

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—

主任研究員 平澤明彦

1 次期改革へ向けた動き

EUでは1992年以来、共通農業政策(CAP)の改革を進めてきた。最近では2008年に小改革「ヘルスチェック」が決定され、現在はその実施中である。2014年以降のCAPを定める次期改革は、14年以降の次期EU中期予算(5年間以上)とともに実施される本格的な改革である。

次期CAP改革の議論は、立法・政策決定機関である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、09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独自の改革提案を作成した(農業委員会、10年6月21日)。

次期CAP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^(注1)でもある。改革の法案を作成する欧州委員会^(注2)のチョロス農業担当委員は関係者の合意形成に腐心しており、10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。

また、より広範な経済金融情勢—とくに08年以降における世界金融危機とEUの財政問題—もCAP改革の方向に影響を及ぼしている。

10年6月に決定されたEUの経済成長戦略「欧州2020」は、優先事項として知識・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点を挙げ、CAP改革案にもこれらへの対応が織

り込まれている。また、10年10月に提出された「EU予算見直し」文書では、直接支払いについては加盟国間・農家間の公平性改善と環境要件の強化、農村振興政策については競争力・革新、経済多様化、気候変動、環境・天然資源、最条件不利地への支持が課題とされた。

2 欧州委員会の提案

欧州委員会は10年11月に、改革の選択肢を文書「2020年へ向かうCAP」として提示した。その内容は公開討論、農相理事会、欧州議会の検討内容を色濃く反映しており、成長戦略や予算見直し文書への対応も図っている。

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、内外規制格差)、条件不利地の支援

- ②天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)

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。

3 提案された施策

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(デカップル)と義務的環境支払い部分に分けたうえで、付加的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。

基礎的所得支持は各国(地域)内一律であり、過去実績に基づく支払い(履歴方式)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

(注1)EU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。

(注2)EUの制度では原則として欧州委員会(行政府)が法案を作成・提出し、それを理事会と議会が決定する。

(注3)独仏英の主要3か国は、14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(10年12月、ガーディアン紙など)。

を目指しているが、具体的内容は示されていない。基礎的所得支持部分の水準の決め方が問題となろう。

さらに、直接支払いについては大規模経営や地主への支払い制限と、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(雇用者数による緩和措置あり)、農業に深く関与している農業者(active farmer)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天然資源の持続的管理、③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。成長戦略および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」への対応強化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。

4 予算規模と今後の日程

提案はCAP全体あるいは各種施策の予算規模には言及せず、直接支払いから農村振興への財源移転(モジュレーション)にも触れていない。報道によればCAP予算の規模は現状なみを維持する可能性が高まっているが、それ以上の詳細は11年前半に提出される次期EU中期財政計画の検討文書を待つ必要がある。

今後、11年7月には次期CAP改革の各種法案が提出される。法案は13年までに決定され、14年当初から実施される。今回の提案がどの程度実現するかが注目される。

(ひらさわ あきひこ)