

現代カナダの農業政策

松原豊彦

1. はじめに

本稿の主題は、現代カナダ農政の展開過程とその基本的な枠組みを明らかにすることである。

こうした課題を取り上げるのは、何よりもまずカナダの農業政策についてわが国での研究の蓄積が乏しかったためである。発達した資本主義国の農業政策の研究において、アメリカ、フランス、ドイツ、あるいは EC の共通農業政策についてはかなりの研究の蓄積があるが、同じ発達した資本主義国であり、かつ有数の農産物輸出国でもあるカナダの農業政策については、わが国での研究がきわめて少なかったのが実情である。

筆者の管見するかぎりでは、カナダの農業政策を包括的に紹介・検討しているわが国でのほとんど唯一の著作は、岩下龍一『カナダの農業経済』（1959年）である。同書の第4章農業政策で著者は、1950年代中ごろまでの連邦政府の農業政策を紹介している。まず、農業政策の歴史的な流れを要約したうえで、①農産物の流通および貿易に関する政策、②農地および開拓政策、③農業生産に関する政策、④農業金融政策、⑤農民教育および普及政策、という5つの分野に分けてカナダ農政の動向を詳細に述べている。そのさい、著者はカナダ農政の基調を次のように捉えている。

「遡って1867年、連邦結成以後の農政の基調を概観するに、連邦政府の農政は、農産物の取引と輸出とを振興することにより農家の資本を蓄積せしめ、農業による西部開拓の急速な進行を助長するにあった。」「第一次大戦以降は、カナダ農業の流通の側面は特に重視され、中央政府のみならず各州とも……農産物の価格安定または農業者の取引的地位の向上のために種々の立法を企てた。」「農産物価格の安定こそが現下のカナダ農政の焦点であるが、国内的措置のみによってその効果を挙げるにはカナダの国内市場はあまりにも狭く、農産物生産量はあまりにも多量である。そして国家の財政規模も、かくも多量の穀物の価格支持のためには小さきに失っている。ここにカナダ農政の弱点が存するが、それを補い農業に安定と繁栄をもたらすものは、実にカナダ穀物に対する海外需要の増加と隣国アメリカの農産物価格支持政策の波及的效果とであろう。」（岩下、1959：174-6）

ここに要約された著者の認識は今日でもいささかも古くなっていないが、対象とする時期が1950年代中ごろまでであったという時代的な制約は避けられない。それ以降の農業政策の展開について、個別分野についての優れた研究はあるが、農業政策の全体像を鳥瞰できるものは残念な

がら見いだすことができない。

カナダ農政の中で重要な分野である酪農政策の近年の動向については、石関良司「最近におけるカナダ酪農の動向と政策」（湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』1979年所収）が、酪農部門の構造変化と関連させて酪農支持政策の詳細な分析を行っている。石関氏によれば、1966年のカナダ酪農委員会（Canadian Dairy Commission）設立によって、加工用原料乳・クリームに対する支持政策が体系的に整備される。その特徴は、①乳製品買い入れによる価格支持、②直接補助金の交付による生産者乳価の支持、③市場出荷割当（market share quota）方式による原料乳の供給管理、④乳製品の輸入制限と輸出援助、にある。そして、総括的な評価として次のような結論を下している。

「カナダの酪農支持が酪農民の分解を促し、ともかく酪農合理化の方向を推進するという役割を果たしているのではないかということである。しかし、その場合酪農合理化といってもそれが全面的に推進されているわけではなく、一面ではいぜんとして酪農民保護的な側面をともなっているものと考えられる。その意味では、合理化は不徹底たらざるを得ず、むしろこの点にこそ現段階における酪農支持の特質を見出すことができるように思われる。」（石関，1979：216）。

以上で紹介したような優れた先行研究があるとはいえ、1950年代後半以降のカナダの農業政策を全体として検討した研究はほとんど見あたらないのが実情である。筆者の推測するところでは、その背景にカナダの農政はアメリカのそれと基本的に同じであるという理解があったのではないかと考えている。たしかに、カナダの農政がアメリカのそれと同様のものであるとすれば、ことさらにカナダの農業政策を取り上げて検討する意味はないのである。

こうした傾向はカナダの農業経済学界にも見られるようである。M. フルトンは1986年のカナダ農業経済学会の報告において、アメリカの公共選択論における利益集団とレント・シーキング理論をカナダの農業政策に単純に当てはめる方法の限界を指摘し、カナダ特有の制度的要因を反映するパラダイムによって補足することが必要であると述べている。彼はそこでカナダ特有の要因をいくつかあげているが、ここでとくに重視すべきは、第一に農業政策における連邦政府と州政府の関係、とくに州が果たしている役割であり、第二に過去30年間に導入されてきた多くの政策の根底にある「安定化の哲学（philosophy of stabilization）」である（Fulton, 1987：110）。

連邦政府と州政府との関係はこれまで政治学の分野で多くの研究が蓄積されてきており、農業政策における連邦と州の関係についてはG. スコグスタッドの優れた研究が出されているが（Skogstad, 1987）、この小論では、州レベルの農政や連邦と州との関係にまで立ち入って検討する余裕がない。そこで、連邦政府の農業政策を対象を限定して、フルトンのいう「安定化の哲学」、つまりカナダ農政を理解する上で重要な1950年代末以降の農業安定化政策、供給管理政策およびマーケティング・ボードに焦点を当てつつ、これらの政策が出てきた背景とその特徴を検討したい。

なお、ガット・ウルグアイ・ラウンドにおいて、カナダ連邦政府はケアンズ・グループの中でも独自の立場を取り、関税化反対を主張して注目された。その背景には供給管理政策とマーケティング・ボードと表裏一体となった輸入制限を維持しなければならないという国内事情があった。ウルグアイ・ラウンドでカナダ政府がとった態度は、カナダ農政の特徴を知ることなしには理解

できないのであり、カナダ農政をアメリカのそれと類似のものと見られないことは明らかである。

以下では、まず初めにカナダ農政の歴史的な流れをあとづけて、安定化政策、供給管理政策、マーケティング・ボードといった現代カナダの農業政策を特徴づける諸政策が出てきた経過と背景を検討する（第2節）。そして次に、50年代末以降の現代カナダ農政の基本的な枠組みとその特徴を述べ、農業財政の推移にもふれる（第3節）。最後に、80年代後半からの政策環境の変化と新しい農業・食糧戦略の検討にふれて結びとしたい（第4節）。

2. カナダ農政の展開過程—連邦成立から1950年代まで—

ここでは、連邦成立以来の農業政策の歴史的な発展過程をいくつかの時期に区分して、その概要を述べる。とくに、価格・所得の安定化政策や供給管理政策、マーケティング・ボードが出てくるまでの経過に焦点を当てて述べる。

1867年の連邦成立からのカナダ農政を次の5つの時期に区分して、以下では第1期から第3期までの農業政策の概略を述べ、第4期の1958年以降を現代カナダ農政として次の節で取り上げる（本論文末尾の略年表をあわせて参照していただきたい）。

- ① 連邦成立から1920年代まで 1867～1929
- ② 世界恐慌と第二次大戦 1930～1945
- ③ 戦後の農業発展 1946～1957
- ④ 安定化政策と供給管理 1958～1978
- ⑤ 財政危機と支出抑制 1979～

(1) 連邦成立から1920年代まで

連邦成立から1920年代までの時期における農政の目標は、「農業の拡大と生産性の向上であった」（Drummond et al., 1966 : 16）。その内容としては、第一に西部諸州への入植促進による農業フロンティアの拡大であり、第二に農業研究体制と普及体制の整備であり、第三に農産物の販売・流通体制の整備であった（Ibid. : 16-21）。

西部への入植は1870年のマニトバ法（The Manitoba Act）によるマニトバ州の創設に始まる。カナダ連邦政府は、当時急速に進みつつあったアメリカ中西部への入植と農業拡大に対抗して、西部への鉄道建設と入植を促進する必要に迫られていた。V. C. フォークによれば、「カナダ西部において農業の国防機能が鋭く復活したのであった」（Fowke, 1978 : 162）。ここで西部の土地は二重の役割を果たすことになる。一つは鉄道建設への資金供給であり、いま一つは入植者を引きつけることであった。

こうして1871年の内閣政令が最初の包括的なホームステッド政策となったが、そこでは4分の1セクション（160エーカー＝約64ha）を10ドルの手数料で5年間以上カナダに居住していることを条件に分譲することを規定していた。ただし、鉄道会社が線路の両側18マイルづつの土地を優先的に提供されることとされていた。翌72年に議会を通過した自治領土地法は、居住年限を3年に短縮し、鉄道の両側20マイルづつを鉄道会社に優先的に分譲することを規定した（Martin,

1973 : 141-2)。

19世紀後半はアメリカへの移民が圧倒的に多かったが、アメリカのフロンティア消滅にともない19世紀末からカナダへの移民が急増する。フォークによれば、1867年から1899年までのカナダへの移民は150万人であったのに対して、1900年から1913年までの14年間に250万人もの移民を受け入れていた（Fowke, 1978 : 177）。そして、第一次大戦による中断をはさんで、1930年まで西部への入植が継続するのである。

この時期における第二の課題は、オンタリオ州とケベック州を中心とする東部諸州における農業の産業基盤を確立することであり、アメリカの試験農場制度を参考にしながら、1880年代後半に試験農場と普及制度が整備された。

第三の課題である農産物の販売・流通制度の整備については、農産物の品質改善を目的としての規格・等級の整備が行われたが、一方で西部に入植した農民からは穀物取引についての不満が絶えなかった。というのは、高率関税で保護されている工業製品の価格が上昇していくのに対して、農民が穀物販売するときには鉄道会社とエレベーター会社の買い手独占によって不利な条件におかれていたからである。多くの出荷地点にはひとつしかエレベーター（穀物倉庫）がなく、実質的に競争が制限されていたこと、また穀物取引業者に対する政府の法規や規制がないために穀物取引や計量、貨車の配分についての生産者側からの疑念を生んでいた（Drummond et al., 1966 : 26-27）。

こうした問題への対処としてできたのが1900年のマニトバ穀物法である。同法は、エレベーターと穀物取引業者に免許を義務づけるとともに、穀物取引を監督し、計量、等級づけ、貨車配分などについての不服申立てを調査する権限をもつコミッショナーの設置を規定していた（Wilson, 1978 : 84-85）。マニトバ穀物法の規定を引き継いだのが1912年のカナダ穀物法（Canada Grain Act）で、これによって穀物取引は独立の政府機関である穀物コミッショナー・ボード（Board of Grain Commissioners, 現在のカナダ穀物委員会）の監督のもとにおかれることになった。

この時期には、西部への入植促進による農業拡大と産業基盤の確立および流通機構の整備に重点がおかれ、第一次大戦中の戦時穀物統制を別とすれば、政府による農産物の価格支持や販売・流通の管理は行われなかった。

（2）世界恐慌と第二次大戦

主要な資本主義国において、農産物の価格支持政策や販売・流通機構に対する政府の介入が本格的に登場したのは1930年代である。もとより、それは世界恐慌の中でとくに深刻であった農業恐慌に対する対策として登場したが、その後の回復過程から第二次大戦時をへて経済機構の中にビルトインされていった。カナダ農政もその例外ではなかったが、同時にそこにアメリカとは違う独自の特徴を見いだすことができる。

ここでは、1930年代中ごろから40年代にかけて相次いで登場した3つの政策を取り上げ、そこにあらわれているカナダ農政の特徴を述べておこう。まず第一に、1934年の全国農産物マーケティング法（The National Farm Products Marketing Act）によるマーケティング・ボードの設立と農産物の販売・流通の管理である。この法律は連邦マーケティング・ボードを設立し、それを通じて地方の生産者ボードに生産物販売の管理、プールの形成、生産者と加工業者からの運営手数料

の徴収に関する幅広い権限を与えるというものであった。

カナダのマーケティング・ボードの先駆というべきは、1927年のブリティッシュ・コロンビア州の生産マーケティング法（the Produce Marketing Act）であり、農産物販売のあらゆる側面の規制、価格の設定、運営手数料の徴収、均衡化基金の設立についての強力な権限を、生産者・販売業者・州政府指名委員から構成される委員会に与えていた。しかし、この法律は1931年の最高裁判所による違憲判決で無効となった。ブリティッシュ・コロンビア州では1929年にも酪農生産者救済法（the Act for the Relief of Dairy Farmers）を成立させたが、その目的はバンクーバーに牛乳を供給する酪農地域のすべての生産者による飲用乳・加工用乳の販売収益をプールすることであった。しかし、これも1932年に違憲判決を受けた（Drummond et al., 1966 : 35）。

こうした試みを引き継いで設立された連邦マーケティング・ボードは、1年半の間に22の地域マーケティング計画を認可し、そのうち19が活動を始めていた。ところが、1935年末に、連邦政府が州内の取引を規制することはできないとの理由で、最高裁判所は違憲を宣告した。これにより連邦マーケティング・ボードは廃止され、地域ボードはそれぞれの州の法律のもとで活動を継続することとなった。

ドラモンドらによれば、マーケティング・ボードの導入は、これまでの農産物の売り手と買い手との関係に問題があることを政府が認めて、生産物の秩序だった販売によって生産者に安定した価格をもたらすことをめざしている。つまり、農産物の販売・加工分野における大企業への集中化により買い手の力が強くなった状態を、農業生産者の組織化と販売の管理によって売り手と買い手の力関係を均衡化し、競争的な価格を実現しようとするものである（Ibid. : 36）。しかも、注意すべきはたんに恐慌への緊急対策としてではなく、1910年代からの農業生産者による協同組合や20年代後半のブリティッシュ・コロンビア州での立法など、農業生産者が農産物の販売を管理しようとする試みの延長線に出てきたことである。

とはいえ、1970年代の鶏卵や鶏肉の全国マーケティング・ボードとは異なり、30年代のマーケティング・ボードは地方ごとに設立され、せいぜい州内の農産物流通の管理にとどまっており、その限りではこの時期のカナダの農産物市場の地方分散的な性格を反映していたといえよう。

第二に、1935年のカナダ小麦ボード（The Canadian Wheat Board）の設立である。カナダ西部の主力農産物である小麦の輸出は20世紀初めの20年間に飛躍的に拡大し、カナダは世界でも有数の小麦輸出国となった。しかし、1920年代の後半からヨーロッパ農業の復興と自給化政策、そして輸出国の増産のために国際小麦市場は供給過剰に転じたので、生産者は政府介入による価格の安定を要求していた。

1923年から24年にかけてプレーリー3州で相次いで設立された小麦プールは、農業生産者の販売協同組合として急速に発展し、3州の小麦プールは共同の中央販売機構（central selling agency）を通じて小麦を輸出していた。ところが、世界恐慌の中での小麦価格の暴落により小麦プールは多額の負債を抱えて倒産状態に追い込まれたので、1930年に連邦政府は中央販売機構の総支配人を指名することを条件に債務保証を行い、ここに連邦政府が小麦プールの経営を資金的に支えて事実上の政府管理下におくという関係ができあがった。

連邦政府が任命したマクファーランド総支配人が1930年から35年までにとった政策は、当面の市場価格を支持するために小麦と小麦先物を買って入れて保持することであり、「事実上、政府が

小麦価格における5年間のギャンプルを請け負っていた」(Drummond et. al., 1966 : 38)。こうした経過をへてカナダ小麦ボードが1935年に設立されたが、生産者は自由市場を通じて販売するか、小麦ボードに最低保証価格で販売するかを選択をすることができた。つまり、小麦ボードの買入れ価格を政府が設定することで、小麦の価格支持を行っていたのである。プレーリー3州で生産され出荷された小麦の独占的な販売権を小麦ボードが持つようになるのは、インフレ抑制政策から物価統制を行うために、1943年のカナダ小麦ボード法改正によって、連邦政府がカナダ小麦ボードに小麦の取引を一元的に管理する権限を与えてからである。これが現在のカナダ小麦ボードによる主要穀物取引の一元的管理システムの始まりである。

第三に、1944年の農産物価格支持法(The Agricultural Prices Support Act)は、農産物価格支持ボードを設立し、ボードに目標価格の設定、農産物の購入と売却、生産者価格と目標価格の差額を生産者に支払う権限を与えた。この法律は戦後に予想される農産物価格の下落に対処するためのもので、成立当初は臨時的な性格のものと思われていたが、のちに1950年の修正により継続されることになった。

農産物価格支持法は後述するように58年の農業安定化法(The Agriculture Stabilization Act)の先駆を成すものであるが、実際の機能はいちじるしく制約されていた。まず何よりも、戦時から戦後への移行期における臨時的措置として出てきたことから、ボードが必要性を認めてからでなければ価格支持は発動されず、その適用は極めて限定されていた。しかも、価格支持の目標が具体的に規定されておらず、短期間にいちじるしい損失を被った場合に価格支持をするという抽象的・道義的な規定にとどまっていた。したがって、この法律のもとでの価格支持予算の支出はごく低い水準であった(Drummond et. al., 1966 : 53, 60)。

(3) 戦後の農業発展期

第2次大戦後のカナダの社会的・経済的目標として考えられたのは、完全雇用、高い経済成長率、物価の安定、貿易収支の均衡、増えつつある所得の平等な分配であった(Drummond et al., 1966 : 73)。これらを達成するためにケインズ的な経済政策が実施される中で、1930年代から大戦時にかけて導入された農業政策が定着していったことがこの時期の特徴である。

一例をあげれば、1943年に導入されたカナダ小麦ボードによる小麦販売の一元的管理が戦時の臨時的措置にとどまらず戦後も維持されたのは、カナダの小麦輸出の大半がイギリスとの二国間協定によるものであったこと、そして、カナダ小麦ボードによる輸出が協定の管理を容易にしたためであったと、カーターは述べている(Carter, 1982 : 306)。そして、1949年には大麦とオーツの販売も一元的に管理するようになり、現行の穀物流通システムの骨格が形成されたのである。

3. 現代カナダ農政の基本的枠組み—1950年代末から80年代まで—

D. バースレットは1957年から72年までの時期を「社会政策の展開期」として、この時期にはカナダの将来に対する期待があり、主要な社会・経済問題の解決のために政府が行動すべきであるとの広範な合意があったと述べている。カナダ経済の成長と貿易黒字、堅調なカナダド

ルを背景に、年金、医療保険、高等教育への扶助、職業訓練などの一連の社会政策が実施された（Berthelet, 1985 : 10）。

この時期に現代カナダ農政の基本的な骨格が形成されたが、その目標は「生産と価格のリスクを減らし、公正で安定した農業所得をもたらすことであった」（Ibid. : 10）。ドラモンドらによれば、戦後の農業政策の展開に大きな影響を及ぼし続けたのは農業生産者の低所得問題であり、それは次の3つの要因からきていたと考えられた。第一に農産物の買い手と売り手の間の不均等な力関係、第二に価格と生産の不安定性と不確実性、第三に土地・労働・資本の不十分または不適当な利用である。ここからででくる主要な政策は、①1958年以降拡大する価格支持政策、②いくつかの直接補助金、③生産者マーケティング・ボードの奨励と州政府の牛乳ボード、④農業復興開発法による農村開発事業、⑤連邦・州共同の作物保険計画、であった（Drummond et al., 1966 : 59）。

そこで、以下では1950年代末から80年代にかけての現代カナダ農政の基本的な枠組みとその特徴を述べる。とくに、現代カナダ農政の重要な特徴である、価格・所得の安定化政策と供給管理政策、マーケティング・ボードに焦点を当てる。

OECDは1987年に「国家政策と農業貿易」と題して主要資本主義国の農業政策のレビューを行っているが、その国別研究のカナダについての報告書では農業政策の枠組みを次の5つに区分している。①価格と所得の支持政策、②供給管理政策、③マーケティング・ボードとマーケティング政策、④農業貿易政策、⑤投資・生産政策（OECD, 1987）。カナダでは小麦ボードによる穀物販売政策と穀物運賃補助金政策が重要な意味を持っているので、それを加えて以下では、価格・所得の安定化政策、供給管理政策とマーケティング・ボード、穀物の販売・運輸政策、投資政策及び農村開発政策の4つの分野に分けて、その内容を検討する。

(1) 価格・所得の安定化政策

さきのOECD報告書によれば、カナダ農政の基本的方向は、第一に基礎的な生産単位としての家族農場の維持、第二に多かれ少なかれ自由な市場条件の中で能率的な農業を推進すること、第三に不安定さや所得の低さ、農業経営が多数で分散しているといった農業特有の環境を考慮することである（OECD, 1987 : 38）。とくに市場価格の不安定性から生産性の高い農業生産者の所得を守るために、価格と所得の安定化政策が導入されてきた。

その画期を成したのが1958年の農業安定化法（The Agriculture Stabilization Act）である。これは1944年の農業価格支持法を修正したもので、農業安定化ボードを設立し、これを通じて指定農産物の価格を支持することを規定している。農業安定化ボードは、指定された9つの農産物（牛、豚、羊、バター、チーズ、卵、小麦、オーツ、大麦）の価格が過去10年間の平均市場価格の80%を下回らないように、農産物を買入れて支持するか、あるいは基準価格と市場価格との差額を直接補助金として生産者に支払う。ただし、小麦、オーツ、大麦についてはカナダ小麦ボード対象地域（プレーリー3州とブリティッシュ・コロンビア州のピースリバー地域）以外に限定されている。また、その他の農産物を政令によって随時指定することができる。農業安定化ボードは2億5千万ドルの回転資金から年8500万ドルの予算を運用し、損失が出れば連邦財政から補填される（OECD, 1973 : 29-30）。

58年の農業安定化法の特徴は、過去10年間の平均価格の80%を保証するという生産者価格の安

定化であり、市場価格を上回る価格水準を支持するという意味での価格支持政策ではない。また、同法がめざしたものは農産物価格の安定化であり、農業所得の安定化ではないことも確認しておかなければならない。農業安定化ボードを通じた政府の介入により、市場変動から生じるリスクを緩和することが目標であり、「低く吊るされたセーフティネット」（Skogstad, 1990 : 38）と評されるようにその役割はきわめて限定されたものであり、農産物価格の大幅な低下から自立経営を守り経営を安定化させることを目的としている。

農業安定化政策に重要な修正が加えられるのは1960年代後半からである。第一に、1966年のカナダ酪農委員会（The Canadian Dairy Commission）の設立による、加工用乳・クリームに対する不足払いの開始である。カナダの酪農政策の目標は、①国内需要と生産のバランスをとること、②生産性の高い生産者に公正な収益を得る機会を与えることであり、60年代前半まではバターを支持価格で買っていたが、過剰生産を招いたために新しい酪農政策を打ち出す必要に迫られていた。

カナダ酪農委員会は連邦政府の公社であり、その政策は、①加工用乳・クリームへの直接補助金で生産者の所得を補填する、②直接補助金支給の対象となるのは補助金受給対象割当（subsidy eligibility quota）の範囲内である、③直接補助金からの課徴金を余剰乳製品の輸出補助の財源とする、④カナダ酪農委員会が支持価格で余剰乳製品を購入する、というものであった（OECD, 1973 : 42）。これによって加工用乳・クリームには価格支持に加えて直接補助金が導入され、カナダ酪農委員会のもとで運用されることになった。しかし、同時に注意しなければならないのは、酪農支持政策の対象が生産性の高い農業生産者に限られていることである。補助金受給対象割当の適用は年間牛乳販売1万ポンド以上の生産者に限られ、それ以下の規模の生産者は補助金なしの市場価格で販売しなければならず、零細規模の酪農生産者が大量に離農した。

その後、70年代初めに市場分割割当（market-sharing quota）が導入され、現在ではこの割当の範囲内で、「収益調整方式（returns adjustment formula）」によって決められた目標価格に達するまで直接補助金を支払うことになっている。収益調整方式は、消費者価格の変化（35%）、投入財経費の変化（45%）、その他の要因（20%）—在庫水準、他国の生産者収益、加工経費、割当の市場価値—によって設定される。加工用乳の価格支持政策は、供給管理政策や輸入制限などの貿易政策と切り離せないものであり、それらによって価格支持の実行が保証されている（OECD, 1987 : 41）。なお、飲用乳については全国共通の価格支持政策はなく、州ごとに設立されたマーケティング・ボードが供給管理と価格設定を行っている。

農業安定化政策における第二の重要な変化は、1975年の農業安定化法修正である。75年の農業安定化法は、指定農産物（牛、豚、羊、加工用乳、加工用クリーム、とうもろこし、大豆、カナダ小麦ボード対象地域外のオーツと大麦）の価格が過去5年間平均の90%を下回らないように支持を行うというものである。そこでは指定農産物の見直しが行われるとともに、最低保証価格設定の基準が「過去10年間の平均価格の80%」から「過去5年間の平均価格の90%」へと修正され、セーフティネットの底上げが図られている。より注目すべきことは、農場の現金経費支出の変化率によって調整した最低保証価格を使用していることである。これは70年代前半の猛烈なインフレによる農業投入財価格の高騰への対処であるが、それによって単なる価格の安定化から「現金経費と農産物販売収入との間のマージンの安定化」へと意味が変わったのである（OECD, 1978 : 29）。換

言すれば、この修正により農業所得の安定化の考え方が初めて導入されたといえよう。

第三の変化は、1976年の西部穀物安定化法（The Western Grain Stabilization Act）によるブレイリー3州の穀物生産者に対する所得安定化政策の導入である。この法は、カナダ小麦ボード対象地域の小麦、オーツ、大麦、ライ麦、ナタネ、アマニ、マスタードについて、それらの現金収入総額が過去5年間の平均を下回らないように保証するためのものである。この事業への参加は生産者の自由であり、加入者と連邦政府が1対2の比率で基金を拠出し、加入者への支払いは拠出額に比例して行われる。ただし、加入者の受取り金額は上限6万ドル（87年）までに制限されている。ちなみに、1981年現在で対象地域の穀物生産者の75%が加入していた（OECD, 1987: 41）。

農業安定化法ではカナダ小麦ボード対象地域の穀物は安定化政策の対象になっていなかったが、西部穀物安定化法はこれらの地域の穀物生産者をも安定化政策の対象に組み込もうとするものであり、参加自由・生産者の拠出金負担という限定があるとはいえ、安定化政策がカナダのすべての地域をカバーすることを意味した。

なお、西部穀物安定化法は1980年代後半の国際穀物価格の低下の中でその支出が大きく増え、また穀物生産者の側から見ての不備も指摘されて、1991年からGRIP（Gross Revenue Insurance Plan, 粗収入保証制度）とNISA（Net Income Stabilization Account, 純所得安定化基金）という新しい安定化政策に移行している（GRIP及びNISAの概要については、泥谷・西入, 1991: 36-45, に紹介されている）。

（2）供給管理政策とマーケティング・ボード

カナダの供給管理政策は、70年代に酪農部門と家禽・卵部門で発展してきた。その重要な契機は、60年代末から顕在化したこれらの農産物の過剰問題であり、その結果起こった鶏肉と卵の取引をめぐる州間の紛争であった。ここでは酪農部門と家禽部門とを分けてそれぞれの供給管理政策を説明しよう。

① 酪農部門

カナダの酪農政策は飲用乳と加工用乳・クリームとで異なっている。飲用乳の生産と価格形成は各州ごとに高度に規制されており、州ごとに組織された牛乳マーケティング・ボードが飲用乳の割当を生産者に配分している。飲用乳市場が州ごとに規制されているのは、牛乳の腐敗しやすい性質から地域ごとに市場が形成されてきたためである。

ケベック州に次ぐ第二位の牛乳生産州であるオンタリオ州を例にとると、1965年設立のオンタリオ牛乳マーケティング・ボード（OMMB）が1日あたりの牛乳生産量を基礎に飲用乳の割当を生産者に配分し、生産者はOMMB以外には牛乳を出荷してはならず、毎日の割当を満たす義務を負っている。飲用乳割当の範囲内であっても、市場の必要量を超える場合は超過分が加工用乳として販売される。この市場必要量は「支払比率（payout percentage）」と呼ばれ、州全体の飲用乳販売量を基礎にして毎月設定され、この部分に対して生産費調査をもとに算出された飲用乳価格が支払われる。ただし1983年以降、生産費調査の対象となるのは生産性の高い上位75%の牛乳生産者に限定されている（The Ontario Milk Marketing Board, 1988）。

これに対して加工用乳・クリームの場合は、さきに述べたように1966年のカナダ酪農委員会設立以来、全国共通の供給管理政策が行われてきた。カナダ酪農委員会は1967年から補助金適用割

当を行い、それまでの販売量を基礎にして生産者に加工用乳の割当を配分し、この割当量を対象に直接補助金を支給してきた。しかし、この方式のもとでは、飲用乳生産者が飲用乳の割当を超過した牛乳を加工用乳として販売することへの規制がなかったので、加工用乳の過剰対策としては大きな限界があった（Skogstad, 1987 : 103）。

そこで、飲用乳と加工用乳の双方の生産者を含めて、加工用乳の供給管理を行うための包括的な販売計画が構想された。これが加工用乳の市場分配制（market-sharing system）である。1969年にカナダ酪農生産者協会（Dairy Farmers of Canada）が提起したこの構想にもとづいて、翌70年にカナダ酪農委員会とオンタリオ、ケベックの牛乳マーケティング・エージェンシーとの間で包括的な牛乳販売計画の発足が合意され、74年までにニューファウンドランドを除くすべての州がこの計画に参加した。

加工用乳の供給管理は連邦と州とが締結した全国牛乳販売計画として遂行され、カナダ酪農委員会と各州の生産者及び政府代表から構成されるカナダ牛乳供給管理委員会（The Canadian Milk Supply Management Committee, CMSMC）がこの計画を運営する。CMSMCは乳製品の需要量を推定し、これに5%の余裕分を加えて全国の市場分配割当（market sharing quota, MSQ）を設定する。そこから乳製品の輸入割当量を差し引いたものが実際の加工用乳割当である。この全国割当が各州に配分され、さらに州はそれぞれの割当政策にもとづいて個々の生産者に割当を配分する（Canadian Dairy Commission, 1988-89 : 5）。

表1 加工用乳の市場分配割当（MSQ）

	牛乳相当量（100万リットル）				同構成比（%）			
	1974-75	1976-77	1979-80	1988-89	1974-75	1976-77	1979-80	1988-89
PEI	94	64	86	89	1.6	1.4	1.9	1.9
NS	55	54	55	63	0.9	1.2	1.2	1.3
NB	60	59	61	62	1.0	1.3	1.3	1.3
ケベック	2,765	2,228	2,192	2,252	46.1	48.3	47.9	47.5
オンタリオ	1,912	1,455	1,432	1,474	31.9	31.5	31.3	31.1
マニトバ	264	181	178	184	4.4	3.9	3.9	3.9
サスカチュワン	199	115	119	122	3.3	2.5	2.6	2.6
アルバータ	486	312	307	315	8.1	6.8	6.7	6.6
B. C.	156	144	142	183	2.6	3.1	3.1	3.9
カナダ計	5,992	4,612	4,572	4,743	100.0	100.0	100.0	100.0

資料） V. McCormick, 1980 : 3.

The Canadian Dairy Commission, 1988-89 : 5.

74年の制度発足当初においては、1969～70年度の生産者の出荷量または補助金適用割当の多い方を基礎にしてMSQを設定しており（McCormick, 1980 : 3）、MSQ合計の59.9億リットル（生乳相当量）は実際の需要量をかなり上回っていた。しかし、その後MSQは大幅に削減され、76年度以降はほぼ需要量に見合う46億から48億リットルで推移している。MSQの各州への配分を示したのが表1であり、1988～89年度ではケベック州が47.5%、オンタリオ州が31.1%とこの2つの州が全体の8割近くを占めており、この比率は74年以来ほとんど変わっていない。

② 家禽・卵部門

次に家禽・卵の供給管理政策を述べることにしよう。60年代後半に、卵と鶏肉のマーケティング・ボードが各州で設立され、その多くが生産者への割当によって州内市場の供給管理を実施し

てきた。ところが、60年代末から農産物過剰問題が激しくなる中で、州間の貿易紛争いわゆる「鶏肉・卵戦争(Chicken-Egg Wars)」を引き起こした。いくつかの州のマーケティング・ボードが他の州からの移入を制限し、これに対抗して報復措置を取る他の州との間で深刻な対立を引き起こした(Veeman and Loyns, 1979: 63)。

この事件を契機に、全国的なマーケティング計画と組織の設立が検討されるようになり、1972年の農産物マーケティング・エージェンシー法(Farm Products Marketing Agencies Act)につながっていく。この法律は全国マーケティング計画の導入とそれを運営するマーケティング機構の設立を認めており、それにもとづいて設立された全国マーケティング・エージェンシーは、鶏卵(1972年)、七面鳥肉(1973年)、鶏肉(1978年)、ブロイラーふ化卵(1986年)の4つである。ここでは鶏卵と鶏肉の全国マーケティング・エージェンシーについて、その概略を述べておきたい(詳しくは、松原, 1991, を参照)。

カナダ鶏卵マーケティング・エージェンシー(Canadian Egg Marketing Agency, CEMA)は1972年に設立された、カナダで初めての全国マーケティング・エージェンシーである。CEMAの理事会は、各州のボード代表(生産者)10名と、連邦農務相指名の2名(うち1名が議長)の合計12名で構成されている。CEMAの目的は、「(i)生産者収益の極大化、(ii)新製品と新市場開発による生産の拡大、(iii)公正な価格で消費者に良質の鶏卵を供給することであり、そのために鶏卵の生産、価格形成、分配、処分を効率的に管理し、鶏卵の販売を促進すること」である(CEMA, 1990: 2)。それを達するために、①全国供給量の規制、②生産者価格の設定、③食卓用鶏卵市場における余剰卵の処理、④鶏卵の消費拡大、⑤州間取引及び輸出入に携わる業者の許可、を行っている。

CEMAは年間の鶏卵総供給量を決定し、各州の鶏卵マーケティング・ボードに生産割当(production quota)を配分している。CEMA発足当初の各州の生産割当は、1967~71年の5年間の平均生産量を基準として設定されており、州ごとの割当量の配分はそれ以降ほとんど変化がない。この生産割当に対して、生産費算式(Cost of Production Formula)にしたがって鶏卵の生産者価格が設定される。

次に鶏肉の供給管理である。カナダ鶏肉マーケティング・エージェンシー(Canadian Chicken Marketing Agency, CCMA)は1978年に設立され、アルバータを除く9州のマーケティング・ボードから構成されている。理事会の構成は、CEMAと同様各州のボード代表(生産者)と農務相指名の2名(加工業者と消費者の代表)である。

CCMAの政策目標は「生産者、流通業者、消費者の利益を考慮しつつ、鶏肉の生産・販売の効率性と競争力の向上を促すこと」であり、これを達するために次のような活動を行っている。①鶏肉の生産及び販売割当にもとづくマーケティング計画の実施、②全国割当総量を州マーケティング・ボードに配分するシステムの設定、③州ボードから鶏肉生産者への割当配分の監督、④州間取引及び輸出に携わる業者への免許発行と州間取引の監督、⑤他の州へのダンピングの防止、⑥鶏肉生産者価格の基準となる全国生産費算式の開発及び調査、⑦鶏肉の新しい用途と輸出市場の開発(Lane, 1982: 3.1)。

CCMAは供給管理計画を運営するために、1年を6期に分けて総割当量を決定し、各州にこれを配分する。生産、加工、流通などの各界代表から構成される供給管理委員会が総割当量について勧告を出し、理事会がこれを考慮して決定する。州ボードが割当を超えて生産した場合には、

CCMA が数量及び金額のペナルティーを課すことになっている。なお、アルバータ州のプロイラー生産者マーケティング・ボードは CCMA には参加していないが、CCMA と年間協定を結んで供給管理計画に加わっている。

鶏卵とは異なり、各州のマーケティング・ボードが鶏肉の生産者価格を設定する。CCMA の役割は、生産費算式の開発とそれにもとづく生産費調査を 2 年に 1 回の割合で実施することである。各州のボードは、生産費調査の結果を基礎とするが、同時に需給動向をも考慮して生産者価格を決める。

以上が酪農、鶏卵、鶏肉の供給管理政策のあらましであるが、いずれもマーケティング・ボード（エージェンシー）がその中できわめて重要な役割を果たしている。加工用乳市場では、CMSMC が設定した市場分配割当を各州の牛乳マーケティング・ボードが生産者に割り振っており、カナダ酪農委員会と各州の牛乳ボードが加工用乳の供給管理計画を共同で運営しているといえる。飲用乳市場では州の牛乳マーケティング・ボードが、州ごとに供給管理を行っている。また鶏卵と鶏肉では、それぞれの全国マーケティング・エージェンシーが供給管理計画を立てて運営している。

マーケティング・ボードは政府機関や公社ではなく、政府から機構的・財政的に独立しており農業生産者の代表によって運営される販売組織である。ただ一般の農業協同組合と違うのは、それが当該地域（州）の生産者の投票によって設立され、特定の農産物のすべての生産者を拘束する権限を政府から委託されていることである。政府機関ではないが政府から法的権限を委ねられた生産者の販売組織が酪農、鶏卵、鶏肉の供給管理を担っていることが、カナダの農業政策のユニークな点である。

供給管理を支えてきたもう一つのカギは、貿易政策とくに輸入割当である。鶏卵、鶏肉、七面鳥肉、チーズには、国内生産または国内需要量の数%の比率で輸入割当が設定されていた。1989 年発効の米加自由貿易協定においても、輸入割当比率の若干の上積みがあったとはいえ、これらの品目の輸入割当制は貿易自由化の例外事項として維持された。国内での供給管理政策が機能するためには一定の国境措置が不可欠であり、供給管理と貿易制限とが一体のものとして運用されてきたのである。

（3）穀物の販売・運輸政策

カナダは世界有数の穀物輸出国であり、プレーリー 3 州産の穀物をいかに効率的にかつ生産者に公正な機会を保障して販売するかに関わる政策が重要な意味を持っている。1935年に設立された連邦政府の公社であるカナダ小麦ボード（The Canadian Wheat Board）がプレーリー 3 州産の小麦と大麦の販売を一元的・独占的に管理しており（国内飼料用と地場取引を除く）、主要穀物の販売を政府機関がコントロールしている点で、同じ北米大陸にあってもアメリカとは大きく異なる独自の穀物マーケティング・システムを形成・運用している。

カナダ小麦ボードは連邦政府の公社（crown corporation）であり、生産者の委託を受けて指定地域（プレーリー 3 州とブリティッシュ・コロンビア州のピースリバー地域）の穀物を販売・輸出するための機関である。カナダ小麦ボード法は、ボードの基本的責任を次のように規定している。① 出荷された小麦・大麦を生産者にもっとも有利に販売すること、② 連邦政府が設定し保障する

「当初支払い価格」を生産者に提供すること、③出荷した同量・同一等級の穀物に対して、すべての生産者が同じ収益を得られるように同一穀物の販売価格を「プール」すること、④それぞれの生産者が利用できる市場の公平なシェアを得られるように、割当（quota）によって出荷を均等化すること、⑤穀物の取扱・運輸施設の最大限の利用のために、販売の委託に見合うだけの穀物の積み出しを組織すること（Wilson, 1979: 65）。

つまり、カナダ小麦ボードの使命は、生産者にできるだけ高い収益を実現するとともに、市場への公平なアクセスを保障することである（Schmitz and Furtan, 1990: 361）。そのために、指定地域産の小麦・大麦（国内飼料用を除く）を一元的に集荷・販売する権限をもち、販売収入を価格プール方式によって生産者に分配している。ただし、小麦ボードは穀物エレベーターなどの物流施設を所有しておらず、農業協同組合や穀物商社に穀物の取扱業務を委託している。

ここでは、カナダ小麦ボードの一元的販売システムの特徴を、出荷割当（delivery quota）と価格プール方式（price pooling system）に焦点を当てて述べておきたい。1992年までは、出荷割当がプレーリー3州産の小麦、大麦、オーツ、ライ麦、カノーラ、アマニの主要6作物に適用され、生産者が毎年申請する作付予定面積にもとづいて出荷割当が行われていた（Wilson, 1979: 243-249）。ただし、92年12月にカノーラ、アマニが、また93年7月にはライ麦、オーツ、飼料用小麦・大麦が出荷割当の対象から外され、94～95作物年度からは出荷割当を廃止して、全面的に出荷契約（delivery contract）に移行する予定になっている（Canadian Wheat Board, 1993）。

作付が始まる前（例年は4月）に、連邦政府は当初支払い価格を小麦・大麦の等級別に提示する。これが、生産者がカナダ小麦ボードに穀物を出荷するさいに受け取る価格で、事実上の最低保障価格として機能している。小麦ボードが穀物を販売して得た収入はプールされ、管理経費・利子支払いなどを控除した上で、当初支払い価格を超える収益があった場合は、中間支払い（interim payment）または最終支払い（final payment）として出荷量に応じて生産者に分配する。当初支払い価格は穀物の国際市況を勘案してやや低めに設定されるが、穀物価格が大幅に下がって小麦ボードが赤字を出した場合は連邦政府の財政から補填される（Schmitz and Furtan, 1990: 367-8）。こうした価格プール方式によって、穀物のお荷時期とお荷地点にかかわらずに、同じ等級の穀物の同一お荷量に対して等しい価格支払いを保障している。

穀物主産地であるプレーリー3州から積み出し港までは2千数百キロにおよぶ鉄道輸送によらなければならない。カナダの農業政策においては、穀物の輸送をどのように円滑に行うかが重要な問題であり、ここに穀物運賃補助金政策が議論的になる理由がある。プレーリー3州産穀物の運賃は一般貨物の3分の1程度に抑えられており、その差額を連邦政府が鉄道会社に補助金として支払っている。これがいわゆるクローズネスト・パス運賃協定（Crow's Nest Pass Agreement）と呼ばれるもので、もともとは1897年にロッキー山脈越えの鉄道建設にさいして、鉄道会社が連邦政府に資金援助を要請し、その条件として穀物運賃を割り引きすることを取り決めたことから始まった。その後、穀物運賃の割引差額部分を連邦政府が補助金として支払うようになり現在にいたっている。

この鉄道運賃補助金は毎年膨大な額に上っており、80年代初めからその改革が議論され、1983年の西部穀物輸送法（The Western Grain Transportation Act）では鉄道会社への補助金を年間6.6億ドルに固定している（Schmitz and Furtan, 1990: 378-9）。また、畜産の生産者団体からは鉄道運

賃補助金を農業生産者全体に直接支給すべきであるという要求が出されており、激しい論争的になっている。

（4）投資政策と農村開発政策

投資・生産や構造調整の分野においては、カナダ農政の特徴というものはあまりみられない。ヨーロッパや日本のような独自の農業構造政策というものがほとんどなかったためであり、ここでは農業金融政策と農村開発政策に言及すれば十分であろう。

カナダの農業金融政策は、1927年のカナダ農業融資法（The Canadian Farm Loans Act）に始まる。この法律は長期抵当資金を農業生産者に競争的な金利で提供するもので、その内容は1959年の農業金融法（The Farm Credit Act）に引き継がれ、農業金融公社（Farm Credit Corporation）を設立して農業生産者への融資を行っている。

連邦政府による農業金融としては次の3つがあげられる。第一に、農業金融公社による長期抵当信用であり、農地購入、施設の新築・改築、家畜・機械の購入、負債の償還などに融資される。償還期間は30年までで、89年現在の融資限度額は35万ドル（複数申請の場合は60万ドル）である。

第二に、1965年の農業機械組合法（The Farm Machinery Syndicates Act）による、農業機械・施設を共同で購入・使用する3人以上のグループに対して農業金融公社が行う融資である。融資限度額は購入費用の80%までの枠内で、1人あたり1万5千ドルまたは合計10万ドルのどちらか少ないほうである。償還期間は建物・固定施設は15年まで、可動機械は7年までである（Farm Credit Corporation, 1989: 1-2）。農業金融公社の融資の中心は長期信用であり、農業機械組合法による融資はごく一部である。

第三に、1944年の農場改良融資法（The Farm Improvement Loans Act）による中期・短期融資への連邦政府の信用保証である。これは農業生産者に融資保証を与えて、市場の変動による短期的な資金欠損から生産者を守るためのもので、銀行その他の指定金融機関による中期・短期の融資について連邦政府が融資損失の10%まで補填する。この融資の6割以上が農機具の購入目的であり、60年代末までは重要な役割を果たしてきたが、70年代以降は中期信用に占める比率は大きく低下している。

次に農村開発政策について述べよう。この分野での政策の導入は、1935年のプレーリー農場復興法（The Prairie Farm Rehabilitation Act）が初めてであろう。これは30年代におけるプレーリー3州の干ばつと不況への対策として、土地利用調整と水資源開発プロジェクトを実施しようというもので、個々の生産者への直接援助に加えて、州・自治体との協力事業を実施するところに特色があった。財政支出の7割が水資源開発に投入され、40万haの農地に灌漑用水を供給する5500のプロジェクトが実施された。もうひとつの柱は土地利用計画のもとでの共同放牧地開発事業であり、約18万頭の牛を放牧する97万haの共同放牧地が新たに設けられた（OECD, 1973: 56）。

その後、1948年に大西洋岸地域の農地開発を目的とする沿海州沼沢地復興法（The Maritime Marshland Rehabilitation Act）にもとづく事業が実施されたが、いずれも地域を限定しての施策であり、カナダ全体を対象とする農村開発政策の導入は1961年の農業復興開発法（The Agriculture Rehabilitation and Development Act）であった。これは、①農村地域における経済調整、②農村の所得と雇用の改善、③農村の生活水準向上をめざして、低所得を改善するための調査研究の実施

と行動計画を作成することとしている。3つのタイプのプロジェクトが設定されており、第一に限界的・準限界的な土地の効率的な利用、第二に所得と雇用機会を改善するための農村開発、第三に水資源と土壌資源の開発と保全である。具体的には、放牧地の開発、排水設備、水資源の保全、土壌の保全、観光開発、レクリエーション開発、地域産業の確立、農場内の森林の利用など多種多様であり、州と連邦の共同事業として実施される（Drummond et. al., 1966 : 64-65）。

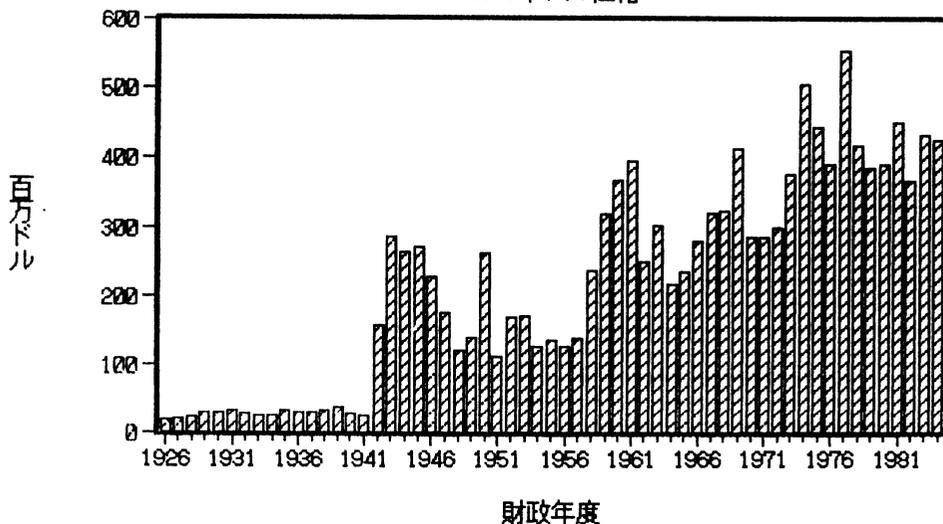
こうした事業が出てきた背景には、1960年代以降、農業調整・開発政策が農村住民の福祉全体を改善する手段として注目され、全般的・包括的な農村開発計画に重点がおかれるようになったことがある（OECD, 1973 : 55）。価格支持や信用供与などによる所得の増加だけでなく、農村地域全体の所得と雇用の改善を図ろうという考え方である。60年代末には地域政策の必要性が強調される中で、地域経済拡充省（The Department of Regional and Economic Expansion）が設けられ、農業復興開発法による事業は農務省から地域経済拡充省に移管された。

（5）農業財政の推移と構成

この節の最後に農業財政の面から、カナダ農政の動きをあとづけておこう。図1はカナダ農務省予算の推移を1971年ドル価格で実質化して示したものである。1930年代までごく小さい規模であった農業予算が大きく膨張するのは第二次大戦時と、1950年代末の2つの時期である。第二次大戦時にいったん3億ドル（71年価格）近くまで増えた農業予算は、戦後になると減少し1億ドル台を推移している。

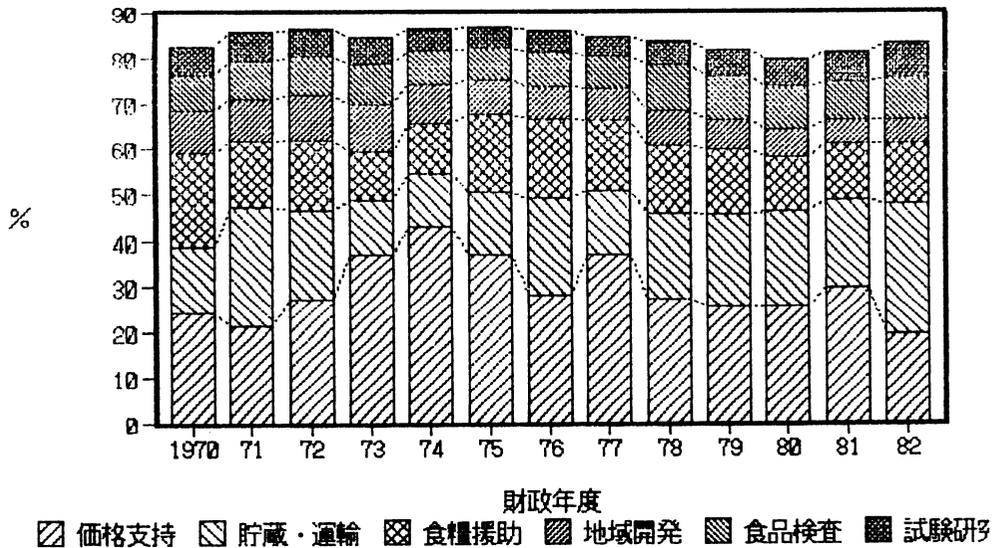
1950年代末からの農業安定化政策の導入とともに農業予算は急速にふくれあがり、1957年度の1.4億ドルから61年度には4億ドルへと3倍近くに増えた。その後も増減の波はあるが77年度までは全体として増加の趨勢をたどっている。さきに述べたように、50年代末から70年代後半までは農業安定化政策と供給管理政策を中心に農政が展開した時期であり、それに見合って農業予算

図1 カナダ農務省予算の推移
1971年ドル価格



資料) D. Berthelet, 1985 : 10.

図2 連邦政府の農業・食糧関連予算



注) 連邦政府の各省庁の農業・食糧関連予算の総計である。
資料) M. Rodier, 1985: 40-45.

も実質増加を続けたのである。農業予算の実質額でのピークは1977年度であり、それ以降は抑制が続いている。カナダの国家財政の危機が深刻化するのが70年代末からであり、79年には国営企業の民営化などの政策が打ち出され、農業予算もこれ以降は価格・所得支持関係の支出が大きく削減され、厳しく抑制されている。

図2は農務省だけでなく他の省庁の農業・食糧関連予算も含めて、連邦政府の農業・食糧関連予算全体の構成を示したものである。たとえば、プレーリー3州産の穀物運賃補助金は運輸省の、また食糧援助は外務省の、農村開発事業の多くは地域経済拡充省の管轄であり、農務省予算だけを見ていたのではカナダ農政の全容をとらえることはできないのである。図2が示していることは、連邦の農業・食糧関連予算全体に占める価格・所得支持支出の比率が74年度をピークとして低下し続けていることである。とくに77年度以降の比率低下は顕著であり、77年度の37%から82年度には19%にまで下がっている。

価格・所得支持関係支出の中で最大の費目はカナダ酪農委員会による加工用乳生産者への支払いであり、価格・所得支持関係支出の5割から6割を占めている。これに次いでいるのが、西部穀物安定化計画と農業安定化ボードである（Rodier, 1985: 40-45）。こうした政策は生産性の高い農業生産者に一定の経営安定の見通しを与えてきたが、70年代末からの農業予算、とりわけ価格支持関係予算の実質抑制によってこうした生産者も厳しい状況に直面し、いっそうの規模拡大を追求するのか、あるいは脱農化・兼業化するかの岐路に立たされるであろう。

4. 80年代の政策環境変化と新しい農業・食糧戦略

これまで現代カナダの農業政策の展開とその基本的枠組みを述べてきた。最後に、80年代後半

におけるカナダ農政の見直しを促している諸要因と連邦政府の新しい農業・食糧戦略にふれて結びとしたい。

1980年代後半から、これまでのカナダ農政の枠組みに対して見直しを迫る要因がいくつかあらわれてきた。G. スコグスタッドはそれを国際的要因と国内的要因に分けて整理している。国際的な側面では、アメリカとECとの「穀物補助金戦争」が激化し、アメリカで保護主義が台頭する中で米加間の貿易紛争が頻発するようになった。こうした事態はガット農業交渉や米加自由貿易協定の成立を促す要因となり、ここに米加間あるいは多国間の貿易交渉からカナダ国内の農業生産者、州政府、連邦政府の関係の再調整が迫られてくる。それは意志決定過程の変更に導き、伝統的な政策手段を脆弱なものにする。

国内的な要因としては、第一に1984年の総選挙で進歩保守党が政権につき、財政赤字の削減、緊縮財政、州政府との協調、国家介入を減らして市場主導経済に関与することを優先する目標を掲げたことである。第二に、農政の意志決定がこれまでの農務省主導型から内閣主導型に変わってきたことである。第三の国内的要因は、農業生産者団体の組織力の低下、とくにカナダ農業評議会（Canadian Federation of Agriculture）の求心力の低下である。ケベックの農業生産者団体が強い組織力を維持していることを別とすれば、農業生産者に理念と経済的目標を示して結束させる力量が低下していることである（Skogstad, 1990 : 46-50）。

以上のような変化を背景にして、連邦政府は90年代の新しい農業・食糧戦略の策定に着手した。1989年11月、農務省は「ともに成長するために—カナダの農業・食糧産業の将来構想—」（Growing Together : A Vision for Canada's Agri-food Industry）と題する90年代の農業・食糧戦略作りへの基本方向を示す報告書を公表した。

そこでは、カナダの農業・食糧関連産業の現状を概説したうえで、農業・食糧政策の再検討が必要になった理由として、①国内・国際市場の変化、②技術の変化、③90年代の農業経営の要求、④環境問題をあげている。とくに強調されているのが第一の国内・国際市場の変化であり、国内需要全体の停滞と消費構造の変化、国際市場での競争の激化、ECや途上国での食糧増産、米加自由貿易協定とガット交渉による貿易ルールの変化といった諸要因をあげて、カナダの農産物輸出が穀物・油糧種子への偏重から脱して多角化・高付加価値化を進める必要があること、国内市場では食品加工業の要求に対応してコスト低減とリスク管理の必要性を訴えている（Agriculture Canada, 1989 : 24-31）。

そして、カナダの農業・食糧政策を改革するための重要課題として次の4点を指摘している。第一に、市場対応力の強化で、消費動向の変化と技術革新に対応できる柔軟性を持つことである。第二に、農業・食糧部門の自助自立の促進である。第三に、地域の多様性をふまえた上で農産物や地域による不均衡のない全国的政策を確立すること。第四に、環境持続性の増大である（Ibid. : 34-36）。その上で、報告書は、①マーケティング、貿易発展及び付加価値生産、②家族農業経営の資金調達と経営管理、③セーフティ・ネット、④供給管理、⑤農産物運輸問題、⑥食品の安全と品質、⑦持続的な農業発展、の7項目について政策検討の基本点を整理している。

以上のような農業・食糧戦略の検討の中でどのような政策が具体化されているか、またガット農業交渉の結果、輸入割当制が廃止され「関税化」されたことが供給管理政策にどのような影響を及ぼしているか、こうした点を検討することは今後の研究課題である。

〈文 献〉

- Agriculture Canada, 1989, *Growing Together: A Vision for Canada's Agri-food Industry*.
- Berthlet D., 1985, *Agriculture Canada policy and expenditure patterns 1968-1983*, *Canadian Farm Economics* Vol. 19, No. 1.
- Canadian Dairy Commission, *Annual Report 1988-89*.
- Canadian Wheat Board, 1993, *A New Approach to Delivery Policy and Contracts*.
- Drummond, W. M., Anderson, W. J. and T. C. Kerr, 1966, *A Review of Agricultural Policy in Canada*, *Agricultural Economic Research Council of Canada*.
- Farm Credit Corporation, *Farm Credit Statistics 1989*.
- Forbes, Hughes and Warley, 1982, *Economic Intervention and Regulation in Canadian Agriculture*, *Economic Council of Canada*.
- Fowke, V. C., 1978, *Canadian Agricultural Policy; The Historical Pattern*, University of Toronto Press, Reprinted.
- Fulton M., 1987, *Canadian Agricultural Policy*, *Canadian Journal of Agricultural Economics* Vol. 34, May 1987.
- Lane, S. H., 1982, *Agricultural Marketing Handbook; Third Edition*, University of Guelph.
- Martin, Chester (edited by Lewis H. Thomas), 1973, "Dominion Lands" Policy, McClelland and Stewart Limited.
- McCormick, V., 1980, *Canadian Dairy Policy—The Seventies*, *Canadian Farm Economics* Vol. 15, No. 6.
- OECD, 1973, *Agricultural Policy in Canada*.
- OECD, 1978, *Recent Development in Canadian Agricultural Policy*.
- OECD, 1987, *National Policies and Agricultural Trade; Country Study, CANADA*.
- The Ontario Milk Marketing Board, 1988, *Producer Milk Quotas*.
- Rodier M., 1985, *Federal government expenditures in the agri-food industry, 1970-71 to 1982-83*, *Canadian Farm Economics* Vol. 19, No. 1.
- Schmitz, A. and W. H. Furtan, 1990, *Canada: Grain Marketing, Institutions, and Policies*, in M. J. McGarry and A. Schmitz (ed.), *The World Grain Trade: Grain Marketing, Institutions, and Policies*, Westview Press.
- Skogstad G., 1987, *The Politics of Agricultural Policy-making in Canada*, University of Toronto Press.
- Skogstad G., 1990, *The Political Economy of Agriculture in Canada*, in H. J. Michelmann, J. C. Stabler and G. C. Storey (ed.), *The Political Economy of Agricultural Trade and Policy*, Westview Press.
- Veeman, M. D. and Alwyn Loyns, 1979, *Agricultural Marketing Boards in Canada*, in Sidney Hoos (ed.), *Agricultural Marketing Boards; An International Perspective*, Ballinger Publishing Co.
- Wilson, C. F., 1979, *Grain Marketing in Canada*, *Canadian International Grains Institute*.
- 岩下龍一, 1959, 『カナダの農業経済』, 農林水産業生産性向上会議。
- 石関良司, 1979, 「最近におけるカナダ酪農の動向と政策」, 湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』, 御茶の水書房。
- キャロル・ブレイ(石関良司解題), 1978, 『カナダの酪農政策』, のびゆく農業—世界の農政—No. 518, 農政調査委員会。
- 泥谷英樹・西入雅雄, 1991, 「不況にあえぐカナダ大平原からの報告—第12回 JIA カナダミッション帰朝報告—」『輸入食糧協議会報』第518号。
- 松原豊彦, 1991, 「カナダの農産物マーケティング・ボード—その現状と課題—」『立命館経済学』第40巻第2号。
- 松原豊彦, 1994, 「米加自由貿易協定下におけるカナダの穀物マーケティング・システム」『カナダ研究年報』第14号, 日本カナダ学会。

カナダ農政略年表

国家の形成（1867～1929）

- 1872 自治領土地法（The Dominion Lands Act）：入植者に160エーカーの土地を供与するとともに、鉄道会社に沿線両側20マイルの土地を提供。
- 1886 農事試験場法（The Experimental Farm Station Act）：作物と家畜の品種改良の研究をおこなう農事試験場制度を確立。
- 1897 クロズネスト法（The Crow's Nest Act）：運賃値引きを条件としてクロズネスト峠越えの鉄道建設への連邦政府の資金供与を認可。
- 1900 マニトバ穀物法（The Manitoba Grain Act）：農業生産者が穀物を「線路上で」売るか仲買人に委託することを認める。穀物取引業者は免許が必要となり、穀物取引をより競争的にする。
- 1912 カナダ穀物法（The Canada Grains Act）：穀物取引に対する政府の厳格な監督を規定し、穀物コミッションナー・ボード（現在のカナダ穀物委員会）を設立。
- 1917 穀物監督ボード（The Board of Grain Supervisors）に小麦の単一価格を設定する権限を与える。同ボードは1919年に終了。
- 1919 カナダ小麦ボード、拘束的な小麦プールを1年間運営して解散。
- 1925 クロズネスト運賃が法定化され、西部の輸出向け穀物出荷の単一運賃を保証。
- 1927 カナダ農業融資法（The Canadian Farm Loans Act）：長期抵当資金を農業生産者に競争的な金利で提供。

世界恐慌と第二次大戦（1930～45）

- 1934 農業生産者・債権者調整法（The Farmers Creditors' Arrangements Act）：農業生産者の負債償還支払を支払能力によって調整。
- 1934 全国農産物マーケティング法（The National Farm Products Marketing Act）：地方の生産者ボードに生産物販売を管理し、生産者と加工業者に均衡化支払を徴収する権限を与える、連邦マーケティング・ボードを規定。1935年に憲法違反の判決。
- 1935 小麦に最低保証価格を与えるカナダ小麦ボードを設立。生産者はボードへの販売と自由市場への販売を選択。
- 1935 プレーリー農場復興法（The Prairie Farm Rehabilitation Act）：プレーリー3州における干ばつと不況への対策。
- 1939 プレーリー農場援助法（The Prairie Farm Assistance Act）：不作の被害を受けた農業生産者への資金援助。
- 1939 農産物協同組合マーケティング法（The Agriculture Products Cooperatives Marketing Act）：協同組合による秩序ある販売を奨励。
- 1941 飼料輸送援助計画：大戦による需要増に対応して東部カナダとブリティッシュ・コロンビアでの畜産を奨励。同年に、飼料穀物貯蔵補助金、肥料補助金。
- 1943 カナダ小麦ボード法改正：ボードに小麦・小麦産品の海外販売における独占的権限を与える。
- 1944 農業価格支持法（The Agricultural Prices Support Act）：生産者価格の安定化。
- 1944 農場改良融資法（The Farm Improvement Loans Act）：農業生産者に融資保証を与え、生産者を市場の変動による短期的な資金欠損から守る。

戦後の農業発展（1946～57）

- 1947 カナダ小麦ボード法改正：プレーリー3州とピースリバー地域における小麦の独占的販売権を継続。
- 1948 カナダ小麦ボード法に大麦、オーツを含める。
- 1949 農産物マーケティング法：連邦政府が州間及び輸出取引に関する権限を州農産物マーケティング・ボ

ードに委任できるようにする。

- 1951 農産物ボード法：市場価格安定のためにボードが農産物の購入、販売、加工、貯蔵することを認める。
1955 農産物基準法：農産物の国際及び州間取引のための規格と基準を設定。

安定化と供給管理（1958～78）

- 1958 農業安定化法（The Agriculture Stabilization Act）：9つの農産物を指定して価格を規定された最低限で支持。
- 1959 作物保険法（The Crop Insurance Act）：不作に対する保護を規定。
- 1959 農業金融法（The Farm Credit Act）
- 1958～61 穀物生産者に直接補助金を支給。
- 1961 農業復興開発法（The Agriculture Rehabilitation and Development Act）：農村の貧困救済を制度化。
- 1966 カナダ酪農委員会法（The Canadian Dairy Commission Act）：牛乳・クリームの高効率な生産者に労働と投資に対する公正な収益を得る機会を与える、また乳製品の消費者には良質の乳製品の継続的かつ適正な供給を提供。
- 1970 明日のための在庫削減計画（The Lower Inventory for Tomorrow, LIFT）：小麦在庫量を2分の1に削減、同計画の特徴は作付面積減少への支払い。
- 1972 農産物マーケティング・エージェンシー法（The Farm Products Marketing Agencies Act）：州政府と連邦政府が全国的な農産物マーケティング・エージェンシーやボードを設立することを認める。
- 1972 小規模農場発展計画（The Small Farm Development program）：農業経営相談と土地所有権移転計画によって農業生産者を支援。土地所有権移転計画は、農地を売却して引退または他の職業につきたい人に援助するもので、農業生産者の追加的な農地購入を援助（1979年で終了）。
- 1973 作物保険法（The Crop Insurance Act）：連邦の費用分担条項を修正、連邦の財政支出を増やす。
- 1974 新飼料穀物政策（The New Feed Grain Policy）：全国の家畜生産者及び穀物生産者にとって公正な価格で国産飼料穀物の適正な供給を保証。
- 1975 農業安定化法の修正：生産者にとってより効率的な保護を保証。指定農産物リストの変更と安定化算式を市場価格と費用をより反映するように変更。
- 1976 西部穀物安定化法（The Western Grain Stabilization Act）：西部の穀物生産者の所得安定を図るために、生産者と連邦政府とが基金を拠出し、プレーリー3州における販売額が過去5ヶ年の平均を下回った場合に、生産者が支払を受ける。
- 1977 カナダの食糧戦略（A Food Strategy for Canada）を連邦と各州の農業相、消費者・企業担当相が共同で発表。安全で栄養のある食糧を、合理的・競争的な価格での適正な供給を保証するために、カナダの生産性と輸出能力の強化が必要であると述べる。

財政危機と支出抑制（1979～）

- 1979 民営化、規制緩和、費用回収についての政策発表。
- 1981 農業・食糧戦略（The Agri-Food Strategy）：市場機会の強化、天然資源基盤の維持と改良、研究開発と技術移転の拡大、世界の食糧ニーズの支援と緩和、公共の利益と政策課題。
- 1983 カナダ農業輸出開発公社（Canadian Agriculture Export Corporation, CANAGREX）を設立。農産物・食品の輸出の促進、奨励（1985年3月末で廃止）。
- 1983 政府機関再編法（The Government Reorganization Act）：プレーリー農場復興事業を地域経済開発省から農業省へ移管。

資料） D. Berthlet, 1985：5-15. に加筆・修正。