

第 1793 回（7 月 27 日）

CAP 改革に関する最近のドイツの論調

市田（岩田）知子

本報告は、わが国における中山間地域を対象とした直接支払い導入に向けての動きを念頭に置きながら、2000 年 1 月に実施が予定されている CAP（共通農業政策）改革の概略、CAP 改革についてのドイツの論調、さらに検討を要する点、不確定要因について述べたものである。

ここでいう CAP 改革とは、1997 年 7 月に EU 委員会が提案した「アジェンダ 2000」、およびそれに基づく 1999 年 3 月の加盟国間合意のことである。EU ではすでに 1993 年 7 月に始まる CAP 改革（マクシャリー改革）により、価格政策から直接支払いへの移行が段階的に行われている。だが、WTO 交渉ではガット・UR 合意時に「緑の政策」、「青の政策」とみなされ、削減対象からはずされた現行の直接支払いも環境保全的な観点から見直されることから、また、直接支払いの増大に対する国民の批判もあることから、さらなる改革案が検討されていた。

今回の CAP 改革により、EU は 2000 年 1 月以降、価格支持のさらなる削減と農業者に対する直接支払いの充実化を行うことになっている。

1. CAP 改革の概略

「アジェンダ 2000」（2000 年以降の政策方針）は 1997 年 7 月、東欧諸国の加盟を前提に、EU 経済の持続的発展、雇用機会拡大、生活水準の向上をめざし、2000～2006 年についての財政枠組を提示したものである。

その中で予算規模が最も大きい農業政策（CAP）については、①農産物価格引き下げによる国際競争力の向上、②食品の安全性、品質の保証、③農業社会維持のための安定的所得と適正生活水準の確保、④環境保全、動物愛護、⑤環境目標の取り込みという五つの目

標が掲げられ、以来、その達成のための具体的な手段について、加盟国間の交渉が行われてきた。1999 年 3 月の首脳会議（ベルリンサミット）で合意に達した内容は以下の通りであり、一部はすでに EU 規則として法制化されている。

①農産物価格引き下げ

耕種作物については、2000～2002 年に介入価格を 15% 削減し、直接支払いの条件である義務的休耕面積割合は 2000～2006 年の間、10% に設定する。

牛肉については、2000～2002 年に介入価格を 20% 削減し、家畜奨励金基礎額の上限を 1996 年の水準に固定する。ただし旧東独など例外は認める。

②牛乳クォータ制度

2007/2008 年まで継続する。ただし、バター、脱脂粉乳については 2003 年から介入価格を 15% 引き下げる。

③直接支払い

すべての直接支払いの前提として、加盟国に「共通ルール」（horizontal rule）の導入を義務づける。「共通ルール」とはまず、農地、農業生産に関わる適切な環境措置を、直接支払いを条件として適用すること、ただしその場合の環境要件の内容、必要性については加盟国が判断するという「基礎要件」を満たした上で、「オプション」として各国で実施されている農業環境政策プログラムの支払いを行うこと、さらに支払いの対象となる農業世帯の労働力、所得を勘案し、現行の受給額の最大限 2 割まで削減することができる、というものである。

④地域政策および農業構造政策

地域政策のための構造基金の対象「目標」を現行の 7 種から 3 種に減らし、歳出の抑制、手続きの簡素化を図る。また事業の企画および内容に関する加盟国の裁量を拡大する。農家への投資助成に際して、兼業農家も対象にする。条件不利地域対策については、飼養家

畜の頭当たりではなく面積 (ha) 当りに補償金を支給し、環境に配慮した「適切な農業活動」(good farming practices)を行っていることを前提とする。

2. CAP改革についてのドイツの論調

ドイツでは1998年10月に、キリスト教民主党から社会民主党・緑の党連立内閣へと政権が交代した。連邦食料・農林省の通信(BMLF informationen)等を読む限り、連邦政府はCAP改革を、EU農業の競争力、貿易拡大を確かにする上で重要な貢献をするものとして高く評価している。

また、農政学者の見解も概して肯定的である。たとえばボン大学のヘンリックスマイアー教授は、「アジェンダ2000」時点のCAP改革案を、全体経済的な効率性、他の国民集団との間の分配の公正性基準、社会的市場経済システムの基本原則との一貫性という三つの基準に照らして、およそ以下のように評価している。

まず穀物については、介入価格のさらなる引き下げによって、輸出補助金なしの輸出の可能性が高くなる。その場合、「義務的休耕」面積は増さざるをえない。また、穀物価格が世界市場価格に接近することにより、集約的畜産の国際競争力が増す。

牛乳・乳製品については、牛乳クォータの価格が引き下げられ、構造変化への動機付けが働くことにより、酪農市場の改革に向けた次なる画期的な手段(クォータの廃止)を育む土壌ができる可能性もある。

牛肉については穀物と同様、さらなる価格引き下げと直接支払いがあるわけだが、牛肉生産部門の差別化は進んでいるので、所得支払いの方法は多種多様で、複雑を極めるとい問題が残る。

直接支払いについては、農家の所得に占める割合がさらに増大することから、国家の歳出としてはどのような理由付けによって、どの程度正当化されうるかが引き続き問われよ

う。直接支払いのうち、マクシャリー改革時に導入され、今回の改革にも盛り込まれている価格引き下げの補償としての支払いは、せいぜい政治体制変化に見舞われた農業者が離農し、その投資の減価償却が終わるまでという、過渡的な意味しかもたない。一方、環境や農耕景観に関する農業者の貢献に対する報酬については、補償とは別の尺度で評価されるべきである。とはいえ、このような支払いについても社会的公正の見地から他の低所得層に対する支払いに対応するべきである。

環境・景観の保全は、すでにマクシャリー改革の効果として認められている。今回の改革により、有害物質による土壌・水システム、大気に対する負荷の増大傾向がより緩和されるであろう。一方、特に牛乳クォータ制度が廃止された場合、限界地での耕作放棄は進むだろう。生態学的に望ましい貢献に対しては、できる限り直接的に報酬を与えるべきだが、その際、「適切な農業活動」概念の具体化が望まれる。

地域政策については、構造基金等による農村地域開発プログラムの費用－便益分析は充分なされていないが、今回の改革が意図する統合的、省際的な開発構想が従来の部分的、専門分化的な方法よりも成功するだろうという合意は広く得られている。

3. さらに検討を要する点、不確定要因

現行の直接支払いに関する限り、そもそも農工間所得均衡という意味で妥当かどうかという判定は難しく、恣意的にならざるをえない。たとえば、支払額の是非を検討する場合、通常は一定規模以上の専門的な経営の農業所得のみを根拠にする。ドイツのように兼業率が高く、農場ビジネスがさかんな所では、農外所得を含めた統計に基づく必要もあるのではないか。また、ドイツに関して言えば、現政権がうちだしている税制改革、財政緊縮計画の行く末にも、農業予算や直接支払いを左右するものとして目配りしておく必要がある。