

イギリス労働党政権下の農村省構想

解題／翻訳 安藤 光義

解題	1
農村省構想：急進的な改革か、あるいは、目くらましか？	6
1. はじめに：MAFF改革要求の歴史.....	6
2. ニューレイバーの政府近代化アジェンダと農村問題...	10
3. 農村省のケース①：「出来事」としてのMAFF改革.....	14
4. 農村省のケース②：「過程」としてのMAFF改革.....	16
5. 農村省に対する懐疑的な懸念.....	18
6. 農村統治の近代化：分離か統合か？.....	21
7. 貯蔵庫の再編成から全体論的な深化へ： 統合によるMAFF改革.....	26

解 題

イギリス労働党政権下の農村省構想

安藤 光義

(東京大学大学院農学生命科学研究科准教授)

労働党政権の下で MAFF は Defra に改組された。ご案内のように Defra は Department of Environment, Food and Rural Affairs であり、ここに Agriculture という文字はない。日本に引き付けていえば、「農業」の2文字を掲げる省庁が霞が関から消えたということの意味している。海の向こうの国で起きた、しかも10年以上前の過去の事件ではあるが、これはわが国の農業関係者にとってもやはり大きな衝撃だったのではないだろうか。

ここで紹介する Neil Ward(2000), A Department of Rural Affairs: Radical Reform or Red Herring? Centre for Rural Economy Working Paper 54 は、労働党政権下で進められていた農業漁業食料省 MAFF の農村省 Department of Rural Affairs (DRA) への改組を巡る、当時のイギリス国内の動向を整理したものである。実際には MAFF は環境・食料・農村省 Defra となったが、当初は農村省 DRA への再編が予定されていたのである。だが、それは食品安全管理局 Food Standard Agency (FSA) の設立によって食品安全に関する機能が取り除かれた MAFF に、環境・運輸・地域省 Department of Environment, Transport and Regions (DETR) の農村地域 rural areas に関係する機能を足し合わせるといった単なる省庁再編ではなく、共通農業政策の改革 (アジェンダ 2000 改革) による第2の柱 second pillar の創設と共鳴する地方分権型の農村政策 rural policy の進化を目指す急進的な改革であった。その意味ではイギリスの農村省構想は共通農業政策との関係抜きに考えることはできないものなのである (注1)。

農村省 DRA を求める声は2つの方向からあがっていた。1つは前者の視点か

らのものであり、もう1つは後者の視点からのものである。

前者の代表は田園土地所有者協会 Country Landowners Association (CLA) であり (注2)、1980年代から農村省 DRA あるいは農村農業省 Department for the Countryside and Agriculture への MAFF の改組を提唱し続けてきた。農村地域 rural areas の問題は複数の省庁にまたがる問題であり、また、マイナーな問題として見過ごされがちであり、その固有のニーズに対応することができていないことがその理由であった。同様の主張は田園連盟 Countryside Alliance から出され、農村開発省 Ministry of Rural Development の設立が提案されていた。いずれも食品安全に関する権限を失った残りの MAFF に、DETR の農村地域 countryside に関する機能を統合して新しい省庁とし、この省庁を担当する大臣の席を内閣に確保し、農村の利害を政府内部で主張しようというのが狙いである。

この立場の背景にある考え方は次のようなものである。

それは「農村問題をある種の本質 essence として捉える立場」であり、「農村地域 rural areas に暮らす人々は基本的に都市住民とは異なる利害関心と価値観を有しているとする立場である」。都市と農村との「違いは単に地理的な環境に由来するものではなく、社会的文化的要因によるものだとみる。農村的な「暮らし方」や「農村の伝統」が重要な役割を果たしているが、これが「大多数の都市住民」との質的な違いをもたらすだけでなく、対立するナイーブな、場合によって報復的な政策的介入によって脅かされている」と考える立場である。

こうした考え方に賛成する日本の読者も多いかもしれない。農村は農村であり、固有の論理と問題領域を形成しており、それを積極的に主張し、世間に認めさせていかなければならないという論理である。しかしながら、イギリスでいうところの農村は rural areas あるいは countryside であり、小農が形成する農村とは大きく異なっている点に注意を払う必要がある。イギリスの論理をそのまま日本に「接ぎ木」することは許されないのである。

後者は MAFF という組織の文化を刷新し、急進的な改革を目指すものであり、農業生産者や食品産業など生産者の利害を第一に考えるポリシーコミュニティ

policy community を破壊し、コーポラティスト型の政策形成からの脱却を目指すものである。単なる省庁の改組にとどまることなく、「農村省の役割を担う省庁横断的な能力を獲得」させ、「自己防衛的な衣をかぶった古い MAFF にならないように」しなければ、改革の意味はないとする。これは英国円卓会議（1998）の提案であり、こうした考え方を積極的に提唱する農業ロビーは、当然のことながら存在していなかった。

だが、English Nature やイングランド農村保護会議 Council for the Protection of Rural England (CPRE) などの農村団体 rural organization は、最初は MAFF と DETR の境界を取り除くことに対する懸念の表明から始まり、最終的には「(農村問題を管轄する) 独立した省庁をつくることは弱い省庁をつくることに繋がって」しまい、「政府の中の単なる圧力団体になるだけのこと」であり、「DETR の環境規制に対する権限を農業の利益が支配的な省庁に移管」すれば「環境問題が農業問題に従属」し、「農村省 DRA の下では環境規制機能が弱体化してしまうのではないかと強く反対する立場に立つことになる。なお、執筆者をはじめ Centre for Rural Economy はこちらの立場に立っていることは言うまでもない。

これは環境と農業との間には両者を分け隔てる深い「溝」が存在しており、1つの省庁の中に抱え込むのは難しいということなのだが、日本の場合、特に水田農業は環境親和的な性格が強く、イギリスでみられるようなこうした激しい対立は生じないかもしれない。また、こうした農村を拠点とする環境団体が、農業と真っ向から対立するような活動を展開しているような事態も日本ではあまり想像することができない。

最終的な決着は農村省 DRA ではなく、環境・食料・農村省 Defra だったが、それに至るまでの段階は、共通農業政策の第2の柱の登場と、ニューレイバーが掲げた地方分権の推進によって、MAFF の改革は後者の線に沿って、地域 region レベルで進行することになった。MAFF の地域サービスセンター Regional Service Centre (RSCs) と DETR の地域政府事務所 Government Regional Office (GROs) はともにイングランドの9つの地域に設置されていたが、管轄する地

域の範囲は異なっていた。この地域割りは、共通農業政策の農村開発規則 Rural Development Regulation の策定の際に後者、すなわち、地域政府事務所 Government Regional Office (GROs) 単位で農村政策が策定され、MAFF の RSCs は DETR の GROs に吸収される格好で再編されたからである。

このペーパーが執筆された当時は、統合的な農村開発政策（あるいは農村振興政策）が地域レベルから構築されていくことが予想されていたが、2000年がその期待のピークであり、それ以降、当初の予想は覆され、ニューレイバーの政策は別の方向に向かって行ってしまう。その詳細については別稿（注3）を参照していただくと幸いだが、簡単に示せば「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最末端の教区会の活性化など」の「農村振興に主眼を置いた」政策は後景に退いて「農業を通じて環境保全を図る農業環境政策が重視され」、「農村政策で重要な役割を担うとされた田園機関 Countryside Agency は葬り去られ」、「直接支払いの給付を行う農村支払い機関 Rural Payment Agency」に取って代わられてしまうことになる。イギリスにおける共通農業政策の第2の柱は農村政策として独自の範疇を形成することなく、第1の柱を補完強化する政策となってしまったというのが、彼らの最終的な結論である。イギリスの農業環境政策は先進事例として紹介され、訳者もそのように考えていたが、それとは異なる評価が存在しており、MAFF 改革の当初の方向は農村省 DRA であったことをイギリスの農村政策の伏流水として押さえておくことの意味は小さくないように思うが、どうだろうか。

注：

(1) アジェンダ 2000 改革による第2の柱（農村開発政策あるいは農村振興政策）に積極的に対応したのは、共通農業政策の保守派のフランスと改革派のイギリスであった。似ても似つかない対照的な両国だが、それぞれの固有の国内事情が「呉越同舟」状況を招くことになった。この詳細については、安藤光義「EU 共通農業政策の「第2の柱」に関する

る英仏比較」(解題+翻訳)『土地と農業』第40号(2010)を参照されたい。

(2) CLAは現在、田園土地・事業協会 Country Land and Business Association となっている。

(3) 安藤光義「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—」『のびゆく農業980』農政調査委員会(2009)

農村省構想：急進的な改革か、あるいは、目くらましか？

A Department of rural affairs: radical reform or red herring?

CRE Working Paper 54

ニール・ウォード Neil Ward

安藤 光義 訳

1. はじめに：MAFF改革要求の歴史

—Introduction: The recent history of calls for MAFF reform—

農業漁業食料省 MAFF は英国全域にわたり、農業、漁業という産業はもちろん、土地管理、農村開発といった面までを担っている。1997年の総選挙以来の一連の制度改革、EU改革、食品安全管理局 Food Standards Agency (FSA) の新設により、MAFFが機能する状況は変化した。例えば、1999年以降、農村政策、農業政策、環境政策はスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに権限委譲が行われている。同時に1999年3月にベルリンで開催された欧州首脳会議におけるアジェンダ2000改革提案の合意は、共通農業政策 CAP が進化する重要なステップであり、共通農村政策 Common Rural Policy の萌芽といえるものであった。独立した食品安全管理局 FSA を設立するというニューレイバー政権のマニフェストは、2000年4月に食品安全管理局 FSA が活動を始めれば、食品安全に関する機能と数百人の公務員を MAFF が失うことを意味していた。

こうした改革に加えて、MAFF が担う役割や機能に関しては1980年代以来、かなりの批判が浴びせられてきた。MAFF は農業政策に環境関連事項を取り入れるスピードが遅いと環境団体は主張してきた。例えば、1999年9月にイングランド田園地帯保護委員会 the Council for the Protection of Rural England (CPRE) は下院特別委員会において「MAFF の優先順位の変更のスピードが遅い」ことに不満を表明している (CPRE, 1999, 59 頁)。食品団体や消費者団体も、度重な