

# スイス「農業政策2014-2017」の新たな方向

—直接支払いの再編と2025年へ向けた長期戦略—

主席研究員 平澤明彦

## 〔要 旨〕

- 1 スイスの次期「農業政策2014-2017」へ向けた検討は2005年に開始された。政策評価や議会の要請（直接支払制度の見直し、食料安全保障、国内製品の差別化対策など）を踏まえ、2010年8月に2025年へ向けた長期戦略が打ち出された。これを受けた次期改革案は13年3月に議会で採択された。詳細を定める政令は13年秋に採択の予定。
- 2 農業政策の目的は各種公益（国民への供給の保障、自然資源保全、農村景観維持、国土の分散的居住）である。農業法改正でこれに動物福祉が追加された。また農業施策は食料主権に従いかつ農業・食品部門の品質戦略と整合するよう定められた。
- 3 現行の直接支払いの問題は、環境への貢献が不十分な面があること、および政策目的との関係が不明確なことである。とくに頭数支払いは山岳地帯などで草地の有効利用よりむしろ安価な濃厚飼料による増産を招いた。また一般面積支払い（農家の所得保証）には地主への所得移転や土地の流動性低下という問題がある。
- 4 直接支払制度は15年ぶりに刷新される。頭数支払いおよび一般面積支払いを廃止して新たな面積支払い（供給保障支払いと農業景観支払い）で置き換える。直接支払い全体の3分の2を占める当該予算は4割強に縮小され、削減分は8年間をかけて他の直接支払いに移転する。またその間の移行措置（移行支払い）は土地や家畜から切り離されて個々の農業経営に結びつけられ、土地の分割や廃業の際は打ち切られる。農業団体は財源移転の大幅縮小を求めたが環境・経済団体の反対にあい一部しか実現しなかった。
- 5 供給保障支払いは中長期的な供給力の維持を目的とし、基礎支払い、丘陵・山岳地帯の条件不利支払い、開放耕地支払いがある。後者は作付けの減少している穀物など畑作を草地よりも優遇するもの。永年草地の基礎支払いには牛の最低飼養頭数要件が課される。
- 6 農業景観支払いの目的は草地の森林化を食い止めて開放農業景観を維持することである。丘陵・山岳地帯、夏季山岳放牧地、および傾斜地が対象となる。
- 7 景観の質に対する支払いは減少している景観の多様性を維持するためのものであり、州政府による取組みを対象とする。
- 8 生産方式支払いは現行の有機農業、粗放生産、動物福祉に対する支払いを統合し、新たに草地飼料による酪農・畜産を加える。生物多様性支払いと資源効率支払いも既存の施策を継承、拡充するものである。
- 9 次期改革は2025年戦略の第一の柱に対応して政策手段の効率を高めるものとみなせる。次々期以降は第二の柱である農業と食品の政策統合がさらに進むとみられる。
- 10 直接支払いは多面的機能と結びつきを強め、所得支持のための直接支払いは縮小廃止の方向となった。ただし直接支払いはなお飼料穀物や牛乳の需給調整機能も負っている。

## 目次

### はじめに

#### 1 スイスにおける農業・農政の変化

- (1) 農政改革の背景と段階的な進展
- (2) 改革開始後の財政と農業の変化

#### 2 次期改革案の形成

- (1) 2000年代半ばからの検討
- (2) 2025年に向けた長期戦略
- (3) 改革提案（協議文書と教書）

#### 3 教書における課題の整理

- (1) 政策目的に照らした課題

#### (2) 農業経済の動向

- (3) 情勢見通しと課題
- (4) 直接支払制度の問題点
- (5) 対応の方向

#### 4 農業法の改正

- (1) 総則の改正
- (2) 生産・貿易にかかる施策
- (3) 直接支払い

#### 5 議会前協議における争点

#### 6 「農業政策2014-2017」の意義

## はじめに

スイスは欧州の中央近くに位置する内陸の山国である。EU（共通農業政策（CAP）を実施）に加盟していないため独自の農業政策を維持しており、1990年代以降は農業の多面的機能を重視しかつ直接支払いを中心とする農政改革を続けている<sup>(注1)</sup>。小国ではあるが農地資源の乏しい先進国として日本と基礎的な条件が似通っていることもあり、一連の動きはこれまで日本でも紹介されてきた。

しかし、日本国内の文献は「農業政策2011」<sup>(注2)</sup> 成立前後までの時期に集中しており、その後の動きについては日本語のまとまった情報が少ない<sup>(注3)</sup>。一方でこの間にスイスでは農業政策全般の見直しが進み、新たな長期戦略に基づく次期「農業政策2014-2017」では直接支払制度が刷新されることとなった。これは食料価格の高騰など世界的な情

勢変化を反映したものでもあり、日本にとっても有用な情報を含んでいると考えられる。

そこで本稿ではこうした最近数年間の動向を整理したい。

**(注1)** スイスの農業および農業政策の概要については農林中金総合研究所（2007）を参照。

**(注2)** たとえば農業政策2011については是永（2006）、石井圭一（2007、2008）、樋口（2006）、石井啓雄（2007）、平澤（2007a,b）など。それ以前の時期に関する文献についてはたとえば平澤（2007a）を参照。また作山（2011）は関税から補助金による農業保護への転換要因を明らかにした。

**(注3)** 矢野麻未子（2013）「スイスおよびフィンランドの酪農を生産構造改革から」（『畜産の情報』4月号）は牛乳割当廃止後の酪農事情を紹介している。

## 1 スイスにおける農業と農政の変化

### (1) 農政改革の背景と段階的な進展

スイスは山がちなため耕地は乏しく酪農が盛んである。土地資源の制約と高い所得水準が相まって農業の競争力は低い。しかし、2つの世界大戦時における食料難を背

景として、第二次世界大戦後は国内生産の強化を目指す農業政策がとられ、穀物の自給率も上昇した（第1図）。

その後80年代になるとそうした政策は多くの問題に直面した。ECの拡大や冷戦の終結により食料安全保障上のリスクが縮小したことに加えて、GATTではスイスに対する特例的な農産物貿易自由化の免除が認められなくなり、またECに加盟（当時想定されていた）すれば農産物価格がEC並みの水準（約2分の1）に低下すると見込まれた<sup>(注4)</sup>。国内でも生産過剰と財政負担、環境への悪影響、制度の複雑化・硬直化、国境近くの住民による隣国への越境買い出し（フードツーリズム）といった問題が生じていた（平

澤（2007a））。

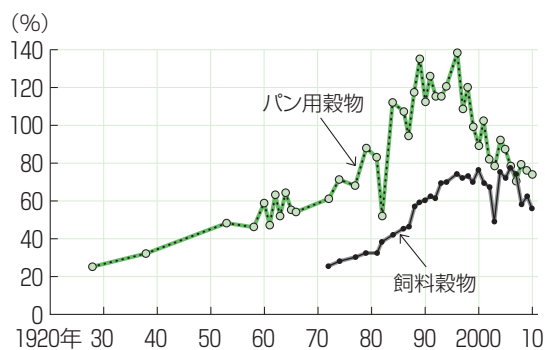
こうした状況を受けて、93年から段階的に農政改革が進められた（第1表）。その基本的な特徴は、<sup>(注5)</sup>多面的機能の強調と市場指向、そして直接支払いによる農業者の所得支持である。

改革の第一段階（93～98年実施）では価格引下げおよび国境保護の削減がなされ、生産から切り離された（デカップル）直接支払いが導入された。また環境保全や動物福祉に対する直接支払いも導入された。

98年には新たな農業法が成立し、直接支払いは再編された。この農業法は、農政の主要目的として各種の多面的機能を掲げ、そのための施策として直接支払いを位置づけた。また直接支払いの受給条件として高度な環境保全要件を課した。<sup>(注6)</sup>その内容は、動物保護への配慮、釣り合いのとれた肥料収支、<sup>(注7)</sup>7%の環境補償用地、規則正しい輪作（3ha以上の農場に適用）、適切な土壌保全、農薬の選択的かつ目的に応じた利用であった<sup>(注8)</sup>（樋口（1999））。

この農業法では、農業予算は4年分を教書<sup>(注9)</sup>（連邦参事会から議会への提案文書）に基

第1図 スイスの穀物自給率の長期推移



出典 平澤(2007a)掲載図に05年以降の値(Rapport Agricole各年版による)を追加

第1表 農政改革の段階別概要

第1段階	第2段階	第3段階	第4段階
1993～1998年	1999～2003年 (農業政策2002)	2004～2007年 (農業政策2007)	2008～2011年 (農業政策2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>生産から切り離された直接支払いの導入</li> <li>価格の引下げ</li> <li>特定の環境サービス(生物多様性など)に対する奨励</li> <li>国境保護の再編と削減(WTO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>価格および販路の保障の廃止</li> <li>酪農市場介入組織(Btyra(バター)、スイスチーズユニオン)の廃止</li> <li>直接支払いの環境保全要件(PER)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>牛乳割当の2009年廃止を決定</li> <li>食肉輸入関税割当に入札導入</li> <li>構造改善と社会的付随措置の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出補助金および加工向け支払いの廃止</li> <li>市場支持の30%削減と直接支払いへの財源移転</li> <li>穀物および飼料の輸入関税引下げ</li> </ul>

出典 Office fédéral de l'agriculture(OFAG) (2010) "Agriculture et filière alimentaire 2025", page 9.

づく連邦令として採択するよう規定された (Conseil Fédéral Suisse (2011) および農業法第6条)。これによって4年ごとに農政改革と中期予算が策定されることとなった。

98年農業法の施行とともに開始された「農業政策2002」(99~03年実施)では、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(樋口(2006)),酪農市場介入組織も廃止された。「農業政策2007」(04~07年実施)では生乳の生産量割当である「牛乳割当」の廃止(09年)が定められた。そして、直近の「農業政策2011」(08~11年実施)ではWTO交渉を先取りして輸出補助金が廃止され、畜産部門の競争力を強化するため穀物・飼料の輸入関税が引き下げられた。

またこの間にEUとの貿易自由化交渉が進展した。スイスの主な貿易先である近隣諸国はいずれもEU加盟国であり、かつスイス自身は小国(人口787万人)で貿易依存度が高いことなどから、EU非加盟の不利益を最小限に抑えるため、これまでEUと二次にわたる二国間自由貿易協定(72年および99年。チーズ以外の主要農産物は実質的に除外)を締結している(平澤(2007b))。07年には99年の第二次二国間協定に基づきチーズ貿易が完全に自由化(関税撤廃)され、翌08年に農業・食品FTA交渉が開始された(その後11年10月までに中断)。

(注4) しかもECは90年代以降CAP改革によってさらに価格を引き下げた。

(注5) EUと比べた特徴としては、多面的機能の重視に加えて公的買入れの廃止(酪農・作物)や、生産と強く結びついた直接支払いが頭数支払いの形で大規模に存続してきたことが挙げられよ

う。また直接支払制度の範囲ないし構成の違いとしては、所得支持とともに各種の多面的機能に対する支払い(CAPでは農村振興政策に含まれる)が直接支払いに統合されている。

(注6) 環境団体の提案を受けた96年6月の国民投票と憲法改正(平澤(2007a))を反映したもの。

(注7) 肥料の農地への投入量や作物による吸収量を計算・管理して環境への負荷を抑制する。

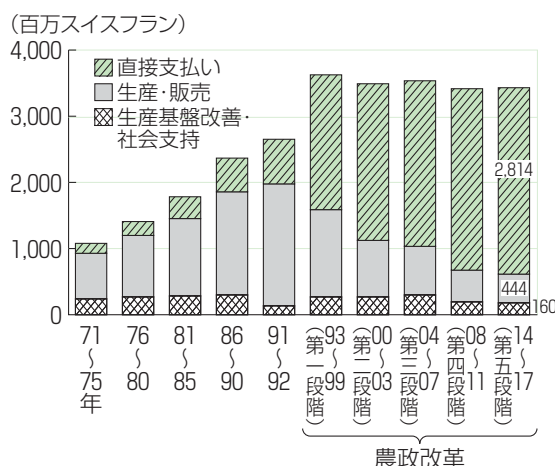
(注8) EUの次期CAP改革(14年から実施)で直接支払いに課される新たな環境保全要件(グリーンング要件)と対比すると、98年に定められたスイスの要件は先進的なものであったことがわかる。例えば7%の環境補償用地はまさに次期CAP改革の法案段階におけるグリーンング要件の一つと同様である。また輪作はCAP改革の当初提案ではグリーンング要件として挙げられていたが、同法案段階では複数作物の作付けへと弱められた。

(注9) 内閣とも呼ばれる。連邦参事(大臣)で構成される。

## (2) 改革開始後の財政と農業の変化

一連の改革により農業財政に占める直接支払いの割合は8割まで高まった(第2図)。直接支払いの増加により農業財政の規模は当初拡大したものの、その後は安定している。11年における1農業者当たりの直接支

第2図 スイスの農業財政の長期推移(1年平均)



出典 平澤(2007a)掲載図に第五段階を追加。第五段階は農業政策2014-2017教書による。

(注) 第四段階と第五段階の間の12~13年は第四段階とほぼ同水準。



払い金額は約510万円（Rapport agricole 2012より算出）に達する。

農産物価格の低下などにより、農業部門の純付加価値（名目）はピーク時（90年前後）の3割まで低下し、その減少額の半分程度を直接支払いなど補助金の拡大により補填してきた（12年、連邦統計庁の農業経済計算による）。また農家数の減少と経営規模の拡大が進んだこともあり、単位労働当たりの農業所得はある程度増加している。

過去9年ほどの間に農地面積は1.7%程度縮小した。縮小が顕著なのは開放耕地と自然草地・放牧地である（第2表）。開放耕地の縮小は穀物（とくに飼料用）に集中しており、それに対応して人工草地や油糧種子、青刈りトウモロコシの面積が拡大している。

一方で自然草地・放牧地の縮小は利用度の低下から生じた森林化によるところが大きく、農地全体の縮小に影響している。

国内生産の縮小とともに飼料穀物の輸入が増加し、自給率は低下している（前出第1図）。10年の穀物自給率（重量ベース）は<sup>(注10)</sup>48%、飼料の輸入を勘案したネットの総合食料自給率（熱量）は52%である（Rapport agricole 2012による）。

また牛乳生産量は牛乳割当の廃止（09年）に先立つ経過期間（06年開始）から拡大し、11年までに05年対比で約5%の増加となった。乳価はそれ以前から低下が続いていたが、とくに牛乳割当が廃止されかつ酪農製品の国際価格が一時的に下落した09年以降<sup>(注11)</sup>は低迷している。

チーズ貿易の実績（第3図）をみると、輸出量が増える一方、それを上回る速さで（とくにEUとの貿易自由化以降）輸入量が増えており、純輸出量は縮小している。99年から11年までの間に純輸出量は2.1万トン縮小した。この縮小幅は11年における国内生産量（18.2万トン）対比で1割強に相当し、国内需給に相当の影響があるとみられる。この傾向にはここ数年の為替相場も影響している。08年の世界的な金融危機以来、スイスフランの対ユーロ為替相場は11年にかけて高まりその後も高水準が続いている。

牛乳割当を廃止した当時は、貿

第2表 農地面積の作目別内訳

(単位 千ha, %)

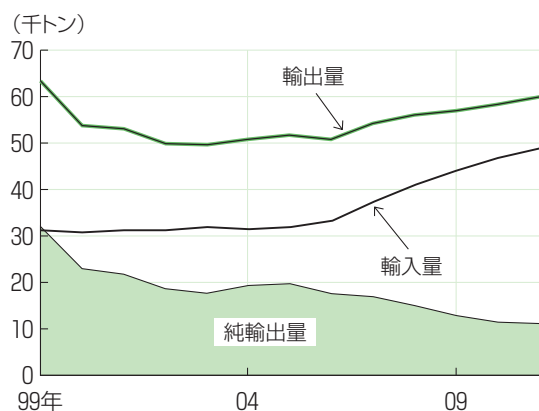
	00~02年 平均 (a)	09~11年 平均 (b)	構成比	増減 (b-a)
開放耕地全体	410.6	404.8	38.5	△5.8
開放耕地	290.5	272.3	25.9	△18.2
穀物	178.6	144.7	13.7	△33.9
パン用穀物	96.5	85.2	8.1	△11.3
飼料穀物	82.0	64.6	6.1	△17.4
トウモロコシ (サイレージ・青刈り)	40.7	46.8	4.5	6.2
根菜類	34.2	31.2	3.0	△3.1
油糧種子	18.5	25.4	2.4	6.8
豆類	3.5	3.9	0.4	0.4
露地野菜	8.5	6.7	0.6	△1.8
再生可能原料	1.3	1.1	0.1	△0.2
休閑地(緑被・花)	3.4	2.5	0.2	△0.9
人工草地	117.7	131.4	12.5	13.7
果物	6.8	6.6	0.6	△0.2
ワイン	15.0	14.9	1.4	△0.2
自然草地・放牧地	627.9	612.4	58.2	△15.5
その他	10.6	13.6	1.3	3.0
農用地合計	1,071.1	1,052.5	100.0	△18.7

資料 OFAG Rapport Agricole 2012, p.A3のデータにより算出, 作成

(注) 1 11年は推計値。

2 内訳は一致しない項目がある。

第3図 チーズの貿易量  
(1999～2011年)



出典 Office fédéral de l'agriculture(OFAG)  
"Rapport agricole" 各年版の数値により作成

易自由化によりEU向けのチーズ輸出が増加して需要が拡大し、牛乳割当廃止の影響を吸収することが期待された。しかし、実際にはEUの不況やユーロ安・スイスフラン高、EUからの輸入増加もあってEU向け輸出による需給の改善は十分に進まなかったうえ、安価なEUからの輸入チーズにより国内シェアも脅かされているようである。今後EUでも牛乳割当を廃止する予定(15年3月末まで)であり、競争条件はさらに厳しくなる懸念がある。<sup>(注12)</sup>

(注10) 前掲第1図に掲載のパン用穀物、飼料穀物の自給率とは整合性がない。定義が異なるとみられる。

(注11) 07年には国際価格の上昇を受けてスイスの乳価も一時的に上昇した。国際価格は09年に下落した後、スイスと対照的に10年以降は持ち直している。

(注12) EUの側でも、先行して牛乳割当を廃止したスイスの状況を注視している。

## 2 次期改革案の形成

### (1) 2000年代半ばからの検討

90年代からの農政改革の進捗を受けて、

行政府では05年から政策評価を行い、07年にかけて分野別の作業部会を設置して検討にあたった(12年11月に実施した現地聞取調査による。以下同じ)。この作業が「農業政策2014-2017」の基礎となっている。したがって農業政策2014-2017の検討には足かけ9年かかっているという。

また、農業政策2014-2017の提案には議会の各種要請が反映されている(Conseil Fédéral Suisse (2011))。特に直接支払制度の将来方向検討(06年)が重要であり、ほかに国民への食料供給の保障(08年)、食料主権(08年)、スイス産食品の品質戦略(09年)、持続可能な消費(10年)などがある。これらのうち食料主権と品質戦略は農業団体の議員によって提案されたものである。<sup>(注13)</sup>

直接支払制度については、一つ前の改革である農業政策2011の検討過程において、議会は市場支持から直接支払いへの財源移転に関する連邦参事会提案の一部を受け入れなかった。それはとりわけ現行の直接支払制度の下で、財源を目的に合わせ、対象を絞って効率的に使えるかどうかについて、一部の議員が納得しなかったためであった。その後、議会は06年11月10日の動議により、直接支払制度の展開に関する報告書の提出を連邦参事会に要請した。連邦参事会は09年5月6日に当該報告書を採択した。報告書は情勢の変化や、政策目的に合わせた対象設定の改善が必要であると結論し、次の段階の改革(農業政策2014-2017)における直接支払制度の見直しが必要となった。

供給の保障については、議会は次期改革

でネットの食料自給率（熱量）を最低60%とするための施策を求めた。これは自給率が低下しており、EUと農業FTAを締結すればさらなる低下が見込まれることから、憲法104条の規定である国民に対する供給の保障を確保するために要請されたものである。次期改革ではこれに応じて直接支払いの一環として供給保障支払いを導入し、長期にわたる供給の困難に対処する生産能力を維持する方向である。

食料主権とは、「国際協定の順守を前提として、人々、国あるいは国の集まりが、農業・食料政策を自ら定義し、あるいは食料の生産方法を自ら決定する権利であり、そしてまた自らの土地で生産された食料供給への権利」(Conseil Fédéral Suisse (2013, p.83)<sup>(注14)</sup>)である。議会に提出された食料主権に関する建議(08年)を受けて国民議会の経済・税制委員会(CERN)が農業法への追加を決議した。連邦参事会は、農業政策2014-2017に食料主権の提案を組み込むようにとのCERNの要請を好意的に受け入れた。

品質戦略については、議会は次期改革において農業および食品業界と協働して、スイス食品の品質戦略および国内外におけるスイス食品の地位向上に資する施策を要請されている。しかし、品質政策において国家の役割は補完的なものであるため、まず民間関係者による企画が前提とされる。

持続可能な消費の概念が導入された経緯は、5つの州がそれぞれ、環境保護ないし社会的に許容できない条件の下で生産された食品の輸入禁止を求めたことが発端であ

った。議会はこれを否決し、消費者に対する持続的発展に関する情報提供の改善(表示)を法制化することとした。

こうした議会による要請のうち、直接支払制度以外の4点はいずれも食料安全保障ないしは貿易自由化への適応策を強く意識したものと考えられる。

(注13) スイスの議員は兼職制。

(注14) 教書における食料主権の概念定義は09年の直接支払報告書における定義を若干修正した内容となっている。

## (2) 2025年に向けた長期戦略

上述の検討結果を踏まえて連邦農業庁は10年8月に農業政策2014-2017の立案へ向けた作業文書「2025年の農業と食品部門」(OFAG (2010))を公表した。この文書は、既往政策および現状の評価や情勢見通しを整理したうえで、2025年へ向けた農業政策の長期的な戦略を打ち出した。後述する農業政策2014-2017教書の基調はこの文書と同様である。

将来における国内外の情勢については、不確実性の大きさから15年先を越えて信頼性の高い予測を行うことはきわめて困難であるとし、2025年までの情勢変化について3つのシナリオを提示した(同前p.19)。

各シナリオは、①好適な状況となる「発展の継続」、②過去数年間のように以前よりも資源制約や価格高騰など危機的な状況が増える「対処可能な不足」、③危機的な状況が大幅に拡大する「恒常的な不安定」である。これらのうちシナリオ②を戦略の前提に採用することで、将来の変化を考慮し

つつ予期せぬ情勢変化（例えばシナリオ①や③に近い状況）にも対処できるとされた（同前p.21, p.33）。このように情勢見通しは07年以降の国際的な食料価格の高騰を色濃く反映していた。

また、農業政策の将来方向を定める前提として、スイス連邦憲法第104条に定められた農業政策の目的（後述）は世論の関心事項（農業所得の確保、高度な環境保全、農業景観の維持、十分な食料自給の確保）と合致しており、今後も有効であることが確認された（同前p.25）。

これらを踏まえ、2025年のあるべき姿（ビジョン）として「持続可能な成功」が打ち出された。すなわち「スイスの農業および食料品部門は、競争力があり環境に最適でかつ社会的に責任ある食料の生産によって、消費者のニーズと公衆の期待に応える」。価格競争力の不利は品質指向で補う。また農村の雇用に貢献し、革新的な人材をひきつける。食料生産は資源効率や環境・動物福祉に配慮しつつ自然の生産力を利用する。食品は安全かつ健康的であり、味の良さで消費者に支持される。消費は持続可能な発展を支える（同前p.26）。

そして政策目的ごとの課題に対処するため、戦略の二本柱を提示した（同前p.35）。第一の柱は既存農業政策の一貫した最適化であり、第二の柱は農業と食品を統合する政策への展開である。後者は、農業中心の政策から農業を取り巻く領域（農業の川上・川下を含むフードチェーン、環境、農村地域、研究・開発・普及）を包括する政策への拡大

を意味している。

さらに以下の4つの戦略基軸を設定し、その下に個別の施策を束ねた。

- 基軸1 安全で競争力のある食料の生産と供給の保障
- 基軸2 資源の効率的利用と持続可能な消費の促進
- 基軸3 農村地域の活力と魅力の強化
- 基軸4 農業・食品部門における革新と企業家精神の奨励

### (3) 改革提案（協議文書と教書）

農業政策2011の実施後は本来、続けて農業政策2015（実施期間12～15年）が導入される予定であったが、実際には提案が見送られた。農業政策2014-2017の実施までの間（12年と13年）は例外的に2年分の予算が編成され、農業政策2011の施策と予算がほぼそのまま継続された。現地聞取調査（12年11月）によれば、その主な理由は、これまで農政改革の決定と選挙（いずれも4年ごと）が同じ年であったため、両者の時期をずらして政治的な影響を減じようとしたことであった。また、EUとの農業・食品FTA交渉の先行きが不透明となったことや、牛乳割当廃止後の混乱によって新しい政策の導入が難しくなったことも重要な背景であったという。

農業政策2014-2017については連邦農業庁が11年3月23日に提案文書（「協議文書」）を提出し、それに基づいて利害関係者による協議が同年6月29日にかけて実施された。次に協議の結果を受けて12年2月1日に連



邦参事会が議会審議用の提案文書（「教書」）を提出した。

この農業政策2014-2017教書（Conseil Fédéral Suisse（2011））は農業法の改正法案と予算令案に加えて、詳細な説明資料を含んでいる。<sup>(注15)</sup> 農政の現状、背景と情勢認識、将来の課題を整理したうえで、改革の方向性と内容、個々の施策についての解説までを網羅している。

議会は1年以上にわたる審議を経て、13年3月22日に農業法改正案と14～17年の農業予算にかかる連邦令を採択した。議会では農業景観支払いの一環として、傾斜地の割合が高い経営に対する支払いの導入が追加された。

その後現時点（03年6月上旬）では、14年1月1日からの実施に向けて施策の詳細が固まりつつある。直接支払い令など16の政令案について13年4月8日から6月28日まで利害関係者との協議が行われており、秋<sup>(注16)</sup>には連邦参事会で採択の予定である。

**(注15)** 教書の詳細については平澤（2013）を参照。

**(注16)** 農業政策2041-2017に関する国民発議（一定の条件を満たせば国民投票の対象となる）の期限は13年7月13日である。現地聞取調査によれば国民投票にはならない見込みである。

### 3 教書における課題の整理

以下にみるように、教書は農業政策2014-2017の前提として、既往の改革による成果を評価し現状と将来の課題を整理している。

#### (1) 政策目的に照らした課題

スイス連邦憲法の第104条は農業政策について定めている。その主な内容は、農業の持続可能でかつ市場指向の生産による各種公益（国民への供給の保障、自然資源保全、農村景観維持、国土の分散的居住）への貢献（第1項）、農業者への助成（第2項）、多面的機能を確保するための主な施策（第3項）、連邦財源の使用（第4項）である。第1項に規定された各種公益はそのまま農業法の目的規定（第1条）となっている。また農業政策2014-2017では、農業法の目的に動物福祉を追加しようとしている。

教書によれば、これまでの改革で設定された目標の多くは達成されたものの、上記の政策目的に照らすとなお多くの課題がある。供給の保障については飼料生産ならびに農地面積が減少している。自然資源については生物多様性・水・大気・気候の状況が改善されず、かつ農地の質が低下している。農業景観については開放景観および景観の多様性と質が悪化している。そして動物福祉については一層の改善が求められる。なお分散的居住についても水準は低下しているものの、課題の有無は不明とされた。

#### (2) 農業経済の動向

農家の動向については総じて比較的問題が少ないと見なされているようである。

2000年代における農業構造の変化は以前より緩やかになっている。農場の減少率（年率1.8%）は90年代の半分<sup>(注17)</sup>に縮小した。一方で、労働生産性は00/02年から08/10年の

間に年率2.1%で上昇した。

投資と労働生産性の改善により1農場当たりの所得は増加している。ただし農業所得下位25%層の平均農業所得は大幅に低下し、農外所得への依存が進んだ。農業労働者の所得水準は他産業と隔たりがある（低い）ものの、両者はおおむね同じテンポで上昇している。

農業者の生活の質に関する指標は、農業者による否定的な評価のため低下した。その一方で、連邦の農業者認定を受けた若者は増加している。

(注17) 当初の改革に対する反発を受けて「社会的に許容しうる」構造変化へと方針が変更された。

### (3) 情勢見通しと課題

2025年までにおける世界情勢の基礎的な条件としては、人口増加と食生活の変化による食料需要の増加、地球温暖化の進行と異常気象の増加、経済成長による資源・エネルギー価格の上昇、債務危機国の増加とスイスフラン高の継続が見込まれる。

その結果として世界的な食料の高値傾向と大きな価格変動が続くものと予想される。農業産出の潜在的な拡大余地はアフリカなど低収量の地域で大きく、世界的に投入財の需要が増加する。また世界的に耕地と水の希少性が高まる（連邦参事会は09年の「食料危機と原材料・資源の不足」にかかる報告の中で資源の効率性と持続可能性を高める方向を示した）。

それに対してスイスの人口は2025年までに10%増加し、経済成長率は低下する。スイスの耕地は比較的希少であるがその潜在

力を適切に利用し、国内飼料生産の減少と輸入の増加を食い止める必要がある。

### (4) 直接支払制度の問題点

既存の直接支払制度は一定の成果を上げている。生態系および動物福祉に大きな改善をもたらした一方、供給の保障と所得の保証には大きな支障を与えなかったとしている。開放農業景観の維持や自然災害の防止も効果的に推奨されている。

しかし問題点もある。生物多様性に対する効果は限られている。また景観の多様性や夏季高地放牧地の生物多様性についてはそのための目的を絞った施策がない。2000年代に入ってから生態系に関する進歩は停滞しており、現行制度では十分に対処できない。また各種施策とその目標の関係はしばしば明らかでなく、効率性には改善の余地があった。とくに一般直接支払い（一般面積支払いと頭数支払い）には問題があり、誤ったインセンティブを生み出して財政移転の効率を低下させていた。

頭数支払いは生産と集約化のインセンティブを有しており、意図せざる結果を招いた。供給の保障の観点から潜在生産力を発揮することが求められるのに対して、牛乳や食肉の生産増加は草地の利用改善ではなく濃厚飼料の増加によっている。特に生産性の低い山岳地帯では、相対的に安価な濃厚飼料あるいは低地の粗飼料を使って頭数支払いの制度上認められる最大限の家畜を飼養するインセンティブがある。そうした生産は自然の潜在生産力を上回り、環境汚

染をもたらしている。その一方で地元の粗飼料資源は十分に活用されず、農場から遠いあるいはアクセスに難のある土地は荒廃のおそれがある。さらに頭数支払いは供給圧力を通じて牛乳と牛肉の価格を引き下げ、また頭数と直接結びついているためWTOの緑の政策に該当しない。

また、一般面積支払いには地代化による地主への所得移転や、土地の流動性低下という問題がある。

社会の期待にかなうサービスを効率的に提供するには、デカップリングだけでは不十分であり、政策目的と施策のつながりを明確にする必要がある。そのため、憲法104条で規定された政策目的などに対応する形で新たな直接支払いが構想された。

### (5) 対応の方向

農業政策2014-2017は、2025年戦略（OFAG<sup>(注18)</sup>（2010））から4つの戦略基軸を引き継いだ。基軸ごとの施策は第3表のとおりである。

また、対外貿易政策については不確実性

が大きいため、この教書ではその影響を織り込んでいない。EUとのFTAやWTOなどで農業への影響が生じる場合は別途追加財源を伴う措置を講じることとしている。これによって4年ごとの農政改革と貿易自由化対応が少なくともいったんは切り離されたといえよう。

なお、予算規模と分野別の内訳はほぼ従来と同程度である（前掲第2図）。

**(注18)** 各基軸の下に配置された個別の施策は少なからず見直されている。

## 4 農業法の改正

### (1) 総則の改正

農業法の総則に関する主な改正点は2つある。

第一に、目的規定に動物福祉を追加し（第1条のe）、農業政策の目的の一つであることを明示する。これまでは憲法第104条第3項（農業施策）は動物福祉に言及しているのに対して、農業法では第1条（目的）、

第3表 4つの戦略基軸と施策(農業政策2014-2017)

<b>基軸1 安全で競争力のある食料の生産と供給の保障</b> 1-1 品質戦略の強化 1-2 供給保障支払いの導入 1-3 穀物部門における関税保護の調整 1-4 酪農市場支持の継続 1-5 市場変動の影響緩和 1-6 食品安全性の強化	<b>基軸2 資源の効率的利用と持続可能な消費の促進</b> 2-1 原材料および資源の効率性向上 2-2 肥沃な耕地の保全 2-3 気候の保全の強化 2-4 生物多様性の支持 2-5 生産体系支払いにより環境親和的および動物を尊重する形態の生産を奨励 2-6 持続可能な消費のモデル構築
<b>基軸3 農村地域の活力と魅力の強化</b> 3-1 地域振興の促進 3-2 農業の副次的活動にかかる条件枠組みの改善 3-3 多様な農業景観の保全	<b>基軸4 農業・食品部門における革新と企業家精神の奨励</b> 4-1 付加価値生成連鎖全体を通じた革新と協力の改善 4-2 長期的な競争力の改善 4-3 借地の集積奨励 4-4 標準労働単位の算出方法変更 4-5 移行支払いの導入 4-6 競争を阻害する条項の縮小 4-7 行政支出の削減

出典 農業政策2014-2017教書(pp.74-78)に基づき作成

第2条（施策）ともに言及がなかった。

第二に、連邦政府の施策規定に、諸施策が農業・食品部門の品質戦略と整合し、食料主権に従う旨を追加する（第2条3項および4項）。

また、現行の施策規定では直接支払いによって公共の利益に資するサービス（農業者が土地を耕作して提供する）に「報いる」とあるものを「奨励する」に表現を変更し、農業者の参加は任意であることを明示する（第2条1のb）。

## （2）生産・貿易にかかる施策

品質戦略については、市場開放とスイスフラン高による競争圧力に対応してスイス産品の地位向上をはかるため、食品バリューチェーン全体の取組みにより付加価値と市場シェアを確保する。施策はボトムアップ式であり、農業と川下を含む取組みへの助成を行う。

各種表示についても施策を拡充する。有機、原産地呼称、山岳については連邦政府が公的な品質表示を導入・義務化できるようにする。また持続可能性に関する表示（環境、社会、経済、持続的開発）を導入する。なお現地聞き取り調査によれば、こうした施策は民間によるおびただしい種類の表示が氾濫して消費者に混乱を招いているため、ある程度の秩序をもたらす意味もあるという。

持続可能な消費については、既存の表示制度の中で新たに持続可能な発展に関する表示を可能とする。利用は任意となる。

酪農対策については、国は業際団体の作成する標準契約の使用を、業際団体の要請に基づき全ての関係者（酪農家、買付業者、加工業者）に義務付けることができるようにする。またチーズ向け牛乳の追加支払いを継続するが、低脂肪チーズは対象外とする。頭数支払いの廃止（後述）は供給圧力の低減に寄与する。

特定の作物への支払いは、国民の食料供給に必要であるが収益性が低いために生産量が望ましい水準より低い品目に対して、直接支払いにおける供給保障支払いに上乘せする形で支払われる助成金である。各品目の収益性と助成の水準は4年ごとに見直す。

また近年の縮小を考慮して畑作物、とくに飼料穀物の有利性を高める。供給保障支払いにおける開放耕地支払い（後述）の導入によって草地より畑作を優遇するとともに、畑作の中でも飼料穀物の魅力を高いものにするため、それ以外の油糧種子、たんぱく作物、種子などに対する特定支払いの水準を引き下げる。また同じ目的から、穀物のうちパン用小麦の輸入関税を引き下げる。飼料穀物向けの特定支払いは導入しない。再生可能原料への支払いは廃止する。

（注19）牛乳割当廃止後の酪農市場運営を円滑にするため、酪農家団体と買い手である加工・流通業界が共同で設立した組織。

## （3）直接支払い

### a 全体の再編

直接支払いは全面的に再編される（第4表）。その主旨は頭数支払いおよび所得保



第4表 政策目的に応じた直接支払いの配分  
—新旧制度の対比：2014年および2017年(括弧内)—

(単位 百万フラン)

現行施策		目的に応じた配分		新たな直接支払い	
開放地付加支払い	179	供給の保障	956	供給保障支払い	1,094
粗飼料給与家畜飼養(UGBFG)支払い(夏季山岳放牧付加支払いを除く)	468				
難条件下家畜飼養(GACD)支払い(夏季山岳放牧付加支払いを除く)	309				
傾斜地支払い	115	農業景観	425	農業景観支払い	511
夏季山岳放牧支払い	99			景観の質に対する支払い	20
夏季山岳放牧付加支払い(UGBFGおよびGACD支払いの形をとるもの)	89				(90)
一般面積支払い	1,022	所得の保証	900	移行支払い	482 (306)
環境補償支払い	141	不可欠な 自然資源	310	生物多様性支払い	295 (338)
OQE対応支払い	65			資源効率支払い	52
資源利用効率支払い	35				(73)
水の保全支払い	7			生産方式支払い	361
有機農業支払い	30				(403)
粗放生産支払い	28				
SSTおよびSRPA支払い	227	動物福祉	223		
合計	2,814	合計	2,814	合計	2,814

再編

継続  
拡充

出典 農業政策2014-1017教書(p.220, 228)を元に作成。新旧制度の対応関係はOFAG(2012: p.36)による。

(注) 1 「現行施策」と、「目的に応じた配分」、および「新たな直接支払い」の間で対応する項目の金額は一致しない。財源の再配分による。

2 UGBFGは粗飼料給与大型家畜飼養数単位。

3 OQE対応支払いは、環境の質および環境補償用地のネットワークに対する支払い。

4 SSTは、定期的に畜舎の外に出られる環境。

5 SRPAは、特に家畜に優しい畜舎システム。

証のための支払い(一般面積支払い)を廃止して、環境などの公益的サービスを充実することである。新しい直接支払いは農業景観支払い、供給保障支払い、生物多様性支払い、景観の質に対する支払い、生産方式支払い、資源効率支払い、移行支払いの7種類である。

現行制度では一般直接支払いが直接支払い予算の3分の2を占めている。内訳は所得保証のための一般面積支払い(36.3%, 1,022百万フラン)と、頭数支払い(UGBFG支払いとGACD支払いの合計で30.8%, 866百万フラン)である。この一般直接支払いを

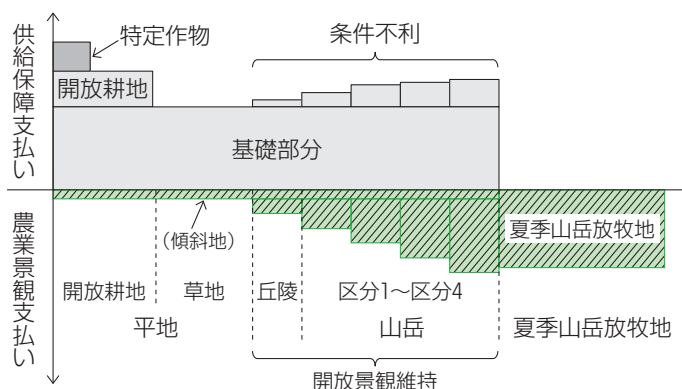
新たな面積支払い(供給保障支払いと農業景観支払い)で置き換え、財源の一部を他の各種直接支払い(景観の質、生物多様性、資源効率、生産方式。以下「拡充分野」という)に再配分する。また移行措置として移行支払いを設ける。

#### b 直接支払いの種類別概要

予算規模の大きな供給保障支払いと農業景観支払いの配分方法を第4図に示した。土地の条件によって該当する直接支払いの種類や水準は異なっている。

供給保障支払いは中長期的な供給力(土

第4図 供給保障支払いと農業景観支払いの配分(模式図)



出典 OFAG(2010) "Politique agricole 2014-2017: grandes lignes et répartition des fonds", page 16 を元に加筆作成(元資料の積み重ねグラフを供給補償支払いと農業景観支払いに分離し、「傾斜地」と「開放景観維持」を加えた。)

地、知識、資本など)の維持確保を狙いと<sup>(注20)</sup>している。基礎支払い、条件不利支払い、開放耕地支払いがあるほか、直接支払いの枠外で市場施策の特定作物支払い(前述)による上乗せもある。基礎支払いは草地と耕地で一律である。受給条件として作物の収穫(開放耕地および永年作物の場合)あるいは最低限の牛飼養頭数(永年草地の場合)が課される。条件不利支払いは丘陵・山岳地帯を対象として現行の頭数支払い(難条件下家畜飼養支払いGACD)を面積支払いに移行するものであり、支払い水準は標高など条件不利の程度に応じて異なる。開放耕地支払いは畑作物と永年作物を奨励するものである。こうした作物は草地よりも単位面積当たりの生産熱量が大きく、供給の保障の観点からおおむね現状の生産水準を維持することが意図されている。

農業景観支払いの狙いは、おもに丘陵・山岳地帯で問題となっている農地の森林化を食い止めて開放農業景観を維持すること

である。丘陵・山岳地帯を対象とする開放景観維持支払いのほか、傾斜地支払い、山岳放牧地支払い、夏季山岳放牧地支払いがある。夏季山岳放牧地が支払いの対象となる点は供給保障支払いと異なっている。開放景観維持支払いの支払い水準は気象条件の不利などに応じて異なる。傾斜地支払いは斜度の<sup>(注21)</sup>大きさに応じて増額される。山岳放牧地支払いは現行の頭数支払いのうち夏季山岳放牧地付加支払い

を引き継ぐものである。夏季山岳放牧地支払いについては現行制度から大きな変更はない。これら2種類はいずれも、夏季山岳放牧の放牧単位(PN)に応じて支払われる。<sup>(注22)</sup>

移行支払いの目的は制度改正による再配分の影響を緩和し、社会的に受容可能な移行を補償することである。補償は現行の一般直接支払い(一般面積支払いと頭数支払い)から新制度(供給保障支払いと農業景観支払い)への移行に伴う受給額の減少に基づく。ただし、移行支払いは年々削減され、14年の482百万フランから17年には306百万フランとなり、削減分の財源は上記の拡充分野に再配分される。移行支払いは8年間で全て再配分・解消することが想定されているが、拡充分野への移行にかかる農業者の参加進捗が不確実なため法律上は期限を定めていない。

こうした予算の再配分により、上記の拡充分野の予算合計は現行制度の533百万フラン(構成比18.9%)から14年に728百万フ

ラン（同25.9%）、17年には904百万フラン（同32.1%）へと拡大する。こうした拡充分野の増加分に移行支払いを加えると677百万フラン（同24.1%）となり、全体として8年間で直接支払い全体の4分の1近い大きな財源移転を想定していることがわかる。

移行支払いの導入により、所得保証機能が面積支払いから切り離される。また移行支払いは個々の農業経営にのみ結び付けられ、生産や生産要素（土地面積や家畜頭数）から切り離される。経営の譲渡に際しては、経営全体を譲渡する場合のみ移行支払いの受給権が引き継がれ、土地の分割や廃業の<sup>(注23)</sup>場合は打ち切りとなる。

景観の質に対する支払いは農業景観の多様性を維持するためのものである。農業景観の多様性は環境・社会・経済的機能を有しているが、農業構造の変化と土地の集約的利用によって次第に失われつつある。新たな制度では地域主導の景観維持・改善に関する取組み（既存の構想も可）に対して助成がなされる。州政府は独自の構想を作ることができ、また財源の一部を拠出する。

生物多様性支払いと、資源効率支払い、そして生産方式支払いはいずれも従来の施策を受け継ぎ拡充するものである。

生物多様性支払いは、生物多様性の質に対する支払いと、ネットワーク支払いからなる。現行の環境補償用地支払いと、別の制度（環境の質に関する政令）に基づく支払いを統合する。生物多様性の質に対する支払いについては、質に応じた支払いの差を大きくし、全国的にみて重要な生物多様性

促進用地（現行の環境補償用地）に対する支払いを追加する。また夏季山岳放牧地を対象に加え、州政府による財源の一部拠出を廃止する。ネットワーク支払いは連なって配置された生物多様性促進用地に対する支払いである。

生産方式支払いは現行の有機農業、穀物・菜種の粗放生産、動物福祉に対する支払いを統合する。将来的に他の生産方式を追加できるようにすることを想定して、有機農業支払いは「農場全体の生産方式に対する支払い」、粗放生産支払いは「農場の部分的な生産方式に対する支払い」の一つとして位置づけられる。後者は新たに草地を飼料基盤とする酪農・畜産も支払い対象となる。頭数支払い廃止後の受け皿の一つとなり得るであろう。

資源効率支払いは現行の資源利用効率支払いと水の保全支払い（いずれも地域レベル）を受け継ぎ、新たに全国レベルの資源効率支払いを追加する。

**(注20)** 以下、個別の直接支払いの概要は教書（Conseil Fédéral Suisse (2011)）、詳細の一部は直接支払い令案（Conseil Fédéral Suisse (2013)）による。制度の詳細については実施までに変更される可能性がある。

**(注21)** また直接支払い令草案（Conseil Fédéral Suisse (2013)）には議会の決定を受けて傾斜地の割合が高い農場への支払いが追加された。

**(注22)** 環境容量に応じた夏季山岳放牧に対して支払われるため、頭数支払いのような集約化の問題は生じ難いとみられる。

**(注23)** この移行支払いの特色は経営継続に対する所得支持という点であろう。所得支持の土地からの切り離しは、EUの直接支払いについて従来から研究者が提起している証券化構想と共通している。しかし証券化構想とは異なり、移行支払いは経営から切り離れた譲渡はできない。

### c 受給資格と支払い制限の変更

直接支払いの対象となるのは土地を営農する農業者（農家および特定の種類の家族農業法人）であるが、例外として生物多様性支払いと景観の質に対する支払いは法人および政府管理の経営も対象とする。

直接支払いの目的が公益サービスの対価に限られ、所得支持を目的としなくなることから、受給者の収入・資産の制限は廃止する。ただし移行支払い（所得支持が目的）は引き続き制限を課される。同じ理由により、経営規模に応じた支払い単価の逡減も廃止する。

単位労働力当たりの直接支払い<sup>(注24)</sup>上限額は継続するが、新制度への適応を促すため州財源による部分および移行支払いは対象外となる。

環境保全要件は継続するが、肥料収支については評価手法を見直し、インターネットを利用した記録を導入する。環境補償用地については「生物多様性促進用地（SPB）」に改称し、2018年以降は山岳地帯IIIおよびIVを要件の免除対象とする。適切な土壌保全については浸食の懸念がある土地に対象を絞り込む。

(注24) 金額は計算方法の改定により変更となる。

## 5 議会前協議における争点

農業政策2014-2017教書の内容は、利害関係者の協議結果を反映して当初提案（協議文書）から幾つか重要な変更がなされている。例えば食料主権、品質戦略の強化、

牛乳買付契約の義務的規制などはいずれも農業団体の要請によるものである。

しかし、当該協議における主要な争点は、供給保障支払いと移行支払いに関するものであった。これは頭数支払いにも関係している。農業団体、環境団体、経済団体それぞれの主張と、教書への反映状況を第5表および第6表に示した。

移行支払いは段階的に他の直接支払い（おもに環境保全）へと財源が移転され、最終的には廃止が予定されている。一方で供給保障支払いは従来の一般面積支払いとよく似た安定的な面積支払いである。そこで農業団体は移行支払いをできる限り縮小し、供給保障支払いを拡大するよう主張した。それに対して逆に環境団体（と経済団体）は、移行支払いの規模を維持（拡大）し、供給保障支払いを大幅削減（撤回）するよう主張した。また農業団体は頭数支払いの維持を主張したのに対して、環境団体は廃止を主張した。

結果をみると、供給保障支払いと移行支払いのいずれについても、農業団体の主張した方向に変更されたものの、その程度は環境団体と経済団体の意向を反映して大幅に弱められた。また農業団体は頭数支払いの継続を認められず、環境団体は各種目的別支払いの増額を得た。永年草地の供給保障支払いに課された牛の最低飼養頭数要件は、家畜飼養との強い結びつきを望んだ農業団体<sup>(注25)</sup>と、それに反対した環境団体および左派の間の妥協の産物（Conseil Fédéral Suisse (2011: p.136)）である。



第5表 供給保障支払い等に関する意見対立

		教書に反映された要求 (部分的なものを含む)	反映されなかった要求
政治勢力	農業	・供給保障支払いの引き上げ。基礎支払い1ha当たり900フラン(50フラン増)、耕地作物支払い同300フラン(100フラン増)。 ・山岳放牧地支払い, および集約度により異なる支払額	・供給保障支払いの40%増額 ・頭数支払いの維持
	環境	・頭数支払い財源移転(協議文書案)	・供給保障支払い(基礎)の大幅削減
	経済	・頭数支払い財源移転(協議文書案)	・供給保障支払い(基礎)の撤回

出典 OFAG(2012: p.40)  
(注) 網掛けと矢印は対立関係を表す。

第6表 移行支払い等に関する意見対立

		教書に反映された要求 (部分的なものを含む)	反映されなかった要求
政治勢力	農業	・移行支払いを4.8億フランに減額	・移行支払いを2.8億フランに減額
	環境	・山岳地域, 動物福祉, 有機農業の助成強化	・移行支払いは協議文書案どおり
	経済	・山岳地域の助成強化	・移行支払いを9億フランに増額

出典, (注)とも第5表に同じ

供給保障支払いと移行支払いの扱いをめぐっては経済団体と環境団体の両者に共通の利害が生まれた。両者が農業政策に関して協力したのはおそらく初めてであったが、農業団体を圧倒するには至っていない(以下、現地聞き取り調査による)。連邦政府はどの政策についても当該業界の意見を優先する傾向が強いためである。また各種の自由化を行った場合に農業者の損失はほぼ間違いなく発生するのに対して、経済団体が主張する農産物輸出などの機会是不確実なためそれだけ説得力が弱くなるという。

経済団体は従来、農業政策に対し強い主張をしてこなかった。しかし、スイスが対外通商政策を転換して自由貿易協定交渉を活発化した結果、農業に自由化と効率化を求める姿勢を強めた。一方の環境団体は、

近年になって憲法と農業法の定める多面的機能が十分に発揮されていないとの認識を持つようになり、主要団体では農業担当の人員を強化しつつある。農業団体は環境団体が農業分野で次第に力をつけつつあるとみている。

とはいえ農業政策に対する国民の支持は全般に高く、農業予算の総額についても幅広い支持がある。農業や環境を重視する国民世論に加えて、国民投票などを反映した多面的機能の強化が支持されているようである。

(注25) 湖澤(2012)によれば「農民は直接支払いを受け入れる代わりに、その生産からの完全な切り離しに反対した。このような経緯から、家畜と結合した直接支払いを簡単には廃止することができない政治的状況が生じた」(pp.76-77)。したがって頭数支払いの廃止は政治的にも大きな変化といえよう。

## 6 「農業政策2014-2017」の意義

農政改革の第5段階となる農業政策2014-2017は、連邦農業庁の資料では新たな2025年戦略に基づく農政改革の第一段階として位置付けられている（第5図）。また成立が2年遅れたこともあり足かけ9年の検討を経て形成された。改革案の形成に関わった有識者によれば、この改革は99年以来の大幅なものであり、今後少なくとも10年間はこのような規模の改革はないであろうという（現地聞き取り調査）。

農業政策2014-2017教書によれば、この改革の狙いは「安定的な財政に基づいて農業政策における政策手段の効率性を大幅に高め、それによって政策目的の達成を改善すること」（教書p.16）である。そしてその主眼は直接支払制度の刷新である。これは2025年戦略における戦略の第一の柱（既存政策の最適化）に相当すると考えられる。だとすればこれを基礎として、2018年以降における第6段階、第7段階の改革では農業

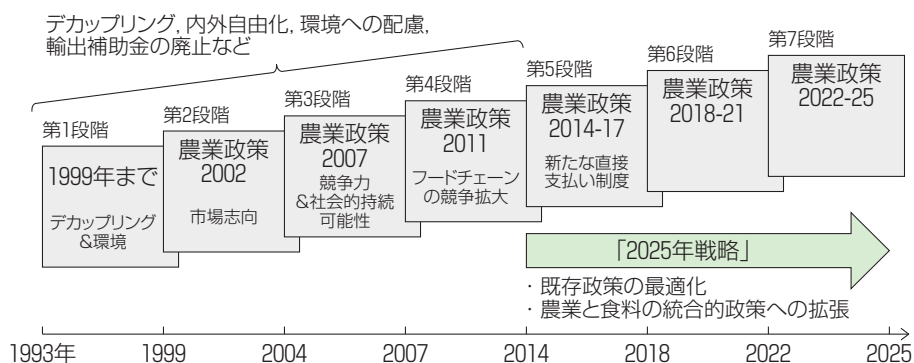
と食品の政策統合（戦略の第二の柱）がさらに進められるであろう。

それとも関わって注目されるのは、議会の要請によって取り込まれた新たなコンセプト（食料主権、品質戦略、持続可能な消費）である。いずれもさらなる貿易自由化が予想されるなかで競争力の低いスイス農業がいかに残っていくかという課題に結び付いている。特に食料主権と品質戦略については、農業法の施策規定に盛り込まれたことから、今後のさらなる展開が見込まれよう。

また、直接支払制度の再編は1998年農業法と農業政策2002以来のことであり、大きな変更である。各種の直接支払いはそれぞれの目的・機能・分担を明確化し、特定の政策課題への効果と効率の向上を意図している。

しかも、各支払い本来の目的を超えて、牛乳生産の抑制や飼料穀物の増産といった需給対策も、直接支払いが単独あるいは市場施策と連携して担うこととなる。農業予算の大部分を占める直接支払いは多くの役

第5図 スイス農政改革の長期的展開



出典 連邦農業庁(FOAG)説明資料(12年11月20日付)  
(注) 第4段階までにに関する説明を要約し、2025年戦略の説明を加筆した。

割を負っているのである。しかし牛乳の需給についてはEUとのチーズの自由貿易およびスイスフラン高が悪化要因の一つとなっており、頭数支払いの廃止や畑作向け直接支払いで目的を果たせるのか注意が必要であろう。

多面的機能との結びつきが強化された結果、所得支持を目的とする直接支払いは移行支払いのみとなった。移行支払いは段階的に縮小され、早ければ次々期の「農業政策2018-2021」までで廃止となる見込みである。これまで所得支持の役割を果たしてきた一般直接支払いのうち、一般面積支払いは供給保障支払いによって実質的に維持されるものの、頭数支払いは廃止される。頭数支払いの廃止はデカップリングの貫徹をも意味している。

そして何より、明示的な所得支持のための直接支払いが認められなくなりつつあることは、農業政策の考え方における大きな転換を意味している。直接支払いの総予算額は維持されるものの、今後は各支払いに対応する個別具体的な公益サービスの提供が受給の必要条件となったのである。スイスは全面的に多面的機能を目的とする直接支払い政策によって独自の一步を踏み出したと言えよう。<sup>(注26)</sup>

こうした直接支払いの目的変更に伴い、大規模経営の受給制限措置は縮小され、受給額上限を残すのみとなった。

スイスにおける多面的機能に基づく高水準の直接支払いは、あくまでもそうしたサービスに対する国民の高い支持によって支

えられている点に注意が必要である。とはいえスイスは多面的機能に対する直接支払いの先進事例であり、制度の使いこなしや問題点の発見と是正など、日本にとっても参考となる点は少なくないと思われる。たとえば公益にかなうサービスの提供にはデカップリングだけでは不十分であるという指摘は興味深い。また直接支払いのデカップリングは本来生産の抑制を意図して国際的に奨励されてきたが、スイスでは牛乳の生産を抑制するためにデカップリングと各種直接支払い間の調節や市場施策とを組み合わせることで効果を上げようとしている。

一方、世界的な情勢変化も次期改革に大きな影響を及ぼしている。世界的な食料価格の高騰は食料安全保障の強調につながり、農業法の施策規定（食料主権）や直接支払いの制度（供給保障支払い）に明示的に組み込まれた。また国際貿易交渉の停滞から貿易自由化対応は農業政策2014-2017から切り離された。貿易自由化への積極的な対応を意識した従来の改革（牛乳割当の廃止、輸出補助金の廃止など）とは様相が異なる。国際金融危機によるスイスフラン高は農業の国際競争力を低下させ、EUとの間で自由化されたチーズ貿易を通じて牛乳割当廃止後の混乱に拍車をかけた。当面さらなる自由化に応じられる状況ではないであろう。

このように農政改革の重点は安全保障へシフトしており、貿易自由化路線はやや退いている。EUにおける次期CAP改革の構想にも同様の傾向がみられたが、輸入依存度が高く食料安全保障に対する関心の高いス

イスではより顕著なようである。

(注26) EUも次期CAP改革における直接支払いのグリーンングによって、所得支持を含め直接支払い全般について多面的機能への対応を強化しようとしている。スイスほど急進的ではないが基本的に同じ方向へ進んでいるとみることができよう。

#### <参考文献>

- ・ Conseil Fédéral Suisse (2011) "Message concernant l' évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 (Politique agricole 2014-2017)", Feb. 1.
- ・ Conseil Fédéral Suisse (2013) "Ordonnance sur les paiements directs versés dans l' agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD)", Projet, 8 avril.
- ・ Office fédéral de l' agriculture (OFAG) (2010) "Agriculture et filière alimentaire 2025", Août.
- ・ Office fédéral de l' agriculture (OFAG) (2012) "Politique agricole 2014-2017 - Message du Conseil fédéral", Feb. 1.
- ・ Stefan Mann & Miriam Gairing (2011) "Post Milk Quota Experiences in Switzerland," EuroChoices, 12 (2), pp.16-20.
- ・ 飯國芳明 (2001) 「エコ化 (Ökologisierung) :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
- ・ 石井啓雄 (2007) 「スイスにおける直接支払い」『農業法研究』(42), 55-69頁
- ・ 石井圭一 (2008) 「スイス農業政策の展開方向—農業政策2011を踏まえて—」『平成19年度欧州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書1』国際農林業協同協会, 3月

- ・ 榎澤能生 (2012) 「スイスにおける直接支払い: 公共経済機能への助成」『農業と経済』78 (3), 69-77頁, 3月
- ・ 是永東彦 (2004) 「スイスの農政改革—回顧と展望」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, 3月
- ・ 是永東彦 (2006) 「スイス農政改革の新段階—『農業政策2011』の概要」『平成17年度欧風アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』国際農林業協力・交流協会, 3月
- ・ 作山巧 (2011) 「関税から補助金による農業保護への転換要因: スイスと日本の比較実証研究」『2011年度 日本農業経済学会論文集』211-218頁, 12月
- ・ 農林中金総合研究所 (2007) 『平成18年度 自由貿易協定情報調査分析検討事業報告書 (対象国 スイス)』3月
- ・ 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』(660), pp.79-94, 1月.
- ・ 平澤明彦 (2007a) 「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—」『農林金融』, 14-26頁, 6月. <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0706re2.pdf>
- ・ 平澤明彦 (2007b) 「スイス農業政策のEU対応—EFTAから農産品FTAまで—」『農林金融』, 53-62頁, 7月. <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0707ab1.pdf>
- ・ 平澤明彦 (2013) 「スイスの「農業政策2011」に基づく政策実施状況および次期「農業政策2014-2017」の展開方向」, 『農林水産省平成24年度海外農業情報調査分析事業 (欧州) 報告書』, 第II部, 3月

(ひらさわ あきひこ)

