

# 労働党政権下における英國農業・田園政策の動向\*

朝比奈清\*\*

1. はじめに
2. 深刻な農業不況
3. 都市 vs. 田園地域の先鋭化  
(キツネ狩りを巡る論争)  
(通行権を巡る論争)
4. 労働党政権の農業政策  
(1) 基本政策  
(2) 農業不況への対応  
(3) CAP およびWTO交渉に対する姿勢
5. 食品安全対策コストの増大  
(英仏牛肉紛争)
6. 環境NGO等の強い影響力  
(1) 農業と環境  
(2) 遺伝子組換作物論争  
(3) 動物権利保護活動の圧力
7. 強まるバイオイングパワー
8. おわりに

## 1. はじめに

英國では 1846 年の穀物条例撤廃後、19世紀終盤になると新大陸から安い穀物が英國に流入し始め農業は衰退傾向を辿ったが、その後第1次、第2次両大戦時の食糧欠乏の経験を教訓に、農業生産の増強が図られ、また1973年のECへの加盟による共通農業政策(CAP)の適用が大きな要因となって、小麦、大麦等の穀物については 120%を超える食料自給を達成し、食料全体でみても約70%の自給率を維持している。

英國の農業は、農用地の大部分(約6割)は草地であるが、一戸あたりでみると平均経営規模が約70haでEU平均の約4倍の規模を有し、欧州内では格段に規模の大きい農業を行われている。

また英國農業がGDP全体に占める割合や農業就業者の総就業人口に占める割合は小さいものの、一方で国土の約4分の3を農用地(草地を含む)が占める田園大国であり、生垣や石垣に縁取られ起伏のある緑の丘陵地に羊や

歴史的建物が点在するといった風景に代表されるように、他の国ではみられない美しい田園景観を有している。多くの英國民がこのように美しい田園風景を賛美し、英國の財産として次代に受け継ぐべくその保存に強い関心を有するに至ってきている。田園地域には国民全体の約4分の1の人口が居住しているが、多くの英國人が田園に暮らし生活することを望んでおり、特にリタイア後に田園地域に居を構え、第2の人生を過ごすことは多くの英國人の夢であると言われている。

しかしながら近年、英國経済がロンドンの金融業等を中心に好景気を謳歌し、消費や住宅のブームが報じられる一方で、英國農業は1930年代以来最悪と言われる深刻な農業不況に直面している。1996年3月に狂牛病と人間のクロイツフェルトヤコブ病との関連性が指摘されて以来、農畜産物全般の供給過剰に加えてポンド高が主な要因となって 1997年および1998年の2年間で畜産を中心に農業所得は60%減少した。1999年も回復が見られず丘陵地等の農業条件不利地域では更に前年比35%の減となるなど他に就業機会の少ない遠

\* 本稿は 2000 年 12 月時点での作成されたものである

\*\* 内閣官房官房副長官補室

隔地ほど苦境は一層深まっている。さらに最近公表された農漁業食料省の予測では、2000年の農業所得も対前年比27%の減少が見込まれている(1995年のピーク時に比べて72%の減少とのこと)<sup>(1)</sup>。

1999年8月には最大の懸案であった英國産牛のEU諸国への輸出が解禁され将来に明るさが見えたが、フランスでは依然輸入禁止措置が継続され欧州裁判所で争われている。近年の農業不況に対して政府の対応は遅く、1999年度末になってようやく総合的な農業および地域振興対策が打ち出されたが、その内容は生産対策から環境保全対策および地域振興対策への政策シフトを如実に示すものであった。

近年英國政府は、特に1997年の労働党政権の発足以降、国民の環境保護や田園へのアクセス権の要求、動物権利保護意識の高まり、消費者の食品安全に対する過敏なまでの要求の高まりなど非農業者、都市住民からの要求に対応した政策姿勢を一段と強めており、EUの共通農業政策改革(アジェンダ2000)やWTO農業交渉等に際してのEU内での議論でも英國はこれらの視点を強く主張し、EUの政策決定に大きな影響を与えていている。これらの政策の中には参考になる点も多々あるが、圧倒的多数の都市住民(非農業者は国民全体の98%を占める)に対するマスコミ等を通じたアピール力を駆使して時に行き過ぎとも思える主張を声高に叫び、強い政治力を有する市民団体(NGO)の圧力を受けて、農業や田園地域(カントリー・サイド)に規制が強められていく中、適切な配慮が払われず少数の農業者に負担がしづ寄せされているところにも今の農業、田園地域問題の原因の一つである。

農業の危機により大規模な離農現象が生じており、家族農業の崩壊によって生垣や歴史的建造物の保全等田園の景観を維持してきた貴重な守り手もいなくなつて、伝統的な英國の田園風景が失われていくことも懸念されて

いる。

## 2. 深刻な農業不況

英國の農業の平均規模は他のEU諸国(平均で17ha)に比べ約4倍と格段に大きく、全農地の3分の2は100ha以上保有する大規模農業者によって経営されるなど本来他のEU諸国に比べ強い競争力を有している。

ところが英國農業は1990年から1995年までは順調に伸びてきたものの、1996年3月の狂牛病ショックで農業生産額の2割近くを占めていた肉用牛生産は大きな打撃を受けた。政府は直ちに牛肉の生産流通に係る安全対策を強化し生産者への補償対策を講ずることにより、1997年にあって英国内の牛肉消費が回復する等明るさが見えてきたが、一方で農畜産物全般の供給過剰基調の中でポンド高が進行し、歐州大陸諸国に対して競争力が低下、安い農畜産物が流入して農畜産物の価格低下が顕著となった<sup>(2)</sup>。

この結果1997年および1998年の2年間で英國農業生産の6割を占める畜産を中心に農業所得は全体で60%減少した。99年も前年比1.2%の減少でここ30年来最低の水準となり、さらに2000年に入っても英國農業の主柱でこれまで比較的打撃の少なかった酪農や、穀物・馬鈴薯生産までが打撃を受けて、農業所得全体では対前年比27%の減少となり、農業不況が長期化、泥沼化している。

英國のGDPに占める農業の割合は95年には1.7%であったが、99年には1.0%に落ち込んだ。就業者は98年6月で61万人、総就業人口に占める割合は2.3%であるが、最近の統計では98年7月から99年6月までの1年間で2.2万人以上が離農しており、低迷が長期化するにつれさらに離農が増えるものと予想されている。

都市近郊地域などであれば他の雇用機会もあり、また最近の好調な不動産市況を背景に

農地を売却できる可能性もあるが、大部分を占める遠隔地の農業者にはこのような機会は少ない。特にヒル・ファーマーと呼ばれる農業条件の不利な丘陵地帯の牧畜農家（ウェールズ、北アイルランド、スコットランド、北イングランド等に多い）の窮状は深刻で、その農業所得は99/00年も前年比35%減少している。

隣国フランスの農業者と異なり英国の農業者はあまり示威行動はとらないが、所得が急減したため97年末には全国的な農業者の暴動が発生し政治問題化した。これに対し英政府は98年にCAPの離農促進プログラムを利用した緊急対策を実施したが、その後も状況は悪化した。農業の危機についてはマスコミでも頻繁に取り上げられ、世論の同情も集まってきたものの、政府の腰は重く、本格的な対策が打ち出されたのは99年末になってからである。

### 3. 都市 vs. 田園地域の先鋭化

1998年3月、ロンドンでは参加者25万人を集める大規模なデモ行進が行われた。普通のデモに見られるようなシュプレヒコールや主催者の演説があるわけでもなく、市内を蕭条と行進しハイドパークで自然解散した。このデモを行ったのは、キツネ狩り禁止の動きに反対する狩猟関係グループを中心に、苦境に直面する農業者、さらには学校や郵便局の閉鎖、バス路線の廃止など生活環境の悪化に危機意識を持つ田園地帯の住民であった。

農業者のみならず、様々な利害関係にある田園地域の住民が大同団結して大規模なデモ行進を行うのは古今東西をみても極めて稀である。この行進はカントリーサイド・マーチと呼ばれ、動物愛護や環境保護団体、その他都市住民サイドからの要求ばかり重視し、田園地域に暮らす人々の生活や権利、楽しみ等をあまり考慮しないようにみえる政府の姿勢

や世の風潮に抗議するものだった。

英國経済がロンドンおよびその周辺を中心とし活況を呈す一方で地方は取り残され、地域間格差、南北格差が指摘されているが、遠隔地の農村部はその典型で近年の農業不況により特に大きな打撃を受けている。これに加え、圧倒的多数の非農業者、都市生活者を中心に形成される世論は、田園地帯の娯楽の一つでありこの地域に暮らす人々の収入源にもなっているキツネ狩りを残酷なスポーツとして禁止しようとして、また都市住民がレクリエーションのために田園地帯の放牧地等を自由に通行することを保証する通行権(right to roam)を認めさせようとしている。特に1997年に農業・農村にそれほど支持基盤をもたない労働党が政権の座についてからは、このような都市住民サイドの要求がより重視されるようになってきている。

#### (キツネ狩りを巡る論争)

キツネ狩りの禁止を求める運動は20世紀初頭より動物愛護団体が展開してきたが、1970年代半ばになって英國最大の動物愛護団体であるRSPCA（王立動物虐待防止協会）が本格的に運動に加わり国民的議論となった。反対派はハウンドと呼ばれる猟犬を使ってキツネを喰殺するのはキツネに無用の恐怖と苦痛を与える残酷な方法であり、貴族の楽しみのための無用のスポーツである（銃などによる捕獲については今のところ反対していない）、そもそもキツネを間引く必要性は必ずしも無いと主張する。これに対し、擁護派は羊等の家畜の被害を抑えるためキツネを間引くことは必要であり、猟犬を使う方法は銃等を使った他の方法と較べてもキツネに与える苦痛の時間は短く過剰捕獲にもつながらない、さらにキツネ狩りが禁止されれば地域の雇用に大きな打撃を与える（キツネ狩り擁護派の団体COUNTRYSIDE ALIANCEによれば約1万6千人が関連事業に従事）と主張している。

キツネ狩りを禁止しようとする法案はこれまでも労働党議員の議員提案の形で議会に提案されたが、保守党政権の間は議会を通過しなかった。しかし1997年に、獵犬によるキツネ狩り禁止を含む動物福祉の向上を選挙綱領に掲げたブレア労働党政権が誕生すると禁止法案の議会通過が一気に現実的なものとなる。国民の大部分は禁止に賛成と言われており、早ければ来年5月にも予想される次回総選挙までに成立させないと支持基盤の票を失うとして労働党議員が政府に圧力をかけている。

#### (通行権 (right to roam) を巡る論争)

英国では多くの人々が休日には郊外の田園地帯に赴いて散策やハイキングを楽しんでおり、人気のあるレクリエーションとして定着している。このためのパブリック・フットパス（歩行用の小道）の総延長は田園地帯も含め約25万キロにもおよび、私有地であっても地主は勝手にこれを変えたり封鎖したりすることはできない。しかし、自動車の普及によってより多くの国民が手軽に田園地帯を訪れることができるようになるに従い、都市住民を中心にパブリック・フットパスのみならず田園そのもの（農地は国土の4分の3を占める）への立入権を求める声が強まってきた。英國の農地は生垣や石垣で囲まれており、中には広い農地を長大な塀により囲んで他者の進入を拒んでいるところもある。特に貴族や地主階級が住むマナー・ハウスと呼ばれる立派な館の周辺の農地で排他的な傾向が強い。

アクセス権を求める運動は両大戦間以降大衆運動としての高まりを見せ、広大な田園を所有しその私権を制限されたくない地主（貴族）との階級闘争の様相も呈した。第二次大戦になると国立公園および田園地域アクセス法(1949年)等が制定され、国立公園等へのアクセス権を拡げる試みが行われてきたが、地主階級を支持基盤とする保守党が政権にあった間はその動きは遅かった。1997年に政権

の座についた労働党は田園地域の開放を選挙公約の一つに掲げ、今春、田園地域および道の権利法案 (The Countryside and Right of Way Bill) を議会に提出した。

同法案は、山地、丘陵地、ムーア、共有地など「open countryside」（イングランド、ウェールズの全面積の約1割を占める）への入りを認める（但し、耕作が行われている土地は除外されるほか、地主は年間28日まではアクセスを制限する権利が認められる。）など画期的なもので、これによる私権への制約、農作業への支障等を懸念する地主層の利害を代弁する保守党との間で論争となっている。

## 4. 労働党政権の農業政策

### (1) 基本政策

英国では穀物条例の撤廃以降、政府による民間経済への介入はできるだけ避けるという自由放任思想が農業にも浸透したが、この思想は今日に至るまで、政権のいかんに関わらず、英國の農業政策の底流にある。大戦前後の食糧不足の経験から戦後食糧増産のための価格支持等の施策が実施され、その後EC加盟に伴い共通農業政策に参加したが、基本的には歐州内では大規模経営であることもあり、人為的な介入を少なくし効率的な農業と自由貿易を推進することが英國農業および英國の消費者の利益に資するとの立場である（英國農業者連盟(NFU)もこの立場を支持）。

1979年に誕生した保守党サッチャー政権は産業助成をカットし厳しい自助努力を求め、このような自由放任主義の徹底を図ったが、大規模な農地を保有する地主・貴族階級や農業経営者は伝統的に保守党の支持基盤である。これに対し、労働党は都市型政党であり、農業や農村部にはあまり支持基盤を持たない。歴史的に英國の地主・貴族階級は地方に広大な領地（農地）を所有し、立派なマナー・ハウスを構えて生活してきたことから、農業を

支援することは地主である富裕階層を利することになるとの認識があり、労働党は農業や農村部に対して冷淡であると言われている。

1998年2月に開催された労働党政権発足以後最初のNFU大会での出来事は象徴的であった。会議は当時のカニンガム農相が深刻化する農業不況に対し政府としてどのような対策を打ち出すかに关心が集まつたが、窮状を訴える農業者代表を前に農相が繰り返し述べたのは、今の英国は教育や医療の改善に多額の予算が必要であり農業に対してこれ以上予算を割く余裕は無いというものだった。千人近い農業関係者を前にそう言い切った政治家としての断固たる姿勢には驚嘆するが、これは労働党政権の農業に対する基本的姿勢を表していると言えよう。

1997年5月の総選挙でニューレイバーを標榜するブレア率いる労働党は18年振りに政権の座についたが、その選挙綱領は教育や医療改革を最重点とし、犯罪問題や環境問題等への取組みを重視したものである。その中で農業関連については、

- ④ 財政負担縮小、地域経済支援および環境保全の視点からのEU共通農業政策改革
- ⑤ 狂牛病や0-157の発生に対応して消費者の食の安全を守るために食品安全基準庁(Food Standard Agency)の設立
- ⑥ その他、野生動植物の保護や動物福祉の向上

が掲げられた。

また、労働党大会等での農相演説では「納税者、消費者、環境そして農業に生計を依存している者の利益に合った形の農業政策」の必要性が強調され、一般納税者、消費者、環境保護団体等の市民団体の目をより意識した政策展開を指向している。

## (2) 農業不況への対応

1997年後半からの農業不況が回復の兆しをみせずに一層深刻化していくにもかかわ

らず政府が本格的な対応を行わないことに対して世論の批判が強まり、政府は2年後の1999年9月になって総合的対策を打ち出したが、その主な内容は、

- ⑦ 前年行われた条件不利地域助成金(英國では畜産のみ対象)の増額措置の継続
- ⑧ 牛・羊のSRM(特定危険物質:狂牛病の感染の可能性がある脳や脊髄等)の除去検査費用や牛のパスポート制費用の生産者負担の実施の延期
- ⑨ 屠畜場等に対する過剰規制の見直しの実施

といった程度のものであった。

さらに2000年2月のNFU大会に出席したブレア首相は、内閣府のレポートを引用して田園地域は都市部に比べて生活環境が恵まれている(犯罪率や失業率の低さ等の面で)と強調し、農業危機についても経営の多角化など農業者の自助努力を訴えるに止まつたことから、農業者や田園地域の住民等から強い批判が起きた。さらに3月末に首相官邸で開催された農業サミット(農業者連盟、スーパー、環境団体等の代表が出席)でも、追加農業対策の柱として養豚業再建計画等が打ち出されたほかは条件不利地域対策の増額措置の継続、酪農等に対するアグリ・マネーの支出など新味に乏しいものであった。アグリ・マネーは農業者の責によらない為替変動(対ユーロでのポンド高)による農業者の直接支払受取額の減少を補償するだけの仕組み(CAPに基づく)であるが、自国負担分の拠出を避けるせいか穀物部門が追加支払いの対象から除外され、農業団体を失望させた。

経済の好調を反映して英国政府の財政事情は順調であり、2000年3月の蔵相の予算演説でも医療や教育、ベンチャービジネスの育成などに対する追加対策は盛り込まれていたが、農業や地方に対しては一切触れられておらず、農業者団体は不満をあらわにしている。

世界的に農業不況が長期化する中、米国や

カナダでも農家救済のための大規模な特別対策が講じられ、EU内でも隣国フランスでは今後の農業の姿を提示する農業基本法が1999年に制定されている。英国の場合はポンド高が加わりこれら諸国に比べより深刻な農業不況にあるとみられるが、放っておいても時の経過とともに市場メカニズムによって非効率な生産者が淘汰され、効率的な経営に集約されてマーケットも安定するだろうとの基本認識からか、政府の腰は重く対策は後手に回っている観が否めない。

このような中で特徴的なのは2000年2月に公表された地域振興計画（Rural Development Plan）である。この計画はアジェンダ2000で設けられたEUの地域振興規則（Rural Development Regulation）のスキームを使い、EUからの助成のほか、同じくアジェンダ2000で導入された農業者直接支払いのモジュレーション（modulation）の仕組みにより捻出した資金およびこれに対応する政府資金を財源として実施される地域振興対策である。（直接支払いの減額率は経営規模に関係なく一律で、2001年は2.5%であるが段階的に引き上げられ2006年には4.5%になる。）

その内容は「地域振興」計画とは言え、環境保全のための事業が大幅に拡充され、計画内容の殆どを占めているのが特徴的である。即ち計画期間（7年）の事業費総額16億ポンドのうち、英国の田園環境保全対策事業の3本柱である環境保全地域事業（Environmentally Sensitive Area Scheme）、田園守り手事業（Countryside Stewardship Scheme）および有機農業事業（Organic Farming Scheme）に対して約10億ポンド、農地の林地転換・森林造成にも約2億ポンドが投ぜられ、その他は地域の起業事業（Rural Enterprise Scheme）に1.5億ポンド、加工・市場開拓事業（Processing and Marketing Grant Scheme）に0.4億ポンド、教育訓練事業に0.2億ポンド、丘陵地農業助成（条件不利地域対策）に1.6億ポンド

となっている。

この対策を予算的に見れば、地域振興規則に基づくEUからの新たな助成を除き、本来農業者に入るはずだった直接支払金を削減してそれを環境対策等の事業に振り替えただけのものであるので、地域振興計画として大きく打ち出している割には実質的な地域経済活性化効果は限られるのではないかとみられる。

しかし、農漁業食料省の幹部も「納税者の理解を得るという面でも、またWTO適合という面でみても農業対策は今後環境の視点を益々重視したものにならざるを得ない」と述べていたが、この地域振興計画は、単なる生産者対策から環境対策および地域振興対策へという政策シフトを明確に示したものであり、このような動きは他のEU諸国でも今後益々進むものと予想される。

### （3）CAPおよびWTO交渉に対する姿勢

英国の農業政策もその枠組みの下にあるEUの共通農業政策（CAP）は、域内の農業生産を増進させた反面、農産物の過剰を招来し、過剰農産物の買上げや域外への輸出のための補助金に多額の予算を要するようになる。このため1992年にはCAP改革（マクシャリー改革）が行われたが、1999年3月にはCAPの更なる改革案であるアジェンダ2000がEU加盟国間で合意された。英国は独ほどではないものの対EU収支では拠出額に較べ受取額が少なく、EU予算の約半分を占めるCAPは財政負担が大きいうえ、食品の高価格により消費者や食品産業に負担を強いているとの強い問題意識を有している。このためアジェンダ2000の議論に際してはデンマーク、スウェーデンとともに農業支持価格水準の引下げ、農業関係支出の削減を強く主張するとともに、農業生産対策から環境対策および地域対策への政策のシフトを求めた。最終的には、価格水準引下げ等の面では大幅に譲歩したもののサッチャー時代に獲得したEUからのリベート20

億ポンドは確保し、ベルリンでの最終合意を評価する声明を出しているが、一方で、今回のCAP改革自体は不十分で次期WTO交渉ではCAPの更なる合理化を迫られることになるとの立場を明確にしている。

WTO交渉に関しては、英国はEU内で自由貿易推進・農業保護削減を強く主張しているが、他方、貿易の自由化に当たっては、食品安全などの消費者保護、田園環境の保全や動物福祉の向上にも十分配慮しなければならないとの立場であり、両者を両立させるため、食品表示制度の改善や環境保全対策等適切な政策の実施が必要であるとしている。

## 5. 食品安全対策コストの増大

価格低迷と併せ、英國農業の大きな重荷になっているのが食品安全対策コストの増大である。狂牛病問題や0-157による食中毒事故の経験から、英国民は食品の安全性に関して近年過剰なほど敏感になっており、政府もこれに対応して食品の安全確保対策に最重点を置いてきた。

狂牛病と人間のCJD（新型ヤコブ病）との関連性が指摘された1996年以降、英國産牛の外国への輸出はストップしたが、その後英國政府の講じた種々の安全確保対策（危険性が高い生後30カ月を超える牛の出荷の禁止、屠殺場等流通段階に課せられた厳しい規制や牛の出生時からの個体管理を行うパスポート制の導入等）と歐州委員会への精力的な説得により、英国内の牛肉消費は回復傾向に向かうとともに、1999年8月には一定の条件の下でEU諸国への輸出解禁が決定された。現在でもなお週30頭のペース（2000年10月）で狂牛病の疑いを有する牛が発見されている（1993年ピーク時は週1,000頭以上）ものの、厳しい規制とチェック体制により英國産牛肉は今や欧州で最も安全であると政府や業界では喧伝している。

しかしその一方で、消費者の安全確保の名の下にマスコミの一部もヒステリックと指摘するほど厳しい規制が実施され、しかも生産者にとって厳しいことにこれら諸規制によるコスト増の相当部分は生産者の負担に帰せられ、適切な補償も行われなかった。1999年の末になってようやく、農業不況対策の一環として、それまでは生産者負担とされていたパスポート制や屠殺場検査の費用を当面、国費で肩代わりすることが決められ、さらに過剰規制（red tape）の見直しも行われることとされた（この過剰規制見直しの結果、畜産だけで32の規制が見直されることになった）が、消費者の安全ための施策であってもできるだけ生産者に負担を求めるという厳しい姿勢がとられている。

また労働党の選挙綱領に盛り込まれていた政策で、食品安全対策を強化し消費者保護を図る目的で2000年4月に設置された行政機関、食品安全基準庁（Food Standard Agency）の設立に当たっても、当初、既存組織（農漁業食料省および保健省）の移行部分以外の掛かり増し経費については食品業界負担（規模の大小に関係なく一事業所当たり一律100ポンドの負担）との政府案が発表されたが、中小の食品業者を中心に大きな反発が起き、政府もこの負担案を最終的に撤回したという経緯もある。

骨付き牛肉の販売禁止措置も議論となった問題である。極めて低い確率ではあるものの牛の骨などの部分のBSE感染可能性を指摘した専門家委員会の報告に基づき、97年12月に英國政府は骨付き牛肉（Tボーン牛肉、オックスステール等）の販売を禁止した。政府はたとえ極めて低い確率でも感染の危険が指摘されている以上、安全を確保するためとった措置は正当であると主張したのに対し、国民の一部や業界および保守党は、人が感染する確率は数十億分の一でタバコなどの害に比べて遙かに低いリスクなのに過剰対応である、

個人の自由を尊重し個々の判断に委ねるべきであると批判した。この問題は非常に興味深い問題であるが、いずれにせよこの措置によりようやく回復軌道に乗った牛肉消費は再び水を差される形となり、骨の除去費用等のコスト増も農業者が負担せざるを得なくなった。

なお、この販売禁止措置については、農相から度々見直しが示唆されたものの、99年12月になってようやく解禁された。

#### (英仏牛肉紛争)

1999年8月の欧州委員会の輸出解禁決定にもかかわらず、仏、独は直ちに輸入禁止措置を解除する動きをとらなかった。輸入解禁に各州が反対していた独では、その後連邦政府の各州への説得や欧州委員会の提訴の脅しによりようやく解禁されることになったが、仏ではこの問題に先立って独立した食品安全庁が設立されており、その専門家チームが英国産牛肉の安全性には疑問があるとの指摘をしたことから、仏政府は英国産牛肉の安全性は完全には証明されていないとして欧州委員会の専門委員会に申立てを行った。仏の科学者が議長を努めるこの専門委員会は仏からの申立て内容を慎重に検討し、英國はその推移をかたずをのんで見守っていたが、結論は全員一致で、仏の主張には科学的根拠は無く輸出される英國産牛肉は安全とするものであった。しかし、仏はこの結論が出されても従わず、英國の農業者や国民の一部は憤慨し、マスコミも大きく取り上げて仏の理不尽な対応を批判した。農業者は英國南部のフェリー埠頭に集結し仏からのトラックの上陸を阻止する動きを見せたほか、スーパーの一部もチーズなど仏製品の輸入をボイコットすると発表し、英仏貿易紛争につながる様相もあったが、英仏両政府の冷静な対応により、とりあえず事態の悪化は避けられた。欧州委員会はこの件で仏を欧州裁判所に提訴し現在審理中である。一方、仏も欧州委員会を逆提訴したが、これ

は欧州裁判所が認めず審理打ち切りとされた(2000年7月)。仏の主張は、欧州委員会の決定は「予防原則」を侵害しているというものであるが、仏の申立て内容は、仏の科学者も参加する欧州委員会の科学者会合で慎重に検討された上で根拠が無いと結論付けられたものであり、欧州裁判所では到底受け入れられないものとみられるが、米・EU間の貿易紛争となっているホルモン牛肉の問題と同様、「予防原則」論が輸入制限の論拠に使われている例である。

#### 6. 環境NGO等の強い影響力

英国では環境団体、消費者団体、動物愛護団体等のNGOの政府、マスコミに対する影響力は業界団体に比べ遙かに大きく、これら団体の言動に政府の政策は大きく影響されているのが実態である。中には会員を増やし寄付を募るため、一方的な情報で世論を煽ったり、派手なパフォーマンスを行い注目を集めようとするものもあるが、政策決定にNGOが今後益々影響力を強めていくことは確実である。マスコミ各社も環境問題や動物愛護、食品安全関連の記事は頻繁に掲載し、NGOからのアピールは殆ど無検証で大きく取り上げる。昨年11月のWTOシアトル閣僚会議などでも見られるようにNGOの台頭は欧米等で顕著である。しかもインターネットの普及等により各国のNGO間の連携も進み国際的にも影響力を強めるものとみられるが、英國のNGOはこれらの内で積極的な活動を行い、オピニオン・リーダー的役割も担っている。現在の英國農業はこのようなNGOの影響を強く受けており、一方でレッセフェールの基本方針のもと、深刻な不況下でも自助努力による対応が求められながら、他方、農業経営はこれらNGOの関心に基づく諸規制を強く受けつつある。

## (1) 農業と環境

①農業と環境の関係をみると、現在の英國民の間では、農業は食糧供給のほか、田園地域の保全や地域社会の維持、都市住民の憩いの場の提供などの役割を果たしているとの評価がある一方、近代的な集約農業による化学物質の多投・家畜の過放牧、営農の大規模化による生垣や石垣等の撤去、湿地帯やムーアランド、永年牧草地の農地転換等は、飲料水の水質保全や野生動植物の保護、歴史的田園景観の保全といった面でマイナスの影響を有するとの認識が一般的となっている。特に食糧増産の必要性が薄れてきた1970年代に入ると、近代農業が野生生物や田園景観、水質などに与える負の影響に対する人々の关心が高まり、活動家の中には農業者をかつての「田園の守護者」から「田園の敵」であるとする者まで出てきたが、このような世論形成には、RSPB（王立鳥類保護協会）やFOE（地球の友）等のNGOが大きな役割を果たしてきた。

引き金となったのは、生垣や湿地、ムーアランドの急速な消失である。これらは鳥類をはじめ野生動植物の貴重な棲息地であり、その消失は野生動植物の種類・数の激減を招いたほか、英国の伝統的な田園景観を変貌させ、環境団体や一般国民に危機感をもたらした<sup>(3)</sup>。

英国の場合、農業の多面的機能のうち、野生動植物の保護や田園景観の保全、レクレーションの場の提供といった機能が特に重視されているのが特徴であるが、これは国土の7割以上を農用地が占めており、我が国では主に森林（国土の7割を占める）に期待されている機能が農用地に求められているという地勢的事情のほか、上記のような環境団体の存在が背景にあると思われる。

②環境団体に加入している市民数は300万人を超えると言われ農業者数を大きく上回るが、これら団体の活動家達は、集約農業の元凶はEUの共通農業政策にあるとし（高価格支

持、数量にリンクした助成金の支払い等がインセンティブとなって農業の集約化が進み、環境負荷を強めるというもの）、農法の粗放化など環境面からの規制を一層強化するようCAPの改革を主張しており、英國政府もこうした環境NGOの強い要求を背景にEU内でCAPの見直しを働きかけているほか、CAPの英國への適用に当たっても農業の環境的側面を重視した政策を積極的に展開している。

③現在の英國の農業環境政策は、1970年代からの農業団体と環境団体との間の長い論争を経て形作られてきたものであり、農業の環境面の機能向上を図るための事業が今や農業関連助成事業の主流となってきている。その柱である環境保全地域（Environmentally Sensitive Area）事業や田園の守り手（Countryside stewardship）事業（環境保全地域の指定地以外の地域が対象。内容は環境保全地域事業とほぼ同じ）では、野生生物の棲息のための生垣の保全や耕地マージンの設定（耕地の周囲を休耕し野生植物が生育できるようにするもの）、樹木の植栽、伝統的田園景観保全のための石垣や歴史的家屋の保全、肥料・農薬の投入を減少させる農法への転換などを条件に国が助成金を農業者に支払う仕組みを設けているほか、有機農業への転換にも助成制度を設け積極的に支援している。前二者の事業は農業者と国との間で任意ベースのいわば農地管理契約を結び、農業者はこれを遵守する見返りにその補償としての助成金を受け取るという方式である。規制的手法によらないこのような管理契約的手法は、英國における農業団体と環境団体の長い間の議論の中から生まれ、80年代半ばには英國の強い働きかけによりCAPに取り入れられたものである<sup>(4)</sup>。

4の(2)で述べたように、このような管理契約的手法による農業環境対策のための助成は国民（納税者）の理解が比較的得やすく、WTO上も「緑の政策」となるので、直接支払い等の形の生産者助成からのシフトが今後一段と

進むものとみられるが、他方、これらの環境保全のための支出でさえも農業者への多額の助成には強い批判があるのも事実であり、今後さらに適用対象農業者が増加していく中で、助成水準の引下げや交付要件の強化等を図る動きが将来生じてくることも予想される。

④また丘陵地助成（条件不利地域助成）についても環境により配慮した仕組みに変更されており、その目的も「丘陵地の環境保全と地域社会の維持のため」と変更され、環境保全の視点が大幅に強められている。丘陵地助成については、これまで家畜の頭数基準での支払いが行われてきたが、過放牧によるムーアやヒースなど植生等への悪影響を指摘する声が強まり、2001年春から面積基準での支払いに変更されることになった。さらに単位面積あたりの家畜飼養頭数の上限が引き下げられるなど農法の粗放化を進めるための遵守要件の強化が行われる。このようなデカップリングは、WTOルールへの適合という視点も併せ持つものであるが、農業団体はこの方式によると農業者によっては受取金額が大幅に減る場合も生じるとして慎重な姿勢もみせていく。

なお、深刻な農業不況に見舞われている丘陵地域においては、条件不利地域助成金が農業者の重要な収入源となっていることから、政府はここ数年この助成金の大幅増額を行っており、条件不利地域の農業不況対策の柱としても使われている。

⑤この他、最近、特に農業団体が反対している政策に、労働党政権が打ち出した「グリーン課税」、即ち農薬税と気候変動課徴金（climate change levy）の農業への適用問題がある。このうち農薬税については、水質の改善を図るために、「汚染者負担原則」に基づき農薬や化学肥料に課税しようというもので、農業団体は死活問題としてその撤回を政府に求めてきた。その結果、政府も当面この新税構想を棚上げしたが、逆に環境サイドからの

批判を受けたことから、再度持ち出す構えもみせつつ実質的な農薬等の使用削減に向けての実効的な自主規制を農業者に強く求めていく。また、気候変動課徴金は炭酸ガス排出量の20%削減を目指し、石油、電気、ガス等のエネルギー使用者に課税しようとするもので、2001年春の導入が予定されているが、その農業への適用は、特に園芸などエネルギー多消費型農業に甚大な影響を与えるとして農業団体が反対している。NFUによれば、スペインやポルトガルではそもそもこのようなエネルギー税は計画されておらず、計画されているオランダやドイツでも園芸事業に対しては費用中立となる仕組み（cost-neutral scheme）になっているとのことで、他方で英国の園芸が課税されれば競争力が低下し産業の国外移転が進むだけとなるので、課税によらず農業者の自主的な取り組みにより炭酸ガス排出の低減を図るべきという主張である。このような姿勢に対し、政府は5年間に限り、課税額を50%免除するという譲歩案を示したが、農業団体は満足せず、適用除外の要求を引き続き行っている。

⑥さらに農業に対する環境規制強化という面で見過ごせない動きの一つに、化学肥料や家畜排泄物が原因となっている水質の硝酸塩汚染に対する規制強化がある。この問題については1990年から任意ベースによる「硝酸塩監視地域事業」が開始されていた。この事業は、農業から発生する硝酸塩の水質汚染が問題となっている地域を指定し「適切な農業活動準則」のレベルを超える自発的な農法転換に対してその損失分を国が補償する仕組みで、「汚染者負担原則」の適用を求める環境団体からは異論が呈してきた事業であるが、1998年にこの事業が廃止される一方で、EU硝酸塩指令（91/676/EEC）に基づく「適切な農業活動準則」の遵守が義務化され、農業者は硝酸塩の水質汚染を防止するための強制的行動計画に従わなくてはならないこととされた。

対象地域もイングランドおよびウェールズで32から68に拡大されている（面積ベースでは35千haから600千haに拡大）。なお、「硝酸塩監視地域事業」は打ち切られたが、農業団体への配慮から既存スキームでの協定を結んでいる農業者に対してはその契約期間（5年間）に限っては助成金が支払われることとされている。

いずれにせよ、長年、農業団体と環境団体との間で議論が行われてきた硝酸塩汚染源としての農業に対する「補償原則」の適用か「汚染者負担原則」の適用かという問題は、環境団体の主張する「汚染者負担原則」による規制の実施に一步踏み出したものといえ、これが将来他の環境関連対策事業にどのような影響を与えていくか注目される。

## （2）遺伝子組換作物論争

環境NGOのマスコミや国民世論形成への影響力の大きさを示すのが遺伝子組換え作物・食品を巡る論争である。この問題の背景には、狂牛病問題や0-157発生以来の国民の食品安全性に関する不安の高まり、科学や政府に対する不信感があるが、1990年のEC指令に基づきGMOの安全性確保のための規制が導入されているにもかかわらず、環境NGO（地球の友、王立鳥類保護協会、グリーンピースなど）等の主張にマスコミが加わり政府やモンサント等のバイオテク企業に対する反GMOキャンペーンが繰り広げられた。

もともとGM作物・食品に対して反対する動きは、欧州諸国の中では独、オーストリア、仏等が先行し（オーストリア等の輸入禁止の動きに対して欧州委員会はEU条約違反と指摘）、英国内での関心は表面上それほど目立たなかつたが、一科学者（スコットランドにあるロウェット研究所パズタイ博士）の研究発表を契機に1999年初来俄に嵐のような論争が始まる。この研究はGMポテトを使ったネズミ実験で免疫機構への影響、発育抑制効果等

が認められたとするもので、研究自体は信憑性に乏しいことが直ちに指摘されたが、NGOやマスコミは收まらず、連日各紙とも大きな紙面を割いてこの問題を取り上げ消費者の不安を煽った。流通している加工食品の6割には何らかの形でGM大豆・トウモロコシ等が入っているというような数字が挙げられ、それまで殆ど関心が無かった消費者も、知らぬ間に食べさせられていたという寝耳に水の話を聞かされていやが上でも関心が高まる。英国政府および欧州委員会は英國（EU）内で販売されているGM食品は政府が安全を確認しており問題無いとの一貫した立場で、反GMOの嵐の中でブレア首相自らその安全性と科学技術としての潜在的 possibility を強調し、冷静な科学的な議論が必要として毅然たる姿勢を示した。しかし環境団体や消費者団体はGMクロップは周囲の自然環境を破壊する恐れがあるほか、長期に亘ってのGM食品の摂取が人体に与える影響は解明されていないとして作付け禁止や輸入禁止等の要求を行い、野党保守党もGM作物の作付け禁止を要求し政治問題になる。チャールズ皇太子も反対論を展開しマスコミに大きく取り上げられた。さらにスーパーマーケットやフードサービス事業者等の間では先を争うようにGM食品を撤去する動きが広まった（なお、最近ではGM飼料を使った畜産物まで店頭から撤去しようとする動きが出ている）。

このような中で、英国政府としては安全性チェックの一層の厳格化や表示の強化を打ち出さざるを得ず、表示については他のEU諸国に先駆けて、1999年9月からは小売店に加えて外食事業所にもGM食品使用の表示義務を適用し、また、EU規則に食品添加物や香味料も表示の対象として含めるよう欧州委員会に求めるなど他国をリードする積極的な対応姿勢を示した。さらに2000年2月にはOECDのGMO検討会議の開催をエジンバラに招致するなど、政府は厳格な安全確認とともに遺伝子組換技術の科学技術としての重要性を指摘し

ヒステリックな議論の正常化を図ろうとしているが、環境、消費者NGOは労働党の有力な支持勢力であり、さらに世論調査でも約8割がGM作物の栽培に反対との立場（98年6月調査）であることから、慎重なハンドリングが迫られている。

農業団体は、消費者の求めないものは作らないとの中立の姿勢であるが、1999年7月に起きたグリーンピースのGMトウモロコシ実験圃場への乱入・引抜き事件に対しては怒りを隠さない。この事件はグリーンピースUK会長のメルチエット卿他27名のメンバーが農家私有地のGMトウモロコシ実験圃場に乱入し作物を引抜き警察に逮捕された事件であるが、陪審制による裁判の結果、無罪の判決が言い渡された（2000年9月）。判決前に裁判長は陪審員に対して、本件はGM作物が環境に良いか悪いかという視点から判断すべき問題では無いとの異例の注意喚起を行った上の結果であったが、我が国なら明らかに違法とみられる行為も無罪になってしまうところに今の英国におけるGMOに関する風潮が表れている。

### （3）動物権利保護活動の圧力

①英国は動物愛護の国と言われているが、英国の政策の中で極めて特徴的なのが動物権利保護活動への配慮である。また、EU諸国の中でも英国は動物福祉の向上を主張する最右翼で、EUの政策決定にも大きな影響を与えていている。

日本では生類憐みの令が発布され動物の殺生は堅く禁じられていた頃に、英国ではクマ苛め（bear baiting：今でも下院での首相と野党党首の討論（クエスチontime）はこう呼ばれる）と呼ばれる動物虐待行為が賭として人気を博していたが、産業革命を起こした文明国として恥すべき行為という反省から国王をパトロンとした動物虐待防止のための団体（RSPCA：王立動物虐待防止協会）が設立

され、その後も様々な団体ができて全国的に運動が展開されてきた経緯がある。現在では数多くの動物権利保護を標榜する団体があり、中には動物を実験用として使っている研究所やそこで働く研究者等をターゲットにして暴力的行為を行う過激な団体まである（Animal Liberal Front等）が、英國の世論やマスコミ等は、概して動物権利保護活動家に対して寛容な印象さえ受ける。

②このように世界をリードする動物福祉（animal welfare）重視政策からもたらされる規制は英國農業生産の約6割を占める畜産にも大きな影響を及ぼしている。動物愛護の視点からの畜産への規制は30年も前から始まり次第に強化されてきているが、英農漁業食料省には動物福祉部というセクションがあって、家畜の飼育環境、輸送環境、家畜市場での取扱い、屠畜方法などに対して厳しく目を光らせている。これらの規制はEU指令に基づきEU各国も実施しているが、英國は各国の中でも最も厳しい運用を行っている。

農業者等に課せられている規制の主な特徴的な点を挙げると以下の通りであるが、飼育・輸送についてはいかに快適な環境で家畜を飼育・輸送するか、屠畜方法についてはいかに短時間に苦痛を与えずに屠殺するかという点がポイントとなっている。

#### 1) 農場段階

豚は狭い囲いの中で飼ってはならず、鎖や縄で繋いではいけない（怪我や脚弱、異常行動等を引き起こすおそれあり）。屋内で飼育する場合は動き回り易い十分なスペースをもった豚舎で集団飼育すること（なお、豚舎での飼育のほか英國の豚の約25%は屋外で飼育されている）。

子牛も狭い囲いの中で飼ってはならない。ホワイト・ヴィール（人為的に極度に貧血状態に陥らせた子牛）にするための給餌制限は禁止。

## 2) 輸送段階

輸送時間、給餌・給水の間隔、換気、休憩時間、輸送密度等についての基準を遵守することが必要。家畜の輸送に当たっては当局の許可が必要で、8時間以内の車での輸送は一般許可、8時間以上の車での輸送のほか船、鉄道、飛行機で輸送する場合は特別許可が必要（8時間以上の場合は輸送経路計画が必要であり、船、鉄道又は飛行機を使う場合は動物福祉の資格を持った者の同行が必要）。なお動物権利保護団体は生体での輸出は禁止すべきと主張している（但し欧州裁判所は動物福祉の観点からの生体貿易の制限や禁止はできないとの判断）。

## 3) 家畜市場段階

家畜を持ち上げたり、引きずったり、鞭や杖等を使うことの禁止。その他適切なスペースの確保、給餌、給水、照明、換気等の実施。生後7日以内の子牛の持ち込みは禁止。

## 4) 屠畜段階

全ての屠畜場は当局の監督下に置かれ動物福祉等の基準を遵守する必要がある。家畜が苦痛を感じないよう屠殺前に気絶させた後血管を切断して屠畜（イスラム教徒等に対しては免除）。

この他の最近の動きでは、採卵鶏の飼育についてバタリー・ケージ（多段式の飼育籠）の使用がEUレベルで2012年から禁止されることになった。また英国内でのミンク等毛皮生産のための動物飼育を禁止する法案が今次英国議会に上程され、さらにEUレベルでも禁止するよう英国から働きかけが行われているが、フィンランド等一部の国は反対している。

③英国の農業者団体は、動物愛護派主導のこのような動物福祉サイドからの規制の強化が、英國畜産物のEU市場および国際市場での競争力を低下させていると主張している。特にポンド高により、大きなダメージを受けた養豚については、上記の英国独自の規制（英國では豚舎内で小さな囲いを使ったり縄でつ

ないで飼育することが禁じられている）が他のEU諸国等に対して競争力を失わせている大きな要因であると指摘しているが、議会等を通じた動物権利保護サイドの圧力の前に高い規制水準への対応を余儀なくされているのが実状である。

④ブレア首相は今後の農業対策の中で動物福祉を一層重視していくことを明らかにしており、英國と同等の動物福祉規制のEU各国での実施と福祉水準の更なる向上を図るべく欧洲委員会等への働きかけを強めるほか、WTO交渉の場でも問題提起をしようとしている。

今後のWTO交渉にあたり、EUは農業の多面的機能の中に動物福祉も含める立場を明確にしているが、特に英國は「非貿易的関心事項」に動物福祉を入れることを強く支持した。2000年7月に欧洲委員会から公表されたペー<sup>ペー</sup>「動物福祉と農業貿易」では、具体的方策として、

⑦ 動物福祉保護のための国際合意の形成  
(WTOルールとの関係についての法的検討も併せ実施)

① 一定の動物福祉基準を満たしていること等を示す強制あるいは任意のラベリング制度の導入（国内、輸入とも）

② 動物福祉基準を遵守することにより生じる生産コスト増に対して支払われる補償をWTOルール上合法的なものとすることが挙げられている。英国内では③の補償金を「緑の政策」化する案が最も現実的な案として政府・議会間で議論されているが、⑦、①の方策のほか、野党保守党などは英国内と同等の動物福祉基準を満たさない条件下で生産された畜産物の輸入禁止を主張している。

⑤英國では本年8月に14年振りの豚コレラの発生があり、政府は移動制限区域内の養豚業に対して助成を行うこととしている（独自の助成をするためには欧洲委員会への通報が必要）が、この助成の理由として、移動制限によって飼育密度が高くなり飼育環境が悪化

することを防止する等動物福祉の向上を図るためのものであると説明している。これはこのような説明の方が納税者や欧州委員会の理解も得やすいという事情によるものとみられるが、動物福祉を理由に農業助成を行うユニークな例である（もっとも、政府の示した助成金単価では市場価格の下落や実際のコスト増が全く反映されていないとして生産者からは強い不満が表明されている）。

⑥欧米では、ビール（Veal）という生後すぐの子牛も食材になり、その英国内での飼育にも小さな規制で仕切って飼ってはいけないなど規制があるが、我々からみれば残酷に見える食習慣を容認しておきながら、動物福祉向上を唱えて様々な規制を設けるのは偽善的にさえみえる。また動物の福祉向上を図るなら余分な肉食の量（一人当たり消費量は日本人の1.5倍で、高い心臓病の罹患率が問題となっている）を減らしたり、ゴミとして廃棄される肉の量を減少させたりすることによって屠殺数自体ができるだけ少なくするよう努力すべきであるが、そのような取組みはみられず、如何に家畜を快適な状態で飼育し安樂死させるかという側面だけを追求して自国の生産者やさらには他国にまで強いようとしている。

一部の活動家が声高に動物の福祉を主張し、マスコミを取り込んで、農業を知らない都市住民を煽り立て、寄付金を募っては自ら潤いつつ、大多数の市民の声であると言って政府や議会に圧力をかけ、政府は彼らを満足させるために少数の畜産農家に対して規制を強化する、これが今の英国の動物権利保護運動と畜産を巡る基本的構図であるように見える。しかも規制強化によるコスト増は負担力の無い生産者が負わされているのである。

このような家畜の福祉向上の動きは今や英國のみならず欧米での潮流となってきており、今後注意していく必要がある問題である。

## 7. 強まるバイイングパワー

①英国では大規模スーパーの食品流通に占めるウェイトが高く、食料品の63%は大手スーパー上位10社を経由し、大手上位5社だけでみても51%を占める寡占体質を有している。近年の農産物価格の下落によりスーパーの仕入価格は大きく低下したにもかかわらず小売価格はその割に下がらず、他方一部スーパーの高収益が報じられたことから、大手スーパーは強いバイイングパワー行使して仕入価格を抑え、高いマージンを得ているのではないかとの批判が起きた。

特に、米国の流通大手ウォルマートによるアスダ（英国の大手スーパーの一つ）買収により、スーパー間の価格競争が激化しており、その影響もあって生産者への価格引下げ要求や販促費など種々の負担を生産者側に求める動きが出るなど、流通側から生産者への圧力が強まっていると言われている。

この問題については98年に議会でも取り上げられ、政府の競争委員会が調査を行ってきたが、2000年10月に公表された報告書では、農業者を含む供給側との取引に際して大手スーパーが遵守すべき強制的な「行動規範」策定の必要性が指摘されており、独禁当局もようやく動き出す兆しを見せている。

我が国の農産物流通においては、生産者の協同販売組織や卸売市場を通しての販売のウェイトが高く、個々の生産者が大手バイヤーから受ける圧力は、生産者とスーパーとの直接取引が主流の英国ほどではないとみられるが、今後、協同販売等による交渉力の保持を図る一方で、消費者への直接販売も含めた販売チャネルの多様化を進めていくことも重要なと思われる。

②一方、生産者側の交渉力を弱める動きもある。酪農は英國農業の大黒柱であるが、牛乳の生産者手取価格が1999年1月から2000

年1月の一年間で15%近く低下して1リットル当たり15ペンス(25円)程度(小売価格の3割から3分の1)となり、2000年末には更に10ペンス(17円)程度にまで下落し、酪農家も大変な不況に陥った。価額下落の原因として、過剰生産やポンド高という要因のみならず、これまで英国内の牛乳の約4割を扱い需要家側との価格交渉や流通を担ってきた酪農家の協同組合組織であるミルクマークが、その価格設定が不透明との乳業側の不満を受けた独占合併委員会の勧告によって3社に分割された(2000年4月実施)ことも影響していると指摘されている。消費者の利益の名の下に供給側の零細多数の生産者の交渉力は弱められる一方で、需要側の寡占体质に対しては政府の対応は遅く、交渉上、農業者はますます不利な立場に立たされている。

③最近の統計によれば急減した農業産出額は急拡大するサンドイッチ業界の売上げを下回る状況になったとのことで、流通の川上の原材料供給部門が苦境に陥っている一方で消費者に近い川下部門は急成長を謳歌している。パン、ハム・ベーコン、肉類、卵、野菜などサンドイッチの材料となる単品ごとにみれば押しなべて英国(ロンドン)の小売価格は日本(東京)と同等か低い程度(食料品総合では東京100に対しロンドンは92:1998年11月調査)であるが、これらが調理されたりサービスが加わると価格が大きく跳ね上がる(我が国と同様、近年はこのような形態での最終消費が増加している)。店頭で売られているサンドイッチのパックで1個1.5ポンド(255円:1ポンド=170円)を下回るものは少なく、日本と比べるとかなり高い。流通・加工経費の要素としては人件費、地代等も大きいがこれらは我が国と比べ特に高いということはないので、単純にみれば非効率なマネイジメントを行っているか、あるいはかなりの利潤を得ているのかと想像できる。英国ではポンド高が進む中他の欧洲諸国等との内外

価格差が指摘されているが、我が国の円高時の際の政府の対応と異なり、ポンド高差益を消費者にきちんと還元させるという点に関して英國政府の取り組みはそれほど積極的ではなく、差益の相当部分は不透明なまま流通段階に吸収されてしまっている観もある。外食事業も含め流通加工の合理化を進めて最終販売価格を引き下げ消費者利益の増進を図る一方、需要拡大を通じて生産者も恩恵が受けられる流通システムに改善していくことが必要となっている。

## 8. おわりに

穀物貿易の自由化が行われた19世紀半ば以降、英國農業は何度か極めて深刻な不況を経験してきたが、痛みを伴いつつもその都度何とか切り抜けてきた。しかし今回の不況は単に為替要因や生産物の過剰供給による市況低下にとどまらない新たな要因が加わり、複合的かつ構造的な不況の様相を呈しているよううに見える。国民生活が豊かになり、共通農業政策の下、国内外からの供給で国内に食料品が溢れる中、農業・田園地域の食糧供給源としての役割に対する国民の認識は低下している。我が国では食糧自給率が40%近くにまで落ち込み、生産コストを引き下げつつ国内生産ができるだけ維持・向上させて食糧の安定供給を図ることが必要との認識があるが、英國では未だ70%近い自給率があり、仮に不測の場合でもEU域内を中心に融通できるという意識もあって自給率の多寡を論ずる声はあまり聞かれないと。このような状況の下で自國の農業・田園地域の食糧供給源としての認識は薄れ、国民の多元化した価値観を背景とした環境保全や動物愛護、より安全な食品の供給など多様な要求に応えるものになるよう求められている。特に英國ではこれら国民の価値観の変化を背景に強力な市民団体が介在して世論が形成され、農業に対する様々な規

制が設けられて、農業にとって大きな重荷になってきてきているのが実状である。

　　歐州諸国の中でもフランス、ドイツ等と比べ英國の農業ロビーの力は弱く、しかも農業に支持基盤を持たない労働党政権になってからはこのような市民団体側からの圧力がますます強まる傾向にある。最近では今の農業の惨状に同情する声が強くなっているものの、農業者の救済や負担軽減に国民の税金を使うとなると話は別になる。農業者に対する財政支出については、単なる生産者助成から納税者の理解が得られやすい環境保全型の農業や有機農業等に対する助成へと政策シフトが行われているが、一方で農業者への多額の助成には強い批判があるなど農業に対する支出に対しては納税者の目が一層厳しくなっている。

　　EU の農業関連政策にも、近年、環境保全、動物愛護、食品安全、遺伝子組換えなど様々な視点が組み込まれ、国際的にもこれらに関する EU の理念がしばしば持ち出され議論になっているほか、農業関連支出を抑制する動きも強まっているが、このような EU の政策をリードしてきたのが英國であり、これまで見えてきたような英国内の動きは、今後の EU の政策にも大きな影響を与えるものとみられる。

　　21世紀の我が国においても、農業・農村に対して「安全・安心な食の提供」、「自然・環境の保全」、「憩い・ふるさとの提供」等の多面的な機能の發揮をより求める方向に国民の価値観の変化が進み、英國で見られるような傾向が徐々に強まっていくことが予想される。このような国民の価値観の変化を踏まえ国民の支持を得る農業・農村づくりを行っていくことが必要であるが、一方で英國でみられるような市民団体の行き過ぎた言動や要求による弊害が生じることのないよう、常日頃から、都市農村交流や教育、PR 等様々な活動を通じて広く国民一般の農業・農村への理解を深めるとともに、政策についても、正確で、わかりやすい広報が大切であると思われる。英國

の農漁業食料省のホームページは非常に充実しており、政策の内容や流れが国民にも良くわかるよう工夫されているが、我が国においてもインターネットを通じての広報はますます重要となろう。また、食の安全や環境に対する国民の关心の高まり等に対応した政策への転換を図っていくことも肝要で、WTO も念頭に置いた前述の「田園守り手事業」、「環境保全地域事業」、「有機農業転換事業」等の農業環境政策へのシフトは我が国においても参考になるものと思われる。

注(1) ここで言う「農業所得」とは「Total Income From Farming (TIFF)」のこと、農業者やその配偶者等の家族、農場管理者 (Director)、共同経営者 (Partner) 等が農業から得た所得に事業利益を加えたものである。

(2) 共通農業政策における農産物支持価格や直接支払い単価は ECU (1999 年以降は EURO) で設定されており、ポンド高は英国内の支持価格や助成金単価の引下げをもたらす。特に 1999 年以降、EURO に参加していない英國への適用に当たっては、EURO からポンドへの変換の際、実勢の為替レートが用いられており、ポンド高がそのまま支持価格や直接支払い単価に反映されている。

(3) ハワード・ニュービ著『英國のカントリーサイド』(楽遊書房、1988 年)

(4) 福士正博著『環境保護とイギリス農業』(日本経済評論社、1995 年)