

## イギリスの農業環境政策

田代, 正一  
九州大学農学部農業計算学講座

<https://doi.org/10.15017/23381>

---

出版情報 : 九州大学農学部学藝雑誌. 46 (3/4), pp.211-221, 1992-02. 九州大学農学部  
バージョン :  
権利関係 :

## イギリスの農業環境政策

田代正一

九州大学農学部農業計算学講座

(1991年11月15日受理)

### Agricultural Conservation Policy in the United Kingdom

SHOICHI TASHIRO

Seminar of Econometric Analysis in Agriculture, Faculty of Agriculture,  
Kyushu University 46-07, Fukuoka 812

#### I 序論—ECの農業と環境—

今日、イギリス、フランス、ドイツ、オランダなど欧州共同体 (EC) では、農産物の過剰と農業環境の悪化が深刻である。

域内優先を原則とする共通農業政策 (CAP) のもとで価格と市場を保証され、EC 農業は近年急速に生産力を高めてきた。その結果、現在では EC 域内の有効需要を上回る農産物を供給しうるほどになった。この域内需要を上回る分をそのまま域外に輸出できれば問題はない。ところが、EC の農産物価格は世界市場価格を上回るため、輸出業者は補助金なしではそれを輸出できない。やむなく EC は世界市場に補助金付き輸出で参入し、そこで先発の農産物輸出国と貿易摩擦を引き起こす。1986年に始まった関税貿易一般協定・新多角的貿易交渉 (ガット・ウルグアイ・ラウンド) の農業交渉で最大の障害となっているのは、この EC とアメリカの農産物輸出補助金をめぐる対立である。また、EC 内部においても、農産物の価格支持、過剰在庫の貯蔵や管理、域外へのダンピング補助などに多額の財政資金を費やすことに納税者の不満が高まっている。かくして、EC の政策当局者はいま、いかにして過剰を削減すべきかに頭を痛めている (柘植, 1990 b)。

EC ではこのような過剰問題のみならず農村の環境破壊も深刻である。CAP のもとで農業の集約化が進展し、圃場が大型化され、土地改良が進み、農薬や化学肥料の利用が増大した。その結果、伝統的な農村景観が破壊され、野生生物の生息地が損なわれ、食料や飲

料水の汚染が進んだ。このような集約的農業にともなう環境破壊は、EC の環境保護団体やマスコミによって大きく取り上げられ、いまや一つの社会問題となっている (Baldock and Conder, 1986)。農業関係者や農政当局も、もはやそれを無視することはできず、農業活動や農業政策の見直しを余儀なくされている。すなわち、環境を破壊しない農業、あるいは環境にやさしい農業 (environmentally friendly farming) をいかに実践していくのか、EC では現在そのことが問われている (福士, 1991 b)。

過剰問題と環境破壊、この両者は高投入・高産出型の集約的農業のもとでほとんど同時に生じた現象であり、互いに密接な関連がある。そのため、近年 EC では、生産の粗放化、耕地のセット・アサイド (休耕)、農地の林地化など、過剰を削減しつつ環境保全をはかる政策が採られつつある (Potter *et al.*, 1991)。ところで、このような農業と環境を同時に視野に入れた政策は、今日わが国では「農業環境政策」と呼ばれている (福士, 1990; 和泉, 1989; 神山, 1991)。経済協力開発機構 (OECD) のレポートはそれを「農業政策と環境政策の統合」などと表現している (OECD, 1989)。

イギリスの ESA 計画 (Environmentally Sensitive Area Scheme) もそのような統合の一例である。農漁業食糧省 (MAFF, 1990) によると、現在イギリスでは、全国で 19 地域が ESA に指定され、その総面積は約 79 万 ha (総農用地面積の 4.3%) に及んでいる。ESA では、農業者は環境保全に配慮した農業活動を行う見返りとして政府から一定の交付金を支給される。

そして、これに要する資金の一部は EC 財政によって負担される。すなわち、この計画は CAP の一環として EC で公式に認められた政策であり、EC 農業環境政策の一つである。ところで、わが国では、この ESA 計画を部分的に紹介した文献はいくつかあるが(福土, 1991a; 和泉, 1989; 嘉田, 1990; 宮崎, 1991; 柘植, 1990), それを本格的に分析した研究はほとんど見当たらない。そこで、本稿の目的は、このような政策がイギリスで登場してきた背景および経過、その概要と実施状況、さらには政策の評価と問題点を明らかにすることである。

## II イギリス ESA 計画の背景と展開

第二次大戦後イギリスでは 1947 年農業法が制定され、「効率と安定の追求」という標語のもとで農業の振興が図られてきた(田代, 1989)。1973 年の EC 加盟後もイギリス農業は CAP による手厚い保護を受けてきた。その結果、戦前には国民の食料の 3 分の 2 を海外に依存していた国が、今日ではその 8 割近くを国内で自給できるようになった。しかも、EC 加盟以前には穀物の純輸入国であったイギリスが、加盟後はその純輸出に転化している(田代, 1990)。年々低下していくわが国の食料自給率に不安を覚え、日本農業の危機を訴える人々によって、しばしば引き合いに出されるのが、こうしたイギリス農業の発展である。しかしながら、イギリス農業が矛盾や問題を抱えていることもまた事実であり、それに対する批判や圧力が 1980 年代以降急速に高まってきた(Britton, 1990)。

1980 年代の初めに、イギリスで農業と環境の問題をいち早く取り上げ社会に警鐘を鳴らしたのは、環境学者 Shoard (1980) であった。彼女は、集約的農業が農村環境を破壊し「田園地域を略奪」していると報告して社会に大きな影響を与えた。彼女の出現は、1962 年にアメリカで『沈黙の春』(*Silent Spring*) を著した Rachel Carson のイギリスにおける再来を想わせるものがあつた。さらに、英保守党議員 Body (1982) や経済学者 Bowers and Cheshire (1983) らがこれに続き、農産物過剰や環境破壊の原因は高水準の農業保護政策にあり、その解決には CAP の改革が不可欠であると主張した。新聞やテレビなどのマスコミも農村の環境問題に関する特集を組み、この問題に対する人々の関心を高めた(Blunden and Curry, 1988)。かつて農業者は田園地域の環境の守護者として人々に尊敬されたが、いまではその破壊者の役割を演じていると批判されるようにさえた(Loew *et al.*, 1986)。

その結果、1986 年に農業法の改正が行われ、イギリス農業政策の目標そのものが見直されることになった<sup>1)</sup>。すなわち、1986 年農業法の第 17 条において、(a)安定的かつ効率的な農業の振興と維持、(b)農村地域の経済的、社会的利益、(c)自然景観、田園地域の快適さ、および考古学的諸特徴の保全および改善、(d)公衆が田園地域の楽しみを享受することの促進、以上 4 つの事項の間に合理的な均衡を保つことが、農漁業食糧大臣の職務遂行上の義務とされた(福土, 1988)。これまでのように農業の効率と経済性のみを追求するのではなく、新たに環境保全や農村のアメニティなども視野に入れた政策が求められるようになったわけである。イギリス農業環境政策はこのような社会的背景のもとで登場してくる。

ところで、1985 年の EC 農業構造政策の改革はイギリス農業環境政策の展開にとって重要な意味をもっている。このとき、イギリス政府の要請にもとづき、EC 農業構造規則に ESA に関する規定が初めて導入されたからである(Smith, 1989; Whitby, 1989)。すなわち、「農業構造の効率改善に関する EC 理事会規則(797/85)」の第 19 条に、加盟国は、生態学上および景観上の観点から重要性を認められる地域を ESA に指定し、そこで環境を保護あるいは改善する方法で農業を営む農業者に特別の援助を与えることができる、という規定が導入された(CEC, 1985; 是永, 1985)。

この理事会規則は、1987 年に「農業構造、農業の新たな市場条件への適応および田園地域の保全に関する EC 理事会規則(1760/87)」と改正されたが、その際に、加盟国が ESA 計画に支出した経費の 25% を欧州農業指導保証基金(FEOGA)から払い戻すことが決定された。ただし、加盟国が FEOGA から払い戻しを受けることのできる最高額は、普通の地域で ha 当たり年額 100 ECU(欧州通貨単位: 1991 年 11 月現在, 1 ECU = 約 165 円)、条件不利地域(LFA)で同 60 ECU までとされた。それと同時に、ESA 計画に新たな政策目的が付与された。それは、農業生産を市場のニーズに適応したものに代えていくことであり、具体的には、過剰

1) イギリスでは、農業と環境の対立を調整するため、すでに 1981 年に「野生生物および田園地域法」(*Wildlife and Countryside Act*) が制定されていた。しかし、この法律はそれ自身の欠陥により農業と環境をめぐる社会的対立をかえって大きくした。Adams (1986)、後藤(1986)および和泉(1989)は、同法制定をめぐる動きを興味深く分析している。

農産物の削減に寄与することであった (CEC, 1987; 是永, 1989)。

このようにして EC 農業構造政策の一つに認められた ESA 計画を、イギリス国内で実施するための法律が 1986 年農業法の第 18 条である。それによると、イギリスの農漁業食糧大臣は、

- (a)ある地域の自然景観を保全および改善すること、
- (b)ある地域の動植物群、地質学的、地形学的諸特徴を保全すること、
- (c)ある地域の考古学的、建築学的、あるいは歴史的価値のある建築物若しくはその他の対象物を保護すること、

がとくに望ましいと判断され、かつ特定の農業方法の維持または採用がそうした保全、改善あるいは保護を促すと判断される場合、当該地域を ESA に指定することができる。その際大臣は、大蔵省の承認を得るとともに、指定すべき地域とそこで保全、改善あるいは保護すべき諸特徴とについて、環境大臣、田園地域委員会 (CC) および自然保護協議会 (NCC) に諮問しなければならない (福士, 1988)。田園地域委員会および自然保護協議会はともに環境省の外郭団体であり、前者は景観の保全を、後者は野生生物の保護を主な活動領域としている (農村開発企画委員会, 1990; NCC, 1990)。

ところで農漁業食糧省は、1986 年農業法の成立に先立ち、すでに 1985 年にはこれらの団体と事前の協議を行い、ESA 候補地の選定基準を定めている。その基準とは、

- (1)地域の環境が国民的意義を認められること、
- (2)地域の環境保全が特定の農業活動の継続に依存していること、
- (3)農業活動の変化により地域の環境が脅かされていること、
- (4)環境上の観点から地域が明確に区分でき線引できること、

以上 4 つの基準である (MAFF, 1989)。田園地域委員会などは、これらの基準をもとに ESA の候補地を選定し、その推薦リストを農漁業食糧省に提出している (CC, 1986)。

1987 年 3 月、農漁業食糧省は提出されたリストの中から、イングランドの Broads, Somerset Levels & Moors, Pennine Dales, West Penwith および South Downs (eastern part), ウェールズの Cambrian Mountains, スコットランドの Breadalbane および Loch Lomond, 北アイルランドの Mourne & Slieve

Croob の計 9 地域を第一次の ESA に指定した。さらに、1988 年 1 月の第二次指定では、イングランドの South Downs ESA が西部 (western part) に拡張されるとともに、新たに Breckland, North Peak, Shropshire Borders, Suffolk River Valleys および Test Valley, ウェールズの Lley Peninsula, さらにスコットランドの Machair Lands, Stewartry および Whitlaw & Eildon, 北アイルランドの Glens of Antrim の計 10 地域が ESA に追加された。その結果、イギリスの ESA はイングランド 10, ウェールズ 2, スコットランド 5, 北アイルランド 2 の全 19 地域となった (MAFF, 1989; Baldock *et al.*, 1990)。それぞれの ESA の位置は次頁の図に示す通りである。

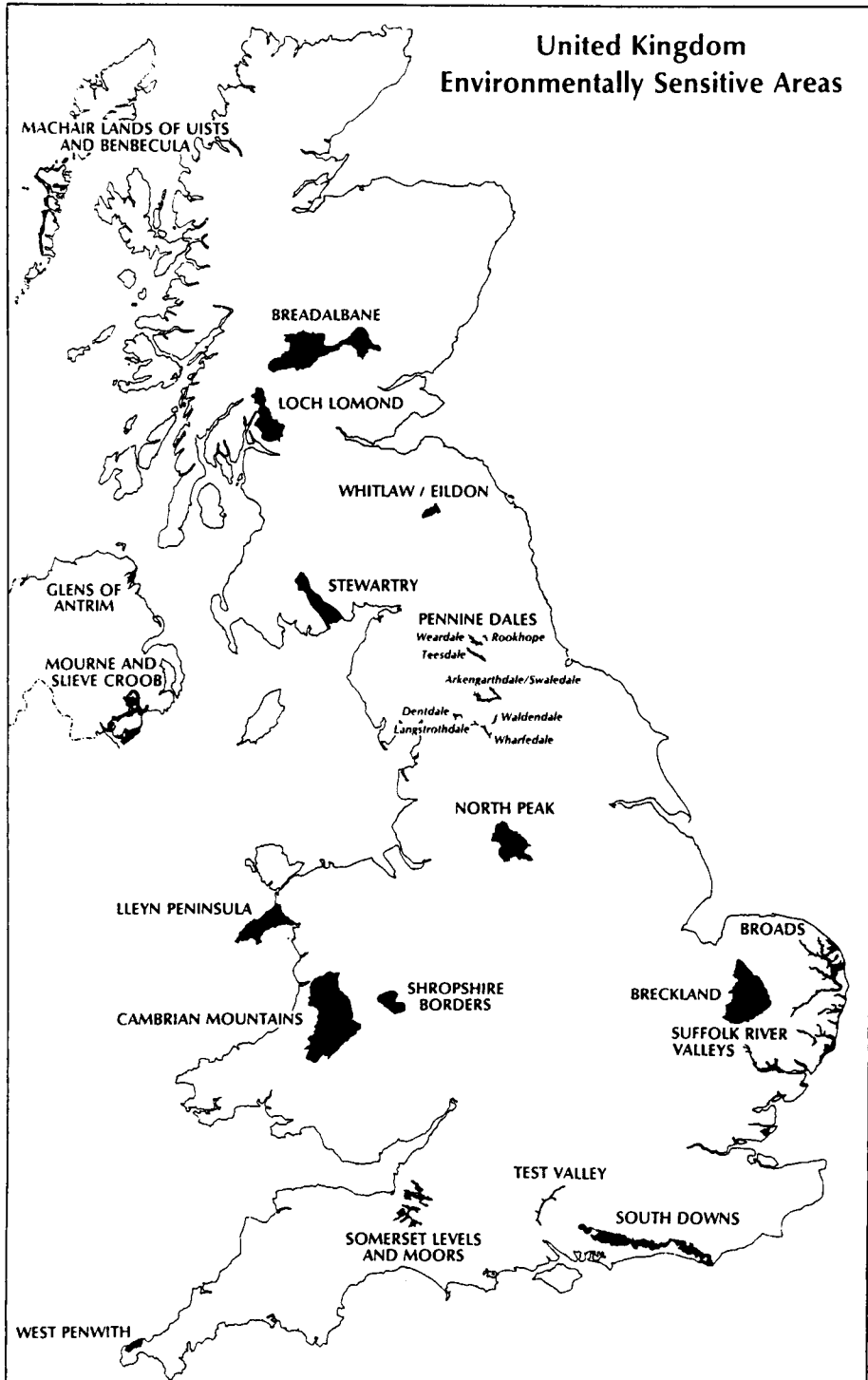
### III ESA 計画の概要と実施状況

1986 年農業法は、その第 18 条(8)項において、農漁業食糧大臣に、ESA 計画の実施状況とその成果を適時に調査し公表するよう義務付けている。MAFF (1989) はその最初の報告書である。ここでは、この報告書と、農漁業食糧省で実際に ESA 行政を担当した高級事務官 Smith (1989) の論文、および ESA 指定に関する政府の命令集 (MAFF, 1986/87) をもとに、ESA 計画の概要と実施状況を分析してみたい。

前述のように、ESA 計画の目的は地域の自然景観、野生生物、史跡などを農業活動の変化から保全または保護することである。そのためには、ESA において、集約的で収益性は高いが、しかし環境には悪影響を及ぼす農法への転換を抑える必要がある。そこで政府は、農業者に交付金を支給して環境にやさしい農業活動を経済的に支援する。ただし、このような計画に参加するか否かは農業者の任意である。また、この計画は、ESA の環境を博物館の中に隔離するような方法ではなく、あくまでも現実の農業活動と密接に関連させつつ保全することをめざしている。したがって、農業者の所得を補償し環境保全型農業の担い手を確保することもこの計画の一つの目的である。また、農業者に襲いかかる集約化への圧力を緩和し、低投入・低産出型農業への動きを助長することによって、過剰農産物の削減をはかる狙いもある。

ESA 計画に参加する農業者は農漁業食糧省と 5 年間の契約を結び、農業活動に関する指針、支払われる交付金の率などについて合意する。農業活動の指針については、日常的あるいは季節的な農業方法や農作業に関する要求事項のほか、いくつかの制限または禁止事項および積極的な奨励事項が契約書に明記される。

イギリスの ESA 指定地域



出所：Smith (1989).

表1 Broads ESA における農業活動指針

## 第I段階 (ha 当たり年額 125 ポンド支給)

## 1. 牧草地について:

- (1) 牧草地を現状維持し、鋤起し、地ならし、再播種を行わない。チェーン・ハローまたはローラー以外では耕耘しない。
- (2) 年・ha 当たり平均 1.9 家畜単位以下の密度で、牛、羊または馬を放牧する。ただし、いかなる場合も、ぬかるみを作ったり、過少放牧や過剰放牧をしない。
- (3) 干草またはサイレイジ用の放草の刈取りは年 1 回に限る。
- (4) 干草またはサイレイジ用に放草を刈取る場合、刈跡に家畜を放牧する。
- (5) 無機質肥料の使用量を現状より増やさない。ただし、窒素の使用量は年・ha 当たり 125 kg、1 回の施肥について ha 当たり 95 kg を超えてはならない。カリおよびリン酸の使用量はそれぞれ年・ha 当たり 75 kg を超えてはならない。
- (6) 殺虫剤を使用しない。
- (7) イラクサ、アザミ、ギシギシ、サワギクに対する以外は、除草剤を使用しない。これらに除草剤を使用する場合、雑草ワイパーを用い、地点処理を行う。
- (8) 本契約開始後 2 年以内に、農業者は大臣の指名する者または団体から、低木の管理について書面による助言を得る。

## 2. 林地について:

本契約開始後 2 年以内に、農業者は大臣の指名する者または団体から、林地の管理について書面による助言を得る。

## 3. 全ての土地について:

- (1) 生垣を維持する。
- (2) 池や葦の茂みを維持する。
- (3) 心土プラウを使用しない。暗渠排水やトンネル排水の施工を行わない。既存の排水施設の実質的改変を行わない。
- (4) 化学薬剤を使用せずに既存の水路を維持する。農業者が水位を調節できる場合は、
  - (a) 放牧される家畜のために、水路の水位を適度な水準に維持する。
  - (b) 毎年 9 月 30 日から翌年 4 月 1 日までは、水路の水深を 30 センチ以上に保つ。
- (5) 土地を耕作するにあたり、いかなる史跡も損傷、破壊しない。

## 第II段階 (ha 当たり年額 200 ポンド支給)

## 牧草地について:

- (1) 毎年 3 月 31 日から 7 月 16 日までは耕耘しない。
- (2) 毎年 10 月 31 日から翌年 4 月 1 日までは家畜を放牧しない。
- (3) 毎年 7 月 16 日以前は、干草またはサイレイジ用の牧草の刈取りは行わない。
- (4) 毎年 7 月 16 日以前は、芝生の刈込みを行わない。
- (5) 農業者は、
  - (a) カリおよびリン酸を使用しない。
  - (b) 無機質肥料の使用量を現状より増やさない。
  - (c) 年・ha 当たり 45 kg 以上の窒素を使用しない。
- (6) スラリーを使用しない。
- (7) 土壌の酸性度を下げるための石灰や岩滓の使用は行わない。
- (8) 水路の浄化をローテーションで行う。
- (9) 末端の排水路や小溝を維持し、掘り起こさない。
- (10) 農業者が水路の水位を調節できる場合、毎年 3 月 31 日から 10 月 1 日までは、水深を 45 センチ以下に保つ。

制限または禁止事項としては、たとえば、排水事業、農業や化学肥料の利用、家畜の放牧密度などがあり、生垣、納屋、池などの維持管理は積極的な奨励事項の部類に入る。農業活動指針は、同一 ESA では原則として全ての農業者に対して共通であるが、各 ESA 間では互いに異なり、地域の農業や環境条件の違いを反映したものとなっている。ただし、草地を耕地に転換することは、明示的あるいは暗黙のうちに、全ての ESA で禁じられている。

支払われる交付金の率は、ha 当たり年額何ポンドといった形で契約書に明記される。したがって農業者は、それぞれの参加面積に比例して交付金を受け取る。交付金の率は、原則として、同一 ESA 内の全ての農業者に共通である。ただし、ほとんどの ESA では、農業活動指針が、標準的なものと、それよりきびしい内容のものとの、2 ないし 3 段階で設定されており、その場合には交付金の率も各段階ごとに異なってくる。活動指針の内容は、標準的な第 I 段階よりも第 II 段階、さらに第 III 段階の方が農業者にとってきびしく（したがって環境にはよりやさしく）、交付金の率もそれにしたがって高くなる。ちなみに前頁の表 1 は、イングランドの Broads ESA<sup>2)</sup> を例にとり、各段階（この場合は 2 段階）ごとの農業活動指針の内容を示したものである。

ESA における交付金の率すなわち ha 当たり年支給額の決定に際しては、農業者がこの計画に参加し農業活動指針を遵守することによって失う現実の、あるいは可能性としての利益が第一に考慮される。また、ESA 契約が経営に与える経済的安定性、当該地域で典型的な農場の面積や作目などの要因も考慮される。これらを総合的に評価して支給率が決定され、農業者に提示される。なお、交付金の率は ESA 指定後 3 年経過した時点で見直されることになっている。

表 2 は、イングランドの各 ESA における交付金の率を示している（資料の制約上、分析の対象はイン

ランドの ESA に限られている）。同表によると、Pennine Dales, West Penwith および Test Valley の各 ESA では支給率が 1 段階に統一されているが、それ以外の Breckland と Suffolk River Valleys では 3 段階、残る 5 つの ESA では 2 段階に支給率が分かれている。また、支給率が最も低いのは North Peak の第 I 段階 10 ポンド（1991 年 11 月現在、1 ポンド＝約 230 円）であり、最も高いのは Breckland の第 III 段階 300 ポンドである。North Peak ESA は、イングランドで最も標高の高い場所に位置し、羊の放牧を中心とする粗放的な農業が営まれている地域であり、そこでの経営面積は概して大きい。Breckland ESA における第 III 段階の農業活動指針は、耕地の周囲 6 メートル幅の土地を休耕し、野草地に転換することであり、そこでは肥料や農薬の使用が一切禁止される。

次に、ESA 計画の実施状況をまとめたのが表 3 である。同表によると、イングランド全体の ESA 指定面積は約 333,000 ha であり、それぞれの ESA についてみると、Breckland の最大 94,000 ha から Test Valley の最小 2690 ha に至るまで、面積は大小さまざまである。また、農漁業食糧省は ESA 指定面積とは別に、それぞれの ESA で実際に農業者の参加が見込まれる面積を推計し、「参加期待面積」として公表している。表 3 によれば、この期待面積はイングランド全体で約 120,000 ha であり、指定面積の 36% にすぎない。前節で指摘したように、ESA は「環境上の観点から明確に区分でき線引できる地域」が全体として指定されるため、地域内には都市的あるいは非農業的に利用されている土地が必然的に含まれる。このような土地や、農

表 2 イングランドの ESA における交付金の率  
(単位：年・ha 当たり、ポンド)

ESA	I	II	III
Broads	125	200	
Somerset Levels & Moors	82	120	
Pennine Dales	100		
West Penwith	60		
South Downs	35	160	
Breckland	100	125	300
North Peak	10	20	
Shropshire Borders	30	80	
Suffolk River Valleys	70	180	200
Test Valley	80		

注：I, II, III は農業活動指針の各段階。  
出所：MAFF (1986/87)。

2) ESA 計画の原型は、この Broads ESA の前身である Broads 放牧湿地保全計画 (BGMCS) に見ることができ。これは、1985 年 4 月から 3 年間、イングランド東部 Norfolk 州の Broads 地方において、田園地域委員会と農漁業食糧省が共同で実施した実験事業である。当時、CAP の価格体系のもとで、放牧湿地をより有利な穀作地に転換する農業者が跡を絶たず、そうした農業活動の変化から地域の自然環境を保全するため、1981 年「野生生物および田園地域法」にもとづき実施された計画である。Colman (1989), Colman and Lee (1988) および CC and MAFF (1988) は、この計画についての詳細な研究である。

表3 イングランドにおける ESA 計画の実施状況

(単位: ha, %)

ESA	指定面積 (a)	参加期待 面積(1) (b)	参加実績(2)		1件当たり 参加面積 (c)/(d)	目 標 達成率 (c)/(b)
			面積 (c)	件 数 (d)		
Broads	29,870	11,750	12,414	671	18.5	105
Somerset Levels & Moors	26,970	13,800	9,631	717	13.4	70
Pennine Dales	15,960	9,685	9,843	285	34.5	102
West Penwith	7,210	6,377	5,784	160	36.2	91
South Downs	53,343	11,725	7,287	158	46.1	62
Breckland	94,032	4,295	3,536	101	35.0	82
North Peak	50,250	36,440	38,519	74	520.5	106
Shropshire Borders	21,000	15,750	14,836	208	71.3	94
Suffolk River Valleys	32,149	7,675	7,479	350	21.4	97
Test Valley	2,690	1,750	323	18	17.9	18
合 計	333,474	119,247	109,652	2,742	40.0	92

注: (1)参加期待面積とは農漁業食糧省が ESA 計画への参加を期待した面積。

(2)参加実績は 1987 年～89 年 (暫定値) の累計。

出所: MAFF (1989), Smith (1989)。

業用の土地であってもすでに集約的に利用されているため、ESA 計画への参加が見込めない土地はこの期待面積から除かれている。

ESA 計画の参加実績については、1987 年から 1989 年まで (ただし 89 年については暫定値) の面積および件数の累計が、同じく表 3 に示されている。それによると、イングランド全体の参加面積は約 110,000 ha、参加期待面積に対する目標達成率は 92% である。とくに、Broads, Pennine Dales および North Peak における参加実績は予想を上回るものとなっており、Test Valley の目標達成率が 18% ときわめて低いことを除けば、全体として満足できる数字と農漁業食糧省は評価している。また、1 件当たりの平均参加面積が最も大きい地域は North Peak の 520 ha、最も小さいのは Somerset Levels & Moors の 13.4 ha である。いまかりに、この平均面積で第 1 段階の ESA に参加したとすれば、交付金の年支給額は、North Peak で約 5200 ポンド、Somerset Levels & Moors で約 1100 ポンドとなるはずである。

#### IV ESA 計画の評価と問題点

ESA 計画は、前節で述べたように、農業者の参加実績という点では好調なスタートを切ることができたが、しかし重要なのは、それが当初の政策目的をどれ

だけ達成できたかである。ESA は農業環境政策として、はたして有効な政策であるといえるのだろうか。いまここで、その問いに答えるには判断の材料が不足しており、もう少し事態の推移を見守る必要がある。現在、農漁業食糧省は、環境面および社会経済面から ESA 計画の成果について監視と評価を行っており、近々その調査結果が公表される予定である。それについての分析は別の機会に譲るとして、ここでは、農漁業食糧省がいかなる方法と視点から調査を進めているのかを簡単に紹介したい。

まず、環境面での影響評価についていえば、地域の景観、野生生物、史跡などの保全または改善のために、ESA 計画がどれほど役立ったかが問題となる。この点については、農漁業食糧省の農業振興助言局 (ADAS) に所属する、航空写真、生態学、景観設計、土地利用などの専門家による環境影響評価が行われる。景観や史跡については、航空写真や実地調査にもとづく農場地図が利用され、計画開始直前の農場の状態と 3 ないし 4 年後の調査時のそれとが比較される。野生生物については、いくつかの ESA で生息地を選んで専門家による特別の調査が行われる。

次に、ESA 計画の社会経済的な面での影響であるが、それは次のような 3 つの視点から評価される。第一は、財政的な費用・便益の視点からであり、納税者



にとって、ESA 計画の純費用はどれだけかという問題である。その際、農業者に直接支払われた交付金の総額以外に、EC 財政(その一部分はイギリス国民が拠出している)からの払い戻し金、ESA 計画のもとで変化した農産物の生産量と構成、それにとまう価格・市場政策費支出の増減、などが全て計算に入れられる。第二は、ESA 計画が農業経営に及ぼした影響の評価であり、計画に参加した農業者の所得や雇用にどのような変化がみられるか、環境保全型農業は農業労働の季節的繁閑を緩和するのに役立っているか、などが調査される。第三は、より一般的な社会経済的影響の評価である。すなわち、(1) ESA 計画が環境に対する農業者の考え方や態度にどう影響したか、(2) ESA 指定は地域の観光または保養地としての可能性を高めたか、さらに、(3) ESA 周辺の地域経済に対する波及効果はどうか、などである。農漁業食糧省は、ESA 計画の成果を、このように環境および社会経済の両面から総合的に評価した上で今後の農業環境政策のあり方を模索しようとしている (MAFF, 1989)。

最後に、ESA 計画についていくつか問題点を指摘しておきたい。たしかに、ESA 計画の発足により農業予算の一部が環境保全の目的に支出できるようになった。しかしながら、この計画に対する政府の財政支出はイギリス農業予算全体の規模からみると決して多くはない。表 4 によると、農業予算全体の約 8 割は価

格支持や市場介入などの価格政策に費やされ、残る 2 割が資本補助や構造政策、その他の特別対策に充てられている。ESA 計画は構造政策の一つに分類され、それに支出された予算は計画 1 年目の 1987/88 年度が 290 万ポンド、2 年目の 88/89 年度が 680 万ポンド、そして 3 年目の 89/90 年度が 990 万ポンド (暫定値) であった<sup>3)</sup>。このように ESA 予算は年々増加してきているが、それでも農業予算全体に占める割合はきわめて小さく、89/90 年度で 0.8% に過ぎない。環境保護団体などが最も不満とするのはまさにこの点であり、需要のない農産物の生産奨励に使われている資金をもっと環境保全のために回すべきである、というのがその主張である (Jenkins, 1990)。

また、ESA に指定された面積はイギリス国土のわずか 3% 程度であり、けっして十分なものとはいえない<sup>4)</sup>。しかも、集約的で収益性の高い農業が広く展開する本格的な農業地域は、ほとんどこの計画の対象に含

3) 嘉田 (1990) は、イギリス農業環境政策の具体的な施策として「作付転換事業に (日本円換算で) 約 100 億円の助成がなされ、環境保全地域の指定と、それに対する助成事業として約 300 億円の助成措置が決定された。具体的には、後者については 13 地区、合計 500~600 万ヘクタールに及び、1ヘクタールにつき 4000~5000 円の補助金が支給される」(122 頁) と記述している。ここで「環境保全地域」が ESA をさすのであれば、この情報は正確さに欠けている。

表 4 イギリス農業に対する財政支出

(単位: 100 万ポンド)

財政年度 (4 月~3 月)	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
I 価格・市場政策 (CAP)	1840.2	1167.6	1392.9	1156.0	998.1(79.5)
II 英国独自の価格政策	9.0	8.1	0.7	3.1	2.0(0.2)
III 資本補助・構造政策	141.3	95.7	72.4	65.6	75.8(6.0)
農場林地化計画	—	—	—	—	0.6
ESA 計画	—	—	2.9	6.8	9.9
IV 条件不利地域 (LFA) 政策	139.8	156.5	145.9	137.1	151.0(12.0)
V その他	34.3	21.1	18.1	18.2	28.5(2.3)
酪農廃業計画	9.6	9.5	11.1	11.4	6.4
セット・アサイド計画	—	—	—	—	10.7
農場経営多角化計画	—	—	—	0.5	4.0
合 計	2164.6	1449.0	1630.0	1380.1	1255.5(100)

注: 1989/90 年度は暫定値。

出所: MAFF (1990)。

まれていない。このような地域でこそ農業と環境の対立は一層深刻化し、その対策が急がれるにもかかわらずである。あるいは、そのような地域では、農業活動によって環境全体が改変されてしまっ、早急に保全すべき景観も保護すべき野生生物ももはや残っていないのかもしれない。いずれにせよ、本格的な農業地域では、依然として環境よりも効率が優先されている<sup>5)</sup>。そしてこのことは、ESAの農業環境政策としての限界を示している。

さらに、ESAの制度自体にも問題がある。すなわち、この政策に賛同して計画に参加するか否かは農業者の任意であり、したがって初めから全く参加しない者や、農場の一部の土地でのみ計画に参加し、それで得た交付金を残りの土地の集約的経営に注ぎ込む農業者が出てくる可能性は十分ありうる(Potter, 1988)。そうした場合に、地域の環境が保全できるかどうか疑問である。だからといって、この計画を強制参加することには農業者側に強い抵抗がある。また、かりに強制的な制度に変えたところで、政策効果が上がるという保証はない。環境保全ということがらの性質上、農業者の自発性という要因が大ききものをいうからである。それゆえ、法的強制ではなくむしろ経済的誘因によって、農業者の自発性を尊重しつつ環境保全をはかる、というのがESAの哲学である。しかし、その場合にも経済的誘因はどの程度であるべきかという問題が残る。それは、農業者を満足させると同時に納税者を納得させるものでなければならない。

このように、ESAはいくつかの問題点を抱えてい

る。とはいえ、ESA計画はイギリス農業環境政策の先駆者であり、実際この計画は、農業と環境を調整する政策として農業関係者のみならず一部の環境保護団体からも好意的に迎えられたのである。また、農産物の生産に対してではなく農村環境の保全に補助金を出すというESAの考え方は、これからの農業・農村政策においてますます重要性を増してくるものと思われる。そのような意味からも、ESAの今後の動向が注目される。

## 文 献

- Adams, W. M. 1986 *Nature's Place : Conservation Sites and Countryside Change*. Allen & Unwin, London.
- Baldock, D. and D. Conder (eds.) 1986 *Can the CAP Fit the Environment? : The Environmental Implications of Future EEC Farm Price Policies*. Council for the Protection of Rural England/Institute for European Environmental Policy, London.
- Baldock, D., G. Cox, P. Lowe and M. Winter 1990 Environmentally Sensitive Areas : incrementalism or reform? *Journal of Rural Studies*, 6(2) : 143-162.
- Blunden, J. and N. Curry 1988 *A Future for Our Countryside*. Basil Blackwell, Oxford.
- Body, R. 1982 *Agriculture : The Triumph and the Shame*. Temple Smith, London.
- Bowers, J. and P. Cheshire 1983 *Agriculture, the Countryside and Land Use : An Economic Critique*. Methuen, London.
- Britton, D. (ed.) 1990 *Agriculture in Britain : Changing Pressures and Policies*. CAB International, Oxford.
- Colman, D. 1989 Economic issues from the Broads Grazing Marshes Conservation Scheme. *Journal of Agricultural Economics*, 40(3) : 336-344.
- Colman, D. and N. Lee 1988 *Evaluation of Broads Grazing Marshes Conservation Scheme 1985 - 1988, Final Report*. Department of Agricultural Economics, University of Manchester, Manchester.
- Commission of the European Communities (CEC) 1985 Regulation (EEC) No. 797/85 on improving the efficiency of Agricultural structures. *Official Journal*, L93(30-3-85) : 1-18.
- Commission of the European Communities (CEC) 1987 Regulation (EEC) No. 1760/87 as regards agricultural structures, the adjustment of agriculture to the new market situation and the preservation of the countryside. *Official Jour-*

4) 和泉(1989)は、「ECの法令によれば、ESA地域は国土面積の4%を超えてはいけないと規定されている」(194頁)と述べているが、EC規則にそのような規定は見当らない。ちなみに、「山岳その他の条件不利地域(Less Favoured Area)の農業に関するEC指令(75/268)」は、山岳その他の条件不利地域を、(1)山岳地域、(2)過疎および保全地域、(3)その他の特別小地域の3つに区分して定義しており、最後の「特別小地域」に指定できる面積は国土面積の4%までと制限されている(是永, 1989)。現在、イギリスでは約1000万ha(総農用地面積の53%)が条件不利地域に指定され、そのほとんど全ては過疎および保全地域であるが、一部に特別小地域も約700ha存在する(荏開津・柘植, 1989; Fennel, 1987)。これはイギリス本島最南端の沖に浮かぶScilly諸島に指定されており、ESAとは関係ない。

5) 本格的な農業地域でい最も深刻な問題の一つは、窒素肥料や家畜糞尿の大量投入にともなう地下水汚染の問題である。福士(1990)は、イギリス農業における地下水汚染の問題とその対策である「硝酸塩監視地域」(NSA)計画について詳しく分析している。

- nal, L167 (26-6-87) : 1-8.
- Countryside Commission (CC) 1986 *Environmentally Sensitive Areas : Recommendations of the Countryside Commission to the Minister of Agriculture and the Secretary of State for Wales on the implementation of Article 19 of EC Regulation 797/85 in England and Wales*. CCD 8, Cheltenham (UK).
- Countryside Commission (CC) and MAFF 1988 *Broads Grazing Marshes Conservation Scheme 1985-1988*. CCD 20, Cheltenham.
- 荏開津典生・柘植徳雄訳 1989 ローズマリイ・フェネル : ECの共通農業政策, 第2版, 大明堂, 東京.
- Fennel R. 1987 *The Common Agricultural Policy of the European Community*. 2nd ed. BSP Professional Books, Oxford.
- 福士正博 1988 イギリス1986年農業法, 外国の立法, 27(2) : 55-70.
- 福士正博 1990 イギリス農業環境政策と環境保護団体—「適切な農業活動準則」をめぐる一, レファレンス, 474 : 45-68.
- 福士正博 1991 a イギリス環境保護団体とデカップリング, レファレンス, 480 : 38-58.
- 福士正博 1991 b イギリス有機農業運動と環境保護—ソイルアソシエーションの環境保護指針—, 農業と経済, 57(7) : 68-74.
- 後藤淳子 1986 農業と環境—対立から調和へ—, 農村工学研究, 40 : 29-74.
- 和泉真理 1989 英国の農業環境政策, 富民協会, 東京.
- Jenkins, T. N. 1990 *Future Harvests, The Economics of Farming and the Environment : Proposals for Action*. Council for the Protection of Rural England/World Wide Fund for Nature (UK), London.
- 嘉田良平 1990 環境保全と持続的農業, 家の光協会, 東京.
- 神山安雄 1991 ECの農業環境政策, 食糧問題国民会議編 : 環境破壊と農業の復権 (国民の食糧白書'90), 亜紀書房, 東京, 194-218頁.
- 是永東彦(解題) 1985 ECの新農業構造政策, のびゆく農業, 700, 農政調査委員会, 東京.
- 是永東彦 1989 EC農業社会構造政策 (調査ノート), 農総研季報, 3 : 73-87.
- Lowe, P., G. Cox, M. MacEwen, T. O' Riordan and M. Winter 1986 *Countryside Conflicts : The Politics of Farming, Forestry and Conservation*. Gower/Temple Smith, Aldershot (UK).
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) 1986/87 *The Environmentally Sensitive Areas designation order (verious issues). Statutory Instruments*, HMSO, London.
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) 1989 *Environmentally Sensitive Areas*. HMSO, London.
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) 1990 *Agriculture in the United Kingdom 1989*. HMSO, London.
- 宮崎 猛 1991 イギリスの農村環境政策と環境農業政策, 「農業と経済」編集部編 : 環境保全と農業 (農業と経済別冊), 富民協会, 東京, 132-139頁.
- Nature Conservancy Council (NCC) 1990 *Nature Conservation and Agricultural Change*. NCC, Peterborough (UK).
- 農村開発企画委員会 1990 田園地域の新たな可能性—田園地域政策検討委員会報告—, 農村工学研究, 50 : 1-116.
- OECD 1989 *Agricultural and Environmental Policies : Opportunities for Integration*. OECD, Paris.
- Potter, C. 1988 *Environmentally Sensitive Areas in England and Wales : an experiment in countryside management*. *Land Use Policy*, 5(3) : 301-313.
- Potter, C. et al. 1991 *Diversification of Land : Conservation in a Period of Farming Contraction*. Routledge, London.
- Shoard, M. 1980 *The Theft of the Countryside*. Temple Smith, London.
- Smith, E. J. G. 1989 *Environmentally Sensitive Areas : a successful UK initiative*. *Journal of the Royal Agricultural Society of England*, 150 : 30-43.
- 田代正一 1989 イギリス農業法農政と全国農業者組合(NFU), 全国農業協同組合中央会編 : 協同組合奨励研究報告, 15 : 305-333.
- 田代正一 1990 イギリスにおける農業政策と国民世論, 農業と経済, 56(6) : 114-121.
- 柘植徳雄 1990 a イギリスにおける農地利用の転換政策, *AFF*, 21(9) : 48-51.
- 柘植徳雄 1990 b 現代国際農産物市場とECの農政改革, 農産物市場研究, 31 : 15-25.
- Whitby M. 1989 *Environmental Applications of Article 19 of EC Directive 797/85 in the UK*. In : A. Dubgaard and H. Nielsen (eds.) *Economic Aspects of Environmental Regulations in Agriculture*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, Kiel, pp. 59-67.

### Summary

The introduction of Environmentally Sensitive Areas (ESAs) in the United Kingdom in March 1987 is widely regarded as an important innovation in European rural policy. In the UK there are now 19 ESAs, covering about 790,000 hectares which amounts to some 4.3 % of the agricultural land. This paper discusses the background to the introduction of ESAs as an agricultural conservation policy instrument. Since the late 1970s, conflicts between modern farming and conservation have been a key issue in the UK countryside. Conservationists and economists have criticized intensive modern farming which has not only produced agricultural surpluses but also caused destructive damage to the rural environment. Under those circumstances, the Agriculture Act 1986 was enacted. The Act aims to achieve a reasonable balance between the promotion of a stable and efficient agriculture industry and the conservation of the natural beauty and amenity of the countryside. The legal basis of ESAs is found in Section 18 of the Act. The paper also examines the system and the achievements of the ESA scheme in England. Farmers in ESAs who are willing to carry out environmentally beneficial practices are offered hectare payments. These payments help farmers to offset pressure to intensify production methods, and provide them an incentive to conserve landscape, wildlife and historical features on their land. In England the ESA scheme has been well received by both farmers and some conservationists, and in total 92% of the targetted land has entered into the scheme. But it is too early to conclude whether the scheme has achieved full success or not. The idea that farmers' incomes can be supported by paying them to conserve the rural environment is likely to be an important one in future socio-structural policy. It is, therefore, worth while to keep attention to the evolution of the ESA policy.