

1992年CAP改革後のイギリス農業政策

つ げ の り お
柘 植 徳 雄

(現・東北大学)

1. はじめに
2. 92年CAP改革と農政の新展開
 - (1) 耕種作物制度の改革
 - (2) 牛肉・羊肉制度の改革
 - (3) 農場植林政策の改革
 - (4) 農業環境政策の改革
 - (5) 小 括
3. CAPの枠外での農業環境政策の展開
 - (1) カントリーサイド・シュワードシップ事業
 - (2) 野生生物増進事業 (Wildlife Enhancement Scheme)
4. 地域・農村政策の展開
 - (1) 条件不利地域政策
 - (2) 農業経営多角化政策と地域開発政策
 - (3) カントリーサイドの人口増と環境問題
5. 規制緩和政策
 - (1) MMBの改組
 - (2) 農地賃貸借規制の緩和
6. おわりに

1. はじめに

1992年の初めに、筆者はイギリス農政の80年代後半以降の動きについて整理を試みたことがあった⁽¹⁾。そこでは、80年代後半以降のイギリス農政について次のように総括した。すなわち、「イギリスでは、ECにおける新構造政策を基礎とした共通農業政策の新展開に歩調を合わせて、農業政策の新たな展開がみられる。それは、セット・アサイドなどの生産調整政策の強化であり、農業への環境政策の導入であり、あるいは農村地域開発政策なり農場経営多角化政策なりの導入である。」⁽²⁾と。またその際、「イギリスの場合に注目されるのは農業環境政策への熱心な取り組みである。」⁽³⁾と、ECの大陸諸国と比べた場合のイギリス農政の特徴についても言及した。

では、こうした性格付けの与えられたイギリス農政は、92年のCAP (Common Agricultural Policy, 共通農業政策) 改革によってどのような展開をみせたであろうか。本稿では、主として92年改革のイギリスでの実

施状況をフォローすることを通じて、92年の拙報告書執筆以降におけるイギリスの農業政策の動向について明らかにすることとした。

注(1) 柘植徳雄『イギリスにおける農政の新展開』(農業総合研究所, 1992年)。

(2) 同上, 124ページ。

(3) 同上, 124ページ。

2. 92年CAP改革と農政の新展開

(1) 耕種作物制度の改革

92年のCAP改革の最大の柱は耕種作物制度の改革であったが、それは価格引き下げ、耕種面積支払い、並びにセット・アサイドから成っていた。以下、この耕種作物制度について説明しよう⁽¹⁾。

1) 一般制度

まず穀物の政策価格は次のように引き下げられることになった。すなわち、目標価格は1993/94市場年度130 ECU/トン、94/95年度120 ECU/トン、95/96年110 ECU/トン、境界価格は1993/94年度175 ECU/トン、94/95年度165 ECU/トン、95/96年度155 ECU/ト

ン、そして介入価格は1993/94年度117 ECU/トン、94/95年度108 ECU/トン、95/96年度100 ECU/トンである。1992/93年度の大麦の介入買入価格146 ECU/トンを基準とすると、介入価格は95/96年度には31.5%引き下げられることになる。ただしイギリスの場合には、1992年9月から93年3月にかけてグリーン・ボンドの急激な切り下げがあり、このためボンド建てでは介入価格の引き下げ幅は小さくなった。1993年春には、当時の換算レートを前提として15.6%にとどまると予想された。

こうした価格引き下げに対する補償として、直接所得支払いが導入される。その単価は改革前の平均介入買入価格155 ECU/トンと各市場年度の予定目標価格の差額であり、93/94市場年度25 ECU/トン、94/95市場年度35 ECU/トン、95/96市場年度45 ECU/トンである。

油糧種子の場合には、共通農業政策形成の代償としてガットで関税が無税にバインドされたため、不足払いによる所得保証を行ってきた。搾油業者を対象に不足払いをし、間接的に農業者の所得支持を行ってきたのであるが、アメリカのガット提訴と89年12月のパネルの違反裁定を受けて91年からは農業者に対する直接支払いに転換していた。こうした油糧種子の場合には世界市場価格を前提に直接所得支払いが行われていたのである。蛋白製品についても同じような支持制度がとられていた。

これら穀物、油糧種子、蛋白製品が耕種作物であり（初年度には vining peas が対象に含まれていたが第2年度に除外され、代わって亜麻仁が加えられた）、直接所得支払いは面積補償支払いとして行われる。面積支払いは地域基準面積を基礎になされ、この地域は一国ないし一国の諸地域である。地域の設定については各国に裁量が与えられ、イギリスは5地域を設定した。また基準面積は1989、

90、91年度の期間の耕種作物作付け地及びセット・アサイド地の平均面積であった。各地域の基準面積は、イングランド374.2万 ha、ウェールズ6.1万 ha、北アイルランド5.3万 ha、スコットランド LFA (Less Favoured Areas——条件不利地域——、ECの1975年の指令75/268によって加盟国に直接所得補償あるいは経営近代化投資の優遇などの特別の助成措置の導入が認められた地域で、傾斜、自然条件などの点で農業上不利のある地域)16万 ha、スコットランド非 LFA 39.1万 ha とされた（ただし94/95年度からはウェールズが LFA と非 LFA に分割され、また油糧種子については米-EC 合意を踏まえて独自の基準面積が設定された）。

こうした各地域毎に地域平均単収が定められた。1986/87年から90/91年の5カ年から最高、最低の年を除外して求められた地域平均単収は、穀物・蛋白製品の場合がイングランド5.93トン/ha、ウェールズ4.65トン/ha、北アイルランド4.71トン/ha、スコットランド LFA 4.81トン/ha、スコットランド非 LFA 5.65トン/ha、油糧種子の場合にはイングランド3.08トン/ha、ウェールズ3.14トン/ha、北アイルランド2.92トン/ha、スコットランド LFA 2.84トン/ha、スコットランド非 LFA 3.49トン/ha であった。

穀物及び蛋白製品の面積補償支払いは、こうして定められた地域平均単収にトン当たり補償額を掛け合わせることによって求められた。穀物のトン当たり補償額は93/94年度25 ECU、94/95年度35 ECU、95/96年度45 ECU であった。蛋白製品のトン当たり補償額は93/94年度以降65 ECU と定められた。

油糧種子の場合には面積補償支払いの求め方が少し異なっていた。そこでは世界市場価格（観察された参考価格）が、予想された世界市場価格（想定される参考価格）から乖離した場合に補償額を調整する仕組みも組み入れられていた。

まず想定される参考価格はトン当たり 163 ECU と定められた。次に油糧種子と穀物の価格関係を 2.1:1 として、油糧種子の価格が穀物価格から求められ、こうして算出された油糧種子価格から、想定された参考価格を差し引くことによってトン当たり補償額 152 ECU が求められた。93/94 年度以降の EC の油糧種子参考額 (Community reference amount) は、これに EC 地域平均単収 2.36 トン/ha を掛け合わせて導出され、359 ECU/ha とされた。面積補償支払いは、EC の油糧種子参考額に、想定される地域参考係数 (projected regional amount) を掛け合わせて求められたが、この地域参考係数は、(特定地域の穀物単収/EC の穀物平均単収) または (特定地域の油糧種子単収/EC の油糧種子平均単収) で表された。どちらを選ぶかは各国の選択に任せられ、イギリスは後者を選択した。

こうした面積補償支払いを受給するためにはセット・アサイドへの参加が条件とされている。面積補償支払いを受給するためにセット・アサイドに参加するかどうかは生産者の自由である。セット・アサイドは、対象作物が栽培され、面積補償支払いが申請される土地と、セット・アサイドされる土地の合計面積の 15% (イギリスと違い個人別基準面積方式を採用した国の場合には基準面積の 15%) とされ、補償金額は 95/96 年度のトン当たり補償支払いと同額の 45 ECU と定められた (ただし 94/95 年度から 57 ECU に増額)。したがって ha 当たりのセット・アサイド補償金はこれに地域平均単収を掛け合わせた額となった。

2) 簡易制度

以上は一般制度 (general scheme) であるが、小規模生産者を対象とした簡易制度 (simplified scheme) も設けられた。この簡易制度では、セット・アサイドを行うことなく面積補償支払いを受給することが認められ

た。その場合の面積補償支払いは、油糧種子あるいは蛋白製品であっても穀物の単価で支払われた。

簡易制度は地域平均単収の下で 92 トン以下相当の面積 (EC 平均単収では 20 ha, イングランド平均単収では 15.5 ha) の生産者にセット・アサイドを免除させるものであったが、小規模生産者の定義は曖昧であり、それを超える大規模生産者が簡易制度を利用することも可能であった⁽²⁾。つまり、地域平均単収の下で 92 トン相当の面積まではセット・アサイドをすることなく面積補償支払いを受給し、それを上回る面積についてはセット・アサイドは同じくないが市場価格で販売収入を得るという方法である。小規模生産者の規模を多少上回る生産者がこの方法で恩恵を受けるはずである。

しかし、両制度の選択については作物種類、面積、単収、価格水準などの要素に依存しており、簡単にはいえないという⁽³⁾。油糧種子及び蛋白製品では販売収入の 5 割が面積支払いから来ているのに対し、穀物では販売収入の 15% (93/94 年度) から 30% (95/96 年度) が面積支払いに依存している。しかも、簡易制度では油糧種子であれ蛋白製品であれ穀物の面積支払いが適用されるので、油糧種子、蛋白製品の生産者は簡易制度を利用するのは不利になる。したがって穀物生産者の場合に両制度の選択が問題になるであろうが、その場合にも、93/94 年度から 95/96 年度にかけては、穀物価格が引き下げられる一方、補償支払いは増額されていくことに注意しなければならない。それとともに一般制度と簡易制度の選択分岐規模は下層に移っていくことになる⁽⁴⁾。逆に、個別単収が地域平均単収を上回る程度が著しいほど、選択分岐規模は引き上げられることになる。

3) ペナルティ

地域基準面積についていえば、地域の、ある年度に補償支払いが請求された面積 (耕種

作物及びセット・アサイド）が地域基準面積を上回った場合には、当該年度の各生産者の補償支払いが比例的に削減され、かつ次年度のセット・アサイド面積が超過割合だけ増加させられる（ペナルティ・セット・アサイド）。この特別のセット・アサイド部分には補償金が支払われないことになっている。こうした問題は、もちろん個人別基準面積方式を採用した国の場合には起こらないであろう。しかしイギリスでは地域基準面積方式を採用したために、耕種作物生産の面積が拡大した場合にはこうしたペナルティが発動されることになっているのである。このペナルティはスタビライザーと同様、全生産者にかかる仕組みとなっている。

4) セット・アサイド

次にセット・アサイドについて説明しよう。

① 強制セット・アサイド

当初はローテーション休閑だけが義務づけられ、セット・アサイド率15%との関係から、どの地片もセット・アサイドのために6年に1回以上は利用できないとする規則が定められた。土地が売買や賃貸借で移転した場合にもこの規則は適用されたので、土地移転にかかわる者にとっては注意が必要であった。休閑地の管理規程は5年制セット・アサイドの場合とほぼ同様であった。

1994/95年度からは継続的休閑（期間は5年間）も認められたが、その場合イギリスではセット・アサイド率は18%とされた（ECでは一般に20%）。また同一の農場におけるローテーション休閑と継続的休閑の組み合わせも認められ、その場合のセット・アサイド率は継続的休閑の場合に準ずるものとされた。6年ローテーションを守らない場合も18%のセット・アサイド率で実施が可能であった。なお、旧来の5年制セット・アサイドの面積はこの新制度のセット・アサイド面積に数えられなかったが、新制度のセット・

アサイドへ移行することは可能であった（面積補償支払いの受給資格のある農地を保有しており、かつ簡易制度ではなく一般制度に参加する場合に限って5年制セット・アサイドから離脱することが可能であった——94/95年度まで——）。

② 任意セット・アサイド

1994/95年度からは15%ないし18%の強制セット・アサイドを上回る率のセット・アサイドも可能となった。ただし、この超過セット・アサイドの面積は、面積支払いの請求される作付け地の総面積を上回ってはならない。

③ 追加的任意セット・アサイド

これも94/95年度から可能になった。旧来の5年制セット・アサイドが行われていた場合には、任意セット・アサイドの面積は②に定められた限度を上回ることもある。その場合、②に定められた限度の100%まで追加が可能であるが、追加部分については70%に減額されたセット・アサイド補償金が支払われる。ただし、さらに5年間セット・アサイドを続けることが条件とされている。

④ 保証セット・アサイド

農業者が同一の区画を5年間セット・アサイドする場合には、その土地について現行のセット・アサイド補償金（グリーン ECU 表示）を5年間は減額しないこと（増額はありうる）を EC が保証する。これは継続的セット・アサイドの18%の上限まで、あるいは旧来の5年制セット・アサイドの土地にのみ適用される。

以上のように、セット・アサイドには整理すれば4種のものがあるのである。なお、95/96年度にはセット・アサイド率がローテーション休閑の場合で12%、継続的休閑の場合では15%に引き下げられたが、翌年度からはまた元の率に戻される見通しである。

セット・アサイドした土地では非食用の工業原料に使用する作物の栽培が認められた。

補償金額はその場合も同じであった。イギリスでは特にバイオ燃料作物（菜種）及び大麻が選択された。非食用工業原料を栽培する生産者は、契約栽培委託業者ないし第1次加工業者と予め契約を結び、収穫された全ての原料作物をそれら業者に出荷しなければならなかった。非食用工業原料としての価格は通常の作物価格よりも場合によっては40%も低く、非食用工業原料の栽培は必ずしも採算のとれるものではなかったが、労働及び機械利用に余裕があり、あるいは雑草防除のために耕作された状態に維持したい場合には成立し得たであろう。

そのほか制度について説明しておく、95/96年度からはセット・アサイド義務の譲渡が導入された。これはセット・アサイド義務の一部ないし全部を、20 km 以内の別の農場あるいは環境的理由から譲渡対象に指定された地域（硝酸塩汚染監視地域 NSA [Nitrate Sensitive Areas] を含む硝酸塩警戒地域 NVZ [Nitrate Vulnerable Zones, NSA, NVZ については後述]、科学研究特別対象地区 SSSI [Site of Special Scientific Interest, 特別の価値を有する植物、動物あるいは地形を含んだ土地もしくは水面であって、保護のために指定され、指定地域内にあって自然保護協議会 Nature Conservancy と管理協定を締結した農業者には農業開発放棄の代償として補償金が支給される。今日ではイギリス全体で約5,600のSSSIが存在する。]の隣接地、史的考古学的に重要な地区及びその隣接地）に適格地を持つ農場に譲渡してもよいとするものである。ただしその場合にはセット・アサイド義務が3%増大させられる。これは土地利用の効率改善を図る手段として、またセット・アサイドをより環境保全的に運用する方向を示すものとして注目される。

今回の改革による強制型セット・アサイドの導入は、一律減反によって各経営のコスト

を増大させた。限界地がセット・アサイドされるそれまでの任意セット・アサイドとは異なったものであった。需給コントロールが容易になった分、経済効率犠牲にされたわけである。こうした資源配分の非効率の問題を克服する手段が上記のセット・アサイド義務の譲渡措置といていい。しかも従来、セット・アサイドの環境保全適地での重点的運用は図られてこなかったが、ここにきてこの要素を取り入れようとしたのである。20 km 以内での構造改善的譲渡との関係で、こうした環境保全的運用の効果がどの程度のものになるのか明確ではないが、その方向へ歩みだしたものとして評価できよう。

そのほか1995年6月のEC閣僚理事会において、農場植林事業の面積、硝酸塩汚染監視地域事業の面積及び野生生物生息地事業（後述）の面積をセット・アサイド面積にカウントする規則が合意された⁽⁶⁾。と同時に、セット・アサイド地での燃料用の短期ローテーション雑木林に対して植林補助金を交付することが加盟国に認められた。農場植林事業などの面積がセット・アサイド面積にカウントされることになったことは、セット・アサイドをより環境保全的に運用できる方向にさらに踏み込んだことを意味しよう。

5) 耕種面積支払いの実績と制度改革の効果

続いて耕種面積支払いの実績についてみておこう⁽⁶⁾。1993/94市場年度にはイングランドでは4万5,150名の耕種面積支払いの請求が認められ、348万haについて補償金が支払われた。内訳では、簡易制度が1万9,000名、面積21万ha、一般制度が2万6,000名、面積327万ha（穀物219万ha、油糧種子32万ha、蛋白産品27万ha、セット・アサイド（5年制セット・アサイドを含む）49万ha）であった。なお、セット・アサイドのうち5万haは非食用工業作物の栽培であった。イングランドでは地域基準面積を上回る請求は

なく、次年度のペナルティは発動されずに済んだ。

また暫定的な数字であるが、1994/95 市場年度には 372 万 ha について耕種面積支払いの補償金が支払われた。内訳は簡易制度 16 万 ha、一般制度 356 万 ha（穀物 226 万 ha、油糧種子 34 万 ha、蛋白産品 22 万 ha、亜麻仁 5 万 ha、セット・アサイド 63 万 ha、牛肉制度の粗飼料にカウントされる耕種作物 5 万 ha）であった。そして、1994/95 年度から制度の対象に含められた飼料用とうもろこしについても、これとは別に 10 万 ha が耕種面積支払いを受けた。基準面積をオーバーする面積支払いの請求があったのは 94/95 年度の飼料用とうもろこしで、この結果、次年度にペナルティが発動されることになった。

なお、飼料用とうもろこし以外のその他耕

種作物の基準面積は 93/94 年度 374 万 ha、94/95 年度 376 万 ha であるから、それぞれ 93%、99% の面積がスキームに参加したことになる。注目すべきは簡易制度参加面積の動きで、93/94 年度の 21 万 ha から 94/95 年度の 16 万 ha に減少している。これは、初年度には簡易制度を利用する方が有利であった生産者（イングランドの単収を前提にすると、15.1 ha から約 28 ha にかけての規模）が、価格引き下げと面積支払い単価の増額に伴って第 2 年度には一般制度に移ったことを示すものであろう。

以上がイングランドにおける耕種面積支払いの実際であったが、ちなみにイギリス全体の耕種面積支払いの申請面積を EC 各国と比較すると第 2-1 表のようであった。1993/94 年度の EC 平均の簡易制度への申請面積は

第 2-1 表 耕種面積支払い申請面積
(EC 12 カ国, 1993/94 年度)

	面積 (1,000 ha)	一般制度 (%)	簡易制度 (%)
ベルギー	455	29.4	70.6
デンマーク	1,912	75.1	24.9
フランス	13,613	79.4	20.6
ドイツ	10,049	75.4	24.6
ギリシャ	1,267	8.2	91.8
アイルランド	296	53.5	46.5
イタリア	3,968	30.8	69.2
ルクセンブルグ	35	31.2	68.8
オランダ	333	15.4	84.6
ポルトガル	684	36.6	63.4
スペイン	8,602	68.1	31.9
イギリス	4,246	92.5	7.5
EC 12 カ国	45,461	69.4	30.6

出所: A. Donaldson, P. Hutley-Bull and J.P.G. Webster, *The Effects of the Reform of the Common Agricultural Policy on Arable Farms in South East England*, F.B.U. Occasional Paper, No. 23, Department of Agricultural Economics, Wye College, University of London, September 1994.

30.6%であったが、イギリスのそれは7.5%とEC諸国のなかでは最も小さかった。イギリスの耕種経営の平均規模が突出して大きいためであった。これをみれば、イギリスが規模に関して差別的なマクシャリーのCAP改革案に猛烈に反対した理由も明らかであろう。

セット・アサイドの減産効果について述べておくと、イギリスでは上にみたように簡易制度利用による小規模生産者のセット・アサイド免除の影響は小さかったが、次のような理由によってセット・アサイドの減産効果は影響を受けた。すなわち第1に、ローテーション・セット・アサイドの導入に伴う作付け構成の変化であって、ローテーション・セット・アサイドは休閑効果もあることから、生産者が油糧種子、亜麻仁、冬大麦に比べて収益性の高い冬小麦を選択する動きをみせたこと⁽⁷⁾、第2に、5年制の任意セット・アサイドを一定の条件のもとに15%の強制型セット・アサイドへ移行させることが可能であったこと、第3に、ローテーション・セット・アサイドといっても劣等地からセット・アサイドされるし、しかも優等地がセット・アサイドに入る頃には技術進歩の効果が出てくる可能性があること。

この結果、15%のセット・アサイドは耕種作物の15%の減産を達成することはもちろんで、耕種作物のなかでは穀物の減産比率を弱めることになった。

では以上のような面積補償支払いとセット・アサイドは農業経営にどのような影響を与えたであろうか。面積補償支払いもセット・アサイドも地域平均単収を交付金単価の基準にしている。したがって、劣等地の生産者、あるいは技術水準が低く単収の少ない生産者が相対的に利益を得たことになる⁽⁸⁾。セット・アサイドによる休閑は、多くの生産者によってローテーションにおける新たな中斷作物としての役割も期待されている。5月

1日以降の休閑が雑草防除に役立ち、耕起は、次の作物にとって最適のタイミングで行えるうえ、土壌構造の改善をももたらすからである⁽⁹⁾。

(2) 牛肉・羊肉制度の改革

次に牛肉・羊肉制度の改革についてみよう⁽¹⁰⁾。

1) 牛肉制度改革の概要

92年改革に伴って牛肉の介入価格は次第に引き下げられ、1995/96市場年度には92/93年度に比べて15%引き下げられる。このうち10%は穀物価格の引き下げに対応するものであり、残り5%は豚肉・鳥肉との競争関係を維持するためであると説明されている。介入買入数量の制限も強化され、介入買入数量は1993年の75万トンから97年には35万トンとなる。セーフティ・ネットの介入も続けられるが、これまでよりも軽度のものとなる。

穀物価格の引き下げに対応する部分は別として、それ以外の価格引き下げは生産者所得の低下につながる。そこで既存の奨励金（肉牛特別奨励金、繁殖牛奨励金）の増額及び奨励金の新設（季節集中緩和奨励金、早期加工奨励金）が行われる。注目すべきは既存の2種の奨励金である。

2) 肉牛特別奨励金

肉牛特別奨励金は、1989年にそれまでの可変奨励金に代わって導入されたものである。

1992年には生産者は屠殺時に最大90頭を限度として肉雄牛1頭当たり年間40ECUの支払いを受けていた。今回の改革では、肉牛特別奨励金の単価が93年60ECU、94年75ECU、95年以降90ECUへと引き上げられ、また奨励金の受給が、従来の各肉牛の屠殺時の1回から、生後10カ月以降と22カ月以降の2回に変更された。

今述べた奨励金単価は1頭当たり1回の受給金額であるから、2回受給すれば倍になる

計算である。屠殺月齢はイギリスの場合、通常 22 カ月未満であるので⁽¹¹⁾、この 22 カ月以降の奨励金は肥育期間の延長を通じて牛肉供給の増大の要因となる、したがって今回の改革における矛盾した要素であるとの指摘⁽¹²⁾もある。

90 頭は各農場に課せられた上限であるが、地域毎の地域参考頭数（90、91、92 年のいずれかの年でイギリスでは 91 年）も設定された。地域は、イングランド及びウェールズ、スコットランド、北アイルランドに区分され、それぞれ 94 万頭、24 万 4,000 頭、23 万 4,000 頭の上限值が与えられた。EC 加盟国は個人別の上限頭数を設定することも可能であったが、イギリスでは採用されなかった。

こうして設定された上限頭数は耕種作物の場合の地域基準面積と同じように機能する。すなわち、月齢 10 カ月から 21 カ月の肉牛（つまり 1 回目の奨励金受給）に関する奨励金の超過請求があった場合には、超過率だけ当該年度の各生産者の請求が削減されるのである。ちなみに、1993 年及び 1994 年にはイギリスの各地域で超過請求があり、奨励金単価の削減に換算すると、両年度の奨励金単価（1 回目、2 回目とも）はイングランド及びウェールズではそれぞれ 24.7%、7.9%、スコットランドでは 34.0%、23.0%、北アイルランドでは 1.5%、5.9% 引き下げられた。この結果、例えばイングランド及びウェールズの奨励金のフルレイトの単価は 1993 年 56.34 ポンド、1994 年 69.07 ポンドであったが、それぞれ 42.00 ポンド、63.60 ポンドへと減額された⁽¹³⁾。

なお、以上のように奨励金支給が複数回となったことに伴って家畜年齢を証明する肉牛 ID が必要になり、農業者の事務負担は増加した。

3) 繁殖牛奨励金

繁殖牛奨励金は既に 1980 年から導入されていた。今回の改革では、奨励金単価が改革

前の 1 頭当たり 50 ECU から 95 年には 120 ECU まで引き上げられることになった。加盟国は 1 頭当たり 25 ECU まで上乗せ支給ができ、LFA（条件不利地域）についてはそのうちの 20 ECU までを FEOGA 指導部門が負担することになっていたが、イギリスはこのオプションを採用しなかった。

今回の改革では奨励金の個人割り当てクォータも導入された。この繁殖牛奨励金クォータは、90、91、92 年度の各農場の受給実績に基づいて割り当てられたが、イギリスでは最も有利な 92 年が選択された。クォータ配分の際には、92 年に自然災害などで不利な状況にあった生産者に対して配慮がなされた。

また各加盟国に対して、EC から国別留保分の形で受給権の追加配分があった。これは、1990 年に定められた繁殖牛奨励金の受給資格である牛乳クォータ 60 トン以下の要件（直接販売形態の者には適用されない）が 92 年に 120 トンに変更されたが、これに伴い受給資格の生じた牛乳生産者に特別に配分を行うためのものであった。イギリスに対しては 11 万 8,320 の受給権が追加的に配分された。粗放化事業及び ESA（Environmentally Sensitive Areas——環境保全地域——、これについても後述）事業に参加している生産者も事業終了時にクォータの追加配分を請求することができた。

生産者がクォータを保持するためには連続する 2 市場年度に少なくとも半分のクォータを使用することが必要であった。そうでなければ取り上げられ、国別留保分に加えられた。

これとは別に加盟国は、基準年の受給権数の 1% から 3% の国別留保分を設けることを義務づけられたが、イギリスでは追加配分される受給権に余裕がある見通しに立って 1% とし、およそ 1 万 6,000 の受給権の留保分が創設された（結果的には追加配分は 1 万 2,484 の受給権で済み、10 万 5,836 もの受給

権が留保分に繰り入れられた)。国別留保分の創設にあたっては個別生産者のクォータが1%削減された。経営(土地)の譲渡なしに受給権だけが譲渡された場合には最高15%の受給権が国別留保分に吸い上げられるとEC規則は定めていたが、イギリスでは最高の15%が採用され、このサイフォンを通じて国別留保分が増加する仕組みになっている。

こうして1993年の国別留保分は最終的には13万の受給権となった。国別留保分は、基準年に異常な状況下において配分が足りなかった生産者、受給権の設定が投資計画との関連で経営展開の障碍になっている生産者、さらには新規参入者などに追加配分された。

またこれとは別に、LFAからの受給権の流失を防ぐため、加盟国はLFA生産者のクォータ総量の1%に相当する特別留保分を創設することを義務づけられた。

以上のような繁殖牛クォータの導入の背景について一言しておこう。それは1990年7月に発足した肉牛及び羊粗放化パイロット事業との関連についてである。ロンドン大学ワイ・カレッジのヤング及びウィリアムスによる肉牛及び羊粗放化パイロット事業の評価報告書⁽¹⁴⁾によれば、肉牛の場合に、粗放化事業参加経営による減産効果が他の非参加経営による肥育素畜の購入増によって相殺された可能性があるという。そして、こうした置換現象が起こらないようにするためには、肉牛チェーンの上流に位置する繁殖牛に対するコントロールが必要になってくるという。92年改革による繁殖牛クォータの導入は、まさしくこうした要望に応えたものといえよう。

なお、牛乳制度の場合と比べて肉牛制度では廃業計画が導入されていないし、クォータ導入時の生産量カットもない。酪農に比べると、生産調整が行いやすいことがあるのだろうか。

4) 家畜飼養密度の遵守

なお、肉牛特別奨励金及び繁殖牛奨励金を

受給する際の要件として、家畜飼養密度の遵守が定められている。この飼養密度は粗飼料面積ha当たり家畜単位(LU, Livestock Units)で定められており、1993年3.5LU、94年3.0LU、95年2.5LU、96年2.0LUとなっている。家畜単位の算定には、奨励金を請求する肉牛(雄)、繁殖牛、羊、山羊、それに牛乳クォータ制度下の乳牛が含まれる。繁殖牛、2歳以上の肉用雄牛、乳牛が1LU、2歳未満の肉用雄牛が0.6LU、そして繁殖用雌羊が0.15LUである。

この場合、飼養密度限度を上回ったとしても、飼養密度限度までの家畜頭数にはフルレイトの奨励金が支給される。ただし15家畜単位以下の小規模生産者はこの制限を守る必要がない。家畜飼養密度制限は、当初はほとんど影響を与えないであろうが、95、96年になると厳しいインパクトを経営に与えるものとみられている⁽¹⁵⁾。

さらに飼養密度制限に関連して粗放化を奨励する制度が設けられており、ha当たり1.4家畜単位未満の場合には肉牛特別奨励金、繁殖牛奨励金の両方に30ECUの上乗せが行われることになっている。条件不利地域の多くの肉牛生産者は飼養密度を下げることなくこの粗放化奨励金を受給できるとみられている。大麦による集約的肉牛肥育経営が穀物作付け地を粗飼料面積として登録し、この粗放化奨励金を受給することも理論的には可能だといわれている⁽¹⁶⁾。

5) 繁殖牛クォータの譲渡・賃貸借制度

繁殖牛奨励金クォータには譲渡・賃貸借制度があるので、少し説明しておこう。土地付きの譲渡の場合にはクォータは全て譲渡される。しかし、土地から切り離されて譲渡された場合には15%(加盟国に認められた上限)のクォータが国別留保分に吸い上げられ(サイフォン)、新規参入者などに再配分された。こうしてクォータ自体の移動は多少抑制されたのである。繁殖牛奨励金の賃貸借の場合に

は暦年の1年間にわたって行われねばならず、ある年にクォータを賃貸した生産者は、その年以降5年間のうちの連続する2年間にクォータの総てを自ら使用することを義務づけられた。これは牛乳クォータにはない賃貸借の抑制要素といっている。

加盟国は、クォータ移動が問題を引き起こす微妙な地域（環境上？）あるいは肉牛生産が地域経済にとって特に重要な地域からの繁殖牛奨励金受給権の移動を防ぐ措置の導入を義務づけられていた。これに対応するため、イギリスでは七つのクォータ移動可能圏（ring fences）が設けられた。7地域は、大ブリテン低地、イングランドLFA、ウェールズLFA、スコットランドLFA、北アイルランドLFA、北アイルランド低地、ならびにスコットランド高地諸島である。リング・フェンス内でのクォータの移動は可能であったが、リング・フェンス間での移動は禁止された（ただし粗放化・ESA事業参加者は低地への譲渡が可能）。リング・フェンス間でのクォータの移動は、譲渡・賃貸借によるものだけでなく、生産者の移転に伴うものも禁じられた（LFA及び非LFAの両方に経営がある者は例外）。

繁殖牛クォータの譲渡に伴って生じる地主—借地農間の問題については、EC規則は問題の発生を認識し、委員会規則は加盟国にこの問題に公正な解決を見いだすべく適切な過渡的措置をとることを指示していた。繁殖牛クォータは生産者にリンクしており、土地にリンクした牛乳クォータとは性格を異にしている。関係諸団体のこの問題に関する見解は分裂しており、そこに問題の複雑さが示されているという⁽¹⁷⁾。詳しくは羊肉制度の部分で説明しよう。

6) 繁殖牛経営の優遇

このたびの肉牛制度の改革では繁殖経営が肥育経営に比べて優遇されたといえる。肉牛特別奨励金の支給が屠殺時ではなくなったた

めに、繁殖経営も雄子牛について肉牛特別奨励金を請求できるようになった⁽¹⁸⁾。粗放化奨励金も肥育経営に比べて受給しやすい。しかも、繁殖牛奨励金の単価が引き上げられたし、クォータ化によって資産価値の売却収入が見込めることになった。クォータは生産者にリンクしており、理論的にいえば相対的に地主の地代収入を侵食して借地農の取り分を増大させたことになる。もちろん、牛肉価格の動向次第では繁殖経営が最もダメージを受けないとも限らないが⁽¹⁹⁾。

7) 羊肉制度改革の概要

次に羊肉制度についてみよう。羊肉制度については既に1989年に抜本的改革が実施されていた。すなわち89年の改革では、基本価格に対するスタビライザー・メカニズムの導入、可変奨励金の漸進的撤廃、民間貯蔵助成金の導入、年次雌羊奨励金（受給資格があるのは12カ月齢ないし出産経験のある雌羊）の支給に対する制限の導入（LFA 1,000頭、非LFA 500頭、それを上回ると奨励金半減）が行われたのである。

ECの最大保証水準は雌羊6,340万頭と定められ、推定雌羊頭数がこれを上回ると基本価格が超過率だけ引き下げられることになった。スタビライザーの暫定的規模は92年7%、93年も7%であった。

年次雌羊奨励金は基本価格と週間加重平均価格の平均値との差額として求められる。この場合、週間加重平均価格は、EC内の代表的市場における標準品質の屠体価格について、各国（北アイルランドはイギリスとは別に数える）の羊肉生産量をウェイト（大ブリテン33.03%、スペイン19.57%、フランス15.90%）が大きな比重を占める）として加重平均したものである。したがって、年次雌羊奨励金は不足払いとなっており、可変的である。奨励金には頭数上限値（headage limit）と呼ばれる生産者別の上限値があり、頭数上限値までは奨励金が満額支給される。頭数上

限値は LFA 1,000 頭、非 LFA 500 頭である。この頭数上限値を超えると奨励金単価は半額となった。

92 年の改革は、こうした年次雌羊奨励金の受給資格にクォータ制度を導入し奨励金の支給制限を強化したものである。新制度は 93 年から適用された。ちなみに、奨励金は 1993 年に 1 頭当たり 19.24 ポンド、1994 年には 16.96 ポンドであり、条件不利地域についてはそれぞれ 5.16 ポンド、5.24 ポンドの奨励金の上乗せがあった⁽²⁰⁾。

新制度では、個別生産者の受給権（羊クォータ）は、91 年の奨励金受給実績に国別の係数を掛けて求められた。この係数は、89、90、91 年のいずれかの市場年度の初めにおける当該国の受給資格のある雌羊総頭数を、91 市場年度の雌羊総頭数で除したものである。イギリスは 1 を上回る係数が得られることから 90 年を選択した。各国は国別留保分を創設するために個別生産者のクォータを削減しなければならなかったが、イギリスの場合にはこうすることによって 91 市場年度の実績を削減することなく国別留保分を生み出すことができたのであった。もちろん、こうした 91 年基準のクォータ配分は原則であり、91 年に自然災害等によって不利な状況にあった生産者に対しては配慮がなされたし、91 年に粗放化（及び ESA）事業に参加していた生産者も事業終了時に追加的に受給権を請求することができた。

生産者がクォータを保持するためには連続する 2 市場年度に少なくとも半分のクォータを使用することが必要であった。そうでなければ取り上げられ、国別留保分に加えられた。

実際には 1993 年には、約 78 万単位のクォータが再配分用にあり、うち約 40 万単位を 92 年に新規に生産を開始した者への配分に優先的に確保し、残り約 38 万単位が当初の国別留保分とされた。しかし優先的配分

は実際には約 19 万単位で済んだので、国別留保分は最終的には 60 万単位を超えた。

国別留保分やクォータの譲渡・賃貸借の仕組みは繁殖牛クォータの場合とほぼ同じである。国別留保分は各国のクォータ総量の 1～3% の範囲で創設することが義務づけられたが、イギリスは、今述べたように 91 年と 90 年の雌羊頭数の差を国別留保分にする考え方に立って、これを 1.6% と定めた。これとは別に LFA については、LFA クォータ総量の 1% の特別国別留保分を創設することも義務づけられていた。

以上、要するに 92 年の羊肉制度の改革はクォータの導入にとどまった。89 年から実施されているスタビライザーは基本価格を抑制し、奨励金単価を切り下げる機能を有している。こうして羊制度では、雌羊奨励金クォータとスタビライザーによる価格抑制がリンクして過剰・財政問題に対処する仕組みになっているのである。

8) 羊クォータの譲渡・賃貸借制度

羊クォータの譲渡に関しては EC 規則は次のように定めていた。すなわち、クォータの譲渡が経営（土地）に付随して行われた場合にはそのまま移転されるが、経営（土地）と切り離して譲渡された場合には、最高 15% が無償で吸い上げられて国別留保分に組み入れられると。

このサイフォンに関してイギリスは、最高の 15% を選択した。そしてこうして創出された留保分は新規参入者などへ再配分された。

クォータ賃貸借については 1 年間を単位として認められた。ただし、ある年にクォータを賃貸した生産者は、クォータが譲渡されない場合には、その年以降 5 年間のうちの連続する 2 年間にクォータの総てを自ら使用することを義務づけられた。クォータの譲渡・賃貸借が、微妙な地域（環境上？）ないし地域経済に対して打撃を与えることのないよう

に、繁殖牛クォータの場合と同様、クォータ移動可能圏 (ring fences) が設けられた (ただし粗放化及び ESA 事業参加者については低地への譲渡が可能)。

羊クォータの譲渡・賃貸借が繁殖牛クォータのそれと違う点は、頭数上限値の規制を受ける点である。

すなわち、譲受ないし賃借した生産者はクォータをその分だけ増加することができるが、フルレイトの奨励金の受給資格のあるクォータの移動は生産者の頭数上限値 (LFA 1,000 頭、非 LFA 500 頭) の範囲に制限されているのである。それを上回る部分のクォータは半額の奨励金しか受給できない。上限値に達しない形で生産者に移動した 50% 奨励金資格のクォータは、受給権数が半分にされたうえで 100% のものに変化するし、逆に上限値をオーバーする形で生産者に移動した 100% 奨励金資格のクォータは、受給権数が 2 倍にされたうえで 50% のものになる。こうして、移動するクォータの総価値自体は変わらないが、頭数上限値に規制されてクォータの単価と数量が変化することになったのである。

また、羊クォータの場合には奨励金が不足払いを基礎としているため、その価値が牛乳クォータや繁殖牛クォータに比べて変動しやすいことが特徴となっている。

クォータ譲渡に伴う地主—借地農間の問題については、EC 規則では公平な解決を目指す立場から適切な過渡的措置をとることができる」と述べているだけで、具体的な対策は各国の手に委ねられた。イギリスの場合、借地比率が高くこの問題は重要であるが、政府の示した対策は、地主及び新規借地農に対するクォータ補償を国別留保分を通じて行うというものであった。15% というサイフンの最高値が採用されたのも、現行借地農による譲渡・持ち出しをできるだけ抑制し、かつ補償のための留保分を確保しようとしたためで

あったという⁽²¹⁾。

関係機関の見解にも隔たりがあるようである。例えば NFU (National Farmers Union, 全国農業者連盟) は、生産者の立場に立ち、借地農が経営外にクォータを売却する場合に地主に不利益が生じることはなく、補償支払いは適切でないと主張した⁽²²⁾。

これに対して王国不動産鑑定士協会 (RICS, Royal Institution of Chartered Surveyors) は、土地所有者の利益を擁護する立場から、暫定的措置としてクォータ価格を抑制し (初期の大規模な国別留保分、高いサイフン率) 地主にクォータ購入の権利を付与するとともに、地主・新規借地農に対する補償措置 (旧借地農ないし国家による) を確立することを要求、さらに最終的には受給権と土地との関連をつけ、地主—借地農間でのクォータ分割方式を設定する必要を指摘した。そうしなければ、借地農のクォータ売却によって地代、地価は下落し、借地の減少につながるし、政府が制定しようとしている新農業借地法による借地増加の方針とも矛盾するというのであった⁽²³⁾。

MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 農漁業食料省) の主張は、該当する第 1 次的法律の欠如のために地主にクォータ配分による影響を補償する権限が与えられておらず、地代裁定の際にクォータの影響を無視する指示を出すことも、クォータを生産者に付与した EC 閣僚理事会決定の原則を損なうというものであった。結局のところ、この問題に対して MAFF は国別留保分からの補償によって対応したが、それも優先順位を低くしてのものであり、十分には対応しなかったといえる。

9) 総合的管理運営システムの導入

以上のような耕種作物における直接所得支払い及び強制的セット・アサイドの実施、ならびに肉牛・羊における奨励金クォータ制度の実施は補助金管理を複雑なものにし、総合

的管理運営システム (IACS, Integrated Administration and Control System) が導入されることとなった。94 年からは丘陵地家畜補償金もこの管理下に置かれるようになった。この農地利用状況及び家畜保有頭数についての包括的調査制度は、行政の負担を増すとともに農業者にとっても重荷となっているようである。

(3) 農場植林政策の改革

1992 年 4 月に、それまで実施されてきた農場植林事業 (Farm Woodland Scheme) が農場植林プレミアム事業 (Farm Woodland Premium Scheme) に引き継がれた。イギリス政府は、92 年 CAP 改革の農業環境規則に従い 1992 年 7 月に国別計画を提出したが、農場植林プレミアム事業もその一部を構成するものであった。

農場植林事業の詳細については筆者の以前の報告書⁽²⁴⁾に譲り、ここでは簡単に説明しておこう。

農場植林事業は、農産物過剰の緩和、環境目的の追求 (景観改善、野生生物生息地の創出、レクリエーション利用の促進)、農場所得・農村雇用の維持、農場での林業生産への関心の喚起とイギリスの長期的木材需要への寄与、を目的として、1988 年 10 月に発足した。当初の 3 年の試験的期間に 3 万 6,000 ha の農地に植林することが目標とされた。対象となる農地は、主に耕種作付地及び改良草地に

限定されており、条件不利地域において非改良草地への植林が 3,000 ha だけ認められた。

農場植林事業に参加する場合には、林業委員会の植林補助金を受給していることが要件とされた。植林補助金は、団地面積 (0.25～0.9 ha, 1.0～2.9 ha, 3.0～9.9 ha, 10.0 ha～の 4 区分) と樹種 (針葉樹、広葉樹の 2 種類) によってヘクタール当たり単価が異なっており、団地面積が小さいほど、また針葉樹に比べて広葉樹の方が高くなっていた。

こうした要件を満たした農場植林事業への参加者に支払われる年次交付金は、第 2-2 表のようであった。年次交付金の給付期間は樹種によって異なり、①かし、ぶなの場合に 40 年、②その他の広葉樹または面積にして 50%以上広葉樹を含む混合林の場合に 30 年、③伝統的雑木林の場合に 10 年、④それ以外の林地の場合に 20 年とされた。年次交付金の単価についてはその後、見直しが行われる予定であった。

農場植林事業の実績をみると、1990 年 9 月末現在では植林許可面積は 9,179 ha であった。1 年半の目標面積を 3 年間の目標面積 3 万 6,000 ha の半分 1 万 8,000 ha とすると、その半ばにも達していない。

1992 年 4 月に農場植林事業を引き継いだ農場植林プレミアム事業では⁽²⁵⁾、年次交付金の単価が引き上げられた。第 2-2 表の耕地/改良草地の欄の条件最劣等地域は 130 ポンド、条件劣等地域は 190 ポンド、その他地域

第 2-2 表 農場植林事業年次交付金

(ポンド/ha/年)

	条件不利地域		その他地域
	条件最劣等地域	条件劣等地域	
耕地/改良草地	100	150	190
非改良草地 (粗放放牧地を含む)	30	30	—

出所: MAFF/DAFS/WOOD/Forestry Commission, *The Farm Woodland Scheme: Rules Booklet*, September 1988.

は250ポンド、そして非改良草地は60ポンドとされたのである。しかし、逆に交付金の給付期間は短縮され、広葉樹の面積割合が50%を上回る場合が15年、50%以下の場合が10年とされた。そのほか、伝統的雑木林やアグロフォレストリーのための植林は対象からはずされた。

事業発足から2年間の1994年3月までの実績をみると、1万7,400haの植林が承認され、その4分の3が広葉樹であった。農場植林事業に比べると5割増しとっていい面積である。これには、交付金単価の引き上げとともに、農業保護削減による交付金の有利性の増大も作用しているのであろう。

なお、農場植林事業へ参加した農場の性格については、MAFF及びロンドン大学の報告書において次のような点が指摘されている⁽²⁶⁾。第1に平均規模が大きいこと、第2に自作農場(地主自作農場を含む)が多いこと、第3に後継者がおり、林業の経験があること。またロンドン大学の報告書では、労働コストや契約料金の節減を考慮しても、短期中期的には年次交付金は植林による所得減を補償するには一般に不十分であって、18%の参加者のみ(多くは非農業所得に依存する兼業経営)が経済的に得をしたと指摘されている。

こうして農場植林事業は、短期的には経済的採算が成り立たないものであり、経済的余裕のある大規模な自作農ないし地主、あるいは兼業農場が参加しやすいものとなっていたのである。こうした農場植林事業の性格は、農場植林プレミアム事業にも引き継がれたであろう。

(4) 農業環境政策の改革

1992年の共通農業政策改革は、改革パッケージの一部として「農業—環境規則」を定めた。この過程においてイギリス政府は先導的な役割を果たしたという⁽²⁷⁾。この「農業—

環境規則」の具体化として、イギリスでは以下の七つの事業が提案され実施に移されてきている。すなわち、1) 新規のESA (Environmentally Sensitive Areas, 環境保全地域) の設立、2) ESAにおける市民アクセス機会の創設、3) 新規の硝酸塩汚染防止措置の導入、4) ムーアランド事業の導入、5) カントリーサイド・アクセス事業の導入、6) 野生生物生息地事業の導入、7) 有機農業支援事業の導入、である。以下、順を追って説明しよう⁽²⁸⁾。

1) ESAの増設

ESA事業は、景観ないし野生生物の面で価値ある地域を農業活動から守る目的で導入されたものである。これを、環境と調和した営農方法を維持または導入した農業者に対して補償金を支払うことによって達成している。制度の内容については、前掲の拙報告書を参照されたい。

さて、イングランド及びウェールズでは1987年、88年の2回に分けて、全部で12地域のESAが指定され、事業が発足した。スコットランド、北アイルランドにおいても1987年から89年にかけてESAが発足し、こうして発足した第1次、第2次のESAは、イギリス全体で19地域79万haに及んだ。これらESAは、5年間の募集期間の終了に伴い1992年、93年に更新され、その際、面積が拡大されるとともに、事業内容も改善された。

さらに1993年には、92年改革の農業—環境規則を具体化するものとして第3次のESA 11カ所が新たに発足し、翌1994年には第4次のESA 14カ所が付け加えられた。こうして1994年にはESA指定面積の総計は336万haにも達したのである(第2-3表)。ESA指定地には農地以外の土地も含まれるので比較には注意を要するが、1993年のイギリスの農地面積1,853万haと比べてみるとESA指定地はその18.1%に相当する。その拡大には目覚ましいものがあったといえよ

第2-3表 ESAに関する統計——1994年3月31日現在——

	(1) ESAの数	(2) 協定数	(3) 指定面積 (ha)	(4) 協定下の面積 (ha)	(5) (4)/(3) (%)
イングランド	22	4,761	1,148,000	272,000	24
ウェールズ	7	80	520,000	64,000	12
スコットランド	10	822	1,439,000	106,000	7
北アイルランド	5	863	248,000	16,000	6
合 計	44	6,526	3,355,000	458,000	14

出所：Central Office of Information, *Britain 1995*, p. 277.

う。

ESAに指定された地域の農業者はMAFFと5年間の管理協定を結び、価値ある景観及び動植物相を保全する目的で協定に定められた管理方法を採用する。第3次、第4次のESAの発足に伴い、ESAの指定期間は無期限となり、農業者は10年間の参加を要請されるようになった。もっとも、ESA指定面積の急激な拡大に比べると、こうした管理協定の下にある農地面積の伸びは小さい。ちなみに、管理協定の下にある面積は1994年でイギリス全体でも45万8,000 ha、ESA指定地の約14%に過ぎない。こうした管理協定下にある面積比率を地域別にみるとイングランド24%、ウェールズ12%、スコットランド7%、北アイルランド6%であるが、第1次・2次のESAの場合には管理協定下にある面積比率は、イングランドで39%、ウェールズで25%、またスコットランドでは45%となっていたのであった⁽²⁹⁾。この背景には、ESA指定地の拡大によってより豊度の高い農地が組み込まれたというようなことがあったのであろうか。

ESA事業の当初5年間は試行局面と位置付けられており、当該期間の終了以前にMAFFは事業の環境的ならびに経済的影響についてのレビューを行うことになっていた。1987年発足のESAに関する環境モニタリング・レポートは1991年の初頭に出揃い、

92年にMAFFから出版された。1988年発足のESAに関する環境モニタリング・レポートも翌年にMAFFによって出版されている。社会経済的效果に関する報告書も91年から92年にかけてMAFFないし大学から出版されたようで、その内容については94年出版のウィトビィ編『田園管理の諸誘因——ESAの場合——』⁽³⁰⁾で知ることができる。そこには、イギリス全体から選ばれた7カ所のESAについて、社会経済的效果に関する調査結果をもとに書かれた論考が収められている。

ブローズ(The Broads)とペナイン・デールズ(Pennine Dales)の環境モニタリング・レポートによってESA事業が環境に与えた影響についてみる限りは、土地利用の変化が明確なのに比べ、生態学上及び景観上の変化がはっきりしない印象を受ける。ウィトビィも、「現在のところESAに帰すべき野生生物生息地ないし景観の変化にはほとんどみられるべきものがない」⁽³¹⁾と指摘しているのである。環境モニタリングは5年間の第1次・2次のESAの更新を判断する材料として必要とされ、初期3年間を中心とする環境影響の評価を行うことを目的とするものであったが、もともとゆっくりとした過程である生物学的変化を把握するには無理があり、今後の長期的な変化を測定するためのベースラインの把握以上の意味は持ち得なかったというの

である。

社会経済的影響調査報告書も ESA 発足直後に委託されたものであり、2～3 年間だけを対象に調査が行われた。したがって総体としては農業所得や財政の点で好ましい結果が出ているが、短期を対象とした調査では傾向的事実を高い確度で把握するのに問題があるともいう⁽³²⁾。

しかし、ESA の環境に及ぼした影響については積極的評価もあり、例えば RSPB (The Royal Society for the Protection of Birds, 王国鳥類保護協会) は、「環境保全型農業が野生生物に便益を与えることを 19 の ESA (第 1 次・2 次) が実証したと考える」⁽³³⁾と述べている。MAFF も、こうした環境及び社会経済に関するレポート、並びに ESA に関する世論調査を踏まえたうえで作成した第 1 次 ESA の更新についての諮問文書において⁽³⁴⁾、ESA 事業を非常な成功と評価した。議会答弁でもガマー農相は、「ESA は 1987 年に最初に導入されて以後、著しい成功を収めてきた。」⁽³⁵⁾とし、イングランドにおける第 3 次、第 4 次の ESA の発足を打ち出した。そしてウェールズ、スコットランド、北アイルランドについても ESA の拡大が発表された。と同時に、第 1 次・2 次の ESA についての更新も決定された。更新にあたっては、モニタリング・レポート、ESA に関する世論調査結果を踏まえて制度の改善が図られた。具体的には、農地管理規程における段階 (tier) 数の増加、管理規程の一部の条項の修正・精緻化、保全計画による資本補助金の供与、事業期間の 5 年から 10 年への延長、年次交付金の増額が行われ、指定地域も拡大された。保全計画による保全資本補助金の導入は、集約化を抑制・逆転させるこれまでの消極的環境保全行為に、景観、野生生物あるいは歴史的遺産の改善を図る積極的環境保全行為が結合された点で注目される。対象となる改善作業項目は、歴史的遺産の保

全、樹木・生け垣の植栽、池の造成、市民のための圃場入り口扉及びフット・ブリッジの設置・修復などであった。

ESA の環境維持・改善効果についてはともかくとして、ESA については次のような制度上の問題が指摘されている⁽³⁶⁾。第 1 に農業予算規模からみてまだまだ小さなものでしかないこと、第 2 に一部地域に局限され広い地域への広がり欠けていること、第 3 に一部の参加地で得られた補助金を残りの非参加農地での集約化に使うおそれがあること (ハロ効果)⁽³⁷⁾、第 4 に劣等地の小規模農場に対する所得補償に傾斜し、集約的ないし大規模な農場を環境保全に誘導できない可能性があること。

ESA の大幅な新設、既存 ESA の改善にみられる MAFF の積極姿勢は、こうした批判に応え、ESA アプローチの一層の拡大を求める声に対応しようとしたものとみることができる。こうした ESA の拡大・改善は、具体的には 92 年の共通農業政策改革に伴う環境関連諸事業の一環として 93 および 94 年度に実施された。その際には、ESA における市民アクセス機会の創出も図られた。農業—環境規則の制定に伴い EC の助成が 25% から 50% に引き上げられたことも追い風であったであろう。

ESA の全般的評価に関しては、環境保護論者の間でも見解が分かれているようである。従来、農業生産にのみ向けられていた財政資金が転用され、環境的便益を生み出している点で画期的なものと認識している多くの環境保護論者がいるのに対し、他方には、環境政策がそれまで環境に鈍感だった MAFF・農業者に受け継がれていく点に危険を感じている環境保護論者がいるといった具合なのである⁽³⁸⁾。

しかし、ESA の本質という点では、おそらく環境保護論者・団体の多くが、農業支持のもたらした環境破壊を補助金で緩和するとい

う、消費者・納税者の二重支払いの強要に問題を感じているのではあるまいか。厳しい見方をすれば、ESAは農政改革の本来の課題から目をそらすためのごまかしでしかないことにもなる。92年改革も価格支持から所得支持へと保護形態を変えたに過ぎず、ESAを始めとする環境関連事業の導入・強化も、農業保護削減を補償するためのものとの見方もできよう。1993/94年度における共通農業政策下でのイギリス農業者への支払いの内訳をみると、農業—環境関連事業へ回されるのは4%以下にすぎず、これに対して例えば耕種面積支払い（セット・アサイド支払いを含む）は43%にも達する見込みであった。このような事実は、そうした批判をサポートすることになったであろう。

MAFF及びNFU=CLA(Country Land-owners Association, 農村地主協会)をしてESAの導入を余儀なくさせた背景には、農業に対する環境サイドからの批判の高まりがあったであろうが、ESAが導入された1980年代半ばには農業保護削減の方向が明確になり、時代はその方向を辿っていった。そうした状況のなかでESAは、農業所得の維持手段として農業者にとってますます魅力的なものになっていったであろう。今回のESAの増設・強化の根底にはおそらく農業勢力の農業支持削減の代償措置に対する要求があったと想像される。

そうとすれば、今後のESAの将来を占ううえでは農業支持がどのような方向を辿るかが重要な要因となる。農業支持の削減がさらに進めばESA参加の誘因は高まるわけである。しかし、クロス・コンプライアンスによって所得支持の要件としての環境保全条項が強化されるならば、ESAの必要性は弱まる⁽³⁹⁾。もっとも、耕種作物の面積支払いや牛肉・羊肉の奨励金と違ってESAの経費の半分はイギリス政府も負担しなければならない。結局のところは、政府の財政状況に影響

されながらも、大規模農業者及び土地所有者に率いられた農業勢力と環境勢力との対抗関係の帰趨、換言すれば農業環境問題をめぐる政治力学が、ESAの将来を左右していくことになるのであろう。

また環境モニタリングは今後も行われる。その長期的な評価がどう定まっていくのかも、ESAの将来にとっては重要な点であろう。

2) ESAにおける市民アクセス機会の創設

これは、最も美しい田園地域の一部を市民の楽しみ（散歩及びその他の静かなレクリエーション）のために利用する機会を新たに創り出すものである。1993年及び94年新設のESAに導入され、また既存のESAにも適用されることになり、こうして1994年度から実施されることになった。

その内容について説明すると、ESA内における市民アクセスに特に適した農地の開放を促すため、各ESAに管理協定の追加オプションとして市民アクセス段階（tier）が設けられた。これはESA内の非耕種農地に一本以上の遊歩道を創設することに対して、1km当たり170ポンドの奨励金を支給するものである。ただし、既に通行権に従っている土地は除外される。①徒歩で容易にたどり着けるか、公道に近い、あるいは駐車場用地が近くにあること、②遊歩道が考古学的価値のある場所、優れた景観につながっているか町・市の周辺に存在すること、などが市民アクセスの適地として選ばれる条件とされており、その承認はMAFFの権限とされている。門、フット・ブリッジなどの市民アクセスのための建設工事に対しては補助率80%の資本補助金が支給される。

この施策は田園地域委員会のカントリーサイド・スチュワードシップ事業（後述）の下での同様の施策と相補うものとMAFFは述べているが、このカントリーサイド・スチュ

ワードシップ事業ないしは同じく田園地域委員会が管掌するカントリーサイド・プレミアム事業に含まれていた市民アクセスの要素をMAFFがESAに導入したものといえよう。

3) 新規の硝酸塩汚染防止措置の導入

硝酸塩汚染防止事業の導入の背景並びに事業の詳細については前掲の抽報告書を参照していただくとして、ここではそうした事業の内容について、新規措置の導入の理解に必要な限りで簡単に記しておく。

硝酸塩汚染パイロット事業 (Pilot Nitrate Scheme) は1990年6月からスタートした。これは硝酸塩汚染監視地域 (Nitrate Sensitive Areas, NSA) 事業と硝酸塩汚染防止指導地域 (Nitrate Advisory Areas, NAA) 事業とからなり、パイロットNSAでは、施肥制限のような営農制限あるいは穀作地の草地転換を受け入れた農業者に補償金を支給する措置が適用された。それに対して硝酸塩汚染防止指導地域 (NAA) は、ADAS (Agricultural Development and Advisory Service, 農業改良普及局) のオフィサーが農業者を訪問し、コストの掛からない硝酸塩汚染の削減方法を指導する特別地域として定められた。イングランド全体で前者は10カ所、1万724 ha、後者は9カ所、約2万 ha が指定を受けた。指定地域は、地下の透水層への浸透が起りやすいチョーク、石灰質土壌、並びに砂質土壌に分布していた。

1992年7月に施行されたECの農業—環境規則は肥料・農薬の削減に対する援助措置の導入を加盟国に義務づけ、それまでイギリス独自で行ってきた硝酸塩汚染対策事業に対してECから50%の助成を受けることが可能となった。そこでイギリス政府は、92年8月に農業—環境規則に関わる環境関連事業の一環として硝酸塩汚染防止措置を発表し、NSA事業の拡大を決定した。その結果、パイロット事業によって得られた知見も踏まえて、イングランドにおいて新たに22カ所の

NSAが指定され、94年度から実施されることになった。こうして1994年10月から本格的なNSA事業がスタートしたのであるが、その内容はパイロットNSA事業の場合とほとんど同じであった。事業期間は1994年～98年で、22カ所の総指定面積は約3万5,000 haであった。こうした新規のNSAも、パイロットNSA同様にチョーク、石灰質土壌、砂質土壌の土地にあった。なお、パイロットNSAも引き続きNSA事業として継続された。

これに先立つ1991年12月、EC硝酸塩汚染防止指令 (EC Nitrate Directive 91/676) が採択された。そこでは汚染者負担原則に立って、硝酸塩警戒地域 (Nitrate Vulnerable Zones, NVZ) が指定され、補償金の交付のない法的規制による規制措置の導入が義務づけられた。具体的にいえば、50 mg/l のEC基準を超えたか超えるおそれのある水源に係した土地がNVZに指定され、NVZ内の農業者は、厩肥の施用を制限すること (初期4年間は窒素換算で210 kg/ha以下、その後170 kg/ha)、貯留能力 (スラリー及びサイレージ排汁) を確保すること、作物の要求量に見合った水準に化学肥料の施用を制限すること、そして化学肥料及び厩肥の施用を圃場毎に記録することを義務づけられたのである⁽⁴⁰⁾。

規制措置は1995年12月までに設けられ、1999年までの間の合意された日から実施されることになるというが、MAFFはこれを受けて1994年にNVZの候補地をイングランド及びウェールズの場合で72カ所 (総面積約65万 ha) 選定し、農業者の意見を求めた⁽⁴¹⁾。実施の段階では、ADAS職員の農場訪問による無料指導が計画されている。また、硝酸塩警戒地域 (NVZ) の中心部ではNSA事業が実施される見通しである。

この結果、今後のイギリスにおける硝酸塩汚染対策は、マクシャリー改革の農業—環境

規則によって EC の財政支援も受けられるようになった補償金システムの NSA と、EC 硝酸塩汚染防止指令に基づいた法的規制措置との二重システムになる。EC 硝酸塩汚染防止指令は、こうした NVZ における法的規制ばかりでなく、国全体の農業者が任意ベースで遵守すべき一般的汚染防止基準＝窒素施用準則を 1993 年 12 月までに設定することも求めている⁽⁴²⁾。これについては、基本的に、現行の水質保護のための良好なる営農準則 (Code of Good Agricultural Practice for the Protection of Water) によって対応することになっているという。これを含めると、補償金、法的規制、準則—指導という三重のシステムによって硝酸塩汚染対策が行われることになる。

重要なことは、法的規制があろうとも、NSA の拡大を図ることができるならば、農業者が自らの選好する任意参加の補償システムを引き続き確保しうる点である。EC 硝酸塩汚染防止指令の定める貯留施設の確保は MAFF の補助金によって対応できそうである。問題は当面要求される 210 kg/ha 及び将来要求される 170 kg/ha の窒素換算の厩肥施用に対応できるかどうかであるが、NSA の拡大はその懸念を解消する可能性を持っているといえよう。

窒素肥料施用量は農産物価格政策によっても影響され、施用効率が向上する中で 1984 年以降の価格抑制に伴ってその施用量は停滞傾向にあるとみられる⁽⁴³⁾。しかも、1992 年の共通農業政策改革によって面積支払いによる所得補償システムが導入された。そこで行われる所得補償は地域単収に基づいたものであり、生産水準とは無関係なため、政策の運営次第では窒素肥料の施用が削減される可能性が生まれた。セット・アサイドも窒素肥料の使用の削減に貢献することが期待される。

4) ムーアランド事業の導入

これは、高地 (LFA 地域) にあって ESA

地域に入っていないムーアランドを対象としたもので、そこで放牧される家畜頭数を削減して過放牧を是正し、それによって野生生物の重要な生息地であるムーアランド (ヘザー及びその他の灌木の生えた原野) の植生を保全・改善しようとするものである。95 年度からの発足が予定されていた。当該事業では、より粗放的な生産システムを採用した牧羊生産者に対して、HLCA (Hill Livestock Compensatory Allowances—丘陵地家畜補償金—、繁殖用の肉牛及び羊に対して支給される交付金) の受給資格のある雌羊を対象に 1 頭当たり 15 ポンドの交付金が支払われる。この事業は、ESA 事業及びカントリーサイド・スチュワードシップ事業と相補って環境保全を推進するものである。事業のタイプからみると、指定地域方式の ESA タイプというよりも、景観方式を採っているカントリーサイド・スチュワードシップ事業ならびにカントリーサイド・プレミアム事業のタイプといいいい。

5) カントリーサイド・アクセス事業の導入

94 年度から導入されることになった当該事業は、継続的セット・アサイド地を散歩及びその他の静かなレクリエーション用に市民に開放するものである。具体的には、10 m 幅の遊歩道を設ける、あるいは圃場を狩猟及びピクニック用に空間的に開放する管理協定を結んだ場合に、奨励金が支払われる。奨励金は前者の場合で年間 ha 当たり 90 ポンド (km 当たり 90 ポンド)、また後者の場合には年間 ha 当たり 45 ポンドである。ただし、認められるのは魅力的な景観や既存の通行権遊歩道などに接続している場合に限られる。MAFF との事業契約期間は 5 年間である。門、フット・ブリッジの建設などに対しては MAFF の農業・環境保全補助事業から補助金が支払われる。このカントリーサイド・アクセス事業の前身は田園地域委員会のカント

リーサイド・プレミアム事業にある。そこでは、セット・アサイド地の環境保全的管理が実施される中で、既に市民アクセス機会の導入が図られていたのであった。

6) 野生生物生息地事業 (Habitat Scheme) の導入

野生生物生息地事業は 94 年度から実施が予定されている。これは、重要な野生生物(草花・動物)生息地を創出することを目的としており、そのために農業者が 20 年間にわたって農地を生産から引き揚げることを促進しようとするものである。

当該事業には、① 六つの指定されたパイロット地域の河川沿いの野生生物生息地の形成ないし改善、② 5 年制セット・アサイドの下で形成された価値ある野生生物生息地の管理、③ 選ばれた海岸沿いの農地における塩水湿地の形成、の三つのオプションがある。①は、水辺生息地が各種の水辺の植物、昆虫、小動物、鳥類(一部地域ではかわうそ、かわせみ)の生息を支えている点で重要である。②は稀少な野生の草花及び鳥類の避難所に発展したセット・アサイド地を守ろうとするものである。③は、多くの珍しい植物及び無脊椎動物を支え、また多数の渡り鳥、越冬する鳥類に餌と休息を与えるものであり、そこは国際的にも重要な環境遺産となっている⁽⁴⁴⁾。

①の場合の管理方法には、農業生産を中止する緩衝地帯を設ける方法と伝統的な粗放放牧による方法がある。管理協定を結んだ場合の年間の ha 当たり奨励金は、①の場合に、緩衝地帯かつ現行耕種/一時的草地で 360 ポンド、緩衝地帯かつ現行永年草地で 240 ポンド、粗放放牧かつ現行耕種/一時的草地で 260 ポンド、粗放放牧かつ永年草地で 125 ポンドである。②の場合には当然のことながら現行耕種/一時的草地のみが対象で、奨励金は 275 ポンド、また③の場合には、現行耕種/一時的草地で 525 ポンド、現行永年草地で 195 ポ

ンドである。

当該事業には年間 300 万ポンドの支出が予定されている。この野生生物生息地事業も、田園地域委員会のカントリーサイド・プレミアム事業を吸収・継承するものと評価しうる。

7) 有機農業助成事業の導入

有機農業に対しては従来から研究・開発プログラム及び加工・出荷関連の資本補助金を通じた援助が行われてきた。これに対して今回の有機農業助成事業は、有機農業への転換自体に奨励金を交付することによって有機農業生産を本格的に助成する意図の下に導入されたものである。目標は有機農業下の面積を 3 倍に拡大することといわれている。当該事業も 94 年度からの実施が予定された。

提案段階では既に有機農業に転換している農業者をも支援対象に含めていたが、決定の段階では、通常農法を採用している農業者の有機農業への転換だけが支援対象とされた。参加者はソイル・アソシエーションのような認可された有機農業団体あるいは UKROFS (UK Register of Organic Food Standards, 英国有機食品基準登録) に対して転換する農地の届け出をし、転換計画を提出しなければならない。MAFF への書類申請も同時に必要である。

最低面積は 1 ha であり、300 ha まで助成金が出る。協定期間は 5 年間であるが、延長して 9 年間まで助成金を受給することができる。助成金は第 5 年度まで逡減されていき、ha 当たりで第 1・第 2 年度 70 ポンド (LFA 14 ポンド)、第 3 年度 50 ポンド (LFA 10 ポンド)、第 4 年度 35 ポンド (LFA 7 ポンド)、第 5 年度 25 ポンド (LFA 5 ポンド) である。なお、最初の 5 ha については ha 当たり 30 ポンドの助成金の上乗せがある。

(5) 小 括

以上、92 年 CAP 改革についてみてきた。では 92 年改革の特色は何であったのか。ま

た、イギリスにおける改革の特色はどのような点にあったのか。

まず、92年CAP改革の特色であるが、ここではイギリスに関する叙述では触れられなかった点を含めて整理しておこう。

第1に指摘すべきは、所得支持の価格支持から直接支払いへの転換である。穀物では初めてこの転換が行われ、牛肉・羊肉では奨励金の増額によって、従来から存在していた直接支払いが強化された。これによってECは域内支持及び国境保護の削減が可能になり、ガット交渉に臨む体制が構築された。また、直接支払いの導入は、農業者がセット・アサイドや環境保全要件へ取り組むよう誘導するのを可能とさせた（クロス・コンプライアンス）。さらには農業保護に対する消費者負担がガラス張りになり、財政必要額の計算も以前に比べて容易になったといえる。輸出補助金が大きな割合を占めた従来のシステムでは、輸出補助金が国際価格に依存して財政支出が変動しやすかったのに対し、新システムでは域内所得支払いが重要な地位を占めるようになり、しかも交付対象数量の限定で（穀物の場合には面積及び固定単収で、また牛肉・羊肉の場合には頭数で限定）これをコントロールすることが可能となったからである。

こうした直接所得支払いへの転換は、イギリスにとっては受容され易かったであろう。何故なら、イギリスではEC加盟以前に不足払い制度の経験があったからである。

第2は、数量規制の強化である。具体的には、耕種作物における面積補償支払いの要件としてのセット・アサイドの導入（強制セット・アサイド）、ならびに耕種面積補償支払い及び肉牛・羊奨励金に対するサブシディ・クォータ⁽⁴⁵⁾の導入である。

後者のサブシディ・クォータについて説明すれば、耕種作物では面積補償支払いの支給面積が固定されるとともに、支払いも地域平

均単収に応じて行われることになった。そして面積補償支払いの請求面積が地域（ないし個人別）基準面積を上回った場合には、当該年度の補償支払い単価が引き下げられ、かつ次年度のセット・アサイド面積が超過割合だけ増加させられることになった。こうしたスタビライザー・メカニズムによって補償支払いの受給面積、受給量の拡大には歯止めがかけられたのである。

また、牛肉では肉牛特別奨励金に地域（ないし個人別）上限頭数によるスタビライザー（実質的に当該年度の奨励金単価の切り下げを意味する）が導入され、さらに牛肉・羊肉両部門において奨励金のクォータ制度（繁殖牛奨励金及び雌羊年次奨励金の受給権の個人割当制度）が導入された。こうしたクォータ制度への依存の強まりは、既に牛乳クォータの導入に伴って生じていた生産構造の固定化の問題を拡大することにもなった。

第3は、農業環境政策の強化である。従来のESA、粗放化に加えて、肥料・農薬の削減、有機農業、経営放棄地の維持、長期セット・アサイド、農地のレクリエーション利用、環境保全農業の普及に対する援助が導入され、ECの農業環境政策のメニューは豊富になった。しかもESAなどを地域指定方式ではなく導入することも可能となったし、農業環境政策の導入も各国にとって任意ではなく義務的なものとされた。さらには、環境保全に貢献する植林助成、早期引退年金の援助も増額されたし、肉牛特別奨励金及び繁殖牛奨励金には飼養密度制限が設けられ（クロス・コンプライアンス）、制限以上の粗放化にはプレミアムが創設された。こうしてECの農業環境政策は拡充・強化されたのである⁽⁴⁶⁾。

第4は、小規模農業者の保護規定の併設である。セット・アサイド義務は穀物生産92トン以下の部分については免除されたし、肉牛の場合の家畜飼養密度制限も15家畜単位以

下の小規模生産者については適用が除外された。もっともこの程度の小規模農業者の保護措置では、20%の農業者が農業保護の恩恵の80%を享受している状況を打破する目的をもって考案された、当初のマクシャリー・プランにみられた上層差別的な農業保護政策への再編構想からはほど遠いものではあるが。

次にイギリスにおける92年CAP改革の特色についてである。イギリスの場合には、農業—環境関連措置の一つである早期引退年金の強化は導入されなかった。また、耕種補償支払いについては個人別基準面積方式ではなく地域基準面積方式が採用されたし、肉牛特別奨励金についても個人別上限頭数ではなく地域上限頭数が設定された。これはイギリスの場合には、もともと農業構造が比較的恵まれているため構造改善に意を払う必要性が小さく、また、その自由主義的な農業思想ゆえに生産構造を固定化するおそれのある個人別割当方式はできるだけ避けたいと考えていたからであろう。

注(1) W. Neville and F. Mordaunt, *A Guide to the Reformed Common Agricultural Policy*, Estate Gazette, 1993. 及び J. Nix, *Farm Management Pocketbook 25th edition (1995)*, Wye College, University of London, 1994 に負っている。

(2) *ibid.*, p. 31.

(3) *ibid.*, p. 34.

(4) *ibid.*, p. 34.

(5) MAFF, *News Release*, 22 June 1995.

(6) MAFF, *News Release*, 6 May 1994 & 20 September 1994.

(7) M. Murphy, *The Impact of the CAP Reforms*, Department of Land Economy, University of Cambridge, 1994, p. 4.

(8) W. Neville and F. Mordaunt, *op. cit.*, pp. 55-57.

(9) *ibid.*, p. 59.

(10) 牛肉制度の改革については、生源寺真一・木南章『CAP改革がECの畜産に与える影

響調査報告書』(農政調査委員会, 1993年), 及び生源寺真一「CAP改革の評価とポスト・ウルグアイラウンド農政対応——肉牛部門・酪農部門を中心に——」(生源寺・是永・高山・佐々木『平成6年度新政策推進調査研究助成事業報告書——欧米畜産営農環境政策調査研究事業——』農政調査委員会, 1995年)が既に詳しく紹介している。ここでは、これら報告書のほか、W. Neville and F. Mordaunt, *op. cit.*, J.A. Kerr ed., *CAP Reforms: Livestock Quotas*, The Royal Institution of Chartered Surveyors, 1993. 及び E. Perkins ed., *Sheep Quota*, RICS, 1993. を参照した。

(11) 生源寺・木南同上, 17 ページ。

(12) W. Neville and F. Mordaunt, *op. cit.*, p. 68.

(13) MAFF Livestock Quota Unit の担当官 L. Cornish からの私信による。

(14) N. Young and N. Williams, *An Evaluation of the Beef and Sheep Pilot Extensification Schemes in the UK*, Farm Business Unit Occasional Paper No. 18, Department of Agricultural Economics, Wye College, University of London, May 1992.

(15) *ibid.*, p. 72.

(16) *ibid.*, p. 77.

(17) W. Neville and F. Mordaunt, *op. cit.*, p. 92.

(18) *ibid.*, p. 100.

(19) *ibid.*, p. 100.

(20) 注(13)と同じ。

(21) N. Young and N. Williams, *op. cit.*, p. 123.

(22) J.A. Kerr ed., *op. cit.*, p. 6.

(23) *ibid.*, pp. 11, 20, 32-34. E. Perkins ed., *op. cit.*, pp. 4-7.

(24) 前掲拓植『イギリスにおける農政の新展開』。

(25) 農場植林プレミアム事業については、John Nix, *Farm Management Pocketbook 24th edition (1994)*, Wye College, University of London, 1993. MAFF, *The Farm Woodland Premium Scheme: Rules and Procedure*, 1992 及び Central Office of Information, *Britain 1995* による。

(26) MAFF, *Farm Woodland Scheme: Quarterly Summary to the End of September 1990*. R. Gasson and P. Hill, *An Economic Evalua-*

- tion of the Farm Woodland Scheme, Farm Business Unit Occasional Paper No. 17, Department of Agricultural Economics, Wye College, University of London, 1990.
- (27) MAFF, *Agriculture & England's Environment*, MAFF, 1993.
- (28) MAFF, *ibid.* J. Nix, *Farm Management Pocketbook 25th edition (1995)*, Wye College, University of London, September 1994 及び I.R.G. Whitehead, *The Agri-Environmental Package 1994*, RICS, 1994 による。
- (29) MAFF, *Environmentally Sensitive Areas*, HMSO, 1989 並びにウェールズ省農業局及びスコットランド省農漁業局の資料による。
- (30) M. Whitby ed., *Incentives for Countryside Management: The Case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, 1994.
- (31) *ibid.*, p. 263.
- (32) *ibid.*, p. 23, p. 269.
- (33) RSPB, *A Future for Environmentally Sensitive Farming*, 1991, p. 25.
- (34) MAFF, *Review of the Environmentally Sensitive Areas Scheme—A Consultation Document by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food—The Norfolk Broads (他に The Somerset Levels and Moors, The South Down, West Penwith, Pennine Dales)*, June 1991.
- (35) MAFF, *News Release*, 20 November 1991.
- (36) 福士正博「イギリス——その農業と共通農業政策改革」(是永・津谷・福士『ECの農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会, 1994年) 及び田代正一「イギリスの農業環境政策」(『九大農学芸誌』第46巻第3・4号, 1992年)。
- (37) ただし, ESAに関する多くの調査研究がハロ効果は小規模なものに過ぎないとしているとのウィットビーの指摘もある(M. Whitby, *op. cit.*, p. 264.)。
- (38) T.N. Jenkins, *Future Harvests: The economics of farming and the environment: proposals for action*, Council for the Protection of Rural England & World Wide Fund For Nature, November 1990, p. 30.
- (39) M. Whitby ed., *op. cit.*, p. 268.
- (40) MAFF, Department of Environment and Welsh Office, *Consultation Document: Designation of Vulnerable Zones in England and Wales under the EC Nitrate Directive (91/676)*, 1994.
- (41) *ibid.*
- (42) *ibid.*
- (43) T.M. Addiscott, A.P. Whitmore and D.S. Powlson, *Farming, Fertilizers and the Nitrate Problem*, CAB International, 1991, p. 2 及び Fertiliser Manufacturers Association, *Fertiliser Review 1993*, pp. 2-3.
- (44) MAFF, *News Release*, 16 May 1994.
- (45) この用語は *Agra Europe* で使用された。
- (46) 農業環境関連事業の支出は, 構造関連措置であるにもかかわらず FEOGA 保証部門から行われることになった。これは農業関連事業からの恩恵の少ない南欧諸国に配慮したものであった。また, 南欧諸国に対しては, 後述する構造関連基金の増額による地域政策予算の支出増がなされたが, これは市場統合に続いて通貨統合を推進するための代償措置であった。

3. CAPの枠外での農業環境政策の展開

イギリスは農業環境政策に熱心であり, 92年CAP改革とは関係なく実施されている農業環境政策もある。カントリーサイド・プレミアム(Countryside Premium)事業, カントリーサイド・スチュワードシップ(Countryside Stewardship)事業, 野生生物増進事業(Wildlife Enhancement Scheme), そしてMAFF, 田園地域委員会, 林業委員会, イングリッシュネイチャー, イングランド農村保護協会, 農村地主協会などによる農業投資補助金ないし環境保全補助金の交付である。カントリーサイド・プレミアム事業は, 5年制セット・アサイドに参加した農地を野生生物, 景観及び地域社会の利益になるよう積極的に管理する誘因を農業者に与えるためのものであって, 1989年に導入されたが, 1991年には募集が停止された。ここでは, カントリーサイド・スチュワードシップ事業及び野生生物増進事業についてみておこう⁽¹⁾。

(1) カントリーサイド・スチュワードシップ事業

田園地域委員会が環境省の依頼を受けて実験的に実施している事業で、1991年6月に発足した⁽²⁾。事業は、イングリッシュ・ネイチャー、イングリッシュ・ヘリテッジの協力、並びにMAFFの支援の下に実施されている。当該事業の目的は、価値あるイギリスの景観及び野生生物生息地を保護し、さらに一層価値あるものにすること、並びに国民が田園地域の景観・自然を享受する機会を増進することにある。

その方法は、ESA同様に事業参加者と管理協定を結び、環境保全行為に対して奨励金を交付するものであるが、ESAのような地域指定（ゾーニング）方式とはらず、最も目を引く、あるいは最も伝統的な景観のタイプを優先的に対象にして奨励金を支給する。地域は全国に及ぶが、ローカルなものを対象にしたもので、SSSIが全国的に多数分布する点ではそれに似たものといえよう。ゾーニング方式の国立公園、特別自然景勝地区、自然保護区、ESAとはその点で性格が異なる。当該事業はESA指定地域内では一般に実施されず、両者は重ならない。したがってカントリーサイド・スチュワードシップ事業とESAとは相補う関係にある。

カントリーサイド・スチュワードシップ事業の対象とする景観は、石灰質（チョーク及びライムストーン）の草地、低地ヒース、水辺の景観、海岸線、高地（アップランド）、史的景観（史的及び考古学的に価値を持った景観）、伝統的果樹園、古い牧草地（デボン及びコーンウォールのCulm草地、並びにヘレフォード及びウースターの古い草地）である。史的景観、伝統的果樹園、古い牧草地は92年の第2年度から導入された。このほかに町周辺の田園、並びにイングランド全体で12カ所あるコミュニティ・フォレストの景観・野生生物生息地の改善、イングランドの生け

垣の修復（生け垣修復プラン）が事業として行われる。

なお1992年に田園地域委員会によって生け垣保全事業（Hedgerow Incentive Scheme）が導入されていたが、これはスチュワードシップ事業の第4年度（1994年）から生け垣修復プランの部分に吸収された。ちなみに生け垣保全事業はMAFFの保全補助金を補足することを意図して導入されたものであった。

こうした事業対象に対して結ばれる管理協定は、次のような管理措置の中から関連するものを選び、組み合わせたものから構成されている。すなわち、①土地管理措置（放牧のような現行の作業）、②追加措置（土地管理以上の追加的作業、放牧再導入前の草刈りなど）③アクセス措置、④資本補助金項目（石壁の修復のような一回限りの作業）である。

土地管理措置は、現存草地の保全・修復、高地ムーアランド復原、耕地上での半自然植生の再生、低地ヒースの管理、砂丘・塩水湿地・沼沢地・葦原・伝統的果樹園などの保全・復原に関連して30項目近くあり、交付金は塩水湿地などの年間20ポンド/haから低地ヒースの再生の年間275ポンド/haに及んでいる。また追加措置は土地管理措置に関連して6項目ほどあり、年間40ないし50ポンド/haである。アクセス措置は基本交付金が年間150ポンド/ha、それに遊歩道、乗馬道などの提供に応じて加算金があり、地域の学校などによる教育目的での訪問に対しては年間400ポンド/haの追加交付金が設けられている。最後に資本補助金項目であるが、生け垣修復、圃場外縁部（石壁など）の修復、樹木の植栽・管理、水位調節・池の造成、ブラッケン駆除、囲い・柵・門・ベンチ、駐車場等の建設など60項目ほどある。

参加者は農業者に限定されておらず、地主、ボランティア組織、地方当局にも参加資格がある。参加者は10年間の管理協定を結

ぶことになる。協定は10月1日からスタートし、申請期間は4月1日から7月31日である。事業は財源も限られており、選択的である。したがって、全ての申請が認められるわけではない。

カントリーサイド・スチュワードシップ事業の実績については第3-1表をみられたい。協定数は生け垣保全事業のものも含めて4年間で4,937件、伝統的果樹園、生け垣を除いた協定面積では4年間で9万1,403 haとなっている。当該事業はイングランドだけを対象にしたものであるが、第3年度までで7

万8,897 haであり、イングランドにおけるESAの1987～89年の3年間の実績10万7,796 haと比べても見劣りしない。成功とっていいであろう。

その要因としては次のような点を指摘できよう。すなわち第1に、ESAに比べれば管理協定が複雑になっているが、SSSIや国立公園内における管理協定に比べると、対象となる景観のタイプ化と管理協定を構成する関連管理措置の整理で管理協定の内容がわかりやすくなっていることである。また第2に、80年代半ば以降の農業保護削減のなかで奨励金

第3-1表 カントリーサイド・スチュワードシップ事業の実績（1991～94年協定）

	1991	1992	1993	1994	合計
協定数	864	1,189	865	1,126	4,937 ²⁾
石灰質草地 (ha)	7,632	5,164	3,211	1,692	17,699
低地ヒース (ha)	3,509	3,471	2,323	1,125	10,428
水辺 (ha)	6,203	7,458	4,351	2,227	20,239
海岸線 (ha)	3,040	3,422	881	659	8,002
高地 (ha)	7,759	7,122	5,344	3,674	23,899
史的景観 (ha)		3,284	3,757	2,106	9,147
古い牧草地 (ha)		612	365	835	1,812
生け垣景観 (ha)				188	188
協定面積計 (ha)	28,143	30,533	20,232	12,506	91,414
伝統的果樹園 (数)		63	80	76	219
生け垣総延長 ¹⁾ (m)	147,837	159,536	146,808	1,094,887	2,960,743 ³⁾
ヘッジ・バンク総延長 ¹⁾ (m)	7,098	10,543	6,423	34,240	129,783
壁総延長 ¹⁾ (m)	113,230	38,814	31,365	33,999	217,408
全面開放 (ha)	6,576	4,759	1,264	918	13,517
通路開放 (m)		164,780	123,229	109,083	397,092
生け垣保全事業					
協定数		403	490		
総延長 (m)		676,906	806,248		

出所：Countryside Commission 提供資料。

注. ¹⁾ 生け垣、ヘッジ・バンク及び壁の総延長には、協定期間中に植栽・修復予定のものを含む。

²⁾ 協定数の合計には生け垣保全事業の協定数を含む。

³⁾ 生け垣総延長及びヘッジ・バンク総延長の合計には生け垣保全事業の総延長を含む。

のインセンティブが高まったことも考えられる。もちろん奨励金単価自体が SSSI や国立公園内での管理協定の場合に比べ引き上げられたことがあったかもしれない。

カントリーサイド・スチュワードシップ事業は環境省の資金を用いた事業である。しかし 1996 年 3 月には実験局面が終わり、その時点で MAFF の手に引き継がれることになっている⁽³⁾。

(2) 野生生物増進事業 (Wildlife Enhancement Scheme)⁽⁴⁾

イングリッシュ・ネイチャーが 1991 年 12 月に発足させたパイロット事業で、SSSI 内の土地管理者と効果的な協力関係を結び、野生生物生息地の改善を図ることを目的としている。1992 年、93 年を通じて協定参加者が募られた。事業は 1995 年 3 月まで実施され、その時点で見直されることになっていた。協定期間は最大 3 年で、延長もありうる。参加資格は地主、土地所有者の両者にあり、農業者のみならずボランティア組織、地方当局も参加できる。当該事業は、当初、東部エセックスの湿地 (Pevensy Levels SSSI) とデボン・コーンウォールの草地 (Culm Grassland SSSIs) の 2 カ所が対象とされ、その後、対象地の追加が予定されていた。

協定に参加した場合には、年次管理交付金と固定費用交付金の 2 種類の交付金が支払われる。前者は各事業地域毎に一つないし複数の定められた額 (年間エーカー当たり) として、6 カ月毎に事後的に支払われる。こうした各事業地域毎の標準支払い額は、全ての協定に適用される。後者は野生生物生息地の改善に必要な 1 回限りの作業に対して支払われるものである。

SSSI 内にある既にイングリッシュ・ネイチャーと管理協定が締結されている土地は、当該協定に原則として参加できないことになっているが、こうした現行協定に加えて積

極的な管理作業を提供する場合には、追加的な形で管理協定を結ぶことが可能である。SSSI に隣接する土地、また将来 SSSI に指定される予定の土地についても協定を結ぶことができる。さらに、MAFF あるいは田園地域委員会と既に管理協定を締結している場合にも、野生生物生息地の改善につながる作業が加えられるならば重複して協定を結ぶことができる。

野生生物増進事業は、イングリッシュ・ネイチャーが従来の SSSI 内の管理協定を改善すべく、ESA の標準交付金制度に基づいた、積極的保全活動に対する奨励金システムを導入したものということができる。

注(1) カントリーサイド・プレミアム事業、MAFF 等による農業投資補助金、環境保全補助金については、前掲柘植『イギリスにおける農政の新展開』を参照されたい。

(2) 事業の内容については Countryside Commission, *Countryside Stewardship: Handbook and Application Form*, Countryside Commission, 1995 による。

(3) 1995 年 6 月の田園地域委員会カントリーサイド・スチュワードシップ事業担当官からの私信による。

(4) English Nature, *Wildlife Enhancement Scheme*, English Nature, 1991.

4. 地域・農村政策の展開

4 では、条件不利地域 (LFA) 政策、農業経営多角化政策及び地域開発政策の最近の動向、並びにこうした地域・農村政策の展開に影響を与えるカントリーサイドにおける人口動態についてみておこう。91 年以前の条件不利地域政策、農業経営多角化政策及び地域開発政策については、前掲の拙報告書『イギリスにおける農政の新展開』を参照されたい。

(1) 条件不利地域政策

丘陵地農業をめぐる重大な問題は過放牧で

ある。したがって条件不利地域政策をめぐる改革提案もこの点に関連して打ち出されてきている。

1991年10月には、NFUが「HLCA（丘陵地家畜補償金）の緑化」と題する提案を行い、地域的に限定されている環境破壊についての情報を収集することを目的に、環境保全補助金の給付事業をボランティア・ベースで試験的に実施することを提起した⁽¹⁾。他方、MAFFは同じく1991年11月に『丘陵地農業の保護に関する環境的諸側面』という諮問文書を公表し、条件不利地域におけるESAの指定、「適切な高地管理指針」の策定、HLCAの飼養密度に応じた段階的支給を提案した⁽²⁾。さらに同年にMAFFは、HLCAの農場当たりの支給の上限を雌羊1,000頭とするHLCA改革の諮問文書を発表したといわれる⁽³⁾。しかし、このうち実施に移されたのは条件不利地域におけるESAの指定の拡大と「適切な高地管理指針」だけのである。

HLCA支給の際の条件としての飼養密度制限を厳しくすることや、あるいは学者や環境保護団体が提唱する、HLCAの支給方式の頭数方式から面積方式への転換は、困難のようである。イギリスがその制定にあたって尽力したといわれる、家畜支払いへの環境要件導入を定めたEC規則3611/93及び233/94が、最近イギリスでも施行されたとみられるが、それが条件不利地域の過放牧問題の解決にどの程度の有効性を発揮しうるのか、注目したい。

(2) 農業経営多角化政策と地域開発政策

1) 農業経営多角化政策

農業経営多角化補助事業（The Farm Diversification Grant Scheme）は、1988年1月に発足した自営兼業育成政策である。この事業は、当初、ECスキームとしてではなく、イギリス独自の政策として創設された。その

後1989年12月に、ECの理事会規則⁽⁴⁾によって多角化を目的とした農業投資に対するECからの助成が可能となり、これを受けて1991年7月には、農業経営多角化事業の投資補助金部分が、フィージビリティ及びマーケティング補助金を除き農業・保全補助事業の補助金に組み入れられるようになった。こうしてイギリスとしてもECから25%の補助が得られるようになり、補助金の上限の増額も可能となった。ただし、EC規則では農場所得の最低25%は直接農業部門から稼得しなければならないとされていたので、この点での制約はイギリス独自のスキームの場合に比べて厳しくなったわけである。

なお、説明が前後するが、1991年1月には宿泊関係の多角化補助金が撤廃されることになった。もっとも、それまでに承認された、あるいは申請の出された宿泊の多角化補助金については支出が認められたし、宿泊関係のフィージビリティ及びマーケティング補助金は引き続き供与された。

ところで、1993年1月になると、農業経営多角化事業は農業・保全補助事業から削除され、廃止されることになった。そして農業経営の多角化補助は、構造関連基金の目標1及び5bに引き継がれることになった。

こうした農業経営多角化事業の実績についてみると、事業が発足した1988年1月から事業が廃止される直前の1992年10月1日までの間に、2,005件の申請が承認され、1,738の実行計画に対して810万ポンドの補助金が支出されている⁽⁵⁾。農業経営多角化補助事業の収益率についてみると、補助項目ごとに違いがあった。当初2年間の実績では、観光用農場宿泊施設の予想収益率が10%と最低であり、レクリエーションの20%、観光農園の26%、工芸品店の31%、馬関連の事業の34%、農産品直売店の39%などと比べて低い水準にあった⁽⁶⁾。宿泊についての多角化補助金が1991年1月から廃止されたのは、こ

れが原因だったといわれている⁽⁷⁾。

そもそも農業経営多角化補助事業は、条件不利地域に比べて平地に利益を与える政策であるといえることができる。それは、交通条件、作目などの違いが原因となっているのであるが、従来の投資補助金のように補助率で条件不利地域を優遇していないのであるからなおさらであろう。しかも、1991年1月からは、条件不利地域の多角化部門として重要である観光宿泊施設に対する補助金が撤廃された。加工・販売の経営多角化に適したマーケティング経費補助金の存在もこうした平地の優位を強めたであろう。要するに、農業経営多角化補助金は、従来の投資補助金に比べて条件不利地域と平地との格差を拡大するように作用するものである。地域政策的要素をもたない、いうなれば価格支持政策の延長線上にある政策なのである。

CPRE (Council for the Protection of Rural England, イングランド農村保護協会) も農業経営多角化政策への批判の一つとして次のような点を指摘した。すなわち、農村人口が一般には増加しており、既に相当程度の農村開発が行われているのであるから、より選択的な農村政策が実施されなければならない⁽⁸⁾。援助を必要とする地域あるいは人々に絞って、農業政策に限定されない農村支援が、医療、教育、交通など多面的な形で行われなければならないという指摘である。

上に述べたように、農業経営多角化事業は1993年1月に農業・保全補助事業から削除されて廃止され、農業経営の多角化に対する補助は、1994年から第2フェーズの発足した構造関連基金の目標1及び5bに引き継がれた。これは、今指摘した問題を考慮してのことなのかもしれない。

2) 地域開発政策

ECにおいては、「単一欧州議定書」の条文に従って1988年2月の臨時欧州理事会において構造関連基金 (FEOGA 指導部門、欧州

社会基金、欧州地域開発基金) の改革が合意された。1992年市場統合を睨み、ECの調和のとれた発展を促すためにECの経済的・社会的結合を強化する施策が要求されたのである。具体的にいえば、スペイン、ポルトガルの加盟を契機とするEC内における南北格差問題の深刻化、また1992年市場統合に伴う、後進地域であるアイルランド、ポルトガル、スペイン南部、イタリア南部、それにギリシャなどのEC南部・西部の縁辺地域と、EC中心部との経済格差の拡大に対処すること、80年代半ば以降、農産物過剰対策が展開されるなかで農業所得の稼得機会や農村雇用機会を確保すること、などが重要な課題となっていたのである。

構造関連基金の効率的な運用を図るべく、構造関連基金の目標が五つに整理され、目標5は5aと5bに細分された。「目標1」は後進地域の開発、「目標2」は工業衰退地域へのテコ入れ、「目標3」は長期失業の解消、「目標4」は若者の雇用状態の改善、そして「目標5a」「目標5b」は共通農業政策改革との関連で、それぞれ構造調整を促進すること(5a)、農村地域の開発を促進すること(5b)を掲げた。構造関連基金改革の第1フェーズは1989年～93年とされ、1987年から93年にかけて基金の支出は倍増されることになった。

こうして構造関連基金改革によって地域開発政策が強化されることになった。「目標1」、「目標2」及び「目標5b」が地域政策に関連しており、うち「目標1」と「目標5b」が農業に関係したものであった。経済発展から取り残された「目標1」地域は、GDPがEC平均の75%以下、もしくはそれに近い水準のECの縁辺地域であった。そこでは、インフラの整備、運輸・通信の近代化、エネルギー・水利用の改善、研究・開発の促進、研修・訓練の提供、小企業の支援などが重要な政策課題となった⁽⁹⁾。イギリスの場合には北アイルランドが目標1地域に指定された。

「目標5b」地域は、こうした目標1地域の内側の、経済開発が必要とされた地域であった。この目標5b地域は、共通農業政策の改革に伴う農業保護削減に対処する目的で設けられたものである。そこでは、小企業・観光など農業外の雇用機会の創出、交通・社会サービスの改善などに力点が置かれた⁽¹⁰⁾。イギリスの場合には、スコットランド高地・諸島 (Highlands and Islands of Scotland), ダンフリーズ及びギャロウェイ (Dumfries and Galloway, スコットランド), ダイフェッド・グワイネッド及びポウイズ (Dyfed, Gwynedd and Powys, ウェールズ), デボン及びコーンウォール (Devon and Cornwall, イングランド) の4地域が目標5b地域に指定された。

農村地域においては地域開発政策の必要性が高まっている。EC委員会の文書『農村社会の将来』(1988年)がいうように、脆弱な農村地域の経済的厚生は農業のみへの依存ではもはや保証されない。非農業部門にも依存した地域開発に頼らざるをえない段階に至っているのである。

1992年12月のエジンバラ欧州理事会では、構造関連基金の増額が決定され、構造関連基金による地域開発政策は新たな段階に入った。1994年～99年の構造関連基金改革の第2フェーズでは、99年までにEC予算に占める構造関連基金(最貧加盟国向けの結束基金を含む)の比率を35%まで引き上げることが謳われた。この結果、基金改革の前年の1987年にEC予算の17.8%を占めていた構造関連基金は比率の上で倍増することになる⁽¹¹⁾。この増額は、マーストリヒト条約の謳う経済通貨同盟の実現のための条件整備を目的に打ち出されたものであった。1989年～93年の第1フェーズでは、目標1はECの面積の38%、人口の21%、また目標5bはECの面積の17%、人口の5%をカバーしていたが⁽¹²⁾、1994年～99年の第2フェーズには、

目標1がECの面積の46%、人口の27%に、目標5bがECの面積の27%、人口の9%に拡大されることになった⁽¹³⁾。

イギリスにおいても、第2フェーズにおいて目標1、目標5b地域の拡大が提案された。その結果、スコットランド高地・諸島は目標5b地域から目標1地域に格上げされ、目標5b地域も条件不利地域をほぼ全てカバーした上に、イースト・アングリアやリンカンシャーの一部の低地まで含むようになった。ちなみに、第1フェーズでは目標1はイギリスの面積の5.8%、人口の2.8%、目標5bはイギリスの面積の24.1%、人口の2.6%をカバーしていたが⁽¹⁴⁾、第2フェーズでは、目標1が国土面積の18.7%、総人口の5.9%へ、目標5bが国土面積の28.5%、総人口の4.9%へと拡大した⁽¹⁵⁾。先にみたように、こうした目標5b地域の拡大によって農業経営多角化事業の廃止の影響もかなりカバーされることになったであろう。こうして地域開発政策も新たな展開をみせているのである。

なお、ECの地域開発政策としては、1992年から活動を開始し始めたリーダー・イニシアチブ (Leader initiative) も注目される。これは、目標1や目標5bのように各国がイニシアチブをとって進める地域政策ではなく、ECがイニシアチブをとってローカル・レベルの農村開発を進めようとするものである。そのため、農村のコミュニティ自体が実施する共同開発事業に資金供給を行う。4億5,000万ECUの補助金が準備され、EC全体で217の地方団体 (Local group) が援助対象になった。このEC率先事業はかなりの関心を引き起こしたという。ギリシャ、イタリアでは1993年に活動が開始されたが、そのほかの国では1992年から地方団体が事業に乗り出した。このリーダー・イニシアチブに関連してリーダー・ネットワーク (Leader network) が設けられており、そうした地方団体が経験を共有したり、教訓を広く人々に

知らせるために活動しているという⁽¹⁶⁾。

そのほか EC 率先事業として、①目標1地域と目標5b地域、主として前者における、域内国境にまたがる地域間協力、あるいは EC の域外国境に面する地域の経済の再活性化推進のための事業 (Interreg initiative)、②海岸地域の環境改善推進のための事業 (Envireg initiative)、③最遠隔地域の社会的経済的統合推進のための事業 (REGIS initiative) がある⁽¹⁷⁾。

もちろん、これら事業の規模は小さく、農村地域開発政策の中心は目標1なり目標5bなりであることは強調しておかなければならない。

(3) カントリーサイドの人口増と環境問題

イギリスでは、農村人口の減少傾向から増加傾向への転換が1970年代になって初めて確認されたが⁽¹⁸⁾、こうした都市化の逆転現象 (Counterurbanization) はイングランド農村では既に1960年代から現れていたようである⁽¹⁹⁾。都市化の逆転現象についての議論はアメリカではイギリスよりも前からあり、その後、先進諸国に広まっていった⁽²⁰⁾。

もっとも、そうした現象の見られたイギリスにおいても、過疎化は各農村地域の遠隔部分では依然として続いていた。こうした局所化された過疎化は、以下のような要因が原因となって引き起こされたものであるという。すなわち、住宅ストックのセコンド・ハウスないし休暇貸与利用への転換、世帯規模の縮小、プランニングによる新規の住宅建設の禁止、新規開発及びサービス供給の地方中核居住地 (Key settlements) への集中政策などである⁽²¹⁾。

農村部での人口動態を見ると、労働可能年齢人口の増加を一つの顕著な特徴として指摘できるが、そのなかでも高齢家族ないし引退年齢に近い人々の増加が注目される。人口増加は、年金生活者を含め、高齢者の増加によ

るところが大きいようである。その一方で、学卒者及び青年層の流失は依然続いている。また、新来者の特徴として、地域住民に比べて富裕であり、かつ社会的地位が高いことが注目される⁽²²⁾。

新来者が富裕であり、しかも上述のようにプランニングによって新規の住宅建設が禁止されているために、地域住民と特にその子供は、より大きな居住地に住居を求めるか、あるいは農村を去らなければならない羽目に陥った⁽²³⁾。

注(1) 福士正博『環境保護とイギリス農業』(日本経済評論社、1995年)、126～128ページ。

(2) 同上、128～131ページ。

(3) 同上、131～132ページ。

(4) Council Regulation (EEC) No.3808/89 of 12 December 1989.

(5) A.M. Edwards, R.M. Gasson, J.E. Haynes and G.P. Hill, *Socio-Economic Evaluation of the Capital Grant Element of the Farm Diversification Grant Scheme*, Department of Agricultural Economics, Wye College, University of London, 1994, p.v.

(6) MAFF, *News Release*, 15 January 1991.

(7) *ibid.*

(8) CPRE, *The Countryside and the Rural Economy: A Response by the Council for the Government's Draft Planning Policy Guidance Note*, February 1990, p.25 及び CPRE, *Paradise Destruction: How Europe's farm policies are destroying the countryside*, March 1990, p.28.

(9) Central Statistical Office, *Regional Trends 29*, 1994 edition, HMSO, 1994, p.160.

(10) *ibid.*, p.160.

(11) J. Tomkins and J. Twomey, Regional policy, in F. McDonald and S. Dearden eds. *European Economic Integration*, 2nd edition, Longman, 1994, p.174.

(12) Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community 1989 Report*, 1990.

(13) European Commission, *The Agricultural Situation in the Union 1994 Report*, 1995.

- (14) Commission of the European Communities, *op. cit. The Agricultural Situation 1989 Report*.
- (15) European Commission, *op. cit. The Agricultural Situation 1994 Report*.
- (16) Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community 1993 Report*, 1994.
- (17) *ibid.*
- (18) Tony Champion and Charles Watkins, "Introduction: Recent Developments in the Social Geography of Rural Britain", in Tony Champion and Charles Watkins eds., *People in the Countryside: Studies of Social Change in Rural Britain*, Paul Champion Publishing Ltd., 1991, p. 7.
- (19) ニュービーによれば、それまで何世紀にもわたって続いていた農村―都市間の人口移動が、1960年代になって初めて逆転したという (Howard Newby, *Green and Pleasant Land: Social Change in Rural England*, Penguin Books Ltd., 1980, p. 22)。
- (20) Tony Champion and Charles Watkins eds., *op. cit.*, p. 7.
- (21) *ibid.*, p. 9.
- (22) *ibid.*, p. 9.
- (23) *ibid.*, p. 9.

5. 規制緩和と政策

1979年にサッチャー政権が成立して以来、イギリスでは様々な分野で規制緩和と政策が進められてきた。電力、ガス、電話・通信などの公営企業の民営化、公営住宅の売却、文教・医療などへの補助削減等、その影響は広範囲に及んだ。農業の分野も例外ではなかった。一部研究機関の民営化、研究機関やADAS（農業改良普及局）の助言サービスの有料化などが実施され、ADASは1997年を目途に完全に民営化されようとしている。ここでは、農業政策の領域における規制緩和と政策の動きとして、MMB（Milk Marketing Board）の改組と農地賃貸借規制の緩和につ

いて紹介しておこう。

(1) MMBの改組

MMB（ミルク・マーケティング・ボード）は、1933年ミルク・マーケティング・スキームに基づいて設立され、牛乳生産者の強制加入を背景とした独占的市場支配によって、長年にわたり生乳市場の安定と生産者の利益を維持してきた。飲用乳市場における独占的価格形成をテコに、飲用、加工両市場から得られる収益を一括したプール乳価を最大化することが、そのシステムの基本であった。

こうしたMMBによる独占的乳価形成は、イギリスがECに加盟した際にも問題になった。そこで1978年にECの牛乳・乳製品共通市場規則が改正され、飲用向け消費比率がEC平均の150%以上、かつ一人当たり消費量がEC平均以上ということを条件に、MMB組織の存続がひとまず認められた。しかし、その後もMMBの存在が共通市場と背馳する点がEC内では絶えず問題視されてきたようである⁽¹⁾。そして1992年市場統合は、独占的組織としてのMMBの正当性についての疑問を改めて喚起することになった⁽²⁾。これが今回のMMB改組の背景の一つとなった。

MMB改組の背景の第2は、政府の規制緩和路線との関連である。サッチャー政権以降の保守党政権は規制緩和を重要な政策課題としてきており、この観点からMMBのあり方が問題にされた点が考えられる⁽³⁾。

第3は、MMBの統制に抜け道が作り出され、そのコントロールが揺らいできたことである。生産者はMMBに生乳を販売することを義務づけられていたが、生乳を自ら加工して市場で直接販売する場合にはその義務を免れることができた。そこで、この例外規定を利用して、加工を業者に委託して牛乳・乳製品を生産する方式を生産者の農場での独自生産と解釈する生産者が現れたのである⁽⁴⁾。

第4には、乳製品需要の変化（成分無調整牛乳、バター、ハード・チーズの需要減退と低脂肪牛乳、ヨーグルト、アイスクリーム、ソフト・チーズ、乳製品デザートの需要急増）による乳業の製造技術の変更、並びに飲用乳の販売形態の変化（各戸販売からスーパー販売へ）に伴う原料乳調達形態の変化（品質の揃った大量の生乳の供給）を指摘できる⁽⁵⁾。

第5は、クォータ・カットの強化に伴う乳業の困難の強まりである。イギリスではEC加盟に伴って牛乳生産が拡大し、乳業工場も増設された。しかし、高乳価は牛乳需要の減退、動物脂肪から植物脂肪への転換を加速し、1984年にはクォータ制度の導入に至った。その後のクォータ枠の削減のなかで、MMBが飲用乳供給を優先し加工原料乳供給を削減したため、乳業の経営困難が発生したようである。

そして第6には、こうした乳業の経営環境のなかで92年市場統合が推進され、国内乳製品市場における外国企業との競争が激化したことが挙げられよう⁽⁶⁾。

以上がMMB改組の背景であった。MMBの廃止は1993年7月に制定された1993年農業法によって定められた。1994年6月には、農相がMMBの改組プランを承認し、94年11月1日をもってミルク・マーケティング・スキームは失効した。この結果、強制型牛乳出荷組織であるMMBは任意参加型協同組合組織であるMilk Marqueに衣替えした。そして、MMBが保有していた株式は生産者に分配され、加工子会社のDairy Crestならびに家畜改良関係の業務を扱うGenusもMMBから独立した。

(2) 農地賃貸借規制の緩和

第1次大戦以降続いていたイギリスにおける借地の減少は、1984年農業借地法による借地権保護の緩和にもかかわらず歯止めがかか

らなかった。そこで借地減少による農地集積コストの高まり、新規参入の困難、あるいは農業階梯の弱体化を懸念したMAFFは、1991年になって再度、農業借地法の改正に乗り出した。93年12月になってようやく、関連の農業団体であるNFU（全国農業者連盟）、CLA（農村地主協会）、借地農協会、及び青年農業者クラブ全国連盟は合意に達した。そして94/95年会期の議会に法案が上程され、1995年農業借地法（The Agricultural Tenancies Act 1995）が成立した。この法律は同年9月から施行された。

1995年農業借地法のポイントは、新規の賃貸借契約にビジネス・リースを導入したことにある。同法はまた、地代についても地主—借地農間における自由な取り決めに委ねた。さらに、農地利用を弾力的にし経営の多角化に資するよう、ファーム・ビジネスの範囲が農地を利用した広範な事業に拡大された。ただし、借地農による改良や荒廃に係わる補償規定については、1986年農業法の規定がほぼ踏襲された⁽⁷⁾。

この1995年農業借地法に対しては、その限界を指摘する声も強かった。その要点は、税制に手が付けられていない限り、地主は借地を増加させはしないというものである。所得税は地代所得に対するよりも自営所得に対するものの方が軽い。農業者はVAT（付加価値税）の多くの払い戻しも受けることができる。1992年以降、借地農のいない農地の相続人には課税評価額の100%軽減が適用されたのに対し、借地農のいる農地の相続人には課税評価額の50%軽減が適用されたにとどまっていた⁽⁸⁾。それ以前にも前者には50%、後者には30%の軽減措置が適用されていたのであるから、借地所有者に比べて自作地主は相続税において有利な立場にあった。こうして自作地主が税制上優遇されているならば、敢えてそうしたメリットを捨ててまでファーム・ビジネス・テナンシーに乗り出す

誘因は、利他主義の他にはないであろう⁽⁹⁾。

1995年1月になって、借地農のいる農地の相続税についても課税評価額の100%軽減が適用されるようになり、借地農のいない農地との相続税上の差別は撤廃されたといわれる⁽¹⁰⁾。これが税制全体における借地所有者の不利をどの程度是正するものなのか。果たして自作地化に歯止めをかけ、あるいはそれを逆転させるところまで効果をもちうるのかどうか。注目されるところといえよう。

注(1) 前掲生源寺「CAP改革の評価とポスト・ウルグアイラウンド農政対応——肉牛部門・酪農部門を中心に——」, 37ページ。

(2) Derek Ray & Andrew Fearn, *The Milk Price Question*, Food Industry Perspectives Discussion Paper Series: Number 5, Wye College, University of London, 1994, p.5.

(3) *ibid.*, p.5.

(4) 生源寺, 前掲論文, 37ページ, 及び D. Ray & A. Fearn, *op. cit.*, p.5.

(5) D. Ray & A. Fearn, *op. cit.*, pp.5-6.

(6) D. Ray & A. Fearn, *op. cit.*, p.5.

(7) 1995年農業借地法を包括的に解説したものに, Angela Sydenham & Neil Mainwaring, *Farm Business Tenancies: Agricultural Tenancies Act 1995*, Jordan Publishing Limited, 1995がある。

(8) 小西孝蔵『田園大国イギリスの豊かさ』(全国農業会議所, 1994年), 144~145ページ。

(9) 例えば, David Richardson, UK tenancy reform lacks incentives for landowners, *Financial Times*, Tuesday 6 December 1994.

(10) MAFF, *News Release*, 3 July 1995.

6. おわりに

ここで内容について改めて要約することはしないが、92年CAP改革以降のイギリス農業政策についていえば、それは80年代後半以降の農業政策の路線の継承であるということができよう。すなわち、農産物過剰対策の

展開と農業環境政策及び地域・農村政策の強化である。その背景には、ECにおける引き続く農産物過剰と環境志向の強まり、さらには通貨・政治統合へと向かうEC統合の動きがある。

ところで、そうしたイギリス農政を他のEC諸国との比較でみれば、農業環境政策への取り組みに熱心な点を指摘できよう。こうしたイギリス農政の特徴は、小規模農場問題が重大ではなく、かつ農業環境問題への関心が高い国柄を反映したものとみられる。農業環境問題に対する高い関心の背景には、都市—農村間における人口動態の変化=逆都市化が70年代から本格化したことも関係している。農村部に移り住んだ都市中流階層が農村の環境保全を要求したからである。また過疎化の局所化が地域・農村政策の必要性を弱めたことも考えられよう。もっとも、兼業がドイツなどと比べて発達していないことは、農村政策の強化を要請していると考えられ、農村政策の必要性の低さについては単純にはいえないのであるが。

もう一つのイギリス農政の特徴は、おそらく規制緩和と政策の推進であろう。サッチャー政権以降の保守党政権による規制緩和と政策は、農業の領域においても進められており、MMBの改組や農地賃貸借規制の緩和にその影響をみて取ることができる。

こうした最近のイギリス農政について農業保護の政治力学という観点から論及しておく、次のようになろう。

80年代半ばの牛乳クォータ制度の導入に境に、EC農政は保護削減基調に明確に踏み込んだ。イギリスでは、この動きにNFUが敏感に反応し、従来の近代化農政擁護から環境保全型農業の導入へと大転換を図った。農業保護の温存がその狙いであった。こうしてNFUは農業環境政策を農業政策の領域に包摂・確保し、ポリシー・コミュニティの再編成を行った。主流派環境保護団体は現実路線

を採用し、NFU との妥協の途を選んだ。一方、環境保護団体の非主流派（食品の安全を軸に有機農業を支持）は小規模農業者と連帯した。

主流派環境保護団体にとって環境とは景観と野生生物保護であるが、彼らはこれを農場の規模とは無関係と考えている。これに対して非主流派環境保護団体は、大規模農業者を優遇する農業保護が多数の小規模農業者を離農させてきたし、一律的な価格削減は小規模農業者の離農を促進して地域社会を崩壊させ環境保全、田園保全にはマイナスであると主張している。

EC レベルにおいては、イギリス政府は財政節減による自国の超過負担の軽減を主たる目標としている。そのために農業保護削減を要求し、価格引き下げに代わる次善の策としてクォータ、セッター・アサイドなど数量規制の導入・強化を支持しているという。しかし、NFU は農業保護の維持を目標としており、ドイツ、フランスの農民層の政治力に期待しているようである。

91 年にマクシャリー・プランとして提案された CAP 改革案は、大陸の家族農場に保護のターゲットを絞った階層的農業保護政策への再編をもくろんだ。いうなれば社会政策的農政路線の厳格な適用による農業保護の再編である。その背景には、大規模層に厚い従来の農業保護が、それら階層への過大な保護とその結果としての農産物過剰をもたらしてきたことへの反省があった。けれども、イギリス、オランダ等の諸国は、そうした提案を EC 農業の国際競争力を低下させるという理由を持ち出して拒絶した。かくて、EC の農業保護の合理化は、競争の機会均等を公正と考えるイギリスなどの国々の反対で前進を妨げられているのである。

今日の EU 農政の直面する最大の課題は、チェコ、スロバキア、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、スロベニア、

リトワニア、ラトビア、エストニアなどの中・東欧諸国（中でも緊急と思われるのはチェコからハンガリーまでの 4 カ国）の EU 加盟及び WTO の次期ラウンドに伴う CAP の適応問題であるとみられる。これら両要素は農業保護の削減を必然化するが、特に中・東欧の EU 加盟はこれまでになく重大な影響を与えそうである。小麦、とうもろこし、牛乳、牛肉、豚肉、家禽肉といった主要農産物の価格をみても、スロベニアの小麦、スロベニア・ポーランドの豚肉を除くと EU の価格の方が中・東欧諸国の価格よりも高くなっているのである。今回の中・東欧の加盟は、1973 年のイギリスのような大輸入国の加盟、あるいは 1986 年のスペイン・ポルトガルのような穀物輸入国かつ地中海産品生産国の加盟とは違っている。中・東欧諸国は温帯産品生産国であり、かつ潜在的な生産力を持った国々だからである。

現在、国際農産物市場は 70 年代の食料危機以来の逼迫基調にある。80 年代半ば以降のアメリカの低在庫政策、93 年のアメリカの干ばつによる飼料穀物の大幅減産、EU の強制セッター・アサイドの導入、94～95 年の旧ソ連、アメリカ、中国、オーストラリアの穀物減産及び東アジアの輸入増がこの背景にあるといわれる。国際穀物市場価格は上昇して EU の穀物介入価格 163 ドル/トンを上回り、EU は 95 年 7 月から輸出払戻金の交付を停止、さらに 11 月半ばには輸出税の導入を決定した。けれども、これはあくまでも短期的動向にすぎず、中長期的には国際農産物市場では過剰基調が支配するであろう。そしてそこに中・東欧の加盟に対応するための農業保護の削減が要請されてくるのであろう。

こうみてくれば、農業保護削減と環境政策及び地域・農村政策の強化という最近の農政動向は、EU ならびにイギリスにおいて引き続き追求されていくものと予想できよう。

（本稿は、筆者が1994/95年度にケンブリッジ大学土地経済学科において行った在外研究の成果の一部である。学科長のグラント教授、研究指導者のマクファーカー博士を始めとして、お世話になった土地経済学科の皆

さんに、また関連機関のヒアリング調査や農場・農村調査の際にお世話になった MAFF 及び農業・環境団体の皆さんに、深く感謝したい。）