

次期CAP(共通農業政策)改革と EUの財政・成長戦略

—直接支払いの「緑化」、公共財供給の重視へ—

主任研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

- 1 現在EUで検討が進んでいる次期共通農業政策（CAP）改革は、EUの財政・成長戦略によって大きな影響を受けている。
- 2 「EU予算見直し」の草案はCAP（とくに直接支払い）の縮小を求め、「欧州2020」戦略はCAPに言及しなかった。こうした状況により、CAP自体の正当化が、経済金融の混乱による財政制約も相まって、次期CAP改革に向けた重要な課題となった。
- 3 農業部門はこれらの文書で求められた公共財供給などの今日的課題を主張してCAPの予算や領域の縮小を避けようとしており、その一環として直接支払いの「緑化」（環境支払い化）が提案された。また、そのために欧州委員会は一連の文書中でCAPの目的規定（EU運営条約）からの拡張方向を明示している。
- 4 改革の重点は、農産物の高値を背景に、生産過剰や対外通商交渉が大きな問題とならない情勢下で、上述の公共財供給のほか、新規加盟国への対応や、収入リスクへの対応などに移っている。その結果、多面的機能や公正のための予算の再配分が前面に出てきた。
- 5 「EU予算見直し」（2010年10月）は直接支払いの緑化と、（農家ごとの）過去実績方式の廃止、加盟国間較差の縮小を提示した。農村振興政策については欧州2020戦略に対応するほか、結束政策とともに共通戦略枠組みに統合する。また、保険およびその他のリスク管理手段の提供も掲げた。改革の大きな要素はここで示された。
- 6 「2020年へ向けてのCAP」（2010年11月）は事前公開討論の結果を受けて、改革の主要課題に対応する目標として、食料生産の維持、自然資源の持続可能な管理、均整のとれた地域振興の3つを示した。直接支払いは、全農業者を対象とする基礎的所得支持部分（面積単価は各国・地域内で一律、加盟国間較差は客観的基準に基づき縮小）と緑化部分に分け、加えて一部の農家を対象とする条件不利地支払い、従来型の品目別支払い、そして簡易な小農支払いを設ける。また直接支払いの対象は農業従事者（active farmer）に限定し、受給額上限も設定する。農村振興政策は環境・気候変動・革新を全体の指針とする。
- 7 「欧州2020のための予算」（2011年6月）はCAP予算を名目価額で維持し、いまひとつの財政問題である英国拠出金払い戻しの廃止も見送った。各加盟国では第一と第二の柱の間で財源の融通が可能となる。直接支払いは面積単価がEU平均の90%を下回る国について、その乖離幅の3分の1を引上げる。また直接支払いの30%が緑化部分となる。市場措置については危機的状況およびグローバル化の影響に対する農家の救済措置を設ける。農村振興政策の加盟国間予算配分は客観的な地域的・経済的基準に基づき見直す。

目次

はじめに

1 EU全体の財政・成長戦略とCAP

(1) EU予算見直し

(2) 欧州2020戦略

2 次期CAP改革案の検討

(1) 次期改革の背景

(2) ヘルスチェック

(3) 検討の開始

(4) 2つの欧州委員会文書

(5) 「2020年に向けてのCAP」の施策

(6) 「欧州2020のための予算」の施策

3 小括

はじめに

EUでは現在、2014年から実施される次期共通農業政策（CAP）改革の検討が進められている。これは1992年から続く一連のCAP改革に連なるものである。CAP改革はこれまで、WTO農業交渉や、我が国の農業施策に影響を及ぼしており、次の改革も注目されるところである。

本稿は次期CAP改革へ向けた動向について、おもに2011年夏までの推移を整理する。とくに、①CAPの検討に大きな影響を及ぼしている、EU全体の財政および成長戦略に関する欧州委員会文書でCAPがどのように位置づけられたかを確認したうえで、②CAP改革の検討過程と2つの欧州委員会文書を紹介し、①と②の関係を整理して次期改革の方向を把握する。

なお、2011年10月に公表された主要法案については別途執筆の予定である。

1 EU全体の財政・成長戦略とCAP

(1) EU予算見直し

現行（2007-2013年）のEU多年度財政枠組みを定めた欧州議会・理事会・欧州委員会の3者間合意文書（2006年6月）は、欧州委員会が多年度財政枠組みについて「支出（CAPを含む）と財源（英国への拠出金払い戻し（後述）を含む）のすべての観点を網羅した、全体的かつ広範な見直しを実施」し、^(注1)2008/2009年に結果を報告すると宣言した。この取り決めは拠出金払い戻しの削減に应じるにはCAP補助金の見直しが必要であるという英国の主張を反映している。^(注2)

(注1) European Parliament, Council & Commission [2006 : p.15] の宣言3。

(注2) このときの加盟国間の利害対立については豊 [2010 : 94-103頁] が詳しい。

a 事前協議

2007年9月から開始されたEU予算見直しの事前協議には、300以上の意見書が提出され、2008年11月2日に協議報告書（参加

者からの意見書概要) (Commission [2008]) が公表された。

協議報告書によれば「支出優先順位の大幅な方向転換に対して広範な支持がある。とくに、多くの意見書が農業支出の削減と研究およびエネルギーへの支出拡大を主張している」(同p.5)。また、CAPは協議中で最も頻繁に言及された政策分野であり、多くの参加者は、CAPを今日の優先事項に沿わせるための改革、農業支出の大幅削減、直接支払いの何らかの抜本的改革、農村振興への財源移転などを訴えた。一部の参加者からは、農村振興政策を結束政策(地域政策のこと)^(注3)に近づける提案もなされた。他方で、農業政策全体の(EU共通政策からの)再国別化は殆ど問題外とされた。

つまり、CAPは維持するものの財政規模の大幅縮小と優先事項の変更、直接支払いの改革と縮小、そして農村振興政策の強化が求められたのである。

それに加えて、グリバウスカイテ予算担当欧州委員は、CAP(とくに市場・所得支持)には、あえて国境を越えてEU財政で賄う利点が少ないと指摘した^(注4)。

このように、2008年末におけるEU予算見直しの方向は、CAP財政の維持にとってかなり厳しいものであった。

(注3) EUの地域政策は、域内の格差是正を目指して行われる後進地域への投資政策である(http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm)。EU運営条約174条で、EU全体の調和のとれた発展を促すため、経済的・社会的・領域的結束を強化する政策を行うこと、およびその際にとりわけ、地域間格差の低減と、最も恵まれない地域の後進性低減を目指すことが規定されている。

(注4) Agra Focus (Dec 2008) 参照。この欧州委員はリトアニア出身であり、新規加盟国のCAP補助金受給水準が低いことや、新規加盟国自身の財政負担による補完的な直接支払いに対して批判的であった。

b 流出した草案

EU予算見直しの報告は2009年までに提出するよう定められていた。ところが、2009年10月6日付の草案(European Commission [2009])が流出した後、最終的な提出は大幅に遅れることになった。

流出した草案の内容は、CAPの財政規模と対象分野の縮小・転換を含むものであった。まず、EU支出は欧州の付加価値を生成すべきであるとし、その条件として、政策上の関連性(基本条約に規定された欧州のおもな政策課題、および、EU諸組織の設定した政治課題への対応)、「補完性」(加盟国政府には十分できない、あるいはEU段階で行った方が効果のないし効率的であること)、「比例性」(基本条約の目標達成に必要な範囲内であること)を挙げた(pp.5-6)。農業支出については、欧州の付加価値、優先事項への集中、そして公正のために、さらなる改革と現代化を求めた。これは明らかに前年の予算担当欧州委員の主張に対応するものである。

そしてCAPについては、将来のCAP改革を推し進める目標を2つ挙げた(同pp.17-19)。一つは、CAPを現代的なものに変えて、新たな課題^(注5)への対応と、最も付加価値を生む分野とに、支出を集中することである。新たな課題とは、気候変動への対応と、そのためのイノベーションおよび研究、そして欧州社会の期待事項である食品の質、

生物多様性、水資源、動物福祉である。いま一つの目標は、EU予算に占める割合を大幅に削減し、他の優先事項へ財源を移転することである。

具体的には、CAPの第一の柱（所得支持と市場施策の総称）の大部分を占める所得支持（直接支払い）については、既存の「単一支払い」を維持するものの、これまで以上に公共財の供給（食品の安全性と質、持続可能な農業、気候変動）に重点を移し、過去の生産実績に基づく支払い方式は廃止する。また、新たな課題や環境問題には、より広範な戦略をもって取り組み、CAP以外の政策で扱い、一方でCAPの支出はそのおもな対象である農食品部門の生産などに集中する。^(注6)財源は加盟国の負担を増やし、EU財政と加盟国政府の共同拠出とする。そのうえで、こうした大きな変化への適応を円滑にするため、移行措置として「基礎支持支払い」を設ける。

CAPの第二の柱である農村振興については、新たな課題分野への支持を継続し、^(注7)義務的モジュレーションの増加も選択肢となる。ただし気候変動については新たにCAPの「第三の柱」を設けて対応する。また、農村地域における経済活動の多様化と雇用機会に資するようさらに改善し、非農業および環境関連活動により多くの財源を振り向ける。こうした重点の変更によって、農村振興政策と結束政策の関係調整が問題となる。

このように総じて直接支払いを縮小しつつ、各施策について新たな課題ないし公共

財への貢献を強化する方向であった。これらは先に見た事前協議の結果に沿っていることがわかる。

また、CAPの財源に関わるもう一つの問題である、英国の拠出金払い戻し（後述）については段階的に廃止するとした。なぜなら、EU財政に占める農業の割合および付加価値税に基づく拠出の割合が低下し、英国の経済状態も他のEU加盟国と比べて良好であることから、払い戻しを維持する根拠が次第に薄れている（p.30）^(注8)ためである。

この草案が流出すると、ポエル農業担当欧州委員を含む複数の欧州委員が、自分はこの文書に責任がないと^(注9)表明し、11月に予定されていた提出は先送りとなった。

(注5) 原文は後述のヘルスチェックにおける「新しい挑戦」と同じnew challengesであるが、含まれる事項には相違がある。「その一部はヘルスチェックで特定された」（同p.16）。

(注6) 新たな課題への対応は他の政策で扱うという一つ前の文と矛盾するようであるが、おもに他の政策が担い、CAPでも対応するということであろうか。欧州委員会は、気候変動についてはCAPのほかに研究や結束政策などの間で目標を統合する必要があるとしている（同p.15）。

(注7) 前注と同じ。

(注8) 加盟国からEUへの拠出金は経済規模によるのに対して、CAPの支払いは農業活動による。英国経済は農業の割合が小さいため拠出超過となる。

(注9) capreform.eu (9 Sep 2010) およびEurActiv (16 Nov 2009) を参照。ポエル農業担当欧州委員は、草案は「ゴミ箱に入れられた」と述べた。欧州委員会は合議制をとっており、欧州委員のこうした反応はこの草案が欧州委員会内で合意を得ていなかったことを示している。草案は欧州委員会パロゾ委員長のアドバイザーたちが起草したと見なされた。前書きは同委員長の名義である。

c 公表版

結局、2010年10月に公表された文書「EU予算見直し」(Commission [2010])の内容は、草案から全面的に変更された^(注10)。CAPについては草案の考え方を受け継ぐ形で、新たな課題と公共財供給に力点を置きながら、より穏やかな提案となった。CAPに対する評価は肯定的なものに変わり、草案にあった急進的な提案の多く(CAPの予算削減や範囲縮小、直接支払いの共同拠出、第三の柱、それに英国の拠出金払い戻し廃止など)は姿を消した。

また、提出が遅れている間に後述の欧州2020戦略が策定された(第1表)ため、文書はこの戦略を踏まえたものとなった。

EU予算見直し文書は冒頭で、公的支出が世界的な経済危機によって政治的議論の中心となり、その優先順位は過去数十年なかった形で説明を求められていること、そして2008年末に合意された景気刺激策が経済回復に重要な役割を果たしたことを述べている。

EU予算の従うべき原則は、何よりもまず欧州2020戦略の実現に主要な貢献をすることであり、またもう一つの重要な条件は、欧州の付加価値、つまりEU段階で支出

した方が各加盟国で支出した場合よりもよい効果を上げることである(同p.5)。後者の条件は草案で強調されていたものである。

CAPについては(同pp.11-12)、その意義を認めたくえで、おもに直接支払いの改革を促した。まず、EU経済はEUの様々な目標(連帯、気候変動、環境保護と生物多様性、健康、競争力、食料安全保障)に貢献する農業部門を必要としており、これまでのCAP改革は農業を次第にこうした目標に結び付けてきたと評価した。そして、CAPのEU財政に占める割合は低下しているが、この傾向が続いても、農業は今後も加盟国の財政ではなく、EU財政による主要な公的投資であり続けるだろうと述べ、CAPの維持継続を肯定した。

CAP改革の内容としては、直接支払いについて、加盟国間における支払い水準較差の縮小と、過去実績方式の解消を明らかな課題として指摘し、また欧州2020戦略への貢献の観点から、従来のクロスコンプライアンスに加えて、直接支払いの「緑化」(greening)によって、より高度な環境保全や、農村におけるイノベーションと競争力を強化することを挙げた。また、農村振興政策については、欧州2020戦略に対応する各種課題(競争力・革新、経済多様化、気候変動、環境・自然資源、最条件不利地への支^(注11)持)への対処に加えて、共通戦略枠組みへの統合など、他のEU政策との相乗効果を高めるための施策を挙げた。そのほか、リスク管理手段の提供にも言及している。

これらの要素のうち多くは従来のCAP

第1表 欧州委員会の各種関係文書の日付

2008年 3月11日	協議結果報告書	}	「EU予算見直し」
2009年10月 6日	流出草案		
2010年 3月 3日	提案	}	「欧州2020」
6月17日	決定		
10月19日	報告書		
11月18日	「2020年に向けてのCAP」		
2011年 6月29日	「欧州2020のための予算」		
10月12日	次期CAP規則案		

改革の延長線上にあり、草案と比べてはるかに漸進的な改革案である。一方、直接支払いの緑化は新しい要素である。予算と政策対象の縮小を避けながら、公共財供給の重点化によって、事前協議や草案の批判にこたえたものと考えられる。ただしその概念はまだ曖昧であり、この段階では環境のほかにもイノベーションと競争力も含んでいた。

また、大きな改革要素はこの段階でほぼ出そろったようである。

EU予算見直し文書はCAPに関する記述の最後で、CAP改革のあり方を3通り例示した。第一は加盟国間の直接支払い格差是正など現状の矛盾打開、第二はより本格的な総点検（政策目標、農業者、加盟国の間のバランスを見直し、持続可能性を高める）、そして第三は急進的な改革（環境・気候変動対応への特化、所得支持と市場措置の廃止）である。上記の直接支払いの緑化などの提案をみれば、欧州委員会は第二の選択肢を想定していたであろう。第一と第三の選択肢はそれぞれ、有力加盟国中の両極端であるフランスと英国の主張に近いものである。その後、この3つの選択肢はCAP改革の文書でも言及されることになる。

(注10) ただし、事前協議の過程で有望な各種のアイデアが浮上してきた（同p.2）と述べていることからわかるように、基本的な考え方は草案と共通している点も多い。

(注11) 草案における「新たな課題」の多くと重複しており、それらを引き継いだとみることができる。

(2) 欧州2020戦略

「欧州2020」(Commission [2010a]) は、2010年で終了した「リスボン戦略」に続くEUの成長戦略文書である。2020年へ向けてEUの関連政策や予算はこれに沿って展開される。

この文書の冒頭で示された情勢認識は、経済危機の影響への危機感と、各種の構造的な問題に遅滞なく対処することの必要性であった。すなわち、世界的かつ歴史的な規模の経済危機によって、低成長、低就業率、高齢化の加速といった欧州経済の構造的弱点がより大きな問題となった。低成長の要因は、研究開発やイノベーションへの投資の不足、情報通信技術利用の不足、社会の一部におけるイノベーションへの抵抗、市場障壁、動きの少ない事業環境である。一方、中国やインドなど新興国の台頭による競争と市場機会、世界金融の混乱、気候・資源問題といった世界的な課題も重要性を増している（同pp.5-8）。

こうした状況の下で、欧州経済の地盤沈下を防ぎ、新たな経済に移行するための戦略が打ち出された。その優先事項は、スマートな成長（知識・革新を基礎とする経済）、持続可能な成長（資源効率・環境・競争力の改善）、そして包含的な成長（高雇用とそれによる社会・地域の連帯）の3点である（同p.10）。

欧州2020戦略は、2010年3月3日に欧州委員会が提案し、同年6月に欧州理事会および欧州議会で決定された。ところが、3月の提案（および6月の決定）には、CAPへ

の言及がほとんどなかったため反響を呼んだ。^(注12)2020年までのEU多年度財政枠組みはこの戦略の実現を目指すのであり、CAPとの関連付けはCAPの予算を確保するために重要であったはずである。

実際、その直後に開かれた欧州理事会(3月25日、26日)は、CAPの役割を強調して「CAP(および結束政策を含むすべての政策)は欧州2020戦略を支えなければならず、持続可能、生産的で競争力ある農業は新戦略に重要な貢献をするだろう」と結論した(European Council [2010:p.4])。

さらに3月29日の農相理事会でも、欧州2020戦略の観点からみた農業とCAPについて議論された。各国農相は全般に、「欧州2020」における農業とCAPの考慮は不十分との見解であり、多くの農相は、農業は欧州2020戦略の3つの優先事項(スマート、持続可能、包摂的な成長)達成に重要な役割を果たせるだろうという点で一致した(Council [2010:p.9])。そして先にみたとおり、10月に公表されたEU予算見直し文書では、CAPの欧州2020への対応が明記された。

このように、EU予算見直しではCAPの大幅縮小を目指す内容の草案が流出し、欧州2020戦略にはCAPへの言及がなかった。いずれにおいても、CAPはその意義や役割を改めて示すことが必要となったのである。しかも、改革の大枠はEU予算見直しの中で示された。

こうした環境下で、EU諸機関の農業部門(欧州委員会の農業総局、農相理事会、欧州議

会の農業委員会)は次期CAP改革案を具体化していった。

(注12) CAPという呼称は使っていないが、結束政策・農業政策・農村振興政策・海洋政策に対して、気候変動対応への貢献を求める記述が1か所ある(p.16)。

2 次期CAP改革案の検討

(1) 次期改革の背景

次期CAP改革の背景をなすEU内外の情勢は、WTO農業交渉の停滞^(注13)、農産物の国際価格高騰(つまり需給ひっ迫基調)、EU拡大(加盟国の増加)の継続という点で、次にみるヘルスチェックの際とよく似ている。対外通商交渉や生産過剰が大きな問題とならない状況下で、ヘルスチェックでも議論された不安定な国際農産物市場や、新規加盟国への対応がCAP改革を動かす要因となっている。

加えて、次期CAP改革はヘルスチェックとは異なり、次の多年度財政枠組み(2014-2020年)とともに実施される。そのため予算の裏付けを持った抜本改正が可能であり、また次期農村振興政策とも同期することから、大きな改革となる^(注14)。そして前節でみたとおり、CAPに変革を迫るEUの農業部門外からの圧力は高まっている。経済金融の混乱による財政制約もあいまって、CAP予算を維持するにはEUの新しい政策諸課題への対応など正当化が必要となった。

(注13) 米国は次期農業法で綿花補助金の刷新と農業補助金全体的大幅な見直しが見込まれているため、WTOでの交渉姿勢は変化する可能性がある。また、TPPなどWTO以外の二国間・地域協

定がさらに進展する可能性もある。しかし少なくとも現時点では、CAPの大きな修正を必要とする要素は見当たらない。

(注14) 本来、1992年および1999年のCAP改革は多年度財政枠組みとともに実施された。現行の多年度財政枠組み(2007-2013年)に対応するCAP改革が行われなかったのは、2003年改革の実施に長い期間を要したためである。また、2007-2013年における直接支払いおよび市場関連施策の予算枠は、先行して2002年10月の欧州理事会で、新規加盟国に対する直接支払いの段階的導入とともに決定された(Council [2002:p.5])ため、現行の多年度財政枠組みに関する議論の対象外であった。2007-2013年の農村振興政策は別途策定された。

(2) ヘルスチェック

(注15)
次期改革に先立つ直近のCAP改革は、2008年の改革(ヘルスチェック)である。目的は「ヘルスチェック」の名前のおり、その前の2003年改革の実施状況を確認して必要な調整を行うことであった(Commission [2008a:p.2])。おもな内容は、①デカップリング適用の全般化、②義務的モジュレーションの拡大と累進化、③農村振興政策における「新しい挑戦」の設定、④各種市場支持の縮小である。

①は、品目別の直接支払いから、2003年改革で導入された単一支払いへの移行をほぼ全品目に拡大し、かつ単一支払い品目で部分的に存続していた品目別支払い(部分デカップリング)も大幅に縮小した。

②は、直接支払いから農村振興政策への財源移転であるモジュレーション(1999年改革で導入され、2003年改革で義務化された)を、拡大し、かつ直接支払い高額受給者への累進的適用を導入した。

③は、農村振興政策の追加的な課題とし

て「新しい挑戦」(気候変動、再生可能エネルギー、水資源管理、生物多様性、酪農部門の支援(生乳生産割当廃止への対応)、およびこれら5分野に関するイノベーション)に対応する施策を設定し、モジュレーションの強化から得られた追加財源を用いるものである。

④は、穀物など農産物の高値と、生産調整の必要が薄れたこと(減反率0%での運用など)を反映したものであり、減反(義務的休耕)は廃止、牛乳とじゃがいも澱粉の生産割当は廃止決定、介入買い入れは縮小された。

また、新旧加盟国間における直接支払いの水準較差が問題となったが、対応は先送りされた。この較差は、新規加盟各国における直接支払いの財政枠をEUへの加盟条約で定めた際、経済体制移行期の混乱による農業生産減退後の低い単収を算出根拠としたことによる。農相理事会と欧州委員会は、ヘルスチェックの妥協文書中で、2013年以降のCAPにおいて、直接支払いの加盟国間格差に対処することを宣言した(Council [2008:p.25])。また、上述の通りEU予算見直しにも、次期CAP改革の主要課題として盛り込まれた。

直接支払いの加盟国間における較差の是正と制度の一元化は、1999年改革以来進められてきた、新規加盟国のCAPへの統合を完成させるものである(平澤[2009b:p.21])。

(注15) 欧州委員会の文書では、ヘルスチェックは「CAP改革の健康診断」であり、CAP改革とは呼ばれていないようである。これは、その前の2003年改革が、1999年改革の中間見直しであり

ながら大きな改革となってしまったため、ヘルスチェックはあくまで微調整であり急進的な改革にはならないことを強調したことも影響しているであろう。しかし、ヘルスチェックはデカップリングの徹底により2003年改革を完成させただけでなく、新たな改革要素を導入して次期改革を準備しており（後述）、各種理事会規則も新しいものに置き換えた。大きな改革ではないとしてもCAP改革の一つに数えるのが妥当と思われる。

(3) 検討の開始

次期CAP改革へ向けた議論は、農相理事会においてはすでにヘルスチェックの検討中から始まり、2009年からは本格的な検討が進められてきた。いま一つの立法機関である欧州議会も2010年には独自の改革提案を作成した（農業委員会、6月21日）。

次期改革を巡っては、意思決定にかかわる参加者の増加により利害関係の調整が複雑化している。EUが27か国に拡大して初めての本格的なCAP改革であり、また欧州議会が理事会との共同決定権を有する初めてのCAP改革でもある。^(注16) 改革案を作成する欧州委員会のチョロス農業担当委員（2010年2月就任）は関係者の合意形成に腐心しており、2010年4～6月に公開討論と称して約5,700件の意見を集め、同年7月19～20日にはその集約結果に関する会議を開催した。

そして、これと前後して策定された欧州2020戦略とEU予算見直し文書によって、CAP改革の方向が定められた。

(注16) EUの基本条約の改正（リスボン条約、07年12月13日署名、09年12月1日発効）による。これまでCAPについては理事会が決定してきた。

(4) 2つの欧州委員会文書

欧州委員会は2010年11月に、改革の選択

肢を文書「2020年へ向けてのCAP」（Commission [2010e]）として提示した。これは欧州2020戦略へのCAPの対応方向を明示したEU予算見直しの公表からほぼ1か月後のことであり、名称も欧州2020を意識したもの^(注17)のように見受けられる。

その内容はEU予算見直しと欧州2020だけでなく、公開討論、農相理事会、欧州議会の検討内容も反映している。この提案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翌2011年6月21日に欧州委員会の提案に沿った報告を承認した。

この文書は、まずこれまでの改革を経たCAPの主要な貢献は、開放経済（自由貿易）の下で、地域・環境の観点からみて均整のとれた農業を実現したことであるとしたうえで、改革の主要課題として、①食料安全保障、②環境と気候変動、③地域間の均整の3つを提示した。いずれも公開討論で明らかとなった課題（10年11月18日付報道発表）である。

なかでも、食料安全保障が筆頭に掲げられたのは新機軸であり、いわばCAPの原点回帰である。世界的な農産物価格の高騰などを受けたものであり、食品の質・価値・多様性がEU市民にとって重要であることも強調されている。公開討論ではEU全域における持続可能な農業生産能力の維持への要望が多く出された。

上記の主要課題に対応した目標も示された。①食料生産の維持：農業所得の支持（所得変動、天災リスク、低所得）、競争力（フードチェーン内の競争条件、内外規規格差）、条

件不利地の支援, ②自然資源の持続可能な管理: 環境公共財, 革新による緑の成長, 気候変動緩和・適応, ③均整のとれた地域振興: 雇用と社会構造の維持, 多様化, 農業構造の多様性を許容(小規模農家の条件改善, 地域市場の振興。異質な農業構造と生産システムが地方の魅力とアイデンティティに貢献), などである。総じて, 経済危機や農業経営悪化の下で, 農家所得のてこ入れや, 中東欧諸国に多い小規模経営への配慮, および気候変動など各種の多面的機能が重点となっている。その一方で, 対外的な競争力など従来力点の置かれていた論点は後退した。

その後, 欧州委員会は2011年6月29日に, 次期EU多年度財政枠組み(2014-2020年)の提案文書「欧州2020のための予算」(Commission [2011a, b])を公表した。名称の通り, EUの成長戦略である欧州2020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。この文書によって, 2014-2020年のCAP予算規模と, 次期CAP改革の考え方や施策の一部に関するより具体的内容とが示された。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(Commission [2011a: p.15])。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(Commission [2011b: p.4])。

(注17) 農相理事会も翌2011年3月17日の「2020年へ向けてのCAP」に関する議長総括の中で, 農業部門が欧州2020戦略に対して重要な貢献をする(Council [2011: p.1])と表明した。

(5) 「2020年に向けてのCAP」の施策

具体的な施策の提案で最大の眼目は, 欧州議会の提案を取り入れた直接支払制度の見直しであろう。すべての国に適用される基本部分を基礎的所得支持部分と「緑化」部分(義務的な環境支払い)に分けたうえで, 付加的な支払いとして条件不利地支払いと従来型の品目別支払いを追加する。いわば直接支払いの多様化である。また緑化部分はEU予算見直しにおける言及とは異なり, 環境支払いに範囲が縮小された。

基礎的所得支持の面積単価は各国ないし地域ごとに一律であり, 農業者ごとの過去生産実績に基づく方式は廃止される。また, ヘルスチェック改革からの積み残し課題である加盟国間のより公平な支払いを目指しているが, 客観的基準に基づくとするに留まり, 具体的内容は示されなかった。

さらに, 直接支払いについては大規模経営・地主や非農業者への支払い制限と, 他方で小規模農家への施策も打ち出されている。すなわち, 個々の受給者に対する受給額上限の設定(基礎的所得支持が対象。雇用者数による緩和措置あり), 農業従事者(active farmer)(定義は未定)に受給者を限定すること, および簡素な制度による小規模農家への支払いである。

農村振興政策については①競争力, ②自

然資源の持続的管理，㉔均整のとれた地域振興を目指し，かつこれまで以上に環境，気候変動，および革新を指針として強調している。欧州2020戦略およびEU予算見直し文書に沿っており，ヘルスチェックにおける「新しい挑戦」の強化再編と見ることもできよう。また，EUの他の施策との協調や，所得変動の拡大に対応したリスク管理施策の充実も挙げている。

市場支持政策については簡素化を進めるとともに，食料サプライチェーンに占める農業の地位向上も挙げている。

「2020年へ向けてのCAP」は終わり近くで，EU予算見直しと同様，改革の選択肢を3つ提示している。第一の選択肢は，現状の政策を概ね維持しつつ，直接支払いの加盟国間配分における不平等を改善する^(注18)。第二の選択肢は，全面見直しである。より持続可能で，政策目的間・農家間・加盟国間のバランスを改善し，施策の対象を絞り込んでEU市民に理解を得やすくする。第三の選択肢は，環境と気候変動に重点をおいた農村振興政策に特化し，所得支持と大部分の市場施策から段階的に撤退する。

これらのうち，欧州委員会は明らかに第二の選択肢を想定していたと考えられる。第二の選択肢について多くの利点が挙げられており，かつ本文で説明された施策の多くが第二の選択肢に該当する一方で，流出した9月29日付草案(Commission [2010d: p.11])では，第一および第三の選択肢に否定的な記述をしていたからである。さらにその後，欧州委員会は次項でみる多年度財

政枠組みの提案とともに公表された調査報告書(Commission [2011c: p.103])で，第二の選択肢に相当するシナリオが望ましいことを明記している。

(注18) この問題は「CAPに対する最も顕著な批判」(Commission [2010e: p.12])の対象である。

(6) 「欧州2020のための予算」の施策

a 名目予算規模の維持

提案では，2014-2020年のCAP予算は合計3,717億ユーロ(2011年価格)であり，各年の予算水準は名目価額で2013年並みを維持する(ただし実質価額は物価上昇により年々目減りする)。少なくとも2013年なみの財政規模を要求した欧州議会(上記の報告書)や農相理事会の主張にほぼ沿っている。EU財政に占める割合は2013年の39.4%から2020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べきであるとの主張(2009年に流出したEU予算見直し草案など)もあった中で，従来通りの緩やかな低下となったことはCAP予算の維持を主張しているフランスにとって大きな成果である。

報道によれば，この背景には，英独仏3か国間の妥協があった。まず2010年12月には，2014年以降のCAP予算規模を現行なみとする代わりに，英国へのEU拠出金払い戻しを維持することで妥協した(Guardian, 12 Dec 2010)。CAP予算の削減と，英国払い戻しの廃止は，いずれもEU予算見直し草案で挙げられた課題であった。それを両方とも見送ることで合意したのである。そして，「欧州2020のための予算」ではドイツへ

の見返りとして (EurActiv, 6 July 2011), 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, 補助率の基礎となる地域区分に「移行地域」が追加された (Commission [2011a : p.11])。

また、「欧州2020のための予算」とともに公表された調査報告書 (Commission [2011c]) によると, 直接支払いの膨張を防止する「財政規律メカニズム」^(注19)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, これまでCAP財政に含まれていた一部の施策はほかの費目へと移された。CAPはEUの予算構成の中で項目2「持続的成長: 自然資源」の大部分を占めている。そこから食品安全性は項目1「知的・包摂的な成長」に, また最困窮者への食料援助は項目3「安全保障と市民権」に変更された (Commission [2011a : p.15])^(注20)。

(注19) 直接支払いの総額が所定の水準を上回ると予想される年に, 予め支払額を一律の割合で減らす制度。

(注20) CAP財政全体からみればささやかな規模ではあるが, EU予算見直し草案にあったCAP予算の対象領域縮小が実現することになる。

b 直接支払い

CAP第一の柱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い単価平準化の方法として, 「2020年へ向けてのCAP」で示された「客観的基準」への言及がなくなり, 1 ha当たりの支払い水準がEU平均の90%を下回る国を対象に, その乖離幅の3分の1を漸次上げるとした。そのための財源は支払い水準が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, 加盟国間における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 (Commission [2011c : pp.99-100])^(注21)。

また, 直接支払いのうち「緑化」つまり環境支払いとなる部分は30%である。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, かつ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 (Commission [2011a : p.16])。

環境支払いを除いた直接支払いの基本部分については, 緩やかに累進的な受給額上限を設定する (Commission [2011b : pp.4-5])。当該経営による直接雇用を考慮する点は「2020年へ向けてのCAP」と同じである。この支払い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 (Commission [2011a : p.16])。

そのほか, 小規模農家の簡素な直接支払い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Commission [2011c : p.101])。

(注21) 「2020年に向けてのCAP」の影響評価報告書に試算結果がまとめられている (European Commission [2011d : Annex 3 pp.24-27])。客観的基準として経済的基準 (購買力, 人口一人当たり所得水準, 農業労働力, 単位労働力当たり付加価値) を用いると, 既往加盟国と新規加盟国の格差は拡大し, 同時に既往加盟国間の格差も拡大する。環境的基準 (条件不利地面積, Natura 2000面積, 永年草地面積) を用いると,

スペイン、英国、ポルトガルが最大の利益を得る。いずれにせよ新規加盟国への支払いを引き上げる方向にはならない。

c 市場措置

第一の柱を構成するいま一つの施策である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(Commission [2011a:p.16])支援して新しい市場状況への適応を促進(Commission [2011b:p.5])する。

d 農村振興

第二の柱である農村振興政策については、加盟国間における予算配分を、客観的な地域的・経済的基準(Commission [2011a:p.16])に基づき見直す。また、農村振興政策の財源である欧州農村振興農業基金(EAFRD)は、他の政策分野を含む全ての構造基金とともに、EUレベルの共通戦略枠組み(Commission [2011c:p.101, a:p.16, b:p.5])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(Commission [2011b:p.5])に組込まれる。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、第二の柱の財源は、第一の柱との間で融通が可能となる(Commission [2011a:p.16])。

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、また加盟国は自由に施策を組み合わせることができる(現状は「機軸(axis)」システムによる構成比の制限がある)ようになる見込みである(調査報告書)(Commission [2011c:p.101])。また、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(同p.102)。

e CAPの目的規定と新たな方向付け

EU運営条約におけるCAPの目的規定は以下にみるとおり、今日的には不足の感が否めない。それに対して「欧州2020のための予算」では、この規定を超えてCAPを方向づけることが示されている。

これはEU予算見直しにおける既往のCAP改革に対する肯定的評価(EUの諸目標との結びつき)と対応するものであり、またEU予算見直しの草案にみられたCAPの対象範囲を縮小する主張(基本条約ないしはEU組織の政治課題への準拠が必要)への反論ともなっている。

CAPの目的はローマ条約(1957年調印)の39条によって定められた。そして現行のEU運営条約(第38条の1)にそのまま引き継がれており、現在も環境などの多面的機能を含んでいない。すなわち(a)農業生産性の向上(特に労働生産性)、(b)農村の公正な生活水準確保(特に農業従事者の所得増大)、(c)市場の安定、(d)供給の保証、(e)妥当な消費者価格、である。これらの目的は、当時における食料自給への指向および農業と他部門の所得格差是正への指向を反

映している。その背景には、第二次世界大戦時から終戦直後の食料不足や、外貨不足、戦後の冷戦などがあった（フェネル [1999 : pp.13-17, pp.33-34]）。

「欧州2020のための予算」によればCAPは農村社会の公正な生活水準を提供しつつ、競争力の強化、十分かつ確実な食料供給、環境と田園（countryside）の維持により欧州の持続可能な農業部門をもたらすように設計されている（Commission [2011a : p.15]）。Commission [2011b : p.3] にもほぼ同様の記述がある。この中でとくに環境については基本条約におけるCAPの目的規定に収まりきれないことが明らかであろう。

こうした現実の運用と、CAP目的規定との関係は、別の箇所を示されている。Commission [2011a : p.15] においては基本条約にある目的規定を列挙した上で、将来はそれ以外に自然資源の持続的管理と気候変動対応、欧州全体の均衡ある地域振興に寄与するとしている。しかし、将来といいながら実際には上記のとおりCAPは規定以上に広範な目的に従って形作られている。また、調査報告書（Commission [2011c : p.90]）はさらに明示的に、これまで基本条約におけるCAPの目的規定は変更されていないものの、農業に新たな要請が課されていることを述べている。新たな要請とは環境・公共衛生上の懸案への対応、領域的結束（territorial cohesion）^(注22)の確保、EUのグローバルアジェンダおよび発展アジェンダとの整合性である。

こうした記述は、今日的には基本条約に

おけるCAPの目的規定は不十分であり、本来は改正が必要であることを示している。欧州委員会は条約で定められた範囲を越えるCAPと農業の役割を明確に主張することで、CAPを維持しようとしている。その内容は、ヘルスチェック（新しい挑戦）、EU予算見直し草案（新たな課題）、欧州2020戦略で示された諸課題とってよいだろう。条約の改正を待たずに、現実の運用は柔軟に行われているとみることもできよう。

(注22) EU域内における地理的領域間の格差低減を目指す概念(Commission [2008b : p.3])。1986年以來、結束政策の目的は経済的・社会的結束であったが、リスボン条約と欧州2020によって新たに領域的結束が導入された (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_en.cfm)。

3 小括

次期CAP改革は、EUの財政・成長戦略によって大きく規定されている。EU予算見直しの草案がCAPの縮小を求めたことや、欧州2020戦略でCAPが言及されなかったことから明らかのように、CAP自体の正当化が、次期CAP改革に向けた重要な課題となった。CAPは公共財供給などの今日的課題を主張して予算や領域の縮小を免れようとしており、その一環として直接支払いの緑化が提案された。

農産物の高値を背景に、生産過剰や対外通商交渉が大きな問題とならない状況下で、既往の改革の積み残し課題である新規加盟国への対応（直接支払の較差是正）と、既往の改革よりさらに踏み込んだ公共財供

給が重視されている。

すでに市場支持は縮小し、直接支払いは大部分が単一支払いへ移行しているため、次期改革ではおもに単一支払いの後継制度と農村振興政策の在り方に重点が置かれている。市場支持については、不測時支援の追加によってセーフティーネットとしての位置づけがさらに明確となった。また、直接支払いの緑化・多様化は、農村振興政策への財源移転を食い止めて直接支払いを維持するだけでなく、過去実績方式廃止後における直接支払制度の正当性を確保する意味もあると思われる。さらに、農村振興政策は他部門との連携やEU全体の戦略への組み込みが強調されており、従来と比較して自律度が低下する可能性があるように見受けられる。

次期改革の最大かつ新たな改革要素は、過去実績方式の廃止を伴う直接支払いの緑化・多様化と、加盟国間較差の縮小である。前者は、EU財政部門からの予算削減圧力に対する防衛の意味合いが強い。直接支払いは多様化し、基礎支払いと各種の目的別支払いという構成となる。これは多面的機能への対価であることを謳ったスイスの直接支払い制度と共通しており興味深い。スイスにおいても、そうした直接支払いは農業部門の外からの圧力(国民投票)によって導入された(平澤 [2007])のである。また、加盟国間較差の縮小は、ヘルスチェックからの積み残し課題であった。

そのほかの改革要素の多くは、何らかの形ですでにヘルスチェックに含まれてい

た。ヘルスチェックの累進モジュレーションと「新たな挑戦」は、いずれも発展的に受け継がれている。次期改革案における累進的な受給限度額は累進モジュレーションで導入された高額受給者への支払い制限の強化であるし、農村振興政策の新しい指針は、「新たな挑戦」を引き継ぐ諸目標による農村振興政策の再編とみることができる。また、ヘルスチェックでは、直接支払いの過去実績方式から地域方式(面積単価一律)への移行や受給権の配分見直しによる国内格差縮小が認められた。これは過去実績方式の縮小とみることにもできる。ヘルスチェックでは次期改革につながる準備がなされていたといえよう。

また、次期改革における主要な変更の多くは、従来の枠組みを越えた財源の再分配を伴っている。所得支持と公共財供給という2つの目的間の配分(直接支払いの緑化・多様化、および第一の柱と第二の柱の間における財源の融通)、加盟国間の平準化、基礎所得支持の国内・地域内一律化(過去実績の廃止)、対象の絞り込み(受給額上限、Active Farmer)が挙げられる。これは単に大きな改革の結果として広範な再分配が発生しているだけでなく、公正や多面的機能のための再分配が多い点に注意が必要である。

これまで92年以來のCAP改革における基本的な方向性は、市場指向の強化と多面的機能の確保であり、より具体的には、市場支持の削減、直接支払いのデカップリング、農村振興政策への財源移転を伴う直接支払いの削減、高額受給の抑制、農村振興

政策の拡大と多様化・組織化であった。次期改革もこれを受け継いでいるものの、競争力強化などの市場指向はやや後退し、公正や多面的機能（公共財供給）のための再分配が前面に出てきたといえそうである。この動きはEU財政部門からの要請や、欧州2020戦略に沿っている。

「2020年に向けてのCAP」は、EU農業の第一の課題として食料安全保障のための農業生産維持を打ち出した。「欧州2020のための予算」からは、予算の名目規模を維持する一方で、EU全体の戦略に組み込まれ、公共財の供給を重視する方向が見て取れる。厳しい財政事情により、CAPは方向転換を迫られているようである。その結果として、基本条約におけるCAP目的規定からの拡張方向を明示したことは重要である。

次期CAP改革における直接支払いなど施策の詳細や今後の進め方については、2011年10月に提出された法案の内容を踏まえて別途紹介したい。

<参考文献>

- ・ Commission of The European Communities [2008a] "Reforming the Budget, Changing Europe : Short Summary of Contributions," Consultation Report, SEC (2008) 2739, March 11.
- ・ ——— [2008b] "Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity into strength," COM (2008) 616 final, 6 Oct.
- ・ Council of The European Union [2011] "Presidency conclusions on the communication from the Commission : The CAP towards 2020 : meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future," 3077th AGRICULTURE and FISHERIES Council meeting, Brussels, 17 March.
- ・ ——— [2010] PRESS RELEASE, 3006th Council

meeting, Agriculture and Fisheries, Brussels, 29 March.

- ・ ——— [2008] "Revised and Final Presidency Compromise of Health Check Proposals," 20 November.
- ・ ——— [2002] Presidency Conclusions, Brussels European Council - 24 And 25 October 2002, 26 November.
- ・ European Commission [2011a] "A Budget for Europe 2020," COM (2011) 500 final PART I, 29 June.
- ・ ——— [2011b] "A Budget for Europe 2020 - Part II : Policy fiches," COM (2011) 500 final PART II, 29 June.
- ・ ——— [2011c], "A Budget for Europe 2020 : the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues," SEC (2011) 868 final, Commission staff working paper accompanying the document "A Budget for Europe 2020," 29 June.
- ・ ——— [2011d] "Annex 3, sub-annex 3A, sub-annex 3B, sub-annex 3C, sub-annex 3D : Direct payments," Impact Assessment - Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, SEC (2011) 1153 final/2, Oct 20.
- ・ ——— [2010a] "EUROPE 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth," COM (2010) 2020 final, March 3.
- ・ ——— [2010b] "The Common Agricultural Policy after 2013 Public debate, Summary Report," July.
- ・ ——— [2010c] "The EU Budget Review," COM (2010) 700 final, Oct 19.
- ・ ——— [2010d] "The CAP towards 2020 : Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future," COM (2010) version finale, 29 October.
- ・ ——— [2010e] "The CAP towards 2020 : Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future," COM (2010) 672 final, 18 November.
- ・ ——— [2009] "The 2008/2009 EU Budget Review," A Reform Agenda for A Global Europe [Reforming The Budget, Changing Europe], COM (2009) xyz draft, Oct 6.
- ・ European Council [2010] European Council 25/26 March 2010 - Conclusions, Brussels, 26 March.

- ・ European Parliament, Council & Commission [2006 : p.15] "Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management," OJ C 139, pp.1-17, June 14.
- ・ フェネル, ローズマリー [1999] 『EU共通農業政策の歴史と展望：ヨーロッパ統合の礎石』, 食料・農業政策研究センター国際部会
- ・ 平澤明彦 [2011a] (2011) 「次期EU共通農業政策 (CAP) 改革の選択肢提案—食料安全保障, 環境, 地域の重視と直接支払いの再設計—」『農中総研 調査と情報』(23), 2-3 頁, 3月. (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1103re1.pdf>)
- ・ ——— [2011b] 「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」『農中総研 調査と情報』(25), 4-5 頁, 9月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1109re1.pdf>)
- ・ ——— [2011c] 「次期EU共通農業政策 (CAP) の方向性」『2011年度食農資源経済学会第5回大会大会資料集』62-76頁, 食農資源経済学会報告討論会, 9月.
- ・ ——— [2009a] 「CAP改革の施策と要因の変遷：1992年改革からヘルスチェックまで」『農林金融』62 (5), 2-19頁, 5月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0905re1.pdf>)
- ・ ——— [2009b] 「次期CAP改革の展望：2004年・2007年加盟国の最終的な統合へ向けた直接支払いの見直し」『農林金融』62 (10), 18-30頁, 10月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0910re2.pdf>)
- ・ ——— [2007] 「スイス農業政策の対外適応と国内調整：農政転換の国民合意と96年の憲法改正」『農林金融』60 (6), 14-26頁, 6月 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0706re2.pdf>)
- ・ 豊嘉哲 [2010] 「EU財政とCAP縮小論」『山口経済学雑誌』59 (4), 357-387頁, 11月.

(ひらさわ あきひこ)

