

EUの情勢変化と 次期共通農業政策(CAP)改革

2025年10月22日

農中総研Webセミナー

平澤明彦（農林中金総合研究所 理事研究員）

Web <http://www.nochuri.co.jp/company/staff/16detail.html>

■問い： 欧州連合(EU)の共通農業政策(CAP)はどこへ向かうか、近年の展開との関係はどう見るか

加盟各国における農業政策の大枠を規定

- 2013年CAP改革に始まった新段階
- 2019-2024年の最重要政策テーマであったEU環境戦略(EGD)
- 情勢の変化を受けたEU全体の方針転換
- ➔ 大きな変化を含む次期農政改革案の位置づけ

■目次

- これまでのCAP改革
- 環境戦略と農業、EUの方向転換（環境から競争力と安全保障へ）
- 次期(2028-2034年)CAPへ向けた枠組み
- 次期MFF提案とCAP改革案(2025年7月16日付)

これまでのCAP改革

共通農業政策(CAP)の沿革

- 1957年 ローマ条約(欧州経済共同体の設立)
 - 1962年 CAP開始(価格支持と需給調整)
 - 1992年 最初のCAP改革(価格引下げと直接支払い)
- } (CAP第一の柱)
- 1999年改革 農村振興政策(CAP第二の柱、国・地域別の中期プログラム)
 - 2003年改革 品目横断的な単一支払、義務的環境要件(クロスコンプライアンス)
 - 2008年ヘルスチェック改革 直接支払いへの移行完成
- 以下は新段階: 公益性重視、環境対策と公正の強調、食料安保が重要課題
- 2013年改革 直接支払いは目的別に分化、面積単価の格差縮小、農業者過去実績の原則廃止
 - 2021年改革 現行政策。各国のCAP戦略計画(直接支払いと農村振興)
 - 第一の柱の農業環境支払い強化(エコスキーム)
 - 「所得支持」を明示、中小経営向けの再分配支払い拡大(直接支払の10%)
 - 直接支払いのコンディショナリティ(クロスコンプライアンスを拡充、改称) → 次頁

■コンディショナリティ = 直接支払い受給者の環境等要件

➤(旧称:クロスコンプライアンス)

■法定管理要件(SMRs)

➤環境関連の一連のEU法を順守

- (参考:2021年改革で動物個体登録は削除、動物疾病(新規)は不採用)

■良好な農業・環境条件(GAEC) →後述

➤(参考:2021年改革)

- 旧グリーンング支払いの3要件を吸収、湿地・泥炭地の保護を追加
- 農場の養分収支改善支援は見送り(加盟国に普及義務、農業者は任意利用)

■社会的コンディショナリティ (2021年改革で追加)

- 農業労働者保護のEU法順守 ……審議過程で追加
- 農業者以外(被雇用者)が受益者となる点で画期的

環境戦略と農業、EUの方針転換

環境戦略「欧州グリーンディール」(EGD)の攻防

■2019-2024年欧州委員会の最大の政策。気候・環境関連の広範な分野を網羅。持続可能な成長を目指した

- 自然関連分野は農業に影響：ファームトゥフォーク戦略(**F2F**)、2030年生物多様性戦略(**BDS**)、EU土壤戦略
- CAP予算（2021-27年）の40%は気候（・環境）向け
- 2021年CAP改革は立法案を修正、対応策を追加

■野心的な環境規制強化の各種立法提案（主に2022年にかけて）

■農業部門の不満

- 環境対策の費用を賄うにはCAP予算の拡大が必要と主張、結果は予算削減
- 輸入農産物との競争に不利（環境・動物福祉の規制）
- 環境戦略の謳う環境親和的な農業の市場機会は不明確（有機、カーボンファーマーミング）

■情勢変化：新型コロナウイルス感染症（2020年～）と食料・農業資材インフレ（2021年～）、ウクライナ戦争（2022年～）

- 景気悪化やエネルギー危機で環境対策の余裕が薄れ、安全保障一般や食料安保重視へ

■主要な立法案は縮小・撤回

- 欧州議会の最大会派（欧州人民党）が農業寄りに転換（2022年）←右派有権者の取込み
- **F2F/BDS**の立法案に反対、他の右派会派も同調（農業経営と食料生産、食料安保を脅かす）
- 2024年6月欧州議会選挙で右派が議席拡大 → 自然分野の推進は困難に

■自然関連分野は気候変動対策と異なり、元々EU内で政治的合意がない
→野心的な政策提案で難航

■当初提案からは後退、それでもなお画期的な成果

- 自然再生規則：農業生態系の再生計画と進捗管理、花粉媒介者の増加を義務付け
 - ・列挙された対策はCAPの農業環境施策と一致（→両者のつながり）
- 森林破壊規則：森林破壊を伴って生産された農林産物の販売・輸入を禁止
 - ・対象7品目と関連産品、相当注意義務と声明書、対象品目・生態系（森林以外）の拡大余地
- 産業・家畜飼養排出指令：大規模畜産は工場に準ずる規制の対象
 - ・規制対象となる畜産経営の大幅拡大
- 廃棄物枠組指令の改正：食品廃棄物の削減義務
 - ・製造・加工で10%、流通・外食等食品サービス・家計で30%（2030年）
- 規制や統計制度の改正により環境関連データの整備が進む
 - ➔ 実態把握は将来の政策立案につながると考えられる
- 農薬の規制強化や肥料削減は実現せず、土壌モニタリングは導入の見込み

■欧州委員会フォンデアライエン委員長の一般教書演説（2023年9月13日）

- 農業界や産業界との対話を打ち出し、競争力の将来に関する報告書を予告

■EU農業の将来に関する戦略的対話（主要団体と学界から29人の委員）

- 2024年1月から8月にかけて開催、同年9月に報告書（→次頁）

■2024年以降の5年間に向けたEUの方針策定（全分野の政策）

➤ 経過

- ・ 欧州（首脳）理事会の戦略的課題（2024年6月採択）：農業分野で食料安全保障と気候変動（適応のみ）に言及
- ・ フォンデアライエン委員長の政治指針（2024年7月18日）：競争力と地政学対応に重点
- ・ 2024年以降の政策準備へ向けた3つの報告書：競争力（ドラギ 2024）、安全保障（ニイニスト 2024）、単一市場（レッタ 2023）

➤ 「競争力コンパス（羅針盤）」（2025年1月29日） COM(2025)30final

- ・ 4分野の方針と行動計画(48項目)を提示 … 生物多様性や自然保護の記述は乏しい

①イノベーション、

② 脱炭素と競争力の両立 … EGD政策分野の多くに対応

✓ 「農業・食料ビジョン」と「クリーン産業ディール」を含む

③ 対外依存の削減および安全保障 … 気候変動への適応と水不足対策を含む

④ 制度環境の整備(enabler)

戦略的対話報告書(2024年9月)の勧告

- ・ 後続の政策文書(表の右端、後述)に反映
- ・ ただし環境対策はあまり採用されず

分野	勧告	農業・食料ビジョン	次期中期予算/CAP提案
新たな施策	・ 農業・食品部門の持続可能性ベンチマークシステム導入、農場からEUまで網羅	○ *1	—
	・ CAP以外に自然再生基金と農業・食品公正移行基金を設置、環境保全や畜産の地域計画も支援対象	—	—
	・ 欧州農業食料会議を設置、戦略的対話の提言に基づく施策について欧州委員会に助言	○	—
	・ 世代交代行動計画、土地流動化、欧州農地観測機関	○	○
CAP改革の深化	・ 次の2つのCAP改革期間中、エコスキームおよび環境気候管理誓約に相当する環境向けの予算割合を毎年引上げ	—	—
	・ 直接支払いは最も必要とする農業者（小規模、青年、混合経営、新規参入、条件不利地域）に的を絞った所得支持に重点、作業部会による検討。EU拡大のため単純な面積比例の支払いは困難	○ *2	○
	・ 生産者組織や農業保険等リスク管理手段で対処できない壊滅的リスクにEUの農業準備金で対処	○	○
	・ バリューチェーンにおける農業者の地位向上（赤字販売規制、透明性、農産食品チェーン観測機関）、持続可能性のための協力	○	○
環境戦略の積 残課題 (EGD, F2F, BDS)	・ 農業の各部門にあわせたGHG排出削減目標の設定と包括的算定方法等の整備	△	重要な指摘
	・ 動物福祉の法改正案提出（2026年）および包括的表示制度の提案	△	
	・ 土壌の総合養分管理計画（窒素とリン）の公表	△	
	・ 新規の土地開発をなくす義務的目標（2050年）	△	
	・ 持続可能な消費の施策対象に川上の食品部門を含める	△	
	・ 食品表示法制の全面的な点検	—	
	・ 動物性たん白質から植物性たん白質への移行促進	—	

野心的な取組

■通常なら次期CAP改革(2028年以降実施)概要提案の年、実現せず

➤ 農業者デモ対策、戦略的対話、欧州議会選挙、欧州委員選任

■農業者デモ：2024年前半、主に1月から2月。少なくとも15か国、トラクターによる道路封鎖やウクライナとの国境封鎖も発生

➤ 問題が山積：環境対策(規制強化や化石燃料優遇廃止)、資材値上がり、ウクライナからの農産物流入、異常気象と災害の増加、家畜の疾病、自由貿易協定(南米メルコスール)

■欧州（首脳）理事会が対応を指示（2月1日）

■2月から3月 欧州委員会が各種施策を提示 ……迅速

➤ 簡素化：環境要件(GAEC)の緩和（→次頁）、農場現地検査の削減（衛星画像の活用）

➤ フードサプライチェーンにおける農業者の地位(交渉力)向上（→12月10日立法案）

・ 共通市場組織(CMO)規則改正(契約規定の厳格化、生産者組織の強化)

・ 不公正取引慣行の規制強化(国境を越える執行)

➤ 農業者に対するオンライン調査で意向を把握

➤ 緊急手続き、速やかな立法案審議（→ 環境団体の疎外、影響評価の不足）

■さらにCAP簡素化・競争力強化パッケージ（2025年5月14日提案）

➤ GAEC緩和の追加、規制から奨励へ、危機支払制度（異常気象・災害）、運営効率化

次期CAP改革を
待たずに制度改正

GAEC(良好な環境条件)の改正内容

■ 9 項目中 6 項目を緩和(免除可能4項目) ← 農業者が対応困難との調査結果

■ 悪天候による未達や小規模農場の免除（全項目）

小規模経営は農業者の大多数、
農地面積は小→環境に影響軽微

分野	要件	
気候変動 (緩和・適応)	GAEC 1	農地に占める永年草地の割合(国・地域・下位区分地域・経営集団・経営いずれか)に基づく永年草地の維持(2018年対比減少5%以内)
	GAEC 2	湿地と泥炭地の保護
	GAEC 3	耕地の切り株焼却禁止(植物衛生上の理由によるものを除く)
水	GAEC 4	水路沿いに緩衝帯を設定(河川の保護)
土壌 (保護と質)	GAEC 5	土壌の劣化リスクを減じる耕起管理(傾斜の考慮など)。 <u>加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能</u>
	GAEC 6	<u>加盟国の決定する、最も傷みやすい時期の大部分に土壌を露出させない最低限の土壌被覆。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能</u>
	GAEC 7	耕地における輪作(水面下で生育する作物を除く)。 <u>加盟国の任意で作物多様化も可。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能。</u>
生物多様性 と景観 (保護と質)	GAEC 8	・非生産的用地ないし特性(休耕含む)に充てる耕地の最低限度割合4%(例外あり) ・景観的特性の保存 ・鳥の繁殖・子育て期における生垣と樹木の伐採禁止 ・(任意措置)侵入植物種を避ける措置
	GAEC 9	Natura 2000指定区域(自然保護区)内における環境上重要な永年草地の転換・耕起の禁止。 <u>加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能(野生動物や侵入種による永年草地への被害など)</u>
全GAEC共通: 気象条件による一時的な適用除外。10ha以下の農場の統制と罰則を免除		

家畜飼養頭数の構造的減少を反映した左記割合の調整、回復措置の減免(未申告草地、農地増加、農外転用)

作物多様化の要件:(a)耕地面積30ha以下なら2作目以上、(b) 30 ha超なら3作目以上かつ1作目75 %以下、2作目95 %以下

代わりに奨励措置を新設(非生産的用地および多様性景観を対象とするエコスキーム)

次期(2028-2034年)CAPに向けた枠組み

伝達文書「次期MFF（中期予算）への道」

■2025年2月11日付 COM(2025)46final

■EU全体の2028-2034年中期予算（MFF：多年度財政枠組み）

■**政策課題**：競争力が第一、各分野で地政学リスク対応、環境対策は後退

- 競争力（研究開発費の不足、技能・労働力不足、単一市場内の障壁、不公正な国際競争、エネルギー価格の高騰、資本アクセスの困難）
- 安全保障（地政学的緊張、防衛技術・産業基盤の投資不足、戦略的依存、防衛態勢・軍事的機動力の強化）
- 移民（移民の武器化など）、欧州外交（ウクライナ・中東など）、EU拡大（ウクライナなど）
- 地域格差（中小企業、投資、教育、結束・成長政策）
- **食料安全保障と自然保護**（農業者の低所得・高齢化、「農業・食料ビジョン」、気候適応）

■対応方法：効率性・有効性の向上手段

農業は食料安保に分類

- 重点化、簡素化、インパクト重視、優先事項の実現
- 柔軟化（予期せぬ危機への対応（パンデミック、ウクライナ戦争、自然災害）、予測可能性とのバランス）

■次期中期予算の主要素

- 欧州競争力基金、対外活動の財政再編、結束・成長政策の国別計画
- コロナ復興資金の返済、新たな自己財源、法の支配を守るためのセーフガード

（1年当り現行年間予算の約2割）

■2025年2月19日付 COM(2025)75final

■CAPにとどまらず、2040年に向けた農業・食料分野の包括的な方針と施策を提示

■基本姿勢（2029年まで適用の見込み）

- 欧州の農業・食品部門の既存の強みを踏まえつつ、
- 現在の地政学的情勢を反映して、農業者等の直面する課題への対応を強化し、EUの戦略的自律性と食料主権をより積極的に推進し、
- かつ自然保護と脱炭素化も目指す

■環境・気候対策：規制からインセンティブへの方向転換

■安全保障

- 戦略的自律性に不可欠な農産品目の優先度を高める
- 戦略的依存の削減（たんぱく質、原材料・肥料、EU拡大、再生可能エネルギー）
- EU全体の危機管理策（食料備蓄、共同調達、危機時の透明性）に連なる可能性
- 東部国境地帯の農村地域への支援

■農業者の所得確保関連（←戦略的対話の勧告を多く反映）

- 農業者のフードチェーンにおける立場の強化、リスク管理
- 所得支持を最も必要とする農業者への対象者重点化（自然条件制約地域、青年、新規就農、混合農業）
- 世代交代の促進（世代交代戦略の策定、EU農地観測機関）
- 危機管理とCAPリスク管理の整合性と柔軟性を高める
- ワインの需給問題に対処（←需要減少等）
- 貿易相手国に対処する統一セイフティーネット（不公正競争、一方的措置）
- 研究・革新・知識・技能、農業デジタル戦略

■政策の枠組みと運営の改善

- 戦略的対話に倣い対話の文化と信頼を地域およびEUレベルで構築
- 結束政策（地域政策）等とCAPの間に計画・実施の統合に努め、相乗効果・補完性を強化
- CAPと関連分野についてそれぞれ政策簡素化パッケージを提案

次期中期予算提案とCAP改革案(2025年7月16日付)

中期予算提案「将来の優先事項のための動的なEU予算」

- COM(2025)570final、及び立法案（同571）
- 中期予算(MFF)総予算は当期（2021-27年）対比6割以上拡大（名目額）、各種税等による独自財源を拡大
- 増額分野は産業の競争力、防衛、対外政策、欧州横断インフラ（エネルギーと輸送）など。コロナ復興債返済も加わる
- CAP予算の特徴：枠組みの変化と規模抑制（→次頁）

新旧中期予算(MFF)の予算額(名目額、億ユーロ)

費目	MFF 2021-27	MFF 2028-34	増減率
総予算額	12,108	19,848	63.9%
農業＋結束政策 (総予算中の割合)	7,511 (62%)	7,486 (38%)	-0.3%
農業	3,785	* 2,956	-21.9%
結束政策	3,725	-	
区分未定		4,529	

出所：欧州委員会資料より作成（注）「*」は最低枠。

結束政策の基金と予算額(2021-2027年名目額、億ユーロ)

	予算	分野
結束政策	3,725	格差解消
欧州地域振興基金	2,260	農村等不利地域に重点。 革新・研究・デジタル・中 小企業・環境など
欧州社会基金プラス	992	雇用、教育・訓練、社会的包摂
結束基金	480	低開発地域の環境と欧州横断交通網

出所：欧州委員会資料より作成

■ 予算と計画を統合：CAPと地域（結束）政策

- 予算の合計額は当期並みに抑制、予算シェア縮小（6割から4割に）
- 国・地域連携基金の新設←前年から構想の報道あり

■ CAPと結束政策それぞれの予算額は未定

- EU加盟各国は両政策を含む「国・地域連携計画」を策定、その中で予算配分を決定
- CAPは当期の8割弱の最低限度枠（結束政策には無い）を確保、上積みは各国の任意
 - ・従来はEU段階で予め各国のCAP予算額を決定
 - ・この最低枠は「所得支持」向け：農村振興を含めてCAP施策の大部分（現行CAP戦略計画予算の97%程度）を網羅。LEADERや協力、知識・革新、は含まない（→ 後述のCLLDなど結束政策と重なる領域でもある）

■ 準備金等の拡充

- 農業準備金（市場混乱時の対応）はEU段階の施策として別枠で措置
- 農業者危機支払い（自然災害）の財源は計画の変更で対応可

次期MFF予算案（2028-34年、名目額、億ユーロ）

費目	金額	構成比
地域、社会、農漁業	10,622	53.5%
国・地域連携基金	8,651	43.6%
国・地域連携計画	7,829	39.4%
CAPと漁業(最低枠)	2,957	14.9%
移民、国境管理等(最低枠)	342	1.7%
残余枠(地域、農漁村等)	4,530	22.8%
(計画のうち低開発地域最低枠)	(2,178)	(11.0%)
EU段階の施策、予備費	719	3.6%
うち統一安全網／農業準備金	63	0.3%
欧州越境協力(Interreg)	103	0.5%
復興債返済	1,680	8.5%
その他	291	1.5%
競争力、繁栄、安全保障	5,896	29.7%
対外政策(世界)	2,152	10.8%
運営管理	1,179	5.9%
合計	19,849	100.0%

出所：平澤（2025d）掲載表に加筆。元は次期MFF案および次期CAP規則案より作成

農村振興政策と結束政策の関わり

■農村地域 = 両政策の対象

■農村振興政策の扱いの変遷

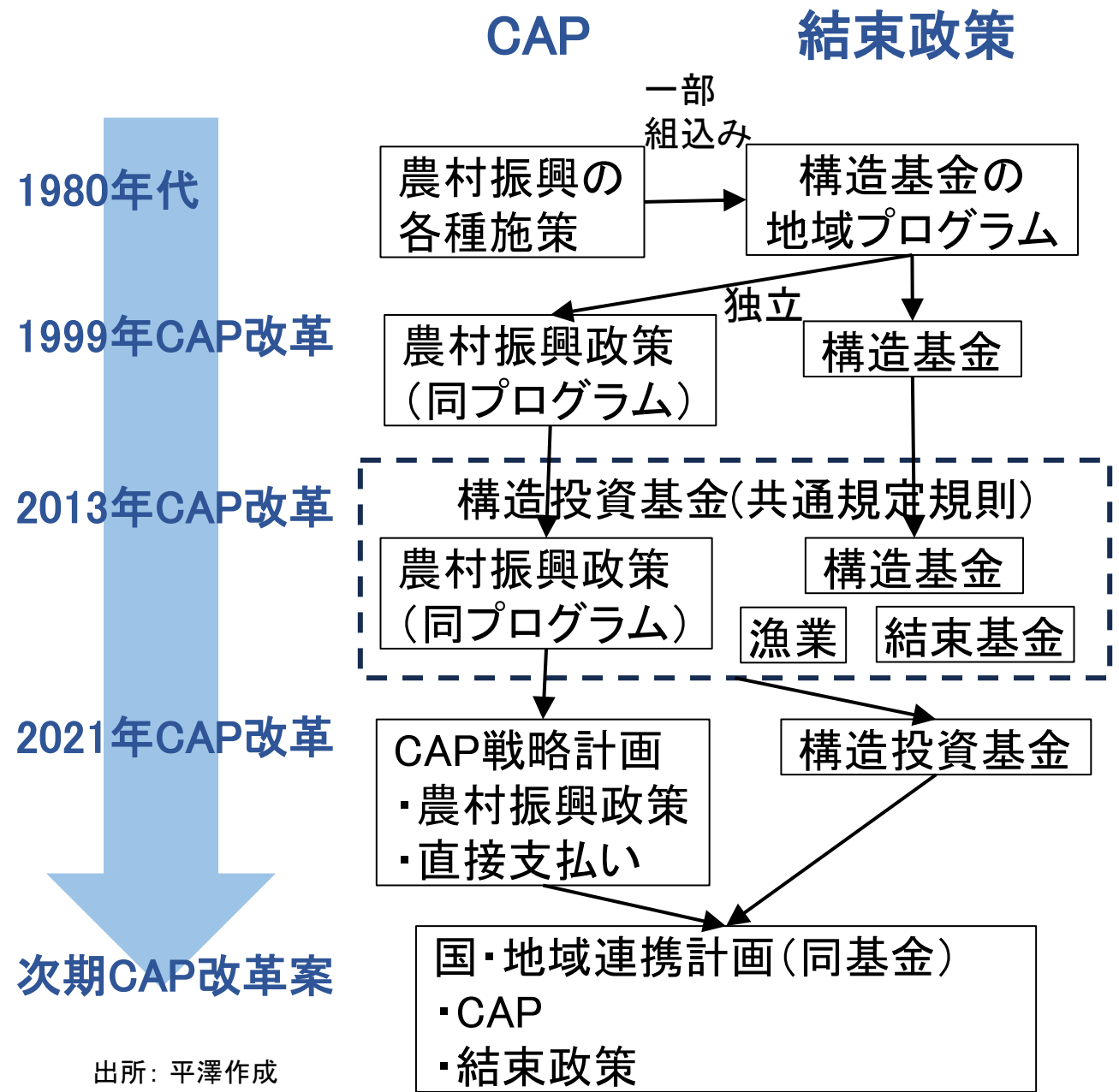
(分岐と合流の繰り返し)

- 元となった施策の一部はかつて地域政策（結束政策）のプログラムに組み込まれた
- 1999年CAP改革でCAP第二の柱として独立
- 2013年CAP改革で結束政策とともに共通規定規則に組み込まれた（プログラムは別々）
- 2021年CAP改革で再び結束政策から切り離し、CAP戦略計画に組み込まれたが二本の柱は維持

■次期CAP改革提案

(直接支払いも合流、予算を統合)

- CAPの農村振興政策と直接支払いを一本化
- かつ結束政策とも合流、国・地域連携計画に組込む



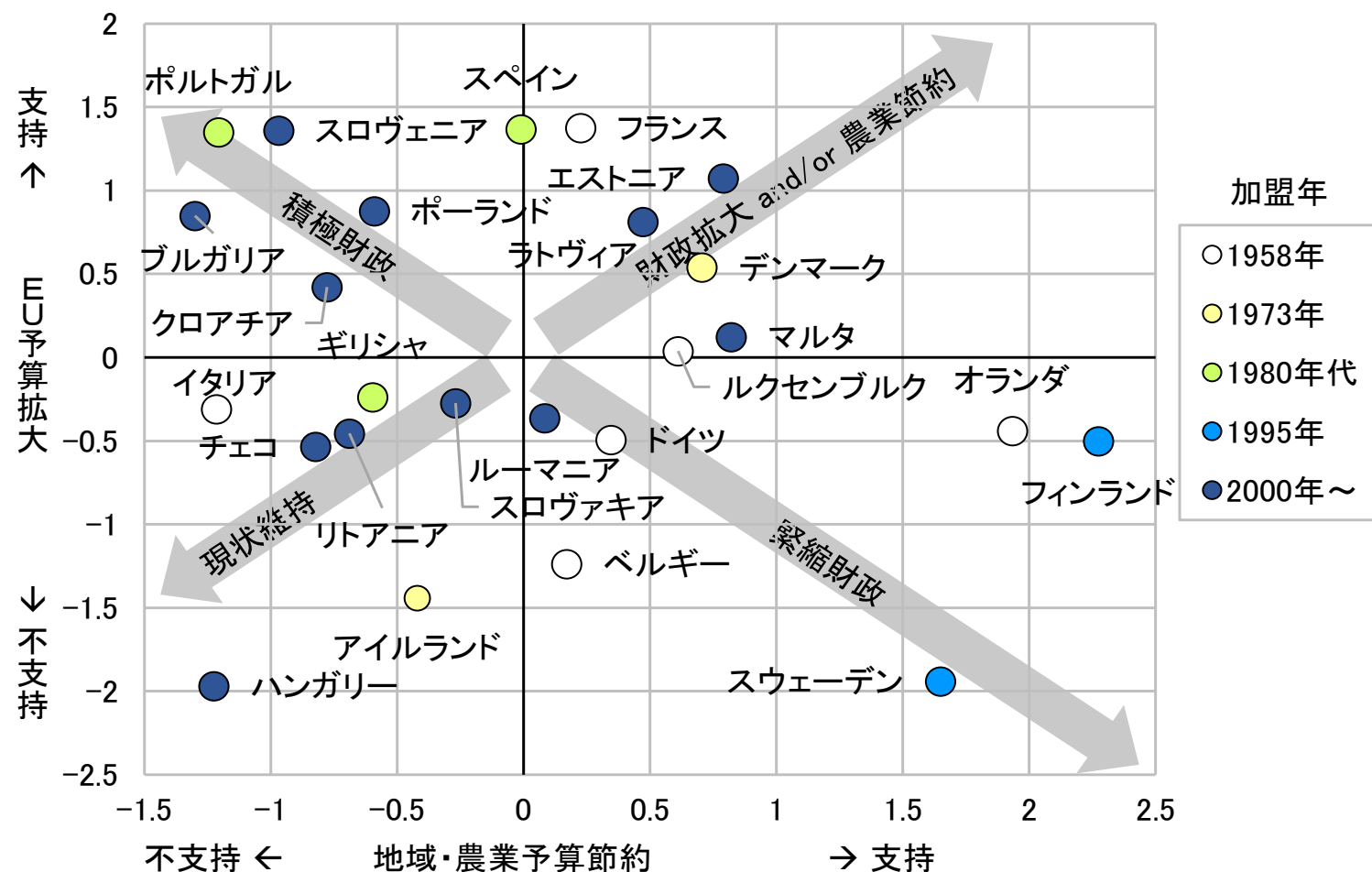
出所：平澤作成

予算を巡る加盟国間の利害対立

■ EU総予算と農業・地域政策予算を巡り各国の姿勢は様々（図）。独はやや緊縮財政寄り、仏・伊はやや積極財政寄り。北欧やオランダは緊縮財政指向、ポーランド、ポルトガル、ブルガリア等は積極財政指向。

■ 高所得国は対EU拠出金の拡大に反対(低所得国への財政移転を懸念) → MFF提案は税源の確保へ

EU各国間の姿勢の相違



出所 Euractive記事（14 July, 2025）を元に分析、作成

(注)

1. 5つの質問（次項説明を参照）に対する各国回答をそれぞれ5段階に区分して主成分分析を適用した（プロマックス回転使用）。
2. 横軸は成分1（おもに農業・地域政策を合わせた国別予算枠、各国の改革を条件とする資金、農業・地域政策の予算削減）、縦軸は成分2（おもに予算増額、新たな財源）の得点。各軸の解釈は筆者による。
3. 2成分で分散の72%を説明。成分間の相関係数は-0.17。
4. キプロスとオーストリアはデータなし

次期CAP改革立法案 総論

■ CAP改革概要提案(通例)がないまま立法案を提出。農業食料ビジョンで代替か

- 国・地域連携基金規則案： 任務、優先目標、組織、国・地域連携計画、財政や統制などを定める
- CAP規則案、共通市場組織(CMO)規則改正案、(パフォーマンス規則案:EUの政策部門を横断、実績管理など)

■ 重点：制度簡素化、環境要件から奨励への転換、助成対象者の重点化、世代交代

■ CAPに関する国・地域連携基金の個別目標(d)：比較的シンプル。

「(d)連合における生活の質を維持する。

(i) 農業者の公正かつ十分な**所得**と長期的な**競争力**を支援すること。これにはバリューチェーンにおける農業者の**地位**も含まれる。

(ii) 長期的な**食料安全保障**に貢献すること。 **食料安全保障と所得・競争力が分離**

(iii) **農村**地域の魅力と生活水準（医療へのアクセスを含む）の向上、公正な労働条件の確保、世代交代促進。危機やリスクへの対応準備態勢の強化。知識とイノベーションへのアクセス拡大、デジタル・グリーン移行の加速による農業食品セクターの活性化。

(iv) （漁業）

(v) **持続可能**な農業・林業管理手法を強化し、気候変動対策の**レジリエンス**促進、多様な生態系サービスの提供、効率的な水管理・水質・レジリエンスの支援、自然に基づく解決策の実施、持続可能な開発・環境保護の強化、生物多様性・土壌・天然資源の保全・回復の促進、動物福祉の改善を図る。」

■ （参考）個別目標(b)：全地域の防衛力と安全保障の支援（欧州横断交通網等の軍民両用を含む）

■二つの柱の解消、一元化

施策の重複感があった ← 直接支払いの多様化（2013年CAP改革）

- 既存のCAP戦略計画は二つの柱を含む ← 2021年CAP改革（それ以前は農村振興プログラムのみ）
- 加盟国の財政拠出有無は現行どおり
 - ・ 第一の柱（直接支払い）由来の施策は全額EU財政による（国・地域連携基金の例外）
 - ・ 第二の柱（農村振興政策）由来の施策はEUと加盟国の共同拠出
- 柱同士の一時的な予算移転措置は解消

■施策の整理統合（次頁に表掲載）

- デカップル所得支持の一本化（面積に基づく逡減的所得支持）：公平性の強化
 - ・ 逡減制：受給額2万ユーロ以上で減額、受給上限額10万ユーロ
 - ・ 所得支持を最も必要とする農業者（青年・新規就農者・女性・家族農業・小規模・混合農業・自然等制約地域など）に対する面積単価は高く設定（differentiate）、農業活動由来の所得（基準期間中）に基づく
 - ・ 加盟国間平準化：国別平均面積単価に下限と上限を設定（130€、240€/ha）
- エコスキームの廃止、環境・気候等管理誓約（現行農村振興）への統合
 - ・ 加盟国の予算拠出が課される、かつ最低予算枠（直払の25%）廃止 → 消極化する国も？
 - ・ 使途（F2F/BDSに対応）は任意規定となる

■ 殆どの施策は設置を義務付け

現行施策(2023-2027年)				次期CAP改革	
		設置義務	予算構成比%		設置義務
直接支払	基礎所得支持	有	37.2	面積に基づく逡減的所得支持	有
	再分配所得支持(中小経営助成)	有	8.0		
	青年農業者所得支持	無	1.4		
	カップル所得支持(品目別の助成)	無	9.1	→ 存続	有
	小規模農業者支払(他の支払を代替)	無	他に計上	→ 存続	有
	エコスキーム(環境・気候・動物福祉)	有	18.9	× 廃止(統合)↓	
農村振興	環境・気候等管理誓約	有	8.1	→ 存続	有
	自然等地域固有制約(条件不利地域)	無	4.2	→ 存続	有
	義務要件地域(自然保護区など)	無	0.2	→ 存続	無
	投資(灌漑も含む)	無	7.3	→ 存続	有
	青年/新規就農者・農村事業開業	無	1.4	→ 存続	有
	リスク管理施策(保険・共済)	無	1.1	→ 存続	有
	なし(次期改革で新設)	—		農業代行サービスへの助成	無
	協同(LEADER等)	無	2.8	→ 存続	有
	知識交換・情報普及	無	0.4	→ 存続	有
	合計			100	

次期MFF案の「所得支持」

■環境対応

- 気候・環境対策に割くべき予算の割合は国・地域連携計画の43%
 - ・現行（農業政策40%、結束基金37%、地域振興基金30%）より強化
- 所定の各環境・気候優先分野（areas）で助成を提供 — **欧州グリーンディールの名残り**
 - ・気候適応・緩和、水レジリエンス、土壌の健全性、生物多様性、有機農業、動物衛生・福祉
- 環境戦略（EGD/F2F/BDS）に対応するための各種規定が大幅に縮小
- コンディショナリティを「ファームスチュアードシップ」に改称
 - ・環境要件GAECを「保護慣行」に変更（基準を抽象化、具体化は加盟国に委ねる） ← 現在進行中の緩和
- 農業者危機支払い（←簡素化・競争力強化パッケージ）の条件
 - ・自然災害、異常気象、大災害（catastrophic events）の宣言
 - ・植物病虫害の根絶または封じ込め措置採択
 - ・動物疾病の予防または根絶措置採択
 - ・新たな疾病の対応措置採択

■世代交代、農業の魅力向上

- 各国が世代交代戦略を策定：人口動態の評価、参入障壁と対策、青年農業者向け就農バック（CAP諸施策）、施策間の相乗効果
- 年金受給者を直接支払いの対象から外す — **スイス（EU非加盟）に近い制度、世代交代の促進になるが高齢の経営者が多い南欧は影響が大きいとみられる**
- 農業代行サービスへの助成を導入（農業者の病気・家族の世話・休暇・研修等に対応）

次期CAP改革立法案 施策（続々）

■蛋白質作物振興：CAPの農産物部門を追加、生産者組織と部門間組織の認定を義務化

■不測時の食料供給確保：CAPの新たな分野

➤EU全体の安全保障検討経緯： ニイニスト報告書（安全保障）2024年 → 準備態勢連合戦略（2025年3月） → EU備蓄戦略（7月9日） → 共通市場組織(CMO)規則改正案（CAP改革）

➤農業サプライチェーンの構造的脆弱性を特定

➤各国が食料安全保障準備・対応計画を策定（←ドイツが法整備で先行）

- ・監視・早期警戒、在庫データ集約、当局間の分担調整と官民協力、緊急伝達手順等
- ・各国が農産物の備蓄を持つ場合は当計画に組込む（← 北欧が備蓄で先行）

➤備蓄の加盟国間融通や、共同リスク評価・早期警報も導入可能

➤EU段階の調整：欧州食料安全保障危機準備・対応機構（EFSCM）

※ 従来、コロナ禍による混乱を受けてファームトゥフォーク戦略(F2F)の一環として導入された各国専門家会議と同じ名称。CAPで正式に位置づけか

- ・加盟国と関係団体、必要に応じ第三国が参加（想定国は？）
- ・協力と調整
- ・フードチェーンの脆弱性等の特定を支援
- ・EU加盟国および非加盟国の対応計画について定期的な交流と対話を促進
- ・EUの準備態勢・対応に関する勧告や政策イニシアチブの作成に貢献

➤深刻な危機の際は欧州委員会が加盟国と事業者にリアルタイムの報告を求める

まとめ

■地域政策（「結束政策」）との間で予算と計画を統合

- 財政制約で整理統合か、EU予算に占める割合の低下、農業予算の不確実性
- CAPの独立性が実質的にどうなるか不明（各国内の縦割り、協調？）
- 過去からの連続性・・・農村振興と結束政策、対象（農村地域）の重なり

■二つの「柱」を統合（独立した農村振興政策の廃止）

- 柱同士の機能重複（←2013年CAP改革による直接支払制度の多様化）
- 現行CAP戦略計画は両方の柱を含む（←2021年CAP改革）
- 直接支払（現行）は引続きEUが全額負担

■新たに緊急時の食料安保対策を導入

- EU全体の安全保障対策強化を反映
- 国別計画と各国間連携 ← 独の法整備や北欧の備蓄が先行、共通政策化

■環境対策は規制・要件から奨励重視へ方針転換（後退か？）

- 背景：EUは政策分野を問わず競争力と安全保障に注力、気候対策は競争力と両立、自然対策は後退
- CAPの環境戦略への明示的な対応は縮小
 - ・優先分野の指定が残存
 - ・気候・環境向け予算の割合は43%に拡大
- 環境関連施策はすべて加盟国の財政拠出が必要に（←エコスキーム廃止）
 - ・財政力のある国は拠出を増やせば施策の維持・拡大が可能

■従来の改革方向の進展（2013年CAP改革で始まった新段階）

- 気候・環境対策向け予算の拡大（上記）
- 公正に一層の重点 ……重点化と加盟国間平準化
 - ・所得支持を最も必要とする各種農業者への重点化 ← 財政制約？
 - ・上限無き面積支払いの限界 ← ウクライナ加盟の可能性
- 簡素化、柔軟化、加盟国の裁量拡大（→再国別化のリスク）

■EU全額負担の直接支払いは所得支持に純化、環境関連の助成は加盟国と共同拠出

- 財政力の弱い国の所得支持維持につながるか？
- 一方で気候・環境対策の予算割合は引上げ → 国によっては要件緩和を図る可能性も

■CAPと結束政策の協調の可能性

- 地域振興：結束政策におけるボトムアップの地域振興施策（CLLD：地元主導の小地域振興）はCAPの農村振興施策（LEADER：農業経済振興活動間連携）を元にして制度設計
- 農外事業多角化投資、教育・訓練、情報化、インフラなど

■不測時の食料供給確保策

- EU段階の態勢（2020年以降導入）に加えて各国でリスク評価、緊急時対応計画、演習、備蓄など
- ウクライナ戦争等による緊張の高まりに対応
- スイスや日本は長年取り組んでいる分野
- 米国（国家農業安全保障行動計画、2025年）もサプライチェーンのリスク評価や演習を想定

■CAP改革案の形成

- 「戦略的対話」を通じて広範なステークホルダーがCAP改革案の形成に間接的参画
 - ・ただし環境対策はあまり実現していない
- しかし改革案にある大きな枠組みの変更(結束政策との統合、予算規模の抑制、二つの柱の融合)は対話由来ではない
- CAP改革案自体は集権的に策定か(欧州委員会の発表予定当日に調整難航で2日遅れ、有力農業団体(COPA/COGECA)も相当直前まで内容を知らずとの報道あり)、ステークホルダーからの反発(次頁)
- 農業以外の政策分野からの接近:環境(当期)に続いて次期は安全保障と地域政策も加わる。農業部門の自律性は低下か

■再国別化の懸念と共通枠組みの増加

- 加盟国の裁量拡大(CAPの予算規模決定や施策の具体化)、農業者や右派の不満
- 共通農業政策の必要性←単一市場における競争の公平確保
 - ・所得支持の水準をそろえれば、それ以外の多面的機能(景観や生物多様性)への助成はある程度格差があっても影響は少ないとみてよいか?(少なくとも製品の差別化に影響する可能性あり)
- 一方で共通の枠組みを追加・強化: 世代交代や緊急時の食料供給確保
 - ・加盟国に戦略や計画の策定を義務付け、共通の構成や相互運用を規定、方向付けや調整役で欧州委員会の存在感

- 中期予算、CAPともに審議の過程で修正、改革要素は薄まるのが通例
- EU予算の拡大、農業・地域政策予算の抑制いずれも賛否が分かれており先行きは不透明
- CAPについては予算、CAP改革ともにステークホルダーから強い反発あり
 - 各国農相、農業団体、環境団体
- CAP予算額が判明するのは2027年か(立法案が2026年に成立し、かつその後の国・地域連携計画の策定が順調に進んだ場合)、ずれ込めば2028年からの実施開始が難しくなる
- ウクライナ情勢や米国トランプ政権の動向に影響される可能性あり

- (2014)「EU共通農業政策(CAP)の2013年改革—新制度の概要と成立過程—」『農林金融』67(9), 35-51頁, 9月.
- (2015)「EUの農村振興政策—2014～2020年の新たな枠組み」『農林金融』68(9), 2-18頁, 9月.
- (2022)「EUの2021年CAP改革にみるファームトゥフォーク戦略への対応」『農林金融』75(2), 2-23頁, 2月.
- (2023)「EU環境・気候戦略の進展と農業」『農林金融』76(4), 19-47頁, 4月.
- (2025a)「欧州グリーンディール『自然の柱』と農業—戦略的対話へ向けて—」、蓮見雄・高安定見編著『カーボンニュートラルの夢と現実—欧州グリーンディールの成果と課題—』125-139頁, 文真堂.
- (2025b)「EU環境戦略の農業関連分野における成果と調整」『農林金融』78(3), 2-33頁, 3月.
- (2025c)「2040年へ向けたEU農業・食料ビジョン」『農中総研 調査と情報』(107), 6-7頁, 3月.
- (2025d)「次期EU中期予算と共通農業政策(CAP)の提案 —枠組みの変化と不測時計画—」『農中総研 調査と情報』(110), 18-19頁, 9月.
- (2025e)「座談会 EU共通農業政策(CAP)の今後」『農村と都市をむすぶ』 11月 刊行予定



ご清聴ありがとうございました