

## 戦後イギリス農業政策の展開過程

田代 正一

(農業経営経済学講座)

平成7年8月10日 受理

### The Evolution of British Agricultural Policy since the Second World War

Shoichi TASHIRO

(Laboratory of Agricultural Economics and Management)

#### はじめに

第2次大戦後イギリスでは1947年「農業法」(Agriculture Act)が制定され農業の振興がはかられてきた。農業法の目的は農業における「安定と効率」の追求であった。この目的を達成するため、戦後イギリスでは様々な農業支持政策が採られてきた。その結果、戦前には食料の約3分の2を海外に依存していた国が、いまではその7割前後を国内で自給できるようになった<sup>1)</sup>。しかし、このような農業の発展をイギリス国民は素直に喜ばない事情がある。農業振興の過程で農村環境が少なからず破壊されてきたからである。そのため、近年イギリスでは農業政策の目標そのものが見直され、農業における「安定と効率」のみならず、新たに環境保全や農村のアメニティなども重視されるようになった。

ところで、戦後イギリス農業政策の形成および展開過程において、ひととき大きな影響力を発揮したのが「全国農業者組合」(National Farmers' Union)であった。NFUは戦後、経済的安全保障の基盤としての国土および国内資源の完全利用の必要性を国民に訴え、食料確保のためには国内農業を最大限に発展させるべきことを強く主張してきた。政府もNFUのそうした主張をいろいろな点で採り入れてきた。

本稿の目的は、NFUが果たした役割に注目しながら、1947年農業法の成立とそれにもとづく政策の展開過程を分析し、現代イギリスの農業政策形成の歴史的背景を明らかにすることである。どの国の場合にも言えることだが、今日のイギリスの農業政策は過去の諸施策の累積として形成されたものであり、

それを理解するには歴史的な視点からの分析が必要となるのである。

#### 1947年農業法の成立過程

##### 1. 穀物法撤廃と農業大不況

1846年の「穀物法」(Corn Law)撤廃は旧来の土地貴族に代わって新興の産業資本家がイギリス経済の主導権を握ったことを示す象徴的な出来事であった。穀物法の撤廃によって輸入禁止的な高率関税が廃止され、穀物の輸入が原則的に自由化された。地主の地代収入を維持するための農業保護政策は放棄され、代わって安価な食料と低労賃を望む産業資本家のための自由貿易政策が採用されたのである。とはいえ、穀物の輸入自由化は直ちに農業関係者が恐れていた困難をもたらしたわけではない。たしかに穀物の輸入は増大したが、しかしそれ以上に国内経済が拡張して需要が増大したため、穀物価格は安定し、農業は繁栄した。1850~60年代は海外にまだまだ強力な競争相手がいなかったこともあり、イギリス農業にとってはまさに「黄金時代」であった。

イギリス農業が大きな転換点を迎えたのは、穀物法撤廃から約30年を経過した1870年代後半のことである。アメリカ南北戦争の終息と大陸横断鉄道の完成はアメリカの農業輸出力に革命をもたらし、やがてイギリス市場を安い穀物で席卷するに至る。それはイギリス農業、とりわけ穀作農業を「大不況」に陥れた。たとえば、1840年代から1870年代までの小麦価格は1クォーター当たり55シリング前後で安定していたが、1890~95年には27シリングにまで低下した。その結果、小麦の作付面積は1870年の約350万エーカー(1エーカー=約40アール)から1913年

には約176万エーカーに半減し、小麦自給率も1870年の61%から1910年の20%に落ち込んだ。

それでもイギリスは農業保護政策を採らなかった。ドイツやフランスは1870年代に国内農業の保護に乗り出したが、イギリスでは1930年代に至るまで農業に対する自由放任政策が維持された。もっとも当時のイギリスと大陸諸国とをまったく同列に扱うことはできない。イギリスは世界で最初に工業化を達成した国としての利点をもっていた。すなわち他国に比べてはるかに強力な貿易網を世界中に張りめぐらし、しかも貿易の大部分を旧植民地である自治領、その他の英語圏の国々で行うことができた。「世界の工場」であったイギリスにとって、海外から安い食料を輸入することは、海外の購買力を創出すると同時に国内の労働コストを引き下げることにもなる。そのことがたとえ国内農業を不況に陥れようとも、国際貿易の利益がもたらす生活水準の向上と経済の繁栄はそれを償って余りあると考えられたのである<sup>18)</sup>。

## 2. 両世界大戦とイギリス農業

しかし、こうした考えにもとづく自由貿易政策は第1次世界大戦によって一時的に中断を余儀なくされた。ドイツ軍のイギリス船舶攻撃により、食料の海上輸送が困難さを増すにつれて、食料危機という問題が深刻化してきたからである。このことは国民に衝撃を与え、多くの人々に農業の戦略的重要性を認識させた。そこで政府は1917年に「穀物生産法」(Corn Production Act)を制定し、不足払い方式により穀物価格を保証して、その生産を奨励した<sup>19)</sup>。

政府の支持に支えられて大戦中イギリス農業は繁栄した。さらに政府は1920年「農業法」を制定し、農業支持の方策として大戦中に導入した不足払い制度を戦後も存続させることを農業者に約束した。ところが終戦後、農産物過剰に伴う価格の崩落で財政負担が急増したため、政府はわずか1年でその廃止を余儀なくされた。農業は再び自由放任政策のもとに投げ出されたのである。このときの政府の行為は「大いなる背信」として農業者から激しい非難を浴びることになった<sup>20)</sup>。

1929年に始まる世界的な大不況を契機に、イギリスもようやく農業保護に乗り出し、マーケティング・ボード(Marketing Board)の設立、輸入関税の導入、補助金の供与などの措置を採りはじめた。まず1931年と1933年の「農産物販売法」(Agricultural Marketing Act)によって、生産者はマーケティ

ング・ボードを設立し、農産物の販売規制計画を実行したり、輸入統制を行う権限を与えられた。また1931年「園芸作物(緊急関税)法」(Horticultural Products <Emergency Customs Duties> Act)および1932年「輸入関税法」(Import Duties Act)によって輸入農産物に関税が賦課されるようになった。さらに1932年には「小麦法」(Wheat Act)が制定され、不足払い制度によって小麦の生産が奨励された。ところがその一方で、同じく1932年の「オタワ協定法」(Ottawa Agreement Act)によってイギリス連邦諸国からの輸入が免税とされたため、関税はイギリス農業にとっては実効ある措置とはならなかった。この関税政策に明らかなように、政府の様々な農業保護政策には基本原則が欠けていた。したがって農業者にとってはどれも便宜的で、おそらく一時的なものにすぎないと感じられた。こうした状況のもとでは農業者の所得は低迷せざるをえなかったし、それ以上に問題だったのは、農業者は農業の将来について確信を抱くことができなかった。したがって、当然のことながら、農業に対する投資も低迷せざるをえなかったことである。

やがて第2次世界大戦の勃発とともに食料自給力の向上が再び緊急の課題となると、農業に対する政府の介入は保護から統制へと変化した。政府は食料増産をはかるため、農業者に生産助成金を提供するとともに、農産物を一定価格で買い上げて彼らに販路と利潤を保証した。その結果、第1次大戦時と同様にブームが訪れた。こうして戦争中に農業が繁栄することは、ナポレオン戦争以来イギリスの伝統となった<sup>21)</sup>。戦時における食料自給率を供給熱量ベースで見ると、開戦時の約30%から1943/44年度の最高40%へと上昇した。ヨーロッパの参戦国の中で、戦争直後の農業生産が戦前水準を上回っていた国はイギリスのみであったといわれる<sup>22)</sup>。

このような農業生産の拡大にあたっては農業者の並々ならぬ努力と犠牲とが要求された。ところが農業者は第1次大戦直後の苦い経験を思い出し、今回も同様の事態が再来するのではないかと危惧した。そのような農業者の不安を解消し、彼らの生産意欲を十分に引き出すには、相当の経済的誘因と将来に対する確信とが必要とされた。そこで政府は、戦争中はもちろんのこと戦争が終わってもしばらくの間は主要農産物の価格と市場を保証することを約束するとともに、将来の保証水準については農業者団体と協議の上再検討するという協定を結んだ。政府と

農業者団体との間で結ばれたこの協定が、のちに戦後イギリス農業政策の基本法となる1947年農業法に盛り込まれることになる。

### 3. 農業政策をめぐる国民的合意

第2次大戦中にはまた、多くの農業団体や政治団体が農業政策についての政策提言を行った。たとえば、「英国王立農業協会」(RASE)を中心とする主要な農業団体は、1944年に共同で戦後の農業政策に関する構想を発表した<sup>4)</sup>。それは農業者に生産費を補償し、かつ都市生活者と同等の生活水準が享受できるような所得を補償する価格保証制度を要求した。その見返りとして、すべての農用地の占有者および所有者は、適正な農業経営および適正な土地管理の義務を負うべきことを認めた。このように農業諸団体は国家による体系的な保証制度を希望し、その必然的結果としての農業に対する国家の介入を受け入れることに同意した。保守党から労働党に至るまで、諸政党もこうした農業団体の要望に賛意を表明した。

財界や言論界も同様の態度を表明するに至った。1943年には自由貿易の伝統を誇るマンチェスター市の商業会議所が政府の農業支持に賛成する決議を行ったし、イギリス商業会議所も1945年に同様の決議を行っている。徹底した自由貿易主義を標榜していた経済誌 *The Economist* すらも、経済理論的根拠からではなく社会的な理由からとしながら、国家が農業に支持を与えるべきことを認めるようになった。

一方、NFUは1945年11月に「経済的安全保障の基盤」と題する政策文書を発表し、イギリス国民経済における農業の役割は戦後の再建にとって決定的に重要であり、それゆえ政府は包括的な長期農業政策を直ちに実行に移すべきであると勧告した。その中でNFUは次のような具体的提言を行っている。第1に、主要農産物の価格の安定と市場の保証による均衡のとれた国内農業は必要不可欠であり、それゆえ政府はNFUとの協議のもとに毎年価格を審議する現行の手続きを恒久的なものとするべきである。またそうすることにより、効率的な生産者には合理的な報酬を、農業労働者には十分な賃金と労働条件を保証すべきである。第2に、国内農業の潜在力に配慮した輸入食料の効果的な規制と調整が必要であり、さらに農産物の効率的な流通方法の確立をはかる必要がある。第3に、政府は優良な農業者の土地保有の安定をはかり、その経営および土地管理の効率化に資するよう努めなければならない。NFUはこれらの政策を遂行するために必要な法律の制定を

政府に求めた<sup>19)</sup>。

このような国民世論を背景に、戦後最初の労働党政府は1947年農業法を制定し、農業者に第1次大戦後の悪夢を再び繰り返さないことを約束した。政府はそれが農業者の農政不信を晴らし、将来に対する確信を与える「農業憲章」となることを期待した。

1947年農業法の目的は「国民の食料その他の農産物のうち国民的利益の見地からイギリス国内で生産することが望ましい部分を、農業者および農業労働者のための適正な報酬と生活水準ならびに農業に投下された資本に対する適正な収益を考慮した最低価格で生産しうるような、安定的で効率的な農業を維持促進すること」であると規定されている。その理念は、農業における「安定と効率」を同時に追求することであり、安定をはかるために農産物の「価格と市場を保証」し、効率改善のために「適正な土地管理と適正な農業経営」を義務づけている<sup>11)</sup>。

まず「価格と市場の保証」についてみると、主要農産物の保証価格は毎年定期的に開かれる政府と農業者代表との協議にもとづき決定される。この協議は「年次価格審議」と呼ばれ、対象農産物は穀物(小麦・大麦・燕麦・ライ麦)、馬鈴薯、甜菜、肉畜(牛・羊・豚)、牛乳、卵、羊毛の12品目である。これら保証対象品目は政府の命令により追加することはできるが削減することはできない。ちなみに羊毛は1950年に保証農産物に追加されている。

政府はこれらの農産物について価格と市場を保証しなければならない。ただし農業法の規定によれば、価格保証は必ずしも生産物の価格支持である必要はなく、面積別交付金あるいは生産助成金の形で与えることもできる。また市場の保証も無制限というのではなく、農産物ごとに、政府はその数量を制限することができる。したがって、政府はその時々々の経済状況に応じて価格保証の方法を柔軟に変化させていくことが可能である。

次に「適正な土地管理と適正な農業経営」の規定であるが、これは土地所有者および農業者がそれぞれ遵守すべき義務とされている。土地所有者は効率的な農業生産に必要な農場の固定設備や装備の提供、さらにその十分な補修の義務を負う。一方、農業者は土地を荒廃させぬよう適切に農作業を行う義務を負うばかりでなく、家畜の管理や飼養、作物品種の選択などについても一定の技術効率を要求される。そして、これらの義務を怠るものに対しては国家による監督、さらには制裁の措置がとられる。国家に

よる制裁は重い場合、所有権の買い上げ・耕作権の無効化による「土地の取り立て」であった。

このように農業法では、土地所有者や農業者は「価格と市場の保証」により経済的安定を約束される代償として、合理的な営農水準を維持する義務を負うべきであり、また農業資源の等閑や濫用に対しては法的な制裁が加えられて然るべきであると考えられた。

## NFU の歴史とその戦略

### 1. NFU の結成と政治戦略

1947年農業法のもとで政府の協議相手とされた唯一の農業者団体は「全国農業者組合」(NFU)であった。NFU はイギリス農業における最強の組織であり、最も傑出した同業者組合であった。イギリスの大多数の農業者はNFUに加入し、その指導者たちは農業者の代弁者として広く一般に認められた。NFU は農業社会のいろいろな勢力を結集することに成功したのである。

NFU は1904年に Colin Campbell の指導のもとに結成された「リンカン州農業者組合」(Lincolnshire Farmers' Union) をもって始まる。Campbell を中心とするリンカン州の農業者は自らの地位を改善するには何をなすべきかと自問し、自分たちの意見を聞いてもらうためには自ら組合を結成する以外にないとの結論に達した。そして、それから4年後の1908年、同組合は各州に支部をもち、さらに州内に地区支部をもつ全国組織であるNFUにまで発展した<sup>20)</sup>。

NFU は当初、借地農を中心に構成され、借地農の問題を主に扱った。しかし、のちにNFU は「現実に農業を営んでいる全農業者」を組合員として勧誘することによって、借地農のみならず農業者一般の利益の擁護を組織の基本原理とするようになった。当時、自作農の数は増加しつつあり、農業者は自作農、借地農を問わず、自分たちの利害は共通であると考えようになっていた。NFU はこのように農業者全体を基盤とすることによって徐々にその勢力を強化していった。その反面、この時期、地主の力は相続税の賦課や借地農の権利を強化する一連の法律の施行によって弱まりつつあった。こうして、農業における主体は地主というよりも農業者を意味ようになっていた。第1次大戦中、NFU は政府の政策樹立および実施の面で重要な役割を演じ、農政分野における一大勢力となっていた。NFU の組

合員数は1910年の1万5,000人から1918年の5万人へと一挙に増加し、その後、1925年までに10万人へと倍増した。

ところで、NFU 創設の主な理由は農業者の利益が二大政党によって無視されすぎていることであった。保守党と自由党は多くの問題で見解や政策を異にして激しく対立してきたが、こと農業に関しては両党とも同じように冷淡であった。そこで、NFU は当初、議会に代表を送り込むことに関心をよせたのであるが、しかし、いずれの政党とも同盟を結ぼうとはしなかった。NFU の狙いは農業問題を政党より重視し、組合をあらゆる政治問題と無縁にしておくことであった。換言すれば、政治を農業から追い出し、農業を政治の上位に引き上げることであった。

そのためにNFU は、農業に関するかぎり、できるだけ政党との結びつきから独立した議員団を結成して、巧みに政党間の勢力均衡をはかることができるような立場を求めた。すなわち、政党間の勢力均衡をはかることによって、いかなる政府といえども、イギリス農業者が主張する合理的で、しかも適法な要求に耳を傾けざるをえないようにすることができるのである。しかし、このようなNFU の試みは結局は失敗に終わらざるをえなかった。選挙を左右するには農業者の力はあまりにも弱すぎたからである。

第2次大戦の進展に伴い、NFU の戦略にも変化が現れた。農業を戦時体制へ転換するためには政府はNFU の援助を必要とした。1939年に政府とNFU との定期的な協議が開始され、戦時中も継続された。NFU は組合員である農業者に戦時努力を呼びかけることで政府に協力し、政府はNFU を様々な農業者の見解を代弁する機関として認めたのであった。NFU の組合員数は大戦中に急増し、1939年の12万5,000人から1949年には20万人に達している。この時期の専業農業者の総数が約22万人で、しかも彼らがきわめて分散して居住し、経営形態も多様であり、かつ個人主義的であったことを考えるならば、この組合加入率はきわめて高いものであったといえる。

こうして第2次大戦を契機に、NFU と政府すなわち農務省との関係は以前にもまして緊密なものとなり、NFU は政府に大きな影響を及ぼすことができるようになった。NFU の方針は議会に直接働きかけるよりも農務省との結びつきを強化する方向に転換された。そうすることによって、NFU は結果

的に政治的中立の原則を実現することになった。もちろん、NFUの指導者が「農業を政治の埒外におく」というスローガンを掲げたからといって、農業政策と政治が無縁であり得るなどと考えていたわけではない。それが真に意味するところは、農業を政党間の政争の具とすべきではなく、したがって農業に関する問題は議会においてではなく農務省において決定すべきである、ということであった。

1945年、戦後最初に行われた総選挙において、NFUは労働党政権の出現を恐れながらも、諸政党に対して厳正中立の立場をとった。農業は必然的に政治と関わりをもたざるをえないが、政党間の紛争に巻き込まれてはならないし、また政党でないNFUはできる限りときの政府と協力しなければならない、というのがその方針であった。こうしてNFUは、その指導者たちが予期したよりもはるかに緊密にかつ満足すべき状態で、戦後最初の労働党政権と協力することができたのである<sup>21)</sup>。

## 2. 年次価格審議とNFU

NFUと政府の緊密な関係は毎年行われる年次価格審議の際に現れた。農業法の目標は農業の安定と効率の追求であったが、しかし問題は農業の安定とイギリス経済全体の要求とをいかに調和させるかであった。年次価格審議はこの調和をはかるための主要な手段とされた。価格審議は通常3週間から6週間かけて行われるが、そのための準備作業および価格決定後の事後討議には数カ月を要し、NFUの指導者や政府の官僚はかなりの時間をとられる。まず本来の審議に先立ち、農務省およびNFUのエコノミストたちは、農業者の生産費、所得および利潤に関する統計資料を吟味した。NFUは政府統計のほかに独自の情報源を得るため、1945年以降、5,000の標本農場から農場会計の記録を収集していた。

価格審議での議論は大きく二つの段階に分かれる。第1段階の目的は経済全体の要求を考慮した上で政府の保証総額を決定することである。第2段階では、この総額を個々の農産物商品の価格保証および直接補助金として分割することである。その際に政府は保証価格決定の基礎となる生産目標を設定する。価格審議は毎年2月に開かれるが、そこで検討される作物の保証価格が翌年の収穫物に適用される。したがって農業者は収穫の1年半前に作物の価格を知った上でその播種を行うことができる。畜産物の場合、保証価格は審議直後の4月1日から効力を発するが、畜産物生産の特性を考慮して、農業者はその年の保

証価格のほかに、3～4年先までの最低価格を隔年ごとに知らされている<sup>22)</sup>。

このような価格審議制度の確立により政府の農業支持政策はNFUの要求に強く影響されるようになった。政府は当初、農産物の価格保証に関する最終決定はもっぱら政府自身が行うもので、法律上もそうならざるをえない旨を強調したが、間もなく政府の最終的な決定事項に対してNFUが正式な承認を与えるという慣行が生まれた。当時、農務大臣はNFUの承認が得られないことによって自分の人気は低下することを極端に嫌った。さらに農務大臣は議会で政府決定の保証価格についてNFUの承認も得ていると答弁したが、そうするたびに合意にもとづく決定という慣行は強化されていった。

価格審議制度のもとで、農業利益全体のスポークスマンとしてのNFUの地位は大いに強化された。第2次大戦中の価格交渉にはミルク・マーケティング・ボード(MMB)も参加していたが、戦後はNFUの意向により、それは価格審議の場から外された。1947年にはその他いくつかの生産者団体が価格審議に参加しようとしたが、いずれもNFUの反対で失敗に終わっている。仮にそれが友好的な団体であっても他の団体が審議に参加することは、農業のあらゆる部門の利益を調整して権威ある主張を展開するNFUの力を弱めることになる、というのがその反対理由であった。だが他方、農業者の利益を代表する団体であると認められたことにより、NFUは価格審議に際して様々な種類の農業者間の利害の対立を調整しなくてはならなくなった。それと同時に、自らも審議に一役買って成立にこぎつけた価格について、ある程度までは、その決定の理由を説明し、弁護せざるを得なくなった。

4,400万の人口のうちわずか25万足らずの農業者は、ともかくも自分たちの意見を聞いてもらうためには、まとまった意見を述べるべきだとNFUの指導者たちは考えた。統一こそが最も重要だと思われたのである。農業には多数の独立の専門組織や商品別組織があるが、事実上それらのほとんど全部はNFUこそが農業者の意見を代表する団体であることを認めていた。

## 農業法農政の展開過程

### 1. 戦後初期の農業拡大計画

第2次大戦後イギリスは、戦時中の海外投資の喪失、戦時債務の累積、さらには交易条件の悪化によっ

て国際収支の困難に悩まされた。しかも戦後初期の世界の食料需給はきわめて逼迫した状態にあった。そこで政府は国民の食料を調達するため、また輸入を節約して国際収支を改善するために、農業生産を拡大して食料自給率の向上をはかる必要に迫られた。

1945年から51年までの労働党政権期を通して食料は欠乏状態を続け、一時は戦時中よりも不足することがあり、食料統制と割当配給は戦後も引き続き実施された。政府は国内および海外から大量に食料を購入し、食料流通を組織化し、価格を統制した。農産物の大半は固定価格で政府に購入され、農業者には生産された農産物全体の市場が保証された。一方、食料の消費者価格は政府の食料補助金によって低く抑えられた。そのため政府の財政負担は巨額に達したが、それは食料価格を低水準に安定させるための社会経済政策の結果であって、農業サイドに原因があるとはいえなかった。

1947年に農業法を成立させた労働党政府は、同年8月のドル不足を契機に「農業拡大4カ年計画」を発表し、1951年度までに農業の純産出高を戦前水準の50%増にまで引き上げることを目標に掲げた。ドル不足のもと、農産物輸入に消費される外貨は消費的消費とみなされ節減が求められた。それが増産計画となってあらわれたのである。その目的達成のため農産物価格を15%から20%引き上げて、農業者に生産費の増加を補償するとともに、増産に必要な新規の資本投下に大幅な援助を与えた。その結果、この計画はおおむね目的を達成し、5年間に純産出高は戦前のほぼ150%になった。

この時期政権を担当した労働党は、かつて農村にほとんど基盤をもたず、農業政策の経験も乏しかった。しかし、労働党は固定価格、生産目標、保証市場制度などの採用に対して、他の保守的諸政党よりもはるかに積極的であった。その点では農業者の要請に応えることができた。

## 2. 固定価格制から不足払い制へ

1951年に政権を獲得した保守党もしばらくは農業の拡大政策を続けた。1952年の価格審議では、再度のドル不足の影響を受けて、ドルの節約になる農産物の増産を重要な柱に掲げた。政府は農業純産出を戦前の60%増にまで引き上げる「新4カ年増産計画」を発表し、とくに肉畜、小麦、飼料作物の生産に重点をおいた。

ところで、保守党政府の方針は食料についての統制や配給制を廃止し、自由市場にもどすことであっ

た。さらに政府はそれまで労働党によって採用されてきた生産の計画化からも手を引き始めた。この時以降、政府とNFUの方針は鋭い差異をみせ始めた。NFUの要望によって直ちに新しい長期政策樹立のための検討会が開かれたのであるが、話し合いは進まなかった。

NFUは1945年に価格審議が開始されて以来、審議の前提とされてきた生産計画の継続を望んだ。生産計画はNFUにとっては非常に有効な戦略手段であった。生産計画達成のためにはかなり高い価格が約束される必要があった。このもとでNFUは、もし政府と国民が十分な援助を提供しないならば必要な食料は得られないであろう、と警告してきたのである。しかし政府は1954年頃になると農産物ごとに生産目標を設定するのではなく、当面どの部門の生産を伸ばすことが望ましいかを一般的に示すだけにとどめるようになった。

結局、1954年の価格審議では、穀物（小麦、大麦、燕麦）および肉畜（牛、羊、豚）については不足払い方式が導入された。つまり農業者は最も高い市場価格を求めてその生産物を販売し、そうして実現された市場価格の全国平均が価格審議で決定された保証価格を下回った場合、その不足分が販売量（飼料穀物である大麦、燕麦については作付面積）に応じて、政府補助金の後払いにより埋め合わされるシステムである。

不足払い方式には個別農業者の販売量（ないし作付面積）についての正確な数値、および個々の農産物についての正確な平均価格の数値が必要である。個々の農業者が手にする市場価格は様々であるが、農業者は全て単位量（面積）当たり同額の不足払いを受ける。そのため農業者は生産量の増大とともに、生産物の品質を維持し、できるだけ高い価格で販売しようとするようになった。穀物および肉畜の生産者にとっては、市場価格に補助金を加えた報酬を最大にするためには、どのような販売方法を講ずるかが重要な課題となった。

牛乳、馬鈴薯、卵の保証は生産者のマーケティング・ボードを通じて実施された。それぞれのボードは審議・決定された保証価格を生産者に支払うのに必要な資金を補助金として交付されたが、支持費用の一部はボード自体が負担することになった。牛乳の場合、保証価格は引き続き従来の基準で決定されたが、保証の対象となる乳量に一定の制限が加えられることになった。その数量を超えて生産された牛

乳は価格保証の対象とはならないというものである。これは政府が農産物の保証数量を制限した最初の例であった。

### 3. 価格引き下げと「農業の長期保証」

ところで1950年代半ばになると、一部の農産物には過剰生産が現れ始めた。卵、豚、牛肉の場合がそうである。これらの農産物の生産過剰には政府の政策もかなりかかわっていた。すなわち、食料が欠乏し配給制が実施された1940年代に、生産増強をはかるため大幅な価格引き上げがなされ、結果として生産過剰となったのである。

そのため1954年の価格審議では、初めてのことであるが、いくつかの農産物についてこれまでとは違った対応がなされることになった。豚と牛乳については、これ以上の増産をおさえるために保証価格が引き下げられた。卵は生産に必要な労働費や物財費が著しく増大したにもかかわらず保証価格は据え置かれた。穀物については市場の自由化がはかられ、固定価格は廃止され最低保証価格が導入された。市場価格がこれを下回った場合、下回った分を政府が保証するというものだが、最低保証価格は従来の固定価格よりも低いものであった。

このとき以来、農業者は農務大臣に対して不満や不信を強めることになった。1947年農業法のもとでは、農務大臣は価格審議のたびに非常に広い範囲で価格を変更できる権限を与えられていた。たしかに畜産物については、前述のように、3～4年先までの最低価格が保証されていた。しかし、その最低価格は、1947年の発足当初から、毎年定められる実際の価格より意識的に低く設定されてきた。農業者たちが生産の拡大を奨励されていた間は、そして4年先までの生産目標が彼らの前に置かれていた間は、NFUの指導者も農業者一般もそのことについて真剣に異を唱えることはなかった。実際の保証価格が最低水準まで落ちることなども考えられなかったからである。

しかし、1954年の価格審議にみられるように事態が変化すると、農業者の考え方も変わってきた。固定した水準での将来の最低価格の保証は、1947年農業法の基本精神であるところの「将来に対する確信」を生まないで、むしろ不満と不信の原因となった。また年ごとに価格が大幅に変化する可能性のある価格審議の制度自体も農業者の間で疑問視されるようになり、政府自身も価格審議の厄介な手続きに代わる何らかの価格決定機構を望むようになっていた。

1956年の価格審議でNFUは政府の決定に承認を与えることを拒否し、両者の間に決裂が生じた。この審議のあと政府は新たな価格決定の機構と長期保証についてNFUとの協議にとりかかった。この協議の成果は1956年11月に公表された白書「農業の長期保証」で概説され、のちに1957年「農業法」に盛り込まれた。

この長期保証によれば、政府はいかなる年にも審議対象農産物の保証総額を前年に比べて2.5%以上削減しないこと、個々の農畜産物の保証価格を年に4%以上引き下げないこととされている。そのうえ畜産物の保証価格については、どの3カ年の期間をとってもその間に9%以上引き下げることとはできないと決められた。こうして新しい保証方式は畜産物について3～4年先までの最低価格を発表する必要をなくし、将来の価格を現行の価格に直接結びつけた。農作物についても費用その他の状況の変化が迅速に反映されるように、価格審議で決定された保証価格がすぐさまその年の収穫物に適用されることになった。これらの措置に加えて、農場の長期的改良に投下される資本の3分の1を政府が補助する資本助成金の制度も新設された<sup>12)</sup>。

### 4. 1958年の「小農計画」

ところで、価格審議で解決できなかった基本的な問題として農業者間の生産規模や所得の格差という問題がある。価格補助金の3分の2近くは専業農業者の約3分の1が受け取っており、しかも彼らの多くは相対的にみて富裕であった。また政府の農業支持費用には価格保証のみならず直接補助金もかなり多く含まれており、それが占める割合は年々増加しつつあった。具体的には、肥料、石灰、圃場排水、給水、農場改良、サイロ、仔牛飼育、牧草地の耕起などのための補助金がそれであった。これらの直接補助金についても、肥料や石灰を最も多く使用し、最も多く牧草地を耕起し、最もしばしば土地改良を行う大規模経営ほどそれを十分に享受することができた。

このように価格審議では、農業者の規模の大小や投資量の差にはほとんど配慮するところがなかった。しかし一旦支持水準の切り下げが始まると、とくに小規模の農業者は困難に落ち込んだ。これらの農業者が特別援助を受けたいという関心はますます高まり、政府の側でもそれが効率改善に結びつくならば彼らに特別の援助を提供してもよいと考えるようになった。



1954年以降、小規模経営は牛乳、豚、卵の保証価格の切り下げや固定価格制の廃止により困難に直面していた。固定価格制のもとでは、農業者は販売のための努力を要求されることはあまりなかったが、不足払い制になると、農業者は販売や購買の仕事に多くの時間を取られるようになった。そのことは価格の切り下げと相まって、とくに小規模な経営を圧迫した。このような小規模農業者の困難に対処するため、政府は1958年に「小農計画」(Small Farmer Scheme)を発表し、その経営改善に乗り出した<sup>13)</sup>。

この計画は、20エーカー以上100エーカー以下の農場で、改良計画終了後1年以内に少なくとも年間275 SMD (standard man day) の仕事量を占有者に提供できる可能性をもつものに適用された。ただし、450 SMD 以上の規模をもつ農場は除外された。なお、SMD とは標準的な男子労働者が1日8時間の労働でこなす仕事量である。

小農計画による助成金は農業生産性の向上のための広範な改良に利用することができたが、1農場当たり最高1,000ポンドに制限された。助成の種類と程度は現地の普及員との連携のもとに作成された農場経営計画にもとづき個々の農場ごとに決定された。この計画に充てられた金額は年間わずか900万ポンド(農業支持総額の約3%)にすぎなかったものの、この計画は新しい原則に立脚していた。というのは、経営がまだ経済性をもっていなくとも、そうなる可能性のある農業者だけに援助を提供するものであったからである。

NFUはこの計画の実施にあたって協力を約束したものの、あまり熱心ではなかった。むしろNFUはこの計画が保証制度一般の効力を減退させはしないかと懸念した。というのも、この計画の費用が追加費用として扱われず、価格審議の合計費用から差し引かれたからである。NFUが小規模農業者を対象とする特別援助に消極的であったのは、それが従来の取り決めをくつがえし、しかも農業者たちを競争し合う諸集団に分解させる恐れがあるとみただからである。

##### 5. 価格市場政策の修正

1957年農業法の「長期保証」によって、政府は年々の価格を変化させうる範囲を制限され、その行動範囲は著しく制約されたが、しかし法律の規定によれば、政府の支持水準は年々漸減される可能性もっていた。この点についても政府とNFUとの間で討論がもたれ、57年農業法で許された最大限の価格切

り下げは「例外的な事情のもとでのみ」と限定され、通常の年なら農業者の手元には「効率改善による利益がある程度」残されることになった<sup>14)</sup>。

この結果、生産を抑制することはますます困難となった。とりわけ牛乳生産は飲用乳需要を大幅に上回り、やむなく出血価格で加工用に回される量が増加した。卵についてみると、イギリスの生産はほとんど自給自足しうるまでに伸びた。豚肉の生産は変動しながらも傾向としては過度に増加した。こうした状況のもとで、市場価格は保証価格をはるかに下回っていた。しかも輸入制限がほとんどなかったため、輸入の増加によってなお一層の低下が予想された。その結果、農業に対する政府の財政支出は大幅に増大する結果となった。

もともと不足払い方式は農業者に対する支持と食料の自由な輸入とを両立させるための一つの手段であった。自由な食料輸入はイギリス連邦諸国やその他の国々との貿易関係を維持するため、またイギリスの伝統的な食料の低価格政策のために望ましいものと考えられてきた。

不足払い方式は次のような社会的な利点をもっている。すなわち、価格支持や輸入規制によって食料の価格が高く維持されると、その影響は逆進的となり低所得の消費者ほど負担が重くなる。それとは反対に、食料を低価格に維持する不足払い方式の場合は、その財源となる直接税が一般に累進的であって、負担は高額所得者ほど重くなる。すなわち、所得の再配分機能をもっているのである。だが、政府の側から見ると、この制度は、輸入規制が存在しないために、輸入の急増による市場価格の低迷のため予想以上に多額の補助金支出を招き、予算を混乱させる危険性をもっている。

国内生産の拡大と海外からの輸入の増加によって、不足払いのための支持費用が増大するとともに、この制度に対する納税者の批判は高まった。そこで考えられたことは、国内生産と輸入とに対してより効果的な統制を加えざるをえないということであった。こうして1961年の価格審議では、豚の出荷量が一定水準を越えた場合、その保証価格を引き下げる規定が設けられた。同時に、政府はNFUに牛乳の生産制限計画を立案するよう依頼したが、それはNFUによって拒否された。

さらに1963年の審議においては、豚の過剰生産に対するペナルティーが強化された。卵については、市場が供給過剰に陥っていない場合に期待される価



格を「指標価格」とし、それを基準に不足払いが行われることになった。作付面積の拡大と単位面積当たり収量の増加により自給自足の状態に近づいた大麦については、価格の低下を防ぐため最低輸入価格制が導入された。また、バターの出産国に対しては数量割当が課せられた<sup>24)</sup>。

このようにイギリスに固有の不足払い制度は最低輸入価格や数量割当による輸入制限の導入によって徐々に改変されていった。そして、このことは結果的にはイギリスの農業支持制度を欧州共同体 (EC) の共通農業政策 (CAP) に近づけていくことになったのである<sup>25)</sup>。

## EC 加盟後のイギリス農政

### 1. CAPとイギリス農政

イギリスはアイルランドおよびデンマークと共に1973年に EC に加盟した。加盟に先立ってイギリスでは、EC 加盟が農業に及ぼす影響について様々な議論がなされた。NFU は当初、EC 加盟に伴ってイギリス固有の価格審議制度が廃止され、その結果、政策決定への影響力が弱まるのではないかと危惧した。また制度の変更により価格政策の対象から外れる品目が出てくること、大陸からの野菜や果物の保護関税が撤廃されることなど、全体として EC 加盟はイギリス農業者に不利であるとして加盟に反対する声が強かった。

しかし、より詳細な検討が加えられた結果、イギリス農業は経営規模が大きく耕地の分散も少ないため競争力に優れていること、CAP の価格制度のもとでも農業者の受取価格は必ずしも低下しないことなど、EC 加盟はイギリス農業者の利益に反しないという認識がだいに広がっていった。納税者の間でも EC 加盟によって不足払いのための財政負担から免れるという考え方が広まった。

結局、イギリスは EC に加盟し、5年間の移行期間を経た1978年1月から CAP がイギリス農業に全面的に適用されることになった。CAP の適用により農産物の価格政策は不足払いから価格支持へと転換された。不足払いは輸入制限のない自由な市場メカニズムのもとで形成される安い市場価格を前提とし、価格支持は輸入課徴金によって国際価格と遮断されたところで形成される高い市場価格を前提としている。価格政策は財政負担型から消費者負担型へと転換されたのである。

ところで、1970年代初期には世界的な食料危機と

オイルショックによるインフレーションの進行とがあった。そのため、この時期における農産物価格上昇のどれだけが EC 加盟によるものかを正確に計ることは困難である。とはいえ、ある推計によれば、イギリス農業者の受け取る実質価格は EC 加盟によって平均20%高くなり、そのため農業者の増産意欲は大いに刺激された。一方、消費者価格は CAP の採用により平均12%程度高くなったといわれる<sup>7)</sup>。

この時期、石油価格や加工・流通費の上昇によって食料価格は継続的に上昇することが予想された。そのことは国民の食料供給についての関心を高めた。そこで政府は1975年に「自国資源による食料供給」という白書を発表し、それまでの10年間と同じく年率2.5%の農業生産の増大をうたった。その理由として、(1) 将来大幅な価格変動と国際的な食料不足が見込まれ、食料の国際価格は1960年代のような低価格時代ではなくなったこと、(2) 価格の上昇と為替の変動によって食料輸入額は増加する危険性があり、国際収支上も問題であることなどが指摘されている<sup>15)</sup>。

さらに、それから4年後の1979年に発表された白書「農業と国民」においても増産指向が引き継がれた。ただし、そこでは消費者や経済全体に対する負担を考慮して、生産性向上を通じた生産の拡大がうたわれている。そして、さらに注目すべきは、生産拡大が自然環境に及ぼす影響にも配慮すべきことが指摘されている点である<sup>16)</sup>。

このように、政策の内容や重点に変化はみられるものの、食料の増産は戦後イギリス農政における一つの大きな柱であった。二度にわたる世界大戦時の経験と、自給率の向上が国際収支の改善に寄与するという考え方が、そうした政策の根底にあった。1973年以降の食料危機はこの政策選択に新たな根拠を与え、食糧増産の動きに拍車をかけたのである。

### 2. 1980年代の農政転換

1980年代に入るとイギリスでは、従来の農業政策の在り方に対して様々な批判が加えられるようになった。その背景には先進諸国における農産物の過剰問題があり、また EC 農業予算の膨張に伴う財政の悪化があった。さらにイギリスでは、市場メカニズムを重視し農業に対する財政支出削減を指向するサッチャー政権の誕生があった。さらに欧州諸国における環境保護団体の運動の高まりも見逃すことはできない。

1980年代の初めにイギリスで農業と環境の問題を

いち早く取り上げ、社会に警鐘を鳴らしたのは環境学者の M. Shoard であった。集約的農業は農村環境を破壊し「田園地域を略奪」しているという彼女の報告は大きな社会的反響を呼んだ<sup>21)</sup>。彼女の登場は、1962年にアメリカで『沈黙の春』を著した Rachel Carson の再来を思わせるものがあった。

さらに英国議会の保守党議員 R. Body, 経済学者の J. Bowers と P. Cheshire らがこれに続き、農産物過剰や環境破壊の原因は高水準の農業保護政策にあり、その解決には CAP の改革が不可欠であると主張した<sup>2)</sup>。新聞、テレビ等のマスコミも農村の環境問題に関する特集を組み、この問題に対する人々の関心を高めた<sup>1)</sup>。その結果、かつては田園地域の環境の守護者として人々に尊敬されてきた農業者が、いまではその破壊者の役割を演じていると批判されるようになった<sup>10)</sup>。

こうした事情を背景として、1986年に農業法の改正が行われ、イギリス農業政策の目標そのものが見直されることになった。すなわち、1986年「農業法」の第17条において、(1) 安定的かつ効率的な農業の振興と維持、(2) 農村地域の経済的、社会的利益、(3) 自然景観、田園地域の快適さ、および考古学的諸特徴の保全および改善、(4) 公衆が田園地域の楽しみを享受することの促進、これら四つの事項の間に合理的な均衡を保つことが農務大臣の職務上の義務とされた<sup>5)</sup>。これまでのように農業の安定と効率のみを追求するのではなく、新たに環境保全や農村のアメニティなども視野に入れた政策が求められるようになったのである。

## 結 び

戦後イギリスでは1947年農業法のもとで農業の振興がはかられてきた。その際の政策基調は農業生産の拡大であった。1973年の EC 加盟に当たりイギリスは、従来からの農業法にもとづく農業政策の継続性を尊重しつつも、EC 共通農業政策 (CAP) の原則を受け入れた。ところが、当時イギリスは EC 加盟国の中で農場の平均面積が最も大きく、とりわけ穀作農業の生産力が高かった。しかも EC の穀物価格はイギリスからみると割高で、農業者にとってその生産は極めて有利なものとなった。

CAP のもとで急速に生産力を高めてきた EC 農業ではあるが、しかし1980年代に入ると「バターの山、ワインの湖」と揶揄されるほどの過剰問題を発生させるようになってきた。その処理は加盟国に膨

大な財政負担を強いる一方、補助金付き輸出という形で貿易摩擦を激化させてきた。

それと同時に、イギリス農業は環境問題という新たな課題に直面することになった。これまでの農業の在り方は生産拡大を至上目的とするあまり、自然環境の保全、食品の安全性、野生生物の保護などをないがしろにしてきた、という批判が高まってきたのである。すなわち、窒素肥料の大量投下は地下水を汚染し、規模拡大のための生垣や樹木の除去は野生生物の生息地を減少させた。変化にとんだ田園風景は一面単調な麦畑や菜種畑に変えられ、圃場で大量に焼かれる麦藁の煙と灰は付近の空気を汚し、ときには交通を阻害することさえある。イギリス国民の多くが誇りと安らぎを感じてきた伝統的な農村の自然はしだいに失われ、その観光資源としての価値も損なわれつつある。

1980年代以降イギリスでは、このような農業と環境をめぐる問題が真剣に議論されてきた。農業政策と環境政策をいかに統合していくのか、そのことが現代イギリス農業政策の中心課題の一つとなっている。

## 文 献

- 1) Blunden, J. and Curry, N.: *A Future for Our Countryside*. Basil Blackwell, Oxford (1988)
- 2) Body, R.: *Agriculture: The Triumph and the Shame*, Temple Smith, London (1982); Bowers, J. and Cheshire, P.: *Agriculture, the Countryside and Land Use; An Economic Critique*. Methuen, London (1983)
- 3) Britton, D.: *Agriculture*. Worswick, G. D. N. and Ady, P. H. A. (eds.) *The British Economy 1945-1950*, p. 463-498, Clarendon Press, Oxford (1952)
- 4) Courthope, G. L.: Post-war agricultural policy. *Journal of the Royal Agricultural Society of England*, 105, 70-71 (1944)
- 5) 福士正博: イギリス1986年農業法. 外国の立法, 27 (2), 55-70 (1988)
- 6) 福士正博: 食料キャンペーン—第1次大戦期イギリス農業政策—。廣田功・奥田央・大沢真理編, 転換期の国家・資本・労働, p. 46-67, 東京大学出版会, 東京 (1988)
- 7) 後藤光蔵: 戦後イギリス農業の展開とその特徴. 中野一新・太田原高昭・後藤光蔵編著, 国際農業調整と農業保護, p. 101-130, 農文協, 東京 (1990)
- 8) Heath, W. E.: Agricultural price policy in the United Kingdom. *Journal of Farm Economics*, 33, 311-319 (1951)
- 9) 小林茂: イギリスの農業と農政, p. 213, 成文堂, 東京 (1973)
- 10) Lowe, P., Cox, G., MacEwen, M., O'Riordan, T. and Winter, M.: *Countryside Conflicts; The Politics of Farming, Forestry and Conservation*. Gower/Temple Smith, Aldershot (UK) (1986)
- 11) Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF):

- Agriculture Act 1947*. HMSO, London (1947)
- 12) MAFF: *Long-term Assurance for Agriculture*. Cmnd. 23, HMSO, London (1956)
- 13) MAFF: *Assistance for Small Farmers*. Cmnd. 553, HMSO, London (1958)
- 14) MAFF: *Agriculture: Report on Talks between the Agricultural Departments and the Farmers' Unions, June-December, 1960*. Cmnd. 1249, HMSO, London (1960)
- 15) MAFF: *Food from Our Own Resources*. Cmnd. 6020, HMSO, London (1975)
- 16) MAFF: *Farming and the Nation*. Cmnd. 7458, HMSO, London (1979)
- 17) MAFF: *Agriculture in the United Kingdom 1993*. HMSO, London (1994)
- 18) McCrone, G.: *The Economics of Subsidizing Agriculture; A Study of British Policy*. George Allen & Unwin, London (1962)
- 19) National Farmers' Union (NFU): *The Basis of Economic Security; A Permanent Policy for the Nation's Greatest Industry*. NFU, London (1945)
- 20) NFU: *The History of the National Farmers' Union of England and Wales*. NFU, London (1981)
- 21) Self, P. & Storing, H. J.: *The State and the Farmer*. George Allen & Unwin, London (1962)
- 22) Shoard, M.: *The Theft of the Countryside*. Temple Smith, London (1980)
- 23) 田代正一：イギリス農業法農政と全国農業者組合 (NFU). 協同組合奨励研究報告第15輯, p. 305-333, 全国農業協同組合中央会, 東京 (1989)
- 24) Tracy, M.: *Agriculture in Western Europe, Crisis and Adaptation since 1880*. Jonathan Cape, London (1964)
- 25) Whetham, E. H.: The Agriculture Act, 1920 and its repeal; the great betrayal. *Agricultural History Review*, 22, 36-49 (1974)

---

### Summary

This paper aims to describe how British agricultural policy has historically undergone transformations since the end of the Second World War. In Britain, the enormous growth of government intervention in agriculture stemmed initially from the necessities of wartime control. At that time, farmers were not unconscious of the fact that they were going to give up a bit of their own independence in return for the bestowed stability and prosperity. Under those conditions, public opinion, too, was not unsympathetic towards farmers not only in recognition of agriculture's strategic importance, but also in acknowledgment of farmers' wartime sacrifices. This consensus among the British people was embodied in the 1947 Agriculture Act, the single most influential piece of legislation which governed postwar agricultural policy.

What the 1947 Act intended to realize was firstly to provide proper remuneration and living conditions to farmers and workers in agriculture, and secondly, to secure an adequate return on capital invested in the industry by providing price guarantees for agricultural products. The framework established in the Act was allowed to prevail without fundamental changes up to the 1970s. During this period, a close relationship was moulded between the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) and the National Farmers' Union (NFU), a powerful and influential pressure group acting on behalf of almost all the farmers in Britain. The NFU played a direct and drastic role in the determination of agricultural policy, especially with regard to the annual price review. The price review determined the following years' price guarantees to farmers.

In 1973, Britain entered the European Community (EC), accordingly by the year of 1978 Britain's agricultural policy has come to be fully adjusted to the Common Agricultural Policy (CAP) of the EC. Since the early 1980s, European agriculture has been infested by the disastrous issues of over production and environmental degradation. Against this background, a number of proposals aiming to reduce surpluses as well as to protect the environment have been implemented. In Britain, with the establishment of the 1986 Agricultural Act, a statutory duty was placed on Agriculture Ministers to balance the conservation and promotion of the enjoyment of the countryside, the support of a stable and efficient agricultural industry, and the economic and social interests of the rural areas. Nowadays, agricultural policy must be formulated in such a way as farmers should be free from making a contradictory choice between conservation and profitability.