

スイス農政改革の新展開

—「農業政策2011」政府草案を中心として—

樋 口 修

目 次

| | |
|---|-------------------------|
| はじめに | 4 改革の中間決算 |
| I スイス農業の特質と農政改革の背景 | III 「農業政策2011」政府草案の主要内容 |
| 1 スイス農業の特質 | 1 基本戦略 |
| 2 農政改革の背景 | 2 5つの行動軸 |
| II 農政改革の展開過程 | 3 具体的な政策措置 |
| 1 農政改革の第一段階(1992～1998年) | 4 予 算 |
| 2 農政改革の第二段階 (「農業政策2002」; 1999～2003年) | 5 予測される効果 |
| 3 農政改革の第三段階 (「農業政策2007」; 2004～2007年) | 6 政府草案に対する反応 |
| | おわりに |

はじめに

2005年9月14日、我が国の内閣に相当するスイス連邦参事会(Bundesrat)は、その新しい農業政策である「農業政策2011」(Agrarpolitik 2011)の草案を、各州及び利害関係者等との協議に付するため公表した⁽¹⁾。この「農業政策2011」は、2008年から2011年に至る4年間のスイスの農業政策を定めるものであり、「農業政策の更なる発展(Weiterentwicklung der Agrarpolitik)」という副題が示すように、1992年以

降段階的に進められてきたスイス農政改革の、新たな段階における戦略構想を提示するものである。

スイスは自然的なハンディと高度に発達した非農業部門を有し、農業は我が国の農業と類似する課題に直面している⁽²⁾。スイスは我が国と同じく食料純輸入国であり、現在進行中のWTO農業交渉においては我が国・韓国・ノルウェー等と共に輸入国グループ(G10)を結成し、共通する主張を行っている。しかしその一方でスイスは、特に東西冷戦が終結した1990年代初頭

(1) スイスの立法過程では、連邦政府は政府草案を連邦議会に提出する前に、各州、政党、関係団体、利害関係者等に提示して協議(Vernehmlassung [独], consultation [仏])し、意見を求める必要がある。各団体は当該政府草案に対して意見を述べ、修正を求めることができる。この意見・修正要求を受けて政府は草案を修正し、教書(Botschaft [独], message [仏])の形式で連邦議会に提出する。(Swiss Federal Chancellery, *Swiss Confederation, a brief guide 2005*, p.30)

(2) 是永東彦「スイスの農政改革—回顧と展望」国際農業交流・食料支援基金編『平成15年度 欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2004, p.2.

以降、WTO 農業交渉の進展と欧州の農産物市場統合（或いは将来の EU 加盟）を見据えて、高水準の保護政策に支えられている自国農業部門の改革を進めている。

本稿の課題は、このように我が国と類似する課題を有するスイス農業政策の改革動向を、上記の「農業政策2011」政府草案の内容を中心に紹介し、以て我が国の農業政策の検討及び立案に資することにある。

I スイス農業の特質と農政改革の背景

1 スイス農業の特質

農業部門は非農業部門と異なり、生産要素としての土地の比重が極めて大きいという経済的特質を有する。生産要素としての農用地は動かすことができず、当該地域の気象条件によって異なる特色を持つ⁽³⁾。このため各国の農業は、地形・気象に応じて歴史的に多様な発展を遂げてきた。

スイスは、ドイツ・リヒテンシュタイン・オーストリア・イタリア・フランスに囲まれた欧州中央部の内陸国である。中南部に4,000メートル級の高峰が連なるアルプス山脈、北西部にジュラ山脈が走り、国土面積（九州よりやや小さい41,290平方キロメートル）の約7割は両山脈で占められる。人口・産業の大部分は、両山脈に挟まれた残り3割の中部平原（Mittelland）に集中している。穀物・野菜等の耕種作物の生産は主にこの中部平原で行われるが、その面積は著しく限定されている。農地面積（2002年現在で約107万ヘクタール）のうち耕地は約4割（約41万ヘクタール）を占めるに過ぎず、残りの大半は永年草地（約63万ヘクタール）である。このため放牧

を中心とした山岳農業が広くみられる⁽⁴⁾。

したがって、スイスの一農家当たり農地経営面積（2002年）は15.9haとEU平均よりやや小さい水準にとどまるものの⁽⁵⁾、耕地面積に限れば、農業従事者一人当たりの耕地面積（2001年）⁽⁶⁾は2.8haで欧米主要先進国と比較してはるかに小さく（表1参照）、わが国（同1.8ha）や韓国（同0.8ha）の水準に近くなる。また、スイスの1人当たり国民総所得は世界でもトップクラスであり（表1参照）、世界有数の富裕国である点でもわが国と事情を同じくする。

スイス農業とわが国の農業との類似性は、穀物自給率についても見られるところである。表2は2002年における主要国の穀物自給率を一覧したものであるが、EU、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリアの穀物自給率が100%を超えているのに対してスイスは59%であり、わが国、韓国、ノルウェーと同様の「穀物輸入国」である。

表1 1人当たり国民総所得、農業従事者1人当たり耕地面積

| | 1人当たり国民総所得 (米ドル、2002年) | 農業従事者1人 当たり耕地面積 (ha、2001年) |
|---------|---------------------------|----------------------------------|
| 日本 | 34,010 | 1.8 |
| スイス | 36,170 | 2.8 |
| 韓国 | 9,930 | 0.8 |
| ノルウェー | 38,730 | 8.5 |
| イギリス* | 25,510 | 11 |
| フランス* | 22,240 | 23 |
| ドイツ* | 22,740 | 12 |
| イタリア* | 19,080 | 8.5 |
| アメリカ合衆国 | 35,400 | 60 |
| カナダ | 22,390 | 121 |
| オーストラリア | 19,530 | 114 |

*は欧州連合（EU）加盟国。
出典：『データブック オブ・ザ・ワールド』2005年版（二宮書店）。

(3) 荏開津典生『農業経済学』岩波書店、1997、p.5.

(4) 農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyo/f_z_17sweitz.htm/>「海外農業情報－各国農業概況－スイス」（2005年9月15日現在）

(5) 農林水産省ホームページ前掲。原典はSwiss Federal Statistical Office; *Swiss Statistics*.

(6) 二宮書店『データブック オブ・ザ・ワールド』2005年版。原典はFAO資料。

表2 穀物自給率 (2002年) (単位: %)

| | |
|---------|-----|
| 日本 | 28 |
| スイス | 59 |
| 韓国 | 30 |
| ノルウェー | 70 |
| EU (注) | 114 |
| カナダ | 120 |
| アメリカ合衆国 | 119 |
| オーストラリア | 198 |

注. EUの穀物自給率は、コメを除く2001/02年度のEU15か国のデータ。

出典:『食料需給表』平成15年度, p.253。ただしEUは、European Union, *Agriculture in the European Union- Statistical and economic information 2003*.

表3 生産者支持推定量 (PSE) (単位: %)

| | 1986~88平均 | 2002~04平均 | 2002 | 2003 | 2004 (暫定値) |
|---------|-----------|-----------|------|------|------------|
| 日本 | 61 | 58 | 58 | 59 | 56 |
| スイス | 78 | 71 | 73 | 71 | 68 |
| 韓国 | 70 | 63 | 65 | 61 | 63 |
| ノルウェー | 71 | 71 | 74 | 72 | 68 |
| EU (注) | 41 | 34 | 34 | 36 | 33 |
| カナダ | 36 | 22 | 21 | 25 | 21 |
| 米国 | 22 | 17 | 18 | 15 | 18 |
| オーストラリア | 8 | 4 | 5 | 4 | 4 |

注. 1986-88平均はEU12か国、2002年・2003年はEU15か国(旧東独地域を含む。以下同じ)、2004年はEU25か国のデータ。

出典: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005*.

農業保護の水準が高いことに関しても、スイスはわが国と状況と同じくする。農業保護の水準を計測する指標の一つに、OECDの創案した生産者支持推定量(PSE)の概念がある⁽⁷⁾。

表3は主要国における最近のPSEを示したものであるが、スイスのPSEは日本を上回り、

ノルウェーと並んでOECD加盟国中最高水準に達している。

2 農政改革の背景

(1) 東西冷戦の終結

このようにスイスが高い農業保護水準を維持してきた背景には、上述の国土条件や農業経営の規模といった条件に加えて、第一次・第二次両世界大戦期、及びそれに続く東西冷戦下で同国が中立政策を維持していたこともあった。食料供給の確保は中立維持のために重要なファクターであり、このためスイスは旧GATT加盟(1958年仮加盟、1966年正式加盟)に際して、加入議定書で農産物輸入制限を自由化する義務の免除を包括的・無条件に認められる待遇を得て、高率関税による国境保護、生産制限を含む国内市場への介入、補助金による価格支持等を行ってきた⁽⁸⁾。

しかし1989年のベルリンの壁崩壊に象徴される東西冷戦の終結は、農業政策の目標を明確に変化させるものとなった。食料供給の確保は政策的重要性を相対的に小さくし、その一方で農村景観の保存や天然資源の保護が政策的重要性を持つようになった。

(2) WTO加盟による特権的地位の喪失

1995年7月のWTO加盟によって、スイスは上述の特権的な待遇を放棄してWTO農業協定上の義務を履行しなければならなくなり、その農業・農政をWTOに適合的なものとしなければ

(7) 生産者支持推定量(Producer Support Estimate; PSE)とは、従来の生産者補助金相当額(Producer Subsidy Equivalent; 略称はPSEで同じ)の表現を改めた概念であり、「その性質、目標若しくは農業生産又は農業収入への影響に関わらず、農業を支援する政策措置から発生した、農業生産者を支援するために消費者及び納税者から一年間に移転される、農場の入口での価格で計測された金銭的価値の指標」と定義される(OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005*)。従来の「生産者補助金相当額」の語とカバーする概念に実質的な変化はないが、農業保護の手法が補助金以外に多様化したことを受けてこのような表現に改められた。通常はこの金銭的価値(金額)を分子、国内農産物生産額を分母にとった百分率で表示し、百分率が高いほど保護水準は高くなる。

(8) 是永東彦「スイスの農政改革-農政の中心的手段としての直接支払い-」解題、『のびゆく農業』870号, 1997.9, p.3.

ならなくなった。

(3) EU との関係の強化

これに加えて、スイス－EU 間の（市場開放を含む）関係が進展したことも、スイス農業・農政に改革を迫るものとなった。スイスは EC（当時）への加盟を目指して1992年5月2日に欧州経済地域（EEA）協定に署名し、5月20日には EC に加盟を申請した。しかし同年12月6日の国民投票によって EEA 協定の批准が否決されたため、スイスの EU 加盟への動きは頓挫した⁽⁹⁾。

しかしスイス政府は、欧州統合の潮流から孤立するのを回避するため、長期的には EU に加盟する方針を依然維持している。このためスイスは EEA にオブザーバーとして参加する一方、EU との間で EEA 協定の実質的な内容について二国間協定を締結し、EU・EEA 不参加による弊害を可能な限り軽減するよう図ることにした。

(i) 第一次二国間協定

1994年に農産物の市場開放を含む7部門（他の6部門は人の自由な移動、政府調達市場、民間航空等）の交渉がスイス－EU 間で開始され、1998年12月11日に合意に到達、1999年6月21日に包括合意協定が調印された（第一次二国間協定）⁽¹⁰⁾。

この第一次二国間協定は1999年10月8日にスイス連邦議会による承認を経た後、2000年5月21日の国民投票で批准が可決された。スイスは同協定を2000年10月16日に批准し、同協定は2002年6月1日に発効した。

第一次二国間協定では、スイス－EU 間で2007年6月1日以降チーズが相互に全面市場開放されることに加えて、スイスはオリーブオイルの関税削減や一部の野菜・果実の冬季の輸入や乾燥した豚ハムの輸入に関する自由貿易枠等を EU に対して譲許し、代わりに EU に対する一部の野菜・果実、乾燥牛肉、ヨーグルト・クリーム等の輸出に関する自由貿易枠、及び切り花・観賞用植物の全面市場開放について EU から譲許を受けた。但し穀類・生鮮肉・牛乳については互いに譲許はなされていない。

(ii) 第二次二国間協定

第一次二国間協定に引き続いて、2001年7月から加工農産品を含む9部門の交渉がスイス－EU 間で開始され、2004年5月19日に合意に到達、同年10月26日に包括合意協定が調印された（第二次二国間協定）。この第二次二国間協定は2004年12月17日にスイス連邦議会により承認された。この協定は9部門のいずれも強制的国民投票に付する必要はなく、加工農産品に関する協定の部分は2005年3月30日に発効した⁽¹¹⁾。

(9) 欧州経済地域（European Economic Area; EEA）協定は、EU と欧州自由貿易連合（European Free Trade Association; EFTA）加盟諸国（アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス。いずれも EU には未加盟）間の市場開放を強化する協定で、より広大な単一市場の形成を目的として1994年1月1日に発効した。したがって EEA 条約は内容的に EU 加盟の前段階であるといえ、その批准を否決することは EU 加盟を当面の間拒否することを意味する。さらに2001年3月4日の国民投票では、スイス政府が EU 加盟の早期交渉を開始することも否決された。

(10) 以下はスイス政府統合事務局（Integrationsbüro）ホームページ <<http://www.europa.admin.ch/>> の記述による。

(11) スイス政府は、第二次二国間協定の9部門のうち、「司法・警察・庇護・移民分野の協力」、環境、洪水対策ほか7部門については任意的国民投票の請求を募ることとしたが、加工農産品に関する協定に関しては最初からこれを募らなかった（なお前記の7部門に対しては、国民投票請求期間を2004年12月21日から2005年3月31日までの間設定し、有効な請求のあった「司法・警察・庇護・移民分野の協力」に関する協定（スイスのシェンゲン/ダブルリン協定への加盟）について2005年6月5日に国民投票を実施し、賛成を得た。）。

スイスは1972年に当時の EC と、工業製品に関して関税を段階的に撤廃する自由貿易協定 (FTA) を締結する一方で、農産物に対しては上述のような高水準の保護措置を講じてきた。このため工業製品であると同時に農産物を原材料とするスイスの加工農産品 (例えばチョコレート、ビスケット、スープ、ソース、パスタ、インスタントコーヒー等) は、EU の加工農産品との競争に曝される一方で、高価な農産物を原材料として使用するハンディを EU 産品に対して負うことになった。従来、この原材料格差のハンディは、輸入関税と輸出補助金による「価格補償メカニズム」によって填補されてきたが、第二次二国間協定では、この「価格補償メカニズム」を単純化し、当該メカニズムを適用する加工農産品の範囲を拡大するかわりに、その補償水準を引き下げることとした。すなわち、従来手厚く補償されてきたスイスの加工農産品は、第二次二国間協定によってその補償水準を削減されることになった。

(iii) EU との農産物価格格差

EU との単一市場の形成、及び価格格差補償メカニズム縮小の動きは、必然的にスイス—EU 間の農産物の価格格差に目を向けさせるものとなった。東西冷戦終結直後の1990～92年におけるスイス—EU 間の農産物の生産者価格格差は、スイスの農産物の生産者価格を100としたとき48.9 (言い換えれば EU の農産物価格はスイスの51.1%) であった⁽¹²⁾。すなわち、東西冷戦終結直後の1990年代初頭におけるスイスの農産物価格は EU の農産物価格の2倍近い高額であった。

EU 農業との格差を是正することは、将来の EU との単一市場形成・EU 加盟を目指す観点からも、WTO 交渉の進展状況からも、1990年代以降のスイス農政当局にとって喫緊の課題であった。加えて1992年5月の閣僚理事会で、EU (当時 EC) の共通農業政策改革が行われ、直接所得補償政策が導入されたことも、スイス農業政策の改革を迫る要因となった。

上記の状況を背景として、スイスは1992年以降今日に至るまで農政改革を継続している。既に見たように、国情や地政学的状況、自然条件や作目構成等の点で違いはあるものの、国土利用、耕地経営面積、国民総所得、食料自給率、農業保護水準等の多くの点で、わが国とスイスは極めて類似した状況に置かれている。したがってスイス農政改革の戦略、具体的な措置、その経過と成否は、わが国の農業政策を検討する上で、極めて多くの示唆に富む情報を提供するものである。本稿はこのような問題認識に立ち、以下でスイス農政改革の具体的な展開過程を紹介する。

II 農政改革の展開過程

1 農政改革の第一段階 (1992～1998年)

スイスでは既に1980年代半ばから農政改革が始動していたが、1992年1月27日に連邦参事会が「スイス農業及び連邦農業政策に関する第7次報告」(第7次農業報告)を公表したことにより、今日まで継続する農政改革の第一段階がスタートした⁽¹³⁾。この間1993年12月にウルグアイ・ラウンド農業合意が成立し、スイスはその

(12) Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, *Agrarpolitik 2011-Weiterentwicklung der Agrarpolitik-*, 14.09.2005, pp.13-14,91-92. 当該データは、主要農産物の標準的な商品バスケット (一定量の組み合わせ) の生産者価格を比較したものであり、ここで EU とは、スイスと国境を接するドイツ、オーストリア、イタリア、フランスを指す (但し一部農産物についてはオランダ・ベルギーを含める)。

(13) 農政改革の第一段階及び第二段階の詳細は、例えば樋口修「スイス連邦1998年農業直接所得補償令」『レファレンス』582号, 1999.7, pp.69-76. に紹介されている。

合意内容に沿って、輸入制限措置を関税に置き換える（関税化）と共に、国内保護措置や輸出補助金の水準を1995～2000年の6年間に段階的に削減することを約束し、農政改革の内容もこの約束を反映するもの（換言すれば、農業保護水準の段階的削減に対処するもの）となった。

農政改革の第一段階の主な特徴は、① 農業生産から独立した直接所得補償制度の本格的導入、② エコロジー的な農業経営に対する奨励（インセンティブの付与）、の二点にある。1992年10月9日、スイス連邦議会は旧農業法⁽¹⁴⁾を改正し、これによって一定の経営規模を有する農業経営体に対して、当該経営体の農業生産とは独立に支払いを行う直接所得補償制度が1993年から本格的に導入された。特に、統合的生産（Integrierte Produktion；IP）⁽¹⁵⁾、生物学的耕作（Biologischen Anbau；Bio）⁽¹⁶⁾、動物愛護的な養畜等、一定のエコロジー的要件を農業経営上遵守する農業経営体に対しては、その遵守の代償として追加的な直接所得補償が行われた。

その一方で、従来から行われてきた農業生産物に対する価格支持の水準は削減され、これに伴ってスイスの農業政策は、農業生産に影響を及ぼす価格支持から、所得補償へとその比重を移した（デカップリング）。直接所得補償制度の実績は1993年の本格的導入以降一貫して増加し、特に1996年にはエコロジー的な直接支払いが倍

増した。

2 農政改革の第二段階

（「農業政策2002」；1999～2003年）

農政改革の第一段階が開始された1993年の時点では、農業の役割や農業政策に関する連邦政府の任務を定める規定（いわゆる「農業条項」）は連邦憲法に含まれていなかったが、東西冷戦下で成立した既存の農業秩序を抜本的に転換するためには、新たな農政秩序を支える連邦の権限を連邦憲法に明記する必要があった⁽¹⁷⁾。農業条項の内容をめぐるのは、1990年代前半に様々な論争や提案が行われた。1996年6月9日に農業条項を導入する憲法改正が国民投票によって実現し⁽¹⁸⁾、これによってスイスの農政改革は第二段階に入った。

改正以前の連邦憲法においては、農業は第31条の2第3項b号で「連邦が必要な場合に取引及び営業の自由から逸脱して規定を公布する資格を有する領域」（すなわち、連邦政府が必要な場合に介入することができる経済活動）の一つとして規定されるにとどまっていた。

これに対して新たに導入された農業条項（連邦憲法第31条の8）⁽¹⁹⁾では、農業が持続的生産を通じて、① 国民の安全確実な扶養、② 自然的生活基盤の保存及び農耕景観の保存、③ 人口の国土居住の分散という多面的機能を満たす

(14) 農業の振興及び農民人口の維持に関する1951年10月3日の連邦法（Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes）

(15) 職能組織が定め、連邦政府が承認した「統合的生産規則」に従って実施される減化学肥料・減農薬栽培。

(16) 化学肥料や農薬を使用しない有機栽培。

(17) スイスは州の権限が強く、連邦国家の権限は連邦憲法によって規定されたものに限定されるため、連邦憲法には、農業に関する連邦の権限も盛り込まれることになる（是永 前載注(2), p.5.）。したがって農政秩序の抜本的な転換に際しては、農業関連法の改正のみならず憲法改正も必要になる。前述の農政改革の第一段階は、憲法上の裏付けを持たなかった点で緊急措置的な性格を持っていたといえる。

(18) 憲法改正の国民投票では、国民レベルと州レベルのそれぞれで過半数を獲得しなければならない。農業条項は国民レベルでは賛成77.6%、反対22.4%。州レベルでは20州及び6半州（スイス26州のうち6州は「半州」であり、国民投票では0.5票を付与される。）の全てで賛成であった。

(19) 「連邦は、エコロジーの実施証明を必要条件として、その実践に対して相応な報酬を達成するため、直接支払いを通じて農民の収入を補完する。」（スイス連邦憲法第31条の8〔現在は第104条〕第3項a号）

ものとするよう連邦政府の任務を明記し、農業の助成と維持のために連邦政府が講じる措置に対して包括的な憲法上の根拠を与えた⁽²⁰⁾。

特に直接所得補償制度については、農業者の収入を補完する連邦の政策手段として憲法上明確に位置づけられたが、その支給に際しては農業者がエコロジ的農業経営を営んでいることが前提とされた。

農業条項の成立を受けて、連邦参事会は1996年6月26日、農政改革第二段階の政策案である「農業政策2002」(Agrarpolitik 2002)を公表し、協議手続きを経た後、政策案の教書を連邦議会に提出した。当該政策案は四部から構成されており、第一部には従来の農業法に代わる新しい農業法案、第二部には東西冷戦期におけるスイスの食糧安全保障を支える政策の一つであった連邦政府のパン用穀物買い取り義務の廃止が盛り込まれていた。

1998年4月29日、連邦議会はこの「農業政策2002」の第一部・第二部を可決(第三部〔農地法及び農用地賃貸借法改正案〕・第四部〔家畜伝染病予防法改正案〕は同年6月26日に可決)した。これを受けて連邦参事会は1998年12月7日に新農業法関連の実施命令を発令し、「農業政策2002」の中核的内容を構成する新農業法⁽²¹⁾及び関連法令は、1999年1月1日から施行された。

農政改革の第二段階の主な特徴は、① 直接

所得補償支給の前提条件として環境要件の遵守を導入(クロス・コンプライアンス)⁽²²⁾、② 国による農産物の価格保証・買い上げ保証の廃止及び市場支持の削減、の二点にある。耕種農業における減農薬・減化学肥料栽培は、農政改革の第一段階(旧農業法下で導入された直接所得補償制度)においては「統合的生産」(IP)と呼ばれ、より高額の直接所得補償を受給するための要件であったが、第二段階では「エコロジ的实施証明」(Ökologischer Leistungsnachweis; ÖLN)と呼ばれて、全ての直接所得補償を受給する上での必要条件となった⁽²³⁾。減農薬・減化学肥料栽培を行わない農業は慣行農業と呼ばれ、移行期間経過後は直接所得補償の対象とはならなくなった。他方、国による農産物の価格保証・買い上げ保証は全て廃止され、市場支持は5年以内にその3分の1が削減されることとされた。これに伴い「スイスチーズユニオン株式会社」や「スイスバター供給委員会」⁽²⁴⁾といった半官半民の農産物統制組織も廃止された。

新農業法第6条は、重要な農業政策に係る財源及び支出限度枠を、最長で4年間分、連邦議会の承認を得た連邦参事会教書により裏付けられる旨規定している。この規定は、スイスの農業政策が(最長でも)4年毎に改訂・更新されることを意味するものである。

1999年6月16日、連邦議会は「農業政策2002」

⁽²⁰⁾ その後1999年4月18日の憲法改正(条文整理)により、現在の連邦憲法では、この第31条の8(農業条項)の規定の内容は「第104条 農業」で定められている。

⁽²¹⁾ 農業に関する1998年4月29日の連邦法〔農業法〕(Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG])

⁽²²⁾ 農業者が取り組むべき環境規範を策定し、それを遵守・実践する農業者のみを各種支援策の対象とすること。

⁽²³⁾ 新農業法制定時の「エコロジ的实施証明」の具体的内容については樋口前掲論文に邦訳がある。なお畜産部門に対しては、飼養地に適合した飼養頭数等、動物保護法令の規定等を遵守することが「エコロジ的实施証明」とであるとみなされた。

⁽²⁴⁾ いずれも国の認可組織で、「スイスチーズユニオン株式会社(Käseunion, Swiss Cheese Union AG)」は、スイス産のチーズ・チーズ利用製品の品質向上・販売促進(例えばチーズを用いたスイス料理であるチーズ・フォンデュやラクレットのキャンペーン)と共に、チーズの価格統制を行うカルテルであり、また、補助金付きで生産されたスイス産チーズの余剰生産分の輸出を担当していた。「スイスバター供給委員会(Butyra, Swiss Butter Supply Board)」は、牛乳・乳製品・食用油脂等を取り扱い、特にバターの卸売取引の統制を行っていた。

の下で、2000～2003年の4年間に行われる農業政策のため、総額140億2900万フラン（約1兆2205億2300万円）⁽²⁵⁾の財政支出限度枠を可決した。この限度枠は①「生産及び販売（Produktion und Absatz）」（すなわち市場支持（Marktstützung））34億9000万フラン（構成比24.9%）、②「直接所得補償（Direktzahlungen）」95億200万フラン（構成比67.7%）、③「農業生産基盤の改善（Grundlagenverbesserungen）」10億3700万フラン（構成比7.4%）の3つの支出区分に分別されている。

3 農政改革の第三段階

（「農業政策2007」；2004～2007年）

現在のスイスは、2004～2007年を対象期間とする農政改革の第三段階にあたり、「農業政策2007」（Agrarpolitik 2007）が進行中である。

連邦参事会は2002年5月に「農業政策2007」の政策案を公表して協議に付した後、教書を連邦議会に提出した。この政策案は、農業法ほか全6本の農業関係連邦法の改正案と、2004～2007年の主要農業政策予算（財政支出限度枠）案から構成されていた。

2003年6月5日、連邦議会は「農業政策2007」の下で2004～2007年の4年間に行われる農業政策のため、総額140億9200億フラン（約1兆2260億400万円）の上記財政支出限度枠を可決した。この限度枠の総額は「農業政策2002」の限度枠総額（140億2900億フラン）とほぼ同水準であるものの、支出区分別に見ると、「生産及び販売」

（市場支持）政策に関する予算が「農業政策2002」に比べて15%減少し、その代わりに「直接所得補償」に関する予算が増大している⁽²⁶⁾。他方、連邦議会は2003年6月20日、農業法をはじめとする6本の「農業政策2007」関連の連邦法改正を可決した。これを受けて連邦参事会は2003年11月26日に改正関連法関係の実施命令を発令した。改正法は2004年1月1日から施行され、これによって「農業政策2007」の枠組みに基づく農政改革の第三段階がスタートした。

農政改革の第三段階の目標は、第二段階（「農業政策2002」）で打ち出された、市場支持の削減等による規制改革を更に推進することを通じて、スイス農業・食料の競争力改善を図ることにある。したがって「農業政策2007」の内容は、「農業政策2002」の路線を継承し更に一層発展させるものとなっている。その主な特徴は、①2009年5月1日にミルク・クォータ（生乳生産割当制度）を廃止、②食肉輸入関税割当量への入札制の段階的導入、③構造改善及び社会的随伴措置の拡充、の三点にある。

ミルク・クォータ（milk quota〔英〕；Milchkontingent〔独〕）とは、各生乳生産者に対して出荷量を配分し、各生産者は割り当てられた出荷量まで生乳を出荷できる制度である。供給量を直接制限する制度であり、生乳価格の安定には寄与するが市場機構を大きく歪める点で問題があった。このため2009年5月1日にミルク・クォータを廃止し、直接所得補償制度を導入す

⁽²⁵⁾ IMF; *International Financial Statistics*, Vol.58 No.9 (September 2005) によれば、2004年の対日本円スイス・フラン年平均相場（対米ドル相場を邦貨換算したもの）は1スイス・フラン=87円00銭である。日本円、スイス・フランとも変動相場制を取っているため為替レートは変動しているが、金額の規模の把握を容易にするため、本稿では必要に応じて、この1スイス・フラン=87円で邦貨換算した金額を示した。

⁽²⁶⁾ その後2003年及び2004年の2度にわたる予算削減プログラム等の措置により、限度枠に対する実際の予算支出額（或いは支出決定額）は134億8500万フラン（約1兆1731億9500万円）にまで引き下げられた。この結果、第三段階の農業財政支出は第二段階（実際の予算支出額134億9400万フラン）を下回った。ただし直接所得補償はその大部分が予算削減から除外されたため、「生産及び販売」と「農業生産基盤の改善」の2区分の予算が削減の主たる対象となった。このため市場支持措置に関する予算の減少幅は、当初計画されていた15%よりもはるかに大きく、25%を上回っている。

ることにより生乳生産者保護を図ることとした。

関税割当制度 (tariff rate quota (TRQ) [英]; Zollkontingent [独]) とは、一定の輸入数量の枠内に限り、無税又は低税率 (一次税率) の関税を適用して、需要者に安価な輸入品の供給を確保する一方、この一定の輸入数量の枠を超える輸入分については、比較的高税率 (二次税率) の関税を適用することによって、国内生産者の保護を図る制度である⁽²⁷⁾。食肉輸入の一次税率割当量 (割当枠) に入札制を導入することによって得られる収益は、一旦連邦財務省に収められた後、畜産廃棄物処理費用の一部に充当されるものとされた。

このほか、投資助成措置の拡大、農業者再教育の支援等の構造改善措置・社会的随伴措置の拡充も、「農業政策2007」の施策内容として盛り込まれ実施されている。

4 改革の中間決算

1990年代に始まり、三段階で展開してきたスイスの農政改革について、「農業政策2011」政府草案 (脚注12) は、その冒頭 (1.2) で現時点における中間決算を行っている。

中間決算の結果は、経済面、エコロジー面、社会面という、農業の持続性に関する3つの次元のいずれから見ても、農政改革はスイス農業を改善する上でプラスの成果をもたらしたが、同時に依然として大きな課題が残されていることを示すものとなった。

経済面では、スイス-EU間の農産物価格の格差は縮小した。当該格差は1990~92年にスイスの農産物生産者価格を100としたとき48.9 (EUの農産物価格はスイスの51.1%) であったが、2001~03年には46.1 (EUの農産物価格はスイスの53.9%) に縮小した⁽²⁸⁾。この点でスイスの農政改革はプラスの成果を収めているといえる。しかし絶対水準で見れば、その農産物生産者価格は依然としてEU諸国よりも極めて高い。同じ結論は生産コストについても妥当する。世界貿易機構 (WTO) で現在進行中であるドーハ・ラウンドの結論、スイス-EU間でのFTAの進展等を考慮するならば、農産物に対する国境保護措置の大幅削減は不可避であり、この農産物価格の格差解消はスイス農業にとって緊急の課題である。

ただし社会面からは、スイスにおける農業従事者と非農業従事者の収入格差は最早これ以上拡大すべきではない水準に達していることが明らかになっている⁽²⁹⁾。このため農産物価格の格差解消は、スイスの農業者にこれ以上の負担がかからない形で実施しなければならない。

またエコロジー面では、農業生産が環境に及ぼすマイナスの影響は大きく減少したが、個別の事項については依然としてマイナスの影響が残っていることが明らかになった。例えば平地地帯においては、窒素収支やエコロジー的補償地⁽³⁰⁾の点で、目標は未だに達成されていない。

(27) 経済産業省 貿易経済協力局貿易審査課「関税割当の概要」(経済産業省ホームページ <<http://www.meti.go.jp/policy/tariff/page1.htm>>)

(28) Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, *op.cit.*, p.92.

(29) 家族形態の農業労働者の一人当たり年間収入は、1990年には(その比較対象として相応する)雇用労働者の一人当たり年間収入の70%であったが、2003年にはその比率は57%にまで下落した。*Ibid.*, pp.31-32.

(30) エコロジー的補償地 (ökologische Ausgleichsfläche) とは、過剰耕作を回避して持続的な農業生産を実現するため、農用地の中に設けられる輪作休閑地や粗放的利用地等をいう。スイス全体で農用地の10パーセントをエコロジー的補償地とすることが目標である。2003年にはスイス全土の農用地の11パーセントがエコロジー的補償地となって国全体としては目標を達成したものの、内訳は山岳地帯14パーセントに対して平地地帯9パーセントとなっており、平地地帯は依然として過剰耕作状態にある。*Ibid.*, p.41.

Ⅲ 「農業政策2011」政府草案の主要内容

1 基本戦略

「農業政策2011」は、上記の農政改革の中間決算を踏まえて、2008～2011年にスイスで行われる農業政策の枠組みを定めるものである。その方向性は「農業政策の更なる発展」という副題が示すように、従来の「農業政策2002」及び「農業政策2007」で打ち出された路線－市場支持の削減を通じて規制緩和を推進し、スイス農業・食料の競争力を高める－を継続し発展させるものである。農産物の市場支持措置は農政改革の開始以降一貫して削減されてきたが、「農業政策2011」においてもその方針を継続し、農業生産に影響を及ぼす市場支持措置は、直接所得補償に置き換えていくものとされた。

このほか飼料の関税引き下げ等によって（農業者収入の面からではなく）生産コストの面から農産物の生産者価格を約15パーセント引き下げて価格格差を縮小し、その一方で販売促進のための施策を強化することにより、スイス農産物の競争力の強化を図るものとしている。

ただし「農業政策2011」においては、エコロジック的領域の義務を特段に強化することはせず、現行の環境遵守要件を着実に実施していく方針がとられている。

「農業政策2011」は、農政改革によって、① 世界貿易機構（WTO）ドーハ・ラウンドにおける合意の悪影響を半分以下に低減すること、② スイスの食料・農業部門をEUのそれに近づけ、食料・農業の領域における自由貿易協定交渉の余地を創出すること、③ 市場支持の削減による農産物価格の下落が消費者価格に反映して国民経済に利益をもたらすこと、等の成果の実現を図る。そして最終的には、経済面でも、エコロジック面でも、社会面でも、持続的な農業生産を通じて、連邦憲法第104条（農業条項）

第1項⁽³¹⁾で定められた農業の果たすべき役割（① 国民の安全確実な扶養、② 自然的生活基盤の維持及び農耕景観の保存、③ 人口の国土居住の分散）を実現することを目指している。

2 5つの行動軸

上述の「農業政策2011」の基本戦略は、5つの行動方針＝行動軸（Handlungsachse）を通じて実現が図られる。各行動軸とその目標はそれぞれ以下のとおりである。

行動軸 1

市場支持に割り当てられていた財政資金を直接所得補償向けに置き換え、またコスト削減の諸措置を通じて、農業生産及び農産物加工の競争力を改善する。

（目標）

経済面では、① 国際競争力を改善し、② 農業生産・農産物加工コストを削減する。エコロジック面では、集約的な農業生産・過剰生産に歯止めをかける。

行動軸 2

市場支持から直接所得補償への農業予算の置き換えを考慮し、簡素化された直接所得補償制度によって農業が提供する公益的機能を確保する。

（目標）

経済面で、農業が提供する公益的サービスの水準を保証する。

行動軸 3

農産物差別化の可能性拡大、セールス・プロモーションの合理化、農業プロジェクト・イニシアティブ（landwirtschaftliche Projektinitiativen）の支援によって、農村地域の価値創出と持続的な発展を促進する。

（目標）

経済面では農村が創出する価値を増大させる。エコロジック面ではエコロジック的品質を向上させ、資源効率性を増大させる。

(31) 注(19)を参照。

行動軸 4

農地法及び農地賃貸借法の規制緩和によって、社会に及ぼす衝撃を緩和しつつ、農業構造の改革を促進する。

(目標)

経済面では構造改革の衝撃を軽減する。社会的には構造改革プロセスが社会に受け入れられるのを、(予算措置も併せ講ずることによって) 保証する。

行動軸 5

行政を簡素化し、統制をより良好に調整する。
(全般に通じる行動方針であり、個別の目標はない。)

3 具体的な政策措置

「農業政策2011」政府草案は、上記の行動軸に基づき、以下のような具体的な政策措置を講ずるものとしている。

(1) 市場支持 (生産及び販売)

市場支持措置が農業政策に果たす役割は「農業政策2011」において引き続き低下するが、予算の約11%はなお市場支持措置に支出されている。

(ミルク・クオータの廃止と牛乳関連価格支持措置の廃止・一部存続)

「農業政策2011」の計画期間内にはミルク・クオータの廃止(直接所得補償への切り替え)が行われる(2009年5月1日)。ただしこれは既に述べたように農政改革の第三段階=「農業政策2007」で方針が決定し、新農業法の改正が行われたものである(新農業法第36a条)。したがって「農業政策2011」によって新たに導入される政策ではない。

その他の牛乳関連価格支持措置も計画期間中の2008年末で廃止されるが、これも当該措置が新農業法の施行(1999年1月1日)後10年間に限って存続する旨、最初から新農業法で規定されているためである(新農業法第188条第3項)。ただし価格支持措置のうち「チーズにした牛乳に対する特別給付金(Zulage für verkäste Milch)」

については、EUとの第一次二国間協定に基づいて2007年6月1日からEUに対するチーズ市場が全面開放されることを考慮し、範囲を縮小して引き続き存続することが必要であるとされた。このため「農業政策2011」政府草案では、当該特別給付金に関しては、新農業法が設定する10年間の存続期限を解除することを提案している。

(関税割当量への入札制導入の拡大)

農政改革の第三段階で食肉輸入に対して段階的に関税割当量への入札制が導入されたことに加えて、「農業政策2011」政府草案では、じゃがいも、バター、粉乳の関税割当量の配分に際しても入札制を導入するよう提案している。

(ビート、油糧種子、じゃがいもに対する価格支持措置の廃止等)

ビート、油糧種子(ナタネやヒマワリ等)、じゃがいもに関しては、従来国内農産物を使用する企業に対して加工給付金(Verarbeitungsbeitrag)や利用給付金(Verwertungsbeitrag)が支払われてきたが、「農業政策2011」政府草案では、このような利用促進措置は最早加工企業に対して支給されるべきではないとして当該加工給付金・利用給付金を廃止し、その代わりにビートに対しては、生産者に栽培給付金(Anbaubetrag)を支給するよう提案している。

(農産物のセールス・プロモーション施策の合理化・集束)

「行動軸3」に基づき、農産物の販売促進のため各主体で行われている様々な努力を結集し、イメージを統一して共同歩調をとるよう、セールス・プロモーション施策の合理化・集中を図る。このためスイス農産物の統一ブランドとして「スイスマーク」(Marke Schweiz)を導入する。

(農産物差別化戦略の促進)

良質な農産物の製品差別化や当該農産物の原産地表示保護に関する政策支援を増強する。例えばエコロジー的農業(有機栽培)の品質表示に対する消費者の信頼を高めるため、物流が通常の農産物と明確に分離するような政策措置を

講じる。また農業法を改正し、原産地統制呼称 (AOC) や地理的保護表示 (IGP) を国際的に防衛することが連邦の任務であることを明記する。
(その他)

「原産地統制呼称ワイン (Geschützte Ursprungsbezeichnung ; GUB)」「原産地表示テーブルワイン (Landwein)」「テーブルワイン (Tafelwein)」の等級区分を設けて、高級ワインである原産地統制呼称ワインと一般ワインの差別化を強化するほか、ワイン取引統制の効率化を高める措置を講じる。

(2) 直接所得補償

(エコロジックの実施証明の簡素化)

直接所得補償支給の前提条件であるエコロジックの実施証明 (Ökologischer Leistungsnachweis ; ÖLN) については、現行の実施基準を維持しながら、その簡素化を図る。また、農業経営体が行うエコロジックの実践に対する連邦、州、民間組織等の監督活動を改善する措置を講じる。

(直接所得補償プログラムの拡大・新設)

乳牛に対して支給する現行の「粗飼料を食する有用動物の飼育に対する給付金」(Beitrag für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere) を拡大する。またエネルギー利用、農場での肥料使用量、土地利用、生産資材の利用を改善するため、持続的な農業経営資源利用に対する直接所得補償プログラムを新たに導入する。

(3) 農業構造改善措置及び社会的付随措置

(農業構造改善措置)

地域農業発展のためのプロジェクトやバイオマスエネルギー取得のための共同プラントに対する投資資金融資を行うと共に、各々の農業構

造改善措置毎に、農業経営体が当該措置を受けることができる最小規模要件を (後述する農業経営体としての最小規模要件とは別に) 定める。例えば乳牛・母豚のための新畜舎の建設について農業構造改善措置を受けるためには、農業経営体は少なくとも1.8標準労働力 (SAK)⁽³²⁾ の規模を有していなければならない。

(社会的付随措置)

農業者が予定より早く農業経営を放棄する場合に、当該経営体への投資資金融資を当該経営体への助成として供与された (返済する必要のない) 融資に転換し得る可能性を創出し、離農を容易にして農業構造改革の進展を加速させる。

(4) 農地利用の規制緩和

農業構造改革の進展を加速しかつ容易なものとするため、農地利用の規制緩和を目的として農地法⁽³³⁾ 及び農用地賃貸借法⁽³⁴⁾ を以下のように改正する。

(農業経営体の最小規模の引き上げ)

現行の農地法では、直接所得補償制度やその他の農業政策の対象となる「農業経営体」の最小規模は0.75標準労働力 (SAK)⁽³⁵⁾ と定められている (農地法第7条)。「農業政策2011」政府草案ではこの条項を改正し、農業経営体として認められる最小規模を0.75SAK から1.25SAK に引き上げるよう提案している。この最小規模引き上げは、特に兼業の家族形態の農業経営体数を大きく減少させるものと考えられている。

ただしこの法改正の主眼は、農業構造改革の進展 (すなわち経営規模の拡大) にあるのであって、小規模農業経営者の農業経営からの退出を促すことにあるのではない。したがって、ある小規模農業経営体の子会社の農業経営体を開設

⁽³²⁾ 脚注⁽³⁵⁾参照。

⁽³³⁾ 農民の土地法に関する1991年10月4日の連邦法 (Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB))

⁽³⁴⁾ 農用地賃貸借に関する1985年10月4日の連邦法 (Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG))

して（或いは、小規模な農業経営体同士が経営を統合して）、「農業政策2011」の下で農業経営体として認められる1.25SAKの経営規模を確保する可能性が排除されないよう、農地法改正と同時に地域開発計画法⁽³⁶⁾の改正も行われる。

（農地売買価格制限及び小作料制限の撤廃）

農地の流動化を促進して農業構造改革の進展に資するため、農地売買価格制限規定（農地法第66条）や個別の土地に対する小作料制限規定（農用地賃貸借法第38条乃至第43条）が廃止される。こうした制限の撤廃は、農業者が企業経営者と同様、自分自身で当該事項に関する意思決定を行うことを前提としており、その点で「農業政策2011」政府草案の提案は、農地法・農用地賃貸借法の中核的内容である「自己所有地耕作の原則（自作農主義）」と「社会的理由から必要とされる小作者保護」には影響しないと説明されている。

しかしこの提案が当該原則に対する重大な例外を構成することは明白であり、この点で農地利用の規制緩和は「農業政策2011」の最も重要な改正事項の一つであるといえる。

(5) コスト削減

スイス国内の農業生産資材、農業用機械、

農業用施設等の価格は、周辺のEU諸国よりも明らかに高く、これがスイス農産物の高コスト化の一因を構成している。その理由としては①当該資材の上流部門（例えば農業用トラクターの原材料である鋼材）の価格水準が既に高いこと、②国際的な企業が製品の販売価格を国毎に差別化し、スイスでは高額に設定していること、③スイス国内の販売網・サービス網が周辺諸国に比べて稠密であり、そのために人件費等のコストが余計にかかること等が指摘されている。

また、スイスとEUの農産物消費者価格格差の70パーセント超が、生産の段階ではなく、輸送・商取引・販売といった下流段階で発生していることも、調査の結果明らかになった。

このため「農業政策2011」では、競争政策の強化、価格のモニタリング、市場調査による価格格差の実態に関するデータの透明化等を行い、これらを通じて農産物生産コストの削減、価格格差の縮小を実現するよう提言している。

(6) 農産物・食品の安全性向上

「農業政策2011」では、食品法⁽³⁷⁾を改正し、食品の分野で活動する全ての企業に対して登録又は届出義務を導入する（第17a条）と共に、食品及び飼料に対するトレーサビリティ⁽³⁸⁾の

⁽³⁵⁾ 「標準労働力 (Standardarbeitskraft ; SAK)」とは、穀物栽培、果樹栽培、酪農といった多様な形態の農業経営規模を把握する際に共通尺度として使用される概念であり、農業経営の規模を、(諸々の要素を標準化した後に)当該経営が必要とする労働時間量で表示したものである。法令上の根拠は「農業上の概念令」(正式名称は「1998年12月7日の農業上の概念及び経営形態の承認に関する命令 (Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen)」)第3条である。現行の規定では、例えば急峻地及び段地のブドウ栽培が1haにつき1SAK、一般の耕種農業経営が1haにつき0.028SAK、乳牛(雌牛)の飼養が1頭につき0.043SAKである。したがって「農業政策2011」の下では、一般の耕種農業経営であれば約45ha以上、乳牛(雌牛)の飼養であれば30頭以上の経営規模を持たなければ「農業経営体」として認められず、直接所得補償等を受給することができなくなる。

⁽³⁶⁾ 地域開発計画に関する1979年6月22日の連邦法 (Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG))

⁽³⁷⁾ 食品及び日用品に関する1992年10月9日の連邦法 (Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG))

⁽³⁸⁾ 生産、処理・加工、流通、販売等の段階で、仕入先、販売先、生産・製造方法等の記録をとり、保管し、情報を追跡して遡及することができること。

導入を行う(第23a条)旨提言している。

また EU との農産物・食品貿易の一層の拡充を想定し、より多くのスイス産農産物・食品が EU 市場に参入する上での前提条件となる、スイス-EU 間の食品・家畜衛生関係法令のハーモナイゼーションを実現するため、EU 当局と協議を進めるほか、必要な法令改正を行う。

(7) 家族手当の拡充

家族形態の農業経営体(農業経営体への被傭者を含む)に対しては、既に述べた農業政策上の直接所得補償以外に、社会政策上の給付として家族手当(Familienzulage)が支給されている。「農業政策2011」では、家族形態の農業経営体の利益となるよう農業家族手当法⁽³⁹⁾を改正し、①支給に際しての所得制限の廃止、及び②児童手当(Kinderzulage)の支給水準引き上げを行うよう提案している。

現行の家族手当には支給に際して所得制限があり、年間所得が3万フラン(約261万円)の限度額(子どもが1人増える毎に限度額は5000フラン増額される)を超える農業経営体に対しては支給されないが、「農業政策2011」ではこの所得制限を廃止する。また児童手当の支給水準を、子ども1人につき低地地帯は現行の年間170フランを190フラン(約1万6500円)に、山岳地帯は現行の年間190フランを210フラン(約1万8300円)に、それぞれ20フランずつ増額する。

この措置に伴う追加支出は、連邦2:州1の比率で負担し、「農業政策2011」の計画期間全体で、連邦は8000万フランの追加支出を必要とすることを見込んでいる。家族手当は連邦内務省(Eidgenössisches Departement des Innern)傘下の連邦社会保険庁(Bundesamt für Sozialversicherung)の管轄であり、この追加支出分は農業予算の枠外で資金調達される。

(8) 調査研究

調査研究機関が行う商業的活動に関する基準を設定する。また、地域のプロジェクト・イニシアティブに対する助言・支援を行う。

4 予 算

「農業政策2011」に関する財政支出限度枠は、合計134億5800万フラン(約1兆1708億4600万円)とする旨、政策草案では提案がなされている。家族手当拡充のために追加的に必要とされる8000万フラン(約69億6000万円)については、この財政支出限度枠の枠外で資金調達される。

表4は「農業政策2002」、「農業政策2007」、「農業政策2011」の予算額とその内訳を比較したものである。政府は4年間の期間で設定された支出限度枠の範囲内で、毎年支出額を決定し、連邦議会の承認を得て執行することになる。

「農業政策2011」の財政支出限度枠は、現行の「農業政策2007」の支出限度枠よりも約4.5%減額され、「農業政策2007」の実際の支出(決定)額とほぼ同額に設定されている。

内訳を見ると、市場支持予算の支出限度枠(14億8800万フラン)は「農業政策2007」の支出限度枠(29億4600万フラン)の2分の1に削減され、予算全体に占める市場支持予算の構成比は約11%に低下している。市場支持措置の主たる対象は、チーズにした牛乳に対する付加給付金、ビート等特定の耕種作物に対する栽培給付金、及び販売促進措置である。

他方、「農業政策2011」の直接所得補償に関する予算の支出限度枠(112億5100万フラン)は、「農業政策2007」の支出限度枠(100億1700万フラン)から12.3%、実際の支出(決定)額(100億6100万フラン)から11.8%増加しており、予算全体に占める構成比は83.6%に達している。

このほか、農業生産基盤改善に対して7億1900万フランの予算限度枠が設定されている。

⁽³⁹⁾ 農業の家族手当に関する1952年6月20日の連邦法(Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG))

表 4 農業政策予算とその構成比

(単位：百万フラン)

| | 農業政策2002 (2000-2003年) 支出限度枠 | 農業政策2002 (2000-2003年) 支出(決定)額 | 農業政策2007 (2004-2007年) 支出限度枠 | 農業政策2007 (2004-2007年) 支出(決定)額 | 農業政策2011 (2008-2011年) 支出限度枠(案) |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 生産及び販売 (市場支持) | 3,490 24.9% | 3,520 25.5% | 2,946 20.9% | 2,623 19.5% | 1,488 11.1% |
| 直接所得補償 | 9,502 67.7% | 9,336 67.7% | 10,017 71.1% | 10,061 74.6% | 11,251 83.6% |
| 農業生産基盤改善 | 1,037 7.4% | 938 6.8% | 1,129 8.0% | 801 5.9% | 719 5.3% |
| 合計 | 14,029 100% | 13,794 100% | 14,092 100% | 13,485 100% | 13,458 100% |
| 家族手当 | | | | | +80 |

注. 「農業政策2007」の支出(決定)額には支出予定額を含む。また、百分比は各予算総額に占める当該予算区分の構成比を示す。なお「農業政策2002」のデータは、連邦議会在1999年6月16日に可決した2000年-2003年の4年間の財政支出限度枠とその支出(決定)額である。「農業政策2011」支出限度枠(案)における家族手当の拡充分8000万フランは、連邦内務省が管轄する予算であるため、農業政策予算の枠内には含まれない。

出典：「農業政策2002」「農業政策2007」の支出限度枠の内訳については、Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, *Folien zum Verordnungspaket 2007*, 26.11.2003. その他のデータについては、Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, *Agrarpolitik 2011-Weiterentwicklung der Agrarpolitik*, 14.09.2005, pp.87-88.

表 5 「農業政策2011」の実施が農業部門に与える影響の予測

(単位：10億フラン)

| | 農業総収入 (農業総支出) | 収入面 | | 支出面 | |
|----------------------|------------------|----------|--------|---------------|---------------|
| | | 補助金直接支払い | 農産物売上高 | 他者に支払う 生産費 | 農業経営体の 純収入 |
| 2001年 | 11.81 | 2.61 | 9.20 | 8.82 | 2.99 |
| 2009年 「農業政策2011」 | 10.87 | 3.13 | 7.74 | 8.40 | 2.47 |
| 2013年 WTO 農業交渉の影響 | 10.27 | 3.14 | 7.13 | 8.25 | 2.02 |

注. 予測は2005年7月現在の諸データに基づく。

出典：Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft; *Agrarpolitik 2011-Weiterentwicklung der Agrarpolitik*, 14.09.2005, pp.89-90.

原典：連邦農業経済・土地技術研究所 (Agroscope FAT) 及びチューリヒ工科大学農業経済研究所 (IAW ETH) による予測

5 予測される効果

既に述べたように、EU との農産物価格の格差縮小はスイス農業にとって最重要の課題の一つである。スイス-EU 間の農産物の価格格差は、スイスの農産物生産者価格を100とすると2001-03年には46.1(言い換えればEUの農産物価格がスイスの53.9%)であったが、「農業政策2011」の実行により、2009年には40.0(EUの農産物価格がスイスの60%)になると見込まれている⁽⁴⁰⁾。

「農業政策2011」が農業部門全体に与えるマ

クロ経済的影響については、連邦農業経済・土地技術研究所とチューリヒ工科大学農業経済研究所によって予測がなされている。表5はその試算結果を示したものである。

これによれば、農産物売上高は2001年の92億フランから2009年の77億フランに15.9%減少する。他者に支払う生産費(設備投資費用・減価償却費用・租税公課・雇用労働者への報酬・借地料・利払費等)の低下で影響が緩和されるものの、農業経営体の純収入は、2001年の30億フランから2009年の25億フランに17.4%減少することになる。

(40) Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, *op.cit.*, pp.91-92.

純収入の減少と同じペースで農業経営体数も減少すれば、一経営体当たりの農業収入水準は維持できるが、この間の物価上昇等を考慮に入れると、各農業経営体が農業収入による購買力を維持するためには、2001年から2009年までの間、毎年3.2%以上の農業経営体が減少するよう、農業経営構造が変化しなければならないと試算結果は結論づけている⁽⁴¹⁾。実際には2000年－2003年におけるスイスの農業経営体数の減少率は毎年2.3%である⁽⁴²⁾から、この推計結果は、農業構造改革をより加速させる必要があることを示している。

また2013年は、WTO ドーハ・ラウンドの決定の影響が完全に現れ得る最も早い年であると考えられる。仮にハービンソン氏の提案の計算式⁽⁴³⁾で関税が引き下げられることを想定した場合、農産物売上高は2009年の77億フランから2013年には71億フランへと7.9%減少し、農業経営体の純収入も2009年の25億フランから2013年の20億フランへと18.2%減少する。現実の交渉結果如何では、減少幅は更に拡大し得る。

6 政府草案に対する反応

本稿執筆時点では政府草案の公表から未だ日が浅く、全ての関係者が意見を表明するには至っていないが、既に「農業政策2011」の政府草案に対して様々な意見が表明されている。

例えば農業者団体であるスイス農民連盟 (Schweizerischer Bauernverband) は、現在の農業者収入の状況や WTO・EU との二国間協定

の進展を考慮するならば農業政策予算は縮小されてはならないと論じ、更に、農業競争力の改善をこの農政改革の目標の一つに掲げながら、農業者に与えられる行動の自由度を十分に拡張していないのは矛盾しているとして、「農業政策2011」は内容の大幅修正が必要であると主張している⁽⁴⁴⁾。

おわりに

公表された「農業政策2011」政府草案の協議手続きは、2005年12月16日まで継続する。現時点で想定されているスケジュールは、① 当該協議によって寄せられた意見を評価して必要な修正が加えられた後、2006年春に、連邦参事会が「農業政策2011」の教書を連邦議会に提出する、② 連邦議会による審議・採決は遅くとも2007年半ばまでに完了する、③ 政府は関連命令を準備・発令し、2008年1月1日から「農業政策2011」に基づく新しい農業政策を施行する、というものになっている。

我が国においても2005年10月27日に「経営所得安定対策大綱」⁽⁴⁵⁾が決定され、農業政策は価格政策から所得(補償)政策へと大きな転換を遂げつつある。今後はその内容を具体的に検討し立法化していくことが課題となるが、その際には、本稿で紹介したスイスの戦略・経験が一つの有力な比較対象例となり得るであろう。

(ひぐち おさむ 農林環境課)

(41) *Ibid.*, p.90.

(42) *Ibid.*, pp.33-34.

(43) WTO 農業交渉議長ハービンソン (Harbinson) 氏が、2003年に提示した農業保護削減基準案。農産物関税の税額を全体平均で60%、1品目当たりで最低45%削減する(同年2月に提示された一次案の場合)等、自由化推進国の主張よりは緩和されているものの、自由化慎重国にとっては厳しい内容となっている。

(44) Schweizerischer Bauernverband, "AP 2011 braucht massive Korrekturen!", Medienmitteilung vom 14. September 2005. <http://www.bauernverband.ch/de/medien/presse/2005/september/pdf/050914_SBV_AP_2011.pdf>

(45) 「経営所得安定対策大綱」は、農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/syotoku_antei/antei_taisaku.pdf> に掲載されている。