

第7章 ニュージーランドにおける農政改革と環境

よし だ けん た ろう
吉 田 謙 太 郎

1. はじめに
2. ニュージーランドの概要

1. はじめに

本稿の主目的である調査・ヒアリング内容の紹介を行う前に、まずニュージーランド(以下、NZ)の一般情勢と農業の概要について、簡単に説明を行う。つぎに、現在、NZがGATT等国際交渉の場で、何故「自由化」姿勢を強硬に打ち出し続けているのかを解き明かす上でのキーワードとなる「1984年改革」について説明を行う。そして最後に、今回の調査・ヒアリング内容の紹介を行うことにする。NZでは、政府、農業団体、農家等の立場の違いを問わず、改革に対して同様の評価を下した人がほとんどであったことから、本稿では、全ヒアリングを総括する形で紹介することにした。

また、今回の調査の目的は「農業保護の撤廃(削減)は環境にプラスの影響を与える」というNZの主張の論拠を探ることであった。しかし、必ずしもこの問題に対する回答は明確ではなく、いくつかの議論を紹介するにとどめることにした。

2. ニュージーランドの概要

(1) 一般概要

NZは第1表の通り、国土面積が日本の72%であるが、人口は345万人で日本の3%である。一人当たりGNPは日本の38%であるが、経済成長率は4.6%であり、近年は

3. 1984年改革と農業環境問題

OECD諸国の中で1番の成長率を達成している。ただし、失業率は9.8%と高く、大きな社会問題となっている。

NZの貿易相手国としての日本は、輸入先として全体の15.8%(1994年)を占め、オーストラリア、アメリカについて3番目、輸出先として全体の14.6%を占め、オーストラリアについて2番目の地位をそれぞれ占めている。

NZでは1984年から労働党が政権を担当してきたが、1990年11月より国民党のボルジャー内閣が政権を担当している。

(2) 農業概要

NZでは、日本のわずか2%の農家が、日本の2.7倍もの農地を耕作している(第2表)。平均経営面積は、日本の126倍に相当する176.5haであるが、その97%は草地である。しかも、日本では全く利用されないような急峻な丘陵・山岳地帯を羊の飼育中心に利用している部分が、農地面積の大きな割合を占めている。これらの丘陵放牧地帯を除いた耕地面積はそれ程大きくはなく、北海道と同規模程度との印象を受けた。

NZでは、農産物は主要な輸出産品であり、その輸出総額に占める比重は低くなりつつあるものの、1993年ではまだ56%を占めている(第3表)。

また、NZは先進農業国の代名詞のように言われるが、その評価を支えているのが、高生産性と低コストでの農業生産である。これ

らはもちろん、NZにおける研究開発投資の成果でもあるが、低コストに関して言えば、NZの比較的温暖で適度な降雨に恵まれているという気候的アドバンテージをその一要因として挙げることができる。畜産に関しては、飼育のために簡単な畜舎等の施設すら建設する必要がなく、ほとんどの農家がグラスフェドのみで家畜の飼育を行えるという好条件を備えている。

第1表 基本指標 (1993年度)

	NZ	日本
国土面積 (万 ha)	2,710	3,778
人口 (万人)	345	12,467
GDP (億米ドル)	446	42,160
一人当たり GDP (米ドル)	12,890	33,735
経済成長率/実質 (%)	4.6	0.4
失業率 (%)	9.8	2.2
消費者物価上昇率 (%)	1.3	1.3

資料: FAO, IMF, NZ 農水省, 経企庁, 日銀

第2表 農業関連指標 (1992年度)

	NZ	日本
農用地面積 (万 ha)	1,406	517
うち耕地	39	452
草地	1,365	65
農用地の国土に占める割合 (%)	51.9	13.7
農林水産業就業人口 (万人)	13	350
総就業人口に占める割合 (%)	8.6	5.5
農家戸数 (千戸)	80	3,742
平均経営面積 (ha)	176.5	1.4

資料: FAO, NZ 農水省

注: 農林水産業就業人口のみ 1993 年度

3. 1984 年改革と農業環境問題

(1) 1984 年改革

英国の傘の下で、英国の食糧倉庫として順調な経済発展を遂げてきた NZ であったが、1973 年に英国が EC に加盟したことによる輸出特権の喪失や、2度の石油ショックの影響を受け、NZ 経済は長期低落傾向に陥った。1984 年までの 10 年間は、経済成長率は 1% 台に低迷し、対外債務もその間に 20 倍近くにまで増加した。

このように低迷した NZ 経済を立ち直らせるべく、1984 年に労働党のロンギ内閣が発足した。ロンギ内閣は「既得権益の排除 (remove privilege)」を旗印に掲げ、大規模な改革を断行した。

まず、政府予算の大幅な削減が実施された。通産省、化学産業研究省、エネルギー省や特殊法人 50 の廃止等に伴い、公務員数は 76,000 人から 36,000 人に半減した。また、鉄道、航空、郵便等の国営企業も大胆に民営化された。もちろん、国立研究所 (うち 4 研究所が農業関連) も民営化された。

この改革では、税制改革も一つの目玉であり、10% を越える大型間接税 (G.S.T.) の導入が行われるとともに、直接所得税の個人・法人一本化および減税が併せて実施された。

以上のような財政改革が、一切の予告なしに急激に断行された結果として、失業率は一気に 10% 以上に達した。それ以前は、「首相は NZ 中の失業者の顔を知っている」とまで言われた低失業率国家であったが、それ以降

第3表 総輸出額に占める農産物の割合

	1988	1989	1990	1991	1992	1993 年
輸出総額 (億ドル)	121	145	145	151	172	183
うち農産物	76	90	88	88	100	103
割合 (%)	63	62	61	58	58	56

資料: NZ 農水省

は高失業率水準のまま推移している。

この改革は、1990年に国民党に政権交代した後にも引き継がれ、現在に至っている。

(2) 農政改革（農業保護撤廃）

1984年改革の対象は、NZの主要産業である農業も例外ではなく、それ以前は約30あった輸出・生産補助金を1984年度予算以降廃止した。それ以降は、一切の価格支持や補助、融資事業が行われていない。また、農業改良普及部門も民間に売却された。農業予算の大半は、検疫と基礎的研究に充当している。ただし、主要輸出品毎にボード（輸出公社）が設立されているが、これが唯一残された政府保護の部門と言えよう。

改革の影響により、当初農家戸数は10%（8,000戸）以上減少すると予測されたが、実際には1%（800戸）の減少にとどまった。この主要な理由として挙げられるのは、つぎの2点である。

まず第1に、農業以外の他の分野も急激な改革の影響を受けたため、NZ中に失業者が溢れかえり、農業生産に関連した技術しか持

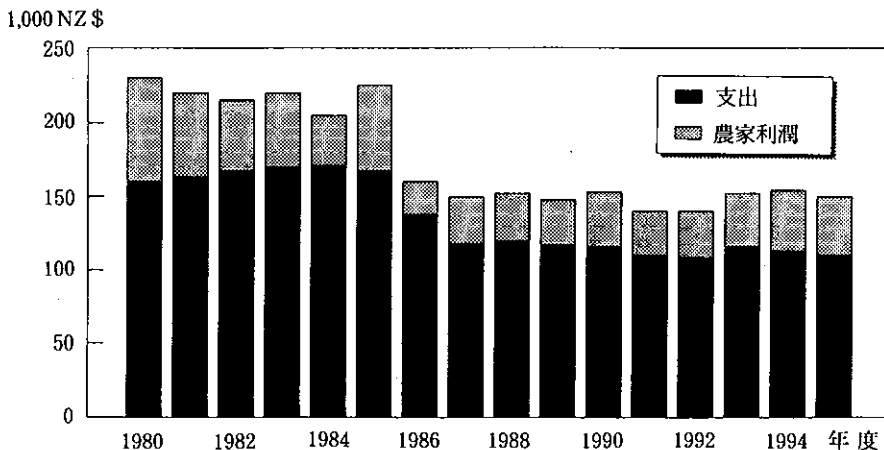
たない農家にとって、他に有利な職を見つけれられる見込みが少なかったこと。

第2に、政府の補助金や価格支持を当てにできなくなったことから、所得が減少した分を補うために、農家がこれまでの生産体系を見直し、徹底的に投入財を削減し、低コスト農業を達成したこと（第1図）。

ただし、離農農家に対しては、政府が前年所得の2/3までを1年間に限り補償した。また、彼らに対する充実した失業保険がある。この費用は、農業保護費用としては明確に計上されない部分であろう。

このように、農業者に多大な犠牲を強いた改革であったが、10年が経過した現在、政府はもちろんのこと、農業者団体、農家、学者に至るまで、改革に対する意見はほぼ同様であった。つまり、「非効率な農家を温存し続けるために政府支出を増加させ、かつ農産物の国際競争力を失う結果になるよりは、改革が断行されたことにより、低コスト・低環境負荷型の農業生産が行われるようになったことは評価すべきである」との意見である。

また、非効率な農家が去ることにより、農



第1図 農家粗収入（インフレ調整済み）

資料：Federated Farmers 資料より引用。

地価格が下がり、新規参入者であっても適正な利潤を生み出しうる歪みのない健全な市場価格に落ち着くという効果も見られた。

(3) 農政改革の環境への影響

1) NZ の農業環境問題

NZ において、農業と関連性のある主要な環境問題は、以下の通りである。

土壌流亡 (erosion) や外来哺乳類 (ウサギ、ポッサム等) による土壌侵食等の土壌劣化 (land degradation)。肥料、農薬等の化学物質使用や家畜の飼育密度過多による水質・大気汚染。NZ 固有の植物相や動物相 (native flora and fauna) への影響を通じての生物多様性 (biodiversity) の喪失。

動物福祉 (animal welfare) については、NZ では次世代の環境問題との認識であり、農業環境問題とは切り離して考えられている。

上記の環境問題対策としては、土壌利用規制や情報提供等のソフト的手段が取られることが多いが、植物相や動物相の保全を図るために土地の買い取りを行ったり、外来哺乳類から土壌を保全するための “Rabbit and Land Management Programme” 等のハード的事業も実施された。

また、例外的な事業であるとの説明ではあったが、北島東岸植林計画 (East Coast Forestry Programme) が実施されている。この事業は、1988 年に NZ を襲ったサイクロン・ボラ (cyclone bola) により、北島東部のきわめて土壌が柔らかく流亡しやすい農地において、大規模な土壌流亡が発生したため、その回復のために大規模な植林を行う事業である。

NZ をオーストラリアと比較すると、降水量や土壌条件等が良好であり、土壌劣化等の農業環境問題も、その規模は比較的小規模であると考えられる。ただし、近年、徐々に農業環境問題は深刻化しつつあり、オーストラ

リアの環境保全に関するコンセプトを取り入れ、“Landcare Programme” を導入した。

2) 農政改革の環境への短期的影響

農政改革がもたらした環境への短期的影響の主要なものは、つぎの2点である。第1点目は、限界的農地の利用減少と森林面積の増加である。限界地での羊の飼育や耕作は、環境破壊を招きやすいが、補助金と価格支持が撤廃されたため、限界地での飼育や耕作は採算割れになり、限界地が放棄されて植林が進み、土壌流亡等が防止される結果となった。

第2点目は、化学物質の投入量の減少である。所得減少が急激に進んだことにより、それまでのように十分に化学肥料や農薬を使用し続けることが困難となった。第2図の通り、農家の化学肥料投入量は格段に減少した。

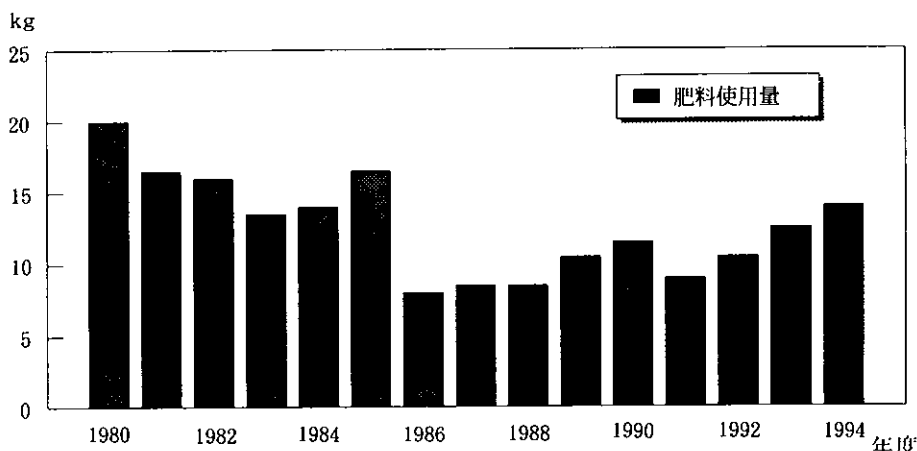
ただし、NZ は英国から入植者を迎えた時点でかなりの環境破壊、つまり森林の大規模伐採が進み、平地のみならず、丘陵・山岳地を含む国土の大部分が既に農地化されており、行き過ぎた環境破壊から若干回復しただけであるとの見方もある。この点については、日本とはかなり状況が異なり、「農業保護の撤廃が環境にプラスの効果を与える」というロジックには、十分に注意する必要がある。

3) 農政改革の環境への長期的影響

農政改革は、短期的には、環境にプラスの影響のみを与えているような見方が支配的であったが、10年を経過した現在、いくつかのマイナスの面が生じつつある。

限界地での家畜の飼養や耕作は、その後も継続的に減少し、1985～93年の間で、家畜飼養単位は、8%減少している。また、植林も毎年約100,000 haの割合で進み、同期間に森林面積は22%も増加した。

しかし、ここで問題となるのは、離農すると見込まれながら離農しなかった約7,000戸の農家の動向である。彼らの多くは、限界地



第2図 農家の化学肥料使用量（1家畜単位当たり）

資料：Federated Farmers 資料より引用。

で家畜を飼育している農家である。「彼らは農地を手放すことも、農地に植林する余裕もなく、ずさんな農地管理を行っており、改革以前より環境に悪影響を与えている」との指摘がある。

化学肥料や農薬の使用量は、確かに一時的には減少したが、1990年以降、改革の影響を農家が吸収し、所得が回復するにともない、次第にその使用量が増加してきている（第2図）。現在では、農政改革以前の使用量に到達しており、販売額については過去最高を記録している。

これ以外の改革の影響としては、直接的な財政措置がとれないことから、気象状況に起因する環境への損害（climatic disease）に対する適切な処置が取りにくくなり、地域によってはかえって環境破壊が進んだという点が指摘された。

4) 資源管理法（Resource Management Act：RMA）

NZでは、資源の社会的、財政的および環境的に持続的な管理（sustainable management）を目的として、RMAが1991年に施行された。この法律は、環境省が中央でのア

ドバイザーとなり、農水省、林業省、運輸省等のあらゆる省庁を傘下におさめ、縦割りのばらばらの政策でなく、統一のとれた環境政策を行うことを目的として制定された。これに加えてもう一つ重要な点は、この法律は環境政策の主導権を中央政府から地方自治体（Regional Council）に移した点にある。各自治体が、各地域毎の環境問題に対して主導権を持って計画・実行していくことにより、より効果的かつ効率的な対策をとることが可能となった。

RMAについては、「制定されたことによる実質的な効果は、まだそれ程明確には表れていないので、評価を下すにはまだ早く、今後の推移を見守っていく必要がある」とのことであった。

< 訪 問 先 >

・日本大使館，Wellington

対応：Mr. Yuzo Ota 公使

対応：森本 優参事官兼領事

（クライストチャーチ領事館）

対応：平松 尚一等書記官

対応：浜本 聡一等書記官

対応：山本康貴専門調査員

・ **Massey University, Palmerston North**

対応：Dr. Shamin Shakur, Senior Lecturer
(School of Applied and International Economics)

対応：Mr. Don Mardle, Lecturer
(Agribusiness)

対応：Ms. Evelyn Hurley (Agricultural & Horticultural Systems Management Dept.)

・ **Watties Frozen Foods, Feilding**

対応：Mr. Andrew Ward, Agronomist

・ **Organic Farm, Palmerston North**

・ **Lincoln University, Canterbury**

対応：Dr. Anthony C. Zwart, Professor of Marketing Director (Commerce Division Economics & Marketing Department)

対応：Dr. Jimmie S. Hillman, Professor

対応：Dr. John R. Fairweather, Senior Research Sociologist (Agribusiness & Economics Research Unit)

・ **Federated Farmers, Wellington**

対応：Mr. Theo Simeonidis, Chief Executive

対応：Mr. Jeremy Harding, Policy Executive

・ **Agricultural Chemical & Animal Remedies Manufacturers' Association (AGCARM), Wellington**

対応：Mr. C. Ian Blincoe, Executive Director

・ **Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington**

対応：Mr. John E. Askwith, Director (Policy Services)

対応：Mr. Jim Sinner, Senior Analyst (Policy Services)

・ **Ministry for the Environment, Wellington**

対応：Mr. Kevin Steel, senior Environment Analyst

〔参考文献・収集資料〕

- 〔1〕 AGCARM, *Beyond Organics: The Agriculture of the Future*, WHAM, 1992.
- 〔2〕 Chandee, Doren D., and Rae, Allan N., *Toward Free Trade: Strategies and Experiences in Pacific Agricultural Reform*, CAPS Massey University, 1990.
- 〔3〕 Dormer, Alan, *The Resource Management Act 1991: The Transition and Business*, New Zealand Business Roundtable, 1994.
- 〔4〕 Fairweather, John R., *Agrarian Restructuring in New Zealand*, Lincoln University Research Report No. 213, 1992.
- 〔5〕 Fairweather, J.R., and Glimour, S.S.F., *Farming in Hurunui and Clutha Counties: Current Attitudes and Practices Compared to Survey Results in 1986*, Lincoln University Research Report No. 219, 1993.
- 〔6〕 Gouin, Daniel-M., Jean, Noella, and Fairweather, J.R., *New Zealand Agriculture Policy Reform and Impacts on the Farm Sector*, Lincoln University Research Report No. 230, 1994.
- 〔7〕 Hewison, Grant, *Reconciling Trade and the Environment: Issues for New Zealand*, Victoria University, 1995.
- 〔8〕 Livingstone, L.G., *Soil Water Handbook*, South Pacific Information Services, 1992.
- 〔9〕 Ministry for the Environment, *Resource Management: Guide to the Act*, 1991.
- 〔10〕 Ministry for the Environment, *Taking up the Challenge of Agenda 21: A Guide for Local Government*, 1994.
- 〔11〕 Ministry for the Environment, *Environment 2010 Strategy: A Statement of the Government's Strategy on the Environment*, 1995.
- 〔12〕 Ministry of Agriculture and Fisheries, *Sustainable Agriculture*, 1993.
- 〔13〕 Ministry of Agriculture and Fisheries,

- Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform since 1984*, 1994.
- [14] Ministry of Agriculture and Fisheries, *Agri-environmental Programmes in New Zealand : A Report to the OECD*, 1995.
 - [15] Ministry of Foreign Affairs and Trade, *International Environment Issues : A New Zealand Perspective*, Information Bulletin No. 50, 1994.
 - [16] Nayga, R.M., and Waggoner, D.B., *Competing in the Global Marketplace : Issues, Trends and Challenges Facing New Zealand's Sheepment Industry*, Lincoln University Discussion Paper No. 137, 1994.
 - [17] Rae, Allan N., *Pacific Rim Agriculture : Opportunities Competitiveness and Reforms*, CAP Massey University, 1993.
 - [18] Rae, Allan N., and Meister, Anton D., *Environmental Constraints to Pacific Rim Agriculture*, CAP Massey University, 1993.
 - [19] Sheppard, R.L., *New Zealand Agricultural Policy Change : Some Effects*, Lincoln University Discussion Paper No. 135, 1993.
 - [20] Sheppard, R., and Atkins, C., *Dumping, Protectionism and Free Trade*, Lincoln University Discussion Paper No. 140, 1994.
 - [21] Tasman Institute, *Environmental Resources and the Market-Place*, Allen & Unwin, 1991.
 - [22] Watts, Meriel, *The Poisoning of New Zealand*, AIT PRESS, 1994.