

食料安全保障とスイスの農政改革

— 今般の憲法改正の意義 —

主席研究員 平澤明彦

スイスでは、9月24日の国民投票により憲法^(注1)を改正して食料安全保障の条項を追加することを決めた^(注2)。支持は広範にわたり、賛成の割合は78.7%、かつ全ての州で賛成が3分の2以上であった。この憲法改正は農業団体による国民発議^(注3)を発端としているが、国民投票の対象となったのは議会の作成した対案である。対案は環境団体や経済団体の意見を反映しており、全ての政党から支持を受け、農業団体は当初案を取り下げていた。

1 これまでの農政改革との関係

当初の国民発議が提出された時期(2014年7月)は現行の中期政策である「農業政策2014-17」の実施初年であった。また、発議の内容は、とりわけ農地の減少抑制と品質戦略の有効な施策を求めるものであり、それらは以下にみるとおり農業政策2014-17の重要な論点であった。

農業政策2014-17は各界が参加して9年をかけて検討・準備され、食料安全保障への対応も拡充された。スイスでは1993年以来一連の農政改革が進められ、高水準の直接支払いにより、農業経営を支えかつ農業の多面的機能(環境保全など)の維持向上を図ってきた。しかし、価格支持の廃止や輸入自由化の進展によって穀物の作付けや自然放牧地が縮小し、食料自給率は低下した。2000年代後半以降における農産物の国際価格高騰によって食料安全保障に対する関心が高まったこともあり、議会は自給率60%の維持や、新たな政策概念(食

料主権、品質戦略、持続可能な消費。詳細は後述)の採用を要請した。一方で、直接支払制度については多面的機能への貢献が明確でないとの批判があった。

その結果、農業政策2014-17では直接支払制度の抜本改正がなされた。直接支払いは各種の具体的な多面的機能への対価として再編成されたのである^(注4)。食料安全保障との関連では、中長期的な農業生産の維持を目指して「供給補償支払い」(最低限の生産維持を受給条件とする)が導入された。加えて、農地の縮小を防ぎかつ環境汚染を抑制するため、各種の頭数支払いを廃止して面積支払いに移行した。

また、農業法が改正され、連邦政府の諸施策は農業・食品部門の品質戦略と整合し、かつ食料主権に従うよう定められた。「品質戦略」はスイス国内産品の差別化と付加価値向上を目指すものである。「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」(連邦参事会、2013年)である。加えて、「持続可能な消費」を促進するため、持続可能な方法により生産された農産物・食品を消費者に知らせる表示(利用は任意)が導入された。これらの新たな概念や施策は、さらなる貿易自由化が予想されるなかで価格競争力の低いスイス農業の維持を目指すものといえよう。

2 食料安保条項と今後の農政

可決された憲法改正の内容は、食料安全保障を実現するための望ましい方向性を示しており、次の段階の農政改革に指針を提供することになる。

憲法に新たに追加される第104a条(食料安全保障)は、持続可能性を担保しつつ国民への食料供給を確保するために促進すべき事項を5つ定める。

第一に農業生産基盤、とりわけ農地の保全である。これは農業団体が当初の国民発議で求めたことである。

第二に地域の条件に適合し、自然資源を効率的に用いる食料生産である。集約的農業生産と環境負荷の拡大を避け、国内農業生産の長期的な持続可能性を確保するための規定である。^(注5)

第三に農業および農産食品部門が市場の要求を満たすことである。この規定により農業と農産食品部門の両方が市場指向であるべきことが明示された。従来の規定(第104条)は農業のみを対象としていた。

第四に農業と農産食品部門の持続可能な発展に資する国際貿易である。農地の不足しているスイスでは、ある程度の輸入は十分な食

料供給のため必須であるが、無制限の輸入は国内農業の縮小につながる。また、持続可能でない生産方法(環境破壊や搾取労働)による農産物・食品の輸入は環境団体にとって望ましくなく、農業団体もそうした輸入品との競争は不公正だと考えている。新たな規定は輸入に国内外の持続可能性という制約を課すことで、国内生産や望ましい生産方法との間で均衡を図ろうとしているとみることができよう。

第五に自然資源の保全に資する食料の利用である。これは消費に至る食品部門全体を網羅しており、主要な課題として全体の3分の1に達する食料廃棄の抑制が想定されている。

このように、新しい条項は国内農業生産だけでなく、輸入や川下の食品部門、消費などフードチェーン全体を網羅し、しかも環境への具体的な配慮がなされている。

一方、連邦農業庁は、2025年までに農業と食品を包括した統合的政策を確立する長期構想(2010年)を打ち出している。ただし、来年から実施される次の中期政策「農業政策2018-21」は、現行の施策をそのまま継続することが決まっている。^(注6)そのため、農業・食品政策の統合はその次の「農業政策2022-25」に持ち越される。そこでは農業政策2014-17で導入された各種政策概念(上記)について施策が展開されるとともに、今回の憲法改正で定められたフードチェーン全体に関わる食料安全保障も基礎となる。

<参考文献>

・平澤明彦(2013)「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—」『農林金融』66巻、7月号(43~62頁)
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1307re3.pdf>

(ひらさわ あきひこ)

(注1)スイス連邦憲法は頻繁に改正されている。国の主権は州にあり、連邦政府に委ねられる権限を連邦憲法でかなり詳細に定めているためである。

(注2)国内では共同通信(9月25日各紙)や日本農業新聞(9月26日)が報じた。

(注3)10万人以上の署名とともに憲法改正案を提出し国民投票にかける制度。投票全体の過半数および州の過半数(における賛成多数)により可決される。

(注4)詳細は平澤(2013)を参照。

(注5)条文の意図はおもに議会経済・税制委員会の報告書(2016年)を参照。

(注6)財政悪化を受けた法定の政府歳出削減により、農業予算は3%近く縮小される。