

カントリーレポート



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

所内プロジェクト
[二国間] 研究資料
第3号

平成22年度カントリーレポート

E U,
米 国

平成23年 3 月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものですが、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

このカントリーレポートは、世界の主要各国について農業・農産物貿易等の実情・政策の動向を分析するものである。平成22年度所内プロジェクト研究として、当研究所国際領域の研究者がとりまとめ印刷・配付することとしたものである。

とりまとめに際しては、単に統計数値を並べて現状を示すというものではなく、対象国全体の状況に目を配り、農業や貿易を巡る論点や問題点とその背景を析出して、その国が現状に至った経緯や、農業・貿易に関連してなぜそのような行動をとるのかが、構造として理解できるような社会的背景等も含めた分析をめざしたところである。

なお不十分な点多々あるかと思うが、カントリーレポートは今後とも継続して充実を図るつもりであるので、お気づきの点についてはご指摘を賜れば幸いである。

(平成22年度所内プロジェクトカントリーレポート)

- 所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第1号 アルゼンチン，インド
- 所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第2号 中国，タイ
- 所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第3号 EU，米国
- 所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第4号 韓国，ベトナム（予定）

(参考 平成19年～21年度行政特別研究カントリーレポート)

(平成19年度)

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第1号 中国，韓国
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第2号 ASEAN，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第3号 インド，サブサハラ・アフリカ
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第4号 オーストラリア，アルゼンチン，EU 油糧種子政策の展開

(平成20年度)

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第5号 中国，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第6号 オーストラリア，アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第7号 米国，EU
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第8号 韓国，インドネシア

(平成21年度)

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第9号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第10号 中国，インド
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第11号 オーストラリア，ニュージーランド，アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第12号 EU，米国，ブラジル
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第13号 韓国，タイ，ベトナム

所内プロジェクト研究

「二国間農業交渉の戦略的対応に資するための国際的な農業・農政動向の分析」

平成 22 年度カントリーレポート

EU, 米国

目 次

第 1 章 EU 共通農業政策 – ドーハ・ラウンドと次期改革 –	
	(増田敏明) ……1
1. EU 共通農業政策の概要 ……	1
2. ドーハ・ラウンドと共通農業政策 ……	12
3. ポスト 2013 年度改革へ向けた検討の状況 ……	15
4. 共通農業政策と WTO 規律 ……	19
第 2 章 EU の基礎概要	
	(松田裕子) ……23
1. はじめに ……	23
2. EU の政治・経済 ……	23
3. 農業事情と EU 共通農業政策 ……	25
第 3 章 EU 農村振興政策	
1. EU 農業予算の編成と変遷 ……	43
2. 農村振興政策の運用実態 ……	51
3. 構造政策の課題 ……	60
4. 結び ……	78
第 4 章 米国	
	(勝又健太郎) ……83
1. 政治経済の基本状況 ……	83
2. 農業と農業政策 ……	85
3. 貿易と貿易政策 ……	97

EU 共通農業政策

ドーハ・ラウンドと次期改革

増田敏明

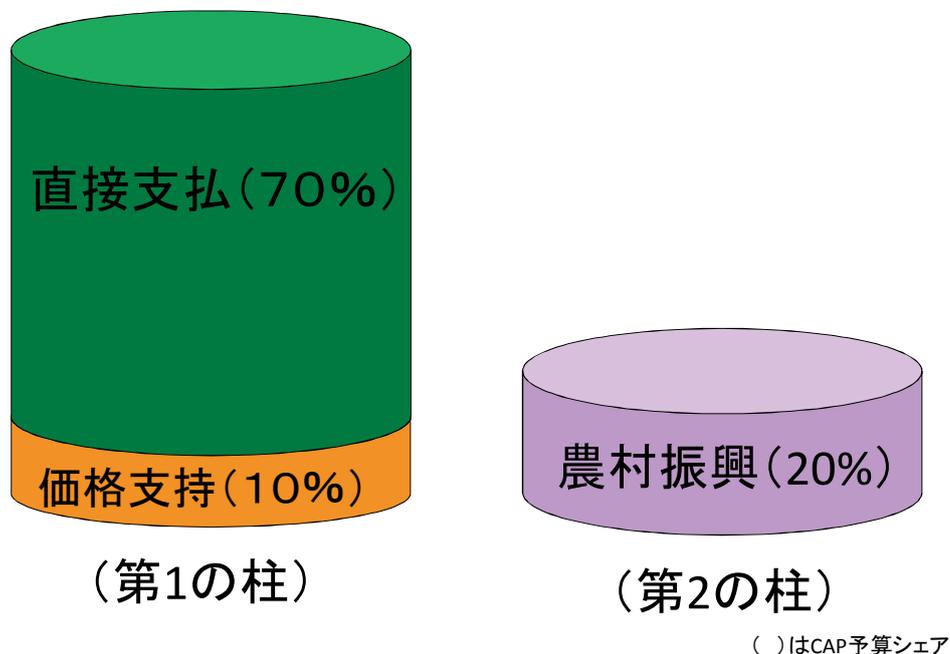
はじめに

本稿では、まず、EU共通農業政策の現状を概観し、次いで、現行の共通農業政策の枠組みが、WTO規律とドーハ・ラウンド交渉によりいかに影響を受けているかを解明し、これを踏まえ、現在EUで検討されている次期改革（2014年度から2020年度までの期間）に関する論点を検討し、共通農業政策の今後の方向を展望する。

1. EU 共通農業政策の概要

EU 共通農業政策は、価格市場政策（第1の柱(pillar)）と農村振興政策（第2の柱）の二つから構成され、予算は、第1の柱が80%、第2の柱が20%を占めている。

なお、後に詳述するが（モジュレーションの項目）、第1の柱から第2の柱へ予算の移し替えが行われており、2012年度までに、それぞれ75%、25%となる。



第1図 共通農業政策の体系

資料：European Commission DG Agriculture (2009), CAP Monitor から筆者作成

(1) 価格市場政策（第1の柱）

第1の柱の価格市場政策は、①直接支払と価格支持制度からなる価格所得政策と、近年予算上は目立たなくなってきたが、②関税と輸出補助からなる貿易制度から構成されている。

このうち、価格所得政策については、市場価格が、一定の介入価格水準を下回った時に買入を行い市場価格を支持する市場介入制度が従来からの基本型である。

2008年のヘルスチェック改革以降、世界穀物需給の逼迫などを背景に、市場介入制度については、市場崩壊の時のセーフティ・ネットとしての役割等は維持しつつ、競争力強化と市場指向に向けたものとするとして、多くの品目につき介入買入の限度数量がゼロに設定されたので、現在では、市場介入制度が実質的に機能している品目は、普通小麦（限度数量300万トン）、牛肉（発動価格（1560ユーロ/トン）を下回ればフル入札）、乳製品（バター：限度数量30,000トン、脱脂粉乳：109,000トン）等に限定されてきている。

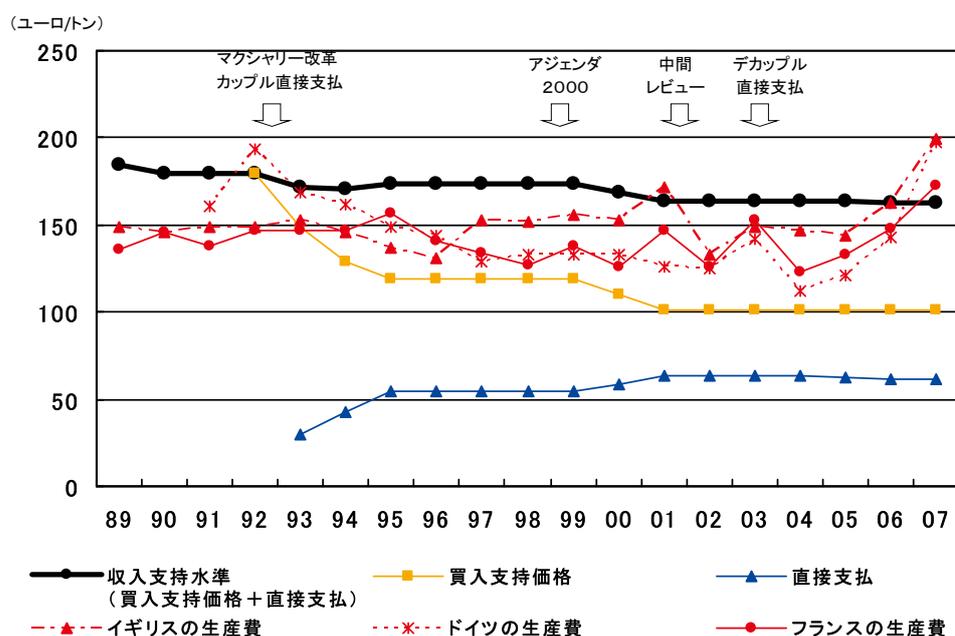
これらの品目の限度数量を超過した時の追加分、及び、限度数量がゼロとされているデュラム小麦、コメ、大麦、ソルガム、メイズ等については、欧州委員会が必要と認めた場合に、介入機関による買入入札の対象となる。

第1表 主要品目の価格支持と直接支払

	穀物	牛肉	乳製品
価格支持	○支持買入制度 ・買入限度数量 小麦300万トン その他ゼロ ・入札による追加買入	○民間在庫補助 ・市場価格が一定水準を下回った時に発動 ○市場崩壊時の緊急牛肉支持買入	○支持買入 ・買入限度数量 バター3万トン 脱脂粉乳10万9千トン
直接支払	○単一支払	○単一支払	○単一支払

資料：筆者作成

介入価格制度とペアになるものが直接支払である。直接支払は、マクシャリー改革において、介入価格引下げに伴う生産者所得損失分の補償措置として1993年度から導入された⁽¹⁾。介入価格水準と直接支払単価の和（最低収入支持水準）は、その後の改革における介入価格引下げの際にも一定の所得補償を直接支払に上乗せしているため、今日でも、マクシャリー改革直前の1991年の名目水準が概ね維持されており、フランス、ドイツ、イギリスにおいては、直接支払がなければ、生産費を超える収入水準が保証されない状況となっている⁽³⁾。



第2図 収入支持水準と生産費の関係（穀物）

資料：FAND, Swinbank から作成

なお、直接支払自体は、導入当初、「生産調整を伴う面積支払（又は頭数支払）」であったが、2005年度以降は、過去の受給実績をベースとして支給額を固定し、当年度の作付け品目、生産量、作付面積とリンクさせない「デカップル所得支持」に移行させている。

第2表 直接支払の受給条件

直接支払の名称	直接所得補償(1993年度-) 面積・頭数支払(2000年度-)	単一支払(2005年度-)
WTO分類 ・支払基準	「青の政策」 ・作物の特定 ・当年度の作付面積	「緑の政策」 ・作物の非特定 ・過去の受給実績に固定
支払条件	・生産調整 ・クロス・コンプライアンス (2000年度-：加盟国の環境保護規制； 2003年度-：環境、食品安全、動植物衛生、動物愛護の拡充)	・生産調整 (2008年度ゼロ、2009年度廃止) ・クロス・コンプライアンス (2009年度-：簡素化)

資料：筆者作成

直接支払の受給資格(entitlement)

現行の直接支払（「単一支払」）においては、各農業者が、基準期間（2000-2002 年度）に受け取った平均受給額を基にした「受給資格（entitlement）」が設定されている。この受給資格は、農地を使用する権原を伴わずに、譲渡することができるが、直接支払を受給するには、①この受給資格と、②受給資格に対応した農地を使用する権原（所有権、貸借権）を持っていることが必要となる。

また、直接支払を受給するには、受給額、農地面積の下限値を超えていなければならない。この下限値は、原則として、①暦年の受給額 100 ユーロ以上、②経営対象面積 1 ヘクタール以上の両者を満たすこととされているが、実際には、別途国別に設定されており、受給額下限の最高は 500 ユーロ（マルタ、オランダ）、最小は 100 ユーロ（エストニア、ラトビア、リトアニア）で、農地面積下限の最高は 5 ヘクタール（イギリス）、最小は 0.1 ヘクタール（マルタ）となっている。ちなみに、フランス、ドイツ、イギリス、イタリアの下限値は次のとおりである。

フランス	300 ユーロ	4 ヘクタール
ドイツ	300 ユーロ	4 ヘクタール

イギリス	200 ユーロ	5 ヘクタール
イタリア	400 ユーロ	0.5 ヘクタール

クロス・コンプライアンス

更に、直接支払を完全に受給するには、環境、食品安全、植物衛生、動物愛護に関する合計 18 の法令基準を満たすことが義務づけられている。これをクロス・コンプライアンス（共通遵守事項）と言う。

クロス・コンプライアンスが遵守されていない場合、直接支払の支払は削減又は保留される。不注意により遵守していなかった場合、直接支払は最大 5%削減され、反復して遵守していない場合には、最大 15%削減される。意図的な不遵守の場合、罰金は原則として 20%以上で、1 年以上にわたり受給から完全に除外されることもある。

（参考）クロス・コンプライアンス（共通遵守事項）

環境

野鳥の保全、特定の危険物質により引き起こされる汚染からの地下水の保護、下水汚泥を農地用に使用する際の環境の保護、農業由来の窒素による水質汚染防止、自然生息地と野生動植物の保全

公衆衛生及び動物衛生、動物の個体登録

動物の個体識別及び登録、牛肉・牛肉製品の表示及び偶蹄類の個体識別及び登録システムの確立、羊・ヤギの個体識別システムの確立

公衆衛生及び動物衛生

農薬の販売、ホルモン、甲状腺ホルモン、 β 作用を有する特定物質の畜産への使用禁止、一般原則及び食品法、伝染性海綿状脳症（TSE）の防疫、管理、撲滅

疫病の届出

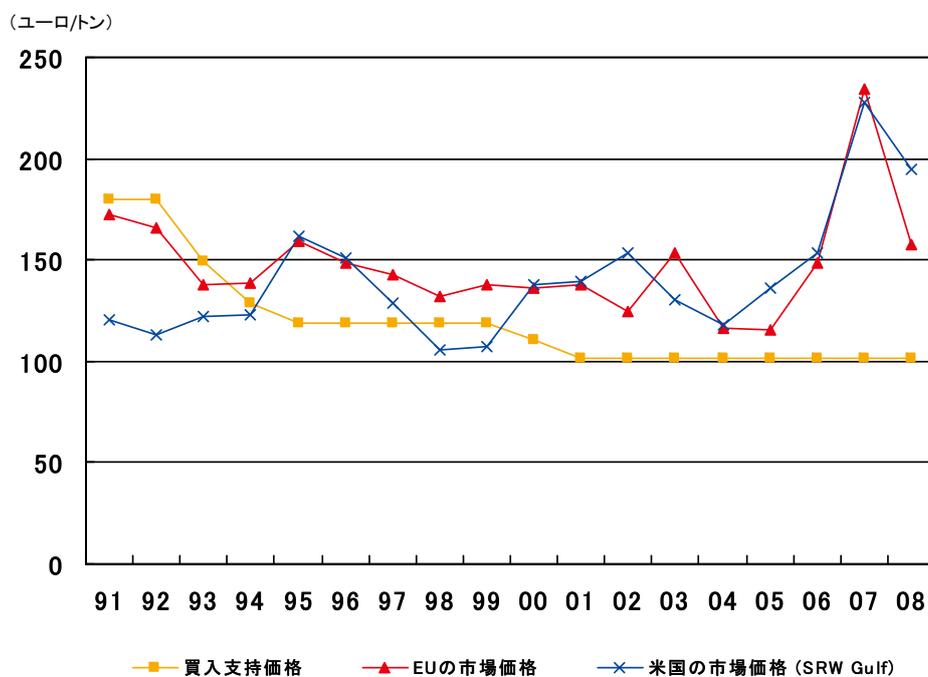
口蹄疫の管理に関する共同体体制の導入、特定家畜伝染病の管理に関する一般的な共同対策と豚水疱瘡に関する特別対策導入、ブルータング病を管理・撲滅するための特別対策

動物衛生

子牛保護に関する最低水準、豚保護に関する最低水準、農業目的で飼育されている動物保護

直接支払による所得の支持もあって、EU の小麦、牛肉、乳製品の市場価格は、近年国際

市場価格を若干下回る水準で推移している。



第3図 支持価格の役割の変化 (小麦)

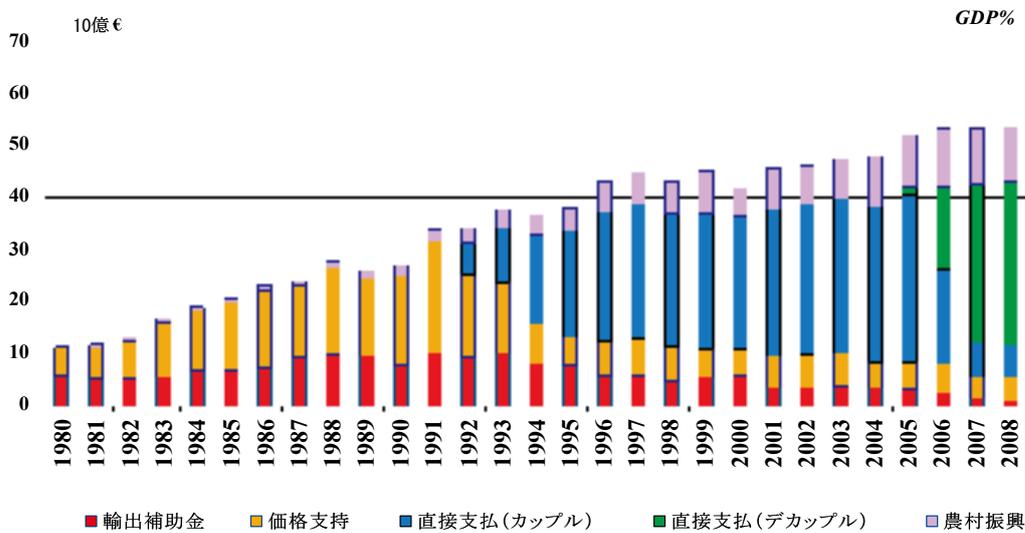
資料：European commission DG Agriculture (2009)

貿易制度

次に、貿易制度については、関税により輸入農産物との競合を緩和するとともに、価格支持制度によって買入れた農産物に輸出補助を付して国際市場で売却処分する制度がある。

UR合意前にEUでは大部分の農産物は可変課徴金制度の対象となっていたが、これが「非関税措置」として「関税化」されたという経緯があつて、現行制度の貿易制度では、大部分の農産物が関税割当制度の対象となっている。

輸出補助は、介入買入制度と輸出補助は互いに連動している制度であるが、近年、EUの域内価格が介入価格を下回ることが少なくなってきたこと、国際農業交渉を踏まえ市場指向性を高めてきていることなどもあつて、その運用を限定するようになってきている。



第4図 共通農業政策予算の推移 (決算ベース)

資料 : European Commission DG Agriculture (2009)

(2) 農村振興 (第2の柱)

共通農業政策の第2の柱は農村振興政策であり、現行の計画は2007年度から2013年度までの7年間にわたるものであり、EUと加盟国が共同して財源を負担する仕組みとなっている。

農村振興政策は、4の軸(axis)から構成され、各軸ごとにEUの加盟国に対する財源負担割合が定められており、具体的な各軸の内容、EUの財源負担割合は次のとおりである。なお、第4軸は、手法に関する軸であり、他の軸に対し横断的な関係にある。

- 第1軸 (農林業部門の競争力向上) EU補助率 50%、収斂(低所得)地域 75%

知識の普及と人的能力の向上 (職業訓練、青年農業者助成、早期離農、農業助言サービス、農業近代化助成、農産物付加価値向上支援と食品品質計画に参加する農民支援、自然災害の影響緩和、リストラ中の準最低限の農業者支援を含む新規加盟国の経過措置、生産者団体の創設支援)

- 第2軸 (土地管理) EU補助率 55%、収斂地域 80%、辺地 85%

農業環境、自然条件不利地域、非生産的投資、林業を含む。(山岳地域及び「条件不利

地域」の農業者に対する自然条件不利支払、自然生息環境の保護支援のため、他の構造資金措置とともに資金供給する「自然 2000」支払、動物愛護計画の支援支払、維持可能な森林を支援する措置)

・ **第 3 軸(農村経済の多角化と農村地域の生活の質) EU 補助率 50%、収斂地域 75%**

農村の小規模企業、観光、村落の修復等に関するもの。(非農業活動への多角化、企業家精神を促進する観点からの極小企業の新設・発展支援、観光事業の促進、農村地域の生活の質を向上する措置(経済と農村住民に対する基礎サービス、村落の復興と開発、農村遺産の保存と向上))

・ **第 4 軸(LEADER(農村経済開発活動の相互連携)事業の支援) EU 補助率 50%、収斂地域 75%**

地域の実行組織による統合農村開発計画及び加盟国間の協力に対する革新的パイロット事業の支援

加盟国は、地域振興資金のうち、少なくとも、軸 1 に 10%、軸 2 に 25%、軸 3 に 10%、軸 4 に 5%を配分することが義務付けられている。EU 全体の配分実績は、軸 1 に 34%、軸 2 に 44%、軸 3 に 13%、軸 4 に 6%。となっている。

義務配分率が 25%の第 2 軸(土地管理)と 10%の第 1 軸(農林業部門の競争力向上)は、実績も、それぞれ 44%、34%とこれを大きく上回っている。一方、義務配分率が 10%の第 3 軸(農村経済の多角化と農村地域の生活の質)と 5%の第 4 軸(LEADER(農村経済開発活動の相互連携)事業の支援)は、実績は、それぞれ、13%、6%と僅かに上回っているに過ぎない。

これらの農村振興政策のうち、個々の事業の農家に対する補助額、補助率が、欧州委員会規則(1698/2005 ANNEX II)で定められているものがあるので、これを以下に掲載しておく。

【1 軸】 (単位はユーロ)

青年農業者助成	55,000	補助又は利子補給の場合の場合、最高額 40,000、 両者併用の場合、最大額 55,000。
早期離農	18,000	(1 譲渡者、1 年当たり)
	180,000	(1 譲渡者当たり最高額)
	4,000	(1 労働者、1 年あたり)
	40,000	(1 労働者当たり総額)
農業助言サービス	80%	(助言サービス 1 回当たりの補助対象費用)

	1,500	(最高額)
農業資産近代化助成	60%	(自然条件不利地域等の青年農業者の補助対象投資額)
	50%	(自然条件不利地域等のその他農業者の補助対象投資額)
	50%	(他の地域の青年農業者の補助対象投資額)
	40%	(他の地域の他の農業者の補助対象投資)
	75%	(2004年加盟国(チェコ、ポーランド、スロバキア、スロベニア、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、キプロス)における水汚染防止指令実施のため。加盟後5年間に限る。)
森林の経済価値向上助成	60%	(自然条件不利地域の補助対象投資額)
	50%	(その他地域の補助対象投資額)
	85%	(最も外側の地域の補助対象事業)
農林産物の付加価値向上	50%	(収斂目標の下の対象地域における補助対象投資額)
	40%	(他の地域における補助対象投資額)
	75%	(最遠地域における補助対象投資額)
	65%	(エーゲ海小島における補助対象投資額)
規格に適合させるための最大補助額	10,000	(1農業経営体当たり)
食品品質計画の参加助成	3,000	(1農業経営体当たり)
情報、普及助成	70%	(事業の助成対象費用)
準最低限の農業者支援	1,500	(1農家、1年あたり)
生産者団体：販売生産物	5%,5%,4%,3%,2%	(採択後、1, 2, 3, 4, 5年度の比率)
		1,000,000ユーロ以下の販売生産物に対する比率
	2.5%,2.5%,2.0%,1.5%,1.5%	(1, 2, 3, 4, 5年度の比率)
		1,000,000ユーロを超える販売生産物に対する比率
		ただし、5年間に次の額を100,000
		初年度
		超えてはならない。100,000
		2年度
		80,000
		3年度

60,000 4 年度

50,000 5 年度

【2 軸】

最低条件不利支払	25	(ha 当たり)
最高条件不利支払(山岳地)	250	(ha 当たり)
他の条件不利を伴う地域の最高支払	150	(ha 当たり)
自然 2000 支払の当初最高額	500	(ha 当たり)
5 年間以内		
自然 2000 支払の通常最高額	200	(ha 当たり)
農業環境支払		
一年生作物	600	(ha 当たり)
特別な多年生作物	900	(ha 当たり)
他の土地利用	450	(ha 当たり)
農業絶滅危惧地域品種	200	(畜産単位当たり)
動物愛護	500	(畜産単位当たり)
植林による所得損失助成		
農家又はその団体	700	(ha 当たり)
他の自然人、私法団体	150	(ha 当たり)
植林定着費用	80%	(自然条件不利地域の補助対象費用)
	70%	(他の地域の補助対象費用)
	85%	(最遠地域の補助対象費用)
「自然 2000」、森林環境年間支払		
最低支払	40	(ha 当たり)
最高支払	200	(ha 当たり)

共通農業政策の中で農村振興政策が予算上の比重を高めてきたのは、マクシャリー改革以降であり(第 8 図 参照)、第 2 の柱という形で位置づけられたのはアジェンダ 2000 から

である。

最新の CAP 改革となる 2008 年のヘルスチェックの際には、農村振興政策の枠組みの中に、気候変動、バイオ・エネルギー、水管理、生物多様性の保護などの新しい課題が導入された。これら新課題は、第 1 軸から第 3 軸までの中の項目に対応付けられており、EU 財政負担率は、収斂地域で 90%、それ以外での地域では 75%と通常より高く設定されており、また、農家に対する補助率も、新課題に関して使われる事業は、通常よりも 10%引き上げられている。

これら新課題に充てる財源は、以下に述べるモジュレーション（予算の移替え）により第 1 の柱から第 2 の柱へ予算を移すことにより調達されている。

(参考)

農村振興政策の変遷

マクシャリー改革(1993年度ー)

- ・ 農業環境保全のための集約的農業の粗放化、農地の植林助成、早期(55歳以上)離農奨励金の導入

アジェンダ2000（共通農業政策の「第2の柱」として位置づける。）

- ・ 早期離農施策、条件不利地域・環境的制約地域施策、農業環境施策、農地植林施策

2003年中間レビュー

- ・ 品質向上、共通遵守事項、農家助言システム、動物愛護、青年農業者

などに対する施策が拡充。

ヘルスチェック(2008年度ー)

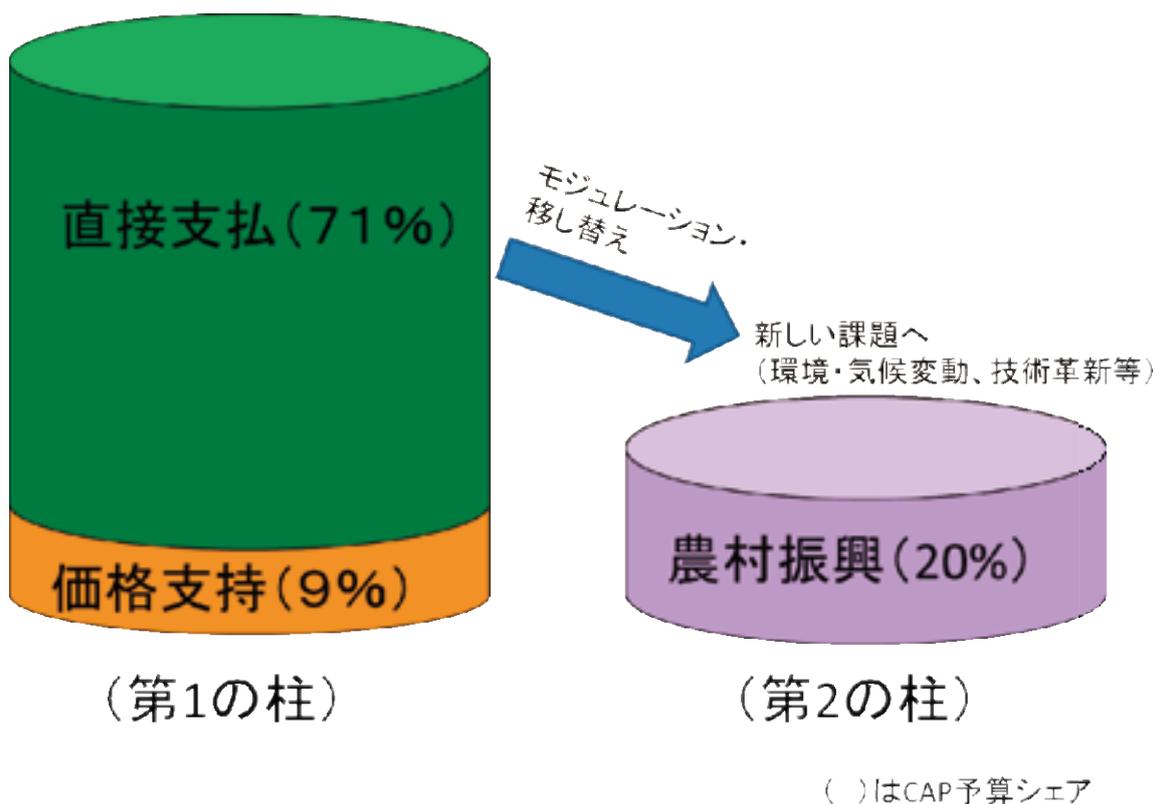
- ・ 気候変動、バイオ・エネルギー、水管理、生物多様性の保護などの新しい課題に対応。

(3) モジュレーション

第 1 の柱から第 2 の柱へ予算を移すための手段（「モジュレーション」）は、2000 年度に、加盟国が、直接支払総額を最大 20%減額し農村振興政策に充てうるという任意措置として導入された。

2003 年度からは、義務措置化され、直接支払の受取額が 5,000 ユーロを超える農家につき段階的に 3-5%減額し、これによって捻出した予算を農村振興政策の財源に充て、大部分は当該加盟国において使用されることとされた。

2009-2012年度については、5,000ユーロを超える農家につき段階的に7-10%、300,000ユーロを超える農家については11-14%減額し、農村振興政策の新課題の財源に充て、全額当該加盟国において使用されることとされた。この予算移替えによって、2013年までには年36億ユーロを捻出し、現在共通農業政策に占める第2の柱の予算割合は、現在の20%から24%まで引き上げられることとなっている。



第5図 モジュレーションと予算の移し替え

資料：筆者作成

2. ドーハ・ラウンドと共通農業政策

(1) 農業交渉議長提案と共通農業政策の「貿易歪曲的支持」

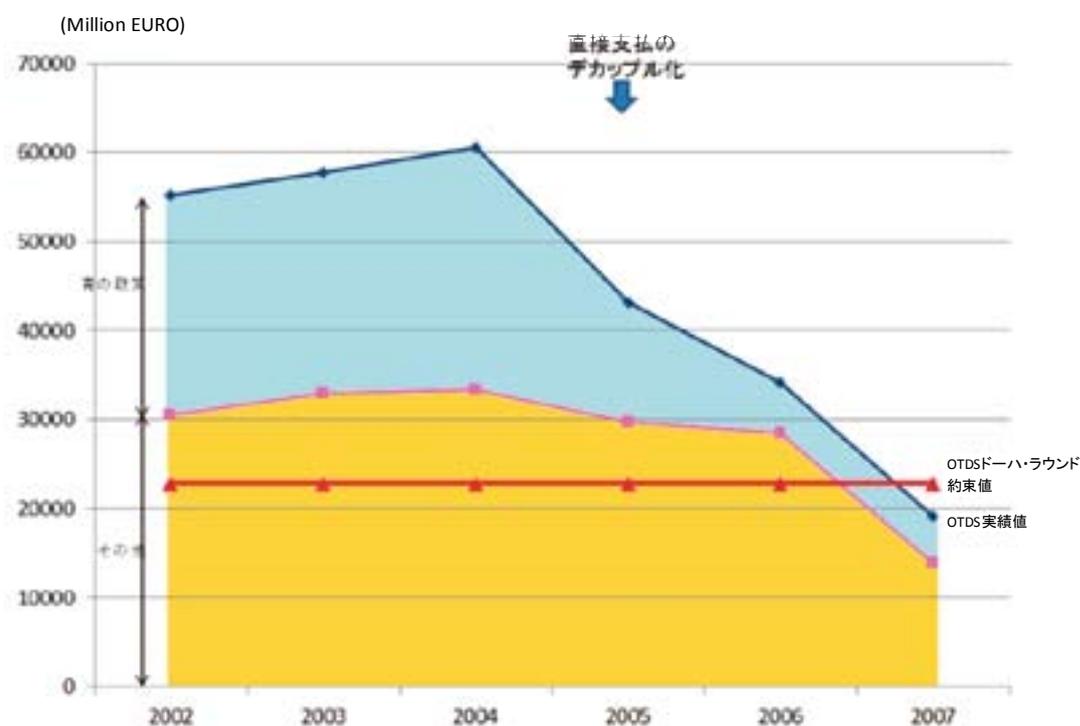
ドーハ・ラウンド交渉の農業議長提案(WTO 農業委員会 (2008))では、国内支持の約束水準は、従来の「黄の政策 (AMS)」の削減に加えて、新たに、「青の政策」を含む「貿易歪曲的支持 (OTDS)」の削減が必要とされることとなる。

後者の貿易歪曲的支持というのは、次の3項目の合計値である。

- (a) 加盟国の「黄の政策」のUR最終約束水準、
- (b) UR実施期間（1995-2000年）における平均農業総生産額の10%、
- (c) UR実施期間における、①「青の政策」の平均支出額か、②平均農業総生産額の5%、のいずれか大きい額、

この提案に従うと、EUに適用される貿易歪曲的支持の削減率は、80%となる。EUは、貿易歪曲的支持に含まれる「青の政策」を大幅に削減するため、2005年以降「青の政策」の大部分を「緑の政策」である「デカップル所得支持」へ移行させている。

WTO農業協定における「デカップル所得支持」というのは、固定された過去の基準期間の受給実績を基準に支払われる直接支払であって、当年度の品目、生産、作付面積に一切リンクさせてはならないというものである。生産物価格に対しては中立的なので、生産刺激効果がないという理由で国内支持の削減対象とされていないが、生産要素である土地の価格に転嫁されるという議論がある。また、政策的には、所得支持としては機能するものの、生産等に対する政策誘導効果は失われるタイプの補助金である。

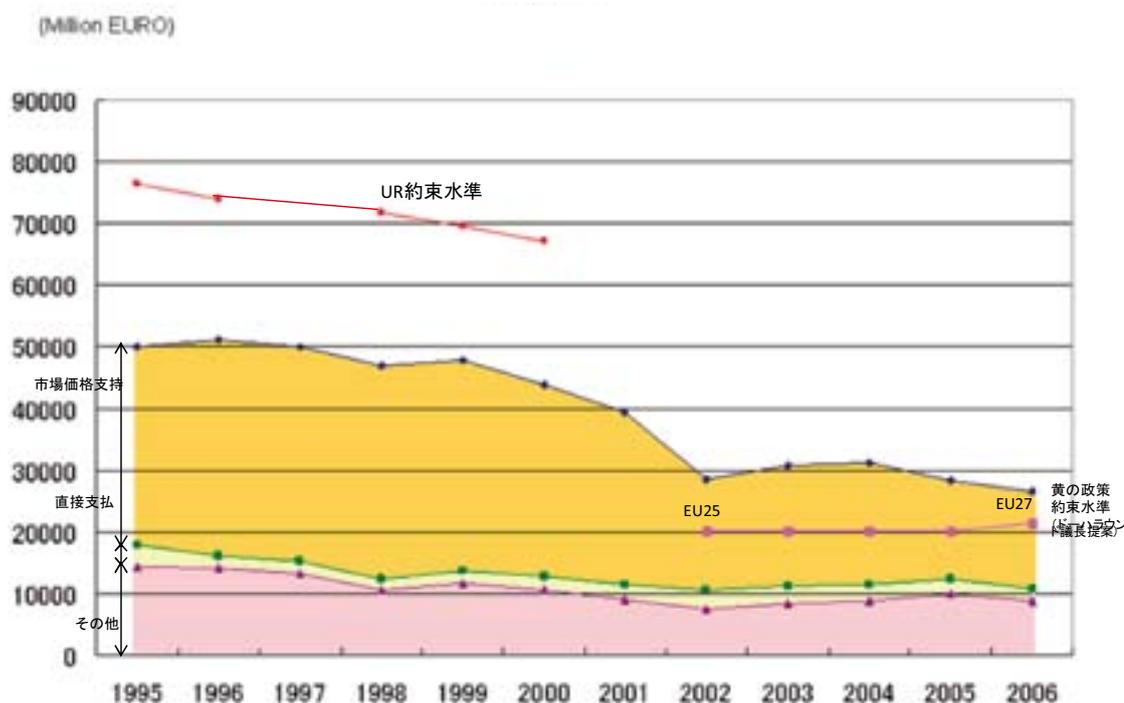


第6図 貿易歪曲的支持(OTDS)と青の政策

資料：WTO committee on Agriculture (2008), (2009a-j)

(2) 共通農業政策の「黄の政策」

一方、EU に対する黄の政策の削減率は、70%となる。EU は、次図で分かるように、この削減に対応し得るように黄の政策の削減を着々と進めてきている。



第7図 黄の政策

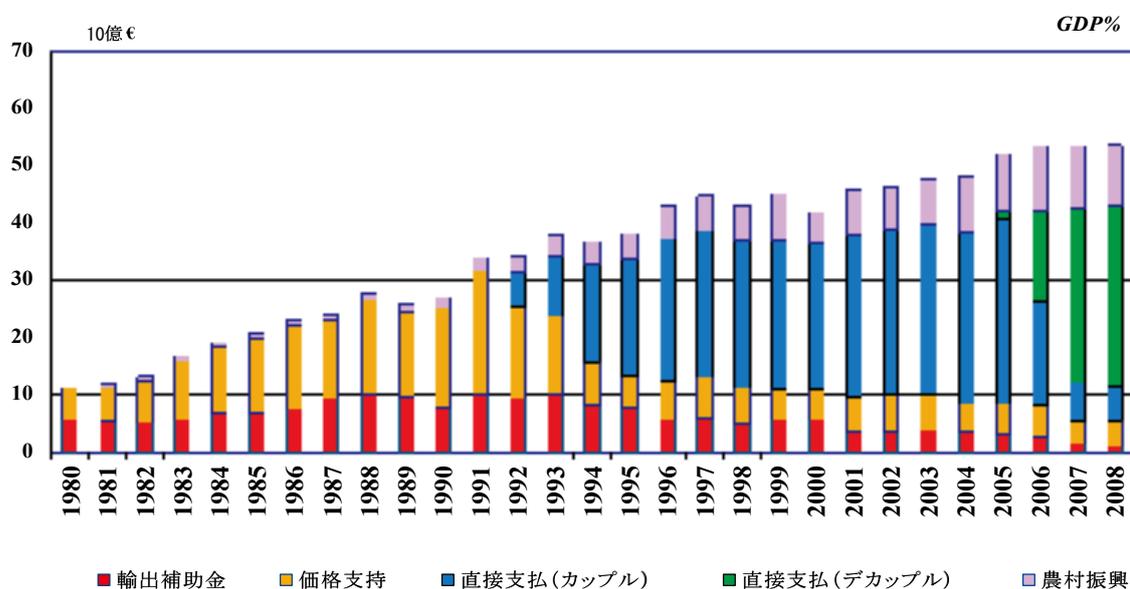
資料：WTO committee on Agriculture (2008), (2009)

このように、EU 共通農業政策の国内支持の枠組みは、WTO 交渉によって厳しい制約を受けており、今後の共通農業政策上の自由度は専ら緑の政策の類型の中で模索せざるを得ない状況にある。

(3) 共通農業政策の輸出補助

また、輸出補助については、EU は、ドーハラウンド農業交渉において、条件付きながら輸出補助撤廃の意図を表明しているが、決算ベースで見ると、8 図にあるように、輸出補助

の実際の支出もゼロに近づいてきており、こちらも新しい規律に対応しうよう準備を進めていることが分かる。ちなみに、輸出補助を撤廃すれば、介入買入在庫を輸出補助により海外市場で処分する途が閉ざされることになり、介入買入自体にとっても大きな制約条件となる。



第8図 共通農業政策予算の推移 (決算ベース)

資料 : European Commission DG Agriculture (2009)

3. ポスト 2013 年度改革へ向けた検討の状況

共通農業政策の財政フレームは、2007 年度から 2013 年度にかけてのものであり、次期 (2014-2020 年度) 財政フレームにおける共通農業政策のあり方についての議論が現在行われている。2010 年 11 月には、これまでの議論を踏まえた「2020 年に向けた共通農業政策」という欧州事務局文書 (COM(2010)) が公表されたところである。COM 文書というのは、Communication の略で、累次の共通農業政策改革の直前に欧州事務局が提案や選択肢を示す重要な文書であり、以下では、今回の COM 文書の概要を示すことにする。

なお、今後の検討のスケジュールは、2011 年中旬に、欧州委員会が共通農業政策の規則改正案を提案し、欧州議会、農相理事会における審議、修正、更に、両者の調整を経て決定されたものが、2014 年 1 月から、施行されることになる。

(1)直接支払

直接支払については、基本的な所得支持の仕組みは維持しつつ、義務的「緑化」を進め、気候変動、環境に対応する措置を優先させる。具体的には、永続的な牧草地、緑地、輪作、生態系維持のための休耕など農業と関連し、かつ、クロス・コンプライアンスを超えるものを導入をめざす。また、クロス・コンプライアンス自体も簡素化を図り、水管理の指令を含めることを想定している。

自然条件制約地域の農業振興や、経済・社会上重要な特定地域の地域品目については、一定限度の中で、面積支払等の非デカップル支持を容認することとしている。

納税者の理解を得るよう、大規模農家に対する直接支払の受給上限の設定を更に進める一方、小規模農家に対しては、手続きの簡素化、特定の支持措置によって、地域の活性化、競争力の強化、行政費用の節減を図る。

【直接支払への予算配分に関する加盟国間の利害対立】

緑の政策の一類型である「デカップル所得支持」は、支払を、生産の有無、品目、面積、要素投入などにリンクさせることができない補助の形態である。生産者に対する所得支持としては機能するが、生産に対する直接的な政策誘導効果がない。EU加盟国間の生産費水準の相違等から、直接支払に対する予算配分をめぐる加盟国間の対立がある。

フランス、ドイツは、生産費が相対的に高く、現行の所得支持水準を必要とする事情もあって、「将来のいかなる制度においても、デカップル直接支払が中核であり続けなければならない」とし、更に、EU全域の一律単価による直接支払にも反対するという共通の立場を表明している。他方、イギリスは、そもそも自由主義的な経済思想が強く、かつ、自国の拠出に対する相応の受取額確保を望んでいることを背景に、直接支払の削減等を主張している。また、社会主義から移行しEUに新規加盟した東欧諸国は、所得支持の水準が高すぎるので生産性向上の意欲を阻害しているとして、直接支払を削減し、これを生産性向上に向けた誘導策に移行させたいとしている。

(2)市場措置

共通農業政策の市場管理措置は維持しつつ、これを市場志向の方向へ改めていくことについて広いコンセンサスがあるとして、市場介入措置は、ヘルスチェックにおける方針を更に進め価格危機や市場崩壊の場合に限定する方向である。

(3) フードサプライ・チェーン機能の改善

EU では、フードサプライ・チェーンに占める農家のシェアが 2000 年の 29% から 2005 年には 24% に低下しており、この低下傾向が逆転しなければ、農業部門の展望は改善しないとして、市場シグナル伝達機能の向上とともに、フードチェーンにおける交渉力の不均衡、各段階の競争程度・契約関係、農業部門の再編成と統合、透明性、農産物の商品派生市場の機能の問題に取り組むこととしている。

(4) 農村振興

政策の方向性としては、環境、気候変動、技術革新が、これまで以上に重要となるとしている。これも、ヘルスチェックの方針を更に推し進めるというものである。

また、新しい項目として、以下の四項目を挙げている。

- 地域生産物の付加価値を高める別の流通経路を確保する。(直接販売、地域市場の開拓)、
- 青年労働者や新規参入農家のニーズに応える。
- リスクマネージメントのため、生産リスクと所得リスクの双方に対応した所得安定政策により保険、投資信託に対する支援の強化を図る。
- 有機農業を含む品質政策、販売促進政策の強化を図り、農業部門の競争力強化を促進する。

加盟国間の農村振興政策の予算分配については、現行制度からの大幅な乖離は避けつつ、客観的な基準の導入の検討するとしている。

(5) 三つのシナリオ

こうした論点を整理した上で、事務局文書は、次の三つのシナリオを示している。

(A) 選択肢 1 : 現行の政策フレームに対する緩やかな変更

(B) 選択肢 2 : 一層継続可能で、異なる政策目標、農家、加盟国間のバランスがとれるよう主要な政策のオーバーホールを行う

(C) 選択肢 3 : 所得支持、市場措置を徐々に廃止し、環境、気候変化の目標に焦点を置く、より広範な改革

それぞれのシナリオに応じた直接支払、市場措置、農村振興の政策の改革内容を事務局文書によってみると、次の通りとなっている。

(A) 選択肢 1：現行の政策フレームに対する緩やかな変更

直接支払

家計国間の直接支払の一層の公平性を確保する（現行の直接支払制度は維持）。

市場措置

リスク管理の政策手段を強化する。

現行の市場政策手段を簡素合理化する。

農村振興

気候変動、生物多様性、再生可能エネルギー、技術革新に関連する新しい課題に対応するため予算を増やすというヘルスチェックの方向を維持する。

(B) 選択肢 2：一層継続可能で、異なる政策目標、農家、加盟国間のバランスがとれるよう主要な政策のオーバーホールを行う

直接支払

家計国間の直接支払の一層の公平性を確保し、制度設計の大幅変更を行う。

直接支払は、以下の項目から構成される。

- ・所得支持として役割する基本レート
- ・単純で一般化された年度ごとの非契約的な農業環境措置を通じた、その実施に係る追加費用を基準にした、特定の「緑化」公共財に対する義務的な追加補助
- ・特定の自然制約を補償する任意の追加的な支払
- ・特定の部門と地域に対する任意のカップル支払要素

小規模農家に対する新しいスキームの導入

地域雇用に対する大規模農家の貢献に配慮しつつ、基本レート上限の導入

市場措置

適切な場合、現行の市場政策手段の改善と簡素化

農村振興

EU の優先順位に合った現行政策手段の調整と補完。環境、気候変動、構造再編、技術革新、地域イニシャティチブ促進に支持に集中させる。

現行のリスク管理手法の強化、相当な所得損失を補償する所得安定化策と両立する任意的な WTO 「緑の政策」の導入。

客観的な基準に基づいた加盟国間の予算再分配が想定される。

(C) 選択肢3 : 所得支持、市場措置を徐々に廃止し、環境、気候変化の目標に焦点を置く、より広範な改革

直接支払

現行形式の直接支払の段階的廃止。

代わりに、環境公共財と追加的な特定の自然条件不利支払のための制限された支払の給付。

市場措置

すべての市場措置を廃止する。ただし、厳しい危機的状況の時に発動することのできる攪乱条項を例外としうる。

農村振興

主に、気候変動と環境の面の措置に集中させる。

以上の三のシナリオは、それぞれ、直接支払に向ける予算をどれだけ削減することができるかに応じて、気候変動、環境の新課題等に対する財源をどれだけ確保できるかという点に関わっている。

既に見たように、フランス、ドイツは、生産費が相対的に高く、現行の所得支持水準が必要であるという事情があつて、基本的には現状を維持すべきとの立場を表明している。これに対して、イギリス、東欧諸国は、それぞれの事情から、直接支払の削減を進めたいとの意向である。

4. 共通農業政策と WTO 規律

これまで見てきたように、EU 共通農業政策は、WTO の削減約束により、その枠組みが厳しい制約を受けている。これは、ウルグアイ・ラウンド交渉の国内支持、輸出補助の削減約束が、それまでの共通農業政策の生産刺激的な域内支持、これに伴う余剰農産物処分のための輸出補助を廃止させることを目標としていたことと符合する。

EU は、UR 交渉に対処するため、1993 年度以降、支持価格水準を大幅に引き下げ、これに伴う生産者の所得損失を補償するため直接支払を導入した。そして、これらの措置によって、UR 合意の関税引き下げ、国内支持削減、輸出補助削減を実現した。

2000 年以降進行中のドーハ・ラウンドに対処するため、青の政策を含む国内支持削減に対応しうるよう、2003 年の中間レビューでは、直接支払のデカップル化を決定し、2005 年度以降順次、削減対象外の緑の政策に移行させており、貿易歪曲的措置の約束水準を満たしうるよう措置した。

この間、価格支持に対する支出や、輸出補助もゼロに近い支出水準になってきており、共通農業政策が黄の政策の削減、輸出補助撤廃など農業交渉で議論されている約束水準に対応しようよう準備を進めている。

このように WTO における動きが、共通農業政策の枠組みを強く制約している。

また、ポスト 2013 年の共通農業政策の次期期間の枠組みにおいては、直接支払、価格支持等の第 1 の柱の予算をどれだけ第 2 の柱（農村振興政策）に移し替え、環境、気候変動などの新しい課題に充当させるかが、最大の焦点となっているが、ここでも、写し替え先の政策は、原則として、次表にあるような「緑の政策」の分類に収まるものであることが条件付けられており、政策手段の自由度は WTO 規律によって厳しく制約されている。

第 3 表 EU の緑の政策 分類別の支出額推移

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
研究	91.6	1385.4	704.4	714.1	822.3	1088.4	1080.8	967.4
有害動物及び病気の防除	498.1	726.2	1723.5	1982.5	1371.9	1462.1	1172.9	1731.2
訓練に関する役務	1344.2	136.1	147.7	183	188.6	125.7	155.7	304.7
普及及び助言に関する役務		246.4	231.1	195.2	245.5	320.6	345.8	373.6
検査に関する役務	132.9	233.8	225.6	382.8	357.7	395.2	339.4	423.6
市場活動及び販売促進に関する役務	462.2	1023.2	1298.7	1162.1	1174.9	1369.1	1620.1	1687.2
基盤整備に関する役務	769.9	949.1	1141.3	553.1	732.6	713.1	806.1	1273.7
その他農家役務	1708.5	36.2	164.1	56.6	122.6	242.4	150.1	39.6
食糧安全保障のための公的備蓄		19.4	18.1	23.6	55.1	32.2	59.7	37.4
国内における食糧の援助	288.5	270.2	242.8	278.2	306.6	312.9	327.6	752
生産者に対する直接支払	244.5	493.3	165.9	1.8	8.7	0	14733.6	30671.7
生産に関連しない収入支持								
収入保険及び収入保証にかかる 施策への政府の財政的な参加		5	10.7	0.4	8.9	0	8.4	12.9
自然災害に係る救済のための支払	328.8	390.6	398.8	811.1	705.5	406.3	398.5	1156.5
生産者の廃業に係る施策による 構造調整援助	210	663.1	802.4	848.6	814.2	800.1	771.9	676.3
資源の使用の中止に係る施策 による構造調整援助	1025.6	88.4	91.5	109.8	123	221.1	112.2	361.7
投資援助による構造調整援助	6602.5	6210.1	5355.2	5264.9	6821.7	6691.2	7304.9	4534.3
環境に係る施策による支払	2783.3	5725.3	5519	5010.4	5233.8	5420.3	5558.3	5490.7
地域の援助に係る施策による支払	2288.6	3239.2	2420.4	2826.1	2980.4	3133.1	3397.2	3755.4

資料：WTO committee on Agriculture (2008), (2009)

{注}

- (1) Commission of the European Communities (1991a)
- (2) 増田敏明(2011)、pp12-18 参照。
- (3) ここでは、「直接支払」を直接所得補償、面積・頭数支払、単一支払など介入価格等の引下げに伴い所得支持のため導入されたものに限定しているが、農家に直接支払が行われるという意味では、災害復旧等、早期離農支援、工施設建設、土地改良、機械設備更新、青年農業者支援、土壌改良、水管理、農業環境支払等の支払もある。

{引用文献}

Commission of the European Communities (1991a) "The development and future of the CAP: Reflections paper of the Commission", Communication of the commission to the Council, Brussels

Commission of the European Communities (2007) "Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform", Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels

European Commission DG Agriculture (2009a), "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation"

Commission of the European Communities (2010) "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future ", Communication of the commission to the Council, Brussels

Ministere de L'alimentation, de L'agriculture, et de La Peche, Bundesministerium fuer Ernaerung und Verbraucherschutz (2010), " Franco German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013 ", Berlin

Swinbank, Alan, "The New CAP" in C. Ritson and D.R. Harvey (1997), *The Common Agricultural Policy* 2nd ed. CAB International, Wallingford, UK

WTO Committee on Agriculture (2008), "Revised Draft Modalities for Agriculture", TN/AG/W/4/Rev.4

WTO Committee on Agriculture (2009a), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2006/2007 ", G/AG/N/EEC/64

WTO Committee on Agriculture (2009b), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1995/1996 ", G/AG/N/EEC/12/Rev.2

WTO Committee on Agriculture (2009c), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1996/1997 ", G/AG/N/EEC/16/Rev.2

WTO Committee on Agriculture (2009d), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1997/1998 ", G/AG/N/EEC/26/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009e), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1998/1999 ", G/AG/N/EEC/30/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009f), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 1999/2000 ", G/AG/N/EEC/38/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009g), "NOTIFICATION Revision Domestic Support Commitment, EU, 2000/2001 ", G/AG/N/EEC/49/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009h), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2001/2002 ", G/AG/N/EEC/51/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009i), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2002/2003 and 2003/2004 ", G/AG/N/EEC/53/Rev.1

WTO Committee on Agriculture (2009j), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2004/2005 and 2005/2006 ", G/AG/N/EEC/59

WTO Committee on Agriculture (2010), "NOTIFICATION Domestic Support Commitment, EU, 2006/2007 ", G/AG/N/EEC/64

増田敏明(2011)、「EU 共通農業政策の変遷と価格・収入支持水準の設定」、農林水産政策研究所

第2章 欧州連合（EU）の基礎概要

松田 裕子

1. はじめに

欧州連合（以下、EU）は、世界農産物市場における最大の輸入国であり、世界第2位の輸出国である。人口・面積だけでなく、世界貿易に占める規模も飛躍的に拡大したEUは、日本にとっても主要な農産物輸入国先であり、その動向は我が国の食料需給にも少なからず影響を及ぼす。

加えて、我が国農政の設計において、EUの共通農業政策（CAP）は先進事例ないし模範とされ、常に行政関係者の関心を集めている。しかし、EUでうまくいっているからといって、同様の施策を日本に導入しても、必ずしも期待された効果が出るとは限らない。両国の間には、農業の構造や世界市場における競争力において、大きな相違が存在するからである。しかもEUと一口で言っても、北は北極圏から南は地中海まで広がり、多様な自然条件に応じた多種多様な農業生産が行われており、農政上の優先事項も様々である。

目下、我が国では、EUとの経済連携協定（EPA）交渉の開始を見据えて、EU農業に関する基礎的情報の収集および蓄積が図られている。そこで、本稿では、本章で、農業の概況および農業政策の歴史的経過を整理する。続く第3章では、CAPの第2ピラーである農村振興政策をトピックとして取り上げ、とりわけ人材の確保に焦点を当て、その運用の実態を概観する。

2. 欧州連合（EU）の政治・経済

(1) 巨大な経済ユニット

現在のEUは、民族・言語・歴史の異なる多様な27カ国が、国家の枠組みを超えて結束した巨大な集合体である（第1図）。その人口やGDP等の経済規模は、いまや米国を凌ぐ大きさとなり、世界貿易においても17%を占めている（第1表）。



資料 : <http://eulegal.blogspot.com/>

第1図 EU加盟国

第1表 EU-日本-米国比較 (2009年)

	EU-27	日本	米国
GDP	16兆3,723億ドル	5兆689億ドル	14兆1,190億ドル
人口	4億9,974万7,211人	1億2,776万7,994人	3億715万1,612人
1人当たりGDP	32,785ドル	39,740ドル	45,934ドル
GDP伸び率 (実質)	-4.2%	-5.2%	-2.6%
輸出額	1兆5,241億ドル	5,808億ドル	1兆560億4,300万ドル
輸入額	1兆6,670億ドル	5,523億ドル	1兆5,596億2,500万ドル
世界貿易に占める割合	17%	6%	
面積	424万km ²	37万7,930km ²	982万6,675km ²

資料 : <http://www.jetro.go.jp/world/>および http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf

農業の GDP 構成比は、1.2% (2008年) に過ぎないが、後述するように、EU 予算に占める農業予算はおおよそ 5 割と、非常に大きい。

(2) 単一市場

EU 域内の国境障壁を除去するということは、27カ国の約5億人のEU市民 (個人、消費者、企業) ・モノ・サービス・資本の自由な移動を可能にし、それらを相互に直結させることにほかならない。これを実現するのが単一市場であり、これによって様々な可能性や機会が生み出されることが期待されている。

国境のない欧州を達成するため、域内の関税を廃止したり、各国固有の法律にとって代わる欧州共通のルールや政策をつくることで、経済統合が進められてきた。なかでも共通農業政策（CAP）は、最も重要な EU 共通の政策と言っても過言ではない。

ただし、EU 拡大により加盟国間の格差も拡大した現状では、この広大な市場から得られる経済的利益を、全市民が等しく享受しうるとは言い難い。それゆえ、地域間格差の是正が喫緊の課題になり、第 2 ピラー（農村振興）の強化が重要になってくるのである。

(3) “Europe 2020”

次の 10 年の EU 経済に備えるための戦略「Europe 2020」では、EU および加盟国が取り組むべき課題が示されている。

この中でとりわけ注目すべきは、「20/20/20」という環境関連の数値目標であり、EU は 2020 年までに、温室効果ガス排出量を 1990 年比で 20%削減、再生可能エネルギーのシェアを 20%に拡大、エネルギー効率を 20%向上させることを掲げている。これに伴い、2020 年までに 600 億ユーロ分の石油・ガスの輸入を削減し、環境に配慮した持続可能な成長（sustainable growth）が目指される。バイオ燃料生産が積極的に奨励されることによって、EU の農業生産に大きなインパクトを与えることが予測される。

3. 農業事情と EU 共通農業政策（CAP）

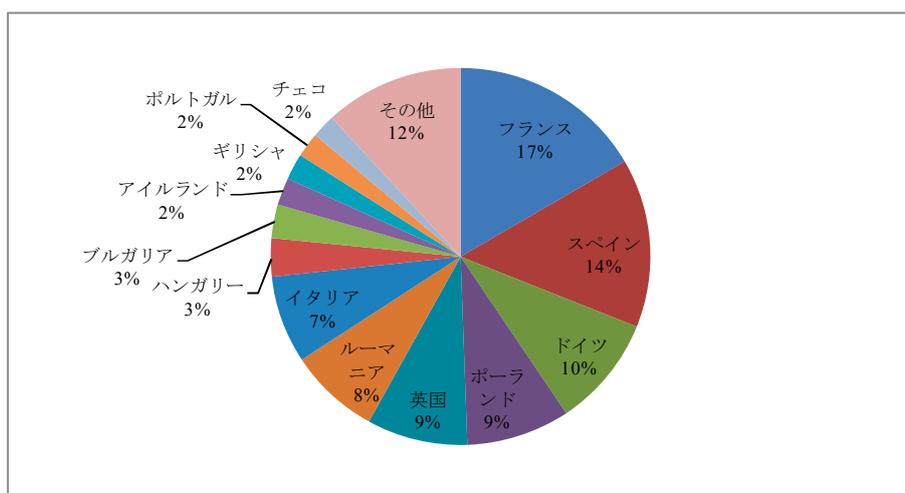
(1) EU-27 の農業概況

1) 農地および農業的土地利用

EU-27 の農地面積は 約 1 億 6,400 万 ha であり、これは総面積の 38%に相当する。国土の 1/4 が耕地、14%が永年草地、永年性作物は 3%である。農地の約 75%が EU-15 に、残りの 25%が新規加盟国（new member states : 以下、NMS-12）に賦存している。

国土に占める農地面積の割合は、ラトビアの 2%、北欧の 7%から英国の 65%まで加盟国間の差が大きい。とりわけ農地面積が大きいのは、EU-15 ではフランス（17%）、スペイン（14%）、ドイツ（10%）、英国（9%）であり、農地の 5 割以上がこの 4 カ国に賦存する。NMS-12 ではポーランド（9%）、ルーマニア（8%）である（第 2 図および

第 2 表）。



資料：European Union[18]より作成。

第2図 EU-27における農用地の国別割合（2009年）

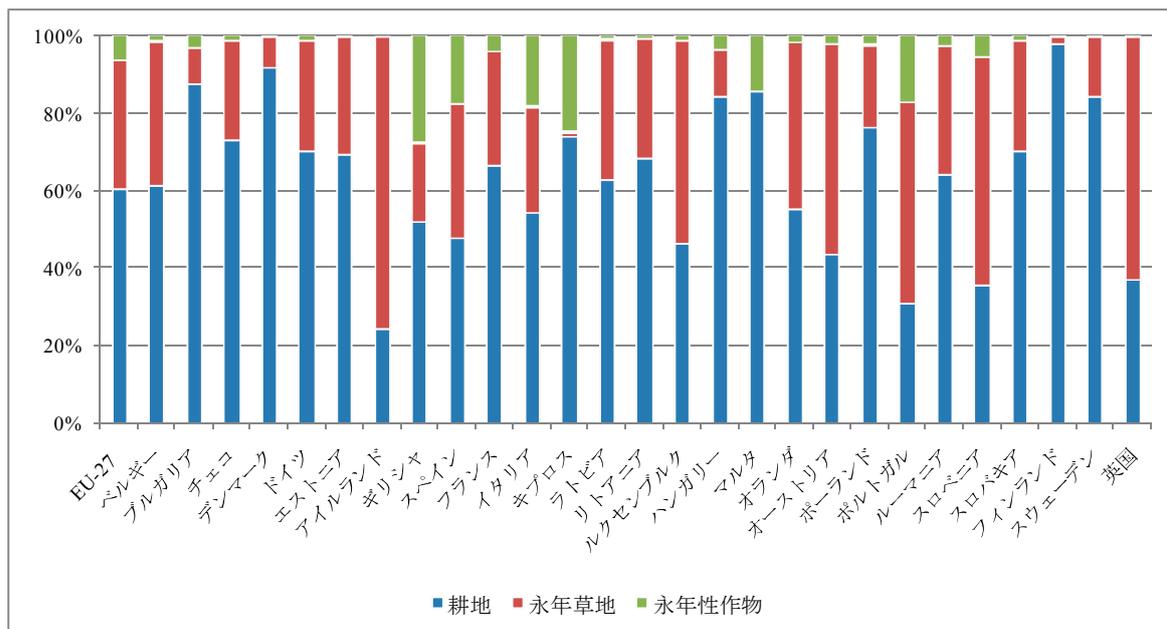
第2表 農業的土地利用

	農用地 (1000ha)	各国農地面積 /EU農地面積 (%)	農用地に占める割合 (%)		
			耕地	永年草地	永年性作物
EU-27	178,813	100.0	60.5	32.9	6.4
ベルギー	1,374	0.8	61.3	37.2	1.5
ブルガリア	5,101	2.9	87.3	9.2	2.9
チェコ	3,551	2.0	73.1	25.8	1.1
デンマーク	2,695	1.5	92.1	7.6	0.4
ドイツ	16,926	9.5	70.2	28.6	1.2
エストニア	802	0.4	69.1	30.1	0.4
アイルランド	4,200	2.3	24.3	75.6	0
ギリシャ	3,984	2.2	52	20.1	27.6
スペイン	25,657	14.3	47.7	34.7	17.5
フランス	29,385	16.4	66.6	29.5	3.9
イタリア	13,338	7.5	54.4	27.1	18.2
キプロス	148	0.1	73.9	1.3	24.8
ラトビア	1,825	1.0	62.6	36.1	1
リトアニア	2,672	1.5	68.3	30.9	0.8
ルクセンブルク	131	0.1	46.7	52.2	1.2
ハンガリー	5,790	3.2	84	11.9	3.7
マルタ	10	0.0	77.6	0	12.8
オランダ	1,933	1.1	55.3	42.9	1.8
オーストリア	3,171	1.8	43.5	54.3	2.1
ポーランド	15,608	8.7	76	21.1	2.4
ポルトガル	3,733	2.1	31	51.3	17.2
ルーマニア	13,717	7.7	63.2	33	2.5
スロベニア	492	0.3	35.4	59	5.3
スロバキア	1,936	1.1	70.1	28.5	1.2
フィンランド	2,296	1.3	98.1	1.7	0.2
スウェーデン	3,076	1.7	84.2	15.6	0.1
英国	15,263	8.5	37.3	62.5	0.2
EU-25	159,995	89.5	56.1	35.9	7.9
EU-15	127,160	71.1	71.8	25.2	2.4

資料：Eurostat.

農業的土地利用を見ると、デンマーク、フィンランド、ブルガリアでは耕地がおよそ9割を占める一方、アイルランド、英国、スロベニアでは6割が永年草地である。また、ギリシャ、キプロス、スペイン、ポルトガル等の地中海沿岸では、果樹・オリーブ等の永年性作物が2割を占める。

フランス北部、ドイツ、英国南部、イタリア北部、ポーランド、ルーマニア、ハンガリー等では、穀物や油糧種子を中心とした耕種作物の生産が行われている。



資料：Eurostat.

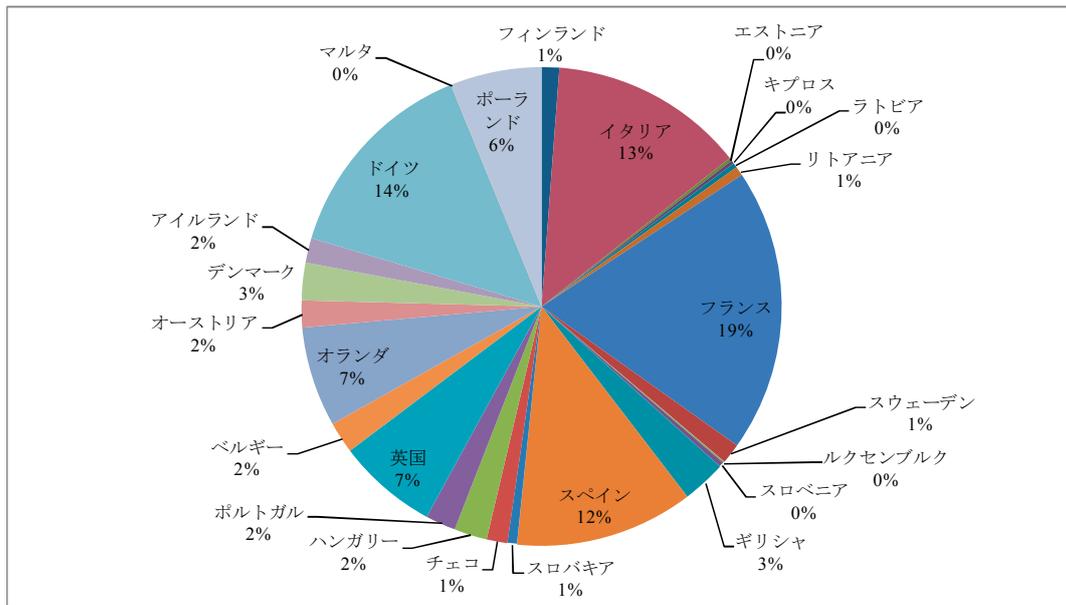
第3図 農用地に占める割合 (%) (2007年)

2) 農業生産

EUでは、各加盟国の立地条件を反映した、多種多様な農業生産が行われている。

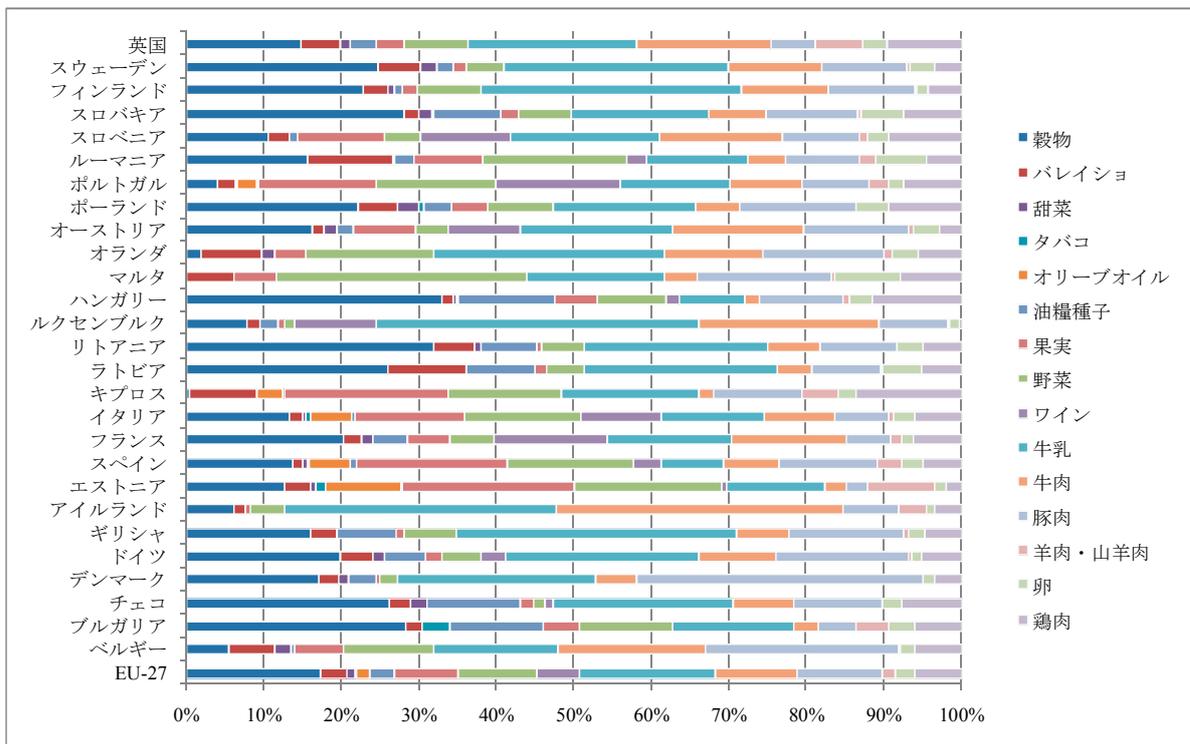
加盟国別のシェアを見ると、フランス(19%)、ドイツ(14%)、イタリア(13%)、スペイン(12%)の4カ国で、EU農業全体のおよそ6割を産出している(第4図)。

各加盟国における農業生産の特徴を、生産額ベースで比較すると、総じて耕種作物(穀物、加工用作物、飼料作物)と畜産物(特に牛乳・乳製品)の割合が大きい。南欧諸国やオランダ、ベルギー等では、野菜・果実等の割合が高い(第5図)。



資料：European Union[18]より計算・作成。

第4図 農業生産における各加盟国のシェア (%) (生産額ベース) (2008年)

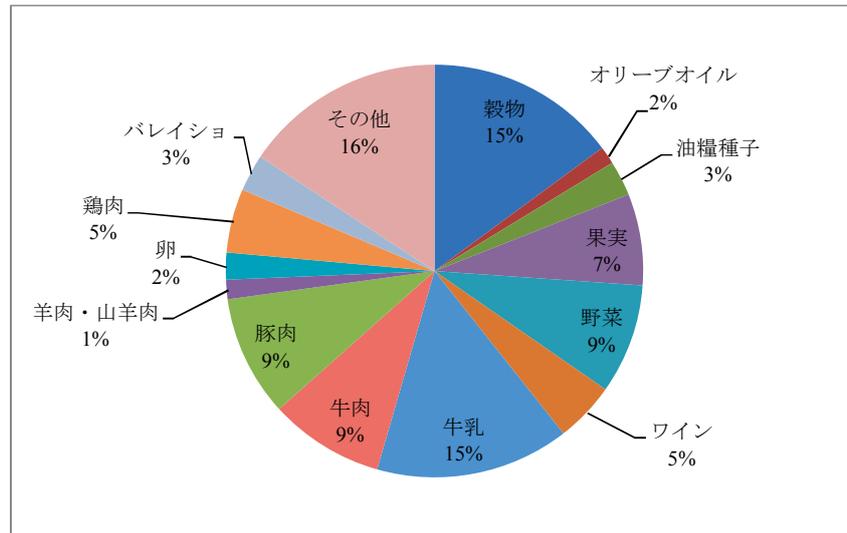


資料：European Union[18]より計算・作成。

第5図 農業生産の特徴 (生産額ベース) (2008年)

3) 主要農産物

東西南北に大きく拡大した EU では、いまや、ほぼあらゆる農産物を生産することが可能である。生産額ベース（2008 年）で見ると、畜産物、牛乳・乳製品、穀物、生鮮野菜、果実等のシェアが高い（第 6 図）。



資料：European Union[18]より計算・作成。

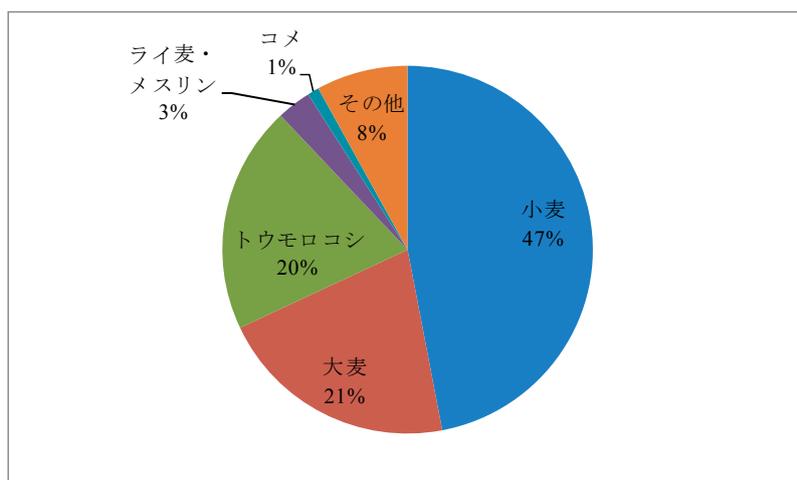
第 6 図 主要農産物（2008 年）

(2) 穀物生産

1) 生産量

EU の穀物生産は、年々の気候等による変動が大きいものの、総じて 250-320 百万トンである。

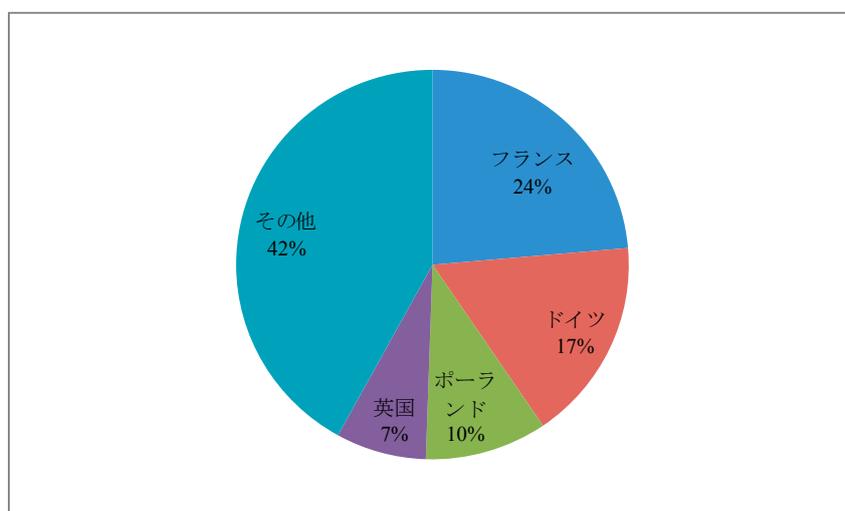
その内訳は、小麦が 47%を占め、次いで大麦 21%、トウモロコシ 20%と続き、ライ麦・メスリン（meslin:小麦とライ麦を混合したもの）は 3%、コメは 1%に過ぎない（第 7 図）。



資料：Eurostat[20]より作成.

第7図 EU-27における穀物生産（2009年）

国別では、主要3カ国（フランス、ドイツ、ポーランド）でEU全体の穀物生産量の51%、これに英国を加えた主要4カ国で58%を産出している。とりわけフランス、ドイツの2カ国で、EU-27の穀物生産量の41%を占めている（第8図）。



資料：Eurostat[20]より作成.

第8図 主要生産国の穀物生産シェア（2009年）

主要穀物の種類ごとに、加盟国別の収穫量を見ると、小麦・大麦についてフランス、ドイツ、英国のシェアが高く、ライ麦・メスリンについてはドイツ、ポーランド、コメについてはイタリア、スペインが、総生産量の80%以上を占めている（第3表）。

EUで最も重要な穀物は小麦であり、実際、小麦のシェアが最も高い国が多いが、ルーマニア、イタリア、ハンガリー等ではトウモロコシのシェアが高い。ただし、ハンガリーのトウモロコシは低品質で、かつトウモロコシの主たる消費地である西部（フランス、英国）までの輸送費がかさみ、需要に限られるため、低価格で推移している。

第3表 主要穀物の収穫量（千トン）（2009年）

	小麦	大麦	トウモロコシ	ライ麦・メスリン	コム
EU-27	138,954	62,057	57,782	10,202	3,013
ベルギー	1,928	451	754	3	-
ブルガリア	4,000	815	1,273	15	39
チェコ	4,358	2,003	890	178	-
デンマーク	5,996	3,421	-	245	-
ドイツ	25,190	12,288	4,527	4,325	-
エストニア	346	380	-	39	-
アイルランド	951	1,089	-	0	-
ギリシャ	1,830	280	2,352	37	205
スペイン	4,797	7,400	3,479	181	899
フランス	38,325	12,880	15,300	130	138
イタリア	6,341	1,049	7,878	12	1,493
キプロス	15	40	-	-	-
ラトビア	1,036	265	-	162	-
リトアニア	2,100	858	24	208	-
ルクセンブルク	91	54	3	7	-
ハンガリー	4,396	1,033	7,543	75	10
マルタ	-	-	-	-	-
オランダ	1,402	310	245	11	-
オーストリア	1,523	835	1,891	195	-
ポーランド	9,790	3,984	1,707	3,968	-
ポルトガル	110	76	594	18	159
ルーマニア	5,205	1,183	8,035	36	69
スロベニア	137	71	303	2	-
スロバキア	1,538	676	988	57	-
フィンランド	887	2,171	-	42	-
スウェーデン	2,284	1,677	-	219	-
英国	14,379	6,769	0	36	-

資料：Eurostat[20]より作成。

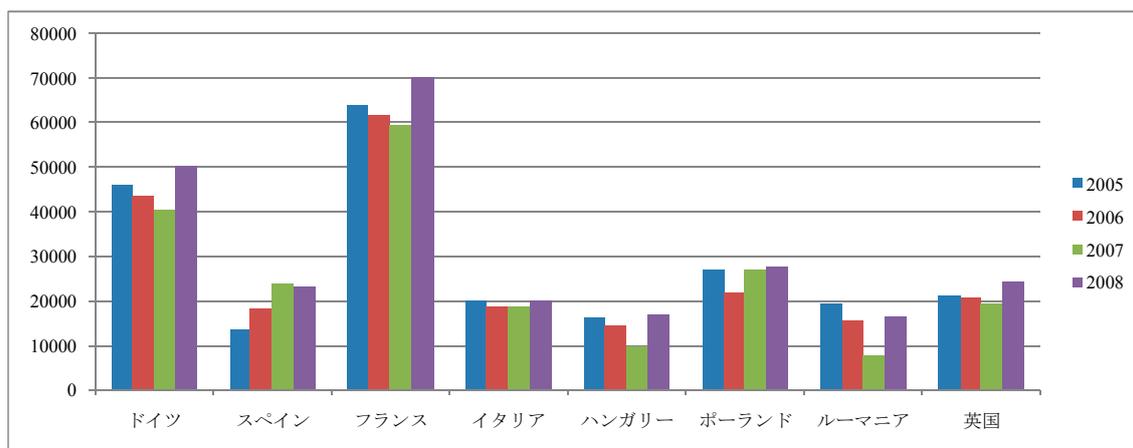
2) 主要生産国における生産量の推移

主要生産国における穀物生産量の推移（2005-2008年）を見ると、2007年は東欧を中心に不作となった。とりわけハンガリー、ルーマニアにおけるトウモロコシの生産量は例年の半作となった。

ドイツでは、2006年の記録的猛暑（熱波）による干ばつで、欧州委員会が休耕地における飼料生産を許可したにもかかわらず、例年を下回る生産量となった。2007年には、4月の乾燥と暑さ、夏の荒天により、2006年以上に小麦、大麦、その他穀物の生産量が減少した。

また、スペインは、2005年に過去30年間で最悪の干ばつに見舞われ、小麦・大麦等の穀物生産が大幅に減少した。さらに、これに伴う灌漑制限もあり、トウモロコシが特に打撃を受けた。2007年には、熱波と干ばつでジャガイモ等の生産量が減少したものの、穀物生産は豊作となった。

なお、2007年の穀物価格高騰への対処として、義務的休耕を廃止したが、①決定が遅すぎたこと、②一般に生産性の低い土地が休耕地にあてられていること、③肥料価格の高騰による生産者の意欲が低下したことにより、期待されたほどの供給増加にはつながらなかったことが指摘される。2007年には、市場介入も発動されていない。



資料：European Union[18]より計算・作成。

第9図 主要穀物生産国における生産量の推移（2005 - 2008年）

3) 単収

EU-15でも、北部と南部の間の生産性の開きは大きいですが、新規加盟国の生産性は総じて低い。小麦を例に見ると、単収の高いアイルランドやベルギー等との間には、3~4倍の差がある（第4表）。

なお、主要生産国以外でも、ベルギー、デンマーク、アイルランド、オランダ等では、より生産性が高いが、農地面積が小さいため、EU生産量に占める割合は小さい。

第4表 小麦単収（100kg/ha）（1997 - 2007年）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ベルギー	79.3	80.4	84.5	79.2	80.5	82.8	84.9	89.8	84.2	81.7	78.3
デンマーク	72.6	72.5	70.1	75.8	73.6	70.3	70.8	71.4	72.3	70.0	65.6
ドイツ	72.9	72.0	75.4	72.8	78.8	69.1	65.0	81.7	74.7	72.0	69.6
アイルランド	77.1	80.3	87.7	94.6	90.6	84.5	83.0	101.0	84.2	91.5	84.6
ギリシャ	24.2	24.4	23.3	22.3	19.7	20.0	19.2	21.1	20.8	23.0	22.2
スペイン	22.5	28.4	21.5	31.0	23.0	28.3	27.1	32.6	17.7	28.8	34.7
フランス	66.3	76.1	72.4	71.2	66.2	74.4	62.5	75.8	69.9	67.4	62.6
イタリア	28.6	35.8	32.4	32.0	28.0	31.2	27.5	36.7	36.4	37.3	34.1
オランダ	77.3	76.9	82.8	83.6	79.7	78.1	87.4	89.1	86.6	84.6	72.1
ポルトガル	11.9	10.1	16.0	15.7	8.4	17.9	8.6	15.6	6.6	23.8	18.6
英国	73.8	75.4	80.5	80.1	70.8	80.0	78.0	77.7	79.6	80.4	73.5
EU-15平均	54.8	60.2	57.0	58.6	54.7	57.8	52.8	62.6	57.9	59.3	56.7
ブルガリア	29.5	28.0	28.3	30.4	30.1	30.1	23.8	38.1	31.6	34.0	22.0
チェコ	44.1	42.1	46.5	42.1	48.5	45.6	40.7	58.4	50.5	44.9	48.6
ハンガリー	42.2	41.4	36.0	36.0	43.1	35.2	26.4	51.2	45.0	40.7	35.9
ポーランド	32.1	36.2	35.0	32.3	35.3	38.5	34.0	42.8	39.5	32.4	39.4
ルーマニア	29.7	25.7	27.8	22.9	30.4	19.2	14.3	34.0	29.6	27.5	15.4
スロバキア	45.7	41.1	35.6	30.9	40.3	38.3	30.2	47.8	42.8	38.3	38.2
EU-27平均	47.5	51.0	49.5	49.7	47.6	49.3	45.1	55.9	51.1	50.9	48.4

資料：Eurostat より作成。

(3) 農業構造

農業生産のみならず、農業構造もまた、きわめて不均一である。平均経営規模は趨勢的に増加しているものの、農業経営の7割以上が5ha以下である。

経営規模の国家間差異は大きく、構造調整が進み、大規模経営による効率的な農業生産が行われている北部に対し、南部では小規模経営が大部分を占める（第5表）。

新規加盟国の農業構造は、概して、社会主義体制下の集団農場に由来すると思われる少数の大規模農場と、極めて零細な多数の農民から構成されている。

第5表 経営戸数（千戸）および平均経営規模（ha）（2007年）

	経営戸数 (千戸)	平均経営規模 (ha)		経営戸数 (千戸)	平均経営規模 (ha)
ベルギー	48	28.6	ブルガリア	493	6.2
デンマーク	45	59.7	チェコ	39	89.3
ドイツ	371	45.7	エストニア	23	38.9
アイルランド	128	32.3	キプロス	40	3.6
ギリシャ	860	4.7	ラトビア	108	16.5
スペイン	1,044	23.8	リトアニア	230	11.5
フランス	527	52.1	ハンガリー	626	6.8
イタリア	1,679	7.6	マルタ	11	0.9
ルクセンブルク	2	56.8	ポーランド	2,391	6.5
オランダ	77	24.9	ルーマニア	3,931	3.5
オーストリア	165	19.3	スロベニア	75	6.5
ポルトガル	275	12.6	スロバキア	69	28.1
フィンランド	68	33.6	NMS-12	8,036	6.43
スウェーデン	73	42.9	EU-25	9,276	16.8
英国	300	53.8	EU-27	13,700	12.6
EU-15	5,662	22	日本	2,605	1.7

資料：European Union[18]より計算・作成。

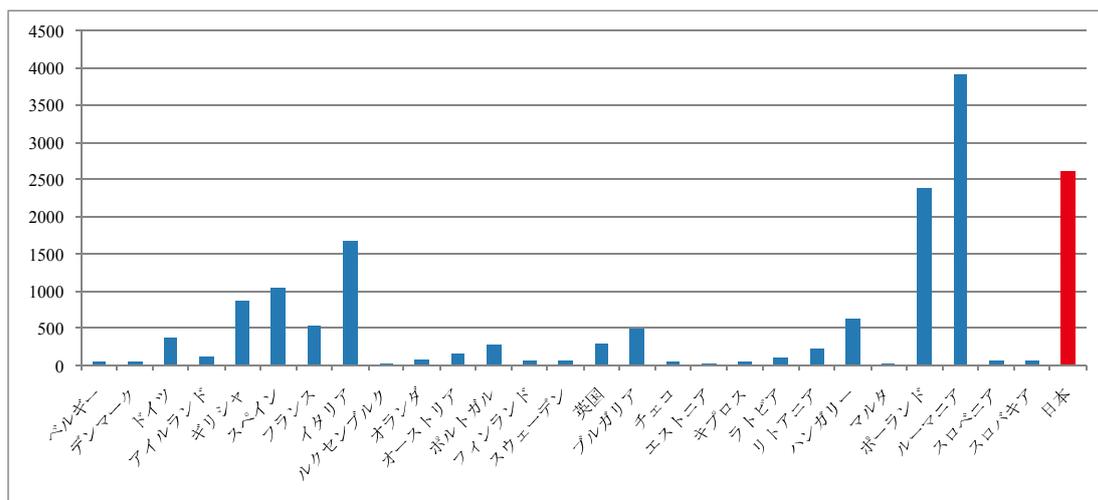
経営規模階層ごとの農家戸数の分布を見ると、ドイツ、フランス、英国、デンマーク、フィンランド、スウェーデン等では、小規模農家が比較的少数で、農地面積でみれば大規模経営が占める割合が高く、効率的な農業生産が行われていると言える（第11図）。

これに対して、南欧諸国（スペイン、ギリシャ、イタリア、ポルトガル）や東欧諸国（ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア等）では、小規模農家が圧倒的多数を占めている。

次に、経営規模階層別に農地面積の分布を見ると、デンマーク、ドイツ、フランス、英国、スウェーデン等では、大規模経営が農地の過半を保有していることがわかる（第13図）。ドイツでは23%、フランスでは37%の50ha以上層が、それぞれ農地の74%、83%を保有している。

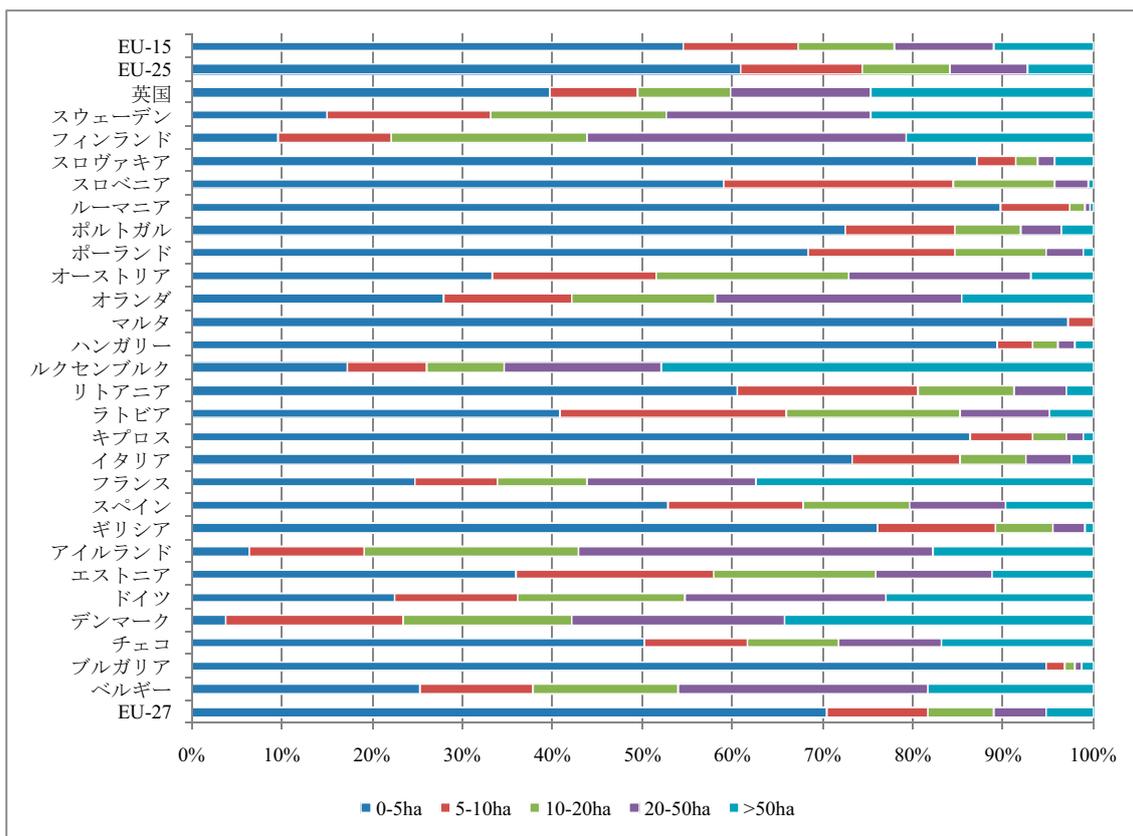
小規模農家が多数を占めるスペイン、ポルトガルや、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、スロバキア等のNMS-12でも、農地面積割合で見ると大規模層が農地の大半を保有していることから、多数の小規模農家と、少数の大規模農園が併存していると言える。

他方、イタリア、ポーランド、ルーマニアでは大規模農場への集約度は低く、多数の零細農家が農業を営んでいる。



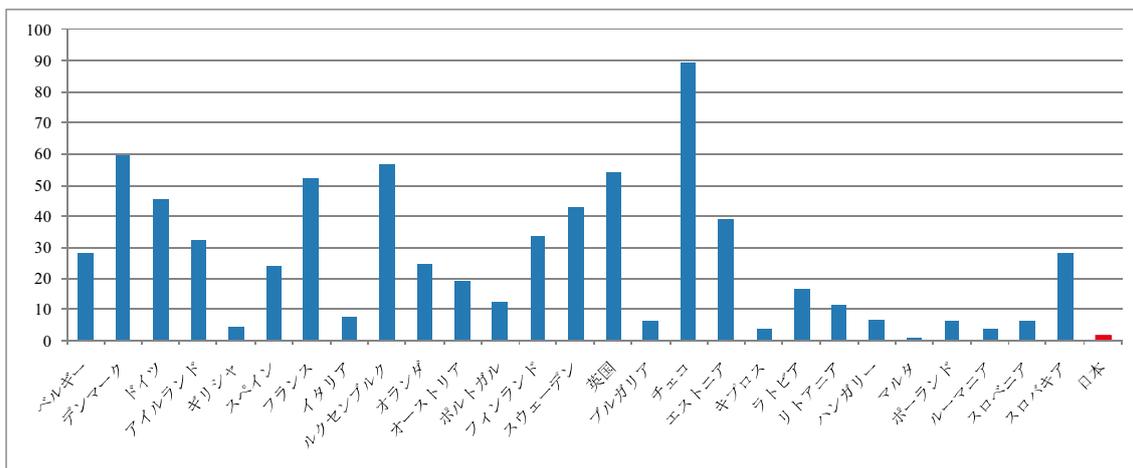
資料：European Union[18]より作成.

第10図 農家戸数（千戸）（2007年）



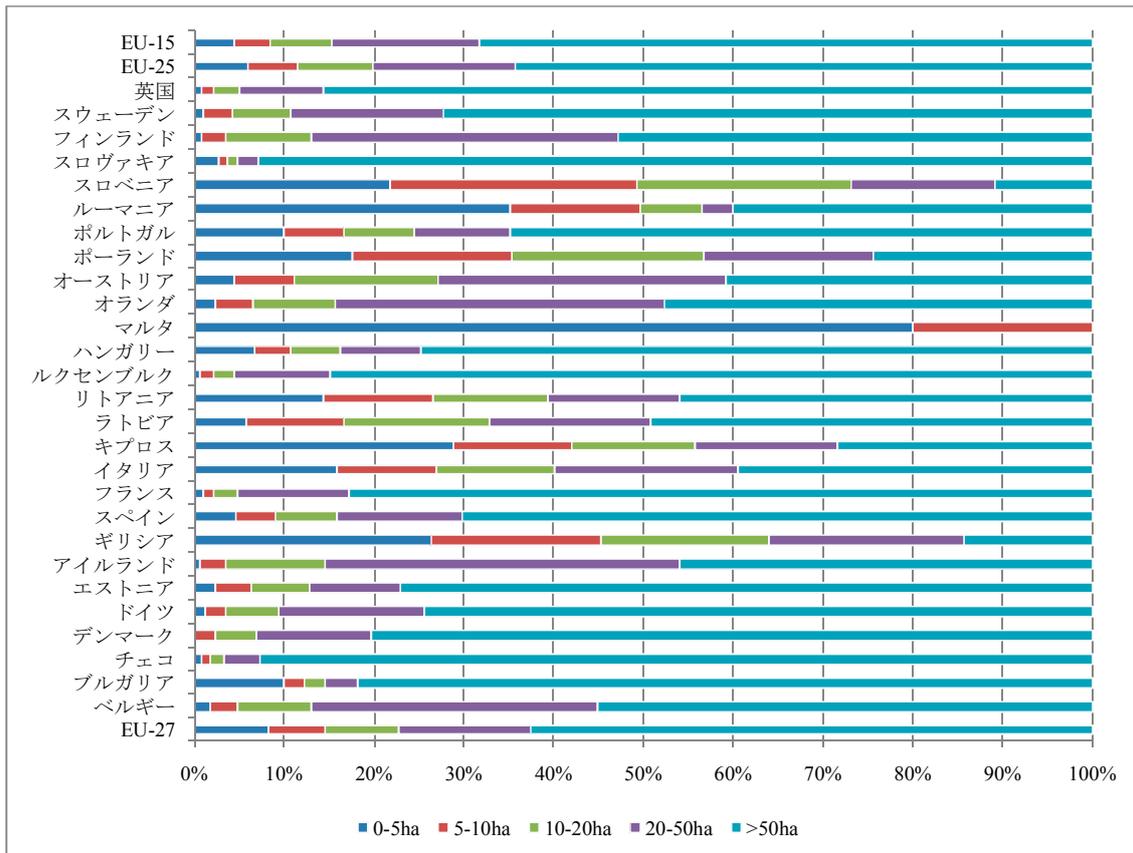
資料：European Union[18]より作成.

第 11 図 経営規模階層別農家戸数 (2007 年)



資料：European Union[18]より作成.

第 12 図 平均経営規模 (ha) (2007 年)



資料：European Union[18]より作成。

第13図 経営規模階層別農地面積（2007年）

(4) 共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）

1) 優先課題

共通農業政策（CAP）は、EU レベルで決定される最も重要な政策の一つである。

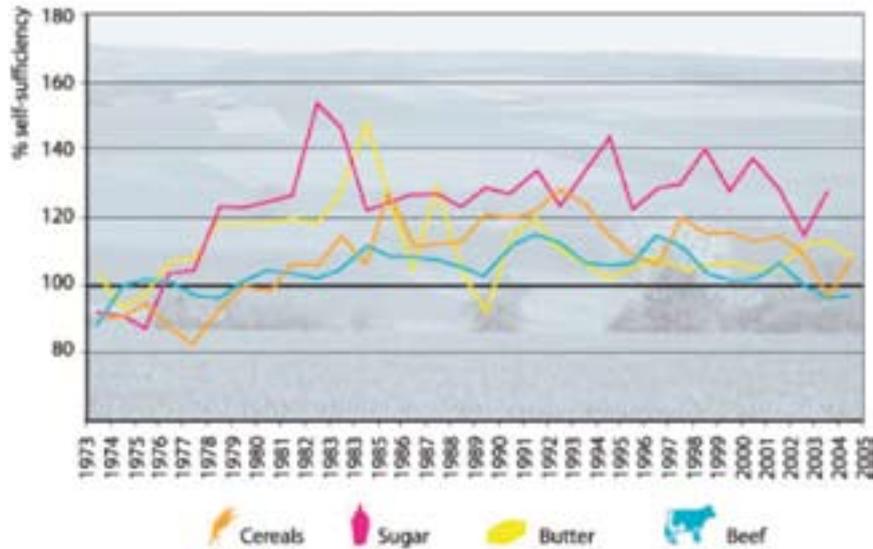
初めてCAPが導入された50年前は、欧州は、戦後の食料不足から抜け出して間もない時代であり、基礎的食料の生産を補助し、自給率を上げることが最重要課題であった。このため、輸入課徴金により世界市場から域内市場を隔離し、域内関税を撤廃し、高価格支持を行うことで徹底的に域内農業を保護していた。

CAPの下で増産が進められた結果、自給率は上昇し、1980年代以降、今日に至るまで、穀物、砂糖、バター、牛肉の自給率は軒並み100%を超えるようになった（第14図）。

しかし、価格支持政策は、いくつかの重大な問題もまた惹起した。第1に、CAPが生み出すバターマウンテン、ワインレイク等と揶揄される過剰生産問題であり、80年代に講じられた一連の生産過剰対策は功を奏せず、膨大な行政コストがEU財政を圧迫した。第2に、価格支持下では、農家に生産を効率化するインセンティブがわからず、CAP本来の目的である農業生産性の向上は達成されなかった。

さらに、対外的な問題も生じていた。域内農業保護のための輸出補助金のため、米国等
主要輸出国との間に軋轢が顕在化したのである。

こうして、これらの問題を解決し得るようなドラスティックな農政改革が不可避となっ
た。92年改革では、国際価格を考慮して支持価格が大幅に引き下げられたが、ここでのポ
イントは、それと同等の直接支払の導入（農業収入の維持）、および需給調整のための休
耕（set aside）、というポリシーミックスによって、農家の収入支持水準が維持されたこと
である。



資料：European Commission[17].

第 14 図 自給率の推移（1973 - 2005 年）



資料：European Commission[12]を基に作成.

第 15 図 CAP 改革と優先課題

価格支持から直接支払に転換したメリットとしては、農業支出が豊凶や在庫状況に左右されなくなり、農業支出が計画化されたことが挙げられる。また、穀物価格が低下したことによって、家畜飼料需要が伸び、生産過剰による財政負担も減少した。

他方、ha 当たり直接支払への転換は、農家の農地需要を増大させる要因となった。同時に、92年改革では、後述する構造政策の枠組み内で早期離農が奨励され、離農した農家の農地を大規模経営に集積させることで、さらなる生産効率化が図られた。

Agenda 2000以降は、環境的に持続可能な生産の保証に農政の重点が移り、これを実現するための最善の政策手段として、直接支払がCAPの柱となった。

2003年には、1958年にCAPが導入されて以来、最も抜本的な改革が行われた。生産補助金の大半が撤廃され、農業経営への直接支払に切り替えられたのである。こうした農業予算の配分の変化は、CAPの貿易歪曲効果に関する批判への対応でもあった。事実、2003年改革では、貿易歪曲的な農業補助を70%も削減し、ドーハ・ラウンド（多角的貿易自由化交渉）の布石となった。

さらに、直接支払の受給要件として、環境、食品安全、動植物衛生、動物福祉等の法定管理要件（Statutory Management Requirements: SMRs）や各国が定める国内法規を遵守し、農業と景観の両方の維持という観点から、農地の状態を良好に保つことが義務付けられた。これに違反した場合には、罰則として直接支払が減額される。

なお、2005年以降は、第1ピラーの直接支払だけでなく、第2ピラーの農村振興についてもクロスコンプライアンスが適用されることとなった。

2008年のヘルスチェックでは、加盟国や農家の受容度を高め、CAPの実施コストの削減を図るため、クロスコンプライアンスに若干の簡素化が図られた。一方では、手続きに必要な行政コストに比して受給額が小さすぎる農家を単一支払の対象外とするため、受給可能な下限面積が設定された。

また、綿、ホップ、オリーブオイル、タバコ、砂糖といった、2003年改革では含まれていなかった品目も改革の対象となり、より一層の自由化が進められた。これにより、ほぼ全ての部門が単一支払に組み込まれることとなった。

単一支払のデカップルの率や実際の支払方法は、加盟国の裁量に任されている部分も大きい。一概には言えないが、現行の単一支払については、地代を上昇させる副作用（転嫁効果）の問題が指摘されている（松田[32]）。

このように、政策の重点は時代の推移とともに変化している。今日では農産物貿易交渉において農業保護の削減を求める立場をとっているEUだが、かつては徹底した農業保護政策をとっていた。

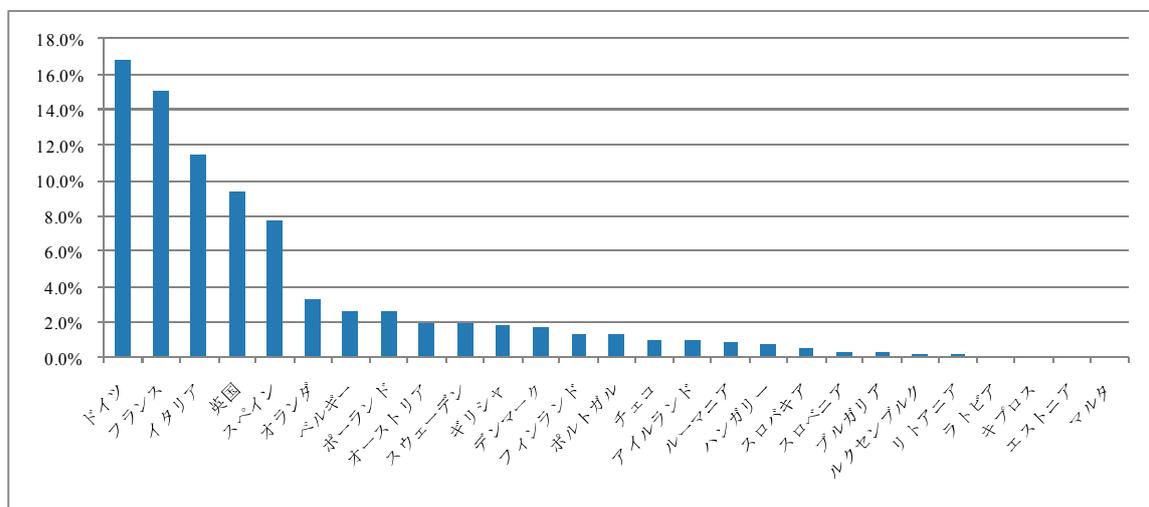
また昨今では、農業経営に対する生活水準の適正化に加え、消費者に対して安全で高品質な食料を保証すべく、EUでは有機農業を推進し、高水準の動物福祉と、農場から食卓までの食品チェーンにおける衛生の確保にも最善を尽くしている。さらに、農法の革新、

食品加工、品質認証ラベル（地理的表示、有機食品等）の任意使用に対する資金援助等を通して、良質で、国際的に競争力のある食料生産を促進している。

2) 農業予算

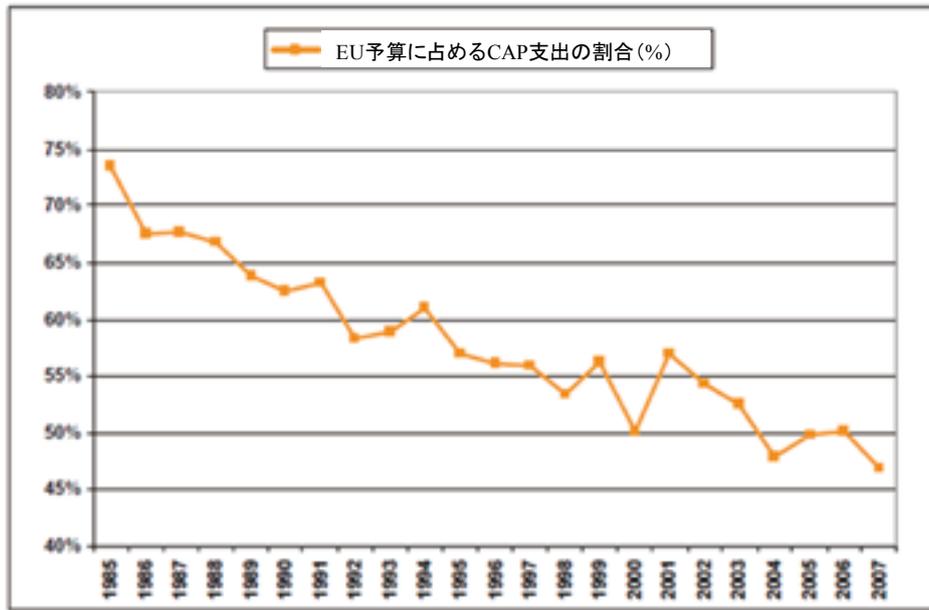
EUにとって、農業予算の決定は頭を悩ます大問題である。かつてはCAPがEU予算の7割近くを占めていたが、ドイツ等の純抛出国が農業支出の増大に難色を示しており、支出抑制の圧力が一段と高まっている（第16図）。

しかし、趨勢的に低下しているとはいえ、年間55億ユーロというCAPのコストは、依然、EUの総予算の4割を上回っている（第17図）。また、構造政策・域内市場等（38.7%）と合わせると、EU予算の86%という大きな割合を占める（第18図）。



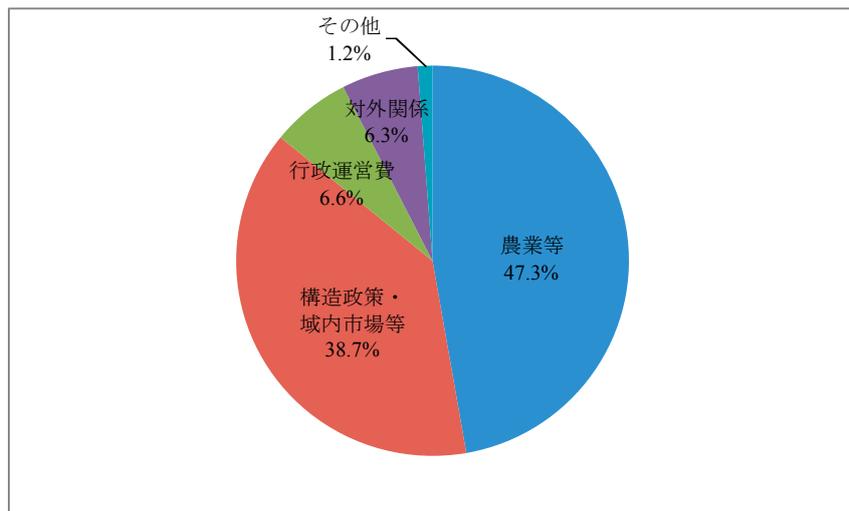
資料：http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/last_year_en.htm より作成.

第16図 EU予算の国別抛出国割合 (2010年)



資料：European Commission[16].

第 17 図 EU 予算に占める農業支出の推移 (%) (1985 - 2007 年)



資料：European Commission[17].

第 18 図 EU 予算の内訳 (2009 年)

3) 新規加盟国における CAP の適用

農業部門における EU の第 5 次拡大のインパクトは、数字で見ると劇的であった。

農業人口は、EU-15 の 600 万人から EU-27 の 1,300 万人に倍増した。いまや農業人口のおよそ 6 割が、NMS-12 に属しているのである。農地面積もまた、EU-15 の 130 百万 ha から 40% (55 百万 ha) 増加している。

EUでは、拡大に先立つ2003年改革において、農場、食品加工、販売体制等の近代化資金を新規加盟国の農業経営に提供したり、環境保全的農法を奨励するなど、EUへの適応を容易にするための対策を講じていた。

CAP規則の中には適応にかかる時間を考慮し、段階的に導入されるものもあるが、消費者のためには、EUの食品の安全性等の基準が低下することは避けなければならない。新規加盟国においてもEU規則が直ちに適用される必要がある。拡大後の3年間を対象とした資金援助計画は、こうした農業経営のニーズに応じて策定されたものであり、早期離農、辺境地域、環境保護、植林、半自給農家、生産者グループ、EUの食品衛生および動物福祉水準の遵守等について、58億ユーロが供与された。

にもかかわらず、EUにおける農業生産の増分が10-20%にとどまると見込まれていることは、新規加盟国における生産のポテンシャルがフルに利用されていないことを反映している。

新規加盟国の農家は、EUの単一市場において比較的安定した価格を享受することが可能になるとともに、直接支払や農村振興政策の恩恵も得られることになる。けれども、新規加盟国の農村地域は、低所得や高失業率のため、EU-15に比べ顕著に経済水準が低く、生活水準も低い(2001年でEU-15の45%)。よって、NMS-12の農村が抱える問題に対処しうるような農村振興政策の策定が急務となっている。

第3章 EU 農村振興政策

1. EU 農業予算の編成と変遷

(1) 課題となる域内格差の是正

EU の共通農業政策（CAP）は、毎年支出される農業者支援である第1ピラーと、複数年の農村振興計画に基づき、加盟国の実情に応じて柔軟に運用される第2ピラーに区分される。この2つの柱から成るこの構造は、互いに補完し合うものであり、次期2013年改革でも維持される見通しである。

まず前者については、域内共通の農業政策が実施されている。共通市場ゆえ、27の加盟国に対し、ブリュッセルの欧州委員会で策定された共通の市場・価格制度が適用され、これにかかる予算は、EU がすべて負担する。

一方、第2ピラーの農村振興政策については、補完性（サブシディアリティ）の原理により、その実施は各加盟国に委ねられている。つまり、農村振興は、第一義的には加盟国ないし地方政府の責任で行うべきものであり、EU の関与は加盟国のイニシアティブを補完するものでなければならない。

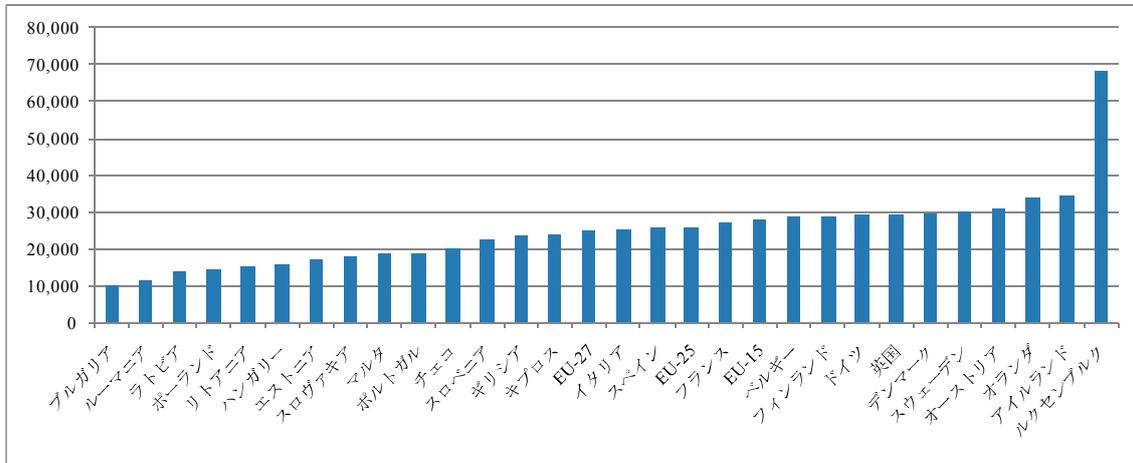
それゆえ、欧州委員会の仕事は、関連する理事会規則の制定と、その枠組み内で各加盟国が策定した具体的な農村振興計画をチェックし、承認するまでに限られる。EU の承認が得られれば、後は加盟国がこれを実施する運びとなる。

また、農村振興に係る予算は、EU と加盟国（中央政府、地方政府）が一定の負担をすることが義務付けられる。この共同出資におけるEU の負担率は、通常50%（収斂地域（convergence region）は75%）であるが、環境および田園（countryside）の改善に資する第2機軸の施策、および第4期軸（LEADER）に関してのみ55%（収斂地域は80%）とすることができる。

ところで、EU では拡大のたびに、自然・立地条件（条件不利地域か否か、水・土壌条件等）、農業条件（経営構造、労働生産性、作物等）から社会・経済条件（人口密度、失業率、年齢構成、経済発展水準等）に至る全ての面で多様性が高まっている。多様性と言えば聞こえはいいが、実際には、80年代の南欧加盟では、地域間の経済力格差が3倍に拡大したと言われたし、95年の北欧加盟では、ラップランド等の他の加盟国に類を見ないような特別の過疎地域への配慮が求められた。

拡大の際には、概して新加盟国のどこかが一人当たりGDPの最低国になるが、NMS-12は全て下位に位置しており、域内格差はますます広がってさえている（第19図）。一人当たりGDPのEU-27平均値に対する割合は、EU-15では111%、EU-15の最低国のポルトガル

でさえ 75%水準に達しているのに対し、ブルガリアは 40%の水準にしか満たない。NMS-12 のどの国も EU 平均を下回り、経済発展の遅れによる問題を抱えている。



資料：European Union[18]より計算・作成。

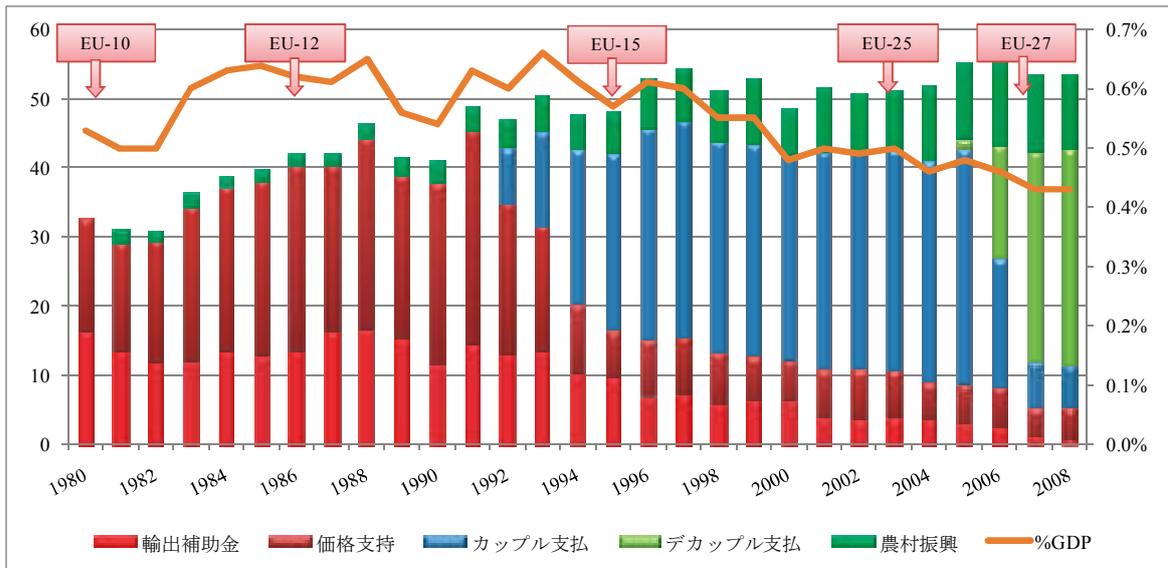
第 19 図 一人当たり GDP (PPS) (2008 年)

これでは CAP による受益国と負担超過国との間の軋轢が生じることは不可避であり、域内に異質すぎる地域を抱えたまま、単一市場や通貨同盟を維持することはできない。それゆえ、欧州統合のさらなる深化のためには、最も開発が遅れている国や地域（収斂地域）が EU 平均に追いつけるよう支援し、加盟国間の格差を是正することが必須課題とならざるを得ない。そこで必要になるのが、地域政策や農村振興政策なのである。

(2) 農村振興予算の推移

以下では、農村振興政策の予算の推移に焦点を当て、そのポイントを簡単に振り返っておこう。

第 20 図が示すように、加盟国の増加とともに、EU 財政は拡大の一途をたどってきた。しかし、今日では農業支出削減のプレッシャーが大きく、新規加盟国への直接支払の在り方等が問われている。ドイツやフランスといった EU 主要国の強い批判や、加盟国間の軋轢のため、EU の農業財政は今後も縮小に向かう見込みである。



資料：Haniotis[22].

第 20 図 CAP 予算の推移 (10 億ユーロ) (1980 - 2007 年)

ちなみに、現行の EU 予算 (2007-2013 年) では、2002 年 10 月の欧州理事会決定を踏まえ、期間中の農業予算 (価格支持と直接所得補助) を 2006 年水準に留めている。27 カ国体制になったにもかかわらず、インフレ率を控除した実質額は、2006 年の 43 億 7,000 万ユーロから 2013 年の 42 億 3,000 万ユーロと、3%の減少となっている。

その中で、農村振興予算は EU 拡大を考慮し、2006 年の 10 億 5,000 万ユーロから 2013 年の 13 億 2,000 万ユーロへと、約 25%の増加となる一方、農産物価格支持、直接支払および農村振興の合計額は、54 億 3,000 万ユーロ (2006 年) から 55 億 5,000 万ユーロ (2013 年) と、2%増にとどまっている。

ところで、農業支出増大に対する懸念や、食料安全保障に関する不安がなくなったことだけが、第 2 ピラー増強の原動力になったわけではない。70 年代には既に、CAP の目的を達成し、農業を経済全体の中に統合するためには、農家の所得を向上させることが不可欠で、農業構造の抜本的改革なしにはその実現が不可能であることが認識されていた。

欧州レベルでは、80 年代から農業構造政策が実施されていたが、予算全体から見ても、市場秩序のための直接支払と比べても、規模は小さかった。けれども、農業の近代化が進み、EU 経済がよりサービス産業指向になるにつれ、農村で働く人口の割合は半世紀前の 20%超から 7%にまで落ち込み、農村地域の様々な機能のバランスを維持することが急務となってきた。

そこで、Agenda 2000 の一環として、農村振興に関する最初の改革が行われ、農村振興が市場制度と並立する、CAP 第 2 の柱に位置付けられた。ちょうどその頃、BSE や牛乳のダイオキシン汚染、牛肉の残留ホルモン剤といった食品による健康被害が、農業や家畜飼養の集約化に起因するのではないかが、疑問視されるようになっていた。こうした背景か

ら、環境保全的農法、動物福祉、食品の安全と質が最優先項目として掲げられ、第2ピラーの強化という方向性が打ち出されたのである。

(3) 農村振興政策の展開

現行プログラム（2007 - 2013 年）に先立ち、まずおさえておきたいのは、理事会規則第1257/99号である。それまでバラバラに行われていたLFA支払や経営投資助成、早期離農助成等の目的5aの農業構造政策と、地域政策の範疇に含まれていた後進地域等に対する総合的な地域振興政策をドッキングさせ、多様な施策を1つの政策パッケージの中に統合した。同時に、農業構造政策関連の11の規則が農村振興規則に一本化された（第21図）。

理事会規則第1698/2005号の下では、引き続きさらなる改革が進められた。

第1に、LEADER事業も同じ政策パッケージの中に加えられ、助成措置が4つの政策機軸の下に整理された。

第2に、これにあわせてプログラムの政策評価および監視の仕組みも一本化された。

第3に、SAPARD（Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development）やTRDI（Temporary Rural Development Instrument）の終了した中東欧諸国も、農村振興政策の下に統合されることになった。

第4に、農村振興のための独立した1つの基金がつくられた。従来は、それぞれの目的に応じて異なる予算枠（各種の構造基金）が用意されていたため、きわめて複雑であった予算会計が、欧州農業農村振興基金（EAFRD）として1つにまとめられたのである（理事会規則第1290/2005号）。

このように、規則、事業評価、予算といったあらゆる面で一本化された農村振興政策のメリットは、計り知れない。これによって、農村振興計画の一貫性が向上し、政策の透明性が高まっただけでなく、施策間の比較も容易になり、さらに行政的な手続きが大幅に簡素化された。

	80年代	90年代	Agenda 2000	農村振興計画 2007-2013
構造基金	<input type="checkbox"/> 欧州地域開発基金 (ERDF) <input type="checkbox"/> 欧州社会基金 (ESF) <input type="checkbox"/> 欧州農業指導保証基金 (EAGGF) 指導部門 <input type="checkbox"/> 欧州投資銀行 (EIB) <input type="checkbox"/> 欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC)		<input type="checkbox"/> EAGGF 指導部門 <input type="checkbox"/> EAGGF 保証部門	<input type="checkbox"/> 規則第1290/2005号 ● 欧州農業農村振興基金 (EAFRD) に一本化
地域政策	<input type="checkbox"/> 1986年欧州単一議定書 ● 経済的・社会的結束 (格差是正) の必要性を規定 <input type="checkbox"/> 1988年改革 ● 目的1-5a, 5bの地域指定	<input type="checkbox"/> 格差是正基金 <input type="checkbox"/> 最優先目的に助成集中 <input type="checkbox"/> パートナーシップの原則 <input type="checkbox"/> 追加の原則 <input type="checkbox"/> 補完性の原則	<input type="checkbox"/> 規則第1257/99号 ● 多数の施策を1つの政策パッケージに統合 <input type="checkbox"/> 農村振興をCAP第2の柱として位置付け ● 農村振興を強化 ● 環境 ● 動物福祉	<input type="checkbox"/> 規則第1698/2005号 ● 4つの政策機軸 ● 事業評価を一本化 ● 監視の仕組を一本化 <input type="checkbox"/> 農村振興計画の一貫性, 透明性の向上 <input type="checkbox"/> LEADER axis
農業構造政策	<input type="checkbox"/> 1972年の構造3指令 ● 経営近代化 ● 離農促進 ● 農業教育訓練 <input type="checkbox"/> 規則第797/85号で共通政策として確立	<input type="checkbox"/> 目的5a (農業構造調整) ● 若年農業者の就農 ● 条件不利地域支払 ● 農業環境支払 ● 早期離農 <input type="checkbox"/> LEADER I <input type="checkbox"/> LEADER II	<input type="checkbox"/> LEADER +	
NMS			<input type="checkbox"/> SAPARD, TRDI	

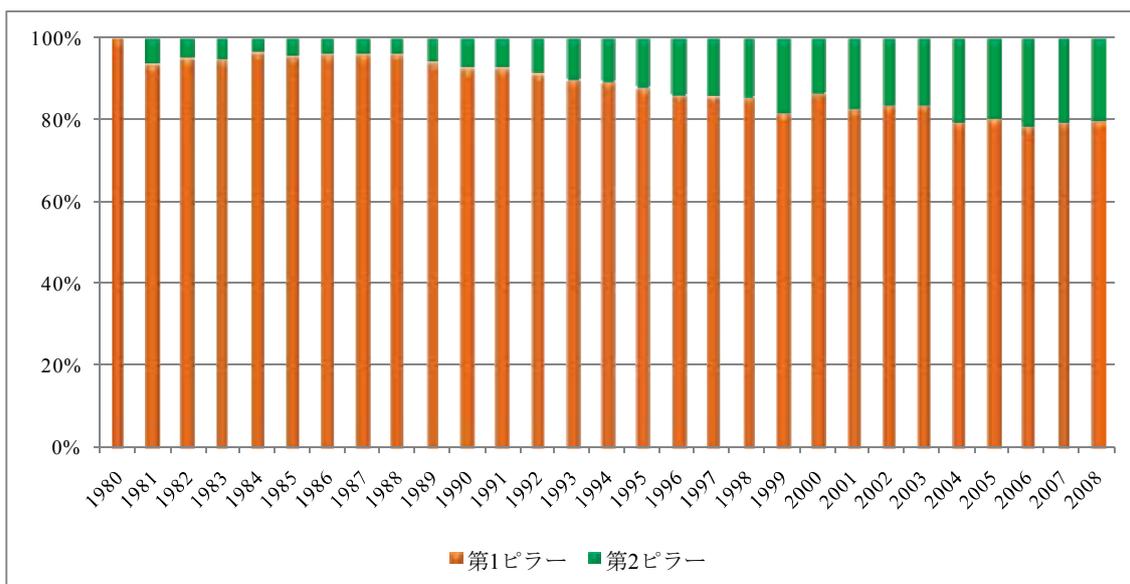
資料：筆者作成。

第 21 図 農村振興政策の展開

(4) モジュールーション

CAP 支出の推移 (1980 - 2007 年) を、第 1 ピラー (直接支払) と第 2 ピラー (農村振興) に区分して見てみると、CAP 予算の大半は、直接支払に当てられていることがわかる (第 22 図)。つまり、後者が増加傾向にあるとは言っても、実は 20%程度にすぎないのである。

農業予算の総額を減らさざるを得ないという政治的状况の中で、第 2 ピラーの予算の不足を補うためにはどうしたらよいか。そこで 2003 年改革で欧州委員会が提案した 1 つの可能性が、このモジュールーションというメカニズムなのである。これは、本来計画されていた第 1 ピラーのための資金を、第 2 ピラーに予算を再配分するための唯一の手段とも言える。



資料：European Commission[16].

第22図 ピラー別 CAP 支出の推移 (1980 - 2007年)

さて、こうして導入されたモジュレーションには、次の2つの方法がある。

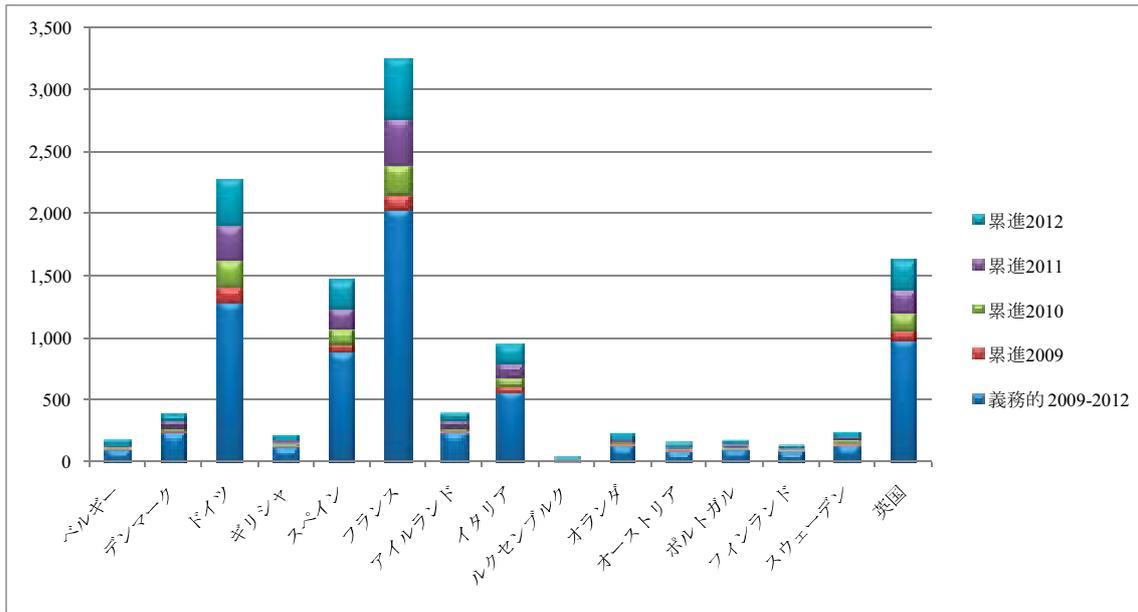
1つは、5,000ユーロ以上の直接支払を受給している農家への支払を、年度毎に定められたパーセンテージ分カットし、農村振興政策に資金を移行させる「義務的モジュレーション (compulsory modulation)」である。この比率は、2009年以降、毎年1%ずつ引き上げられ、2012年には10%となることが決まっている (第6表)。

もう1つは、年間30万ユーロを上回る支払についてのみ、削減率を4%追加する「累進的モジュレーション (progressive modulation)」であり、従って、2012年には14%のカットが行われることになる。

第6表 モジュレーション率 (2008 - 2012年)

	2008	2009	2010	2011	2012
€1 - €5,000	0	0	0	0	0
€5,000 - €299,999	5%	7%	8%	9%	10%
€300,000~	5%	11%	12%	13%	14%

そこで、EU-15のモジュレーションによる振替額を加盟国別に見てみると、とりわけフランス、ドイツ、英国、スペイン等における影響が顕著である (第23図)。



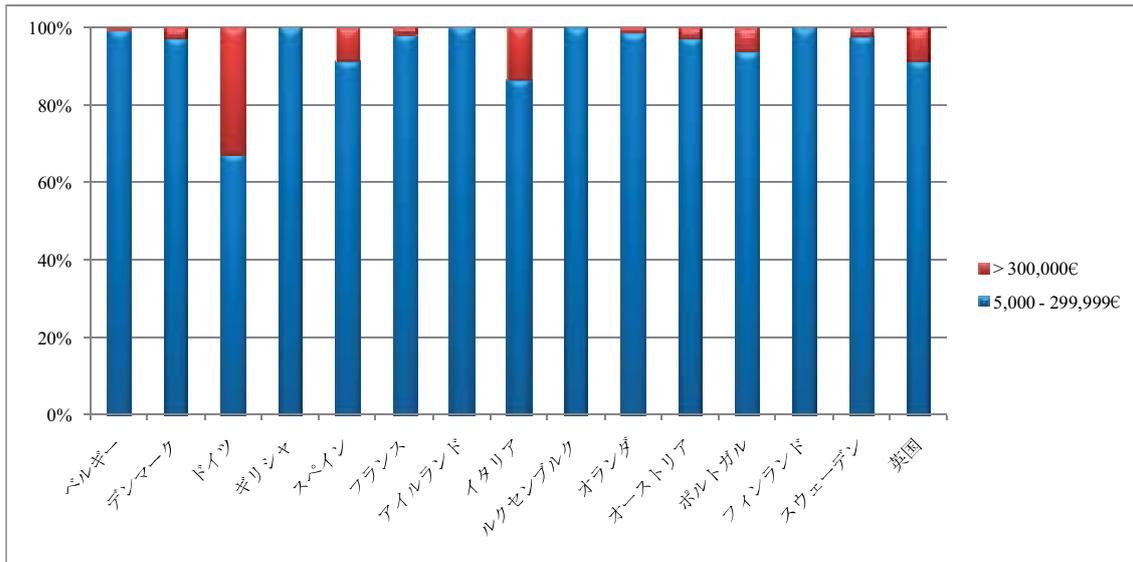
資料：筆者作成。

第 23 図 モジュレーションによる振替額（百万ユーロ）（2009 - 2012 年）

また第 24 図から浮き彫りになるのは、ドイツにおける累進的モジュレーションによる削減額の大きさである。30 万ユーロ以上の支払分のカットは、EU-15 平均で 10.8%であり、イタリア（13.2%）もこれを上回ってはいるが、ドイツ（32.4%）は遥かにこれを凌駕している。

他方、フランスでは、その内訳はほとんどが義務的モジュレーションによるもので、累進的モジュレーションの影響はほとんど受けない（1.8%のみ）ことが分かる。

こうしたモジュレーション導入の背景には、第 2 ピラーに対する資金の増強に加え、分配上の目的もあった。すなわち、旧東ドイツ等の一部の超大規模経営に直接支払が集中する問題への対処として、何らかの政策的介入が求められていたのである。



資料：Henke et al.[23]を基に筆者が作成。

第24図 支払区分別に見たモジュレーションの割合(%) (2012年)

ところで、モジュレーションについては、肯定的な見解を聞くことはほとんどない。

筆者がドイツ・バイエルン州で行った聞き取り調査(2009年12月)では、「決めなくてはいけないのは、どれだけのお金を農村振興に投入するかであって、モジュレーションのような作弄的な手段を使うべきではない(ミュンヘン工科大学のHeißenhuber教授)」という見解や、「第1ピラーの処理だって簡単な話ではないのに、さらに複雑なやり方で、行政の手間をかけて第2ピラーに資金を移行するというのは、非常にひどい決定事項であり、賢い措置ではない(バイエルン州食料農林省のWeber博士)」という批判が多く聞かれた。

また、バイエルン州でも2戸に1戸はモジュレーションの対象となっているため、農家の大多数は非常に批判的な目で見ている。モジュレーションの効果については、「モジュレーション1%ごとにバイエルン州で500万ユーロ増えるから、7%だと3,500万ユーロ、2012年には5,000万ユーロが第2ピラーに投入されることになるが、どういうふうに資金を使うかが重要で、ただちに環境効果の増大にはつながらない」こと、さらに「第1ピラーをカットしすぎると、国土全体における農業の維持がおびやかされ、景観や環境に対する効果が減ってしまうことを政治家にわかってもらう必要がある」という意見もあった(バイエルン州農民連盟のBorst氏)。

元バイエルン州議会議員で酪農家のRanner氏は、「これまで農家がもらっていたお金が、直接農業とは関係のないところに流れてしまうようになった」とし、「本当だったら農家が受け取るはずだったお金をどうして公益に回さなくてはいけないのか」という見解にある。これがまさに農家の一般的な見方なのであり、農家にとって既得権益になっているため、いかに第2ピラーの重要性を説いたところで、第1ピラーの削減は容易ではない。

2. 農村振興政策の運用実態

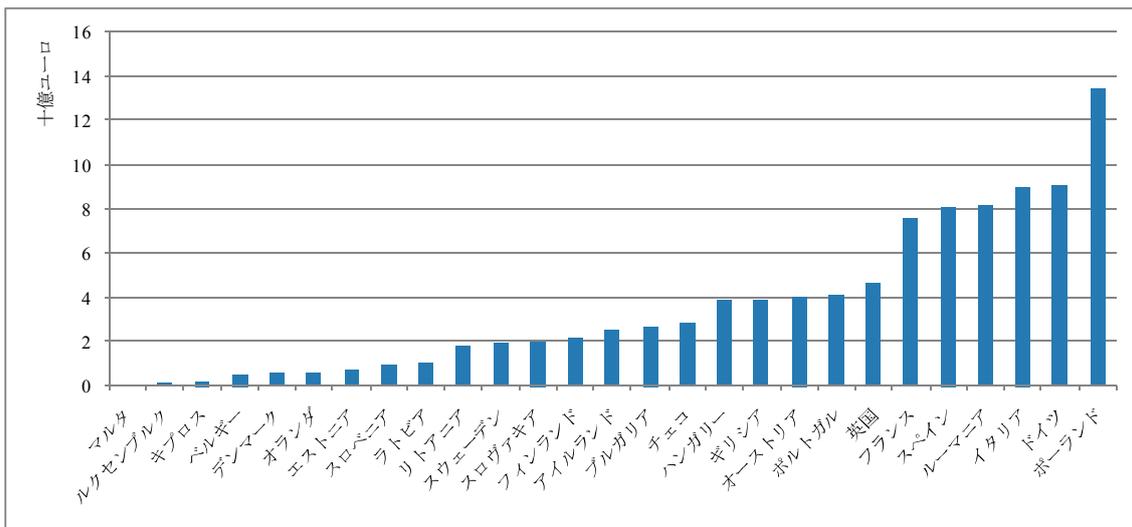
(1) EAFRD の国別配分

2007 - 2013 年の農村振興予算（EAFRD）は、7年間の総額で約 776 億ユーロである。こうした複数年次に渡る計画の策定は、総合的アプローチを一つの原則としたものである。これによって、今後どのような事業がどの程度の規模で実施されるのかが明確に示され、中期的な支出や年度予算の決定をスムーズにすることができ、同時に、対象地域への民間投資を誘致する効果も期待できる。

なお、複数年に渡る事業については、2年度目以降の各年分を含めた予算配分額を予め配分するが、これはあくまでも指標的なもので、最終的には各年度の予算の執行によって決定する。農村振興に関する予算に、financial plans と financial execution の 2 つがあるのはこのためである。

現行の各加盟国への配分額は、2000-2006 年の農村振興予算の実績や、EU 全体の開発速度に照らして発展が遅れている地域数などを加味して決定されている。2013 年改革案では、この配分率についてより客観的な基準による見直しが提案されている。

2007-2013 年の配分額を見ると、ポーランド（13.9%）が突出しており、次いでドイツ（9.4%）、イタリア（9.3%）、ルーマニア（8.4%）、スペイン（8.3%）、フランス（7.8%）の順に多い（第 25 図）。英国（4.7%）を含め、その他の加盟国に対する資金配分は 5% に満たない。



資料：DG AGRI[19].

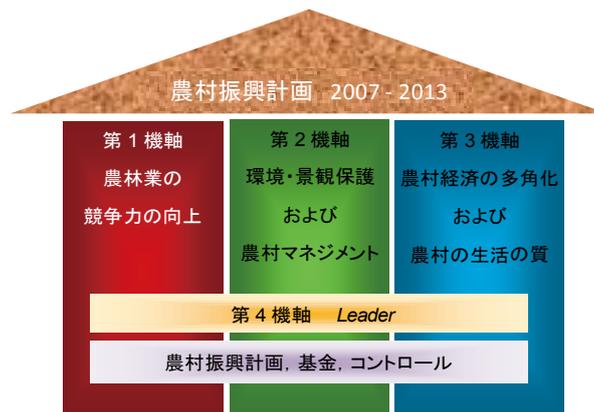
第 25 図 EAFRD の加盟国別配分（2007 - 2013 年）

(2) 4つの政策機軸

(i) 農村振興計画の枠組み

2005年9月の理事会規則第1698/2005号「農村振興のための欧州農業農村振興基金(EAFRD)による農村振興支援」および2006年2月の理事会決定「農村開発戦略ガイドライン」(2006/144/EC)に基づき、CAPの第2ピラーである農村振興政策は、4つの基本軸に再編整理されている。

このうち第1機軸(農林業の競争力向上)、第2機軸(環境・景観保護)、第3機軸(農村経済の多角化および農村の生活の質の向上)の3つは、固有の政策目標を有する垂直的な軸となる。これに対して、第4機軸に分類されたLEADERは、“Leader Axis”とも呼ばれ、第1～第3機軸の達成のために付随して行われる水平的な軸として位置付けられた(第26図)。



第26図 農村振興計画の枠組み(2007 - 2013年)

ここで、第1～第3機軸の事業は独自に行ってもよいし、LEADERを利用して行うことも可能である。なお、LEADERをどの機軸のために用いるかは、地域の自由であるが、第1機軸に10%、第2機軸に25%、第3機軸に10%、第4機軸に5%というように、各加盟国の予算に占めるべき最低割合が規定されている(理事会規則第1698/2005号第17条)。

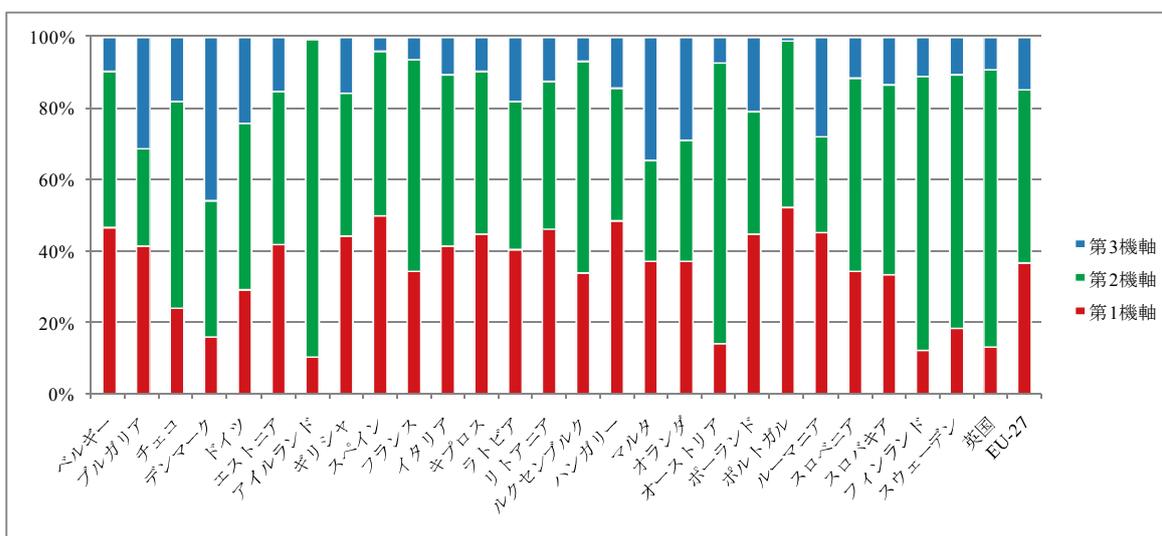
このように、4つの政策機軸について、欧州委員会が最低限の予算配分を決めただけで、それ以外のことは加盟国に全部まかせているということ自体、農村振興におけるボトムアップアプローチの必要性を示している。

第1章で概観したように、多種多様な農業生産が行われているEU-27においては、構造問題の原因や性格、農村の形態、経済発展の度合いに至る全てが非常に多様なため、それぞれの地域に応じて、それぞれ異なった解決方法が要求される。それゆえ、欧州委員会も

中央集権的な計画はできず、大まかな制度的枠組みを制定するのが精一杯であろう。各加盟国は、“EU” の概念と枠組みに準拠した形で、最も適切な手段によって農村振興施策を実施し、また、欧州委員会に提出する報告書の中で、自分たちが選択した施策で何が達成されたかを評価する義務を負う。

(ii) 政策機軸の相対的重要性

これらの3つの政策機軸の相対的重要性を加盟国別に見たものが、第27図である。EU-27では、第2機軸が46%と最大の比重を占め、第1機軸が33%、第3機軸が12%となっており、共通の最低割合が定められていても、その資金の使い方には加盟国間で大きな差異が存在することが見てとれよう。



資料：DG AGRI[19].

第27図 政策機軸の相対的重要性（2007 - 2013年）

第1機軸に重きを置いているのは、ポルトガル（45.9%）、ハンガリー（45%）、スペイン（44.7%）、ベルギー（44.1%）、キプロス（43.4%）である。他方、比重が低いのは、アイルランド（9.7%）、オーストリア（14.4%）、フィンランド（11.7%）、スウェーデン（17.3%）、英国（12.8%）である。

第2機軸のウェイトが高いのは、アイルランド（80.2%）、オーストリア（72.6%）、英国（72.5%）、フィンランド（72.2%）である。これに対して、新規加盟国のブルガリア（24.2%）、マルタ（26.3%）、ルーマニア（23.7%）では、第2機軸の比重は30%に満たない。

第3機軸の比重は、全加盟国で40%を上回ることはない。マルタ（33.2%）を筆頭に、オランダ（29.6%）、ブルガリア（28.5%）、ドイツ（26.5%）で高く、フランス（9.3%）、ポルトガル（8.8%）、ルクセンブルク（8.5%）、ならびにアイルランド（7.8%）で低い。

(3) EAFRD の助成措置

(i) 政策パッケージ

まず、第1機軸に含まれる助成措置は、進展する農産物貿易の自由化の下で、農業部門の効率性と競争力を高めることを目的としたものである。これらは、①人的資本、②物的資本、③農産物の質、④構造変化を経験する新規加盟国を対象とした移行措置、の4つに区分される。

人的資本への支援は、農村地域の成長に資する革新的でダイナミックな農業部門の育成に不可欠である。生産費を削減し、経営規模を拡大し、より市場指向的になるだけでなく、経済活動の多角化や、食品の安全性や質を追求した高付加価値化もまた、競争力の向上に寄与する。また、競争力向上のためには、物的資本に対する投資助成も必要となる。

なお、人材の確保を目的とした助成措置の中で、職業訓練および情報活動（111）は、土地管理および環境に関する技術的・経済的な専門知識を提供するものであり、成人した全農業者が利用可能である。これに対して、構造調整を目的とした若年農業者（112）と早期離農（113）は、それぞれ40歳未満、55歳以上という年齢要件が課されている。

第2機軸は、環境および農村空間の改善に資する土地管理（land management）を維持するための、農家や林家の活動を奨励するものであり、①農地の持続的利用と、②森林の持続的利用、の2つがある。

第3機軸は、農村地域をより魅力的なものにするため、生活の質を高め、農業と他部門のリンクを強化することで新しい雇用機会を生み出し、とりわけ過疎に瀕した辺境地域における社会経済基盤を改善することを目的としている。ここに含まれる助成措置は、①農村経済の多角化、②生活の質の向上、③職業訓練および技術の獲得、の3つである。

以上の3つの政策機軸に加えて、LEADERを第4期軸としたものが現行の体系である。これらのEAFRDの助成措置は総数45に上り、全てコード化されている（第7表）。

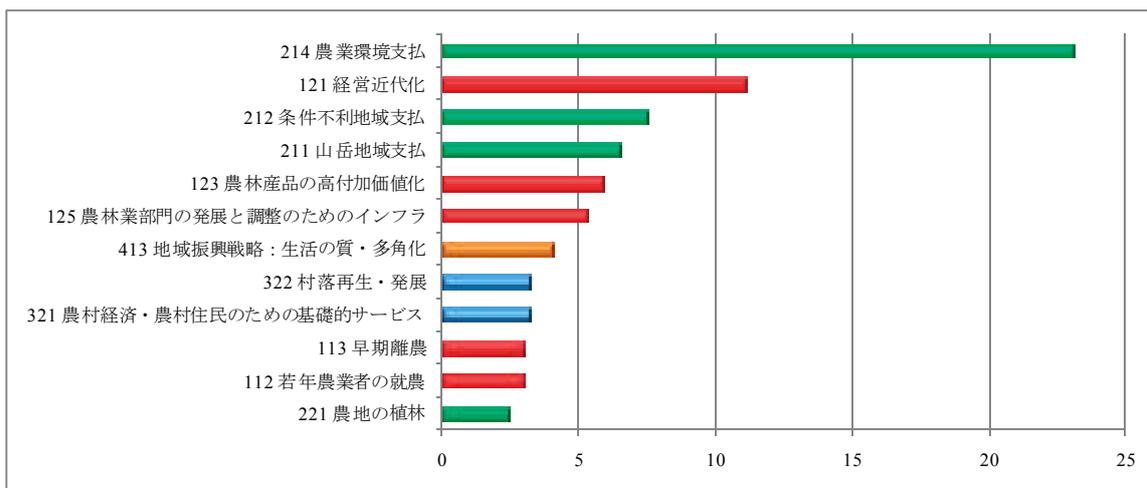
第7表 EAFRD の助成措置

第1機軸：農林業における競争力向上 (min. 10% , EU負担率50/75%)		
111	人的資本	職業訓練および情報活動
112		若年農業者の就農
113		農業者・農業労働者の早期離農
114		アドバイザー・サービスの使用
115		農業簿記支援サービス
121	物的資本	経営近代化
122		森林経済価値の改善
123		農林産品の高付加価値化
124		新製品と製造手法, 技術の開発のための協働
125		農林業部門の発展および調整に関連したインフラ
126		自然災害に見舞われた農業潜在力の回復
131	農産物の質	規格の遵守
132		食品の品質制度への農業者の参加
133		農産物食品の情報提供活動と販売促進活動
141	移行措置	再構築中の半自給自足経営支援
142		生産者グループの設立
143		ブルガリア・ルーマニアにおける経営アドバイザー・拡張サービス
第2機軸：環境・農村空間の改善 (min. 25% , EU負担率55/80%)		
211	農地の持続的利用	自然ハンディキャップ支払, 山岳地域に対する補償支払
212		山岳地域以外の条件不利地域に対する補償支払
213		Natura 2000および水質指令
214		農業環境支払
215		動物福祉への支払
216		非生産的投資への補助
221	森林の持続的利用	農地の植林
222		アグロ・フォレストリ
223		非農用地の植林
224		森林のNatura 2000
225		林業・環境支払
226		森林ポテンシャルの回復および山火事防止
227		非生産的投資への助成
第3機軸：農村における生活の質および農村経済の多角化 (min.10% , EU負担率50/75%)		
311	経済の多角化	非農業活動への多角化
312		マイクロ企業の創出および発展の支援
313		ツーリズム活動の促進
321	生活の質	農村経済および農村住民のための基礎的サービス
322		村落再生および発展
323		農村地域の文化遺産の保全および高付加価値化
331	職業資格	職業訓練および情報提供
341		能力資格の取得・振興・実施
第4機軸：LEADER (min. 5% (NMS: 2.5%) , EU負担率55/80%)		
411		地域振興戦略：競争力
412		地域振興戦略：環境・土地管理
413		地域振興戦略：生活の質・多角化
421		国家間・地域間連携
431		LAGの運営, 技術習得, 活性化
511		技術支援
611		ブルガリア・ルーマニアに対する直接支払の補完

資料：DG AGR[19].

(ii) 主要施策

EU-27における施策毎の支出額を見ると、214（農業環境支払）（23.1%）が突出しており、以下、121（農業経営の近代化）（11.1%）、211（その他の条件不利地域）（7.5%）および212（山岳地域）（6.5%）のLFA支払が続く（第28図）。これにより、環境の改善が期待されている。また、第4機軸では、LEADERを通して413（生活の質・多角化）が多く実施されている。



資料：DG AGRI[19]

第28図 EU-27における主要施策 (%) (2007 - 2013年)

(iii) 各政策機軸における各助成措置の相対的重要性

次に、各政策機軸における各助成措置の相対的重要性を見てみよう（第29図）。図中の数字は、第7表に示した各助成措置のコード番号を示している。

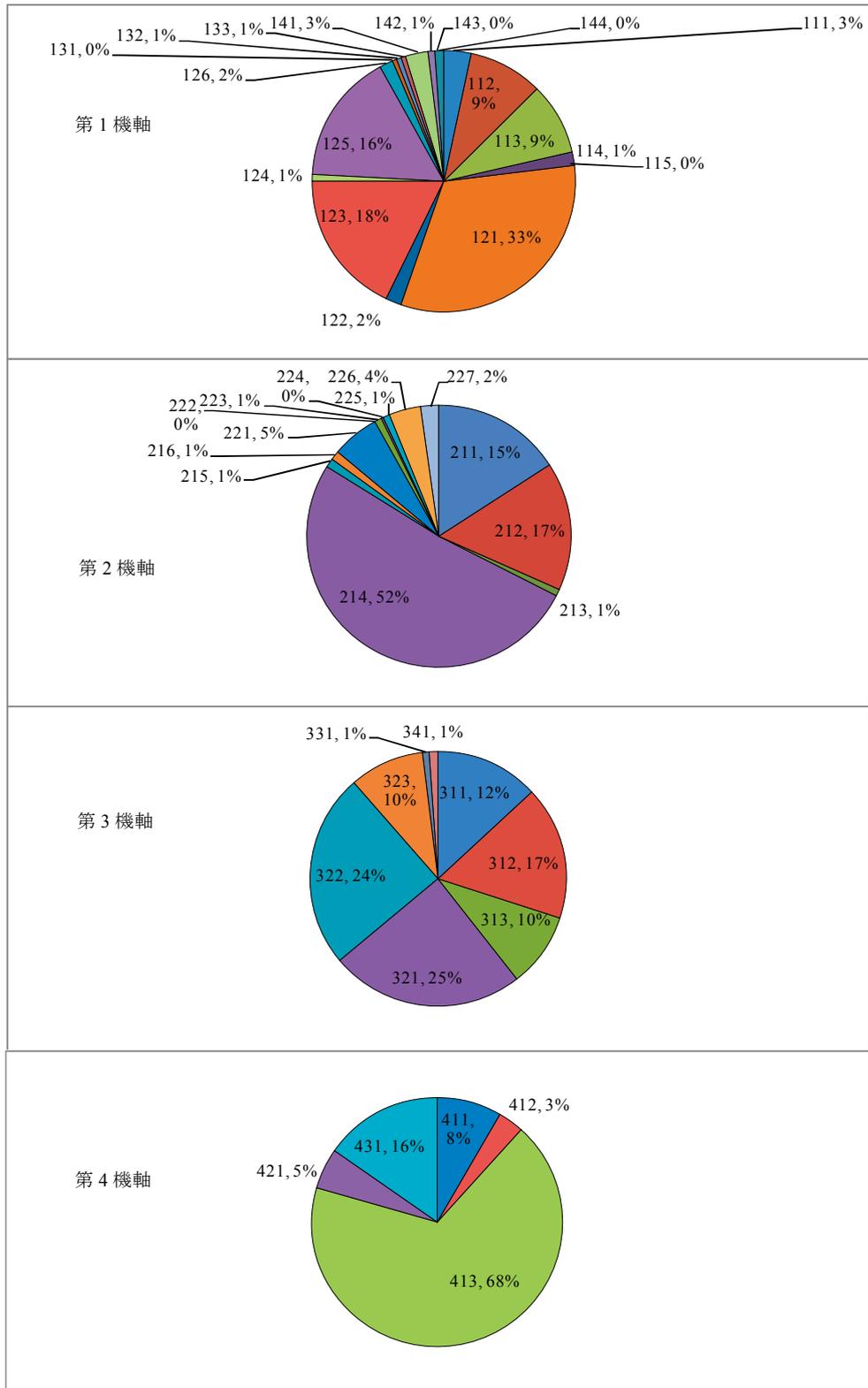
第1機軸においては、121（経営近代化）（106億ユーロ）となっており、これに123（農林産物の付加価値）（56億ユーロ）、125（農林業部門の発展と調整に関連したインフラ）（51億ユーロ）が続く。以上3施策で、第1期軸の総資金の66%と大きな比重を占めている。後述する構造改善政策の表裏を成す2つの対策、すなわち112（若年農業者）と113（早期離農）については、いずれも9%となっている。

第2機軸においては、214の環境支払に第2期軸の総資金の51%（222億ユーロ）が集中しており、LFA支払（211・212の合計で31億ユーロ）と合わせると、総資金の83%に上る。

これに対して、第3機軸においては、特段目立った助成措置は見当たらず、比較的バランスよく、それぞれの助成措置に資金が配分されている。322（村落再生および発展）（31

億ユーロ) , 321 (農村経済および農村住民のための基礎的サービス) (31 億ユーロ) , 312 (ビジネスの創出および発展) (22 億ユーロ) が上位 3 施策となる。

また、第 4 機軸においては、413 (地域振興戦略：生活の質・多角化) が全体の 7 割近くを占めている。

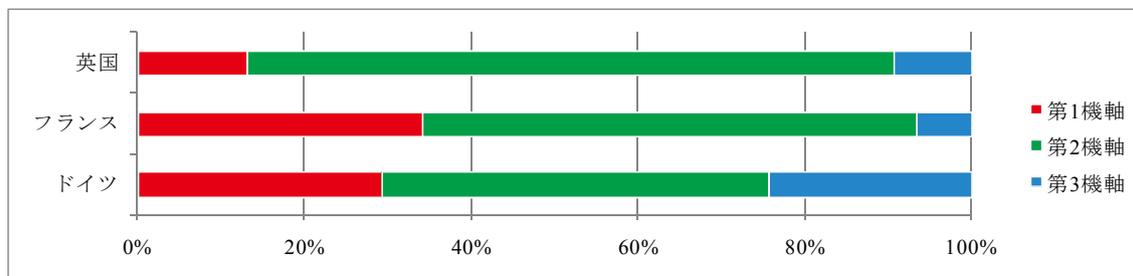


資料 : DG AGRI[19].

第 29 図 各機軸における各助成措置の相対的重要性

(4) 主要3カ国の比較

第30図は、主要3カ国（英国、フランス、ドイツ）を取り上げて、EAFRDの資金配分の相違を浮き彫りにしたものである。



資料：DG AGRI[19]より作成。

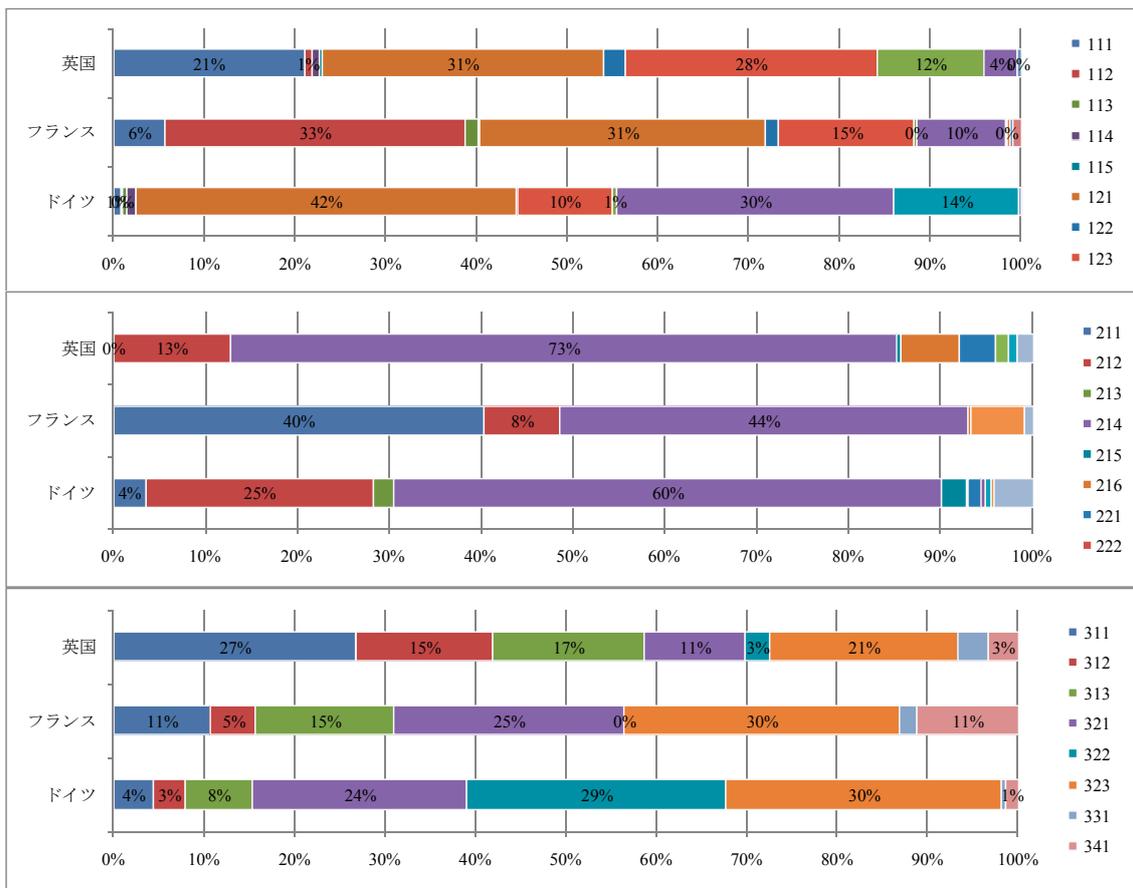
第30図 主要3カ国における政策機軸の相対的重要性の比較

ここから、まず読み取れるのは、英国においては第2機軸の比重が際立って大きいことである。その内訳をみると、ES (Environmental Stewardship) 等の実績も高い同国では、第2ピラーの資金の7割以上が農業環境支払 (214) に当てられている (第31図)。

他方、ドイツ連邦においては第3機軸の重要性が、フランスにおいては第1機軸の比重が他国に比して高いことで特徴づけることができる。

とはいえ、フランスで最も支出額が多いのは、第2機軸のLFA支払 (211 および 212) であり、以後、農業環境支払 (214)、第1機軸の若年農業者の就農 (112)、経営近代化 (121) の順に、資金を振り向けている。

ドイツについては、連邦州間の相違が大きいことに留意されてよいが、概して、第1機軸の競争力の向上よりも、農耕景観の保全や農村部の生活の質の向上を重視する風潮がある。とりわけ、第3機軸の村落再生および発展 (322) と、第1機軸の農業簿記支援サービス (115) への配分の大きさが目立っている。



資料：DG AGRI[19]より作成。

第31図 機軸間資金配分の比較（上：第1機軸，中：第2機軸，下：第3機軸）

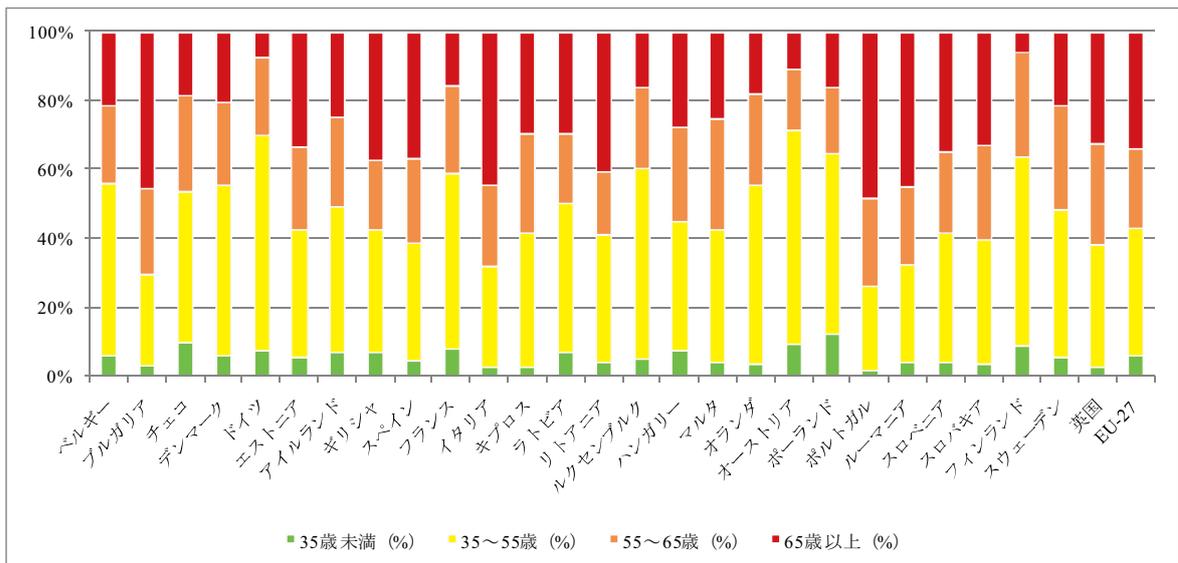
次節の理解をスムーズにするため、これら3カ国における若年農業者の就農（112）と早期離農（113）の2つの助成措置に対する資金配分を見ておくと、フランスではそれぞれ33%、1%であるのに対して、英国では、0.8%、0%、ドイツでは0.09%、0.4%と、後者2カ国では、いずれも1%にすら満たない。

3. 構造政策の課題

(1) 高齢化の実態

EUでは、70年代から農業労働力の高齢化、若年農業者の就農や後継が懸念され、高齢化対策としての農業経営者の世代交代の確保や、新規就農者に対する特別な財政支援、若年農業者に対する優遇措置など、農業構造の改善に向けたテコ入れの必要性が声高に唱えられてきた。

今日の農業部門の年齢構造もまた、多くの加盟国で構造改善がより喫緊の課題になっていることを示している（第32図）。いまやEUの全農業者の1/3以上が65歳以上であり、今後の5～10年間で多数の離農が見込まれている。他方、35歳未満の若年農業者の割合は、6%にすぎない。55歳以上農業者が56%を占め、その割合は、ポルトガル（73.4%）、ブルガリア（70.3%）、イタリア（68%）、ルーマニア（67.5%）において特に高い。



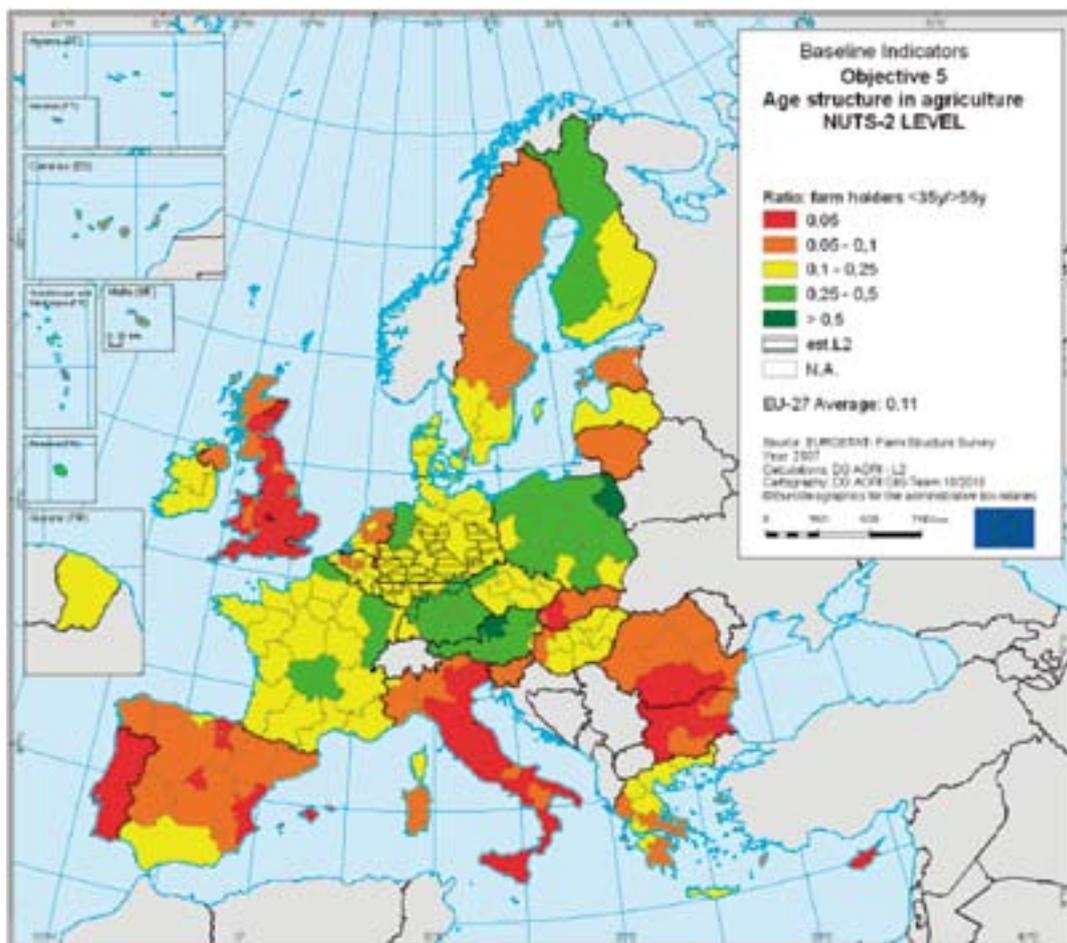
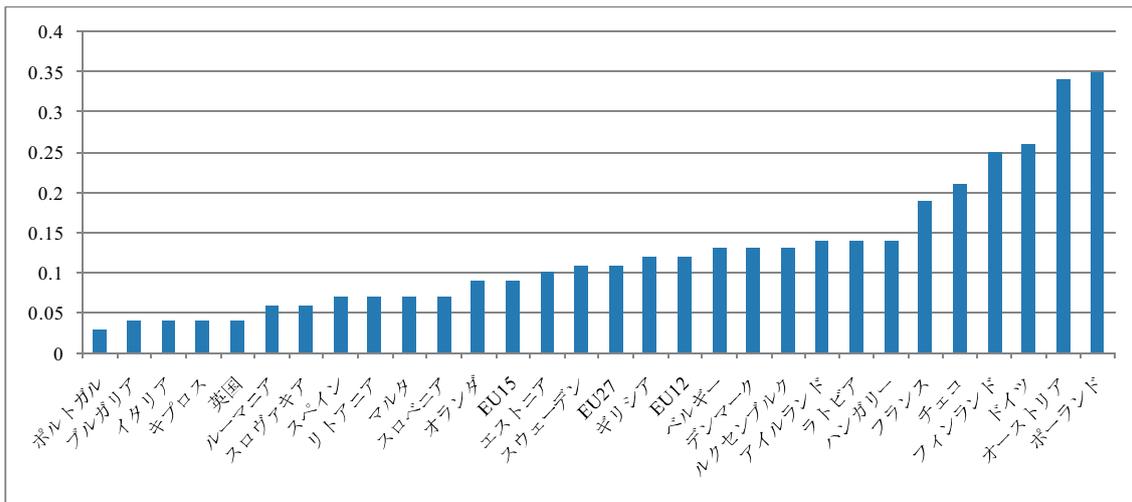
資料：Statistik und Berichte より筆者が作成。

第32図 EU-27における農業者の年齢構造（%）（2007年）

最も高齢化が深刻なポルトガルでは、2000年には4.2%だった35歳未満農業者の率が、2007年には1.9%まで低下し、65歳以上の割合は37.8%から48.3%へ10%以上も増加した。年齢構造の好ましいオーストリア等の国においても、同様の傾向が見られる。

そこで、35歳未満の若年農業者と55歳以上農業者の比率を見ると、EU平均では0.11であり、最も低いポルトガルでは0.03、最も高いポーランドで0.35である。ここから、ポーランド、オーストリア、ドイツ等では若年農業者が比較的多く確保されているのに対して、東欧や南欧（ポルトガル、ブルガリア、イタリア等）では、農業経営者の高齢化が深刻であることが分かる（第33図）。

とりわけ東欧では、今日に至るまで自給的農業生産が一般に行われていたため、若年農業者に土地を明け渡し、離農する速度が遅く、効率的な農業生産が行われているとは言い難い。



資料：DG AGR[19].

第 33 図 35 歳未満の若年農業者と 55 歳以上農業者の比率（2007 年）

(2) 農業構造改善施策

1) 若年農業者の就農支援

(i) 就農支援の必要性

新規就農を目指す若年層にとっては、土地の取得や、生産手段の購入に係る就農資金の調達、相続税、融資アクセス等が難しく、これらは大きな参入障壁となる。

加えて、農村振興政策は共通市場組織と整合的でなければならず、農産物の需給均衡に資する必要があるという側面でも、若年農業者の行動は制限されていた。CAPでは、ミルククォータ（生産割当）や、奨励金の受給枠（繁殖母牛、羊・山羊、タバコ、デュラム小麦、砂糖、ワイン）等が、過去の生産量に基づいていたため、新規参入者は割当枠を購入しない限り、生産する権利がないという問題に直面したのである。このため、ワイン・酪農等の部門では、若年農業者の就農や定着を促進すべく、例外的な規定を設けていたものの、若年農業者に対して割当枠を配分しうる可能性は、極めて限られていた。

こうした背景から、EU レベルでは、1985 年以降、40 歳未満の若年農業者に対する就農資金支援が講じられてきた。前述したような、農業部門で進展する高齢化の現状を鑑みると、適応能力に富む若年農業者の確保が農業・農村の維持活性化において不可欠であり、その就農支援が 2013 年改革における重要課題の 1 つになることは明らかであろう。

(ii) 現行の枠組み

現行制度の枠組みでは、上限 55,000 ユーロの就農一時金（single premium）ないし利子補給の供与を実施している（理事会規則第 1698/2005 号）。

受給要件は、次の通りである。

- 40 歳未満であること。
- 農業経営者としての最初の就農時であること。
- 適正な職業上の技術および能力を有していること。
- 農業活動の発展のための事業計画を提出すること。

加盟国は、上述の範囲内で、自国の実情等にあわせてより詳細な要件を課すことができる。よって、実際の運用を知るためには、各国の農村振興計画を見なければならない。

2) 早期離農助成

(i) 離農促進

農地の出し手を確保するための施策の歴史は古く、EU レベルでの最初の施策は 1972 年に遡る。当時、欧州では農業就業人口の大幅な減少が続いていたが、これによって農業構造の改善や農家の所得向上がもたらされることはなかった。そこで、こうした傾向を自然のまま放置せず、制御するために欧州委員会が提案したものが、農業活動の停止促進および農用地の構造改善目的への充当に関する理事会指令第 72/160/EEC 号であった。

これは、高齢農業者の離農を促すことで農業就業人口の平均年齢を引き下げ、かつ離農した農家の経営資源を、より効率的で競争力のある農業生産を行い得る他の経営者に移譲することで、農業部門における世代交代の円滑な促進を図るという、2つのねらいを組み合わせた構造調整施策であった。

そのポイントは、次の3つである。

第1に、高齢農業者が農業を続けられなくなる時を待つのではなく、農業を継続するか離農するかについて選択の機会を与える。

第2に、農業活動を停止し、農地を農業構造の再編のために活用することに同意する農業者に対しては、少なくとも従前と均衡した生活水準を確保する。

第3に、農業以外への転職が難しい高齢農業者に対して、離農による構造改善への寄与を補償するという意味で、終身補償年金を支給する。

欧州農業指導保証基金（EAGGF）指導部門で実施されていた80年代には、離農に際して、それまで農業上の利用に供されていた農地を農業生産から引き上げる「放棄」と、その農地を近隣の農業者の規模拡大に役立てる「再編成」の2つのオプションがあった。離農によって流動化する農地を、特定の農産物市場への供給圧力を永続的に減少せしめるという観点から、非農業的利用に転換するか、あるいは他の（過剰農産物以外を生産する）経営の規模拡大に充当することで、過剰生産の抑制ないし構造改善への寄与が期待されていたのである。

なお、実際の制度の運用においては、EU域内の多様性を考慮し、それぞれの構造問題の原因や構造改善の重要性に応じて、固有の法令ないし行政上の措置によって実施することとされた。ただし、各加盟国は、共同体レベルの統一された構想と基準に基づき、行動する必要がある。

この離農促進制度は85年まで適用され、理事会規則第1096/88号に継続された。

(ii) 早期離農

その後、理事会規則第2079/92号によって、同様の施策が「早期離農助成」という名称で再登場し、92年CAP改革を補完する3つの付随措置（*accompanying measures*）の1つに位置付けられた。

同制度の目的は、①離農者の所得を支持することで農業構造の調整を促進すること、②高齢農業者から経済的自立可能性の高い若年農業者に交代させることにより、経営者の新陳代謝を促すこと、③生産性の低い農地を非農業目的の用途に振り向けること（農産物過剰問題への寄与）、④農業経営の規模拡大、等にあった。

高齢農業者は概して、農産物市場での新たな状況に適応することが困難な上、農外で代替的な仕事を得ることもできない。このため、年金生活が到来するまで農業経営を続けるより他に選択の余地がない。しかし、92年改革によって、若年農業者の数が劇的に減少す

ることが懸念されたため、早期離農助成によって農業者の若返りを促進し、農村地域を経済的・社会的・環境的に持続可能なものにすることが意図されたのである。

同時に、農地の受け手となる経営の規模拡大に寄与するよう、農地を流動化するねらいがあったわけで、この意味で、早期離農助成は、農地の出し手を確保する間接的な新規参入対策と位置付けることができる。それゆえ、その運用においては、一般に若年農業者の就農支援と組み合わせて利用されることが多かった。

DG VI[15]によると、当初の実施計画では、205,000人の農業者と7,500人の農業労働者が早期離農をし、4.3百万ha（農場当たり平均21ha）の農用地が流動化するものと見込まれていた（このうち5-10%は林業や自然保護目的のための非農業的利用への転用）。

しかしながら、フランス、アイルランドでは、良好な結果が得られたものの、ベルギー、イタリア、スペインでは申請が予想を大幅に下回り、結果としてEU全体で、1994年および1995年の申請数は予想ほど伸びなかった。この原因は、加盟国における行政上の困難に加え、事業の受益者に課された要件にあったと考えられている。

Agenda 2000では、理事会規則第1257/99号に引き継がれ、年齢や職業経験、経済的自立可能性、農業技術等の要件に変更が加えられた。

(iii) これまでの制度の比較

本制度の受給対象や助成の枠組みについてはEUが決定するが、その実施如何は義務的ではなく、運用方法も加盟国ないし地方政府レベルで様々である。

第8表では、前述の3つのEU規則の下での同制度の要件を比較している。

第8表 離農促進・早期離農の要件

要件	規則第1096/88号	規則第2079/92号	規則第1257/99号
経営者	55歳以上の主業経営	55歳以上の主業経営	55歳以上の主業経営・副業経営
農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者
譲渡される者	過剰生産の抑制 経営規模拡大	適正な職業的資質 最低5年間フルタイムで農業に従事 経営規模の拡大	適正な職業的資質 最低5年間の主業・副業経営における 農業の従事 経営の経済性の改善
農業生産の放棄	農業生産の停止(休耕) 植林 非農業目的への転換	主業経営の増加ないし経営規模拡大 による経済性の向上	経済性の改善
土地利用	89年末まで 他の主業経営の経営規模 拡大(過剰農産物の生産増加はなし) 90年以降 ホリゾンタルな適用廃止	農業利用が低収益な農地の 非農業目的への転換(植林含む)	農業利用が低収益な農地の 非農業目的への転換
財源	92年まで EAGFL指導部門 93年以降 EAGFL保証部門	EAGFL保証部門	EAGFL保証部門
経営者に対する 支給額の上限	経営当たり3,000 ECU/年 休耕の場合、250/300 ECU/haの追加 最大10年間ないし満70歳まで	経営当たり4,000 ECU/年 250 ECU/haの追加支払 (10,000 ECU/経営/年が上限) 最大10年間ないし満70歳まで	経営当たり15,000 €/年 (総額 150,000 €/経営) 最大15年間ないし満75歳まで
農場労働者に対する 支給額の上限	2,000 ECU/年 (経営当たり最大2名まで) 最大10年間ないし引退年齢まで	2,500 ECU/年 (経営当たり最大2名まで) 最大10年間ないし年金年齢まで	3,500 €/年 (総額 35,000 €/人) 最大10年間ないし年金年齢まで

資料：Anton[4]を基に作成。

(iv) 現行の枠組み

現行の早期離農助成の給付対象者は、①55歳以上の引退する農業経営者、②経営者の早期離農により職を失う農場労働者、③経営移譲者の農地を譲渡される者、の3者である。

農業経営者に対し、上限 18,000 ユーロの年次給付金（総額 180,000 ユーロ）、農場労働者に対し、上限 4,000 ユーロの年次給付金（総額 40,000 ユーロ）が支払われる（理事会規則第 1698/2005 号）。

経営移譲者の要件は、

- 55歳以上で、通常の退職年齢に達していないか、あるいは加盟国における通常の退職年齢よりも10歳以上若いこと。
- 全ての商業的農業活動をやめること。
- 離農に先立つ10年間、農業を営んでいたこと。

であり、

農地を譲渡される者には、以下の要件が課される。

- 若年農業者の就農支援を受けて、経営移譲者を引き継ぐ者。

あるいは、

- 50歳未満で、経営移譲者によって放出された農地を、農業経営の規模拡大のために引き継ぐ者。

また、農場労働者の要件は、

- 55歳以上で、通常の退職年齢に達していないか、あるいは加盟国における通常の退職年齢よりも10歳以上若いこと。
- 過去5年間、家族従事者（family helper）ないし農場労働者（farm worker）として、労働時間の少なくとも半分を農業労働に従事していたこと。
- 経営移譲者の経営で、過去4年間のうち、少なくとも2年に相当する期間、フルタイムで農業に従事していたこと。
- 社会保障制度の適用を受けていること。

である。

なお、経営移譲者および農場労働者に対する助成金の支払期間は、経営移譲者の70歳の誕生日および農場労働者の通常の退職年齢までとし、15年を超えてはならない。

経営移譲者が加盟国による退職年金を受給している場合には、その金額を考慮に入れ、早期離農助成は追加支給金（supplement）として支払うものとする。

3) 実施状況

(i) EU-27 における実施状況

若年農業者や早期離農等の実施運用は、加盟国によって様々である（第9表）。

第9表 EU-27の実施状況（112, 113, 121）

機軸1	112	113	121
	若年農業者	早期離農	経営近代化
オーストリア	x		x
ベルギー	x		x
ブルガリア	x		x
キプロス	o	x	x
チェコ	x	x	x
ドイツ	x	x	x
デンマーク	x	x	x
エストニア	x		x
スペイン	x	x	x
フィンランド	x	x	x
フランス	x	x	x
ギリシャ	o	o	o
ハンガリー	x	x	x
アイルランド	x	x	x
イタリア	x	x	x
リトアニア	x	x	x
ルクセンブルク	x		x
ラトビア	x	x	x
マルタ			x
オランダ			x
ポーランド	x	x	x
ポルトガル	x	x	x
ルーマニア	x		x
スウェーデン	x		x
スロベニア	x	x	x
スロバキア			x
英国	x		x
計	24	16	27

資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

注. なお、表中の x は、各国の農村振興計画 2007-2013 の中において当該助成措置を実施する予定であり、かつ 2009 年度末までに予算が執行されているものを表している。他方、表中の o は、実施予定だったものの、同年度末までに予算が執行されていないものを示す。

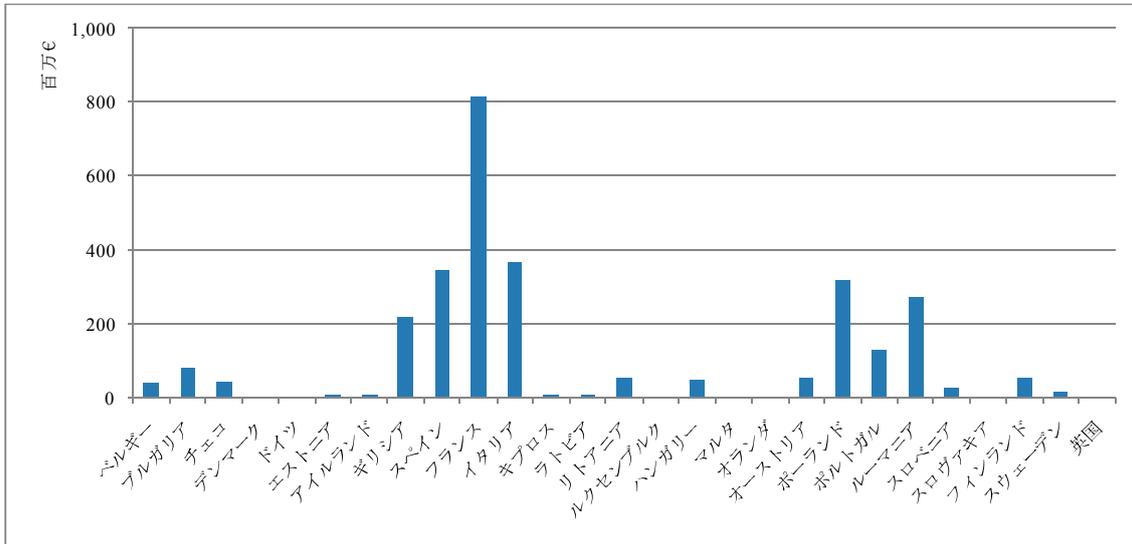
そもそも施策を実施するか否かは加盟国の任意であり、各国固有の歴史的経緯や類似の制度の有無、相続制度等の社会的背景、地域の農業条件、農政の在り方に関する見解の相違が反映される部分も小さくない。

2007-2013 年の農村振興計画の枠組みでは、経営近代化は全加盟国が、若年農業者についても、ほとんどの加盟国（マルタ、オランダ、スロバキアを除く 24 カ国）で実施されている。

他方、早期離農については 16 カ国が実施しているが、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、エストニア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ルーマニア、スロバキア、英国では実施していない。

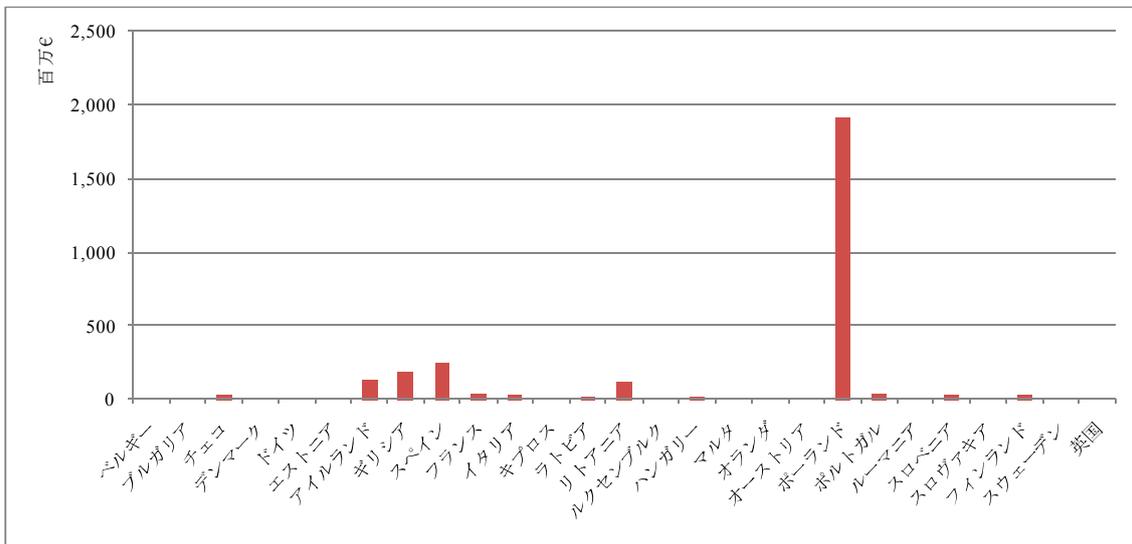
(i) 計画された予算規模

第34図および第35図は、若年農業者（112）と早期離農（113）について、それぞれ計画された予算規模（2007-2013年）を示している。



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

第34図 青年農業者の就農支援（112）のEAFRD予算（百万ユーロ）（計画）



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

第35図 早期離農（113）のEAFRD予算（百万ユーロ）（計画）

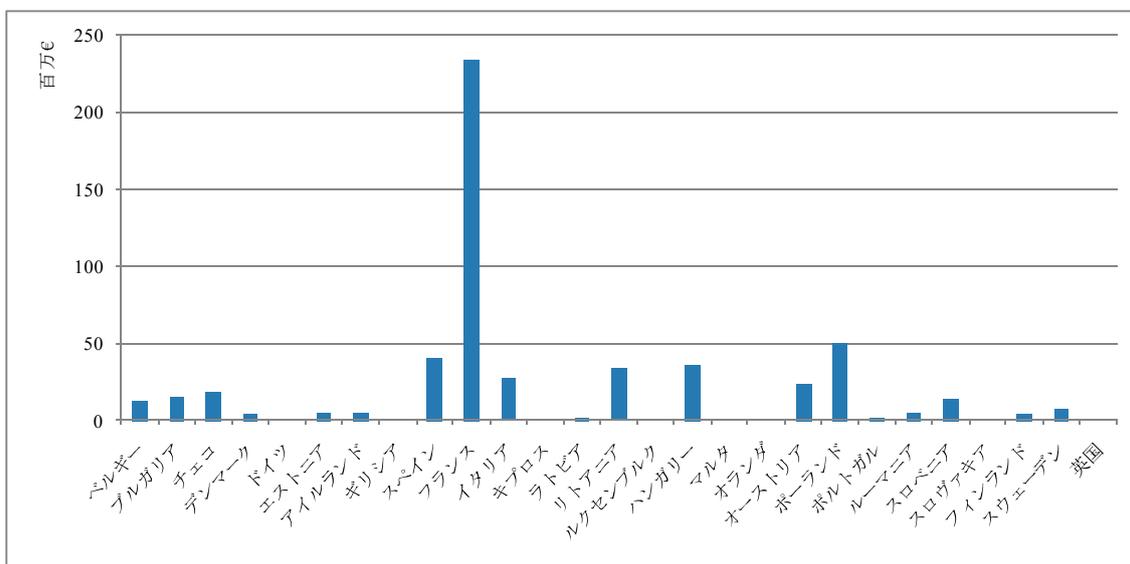
前者では、フランスを筆頭に、イタリア、スペイン、ポーランド、ルーマニア等で予算が多くとられているのに対して、後者についてはポーランドが突出している。

(ii) 支払実績（2007-2009 年末）

次に、2007-2009 年末までのそれぞれの助成措置に対する支払実績を見てみよう。

第 36 図から見てとれるように、若年農業者に対しより好意的な待遇を与えているのがフランスであり、同助成（112）に係る支出額は EU-27 の中で突出している。次いで、ポーランド、スペイン、ハンガリー、リトアニア、イタリアといった、東欧諸国や南欧諸国での実績が高い。

他方、早期離農（113）については、ポーランドが支払実績においても他国の追随を許さず、スペイン、アイルランドがこれに続く（第 37 図）。フィンランド、リトアニア、フランス等では実施はされているが、その金額は小さい。



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成.

第 36 図 若年農業者支援（112）の支出額（百万ユーロ）（2007 - 2009 年）

ただし、第33図を見る限り、英国における農村の高齢化は深刻な事態に陥っている。同国では、都市における定年後の人口移動（農村への移住）が、農村の高齢化の要因に言及されることも少なくないが、こうした高齢化の実態は、農村地域の社会経済構造に相当な影響を及ぼすものと考えられる。

4) ドイツにおける適用と評価

(i) ドイツにおける農村振興政策の運用

連邦制をとっているドイツでは、農村振興計画の実施は16の連邦州政府に委ねられている。このとき、州政府は連邦農林省が策定した「農業構造改善および沿岸保護のための共同課題」に基づく枠組み（BMELV[7]）の範囲内で、自州が抱える地域的問題の改善に向けたプログラムを策定することになる。すなわち、ドイツにおける農村振興政策の枠組みは、EU、連邦、州の三段構造になっており、実施主体となる州は、EUの理事会規則と連邦の共同課題の指針に沿った形で、農村振興計画を策定することになる。

現行の農村振興政策2007-2013の下では、16の連邦州のうち、ブランデンブルク州とベルリン、ニーダーザクセン州とハノーヴァーが共同で行うことを決めたため、ドイツ全体で合計14のプログラムが実施されている。

(ii) 若年農業者支援

ドイツでは、1970年代から個別経営に対する投資助成プログラムを実施しており、40歳未満の若年農業者に対する支援もまた、特別措置としてこの中に組み込まれている。

規則第797/85号を契機として、86年以降、若年農業者の新規就農を支援するための助成金を支給していたが、その実績はあまり高くなかった。この理由としては、農場の譲渡に際しては伝統的に後継者に移譲されるため、行政的配慮の有効性が低いことが指摘されている。

現行の共同課題では、若年農業者の就農支援は連邦の施策として位置付けられていないため、連邦の財政負担はない。必要に応じて州が実施することはできるが、既に第36図で見たように、ドイツにおける支払実績はきわめて低い水準に留まっている。

(iii) 早期離農

早期離農制度（Vorruhestandsprogramm）がドイツで最初に適用されたのは、1969年のことである。そして、1969-83年は、土地譲渡年金（Landabgaberente）（指令第72/160/EEC号）、1989-96年は、生産停止年金（Produktionsaufgaberente: PAR）（理事会規則第1257/99号）という名称の拠出制の年金が、連邦政府の負担によって支給されていた。

前者は、当初75年までとされていたのが、83年まで延長され、同年末で新規申請が打ち切られた。この理由としては、申請がほぼ出尽くして、申請者がいなくなってきたことが挙げられている（中林[34]）。

後者の生産停止年金は、92年改革に対応し、「農業活動の停止に関する法律（Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit: FELEG）」に基づき導入されたものである。89年1月1日に発効したFELEGは、社会保障、構造政策、市場負担軽減（生産過剰抑制）の3つの目的を包含するものであった。

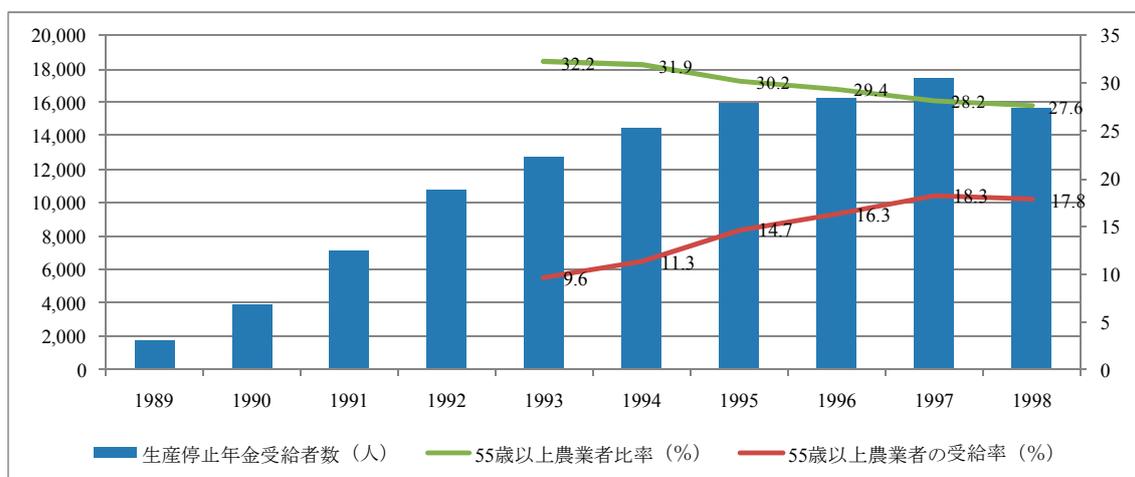
ただし、同法の第20条に期間限定条項があり、現行の法文では、1997年1月1日以降、本法が適用されるのは、受給要件をこの期日より前に満たしていた場合に限られる。このため、ドイツでは96年12月31日で新規申請の受付は終了しているが、この法律自体は依然として有効であり、これを法基盤として、96年末までに法の適用を受けた分について現在も支給が続いている。

そこで以下では、FELEGに基づく生産停止年金の政策効果について考察する。

(iv) 年齢構造の変化

ドイツにおける生産停止年金の受給者数は、1989年の1,753人から97年の17,461人まで、一貫して増加した（第38図）。

ここで農業部門の年齢構造の変化に着目すると、55歳以上農業者の割合の低下が確認されるため（1993年の32.2%→1998年の27.6%）、同年金の支給が農業部門の若返りに寄与したことは疑いない（Giese[21]）。



資料：Giese[21]より筆者が作成。

第38図 生産停止年金の受給者数の推移（1989 - 1998年）

(v) 便乗効果

1989-97年の生産停止年金の受給者は連邦全体で26,723人にのぼったが、うち29.1%にあたる7,780人がバイエルン州であった。とりわけ同州の中でも受給者が多かったのが、均分相続（Realteilung）による小規模分散錯圃、小規模な酪農経営、高齢化した年齢構造といった、構造的に問題を抱えるウンターフランケン（Unterfranken）であり、上記期間中に離農した農家の20.1%が生産停止年金を受給している（Schmid[30]）。また、農業者1,000

人当たりで占める同年金の受給者の比率で見ても、ウンターフランケンでは 140.58 と、連邦平均の 59.88 を大きく上回っている (Schellmann[29])。

そこで、ウンターフランケンを事例とすると、典型的な生産停止年金の受給者には、①後継者が不在、②収益が低い、③経営の発展の見通しが無い (ミルククォータの少ない小規模酪農経営や、借地料が高い地域において所有地の少ない経営)、④労働集約的な生産を行っている、⑤健康を害している、⑥家族ないし経済的な問題を抱えている、等の要因が共通して見られた (Anton[4])。

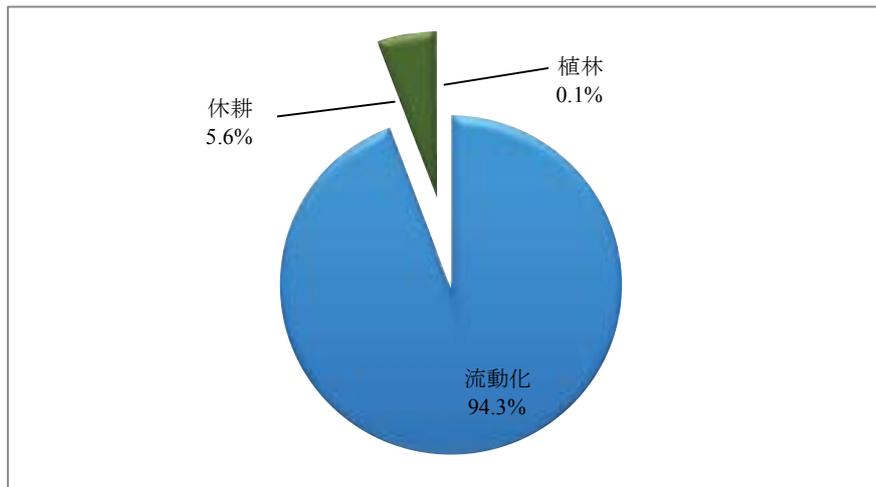
バイエルン州農林省の Wohlschaff 博士いわく、過去の経験から早期離農助成は費用対効果が低い (筆者による 2010 年 6 月の現地聞き取り調査)。というのも、毎年数%の農家が、施策の有無にかかわらず離農していく状況では、遅かれ早かれ農業をやめる人にお金を渡すことになるだけだからである。このような便乗効果 (Mitnahmeeffekt) が発現するケースでは、施策の実施コストが高くつく割に、それによって得られる効果は少ない、というのが同氏の見解である。

Schmid[30]が論じているように、生産停止年金の支払額が、農業を完全にやめた場合の逸失所得を保障するには不十分で、経済的誘因とはなり得ず、前述の典型的な受給者の性格を鑑みると、早期離農助成が、いずれやめるであろう農家の離農時期を予定よりも数年前倒しする効果 (Vorzieheffekt) しか持たないという批判的な見方も否めない。

(vi) 農地流動化による構造改善効果

次に、早期離農助成による農地流動化が経営規模の拡大に寄与したかどうかを見てみよう。

1989-98 年の間に、早期離農助成の枠組みにおいて、連邦全体で 543,600ha の農地が放出されている。その内訳を見てみると、実に 94.3% (512,794ha) の農地が流動化しており、約 2/3 が他の経営に譲渡され、1/3 が元の所有者に返還されている (第 39 図)。



資料：Spitlbauer[31].

第 39 図 早期離農助成の枠組みにおける流動化農地（1998. 12. 31 時点）

にもかかわらず、バイエルン州においては、生産停止年金の構造改善効果は小さいという評価が一般的である。

Anton[4]は、FELEG が構造変化を速めるものではなかったという見解を示し、かつ、同年金の申請率が平均よりも高い地域が、他の要因によって構造変化が強く生じている地域であることを指摘している。このような地域では、同助成措置がなかったとしても、多くの離農が生じたと考えられるため、まさに便乗効果にほかならない。

さらに、Schmid[30]によれば、バイエルン州における構造変化の強さと生産停止年金による離農者数の間に相関はない。むしろ同年金による離農が少ないときほど、構造変化が起きているという、相反する事象さえ見出されている。

(vii) 市場負担軽減効果

第 39 図が示すように、早期離農助成によって手放された農地のうち、休耕地とされたのは 5.6% (30,384ha)，植林地となったのは 0.1% (422ha) に過ぎなかった。よって、早期離農助成の目的の 1 つであった、過剰生産の抑制にはほとんど寄与しなかったと言えよう (Spitlbauer[28])。

(viii) 費用対効果

相続の度に農地が分割され、所有面積が細分化していくウンターフランケンでは、個々の経営が 100 以上の借地をしていることも多く、1 つ 1 つの区画の所有者が誰なのかを借り手も把握しておらず、それを確定するための作業が膨大になるとか、地主が自国外に居住していて連絡がつかないといった困難が頻繁に生じている (Schellmann[29])。

また、ドイツでは、流動化農地を休耕にまわす場合に、基準額（Grundbetrag）に加え、圃場の収益性数値（Ertragsmesszahl: EMZ）に基づき、面積当たり追加支払額を算定しなくてはならないため、生産停止年金の申請に係る行政手続きはきわめて煩雑なものとなり、莫大な行政コストを要する。

(ix) 社会的・心理的要因

このほか、通常の引退年齢以前に離農することが受容され難いという、農村社会に根付いた農家継承の在り方や個人の感情といった伝統的な社会的・心理的要因も無視することはできない。

こうした背景から、早期離農助成を申請したものの、いざ経営を譲渡するという段になって、財産を失い取り返しがつかないことになるという恐怖感や、面目を失うことに対する不安から、譲渡人が農地を手放すことを拒み、譲受人への経営継承が円滑にいかないケースが多々見られることも報告されている（Schellmann[29]）。

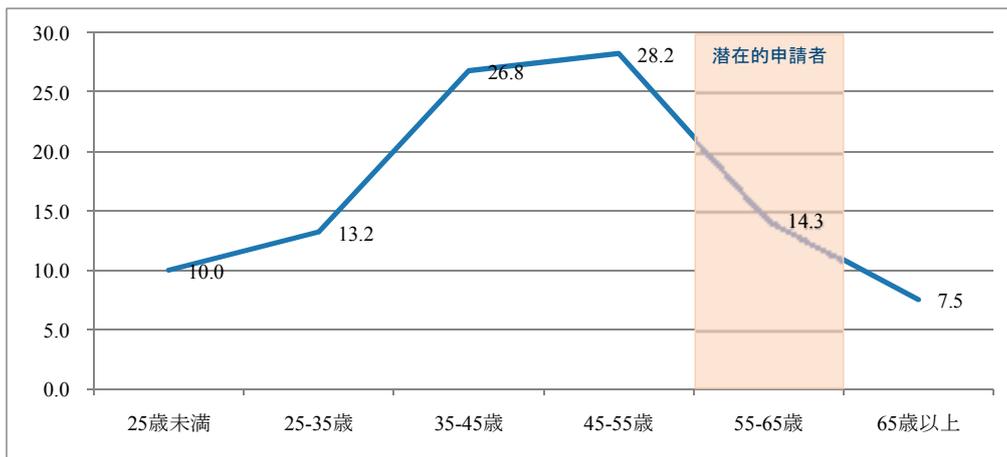
(x) 潜在的申請者

ところで、早期離農助成の申請者数の多寡は、その時々の農業部門の年齢構造に依存する。

現在、ドイツにおける65歳以上農業者の割合は7.5%にすぎず、これはEU-27平均の34.1%に比して格段に低く、加盟国の中でも最も少ない（2007年）。また、本助成措置の支給対象となり得る55～65歳の潜在的申請者の割合は、14.3%であった。

こうした実態を念頭に置く限り、現状においては、実施運用の困難度が高く、費用対効果の観点から疑問視される早期離農助成に、ドイツが力を入れる必要性はあまりないと言える。それよりも、経営近代化助成（Agrarinvestitionsförderungsprogramm: AFP）に資金を投入し、実際に成長する意思のある経営の事業拡大のための投資を重点的に支援すべきというのが、ドイツのスタンスなのである。

ただし、数年後には早期離農助成のターゲットとなる年齢層が倍増するため、類似の助成措置が行われれば、その申請者数および支出額が大幅に増加する可能性がある（第40図）。



資料：Statistisches Bundesamt より作成。

第 40 図 ドイツにおける農業者の年齢構造（2007 年）

(3) 今後の課題

EU では、既に見たように、離農促進と就農支援をセットにした構造調整施策が講じられてきた。

とりわけ就農支援については、90 年代にも、同制度の十分な活用を加盟国に呼びかけるとともに、地域のニーズにあわせた職業訓練の見直しや、早期離農に際して若年農業者に経営を移譲する場合の優遇措置の導入、各種生産に関する個人枠について、総量の増加を伴わない就農者枠の恒常的確保と円滑な配分、といった課題を掲げてきた。

また他方では、就農の意志決定は、伝統的な農家継承の在り方（長男が継ぐ等）や国家の相続法や税法等の社会的要因に大きく依存することが指摘され（Agra CEAS[2]）、それゆえ加盟国レベルでは、経営の移譲に際し、就農期間を考慮した税金控除や減税措置の導入、農村生活を経験したことのない若年層の就農促進、などが課題とされてきた。

にもかかわらず、既に見たように農業部門の高齢化は EU 全体で進展しており、中東欧の加盟により、構造政策のより一層のテコ入れの喫緊性が高まっている。現に、欧州委員会が 2010 年 11 月に提出した 2013 年以降の CAP に関するコミュニケーションにおいても、農村地域の活力やポテンシャルは、競争的でダイナミックな農業部門および若年農業者の存在と密接に結びついており、農村振興における若年農業者と新規参入者をターゲットとした制度設計が優先事項である、と明記されている。

これについて、欧州若年農業者会議（CEJA）は、欧州委員会がその重要性を認識していることを歓迎し、農業部門の世代交代を促進すべく、早期離農助成の継続を求めるとともに、若年農業者支援について以下のような改革を要求している（CEJA[10]）。

- 第 1 ピラーの直接支払については、若年農業者に対する上乘せ支払を行い、将来の直接支払について公平な受給権を保証すること。

- 第2ピラーについては、財源不足や国家の優先課題と位置付けられない等の理由で、若年農業者の就農支援を実施しない加盟国があるため、これをEUレベルでの優先事項とすること。
- 財政支援、教育・職業訓練、投資・イノベーションへの助成等から成る「青年農業者パッケージ」を導入すること。
- 農村振興の実施については、現行の50/50から、EU負担を8割、加盟国負担を2割にすること。

若年農業者支援は、ただそれだけで就農の意志決定を左右するものではないが、就農を容易にする手助けとなることは一定程度評価されている（Agra CEAS[2]）。

限りある農業予算の下では、政策のターゲットをより明確にすることが不可欠であり、農地の出し手としての高齢農業者の離農を促しながら、同時にその受け手となる若年農業者の就農に助成を集中させ、両施策間のシナジー効果を高める工夫が必要になろう。

けれども、ここで考えなければならないのは、出し手となる経営移譲者と、受け手となり得る就農希望者のマッチングの問題である。一般に早期離農の申請者には、非効率で、経営発展の見込みのない小規模農家が多いのに対して、就農支援の対象者は、よりダイナミックで職業適性を備え、野心的な発展計画を描いている若年農業者である。つまり、早期離農によって小規模な農地が流動化しても、まとまった農地が担い手となる若年農業者に集積されなければ、構造政策上は意味がない。そのミスマッチが懸念されるのである。

従って、土地や経営の移譲に際しては、両者の情報を提供し、相互の希望の調整や仲介、助言等を行う取り組みや機関が不可欠であり、農業部門の円滑な世代交代の実現はここに かかっていると 言っても 過言ではない。

4. 結び

EUの農村振興計画のように、中期的な見通しに基づく複数年計画を策定している場合、農業を取り巻く経済環境や農業構造の変化に応じて、その都度見直しや修正を加えながら、予算の費目間の流用を認めるなどの弾力的な執行が求められる。

しかし、多様な施策を包含する農村振興計画については、そのガバナンスの難しさだけでなく、総合評価における限界もまた指摘される。

第1に、農村振興政策には、村落再整備や雇用対策、自然・環境保護、観光振興等、性格の異なる多種多様なプロジェクトが含まれているが、現場においては、中央の行政機関や出先機関、自治体、民間、住民といった多様な利害関係者とのパートナーシップの形成が不可欠であり、このガバナンスが有効に機能するかどうか、政策効果発現のカギを握っていると言える。どんなに素晴らしい計画でも、共通目的の下で実施する関係者間の協力関係が構築されていない限り、実現は期待できないからである。また、個々のプロジ

エクトがどれだけ素晴らしいものであっても、プログラム全体の評価が必ずしもよくなるわけではない。

第2に、政策効果には直接効果と間接効果（副次的効果）があり、プロジェクト毎に効果の発現時期は異なるため、事業全体の総合評価は瞬間のスナップショットにすぎないことに、十分に留意しておく必要があるだろう。

他方、農村振興政策は一定の成果を上げていると評価されているものの、それが直ちに地域間格差の是正につながらない理由として、以下のような点が指摘される。

第1に、加盟国間の行政能力の格差である。経済水準の低い国の行政機関は、概して行政の専門的知識や経験が十分ではなく、政策の遂行に当たっても効率が劣ることが多い。けれども、農村振興政策は、パートナーシップの原則や追加の原則により、前面に立って農村振興計画を策定し、プロジェクトの優先順位を付け、実際にそれらをマネジメントするのは加盟国ないしその地方政府である。それゆえ、計画自体に問題がある場合には、期待された効果を上げ得ない。このほか、国によっては、事業の執行や支払の遅延が生じたり、必要な報告書が提出されず、政策評価に差し支えるケースもある。

第2に、加盟国間の財源の多寡である。経済水準の高い国では、従来から自国の条件不利地域等の問題を抱える地域に対する振興を図り、特別な助成制度や税法上の特例措置を講じてきた。しかしその一方で、経済水準の低い国では、財源の乏しさゆえ、共同出資が必要な農村振興政策において十分な施策を講じることができない。このため、裕福な国が自国の地域振興に尽力すればするほど、EU域内の地域間格差の格差は拡大するというジレンマに陥る。

本稿の第1章で概観したようなEU-27の多様性を念頭に置けば、もはやEU共通の画一的な農業政策の実施が不可能であることは疑いない。しかしその一方で、リナショナリゼーションの方向性がこれ以上強まると、単一市場の維持は難しくなり、CAPの存在意義自体が問われることになるだろう。

2013年CAP改革を目前に控えた今、次期農政の優先課題がどこに置かれるのか、錯綜している議論がどのような着地点を見るのか、そして、高齢化した農業構造にどのようなメスが入られ、どのようなカンフル剤が打たれるのか、その動向を見守ることとしたい。

注1 FELEGは、96年までの間に幾度も変更が加えられており、その都度、枠組み条件が変化している。たとえば、生産停止年金の対象年齢要件が、90年以降58歳から55歳に引き下げられたことは、政策効果の正確な評価を困難にする可能性がある。

【引用文献】

[1] AGRYA (2009), Support for Young Farmers in The European Union.

- [2] Agra CEAS Consulting (2003), Ex-post evaluation of measures under regulation (EC) No. 950/97 on improving the efficiency of agricultural structures The European Commission Directorate-General for Agriculture. Available online at <http://www.ceasc.com> Accessed 29 May 2007.
- [3] Allaire, G., P. Daucé (1996), La préretraite en agriculture 1992-1994. Premier bilan et éléments d'impact structurel, *Économie rurale*. N°232, pp. 3-12.
- [4] Anton, S. (1999), Zusammenfassung der Diskussion: Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente (PAR), Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [5] Bundesgesetzblatt Teil I, Ausgabe zu Bonn am 24. Februar 1989 Nr. 7.
- [6] Bundesministerium der Justiz, Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG): <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/feleg/gesamt.pdf>.
- [7] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009), Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013.
- [8] Chiara Dellapasqua (2010), Young Farmers and the EU's Rural Development Policy, CEJA Conference on Multifunctional Agriculture.
- [9] Commission of the European Communities (1996), Young Farmers and the Problem of Succession in European Agriculture. Report from the Commission. COM (96) 398 final, 04.09.1996.
- [10] Conseil Européen Des Jeunes Agriculteurs (CEJA: European Council of Young Farmers - Europäischer Rat der Junglandwirte) (2010), Proposal for a Young Farmers' Package in the CAP post-2013, November 2010
- [11] Daucé, P., F. Leturqu and M. Quinqu (1999), Impact of the second early retirement scheme on young farmers' setting-up, *Economie rurale* 253 (10) pp. 51–57.
- [12] European Commission (2009), The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation, Agricultural Policy Perspectives, Brief No. 1, Agriculture and Rural Development, December: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf.
- [13] European Commission (2010), Communication on the future of the CAP “The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”.
- [14] European Commission (2010), Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010-2020.
- [15] European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI) (1997), Rural Development, CAP 2000 Working Document.
- [16] European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) (2009), Why Do We Need A Common Agricultural Policy?, Discussion paper by DG AGRI.
- [17] European Commission, The Common Agricultural Policy explained, ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm.
- [18] European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010), Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information 2009.

- [19] European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010), Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2010.
- [20] Eurostat pocketbooks (2010), Agricultural statistics, Main results 2008-2009.
- [21] Giese, H. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente Einführung, Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [22] Haniotis, T. (DG AGRI) (2010), The CAP reform process in perspective: issues of the post-2013 debate: http://groupepedebruges.eu/pdf/presentation_Haniotis_Ancona_2010.pdf.
- [23] Henke, R; Sardone, R (2008), The fortune of modulation in the process of CAP reform, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms".
- [24] Mehl, P. (Hrsg.) (1999), Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [25] Michael Gregory (2010), State of play of CAP measure "Setting up of Young Farmers" in the European Union, Seminar CEJA.
- [26] Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 5. Änderung Stand 15.10.2010.
- [27] Ott, A. (2006), Vorruhestand für die Landwirtschaft: Auswirkungen einer Einführung in Baden-Württemberg, Diplomarbeit, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen.
- [28] Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010 – 2013 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009 - 2025), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- [29] Schellmann, J. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente aus der Sicht der landwirtschaftlichen Alterskasse Unterfranken, Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [30] Schmid, K. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Bayern: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [31] Spitzbauer, A., (1999), Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus bayerischer Sicht: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [32] 松田裕子 (2011) 「EU 直接支払が構造変化に与える影響分析—文献レビューとドイツ・バイエルン州に関するケーススタディー」 『欧米の価格・所得政策等に関する分析 (行政対応特別研究)』 農林水産政策研究所.

- [33] 石井圭一 (2010)「フランス農業の構造調整と政策・制度：農業者のアクセスとリタイアの制度設計」
矢口芳夫編集代表『現代「農業構造問題」の経済学的考察』農林統計協会.
- [34] 中林吉幸 (1992) , 西ドイツの農業構造政策, 日本経済評論社.

第4章 米国

勝又 健太郎

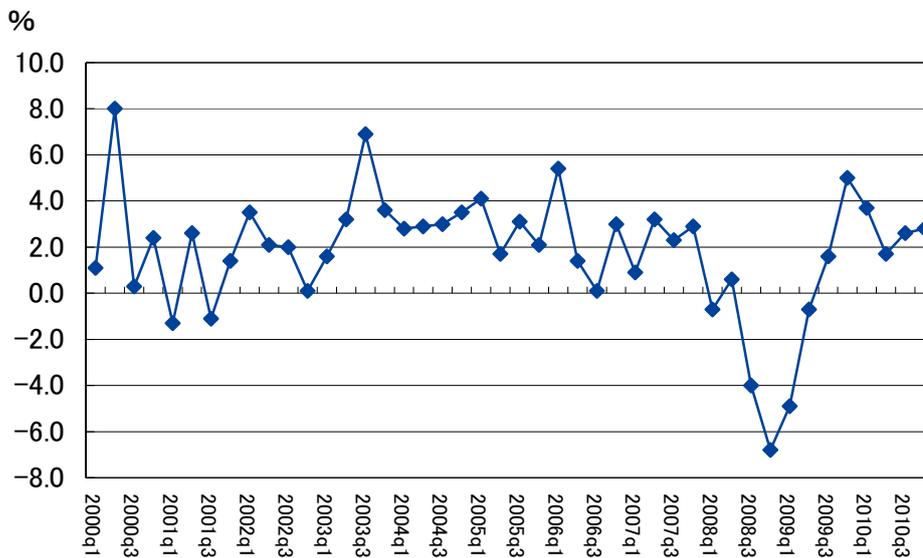
本稿においては、まず、米国の政治経済の基本的な状況について概説する。

次に、農業・農業政策の状況については、最近の動向を紹介するとともに、米国の主要穀物である小麦、トウモロコシ、大豆の需給や価格の動向について、その背景・要因も含めた長期的分析を行う。

また、貿易政策についても、最近の動向を紹介するとともに、米国が近年、F T Aを積極的に推進している状況を踏まえ、米国の現在のF T A戦略がどのような背景の下で形成され、どのような意図（メカニズム）によって実践されてきているのかについて分析する。

1. 政治経済の基本状況

経済・金融危機の最中の2009年1月、オバマ民主党政権が景気対策と金融市場の安定化を最優先の使命として発足した。同年2月に打ち出した過去に例を見ない大規模な金融・財政政策（約7800億ドル規模の景気対策を定めた米国再生・再投資法の制定や包括的金融安定化策）の結果、同年第3四半期には実質GDPが1年ぶりにプラス成長に戻った（第1図）。

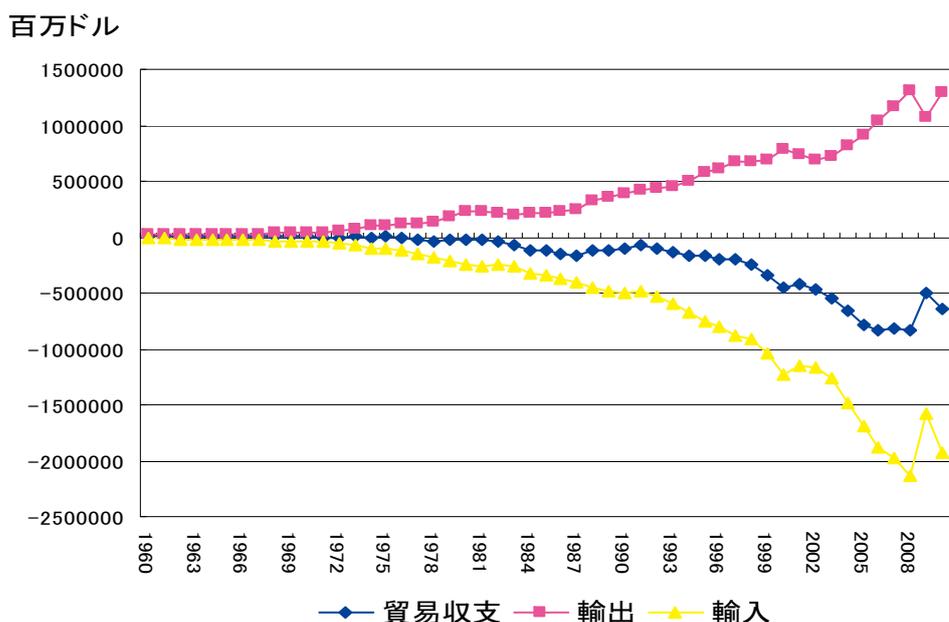


第1図 実質GDP成長率（前年比年率換算：%）

資料：USDC [13] より筆者作成。

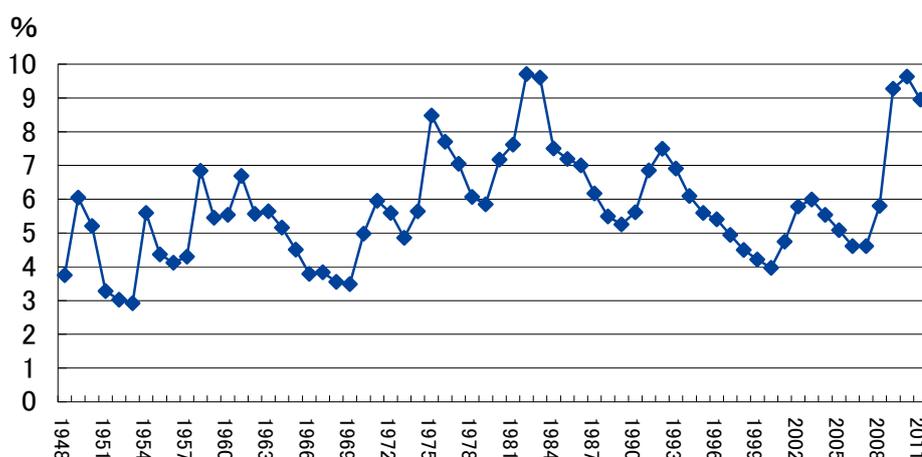
しかしながら、貿易収支の赤字の増加傾向は解消せず、失業率は9%超の戦後最悪の高水準に達しており、一層の輸出促進対策と雇用対策が必要な状態である(第2図, 第3図)。

政治的には、2010年11月に行われた中間選挙(上院議員の3分の1と下院議員の全議席が改選)の結果、下院において共和党が過半数を獲得する等、オバマ大統領の政権基盤は非常に厳しい状況におかれている。このような状況を踏まえ、オバマ大統領は2011年1月の一般教書演説において、前年の同演説において設定した2014年までの輸出倍増の目標について再度言及し、輸出を促進するためのFTAの推進を明確に雇用対策として位置付けたところである⁽¹⁾。



第2図 米国の貿易の動向

資料：USDC [12] より筆者作成。



第3図 米国の失業率の動向

資料：USD L [14] より筆者作成。

2. 農業と農業政策

2010/11年度、小麦の生産量は、冬小麦が生育期に好天に恵まれたこと等から単収が史上最高となるものの、収穫面積が減少することから、前年度よりわずかに減少することが予想されている。トウモロコシの生産量は、収穫面積は増加するものの、過去最高の単収となった前年度より単収が減少するとみられるため、過去最高であった前年度及び2007/08年度に次ぐ、史上3番目となることが予想されている。大豆の生産量は、作付面積が3年連続で増加し、生育は概ね良好に推移したが、単収は低下したため、史上最高の前年度よりわずかに減少することが予想されている⁽²⁾。

一方、農産物価格は2008年中頃をピークに下降ないし横ばいで推移しているが、高騰前の2006年頃よりは高い水準であり、トウモロコシ、大豆、小麦等の市場価格が、ローンレートや価格変動対応型支払いの目標価格を上回っている状況である⁽³⁾。

現行2008年農業法では、新たに収入変動対応型のACRE (Average Crop Revenue Election) が導入されたが、2009年度の加入率は約13% (面積ベース) と事前の予想を大きく下回った。また、裕福な農業者や地主が政府支払いを受け取ることへの批判を考慮して、政府支払いの受給資格の厳格化が図られたが、2002年農業法の手厚い保護プログラムは維持された⁽⁴⁾。

(1) 全般的な食料需給状況の概要

1) 米国の農産物の生産と需要の状況 (第1表)

全般的な農産物の生産及び需給状況に関しては、小麦、コメ、トウモロコシ、大豆については、輸出余力が十分にあり、自給率(重量ベース)も大きく100%を超過している。

一方、果実と水産物については自給率が70%を割り込んでいる。

その他の砂糖作物、根菜類、野菜、肉類、牛乳については、ほぼ需給が均衡している。

第1表 米国の農産物の生産と需要の状況 (2007年)

単位: 1000トン

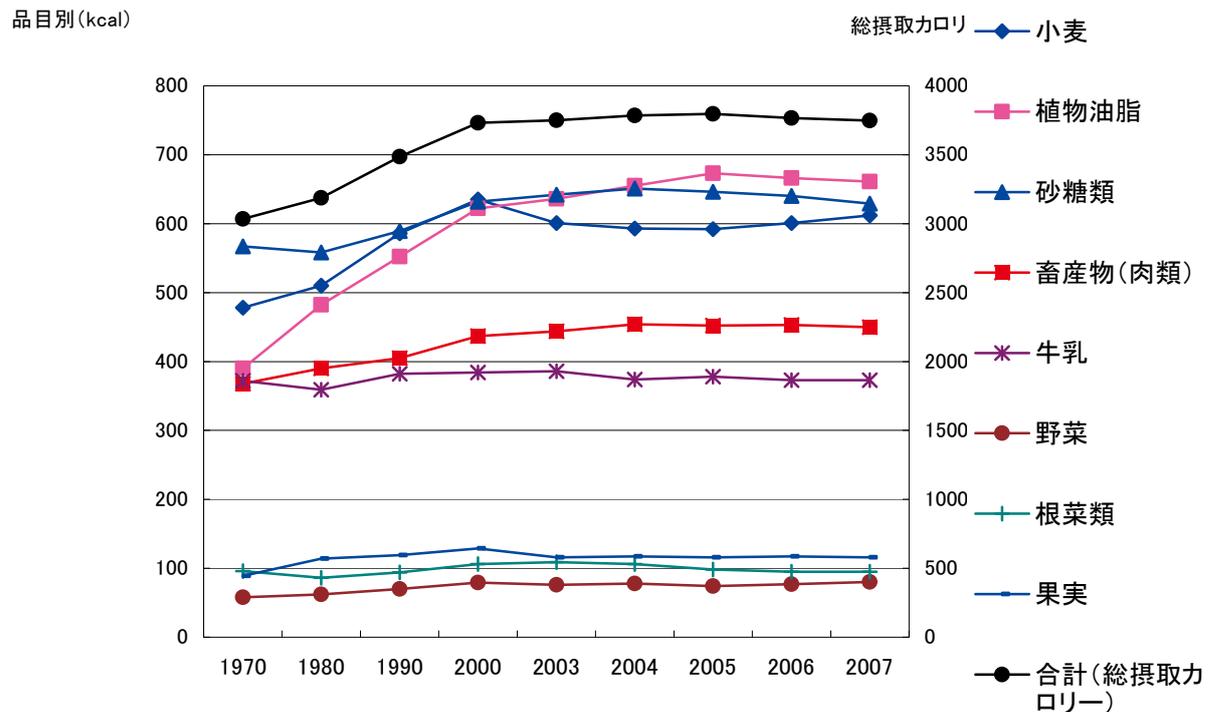
品目	生産量	輸入量	在庫変動	輸出量	国内仕向量	飼料用	加工用	食用	自給率(重量ベース)%
小麦	55823	4163	9811	37087	32711	4082	63	26181	170.7
コメ	6002	899	191	3443	3649		416	2550	164.5
トウモロコシ	331175	560	-49749	57919	224067	150834	60324	3887	147.8
根菜類	21212	3433	0	2465	22180	337	0	18027	95.6
砂糖作物(サトウキビ、甜菜)	59663	48	0	1	59709	0	58006	0	99.9
大豆	72860	294	9000	29846	52309	1080	48678	13	139.3
野菜	38823	7114	0	3953	41983	206	0	39390	92.5
果実	26021	20239	68	7113	39215	0	3250	34251	66.4
牛肉	11979	1477	0	700	12757	0	0	12727	93.9
豚肉	9951	434	0	1190	9195	0	0	9161	108.2
鶏肉	19034	70	0	3379	15724	0	0	15647	121.1
牛乳	84189	4734	0	4064	84859	463	0	78343	99.2
水産物	5283	4823	47	2195	7958	359	0	7424	66.4

資料: FAOSTAT [3] より筆者作成。

2) 1人1日当たりの供給熱量の動向（第4図）

1人1日当たりの総供給熱量は、1970年から約25%増加して約3800キロカロリーとなったが、2000年以降その増加率は鈍化している。

品目別では、植物油脂、小麦、砂糖類、畜産物（肉類）で比較的增加率が高いが、2000年以降その増加率は鈍化している。一方で、牛乳、野菜、果実、根菜類については、大きな変化は見られていない。



第4図 1人1日当たりの供給熱量の動向

資料：FAOSTAT [3] より筆者作成。

(2) 主要穀物（小麦、トウモロコシ、大豆）に関する長期的需給分析

1) 小麦、トウモロコシ、大豆の需要

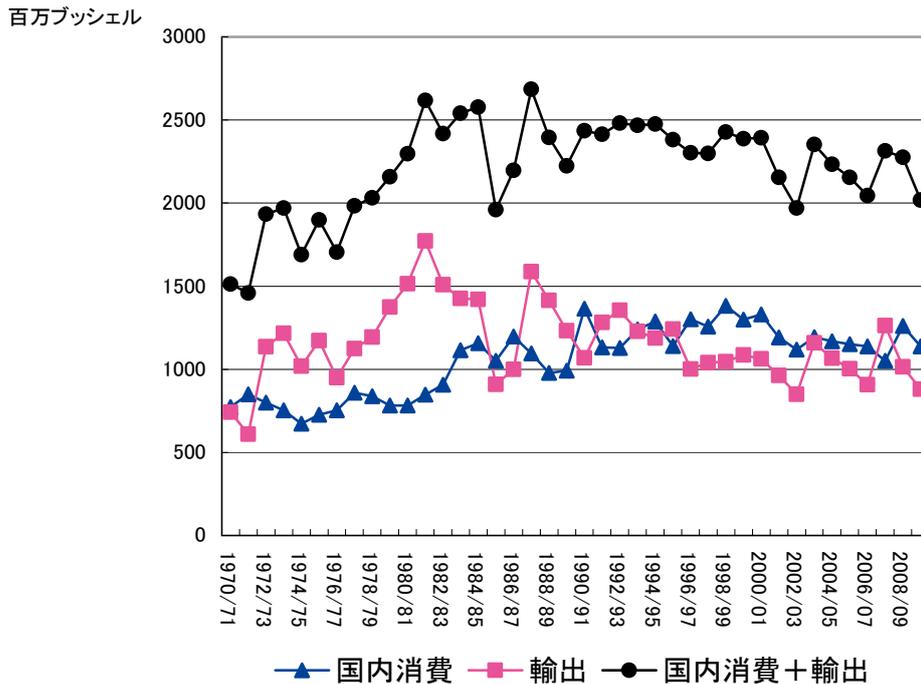
i) 小麦（第5図）⁽⁵⁾

①国内消費量

1970年代に動物性食品の多い食事とコレステロールの関係が注目され、小麦食品が健康によい代替食として認識され始めた結果、小麦の消費量は1990年代にかけて増加傾向であった。しかし、2000年代に入り、消費者に低炭水化物の食事が健康・減量の観点から選ばれ始め、小麦消費量は減少・停滞傾向にある。

②輸出量

米国は、従来から世界最大の小麦の輸出国であった。小麦の需要（国内消費＋輸出）量に占める輸出シェアは50%前後であり、輸出は小麦産業にとって非常に重要な要素である。米国の小麦輸出の世界の小麦の全貿易量に占める割合は、1981年に最大の45%になったが、近年、輸出の絶対量とともに減少傾向にある。これは、伝統的な輸出国（アルゼンチン、オーストラリア、カナダ）だけでなく、ウクライナやロシア等の新興輸出国が競争力を増加させてきたためである。

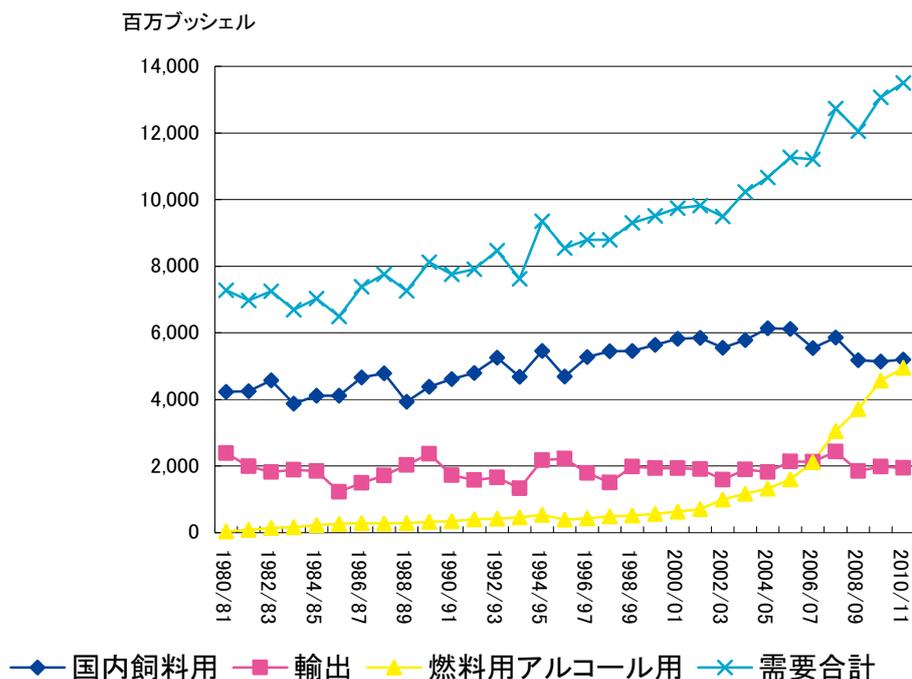


第5図 小麦の需要の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。

ii) トウモロコシ (第6図) ⁽⁶⁾

トウモロコシの主な需要用途は、元来、国内畜産業の飼料用と輸出であったが、近年、バイオエタノール原料用の需要が急増しており、2007年度には輸出を追い越し、現在では、その需要量は国内畜産業の飼料用と同水準に達している。



第6図 トウモロコシの需要の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。

①国内畜産業の飼料用

経済成長（1人当たり実質 GDP 増加）に伴い、国民1人当たりの畜産物（肉類）の消費量と人口が増加した（第4図）結果、国内畜産業の飼料用需要も1980年以降、現在までに約40億ブッシェルから約60億ブッシェルに1.5倍に増加していった。

しかしながら、2005年以降、国民1人当たりの畜産物の消費量が頭打ちの状態となり、また、バイオエタノール原料用の需要の急速な増加によりトウモロコシの価格が上昇したこともあり、飼料用の需要は停滞・減少し始めている。

②燃料用アルコール（バイオエタノール）用

米国では、1970年代後半から、トウモロコシを主原料としたバイオエタノールの生産が始まった。特に1990年以降は改正大気浄化法の施行等によりバイオエタノールの生産が増加した。近年のバイオエタノール需要の拡大は、中東からの石油依存からの脱却というエネルギー安全保障の政策的な強化が背景にある。2005年にはエネルギー政策法が成立し、さらにそれを強化する形で2007年にはエネルギー自立・安全保障法が成立した。同法では、「再生可能燃料基準」を2022年までに360億ガロンまで拡大することとなっており、このうち150億ガロンがトウモロコシを原料とするバイオエタノールとなっている。こうした状況下でトウモロコシのバイオエタノール原料用の需要が2000年以降（特に2005年以降）、急増している。

③輸出

米国は従来からトウモロコシの世界最大の輸出国であり、2000年以降も約20億ブッシェルの輸出量を保ってきている。近年は、国内のバイオエタノール原料用の需要増加やアルゼンチン等のその他諸国との競争という輸出の減少要因が出てきているが、一方で、世界的な人口増加と畜産物の消費量の増加が見込まれることから輸出量は一定水準を保っていくものと見込まれる。

iii)大豆（第7図、第8図）⁽⁷⁾

大豆の主な需要用途は、大豆油の搾油用（その残余物としての大豆ミール（高タンパク飼料））と輸出である。また、大豆油の需要用途は、元来、大部分が食用で、その残余を輸出していたが、近年、バイオディーゼル原料用の需要が急増しており、2005年に大豆油の輸出を追い越して以降、輸出と同水準を保っている。

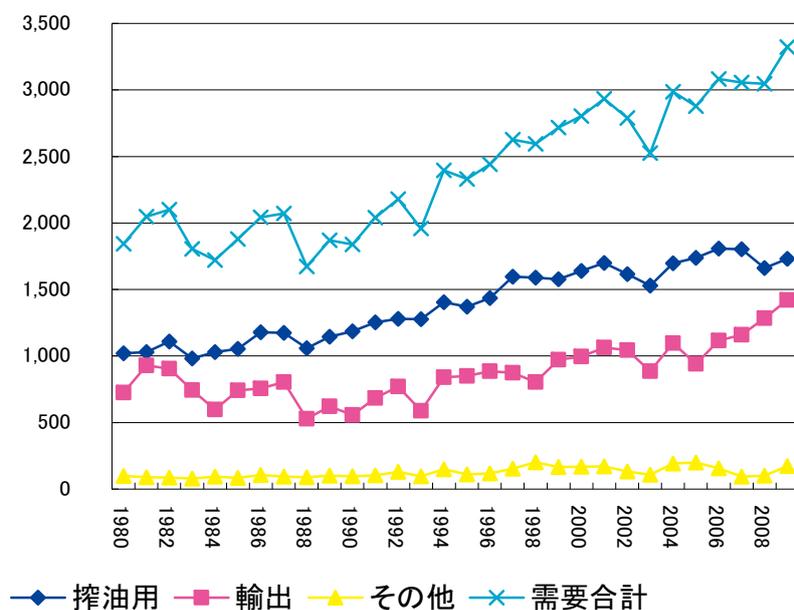
①搾油用

経済成長（1人当たり実質GDP増加）に伴い、国民1人当たりの植物油脂の消費量と人口が増加（第4図）結果、国内の大豆油の需要は増加した。米国ではバイオエタノールと同様の背景によりバイオディーゼルの普及が進められている。こうした状況下で大豆（大豆油）のバイオディーゼル原料用の需要が2004年以降急増しており、食用大豆油の需要の減少要因となっている。

②輸出

米国は従来からトウモロコシの世界最大の輸出国であり、1990年以降輸出量は増加傾向にあるが、2002年以降はブラジル、アルゼンチン等の南アメリカに輸出量を追い抜かれている。近年は、ブラジル、アルゼンチン等のその他諸国との競争という輸出の減少要因が出てきているが、一方で、世界的な人口増加と植物油脂の消費量の増加が見込まれることから輸出量は一定水準を保っていくものと見込まれる。

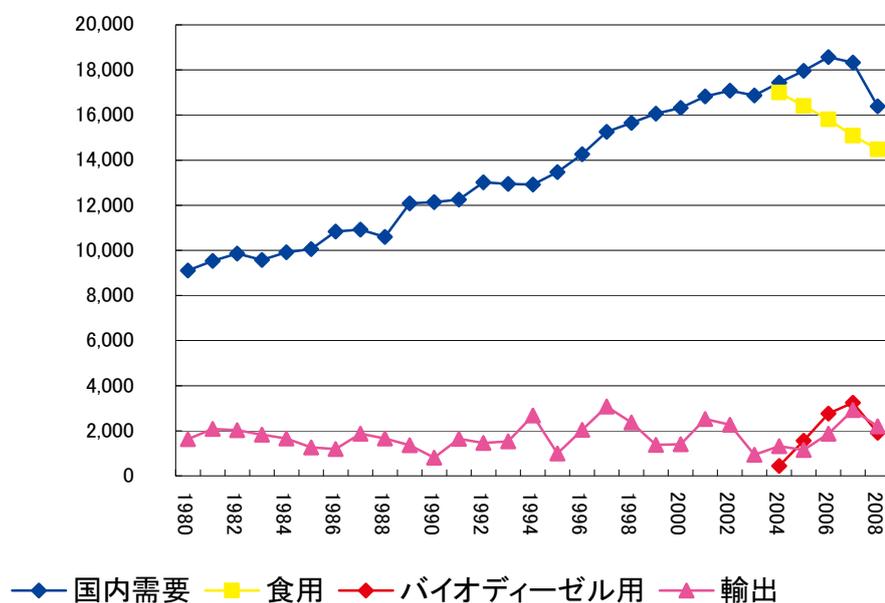
百万ブッシェル



第7図 大豆の需要の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。

百万ポンド



第8図 大豆油の需要の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。

2)小麦, トウモロコシ, 大豆の供給 (第9図, 第10図, 第11図)⁽⁸⁾

小麦, トウモロコシ, 大豆ともに生産量が, 1970年代の末から1980年代の初頭にそれまでのピークとなった以降, 1990年にかけて減少・停滞傾向となった。トウモロコシ, 大豆については, 1990年以降, 生産量が増加傾向に転じ, 現在に至っているが, 一方で, 小麦については, 減少傾向が続いている。

米国の主要穀物に関する価格・所得政策は, 小麦, トウモロコシ, 大豆についてはローンレートによる価格支持融資, さらに小麦, トウモロコシについては不足払いと生産過剰を防止するための生産調整の組み合わせによって構成されてきた。

1970年代には, 主要穀物の輸出が拡大し需給事情が健全な状況にあったことから生産調整は実施されなかったが, 以後の世界的な農産物の過剰による政府在庫の上昇に伴い, 1982年度から小麦, トウモロコシについて生産調整が実施されるようになった。このため1990年にかけて小麦, トウモロコシについて作付面積が減少した。また, この期間, 大豆については, 生産調整の対象となっていなかったが, 農業者は, 小麦やトウモロコシの生産に対する不足払い制度による将来の政府支払いをあえて危険にさらしてまで大豆を作付けするという行動はとらなかつた。(不足払い額の算定に係る対象作物の作付基準面積は, 過去の作付け実績によるため。)

1990年以降, 米国における財政赤字削減の圧力の下, また, 1990年代の高水準の穀物価格による農家経済の好調と農家からの作付けの自由化を求める強い意向を背景として価格・所得政策が以下のとおり転換されていった。

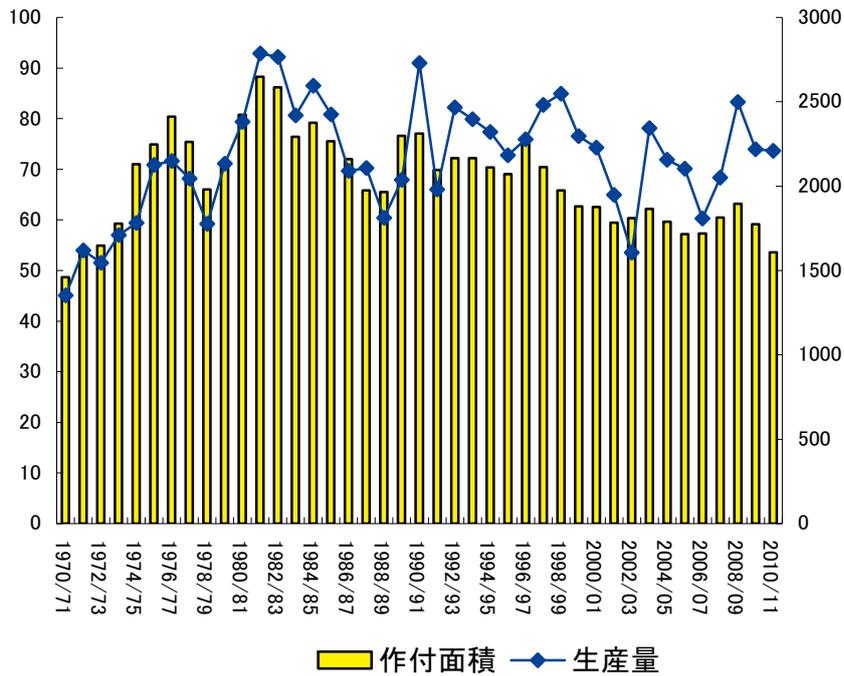
まず, 1990年農業法により基本的に不足払い額に影響を与えない形で作付基準面積の15%まで農産物の作付けを自由に行えるようになった。さらに1996年農業法によって不足払いと生産調整を廃止する代わりに固定的な直接支払いを導入し作付けが自由化されることとなった。この新たな価格・所得政策の下では, 現在の作付作物の生産や価格と切り離され, 過去の作付作物の基準面積に基づき算定される金額が直接支払いとして支給され, 作物を自由に作付けすることが可能になった。これにより, 1990年以降, 農業者の主要穀物の作付けに関する意思決定がより市場思考型になっていった。

その結果, 1990年以降, 小麦からより収益性が高いトウモロコシ, 大豆への作付けの転換が進み, これらの作物の作付面積は増加傾向が続いているが, 小麦の作付面積については減少・停滞傾向が続いている。

また, 先述したとおり2000年代半ばからトウモロコシに対するバイオエタノールの原料用の需要が急増していることから小麦, 大豆に比べてトウモロコシの価格上昇率が相対的に高くなり収益性がさらによくなるために, 今後はトウモロコシの作付け・生産の一層の上昇が見込まれる。

百万エーカー

百万ブッシェル

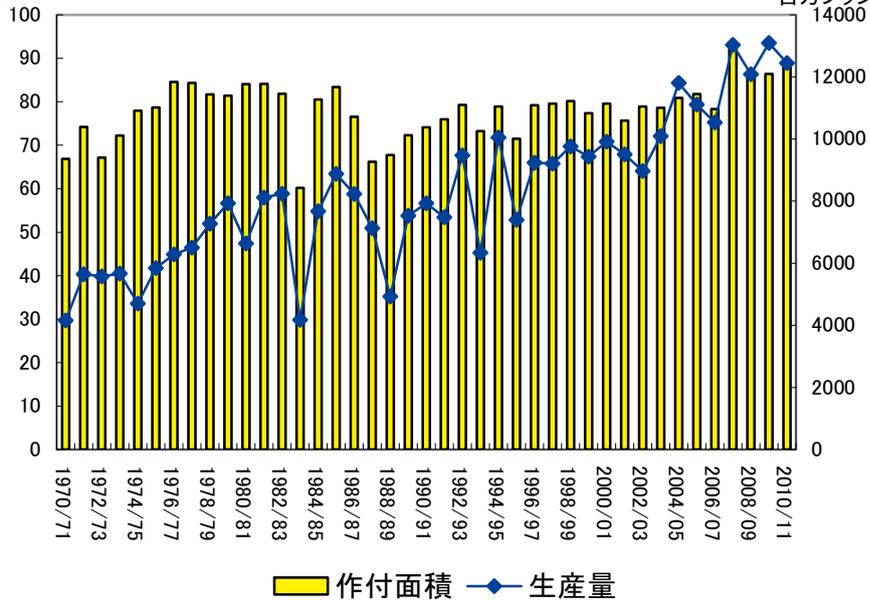


第9図 小麦の作付面積と生産量の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。

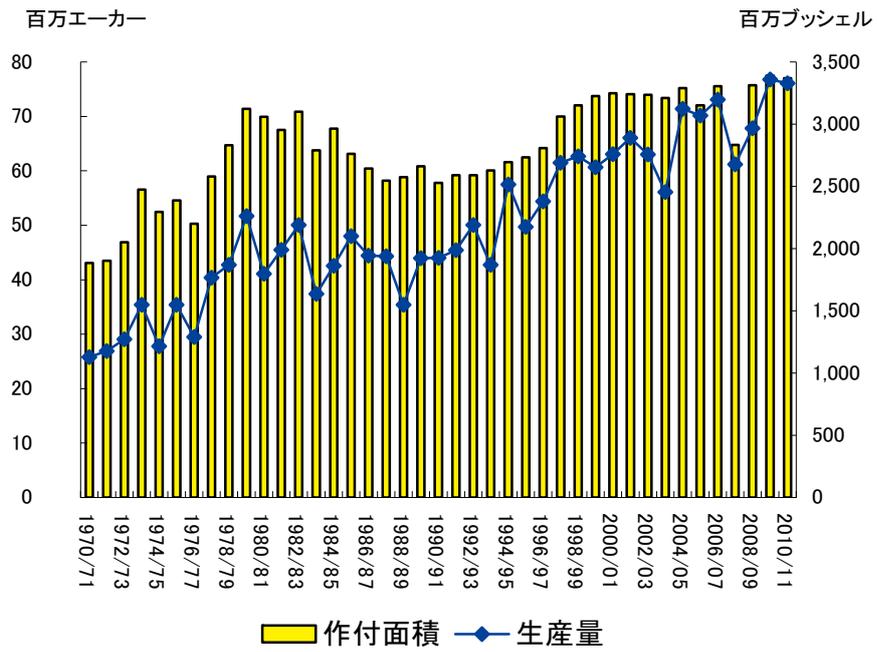
百万エーカー

百万ブッシェル



第10図 トウモロコシの作付面積と生産量の動向

資料：USDA [11] より筆者作成。



第11図 大豆の作付面積と生産量の動向

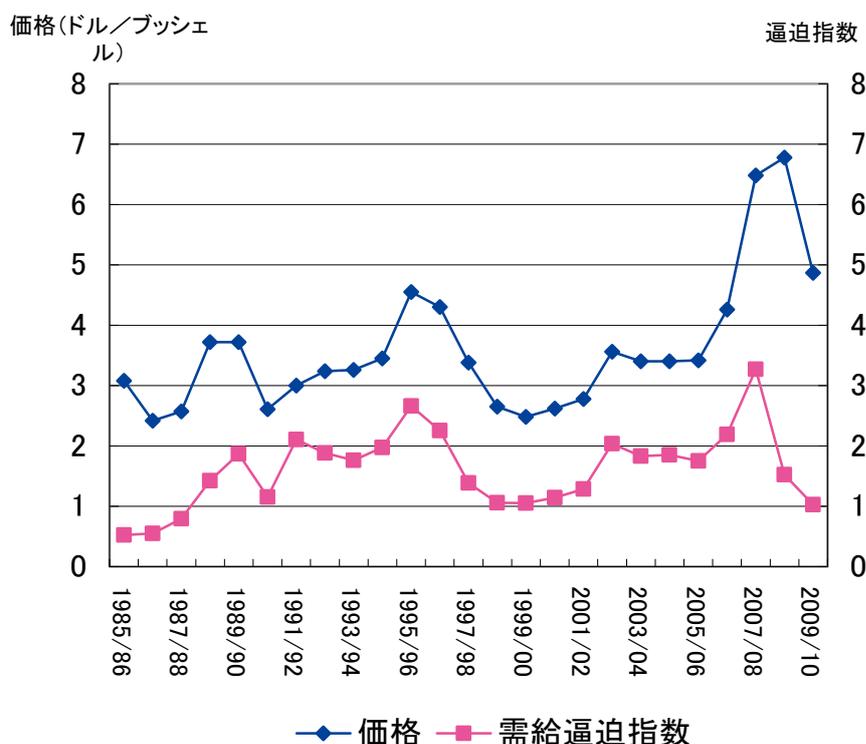
資料：USDA [11] より筆者作成。

3)小麦, トウモロコシ, 大豆の需給関係と価格動向 (第12図, 第13図, 第14図)⁽⁹⁾

小麦, トウモロコシ, 大豆の価格は, 基本的に需給の逼迫状況を反映した形で一定の範囲内で変動してきた。(小麦については約2~5ドル/ブッシェル, トウモロコシについては約1.5~3ドル/ブッシェル, 大豆については約4.5~7.5ドル/ブッシェル。)

しかしながら, 2006年から2008年にかけての価格の高騰については, 需給の逼迫状況の反映以上のものがあると観察できる。これは, 穀物先物市場に大規模な投機資金が流入した結果である可能性が指摘されているところである。その後, 2008年9月に始まった金融危機により先物市場から投機資金が流出によって価格は低下したが, 2006年以前の上限值より高い水準を維持している。(小麦については約5ドル/ブッシェル, トウモロコシについては約3.5ドル/ブッシェル, 大豆については約9ドル/ブッシェル。)

なお, 「需給逼迫指数」には, 期末在庫の逆数について図示するためにスケールを調整したものを採用した。



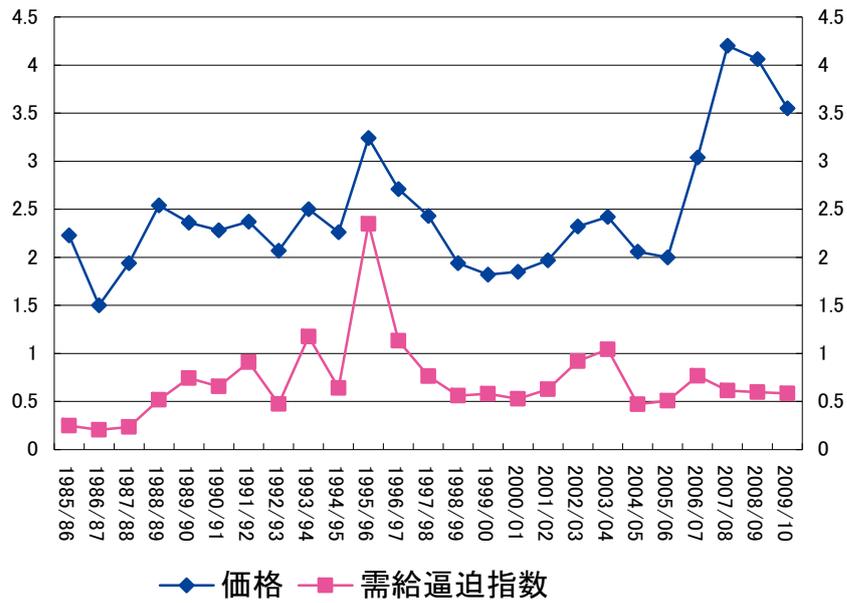
第12図 小麦の価格と需給逼迫指数の動向

注: 需給逼迫指数 = 期末在庫の逆数 * 1000

資料: USDA [11] より筆者作成

ドル/ブッシェル

逼迫指数



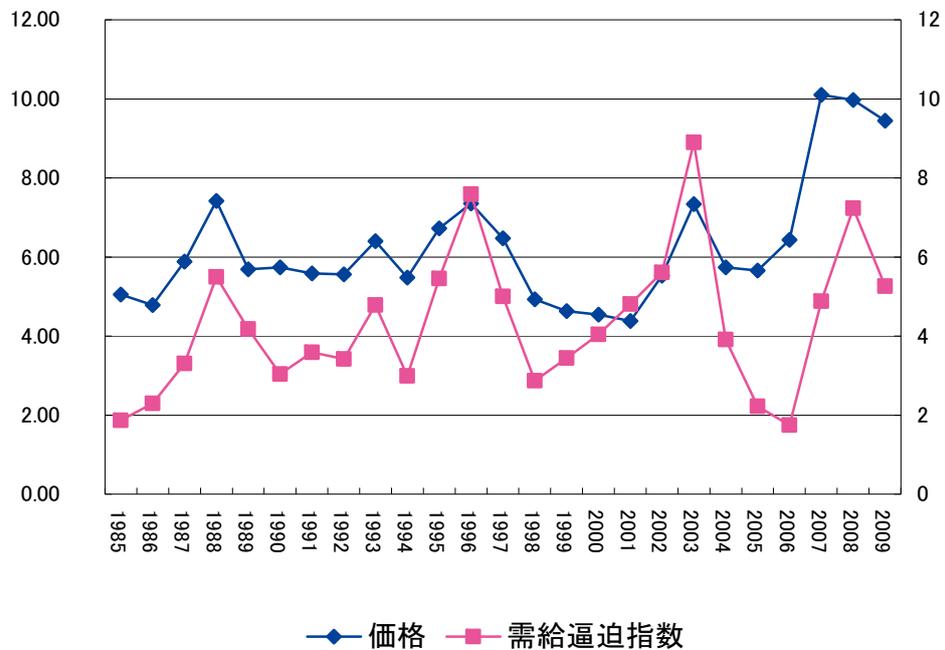
第13図 トウモロコシの価格と需給逼迫指数の動向

注：需給逼迫指数 = 期末在庫の逆数*1000

資料：USDA [11] より筆者作成。

ドル/ブッシェル

逼迫指数



第14図 大豆の価格と需給逼迫指数の動向

注：需給逼迫指数 = 期末在庫の逆数*1000

資料：USDA [11] より筆者作成。

4) まとめ

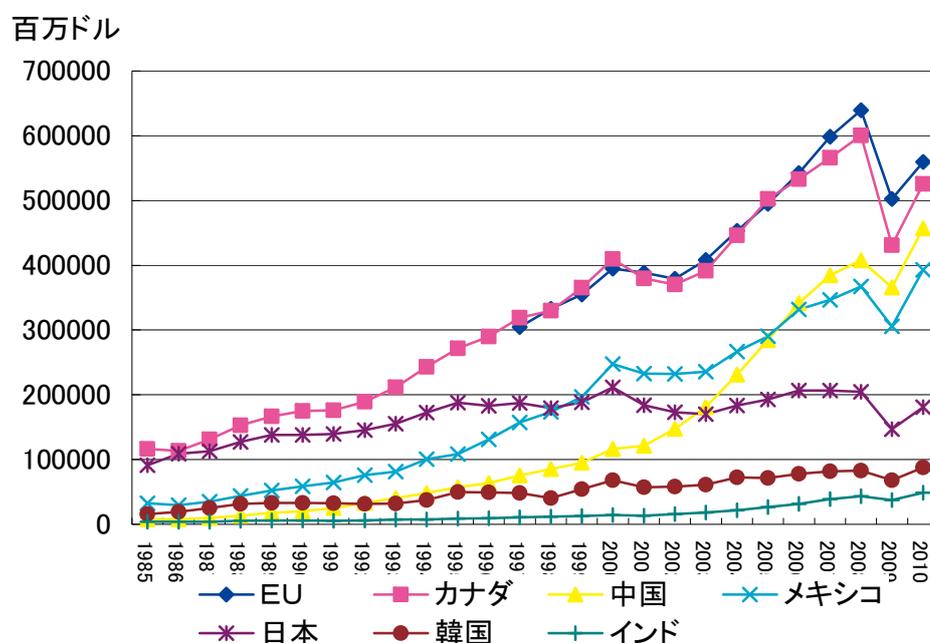
主要穀物（小麦，トウモロコシ，大豆）については，1980年代から生産調整が強化されたため，生産量は減少・抑制基調であったが，1996年農業法により生産調整が廃止され，作付けが自由化された結果，小麦からより収益性が高いトウモロコシ，大豆への生産の転換が進んだ結果，生産量は，小麦は減少し，トウモロコシ，大豆は増加した。2005年エネルギー政策法以降は，トウモロコシのバイオエタノール用需要が急増し，トウモロコシ生産量の増加が著しい。減少傾向にある小麦については，価格水準が高値に保たれているため今後の大幅な減少は避けられると考えられる。

主要穀物の価格は，基本的に需給の逼迫状況を反映し一定の範囲内で変動してきたが，2006年から08年にかけての高騰は，需給の逼迫状況の反映以上のものがある。これは，穀物先物市場に大量の投機資金（特に商品指数ファンド）が流入したためとの指摘がある。

3. 貿易と貿易政策

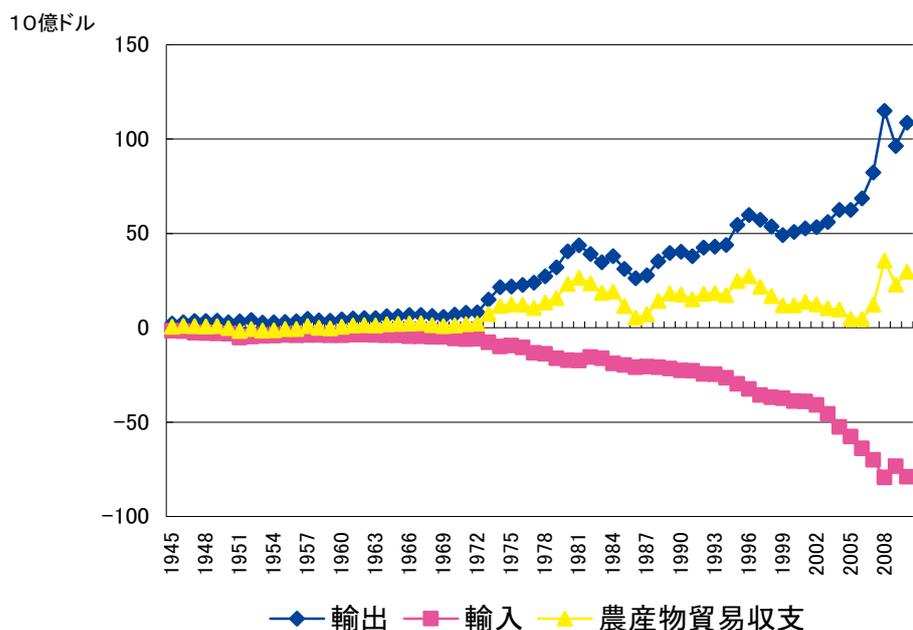
NAFTA 加盟（1994 年）以降、カナダ、メキシコとの貿易額が増大し、最近では、中国との貿易が大きく伸びており、EUとの結びつきも大きい（第 15 図）。米国の貿易収支は 1990 年代半ば以降、急速に赤字額が拡大した（第 2 図：前掲）が、農産物部門は恒常的に黒字である（第 16 図）。主な輸出品目は大豆、トウモロコシ、小麦であり、輸入品目は、果実、野菜である（第 1 表：前掲）。

WTO 関係では、ブラジルが WTO に提訴した綿花補助金に関してアメリカは敗訴し、昨年 6 月の合意で、ブラジルの報復措置を回避するため、綿花についての輸出補助的プログラムの改善を行うとともに、技術協力基金としてブラジルに対して毎年 1.47 億ドルを拠出することになった⁽¹⁰⁾。



第 15 図 米国の主要貿易国との貿易総額の推移

資料：USDC [12] より筆者作成。



第 16 図 米国の農産物貿易の推移

資料：USDA [11] より筆者作成。

(1) 米国の F T A 戦略に関する分析⁽¹¹⁾

米国は、第二次世界大戦後、1948年に発足した「関税及び貿易に関する一般協定 (GATT)」のもとで一貫して、①加盟国相互の多角的交渉によって関税率をできるだけ引き下げること、②加盟国間では、関税の差別待遇を一切行わないこと（最恵国待遇を与え合う）という GATT の関税に関する二大原則を始めとする諸原則に則り、関税その他の貿易障壁の軽減と差別待遇の廃止による貿易自由化に世界各国のリーダーとして取り組んできた。このように米国が、多国間貿易体制による自由貿易を推進した背景としては、米国は、第二次大戦後、農業のみならず、自動車、航空機、電気機器等の工業分野においても国際競争力が高まっていたという経済的要因のほか、共産主義国家であるソビエト連邦と理念的対立が深まっていくに従い、民主主義・自由主義の理念を世界に広げていくという外交・国家安全保障上の要因があると考えられている。

このように米国の貿易戦略は、多国間貿易体制による貿易自由化を経済的のみならず外交・国家安全保障上の観点から推進していくという形式で始まった。

米国は、1970年代に入ると貿易収支で赤字が発生し、それが拡大していくと、米国内において相手国の不公正貿易の是正を求める声が高まっていった（第2図：前掲）。

また、GATT の加盟国が増加していくに従い、多国間において意見の一致を見出して行くことがますます困難になっていき、GATT ラウンド交渉が難航しやすくなり、合意までますます長期化していった（第2表）。

1982年に GATT 新ラウンドに関する米国の交渉案が欧州共同体によって阻止された。そこ

で 1985 年にレーガン大統領はこのような状況を打開するために「新通商戦略」を発表し、米国として初めて FTA 締結を通じた地域主義を進める意向を示し、多国間貿易体制から地域主義へ貿易戦略を大きく転換することとなった。

第 2 表 GATT/WTO のラウンド交渉の期間と加盟国数

ラウンド	交渉期間	加盟国数
ジュネーヴ	1947	23
アヌシー	1949	13
トーキー	1950	38
ジュネーヴ	1956	26
ディロン	1960-61 (2年間)	26
ケネディ	1964-67 (4年間)	62
東京	1973-79 (7年間)	102
ウルグアイ	1986-94 (9年間)	123
ドーハ	2001-	149

資料：Drezner [2] より筆者作成。

このような流れの中で 1992 年北米自由貿易協定 (NAFTA) が、米国、カナダ、メキシコ間で締結された。レーガン大統領の「新通商戦略」のもと NAFTA の先駆的な形式として米カナダ FTA が 1988 年に締結され、続くブッシュ (父) 政権において 1990 年、メキシコとの間で FTA 締結の方針が合意され、1992 年に NAFTA 締結という形で結実し、次いで、クリントン政権において 1994 年に発効に至った。NAFTA には、なかなか進まない GATT 交渉に対して牽制・圧力を与えるという意図もあったと考えられる。

NAFTA は、①「高度」である (高い水準の関税撤廃等の自由化) ことと、②「包括的」である (物品貿易だけでなく、投資、サービス、政府調達、知的財産権等の幅広い分野の自由化) ことが特徴である。

以後、米国の貿易戦略は、以下に見るように、NAFTA をモデルとして重要な貿易相手国との個別 FTA により GATT/WTO において達成できない、より高度で包括的な措置を実現し、GATT/WTO, FTAA, FTAAP 等の多国間貿易体制における今後の自由化交渉の内容を先取り・先導するという意図とともに外交・国家安全保障上の観点から推進していくという形式となっていく (第 3 表)。

まず、中南米諸国との米州自由貿易地域 (FTAA) 構想を打ち立て、1994 年から交渉を米州 34 ヶ国 (キューバを除く) で始めた。しかしながら、NAFTA 型 FTA の拡大に対抗するブラジルとの対立が激しくなり、交渉は難航した。そこでブッシュ政権 (2001 年～) は、多国間の広域的 FTA の締結から中南米の各国と個別に FTA を結ぶ戦略に転換し、一気に FTA を推し進めた。この背景には、中南米における共産主義ゲリラや麻薬の

撲滅という外交・安全保障上の要因もあった。

第3表 米国の締結済みFTA（ただし、TPPは交渉中）

相手国	締結	発効	備考	
カナダ (NAFTA)	1992. 12	1994. 1	米加2国間では1988年に締結	
メキシコ (NAFTA)				
チリ	2003. 6	2004. 1	【中南米】 米州自由貿易地域 (FTAA) 構 想の先取り・先導 外交・安全保障 (共産主義ゲリラ, 麻薬撲滅)	
エルサルバドル	2004. 8	2006. 3		
ホンジュラス		2006. 4		
ニカラグア		2006. 4		
グアテマラ		2006. 7		
ドミニカ共和国		2007. 3		
コスタリカ		2009. 1		
ペルー		2006. 4		2009. 2
パナマ	2007. 6	未批准		
コロンビア	2006. 11	未批准		
イスラエル	1985. 4	1985. 9		【中東】 米国・中東自由貿易圏構想の実施 外交・安全保障 (テロ撲滅)
ヨルダン	2001. 9	2001. 12		
モロッコ	2004. 6	2006. 1		
バーレーン	2004. 6	2006. 8		
オマーン	2006. 1	2009. 1		
オーストラリア	2004. 5	2005. 1	【アジア太平洋】 アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) 構想の先取り・先導 外交・安全保障 (中国の台頭)	
韓国	2007. 6	未批准		
シンガポール	2003. 5	2004. 1		
TPP	米国は2009年12月に参加表明 (P4間で2006年3月に発効)			

資料：USTR [15] より筆者作成。

また、中東諸国とのFTA関係では、2001年の同時多発テロ以降は、同テロを米国の自由主義と民主主義の理念に対する挑戦と見なし、中東諸国の中でも穏健な国と貿易・投資関係の協定を結んでいくという米国・中東自由貿易圏構想を打ち立てた。同構想の下でFTAは安全保障政策の手段として位置づけられ、中東諸国とのFTA締結は熱心に取り組みられていった。

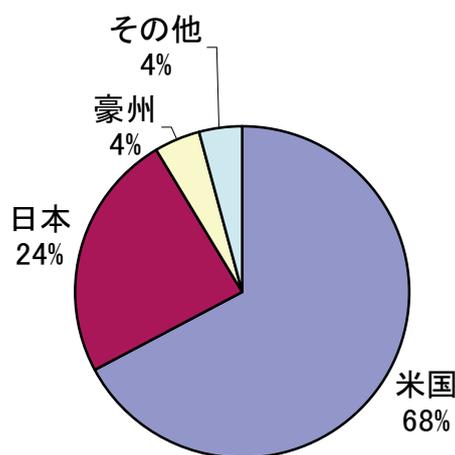
さらに、アジア太平洋諸国とのNAFTA型FTA創設への動きに関しては、まず、2000年代に入りアセアン+6内でのFTA発効が相次ぎ「東アジア共同体」という概念が台頭していく等、当該地域において独自の地域主義形成の動きが見られるようになった。また、当該地域において中国が経済的・外向的に台頭してきた。

当該地域における米国の貿易上の相対的重要性の低下を防ぐためにも、NAFTA型FTAをアジア太平洋地域への拡大を意図して、アジア太平洋諸国との多国間・広域的FTAの長期的展望を打ち出していった。2006年には、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想の表明、2009年には、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）への参加の正式表明を行い、現在、交渉中である。

米国のTPPへの参加を以上見てきたような米国のFTA／貿易戦略の延長線上に位置付ければ、以下のとおり、TPP参加は、米国によるアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想の先取り・先導であるとともに、現在の加盟国、参加交渉国の中に日本が加わった場合には、実質的には日米FTAであり、それも個別に日米FTAを締結するよりも日米間で高度かつ包括的な自由化を実現するための手段であると捉えることができる。

その根拠としては、まず、第一に、TPPは、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールという太平洋の比較的小さな通商国家（P4）間で2006年3月に発効したFTAであるが、原則として関税の完全撤廃を目指すとともに自由化の対象範囲は、物品貿易だけでなく、サービス、政府調達、知的財産権等の幅広い分野にわたっており、NAFTAと同様に「高度」かつ「包括的」なものであること。第二に米国の参加表明後に現にオーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアというAPEC諸国が交渉に参加していること。第三に経済規模の観点から見れば、現在の加盟国、参加交渉国と日本でのGDPの構成比は、米国と日本で全体の約92%を占めていることが挙げられる（第17図）。

ただし、米国については、農業分野に関しては、乳製品と牛肉の生産者団体がニュージーランドとのFTA締結に懸念を表明している等の問題がある。



第17図 TPP加盟国、交渉国、日本のGDP構成比（2009）

資料：World Bank [17] より筆者作成。

注1 オバマ大統領による一般教書演説の該当箇所は以下のとおりである。

“To help businesses sell more products abroad, we set a goal of doubling our exports by 2014 – because the more we export, the more jobs we create at home. Already, our exports are up. Recently, we signed agreements with India and China that will support more than 250,000 jobs in the United States. And last month, we finalized a trade agreement with South Korea that will support at least 70,000 American jobs. This agreement has unprecedented support from business and labor; Democrats and Republicans, and I ask this Congress to pass it as soon as possible. Before I took office, I made it clear that we would enforce our trade agreements, and that I would only sign deals that keep faith with American workers, and promote American jobs. That’s what we did with Korea, and that’s what I intend to do as we pursue agreements with Panama and Colombia, and continue our Asia Pacific and global trade talks.”

2 農林水産省〔9〕を参照。

3 吉井〔18〕を参照。

4 吉井〔18〕を参照。

5 Vocke〔16〕を参照。

6 Hoffman〔6〕を参照。

7 Ash〔1〕を参照。

8 Ash〔1〕, Hoffman〔6〕, Vocke〔16〕を参照。

9 原〔4〕, 平澤〔5〕を参照。

10 吉井〔18〕を参照。

11 米国のFTA戦略の全般については水野〔7〕を, GATTの二大原則については内田〔10〕を, TPPについては中野〔8〕を参照。

[引用文献]

〔1〕 Ash, M. at al. (2006) "Soybean Backgrounder", USDA ERS.

〔2〕 Drezner, D. (2006) "US TRADE STRATEGY –Free Versus Fair–", Council on Foreign Relations.

〔3〕 FAOSTAT, Food Balance Sheets,

<http://faostat.fao.org/site/368/default.aspx#ancor>, 2011年3月アクセス.

〔4〕 原弘平(2009)「穀物市場高騰の背景」『変貌する世界の穀物市場』, 農林中金総合研究所.

〔5〕 平澤明彦(2009)「アメリカ バイオ燃料による政策の転換」『変貌する世界の穀物市場』, 農林中金総合研究所.

〔6〕 Hoffman, L. at al. (2007) "Feed Grains Backgrounder", USDA ERS.

〔7〕 水野亮(2010)「米国はNAFTAを世界に広げる」『FTA新時代』ジェトロ(日本

貿易振興機構)。

- [8] 中野剛志(2011)『T P P 亡国論』,集英社.
- [9] 農林水産省, 海外食料需給レポート,
http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_rep/index.html, 2011年3月アクセス.
- [1 0] 内田宏, 堀太郎(1959)『ガット』,日本関税協会.
- [1 1] USDA, ERS Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/Data/>, 2011年3月アクセス.
- [1 2] USDC, Bureau of Census Data Base,
<http://www.census.gov/foreign-trade/data/>, 2011年3月アクセス.
- [1 3] USDC, Bureau of Economic Analysis Data Base, <http://www.bea.gov/>, 2011年3月アクセス.
- [1 4] USDL, Bureau of Labour Statistics Data Base,
http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS1400000, 2011年3月アクセス.
- [1 5] USTR, <http://www.ustr.gov/trade-agreements>, 2011年3月アクセス.
- [1 6] Vocke, G. at al. (2005) "Wheat Backgrounder", USDA ERS.
- [1 7] World Bank, <http://data.worldbank.org/>, 2011年3月アクセス.
- [1 8] 吉井邦恒(2010)「アメリカにおける 2012 年農業法をめぐる動きについて」『農林水産政策研究所レビュー』 No. 38.

2011（平成23）年3月31日 印刷・発行

所内プロジェクト [二国間] 研究資料 第3号

平成22年度カントリーレポート

EU, 米国

編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1

電話 東京(03)6737-9000

FAX 東京(03)6737-9600

印刷・製本 勝美印刷株式会社

リサイクル適性 

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。