

次期EU共通農業政策(CAP)の構想と背景

—— 加盟国の裁量拡大と成果重視 ——

主席研究員 平澤明彦

EUでは2021年から共通農業政策(CAP)の次期改革を実施する予定である。EUの行政当局である欧州委員会は17年11月29日に改革の概要提案「食料と農業の未来」(*The Future of Food and Farming*)を公表した。その背景と内容について紹介したい。

1 次期CAP改革の背景

次期改革の背景としては農産物の国際価格、2013年CAP改革への反動、英国のEU離脱による財源難、気候変動問題が挙げられる。

かつてEU域内の農産物価格は国際価格より高く維持されていたが、07年以降の国際価格高騰により多くの品目で内外価格差が解消し、域内価格は国際価格に連動して乱高下するようになった。そのため価格変動リスクへの対処や、内外市場におけるEU農産物の非価格競争力が相対的に重要度を増した。また、異常気象による減収等のリスクも増大している。

CAPの現行政策(2014-20年)を定めた2013年のCAP改革では、直接支払制度が大幅に改正された。直接支払いの環境親和化が進められた(グリーンング)うえ、農業者の受給額の過去実績方式は原則として廃止され、加盟国間・予算費目間・農業者間で各種の予算再配分がなされた。加盟国の間には「改革疲れ」が広がり、特にグリーンングは事務負担が過大でかつ環境保全上の効果は薄いと批判された。そのため、欧州委員会が17年前半に実施した次期CAP改革に関する意見招致(public consultation)の主題は「CAPの現代化と簡素化」であった。EU全体の制度効率化を目指す別途の取組み(REFIT)においても、CAPはグ

リーニングなどの各種規制による負荷を削減して費用対効果を改善し、かつ諸目標の達成を確実にする必要があると指摘された。

次期CAP改革においては、財源対応も大きな課題である。英国のEU脱退によりEUの財源は最大数%程度縮小の見込みであり、その一方で難民や気候変動などEUが取り組むべき課題は山積している。CAPの予算を最大限確保するためには非農業部門から要請のある農業の多面的機能を重点化せざるをえない。また、欧州統合に反対する政治勢力の台頭もあり、EU機関は市民との対話拡大を打ち出している。今回のCAP概要提案も、CAP自体の今日的意義を説明するのに多くの紙数を割いており、また家族農業経営、食料安全保障、農業の多面的機能、農業には完全な貿易自由化には耐えられない部門があることなど、EU農業・農政の基本的なあり方を再確認する表記や記述が随所にみられる。さらにイラストを多用するなど従来とは異なり広くEU市民に対して開かれた議論を目指している。

農業の多面的機能のなかでも、気候変動への対応は重要性が増している。COP21(気候変動枠組条約第21回締約国会議)で採択されたパリ協定の履行はEUの対外的な約束事項であり、また、国連の持続可能な開発目標(SDGs)も気候変動への具体的な対策を求めている。農業者はEUの土地面積の半分近くを管理しており、自然資源管理、炭素吸収源、再生可能資源などの面で貢献が期待されている。

2 概要提案の主な内容

こうした情勢の下、CAP概要提案はCAPの

基本的な枠組みを維持しつつ、施策の提供方法ないし目標の実現方法(delivery model)を刷新するという方針を打ち出した。その主要素は加盟国の裁量拡大と、成果重視の2点である。EU共通のルールはEUレベルの目標設定や施策の大まかな形態、基本的要件など最小限にとどめ、特に事前の詳細規定などを簡素化する。これにより各国が自らの実情に合った政策をとりやすくすると同時に、加盟国の管理・説明責任を拡大する。各国(ないし地域)はEU共通の目標に向けて直接支払い・市場施策(第一の柱)と農村振興政策(第二の柱)の両方を含むCAP戦略計画を策定し、欧州委員会がそれを審査・承認する。

直接支払いのグリーンングについては、グリーンングと重複感のあったクロスコンプライアンス要件、そして農村振興政策の環境・気候変動対応支払いまでを包括したうえで新たな枠組みに置き換える。その構成は、基礎的な施策とそれに上乗せされる任意参加の施策の二つからなる。そのうち前者は所得支持(のための直接支払い)の受給要件となり、また後者は取組みの難易度によりさらに二段階に分かれる。加盟各国はこれらを組み合わせて施策を策定する。報道によれば、欧州委員会は加盟国が環境上のEU共通目標を達成できなかった場合の制裁措置を設ける方針である(Agra Europe, 5 Dec 2017)。

また、直接支払いについては所得支持を真に必要とする農業者への重点給付も検討する。現状は上位2割の大規模農業者が総額の8割を受給しており、不公正であるとの批判がある。方策の具体例としては、受給上限額の設定義務付け、逡減の支払い(累進減額)、中小規模農業者向けの「再分配支払い」の強化、農業に生計を依存している農業者への給付重点化が挙げられた。一方、加盟国の間には直接支払いの平均面積単価に格差があるため、

その縮小をさらに進める方針である。

なお、概要提案は明言していないが、これらの直接支払制度の見直しは、公共財の提供ないし所得支持の必要性に応じて重点的な対象者を絞り込むので、CAP予算が削減された場合の適応策として機能する可能性もある。

それ以外に強化の方針が示されている政策分野は、イノベーション・知識・普及、リスク管理(所得安定化基金や保険)、世代交代の促進、フードチェーンにおける農業者の地位向上とそのための生産者組織の役割拡大などであり、また各種政策の財源調達を多様化する金融的手段(融資、信用保証など)である。

3 施策の具体化へ向けて

2013年のCAP改革はグリーンング支払いを導入して直接支払いの環境要件を強化したが、次期改革はそれを効率的・効果的に機能させるための軌道修正とみることができよう。

加盟国の裁量拡大は、多様化した加盟国の個別実情にかなう政策の実現に貢献しそうであるが、加盟国間の公平性や欧州共通市場における競争の平等性に影響はないのか、EU共通政策の弱体化につながる懸念はないのか、各国独自の立案や結果責任の強化によって事務負担が増大することはないのかといった論点が指摘されている。今後、政策を具体化する議論のなかで検討が進むであろう。

今後の日程は、21年以降のEU多年度財政枠組み(MFF)に関する提案が18年5月に、次期CAP改革の詳細を定める法案がその後夏までに提出される予定である。次期CAP改革の21年実施に向けて19年中の法案成立が望ましい。ただしMFFは現在進行中の英国離脱交渉に影響を受けるうえ、19年には欧州議会選挙と欧州委員会の交代が予定されているため、CAP法案の成立は遅くなる可能性もある。

(ひらさわ あきひこ)