

P・セルフ
H・ストーリーング

国家と農業者

P. Self, H. Storing, *The State and the Farmer*.
George Allen & Unwin, 1962, 251pp.

松浦利明

本書は四五～六一年のイギリス農業政策の特殊な分析を試みたものである。特殊というのは分析の視角が此の期間を特色づける協力農政——政府と全国農業者連盟(National Farmers' Union)の協力関係の上に立つ農政——を形成した要因と変化の政治学的分析だからである。

丁度この期間は戦後の野心的な農業生産拡大プランに始まりEEC統合問題にともなう新局面の出現で終る時期であり、この間のイギリス農業政策の経済的側面からする分析については、わが国でも既にかなり紹介されている。

一九三〇年代に端を発するイギリス農業政策の方向転換(保護農政の採用)は、戦時中の食糧増産運動によって拍車をかけられたまま、戦後も食糧不足、外貨節約の必要によって継続されたが、かかる農業保護政策はイギリスだけにとどまるものではなく、西欧諸国をはじめ、アメリカ、日本においてもみられるものである。ただその保護に支出される諸費用の大きい面でイギリスは傑出してゐる。G・マックローンによれば、ナッシュ(Nash)の方法によつて算出された農業に対する補助総額(生産補助金を除く)は、六〇～六一年度で四・四・三億ポンドに達し、これは五九～六〇年度の農業者純所得三・五億ポンドをはるかに上回るもので、政府のサポートがなければ農業者の所得はマイナスになるといふ驚くべき状態を物語っている(G. McCrone, *The Economics of Subsidizing Agriculture*, p. 512)。本書はかかる莫大な農業保護を成立せしめた大きな要因としての協力農政の検討を試みたものであるが、他方農業組織(農業者・農業労働者・地主)の性格と活動、政府と農業者の争点の解明を通して、ブレッシャー・グループが政治的・行政的決定に如何なる作用を及ぼしたかを明らかにしようとしている。

本書の概要。まず一章でイギリス農業の戦後の動向が簡単に要約された後、二章で本書の主役である「全国農業者連盟」

(N・F・U)の歴史と性格、政府とユニオンの協力関係の変遷が分析され、続く第三章・第四章で政府とユニオンの間に生じた価格審議における論争点及びマーケティングに関する交渉過程が解明されている。協力農政の代償である低効率農場に対する制裁をめぐる諸問題が五章で、またユニオンの協力農政の基盤組織である「州農業委員会」(County Agricultural Executive Committee)の機能とその変化が六章で取上げられている。以上が農業者連盟をめぐる諸章で、本書の主要部分をなしている。七・八章ではそれぞれ農業労働者、地主の組織の性格と機能が考察され、第九章で「農業の政治学」のタイトルのもとに、農業者の「票」の比重を含めたイギリス農業の政治上の強みと弱みが問題にされ、最終章では戦後の協力農政の評価とかかる協力関係の将来の展望で閉じられている。

一・三・四・八・九章をロンドン大学の政治学講師P・セルフが受持ち、二・五・六・七章をシカゴ大学政治学教授のH・ストーリーングが担当、最終章は両者の共同分担の形になっている。ここではN・F・Uの紹介を中心に若干の問題点を考えてみたい。

二

まず本書の主役であるN・F・Uについて整理してみよう。本書

でも「N・F・Uはイギリスにおける最強力な政治組織であるばかりでなく、もつとも傑出したトレード・ユニオンの一つであり……内部的にはイギリス農業社会の種々なる層の利益をうまく結集、統一し、外に對しては政党戦のレベルを越えて、ユニオンの指導者が指摘する如く國家の片腕として機能している」(三七頁)と説明されている如く、特異なプレッシャーグループである。

歴史的には、農業の三大階級はそれぞれ自己の組織を持つべきであるとの信条のもとに、一九〇八年小作農を中心に創設された。このことはまたイギリス農業社会におけるリーダーシップの交替——ランドロードからファーマーへ——を象徴するものでもあった。地主の地位は相続税と借地農に対する権限制約によって弱められ、自作地主が次第に比率を増し、農業という言葉が、地主よりはむしろオナキホウシヤファーマーを意味するようになった。一九一三年二万足らずのメンバーが二〇年には一〇万に飛躍し、この頃からユニオンは農政への干渉を自己の主たる任務と認めるようになった(当初は法律相談等に重点)。一方二〇年代にはN・F・Uは法的な農業機関との競争関係に立たされた。すなわち一九一九年の農務省法によって各州に農業委員会が設立、さらにここからイングランド農業会議に代表が送られ、農務省に對し農業問題について勧告・助言するシステムがつくら

れた。この半官製的なルートにのって委員会を左右するチャンスがNFUに与えられる一方、このルートが全く自立してしまふ危険も藏していた。この危険は二四年農業会議が、公的機関が農業者の利益を代表すると表明するに及んで爆発し、ユニオンは農業会議から自己のメンバーを引揚げて対抗し、結局ボーイコットに成功した。三〇年代に入り、保護農政の採用とともにユニオンの立場は著しく強化された。

しかしユニオンの今日の地位——国家農業政策にしろめる——については、第二次大戦を境にして確立されたものである。それ以前にあつては、農業の利益が二大政党によって無視されていることから、議会内に政党とは別個に農業問題に限ってロビイ的な議員ブロックを形成することにユニオンの戦略がおかれていた。この場合特定政党と結びつくということをしないうで、政党間のバランスの上に立つ方針をとっていたが、議会に対する作用力の点で農業者の力には限度があり、政治的影響力も大きくなかった。ところが第二次大戦と食糧増産の要請は、ユニオンをして新しい路線をとらしめることになり、ユニオン自身も始めて基本的な政治問題について効果的な解決方法を見出すようになった。すなわち、農業者の組織力を利用して議会での影響力を強める戦略から、農務省との直接的交渉、取引に立脚する戦略への転換で(ウェストミンスターからホワイトホールへ)、

これと同時にユニオンは単なる農業者の要求を代表する組織から、農業政策に対し共同責任をも引受ける組織、交渉、取引と同時に妥協の結果をメンバーに納得させ実施させる組織へと変質した。かかる行政当局との密接な協力関係(Parasitism)によって、ユニオンは伝統たる不偏不党の原則を、官僚組織の形式的中立性の上に純粹に貫くことができ、戦後の労働党政権下においても予期以上の成果をあげることができた。ユニオンのスローガンである「農業を政治の外部におく」(Keep agriculture out of politics)は、農業をできる限り政党政治の枠外におき農業に関連する主要な事柄については、農務省当局とユニオンのリーダーの間でなるべく秘密裡に解決することを意味する。このことは農業就業率比率四％という微々たる位置しかもたぬイギリス農業者にとって、厚い保護を存続せしめるための有効な戦略だったということができよう。

NFUがかかると地位をしめえた理由は第二次大戦下における地方農業執行委員会の活躍に負うところ大である。レッセ・フェールを伝統としてきたイギリス農務省は機関としては頭だけで、肝心の足を欠くうらみがあり、戦時下の緊急な増産政策を遂行するためには、実状をよくキャッチしている農業委員会の協力を絶対必要としたが、委員会の中心メンバーはまたNFUの組織の中核でもあったから、戦時農業執行委員会の活動を基

盤にして、政府とNFUの協力関係が形成されることになった。かくして戦時中から農産物価格決定の一方の主役をNFUが担うこととなったが、この地位は戦後の四七年農業法でさらに法文化され、毎年の価格審議においてNFUは農業を代表する一方の当事者とされたのである。

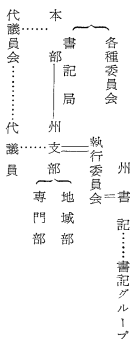
ユニオンの比重のかかる変化とともにメンバー数も増加し、五三年には約二万人を数えたが、イングランドとウエールズの専業農業者の数、二二万と比較する時、ユニオンの組織力の強さを知ることができる(比較のために農業労働者の組織率をあげると、三分の一以下である。イギリスの農業者が農業労働者以上に強く団結しているという事実は示唆に富む)。

以上のようなバートナーシップへの移行と前後してユニオンの組織も、それまでの分権主義的指導層のアマチュア性格から中央集権的少数の有能な職業的指導層へと変化する。(四五年にJ・ターナーが会長に選出され、年俸五〇〇万円のサラリーを受けるとともにユニオン指導部は職業化し、以降六〇年までターナーはその地位に留まったが、以前のユニオンはリーダーシップの交替の多いことを特色としていた)。

ユニオンの組織は下図のようになる。このなかで隠れた力を持つのが州の書記であり、この書記を支えているのが地区担当の書記のグループである。したがってNFUの組織は農業者を

組織母体としているが、その柱は本部の職業的指導層——州書記——地区担当書記の執行体制であるといわれる。(左図参照。州書記については *Servant of all, he is mastered by none* といわれている。)

NFU組織図



とどこでかかる巨大な執行部を維持していく資金的ファンドはどこにあるのか。その秘密はNFUとタイアップする相互保険協会 (Mutual Insurance Society) にある。書記はこの協会のエージェントとしてコミッションを得る一方、NFUから不足分のサラリーを受取る仕組になっており、またNFU州支部の資金ファンドにも貢献している。かかる巧妙な資金源の利用によって、始めてユニオンは今日のような組織を維持することができたといわれる。

ユニオンの政策決定の形式的機関は代議員会であるが、実質的には会長と書記長を中心とする小グループで、ビジネスライクな集中主義的傾向が支配していた。ターナーの引退によって

次第に集団指導的方向に動いており、プレッシャー組織としてのビジネスライクな問題処理と農業者の組織としてのデモクラシーの間のバランス調整に苦心しており、非農業者の多い特権的リーダー層に対し、農業者たる支部代表は強い不満を持っている。

NFUの特色は農業を代表して政府と交渉する場合、極めて排他的であることで、政府との毎年の価格審議の席に他の団体が出席することを極端に嫌う。このため要求、利害を異にし、完全にはNFUで代表されえない園芸とか小農の別組織結成の動きがたえず問題化する。その極端な例は五五年、ウエールズの小農民がNFUが大農の小グループに動かされていることに反感を持ち、ウエールズ農業者連盟を分裂結成させたことにみられよう。

ユニオンのモットーは「統一は何よりも重要である」ことで分裂の危険を最も恐れ、取引面での協同組合の独立さえ認めようとしないうちにある。戦後ユニオンが多くの成果を獲得した成功の、因は、多種の要求を持つ二五万の農業者を一つに統一したことにあるといわれる。

三

次に「価格安定」と「マーケティング」をめぐるNFUと

政府の交渉結果をみてみよう。

「価格安定」は、毎年の価格審議を定めた四七年農業法の核心であるが、この場合受取る側の農業者には「安定」は経済繁栄の一般的水準の保証を意味していた。はじめ政府は農産物保証価格の最終決定はもっぱら政府が下すべき点を強調したが、NFUの反対にあつて、最終結果に對するNFUの形式的な承認の必要を認めることになった。価格交渉も深刻な外貨不足による国内農業生産拡大期には隠かであったが、経済事情の好転につれて難行し、ユニオンの承認も消極的なものになり、留保がつけられるようになったが、五五年まではともかく承認が続いた。これには担当大臣がユニオンとの協定不一致から生ずる不人気を極端にいやがったこともあつており、とくに労働党の農相だったウイリアムは「人気の囚人」といわれる程、農業者の人気を集めた。かかる状態に一つの転機となつたのは世界的な農産物価格の下落期を迎え、国内価格と輸入価格のギャップが大きくなってきた五二―五四年である。この頃から安い輸入農産物との競争を要望する声が強くなり、消費者食糧補助金をやめて、生産基盤改善のための直接補助へ転換すべきだという主張が著しくなった。五二年のNFU総会の空気は以前と違って、極めて危機感にみちたもので、三二の大会議決のうち一一が価格に関するものであつたという。戦後緊密だった政府

とユニオンの関係は次第に離れ始め、ユニオンが長期的政策を主張するのに対し、政府は選択的補助を持出し、生産計画の枠を撤回しようと努めた。

五〇年代後半には、豚・牛乳・卵の供給過剰問題が起こってきた。手厚い保護を受けた卵は五七年には輸出計画まで出る状態であり、さらに牛乳になるとその比重の大きいさのために問題はもっとシリアスであった。戦中、戦後国民栄養確保のための増産奨励によって、本来肥育地域であった遠隔地まで牛乳生産地になり、飲料乳の過剰にともなう莫大な財政補助を受け、加工乳に転換されていた。政府も五年から生産縮減政策に踏み切り、五四年には生産増加分については補助から除外するに至った。ユニオンの方は数的には多数をしめるこれら生産者のために頑強に抵抗し、五六年には遂に価格審議が決裂する状態になった。この五六年の破綻によって翌五七年には新しく農業法の設定をみることに、価格切下げ率の制限規定によってユニオンは農産物価格の長期的安定を保証されることになったが、一方政府の方も価格審議に際して、N・F・Uの承認を得る必要がなくなり、価格審議そのものが調整、妥協の幅がせめられて重要性を喪失してしまった。五六年以降五回の価格審議でも、ユニオンの承認が得られたのは二回にすぎず、また政府の方でも選挙の年以外は協定の一致に関心を持たなくなった。五

七年農業法については前記の長期価格安定と制裁規定の廃止が主たる内容だと紹介されてきたが、本書では、政府とユニオンの協力農政にピリオッドがうたれた点を強調している。

戦後を通してみるに、四七年の拡大計画で農業者が手中におさめた成果の大半は今日もなお維持されており、所得安定の面（補助金獲得の面では）ではN・F・Uは完全にその存在意義を果たしたといえよう。ただユニオンの価格審議における不満はかかる意味における安定ではなく、経済成長による他部門の繁栄とのギャップ拡大にある。一方政府の側からすれば、戦後の支持政策の大きな欠陥は、ユニオンとの協調によってコストに充分注意することなく、特定商品の生産を過度に刺激したこと、農業者間の階層差を政策にもり込めなかったことである。例えば価格補助金の三分の二は、補助がなくてもやっていた約三割の上層農場の手に渡っていることをみて明らかである。最近になって構造改善的な生産基盤補助金への転換が始められているが、これとてもその分布については価格支持補助金とさして差異がなく、上層偏異である指摘されている（八四頁）。五九年にやつと小農だけを対象とした小農計画が始められたが、ユニオンはこうした選択的援助に対しては農業者間に差別を持つ込むものとして強硬に反対している。

以上のことからユニオンの戦後の成功は、できるだけ多くの補

助金を包括的に、とることで、農業者間相互の対立を緩和し、NFUの代表性を確立した点にあることが理解できよう。内部の矛盾を外部に對する要求の強さでカバーしていく戦略であるが、かかる戦略は政府にとつては硬直的で金ばかりかかる農政を意味したわけで、次第に選択農政への転換が政府の方針となった。今日NFUの戦後路線は一つの転換期を迎えているといえよう。

次にマーケティングをめぐる問題をみると、此の場合(1)生産物の集荷・加工・分配面での非能率と、(2)農業者の価格形成力の弱さに問題が分けられる。イギリスでは農業者の価格交渉力強化面での協組の機能は、協組が外部との競争をコントロールしえないことから、メンバーに排他的取引を強制することができないことから、余り効果を持たず、むしろ流通面の能率改善に資する側面が強調されている。したがって価格交渉力を強める点では、任意的な協組よりももっと強い権限を持つ機構が要請される傾向が強かった。歴史的には一九三一、三三年の農産物取引法にもとづく販売公社(Marketing Board)の設置がその始まりである。公社は、(1)対象農産物の全販売を規制しうる権限、(2)流通業者との価格交渉権、(3)農業者へのサービス、(4)加工取引を行なうことがきめられたが、流通改善については公社は殆んど無為であつたといわれている。

戦後マーケティング計画について、ルカス委員会のレポート

トが出されたが、その中で保証価格制度がある以上、販賣独占体による保護の必要はないと結論された。しかしユニオンはこれに對し、公社設置を主張した。一方労働党の方は協組に基盤を持つグループは生産者による販賣公社に強く反対したが、党全体としては公社設置に同情的であり、この結果四九年の農産物取引法として結実をみた。戦前の公社と異なる点は、販賣公社が公共の監督に服する点で、公社に對する農務省の権限が強化された。一方ユニオンは「取引法は農業法の当然の補足物」として、主要作物について公社設置をはかり、五四年には牛乳販賣公社及び馬鈴薯販賣公社がかつての権限を回復した。しかし家畜と卵の公社設置については保守党は強く反対し、結局家畜についてはNFUは枝肉格付に立脚する商業的会社(Egg stock Marketing Corporation)を自らの手でつくり、政府から補助金を出させるに止まり、法的権限を持つ公社の設置は見送られた。しかし卵については難行の末、家畜公社の代償として政府の方が譲歩することで落着いた。

公社の運営については形式的には民主的だが、實際はユニオンの主要メンバーによつて左右されているといわれ、販賣計画が発効すれば、ユニオン以外には誰も公社への候補が承認されないから、ユニオンと公社のメンバーは重複し、したがって公社はユニオンの意向で動いているといわれる。

以上の如く販売面におけるユニオンの政策は販売独占機関たる公社の設置におかれているが、このようにして創設された公社は一向にマーケティングの能率改善に役立っていないし、また農業者のマーケティングセンスの促進にも適しておらず、いたずらに価格維持の手段たるにとどまっている状態だと批判されている。最大の規制力を持つ牛乳販売公社ですら牛乳の品質問題にはタッチせず、政府の規制に委ねている仕方で、メンバーの利益を盲目的に追求する組織に堕してしまっている。この面でのイギリス農業の立遅れについては、生産者の手になる組織よりもっと中立的な機関が必要だとされている。

四

NFUの地位との関連でイギリスにおける農村票の問題が九章で扱われている。著者の分析によれば、イギリスでは農業が最大の就業分野であるような純粋の農村区は極めて少ない（六選挙区）。就業人口中にしめる農業者の比率一五%以上のものを限定付農村区とすれば、これは一一〇区を数え、下院議席の六分の一に達する。しかもこの選挙区の大半は保守党の地盤になっているから、保守党議席にしめる比率は三分の一近くになる。しかし農業票の価値は単に数の大小だけにならず、次のような特色にも求められている。

- (1) 農村票は極めて従順であること
- (2) キャスティングボートの位置をしめること

農業者はその繁栄を政府の政策に左右されるところ大であるから、政党の政策については他の集団にくらべてはるかに強い反応を示す。さらに今日のイギリス農村区は構成的にかなり複雑で、農業者よりもっと保守的な隠退者、以前都会に住んでいた資産家と、より左派の通勤労働者を含んでおり、次第に労働党的色彩を増してきているから、それだけ保守党の農業者への依存は大きくなっている。農業者は国家的問題についてはトリーと同じように考え行動する傾向を持つが、農業の問題となると必ずしもそうではない。それゆえに労働党自身も農村区にかなり開拓の余地があることを認めており、これがひいては戦後の労働党の農業者に対する求婚政策となつてあらわれている。一方保守党の方も負けずに農業に対するアピールを強化せねばならない。（労働党については、数的には多い農業労働者をはつたらかして、農業者に色目を使いすぎるという批判が出されている。）

しかしNFUに関する限り、政党なり議会なりに対する直接行動は差控えられ、時の政府と合意に達することが基本的目標とされてきた。したがってユニオンの政党活動は極めて低いレベルにあり、党の政策に影響を与えたり、メンバーに投票を強

制することはしていない。最近になって政府との不一致が頻繁化するにつれて、議会に対する態度にも若干の変化が生じてきて、州支部も政治活動に踏み切り出しているが、それも政府に対する一種のリモートプレッシャーとして意図されているだけである。

農業が政府との協力関係をつうじてなり、或いは政党との結びつきを強化することによって、これまでのような政治的地位を将来も維持しうるかという点については本書では多分に疑問視されており、その理由としては

(i) 農業生産拡大の国家的必用性

(ii) 農業者票の崇拜度

(iii) 農業者の組織の強さ

の三点を農業の地位を左右する要因としてあげ、これら三要因すべてについて、将来の見通しは悲観的であるとしている。ただ望める点は、これまでの繁栄期を通じて肥料工業とか機械工業の販売市場としてこれら産業との関連性を深め、その面でのバックアップであるとされる。

今後ユニオンのとる道は「如何なることがあっても農業を不振に追い込んでほならない」という国民世論を獲得することであり、事実六〇年に始めてユニオンは国民的規模の宣伝戦のスポンサーとして登場した。

著者は最終章で将来農業面で意義を増すものとして余暇的農業の発展をあげ「余暇活動としての小農業の重要性は工場の方分散と関連して一層大きくなる。戦略的にも、社会的理由からもかかる動向は政府の支持に値するし、数多くの家庭菜園的農場(subsistence-level farmer)を維持しようとする試みは好ましいと思われる」(二七頁)とのべている。

今日イギリス農政も曲り角にきているといわれる。それは単にEECへの加盟問題を意味するだけではなく、戦中に端を発するパートナーシップの上に立つ農政が大きくゆらぎ始めたことをも意味している。ユニオンの反対のために政府は多くの面で弾力的・選択的政策がとれないで、協力農政の矛盾はますます大きくなってきた。このことは政府だけでなく、NFUに代表権を独占される他の農業組織についてもいえることである。このような点で五七年の農業法、五八年の小農法は農業に対する包括的援助という悪い伝統からの一歩前進だと評価されている。イギリスがヨーロッパ統合の一員となるならば、年次価格審議の意義は全く消滅する。その時はNFUはイギリス政府との関係に依存する代りに、他のヨーロッパ諸国の農業者組織との結合を求めねばなくなるだろう。EEC加盟はNFUにこれまでの方針の大転換を必須にするし、またこれまでの輝い成果と地位を一挙にくずす危険を内包している。さればこそ、

NFUのEEFC加盟反対の激しさを知ることができる。

著者によれば、これまで政治的解決に血道をあげてきたNFUは今こそ真剣に経営問題・技術問題・流通改善問題と取組む組織に変わるべきであるという。その意味で最近ユニオンが技術スタッフを増員したり、マーケティングリサーチ部門を創設した事実を変質の第一歩とみているが、「ユニオンの一枚岩の性格が商業・技術の分野でどう克服されるか」(二三五頁)と問題を提起している。

以上内容の紹介になってしまったが、本書は戦後のイギリス協力農政をその否定面において主に取上げている。しかしかかる性格の農政を設立・存続せしめた資本主義の変質については殆んど問題にされていない。この点との関連で解明されない限り、本書は戦後イギリス農政の主役NFUの単なる解説書に終ってしまうのではないだろうか。豊富な史料に裏打ちされているだけに、資本主義国で戦後農業問題がどのように取扱われてきたかを知るには好適の書といえよう。ただ焦点がNFUと政府の接渉にしばられているために、イギリス社会の諸階級の農業問題に対する態度なり見解の分析が全くないのは、農業政策の分析としてはやはり欠けるものがあると考えられる。

また同じく農業保護政策ではあっても、体制のおかれている状況によって、つまり変革の可能性が大であるか、或いは相対

的に安定しているかによって、採用される政策なり保護の程度が異なるのは当然であり、本書のように体制の状況を抜きにして、農政をプレッシャーグループの問題として処理することには、疑問を持たざるをえない。