

食糧生産の過剰と農村整備

——オランダの農村政策を事例として——

筑波大学社会工学系 佐藤洋平

I. はじめに

オランダはヨーロッパ諸国の中でも国土の計画利用が最も進んでいる国であり、この国に比肩できるだけの国は、計画経済の国々以外では2、3の例外を除き、無い。オランダ農業は早くから着手された構造政策の果実を享受しつつも、他の EC 諸国同様農産物の供給過剰の問題に直面している。本稿では、農業部門において抱えるこうした問題を底流とし、かつ、都市型社会に対応した国土政策を進めてきているオランダを例に取り上げて、そこで行われている今日の農村地域政策について概説する。

国土面積41.5千km²（陸地面積は37.3千km²）に1,434万人（1983年現在）が居住し、1km²当りの人口密度は345人（陸地面積に対しては383人）で、バングラデシュ、韓国に次いで人口密度の高い国である。国土の主要指標についてわが国と比較した表-1に見るように、陸地面積、人口規模ともにその大きさはわが国の約十分の一に相当し、ほぼ九州に類同する（ちなみに、経済力も九州とほぼ同じである）。オランダは国土の約四分の一が干拓地で、国土の27%が海面下の土地であると言われるが、そうした土地に国民の60%が居住している。最高標高地点の標高がわずか322.2mである平坦な国土はその三分の二が農用地として利用され、森林はわずか8%を占めるだけである。わが国の国土はその三分の二が森林に覆われた山地であることを想起する時、わが国とは著しく異なる国土景観を呈していることが容易に推察できよう。

表-1 オランダと日本の国土指標（1983年）

	オランダ		日 本	
国土面積	41.5千km ² （内、陸地37.3千km ² ）		377.8千km ²	
人 口	14,340千人		119,483千人	
人口密度	344.6人/km ² （ 383.4人/km ² ）		316.3人/km ²	
土地利用				
農 地	23.9千km ²	64.5%	55.2千km ²	14.6%
森 林	3.0	8.0	253.1	67.0
自然・原野	1.6	4.2	3.1	0.8
建築地	5.2	7.6	25.1	6.7
水 面	3.4	9.0	13.2	3.5
その他	0.2	6.8	28.1	7.4
小 計	37.3	100.0	377.8	100.0

出典：文献1), 2), 3) をもとに作成

II. 構造政策の果実を享受するオランダ農業

1. EC 中のオランダ

EC の農業の現状は「バター mountain とミルクの洪水」という言葉に集約される。さらに、小麦、ワインについても自給率を大幅に越えた生産水準にある。EC の共通農業政策 (CAP) のもとで比較的高水準の農産物支持価格が採用されてきたことがこうした今日の現状を生み出したと言われているが、OECD 諸国での農産物に関する各種助成措置を見ると、1979年から1981年までの3ヵ年の平均として、その70.4%が価格支持の形態を取っている。その中でも酪農部門は、乳製品の過剰供給にもかかわらず、OECD 諸国の中で最も手厚い保護を受けている部門である。かりに、この部門に関する助成措置を取りやめたならば、それによって失われる農家の所得は60数%にも達すると言われている⁴⁾。

EC で生産される生乳は世界で生産される総量の四分の一、EC の農業総生産額の20%を占める。そして乳製品として輸出される EC 域外への輸出量は世界の総輸出量の40%以上を占めている⁵⁾。1970年代中頃から生乳の生産は過剰基調に転じ、以後、在庫量は増大の一途をたどり膨大な在庫を抱えるに至った (表-2参照)。やがて1984年に至り導入された生乳出荷割当 (quota) 制によって EC における生乳の生産調整が強化されるようになった。

表-2 乳製品在庫の推移 (千トン)

	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年
バター					
在庫量	152	317	853	949	1,124
生産量	1,792	1,963	2,194	2,023	1,903
脱脂粉乳					
在庫量	297	599	983	617	520
生産量	2,055	2,250	2,461	2,063	1,910

出典：文献5)、一部修正。

2. オランダ農業の構造政策

オランダ農業は、こうした状況の中でも競争に勝ち残れる強さを持っている。それは、農業を国の主要な輸出産業の一つとして育て上げ、そのために構造政策を積極的に推進してきた成果と言える。オランダの農産物輸出額は、農産加工品も含めて、1985年現在で515億ギルダー (3兆6千億円)、総輸出額に占めるその割合は22.8%であり⁶⁾、先進工業化諸国の中でも屈指の農産物輸出国である。

国際競争力のあるオランダ農業の今日のこうした姿は、政府による相当程度の支持もあるが、戦後一貫して進められてきた農業における構造政策の賜である。すなわち、国外から安く供給されるような農産物の生産を止めるか減少させて、国内外の市場に適合した農産物の生産に切り替えるとともに、生産の専門化、生産性の向上、生産の拡大、農場規模の拡大、農地集団化等インフラストラクチャの整備などによって達成された成果である。

表-3 農地種類別面積の推移 (千ha, %)

	耕種地	草地	園芸地 (内, 温室)	休耕地	総農地
1970年	686(32)	1,330(62)	118(6) (7(0.3))	8(0.3)	2,143(100)
1975	675(32)	1,286(62)	115(6) (8(0.4))	6(0.3)	2,082(100)
1980	705(35)	1,198(59)	113(6) (9(0.4))	5(0.2)	2,020(100)
1985	726(36)	1,164(58)	124(6) (9(0.4))	5(0.2)	2,019(100)

出典：文献7)

表-3に農用地201.9万haの種類別面積の推移を示している。酪農国と称せられるように、草地の占める割合は全農用地の約60%に達している。近年若干の減少がみられるが、他方では耕地面積がその実数および割合ともに着実に増大している。こうした現象の背景には生乳の生産が過剰となっている状況があることは述べるまでもない。さらに表-4には経営農地規模別農家数

表-4 経営農地規模別農家数の推移(千戸, %)

	0~5ha	~10	~20	~50	50~	総農家数
全農家						
1965年	58(31)	48(25)	53(28)	26(14)	2(1)	189(100)
1970	63(34)	39(21)	52(28)	28(15)	2(2)	184(100)
1975	54(33)	31(19)	44(27)	30(18)	3(2)	163(100)
1980	47(32)	26(18)	37(26)	31(21)	4(3)	145(100)
1985	44(32)	23(17)	32(24)	32(24)	5(4)	136(100)
農業を主とする経営 (有畜経営, 耕種経営)						
1965年	26(17)	45(29)	53(35)	25(16)	2(1)	153(100)
1970	16(13)	31(25)	49(39)	27(21)	2(2)	126(100)
1975	14(13)	23(21)	40(37)	29(27)	3(3)	109(100)
1980	13(13)	18(19)	33(34)	30(31)	4(4)	97(100)
1985	12(14)	14(16)	28(32)	31(35)	4(5)	88(100)

出典：文献7)

の推移を掲げてある。10~50ha層の農家が約50%を占め、年々そのシェアを拡大してきていることがこの表より読み取れる。平均経営面積規模は1930年に9.0haであったが、漸次拡大され、1950年には9.5ha、1962年には10.2ha、1970年は12.9ha、1984年では16.4haとなった⁸⁾。園芸農家のほとんどのものは10ha未満の層に属しているが、構種経営および有畜経営農家の場合その約70%は10~50haの階層に所属している。表-5には経営面積規模による階層ごとに農地面積の利用割合を示している。ほぼ半数の農用地が20~50haの階層の農家によって利用されていること、この層と50ha以上層とに農地が集積されてきている傾向を読みとることができる。

表-5 経営農地規模別農地面積の推移(千ha, %)

	0.01~5ha	~10	~20	~50	50~	総面積
全農家						
1970年	124(6)	290(14)	737(34)	794(37)	198(9)	2143(100)
1975	104(5)	226(11)	630(30)	867(42)	255(12)	2082(100)
1980	89(4)	192(10)	737(27)	903(45)	300(15)	2020(100)
1985	83(4)	168(8)	465(23)	951(47)	352(17)	2019(100)
農業を主とする経営(有畜経営, 耕種経営)						
1970年	45(2)	237(12)	697(36)	768(40)	182(9)	1928(100)
1975	35(2)	170(9)	584(31)	838(45)	178(10)	1862(100)
1980	29(2)	132(7)	482(27)	874(49)	258(15)	1775(100)
1985	25(1)	103(6)	403(23)	918(52)	309(18)	1759(100)

出典：文献7)

以上に概説した今日のオランダ農業の姿は、オランダが農業構造政策に成功した唯一の国として知られているように、戦後一貫して取られてきたそうした政策の果実であり、その政策の基本は既に1940年代末に形づけられたと言われている。

Ⅲ. 都市型社会における農村の多機能化

オランダにおける土地利用計画の体系は1962年に制定された国土計画法(Wet op de Ruimtelijke Ordening)に基づいて構成されている。中央政府は国土政策の基本方針を国土計画や構造計画の形で公表する。1970年代に表わされた第三次国土計画は、都市型社会に移行しつつあるオランダ社会の現状に対して、都市型社会との関わりを初めて国土政策の中で明確にした。この計画図書は三分冊から成り、その中の第二分冊「都市化レポート」および第三分冊「農村地域レポート」の中では大略以下のことが述べられている^{99,100}。

ユトレヒト、アムステルダム、ハーグ、ロッテルダムなどオランダの大都市が接続している環状都市圏(Randstad)の1990年の人口は641万人と予測されるが、この地域への人口集中を極力抑制する。環状都市圏に囲い込まれた農業地域は、この大都市圏における貴重な緑のオープンスペースとして位置づけ、都市開発を規制し、農地を保全する。大都市圏への人口集中を抑制するために、「成長都市」あるいは「成長中心地」と位置づけられた地方都市の発展を促す。

表-6は市町村類型別に最近の人口動態を示したものである。1960年代に大都市は人口減少に転じて以来今日までその傾向を続けているが、他方で、小都市あるいは農村中心集落への大幅な人口移動がみられる。都市化のこうした動向に対し、「農村地域レポート」では農村地域が農産物の生産ばかりでなく自然や景観、野外レクリエーションにとっても重要な意味を持っている空間であることを唱っている。

表-6 市町村類型別居住人口(1986年)

	1986年人口 (千人)		1970年=100と した時の指数	
	実数	%	1985年	1986年
農村(農家50%以上)	241	0.0	19.2	18.2
農村(農家40~50%)	51,920	0.4	102.8	101.4
農村(農家30~40%)	400,618	2.8	109.9	109.5
農村(農家20~30%)	1,227,524	8.4	117.7	119.1
工場立地農村(集落規模5千人未満)	1,231,699	8.5	114.0	113.9
工場立地農村(集落規模5千~3万人)	2,096,555	14.4	127.2	128.4
ベッドタウン(効外通勤者が30%以上)	2,109,252	14.5	121.6	122.7
農村中心集落(都市人口2千~1万人)	318,841	2.2	143.5	146.0
小都市(都市人口1万~3万人)	1,266,334	8.7	124.2	125.2
中都市(都市人口3万~5万人)	860,874	5.9	113.9	114.5
中都市(都市人口5万~10万人)	1,450,611	10.0	100.2	100.2
大都市(都市人口10万人以上)	3,513,702	24.2	93.7	93.8
合 計	14,529,430	100.0	110.7	111.3

出典：文献7)

さらにこのレポートでは、農村地域の限られた資源を農業、自然、レクリエーション、都市開発などに振り向ける上で相反する利害を調整しつつ国土利用政策を進めるために、その基準となる地域区分を行っている。それはそれぞれの地域の持つ主要な機能に基づいて区分され、以下の五つの区域分となっている。第一の区域は主機能が農業である地域で、そこでの政策の重点は農業の利益を守ることに置かれる。第二の区域は比較的大規模な機能、例えば農業、レクリエーション、自然などの機能が混在している地域で、こうした地域では地域の状況に照らしてそれぞれの機能に政策の強弱が付けられる。第三の区域は農業や自然といった比較的大規模な機能とその他の小規模な機能とが混在している地域で、農業との利害を調整しつつ魅力的で多様な景観の保全を図る政策が優先される。自然が地域の主要な機能である第四の区域は自然の保全が優先的政策として位置づけられるが、農業やレクリエーションの利害もそれについて重視される。都市化の影響圏にある第五の区域では未だ都市化されていない農村景観を保全することによって地域の多様性を維持したり、レクリエーションの機能を創出することなどが主要な政策課題として挙げられている。

1988年にまとめられた第四次国土計画では、農産物の過剰供給を背景に、農村地域の機能として自然、レクリエーション、景観に一層の重要性が与えられている”。

IV. 農村空間の利用調整

1. 農地集団化から農村開発へ

農地集団化法(Ruilverkavelingswet)が1924年に制定されて以来今日までに農地集団化の事業は、現在実施中および計画中のものも含めると、約150万haの農地で進められてきた。これは総農地面積の74%に相当する面積である。既に事業が完了したものだけでも全農地の41%にのぼる。

先にみた第三次国土計画に唱われた農村地域の担うべき多面的機能を十全に発揮するために

は、農業振興と自然保全との関係にみられるようなトレードオフの関係を調整する必要がある。1970年代中頃から始められた「農業とその他機能との健全な関係を保持するための政策」において農地集団化事業は農業と自然保全等その他機能の向上との間に生じる緊張関係を調整する手段の一つに位置づけられるようになった。そして農地集団化計画は景観計画、農業振興計画、自然保全計画、野外レクリエーション計画の四つの計画を総合調整したものとして策定されることとなった。最近二カ年の農地集団化事業の費用構成を掲げた表-7からレクリエーションや景観保全のための費用が総事業費の10%程度を占めていることが分かる。

表-7 農地集団化事業の費用構成(百万ギルダー、%)

	1984年	1985年
道路網等	90 (29%)	76 (24%)
水管理	74 (24)	76 (24)
土地の改良	59 (19)	76 (24)
補償工事・事務費等	34 (11)	43 (14)
レクリエーション	18 (6)	17 (5)
景観	18 (6)	11 (4)
農家移転	7 (2)	10 (3)
その他	10 (3)	5 (2)
.....		
総事業費	310 (100)	314 (100)

出典：文献12)

* 1ギルダー=約70円

自然の保全、農村景観の保全、あるいは野外レクリエーションなどに対する社会的選好の増大を背景に、農村地域における各種の機能整備に際しての調整手段として位置づけられていた農地集団化事業の役割をより充実させることを目的に、1985年に土地開発法(Landinrichtingswet)が新たに制定され、それまでの農地集団化法にとって代わった。この新法は従来の農地集団化法に農村開発の手法を付加したものである。新法が目的とするところは、農村住民の安定した高い所得の確保、生産と生活にとっての環境条件の整備、都市住民の野外レクリエーションへの近接性の確保、自然生態系の保全と創造、道路網の改良、歴史的文化的景観の保全と創造などである。こうした目的を達成するための手法として、従来の農地集団化法によって用意されていた農地集団化(ruilverkaveling)、数人の共同で行う農地集団化(ruilverkaveling bij overeenkomst)、基幹施設関連農地集団化(aanpassingsinrichting)のほか、新たに土地再開発(herinrichting)が用意された。この土地再開発では道路、用排水路、それらに関連する施設用地を調達するために最大3%までの減歩が認められているほか、自然保全、景観保全、野外レクリエーション、その他公益目的の用地については土地の強制買収が可能となっている¹³⁾。

2. 干拓地の開発

我々は干拓地(polder)における開発計画の変遷をたどることによってオランダの国土政策

の移り変わりを垣間みることができる。今世紀最大で最後と言われるゾイデルゼー干拓事業は1927年に開始され、既に四つの干拓地が建設されている。これら四つの干拓地の土地利用を表-8に掲げる。初期に干陸された二つの干拓地の土地利用は農地に特化していることが分かる。しかしその後干陸された最近の干拓地では農業以外の用途に振り向けられる土地面積の占める割合が高くなっている。最も新しい南フレーボラント干拓地では農地の占める割合が50%である。次いで森林が25%を占めているが、これには自然や野外レクリエーションとしての機能も与えられている。

表-8 アイセルメールポルダーの土地利用

	面積 (km ²)	築提 時期	開発 時期	土地利用の割合 (%)			
				農 地	森* 林 等	道 水 路	宅 地
ヴィーリングメル	193	1927~29	1929~40	87	3	9	1
北東ポルダー	469	1936~40	1942~62	87	5	7	1
東フレーボラント	528	1950~56	1957~80	75	11	6	8
南フレーボラント	430	1959~67	1968~	50	25	7	18
オランダ全土	33,812			68	13	19	

出典：文献14), 一部修正。

*森林のほか、自然保全およびレクリエーション用地を含む。

干拓地の土地利用構成にみるこうした変化は、戦後の食料不足から食料過剰へと移行したこと、高度工業化社会のもとでレクリエーション、景観、自然などに対する希求が強くなったことなど、社会経済にみる大きな変化にともなうものである。なお、最も新しい干拓地南フレーボラントにおいて住居系および工業系の土地の占める割合が高いのは大都市アムステルダムに近接しているという立地上の条件が大きく影響しているからである。

3. 管理協定

自由市場のもとで競争力の高い農業を目指して大規模化し特定部門に特化した集約的経営を追求したオランダ農業は、他方で農村の生態系や景観を保全することに対する社会的関心の高まりとの間で次第に緊張関係が強められることとなった。こうした中で、1970年代中頃から農村地域における農業と自然保全などとの適切な関係を育成、保持するための政策が取られるようになった。その政策手段としては、1) 自然などの保全と関連した管理協定、2) 集約的農業経営が不適切な地域に対する特別措置、3) 同意に基づき貴重な自然の維持、4) 同意に基づき固有景観の維持、5) 農地集団化事業による自然や景観の保全、の五つが用意された。

管理協定 (beheersovereenkomsten) は自然や景観を保全するための管理計画に依拠し農家

と政府との間で交わされる土地利用方法についての任意の契約である。政府は当初目標として50万ha～70万ha（全農地の四分の一～三分の一）の農地に管理協定が結ばれることを見込んだが、目標値を下方修正し20万haとした。この内10万haは保護区に指定することによって保護をすすめ、残りの10万haは管理協定によって保全することを予定した¹⁵⁾しかし財政事情の悪化などにより現在では保護保全の対象となる最も優先性の高い農地として86,000haが政策目標に掲げられている。1986末現在でみると、保護区として3,601haの農地が政府によって取得され、さらに890の農場との間でその6,334haの農地を対象に管理協定が結ばれている¹⁶⁾

農産物の供給過剰とりわけ生乳についてはクォータ制の実施という状況の中で政策手段としての管理協定の意義がますます重要となってきた。クォータ制が開始された前年の1983年には管理協定への参加農場数も協定面積もその前年の2.5倍に増加したが、その後の傾向を見ても参加農場数の年々の増加率は50%弱と言う高い水準を保ち、協定面積の増加率も年々増大する傾向を示している。

V. おわりに

本稿は都市型社会に向けた国土政策の展開の中で現在オランダが進めている農村地域政策について概説した。ここで取り上げた三つの農村整備のための政策手段は、酪農産品の膨大な滞貨を抱えたオランダ農業の今日的状況の中で、ますます重要なものとなってきた。これら政策手段に共通する基本思想は、農村地域に求められる種々の機能を地域ごとの特性と結びつけ、農業と調整を図りながら各種の機能の間に強弱あるいは濃淡を付けるということであった。これは選択的成長政策の地域への展開とも言える。今日のオランダ農業は構造政策の果実であることは既に述べたが、農村地域で展開される地域政策の手段と構造政策との関係にも刮目する必要がある。

注

- 1) Statistisch Zakboek 1986, Centraal Bureau voor Statistiek.
- 2) 昭和61年版国土利用白書、国土庁編。
- 3) 昭和59年版厚生白書、厚生省編。
- 4) OECD Farmers and Agricultural Policies, the OECD Observer No 147, 1987.
- 5) 崎浦誠治、天間征：酪農の生産調整を現地に見る、酪農総合研究所、1987。
- 6) Dutch Agriculture in Facts and Figures, Ministerie van Landbouw en Visserij, 1986.
- 7) Landbouwcijfers 1987, Landbouw-Economisch Instituut, centraal Bureau voor de Statistiek.
- 8) Huizinga, W. & D. Strijker: Two Lectures on the Historical Development of Dutch Agriculture, 1600-1985, mimeo, Landbouw-Economisch Instituut, 1986.
- 9) Verstedelijkingsnota, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976.

- 10) Nota Landelijke Gebieden, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977.
- 11) Vierde nota over de ruimtelijke Ordening, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988.
- 12) Steenhuis, G. :Land Development in the Netherlands, mimeo, Government Service for Land and Water Use, 1987.
- 13) De Landinrichtingswet, Landinrichtingsdienst.
- 14) Clout, Hugh: A Rural Policy for the EEC? Methuen, 1984.
- 15) Management agreements in Dutch agriculture, Min. of Agr. & Fish. 1987.
- 16) de Boer, T. and L. A. F. Reyriink:The Policy Concerning the Relationship between Agriculture and Nature Conservation in the Netherlands, mimeo,1987.