

## 論 説

# エコ化 (Ökologisierung) : スイス農政の底流

飯 國 芳 明

### 1. はじめに

環境保全や動物愛護を目的とした直接支払がスイスで初めて導入されたのは1992年の農政改革においてである。したがって、その歴史は10年にも満たない。EC諸国の農業環境政策が80年代後半から実施されたことを考えると、農業環境政策の導入時期は決して早いとは言い難い。

しかし、一旦導入が決定されると、その制度はEU以上に鮮明な理念のもとで体系的かつ独自の展開をみせる。この動きはエコ化 (Ökologisierung)<sup>1</sup> と呼ばれ、とりわけ、90年代の後半の農業政策2002 (以下、AP2002) で顕在化する。そこで提示されている政策は、従来みることのなかった次元の政策である。また、農業政策の決定が一国内で完結しているだけに、EUと比較すると制度に一貫性があり、透明性や説得性に優れたシステムともなっている。したがって、スイス農政の過去10年余りの経験は農業環境政策の導入が焦点の課題となっている日本にとって貴重な情報源といえることができる。

日本でもこれまでスイス農政の展開を整理した報告や論文は少なからず発表されてきた。90年代以降のものに限っても、石井・榎澤 [3]、大山 [4]、是永 [5]、[6]、[7]、マイヤー [9]、[10]、農林中金総合研究所 [11] [12] などの優れた報告がある。しかし、大山 [4]、農林中金総合研究所 [11] [12] では有機・IPC 総合的生産の実態や有機農産物の認証・流通制度に主な関心があり、農政そのものへのアプローチは付随的なものに留まっている。また、石井・榎澤 [3]、是永 [5]、[6]、マイヤー [9] [10] では分析の焦点が92年

改革にあり、AP 2002は射程外に置かれてきた。唯一、是永〔7〕ではAP2002導入までの経緯が詳細にまとめてあるものの、実施前の報告であるため改革の全貌は把握できない。そこで、本稿では筆者らが2000年に行った調査結果〔2〕を基礎にAP2002の概要をまとめるとともに、92年改革からAP2002に連なる改革をエコ化の視点から統一的に把握することを課題とした。

以下、2節では、まず92年農政改革と農業環境政策の展開を要約し、AP 2002に繋がる農業環境政策の基層がどのように形成されたかを明らかにする。3節では、AP2002におけるスイス固有の政策体系を直接支払制度を中心に整理するとともに、AP2002の中核をなす「エコ営農証明 (Ökologischer Leistungsnachweis)」の構造を解説する。4節では、まとめを行う。

## 2. 直接支払制度と農業環境政策の導入—92年農政改革—

### 2.1 92年農政改革における直接支払制度

92年改革に先行するスイス農政は戦時下の統制経済を色濃く残すものであった。例えば牛乳市場では3つの牛乳・乳製品関連の特殊法と70の関連規則で市場活動は事細かく規制され、その実施規則は総計で400頁を越すまでになっていた。政府は、これらの規則に基づいた輸入数量制限、輸出補助金制度や生産割当制度などで牛乳の生産・流通を掌握し、その価格を高い水準で維持してきた。しかし、同時に生産者や乳製品加工業者の活動は制約され、生産者は牛乳の販売先すら決定できない状況に置かれたままであった [[20]:p.128, p.144]。

80年代に入ると、この制度がさまざまな局面で破綻を見せ始める。市場統制は国内の農産物価格を引き上げ、国境を越えて食料を求める「買い出しツアー」を誘発し国内の農産物需要を低下させてきた。また、高い農産物価格は生産の集約化を促し、環境に無視しえない負荷を与え始めていた。対外的にはヨーロッパ統合への対応も急務となっていた。当時、スイス政府はEC加盟を前提に欧州経済地域への加入を決定しており、農業政策をECのそれに近づける必要に迫られていたのである。

こうした中で政府は、Popp委員会と呼ばれる専門家による委員会を組織し、

今後の農政、とりわけ直接支払のあり方の検討を委嘱した。同委員会は90年に報告書 [14]（以下、Popp レポート）を提出し、新たな政策手段として価格補填金と環境助成金の2種類の直接支払を導入することを提案した。ここで価格補填金とは農産物支持価格の水準を引き下げの一方で、それに伴う所得損失を補填するための直接支払である。また、環境助成金は農業生産を環境適合的な方法に誘導する目的の直接支払である。Popp レポートは価格補填金や環境助成金の支払を前提にしながら農産物価格を引き下げ、上に述べた諸問題を解決することを提案したのである。

Popp レポートを受けた政府は農業法の改正を通して92年農政改革を具体化する。この改革によって直接支払は以下に示す5タイプに再編された。このうち、1)の補完的 direct 支払が価格補填金に相当し、3)エコロジー的 direct 支払の中のエコ助成金が環境助成金に相当する。いずれも AP2002で新規に導入された制度である。

#### 1) 補完的 direct 支払

公共経済的な機能の保全への対価、および、価格低下に伴って生じた農民の市場取引における損失の補填としての direct 支払である。従来の山岳地帯への direct 支払を一部引き継ぎながらも新農業法31a 条により、新設された制度である。

#### 2) 困難な生産条件に対する補償金

困難な生産条件のために上昇した生産費用を補償し、条件不利地域における農業所得を引き上げるための助成措置である。74年から継続されてきた制度である。

#### 3) エコロジー的 direct 支払

農業の生態的な外部経済機能を助成するための direct 支払であり、エコ助成金はその代表である。これは統合的生産 (IP)、有機農業、生態的にバランスのとれた農地での営農、動物保護規則に則った家畜の放し飼いや (以下、RAUS)、動物愛護に配慮した舎飼などへの助成 (以下、BTS) などへの8種類の助成金からなる。いずれも新農業法 (第31b条) で新規に導入された direct 支払である。このほか、粗放的穀物・菜種栽培のための助成金や農

業の自然保護機能に対する営農助成金もこの直接支払に含まれる。

#### 4) 生産誘導的直接支払

生産部門間の所得格差を補完し、販売の安定や品質の向上を促す直接支払である。従来<sup>1</sup>の山岳地帯への助成を平坦地域にも拡大しながら、生態保全的な色彩を強めたものとされる。

#### 5) 社会政策的な直接支払

経済的に困難な小規模農民や農業労働者を家族手当で支援する直接支払である。

98年時点で直接支払額の構成をみると補完的直接支払が32%と最大の比率を占め、エコロジック的直接支払が29%、困難な生産条件に対する補償金が17%と続いている。92年農政改革で新規に導入された補完的直接支払とエコロジック的直接支払は合計で全体の60%を超えている。こうした新たな直接支払の導入によって直接支払総額は10億フラン（90年）から25億フラン（98年）に引き上げられ<sup>2</sup>、直接支払制度は農産物価格政策の補完的政策から農政の基幹政策へと転化していったのである。

なお、ここで見落せないのは補完的直接支払の支払条件である。価格補填金という性格からいうと、原則的には全農家が支給対象となるべきである。しかし、実際には補完的直接支払には共通遵守事項が支払条件として課せられている。すなわち、補完的直接支払を受けるには生態的にバランスのとれた農地、あるいは、再生可能原料を作付つけた面積の合計が少なくとも農業経営面積（LN）の一定割合（山間地域で7%、また、平坦地域では5%）を超えなければならないとされる。

EUでこの種の共通遵守事項が価格補填金に適用されるのは、アジェンダ2000が実施される2000年以降であり、スイス農政の先駆性をここに確認できる。

## 2.2 IP（統合的生産）への重点的助成

エコロジック的直接支払の導入に際してスイス政府はIP（統合的生産）への支援にこだわりをみせてきた。IPへのこだわりは、第6次農業白書やPoppレポートに明確に現われている<sup>3</sup>。第6次白書では、「環境財の生産についてはIP

がとりわけ配慮している。そうした活動への一層の支援を行うべきである」としてIPの重要性を説いている [[21]:pp.305-306]。第6次農業白書が公表されたのは84年であるから、IPを積極的に支援すべきであるという政府の認識はすでに15年以上も前に確立されていたのである。Poppレポートでは、この立場がさらに鮮明になる。まず、農業を慣行農業、IP農業、有機農業の3つに分類した上で、IP農業、有機農業、そして粗放化農業に対する助成を提言している。このうち、IPについては3つの中でも最大の紙面を割き、その助成の水準を継続的に高め、「やがてはスイス農業における支配的な生産方式 (vorherrschende Produktionsmethode) にすべきである」と結論づけている [[14] p.249]。一方、有機農業への支援は必要だとしながらも、支援のあり方はIPとの整合性を強調し、EUで一般化している粗放的生産に対する助成については、IPや有機農業支援への補完的な位置付けに留まっている [[14] p.253]。

とはいえIP農業の概念がこの時点で確立されていたわけではない。Poppレポートも述べているように慣行農業とIP農業の間に明瞭な線引きが難しい状況にあった。当時のIPの生産者組織は、果樹・ワイン・耕種・野菜などに分かれており、それぞれが独立して作付けのガイドラインを作って運営していた。部門を超えたガイドラインは、IPの統一組織IP農業経営者協会 (Vereinigung der IP-Bauern und Bauerinnen) の結成後90年になって初めて公表されたのである。

スイス政府がIPを重視する姿勢は財政面からも裏づけることができる。以下ではこのことを少し詳しくみてみよう。92年改革で導入されたエコロジー的直接支払は、エコ助成金、粗放の穀物・菜種栽培のための助成金、そして農業の自然保護機能に対する営農助成金の3つに分類される。この3つを予算面で比較すると、エコ助成金の額が突出し、他の2つを圧倒している。例えば98年の実績でみると、エコ助成金はエコロジー的直接支払の実に90%強を占めている。

エコ助成金の伸び率も見落とせない。エコ助成金の総額の推移をみると、助成総額は95年と96年の2年連続で前年のほぼ倍額に引き上げられている (図1参照)。この結果、助成総額はわずか5年間に7倍以上の水準に跳ね上がった。

政府はこの増額を価格低下とコスト増への対応と説明している [[9]: p.187]。しかし、補完的 direct 支払の総額が同じ期間に 6 億1000万フランから 8 億2500万フランへと 35%の伸びに留まっている点からみても、増額がそうした環境変化への対応だけとは考えがたい。農業環境政策の強力な根入れがあったとみなすのが妥当であろう。

ここで注目している IP 助成金は当初からエコ助成金の中核的な位置にあり、助成総額の 43%を占めていた。しかも、エコ助成金に占める比率を年々増加させ、97年には70%を超えるまでになっている。

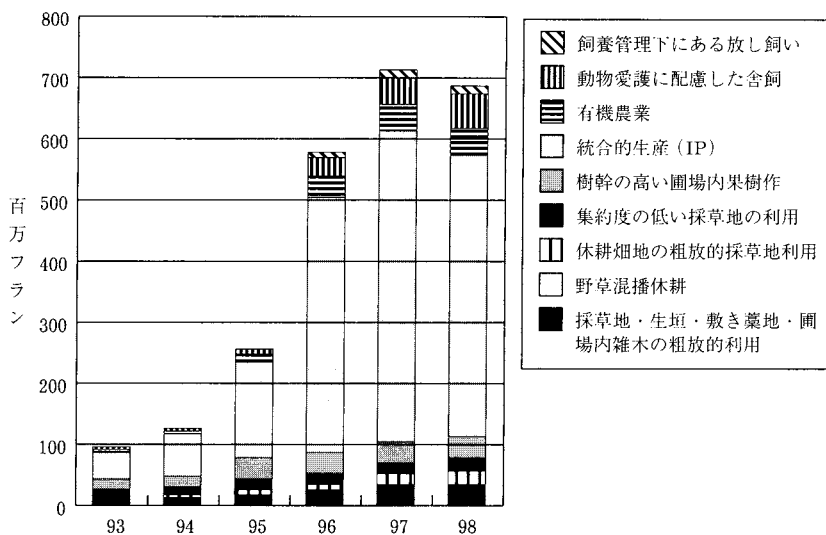


図1 エコ助成金の推移

出所) [15] p.34 より作成

また、93年に4,100万フランに過ぎなかった IP 助成金は97年には 4 億6000万フランへと急増し、これに対応して、スイス農業の農法も慣行農業から IP 農業へと急速に転換していった (図2参照)。IP 助成金が導入された93年には20%程度でしかなかった IP 農業はその面積を順調に拡大し、99年には農用地のほぼ9割近くが IP 農業に転換したのである。こうして IP を「スイス農業における支配的な生産方式にすべきである」という Popp レポートの見解は、改革

実施後数年で実現をみた。

IP 農業への転換は、また、価格補填金への共通遵守事項導入とともに次期農政改革（AP2002）に欠かせない基層をも形成していった。

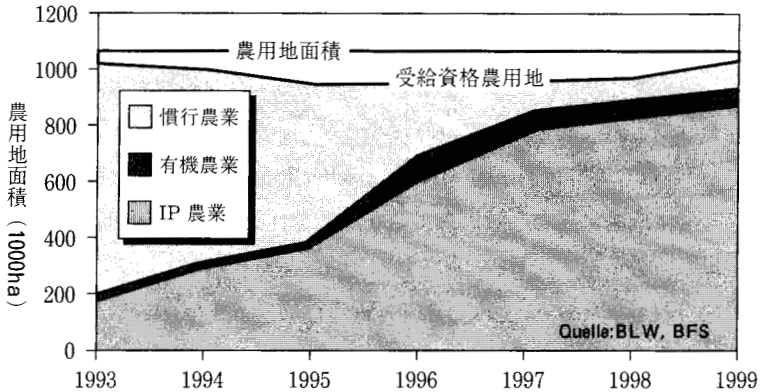


図2 農法別にみた農業経営耕地面積

出所) [ 15 ] より作成

### 3. 直接支払制度の包括的エコ化—AP2002—

#### 3.1 AP2002の概要と「エコ証明」の導入

92年改革に続く AP2002は92年の改革時点から、実施が予定されていた。しかし、Popp 氏によれば、農民の反応を考えて、公表は敢えてしなかったという。新しい改革の実施に向けた準備が本格化するの、96年に憲法の農業条項が改正されてからである。農業の多面的な機能が初めて憲法レベルで認められた92年改革と比較すると、AP2002では、96年に農業の機能をさらに具体的に規定した条項（第95条）が憲法に盛り込まれた点に特徴がある。その内容は次の通りである<sup>4</sup>。

1. 連邦は農業が長期的でかつ市場適合的な生産を通して次の本質的な貢献をするようにつとめなければならない。

a) 国民への安定的な食料供給

- b) 自然豊かな生活基盤の維持と農耕景観の管理
  - c) 人口の分散配置
2. 連邦は農業の適切な自助を支援しつつ、必要な場合には経済自由の原則（Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit）から逸脱しても土地利用型（bodenbewirtschaftenden）の農民経営を援助する。
3. 連邦は農業がその多面的機能を発揮できるような措置をとる。連邦はとりわけ以下のことを行わなければならない。
- a) 連邦は「エコ営農証明（Ökologischer Leistungsnachweis）」を前提にして、成果に見合う対価を支払うことを目的とした直接支払を通して農民の所得を補完する。
  - b) 連邦は経済的な手段を通じて近自然的で、環境保全的かつ動物愛護的な生産方法を支援する。
  - c) 連邦は食品の原産地、品質、生産方法、加工方法を表示するための規則を制定する。
  - d) 連邦は肥料、化学製品およびその他の補助資材の過度な投入による環境破壊を防ぐ。
  - e) 連邦は農業研究、指導および教育を支援し、投資補助を行うことができる。
  - f) 連邦は農民的な土地所有を確立するための規則を制定する。
4. 連邦は、以上を実施するために農業分野および一般的な連邦財政から目的に対応した支出を行う。

この条項では、農業の機能として食料供給のほかに、生活基盤の維持、農耕景観の管理、人口の分散の機能を掲げ、その多面的な性格を公式に認めている。また、土地利用型の農業者の保護を重視している点も注目される。

エコ化との関連でもっとも重要な規定は、農民の所得を補償する前提として「エコ営農証明<sup>9</sup>（Ökologischer Leistungsnachweis）」（以下、「エコ証明」）を憲法で定めた3a項である。この証明は農業経営が直接支払を受給する場合に、農業生産が環境に及ぼす負荷を一定水準以下に留めることを求めたものである。



したがって、この要求は農業環境政策に限定されるものではなく、しかも、92年農政改革時のように補完的 direct 支払に限定されるものでもない。すべての direct 支払に課せられた共通遵守事項である。

憲法改正を踏まえ、政府は農業法の改正に着手する。98年には新農業法が成立し、同年12月には、改革実施の根幹を規定する direct 支払規則 [15] も制定される。

AP2002の目的は「競争力改善のための前提条件の創出」にある [[9]: p.188]。したがって、AP2002では direct 支払制度の再編だけでなく市場規制の緩和を一層進めるものとなっている。この点について Bravo [17] はつぎのようにまとめている。

- ・牛乳市場については、従来通り割当制を継続する。ただし、今後は割当の売買や貸借が可能となる。牛乳の生産者価格は目標価格に変更され、実質的な価格形成は生産者と購買者の交渉にまかせられる。連邦の補助はチーズ化した牛乳 (Verkäsete Milch) およびサイレージを使用しない生乳を対象としたものだけとなる。スイス・チーズ組合と Butya<sup>®</sup> を解散し、今後は市場介入を行わない。一定の経過措置のあとは輸出補助についても中止する。
- ・食用穀物の連邦買い入れは2001年以降、また、油糧種子については2000年以降行わない。したがって、生産者価格の保証および作付面積割当も中止する。また、これに関わる助成は一般的な面積基準の direct 支払、粗放化への direct 支払、および油糧種子への direct 支払のみとなる。

これらの具体的措置からは、政府の市場介入が大幅に削減され、スイスにおいてもまさに本格的な農産物市場の自由化がはじまろうとしている様子を知ることができる。

AP2002で採用された新たな direct 支払制度の構成は以下の通りである。

#### 1) 一般的 direct 支払

##### [1] 面積基準の補填金

- [ 2 ] 反芻家畜飼養に対する補填金
- [ 3 ] 困難な生産条件下での家畜飼養に対する補償金
- [ 4 ] 傾斜地補償金
  - 1 ] 一般的傾斜地補償金
  - 2 ] ブドウ畑に対する傾斜地補償金
- 2) エコロジー的 direct 支払
  - [ 1 ] エコ助成金
    - 1 ] 生態系のバランス維持のための助成金
      - a) 粗放的な草地利用, 敷き藁地, 生け垣, 圃場や河岸の雑木林
      - b) 集約度の低い草地利用
      - c) 野草混播休閑
      - d) 輪作休閑
      - e) 耕地保全帯
      - f) 樹園地内の樹幹の高い果樹作
    - 2 ] 穀物および菜種の粗放的生産に対する助成金
    - 3 ] 有機農業に対する助成金
    - 4 ] 動物愛護に配慮した家畜飼養に対する助成金
      - a) 動物愛護に配慮した舎飼システム(BTS)
      - b) 戸外での家畜の定期的な放し飼い(RAUS)
  - [ 2 ] 夏季放牧助成金

このように92年の制度で大きく5つに分類されていたの direct 支払は, AP2002で2つに再編されている。すなわち, 環境保全を強く意識する「エコロジー的 direct 支払」とその他の「一般的 direct 支払」に分類されている<sup>7)</sup>。

旧 direct 支払制度と比較して, まず, 目に付くのは社会政策的 direct 支払が AP2002の direct 支払の中にみあたらないことである。スイス農民連盟でのヒアリングによると, 社会政策的 direct 支払は受給者が農業者であるから行われているわけではないという理由から, 農業の direct 支払から分離されたという。制度そのものは継続しているので, あくまで分類上の変更によるものである。

AP2002の政府教書 [[20] pp.203-204] は、直接支払の大きな変更点として次の2点を強調している。ひとつは、「エコ証明」を全ての直接支払の受給資格としたことである。この点についてはすでに述べた。残る1つは受給対象を農家に絞り込んだことである。これまで、直接支払を受けていた公的な機関（例えば、刑務所や農業学校）や大規模な農業経営などが支払対象から排除されたのである。新憲法の農業条項の2項がその根拠となっている。

この他、簡素化と透明性の確保も見落とせない特徴である。旧直接支払のうち、社会的直接支払以外の直接支払は4つの法律に基づいていた。AP2002では、これらの法律を1つの法律（新農業法）に統一し、透明性を高めるとともに行政手続きの簡素化を進めた。また、所得制限の基準を総所得に統一し、高額所得者の支払制限を一本化し手続きを簡素化した。

傾斜地助成金と夏季放牧助成金を分離した点も重要である。旧直接支払制度では「困難な条件に対する補償金」のひとつに「経営助成金（傾斜地・夏季放牧地）」が含まれていた。しかし、その助成の目的は必ずしも統一されたものなかった。そこで、AP2002では生産条件の困難性に対する助成を目的とする傾斜地への補償を「一般的直接支払」に、アルプ・アルムの生態保全への寄与が大きい夏季放牧への助成金を「エコロジー的直接支払」にそれぞれ組み込むことで支払い目的の違いを鮮明にした。

図3は農業局が作成した直接支払制度の新旧移行図である。図には改革前後の制度が全て反映されているわけではないものの、直接支払の組替えや「エコ証明」の意味を理解するためには有効な図となっている。

「エコ証明」を直接支払の共通遵守事項として採用できたのは、IPが全農用地の8割以上で実施されているからにはほかならない。それは農政改革の第1段階としてスイス政府が93年からの6年間に16億4600万フランにも及ぶ助成金をIPに投入してきた結果である。前節で述べたようにIPへの支援は15年以上も前から示されており、90年のPoppレポートでもIPへの重点的な支援が明確に打ち出されていた。その意味で、「エコ証明」は10年を超えるスイス政府の緻密な計算の上に成立した制度ということができる。

ところで、AP2002では92年改革で助成対象となってきたIPの基準を用いる

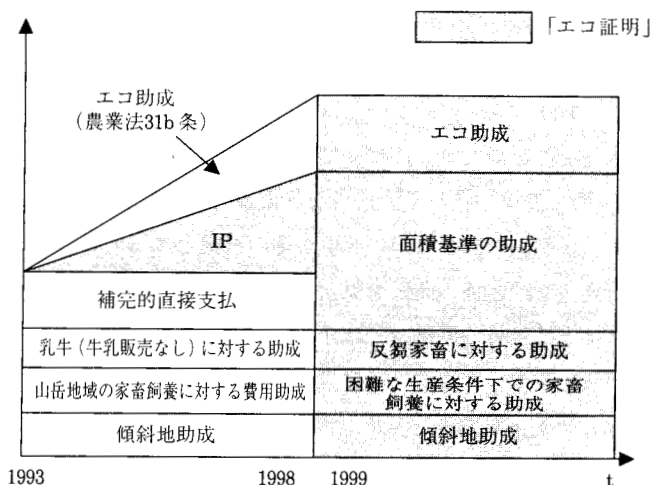


図3 スイスにおける直接支払制度の変化

注) Bundesamt für Landwirtschaft [15] p.61 をもとに作成

のではなく、敢えて「エコ証明」という新たな名称を用いている。これは IP の名称を用いると特定の団体だけを政府が支援するかたちになり、公平性を損ないからである。農業局のヒアリングでも、Maier 氏は、92年の制度においても、IP だけに対象を絞った直接支払制度に対する強い批判があったと述べている。また、政府教書も、「関連する IP 協会の条件ではなく、全スイスで統一的条件を採用することで、透明性を高めることができる」[[20] pp. 205-206] との見解を示している。

### 3.2 「エコ証明」の構造

新農業法では「エコ証明」を以下のように規定している。

- ・ バランスのとれた肥料収支
- ・ 「生態系のバランスを保った農地」を適切な割合で確保すること
- ・ 規則正しい輪作
- ・ 適切な土壌保全
- ・ 農薬の選択的あるいは目的に応じた利用

・動物に配慮した家畜飼養

以上の条件の詳細は、98年に制定された直接支払規則 [24] の付録に記載されている。以下では、これに従い各条件の概要を紹介したい<sup>8</sup>。

まず、「バランスのとれた肥料収支」管理を実現するために、直接支払規則では、農地全体について養分収支の管理（窒素・リンの収支管理）とその記録を義務づけている。ただし、窒素やリンを含む肥料の散布がなく、しかも、肥料家畜単位（DGVE）が以下の条件を満たす場合は養分収支の管理は不要とされる。

耕種地帯・中間地帯	1.7 DGVE/ha
丘陵地帯	1.4 DGVE/ha
山岳地帯Ⅰ	1.2 DGVE/ha
山岳地帯Ⅱ	1.0 DGVE/ha
山岳地帯Ⅲ・Ⅳ	0.8 DGVE/ha

また、「生態系のバランスを保った農地」を適切な割合で確保することについては、原則として7%以上の農地は「生態系のバランスを保った農用地」としての条件を満たさなければならないとする。「生態系のバランスを保った農用地」には、助成金がつくものとつかないものがある。助成金がつく農用地の種類はエコロジー的 direct 支払の条項で「生態系のバランスに対する助成金」の支給対象とされるものに限られる。したがって、助成金を受け取れる農用地で7%の基準を満たせない場合には、残りの面積を助成金なしで豊かな自然を維持することが求められる。そうした例としては地域に応じた樹木、生垣、堀、池、石壁、舗装されていない自然道などがあげられる。

「規則正しい輪作体系」は作目の数と基幹作目の作付比率制限によって規定されている。作目数については、1年間に4種類以上を作付することが義務づけられている。また、作付比率制限は、作付け中の畑地が3haを越える場合に基幹作目の作付比率が一定の水準を超えないように定められている。例えば、トウモロコシおよび燕麦を除く穀物が66%、トウモロコシが50%などである。

「適切な土壌保全」については、作目毎に土壌保全指数（表1参照）を定義し、これに作付面積でウェイトした指数が50点（畑作）ないし30点（野菜作）

表1 畑作の土壌保全指数

作期	作目・作付形態	指 数	
冬 作	混播休閑，輪作休閑，（8月31日まで，あるいは，2年目の冬に播種）	100	
	混播休閑，輪作休閑，（9月中に播種）	50	
	菜種	80	
	冬小麦，ライコムギ，冬ライ麦（飼料用含む），冬カラス麦	50	
	冬小麦他	40	
	冬エンドウ，冬ソラマメ	40	
	ジャガイモ・トウモロコシ・タバコの跡作を耕起せずに作付する場合	20加算	
作物（前作）が土壌を覆う期間	11月15日まで	2月15日まで	
改良草地	80	100	
混播休閑，輪作休閑（夏季）	—	100	
夏 作	間作を伴ったトウモロコシ作，トウモロコシ草地（Maiswiese）	80	100
	間作飼料（Zwischenfutter），緑肥		
	8月31日までに播種	80	100
	9月中に播種ないしは豆科植物のみ	40	70
	トウモロコシ藁をマルチした休閑	20	20
	切り株を残した圃場（収穫後の耕うんは最大でも1回まで）	20	30
土壌を覆う先行作物がない場合	0	0	

出所) [ 24 ]

以上となることが義務づけられている。

「農薬の選択的あるいは目的に応じた利用」については，作目毎に使用できる農薬の種類とその散布方法が詳細に規定されている。表2がそれである。

以上の条件を整理したものが，図4である。

なお，アインジーデルンにおけるIP農家のヒアリングから，家畜飼養に関わる「エコ証明」の規制がIPより低いことが明らかになった。すなわち，IPでは，少なくとも抗生物質などの薬物を飼料に混入することを禁止し，高い段階のIPになると，バイテクを利用した飼料の利用も禁止しているのに対し，「エコ証明」ではそうした規制が一切ないという<sup>9</sup>。

実際，「エコ証明」では家畜飼養については動物保護法の標準的な規定に従うと述べられているだけである。したがって，直接支払の支給に際して一般的

表2 除草剤・殺虫剤散布、粒剤使用の範囲

作物	作付前の除草剤使用	殺虫剤散布	粒剤使用
穀物	10月10日までに播種された冬小麦・冬カラス麦・冬ライ麦・冬ライコムギで、特別許可が得られたときに使用できる	特別許可の場合のみ使用できる	使用禁止
菜種	広域散布 (Breitflächige Anwendung)が可能	ケシクスイ等の害虫 (Glanzkäfer, Erdflöhe, Stengelrüssler)による被害が一定水準を越えたとき、使用可能。その他の害虫については特別許可が必要。	使用禁止
トウモロコシ	帯状の処理が可能	特別許可の場合のみ使用できる	特別許可の場合のみ使用できる
ジャガイモ	以下の場合には使用可能 ・metribuzineの被害を受けやすい品種 ・種イモ ・ビニール被覆して栽培するとき	コロラド甲虫の被害が一定水準を越えた場合、製剤 (Bacillus thuringiensis-Präparate)や脱皮阻害剤が使用可能。その他の害虫については特別許可が必要	使用禁止
カブ	帯状の処理が可能	アリマキの被害が一定水準を越えたときに特定の薬剤 (Primicarb)の使用が可能。その他の害虫については特別許可が必要	特別許可の場合のみ
エンドウマメ・ソラマメ・大豆、ヒマワリ、タバコ	広域散布 (Breitflächige Anwendung)が可能	アリマキの被害が一定水準を越えたときに特定の薬剤 (Primicarb, Pymetrozin等)の使用が可能。その他の害虫については特別許可が必要	使用禁止
野菜	広域散布 (Breitflächige Anwendung)が可能	選択的な処理が可能。抵抗性の形成に配慮しながら使用する。他については「野菜ハンドブック」に従う。	露地野菜の土壌感染に対する化学的処理が例外的に可能
草地	株毎の除草剤の使用は可能 播種後最初の利用の前に面積を限定して使用できる (ただし、掃除刈りは最初の利用にカウントしない) 再造成した地域では特別の許可のもとで多年に渡って使用できる		

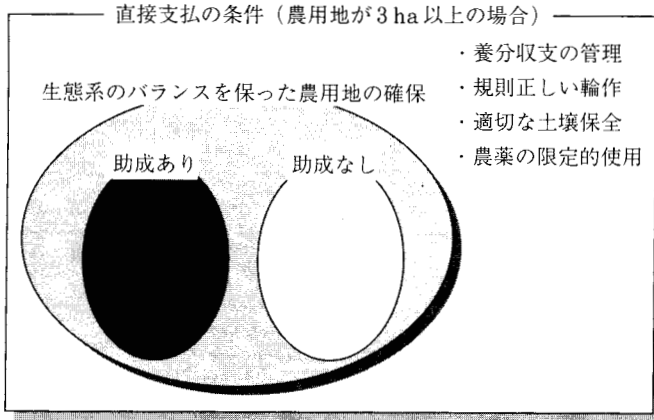


図4 「エコ証明」の取得要件

注) 筆者作成

な法規制以上の条件をなんら課していない。これは土地利用に対してさまざまな付加的な規制を課しているのとは対照的である。

#### 4. ま と め

本論文を通じてもっとも強調したい点はスイスのエコ化が長期的な計画に沿って実現したことである。92農政改革の基礎を作ったPopp委員会は、IP農業をスイス農業の主流にすることを提言した。これを受けて政府は92年農政改革ではエコロジー直接支払を新設し、IP農業に対する助成を重点的に展開した。その助成金は総計で16億フランを超える。90年代末にはIP農業の比率が全農用地の8割以上にまで上昇し、政府はこれを前提に「エコ証明」を直接支払の共通遵守事項として採用することができた。

Popp委員会が組織されたのが87年。一方、「エコ証明」の実施は99年からである。したがって、IP農業をスイスの主流にするというPopp委員会の目論見は12年もの長期に渡って受け継がれ、確固とした形で実現されたのである。

また、IPというひとつの農法に焦点を当てた助成方針も注目される。EUでは粗放的な農業を部門別に認定し、助成金を交付するケースが一般的に見受け



られる。しかし、これでは「エコ証明」でみたような体系性をもった共通遵守事項を作り上げることは困難である。政府がIPという農法に焦点を絞ったからこそ、「エコ証明」は実現できたのである<sup>10</sup>。

ただし、スイス農政を過度に理想化することは避けたい。スイス農政は直接支払制度を精密にするあまり制度を複雑化しすぎた嫌いがある。手続きが複雑で、支払対象が細分化されすぎているため、行政執行上の効率問題を引き起こしつつある。その意味でAP2002でみた簡素化の試みは不可避だったのである。直接支払という市場機構に依存しない制度の宿命でもある行政執行上の非効率性をどのように克服するかは、政策立案者が絶えず意識すべき課題といえる。

## 注

- <sup>1</sup> 例えば、ハイセンフーパー [13] や Phan-huy [23] にエコ化の表現をみることができる。
- <sup>2</sup> この差の15億フランはほぼ補完的直接支払（8億2500万フラン）およびエコロジック的直接支払（4億1000万フラン）の合計額に相当する。
- <sup>3</sup> 80年代末の時点でIP相当の準有機農産物の流通経路が確保され、しかも、IPがその中ですでに高いシェアを占めていたことは政府の認識に少なからぬ影響を与えたと推測できる。Popp レポートによると食品流通業界最大手の Migros が提供する準有機農産物（M-SANO）の野菜の50-60%、また、りんごの55-60%がIPによって生産されたものであったという [[14]: p.142]。また、いくつかの州では独自にIPへの助成措置を実施していたことも報告されている [[14]: p.143]。
- <sup>4</sup> Verfassungsentwurf [25] pp. 42-43.
- <sup>5</sup> 大山は Ökologischer Leistungsnachweis 「環境保全実践証明」と訳出している [4] p.55。
- <sup>6</sup> 公的な協同組合であり、バターの輸入全てを管理するとともに国内産バターの半数以上を取り引きしていた [[19] p.168]
- <sup>7</sup> 農業の直接支払制度としては、このほかに穀物の価格低下を補完するための直接支払制度（耕種作助成規則）がある。これは、直接支払とは別の規則 [16] に基づくものである。また、自然郷里保護法による直接支払も継続して行われている。ただし、これについても、AP2002の直接支払の枠外として扱われている。
- <sup>8</sup> 付録の詳細な訳出は [1] や [4] を参照のこと。また、99年6月には付録の規定をさらに細分化したガイドラインが発表されている [18]。
- <sup>9</sup> IPの活動や認証システムについては、大山 [4] pp.73-78を参照。
- <sup>10</sup> 日本でもスイスなどの動きに触発されて「エコ農業構想」などが提言されている

[ 8 ]。今後の動きに注目したい。

### 【参考文献】

- [ 1 ] 飯國芳明 (2000) 「スイスにおける農業改革 (AP2002) の概要と特徴」, 農政調査委員会・中央畜産会 『平成11年度畜産経営安定化指導事業 (生産経営技術向上事業) 報告書 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』.
- [ 2 ] 飯國芳明・松田裕子 (2000) 『平成11年度 新基本法農政推進調査研究事業報告書 欧州における直接所得補償の実態と運営に関する調査』, 農政調査委員会.
- [ 3 ] 石井啓雄・榊澤能生 (1998) 「オーストリアとスイスの山岳地域政策」 村落社会研究会 『山村再生 21世紀への課題と展望』 農文協, pp.155-214.
- [ 4 ] 大山和男 (2000) 『ヨーロッパにおける有機/IP農産物の生産及び表示に関する調査報告書』 (財) 農産業振興奨励会.
- [ 5 ] 是永東彦他 (1994) 『ECの農政改革に学ぶ』, 農山村文化協会.
- [ 6 ] 是永東彦・解題 (1994), 『のびゆく農業 829 スイス農政の新方向—直接支払制度導入に関する政府教書と関連法令—』.
- [ 7 ] 是永東彦・解題 (1997), 『のびゆく農業 870 スイスの農政改革—農政の中心手段としての直接支払い—』.
- [ 8 ] 全国産直産地リーダー協議会 (2000) 『21世紀 日本農業への提言 エコ農業構想』.
- [ 9 ] トマス・マイヤー (1998) 「スイスにおけるガット交渉後の農政の変化と食料安全保障政策」 食料農業政策研究センター 『食料政策研究』 第93号, pp.166-193.
- [ 10 ] 農村開発企画委員会 (1998), 『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 トマス・マイヤー氏講演会記録—』.
- [ 11 ] 農林中金総合研究所 (1999) 『総研レポート スイスにおけるIPをめぐる農政動向と取り組み実態 環境保全型農業の先頭を行くスイスIPにかかる直接支払いと認証制度』.
- [ 12 ] 農林中金総合研究所 (1999) 『オーストリア, スイスを中心とした有機農業等の動向と農政展開から見た日本農業のあり方』.
- [ 13 ] ハイセンフーバー他著, 四方康行他訳 (1995) 『ドイツの農業と環境』 農文協.
- [ 14 ] Bundesamt für Landwirtschaft (1990), Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik Bericht der vom Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission (Kommision Popp).
- [ 15 ] Bundesamt für Landwirtschaft (1999), Direktzahlungen 1998 an die Landwirtschaft.

- [16] Bundesamt für Landwirtschaft (1999), Verordnung über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau (Ackerbaubeitragsverordnung, ABBV).
- [17] Heidi Bravo-Baumann (1999), Agrarpolitik in der Schweiz.
- [18] Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN)(1999).
- [19] Rieder, P und U. Egger (1983), Agrarmärkte, Verlag der Fachvereine Zürich.
- [20] Schweizerischen Bundesrat (1996), Botschaft zur Reform der Agrarpolitik Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002).
- [21] Sechster Landwirtschaftsbericht (1984).
- [22] Siebter Landwirtschaftsbericht (1992).
- [23] Sibyl Anwander Phan-huy (2000), Ökologisierung der Agrarpolitik in der Schweiz : Historische Entwicklung und erste Beurteilung.(mimeo)
- [24] Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV)
- [25] Verfassungsentwurf 1996, Reform der Bundesverfassung.