

次期CAP改革の政治合意成立

—MFFと共同決定の影響—

主席研究員 平澤明彦

EUの次期共通農業政策(CAP)改革(実施期間2014-2020年)では、主な施策である直接支払制度の抜本改正やCAP予算の削減など大きな変更が予定されている。

2013年6月26日に改革の大筋についてEU3機関すなわち(閣僚)理事会、欧州委員会、欧州議会の間で政治合意がなされた。ここまでの11年10月の欧州委員会による法案提出から20か月を要した^(注1)。交渉の遅れにより2014年当初からの全面実施は見送られ、直接支払だけは1年遅れて2015年からの実施となる。以下では交渉が遅れた経緯とおもな合意内容について紹介する。

1 交渉の経緯

これまでのCAP改革は欧州委員会の提案に基づき理事会が決定してきたが、次期改革では初めて欧州議会が理事会と同等の決定権限を得た^(注2)(共同決定)。これによって決定手続の民主化(普通選挙で選ばれた欧州議会議員の意見反映)が進んだ一方、交渉は複雑化している。

また、CAP改革と同じ期間における予算措置を定める次期多年度財政枠組み(MFF)の交渉が長引いたため、CAP改革の決定も先送りされてきた。欧州委員会が11年6月にMFFに関する伝達文書「欧州2020のための予算」を提出した時点では、12年6月に欧州(首脳)理事会の合意、同年12月に法案成立を想定していたのであるが、実際に欧州理事会の合意が成立したのは13年2月であった。欧州の経済

金融危機を反映して、次期MFFでは初めてEUの総予算額が削減されるとともに、CAP予算は名目額でも削減された。

この欧州理事会のMFF合意を受けて、理事会と欧州議会はそれぞれ13年3月にCAP改革法案の正式な修正案を採択し、翌4月から6月にかけて欧州委員会を加えた3機関協議^(注3)を開催して調整を進めた。会合は40回以上に及び、6月24日から25日に開催された農業理事会を経て冒頭で述べたCAP改革の政治合意につながった。

しかし、CAP改革の政治合意では幾つかの事項が先送りされた。欧州理事会のMFF合意は予算金額以外にCAP制度に関する内容を含んでいた。理事会はその内容は変更できないとしたのに対して、欧州議会はCAPについての共同決定権限を根拠に当該事項の交渉を求めたのである。具体的に問題となった分野は、直接支払面積単価の加盟国間格差縮小、高額受給者の上限額(ないし一定割合の減額)、2つの柱の間の財源移転、農村振興の共同拠出割合である。結局それらについてはMFFにかかるEU3機関の政治合意を待つて別途協議することとなった。

MFFについてはCAP改革合意の翌日(6月27日)に3機関の政治合意が成立した。法案の成立は秋以降となる。これによってCAP改革の未決着分野についても交渉の道が開けた。

2 合意内容

報道等によれば、法案と対比したCAP改革^(注4)政治合意のおもな変更点は以下のとおり。

改革の目玉である直接支払いの環境親和化(グリーンング)における環境保全要件は緩和される(面積規模等に応じた作物多様化の減免、永年草地の維持は国・地域レベルでも可、環境重点用地は段階的に導入)。グリーンング支払いは一律単価の代わりに個別農業者に対する直接支払いの一定割合とすることができる(面積単価の平準化を遅らせる意味がある)。グリーンング要件を達成できない農業者は、グリーンング支払いを受給できないことに加えて、グリーンング支払いの25%(2018年以降の場合)相当額を他の直接支払いから減額される。

直接支払面積単価の国・地域内一律化は任意となり部分的な格差縮小を選択できるほか、激変緩和措置を拡充する。また新規加盟国は2020年まで単一面積支払いを継続できる(したがって直接支払制度は一本化しない)。受給要件については、加盟国は受給適格要件である「営農実態のある農業者(active farmer)」の定義を厳格化(ネガティブリストに項目を追加)できる。

目的別支払いの導入については、直接支払財源の一部を使った任意の「分配支払い」が

追加される。これは各農業経営の一定以下の面積に対して追加の支払いを行うもので、中小経営の優遇策である。またカップル(品目別)支払いの予算上限割合は引き上げられる。

生産調整施策の廃止についても、より緩やかな措置となった。ぶどうの作付権は2015年で廃止され、2016年から新たな作付許可制度(2030年まで、年1%増加)に移行するものの、従来制度の3年ないし5年間の延長も認められる。また砂糖の生産割当は廃止が1年以上先延ばしされ、2017年まで存続する。

農村振興については、環境関連の最低支出割合が30%以上とされた。また農村振興における農業環境支払いの受給者は直接支払いのグリーンング要件を免除されるものの、環境便益がグリーンング要件を上回らない場合は農業環境支払いを減額することとなった。

このように合意の内容は全体的に改革の措置を緩和するものが多い。直接支払いについては各種の任意化によって加盟国間の制度の相違が大きくなる方向である。また随所に欧州議会の要請が反映されており、共同決定によりEU機関間の力関係が変化したことがわかる。

今後は9月に積み残し分野の交渉が再開する予定であり、法案の成立は11月以降となる見込みである。

<引用文献>

- ・平澤(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(2012)「次期EU共通農業政策(CAP)改革の規則案概要」『農林金融』65(3)、80-92頁、3月。 <http://www.nochuri.co.jp/periodical/norin/contents/4242.html>

(ひらさわ あきひこ)

(注1)13年2月までの経過の詳細については平澤(2013)を参照。

(注2)基本条約の改正(リスボン条約)により「通常立法手続」(改正前の名称である「共同決定手続」と呼ばれることも多い)がCAPにも適用された。

(注3)3機関協議は本来、EUの法案審議における第三読会の前に設置されていたが、問題を予め打開するため早い時期に行われるようになった。現在CAP改革にかかる主要法案は第一読会の途中。

(注4)法案の詳細については平澤(2012)を参照。