

第4章 オーストラリア

—農業競争力白書の施策と GMO 栽培規制—

玉井 哲也

1. はじめに

2018-19年度は特に東部で干ばつの影響が大きい。小麦、大麦などの主要穀物の生産量は、前年を大きく下回り、小麦は2,000万トンを超えると予想されている。

現在のオーストラリアは、他の先進国の多くと比べると、農業への補助は極めて少ない。世界有数の農産物輸出国ではあるが、上述したような干ばつが頻発して生産は不安定である。こうしたなかで、農業政策においては何に重点を置き、どのような施策を推進しようとしているだろうか。2015年に農政推進の柱としてとりまとめられた農業競争力白書には、農業政策の方向と種々の具体的施策が盛り込まれているので、同白書のフォローアップをすることで、近年の農業政策において重視されている事項の把握を試みる。

また、GMO栽培規制については、技術的にはGM小麦の商業栽培の実現も遠くないであろう今日、小麦を主要穀物とするオーストラリアの対応を考える材料として整理した。連邦制をとり州により政策が異なり得ることを示す良い事例とも思料する。

さいごに、2018年度の進展を中心にFTAの推進状況を整理する。主要輸出先の多くとFTAを締結済みのオーストラリアは、更にその推進を図っているところである。

2. 農産物需給状況

オーストラリア農業経済資源科学局（ABARES）は、今シーズン（2018-19年度）の冬作物（小麦、大麦、カノーラ、豆類、オート麦及びライ麦）の生産量を、2018年12月現在で約2,927万トンと予測している（ABARES（2018））。前年度を約870万トン下回り、史上最高の5,668万トンを記録した2年前（2016-17年度）と比べればほぼ半分である。主要品目である小麦、大麦及びカノーラのいずれも影響を受けており（第1表）、冬作物全体で、作付面積が2,000万haを超えるようになった2000-01年度以後の18年間のなかで8番目に低い生産量となる。今シーズンは初期に降水量が少なく、シーズンを通じても適時に雨に恵まれなかったことが生産量減少の主要因とされる。また、干ばつの影響は東部で著しい一方、西部は生産量が減少していない。今シーズンまでのところは、2006-07年度のような全国同時の大不作には見舞われずに済んでいるとも言える。

夏作物（ソルガム、綿花、米等）の生産量は約310万トンと予測され、前年度2017-18年度を約100万トン下回る。特に灌漑用水の不足により米及び綿花の生産が大きく落ち込む

模様であり、夏作物についても干ばつの影響が現れている（第2表）。

第1表 冬作物の生産量等（小麦、大麦、カノーラ）（千トン、トン/ha）

年度	小麦			大麦			カノーラ		
	生産量	単収	輸出量	生産量	単収	輸出量	生産量	単収	輸出量
1998-99	21,465	1.86	16,450	5,987	1.89	4,718	1,690	1.36	1,356
1999-00	24,757	2.04	17,838	5,032	1.94	3,837	2,460	1.29	2,034
2000-01	22,108	1.82	16,621	6,744	1.95	4,149	1,775	1.22	1,392
2001-02	24,299	2.11	16,465	8,280	2.23	4,992	1,756	1.32	1,380
2002-03	10,132	0.91	10,845	3,865	1.00	3,466	871	0.67	517
2003-04	26,132	2.00	15,074	10,382	2.32	5,312	1,703	1.41	1,202
2004-05	21,905	1.64	15,780	7,740	1.67	6,502	1,542	1.12	892
2005-06	25,150	2.02	15,168	9,482	2.15	5,316	1,419	1.46	831
2006-07	10,822	0.92	11,196	4,257	1.02	3,136	573	0.55	228
2007-08	13,569	1.08	7,408	7,160	1.46	4,052	1,214	0.95	472
2008-09	21,420	1.58	13,410	7,997	1.60	3,899	1,844	1.09	1,067
2009-10	21,834	1.57	13,725	7,865	1.78	4,235	1,907	1.13	1,187
2010-11	27,410	2.03	18,431	7,995	2.17	4,625	2,359	1.14	1,549
2011-12	29,905	2.15	23,026	8,221	2.21	6,568	3,427	1.39	2,557
2012-13	22,855	1.76	21,265	7,472	2.05	5,165	4,142	1.27	3,512
2013-14	25,303	2.01	18,336	9,174	2.41	7,124	3,832	1.41	2,863
2014-15	23,743	1.92	16,571	8,646	2.12	6,208	3,540	1.22	2,626
2015-16	22,275	1.97	15,777	8,992	2.19	5,498	2,775	1.33	1,857
2016-17	31,819	2.61	22,057	13,506	2.79	9,537	4,313	1.61	3,458
2017-18	21,244	1.74	15,492	8,928	2.30	7,997	3,669	1.34	2,413
2018-19	16,956	1.70	10,618	7,312	1.97		2,241	1.18	1,438

資料: ABARES, Agricultural Commodity Statistics 2018 及び ABARES (2018)。

注. 2018-19 年度の数値は ABARES (2018) 及び同 Agricultural Commodities 2018 年 12 月号による予測値。

第2表 夏作物の生産量等（ソルガム、米、綿花）（千トン、トン/ha）

年度	ソルガム			米			原綿		
	生産量	単収	輸出量	生産量	単収	輸出量	生産量	単収	輸出量
1998-99	1,891	3.22	76	1,362	9.20	607	716	1.27	647
1999-00	2,116	3.40	26	1,084	8.28	710	741	1.60	703
2000-01	1,935	2.55	330	1,643	9.28	661	819	1.55	834
2001-02	2,021	2.46	586	1,192	8.28	704	703	1.72	719
2002-03	1,465	2.20	70	438	9.32	287	387	1.72	596
2003-04	2,009	2.74	289	553	8.38	151	349	1.76	459
2004-05	2,011	2.66	513	339	6.65	69	645	2.01	410
2005-06	1,932	2.52	173	1,003	9.83	103	597	1.78	650
2006-07	1,283	2.09	46	163	8.15	414	301	2.10	487
2007-08	3,790	4.03	251	18	8.50	191	133	2.12	266
2008-09	2,692	3.51	1,368	61	8.46	45	329	2.01	260
2009-10	1,508	3.03	487	197	10.39	21	387	1.86	395
2010-11	1,935	3.06	553	723	9.54	91	926	1.57	505
2011-12	2,239	3.40	1,112	919	8.91	501	1,225	2.04	994
2012-13	2,229	3.45	1,291	1,161	10.28	577	1,017	2.30	1,305
2013-14	1,282	2.41	701	819	10.94	561	885	2.26	1,036
2014-15	2,210	3.02	1,205	690	9.91	481	528	2.68	681
2015-16	1,791	3.44	1,075	274	10.31	366	629	2.33	536
2016-17	994	2.70	729	807	9.81	177	891	1.60	763
2017-18	1,439	2.71	404	630	10.49	372	1,000	2.00	872
2018-19	1,524	2.66		156	10.40		581	2.08	

資料: ABARES, Agricultural Commodity Statistics 2018 及び ABARES (2018)。

注. 2018-19 年度の数値は ABARES (2018) による予測値。

畜産も放牧を主とすることから干ばつの影響を受けるが、穀物ほど生産量の変動は大きくない。中期的に見ると、ラム肉の輸出、鶏肉の生産が大きく伸びている一方で、羊毛生産は減少傾向が続いてきた。

第3表 食肉生産量等 (千トン)

年度	牛肉		羊肉		年	羊肉		豚肉		鶏肉	
	生産量	輸出量	輸出量 (マトン)	輸出量 (ラム)		生産量	輸出量	生産量	輸出量	生産量	輸出量
1998-99	2,011	1,326	データ無し	データ無し	1998	624	303	369	25	602	23
1999-00	1,988	1,284	データ無し	データ無し	1999	643	320	362	45	614	24
2000-01	2,119	1,461	192	116	2000	714	374	364	56	617	18
2001-02	2,028	1,381	166	118	2001	678	366	379	77	627	25
2002-03	2,073	1,387	162	102	2002	634	350	407	92	700	20
2003-04	2,033	1,319	129	119	2003	543	289	419	88	681	20
2004-05	2,162	1,491	144	128	2004	573	323	395	70	722	18
2005-06	2,077	1,395	148	146	2005	616	360	390	65	755	21
2006-07	2,226	1,517	168	157	2006	669	390	383	67	797	19
2007-08	2,132	1,440	163	167	2007	681	394	385	61	813	30
2008-09	2,125	1,485	151	162	2008	647	391	345	55	805	33
2009-10	2,109	1,377	117	160	2009	624	383	324	45	829	36
2010-11	2,133	1,442	97	162	2010	541	332	339	50	934	31
2011-12	2,115	1,462	99	179	2011	507	321	344	51	1,013	40
2012-13	2,245	1,539	153	208	2012	583	371	352	46	1,047	41
2013-14	2,464	1,769	186	236	2013	687	466	360	47	1,067	42
2014-15	2,662	2,009	180	254	2014	720	520	362	44	1,103	48
2015-16	2,344	1,749	156	261	2015	710	491	374	41	1,137	34
2016-17	2,069	1,443	135	255	2016	686	481	386	42	1,225	36
2017-18	2,238	1,638	177	280	2017	698	509	408	49	1,220	47
2018-19	2,317		460		2018						

資料: ABARES, Agricultural Commodity Statistics 2018 及び同 Agricultural Commodities 2018 年 12 月号。

注 1) 2018-19 年度の数値は Agricultural Commodities 2018 年 12 月号による予測値。

2) マトン及びラムの輸出量は船積み重量ベース、他は枝肉ベース。

第4表 羊毛, 生乳, 乳製品の生産量等 (千トン (生乳は千キロリットル))

	羊毛		生乳	バター		チーズ	
	生産量	輸出量	生産量	生産量	輸出量	生産量	輸出量
1998-99	712	682	10,178	189	117	328	175
1999-00	643	800	10,847	182	137	373	220
2000-01	657	848	10,547	172	120	376	219
2001-02	605	700	11,271	178	123	412	218
2002-03	547	536	10,328	164	111	379	208
2003-04	516	505	10,076	149	84	384	212
2004-05	529	555	10,127	147	69	388	228
2005-06	520	552	10,089	146	83	373	202
2006-07	502	576	9,583	133	81	364	213
2007-08	459	483	9,223	128	57	361	203
2008-09	420	445	9,388	148	70	343	146
2009-10	422	428	9,084	128	74	350	168
2010-11	406	444	9,180	122	56	339	163
2011-12	404	405	9,589	120	49	347	161
2012-13	427	437	9,334	118	54	338	174
2013-14	419	428	9,421	116	49	311	151
2014-15	427	459	9,806	119	44	344	159
2015-16	404	417	9,681	119	34	344	172
2016-17	414	429	9,016	100	21	337	167
2017-18	422	451	9,289	93	16	378	171
2018-19	385	385	8,910	66		374	

資料: ABARES, Agricultural Commodity Statistics 2018 及び同 Agricultural Commodities 2018 年 12 月号。

注 1) 2018-19 年度の数値は Agricultural Commodities 2018 年 12 月号による予測値。

2) 羊毛の輸出は、皮を含む(生産量の対象よりも広い)。

3. 農業競争力白書の施策

(1) 農業競争力白書のフォローアップ

本節は、2015 年 7 月にオーストラリア連邦政府が発表した農業競争力白書 (Agricultural Competitiveness White Paper。以下、「白書」) で「これからの施策」とされた新政策・規制改革について、その後の実施・導入の状況を整理する。白書は、首相・内閣省に置かれたタスクフォースが、1 年半をかけてとりまとめ、2015 年 7 月に公表した。今後農業が目指すべき大きな方向と、そのための条件整備に貢献すべく推進する政策を掲げている。白書は、オーストラリア農業に関して、政府が取り組むべき優先的な行動分野として以下の 5 分野を示した。白書の内容について詳しくは、玉井 (2016) を参照されたい。

① より公正な環境を農業に保証

農業活動を、より公正な競争、より適切な規制のもとに置き、過剰な規制を見直してコスト削減を図り、所得変動に対応するため税制を改善。

② 21 世紀のインフラを建設

農業生産にとって最も基礎的な投入である水のインフラ、輸送網などを整備。

③ 干ばつやリスク管理への対応を強化

干ばつ、市場変動による、所得の不安定に対処できる、柔軟な経営戦略・能力を備える農家の取組を、政府が促進。逆境に置かれた農家を政府が支援。

④ より賢い農業へ

研究開発の改善、質の高い労働者の確保、農地などの資源の環境と調和した管理、により持続可能で効率的な農場経営。

⑤ 高級な市場へのアクセス

貿易交渉や障壁の除去、国内の安全性や品質確保などによって、海外市場へのアクセスの維持・拡大を図る。

いま白書のフォローアップを行う意義は、第一に、1 年半をかけて作成した農業政策の方針や具体的施策を、それらのその後の実施・進展と対比して把握することである。農業政策において重視されるポイントと政策手段を、重点分野に即して掴むことや、白書後の状況を受けた、最近の政府の問題意識の変化を確認することにつながる。オーストラリアでは、白書は政権が節目と考える時期・局面において、今後の見通しや政策運営の基本的方針などを示すものであるため、包括的で広範な施策について、体系的な視点から、一連の動向・顛末について観察する機会として重要である。

第二に、効果的に情報を収集できる時期は限られている。白書の予算措置は、「4 年間」という期間とされていることが多い。今年度 2018 年度は、白書公表の 2015 年度 (2015 年 7 月に開始) から 4 年後に当たり、計画どおりならこれらの予算配分が完了しており、施策の実施状況を整理するに適した時期である。2019 年度以後になると、終了して時間が経過した施策は、情報入手が困難になるおそれがある。実際に、2018 年前半にホームページ等

に掲載されていた事業の情報が、2018年後半には掲載されていない例が複数見られる。

オーストラリア連邦政府は、ホームページを設けて(<http://agwhitepaper.agriculture.gov.au/>)、該当サイトへのリンク等の形で白書に関する情報を提供している。以下のフォローアップでは、同ホームページを手がかりに、白書の構成に即して、優先5分野でそれぞれ今後行っていくとされた施策の実施状況を整理する。

（2）より公正な環境を農業に保証

1）農産物についての公正な競争

（i）オーストラリア競争及び消費者委員会（ACCC）

白書では、公正取引の確保、競争阻害行為の監視や消費者保護の役割を持つ ACCC に、農業を担当する新委員を設置して農業部門への取組を強化し、農業供給網における公正な取引と競争を促進する、としている。

2016年2月、ACCCに農業委員として、牧牛農業、学究、農業界代表の経験を有するケオグ（Keogh）氏が任命された。任期は5年間で、ACCC内に新たに設置される農業ユニット（Agriculture Enforcement and Engagement Unit）と協力して、農業者の関心事項である供給網の透明性確保などに取り組む。ACCCの委員は全体で6人である。

農業ユニットは、2010年公正取引及び消費者保護法（Competition and Consumer Act 2010）の農業部門に関する執行・管理を行う。ACCCの農業分野での活動対象は、反競争的行為、事業上の権利保護、小規模事業者による集団取引、業界行動規範、合併、インフラ規制などである。同ユニットは、発足した2016-17年度に、牛・牛肉市場の点検及び園芸産業との一連の意見交換会、野菜・果実市場で操業する業者の義務的遵守事項である園芸行動規範（Horticulture Code of Conduct）の改訂を行い、2018年4月には酪農調査の最終報告書を公表した。同ユニットの活動実績として、その他に、会社の合併案に関する検討、水部門のモニタリングや鶏卵の情報表示ガイドラインなども挙げられている。

（ii）協同組合等の奨励

協同組合や集団取引、革新的事業モデルに関する知識や教材を提供する2年間のパイロット事業を行い（1,380万豪ドル）、農業者が異なる事業モデルを採択することを支援することがうたわれていた。

同事業は、農場協同組合・協力試行プログラム（Farm Co-operatives and Collaboration Pilot Programme）として、2016年4月から2018年6月まで実施された。個人農業者や農業者グループにきめ細かい助言などを提供することにより、協同組合その他の合同事業、供給網での地位の強化、農場出荷額の拡大、等を支援する。支援内容は3種あり、①「知識ベース」として各種の情報を提供、②各種の協働方式について専門家が助言する「専門家による支援」、③「農業者グループ事業」は協働事業を新たに実施しようとする農業者グループに資

金(補助金)供与する。1,493.4 万豪ドルの予算の連邦政府の事業(白書の「1,380 万豪ドル」より若干増額)で、サザンクロス大学(Southern Cross University)等が実施する。

上記①「知識ベース」に該当するものとして、協同組合の概要、現状やその設立・運営の仕方についての解説書「オーストラリアの協同組合マニュアル オーストラリアにおける協同組合の目的、設立過程、計画及び運営」(Co-operatives in Australia A Manual The purpose, start-up process, planning and running of a co-operative in Australia Second Edition)がサザンクロス大学等によりまとめられた。協同組合について学ぶオンライン学習コースも提供した。②に関しては、2017 年 6 月から、「協同組合設立 (Co-op Builder)」コーナーをウェブ上に設け、登録した農業者グループに対して定款や開示事項などの作成その他の協同組合設立手続きをオンラインで支援した。同事業により 57 協同組合が新規に設立した。③の資金供与は、財務及び法的相談、市場の調査・開拓、プロジェクト管理、その他必要な事項に関する費用を対象とする。補助金は 50 グループに計 5.5 百万豪ドルが付与された。

2) より良い規制

(i) 農薬・動物用医薬

新たな農薬等を早く利用できるようにすること、事業コストを低減することを目指して、農薬・動物用医薬等の承認の仕組みの合理化を図った。

この改革は白書公表前に始まっており、農業省は、2015、16 年に行った業界、農薬・動物用医薬使用者、州政府、地域住民との意見交換も踏まえ、オーストラリア農薬・動物用医薬庁(Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority)が担う農薬・動物用医薬の承認規制に関し、信頼できる外国政府の判断を受け入れる、効能評価や輸出入規制に際しての過重な規制を廃止・合理化する等の改革方針を固めた。そして、2017 年農業及び動物薬品法制を改正(運営効率化)する法案(The Agricultural and Veterinary Chemicals Legislation Amendment (Operational Efficiency) Bill 2017)が 2017 年 10 月に、2018 年農業及び動物薬品法制を改正(規制簡素化)する法案(The Agricultural and Veterinary Chemicals Legislation Amendment (Streamlining Regulation) Bill 2018)が 2018 年 10 月に、議会に提出された。

(ii) 農業の規制に関するレビュー

白書で、生産性委員会(Productivity Commission)がオーストラリアの農業の規制について、その削減を念頭に見直しを行うこととされた。

生産性委員会は、2015 年末から、農業の競争力と生産性に影響を与えている規制に焦点を当て、不要な規制負担を減らすこと、より効率的に規制目的を達成する方法に転換すること、等に特に留意を払って調査を行い、オーストラリア農業の規制に関する調査報告(Productivity Commission (2016a))が 2017 年 3 月 28 日に公表された。同報告に盛り込まれた 29 の勧告のポイントの一部を挙げると次のとおりである。

- 農業は広範で複雑な規制のもとにあり、累積による規制負担は大きい。
- 一部の正当性のない規制、例えば、GM 作物の栽培規制(モラトリアム)、外国海運

の参入規制，GM食品の表示義務，NSW州の米の流通規制は廃止すべきである。

- 規制が政策手法として不適切な場合もある。例えば，農業への外国投資を懸念する声に応えた規制変更は，費用がかかる上に効果が薄い。

- 目的をより着実に達成するには以下のような改革が必要な規制もある。

動物福祉規制は，現状では便益を適切に評価せずに基準設定がなされている。

農薬・動物用医薬等の評価には国際的な証拠を利用してコスト低減を図るべき。

大型自動車の道路利用許可の仕組みは合理化・簡素化すべき。

同報告に対する連邦政府の対応方針は，2019年1月に公表され，農業への外国投資の規制緩和を除き，勧告事項をおおむね支持するとの立場が表明されている。

(iii) 原産国表示の改善

食品の原産国表示 (CoOL) は，以前から義務づけられていたが，消費者に分かりにくい等の指摘があったことに対応し，見直すこととされた。

検討は2015年7月に始まり，2016年7月1日に原産国表示の規則が改定され，2018年6月30日以後，すべての対象品目・業者の遵守義務となった。従来は主にオーストラリア・ニュージーランド食品基準規定 (The Australia New Zealand Food Standards Code) が原産国表示の枠組みを規定していたが，改訂後は，オーストラリア消費者法 (The Australian Consumer Law) の新たな義務的情報基準 (Information Standard) によることとされた。

主要な変更点は，オーストラリアで生産された食品の表示として，従来の義務が文字による表示のみであったのに替えて，中にカンガルーをあしらった三角形のロゴ及び内容物に含まれるオーストラリア産の割合を示す棒グラフと文章を付けることである。

対象となる食品は，オーストラリアで小売りされるものすべてだが，ロゴとグラフ・文章を義務づけるのは優先食品 (priority foods。その他の食品を除く食品) であって，その他の食品 (香辛料，菓子，ビスケット及びスナック，ボトル入りの水，ソフトドリンク及びスポーツ飲料，茶・コーヒー，酒類) は原産地の文章のみで良い。

「オーストラリアで生育 (Grown in Australia)」及び「オーストラリアで産出 (Produced in Australia)」という表示は，原料全部がオーストラリア産であり，主要な加工がオーストラリアで行われたことを意味する。この場合は，全体がオーストラリア産なのでオーストラリア産の割合を示す棒グラフと文章は付かない。原料にオーストラリア産でないものを含むが，最終的な主要改変 (加工) がオーストラリアで行われたものは，「オーストラリアで製造 (Made in Australia)」である。

「生育 (Grown)」 「産出 (Produced)」 「製造 (Made)」 のいずれにも当てはまらないもの，すなわち，原材料の一部はオーストラリア産でも，「オーストラリアで包装 (Packed in Australia)」しただけ又は外国で加工された食品は，いわゆる「オーストラリア産」の食品と言えず，カンガルーのロゴは付けられない。オーストラリア産の内容物の割合を示す棒グラフと文章を付けるだけである。また，外国産の優先食品については，産地を明示しなければならない。

3) より良い税制

白書は、農業者に対する税制特例措置の改善を掲げた。まず、農業者に対する従前の特例措置全体の構成等を (i) で概説し、(ii) 以下で白書に即して講じられた事項を述べる。

(i) 農業者に対する税制の優遇措置

i) 干ばつや自然災害に見舞われた農業者への対応

税務署は相談に応じ利子を付けずに納税期間の延長や分割支払いとする取扱を行う。

また、干ばつによる家畜の死亡や前倒しと畜から得た利益や農業生産事業用の資産（果樹や家畜など）の喪失に対して支払われる保険金の受取額を、5年間に繰り延べることができる。干ばつのために前倒しで刈った羊毛の販売収入は、翌年に繰り越すことができる。

ii) 税金の平均化 (tax averaging) 及び控除

所得税平均化は、農業者等の所得を最大 5 年間まで平均で計算して所得税を計算する制度である。農業者等の所得は良い年悪い年で変動が大きいことに対応している。

僻地税相殺 (zone tax offset) は、当該納税者の居住地がオーストラリアの僻地である場合に申請できる。僻地では生活費が割高なため、一定の税額を控除するものである。

法人が新規性のある研究開発を行った場合に税額を控除する研究開発促進税制特別措置は、法人の規模に応じて 43.5%又は 38.5%の税額を減額する。

iii) 所得控除

農場経営預金 (FMD) 制度は、農業等の生産者が FMD 口座に預金した金額を、当該年度の所得税の課税対象所得から控除するというものである。引き出した年に所得税の対象となり、所得の変動を平準化するのに資する⁽¹⁾。

各種経費の所得控除への算入や減価償却期間の短縮措置も設けられている。園芸農業の植物の償却・控除は、1995年5月9日以後（ブドウ園については、2004年10月1日以後）に発生した、農業生産に用いる植物を確立するために使用した費用について、減価償却として控除するものである。炭素吸収林の控除は、2012年7月1日以後の炭素吸収林の確立のための費用を控除対象とする。炭素吸収林が確立した会計年度の初日から14年と105日の期間にわたって、1年間に7%の割合で償却される。電気、電話線の償却は、小規模事業者が、事業を行う土地で電線の敷設ないし電線の改善を行う場合、及び農業等の事業を行う土地に電話線を敷設する場合に、その経費を10年間で償却する。

iv) 軽減税率等

事業で使用する、機械、工場、装置、重車両、公道以外を走る軽車両に用いる燃料については、税率が軽減される。高額車税の免税は、消費税 (GST) を含む価格が閾値 (2018-19 年度の場合、燃料効率の良い車で 75,526 豪ドル、それ以外で 66,331 豪ドル) を超える車に課される高額車税 (税額は、閾値を超える額の 33%) を免除するものである。

上記を含め、農業だけではなく各種事業者や小規模事業者を広く対象とする軽減税率等が設けられているが、農業にとっては特に燃料税や高額車税の減免の恩恵が大きい。

(ii) 所得税平均化の再利用

農業者は、10年を経過すれば所得税平均化の利用を再び選択可能になるとされた。

上記(i)のii)で述べた所得税平均化は、その方式によることを停止した納税者は、再び利用できなくなる仕組みであった。これを、2017年7月1日から改め、停止後10年以上経過した者は、所得税平均化を再利用可能とした。

(iii) 農場経営預金(FMD)の利用限度額引き上げ及び借入金との相殺

2016年7月1日から、FMDの利用限度額を2倍の80万豪ドルに引き上げるとともに、FMDを預金者のその農業等の生産のための借入金と相殺できることとした。

(iv) 農業用フェンス等の減価償却期間縮減

白書で「これからの施策」としている記載しているフェンスのほか、水及び飼料のインフラについての控除が、手厚い前倒し償却の特例扱いとなり、2015年5月12日以後に発生した費用について、フェンス及び水施設(ダム、タンク、井戸、灌漑水路、ポンプ、水タワー、水くみ上げ風車)は即時償却、飼料貯蔵施設(サイロ及び穀物その他の動物飼料を貯蔵するタンクなど)は3年間での償却となった(従来は、フェンスは最大30年、水施設は3年、飼料貯蔵施設は最大50年)。また、(v)の小規模事業への雇用・投資特例措置(Growing Jobs・Small Business)の支援が適用されるものについては即時償却となる。

(v) 小規模事業への雇用・投資特例措置の支援

2015年5月12日から2017年6月30日までの期間(その後、順次2019年6月30日にまで延長)においてそれぞれが2万豪ドル未満の資産を購入した場合は、直ちに減価償却ができることとされた。また、2015年7月1日から、法人化していない小規模事業者は税額を5%減額し(上限1,000豪ドル)、小規模事業者の法人税率(最高28.5%)を1.5%減額した。対象事業者は、当初の年間売り上げ2百万豪ドル未満から、2016年7月1日に10百万豪ドル未満に拡大され、農業者の97%がこの措置を利用可能と考えられている。

(3) 21世紀のインフラを建設

1) 水インフラ整備

連邦政府は、5.095億豪ドルの全国水インフラ基金を設立し、そのうち5千万豪ドルを、将来の投資判断のために必要な情報等を整備するため、残る4.595億豪ドルを、州政府や民間部門と連携しての水インフラの建設のために割り当てることとされた。

実際には、全国水インフラ基金は5.8億豪ドルに増額された。基金からの資金は、州政府・特別地域政府に対してのみ、その応募に対応して、連邦政府との個別のプロジェクト合意を結んだうえで供与される。基金の全額が割当済みとなっている。

基金の用途は二つに大別され、第一の実現可能性研究に充てる金額は0.595億豪ドルで、

将来の水インフラ投資の判断を行う際に有用な情報整備のため研究を助長する (Qld 州 15 件, NSW 州 4 件, Vic 州 9 件, WA 州 7 件, SA 州 2 件, NT 2 件の 39 件。資金提供は 2015-16~2018-19 年度)⁽²⁾。水資源開発やインフラ建設の技術的な実現可能性やデザインの評価, 費用・便益分析, リスク分析, 法令・税制等の論点整理など, が対象となる。

第5表 全国水インフラ基金のプロジェクト: 資本整備

州	対象	資金 (豪ドル)
Qld	マレーバ・ディンブラ水供給施設	11,630,000
	ノゴラ・マッケンジー水供給施設	3,010,000
	ロックウッド堰	176,100,000
NSW	ダンゴワン・ダム	75,000,000
Vic	マカリスター灌漑地区の近代化	20,000,000
	ロッドン南西部パイプライン	20,000,000
	サンレイシア近代化プロジェクト第2期	3,025,000
WA	ミラピュ・ウエリントン・プロジェクト	140,000,000
SA	アデレード北部灌漑施設	45,600,000
	マクラレン渓谷貯水施設	2,500,000
Tas	スコッツデール灌漑施設	25,270,000

資料: インフラ・地域開発・都市省 (Department of Infrastructure, Regional Development and Cities) ホームページの National Water Infrastructure Development Fund に関する各種情報から筆者作成。

第二の資本整備に充てる 5.2 億豪ドルは, 11 か所の水インフラ事業の建設費として出資される。連邦政府の基金が整備経費全体の約半分を, 残りを州政府等が負担する。資金提供期間は 2017-18~2024-25 年度である。水インフラのなかでもダムなど貯水インフラが優先される。各州で予定されているプロジェクトは, 第5表のとおりであり, そのうち8プロジェクトが既に実施中, 残る3プロジェクトは州政府との合意について調整中である (2018年11月21日現在)。

2018年, 全国水インフラ基金に大きな変更が生じた。まず, 干ばつの深刻化を受けて, 8月19日, 資本整備部分に長期的な水の安定確保に資する干ばつ対応事業 (0.72 億豪ドル) が追加され, その事業募集を 2018年12月11日まで行った。更に 2018年11月19日, 同基金の規模を約5億豪ドル拡大し10億豪ドル余りとする方針が発表された。拡大部分は, 上述の干ばつ対応事業, 既存プロジェクトへの追加支出, 新規プロジェクトに向けられる。

同基金とは別に, 連邦政府は, 連邦科学産業研究機構 (CSIRO) に 1,500 万豪ドルで北部オーストラリア水資源評価プロジェクト (Northern Australian Water Resource Assessments Project) を委託した。Qld 州北部のミッチェル川 (Mitchell River) 流域, NT のダーウィン (Darwin) 地域及び WA 州のフィッツロイ川 (Fitzroy River) 流域で, 水インフラに投資をすれば, どれだけの灌漑農業が生まれるかを分析するものである。2年半を経て, 2018年8月末に公表された報告書は, 灌漑農業開発により, 3か所合計で, 雇用 14,795 人, ダムからの年間安定供給水量 4,936 ギガリットル, 灌漑農地 367,800ha 及び農業生産額 48.7 億豪ドルが創出されるとした。ただ, 同報告書は技術・地理・環境面での実現可能性を中心とする分析であり, 商業的な持続可能性の評価には深く踏み込んでいないようである。

2) 農業のためのより効率的な輸送インフラ

CSIRO の輸送網投資戦略手法研究 (TraNSIT) の拡大 (1 百万豪ドル) が白書にうたわれた。農産物については、輸送距離が 1,000km を超える場合や市場価格の 40%を輸送費が占める場合もあるなど、輸送コストが農業経営に大きな影響を与える。こうした現状に対処すべく、費用面で最も効果的な輸送の選択肢を明らかにする道具として開発されたのが TraNSIT である。1.42 億トンの農産物輸送、5 百万台の貨物車、年間 15,000 行程の列車運行を取り込み、肉牛、穀物、乳・乳製品、家禽、米、綿花、豚、砂糖、園芸作物、飼料等 25 種類の対象農産物ごとに、最適の供給網とそのためのインフラ投資について分析する経済モデルである。農場から、貯蔵施設、フィードロット、加工場、輸出港、更には配送センター、小売業者までの経路を対象としている。道路・鉄道の状態、一時閉鎖や迂回路、貨物車駐車場や一時保管場所などの補助施設の利用可能性も取り入れているので、個別の事業者がロジスティック費用を管理するために使うことも可能とされている。

TraNSIT により、道路、鉄道を新設、改善した場合に輸送コストを予測試算して、投資判断の材料とすることができる。例えば、北部肉牛道路計画は、2016-17~2019-20 年度にかけて連邦資金 1 億豪ドルを使い、肉牛輸送道路の整備・改善を図るものであるところ、TraNSTI を使って、道路の改善によるコスト低減効果が試算され、計画策定の参考とされた。関係各州から提出された 58 の道路改善シナリオによるコスト削減額は毎年 7,789,603 豪ドルという試算結果であった (CSIRO (2016))。最終的に北部肉牛道路計画の事業対象として発表された 11 か所のうち、10 か所は上記提案シナリオに含まれていた。

(4) 干ばつやリスク管理への対応を強化

1) 干ばつへの備えの強化

(i) 長期天気予報の改善

コンピュータの増強、予測モデル改良などによる長期天気予報の改善に 330 万豪ドルを投じるとされた。2016 年 2 月、気象庁 (BOM) による新モデルの開発、試験を 2016 年から開始して徐々に実用化し、2018-19 年度に全面的に新規サービスに移行するとの予定が発表された。具体的な改良点は、予測モデルのメッシュを従来の 250km 四方から 60km 四方へと精緻化し、予測発表頻度を 1 か月ごとから 1 週間ごとに増やすことである。

また、白書当時には含まれていなかったものだが、2017 年 6 月には、豪州食肉家畜生産者事業団 (MLA) が、連邦政府から研究開発補助金 620 万豪ドルを受けて、BOM、農業団体などの関係者と協力して、干ばつ等極端な気候事象の予測に取り組むことが発表された。

(ii) 新たな税制特例

上記 (2) 3) (iv) で述べたように、水施設についての税額控除と飼料貯蔵設備の 3 年間の減価償却の特例が講じられた。

また、白書以後の動きとして、近年の干ばつの深刻化を受け、2018年8月19日、新たな租税特別措置が発表され、農業生産者等は、サイロや物置などの動物飼料貯蔵施設のコストについて即時の減価償却とすることが可能となった（従前は3年間での償却）。

(iii) 農場保険についての助言とリスク評価のための補助金

資格要件を満たす農業者は、干ばつその他の生産と市場のリスクを管理する一助となる新たな保険契約を結ぶために有用な助言やリスク評価、所要データの取りまとめなどのサービスを受けた場合に、「農場リスク管理プログラム (Managing Farm Risk Program)」により、その費用の半分までの補助金を受けられる（上限金額 2,500 豪ドル）。保険料そのものは補助対象にならない。同補助金の申込期限は 2019 年 5 月 15 日であり、連邦政府の支出額は 2019 年 6 月 30 日までの 4 年間で 20.2 百万豪ドルとされている（白書でうたった 4 年間で 29.9 百万豪ドルを下回る）。

2) 干ばつ中の支援

(i) 干ばつ低利融資

干ばつ対応として従来から行われていた、干ばつ低利融資 (Drought Concessional Loans) 及び干ばつ回復低利融資 (Drought Recovery Concessional Loans) について、白書では、2015-16 年度から 11 年間にわたり毎年 2.5 億豪ドルの融資枠を確保するとした (11 年間で 27.5 億豪ドル)。これらの融資は、市中金利よりも低い金利を、州政府を通じて融資するもので、金利差額を連邦政府が州政府に対して補填する形をとっていた。

2018 年 7 月 1 日から、低利融資の仕組みが改まり地域投資会社 (Regional Investment Corporation) が全国統一的に融資を実施することとされた。地域投資会社の農場への融資は、農場投資融資 (Farm Investment Loans) 及び干ばつ融資 (Drought Loans) であり、いずれも金利 3.58%、融資上限 2 百万豪ドル、期間 10 年で、うち最初の 5 年は利子払いのみで元本の返済は 6 年目からとなる (2018 年 9 月 28 日現在)。

(ii) 生計費支援の拡充

白書は、22.8 百万豪ドルをあてて農場家計手当 (Farm Household Allowance (FHA)) による生計費支援 3 年目 (最終年) の受給農家への支援を拡充するとしている。

FHA は、経済的な困難に直面している農場の家族の家計を支援する施策であり、2014 年 7 月 1 日から開始された。受給希望者は厚生省 (Department of Human Services) に申請し、認められると失業手当相当額を受給する。白書が拡大したのは、FHA 受給者に対するケース管理支援 (農場の財務評価の実施経費や財務改善のための活動費用の一部を補助) であり、農場立て直しの取組への補助を強化するものである。

(iii) 会計相談サービスの拡充

白書は、干ばつの影響下にある地域で会計相談サービス(Rural Financial Counselling Service (RFCS))を提供する活動費について、2015-16年度に1.8百万豪ドルを追加するとした(当初の割当額は14.3百万豪ドル)。RFCSは、財務的に困難な状況にある農林漁業者、それらに関連する小規模事業に対して、全国を地域割りで担当するサービス提供者が、その雇用する地域会計相談者を通じて会計相談サービスを無料で提供するものである。

RFCSは、2016年4月以後も継続されることとなり、連邦政府は2016年初めに、12のサービス提供者と2018-19年度まで、47百万豪ドルの新たな契約を結んだ。それ以後も、干ばつなどの状況に応じ、白書の措置を超えて、何度かRFCSが拡大されている。

(iv) コミュニティのメンタルヘルス

干ばつの影響下にある地域のコミュニティに対するメンタルヘルス等に関して20百万豪ドルの支援拡大を行うとされた。コミュニティ支援の内容は、一対一のカウンセリング、メンタルヘルスや福祉に焦点を当てたイベント、干ばつ影響下のコミュニティに住む人への助言や参考資料の提供、などの支援を無料で提供することである。

(v) FMD制度の早期利用

農場経営預金制度(FMD)については、白書に記載された内容の一連の改革が2016年7月1日から実施された。利用限度額引き上げ、借入金との相殺を可能とすること及び制度の早期利用である。限度額及び相殺については(2)の3)(iii)で述べたとおりである。

早期利用とは、制度の本来の仕組みよりも早くFMD預金の引き出しを行うことである。FMD口座の預金は、預金した時点の年度の所得から控除される税制特例の対象だが、預金後12か月未満で引き出すとその特典は失われる。この原則に対する例外として、干ばつの影響を受けている(6か月連続して雨不足であること)農家は、預け入れが前年度であり預け入れから6か月以上経過していれば、税制上の特典を失うことなく当該FMD預金を引き出すことが可能となったのである。

(vi) 税務局による支援

オーストラリア税務局(ATO)が干ばつの影響下にあるコミュニティの納税者に対して助言等を行う。納税期間の猶予、重課税や納税遅延の利息の免除、利息猶予期間付きでの納税計画、状況に合わせての税金分割支払い、等の相談に応じるということである。

(vii) コミュニティでの事業実施

白書がうたった、35百万豪ドルを充てて実施する、干ばつによる経済低迷に苦しむコミュニティで現地の人や業者を使う事業は、インフラ・地域開発・都市省の所管である。

「干ばつコミュニティ・プログラム(Drought Communities Programme (DCP))」は、2015-16年度から4年間で35百万豪ドルの事業で、2015年5月9日に発表され、同年6月30日

から募集が開始された。2019 年 6 月 30 日までの事業計画を立てて応募した地方政府 (Councils) のなかから、農業大臣と協議して、インフラ・地域開発大臣が決定したものに對して、1.5 百万豪ドル (上限金額) を給付する。対象として 23 の地方政府が決定された。

2018 年、DCP は、新たな干ばつ対策パッケージの一環として拡大され、同年 10 月までに、81 百万豪ドルを追加し新たに対象とした 81 の地方政府に各 1 百万豪ドルを支給した。

(viii) 害獣及び雑草の管理に対する支援

干ばつの影響下にある地域で、害獣及び雑草を管理する州政府を支援 (4 年間で 25.8 百万豪ドル) するとされている。

これに対応する農業省の害獣・雑草管理支援は、2015-16 年度に 15 百万豪ドル、2016-17 ~2018-19 年度に 10 百万豪ドルを使い、害獣による牧草への圧力、野犬等による家畜食害及び雑草の侵入を減らすことにより、家畜生存率の向上、地被・家畜用牧草の向上、景観の健全性の向上、を達成することを目指す。現場での活動は州政府の担当であり、連邦政府の資金は州政府の害獣・雑草管理活動のための費用の一部となる。

3) 干ばつ対策パッケージ

白書に掲載された「これからの施策」は、継続中のプログラムも含まれているため、その記載内容が具体的であることも少なくない。なかでも、3. の干ばつ対応分野の各種施策に関しては、具体性が高いようである。これらの多くが、2015 年 5 月 9 日に連邦政府が発表した干ばつ対策パッケージ (drought measures package) から、その 2 か月後に公表された白書に「再掲」した形となっているためであろう。

白書に掲げた取組は、それぞれ実施されたが、その後も干ばつが深刻化する状況を受けて (2019 年 1 月現在)、2018 年 8 月に新たな干ばつ対策パッケージが発表された。FHA の受給期間上限を通算 3 年から 4 年に拡大、地方金融相談サービスの予算の追加、飼料貯蔵施設の経費を即時控除可能とする、などである。それらの中には、白書の取組に上乘せ・延長の形をとるものも多い。ただしこれらは、干ばつ状況の変化に応じて施策が展開される連続した過程と言えるから、「白書の対応」か「白書後対応」かを区分することは重要ではないかもしれない。この点は、他の 4 分野についても共通することで、中長期的な施策の計画が、その後の情勢変化により変更されていく現実を示すものであろう。

(5) より賢い農業へ

1) 研究・開発・普及

(i) 優先順位

地方産業の研究・開発・普及の目標に関する新たな優先順位を設定し農場での収入を改善する分野に重点的に資金を振り向けるようにすることが、白書に掲げられている。連邦政府

は、白書編成過程で農家、研究者、業界等との協議により設定されたものとして、「進んだテクノロジー」「バイオセキュリティ」「土壌、水及び天然資源管理」「研究開発の実用化」の4分野を今後の研究開発において焦点を当てる分野として挙げている。

第6表 利益をもたらす地方産業の研究・開発プログラムの採択プロジェクト

プロジェクト名	補助金額 (豪ドル)	自己負担(豪ドル)	
		現金	現物
収益向上につながる賢い灌漑	4,000,000	3,435,000	2,906,949
民間部門の農業普及活動活発化による、研究開発から得られる成果拡大	1,595,000	810,000	785,000
季節予報の利用のあり方を改善して、農業者の収益を改善	1,829,249	900,974	829,226
クイーンズランド・ミバエの管理のための効率的・効果的な害虫抑制ガイドラインの整備と普及	235,000	1,175,000	1,175,000
高付加価値の動物飼料、化学品、燃料をつくる精製技術	3,090,564	1,545,282	1,544,030
果樹等を管理するための多面的モニタリング手法	3,428,248	1,890,000	1,538,248
雑草を生物学的制御することがもたらす農場生産性への長期的な好影響	1,897,918	948,959	948,959
「白い」魚を市場へ: オーストラリア・ヒラマサの養殖	3,000,000	1,650,000	1,400,000
残渣等を利用した肥料・飼料	862,693	652,376	569,000
フード・バリュー・チェーンの革新と成長をもたらす市場と消費者の分析	2,873,500	3,590,000	2,382,505
遺伝子情報及び中赤外線による牛乳のデータの活用	927,273	518,182	510,000
農漁業者に対する焦点を絞った実践的な普及サービスを統合化	815,000	815,000	600,000
農業の生産性を高めるため受粉の確実性を増す: 効果的な受粉ガイドライン	5,255,000	2,627,714	5,227,563
反芻動物家畜へのQ熱の感染拡大をもたらす要因についての研究	514,000	735,000	367,800
雑草の影響を持続可能な形で管理するための新たな生物学的制御	623,437	3,179,818	3,603,635
窒素増加、水利用効率向上及び生産コスト削減を図る、リン酸利用効率の良い牧草	3,460,000	1,730,000	3,247,829
口蹄疫を例に、動物疫病発生に対応する監視と準備を改善	5,869,968	2,934,984	2,934,984
オーストラリアの食肉の国際競争力を高める進歩した計測技術	4,850,000	4,255,000	2,742,000
バーチャル放牧技術による畜産業の収益性・生産性の向上	2,600,000	1,365,000	1,871,805
簡単に開くカキ	236,275	193,325	57,950
精密農業を加速し、判断する農業へ	1,397,561	750,000	1,410,415
集約的作物・牧草体系における窒素利用の効率性を向上	5,889,286	4,170,652	5,626,295
農場の庭先利益を高める高価値モジュラー式の農地林業	520,000	260,000	638,674
ナッツ産業の先進的生産システム	5,000,000	4,450,000	808,470
地中海ミバエの収穫後駆除の研究センター	1,647,636	1,655,746	1,763,455
病気、ストレス、単収をより全面的に管理するデジタル技術	2,987,635	4,804,082	5,721,593
野焼きや山火事による損失を減らし公共の土地の管理を改善することで、気候変動がワイン産業に及ぼす影響を緩和	1,466,000	1,466,000	723,156
家畜生産者が情報を報告・利用することにより、供給網の収益性を向上	711,668	754,905	259,021
機械収穫のロスを減らす研究と技術の利用により砂糖産業の収益を向上	3,551,000	1,925,000	2,649,643
動物産業の廃棄物管理の技術と事業モデル: 廃棄物を転じて利益に	6,000,000	4,651,826	3,721,903
農場庭先利益の拡大における自然資本勘定の役割	900,000	450,000	911,992
植物病害虫管理の改善のための高性能センサー、診断及び予測	6,758,797	6,494,284	8,404,311
農業者と農産物バリューチェーンの関係者が極端な気象事象に対して能動的に対応する手段を開発	6,198,942	3,660,370	4,803,123
降水量が低位ないし中程度の地域の耕畜混合農場で、新種の豆科牧草を利用して収益を向上	5,516,075	4,990,503	6,052,288
豚肉及び鶏肉の抗細菌性を計測する技術	1,274,000	648,286	999,157
フンコロガシを利用したエコシステムの調整により家畜生産者に裨益	9,174,174	4,587,087	8,932,275

資料: 農業・水資源省 (Department of Agriculture and Water Resources) ホームページの Rural R&D for Profit に関する各種情報から筆者作成。

(ii) 研究開発公社 (Research and Development Corporation) の管理運営コスト

研究開発公社 (RDC) の管理運営コストを減らすことにより、より多くの資金を研究・開発・普及に振り向ける方針とされた。RDC は、政府と業界が協調して地方問題や農業関係の研究・開発を行う主体であり、連邦法により 15 の RDC が設置されている (対象分野・作物等は、卵、ブドウ・ワイン、生体家畜輸出、食肉加工、豚肉、羊毛、綿花、酪農・乳製品、漁業、林業・木製品、穀物、園芸農業、食肉・畜産 (MLA)、地方産業研究開発公社 (RIRDC) 及び砂糖)。

(iii) 利益をもたらす地方産業の研究・開発プログラム

白書は、利益をもたらす地方産業の研究・開発プログラムを 2018-19~2021-22 年度まで 4 年間延長する (1 億豪ドル) とした。2014-15 年度から 4 年間の事業として開始された同プログラムを 4 年間延長して、8 年間で 2 億豪ドルを投入することとなる。

農業等の生産者に利益をもたらす知識、技術、製品、手法を生み出し、その研究開発の成果の普及の道筋を強化し、業界と研究との連携・協調を確立・育成することを通じて、生産性と利益を改善することを目的としており、同プログラムから資金の配分を受ける研究プロジェクトは、上記 (i) の四つの優先分野に対応することを求められる。

毎年募集を行い、採択されたプロジェクトに対して補助金を供与する。RDC のみが応募資格を有する。補助率の上限は 50% である。2014-15 年度から 3 年間分、第 1 から第 3 ラウンドで採択されたのは 36 プロジェクトで、約 115 百万豪ドルの補助金が供与された。RDC やそのパートナーによる自己負担は 169 百万豪ドルであった (第 6 表)。

(iv) 輸出干し草とティーツリー精油の産業の研究

輸出干し草及びアロマセラピーなどに使われるティーツリー精油の産業から、研究目的での課徴金を徴収し、それと同額の資金拠出 (140 万豪ドル) を連邦政府が行って、この研究資金を輸出干し草とティーツリー精油の産業の研究に充てることとされている。課徴金は、輸出干し草について 2016 年 7 月 1 日から導入され 1 トン当たり 50 セント、ティーツリー精油は 2017 年 7 月 1 日から導入され 1 キログラム当たり 25 セントである。研究費の交付を受けるのは、輸出干し草、ティーツリー精油ともに、RIRDC である。

RIRDC については、このほか、小規模事業に関する研究についての連邦政府からの拠出を 120 万豪ドル追加することが白書に記載されている。

2) 農家による持続可能な資源管理

(i) 緊急病虫害駆除

白書では、2015 年 7 月から 4 年間で 5,000 万豪ドルを投じ、緊急病虫害駆除を行う能力を向上するとされた。病虫害が農業・環境・人の健康に及ぼす影響を最小化すべく、農業省が州政府・特別地域政府、業界と協調して、平時には緊急時対応計画等を整備し、病虫害発

生時には情報提供と病虫害駆除活動の連絡調整・技術支援等を行うことを内容とする。

緊急時対応計画として、①動物についての緊急動物疾病対応合意（The Emergency Animal Disease Response Agreement）、②植物についての緊急植物病虫害対応合意（The Emergency Plant Pest Response Deed）、③環境に関しての全国環境バイオセキュリティ対応合意（National Environmental Biosecurity Response Agreement）があり、それぞれ連邦政府、州政府・特別地域政府、業界の間で、緊急事態が発生した場合の抛出や資金分担を合意している。具体的な病虫害駆除などのための対応計画として、家畜などについてオーストラリア獣疫緊急計画（AUSVETPLAN）、水棲動物について水棲生物獣疫緊急計画（AQUAVETPLAN）、植物について植物病虫害緊急計画（PLANTPLAN）、海洋環境について緊急海洋病虫害計画（EMPPlan）が作成されている。

（ii）定着してしまった害獣・雑草の管理

害獣及び雑草に対処する農業者の能力を向上するため 2015 年 7 月から 4 年間で 5,000 万豪ドルを充てるとしている。緊急対応と異なり、既に広がっていて恒常的な対応が必要な害獣・雑草への対処能力を強めるための措置である。

第一義的には土地保有者と州政府・特別地域政府が対応する事項だが、連邦政府も重要害獣・雑草に関する研究の実施・支援や、ガイドライン（全国害獣戦略（Australian Pest Animal Strategy）、全国雑草戦略（Australian Weeds Strategy））を作成するなどの支援を行っている。「4 年間で 5,000 万豪ドル」の能力向上策の内容には、以下の事項が含まれる。

- ① 確立した害獣・雑草を制御する手法・技術についての研究開発プロジェクトの促進。
CSIRO、州政府、害獣協同研究センターによる八つの研究開発プロジェクトに対して補助金 234 万豪ドルを付与。
- ② 農業者、業界、コミュニティの害獣・雑草への対処能力を向上させるための、州政府・特別地域政府による現場での取組（教材配布、ワークショップ、見学会など）に対して 4 年間で 2,250 万豪ドルの資金支援。その前半に当たる 2015-16 年度及び 2016-17 年度の 2 年間で 1,250 万豪ドルを付与。
- ③ 全国ベースで害獣・雑草管理調査を実施し、農業者や土地保有者による害獣・雑草対応の実態や手法の情報を提供。ABARES が 2017 年 5 月に、全国の害獣・雑草問題の発生状況、対処活動の手法や費やされている経費等の実態を整理した。
- ④ 害獣・雑草に対する制御手法・技術を改善・開発するプロジェクトに補助金を支給。
希望者から提案を募り、農業省は、2016-17～2018-19 年度の 3 年間について 23 プロジェクト採択した（補助金額合計 1,050 万豪ドル）。研究開発会社、農業等の団体、州政府、教育・訓練機関等を含む研究組織が応募資格を有する。

（iii）ランドケア及び緑の軍隊

白書では、既存の施策として位置づけられているが、ランドケア（National Landcare Programme）及び緑の軍隊（Green Army）も行われている。ランドケアは、2008 年度からの

「カントリー・ケア (Caring for Country)」プログラムを引き継いで、連邦政府が、州政府、地方政府、業界、コミュニティ、個人等と協力して、天然資源管理と持続可能な農業に資するプロジェクト（植生の衰退、土壌劣化、害獣・雑草の侵入、山火事の危険等への対処）を行うものである。緑の軍隊は、環境・エネルギー省の事業で、17～24歳の若者が参加し、環境保全活動に関するトレーニングを受けて、行政組織やランドケアなどの取組と協力、相互補完しながら、植林、河川清掃、雑草管理などの保全活動を行うものである。

3) 技能及び労働

白書では、農業者が、技能を有し信頼できる労働力を利用できるようにするために既に実施した支援を中心に記載し、「これからの施策」として具体的な事項は挙げていない⁽³⁾。

より良い職業訓練を実施するための措置として白書で言及されていた、2015年1月開始の産業技能基金 (Industry Skills Fund) (6.641億豪ドル) は、2017-18年度から、オーストラリア人技能向上基金 (Skilling Australians Fund) に切り替わっている。

また、労働力が不足している分野における外国人労働の利用として、就労のために短期間滞在する外国人への言及がある。まず季節労働者プログラム (Seasonal Worker Programme) (416ビザ) は、太平洋島嶼国等の経済発展とオーストラリア内での労働力不足に対応すべく、農業部門と宿泊業・観光業の雇用労働者として、連邦政府の承認を受けた会社等が雇用主となり、島嶼国の人々を受け入れるものである。2015年7月から人数制限が廃止され、2018年11月には雇用期間の上限を6か月から9か月に延長する方針が示された。次に、二国・地域間の取決めに基づき、青少年が、休暇目的の入国及び滞在期間中の旅行・滞在資金を補うため就労することを認める、ワーキング・ホリデー制度 (Working Holiday Maker) がある。滞在期間は12か月までだが、動植物の栽培・育成業、漁業・真珠採取、林業、観光・宿泊業に就労するなど一定の条件のもとで2度目、3度目の取得（延長）が可能である。三つ目の短期技能労働ビザ (Temporary Work Skilled visa) (457ビザ) は、雇用者が、2年間ないし4年間まで技能労働に従事する外国人を雇うことを可能にする。白書では、その対象を農業分野で拡大する方向性が示されたが、その後、2018年3月19日をもって同ビザは廃止され、その後継となる短期不足技能ビザ (Temporary Skill Shortage (TSS) visa) (482ビザ) では特筆するような対象拡大はなかった模様である。

(6) 高級な市場へのアクセス

1) 貿易の技術的障壁排除及び在外農業参事官の新設

白書は、農業の成長と農業者の収益増加をもたらす貿易拡大を政府が助長する、との方針のもと、まず、貿易の技術的障壁の排除及び農業参事官の増員を掲げた。

農業貿易及び市場アクセス協力事業 (ATMAC) により、オーストラリア農産物の海外市場へのアクセスを改善するための事業者等の活動、例えば研究開発、教育訓練、事例展示、技術交流・関連会議への参加など、に補助金を支給する。2015年7月から2019年6月の4年間で310万豪ドルが用意され、すべて配分が決定済みである。

上記の一般公募分とは別に、農業省自身の市場アクセス協力活動に 190 万豪ドルが割り当てられ、貿易障壁の低減に資する技術協力、研究協力、研修などの活動を行っている。

農業参事官 (agricultural counsellors) は、重要な農産物輸出先のオーストラリア大使館等に置かれ、貿易交渉や検疫交渉、輸出市場との関係強化の取組などを行う。既存の市場の維持に加え、貿易に対する技術的障壁への取組や新規市場の開拓などに資する役割を担う。白書が掲げた、農業参事官の 5 名増員は 2016 年 1 月から実施された (ベトナム、マレーシア、中東に新規に各 1 名、タイと中国に、追加で各 1 名を派遣)。

2) バイオセキュリティの改善

上記 1) が、市場アクセスを相手国等に直接的に働きかけるのに対し、2) 及び 3) は、人や動植物の安全面でのオーストラリア製品の信頼性を高めることを通じて、市場アクセスを維持・拡大する条件を整えるものである。オーストラリアは他の国・地域に比べて、動植物の病害虫が少ないことから、検疫上の懸念を理由として輸出が妨げられることが少ない。そのため、強力なバイオセキュリティによりこうした清浄地域の地位を保持することが、海外市場の維持、生産コストの低減等につながると考えられている。

このため、新たに、北部オーストラリアなどにおいて、病害虫侵入防止と侵入の早期発見のために、監視・分析を改善するための経費を 4 年間で 2 億豪ドル追加して投資する、とされた。2 億豪ドルの資金の大部分は 2019 年 6 月 30 日までの監視・分析活動に振り向けられ、若干が 2020 年 6 月 30 日まで情報・分析の要素に振り向けられる。活動内容には、関係者の連携促進や訓練拡充、バイオセキュリティ情報のウェブサイト構築、土地・海洋の管理を行う原住民レンジャー (Indigenous Rangers) の導入などが含まれる。

3) 食品輸出のトレーサビリティの近代化

食品輸出のトレーサビリティの仕組みを近代化してオーストラリアの食品安全性への信頼を高めるために 1,240 万豪ドルを支出することが白書に記述されている。

農業省の「全国トレーサビリティ事業 (National Traceability Project)」のもとで、連邦政府、州政府の代表で構成する作業グループが、農産物のトレーサビリティの仕組みの見直しを進めている。その第一段階として現行システムについて点検・評価の報告書を公表し、第二段階として、2019 年 4 月までを目処に、全国トレーサビリティ政策枠組み及び行動計画 (National Traceability Policy Framework and Action Plan) を策定することとされている。

4. GMO の栽培規制

(1) GMO の商業栽培許可の状況と各州による栽培規制という枠組み

オーストラリアにおいて、遺伝子組換え作物 (GMO) の栽培は、2001 年に施行された連邦政府の 2000 年遺伝子技術法 (Gene Technology Act 2000) によって律せられている⁽⁴⁾。

GMO を環境に放出するには、同法に基づき、遺伝子技術規制官 (Gene Technology Regulator (GTR)) の許可を得る必要があるところ、2019 年 3 月 31 日現在で、164 件の許可が付与されている。これには試験栽培も含まれ、また微生物なども含まれている。農作物に関するものに限ると 135 件であり、件数の多い順に綿花、小麦、カノーラ、大麦、サトウキビ、バナナなど 22 種類の作物である。そのうち商業栽培の許可は 25 件を数える (第 7 表)。

第 7 表 商業栽培の許可を受けた GMO 農作物

作物	数	特性
綿花	14	害虫耐性、除草剤耐性
カノーラ	7	除草剤耐性、ハイブリッド化
カーネーション	2	色変わりの花
バラ	1	色変わりの花
サフラワー	1	非食用成分
合計	25	ー

資料：遺伝技術規制官局ホームページ。2019 年 3 月 31 日現在。

GTR から出された GM 農作物の商業栽培許可は、2002 年 9 月の綿花が最初で、2003 年 6 月のカーネーション、同年 7 月のカノーラがそれに続いた。その一方で、GMO の商業栽培に対しては、国内消費者の警戒・懸念があり、農業者からも海外の輸出先市場からの評価が下がることを心配する声があった。このため、州政府の多くが、GMO の栽培禁止措置 (モラトリウム) を導入した。GM 綿花は、栽培地域が NSW 州北部と Qld 州南部に限られ、ここではモラトリウムの対象とされなかった一方、多くの州で栽培され綿花よりもはるかに栽培面積の大きいカノーラは、その主要生産州 (NSW 州、Vic 州、WA 州及び SA 州) でモラトリウム対象となった。GM カノーラは連邦政府から許可を受けたにもかかわらず、商業栽培を行えなかったのである。このように、オーストラリアにおける GMO モラトリウムを巡る議論は、GM カノーラの扱いを主要論点の一つとして展開された。

その後、世界的に GMO 栽培が拡大するなかで、農業界からは解禁を求める声が大勢となり、2008 年に NSW 州と Vic 州が、2009 年には WA 州が GM カノーラの商業栽培を認めるに至った。今日、オーストラリアで栽培される綿花のほぼ全部が GMO であり、カノーラの GMO 割合は 24% で増加傾向にある (Agricultural Biotechnology Council of Australia (2012), 同 (2018))。GM カノーラを認めていない SA 州と Tas 州のカノーラ栽培面積を合わせても全国の 1 割未満なので、現状のモラトリウムのもとでも GM カノーラの割合は 90% まで増える可能性があることになる。

しかしながら、まだ問題が解消したわけではない。例えば、NSW 州は GM カノーラの商業栽培を認めたものの、モラトリウム制度を廃止していないことが注目される。生産性委員会による農業の規制に関する調査報告書は、SA 州、Tas 州、ACT に加え、NSW 州も、モラトリウムを廃止すべきと勧告した (Productivity Commission (2016))。すなわち NSW 州は GM カノーラの商業栽培を認める方向に転じたものの、栽培規制を行い得るモラトリウム制度は維持したのである。他の商業栽培解禁州においても、解禁の方式が異なるなど、モラト

リアム制度の有無、有の場合のその仕組みや禁止の実態は、州により多様である。更に、実際に一定作物の栽培禁止を継続している SA 州、Tas 州及び ACT の今後の動向も注目される。州による仕組みの違いや動向が重要なのは、新たな GM 作物、GM 品種の商業栽培許可が出た場合、その取扱が州によって異なり得るからである。新規 GM 作物として、直接人の食用となり我が国が多量に輸入している小麦が注目されるところだが、小麦はカノーラにも増して全国で広く栽培される主要作物であると同時に、GMO 研究も進み、試験栽培のための環境放出許可件数は綿花に次いで多い。GM 小麦が商業栽培許可を受けた場合、栽培が可能と否かなどを、各州の制度に照らせば想定できる。こうしたことを念頭に、オーストラリアにおける GMO モラトリウムについて整理を試みる。

（２）州政府による GMO の商業栽培に対する取扱いの仕組み・経緯

１）NSW 州（ニューサウスウェールズ州）

NSW 州は、2003 年 6 月に 2003 年遺伝子技術（GM 作物モラトリウム）法（Gene Technology (GM Crop Moratorium) Act 2003）を制定し、GMO の栽培を禁止できることとした。

同法第 6 条により、大臣は、命令（order）を官報（Gazette）に掲載することにより、州内において一定の GM 食料植物（GM food plant）の栽培を禁止することができる。食料植物（food plant）とは、州内で主として人の食料又はその原料として用いるために栽培される植物である（同法第 5 条）。大臣は、栽培禁止命令の除外命令を出すこともできる（第 8 条）。同法の有効期限は、当初は 2006 年 3 月 3 日であったが（同法第 43 条）、2005 年に法改正され、2008 年 3 月 3 日まで延長された。

2003 年 7 月 22 日に出された最初の栽培禁止命令は、GM カノーラのうちバイエル（Bayer）社のインヴィガー・ハイブリッド（InVigor Hybrid）を対象とし、第 2 の禁止命令は 2003 年 12 月 19 日に出され、モンサント（Monsanto）社のラウンドアップ・レディ（Roundup Ready）が対象であった。これにより、当時 GTR から商業栽培が許可されていた 2 種類の GM カノーラを NSW 州内で商業栽培することは禁止された。

延長後の法律の期限を翌年に控えた 2007 年、NSW 州の独立の調査会が同法のレビューを行い、その報告書（Independent Panel Report to the NSW Minister for Primary Industries (2007)）は、GM カノーラのモラトリウムを廃止すること等を勧告した。この勧告に応じる形で 2007 年 12 月、州政府は 2003 年遺伝子技術（GM 作物モラトリウム）法を改正し、まず、法律の期限を 2011 年 7 月 1 日にまで延長するとともに（後に更に 2021 年 7 月 1 日まで延長）、規制の枠組みを変更した。州内全域であらゆる GM 食料植物の栽培を禁止（改正後の同法第 6 条）しつつ、改正後の同法第 7 条 A により商業栽培の許可を得た場合等には、例外として栽培を認めるものとしたのである。同条は、大臣が、業界代表からの申請を受け、一定の GM 食料植物の商業栽培を認める許可を付与することができるという規定である。すなわち、改正前には大臣が禁止命令を出さない限りは GMO を商業栽培可能であったものが、改正後は大臣が許可をしない限り栽培禁止という仕組みになったわけであり、栽培可能から栽培禁

止へと原則を逆転した形である。2008 年 3 月 14 日には、この第 7 条 A に基づく命令が官報に掲載され、GTR から商業栽培を認められた GM カノーラの商業栽培が許可された。

2) Vic 州 (ヴィクトリア州)

Vic 州では、2004 年遺伝子組換え作物制御法 (Control of Genetically Modified Crops Act 2004) を制定して GM 作物の栽培を規制した。

同法第 4 条により、大臣は、命令により、州の区域を、GM 作物 (GM crop) (GM 組織である植物からなる、又は、GM 組織である植物を含む、作物。食用か否かは問わない) の栽培禁止区域として指定することができる。ただし、同法第 28 条により、同法付表 (Schedule) に掲載する「Vic 州内での一定の GM カノーラの栽培を禁止する命令 (Order Prohibiting the Cultivation of Certain Genetically Modified Canola Crops in Victoria)」が、同条第 4 条の命令とみなされる。同付表の命令は、当時 GTR が商業栽培を許可していた 2 種類の GM カノーラを、Vic 州全域で 2008 年 2 月 29 日まで栽培禁止とする内容であった。商業栽培に限らず「栽培」一般が禁止されるため、大臣は、官報掲載の通知により、研究開発のための限定された規模の特定の GM 作物の栽培などを、同法第 4 条の栽培禁止命令からの例外として認めることができるとしている (同法第 6 条)。

このように、2004 年にモラトリアムの法律が制定され、同時に禁止命令が出されて、州内全域で GM カノーラが栽培禁止となった。その後、禁止命令の有効期限を翌年に控えた 2007 年 10 月、独立の調査会がモラトリウム措置のレビューを行った。その報告書は、GM カノーラに対する認識の変化や分別流通体制が整っていること等を踏まえ、モラトリウム措置を期限切れにするに任せることを勧告した (Department of Primary Industries (2007))。Vic 州政府は同勧告を受け入れ、延長措置を行わなかったため、禁止命令は 2008 年 2 月 29 日に期限切れとなり、Vic 州の全域で GM カノーラの栽培を行うことが可能となった。

GM カノーラは、禁止命令が失効したことで栽培可能となったのであり、法律自体は存続している。制度上は、大臣が命令を出せば、モラトリウムを発動し得る状態である。

3) Qld 州 (クイーンズランド州) 及び NT (北部特別地域)

Qld 州及び NT には、GM 作物の商業栽培についての作付け制限の制度は存在しない。過去に存在したこともない。モラトリウム制度が無いため、2003 年当時から、綿花、カノーラ、カーネーションの GMO が商業栽培可能だったのであり、その後の新たな GM 品種や GM サフラワー等の新たな GM 作物も GTR の許可を得た時点で商業栽培可能となる。

4) WA 州 (ウエスタンオーストラリア州)

WA 州では、2003 年遺伝子組換え作物禁止区域法 (Genetically Modified Crop Free Areas Act 2003) による規制が行われていた。

同法第 4 条は、大臣は、GM 作物 (GM crop) (GM 組織である植物からなる、又は、GM 組織である植物を含む、作物。食用か否かは問わない) の栽培を禁止する区域 (genetically

modified crops free areas) を官報掲載により命令することができると規定し、その区域は州全域とすることも可能であった。また、同法第6条により、大臣は、栽培禁止の例外を、対象者や条件等を課して、命令することができた。法律の有効期間は5年で、5年ごとに、法律の運用状況や有効性についてレビューを行うものとされた（同法第19条）。

同法第4条に基づき、2004年3月22日に、農林水産大臣は、WA州全域をGM作物の栽培禁止区域として命令した。その後、同法第6条に基づく例外としてGM作物の商業栽培を認められる地域が以下のように命令された（Western Australia (2009)）。

- ・ 2009年5月：オード川灌漑区域（ORIA）におけるGM綿花の商業栽培
- ・ 2010年1月：GMカノーラの商業栽培（WA州全域）

上記命令によりカノーラの商業栽培が州全域で解禁された2010年1月以後も同法は存続していたが、その後、2016年10月26日をもって廃止された。これにより、WA州は、GM作物の栽培を制限する枠組みを持たないQld州、NTと同様の状態となったことになる。

5) SA州（サウスオーストラリア州）

SA州では、2004年遺伝子組換え作物管理法（Genetically Modified Crops Management Act 2004）がGM作物の栽培を規制している。同法第29条に、施行の日から4年以内にレビューを行うことが規定されているが、有効期限の規定は無い。

同法の対象はGM食料作物（GM food crop）である。食料作物（Food crop）とは、食料及び飼料となる作物であり、加工されて食料・飼料となる原料作物を含む。同法第5条により、州総督（Governor）は、大臣から提言を受けて、州の区域について、GM食料作物の栽培規制をする規則を制定することができる。試験栽培など限定された規模での栽培については、モラトリウムの例外として、大臣が許可することが可能である（同法第6条）。

規制の方法として、幾つかの選択肢が規定されているが、2008年遺伝子組換え作物管理規則（Genetically Modified Crops Management Regulation 2008）は、「指定した州の区域で、一切のGM食料作物を栽培禁止とする」方式を取り、その指定区域を州全域とした。この2008年の規則は、同法のレビューの結果に従いモラトリウムを継続することとなった際に制定されたもので、2004年の同法施行当初に定められた規則と同内容である。

上述のとおり法律自体には有効期限の定めがないが、2008年の規則の有効期限は、2017年遺伝子組換え作物管理規則（有効期限の延長）法（Genetically Modified Crops Management Regulation (Postponement of Expiry) Act 2017）により、2025年9月1日とされている。これ以前には、2019年9月1日が期限とされていたが、緑の党が早々と提出した2025年までの延長法案が2017年末に議会を通り、延長が決まったところである。

SA州においても、GM作物の栽培解禁を求める動きがあり、サウスオーストラリア穀物生産者協会（GRAIN Producers SA）は州政府に対してモラトリウムの廃止を働きかけている⁽⁵⁾。2018年9月には、第一次産業大臣が、前政権（労働党）が禁止規則の2025年までの延長を決めたのは拙速であったとして、モラトリウム制度がSA州にもたらす利害得失をレビューし、その結果を今後の政策判断の参考にすると表明した。2019年2月に公表された同

レビューの報告書は、GM カノーラを作付けしないために掛かる農薬等の追加費用は、それにより得られる需要者側からのより高い買値（プレミアム）を上回り、SA 州農業にとって 2004～2018 年で 33 百万豪ドル、2025 年までモラトリウムを維持すると更に 5 百万豪ドルの損失になると見積もった。また、寄せられた公衆コメントのうち州内の主要農業団体を含め 6 割がモラトリウム撤廃を支持した (Anderson (2019))。これを受け、第一次産業大臣は、モラトリウムの廃止に向け、消費者の理解を得ることを目指すと見られている。

モラトリウム制度堅持の方針で、2016 年に先述の生産性委員会からの廃止勧告が出たあとで、それに逆行する形で 2017 年にモラトリウムの延長措置をとった SA 州であるが、このように GMO 推進勢力が巻き返しを図っている状況もあり、2025 年までの延長がそのまま維持されるのか、予断を許さないところがある。

6) Tas 州 (タスマニア州)

Tas 州では、2004 年遺伝子組換え生物制御法 (Genetically Modified Organisms Control Act 2004) を制定して GM 作物の栽培規制を行っている。法律の期限について同法第 36 条は、当初 2004 年時点で「施行開始から 5 年後に失効」と規定しており、2009 年 11 月までの期限だったが、5 年ごとに延長され、現在は「施行開始から 15 年後に失効」、すなわち 2019 年 11 月 16 日までを期限とする規定となっている。

同法第 5 条の、大臣は命令により、Tas 州の全部又は一部を GMO 禁止 (free of GMOs) 地域と宣言することができる、との規定に基づき、2005 年 10 月の第一次産業・水大臣の 2005 年遺伝子組換え生物制御 (GMO 禁止区域) 命令 (Genetically Modified Organisms Control (GMO-free Area) Order 2005) が、州全域を GMO 禁止地域に指定した。事務次官は、GMO 禁止地域において例外として GMO を取り扱うことを許可することができる (同法第 9 条)。

同法を 2019 年まで延長するに際して行われた 2013 年のレビューにおいては、農業部門の中で酪農、ケシの業界が GMO 利用を強く支持したものの、非 GMO であることが Tas 州産品全体のブランド力向上に貢献しており、現行の商業栽培禁止措置を廃止するとその復活は困難になる、という認識については異論がなく、モラトリウムを廃止する判断をする前には、関係者間の十分な協議と、GMO と非 GMO とが共存するための枠組み構築が必要である、とされた (DPIPWE (2013))。

他方で同州の遺伝子技術の研究、利用等の方針は、GMO モラトリウムを維持するとしつつ、分別流通等が確保されるなら医薬用に用いる非食用作物の GMO の商業栽培を容認するとしている (Tasmanian Government (2014))。念頭に置かれているのは Tas 州農業の主要産品の一つとなっているケシである。この方針に即せば、仮に GM ケシについて GTR から商業栽培が許可されれば、現行法は変えないとしても、大臣の禁止命令を改訂する等により医薬用 GM ケシの栽培を Tas 州内で解禁するということになる。

7) ACT (首都特別地域)

ACT では、2004 年 7 月、2004 年遺伝子技術 (GM 作物モラトリウム) 法 (Gene Technology

(GM Crop Moratorium) Act 2004) を制定した。厚生大臣が、モラトリウム命令を出して、ACT 内での指定した GM 食料植物 (GM food plant) の栽培を禁止することができる (同法第 7 条)。食料植物 (food plant) とは、主として人の食料又はその原料として用いるために栽培される植物である。同法第 8 条が、禁止の例外として栽培許可を出し得ることを規定している。同法には有効期限の定めがなく、2006 年 6 月 17 日以後で、大臣が書面通知で指定する日に失効するとされている (同法第 39 条)。

モラトリウム命令 2004 年第 1 号 (DI 2004-234) がバイエル社のインヴィガー・ハイブリッドの栽培を、同第 2 号 (DI 2004-235) がモンサント社のラウンドアップ・レディの栽培を、禁止した。次のモラトリウム命令は、その後 10 年を経た 2014 年第 1 号 (DI 2014-274) であり、GTR から商業栽培許可を受けた 3 種類目の GM カノーラ、バイエル社のインヴィガー・ラウンドアップ・レディ (InVigor Roundup Ready) を栽培禁止とした。なお、ACT では、GMO か否かを問わず、統計資料に現れる規模のカノーラ栽培は行われていない。

(3) 各州の規制の違い：整理と考察

1) 各州における規制の枠組みと栽培可能 GMO の状況

これまで見てきたように、かつては、連邦政府の GTR が商業栽培を認めた GMO であっても、広く商業栽培が禁止される状況が存在したが、NSW 州、Vic 州、WA 州が商業栽培容認に転換し、現在商業栽培を禁止しているのは、Tas 州、SA 州及び ACT である。

ただし、NSW 州及び Vic 州では GMO 商業栽培を禁止し得る制度を現在も維持しており、WA 州も 2017 年まで有していた。以下では、廃止された WA 州のものも含め、各州・特別地域 (以下単に「州」) ごとで違いの大きい、モラトリウムに係る制度を比較する。

まず、八つの州のうち、モラトリウムの法律が最初から存在しないのが、Qld 州及び NT である。ここでは GMO と非 GMO とで商業栽培に関し異なる取扱を受けることはない。

モラトリウム法がある他の 6 州のうち NSW 州のみが法律の規定で GMO 栽培を禁止し、大臣命令で許可し得るという、原則禁止、例外許可の方式をとる。他の五つの州は、法律自体では GM 作物栽培を禁止せず、禁止命令等を定め得ることを規定する、いわば原則容認の仕組みである。NSW 州も法律改正前はこの方式であった。

法律が対象とする GMO も異なる。最も対象範囲の広い Tas 州は、GM 作物に限らず GM 動物も対象とする (GM 動植物)。Vic 州と WA 州とがその次に広く、GM 作物の全般を対象とし人の食用・動物飼料用か否かを問わない (GM 作物)。SA 州では、人の食用又は動物飼料用のもの及びそれらの原料が対象である (GM 食料作物)。NSW 州と ACT での対象は、主に食用又はその原料として栽培する作物に限られ、最も範囲が狭い (GM 食料植物)。

以上のような栽培規制の枠組み、規制の対象となる GMO について第 8 表に整理した。

命令等による禁止の内容にも違いがある。法律改正前の NSW 州、かつての Vic 州及び ACT は、GM カノーラの品種を指定して禁止した。うち ACT は商業栽培に限定しての禁止だが、他の 2 州は商業栽培に限らず禁止したため試験用などの目的であっても GM カノー

ラ栽培には例外許可を要する。これに対し、SA 州、Tas 州及び法律廃止前の WA 州では、法律が対象とする GMO の全部を栽培禁止とする命令を定めた。

第8表 各州での GM 作物の栽培規制の枠組みと対象となる GM 作物

州	栽培規制の法的枠組み	規制対象のGMO	
		法令の規定	意味
NSW	法律で原則禁止し、法律に基づく命令で例外許可	GM food plant (GM食料植物)	GMであって主に食用又はその原料として栽培する植物
Vic	法律では禁止せず、法律に基づく命令により禁止	GM crop (GM作物)	GMである作物（食用か否かを問わない）
Qld	ー（規制無し）		
WA（旧法）	法律では禁止せず、法律に基づく命令により禁止	GM crop (GM作物)	GMである作物（食用か否かを問わない）
SA	法律では禁止せず、法律に基づく規則により禁止	GM food crop (GM食料作物)	GMである食料・飼料又はその原料となる作物
Tas	法律では禁止せず、法律に基づく命令により禁止	GMO (GM動植物)	GMである植物及び動物（すべてのGM動植物）
NT	ー（規制無し）		
ACT	法律では禁止せず、法律に基づく命令により禁止	GM food plant (GM食料植物)	GMであって主に食用又はその原料として栽培する植物

資料:各州の法令の内容から筆者作成。

こうした法令の仕組みの違いと禁止命令等の内容の違いにより、モラトリウム制度がある州でも、具体的な GM 作物ごとで、その栽培の可否が異なる。GTR から商業栽培許可が出ている作物のうち、商業栽培が可能な GMO、不可能な GMO を経過も含めて整理したのが第9表である。現在モラトリウム制度を有する5州のうち、実際に商業栽培を禁止しているのは、SA 州、Tas 州及び ACT の三つだが、具体的に禁止される作物の種類は異なり、五つの作物を全部禁止しているのが Tas 州であり、SA 州は GM 綿花及び GM カノーラを、ACT は GM カノーラのみを禁止している。

食用・飼料用とならないカーネーション及びバラは、Tas 州及び Vic 州を除く州では、法律の対象外のため栽培可能、Vic 州でも禁止命令が無いため、栽培可能である。これに対して GM 綿花は、主な用途は綿糸原料用であることから NSW 州及び ACT では法律の対象外、Vic 州では法律の対象だが禁止命令が無いので栽培可能、SA 州及び Tas 州では法律の対象であり栽培禁止とされている。GM カノーラは制度のある州ではいずれでも法律の対象であり、商業栽培が禁止されるか否かは、命令等の有無によっている。

また、法律改正前の NSW 州、かつての Vic 州及び ACT は、GTR から商業栽培許可を受けた GM カノーラ品種を特定して栽培禁止にしており、2003 年ないし 2004 年の命令は当時該当する2品種を禁止した。その後 2011 年に第3の GM カノーラ品種が商業栽培許可を受けた時点で、当該新品种について新たな禁止命令が出なければその GM カノーラは栽培可能となる。実際に、ACT においては、GTR 許可が出た第3の品種を対象として禁止命令を

出し、商業栽培を禁止した。ただし、Vic 州は禁止命令を失効させて、当初の2品種も含めて商業栽培可能とし、NSW 州は制度を変更した上で、GTR の許可を得た GM カノーラを商業栽培可能にする命令を出すことで、品種を問わず GM カノーラ栽培が可能となる、という経過をたどった。

第9表 各州で制度上栽培規制の対象となる具体的 GM 作物とその商業栽培の可否

州	綿花	カノーラ	カーネーション	バラ	サフラワー
NSW	－ / ○	Reg / × ↓ (2008) Reg / ○	－ / ○	－ / ○	－ / ○
Vic	Reg / ○	Reg / × ↓ (2008) Reg / ○	Reg / ○	Reg / ○	Reg / ○
Qld	－ / ○	－ / ○	－ / ○	－ / ○	－ / ○
WA	Reg / × ↓ (2009) Reg / ○ ↓ (2016) － / ○	Reg / × ↓ (2010) Reg / ○ ↓ (2016) － / ○	Reg / × ↓ ↓ ↓ (2016) － / ○	Reg / × ↓ ↓ ↓ (2016) － / ○	Reg / × ↓ ↓ ↓ (2016) － / ○
SA	Reg / ×	Reg / ×	－ / ○	－ / ○	－ / ○
Tas	Reg / ×	Reg / ×	Reg / ×	Reg / ×	Reg / ×
NT	－ / ○	－ / ○	－ / ○	－ / ○	－ / ○
ACT	－ / ○	Reg / ×	－ / ○	－ / ○	－ / ○

資料：各州の法令の内容、法令の解説資料等から筆者作成。

注1) 「/」の左側が規制の対象・対象外を示し、右側が商業栽培の可否を示す（2018年11月現在）。

2) 「Reg」は規制対象、「－」は規制対象外、「○」は商業栽培可能、「×」は商業栽培不可を意味する。

3) サフラワーは、食用・飼料には全く使われないものと想定している。

2) 考察

モラトリアムの法律の有無、法律による規制の仕組みや対象は様々であることから、ある GM 作物が商業栽培可能となる道筋は、州や作物により大きく異なる。例えば、NSW 州、Vic 州、Qld 州、WA 州、NT では GTR から商業栽培許可を受けたいずれの GM 作物も栽培可能だが、Qld 州、WA 州、NT にはそもそも規制が無いのに対し、NSW 州は規制対象への許可命令があるため栽培可能、Vic 州は禁止命令が無いために栽培可能なのである。

こうした違いは、今後新たな GM 作物が出現した場合の取扱の差につながるであろう。

2018年6月に GM サフラワーが、新たに GTR から商業栽培の許可を得た。オレイン酸の含有量を増やしたもので人の食用ではなく工業用とされているため、NSW 州及び ACT では「GM 食料植物」に該当せず、モラトリアム制度の対象外になると解される。他方、「すべての GM 動植物」を禁止している Tas 州では栽培は禁止される。SA 州では、飼料としても使わないなら栽培が認められるが、サフラワー油の絞りかすを飼料にするなら「GM 食料作物」に該当し、栽培は認められないことになる。

次に、現行の制度を前提に、仮定の事例として、新たに、観賞用で食用にはならない GM 花きが GTR から商業栽培許可を得た場合を考えてみよう。食用でないため、Vic 州及び Tas 州を除く州・地域では、規制制度の枠外であり、自動的に栽培可能となる。Vic 州においても、現状では禁止命令が無いため、栽培可能である。栽培が禁止されるのは、「すべての GM 動植物」を禁止している Tas 州においてのみである。更に第二の仮定事例として、食用の GM 小麦や GM 米が GTR から商業栽培を許可される場合には、「すべての GM 動植物」を禁止している Tas 州、「GM 食料作物」を広く禁止している SA 州、原則として「GM 食料植物」を禁止している NSW 州では、栽培が認められない。しかし、法律が無い WA 州、Qld 州、NT で自動的に栽培可能となり、Vic 州及び ACT では法律の対象ではあるものの、Vic 州には禁止命令が無く、ACT でも現行の禁止命令の対象でないことから、栽培可能である。GM 小麦の商業栽培の許可が出た場合、小麦生産の 6 割を占める WA 州、Vic 州、Qld 州、NT 及び ACT で GM 小麦が栽培できることになる点に留意する必要がある。

州による制度の違いに関しては、モラトリウム州と解禁州とがより明確に分かれてきた観があることも指摘できる。最初からモラトリウム制度を設けなかった Qld 州と NT とに対して、他の 6 州は、当初は規制法を作り商業栽培を制限したものの、その規制枠組みはバラバラであり、対象 GMO を広く禁止する WA 州、SA 州及び Tas 州と、GM カノーラのみを品種を指定して禁止する NSW 州、Vic 州及び ACT とに分かれた。その後、2008 年 2 月～2010 年 1 月の 2 年間に、Vic 州及び NSW 州が GM カノーラ、WA 州が GM 綿花及び GM カノーラの商業栽培を認めるという大転換が生じた。更にその後、WA 州はモラトリウム法そのものを廃止し、GMO 栽培を全面容認するに至ったのに対し（2016 年）、SA 州、Tas 州は、モラトリウム継続の方針を明確にしている。すなわち、一部の GMO に限って禁止する州が減り、GTR が商業栽培許可した GMO をどれでも自由に栽培できる州と、制度の対象となる GMO 栽培を広く禁止する州とに両極化したようである。

そうしたなかでも、NSW 州の 2008 年の法律改正は、原則禁止へと転換した点で制度としては規制強化と見ることもできる一方、SA 州にも見直しの動きがあり Tas 州も GM 非食用作物（医薬用）は積極的に利用する方針であって両州で GMO 商業栽培禁止が中長期で継続するか予測しがたい。制度改正の可能性等も含め、今後の動向が注目される。

5. 自由貿易協定等の推進状況

オーストラリアは積極的に自由貿易協定（FTA）の締結を推進し、中国、日本、米国、韓国、ASEAN など主要な貿易相手国とは FTA が既に発効し、貿易額は相対的に小さいが、南米市場への足がかり的な位置づけでチリとも 10 年前に FTA を締結済みである。

2015 年末に発効した中国との FTA の後、しばらく新たな FTA の発効が途絶えていたが、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（TPP11）が 2018 年 12 月 30 日に発効した。同協定参加の 11 か国のうち、オーストラリアが FTA を締結していなかったのは、カナダ、メキシコ及びペルーである。太平洋諸島フォーラム（Pacific Islands Forum）

の国々に域内貿易と経済統合の利益をもたらすことをめざす、経済関係緊密化のための太平洋合意（PACER プラス）も 2017 年 4 月に合意に達し、署名が進められている。ペルーとの FTA は、交渉開始から半年後の 2018 年 2 月に署名を行い、オーストラリアはペルーに対して TPP11 によるよりも大きな市場アクセスを獲得した。インドネシアとの FTA は 2019 年 3 月初旬に、香港との FTA は同月下旬に署名が行われた。

他に交渉中の FTA のうち、GCC（湾岸協力理事会。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、アラブ首長国連邦の 6 か国）との交渉が 2007 年開始と最も古い、進展が見られない状況にある。インドとは、2011 年に交渉を始め、2015 年 9 月までに 9 回の交渉会合を行ったものの、その後新たな交渉会合は開催されていない。

2013 年に交渉を開始した東アジア地域の包括的経済連携（RCEP）は、日本、中国、韓国、ASEAN、オーストラリア、ニュージーランド、インドの 16 か国の交渉であるが、相手国のなかで、オーストラリアとの間で FTA が発効していないのはインドのみである。

チリ、コロンビア、メキシコ及びペルーの 4 か国が加盟する太平洋同盟（Pacific Alliance）とは、2017 年 10 月から交渉中だが、4 か国のうち、オーストラリアとの既存 FTA でカバーされていないのはコロンビア（輸出シェアとしては約 0.014%）のみである。

最後に、オーストラリアからの輸出先として金額ベースで約 6%を占める EU との FTA は、オーストラリアが重視してきたものであり、2018 年 7 月に交渉が開始された。ただし、2016 年 6 月、英国が EU を離脱する方針となったところ、英国を除く EU27 か国への輸出シェアは 4%弱である。英国との間で FTA に向けて二国間貿易作業部会を続けるなど、オーストラリアとしては、英国とも FTA 交渉を行う姿勢だが、離脱の内容や経過次第で、豪英 FTA 交渉の進め方や内容が影響を受けると考えられ、今後の推移が注目される。

注 (1) 農場経営預金（FMD）制度については、玉井（2017）を参照されたい。

(2) 以下、州及び特別地域については基本的に次の略称で記述する。Qld 州（クイーンズランド州）、NSW 州（ニューサウスウェールズ州）、Vic 州（ヴィクトリア州）、WA 州（ウエスタンオーストラリア州）、SA 州（サウスオーストラリア州）、Tas 州（タスマニア州）、NT（北部特別地域）、ACT（首都特別地域）。

(3) 特に外国人労働者は、白書では「既に行ったこと」にも「これからの施策」にも位置づけられていなかった。このように、白書のホームページは、必ずしも「これからの施策」に厳密に対応するものではない。

(4) 本稿では、遺伝子組換え作物（GMO）の栽培に関する規制に焦点を当てた。食品表示に関しては、GMO 由来の遺伝子やタンパク質が含まれるものについて、表示義務が課されている。渡部（2001）を参照。

(5) Genetic Literacy Project 2015 年 9 月 15 日付，“South Australian farmers petition government to lift moratorium on GMO crops,” <https://www.greenleft.org.au/content/south-australia-extends-moratorium-gm-crops>（2018 年 8 月 21 日参照）。

[参考文献]

- 玉井哲也 (2016) 「第4章 オーストラリア-自由主義的な農業・貿易政策-」『平成27年度 カントリーレポート: 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』, 農林水産政策研究所。
- 玉井哲也 (2017) 「第3章 オーストラリア-農業支援政策と貿易政策の動向-」『平成28年度 カントリーレポート: タイ, ベトナム, オーストラリア, ロシア, ブラジル』, 農林水産政策研究所。
- 渡部靖夫 (2001) 「豪州における遺伝子組換え体諸規制見直しの動向」『農林水産政策研究』No.1, 農林水産政策研究所。
- ABARES (オーストラリア農業経済資源科学局) (2018) *Australian crop report No.188*.
- Agricultural Biotechnology Council of Australia (2012) *GM Cotton in Australia: a resource guide*.
- Agricultural Biotechnology Council of Australia (2018) *GM Canola Growth in Australia*.
- Anderson (2019) *Independent Review of the South Australia GM Food Crop Moratorium: Report to the SA Minister for Primary Industries and Regional Development*.
- CSIRO (2016) *Transport Network Strategic Investment Tool (TraNSIT) Application to Northern Australia Beef Roads Programme*.
- Department of Primary Industries (2007) *Review of the moratorium on genetically modified canola in Victoria*.
- DPIPWE (2013) *Review of the moratorium on genetically modified organisms (GMOs) in Tasmania Final Report*.
- Independent Panel Report to the NSW Minister for Primary Industries (2007) *Gene Technology (GM Crop Moratorium) Act 2003 Review*.
- Productivity Commission (2016) *Regulation of Australian Agriculture*.
- Tasmanian Government (2014) *Tasmanian Gene Technology Policy (2014 – 2019)*.
- Western Australia (2009) *Genetically Modified Crops Free Areas Act 2003 Report on the Review of the Act under Section 19*.