

刊行のことば

世界は一刻も休んでいない。しかも、今日は、交通通信の発達により、国境を越えた人、物、金、情報等の流通がますます活発になりつつある。いわゆるグローバル化の流れの中で、世界各国の社会経済は、過去には見られなかったような速さで変化しつつある。農業といえども、その例外ではあり得ない。

日本の農業も、独自の条件をもっているとはいえ、世界の農業とのつながりは、ますます大きくなっている。世界とともに考え、世界とともに伸びるのが、日本農業の今日の使命である。この叢書の目的とするところは、まさにこの使命を忠実に実行するところにある。

編集委員

安藤 光義 鈴木 宣弘
 加瀬 良明 立川 雅司
 河原 昌一郎 三石 誠司
 (五十音順)

イギリス農村政策の生成と変容

MAFF の解体から RPA の失策まで

解題/翻訳 安藤 光義

解題 1
 プレアリズムと農村地域：農村政策近代化の遺産 9
 1. はじめに 9
 2. 1997-1998 10
 3. 1999-2000 14
 4. 2001-2002 18
 5. 2003-2006 21
 6. 結論 27
 地域政策、共通農業政策改革、イギリスの農村開発：ニューレイバーの課題
 1. はじめに 31
 2. 共通農業政策から統合的な農村政策へ 32
 3. 農村経済において農業が果たす役割 34
 4. 新しい地域アジェンダ 36
 5. 地域経済の中の農村経済 39
 6. 農村の地域への統合 41

解 題

安藤 光義

(東京大学大学院農学生命科学研究科准教授)

1. ブレアリズムと農村地域：農村政策近代化の遺産

「最近の歴史を振り返ってみれば泥を被ることなしにこの省を去ることができた大臣は1人としていない」、「政権に就いたまさに最初の年は極度の財政難状態にあり、農業救済のために支払いを行おうとすれば、新たな社会経済的計画実施のために使う予算をさらに減らさざるを得なかった」(いずれも訳文からの引用)。これはブレア率いるニューレイバーが発足した当時の状況だが、他人事とは思えないのは訳者だけではないだろう。

最初に紹介する論文 Blairism and the Countryside: The Legacy of Modernisation in Rural Policy (Centre for Rural Economy Discussion Paper No.14, 2007, Newcastle University) は、どのような経緯で農村政策がブレア政権の政策アジェンダとなり、MAFF が解体されて Defra が誕生することになったのか、当初の農村政策がいかなる道筋を辿りながら矮小化されてしまったのかを描くものであり、イギリスにおける農業と政治を巡る状況を理解するうえで参考になるのではないかと思う次第である。

内容の詳細は訳文に譲るが、ここで述べられているポイントを記せば以下のようなになる。

ニューレイバーは「近代化」を旗印に改革を推進したが、農村政策は1997年時点の選挙公約では重視されていなかった。労働党が農村政策に力を注いだのは政権に就いてからのことであった。ブレア政権が農村政策にコミットすることになった理由は、BSE問題によってMAFFが大きな痛手を蒙っていたこと、農業者への収入補填を目的とする支払いで農業財政は危機的状況に陥っていたため、EU 共通農業政策が掲げた「第2の柱」を自国の政策として積極的に位置づけるという判断を下したこと(その結果、英国が共通農業政策改革

の旗手となる。地方分権の推進のための地方制度改革が農村政策のための制度機構改革の引き金を引いたこと、狩猟存続を主張する社会的政治的勢力を、ニューレイバーが掲げる「近代化」の推進を邪魔立てする農村の反動勢力として政治的に演出し、それを克服する標語として「1つの国 One-Nation」を掲げたことの4点である。

ブレア政権の農村政策は、田園機関 Countryside Agency の設立、農村白書 Rural White Paper の拡充、共通農業政策の急進的な改革の3つがポイントであった。農村政策を方向づける農村白書は行政実行革新局の下に組織されたチームで作成された。同チームは、これまで労働党の主要政策であった生産力主義、保護主義、計画主義に基づく農業政策を徹底的に見直し、農村政策の焦点は「農業」ではなく「農村経済」にあるという視角を強く打ち出し、農村政策はこの線に沿って構築されることになる。その結果、「農村地域に暮らす人々の改革への取り組みを促進し、この変革がもたらすチャンスを活かせるよう支援を行い、持続可能な未来を創造できるようにすること」が目標とされ、マーケットタウンの機能強化、多面的機能を活用した農村地域経済振興、農村コミュニティや行政の再末端の教会会の活性化などが具体的な政策課題とされた。そして、この推進のため EU 共通農業政策のモジュレーションを積極的に活用し、農業者団体の反対を振り切って、農業生産への直接支払いから農村振興政策へと予算を移し替えたのである。誤解を恐れずにこの政策転換のポイントを示せば、過剰生産で補助金を浪費している「農業」の比重を引き下げ、「農村経済」「農村振興」に力点を移すことにあったのであり（この点については第2番目の論文で詳しく論じられている）日本に引きつけて言い直せば、生産過剰と予算確保に悩む水田農業からは手を引き、農村の雇用創出や暮らしの再建に政策の力点を移すということになるだろうか。ただし、日本の場合、農村の社会構造が水田農業と分かちがたく結びついており、それを前提に中山間地域直接支払制度や農地・水・環境政策が仕組みられ、着実に実績を積み上げられてきたことを鑑みれば、この政策転換をそのまま採用することは難しいように思う。

話は変わるが、狩猟をめぐる対立は英国では根深いものがあるようだ。例え

ば BBC 3 には、狩猟愛好者から肉食主義者を一同に集め、鹿や雷鳥などの野生動物の捕獲、処理、調理を実際に体験してもらい、狩猟について意見を戦わせる Kill it, Cook it, Eat it という番組がある（既に放映は終了している）。イギリスではウサギも狩猟の対象であり、「ウサギが農作物に与える被害は甚大だが、産業革命以降、ウサギはペットになってしまった。子供たちは農村との接点を失い、食べ物の由来を学ぶ場がないのである」というコメントつきで、捕獲したウサギの首の骨を折って殺すシーンを繰り返し流していたのはいかにも議論好きのイギリス人らしい。「食育とは狩猟であり、屠殺だ。それを残酷だというのは不誠実だ」という主張である。また、Game and Wildlife Conservation Trust のメンバーは「狩猟ができなくなると、現在、そこから得ている 4000 万ポンドの収入がスコットランドから失われてしまう。狩猟は農村の文化と地域の生態系の維持に貢献している」と述べるのに対し、League Against Cruel Sport のメンバーは「狩猟は Blood Sport として殺戮を合法化するものだ」と真っ向から非難する。こうした社会的争点をブレアは巧みに政治的言説として取り込んだということのようだ。閑話休題。

しかし、農村白書が描く青写真は次第に歪められていく。口蹄疫病の発生がその転換点であった。感染拡大を防ぐために MAFF は農村地域への人の出入りを禁じたが、それは観光に代表される農村地域の経済活動に甚大な被害を与える結果となり、口蹄疫病への政策対応は農業優先的な考え方にに基づく失政として認識される。そのため MAFF は、地域を政策対象として省庁横断的に統合的な地域開発を推進する農村省 Department of Rural Affairs に組織替えされることが早くから定められていた。だが、歴史の偶然から、農村省を担当する予定のマーガレット・ベケットが出した「環境問題も任せてほしい」という要望に従って Defra が誕生することになったのである。これは、時として「政治」が決定的な役割を果たすことを示す1つの事例といえるかもしれない。この突然の予定変更が、農村振興に主眼を置いた当初の共通農業政策改革に暗い影を投げかけることになる。ポスト口蹄疫病の政策を検討するために設置された委員会によって再び「農業」という産業が政策対象となり、農業を通じて環境保全を

図る農業環境政策が重視され、本来であればその存在が問題とされていた共通農業政策が逆に環境を守るための手段として位置づけられてしまったのである。その結果、農村振興、特に、農業は農村経済を構成する1部門にすぎず、農業経営の発展がトータルとしての農村経済の発展にどのように結び付くのかという農村政策策定当初の問題意識ははるか後景に退いてしまう。著者にとってイギリスの農業環境政策は、相次ぐ突発的事態が招いたニューレイバーの「変節」の賜物ということなのだろう。

地方分権の推進および行財政の合理化という視点から行われた地方制度改革も、当初、農村政策で重要な役割を担うとされた田園機関 Countryside Agency は葬られてしまい、ニューレイバーが掲げた農村政策の近代化は、行政サービスの合理化 例えば、共通農業政策の直接支払いの給付を行う農村支払い機関 Rural Payment Agency の設立 に換骨脱退されてしまう。新たな「農村戦略 2004 (Rural Strategy 2004)」が「農村白書 Rural White Paper」にとって代わったのである。これは現場が求めている幅広い領域からなる農村政策を脇に追いやり、農業環境規制や土地利用規制と引き換えに農業者に補助金を支給することに傾斜した視野の狭い「戦略」であったと著者は批判する。また、こうした政策転換が行われた背景に「戦略」策定の責任者が、田園機関と対抗関係にある地域開発公社 Rural Development Agency の側に立つ人物であったことも指摘されている。変革期における「キーパーソン」が果たす役割の重要性をここにみることができる。

こうした状況の下、Defra は改革の成果を示すため、過去実績支払いと経営面積支払いとを「ハイブリッド」した複雑なシステムを採用し、単一支払いに一気に移行するという野心的な目標を掲げたのである。しかし、結果は無残であった。鳴り物入りで莫大な投資を行った IT システムは機能せず、EU が定めた期日までに支払いを済ませられず、さらに欧州委員会から罰金を科せられる始末であり、無様な失敗として歴史に記憶されることになったのである。

ニューレイバー発足当初の農村政策立案に深くコミットした著者の「恨み節」という感がしないでもないが、イギリスにおける農村政策の変転過程の一面を

「政治」と関連づけながら赤裸々に描いた論文であり、イギリスの状況を理解するうえで示唆に富んでいるように思う。

2. 地域政策、共通農業政策改革、イギリスの農村開発：ニューレイバーの課題

それではニューレイバーの当初の農村政策はどのようなものだったのか。次に紹介する論文 Regional Policy, CAP Reform and Rural Development in Britain: The Challenge for New Labour (Centre for Rural Economy Working Paper No.32, 1997, Newcastle University) がそれにあたる。

同論文は、1997年のアジェンダ 2000 が示す共通農業政策改革の方向性、地域開発機関 Regional Development Agency の設立などニューレイバーが掲げる地域政策アジェンダの検討から始められる。そこでは、農村経済における農業の位置および地域経済における農村経済の位置について注意深い吟味が行われ、最終的にヨーロッパレベル、国家レベル、地域レベルでの政治的あるいは制度的な課題が示される。その内容は時代の荒波に洗われ、既に古びてしまっているところも多いが、それだけに農村政策の本質を示していると考え、併せて紹介した次第である。同論文のポイントは以下の通りである。

農業者はますます市場メカニズムに晒されることになるが、農業の果たす環境マネジメント機能に対して助成金を支払い、また、農村の所得と雇用の確保を目的とした農村開発政策を一層推進することを宣言したのがアジェンダ 2000 であると規定したうえで、重要なのは、農業を対象とする「産業政策」から、農村開発を目標とした「領域政策」への転換であり、「農場経営への完全就業」 農場の世帯員全員が農業収入に依存すべきである という時代遅れの観念は一扫されなくてはならないとする。「農村経済とは農業である」という農業中心的な考え方はもはや農村の現状にそぐわない。求められているのは農村経済の多角化を図り、農場世帯の収入を多角化させることである。農村開発を進め、農村の雇用を創出するための政策の焦点は、農業という産業ではなく、ト

については改革されたMAFFが継続して担当するべきだというのが著者の主張である。今後、新設の消費者庁の権限が拡大していけば、ひょっとすると日本でモイギリスと同様の状況を迎えることになるかもしれない。ただし、その場合、日本には EU の共通農業政策にあたる部分がないことも考えておく必要がある（MAFFにとっては一層厳しい事態となるかもしれない）また、農村省への脱皮のための当面のステップとして、RDA では手薄になりがちな農村問題を担当するための組織として「持続可能な農村開発機関 Sustainable Rural Development Agency」（これが後に田園機関 Countryside Agency として実現することになる）を設立し、ここの連携を強化することを提案している。

地域レベルでは、MAFF とそれ以外の官庁の地方組織が別々のものとなっているため、それを Government Regional Office に統合することを提案する。これにより農村地域を射程に入れた、都市から農村までをカバーするトータルとしての地域政策の実現が可能となるとする。また、RDA はどうしても都市地域寄りになってしまうことへの懸念がここでも繰り返し表明され、農村政策を適切に講じたかどうか監視される必要があるだけでなく、「農村の声」（マージナルな存在のため無視されてしまいがちな農村の現状とニーズを社会に表明し、アピールしていく動き）を積極的に打ち出し、農村への関心を社会に絶えず喚起させていかななくてはならないとするのである。

以上の農村政策の青写真のかなりの部分は、ニューレイバーによって実際の政策として反映されたが、途中からは迷走を続けているとしか著者には見えないうことなのであろう。

ブレアリズムと農村地域：農村政策近代化の遺産

Neil Ward and Philip Lowe (ニール・ウォード & フィリップ・ロウ)
安藤 光義 訳

1. はじめに：ブレアの近代化主義の興亡 - 竜頭蛇尾に終わった農村政策 -

トニー・ブレアが果たした政治的業績は現在のところ国内的には「イラク」の一語ですべてが静まり返ってしまうが、その10年間にわたる首相在任期間中の取り組みを要約すれば「近代化主義」に一語に集約することができる。一般的にブレア政権は明確なイデオロギーを欠いていたが、それだけに「近代化主義」という言い回しが、彼が推し進めた改革の相当部分を正当化するために頻繁に用いられることになった。もっとも、この近代化主義が当の政府自体を、また、現在改革が検討されている医療サービスを、さらには教育制度や刑事裁判制度を実際に近代化したかどうかは全く別の問題だが、とにもかくにも、これによって前向きな意図を持つ進歩的な改革アジェンダが生み出されることになったのである。「われわれは労働党を近代化した。次に近代化を図るのはこのイギリスである」。労働党の1997年の選挙公約はこのように宣言した（1997、5頁）。本稿は、ブレアの近代化主義の盛衰を、農村政策の領域において出された公約に注目して描くものである。

ニューレイバーの近代化という使命は2つのレベルで推進された。1つは国家的な刷新という大プロジェクトとしての近代化である。これは、社会的不平等に対処し、技術革新を促進し、国家制度を変革し、新たなシステムとしての「第3の道」を確立するための近代化である。もう1つは、行政サービス給付パフォーマンスの改善を目指す断固とした取り組みである。これは行政の合理化と関係機関の協調連携によって達成されるとされ、行政サービスの給付に焦点が絞られていた。こちらは、新たな情報コミュニケーション技術（ICT）システムを中央政府と関係機関に導入し、監査文化と成果管理（政策評価手法）