

EU共通農業政策（CAP）の2013年改革

——新制度の概要と成立過程——

主席研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

2013年CAP改革は、穀物等農産物の国際的な高値やWTO農業交渉の停滞の下で、おもに財政削減圧力などEU内の要因を反映して形成された。交渉には欧州議会が初めて理事会との共同決定権を持って参画した。2014-20年のCAP予算は13年の水準（名目額）より削減された。改革の本格実施は15年からである。

直接支払制度は刷新され、予算規模を維持するために多面的機能と公平性を重視した新たな展開（グリーンング、目的別支払いの導入、過去実績方式の廃止、加盟国間／国・地域内の平準化、柱間双方向の予算移転）が実現した。EU拡大による域内農業の多様化もあり、加盟国は大きな裁量を得た。

市場政策については、生産調整の多くが廃止され（ワインは新制度へ移行）、緊急時対応の財源と施策が明確化・拡充された。

農村振興政策については、他の欧州構造・投資基金と共通の目標とプログラム策定の仕組みが導入された。従来の条件不利地域は自然制約地域に置き換えられ、リスク管理施策が新設された。

目 次

はじめに

1 改革案の形成

2 規則案の審議過程

(1) 決定に関わる3つのEU機関

(2) 修正案の形成

(3) MFFとCAP予算の削減

(4) CAP改革の決定

3 新制度の概要

(1) 直接支払い

(2) 市場施策

(3) 農村振興政策

4 2013年改革の意義

はじめに

EUでは2013年12月17日に共通農業政策（CAP）に関する一連の主要なEU法（欧州議会・理事会規則）が成立した。これによって2013年のCAP改革（実施期間14～20年、本格実施は15年から）が正式に決定された。今回の改革は、直接支払制度の抜本改正を含む大きなものであり、今後の先進国における直接支払いのあり方を考えるうえでも重要な意義を有している。また、規則案の審議においても予算削減を巡る議論や欧州議会の本格的な関与といった重要な動きがあった。

これまで本誌では、平澤（2012a, b）で改革案の形成と規則案の内容について報告してきた。本稿では、その後の規則案審議過程と新制度の概要を紹介し、最後に今回の改革の位置づけを考えてみたい。

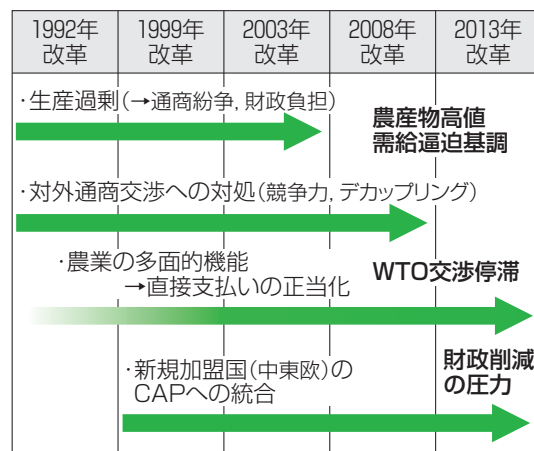
（注1）決定時期による呼称。実施期間に着目してポスト2013年改革とも言われた。

1 改革案の形成

まず、事前の検討から規則案提出までの経緯について簡単に振り返っておこう。

今回のCAP改革は、近年の情勢変化（第1図）により、これまでとは異なる課題に対応している。かつての主要な問題は、生産過剰とその輸出処分を巡る対米通商紛争、そしてGATT／WTOへの対応であり、対外的な側面が強かった。しかし、これらは

第1図 CAP改革の主な課題の変遷



資料 筆者作成（平澤（2014c, 123頁）掲載図に加筆）

06年後半以降における穀物等農産物の国際的な高値や、WTO農業交渉の停滞、直接支払いの「緑」の政策への移行（単一支払い）^{（注3）}によって大きな問題ではなくなった。その結果、CAP改革の議論はいわば内向きとなり、財政削減、多面的機能への対応強化、直接支払いの格差是正などが主な争点となった。

EU財政は、2000年代に中東欧諸国が加盟した結果、経済水準の高い既往加盟国から新加盟国への財政移転の性格が強まり、既往加盟国の間には不満が高まった。EU財政への拠出はおもに加盟国の国民総所得（GNI）に応じて決まるのに対して、EUからのCAP補助金は農業生産に基づき、あるいは結束政策（地域政策）の助成は後進地域に対してなされるからである。経済・金融危機による財政難と各種救済策によってそうした不満はさらに強まった。

07年から09年にかけてEU予算見直しの検討過程で、CAPについて直接支払いを中心とする予算削減や、多面的機能など今日

的な課題への対応強化の主張が高まった。しかし、農産物の国際的な高値が長引いて食料安全保障への関心が高まったこともあり、欧州委員会は14～20年のCAP予算（名目額）を13年並みで据え置くとし（11年6月）、その一方で直接支払いの環境親和化（グリーンング）を提唱した（10年10月、平澤（2012b））。グリーンングはCAP予算維持の対価であると広く受け止められた。

こうした予算見直しの経緯を経て、10年11月にCAP改革概要提案「2020年へ向けてのCAP」が提出された。直接支払制度については、このときまでにグリーンングのほかにも各種目的別直接支払いの導入や、支払額の過去実績方式廃止、1 ha当たり支払額の格差は正（加盟国間・国内）といった抜本的な見直しが示された。

その後、加盟国や欧州議会の意見をある程度反映したうえで、11年10月にCAP改革の詳細を具体化した規則案（欧州議会・理事会規則の一括提案）が提出された。

（おもな出来事）	
2010年11月18日	伝達文書「2020年へ向けてのCAP」
2011年10月12日	CAP改革規則案の提出
2013年2月8日	MFFに関する欧州理事会政治合意
2013年6月26日	3機関政治合意（改革の大部分）
2013年9月24日	3機関政治合意（MFF関連部分）
2013年10月23日	3機関政治合意（2014年移行措置）
2013年12月17日	CAP改革規則成立（農業理事会）

（注2）おもに平澤（2014c、2013、2012b）による。

（注3）米国との自由貿易協定（TTIP）交渉はまだ日程、内容とも明確になっていなかった。

2 規則案の審議過程

CAP改革規則案の審議過程は、欧州議会

が共同決定権（下記）を得たことや、並行してEU多年度財政枠組み（MFF）の交渉が進められたことから複雑となった。

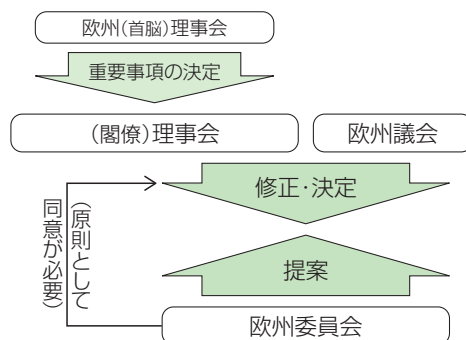
（1）決定に関わる3つのEU機関

CAPに限らず、EUの政策決定に関わる主要な機関は欧州委員会、（閣僚）理事会、欧州議会の3つである（第2図）^{（注4）}。欧州委員会は政策の構想や規則案を提出し、理事会と欧州議会はそれに対して意見を述べ、あるいは修正して最終的には両者の合意により決定する。ただし、理事会は通常、全員一致でない限り修正に欧州委員会の同意を必要とするため、実際上は3機関の間で合意がなされる。

欧州委員会はEUの行政府に相当する。各加盟国1名ずつの欧州委員が各種政策分野を分担し統括している。

理事会は加盟国の閣僚により構成され、政策分野別に担当閣僚による会合が開かれる。利害調整の困難な重要事項については、加盟国首脳により構成される欧州（首脳）理事会に決定を仰ぐ。

第2図 EUの政策決定機構



資料 筆者作成（平澤（2014a、112頁））。EU機能条約の規定を参照して作成）

〈補論1〉直接支払いのグリーンングに関する修正案

「グリーンング」は新しい概念であることや、全農家が対象となること、さらにCAP予算維持との関係で注目されていたこともあり、早くからCAP改革の施策中で最大の争点となった。

規則案の内容は、直接支払い（基礎支払い）の全受給農家に対して、環境親和的な3種類の取組みを課すことと、各国の直接支払い予算枠の30%を財源とする国内（または地域内）一律の面積支払い（グリーンング支払い）を行うことであった。3種類の取組み要件とは、①永年草地の維持、②環境重点用地の設定、③耕地の作物多様化である。

それに対して、12年4月26日付でドイツを含む15か国による「ルクセンブルグ文書」が提出された。これは各国の要望事項を盛り込み、グリーンングをメニュー方式とする提案であった。各加盟国は3種類の取組み要件を9項目の中から選択でき、また各種の環境親和的な農業経営に対してそれらの取組要件を免除できるようにする。さらにグリーンングの代わりに農業振興政策の農業環境支払いへの加算、またはクロスコンプライアンスの要件追加も選択できるとした。

これらはグリーンングの基本的な枠組みを否定する内容であり、欧州委員会が許容できるものではなかった。そこで欧州委員会は同年5月11日付の構想文書を提出し、限定的な形でグリーンングの取組み要件を緩和する姿勢を示した。すなわち、農業振興政策における農業環境・気候施策の助成金受給者と、ある種の環境認証を受けた農業者は、取組み3要件の一部ないし全てを免除される。永年草地には新たに粗放的な放牧地（草本植物が優勢でなくともよい）を含めることができる。作物多様化については中小規模農場の免除基準を緩和する。

さらに、同年5月30日に欧州議会の農業委員会が提出した直接支払規則修正案の草案は、グリーンング要件を満たした農業者に対してグリーンング支払いをすること、かつ要件不履行による直接支払いの減額はグリーンング支払いを上回らないという規定を含んでおり、これは実質的にグリーンングを農家の任意参加とすることを打ち出したものであった。^(注a)

その後、9月の総務理事会に提出されたMFF交渉文書ではメニュー方式が姿を消し、次いで欧州理事会のMFF結論文書（13年2月）では全農家にグリーンングを適用するとされた。こうして焦点は取組み要件およびその減免措置と、一律面積単価の例外措置に絞られていった。ただし欧州議会はグリーンングを任意参加とするよう主張し続けた。

（注a）ルクセンブルグ文書も基礎支払いとグリーンング支払いを切り離すとしたが、これほど明示的ではなかった。

欧州議会は直接選挙で選ばれた議員からなり、EUに対する民主主義的監視の役割を担っている。09年12月以降は、CAPについて理事会と同等の決定権限を得た（通常立法手続き。いわゆる共同決定）。

CAP改革を担当するのは各機関の農業部門（農業担当欧州委員とその配下の農業総局、農業理事会、欧州議会の農業委員会）であるが、欧州委員会と欧州議会では農業以外の部門を含む機関全体で決定がなされる。理事会ではMFFなど農業以外の分野にまたがる事項は総務理事会が担当する。

各機関内では加盟国間、部門間の利害調

整が行われ、さらに機関間の調整も加わって交渉が進められる。また、農業団体や環境団体はあらゆる段階でこれらの機関に働きかける。

（注4）以下、平澤（2014a）による。

（2）修正案の形成

12年中に理事会と欧州議会の双方でCAP改革規則案の修正案が形づくられていったが、欧州理事会におけるMFF交渉の遅れからいづれの機関も当初予定されていた年内の採択には至らなかった。^(注5)

農業理事会は規則案提出の翌月からほぼ

〈補論2〉基礎支払いの国・地域内平準化に関する修正案

規則案は、直接支払いのうち従来の単一支払いを受け継ぐ「基礎支払い」の受給額については過去実績方式を廃止し、国内（ないし地域内）で面積単価を一律にする（国・地域内平準化）としていた。これまで過去実績方式を温存してきた既往加盟国にとっては、新制度の下での農家の存続可能性や、農家間の予算再配分が大きな問題となった。他方、すでに地域方式を採用していた一部の既往加盟国や、単一面積支払いを採用した新規加盟国はすでに一律面積単価を実現しているため、影響が少ない。

欧州議会農業委員会による修正案の草案（前述、10年5月30日）は、各農業者について、国・地域内平準化の実施後に国・地域の平均面積単価から20%の乖離を認め、また受給額の減少を30%以下に制限するものであった。

次に、農業理事会の準備等を担う農業特別委員会の12年10月1日会合に先立ち、2つの加盟国グループが検討文書を提出した。一方は既往加盟6か国によるものであり、「部分的平準化」^(注b)（加盟国間平準化と同様の方法による）と、グリーンング支払いを各農業者における基礎支払いの一定割合にすることを認めるよう求めていた。それに対してもう一方は既往加盟2か国と新加盟3か国によるものであり、農地の型（永年作物や粗放放牧地など）に応じて面積単価に差をつけること（新加盟国にも適用）と、面積単価の一律化を緩和（一律単価から一定の乖離を許容、平準化による個別農業者の得失を制限）^(注c)することを認めるよう求めていた。

これらの要請はほとんどが13年2月以降、理事会の修正案に盛り込まれ、実現していった。その結果、国・地域内平準化には多くの例外が認められた。

（注b）一律面積単価のグリーンング支払いは、国・地域内平準化の作用を併せ持っている。

（注c）農地の型に応じた面積単価を除く。ただしこれは加盟国が農地の型に応じた地域区分を設定すれば規則案を修正せずに実現できる。実際、スコットランドはそうした方式を採用する方針である。

毎月、会合でCAP改革を取り上げて検討を進め、交渉を反映して暫定的な議長国統合条文修正案の改訂を重ねた。

一方、欧州議会では、農業委員会が12年の5月下旬から6月上旬にかけて修正案の草案を提出した。欧州議会における関心は高く、この草案に対して前例のない8千件に達する修正提案が集まった。しかし、MFF交渉の遅れ（後述）により、以後の決定は先送りされた。農業委員会は当初から、CAP改革の裏付けとなる14～20年の予算が決まるまでは何も決定できないとしていた。

修正案の内容は、おもに改革内容の緩和と加盟国の裁量拡大、あるいは加盟国の財政負担軽減などであった。直接支払いの修正案に関する交渉はとくに長引いた。〈補論1、2〉ではその顕著な例として、直接支払いのグリーンングと、基礎支払いの国・

地域内平準化に関する検討の過程を紹介している。

（注5）以下、詳細は平澤（2013）を参照。

（3）MFFとCAP予算の削減

欧州理事会は当初想定されていた6月下旬の会合でMFFについて合意できず、その後11月の特別会合と13年2月の会合を費やしてようやく政治合意に至った（平澤（2013））。

14～20年のEU予算は、多くの既往加盟国の意向を反映して初の前期比減少となり、GNI対比1%に抑えられた（平澤（2014b））。CAP予算も欧州委員会の提案（13年の名目額維持）からさらに2.5%削減された。第2の柱すなわち農村振興政策（△5.5%）は、市場関連政策と直接支払いをあわせた第1の柱（△1.4%）よりも大幅な削減となった（いずれも11年価格）。財政状況の厳しさから、

第1表 多年度財政枠組み(MFF)の新旧対比(2011年価格)

締結予算額	新MFF 2014～20年 (a) (百万ユーロ)	旧MFF 07～13年 (b) (百万ユーロ)	増減額 (a-b) (10億ユーロ)	増減率 (a-b)/b (%)
1 知的・包摂的な成長	450,763	446,310	4.5	1.0
1a 成長と雇用のための競争力	125,614	91,495	34.1	37.3
1b 経済的・社会的・領域的な結束	325,149	354,815	△29.7	△8.4
2 持続可能な成長:自然資源(おもにCAP)	373,179	420,682	△47.5	△11.3
3 安全保障および市民権	15,686	12,366	3.3	26.8
4 グローバルヨーロッパ	58,704	56,815	1.9	3.3
5 行政	61,629	57,082	4.5	8.0
6 補正	27	...	0.027	...
合 計	959,988	994,176	△35.2	△3.5
GNI対比	1.00%	1.12%	-	-

出典 Council of The European Union "Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020", Presse 439, 2 December 2013.

(注) 合計の増減額, 増減率は不一致(元資料のまま)。

加盟国の共同拠出を伴う第2の柱は敬遠されたためである。妥協のため一部の加盟国には農村振興予算が上積みされた。

旧MFF(07～13年)と内訳を比べると(第1表), CAPや結束政策が削減された一方, 競争力の予算は増額されており, 増額の規模はMFF全体の減少に匹敵する。したがってCAP予算の削減には, MFF全体の削減だけでなく, 競争力の予算増額も同程度に寄与したことがわかる。

(4) CAP改革の決定

欧州理事会のMFF政治合意を受けて, 理事会と欧州議会はCAP改革規則案に対するそれぞれの修正案を固めた。双方とも機関間の合意を目指し, また加盟国の要求を反映したため, このときまでに両者の内容はかなりの程度まで共通点が多くなっていた(平澤(2014a, 2013))。

13年4月から欧州委員会を加えた3機関協議が開催され, 40回以上の会合を経て同

年6月26日に大部分の政治合意がなされた。交渉時期の遅れにより加盟国の準備が間に合わないことから, 直接支払いと農村振興政策の新制度は一部を除き1年間先延ばしで15年からの実施となった。このとき, CAP改革のうち先の欧州理事会におけるMFF政治合意に含まれていた事項については, 共同決定の対象にすべきであると欧州議会が反発したことから協議が先送りされ, 欧州議会の修正要求を一部反映したうえで13年9月24日に3機関政治合意が成立した。欧州議会と理事会の採択により一連のCAP改革規則が成立したのは12月17日であり, 改革実施(14年1月1日から)の直前であった(平澤(2014b))。

その後, 15年からの本格実施に向けて14年3月11日に欧州委員会による委任規則が制定され, さらに欧州委員会による実施規則も順次制定が進んでいる。

3 新制度の概要

(1) 直接支払い

a 加盟国間平準化

加盟国間における1 ha当たり直接支払額の平準化^(注6)(第3図)は、CAPに対する「最も顕著な批判」(欧州委員会のCAP改革概要提案による指摘。加盟国間の格差が問題となった)に應えるものである。ただし平準化は部分的なものであり、なおかなりの格差が残っている。加盟国間で物価や所得水準が異なるためEU内の一律化は困難な面がある^(注7)。

従来制度で1 ha当たり直接支払額がEU平均の90%を下回る国は、新制度でその差の3分の1を増額され、その費用はEU平均を上回る国が比例的に負担する。くわえて一定の最低限度水準が保証されたが、これは支払水準の特に低かったバルト三国を救済するためである。こうした措置は国別・年次別の予算枠に直接反映されており、

条文上の規定はない。

(注6) 以下、直接支払制度の詳細は平澤(2014b)を参照のこと。

(注7) 客観的な基準に基づく支払水準の算出も試みられたがうまくいかず採用されなかった。

b 柱相互間の予算移転

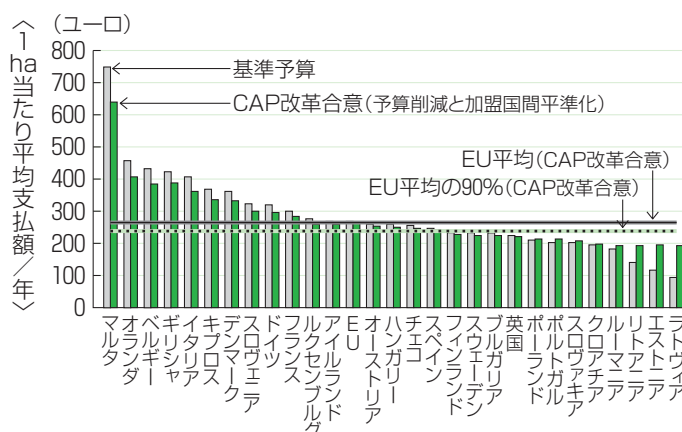
CAPは2つの「柱」からなる。「第1の柱」は直接支払いと市場施策であり、「第2の柱」は農村振興政策である。

今回の改革により、加盟国は直接支払い(第1の柱の一部)と農村振興(第2の柱)の間で、いずれか一方の予算を最大15%まで他方に移転することができるようになった。ただし、直接支払いの1 ha当たり水準が低い(EU平均の90%未満)12か国は農村振興の予算を最大25%まで直接支払いへ移転できる。

旧制度の「モジュレーション」は、直接支払いから農村振興政策への予算移転であった。義務的な累進モジュレーション(直接支払いの受給額を原則10%減額、ただし農業者段階で受給額30万ユーロ以上の部分は減額幅を4%拡大、同5千ユーロ未満の部分は免除)と任意モジュレーション(各国・地域内一律、20%以下)によって、過去実績方式に基づく直接支払予算枠を名目上維持しながら農村振興政策の財源を強化してきた。

今回の改革では、柱間の予算移転が双方向化し、かつその割合も任意となった。いわば任意モジュレーションの双方向版である。ただし、義務的モジュレーションが廃止された

第3図 直接支払いの加盟国間平準化



出典 Commission(2013, 4頁)に説明を加筆

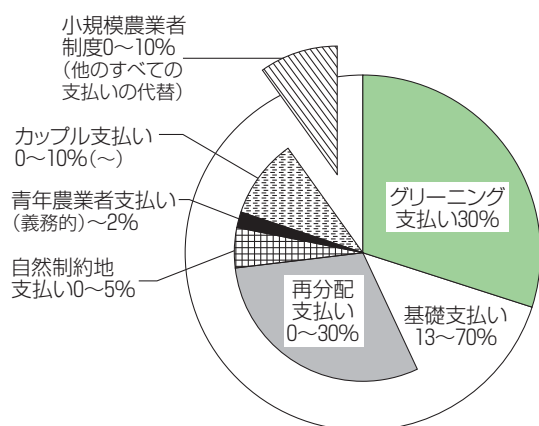
ため、全体としては直接支払予算を強化する方向に働く可能性が少なくない。

また、農村振興から直接支払いへEU予算を移転すれば、加盟国は農村振興政策に課される財政負担（共同拠出）を節約できる。これは財政状態が厳しい、農村振興の予算を使いきれていない、あるいは直接支払いの水準が低く不満があるといった新加盟国にとっては、とくに魅力的な選択肢となり得る。

c 各種の目的別支払い

直接支払いは目的別の支払いに再編された。基礎支払いとグリーンング支払いはすべての受給者を対象とするのに対して、それ以外の再分配支払い、自然制約地域支払い、青年農業者支払い、カップル支払い、小規模農業者制度は特定の受給者を対象とする。種類別の内訳は、所定の範囲内で各

第4図 新たな直接支払いの種類別予算構成



資料 筆者作成(平澤(2014b, 7頁)。直接支払規則(1307/2013)に基づき作成)

(注) グリーンング支払いと基礎支払い以外の支払いはいずれも最大の割合を明示した。またカップル支払いは蛋白作物用の上乗せ(2%まで)特例分を含み、加盟国ごとの既往支払い実績に応じた上乗せ枠を含まない。

加盟国が任意に定める（第4図）。また各種直接支払いの内容も以下にみるとおり加盟国の判断に委ねられた点が多くある。柱間の予算移転と合わせて加盟国の裁量は大幅に拡大した。

基礎支払いは従来の単一支払いと単一面積支払いを引き継ぐ所得支持のための直接支払いである（ただし新加盟国は単一面積支払いを継続することもできる）。財源は他の各種直接支払いを差し引いた残りの予算（直接支払予算枠の13%から70%）で賄われる。1 ha当たり給付額（以下「面積単価」）は原則として各国・地域内で一律（19年以降）^(注8)である。個別農業者の高額受給（年間15万ユーロを上回る部分、支払賃金等を控除可能）には5%の減額が課され、農村振興の予算に移転される。モジュレーションの累進部分を引き継ぐものといえよう。なお、加盟国は任意で5%を上回る減額や受給上限額を設定できる。

グリーンング支払いの正式名称は「気候と環境に有益な取組みに対する支払い」である。すべての国・地域で直接支払予算の30%を用いる。要件として気候と環境に有益な3種類の取組み（後述）が課され、未達成の場合は最大で当該支払いの125%まで直接支払いを減額される可能性がある。^(注9)原則として国・地域内で面積単価一律である（したがって直接支払いの国・地域内平準化を促進する）が、国ごとに各農家の直接支払受給権の一定割合とすることもできる。^(注10)

再分配支払いは各農場の農地のうち加盟国が定める一定以下の面積（上限は30haあ

るいは当該国平均面積規模の大きな方、その範囲内で全国一律の階層分けも可能) に対する追加の支払いである。CAP改革の政治合意間際に、フランスが農地規模の小さな畜産農家への手当てを念頭に主張して実現した。予算は直接支払いの30%以下、支払い単価は直接支払いの国・地域内平均面積単価の65%以下で各国が定める(決定は任意の年に可能)。また、直接支払予算枠の5%以上を再分配支払いに用いる加盟国は、基礎支払い高額受給者の減額措置を導入しなくともよい。

自然制約地域支払いは、当該地域内の農地に対する支払いである。自然制約地域は従来の条件不利地域に代わるものであり、これまでは農村振興政策のみの対象であったが、今後は第1・第2の柱で助成が併存する。予算は直接支払いの5%以下、面積単価は国・地域内で一律である。17年に制度を変更できる。

青年農業者制度は、40歳以下の新規就農者に対して最長で経営開始から5年間にわたり助成を行うものである。全ての加盟国に導入が義務付けられている。予算規模は直接支払いの2%以下で毎年変更できる。1ha当たり金額は、当該個別農業者ないし当該国における直接支払い平均面積単価の25%である。受給可能面積の上限は25haから90haの間で加盟国が定める。あるいは一定額(直接支払いの全国平均面積単価の25%に、当制度申請者平均の直接支払い受給適格面積をかけたもの)を給付することもできる。

カップル支払いは特定の農産品目を対象

とする直接支払いであり、既往の「68条」^(注11)支払いや、部分的デカップリング^(注12)を受け継いでいる。対象となるのは、経済、社会ないし環境上の理由からとりわけ重要で、かつ明らかな困難の下にある農業生産方式や農業部門である。品目は加盟国が所定のリスト^(注13)から任意に選択でき、品目ごとの割合は自由である。予算規模は原則として直接支払いの8%以内であるが、既往実績に応じて13%ないしそれ以上に引上げが可能^(注14)なほか、蛋白作物向けに2%の上乗せもできる。導入は任意の年に可能であり、制度の変更は17年にのみ認められている。

小規模農業者制度は、他のすべての直接支払いの代わりに提供される、より簡易で一括した直接支払いの仕組みである。導入国では、該当する農業者はこの制度に任意で参加できる。参加者はグリーンニングの取組みおよびクロスコンプライアンスを免除される。各農業者の受給額は定額ないし通常の直接支払いと同水準である。

(注8) 従来単一支払いの地域方式または単一面積支払いを採用していた国は、すでに国・地域内一律単価を実現しているため、農家への受給権割当てに際して既存の受給権をそのまま用いることができる。

(注9) 3つの取組み要件は、グリーンニング支払いではなく基礎支払い(および単一面積支払い)の受給者に課されている。

(注10) 導入当初における基礎支払いの面積単価が国・地域内で一律でない場合に適用できる。

(注11) 直接支払予算の一部をカップル支払いに用いることを認めた旧直接支払規則73/2009の68条に基づく。

(注12) 単一支払いの導入時に、牛肉や羊・山羊など特定の品目について従来の品目別支払いを一定の割合の範囲内で存続可能としたもの。過去の生産実績に基づく。

(注13) 穀物、油糧種子、蛋白作物、穀粒豆類、亜麻、

麻、米、堅果、澱粉じゃが芋、牛乳・乳製品、種子、羊肉・山羊肉、牛肉・子牛肉、オリーブ油、蚕、干草、ホップ、甜菜、サトウキビ、チコリ、果物・野菜、短期輪作の雑木林。既存制度の対象品目をおおむね網羅している。

(注14) 10年から14年の間に1年でも直接支払予算の5%を上回る年があれば13%まで、同10%を上回る年があれば欧州委員会の承認により13%を上回る予算が認められる。したがって例えば14年に実績を積みめば大きな枠を得ることができる。

d グリーニングの取組み要件

また、グリーニングで要求される3種類の取組み（永年草地の維持、環境重点用地の設定、作物の多様化）はいずれも農地の利用方法に関するものである（第5図）。加盟国・農業者の裁量や減免措置の適否により、各国・農業者の実施内容は異なる。

(a) 永年草地の維持

各農業者は、既存永年草地のうち、自然保護区等の中で保全の必要なもの（国が指

定）を転換・耕運してはならない。それ以外の既存永年草地全体については、加盟国が監視の単位として国・地域・小地域いずれか^(注15)を採用し、監視単位における面積の減少を基準時点の5%以内に抑えなければならない。

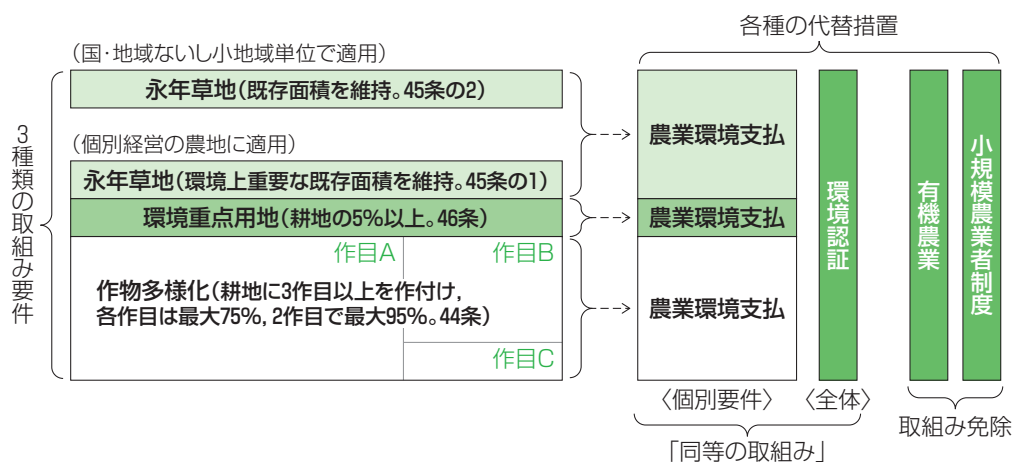
また、加盟国は新たに粗放的な永年放牧地を永年草地に含めることができるようになった。この措置を利用すれば直接支払いの対象面積は拡大する。既存受給権の希薄化を抑制するために、追加された粗放的永年放牧地の支払水準を低く抑える換算係数を利用することができる。

(注15) 個別農業者とすることもできる。

(b) 環境重点用地の設定

各農場は耕地面積の5%（7%に引き上げの^(注16)予定）を環境重点用地としなければならない。その半分までを地域段階や10人以下の

第5図 直接支払いのグリーニング取組み要件



資料 筆者作成(平澤(2014b, 13頁)に加筆。直接支払い規則(1307/2013)に基づき作成)

(注) 1 永年草地の維持は加盟国の任意で個別経営ごとに課すことも可能。

2 環境用地は7%に拡大する法規を別途定める。耕地面積15ha以下の農場は適用外。

3 作物多様化の完全適用は耕地面積30ha以上の農場のみ。耕地面積10～30haの農場は2作目以上作付け、最大作目75%。耕地面積10ha未満の農場は適用外。

集団で達成してもよい。

環境重点用地の具体的な内容は各加盟国が所定のリストから選択する（休耕、段々畑、景観、緩衝地片、アグロフォレストリ、森林境界部の地片、短期輪作の雑木林、間作物・緑被、窒素固定作物）。加盟国はその面積を計算する際に、欧州委員会が委任法で定める換算係数と重みづけ係数を用いることができる。

牧草等の草本科飼料・休耕地・マメ科作物・水中で栽培する作物の面積割合が多い農場や、森林が多い国の自然制約地域にあり所定の条件を満たす農場はこの要件を免除される。

(注16) 欧州委員会は17年3月までに（現行制度の実施に関する評価報告書とともに）適当であれば立法提案を提出する。

(c) 作物の多様化

作物の多様化は耕地への作付品目を原則として最低3作目、うち最大の作目の面積を75%以下、上位2作目を合わせた面積を95%以下とするものである。ただし、全面適用は耕地面積が30haを上回る経営に限られており、30ha以下の農場は最低2作目であり。さらに耕地面積10ha以下の農場や、所定の農地利用（永年草地・牧草等の草本科飼料・休耕地・マメ科作物・水中で栽培する作物）の面積割合が多い農場は、この取組みを免除される。

(d) 各種の代替措置

グリーンングにかかる3種類の取組みには代替措置等が認められている（同第5図）。

有機農場と小規模農業者制度の利用者、およびグリーンングと「同等の取組み」を行う農業者は、いずれも取組みを免除される。

「同等の取組み」は農村振興政策の農業環境・気候支払いと国・地域レベルの環境認証のいずれかであり、前者の場合は3種類の取組みのうちいずれか、後者の場合は全てをカバーする必要がある。農業者はこの免除措置を原則として任意で利用できる。ただし、加盟国は地域単位で、その利用を制限し、あるいは農業者に当該環境認証を義務付けることができる。最後の規定を採用する場合は、地域全体でグリーンングの取組みの代わりに環境認証を採用することになる。

(e) グリーンングと他の環境施策の関係

グリーンングはCAPにおける新たな環境保全施策であるが、既存の施策には直接支払いのクロスコンプライアンスと農村振興政策の農業環境・気候支払いがある^(注17)。

クロスコンプライアンスはすべての直接支払受給者に従来から課されている最低限の基準であり、既存のEU法令による環境等の規制（法定管理要件）と、農業環境管理基準（GAEC）の順守を求めている。

一方、農業環境・気候支払いは高度な環境便益を提供する特定の農業者に対して助成を行うものである。受給者は任意でプログラムに参加し、環境対策等にかかる費用や所得減少の補てんを受ける。

それに対してグリーンングは両者の中間に位置し、すべての直接支払受給者に対し

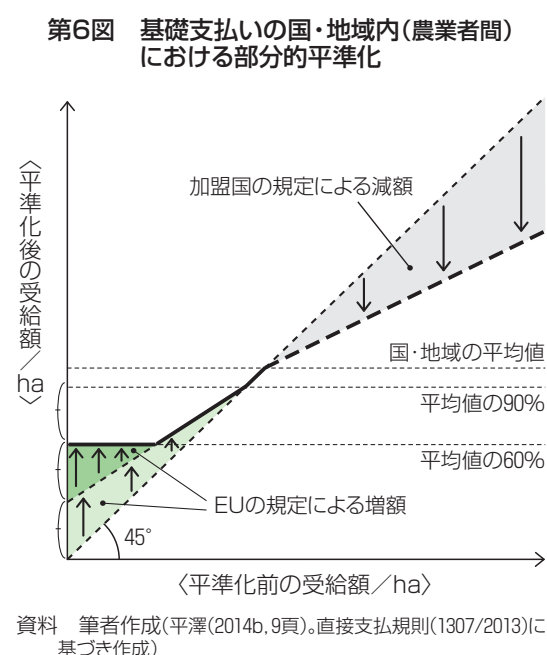
て規制よりも高度だが農業環境・気候支払いに比べれば低水準の環境対応を義務付けるとともに、その見返りとしてグリーンング支払いを提供する。農業環境便益を薄く広く底上げする施策といえよう。とくに集約的農業生産地域での効果が見込まれている。

グリーンングの導入に伴い、クロスコンプライアンスの側ではグリーンングとの重複事項（永年草地の維持）を廃止し、農村振興政策の施策についてはグリーンングと内容に重複がある場合の減額が定められた。

（注17）以下、詳細は平澤（2013）を参照。

e 基礎支払いの平準化と例外措置

基礎支払いの面積単価は原則として19年以降、国・地域内で一律となる。^{（注18）}これによって従来の過去実績方式に基づく農家間の水準格差は解消される。



ただし、加盟国は「部分的平準化」を選択することもできる。その場合は加盟国間平準化と同様の方法により、国・地域内平均値の90%^{（注19）}を下回る農業者についてはその差額の3分の1を増額し、また平均値の60%を下回る農業者についてはその差額を増額する（第6図）。財源は平均単価を上回る農業者の減額により賄うが、加盟国の任意で個別農業者の減額幅を30%以内に抑えることもできる。こうして過去実績による水準格差が残ることになった。

（注18）18年までは農家間で面積単価の相違を残してもよい。その場合15年の各農家に対する支払額は、前年の単一支払実績（または受給権）に、単一支払いと比べた基礎支払予算の目減り（他の各種直接支払いへの移転による）を反映した一定割合をかけたものとなる。

（注19）加盟国はこの基準を引き上げることができる（上限は100%）。

（2）市場施策

これまで生産調整は繰り返し延長されてきたが、今回の改革で残された3品目のうち生乳割当（15年3月末）と砂糖生産割当（17年9月末）については廃止が決まった。それに対してワイン用ブドウについては作付権を廃止（15年12月末）する一方、16年から新たなブドウ作付許可制度を導入する。新制度の下では加盟国が毎年、原則として前年栽培面積の1%ずつ新規作付けを許可する。ただし供給過剰や地理的呼称ワインの値下がりが懸念される場合、加盟国は新規作付けの許可面積を縮小することができる。生産調整を少しずつ緩和する措置といえよう。制度の継続期間は30年までであるが、途中で中間見直しが行なわれる。

EUは寡占化の進む川下部門に対抗してフードチェーンにおける農業者の交渉力を高めるため、農業協同組合など生産者組織の強化を図っている。加盟国の認可を受けた生産者組織（およびその連合組織と垂直部門間組織^(注20)）は、加盟国政府に要請して自らの組織の取り決め（販売、標準契約、生産ルール、各種調査などに関するもの）を期間を限って他の生産者（ないし販売者、加工業者）を含む地域全体に適用し、あるいはそれらの市場参加者から協力金を集めることができる。この適用拡大措置はこれまで果物・野菜部門に限られていたが、今回の改革で共通市場組織（市場政策）に含まれる任意の品目が対象となった。また生産者組織連合会（これまでは果物・野菜のみ）と垂直部門間組織（これまでは果物・野菜やオリーブ、タバコ、ワインのみ）の認可も、同様に任意の品目が対象となった。

緊急時の市場施策については、財源と意思決定の両面でこれまでより迅速な対応が可能となり、また施策内容の明確化と拡充がなされた。

すなわち新設の危機対応準備金は、あらかじめ財源を用意しておくことで緊急時の対応を速やかかつ円滑にするものである。この準備金の造成は、財政規律メカニズム^(注21)の方法により直接支払いの予算を削減して財源を調達する。直接支払いからの義務的かつ一律の予算移転という点では、廃止された義務的モジュレーションと同様である。これによって毎年年初に4億ユーロ（11年^(注22)価格）を積み立てる。用途は介入買入れ、輸

出補助金、例外的緊急施策である。

またEU域内外の市場における価格の大幅な変化などによって、市場のかく乱ないしその恐れのある場合には、既存の市場施策の範囲・期間・その他の要素を拡大・変更できる。また、①動物の疾病の拡散を防ぐための措置によるEU内または第三国との貿易制限と、②公衆・動物・植物の衛生問題ないし疾病が消費者の信頼喪失を引き起こした場合の市場のかく乱について、緊急支援措置が設けられた^(注23)。そのほかにも個別の問題に対処するための緊急措置をとることができ、措置採択の遅れが生産・市場の状況の速やかな悪化につながるとみられる場合は、（共通市場組織委員会による検討を経ず）ただちに実施法規を採択する。また市場が著しい不均衡にある場合は、認可された生産者組織による協定および決定を、一時的にカルテル禁止（欧州機能条約101条1項）の適用対象から外すことができる。

(注20) 農業生産者の代表と加工・流通部門の代表者による組織。

(注21) 直接支払いが予算枠を超過すると見込まれる場合に受給権全体に対する当該年の支払額を一律に削減する制度。

(注22) 各年の未使用分は農家に翌年返還される。実質的には翌年の準備金に充当するのと同様である。

(注23) 当該加盟国が費用の40%または50%を負担する。

(3) 農村振興政策

加盟国はEU全体の戦略を踏まえて国ないし地域の農村振興プログラムを策定する。今回のCAP改革ではこのプログラムの策定方針が、農業以外の政策部門と共通の枠組

みに組み込まれた。

今次のMFFに対応して、政策部門間の整合性を高めるために初めてEUの構造・投資基金（ESI。地域振興，社会，農村振興，海洋・漁業の各政策に財源を提供する）全体を網羅する目標テーマと，共通戦略枠組みが導入された（規則1303/2013）。農村振興政策の財源を管轄する欧州農村振興農業基金（EAFRD）はESIの一つであるため，農村振興政策にもこの新制度が適用される。加盟国は利害関係者の参画を得て，ESIを網羅する戦略であるパートナーシップ協定と，次いで農業振興など分野別のプログラムを策定する。

農村振興政策には3つの目標が定められている。すなわち競争力の強化，自然資源の持続可能な管理と気候対応，均整のとれた地域振興である。いずれも従来の目標を手直したものである。これらの目標を達成するため，ESIの目標テーマ（他の政策部門と共通）を基にした「（欧州）連合の優先事項」が新設された。

農村振興政策には25の個別施策があり，優先事項別にグループ分けされている（第2表）。加盟国は6つある優先事項のうち4つ以上（ただし環境・気候対応と，先進的な取り組みへの支援であるLEADERを含む）を選択してその下にある個別施策から農村振興プログラムを編成する。そのなかに，優先事項の達成等に寄与する特定のテーマを扱うサブプログラム（新設）を含めることもできる。また，財源配分については環境・気候対応（30%）と，LEADER（5%）の

第2表 農村振興政策の個別施策
——連合の優先事項との対応関係——

（優先事項）	
（施策）	
複数のEU優先事項に関わるもの	
	・助言サービス，農業経営・農場支援サービス ・物理的資産への投資 ・農業および事業開発 ・協同 ・LEADER
(1) 農林業と農村地域における知識移転と革新の醸成	・知識移転と情報活動 ・林業技術への投資および林産物の加工・利用・販売への投資
(2) すべての種類の農業の競争力向上と農場の存続能力向上	・農産物及び食品の品質制度
(3) フードチェーン組織と農業リスク管理の振興	・自然災害および壊滅的事象により損なわれた農業生産力の回復 ・森林火災・自然災害および壊滅的事象による森林への損害の予防及び回復 ・生産者集団の設立 ・動物福祉 ・リスク管理 ・作物・動物・植物の保険 ・動植物疾病と環境災害のための相互基金 ・所得安定化施策
(4) 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進および	
(5) 農業・食品・林業部門における資源効率の促進と，炭素排出が少なくかつ気候に対する抵抗力の強い経済への移行支援	・植林と森林造成 ・アグロフォレストリ経営の設立 ・森林の抵抗力，環境価値ならびに森林生態系の気候変動緩和能力を改善する投資 ・農業環境，気候対応 ・有機農業 ・Natura2000および水枠組み指令支払い ・自然ないしその他制約のある地域 ・森林環境・気候サービスと森林保全
(6) 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済振興の促進	・農村地域における基礎的サービスと村の再生 ・LEADER

出典 農村振興規則 1305/2013の付属書VIおよび条文に基づき筆者作成

最低割合が定められた。^(注25)

なお，個別施策としては新たにリスク管理施策（保険・相互基金・所得安定化施策への助成）が追加されたほか，前述のとおり条件不利地域が自然制約地域に改訂された。

(注24) 従来の39施策から集約され、機軸 (Axis) による区分は廃止された。

(注25) 従来は4つの機軸ごとに財源の最低配分割合 (合わせて50%) が定められていた。

4 2013年改革の意義

これまでのCAP改革では、過去実績方式を維持しながら直接支払いとそのデカップリングを全面化してきた。今回の改革はそれとは異なる新たな展開となった。

1992年改革以来続いてきた過去実績方式の原則廃止によって、施策間・加盟国間・農業者間で予算を再編成する自由度が高まり、加盟国間および国・地域内における支払水準の平準化と、目的別支払いの導入が実現した。そのうち加盟国間の平準化によって、初めて直接支払予算の加盟国間移転が生じた。またデカップリングにより縮小してきたカップル支払いの枠と自由度は拡大に転じた。

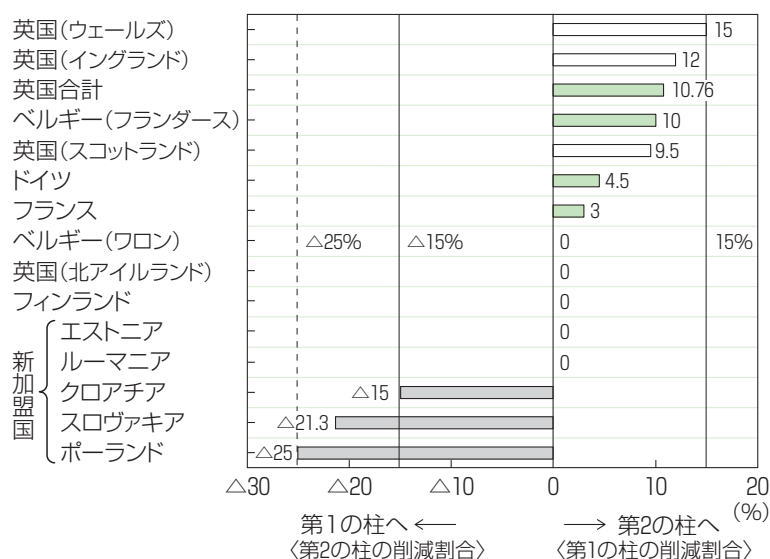
グリーンングと各種目的別支払いの導入、それに支払水準の公平化を対価として、直接支払いの予算は大幅な削減を免れた。^(注26) CAP予算削減や加盟国間平準化の影響があるとはいえ、義務的モジュレーションの廃止によって、直接支払いの予算はおおむね維持が可能とみられる。ただし、その結果、直接支払いの性格は大きく変わった。改革の目玉であるグリーンング支払いは多面的機能への明示的な対価であり、いまや予算額の3割を占める。規則案と比べて各種の要件弾力化がなされたものの、ほとんどの農家に対する義務付けというグリーンング

の基本的な性格は維持された。グリーンング支払い以外に、加盟国は独自の判断により最大で直接支払いの半分弱までを各種の目的別支払いに充てることができるようになった。新たな直接支払いは農村振興政策と対象領域が重複しており、調整が必要となっている。

モジュレーションは、柱間の予算移転と基礎支払いの高額受給者減額に分かれて引き継がれた。高額受給の削減など中小規模経営を優遇する直接支払いの再配分は、1992年改革以来、欧州委員会の念願であったが、大規模農業者を擁する有力加盟国の反対が根強く、これまで限られた規模でしか実現していなかった。新設の再分配支払いでは、高額受給の削減ではなく中小規模農地への追加支払いとしたことや、フランスからの支持、そして加盟国の任意施策としたことによって、直接支払いの最大30%という大規模な再配分が可能となった。

直接支払いや予算配分に関して加盟国には広範な裁量を与えられた。これは中東欧諸国の加盟によるEU農業と加盟国の多様化が少なからず反映していると思われる。^(注28) 実際、たとえば柱間の予算移転については、複数の新加盟国が従来とは逆方向 (農村振興から直接支払いへ) の移転を予定している (第7図) ことが報じられた。だがそうした裁量のため、改革の実質的な規模や意義は各国の実施内容次第という面もある。各加盟国の計画は14年8月1日までに欧州委員会に提出されており、今後は全体像の把握と評価が待たれる。

第7図 柱間の予算移転に関する加盟国の意向



資料 筆者作成(平澤(2014b, 16頁)掲載図にエストニアを追加。Agra Europe誌(21 Jan 2014ほか)掲載データにより作成)

(注) 1 英国は全体と地域別のデータがあるため後者を色分けしている。
2 アイルランドとスペインは15年以降未定(2014年は移転なし)のため非表示。

一方、規則案審議過程での妥協（単一面積支払いの存続と、基礎支払いの部分的平準化）によって、直接支払制度の一本化と過去実績方式の廃止、そして国・地域内面積単価の一律化は、いずれも未完成となった。加盟国間平準化についても不十分との見方がある。これらはグリーンングの強化と並んで次のCAP改革における課題となるかもしれない。

欧州議会はCAP改革初の共同決定手続きにおいて健闘した。限られた期間の中で大幅に遅れることなく審議を進め、改革案の修正に意味のある貢献をした。理事会に譲歩を要求し、また欧州理事会のMFF政治合意内容について初めて修正を実現した。欧州委員会は理事会と欧州議会の両方から提案の修正要請を受け、従来よりも相対的に劣勢となったように見受けられる。いず

れにせよ28か国に増加した加盟国間で複雑化した交渉をやり遂げたことはEU機関の利害調整能力の高さを物語っている。

市場政策においては生産調整が縮小される一方、フードチェーンにおける農業者の地位向上や緊急時の支援が強化された。単なる市場指向にとどまらず、市場の問題に対処し望ましい市場機能を実現するための制度が整備されつつある。市場機構の活用を前提とした安定的所得確保のため

の方策といってもよい。農村振興政策のリスク管理施策もそうした方向に沿っている。^(注29)

農村振興のプログラム策定には、他の政策部門と共通の枠組みが導入され、CAP以外の政策との事前の目標調整という新しい段階に入った。

92年以来、CAP改革の方向性は、農業者の所得を支えながら市場指向と多面的機能を強化するものであった。今回の改革でもそれは基本的に維持されているが、その性格や重点はこれまでとやや異なっている。^(注30) 農産物の高値や予算削減論議を背景として多面的機能と公平性へと舵を切った今回の改革が、次回以降の改革にどのようなつながっていくのか注目される場所である。

(注26) こうした筆者の見方と整合的に、公式見解ではないが、農業総局による解説冊子(Commission(2013, p.7))は施策対象の絞り込みおよび支払いの公平性の改善を、財政制約の厳しさと明示

的に結び付けている。

(注27) CAP予算の削減も影響したとみられる。CAP予算の維持はグリーンング導入の前提条件であったため。

(注28) 前出の解説 (Commission 2013, p.5) も新たな裁量を加盟国の多様性に帰しているが、加盟国の増加には直接言及していない。

(注29) 米国の2014年農業法でも価格変動リスクや生産リスクへの対応に力点を置いている。EU・米国いずれも一定の競争力と農産物の高値が前提となっている。

(注30) もし農産物が安値に転じて食料安全保障への関心が低下すれば、あるいはTTIP交渉の内容によっては情勢は再び大きく変化しよう。

<参考文献>

- ・ European Commission (2013) "Overview of CAP Reform 2014-2020", Agricultural Policy Perspectives Brief, N° 5, December.
- ・ 平澤明彦 (2012a) 「次期EU共通農業政策 (CAP) 改革の規則案概要—直接支払い, 単一CMO, 農村振興—」『農林金融』65 (3), 3月号 (80~92頁)
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1203ab2.pdf>

- ・ 平澤明彦 (2012b) 「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—」『農林金融』65 (2), 2月号 (46~62頁)

<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1202re4.pdf>

- ・ 平澤明彦 (2013) 「CAP改革を巡る議論の現状と方向」『平成24年度海外農業情報調査分析事業 (欧州) 報告書』第I部, 3月

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/eu_cap.pdf

- ・ 平澤明彦 (2014a) 「2013年のCAP改革にみるEUの政策形成過程」『農業と経済』80 (3) 臨時増刊, 4月 (111~121頁)

- ・ 平澤明彦 (2014b) 「2013年のCAP改革における直接支払いとグリーンング」『平成25年度海外農業・貿易事情調査分析事業 (欧州) 報告書』第I部「新しいCAPのグリーンング支払いと農業環境・気候支払い—制度の導入へ向けた動き— (英国・フランス・ドイツ)」, 3月 (1~24頁)

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25eu-cap.pdf

- ・ 平澤明彦 (2014c) 「EU—共通農業政策 (CAP) の新たな方向性—」『日本農業年報 60』, 2月 (123~140頁)

(ひらさわ あきひこ)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2013

A4版 約193頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744
FAX 03(3233)7794

発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

〈発行〉 2013年12月