品の安全性、動物愛護、環境という「多面的機能」を「ヨーロッパ農業モデル」として明示したのである。

その後、EUでは「アジェンダ2000」の青写真に基づき、具体的な数値目標をめぐって加盟国間の交渉が続けられ、1999年3月の首脳会議（ベルリン・サミット）において農政改革についての一応の合意を得、2000～2006年の農業予算の規模は年平均405億ユーロを上限とすることとなった。

「アジェンダ2000」からベルリン・サミット合意までの間、加盟国間の利害は対立し、その調整に多くの時間と労力が費やされた。直接支払いについては、CAP改革補償金も含め、すべての直接支払いの前提として、「共通ルール」が設定された。「共通ルール」とは、加盟国が、直接支払いを、農業生産上の環境に関わる負担、一般的な環境要件、支払いの前提となる特別な環境要件に基づくようにすることにより、環境問題に配慮することができる（クロス・コンプライアンス）、さらに、支払いの対象となる農業世帯の労働力、所得、受給額を勘案し、現行の受給額の最大限2割まで削減することができる（モジュレーション）、というものである（EU規則1259/99）。

しかしながら、当初、欧州委員会提案による「アジェンダ2000」では、前述のようなCAP改革後の実態を鑑みて、クロス・コンプライアンス（環境に関する共通遵守事項）に加えてシーリング（受給上限設定）によって歯止めをかけるとされていた。財政支出削減に最も貢献するシーリングは、特に旧東独地域をかかえるドイツの反対により実現しなかった。

その他にも、たとえばEU財政への拠出額が最大であるドイツが直接支払いの国別負担率設定（25%）を主張したが、直接支払いの最大の受益国であるフランスの反対により実現しなかった。また、前回のCAP改革では手をつけなかった牛乳クォータについても、イギリス、オランダは廃止を含め抜本的な改正を主張したが、フランス、アイルランドなど条件不利地域の零細酪農家をかかえる国々に受け入れられず、若干の価格引き下げを伴うものの、現行制度を2006年まで維持することになった。結局、全体としてEU委員会が「アジェンダ2000」の中で示した改革基調は弱まったと見ることができる。

3. 「アジェンダ2000」とドイツの農業環境政策

「アジェンダ2000」はドイツの農業環境政策（Agrarumweltpolitik）にどのような影

響を及ぼしたのか。ここではまず、「アジェンダ2000」を受けて連邦政府が新たに示した農業環境政策のガイドラインに触れ、そこで重要な概念として示される「適切な農業活動」と環境便益の区別について説明し、さらに農業環境政策を評価する際の手法の統一化について述べることにする。

(1) 連邦政府の新ガイドライン

ベルリン合意によって2000年以降のEU各国の農業環境政策は「欧州農業指導・保証基金(EAGGF)による農村開発への助成」についての規則1257/99に沿って、つまりEU構造基金による農村地域政策の中で実施されることになった。

92年CAP改革の関連措置であった「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する」規則2078/92の目的は、「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を促進すること、具体的には農業者の以下のように大きくは三つのカテゴリーに分かれる行為を所得損失補填(直接支払い)または研修プログラムの充実によって促すことであった。

環境に便益をもたらす農業生産活動

肥料、農薬の投入削減、有機的農法の導入

以外の方法での粗放化、畑地の草地への転換

単位面積あたりの羊、牛の飼養頭数の削減

環境および自然資源保護のための要件と共存し、農耕景観を維持し、絶滅が危惧される動植物を守るような農業活動

農業生産を行わない土地管理

耕作放棄地の環境保護的な利用

環境保全やビオトープのための20年間の休耕

市民がレジャ - 利用するための農地管理

研修およびデモンストレーション事業

規則1257/99の農業環境政策は、その目的については規則2078/92と同じであるが、直接支払い(環境支払い)に関しては 少なくとも5年間継続した農業者に対して行われる、採用された方法は通常の「適切な農業活動」(good farming practice)の適用以上のもでなければならない、という制限が設けられている。

環境保全や景観維持と共存しうる農業の促進、具体的には休耕や粗放化に対する直接支払いはドイツの場合、すでに88年から連邦と州の共同事業である「農業構造改善と沿岸保護」の中の過剰農産物対策のための「特別措置」として行われていた。90年からは繁殖牛に対する奨励金も加わる。これらの直接支払い支出の負担は連邦、州が7:3で負担していた。

粗放化プログラムの導入は、植林プログラムとともに92年CAP改革の関連措置として加盟国に義務づけられた(規則2078/92)。ドイツでは、引き続き「共同課題」の中に、細かくは「市場及び立地条件に適応した農耕の促進」という項目の中に粗放化プログラム

が有機農業促進プログラムとともに位置づけられ、助成金の要件や額についてのガイドラインが示された。このガイドラインに沿った粗放化プログラムの一部（後述するバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKA，バイエルン州のKULAP）は，CAP改革の関連措置とみなされ，その財政支出の50%までEUが負担することになった。つまり，ドイツでは92年CAP改革を機に，それまでばらばらに行われてきたプログラムが連邦の基準に沿って統合され，かつEUのお墨付きプログラムについてはEUから直に財政援助を受けることが可能になったのである。

「アジェンダ2000」および農業環境政策をも含む農村地域政策に関する新規則1257/99を受けて，連邦政府は引き続き「共同課題」の中に農業環境政策を位置づけ，有機的農法，粗放的草地利用（畑地の粗放的利用草地への転換を含む），永年作部門での除草剤の使用中止，特定の農業・生態関連直接支払いの対象となる農用地の提供および農業生産構造の改善に役立つような長期間の休耕について，ガイドラインを刷新した。

新しいガイドラインでは，まず一般的な要件として「通常の「適切な農業活動」(gute fachliche Praxis)」が示される。「適切な農業活動」の内容については後述するとして，農業者が受け取る助成金はあくまでもこの「適切な農業活動」を越える活動，すなわち環境や景観に対する明らかな便益（Umweltleistung：環境便益）に対してである。

ここで環境便益とは，肥料・農薬の使用中止，草地への転換による畑作の粗放化と，草地で放牧する家畜の頭数密度を低くすることである。その意味では基本的には前回のガイドラインと同じであるが，有機的農法プログラムに野菜作も含まれるようになり，かつ，鶏の舎飼いや遺伝子操作による動植物・微生物の利用を禁止している点，畑作の粗放化プログラムが廃止された点，10年以上の長期間の休耕プログラムが追加されている点が注目される。

（2）「適切な農業活動」と環境便益

では，「適切な農業活動」と環境便益は，概念上はどのように区別されるのか。まず，「適切な農業活動」とは，現代の高度に集約化した農業が土壌，水，大気などの非生物資源（abiotische RessourcenあるいはUmweltmedien）に与え続けている負荷をゼロにするまでにはいかなくとも，軽減するための活動であると言える。

ドイツの場合，1989年に連邦自然保護法が改正されて以来，自然保護，景観保護の管轄官庁が農業者に対して肥料や農薬についての規制以上の要求をし，そのことにより農業者が経済的な不利益を被る場合は，州法に基づき適切な補償を行わなければならないことになっている。つまり，90年代初頭にはすでに規制の範囲内であるために所得補償に値せず，違反に対する罰則が伴う行為と，所得補償に値する行為という区別がなされ，後者に対する所得補償の法的根拠ができていた。しかしながら，それらの規制や所得補償が目的とする「合法的農業」(ordnungsgemässe Landwirtschaft)あるいは「適切な農業活動」の概念は明確ではなく，解釈の余地があった。

ベルリン合意以後，「適切な農業活動」についてのEU規模での共通認識はまだ十分には

なされていないが、ドイツでは1996年に肥料条例が、続いて植物保護法（1998年改正）、連邦土壌保全法（1999年）という連邦レベルでの法律が発効し、以下のように具体的な目的、対象、内容が示されている。以下、紙幅の都合により肥料投入についての法律（条例）のみ紹介する。

肥料条例（Düngeverordnung）

経緯：1977年に発効した肥料法（Düngemittelgesetz）に基づく。同法が89年の改正時に定めた「適切な農業活動」の内容を具体化したものとして1996年7月発効。肥料条例によって、EUの「農業に起因する硝酸塩による水質保全対策に関する指令」（676/91）の肥料に関する内容がドイツ国内で法的根拠をもつことになった。

目的：作物の必要や立地条件に適した肥料投入を行い、肥料の栄養分ができるかぎり作物に吸収されるようにする。栄養分の損失を避けることにより、水域その他の生態系への栄養分流入を長期的に防ぐ。

対象：農用地、園芸用地での肥料使用。家庭菜園、ゴルフ場、土地利用型でない育苗施設などは除く。

「適切な農業活動」の内容：

家畜から生じる窒素肥料の散布量の上限：散布する窒素の量は草地の場合は210kg/ha/年、畑地の場合は6月30日までの半年間は210kg/ha、7月1日からの半年間は170kg/ha（EU硝酸塩指令676/91では一律170kg/ha/年）。

散布時期：窒素を含む肥料は原則として作物が植わっている時期に限る。スラリー、液肥、家禽排泄物、窒素を含む液状肥料の場合は、原則として11月15日から1月15日までの間は散布を禁止する。後者の散布に際しては気温が低く曇天の風の弱い日を選び、アンモニアの気化を少なくする。

散布機械：栄養分の損失が少なく均等散布が可能など、性能が認証されている機械を用いること。

水質保全：栄養分が直接、地表水に流れこまないように距離を保つ。位置関係、土壌、植生、動植物の生存空間に考慮する。

施肥必要量の測定：施肥必要量は、一筆毎に作物の種類、収穫量、品質、土壌の種類、立地条件、灌漑条件を考慮して測定する（窒素必要量の測定の場合は同一条件の5haを一単位とする）。

一定規模以上の経営の栄養バランスシート提出義務：土地利用型農業の場合は10ha以上、園芸（野菜、ホップ、ワイン、イチゴ、苗木、タバコ）の場合は1ha以上の経営は、窒素については毎年、リン、カリについては3年毎に栄養投入・排出の記録を、年度終了後6ヶ月以内に提出しなければならない。

罰則規定：

故意または過失により上記の「適切な農業活動」に反した場合、最高3万マルクの罰金が科される（肥料法第10条第2項の1）。

これらの法律，推奨事項の中で示される「適切な農業活動」に対し，環境便益とはどのようなものになるのか。ハイセンフーバー他は農業環境政策の概念を3段階に分け，「適切な農業活動」，つまり土壌，水などの非生物資源の保護のための最低限の要件を促すものを第1段階とした上で，輪作多様化，農薬使用中止など，非生物資源だけでなく，地域固有の生物資源（biotische Ressourcen）や景観資源（ästhetische Ressourcen）の保護にも貢献する行為を促進する政策を第2段階とする。さらに第3段階として，生物種，ビオトープ，歴史的価値の保護など，より高次であり，かつ地域の固有性を発揮させるための政策があり，これは農村地域開発（政策）と連携する。

財政負担に関しては，第1段階に属する行為に対しては直接支払い（環境支払い）がなく，場合によっては罰金が科され汚染者負担になるため，公的負担を伴わないのに対し，第2段階の政策プログラムへの参加は，農業者に所得減少をもたらすがゆえにEU，国，州などの公的負担（共同負担（Gemeinlast）あるいは納税者負担）を伴う。第3段階にも公的負担が伴うが，プログラムの内容や運用を柔軟なものにするため，それは最低限にとどめ，代わりに村落整備や景観形成に直接携わる市町村，団体，すなわち受益者でもある地元住民による資金援助がある（公的負担＋受益者負担）。

つまり，「適切な農業活動」と環境便益は，前者が，主として非生物資源に対する負荷を減らすべく，すべての農業者に一律に課される最低限のマナー（第1段階）であるのに対し，後者は非生物資源に加えて地域性を反映した生物資源，景観資源の保護に貢献する農業者の行為（第2段階と第3段階）の産物であり，それに対して何らかの形の報酬が支払われる，というように一応の区別をすることができる。

4．農業環境政策（2078/92プログラム）の展開

さて，92年CAP改革以降，ドイツで規則2078/92に沿って実施された農業環境政策プログラム（以下，2078/92プログラムという）は「アジェンダ2000」以降，どのように再編されようとしているのか。まず，ドイツ全体で2078/92プログラムがどのように実施されてきたかをみておこう。

（1）ドイツにおける2078/92プログラムの実施状況

92年CAP改革の関連措置である「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する」規則2078/92の目的は，「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を採用する農業者に対してEUおよび加盟国政府が金銭面での補助（環境支払い）を行うことであった。

この規則2078/92に沿って，EU全体では1993～97年の5年間に127のプログラムが委員会によって承認され，全農用地面積の2割に当たる2,700万haにおいて実施され，環境支払いを受けた経営数は90万（全経営数の13%）にのぼる。

ドイツの場合，1998年の時点で全農用地面積の3割に当たる約520万haで合計25のプ

プログラムが実施されている。プログラムの種類別では「環境保全のための基礎的支援」を除けば、「採草放牧地」での実施面積が圧倒的に広く、ドイツ全体の永久草地の約4分の1で実施された（第1表）。この中で、「有機的農法」や「環境関連の研修事業」が飛躍的に伸びていることが注目される。

農業環境政策は基本的に州毎に実施され、その内容は基本的にEUの規則2078/92、および前述のガイドラインに従っている。財政面では、EUの補助が旧西独では50%まで、旧東独では75%まで可能であり、残りの50%、25%は連邦と州が6：4の割合で負担することになっているが、あえて連邦から補助を受けず、州とEUでのみ、あるいは州単独で実施しているプログラムもある。

たとえばバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州がそれぞれの2078/92プログラムであるMEKA、KULAPについて連邦の財政支援を仰がないのは、州の財政が豊かであるということもあるが、連邦の基準に束縛されたくないからでもある。具体的には、連邦の旧ガイドライン（1993年）では肥料、農薬を投入しない場合のha当たりの補償金額が250マルク（プラス20%、マイナス40%の範囲で調整可能）に設定されているのに対し、これら二つの州の補償金額はもともと250マルクより高く設定されていた。連邦の財政支援を受けるために補償金額を下げるという、明らかに農民の反感を買うような措置はあえてとらなかったのである。

さしあたり連邦と州の共同事業の中で農業環境政策に費やされた額を見ると、1994～96年の3年間の平均では約7900万マルク、共同事業支出額平均の2%に過ぎない。同じ共同事業に含まれる条件不利地域政策補償金（24%）、経営投資援助（22%）に比べると

第1表 ドイツにおける2078/92プログラムの実施推移

プログラムの種類	単位	1995年	1996年	1997年	1998年 (暫定)	1998年の値/ 1995年の値 ×100
採草放牧地	ha	1,209,987	1,367,053	1,474,226	1,967,805	163
畑地	ha	665,534	870,051	1,130,437	1,387,408	208
果樹作、ブドウ栽培	ha	50,219	62,958	53,639	57,356	114
有機的農法 ⁽¹⁾	ha	112,864	156,261	229,486	358,332	317
特に自然保護の必要がある地区	ha	14,051	15,609	82,806	81,670	581
長期休耕（20年間）	ha	546	1,187	1,476	1,942	356
耕作放棄地の耕作	ha	2,479	2,731	3,361	2,421	98
伝統的な農耕形態	ha	26,922	26,137	27,436	31,107	116
環境保全のための基礎的支援 ⁽²⁾	ha	2,879,249	2,745,279	2,549,103	1,096,370	38
牛・羊頭数の削減	大家畜単位	3,604	5,929	3,349	6,283	174
絶滅が危惧される家畜種飼養	大家畜単位	8,399	11,158	11,173	10,187	121
デモンストレーション	承認件数	20	58	45	22	110
環境関連の研修事業	承認件数	300	700	1,216	2,331	777

資料：Agrarbericht .

注(1) EUの有機農業に関する指令（2092/91）によるもの。

(2) 年々減少しているのは、毎年、2078/92プログラムが追加的に実施されている面積が除かれているからである。

微々たるものである。

一方、2078/92プログラムに対する州の予算額はかなりばらついている。バイエルン州のKULAP、バーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAは、いずれも92年CAP改革の前から実績を挙げ、EUのモデル事業となったことからEUの財政支援が確保され、結果としてこれら両州の予算額は抜きんでている⁽¹⁾。一方、1994年にEU委員会によって93～97年の間の支援額の枠（10億5千万Ecu＝約20億マルク）が定められたあとにプログラムを開始した北部のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ニーダーザクセン州、旧東独のザクセン・アンハルト州などでは、もともと財政事情が悪いこともあって、当初、計画されていたプログラムの実施をとりやめなければならなかった（ただし、旧東独でもザクセン州は例外）。他の領域と同様、農業環境政策においても南北間あるいは東西間の経済格差が影響を及ぼしている。

（2）バーデン・ヴュルテンベルク州 MEKA の実績と再編

バーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAは、バイエルン州のKULAPとともに、EUの農業環境政策のモデルとされてきた。MEKAとはドイツ語のMarktentlastung und Kulturlandschaftsausgleich（市場負担緩和と農耕景観のための所得補償）の略称である。その名の通り農産物過剰を解消するとともに、農業者が環境負荷を減少させ、かつ農耕景観の維持や復活、野生動植物や希少家畜の保護に対する貢献（環境便益）に応じた所得補償措置である。

MEKAの特徴は、粗放化、環境保護、景観維持のための多種多様なメニューが用意され、各メニューに点数が付けられている点である。これらのメニューはそれぞれ80年代後半から連邦・州の共同事業の中で実施されていたが、繰り返すように92年CAP改革を契機にMEKAという一つのプログラム（2078/92プログラム）に統合され、その際、点数制が導入された。プログラム参加を希望する農業者はこの中からいくつかのメニューを選び、選ばれたメニューの点数に応じた所得補償（奨励金）を受けることができる。

このようなメニュー方式による柔軟性が参加率の高さや実施面積の広さにつながっていると州政府は評価している。96年の場合、奨励金を受けたのは州の総経営数の7割に当たる58,000経営であり、さらにそのうちの4割は10ha未満の零細経営であった（同州の平均経営規模は16ha）。また、実施面積81万5千ha（州の農用地総面積の56%）のうち草地は34万ha、畑地は41万haである。参加件数では、粗放的果樹栽培、緑化、小麦に対する成長剤不使用などは3万から4万件を数えたのに対し、有機的農法やビオトープ保護は1000件強であった。なお、1996年のMEKAに対する支出額は1億7千万マルク（うち半分はEUの負担）であった。

同州のホーエンハイム大学が1992年と93年にMEKA参加者に対して行った調査によれば、メニュー組み合わせの自由については9割近くが、点数制については8割近くが「よ

注(1) MEKA, KULAPについては、前述のように連邦の財政支援はないが、EUからは直接、州政府に対して財政支援が行われている。

第2表 バーデン・ヴュルテンベルク州 MEKA (2000年)

A 環境に配慮した経営管理		
A 1 栄養分分析に基づく環境保全的な施肥		
* A 1.1~1.3は単独ではなく、すべて実施すること 簡易テストではなく、実験室による分析を用いること		
A 1.1	定期的な土壌検査に基づく基礎養分施肥 ：当該経営のすべての農地についてリン、カリ、マグネシウム pH度が5年おきに調べられること	1点 / 検査対象ha
A 1.2	土壌検査に基づく窒素施肥（一経営あたり最大30点） ：化学肥料窒素の検査は当該経営のすべての栽培作物について春に行うこと	3点 / 検査
A 1.3	液状厩肥の窒素含有量検査（年間2回）	5点 / 経営
A 3	環境保全的な厩肥散布（トラクターに飛散しないための用具をつけるなど） ：ha当たり最大4点、土壌に直接あるいは土中に散布	2点 / 大家畜単位
A 4	果樹作における益虫利用（特別な診断方法の導入による） ：カビ性病害警告機器のデータ、フェロモン導入、定期的な個体数管理、 A 6の書類を利用	9点 / ha
A 5	ブドウ、ホップ作に監視・観察手法を導入し、菌性病の伝染を防ぐ ：カビ性病害警告機器のデータ、定期的な個体数管理、A 6の書類を利用	5点 / ha
A 6	環境保全的な耕作方法についての書類作成（圃場区画カード） ：農薬、肥料、耕うんなどについての区画毎に記載する	10点 / 経営
A 7	最低4つの要素から成る輪作を維持 ：一経営あたり最大50点、4作、または畑地面積の最低15%毎に同一作物栽培	1点 / ha
B 粗放的草地利用		
B 1	草地の粗放的利用 ：経営全体の草地の鋤き返しを禁止 0.3頭/ha未満 草の刈り取り回数は年1回 2頭/haを越える場合 肥料投入・排出バランスシートをつける、定期的な耕作、 散布型の除草剤の不使用 (追加措置)	9点 / ha
B 2	0.5~1.4頭/ha	4点 / ha
B 3	傾斜草地の利用	
B 3.1	傾斜度25~35%の草地	10点 / ha
B 3.2	" 35%以上	16点 / ha
B 4	草地の植物種の多様性 ：最低4種が生育	5点 / ha
B 5	生態学的に価値のある土地の粗放的利用（最高10点 / ha）	
B 5.1	早くとも6月初めに刈り取り	5点 / ha
B 5.2	旧式の機械による刈り取り	5点 / ha
B 5.3	その他の方法 (例：植物相のための草地保全、固形厩肥の散布) ビオトープ・ネットワークあるいは景観保全の計画においてのみ	2~5点 / ha
C 景観維持に貢献する、特に維持が困難な方法に対する保証		
C 1	粗放的果樹栽培	10点 / ha
C 2	傾斜のきついドウ畑の維持	35点 / ha
C 3	絶滅の危機にある家畜種の草地での飼養	10点 / 母牛(馬)

D	化学的に合成された生産資材の不使用	
D 2	有機的農法 (導入および継続)	
D 2.1	畑地	17点 / ha
	草地	13点 / ha
	園芸	50点 / ha
	永年作物	60点 / ha
D 2.2	認証された管理機関による管理証明 (最高40点 / 経営)	4点 / ha
	部分的に他のメニューと組み合わせることは可能	

E 粗放的・環境保全的な作物生産

E 5 除草剤の全面的な不使用

E 5.1	園芸, 永年作物栽培の場合	17点 / ha
E 5.2	畑地	7点 / ha
E 5.3	畑作, 園芸作, 永年作物栽培の場合, 例外的に畝沿いの狭い部分に使用する	4点 / ha
E 5.4	永年作物栽培の場合, 樹木の生えている所のみ例外的に直接使用する (= 点的な散布)	10点 / ha

F 生物学的, バイオテクノロジー的な害虫防除

F 1	畑作 (2度目の使用の場合は6点 / ha)	3点 / ha
F 2.1	露地園芸 : 作物保護ネットの利用	25点 / ha
F 2.2	ハウス園芸 : 益虫の導入	250点 / ha
3	園芸 : ハマキガ類駆除のためのフェロモン導入: ハマキガ類への給餌	10点 / ha
F 4.1	ブドウ作におけるフェロモン導入	10点 / ha
F 4.2	ブドウ作におけるバクテリア・プレパラートの導入	5点 / ha
特別に保護されたピオトープでの耕作		
G 1	ピオトープ保護法 (1991年) 24条aに沿った粗放的利用方法	18点 / ha
G 2	他の耕作形態との組み合わせ	
G 2.1	景観要素 (生け垣など) の維持・保全	16点 / ha
G 2.2	早くとも7月初めに刈り取り	5点 / ha
G 2.3	旧式の機械による刈り取り	5点 / ha
G 2.4	その他の方法 (植物相のための草地保全, 固形厩肥の散布)	2 ~ 5点 / ha

資料: MLR (1999), MLR (2000). ただし, 2000年9月にEUの承認がおりた時点では, 若干, 内容が変更している.

注(1) 1点は10ユーロ (約20マルク) に相当し, 1経営あたりの最高受給額は8万マルクである.

(2) MEKA にしかないメニューにはすべての農業者が参加可能.

MEKA にありMEKA にないメニュー (生長剤不使用, 緑化, マルチング播種, 畝間の拡張) は2000年以降の継続が可能.

MEKA からMEKA に違う形でとりこまれたメニュー (の中) は, MEKAにまったく参加していなかった者, または1999年末までに5年間の実施期間が終了した者のみ参加が可能 (Presseinformation, den 18. Januar 2000, Ministerium für Ländlichen Raum Baden-Württemberg).

い」または「非常によい」という肯定的な評価を下している。また、MEKAの過剰対策としての効果については4割弱、生態学的（環境保全的）な効果、所得上昇効果については6割が肯定的である。

以上のような実績と評価に基づき、バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省は現在、「アジェンダ2000」に対応したMEKAの再編案（MEKA ）をEU委員会に申請し、2000年9月に承認された。

MEKA に加わったメニューの中で注目されるのは、定期的な土壌検査、天敵利用や個体数管理による果樹害虫駆除、農薬散布の機具指定など、経営全般にわたり環境に配慮している行為（A．環境に配慮した経営管理）、さらに除草剤の全面的な不使用（E）、生物学的、バイオテクノロジー的な手法（遺伝子組み替え技術ではない）による害虫防除（F）である（第2表）。すでに述べたように肥料、土壌、農薬についての最低限のマナー、つまり「適切な農業活動」については連邦の法律に定められており、その水準に留まっている限りは環境支払いの対象にならないことから、MEKA が目指すのはそれを上回る環境便益であると理解される。

（3）有機農業および地域内消費のプロジェクト

MEKAのメニュー毎の参加者数を見ると、草地や耕地の粗放的利用のように農地全体を対象にしたメニューには多くの農業者が参加するのに対し、有機農業支援やビオトープ保護など、対象や目的をしばりこんだメニューへの参加件数はごく少数にとどまっている。

EU規模では1991年に「有機的農法及び農産物・食品の表示に関する指令」（2092/91）が発効し、有機農業の生産、検査、消費者に対する表示に関する事項が取り決められている。そこで言う有機的農法（作物生産）とは、コンポスト（生ゴミ）利用、益虫利用などにより土壌の肥沃さと土中に生息する生物の活動を維持し、化学的に合成された農薬、肥料を原則として使わず、部分的な転換の場合は慣行農法による栽培の場所と明確に区切られ、種子や苗も有機的農法によって生育されたものである。有機農産物としての販売に際しては、以上のような農法を最低2～3年間続けなければならない。なお、99年7月には畜産に関する補足規定である規則1804/99が発効し、そこではEUがWTO交渉で多面的機能にからめて主張する「動物福祉」的な飼育方法についても言及されている。

EUの基準に沿った有機農業経営は、ドイツでは年々増えてはいるものの、1998年の時点で約9,200（総経営数の1.8%）であり、対象圃場は農用地総面積の2.4%（約416,500ha）に過ぎず、オーストリア（農用地総面積の9%）、スウェーデン（同5%）などに比べると少ない。また、有機農産物が食品の総販売額に占める割合は2%程度である。

ドイツの有機農業者の多くはデメター、ビオラント、ナチュラルトなどの団体に属し、それらの団体はさらに「ドイツ有機農業協会」（AGÖL）という全国的な組織に束ねられている。AGÖLの基準はEUの基準より厳しいため、AGÖLに属する経営数は99年初めの時点で7,147、また経営面積は359,715haとなっている⁽²⁾。

注(2) たとえば、EUの基準では成分の70%までが有機的農法によるものであれば有機農産物・食品としての表示が許されるが、AGÖLの基準では95%までなければならない（BML, *Ökologischer Landbau in Deutschland, Stand: Mai 2000*（連邦食料・農林省ホームページより入手））。

有機農業が今後さらに伸びるかどうかは、環境支払いなどの助成措置、消費者の需要、流通・販売業者の対応如何にかかっている。特に、2078/92プログラムをはじめとする各種の助成措置の役割は現在すでに大きい。1998/99年について有機農業経営と慣行農業経営の所得を比較すると、有機農業経営の場合、作物の販売額は慣行農業の2倍近くになるが、畜産物では逆に半分程度であり、また農薬、肥料の経費はかなり少なく済んでいるが、人件費が高いことにより、全体として所得が少なくなっている。しかもその3割は「環境保全的農業生産に対する奨励金」である。バイエルン州などでは、有機農業経営の所得のうち何らかの助成金・奨励金の割合は84%にも及び(97/98年のデータ)、いまのところ助成措置頼みである。

有機農業に関連して最後に、特定地域の環境・景観保全を行いながら、そこで生産された牛乳やジュースを高付加価値食品として地域内で流通させているコンスタンツエ・プロジェクトを紹介したい。このプロジェクトは、ドイツとスイスの国境に位置し、人口60万のシュツットガルト市に飲料水を供給しているボーデン湖(英語ではコンスタンツ湖)の水質を浄化するために、周辺の数ヵ町村の農業者が農薬・化学肥料等の投入量を減らすことを第一の目的として、1989年に開始した。そこで生産された牛乳、チーズ、リンゴジュースなどにはラベルが貼られ、地域内で通常の製品よりも高く売られている。

このプロジェクトは、ボーデン湖周辺市町村の農業関係者(農民連盟、青年農業者組合、農村婦人連盟)だけでなく、地元の観光業者や自然保護団体も交えて協力体制をとっている。運営経費は、1994年まではバーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省、同環境省、自然保護基金(寄付団体)が負担してきたが、95年からは2078/92プログラムとして認められたため、EUが50%、残りの50%を州政府と自然保護基金が負担している。さらに、地域農産物を購入している消費者の存在を考慮すれば、この事業の費用負担は公的機関(EU、州政府)に加え、受益者(環境保護団体と消費者)によってなされていることになり、ハイセンプーバー氏他の言う「第3段階」のタイプとみなすことができよう。

5. おわりに

92年CAP改革から「アジェンダ2000」を経て、EUは、価格支持削減、直接支払いへの移行を一層明確にするとともに、「適切な農業活動」という環境保護に関する最低限のマナーの義務付けにより、直接支払いにもまた歯止めをかけようとしている。

このような中で、ドイツの農業環境政策は、「アジェンダ2000」に対応して、92年CAP改革のもとでの2078/92プログラム以上に、環境保護に関する基準が厳しくなっている。まず、連邦政府の主導により、直接支払いの前提となる「適切な農業活動」の内容が肥料法等の連邦法により規定されていること、環境支払いの対象になりうる環境便益とは、「適切な農業活動」を上回る行為であり、概念上、区別がなされていること、環境政策の影響を評価する手法を統一する作業が進んでいること、全体として環境支払いの払いすぎを避けようとしていること、である。

一方、州では、2078/92プログラムの代表格として実施されてきたバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAが、「アジェンダ2000」に照らすと「適切な農業活動」とまぎらわしいメニューを含むため、再編されている。この間の州政府とEUの交渉経過をみると、過去7、8年間の実績に基づきEUからより多くの予算を獲得しようとする姿勢がうかがえる。

一方、ドイツの有機農業経営は増えつつあるものの、全体の2%弱に過ぎず、今後の伸長は環境支払いなど生産者に対する助成措置、消費者の意識や行動、流通・販売業者の対応の如何にかかっている。コンスタンツエ・プロジェクトのように、ある地域の環境保全を環境保護団体などの都市住民の協力、あるいは受益者負担により行うという事業もあり、このような事業は環境支払いの変形あるいは新しいタイプとして期待できよう。