

現代イギリス農業の形成と展開 —イギリス農業の復活の軌跡とその課題—

東洋大学 経済学部 教授

みち 道
しげ 重
いち 一
ろう 郎

目次

1. はじめに
2. イギリス農業の歴史的特質—農業革命と近代農業の形成—
3. イギリス農業の崩壊—農業の黄金時代から農業不況へ—
4. 農業保護政策への転換と農業の集約化
5. 農産物の過剰と共通農業政策の見直し
6. おわりに

1 はじめに

最近ようやく落ち着きを取り戻したとはいえ、2007年後半からの世界的な穀物価格の高騰は世界経済を揺るがすものであった。地球温暖化へ対応するためにおこなわれるバイオ燃料生産の加速や中国、インドなど新興工業国における穀物需要の拡大を背景とした価格の急上昇は、グローバル化した穀物需給の構造とその不安定性を物語るものであった。一方、合意も間近であると思われていた世界貿易機構（WTO）のドーハ・ラウンドは、最終局面でアメリカとインド・中国との食料輸入に関するセーフガードをめぐる意見対立から決裂した。これらの出来事は、食料農業問題がわが国を含めた世界中の多くの国々にとって、重要な社会問題であることを浮き彫りにしている。

周知のように日本の食料自給率は40%前後で推移し、先進工業国のなかでも著しく低い。ドーハ・ラウンドにおいても農業分野の市場

開放を迫られ、保護できる農産物の「重要品目数」の圧縮を求められて苦境に立っていた。今日では穀物自給率100%を達成しているイギリスでも、工業化とその後の自由貿易政策のなかでかつては20%にまで低下した時代があった。イギリスの経験は、日本の農業や食料政策を考えるうえで有用な例証となると思われる。

そこで、本稿ではイギリス農業の展開を近代社会の形成期までさかのぼって、近代的なイギリス農業の成立と19世紀末におけるその解体過程をまず跡付けることにする。つづいて20世紀初頭の危機的な状況と第一次および第二次世界大戦を経てイギリス農業が復活する過程を明らかにしたうえで、ヨーロッパ共同体（EC、1973年当時）加盟による影響がどのようなものであったか、さらに1980年代以降の農産物過剰のなかで保護政策が重要な曲がり角に来ている状況を検討し、ヨーロッパ連合（EU）の農業保護政策とイギリス農業政策の課題を明らかにしたい。

2 イギリス農業の歴史的特質 —農業革命と近代農業の形成—

イギリスにおいても伝統的な農業は、他の西ヨーロッパ諸国と同様に開放耕地制open fieldにもとづくものであった。農民は村落の共同耕地のなかに形式的に短冊状の地条を保有していたが、耕作は共同でおこなわれ収穫後には各自の保有する地条とは無関係に羊や牛など家畜の放牧がおこなわれた。したがって、農家によってその保有地が自由に経営されていたのではなく、農場の外観においても具体的な経営においても土地は村落共同体の構成員に開放されていた。農法は連作障害を避けるため秋播きの小麦、春播きの大麦および休閑を組み合わせた三圃制輪作が主流であった¹。

ところが16～17世紀になるとこのような開放耕地を囲い込んで個別に経営をおこなう傾向が、西ヨーロッパのなかでも特にイギリスにおいて強く見られるようになる。囲い込み運動enclosure movementと呼ばれた土地の個別利用の動きは、おりから発展しつつあった毛織物工業の原料である羊毛を供給するための放牧地の拡大が目的である側面もあったが、実際にはこの時期の人口増加に対応した農業技術の革新に起因するところが大きかった。この時期に導入された穀草式農法convertible husbandryと呼ばれる新しい耕作方法

は、レイ農法（一時的草地）に典型的に現れるように、穀作と牧草地利用とを交互におこなうもので、恒常的に牧草地とするよりも土地の肥沃度を改善することができた。開放耕地のなかで一時的であれ自己保有地を数年間に渡って草地に転換するこの農法は、事実上、耕地の個別利用を拡大し、分散した自己保有地の交換統合を通じてまとまった農場へと形を変えていくことになった²。

同時に従来は封建領主から慣習的権利として土地の利用、保有を認められていた慣習的保有農民customary tenantが一定期間の借地契約にもとづく定期借地農lease holderへと転換し、契約を基礎とする近代的な地主＝借地人関係が拡大する。定期借地農は地主から土地を借りることを通して経営面積を拡大し、一部に雇用労働を利用することも始まった。ヨーロッパ大陸の他の諸国にくらべ経営面積が大きく、家族経営をこえて農業労働者を雇用する資本主義的とも言ううるイギリス農業のもつ経営上の特質がこのようにして歴史的に形成された。

18世紀にはいると囲い込みは議会立法を利用してさらに進行し、最終的に1830年代には開放耕地制はほぼ消滅したといわれる。これと共に、農業上の技術革新は産業革命に先行して広範囲に進行した³。イングランド東部に広大に存在した沼沢地Fenlandでは大規模な排水設備が建設されたことにより多くの耕

1. 開放耕地制についてはC. S. & C. S. オーウィン（三澤嶽郎訳）『オープン・フィールド』（御茶の水書房、1980年）に詳しい。
2. 穀草式農法の展開とイギリス近世村落の変容に関しては、常行敏夫『市民革命前後のイギリス社会』（岩波書店、1990年）第2章を参照。
3. 三澤嶽郎『イギリスの農業経済』（農林水産生産性向上会議、1958年）24～28頁。

地が生み出されたし、クローバーや蕪などの新しい作物が導入されてノフォーク農法と呼ばれる新しい輪作方式が生まれた。「蕪－大麦－クローバー－小麦」という四圃輪作によって、クローバーなど輪作牧草が春播き穀物の後作として導入され純粋な休閑に替わって作付け休閑が可能となり、蕪の導入は冬季の維持飼料の増加をもたらした。

またこの時期には農機具ではJ.タルの播種機のような発明がおこなわれると共に、家畜の改良も積極的におこなわれた。競馬用の馬の代名詞であるサラブレッドが誕生したのもこの時期であるが、家畜の改良としてはR.ベクウェルによるロングホーン牛やレスター羊の改良がその代表的なものである。農業改良に特徴的なことは、耕作方法の改良がノフォーク農法の積極的な導入者であったタウンゼント卿のように地主主導であったのに対して、家畜の改良はベクウェルのように企業家によるものであった点である⁴。

ところで16、7世紀の農業発展はこれまで(第一次)農業革命とも呼ばれ、18世紀以降の第二次農業革命とは区分されていたが、技術的变化の連続性から見てこうした区分の必要性が失われてきている。18世紀の農業発展は著しいものがあるが、16世紀から19世紀初頭に至るおよそ3世紀に渡る漸進的な技術変化が、全体として農地の個別利用を拡大し、市場経済と資本主義的経営を成立させていたも

のと考えられる⁵。この間の農業的発展は、その初期には16世紀の人口増加に対応したものであり、また18世紀においては工業化にもなって引き起こされた食料需要の増大に対応して食糧供給と余剰労働力の提供を可能にするものであった⁶。

3 イギリス農業の崩壊 －農業の黄金時代から農業不況へ－

18世紀末から19世紀初頭のフランスとの戦争は、特に1806年のナポレオンによるいわゆる「大陸封鎖令」以後、輸入の途絶による穀物価格の高騰をもたらした。しかし、地主や農業経営者にとって大きな利益をもたらした価格上昇もナポレオンの失脚による戦争の終結によって終わり、急激な価格低落がおこった。これに対して政府は1815年、穀物法Corn Lawを制定して小麦1クォーターあたり80シリングを下回った場合には輸入を禁止できる措置をとり、地主・農業経営者の利益確保を図った⁷。

一方、イギリスにおける産業革命の進展はこの国を世界の工場の地位へと押し上げると共に、工場経営者、産業資本家の発言力を強めた。彼らは経済学者D.リカードの経済学説を背景に穀物法の廃止と自由貿易を主張し、1839年には反穀物法同盟がマンチェスターの綿業資本家を代表するR.コブデンとJ.ブライトらによって結成された。この間の選挙法改

4. 三澤嶽郎「イギリスの経済発展と農業・食料政策」『経済論集』(大東文化大)第42号(1986年)7頁。

5. 常行(1990年)79頁。

6. 18世紀のイギリス農業の発展については椎名重明『イギリス産業革命期の農業構造』(御茶の水書房、1962年)および楠井敏朗『イギリス農業革命史論』(弘文堂、1969年)を参照。

7. 1クォーター=約290リットル。また1971年以前におけるイギリスの通貨単位は1ポンド=20シリング、1シリング=12ペンスである。1971年2月以降1ポンド=100ペンスとなり、シリングは廃止された。

正なども手伝って政治力を拡大した彼らは、地主の反対を押し切って1846年に穀物法を事実上廃止し、自由貿易に向けて大きく前進した。

穀物法の廃止は地主や農業経営者の利害に反するものであったが、そのことが直ちに大きな打撃となったわけではない。むしろ1850年代から70年代初頭までは「イギリス農業の黄金時代」、「ハイ・ファーマーミング」の時代と呼ばれ、国家の保護を受けることなく農業経営が発展した時期であった⁸。この時期のイギリス農業が発展しえた理由は、農産物の需要と供給の双方の要因が考えられる。需要側では国内における食料品需要の増大がある。1847年の恐慌と48年のフランス二月革命、ヨーロッパ大陸諸国の三月革命などの政治、経済的混乱が収束した50年代以降、イギリスは経済的に着実に発展し1851年にロンドンで開かれた第一回万国博覧会はその経済的優位性を内外に示すものであった。こうした経済発展と人口増加は国内における食料品の需要を確実に押し上げた。供給の側面を見ると、1830年代から本格化する鉄道建設が農業経営者と市場との経済的距離を短縮させ、輸送コストの低下を通じてより安価な食料品を人口増大の著しい工業都市へ供給することを可能にした。

農業技術の改良もこの時期には加速している。まずドイツの農芸化学者J.リービッヒによる土壌肥料学の発展が見られる。彼の影響

を受けたイギリス人J. B. ローズとJ. H. ギルバートらは人工肥料を開発し、過磷酸石灰を導入して農業生産性を著しく高めた。さらに土地排水技術の進歩は湿地における耕作の効率化を促進した。1840年代にパイプを利用する暗渠排水が導入されて重粘で水分の多い土壌で表土を洗い流すことなく排水をおこなうことができるようになり、大きな効果を挙げた。さらにマコーミックの収穫機や蒸気プラウといった農業機械の発明が農業の生産性の向上に寄与した⁹。

しかし、1870年代に入ると状況は大きく変化した。アメリカにおける鉄道網の整備は同国内における穀物輸送を効率化し、蒸気スクリーパー船の大西洋航路への投入は輸送量の増大と高速化を可能にした。加えて冷蔵・冷凍技術の発達は、アメリカを始めアルゼンチンや遠くニュージーランドやオーストラリアからの冷凍肉の輸入を拡大した。イギリスは1873年から95年に至る「大不況期」に突入するが、その原因の一つは安価な海外農産物の輸入の増大による農業不況にあった。1879年の悪天候によるイギリスでの不作はアメリカからの輸入を加速させ、その結果、小麦の価格は大幅に低下した。価格低下は激しいもので、1848年から68年の平均価格が1クォーター当たり52シリングあったものが1894年には22シリング10ペンスと半値以下にまで減少した。穀物価格の低下は、価格変動からの影響

8. 「イギリス農業の黄金時代」については三澤（1958年）45～46頁。

9. 収穫機はイギリス人P. ベルによって1828年に発明されたが、必ずしも普及しなかった。数年後に発明されたマコーミックによる機械の方はイギリスでも広く普及し、彼の会社はインターナショナル・ハーベスター社へと発展した。また、蒸気プラウは畑の端に設置された蒸気機関によってロープを牽引する形でプラウを移動させた。C. S. オーウィン（三澤嶽郎訳）『イギリス農業発達史』（御茶の水書房、1978年）83～85頁。

がより小さかった牧畜へと農業経営を転換させることになり、全国的に牧草地の拡大と穀物用の耕作地の減少につながった。地域的に見るとイングランド東部は歴史的に労働者を多数雇用する大規模な農場経営が多かったために、穀物価格の低下の影響を強く受けた。この地域では多くの農場がより利益の大きい食肉用家畜の飼育や酪農へと転換した。

19世紀後半から20世紀初頭には地主に対するさまざまな負担が増大し、農村における地主の地位が相対的に低下していった時期でもある。1875年に制定された農業保有地法が1883年、85年と改正されて、借地農業経営者によっておこなわれた農地改良のための投資に対して地主が補償することが明示され、1906年にはそれまで地主の影響力が契約上非常に強かった作付けなど農場経営に関して経営者の自由な裁量を大幅に認める法律も制定された。農業施設の修理維持は、古くからの慣習によって地主の責任でおこなうことになっていたが、穀物価格の低下による地代収入の減少は地主が農地経営に対する支出をできる限り抑える方向に作用した。農業用施設への支出はまず最初に削減の対象となった。土

地排水の施設や労働者用の住居、家畜用の施設などへの投資は抑えられ、農場の荒廃へとつながったのである。また税制のうえでも1894年の不動産税の導入は、相続税にそれまで課せられなかった農業用の土地を含めることになり、負担が増大した地主は不動産売却を強いられることになった。地主の地位の低下による農場の荒廃のなかで、売却された農地を購入したのは借地農業経営者であり、地主に替わって農業経営者が農地開発の主役としての役割を担うことになった¹⁰。

農場の荒廃は食糧生産を低下させ、食料自給率の低下につながった。第一次世界大戦直前の状況を示した第1表に明らかのように、イギリス（連合王国）内で生産された小麦は2割に満たない。家禽、牛乳、野菜などは80～90%台を占めているとはいえ、穀物生産の低下と園芸的農業、畜産への移行が明らかである。1870年代の不況期からヨーロッパの主要国は、イギリスを除き農業分野を中心とする保護貿易政策へと転じている。1871年に統一を果たしたドイツ帝国では1879年に「鉄と穀物の同盟」といわれる連帯保護制度が成立し、フランスでも1885年以降、順次農産物輸

第1表 イギリスの食料品輸入と国内生産（1910—1914）

(%)

	小麦	牛肉	家禽	卵	バター	チーズ	牛乳	果実	野菜
連合王国	19.0	57.9	82.7	67.6	25.1	19.5	95.4	36.3	91.8
イギリス帝国*	39.3	10.7	0.2	0.1	13.3	65.4	0	8.3	1.1
外国	41.7	31.4	17.1	32.3	61.6	15.1	4.6	55.4	7.1

出典：森健資『イギリス農業政策史』（東大出版、2003年）2頁。

*イギリス本国を除く自治領および植民地からの輸入

10. オーウィン（1978年）166頁。

入関税が引き上げられ、1892年には工業製品の保護を含めたメリーヌ関税が成立する。

イギリスのみが自由貿易を堅持するなかで、1914年8月第一次世界大戦が勃発した。食糧自給率の低さは戦争による食糧不足と価格上昇を懸念させたが、開戦当初のアスキス政権は国内での食料統制や食糧増産に関する議論へは否定的であった。しかし、1915年に農相の下に組織された食糧増産検討委員会（ミルナー委員会）は1870年以降の価格低下によって牧草地に転換された農地を穀物生産に戻すべきであり、そのためには4年間にわたって1クォーター当たり45シリングの価格を保障して市場価格との差額を支払う、不足払い方式の導入を提唱した。委員会の報告書はアスキス政権下では直ちに実現はしなかったが、その後の農業保護行政の基本線となっていく¹¹。

1916年に入っても食料価格の上昇が続き、政府は11月になって自由放任政策から食料統制へとようやく転換した。この年の暮れアスキスに替わって首相となったロイド・ジョージは翌1917年早々に耕作地拡大のための耕起キャンペーンを開始し、穀物増産に向けた土地利用を強力に推進する体制をとった。さらに生産を刺激するために8月には穀物生産法を成立させて小麦の最低価格保証を軸とする食糧増産政策を打ち出し、同時に農業労働者の不足に対処するため週25シリングの法定最低賃金を決定した。一連の施策は、穀物法を廃止してからの市場メカニズムの機能を有

効なものとして信頼し、自由放任政策を農業分野においても貫いてきたイギリスにおける大きな転換となった。食糧増産運動は大きな効果を挙げ、1916年から18年の間に300万エーカーの農地が牧草地から穀物生産用に転換した。牧草地の減少は飼料不足によって牛乳および食肉生産を若干減少させたが、増産運動がピークに達した1918年にはジャガイモ用で48%、小麦用で34%の農地増加を見せ、カロリーベースで24%の食糧増産に成功した¹²。

第一次世界大戦は1918年に終結したが、1920年に制定された農業法は戦時中の農業支持政策を引き続き継承し、価格保証の恒久化を規定していた。ところが1921年に入って穀物価格が急落すると、財政支出の増大を恐れた政府は1920年農業法の価格保証に関する部分を撤廃し、1922年以降の不足払いをやめてしまった。この時点でイギリスは自由放任政策に逆戻りすることになった。第一次世界大戦中にはドイツによる潜水艦作戦の脅威に曝されて農業について自由放任から保護政策へと舵をきったが、イギリス国内においては自由貿易を指向する勢力はなお根強く、農業への保護、介入政策も一時的なものに終わった。とはいえ、この間に導入された農業保護の考え方は1930年代に入って再び採用され、農業保護へイギリス政府が再転換する際に基本的な考え方となった。

4 農業保護政策への転換と農業の集約化

第一次世界大戦期からその直後に至る穀物

11. この間の議論については、森健資『イギリス農業政策史』（東大出版会、2003年）第1章を参照。

12. 三澤（1956年）79～80頁。

価格の上昇は久し振りに土地価格の上昇を引き起こし、相続税などの税負担に直面して農業用不動産の売却を模索していた地主層にとって有利な機会となった。購入者の多くは借地農業経営者であり、多くの自作農経営がこの時期に生み出され、農業経営者のなかで自作農の占める比率も40%程度まで上昇した¹³。しかし、1922年以降の穀物価格の低落は新たに生まれた自作農経営者を直撃し、穀物生産から畜産への移動が再び顕在化した。これに対して、新たに増加した自作農層への救済策として1923年に農業信用組合が設立され、土地購入代金に対する長期の資金提供をおこなうとともに、肥料や飼料の購入に当てられる短期信用の供与を図る措置がとられた。

信用制度などを除けば1920年代の政府の政策は自由放任を基調としたもので、積極的な農業政策はとられず、おこなわれた措置も極めて限られた範囲のものにとどまった。しかし、1930年代に始まる農業保護に先行する政策が、限定的な形ではあったがすこしづつ姿を現し始めてもいる。ホップの輸入関税は食料品非課税のなかでは例外的に早くから認められていたが、1925年に制定された甜菜糖補助金法は甜菜栽培を積極的に導入しようとするもので、その栽培が深耕と多肥によって土壌を肥沃にするとともに砂糖産業の原料を供給し搾りかすは家畜の飼料になるものと期待された。補助金法の施行により導入面積は拡大し、1930年には約35万エーカーに達して輪作作物の一角を占めるようになった。

1920年代の穀物価格の低下は歯止めがかからず、1929年から始まった世界恐慌も加わって農業をめぐる状況は悪化していった。こうしたなかで1930年代に入ってイギリスもついに自由貿易政策を放棄し、全面的な保護政策へと大きく転換する。農業分野では1931年と33年の農産物取引法によって関連する商品の輸入規制に関する権限が政府に認められた。牛乳、ジャガイモ、豚肉、ホップについては販売委員会marketing boardが組織されることになった。販売委員会を通じて食料品の価格を統制する方法は、後に第二次世界大戦のなかで展開された広範囲にわたる食料品統制の実施に際してその準備としての役割を果たすことになった。

一方、主要な穀物である小麦については1932年に小麦法が制定されて、1クォーター当たり45シリングの標準価格の設定と市場価格と標準価格との差額分を支払う不足払い制度が採用された。不足分の原資は輸入業者や製粉業者が支払う課徴金が当てられ、また製粉業者は期末に売れ残った国内産小麦の買取りも義務付けられた。小麦法は不足払い制と課徴金、販売保証などを組み合わせたもので、小麦生産の促進に効果をあげた。小麦生産に向けられた耕地面積は最低であった1931年の50万ヘクタールから34年には75万6千ヘクタールへと増大し、国産小麦に対する保護政策の影響は明らかである¹⁴。輸入小麦に対しては1932年のオタワ協定法によって外国産小麦への課税とイギリス帝国内小麦に対する免税

13. オーウィン（1978年）154～161頁。

14. J. マーチン（溝手芳計、村田武監訳）『現代イギリス農業の成立と農政』（筑波書房、2002年）44頁。

が規定され、帝国内の特恵関税制度のなかに農産物も位置づけられた。

1930年代はさまざまな形の保護制度を背景として肉牛や大麦といった収益性の低い分野から牛乳、小麦など収益の上がる作物への転換が図られ、農業経営は安定に向った。小麦の経営面積は50%近く増加し、乳牛の数も約25万頭増えた。穀物法の廃止以来、19世紀半ばから続いていた農産物の自由貿易は完全に農業の保護へと転換し、イギリス農業は1930年代初頭のどん底からようやく這い上がり始めることができた。

第二次世界大戦は農産物保護の流れをさらに加速させた。1939年に始まった第二次世界大戦が農業部門において第一次世界大戦と異なっていた点は、食糧増産のための農業支持政策が開戦以前にすでに存在していたことである。1937年には大麦とオート麦へも不足払い制度が拡大しており、主要作物はほとんどが不足払いの対象となっていた。一方、第一次世界大戦後期にもおこなわれた牧草地から穀物生産用の農地へ転換する耕起キャンペーンは、開戦前に犁起こしのコストをはるかに上回る補助金の投入により始まり、開戦後には国家による犁起こしの強制措置もとられた。戦争が開始されると食料省が設立されて食料統制の責任を負うことになったが、食料省は小麦などを生産者から固定価格で直接買い付け、また食料省が耕起キャンペーンを補助金と強制とを併用しながら実施し、畜産部門を合理化して小麦やジャガイモの増産を図った。戦時中の食糧増産政策は戦前に実施された農業支持政策を拡大・強化する形でおこなわれ、この食料の増産政策は国民の食生活

を維持できた点で大きな成功であったとみなされている。もっとも1941年から始まったアメリカの武器貸与法にもとづく食糧援助などが重要な効果を発揮したことを考慮すべきであることは明らかである。

1945年イギリスは戦勝国として大戦を終結させることができた。しかし、同年8月の対日戦終了にあわせてアメリカは武器貸与法を失効させ、イギリスはアメリカからの援助を失った。イギリスは深刻な国際収支の赤字に陥り、政府はアメリカやIMFからの借入金で赤字を補填するとともに1946年には外貨節約のために大戦中にもおこなわれなかったパンの配給制に踏み切った。第一次世界大戦後の失敗を繰り返さず、農業経営者の信頼を維持し、食料を増産させることは不可欠であった。このため大戦中の農業保護政策を全面的に引き継いだ農業法が1947年に制定され、1973年にイギリスがヨーロッパ共同体（EC）に加盟するまでイギリスにおける農業政策の基本となった。この法律の主要部分は、主な農産物の価格と販売を保証し、同時に農業経営者に対して適切な農場管理を義務付けた点にある。また価格決定においては全国農業者同盟（NFU）が農業経営者の代表として公式に政府の決定に参加するようになった。

1947年農業法は第二次世界大戦直後の世界的な食糧不足とイギリスの外貨不足に対応したものであったが、1949年のポンド切り下げによる効果もあり国際収支は改善し、1950年代に入ると食糧供給に関しても少しずつ明るさが見られるようになる。鶏卵、牛乳、豚肉などに関しては早くも過剰が見られるようになり、大戦前に機能していた農産物の販売委

員会を復活させることになった。また1953年には食料省と農業省とが合併し、同時に主要農産物の全量買取り制から不足払い制へと移行した。不足払い制への移行は現実の平均的な市場価格と関連付けて設定されており、より競争的な市場環境のもとで農業経営者が生産をおこなうよう誘導しようとしたものであった。さらにレイ農法や人工肥料の導入、あるいは圃場排水のための費用など農業技術の改良に向けた補助金も支給された。

1950年代末からは世界的な食料の過剰と価格の低下が始まった。国際的な食料価格と連動したイギリス国内価格の低下は不足払いに向けられる財政支出を増大させることになり、政府は農業経営における生産性の向上と保証価格水準の引き下げによる財政負担軽減を目指す必要に迫られた。1957年の農業法は保証価格の継続を約束する一方で漸次的なその価格引下げを内容とするものであった。保証価格の引き下げは大規模経営にくらべて小規模農業経営により不利に働き、農業の全般的な拡大から効率的で自立的な農業経営者の育成へ重点を移す政策への転換が明らかに見られた。1967年農業法では零細な農場を統合してより効率的な農場経営の育成を図るための農業構造補助金が導入され、他方で非自立的な農業経営者に対しては離農者年金の支払いが実施され、こうした政策的な意図がますます明確になっている。高齢の経営者は利益の向上よりも生活環境の維持を求めたため小規模農地の統合が容易には進まなかったにせ

よ、政府の方針は小保有農地経営の維持ではなく、大規模で効率的な農業経営への転換を図るものであった¹⁵。

第二次世界大戦後の農業技術の進歩は効率的な農業経営を実現するために不可欠であり、その規模は18世紀の農業革命を上回る広範な内容をもっている。穀物生産を主とする耕作経営においては作物の品種改良がおこなわれ、また人工的な化学肥料、除草剤などの大量使用が始まり、戦時中から広く導入されるようになったトラクターなどの農業機械の普及も進んだ¹⁶。窒素肥料の使用は1945年から1984年までに6倍に増加し、化学肥料の施肥により土壌の肥沃度が高い水準で維持されてある程度までの連作も可能となったが、窒素は土壌中で不安定なため硝酸塩が溶け出して地下水や地表に滲入する問題をも引き起こした。除草剤や殺虫剤の導入も農業の生産性を著しく高めたため大量に使用された。1960年代には殺虫剤の生態系に与える影響が認識され始めていたにも関わらずその使用に歯止めはかからず、1980年代には使用量のピークを迎えた。畜産においても牛の遺伝的な改良を通じて泌乳量を増大させたり、成長力の早い肉牛を育成することによって生産性の向上が図られ、同時に配合飼料の利用も拡大した。しかし、特定の遺伝的特性をもつ家畜を優先的に飼育することは動物の多様性を失わせることになり、また配合飼料の生産における肉骨粉の利用は牛海綿状脳症（BSE）を引き起こし、イギリス農業に大きな打撃を与えるこ

15. 神前樹利「現代イギリス農業の一考察」『立教経済学研究』44-2（1990年10月）90頁。

16. この間の農業技術の発展については、マーチン（2002年）第5章「科学と技術の革命」を参照。

第2表 イギリスの農地規模の推移

(%)

イングランドとウェールズの穀作地・牧草地の規模						連合王国の農地の規模		
面積 (ha)	1885年	1895年	1915年	1944年	1966年	面積 (ha)	1977年	1986年
2.5未満*	1.2	1.2	1.1	0.8	0.8	2.0未満	0.1	0.1
2.0～ 20.2	14.2	14.2	15.1	13.2	10.2	2.0～ 29.9	10.4	9.4
20.3～ 40.4	14.4	15.2	15.9	17.7	15.2	30～ 49.9	8.7	8.2
40.5～121.4	41.6	42.1	43.5	44.4	40.2	50～199.9	36.5	37.0
121.5～202.3	16.3	15.5	24.4	13.5	16.0	200～299.9	9.2	9.8
202.3以上	12.3	11.9		10.3	17.6	300以上	35.1	35.5

出典：D. K. Britton(ed.), H. F. Marks, *A Hundred Years of British Food & Farming* (London, 1989,) p.12より作成。

*数字は全て原表のまま。

とになった。

戦後の農業技術の革新は農業経営数の大幅な減少をもたらした。第2表からも明らかのように、全体として中小規模の経営が減少し、120ヘクタールをこえるような大規模な経営の増加が見られる。1985年における1農業経営あたりの平均農地規模は約70ヘクタールであり、EC12カ国（当時）の平均16.5ヘクタールを大きく上回っている。地理的にはイングランド東部に大規模経営の集中が顕著で、穀物生産を中心とする農場や養豚、養鶏などの施設型畜産業者の大規模化が見受けられる。生産の効率化を目指す政策と農業技術の進歩は、限られた数の大規模経営の農家が収益の大部分を独占する集約化された農業構造を作り出した。

さて、イギリス連邦との関連などさまざまな問題から先送りされていたイギリスのヨーロッパ共同体（EC）への加盟が1973年ようやく実現することになった。加盟後、イギリスの農業政策もECの共通農業政策（CAP）

の枠組みのなかに組み込まれることになった。イギリスは大規模農場が多く、穀物価格の面でもECより安価であったため、ECへの参加はイギリス農業にとってきわめて有利なものであった。

ECの農業政策は域内における農業の生産性水準を引き上げ、また生産者の所得向上および域内での農産物市場の安定化を目指すものであった。1953年のローマ条約における原加盟6カ国（フランス、ドイツ、イタリア、ベネルクス三国）にとって、食料価格の水準、賃金水準、あるいは農業所得の地域差を除去し、各国の持つ優位性を生かして気候や環境に適した作物を生産することで農業の効率化を図ることが不可欠であり、CAPの目的もそこにあった。具体的に実施された方策は、域内においては農畜産物に対する最低買取り価格の導入と生産補助金の供与であり、域外に対しては途上国からの農産物に対する優遇措置を例外として、可変的な輸入関税と輸出補助金などを通じて生産者の保護を図ることで

17. 板垣啓四郎「最近のイギリスの農業事情と農業経済研究の動向」『農業と経済』1992年10月号62～63頁。

あった¹⁷。1973年以降、イギリスはEC経済圏の一員としてこのCAPの枠内で農業政策を展開することになった。一方、イギリスはこの加盟によってイギリス連邦との結びつきを最終的に断ち切るようになった。1932年のオタワ協定によってイギリスは自治領およびインドなどの植民地から穀物を非課税で輸入していたが、ECへの加盟によってオタワ協定は消滅した。第二次世界大戦後、植民地の独立などによってイギリス連邦と本国との経済関係は弱まっていたが、ECへの加盟はこれを決定付けるものとなった。

5 農産物の過剰と共通農業政策の見直し

ECによる価格支持政策のもとでイギリス農業の生産性は増大し食料自給率も向上したが、農業収益の上昇は地価を高騰させ、土地所有者も多くのキャピタルゲインを得ることになった。しかし、CAPの価格支持政策は1980年代に入って大幅な生産過剰と多額の財政負担をEC諸国にもたらした。ことに1981年のギリシア、86年のポルトガル、スペインなど農業生産の比重が比較的高い国々のEC加盟はCAPの改革を不可避なものとした。農産物の過剰対策として1988年にEC農相理事会が合意した枠組みは、セットアサイド（休耕）であった。ポルトガルを除き、1987年を基準に20%を休耕にする計画が承認され、農業経営者は永続的な休耕もしくはローテーション型の休耕にするか、あるいは農業以外の用途に用いるかの選択を求められた。

さらにECの農業担当理事マクシャリーの提案を受けて、1992年に農相理事会で合意された改革では、穀物や牛肉などについての支持価格の思い切った引き下げをおこなうとともに、価格政策とは別個に直接所得保証をおこなった（デカップリング）。所得保証政策と価格政策の切り離しにあわせて強制的なセットアサイドの導入も実施され、穀物栽培に向けられる土地を生産者ごとに割り当てたが、実際に休耕に当てられる土地は生産性が低い限界的な土地であり、これに対して継続して生産される農地はこれまで以上に集約的に耕作されることが多く収量を増やすことになった。また直接所得保証支払には環境保護の尊重が盛り込まれ、イギリスでは価格制限の代償としてまた環境維持の補助金として支払う形で実施された¹⁸。

しかし、CAP改革は単に農産物の生産過剰だけを問題にすればよいわけではなかった。多角的な自由貿易に向けて協議をおこない1994年に最終的な合意を見た「貿易と関税に関する一般協定」(GATT)ウルグアイ・ラウンドの農業交渉には、それまでとは異なった特徴的な側面が存在している。この交渉においては出発点で農産物貿易のいっそうの自由化を促進するために、農産物貿易に影響を与える直接、間接の補助金その他の措置を制限して競争環境の改善を目指すものであることを明示した。つまり国内における農業保護の内容にまで踏み込んで、農産物貿易の自由化を促進しようとしたのである¹⁹。GATT交渉の

18. 福士正博『環境保護とイギリス農業』（日本経済評論社、1995年）90～92頁。また、柘植徳雄「1992年CAP改革後のイギリス農業政策」『農総研季報』30号（1996年）をも参照。

19. 福士正博「EU共通農業政策とWTO」『土地制度史学』第155号（1997年4月）33頁。

なかで期間限定ではありながらも農業保護が認められたのは、保護削減によって引き起こされる急激な作用を緩和するために認められた生産削減計画のための補助金であり、耕地直接支払いはこれに該当する。これに対して恒久的に保護が認められる補助は自然災害救済のための援助、離農のための援助などがあるが、これとともに環境保護のための支出が生産者に対する直接支払いの形で認められている。したがって、ヨーロッパ連合（EU）にとっては、GATTによって例外的に認められた農業保護政策としての環境保護の側面をいかに有効に活用するかが課題となったのである。

イギリスでの農業環境政策は環境保全地域の設定、硝酸塩監視地域を通じた農場に対する有機農業の奨励、あるいは環境保護の特定の基準を満たした農業経営に対する保護措置であるクロス・コンプライアンスなど多岐にわたっている。1993年には適切な農業活動に関する準則を発表し、環境保全地域をいっそう拡大し、美しい景観や快適さを多くの人々が享受できるようにすること、硝酸塩濃度を削減するための監視地区を拡大し、野生生物の保護、有機農業への補助金の実施などをおこなうこととした²⁰。こうした政策の原型は1949年のカントリーサイド・アクセス法にあり、ここでは政府と農家、土地所有者との間で個別的に協定を締結して、彼らの土地への

一般の人々の通行を認めるというものであった。農場との個別協定はその他の分野に拡張され、今日でもイギリスの環境政策の基本をなしているが、一定期間内の自主的な協定にもとづく限界も指摘されている²¹。

第二次世界大戦以降のイギリスにおける農業生産性の拡大、集約化は環境に対する負荷の増大をともなった。大量の人工肥料や殺虫剤を使用し、農地を統合して機械化を図ることによって食料供給は大幅に増加し自給率も向上した。窒素肥料の大量使用は硝酸塩の河川や沼沢地への溶出を生じさせたが、その一方で農業生産の効率化と増産を国際収支や貿易上の不均衡を改善する観点から容認する見解も存在した²²。だが、環境を無視した形で集約化はもはや維持できない段階にまで到達している。現実的な問題としてEC（1993年以降、ヨーロッパ連合EU）の農業保護によって生じた生産過剰と財政負担の増大、またGATT（1995年以降、世界貿易機構WTO）による自由貿易推進の流れは環境問題を抜きにした農業保護を不可能なものとしている。

2003年のCAP改革プランにおいては、より強化された市場性を目指した効率的な所得支持を通じて経済的な持続性を図ること、消費者の需要に対応して食の安全と農村振興のバランスの取れた資金供与、そして自然環境の維持などを原則として農業支援がおこなわれ

20. 福士（1995年）98～99頁。

21. M. ウィットビー（山田七絵訳）「イギリス農業環境政策の課題と選択」『のびゆく農業』916号（2001年）27頁。

22. I. スタージェス（生源寺眞一訳）「イギリスとECにおける食糧自給と食糧供給」『のびゆく農業』908号（2000年）16～17頁に見られる1991年、1992年当時における農業関係者の発言を参照。

23. 欧州委員会（大山利男訳）「EUの有機農業アクションプラン」『のびゆく農業』959号（2005年）12頁。

るべきであるとされた²³。しかしその前年に発表されたCAPの中間評価では、この改革が財政負担の増加を軽減するとともにWTO交渉において規制された農業保護を回避するためのものであることが明示されている。さらにその手段として農業経営者に対する直接支払いの削減とともに、直接支払いの対象は食品の品質や動物福祉の向上そして環境基準を満たすといった生産基準を満たした農業経営への転換を促進するものとされている²⁴。したがってEUは農業支持の内容をより環境に適した形の農業経営に対してのみ積極的におこなう方針を選択していると考えられる。

最近のイギリスにおける農業環境政策は、EUのCAP改革と平行しておこなわれたものであり、EUのなかでも先行した事例であると考えられる。環境という公共財を提供する報酬として価格政策とは切り離された（デカップリング）形でのこうした農業環境政策は、EU諸国の農業環境政策のなかでは先駆的な存在であり、一定の成果を挙げてきている。一方、農業の役割に関するEUの基本的な認識は、環境の守り手から環境への加害者という形に変化しており、環境を破壊する集約性の高い農業から環境保全型の農業へと転換すべきものと考えられている。WTOなどの外的な要因とともにこうした認識の変化が農業保護政策の基本的な方針を変化させており、イギリスの環境保護政策と一体化した農業政策もこうした流れのなかで進展してきている。

6 おわりに

イギリス農業は16世紀から19世紀にかけてノフォーク輪作に代表されるような技術革新をとめないながら、他のヨーロッパ諸国に先駆けて開放耕地制を廃棄して農地の私的な利用を推進し、独特な資本主義的大規模経営にもとづく農業を生み出していた。19世紀半ばの穀物法廃止と自由貿易政策にもかかわらず、高い生産性と国内需要の拡大に支えられて19世紀後半には「イギリス農業の黄金時代」が現れた。しかし、19世紀最後の四半期に入ると交通手段の発達による貿易構造の変化によってアメリカからの食糧輸入が急増し、自由貿易政策を固持していたイギリスの農業は破滅的な打撃を受けた。そのなかで地主の役割が低下し多くの農場が売却されたので、自作農の比率が増加しこの傾向は20世紀後半まで続くことになる。

二度の世界大戦はイギリスを自由貿易から農業保護へと転換させるのに大きな役割を果たした。第一次世界大戦期の食糧増産政策は一時的なものにとどまったが、不足払い制度などこの時期の政策はその後の農業保護の枠組みの基礎を作り出した。1930年代に入ると、世界的な不況のなかでイギリス農業の不振も深刻化し、イギリス政府も全面的な農業保護政策へと転換する。販売委員会による食料品の供給コントロール、小麦など穀物の不足払い制度などの施策を通じてより広範囲にわたる農業保護が実施され、第二次世界大戦中の

24. "The Mid Term Review of the Common Agricultural Policy", EU News, Policy Positions & EU Actors Online, 14 August 2008.

食糧増産政策もまた戦後の農業保護政策もこの時期の延長線上に存在した。1947年の農業法はこれらを統合し、同時に戦後も継続する意志を明らかにしたものであり、1973年のEC加盟までの農業保護政策の基本となった。

戦後の農業保護政策のもとで集約化と効率化を高めたイギリス農業は平均的経営面積も大きく、ECへの加盟はイギリス農業にとって大きな利益を生み出した。しかし、ECの共通農業政策（CAP）のなかで追求された農業生産の効率化と食糧増産はEC（EU）内の食料過剰を引き起こした。他方、GATT（WTO）における貿易交渉では、ことにウルグアイ・ラウンド以降農業保護の削減は避けることができない状況となっている。食料過剰とそれにとまなうEC（EU）財政の負担増大、GATT（WTO）交渉での農業保護削減などの動きはCAPの大幅な見直しにつながったが、この見直しは単に農業への直接的な支持を削減するばかりではなく、GATT（WTO）の枠内で保護が認められる環境保護と結びついた農業保護へ向うことになった。

イギリスでは、戦後農業の集約化と効率化のなかで生じた農業が環境に対して与えた負荷の増大を改善するために、EU諸国のなかでも先進的に環境保護政策を農業分野に取り入れている。農産物価格の支持を通じて生産刺激をおこなうことは農業生産の拡大につながったが、食料過剰を生み出すとともに世界貿易の自由化の流れのなかで農業保護政策としては完全に行き詰った。現代の農業政策は環境の改善と維持を視野に入れた形でおこなわざるを得ない。イギリスの農業政策は、自由貿易から保護への転換では大きく出遅れた

ために農業に対して深刻な打撃を与えたが、環境政策を先取りすることによって新しい農業保護の道筋では先行しているように思われる。イギリスの政策は今後の農業保護のあり方にとって貴重な例証となるはずである。