

スイス農政改革の新段階―「農業政策 2011」の概要

東京農業大学国際食料情報学部教授

是永 東彦

頁

| | |
|-----------------|----|
| 1 経緯 | 31 |
| 2 中間評価 | 33 |
| 1) 農業構造と農業所得の動向 | |
| 2) 食料自給率 | |
| 3) 資源景観保全 | |
| 3 戦略的課題と重点施策 | 34 |
| 1) 戦略的課題 | |
| 2) 重点施策 | |
| 4 中期財政計画 | 35 |
| 5 販売・生産政策の再編 | 36 |
| 1) 品質・販売促進政策の強化 | |
| 2) 生産政策の再編 | |
| 6 直接支払の拡充 | 37 |
| 1) 一般支払制度の改正 | |
| 2) 環境支払制度の改正 | |
| 7 改革の影響 | 39 |
| 1) 農業部門への全体的影響 | |
| 2) 内外価格差の縮小 | |
| 結びに代えて | 41 |

スイス農政改革の新段階—「農業政策 2011」の概要

是永 委員

1 経緯

1990年代初頭、ガットのウルグアイ・ラウンド農業合意の直後に開始されたスイスの農政改革は、すでに第3の段階を推進中であるが、このたび第4段階（2008-2011年）の改革案のパッケージを盛り込んだ連邦政府の構想「農業政策 2011」¹が発表された。

これまでの経緯を踏まえつつ、一貫した方針のもとに農政改革を推進するのが、スイスの特徴であるので、これまでの経緯を簡単に振り返ることから始めよう²。

第1段階（1993-1998年）は、「環境保全」をめざすデカップリングが指導理念であり、従来の価格支持から直接支払への移行が実施された。新たな憲法の規定や農業法の制定が見られたほか、主要な改革の項目は次の通りである。

- 品目に結合しない直接支払の導入
- 価格の引下げ
- 特定環境保全機能（生物的多様性）への奨励
- 国境保護措置の再編（WTO対応）

第2段階（1999-2003年）は、政府提案「農業政策 2002」に盛り込まれた改革パッケージにより実施されたが、基本理念は「市場指向」のための規制撤廃であった。主な内容は次のとおりである。

- 価格および販路の保証制度の廃止
- 市場介入組織の再編（Butyra や Union suisse du fromage の廃止）
- 直接支払における環境機能に関する要件（いわゆるクロス・コンプライアンス）の一般的適用

第3段階（2004-2007年）は、「競争力」のための規制撤廃を基本理念として、「農業政策 2007」に基づき、現在推進中である。主な項目は次の通り。

- 牛乳割当制の廃止
- 食肉輸入割当制への入札方式の導入
- 構造改善政策および社会政策の強化

「農業政策 2011」は、これまでの改革を完成させるとともに、2012年以降はEUへの加盟を目指すか否かを選択する段階に入ると考えられる。これまでの連邦政府の方針は最終にEU加盟を目指すものであるが、国民的合意の形成を待ちつつ加盟時期を選択しよう

¹ Département fédéral de l'économie-Office fédéral de l'agriculture, "Politique agricole 2011. Evolution future de la politique agricole", Dossier de consultation, 14 septembre 2005.

² 拙稿「スイス農政改革—回顧と展望」国際農業交流・食糧支援基金『欧州アフリカ地域食糧農業情報調査分析検討事業報告書（平成15年度）』を参照。

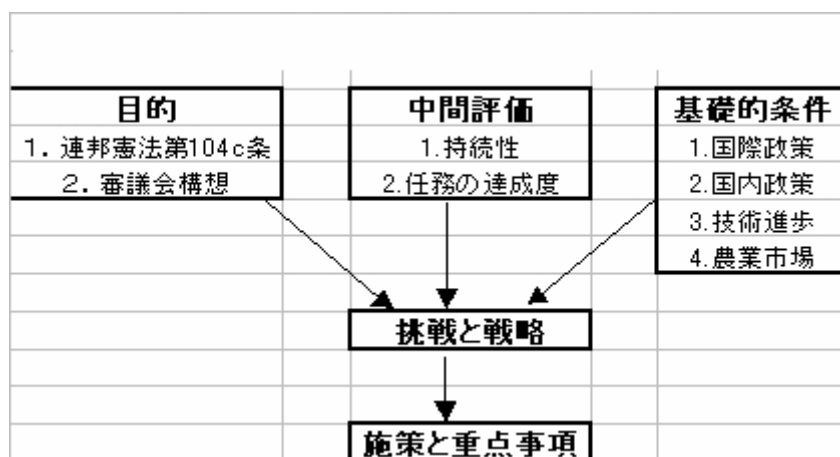
していると言われる。こうした国内政治の微妙な問題があるためか、「農業政策 2011」の実施はかなり慎重な手続きを踏んで行われる。

図1に見られるように、これまでの改革の中間評価を行い、一方では、憲法に定める農政理念と審議会答申の「憲章」(charte)を踏まえ、他方では、国際的および国内的な国家政策ならびに農業の技術や市場の条件を考慮して、スイス農業によつての「挑戦と戦略」、さらに農政改革のための「施策と重点事項」を決定する。

国際的な政策では、スイスにとってさらなる農政改革を迫る国際的枠組みの分析が試みられており、次のような事項が指摘されている。すなわちWTO農業交渉への対応としては、国境保護の軽減(少なくとも3分の1の削減)、国内支持の削減(50%の削減)、輸出補助金(廃止)などが検討の前提とされている。欧州統合とCAP改革への対応については、スイス・EU二国間農業協定(漸進的に適用)、WTOにおけるEUとの連携、CAP改革の進展への対応が課題として指摘されている。その他に、増加する自由貿易協定への対応(米国、カナダ、南アフリカなど)、発展途上国のニーズへの対応なども考慮される。

なお、「農業政策 2011」は、2005年9月に政府の構想が発表されたが、今後の予定としては、2005年9月から12月16日まで国内協議手続きがとられる(職能組織などが参加)。その後、2006年5月に連邦政府の教書(法律案)が作成される³。ついで、2006年9月から2007年3月まで議会で審議され、議決を得た後、2008年初頭から法律および新予算計画が実施される。

図1 「農業政策 2011」の作業手順



(資料 : OFAG, Politique agricole 2011.から作成)

³ 「農業政策 2011」は、農業法 (loi sur l'agriculture)、農地法 (loi sur le droit foncier rural)、農地賃貸借法 (loi sur le bail à ferme agricole)、農業者家族給付法 (loi sur les allocations familiales dans l'agriculture) 食品法 (loi sur les denrées alimentaires) および家畜伝染病法 (loi sur les épizooties) の改正を提案しているが、紙面の制約からここでは立ち入らない。

2 中間評価

1) 農業構造と農業所得の動向 (表1、表2)

1990年代は、スイス農業の構造変化の速度が従前に比して加速化された時期であった。農家労働力(単位)あたりの農業所得は、1990年の3万フランから2004年の4万フランへと増加した。価格支持が軽減され、直接支払いに転換する過程で、構造変化(農業労働力の減少)が加速されたことが、所得状況の悪化を回避できた大きな要因である。農業経営数は1990年代に年率2.7%の速度で減少したが、それは1970-80年代の減少率をかなり上回った。2000-2003年は年率2.3%の減少率となり、今後は高齢経営者の比率が低く、構造変化の速度は低下する可能性がある。

表1 生産要素、粗付加価値、労働生産性の動向(1990-2004年)

| | | 1990/92 | 1997/99 | 2002 | 2003 | 2004 | 1990/92-2002/04 |
|-------|-----------|---------|---------|--------|--------|--------|-----------------|
| 面積 | (1000ha) | 1,079 | 1,075 | 1,070 | 1,087 | 1,064 | -1.10% |
| 労働 | (労働単位) | 125,555 | 107,033 | 95,260 | 94,161 | 93,057 | -25% |
| 資本 | (100万フラン) | 47,508 | 43,931 | 42,534 | 42,263 | 41,963 | -11.10% |
| 粗付加価値 | (100万フラン) | 7,555 | 7,101 | 6,766 | 6,109 | 6,678 | -13.70% |
| 労働生産性 | (フラン) | 60,183 | 66,362 | 71,031 | 64,873 | 71,740 | 15% |

備考：フランは1990年フラン。

資料：OFAG, PA2011 関連資料。

表2 農場調査からみた農業所得の動向(1990-2004年)

| | | 1990/92 | 1997/99 | 2002 | 2003 | 2004 | 1990/92-2002/04 |
|-------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| 粗収益 | フラン | 184,762 | 184,409 | 194,365 | 203,189 | 215,341 | 10.6% |
| 内、直接支払 | フラン | 13,594 | 38,619 | 45,630 | 47,046 | 47,485 | 243.7% |
| 経費 | フラン | 121,941 | 129,461 | 142,865 | 148,160 | 154,968 | 21.9% |
| 農業所得 | フラン | 62,822 | 54,947 | 51,500 | 55,029 | 60,472 | -11.4% |
| 付随所得 | フラン | 16,264 | 18,506 | 18,577 | 21,210 | 21,557 | 25.7% |
| 総所得(a) | フラン | 79,086 | 73,454 | 70,077 | 76,238 | 82,030 | -3.8% |
| 農用地面積 | ha | 16.06 | 18.14 | 19.38 | 19.10 | 19.25 | 19.8% |
| 家族労働(b) | 労働力単位 | 1.39 | 1.31 | 1.28 | 1.24 | 1.25 | -9.6% |
| 労働当り所得(a/b) | フラン | 31,025 | 33,025 | 30,262 | 35,886 | 39,676 | 13.7% |

資料：OFAG, PA2011 関連資料。

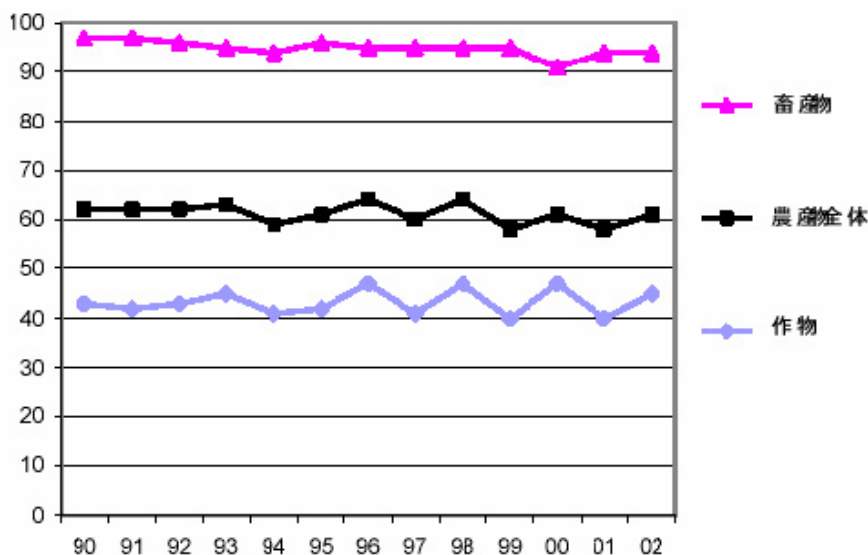
備考：家族労働力単位(UTAF)は年間280日の労働に相当。

2) 食料自給率 (図2)

食料自給率は、カロリー・ベースでみて、1990年以降約60%の水準を維持してきた。畜産物は90%以上、作物は40-50%の水準で、横ばい状態である。改革過程においてスイス

の食料安定供給は、引き続き重要な課題である。

図2 スイスの農産物自給率(熱量ベース)



資料：OFAG, Politique agricole 2011.

3) 資源景観保全

農用地の97%は環境基準（PER）または有機農業の要件を満たす形で利用され、政府助成は地力の維持に寄与してきた。植林の規制は開放景観の維持に寄与し、インフラ整備による農用地の削減は“Rurbanisation”に寄与した。さらに、環境支払いの対象面積の拡大は農村部における生物的多様性の増進に寄与した。

3 戦略的課題と重点施策

1) 戦略的課題

財政的制約および関税保護の削減にもかかわらず、憲法に定める農政目的を達成する必要があり、このために経済、環境、社会の各分野について、次のような戦略的課題が提示される。

経済分野では、農業および川下・川上部門の競争力の改善、高品質のスイス産品の機会を改善すること、EUとの消費者価格の格差の縮小という挑戦に直面しており、これらに対処するために、次のような戦略的課題が提示される。国際競争力の強化、コストの軽減、公益的便益の確保、農村部における付加価値の増進、構造変化の促進。

環境分野では、いまだ存在する未達成の環境目標を達成し、改善のポテンシャルをさらに活用するという挑戦に直面しており、これらに対処するため、次のような戦略的課題が

提示される。環境の質の向上および資源の効率的利用、集約化促進要因の軽減。

社会分野では、「耐えられる」形での構造変化の推進および所得水準の改善という挑戦に直面し、これらに対処するため、社会的に「耐えうる」形での適応過程を保証する。

2) 重点施策

以上のような諸課題に応えるための5つの重点施策が提起される。そして、これらの重点施策と戦略的課題との関連は表3のように整理されている。

- ① 市場支持予算の直接支払いへの振り替え、および、コスト引き下げにより、生産および加工の競争力を改善すること。
- ② 簡素化された直接支払制度と拡充された財源により、農業の提供する公益的便益を保証すること。
- ③ 農村部における付加価値の創出および持続的発展を促進すること（産品差別化の促進、販売プロモーションの合理化、農業振興計画のイニシアティブに対する支援）
- ④ 構造変化の社会的影響の緩和および農地制度の改正
- ⑤ 農業行政制度の簡素化および規制制度の再編

表3 重点施策と戦略的課題との関連

| 分野 | 戦略的課題 | 重点施策 |
|----|----------------------|----------|
| 経済 | 国際競争力の強化 | ① |
| | コストの軽減 | ① |
| | 公益的便益の確保 | ② |
| | 農村部における付加価値の増進 | ③ |
| | 構造変化の促進 | ④ |
| 環境 | 環境の質の向上および資源の効率的利用、。 | ③ |
| | 集約化促進要因の軽減 | ① |
| 社会 | 社会的に「耐えうる」形での適応過程の確保 | ④および財政計画 |

資料：OFAG, Séance d' information Politique agricole 2011, 28 septembre 2005.

4 中期財政計画

農業財政計画は4年間で策定される（表4）。次期期間（2008-2011年）の農業予算は、政府の構想段階であるが、13,458百万フランという数値が示されている。現行期間より0.2%の減額で、財政事情の厳しい中での農政改革の遂行となる。予算の内容面では、市場支持から直接支払いへの重点の移動が進行する（図3）。

表4 農業財政計画

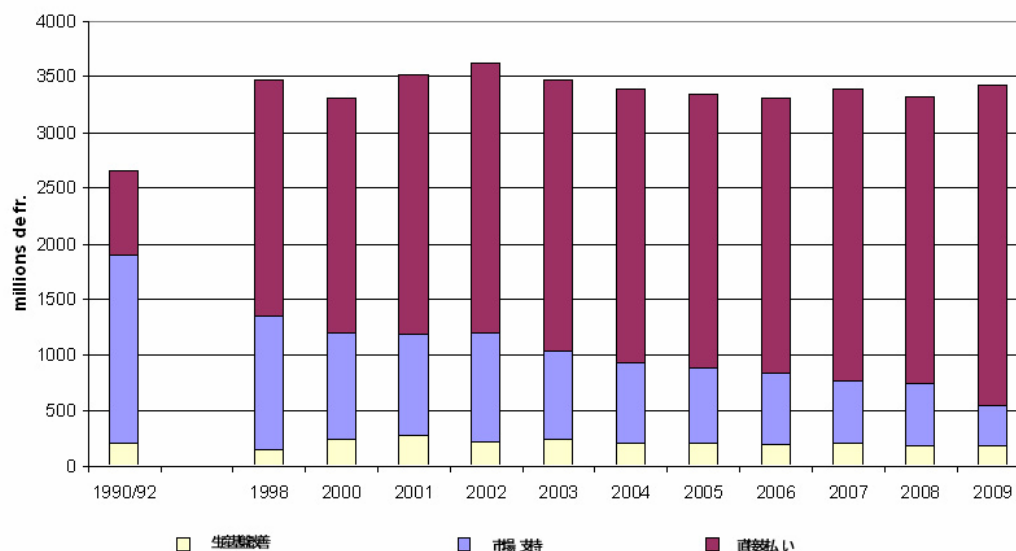
(単位：100 万フラン)

| | 2000-03 年 | 2004-07 年 | 2008-11 年 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 議会承認枠又は政府案 | 14,029 | 14,092 | 13,458 |
| 支出（実行・決定ベース） | 13,794 | 13,485 | |
| 市場支持 | 3,520 | 2,623 | 1,488 |
| 直接支払 | 9,336 | 10,061 | 11,251 |
| 生産基盤改善 | 938 | 801 | 719 |

資料：OFAG, Politique agricole 2011.

備考：2008-11 年にはこの他に、家族手当増額分 80 百万フランが提示されている。

図3 スイス農業財政の構造変化(1990-2009 年)



資料：OFAG, Politique agricole 2011.

5 販売・生産政策の再編

1) 品質・販売促進政策の強化

上記の重点施策の第3に相当する品質・販売促進政策の強化は、次の4つの施策を含む。

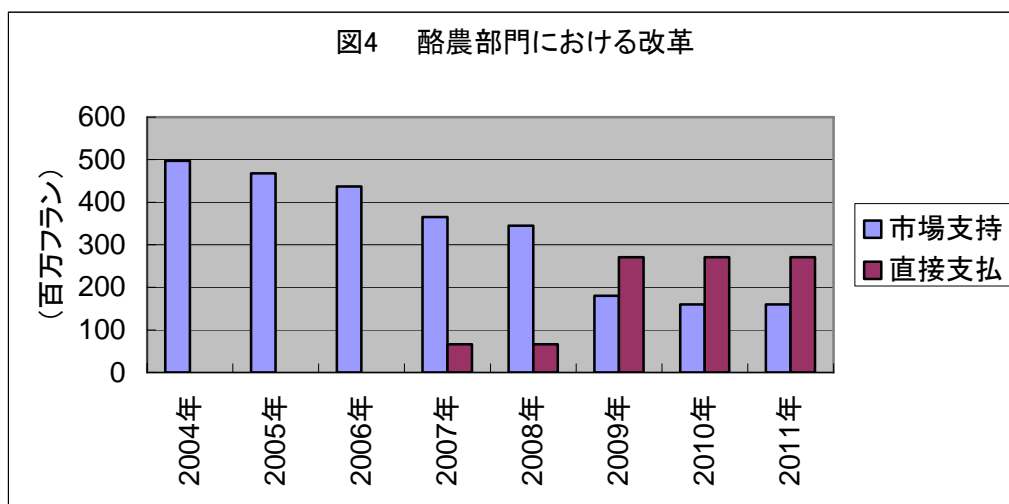
- 異業種間組織の強化：農業生産者の組織化だけでなく、加工・流通を含めたいわゆる異業種間組織（Interprofessions）を強化する。
- 販売促進の活発化：スイス・マークおよび地域マークを確立し、販売促進をはかる。
- 品質の保証：AOCおよびIGPのマークで国際市場において品質を保証する。
- 品質表示による差別化の推進：有機農業表示（永年作物以外はグローバル原則を堅持）

や新規の品質表示制度（山岳産品、アルパージュ・マーク、フェルミエ・マーク）などにより商品差別化を推進。

2) 生産政策の再編

競争力の強化、コスト削減、直接支払い制度の簡素化を目的に、酪農、畜産、耕種、ワイン等の部門で、改正が行われる。

- 酪農部門の改革：市場支持、牛乳割当、国境保護を主要手段とする現行制度は、国境保護や国内価格支持が漸次軽減されるとともに、直接支払いが導入され、さらに2009年から牛乳割当制が廃止される。市場支持の削減は、2007年に第1段階、ついで2009年に第2段階の措置がとられ、それに代替する形で直接支払いが導入、拡大する（図4）。直接支払いは、UGBFG（粗飼料消費大家畜単位）助成金⁴とよばれ、家畜単位あたりで支払われる（2007-2008年200フラン、2009-2011年は600フラン）。
- 畜産部門：家畜の輸出補助金の廃止（2009年）、羊毛出荷助成の廃止（2009年）、家畜・食肉部門助成および鶏卵助成の削減。
- 耕種部門：大麦、大豆かす、パン用穀物の関税引き下げ。ジャガイモ関税割当における入札制導入。耕種作物（穀物、豆類、油糧種子、ジャガイモ、種子、繊維作物、砂糖ビート）について、市場支持の削減と直接支払方式の整備。
- ワイン：分類制度の改正。AOC（原産地呼称管理）とVDP（地方ワイン）・VDT（テーブル・ワイン）との差別化の強化。監視制度などの再編。



資料：OFAG, Politique agricole 2011 から作成

6 直接支払の拡充

⁴ Contribution UGBFG (Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers; 粗飼料消費大家畜単位)。

スイスの直接支払いは、いわゆるクロス・コンプライアンスを意味する「環境便益要件」(P E R) の実行が政府の助成金 (contribution) を受給するための条件とされている。

憲法第 104 条は、農業が市場のニーズに応じた食料の安定供給とともに、持続的生産により、生存の自然的基盤の維持と農村景観の保全、ならびに分権的な国土利用に寄与することを求めて、かかる公益的又は環境的な便益の提供が直接支払いの条件として農業者に課されているのである。

P E R の内容は、肥料の収支バランス、適性農法、農薬の適性利用などが主な内容であるが、今回の「農業政策 2011」には、かかる技術的基準の改正、手続きの簡素化、管理作業の軽減などが盛り込まれている。

スイスの直接支払いは、一般支払いと環境支払いに区別され (枠組 1 参照)、それぞれ多様な助成金を交付しているが、「農業政策 2011」では次のような改正案が盛り込まれている。

| 枠組 1 スイスの直接支払制度一覧 (金額は 2003 年支払額、単位：100 万スイス・フラン) | |
|---|-------|
| 1. 受給条件：環境便益要件 (P E R：クロス・コンプライアンス) | |
| 2. 一般直接支払い (Paiements directs généraux) | 1,999 |
| ① 一般面積助成 (Contributions générales à la surface) | 1,318 |
| ② 開放農地・永年作物への追加助成 (金額は上欄に含まれる) | |
| ③ U G B F G (粗飼料消費大家畜単位) 助成 | 288 |
| ④ G A C D (生産条件困難地家畜飼養) 助成 | 287 |
| ⑤ 傾斜地一般助成 | 97 |
| ⑥ 傾斜地等ブドウ畑助成 | 11 |
| 3. 環境直接支払い (Paiements directs écologiques) | 477 |
| A) 環境助成 (Contributions écologiques) | 381 |
| ① 環境補償 | 125 |
| ② O Q E (環境質政令) 助成 | 15 |
| ③ 有機農業助成 | 27 |
| ④ 粗放作物助成 | 31 |
| ⑤ 動物愛護型飼養方式 (SST+SRPA) 助成 | 183 |
| B) 高地放牧助成 (Contributions d'estivage) | 91 |
| C) 水質保全助成 (Contributions pour la protection des eaux) | 4 |
| 直接支払い総額 | 2,459 |

資料：OFAG,Rapport agricole 2004 から作成。

1) 一般支払制度の改正

- 一般面積助成金の削減：現行の農用地 ha あたり 1,200 フランを 2008 年から 1,100 フランに削減。
- 開放農地・永年作物への追加助成金の増額：ha あたり 400 フランを 600 フランに増額
- U G B F G 助成金は、乳牛も含めて、2007 年 200 フランから 2009 年から 600 フランに増額（市場支持の削減に対する部分的な補償）。
- G A C D 助成金：山岳地域を中心に表 5 のように増額。

表5 GACD助成金の改正案

| | 現行 | 改正後 | 飼養密度 |
|--------|----------|-------|---------|
| | フラン/家畜単位 | | 家畜単位/ha |
| 丘陵地帯 | 260 | 310 | 1.6 |
| 山岳地帯 1 | 440 | 450 | 1.4 |
| 山岳地帯 2 | 690 | 740 | 1.1 |
| 山岳地帯 3 | 930 | 1,080 | 0.9 |
| 山岳地帯 4 | 1,190 | 1,300 | 0.8 |

資料：OFAG, Politique agricole 2011.

2) 環境支払制度の改正

- 環境補償助成および O Q E 助成について、規律を強化。
- 粗放作物助成の削減。
- SST 助成の再調整。
- SRPA 助成の改正（鹿、野牛へに適用停止）
- 高地放牧助成の増額（市場支持の削減に対する補償：予算は 90 百万 F から 100 百万 F へ）

7 改革の影響

1) 農業部門への全体的影響

1990 年初頭以来の改革路線をさらに推進する「農業政策 2011」がスイス農業全体に与える影響について、図 5 に示されるような分析が提示されている。

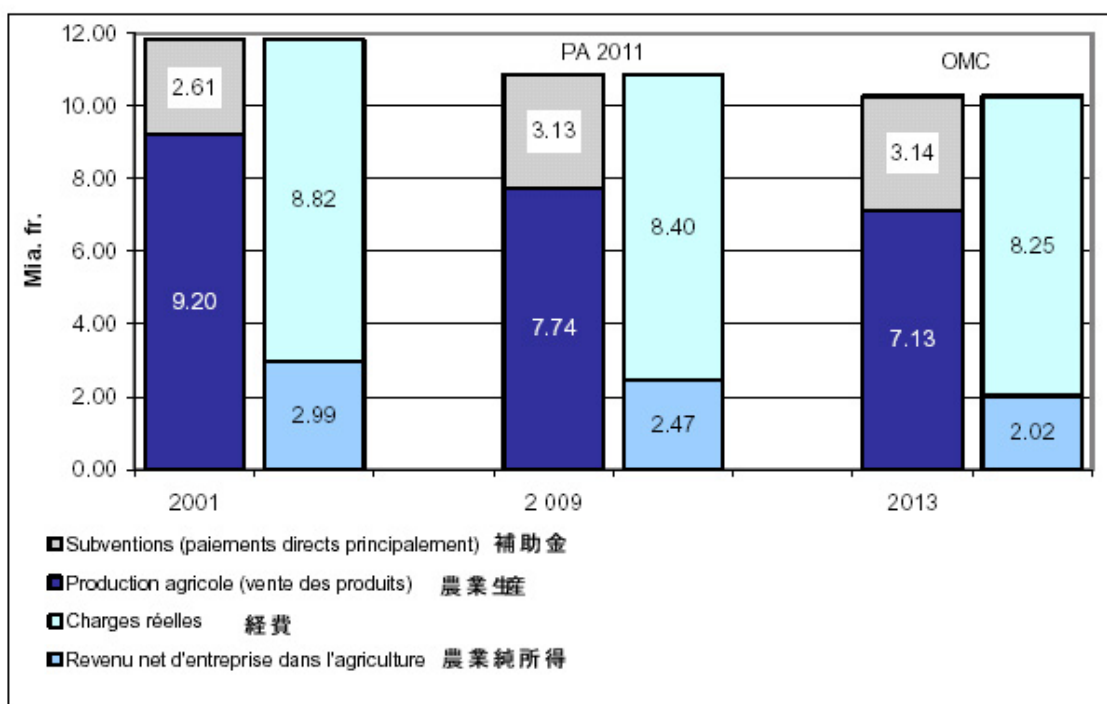
市場支持の削減が与える影響は大きく、改革実施後の 2009 年の農業生産は 77.4 億フラン、2001 年の 92 億に比して 16% の減少である。価格の引き下げは直接支払いの増加で補償される側面があるので、農業生産と直接支払いを合計した農業粗収入で見ると、108.7 億フラン、2001 年の 118.1 億フランに比して、8% の減少である。

こうして農業部門の規模の絶対的な縮小が進むが、市場支持の削減と規制緩和により生産資材の価格が低下するなど経費の縮小も進む（88.2億フランから84億フランへ、4.8%の減少）。そして、農業粗収入から経費を差し引いた農業所得は24.7億フランとなり、2001年の29.9億フランに比して、17.4%の減少となる。

農業部門の総所得はこうして絶対的に低下するが、構造変化によって経営数や労働力も減少するはずである。構造変化の速度が所得の減少率を上回れば、経営あたりまたは労働力あたりの所得は減少しない。先に見た表1が示すように、1990年代のスイス農業は、所得の減少を上回る構造変化によって労働力あたり所得の減少を回避し、むしろ僅かながら所得の改善を達成した。こうして、農政改革の影響を評価する上で、構造変化の推進が重要であることを、政府は強調している。

しかし、図5には、WTO農業交渉の結果を予測した2013年の数値が示されているが、それは農業粗収入と農業所得のさらなる減少を示している。この推定は、2003年春のハービンソン議長のモダリティ提案を前提としており、2005年末の交渉段階では、さらに厳しい結果もあり得ると考えられる。ともあれ、スイス農業にとってWTO農業交渉による関税引き下げは、厳しい影響をもたらす可能性があることに注目したい。

図5 スイス農業経済計算 2001—2009—2013年



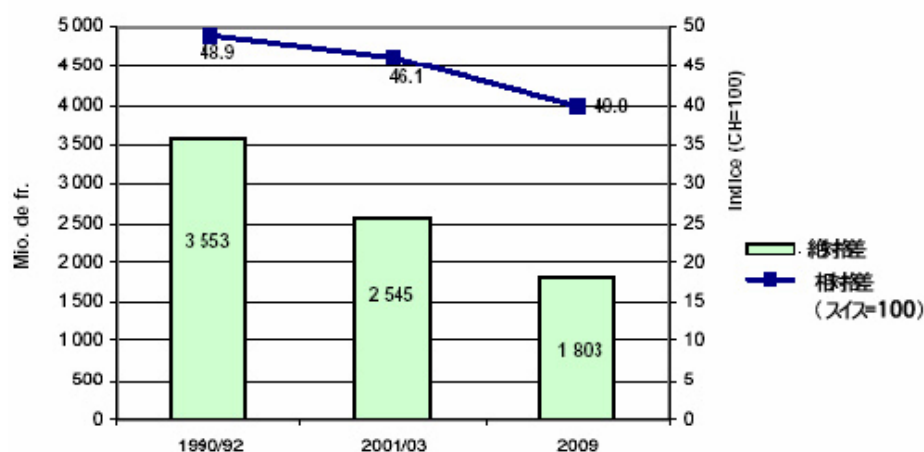
Source: Pronostic Agroscope FAT Tänikon et IER EPF Zurich (provisoire, état juillet 2005)

資料：OFAG, Politique agricole 2011 から引用。

2) 内外価格差の縮小

1990年代以来の改革によって、農産物価格は引き下げられ、EUとの価格差は縮小傾向を示してきた。しかし、EU自体が、EU拡大やWTO交渉への対応のために、価格の引き下げを実施してきたので、EUとの価格差は、緩慢に縮小しつつも、解消される展望を持ち得てはいない。図6によれば、EUとの価格差は、改革前の1990-92年にはスイス価格の49%に相当したが、2001-03年に46%に縮小し、2009年には40%にまで低下すると予測されている。

図6 スイス・EU農産物価格差の動向



資料：OFAG, Politique agricole 2011.

結びに代えて

EUの中東欧への拡大によって、スイスは統合欧州の中の「孤立国家」の姿を呈している。連邦政府は、長期的にはEU加盟を目指しているが、国民的合意ははまだ成立していない。「農業政策 2011」は、2011年以降への展望について簡単に言及しており、そこでは現在進行中の農業部門に限定したEUとの「農業協定」にもとづき、2国間で市場開放を漸進的に推進する方式（品目を選定して関税を相互に撤廃）の限界が指摘されている。そして、全農産物を含む自由貿易協定の締結やEU加盟という選択肢も提起されている。2011年以降のスイス農業の展望は、EU加盟についての選択如何に大きくかかっている。

