

## 関係主体のネットワーク化を志向する有機農業の展開：オランダの事例から

久野秀二（京都大学大学院経済学研究科・准教授）

### 1. はじめに

オランダ農業といえば、干拓地に広がる整然と区画された農地や牧草地で営まれる、世界有数の高い生産力を誇る近代的・集約的な園芸作物や酪農・畜産である。九州ほどの面積でヨーロッパ随一の人口密度を抱えるとはいえ、計画的な土地利用によって確保された農地は国土面積の約半分を占め、うち57%が耕地、40%が永年牧草地となっている。だが、その高度な近代化・集約化のゆえに、地下水の窒素汚染をはじめとする環境負荷への反省や動物福祉への関心を逆に高めることになった。そのため、近年は慣行農業においても環境保全や食品安全性、社会的・倫理的側面を含む品質への志向性が強まっている。

その一方で、食品安全性に対する消費者の意識が低いわけでは必ずしもないが、カルバン主義の影響もあってオランダの食文化はいたって質素であり、家計に占める食料費支出は他のヨーロッパ諸国に比べても低い。そのせいか、環境先進国のイメージとは裏腹に、オランダの有機農業はヨーロッパのなかではそれほど先進的とはいえない。2006年のデータをみると、オランダの飲食品市場に占める有機部門の割合は1.9%（cf. オーストリア5.4%、デンマーク5.0%、スイス4.5%、ドイツ2.7%、英国2.5%）、一人当たり消費支出も28ユーロ（cf. スイス102ユーロ、デンマーク80ユーロ、オーストリア64ユーロ、ドイツ56ユーロ、英国47ユーロ）、総農地面積に占める割合は2.5%（cf. EU27ヶ国の平均は4.0%）にとどまる。

それにもかかわらずオランダの有機農業に注目するのは、それがいくつかの点で実にユニークであるからだ。行論で明らかにするように、その特徴を端的に表現するならば、有機農業生産者と消費者だけでなく、流通加工業者、量販店を含む小売業者、教育研究機関、政府機関、そして市民社会組織までを網羅した利害関係者間の協議と合意と責任分担にもとづく「関係主体のネットワーク化」である。

### 2. オランダ有機農業・食品市場の概要

1980年代前半まで、オランダでは有機農業はきわめて限定的であったが、80年代後半から90年代前半にかけて、環境問題や社会的公正への関心をもつ「批判的農家」が新たに有機農業に参入するようになった。協同組合組織や有機専門卸がつくられたのもこの時期である。1996年、政府による最初の「有機農業行動計画1997-2000」が発表され、オランダ有機農業は大きな転機を迎えた。その後の「政策文書」のような具体的数値目標は設定されなかったが、有機農業推進のメッセージは明らかであり、1998年にはアルバート・ハイン（アホールド社）をはじめとする大手量販店がPB商品等で有機農産物・食品の取り扱いを始めた。同じ時期、乳業大手のカンピーナ社とフリースランド社（現フリースランド・カンピーナ社）が有機部門に参入し、ユニリーバ社やコスン社などの食品大手企業が「持続的食品産業財団（DuVo）」を発足させ、さらに青果物卸最大手グリナリー社が有機農産物の取り扱いを拡充する計画を発表している。

政府は当初より介入型の振興策ではなく、有機農業者および市場関係者による主体的事業を後方支援する役割を任じてきたが、その時々に関与される連立政権の合意文書とも連動しながら、政府はこれまで数次にわたる「有機農業政策文書」を策定してきた。そして、2000年の「政策文書2001-2004」で、2010年までに①有機農業の面積割合を10%にする目標を掲げ、さらに2004年の「政策文書2005-2007」では、②2007年までに消費者の食品支出に占める割合を5%にする目標を加えた。当時の実情からすれば、やや過大な目標だったと思われる。実際、2007年の「政策文書2008-2011」では、①有機農業面積の伸びを年5%とすること、②消費者支出の伸びを年10%とすることへと軌道修正している。

1996年に554戸だった有機農業事業者は1999年に1216戸（うち転換期280戸）、2003年に1522戸（同88戸）へと増えた後、2007年に1465戸（同93戸）に微減している。農地面積（転換期を含む）は1999年の1.9万<sup>ヘクタール</sup>から2003年4.2万<sup>ヘクタール</sup>、2005年4.9万<sup>ヘクタール</sup>へと拡大した後、やはり2007年に4.7万<sup>ヘクタール</sup>に微減している。その一方で、有機食品への消費者支出は2006年に前年比9.4%、さらに2007年には13.3%も拡大しており、最近では供給不足すら懸念される状況にある。今後もこれだけの高い伸びを維持できるかどうかは、安定した生産拡大、効率的な市場環境の整備、そして持続的な消費拡大がバランスよく達成できるかどうかにかかっている。

オランダ有機食品市場の概況（2007年）を表に整理した。市場規模は5.19億ユーロで、飲食品市場のわずか2.0%とはいえ、2003年の3.95億ユーロから大幅に拡大してきた。青果物が26.0%を占め、ついで加工食品・調理品（19.2%）、乳製品（17.0%）、畜産品（16.0%）、パン・シリアル（6.4%）となっている。消費者支出5%という当初の目標に照らすと、ポテト（6.4%）と卵（5.4%）がこれをすでに達成しているほか、生鮮野菜（4.8%）も高い水準にある。また、販売ルートについては、量販店（スーパーマーケット）が44.4%、専門店が41.6%、給食サービスが4.5%、直販やインターネット等を含むその他が9.4%となっている。品目別では、青果物と畜産品で量販店の割合が高く、乳製品やパンで専門店の割合が高い。1999年の調査によると、有機青果物の65%が主に英国とドイツに向けて輸出され、国内向け35%のうち専門店が45%、直販が30%、量販店が20%という割合であった。つまり、量販店での販売が市場拡大を牽引してきたことがわかる。なお、市場が拡大するにしたがい、認証・表示ルールの整備が欠かせなくなる。オランダでは認証団体SkalのEKOラベルが主に利用され、国際的にもよく知られているが、これとは別に、認証団体SMKのMilieukeur<sup>ミリオキユール</sup>ラベルも利用されている。

表 オランダの有機食品市場の概況(2007年)

| 商品群     | 販売額<br>(百万€) | 前年比<br>(%) | 構成比<br>(%) | 有機割合<br>(%) | 量販店<br>(%) | 専門店<br>(%) | 外食/給食<br>(%) | その他<br>(%) |
|---------|--------------|------------|------------|-------------|------------|------------|--------------|------------|
| 青果物     | 134.8        | 12.4       | 26.0       | 3.8         | 56         | 30         | 1            | 14         |
| 馬鈴薯     | 27.8         | 8.4        | 5.4        | 6.4         | >60        | 20         |              |            |
| 生鮮野菜    | 83.7         | 15.4       | 16.1       | 4.8         | >50        | >30        |              |            |
| 生鮮果物    | 23.3         | 6.8        | 4.5        | 1.7         | >50        | 30         |              |            |
| 乳製品     | 88.1         | 15.0       | 17.0       | 2.6         | 20         | 64         | 13           | 3          |
| 牛乳      | 65.3         | 12.2       | 12.6       | 3.9         |            |            |              |            |
| バター・チーズ | 22.8         | 23.9       | 4.4        | 1.5         |            |            |              |            |
| 畜産物     | 82.9         | 22.9       | 16.0       | -           |            |            |              |            |
| 精肉      | 48.9         | 22.0       | 9.4        | 1.9         | 60         | 31         | 1            | 8          |
| 卵       | 11.7         | 24.0       | 2.3        | 5.4         | 90         |            |              |            |
| その他     | 40.0         | -          | 7.7        | -           |            |            |              |            |
| パン・シリアル | 33.2         | 13.5       | 6.4        | 2.1         | 20         | 64         | 13           | 3          |
| 加工・調理食品 | 179.9        | 10.6       | 34.7       | 1.3         |            |            |              |            |
| 合計      | 518.9        | 13.3       | 100.0      | 2.0         | 44.4       | 41.6       | 4.5          | 9.4        |

Source: Biologica (2008) Bio-Monitor Jaarrapport 2007.

### 3. オランダ有機農業政策のアプローチ

オランダの有機農業政策で注目したいのは、目標実現のために政府が重視してきたアプローチである。第1に、ヨーロッパ諸国の有機農業政策は通常、生産振興を基本としているが、オランダでは「需要主導型アプローチ」を採用してきた。生産を一方的に拡大するのではなく、有機農産物・食品市場の拡大とそのための需要促進こそが、有機農業の持続的発展には不可欠であると考えたからだ。さらに、このアプローチはおのずと有機部門の川上から川下までのチェーン全体を網羅し、そこに関わるすべての市場関係者がその役割に応じて担うべき責任を明らかにすることになる。これを「チェーン・アプローチ」あるいは

「責任分担アプローチ」と呼ぶこともできよう。生産者だけの問題ではない、ということである。政府自身も「自ら模範を示す」ため、省庁や関係機関での給食食材調達で高い目標（農業・自然・食品安全省 LNV では 75%を有機、残り 25%も持続的農業由来の食材）を設定している。政府はまた、消費者への情報提供と需要喚起を進めるため、民間企業や教育機関との連携も重視している。

第 2 に、これまで「政府」とひと括りに表現してきたが、オランダでは、政府が仲介者（ファシリテーター）となって、利害関係者で協議を重ねて合意形成を図り、それぞれの責任において施策の実施にあたる社会モデル＝「ポルダー・モデル」が徹底されている。ワークシェアリングを実現させた政労使の協議と合意にもとづく労働政策がよく知られているが、有機農業政策もその例に漏れない。それは上記の「責任分担アプローチ」にも通底しており、非主流派組織も含む農業者団体や有機農業者団体はもちろん、有機食品流通加工業界や食品産業団体、大手小売業団体、環境保護団体、動物愛護団体なども巻き込んだ協議プロセスを踏まえて「政策文書」が策定されている。また、恒常的なフォーラム組織として、これら広範な利害関係者で構成する<sup>ビオロヒカ</sup>Biologicaが重要な役割を果たしている。

第 3 に、教育研究機関とも密接に協力しながら、有機農業生産および流通・加工・マーケティング等のチェーン全体にわたる「知識とイノベーション」の獲得と共有が重視されている。また、それらを有機部門で完結させるのではなく、そこで獲得した「知識とイノベーション」を慣行農業部門と相互交流しながら、オランダ農業全体の持続可能性を向上させることが強く意識されている。農業研究開発予算の 10%を有機部門に振り向けるとともに、さらにその 10%を部門間連携の強化のために充当することが、政策課題の柱として位置づけられている。研究開発は主としてワーヘニンゲン大学・研究センターとルイボルク研究所が担っているが、研究課題の設定、研究成果を踏まえた政策提言や研究開発へのフィードバックなどで、やはり有機部門の利害関係者および有識者からなる協議組織が責任をもっている。この知識ネットワーク構造が 2006 年に<sup>ビオコネクト</sup>Bioconnectとして整備されている。

なお、2007 年の「政策文書 2008-2011」では、前述した数値目標を含め、有機部門の底上げを図るための施策「organic development」とともに、有機部門と市民・消費者とのつながり、有機農業部門と慣行農業部門とのつながりを強化するための施策「organic connections」を政策の二本柱に位置づけている。また、現在は利害関係者から提案のあったプロジェクトや研究開発への支援を中心に相応の財政的支援が続けられているが（2005～07 年の 3 年間で 6090 万ユーロ、2008～11 年の 4 年間で 4920 万ユーロ）、いずれは政府支援なしに自立した産業部門として確立できることが目指されている

#### 4. ジレンマを抱えるオランダ有機農業の拡大路線

以上のようなアプローチは、遅ればせながらもオランダ有機農業の発展を成功裏に導いてきた。しかしながら、そこには懸念材料も少なからず存在する。有機農業および有機食品市場が急速に拡大するなかで、すでに米国カリフォルニアの有機青果物やオーストラリアの有機穀物を事例に実証的に明らかにされているように、有機農業自体が大規模化・集約化し、外部投入財への依存を高めるなど、本来の理念（有機農業に込められた規範性）から遊離して利益追求型の農業へと転換（回帰？）する傾向が指摘されている。農業社会学ではこれを「コンベンショナル化」と呼んでいる。

例えば、養豚・養鶏部門では、1990 年代半ば以降、一方で衛生基準が強化され、他方で加工・小売企業の参入で市場機会が拡大するなかで、大規模慣行型生産者の新規参入と中小生産者の淘汰が進んだ。有機豚農家の平均飼養頭数は 1998 年 160 頭から 2004 年 450 頭へ、採卵鶏農家の平均飼養羽数も 1998 年 2000 羽から 2005 年 6000 羽へと拡大している。センサスで有機農家数を捕捉できるのは 2004 年までだが、有機採卵鶏飼養羽総数は 2004 年 40～50 万羽から 2007 年 90～100 万羽（国内総数の約 3%）へと 3 年間で倍加

する勢いであり、有機農家の平均規模も一段と拡大しているものと思われる。こうした大規模化・集約化・専門化の結果、家畜飼料の外部依存・輸入依存が高まっていることが問題視されている。

耕種部門でも、政策支援と量販店の参入で需要（市場機会）が急拡大しはじめた1990年代末頃から、大規模慣行型生産者の新規参入と協同組合組織の解体で有機農家の交渉力が弱まり、さらに安い輸入有機農産物・食品との競合によって有機部門の生産者価格が低下する事態を招いた。農家は収入確保のため付加価値の高い青果物を集約的に栽培し、結果的に施肥を増大させた。2003年には肥料向け家畜排泄物の75%が非有機家畜由来のものだったことが報告されている。

センサス統計をみるかぎり、オランダ農業全体を通じて階層分解がいまなお進んでいるが、有機農家でも同様の傾向を確認することができる。1999年から2004年にかけて、20歳を分解基軸として、それ以上の階層が農家全体では35.8%から40.1%へと4.3ポイント増大したのに対して、有機農家では44.9%から53.6%へと8.7ポイントも増大した。その後、この傾向にさらに拍車がかかっているものと推察される。

## 5. おわりに

有機農業のコンベンショナル化が進み、他方で慣行農業の環境保全や動物福祉の改善が進むなかで、両者の差異性がしだいに弱まってきているのではないかの懸念も囁かれている。もちろん、政府の有機農業政策が有機農業部門で完結するものではなく、むしろオランダ農業全体の持続可能性を高めることを目指している以上、これも織り込み済みなのかもしれない。

実は、有機農業に限らず、高い基準や厳格なルールを設けてニッチ市場を追求するベクトルと、実行可能性と効率性を高めるために基準やルールを汎用化して市場規模の拡大とイノベーション（あるいは質的改善、この場合は持続可能性）の波及——いわばメインストリーム化——を追求するベクトルとの両構えの市場戦略は、一部の運動団体や海外の市民社会組織からの批判はありえるものの、オランダでは業界団体だけでなく市民社会組織によっても広く支持されている考え方である。

しかし、前者を犠牲にすることなく二つのベクトルのバランスを図っていくのは容易ではない。関係主体のネットワーク化による有機農業推進策の真価が問われるのはこれからである。

### 参考資料

- Biologica (2008) Bio-Monitor Jaarrapport 2007.
- J. de Wit and H. Verhoog (2007) 'Organic Values and the Conventionalization of Organic Agriculture', Wageningen Journal of Life Sciences 54(4): 449-462.
- LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2000) An Organic Market to Conquer: Policy Document on Organic Agriculture 2001-2004, English version.
- LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004) Dutch Policy Document on Organic Agriculture 2005-2007, English version.
- LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007) Organic Connections, Perspectives for Growth: Policy Document on Organic Agriculture 2008-2011, English version.
- E. Teenstra and E. Regouin (2005) Research in Organic Food and Farming in the Netherlands, CORE Organic Country Report.
- N.M. van der Grijp and F. den Hond (1999) Green Supply Chain Initiatives in the European Food and Retailing Industry, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit.