

カントリーレポート



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

プロジェクト研究
[主要国農業戦略]
研究資料 第13号

平成27年度カントリーレポート

米国，フランス，韓国，
GMO（米国，EU）

平成28年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものですが、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

このカントリーレポートは、当研究所の研究者が世界の主要各国について農業・農政の分析を行った成果を広く一般に提供するものである。

当研究所においては、平成 19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成 25（2013）年度からは、研究の枠組みが 3 年度にわたる「プロジェクト研究」に移行した。

プロジェクト研究「主要国の農業戦略等に関する研究」においては、主要国の農業・農政に係る情報の収集・提供を引き続き行うとともに、我が国農業・農政への含意を得ることを目的として、対象国の個々の政策の把握にとどまらない、その背景にある戦略や固有の事情にまで踏み込んだ分析を行うことを目指している。

その目標がどこまで達成できているか、はなはだ心許なく、いまだ不十分な点多々あると思うが、カントリーレポートは今後とも継続して充実を図るつもりであるので、お気づきの点については御指摘を賜れば幸いである。

【参考】 平成 19 年～27 年度カントリーレポート

（平成 19 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 1 号 中国，韓国
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 2 号 ASEAN，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 3 号 インド，サブサハラ・アフリカ
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 4 号 オーストラリア，アルゼンチン，
EU 油糧種子政策の展開

（平成 20 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 5 号 中国，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 6 号 オーストラリア，アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 7 号 米国，EU
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号 韓国，インドネシア

（平成 21 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 9 号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 10 号 中国，インド
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 11 号 オーストラリア，ニュージーランド，
アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 12 号 EU，米国，ブラジル
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 13 号 韓国，タイ，ベトナム

(平成 22 年度所内プロジェクト)

- 所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 1 号 アルゼンチン, インド
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 2 号 中国, タイ
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 3 号 EU, 米国
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 4 号 韓国, ベトナム

(平成 23 年度行政対応特別研究)

- 行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, 韓国 (その 1)
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 タイ, ベトナム
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 米国, カナダ, ロシア及び
大規模災害対策 (チェルノブイリ, ハリケーン・カトリーナ, 台湾・大規模水害)
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 EU, 韓国, 中国, ブラジル,
オーストラリア

(平成 24 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

- 行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, タイ
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 ロシア, インド
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 カナダ, フランス, ブラジル,
アフリカ, 韓国, 欧米国内食料援助

(平成 25 年度プロジェクト研究資料)

- プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 1 号 中国, タイ, インド, ロシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 2 号 EU, ブラジル, メキシコ,
インドネシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 3 号 アメリカ, 韓国, ベトナム,
アフリカ

(平成 26 年度プロジェクト研究資料)

- プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 4 号 タイ, オーストラリア, 中国
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 5 号 米国, WTO, ロシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 6 号 EU (フランス, デンマーク)
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 7 号 インド, アルゼンチン, ベトナム,
インドネシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 8 号 米国農業法, ブラジル, 韓国,
欧州酪農

(平成 27 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 9 号	総括編，食料需給分析編
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第10号	EU（CAP 改革，フランス，スコットランド，デンマーク，フィンランド，酪農）
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第11号	中国，インド，インドネシア，中南米，アフリカ
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第12号	タイ，ベトナム，ミャンマー，オーストラリア，ロシア，ブラジル

米国，フランス，韓国，GMO（米国，EU）

目 次

第 1 章 米国農業法における経営安定政策の変遷とその背景

（勝又健太郎）……………1

1. はじめに …………… 1
2. 価格所得政策の変遷とその背景 …………… 1
3. リスク管理政策（農業保険及び災害援助支払い）の変遷とその背景 ……………24
4. おわりに ……………30

第 2 章 アメリカ 2014 年農業法に基づく農業経営安定対策の実施状況

（吉井邦恒）……………33

1. 2014 年農業法と新たな農業経営安定対策……………33
2. 2014 年農業法と農業保険……………41
3. WTO 農業協定と農業経営安定対策……………48
4. まとめ……………51

第 3 章 米国の農業分野の WTO 紛争と対応戦略

（勝又健太郎）……………55

はじめに……………55

I. 米国・ブラジル WTO 綿花補助金紛争における米国の対応戦略……………55

1. ブラジルから提訴された綿花補助金制度（2002 年農業法）……………55
2. 綿花補助金の必要性……………59
3. ブラジルによる WTO 提訴の背景……………60
4. WTO 綿花紛争の経緯と WTO 勧告に対する米国の政策的対応……………61
5. WTO 勧告に対する米国の政策的対応の評価……………70

II. 米国における食肉の原産国表示の義務化と WTO 紛争……………73

1. COOL 義務化の背景と経緯……………73

2. 2009 年 COOL 実施規則の内容	79
3. 食肉の COOL に係る WTO 紛争の背景	81
4. WTO 紛争の経緯と米国の政策的対応	83
5. まとめ	90
おわりに	92

第4章 米国における遺伝子組換え作物の生産状況，規制状況等について (鈴木栄次)

はじめに	97
1. 世界の GMO の生産状況	97
2. 米国の GMO の生産状況等	99
3. 米国における GMO に対する規制の現状	102
4. 表示	106
5. 遺伝子組換え小麦	107
おわりに	110

第5章 EU における遺伝子組換え作物の規制状況等について (鈴木栄次)

1. はじめに	115
2. EU における GMO の規制状況について	116
3. GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正	121
4. GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正	125
5. GMO と慣行栽培，有機栽培との共存政策	130
6. スペインにおける GMO 生産の状況等について	138
7. おわりに	142

第6章 フランスの新農業基本法制定とその背景 (須田文明)

1. はじめに	147
2. 新農業基本法の概要	147
3. 農業基本法の制定の背景と現状	167
おわりに	182
(付録) 新農業基本法の制定と SAFER をめぐる近年の動向について	183

第7章 韓国の FTA 国内対策

	(樋口倫生) ……	191
1. はじめに ……		191
2. 農業科学技術政策 ……		191
3. FTA 被害補填 ……		202
4. まとめ ……		211

第1章 米国農業法における経営安定政策の変遷とその背景

勝又 健太郎

1. はじめに

現在、米国では2014年農業法（Agricultural Act of 2014）に基づき農家の経営安定政策が実施されている。現行の経営安定政策を明確に理解するためには、これまでに経営安定政策が、どのような背景のもとに、どのような政策意図をもって導入されてきたのかについて把握することが必要不可欠である。

そこで、本稿においては、主に価格所得政策（価格支持、直接支払いとこれらの補助を受ける要件としての生産調整）とリスク管理政策（農業保険、災害支援支払い）から構成されてきた米国の農家の経営安定政策について、現在に至るまでの重要な転換点ごとにその背景と政策意図を体系的に解明する。

2. 価格所得政策の変遷とその背景

価格所得政策は、農家経営が困難になる程度にまで農産物の市場価格が低下した場合に、農家の受取単価を一定水準に支持することにより、農家の所得を維持するための政策である⁽¹⁾。

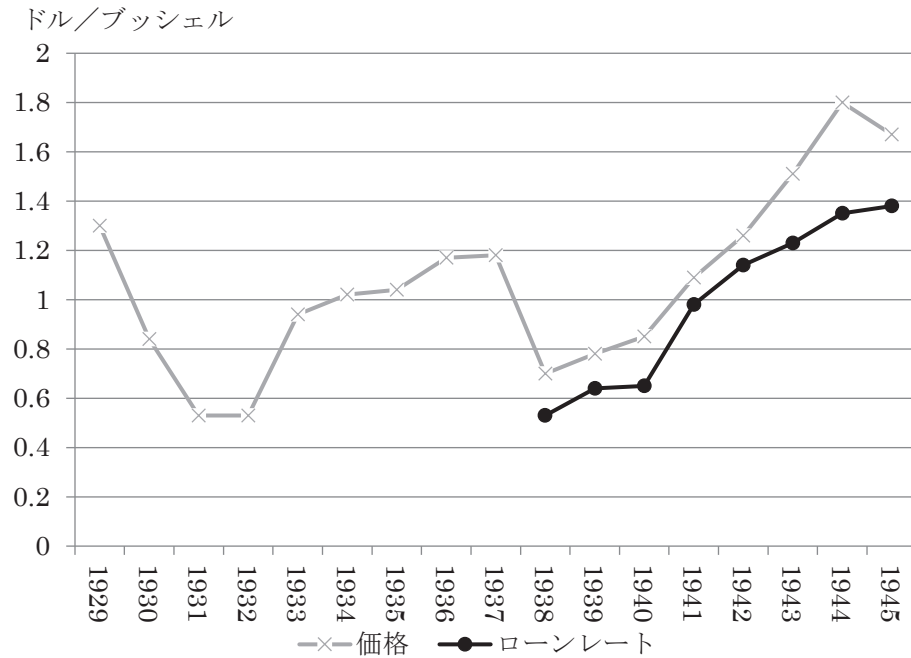
（1）1930年代の状況：1933年農業法による価格所得政策の創設⁽²⁾

1929年、ニューヨーク証券取引所での株価の暴落に端を発した所謂「大恐慌」の下で、農産物価格が暴落し、1932年の農家所得が1929年に比べて三分の一以下になった。一般物価水準が約30%下落したのに対し、農家手取価格は50%以上も下落した（第1図、第2図）。この経済危機に対処するためにルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として1933年農業法が制定され、農業分野で初めて価格所得政策が創設された。

1933年農業法（1933年農業調整法：Agricultural Adjustment Act of 1933）においては、他産業従事者と見合う購買力を農家に与える農産物の価格水準を実現することが目的とされた。それは、1910年～1914年において農産物が有していた購買力を与える価格水準とされた。1910年～1914年が基準に選ばれたのは、当該期間に農産物の価格と農家が購入する他産業の製品の価格が望ましい水準に均衡していたと考えられたからである。この目的とされる価格水準は、後に1938年農業法において「パリティ価格（Parity）」として規定されることとなった。

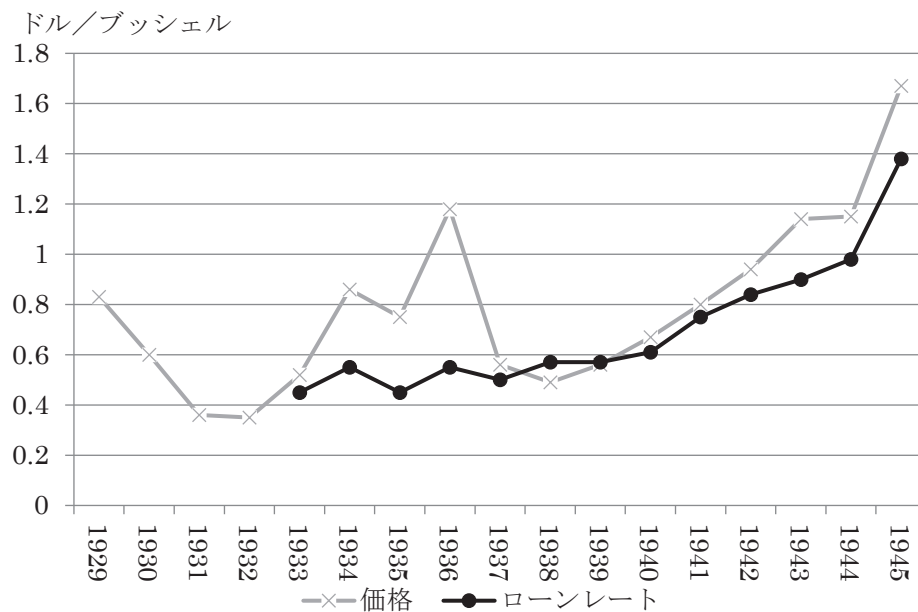
1933年農業法においては、まず、生産過剰の解消によって価格を支持するために過去の

作付面積を基準としてその一定割合を削減するという生産調整が、小麦、とうもろこし等を対象として規定された。



第1図 小麦の価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

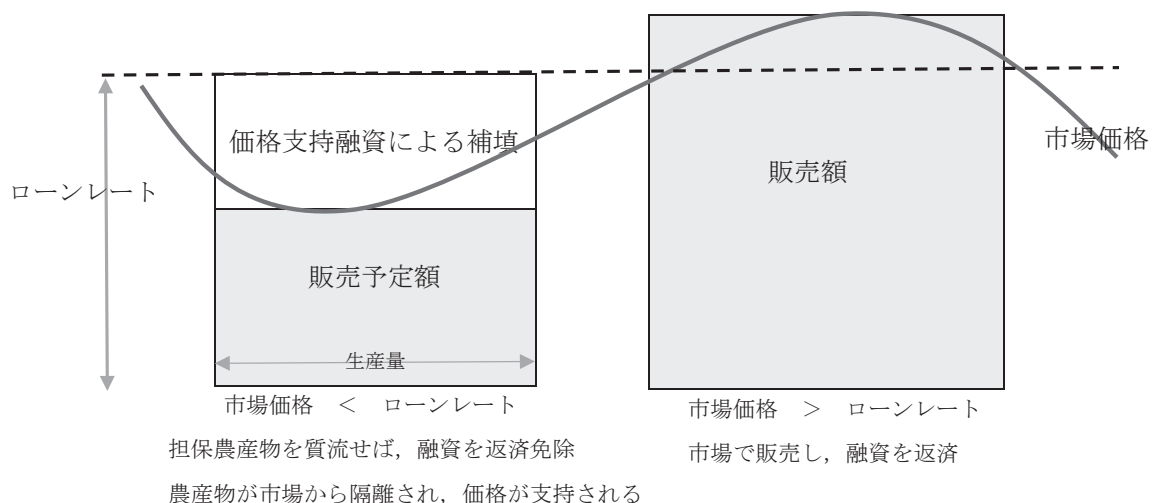


第2図 とうもろこしの価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

しかしながら、1933 年においては、悪天候により小麦やとうもろこしの生産量は減少する見通しであったため、生産調整は実施されなかったが、とうもろこしの価格は低迷したままだったので価格をパリティ価格水準に固定するという農家からの要望が強まった。そこで、とうもろこしを担保とした「非遡及型融資（non-recourse loan）」（融資の返済が担保の範囲外の資産に及ばない融資）を通じて価格を支持する「価格支持融資」が創設されることとなった。

価格支持融資は、収穫直後の市場価格は一般に低いので、①農家が農産物を当面販売しなくとも資金に困らないように農産物を担保に短期間（最大9ヶ月）の融資を提供し、②融資期間中に価格が融資単価（ローンレート）より高くなれば農家は農産物を市場で販売して融資を返済する、③一方、融資期間末になっても価格がローンレート以下に低迷したままの場合は、担保農産物を政府に引き渡すこと（質流れ）により融資の返済が免除されるという制度である。つまり、ローンレートが農家にとっての最低販売価格となる。また、質流れした農産物が市場から隔離されることになるので、市場価格がローンレートの水準に支持されることとなる（第3図）。



第3図 価格支持融資の仕組み

資料：筆者作成

支持水準であるローンレートはパリティ価格を基準に決定することとし、とうもろこしについては、1934 年と 1935 年に生産調整を実施することが 1933 年以降の価格支持融資の要件とされた。

その後、1938 年農業法（1938 年農業調整法：Agricultural Adjustment Act of 1938）において、価格支持融資が小麦等に対象作物を拡大させて規定されることとなった。ローンレートは、パリティ価格の 52%～75%水準とされた⁽³⁾（これ以降は、以下に見るように価格支持融資が価格所得政策の中心となり、生産過剰対策である生産調整は価格支持融資を受ける要件として補完的に実施されることとなった）。

また、同法においては、生産過剰を防止する対策としては、1933年に導入された生産調整という方法ではなく、価格支持融資の要件として「作付面積割当」と「販売割当」という割当制度が規定された⁽⁴⁾。

作付面積割当とは、作物毎にその年の国内需要量と輸出量と適正な在庫量の合計に見合う供給量を生産するために必要だと政府が推定する全国作付面積について、年度当初に過去の生産実績に基づき各農家の作付け上限面積として割り当てる制度である。また販売割当とは、作付面積割当の対象作物について作付割当面積以内で生産された農産物のみが市場での販売を認められ、違反した場合は罰金が科されるというものである。ただし、販売割当の発動には作物毎に農民投票による三分の二以上の賛成が必要となっている。

以上の価格支持融資等の実施の結果、価格下落が防止されて農家の所得は30年代に徐々に回復していった（第1図、第2図）。

（2）1940年代～1970年代の状況：1960年代の生産調整と直接支払いの導入、1973年農業法による不足払いの導入⁽⁵⁾

第二次世界大戦期の戦時需要や戦後の欧州の復興期における需要増大、さらには朝鮮戦争期の戦時需要（1950年～1953年）に対応した増産奨励のためにローンレートは高水準に引き上げられた（1941年～1943年はパリティ価格の85%水準、1944年～1954年はパリティ価格の90%水準）。

しかしながら、朝鮮戦争が終結後も1960年代初頭にかけてローンレートが市場均衡価格以上で高水準に維持された結果、生産過剰となり在庫が急増した。

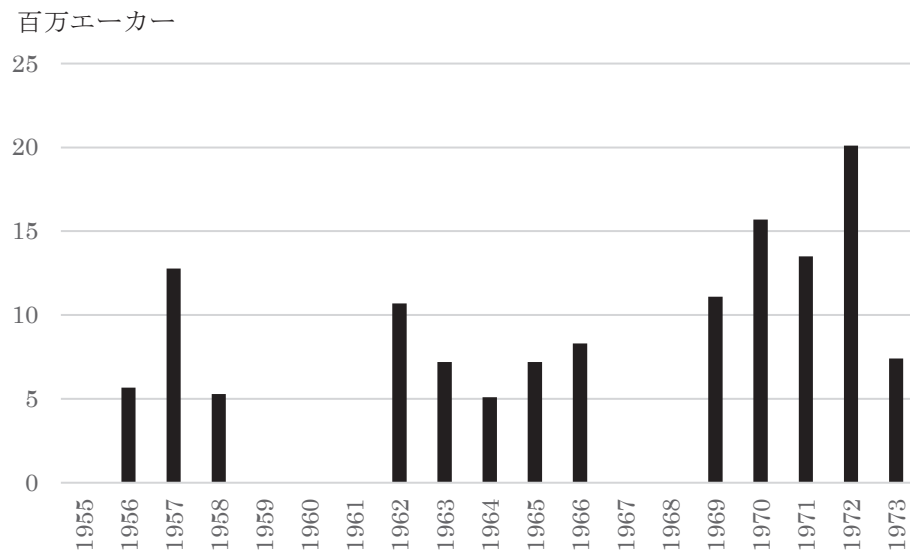
このため、生産過剰対策として1956年農業法において「土壌銀行（Soil Bank）」制度が創設された。当該制度の「作付面積留保計画（Acreage Reserve Program）」においては、作付面積割当の対象作物である小麦やとうもろこし等の作付割当面積の一定部分を土壌保全用に土壌銀行に預ければ直接支払い（貸付料）を支給されるというものである。しかしながら、作付割当面積以外の農地については他の農産物の作付が自由であったこと、また、価格支持融資の要件とされていなかったこともあり、農産物の生産量は増加し続け、当該制度の実施コストの割に実効性に乏しかったために1956年～1958年の三年間の実施の後に当該計画は廃止された。

そこで、生産過剰対策として1930年代半ば以降実施されていなかった価格支持融資の要件としての生産調整（「作付面積転換計画（Acreage Diversion Program）」）が、とうもろこしについては1961年から、小麦については1962年から開始された。

具体的には、とうもろこしについては、作付基準面積（1959～60年の平均作付面積）の少なくとも20%について、小麦については、作付割当面積の少なくとも10%について土壌保全利用に転換するというものである⁽⁶⁾。

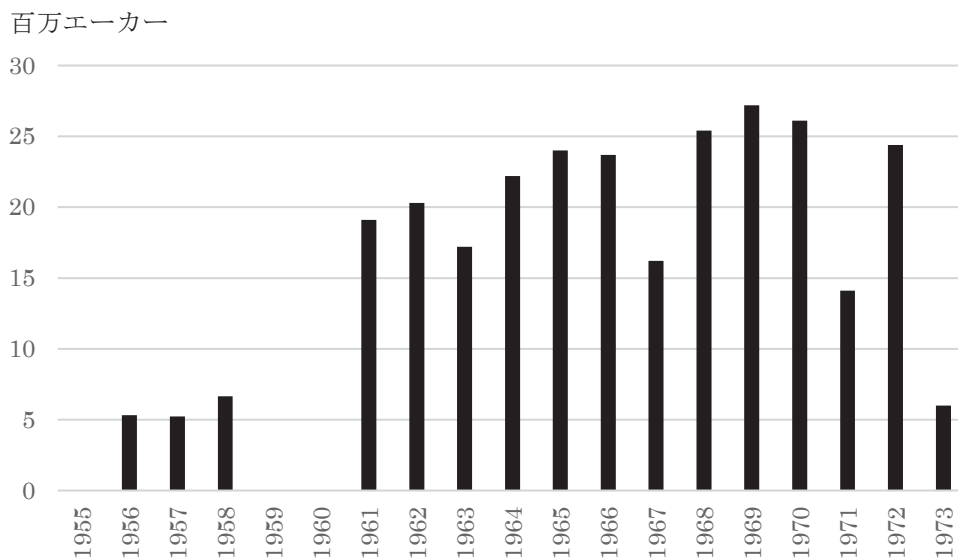
この生産調整については、1973年まで実施されることとなった（1971年からは「作付面積転換計画」からより作付けに関する条件が緩和された「耕地隔離計画（Set-Aside Program）」

に変更となった。⁽⁷⁾（第4図，第5図）。



第4図 小麦の生産調整による作付削減面積の推移

資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。



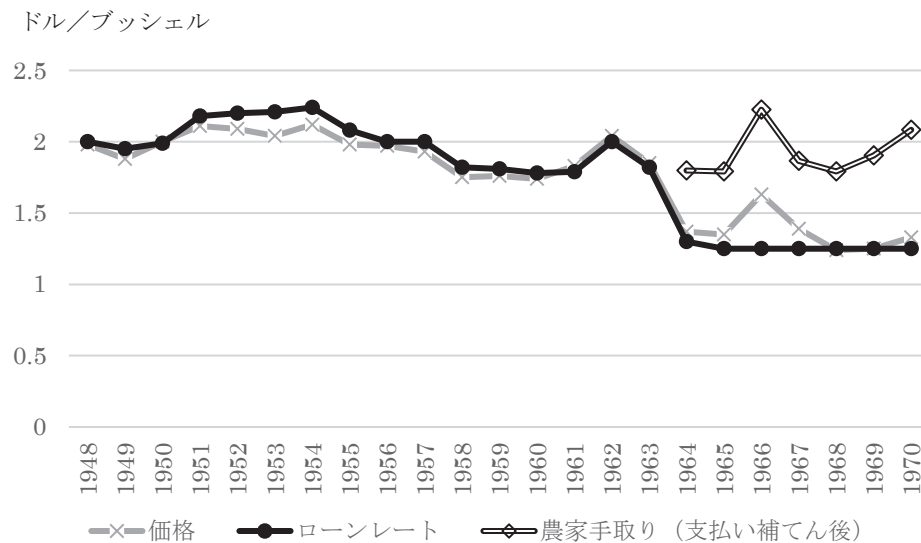
第5図 とうもろこしの生産調整による作付削減面積の推移

資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。

一方，過剰生産を処理するために輸出を促進しなければならなかったが，国内市場価格は，生産費の低いカナダ，オーストラリア等よりも高くなり，米国の農産物の国際市場における

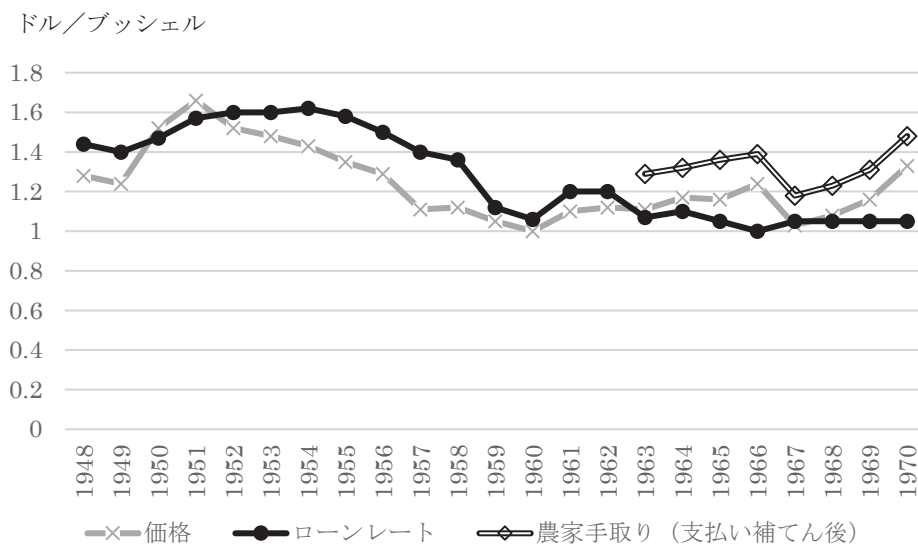
価格競争力が低下してきていたため、米国産の価格を国際市場価格の水準まで低下させる必要があった。このため、1963年にはとうもろこしのローンレートを、1964年には小麦のローンレートを国際市場価格の水準まで大幅に引き下げた。また、この結果生じる価格低下による農家所得の損失を補てんするために直接支払いが導入された（第6図、第7図）。

これらの生産調整とローンレートの引き下げ措置により、小麦ととうもろこしの輸出が増加傾向となり、在庫が1970年代初頭にかけて減少していった。



第6図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払い補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第7図 とうもろこしの価格、ローンレートと農家手取（支払い補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

不足払いとは、①農家所得の保証価格として「目標価格」を設定し、②市場価格が、目標価格未満に低下した場合には、目標価格と市場価格（市場価格がローンレートを下回る場合には、ローンレート）との差額を単価として農家に支払うというものである（第8図）。



目標価格は、生産費をベースとして算定されることとなり、農家の所得支持の基準が 1930 年代の価格所得政策の創設時からこれまで用いられてきたパリティ価格から生産費ベースへと変更されることとなった。これはパリティ価格には、生産性の向上が考慮されていないために価格支持の適正な水準よりも高めになってしまうという従来からの批判に応じたものでもある⁽⁸⁾。

しかしながら、1970 年代初頭からは世界的な穀物の需給逼迫により米国の農産物の輸出量が急増するとともに、農産物価格が高騰し、1970 年代は基本的に目標価格以上の水準で推移し、不足払いはほとんど実施されなかった。

(3) 1980 年代前半の状況：1981 年農業法による生産調整の厳格化，1985 年農業法による販売支援融資の導入⁽⁹⁾

—7—

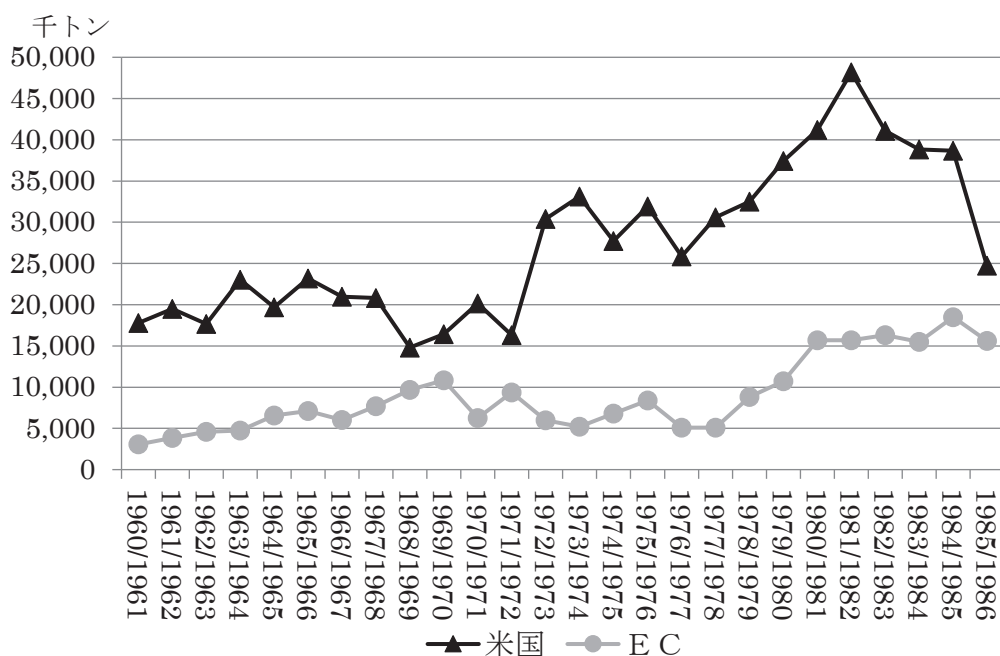
した農産物輸出を展開し、純輸出国に転じた（第9図）。

また、米国がソ連のアフガニスタン侵攻に対応して、対ソ穀物禁輸措置を実施（1980年～1981年）したことから、ソ連が輸入先をアルゼンチン等に転換したために禁輸終了後にソ連への輸出が以前と比べて減少した。

一方、1970年代半ばから80年代半ばにかけて、農産物価格の高騰や生産費の上昇を背景としてローンレートが目標価格とともに過去最高水準に引き上げられ、米国の農産物価格が世界市場において割高になった。

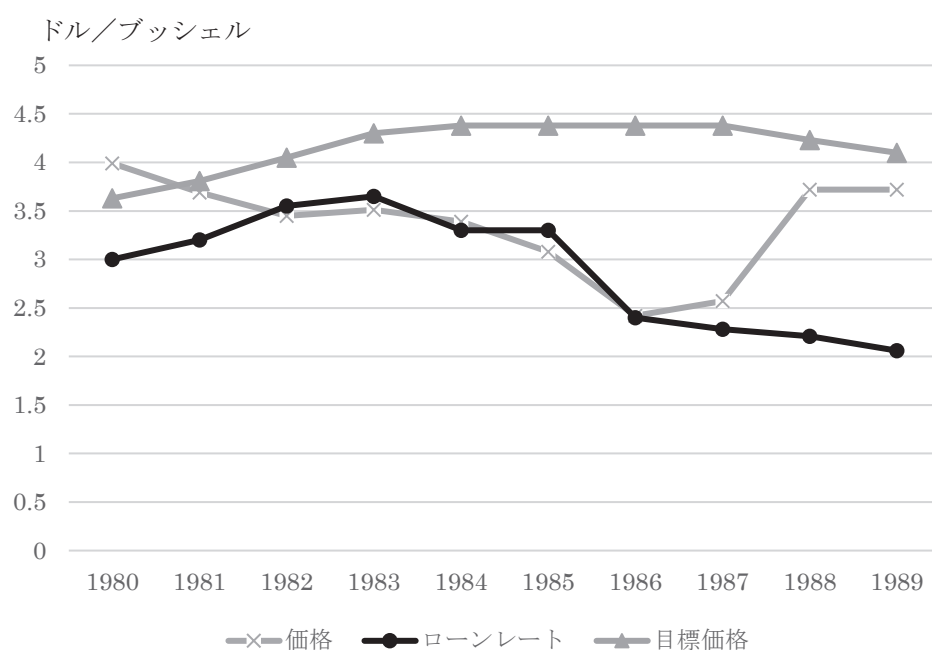
以上のことから1970年代から増加傾向にあった米国の農産物輸出が80年代前半に減少傾向へと転じ、在庫が過去最高水準に急増した。

このような生産過剰基調の下で農産物価格が80年をピークに低下し始め、目標価格水準以下になったために1982年以降は不足払いが発生し、財政支出が増大することとなった（第10図、第11図）。



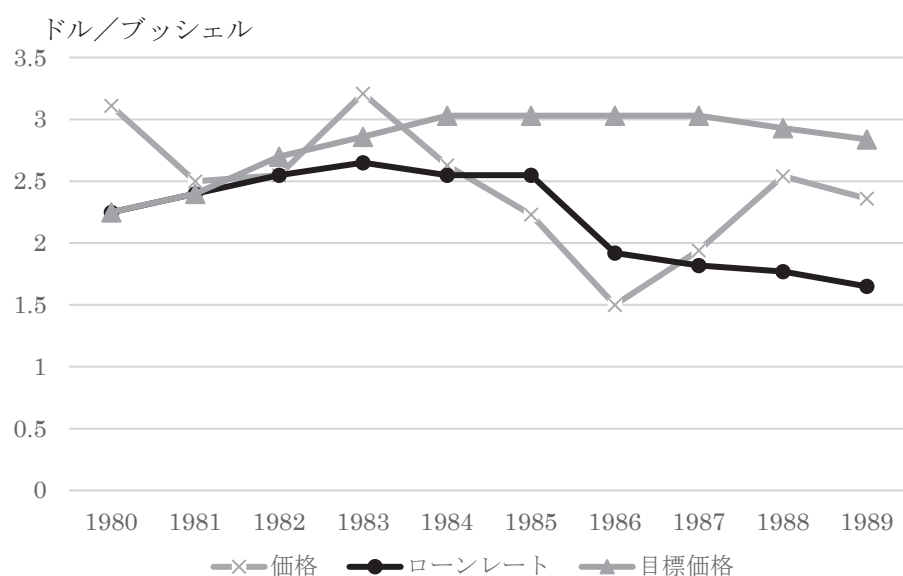
第9図 米国とECの小麦の輸出量の推移

資料：USDA/FAS, PSD Online より筆者作成。



第 10 図 小麦の価格、ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井（2011）より筆者作成.



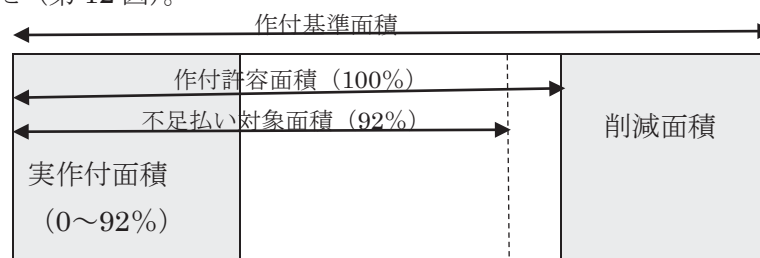
第 11 図 とうもろこしの価格、ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井（2011）より筆者作成.

このような状況下、作物別に過剰生産を抑制して価格低下を防止するとともに、不足払いに係る財政支出を削減するために、1981 年農業法（1981 年農業・食料法：Agriculture and Food Act of 1981）において、耕地隔離計画より厳格な生産調整（「作付面積削減計画

（Acreage Reduction Program）」が導入された。これは、作物別の「作付基準面積（過去の平均作付面積）」を設定し、当該基準面積のうち政府が指定した割合について土壤保全用として作付基準面積から削減するという制度であり、生産調整への参加が価格支持融資と不足払いの要件とされた。

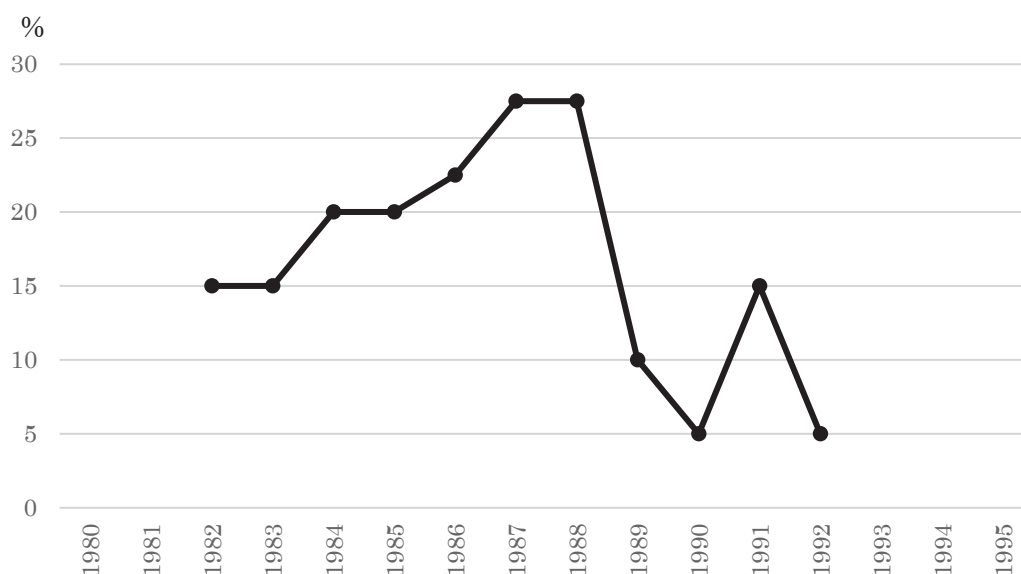
1985 年農業法（1985 年食料安全保障法：Food Security Act of 1985）においては、さらに、生産量を減らし、不足払いに係る財政支出を抑制するために生産調整に「50/92 ルール」が導入された。これは、生産調整のもとで、実際に作付した面積が、作付許容面積（基準面積から作付削減面積を除いた部分）の 50%以上 92%以下であっても、つまり、作付許容面積の 8%～50%について土壤保全用として作付けしなくとも作付許容面積の全てで作付した場合に受給される不足払いの 92%が受給されるというものである。1988 年からは、実際に作付けした面積の割合について作付許容面積の 0%以上 92%以下と変更され、つまり、作付許容面積において全く作付けをしない場合でも不足払いの 92%が受給される「0/92 ルール」となった（第 12 図）。



第 12 図 生産調整における「0/92 ルール」の仕組み

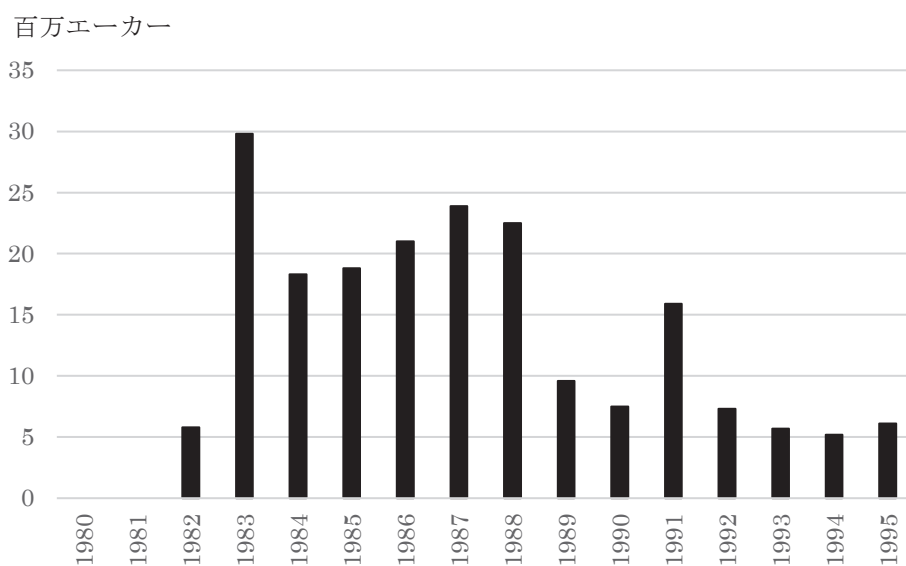
資料：筆者作成。

生産調整は農産物の需給状況（在庫量の状況）に応じて削減率を増減させながら 1982 年から 1990 年代半ばまで毎年実施されることとなった（第 13 図～第 16 図）。



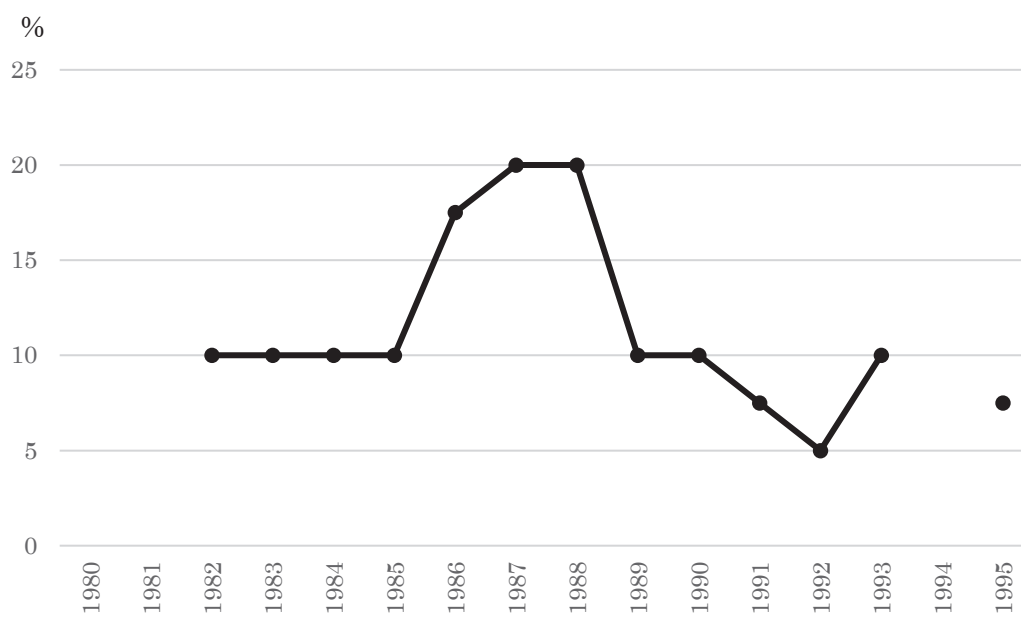
第 13 図 小麦の生産調整の作付基準面積の削減率の推移

資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。



第 14 図 小麦の生産調整による作付削減面積の推移

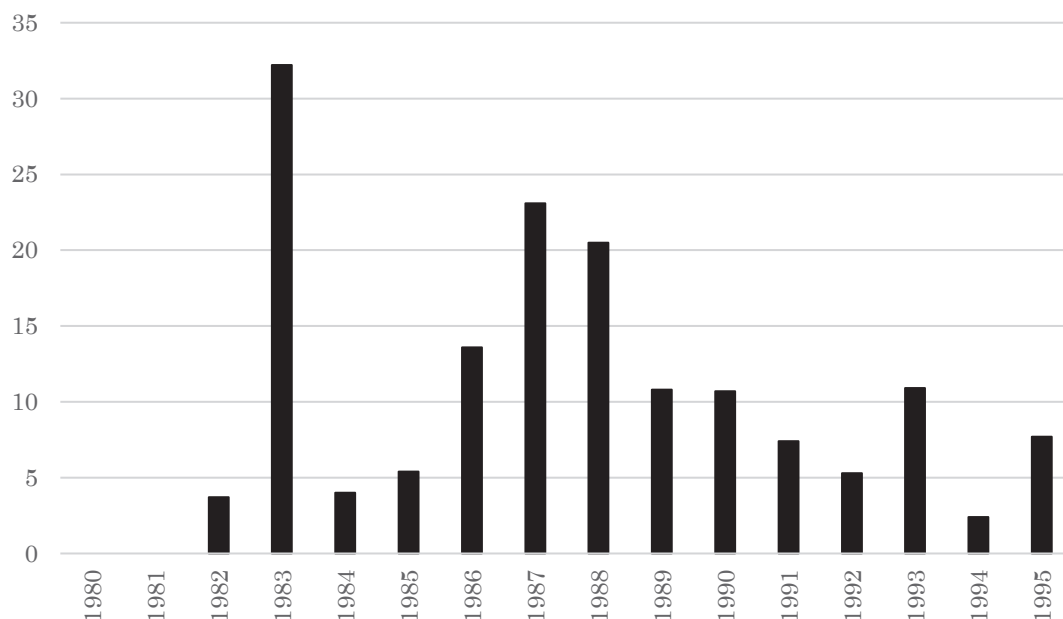
資料：USDA/ERS(1990a)“Wheat Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成.



第 15 図 とうもろこしの生産調整の作付基準面積の削減率の推移

資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成.

百万エーカー



第 16 図 とうもろこしの生産調整による作付削減面積の推移

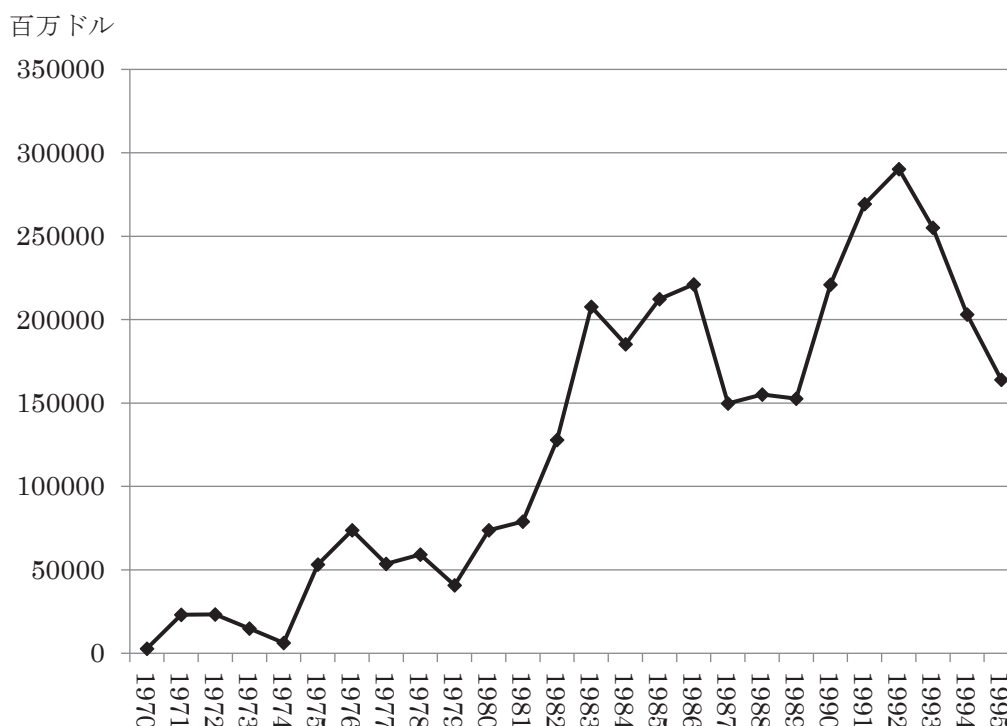
資料：USDA/ERS(1990b)“Corn Background for 1990 Farm Legislation”より筆者作成。

一方で1985年農業法において、米国の農産物の輸出促進のために、ローンレートを再度、国際価格水準並みに引き下げるとともに、従来の価格支持融資の返済に関して「販売融資（Marketing Loan）」という任意制度（農務長官の裁量で発動）が規定された。これは、市場価格がローンレート未満の場合に、その水準で融資を返済できる制度である。ローンレート未満の市場価格で販売することが可能となり、農家にとってローンレートと返済単価（市場価格）の差額分は輸出補助金の効果を持つこととなるものである。

これらの対応により、1980年代後半にかけて輸出量が増加傾向に転じるとともに在庫量も減少した。

（4）1980年代後半～1990年の状況：1990年農業法による販売支援融資の義務化と生産調整における弾力化面積の導入^{（10）}

1980年代半ばに米国の単年度の財政赤字額が急増し、1986年に過去最高に達した（第17図）。1987年予算均衡緊急赤字管理再確認法（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987）において1993年までに単年度の財政赤字額をゼロにすることとされた。

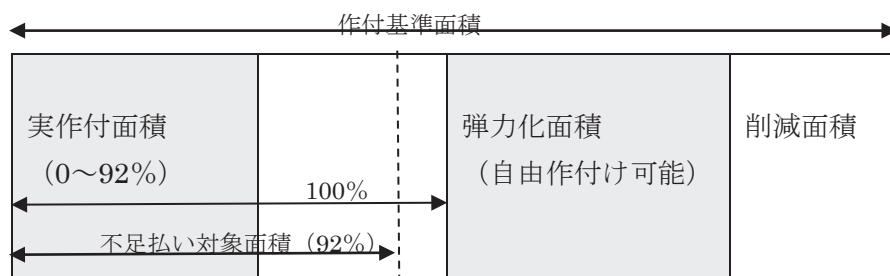


第 17 図 米国の財政赤字（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

このような厳しい財政事情の下、1990 年農業法（1990 年食料・農業・保全・貿易法：Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990）及び 1990 年包括的財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）による同農業法の修正において、農業分野における財政支出削減のために価格支持融資，不足払いの要件としての生産調整については、従来の作付面積の削減に追加して、作付基準面積の 15%（農家の希望に応じて 25%まで）の部分をも不足払いの対象から除外するとともに、農家からの作付け自由化の要望に応じる形で当該部分における作付けを自由化するという「弾力化面積」を導入した。

この場合に「0/92 ルール」は、作付け基準面積から作付け削減面積と弾力化面積を除外した残りの面積に適用されることとなる⁽¹¹⁾（第 18 図）。



第 18 図 生産調整における弾力化面積の仕組み

資料：筆者作成。

また、1986年に開始されたガット・ウルグアイラウンド農業交渉が1990年に行き詰まったが、これは、ECが輸出補助金の廃止等に関して妥協しなかったことも大きな要因の一つと言われている。こうした中で、1990年農業法及び1990年包括的財政調整法による同農業法の修正において、1992年6月30日までにガット・ウルグアイラウンド農業交渉が合意に至らない場合は、任意制度である1985年農業法で導入された販売融資の発動を義務づける旨規定された（ガット・ウルグアイラウンド農業交渉は、1993年12月に合意されることとなり、2014年農業法では「販売支援融資（Marketing Assistance Loan）」として現在まで継続して規定されている）。

(5) 1990年代半ばまでの状況：1996年農業法による不足払い及び生産調整の廃止と直接固定支払いの導入⁽¹²⁾

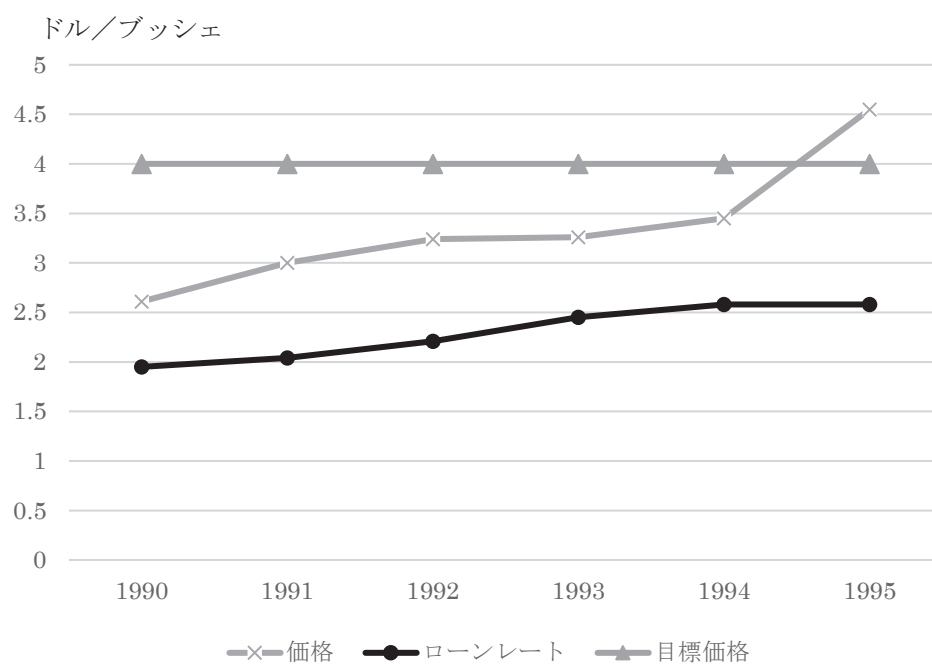
米国の単年度の財政赤字額は1980年代半ば以降一時的に減少したものの90年代前半には再び過去最高に達した（第17図）。1995年には、米国議会で「7年後に単年度の財政赤字をゼロにする」という大幅な財政支出削減を行うという財政決議が成立した。その中で農業分野における価格所得政策関係の削減額は、96年から7年間で134億ドルとされた。これは、従来の価格所得政策を続けた場合に議会予算局が算定した同7年間の予測支出額の約24%に相当する額である。

このため、1996年農業法の制定過程においては、価格所得政策において、この大幅な支出削減をどのように実現するのかが主要なテーマとなった。

1993年冷夏・長雨によるとうもろこしの大減産等により穀物の需給は逼迫傾向に転じたために農産物価格の上昇傾向が続き、1995年には過去最高の水準に達した（第19図、第20図）。農産物価格の高騰により、農家からは、市場動向に応じて収益性の高い作物生産への柔軟な転換を可能とする作付け自由化とともに生産調整廃止の要求が高まった。また、目標価格を上回る高価格のために当分の間不足払いが支給されない見込みとなっていた。

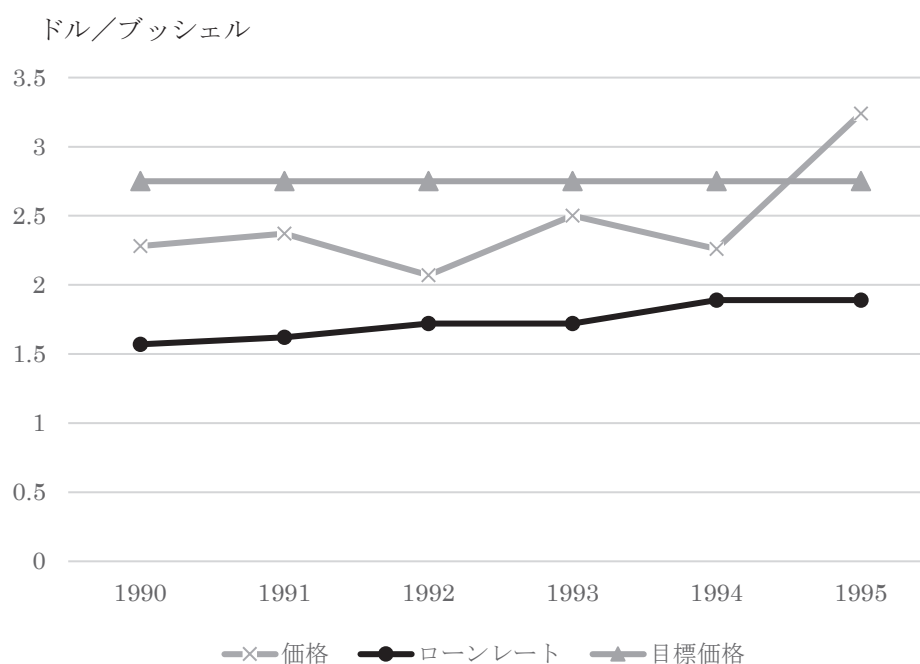
財政支出の削減策として、目標価格を大幅に引き下げることや不足払いの対象外とする作付基準面積を拡大する等の方法が検討されたが、不足払いを廃止して農家に固定額が支給されるデカップル支払いを導入すれば、①直接支払いに係る財政支出の削減を計画的に実施することが可能となること（不足払いは市場価格や作付面積（生産量）により支出額が変動する）、また、②不足払いの場合とは異なり、直接支払い額の削減のための生産調整を廃止することが可能となること、さらに③高価格の場合も固定額が支給される政策の方が農家にとって不足払いより好都合であると考えられた。

以上のことから、1996年農業法（1996年連邦農業改善・改革法：Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996）においては、①不足払いを廃止し、固定的な直接支払いを導入するとともに②生産調整を廃止し、作付けを自由化することとされた。



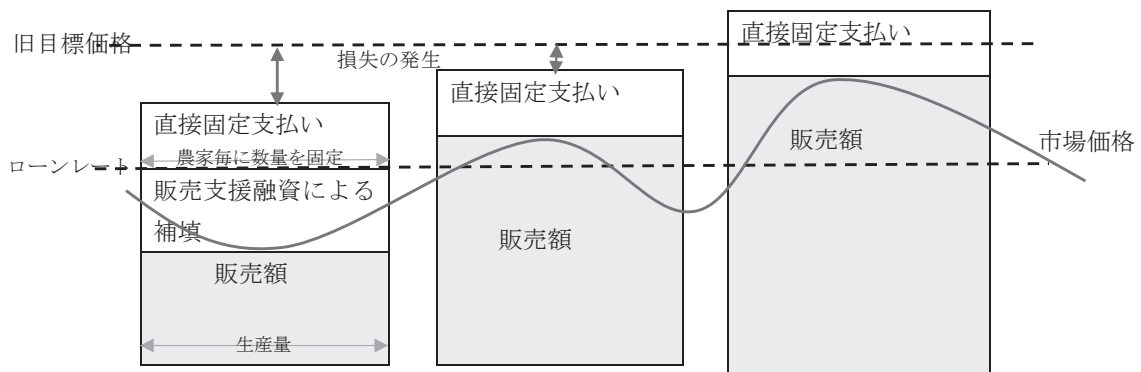
第 19 図 小麦の価格，ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井（2011）より筆者作成.



第 20 図 とうもろこしの価格，ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井（2011）より筆者作成.



第 21 図 直接固定支払いの仕組み

資料：筆者作成。

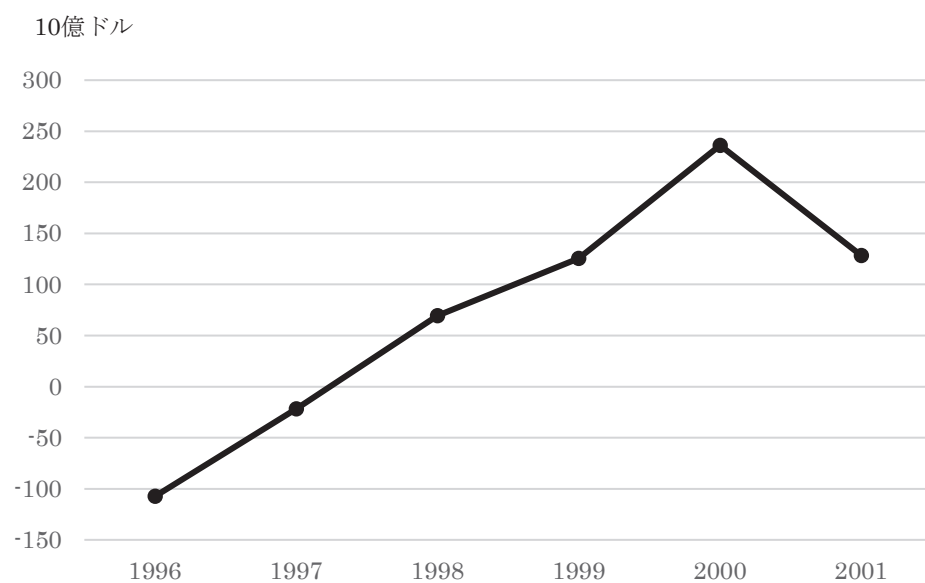
直接固定支払いの単価水準は、もし市場価格がローンレート水準まで低下した場合には、従来の不足払いの目標価格水準の約 80%となる水準となったことから、農家の所得を維持するという観点から見れば、不足払いより価格低下リスクに対して脆弱になったと考えられる（第 21 図）。

（6）1990 年代後半から 2000 年代前半の状況：2002 年農業法による不足払い（価格変動対応型支払い）の再導入^{（13）}

農産物価格は、1990 年代に上昇傾向が続いていたが、1997 年のアジア通貨危機により東南アジア諸国の購買力が低下して飼料穀物の輸入が減少し、またブラジル、アルゼンチンの穀物輸出力が上昇する等を背景として 1996 年以降下落し始め、1998 年にローンレート水準にまで低下した（第 23 図、第 24 図）。

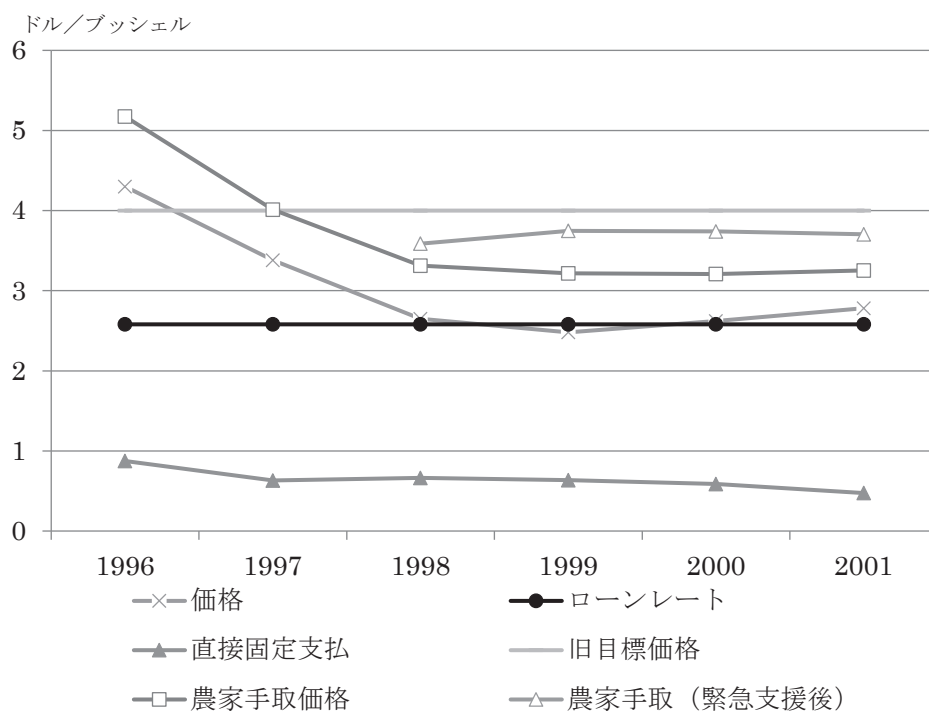
このため、直接固定支払いを加算した農家所得は、以前の不足払い制度の下での目標価格の水準の約 80%にまで減少した。一方、米国の単年度の財政収支は、1998 年以降、黒字に転じた（第 22 図）。

このような状況下において農家所得を維持するため、1998 年には追加的な支払いである緊急支援が実施された。以後、2001 年にかけて毎年、同様の緊急支援が実施された。農家緊急支援により、旧目標価格の約 80%にまで減少した農家所得は、90%以上の水準にまで引き上げられることとなった（第 23 図、第 24 図）。



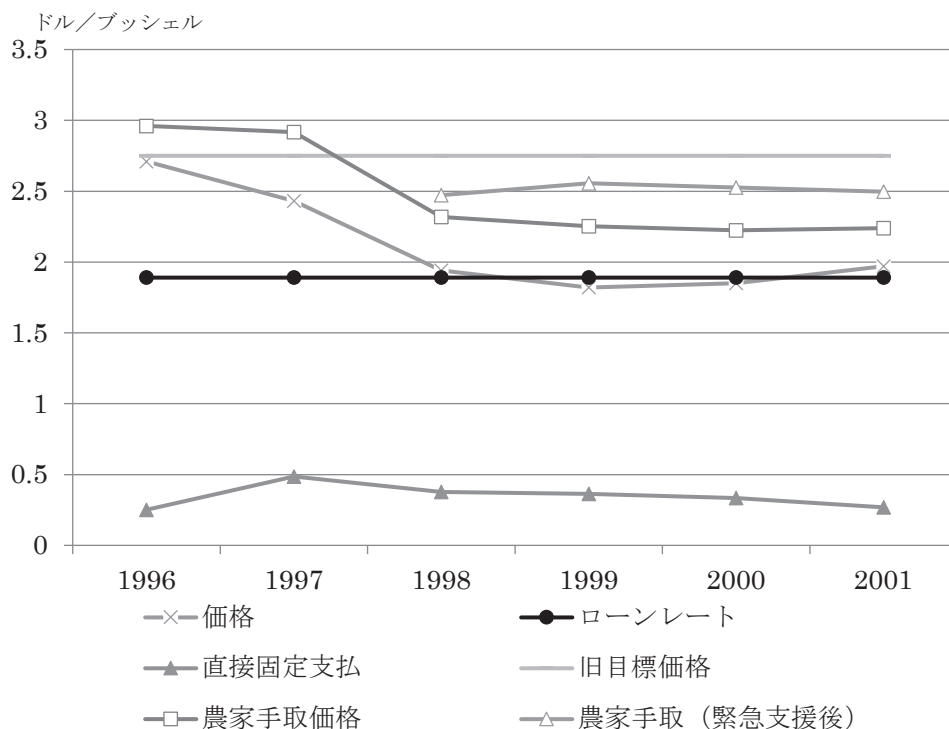
第 22 図 米国の財政収支（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成.



第 23 図 小麦の価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.



第 24 図 とうもろこしの価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.

以上のことを背景として、2002 年農業法（2002 年農場安定・農村投資法：Farm Security and Rural Investment Act of 2002）において、価格がローンレート水準まで低下した場合でも農家所得を旧目標価格水準程度に維持させるため、新たな不足払いが、販売支援融資と直接固定支払いという従来からの価格所得支持政策に追加する形で再導入された。

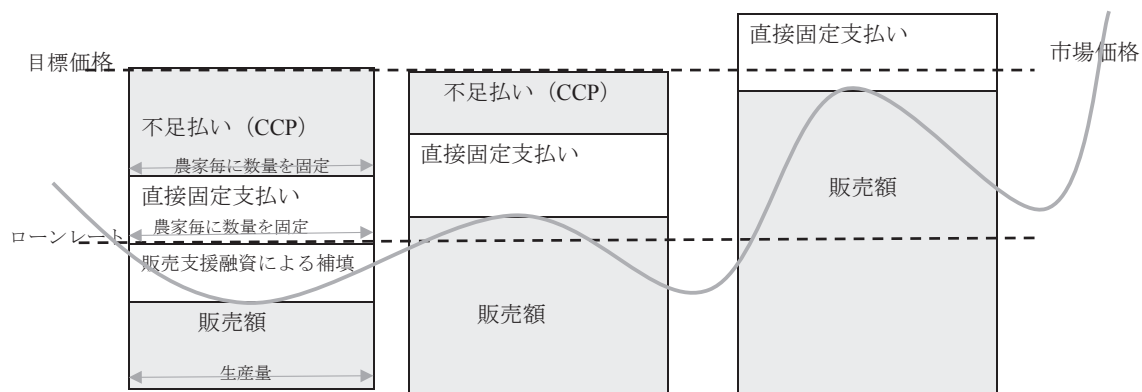
「価格変動対応型支払い（Counter-Cyclical Payment: CCP）」として規定された新たな不足払いについては、1973 年農業法の場合と同様に目標価格が設定され（新目標価格は、1995 年の目標価格の約 95%水準）、不足払い単価は、価格の動向に従って以下のとおりとなる（第 25 図）。

①価格がローンレート未満の場合は、目標価格とローンレートと直接固定支払いの合計額との差額

②価格がローンレート以上で、価格と直接固定支払いの合計額が目標価格未満の場合は、目標価格と当該合計額の差額

③価格がローンレート以上で、価格と直接固定支払いの合計額が目標価格以上の場合は、ゼロ（不足払は実施されない）

なお、1996 年農業法から始まった作付けの自由化については、2002 年農業法においても継続され生産調整も再導入されなかった。



第 25 図 価格変動対応型支払い（CCP）の仕組み

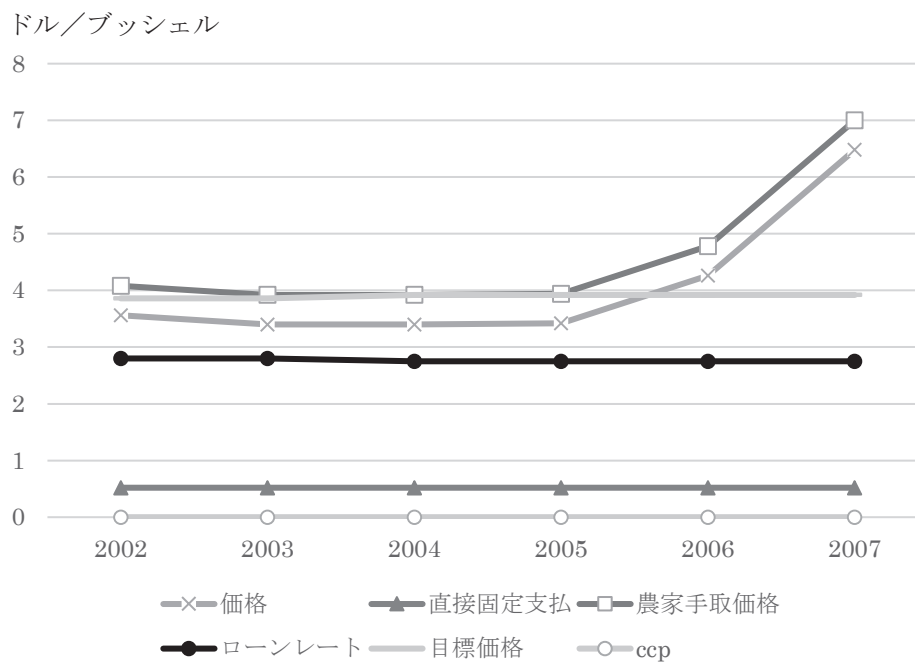
資料：筆者作成。

(7) 2000 年代後半の状況：2008 年農業法による収入補償型支払い（平均作物収入選択プログラム）の導入⁽¹⁴⁾

農産物価格は、2000 年代前半にかけて目標価格以下に低迷していたが、とうもろこしのエタノール生産用の需要の拡大や豪州における干ばつによる小麦の生産量の減少により、世界的な需給が逼迫したため、2006 年秋以降から高騰し、2007 年の価格は、2005 年に比べて、小麦、とうもろこしともに約二倍に上昇した（第 26 図、第 27 図）。

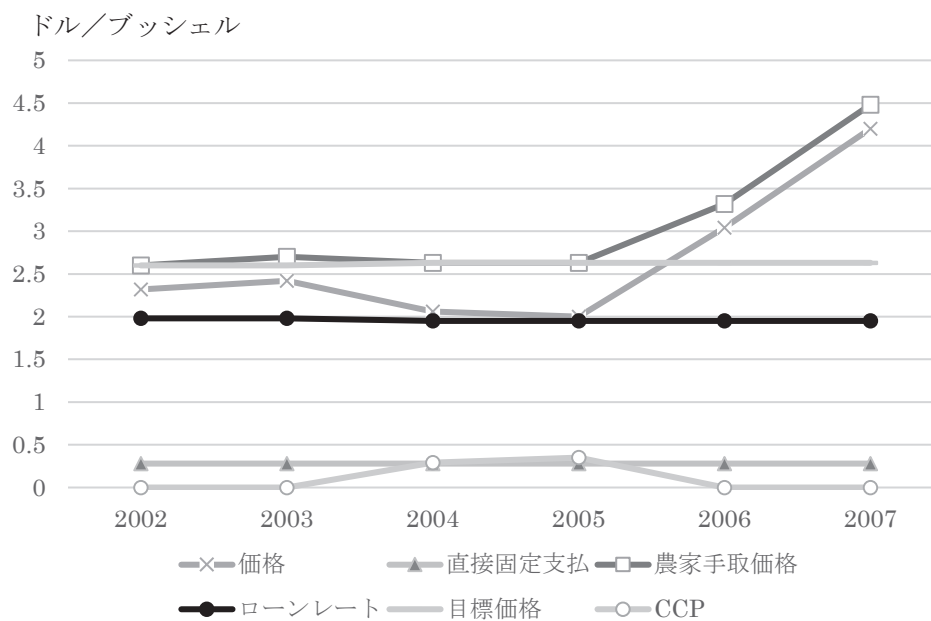
このような目標価格を超えた高価格の下でも、直接支払いは固定的に受給されていることや 1996 年農業法制定時に高価格の下で不足払いを廃止したために、当該農業法の実施段階において農産物価格の下落による農家の所得減少分を価格所得政策で補償しきれなかったという苦い経験を踏まえれば、不足払いは維持しなければならないという認識が、農業団体及び議会においてあり、価格所得政策については、現状を維持するべきという機運が高かった。

一方で、価格の低下がたとえ目標価格以上にとどまった場合でも生産費の上昇によりコスト割れする可能性もある中では、CCP が支払われない場合にでも現状の高水準の収入を補償する政策の必要性も認識され始め、価格ではなく収入に着目した経営安定対策の導入の要望が高まった。



第 26 図 小麦の価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.



第 27 図 とうもろこしの価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井(2011)より筆者作成.

以上のことを背景として、2008 年農業法（2008 年食料・保全・エネルギー法：Food, Conservation, and Energy Act of 2008）においては、2002 年農業法の価格所得政策の仕組みを維持しつつ、新たに収入変動対応型の支払いである「平均作物収入選択プログラム（Average Crop Revenue Election: ACRE）」を CCP のオプションとして導入した（ただし、ACRE を選択した場合は、直接固定支払いは 20%減額され、ローンレートは 30%引き下げられる）。ACRE は、作物ごとの農家の実収入が収入実績（直近 5 中 3 年の平均収量 × 直近 2 年間の全国平均販売価格）を下回った場合に発動され、支払い額の算定方法は、以下のとおりである。

ACRE 支払い額 = 支払い単価 × (農家基準単収/州基準単収) × 85% × 作付面積

①支払い単価

= 州ベースの過去の収入実績の 90% (保証単価) - 州ベースの実収入 (面積当たり)

②支払い単価の上限は、保証単価の 25%。つまり、州ベースの過去の収入実績の 22.5% が上限。

③農家基準単収が考慮されており、支払い額には個別農家の生産実績が反映される。

ACRE は、価格所得政策に初めて発動要件が価格ベースでなく、収入ベースである仕組みが導入されるものであり、価格のみならず、生産量の変動による収入（所得）の減少に対応することができることとなり、価格所得政策としての合理性（機能性）が上昇したと評価できる。

また、ACRE の支払い単価は、農家の収入単価の 67.5%～90%部分をカバーするものであり、農業保険ではカバーされない浅い損失（shallow loss）を補償する政策であることから、現状の高価格下での収入水準を維持できるようにする政策であると評価できる。

(8) まとめ

以上見てきた価格所得政策（価格支持、直接支払いとこれらの補助を受ける要件としての生産調整）の変遷については、第 1 表のように整理できる。

第1表 米国の価格所得政策の変遷

背景	政策の意図	価格支持・直接支払い	生産調整
(1930年代) 大恐慌における農産物価格の暴落	パリティ価格水準の実現	[1933年農業法] 価格支持融資の創設	[1933年農業法] 生産調整（作付基準面積の削減）の導入
(1940～1960年代前半) 高水準の価格支持による生産過剰，在庫急増 米国産農産物の価格競争力低下	生産抑制 価格競争力強化 所得補償	[1960年代の一連の農業法] ローンレートを国際価格水準に引き下げ，その損失補償として直接支払いを導入	[1960年代の一連の農業法] 作付面積転換計画の導入
(1960年代後半～1970年代) 輸出増加傾向 在庫減少	生産抑制の緩和 60年代に導入した所得補償の継続 パリティ価格から生産コストを基準とした目標価格に所得支持の基準の変更	[1973年農業法] 不足払い制度の創設	[1970年農業法] 耕地隔離計画に変更（生産調整の緩和化作付けの一部自由化）
(1980年代) 需給緩和基調 輸血量減少 価格低下による不足払いの発生	財政支出（不足払い）の削減 生産抑制 輸出促進	[1985年農業法] 販売支援融資の導入（発動任意）	[1981年農業法] 作付面積削減計画に変更 生産調整の厳格化 [1985年農業法] 「50/92」ルールを導入

(1990 年代) 財政削減圧力 さらなる財政削減圧力 価格の上昇 1990 年代後半からの需給緩和化 価格の低下	財政支出(不足払い)の削減 財政支出の削減 所得補償	[1990 年農業法] 販売支援融資の発動義務化 [1996 年農業法] 不足払いの廃止 直接固定支払いの導入 緊急支援支払いの実施	[1990 年農業法] 弾力化面積の導入 [1996 年農業法] 生産調整の廃止 作付け自由化
(2000 年代前半) 財政状況の好転 価格の低迷	所得補償の継続	[2002 年農業法] 不足払い (CCP) の再導入	
(2000 年代後半) 価格の急騰	不足払いが受給されない場合にでも現状の高水準の収入を補償	[2008 年農業法] 収入変動型支払い (ACRE) を導入	

資料：筆者作成。

3. リスク管理政策（農業保険及び災害援助支払い）の変遷とその背景

干ばつ、暴風雨、病虫害等の自然災害の影響により、農産物の市場価格が低下しなくとも農家が経済的損失を受けた場合のリスク管理政策として、農業保険と災害援助支払いが実施されてきた。

現行の農業保険は、自然災害の影響で作物の収穫量が減少して農家の収入が低下した場合に、保険契約時の農家の「期待収入額」と「補償率（50～85%）」に基づいて算出された「保険補償額」と実収入の差額を保険金として受け取ることで損失を補填する制度である。保険金の支払いの要件が、収量の減少である「収量保険」と収入の減少である「収入保険」の主に二種類の形式があり、政府から農家に保険料の補助と保険会社に運営費の補助が与えられている⁽¹⁵⁾。

（1）農業保険と災害援助支払いの創設⁽¹⁶⁾

米国における農業保険については、1899年から1920年にかけて、いくつかの民間の保険会社によって提供されていたが、その試みはいずれも採算が見合わず失敗に終わっていた。

前述の通り、ニューディール政策の一環として1933年農業法により、価格所得政策が開始されていたが、1934年と36年に発生した干ばつ被害により、多くの農家が経済的損失を被ったため、農業保険についても国の政策として実施する気運が高まり、1938年連邦作物保険法の制定により、農業保険が収量保険の形式で創設された。

創設当初は、小麦のみを対象として、地域も限定されて開始された。収量補償水準は、50%～75%の間に決定することとされた。その後、綿花、とうもろこし、大豆等の主要作物を対象を拡大していったが、地域を限定した試験的運用にとどまった。また、農家にとって保険料が高すぎると判断されたこともあり、農業保険は、広範には利用されなかった。このため、大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973年農業法により災害援助支払いが制度化された。

（2）1980年連邦作物保険法 ―農業保険の重点化―⁽¹⁷⁾

災害援助支払いは、農家が経営のリスク管理の手段として自主的に加入する農業保険と違い、農家が積立金等の負担をする必要のない政府からの直接支払いである。

災害援助支払いが制度化されたことにより、農家は自然災害による経済的損失が発生したとしても、災害援助支払いにより所得が支持されることを見込めることとなり、わざわざ農業保険に加入する必要がなくなった。つまり、災害援助支払いが、実質的には保険料なしの農業保険の代替措置として機能したために、農業保険の作付面積ベースでの参加率は

10%にも満たない状況が続き、災害援助支払いの財政負担が増加した。

1974 年から 1980 年にかけて、災害援助支払いの財政負担額は約 34 億ドルであり、これは、同期間の農業保険金の支払い額の約四倍に相当したため、災害援助支払いへ批判が高まっていた。

以上のような状況に対処し、農業保険を自然災害時の農家の所得支持の主要な政策に位置づけるために、1980 年連邦作物保険法において以下のように制度が改正され、農業保険政策の重点化が図られた。

①自然災害による経済的損失を補填する所得支持政策を農業保険のみにするために、原則的に災害援助支払いを廃止した。

②農業保険加入に係る農家の経済的負担軽減のために農業保険に保険料補助を導入した（第 2 表）。

③農業保険の加入者数を増加させるために対象地域を大幅に拡大した。

④農業保険の販売力を高めるため、これまで限定的にしか認めていなかった民間保険会社の保険業務参入を全面的に認め、保険業務に関する管理運営費の補助を開始した。

また、議会において、今後 10 年間で農業保険の作付面積ベースでの参加率を 50%まで増加させるという目標が掲げられた。

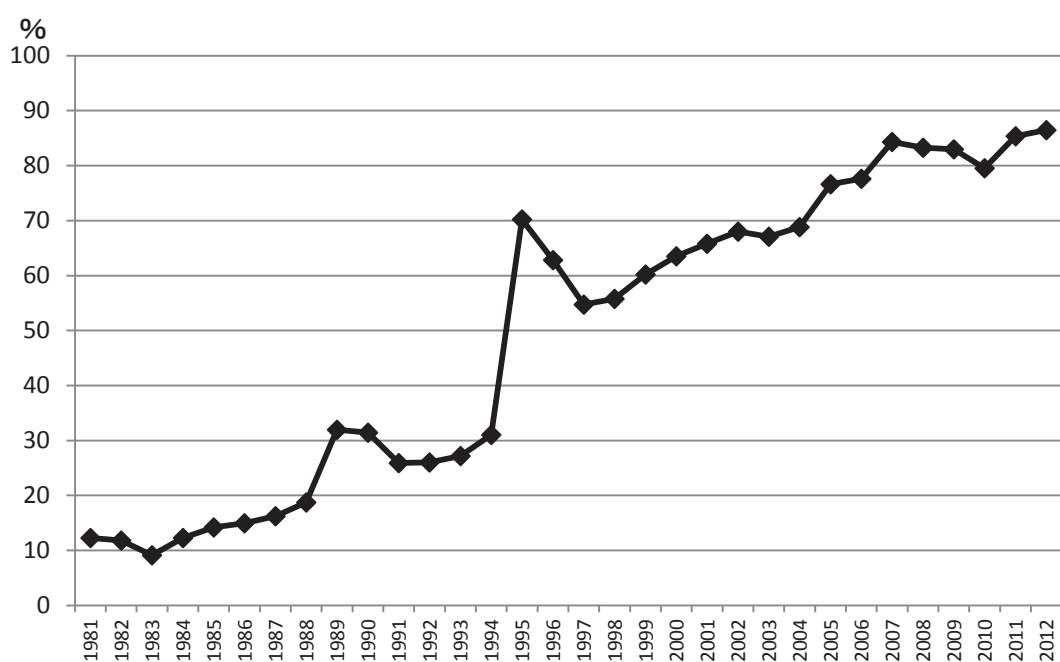
第 2 表 農業保険料の補助率（%）の推移

補償水準	1980 年連邦作物保険法	1994 年連邦作物保険改革法	2000 年農業リスク保護法
55%	30. 0	46. 1	64. 0
65%	30. 0	41. 7	59. 0
75%	16. 9	23. 5	55. 0
85%	—	13. 0	38. 0

資料：Glauber, J.W. and Collins, K.J.(2002)より筆者作成。

(3) 1994 年連邦作物保険改革法等による農業保険の本格的実施⁽¹⁸⁾

以上の対策による農業保険の重点化を図ったにもかかわらず、農業保険の参加率（作付面積ベース）は、徐々に増加はしたものの 1990 年代前半になっても議会の当初（1980 年）の目標としていた 50%とはかけ離れたものだった（第 28 図）。

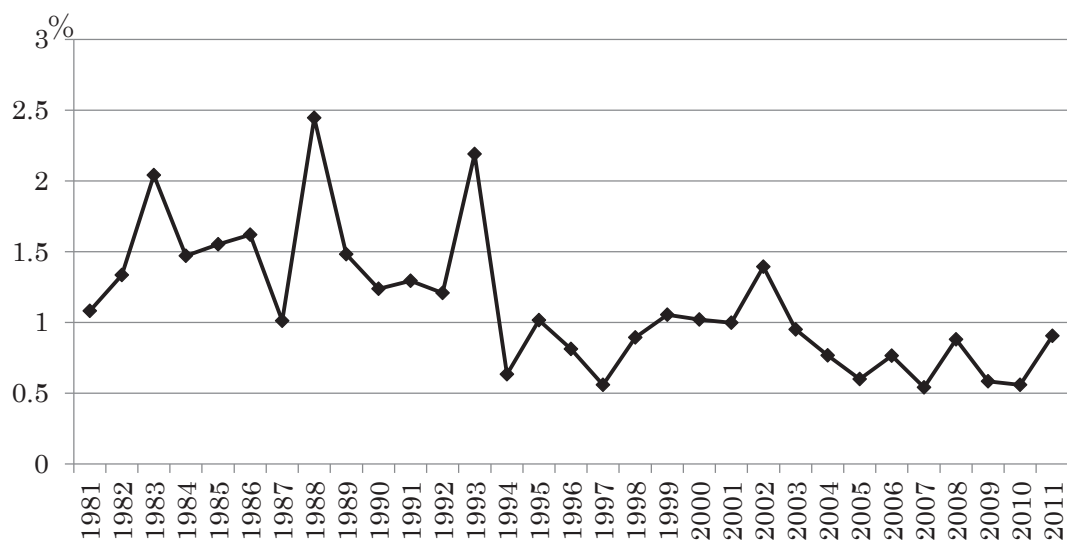


第 28 図 農業保険の参加率の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, USDA/RMA より筆者作成.

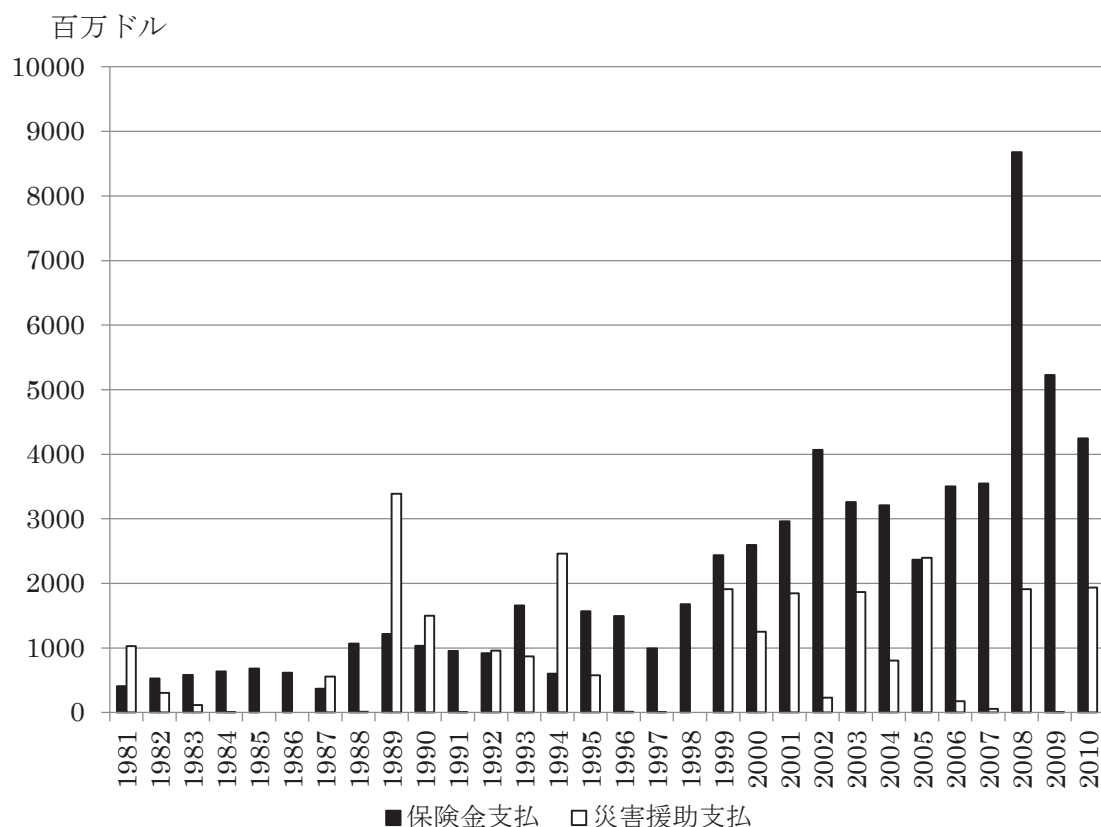
注：参加率＝農業保険の加入面積／全収穫面積により，筆者が算出した概算値である.

農業保険の運営に係る損害率（保険金支払額／保険料徴収額）も 1 以上の状態が続いた（第 29 図）。また，同期間中には，臨時の特別立法による災害援助支払いが暫時実施され，保険金よりも多額の支払いが実施されることもあった（第 30 図）。



第 29 図 農業保険の損害率の推移

資料：USDA/RMA より筆者作成.



第 30 図 農業保険金と災害援助支払いの支払い実績

資料：USDA/RMA, Glauber.(2013), (2004), Glauber and Collins より筆者作成。

以上のような状況に対処し、農業保険政策を本格的に実施するために、1994 年連邦作物保険改革法、1996 年農業法、2000 年農業リスク保護法において以下のような一連の奨励対策を導入した。

(1994 年連邦作物保険改革法)

①農家に農業保険により慣れ親しんでもらうために、以下のような基礎的保険プログラムである大災害作物保険（Catastrophic (CAT) coverage）を創設した。

- 1)平均収量の 50%を越えた損失部分に対して、作付時の予測価格の 60%水準で補償する（収量補償水準 50%）。
- 2)保険料は全額政府が負担する（保険料補助 100%）。
- 3)ただし、作物ごとに年間契約料 50 ドルを支払う。
- 4)CAT 加入を価格所得政策プログラムの参加要件とする（当該要件については、CAT の利益が年間契約料ほどないという多数の農家からの批判に応じて 1996 年に廃止された）。

②さらに、既存の保険プログラム（CAT より高い補償水準をカバーする保険）の保険料補

助率を増加させた（第2表）。

（1996年農業法）

新たに収入保険を創設し，農業保険プログラムの選択肢を増やした。

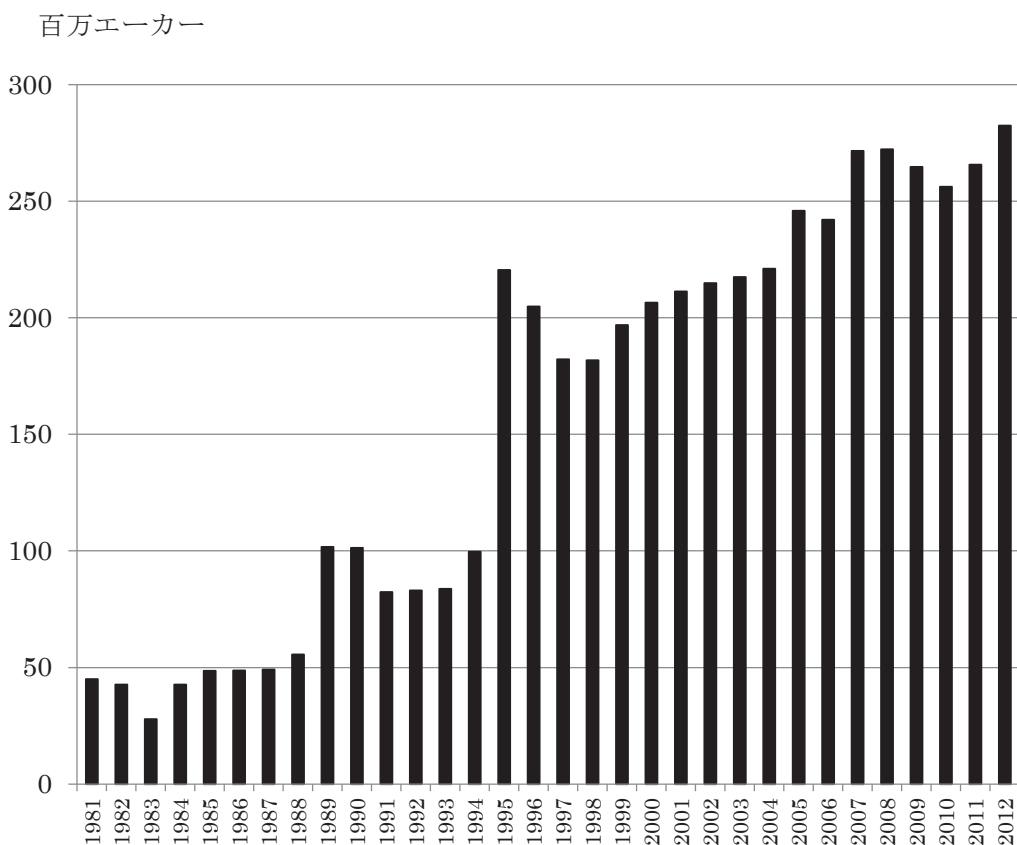
（2000年農業リスク保護法）

①保険料補助率を大幅に引き上げる等の措置を実施した（第2表）。

②民間保険会社が研究開発した新しい種類の農業保険が，政策プログラムとして採用された場合には，それに係る研究開発費を補填することとした。

その結果，農業保険の参加率及び参加面積は，1995年に一気に上昇し，その後も現在に至るまで直実に上昇傾向が続いている（第28図，第31図）。

また，農業保険運営に係る損害率についても，1994年以前は，殆ど1以上であったが，1995年以降は，概ね1未満になってきている（第29図）。



第31図 農業保険の参加農地面積の推移

資料：USDA/RMA より筆者作成。

(4) 災害援助支払いの効率的実施⁽¹⁹⁾

以上のように農業保険への参加率も上昇し、運営状況も改善されてきたが、2000年代においても臨時の特別立法による災害援助支払いが随時実施されてきた（第19図）。

そこで、2008年農業法により災害援助支払いを効率的に実施するために「補完的収入援助支払い」が創設された。

これは、災害援助支払い額の算定方法を以下のように規則化するものであり、農業保険の加入が当該支払いの要件とされた。

$$\text{補完的収入援助支払い額} = (\text{援助補償額} - \text{農家収入}) \times 0.6$$

$$\left(\begin{array}{l} \text{①援助補償額} = \text{保険補償額} \times 1.15 \\ \quad \text{(ただし、農家の期待収入額の90\%が上限)} \\ \text{②農家収入には、売上額のほか、価格所得政策からの支払い、農業} \\ \quad \text{保険金等も含まれる。} \end{array} \right)$$

つまり、補完的収入援助支払いは、災害がなければ受け取っていたであろう農家の期待収入額の90%を上限として、農業保険や価格所得政策による支払いがカバーしていない浅い損失部分（Shallow Loss）について、その60%を補填する農家経営単位のリスク管理政策である。

(5) まとめ

自然災害の影響による農家が経済的損失を受けた場合の所得支持政策は、1930年代に発生した干ばつ被害に対応するために農業保険（収量保険）という形式で開始された。

当初は、対象作物と地域を限定して試験的に実施され、保険料が高すぎると農家に判断されたこともあり、広範には利用されなかった。このため、大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973年農業法により、災害援助支払いが創設された。

災害援助支払いは、農家が積立金等の負担をする必要のない直接支払いであり、実質的には保険料なしの農業保険として機能したために、災害援助支払いの財政負担が増加したことから、1980年に原則的に災害援助支払いを廃止するとともに、保険料補助の導入等の農業保険の普及対策を実施した。1996年には収入保険を創設し、2000年には保険料補助率を引き上げる等の措置を実施した。

その結果、農業保険はかなり普及したが、その後も臨時の特別立法による災害援助支払いが随時実施された。そこで、2008年農業法により災害援助支払いを効率的に実施するために補完的収入援助支払いが創設された。

以上のように、米国における農業保険と災害援助支払いの変遷は、農業保険を自然災害時の農家の所得支持の主要な政策に位置づけ、災害援助支払いを農業保険の代替政策から補完政策へ転換させる制度的な改革のプロセスと理解することができる。このことは、農業保険と災害援助支払いの支払い実績の推移からも確認できる（第30図）。

4. おわりに

以上のように米国の経営安定政策については、国際的な農産物の需給状況、農産物価格の動向、財政事情、自然災害の発生状況に応じて制度変更が行われてきたが、制度の内容がどのようなものであれ、価格所得政策とリスク管理政策を総合的・機動的に実施して一貫して農業者の所得を維持し続けてきたことが分かる。

2014年農業法においては、農業保険に基礎的な役割を与える経営安定政策が新たに導入されたところである。本稿の米国の農家の経営安定政策の創設から現在に至る変遷とその背景に関する分析を新しい経営安定政策の理解の一助として頂きたい。

注

(1) 本稿においては、小麦（主要な食料穀物）ととうもろこし（主要な飼料穀物）の政策を中心に記述する。

(2) 1930年代の状況については、Benedict, Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984,1990a,b), 服部(2010)を参照。

(3) 1938年農業法に規定するパリティ価格を基準とするローンレートの決定方法等が、1948年農業法により改正され、引き続き1949年農業法により再改正された。現在でも、1938年農業法（作付面積割当と販売割当の規定（本文で後述））と1949年農業法（パリティ価格を基準とした価格支持融資の規定）の両法が有効期限をもたない恒久法となっている。1949年農業法以降は、両法を修正する時限立法である農業法を通常は数年ごとに制定してその時々の農業情勢等に応じた農業政策を実施している（USDA/ERS(1984), CRS(2014)を参照。）

(4) 本稿において「生産調整」とは、政府が指定する作付面積割当による「作付割当面積」や過去の作付実績に基づいて算定される「作付基準面積」等について、その一定割当を農業者が休耕することを価格支持や直接支払いの受給要件にする任意参加のプログラムことを指すこととする。このため、作付面積割当と販売割当は所謂「生産調整」とは異なる生産過剰対策である。

(5) 1940年代～1970年代の状況については、Benedict, Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984,1990a,b), 紙谷貢他, コクレン他, 服部(2010)を参照。

(6) とうもろこしに作付面積を割り当てても、農家は作付面積割当の対象となっていないグレインソルガム等のとうもろこし以外の飼料作物の生産量を増加させたために、とうもろこしの作付面積割当は飼料作物全体の生産統制として効果が余りないことから1959年に廃止されていたため、新たにとうもろこしについては「作付基準面積」が導入された。なお、グレインソルガム等のとうもろこし以外の飼料作物についても1961年以降に生産調整が開始された（USDA/ERS(1985a), コクレン他を参照）。

(7) 1970年農業法において、「耕地隔離計画（Set-Aside Program）」が導入され、生産調整の方法が緩和された。具体的には、小麦の作付面積割当ととうもろこしの基準面積の一定割合を休耕すれば、残りのそれ以外の作付面積部分については、小麦やとうもろこしを含めて自由に作付け可能とするものである。同計画の導入の背景には、1960年代に農産物の輸出量が増加し、在庫量も減少し、農家からは、市場動向に応じて収益性の高い作物生産への柔軟な転換を可能と

する作付け自由化の要望が高まったことがある。さらに、1977 年農業法により同計画については、各作物の実際の作付面積の一定割合を休耕することとなった（USDA/ERS(1984, 1977,1985a, 1990a,b)を参照）。

(8) パリティ価格の計算には、農業の生産性の向上が考慮されていないために、農産物一単位あたりに生産性向上前と同等の購買力を与えるということは、生産性が高まれば高まるほど、農家の販売量の増加とともに農家の所得額（購買力）が高くなってしまいうという批判があった。例えば、生産性が二倍になれば販売量が二倍になるので、農産物一単位あたりにパリティ価格の購買力を与えると、農家の所得額（購買力）は二倍になってしまう（服部(2010)を参照）。

(9) 1980 年代前半の状況については、Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1984, 1985a,b, 1990a,b, 紙谷貢他, 服部(2010)を参照。

(10) 1980 年代後半～1990 年の状況については、Ingersent and Rayer, USDA/ERS(1985a, 1990a,b, 服部(2010)を参照。

(11) 0/92 ルールは 1994 年から 0/85-92 ルールに変更された。実際に作付けしなければならない面積について、作付許容面積の 92%以下の要件が 85%以下に変更され、全く作付けをしない場合でも不足払いの 85～92%が支給される。

(12) 1990 年代半ばまでの状況については、Ingersent and Rayer, Moyer and Josling, USDA/ERS(1995a,b), 手塚(1997), 服部(1997,2010)を参照。

(13) 1990 年代後半から 2000 年代前半の状況については、Moyer and Josling, 手塚 (2015), 服部(2005,2010), 吉井邦恒(2011) を参照。

(14) 2000 年代後半の状況については、服部(2009,2010), 吉井邦恒(2011) を参照。

(15) 農業保険の基本的仕組みについては、CRS Report(2012), 吉井(1998)を参照。

(16) 農業保険と災害援助支払いの創設については、Benedict, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。

(17) 1980 年連邦作物保険法については、Glauber(2004,2013), Glauber and Collins, Goodwin and Smith, Hueth and Furtan を参照。

(18) 1994 年連邦作物保険改革法等による農業保険の本格的実施については、Glauber(2004,2013), Glauber and Collins を参照。

(19) 災害援助支払いの効率的実施については、CRS Report(2010a,b)を参照。

[参考・引用文献]

英語文献

Benedict, M.R.(1966)"Farm Policies of the United States 1790-1950"Octagon Books Inc..

Council of Economic Advisers(2010)"2010 Economic Report of the President".

CRS Report(2010a)RS21212"Agricultural Disaster Assistance".

CRS Report(2010b)R40452"A Whole-Farm Crop Disaster Program: Supplemental Revenue Assistance Payments(SURE)".

CRS Report(2012)R40532"Federal Crop Insurance: Background".

CRS Report(2014)ES22131"What Is the Farm Bill?".

Glauber, J.W.(2004)"Crop Insurance Reconsidered"American Journal of Agricultural Economics, December 2004.

Glauber, J.W.(2013)"The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011" American Journal of Agricultural Economics, January 2013.

Glauber, J.W. and Collins, K.J.(2002)"Crop Insurance, Disaster Assistance and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection" Agricultural Finance Review, Fall 2002.

Goodwin, B.K. and Smith, V.H.(1995)"The Economics of Crop Insurance and Disaster Aid" The AEI Press.

Hueth, D.L. and Furtan W.H.(1994)"Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence"Kluwer Academic Publishers.

Ingersent, Ken A. and Rayer, A.J.(1999),"Agricultural Policy in Western Europe and the United States".

Moyer, W. and Josling, T.(2002)"Agricultural Policy Reform" Ashgate Publishing Limited.

Shepherd, G.S.(1947)"Agricultural Price Policy" The Iowa State College Press.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>., 2016 年 3 月アクセス.

USDA/ERS(1977)"Commodity Program Provisions under the Food and Agriculture Act of 1977".

USDA/ERS(1984)"History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984".

USDA/ERS(1985a)"Agricultural-Food Policy Review".

USDA/ERS(1985b)"Provision of the Food Security Act".

USDA/ERS(1985c)"The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy".

USDA/ERS(1990a)"Wheat Background for 1990 Farm Legislation".

USDA/ERS(1990b)"Corn Background for 1990 Farm Legislation".

USDA/ERS(1995a)"Wheat Background for 1995 Farm Legislation".

USDA/ERS(1995b)"Feed Grains Background for 1995 Farm Legislation".

USDA/FAS, PSD Online, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>., 2016 年 3 月アクセス.

USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports and Data, <http://www.rma.usda.gov/data/sob.html> ., 2016 年 3 月アクセス.

日本語文献

紙谷貢他(1985)『農業保護と農産物貿易問題』, 農業総合研究所。

コクレン他(1980)『アメリカの農業政策, 1948~1973』上下巻, 吉岡裕訳, 大明堂。

手塚眞(1997)「米国農業政策と議会予算過程: 1996 年農業法の事例」『東京経大会誌 経済学 第 203 号』。

手塚眞(2015)「米国農業政策と直接支払いの廃止」『東京経大会誌 経済学 第 285 号』。

服部信司(1997)『大転換するアメリカ農業政策』農林統計協会。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2010)『アメリカ農業・政策史 1776-2010』農林統計協会。

吉井邦恒(1998)「アメリカの収入保険制度」『農業総合研究』第 52 巻第 1 号, 農業総合研究所。

吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。

第2章 アメリカ 2014 年農業法に基づく農業経営安定対策の実施状況

吉井 邦恒

本稿では、アメリカ 2014 年農業法により導入または拡充された農業経営安定対策として、PLC (Price Loss Coverage) , ARC (Agricultural Risk Coverage) 及び農業保険の実施状況について取りまとめるとともに、同対策と WTO 農業協定における国内支持との関係について、予備的な分析を行う⁽¹⁾。

1. 2014 年農業法と新たな農業経営安定対策

(1) 農業経営安定対策の変遷

アメリカの農業経営安定対策を構成するプログラムは、恒久法に基づく農業保険を除き、概ね5年ごとに制定される農業法の規定に基づいて実施されている。

2014 年農業法は、極めて厳しい財政事情等を背景とした農業歳出への強い削減圧力の下で審議が行われた。そのうち、農業経営安定対策については、歳出削減へ対応しつつ、いかにしてセーフティネット機能を強化していくかが議論の主たるテーマとなった。農業保険が農業経営安定対策の重要な柱として位置づけられた一方で、従来の価格変動に対応する CCP (Counter Cyclical Payments) や収入変動に対応する ACRE (Average Crop Revenue Election) 等のプログラムは有効に機能しているとはいえない状況にあったことから、それらに代わる強力なセーフティネット・プログラムの導入が強く求められた。特に、北部のとうもろこしや大豆の生産者からは軽微な収入減少 (shallow loss) への対応、南部の米やピーナッツの生産者からは一定水準の価格保証の導入を求める声が強かった。

これらの議論をうけて、2014 年農業法では、価格や収穫量に関係なく過去実績に基づき支払われる直接支払い (Direct Payment) が廃止され、新たに、価格低下に対応する不足払い型のプログラムとして PLC, 収入低下に対応するプログラムとして ARC が実施されることになったのである。

第1表に農業法と主な農業経営安定対策の変遷を示した。2014 年農業法の下では、主要作物に対して、不足払い型、最低価格保証型⁽²⁾、収入変動対応型及び農業保険の4種類のプログラムが実施されているが、対象作物 (covered commodity) ⁽³⁾の生産者は、PLC と ARC のいずれかを選択して加入する必要があることから⁽⁴⁾、2014 年農業法の下では、「PLC + マーケティング・ローン + 農業保険」、または、「ARC + マーケティング・ローン + 農業保険」の組合せにより、経営の安定が図られることになる。

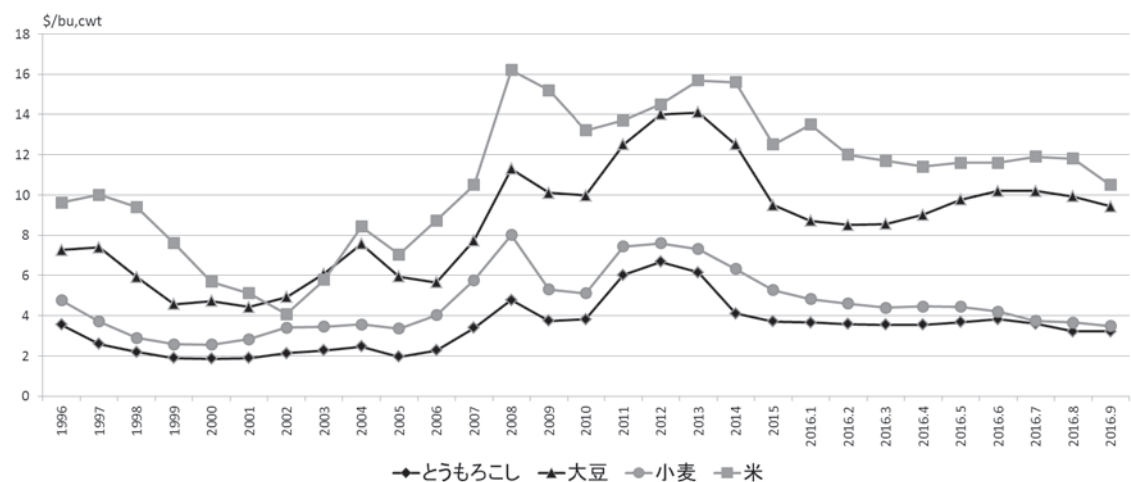
第 1 表 アメリカの主な農業経営安定対策の変遷

プログラムの種類	1996年農業法以前	1996年農業法	2002年農業法	2008年農業法	2014年農業法
直接支払い		直接支払い	直接支払い	直接支払い	
不足払い型	不足払い		CCP	CCP	PLC
最低価格保証型	マーケティング・ローン	マーケティング・ローン	マーケティング・ローン	マーケティング・ローン	マーケティング・ローン
収入変動対応型				ACRE	ARC
農業保険	作物保険	作物保険 収入保険	作物保険 収入保険	作物保険 収入保険	作物保険 収入保険

出典：筆者作成。以下第 3 図，第 4 図，第 10 図，第 11 図，第 6 表，第 9 表及び第 10 表において同じ。

(2) 主要作物の価格とプログラム支払いの状況

1996 年農業法以降，農業経営安定対策の各プログラムによってどの時期にどれくらいの支払いが行われたのかを確認しておくことにする。政府によるプログラム支払額は作物の市場価格に大きく左右されるので，主要作物のとうもろこし，大豆，小麦及び米の販売価格の推移を第 1 図によりみておくことにしよう。



第 1 図 主要作物の販売価格の推移

資料：USDA/NASS, *Monthly Prices Received*.

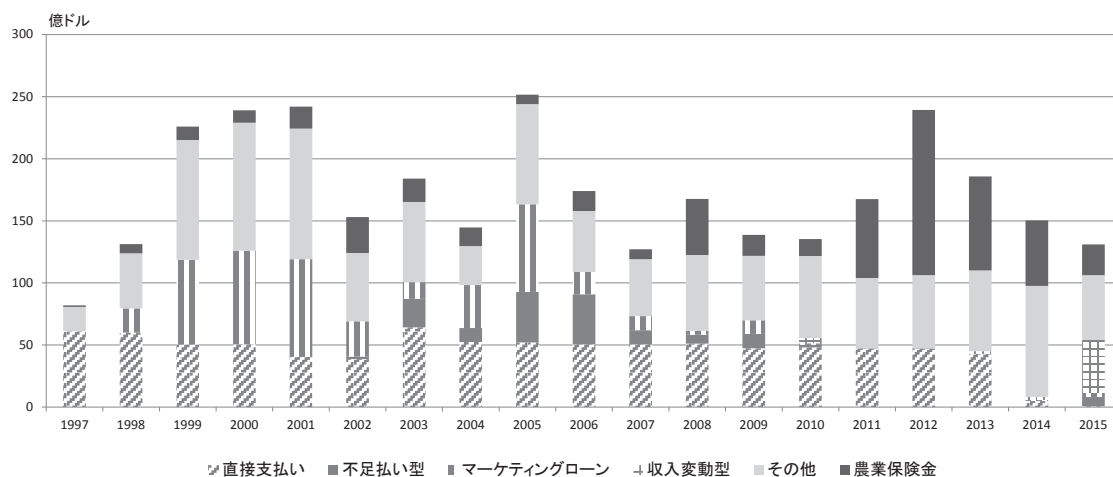
注. 1996 年から 2015 年までの価格は暦年平均，2016 年 1 月から 9 月までの価格は月平均である。

農作物価格は，1995 年，96 年と上昇した後，97 年後半のアジアの経済危機を契機に下落に転じ，2001 年頃まで低迷が続き，多少持ち直したものの，2005 年には再び下落した。その後，とうもろこし，大豆，小麦等の価格は，2008 年中頃にピークを迎え，2006 年には 2 ドル/ブッシェル台であったとうもろこしの価格は 5.5 ドルとなり，同じく 5 ドル台だった大豆は 13 ドル，4 ドル台だった小麦は 10 ドルを超えた。それ以降 2010 年の前半にかけて農作物価格は低下した。しかしながら，2010 年後半からは再度上昇に転じ，とうも

ろこしについては2013年3月に7.1ドル、大豆については2013年12月に15.3ドルと販売価格の最高値を更新した。2013年後半から農産物価格は低下基調に転じ、2014年、2015年、さらに2016年に入っても、ピーク時に比べると、低い水準で推移している。

プログラム支払いの状況は、第2図に示すとおりである。1996年農業法で導入された直接支払いについては、作付した作物の価格や収穫量にかかわらず、選択した作物について基本面積当たり一定金額が支払われることから、毎年ほぼ同額の約50億ドルが支払われてきた。市場価格が大きく下落した1999～2001年や2005年には、直接支払いだけでは収入の大幅な落ち込みをカバーすることができず、マーケティング・ローンや不足払い型のCCP等による支払額の増加によって経営の安定が図られた⁵⁾。2007年以降の価格高騰によって、マーケティング・ローンやCCP、2008年農業法で導入された収入変動対応型のACREに基づく支払いがほとんど行われないう状況が続いた。そのような中で、自然災害による収入減少や作付期と収穫期の間の収入変動を補てんする農業保険の支払いが、直接支払いとともに、農業者の経営安定にとって重要な意義を持つようになった。また、2013年後半以降の価格低下時にはCCPの支払いは行われず、ACREの支払いも低い水準にとどまった。しかしながら、後述のとおり、2014年からの価格低下に対しては、2014年農業法に基づくPLCとARC、特にARCによって、2015年に2014年産に関する多額の支払いが行われる見込みである。なお、農業保険については、2015年は大きな自然災害等もなく、保険金の支払いは多くはなかったが、2016年以降、例年程度の支払いを仮定すると、農業保険金はPLCとARCの合計支払額に匹敵する水準になることが見込まれる。

第2図 プログラム別支払額の推移



資料：USDA/ERS, Direct government payments by program, USDA/RMA, *Summary of Business Reports*.

注. 2015年は予測値。農業保険金は加入者負担保険料を控除した純保険金である。その他としては、保全支払い、災害関係の支払い等が含まれる。2014年のその他の支払額が増えているのは、2014年農業法によって、災害支払いを適時的に行ったためである。

(3) PLC と ARC の概要と実施状況

1) PLC と ARC の概要

PLC と ARC の概要についてごく簡単に述べておこう⁽⁶⁾。

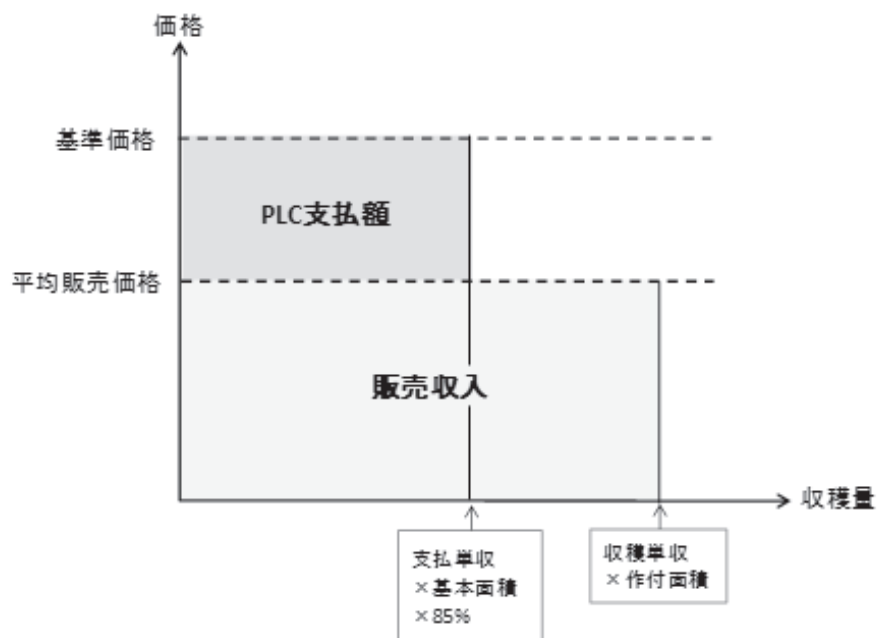
PLC は、第 3 図に示すように、販売年度の全国平均価格（平均販売価格）が農業法で定められた基準価格（Reference Price）を下回るとき、その差額に対して支払いが行われる不足払い型のプログラムである。PLC の支払額は、対象作物ごと、

「支払率＝基準価格－max〔平均販売価格，ローンレート〕」

として、

「支払額＝支払率×支払単収×（85%×基本面積）」

により、計算される。支払率の計算において、max〔平均販売価格，ローンレート〕は、平均販売価格とローンレートのうちのいずれか大きい方の値をとるので、販売価格がどれだけ低下しても、支払率は最大で「基準価格－ローンレート」であり、また、支払額は、固定された支払単収と基本面積に基づいて計算されるので、PLC の支払額には上限があることになる⁽⁷⁾。したがって、1996 年農業法以前の「純粋な不足払い」（作付面積と実際の収穫単収に対する支払い）とは異なり、PLC は、収穫量の多寡に関係なく支払額が決定されるため、支払いを多く受け取るため生産を増やそうとする生産刺激効果が比較的小さい仕組みとなっている。



第 3 図 PLC による支払いのイメージ

ところで、PLC の基準価格は、生産費と比較した場合、どのような水準になっているのであろうか⁽⁸⁾。主要作物の 2011 年から 2015 年までの全算入生産費と PLC の基準価格を

比較したものを第2表に示した。平均的にみると、PLC基準価格は、米については全算入生産費を2割程度上回り、ピーナッツについては2011年を除くと5%程度全算入生産費を上回る水準にある。したがって、米やピーナッツでは、PLCを選択しておけば、販売価格が低下しても、生産費を補てんするか、それに近い水準の金額を受け取ることができる。これに対して、とうもろこしや大豆では、PLC基準価格は全算入生産費の8割強、小麦で7割程度となっている。とうもろこし、大豆及び小麦では、PLCによって全算入生産費はカバーできないが、少なくとも物財費等の経常的経費（operating cost）は確保することができる。

第2表 主要作物の生産費とPLC基準価格

(単位: \$/bu, cwt, t)

		2011	2012	2013	2014	2015
とうもろこし	生産費	4.2	5.54	4.34	4.06	4.05
	PLC基準価格	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
大豆	生産費	8.71	10.42	10.87	9.94	9.89
	PLC基準価格	8.4	8.4	8.4	8.4	8.4
小麦	生産費	7.65	6.89	8.02	8.56	7.7
	PLC基準価格	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
米	生産費	12.18	11.1	11.87	12.14	11.99
	PLC基準価格	14	14	14	14	14
ピーナッツ	生産費	655	523	498	518	497
	PLC基準価格	535	535	535	535	535

資料: USDA/ERS, *Commodity Costs and Returns*.

ARCは、実収入額が基準収入額の86%よりも低下するような比較的軽微な収入減少に対して、郡ベースまたは個人ベースで補てんする仕組みである。ARCを選択する農業者のほとんどが加入する郡ベースのARCでは、第4図に示すように、

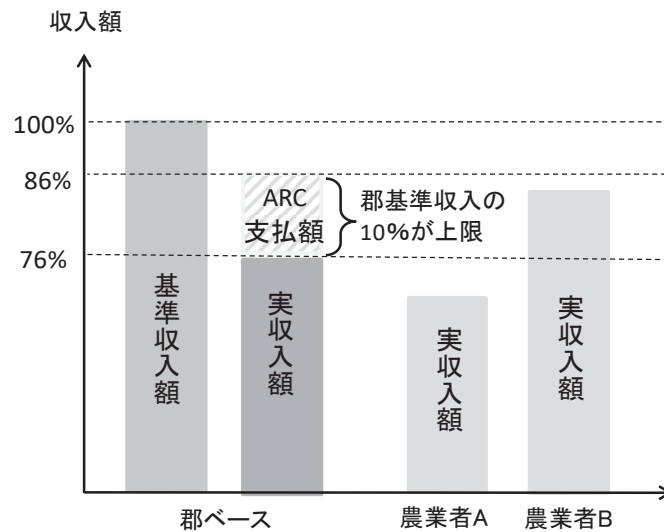
「基準収入額＝5中3年平均郡単収×5中3年平均販売価格」

「収入保証額＝86%×基準収入額」

「実収入額＝郡の実単収×平均販売価格」

として、実収入額が収入保証額を下回るときに、その差額（基準収入額の10%が上限）に「85%×基本面積」を乗じた額が支払われる。この場合、郡ベースのARCによる支払額は、同じ郡の加入者はすべて面積当たり同じ金額となる。すなわち、第4図において、個人の実際の収入額が少ない農業者Aとそれよりも収入額が多い農業者Bが受け取る面積当たり金額は同じである。

ARCによる支払額は、郡収入額と過去実績に基づく基本面積を用いて計算され、加入者の実際に受け取る収入額や作付面積・収穫量には関係しないことから、PLC同様、ARCも生産刺激効果が小さい制度として仕組みられているのである。



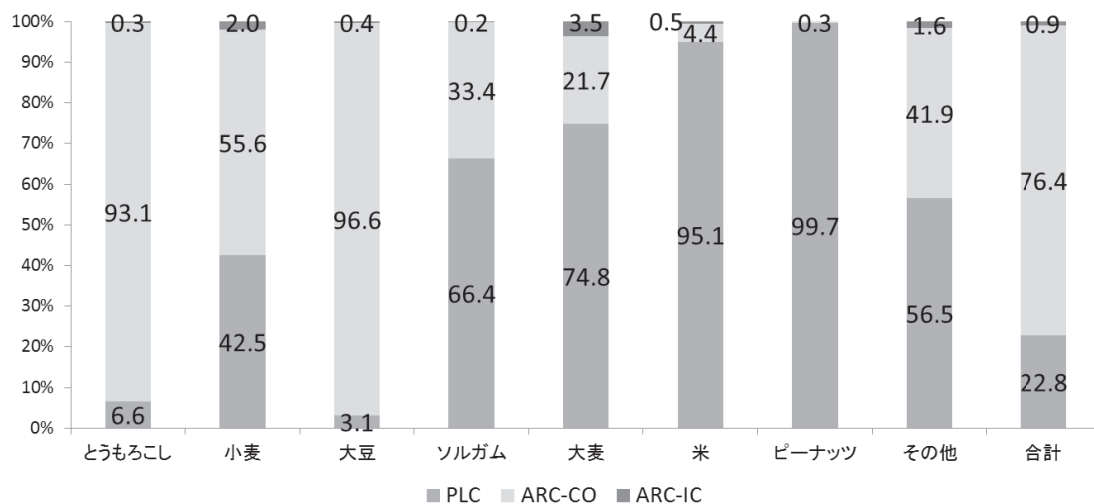
第4図 郡ベースの ARC の支払いのイメージ

2) PLC と ARC の実施状況

(i) PLC と ARC の選択状況

PLC と ARC の選択状況については、吉井〔7〕で詳述したので、本稿では簡単に整理するにとどめる。

第5図は、面積ベースでみた作物別の PLC と ARC の選択割合を示したものである。とうもろこしと大豆ではほとんどの農業者が ARC, 米とピーナッツではほとんどの農業者が PLC を選択しており、プログラムの選択がかなり偏っているが、小麦についての PLC と ARC の選択は分かれている。



第5図 PLC と ARC の作物別選択割合

資料：USDA/FSA, ARC/PLC Election Data.

注. ARC-CO は郡ベースの ARC, ARC-IC は個人ベースの ARC を示す.

このような PLC と ARC の選択が行われた理由について考えてみよう。2014 年農業法は、PLC または ARC を選択する機会を 1 回だけ与え、同法が効力を有する 5 年間はその選択結果を変更できないこととした。このため、農業者のプログラム選択に当たっては、5 年間の予想支払額が大きい方のプログラムを選択することが合理的であろう。

第 3 表は、FAPRI（食料農業政策研究所）の 2015 年予測に基づく 5 年間の面積当たりの予想支払額とプログラム選択割合の関係を比較したものであり、予想支払額の多寡が選択割合と関係していることがみてとれる。ただし、小麦については、PLC の予想支払額の方が多いにもかかわらず、ARC の選択割合が高くなっている。これは、予想支払額の差があまり小さくなく、また、ARC は収入ベースなので、選択に当たっては価格だけでなく収穫量の要素も考慮する必要があることから、地域によっては、ARC の方が PLC よりも有利な予想支払額となったところがあったことを反映したものと考えられる⁽⁹⁾。

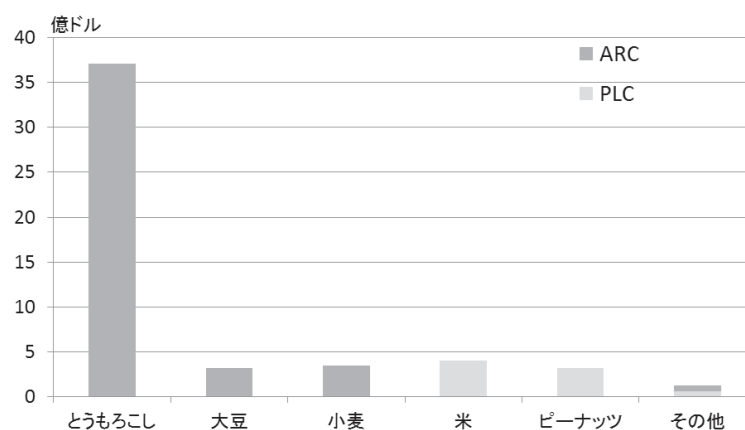
第 3 表 PLC と ARC の予想支払額と選択割合

	2014-18年予想支払額		プログラム選択割合	
	ARC	PLC	ARC	PLC
とうもろこし	27ドル	20ドル	93%	7%
大豆	17ドル	10ドル	97%	3%
小麦	11ドル	14ドル	58%	42%
グレイン・ソルガム	11ドル	21ドル	34%	66%
大麦	10ドル	22ドル	25%	75%
エン麦	2ドル	1ドル	68%	32%
米	4ドル	66ドル	5%	95%
ピーナッツ	45ドル	138ドル	0%	100%

資料：FAPRI〔14〕及び第 5 図のデータから作成。

（ii） PLC と ARC の支払実績・予測

2014 年産に対する PLC と ARC の支払実績は、第 6 図に示すとおり、とうもろこしの ARC の支払いが大半を占めている。



第 6 図 PLC・ARC の支払実績 (2014 年産)

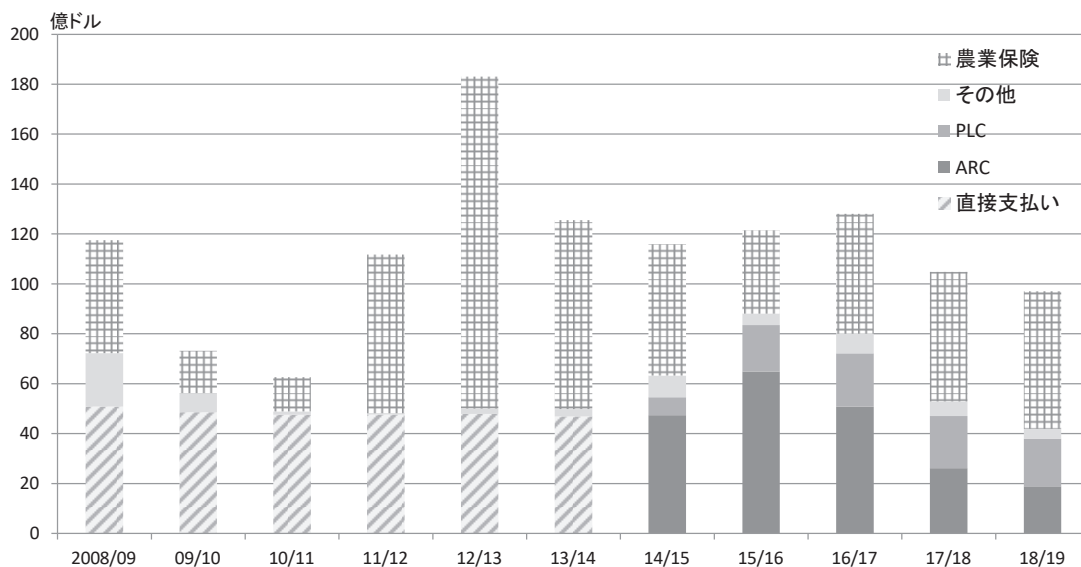
資料：USDA/FSA, 2014 ARC/PLC Payments as of September 30, 2016.

ところで、FAPRI の 2015 年予測（2015 年 3 月公表）と 2016 年予測（2016 年 3 月公表）を比較すると、第 4 表に示すとおり、米を除き、2016 年予測の方が 2015 年予測よりも、価格水準が低くなっており、今後とも、主要作物の価格は大きく回復することがないまま推移すると見込まれている。

第 4 表 主要作物の価格予測（FAPRI）

		(単位: \$/bu, cwt, t)									
		14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24
とうもろこし	2015 予測	3.63	3.89	3.90	4.01	4.12	4.17	4.18	4.16	4.07	4.01
	2016 予測	3.70	3.60	3.75	3.87	3.94	4.00	4.00	4.05	4.03	3.99
	PLC 目標価格	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70
大豆	2015 予測	10.02	9.29	9.44	9.79	10.26	10.45	10.36	10.45	10.18	9.99
	2016 予測	10.10	8.82	8.73	9.42	9.44	9.74	9.84	9.99	10.00	9.90
	PLC 目標価格	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40	8.40
小麦	2015 予測	6.13	5.17	5.28	5.48	5.66	5.77	5.81	5.70	5.59	5.46
	2016 予測	5.99	4.99	4.97	5.04	5.25	5.36	5.40	5.44	5.42	5.38
	PLC 目標価格	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50
米・長粒種	2015 予測	12.22	12.31	12.43	12.38	12.50	12.54	12.57	12.55	12.51	12.46
	2016 予測	11.90	11.21	12.44	12.56	13.04	13.39	13.41	13.53	13.59	13.67
	PLC 目標価格	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00
ピーナッツ	2015 予測	428.08	437.75	413.50	398.59	407.30	416.41	421.41	417.94	407.56	396.52
	2016 予測	440.00	369.30	364.61	360.95	363.20	367.00	369.15	370.10	373.49	372.23
	PLC 目標価格	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00	535.00

資料：FAPRI〔14〕及び〔15〕より作成。



第 7 図 プログラム支払額の予測（FAPRI の 2016 年予測）

資料：第 2 図及び FAPRI〔15〕のデータから作成。

FAPRI の 2016 年予測に基づき、2014-18 年の PLC+ARC の年平均支払額を推計すると、多い年で 2015 年の 83 億ドル、少ない年で 2018 年の 38 億ドルと差はあるが、平均

すると約 60 億ドルとなる。この金額はこれまで毎年約 50 億ドル支払われてきた直接支払いをやや上回る水準である。

ところで、価格が下落・低迷すると、ARC の場合、5 年中 3 年の移動平均収入額を基準に収入補てんを行うので、基準収入額が次第に小さくなり、支払額も少なくなるが⁽¹⁰⁾、PLC の基準価格は固定されているので、PLC の支払額は多くなるか、上限に張り付き変わらなくなるであろう。今後とも価格の低迷が予測される中では、第 5 表に示すとおり、とうもろこしや大豆についても、ARC よりも PLC の方が予想支払額が大きくなる。仮に、2014 年農業法の適用期間終了後の 2019 年産以降に対して、2014 年農業法と同じ方式で新たにプログラム選択が認められるとすれば、とうもろこしや大豆についても、PLC の選択割合が相当程度高まる可能性がある。

第 5 表 2014-18 年の PLC・ARC の予想支払額（FAPRI の 2016 年予測）

		(単位:ドル/エーカー)											
		2014	2015	2016	2017	2018	2014-18年 平均	2019	2020	2021	2022	2023	2019-23年 平均
とうもろこし	PLC	0.00	10.80	27.83	26.50	23.57	17.74	23.28	22.17	21.99	23.92	24.51	23.17
	ARC	41.23	48.19	30.47	13.26	10.12	28.66	9.36	10.41	12.08	13.01	14.57	11.89
大豆	PLC	0.00	0.04	17.56	12.86	13.37	8.77	11.83	9.87	10.08	11.61	10.67	10.81
	ARC	8.44	24.53	28.87	16.41	11.01	17.85	8.01	6.34	7.54	8.75	9.20	7.97
小麦	PLC	0.00	16.08	22.01	23.62	21.01	16.54	18.84	16.65	16.69	18.18	18.19	17.71
	ARC	10.60	16.93	15.64	11.47	7.90	12.51	6.63	6.43	6.96	7.56	7.76	7.07
米	PLC	69.46	91.76	58.84	56.21	43.97	64.05	38.43	36.56	34.53	33.98	33.80	35.46
	ARC	123.93	1.12	14.29	19.21	17.97	35.30	14.96	14.73	16.75	16.34	16.56	15.87
ピーナッツ	PLC	124.95	217.87	210.34	210.77	206.37	194.06	203.82	203.24	203.76	198.05	199.73	201.72
	ARC	23.91	65.11	61.02	56.02	51.03	51.42	48.99	49.81	50.29	49.57	50.78	49.89

資料：FAPRI〔15〕。

2. 2014 年農業法と農業保険

(1) 農業保険の動向

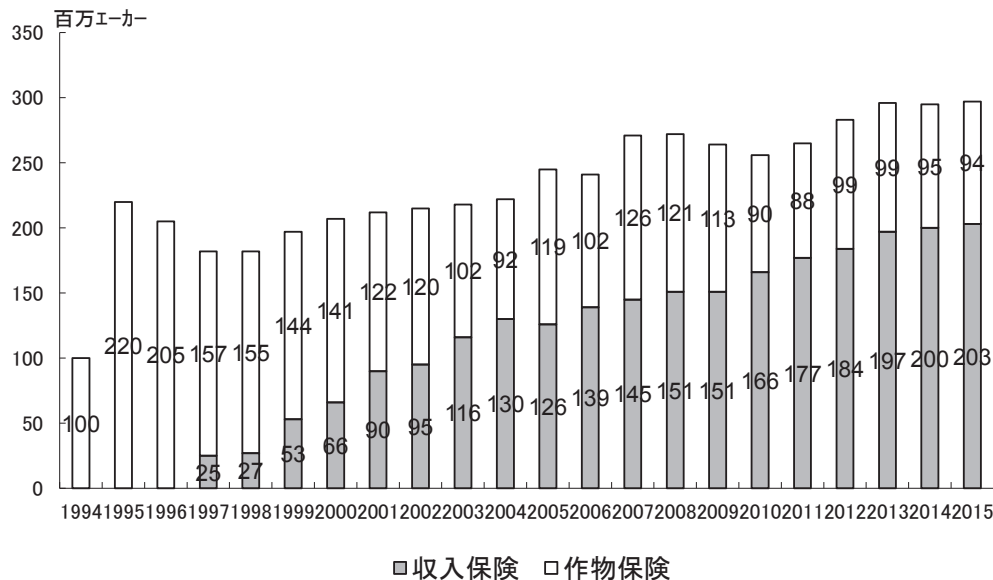
アメリカの農業保険は、1938 年に制度が創設され、当初は自然災害等による収量の減少に対応する作物保険が実施されていたが、1996 年からは収量の減少または価格の低下による収入の減少に対応する収入保険も実施されるようになった。現在実施されている主な農業保険のプログラムは、第 6 表に示すとおりである。なお、重複保証を避けるため、ある作物について、作物別作物保険と作物別収入保険の両方に同時に加入することはできない。

農業保険は、農務省リスク管理局（RMA）による指導監督の下で運営されており、RMA と契約を結んでいる民間保険会社 17 社（2016 年）が、農業者に対して、代理人を通じて保険商品を販売し、損害が発生したときには損害評価人を派遣して保険金支払いに関する査定を行い保険金を支払う。農業保険に関する政府の助成として、日本と同様に、保険料補助、保険会社に対する運営費用負担、保険会社の保険責任の一部に対する政府の再保険等が実施されている。

第6表 主な農業保険プログラムの概要

	保険対象リスク	プログラム	引受/支払に関する主なデータ		保険対象農作物等
			収量	価格	
作物保険 (収量保険)	自然災害等(干ばつ、凍霜害、湿潤害、暴風雨、洪水、病害、虫害、獣害、火災、噴火等)による収量の減少	YP (Yield Protection)	農業者ごとの平均実績単収・収穫単収	作付前先物価格(豆類は契約価格)	とうもろこし、綿花、グレインソルガム、大豆、小麦、大麦、米、なたね、ひまわり、豆類、ピーナッツ、ポップコーン
		APH (Actual Production History)	農業者ごとの平均実績単収・収穫単収	RMAが設定する価格	YPの対象作物以外の穀物・油糧種子、果樹、野菜、工芸作物、牧草、養蜂、養殖等
		AYP (Area Yield Protection)	郡の平均実績単収・収穫単収(統計データ)	作付前先物価格	とうもろこし、綿花、フォーレージ、グレインソルガム、大豆、小麦、米、ポップコーン
収入保険	自然災害等による収量の減少、価格の低下のいずれか、または、その両方による収入の減少	RP (Revenue Protection)	農業者ごとの平均実績単収・収穫単収	作付前先物価格・収穫時先物価格(豆類は契約価格)	とうもろこし、綿花、グレインソルガム、大豆、小麦、大麦、米、なたね、ひまわり、豆類、ピーナッツ、ポップコーン
		ARP (Area Revenue Protection)	郡の平均実績単収・収穫単収(統計データ)	作付前先物価格・収穫時先物価格	とうもろこし、綿花、グレインソルガム、大豆、小麦、米、ポップコーン
		WFRP (Whole Farm Revenue Protection)	農業所得税申告書の過去5年間の平均対象農業収入と当該年度の対象農業収入		全農産物(一定の金額以下の家畜・畜産物を含む)

農業保険の加入面積は、第8図に示すとおり、1997年から2008年まで増加し、その後多少減少したが、2010年から再び増加している。収入保険の加入面積はほぼ毎年増加しており、加入面積に占める収入保険の割合は3分の2となっている。農業保険の加入戸数は全農家211万戸のうち36万戸であり、その一方で面積加入率は80%を大きく超えていることから、経営規模の大きい農業者が農業保険を積極的に活用しているとみられる。



第8図 農業保険加入面積の推移

資料: USDA/RMA, *Summary of Business*. 以下、第7表、第9図及び第12図において同じ。

また、作付面積上位5作物をみると、第7表に示すように、加入面積に占める収入保険加入面積の割合(収入保険シェア)が高く、加入者の大半が収入保険を選択していること

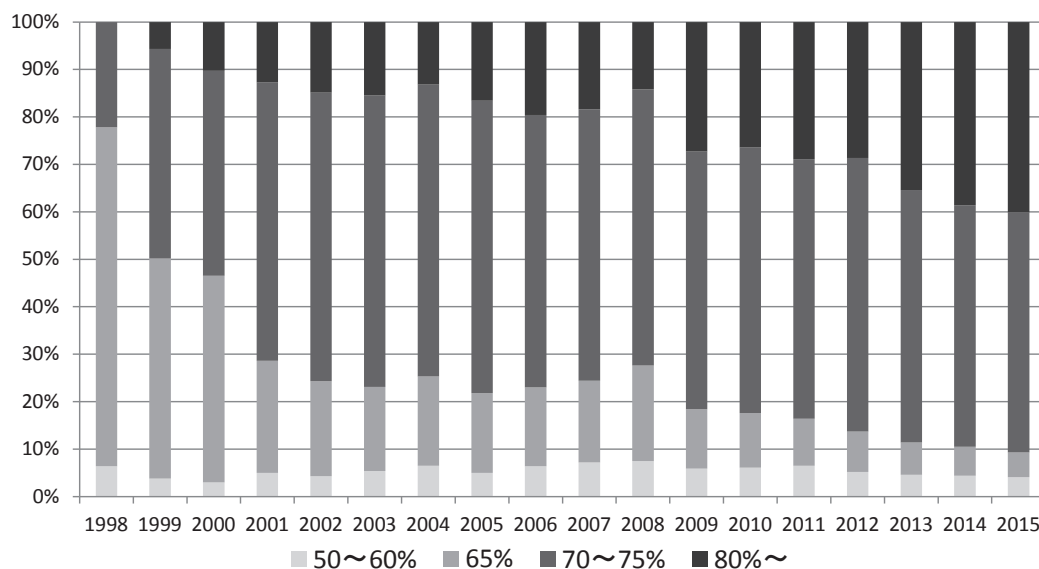
がわかる。なお、第6表に示した収入保険プログラムについて、プログラムごとの加入状況をみると、先物価格と農業者ごとの収穫実績に基づき作物別に収入を保証する RP (Revenue Protection) の保険金額のシェアが95%と加入の大半を占めている。

第7表 主要作物の面積加入率と収入保険シェア

(単位: %)

	2013年		2014年		2015年	
	面積加入率	収入保険シェア	面積加入率	収入保険シェア	面積加入率	収入保険シェア
とうもろこし	89.0	90.9	87.2	91.7	88.7	92.3
大豆	87.8	89.2	88.7	90.5	89.8	91.2
小麦	86.5	84.7	84.4	85.8	85.4	87.5
綿花	95.2	78.3	93.9	80.6	98.9	82.3
グレイン・ソルガム	71.9	79.6	74.3	80.7	80.0	80.1

近年の特徴として、高い保証水準の農業保険への加入が増えていることがあげられよう。第9図に、保証水準別の収入保険加入面積割合の推移を示した。2009年から、70%以上を選択する割合が増えており、2015年には、70%以上の保証水準を選択する割合が9割に達しており、この結果、面積ウエイトで求めた選択保証水準は平均で75%となっている。裏返していうと、農業者は作物からの農業収入の25%分に係る損失は自分で負担する必要があるということになる。



第9図 保証水準別の収入保険加入面積の割合

(2) 農業保険と PLC・ARC の関係

農業経営安定対策としての農業保険と PLC または ARC の関係を考えてみよう。

第3図から明らかなように、PLCは価格低下にのみ対応するプログラムであることから、販売価格が基準価格を上回る場合であって、自然災害等により収量の減少が生じるときには支払いは行われない。また、販売価格が基準価格よりも高い水準にあるケースでは、価格低下による収入減少が生じたとしても支払いは行われないことから、PLCの加入者としては、収量減少だけでなく価格低下に備えるためにも農業保険に加入しておく必要がある。

郡ベースの ARC については、支払額に上限があり、かつ、その面積当たり支払額は、同じ郡の加入者に対しては同額である。第4図に示したように、農業者 A についてみれば、ARC 支払額では十分な収入が確保できるとは限らないので、足りない分は農業保険でカバーする必要がある。また、郡ベースの収入額に基づいて ARC の支払いの有無が決定されことから、ある農業者の収入額が大きく減少した場合であっても郡ベースの ARC では支払いが行われないというベースリスクに対応するためにも農業保険への加入が不可欠であろう。

このように、PLC や ARC と農業保険が相まって、経営安定機能を十全に発揮されるように仕組みられていると考えることができる。

(3) 2014 年農業法に基づく農業保険の拡充

2014 年農業法に基づく農業保険の拡充は、大きく 2 つのアプローチにより行われた。1 つは、農業保険では保証されない控除部分（いわゆる足切り部分）を保証するための新しいプログラムの創設であり、もう 1 つは、現行のプログラムの種類や対象の拡大である。

前者については、アメリカの農業保険においては、加入者の選択保証水準の平均は 75 % であり、主要作物の生産者が、基準となる収入の 25 % に相当する自らが負担するリスク部分の一部を保険によって補てんできるように、SCO (Supplemental Coverage Option) と STAX (Stacked Income Protection) が新たに創設された。

また、後者のうち、新たに創設された経営単位収入保険 WFRP (Whole Farm Revenue Protection) については、次項で取り上げることにする。

1) 控除部分の保証

(i) SCO

SCO は、PLC を選択した生産者だけが加入でき、郡の実収入額または実単収が、郡の基準収入額または基準単収の 86 % を下回るときに保険金が支払われる地域単位の保険プログラムである。個人で加入する農業保険の控除部分に地域ベースで発動される SCO を上乗せすることによって、本来農業保険では保証対象外の比較的軽微な収入の減少にも対

応できることになる。この場合、個人で加入している収入保険または作物保険の保証水準が 86%まで引き上げられるように、SCO の保証額や保険金の計算のときに個人と郡の収入額や単収の差が調整される。もちろん、個人ベースの収入額や単収が低下しても、郡ベースでみたときにそれらが低下していなければ、保険金が支払われないので、SCO が完全に個人の基準収入額や基準単収の 86%までを保証するものではない。

SCO は 2015 年から 6 作物を対象に実施されており、その加入実績を第 8 表に示した。米の生産者は面積ベースで 95.1%が PLC を選択しているが、米の農業保険加入者の SCO 加入割合は 8.1%にすぎず、他の作物についても、農業保険の加入者で SCO を選択する者はごくわずかとなっている。このように、農業保険加入者が SCO を利用しない理由として、SCO の保険料率が非常に高いことがあげられるであろう。作物によって差はあるものの、収入保険 75%との組み合わせ型で SCO 部分の保険料率が平均で 28%となっており、65%の保険料補助が適用されてもかなり割高であると考えられる。

第 8 表 PLC 選択割合と農業保険契約証券数に占める SCO のシェア

(単位: %)

	PLC選択割合	SCOシェア
とうもろこし	6.6	0.3
大豆	3.1	0.3
小麦	42.5	4.5
大麦	74.8	0.3
ソルガム	66.4	1.7
米	95.1	8.1

資料：第 5 図と USDA/RMA, Summary of Business のデータから作成。

(ii) STAX

STAX は、綿花を対象とした保険プログラムで、郡の実収入額が基準収入額の 90%を下回るときに、最大で基準収入額の 20%を限度に、支払いが行われる地域単位の保険プログラムである。SCO が個人ごとの農業保険とセットで加入しなければならないのに対して、STAX の方は、単独で加入することも、個人ごとの収入保険や作物保険と組み合わせて加入することも認められている。

2015 年の STAX の加入実績をみると、綿花の農業保険加入面積の 22%が STAX に加入しており、STAX 加入者のほとんどが 90%の保証水準を選択している。STAX の保険料率も SCO と同様に高く、平均で 40%である。しかしながら、STAX の創設によっても、綿花の面積加入率に変化がみられないことから、STAX 加入者は農業保険にも加入していると思われる。特に、綿花の農業保険について、70%の保証水準の加入割合が高まっていることから、加入者は、STAX の 90%保証と農業保険の 70%保証を組み合わせ、STAX からのメリットを最大限に引き出すような選択をしていると考えられる。

2) 現行プログラムの拡大

2014 年農業法により、果樹・野菜や有機農産物に対する保険による保証の拡大、家畜や米やピーナッツに関する新たなプログラムを実施あるいは検討することが求められたほか、農業保険の保険料補助を受けるためには、環境保全上の要件を守ることが義務づけられた。また、新規農業者（営農経験 5 年未満）に対して保険料補助率を 10% 上乗せする等の措置が講じられることになった。さらに、米などを対象に、郡単位の収入から一定の費用を差し引いた「マージン」の低下を保証する保険の MP (Margin Protection) も導入された。

(4) 経営単位収入保険の概要と加入状況

経営単位収入保険とは、農業所得税申告書を用いて、農業者ごとに畜産を含む複数の農産物からの農業収入を経営単位で把握して、収入が減少した場合に保険金を支払う仕組みであり、1 つの保険証券で複数の農産物を保証する点に特徴がある。

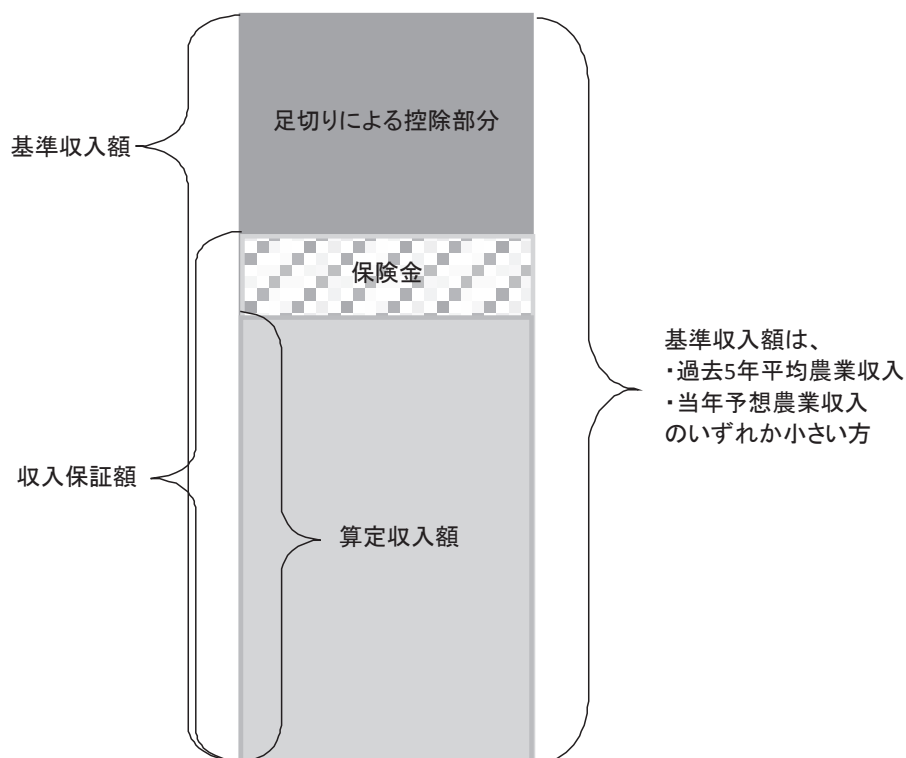
アメリカでは、1999 年から経営単位収入保険として、AGR (Adjusted Gross Revenue) が特定地域 (2014 年は 18 州) を対象として試験的に実施され、2003 年からは AGR の加入条件を一部簡素化した AGR-Lite も実施されるようになった (2014 年は 35 州を対象)。

2015 年からは、新たに WFRP が果樹・野菜生産者、有機農産物生産者、市場へ直接販売を行う生産者、多角化した生産者を主なターゲットとし、経営単位方式により、AGR や AGR-Lite よりも充実した収入保証を提供するために創設された。試験実施の段階ではあるが、2016 年からは対象地域を全国の全地域に拡大して実施されている。WFRP の仕組みの概要は第 9 表に示すとおりである⁽¹¹⁾。

第 9 表 WFRP の仕組みの概要

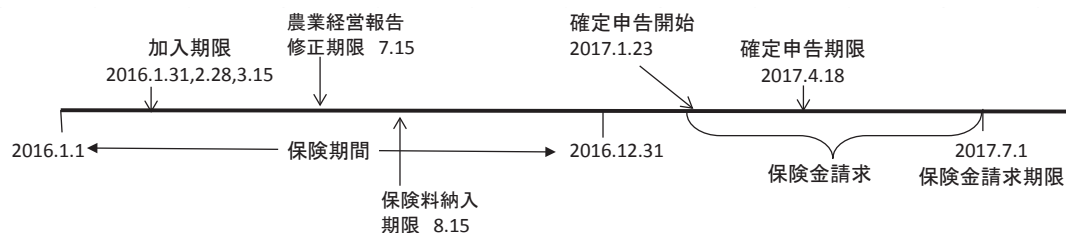
項目	仕組み
対象者	・継続する5年間の農業所得税申告書を提出できる者(新規農業者は3年間、その他4年間でも可のケースあり) ・収入保証額が850万ドルを超えていないこと、家畜・畜産物または種苗・施設栽培からの収入が100万ドルを超えていないこと
対象収入額	・税申告書の農業収入から、収穫後価値増加分、補助金、農業保険金、雇用労働収入等を除いたもの
対象リスク	・保険期間に発生した避けることができない自然災害や市場変動(価格低下)による収入の減少
基準収入額	・所得税申告書に基づく過去5年間の平均対象農業収入と農業経営報告に基づく当年度の予想収入を比較して、小さい方の額 ー平均対象農業収入を計算するとき、規模拡大等に応じて調整を行う
収入保証額	・基準収入額に保証水準(50～85%)を乗じた額
保険料	・保険料率は加入者ごとに設定。保険料補助率は56～80%

WFRP は、第 10 図のように、当該保険年度の農業収入としてカウントされるべき金額（算定収入額）が収入保証額（＝ 基準収入額× 保証水準）を下回ったときに、その差額が保険金として支払われる仕組みである。保証のベースとなる基準収入額は、原則として、農業所得税申告書に基づく過去 5 年間の農業収入の平均と営農計画書等に基づく当年の予想農業収入のいずれか小さい方である。農業所得税申告書の農業収入のうち、収穫後価値増加分、補助金、農業保険金、雇用労働収入等は除く必要があり、農業所得税申告上の農業収入と WFRP の農業収入はイコールではない。



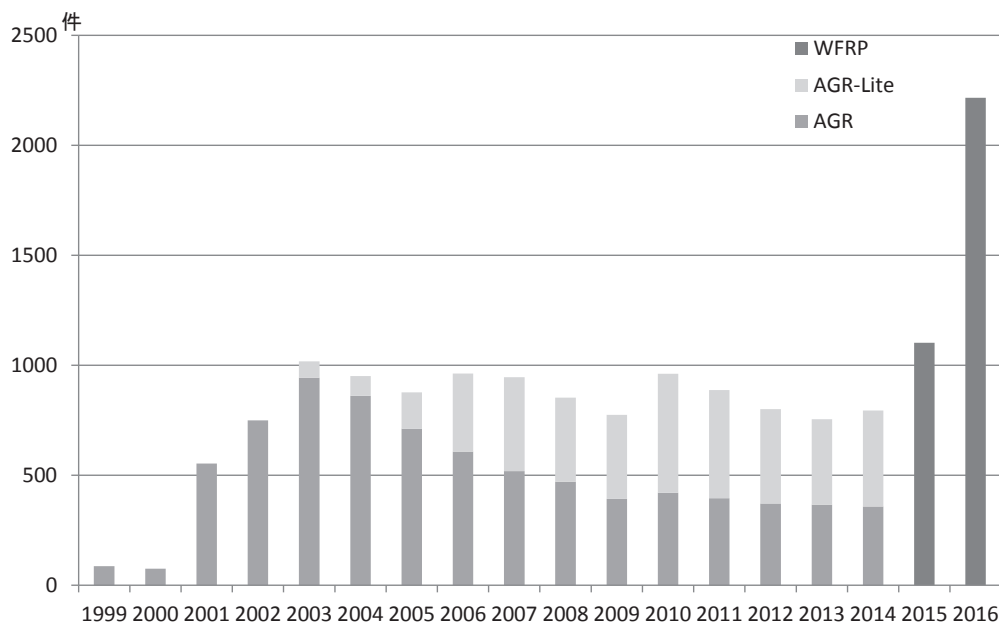
第 10 図 WFRP の保証のイメージ

WFRP に関して留意すべき点の 1 つとしては、第 11 図に示すとおり、農業所得税申告後でなければ保険年度の算定収入額が確定しないので、WFRP における保険金請求は加入の翌年の確定申告開始日以降になることである。したがって、WFRP の保険金が支払われる時期は、保険期間終了の翌年の春以降となる。このため、収穫年において必要とされるキャッシュフローの確保という点では、WFRP は一定の課題を有していると考えられる。また、損害評価（保険金の査定）の際には、保険年度に受け取ったとみなされる算定収入額を計算して損失の有無が判断されるが、損害評価時には、圃場に収穫物がないので、書類に関する審査が中心とならざるをえない。しかしながら、地域の圃場の情報は、並行して実施されている作物別の保険の引受や損害評価を通じて入手することが可能である。



第 11 図 WFRP の保険期間と保険金支払時期

経営単位収入保険の加入証券数は、第 12 図に示すように、2003 年に AGR と AGR-Lite をあわせて 1000 件を超えたが、2010 年以降は減少傾向で推移してきた。この理由として、経営統合が行われて加入者が減少したことがあげられる。2015 年の WFRP の申込証券数は約 1100 件で、2014 年の AGR と AGR-Lite の加入証券数をかなり上回っている。また、2016 年については、2015 年を大幅に上回る加入状況となっている。



第 12 図 経営単位収入保険の加入証券数

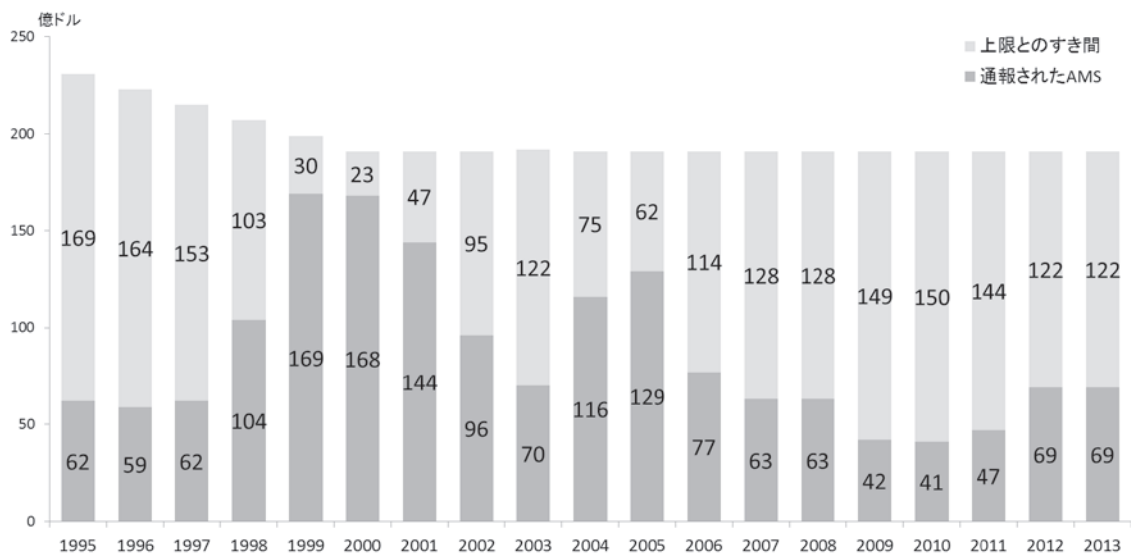
3. WTO 農業協定と農業経営安定対策

本節では、2014 年農業法に基づく農業経営安定対策と WTO 農業協定の国内支持に関する規律に関して、予備的な分析を行うこととする⁽¹²⁾。

WTO 農業協定では、国内支持（農業生産者のために行われる助成）を貿易に影響を与える程度に応じて、「緑」の政策、「青」の政策、「黄」の政策に分類し、国内農業生産を刺激するため貿易に影響を与える程度が大きい「黄」の政策については、削減対象とされる国内支持の総額を助成合計量（AMS：Aggregate Measurement of Support）を用いて計算し、実施期間内に段階的に削減を行うことになっている。また、3つの政策の分類

の他に、WTO 農業協定では、黄の政策と同様に貿易を歪める性格を持つ農業補助金ではあるが、農業生産額に比べて金額が小さいため、削減の対象外とされる施策をデミニミスとして分類している。特定の品目に対する産品特定のな施策については、当該品目の生産額の 5%以下の場合に、品目を特定しない非産品特定のな施策では、農業全体の生産額の 5%以下の場合に、デミニミスに該当する。

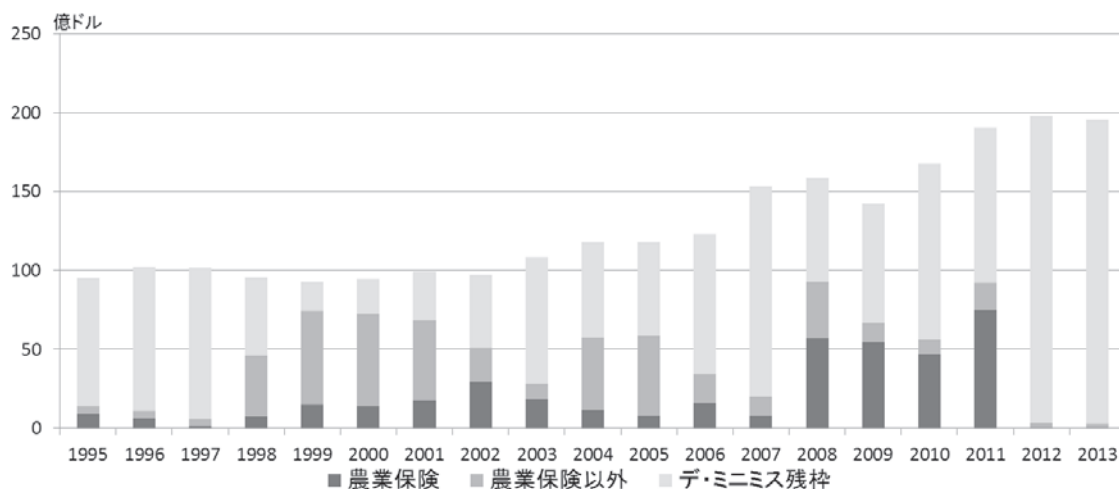
アメリカの WTO 農業協定に基づく AMS の上限は、第 13 図に示すとおり、191 億ドルである。アメリカは 2011 年まで、農業保険を非産品特定のな施策に分類していたが、2012 年から、産品特定のな施策に分類を変更して、WTO 事務局に通報している。上述のとおり、産品特定のな施策については、当該品目の生産額の 5%未満であれば、デミニミスに該当して削減対象外となる。新たな分類の下で、2012 年以降の農業保険に関する通報において、デミニミスに該当せずに削減対象の AMS にカウントされたのは、小麦、ソルガム等の保険料補助だけであり、2013 年の AMS の合計額 69 億ドルにとどまっている。



第 13 図 アメリカの AMS の上限と通報額

資料：WTO, *Notifications on domestic support under Article 18.3*. 以下、第 14 図において同じ。

第 14 図は、非産品特定のな AMS に関するデミニミス率、すなわち当該年度の農業生産額の 5%に相当する金額のうち、農業保険部分とそれ以外の部分がどの程度を占めているのかを示したものである。2008 年以降、非産品特定のな AMS のデミニミス率のかなりの部分を農業保険が占めており、農業保険に関する助成はデミニミスとして削減対象外になっていたが、2012 年の変更によって、非産品特定のなデミニミス率がほとんど使われていない状況となっている。



第 14 図 非産品特定のな AMS に関するデミニミス枠

ところで、直近にアメリカが WTO へ通報した国別表は 2016 年 5 月に提出された 2013 年の施策に関するものであることから、2014 年農業法で導入された PLC や ARC について、WTO 事務局に対してどのような施策の分類で通報されるかどうかはわからない状況である。ただし、2008 年農業法に基づく農業経営安定対策の通報状況を参考にすると、対象作物がほぼ同じで、基本面積に応じた支払いという点で、PLC と ARC は、CCP と同様に非産品特定のな政策として通報される可能性が考えられる。その場合、PLC と ARC の支出額を合計しても、先に述べたように、平均 60 億ドル程度であり、年度による支出額の変動によって、仮に 100 億ドルに達したとしても、現行の非産品特定のな AMS に関するデミニミス枠に収まると思われる。なお、現在膠着状態にあるドーハ・ラウンドにおいて検討されてきた新たな規律においては、農業保険、PLC 及び ARC に関する経費を一定のルールで合計すると、当該規律に抵触する可能性も指摘されている。

第 10 表 WTO 農業協定と農業経営安定対策の施策分類

2008年農業法		2014年農業法	
直接支払い	緑		
CCP	非産品特定	PLC	非産品特定?
ACRE	黄	ARC	非産品特定?
マーケティング・ローン	黄	マーケティング・ローン	黄
農業保険 (保険料補助)	非産品特定 (2012年から黄)	農業保険 (保険料補助)	黄
農業保険 (運営費用補助)	緑	農業保険 (運営費用補助)	緑

4. まとめ

アメリカの農業経営安定対策では、農業者がコントロールできないような全国一律に発生する市場価格の低下に起因する収入減少に対しては、全額国庫負担によるプログラムが提供されてきた。また、収量リスクや販売戦略上のリスクのように全国一律的な対応では必ずしも農業者ごとの収入減少に見合った補てんが行われるとは限らないリスクに対しては、一部自己負担により農業者が自らの経営判断に基づき選択・加入できるプログラムが実施されてきた。そして、品目ごとに、これらの複数のプログラムを組みわせることによって、トータルとしての農業収入の低下リスクを減少させるように農業経営安定対策が構築されてきたと考えられる。2014 年農業法においても、各作物について、全額国庫負担の PLC または ARC と一部加入者負担の農業保険と組み合わせることによって、経営の安定が図られることが期待されている。

ところで、FAPRI その他の機関の予測をみると、今後しばらくの間は、農作物価格が大きく回復することが見込めない状況である。このような状況の下では、移動平均で計算される基準収入額に対して支払いが行われる ARC の支払額は減少し、法定の基準価格との差額に基づく PLC の支払額は一定水準以上を維持する。このため、ポスト 2014 年農業法の農業経営安定対策の内容いかんによるが、仮に現行の PLC と ARC をベースとした枠組みが維持されるとすれば、2019 年以降は、大半の作物で ARC よりも PLC の支払いの方が多くなる可能性が大いに考えられる。その場合、ARC から PLC へ加入がシフトすることになるであろうが、先に述べたとおり、PLC は市場価格がどんなに低下しても支払単価＝支払率には上限があり、固定された基本面積と支払単収に応じた支払いとなるため、支払額の総額は一定水準におさまることになる。

WTO 協定の国内支持に対する規律が現状のままであり、PLC や ARC が非産品特定の政策に分類される限りにおいては、PLC と ARC を合わせた支出額は今後ともデミニミスの枠の範囲内で推移する可能性が高いものと考えられる。この点で、農業保険の政策分類の変更は大きな意味をもつといえるのではないだろうか。

〔付記〕

本稿には、科学研究費助成事業による基盤研究 (B) 「アンブレラ型のセーフティネット政策の制度設計と経済的効果に関する研究」(研究代表者 吉井邦恒、課題番号 15H04558) による研究成果の一部が含まれている。

注

- (1) 本稿では、穀物・油糧種子等の農作物を対象としたプログラムを取り扱うこととし、2014 年農業法で導入された酪農マージン保護 (Margin Protection Program for Dairy) や畜産等を対象とする災害支払いには言及していない。また、本稿の第 1 節及び第 2 節の記述の一部は、吉井〔9〕をリバイスしたものである。
- (2) 最低価格保証型プログラムであるマーケティング・ローンは、初めて農業法が制定された 1933 年から実施されている農産物を担保にした短期融資制度である。市場価格が融資単価 (ローンレート) よりも低い場合には、担

保となる農産物を政府機関に引き渡して融資された資金の返済免除を受けるか、市場価格分の支払いで資金の返済を行うことが認められている。このため、市場価格が低下しても、担保の農産物の返済価格（市場価格）と融資単価であるローンレートとの差額分が市場価格にプラスして得られることから、ローンレートが最低価格として機能することになる。

- (3) PLC と ARC の対象作物（covered commodity）は、穀物、油糧種子、豆類等 21 作物に限定されている。2008 年農業法まで対象作物であった綿花は PLC と ARC の対象から除外された。
- (4) 主要作物の生産者は、2015 年 4 月 7 日までに PLC か ARC のいずれかを 1 回限りで選択し、その選択結果は 2014 年農業法の有効期限内（2018 年 9 月 30 日まで）は変更できない。選択を行わない場合は、2015 年産分から PLC が適用される。
- (5) 緊急援助支払いの発動等により、農業純所得の 40%以上に相当する政府による支払いが行われた。
- (6) PLC と ARC の詳細は、服部〔2〕、吉井〔6〕等を参照されたい。なお、本稿では、ほとんど選択されていない個人ベースの ARC についての記述は省略する。個人ベースの ARC の選択が少ない理由として、支払額の計算に用いられる面積が、「65%×基本面積」であること、経営単位なので作物ごとの収入の増減が相殺されること等があげられている。
- (7) 2014 年農業法では、プログラム支払いの上限として、農業者 1 人当たりの PLC または ARC とマーケティング・ローンからの合計受給額の上限は 12.5 万ドルに設定されている。なお、ピーナッツに対しては別枠で 12.5 万ドルの限度額が適用される。
- (8) 1973 年農業法において導入された不足払い制度においては、目標価格は生産費を考慮して設定されることになっていたが、1980 年農業法において当該条項は廃止された。吉井〔7〕でも述べたように、数度にわたる USDA 担当者や研究者等への聞き取りにおいて、PLC の基準価格は生産費を考慮して設定されることになっていないとの回答を得ている。
- (9) 郡ベースの ARC の選択率が高い州はカンザス州（75%）、北ダコタ州（75%）、オクラホマ州（62%）等で、PLC の選択率が高い州はモンタナ州（74%）、テキサス州（93%）等である。
- (10) ARC では、ある年の平均販売価格が PLC の基準価格を下回るときには、当該平均販売価格は基準価格に置き換えられる。このため、ARC の基準収入額及び収入保証額には下限があることになる。
- (11) WFRP の仕組みの詳細は、吉井〔8〕を参照されたい。
- (12) 2014 年農業法と WTO に関する議論については、Glauber〔16〕、Orden and Zulauf〔17〕、Zulauf and Orden〔23〕等を参照されたい。

【引用文献】

- 〔1〕 長谷部正・吉井邦恒編著(2001)『農業共済の経済分析』,農林統計協会。
- 〔2〕 服部信司 (2015)「アメリカ 2014 年農業法」,『のびゆく農業』No.1019-1020, 農政調査委員会。
- 〔3〕 勝又健太郎 (2014)「米国の経営安定政策の変遷とその背景」,『平成 25 年度 カントリーレポート:アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ』, 農林水産政策研究所, pp37-60。
- 〔4〕 吉井邦恒(1998)「アメリカの収入保険制度—収入保険制度の検討素材として—」,『農業総合研究』第 52 巻第 1 号,pp.51-84。

- [5] 吉井邦恒(2012)「インデックスタイプの農業保険と農業者のリスク意識の解明」(平成 21-23 年度科学研究費補助金(基盤研究(B))研究成果報告書)。
- [6] 吉井邦恒(2014)「アメリカ 2014 年農業法の概要について」,『平成 25 年度カントリーレポートアメリカ, 韓国,ベトナム, アフリカ』,農林水産政策研究所, pp1-36。
- [7] 吉井邦恒(2015)「2014 農業法セーフティネット・プログラムの選択—アメリカの農業者は PLC と ARC のどちらを選んだのか—」,農林水産政策研究所・『主要国の農業戦略等に関する研究』研究資料第 8 号,pp1-27。
- [8] 吉井邦恒(2015)「アメリカの収入保険制度」(星・吉井他著『JC 総研ブックレット No.11 農業収入保険を巡る議論 我が国の水田農業を考える』, 筑波書房), pp7-26。
- [9] 吉井邦恒(2016)「セーフティネットとしての農業保険制度—アメリカ・カナダの農業経営安定対策の事例研究—」,『保険学雑誌』第 634 号,pp 137 -157。
- [10] Babcock, B.(2014), “Welfare Effects of PLC, ARC, and SCO”, Choices ,29(3), pp1-3.
- [11] Campiche, J., J. Outlaw, and H. Bryant (2014), "Agricultural Act of 2014: Commodity Programs", Choices, 29(2), pp1-4.
- [12] Congress Research Service(2015),Farm Safety Net Programs: Background and Issues, R43758.
- [13] Congress Research Service (2015) ,2014 Farm Bill Provisions and WTO Compliance, R43817.
- [14] Food and Agricultural Policy Research Institute (2015), U.S. Baseline Briefing Book, FAPRI-MU Report #01-15.
- [15] Food and Agricultural Policy Research Institute (2016), U.S. Baseline Briefing Book, FAPRI-MU Report #02-16.
- [16] Glauber, J. (2015), "Agricultural insurance and the World Trade Organization", IFPRI Discussion Paper 1473, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- [17] Orden, D., and Carl Zulauf(2015), "The Political Economy of the 2014 Farm Bill", 2015 Allied Social Sciences Association (ASSA) Annual Meeting, January 3-5, 2015, Boston, Massachusetts.
- [18] Schnitkey, G. “Estimated 2014 ARC-CO and PLC Payments.” farmdoc daily (5):34, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- [19] Schnitkey, G., C. Zulauf, J. Coppess, and N. Paulson (2015), "Perspectives on Commodity Program Choices under the 2014 Farm Bill", farmdoc daily (5):111, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- [20] Schnitkey, G., B. Ellison, N. Paulson, S. Irwin, and J. Coppess(2015), "2014 Farm Bill Commodity Program Survey", farmdoc daily (5):156, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- [21] Zulauf, C., and D. Orden (2014), "Assessing the Political Economy of the 2014 U.S. Farm Bill", Food, Resources and Conflict, December 7-9, 2014. San Diego, California.
- [22] Zulauf, C., G. Schnitkey, J. Coppess, and N. Paulson (2014), "2014 Farm Bill Decisions: Program Choice . A Big Picture Perspective", farmdoc daily (4):172, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- [23] Zulauf, C., and D. Orden(2015), "2014 Farm Bill and 2015 Doha Round Negotiations", farmdoc daily (5):147, University of Illinois at Urbana-Champaign.

第3章 米国の農業分野の WTO 紛争と対応戦略

勝又 健太郎

はじめに

米国の農業分野の WTO 紛争に関しては、2003 年にブラジルに提訴された綿花補助金紛争と 2009 年にカナダ、メキシコに提訴された食肉の原産国表示紛争が大きな注目を集めている。どちらの紛争とも WTO の原審パネル・上級委員会、履行確認パネル・上級委員会において米国は敗訴し、関連する政策について WTO 整合性の観点から廃止や是正の勧告がなされるとともに、対抗措置水準仲裁パネルにおいて相手国側に多額の対抗措置が認められた。

本稿の目的は、以上のような状況を踏まえ、各紛争について、関連する政策の内容と導入の経緯、WTO 紛争の背景と WTO パネル・上級委員会の審議内容やそれに対する米国の対応について整理・分析することである。

I. 米国・ブラジル WTO 綿花補助金紛争における米国の対応戦略

米国は、現在、インド、中国に次ぐ世界で三番目の綿花生産国であり、世界第一の綿花の輸出国である。米国は 1930 年代の大恐慌において農産物価格が暴落して以来、綿花の生産者を様々な補助金により保護してきており、米国の綿花の生産と輸出を現在まで維持するためには補助金が必要不可欠であった。しかしながら、2003 年、綿花の輸出競争国であるブラジルから米国の綿花補助金が WTO 協定違反であると提訴され、綿花補助金の廃止・是正勧告がなされている。

以下ではまず、今回の WTO 綿花紛争においてブラジルから提訴された米国の綿花補助金の概要を整理する。次に米国の綿花生産者にとって綿花補助金が必要であることについて示すとともに、ブラジルによる WTO 提訴の背景を分析する。さらに、WTO 綿花紛争に関する経緯と WTO パネル・上級委員会における審議の概要及び勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について整理する。最後に WTO 勧告に対する米国の政策的対応の評価を行うこととする。

1. ブラジルから提訴された綿花補助金制度（2002 年農業法）⁽¹⁾

（1）綿花生産者に対する収入支持補助金

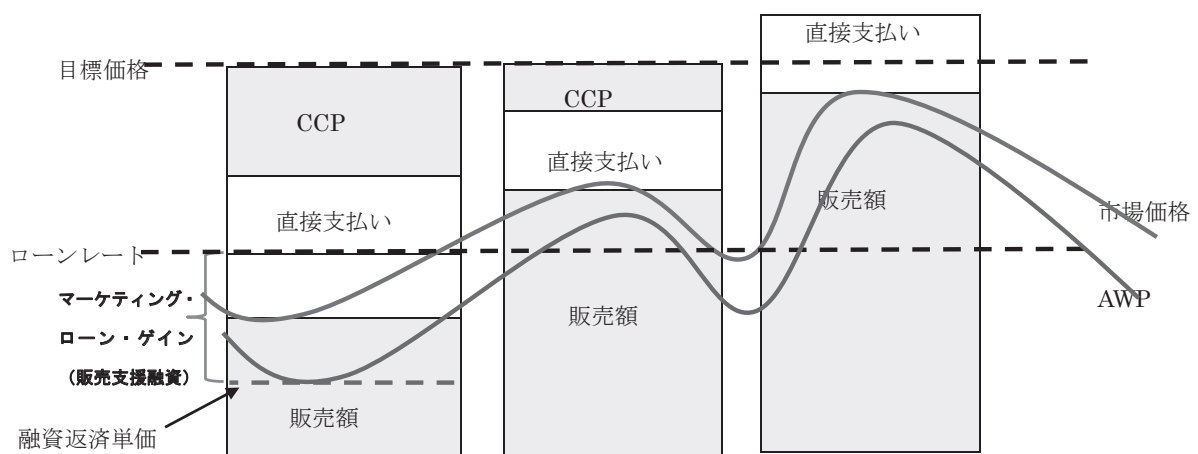
綿花生産者に対する収入支持補助金は、①販売支援融資、②直接支払い、③価格変動対応型支払いという三種類の政策手法を価格動向に従って組み合わせることによって、綿花生産者の収入を農家が経営を維持するために妥当と考えられる単価水準である目標価格水準以上に支持する制度である（第1図）。

1) 販売支援融資（Marketing Assistance Loan）

農家に対する融資を通じて農産物の販売を支援しながら農家収入を支持する制度である。一般に収穫直後の市場価格は低いので、農家が農産物（綿花）を当面販売しなくとも資金に困らないように農産物を担保にして短期間（最大9ヶ月）の融資を提供するものであり、その融資の返済の仕方を工夫することによって販売支援を行うものである。

まず、融資期間中や返済時に農産物の市場価格が融資単価（ローンレート）より高ければ農産物を市場で販売し、融資を返済することができる（第1図・右と中）。この場合、当該融資制度からの農家への補てんは生じない。

一方、返済時になっても価格が低迷したままで農務省が毎週計算して発表する「調整世界価格（Adjusted World Price : AWP）」がローンレート未満の場合には、AWP の水準で融資を返済することができる制度である（返済単価が AWP となる）。



第1図 綿花生産者に対する収入支持補助金の概念図

資料：筆者作成。

調整世界価格（AWP）とは、主要な国際市場（当初は北欧市場、2009年からは極東市場）における外国産の綿花の価格を米国との距離（米国と当該市場間の輸送費）と品質差を考慮して調整算定した価格のことである。つまり、AWPは、主要な国際市場に流通している外国産綿花が米国产と同品質だった場合の米国内市場での当該外国産綿花の価格の推計値であり、米国产綿花の価格がAWP水準であれば、国際市場において外国産綿花と同等の価格

競争力が与えられるということを示す指標となるものである。

ローンレートと AWP の差額分が農家に補てんされることとなり（この補てん分を「マーケティング・ローン・ゲイン」という）、市場での農産物販売価格とマーケティング・ローン・ゲインとともに以下で説明する直接支払い、価格変動対応型支払いを支給することにより農家収入は目標価格以上に支持されることとなる（第 1 図・左）。また、農家が低価格（AWP）水準で農産物を販売することも可能となることから、マーケティング・ローン・ゲインが実質的に輸出補助金の効果をもつと評価もできる。

さらに、綿花には以下のような「融資返済単価（＝AWP）のさらなる減額措置（ステップ 1 制度）」がある。ステップ 1 制度は、農務長官が、国内や国際市場において米国産綿花の販売に競争力を与える等のために必要と判断した場合に、融資返済単価である AWP を減額できる制度である。この場合、主要な国際市場において米国産の綿花価格が外国産の綿花価格より高い場合に当該差額分まで減額することができる。

販売支援融資の起源は、1930 年代の大恐慌において農産物価格が暴落した際に、ニューディール政策の一環として導入された農家への融資を通じた農産物の価格支持制度（価格支持融資）にある（1933 年農業法）。当時は他産業従事者と見合う購買力を農家に与えることを目的として、ローンレートは高水準に設定された。

その後、米国の農産物の輸出競争力を強化するため、ローンレートを国際価格並みに大幅に引き下げ、同時に、低価格下でも農家経営が維持できるような価格水準として「目標価格」を設定し、目標価格と市場価格の差額を不足分として農家に支払う「不足払い」が導入された（1973 年農業法）。

その後、米国の農産物のさらなる輸出促進のために、従来の価格支持融資の返済に関して「販売融資（Marketing Loan）」が規定され、価格支持融資の販売支援融資化が最初に綿花についてなされた（1985 年農業法）。

2) 直接支払い（固定額）

直接支払いは、価格の動向に関係なく固定額が農家に支給されるものである。（1996 年農業法から「生産柔軟化契約支払い（Production Flexibility Contract Payment: PFC）」として導入され、2002 年農業法において「直接支払い（Direct Payment: DP）」と名称が変更され、2008 年農業法においても維持された。）

第 1 図の右のように販売単価と直接支払い単価の合計額が目標価格（以下で説明する価格変動対応型支払いに係る単価水準）以上になった場合は、他の補助金制度（販売支援融資や価格変動対応型支払い）は発動されないこととなる。

3) 価格変動対応型支払い「(Counter-Cyclical Payment: CCP)」

農家が経営維持するために妥当と考えられる単価水準である目標価格まで補助する不足払い制度であり、2002 年農業法において導入され、2008 年農業法においても維持された。CCP の支払い単価は、価格の変動に対応して以下のとおりとなる。

①価格がローンレート未満の場合は、目標価格とローンレート及び直接支払いの合計額との差額（第1図・左）

②価格がローンレート以上で、価格と直接支払いの合計額が目標価格未満の場合は、目標価格と当該合計額の差額（第1図・中）

（2）米国産の綿花の使用者（加工業者）と輸出者に対する補助金

1) 綿花使用者販売証券（Upland Cotton User Marketing Certificate）（ステップ2 支払い）⁽¹⁾

米国産の綿花の価格が外国産の綿花の価格より高い場合に米国産の綿花を購入する国内使用者（加工業者）や輸出業者に補助金を支払う制度であり、これにより国産綿花の使用者と輸出業者の世界市場での競争を支援するものである。具体的には、主要な国際市場において米国産の綿花価格が外国産の綿花価格より高い場合に、その差額相当分を単価として支払い（支払いは通常証券を利用して実施される）、当該差額分を除去することにより国内の綿花加工業者や輸出業者に米国産の綿花の購入を促している。1990年農業法で導入され、2002年農業法においても維持されていた⁽²⁾。

2) 輸出信用保証計画（Export Credit Guarantee Program）

米国産の農産物の輸出を促進するため、発展途上国などの外貨購買力が乏しい国の輸入業者に対して行われる信用売買に対して米国政府（商品金融公社）が債務保証を行うものである。輸出者と輸入者の信用売買の間に通常、銀行が介在するもの（GSM-102とGSM-103）としないもの（SCGP）がある。（これらの債務保証の運用経費のために米国の輸出者が政府に支払う手数料の水準の低さが後で見るようにWTO協定上問題となった。）

（i）GSM-102とGSM-103⁽³⁾

信用保証期間が90日から3年間である短期の輸出信用保証計画（GSM-102）と信用保証期間が3年から10年間である長期の輸出信用保証計画（GSM-103）がある。保証水準は、信用売買に係る融資額（輸入代金）の98%と利子の一部である。

（ii）供給者信用保証計画（Supplier Credit Guarantee Program: SCGP）

米国産の農産物の輸出者が有する輸入者に対する売掛金について債務保証を政府（商品金融公社）が行うもの（保証期間は最大で180日）。通常、輸入者は輸出者受け取りの約束手形を発行し、当該手形の不渡りによる債務不履行に対して保証するもの。保証水準は、輸出額の65%である。

（3）農業保険⁽⁴⁾

農業保険は、自然災害の影響で作物の収穫量が減少して農家の収入が低下した場合に、保険契約時の農家の「期待収入額」と「補償率（50～85%）」に基づいて算出された「保険補

償額」と実収入の差額を保険金として受け取ることにより、農家の損失を補てんする制度である。

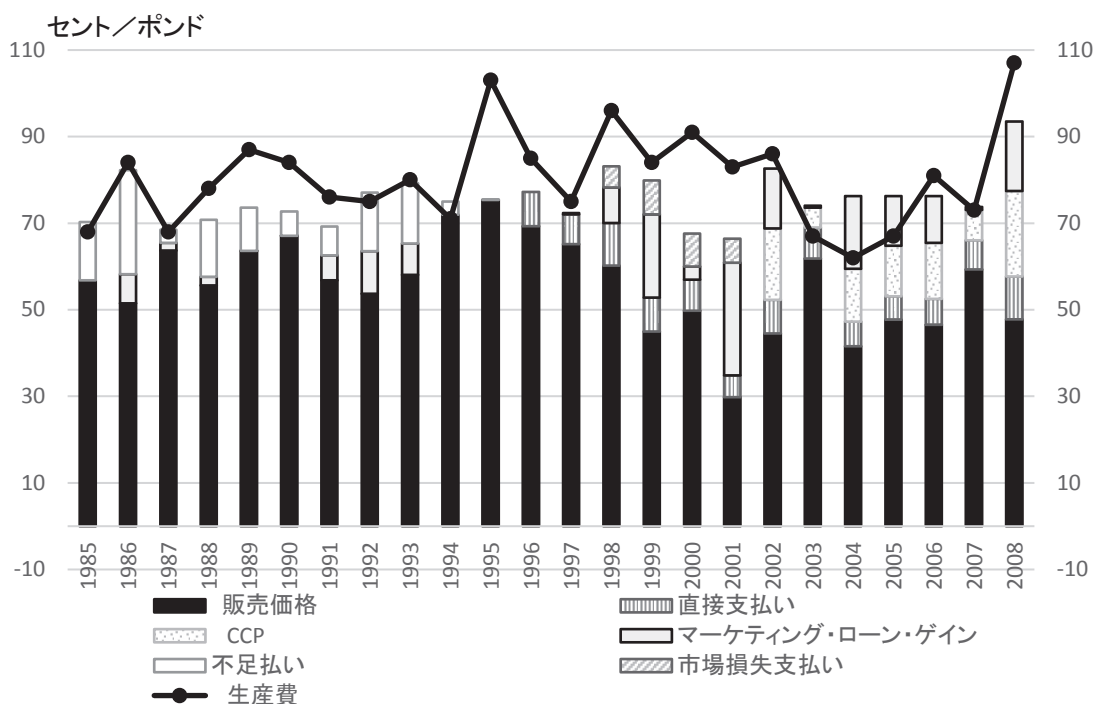
保険金の支払いの要件が、収量の減少である「収量保険」と収入の減少である「収入保険」の主に二種類の形式があり、政府から農家に保険料の補助と保険会社に運営費の補助が与えられている。

2. 綿花補助金の必要性

第2図は、綿花1ポンド当たりの販売価格、直接支払い、価格変動対応型支払い、マーケティング・ローン・ゲイン等の各補助金支給額と綿花生産費の平均値の推移を示したものである。

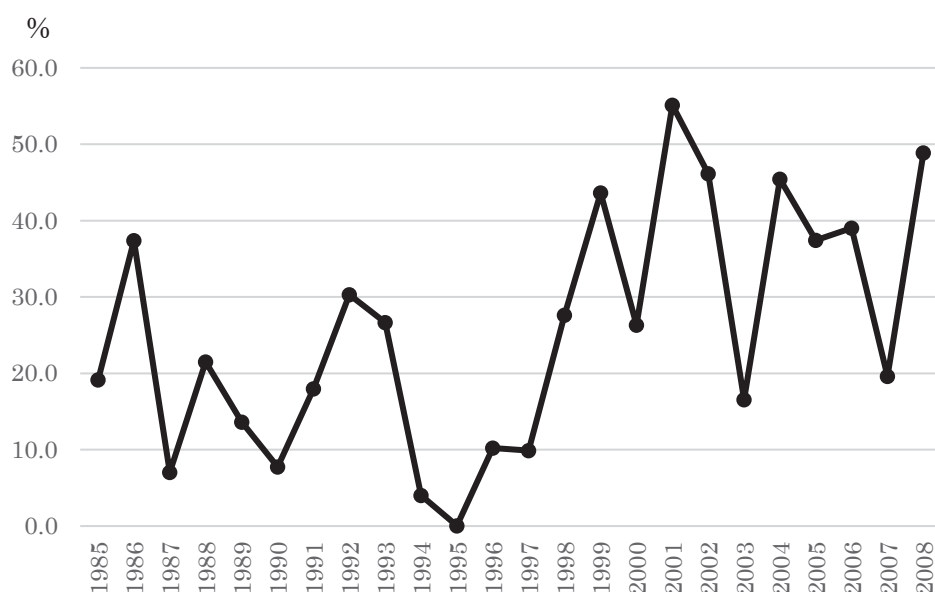
また、第3図は、綿花の収入（補助金を含む）に占める補助金の割合の平均値の推移を示したものである。

平均値のデータから、綿花生産者に対する収入支持補助金による支援がなければ、綿花生産の経営維持が困難な農家が多いことが推量される。また、綿花価格の高騰時以外は、収入のかなりの部分を補助金が占めていることから、綿花の生産者の経営の維持のためには補助金が必要不可欠であることが分かる⁽⁵⁾。



第2図 綿花補助金支給額と綿花生産費の平均値の推移

資料：吉井（2011）より筆者作成。



第3図 綿花の収入（補助金を含む）に占める補助金の割合の平均値の推移

資料：吉井（2011）より筆者作成。

3. ブラジルによるWTO提訴の背景⁽⁶⁾

ブラジルがパネル設置要請をした2003年当時、米国は中国に次ぐ世界で第2の綿花生産国であり、世界第一の綿花輸出国であった。

1990年代、米国の輸出は平均的に世界貿易量の約25%を占めていたが、2000年以来、米国の世界貿易シェアが約40%以上に増加するとともに国内生産に占める輸出シェアも約40%から約60%以上に増加した。

これは、国内の繊維産業の衰退により国内の繊維工場での使用量が減少したために、世界市場に需要先を求めた結果である。このようにして米国の綿花は、輸出主導型の農産物となっていく。この結果、2000年以来、綿花の輸出量とともに増加してきた米国の綿花生産者に対する補助金は国際的な関心を引きつけることとなった。

以上のような綿花の世界市場と米国の綿花生産者に対する補助金の動向を背景として、ブラジルは2003年2月に、

- ①米国の綿花生産者に対する収入支持補助金は、綿花のブラジル市場、米国市場、世界市場において、価格上昇を著しく阻害したとして、WTO協定上における補助金及び相殺措置に関する協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures：SCM協定）に規定する「相殺可能補助金（悪影響を他国の利益に及ぼしている補助金）」であり、また、
 - ②ステップ2支払いと輸出信用保証計画は、SCM協定に規定する「禁止される補助金」である輸出補助金に当たる
- 等とするWTO提訴を行った。

4. WTO 綿花紛争の経緯と WTO 勧告に対する米国の政策的対応

WTO 綿花紛争の経緯を時系列に沿って示すと以下のとおりである。

2003 年 2 月 ブラジルが米国の綿花補助金に関するパネル設置要請
2003 年 3 月 原審パネル設置
2004 年 9 月 原審パネル報告書発行（米国敗訴）
2004 年 10 月 米国が上訴通知
2005 年 3 月 原審上級委員会報告書発行（米国敗訴）
2005 年 3 月 紛争処理機関がパネル・上級委員会報告書を採択
2006 年 8 月 ブラジルが履行確認パネル設置要請
2006 年 9 月 履行確認パネル設置
2007 年 12 月 履行確認パネル報告書発行（米国敗訴）
2008 年 2 月 米国が上訴通知
2008 年 6 月 履行確認上級委員会報告書発行（米国敗訴）
2008 年 6 月 米国 2008 年農業法成立
2008 年 6 月 紛争処理機関がパネル・上級委員会報告書を採択
2008 年 8 月 ブラジルが対抗措置水準仲裁パネルの再開要請（2005 年設置，中断）
2008 年 10 月 対抗措置水準仲裁パネル再開
2009 年 8 月 対抗措置水準仲裁パネル報告書発行
2009 年 12 月 ブラジルが対抗措置内容と対抗措置を 2010 年に実施すると発表
2010 年 3 月 ブラジルが対抗措置内容を発表
2010 年 4 月 米国・ブラジル二国間協議開始
2010 年 4 月 綿花補助金問題解決に向けての覚書締結，対抗措置を回避
2010 年 6 月 綿花補助金問題解決に向けての枠組み合意
2014 年 2 月 2014 年農業法成立
2014 年 2 月 ブラジルの貿易問題の関係大臣会合が 2014 年農業法の履行確認パネルの設置を要請
2014 年 2 月 米国・ブラジル二国間協議開始
2014 年 10 月 綿花補助金問題解決に向けての覚書締結，対抗措置を回避

以下，時系列に沿って WTO 綿花紛争に関する WTO パネル・上級委員会における審議の概要及び勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について見ていくこととする。

（1）原審パネル・上級委員会

1) 綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置について

(主な審議の概要)

販売支援融資については、AWP がローンレート未満になるとマーケティング・ローン・ゲインが綿花の生産者に支給され、その分だけ所得が補てんされる。AWP が下がれば下がるほど、生産者はより多額のマーケティング・ローン・ゲインとして支払いを受けるために、国際価格から生産に係る決定を隔離することとなり、販売支援融資が米国の綿花の生産と輸出を刺激することとなった。その結果、1999 年から 2002 年にかけて米国の綿花価格が下落したのにも関わらず、米国の綿花生産と輸出は安定し、または増加した。このため、販売支援融資がない場合より世界市場価格を低くしたといえる。

ステップ 2 支払い（国内使用者向け）については、綿花の米国内価格と世界価格との差を除去することにより、米国産の綿花の国内の需要を刺激し、生産の増大をもたらした。このため、当該補助金がない場合に比べて世界の市場価格を低くすることとなった。価格変動対応型支払い（CCP）は、価格の下落に対応して支払われ、価格変動に伴う収入リスクを減少させることにより生産を刺激した。

これらの直接的に市場価格水準に応じて支払われる価格変動連動型の綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置は、米国の生産者を世界市場の低価格から隔離することにより、米国の綿花生産と輸出を刺激して綿花価格を抑制した。よって、当該補助金は著しい価格抑制の影響をもつといえる。

また、米国の綿花生産に係るコストと収入のデータから、綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置がなければ、米国の綿花生産者は生産を維持することが経済的に不可能だったであろうことが示された。このため、当該補助金がなかった場合の生産水準より高い水準の生産を維持させていたと判断できる。そして、当該補助金があれば、コストをカバーするために必要であったであろう価格水準よりも低価格で綿花を販売することを米国の生産者に可能にした。このことから、当該補助金は著しい価格抑制の影響をもつといえる。

以上のことから、直接的に市場価格水準に依存して支払われる価格変動連動型の綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置（販売支援融資、ステップ 2 支払い（国内使用者向け）、CCP）については米国の綿花生産を促進し、世界市場価格の上昇を著しく阻害したことによりブラジルの利益に対する著しい損害をもたらしたために、SCM 協定に規定する相殺可能補助金に該当する。

一方、非市場価格連動型の補助金である直接支払い、農業保険に係る補助金は、価格変動連動型の国内助成措置とは異なる性質と効果を持ち、世界市場価格との関連性が弱いため価格抑制の効果の判断に関しては考慮されなかった（当該判断から除外された）。このた

め、WTO 違反とされなかった。

(勧告)

著しい損害をもたらすとされた国内助成措置については、その悪影響を除去するか、あるいは、当該措置を廃止すること。

2) 輸出信用保証計画

(主な審議の概要)

輸出信用保証計画の手数料レートは、輸出先国別のリスクや借り手のそれぞれの信用力に基づいて設定されていない。また、GSM-102 と SCGP については、手数料のレートに信用保証額の 1% という上限があることから、手数料レートが、輸出信用保証制度の長期的な運用に係る経費と損失を補てんするのに十分であるとは言えない。このため、輸出信用保証計画は SCM 協定に規定する禁止された輸出補助金である。

(勧告)

当該補助金を廃止すること。

3) ステップ 2 支払い

(主な審議の概要)

輸出者向け支払いは、輸出が行われることに基づいて交付されるため、SCM 協定に規定する禁止された輸出補助金である。

国内使用者向け支払いは、米国産の綿花を購入することを条件として交付されるため、SCM 協定に規定する禁止された輸入代替補助金である。

(勧告)

当該補助金を廃止すること。

(2) WTO 勧告に対する米国の政策的対応

綿花生産者に対する収入支持補助金については、WTO 協定違反とされた販売支援融資、CCP については維持させ、当該補助金をもたらした悪影響の除去も補助金の廃止も行わなかった。

輸出信用保証計画のうち GSM-102 と SCGP については、2005 年 7 月 1 日にリスクに基づいた手数料の体系にすることとしたが、手数料レートの 1% 上限については改正を行わなかった。GSM-103 については、運用（受付）を停止した。

ステップ 2 支払いについては、2005 年の赤字削減法により 2006 年 8 月 1 日に廃止した。

(3) 履行確認パネル・上級委員会

以上のような米国の政策的対応を受けて、ブラジルは 2006 年 8 月 21 日に米国の政策変更は不十分だとして履行確認パネルの設置を要請した。

(主な審議の概要)

GSM-102 については、OECD の輸出信用取り決めにおける手数料の最低レートに達していないこと、また、1%の手数料の上限があることから、当該手数料が、長期的な運用に係る経費と損失を補てんするために十分ではないため、禁止される輸出補助金に当たるとした。

販売支援融資、CCP については、何ら制度が改正されておらず、その構造、設計、作用からみて、米国の綿花生産を促進し、世界市場価格の上昇を著しく阻害し、また、米国の綿花の生産コストと収入の間に大きな差があり、当該補助金がなければ生産水準は相当に低くなると考えられることから、ブラジルの利益に対する悪影響があるとした。

(勧告)

米国は輸出信用保証計画については、遅滞なく廃止していない。

販売支援融資、CCP については「当該悪影響を除去するために適当な措置をとり又は当該補助金を廃止する」義務に違反している。

このため、これらの措置について WTO 協定に整合化させること。

(4) WTO 勧告に対する米国の政策的対応

2008 年農業法において、GSM-103 と SCGP を廃止し⁽⁷⁾、GSM-102 の手数料の 1%上限を撤廃した。また、農務長官にリスクに基づいた手数料が長期の経費と損失をカバーすることを遵守することを要求した。

販売支援融資、CCP については、制度改正されずに維持させ、当該補助金をもたらした悪影響の除去または補助金の廃止を行わなかった。

一方、ステップ 2 支払いは、2006 年に廃止されていたが、2008 年農業法において綿花の国内使用者に対する経済調整支援プログラム (Economic Adjustment Assistance to Users of Upland Cotton) が創設された。これは、国内の綿花使用者に対し、綿花使用 1 ポンドにつき 4 セント (2012 年以降は 3 セント) を支給するものである。

使用する綿花については、生産地は問わない (外国産であっても構わない)。当該助成金の使途は、敷地、工場、設備、機械等の購入、建設、近代化、拡張等に限定されている (これは、以下で見るように国内使用者向けのステップ 2 支払いの代替措置となる可能性のあるものである)。

(5) 対抗措置水準仲裁パネル

ブラジルは、履行確認パネル及び上級委員会の勧告と 2008 年農業法における米国の綿花補助金に関する政策的対応を受けて、2005 年 10 月に一度設置され、同年 11 月から中断していた対抗措置水準仲裁パネルの再開を 2008 年 8 月 25 日に要請し、当該パネルが 2008 年 10 月に設置された。そして、2009 年 8 月 31 日に主に以下のとおりブラジルの米国に対する対抗措置の水準について決定された。

1) 輸出信用保証計画に係る毎年の対抗措置額は、GSM-102 の下での保証総額が当該プログラムの利用状況によって変動することから、当該補助金額に基づいて特定の計算式により算定した額とすることとなった。2006 年度会計年度については、1 億 4740 万ドルとなった。

2) 綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置（相殺可能補助金とされた補助金）については、毎年の対抗措置額が 1 億 4730 万ドルとなった。

これは、当該補助金が 2005 年市場年度になれば、世界の綿花価格は 9.38 セント／ポンド高かったであろうとし、その世界の損害額を 29 億 500 万ドルと推計して、それにブラジルの生産シェア 5.1%を乗じて算出したものである。

(6) ブラジルによる対抗措置の発表と米国とブラジルの二国間協議による合意

対抗措置水準仲裁パネルの結果を受けて、ブラジルは 2009 年 12 月に合計約 8 億ドルの対抗措置（2008 年のデータに基づき算定）を 2010 年に実施すると発表した。

さらに 2010 年 3 月には、米国産の 102 の品目について 5 億 9100 万ドル相当の報復関税をかけることを発表した。

米国はブラジルによる対抗措置の実施を回避するために 2010 年 4 月に二国間協議を開始し、2010 年 4 月 20 日に「綿花補助金問題解決に向けての覚書」を締結し、対抗措置の回避に成功した。

当該覚書においては、次期農業法が成立するか当該綿花紛争の相互合意が成立するまで、毎年 1 億 4730 万ドルの資金提供をブラジルに対して行うこととされた（この金額は対抗措置水準仲裁で綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置（相殺可能補助金）に対して認められた毎年の対抗措置額と同じである）。

資金の用途は、ブラジルの綿花部門の主に技術支援、キャパシティ・ビルディングに限定されるもので、農家の収入支持のために直接利用できないこととされた。

また、米国は輸出信用保証計画の早期の見直しを約束した。

さらに、両国は協議を続け、2010 年 6 月に次期農業法の施行まで有効な「枠組み合意」に達した。

当該枠組み合意においては、輸出信用保証計画（GSM-102）については、2010 年 10 月以降、毎年 4 月及び 10 月に、米国政府とブラジル政府は、GSM-102 プログラムの実施状況についてレビューを行うこととされた。

当該レビューの結果に基づき、以下のように輸出信用保証計画の実際の利用額に応じた手数料の引き上げルールを設定した。

①輸出信用保証計画の実際の利用額（Uncancelled Guarantee Value）が 13 億ドルを上回る場合、米国政府は GSM-102 の手数料を 11 パーセント以上引き上げる。

②輸出信用保証の実際の利用額が 13 億ドルを上回らないものの、続くレビューにおいて 15 億ドルを上回る場合、米国政府は GSM-102 の手数料 15 パーセント以上引き上げる。

③上記②のレビューにおいて、輸出信用保証の実際の利用額が 13 億ドルを上回るものの、15 億ドルを下回る場合、米国政府は GSM-102 の手数料 11 パーセント以上引き上げる。

④輸出信用保証の実際の利用額が 8 億ドルを下回る場合、米国政府は GSM-102 の手数料を引き下げる。

（7）2014 年農業法における綿花の保護に係る補助金の改正^{（8）}

以上の WTO 綿花紛争における勧告と米国とブラジルの二国間協議の結果に対応するために 2014 年農業法において綿花補助金について、以下のような改正を行った。

1) 綿花生産者に対する収入支持補助金

2008 年農業法において規定されていた直接支払い、価格変動対応型支払いは廃止されたが、販売支援融資は維持された（ローンレートは以前の 52 セント／ポンドから、45 セントと 52 セント／ポンドの範囲内で直近 2 年間の AWP の平均値とすることとされた）。

2) 積上げ所得補償計画（Stacked Income Protection Plan: STAX）の創設

STAX は、綿花生産者に対する収入支持補助金のうち廃止された補助金（直接支払い、CCP）の代替措置として創設された収入保険型プログラムで、郡ベースの収入額が郡ベースの基準収入額の 90%を下回った場合に、その下回った損失部分（浅い損失部分）を補てんする制度（補てん上限額は当該基準収入額の 20%）。

郡ベースの基準収入額は、郡の基準単収に作付け前の収穫時先物価格（もし実際の収穫時価格の方が高ければ当該収穫時価格に置き換えることができる）を乗じた額である。

また、郡の基準収入額と各農業者の基準収入額の偏差がある場合にその差額をカバーするために、0.8～1.2 の範囲内で乗数を選択して郡の平均的な補償額に乘じることができる。つまり、1.2 の乗数を選択すれば、郡の平均的な補償額より 20%高い補償額が支払われることとなる。STAX の保険料補助率は 80%であり、既存の農業保険の保険料補助率より高くなっている。

STAX 単独で加入することも、従来の収入保険等の農業保険と組み合わせて加入するこ

ともできる。従来の農業保険と組み合わせた場合、STAX 補償額は、農業保険の保証水準が 70%を超過していれば、郡ベースの基準収入額の (90% - 農業保険の保証水準) となる (例えば、農業保険の保証水準が 75%なら郡ベースの基準収入額の 15%となる)。

このように STAX は、作付け前に期待収入の 90%水準で収穫後の収入が保証されるものである。また、STAX は、一年内の価格低下リスクによる収入低下リスクに対するセーフティネットになっているが、一定水準の目標価格を設定する不足払いと違って、価格が複数年にわたって低下し続けた場合は、基準収入額も年を追うごとに低下し続けることとなり、複数年の価格低下リスクに対するセーフティネットにはならないものである。

3) 輸入信用保証計画

GSM-102 の融資の返済期限 (保証期間) を 2008 年農業法における 36 ヶ月から 24 ヶ月に短縮化した。また、今回の綿花紛争に係る WTO 整合性を確保するために今後ブラジルと協議して合意した条件で GSM-102 を実施させることができることとなり、運用面で柔軟化されることとなった。

(8) 2014 年農業法に対するブラジルの反応と二国間協議による合意

2014 年 2 月 19 日に CAMEX (ブラジルの貿易問題の関係大臣会合) が、2014 年農業法に WTO 協定整合性があるかどうかを裁定するパネルの設置をブラジル政府が要請するべきであるという声明を発表した。

翌日の 2014 年 2 月 20 日には、ブラジル政府は 2014 年農業法についての履行確認パネル要請の手続きを進める前に、米国と問題の解決に向けて二国間協議をする用意があることを米国政府に伝えた。

当該協議を行った結果、2014 年 10 月に新たに「綿花補助金問題解決に向けての覚書」が以下のとおり締結された。

①米国は、ブラジルの綿花部門に 3 億ドルの資金援助をする。使途は、従来に比べて米国農務省や米国の研究機関と共同で行う農業分野の研究等に拡大された。

②輸出信用保証計画 (GSM-102) については、融資の返済期限 (保証期間) を 2014 年農業法で規定した 24 ヶ月から 18 ヶ月に短縮化する。

また、手数料については、リスクに基づいた輸出信用保証制度の長期的な運用に係る経費と損失を補填するものとする。

さらに、返済期限が 12 ヶ月を超え 18 ヶ月未満のものについては、必要であれば OECD の輸出信用取り決めにおける最低手数料レートの 90%以上に引き上げる。18 ヶ月のものについては、当該最低手数料レートの 95%以上に引き上げることとする。

③ブラジルは米国に対する対抗措置の権利を行使しない。また、2014 年農業法に係る履行確認パネルの設置の手続きを進めない。

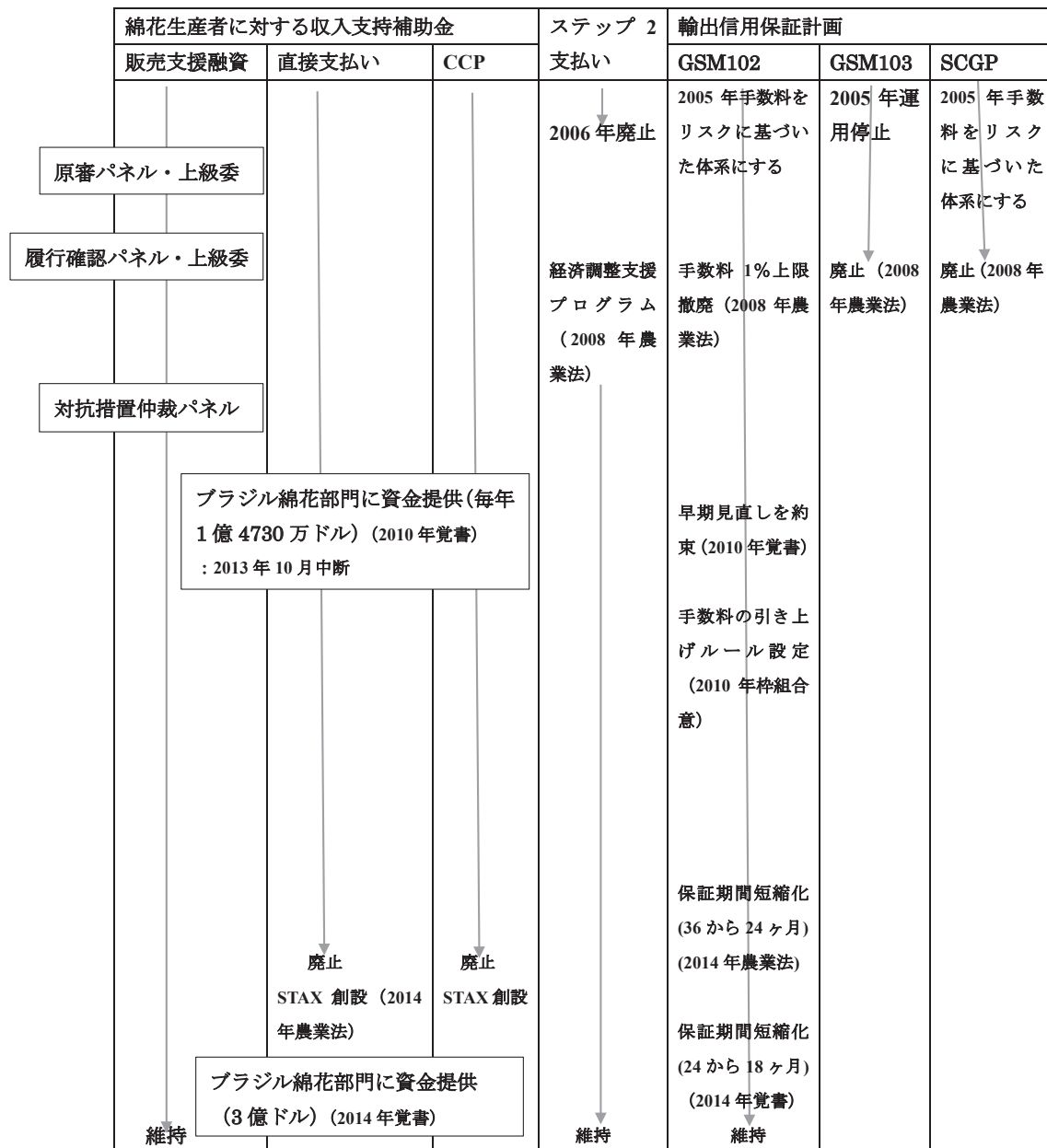
④ブラジルは、2014 年農業法の施行期間 (2018 年 9 月まで) 中、米国の綿花補助金に対し

て、また、GSM-102 の新ルールが遵守されている限り、GSM-102 に対して、新たな WTO 提訴は行わないという平和条項（Peace Clause）に合意する。

当該援助額の 3 億ドルは、2010 年 4 月の綿花補助金問題解決に向けての覚書で決まった毎年のブラジル綿花部門への資金提供（綿花の生産者に対する収入支持補助金等国内助成措置に対応した対抗措置額）である 1 億 4730 万ドルを基準とした以下①～③の合計額に対応するものと考えられる。

- ①米国の連邦予算執行差止手続き（Federal Budget Sequestration）による 2013 年 9 月の減額分（490 万ドル）、
- ②当該執行差止手続きにより支払いが行われなかった 2014 会計年度分（1 億 4730 万ドル）、
- ③さらに STAX の実施が遅れ、廃止された直接支払い等補助金の代償として綿花生産者に綿花移行支払い（Cotton Transition Payment）が受給される 2015 年会計年度分（1 億 4730 万ドル）

第 4 図に以上見てきた WTO 綿花紛争に関する WTO パネル・上級委員会勧告に対する米国の政策的対応を図式化して示した。



第 4 図 WTO パネル・上級委員会勧告に対する米国の政策的対応

資料：筆者作成。

5. WTO 勧告に対する米国の政策的対応の評価

WTO パネル・上級委員会の勧告に対する米国の政策的な対応について、綿花の保護水準がどの程度維持されているのか、また WTO 協定整合性上問題はないのかという観点から、各補助金（綿花生産者に対する収入支持補助金、ステップ 2 支払、輸出信用保証計画）別に以下評価することとする。

(1) 綿花生産者に対する収入支持補助金

綿花生産者に対する収入支持補助金については、2004 年の原審パネルの勧告以来、2014 年農業法での改正までの 10 年間にわたり、その間、履行確認パネル・上級委員会における勧告を受けても当該補助金制度を変更させないまま、ブラジルとの二国間協議によって対抗措置を回避しつつ存続させ保護水準を維持させてきた。

2014 年農業法において直接支払い、CCP は廃止されたが、「米国の生産者を世界市場の価格低下の影響から隔離して綿花生産を刺激する」ものとして WTO 協定違反とされた販売支援融資は維持されている（ただし、ローンレート水準の決定方法の変更によりマーケティング・ローン・ゲインが最大で 1 ポンド当たり 7 セント減少する可能性がある）。

また、先に見たように、販売支援融資は、STAX 及び従来の農業保険との組み合わせにより収入水準を維持しながら綿花生産者が世界価格水準（AWP）で販売することを可能とし、マーケティング・ローン・ゲイン分が実質的に輸出補助金の効果をもつ仕組みとなっている。

さらに、融資返済単価（AWP）を世界の主要市場（極東市場）における米国産価格と外国産価格との差額分だけ減額することができるステップ 1 制度も維持されている。ステップ 2 支払いは、当該差額分を輸出業者や国内使用者に支給することにより、米国産綿花の輸出及び外国産綿花の輸入代替を促進する制度であることから、ステップ 1 制度は、ステップ 2 支払いと同様の効果をもつものとも考えられる。こうしたことから、販売支援融資は、WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。

綿花生産者に対する収入支持補助金のうち廃止された補助金（直接支払い、CCP）の代替措置として創設された収入保険型の STAX については、一定水準の目標価格を設定する不足払いと違って、複数年続く価格低下リスクのセーフティネットにはならないが、作付け前に期待収入の 90%水準で収穫後の収入が保証されるものであり、従来の農業保険がカバーしていない浅い損失（shallow loss）部分を補てんし、また、保険料補助率が 80%と高いことから、綿花の保護水準は相当程度維持されていると考えられる。STAX においては作付け後の市場価格の低下を心配することなく、農家が生産決定を行うことができるので、「米国の生産者を世界市場の価格低下から隔離するものであり、米国での生産を刺激し、当該補助金がない場合と比べて生産水準を高い水準に維持する効果がある」という今回の WTO パネル・上級委員会における協定違反の理由が当てはまるとブラジルが主張することも可能であると考えられる。確かに STAX は WTO 協定違反に認定されていない保険型（非価格連動

型補助金)ではあるが、今回の WTO パネル・上級委員会においては、非価格連動型補助金が価格抑制効果をもつかどうかについては詳細な検討が行われたとはいえないとも考えられることから、今後は、補助金の支払いが、価格に連動しているかどうかは本質的な問題ではなく、非価格連動型補助金である収入保険型の補助金も、価格動向に関係なく生産を刺激し、当該補助金がない場合と比べて生産水準を高い水準に維持する効果があるという判断がなされる可能性も否定できない⁽⁹⁾。

さらに、今回の WTO パネル・上級委員会においては、先に見たように米国の綿花生産については、コストが収入を上回っており、当該補助金があれば、コストをカバーするために必要であったであろう価格水準よりも低価格で綿花を販売することを米国の生産者に可能にしたことも協定違反の理由であったが、販売支援融資や STAX についても同様の理由を当てはめることが可能である。

先述したとおり、ブラジルの貿易問題の関係大臣会合が、2014 年農業法が WTO 協定への整合性があるかどうかを裁定するパネルの設置を要請する声明を発表しており、販売支援融資と同様に STAX についても WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。

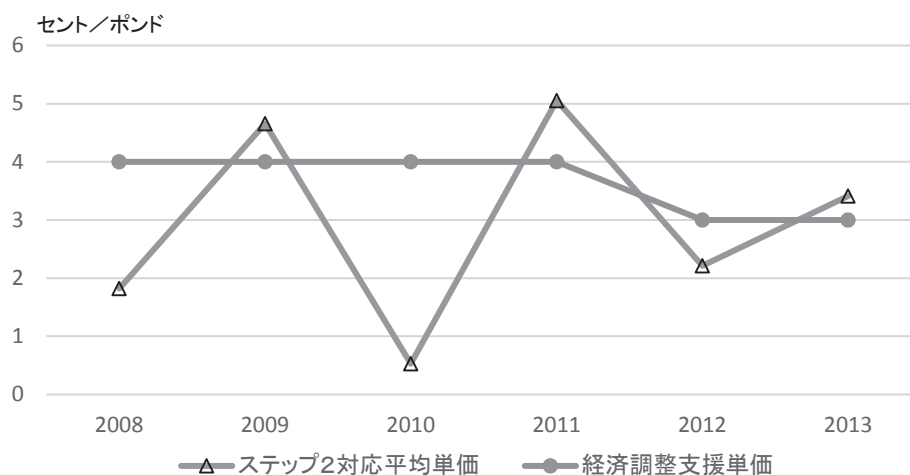
(2) ステップ 2 支払い

ステップ 2 支払いは、国内使用者向けと輸出者向けの支払いともに廃止されたが、2008 年農業法において国内の綿花使用者（紡績業者）向けに経済調整支援プログラムが創設された。これは、国内の綿花使用者に対し、綿花使用 1 ポンドにつき 4 セント（2012 年以降は 3 セント）を支給するものである。

第 5 図は、仮にステップ 2 支払いが存続しているとした場合の 2008 年～2013 年におけるステップ 2 支払い単価と経済調整支援プログラムの支払い単価を比較したものである。

ステップ 2 の平均支払い単価と比べても経済調整支援プログラムの支払い単価は、ほぼ同水準であるか、それ以上であることから、経済調整支援プログラムは、その用途が限定されているとはいえ、国内使用者向けのステップ 2 支払いの代替措置となり得る可能性がある。

また、先に見たとおり、販売支援融資に係るステップ 1 制度が廃止されたステップ 2 支払いと同様の効果をもつことから、ステップ 2 支払いを廃止してもある程度は綿花の保護水準の維持効果があると考えられる。



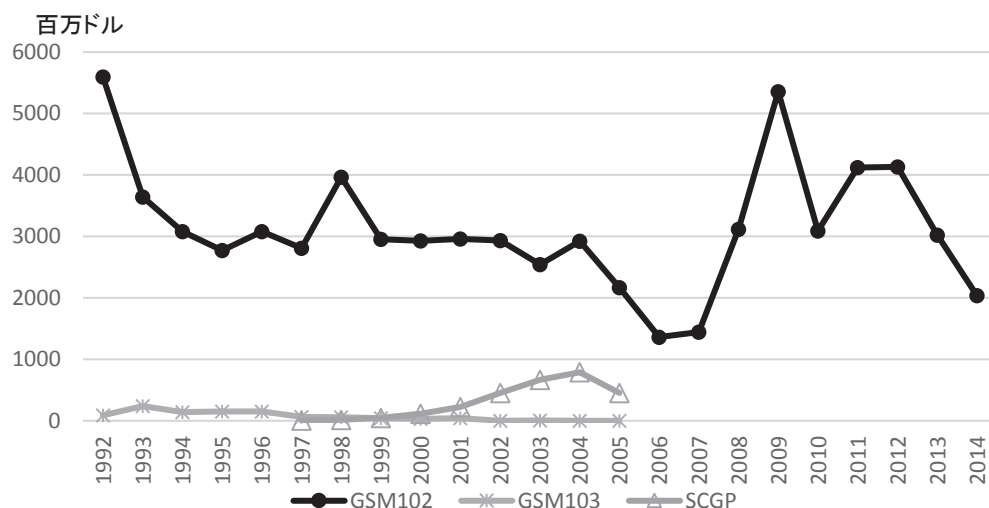
第5図 ステップ2対応単価と経済調整支援単価の比較

資料：USDA/ERS より筆者作成。

(3) 輸出信用保証計画

WTO 勧告に従い、GSM-103 と SCGP は早期に廃止されたが、輸出信用保証計画で主要なものである GSM-102 については、徐々に手数料の水準を上げ、保証期間を短縮化しながらも維持し続けている（第6図）。

2014 年 10 月の綿花補助金問題解決に向けての覚書で合意された手数料については、OECD の輸出信用取り決めにおける最低料率に達していないことから、当該手数料が、長期的な運用に係る経費と損失を補てんするものであるかどうかという点で WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。



第6図 輸出信用保証計画の保証利用額

資料：CRS(2004), USDA Budget Summary 各年版より筆者作成。

Ⅱ. 米国における食肉の原産国表示の義務化と WTO 紛争

米国では、2002 年農業法において、食肉、生鮮野菜・果実などの農産物について、消費者に販売する段階での小売業者による原産国表示（Country of Origin Labeling: COOL）が義務化された（当初は 2004 年 9 月 30 日施行予定）。

その後、二度にわたり COOL の実施は延期されたが、2008 年農業法において改めて COOL の義務化が規定され、2009 年 3 月から実施された。

これに対し、2009 年 10 月にカナダとメキシコから食肉（牛肉、豚肉）に係る COOL 措置は WTO 協定違反であると提訴され、COOL 措置を WTO 協定に整合化させるよう是正勧告がなされている。

1. COOL 義務化の背景と経緯⁽¹⁰⁾

(1) COOL の支持者と反対者

米国の関税法は、1930 年代からほとんどすべての輸入品について、消費者（「最終購買者」）が購入する際に、その原産国がわかるように表示を付けることを義務づけていた。しかしながら、食肉、果実、野菜等の農産物については、その適用除外となってきた。

様々な農業者や消費者の団体は、米国の消費者はすべての食料の原産国を知る権利があり、もし、原産国に関する選択肢が与えられれば、国産品を購入するであろうとして、これらの例外を終わらせるように長年にわたり議会に要請してきた。それによって、米国の農産物価格が高まるだろうと主張してきた。

一方で、農産物 COOL の反対者は、消費者がそのような情報を要求しているという確たる証拠はなく、COOL を実施するために関連する食品関連産業が負担するコストが、COOL の実施により生産者や消費者が享受する便益をはるかに上回るであろうと主張してきた。また、COOL の義務化は、米国農産物の保護主義の表れであり、これまでの貿易自由化の成果を台無しにしてしまうと主張してきた。

これに対し、COOL の支持者は、他の輸入品目について表示が義務付けられているのに、農産物を除外するのは不公正であり、また、米国の貿易相手国が輸入農産物や食品に COOL を義務化していると反論してきた。

米国における COOL 義務化の立法化からその実施に至る過程で、COOL の支持団体と反対団体は、以下で見るように米国議会や政府に対して様々なロビー活動を行い、激しく対立しながら自らの主張を具体的な COOL の実施方法に反映させようとした。

COOL 支持勢力は、様々な農産物生産者から構成される一般農業団体や畜産、野菜・果実という作物別の生産者団体からなり、一方、COOL 反対勢力は、パッカー（と畜、解体、加工業者）や巨大肥育業者、食品加工業者、食品販売業者からなっている（後掲第 1 表）。

(2) 2002 年農業法における食肉の原産国表示の義務化の背景と経緯

従来から、カナダとメキシコは、米国の生体の牛と豚の主要な輸入先国であり、カナダからと畜用、肥育用の生体牛やと畜用、肥育用の生体豚を輸入し、また、メキシコから肥育用の生体牛を輸入してきている⁽¹¹⁾。

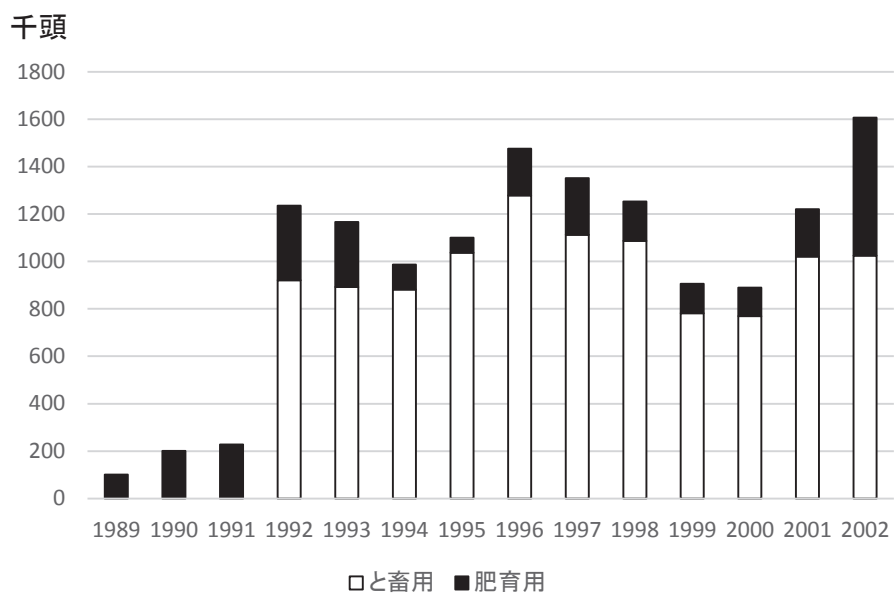
カナダ・米国自由貿易協定 (CUFTA) 発効 (1989 年 1 月) により、カナダからの生体牛の輸入に係る関税は徐々に引き下げられ、1993 年に撤廃された。

また、メキシコからの生体牛の輸入に係る関税は、北米自由貿易協定 (NAFTA) 発効時 (1994 年 1 月) に即時撤廃された。

カナダからの生体牛の輸入量は、CUFTA 発効以降は、多少の変動を伴いながらも増加傾向にあり、2002 年には CUFTA 発効以来、最も多くなった (第 1 図)。

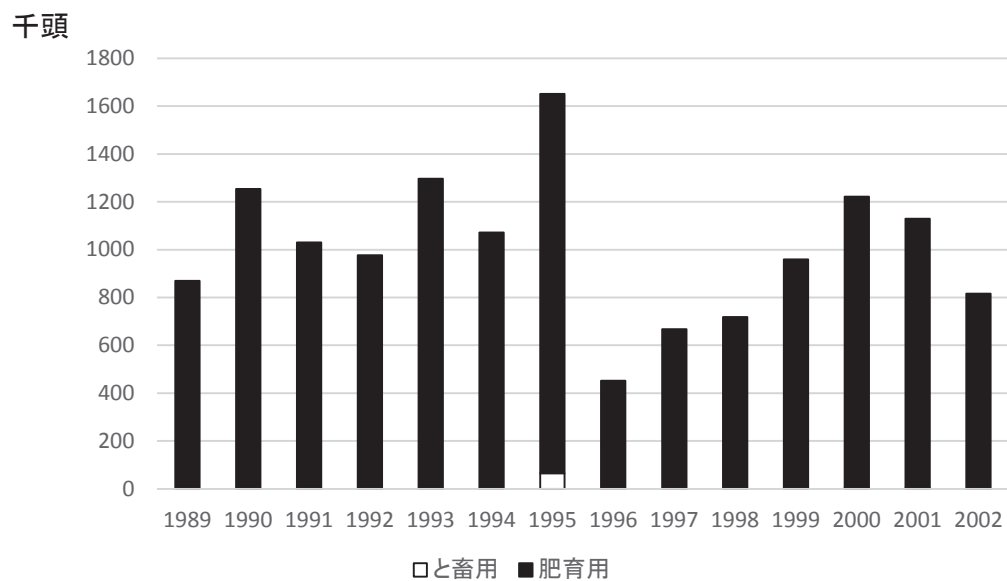
また、メキシコからの生体牛の輸入量は、NAFTA 発効以降、1995 年に急激に増加した。この急増は、1994 年末から 1995 年に発生したメキシコ通貨危機 (メキシコの通貨であるペソの暴落) により、米国によるメキシコの生体牛のドル建て輸入価格が低下したこと、また同時に、1995 年のメキシコでの干ばつの影響でメキシコの畜産農家が牛群を早期淘汰する必要があったことからもたらされたと考えられている。このため、翌 1996 年はメキシコの子牛生産力が低下し、メキシコからの輸入量は激減したが、2000 年代初頭にかけて輸入量は、メキシコでの牛飼養頭数の回復に伴い徐々に増加し、NAFTA 発効前の水準まで回復した (第 2 図)。

カナダからの生体豚の輸入については、CUFTA 発効前からもともと無税であったが、1995 年から 2000 年代初等にかけて増加した。これは、米国が 1985 年からカナダからの生体豚の輸入に課していた相殺関税を徐々に引き下げ、2000 年に廃止したこと、この時期に米国ドルに対するカナダドル安が進んだこと、カナダにおける豚生産力の拡大などにより増加したと考えられている (第 3 図)。



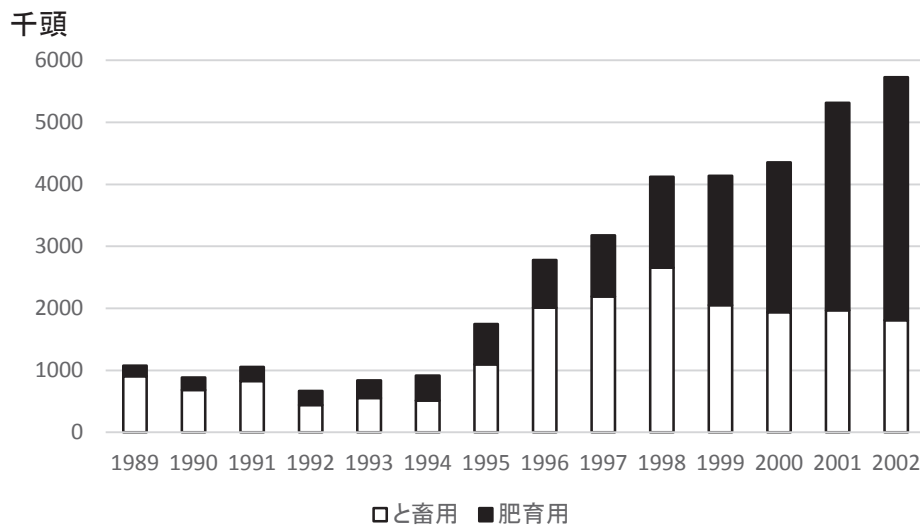
第1図 カナダからの生体牛の輸入量の推移（1989年～2002年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



第2図 メキシコからの生体牛の輸入量の推移（1989年～2002年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



第3図 カナダからの生体豚の輸入量の推移（1989年～2002年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。

以上のような CUFTA や NAFTA による関税の撤廃等の政策変更やそれに伴うカナダやメキシコからの家畜の輸入動向を背景として、2002 年農業法において、新しい国内農産物保護の手段としての COOL の義務化を目指すロビー活動が、COOL の支持団体により、COOL 義務化が法制化され、具体的な実施方法が策定される重要な時期である 2002 年から 2003 年に集中的に行われた。

第 1 表は、当該ロビー活動に係る関係団体の支出額を示したものである⁽¹²⁾。この時期、支持団体のロビー活動の支出額が、反対団体の支出額を大きく上回っている（三倍以上）ことがわかる。

このように一般農業生産者団体や畜産農家団体等の早期の活発なロビー活動が、反対勢力よりも米国議会に影響力を及ぼした結果、2002 年農業法において、COOL の義務化が規定されたと考えられる。

2002 年農業法においては、COOL 措置について⁽¹³⁾、

- ①小売業者は、消費者に食肉などの農産物を販売する場合にその原産国情報を与えること、
 - ②食肉については、専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉のみを米国産と表示できること、
 - ③加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外とすること、
 - ④食肉などの農産物の供給に従事する者は、小売業者に原産国情報を与えなければならない（つまり、食肉の場合、肥育業者やパッカーなどのサプライチェーンの川上の生産者が、川下の小売業者に家畜の原産国情報を与えなければならない）こと
- などが義務化された。また、2004 年 9 月 30 日から施行されることとされた。

第1表 COOL 義務化の支持、反対勢力によるロビー活動に係る支出額（千ドル）

	2002～2003 年	2004～2011 年
支持団体		
American Farm Bureau Federation 米国農場事務局連合（一般農業生産者団体）	15,610	34,183
National Farmers Union 全国農業者組合（一般農業生産者団体）	1,730	6,701
Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund, United Stockgrowers of America (R-CALF USA) 米国牧場経営者肉牛生産者行動法律基金, 米国育成牛連 合（畜産農家の団体）	不明	950
Florida Fruit and Vegetable Association フロリダ果実・野菜協会（果実・野菜農家の団体）	140	220
合計	17,480	42,054
反対団体		
Food Marketing Institute 食品マーケティング協会（食品流通業者の団体）	1,250	16,045
Wal-Mart ウォルマート（大手スーパーマーケットチェーン）	782	11,375
National Pork Producers Council 全国豚肉生産者協議会（豚肉産業団体）	1,020	8,183
Tyson Foods タイソンフーズ（大手食品加工業者：食肉パッカー）	不明	不明
Cargil カーギル（大手穀物商社：食肉パッカー）	1,299	4,400
JBS Swift & Company ジェイ・ビー・エス・スウィフト・アンド・カンパニー （食肉パッカー）	180	3,611
American Meat Institute 米国食肉協会（食肉加工業者の団体）	460	2,260
National Cattlemen's Beef Association 全国牛肉生産者協会（牛肉産業団体）	622	1,317
Hormel Foods ホーメルフーズ（食肉パッカー）	不明	1,644
合計	5,613	56,419

資料：Alexander Moens et al より筆者作成。

(3) COOL 措置の実施の経緯⁽¹⁴⁾

しかしながら、その後、パッカーや巨大肥育業者、食品加工業者、食品販売業者などの COOL の反対団体は、COOL の義務化をやめ、自主的な制度にするのが望ましいとして、様々な COOL 措置の実施に係る要件の緩和を求めて、2004 年以降にロビー活動を活発に行った（第 1 表）。これは、2004 年から 2011 年の期間の支出額であるが、当該期間の反対団体によるロビー活動に係る支出額は、同期間の支持団体による支出額を上回った（約 1.3 倍）。このことから、2004 年以降、COOL 反対団体はそれ以前に比べて継続的にロビー活動を支持団体に対抗して行ってきたことがわかる。

この結果、2004 年度歳出法において食肉などについて COOL 措置の実施を 2006 年 9 月 30 日まで延期することとされ、さらに、2006 年度農業歳出法により、2008 年 9 月 30 日まで再度延期することとされた。

これに対し、COOL 支持団体は、2002 年農業法で規定された COOL 義務化の早期の実施を求めた。

2008 年農業法の審議過程において、COOL 措置の実施方法について、関係団体の間で意見の調整がなされ、両者の妥協の結果として、2008 年農業法においては、予定通り、2008 年 9 月 30 日から実施することとしたが、COOL の実施を促進するために、米国産表示に係る規定だけでなく、「多原産国」などの表示に係る規定を追加した。

具体的には、多原産国表示となる食肉は、

- ①専ら米国において、出生、肥育、と畜したものでない家畜、
- ②米国において出生か肥育かと畜のいずれかをした家畜、
- ③米国において即時にと畜するために輸入したものでない家畜

から生産されたものと規定された。（例えば、カナダで出生し、米国で肥育、と畜した家畜から生産された食肉については、多原産国表示として「米国、カナダ産 (Product of the US, Canada)」と表示するなど。）

しかしながら、2008 年 8 月に農務省が発表した 2008 年農業法における COOL 措置を実施するための暫定的規則においては、専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉についても、「多原産国」表示を用いることができることとした。

このように、2008 年農業法に従えば「米国産」と表示される食肉について、「多原産国」表示も可能とさせたのは、2008 年農業法の規定どおり「多原産国」の表示を実施するとすれば、肥育業者やパッカーの各生産段階において米国産の家畜と外国産の家畜を分別する必要が生じるために、当該分別のために係る記録や加工工程を再構成するなどの余分なコストがかかるために、これを避けたい両者の要望に応えた結果であると考えられる。

これに対し、COOL の支持者からこのような多原産国表示の実施は、米国産の家畜から生産した食肉を「米国産」と表示しないこととなることから、食肉の原産国情報を消費者に伝えるという COOL 措置の趣旨に反した表示の乱用であると反対があった。

両者の意見の妥協が図られ、最終的に、2009 年 COOL 実施規則（2009 年 3 月 16 日施

行)において、以下で見るように米国産の家畜から生産された食肉に係る多原産国表示については、同一生産日に米国産の家畜から生産された食肉と外国産の家畜から生産された食肉が混合された場合に使用できることとした。

以上見てきたように、COOLは消費者への原産国情報を提供することが目的ではあるが、2002年農業法におけるCOOLの義務化の背景には、COOLによってカナダ、メキシコ産家畜の輸入を抑制することにより、畜産農家を保護しようとする思惑があったといえる⁽¹⁵⁾。そして、どのように原産国の情報を表示するのかに係る実施規則の制定に当たっては、米国産と外国産の家畜から生産された食肉を消費者に区別してもらうために原産国情報をより正確に伝える表示内容にするべきであるという米国の畜産農家とCOOL措置の実施コストを削減するために原産国の表示方法にできるだけ柔軟性を与えるべきであるというパッカーや巨大肥育業者の間で激しい対立があり、その調整のために実施時期が二度も延期され、最終的に2009年から実施された。このように、食肉のCOOLの仕方が、政治的な妥協の産物として決定されることとなったのである。

2. 2009 年 COOL 実施規則の内容⁽¹⁶⁾

食肉は、その元となる家畜（生体牛、豚）の出生、肥育、と畜という生産段階がどの国で実施されたのかに従って、以下の通り4つ（A, B, C, D）のカテゴリーに分類された。

カテゴリーA：専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉

カテゴリーB：米国において出生か肥育かと畜のいずれかをした家畜から生産された食肉
（A, C でない食肉）

カテゴリーC：米国において即時にと畜するために輸入された家畜から生産された食肉

カテゴリーD：専ら外国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉

そして各カテゴリーの食肉に対して、以下のとおり異なる表示（ラベル）を用いることとされた。

カテゴリーA：ラベル A（米国産：Product of the U.S.）

カテゴリーB：ラベル B（米国と X 国産：Product of the U.S., Country X）

カテゴリーC：ラベル C（X 国と米国産：Product of Country X, the U.S.）

カテゴリーD：ラベル D（X 国産：Product of Country X）

さらに上記の原則的なルールに加えて、以下のように表示方法に柔軟性を与えた。

①国名表示の順番に関する柔軟性

ラベル B については、生産段階に係る国名の表示の順番は任意とする（入れ替えても良いこととする）。

（従って、例えば、外国で出生し、米国で肥育、と畜したカテゴリーBの家畜から生産された食肉の表示は、原則では「米国と X 国産」であるが、国名の順番を入れ替えれば「X 国と米国産」となり、カテゴリーC の家畜から生産された食肉のラベル C と同じになってしまう。）

②カテゴリーの異なる食肉を混合した場合の柔軟性

食肉の生産段階でカテゴリーの違う食肉を同一生産日に混合した場合、ラベル B については、カテゴリーB の食肉のみならず、カテゴリーA と B の混合食肉、カテゴリーB と C の混合食肉についても使用できる。

以上のような COOL 実施のための 2009 年最終規則を適用すれば、食肉カテゴリーに対応したラベルは第 2 表のとおりとなる。

第 2 表 2009 年最終規則における食肉カテゴリーとラベルの対応関係

食肉カテゴリー	ラベル
A	A 米国産 (Product of the US)
B A と B を同一生産日に混合 B と C を同一生産日に混合	B 米国と X 国産 (Product of the US, Country X)
C B (国名表示の順番の柔軟性) A と B を同一生産日に混合 (同上) B と C を同一生産日に混合 (同上)	C X 国と米国産 (Product of Country X, the US)
D	D X 国産 (Product of Country X)

資料：筆者作成。

このように、ラベル B と C については、消費者に対して正確に原産国情報を提供するという観点から曖昧さを残すものとなった。後述するように、このことが、COOL 措置が WTO 協定違反とされる要因の一つとなった。

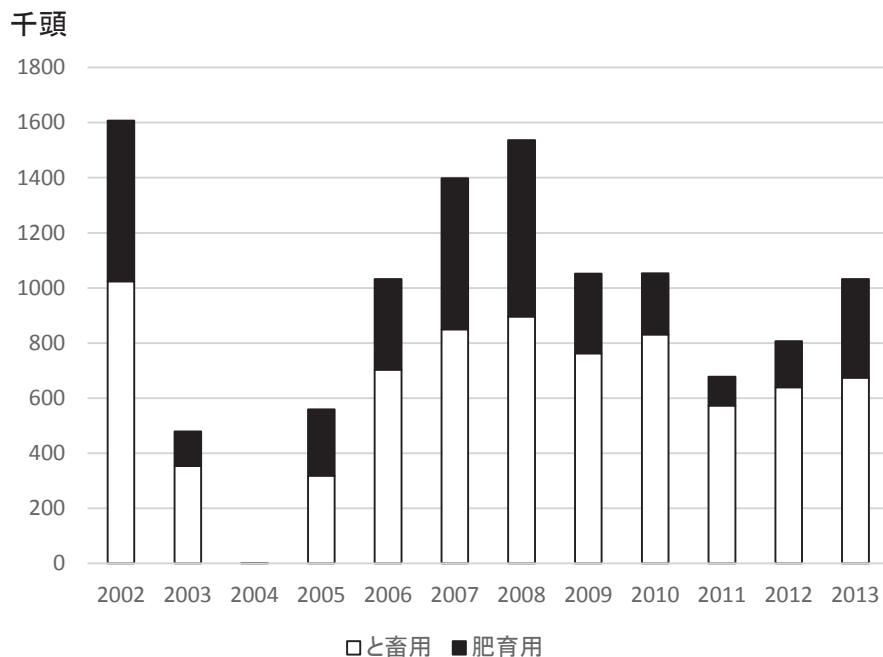
また、2009 年 COOL 実施規則において、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については、適用除外となっている。

3. 食肉の COOL に係るWTO紛争の背景

米国において食肉業界が 2008 年半ばから COOL 実施の準備をし始めるに従い、米国の生体牛と豚の主要な輸入先であるカナダとメキシコは、COOL が自国の畜産部門に不利な影響を与えるのではないかという懸念を表明していた。

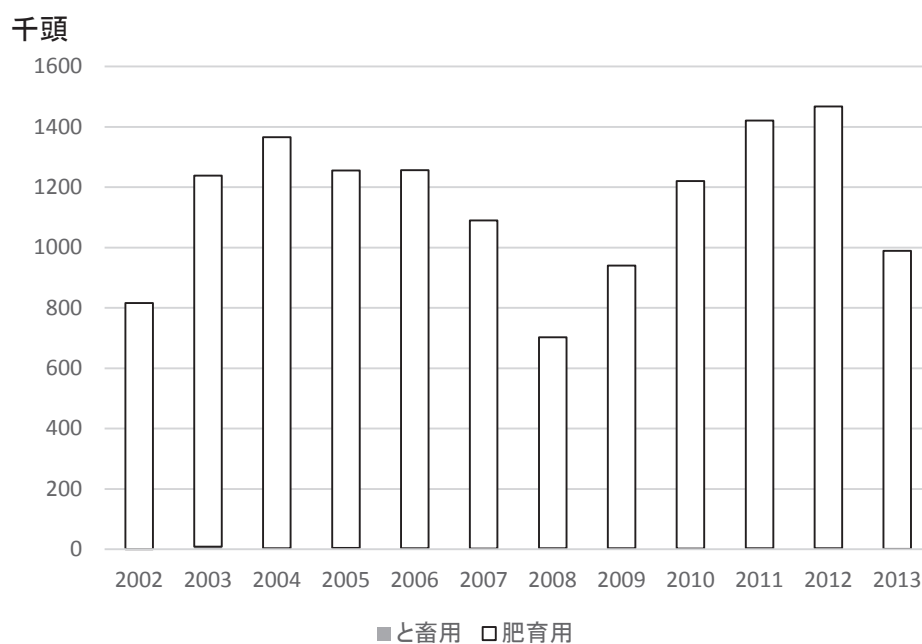
カナダからの生体牛の輸入量は、2003 年 5 月にカナダで BSE が発見されたことから 2003 年に激減し、2004 年には米国によるカナダからの輸入禁止措置がとられた。その後、2005 年から輸入が再開され、2008 年にかけて BSE 発生以前の水準にまで増加したが、COOL 措置が実施された、2008 年から 2009 年にかけて約 32%も減少した（第 4 図）。一方で、メキシコからの生体牛の輸入量は、2008 年から 2009 年にかけて約 34%増加したが、当該増加量は、カナダからの輸入量の減少量よりも小さく、両国からの合計輸入量は約 11%減少した（第 5 図、第 6 図）⁽¹⁷⁾。

また、カナダからの生体豚の輸入量は、2008 年から 2009 年にかけて約 32%も減少した（第 7 図）。



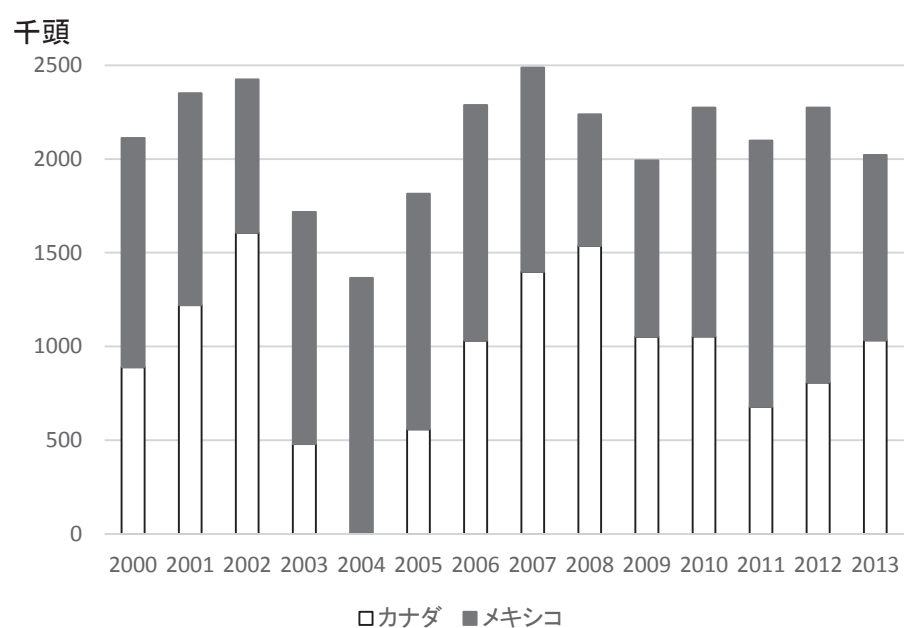
第 4 図 カナダからの生体牛の輸入量の推移（2002 年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



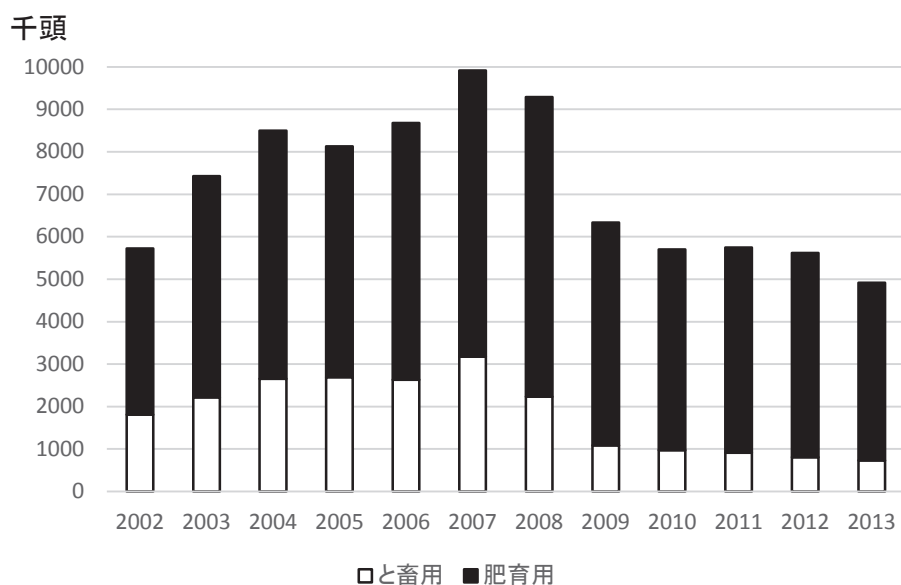
第5図 メキシコからの生体牛の輸入量の推移（2002年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成.



第6図 カナダとメキシコからの生体牛の輸入量の推移（2002年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成.



第7図 カナダからの生体豚の輸入量の推移（2002年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。

このような米国の家畜の輸入動向を背景として、カナダは2009年10月7日、COOL措置は、米国市場でカナダ産の家畜と米国産家畜の区別を行うものであり、輸入製品について国内産品よりも「不利でない待遇を与えることを確保する」とするWTO協定における貿易の技術的障害に関する協定（Agreement on Technical Barriers to Trade：TBT協定）2.1条と「正当な目的達成のために必要以上に貿易制限的であってはならない」とする同協定2.2条に違反する等の理由でWTO紛争処理機関に提訴し、パネルの設置を要請した⁽¹⁸⁾。

続いてメキシコも2009年10月9日に、カナダに同調する形でパネルの設置を要請した。そして2009年11月19日に米国のCOOL措置に係るWTOパネルが設置された。

4. WTO 紛争の経緯と米国の政策的対応⁽¹⁹⁾

WTO食肉原産国表示に係る紛争の経緯を時系列に沿って示すと以下のとおりである。

2009年10月 カナダ、メキシコがパネル設置要請

2009年11月 原審パネル設置

2011年11月 原審パネル報告書発行（米国敗訴）

2012年3月 米国が上訴通知

2012年6月 原審上級委員会報告発行（米国敗訴）

2012年7月 紛争処理機関がパネル報告書、上級委員会報告書採択

2013年8月 履行確認パネル設置要請

2013 年 9 月 履行確認パネル設置
2014 年 10 月 履行確認パネル報告書発行（米国敗訴）
2014 年 11 月 米国が上訴通知
2015 年 5 月 履行確認上級委員会報告書発行（米国敗訴）
2015 年 6 月 カナダ、メキシコが対抗措置水準仲裁パネル設置要請
2015 年 12 月 対抗措置水準仲裁パネル報告書発行（米国敗訴）
2015 年 12 月 米国で COOL 措置を廃止する法律が成立

以下、時系列に沿って米国の COOL 措置に係る WTO 紛争に関する WTO パネル・上級委員会、履行確認パネル・上級委員会、対抗措置水準仲裁パネルにおける審議の概要や勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について見ていくこととする。

（1）原審パネル・上級委員会

（主な審議概要）

1) TBT 協定 2.1 条違反について（輸入家畜に対する不利な待遇を与えているかどうか）

【パネル】

COOL 措置においては、小売業者が正確に食肉の原産国表示を実施するために、小売業者のみならず、家畜・食肉のサプライチェーンの川上の生産者（肥育業者、パッカー）にも家畜の原産国情報に関する記録・証明要件を課している。

川上の生産段階で、輸入家畜と国産家畜の両者を扱う場合に当該記録・証明要件を適切に実施するためには、肥育業者、パッカーは、事実上輸入家畜と国産家畜を分別することが必要となる。

当該分別をするためには、コスト（複数の記録・証明要件に係る費用、複数の表示を作成する費用、加工工程を再構成する費用、職員の教育、訓練費用等）が余分にかかるため、COOL 措置を遵守するコストが分別を行わない場合より増加する。

したがって、COOL 措置は、肥育業者、パッカーに対してよりコストがかからない米国産家畜のみを扱うというインセンティブを与えて、輸入家畜を事実上差別するものである。

その結果、輸入家畜の米国市場における競争機会に例えば以下のような悪影響が生じているため、COOL 措置が輸入家畜に不利な待遇をもたらしているといえる。

- ①輸入家畜を扱う肥育業者、パッカーの減少により競争機会が減少する。
- ②新たな輸入家畜の購入者を求めて、輸入家畜をこれまでより長距離移動させ、また、家畜の購入も週に限定された曜日・時間帯に指定される等から輸出者に追加的なコストが発生する。
- ③肥育業者、パッカーが輸入家畜を購入する場合、分別コストの消費者への転嫁を避けるために、輸入家畜を割り引いて購入する。

このため、COOL 措置は、輸入家畜に不利な待遇を与えており、TBT 協定 2.1 条違反で

ある。

【上級委員会】

輸入家畜に対する不利な待遇があるという理由のみで TBT 協定 2.1 条違反としたパネルの検討は不十分とし、輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因しているのかどうかを検討しなければならないとした。(つまり、「正当な規制上の区別」のみに起因していれば、不利な待遇があるからといって TBT 協定 2.1 条違反にはならない。)

規制上の区別が公平な方法で設計又は適用されていない場合(例えば、規制上の区別が、恣意的又は不当に設計又は適用されている場合)、当該規制上の区別は正当ではないとされた。

まず、今回の事案における「規制上の区別」とは、COOL 措置における食肉のカテゴリーとラベルによる食肉の区別のこととされた。

次に、COOL 措置における食肉のカテゴリーとラベルによる食肉の区別の設計と適用の方法の正当性については以下のとおり検討された。

COOL 措置においては、川上の生産者は、家畜の原産国に関する記録・証明要件を課されており、当該記録を一年間保管し、より川下の関連業者に伝達しなければならないこととなっている。

しかし、小売段階での原産国表示の内容は、川上の生産者が記録し、川下の業者へ伝達しなければならない原産国情報と同等の情報を消費者に提供するようになっておらず、むしろ、消費者に伝えられている原産国情報は、川上の情報に比べて詳細ではなく、また、正確でもない。なぜなら、COOL 措置においては、

- ①出生、肥育、と畜という各生産段階について、具体的にラベルに記載しなくともよいこととなっている
- ②カテゴリーB の食肉に係るラベル B は、複数の原産国名をどんな順番でも並べて記載することができるために、ラベルに記載された順番が各生産段階の実施された国を示すという観点から信頼できるものではない
- ③カテゴリーの異なる食肉を混合した場合の表示を柔軟化したために、カテゴリーA とカテゴリーB の食肉を混合した場合には、当該混合食肉の一部がカテゴリーA (純米国産) であるにもかかわらず、ラベル B を使用することを可能にしている (つまり、カテゴリーA と B の混合食肉とカテゴリーB のみの肉と区別がつかなくなる) からである。

また、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としている。したがって、川上の生産者は、全ての輸入家畜と国産家畜の原産国について記録・証明要件を課されているにもかかわらず、当該家畜から生産された食肉の「かなりの部分」が COOL 措置の適用除外となっている。

このため、川上の生産者が課されている原産国に関する記録・証明要件により得られる情

報のレベルが、小売業者の表示を通じて消費者に伝えられる情報のレベルと比べて不均衡であるといえる。つまり、川上の生産者によって記録、伝達される原産国の情報量の少しの部分しか消費者には伝わっていない。

以上のことから、COOL 措置が食肉のカテゴリーとラベルという規制上の区別によって消費者に原産地情報を与える方法は、出生、肥育、と畜という各生産段階に関する情報がない点、また川上の生産者が異なるカテゴリーの食肉を扱う場合は消費者に混乱した情報を与えるという点で恣意的なものであるといえる。

また、COOL 措置における食肉のカテゴリーとラベルという規制上の区別を実施するために川上の生産者に課している記録・証明要件は、消費者に伝えられる情報のレベルが、川上の生産者が記録、伝達する際に要求される情報よりも詳細でなく、正確でもないことから、川上の生産者に恣意的で不均衡な義務を負わせている点で不当である。

したがって、COOL 措置における食肉のカテゴリーとラベルという規制上の区別は、恣意的又は不当に設計、適用されていることとなり、当該規制上の区別は公平な方法で設計又は適用されておらず、当該規制上の区別は正当なものではない。

このため、輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因しているものではなく、TBT 協定 2.1 条違反である。

2) TBT 協定 2.2 条違反について（正当な目的達成のために必要以上に貿易制限的であるかどうか）

【パネル】

COOL 措置の目的を「原産国情報を消費者に提供すること」とし、これが、TBT 協定 2.2 条でいう正当な目的に該当するとした上で、

①ラベル B とラベル C の原産国の表示は、食肉の生産元となった家畜を出生、肥育、と畜した国について、(COOL のカテゴリーとラベルの実施規則について詳細に知らない) 平均的な消費者が理解するようには原産国情報を伝達していない

②また、COOL 措置の実施規則について精通している完璧な消費者にとっても、ラベル B とラベル C が交換可能であるために、ラベルが原産国を正確に反映していると確信できない。

したがって、COOL 措置の表示は、消費者に正しく原産国情報を提供していないことから、COOL 措置は、「原産国情報を消費者に提供すること」という正当な目的を達成してないとして TBT 協定 2.2 条違反とした。そして、さらに「必要以上に貿易制限的かどうか」の検討は行う必要はないとした。

【上級委員会】

パネルは、ある措置が、その目的を完全に達成するか、あるいはある達成水準を超えている場合に、TBT 協定 2.2 条に適合すると考えているが、それは誤りであり、また、COOL が少なくともある程度はその目的を達成しているというパネル自身の事実認定を無視して

いるとし、正当な目的を達成していないとしたパネルの判定を覆した。その上で COOL 措置が、必要以上に貿易制限的かどうかの検討を行った。

当該検討に当たっては、

①正当な目的に対する問題となっている措置の貢献度、②措置の貿易制限性、③措置を通じて加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性の性質と結果の重大性などの要素を評価することとし、評価に際しては当該措置と可能な代替措置との比較がなされなければならないとした。

以上の点について検討した結果、①COOL 措置は一定程度消費者に対して原産国情報を提供することに貢献している、②貿易制限性も存在する、③加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性は特に重大ではないと判断した。そして、カナダとメキシコが提案した代替措置については、パネルにおいて、関連する事実認定や争いのない十分な諸事実が存在しないことから、COOL 措置が、必要以上に貿易制限的かどうかの判断はできないとした（つまり、TBT 協定 2.2 条違反の認定はなされなかった）。

（勧告）

COOL 措置を WTO 協定（TBT 協定）に適合させるよう是正する。

（2）米国の政策的対応

米国は、COOL 措置を WTO 協定（TBT 協定 2.1 条）に適合させるに際して、輸入家畜に不利な待遇を与えているという事実認定を解決することを目的とはせず、当該輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因するように COOL の実施規則の内容を変更するという対応を行った。

つまり、食肉の原産国表示が、川上の生産者が記録し伝達しなければならない原産国情報と同等の情報を消費者に提供することとなるように変更を行った。

2013 年 COOL 実施規則（2013 年 5 月 23 日施行）における主な変更点は、以下のとおりである⁽²⁰⁾。

①表示内容の変更

米国においてと畜した家畜から生産した食肉の表示（ラベル A,B,C）には、出生、肥育、と畜の各生産段階がどこの国で実施されたかについて特定の記述することとした。

②食肉の混合の禁止

食肉の生産においてカテゴリーが異なる食肉を混合することを禁止した。

③カテゴリーB とカテゴリーD の食肉の範囲の変更

従来のカテゴリーB であったもののうち、出生や肥育した国が、外国、米国にかかわらず、外国でと畜した家畜から生産された食肉については、カテゴリーD の食肉とした。

したがって、新しいカテゴリーB は、

(i) 外国で出生し、(外国で一定期間肥育し、) 米国で肥育し、米国でと畜した家畜から生産された食肉

(ii) 米国で出生し、(米国で一定期間肥育し、) 外国で肥育し、米国でと畜した家畜から生産された食肉 (非常に稀なケースとされている)

となった。

④肥育に係る表示内容の柔軟化

カテゴリーB (i) については、外国で出生した家畜は、通常、短期間であっても一定程度、当該国で肥育されるものであると一般的に理解されていることから、外国と米国の両方で肥育された場合には、外国で肥育されたことを原産国表示から省略することができることとした。

この結果、各カテゴリーに対応したラベルは第3表のとおりとなった。

第3表 2013年 C00L 実施規則における食肉カテゴリーとラベルの対応関係

食肉カテゴリー	ラベル
A	A Born, Raised, Slaughtered in the U.S. (米国において出生、肥育、と畜した家畜の食肉)
B (i)	B Born and Raised in Country X, Raised and Slaughtered in the U.S. (X国において出生、肥育、米国において肥育、と畜した家畜の食肉) Born in Country X, Raised and Slaughtered in the U.S. (肥育に係る表示内容の柔軟化) (X国において出生、米国において肥育、と畜した家畜の食肉)
(ii)	Born and Raised in the U.S., Raised in Country X, Slaughtered in the U.S. (米国において出生、肥育、X国において肥育、米国においてと畜した家畜の食肉)
C	C Born and Raised in Country X, Slaughtered in the U.S. (X国において出生、肥育、米国において(即時に)と畜した家畜の食肉)
D	D Product of Country X (X国産)

資料：筆者作成。

また、COOL 措置を加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外にすることは変更されなかった。

(3) カナダによる暫定的対抗措置リストの公表

カナダは、2013 年 6 月 7 日、米国の COOL 措置に係る新しい実施規則では、WTO 協定の整合性を満たしていないとして、報復措置の対象となる米国からの輸入品のリストを公表した。当該リストには、関税コードで 38 品目となり、これには食品や農産物のみならず工業製品も含まれていた。

(4) 履行確認パネル

カナダとメキシコは、2013 年 8 月 19 日に、2013 年 COOL 実施規則の内容では、米国は COOL 措置を WTO 協定に整合させるようにするという勧告を実施していないこととなるとして、履行確認パネルの設置を要請した。そして、2013 年 9 月 25 日に履行確認パネルが設置され、2014 年 10 月 20 日にパネル報告書が発行・回付された。

(主な審議概要)

1) TBT 協定 2.1 条違反について

2013 年 COOL 実施規則においては、川上の生産者に対する記録・証明要件には変更がない。一方で、肥育に係る表示内容の柔軟化により、家畜がどこで肥育されたのかに関して情報が不正確に消費者に伝達される可能性がある。つまり、カテゴリーB について、家畜が一定期間、外国で肥育された場合に外国で肥育されたことを原産国表示から省略されてしまう可能性がある。

また、2013 年 COOL 実施規則においても、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としている。

以上のこと等から、原審上級委員会と同様の理由で TBT 協定 2.1 条違反になるとした。

2) TBT 協定 2.2 条違反について

原審上級委員会と同様の判断基準を適用した結果、

①COOL 措置は一定程度消費者に対して原産国情報を提供することに貢献している、②貿易制限性も存在する、と判断し、③加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性の重大性については判断できないとした。そして、カナダとメキシコが提案した代替措置については、カナダもメキシコも代替措置が COOL 措置よりも貿易制限性が少ないという明白な論拠を提供していないとして TBT 協定 2.2 条違反を認定しなかった。

(5) 履行確認上級委員会

履行確認パネルの結果を受けて、米国は、2014 年 11 月 28 日に WTO 紛争処理機関に上訴通知した。2015 年 5 月 18 日に履行確認上級委員会の報告書が発行・回付された。

1) TBT 協定 2.1 条違反について

履行確認パネルの審議を概ね認めて TBT 協定 2.1 条違反になるとした。

2) TBT 協定 2.2 条違反について

パネルは①COOL 措置は一定程度消費者に対して原産国情報を提供することに貢献しているという判断に当たって特定のラベルについて議論の対象から除外してしまっている点で間違っている、②加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性の重大性については判断できないとしたが、パネルは判断する義務がある等と指摘した上で TBT 協定 2.2 条違反については判断を行わなかった（つまり、TBT 協定 2.2 条違反の認定はなされなかった）。

(6) 対抗措置水準仲裁パネル

カナダとメキシコは、履行確認パネル及び上級委員会の勧告を受けて、2015 年 6 月に対抗措置水準仲裁パネルの設置を要請し、2015 年 7 月に当該パネルが設置された。そして、2015 年 12 月 8 日に以下のとおりカナダとメキシコの米国に対する対抗措置の水準について決定された。

対抗措置額は、カナダ、メキシコの各国から米国への家畜の輸出額の COOL 措置がなかった場合の輸出額に比べての減少額に相当するものとして推定された。

カナダについては、一年当たり 10 億 5473 億ドル、メキシコについては、一年当たり 2 億 2776 億ドルとされた。

(7) 米国の政策的対応（COOL 措置の廃止）

2015 年 5 月 18 日の履行確認上級委員会の判断を受けて、下院において 2015 年 6 月に牛肉と豚肉について COOL 措置を廃止する法が成立した。その後、上院においても COOL 措置の取り扱いについて検討が続き、2015 年 12 月 8 日の対抗措置水準仲裁パネルの判断を受けて、対抗措置を回避するために 2015 年 12 月 18 日に牛肉と豚肉について COOL 措置を廃止する法を成立させ、2016 年 3 月に関連する実施規則を定めた。

5. まとめ

以上見てきたように、2002 年農業法における COOL（原産国表示）の義務化は、消費者に対して原産国情報を提供することが目的ではあるが、その背景には、CUFTA（1989 年発

効) や NAFTA (1994 年発効) 以降のカナダ、メキシコ産の生体牛、豚の輸入増加を懸念した米国の畜産農家の COOL によって当該輸入を抑制しようという思惑があったと考えられる。

しかしながら、どのように原産国の情報を表示するのかに係る実施規則の制定の過程では、米国産と外国産の家畜から生産された食肉を消費者に区別してもらうために原産国情報をより正確に伝える表示内容にするべきであるという畜産農家と COOL 措置の実施コストを削減するために原産国の表示内容をできるだけ柔軟なものにするべきであるというパッカー、巨大肥育業者、小売業者との間で激しい対立があり、その調整のために実施時期が二度も延期された (最終的に 2009 年から実施)。

このため、食肉に係る原産国表示の仕方が、政治的な妥協の産物として決定されることとなり、消費者に対して正確に原産国情報を提供するという観点から曖昧さを残すものとなった。

カナダ、メキシコから提訴された COOL 措置に係る WTO 紛争では、この点が問題視され、COOL 措置そのものは正当な目的をもつ政策であるが、

1) COOL を適切に実施するために家畜・食肉のサプライチェーンの川上の生産者 (肥育業者、パッカー) にも家畜の原産国情報に関する記録要件を課していることから、川上の生産者は輸入家畜と米国産家畜を分別することが必要となる。分別をすれば、コストが余分にかかるため、米国産家畜のみを扱うというインセンティブを川上の生産者に与えることから COOL は輸入家畜に不利な待遇をもたらしているとされた。

2) また、

①原審上級委員会では、主に原産国名の表示順番の任意性と米国産と外国産の混合食肉に関する柔軟性から表示内容が曖昧なものになっている、

②また、履行確認パネル・上級委員会では、複数国で肥育された家畜の表示内容が曖昧なものになっている、

③さらに、原審上級委員会、履行確認パネル・上級委員会ともに加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としている

ことから、COOL 措置が食肉のカテゴリーとラベルという規制上の区別によって消費者に原産地情報を与える方法は恣意的であり、さらに、家畜の記録要件により川上の生産者が記録しなければならない情報よりも COOL により消費者に伝えられる情報が詳細でも正確でもないことから、当該要件は川上の生産者に恣意的で不均衡な義務を負わせている点で不当であるとされた。

このため、輸入家畜に対する不利な待遇をもたらす COOL による規制上の区別は、公平な方法で設計又は適用されておらず、「正当な規制上の区別」でない。よって輸入家畜に不利な待遇が正当な規制上の区別のみに起因していないため WTO 協定 (TBT 協定 (貿易の技術的障害に関する協定)) 違反とされた。そして、米国は、カナダ、メキシコに認められた対抗措置を回避するために COOL 措置を廃止した。

おわりに

以上のように、ブラジルとの綿花補助金紛争とカナダとメキシコとの食肉原産国表示紛争については、WTO の原審パネル・上級委員会、履行確認パネル・上級委員会において米国は敗訴し、関連する政策について WTO 整合性のために廃止や是正の勧告がなされるとともに、対抗措置水準仲裁パネルにおいて紛争相手国に対抗措置が認められたという同じような経緯を辿ったが、その後の政策対応は、対照的なものとなった。

米国は、綿花補助金が WTO 協定違反として廃止勧告されたにもかかわらず、当該勧告の履行としては不十分な対応しかせず補助金を維持してきた。現在存続しているいずれの補助金（国内助成措置）も WTO 整合性の観点から問題とされる可能性があり、その一方で、ブラジルと二国間協議を行い、ブラジルの綿花部門に対し資金援助することで対抗措置を回避してきた。

このようにして米国は、少なからぬ代償を払いつつ、WTO 整合性の問題解決を先送りにして、綿花補助金をできる限り保護水準を維持しながら、当分の間温存させる対応を行なった。

こうした対応の背景には、綿花補助金は、1930 年代の大恐慌において農産物価格が暴落した際に農家救済策として導入されて以来、現在まで米国の綿花の生産と輸出を維持していくためには必要不可欠な政策であるという事情がある。

また、綿花に適用されてきた販売支援融資、CCP 等の補助金は、とうもろこし、小麦等の他の主要作物に適用されているため、綿花補助金について WTO 整合性を根本的に解決するような制度変更を行えば、他の主要作物の補助金についても同様の措置が要請される可能性がある等影響が大きいことも背景として考えられる。

一方で、米国は COOL 措置については、カナダ、メキシコの対抗措置を回避するために当該措置を廃止して WTO 整合性の問題を根本的に解決することとした。

こうした対応の背景には、紛争相手国が NAFTA の締結国であり、NAFTA における貿易自由化、市場統合の目的に反する制度は維持しがたいと判断されたと考えられること、また、COOL 措置をめぐって家畜・食肉という同一のサプライチェーン内で激しい対立があり、家畜・食肉業界で最後まで COOL 措置を強く支持した勢力は、畜産農家の生産団体（R-CALF）のみであり COOL 措置の賛成派の政治力が反対派に比べて弱かったと考えられること、さらに COOL 措置を WTO 協定に整合化させるためには、表示の曖昧さをなくして厳格化するとともに、COOL 措置を加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉についても適用する等現実的に実施が困難な措置が必要であることが考えられる。

注 (1) 綿花補助金の内容については、CRS (2011,2013), 服部信司(2005, 2010)を参照。

(2) WTO の補助金及び相殺措置に関する協定においては、輸出補助金の交付は禁止されているが、農産物に係る輸出補助金については農業協定によりその例外が認められている。すなわち、農業協定の譲許表に記載され、譲許表に定められている削減約束に従っている場合は、輸出補助金の交付が認められている。しかしながら、米国のステップ 2 支払いが農業協定の譲許表に記載されていなかったため WTO 紛争の審議の対象とされた。

(3) 米国農務省の外国農業サービス局の一般販売部長 (General Sales Manager (GSM)) が当該プログラムを運営しているためにこのような名称となっている。

(4) 農業保険の基本的仕組みについては、CRS Report(2012), 吉井(1998)を参照。

(5) 綿花生産 1 ポンド当たりの平均値としては、赤字の年が多いが、綿花の生産規模が大きい農家については、綿花生産は黒字となり、綿花の生産規模が小さい農家については、とうもろこしや小麦等その他の作物を大規模に生産している農家が多く綿花生産が赤字でも農家経営全体として黒字になっているものと考えられる (Foreman 参照)。

(6) 以下の WTO パネル・上級委員会の審議の概要や米国の対応等については、CRS Report (2011), 引用文献に記載した WTO パネル, 上級委員会の各報告書, 二国間協議文書と京極, 中川, 服部(2005,2009,2010)を参照。

(7) SCGP の廃止は、WTO 勧告への対応というより、当該プログラムが債務不履行になることが多く、また、詐欺が横行したことにより、2006 年に中止されており、2008 年農業法において廃止となったものである。

(8) 2014 年農業法の概要については、CRS Report (2014), 服部 (2016), 吉井 (2014) を参照。

(9) この論点については、中川を参照。

(10) COOL 義務化の背景と経緯については、CRS(2010,2013), Moens et al, ジェトロ農林水産部, 服部(2005,2009a,b,2010)を参照。

(11) 以下の CUFTA や NAFTA の下での輸入動向やその背景については、Steven Zahniser and John Link を参照。

(12) COOL 特定のロビー活動費のデータが入手できないため、COOL が重要な関心事の一つである農業関係ロビー活動の全体の支出額を示している。

(13) 2002 年農業法における COOL 措置については、PUBLIC LAW 107-171 を参照。

(14) 以下の内容については、PUBLIC LAW 110-246, Federal Register(2008,2009)を参照。

(15) 例えば、R-CALF の農務長官及び通商代表部宛ての書簡では、「毎年、米国の何万もの肉牛生産農家を廃業に追いやっている、このような容認できないが長引いている (農産物に関する) 貿易不均衡を軽減するために、米国農務省や通商代表部による積極的な措置がない状況においては、COOL だけが、米国の肉牛産業がカナダとメキシコとの一方的な貿易関係の均衡を取り戻し始めるための有効な手段である」と主張された (原審パネル報告書参照)。

(16) 2009 年 COOL 実施規則の内容については、Federal Register(2009)を参照。

(17) メキシコはパネルにおいて COOL 措置がなければ、もっと米国による輸入量は増加しただろうと主張した。

(18) TBT 協定 2.1 条と 2.2 条は以下の通り規定されている。

2 条 強制規格の中央政府機関による立案、制定及び適用

中央政府機関に関し、

2.1 条 加盟国は、強制規格に関し、いずれの加盟国の領域から輸入される產品についても、同種の国内原産の及び他のいずれかの国を原産地とする產品に与えられる待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保する。

2.2 条 加盟国は、国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され、制定され又は適用されないことを確保する。このため、強制規格は、正当な目的が達成できないことによって生ずる危険性を考慮した上で、正当な目的の達成のために必要である以上に貿易制限的であってはなら

ない。正当な目的とは、特に、国家の安全保障上の必要、詐欺的な行為の防止及び人の健康若しくは安全の保護、動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護又は環境の保全をいう。当該危険性を評価するに当たり、考慮される関連事項には、特に、入手することができる科学上及び技術上の情報、関係する生産工程関連技術又は製品の意図された最終用途を含む。(経済産業省より引用。)

(19) 以下の WTO パネル・上級委員会の審議の概要や米国の対応等については、CRS Report (2013)、引用文献に記載した WTO パネル、上級委員会の各報告書、内記、京極(2014,2015)、小寺を参照。

(20) 2013 年 COOL 実施規則の内容については、Federal Register(2013)を参照。

[参考・引用文献]

I に関して

英語文献

CRS Report (2004) "Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-2002".

CRS Report (2011) RS32571 "Brazil's WTO Case Against the US Cotton Program".

CRS Report(2012)R40532 "Federal Crop Insurance: Background".

CRS Report (2013) R41202 "Agricultural Export Programs".

CRS Report (2014) R43336 "Status of the WTO Brazil-US Cotton Case".

Foreman(2012) "Characteristics and Production Costs of U.S. Cotton Farms, 2007".

USDA Budget Summary, 2005～2014.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>, 2015 年 1 月 23 日アクセス。.

(WTO 綿花紛争 (DS267) に関する各パネル・上級委員会報告書)

United States - Subsidies on Upland Cotton - Report of the Panel, WT/DS267/R (2004).

United States - Subsidies on Upland Cotton - AB-2004-5 - Report of the Appellate Body, WT/DS267/AB/R (2005).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil - Report of the Panel, WT/DS267/RW (2007).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil - AB-2008-2 - Report of the Appellate Body, WT/DS267/AB/RW(2008).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement - Decision by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/1(2009).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement - Decision by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/2(2009).

(米国、ブラジル二国間協議文書)

Memorandum of Understanding (2010).

Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in WTO (WT/DS267) (2010).

Memorandum of Understanding Related to the Cotton Dispute (WT/DS267) (2014).

日本語文献

経済産業省、貿易の技術的障害に関する協定、

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/marrakech/html/wto06.html, 2015年1月23日アクセス。

京極（田部） 智子（2013）「WTO 紛争処理制度の意義と限界—米国・綿花補助金事件からの示唆」, 日本国際経済法学会年報第 22 号。

中川淳司「米国の高地産綿花に対する補助金（パネル報告 WT/DS267/R, 提出日 2004 年 9 月 8 日）」,

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/pdf/ds/panelreport/2004/nakagawa.pdf, 2015 年 1 月 23 日アクセス。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2010)『アメリカ農業・政策史 1776-2010』農林統計協会。

服部信司(2016)『アメリカ 2014 年農業法』農林統計協会。

濱田太郎「米国—高地産綿花に対する補助金（WT/DS267）履行確認」,

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/panelreport.files/0801.pdf, 2015 年 1 月 23 日アクセス。

吉井邦恒(1998)「アメリカの収入保険制度」『農業総合研究』第 52 巻第 1 号, 農業総合研究所。

吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。

吉井邦恒(2014)「アメリカ 2014 年農業法の概要について」平成 25 年度カントリーレポート『アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ』第 1 章, 農林水産政策研究所。

II に関して

英語文献

Alexander Moens et al (2012)“MCOOL and the Politics of Country-of-Origin Labeling”, Fraser Institute.

CRS Report (2010) RS22955” Country-of -Origin Labeling for Foods”.

CRS Report (2013) RS22955”Country-of -Origin Labeling for Foods and the WTO Trade Dispute on Meat Labeling”.

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2008). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Interim Final Rule. Federal Register 73(149): 45105-45151.

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2009). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Final Rule. Federal Register 74(10): 2657-2707.

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2013). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Final Rule. Federal Register 78(101): 31367-31385.

PUBLIC LAW 107-171.

PUBLIC LAW 110-246.

Steven Zahniser and John Link(2002)“Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy”, USDA/ERS.

USDA/FAS, GTAS, <http://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>, 2015 年 1 月 23 日アクセス。

WT/DS384/32, WT/DS386/31”Communication from the Appellate Body”.

(WTO 紛争 (DS384,386) に関する各パネル・上級委員会報告書)

United States - Certain country of origin labelling (cool) requirements - Final reports of the Panel, WT/DS384/R; WT/DS386/R (2011)

United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements - AB-2012-3 - Reports of the Appellate Body, WT/DS384/AB/R ; WT/DS386/AB/R(2012)

United States - Certain Country of Origin labelling (COOL) Requirements - Recourse to article 2.1.5 of the DSU by Canada and Mexico - Reports of the Panel, WT/DS384/RW ; WT/DS386/RW(2014)

United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements - Recourse to article 21.5 of the DSU by Canada and Mexico - AB-2014-10 - Reports of the Appellate Body, WT/DS384/AB/RW ; WT/DS386/AB/RW(2015)

United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements - Recourse to article 22.6 of the DSU by the United States - Decision by the arbitrator, WT/DS384/ARB ; WT/DS386/ARB(2015)

日本語文献

内記香子(2014)「米国—原産国名表示要求 (COOL) 事件 (DS384, 386)」, WTO パネル・上級委員会報告書解説⑨, RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-02.2.

京極 (田部) 智子, 藤岡典夫(2014)「TBT 協定をめぐる最近の判例の動向」, 農林水産政策研究, 農林水産政策研究所。

京極 (田部) 智子 (2015)「原産地表示制度の WTO 整合性」, 本カントリーレポート第 2 章, 農林水産政策研究所。

小寺智史「米国—輸入畜産物に係るラベリング措置」,

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/panelreport.files/12-9.pdf, 2015 年 3 月 13 日 アクセス。

ジェトロ農林水産部(2009)「食料価格をめぐる米国の現状および関係政策の概要」, 日本貿易振興機構。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009a)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009b)『アメリカ 2008 年農業法』のびゆく農業 979, 農政調査委員会。

服部信司(2010)『アメリカ農業・政策史 1776-2010』農林統計協会。

第4章 米国における遺伝子組換え作物の生産状況， 規制状況等について

鈴木 栄次

はじめに

遺伝子組換え作物（以下「GMO」）の本格的な商業化が始まったのは、1996年であるが、その時点では、6カ国が商業栽培を行い、栽培面積は、わずか1.7百万ヘクタールであった。それが、2012年には、商業栽培国は28となり、栽培面積は、1996年当時の約100倍の170.3百万ヘクタールに急増している。

このような中、米国は、当初からGMOのリーディング・カントリーであり続け、2014年には、世界のGMOの40%を生産している。

現在、米国は、8品目についてGMOを生産しているが、大宗は、トウモロコシ、大豆、綿花の3品目である。これらの品目におけるGMOの作付割合は、いずれも90%以上に達している。

このような状況下で、米国におけるGMOに関する規制は、1986年に作成された「バイオテクノロジー規制の調和的枠組み」の下で、3省庁（USDA, EPA, FDA）が行っているが、この「枠組み」には変更はない。しかし、問題点も指摘されている。

また、GMOに係る表示については、州レベルで義務表示化する動きが最近みられるところであり、さらに、これに反対する連邦レベルの法案も提出されている。

米国でも最大の食用穀物である小麦のGMOについては未だ商業化されていないが、研究は進んでおり、関係小麦団体等の動きがある。

以上の点についてこれまでの経過や現状を報告する。

1. 世界のGMOの生産状況

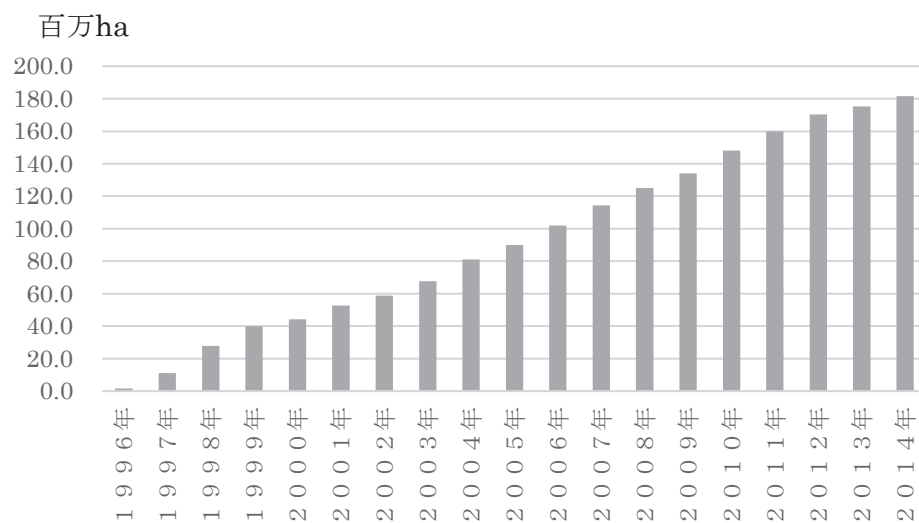
GMOの商業化は、1992年に中国が、ウイルス耐性のタバコを商業化したのが最初であり⁽¹⁾、1994年には米国のカルジーン社が米国内で、最初の商業栽培の認可を受け、フレーバー・セーバーという遅熟成のトマトを世に出している⁽²⁾。しかし、飛躍的にGMOの商業用の栽培が進んだのは、1996年のことであり、同年には、6カ国（米国、中国、カナダ、アルゼンチン、豪州、メキシコ）がGMOの商業的栽培を行っている。当時の作付け面積は、1.7百万ヘクタールであった。（米国が51%、中国が39%、カナダとアルゼンチンが、それぞれ4%、豪州とメキシコが、残り1%ずつであった。）⁽³⁾

1996年において最も多く栽培されたのは、タバコであり、35%、次いで、綿花が27%、

大豆が 18%，トウモロコシが 10%，なたねが 5%，トマトが 4%，じゃがいもが 1%未満となっている。

また、形質別に見ると、ウィルス耐性が 40%，害虫耐性が 37%，除草剤耐性が 23%となっており、品質に係るものは、1%以下となっている⁽⁴⁾。

GMO の総作付面積は、1996 年の 1.7 百万ヘクタールから、2012 年には、170.3 百万ヘクタールと約 100 倍に急増しており、2014 年には、181.5 百万ヘクタールに増加している（第 1 図）。商業栽培国も、28 カ国となり、また、途上国の栽培が増えている。



第 1 図 世界の GMO 作付面積

資料：James, C. の各年の資料から筆者作成。

2014 年時点の作物ごとの作付面積は、大豆が 90.7 百万ヘクタールで 50%，トウモロコシが 55.2 百万ヘクタールで 30%を栽培，綿花が 25.1 百万ヘクタールで 14%，なたねが 9.0 百万ヘクタールで 5%を占めている。

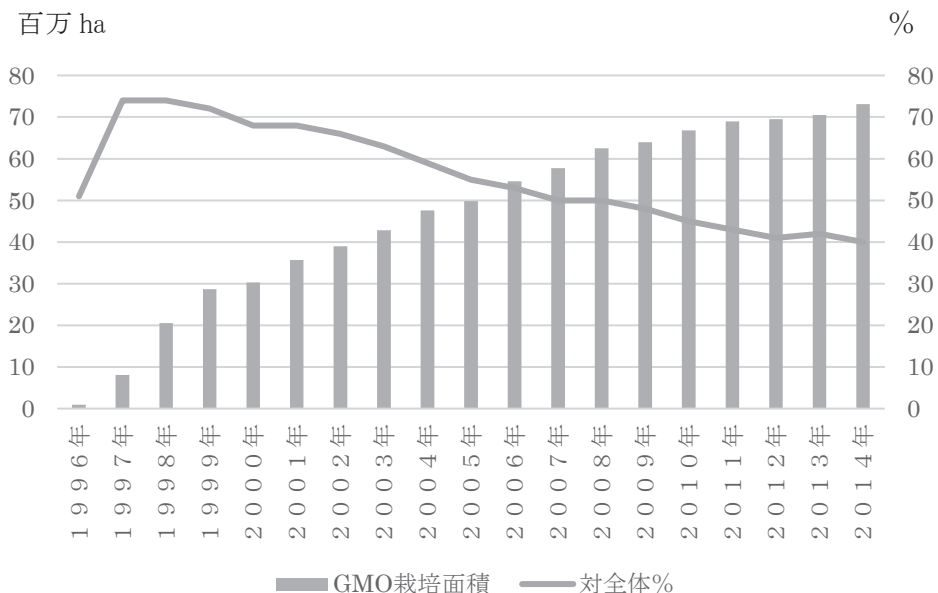
また、形質別では、除草剤耐性が最も多く 102.6 百万ヘクタールで 57%，病虫害耐性は 27.4 百万ヘクタールで 15%，除草剤耐性および病虫害耐性は 51.4 百万ヘクタールで 28%，ウィルス耐性その他は、ほとんどない状況である。

商業栽培国を 2014 年の作付面積の多い順に並べると、米国、ブラジル、アルゼンチン、インド、カナダ、中国、パラグアイ、パキスタン、南アフリカ、ウルグアイ、ボリビア、フィリピン、豪州、ブルキナファソ、ミャンマー、メキシコ、スペイン、コロンビア、スーダン、ホンジュラス、チリ、ポルトガル、キューバ、チェコ、ルーマニア、スロバキア、コスタ・リカ、そして、バングラデシュとなる⁽⁵⁾。

2. 米国の GMO の生産状況等

米国は、1996 年から、一貫して GMO の作付面積が最も多く、GMO 生産のリーディング・カントリーであり続けている。2014 年時点で、米国が商業化している GMO は、トウモロコシ、大豆、なたね、綿花、スクワッシュ、パパイヤ、じゃがいも、さとうきび、アルファルファの 8 品目である。

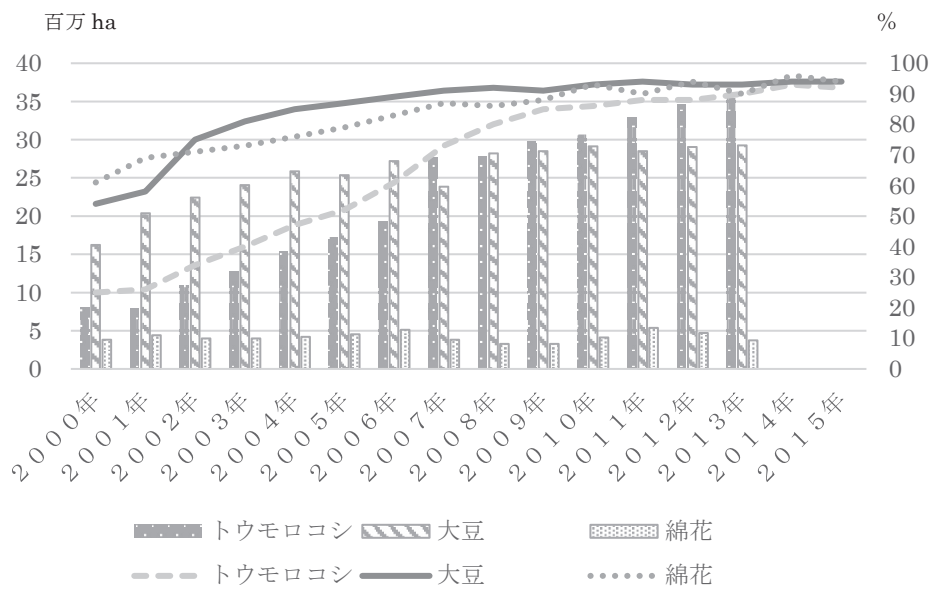
栽培面積は、1996 年の 0.9 百万ヘクタールであったものが、2014 年には、全体の栽培面積の増加と歩調を合わせるように、73.1 百万ヘクタールに飛躍的に増加している。ただし、世界全体の栽培面積に対する割合を見てみると、途上国等での栽培面積が増加していることに影響され、1998 年に 74%であったものが、2014 年には、40%となっている（第 2 図）。それでも、絶対値としては、首位を保っている。



第 2 図 米国における GMO 栽培面積と対世界の割合

資料：James, C. の各年の資料から筆者作成。

米国の GMO で商業化されているものは、先に述べた 8 品目であるが、大宗は、トウモロコシ、大豆、綿花の 3 品目である。これらの品目における GMO の作付割合は、いずれも 90%以上に達している。これらを合計すると、約 67 百万ヘクタールとなっている⁽⁶⁾（第 3 図）。

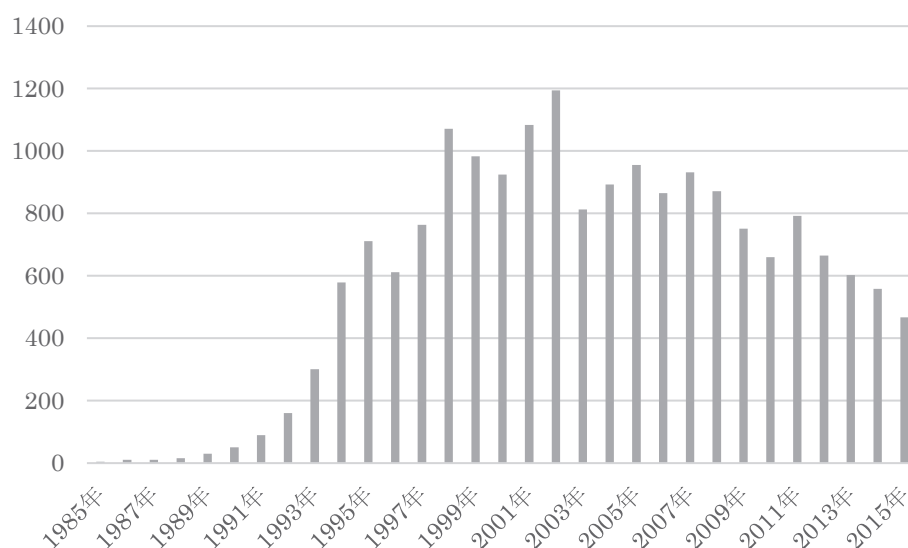


第3図 米国の主要 GMO の栽培面積と GMO 採用率

資料：USDA(2014) 及び <http://www.ers.usda.gov/data-products/adoption-of-genetically-engineered-crops-in-the-us.aspx>.

注. 棒グラフが栽培面積，折れ線が採用率.

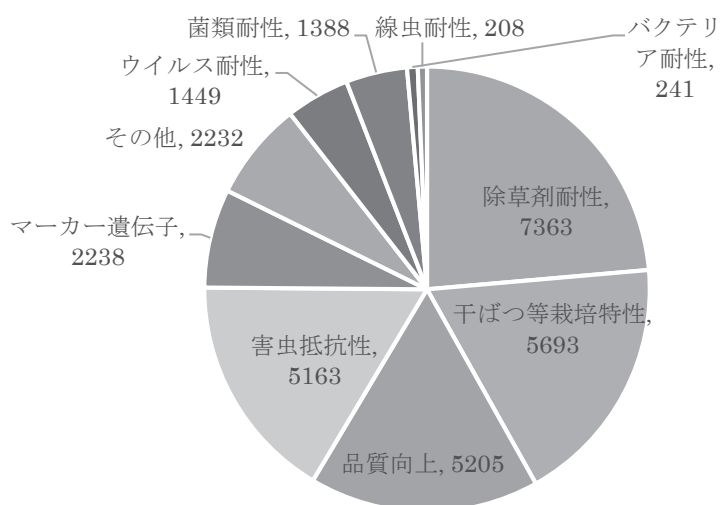
民間の遺伝子組換えに関する研究開発費は増嵩していると言われている。APHIS（農務省動植物検疫局）によって承認された野外試験の件数は，バイオテクノロジーの研究開発に係る重要な指標である。1985年には4件だったものが，2002年には1,194件になり，その後も，年平均800件程度となっている。件数の累計は，2005年に11,256件だったものが，2015年には18,419件になっている（第4図）。



第4図 米国における放出承認件数

資料：USDA(2014)及び<http://www.isb.vt.edu/search-release-data.aspx>.

形質別にみると、2015年までに、除草剤耐性は、累計7,363件の放出が承認され、害虫抵抗性は5,163件、栄養価等の品質に関するものは5,205件、干ばつ耐性等の栽培特性は5,693件、ウイルス耐性は1,449件となっている（第5図）。



第5図 米国における形質別の放出承認件数

資料：USDA(2014)及び<http://www.isb.vt.edu/search-release-data.aspx>.

2015年時点までの累計での放出の承認（届出，許可を含む）のトップ10の作物は、トウモロコシ（8,260件）、大豆（2,450件）、綿花（1,161件）、じゃがいも（945件）、トマト（709件）、小麦（531件）、タバコ（483件）、アルファルファ（473件）、なたね（327件）、米（312件）となっている⁽⁷⁾。

3. 米国における GMO に対する規制の現状

(1) バイオテクノロジー規制の調和的枠組み

米国における GMO に対する規制は、1986 年 6 月にホワイトハウス科学技術政策室によって起草され、公表された「バイオテクノロジー規制の調和的枠組み (Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology)」に従って、農務省 (USDA)、環境保護庁 (EPA)、食品医薬品局 (FDA) の 3 省庁の下で行われている。この際には、新たな法律を制定するのではなく、既存の法律を適用することとした。

この枠組みにおいては、バイオテクノロジーによって生み出された作物は、伝統的な作物と基本的には変わらない(「実質的同等性」)ことから、作物自体を規制すべきであって、遺伝子組換え等プロセスについて規制すべきではない、としている。

このフレームワークは、制定されてから約 30 年が経過しているが、基本的には、変更されることなく今日に至っている。

それぞれの省庁が GMO 規制に関与する基本的な視点は、以下のように概略整理することができる⁽⁸⁾。

- ① USDA は、作物に対する害虫、雑草、病害の拡大防止の観点から、作物そのものについての規制を行う。
- ② EPA は、農薬の規制、農薬残留限度の設定、新たな微生物等を所管する立場から、農薬成分および微生物について規制を行う。
- ③ FDA は、食品・食品添加物、家畜用飼料、医薬品等の安全性について所管する立場から、食品について規制を行う。

したがって、GMO の性格によって、安全性を審査する法律、所管機関が異なってくる。例を挙げると次のようになる。

食用・飼料用の害虫抵抗性作物・・・USDA, EPA, FDA

非食用・飼料用の害虫抵抗性作物・・・USDA, EPA

食用・飼料用の除草剤耐性作物・・・USDA, EPA, FDA

非食用・飼料用の除草剤耐性作物・・・USDA, EPA

油成分を変更した食用作物(高オレイン酸大豆など)・・・USDA, FDA

色を変化させた花(非食用)・・・USDA

汚染を分解する土壌細菌・・・EPA

(2) 農務省 (USDA) の規制⁽⁹⁾

USDA は、動植物検査局 (APHIS) とバイオテクノロジー規制局 (BRS) を通じて、GMO 植物の州間移動、輸入、試験栽培、最終的な放出について規制している。

2000 年に制定された植物保護法 (PPA) は、USDA に対して、植物病害をコントロール

する権限を与えており、植物病害の輸出入、州間移動を規制している。また、APHIS は、ある物質が植物病害であるかどうかを決定する。この植物病害の定義は広範なものとなっており、ほとんどの規制対象は、USDA の所管となっている。

PPA の下で規制対象となっている新たな作物は、「届出」(notification) と「許可」(permit) の二つのプロセスを通じて APHIS が野外試験を統御している。

APHIS に対して、申請者は野外試験の場所、規模、規制対象の技術的なデータ等の情報の提供を行う。

野外試験によって環境等への悪影響が生じないように確保するのが、「届出」の手続きである。野外試験を行う者は、APHIS による施設および記録の監査を受け入れることが必要であり、また、野外試験の結果や予期せぬ事態が生じた場合には APHIS に報告しなければならない。

「許可」の手続きは、GMO 植物の実験的な解放によって、より高いリスクが生じ得る場合に適用される。「許可」申請に際しては、詳細な技術的な情報、実験に関する特定の情報、地理的情報、退避および拡散を防止する策、最終処分方法を提出することが求められる。

APHIS は、「許可」に関する文書を、レビューとともに、農業に関係する州の当局に送付しなければならない。また、国家環境政策法 (NEPA) に適合するように、環境アセスメントを準備しなければならない。もし、必要があれば、環境影響評価を準備しなければならない。

許可に関する申請書および関連のデータを審査して、APHIS は、許可を与えるか拒否するかを決定する。これには、規制対象が拡散するのを防止するための維持・廃棄に関することや、他の物質との隔離、表示による特定、検査等の条件がつけられる。

許可を得た者は、試験栽培の結果を報告するとともに、事故や、予期せぬ事態が発生した場合に APHIS に速やかに知らせることが必要である。

野外試験の間は、GMO は、規制対象であり、APHIS の監督の下にある。野外試験で、農業や環境に悪影響を及ぼさないことが示された場合、次のステップは、「規制除外 (nonregulated status)」の地位を決定するための申請である。規制除外がなされると、自由に商業的移動が可能となる。

申請者は、不利なものも含め詳細な情報を提供する必要がある。実験データ、未公表の研究、科学的知見、野外試験の結果は重要なものである。また、申請者は、GMO 植物と伝統的な植物の相違点を記載しなくてはならない。

APHIS は、規制対象植物のリスクを審査する。その中には、事前的な環境アセスメントが含まれている。このアセスメントで、重大な影響がなければ環境影響評価書は必要なく、そうでなければ、環境影響評価書が必要である。アセスメントや環境影響評価書を基に、APHIS は、規制除外の申請を許可するか否かを決める。

（３）環境保護庁（EPA）の規制⁽¹⁰⁾

1992年に、EPAとFDAは、農薬物質については、「連邦殺虫剤・殺菌剤・殺鼠剤法（FIFRA）」のもとで、EPAが所管することに合意した。さらに、EPAが「連邦食品・医薬品・化粧品法（FDCA）」のもとで、残留農薬を規制することについても合意している。つまり、EPAは、農薬に関する食物の安全性について所管し、FDAは、その他の食品の安全性について所管することになっている。

EPAは、1994年にFIFRAの下で、植物農薬の登録制を導入するとともに、FDCAの下で、それらの残留物質を規制することを開始した。その後、パブリックコメントを受けて、植物農薬に代えて、作物内保護物質（PIPs）という名称を採用した。

PIPsに関する規制の大枠は2001年に策定され、2007年には、小規模な野外試験や食物に含まれるPIPsが低水準の場合の政策を策定した。

EPAは、他の組織から植物に入り込んだ農薬を規制している。その典型的な例がGMOで使用されるBt(*bacillus thuringiensis*, 昆虫病原菌の一種)である。例えば、Btトウモロコシは、Btタンパク質を作る性質があり、Btトウモロコシをアワノメイガなどの特定の昆虫が食べると、Btタンパク質により死亡する。このようにBtは、病害を防止、破壊、減少することから、PIPsに該当し、FIFRAにおける農薬の定義に合致している。

FIFRAは、また、登録がなされなければ、農薬は、市場に出回らないようにしている。登録制度の下において、申請者は、EPAに対して安全性と効率性に関するデータを提出しなければならない。農薬は、成分が登録者の主張を裏付ける場合に登録がなされる。さらに、通常の用法に従った場合、環境に対して非合理的な悪影響を与えてはならない、とされている。

登録されていない農薬について登録申請に必要なデータを得るために行う試験は、一般に認可が必要であるが、悪影響を与えないとされるものについては、認可は不要である。たとえば、実験室やハウス内での試験については、認可は不要であるし、また、10エーカー（約4ヘクタール）以内の小規模なものについても認可は不要である。

FDCAの下で食物に係る残留農薬について規制されている。ここでは、許容水準を超えて、食物または飼料が残留農薬を含んでいる場合には、「汚染」されているとみなされ、州間通商は認められない。食物にかかるPIPsの残留もこの規制に服する。

制度上、EPAは、食物の農薬許容量を定め、FDAがこの許容量に関する規制を実施する。EPAは、試験に基づき、農薬のたんぱく質が毒性を持たずアレルゲンでもなく、害がないことが確からしいと合理的に判断されるときには、許容量設定の対象外とする例外を暫定的または永久的に設けることができる。

（４）食品医薬品局（FDA）の規制⁽¹¹⁾

FDCAの下ではFDAは、食品および飼料の安全性に関して規制しており、その対象には

GMO 食品等も含まれる。FDA は、GMO およびそれに由来する食品は、伝統的な品種・食品と同様の安全性と栄養価があると考えている。

FDA は、植物から由来する新たな食品について市場に流通する前に審査を行っていないかったが、1992 年に、GMO 食品についても同様のアプローチを採用することを決定した。つまり、食品が作られるプロセスではなく、食品それ自体に着目しているのである。

ただし、新たな食品の構造、機能、構成がそれまでのものと異なり、リスクが高く、公衆の健康を確保する必要があるれば、FDA は、市場に流通する前の審査を行う権限を行使する。この場合は、伝統的な食品と「実質的に同等」であるとは言えないからである。

2001 年には、FDA は、GMO 食品について市場に流通する 120 日前までに通知をすることを提案したが、これは、健康に対する被害を起こさないようにとの意図だったが、ほとんどの GMO 食品はそのような健康被害を起こすことはない、ということで、この政策は実現しなかった。

1992 年時点では、新たな植物品種から作られた食品または飼料が商業的に流通する前に、FDA と協議することが、開発者にとっての「熟慮ある慣行」であると考えられていた。そのため、1997 年には、この協議の手続き等について FDA はガイドラインを示している。それによれば、商業化の前に最初の協議をするとともに、新たな製品が安全であることを示すための詳細な安全性と栄養的な評価を含む文書が完成した段階で、最終的な協議をすることとされている。この協議は、任意のものであるが、食品会社は、この慣行に従っている。

FDA は、食品添加物を規制する権限を用いて、GMO 食品を規制している。FDCA の下では、健康に有害な安全ではない残留農薬や食品添加物が食品に含まれている場合、食品は、「汚染」されていることになる。

食品添加物は、市場に出回る前の承認を受けている場合や、承認が免除されている場合でなければ、安全ではないと考えられている。新たな食品添加物の承認を得るためには、製造業者は、食品添加物の安全性を証明する研究結果を添付して食品添加物にかかる申請を行う。

安全とは、「物質が予期された使用法のもとで有害ではないことが・・・合理的に確実である」ことである。FDA が食品添加物が安全ではないと認めた場合には、その旨の規制を行うことになる。

GRAS（一般に安全と考えられること）の概念が適用され、農薬として扱われない GMO 食品のほとんどは、食品添加物としての厳しい市場前審査を免れている。FDCA における食品添加物の定義では、「一般的に安全と認められる（GRAS）」物質は、除外される。GRAS であると認められる物質としては、自然界に由来する物質が多く、化学的な添加物はごく少数であるが、これらは、食品添加物ではないとされ、食品添加物の規制を受けない。

1992 年に FDA は、ほとんどの新たな植物由来の食品が広く安全であると受け入れられていることから、ほとんどの GMO 食品が GRAS と考えられる、と示唆した。この 1992 年の FDA の政策決定に対する訴訟が起こされているが、法廷は、GMO 食品に関する FDA による GRAS の推定は、恣意的ではない、と判断している。

GMO 食品に関して FDA が GRAS を用いていることに対して反対がある。FDCA では、製造業者が GRAS と考えて物質を添加することについて FDA に通報する必要はない、とされていることが問題とされている。これは、新たな食品に係る物質が GRAS か FDA による承認を必要とする食品添加物か否かを、当該物質を使用する会社自身が決定することができることを意味するからである⁽¹²⁾。

4. 表示

1992 年には、FDA は、ほとんどの GMO 食品について GMO であることの表示は不要と決定した。FDCA（連邦食品・医薬品・化粧品法）では、食品の表示が虚偽または誤認を生じさせるものである場合には、虚偽の表示がなされていると定義されている。情報がなくことによって健康や環境にリスクが生じ、消費者に誤認させ、または、食品の栄養価や機能について消費者が間違えて信じてしまう場合には、特別な表示が必要とされる。

FDA は、GMO 食品が類似の食品と重大な相違（例えば、栄養的な含有物やアレルゲン）がある場合を除いては、表示は不要としていた。しかしながら、2001 年には、任意表示のガイドラインを公表した。消費者は、食品が遺伝子組換えされているかに関心を有している可能性があるとして、FDA は、食品会社が行う任意表示が真実であり、消費者に誤認を生じさせないようにしたのである⁽¹³⁾。

ニューヨークタイムズ紙が 1,052 人を対象に、2013 年 1 月に行った世論調査では、93% が、GMO 食品については、その旨を明らかにすべきだと回答している。また、約 4 分の 3 が、GMO 食品に懸念を示し、そのほとんどが健康への影響を心配している。GMO 食品に懸念している者のうち 37% が、科学的には、そのようなリスクはまったくないとされているにもかかわらず、ガンやアレルギーになると恐れている。

懸念を示した者のうち 26% が、GMO 食品は、安全ではなく、毒性があると考えている。また、13% の人間は、環境への影響を心配していると答えている⁽¹⁴⁾。

連邦レベルでは、FDA が GMO の表示について所管しているものの、州レベルまで規制を及ぼしているわけではない。ただし、州レベルでは、GMO の義務表示化の動きが見られる。

2014 年 4 月現在、米国の州レベルでは、27 州において 66 の遺伝子組換えに係る表示に関する法案が審議されていた⁽¹⁵⁾。

主要な州における GMO にかかる法案の概要は次のとおりである⁽¹⁶⁾。カリフォルニア州で、2012 年に提案されていた法案 37 号は、生鮮または加工食品が GMO の植物または動物から生成されている場合で、消費者に販売される場合、表示することを義務づけ、いくつかの例外を除いて、食品に「自然」と表示したり、宣伝することを禁じるものであった。この法案は否決された。また、2013 年には、ワシントン州で同様の法案が提出されたが、51.1% 対 48.9% の僅差で否決された。

しかし、2013 年 12 月には、コネチカットが条件付きで最初の表示法を承認した州にな

った。その条件とは、他の北東の州が総計 2,000 万人の賛意で同様の法律を通過させた場合に（トリガー条項）、コネチカット州の法律が有効になるというものであった。2014 年 1 月には、メイン州でコネチカット州と同様の法律が成立している。メイン州の場合は、隣接のニューハンプシャー、ニューヨーク、マサチューセッツ州で同様の法律が通過しなければ、この法律は発効しない。ただし、2015 年 3 月には、メイン州でトリガー条項を削除する法案が提案されており、その帰趨も注目される⁽¹⁷⁾。

ヴァーモント州においては、コネチカット州やメイン州の法律と違い、トリガー条項の設けられていない法案（法律第 120 号）が提出されていた。2014 年 4 月 15 日に州議会上院が 26 票対 2 票で、法案を承認⁽¹⁸⁾し、州議会は食品産業からの訴訟に備えて検事局への予算も確保していた。下院は、4 月 23 日に 114 票対 30 票で可決し、5 月 8 日に州知事が署名して成立した。実施は、2016 年 7 月からとなっている⁽¹⁹⁾。

このように、2014 年 5 月に、ヴァーモント州では、最初の義務表示法が成立したのである。これにより、GMO 食品については表示が義務化されるとともに、これらの食品について「自然」と呼称することが禁じられた。立法府は、訴訟が起こされることを念頭に、「食品の闘いの基金」を設立し、訴訟費用を寄付でまかなうこととしていた。

予想に違わず、訴訟は、2014 年 6 月 12 日に提起された。原告は、食料品製造業者協会（GMA）、スナック食品協会（SFA）、国際酪農品協会（ISDA）、全米製造業者協会（NAM）を含む食品産業の団体で構成されており、憲法違反であることを主張している。

なお、連邦レベルでは、2015 年 3 月 25 日に、マイク・ポンペオ議員（共、カンサス）から、表示の規制は州政府ではなく、連邦レベルで行う内容の **Safe and Accurate Food Labelling Act of 2015** が提出された（ポンペオ議員は、2014 年にも同趣旨の法案を起案したが、会期切れで廃案になっていた。）。ポンペオ議員によれば、各州で異なる規制がなされれば、食品製造業者や小売業者にとって、複雑になりすぎる。この法案では、表示に関しては FDA のみが権限を行使することになり、州レベルのイニシアティブはブロックされる。したがって、義務表示についてのヴァーモント州の法律は、ポンペオ議員の法案が成立すれば、無効になる。

7 月 23 日に、連邦議会下院は、賛成 275 票対反対 150 票、棄権 8 票の大差で可決し、同法案は上院に送られたが、上院で可決されるのはやや厳しいと観測されている⁽²⁰⁾。

表示に関する政治的な努力や訴訟については、引き続き行われるであろうが、非営利団体による非 GMO プロジェクトのような任意表示の普及に関する努力も行われている。任意表示については、表示が虚偽であるとか誤認を生じさせるものではないように細心の注意を払うとともに、非 GMO 食品がより安全であるとか健康的であるという主張を避けるよう努力している⁽²¹⁾。

5. 遺伝子組換え小麦

最後に、未だ商業化されていない GMO 小麦について触れておこう。

小麦は、コメ、トウモロコシと並ぶ三大穀物であり、米国では最大の食用穀物である。しかしながら、GMO 生産をリードする同国においても、その商業栽培は始まっていない。トウモロコシや大豆は、油糧や飼料用に消費されるのがほとんどであるが、小麦は、トウモロコシや大豆と異なり、パン、シリアル、パスタなどの形で直接、食品として消費されている。そのため、トウモロコシや大豆に比べて、消費者の GMO 小麦に対する感情が重要になってくると考えられる。

バイテク種子メーカー最大手のモンサント社によると、GMO 小麦の歴史は、1997 年まで遡り、この年に除草剤（グリホサート）耐性小麦の開発を開始している⁽²²⁾。

モンサント社は、1998 年から開発を中止するまで、除草剤耐性小麦の野外試験を米国内の多くの地域で行ってきた。

しかし、2004 年 5 月に、モンサント社が小麦の関係団体と協議したところ、全米小麦生産者協会（NAWG）、米國小麦連盟（UWA）、カナダ小麦協会（CWB）など多くの団体が輸出市場を失うとの懸念を示したため、同社は、商業化を断念し、野外研究、開発プログラム等をすべて中止した。

当時の輸出量は、生産量 5,896 万トンに対して、3,152 万トンであり、輸出先国は、日本、ナイジェリア、メキシコ、エジプト、フィリピン、韓国、EU 等であった。

ただし、2009 年 5 月 14 日、米国・カナダ・豪州の小麦生産者団体は声明を出し、バイテク種子メーカーに対し大豆、トウモロコシに対抗できる収益性に優れた GMO 小麦の開発を要望し、GMO 小麦の商業化に向けて努力することを表明した。賛同団体は、米国の全國小麦生産者連合（NAWG）及び全米小麦連合会、カナダ穀物生産者協会、豪州穀物協議会など 9 団体である。しかし、カナダ小麦協会（CWB）は、この要望に加わらず、海外市場が受入れを明確にしなければ、GMO 小麦の採用は支持しないと公にしている。

なお、声明の最後の部分で、「商業化に際して、他の関係者の必要性和懸念に応じて協議することを約束する」として、ヨーロッパやアジア向け市場には分別管理を徹底するなど、GMO 小麦と非 GMO 小麦の両立を図り、輸出市場を混乱させない体制作りを 3 カ国 9 団体が協力して進めることを示唆している。

この要請を受けて、モンサント社は、2009 年 7 月 14 日に、モンタナ州の小麦の種子会社であるウエストブレッドを買収した。この買収は、小麦農家にとって有益な、干ばつ耐性および病虫害耐性を持つ品種の新たな開発を支えることであろう、としている。

また、翌 2010 年 7 月には、モンサント社と BASF 社が GMO 小麦を共同開発し、10 年後に、耐乾性、高収量品種を実用化することを発表した。

さらに、2014 年 6 月には、16 団体（米国 5 団体、カナダ 5 団体、豪州 6 団体）が、2009 年と同趣旨の声明を発出している⁽²³⁾。

なお、2009 年に、NAWG は、小麦生産者 21,262 人に対し、GMO 小麦の商業化を請願することに関するアンケートを行っている⁽²⁴⁾。それによると、他の穀物はバイテクを利用して生産性等をあげており、小麦生産者は、その競争的な圧力を強く受けている、単収を増加させる形質をもつ小麦は病虫害耐性もあわせ持ち、水、窒素の効率的な利用を可能とし、

雑草の除去を向上させる、そのため、NAWG は、バイオテク小麦を商業化する必要性を認識している、としている。アンケート結果によると、この請願の内容について、生産者の 76% が賛同した。

しかしながら、食用の GMO に対する消費者意識やヨーロッパ・アジア向け輸出市場の懸念はそれほど好転したわけではない。

輸出市場として重要な EU と我が国の世論調査の結果を見てみよう。

26,671 人を対象にした Eurobarometer という世論調査では、2007 年⁽²⁵⁾、2010 年⁽²⁶⁾と GMO 食品に関する調査を行っているところ、2007 年には 58% が GMO 食品に反対していたものが、2010 年には、反対の割合が 61% に上昇している。

また、基本的に自然なものではない (70%)、家族の健康に安全ではない (57%)、将来の世代にとっても安全ではない (58%)、利益を享受する人間もいるが他の人間にリスクを与える (57%)、という回答も過半であった。なお、84% の回答者が GMO 食品を広く意識している、としている。

我が国では、2005 年に農水省が 1,287 人を対象に行った世論調査によると、75% の回答者が、「遺伝子組換え」という言葉に否定的な印象か少し否定的な印象を有している、と回答し、その理由として上位に挙げたのは、「食べたときに悪影響が不安だから (78%)」「未知の部分が多い技術だから (69%)」「組換え生物が、周りの動植物に影響を及ぼすと思うから (57%)」という回答であった。

このように、EU、日本の消費者感情は、好転していない状況にある。EU は、むしろ悪化しているとも言えるのに、それを承知でなげ、米国・カナダ・豪州の生産者団体はバイオテク小麦の開発を強く要望したのだろうか。白井 (2010) は次のように分析している⁽²⁷⁾。

まず、豪州では年続きの大干ばつや慢性的な農業用水不足による危機感から耐乾性小麦の開発を望む声大きい。

一方、北米、特に米国では、1990 年代後半からトウモロコシと大豆の栽培増によって小麦が圧迫され続けてきた。米国の生産者が小麦から大豆やトウモロコシに転換した理由は、主として次の三つであるという。

- ・ 1996 年米国農業法で作物ごとの栽培面積制限が廃止され、生産者は利益の上がる作物を自由に選択して栽培できるようになった。

- ・ 組換え技術を含め、トウモロコシと大豆では栽培しやすく高収量、高収益の品種が次々と開発されたが、小麦では近年ほとんど優良品種が開発されていない。生産に要するコストも増加し、バイオ燃料需要の恩恵も受けられないため小麦の相対的価値が年々低下している。

- ・ トウモロコシと大豆は栽培期間が短く、春に天候不良でも再播種（種まき）が可能であり、天候によるリスクが少なく栽培しやすい。冬小麦は 9~10 月に播種し、翌年 6~7 月に収穫するため栽培期間が長い。秋に悪天候で大豆、トウモロコシの収穫が遅れるとその後に小麦を播種できない場合もある。(2009 年秋には現実問題となった。)

こうした状況を打開するために GMO 小麦が求められ、しかも、消費者意識が好転してか

ら研究開発を始めるのでは間に合わないという危機感が研究者や生産者団体側には強い。

ここで、研究開発の一端が窺える GMO 小麦の認可等の数を、ヴァーモント大学が運営して APHIS(米国動植物検疫局)のデータを掲載しているウェブサイト(「Information System for Biotechnology」<http://www.isb.vt.edu>) から、見てみよう。2015 年 12 月 8 日現在でカウントしたものである。

まず、小麦の認可等の総数は 579 である(届出のみのものと認可とを合わせたもの)。

うち、民間機関が 383(このうち、モンサント社が 249)、大学が 176、USDA が 48 となっている。

形質別に見ると、遺伝子表現型の区分で栽培特性(Agronomic properties)を変更するものが 150 件、農薬耐性が 232、菌類耐性が 128、害虫耐性が 3、その他が 66 である。

形質別をモンサント社の 249 件に限ってみると、栽培特性変更 41、菌類耐性 23、農薬耐性 205、害虫耐性 3、その他 17(重複あり)という状況にある。

モンサント社等の研究開発体制は整っているように思われるが、GMO 小麦の商業化については、要は、EU、我が国等の遺伝子組換え食品に対する忌避感情が強い国・地域の消費者感情が好転することが重要である。しかしながら、これまでのところ、そのきざしは見えていないのが現状ではなかろうか。そうであれば、生産者団体の要望、民間企業の研究開発の努力はあっても、少なくとも短期的には、商業化の見通しが開けるかは不透明と言わざるを得ないであろう。

おわりに

以上、米国における GMO 作物の生産状況、規制状況等について概観してきたが、特徴的なのは、米国内においても GMO 食品に対する意識の変化が見られるように思われることである。ニューヨークタイムズ紙が 2013 年 1 月に 1,052 人を対象に行った世論調査では、93%が GMO であることの表示をすべきである、と答えている。

このような世論を受けてか、メイン州、コネチカット州では、いわゆるトリガー条項が付された義務表示に関する州法であったが、ヴァーモント州では、トリガー条項の付されていない、真の意味での最初の義務表示に関する州法が 2014 年 5 月 8 日に成立した。

この州法は、2016 年 7 月に発効するが、既に、憲法違反等を理由として、訴訟が起こされている。その帰趨によっては、多くの州で審議されている法案の成否に影響を与える可能性も否定できないだろう。

米国内では、飼料用や加工食品用の品種(主として、大豆、トウモロコシ、綿花)で GMO 作物の普及が進んできており、90%以上に達しているが、今後、主食用の小麦で商業栽培を進めるには、我が国、EU 等 GMO に対する忌避感の強い国・地域の消費者感情が好転することが重要である。しかしながら、未だそのきざしは見えていないと思われる現状からすると、生産者団体の要望、民間企業の研究開発の努力はあっても、少なくとも短期的には、商業化の見通しが開けるかは不透明と言わざるを得ないであろう。

また、先の米国の世論調査に見られるような、消費者感情にかかわる米国内世論が、GMO小麦の商業化にどのような影響を与えるかについても、その動向を注視していく必要があるろう。

注

- (1) 農林水産政策研究所 (2006)
- (2) Flavr Savr tomato, 12 bizarre examples of genetic engineering (2014)
- (3) James, C. (1997)
- (4) James, C. (1997)
- (5) James, C. (2013)
- (6) USDA(2014) p.9.
- (7) USDA(2014) p.6 及び <http://www.isb.vt.edu/search-release-data.aspx>.
- (8) この項の記述は、JETRO (日本貿易振興会) (2000) p.18 を参考にした。
- (9) この項の記述は、Grossman(2010) pp.301-307 を参考にした。
- (10) この項の記述は、Grossman(2010) pp.307-310 を参考にした。
- (11) この項の記述は、Grossman(2010) pp.310-315 を参考にした。
- (12) 「調和的枠組み」は、30 年近く、改訂されずに適用されてきた。しかし、GMO を放出または市場に出す前に、システムチックなリスクアセスメントが欠如、環境または市場に出された後に、監視が欠如、リスクマネジメントの全プロセスにおいて、3 省庁の協調体制がとられていない、など、改善を要すべき点があるとの指摘もある。詳しくは、農林水産政策研究所 (2015) を参照。
- (13) この項の記述は、Grossman(2010) pp.315-317 を参考にした。
- (14) The New York Times(2013) Strong Support for Labeling Modified Foods (<http://www.nytimes.com/2013/07/28/science/strong-support-for-labeling-modified-foods.html>)
- (15) Bill seeks to block mandatory GMO food labeling by states (<http://www.reuters.com/article/2014/04/09/lawmakingUSBREA381HK20140409>)
- (16) この項の記述は、Timmons, D.L.(2014) pp.6-9 を参考にした。
- (17) Maine legislators move to speed up GMO labelling law (<http://www.treehugger.com/green-food/maine-legislators-move-speed-gmo-labeling-law.html>)
- (18) Vermont becomes first US state to require GM labelling for food (<http://www.theguardian.com/environment/2014/may/08/vermont-first-us-state-gm-labelling-food>)
- (19) Requiring labels for genetically engineered foods (<http://www.vermontlaw.edu/academics/clinics-andexternships/ENRLC/cases/requiring-labels-for-genetically-engineered-foods>)
- (20) 宗谷(2015a)
- (21) 脱稿後、連邦レベルの義務表示法案が可決されたので、一言しておこう。
2016 年 6 月 23 日に、ロバーツ上院農業委員長 (共・カンザス) とスタベナウ同委筆頭理事 (民・ミシガン) は、州ごとの GMO 義務表示制度を否認し、遺伝子組換え食品に関する全国レベルの義務的開示基準を創設することについて、超党派で合意した旨を発表した。同時に発表された法案では、農務長官が 2 年以内に同開示基準を創設することとし、具体的な表示対象、閾値、罰則等は、今後、USDA が検討することになる。また、州など下位機関による GMO 食品表示義務化は、禁じられる。なお、表示方法については、食品製造業者が、GMO 食品であるか否かについて、① パッケージに「GMO を含む」という文言を印刷する、② (USDA による) GMO 食品シンボルマークを添付する、③ スマートフォンによる QR コード等のデジタルリンクのいずれかのオプションを認めることとする。
この法案は、7 月 7 日に、上院において賛成 63 票対反対 30 票で可決され、下院に送られた。下院では、7 月 14 日に投票が行われ、賛成 306 票対反対 117 票の大差で可決され、大統領の署名に回された。7 月 29 日に大統領が署名し、法律が成立した。
食品業界は、上記 ③の QR コード等のデジタルリンクを選好すると思われるが、今後、USDA が 2 年以内に検討する開示基準がどのようなものになるか、注視する必要がある。
- (22) History (<http://www.monsanto.com/gmwheat/pages/gm-wheat-history.aspx>)
- (23) Wheat Biotechnology Commercialization(2014)

- (<http://www.uswheat.org/biotechnology/trilateralStatement-2014>)
- ⁽²⁴⁾ NAWG Petition Database Analysis (<http://www.wheatworld.org/>)
- ⁽²⁵⁾ Special Eurobarometer :Attitudes of European citizens towards the environment(2008)
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf)
- ⁽²⁶⁾ Special Eurobarometer:Biotechnology(2010)
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf)
- ⁽²⁷⁾ この項の記述は、白井洋一（2010）を参考にした。

[参考文献]

(英語文献)

Bill seeks to block mandatory GMO food labeling by states

(<http://www.reuters.com/article/2014/04/09/lawmakingUSBREA381HK20140409>) (2014 年 11 月 19 日アクセス)

Blue, E.N. (2010) A Review of the. Potential Market Impacts of Commercializing. GM Wheat in the U.S.

(http://www.worc.org/userfiles/file/GM%20crops/Review_%20of_Potential_Market_Impacts.pdf) (2014 年 10 月 21 日アクセス)

Council for Agricultural Science and Technology (CAST) (2014) The Potential Impacts of Mandatory Labeling for Genetically Engineered Food in the United States. Issue paper 54. CAST.Ames. Iowa

Flavr Savr tomato, 12 bizarre examples of genetic engineering (2014)

(<http://www.mnn.com/green-tech/research-innovations/photos/12-bizarre-examples-of-genetic-engineering/flavr-savr-tomato>) (2014 年 10 月 14 日アクセス)

Free market likely to cast deciding vote on GMO label

(<http://www.yakimaherald.com/opinion/editorials/2666553-8/free-market-likely-to-cast-deciding-vote-on>) (2014 年 11 月 19 日アクセス)

Grossman, M(2010) Genetically Modified Crops and Food in the United States:The Federal Regulatory Framework, State Measures, and Liability in Tort. In Bodiguel and Cardwell(Eds.) The Regulation of Genetically Modified Organisms, Oxford University Press New York

History (<http://www.monsanto.com/gmwheat/pages/gm-wheat-history.aspx>) (2014 年 11 月 11 日アクセス)

James, C. (1997) Global Status of Commercialized Transgenic Crops:1997

ISAAA Brief No.5 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (1998) Global Status of Commercialized Transgenic Crops:1998

ISAAA Brief No.8 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (1999) Global Status of Commercialized Transgenic Crops:1999

ISAAA Brief No.12 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2000) Global Status of Commercialized Transgenic Crops:2000

ISAAA Brief No.23 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2001) Preview: Global Status of Commercialized Transgenic Crops:2001

ISAAA Brief No.24 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2002) Preview: Global Status of Commercialized Transgenic Crops:2002

ISAAA Brief No.27 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2003) Preview: Global Status of Commercialized Transgenic Crops:2003

ISAAA Brief No.30 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2004) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2004

ISAAA Brief No.32 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2005) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2005

ISAAA Brief No.34 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2006) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2006

ISAAA Brief No.35 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2007) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2007

ISAAA Brief No.37 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2008) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2008

ISAAA Brief No.39 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2009) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2009

ISAAA Brief No.41 ISAAA:Ithaca, NY.

James, C. (2010) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2010

ISAAA Brief No.42 ISAAA:Ithaca, NY.

- James, C. (2011) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2011
ISAAA Brief No.43 ISAAA:Ithaca, NY.
- James, C. (2012) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2012
ISAAA Brief No.44 ISAAA:Ithaca, NY.
- James, C. (2013) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2013
ISAAA Brief No.46 ISAAA:Ithaca, NY.
- James, C. (2014) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2014
ISAAA Brief No.49 ISAAA:Ithaca, NY.
- Lee-Muramoto, N.R. (2013) Reforming the “Uncoordinated” Framework for the Regulation of Biotechnology
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2175622) (2014 年 10 月 28 日アクセス)
- Maine legislators move to speed up GMO labelling law
(<http://www.treehugger.com/green-food/maine-legislators-move-speed-gmo-labeling-law.html>)(2016 年 2 月 9 日アクセス)
- Mandel, G.N. (2006) Toward Rational Regulation of Genetically Modified Food, Santa Clara Journal of International Law
- NAWG Petition Database Analysis (<http://www.wheatworld.org/>) (2004 年 11 月 11 日アクセス)
- Requiring labels for genetically engineered foods
(<http://www.vermontlaw.edu/academics/clinics-dexternships/ENRLC/cases/requiring-labels-for-genetically-engineered-foods>) (2014 年 11 月 19 日アクセス)
- Special Eurobarometer :Attitudes of European citizens towards the environment(2008)
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf) (2014 年 11 月 19 日アクセス)
- Special Eurobarometer:Biotechnology(2010)
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf) (2014 年 11 月 19 日アクセス)
- The New York Times(2013) Strong Support for Labeling Modified Foods
(<http://www.nytimes.com/2013/07/28/science/strong-support-for-labeling-modified-foods.html>) (2014 年 10 月 28 日アクセス)
- Timmons,D.L.(2014) In Absence of Comprehensive Federal Regulation, Battles Over GMOs Being Fought in States, Localities, MARTEN LAW
(<http://www.martenlaw.com/newsletter/20140905-battles-over-gmos-states-localities>) (2014 年 11 月 11 日アクセス)
- USDA(2006) The First Decade of Genetically Engineered Crops in the United States
- USDA(2014) Genetically Engineered Crops in the United States
- Vermont becomes first US state to require GM labelling for food
(<http://www.theguardian.com/environment/2014/may/08/vermont-first-us-state-gm-labelling-food>) (2014 年 11 月 19 日アクセス)
- Wheat Biotechnology Commercialization: Statement of Canadian, American and Australian Wheat Organizations
(<http://www.uswheat.org/biotechnology#>) (2014 年 11 月 26 日アクセス)
- Wheat Biotechnology Commercialization(2014)
(<http://www.uswheat.org/biotechnology/trilateralStatement-2014>) (2014 年 11 月 26 日アクセス)
- (日本語文献)
- JETRO (日本貿易振興会) (2000) 『米国の遺伝子組換え作物』。
- JETRO (日本貿易振興会) (2001) 『米国の遺伝子組換え作物を巡る動き』。
- 白井洋一 (2010) 『GMO 情報： バイテク小麦のゆくえ ～生産者連合からの期待と注文～』, 農業と環境 No.125 (2010 年 9 月 1 日) 独立行政法人農業環境技術研究所。
(<http://www.niaes.affrc.go.jp/magazine/125/mgzn12509.html>) (2014 年 9 月 17 日アクセス)
- 白井洋一 (2011) 『GMO 情報： 小麦のゆくえ, 2020 年に組換え品種登場予定』, 農業と環境 No.134 (2011 年 6 月 1 日) 独立行政法人農業環境技術研究所。
(<http://www.niaes.affrc.go.jp/magazine/134/mgzn13404.html>) (2014 年 9 月 17 日アクセス)
- 宗谷 敏(2015a) 『米国議会下院が州による GM 食品表示を阻止する法案を可決』, FOOCOM.NET (2015 年 7 月 27 日) (<http://www.foocom.net/column/gmo2/13057/>) (2016 年 1 月 8 日アクセス)
- 宗谷 敏(2015b) 『米国の GM 食品表示をめぐる今年 1 年の動きをレビューする』, FOOCOM.NET (2015 年 12 月 14 日) (<http://www.foocom.net/column/gmo2/13577/>) (2016 年 1 月 8 日アクセス)
- 立川雅司 (2007) 「アメリカにおける遺伝子組換え作物規制の近年の動向」, 『農林水産政策研究』第 13 号。
- 農林水産省 (2005) 『第 4 回調査結果 遺伝子組換えに関するアンケート』。

(http://www.maff.go.jp/j/syouan/johokan/risk_comm/r_anzen_monitor/h16_4.html) (2014 年 11 月 19 日アクセス)
農林水産政策研究所 (2006) 『GMO: グローバル化する生産とその規制』, 農林水産政策研究叢書第 7 号
農林水産政策研究所 (2015) 『平成 26 年度カントリーレポート 米国, WTO, ロシア』

第5章 EUにおける遺伝子組換え作物の規制状況等について

鈴木 栄次

1. はじめに

EUでは遺伝子組換え作物（以下「GMO」）に係る食品・飼料については、包括的かつ厳しい法的な規制が敷かれている。GMOに関する法的規制及び政策は、EUで重要視されている予防原則に基づき、環境並びに人及び動物の健康及び安全性への悪影響を防ぐように立案されており、また、懐疑的な消費者、農業者、環境保護者によって表明されている懸念に対処している。

すなわち、EUでは、GMO及びGMOから製造された食品・飼料は、ケースバイケースで行われる厳しい審査と安全性に関する評価を経て、承認を受けた場合にのみ、市場に流通させ、または、輸入することができる。この承認は、欧州委員会から10年間の期限付きで与えられるものであって、EU全体に適用される。具体的には、欧州食品安全機関（EFSA）が必要なリスク評価を行い、GMO、GMOから構成されたまたはGMOが含まれる食品・飼料は、識別番号を与えられ、表示とトレーサビリティを確保して、消費者の選択に資するようにしているのである。

2001年からEUは、GMOの事実上のモラトリアム（承認手続きの停止措置）を実施してきた。しかしながら、2003年9月に、EUの一般裁判所は、欧州委員会は2001年から停止されていたトウモロコシ1507の販売に関する承認の申請を再開すべきであると決定し、モラトリアムが終了した⁽¹⁾。

これと時期が同じになるが、1990年から始まっていたEUのGMOに関する規制について、1999年に欧州理事会から欧州委員会に対して見直すべきことが要請され、2001年から2003年にかけて、その法的な枠組みが改定されたところである。

本稿においては、この新たな法的な枠組みのもとでのEUのGMO規制について整理するとともに、最近の動向として、2015年3月に施行された「加盟国単位でGMOの栽培を拒否できる」という内容の作物環境放出指令2001/18/ECの改正と、2015年4月に欧州委員会から提案された「加盟国単位でGMOの輸入を拒否できる」という内容の規則1829/2003の改正について言及する。次に、GMOと慣行栽培、有機栽培との共存政策について、スペインとイタリアを例にあげて、具体的な共存政策の在り方につき、言及する。最後に、忌避感の強いEUの中にあって、EUのGMOの約9割を生産しているスペインの状況等に関して、筆者が2015年10月19日から23日まで現地にて聴取してきた内容を報告する。

2. EUにおけるGMOの規制状況について

EUにおいては、GMOに関する規制は、1990年から始まる。この年に、閉鎖系使用に関する指令 90/219/EEC 及び意図的な環境放出に関する指令 90/220/EEC が制定されている。承認がなければ GMO の栽培や流通などが禁止される仕組みである。そして、1998 年までに、18 の GMO が 90/220/EEC の下で承認され、EU の市場に流通するようになった⁽²⁾。

しかしながら、1999 年に、欧州理事会は、欧州委員会に対して、

①GMO が市場に出回るためには、より厳しくかつ透明性のあるルールが必要

②表示とトレーサビリティのルールを施行することが必要

として、その必要にこたえるべく規制を見直すことを要請した。

これを受けて、2001 年から 2003 年にかけて、バイオテクノロジーに関する EU の法的な枠組みが改訂されたところである。

(1) 改訂された規制の枠組み

改訂された規制の枠組みは、主として、次の 3 つの指令及び規則から成り立っている。右側に記載したのは、それぞれを所管する部局である。

- ・ GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC 環境総局
- ・ GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 環境総局
- ・ GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 健康消費者保護総局

なお、ここで、「規則」(regulation)とは、EU の加盟国の法令を統一するために制定されるもので、個々の加盟国の国内に効力をもたらしするための国内法を必要とせず、すべての国内法に優先して加盟国内で直接効力を及ぼすものである。これに対し、「指令」(directive)は、規定された目的に即して国内法が制定された(国内法に置き換えられた)ときにのみ各国に効力を有する。なお、国内法への置き換えに際し、加盟国には一定の裁量権が与えられているため、すべての加盟国の法令が完全に同一になるわけではない。

指令は、加盟国に一定の判断権限を与え、緩やかな統合を実現するために適した形態であり、特に、域内市場の分野において多用されている。また、指令は、定められた期間内に対応する国内法に置き換えられなければならないとされている(EC 条約第 249 条第 3 項及び第 10 条第 1 項)⁽³⁾。

(2) GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC⁽⁴⁾

1) 野外試験

研究目的で GMO を閉鎖空間で利用した後、これを市場に流通させる前の段階で、野外試験を行わなければならない。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC が、その

ような野外試験で GMO が開放された環境に放出される場合に適用される。関係条項は、PartB(第 5 条から第 11 条まで)である。野外試験を行う場合には、加盟国の監督当局に対し、技術的な情報及び環境影響評価などを提出して承認を申請しなければならない。技術的な情報とは、特に、GMO と環境の相互作用、モニタリング、監督、廃棄物の取り扱い、緊急事態の対処方法である。監督当局は、第 11 条に基づき、他の加盟国からの情報も考慮しつつ、申請を審査し、申請から 90 日以内に承認するか、拒否するかを決定しなければならない。申請が承認され、野外試験を実施した場合、申請者は、人間の健康及び環境へのリスクに関連して、放出の結果を監督当局に報告する。意図せざる事態が起きたり、人間の健康及び環境へのリスクに関する新たな情報が出てきた場合には、「予防原則」(第 1 条及び第 4 条で言及されている。)に従い、申請者及び監督当局は、それらのリスクに関する措置を講じたり、適切な改変を行わなくてはならない。さらに、第 9 条に基づき、加盟国は、承認に関するすべての情報を一般に公開しなくてはならず、場合によっては、透明性の観点から、公聴会を開催したり、パブリックコメントを実施しなくてはならない。

このように、強い環境の保護を図っている。また、その手続きについては、加盟国にかなりの権能を与えており、市場に流通させる場合の手続きが EU レベルに重点を置いているのと対照的である。

2) 市場への流通

市場への流通に関する手続きは、予防原則により最も強くコントロールされており、公衆の参加の程度も高い。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の PartC (第 12 条から第 24 条まで) で規定されており、野外試験として環境に放出する際の手続きとは明確に分かれている。特に、EU レベルでの承認を与えるという手続きになっていることが特徴である。

GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC は、第一に、GMO の潜在的な危険な影響に鑑みて課す要件を強化している。いかなる者(製造業者であれ、輸入業者であれ)も GMO を市場に流通させたいと考えている場合には、最初に GMO が流通する加盟国の監督当局に通知しなくてはならない(第 13 条第 1 項)。通知を受けてから 90 日以内に、監督当局は、評価報告書を作成しなくてはならない(第 14 条第 2 項)。この作業は、第 4 条で規定されている予防原則に従って行うものである。評価報告書には、当該 GMO が市場に流通することに問題がないかどうかを記載し(第 14 条第 3 項)、欧州委員会及び他の加盟国に送付しなくてはならない。報告書を作成した加盟国が市場に流通させても良しとした場合でも、欧州委員会及び他の加盟国は、60 日以内に、理由を付して反対することができる。反対がない場合には、10 年間を期限とする承認を得たことになる。しかしながら、反対された場合には、欧州委員会は、加盟国の代表で構成される委員会に決定案を送付し、審査を求める。同委員会の決定は、特別多数決によるが、同委員会で決定に至らない場合には、欧州理事会が 3 ヶ月以内に決定を下す。それでも決定に至らない場合には、欧州委員会が

提案を採択する。

第二に、リスクに関する新たな情報が発生していないか否かについてモニタリング等を行うことを規定している（第 20 条）。GMO を市場に流通させることについて承認を得られた場合、当該流通させようと考えている者は、モニタリングの報告書を当該国の監督当局、欧州委員会及び他の加盟国の監督当局に送付しなければならない。モニタリングの結果は、透明性の観点から一般に公開しなければならない。さらに、予防原則の観点から、もし人間の健康及び環境に影響を与え得る新たな情報が出てきた場合には、当該流通させようと考えている者は、直ちに必要な保護的な措置を講じ、監督当局に報告し、監督当局は、欧州委員会に伝達しなければならない。そして、承認の条件の改定の手続きが開始されることとなる。

第三に、GMO を市場に流通させる場合には、表示をしなければならない（第 21 条）。ただし、偶発的または技術的に避けられない事情で、承認された GMO が混入する場合で混入割合が 0.9%以下のときは、例外とされ表示の義務はない（第 21 条第 3 項）。

最後に、欧州委員会は、加盟国から提出される報告書を基に、GMO を市場に流通させた経験についての要約を 3 年ごとに発行しなければならない（第 31 条）。

ここで、第 23 条のセーフガード措置について述べておこう。加盟国は、同条に規定されているセーフガードを発動する権利があり、国内における GMO の栽培または使用を暫定的に禁止することができる。セーフガードを発動する場合、加盟国は、当該承認された GMO が環境や人間の健康に脅威をもたらすことを示す新たな又は追加的な情報を提供しなければならない。欧州委員会は、EFSA に対して、加盟国が提供した情報に関する科学的な意見を示すよう、要請することができる。これに対して、EFSA の GMO パネルが、加盟国が提供した新たな情報を評価して、科学的な意見を述べる。セーフガードを発動して、いくつかの EU 加盟国が、承認された GMO または GMO の種子を禁止した。このうち、オーストリア、ハンガリー、フランス、ギリシャ、ドイツ、ルクセンブルグは、GMO のトウモロコシ MON810 の栽培を禁止している。また、ポーランドは、すべての GMO の種子の販売を禁止する法律を施行している。2002 年以降、欧州委員会は GMO の栽培に関するセーフガード措置を取り消すべき、と何度も提案してきたが、いずれも失敗に終わっている。

(3) GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003⁽⁵⁾

第 3 条から第 8 条まで、及び、第 15 条から第 20 条までが、この規則のもとで承認を申請する際の手続きを定めている。これらの条項では、承認は次の場合に求めなければならない、とされている。

- ① 食品・飼料の原料として GMO を使用する場合（例：ミールにして動物の飼料に使用する GMO の大豆）
- ② GMO を含むか、GMO により構成されているか、または GMO から製造された成分を食品・飼料に使用する場合（例：GMO 大豆由来のレシチンをチョコレートバーの乳

化剤として使用する)

- ③ GMO から製造された食品・飼料を使用する場合 (例: GMO トウモロコシから製造された食用油や GMO トマトから製造されたトマトペースト)

承認の対象には、食品・飼料に使用する GMO 作物の栽培も含まれる。承認する場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の下での関係監督当局と協議する必要がある。なお、食品にも飼料にも使用されない GMO 作物の場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC のみが適用される。(例: 工業用デンプンに加工する場合の GMO ジャガイモの栽培)

GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の下で、承認は 10 年間有効であり、更新も可能である。

なお、この規則の下で承認された場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の承認を別途得る必要はない。

1) 非 GMO に偶発的に混入した GMO

第 12 条第 2 項及び第 3 項、第 24 条第 2 項及び第 3 項並びに第 47 条では、規則が適用されるか否かの境目となる GMO の混入割合の閾値を規定する。

閾値には、異なる二つの値がある。一つは、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC やこの規則で承認された GMO に関する食品・飼料に対する重量比で 0.9% という値であり、もう一つは、この規則の適用前 (2004 年 4 月 18 日以前) に EFSA が行ったリスク評価で承認された GMO に適用される 0.5% という値である。

これらの閾値以下の量の GMO が含まれる製品で、それが偶発的又は技術的に避けられないものであることが示される場合には、トレーサビリティや表示を行う必要がない。

(0.5% の場合は、承認も求められない。) しかしながら、意図的な混入の場合には、いかに少ない量であっても、表示をしなければならない。

2) 表示に関する要請

第 12 条及び第 24 条は、また、GMO の食品・飼料の表示に関する要求の範囲を定めている。GMO を含むか GMO で構成されている食品・飼料、GMO から製造された食品・飼料、GMO から製造された成分を含む食品・飼料は、そのことを表示しなければならない。GMO に由来する新たな DNA やタンパク質が食品・飼料に含まれているか否かにかかわらず、表示は必要である。GMO の成分を含まない、ということを表示する義務はないが、GMO や GMO フリー、という表示は、任意で行うことができる。

なお、食品・飼料の製造工程で「加工助剤」として使われるが食品・飼料の中には GMO 由来の物質が含まれないものは、食品・飼料の定義に当てはまらず、この規則の対象ではない。したがって、そのような加工助剤により製造された食料・飼料も規則の対象外である。

例えば、GMO 大豆を飼料の原料に使用する飼料製造業者は、そのことについて承認を受け、表示を行わなければならないが、GMO 飼料を給餌された動物から生産された食肉・牛乳については、承認の対象にならないし、表示の義務もない。

(4) GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003⁽⁶⁾

GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 は、市場のすべての段階において、承認された GMO についてトレーサビリティや表示を確保する措置を講ずるといふ、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC による加盟国への要請を詳細にしたものである。各国でトレーサビリティや表示に関する法令の内容が異なっていたことを受けて、EU において統一的なシステムを構築するために、この規則を制定したものである。同規則第 4 条及び第 5 条がトレーサビリティ及び表示に関する規定となっている。

1) GMO で構成されている製品または GMO を含む製品（第 4 条）（例：大豆、花卉）

市場に流通する最初の段階で、当該製品が GMO を含むか GMO により構成されていること及び GMO の種類ごとの識別番号（識別番号は、生大豆のように生きた GMO を含むか構成されている場合に要求されるものであって、製粉や油糧のように GMO から製造されたものの場合は不要である。）を示す書面を作成しなければならない。これを供給チェーンのあらゆる段階に伝達しなければならない。すべての事業者は、製品の供給事業者及び製品の販売先に関する詳細な記録を 5 年間保存しなければならない。

2) GMO から製造された食品・飼料用の製品（第 5 条）（例、なたね油、大豆グルテン飼料、大豆レシチン）

これらの製品については、製造業者・流通業者は、その製品を受領する事業者書面に伝達しなければならない。各取引において、GMO から製造された食品成分、飼料、飼料添加物、成分リストが存在しない場合には製品が GMO から作成された旨を明示する情報を提供しなければならない。すべての事業者は、製品の供給元事業者及び製品の販売先に関する書類を 5 年間保存しなければならない。

ロット番号などのような特別な特定システムが使用されている場合、GMO の認識番号等とロット番号とが包装に明確に印字されロット番号の情報が 5 年間保存されるのであれば、GMO の認識番号又はどの成分が GMO から作成されかの情報は、事業者が保持する必要はない。

GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の第 12 条、24 条及び第 47 条の閾値は上記の表示義務について適用され、偶発的又は技術的に避けられない事情で閾値以下の量の GMO が混入している場合には、表示は必要ない。

3. GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正

現在、EU の域内で栽培が可能な GMO 作物は、1998 年に承認（2009 年 6 月に再承認）されたモンサント社の害虫抵抗性トウモロコシ MON810 のみである。2010 年 3 月 2 日に欧州委員会が栽培承認した BASF 社の工業用デンプン産生 GMO ジャガイモ「Amflora」（アムフローラ）は、2013 年 12 月 13 日に欧州裁判所の裁定により承認が取り消されている。

また、最近では、Pioneer 社と Dow AgroScience 社が 2001 年から栽培承認申請をしている害虫抵抗性トウモロコシ TC1507 の承認手続きが難航した。2014 年 2 月 11 日の欧州理事会による特定多数決による投票では、5 カ国（スペイン、英国、フィンランド、スウェーデン、エストニア）の賛成に対し、19 カ国が反対、4 カ国（ベルギー、チェコ、ドイツ、ポルトガル）が棄権し、賛否とも規定数（加重投票の 2/3）に達しなかった。

この場合、栽培承認することを起案した欧州委員会に差し戻され、承認されるというのが前例だったが、反対に回った 19 カ国中 12 カ国が、2 月 12 日、欧州委員会に対し栽培承認手続案を撤回するよう要求する書簡を発出し、承認手続きは停止してしまった。

GMO 作物の栽培承認手続きを遅延・停滞させている主な原因は、自国内での GMO 栽培に抵抗する 8 カ国（オーストリア、ブルガリア、ギリシャ、ドイツ、ハンガリー、ルクセンブルグ、ポーランド、イタリア）の動きである。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC は、域内統一市場原理に基づき加盟国政府に対して EU が承認した GMO 作物の栽培を可能とするよう国内法の整備を要求している。これに反論するには、EFSA が認めた安全性を覆すに足る科学的根拠を提示しなくてはならない。上記諸国はセーフガード条項が存在することを根拠として主張したが、EFSA と欧州裁判所によって科学的根拠を欠くと指摘された。

このような状況を打破するために、EU 全体の GMO 作物栽培承認を妨害しない代わりに、加盟国に栽培の可否についての裁量の自由を与えることとしたのが GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正である⁽⁷⁾。

2014 年 6 月 12 日に、ルクセンブルグで開催された EU 環境閣僚理事会は、EU が栽培承認した GMO 作物の栽培を各加盟国ごとの判断で、制限又は禁止できるように GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC を改正することで合意し、翌 2015 年 1 月 13 日の欧州議会で、この改正について、賛成 480 票、反対 159 票、棄権 58 票でこれを可決した。欧州委員会は、この改正を 2015 年 3 月 11 日に施行した。

環境閣僚理事会で指令改正が合意されたことを受け、2014 年 6 月 12 日に欧州委員会の Borg コミッショナーが次のプレスリリースを出している⁽⁸⁾。

最初に、この合意により、加盟国が、国内の事情をより適切に勘案して GMO 栽培の可否を判断する余地が、法的にも適切な方法で拡大される。現在、加盟国は、栽培禁止のためにセーフガード条項しか使えない。

第二に、ステップ1：承認前の地理的な範囲制限とステップ2：承認後の禁止—を組み合わせ、手続きなどの順序を明確にすることにより、すべての当事者が必要としている予測可能性がもたらされる。

第三に、仮に加盟国がステップ1：範囲制限の要請を行うと、欧州委員会はその要請を速やかに提示する。申請者が要請に対して行動を起こさない場合は、合意したものと見なされる。

第四に、ステップ2：禁止の選択—として、申請者の見解の如何にかかわらず、選択権を有する加盟国が、GMOを栽培するかどうかの最終決定権を持つ。

新たな客観的な状況が生じたときには、10年間のGMO承認期間中であっても判断を変更して栽培を制限もしくは禁止することを、加盟国の正当な権利として保証することも合意された。

この提案は、EFSAによって実施されるEU全体規模のリスク評価を変更するものではない。同リスク評価は、人間と動物の健康、環境を高水準で保護することを確実にするため引き続き厳格に行われる。

欧州委員会提案が採択されてから4年を経た本日、EUは新しいGMO栽培法制案について政治的合意に到達したものであり、この合意は新欧州議会における建設的な審議への道を開くために重要である。この新しい措置が2015年から実施できるよう欧州委員会は引き続き積極的にサポートする。

改正によって以下の条項が加えられた⁽⁹⁾。

第26条b

1 あるGMOの承認手続きの間、あるいは承認の更新の間、加盟国は、その領域のすべて又は一部を栽培地域から除外するために、同意・承認関係文書の地理的な範囲について変更を求めることができる。この要請は、本指令第14条(2)に基づく評価報告書の回覧開始の日または、規則1829/2003の第6条(6)及び第18条(6)に基づくEFSAの見解を受け取った日から45日以内に、欧州委員会に対してなされなければならない。欧州委員会は、遅滞なく、その加盟国の要請を通知者ないし申請者及び他の加盟国に提示しなければならない。欧州委員会は、要請について電子的手段によって公開しなければならない。

2 欧州委員会が当該要請を提示してから30日以内に通知者ないし申請者は、当初の通知ないし申請の地理的範囲を変更又は維持する主張をすることができる。

維持する主張がなされない場合には、本指令に基づく書面による同意によって、あるいは、該当する場合には、規則1829/2003の第7条及び第19条の下での承認決定又は本指令の第19条に従ってなされる決定によって、通知ないし申請の地理的範囲が変更される。

この指令に基づく書面による同意、あるいは、該当する場合には、規則1829/2003の第7条及び第19条の下での承認決定又は本指令第19条に従ってなされる決定は、通知ないし

申請の地理的範囲を変更したものに基づいて出されるものとする。

本条のパラグラフ 1 による要請が本指令第 14 条(2)に基づく評価報告の回覧開始の日以後、又は規則 1829/2003 の第 6 条(6)及び第 18 条(6)に基づく EFSA の見解を受領した後に、欧州委員会に伝達される場合、本指令第 15 条に規定する書面による同意を出すスケジュールまたは、規則 1829/2003 の第 7 条及び第 19 条に規定する欧州委員会に決定案を提出するスケジュールは、要請を提出した加盟国の数の如何によらず、15 日間の延長が認められる。

3 この条のパラグラフ 1 に従って要請がなされない場合、又は、通知者ないし申請者が当初の通知ないし申請の地理的範囲を維持する主張をした場合にあっては、加盟国は、その領土の全部又は一部において、本指令の第 C 部又は規則 1829/2003 によって承認された、GMO 又は作物ないし形質によって定義される GMO の一群の栽培を制限又は禁止する措置を講ずることができる。その措置は、EU の法令に適合しており、論理的であり、比例的・非差別的であることに加え、次のような要素に関連する十分な根拠に基づくものでなければならない。

- (a) 環境政策の目的
- (b) 都市及び地域の計画
- (c) 土地利用
- (d) 社会経済的影響
- (e) 第 26 条 a に関わらず、他の製品に GMO が存在することを回避すること
- (f) 農業政策の目的
- (g) 公共政策

これらの根拠は、措置を適用する加盟国、地方、地域の個別の状況に応じ、(g)を除いて単独で、又は組み合わせて用いることができる。ただし、本指令又は規則 1829/2003 に従って行われた環境リスク評価と矛盾してはならない。

4 本条第 3 項に従って措置を講じようとする加盟国は、最初に、欧州委員会に対し、それらの措置の草案及び根拠を伝達しなければならない。この伝達は、本指令第 C 部又は規則 1829/2003 に基づく承認手続きが完了する前に行うことも出来る。この伝達の日から 75 日間は、

- (a) 関係加盟国は、それらの措置を採用し、実施することを控えるものとする。
- (b) 関係加盟国は、該当する GMO を事業者が作付けしないことを確保するものとする。
- (c) 欧州委員会は、適切と考える意見を述べることができる。

第 1 パラグラフで言及した 75 日間の経過後は、関係加盟国は、承認の存続する全期間について EU の承認が発効した日から、当初提案した形態の措置、または、欧州委員会の述べた非拘束的な意見を考慮に入れて修正した措置のいずれかを講じることができる。これらの

措置は、遅滞なく欧州委員会、他の加盟国、承認を受けた者に通知しなければならない。

加盟国は、これらの措置について、栽培者を含むすべての関係事業者に対し、公開しなければならない。

5 加盟国が、第2項に従い除外された領土のすべて又は一部を、同意・承認の地理的範囲に戻したい場合には、本指令の下で書面による同意を発行した権限のある当局又は当該 GMO が規則 1829/2003 のもとで承認されたものである場合には欧州委員会に、その旨を要請することができる。書面による同意書を出した権限のある当局又は欧州委員会は、同意または承認にかかる地理的範囲を変更するものとする。

6 第5項のもとの GMO の同意・承認の地理的範囲の変更に関して、

(a) 本指令で承認された GMO については、書面による同意を発行した権限ある当局は同意した地理的範囲を変更し、変更を完了したら欧州委員会、加盟国、承認を保有する者に通知するものとする。

(b) 規則 1829/2003 で承認された GMO については、欧州委員会は、同規則第35条(2)に規定される手続きを経ずに、承認の決定を変更しなければならない。欧州委員会は、加盟国及び承認を保有する者に通知するものとする。

7 加盟国は、第3項及び第4項によって採用した措置を取り消した場合、欧州委員会及び他の加盟国に遅滞なく通知するものとする。

8 本条に基づいて採用された措置は、承認された GMO の自由な流通に影響を与えてはならない。

先述した害虫抵抗性トウモロコシ TC1507 を含む各種 GMO の承認手続き等に関して、2015年10月3日が、地理的範囲の変更や国別禁止措置導入に関する申請の期限とされていたところ、19カ国が申請し、栽培拒否権が認められている。ラトビア、クロアチア、フランス、オーストリア、ハンガリー、オランダ、ポーランド、リトアニア、ベルギー、ブルガリア、ドイツ（研究を除く）、キプロス、イギリス（スコットランド、ウェールズ、ノーザンアイランド）、イタリア、デンマーク、スロベニア、ルクセンブルグ、マルタである⁽¹⁰⁾。

EU 域内には今後 GMO 栽培国（おそらくスペインや英国など）と禁止国（おそらくフランスやドイツなど）が併存することになるが、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の今回の改正では、栽培国から周辺非栽培国への GMO 越境による汚染を予防する緩衝地帯設置などに関し、加盟国は十分に注意を払うことを保証すべきという努力目標を掲げただけである。GMO 反対派が望んでいた、汚染が発生した時の経済的損害賠償に

関する具体的制度は盛り込まれなかった。

一方、GMO 推進派からも反対の声が上がり、バイオテク業界団体 EuropaBio は、加盟国が「科学的ではない根拠によって」GMO 作物に反対することを許すのは、技術の革新・発展を損なうものであるとして改正を批判した。農民は、望みの農作物を自由に栽培できるべきだと主張する。

栽培国と禁止国の混在する状況は、GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 や、慣行、有機栽培、GMO 農作物の共存ガイドライン 2003/556/EC などの実施面や、規制のありかたについての議論にも影響を与えるかもしれない⁽¹¹⁾。

4. GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正

1) 規則の改正

欧州委員会が、2015 年 4 月 22 日、加盟国がそれぞれの判断で GMO の輸入や使用を禁止することができるようにすることを提案した。欧州委員会は、現行の EU としての GMO 承認の枠組みを変えることは提案しておらず、EFSA によるリスク評価をパスしたものが欧州委員会で審議されることはこれまで通りである。提案は、EU としての承認を獲得済みの GMO 食品・飼料であっても、リスク評価と矛盾しない範囲で、その輸入や使用について各加盟国が自国の領域内での使用を制限・禁止することを認めようとするものである。

規則の改正提案に付した「考察」のなかで、欧州委員会は、この提案は、EU で承認された GMO の栽培について、加盟国がそれぞれの領域内で栽培を制限・禁止することを認めた、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正にならない、その方式を GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 にも拡大するものとしている。

具体的には、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 を改正して、第 34 条 a として、次を挿入するとの内容である⁽¹²⁾。なお、GMO の栽培については、前節で言及した GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正により既に加盟国ごとでの制限が認められているため、この提案では対象としていない。

第 34 条 a

加盟国による制限または禁止

- 1 加盟国は、この規則に従って承認された第 3 条(1)及び第 15 条(1)で言及されている製品の使用について、制限又は禁止する措置を採用することができる。ただし、当該措置は、
- (a) 論理的で、EU の法令に即した十分な根拠に基づくものであり、本規則に従って行われるリスク評価と矛盾するものであってはならず、
 - (b) 比例的で非差別的でなければならない。

2 加盟国が第1項に規定する措置を講じようとする際には、最初に、それらの措置の案とその理由を欧州委員会に提出しなければならない。欧州委員会は、直ちに、他の加盟国に当該案と理由を通知する。加盟国は、第7条及び第19条で規定されている承認の手続きが完了する前に、措置の案と付随する情報を提出することができる。

第1項に従って、措置の案と付随する情報を欧州委員会に提出してから3ヶ月間は、

- (a) 加盟国は、その措置を採用し、実施することを控えるものとする。
- (b) 欧州委員会及び加盟国は、措置の案を提出した加盟国に対して適切と考える意見を述べることができる。

3 本条の第1項に従って採られる措置には、当該措置に関係する、第3条(1)及び第15条(1)で言及される製品の既存の在庫を、当該措置が実施される前に合法的に使い切ってしまうことができるだけの、合理的な猶予期間を設けるものとする。

4 本条第1項に従って採られる措置は、関係する加盟国における、偶発的又は技術的に避けられない事情でGMOを含む食品・飼料で、第12条及び24条で規定する閾値の適用により本規則の表示が義務づけられていないものの使用に影響を与えてはならない。

5 本条第1項から第4項までは、栽培のためのGMOには適用しない。

2) 提案の背景

(i) GMOに対する国民感情とGMO利用の実情

この提案を提出するに当たって、欧州委員会が出したプレス・リリース⁽¹³⁾、ファクト・シート⁽¹⁴⁾ などから、整理してみよう。

提案の背景として、GMOに対する国民感情がまず挙げられる。EUの国民は、2010年に行われた欧州委員会が発表している世論調査(Eurobarometer)では、61%が「GMO食品は安全である」とは認めず、「GMO食品が経済的に良い」との回答は、3分の1以下となっている。このように、EUの消費者の間で、GMOに対する警戒感が強い状況がある。

他方、経済的側面では、畜産の重要性が挙げられる。どの加盟国も、家畜飼料の主要なタンパク源として、大豆ミール(粕)を輸入するか、使用しており、EU全体としては、輸入大豆ミールに大きく依存している。EU内の需要は大豆換算で3,600万トンだが、域内大豆生産量は年間140万トンにすぎず、大豆(1,350万トン)と大豆ミール(1,850万トン)を3,200万トン輸入している(2013年)。大豆・大豆ミールの輸入先は、43.8%ブラジル(89%)、22.4%アルゼンチン(100%)、15.9%米国(93%)、7.3%パラグアイ(95%)、4.4%カナダ(65%)、2.6%ウクライナ(0%)、1.9%ウルグアイ(100%)、1.7%インド(0%)であり(2013年。括弧内はその国のGMO大豆栽培比率)、輸入される大豆・大豆ミールの9割はGMOと考えられる。

このように、EU全体としてはGMOが不可欠なものとなっている実情がある一方で、加盟国によって、畜産の重要度にも違いがあり、上記のような国民の警戒感を背景にして、GMOに否定的な意見を持つ国もある。

(ii) 現行の GMO 承認枠組みとその運営実態⁽¹⁵⁾

そのような状況のもとで、問題となるのが EU における決定の仕組みである。

EU の GMO の規制の枠組みは、第 2 節冒頭で述べたように、三つの規則、指令に基づいてその利用や流通について承認を得ると、EU 市場に GMO 食品・飼料を流通させることができるというものである。

承認手続きの対象となる GMO について、まず、欧州食品安全機関（EFSA）が、各加盟国の科学機関の協力も得ながら、科学的なリスク評価を行う。

その結果、当該物質が、市場に流通する条件の下で、人の健康や環境に悪影響を与えないと評価された場合、欧州委員会は、常設委員会に対して、承認決定案を送付する。

常設委員会において、加盟国の投票結果が「賛成」ならば、欧州委員会は、案のとおり承認を行う。投票結果が「反対」又は「意見なし」（賛成も反対も特定多数（加盟国の 55% 以上かつその人口の 65% 以上）に達しない場合。下記の不服申立て委員会でも同様）であれば、欧州委員会は、決定の草案を上位の機関である不服申立て委員会に送付することができる。不服申立て委員会における投票結果が「賛成」であれば、欧州委員会は GMO を承認し、「反対」であれば、承認しない。投票結果が「意見なし」で差し戻されてきた場合には、欧州委員会は、GMO の法的枠組みに従って判断し、承認を与えることとなる。

GMO 食品・飼料に関する法的枠組みが始まって以来、常設委員会及び不服申立て委員会の投票結果は、ほぼ一貫して「意見なし」である。概して賛成の国の方が多いが、特定多数にまでは達しないため「意見なし」となり、最終的な承認に関する決定は、欧州委員会に委ねられてきた。現行の規制の仕組みでは、欧州委員会が承認を与えると、EU 全体でその GMO の流通を認めることになるので、GMO を忌避する国民感情などを反映して反対投票をしている国は、この状況に不満を抱いていた。これが、加盟国ごとに制限・禁止することを認めるという本提案の背景である。

3) 提案に対する内外の反応

上記の欧州委員会の提案に対して、米国、EU 内の各機関等から、次のように、反対の声があがった。

(i) 米国（USTR）

フロマン米国通商代表（USTR）は、2015 年 4 月 22 日に EU が新提案を発表した直後に、次のプレス・リリースを提出している⁽¹⁶⁾。

我々は、本日の EU 側の規則の提案に深く失望している。それは、EU の国際的な義務と両立するのが極めて困難であるように思われる。さらに、ある製品の流通について、EU を 28 の個別の市場に分断することは、域内市場の統合を深めるという EU の目標に矛盾する

のではない。環大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP) 交渉を通じて、EU と米国が成長と雇用の更なる機会を創出しようとしているときに、この種の貿易を制限する行動を提案することは、建設的ではない。

(ii) ヨーロッパバイオ

EU のバイオ産業の協会であるヨーロッパバイオも 4 月 22 日に、反応しており、会長のジェフ・ローベは、次のように述べている⁽¹⁷⁾。

欧州委員会は、安全な製品の輸入を各国ごとで禁止する継ぎはぎ状態にすることを提案をすることにより、域内市場の根本的な原則を犠牲にしようとしている。GMO は、我々の生活と切り離せない一部になっており、ヨーロッパは、貿易を通じてこの技術の恩恵を受けている。我々は、GMO 綿花の服を身につけ、家畜への給餌は GMO 製品に大きく依存している。毎年、EU は、GMO 大豆 33 百万トン以上、域内 5 億人の一人当たりにして 60 キログラム以上を輸入し農業者の生活向上に貢献している。この確立され、成功している貿易を妨げるようなことをすれば、雇用、成長、ヨーロッパの取引先・事業活動場所としての信頼性を損なう恐れがある。この提案は、畜産農家の選択肢を狭め、生活を脅かすものである。EU 全域について承認された安全な製品を否定することは、雇用、成長、技術革新、競争力を損なう。欧州の食品・飼料流通業界ともども我々は、欧州委員会がこの提案を撤回することを望む。

(iii) 産業団体・貿易団体

13 の産業団体・貿易団体 (AVEC, COCRAL, Copa-Cogeca, ESA, EuropaBio, European Flour Millers, EUVEPRO, FEDIOL, FEFAC, Federation of European Rice Millers, Starch Europe, UECBV 及び Unistock Europe) も、4 月 22 日にプレス・リリースを出している⁽¹⁸⁾。

我々は、GMO 食品・飼料の流通の承認を各加盟国に委ねるという本日の欧州委員会の提案を拒否する。

欧州委員会は、現行の流通承認手続きを変えるのではなく、現在の法制が適切に実施されることを確保することを最優先すべきである。

この提案は、経済・社会に悪影響を与える。域内の食品・飼料製品市場を脅かし、承認を否定した国に、大きな雇用喪失と農業・食料チェーンへの投資減退をもたらし、我々の競争力を歪曲するものである。

我々は、欧州議会と理事会に要請する。各国中心の体制に回帰し欧州関税同盟と単一市場によって達成された経済的達成を覆そうとする欧州委員会のこの提案を却下すべきである。

EU の域内市場と関連法令を守り、適切に実施することは、EU の為政者の主要な政治的・行政的・法的責任である。GMO の承認を各国の手に戻し、それにより域内市場での製品の

自由な移動と使用が規制されるのであれば、欧州委員会が「EU 条約の守護者」としての役割と責任を果たしていないことになる。本日の提案は、EU が「雇用と成長」及び「より良き規制」を政治的に優先するつもりがあるのか疑問を抱かせるものである。

なお、この 13 の産業団体・貿易団体は、欧州委員会の提案を拒否すべきとの書簡をすべての加盟国の農業大臣に送付した。その書簡の中で、提案は、域内市場を分断（disrupt）し、EU の貿易相手国との関係を脅かし、現在行われている自由貿易協議も脅かす、と述べている。また、提案は、訴訟を誘発し、競争を歪曲するとも述べている。

（iv）全米大豆協会

副会長のリチャード・ウィルキンソンは、次のように述べている⁽¹⁹⁾。

本日の欧州委員会の決定は、EU 自らの畜産業者及び飼料産業にとって競争力を損なう間違ったものであり、食肉が値上がりすることで負担の増える EU の消費者にとっても良くないものである。EU の飼料及び畜産業界は、畜産業が競争力を失い、EU の貿易と域内市場を攪乱するとして、欧州委員会の行動に対して、強く反対している。現時点で、EU の飼料業界は、畜産飼料用に使う大豆ミールのうち 75%を輸入に依存している。

また、ウィルキンソンは、WTO や米国と EU との間の TTIP 交渉についても言及している。

EU は、迅速で科学的な承認プロセスを行っていないとされ、WTO で敗訴している。加盟国が輸入を制限するに任せるという本日の決定は、新たな WTO 違反を生むことになる。TTIP 交渉の下で、米国・EU 間の貿易障壁を撤廃するという精神とも真っ向から反対するものである。この提案が実現すれば、米国の EU との間大豆貿易に悪影響を与えることは間違いない。

（v）その他

米国の National Corn Growers' Association 及び Grain Council それにブラジルの Abramihó 及び アルゼンチンの Maizar の 4 団体も EU の健康に関するコミッショナーである Andriukaitis に対して、書簡を送付している。同書簡で、そのような動きは、輸入された穀物の市場を分断（fragmented）することになるため、国際的なトウモロコシ同盟（MAIZALL）として 4 月 22 日の提案にきわめて深刻な懸念を有しているとし、GMO の食料・飼料の「使用」の定義をより明確にするよう求めている。

4）関係委員会及び本会議での票決

2015 年 9 月 3 日に行われた欧州議会農業委員会は、EPP(欧州人民党)所属のドイツの議員の「欧州委員会草案は拒否すべき」という意見を投票に付し、投票結果は、賛成 28 票、反対 8 票、棄権 6 票で、可決した。これにより、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003

を改正する欧州委員会草案は実質的に否決された。

欧州委員会提案に農業委員会が反対する理由は、

- ① EU の統一市場は、一部の恣意的な政治的決定により歪められるべきではない。
- ② EU は GMO の畜産飼料の輸入に依存しており、それが禁止されれば生き残れない多くの産業分野がある、
というものである⁽²⁰⁾。

この 9 月 3 日の農業委員会の拒否に続き、本件を主管する欧州議会環境委員会が 10 月 13 日に議決をし、賛成 3 票、反対 47 票、棄権 5 票で反対の議決をした⁽²¹⁾。

このように、EU 統一市場構想を崩すことへの抵抗感は、飼料業界の存立懸念とともに、欧州議会には根強いものがある。

最終的に、この加盟国単位で GMO 食料・飼料の輸入等を禁止することができる、という欧州委員会の提案は、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議において、投票に付され、大差（反対 577 票、賛成 75 票、棄権 38 票）をもって否決された⁽²²⁾。

5. GMO と慣行栽培、有機栽培との共存政策

EU で栽培が承認されている GMO 作物はわずかであるが、国民の間に GMO に対する忌避感が強いことも背景として、GMO と非 GMO との共存方策の必要性が認識されている。

2003 年 7 月の EU 閣僚理事会で、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の一部改正が行われ、第 26 条 a として、以下の条文が追加された⁽²³⁾。

26 条 a 非意図的な GMO の混入を回避するための措置

1 加盟国は、他の製品への GMO の非意図的な混入を回避するため、適切な措置を講ずることができる。

2 欧州委員会は、EU 及び各国における研究に基づく情報を収集・整理するとともに、加盟国における共存に関する展開を注視し、そして、収集された情報等に基づき、遺伝子組換え作物と慣行栽培作物及び有機栽培作物との共存に関するガイドラインを策定する。

この条項は、GMO をめぐる共存方策の策定については、各加盟国に権限があることを意味し、欧州委員会の役割は、各国の共存政策に関する情報収集とガイドラインの策定に限定されることを示すものである。

同月に欧州委員会から公表された共存に関するガイドラインの主なポイントは次のとおりである⁽²⁴⁾。

- ① EU では、慣行農業、有機農業及び GMO を用いた農業のいずれも排除されてはならない。
- ② 異なる農業生産システムを維持することは、消費者の選択の前提となる。
- ③ 共存は、農業者が、表示の法的な義務に従って、慣行栽培、有機栽培、GMO 栽培のい

いずれかを選択する

- ④ 環境及び人間の健康を保護する共存の措置は、指令 2001/18/EC に従って、承認手続きの最終的な同意に含まれる。
- ⑤ 共存ガイドラインは、GMO 作物と非 GMO 作物との混交による経済的損失に対応するものであり、当該損失を最小限にするためのもっとも適切な管理措置を含む。
- ⑥ EU 内では、農業構造、農法、経済的・自然的条件が極めて多様であり、効率的で費用対効果に優れた共存方策は地域ごとに異なる。
- ⑦ 共存方策は、各加盟国が策定し、実施されるべきものとする。
- ⑧ 欧州委員会は、共存ガイドラインを策定することで、各加盟国の取組を支援する。
- ⑨ 共存ガイドラインは、共存に関する各国の戦略及び最良の方策を展開する一般的な原則と要素を示す。
- ⑩ 本ガイドラインが公表されてから 2 年後に、欧州委員会は閣僚理事会及び欧州議会に対して、各加盟国が GMO 作物と慣行農業・有機農業との共存のために採った施策から得られた経験を報告する。

以下では、EU 主要国の共存政策の状況についてとりまとめている Bodiguel L, et al(2010)の記述をもとにして、スペインとイタリアの例を見てみよう。スペインは、共存に関する法制が整っておらず、該当するものとしては王室令の草案があるのみである。しかしながら、スペインは EU で最大の GMO 作物栽培国であることから、共存政策の必要性や内容については検討が重ねられていると考えられること、王室令草案に共存政策を構成する各種項目が並べられその措置内容もある程度具体的に説明されているとともに、言及されている環境団体等からの評価と合わせて主要な論点が揃っていることから、好例として紹介したい。イタリアは、GMO 作物に反対する地域政府と中央政府との間で厳しい対立が生じており、なお地域（市民）レベルで GMO への抵抗が大きいことを示す事例でもある。

(1) スペイン⁽²⁵⁾

1) スペインの状況

スペインでは、GMO 作物が 1998 年から導入されて栽培が広がっているのだが、現在のところ、農業のバイオテクノロジーを管理する法令は、GMO の閉鎖環境での利用、環境への放出、及び市場での流通について規定する法律と、その実施のための王室令との 2 つだけである。GMO や GMO を含む製品の商業利用の承認、GMO や GMO 由来の製品の輸出入の許可、それらの管理・監督といった事項は、国の行政部局が行い、自治州の役割は、GMO の（市場に流通させることを除く）意図的な環境放出の承認だけとなっている。共存政策について、政府は法制化を図っているが未だ実現しておらず、2006 年にまとめられた王室令の草案が政府の方針を示している。

2) 共存に関する 2006 年の王室令草案

欧州委員会の 2003 年の共存に関するガイドラインに基づくもので、全 12 条と、付属書から成る。草案の目的は、GMO 作物と非 GMO 作物の混交により生じる経済的影響や波紋に対処し、EU の定める混入の閾値を守るための最も適切な管理を実施することである。スペインでは、自治州が、一般的に農業に関して権限を有するが、草案は、経済的戦略、健康、環境保護に関する大枠を定める法律を作る権能を国家に与えるという憲法第 149 条第 1 項 13a, 16a, 23a に基づき、国として統一された規則を設けるものである。健康等の問題については、その重要性に鑑みて、17 の自治州ごとで異なる制度になることを避ける必要があるためである。

(i) 目的及び範囲

第 1 条は、共存とは、農業者が慣行作物、有機作物、GMO 作物を選択できる可能性を確保することである、と定義する。

第 2 条は、王室令の適用対象を、EU の法令の下で承認され、その生産が他の栽培に影響を与える可能性のある植物品種に限っている。

(ii) 農業者の義務、共存措置、及びそれらの実施

第 3 条は、EU の食料・飼料に関する規則が定める表示の閾値を遵守とする一方、混入割合が 0.1%未満の場合、「GMO を含まない」と表示することを認めている。なお、EU の有機生産に関する規則 834/2007 は、一般的閾値である 0.9%までの偶発的な混入であれば、承認された GMO が含まれていても、「有機」と表示することを認めている。

第 4 条第 1 項は、共存を保証するため、播種、栽培、収穫、輸送、貯蔵に関して生産上の条件を設けることができること、及び、近隣農家間での協力を規定している。第 2 項は、GMO を生産する農業者は、花粉の飛散を抑制する適切な措置を講じなくてはならない、とする。その措置に関しては、GMO 作物として唯一承認されているトウモロコシについて付属書Ⅱが、別の作物が承認された場合について他の付属書が規定している。第 1 項と異なり、これらの規定は、義務的なものと見られるが、付属書Ⅱが規定する具体的内容は生産者にとってさほど重荷となるものではなく、GMO トウモロコシと非 GMO トウモロコシの間に 220m以上の隔離距離をおくこと、GMO トウモロコシの周囲には少なくとも 4 畝の非 GMO トウモロコシを作付けて緩衝地帯とすること（この非 GMO トウモロコシは、GMO と表示しなければならない）、開花時期をずらすこと、播種中及び播種後に機器を洗浄すること、輸送・乾燥・貯蔵の際に GMO と非 GMO を分別することである。

第 5 条は、共存に関する一般的な義務を規定する。第一に、生産者は、GMO 生産を開始

する1ヶ月前に、書面で隣接の農家及び隔離距離内の農家に通知する。第二に、自治州の監督当局に対して播種の1ヶ月前に通知する。付属書Ⅰは、これらの通知の際に、品種、遺伝子組換えの内容、播種の場所と面積、農業者が共存のために講じる措置のデータを示すものとしている。第三に、農業者は、純度と品質を保証するため、公的に管理されている種子を使用する。第四に、農業者は、種子の包装に付された GMO の表示を5年間保存し、作物の販売先等に、品種、遺伝子組換えの内容、GMO の識別番号を書面で通知する。第五に、適正農業工程を実施する。第六に、農業者は、共存に関する措置の実施に当たって生じた問題を、関係の自治州の監督当局に報告する。最後に、GMO を栽培している農業者は、モニタリングのために必要な査察、管理、サンプル採取、情報収集に、全面的に協力する。

第6条が GMO の種子等を生産、販売する会社や個人に対して規定する義務は、農業者に課された義務とは対照的に、極めて軽い。唯一の義務は、農業者へ販売する際に、EU の法令により義務づけられた共存とトレーサビリティの制度を遵守するために必要な情報を書面で提供することである。

第7条は、GMO 作物の栽培、共存のための行動、表示義務についての知識を高めるために、当局が農業者への相談、教育訓練を行うことを規定している。

第8条は、農業者間の合意について規定する重要な条項であり、スペイン政府の共存枠組みについての考え方を特徴付けている。例えば一定の場所で GMO 作物を栽培しないことを約束するなど、同一の地理的区画内の農業者が共存に関する協定を締結すると、それは、付属書Ⅱが規定するトウモロコシに関する措置に優先し、付属書の各種の義務的措置を回避できる。なお、協定違反の場合に訴訟を起こせるのかといった、協定の法的性格や効力の範囲などが不明確である。また、対立する多様な利害のもと、GMO、非 GMO、有機栽培が混在している地域において農業者間で協定を締結するのは、難しいのが現実ではあろう。

第9条は、トウモロコシについて、隣地が別種の作物の場合と区域内の作物の全部が GMO である場合は、第4条の付属書Ⅱの措置の例外としている。

(iii) 公的機関によるモニタリング及び管理

第10条は、農業・漁業・食料省に、環境省とともに、自治州からの提案も考慮に入れて、毎年、監督・管理計画を策定することを義務づける。国レベルの監督・管理計画に従い、自治州は GMO を播種した圃場を検査しなければならない。この検査で、第一に作物を栽培している間、共存の規則を遵守しているか、第二に収穫段階において、機械の適切な使用と作物の分別が行われているか、について確認する。異なる生産方式のものは貯蔵も取り扱いも別にして、輸送中に交雑が生じないようにしなければならない。監督・管理計画には、適切な管理、試験、GMO 作物の近隣の農地及び耕作されていない土地に GMO が偶発的に混入していないかのモニタリングを行い、共存措置の有効性を評価することも含まれている。

第11条により、自治州は、農業者が提出したデータすべてを、GMO 作物を作付けた土地の台帳に記載するとともに、モニタリングや管理に関する情報及び農業者から報告され

た共存に関する措置の実施に当たって生じた問題の情報と合わせて、農業・漁業・食料省に報告しなければならない。

第 12 条により、食料・漁業・食料省は、環境省とともに、自治州が行ったモニタリングと評価の結果についての年次報告を作成し（この報告書は、欧州委員会に送付される）、自治州からの報告を「国家バイオ警戒委員会」に送付する。

（iv）共存規則の違反

王室令草案自体には強制力のある措置が無く、共存違反についての罰則は、種子・種苗・植物遺伝子の資源に関する 2006 年 7 月 26 日の法律 30/2006 に基づいて科される。ただし、同法の適用範囲は狭く、特に共存規則の焦点である農畜産の行為を対象としていない。

3) 有機団体、環境団体等からの反応

スペインの一部の有機団体、農業者団体等は、王室令草案は、極めて不備だと考えている。

まずは、0.1%か0.9%かを問わず、閾値そのものが共存の仕組みと相容れないという批判である。閾値を容認する王室令草案は、混入の危険を防ぐどころか、慣行農業、有機農業に一定水準の GMO が混じることを問題なしとして許容しているのが問題だとする。しかしながら、欧州委員会の 2003 年のガイドラインは、混入を「必ずしも皆無にする必要は無い」としているのであって、EU が達成することを求めているのは、偶発的混入を特定の許容水準以下にとどめることであるから、王室令草案は EU の法令と整合している。

次に、混入は、すべての食料チェーン（収穫、輸送、貯蔵、加工、販売）に影響を与えるものであり、共存の仕組みが失敗すれば第三者が汚染リスクにさらされるにもかかわらず、農業生産をはじめ各段階において、混入を最小限にする点に関して王室令草案は不十分であるとの批判である。例えば、トウモロコシの場合、トウモロコシの花粉はもっと広く飛散することがあるため、隔離距離を 220m とする草案の既定は不十分と指摘される。付属書 II で、自治州の監督当局が、隔離距離に替えて、隣接するトウモロコシが同時に開花しないように播種の時期をずらす方式をとることを認めていることも、混入リスクを軽減する効果がより小さい措置を許すものとして、批判されている。環境団体は、義務的な規制の範囲が広くないこと、第 8 条で農業者間の協定によって義務的な措置を回避できること、第 9 条により規制の例外を認めていること、を批判し、付属書 II に規定していることをすべて義務化すべきであり、さもなければ、既に野外試験がトウモロコシ、綿花、米、じゃがいも、サトウキビ、トマトと拡大しているスペインで、有機農業を保全するのが困難と考えている。

さらに、草案が、「GMO 禁止」区域について何も言及せず、保全地域やその隣接地域で GMO 栽培を禁止・制限することにも言及していないことが指摘されている。スペインの環境団体は、GMO 禁止区域を設けることを主張している。しかし、欧州委員会は、意図的な環境放出に関する指令の第 26 条 a により、「GMO 禁止」区域は違法である、としており、

欧州委員会の 2003 年のガイドラインも、「そのような措置は、共存を確保し難い特定の作物にのみ適用され、その地理的な範囲は可能な限り制限されなければならない」と規定している。それでも、アストリア、バスク、バレアリックス、カナリーといった自治州は、「GMO 禁止」区域を宣言している状況だが、王室令草案はそのよりどころとはならない。

なかでも、最も批判が強いと思われるのが、慣行農業や有機農業に、許容された閾値を超える GMO が混入することにより損害を生じさせる責任に関して、何も規定されていないことである。草案には、誰が責任を負い、被害を受けた農業者がどのように補償されるかが、全く規定されていない。管理措置により混入が減少しても、混入を完全に無くすわけではないから、損害が生ずるのは不可避であるが、経済的損失の補償についての仕組みは設けておらず、賠償責任保険や賠償基金を要請するような規定もない。環境団体や農業者団体の一部は、意図的に環境に放出する承認を得ている者（種子生産者）に対し、経済的損失や健康や環境への悪影響についての民事上の責任を負わせる仕組みが必要であると訴え、政府に対し、責任に関する規則を草案に盛り込むよう要求しているが、現時点で種子会社は、補償責任を負うことなく、製品を販売して利益をあげ続け、スペインの法令の枠組みはこの問題を解決できていない。

(2) イタリア⁽²⁶⁾

1) イタリアの状況

共存の問題に関しては、中央政府と地域政府との間で権限や法制度を巡る大きな争いが生じ、争いは、共存の原則そのものにまで及んだ。多くの地域政府が、市民間の議論を十分に深めないまま、「GMO 禁止」を法律で宣言して、喝采を受けている。例えば、2005 年の共存に関するフィレンツェ憲章には、エミリア・ロマーニャ地方政府、ラツィオ地方政府、マルシェ地方政府、サルディニア地方政府、トスカーナ地方政府、ボルザーノ州政府が署名した。争いの背景には、共和国イタリアが州、大都市圏など各種の地域政府から成っており、1970 年代以後、徐々に地域政府の力が強まってきたことがある。地域政府はもはや中央政府の出先ではなく、その地域内で完全な効力を持つ法令を制定できる。全部で 20 の地域政府があり、そのうちの五つが特に力が強い。

憲法第 117 条の制定当時の条文では、農業を、地域政府の権限下に置いているのに対して、（第 9 条で景観の保全を憲法上の基本原則としてはいるものの）環境については、憲法で何ら言及していなかった。ところが、2001 年の大幅な憲法改正により、GMO の規制にも影響が生じた。改正後の第 117 条では、環境の保護は、国が排他的な権力を有する事項に含まれるが、農業は、地域政府が排他的権力を有する事項とされている。GMO の問題は、環境と農業の両者に関係するので、EU の方針に忠実であろうとする中央政府と GMO 禁止を宣言したがる地域政府との間で争いが起こるのである。

2) 地方の法制と憲法裁判所の最初の判断

2003 年の欧州委員会のガイドラインが出ると、法律上の紛争が始まり、いくつかの地域政府が GMO 禁止を宣言した。特に、小規模農家の組合が強いプーリアとマルシェが、違反した場合には農場経営に対する地域政府からの財政的な援助を打ち切るという罰則付きで、GMO 使用を禁止した。中央政府は、これらの地域政府の措置を提訴し、GMO の取引は意図的な環境放出に関する指令の実施の一環として中央政府の権限に服するものであるから、地域政府の措置は憲法第 117 条に違反する、また、ある地域において GMO 全部を禁止することは中央政府の法令と矛盾する、と主張した。これに対して憲法裁判所は形式論による判断を下した。すなわち、地域の措置は、プーリアとマルシェ内に住む業者のみが対象であり農業生産分野に限定されているから、意図的な環境放出に関する指令第 22 条及び第 23 条（市場への流通に関する規定）は提訴の根拠とはならない、としたのである。

3) 国家の法制

憲法裁判所への提訴と同時に、環境大臣ではなく農業大臣の主導で、中央政府は共存の制度を確立することを図った。EU の法令と矛盾する GMO 禁止地域を設ける地域政府の措置が蔓延するのを防ぐことを目的として、国の法律 No279/2004 が提案され、議会で、11 時間の審議を経て大差で可決された。反対派の大部分は棄権し、緑の党のみがもっと規制の強いものにすることを主張しつつ反対を続けた。

この法律の重要な点は、共存のルールを決定する際に、地域政府が大きな役割を果たすことを認めたことである。（フィレンツェ憲章の署名者ではあるが）GMO 禁止地域を宣言しなかったエミリア・ロマーニャ地方政府のような、穏健な地域政府の立場を受け入れたのである。GMO 作物は国内全域にわたり合法と見なされるべきであるが、他の農業形態を侵害すべきではない、という考え方が採られている。政府の法律は、第 1 条で GMO を使う農業を定義し、第 2 条で、GMO の導入により有機農業や慣行農業に損害を生じてはならないという共存の一般的な原則を打ち立て、また、農業者、取引業者、消費者は、GMO と非 GMO の生産を選択する自由を享受すべきであり、したがって、GMO の食料チェーンは完全に分離しなければならないと規定する。第 3 条では、中央政府の定める法的枠組みを地域政府は尊重するものと規定するが、第 4 条では、地域政府には、GMO 作物を一定の境界内に留めるための技術的規則を含む、独自の共存計画を策定する権利があるとしている。他方、共存計画の承認期限は明確に定められていない。中央政府が正式に禁止措置を終結して、以前の状態を継続させるために、意図的に期限をあいまいにしたとも受け取れるのである。

いくつかの地域政府は、この折衷的な法律に反対した。実質的な理由は、GMO には絶対反対であり共存など考慮する余地はないから「GMO 禁止」地域を宣言するしかない、ということである。また、形式的な理由は、議会での法律の審議過程で、議論の大半が農業関係であって、公衆の健康や環境についてあまり注意が向けられなかったことである。農業であ

れば地域政府の権限のもとにあることを、憲法裁判所に提訴する根拠とした。

4) 憲法裁判所の第二の判断

憲法裁判所での最初の争いの際にも主要関係者の一つであったマルシェ地方政府が、新たな法律は憲法違反であると訴えた。前回には被告だったが、今回は、国の法律を無効にすることを求める原告の立場である。提訴の理由は幾つかあり、例えば、憲法に従い、国は地域政府間の合意を尊重しなければならないところ、それを否定するような国の法律を作るとは、権力の濫用であって憲法第 117 条違反になると主張した。さらに、中央政府の法律は、農業に関する法令を作成する地域政府の権限を侵害するとも指摘した。

国の弁護士は、意図的な環境放出に関する指令が、予防原則の措置を講じたうえで GMO を自由に流通させる原則を確立したので、イタリア政府は、環境の保護を目的としつつ、「GMO 禁止」地域を宣言する地域政府の法令の効力を制限する法律を策定する義務がある、と反論した。国は、環境に関し排他的な権限を有しているものであり、また、食料及び健康に関する事項のように、憲法が国と地域政府に同様の権限を付与している場合であっても、国の法律は一般的な法的枠組みを成し、地域政府レベルでの規則はそれを補足するにすぎないことには明らかなだ、とした。

憲法裁判所は、次のような新たな判断を下した。意図的な環境放出に関する指令は GMO の意図的な放出に由来する環境・健康への懸念に対処する規制を行うに当たっての法的な基礎を形成していること、それと対照的に欧州委員会の 2003 年のガイドラインは、前文で「本文書が対象とする共存の問題は、GMO と非 GMO の混交による潜在的な経済的損失及び影響である」としており、経済的な結果を指向していること、が指摘できる。また、中央政府が共存に関する原則を確認する正当な権限を持つことも認められる。しかしながら、その原則を現場に適用する段階での詳細な規則は、農業の管理に関わるものであるため、地域が扱う事項であると考えられる。したがって、中央政府の法律の第 1 条及び第 2 条は合憲であるが、共存管理計画については、地域政府の排他的な権限の下にあるものと認められる。中央政府の法律の問題点は、第 4 条が地域政府の役割を当該地域の管理計画に限定している一方で、第 3 条が中央政府に法的枠組みを作る権限を与えていることである。この 2 条の規定は、憲法がイタリアの地域の多様性を鑑みて地域に独自の農業法令を制定する権利を認めていることと矛盾する。

この判断の結果、法的な混乱が生じている。地域政府は、自らの管理規則を策定できるものの、共存に関する一般的な原則を遵守しなければならず、「GMO 禁止」は規定できないとされた。それでも、いくつかの地域政府は GMO 禁止を主張し続けている。地域政府と中央政府との間で複雑化していく権限争いに対し、一般大衆は興味を失いつつある。今のところ、イタリア政府は、嫌がる地域政府に共存の規制を押しつけることができず、事実上の禁止措置が確立しているが、状況は今後も変わるかもしれない。2010 年 1 月 19 日、国家評議委員会は、決定 No183 により、農業省は、フリウリ地方の農業者が GMO トウモロコシ

を栽培することを 90 日以内に承認すべきであると宣言した。このため、今後、中央政府は農業法典の一部改正法案などを提出するだろうが、議会で可決されるかは定かでない。

6. スペインにおける GMO 生産の状況等について

(1) スペイン往訪

EU は、GMO 食品に対する抵抗感、忌避感が非常に強い地域である。2010 年に 26,671 人を対象に行われた Eurobarometer という世論調査では、EU において遺伝子組換え (GMO) 食品について反対する者が、61%とかなり高い割合となった。また、基本的に自然なものではない(70%)、家族の健康に安全ではない(57%)、将来の世代にとっても安全ではない (58%)、利益を享受する人間もいるが他の人間にリスクを与える(57%)、という回答も過半を占めている。

しかしながら、その中で、スペインは、一カ国で EU 全体の遺伝子組換え (GMO) 作物栽培のうちの 92%を占めている。この背景等をさぐるため、筆者は、2015 年 10 月 19 日から 23 日まで、スペインの政府機関、研究所、種子会社の団体、農協を訪れ、カタルーニャ州のリエダ県にあるトウモロコシ農場を視察した。また、2015 年 4 月 22 日に欧州委員会から提案された「加盟国単位で、GMO 作物の輸入等を拒否できる」という趣旨の GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正案をめぐる状況及び加盟国としての反応についても聴取してきた。

(2) スペインの Bt トウモロコシの生産状況等

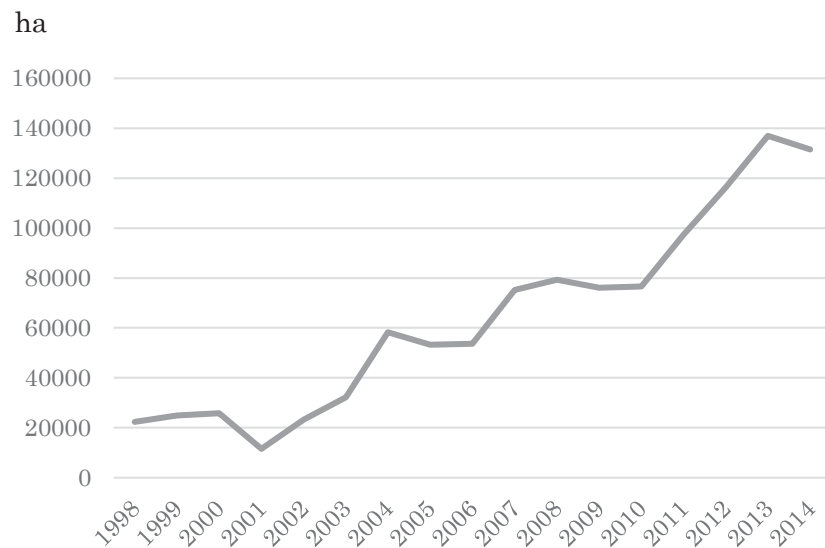
まず、スペインの Bt トウモロコシの生産状況等を概観しておこう⁽²⁷⁾。

EU で栽培することが許可されている GMO 作物の品種は、Bt トウモロコシと言われるもののうち European Corn Borer (アワノメイガの幼虫) という害虫に抵抗性のある MON810 だけであるが、モンサント社が開発したこの GMO 作物がスペインで栽培され始めたのは、1998 年のことであった。米国において GMO 作物が商業化されたのは 1996 年であるから、そのわずか 2 年後のことである。

EU の GMO トウモロコシ (MON810) の生産面積は、143,474ha であるが、このうち、92%をスペインが担っている。スペインは、Bt トウモロコシを 1998 年から 16 年間栽培し続けてきた。当初は、国内のトウモロコシ面積 350,000ha のうち、22,317ha であったが、2013 年には 136,962ha、2014 年には 131,538ha で Bt トウモロコシを栽培している(第 1 図参照)。非 GMO も含むトウモロコシ全体の栽培面積は、2013 年 444,473ha、2014 年の 416,690ha である。GMO トウモロコシの栽培面積割合は、2013 年で 31%、2014 年が 31.6%である。これらの Bt トウモロコシは人の食用ではなく、飼料用として流通するか、農場で飼料として使用されている。2014 年における Bt トウモロコシの主要な産地は、ア

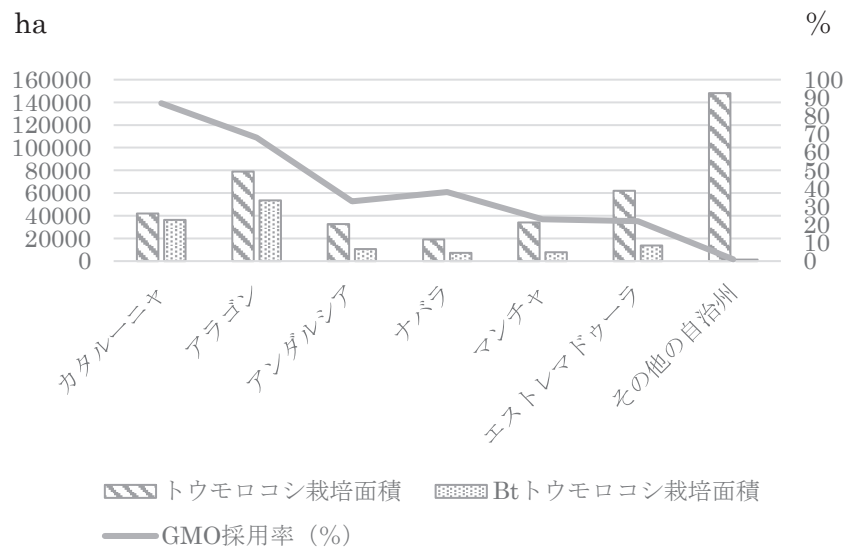
ラゴン州（54,040ha）であり、そこでの栽培面積割合は 68%であった（2013 年は 73%）。次いで、カタルーニャ州（36,381ha）であり、栽培面積割合は、87%（2013 年は 82%）である（第 2 図参照）。

これらの地域は、エプロ地域と言われているが、農業・食料・環境省を往訪し、GMO トウモロコシの生産が盛んな理由を聞いたところ、エプロ地域は昔からアワノメイガの幼虫の被害が多いところであり、この品種を栽培することにより、収穫量が増えることから農業者がこの品種を望んだものであり、それ以外の政治的な理由などはないであろう、との回答であった



第 1 図 スペインにおける Bt トウモロコシの栽培面積

注. James, C. (2014)から筆者作成.



第 2 図 各自治州の Bt トウモロコシ栽培面積等

注. James, C. (2014)から筆者作成.

現在、MON810 の品種で、200 以上のハイブリッドが商業的に栽培されている。2002 年までは、COMPA CB という種類が害虫抵抗性のあるものとして使用されていた。200 種類程度登録されている MON810 のハイブリッドのうち、30 から 40 種類が 2013 年に栽培された。

スペイン政府は、暫定的に、Bt トウモロコシによる農業者の所得の増加を 1998 年から 2013 年までの間に、206 百万ドルと見積もっている。また、2013 年単年では 29 百万ドルと見積もっている。

Bt トウモロコシを栽培するスペインの農業者には、非 GMO トウモロコシ栽培に比べて、平均して 6%の単収増加と ha あたり 112 ドルの粗利益増加が見られる。

スペインでは、Bt トウモロコシは、全体の 3 分の 1 まで栽培面積が増える潜在力があり、国全体では 13 百万ドルから 18 百万ドルまで利益があがると見られている。

2011 年に行われたカタルーニャ州とアラゴン州の農業者 200 人を対象にした調査では、2011 年に GMO トウモロコシを栽培した農業者のうち 95%程度が 2012 年にも再び GMO トウモロコシを栽培すると回答している。また、現在 EU で承認されているのは、害虫抵抗性の 1 種類の形質のものだけだが、農業者は、害虫抵抗性と除草剤耐性の二つの形質のものを望んでいる。2004 年 11 月には、除草剤耐性の NK603 トウモロコシが輸入の承認を受けたが、EU 内での栽培については未承認である。これが栽培承認を受ければ、スペインにおいて広く生産されることが予想される。

スペインでは、飼料が不足しており、そのため、農業者には、革新的でコストの効果があがる技術を用いて、生産性を向上させ、競争力をつけたいというインセンティブがある。スペインにおける GMO トウモロコシの今後の展開は、Bt トウモロコシの栽培面積の継続的な増加、新たな形質のものの承認、特に、共存に関する進歩的かつ寛容な政府の方針にかかっているだろう。スペイン政府は、GMO トウモロコシは、従来のトウモロコシよりも環境に優しいと主張し、農業バイオテクをさらに進めるべきとしているところである。現に、スペインは、GMO 作物の研究・開発においても EU におけるリーダー的な地位にあり、EU 全体のうち、42%の野外試験を行っている。野外試験は、極めて慎重に管理され、国家バイオ安全委員会によって承認のための審査と勧告がなされ、その後、政府による最終的な承認が行われる。

(3) カタルーニャ自治州リエダ県の視察

カタルーニャ自治州のリエダ県にある約 18ha の Bt トウモロコシ畑を現地視察し、この農場を、農家から管理委託されているクパーサという農業サービス会社から説明を聴取した。農家は、GMO、非 GMO の両者を作付けするのが通常だが、トウモロコシの播種は、3 月から 4 月にかけてが約半数、残りの半数は 5 月から 6 月にかけて行っているとのことであった。3、4 月は、害虫が少ないことから播種する GMO の割合は約 30%であり、5、

6月に播種するのは、害虫が多いことから、ほとんどが GMO であるとの説明であった。

GMO の種子の袋に、適正農業工程 (good practice) のパンフレットが入っており、① GMO を作付けない待避区 (refuge) を設けること、②近隣で非 GMO トウモロコシを栽培しているときには、花粉が飛散する時期をずらすこと、③収穫した機械は洗浄すること、④倉庫に貯蔵するときには、GMO と非 GMO を分別すること等が指導されている。

refuge は、全作付け面積の 20%とされ、これは、①他の作物を汚染しない、②害虫に抵抗力がつかないようにして GMO の効果を維持すること、を目的としている。

種子の価格は、ha 当たり 50 ユーロ、GMO の方が高い一方で、収穫されるトウモロコシの価格は、GMO と非 GMO とではほとんど差はないが、GMO の場合、殺虫剤が不要なので、コスト全体では非 GMO と同じくらいになる、とのことであった。

スペインには、45 の種子会社で構成されている植物育種協会 (ANOVE) という団体がある。種子の袋に入れる good practice のパンフレットは、この ANOVE が作成したものである。good practice には、先に述べた事項以外にも、GMO 畑と非 GMO の畑の距離を 50 m 程度以上離すことや、トレーサビリティ、表示についても定められているとのことであった。これらは、種子業界からの推奨事項であり、義務ではないが、ANOVE では、毎年、監査を行っている。監査人の報告では、90%くらい遵守されているとのことであった。同席していたモンサント社の担当者によると、年に一回、農家にアンケートを行い、EU の栽培許可を担当する部署に報告しており、このアンケートでも、good practice は非常に良く実施されているとのことであった。なお、別途農業・食料・環境省から聴取したところでは、GMO 作物と有機作物との間の距離に関する新たな法規を準備しているとのことである。

また、栽培が開始されて以来 18 年間、GMO に汚染されたなどの訴訟が非 GMO 農家から起きたことは一度もなく、2010 年には環境大臣が国会答弁で共存についての問題が生じていないことを強調したところであって、GMO と非 GMO との共存は実現していると考えている、との回答があったところである。

(4) 欧州委員会の提案

第 4 節で言及したように、2015 年 4 月 22 日に欧州委員会から「加盟国単位で GMO の輸入や使用を禁止できる」との提案がなされていた (GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正案)。EU として輸入を認めた種類の GMO であっても、加盟国がそれぞれの判断で輸入禁止にできるというもので、特に米国から WTO に違反する等として厳しく批判されていたところである。

この提案についてスペイン農業・食料・環境省で聴取したところ、なお、欧州委員会で議論を進めており、まもなく欧州議会で投票にかかるであろう、とのことであった。同省としては、この提案が EU の共通市場化に亀裂を生じさせないかの分析及び WTO 違反の問題がないかの分析を欧州委員会に要求しており、その分析結果をまたなければ、態度を

明らかにできないという立場をとっていた。ただ、スペインとしては、WTO と両立しないものと考えていること、及び欧州議会での投票で拒絶されるであろうとの見方も示された。(実際に、その後、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議における投票では、大差をもって否決された。)

スペイン植物育種協会においてもこの問題について聞いてみたところ、やはり同様に、輸入について、各国がばらばらの政策をとると、EU としての統一市場が保たれなくなるので好ましいことではなく、また、各国単位で決定できるとなると、政権が変わるごとに変更される可能性がある、との懸念が示されたところである。

(5) 所感

EU 全体の約 92%の GMO を栽培しているスペインの基本的な立場は、「科学的な判断を支持する」であり、この旨、農業・食料・環境省のホームページにも掲載されているところである。政府の研究機関である農業・食料技術研究所のアンケートでも、特にヨーロッパでは、一般国民、農業者とも GMO に対する懸念が強く、85.8%のヨーロッパ人は、科学的に問題がないと証明されない限り、GMO を導入すべきでない、と考えていることが示された。このような市民の心配にこたえて、科学的に問題がないことを証明することが我々の仕事である、との同研究所スタッフの言葉が印象的であった。

また、スペイン農協の担当者からは、個人的な見解と断りつつ、長期的にみて、干ばつに強い品種がでてくることを期待している、水をあまり消費しないトウモロコシ、小麦、大麦の品種が開発されれば、スペインでも導入したいと考えている、しかし、GMO は、過去 20 年以上、イノベーションがなく、停滞してしまっている技術だと思う、との言葉があった。今後、果たして小麦等の人の食用作物での GMO の開発・実用化がどのように進むのか、また、栽培は広がるのか、考えさせられるところがあった。

7. おわりに

EU の GMO に関する規制は、包括的かつ厳しく、その枠組みは、主に三つの指令及び規則からなりたっている。それらは、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003、GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 である。

GMO の意図的な環境放出に関する指令は、野外試験と市場への流通の各場合の手続きを定めているが、前者には、各加盟国にかなりの権能を与えており、市場への流通の場合の手続きが EU レベルに重点を置いているのと対照的である。

食品・飼料に関する規則では、①食品・飼料の原料として GMO を使用する場合、②GMO を含む、GMO により構成される、または GMO から製造された成分を食品・飼料に使用する場合、③GMO から製造された食品・飼料を使用する場合、に承認が必要とされる。承認

は 10 年間有効であり、更新も可能である。

表示及びトレーサビリティに関する規則は、市場のすべての段階において承認された GMO の表示・トレーサビリティを確保する措置を講ずるという加盟国への要請を詳細にしたものである。

これら 3 つの指令・規則によって、EU の GMO に関する規制の枠組みが構成されているのである。

GMO の規制については、近年、改正の動きがある。2014 年 6 月、EU 環境閣僚理事会は、EU が栽培承認した GMO 作物の栽培を各加盟国ごとの判断で制限又は禁止できるように、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC を改正することに合意し、2015 年 1 月 13 日の欧州議会でその改正について可決した。施行は、2015 年 3 月 11 日である。この改正に基づいて、19 カ国が栽培拒否権を行使した。

さらに、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 を改正して、加盟国がそれぞれの判断で GMO の輸入や使用を禁止できるようにすることを欧州委員会が、2015 年 4 月 22 日に提案した。しかしながら、米国等が反対し、また、域内農業団体等からの反対もあり、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議における投票では、大差をもって否決された。

2003 年 7 月に、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の一部が改正され、加盟国は GMO と慣行栽培、有機栽培との「共存」政策を講ずることができる旨の条項が追加された。欧州委員会の役割は、各国の共存政策に関する情報収集とガイドラインの策定に限定され、共存方策の策定は、各加盟国の権限に委ねられている。

GMO 作物を栽培しているスペインの 2006 年の共存に関する法律草案と、GMO 作物に極めて厳しい態度をとっているイタリアの例は、加盟国によって共存政策が大幅に異なることを示している。

本稿ではまた、筆者が 2015 年 10 月 19 日から 5 日間往訪したスペインでの調査内容についても言及した。

EU におけるリスク評価は、欧州食品安全機関（EFSA）が担当しており、極めて厳しい評価がなされているが、その後の承認に関する加盟国の動きはかなり政治的なものが見られる。科学と政治の関係は EU だけでなく、各国国内、国際交渉・国際機関などにあっても興味深く複雑な問題ではあるが、本稿ではこれに立ち入らず、主として政治的な側面、政策の内容・過程等に主眼を置いた。

注

(1) Law Library of Congress

(2) Karamitsios, Y(2006)

(3) 中西(2012)

(4) この項の記述は、Friant-Perrot(2010)pp.83-87 を参考にした。

(5) この項の記述は、UK Government Guidance Notes pp.6-9 を参考にした

(6) この項の記述は、UK Government Guidance Notes pp.11-12 を参考にした。

(7) この項の記述は、宗谷(2015d)を参考にした。

(8) EC (2014)

- (9) EC Directive (2015)
 (10) AGRA FOCUS (December 2015)
 (11) この項の記述は、宗谷(2015a)を参考にした。
 (12) World Trade Online (2015d)
 (13) European Commission - Press release(2015)
 (14) European Commission - Fact Sheet(2015a)及び European Commission - Fact Sheet(2015b)
 (15) European Commission – Fact Sheet(2015b)
 (16) World Trade Online (2015g)
 (17) World Trade Online (2015c)
 (18) World Trade Online (2015e)
 (19) World Trade Online (2015f)
 (20) 宗谷(2015d)
 (21) 宗谷(2015e)
 (22) AGRA FOCUS (November 2015)
 (23) 立川(2009)
 (24) EC Recommendation (2003)
 (25) Bodiguel L, et al (2010) pp.180-188.
 (26) Bodiguel L, et al (2010) pp.174-179.
 (27) この項の記述は、James, C. (2014)pp.148-152 を参考にした。

[参考文献]

(英語文献)

- AGRA FOCUS (May 2015) No 231, Commission Tables Plan Allowing Countries to Ban Use of GM Animal Fees
 AGRA FOCUS (June 2015) No 232, MEPs join forces against GM feed opt-out plan
 AGRA FOCUS (July 2015), No233, Commission GMO Plan Falls at First Hurdle as ENVI MEPs Prepare to Reject
 AGRA FOCUS (August 2015), No 234, GM Feed Opt-Out Plan Under Attack
 AGRA FOCUS (October 2015), No 236, Nineteen Member States to Apply GM Crop Bans
 AGRA FOCUS (November 2015), No 237, MEPs reject plan to allow national GM feed bans
 AGRA FOCUS (December 2015), No 238, All GM cultivation opt-out bids now granted
 Bodiguel L, et al , Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.163-197.
 EC (2009), Coexistence of genetically modified crops with conventional and organic agriculture Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming
 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0153:FIN:en:PDF>)
 (2015年11月26日アクセス)
 EC (2010), Special Eurobarometer:Biotechnology
 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf)(2015年11月19日アクセス)
 EC (2014), Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation
 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-415_en.htm)
 (2015年11月26日アクセス)
 EC Directive (2001), Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0018>)(2015年11月26日アクセス)
 EC Directive (2015), Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory
 (<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0412&from=EN>)
 (2015年11月26日アクセス)
 EC Recommendation (2003), Commission Recommendation of 23 July 2003 on guidelines for the development of national strategies and best practices to ensure the coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003H0556:EN:HTML>) (2015年11月26日

- アクセス)
- EC Regulation (2003a), Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed
(http://ec.europa.eu/food/food/animalnutrition/labelling/Reg_1829_2003_en.pdf)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- EC Regulation (2003b), Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC
(<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:268:0024:0028:EN:PDF>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- European Commission - Fact Sheet(2015a)
Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs
(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- European Commission - Fact Sheet(2015b)
Review of the decision-making process on GMOs in the EU: Questions and Answers
(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4779_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- European Commission - Press release(2015)
More freedom for Member States to decide on the GMOs used for food & feed
(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4777_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- Fernandez-Wulff, Paula (2013), Why and How Spain Became the EU's Top Grower of GMOs
2013・12・19 United Nations University
(<http://ourworld.unu.edu/en/why-and-how-spain-became-the-eus-top-grower-of-gmos>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Friant-Perrot,M, The European Union Regulatory Regime for Genetically Modified Organisms and its Integration into Community Food Law and Policy, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.79-100.
- Grossman,M.R., Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.123-162.
- Italian Biosafety Clearing House
(<http://bch.minambiente.it/index.php/en/home/2-non-categorizzato/203-co-existence>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- James, C. (2014), Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2014
ISAAA Brief No.49 ISAAA:Ithaca,NY.
- Karamitsios,Y(2006), EU regulatory framework on GMO
(http://www.ab.gov.tr/tarama/tarama_files/27/SC27EXP_GMO%20legislation.pdf)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Law Library of Congress, Restrictions on Genetically Modified Organisms: European Union
(<http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/eu.php>)(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Lee, M.(2008) *EU Regulation of GMOs, Law and Decision Making for a New Technology*, Edward Elgar Publishing Limited, UK
- McMahon, J. The EC-Biotech Decision: Another Missed Opportunity?, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.337-354
- Rodgers, C. Implementing the Community Environmental Liability Directive: Genetically Modified Organisms and the Problem of Unknown Risk, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.198-224.
- UK Government, The EU regulatory environment for genetically modified organisms
(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmsctech/328/32807/htm#note162>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- UK Government Guidance Notes, Guidance Notes from Food Standards Agency and Department for Environment, Food and Rural Affairs
(<http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/gmguidancent.pdf>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- World Trade Online (2005a), USTR Expresses Concern over EU Proposal to Allow Member States to Ban the Use of GE Food and Feed Deemed Safe by EU
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285b.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015b), Reviewing the decision-making process on genetically modified

- organisms (GMOs)(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285g.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015c), New Rules on GMO Trade Would End EU Internal Market(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285c.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015d), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council(2015), amending Regulation (EC) No 1829/2003 as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the use of genetically modified food and feed on their territory
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285i.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015e), EU food and feed chain partners reject EU Commission proposal which threatens Internal Market for Agri-food products(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285k.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2005f), ASA Expresses Concern on EU Action that Would Permit Individual EU Countries to Ban the Import of Food and Feed Containing Biotech Ingredients
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285l.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015g), Froman Blasts New EU GMO Proposal As Running Counter To TTIP Efforts (2015)
(<http://insidetrade.com/daily-news/froman-blasts-new-eu-gmo-proposal-running-counter-ttip-efforts>) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- (日本語文献)
- 宗谷 敏(2015a) 『EU の GM 作物環境放出指令改正へのリアクションを読み解く』,FOOCOM.NET (2015 年 2 月 9 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/12205/>)
- 宗谷 敏(2015b) 『欧州委員会の GM 上市規制改正案は依然「絵に描いた餅」か?』,FOOCOM.NET (2015 年 4 月 25 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/12606/>)
- 宗谷 敏(2015c) 『EU は GM 作物環境放出指令を改正～加盟各国に栽培可・否の自由』,FOOCOM.NET (2015 年 6 月 16 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/11211/>)
- 宗谷 敏(2015d) 『GM 栽培には個別禁止を認めたが、さすがに流通までは～欧州議会農業委員会』,FOOCOM.NET (2015 年 9 月 7 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/13188/>)
- 宗谷 敏(2015e) 『米国の GM 食品表示と EU の opt-out に関するフォローアップ』,FOOCOM.NET (2015 年 10 月 19 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/13311/>)
- 立川雅司(2008) 『第 4 章 欧州委員会における遺伝子組換え作物をめぐる共存政策の動向』
(<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/gm4.pdf>)
- 中西優美(2012)『EU 法』,新世社
- 農林水産政策研究所 (2006)「GMO:グローバル化する生産とその規制」,『農林水産政策研究叢書』第 7 号。
- 松本泰久 (2015)『GMO 作物販売, 加盟国に拒否権』,Agrio, 時事通信社 第 0061 号 (2015 年 5 月 26 日)

第6章 フランスの新農業基本法制定とその背景

須田 文明

1. はじめに

2012年に政権交代したフランスでは、社会党政権が新しい農業基本法を制定した。「農業および食品、森林のための未来の法律」(2014年10月13日制定。以下、「新基本法」)である。その内容は、公的補助金を農業や森林の部門に支出するためには、それが公共財概念においてとらえられなければならないというCAP改革の方向性に沿ったものである。主要内容については以下で紹介するとして、中道右派のサルコジ政権下で制定された農業基本法(2006)や農業近代化法(2010)が、ブラジルやアルゼンチンの更なる農産物輸出拡大、ウクライナといった新興輸出国の台頭を意識して、競争力維持を強化するために、構造コントロールを緩和する方向に一步を踏み出したのに対して、今回の法律は、以前の社会党政権下でもそうであったように、構造コントロールを強化する方向を示している。そして、アグロ・エコロジーを標榜して、経済的のみならず、エコロジー的、社会的(雇用側面など)な三重のパフォーマンスを向上させるような農業システムの確立を第一の目標としているのである。

筆者は農業法を専門とはしていないため、以下の記述において、まず、Dictionnaire Permanent Entreprise agricole (octobre, 2014)等からの抜粋により、法律の内容を解説する。次いで、このような法律が成立した背景と現状について分析を加えたい。新基本法のすべての項目を扱ったわけではなく、農政の基本とは関連の薄い、例えば森林に関する部分や雑則の部分などは省略する。また、新基本法を巡る背景と現状についても、重要と考えられる項目のひとつである、経営委譲や構造コントロールに焦点を絞って分析することにする。

2. 新農業基本法の概要

(1) 新農業基本法の骨組み

以下では、Dictionnaire Permanent Entreprise agricole (octobre, 2014)からの抜粋、抄訳により新基本法の概要を説明しよう。新基本法の目次は以下のようにになっている。

1. 農地のコントロールと保全

(1) 構造コントロールの見直し:州において的を絞った目標

- ・構造コントロールの進化
- ・用語の定義
- ・構造コントロールの目標の再定義
- ・県の枠組みから州の枠組みへ

- ・事前の許認可に服する事業
- ・SAFER との協力強化
- ・経営する許可を拒否する正当な理由
- ・経営する許可の発行手続き

(2) SAFER の役割：永続的に強化される特例

- ・SAFER の構成
- ・SAFER の任務
- ・SAFER による取得の対象と先買権の強化
- ・所有権付与
- ・賃貸借事業

(3) 都市拡大に対する強化された保護

- ・現状
- ・整備選択の行政的コントロール
- ・自然空間及び農業空間で許容されるプロジェクトに関する明確化
- ・介入

(4) 牧野組合の活動促進

- ・牧野組合への制約の緩和

2. 農業経営とその就農・委譲

○・アグロエコロジー：基本法の導きの糸

(1) 「アクティヴ・ファーマー（活動的農業者）」の地位

- ・活動的農業者の登録

(2) 就農・委譲政策

- ・支援政策

(3) 農場の種子

- ・農場の種子の承認

(4) 作物保全

- ・農業起源の窒素による水質汚染の防止
- ・獣害により引き起こされた損害の補填
- ・家畜の維持
- ・植物防除剤の管理

3. 農業者と投資者の集合

(1) GIEE：アグロ・エコロジーの鍵

- ・ *GIEE* の目的
- ・ *GIEE* の構造
- ・ *GIEE* の構成員
- ・ *GIEE* の承認
- ・ 多数年次のプロジェクト
- ・ *GIEE* に認められる特典
- ・ 活動のコーディネーション
- (2) より透明な協同組合法人
- ・ 追求される目標, 採用される方針
- ・ 契約的側面
- ・ 制度的側面
- ・ 紛争解決
- (3) 欧州の要請に対応した *GAEC* 改革
- ・ 全体的 *GAEC* と部分的 *GAEC*
- ・ 全体的 *GAEC* とメタン化
- ・ *CAP* 補助金にかかる全体的 *GAEC* の承認
- ・ *GAEC* の認可
- (4) 別の法人による *GFA* の利用
- ・ 協同組合および農事組合法人 *SICA* への拡大
- (5) 投資森林集団
- ・ *OPC* への吸収
- (6) *EARL*。牧野集団のメンバー
- ・ *EARL* は法人形態を課さない

4. 農地の賃貸借

- (1) 小作・分益小作
- ・ 地域全体への環境条項
- ・ 賃貸借解消の理由についての改正
- ・ 老齢の取得者
- ・ 借り手に支払われる補償金
- ・ 共同借り手の活動停止
- ・ 交換と自由使用
- ・ 利子および面積の新しい計算方法
- (2) 一年間の賃貸借
- ・ 借り手の経営の面積の計算
- (3) 長期での賃貸借
- ・ 終身貸借：賃貸された資産の面積の計算

(4) 委譲可能な農地賃借権

・9年間の期間の更新

(以下、サプライチェーンの組織化と契約化、森林政策、経過規定等、略。)

(2) 新農業基本法の要点

上記のような構成のうち、我々は農業の構造と農業の経営とに着目し、構造コントロール、及び新基本法が三重のパフォーマンスの鍵として創設した経済的環境的利害集団 GIEE などを中心として抜粋する。

<新基本法の紹介>

農業および食品、森林のための未来の法律(2014年10月13日制定、官報公示10月14日)は、新しい目標を掲げた。以前の法律は経済的パフォーマンスの良い農業の振興を方針としており、環境や社会的特性については周縁的な配慮しかなされなかった。新基本法は、経済的、環境的パフォーマンスを前面に押し出し、経済的パフォーマンスと両立させるアグロ・エコロジーを、農業部門の新たな参照基準とした。生産的農業と環境的、社会的農業が結合するよう、農業実践を変えなければならない。経済的環境的利害集団 GIEE(農業者と、場合によっては流通・加工部門ないし地域のアクターたちとの結集により構成)がその重要な担い手である。こうしたアグロ・エコロジーの延長線として、新基本法は、経営者の特別な教育訓練、農薬および家畜抗生剤使用の使用制限、有機農業や品質表示産品、地産地消の促進といった安全な食品の要請に答えた高付加価値の生産を規定する。過去の農業基本法を通じて課題となってきた就農促進と農業空間保全是、新基本法にも引き継がれ、経営の過剰な規模拡大への制限、SAFERの権限強化を目指している。構造コントロールは大きく修正され、家族的タイプの人間的な規模の経営と就農を促す観点で、就農、委譲、アクティブファーマー登録などが規定される。賃貸借に関しては、環境関連の規定が拡張された。

1) 農地のコントロールと保全

新基本法は、農地や自然地を土地投機から保護するだけでなく、農業経営の過度の拡大抑止も図る。構造コントロールの新たな規定では、家族経営モデルが強調され、SAFERの役割と特例の拡張、農地の都市的利用を抑制する新たな措置の導入、等が行われた。

(i) 構造コントロールの見直し：州において的を絞った目標

i) 構造コントロールの進化

農業構造政策は、それが始まって以来、構造コントロールの緩和と強化との間で揺れてきた。近年では、1999年7月9日の基本法は構造コントロールを顕著に厳格にし、2006年1

月 5 日の基本法はより自由主義的な観点からかなり緩和した。就農候補者が離農者の後を埋め合わせることができない状況があることを背景として、規模拡大と経営集中が続いている。2014 年の立法者はこうした動向に対抗し、より制約的で、より効果的と思われるコントロールの条件を創出した。新基本法 L 第 32 条はコントロール適用領域を拡大し、法人枠組みで実施される事業への当局による監督が強化されるなどしている。

2006 年以降、形式的な事前通告が緩和されたことから、家族的委譲の多くは、コントロールを逃れてきたが、今後は、受益者の就農を目的としない委譲で、一定の面積基準を超えるものは、事前許可を得なければならない。

コントロールの枠組みは刷新され、基準単位 UR および就農最小限面積 SMI は廃止となり、新しい基準は従来のように県ではなく州が設定するものとなり、州の平均農地面積を基本として決められる。

こうした新しい枠組み＝州農業経営指導指針 SRDEA が発効するまでの間、構造コントロールは、2006 年以降適用されている規則に従う。2016 年 3 月現在、州農業経営スキーム SRDEA を作成した州はまだないが、順次制定される見込みである。ただし事態をいっそう複雑にさせているのは、2016 年以降、22 あった州（地域圏）が 13 にまで合併されることである。

ii) 用語の定義

構造コントロールに関する用語について定義しているなかから、特に重要と思われるものを抜粋する。

- ・経営規模拡大、経営の合併：個人として、もしくは法人として、農業経営を行う人格が経営の面積を増加させること。農事法典 L.331-1-1 第 2 項により重要な精緻化が追加された。すなわち、法人に参加する際にその経営の構成員が農地を法人に自由使用させることは、規模拡大または合併と見なされる。

- ・過剰な規模拡大：生産の多様性と、当該の経営の雇用数を減じるような経営規模拡大のこと。

iii) 構造コントロールの目標の再定義

新基本法は、その前の法律と袂を分かち、明確に、規模拡大と集中化を制限することを目標として掲げた。

「漸進的に就農に取り組む者も含めて、農業者の就農を促すこと」、「SRDEA の基準に照らして、堅実な経済的水準を達成もしくは維持することが可能となるよう、経営を堅固なものとしもしくは維持すること」、「経済的パフォーマンスと環境的パフォーマンスとを結合することを可能とする生産システムの開発を促進すること」、「多様な雇用および付加価値を創出する農業を維持すること」、と並んで、「SRDEA 基準に照らして、同一の自然人もしくは法人の直接的または間接的な利益となる経営の過度の規模拡大および集中」を制限しなければならないという目標を掲げて、立法者は、規模拡大の抑制の意欲を示している。す

なわち、今日の構造政策は、規模拡大よりも、創出される経営を安定化させることを意図し、エコロジ的にも経済的にもパフォーマンスの良い経営を促進することをめざしている。

iv) 県の枠組みから州の枠組みへ

構造政策諸立法は全国枠組みで設定され、これまでは、その実施が県レベルで、地方の政治的方向付けと特性を考慮して実施された。県議会、農業会議所、県農業方向付け委員会の意見を聞いた後に、県知事により作成され、県レベルの枠組みが決められていた。経営する許可の基準も、UR、SMI も、当該の県ごとで自然地帯に応じて決められていた。

新基本法は県の枠組みを解体し、これに州レベルを代替させ、隣接する県の間に存在してきた不均衡を縮減しようとする。州レベルの枠組みの基本となるのは、2010年7月27日の農業近代化法により設定された州持続的農業計画 PRAD により州レベルで定義された目標と構造政策とである。

この州レベルへの変更から期待される利点は、地元と意思決定者の距離を遠ざけ、地域の圧力から逃れて意思決定することを可能とすることであるように思われる。とりわけブドウ部門では、地域の圧力により基準が極めて高く設定され、事業が、コントロールをしばしば逃れていた。

2015 年中に、SRDEA が県レベルの枠組みに代替し、「様々な地域の特性と、PRAD において定義された経済的、社会的、環境的な論点全体とを考慮して、農業経営構造の州政策の方針」(農事法典 L.312-1,1)や実施条件などを設定する、こととされている。ただし先述のとおり 2016 年 3 月現在、この SRDEA を制定した州はまだなく、構造諸政策は県レベルで実施されている。SRDEA は、州の農業構造政策の一般的方向付けの他に、以下のような構造コントロールのための具体的基準等を設定することになる。

- ・先述したように、農事法典により必要とされる経営の許可に関する基準として、これまで県レベルで、県知事により設定されていた基準単位 UR 及び就農最小限面積 SMI が廃止された。

これに代わる面積基準としてそれを超えると経営する許可が要求される基準面積が定められる。その面積は、農業の内容によってまとまりのある地域ごとに定め、州の平均農地面積の 1/3 から 1 までの間でなければならない (L.312-1,第二項)。実態としては、これまで許可を要求されていなかったものにもコントロールの適用が拡大することになる。

- ・生産の多様性および雇用数を減少するような過剰な経営の規模拡大ないし集中をもたらす事業等の基準 (L.312-1.4) も定める。この場合の「過剰」は、単に面積規模の拡大だけでなく、当該事業を実施することにより生産品目数や雇用が減少するといった観点からも評価される。

- ・事前の許可を必要とする施設型生産の生産基準は、従来は国レベルのデクレによって規定されたが、これも州レベルで SRDEA により設定される。

- ・経営本拠地と新たに経営されることとなる地片との距離。具体的な距離は州の裁量に任せられているが、5km 以下でもコントロールの対象とすることを選択できることになった点

で、従来の県指導指針よりも潜在的により厳格となっている。(L.331-2,2-4)。

・SDREA は認可の申請を必要とする事業の様々なタイプの間の優先順位を定める。その際には、これまで県レベルで定めていた時と同様、事業の経済的利益を考慮しなければならないことに加え、新たに、社会的利益、環境的利益も考慮しなければならない (L.312-1,3)。

こうした利益の内容として、以下の点が挙げられている。(L.312-1)

①当該の農業経営の経済的規模と堅実性

②当該経営の、州の農業生産の多様性への貢献、農業生産システムの多様性、地産地消の発展への貢献

③経済的パフォーマンスと環境的パフォーマンスを結合することができる農業生産システムを実施すること。有機農業生産がその例として特に言及される(L.641-13)。

④許可の対象となる農事資産の直接的経営に、申請人もしくは(法人の場合)組合員が参加する度合い。

⑤当該経営での雇用者数および被雇用者(常雇、季節雇い)の数

⑥当該経営の環境への影響

⑦当該経営の地片構造

⑧許可申請者およびその競争相手、既存小作人の個人的状況

これらの要素のなかで、①の「経済的規模と堅実性」が優先順位付けの本質的基準となるが、法律はその具体的内容を設定せず、SDREA がこれら要素を評価する指標を設定することになる(L.312-1,4)。

v) 事前の許可に服する事業

新基本法による変更により、許可に服する事業は顕著に増加する。

コントロールの対象となる行為には変更がなく、伝統的な三つのタイプ、すなわち、就農、経営規模拡大、もしくは経営の合併である。農事資産のコントロールについては、先述のとおり面積基準が引き下げられたので(これまでは UR の 1~2 倍、今後は州の平均面積の 1/3 ~1 倍)、許可に服する事業数は増加するであろう。

個人経営の法人化については、一人の自然人により経営されるものが、一人の組合員が経営する法人になる場合、または、夫婦の経営するものが、この経営が夫婦一体として一人の組合員になって経営する法人になる場合には、依然としてコントロールを逃れる。なお、夫婦に関して、これまでは正式な夫婦だけが対象であったが、新たに Pacs (法的に認められた事実婚制度) のカップルも含むこととされた。

経営に関係する人については、次の二つの変更点が注目される。

まず、就農、経営規模拡大、もしくは経営結合の行為に参加する者の一人が能力もしくは職業経験を欠いていることは規制の対象となるが、引退年齢に達したことはコントロールに服する理由にならない。年齢に基づく規制を廃止することで、新基本法は、農業人口の高齢化を追認し、高年齢を就農や規模拡大等の障害にしないこととした。第二に、L.330-2 で言う漸進的就農措置に取り組んでいる場合には、経営者が兼業していても許可手続きに服

さないこととされた。従来は、当該者の収入が法定最低賃金 SMIC の 3.120 倍を超えてい
るとコントロールの対象とされた。

これらの二つの措置は、コントロールの適用領域を縮小する。しかし、次に述べるように、
これまでは単なる申告で済んでいた事業の多くが、経営する許可を要求されるようになる
ので、その部分ではコントロールが拡大する。

①事前の申告制度の対象となる事業の縮小

家族的性格を理由として、2006 年の基本法以降、コントロールの対象外とされてきた事
業の一部が、申告のみでは済まなくなった。

事前申告の対象となる条件として、L.331-2 が三つの条件（能力および職業条件を満たす
こと、委譲される農地が借地でないこと、農地が親か親族により 9 年以上保有されているこ
と）を規定していたが、新基本法は 4 つ目の制約条件を加えた。「農地が、新しい農業者の
就農に、もしくは申請者の経営の堅実化 consolidation に向けられること。また堅実化後の
申請者の全体経営面積が SDRAE により設定された面積水準を超えないこと」である。

したがって、今後、申告制度の対象となるのは以下のいずれかの場合となる。

- ・家族・親族間で委譲される農地が、これまで経営者でなかった者が新たに経営者として
就農すること（新基本法の条文が「新しい農業者」と言っているもの）を可能とすることに
向けられる場合。この場合、最初の三つの条件も満たすならば、申告制度が適用される。つ
まり、賃借人として既に就農している経営者は、事前の申告制度の対象から外れることにな
る。

- ・委譲される農地が既に就農している受益者の経営を堅実化することになる場合。この場
合、委譲後の全体面積が、コントロールの規制基準を超えないことも必要である。

②SAFER の転売事業のための経営許可内部制度

これまで、SAFER が取得した農地の転売を通じた就農、経営規模拡大、経営合併は、一
部の例外を除いて、原則的に、事前申告制度の対象であり、事前許可は不要であった。

しかし今後は、SAFER の仲介により実施されるものであっても、構造コントロールの共
通ルールに従った基準等に準拠しなければならないこととなる。ただし、その手続きは、他
と異なる SAFER の内部手続きが新たに規定された。すなわち、SAFER 内の農業省を代表
する政府側委員が転売等について肯定的な意見を提示すればそれが経営する許可の代わり
となるのである（L.331-2,3）。

vi) SAFER との協力強化

構造コントロールをより効率的に行うために、新基本法は、県部局と SAFER との間での
法人の動きに関する情報交換をより緊密化することとし、二人以上の構成員を含む法人に
対して発行された経営する許可は、すべて SAFER に通知されることとなった。

他方、SAFER は、行政当局に、経営する許可の取得の後 6 年間に行われた持ち分や出資

の委譲について収集したあらゆる情報を提供しなければならない(L.331-5, L.141-1-2)。

vii) 経営する許可を拒否する正当な理由

透明性の要求に応えるために、また許可の拒否の決定に対してしばしばなされる不服申立に対応するために、新基本法は新しい条項 L.331-3-1 により、経営する許可を拒絶する理由を掲げている。

四つの理由が挙げられている。

- ・SDREA に照らして、他に優先順位の高い取得候補者ないし現在の借地人が存在すること。
- ・現在の借地人の経営の堅実性を脅かす場合。
- ・L.331-1 第3項に規定され、SDREA により定められる基準に照らして、当該行為が、過剰な経営規模拡大、経営集中をもたらす場合。ただし、経営ないし農地の取得について別の候補者も、現在の借地人もいない場合はその限りでない。
- ・法人経営が農地を使用することにより、当該経営での就業者数（雇用者、被雇用者）を減少させる場合。

viii) 経営する許可の発行手続き

構造コントロールの枠組みは州レベルへ移ったにもかかわらず、許可の発行を担う行政部局は、申請者の農地が所在する県知事に残ったままであるように思われる。

なお、先述の経営する許可を拒否する理由のうち、法人経営が農地を使用することにより従事者数を減少させる場合、に関して、法案段階では、行政当局に、法人に与えた経営許可を撤回する権限を持たせようとしていた。当該法人経営が、当該農地の使用を取得して以降、5年以内に就業者数を削減した場合である（農事法典 L.331-7）。しかし、憲法委員会が、過剰に所有権を損害し、経営する自由を損なうとして、憲法違反であるとしたため、最終的な法律には盛り込まれなかった。

(ii) SAFER の役割：永続的に強化される特例

i) SAFER の構成

農業農村土地整備公社 SAFER の活動内容が創設当時から拡大し多様化してきたことなどに対応したガバナンスの改善を行う一環として、理事会の構成を見直し、以下の三つの分野の代表者を含むべきこととした。

- ・州レベルを代表する農業者組合、州農業会議所。場合によっては、州農業会議所により提案される別の農業団体代表
 - ・地方公共団体。場合によっては、関連する公共機関
 - ・国を含む SAFER の株主、環境団体代表、狩猟団体
- また、三つの分野それぞれで男女比率が均衡することも求められる。

ii) SAFER の任務

新基本法は SAFER の任務を書き改めた。SAFER は、農業、自然、森林空間の保全を優先するものとし、そのために、就農、農業経営、森林経営の維持と堅実化（州指導指針の基準に基づく堅実さを達成すること）を目的として介入する。

この新しい任務も、経営の地片の再配分の改善という従来からの目的を引き継いでいるが、以前の任務にあった「経営面積拡大」はなくなっている。また、SAFER は、その土地取引等への介入によって生産システム、とりわけ経済的、社会的、環境的パフォーマンスを結合することを可能とする生産システムや L.641-13 の意味での有機農業に属する生産システムの多様性に貢献する。このように、農業をアグロ・エコロジーへと転換する道具としての SAFER の積極的役割が強調されている。

また、これまでと同様、以下に貢献することも任務として掲げられている。

- ・景観の多様性、自然資源の保護、生物多様性の維持
- ・L.111-2 で定義された目標に向けた農地の持続的振興
- ・農地市場の透明性

iii) SAFER による取得の対象と先買権の強化

SAFER は、所有者により売却される農地や森林、農事資産を購入し、別の農業者等にこれを転売する(L.141-1,2,1)。

新基本法は、法人の持ち分の取得について協議による取得の可能性を拡大した。L.321-1 の特例として、SAFER は、農業経営もしくは農地所有を目的とする法人（農業経営民事組合 SCEA、商業法人 SARL、農業土地集団 GFA）の資本、もしくは持ち分の全部、もしくは一部を獲得することができる。

農業経営共同集団 GAEC、有限責任農業経営 EARL の持ち分については、取得の対象外である。これらは法人とはいえ、その実質は家族経営や個人経営、またはその集合だからである。

新基本法は、SAFER による先買権の強化の一環として、農事資産等の委譲計画をすべて SAFER に事前通知する義務を課した。SAFER は、公証人により、もしくは、法人持ち分の委譲の場合には、委譲者により、農事資産や農地、農業経営に関わる、すべての生前での委譲について、有償か無償かを問わず、事前に通知を受けることになる。公証人等による事前通知の義務は用益権 usufruit、虚有権 nue-propriété についても当てはまる。

SAFER は今後、「経営もしくは農地を主たる対象とする法人の持ち分もしくは出資、さらにはとりわけ GFA の持ち分」の無償もしくは有償で締結された生前での委譲のすべてについて、委譲者から義務的に通知を受ける(L.141-1-1)。

法人部分は SAFER の先買権の対象となっていなかったが、新基本法により、SAFER はデクレの規定の下で、農業経営もしくは農地所有を目的とする農業法人の持ち分の全部の有償委譲の場合に先買権を行使できることとなった。ただし、この場合の先買権の行使は、転売によって就農させることを目的とするときに限られる。

2) 農業経営とその就農・委譲

(i) 「アクティブ・ファーマー（活動的農業者）」の地位

EU の共通農業政策(CAP)の活動的農業者の規定に対応しており、詳細は省略する。

(ii) 就農・委譲政策

i) 支援政策

新基本法では構造コントロールの強化や社会的、環境的パフォーマンスが強調されており、それに即した経営主へと世代交代を進めることが就農・委譲においても重視される。そのための方策として、漸進的就農や社会保険、世代間契約による経営の漸進的移譲などが規定された。

① 就農・委譲政策の目標（農事法典 L.1 条のパラグラフ 4）

- ・農業における世代更新に資すること。アグロ・エコロジーを目指すいま、イノベーティブな職業訓練を受けた経営者が担い手となることが重要である。
- ・家族枠組みと新規参入による、農業経営の創出、改善、委譲を促すこと。
- ・生産システムの多様性を促進すること。とりわけ、雇用創出的で、付加価値創出的な生産システム、経済的、社会的（とりわけ高い水準の社会保護）、環境的、衛生的なパフォーマンスを結合する生産システム、アグロ・エコロジーの生産システムを創出すること。
- ・景観へのアクセス、生物多様性、森林管理などに対処することができる農業経営を地域全体において多数、維持すること。
- ・就農計画全体の調和が保たれること。
- ・経営計画を発展させつつ、徐々に完全な責任を有する経営主となることを目指す、漸進的就農を促進すること。個々の経営者の職業的軌跡の展開にきめ細かく対応すること。
- ・こうした政策枠組みを通じ、国が、透明で公平な条件のもとでの農地へのアクセスを促進することに取り組み、農業、森林、養殖、さらには農産物の加工、販売、それと関連した仕事への職業訓練を保証すること。

② 支援政策実施の仕組みと内容

(a) 州レベルでの実施

就農・委譲の政策の国全体としての規則枠組み、とりわけ就農助成の性格と基準については、国が決定する。

しかし今後この政策が実施されるのは、州レベルにおいてである。州がこの役割を担うことは、欧州地域振興基金 FEADER の運営が州に移管されることと整合しており、また、構造コントロールに関する権限が州に移管されたことにより州の実施能力は強化される。

(b) 必要な学歴資格を持たない青年への拡大

今後、就農・委譲の政策は、現在のところ必要な資格を有していないが、その獲得を目指して職業訓練に取り組む青年も対象としてその就農支援を行うものとする。

(c) 就農助成金の受給の要件

助成金を受けるためには、堅実な計画を実施する能力があることが認められなければならない。そのためには、職業能力を保有すること、就農グローバル計画（経済的、環境的側面を含む）が立案されていることが必要である(L.330-1)。

(d) 漸進的就農の支援措置

漸進的就農を支援する措置が規定され、完全な責任を負う経営者となるまで、段階的に就農を進めていく者を支援する。支援の期間は最大 5 年間とされ、その条件等はデクレにより設定される(L.330-2)。

(e) 社会保険の契約

就農のための職業訓練もしくは研修を行う者であってデクレにより規定される条件を満たすものは、社会保険制度に属していない場合、国との間で就農のための社会保険契約を締結することができる。これらの者は、「継続的職業訓練研修生」という地位を得て、労働法典 L.6342-2,L.6342-3 が適用され、国ないし州により社会保険掛け金ないし報酬の全部または一部が肩代わりされる。ただし、この契約は、この人が、雇用もしくは研修としての報酬を受けている期間に限られる。契約の内容、期間の上限、その報酬の条件は、デクレにより規定される(L.330-3)。

(f) 世代間委譲契約

農業経営委譲を目的として結ばれる世代間契約についての規定では、57 歳以上の農業経営者が、自らの経営を委譲する目的で、以下の者で 3 親等を超える人を、フルタイムで雇用すると、特別助成金を受給できる。

- ・当該雇用が開始される時点で 26-30 歳の賃金雇用者
- ・契約の時点で 30 歳以下の研修生

一定の条件のもとでパートタイム雇用でも対象となり得るが、ただし週労働時間がフルタイムのその 4/5 以下であってはならない。

特別助成金を受給するには、経営する許可の取得できる経営でなくてはならず、また、委譲の対象となる経営のもとにある農地の全部又は一部が借地である場合は、その借地権を委譲することについて、農地所有者の合意を得ておく必要がある。(L.331-4)。

特別助成金が支給される期間、金額、契約が遵守されない場合の特別助成金返還にかかる条件などは、デクレにより設定される。雇用される者がパートタイムの場合には、その労働時間に応じて、特別助成金の額が調整され、研修生の場合にはそれ以外の者に比べ減額される。

ii) 就農の情報の把握・提供など

① 就農総覧と農業活動停止の意図の申告

委譲者と取得者とのマッチングのためにも有用な情報となる、就農総覧を、各県がとりまとめる。

入手可能な農地についての的確な情報整備のために、活動を停止しようとする農業者は

すべて、その引退の3年以上前（新基本法以前は18ヶ月前）に行政当局に通知しなければならない。引退を管理する部局は、引退年齢に達する4年前まで（新基本法以前は2年前まで）に、個々の農業経営者にこの義務があることを通知する(L.330-5)。

② 農業会議所の任務（略）

③ 全国就農観測

フランス農業会議所 APCA が全国就農観測の管理を行う。全国就農観測は、就農と委譲に関するデータを分析するため全国の就農等の状況を把握する新たな仕組みであり、そのデータはサービス支払いエージェンシーASP および農業社会共済 MSA の下で収集される。

全国就農観測は当初、就農総覧に取って代わることを目的としていたが、就農総覧は最終的に維持された。

④ 財源となる基金

一般税法典 1605 noies により規定された、都市的利用に転用する土地の有償委譲にかかる税金の収入は「青年農業者の就農のための基金」に充当され就農支援に用いられていた。この基金が名称変更され、その使途が、単に就農だけでなく、委譲に関する措置、農地アクセス、イノベティブなプロジェクト、集団・個人による投資の支援、にも拡張した。

3) 農業者および投資者の集団

環境に配慮したパフォーマンスを発揮する効率的な農業を実践することによりアグロ・エコロジーを促進することは、イノベーションと表裏一体である。イノベーションにより経済的、環境的、社会的パフォーマンスが結合でき、その三重の結合が新たな物品、サービス、価値などのイノベーションをもたらす。イノベーションを生むには、集合的アプローチが有効であるところ、新基本法では、農業をめぐる多様なアクターたちの結合を促す仕組みを創出した。新基本法の花形の措置とも言える、経済的・環境的利益集団 GIEE の制度である。

(i) GIEE : アグロ・エコロジーの鍵

i) GIEE の目的

「競争力と環境遵守を両立させる二重のパフォーマンスの良い農業に向けた」アグロ・エコロジー・プロジェクトについての 2013 年の農業省の報告書は、二つの根本原則を強調した。すなわち多様化と自律性であり、外国での経験から引き出された事例（例えばドイツの Landcare Associations）により「集合」を重視した。これらを基礎として、新基本法第 3 条は GIEE を創出した。この集団は、ネットワークの論理に立脚し、森林経済、環境利益集団 GIEEF により森林領域にも拡張されるアグロ・エコロジー的行動へと調整された集合的枠組みをなす。

GIEE は集合的アプローチにより、エコロジーと農業のイノベーションとダイナミズムを促進する。それにより、地域における課題に答え、農業生産を、経済的、社会的、環境的パフォーマンスを結合した新しいシステムへと移行するのが GIEE の目標である(315-1)。

ii) GIEE の構造

GIEE は農業者だけでなく、別のアクターをも連携させるために柔軟な枠組みを持つ。既存の集団も新たな集団も、一定の基準と方向性を満たす多数年次のプロジェクトを提案することで、GIEE となることができる。法的な形態や地位については特に要件が課されていない。

iii) GIEE の構成員

そのメンバーが、経済的であると同時に社会的、環境的なパフォーマンスを目指して、自らの農業生産システム、農学的実践の修正ないし確立についての多数年次のプロジェクトを集行的に行うような法人すべてが GIEE として承認される。

社会的パフォーマンスとは、集団ないしその賃労働者の労働条件を改善できる、雇用を創出できる、もしくは農村の過疎化を防止できるような措置を実施すること、と定義される(L.315-1)。

法人は、複数の農業経営者を含まなければならない、農業経営者以外の自然人、法人(民間、公共団体)を含むこともできる。農業によりなされる特定のエコロジー的サービスは、一経営体の枠組みを超えた地域レベルで理解される必要がある。ただし、農業経営者が、グループの中で、多数を占めなくてはならない。GIEE は、農業者自身が、別の地域振興アクターとの連携により、地域で内発する共通のプロジェクトを目指すものであり、ボトムアップの論理に基づいている。

iv) GIEE の承認

GIEE の承認は、選抜過程を経て、州知事により付与される。GIEE の承認は、多数年次のプロジェクトの期間について有効である(L.315-1)。

具体的な承認手続きは次の通りである。GIEE としての承認を受けようとする法人は、州知事によるプロジェクト公募に応じて、所要の要素(メンバーのリスト、法的地位、プロジェクトが展開される地域の概要、生産システムの記述、追求される目的、プロジェクトの期間、活動内容、活動のための手段、法人を改組する場合はその形態、得られる成果の普及・利用の方法、動員される公的補助金、その他(D.315-2))を含む申請書を提出し、多数年次のプロジェクトを提案する。提案されたプロジェクトについて、州知事が、州農業経済農村世界委員会および州議会議長の意見を取りまとめる。承認する場合には、州知事が、アレテ(決定)により GIEE の承認を付与し、州知事行政文書で公示する。

多数年次のプロジェクトの内容が遵守されない場合、州知事は、州議会議長および州農業経済農村世界委員会委員長の意見を聞いた後に GIEE としての承認を取り消すことができる(D.315-7)。

v) 多数年次のプロジェクト

GIEE が行う多数年次のプロジェクトの内容については、以下のように規定されている。

- ・シナジー効果が期待されるまとまった地域で複数の農業経営者を結合して実施する。

- ・経営の経済的、社会的、環境的パフォーマンスを改善させるアグロ・エコロジーに属する活動を内容とする。とりわけ、技術的、組織的、社会的イノベーションを促すことが重視される。例えば経済的パフォーマンスの改善は、投入物の減少、購入資材（原料、資材、投入物）の共有などを通じてなされる。プロジェクトは、販売流通組織のより良い組織化や、環境を配慮する商業的実践（ラベルや認証）による製品の高付加価値化をもたらす。

- ・プロジェクトは、（当該の農業経営が位置し、とりわけ、州持続的農業計画において同定されるような）地域の経済的、社会的、環境的な課題に対応する。

- ・プロジェクトは、経済的、社会的、環境的側面で得られた成果の収集と普及と利用の方法を明らかにする。

- ・プロジェクトの枠組みにおいて、農業メタンガス化の集团的設置が促進される(L.315-4)。

州知事等は、GIEE の承認について検討する際、プロジェクトの質の評価に関して、当該地域の特性と課題を鑑みつつ、次の事項を考慮する。

- ・経済的、環境的パフォーマンスを目指す農業実践の修正もしくは確立に関する目標
- ・労働条件、雇用、農村過疎化防止に関わる社会的目標
- ・目標に照らして規定される活動の技術的妥当性
- ・プロジェクトの枠組みで実施される組織化、集合的運営によりもたらされる付加価値
- ・活動実施のために動員されるパートナー機関がある場合はその妥当性
- ・地域ないし州の既存の実践に照らしてプロジェクトのイノベーティブな性格
- ・プロジェクトの期間と永続性(D.315-4)

プロジェクトに関して、GIEE は、承認の公示の日から 3 年以内に、その後も毎 3 年以内に中間報告書を、プロジェクト期間の終了後に最終報告書を、知事に提出する。報告書は、生産システムの変化、実行された活動、獲得された成果の概要、グループの成果活用への貢献、その他について記述する(D.315-5)。

GIEE は、プロジェクトを実質的に修正する場合、直ちに知事に通知する。獲得された成果の活用に関して、GIEE は、農業普及機関に有用な結果や経験を提供する。

vi) GIEE に認められる特典

プロジェクトを促進するために、GIEE の農業者メンバーが、他の農業者メンバーのために行う活動は、（商行為や賃労働としてではなく）「結い」と位置づけられる。

多数年次のプロジェクトに規定された活動のすべてまたは一部について、公的補助金を割り増しで受給する(L.315-4)。プロジェクトのために動員される補助金の支給元は、欧州農村振興基金 FEADER、欧州社会基金 FSE や国、地方公共団体、公共団体（水道公団、環境省外郭団体 ADEME）等である。

(ii) 以下、近年、実際に承認された GIEE の状況について紹介することにしよう。

i) GIEE の現状：

① GIEE の農業者の 60%は六つの州に集中

2015 年 10 月 1 日に、農業省は、2015 年 2 月以来承認された GIEE のリストを公表した。116 の GIEE が承認されている。200 ほどが準備中である。構成員の数としては 1,800 人ほどが既に取り組んでいる。以下、農業省で公開されたとりまとめについての主要な分析を示しておこう(AgraPresse Hebdo,no.3514, p.45)。

2015 年 2 月に 11 であった GIEE が、10 月 1 日には 116 となった。アキテーヌ州が 20 の GIEE、405 人の農業者でトップの州である(フランスの州の数は 26)。ミディ・ピレネー州とラングドック州とが第二位であり、それぞれ GIEE のもとの農業者数の 12%を占める。次いで、バス・ノルマンディー、ロレーヌ、ペイドラロワール州が続きそれぞれ農業者数の 7%、6%を占める。最終的に、GIEE に取り組む農業者の 60%は 6 つの州に属する(アキテーヌ、ミディ・ピレネー、ラングドック、バス・ノルマンディー、ロレーヌ、ペイドラロワール州である)。

GIEE は多様であるため、GIEE の数とその構成員の農業者の数とは比例しない。リムザン州とロレーヌ州はアキテーヌに続いて、GIEE がそれぞれ 10 あり、この二つの州は、GIEE に取り組む農業者数のそれぞれ 4%、7%を占めている。

もっとも大きい GIEE は 175 人を擁している。アキテーヌ州のプロジェクトで、130 人のブドウ生産者、九つのワイン卸商、二つのワイン醸造所を含む構成である。このプロジェクトの狙いは、ボルドーワインの各部門の職能組織の垂直的な連携や管理のあり方を刷新することである。続く規模の GIEE は、農業者 60 人以下のものであり、農業者 10 人以下の GIEE も少なくない。

GIEE の多くが、農業活動等への投入物削減(とりわけ窒素の削減)を目指す複合作物家畜事業である。

35 の GIEE は、投入物とりわけ窒素を自給的に調達することを目指す。2 番目に多いのが、土壌保全に向けたプロジェクトである。農業メタン化が、第 3 位に位置する。GIEE を主たる農作物等の種類によって分類すると、複合作物家畜、耕種部門がそれぞれ約 70 プロジェクト)、肉牛、乳牛は各 30 ほどのプロジェクトであり、果樹や養鶏・養豚は少ない。

②財源問題

以下では、フランスの農業誌などによる、GIEE の現状である(主に AgraPresse Hebdo,no.3515, p18 以下を参照)。

アグロ・エコロジーの中核となる GIEE が急増中である。農業大臣は、2015 年 10 月 5 日に、公募の際は、対応するプロジェクトが稼働することを確保する財政負担の裏打ちが必要である、との声明を出した。

農業大臣は 10 月 5 日の GIEE に関する会合において、農業省は GIEE の稼働を確保する財政支出の裏打ちのある、プロジェクト公募を行うとした。アグロ・エコロジーへの動きが急速に進んでいることに対応して、大臣は「今や我々は財政についての考察に着手しなければならない」と述べた。GIEE を通じてアグロ・エコロジーが追求されるためには「財政」

負担が不可避である。農業省の目標は年末までに認定する 200 の GIEE で(10 月 5 日時点では 126) , 20 万 ha(10 月 5 日時点では 15 万 ha)をカバーすることである。数千 ha 以上の面積や 100 人以上の農業者を結集させている GIEE も複数存在する。かなりの割合にのぼる GIEE が、数十人の農業者を擁しており(第 1 表), こうした規模の集団を円滑に稼働するには、内部のアニメーターに報酬を与えることが不可欠となっている。

第 1 表 農業者数の規模でみた GIEE の数

	GIEE の数	対応する農業者数
50-200 人	4	299 人
20-50 人	21	481
10-20 人	29	369
10 人以下	38	303

出典 AgraPresse Hebdo,no.3515, p18

注：ラングドック州とブルターニュ州のデータが欠如

そうした財政支援に充てるものとして、既存の財源を動員するもようである。「GIEE を財政支援する措置の目録を作るために、農業省州出先機関 DRAAF に対して、今後 10 日以内に文書を送付する」と大臣は言う。もっぱら EU の財源が考えられている。欧州農村振興基金 FEADER が、多くの GIEE がテーマとしている、農業環境措置や有機農業支援、アニメーション支援に対して支出するであろう。欧州地域振興基金 FEDER は企業投資のためにも使われるであろうし、欧州社会基金 FSE、さらには欧州イノベーションパートナーシップ PEI に当てられている財源や研究に向けられている Horizon 2020 が動員される。政府はまた、FEADER の共同財源から出る、Franceagrimer の補助金、農業農村普及特別会計 CASDAR の補助金も使うことができる。さらに GIEE によっては、地方公共団体、公共機関がプロジェクトを財政支援することができる。農業大臣によれば、投資については水道公団、環境及びエネルギー管理エージェンシーADEME（環境省外郭団体）の支援も期待できるとする。

農業誌は、GIEE の事例についても幾つか掲載している。

第一の事例はイルドフランス州の Yvelines,Essonne,Seine-et-Marne,Loire, Eure-et-Loire 各県の 9 人の経営者たちが結集した同州最初の GIEE である。

「我々はこの 12 月初めに合意に到達した」と南パリ盆地 Apad（持続的農業促進協会）の会長 Christophe Naudin は説明する。この組織により新しい GIEE が結成されたのである。新基本法による GIEE の公募開始から 1 年以上経って、同州とその周辺の穀物、タマネギ、ジャガイモ、甜菜の各生産者が同州最初の GIEE を結成した。その目的はハタネズミを適正に駆除することである。収穫の 3 割を食い荒らすとのことであり、「昔は 5 年か 6 年に一度、大発生してたけど、今じゃ 2, 3 年に一度だね」と Essone 県の農業者は言う。

GIEE は、ネズミ駆除を持続的でより自然環境の保全に資するやり方で行う方法を見つけ出そうとしている。

「パートナーシップ」で結成される GIEE もある。不耕起農業における施肥と窒素の管理の新技术の開発を目指すある GIEE は、間作植物による被覆や永続的被覆を使うことにより植物防除剤や肥料の使用量を削減する新しい栽培技術を探求している。「我々は、不耕起直播に適した小麦や菜種、甜菜の品種を見つけるための実験に着手する」。「イルドフランス州の農業者たちは、長い間この問題に取り組んできた。じゃあ、なぜ GIEE を組織したかって？ 何人かでやれば改善も進むし、より重要視されるだろ」 GIEE を結集するに当たっては、この問題に取り組むことができるパートナーを公募し、そこから、農業会議所の Salmon 氏の調整のもとで、Val-d'Oise と Yvelines 県の 18 人の農業者が、農業普及特別会計 CASDAR のグループを構成して、2014 年から飲料水水源地帯における汚染削減への取り組みを開始した。

ii) GIEE の事例

以下、GIEE としてどのような活動が承認されているかについてより具体的イメージを持つために、2015 年の 2 月に開催された国際農業博覧会で、オランダ首相とル・フォル農業大臣が承認式に立ち会った、ローヌ・アルプ州、ポワトゥ・シャラント州、シャンパーニュ・アルデンヌ州での最初の GIEE から、更なる事例を紹介しよう(www.bioaddict.fr/article より。2016 年 2 月 20 日アクセス)。

ローヌ・アルプ州ではこのとき初めて六つの GIEE が承認された。Les Robins des Champs という GIEE は、小麦から小麦粉、パンという地方のバリューチェーンを発展させることを目指す。アグロ・エコロジ的な農業実践により肥沃な土壌を維持しようとする GIEE Methabio 07 は、7 人の有機酪農家を擁して農業メタン化の集団的プロジェクトを運営し、投入物の削減と、農業資材の自給を高めるための投資を行う。GIEE CBC de la Veore は水と農薬の使用量を削減しようとするトウモロコシ生産農家が結集し、彼らはウマゴヤシの地方サプライチェーンの確立にも取り組む。6 人の穀物農家が GIEE Agribiotech に結集し、農薬使用量削減に取り組み、トウモロコシのサプライチェーンを発足させ、農業メタン化への投資によりエネルギー消費の最適化を図る。GIEE Plaine d'Avenir は 8 人の経営者が投入物の浪費を削減し、耕起を最小限とし、輪作の多角化など、アグロ・エコロジーに取り組む。農業メタン化や労働バンクにも取り組んでいる。GIEE Terragr'eau は、家畜尿を活用して農業メタン化を発展させ、投入物の削減を図る。

ポワトゥ・シャラント州では最初の三つの GIEE が承認されている。GIEE Biolo PAM 17 は、シャラント・マリティム県の 6 人の経営者がとりわけ有機薬用香料作物の栽培を通じて、飲料水水源地帯での有機農業発展を目標としている。GIEE Biogatine は、17 人のドゥ・セーヴル県の農業者がノウハウを共有することにより、同県における有機果樹野菜の振興を目指している。GIEE Entente Viticulteurs Eleveus 16 は、シャラント県の 21 人の経営者が連携し、ブドウ農家とその地片の一部を酪農家に使わせ、酪農家がそこに低投入でま

ぐさを作付ける。

シャンパーニュ・アルデンヌ州では二つの GIEE が承認された。GIEE de l'oasis は、マルヌ県とオーブ県の 15 人の経営者が投入物節約的システムの実施により、アグロ・エコロジーの農業実践に移行しようとしている。GIEE Agriculture Porteuse d'Avenir dans le Barrois (APAB) は、オート・マルヌ県の 21 人の農業者が多角化と投入物自給化を図りつつ、不耕起農法を原則とした生産システムに取り組む。

4) 農地の賃貸借

賃貸借に関しては、環境に関連する規定の拡大や、家族外での委譲可能な賃借権がその期間満了の 18 ヶ月前までに超法規的 *extrajudiciaire* な調書により賃借契約解除されない場合の更新期間を、従来の 5 年間から 9 年間とするなどの内容となっているが、詳細は省略する。

5) 農業基本法の暫定的評価

2016 年 3 月時点で、新基本法で定められたうち、デクレなどにより実施可能な状況になっているのは 8 割程度である。完全な実施が始まっていないこの段階で、新基本法についての確かな評価を行うことは困難だが、フランス農村社会学者の J.Remy が、法律の成立時点において、簡潔に評価を試みているので、以下、抄録しておこう。(Remy, J. (2014) “<La loi d'avenir pour l'agriculture> entre avancees et regression », Pour, no.224, pp.7-14.)

(i) 概観

国民議会は 2014 年 9 月 11 日、最終的に、いわゆる農業の未来に関する法律を採択した。同年 10 月 13 日に大統領により公布された同法は、フランス農業をアグロ・エコロジーへ移行するという野心を表明した。その第 1 条（第 1 巻 *Livre premiere* の前の「前文」*Livre preliminaire* として農事法典に統合されることになった）は、多くの語数を費やし、多様な分野でこの移行が取り組まれるべきことを示している（地域への根付き、製品の品質、食品安全性、地産地消、エネルギー及び投入物節約、有機農業、イノベティブな生産システム、持続性と再生可能エネルギー、集団・団体、協力ネットワークなど）。同法は 7 部構成であるが、ここでは、第 1 部（農業食品部門の経済的環境のパフォーマンス）と第 2 部（自然的、農業的、森林的空間の保全と世代交代）に焦点を当て、いくつかの顕著な点を指摘しよう。

(ii) 環境的、社会的な分野での真の進歩

同法の花形は経済的環境の利害集団 GIEE の設置である（第 3 章）。GIEE には、1999 年の農業基本法の花形であった CTE よりも長く生き残ってほしい。2002 年の政権交代の際、前政権への報復の一環として CTE は廃止されてしまった。GIEE の創設に、強い反対があったのも驚くには当たらない。CTE と GIEE は制度内容は異なるものの、どちらも、経営

に関して、また社会において農業の果たす役割についての、新しい、イノベーティブなアプローチ、多面的機能、持続性、アグロ・エコロジーを提案する。加えて、GIEE が環境団体など非農業アクターに開かれていることに、フランス農民組合全国連盟 FNSEA、右派が強く反対した。右派は憲法調査会に提訴したが意図した成果を得られなかった。政府は、2015 年の春に最初の GIEE が認められることを目指して作業を急ぎ、異例なことではあるが、GIEE に関するデクレは、同法そのものと同じ日の官報に掲載された。

96 条にわたる同法の中で、別の進歩も見られた。FNSEA の小作人部会の反対にもかかわらず、第 4 条は、環境的賃貸借と呼ばれるものを強化・拡大し、自然や土壌の質の維持、生物多様性を保護するための措置を導入した。

第 11 条は、GAEC の地位を、EU から承認され得るものとした。近年、夫婦が GAEC を構成することができることになったこととあいまって、多くの EARL が GAEC に転換することを促すに違いない。

第 25 条は、自然空間、農業・森林空間の保全、農地の都市化の防止を規定する。

SAFER は 2006～2010 年に、右派政権の横やりにより弱体化されていたが、同法により（憲法委員会により部分的に後退したものの）その役割を強化され、輝きを取り戻した。第 29 条は SAFER の機能とその拡大について「それは農業、自然、森林空間の保全を優先する。それは、景観の多様性、自然資源の保全、生物多様性の保全に資する。それは農村地域の持続的発展に資する」と規定する。SAFER の役割は、今後、経営の規模のコントロールよりも、適切な就農や農業経営委譲に資することが重要となった。SAFER は所有権移転（法人持ち分の委譲を含む）について、事前通知が拡張されたことなどにより、法人関係を含めて情報入手が強化された。このことにより、SAFER は農地市場を広範に把握できることになる。ただし、SAFER が実際に、農地市場に介入することはさほど多いわけではない。

第 31 条は、就農と経営委譲を促進する多様な措置を規定する。最も顕著なのは、5 年間での漸進的就農の措置を設定し、経営内の賃金労働者や研修生が、（彼らを雇用している）経営を継承することを容易にする。

州農業経営指導指針 SRDEA が 32 条により制定され、構造政策の枠組みの主体を県から州へと移動した。すなわち、州レベルで、公権力が経営構造に介入する際の枠組みや条件を設定することになる。「L.3.2 条の適用により経営する許可が必要とされる面積基準を設定する。この基準は、州の平均農地面積の 3 分の 1 と 1 倍との間で定める。」との規定であり、この基準はデクレにより設定される。この水準を超えるときは、構造コントロールの許可が必要となる。過去 12 年間の構造コントロールは、規模拡大への制限が緩やかであった。法律は、農業経営の構造コントロールは、農地、もしくは施設型生産の施設が適切に活用されることを保証すべく適用される、との原則を示したうえで、就農や経営規模拡大を許可するに当たって考慮すべき評価基準を詳細に定める。これらの基準によって、どのような農業の姿が望ましいと考えているのかが示される。ただ、農業行政の現場に、法律が描く望ましい姿を着実に実現するに足る手段が備わっているかについては、これまでの経験に照らして疑問なしとはしない。

第 33 条はきわめて重要である。農業経営者の地位を認められる条件について規定しているからである。農業経営主もしくは農業企業として扱われるためには、最小限度以上の面積、活動を備える必要がある。この最小限度の基準として、義務最小限面積 SMA、義務最小限活動 AMA が設けられた。これらは、SDREA の一部として農業地帯の特性を考慮して知事により決定される。これに伴い就農最小限面積 SMI は廃止された。農業社会共済 MSA への加盟条件の基準についても、従来の SMI に替わり、SMA が考慮されることになる。

また、新基本法には、漸進的就農について、支援する内容を拡充する、待ち望まれていた規定が盛り込まれている。

3. 農業基本法の制定の背景と現状

(1) フランス農業の現状

以下では新農業基本法が制定されることになった背景として、いくつかのデータを取り上げておこう。とくに、世代交代と経営移譲が喫緊の課題であることをここでは強調することにしよう（須田 2015 も参照）。

以下、フランス農業に関する基本的データを示しておこう（Dauce, 2015）。

まず農業就業人口の長期トレンドを見ておこう。他の多くの先進国でも見られることではあるが、フランスでも農業就業人口は大きく減少してきている（第 2 表）。

第 2 表 農業就業人口の動向(1982-2011) (フランス本土) (千人)

	1982	1990	1999	2011	変化率 1982-2011
就業人口全体	23,188	24,779	26,100	26,676	+15%
農業就業人口	1,766	1,295	939	753	-57%
農業就業人口比率%	7.6%	5.2%	3.6%	2.8%	-

出典：INSEE, recensements de la population（ただし Dauce, 2015, p.75）。

農業就業者は 3 つのカテゴリーに区分できる。経営主(および法人の場合共同経営者)、家族補助者（配偶者含む）、農業労働者（常雇、季節雇）である。この 30 年にわたり家族就業者数が減少し続けている。家族補助者が 83%減少しているのに対し、農業労働者数は相対的に安定している。経営規模の拡大に伴い、外部労働力に頼る経営が増加していることが背景にあると考えられる（第 3 表）。

次いで経営主および共同経営者の年齢構成を見ておこう。近年、農業経営主数は急減しているが、これは二つの異なった現象の結果である。すなわち、1930 年代に生まれた人々の世代が引退年齢に到達したこと、60 歳での引退政策、次いで 55 歳からの早期引退措置（1992-1997 年）である。

60 歳以上の農業者は、1970 年には 31%を占めていたが、2000 年および 2010 年には 20%で安定している。他方 35 歳未満の農業者は、2010 年に 10%を占めるに過ぎない(第 4 表)。

第 3 表 カテゴリー別の農業就業者数（実数ないしフルタイム換算雇用数 UTA）（千人）

	実数				変 化 率	UTA 数	%U
	1980	1988	2000	2010	2010/1980	2010	TA
経営主と共同経営者 a	1,270	1,089	764	604	-52%	445	59%
そのほか家族補助者 b	1,185	788	391	207	-83%	87	13%
家族就業者(a+b)	2,455	1,877	1,155	811	-67%	532	71%
常雇労働者 c	233	161	164	155	-33%	128	17%
フルタイム就業者全体 (a+b+c)	2,688	2,038	1,319	966	-64%	660	88%
季節雇労働者 UTA	85	81	94	79	-7%	79	11%
そのほか労働者 UTA	8	6	8	12	-	12	1%
全体 UTA	1,872	1,445	957	751	-60%	751	100

出典：同上。

第 4 表 経営主および共同経営者の年齢階層別構成(1970-2010)（千人，%）

	35 歳未満	35-50	50-60	60 歳以上	全体
1970	130(8%)	609(38%)	361(23%)	491(31%)	1,591(100%)
1988	162(15%)	301(28%)	343(32%)	282(26%)	1,088(100%)
2000	105(14%)	300(39%)	202(26%)	156(20%)	763(100%)
2010	63(10%)	226(37%)	194(32%)	121(20%)	604(100%)

出典：同上。

フランスはその就農助成措置 DJA により欧州の手本となってきたが、1990 年に DJA 受給者数が 1 万 3,000 人を数えていたのに、2005 年には 5,300 人、2012 年には 4,400 人にとどまっている。これは既存の経営の規模拡大圧力により、青年が就農できるような経営が減少していることと大きな関連がある。

農業所得に着目し、農業所得に占める補助金の割合を基準にすると、作物別経営を三つに大別できよう（第 5 表を参照）。

- ・経営補助金が、所得の不可欠な要素である部門。このうち、経営補助金が課税前所得 RCAI を遙かに超えるのが、肉牛、牛混合、山羊・羊、より少ない程度のものが酪農、複合作物・複合家畜である。

- ・経営補助金が所得に占める割合がそれほど多くない(RCAI の 5～15%程度)部門で、

野菜、ブドウなどである。補助金を受けているのは、この部門の経営の半分にとどまる。

・経営補助金が所得の 30～50%を占める部門で、果樹や施設型畜産であり、この部門の経営の 10～20%は補助金を受けていない。

耕種部門は特殊であり、その所得は乱高下が激しく、それに応じて経営補助金と RCAI の比率が変動する。

農業所得を離れて、農業世帯全体での所得を見てみよう。農業世帯とは、基準となる人(戸主)が主たる職業として農業を行っている世帯のことである。農業世帯の成員の農業経営外での就業などの職業状況の多様性、保有する資産からの利子・配当所得などを考慮すれば、世帯所得を、農業所得と同一視することはできない。RICA と課税データとを分析した最近の研究(Delame, 2015)によれば、中規模、大規模の経営で働く農業世帯のほとんど(98%)が、農業以外からも所得を得ていた。

2010 年の非農業所得は、世帯全体所得の 40%近くを占めている。この比率は 2003 年とほぼ同じである。農業活動以外では、農業者世帯はとりわけ農外就業所得を受け取っている(全体所得の 22%以上)。資産所得は、全体所得の 12%であり、年金は全体所得の 3%余りである(第 6 表)。

第 5 表 作目別経営あたり経営補助金、課税前所得とその割合

作目	経営補助金		課税前所得 RCAI		補助金比率%	
	a		b		(a / b)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
穀物・油糧種子	38.7	38.1	67.9	29.1	57%	131%
一般畑作	46.4	45.5	103.5	69.1	45%	66%
野菜	5.8	4.5	40.4	32.2	14%	14%
ブドウ	4.2	4.2	50.1	71.1	8%	6%
果樹	17.8	13.9	45.6	50.0	39%	28%
乳牛	33.7	33.2	40.1	39.4	84%	84%
肉牛	43.2	43.2	27.1	24.6	159%	176%
牛混合	49.2	48.8	45.0	44.0	109%	111%
山羊・羊	38.2	38.6	26.8	25.1	142%	153%
施設型畜産	21.2	20.8	52.3	40.4	40%	51%
複合作物・複合	42.1	41.5	57.4	39.2	73%	94%
家畜						
全体	31.0	30.6	51.2	41.7	60%	73%

出典：同上。

農業世帯の半分ほどが、農外での顕著な就業のない専業の農業世帯である。その全体所得は、平均よりも顕著に低い(平均 3 万 8,200 ユーロに対し 2 万 8,300 ユーロ)。専業を除く農

業世帯では、他就業で農外から得る収入により、全体所得は平均 4 万ユーロないし 5 万ユーロ(2010 年の場合)を超える水準となる。非農業の就業が多く見られるのは、畜産経営よりも、耕種部門や永年作物(花卉、ブドウ)の経営である。

第 6 表 大中規模経営の農業世帯所得(2010 年と 2003 年)

所得のタイプ	世帯平均(ユーロ)2010	%	2003 年における%
世帯全体所得	38,200	100.0	100.0
農業所得	23,900	62.6	61.8
非農業所得	14,300	37.4	38.2
うち農外就業所得	8,500	22.3	25.1
うち資産所得	4,500	11.8	9.6
うち年金	1,300	3.4	3.5

出典：同上.

INSEE（国立統計経済研究所）の研究によれば、農業世帯平均可処分所得(社会的移転を含み社会保険料負担と直接税を除いた、世帯の所得全体)は、国民の世帯全体の平均に近いが、農業活動に由来する所得が乱高下するので、年により変動する。次の第 7 表は農業所得の多い年(2008 年)と、農業所得の低い年(2003 年)について、職業カテゴリー別に世帯可処分所得を比較してある。

第 7 表 職業別世帯平均可処分所得（ユーロ）

	2003	2008	
	世帯可処分所得	世帯可処分所得	世帯員あたり所得
農業経営者	30,800	40,740	22,100
手工業自営, 商人, 企業主	46,880	51,040	27,730
高級管理職層	58,510	58,690	34,050
中間的職業	36,480	37,270	22,300
従業員	26,160	26,740	17,430
労働者	29,320	30,300	16,960
年金生活者	27,240	29,100	22,220
全体	33,040	34,450	22,110

出典：同上.

(2) 世代交代と経営委譲

次いで、本稿では世代交代と経営委譲の問題が、新基本法制定にあたって主たる関心事項

の一つであったことを踏まえ、この問題の現状について報告しておこう（以下、Chambres d'Agriculture, no.1047, 2015.pp.14-26 より）。

2010 年の退職制度改革により、2017 年以降フランスでは、法律上の引退年齢が 60 歳から 62 歳に引き上げられる。2010 年に、12 万人以上の経営主（経営主の 4 分の 1）が、55 歳以上であった。これらの経営主が、2017 年には引退年齢に達するか、これを超えており、彼らの農地が潜在的に委譲可能となる。

経営委譲は、農業の世代交代を促し、農業の未来と、農村空間の経済活動と運営を左右する重要な要素である。農業会議所は、家族外での委譲について特別に配慮しつつ、経営の委譲に関するサービスを提供してきた。

委譲者が農業活動を停止しようとする場合、その 5 年前から準備して、農業経営をより良い条件で委譲できるようにしなければならない。

多くの経営主が引退年齢に達するため、また農業不振が加わると、活動を停止する経営数が急増することが見込まれる。引退した経営のあとを新規就農等が埋める補充率は、近年において歴史的に見ても高い数値となっているが、これを可能にしたのは、就農支援により新規就農が確保されたことである。

この 10 年間については、引退に関する制度の変更や早期引退が減ったためであろう、経営主の減少度合いは緩和され、補充率の改善が見られる（第 8 表）。

2014 年 1 月 1 日時点で、農業者社会共済 MSA に加盟している 43 万 8,500 人の経営主が 34 万 4,300 の経営を運営している。前年度に比べ経営主は 0.6%減少、経営数は 0.8%減少した。経営主の数が経営数ほどには急速に減少していないのは農業法人形態の発展の結果であろう。就農は既存の経営者の引退のあとを埋めるものであるから、引退者が新規就農に対して経営等を委譲することと、就農等を管理する機関による就農や規模拡大の許可などについての判断にも依存する。

経営を移譲する経営者の補充率が最近 5 年間改善しているのは、引退数の減少を背景にしている。引退数は減少しているがそれを補充する新規就農等は減少していないということである。

第 8 表 経営主の引退数と補充率の動向 (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
引退数	34,273	32,803	32,429	29,842	29,272	23,624	21,600	19,789	19,017	19,743
補充率	57%	60%	61%	63%	67%	62%	66%	72%	74%	88%

出典：同上。

引退数が減少してきたことは、取得すべき農地、経営の希少化を意味し、新規就農にとっては条件が厳しくなることを意味する。しかし、5 年後には、引退者が新たに増加することも予想されている。年齢階層別構成（第 4 表）が示すように、現在 50 歳以上の世代は経営主の過半を占める。ここ 5 年以内に引退することができる 57 歳以上の経営主は 11 万 5,000

人いる。彼らが近いうちに次々と引退し、経営の活動停止数は増加して、新規就農等に開放される農地、経営が増大に転じる可能性が大きい。このように変動する引退と新規就農のバランスに対応しながら、経営等の委譲や新規就農などに介入する構造コントロールとその担い手の果たす役割は一層重要なものとなるであろう。

（３）構造コントロールと就農

CAP 改革を受けて、就農助成は、欧州農村振興基金 FEADER により EU が 80%、国が 20%を負担している。現時点での就農助成と構造コントロールの現状を、イゼール県を事例に紹介しておこう。同県の農業省国土省合同出先機関 DDT によれば、就農助成金の受給条件は、経営主として農業者社会共済 MSA に加盟する条件を満たすような規模の経営に就農することとあり、具体的には 1/2SMI 以上の規模である。

1981 年以降、就農最小限面積 SMI は農業者の地位（MSA の加盟資格者）を規定してきた。1999 年の農業基本法は新たに基準単位 UR を設定した。「作物および施設型生産の性質を考慮して、経営の堅実性を確保することができる面積」とされている（L312-5）。UR は平均して SMI の 2 倍であり、経営する許可を必要とするか否か等の基準として用いられる。

経営する許可の申請を行う必要があるのは、県構造指針 SDDS により定義された基準に従って、0.5～1.5UR を超える経営面積となるような就農等である。既存の堅実性のある経営（1/3～1UR）を消失させることにつながる場合にも申請を義務づけられる。

UR と SMI とは時に誤解を招きやすい概念であるので、シェール県での事例を紹介しておこう（以下、2015 年 5 月 5 日にアップデートされた農業省および国土庁の同県の DDT のホームページより）。既に述べたように、新基本法により構造コントロールの枠組みは県レベルから州レベルへ移管されたので、この情報は今後アップデートされる必要があることを指摘しておく。

1) 基準単位 UR

2014 年 1 月 10 日の県知事のアレテ（決定）により、自然農業地帯のそれぞれについて、基準単位 UR が 90ha に設定された。

UR は、過去 5 年間の、助成金を受けた就農の平均経営面積をもとに、家族労働一単位を有する経営の堅実さを確保するのに必要な最小限の面積として、設定されている。

UR は主として、県構造指針を通じて、農業の構造コントロールの許可の要否の判断基準や SAFER の事業の基準などとして使用される。

例えば、ある経営の規模拡大により別の経営が過小となる場合は許可を要するところ、その過小（経営解体）の基準が 7/9UR（70ha）以下とされる。同様に一定以上の経営規模拡大にも許可が必要となるところ、その規模は 1.3UR（117ha）とされている。

行政当局による農地明け渡しの公示は 1/2UR（45ha）のものについて実施される。

2) 就農最小限面積 SMI

就農最小限面積 SMI は、シェール県全体で 32ha に設定されている。

SMI は、主として農業社会保険制度 MSA への加盟の基準を定義するために用いられるほか、以下の場合のような構造コントロールの際などの基準・閾値ともなる。

- ・ SAFER による転売、借地のコントロール
- ・ 既存の小作人による先買権の行使
- ・ 終身小作権の適用基準
- ・ 農業土地集団 GFA に属する農業経営の全体面積の設定
- ・ 農業老齢給付を受給しながらも、農業者が耕作を許容される最大限の面積である、いわゆる自給面積の設定（シェール県では 1/9SMI (3.55ha)）。

(4) 経営移譲

以下では、フランス農業省統計情報部が分析したフランスにおける経営委譲の現状を紹介しておこう（以下、Lerbourg, J. (2015) La transmission des exploitation agricoles, Agreste, Les Dossiers, no.29.による）。

1) 農業経営の未来：2000 年代の 10 年間の初頭に観測された進展からの教訓

(i) この 40 年間の農業活動のいつそうの集中

40 年前に比べ農業活動はますます少数の経営に集中し、その平均面積は大きく拡大してきた。1970～2010 年の間に、経営数は 70%減少した一方、農地面積の減少は 10%にとどまる。経営当たりの平均農地面積は 1970 年の 19ha から 2010 年の 56ha となった。20ha 未満の小規模面積経営は 1970 年に 25%を占めていたが、2010 年には 5%を占めるのみである。

この集中化現象は 1988 年と 2000 年の間に加速し、この期間に多くの農業者が引退し、農地を放出した。1988 年～2000 年の間の引退制度が、こうした離農を加速した。すなわち、経営者の引退の最低年齢が 1986 年と 1990 年の間に 65 歳から 60 歳へと引き下げられ、1992 年 CAP 改革に伴う付随措置としての早期引退措置が 55-59 歳の農業者を対象とし、1994 年からは農業者年金が増額したことなどである。

この時期の引退増加により、経営主の若返りと平均経営面積の拡大が生じた。経営主の平均年齢は 1988～2000 年の間に 51 歳から 49.5 歳となり、平均経営面積は同時期に 33ha から 50ha へと拡大した。60～65 歳の農業者のうち 1988 年には 48%が引退、2000 年では 60%が引退し、自給的地片を維持しているのみである。1970 年代以降に登場した法人経営も、経営規模拡大を促した。この法的形態 (GAEC, EARL) により農業者は、自らの私的資産を保護することができ、規模拡大をする農業者個人の金銭的リスクが軽減されたのである。1985 年に EARL が創設され、法人形態が急速に成長した。

ところが、2000～2010 年では、経営主の平均年齢は 49.5 歳から 51 歳になった。45 歳

以上の経営主が 2000 年には農地面積の 45%を経営していたのに対し、2010 年では 60%となった。

(ii) 7 年後の農業経営の軌跡：2000 年代初頭

農業者が引退したあと、その経営がどうなるかについては、幾つかの道筋が考えられる。経営全体が家族的継承の枠組みで取得される場合、継承者が以前からその経営で働いていたにせよ新規に経営に携わる家族メンバーであるにせよ、経営はその地片を維持し、以前の農業活動を保持する。あるいは、既に自身の経営を行っている農業者が規模拡大のために、その経営を取得する場合もある。経営主の引退に伴い、経営の活動が停止する場合もあり得、このとき土地はあっても生産に使われないか、他の既存の経営者により取得される。取得する者がいないか、所有者の希望により経営が消失することもあり、この場合、農地は、自然空間となるか、建築用地などへと転換される。

2000 年センサスと 2003 年、2005 年及び 2007 年の構造調査の経営の標本から分析すると、7 年間の経営の軌跡は、次のような七つの類型に区分できる。

・ ケース 1a：経営主が引き続き経営

→経営者が現状のまま、自らの農業経営を続ける。経営主が 2000～2007 年の間に引退しなかったケースである。

・ ケース 1b：引退した経営主が引き続き経営

→経営主は 7 年間の間に引退するが、完全な活動停止ではなく経営の一部を継続する。一般的に、その活動は顕著に減少し、農用地面積を減らして、引退途上において経営の一部を委譲していく。

・ ケース 2：経営主の変更を伴う経営の継続

→2000～2007 年の間に経営主が替わったが、経営は以前のままの農業活動を行っている。

・ ケース 3：包摂された経営

→2007 年時点で経営活動は続くが、別の経営により取得・合併され包摂されている。

・ ケース 4：断片化された経営

→2007 年時点で経営活動が続いているが、複数の別の経営へと分割されている。

・ ケース 5：空白の経営

→2007 年には農業活動を行っていない経営

・ ケース 6：消失した経営

→2000 年時点で経営のもとにあった農地が 2007 年には非農用地となっている。

これらの異なった類型の軌跡は、経営と活動の態様に着目して、別様に区分することができる。1 と 2 のケースでは経営と活動が従前の形で継続していると考えることができる。他方、3 と 4 のケースでは経営の形は変わったが従前の活動が継続していると考えることができる。しかしながら、この追跡調査では、どの程度まで従前の農業活動が継続しているかは不明確である。1b と 4 のケースでは、元来の経営の農地の一部がその委譲時点で、農業に使用されなくなったかもしれない。逆に、六つのケースの経営の消失の場合であっても、

地片の一部、もしくは複数の地片が農業活動を継続しているかもしれない。

第 9 表 2000 年時点の経営主の年齢階層に応じた、2007 年の経営の活動状況 (%)

	25 歳未満	25-34	35-44	45-54	55-64	65-	引退
空白・消失(ケース 5,6)	3	3	4	6	8	9	25
経営主変更, 経営継続(2,3,4)	22	13	15	28	62	51	40
経営主変更なし, 経営主引退(1b)	-	-	-	5	17	22	-
経営主変更なし, 継続(1a)	75	84	81	61	13	18	35

出典 : Agreste, Les Dossiers, no.29, 2015,p.8.

2000～2007 年に生じた委譲を三つのタイプに分けて見てみよう。55 歳未満の経営主が委譲したもの、引退と一体として行われる委譲、既に引退しているが経営の一部を継続している者が行う委譲、の三つである。

・55 歳未満の経営主が委譲することは割合としては少なく、経営主の大半はその経営トップにとどまった (第 9 表)。経営主が 55 歳未満である場合の経営空白・消失はまれである。25-45 歳の経営主が 7 年後に経営にとどまる率は 80%以上である。より若い層である 25 歳未満の経営主の方が経営にとどまる率は低く 75%であり、既存の他の経営に併合されて経営を去る率は 25-45 歳のよりも高い(22%)。

・2000 年に 55 歳以上で、非引退であった経営主は、委譲が顕著であり、引退年齢の最低限の年齢に達するか超えているその 7 年後には、半分以上がその経営を移譲している。もとの経営にとどまっていたのは 3～4 割であり、半数以上は引退した(第 9 表, 第 11 表)。

・県農業構造指導指針 SDDS で決められた面積(就農最小限面積 SMI の 1/5 を限度)の自給用農地を経営するだけであれば、引退農業者は、農業活動を続けることができる。また、所有地もしくは借地を委譲するのが困難な事情がある場合にも、県農業方向付け委員会 CDOA の意見を聞いた後の県知事の決定により、年金を受給しながらも農業活動を暫定的に続けることが許可されている。引退以降もその経営主にとどまっている農業者の農地は、一般的にきわめて狭小で、平均 6ha である。

引退者により経営される経営が 7 年後に、消失している割合は別の経営よりも高く 25%である(第 9 表)。2000～2007 年の期間の経営の空白・消失は 6 万件だが、これらの経営によるものがその半数を占めて、空白・消失となった農用面積全体の 24%を占める(第 10 表)。引退者による経営の 40%は 7 年後には取得の対象となっている (第 9 表)。

(iii) 引退した経営主が経営する農地

2000～2007 年の間に引退し、その後も経営主となっている者を追跡すると、引退前と引退後とで、その経営する農地面積の顕著な変化が示される。2000 年当時 18ha であった平均面積は、2007 年には 4ha ほどにまで減っている。彼らのうち、引退前の農地面積が 6ha 以下の者は 22%であったが、引退後は 75%の者が 6ha 以下となる。

これらの農業者は、引退時点で、自らが経営する地片の主要な部分を委譲しており、引退

年金を補完するための自給目的で小規模な農地だけを維持している。

第 10 表 2000 年時点の経営主年齢等に応じた 7 年後の経営状態 (%。農地面積は ha)

2000	2000 年の経営			2007 年の経営の状態								
経営主特徴	経営	平均	農地	空白・消失			経営主変更			経営主変化なし		
	全体	農地面積	農地面積全体	経営全体	平均農地面積	農地面積全体	経営全体	平均農地面積	全体農地面積	経営全体	平均農地面積	農地面積全体
	に対する割合		に対する割合	に対する割合		に対する割合	に対する割合		割合	に対する割合		に対する割合
55 歳未満	67	53	84	36	9	51	45	46	58	82	57	94
55 歳以上	15	39	13	13	11	25	30	46	37	8	34	5
経営主計	82	51	97	49	9	76	75	46	95	90	56	99
引退	18	6	3	51	3	24	25	8	5	10	6	1
全体	100	43	100	100	6	100	100	37	100	100	50	100

出典：同上(p.9)。

第 11 表 2000 年時点で 55 歳以上の経営主により経営されていた経営の 7 年後の状況

経営主 55歳以上	非引退 (45%)	同一経営主による経営存続 30,532 (32%)		経営主退出	他者による取得 43% 別経営主による存続 45% 消失空白 12%
		別の経営主による経営存続 29,862(31%)			
		別の経営(一つか複数)により取得された経営 28,472(29%)			
		空白・消失 7,858(8%)			
	引退 (55%)	同一経営主による経営存続 41,313(35%)		経営主退出	他者による取得 46% 別経営主による存続 16% 消失空白 38%
		別の経営主による経営存続 12,118(10%)			
		別の経営(一つか複数)により取得された経営 36,293(31%)			
		空白・消失 29,193(24%)			

出典：同上(p.10)より筆者作成。

2) 2017 年までに委譲される潜在性のある経営と経営者のプロフィール

(i) 2010 年時点での耕作可能な農地の 1/4 について、2017 年までに、経営主引退に伴う委譲が行われ得る。

2010 年の改革に引き続き、2017 年以降、最小限引退年齢が 62 歳に引き上げられる。2010 年に 55 歳以上の引退していない経営主は、全経営主の 1/4 を占めている(第 12 表)。

実数では 12 万人を超える彼らが、2017 年までに引退可能となる。これらの経営主は農地の 1/4(630 万 ha)を経営している。2017 年までに潜在的に開放されるこれらの面積に、2010 年時点で既に引退していた農業者により保有されていた小規模経営 7 万が加わる。自給農地を保持していたこれらの経営は、2010 年には 50 万 ha を経営していた。潜在的に開放されるこれらの農地のうち 1/3 は、これを経営する農業者の所有地であり、残る 2/3 は借地である。

第 12 表 1970～2010 年の年齢階層別経営主割合の変化 (%)

経営主	1970	1979	1988	2000	2010
40 歳未満	17	16	22	25	17
40-55	37	42	32	42	45
55 以上	24	24	26	15	24
引退	21	17	19	18	14

出典：同上(p.12)より筆者作成。

(ii) 55 歳以上の経営主：しばしば自作で、小規模個人経営

かつては所有する農地で経営するのが典型的農業者であったが、いまや状況は大きく変わっている。現代の農業者により経営される農地の 3/4 は第三者もしくは組合員からの借地である。このような変化をもたらしたのは、法人形態の発展、規模拡大、農地政策である。借地での農業者の安定性を高める法的枠組み（賃貸料の上限・下限の公的な設定、小作権の自動更新、所有者の変更の場合の小作権の継続、売却の際の農業者賃借人の先買権）があり、賃借人がその経営する賃借農地で安定・継続して農業を行うことを可能にし、さらにはその取得者となる可能性を与えている。55 歳未満の農業者の 3/4 以上は、その農地が借地であるか、借地と所有地の組み合わせである。55 歳以上でまだ引退していない経営主の間ではこの割合はやや低い(67%)。引退経営主の多くは、自らが所有する農地で経営している。すなわち彼らのうち経営農地が所有地のみで構成されているのは 77%あり、借地面積よりも所有地面積のほうが多いのが 90%である。しかし引退者が、自作地面積全体に占める割合は 5%にとどまる。まだ引退していない 55 歳以上の経営主が、自作地農地面積の 33%(200 万 ha)を占める。

自作のみの農業者（経営する農地の全部を所有している者）は一般的に個人経営の小規模経営である(95%は個人経営)。とりわけ引退農業者である。

55 歳以上の引退経営主は、小規模経営の 36%を占めるが、その経営の潜在力はきわめて脆弱で、労働量の 4%、面積の 2%、粗生産額 2%にとどまる。引退していない 55 歳以上の経営主はフランス農業の生産ポテンシャル(労働量、面積、粗生産額)の 25%ほどを占める。引退していない 55 歳以上の経営主が法人形態をとることは少ない(55 歳未満は 31%, 55 歳以上は 18%が、法人形態。大規模経営に限っても、55 歳未満の法人形態は 42%, 55 歳以上は 28%)。

第 13 表 経営主の年齢と自小作比率(%)

	55 歳未満	55 歳以上で非引退	引退	全体
自作のみ	17	30	77	29
小作のみ	33	21	7	27
自作と小作	44	46	12	40
その他、もしくは農地なし	5	4	4	5

出典：同上(p.13)より筆者作成.

(iii) 55 歳以上の経営主の 1/3 は女性

経営主に占める女性の割合は年齢とともに上がる。55 歳以上の経営のうち 31%が女性であり、40 歳未満では 15%である。夫の引退後、夫の後を継いだ女性たちがほとんどである。60 歳以上で引退していない経営主のうち女性は 41%であり、経営引退者のそれ(32%)よりも多い。

ある経営者が活動停止(活動の変更、引退、死亡)する場合、配偶者に経営を移転することは、以下のような条件があれば容易である。

- ・ 移転を受ける配偶者が、農業社会共済 MSA に加盟している必要はなく、当該経営のために働いていたり法人経営の場合に法人メンバーである必要はない。
- ・ 当該経営の面積が、削減されないか、SMI 以上増加されないこと。
- ・ 当該移転は、法人内部での組合員の加盟ないし退出の機会と同時に行われる必要はない。
- ・ 両配偶者が、共同課税の対象でなければならない。

配偶者間の移転の多くは、一方の配偶者が引退する際になされた。委譲して引退した者はその経営を引き続き「支援」することができるが、報酬を得ることはできず、「手助け」は週平均 15 時間を超えてはならない。60 歳以上の経営主のうち 1/4 は、配偶者間でのこうした移転により経営主となった者である。

(iv) 55 歳以上の農業経営主、引退経営主は、とりわけ果樹部門で多い

55 歳以上の経営主の割合は、経営の作物部門によってかなり大きな差がある。「果樹および永年作物」に特化した経営の半分以上が 55 歳以上の経営主により経営されている。乳牛ではこの割合は 21%でしかない。55 歳以上のなかでも引退した経営主に限ると、作物部門別の差はより大きくなる。引退経営主の割合は、例えば山羊・羊といった小面積でも行うことができる生産や果樹やブドウのような自給向けの生産において顕著に多い。

3) 2010 年時点で 55 歳以上の経営主は、その継承者をどのように展望しているか

農業センサス時点で、55 歳以上の経営主(および共同経営者)に対して、継承者が居るかどうか、もし居るなら、この継承者が現在別の経営を行っているか、(当該経営主の経営を含

む)経営で働いているか、経営で働いていないかを質問している。この申告について分析すると、彼らの経営の将来の不確実性の度合いを推定できるかもしれない。また、潜在的取得者のプロフィールに関する回答を分析することで、委譲に引き続いてどのような経営構造の変化が生じるかを予想できる可能性がある。しかしながら、あらかじめ、経営者の申告が、未来の経営をどの程度言い当てているのかを評価することも必要である。経営者が申告してから、実際に引退するまでには数年がかかり得るので、その間に、申告時点で同定されていなかった取得者が登場するかもしれないし、継承者について経営者が選択を修正するかもしれない。また、当初同定されていた継承者が、取得をあきらめるかもしれない。そこで、2010年のセンサスにおける継承についての申告を分析する前に、2000年のセンサスにおける経営主の申告を、7年後の実際の経営の状況(2003年,2005,2007年の構造調査により確認)と比較する。

(i) 2000年センサス時点での潜在的継承者に関する経営主の申告

2000年時点で55歳以上であってまだ引退していなかった経営主の2/3がその後の7年で経営を離れた。実際に引退したこれらの経営のうち、12%が消失する(非農用地となる)か空白のままになっており、45%が再編されることなく、新しい経営主により経営を継続し、43%が吸収されたか断片化された(第15表)。

経営主が2000年時点で、その潜在的な継承者がいると申告した内容と、その後実際に経営主が引退したときに経営がどうなったかを比較すると、以下のようなことが示唆される。

・まず、2000年センサス時点でまだ継承者を同定していなかった経営主が引退した後は、その経営の83%が別の経営主に取得されていた。ただしこれらの経営のうち35%(別の経営に取得されたものに対する比率では42%)が、当初の経営を維持していた。他の経営は断片化され複数の経営へ移ったか、一つの別の経営に吸収(合併)された(第14表)。

・第二に、2000年センサスで継承者がいると申告された経営は、必ずとは言えないが、想定されていた内容に近い形で実際に取得されることが多かったということである。継承者がいると申告した経営の94%が補充された。同定された継承者が経営を運営してはいないが経営で働いている場合のうち79%で、その経営は、再編(別経営への吸収合併又は断片化)されることなく取得されている。想定継承者が別の経営の運営に当たっていた場合、経営取得は、68%のケースで再編を伴った。想定継承者が農業経営で働いていなかった場合、取得されないケースが増え、経営主の引退後、11%が消失するか空白のままとなった(第15表)。

第 14 表 2000 年センサス時点で 55 歳以上で継承者申告に応じ、その後引退した経営主の経営の 2007 年時点での状況 (%)

	2000 年センサス時点での申告	
	継承者あり	継承者未定
別の経営主による取得(再編なし)	59	35
非農用地となった経営 (消失)	5	14
空白	1	3
別の経営により取得 (吸収)	23	24
複数経営の間へと解体 (断片化)	13	24

出典：同上(p.18)より筆者作成.

第 15 表 2000 年センサス時点で 55 歳以上で継承者申告に応じ、その後引退した経営主の経営と申告された継承者の 2007 年時点での状況 (%)

	経営主引退後の経営の 7 年後の状況			
	消失, 空白	再編なしで別 経営主が取得	再編ありで別経営が 取得 (吸収, 断片化)	計
申告された継承者				
・他の経営を運営	4	28	68	100
・農業経営で労働	2	79	19	100
・農業経営で働いていない	11	65	24	100
継承者あり全体	6	59	36	100
継承者未定	17	35	48	100
全体	12	45	43	100

出典：同上(p.18).

(ii) 2010 年時点での継承者申告で、55 歳以上の農業者の 1/3 のみが継承者がいると申告している

(i) の分析は、農業センサスでの継承者に関する経営者の申告からでは、数年後の経営の姿を正確には推定できないことを示していた。とりわけ、継承者が居ない経営者が引退しても、その経営の消失、空白になるとは限らない。そうなるのは 1/6 (17%) であった。ただし、継承者がいる場合は、経営は想定されたに近い形で、再編 (吸収合併, 断片化) されることなく継承されることが多かった。このような分析を踏まえて、2010 年の農業センサスにおける、55 歳以上の引退していない経営者の申告を分析することにより、2017 年までに引退年金受給年齢に達する経営主の経営が今後どのようなようになっていくかの見当をつけることができよう。

2010 年時点で 55 歳以上であってまだ引退していない経営主 (117,893 人) の 1/3 が継承者がいると答えている (第 16 表)。2017 年までに引退できる経営主の 2/3 (76,423 人) は 2010

年にはまだ経営の将来について見通しを持っておらず、これらの経営が消失、空白となる可能性は継承者のいる経営よりもかなり高いと予測される。継承者が居るとした経営主(41,470 人)のうち、3/4 が家族の成員を継承者として同定している。継承者のうち 1/3 は、農業経営の運営も農業経営で働いていない。

第 16 表 2010 年センサスでの経営主の年齢別に見た継承者のプロフィールに関する申告

	経営数(%)	経営主の年齢別の継承者内訳 (%)		
経営全体	489,977(100)	非引退 55 歳以上経営主全体	経営主 55-59 歳	経営主 60 歳以上
経営主 55 歳以上の経営	186,410(38)			
うち引退	68,517(14)			
非引退	117,893(24)			
うち継承者未定	76,423(16)			
継承者あり	41,470(8.0)	100	100	100
うちこの経営の共同経営者	3,397(0.7)	8	10	6
この家族内の継承者が別の経営を運営	5,937(1.2)	14	12	18
この家族内の継承者が経営で働いている	13,295(2.7)	32	34	29
この家族内の継承者が経営で働いていない	11,565(2.4)	28	27	29
この経営外・家族外継承者が別経営を運営	3,472(0.7)	8	7	10
この経営外・家族外継承者が経営で労働	2,106(0.4)	5	5	5
この経営外・家族外後継者が経営で働かず	1,698(0.3)	4	4	4

出典：同上(p.19).

(iii) 継承者がいる経営主の特徴

継承者がいると申告する 55 歳以上の経営主は、いずれの年齢層でも、平均よりも広い経営面積を有する。

経営主が 60 歳(2010 年の制度上の引退年齢)に近いほど継承者が多い。この年齢で 45% が跡継ぎがいると申告する。それ以上の年齢の経営者で、継承者がいるとする者はそれより少なく、63 歳以上では、35%ほどである。

(iv) 北東部の諸州には継承者が多い

2010 年にフランス本土の農地面積 2,700 万 ha のうち、1/4 は引退していない 55 歳以上の経営主により経営されていた。これらの経営主は 2017 年までには引退年齢に達する。2010 年時点の申告によれば、これらの農地の半分近くについては、既に継承者が決まっているが、残る半分については未定であった。

フランスの北東部の諸州、とりわけピカルディー、シャンパーニュ・アルデンヌ、イルドフランス、アルザスは、農地面積の約 60%について、その経営主によって同定された潜在的な継承者が存在する。逆に、西部 (Haute-Normandie, Basse-Normandie, ブルターニュ,

ペイドラロワール), 中央部 (オーヴェルニュ, リムザン) は, 2010 年時点では, 継承者が最も不確実な地域であり, したがって, その経営の行く末についても不確実であった。これらの地域では, 経営主の 70%以上が継承者がいないと申告している。

(v) 経営主の継承に関する申告に影響を与える主要な要素

他の条件が同等であれば, 異なった世代の共同経営者のいる経営において, それ以外の経営に比べて, 経営主が継承者ありと申告する割合が多い。個人経営よりも, GAEC などの法人の経営の方が, 継承者がいる場合が多い。法人経営の構成が, 多くの共同経営者, 異なった世代を含んでいるためであろう。作目別では, 果実, 耕種, ブドウの経営において, 牛の経営よりも継承者がいる場合が多い。経営面積の大きい方が継承者がいることが多い。経営規模に関しては, 標準粗生産額 PBS75 万ユーロまでは経済規模が大きくなるのに応じて, 継承者のいる比率が大きくなり, 75 万ユーロでは 4,000 ユーロ以下の場合の約 6 倍となる。

おわりに

本稿では新農業基本法について, とりわけ構造施策に関する規定を解説し, その背景となっている経営移譲の現状についての分析を紹介した。新農業基本法のその他の重要な規定について, とりわけ生産者とそのほかのバリューチェーンの間での契約化などの規定についての分析については今後の課題としたい。

（付録）新農業基本法の制定と SAFER をめぐる近年の動向について

新農業基本法は構造コントロールを強化し、それと関連して SAFER の農地市場介入権限も補強したところである。こうした SAFER の権限強化の背景には以下のような状況が浸透していたことがある。

ある中国企業がパリ盆地の穀倉平野地帯 Berry の 1,700ha を購入したことが全国農業土地整備公社 FNSAFER（各地に所在する SAFER の全国連合組織）を驚かせた。というのも、これは SAFER のコントロールの権限以外で、つまり農業経営の資本の取得という形でなされたからである。FNSAFER によれば、こうした現象はすでに頻繁に見られていたというのである。以下では、主に農業雑誌 AgraPresse Hebdo の記事（no.3542, 2016 年 4 月 18 日付け）をもとにして、まず、このショッキングな状況を紹介し、次いで、新しい農業基本法により、こうした状況がどのように改善されることが期待できるか、その限界がどこにあるかを論じる。

問題となった買収

中国の企業がフランスのブドウ・ワイン経営に関心を示してきたということはよく知られていることであり、西部でも酪農分野に中国企業が進出していることも、よく知られているが、穀倉地帯の経営の取得は新しい現象である。5 つの経営、1,700ha の農地が昨年 9 月以降、中国企業 Hongyang に買収されたのである。FNSAFER の会長 Emanuel Hyest によれば、この買収は「完全に秘密裡に」なされ、SAFER はこうした購入について権限を持たなかった。すなわち売却は、法人資本部分の買い取りによってなされ、SAFER にはこれに介入するためのいかなる法的手段もなかったのである。

検討されている別の買収

サントル州の SAFER 会長 Regis Lemitre は、「これはまだ終わっていないね」と言う。彼は同一の中国企業による新たな買収を予測しているのである。穀物生産は輸出に向けられている、と SAFER は説明する。それを考えると、「彼らに関心を持つのは 1,700ha にはとどまらないと確信しているよ」と Regis Lemitre は言う。「貨物船一隻を満たすためには 1 万 5,000ha 以上、必要だよ」。穀物輸送から利益を上げるために、もっと農地を買わなければならないだろう。「貨物船は空では戻ってこない。中国産の投入材を積載してくるだろう。しかも CAP（共通農業政策）補助金が、こうした人たちに支給されるんだよ」と、彼は結論づける。

こうした現象は勢いを失わない。Regis Lemitre によれば、人口あたり農地面積は、フランスの 27 アールに対して、中国では 4 アールである。従って農地は希少品であり、中国人に必要とされている。しかもフランスの農地はとりわけ魅力的である。というのもそれは近隣諸国よりもかなり安いままにとどまっているからである、とこの売却契約を締結した不

動産会社 Gille de la Poterie は言う。

地域の買い手よりも外国人投資家

Gille de la Poterie にとって外国人投資家は歓迎である。「外国企業が投資してくれるのはありがたい」。「中国企業に買収された経営の一つは 2 年前から売りに出されていたが、買い手が見つけれなかった」のだとこの不動産会社は言う。同社は地域の潜在的な買い手を優先して取引すると明言している。しかし、地域の人の関心を引くのは、小規模、中規模の経営だけであり、そのような経営はサントル州では希少になっている。Gille de la Poterie が大規模経営を売ろうとするとき、それを買収する資金を持っているのは地域外の大規模投資家だけなのだ。「私はアメリカ人にも、カナダ人にも、スコットランド人にも販売してきた」、と彼は言う。

売るにはいい時期だ

先が見えない、混迷した背景の下では、とりわけ穀物経営にとっては、いま経営を売却することが良い選択肢なのかもしれない。「経営収支は悪化している」、引退年齢に近い農業者は、経営を売却することで、負債を返済したうえ、経営を継続して得る利益よりも大きな金額を手に入れることもあり得る、と Regis Lemitre は認めている。彼によれば、中国企業は（それほど豊穡でない土地でさえ）市場価格よりも高い価格で買ってくれるので、なおさらそうなのである。農業者に売却を勧めることで、農業危機から利益を得ている不動産会社が存在する。Regis Lemitre は、「公表される以前に、驚くべき方法で締結されている取引がある」と嘆き、こうした「誠意のない」不動産会社に憤る。

コントロールを迂回するための法的抜け穴

こうした売却が特に SAFER をいらだたせるのは、SAFER はこれをコントロールするためのいかなる手段も持っていないからである。「構造コントロールシステムを迂回するための手口を教えている」不動産会社がいる、と Regis Lemitre は嘆いている。こうした不動産会社は、SAFER のコントロールを逃れる法的抜け穴を盛んに活用している。法人の資本部分を売却する形で取引がなされる場合には、取得者が買収して管理しようとしている法人の資本部分の全部を取得するのではない限り、SAFER は介入できない。そのコントロールが及ぶのは法人資本の全体が委譲される場合だけである。このように SAFER の介入を逃れることだけを目的として法人を設立する経営も出てきている。「法人が設立されてから数週間以内に委譲がなされたケースがある」と Regis Lemitre は語る。実際には、現場の農業者に最小限を残して、取得者が資本部分のほとんど全部を買収してしまうのであり、残った最小限の資本部分もやがて売却される。

FNSAFER は警告する

Emanuel Hyest は「こうした取引をコントロールしなければならない」と警告する。彼

は「公権力が農村世界を見捨てている」と嘆くのである。FNSAFER は、法人の資本部分の委譲という形で実質的に農地が売却される事態が増加していることを示す報告書を、この 6 月にもとりまとめる。「外国人投資家がいるという事実が我々を脅かすのではない」、懸念すべきは、このような農地取得のプロジェクトが、農地の権利移動を政府の定める目標に適合させるべく設けられている SAFER のコントロールの外側にあるからである。「金融化と投機」が進むことで「フランス農業とその制度についての疑義」が膨らんでいると、Emanuel Hyest は締めくくる。

新農業基本法と SAFER

このように、FNSAFER にとって第一の敵は、法人の資本部分の委譲である。この「不透明」な取引のために、最近 20 年間の農地取引の 44% から、SAFER は閉め出されてしまった(La France Agricole, no.2016)。すなわち上述のとおり、SAFER は介入の法的手段を持たないし、取引について情報を得ることもできなかった。しかしながら、今回制定された新農業基本法により、法人持ち分の委譲の場合にも事前に通知を受けることになったので、SAFER はこれらの取引について見張ることができることになろう。実際に SAFER が先買権により介入する場合というのは限られるにしても、農地の売却と譲渡について法人の資本部分の委譲の形によるものも含めてあらゆる動きを把握できることとなろう。

公的ミッションと財源確保の必要性との狭間で

ところで、SAFER による土地の転売は、政府側委員（農業省及び財務省）により承認された条件で、また SAFER 理事会及びその技術委員会により妥当とされた転売先候補者に対して、という条件の下で SAFER による公正証書を通じて行われる。

転売される土地は、先買権行使によるか、相対での取引により獲得した農地や農事資産であるが、この点に関し、2014 年に会計検査院は、「農地及び農村整備政策からの逸脱」と厳しい表現をもって SAFER を批判している。先買権行使による土地取得よりも相対での売買の方が圧倒的に多く、相対の「仲介＝代理業務 substitution」により、売り手や買い手から多くの利益を上げているためである。農事法典 L.141 条 7 項は、「SAFER は営利を追求してはならない。実現された純益はこの公社の目的にかなう事業の財源としてのみ用いるものとする」と規定している。第 1 表に見るように、SAFER の重要な業務として認められてきた先買権行使による農地取得よりも仲介＝代理業務によるもののほうが多く、しかもその差はますます拡大してきているのである。すでに指摘したように、先買権が行使されることはきわめてまれである（須田 2015）。

第 1 表 仲介＝代理業務による取得の急増(2000-2014)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
先買権の行使による取得								
ユーロ(百万)	48.6	50.3	51.3	53.6	63.2	48	52.8	52
面積 ha	10,199	8,913	9,095	7,828	8,418	5,952	6,868	6,700
仲介＝代理業務による取得								
ユーロ(百万)	102.4	207.1	281.2	416.4	567.1	589.2	839.3	800.9
面積 ha	13,386	27,890	29,798	41,643	49,965	48,992	60,526	57,326

出典：La France Agricole, no.3631, 2016,p.52.

以下、SAFER の近年の動向と新農業基本法での SAFER に関わる主要な論点を紹介しておこう。国からの補助金の減額が続くなかでは農地のコントロールを継続する必要性から、SAFER はますます相対での売買に介入することになる。

農地所有権が細分化されて、弱小な経営単位が増加することを防止して、農業の競争力を強化することが、戦後の法的目的の一つであった（以下の記述については La France Agricole, no.3631, 2016, 須田 2015 を参照）。1960 年代にスウェーデン視察から帰国した青年農業者たちのイニシアチブで成立した SAFER は中規模の家族経営を近代化し、堅実にするために農地市場に介入することを目的としていた。先買権と、価格を修正する力により農地市場をコントロールする権限を与えられた公権力が、最も生産的であると判断されたこれら中規模農業者が農地にアクセスすることを促進するものとされた。所有権の完全なる行使を制約して、小規模農業者が放出した農地が、大規模経営や、農外資本によって取得されないことを確保しようとしたのが、1960-62 年の農業基本法の農地政策である。こうした措置を整えた上で、国家は小規模農業者の離村と離農を促進し、しかも戦後の高度成長期の労働市場が離農農業者を受け入れたことで、こうした構造調整が可能となったのである。

その 60 年間ほどに及ぶ SAFER の活動の結果を、農地市場の価値が示している。州による差はあるものの、ヨーロッパの中でフランスの農地価格は安価である。1ha あたりの農地価格はフランスでは 5,910 ユーロなのに対し、オランダでは 50,000 ユーロ、ドイツで 12,000 ユーロ、スペインで 1 万ユーロであった（2014 年）。しかも、フランスは、この 20 年間、ある程度経営規模の均質性を維持してきた。すなわち 1990 年に経営の 20%が農地面積の 60%を経営していたが、2010 年は 63%で、大規模経営への農地集中があまり進んでいない。こうした傾向は 1967 年から 2007 年の間にも見られる。SAFER を含む構造政策が、CAP（共通農業政策）の措置が促す農地取得競争を緩和し、経営規模の格差を抑制する影響力を持ってきたといえる。

20 世紀後半から 21 世紀初頭にかけて、SAFER は右派および左派の政権から、補足的な権限を与えられ続けてきた。レンヌ市の弁護士 Eric Lemonnier は言う。「彼らのロビー活動は目を見張るようだ」。「構造コントロールは常に、強化されたり、自由化されたりして

迷走を続けているが、SAFER は既得権益を保持し続け、自らを不可欠なものとして提示している」。

1980 年には、SAFER に対して、農村整備政策において、土地の保留地を形成することに関し、地方公共団体への支援を委ねることが法定された。次いで 1990 年には、SAFER は農村振興及び環境保全のために、非農業用の使用へと農地を転換する権限を獲得した。

「地方活性化」、住民の人口を保持する目標という法律により設定された目的に即しているものの、これらの事業を行うことにより、SAFER は、農地の「商人」だという批判を受けることになった。

同じ方向で、1999 年には SAFER は、地方振興のために、農地や農事資産を取得する権限を与えられた。そのミッションは環境保全にまで拡大され、そのための先買権も保有することになったのである。その上 SAFER は、（自らが適当と判断する）取得者に代理することも可能とされた。「SAFER の活動が多角化すればするほど、国家は SAFER をコントロールできなくなった」と、農業省視察官 Didier Garnier は見ている。それと平行して SAFER がそのミッションを遂行するため国から受け取る補助金が急減している。「1960 年には、国は取得額の 2%と転売額の 2%を基礎にして、補助金を付与していた。これが SAFER が構造政策に費やす費用の 50%を占めていた」と Robert Levesque(SAFER のネットワークのトップにある機関 SCAFR の研究部長)は言う。それが 1980 年代には 30%ほどになり、2014 年には 5%台にまで低下している。現在、SAFER の財源を潤しているのは取得者とサービス給付の購入者である（第 2 表）。

第 2 表 SAFER の財源 (2014 年) (百万ユーロ)

土地取引からの収入	68.9
在庫管理収入	4.7
国及び州の補助金	5.8
サービス給付の対価	9.8
その他	3.5
合計	92.7

出典：La France Agricole, no.3631, 2016.

取得者に代理する方法をとれば、SAFER は取得と転売に関連した公正証書を新たに作ることなく介入することができる。この「代理業務」で、SAFER は、仲介や、農地の状態の検証、契約書作成といった仕事をしてその料金を請求することが可能である。取得者にとっては、登記税を免除された手数料のようなものである。こうした仲介料等による収入が、公的資金の激減を相殺するので、国家は、より少ない費用で農村環境を整備することができる。

会計検査院の興味をかき立てた、広く知られたこの代理業務の事業は、（森林を含む）農地及び農事資産取引にかかる収益の 80%以上を占め、SAFER の財源を潤沢にしているのである。このように相対での取引が事実上必要不可欠なものになっているのであれば、なぜ新

農業基本法は先買権を拡張させたのであろうか。先買権行使による取得は、政府側委員の合意を必要とし、額で5%を占め（2014年）、それが、最も多く実施されるのは、地方公共団体の環境保全や整備のためである。「農業の金融化」への対抗が求められているときに、これでは不十分であるから、議会は SAFER の権限を強化したのである。新農業基本法は、SAFER に対して、「法人の債券もしくは資本部分の全体」の贈与もしくは売却について、先買権を与えた。それにもかかわらず、Gevrey-Chambertin のワインのシャトーが中国企業の傘下に下ったとき、その欠陥が誰の目にもはっきりした。「農地の憲兵」を迂回するためには資本部分を複数に分けて、もしくは複数の公証人を通じて委譲するだけでよいのである。「行政と農業団体は、それが不正の手段であることを知っていながら常に法人に対して好意的であった」と、先のレンヌの弁護士 Eric Lemonnier は言う。とりわけ農業経営民事法人 SCEA 等は、構成員の半分以上が農業経営主であること、という義務を免除されているので、なおさら迂回に利用されるのである。

法人は、経営の44%を占め、農業者の55%がそこで働いている。「監視の目をくぐってしまった申請書は、膨大な作業によってしか見つからない」と Eric Lemonnier は言う。「資本部分の（売却ないし贈与による）委譲が行われる時点で SAFER に対して通知を行う義務を迂回するのは（2016年）3月1日からほとんど不可能になる」。これまで SAFER は、先買権行使の可能性があるときしか、売却プロジェクトについて通知を受け取らなかった。資本部分のような介入の埒外にあった事業については、公証人は売却のうちの一部についてのみ SAFER に通知していた。新基本法によって、通知制度は、情報提供という単純な手続きとなったものの、極めて広範な状況をカバーすることとなる。2016年1月1日に、新基本法が発効し、SAFER は資本部分の委譲について情報を得ることができる。情報提供がなかった場合の罰則も重く、先買権の介入対象以外の農地の場合でも、1,500ユーロから売却価格の2%が科される。しかし、法人の資本部分の全部が売却されるのでない場合には、先買権による介入をすることは一切出来ないし、そのような売却は県農業方向付け委員会 CDOA を経ることなく行われ、当該法人は以前に許可された経営認可を保持し続ける。

最後に参考として、SAFER による転売の状況を掲げておく（第3表、第4表）。

第3表 SAFER による転売の概要

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
農地								
百万ユーロ	374.9	465	532.5	602.6	727	672	933.5	938.6
面積 ha	68,677	71,287	67,283	67,793	71,785	61,723	71,899	72,334
平均額ユーロ/ha	5,449	6,523	7,914	8,890	10,128	10,889	12,984	12,976
非農地								
百万ユーロ	177.4	43.5	68.7	111.2	140.4	169.2	297.3	223.6
面積 ha	10,216	9,924	12,626	11,643	12,679	13,992	25,312	15,036

出典：La France Agricole, no.3631, 2016.

第 4 表 SAFER による目的別の転売実績(2014 年) (百万ユーロ)

就農	447.7
規模拡大	295.9
地片整備	37.1
現場の借地の保全	113.8
農村振興	147.4
うち有機農業	44
うち環境事業	25
草地森林, 農業環境	43.3
農業のための一般的利益	7.8

出典 : La France Agricole, no.3631, 2016.

参考文献

須田文明(2015)「フランスの農業構造と農地制度」, 平成 26 年度カントリーレポート, 『EU (フランス, デンマーク)』, 農林水産政策研究所

第7章 韓国のFTA 国内対策

樋口 倫生

1. はじめに

周知のように韓国は、FTA を積極的に推進しており、貿易を通じて経済成長を実現させようとしている。現在、韓国のFTA の進捗状況全体は第1表、ASEAN との取組状況は第2表の通りである⁽¹⁾。かような貿易の自由化は、廉価な輸入品を購入できる消費者にメリットをもたらす一方で、農業部門のような比較劣位にある産業は競争圧力にさらされるため、なんらかの国内対策が必要となる。そのような国内農業対策は、長期的なものと短期的なものの二つに大きく分けることができる。長期的な対策とは、品質高級化や費用削減を通じて農業部門の生産性を向上させ、輸入農産物との競争を可能にさせるものである。短期的な対策とは、関税率の低下等によって廉価な農産物が輸入された場合、応急措置として直接的な所得補填を行う政策である。ただしこの短期的な対策には、単なる現状維持にとどまらず、農業部門全体の効率性向上につなげるという視点が必要である。

本報告では、長期的な対策として、韓国の農業技術政策を取り上げる。また短期的な対策としては、輸入被害補填制度について説明する⁽²⁾。

2. 農業科学技術政策⁽³⁾

(1) 関係機関

1) 科学技術研究関係機関

農業分野で科学技術研究を実施する主体としては(第1図)、国立農業科学院などの農村振興庁所属各科学院、山林庁傘下の国立山林科学院、大学、韓国食品研究院などの政府出資研究所(以上、第1図の黒点塗りつぶしの機関)、そして地方の公立研究所などがある。

この中の農村振興庁は、1962年の政府組織法の改編時に、農村振興庁職制の制定に伴い、農事院、農林部訓練院、農林部地域社会局を統合して新設された研究機関である。その沿革をたどると、1906年設置された勸業模範場を源流としており、29年に農事試験場となつて、1945年の主権回復(光復)を経た47年に、農業技術教育令の制定で、農事改良院と名称変更された。1949年に農業技術院職制の制定で中央農業技術院として改編され、57年に農事院職制制定で農事院となった。

第 1 表 韓国における FTA の進捗状況

相手国	現況	交渉開始	交渉妥結 (仮署名)	正式署名
	発効	(年.月)		
チリ	2004年4月 発効	99.12	02.10	03.2
シンガポール	2006年3月 発効	04.1	04.11	05.8
EFTA	2006年9月 発効	05.1	05.7	05.12
ASEAN 1)				
インド	2010年1月 発効	06.3	09.2	09.8
EU	2011年7月 暫定発効	07.5	09.10	10.10
ペルー	2011年8月 発効	09.3	10.11	11.3
アメリカ	2012年3月 発効	06.6	07.4	07.6
トルコ	2013年5月 発効	10.4	12.3	12.8
オーストラリア	2014年12月 発効	09.5	14.2	14.4
カナダ	2015年1月 発効	05.7	14.3	14.9
中国	2015年12月 発効	12.5	14.11	15.6
ニュージーランド	2015年12月 発効	09.6	14.12	15.3
ベトナム	2015年12月 発効	12.9	14.12	15.5
	妥結			
コロンビア		09.12	12.6	13.2
	FTA交渉推進中2)			
RCEP3)	2015年10月 第10回交渉	12.11		
日本・中国	2015年9月 第8回交渉	13.3		
	交渉再開への環境調整段階2)			
インドネシア	2014年2月 第7回交渉	12.7		
日本4)	2012年6月 第3回課長級実務 協議開催	03.12		
メキシコ	2008年6月 第2回交渉	06.2		
GCC 5)	2009年7月 第3回交渉	08.7		

資料:産業通商資源部 (<http://www.ftahub.go.kr/main/>)

注 1)第 2 表参照.

注 2)代表例を示している.

注 3)東アジア地域包括的経済連携.

注 4)2004 年 11 月の第 6 回交渉後, 中断.

注 5)湾岸協力会議(Gulf Cooperation Council). 加盟国は, アラブ首長国連邦・バーレーン・クウェート・オマーン・カタール・サウジアラビアの 6 カ国.

第 2 表 ASEAN との FTA への取り組み状況

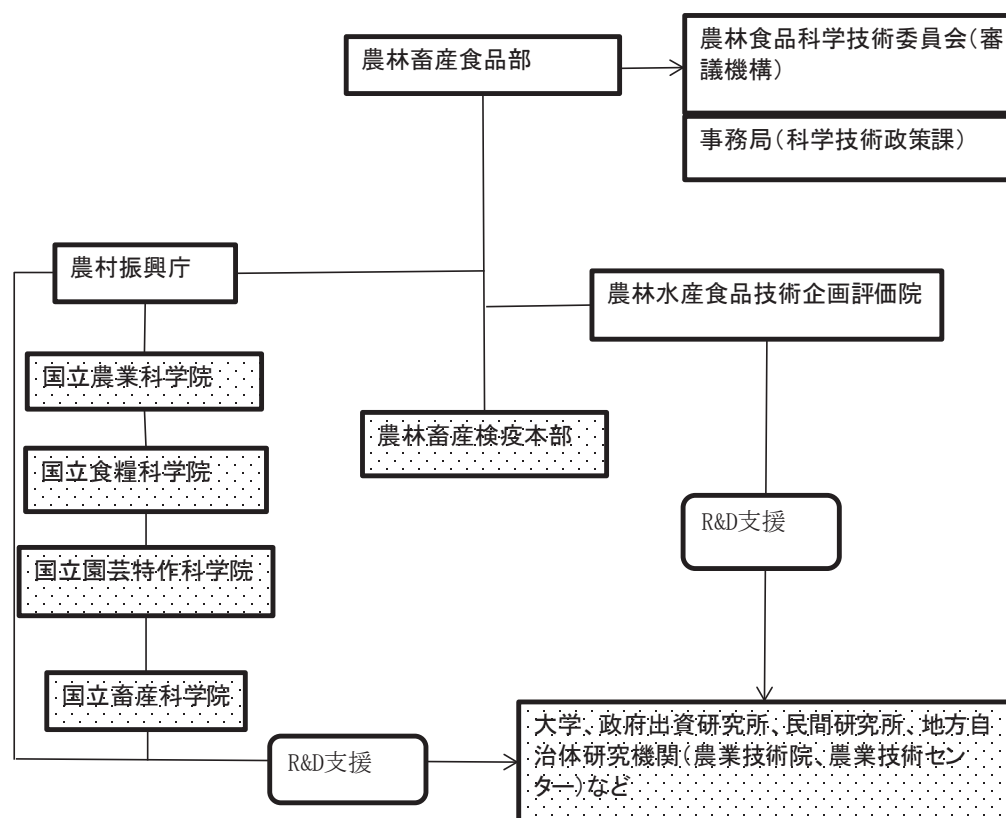
日付	交渉内容
2005-02-01	第1次交渉開催(ジャカルタ)
2006-04-01	商品貿易交渉妥結
2006-08-01	商品貿易協定再署名
2007-06-01	商品協定発効 1) 発効国: 韓国、シンガポール、越南、マレーシア、インドネシア、ミャンマー
2007-11-01	サービス貿易協定署名
2007-12-01	商品貿易協定タイと妥結
2008-01-01	フィリピンとの商品貿易協定発効
2008-07-01	ブルネイとの商品貿易協定発効
2008-10-01	ラオスとの商品貿易協定発効
2008-11-01	カンボジアとの商品貿易協定発効(タイを除く全国家で発効)
2009-05-01	サービス協定発効 1) 発効国: 韓国、シンガポール、越南、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、ミャンマー
2009-06-01	投資協定署名
2009-09-01	投資協定発効 1) 発効国: 韓国、シンガポール、越南、タイ
2010-01-01	タイとの商品協定およびサービス協定加入議定書発効

出所：産業通商資源部 (<http://www.ftahub.go.kr/main/>)

注 1) 未発効国も国内手続きが済み次第、発効。

一方、農林分野の研究開発政策（以下、「R&D 政策」）の企画と総括調整を行う機関としては、日本の農林水産省に相当する農林畜産食品部に農林食品科学技術委員会と科学技術政策課が置かれるほか、同部の外局である農村振興庁の本庁、山林庁、同部傘下の独立した機関である農林水産食品技術企画評価院において、それぞれ担当分野における R&D 政策の企画・調整を行っている。

農林畜産食品部の組織については次に詳しく見ることにし、ここでは農林水産食品技術企画評価院に関して簡単に補足しておきたい。同評価院は、科学技術政策課と連携し、事業企画、評価管理を行う政府出資の委託執行型準政府機関（日本の独立行政法人に該当）で、その前身は、農林技術開発センターである。開発センターは、1995 年に韓国農村経済研究院の傘下に、農業分野の唯一の専門研究管理機関として設立し、2009 年の農林水産食品部移管時に、農林水産食品技術企画評価院に改編された。



第 1 図 農業部門の R&D 推進体系

資料：農林畜産食品部（2016）p.5.

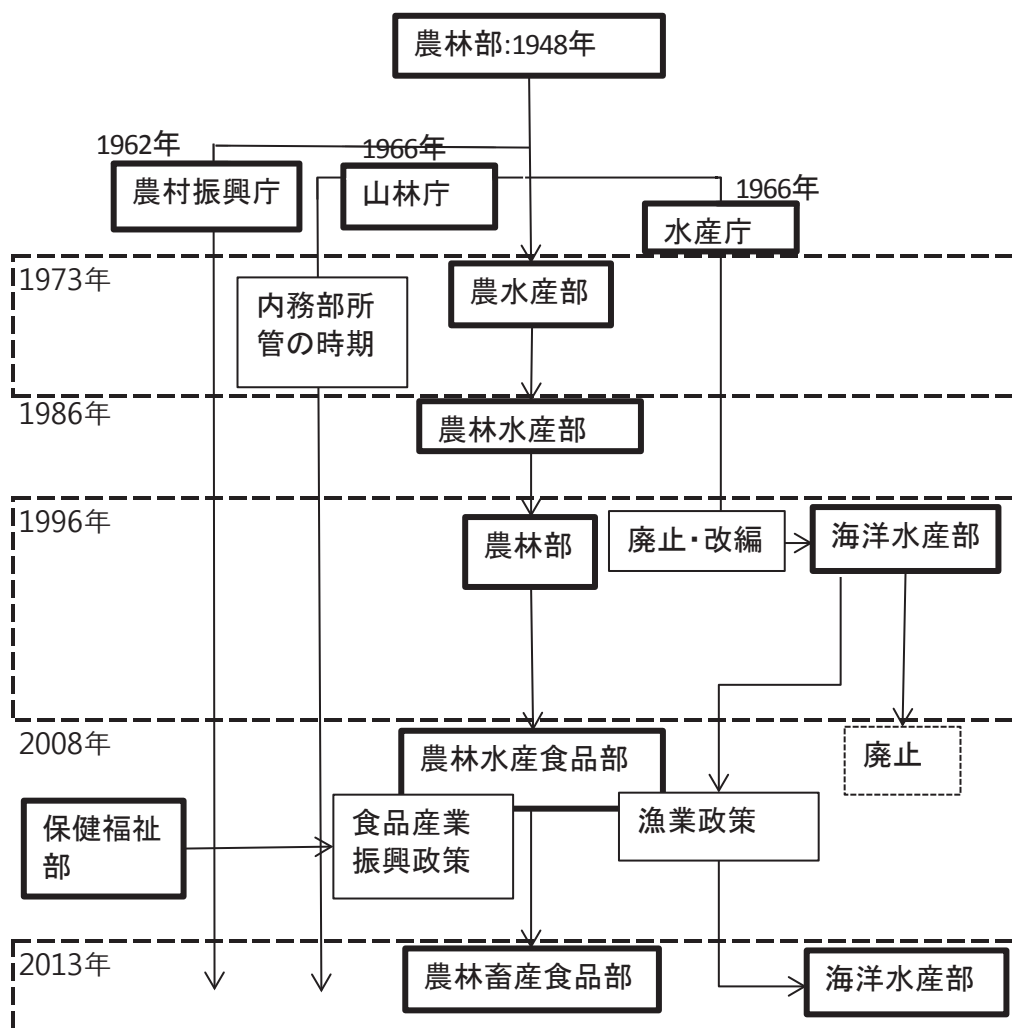
注 1)林業，水産業関係は除いた。

注 2)点で塗りつぶされたものは，研究遂行機関を示す。

2）農林畜産食品部

本節では，韓国の農林畜産食品部を紹介する。農林畜産食品部は，韓国において，農畜産，食糧，農地，水利，食品産業振興，農村開発および農産物流通に関する事務を掌握する中央行政機関である。朴槿恵政権発足後の 2013 年 3 月に農林水産食品部を改編して設置された機関であり，庁舎は 2012 年 10 月に（当時，農林水産食品部），ソウル近郊の果川市から世宗特別自治市に移転した。

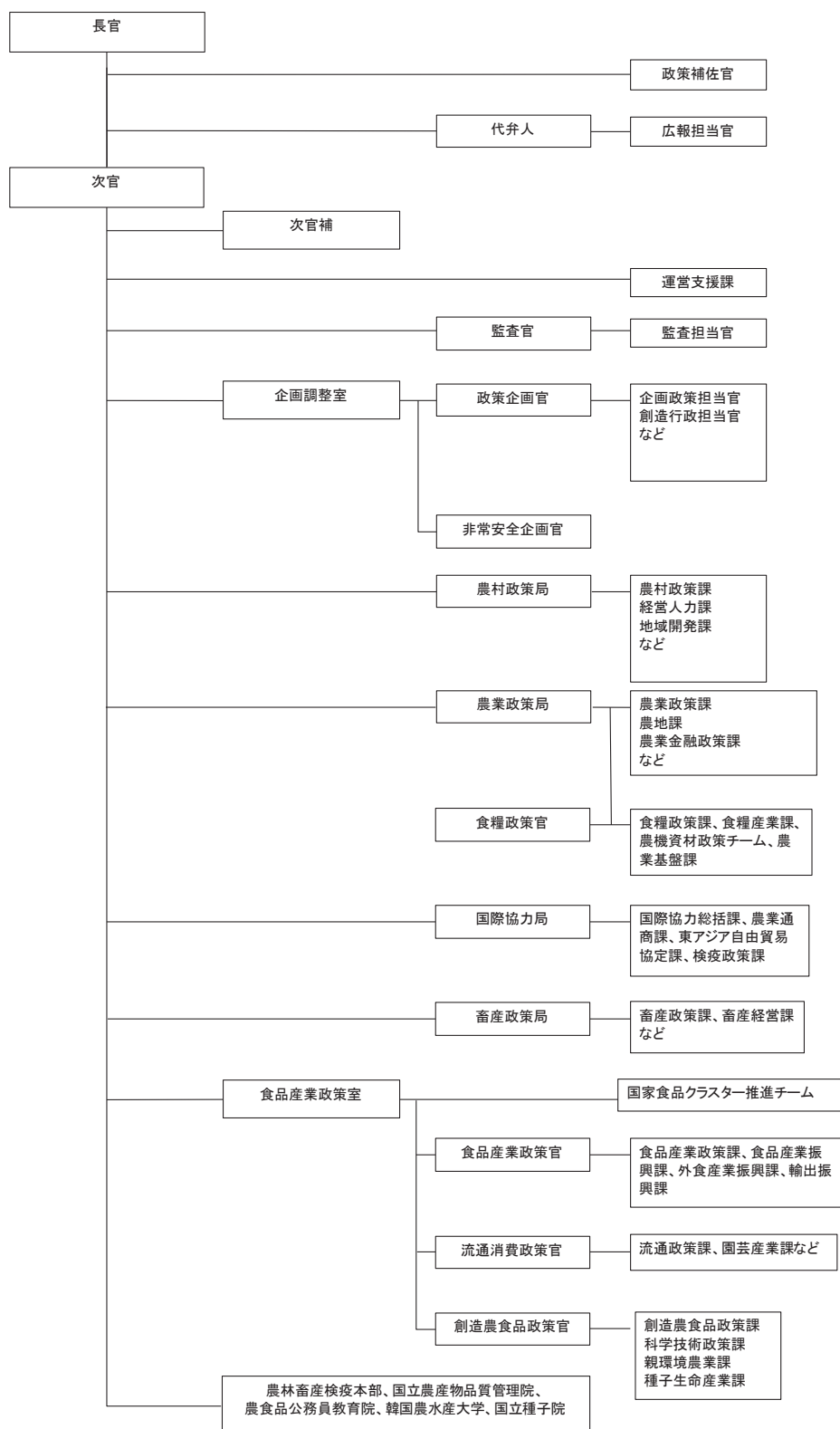
農林畜産食品部は，1948 年に農林部として発足して以来，何度か組織改編が行われており（第 2 図）⁽⁴⁾，1962 年 3 月に地域社会局を廃止して農村振興庁を新設し，1966 年に水産局，山林局を廃止して，水産庁，山林庁を設置した。1973 年には，山林庁が内務部所属となったため農水産部と名称を変更したが，1986 年に再び山林庁を所管するようになり，農林水産部と改称した。



第2図 農林畜産食品部の変遷

1996年には水産業務（水産庁）を海洋水産部に移管し、名称が発足当初の農林部に戻ったが、2008年に、海洋水産部の水産漁業政策部門、保健福祉部の食品産業振興政策部門を吸収して、農林水産食品部となった。2013年には、先ほど述べたように、水産分野を海洋水産部、食品安全分野を食品医薬品安全処に移管し、農林畜産食品部となっている。

農林畜産食品部の所管業務に関し、もう少し具体的に説明すると、①食糧の安定的供給と農産物の品質管理、②農家所得と経営の安定並びに福祉増進、③農業の競争力向上と関連産業の育成、④農村地域の開発及び国際農業通商協力などに関する事項、⑤食品産業の振興及び農産物の流通と価格安定に関する事項、となっている（農林畜産食品部と所属機関の職制第3条）。



第 3 図 農林畜産食品部の組織図

現在、農林畜産食品部の組織は、長官、次官の下に、1 次官補、2 室、4 局・8 官、45 課（担当官、チームを含む）及び五つの所属機関からなっている（第3図）。

3）科学技術政策課⁽⁵⁾

農林畜産食品部で、科学技術に関わる政策を担当しているのは、科学技術政策課（2016 年 3 月現在の定員 8 名）である。この課は、食品産業政策室創造農食品政策官（官は局と同格）に属しており（第3図）、この官には他に創造農食品政策課、親環境農業課、種子生命産業課がある。

科学技術政策課の主要業務内容は、農食品の R&D に対する企画、事業管理、予算管理であり、詳細には⁽⁶⁾、農林食品科学技術政策業務の総括・調整、農林食品科学技術中長期計画の樹立及び施行、農林食品関連研究開発事業の推進と事業評価、農林食品科学技術委員会の運営、地方自治体の農林食品科学技術の育成、国内外農林食品科学技術の交流協力、農林食品関連研究倫理委員会の構成および運営、農林水産食品技術企劃評価院の運営および指導・監督、農村振興庁の業務に関する事項、「農林水産食品科学技術育成法」の運営、農食品分野の多部署国家研究開発協力、農食品分野知識財産政策の樹立および総合・調整と対外対応などをあげることができる。

なお科学技術政策課が運営の事務局を務める農林食品科学技術委員会については、後ほど「R&D 推進体制の整備」のところで改めて説明する。

4）韓国の研究機関の日本側との対応関係

本節では、これまで述べてきた韓国の農林分野の研究関係機関について、その機能に焦点を当てて、日本の組織との対応関係を簡単に解説する。ただし、例えば、農林畜産食品部には農林水産省が相当するといえるが、農林畜産食品部は水産関係や食の安全性などの業務を欠いており、ここで議論は厳密なものとはいえない点に留意されたい。

まず農林食品科学技術委員会とその事務局となる農林畜産食品部科学技術政策課は、ほぼ日本の農林水産省の農林水産技術会議及び事務局に相当する。

農村振興庁は、研究機関を統括する本庁と実際に研究を担う四つの科学院で構成されており、部（省）の外局か独立行政法人かという違いはあるが、機能的には日本の「農研機構」（農業・食品産業技術総合研究機構）に当たる。また山林庁は林野庁に、国立山林科学院は森林総合研究所に相当する。農村振興庁や山林庁は、農林畜産食品部の下部組織（韓国語でも日本語と同様に外局という）である⁽⁷⁾。各庁の長は、政務職公務員であり、その任命には国会での承認を必要とする。また各組織の人事権、予算権は農林畜産食品部から完全に独立している。

（2）R&D 推進体制の整備

農林水産食品分野の R&D は、個別関連法に基づいて、農林水産食品部、農村振興庁、山

林庁で分散して独立に推進され、相互に技術需要調査、課題発掘・企画などの R&D 投資方向と重点開発技術に対する調整・協議は行われてこなかった。それ故、以前から、国家科学技術委員会、監査院、国会において、農林水産食品分野 R&D の重複投資や政策との関連性不足などの問題を指摘されてきた。

1) 組織の改編

このような経緯から、2009 年に技術政策課を改編し（2008 年に就任した李大統領の下での行政組織改編の一環）、農林水産食品部内の科学技術関連業務を統合して科学技術政策課を新設した。さらに効率的に農林水産食品分野の R&D を総括調整、管理するコントロールタワーとして、農林水産食品部長官所属の農林水産食品科学技術委員会（2014 年に農林食品科学委員会、以下「農科委」）が設置された。委員は、2 名の共同委員長（次官と民間委員長）、産業、学会、研究機関の専門家 35 名からなる。

2013 年には、第 4 期委員の委嘱期間満了により第 5 期(2013.08.19～ 2015.08.18)農科委委員が選ばれた。第 5 期農科委では、委員会での案件に対する事前需要調査を定例化して、主要な科学技術課題に対する案件発掘機能を強化した。このように農科委を、提出された案件を審議する受動的な主体から、案件を直接発掘する能動的な委員会へ転換するように調整した。

また農科委の審議機能と法的地位を強化するため、農林水産食品科学技術育成法施行令を改正し(2013.12.13)、「農林食品産業未来創造フォーラム」を通じて、農食品分野の主要課題に対する農科委委員と政策需要者、他分野専門家などの意見交流および取りまとめの機会を準備した。

さらに企画調整専門委員会、生産基盤専門委員会、種子・生命専門委員会、安全・流通専門委員会、資源環境専門委員会、以上 5 つの農科委専門委員会を活性化するため、これらの専門委員会を組織する際に、所管分野ごとに R&D 企画に参加できる有能な専門家を発掘し活用するようにした。このように多様な分野の専門委員会委員を構成することで、他分野との融合機能を強化され、専門委員会を通じて斬新な政策企画、農林食品 R&D 研究方向の設定などが期待できる。

2014 年からは、多様なフォーラムや小委員会の活動の支援を通じて、農林食品科学技術発展を促すための農食品課題を発掘し、口蹄疫や鳥インフルエンザ（AI : Avian Influenza）などが発生した場合、科学的論拠に基づいて迅速に対応できる専門的ネットワークを拡大させる計画である。

2) 農林水産食品科学技術育成法⁽⁸⁾

同法は 2009 年 4 月に制定された。その目的は、農林水産食品科学技術の発展基盤をつくり、体系的な育成方案を準備して、農林水産食品資源を効率的に開発・利用できるように誘導することで、農林水産業および食品産業の健全な発展と国民の生活の質向上を目指すことにある。

主要な内容を確認すると、①農林水産食品科学技術育成総合計画および年度別施行計画の樹立(第5条)、②農林水産食品科学技術の発展方向と目標、中長期投資計画など体系的な中長期発展基本計画を樹立する法的根拠の準備、などが記載されている。

また③農林水産食品科学技術の発展および育成関連総合計画樹立、政策樹立、事業評価、予算投資、成果管理などに対する審議のために農林食品科学技術委員会設置・運営(第5条の2)、④農林水産食品科学技術情報の収集・分析および普及促進(第9条の2)、等が記されている。

3) 第1次農林水産食品科学技術育成総合計画

農林水産食品部では、FTA などの進展、農家の高齢化、気候の変動などの急速な内外環境変化に対応しうる技術革新を実現するため、総合的で体系的な政策の実施に努めている。その一環として、2009年に、農林水産食品 R&D の中長期ビジョンおよび目標を提示した「第1次農林水産食品科学技術育成総合計画(2010～2014)」を樹立、施行した。これは、農林水産食品科学技術育成法の第5条を根拠に、農林食品関係部・庁（農林畜産食品部、農村振興庁、山林庁など）の研究開発計画を総括するため、5年ごとに作成される。

第3表 農林水産食品 R&D 投資の現況

単位：億ウォン

年度	農食品部1) のR&D予算 (A)	国家研究 開発費 (B)	農食品部1) 総支出 (C)	A/B(%)	A/C(%)
2008	5709	110784	142756	5.2	4.0
2009	6257	123437	151434	5.1	4.1
2010	6699	137014	155040	4.9	4.3
2011	7463	148902	159584	5.0	4.7
2012	7983	160244	163454	5.0	4.9
2013	8439	171471	164443	4.9	5.1
2014	8934	177428	167246	5.0	5.3
増加率(%)	9.4	9.9	3.2		

資料：農林畜産食品部・海洋水産部（2015）。

注 1)農村振興庁，山林庁を含む。

この総合計画に基づく 2013 年の施行計画では、ゴールデンシードプロジェクト(GSP)の推進、食品や融合・複合技術開発の重要性増大などの内外における環境変化を反映させ、R&D 投資戦略と R&D 優先支援分野を具体的に記している。これにより、農林食品産業競争力向上のために 3974 億ウォンを投資し、将来に備え、食糧安保、気候変化、家畜病気などの分野に、3387 億ウォンを費やすことにしている。

実際、最近 7 年間(2008～14 年)の農業振興庁・山林庁を含む農食品部全体の予算は年平均

3.2%の増加であったが、R&D 予算に関しては、年平均 9.4%という非常に高い値で増えているのが分かる（第 3 表）。

次いで 2012 年の施行計画に対する実績を確認すると、2010～12 年に 7 大産業⁽⁹⁾に投資された総額(1 兆 6886 億ウォン)は、総合計画樹立時に目標とした全体投資計画金額(2010～14 年, 3 兆 8,804 億ウォン)の 43.5%に該当している。このため今後漸進的に投資を拡大させ、目標値を達成させる予定である。

（３）農林水産食品 R&D 企画団の運営

農林水産食品科学技術委員会の主管で実施された単位事業評価の結果を反映させ、将来研究需要の予測、体系的な研究課題発掘と企画のために、専門家中心の委員会を組織する必要性が提起された。これにより、企画団長、予備妥当性調査事業諮問委員会、企画総括チーム、企画分科から成る「農林水産食品 R&D 共同企画団」を構成、運営(2010.9)し、「生命産業技術開発事業」、「高付加価値食品技術開発事業」、「水産科学技術研究開発事業」等の 2011 年事業対象課題の発掘、企画を支援している。この共同企画団は、事務局を農林水産食品技術企劃評価院におき、科学技術政策課、農業振興庁、山林庁が企画総括を担当しており、多機関にまたがる組織といえる⁽¹⁰⁾。

さらに農林水産食品科学技術委員会は、生命産業育成対策樹立のための発展方向を提示し、研究開発された技術が実用化、産業化されうる方案を作成した。特に、部・庁（農林水産検疫検査本部含む）共同企画団を運営し、2012 年の新規事業として 40 億ウォン規模相当の「家畜疾病対応技術開発事業」を企画した。

（４）科学技術育成の中長期計画

1) 農林食品科学技術育成の中長期計画(2013～22)樹立⁽¹¹⁾

本節の（２）で、農林畜産食品部、農業振興庁、山林庁を統合した、R&D に関する協議が不在のため、各機関で独立に R&D 事業を行っている問題を指摘した。この点の解決は依然として模索段階にあり、このため 2013 年に、農林畜産食品 R&D 事業の推進方向と推進体系を、国内外の環境変化に適用できるものに改編し、研究開発戦略と推進体系を改善するよう、農林食品科学技術育成中長期計画(2013～2022)を樹立した。

この中長期計画は、農業、林業、食品の R&D を総括した基本計画といえ、そこでは、農林食品 R&D に対する今後 10 年間のビジョンおよび目標を提示している。農林畜産食品産業の競争力強化と未来に備えた戦略的な R&D 投資配分体系の構築を目標に、従来型の産業育成を中心とした R&D 投資体系ではなく、政府の主要政策と R&D 目標が連動した「4 大重点分野」、グローバル競争力強化（ICT 融合、高付加価値食品開発、FTA 対応）、新しい成長エンジンの創出（農生命新素材食医薬、農生命ゲノム、種子開発）、安定的な食糧供給（穀物自給率向上、気候変化への対応、災害疾病防除）、国民の幸福向上（安全な食べ物、農業

農村価値向上、山林経営高度化)を設定した。

さらに国民と産業現場で要求する緊急な核心懸案の解決と農政目標達成のための 50 大核心技術を選定し、集中的に投資する予定である。選ばれた核心技術には、例えば、①環境汚染要因の家畜糞尿を資源として活用する技術、②需給不安による価格暴騰を防止するため、ハクサイなどの保存期間を延長させる技術、③食品安全性を消費者が速やかに確認できる迅速診断技術、④施設園芸の運営費用を大幅に節減できるエネルギー節減技術、などがある。

2014 年からは、50 大核心技術に対する投資の比率を徐々に拡大させ、今後 10 年間で農林食品産業の付加価値を年平均で 3%(17 年 67 兆ウォン, 22 年 77 兆ウォン)高めていき、150 億ドルの輸出(17 年 100 億ドル, 22 年 150 億ドル)の達成を目標にしている。

2) 農業・農村基本法(略称:農漁業食品基本法)との関係

中長期計画には、「農業・農村基本法」の方針が反映されており、この部分を確認する。同法の第 29 条(農業技術開発事業の推進)では、①政府は、実用農業技術、農業関連生産技術などを速かに開発・普及させるために、農業関連研究機関又は、団体等に農業技術開発研究を遂行させることができる、とある。また②政府は、第 1 項の規定によって、技術開発研究課題を遂行する農業関連研究機関または団体などに、研究開発に必要な資金を支援することができる、と記されている。

特に指摘するならば、実用農業技術という用語であり、ここでの農業技術開発は、現場で実用可能なものに重点をおいているのがわかる。

3) 現場の需要把握の活性化

先ほど指摘したように、「農業・農村基本法」の方針では、実用的な農業技術の開発に重点がおかれている。このように農林畜産食品産業への実用的な適用が可能な R&D を企画するためには、農業現場での需要把握がなによりも重要である。また農食品 R&D 事業や課題を企画する段階において、現場の需要を調査することは、企画の妥当性、技術の産業化、実用化という観点から、最も重視すべき要素といえる。

以上の点を考慮し、農林畜産食品部では、技術需要調査オンライン窓口を常時運営し、定期的に現場需要の調査を実施している。また既存の研究者中心的なものから農家も容易にアクセスできるアイデア調査を新設し、別途に企業の需要も調査するなど、需要調査の受付窓口を多様化させ、現場需要調査の活性化に努力している。

2014 年には、農業現場を訪問して農食品 R&D 事業説明を行い、また現場需要調査案内の説明会を地域別に実施する計画である。

(5) 農林水産食品 R&D 統合 DB の運営・管理の効率化

農林水産食品分野の R&D 情報は、農林畜産食品部、農村振興庁そして山林庁で分散して

管理されていた。これらの情報を共同で活用できるよう、2010年に、既存のNTIS標準管理項目へ農林水産食品分野に特化した情報を含めて、農林水産食品R&Dの統合データベース(DB)を構築した。この統合DBの活用を促進するため、農村振興庁、山林庁、農林畜産檢疫検査本部、水産科学院、農林水産食品技術企劃評價院の5機関の連携サーバーで構築された統合DBを通じて、R&D情報をリアルタイムで提供している。また韓国食品研究院、農漁村研究院などのR&D情報も別途に収集して供している。

2013年には、運営管理の効率性と情報信頼度向上のため、関係機関の担当課長級以上で構成された運営委員会を開催し、統合DB運営管理範囲の明確化、関係機関の義務事項の追加などを反映させて、統合DB運営および管理規定を改正した。サービス面では、確定情報に基づく統計サービスの提供により、情報の信頼度を向上させた。

また需要者中心のR&D情報検索結果を提供する目的で、課題・成果統合検索機能を用意しており、研究者の満足度を向上させるため、システム活用マニュアルを製作し、配布するなどの広報活動も遂行している。今後も国内外R&D動向情報のワンストップサービス、能動的に送付するEメールサービスなどのように、政府3.0を基盤とする需要者中心のサービスを発掘し提供する予定である。

3. FTA 被害補填

FTAによる被害対策は、事前のシミュレーション結果が基礎資料となる。これまで国立研究機関や大学の研究者によっていつかの計算結果が出されており、推計値に相違はあるが、基本的に、経済全体では利益がある一方、農業部門は被害を受けるという内容である。

シミュレーションによる農業被害額は、モデルで仮定されている輸入品と国産品の代替弾性値によって大きく左右されるので、推算された数値を評価する際には、適切なパラメータが利用されているかどうかを慎重に見極める必要がある。いずれにせよ、FTA発効による短期的なコストの大部分は、農業部門が負うことになっており、それ故韓国政府は、貿易で得られた利益で農業部門を補償する政策をいくつか用意している。以下では、そのような中で代表的な政策として、被害補填直接支払制度と廃業支援を紹介する。

(1) 被害補填直接支払制度

1) 発動要件

被害補填直接支払制度では、第4表の三つの条件を満たした場合(12)、価格下落の一定部分を補填する。

発動要件Iは、総輸入量に対する規定であり、対象品目の当該年度総輸入量が基準総輸入量(当該年度直前5年間の年間総輸入量中で最高値と最低値を除いた3年間の平均値)を超過することが要求される。これは、FTAによる輸入が、純粋に新たに増加したものなのか、以前に他の国から輸入された部分が代替されたのかをみるものである。

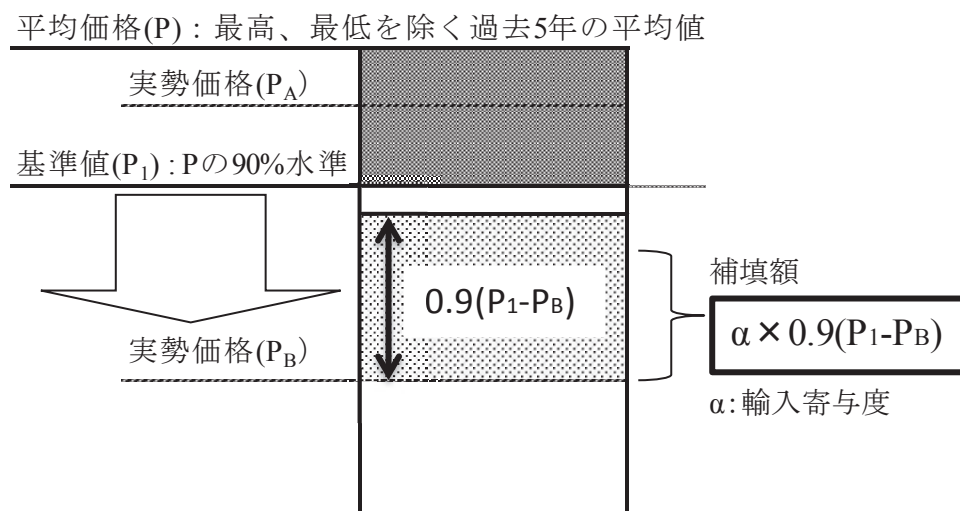
第4表 被害補填直接支払制度の発動条件

I	総輸入量>基準値：対象品目の当該年度総輸入量が基準総輸入量を超過
II	個々のFTA締結国からの輸入量>基準値 ：該年度の当該国からの輸入量が、基準輸入量を超過
III	実勢価格<基準値：実勢価格が基準値以下に下落

資料：筆者作成。

発動要件IIは、協定相手国からの輸入量に関するものである。対象品目の該年度相手国からの輸入量が、基準輸入量(当該年度直前5年間の協定相手国からの年間輸入量中最高値と最低値を除いた3年間の平均輸入量に輸入被害発動係数(13)をかけて計算した量)を超過する必要がある(14)。この要件は、協定相手国のうち、一カ国でも基準輸入量を超えていればクリアするものである。

最後の発動要件IIIは、対象品目の価格要件に関するものである。第4図を用いて例説すると、まず、過去5年間の最高値と最低値を除く平均価格を P 、 P の90%を基準値($P_1 \equiv 0.9P$)とする。輸入増加や国内需要の減少などに起因して、図のように実勢価格が $P_A (>P_1)$ になると、基準値 P_1 よりも大きいため補填されない。しかし需給状況の急変などで実勢価格が $P_B (\leq P_1)$ となった場合、発動要件IIIが満たされる。



第4図 輸入被害に対する補填措置

出所：産業通商資源部資料をもとに、筆者作成。

注：農業法人5000万ウォン、個人3500万ウォンの支払い上限がある。

もし以上の三要件が満たされると、 P_1 と P_B の差額の90%のうちで(農林畜産食品部(2015)によると、2016年からは95%に引き上げる予定)、輸入増加に由来する部分を補填することとされている(第4図)。ここで輸入増加部分を算出するために、輸入寄与度 α を利用する。この α は、計量経済学的手法により、対象物品の価格の低下から、国内供給面の変化(気

象条件、生産性向上等）の影響や、純然たる国内需要の変化（所得向上に伴う需要変化等）の影響による部分を取り除き、国産品が輸入品に代替されること（輸入の増加）による影響だけを抽出し、これが価格低下に占める割合を推計したものである。

通常、FTA 発効による輸入増加とは、関税低下から生じるものを想定するが、上記の寄与度の計算から分かるように、補填の対象には、為替レートの影響や相手国での輸出価格の低下なども含まれており、純粋な FTA からの被害とはいいがたい部分も補填する。また例えば初年度に関税が撤廃され、その後も 0%となるような財に関しては、厳密に言えば、関税削減の影響は初年度のみであるといえるが、この場合にも本制度では継続して発動対象となる。

このように発動対象品目や被害補填部分を広くとらえる理由としては、「自由貿易協定締結にともなう農漁民などの支援に関する特別法」の第 6 条の存在を指摘できる。そこでは、ただ単に、「政府は、協定の履行によって、輸入量が急激に増加し、価格下落の被害を受けた品目に対し、協定履行に伴う被害補填直接支払を行う」との記述があり、この条項を相当広く解釈したものと推察される。

かような補填措置は、韓国で最初に発効した韓チリ FTA の時（2004 年）から設けられているが、実際に発動条件を満たすことがなかったため、これまでは発動されていなかった。しかし 2012 年の韓牛と韓牛子牛の価格や輸入量等が条件を満たしたため、2013 年 4 月に初

第 5 表 各年の補填対象品目¹⁾とその輸入寄与度²⁾

品目	2013年	2014年	2015年
韓牛	<u>0.244</u>	×	×
韓牛子牛	0.129	<u>0.31</u>	×
もろこし	×	0.134	×
あわ	×	0	×
ジャガイモ	×	0.36	0.6671
さつまいも	×	0.0055	0.0192
大豆	×	×	0.2296
チェリー	×	×	<u>0.9444</u>
メロン	×	×	0.0475
露地・ハウス ブドウ	×	×	<u>0.2032</u>
鶏肉	×	×	<u>0.201</u>
栗	×	×	<u>0.0098</u>
緑豆	×	×	0
トウモロコシ	×	×	0

出所：農林畜産食品部資料をもとに、筆者作成。

注 1)輸入寄与度が記載されているのが補填対象品目で、×は対象外品目。また数値に下線があるものは、廃業支援対象品目。

注 2)表中の t 年は、前年 (t-1) 年の被害に対して補填を決定した年。

めてこれらの品目に発動を決定した（第5表）。支払単価は、輸入寄与度（韓牛：0.244，韓牛子牛：0.129）を考慮して，韓牛が1万3545ウォン，韓牛子牛が5万7343ウォンとなった（第6表）。

第6表 被害補填直接支払い（2012年の被害に対するもの）

品目	支払対象			最終申請状況		
	頭数 (頭, A)	支払単価 (ウォン/頭)	支払額 億ウォン	頭数 (頭, B)	支払額 (億ウォン)	(B/A)
韓牛	667670	13545	90.48	601646	81.5	90.1
韓牛子牛	337987	57343	193.82	300403	172.3	88.9
合計	1005657	—	284.3	902049	253.8	89.3

出所:農林畜産食品部・海洋水産部(2014), 農林畜産食品部提供資料.

2) 被害補填直接支払の細目

ここでは，FTA による被害補填直接支払いの詳細を説明する。支払の発動対象となり得る品目は，FTA により関税の削減・撤廃される品目，関税割当量が拡大する品目である。また補填対象期間は，すべての FTA に対し，EU との FTA 発効後の 10 年間，つまり 2021 年 6 月 30 日までであったが，中国との FTA 発効後の 10 年間に変更された。なお，一度対象から外れたチリとの FTA に対しても適用することになっている。

第7表 モニタリング対象品目

品目名
大麦、小麦、トウモロコシ、もろこし、あわ、コウリャン、鳩麦、ジャガイモ、さつまいも、大豆、緑豆、小豆、クルミ、栗、朝鮮松の実、ぎんなん、ナツメ、牛肉(韓牛、肉牛、子牛)、豚肉、鶏肉、鴨肉、牛乳、鶏卵、蜂蜜、ゴマ、チェリー、キウイ、ミカン、ブドウ、チシャ、ニンジン、キュウリ、メロン、イチゴ、玉ネギなど

出所:KREI

発動対象品目に関しては，韓国農村経済研究院（KREI）が行うモニタリングによってさきほど説明した発動要件が評価・決定される。モニタリング対象は，①輸入関税引き下げの有無，②国内生産の有無と輸入規模，③市場価格存在の有無，などを考慮して選定される。韓米 FTA 発効初年（2012 年）のモニタリング対象選定の結果は，第7表の 42 品目に，農家，生産者団体からの申請品目の 20 品目を加え 62 品目であったが，2013，14 年の選定では，42 品目（第7表）となった。

モニタリングの方法は，畜産業については，「畜産物品質評価院」が収集した農家受取価格の年間平均値を利用する。農家受取価格がない品目は，農業協同組合中央会が調査・発表する畜産物価格と需要・供給資料上の産地価格の年間平均値を利用する。

2013 年 4 月に被害補填直接支払いの発動が決定された韓牛及び韓牛子牛の場合，モニタ

リングの結果、2012 年の輸入量及び価格が下記のとおりとなったため、発動要件を満たすものとされた。

(発動要件Ⅰ) 総輸入量が、基準総輸入量を超過

→基準値 20 万 7 千トンより 15.6%大きい、24 万トンの輸入

(発動要件Ⅱ) 協定対象国（米国）からの輸入量が、基準輸入量を超過

→基準値 5 万 5 千トンより 53.6%大きい、8 万 4 千トンの輸入

(発動要件Ⅲ) 実勢価格（2012 年）が、基準値以下(15)

韓牛： 基準値 472 万 5000 ウォン/600kg より 1.3%低い 466 万 4000 ウォン/600kg

韓牛子牛： 基準値 201 万 1000 ウォン/頭より 24.6%小さい 151 万 7000 ウォン

3) 2014 年の被害補填直接支払（2013 年の被害に対する補填）

韓国農林畜産食品部（2014）によると、2014 年においては、あわ、もろこし、ジャガイモ、さつまいもといった食糧作物及び韓牛子牛について 2013 年に被害補填の 3 要件を充足したと判定された（第 8 表）。一方韓牛は、2012 年と異なり 2013 年の実勢価格（459 万ウォン/頭）が、基準価格（457 万 8 千ウォン/頭）より大きくなったため、被害補填の 3 要件を充足しなかった。

第 8 表 2014 年の被害補填直接支払い発動要件分析

品目	発動要件Ⅰ		発動要件Ⅱ			発動要件Ⅲ	
	総輸入量(トン)		輸入量(トン)			価格1)	
	基準値	2013年	対象国	基準値	2013年	基準値	2013年
あわ	15339	15603	EU	10	21	4251	4113
			ASEAN	0	0.001		
もろこし	4362	5853	米国	329	618	5246	4546
ジャガイモ	92644	151634	米国	80859	130684	935	782
			EU	2907	6278		
			ASEAN	12	15		
			EFTA	1.574	3.093		
			インド	32	85		
さつまいも	899	1253	ASEAN	4	299	1574	1465
韓牛子牛	278276	300491	米国	95321	101414	1804	1636
			チリ	0	427		

出所:農林畜産食品部(2014).

注1) ウォン/kg, 1000 ウォン/頭.

第9表 被害補填直接支払い（2014年）

品目	支払単価 (ウォン/ha、頭)	支払額 1) (億ウォン)
あわ	0	0
もろこし	127474	0.8
ジャガイモ	1270814	159.4
さつまいも	8570	0.05
韓牛子牛	46923	163.71
合計	-	324

出所:農林畜産食品部(2014),農林畜産食品部提供資料.

注1) 2014年末まで.

実際の支払い額算定に必要な輸入寄与度は(第5表),もろこし0.134,ジャガイモ0.36,さつまいも0.0055,韓牛子牛0.31となっており,これらを反映させて直接支払い金を算出すると(第9表),それぞれ,12万7474ウォン/ha,127万ウォン/ha,8570ウォン/ha,4万7000ウォン/頭となる。あわの輸入寄与度は0であるので,支払い単価も0である。なおあわの寄与度が0となった理由については後述する。

4) 2015年の被害補填直接支払(2014年の被害に対する補填)

第10表をみると,2015年には,大豆,ジャガイモ,さつまいも,チェリー,露地ブドウ,ハウスブドウ,緑豆,トウモロコシなどの農作物と鶏肉について,被害補填の3要件を充足していることがわかる。ただし緑豆とトウモロコシは,輸入寄与度がゼロとなり(第5表),補填はされない。この点は,後ほど説明する。

第 10 表 2015 年の被害補填直接支払い発動要件分析

品目	発動条件Ⅰ：総輸入 量(トン)		発動条件Ⅱ：輸入量 輸入量が基準値を超 過した国家	発動条件Ⅲ：価 格(ウォン/kg)	
	基準値	2014年		基準値	2014年
ジャガイモ	113670	153471	米国、EU、ASEAN1)	935	794
さつまいも	1120	1782	米国、ASEAN、ペルー	1598	1444
大豆	313620	327758	米国、印度、星2)	4986	3653
チェリー	5993	13360	米国	8872	8279
メロン	1419	1611	米国	2295	2181
露地ブドウ	24902	26268	印度、ペルー、トルコ	2625	2246
ハウスブドウ	39162	53876	米国、ASEAN、チリ	5587	4529
鶏肉	106155	124466	米国、EU、EFTA	1671	1566
栗	8290	8412	EU	2669	2634
緑豆	5212	6486	米国、EU、星2)	10376	9107
トウモロコシ	2020618	2088053	米国、ASEAN	1663	1297

出所：韓国農林畜産食品部（2015）.

注 1)他に，EFTA，ペルー.

注 2) シンガポールの略記.

一方韓牛や豚肉といった畜産物は，2014 年と同様に，被害補填の 3 要件を充足しなかったため，補填は実施されない。これらの財は，2014 年の価格が基準価格よりも高く形成されており，廉価な輸入財による国内価格低下圧力は，現在のところあまり大きなものとはいえない。

第 11 表 被害補填直接支払い単価（2015 年）

品目	支払単価 (千ウォン/ha)
ジャガイモ	2135
さつまいも	40
大豆	468
チェリー	2600
メロン	138
露地ブドウ	1138
ハウスブドウ	3520
鶏肉	28ウォン/羽
栗	4.2

出所：韓国農林畜産食品部資料.

輸入寄与度（第 5 表）を考慮した直接支払い金単価を確認すると（第 11 表）、ハウスブドウが最も高く 352 万ウォン/ha、次いで、輸入寄与度が 94%とされたチェリーが 260 万ウォン/ha であった。一方、輸入寄与度の低い栗（4200 ウォン/ha）やさつまいも（4 万ウォン/ha）は支払い単価が非常に小さいものであった。

5）あわ（2014 年）、トウモロコシ、緑豆（2015 年）の輸入寄与度

2014 年のあわ、2015 年のトウモロコシ、緑豆に関しては、被害補填の発動要件Ⅰ～Ⅲをすべて満たしていたが、価格低下に対する輸入の寄与度が 0 であったため、補填が実施されなかった。

これは、発動要件Ⅱは、FTA 締結国のうち一カ国でも輸入量が基準値を上回ればクリアできる一方、価格低下に対する輸入の寄与度は、FTA 締結国全体からの輸入について計算するためである⁽¹⁶⁾。ある物品について FTA 締結国の一部からの輸入が増えても、FTA 締結国全体で当該物品の輸入が基準値以下であれば、当該物品の価格低下について FTA の影響はなかった、とする考え方である。

あわについては、EU や ASEAN からの輸入が増える一方で、他の FTA 締結国からの輸入がそれ以上に減少したため、FTA 締結国全体の輸入量の変化がマイナスとなり、輸入寄与度が 0 とされた。またトウモロコシは米国から、緑豆は米国、EU からの輸入量が基準値を上回ったが、FTA 全体の輸入量が基準値以下であったので⁽¹⁷⁾、あわ同様に輸入寄与度が 0 となった。

（2）廃業支援⁽¹⁸⁾

1）制度の概要

廃業支援は、FTA の発効により、廉価な農産物が輸入されることで、栽培や飼育が困難な状況に陥った場合に対応するための制度であり、チリとの FTA 対策の一環で 2004 年に導入された。当初の制度では、支給対象品目が事前に決定しており、FTA で被害が予想されたハウスブドウ、キウイ、桃であった。「自由貿易協定の締結による農漁業人などの支援に関する特別法」を法的根拠とし、施行令で実施期間を 2008 年までとしていた。2004 年から 2008 年まで、ハウスブドウ、キウイ、桃に対する支援支給は（第 12 表）、総額で 2377 億ウォンで、桃に対する支援が 1796 億ウォンで最も大きかった。

第 12 表 廃業支援金支給実績 (ha, 億ウォン)

区分	2004		2005		2006		2007		2008		小計	
	面積	金額	面積	金額	面積	金額	面積	金額	面積	金額	面積	金額
もも	490	169	1202	406	1516	501	1335	450	682	269	5225	1796
ハウスブドウ	69	72	106	109	146	150	99	106	62	93	482	530
キウイ	14	6	30	15	36	17	18	8	7	5	106	51
小計	573	247	1 337	530	1 698	668	1 452	564	752	367	5812	2377

資料: チ・ソンテ, イ・ヒョンゲン (2016)。

桃に対する廃業に関しては、検疫問題で禁輸となっていたにも関わらず支援金が支給されていたということが明らかになり、その後、被害補填直接支払い同様に、実際に被害があった品目を事後的に指定するものに変更された。ただし支援金支給の対象品目は、被害補填直払金選定品目の中で、①栽培、飼育に費やした投資費用が大きく、廃業すると、この投資費用の回収が困難な品目、②栽培・飼育期間が2年以上のため、短期間で収益を得ることが困難な品目、とさらに限定されており、それ以外にも、必要性が認められた場合に支給される。

制度の施行期間は、中国とのFTA発効日（当初はEUとのFTA発効日）から5年（2020年12月）で、支給額は3年間の純利益である。またこの制度の下では、5年の間、同一品目の栽培、飼育が禁止されており、5年以内に栽培・飼育をした場合、支援金の返還が課される。

事後指定方式となった後、2013年には被害補填直払金対象品目中、投資コストが大きいとされる韓牛が廃業支援金の対象として選定された（第5表）。第13表から分かるように、実際に申請した農家数は、申請対象農家（14万戸）の13%に当たる1万8000戸ほどであった。支払い単価（1頭当たりの純収益額×3年）は、韓牛肥育牛が81万1000ウォン/頭、繁殖牛が89万9000ウォン/頭で、支払い総額は2183億ウォンと多額なものになった。最終的な総支援額はそれよりも少ない1965億ウォンであったが、当初予算（300億ウォン）の6倍以上となったため、被害補填直払金予算とFTA基金の余裕資金などを利用し、13年に816億、14年に残りの1149億ウォンを支給した（第14表）。

第13表 2013年の廃業支援申請状況

品目	申請対象		申請状況			
	農家戸数	頭数 百頭	農家戸数	頭数 百頭	支払い単価 ウォン/頭	支払金額 百万ウォン
繁殖牛(雌)		17400		1800	899000	161887
肥育牛(雄)		10700		700	811000	56439
小計	141495	28100	18260	2500		218326

資料: チ・ソンテ, イ・ヒョングン (2016).

注: 申請の課程での記載ミス, 審査での取消, 申込取消などの理由で, 実際の支給額と相違する.

第14表 廃業支援の予算と支援額 (億ウォン)

年度	予算(a)	支援額(b)	b/a
2013	300	1965.29	6.6
2014	1027.17	196.01	0.2
2015	1027.17	1149.81	1.1

出所: 農林畜産食品部内部資料.

2014 年については、廃業支援金支給対象が韓牛子牛となった。対象農家から廃業申請を受け付け、最終的に 3010 戸の農家に 196 億ウォンを支給した。この年は、2013 年の支援状況を考慮して 1027 億ウォンの予算を確保していたが、支援額は予算の 20%であった。

2) 2015 年の廃業支援状況

2015 年に関しては、対象品目が大豆、露地ブドウ、ハウスブドウ、鶏肉、栗の五つとなり（第 5 表）、支給額も 2014 年より大幅に増加して 1150 億ウォンとなった。この中でも、特に、韓チリ、韓米 FTA による 輸入ブドウの低価格圧力の影響で、ブドウ農家の廃業申請が非常に多い。チ・ソンテ、イ・ヒョンゲン（2016）によると、2015 年に、各自治体を通じて FTA 廃業支援金を申請したブドウ農家は、露地ブドウが 3702 戸、ハウスブドウが 681 戸で、合計 4383 戸であった。先ほど述べたように、ブドウに対する廃業支援は、2008 年に一度終了したが、事後指定方式によって 7 年ぶりに対象品目に指定された。

廃園面積は、露地ブドウ 1406ha、ハウスブドウ 269ha であわせて 1675ha となっており、2015 年のブドウ栽培面積が 15397ha であったので、その 11%水準に相当する。廃園希望農家をみると、平均栽培面積が 0.4ha で、全国平均（0.5ha）よりも規模が小さい。また申請した露地ブドウ農家の 64.9%、施設ブドウ農家の 39.4%が 65 歳以上の高齢農家である。このように廃園申請をしたブドウ農家は、栽培規模が零細で、高齢農家が大部分であるので、ブドウ農業全体でみると効率性が向上している可能性がある。

4. まとめ

本稿では、韓国の FTA 農業対策について、輸入被害に対する直接的な所得補填を取り上げ、補填の発動条件や補填金額の算定方法を確認した。2013 年の被害に対する補填直接支払いは、5 品目が補填の発動要件を満たしたが、輸入の寄与度が 0 であったあわについては、補填額が 0 とされた。2014 年についても、大豆をはじめとする 11 品目が発動条件のすべてを満足させたが、緑豆とトウモロコシに関しては、輸入寄与度が 0 で、補填が実施されなかった。

農家の間には、こうした問題は補填額の算出に厳しい制約が掛けられているためであるとして強い不満がある。このため一部野党議員からは、輸入寄与度による補填の縮減を行わないように制度改善が必要であるとの主張がなされている。

今後、関税率はさらに低下し補填対象品目が増えていくと考えられるが、予算制約があるなかで、韓国政府がどのように制度を見直していくのか注目しておく必要がある。

例えば、農業部門の効率性を引き上げるために、補填対象をある一定規模以上の農家に絞り込むといった対応も考えられるが、政治的には難しいであろう。

[引用文献]

大西裕（2014）『先進国・韓国の憂鬱』中公新書。

高安雄一（2014）『韓国における市場開放と農業構造改革 農地の経営規模拡大について』日本評論社。

農林畜産食品部・海洋水産部（2014）『2013 年農漁業・農漁村及び食品産業に関する年次報告書』。

農林畜産食品部（2014）「FTA 被害補填直接支払制 食糧作物に初めて発動」報道資料。

農林畜産食品部・海洋水産部（2015）『2014 年農漁業・農漁村及び食品産業に関する年次報告書』。

韓国農村経済研究院（2014）『2014 年度 FTA 被害補填直接支払金支援の対象農畜産物調査・分析 年次報告書』。

農林畜産食品部（2015a）「2015 年度の FTA 被害補填直接支払金・廃業支援金の支給品目決定」報道資料。

農林畜産食品部（2015b）「2015 年の FTA 被害補填直接支払金・廃業支援金として合計 1621 億ウォンを支給」報道資料。

チ・ソンテ、イ・ヒョングン（2016）「2015 年度のブドウ廃業支援の現況と示唆点」KREI 懸案分析第 7 号 農村経済研究院。

農林畜産食品部（2016）『第 2 次農林水産科学技術育成総合計画』。

(1) 韓国の FTA 推進に関する政治経済学的な分析として、大西（2014）がある。

(2) これまで締結された FTA では、コメについてはすべて譲許除外となっている。しかし 2015 年からは、コメの関税化が実施されている。このようなコメの市場開放に備えた稲作農家の対応については、高安（2014）を参照。

(3) 本節は、主に、李明博政権（2008 年 2 月～2013 年 2 月）以降の政策を扱っている。なおその内容は、毎年発行されている農林畜産食品部『農漁業・農漁村及び食品産業に関する年次報告書』に大きく依拠している。

(4) 農林畜産食品部の変遷は、次のサイトを参考にした。

<http://theme.archives.go.kr/next/organ/organBasicInfo.do?code=OG0076788>

(5) 筆者は、2014 年 8 月～2015 年 1 月に科学技術政策課に派遣され、韓国の科学技術政策に関する研究を行った。

(6) 「農林畜産食品部とその所属機関職制施行規則」

<http://www.law.go.kr/lumLsLinkPop.do?lsId=011789&lsThdCmpCls=OR&joNo=004100000>

(7) 英語名称は、農村振興庁が Rural Development Administration, 山林庁が Korea Forest Service。したがって、「庁」に当たる英語は、農村振興庁では Administration, 山林庁では Service である。

(8) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=141163#0000>

(9) 第 1 次農林水産食品科学技術育成総合計画で、農林水産食品産業の範疇が定義されている。農林水産食品産業は、食品・流通、生産・加工、生産システム（機械、農薬、種子など）、資源・環境生態、バイオ・生命、IBNT（IT、バイオテク、ナノテク）融合・複合、文化（観光、休養）、以上 7 つの産業からなる。

(10) 参考サイト：http://m.rda.go.kr/mobile2/?p=recentView&num_id=75&page=151

(11) この計画は、2013 年に就任した朴槿恵大統領政権下で発表されたものである。2008～2012 年の R&D 政策に対する評価結果をもとに、不十分な部分を改善する目的で作られており、第 1 次農林水産食品科学技術育成総合計画と大きく矛盾するものでない。

(12) 自由貿易協定締結にともなう農漁民などの支援に関する特別法(第 7 条第 1 項各号)

<http://law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9E%90%EC%9C%A0%EB%AC%B4%EC%97%AD%ED%98%91%EC%A0%95%20%EC%B2%B4%EA%B2%B0%EC%97%90%20%EB%94%B0%EB%A5%B8%20%EB%86%8D%EC%96%B4%EC%97%85%EC%9D%B8%20%EB%93%B1%EC%9D%98%20%EC%A7%80%EC%9B%90%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95>

(13) 輸入発動係数は、関税法施行令にある農林畜産物に対する特別緊急関税基準発動係数を参考にして、市場占有率別に決められており、() 内を市場占有率とすると、1.15（10%未満）、1.10（10%以上 30%未満）、1.05（30%以上）となっている。

(14) I と II で、基準輸入量の計算方法が相違することに留意されたい。

(15) 肉牛は、二つの輸入条件を満たすが、実勢価格(304 万 8000 ウォン/600kg)が、基準値(251 万 2000 ウォン/600kg)以上であったため、発動されなかった。

(16) FTA 締結国からの輸入増加 がマイナスの場合、輸入寄与度、さらに補填額がマイナスとなり意味をなさないので、0 とする。

(17) カッコ内の単位をトンとして、緑豆は、基準値（1259）>輸入量（1080）、トウモロコシは、基準値（1192933）>輸入量（1129661）となる。

(18) 本節は、農林畜産食品部・海洋水産部（2015）、チ・ソンテ、イ・ヒョングン（2016）を参考にした。

2016（平成 28）年 3 月 31 日 印刷・発行

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料 第 13 号

平成 27 年度カントリーレポート 米国，フランス，韓国，GMO（米国，EU）

編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-1-1

電話 (03)6737-9000

FAX (03)6737-9600



この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。