

1968年「マンスホルト計画」と欧州農業の転換

原 島 正 衛

目 次

1. 欧州経済統合と農業問題
2. マンスホルト計画の概要
3. 農業者の反応 まとめ

1. 欧州経済統合と農業問題

欧州統合の過程に、農業問題はどの様にして組み込まれたのであろうか。農業問題が欧州統合に果たした歴史的役割は、どの様に理解すべきなのであろうか。この疑問に答えるためには、第二次大戦後の欧州農業が抱えた問題を、経済全般の動きの中で考察する必要がある。特に、欧州経済共同体 (EEC) を形成することとなる6ヶ国の抱えた経済利害(農業利害と工業利害)の錯綜する状況への理解が重要である。

そうした状況を理解するために、リチャード・グリフィス (Richard Griffiths) の研究を中心に見ていくこととする。⁽¹⁾

第二次大戦以降の産業復興とそれに続く急速な経済発展=成長の過程で、日本を含む先進諸国の農業は、歴史上まれに見る大転換を遂げた。ほぼすべての先進諸国に当てはまる現象として、経済の急速な工業化が農村の過剰労働力を吸収し、農業の技術革新と機械化は農業経営のあり方を大きく変えた。第二次、第三次産業への労働力を供給した結果、農業労働力は大幅に減少し、農業の経済全般に占める役割が大きく変化を遂げたのである。西ヨーロッパ農業もこの例外ではない。⁽²⁾

戦後から60年代にかけて EEC 加盟国の農

業は、工業に比較すると低いながらも、50年代には年平均で2.8% (仏1.9%, オランダ4.5%), 60年代には同2.8 - 3% (ベルギー・ルクセンブルグ2.4%, 仏3.5%) という高率な成長を記録している。またそれ以上に注目すべきは、労働生産性が他の分野に比較しても高いということである。これは、生産の大幅な上昇と農業労働人口の急速な減少によってもたらされたものであった。農業労働人口の減少は、農村の過剰労働力が高賃金の工業部門に移動したと同時に、この間農業分野で起こった大きな変化に起因しているとも言える。すなわち、1) 土地/労働比率の改善、2) 土地の集約化、3) 機械化の進展、4) 肥料、農薬等の技術革新、新農産物の栽培、などによってもたらされた。

しかしこれらの変化の実現には、多額の費用(投資)を必要とし政府による多額の財政的介入(保護)があつて始めて可能になったものであった。またこうした保護政策は、戦後になって新たに現れた特徴ではないという点も重要である。19世紀の70年代、80年代にかけての農業不況以降、西ヨーロッパ諸国の農業の最も顕著な特徴のひとつは、国家による保護政策であつたといえよう。20世紀に入っても農業保護の原則は国家の最も重要な経済政策であり、第二次大戦以降は、戦時下での食糧不足の経験を踏まえて、食料自給体制の確立(食料ナショナリズム)が声高に叫ばれるようになり、保護主義政策は継続されるのみならず、強化され、戦後の「国民国家の国是」となつたのであつた。

また戦後の西欧諸国においては、特殊事情として、戦後復興をめぐるいわゆる「ドル不足」を解消するという観点からも、農業生産の拡大による食糧自給体制の確立を目指した保護主義の継続、強化は、経済政策上の重要な要素であった。その結果、西ヨーロッパでは急速に食料生産が拡大し、1950年代初頭に食糧生産は戦前の水準までに回復し、近い将来は生産過剰すらも見込まれるまでに至る。

こうした農業保護政策が各国のいわば「共通政策」といえる状況の下、フランス、西ドイツ、イタリア、ベネルックス三国（オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ）による経済統合の動きが活発化するのであった。

しかしながら、西ヨーロッパにおける経済統合は、統合の当初から農業政策（問題）を統合の枠組みの必要条件と見なしていたわけではない。

欧州経済統合にとり農業問題は必ずしも主要な課題としてみなされたいわけではなく、例えば、EEC 形成にとって重要な会議となった1955年のメッシーナ（Messina）会議においても農業問題が主要な課題として取り上げられることはなかった。農業問題が EEC 形成の重要な政策分野となり、ローマ条約に明示されるのは、各国の利害調整の結果であった。特に、フランスと西ドイツとの異なる国民経済の利害を、経済統合の目的のために「相殺」するために EEC での共通農業政策の導入が決まったといつてよい。つまり、これは欧州統合の最も典型的かつ伝統となる政策決定、意思決定のパターンに属するとみなされている点であるが、EEC の工業力の中核である西ドイツが関税同盟に代表される「工業的」利害を経済統合の枠組みの中で実現する見返りに、「農業国家」フランスの農業利害（農民保護）を共通農業政策の導入によって相殺するという枠組みが形成されたのであった。

こうした「取引」の結果、EEC 設立を決

めた1954年ローマ条約では、その第39条1項において、農業政策の共通化について規定している。それによれば、a) 技術革新、農業生産の合理的発展および生産諸要素の最大限の活用による農業生産性の上昇、b) 農業従事者の所得水準の上昇を通じての農村の生活水準の上昇、c) 市場の安定、d) 安定的供給の確保、e) 消費者価格の安定、を共通農業政策の課題として規定している。この中でもとりわけ重要な点は、b) である。共通農業政策の要点はまさにこの点にあったといつてよい。この条項の運用により（この条項自体が保護政策の導入を保証している訳ではないが）、第二次、三次産業の急速な発展によって経済的にも、社会的にも取り残されつつあった農業は、最終的には、歴史上まれに見る保護主義に基づく共通政策の庇護下に置かれることとなるのであった。すなわち、1962年に合意された共通農業政策は、1) 農産物市場の統合、2) 共同体農産物の優先、3) 財政の共有（Financial solidarity）を歌い、同時に欧州農業指導・保証基金（European Agricultural Guidance and Guarantee Fund ,EAGGF）による財政補助を規定することによって、保護主義政策として確立することとなる。

その後、共通農産物価格の設定、財政問題をめぐっては紆余曲折を経つつも、市場と価格を保証による農業保護政策は継続される。

2. マンスホルト計画の概要⁽³⁾

しかしながら、市場と価格を保証することによる農業保護政策としての共通農業政策は、1960年代末になると EEC に対して過大な財政負担と膨大な農産物余剰を生み出すこととなった。同時に、農業人口の規則的かつ急激な減少（1958 - 68年、450万人の減少（1955年度との比較では28%の減少）は、EEC 農業の存続基盤すらも脅かしかねない危機としてとらえられるようになった。特に、乳製品

の余剰（供給過剰）問題は、EEC 財政の根幹をも揺るがしかねない問題と認識され、何らかの対策が必要とされるに至る。

こうした状況下で、当時の EEC 委員会の農業担当委員であったシッコ・マンスホルト⁽⁴⁾ (Sicco Mansholt) によって作成、提出されたのが、いわゆる「1968年マンスホルト計画」(以下、マンスホルト計画)であった。

同計画は、1960年代末の段階で EEC 域内農業が抱えた問題を総括し、共通農業政策の再構築を図ったものとして注目すべきものである。特に、急速な経済成長が進展する中で農業が従来の生産構造を維持することができなくなっているとの観点から、いわゆる農業の構造改革を提言し、従来の保護政策からの新しい展開を提言している点に注目すべきである。

以下、マンスホルト計画の内容を検討することにより、60年代末に EEC 域内農業が抱えていた問題点と、マンスホルト計画の目指した改革の内容を検討する。

前半部分においては EEC 農業の直面する課題（問題）分析に当てており、少し長くなるが、60年代末の EEC 農業の実態は把握に有益と思われるので、その概要を要約する。

2.1. EEC農業の実態

実態を理解するに当たり重要な点は、マンスホルト計画の共通農業政策に対する評価である。それは、共通政策は共同体の経済統合によい結果をもたらしたが、依然として農業所得者は他の社会職業集団と比べて立ち遅れているとみなし、この点の改善が、共同体の経済統合にとっても急務であるとの認識が、計画策定に際して、基本的な問題意識となっていることをまず確認する必要がある。この問題意識に基づき、以下の実態を詳述している。

農業生産のコンスタントな増加（1957 - 65 年年率3.3%の増加）と農業労働力の規則的

減少（1958 - 68年、450万人の減少。1955年度との比較では28%の減少）は、結果として一人当たり労働生産性の増加（年率約7%）をもたらし、工業部門での生産性増加を上まわった。他方、農産物価格は、62 - 65年までの一般的上昇の後、生産者価格で見るとドイツ、イタリア、ベルギーにおいては低下、その他の国でも上昇率は鈍化し、まったく異なる推移を示した。

農業生産資材の価格と賃金はすべての加盟国で規則的に上昇し、大多数の農産物消費は、生産の増加率を下回った。

農産物の供給過剰状況は、産品によって異なる。多くの産品に関して自給率はほぼ達成されている（豚、卵、家禽）。油脂、家畜飼料用穀物、牛肉に関しては、依然として輸入需要は大きい。軟質小麦、牛乳、砂糖に関しては、過剰は規則的に増大している。りんご、もも、トマトなどのいくつかの種類の果樹野菜に関しては、近い将来新たな構造的過剰生じるに違いない。

貿易に関しては、62 - 68年の間、域内貿易はほぼすべての産品に関して増大するとともに、第三国からの輸入も全体として増大した。輸出払い戻し制度（補助金制度）による主要な過剰産品の海外への輸出可能性は限定的なものにとどまり、その結果、それら産品の家畜飼料用への転換（小麦、砂糖）、パターの販売促進が必要となり、多額の財政支出が必要となった。

過剰産品の増大により、財政支出も膨大な量に増大しつつある。

他方、農業構造改善に関する費用も増大傾向を示している。

60年8.5億ドルであったものが、67年19億ドルに増大した。大部分は、農業基礎構造の改善措置への財政援助であった。しかしながら、農業部門の諸構造は不完全のままであり、共同体の平均経営面積は依然として約11ヘクタールと少ない。平均面積の増加も限定的で

あり、50ヘクタール以上の農業経営は17万戸に過ぎない(1ヘクタール以上の経営の3%)。全体の3分の2は10ヘクタール未満で、10-20ヘクタールは全体の19%を占めるに過ぎない。

共同体の農業最終生産物の20%を占める牛乳生産では、特に小経営が集中して行われている。乳牛飼育者の80%以上が、10頭程度の所有者であり、そのうち3分の2は5頭以下である。全乳牛飼育者400万のうち、20頭以上の飼育者は75,000に過ぎず、豚、養鶏についても同様である。

農業人口の年齢構成は特に問題がある。40-55歳の人口構成にくぼみがあり、全農業経営者の半分は57歳以上であり、これら高齢者は、教育の欠如等により変化する社会、経済的状况に適応できないでいる。

こうした構造的欠陥が存続し続ける限り、社会的側面に応じて策定される市場価格・保証政策は続けざるをえないであろう。同時に、兼業、副業活動の機会をもたない大部分の農業者は、より多くの所得の獲得のために非常に集約的な農業を行おうとするであろうし、その結果彼らに市場の条件に即した経営、生産を行うことを期待してもむだである。

2.2. 社会問題としての農業

こうした状況におかれた農業従事者の問題は、社会政策の面からも重要な政策課題となっている。

他の産業分野に比べ、農家の収入と生活様式は立ち遅れたものとなっている。結果、農村には絶望感がみなぎっている。こうした絶望感を払拭するためには、農業生産を近代化し、農業従事者に社会全体の福祉が及ぶことを保証するため、共同体内の連帯を強めるために、農業者の側にも大きな努力と適応性が求められている。

農業就業人口の減少は、まず雇用労働者の離職、ついで家族従業者の離職によってもた

らされた。この間の経営体数の減少ははるかに穏やかであったため(イタリアでは増加している)、従業者1人の経営体が著しく増加した。こうした経営体のほとんどは、工業に等しい所得を挙げることは出来ない。なぜならば、所得から資本形成に向けられる部分が非常に大きいからである。また毎日働かねばならず、病気の際の代替労働力も見つけづらく、経営体の存続を脅かす。婦人労働の状況も劣悪化し続けている。

労働力の減少を埋め合わせるための投資の増大は、経営規模が小さいため収益性の限界に突き当たっている。投資に伴う金融上の負担も過大となり、機械の共同利用も役に立っていない

既にいくつかの地域では、農業の新たな改善は、経営規模が労働力事情と投下資本の収益性の要求に適応することなくして実現されないことがわかっている。不断の技術進歩は、労働と土地という生産要素と投下資本の収益性に必要な経営規模との間に不均衡を生み出している。欧州農業の構造問題は、小経営数が増大しているというところにあるのではなく、経済全般の発展に伴って相当数の経営が限界経営の範疇に入ってきており、その数が増大しつつあるという点である。

本来の家族経営 経営者とその家族に十分な労働機会を与え、しかるべき収入をもたらす、社会的地位と人間生活に相応しいだけの生活様式を獲得することができる経営を目指す必要がある。

多くの農業者は農産物共同市場と価格政策によって問題が解決されると期待したが、もはや特に乳製品市場の極めて困難な事態を見て失望している。過去20年間においては不断に増大する需要を満たすために生産するということが可能であった。しかし現在、大部分の農産物の場合、生産の増加は需要の増加よりも速い。同時に、EECの農産物価格水準は高くなってしまったために、満足のいく条

件で輸出することが出来なくなってしまった。牛肉を除いて生産増大は不可能である。したがって、価格政策は慎重であるべきである。均衡のとれた所得と生活条件を確保し、生産と販売の間に均衡を保証するために、生産構造の改善を行わなければならない。また、経営規模を拡大するにしても、同時に農業利用面積の縮小に努力しない限り、市場均衡の回復はない。

農業就業人口の減少と経営規模の拡大と、農業を経済全般の中で統合させることが必要であり、職業転換のためのあらゆる努力を社会政策の側面から強化促進する必要がある。

以上のような分析に基づいて、マンスホルト計画は1980年までの施策を提言している。同提言を要約すれば、「経済的合理性にもとづく投資、生産活動を通じての、生産構造の改革」案であるといえよう。

具体的にはどういうことか。

上記「生産構造の改革」は、十分な規模を持った新しい農業企業体 (entreprises agricoles) を実現するために、離農する農業従事者と農村に残る農業従事者へのそれぞれの施策からなる。離農者への施策というよりは「離農」をより促すための施策であり、離農する自営農業者に対する構造的寄与奨励金(土地の賃貸価額の8倍)、高齢(55歳以上)離農者への補完的年金支給、転職のための職業訓練等を列挙している。また離農者への職確保の関連から、地域での「工業センター」の創設も提言している。

農村に残る農業従事者、つまりこれこそが農業企業体の担い手として重要なのであるが、対しては、「効率的に管理された企業」として「生産単位」(Unite de production, U.P)と「近代的農業企業体」(Entreprise agricole moderne, E.A.M)の形成による生産構造の近代化を想定している。

U.Pとして想定されているものは、生産要

素の最適利用を目的に複数の農業経営者の結合ないしは単独の経営主体の拡大の双方が想定されており、EEC内での農業規模の拡大の基本となるものと考えられている。穀物栽培の場合80 - 120ヘクタール、酪農生産では40 - 60ヘクタール、肉牛生産では150 - 200頭、肉用鶏経営では年間10万羽、採卵鶏経営では1万羽、養豚経営では450 - 600等といった規模が想定されている。

このU.Pは、特に多品種栽培の小農(家族経営)に有効であると考えられており、各経営の一部分を共同化することによって、(家族経営の特徴を失うことなく)農業者の生活変え全を行うことができるとみなしている。他方、E.A.Mは、U.Pが家族的小農経営を前提としている(とみなされる)のに対し、生産手段のすべてを統合した経営体を目指している。単一家族経営の拡大による移行も視野に入れられているが、主要には複数家族経営の合体による形成を念頭に置いたものといつてよい。

U.P, E.A.M実現のための法整備(土地の流動化、農地取得制限の緩和など)、補助金支給、企業家としての農民の資質向上のための措置(職業教育)等が想定されている。このU.P, E.A.M設立の提案こそが、「マンスホルト計画」の中核を占めるものであり、そうであるがゆえに、当時の(そして今現在も依然としてそうであるが)家族経営が中心であったEEC諸国の農民の中から予想をはるかに超えた大きな反発を生み出したのであった。

3. 農業者の反応一まとめ

マンスホルト計画は、家族経営に主体を置くEEC農業の限界性を指摘し、家族の枠組みを超えた新たな「企業経営」としての農業経営の必要性を説いたものであった。

これは過剰生産と農業人口減少という状況

をふまえて、従来の市場政策と価格政策に偏っていた共通農業政策の結果抱えきれなくなっていたEECの農業関連支出を抑える試みとしては興味深いものであり、農業のあり方を「構造的」に変えていくという野心的な提案であった。しかしその後の欧州における農業の実態は、必ずしもマンスホルト計画が想定した方向に進んだわけではなく、むしろ依然として現在に至るも、ドイツ、フランス等の欧州連合(EU)諸国では(英国等の例外はあるが)家族経営が農業経営の主要な担い手であるとされている。マンスホルト計画に対する、激しい反発もこうした家族経営崩壊への危機意識から出てきたといえよう。マンスホルト計画の中に見られる現状と、「改革提案」の間の大きな隔たりの中に、自らの家族経営の「危機」を読み取ったとしても不思議ではない。

例えば、マンスホルト計画に強く反発した人物に、「ドイツ農業機械銀行」(マシーネリング)運動の提案者、指導者であるガイアースベルガー⁽⁵⁾がいる⁽⁶⁾。農業機械の共同利用(所有ではない)を受委託組織を通じて行う「農業機械銀行」は専業、第一種、第二種兼業農家の有機的結合を農業機械の「共同利用」によって達成しようとするものであり、発達した工業国家として第二種兼業が大きな比重を占めた西ドイツの状況に合致した農業支援のあり方であった。

ガイアースベルガーにとってみれば、マンスホルト計画は家族経営を「否定」することによって自らが指導する「マシーネリング」の枠組みを、すなわち専業農、兼業農の間の「同盟関係」を切り崩すものとみなしたのであった。

マンスホルト計画による「企業的農業経営」の理想は、その後の欧州を巡る70年代の経済、政治状況の中で、いつのまにか消え去ってしまう。その後もなし崩し的ともいえる市場、価格政策を基礎とした農業保護政策の継続は

EC農業予算の肥大化を許し、現在に至るまで事あるごとに欧州統合の阻害要因として注目を浴びることとなる。

実は、マンスホルト計画をめぐる利害関係、計画立案過程及びそのその後の論議経過については、依然としてわからない点、不明確な点が多い。

EU内で依然として強固な家族経営の存在を見るにつけ、マンスホルト計画をめぐる利害の交錯を分析することは、欧州農業の家族経営的特質を理解する助けになるのではないかと思っている。

(本稿作成に当たっては、2000年度北星学園大学特別研究費の補助を受けた)

[注]

- (1) Richard T. Griffiths, 'Agricultural Development and Agricultural trade, 1945-1973', in *The Economic Development of the EEC* (1997)
- (2) 戦後西欧農業、農業政策の変遷に関しては、Michel Tracy, *Government and Agriculture in the Western Europe 1880-1988* (Third Edition, Harvester Wheatsheaf, New York, 1898) を参照。
- (3) 「マンスホルト計画」は、日本でも当時多くの関心を呼び、68年12月23日に発表された翌月の69年1月には農林水産省農林経済局より翻訳が出されている(『国営海外調査資料』第5号、1969年1月)。本章での概要説明は、同翻訳と仏文テキストを参照の上、まとめた。
- (4) 1908年、オランダ・グローニンゲン州生まれ。同州の裕福な農家に生まれ、祖父の代からの社会主義者。第二次大戦中のレジスタンス運動以降政治活動に参加し、戦争直後の1945年、労働党内閣に農業大臣として入閣。その後、1958年にEEC委員に就任するまで、5回にわたり農業大臣に就任し、戦後オランダ農業政策立案に中心的役割を果たす。その間、1953年には欧州規模での共通農業政策の必要性を

説く「1953年マンスホルト計画」を発表するなど、欧州規模での農業政策の必要性を主張した。1958 - 1972年は、農業担当 EEC 委員。72年3月から12月まで、EEC 委員長。EEC 共通農業政策は、マンスホルトの思考、経験が大きく影響していると考えられている。

- (5) マシーネンリングについては、淡路和則「農業経営の組織化 ドイツのマシーネンリング」(『先進国家家族経営の発展戦略』第二章、農山漁村文化協会、1994年)を参照。
- (6) 「ガイエルスベルガー (ガイアスベルガー) とマンスホルトとの放送討論記録」(『海外調査資料』第80号、昭和46年2月、農林水産省大臣官房調査課)を参照。兼業農家問題、農業と工業の関係、市場構造等の問題について意見を闘わせている。

