

# EU 共通農業政策

## ドーハ・ラウンドと次期改革

増田敏明

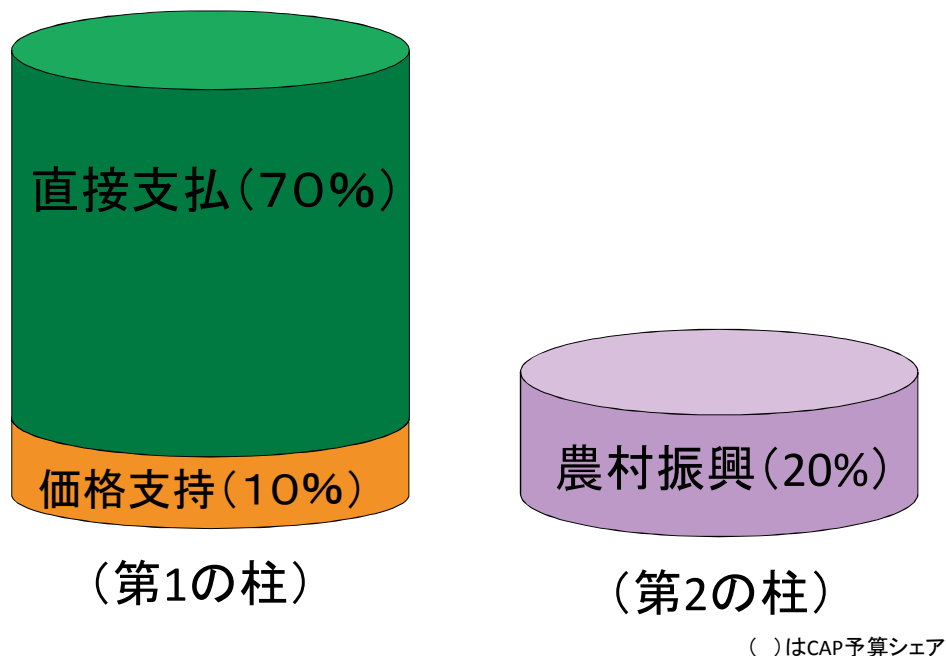
はじめに

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。

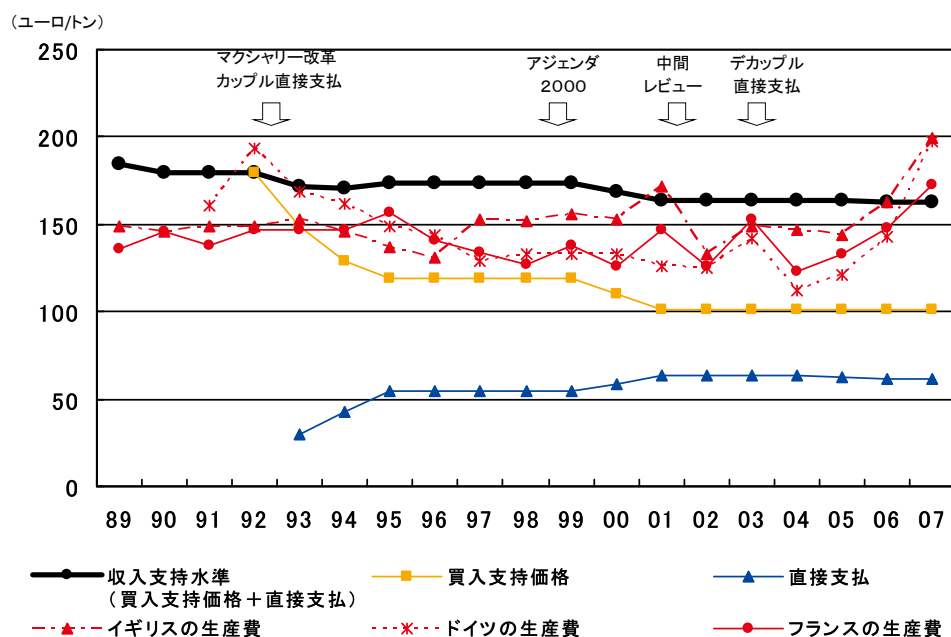
これらの品目の限度数量を超過した時の追加分、及び、限度数量がゼロとされているデュラム小麦、コメ、大麦、ソルガム、メイズ等については、欧州委員会が必要と認めた場合に、介入機関による買入入札の対象となる。

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<br>・買入限度数量<br>小麦300万トン<br>その他ゼロ<br>・入札による追加買入 | ○民間在庫補助<br>・市場価格が一定水準を下回った時に発動<br>○市場崩壊時の緊急牛肉支持買入 | ○支持買入<br>・買入限度数量<br>バター3万トン<br>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<sup>(1)</sup>。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<sup>(3)</sup>。



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－)<br>面積・頭数支払(2000年度－)                                                  | 単一支払（2005年度－）                                                      |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| WTO分類<br>・支払基準 | 「青の政策」<br>・作物の特定<br>・当年度の作付面積                                                        | 「緑の政策」<br>・作物の非特定<br>・過去の受給実績に固定                                   |
| 支払条件           | ・生産調整<br><br>・クロス・コンプライアンス<br>（2000年度－：加盟国の環境保護規制；<br>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<br>（2008年度ゼロ、2009年度廃止）<br><br>・クロス・コンプライアンス<br>（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、 $\beta$  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

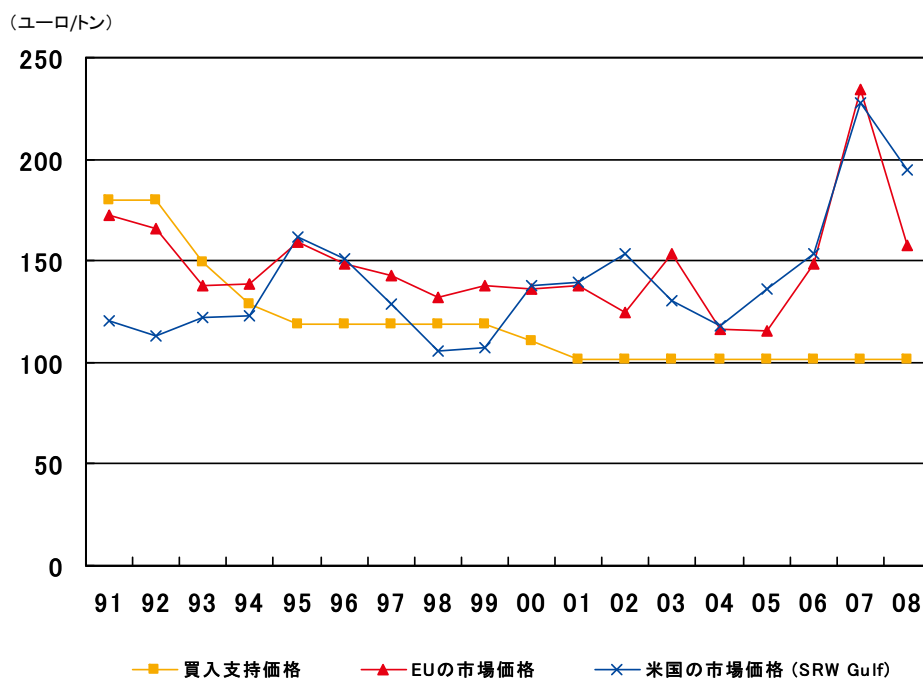
口蹄疫の管理に関する共同体体制の導入、特定家畜伝染病の管理に関する一般的な共同対策と豚水疱瘡に関する特別対策導入、ブルータング病を管理・撲滅するための特別対策

#### 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つて、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)

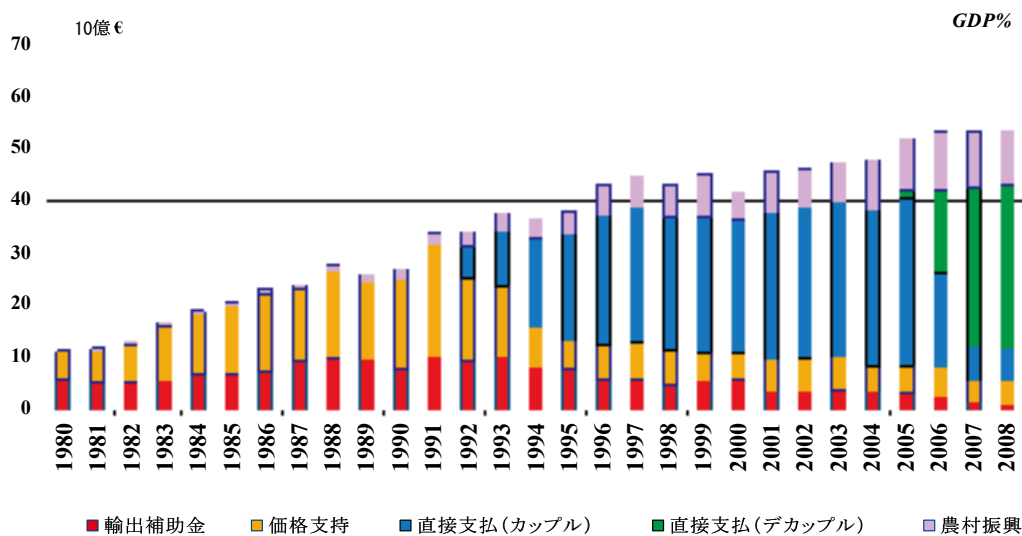
資料：European commission DG Agriculture (2009)

## 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、<br>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 150 (ha 当たり)

の最高支払

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－）

- ・ 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－）

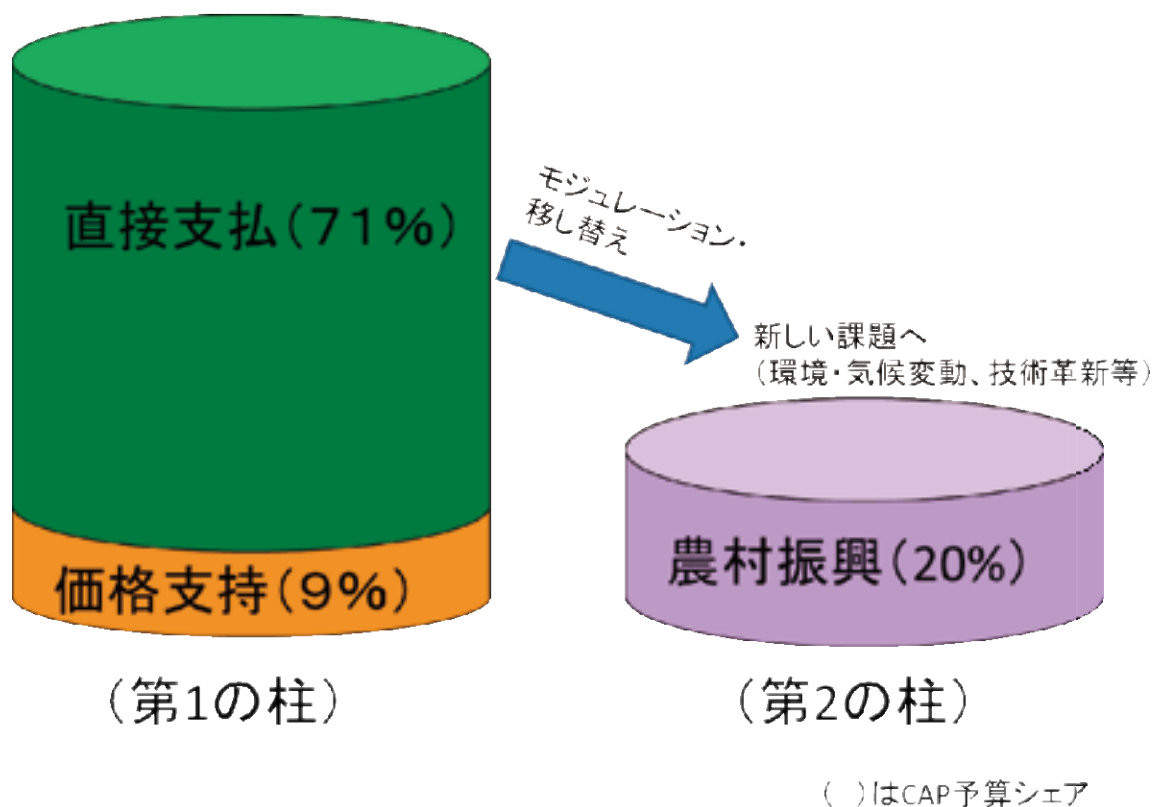
- ・ 気候変動、バイオ・エネルギー、水管理、生物多様性の保護などの新しい課題に対応。

### （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」

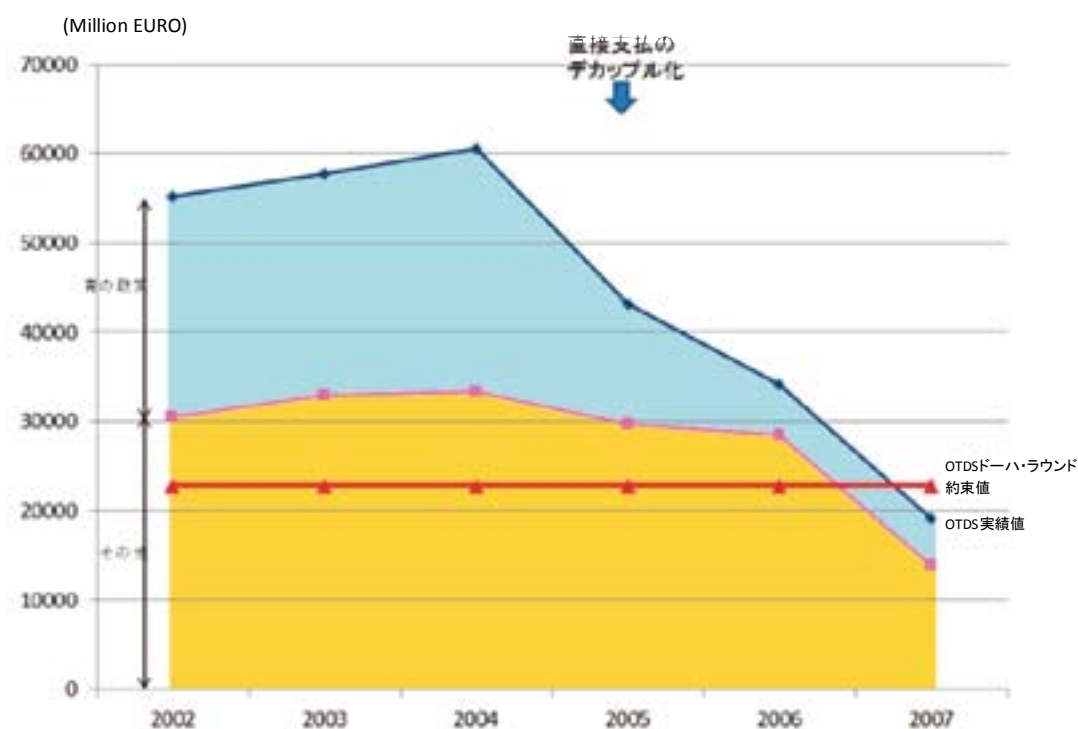
ドーハ・ラウンド交渉の農業議長提案(WTO 農業委員会 (2008)) では、国内支持の約束水準は、従来の「黄の政策 (AMS)」の削減に加えて、新たに、「青の政策」を含む「貿易歪曲的支持 (OTDS)」の削減が必要とされることとなる。

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。

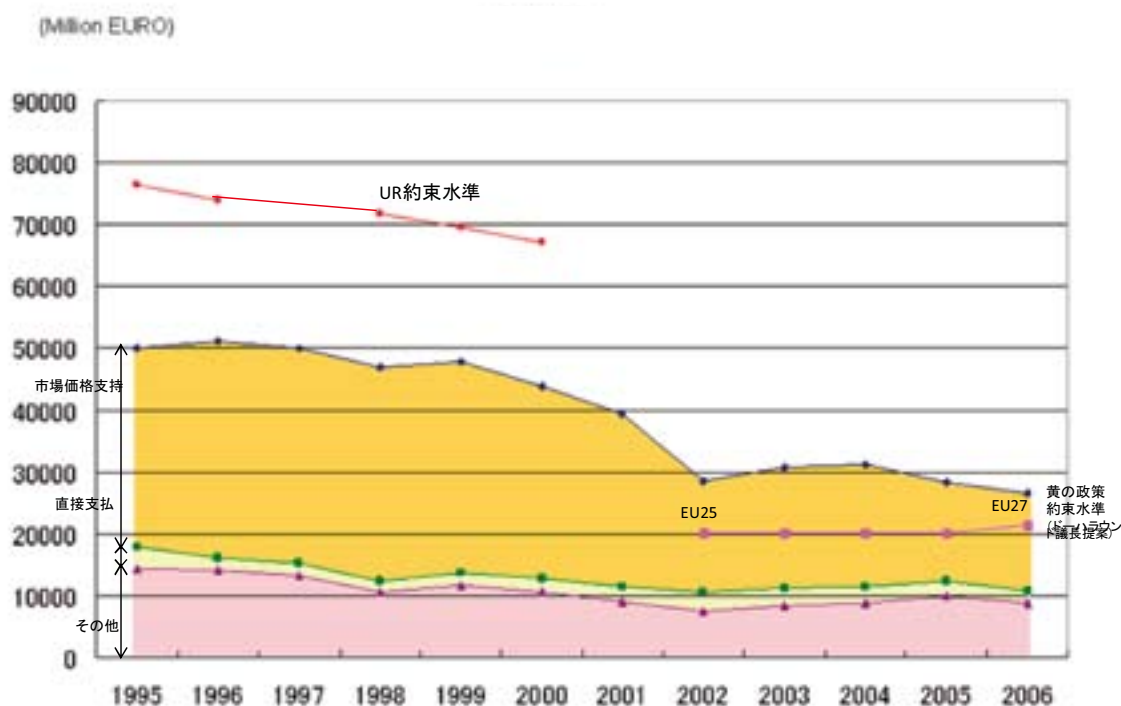


第6図 貿易歪曲的支持(OTDS)と青の政策

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

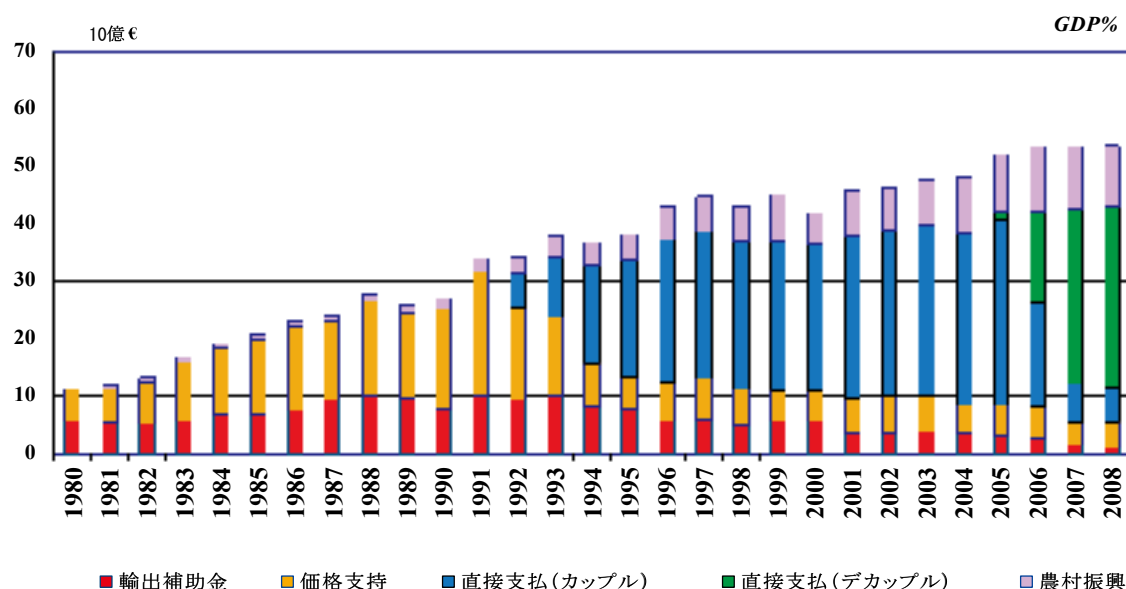
資料：WTO committee on Agriculture (2008), (2009)

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、加盟国の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、加盟国の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<br>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<br>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<br>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* 2<sup>nd</sup> 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