

# EU多年度財政枠組案にみる次期共通農業政策(CAP)

## —予算規模の維持と改革内容の具体化—

主任研究員 平澤明彦

### 1 多年度財政枠組の提案

欧州委員会は2011年6月29日に、次期EU多年度財政枠組(14-20年)の提案文書「欧州2020のための予算」(以下「財政提案」)を公表した。名称の通り、EUの経済成長戦略である「欧州2020」(10年6月決定)の目標達成を意図している点が特徴である。欧州2020の優先事項は知識・革新、持続可能性(資源効率、環境、競争力)、高雇用による経済・社会・地域的包摂の3点であり、これが各政策分野共通の指針となった。以下では、この財政提案で示された、EU共通農業政策(CAP)の予算および次期CAP改革の内容について紹介する。

### 2 CAP予算：規模を維持

財政提案では、14-20年のCAP予算は合計3,717億ユーロ(11年価格)であり、各年の予算水準は名目価額で13年並みを維持する(実質価額は物価上昇により目減りする)。EU財政に占める割合は13年の39.4%から20年の33.3%まで低下する。CAP予算の割合を大幅に引き下げる主張(09年のEU予算見直し草案など)もある中で、従来通りの緩やかな低下となったことはCAP予算の維持を主張するフランスにとって大きな成果である。報道によれば(EUrActiv, 6 July 2011)これはドイツとの妥協の結果であり、見返りとして「結束政策」における旧東独地域への補助金が急減しないよう措置が追加された。

また、財政提案とともに公表された調査報告書によると、直接支払いの「財政規律メカニズム」<sup>(注)</sup>は農業支出の拡大を防ぐ最も有効な手段であり、存続が必要とされている。

さらに、食品安全および最困窮者への食料援助は、CAPからほかの費目へ移された。

### 3 次期CAP改革の一部を提示

14年以降のCAPについては、欧州委員会が10年11月に、改革の選択肢を提案文書「2020年へ向かうCAP」(以下「CAP提案」)として提示した(平澤(2011)参照)。これに対して農相理事会は概ね好意的であり、欧州議会農業委員会も5月25日に欧州委員会の提案に沿った報告を承認した。こうした流れを受けて、今般の財政提案では、次期CAP改革の考え方について整理を進め、CAP提案で示された施策の一部をさらに具体化した。

財政提案によると、欧州委員会はCAPの改正によって、より公平で平等な農業支持と、農業と環境政策の連結、そして農村経済への貢献を意図している。改革の主要要素は、より平等で対象を絞った直接支払いと、農村振興政策の政策目的への適合化である。

#### (1) 直接支払い：平準化、緑化、受給額上限

CAP財政の主要部分をなす直接支払いについては、まず加盟国間における支払単価平準化の方法として、CAP提案で示された「客観的基準」に代えて、1ha当たりの支払水準がEU平均の90%を下回る国を対象に、その乖離幅の3分の1を漸次引き上げる。そのための財源は支払水準がEU平均を上回るすべての加盟国が比例的に負担する。この方式による水準格差の是正は明らかに限定的であるが、賃金水準と投入費用の相違に配慮する旨の記述があり、それによって正当化されているようである。なお、前述の調査報告書によれば、EU平均の一定割合を保証するのは現実的アプローチであり、客観的基準では平等を実現できないという。

また、財政提案では、直接支払いの「緑化」

すなわち支払いの30%を環境支払いとすることが義務付けられる。既存の要件であるクロスコンプライアンス(環境規制を含む)を上回り、法で定められ検証可能な環境への貢献に対して支払われる。これは、これまで農村振興が担っていた機能の一部を、直接支払いの側でより広範に実現するものであり、既存のモジュレーション(農村振興政策への財源移転)とはいわば逆の発想である。

環境支払いを除いた直接支払いの基本部分については、緩やかで累進的な受給額上限を設定する。当該経営による直接雇用を考慮する点はCAP提案と同じである。この支払制限による財源余剰は発生国の農村振興政策に充当される。これは、支払制限と余剰財源の扱いの両面で、実質的に08年のヘルスチェック改革で導入された高額受給層(30万ユーロ/年以上)の追加的なモジュレーション(累進モジュレーション)を受け継ぐものといえよう。

小規模農家の簡素な直接支払い(CAP提案)は一括した固定的なものとなる見込みである(調査報告書)。そのほか、直接支払いの対象を「活動している農業者」(Active Farmer)に限る件についてはCAP提案と同様であり、具体的内容が示されなかった。

## (2) 市場措置：環境変化への適応措置

市場措置については、多年度財政枠組みの枠外に2つの政策手段を創設する。まず危機的状況が生じた際に、農家へ迅速に支援を提供するための緊急措置を創設する。いま一つは、欧州グローバリゼーション基金(EGF)の役割を拡大し、グローバリゼーションの影響を被った農家の生活を支援して新しい市場状況への適応を促進する。

(注)直接支払いの総額が所定の上限を超える見込みの場合、あらかじめ支払水準を一律の割合で引き下げる仕組み。

## (3) 農村振興：再編と連携

農村振興政策については、予算配分の決定方法が変更され、より客観的な地域的・経済的基準を用いる。また、他の政策分野との連携を強化するため、農村振興政策の財源である欧州農村振興農業基金(EAFRD)は、他の全ての構造基金とともに、EUレベルの共通戦略枠組みおよび各加盟国と欧州委員会とのパートナーシップ協定に組み込まれる。協定は欧州2020戦略の目標および加盟国の改革プログラムと結び付けられる。なお、第一の柱(直接支払い)との間で財源の融通が可能となる。

現状約40ある農村振興の施策は20ほどに整理簡素化され、また加盟国における施策の組合せは自由になる(現状は「機軸(axis)」システムによる構成比の制限がある)見込みである(調査報告書)。直接支払いの緑化によって不要となる基礎的な環境支払いの財源は、より高度な農業環境施策に用いることができる。

## 4 CAP形成の今後の日程

調査報告書では、これらの改革要素をすべて含むシナリオ(3つ提示したうちの2番目)が望ましいとしている。これによってCAP提案における3つの改革の選択肢(最小限、中庸、急進的)のうち、第2の選択肢への支持を欧州委員会が明確にしたとみてよい。

このように、次期CAP改革の内容は具体化が進んでいる。名目予算規模を維持する一方で、EU全体の戦略に組み込まれ、環境など公共財的機能が強化される方向にある。欧州委員会の最終案は10月前半に提出されるCAP改革の各種法案で明らかとなる。法案は13年までに決定、14年から実施される見込みである。

### <参考文献>

- ・平澤明彦(2011)「次期EU共通農業政策(CAP)改革の選択肢提案」『農中総研 調査と情報』3月、2~3頁  
(ひらさわ あきひこ)