

スイス農業政策の対外適応と国内調整

農政改革にかかる国民合意と96年の憲法改正

〔要 旨〕

- 1 ヨーロッパの小国スイスにおいては対外適応（なかでも主要な貿易相手である欧州諸国への対応）の優先度が高く，農業政策もその例外ではない。80年代までは2つの世界大戦における輸入困難化の経験から，自給能力の強化がその重点であった。また93年に開始された農政改革の実質的期限はGATT交渉と想定されていたEC加盟のスケジュールに規定され，いかに国内の妥協を図るかが問題となった。改革のおもな要素は，国境保護措置の削減，市場による価格決定，多面的機能に対する直接支払いであった。
- 2 96年の憲法改正に先立つ4つの国民発議を経て，新しい農業政策に関する国民的合意が成立した。このとき，消費者や中小農民の意見を反映して，直接支払いに対する環境保全要件（クロスコンプライアンス）と，産地・品質・生産方法の表示という現行農業政策の重要な特質が追加された。
- 3 これまでの改革の結果，農家数と農業生産額は3割，純付加価値は6割近く減少した。直接支払いによる補てんもあって労働当たり所得はやや増加したものの，非農業部門との所得格差は拡大した。また，農産物価格の低下により耕地から草地への転換が進み，純食料自給率（熱量）は5ポイント，穀物自給率は9ポイント低下した。
- 4 新しい「農業政策2011」（08～11年）では，ドーハ・ラウンドの合意を見越してWTO対応を進める一方，農業の川上・川下部門における競争力の改善や，社会的に耐え得る構造変化といった形で，農家への配慮も示している。
- 5 スイス国内における合意や調整の促進要因としては，長期的にEUやWTOへの適応が避けられないという共通の認識，「合意民主主義」の仕組み，小国ゆえの国内調整の容易さ，が挙げられる。しかしスイスに限らず，熟議を通じた合意の形成は，先進国で農業を維持していくための共通の課題であろう。

目次

はじめに

1 農業・農業政策の概要

- (1) 農業および川下部門の概観
- (2) 対外適応と国内調整の仕組み
- (3) 農業政策の沿革

2 農業政策の転換と憲法改正

- (1) 90年代以降の農政改革
- (2) 次の段階：農業政策2011
- (3) 憲法改正と国民発議

まとめと考察

はじめに

本稿は、対外適応と国内調整の視点から、最近に至るスイス農業政策の流れを紹介するものである。

スイスは人口741万人の内陸国である。農業条件は不利で日本と似通っている点も多く、WTO交渉ではG10に所属している。

農業政策の重点は、1980年代まで食料自給と広範な国内農業の維持にあった。しかし、90年代以降は農政改革により多面的機能および市場指向へと転換し、わが国でも度々紹介されている。^(注1)

先行研究の多くは対象範囲をおおむね農業政策に限っているのに対して、本稿は農業と政治経済システム全体との関係により重点を置き、90年代の農政転換における国民的合意に国民投票が果たした役割を示す。なお本稿とは別に、EFTA設立以来のEC(EU)への適応過程における農業の扱いを整理したうえで、昨年(06年)協議開始が決定されたEUとの農産物FTAの意義を検討する予定である。

(注1) ほとんどは直接支払い、農業環境政策、農政改革を主題としている。本文等で引用したものの以外に石井(2005)、是永(2004)、飯國(2000a,b)、樋口(1999)、糊澤(1999)、マイアー&石井(1998b)がある。

1 農業・農業政策の概要

(1) 農業および川下部門の概観

スイスは農用地の7割を草地が占める^(注2)「典型的な草地国」であり、農業生産は畜産、なかでも酪農が中心である。

農家数は、6.3万戸のうち84%が畜産を行っており、また72%が農業を主とする経営である(Federal enterprises census 2005)。

山地国で地形が急峻であり、人口一人当たりでみた耕地が少ないことや、各種投入費用の高さから農業(とくに土地利用型作物)の競争力は低い。生産者価格をEUと比較すると2倍程度、穀物などでは3倍程度の開きがある(OFAG〔2006〕)。農業収入に占める保護(PSE:農業支持推定量)の割合は、先進国中で最高の水準(68%,04年)にある(OECD〔2005〕)。^(注3)

自給率は純食料自給率(熱量ベース、飼料輸入を勘案)が55%、品目別には乳製品

と食肉をほぼ自給、穀物62%、砂糖50%、果物73%（04年、OFAG〔2006〕）、野菜は4割程度（03年、FAOSTAT）である。

一次農産物は輸入超過であるが、農産加工品は輸出入がほぼ均衡している（DFE & DFAE〔2006a〕）。貿易額の上位は加工品が占め、おもな貿易先は近隣のEU諸国（独、仏、伊）である（FAOSTAT）。

川下部門をみれば、^{（注4）}食品産業の構成は、世界最大の食品企業ネスレと、それ以外の比較的小規模の企業、多数の零細な経営からなる。小売段階は2つの生協が3分の2を占める寡占市場であり、最大手のミグロは傘下に多数の食品製造企業を有する。

また、スイスの消費者は、食品の品質や^{（注5）}生産の自然さ、国産を重視している。

（注2）SFSSO（2005）による。なお、農用地以外に、その6割に匹敵する面積の山岳放牧地がある（レーマン&ステュッキ〔1997〕）。

（注3）スイスの値（5.7a）はEU（19.3a）よりも日本（3.4a）に近い（03年、FAOSTAT）。

（注4）原弘平（農中総研）の調査による。

（注5）スイス牛乳生産者連盟の調査による。

（2）^{（注6）} 対外適応と国内調整の仕組み

スイスの経済は貿易依存度が高く、経済政策は自由主義的である。憲法は経済的自由の原則（27条）とその尊重（94条）を定めており、農業政策は、スイスでは経済に対する例外的に強い国家介入の一つである。一方、そうした自由な経済活動や対外的な適応によって国内に生じる摩擦の調整と協調の維持は、国家の最も重要な役割の一つである。

とくに、スイスは小国であるため、常に

対外適応が課題となる。その際には「変化に応じた柔軟な産業調整と補償政策によって、開かれた国際経済体制を維持してきた」（カッツェンスタイン〔2000、123頁〕）。

スイスはヨーロッパで文化的に最も多様な国の一つといわれる。国内の多様性は、主権を有する26の州、地域、言語、宗教などによる。こうした多様性は種々の「社会的亀裂」（田口〔2001〕）につながっており、国内調整の仕組みが欠かせない。

スイスにおける合意形成の仕組みは「合意民主主義」と呼ばれている。そのおもな構成要素としては主要政党・利益団体・国家官僚による協調（ネオ・コーポラティズム）、政府と経済界の密接な関係、法案など重要事項に関する政府と利害関係者の議会前協議、主要政党のすべてが議席を有する連邦評議会（内閣に相当）、国民投票による半直接民主主義が挙げられる。

農業政策分野においては、1897年に設立されたスイス農民連盟が一貫して連邦政府の重要なパートナーである。また、農業団体や協同組合は、たびたび政府の役割の一部を肩代わりしてきた（SFA〔a〕）。

（注6）主にカッツェンスタイン（2000）による。

（3）農業政策の沿革

連邦による農業補助の起源は、1850年代にさかのぼる。農業不況を受けて制定された1893年の農業振興に関する連邦法によって農業保護が確立した。しかし、農業保護が本格化したのは第1次世界大戦以降である。^{（注7）}

第1次世界大戦（1914～18年）以前、スイスの穀物供給は自給水準が低く輸入に依存していた。そこで戦時の供給を確保するため、対外的にはフランスおよびドイツと協定を結ぶ一方、国内では1914年に穀物供給を監督する部局を設置し、15年には穀物独占を導入してすべての穀物の買い取りを保証した。しかし、これらの対策にもかかわらず戦時中には穀物が不足し、17年には食料の配給が実施された。

第1次世界大戦の終わりにおける食料不足と18年の社会危機は、農業に対する大規模な補助金と介入を招来した。その結果、肉と酪農製品に偏したスイス農業は、穀物と野菜の増産へと方向転換された。

第2次世界大戦（1939～45年）時、連邦政府は一次産品と食料の供給に関する戦時経済措置を導入した。食料については、配給および農用地の義務的耕作に関する措置が導入された。対外的には、一次産品の供給を確保するため多数の新たな貿易協定が締結された。

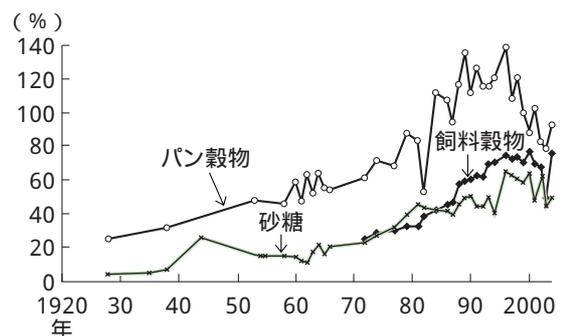
連邦政府は、戦後も農業保護政策を継続した。おもな政策手段は、買取保証、価格助成、輸入制限、輸出補助金であった。こうした政策と生産性の向上により、食料自給率は一貫して向上していった。また手厚い農業保護により小規模経営が存続し、国土の分散的居住が維持された。

1920年代後半以降における自給率の推移をみると、パン穀物は当初の25%から80年代半ばにはほぼ自給を達成し、同じく砂糖は5%から90年代半ばに60%台となった。

飼料穀物についても、70年代はじめの25%から90年代半ばには70%台となった（第1図）。また、野菜の自給率は39～75年の間にほぼゼロに近い水準から40%まで上昇した（カッツェンスタイン〔2000, 141頁〕）。畜産についても19世紀後半以降の家畜飼養頭数をみると、第1次世界大戦期までの伸長に加えて、1920年代から80年前後のピークまでに牛で3割程度、穀物を飼料とする豚で約3倍に増加した（第2図）。

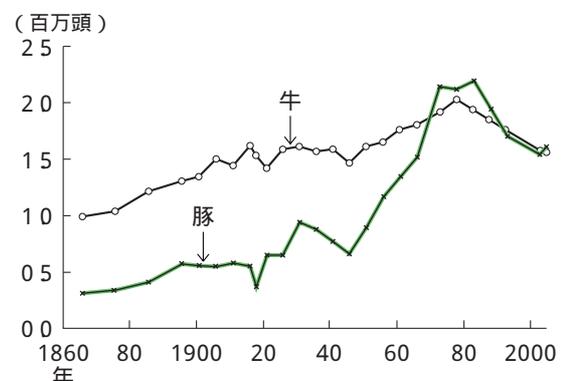
1950年代以降、農業政策の性格は次第に変化し、山岳部農民への援助が重要な要素

第1図 スイスの自給率推移



資料 *Rapport Agricole* (各次および各年版), CF(1996)の計数により筆者作成
 (注) 年次データがない場合(おもに1960年以前と70年代)は2～5年間の平均値を使用。データの一部は複数の平均値から逆算した。

第2図 家畜飼養頭数の推移



資料 SFSO/AGR "Holders and number of productive livestock 1866-1993", "Livestock 2003", "Federal enterprises census 2005 (agriculture)" により筆者作成

となった。また、有名な食料備蓄は冷戦の終結後に縮小され、現在では3～4か月分（品目によって異なる）（FONES〔2006〕）となっている。

（注7）本項は、おもにSFA（a,b）による。

2 農業政策の転換と憲法改正

（1）90年代以降の農政改革

a 80年代からの課題

80年代ごろから、国内外の両面で様々な問題が生じ、新たな農業政策の体系が必要とされるようになった。

まず、ECの発足と拡大、および冷戦の終結によって、輸入途絶や軍事紛争のリスクが大幅に縮小した結果、自給能力の強化による国の食料安全保障の確保という当初の政策目的はその意義が低下した。^{（注8）}

一方、新たな国外要因としてGATT/WTOおよびEC加盟の可能性が現れた。スイスはGATT加盟（66年）の際、農産物の輸入自由化義務を免除された。しかし、80年代にはGATTの審査とUR交渉により、こうした待遇の放棄を迫られ、最終的には93年のUR農業合意により、他の加盟国と同様、輸入自由化（関税化）と生産刺激的な補助金の削減が必要となった（レーマン & ステュッキ〔1997、解題〕など）。

しかもスイス連邦政府はECへの加盟を想定しており、ECの統一農業政策（CAP）に組み込まれ、農産物価格はEC域内価格まで低下するはずであった。そのうえ、92年からのCAP改革によりECの農産物価格

第1表 農政改革に関する年表

（年.月.日）

90 5	ポップ委員会(87～90年)最終報告書
92 1	第7次農業報告
5 2	EEA協定調印
5 20	EC加盟申請
12	国民投票によるEEA協定批准の否決
93 12	GATT UR(86～94年)農業合意
95 1	WTO設立
96 6 9	国民投票による憲法改正(農業条項)の可決
6 26	農業政策2002政府教書(新農業法案を含む)
98 4	新農業法成立
02 5	農業政策2007政府教書
06 5	農業政策2011政府教書

資料 各種資料から筆者作成

はさらに引き下げられる見通しであった。

国内では、従来の制度による様々な弊害が現れた。農業保護と生産性の向上は供給過剰をもたらし、財政負担を増大させた。同時に生産の集約化による環境負荷も増大し、環境保全に対する国民の関心が高まった。制度の複雑化、硬直化によって農業は市場のニーズに適切に対処することが困難となった。また、食料価格がECより高いため、国境近辺の消費者が隣国へ買い出しに行く（フードツーリズム）ようになり、国産品の需要が縮小した（飯國〔2001b〕など）。

b 農政改革の考え方

これらの問題に対処するため、93年から一連の農政改革が進められた。その基本的な考え方は、農業の多面的機能という新しい政策理念の下で、市場メカニズムを活かしながら国際ルールに沿って高水準の農業保護を維持することであった。具体的には、国境保護措置を削減するとともに、国内で

は買取保証，価格保証，生産割当を撤廃して価格決定をある程度市場に任せた上で，生産者価格の低下による農業所得の減少を，多面的機能に対する直接支払いで部分的に補てんしたのである。

こうした政策の方向転換と，上記の諸問題の対応関係は，以下のように整理できる。

新しい農業政策は，環境保全等の多面的機能を目的とすることにより国民の要請に応える。多面的機能の供給に対する対価として，直接支払いが主要な政策手段となった。

この直接支払いは，生産と切り離す（デカップリング^(注9)）ことによって，GATT/WTOの削減対象外（グリーンボックス）となり，同時に供給過剰を抑制する。また環境保全に関する直接支払いは，CAPの下でも各国の裁量が大きいため，EC加盟後も維持できる可能性が比較的高い。

市場による価格決定は，農業の効率化と市場ニーズに合わせた生産を促進する。国境保護措置と市場支持の削減による農産物価格の低下，ECとの価格差解消ないし縮

小は，フードツーリズムを食い止め，EC加盟の準備となり，国際競争力を高める。

そして，直接支払いの財政負担は，多面的機能の供給と消費者価格の低下により正当化される。

c 農政改革の進行

農政改革は，段階をおって進められた（第2表）。まず，90年5月のポップ委員会（87年設置）最終報告書を受けて，92年の第7次農業報告により農政改革の方向が提示された。93年から98年までは改革の第一段階であり，生産から切り離された直接支払いの導入，WTOに対応した国境保護措置の再編，価格水準の引下げが行われた。

96年には多面的機能と直接支払いを中心とする政策体系の法的基盤を確立するため，連邦憲法に新しい農業条項（旧憲法第31条の8^(注10)）が追加された。また，この憲法改正を受けて，98年には現行の連邦農業法が制定された。このとき，旧農業法（1951年制定）など錯綜した既往の農業関連法令が整理され，新しい農業法に一本化された。

第2表 農政改革の段階別概要

第一段階 デカップリング「環境保全重視」	第二段階 規制撤廃「市場重視」	第三段階 規制撤廃「競争力」	第四段階
<ul style="list-style-type: none"> 生産から切り離された直接支払いの導入(デカップリング) 価格の引下げ 特定環境サービス(生物多様性など)供給に対するインセンティブ 国境保護の見直し(WTO対応) 	<ul style="list-style-type: none"> 価格と販路の保証を廃止 酪農市場介入組織の廃止 直接支払いの環境保全要件(クロスコンプライアンス) 	<ul style="list-style-type: none"> 牛乳割当の廃止(09年) 肉の輸入割当における入札 構造改善と社会政策の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 財源の再配分(市場支持 直接支払い) 輸出補助金の廃止,市場支持半減(WTO対応) 一律の耕作支払い 差別化(表示・呼称)
1993年 94 95 96 97 98	99 2000 01 02 03 <農業政策2002>	04 05 06 07 <農業政策2007>	08 09 10 11 <農業政策2011>

資料 CF(2006, p.17, Graphique1)を元に筆者が修正・加筆。
(注) 第4段階は筆者が独自に作成した。

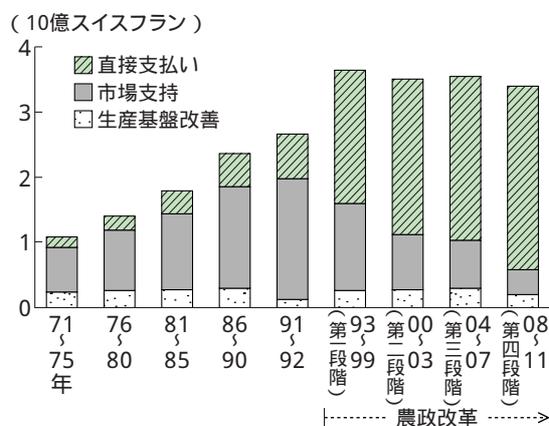
改革の第二段階（1999～2003年）では、価格と販路の保証が廃止され、直接支払いに環境保全要件（クロスコンプライアンス）が導入された。牛乳市場が改革の重点であった。そのほか、国内外のマーケティングに対する支援措置が盛り込まれた。この段階の開始とともに新しい農業法が適用された。

改革の第三段階（2004～07年）では、牛乳割当制度の廃止（09年）が決定され、食肉の輸入割当に入札が導入された。

この間の農業財政の変化を確認するため70年代以降の推移をみると、財政規模は90年代にかけて3倍以上に拡大した後、農政改革の開始とともに頭打ちとなっている。また、直接支払いの占める割合は一貫して拡大しており、とくに改革の第一段階では一気に過半に達した（第3図）。

主な政策手段となった直接支払いは、面積比例的な要素をもつ一方で、小規模経営ほど単価が高く設定されている。条件不利

第3図 農業財政の主要内訳推移
(1年当たり平均額)



資料 CF(1992,1996,2006), OFAG Rapport Agricole 2000を元に筆者作成

(注)「93～99」は94年を含まない。90年までと91年以降の間には不連続あり。

地や特別な環境保全に対応した支払いもある。1農家平均の給付額は約400万円であり、山岳部では直接支払いが農業所得の大半を占める。また、国民老齢年金との二重給付を避けるため年齢要件（65歳未満）がある。

国境保護措置と市場への直接的な介入が縮小されるなかで、国内外におけるスイス農産品の差別化と販売促進が重要性を増している。連邦政府はスイス保証マークへの支援、原産地統制呼称・地理的原産地表示(AOC/IGP)に関する行政命令(97年)などによってスイスの独自色を打ち出しながら、EUとの相互承認(ワインの等級など)により輸出の可能性も探っている。また、スイスで禁じられた生産方法の表示を義務付けることにより、外国産品の否定的な情報も消費者に提供している。

d 改革の結果

価格の引下げなどにより、91～05年の間に農業生産額は3割程度減少した。この間に純付加価値は6割近く減少し、その半分弱が直接支払いを中心とする補助金によって補てんされた(AGR/OFS)。その一方で農業経営数は、90～03年に3割減少し、経営面積20ha以上の階層のみが増加した(SFSO〔2005〕)。その結果、労働当たりの所得はやや増加した。ただし、農業従事者の賃金水準は非農業従事者の6割であり、両者の所得格差は拡大した(CF〔2006, p.48〕)。

生産面では農産物価格の低下を受けて作

目の転換が進み、自給率は低下傾向にある。90～03年の間に耕地は9%減少し、草地への転換が進んだ。^(注14) 穀物の作付面積は21%減少し、そのうち飼料用穀物は28%減少した(SFSO〔2005〕)。90/92年平均と02/04年平均の自給率(%)を比較すると、純食料自給率(熱量ベース)は5ポイント、穀物自給率は9ポイント低下した(CF〔1992,1996〕、OFAG〔2006〕より算出)。

スイスの生産者価格は引き下げられたものの、EUの生産者価格もCAP改革により引き下げられたため、比率でみたEUとの価格差はあまり縮小していない。またスイスの消費者価格はむしろ上昇しており、加工・流通段階の問題が指摘されている。農業の生産段階においても、機械や肥料などの投入コストはEUより明らかに高い。^(注15)

環境保全の面では、クロスコンプライアンスの導入により、環境保全要件ないし有機農業基準を満たす農用地面積の割合は0.9%(90年)から97.3%(03年)に急増した。同時に農薬、リン、窒素の投入が減少した(CF〔2006,p.54,24〕)。

(注8) スイスは人口規模が小さいため、平時において国際市場からの量的な供給制約は少ない。非常時の担保としてはEUの存在と、飼料用作物およびその作付地、耕地に転換可能な草地がある。

(注9) 例えば生産量当たりでなく面積当たりや頭数当たりの支払いとすること。

(注10) スイスでは、連邦の権限は憲法に規定された事項にしか及ばず(憲法第42条の1)、それ以外は州の管轄である(第3条)。そのため、憲法は連邦政府の任務をかなり詳細に定めており、かつ任務の変更に伴いしばしば改正される。また経済的自由の原則に対する、例外とりわけ競争に反する措置は憲法で定める必要がある(第94条)。こうしたことから農業政策の転換に際し

て憲法が改正された。

(注11) 個人別の生産量割当による生産調整。

(注12) 連邦農業局による。

(注13) 原材料や加工がすべてスイス国内由来であることを証する保証商標。スイス農産品マーケティング協会(AMS)が04年に導入した。

(注14) こうした草地(人口草地)は必要に応じて耕地に転換できる。

(注15) 生産者および消費者価格(いずれも標準バスケット)はCF(2006,pp.31-32)、コストは同pp.40-46による。

(2) 次の段階：農業政策2011

現在、改革の第四段階(2008～2011年)を対象とする政策パッケージである「農業政策2011」が決定されようとしている。^(注16)

そのおもな内容は、WTOドーハ・ラウンドの合意を見越した輸出補助金の廃止と^(注17)市場支持の半減、および直接支払いへの財源再配分である。全体の農業財政規模は概ね維持される一方、最終年の11年には、農業財政に占める直接支払いの割合は86%に達し、市場支持は9%となる。

05年提出の政府草案に基づく利害関係者との協議の結果、全体の方針についてはおおむね承認された。争点は改革のスピードであり、多くの州および農業界は、改革が速すぎるので財政措置の上積みが必要であるとの意見、それに対して経済界は改革をさらに速めるべきであるとの意見であった。また、農業団体は、今後は川上・川下部門が努力すべきであると主張した(DFE〔2006〕,p.4)。

政府教書で示された目標は、競争力の改善、社会的に耐え得る調整過程の実現、環境保全振興の継続である。については、農業と川上・川下部門全体の競争力改

善が求められている。^(注18) については、農業所得の減少速度が農業従事者数及び農家数のそれを上回ってはならず、農民が他の国民と同じペースの購買力向上を維持できるよう配慮するとしている。にはこれまでの改革で損失を被った農民への配慮がみられる。

品目別のおもな施策として、牛乳割当廃止（09年5月）後の増産防止も兼ねて、それまでに酪農部門に対する市場支持の水準を大幅に引き下げ、また畜産の生産コストを引き上げるため、穀物と飼料の国境保護をさらに削減する^(注19)としている。各種畑作物の市場支持に関しては、水準を引き下げた上で09年から一律の耕作支払いへ移行する。いずれの品目も、市場支持の削減分は直接支払いに振り替えられる。

財源再配分により、加工業者（バター、粉乳）や団体（畑作物、羊毛）に支払われている加工関連の市場支持や助成は廃止され、農業生産者への直接支払いに置き換えられる。それに加えて、輸入関税割当の入札（バター、全粉乳）、輸出補助金廃止の影響が大きい果汁部門など、川下部門のうちでも低付加価値の第1次加工部門には厳しい内容となっている。財政規模の積み増しができないなかで、農家への補償を優先したとみることができよう。さらに、社会保障政策の予算を用いた家族手当の拡充も行われる。

なお、差別化による付加価値増進のため、「山岳」と「山岳放牧」^(注20)の呼称に関する行政命令（06年11月）が制定された。

（注16）議会審議は07年半ばまでに終わる予定。以下、おもに06年5月の政府教書（CF〔2006〕）による。農業政策2011の詳細については、前年の政府草案に基づく是永（2006）、樋口（2006）を参照。

（注17）農業法による輸出補助金の廃止。通称「チョコレート法」による加工食品の原材料農産物にかかる補てんは当面存続するが、WTO対応で廃止が予想されている。

（注18）ただし、これは改革当初からいわれていたことでもある（是永〔1994、10頁〕）。

（注19）甜菜、油糧種子、豆作物、繊維作物、ジャガイモ種苗、トウモロコシ、飼料作物。

（注20）山岳地域内で生産・加工された産品であることを表示するもの。

（3）憲法改正と国民発議

96年の憲法改正は、多面的機能と直接支払いを中心とする農業政策へ移行するためのものであった。以下では、この改正を巡る4つのイニシアチブ（憲法改正の国民発議）と、連邦議会の反対提案に関する2回の国民投票を通じた国民的合意の形成について紹介する。^(注21)

そもそも直接支払いが注目されたのは、GATT-UR農業交渉において、生産と切り離された直接支払いが、削減対象の農業保護から除外されたためである。しかし、連邦経済省とスイス農民連盟は、企業家精神を阻害するとの理由から、山岳部農民の支援策に由来する直接支払いの一般的適用に反対していた。

農業団体の意見では、直接支払いは施しを受けるようで好ましくないうえ、消費者負担の価格政策と異なり、政府の財政が逼迫すれば維持が危うくなる懸念もあった（マイアー&石井〔1998、7、29頁〕、レーマン&ステュッキ〔1997、18頁〕）。

一方で、国民の間では農業の引き起こす環境問題に対する意識が高まっていた。^(注22)

こうしたなかで提出された4つのイニシアチブ(第3表)を発足順にみると、まず83年、流通業者Dennerの支援を得た中小農民保護連盟(VKMB)がイニシアチブ「農民経営の保護と動物工場への反対のために(小規模農民のために)」を立ち上げた。このイニシアチブで重要なのは、環境と直接支払いに関する問題を広く一般に提起し、その後の議会や諸団体の動きを呼び起こした点である。

この憲法改正案の主な内容は2つある。一つは直接支払いなどの農業保護の対象となる農業経営の条件であり、もう一つは輸入の自由化と一連の国境保護措置である。注目されるのは前者であり、その条件は、労働力をおもに家族労働で賄うことと、環境を汚染しない家畜生産等のために一定の飼料基盤(草地ないし耕地、共有放牧地を含む)を有することである。ここにはすでに、環境保全を行う農家のみを直接支払いによって支えるという構図があった。VKMBはDennerの財政支援を受けて大規模な広告キャンペーンを展開した。結局この改正案

は89年6月の国民投票で否決されたものの、結果が僅差(賛成48.9%、反対51.1%)であり、また小規模農民の保護と環境保全に対する世論の支持が集まったため、既存の農業政策の妥当性が問われることとなった。

このイニシアチブに従えば、当時の輸入制限は撤廃され、かつ大規模農場や輸入飼料に依存した集約的畜産は農業保護の対象から外される。これに強く反発したスイス農民連盟は、国民投票による否決の数か月後、89年9月にイニシアチブ「競争的かつ環境保全的な農民的農業のために」を立ち上げた。内容は価格政策を維持しながら多面的機能にある程度配慮し、直接支払いも併用するものであり、概ね連邦政府の政策に沿ったものであった。翌年VKMBは農民連盟を脱退した。

続いて90年6月^(注23)には、WWF(世界野生生物基金)^(注24)スイスの名義で「農民と消費者 - 自然と調和した農業のために」が立ち上げられた。これは環境保護と、農業部門における自由化をそれぞれ指向する2つのグループの妥協によって作られた憲法改正案であり、社会・環境政党と消費者、環境、

動物団体の支持を受けていた。改正案には農民に対する所得保証を環境への配慮に従属させること、および生産方法・品質基準・原産地国の表示が盛り込まれていた。

そして93年、VKMBが

第3表 4つのイニシアチブ

名称	主催者	予備審査	請願	国民投票
小規模農民のために	中小農民保護連盟	83年8月	85年2月	89年6月否決
競争的かつ環境保全的な農民的農業のために	スイス農民連盟	89年9月	90年2月	95年12月否決 (反対提案のみ)
農民と消費者	WWFスイス	90年10月	91年12月	96年6月可決 (反対提案のみ)
安価な食料と環境に配慮した経営のために	中小農民保護連盟	93年5月	94年6月	98年9月否決

資料 連邦評議会事務局Webサイト等により筆者作成

2つ目のイニシアチブ「安価な食料と環境に配慮した経営のために」を立ち上げた。この憲法改正案は、直接支払いの支払い対象を、環境と調和した生産方法に限定し、個別農家への支払額（実質的には対象面積も、飯國〔2001, 113頁〕）に上限を設けるものであった。この案は直接支払いのクロスコンプライアンスを含んでいた点で「農民と消費者」より具体的であった。

この間、政府側ではポップ委員会最終報告書（90年）、第7次農業報告（92年）を受け、農政改革の第一段階が始まった。連邦議会は94年に憲法新条項の政府草案を審議し、クロスコンプライアンスを否定した。

議会の作成した憲法改正案は、その後国民投票で否決されたために2回の国民投票が必要となった。

まず95年12月3日の国民投票にかけられたのは、スイス農民連盟によるイニシアチブ「競争的かつ環境保全的な農民的農業のために」（90年2月26日請願提出）に対する議会の反対提案であった。交渉の結果として農民連盟がイニシアチブを取り下げたため、反対提案のみが投票対象となった。この憲法改正案には多面的機能と直接支払いが盛り込まれたが、農民連盟の原案にあった価格政策の維持は削除されていた。この案に対して消費者団体、環境保護団体などの反対派は環境への配慮不足を指摘し、とくにクロスコンプライアンスの必要性を主張していた。国民投票の結果、法案は賛成49.1%、反対50.9%で否決された。

この否決から数週間後、連邦政府は「農

業政策2002」の議会前協議において環境サービスに対する直接支払いの増額を提案した。さらに翌96年、連邦評議会は、将来的には環境サービスに対する直接支払いを唯一の農業補助金とする方向を示した。

96年9月6日の国民投票にかけられたのは、イニシアチブ「農民と消費者」（91年12月6日請願提出）に対する議会の反対提案であった。このときもイニシアチブの取り下げにより、反対提案のみが投票対象となった。この憲法改正案は、95年の改正案に加えて、「農民と消費者」と同様の産地・品質・生産方法の表示と、VKMBのイニシアチブにあった直接支払いのクロスコンプライアンスを含んでいた。投票の結果、改正案は賛成77.6%、反対22.4%の圧倒的多数で可決された。

これによってVKMBのイニシアチブは内容が陳腐化し、98年9月27日の国民投票により否決された（賛成23.0%、反対77.0%）。

結局、従来のコーポラティズムのもとでは政策に対して意見を十分反映させることのできなかつた中小農民、消費者や環境団体などのイニシアチブによって、クロスコンプライアンスと産地・品質・生産方法の表示という現行農業政策の重要な特質が追加されたのである。この間、政府の方針もより環境に配慮する方向へと変化した。このように幅広く国民の声を反映したことが、その後において直接支払い制度に対する国民の高い支持につながっていると思われる。

今日では直接支払いが農業財政の大部分

を占めるため、クロスコンプライアンスは実質的に農業保護そのものの給付条件に近づいている。また、各種表示はクロスコンプライアンスと相まって、消費者の安全・安心とともに、国産品の差別化にも寄与している。

(注21) 経過はおもにIPW(2001)による。各イニシアチブと国民投票の内容はおもに連邦評議会事務局Webサイトによる。1994年のイニシアチブについては飯國(2001a, 112~115頁)も参照。

(注22) 70年代後半には単位面積当たりの牛飼養頭数に制限が課された。

(注23) 連邦評議会事務局Webサイトの「農民と消費者」ページによれば、予備審査に先立つ6月から署名収集が始まった。

(注24) WWFは発足以来スイスを活動の拠点としており、ジュネーブに国際本部がある。最近ではGMO栽培・飼育凍結のイニシアチブ(05年11月可決)を支援した。WWFは86年に名称を世界自然保護基金(World Wide Fund For Nature)に変更した(ただしアメリカとカナダを除く)が、ここでは前注の資料に記載されている旧称を用いた。

まとめと考察

小国スイスにおいては対外適応の優先度が高い。農業もその例外ではなく、農政転換の実質的な期限を定めたのは、GATT交渉とEC加盟の想定であり、いかに国内の諸要請との間で妥協を図るかが問題となった。そのなかで、96年の憲法改正にかかわる4つの国民発議は、消費者や中小農民の意見を反映して、新しい農業政策の方向に関する国民的合意を形成する役割を果たした。

国内における合意や交渉の促進要因としては、貿易依存度の高いヨーロッパの小国として、長期的にEUやWTOへの適応が避けられないという共通の認識、政府と

利害関係者の事前協議、国民投票、国家による補償といった合意民主主義の仕組み、小国であるため国内調整が容易なこと、が挙げられよう。

こうした条件は無論、わが国にそのまま当てはまるものではない。しかし、熟議を通じた合意の形成は、先進国で農業を維持していくための共通の課題であろうと思われる。

今後、EUとの農産物FTAやWTO交渉により、国境保護措置と国内保護はさらに削減が予想されるため、「農業政策2011」の後を引き継ぐ「農業政策2015」(対象期間2012~2015年)は、さらに厳しい内容となる可能性がある。スイス農業の次の適応が注目される。

<引用文献>

- ・飯國芳明(2000a)「スイスにおける直接支払制度の現状と課題」、農政調査委員会『平成11年度新基本法農政推進調査研究事業報告書』3月、147~191頁
- ・飯國芳明(2000b)「スイスの農政改革：AP2002の概要と特徴」、農政調査委員会・中央畜産会『欧州における直接支払の実際について スイス、オーストリア、フィンランド、スウェーデン』、平成11年度畜産経営安定指導事業、1~23頁
- ・飯國芳明(2001a)「直接支払制度と構造改善政策の対立と調整：スイス農政の経験」、『高知論叢』(71)、107~128頁、高知大学経済学会、7月
- ・飯國芳明(2001b)「エコ化(Okologisierung)：スイス農政の底流」、『高知論叢』(72)、65~83頁、高知大学経済学会、11月
- ・石井圭一(2005)「スイスにおける農業環境政策」、食料・農業政策センター『欧州における農業環境政策に関する調査分析委託事業報告』、215~228頁
- ・カツェンスタイン、ピーター(2000)「国際経済に開かれた小国経済：スイスとオーストリアの国家・社会関係の収斂」、長尾伸一 & 長岡延孝 編監訳『制度の政治経済学』、木鐸社、東京、122-153頁。原著論文は P. Katzenstein, "Small Nations in an Open International Economy",

in S. Bornstein et al. (eds.), *The State in Capitalist Europe*, George Allen & Unwin (Publishers) Ltd, 1984, pp.21-43.

- ・ 榎澤能生 (1999) 「オーストリア・スイスの山岳農家への直接支払い制度について」(含 討議) 『農業構造問題研究』(199), 1月, 117~173頁
- ・ 是永東彦 (解題, 抄訳)(1994) 「スイス農政の新方向 直接支払い制度導入に関する政府教書と関連法令」のびゆく農業 (829), 4月
- ・ 是永東彦(2004) 「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』
- ・ 是永東彦 (2006) 「スイス農政改革の新段階 「農業政策2011」の概要」, 国際農業交流・食料支援基金編 『平成17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』 3月, 29~41頁
- ・ 田口晃 (2001) 「現代スイスの政党と選挙」, 森田安一 (編) 『岐路に立つスイス』 刀水書房, 41~53頁
- ・ 樋口修 (1999) 「スイス連邦1998年農業直接所得補償令」 『レファレンス』(582), 65~130頁, 7月
- ・ 樋口修 (2006) 「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」 『レファレンス』. 56 (1) (通号 660), 79-94頁, 1月
- ・ マイアー, トーマス & 石井啓雄 (1998a) 「最近のスイスの農業政策」 『食料政策研究』(93), 1月, 159-209頁.
- ・ マイアー, トーマス & 石井啓雄 (1998b) 「スイスの農政改革と山岳地域政策 スイス連邦経済省農業局トーマス・マイアー氏講演会記録」 海外農村開発資料, 第47号, 農村開発企画委員会, 8月
- ・ レーマン, ベルナルド & エドウィン・ステュッキ (是永東彦 解題, 訳)(1997) 「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」のびゆく農業, (870), 9月. Bernald Lehman & Edwin Stucki, "Les paiements directs, instrument central de la politique agricole suisse", *Economie Rurale*, 241, Septembre-October 1997.
- ・ AGR/OFS "EAA sequence of accounts", Economic Accounts for Agriculture, <<http://www.agr.bfs.admin.ch/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=614>>, 2006年12月25日アクセス.
- ・ Conseil fédéral suisse (CF) (1992) "Septième rapport sur la situation de l'agri-

culture suisse et la politique agricole de la confédération du 27 janvier 1992", *Feuille fédérale*, 2 (09), pp140-567.

- ・ Conseil fédéral suisse (CF) (1996) "Message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) du 26 juin 1996", *Feuille fédérale*, 4 (40), pp1-474.
- ・ Conseil fédéral suisse (CF) (2006) "Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)" (農業政策2011政府教書), mai.
- ・ Département fédéral de l'économie (DFE) (2006), "Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)", Mars.
- ・ Federal Office for National Economic Supply (FONES) (2006) "Standard lecture on maintaining compulsory stocks".
- ・ Institut für Politikwissenschaft (IPW), Universität Bern, (2001 zuletzt geändert) "Nouvelle politique agricole de la Suisse (1989-1998)", <<http://www.anneepolitique.ch/docu/agriculture.htm>>, 2007年3月26日アクセス.
- ・ OECD (2005), Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004.
- ・ Office fédérale de l'agriculture (OFAG) (2006) *Rapport agricole 2006*, Berne.
- ・ Swiss Federal Archives (SFA) (a) "Farm Workers and Agricultural Policy", <<http://virtor.bar.admin.ch/en/rec/the/mar/bau.aspx>>, 2006年12月19日アクセス.
- ・ Swiss Federal Archives (SFA) (b) "The Federal State since 1848-The Economy", <<http://virtor.bar.admin.ch/en/bun/wir.aspx>>, 2006年12月19日アクセス.
- ・ Swiss Federal Statistical Office (SFSO) (2005) *Agriculture in Switzerland 2005*, Neuchatel.
- ・ 連邦評議会事務局Webサイト (<http://www.bk.admin.ch/>)
- ・ FAOSTAT Webサイト (<http://faostat.fao.org/>)

(主任研究員 平澤明彦・ひらさわあきひこ)