

# 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

執行役員基礎研究部長 平澤明彦

## 〔要 旨〕

欧州が国際的に農政のグリーン化を先導するなかで、EUは2021年に共通農業政策（CAP）の次期改革を決定した。改革案は当初から独自に環境対策の強化を打ち出していた。その審議中にファームトゥフォーク戦略など一連の環境戦略が発表され、CAPに環境・気候分野の施策への貢献を求めた。成立した2021年CAP改革は当初案の枠組みを維持しつつ、環境戦略に沿った修正がなされた。「CAP戦略計画」の立案・承認・評価の方向づけや、「エコスキーム」直接支払いの対象分野具体化、直接支払い等の受給要件「コンディショナリティ」の拡充などである。ただしそれらの実効性は多分に加盟国の計画および欧州委員会との交渉にかかっている。加盟国の権限拡大や、公平性の強化も重要な改革要素である。CAPに対する環境部門の影響が強まる一方、環境戦略による農業者等への影響には不明な点が多く懸念もある。今後も環境戦略の展開が予定されており、政策部門間の調整が続くと考えられる。

## 目 次

### はじめに

#### 1 気候・環境戦略からCAPへの要請

- (1) EGDとCAPへの要請
- (2) F2FとBDSの数値目標
- (3) F2F等による施策の進捗

#### 2 CAP戦略計画と環境戦略

- (1) CAP戦略計画とその意義
- (2) 計画を方向づける仕組み

#### 3 直接支払制度の気候・環境等対策

- (1) エコスキーム
- (2) コンディショナリティ

#### 4 各種の改正点

- (1) 直接支払制度全般
- (2) 目的別直接支払い
- (3) 農村振興政策
- (4) 市場施策

#### 5 まとめと考察

- (1) 小括
- (2) 欧州議会の影響
- (3) 農業部門の反応
- (4) 今後の調整へ向けて

## はじめに

気候変動対策や生物多様性の保全など、世界的に環境問題の議論が高まるなかで、農業部門においても環境対策に重点を置く新たな農政の潮流が生じているように見える。EUはその流れを先導しており、自らのフードシステムで実現した持続可能性を世界標準にする意図を表明している。みどりの食料システム戦略に基づく政策を展開しつつある日本にとって、EUは重要な先行例<sup>(注1)</sup>である。

EUは共通農業政策（CAP）によって加盟国が実施する農業政策の大枠を定めており、また1992年以来、数年ごとに切れ目なくCAP改革という形で中期政策プログラムを積み重ねている。その後予算削減圧力への対抗が大きな要因となって、CAPは現行の2013年改革により、環境対策や公平性を強調する新たな段階に入った（平澤（2019））。

最近では2021年12月2日に、23年から27年まで実施される次期CAP改革の主要法制<sup>(注2)</sup>である3つの規則が成立した。通称に成立年を用いる慣例に従い、この改革を2021年改革と呼ぶことにする。この改革は2013年改革の新たな方向性をさらに強めている。また、そのうえに大きな特徴が2つ加わった。一つは、施策の立案における加盟国の権限拡大であり、今一つは、欧州グリーンディール（EGD）やファームトゥフォーク戦略（F2F）といったEUの気候・環境戦略への対応である。

筆者はこれまで次期CAP改革案（平澤（2021a））や、EUの気候・環境戦略との関係（平澤（2021c））について分析してきたが、いずれも主に18年に提出されたCAP改革法制案（規則案）に基づいており、法制案の審議過程でなされた条文の修正が反映されていないかった。

本稿は、成立した3つの規則に基づいて、2021年CAP改革の概要とその気候・環境対策を紹介する。特に、当初の法制案と、審議によって加えられた修正を区別し、後者のうちF2F等への対応とみなされる要素を整理することにより、CAP改革がEGDやF2Fにどのように適応しようとしているか、あるいはEGDやF2FがCAPをどのように変えつつあるかを明らかにする。また、気候・環境対策以外の主な改革内容もあわせて整理し、このCAP改革の性格と位置づけを把握したい。

以下、第1節ではEGDに始まる環境戦略とCAPへの要請、第2節（加盟国の権限拡大）と第3節（直接支払制度）では2021年CAP改革のF2F等への対応、第4節ではそれ以外の改革内容について述べ、第5節で全体をまとめる。

**(注1)** みどりの食料システム戦略とEUの比較は平澤（2022）を参照されたい。

**(注2)** CAP戦略計画規則（2021/2115）、横断的規則（2021/2116）、CMO等改正規則（2021/2117）の3つ。以下では主にCAP戦略計画規則（CPR）を参照する。

## 1 気候・環境戦略から CAPへの要請

2021年CAP改革の法制案が18年6月1日に公表されてから成立までには3年半を要した。そしてその間に、後発の環境戦略であるEGDやF2Fが登場し、農業とCAPに対して様々な要請を打ち出した。CAP改革はこれに応える必要がある。

### (1) EGDとCAPへの要請

EGDは広範な分野を対象とする包括的な気候・環境政策のパッケージであり、現行の欧州委員会<sup>(注3)</sup>が発足直後の19年12月に発表した最重点政策<sup>(注4)</sup>である。その対象分野は、2050年の温室効果ガス（GHG）排出ゼロ目標とその実現に向けた方策や、生物多様性、環境汚染対策などを含む。付属文書で主要な行動の実施時期（ロードマップ）を10分野47項目にわたり列挙しており、それに基づいて順次分野別の施策が作られている。農業などのフードシステムも重要な領域である。また、EGDはEUの新たな成長戦略でもあり、持続可能かつ包摂的な成長と、公正で豊かな社会を目指している。

EGDによれば、農業は「持続可能なフードシステムへの鍵」であり、CAPはそのための主要な支援手段<sup>(注5)</sup>である。現在の農業は環境汚染と、生物多様性の喪失、気候変動、自然資源の浪費に寄与しており、改善が必要とみなされている。

CAPが重視される理由の一つは、農林業

が多くの自然資源とGHGの排出・吸収に直接関わっていることであろう。CAPの政策対象は農業以外に林業も含んでいる。農林業はEUの陸地面積の84%（農業48%、林業36%）を占め（European Commission（2017）p.3）、かつ農林業などの土地利用部門は人類が影響を及ぼせる最大のCO<sub>2</sub>純吸収源である。

また、CAPは財政面でもEGDにとって重要な存在である。EGDは21～30年の10年間で約1兆ユーロの財源調達を計画している。そのうちで、CAPとそれに基づく加盟国の共同拠出は25%を占める。計画のうち確実性の高い財源であるEU財政と加盟国の共同拠出に限れば、その割合は43%にまで高まる（平澤（2021c）174頁）。

EGDのCAPに対する主な要請は、2021年CAP改革で導入される主要な施策を活用した環境・気候対策である。すなわち、「CAP戦略計画」にEGDとF2Fの目標を十分に反映させ、持続可能な取組み（精密農業、有機農業、生態学的農業〔アグロエコロジー〕、アグロフォレストリー、動物福祉の向上）を誘導し、「エコスキーム」などの施策により農業者に報酬を与える。

また、農薬・肥料・抗生物質の削減を促進するために、CAPおよびそれ以外の必要な施策を検討する。そして有機農業の面積は拡大する必要がある。こうした措置は、EGDのフードシステム以外の政策と連動している。農薬と肥料の削減は生態系と生物多様性の回復につながり、過剰養分の削減は汚染ゼロ化に貢献する。

フードシステムの農業以外の部門については、食料加工・小売部門の環境への影響軽減と循環型経済への貢献、および持続可能で健康的な食料消費の促進と、食品廃棄の削減などを目指している。

(注3) 欧州委員会はEUの行政機関であり、法案と予算案の提出を担っている。現行委員会の任期は19年終盤からの5年間。

(注4) 以下、本節の(1)と(2)は特に断らない限り主に平澤(2021c)による。

(注5) 漁業と共通漁業政策も同様の位置づけである。

## (2) F2FとBDSの数値目標

20年5月に公表されたF2F(European Commission(2020b))は、EGDの下で展開される分野別戦略の一つであり、フードシステムの分野でEGDが目指す施策を具体化する役割を担っている。F2Fが目指すのは「農場から食卓まで」にわたるフードシステム全体の公正・健康・環境に対する配慮の強化である。F2Fの課題は①食料生産の持続可能性、②川下部門(加工・流通・食品サービス・消費)の持続可能性、③食料安全保障の3つに大別できる。農業を扱う①の比重は大きく、政策課題に関する記述の過半を占めている。

農業分野の具体的な政策課題を第1表に整理した。薬剤等の使用・排出抑制や動物福祉法制、CAP戦略計画への勧告など、規制色の強いものがある一方で、農業・農村部門の収益

源になり得るものもある。特に炭素隔離は新しいビジネスモデルを提供するとされており、また、循環型バイオエコノミーは大部分が未開拓で拡大の可能性があると見込まれている。

これらの政策課題への対処の一環として、F2Fは2030年に向けた数値目標を設定した。内容は化学合成農薬・養分損失・抗微生物剤の半減と、有機農業を農地面積の25%以上に拡大すること、そして食品廃棄の半減である(第2表)。いずれもEGDからの要請(上述)を具体化するものである。

実はこれらの目標の過半は、F2Fとともに公表された生物多様性戦略(BDS)の「EU自然再生計画」と共有されている。それに加えて、このEU自然再生計画は独自の目標(景観特性と花粉媒介者)も設定している。

各目標には達成のための方策が示されている(同表)。方策をCAPによるものとそれ以外に分けると、両者の項目数は同程度であり、CAPへの言及がない目標もある。CAP以外の方策の内容は、環境・衛生・消費分野のEU法による規制(4件)、計画ないしイニシアチブ(2件)、データ整備ないしリ

第1表 F2Fの政策課題(食料生産の持続可能性に関するもの)

規制色の強いもの	農業・農村の収益源になり得るもの
<ul style="list-style-type: none"> <li>化学農薬・(肥料の)養分過剰・抗微生物剤の抑制</li> <li>畜産による温暖化ガス排出の削減</li> <li>動物福祉法制の見直し</li> <li>新たな病虫害に対処し、農薬への依存を減らすための革新</li> <li>CAP戦略計画(次期CAP改革)への勧告</li> <li>CAPのつち品目別直接支払い(カップル支持)の持続可能性評価</li> <li>持続可能な漁業生産</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人的および財政投資の必要性</li> <li>農林業における炭素隔離と報酬</li> <li>循環型バイオエコノミー、再生可能エネルギー</li> <li>持続可能な生産のための集团的取組みにかかる競争ルールの明確化</li> <li>有機農業の拡大</li> </ul>

資料 平澤(2021c)  
(注) 区分は筆者による。

第2表 F2FとBDSの数値目標(2030年)と方策

達成目標	戦略	方策	
		CAP	食品安全・環境・気候政策
化学合成農薬の使用・リスクおよび高有害性農薬の使用を50%削減	F2F、BDS	・CAPによる農法の移行促進、普及サービス	・農業持続可能使用指令の改正、総合的病害虫管理(IPM)の規定強化 ・生物学的活性物質を含む農薬を促進、農業環境リスク評価、統計拡充
窒素・リン等養分損失を50%以上、肥料使用を20%以上削減	F2F、BDS	・CAPによる促進:精密施肥、持続可能な農法、有機質廃棄物の肥料化	・関連する環境・気候法制の全面的施行・実施 ・統合養分管理行動計画を策定
抗微生物剤の畜産・水産養殖向け販売を50%削減	F2F		・動物用医薬品規則(2019/6)
有機農業を農地の25%以上に拡大(18年実績は8%)	F2F、BDS	・CAPによる促進:エコスキーム、投資助成、普及サービス ・有機農業行動計画	
生物多様性の高い景観特性の農地を10%以上に拡大(15/18年実績は4.6%)	BDS	・CAP戦略計画	・EU花粉媒介者イニシアチブ
花粉媒介者の減少を反転させる	BDS	・CAPの施策と戦略計画	・生息地指令(92/43)
小売・消費段階の食品廃棄を50%削減(一人当たり)	F2F		・新たな測定方法と加盟国からのデータ収集(22年)に基づき、廃棄量と法的拘束力のある削減目標を設定

資料 F2FとBDS等に基づき作成

(注) F2Fの数値目標およびBDSの農業分野の数値目標を掲載。

スク評価(2件)、新技術(1件)であり、介入色の強い施策が多い。数値目標にはそれぞれ基礎となる施策があることが読みとれる。そしてそのほとんどは農業以外の環境・衛生・消費分野のものであり、それとCAPによる誘導ないし促進を適宜組み合わせる。CAPはこうした形で農業以外の政策部門の施策に貢献するよう求められている。

なお、農業以外の川下分野については、業界の行動規範や、消費者への詳細な情報提供により、健康で持続可能な食品の供給と選択を促進し、食品廃棄を削減しようとしている。特に食肉については、健康や環境の面から消費削減に好ましい面があり、食肉の大幅な値引き宣伝に対するEUの助成は避けるべきであるとしている。農業部

門には、食肉に限らず環境負荷の引下げと、環境負荷の低い農産物の生産拡大が求められるよう。また、食料安全保障の分野では、新型コロナウイルス感染症の世界的流行によりフードチェーンに様々な障害が発生したことを受けて、緊急時対応計画を策定し食料供給の安定を図る。

### (3) F2F等による施策の進捗

F2Fは27項目の行動計画を有しており、その多くは21年末から23年にかけて順次期限を迎える。内容は戦略、構想、計画、法制案、法制見直しなどであり、うち農業分野は10項目である。既に内容の定まったものを第3表に示した。また、EGDでは2030年のGHG排出削減目標引上げとその実現に<sup>(注6)</sup>向けた施策や、2030年に向けた土壌戦略、

第3表 F2FとEGDに基づく施策の進捗状況

F 2 F	<p>「共通農業政策戦略計画に関する加盟国への勧告」 20年12月公表</p> <p>「有機生産振興行動計画」 21年4月公表</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・需要喚起(ロゴ、販売促進、公共調達、学校配布、信頼性確保)</li> <li>・生産と加工の強化(有機生産奨励、部門分析、組織化、地場消費)</li> <li>・持続可能性(気候・環境、遺伝的多様性・収量、防除、動物福祉、資源効率)</li> </ul> <p>「責任ある食品事業とマーケティング実践のためのEU行動規範」 21年7月開始</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自主的に持続可能性を高めるための7つの目標と監視・評価枠組み(食生活、食品ロス、気候変動、資源循環、雇用、協力、調達)</li> <li>・川上部門から川下部門まで43の団体と企業60社が参加(21年12月28日時点)</li> <li>・F2Fによれば、進展が不十分なら立法措置を検討</li> </ul> <p>「危機における食料供給と食料安全保障を確保するための緊急時対応計画」 21年11月公表</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・欧州食料危機準備・対応メカニズムの導入(常設の専門家グループを設置、手続きルールを整備)</li> <li>・民間部門組織の担当者ネットワーク</li> <li>・リスクとぜい弱性のマッピング、ダッシュボード開発、各種対策の検討</li> </ul> <p>抗微生物剤の使用制限(動物用医薬品規則 2019/6) 22年1月28日から適用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・人間用に限る抗微生物剤および成長促進・増産目的の使用を禁止、輸入にも適用</li> <li>・抗微生物剤の日常的使用の禁止、予防的使用の制限(リスクが高い場合に限る、群れ全体の投与は禁止)</li> <li>・販売量と使用のデータ整備(規則2021/578による改正で拡充、義務化)</li> </ul>
	<p>GHGの排出削減策法制案(Fit for 55) 21年7月公表</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林や農地を含む土地利用部門の純吸収量の縮小傾向を反転させ、2030年までに15%拡大</li> <li>・土地利用部門に農業部門の非二酸化炭素GHGを合わせて2035年までに純排出ゼロを実現、以後は純吸収量を拡大</li> </ul> <p>「2030年に向けたEU土壌戦略」 21年11月公表</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土壌健全法の法制案を策定、2050年目標の設定</li> <li>・F2F目標のうち養分損失(50%)・肥料(20%)削減の義務化を選択肢として検討</li> </ul> <p>「森林破壊および森林劣化に関連する特定の産物および製品のEU市場での販売およびEUからの輸出に関する規則の提案」 21年11月公表</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・EUで販売ないし輸出される牛、カカオ、コーヒー、アブラヤシ、大豆、木材の6品目および関連製品に対し、森林破壊と無関係であることと、生産国の関連法制に従って生産されたことを要求</li> <li>・デューデリジェンス(情報収集・リスク評価・リスク軽減策)声明書の提出を義務づけ</li> </ul>

資料 各施策の資料に基づき作成

そして森林破壊を伴って生産された農林産物の販売禁止などを打ち出しており(同表)、農業にも影響が及ぶ。

公表された施策のなかにはF2Fの数値目標に関わるものも含まれている。養分損失と肥料の削減については、義務化の検討が予定されている。有機農業の拡大については、需要・供給両面でのこ入れと環境対策の強化を含む総合的な計画が提出された。抗微生物剤の削減については使用規制の強化が実施される。

(注6) 平澤 (2021b) を参照。

## 2 CAP戦略計画と環境戦略

次期CAP改革の最大の特徴は、施策立案にかかる加盟国の権限拡大と、実績重視への転換、そしてその受け皿となる「CAP戦略計画」の導入である。

### (1) CAP戦略計画とその意義

CAPの政策は大きく3つの分野からなる。最大のもは所得支持を主な役割とする直接支払いであり、CAP予算の4分の3を占める。次いで農村振興政策は予算の2割強を占め、各加盟国が施策を取捨選択して多年度の農村振興プログラムを策定する点に

特色がある。そして今一つは市場施策であり、市場ルールおよび需給緩和時の価格支持を担う。これらの政策はしばしばCAPの第一の柱（直接支払いと市場施策）と第二の柱（農村振興政策）に分けて呼ばれる。CAP戦略計画は、2つの柱をまたぎ直接支払いと農村振興政策<sup>(注7)</sup>について各国が策定する。

これまでCAPはEU段階で詳細な共通ルールを定めていた。各種の例外規定や選択肢を個別に設けることは多かったが、それもEUの規定であった。今回はそうした原則を転換し、EUの規定はEU共通の目標設定や施策の大まかな種類、基本的要件などに縮小し、施策の詳細や選択は加盟国に委ねる。狙いは各国の事情にあわせた施策を立案しやすくすることである。2000年代に加盟国が増加して政策ニーズが多様化したことや、2013年CAP改革で直接支払制度が目的別に分化して制度が複雑化したことなどから、制度の簡素化が求められた。実際には、法制案の審議の過程で各種の規定が追加されたため、当初の案に比べて規定の簡素化は進まなかったが、原則が変更された意義は大きい。

加盟国の裁量が増すなかで、各国の政策の質と加盟国間の平等を確保するため、CAP運営の重点は、詳細な規定の順守から実績指向へと変更される。欧州委員会は各国の施策立案や目標設定を支援・誘導し、目標の達成状況を管理・評価するようになる。

具体的には、各加盟国はCAP戦略計画を策定し、欧州委員会の承認を受けなければならない。これは次期CAP改革の期間を通

じて実施される中期計画である。農村振興政策は既に類似の枠組みを有しており（先述）、そこに直接支払いが加わるとみることでもある。

従来2つの柱に分かれていた両政策が一つの計画の下にまとまるのは初めてのことである。両政策は計画の下で並立しており、併合されるわけではないものの、相互調整の促進が期待される。直接支払制度は2013年CAP改革で目的別に多様化した結果、その機能には農村振興政策との重複が生じ、調整の必要が増している。

**(注7)** それ以外に従来の市場施策のうち、特定品目部門（青果、養蜂、ワイン、ホップ、オリーブなど）向けの施策がCAP戦略計画に組み込まれた。それ以外の施策は基本的にEU共通のルールであり、共通市場機構（CMO）に残された。

## (2) 計画を方向づける仕組み

新制度は加盟国の自由度が高いため、EGDやF2Fの要請に相当程度対応できる柔軟性がある一方で、各国の対策は不確実となる。また、財政上の裏付けとしては、CAP予算の40%を気候対策などの環境対策<sup>(注8)</sup>に（CPR前文説明項目94）、農村振興政策予算の35%を気候・環境対策に（CPR第93条第1項）用いるとされているものの、F2F等との関係は明記されていない。したがって、加盟国が実際に十分な対応をとるよう仕向けるための方策が課題である。

以下に示すとおり、最終的な規則には、CAP戦略計画の立案・承認・評価の制度を通じて加盟国の対応を方向づける仕組みが3つ組み込まれた。その多くは審議過程の修正によるものである。

### a 立案・承認・評価における考慮

まず、CAP戦略計画規則の前文（説明項目122～125）にはEGD・F2F・BDSへの言及<sup>(注9)</sup>があり、CAP戦略計画の立案・承認・評価に際してF2FとBDSの2030年目標を考慮することと、EUの環境・気候関連公約に対するCAP戦略計画の貢献を評価する際にEGDを重視することを述べている。これらの前文に対応する条文中の規定を通じて、間接的に立案・承認・評価に影響を及ぼそうとしている。もともとF2FやBDSの目標自体には法的拘束力がなく、CAP戦略計画規則で対応を義務づける修正案は却下されたため、こうした手段により実効性を高めようとしているとみられる。

ただしその一方で、制度の基礎となる実績評価と、目標達成の財政的なインセンティブは当初案よりも弱められた。年次の振り返り評価は1年おきに減り、目標達成度の最低基準（是正にかかる行動計画の提出や、予算停止・減額につながる）は緩和され、環境・気候対策の目標達成に対する実績ボーナスの規定は削除されたのである。

### b CAP目標の修正

次期CAPでは、直接支払いと農村振興政策の両方に共通するCAPの全般的目標（3つ）と個別目標（9つ）が定められる（第4表）。そのうち、環境・気候に対応する第二の全般的目標およびそれに結びついた個

第4表 次期CAPの目標

全般的目標	個別目標
(a) 長期的な食料安全保障を確保するためにスマートで競争力と回復力のある多様な農業部門を育成すること	a) <u>長期的な食料安全保障と、農業の多様性を増進するために、EU全域で農業部門の存続可能な農業所得と回復力を支えるとともに、EUにおける農業生産の経済的持続可能性を確保すること</u> b) <u>市場指向を増進し、また研究・技術・デジタル化のさらなる重点化などにより短期的にも長期的にも農業の競争力を向上すること</u> c) <u>バリューチェーン内における農業者の地位を改善すること</u>
(b) <u>生物多様性などの環境保護と気候取組みを支援・強化し、パリ協定における約束を含むEUの環境・気候関連目標達成に貢献すること</u>	d) <u>温室効果ガスの排出削減や炭素隔離の強化などにより気候変動の緩和・適応に貢献するとともに、持続可能エネルギーを促進すること</u> e) <u>化学物質への依存を減らすことなどにより、水・土壌・大気など自然資源の持続可能な開発と効率的な管理を助長すること</u> f) <u>生物多様性の損失を食い止めて回復に転じさせることに貢献し、生態系サービスを増進し、生息地と景観を保全すること</u>
(c) 農村地域の社会経済的基盤(socio-economic fabric)を強化すること	g) <u>若い農業者や新規就農者をひきつけて維持し、農村地域における持続可能な事業開発を容易にすること</u> h) <u>農村地域における雇用・成長・農業への女性の参加を含む男女平等・社会的包摂・循環型バイオエコノミーや持続可能な林業などの小地域開発(local development)を促進すること</u> i) <u>高品質で安全で栄養があり持続可能な方法で生産された食品など、食品・健康に関する社会的な要請に対してEU農業の対応を改善し、食品廃棄を削減し、そして動物福祉を改善し抗微生物剤耐性に対抗すること</u>
個別目標を補完し相互に接続する横断的目標	農業と農村地域における知識・革新・デジタル化の促進・共有と、研究・革新・知識交換・訓練へのアクセス改善を通じた農業者の採用促進による農業と農村地域の現代化

資料 CAP戦略計画規則2021/2115および同規則案COM(2018)392 finalに基づき作成

(注) 1 全般的目標と個別目標の対応関係は筆者による。

2 下線部は規則案と成立した規則の相違点。波線は追加された要素、直線は表現が強められた箇所。太字はEGD/F2Fに資する箇所。



別目標などには、EGDやF2Fに対応する言葉が追加された。加盟国のCAP戦略計画はこれらの目標（特に個別目標）に沿って策定・評価されるので、各国の計画は目標に加えられた要素への対応が必要となる。全般的目標（b）には「生物多様性」と「パリ協定における約束」が明記されたほか、当初案にあった「環境への配慮」は「環境保護」に、目標への貢献は目標「達成」への貢献に変更され、いずれもより高度な対応を求める内容となった。個別目標（d）（e）（i）にはそれぞれ温室効果ガスの排出削減・炭素隔離、化学物質への依存縮小、抗微生物剤耐性対策が書き込まれた。

また、全般的目標の条文には審議中に説明が追加され、基本条約の定めるCAPの目的や、EU域内市場および平等な競争条件の維持といった基本的な目的を踏まえつつ、国連が採択した持続可能な開発のための2030年アジェンダに貢献することが明記されており、EGDの影響がうかがえる。

ところで、全般的目標と個別目標のいずれも、第一の目標には食料安全保障が含

まれている。これは2013年CAP改革に由来するものであるが、規則で明示されるのは初めてである（平澤（2021a））。従来、農村振興規則は競争力・環境・農村の3項目に関する政策目標を掲げている。一方、直接支払制度はEU全域における農業の維持を通じた食料安全保障の確保によって根拠づけられている。今回設定された目標はこれらを統合したものとみることができる。

### c 環境・気候法制との連動

さらに、加盟国はCAP戦略計画を策定する際に、12本のEU環境・気候法制（第5表）を参照するよう定められた。法制には農業、生物多様性、GHG排出削減などF2F、BDS、EGDに関わるものが含まれている。各加盟国はこれらの環境・気候法制に基づき各種の計画や目標を策定している。CAP戦略計画は、そうした計画を考慮し（CPR第108条、第115条）、関連する目標に貢献し、あるいは整合性を持たせる（同第109条）よう求められている。

それに加えて、こうした対応を今後も適

第5表 CAP戦略計画が参照するEU環境・気候法制

分野	対象法制
生物多様性	野鳥指令 2009/147/EC、生息地指令 92/43/EEC
環境汚染	水枠組指令 2000/60/EC、硝酸塩指令 91/676/EEC、大気質指令 2008/50/EC、国別排出削減約束指令 2016/2284/EU、農業持続可能使用指令 2009/128/EC
温室効果ガス削減	土地利用部門規則 (EU)2018/841、努力分担規則 (EU)2018/842 エネルギー同盟のガバナンスと気候対策に関する規則 (EU)2018/1999
エネルギー	再生可能エネルギー利用促進指令 (EU)2018/2001 エネルギー効率指令 2012/27/EU

資料 CAP戦略計画規則付属文書XIII  
 (注) 分野は筆者による。

宜続けるための規定が審議の過程で追加された。まず、当該の環境・気候法制が改正された場合は、CAP戦略計画も見直しを検討する（同第120条）。また、25年までに対象となる法制の追加を検討する（同第159条）。

したがって、今後はEGDやF2Fの進展に応じてCAP戦略計画の見直しが生じる可能性がある。例えばGHG排出削減制度や農薬規制は改正が予定されている。

従来、環境法制等による条件づけは、直接支払いの受給者に課される法定管理要件（後述）のみであった。これは、農業生産に直接関わる限られた条項を順守するよう求めるものである。それに対して今回の新たな規定は、各法制に基づく計画への配慮や目標への貢献という、より高次の課題を国レベルで課すものである。

（注8）欧州（首脳）理事会で気候対策に用いる方針を定めたが、実際にはより広範な環境対策に用いることができる（平澤（2021c）174頁）。

（注9）CAP戦略計画規則の条文中にはF2FやEGDへの言及はない。

### 3 直接支払制度の気候・環境等対策

直接支払制度における気候・環境等対策の強化は、次期CAP改革の重点の一つである。エコスキームの導入と、直接支払いに対する環境要件の高度化、それに社会的側面（労働要件）の追加が主な内容である。

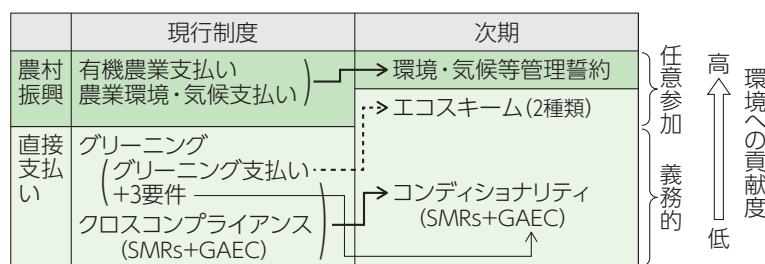
#### (1) エコスキーム

エコスキームは、新たな直接支払制度であり、気候、環境、動物福祉および抗微生物剤耐性に対処する農業の取組みで、かつコンディショナリティ（後述）などの基本的な要件を上回る水準のものに対して支払われる。これら取組分野のうち動物福祉と抗微生物剤耐性対策は、審議の過程で追加された。また、前述のとおりEGDやF2Fは、農業の持続可能性を高める取組みの奨励策としてエコスキームに言及している。

現行の「グリーンング支払い」（2013年改革で導入）は、原則として全ての直接支払い受給者の農地に適用される点と、直接支払い予算の30%を環境対策のために充てる点で画期的であったが、取組要件の水準が低い実効性が薄いと批判された。そのため今回は、より高度な取組みを対象とするエコスキームへと交代することになった。これまで高度な環境・気候対策は農村振興政策の施策が担っており、直接支払いはエコスキームによってその分野に進出しようとしている（第1図）。

エコスキームの制度は全ての加盟国で導入される一方、取組内容の高度化に伴い農

第1図 直接支払いの環境・気候対策



資料 平澤(2019)に加筆

業者の参加は任意となる。当初の規則案には予算枠の定めがなかったが、修正により各国における直接支払い予算の25%以上が<sup>(注10)</sup>充てられることとなった。これは現行のグリーンング支払いに匹敵する規模であり、現状の農村振興政策による農業環境施策の2倍以上に相当するうえ、加盟国の意向次第でさらに拡大できる余地も大きい。

加盟国は自国で行うエコスキームのリストを作成するが、その際に各スキームは7つの取組分野のうち原則として2つ以上に該当する必要がある。具体的な取組分野(CPR第31条第4項)は、(a) 気候変動の緩和、(b) 気候変動への適応、(c) 水質や水資源の保全、(d) 土壌の保護・改善、(e) 生物多様性・生息地・生物種の保護・改善、(f) 農薬使用の継続的削減、(g) 動物福祉の向上や抗微生物剤耐性対策である。

こうした具体的な取組分野は当初の規則

案にはなかった規定であり、F2FとBDSの数値目標(前述)に対応する内容を含んでいる。例えば(c)は養分損失の削減につながる。(e)は景観上の特性や非生産的用地などを含んでおり、BDSの目標(農地面積の10%)に対応する措置の一環と考えられる。後述するGAEC8の非生産的用地は耕地(EU農地の半分強に相当)の4%にとどまっているため、その不足分を埋める形である。(f)と(g)もF2Fの目標に貢献する内容である。

欧州委員会は、より具体的にエコスキームとして認められる各種の取組を紹介している(第6表)。これらのうち多くは上記(a)から(g)のうち複数の取組分野に該当している(European Commission (2021))。

エコスキームには2つの方式があり、一方は基礎的所得支持(後述)への追加的な支払い、他方は当該取組みによる掛かり増

第6表 エコスキームの具体例

種類	取組みの例
有機農業	転換、維持
総合防除管理	緩衝帯、機械除草、耐性品種
生態学的農業(アグロエコロジー)	マメ科作物輪作、混作、土壌被覆、米メタン削減
家畜飼養・動物福祉	給餌計画、飼養環境改善、衛生予防管理、開けた場所へのアクセス
アグロフォレストリー	景観特性、管理と伐採計画、森林放牧
自然価値の高い農業	生物多様性のための休耕地、半自然生息地、減肥料
炭素貯留農業(カーボンファーム)	不耕起、再湿地化、残さすき込み、永年草地
精密農業	養分管理、投入削減、かんがい効率向上
養分管理の改善	硝酸塩対策、汚染低減・防止策
水資源保護	水集約度の低い作物、作付日変更、かんがい日程の最適化
その他土壌保全	浸食緩衝帯、防風林、テラス栽培・帯状栽培
その他GHG排出削減	飼料添加物、ふん尿管理・貯蔵の改善

資料 European Commission (2021)から抜粋して作成

し費用ないし逸失所得の補てん（取引費用を含めることができる）である。前者は既存のグリーンング支払いに、後者は農村振興政策の農業環境・気候（等管理誓約）支払いに類似している。いずれも年次の面積支払いであるが、畜産関連の場合は頭数支払いも認められる。農業環境・気候支払いとの重複は認められず、また制度間の整合性を確保する必要がある。なお、エコスキームは農村振興政策ではないため、加盟国の共同拠出や、農業者の数年間にわたる誓約が不要である。

**(注10)** 農業者の参加不足などにより加盟国がそれだけの金額を達成できない場合、26年までは経過措置による減免がある。23～24年については、未達分をエコスキーム以外のデカップル直接支払い（カップル所得支持を除く直接支払い）に転用してよい。ただし、直接支払いの2.5%を上回る分については、CAP戦略計画を改正し、後年度分のエコスキームあるいは農村振興政策の気候・環境対策を増額して相殺する必要がある。また、25～26年については、直接支払いの2%を上限として、同様の相殺を条件に転用が認められる（CPR第97条）。

## (2) コンディショナリティ

直接支払い（および農村振興政策の各種面積支払い）の受給者には従前から各種の環境対策等の要件が課されている。現行制度ではクロスコンプライアンス（交差順守要件）と呼ばれているが、次期制度では「コンディショナリティ」に改称される。

従来の要件は①農地の保全に関する最低限の基準である「良好な農業・環境条件（GAEC）」と、②EU法の順守を求める「法定管理要件（SMRs）」の2種類であった。新制度ではGAECにグリーンング支払いの取

組要件が取り込まれる。また、新たに3種類目の要件として③労働者保護のEU法順守を求める「社会的コンディショナリティ」が追加される。以下、やや細かくなるが内容を確認する。

### a GAECとSMRs

GAEC（第7表）の現行制度からの変化は3つある。第一に、グリーンング支払いに課されていた3つの取組要件（永年草地の維持、作物多様化、環境重点用地の確保）が取り込まれる。これまではこれらの取組を実施すれば対価としてグリーンング支払いを受給できたが、これからは直接支払い全般を受給するための前提条件に変わる。第二に、湿地と泥炭地の保護が追加される。炭素の豊富な土壌を保全して炭素の排出を防ぐための措置である。そして第三に、かんがい水と地下水に関する規定がなくなり、その代わりに導入が予定されていた「農場養分持続性ツール」はGAECでの採用が見送られた。これらのうち第一と第三の点について以下で説明する。

現行のグリーンング3要件とGAECの新制度を対比すると、永年草地の維持（GAEC1、GAEC9）はほぼ現行どおりである。それに対してGAEC7の輪作（年1回以上の作物変更。多年生作物、草本飼料、休耕地を除く）はグリーンング要件の作物多様化よりも高度な取組みであり、2013年CAP改革の構想段階にあったグリーンング要件の当初案が復活した形である。また、GAEC8は非生産的用地ないし特性（休耕地を含む）を耕地の

第7表 良好な農業・環境条件(GAEC)

分野	要件		備考
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・サブ地域・経営集団・経営いずれか)に基づく永年草地の維持(18年対比減少5%以内)	旧グリーンング要件(永年草地面積の減少5%以内)に対応
	GAEC 2	湿地と泥炭地の保護	新規
	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	水路沿いに緩衝帯を設定		
	—	[審議で削除:農場養分持続性ツールの使用]	新規
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)	
	GAEC 6	最も傷みややすい時期の大部分において土壌を露出させない最低限の土壌被覆	
	GAEC 7	耕地における輪作(水面下で生育する作物を除く)	旧グリーンング要件(作物多様化)に対応
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	非生産的用地・特性は旧グリーンング要件(耕地の5%を環境重点用地にする)に対応
	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	旧グリーンング要件(同左)に対応

資料 CAP戦略計画規則付属文書III

4%以上とする。当初の提案では具体的な割合が示されていなかったが、審議の過程で追加された。現行グリーンング要件の環境重点用地を継承するものだが、耕地の5%から4%に縮小された一方、窒素固定作物や間作の利用には制限が課された<sup>(注11)</sup>。これはBDSの目標(農地の10%)に比べると低い水準であり、上述のとおりエコスキームによって補完される。なお、グリーンング要件と同様、各種の減免措置があり、小規模農場や草本飼料・マメ科作物・永年草地・水面下の作物(水稻など)・森林地帯・間作<sup>(注12)</sup>などが対象となる。

「農場養分持続性ツール」は養分管理に関する各種電子データを提供し農場段階の意思決定を支援する仕組み(CPR前文説明項目51)であり、F2Fの目指す養分損失の削減につながるものである。加盟国の反発を

受けてGAECへの採用は見送られたものの、普及サービスの一環として提供される。全ての加盟国はデジタルアプリケーションによって、ほ場規模の主要な養分の収支に加えて、養分の法的要件と、土壌データ、養分管理関連の行政管理データを提供する(同第15条第4項(g))。包括的な養分管理が可能となる一方、農業者の使用は任意である。

SMRsは、気候・環境、公衆・植物衛生、動物福祉に関する11のEU法について、特定の条項の順守を求めるものである。現行制度と対比すると、水質に関する法制が2件(水枠組指令と農薬持続可能使用指令)追加された一方、動物衛生(個体識別・登録と疾病)に関する法制が審議の過程で削除された(第8表)。GAECとSMRsをあわせて全体をみると、F2Fに直接対応する環境・気候対策や動物福祉分野を充実させ、それ

第8表 法定管理要件(SMRs)

分野		対象法制		備考
気候・環境	水	SMR 1	水枠組指令(2000/60/EC)	新規
		SMR 2	硝酸塩指令(91/676/EEC)	
	生物多様性と景観(保護と質)	SMR 3	野鳥指令(2009/147/EC)	
		SMR 4	生息地指令(92/43/EEC)	
公衆・動物・植物衛生 [動物は審議で削除]	食品安全性	SMR 5	一般食品法規則((EC)No178/2002)	後者は新規
		SMR 6	ホルモン作用又は抗甲状腺作用を有する物質、及びβ作動薬の畜産における使用の禁止に関する指令(96/22/EC)	
	動物の個体識別と登録	—	[審議で削除:豚識別登録指令(2008/71/EC)、牛識別登録・牛肉表示指令(1760/2000)、羊・山羊識別登録指令((EC)No21/2004)]	
	動物疾病	—	[審議で削除:伝染性海綿状脳症規則((EC)No999/2001)、伝染性動物疾病規則(動物衛生法)((EU)2016/429)]	
	植物用防除資材	SMR 7	植物用防除資材の販売にかかる規則((EC)No1107/2009)	
SMR 8		農業持続可能使用指令(2009/128/EC)	新規	
動物福祉	SMR 9	子牛保護最低基準指令(2008/119/EC)		
	SMR 10	豚保護最低基準指令(2008/120/EC)		
	SMR 11	農業用動物保護指令(98/58/EC)		

資料 第7表に同じ

(注) 要件に該当するのは上記法制のうち特定の条項(本表では割愛)のみ。

以外の要件が削除された形である。

### b 社会的コンディショナリティ

社会的コンディショナリティ(同第14条)は、雇用や労働者の安全・衛生に関する3つの指令の順守を求めるものである(第9表)。各国で25年初めまでに導入される。CAPはこれまで専ら農業経営者を対象としてきたが、この措置によって初めて農業に従事する労働者(被雇用者)に関する規定が設けられる。<sup>(注13)</sup>

社会的コンディショナリティは当初の規則案にはなく、審議の過程で追加された。中小農業者等の非政府国際組織であるビア・カンパシーナの欧州組織が18年に次期CAPへの要望として打ち出し、欧州議会の支持を得たことが導入

につながったとみられる。労働団体が作る欧州食品・農業・観光労働組合連合会もこれを後押しした。

農相理事会は、労働問題は加盟国の社会政策に委ねられているためCAPになじまず、検査などの行政負担も大きくなると反発した。最終的には、各国の労働法制と慣行を尊重し、また違反の確認は各国の労働当局が行い、各国の農業当局(支払機関)が行政処分の実施を担うことで決着した。

違反した場合の罰則は当該農業者に対す

第9表 社会的コンディショナリティ

分野		対象法制
労働	雇用	透明で予測可能な労働条件(指令(EC)2019/1152)
	衛生・安全	労働者の衛生・安全の改善を奨励する措置(指令89/391/EEC)、労働者の作業機器に関する安全・衛生の最低要件(指令2009/104/EC)

資料 CAP戦略計画規則付属文書IV

(注) 要件に該当するのは上記法制のうち特定の条項(本表では割愛)のみ。また、25年までに労働者の自由な移動に関する規則492/2011第7条(1)を含めることの実現可能性を検討する。

る補助金の減額である。他の分野（環境・衛生・動物福祉）のコンディショナリティも同様であるが、故意の違反には大幅な減額（15%以上、最大100%）が課される。

欧州委員会は全加盟国の導入から2年後に調査を行い、必要であればCAPの社会的側面を強化する提案を行うよう求められている（欧州議会と農相理事会の共同声明による）。

(注11) いずれも農業不使用で合わせて4%以上必要、それ以外に3%の非生産的用地が必要。

(注12) まず輪作と非生産的用地・特性の要件には、共通の免除条件が3種類定められている。①草本飼料・休耕地・マメ科作物が合わせて耕地の75%以上の場合、②永年草地・草本飼料・水面下の作物栽培が合わせて直接支払い受給適格農地の75%以上の場合、③耕地面積が10ha以下の場合である。

またそれに加えて、非生産的用地・特性の要件のみに適用される減免措置がある。④森林が地表面積の50%を上回る国では、地域の森林割合や自然制約地域の指定を条件として免除される。⑤エコスキームで耕地の7%以上を非生産的用地・特性に充てた場合、GAECの要件は3%に減ずる。⑥耕地の7%以上で農業を使わずに間作ないし窒素固定作物を作った場合、GAECの要件は3%に減ずる。

(注13) 審議においてはCAPの社会的側面とも呼ばれた。

## 4 各種の改正点

次期CAPのうち、上記以外の主な改正点についても整理しておこう。直接支払いの改正が多いが、農村振興政策や市場施策にもいくつか重要な変更がある。

### (1) 直接支払制度全般

直接支払制度の各種変更（第10表）には、<sup>(注14)</sup>以下の3つの特徴がみえて取れる。第一に、

2013年改革で実現しなかった直接支払制度の統一。第二に、2013年改革で打ち出された公平性の重視や、支援を必要とする農業者への対象の絞り込みをさらに進める動き。そして第三に、予算移転や高額受給削減に関しては加盟国の裁量が拡大する。

基礎的所得支持の制度は初めて全ての加盟国で共通化される。これまでは2000年代新規加盟国（中東欧諸国など）の多くが別種の制度（単一面積支払い）を維持していた。既に市場施策と農村振興政策は統合が済んでいるため、今回の直接支払いの一元化によって、2000年代に加盟した諸国のCAPへの統合が完成する。

直接支払いと農村振興政策の間の予算移転はこれまでより拡大される。いずれの向きの移転も原則は25%以内であるが、特例の利用により直接支払いから農村振興政策への移転は最大42%、逆方向の移転は30%まで認められる。なお、それとは別に、加盟国は各農業者に対する直接支払いの最大3%を、リスク管理施策（CPR第76条）<sup>(注15)</sup>を利用する農業者の拠出金への助成に充てること<sup>(注16)</sup>ができる（同第19条）。

直接支払いの1ha当たり金額は加盟国間および国・地域内の平準化がさらに進む。国・地域内ではこの平準化によって、2013年CAP改革より前の過去実績<sup>(注17)</sup>に由来する面積単価の格差が薄れる。

高額受給の減額措置は、審議中の修正により設置義務がなくなった。加盟国は任意で農業者の直接支払受給額<sup>(注17)</sup>の上限（10万ユーロ）を設定し、あるいは6万ユーロを超

第10表 直接支払制度の変更点

項目	2013年改革(現行制度)	次期改革
2000年代加盟国の制度	新規加盟国の多くは新たな基礎支払いの代わりに2003年改革以来の単一面積支払いを維持	他の加盟国と同じ制度に一本化
加盟国間平準化	直接支払いの1ha当たり金額がEU平均の90%を下回る国は差額の3分の1を引き上げ、最低額を設定	再度実施し強化(直接支払い1ha当たり金額がEU平均の90%を下回る国は差額の50%を引き上げ)(CPR前文説明項目87)
柱間の予算移転	双方向化、原則15%以内(直接支払いへは支払水準の低い国のみ特例で25%まで)	双方向とも原則25%以内に拡大。直接支払いへの移転は同支払いが低水準の国のみ30%まで可。農村振興政策への移転は環境・気候対策への使用を条件に15%ポイントまで追加可能、青年農業者支援向けに2%ポイントまで追加可能(同第103条)
国・地域内平準化	過去実績方式を廃止して基礎支払いの1ha当たり金額を原則一律化、部分的平準化(1ha当たり金額が平均の90%を下回る農業者について差額の3分の1を引き上げ、最低額は平均の60%)、削減幅の上限設定可能	再度実施し強化(基礎所得支持の1ha当たり最高額設定、最低額は平均の85%)、削減幅の上限設定可能(同第24条)
高額受給の減額	基礎支払い15万ユーロ超過部分は5%減額、加盟国の任意で厳格化も可能(19年実績は10か国が上限額を導入)、支払賃金控除、国段階の免除規定あり(再分配支払い5%以上で代替可)	任意化し内容を強化。直接支払合計額6万ユーロ超過部分を最大85%減額、上限額10万ユーロ(超過部分は100%減額)。6万ユーロを上回る追加の金額帯と削減率を設定可能。賃金控除に自家労賃を含める(同第17条)
環境取組要件	クロスコンプライアンス	コンディショナリティに移行(グリーンング3要件の取り込み、それ以外の項目の一部入替え)
目的別直接支払い	直接支払いが7種類に分化	自然制約地域支払いの廃止。グリーンング支払いはエコスキームへの変更により要件高度化・参加任意化。

資料 筆者作成

(注) 現行制度の自然制約地域支払いは、農村振興政策と重複しており利用国がほとんどなかった。

過する部分を最大85%削減できる。任意とはいえ従来の義務的措置(15万ユーロ超過部分の5%減額、受給額の上限なし)よりはるかに厳しくみえるが、実際には加盟国が任意で適用してきた措置(平澤(2019))に近く、実態の追認という性格が強いようにみえる。

(注14) コンディショナリティとエコスキームは前節で述べているため除く。

(注15) 農村振興政策の施策。農業の生産や所得の変動リスクに対処する保険や共済基金を対象として、保険料や拠出金に対する助成を行う。

(注16) 適用は直接支払いを受給する全ての農業者を対象とする必要がある。

(注17) 平準化が地域内で行われる場合、スペインなどにみられる地域間の大きな格差は残る可能性がある。

## (2) 目的別直接支払い

各種の直接支払制度は、(グリーンング支払いから刷新されたエコスキームを除き)いずれもおおむね現行制度を継承しているが、名称は変更される。大部分の制度は、名称に「所得支持」が追加された(第11表)。基礎的所得支持に上乘せして支払われる再分配所得支持と青年農業者所得支持は、「補完的所得支持」と位置づけられた。また、基礎的所得支持と再分配所得支持は「持続可能性のための」所得支持とされた。各種所得支持のうち、農産物品目別の直接支払いであるカップル所得支持以外のものは、金額の40%がCAPの気候変動関連支出に算入される(同第100条)。これは直接支払いにコンディショナリティが課されていることに



第11表 各種直接支払制度

次期制度	設置	予算構成比 <sup>(注1)</sup>	内容
持続可能性のための基礎的所得支持(基礎的所得支持)	必須	規定なし	従来制度の受給権を継承した面積支払い、あるいは一律面積単価(国ごとに選択)
持続可能性のための補完的再分配所得支持(再分配所得支持)	必須 <sup>(注2,注3)</sup>	10%以上 <sup>(注3,注4)</sup>	大規模経営から中小規模経営への再分配のため、各農業者につき一定以下の面積に対し所定額を給付
補完的若年農業者所得支持	任意 <sup>(注2)</sup>	3%以上 <sup>(注5)</sup>	最長5年間。年齢上限35歳~40歳(各国が規定)。年次面積支払いまたは農業者当たり所定額の支払い。新規就農者向け制度も導入可能
小規模農業者支払い	任意	規定なし	基礎的所得支持・再分配所得支持・若年農業者所得支持を代替する(簡易な)制度。農業者の利用は任意。所定額支払いまたは面積支払い。最大1,250ユーロ/人・年
カップル所得支持	任意	13%以下 <sup>(注6)</sup>	困難にある品目およびタンパク質作物に対する年次面積支払いまたは頭数支払い
気候・環境・動物福祉スキーム(エコスキーム)	必須	25%以上 <sup>(注4,注7)</sup>	気候、環境、動物福祉、抗微生物剤耐性対策に資する取組みに対する支払い。農業者の参加は任意。年次面積支払い。基礎的所得支持への上乗せ、あるいは掛かり増し費用と逸失所得の補てん

資料 CAP戦略計画規則に基づき作成

- (注) 1 各国の直接支払い予算に課される規定。  
 2 現行制度から変更。  
 3 免除の特例あり。CAP戦略計画で第一の柱による他の手段を用いて公平な分配と対象の絞り込みが十分にできる場合に適用。  
 4 当初規則案にはなかった予算構成比の規定。  
 5 農村振興政策の若年農業者就農助成および若年農業者投資助成(の最大50%)との合計額。  
 6 最高限度引上げの特例あり。18年の支払い実績、タンパク質作物向けの2%追加、あるいは年間総額3百万ユーロ以内。  
 7 最低限度引下げの特例あり。農村振興政策に占める関連施策(農業環境・気候誓約、環境関連規制地域、環境・気候・動物福祉にかかるとる投資)の割合が30%を超過する分により相殺し、半分(直接支払いの12.5%)まで引き下げることができる。同じく農業環境・気候誓約の予算額がここに定める最低限度額の1.5倍を超過する場合は、4分の1(直接支払いの6.25%)まで引き下げることができる。また、26年までは各種経過措置あり。  
 8 ほとんど利用のない現行の自然制約地域支払いは廃止され、農村振興政策の同種の施策に一本化される。

基づく (CAP Reform, 22 Jan 2020)。

所得支持は直接支払いの主要な役割であるが、そのことをこのように制度名で明示するのは初めてである。制度の目的を明確化する措置であり、高額受給の抑制や、支援の必要度が高い中小経営や若年農業者に対する予算の割当てといった、施策対象の絞り込みと整合的である。

再分配所得支持は設置が義務化され、直接支払いの10%以上が充てられる。これは高額受給減額の任意化(上記)とともに、当初の規則案から修正された点である。受給額の上限や高額受給の減額は、大規模経営を抱える加盟国が強く反対するため義務化が難しい。しかも、現行制度の下で農業者

の受給上限額など高額受給の積極的な削減措置を導入した国は少なくないが、実際の減額は直接支払いの財政全体からみればごくわずかである。それに比べて再分配支払いの方がはるかに中小農業者への財政移転に貢献している(平澤(2019))。ただし、従来は再分配支払いを採用する国は限られていた。今回の改正はこうした実情を踏まえて、再分配所得支持を全ての加盟国で導入させることにより、中小農業者への再分配をこれまでにない規模に拡大するものとみることができる。<sup>(注19)</sup>

(注18) ほかにエコスキームと、農村振興政策の環境・気候関連支出のうち投資助成以外(いずれも100%)、および自然等制約地域支払いの40%が計上される。

(注19) なお、高額受給の削減分は再分配所得支持に優先的に用いられる（他のデカップル直接支払いや農村振興政策への移転も可）。大規模経営から中小経営への再分配の論理が両制度をつないでいる。

### (3) 農村振興政策

農村振興政策の施策は現行の23種類から8種類に統合される。各施策の規定は簡素化し、詳細は加盟国に任される。予算の35%は気候・環境対策に用いられるが、この割合は当初の規則案（30%）よりも引き上げられた。

次期CAP改革の実施期間を含む21～27年のEU中期財政（多年度財政枠組み）ではCAPの予算が前期（14～20年）よりもやや削減されている。農村振興政策の予算削減率は、直接支払いのそれよりも大きい。農村振興政策の予算削減の影響を緩和する手段は3つある。第一に、従来並みの財政規模を確保するため、農村振興政策における加盟国の共同拠出割合が引き上げられる。第二に、直接支払いから農村振興政策への予算移転可能額は従来の最大25%から42%に拡大しており、かつこの移転分については加盟国の共同拠出が不要であるため、加盟国の判断でこの手段を用いて農村振興政策の予算を充実させることが可能である。そして第三に、エコスキームは農村振興政策の気候・環境対策をある程度代替できる可能性がある。また、このように柱間の予算移転にかかる裁量が拡大され、しかも気候・環境対策が2つの柱にまたがるため、加盟国が自国のCAP戦略計画のなかで農村振興政策と直接支払いのバランスをとる際の選択肢は

複雑化している。

また、農村振興政策は、直接支払いとともにCAP戦略計画規則に組み込まれた結果、農業以外の政策分野である地域政策（いわゆる結束政策）などとの連携が弱まった。前回の2013年CAP改革では農村振興政策が欧州構造・投資基金の一環として共通規定規則に組み込まれたが、今回は除外された。

### (4) 市場施策

市場施策については、ワインの供給管理である植付認可制度（16年から実施）の期限が、2030年から2045年まで延長された（CMO等改正規則2021/2117第1条第9項）ほか、ワインや産地呼称・地理的表示に関する制度が改正された。緊急時対応に用いられる「農業準備金」には、年間4.5億ユーロの予算が措置された（横断的規則2021/2116第16条）。

また、これまで欧州委員会が独自の施策として実施してきた「市場観測（Market Observatory）」が正式に条文化され、全品目を対象にできるようになる（CMO等改正規則第1条第66項）。市場観測は、食農サプライチェーンの透明性を高めるために、品目別の需給、価格、費用、予測、貿易などのデータと情報を提供する仕組みである。

## 5 まとめと考察

### (1) 小括

ここまでみてきたとおり、CAP改革規則案の審議過程では、F2F等の環境戦略に対応する各種の修正がなされた。

第一に、CAP戦略計画の立案・承認・評価に関するものである。規則前文で各種環境戦略への参照を明記し、基礎となるCAPの目標中に関連する用語を追加し、参照される環境・気候法制の改正に連動して計画の見直し検討を定め、参照法制は必要に応じて追加することとなった。元来、F2FやBDSの数値目標それ自体は法的拘束力を持たないため、これらの措置によりCAP戦略計画への反映を促進しようとしている。

第二に、エコスキームの規定修正である。予算の最低限度枠（25%）を定め、また、対象に動物福祉と抗微生物剤耐性対策を追加し、そして各スキームが取り組むべき活動分野を明示してF2F等との対応関係を強めた。

そして第三に、コンディショナリティには規則案で湿地・泥炭地の保護（GAEC）と水枠組指令および農業持続可能使用指令（SMRs）が、そして審議中の修正により社会的コンディショナリティが追加された。任意参加にとどまったとはいえ、農場養分持続ツールも導入される。GAECおよびSMRsの変更とEGDやF2Fの対応関係は明らかであり、社会的コンディショナリティも、包摂的な社会経済を重視するEGDや、誰一人取り残さないとするSDGsの理念と整合性が高いと考えられる。

これらの修正はいずれも気候・環境対策や社会の期待事項への貢献を確保できるよう、規則の内容を肉付けするものであった。特にCAP戦略計画については、加盟国の裁量が拡大したため、計画を立案・承認・評

価する際の指針にF2Fなどの戦略や環境・気候法制を結びつけて方向づけを図っている。そうした規定の内容自体は、やや抽象的であったり、あるいは条文中でF2F等が明記されていないため、有効性にはおのずと限界があると考えられる。しかし、これは欧州委員会が加盟国に対応を促す際の有力な足がかりとなるはずである。

また、CAPは近年、農業の多面的機能と助成の公正な配分を重視する方向に進み、それがステークホルダー（利害関係者）の拡大につながっている。今回、新たに社会的コンディショナリティとして労働者の権利保護が加わることで、そうした動きは今後、一層広がるだろう。CAPの個別的目標には男女平等も盛り込まれており、CAPに人権の要素が入りつつある。

次期CAP改革は、当初案の段階からCAP戦略計画と環境・気候対策の強化を含む大規模な改革であり、かつF2Fに対応する柔軟性と潜在力を有していた。改革案の審議ではそれに加えて、これらの改革要素についてF2F等の環境戦略への対応がなされた。その結果、2013年改革で始まったCAP改革の新たな段階、すなわち公共財機能と公平性の重点化は、外部からの方向づけを伴いつつ加速することになったといえよう。

## (2) 欧州議会の影響

CAP改革の気候・環境対策等に関する交渉でもう一つ注目されるのは、欧州議会の貢献である。例えば、欧州議会の報道発表（21年6月28日付）によれば、CAP戦略計画

規則の前文にF2F等への言及を追加し、CAPの目標に生物多様性の維持・強化とパリ協定に基づく公約の達成を加え、あるいは社会的コンディショナリティを導入したのは、いずれも欧州議会の主張によっている。気候・環境対策については欧州議会の姿勢が欧州委員会と比較的だったため、交渉の最終段階に当たる3機関協議で保守的な農相理事会に対抗することが比較的容易になったのではないかと考えられる。欧州委員会は、EGDやF2Fへの対応を十分にしよう、一貫して主張していた。

また、欧州議会の内部では環境委員会が交渉に参加したことにより、気候・環境対策が促進された可能性がある。3機関協議における欧州議会の交渉団18名は全員農業委員会の所属であるが、うち3割近い5名を環境委員会の関係者（委員および補欠委員）が占めた。環境委員会はCAP戦略計画規則案の審議において協力委員会の地位を得ており、担当委員会である農業委員会とともに3機関協議に代表を送る権限を得た<sup>(注20)</sup>のである。

EGD、F2F、BDSは、それぞれ欧州委員会の気候、保健衛生・食品安全、環境部門が提出したものである。次期CAP改革の審議においてもそうした農業以外の部門からの影響は続き、特に欧州議会によってCAPの対応が促進されたように見受けられる。

(注20) 詳細は平澤（2022）を参照。

### (3) 農業部門の反応

EGDやF2Fに対して、主流派の農業団体

は多くの懸念を表明している。

第一に、フードシステムのうち農業部門にF2Fの施策が集中している（上述）。

第二に、気候・環境対策には追加的な財源が必要であり、CAP予算が削減されているなかでの対応には無理がある。

第三に、規制の強化と生産費用の上昇によって域内生産が減少し輸入が増える懸念である。ただし、EGDやF2Fは輸入食品にもEU域内と同じ環境基準を適用すると述べている。

第四に、構想されている収入機会の不確実性の高さである。有機農産物など持続可能性の高い食品の需要は本当にそれほど大幅に拡大するのか、あるいは炭素隔離やバイオエコノミーはどれだけ農業・農村に新たな収入をもたらすのか。

第五に、第三や第四の点とも関わって、新たな政策を導入する際は事前に影響評価を行うことになっている。しかし、EGDやF2Fについては、欧州委員会はこれまでのところ、農業に対する影響全体の評価はせず、義務的規制を伴う個々の法制化の際に実施する方針である。農業団体や各国農相、<sup>(注21)</sup>欧州議会は、包括的な影響評価を求めている。

それに対して農業委員会は21年7月に、正式な影響評価ではないものの、F2FとBDSの数値目標のうち4項目（農薬半減、肥料2割減、有機農業面積シェア25%、生物多様性景観農地の面積シェア10%）が達成された場合を想定した計量経済モデル分析の結果（Barreiro-Hurle et al. (2021)）を公表した。

その結果は、気候・環境上の便益は顕著な一方、農業生産は1割縮小して輸入が拡大し、農産物の価格は上昇、農業収入は減少するというものであった。単純化された想定に基づく部分的な分析であるとはいえ、農業団体はこの結果に反発し、一部の欧州議会議員は輸入農産物に炭素関税を適用すべきであると主張し始めている。ただし、この推計には今後起こる消費者行動の変化や技術変化が反映されていない。また、農業による炭素隔離の構想などによっても評価は変わるであろう。

(注21) F2Fに関する21年10月20日の欧州議会決議。

#### (4) 今後の調整へ向けて

2021年改革でCAPがEUの各種環境戦略に対応するための枠組みはできたが、その実効性はいまだ不明である。22年までには詳細ルール（実施規則や委任規則）が定められ、また加盟国がCAP戦略計画を策定し、欧州委員会の承認を受ける見込みである。まずはその内容がどれだけF2F等に沿ったものとなるかが問題となる。既に環境団体が多く加盟国のエコスキーム案を調べた結果、既往のグリーンングに近いものなど、環境・気候対策の水準は低い例が少なくないとの指摘（BirdLife, EEB and WWF (2021)）もある。加盟国と欧州委員会の交渉が注目される。

今後も環境・気候対策の展開が続くことは間違いのないところであろう。CAPの新制度と計画がF2F等にどの程度貢献するか、実施結果が明らかになるには数年かかる。

その間にEGDやF2Fによる施策はさらに進展し、農業部門のGHG排出削減や炭素貯留農業に関する議論も具体化するであろう。F2FとBDSの数値目標についても、既に一部は義務づけの可能性を検討するよう欧州委員会が提案している。しかも24年には、CAP改革の通常の日程であれば28年以降に実施される次々期改革の構想を提出すべき時期になる。2021年改革は開始時期が2年遅れとなったため、その時点ではまだ実施2年目にすぎない。さらにそれに先立って意見公募が行われる。この日程を守るなら、環境・気候部門と農業政策の調整はあまり間を置かずに続くことになりそうである。

かつてEUはガットウルグアイラウンドの妥結と連動した1992年のCAP改革で価格支持中心の農政から直接支払いによる所得支持への転換を果たした。それは既に不足払いという名称の直接支払いで先行していた米国(注22)と類似の仕組みであり、EUと米国の妥協はWTOルールを通じて世界の農政を方向づけた。それに対して今回は自ら環境・気候対策の蓄積を踏まえつつEGDやF2Fを打ち出し、国際標準の地位を目指すなかで農政のグリーン化を進めようとしている。世界の農政にどの程度影響を及ぼすか、今後の展開が注目される。

(注22) ただし米国の制度は農産物価格に連動して支払額が変化する点でEUと大きく異なる。

#### <参考文献>

- Barreiro-Hurle, J., M. Bogonos, M. Himics, J. Hristov, I. Pérez-Dominguez, A. Sahoo, G. Salputra, F. Weiss, E. Baldoni, and C. Elleby (2021), "Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the

- CAPRI model”, JRC Technical Report, JRC121368, European Commission, 28 July.
- BirdLife Europe, European Environmental Bureau (EEB), and WWF European Policy Office (2021), “Will CAP eco-schemes be worth their name? :An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States” , November.
  - European Commission (2017), “The Future of Food and Farming”, COM (2017) 713 final, 29 Nov.
  - European Commission (2018), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council”, COM (2018) 392 final, 1 June.
  - European Commission (2019), “The European Green Deal”, COM (2019) 640 final, 11 Dec.
  - European Commission (2020a), “EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing nature back into our lives”, COM (2020) 380 final, 20 May.
  - European Commission (2020b), “A Farm to Fork Strategy - for a fair, healthy and environmentally-friendly food system”, COM

- (2020) 381 final, 20 May.
- European Commission (2021), “List of Potential Agricultural Practices That Eco-Schemes Could Support”, January.
  - 平澤明彦 (2019) 「EU共通農業政策 (CAP) の新段階」 村田武編『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』筑波書房、123～168頁 (第4章)
  - 平澤明彦 (2021a) 「次期CAP改革—CAP戦略規則案の説明覚書—」『のびゆく農業』第1051号、翻訳と解題、3月
  - 平澤明彦 (2021b) 「EUのGHG削減策法制案—農業が削減対象に—」『農中総研 調査と情報』web誌、9月号、20～21頁  
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2109re10.pdf>
  - 平澤明彦 (2021c) 「欧州グリーンディールは共通農業政策 (CAP) を変えるか」『農業経済研究』第93巻第2号、172～184頁、9月
  - 平澤明彦 (2022) 「EUのF2Fにみる『みどり戦略』との相違と示唆」『日本農業年報』第67号、近刊

(ひらさわ あきひこ)

