

第1章 次期CAP改革法案

―チオロシュ農業委員による公共財供給へのパラダイムシフト―

総括上席研究官 増田 敏明

はじめに

2010年以降、EUでは次期共通農業政策改革（CAP 2014－2020年）へ向けた議論が進行している。2010年中旬には、市民、団体を対象としたパブリック・ディベート、同年11月には、欧州委員会による改革方向のシナリオを示した文書（「2020年に向けた共通農業政策」）の発出、利害関係者との影響評価に関する協議などが行われ、2011年6月には、欧州委員会による次期中期財政フレーム（MFF）の提案、同年10月には、欧州委員会の次期CAP法案が公表されたところである。

次期中期財政フレーム案は、閣僚理事会、欧州議会において議論されているところであり、2012年末までの合意が予定されている。一方、次期CAP法案については、既に、農相理事会と欧州議会における議論はスタートしているが、次期中期財政フレームが合意されCAPに向けられる予算額が確定した後に、具体的な法案修正の議論や政治レベルの調整が行われことになる。

CAP改革が2014年1月から円滑に実施されるためには、2013年初めまでに関係法令の成立が図られている必要があるが、これらの成立が同年夏まで遅れると、農家による作付けが開始され、問題が生じる。欧州議会は、リスボン条約によって今回初めてCAP改革立法に実質的に関与することになったが、このスケジュールにタイムリーに対応できるかが注視されている。

次期CAP改革法案のコンセプトは、「農業振興から公共財供給へのパラダイムシフト」とされており、EUの向かう農業政策の方向性を示すものであり、これが、閣僚理事会、欧州議会でどのように議論され、どのように修正されるかは、次期改革以降のCAP改革の方向を見通す上でも重要である。

本稿では、2011年12月にブリュッセルで行った現地調査も踏まえ、この改革法案の概要と背景を紹介する。

1. 現行CAP制度

次期CAP 改革法案の紹介をする前に、現行CAPの仕組みとこれに対する各方面から指摘されている問題を簡単に解説しておく。

(1) 現行CAP制度の概要

(二つの柱と予算)

現行CAPは、①直接支払、市場措置の「第一の柱」と、②農村振興政策の「第二の柱」から構成されている。

第一の柱は、財源を全額EU予算で負担するものであり、EU全域の広範な農業者を対象として、共通して適用される。このため、多様な加盟国の事情に対する中立性が求められる。第一の柱には、CAP予算の約76%の460億ユーロが充てられている(2013年計画)。このうち、直接支払が425億ユーロ、市場措置が3億ユーロで、CAP予算の70%は直接支払に向けられている。

第二の柱では、EUは、事業メニュー、一般的な枠組みを定め、これに沿って、加盟国が主体的に具体的な事業内容、支払条件を定める。加盟国の事情に応じた事業が仕組まれ、第一の柱よりも狭い範囲の農業者が対象となる。財源については、この加盟国の実施する事業にEUが共同負担するという形をとる。第二の柱には、CAP予算の24%の145億ユーロが充てられている。

二つの柱の予算は、区分管理されているが、2000年以降、第一の柱の直接支払の受給額を累進的に削減して(モジュレーション)、削減した額を第二の柱に移し替え、気候変動、環境保護などの新課題対策事業に充て、これにより第二の柱の予算額を徐々に拡充してきている。これにより、2013年までに第二の柱へ36億ユーロの予算が移し替えられる。

(直接支払)

直接支払は、マクシャリー改革において、1993年から介入価格を大幅に引き下げたとき、これに伴う農業者の所得損失を補償するものとして導入された。当初は、生産調整を伴う「面積・頭数支払」(WTO農業協定のブルー・ボックス)であったが、2005年以降、WTOドーハラウンド交渉の動きを受けて、その大部分を、生産から切り離された「デカップル直接支払(WTO農業協定のグリーン・ボックス)」である「単一支払(SPS)」(以下では、特に明示しない限り「直接支払」は、この単一支払をいう。)へ移行させている。

このデカップル直接支払においては、過去の固定された基準年(2000-2002年)における面積・頭数支払の実績受給額を基に「受給権 entitlement」が配分された。受給権は、そのヘクタール数と同一の適格ヘクタール数(eligible hectare)が、農業者の使用している状態にあることを申告することによって発効(activate)し、直接支払が交付される。なお、受給権は、土地とは別に譲渡することができる。

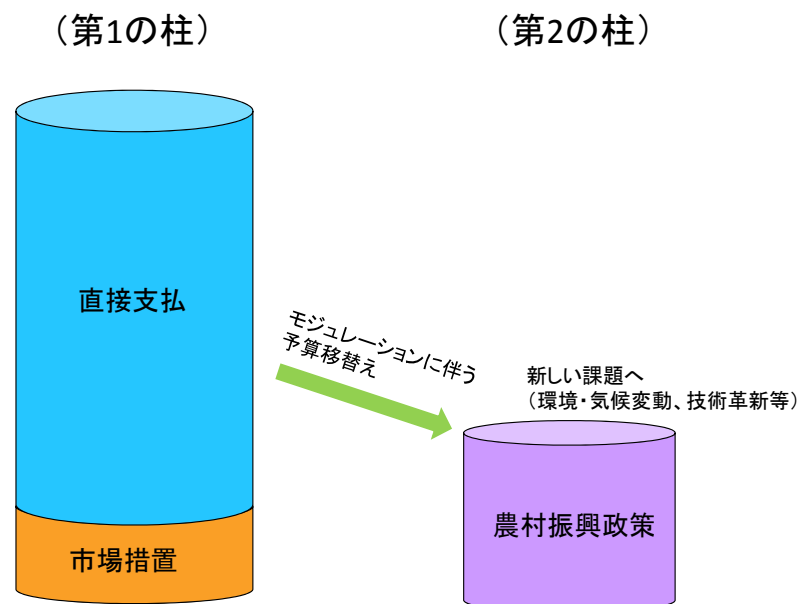
現行の直接支払の単価は、加盟国によって、基準年における受給実績額を用いる実績方式、加盟国又は地域ごとの一律単価を用いる地域方式、両者の混合方式の三方式がある。

（市場措置）

第一の柱のうち、市場措置は、市場価格が低落したときに公的機関が介入買入れによって市場価格支持を行うものである。2008年のヘルスチェック以降は、品目ごとに買入限度数量が適用されるなどセーフティ・ネットとしての役割に限定されてきているが、2009年に「乳製品市場危機」があつてからは、農産物危機時に対する備荒措置の必要性が改めて認識された。

（農村振興政策）

第二の柱の農村振興政策は、我が国でいわれる農村振興政策のみならず、生産対策、経営対策、流通対策、林業対策などまでを幅広く含む農業補助事業の集合体である。



第1図 現行の共通農業政策の体系

資料：筆者作成

(2) 現行CAP制度に対する主要な指摘

1) 欧州会計監査院の勧告

欧州会計監査院は、「直接支払に関する報告者」を2011年に公表し勧告を行っている

(European Court of Auditors (2011))。この報告書は、筆者がブリュッセルで調査を行った際にも、ほとんどの政策当事者が言及しており、実際、次期改革法案の内容とも密接に関係しており、次期改革の背景を知る上で、きわめて重要なものである。

【直接支払とクロス・コンプライアンスのリンク、制裁措置】

欧州会計監査院は、デカップル直接支払と同時に導入されたクロス・コンプライアンスは、直接支払の主要な正当化の根拠となっているが、環境義務と間接的にリンクされているに過ぎないとして以下の三項目を指摘している。

第一に、直接支払の水準は、土地の維持等クロス・コンプライアンス遵守に要するコストに直接リンクしておらず、農業活動に伴い生産される正の外部経済の価値も反映していない。

第二に、適正農業・環境状態（GAEC）に土地を維持することには、しばしば、活動を要しないことがある。

第三に、クロス・コンプライアンスが遵守されていなければ、受給額が減額されることになっているが、実際には、このような減額はほとんど行われていない。

これらを是正するため、以下を勧告している。

（会計監査院勧告）

○直接支払の算定は、環境や他の外部効果をよりよく反映するように修正されるべき。

○適正農業・環境状態に関しては、農業者が直接支持の全額を受給するためには、具体的かつ日常的な活動が行われるべき。

○クロス・コンプライアンスを遵守しなかったことに対する支払減額は、非遵守の抑止効果を持つ程度的大幅な減額とすべき。

欧州委員会は、この勧告に対して、「支払に対応するものとしての農業者による環境に対する成果については、更に検討する。」「クロス・コンプライアンス基準の簡素化の仕方を検討するとともに、適正農業・環境状態については、その要素の強化の仕方を検討する。」と回答している。今回のCAP改革法案においては、この指摘に沿ったものとして、クロス・コンプライアンスの簡素化、グリーンング支払の導入、グリーンング条件の義務化、制裁措置が提案されている。

【受益者、適格ヘクタール、農業活動】

報告書では、受益者に関する定義は、農業活動を行っていない者の直接支払受給を許容しており、欧州会計監査院は、このことを過去（2008年）に指摘し、加盟国がそのような受給者を除外できる任意規定が設けられたが、この任意規定を用いた加盟国は皆無であった。受給権が、当初受給していた土地から完全に分離したので、農業に関心のない投機家

の投資を呼び込む結果となっている。また、新規就農はしばしば現行の受給権の入手条件によって阻まれている。更に、直接支払に対する適格の土地区画と適格の農業活動の定義が曖昧に規定されていることから、農業の生産性向上に資する活動と土地に支払が限定されていない。

こうした点を踏まえ、欧州会計監査院は、直接支払の受給対象を「活動農業者」に限定し、適格の土地と農業活動を明確化すべきであるとして、次の勧告を行っている。

(会計監査院勧告)

○直接支払を活動農業者に向け、農業活動をまったく又はほとんど行っていない受益者は除外すべき。

○適格の土地と適格の農業活動については、農業の生産性向上や土地の環境価値の積極的な維持に寄与しない非農業用の区画と活動を直接支払の受益から除外する観点に立って、もっと明確に定義されるべき。

この勧告に対する欧州委員会の回答は、「適格の土地の定義は、支払がよりよく対象に向けられるように更に精緻化する。」、「活動農業者の支持に対象を向けていく。」、「非農地は適格性を欠いているが、適格の農業活動は農産物生産に結びついていなくてもよい。」、「デカップル直接支払がWTOの削減対象外となるためには、生産水準、生産性という点で、受益者、土地のパフォーマンスにリンクさせることはできない。」、「農業地域の環境価値の積極的な向上については、CAPの環境パフォーマンスを向上させることを検討している。これは、直接支払における単純で一般化された非契約的な毎年の環境活動の支持、適正農業・環境状態の特定の要素の強化によって行うことができる。」というもので、改革法案においては、適格ヘクタールの定義、活動農家者の定義、グリーンング支払の設定、グリーンング基準の義務化などを行って、これら勧告に対応している。

【直接支払の分配】

個々の農業者に対する直接支払単価は、(a) 農業面積、(b) 過去（2000-2002年）の実績受給額、に基づいており、直接支払は主に大規模農業者が受益している。

直接支払の分布は、大部分の額が少数の大規模受益者に行き、大部分の受益者に少額が行くという構造である。モジュレーションは最大規模の農業者に支払われる額を削減するもので、非常に限られた受益者に関係することにすぎない。更に、これは直接支払から農村振興政策への予算移し替えのためのものであり、現行の分配を修正することにはならない。

また、直接支払の地代への転嫁（capitalisation）については、デカップル直接支払に移行してから更に悪化しており、地域方式に反対している加盟国、農地の賃借率の高い加盟国において顕著であり、地代の上昇を通じて直接支払の効率性を阻害していると指摘し

ている。

これから、次の勧告を行っている。

（会計監査院勧告）

○よりバランスのとれた農業者間の直接支払の分配が、一層のモジュレーション又は高額受給者のキャッピング、農家の特定な環境の考慮によって求められるべき。

これに対して、欧州委員会は、「直接支払の再分配は、支払の上限設定とともに、次期改革における選択肢に含まれている。」と回答しており、実際、次期改革案において加盟国間の予算配分の調整、受給額の上限設定が提案されている。

【直接支払の支払方式】

直接支払の実績方式については、基準年から遠ざかるにつれて現在の生産条件から乖離してきており、地域方式は地域一律の単価を適用するものであるが、地域方式への移行は、特定の地域における特定の農業部門に負の影響を与える可能性があり、市場価格、農地価格と賃借料の上昇をもたらし、直接支払の効率性を削ぐ可能性があるとして、次の勧告を行っている。

（会計監査院勧告）

○受給権単価の計算は、異なる地域における現在の農業条件を基礎とすべきであるが、そのような移行は、地価、賃借料の上昇などの好ましくない影響が制限されるようにすべきである。

この勧告に対する欧州委員会は、「地域方式における直接支払の転嫁は、実際実績方式よりも大きいかもしれない。しかし、土地価格に影響を与える要因のなかでCAP補助金の影響は、他の要因に比べると余り大きくはない。さらに、以前のカップル支払に比較して転嫁が増加したということは必ずしも言えない。地域方式のありうる負の影響というものに関しては、すべての社会、経済、環境に対する効果の中で評価されなくてはならない。これについては、次期改革の影響評価において行うこととしている。」、「選択肢の一つは、基礎支払の水準を、グリーンング要素とともに、自然条件不利地域の農業者に対する支払によって補完するということである。」と回答している。改革法案では、実績方式の地域方式への移行、直接支払における、基礎支払、グリーンング支払、条件不利地域支払の設定のほか、地域の実情に応じたカップル支払の維持などが提案されている。

（欧州会計監査院勧告と改革法案）

次期CAP改革法案における主要な提案内容は、ほとんどが、この欧州会計監査院の勧告に

沿った内容となっている。これは、今回の改革法案の問題意識をよく物語っているといえる。

EU予算の約4割というCAP予算の7割に当たる直接支払は、生産から切り離された支払基準を導入したデカップル化以降、とりわけ、支払対象となる農業者、土地や、支払額の分配、支払の効率性をめぐる問題点が指摘されてきている。

一方、直接支払には、環境基準の遵守を義務づけたクロス・コンプライアンスもあるが、ここで欧州会計監査院が指摘しているような、既存のルールを遵守するという消極性、外部性と支払が直接リンクしていないこと、制裁措置があまり機能していないことなどの問題がある。

現行規模の直接支払制度を維持していくには、これら個々の問題に対する対症療法に加えて、直接支払全体のコンセプトが、よりよく正当化されたものに変更される必要があったということである。そのキーワードが「公共財供給」である。

2) 次期CAP改革に関するパブリック・ディベート

欧州委員会は、次期改革の具体的な検討作業に先がけて、2010年4月から6月にかけて、EU市民、農業関係に限定しない各団体から、将来のCAP改革の方向性等について、オンラインでの議論への参加を呼びかけた。これには5,682件の投稿があった。欧州委員会は、結論として、提起された見解から広範な支持を得ている論点として次の12項目をあげている。⁽¹⁾

(a) CAP改革に戦略的なアプローチをとること。部分的でなく、一方でCAPの当面する課題、他方でCAPとEUの他の対内・対外政策との相互関係を考慮に入れた全体的な解決をとること。

(b) CAPが、その目的のためのいくつかの政策手段を活用してEUの食料安全保障を確保すること

(c) 欧州の競争力のある農業部門や、潜在的に競争力のある農業部門に対し、技術革新と研究成果の普及を一層強化して、市場で活動できるようにすること

(d) 市場介入から近代的なリスク管理、危機管理の手段へと転換すること

(e) 市場が公共財の供給と便益に対して支払を行うことができない（行わないこと）を認識すること。そのため、公共政策が市場の失敗を相殺しなくてはならないこと

(f) 公共財・サービスの提供に対する農業者への正当な支払というものが、改革後のCAPの主要な要素となること

(g) 環境と生物多様性を保護し、景観を保全し、農村経済を維持し、農村地域の雇用を維持・創出し、気候変動を緩和すること

(h) 二つの柱を再考し、両者の関係を明確化し、農村振興の成果をあげるために充分の資源を利用可能にすること

- (i) より公平なCAPを実行すること—小規模農業者、条件不利地域、新規加盟国に対する一層の平等性
- (j) 生産者の発言力を強化し、フード・チェーンに沿った透明性を導入すること
- (k) 域内品と輸入品の公平な競争条件を創出すること
- (l) 発展途上国の経済、食料生産能力に損害を与えることを避け、世界の飢えに対する戦いを助けること

これらの論点自体、欧州委員会が整理したものであるが、ほとんどの項目が改革法案の内容に取り込まれている。

2. 次期CAP法案

(次期 CAP 改革法案)

欧州委員会が欧州理事会及び欧州議会に対して提案した次期 CAP 改革法案は、「直接支払」、「単一共通市場組織」、「農村振興政策」及び「CAP の財政、管理、検査に関する横断規則」の4つの規則案 (Regulation) から構成されている。これらとともに、政策選択肢とそれらの様々な影響を分析評価した「影響評価」文書が附帯している。

以下では、2012年12月に筆者が、ブリュッセル、ロンドンにおける欧州委員会の担当局長、欧州議会スタッフ、仏独英代表部農業担当官、ジャーナリスト、研究者からの聞き取り、意見交換や、現地からの報告などを踏まえつつ、改革法案の背景、意味について、現時点で分かりうる範囲で紹介をする。

(1) CAP予算と分配の調整

(中期財政フレーム)

次期CAPは、EU全体の予算計画である次期中期財政フレーム (Multi-annual Financial Frame MFF) 期間 (2014–2020) におけるものであり、CAPの予算枠組みも、この中期財政フレームにおいて定められる。

次期中期財政フレームは、欧州委員会が提案し、欧州議会と閣僚理事会の議を経て決定される。2011年6月に、欧州委員会の提案がなされ、2012年末までに欧州議会と閣僚理事会の決定が行われて初めて次期CAPの予算額が決定する。予算額が決定し各項目へ配分しうる予算額が確定するまでは、欧州議会、閣僚理事会におけるCAP改革法案の具体的な修正案の議論は始まらない。

欧州委員会の次期財政フレーム提案では、CAP予算は、2013年の名目額が維持されている。このことは、物価上昇を見込んだ実質額ベースでは減少することを意味する。関係者の話によると、名目値であれ現行水準を維持することはチオロシュ農業委員にとっては重大な

ことであった。欧州委員閣議（college）において、チオロシュ農業委員は、直接支払総額の30%を環境保全、気候安定のためのグリーンング支払に充てると言明して、この額を確保したということである。

第1表 次期中期財政フレームにおけるCAP予算

百万ユーロ（現行額）

財政年度	2013	2013 調整額 (1)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	合計 2014-2020
MFFの内										
Heading 2										
直接支払と市場関係支出(2)(3)(4)	44939	45304	44830	45054	45299	45519	45508	45497	45485	317193
割当収入予測	672	672	672	672	672	672	672	672	672	4704
直接支払と市場関係支出（割当収入込み）	45611	5376	45502	45726	45971	46191	46180	46169	46157	321897
農村振興政策(4)	14817	14461	14461	14461	14461	14461	14461	14461	14461	101157
合計	60428	60428	59953	60177	60423	60642	60631	60620	60608	423054
Heading 1										
CSF 農業研究と技術革新	NA	NA	682	696	710	724	738	753	768	5072
最貧人	NA	NA	379	387	394	402	410	418	427	2818
合計	NA	NA	1061	1082	1104	1126	1149	1172	1195	7889
Heading 3										
食品安全	NA	NA	350	350	350	350	350	350	350	2450
MFFの外										
農業危機予備費	NA	NA	531	541	552	563	574	586	598	3945
欧州グローバル基金 農業に対する最大額(5)			379	387	394	402	410	418	427	2818
合計										
委員会提案合計(MFF + MFFの外) + 割当収入	60428	60428	62274	62637	62823	63084	63114	63146	63177	410166
MFF提案の合計(予備費とEGFを除く) + 割当収入	60428	60428	61346	61609	61877	62119	62130	62141	62153	433393

資料: European Commission (2011a)

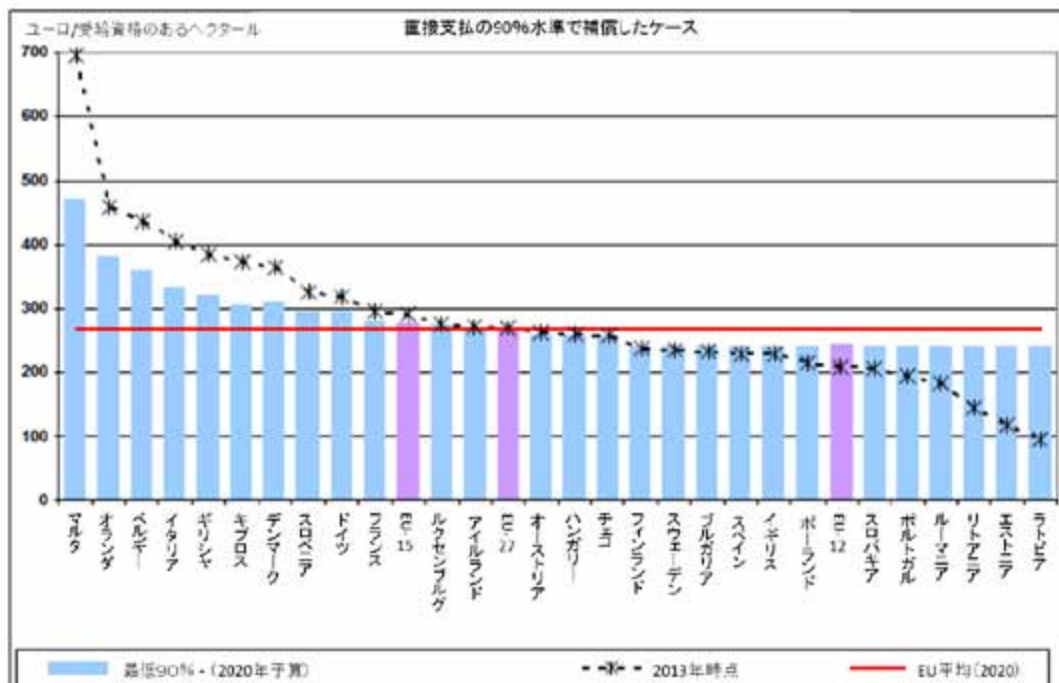
（支払配分の公平化）

次期 CAP 改革においては、農業者間、地域間及び加盟国間の支払水準の乖離縮小が図られる。

まず、加盟国間の配分公平化としては、中期財政フレーム案に沿って、加盟国の直接支払総額シーリングは、適格ヘクタール当たりの直接支払受取額が EU-27 平均の 90%に満たない加盟国については、EU 平均の 90%との乖離分の三分の一分を増額調整する。例えば、面積当たり受取額が EU 平均の 75%である加盟国については、

$$(90\% - 75\%) \times (1/3) = 5\%,$$

が上乗せされ、80%になる。



資料: European Commission (2011i) Annex3

第2図 直接支払の加盟国間の配分

第1図は、*印が、現行の加盟国配分を示している。ラトビア、エストニア、リトアニアのバルト三国が極めて低水準にあり、次いで、ルーマニア、ポルトガル、スロバキア、ポーランド、英国、スペイン、ブルガリア、スウェーデン、フィンランドの順が続いている。逆に、平均受取額の非常に大きい国は、マルタ、オランダ、イタリア、ギリシャ、キプロス、デンマークであり、次いで、スロベニア、ドイツ、フランスと続いている。

容易に想像のつくことであるが、この配分調整案は、配分を削減される国からの強い反対を受けており、他方で、現行の配分水準が低い国、とりわけバルト三国は、この分配公平化の提案がまったく不十分であるという強い怒りと失望感を露わにしている。

(農業者間の分配公平化)

次に、農業者間の分配公平化として、支払単価について、すべての加盟国が、2019年までに過去の時点の受給実績による支払から国別、地域別の面積平均単価へ移行することになる。CAP運用が地域別に行われている加盟国にあっては、既に、地域方式に移行しているが、フランスのように、これまで実績方式によっていた加盟国の場合、直接支払の分配に影響が出ることが懸念されている。

フランスにおける地域方式移行に関する影響評価したバンサン・シャトリエ氏は、「地域の区分次第で分配への影響は軽減される。」としている。つまり、異質の農業地帯を含む地

域割りをするすると単価の平準化による影響が大きい、比較的同質な農業生産を行っている地域を括れば影響は小さくなる。適切に地域指定を行えば、影響は最小化されるということである。

(2) 直接支払

1) 改革法案における直接支払の構造

次期CAP改革法案においては、直接支払は次のように構成されることになる。

直接支払総額の比率		
基礎支払	以下を引いた残額（受給権。適格ヘクタール。グリーンング遵守。）	
グリーンング支払	30%	（グリーンング遵守。）
青年農業者支払	2%以内	（基礎支払受給の40歳未満の新規就農者。）
小規模農業者支払	10%以内	（農業者の選択。他の支払は受給できず。）
条件不利地域支払	3%以内	（加盟国の選択。）
カップル支払	現状以内	（加盟国の選択。）

制度的には、EU-15（2004年5月より前の加盟国）における単一支払（SPS）とEU-12（2004年5月以後の新規加盟国）における単一面積支払（SAPS：加盟国配分額を2003年6月30日時点で良好農業状態（GAC）にあった耕地面積で除した額を支払う。）に代えて、2014年以降は「基礎支払」が導入され、その受給者には、環境・気候対策に資する基準（グリーンング基準）の遵守が義務づけられる。この基準を遵守すると「グリーンング支払」が上乗せされる。グリーンング支払には直接支払総額の30%が充てられる。このグリーンング基準が遵守されていないと、グリーンング支払のみならず、基礎支払まで減額される。

「青年農業者支払」は、基礎支払を受給する5年以内に新規就農した40歳未満の農業者に対する上乗せ支払である。これには、直接支払総額の2%以内が充てられる。

また、「小規模農業者支払」は、手続きが簡略化された固定額の支払で、その受給者は他の直接支払を受けることができなくなる。これには、直接支払総額の10%以内が充てられる。

加盟国が選択しうる支払として、「条件不利地域支払」が設けられ、直接支払総額の3%以内を充てることができる。また、選択支払の「カップル支払」は、現状水準以内で維持することができるようになっている。

第2表 直接支払の内訳

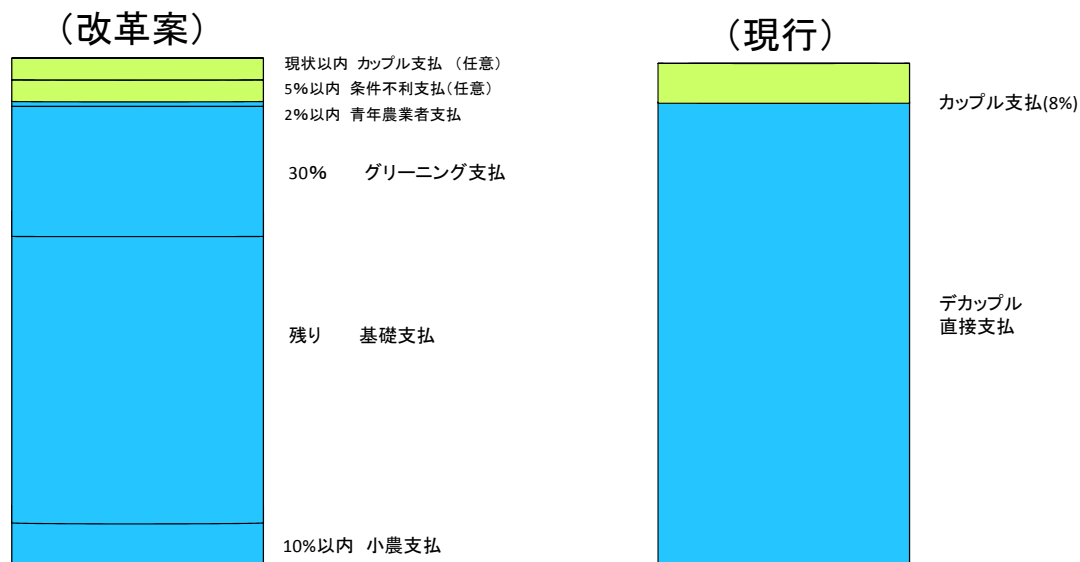
財政年度	百万ユーロ (現行額)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	合計 2014-2020
Annex II	42407.2	42623.4	42814.2	42780.3	42780.3	42780.3	256185.7
グリーンング支払 (30%)	12866.5	12855.3	12844.3	12834.1	12834.1	12834.1	77068.4
青年農業者支払の最大額 (2%)	857.8	857.0	856.3	855.6	855.6	855.6	5137.9
基礎支払、自然条件不利地域支払、 カップル支払	28682.9	28911.1	29113.6	29090.6	29090.6	29090.6	173979.4
小規模農業者支払の最大額	4288.8	4285.1	4281.4	4278.0	4278.0	4278.0	25689.3
附属書 II のワイン移転	159.9	159.9	159.9	159.9	159.9	159.9	959.1
キャッピング	-164.1	-172.1	-184.7	-185.6	-185.6	-185.6	-1077.7
総	256.0	256.3	256.5	256.6	256.6	256.6	1538.6
海外県/エーゲ海諸島	417.4	417.4	417.4	417.4	417.4	417.4	2504.4

資料： European Commission (2011a)

(現行直接支払との比較)

ここでは、まず、改革後の直接支払の構造を現行の直接支払との関係で大まかに捉えておこう。実際の農業者の受給水準は、加盟国シーリングの加盟国間分配の調整、実績支払方式の地域支払方式への移行、加盟国の選択による第一の柱と第二の柱の間の予算移し替えなどにも多少影響されるが、加盟国がどのように実施するかはまだ分かっておらず、ここではこれらの条件は捨象して考える。

まず、欧州委員会の次期中期財政フレームにおける直接支払総額は、名目値で2013年水準が維持されている。したがって、基本的には、名目ベースの直接支払総額に変わりはない。



第3図 直接支払の改革

資料：筆者作成

次に、「カップル支払」は現行水準以内とされていること、「小規模農業者支払」はこれを選択した農業者がさもなければ受給していた基礎支払、グリーニング等の額を小規模農業者支払へ移し替えることになっていることから、基礎支払、グリーニング支払等の受給者の受給額には影響しない。

したがって、現行のデカップル直接支払に相当する額は、基礎支払、グリーニング支払、青年農業者支払、条件不利地域支払の合計額となる。このうち、「青年農業者支払(加盟国シーリングの2%以内)」と加盟国による任意選択の「条件不利地域支払（同5%以内）」に使われる額の和は、2～7%以内なので、残る基礎支払とグリーニング支払の和は、現行直接支払額から2～7%以内の減額があるだけである。

つまり、金額的には、現行の直接支払は、基礎支払とグリーニング支払の和に概ね対応する。同時に、基礎支払とグリーニング支払には、グリーニング基準の遵守が義務づけられており、現行水準の直接支払受給を維持するには、グリーン基準を遵守することが必須となるよう直接支払制度が設計されている。これが新しい直接支払制度の核心である。これについては、更に後述する。

2) 基礎支払と受給権

第3表 加盟国シーリング

(1,000ユーロ EUR)

暦年	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ベルギー	553 553	544 131	534 730	525 336	525 336	525 336
ブルガリア	655 702	737 246	810 648	812 270	812 270	812 270
チェコ	892 698	891 875	891 059	890 229	890 229	890 229
デンマーク	942 977	931 810	920 670	909 534	909 534	909 534
ドイツ	5 276 081	5 236 585	5 197 198	5 157 786	5 157 786	5 157 786
エストニア	108 791	117 473	126 141	134 790	134 790	134 790
アイルランド	1 240 684	1 239 090	1 237 508	1 235 906	1 235 906	1 235 906
ギリシャ	2 100 027	2 071 696	2 043 433	2 015 180	2 015 180	2 015 180
スペイン	4 935 157	4 951 220	4 967 286	4 989 366	4 989 366	4 989 366
フランス	7 732 867	7 695 366	7 657 987	7 620 533	7 620 533	7 620 533
イタリア	4 024 086	3 963 449	3 902 950	3 842 491	3 842 491	3 842 491
キプロス	52 275	51 616	50 958	50 301	50 301	50 301
ラトビア	163 279	181 631	199 950	218 232	218 232	218 232
リトアニア	396 530	417 189	437 813	458 391	458 391	458 391
ルクセンブルグ	34 314	34 252	34 189	34 126	34 126	34 126
ハンガリー	1 298 104	1 296 907	1 295 721	1 294 513	1 294 513	1 294 513
マルタ	5 316	5 183	5 051	4 918	4 918	4 918
オランダ	807 025	792 231	777 469	762 720	762 720	762 720
オーストリア	707 503	706 850	706 204	705 546	705 546	705 546
ポーランド	3 039 136	3 066 851	3 094 538	3 122 115	3 122 115	3 122 115
ポルトガル	571 187	581 940	592 678	603 384	603 384	603 384
ルーマニア	1 472 119	1 692 678	1 895 417	1 939 813	1 939 813	1 939 813
スロベニア	141 590	140 431	139 275	138 118	138 118	138 118
スロバキア	386 766	391 906	397 039	402 155	402 155	402 155
フィンランド	533 959	534 368	534 780	535 182	535 182	535 182
スウェーデン	710 889	711 870	712 855	713 824	713 824	713 824
英国	3 624 571	3 637 585	3 650 599	3 663 522	3 663 522	3 663 522

資料:EC(2011a)

(基礎支払シーリング)

毎年の加盟国基礎支払シーリングは、加盟国シーリング（直接支払総額）からグリーンング支払、青年農業者支払、自然条件不利地域支払、カップル支払の額を差し引いた額とされ、欧州委員会の実施規則によって定められる。

加盟国の配分受給権と予備枠（national reserve）の合計は、基礎支払シーリングと等しくなければならない。

なお、加盟国は、基礎支払シーリングを地域に分けて、地域レベルで運用することもできる。

(支払受給権 Payment Entitlement)

「支払受給権」は、直接支払の交付を受ける条件付きの権利であり、土地とは別に譲渡することができる。

基礎支払が農業者に交付されるには、農業者が、受給権に付属している適格ヘクタール数（eligible hectares）に該当する区画を申告（declaration）することにより、適格ヘクタール数当たりの受給権を発効（activation）させなくてはならない。

これらの区画は、加盟国の定める時点において「農業者が使用しうる状態（at the farmer's disposal）」にななければならない。発効した受給権には、基礎支払の交付を受ける権利が付与される（DPR 25条、26条）。

例えば、30ヘクタールの受給権を所持している農業者は、30ヘクタールの適格の区画を申請することによって発効し、支払が交付される。そして、その区画は、申請する農業者が使用できる状態にあるものでなければならないということである。

因みに、この「農業者」とは、「農業活動」を行っている者である。この「農業活動」は、雇用農業者により行っても差し支えない。

「農業活動」には、「農業生産」以外に、「土地を放牧、耕作に適した状態に維持していること」、更に、「その状態が自然に保たれている場合には加盟国の定める「最低活動」を行っていること」が含まれている。この加盟国の定める「最低活動」が、加盟国によっては、実質的に何もしなくてもよいことになっていたもので、前述した欧州会計監査院の指摘する問題が発生したのである。

また、土地が賃貸借されている場合、借地人が農業活動のリスクを負っていても、契約書に「行われる活動の経済的受益者は地主である。」と規定されていれば、借地人が直接支払を受け取ることができない。こうした事例があることを欧州会計監査院は指摘している。⁽²⁾

「受給権単価」は、当該年の加盟国（又は地域）における基礎支払シーリングを配分受給権（ヘクタール数）により除した額となる。

「適格ヘクタール数」は、農業活動に使用されている経営体の農業面積、又は、主として農業活動に使用されている面積である。ただし、2008年に単一支払、単一面積支払を受給す

る権利を付与された面積であって、野鳥の保護、水管理政策の EC 指令などにより既に前段の適格の定義に適合していない面積、EC 規則等に基づく植林、休耕の面積も含む。

(受給権の配分等)

現行の単一支払の受給権は2013年12月31日で失効し、新しい基礎支払の受給者は、① 初期配分、② 加盟国予備枠、③ 譲渡、のいずれかから受給権を得た農業者となる。

① 受給権の初期配分

受給権の初期配分を受けるには、2014年5月15日までに基礎支払受給権の配分申請を行わなければならない。

基礎支払の受給権が初期配分される農業者は、2011年において、

(a) 単一支払 (SPS) の下で少なくとも 1 ヘクタール分の受給権を発効 (activate) させた農業者

(b) 単一面積支払 (SAPS) の下で支払を請求 (claim) した農業者
のいずれかであって、かつ、2009年直接支払規則と活動農家の条件に適合している者である。

ただし、2011年において、(a)単一支払の受給権の発効を行っていなかった農業者で、果実、野菜、葡萄のみ生産していた者、(b)単一面積支払の支払請求を行っていなかった農業者で、2003年6月時点で適正農業状態 (73/2009) に適合してなかった農地のみを有していた者については、活動農家の条件を満たし、直接支払の受給権を有していた農業者であれば、受給権の初期配分を受けることができる。

このように、受給権の初期配分は、2014 年が新しい基準年となるが、投機を防ぐため 2011 年の直接支払受給者とリンク付けされる。

② 受給権の予備枠

加盟国は、基礎支払の適用初年度において、予備枠を確保するために、基礎支払シーリングを3%以内の範囲で定率 (linear percentage) 削減する。ただし、2014年の青年農業者に対する配分のため必要がある場合はこの限りではない。

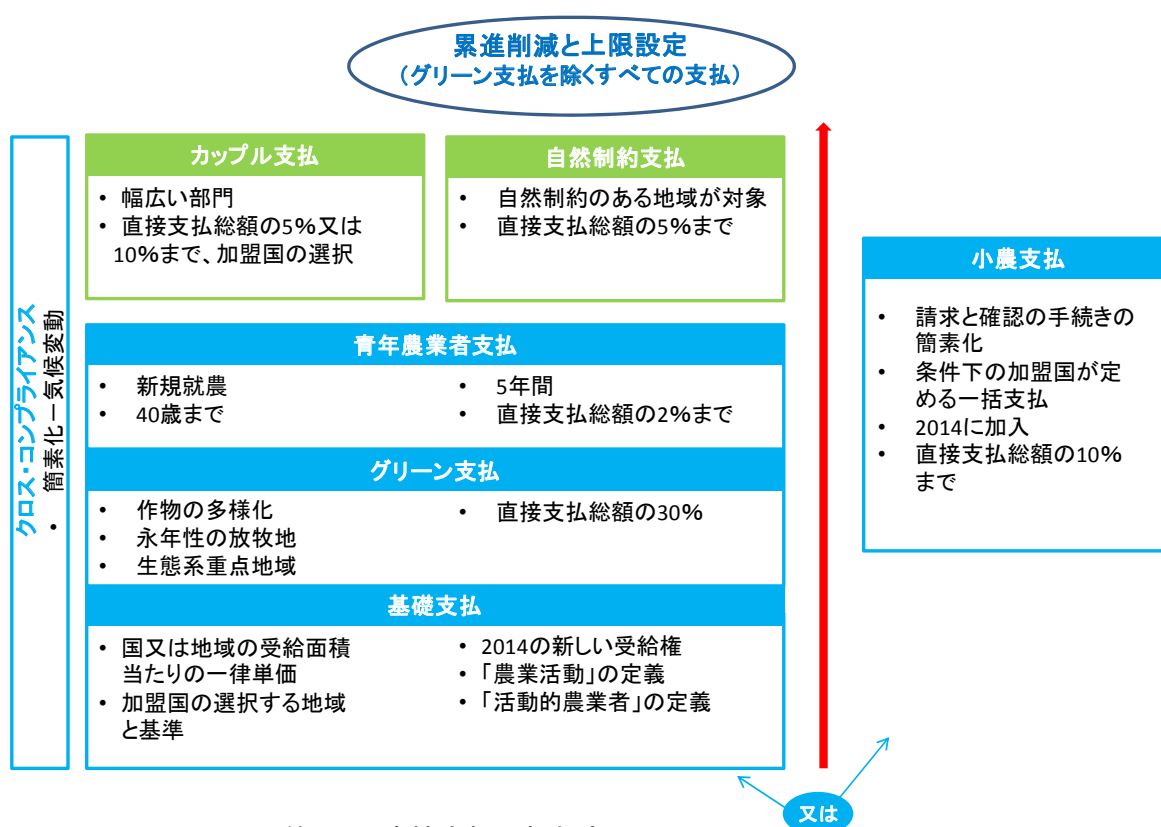
加盟国は、予備枠を新規就農する青年農業者に対して、予備枠の受給権を優先的に配分する。このほか、予備枠は、次の場合に用いることができる。

(a) 再編・振興事業地域において耕作放棄防止、特定の不利条件補償を行う公的介入方式に関連した農業者への受給権配分

(b) 或る年に予備枠が加盟国シーリングの3%を超えた場合の基礎支払受給権単価の定率増加。

③ 受給権の譲渡

受給権は、相続による場合を除き、同一の加盟国に定住している農業者に対してのみ譲渡することができる。ただし、相続の場合であっても、受給権はそれが設定された加盟国においてのみ使用することができる。受給権は、同一の地域の中のみ、又は、同一加盟国におけるヘクタール当たりの調整後の受給権単価が同一の地域の間においてのみ譲渡することができる。



資料：EC(2011m)

3) グリーニング支払

基礎支払の受給権を付与された農業者は、その適格ヘクタールの上で、①作物の多様化、②既存の永年牧草地の維持、③生態系重点地域の確保などの「気候と環境に有益な農業慣行（以下では「グリーニング基準」という。）」を遵守することが義務づけられる。このグリーニング基準を遵守すると、「グリーニング支払」が上乘せされ、支払われる。

現時点での欧州委員会方針によると、グリーニング基準の不遵守の場合、農業者は、グリーニング支払は全部を失い、基礎支払は一部を失うということとされている。

グリーンング支払には、加盟国シーリングの30%が割り当てられる。また、グリーンング支払の受給額は、気候・環境対策を促進する観点から高額受給額の累進削減、上限設定の対象から除外されており、高額受給者であっても全額を受給できる。

(グリーンング基準)

グリーンング基準の具体的な内容は次のとおりである。

① 作物の多様化

3ヘクタールを超えた農地*であって、そのすべてが牧草生産、休耕又は休耕栽培に使用されているのではない農地には、少なくとも三種の異なる作物を作付けなければならない。そのいずれの作物も農地の5%未満であってはならず、主たる作物は70%を超えてはならない。

〔(参考) EUの農業法では、「agricultural area」は、耕作地、永年牧草地又は永年性作物に使用されている用地をいう。ここでは「農用地」と訳している。また、「arable land」は、作物生産のため耕作される土地、又は、作物生産の用に使用されうる用地であって、EC規則に基づいて作付けをしていない用地（休耕を含む。）をいう。ここでは「農地」と訳している。〕

② 既存の永年牧草地の維持

農業者が2014年に永年牧草地として申告した経営面積は「永年牧草地の基準面積」とされ、農業者はこれを永年牧草地として維持しなくてはならない。なお、永年牧草地の基準面積のうち5%までは転用することができる。

③ 生態系重点地域の確保

農業者は、永年牧草地を除いた適格ヘクタール数の少なくとも7%を生態系重点地域（休耕地、棚地、景観地、緩衝用の細長い区画、植林地）として確保しなくてはならない。

このほか、野鳥保護のEC指令（92/43/EEC、2009/147/EC）、有機農業のEC規則（834/2007）を遵守する生産者については、生態系への便益を供していると見なされ、これらの追加的な要件を必要としない。

(グリーンング基準の環境、気候への効果)

法案が作成されるまでの検討段階において、「作物の多様化」は、「作物の輪作」として議論されてきていたが、途中で変更された。欧州委員会は、この変更の理由を確認作業（control）の問題があったからとしている。作物の輪作であると、第一年、第二年、第三年と毎年確認し照合していかななくてはならず、確認作業が複雑になるが、作物の多様化であれば、その年の作付け状態をスポットで確認するだけで足りるから、確認作業の軽減の

観点から変更をしたということである。また、欧州委員会は、一作物の作付上限70%という数字については論理的な根拠はないと語っていた。

このため、欧州委員会の『影響評価』においては⁽³⁾、「作物の輪作」の影響として評価されている部分がある。これによると、「作物の輪作」については、土壌有機物の増加による土壌の炭素隔離、窒素肥料の投入必要量の減少によるグリーンハウスガス放出削減などを通じて気候変動の緩和に貢献するとされている。また、モノカルチャーに比較して、浸食の減少、有機物の増加、土壌の質向上、雑草、病虫害の減少など環境上の効果があるとしている。

『影響評価』において「永年牧草地の維持」は、異種の牧草からなる二酸化炭素の吸収源、土壌浸食の防止、野生生物の生息地保全や、養分の定着、土壌の有機質による養分の定着、水量の調節、景観の維持など環境保全、気候変動、風景維持に効果があるとしている。

「生態系重点地域の確保」については、農業総局の持ち出し案は5%であったが、環境担当欧州委員、気候担当欧州委員が10%を主張したので、調整の結果10%となったということである。フランスの関係者は、5%ならば現状のままでよいが、7%になると追加的に生態系セットアサイドを行う必要があるとしている。5%と7%の差は、農業者にとっては、結構大きいかもしれない。

『影響評価』では、「生態系重点地域の確保」は、生物多様性の保全として、異なる種の生息地、種の増加、生息地の結合性、自然資源の保全として、窒素、リン、農薬等による汚染の削減、土壌浸食の防止、水質の向上、気候変動の緩和として、肥料の投入要量削減、土壌有機物の増加、保水の増加などの有益な効果があるとしている。

欧州委員会の例示しているグリーンング義務の効果

① 作物の輪作

○ 気候安定

土壌有機物の増加（→土壌に炭素隔離、窒素肥料投入要量の減少→GHG放出削減）

○ 環境保全

浸食の減少、有機物の増加、土壌の向上、雑草・病虫害の減少

② 永年牧草地の維持

○ 気候安定

異種の牧草による二酸化炭素の吸収源、

○ 自然資源の保全

土壌浸食の防止、水量の調節、土壌の有機物による養分の定着、

○ 生物多様性

野生生物の生息地保全

○ 景観維持

景観の維持

③ 生態系重点地域の確保

○ 気候安定

土壌有機物の増加、肥料の投入要量削減、保水の増加などの有益な効果

○ 生物多様性

異なる種の生息地、種の増加、生息地の結合性、

○ 自然資源保全

1. 窒素、リン、農薬等による汚染の削減、土壌浸食の防止、水質の向上、

（グリーンング基準の遵守義務）

グリーンング基準遵守と基礎支払受給との関係は、次期CAP改革案の核心に関わる論点である。欧州委員会は、グリーンング義務を遵守していなければ、30%相当のグリーン支払を失うのみならず、基礎支払も部分的に失うという制裁措置を課するという方針を加盟国に対して示している。既述したように、農業者が、気候変動緩和、環境保全等に資するグリーンング基準を実行した場合にのみ、基礎支払とグリーンング支払という直接支払の主要部分を受給することができるよう制度が設計されているということである。こうして、新しい直接支払は、農業者の気候変動緩和、環境保全等の公共財供給に対する支払として再定義され、次期改革のコンセプトである「農業振興から公共財供給へのパラダイムシフト」が図られる。

（参考）EUの例示している農業の「公共財機能」

- ・ 景観、生物多様性、水管理、耕地機能の維持
- ・ 気候の安定、空気の質の維持、
- ・ 地域の活性化

なお、グリーンング基準の不履行があったとき、具体的に基礎支払のどれだけを失うかは、今後の決定に委ねられている。また、この制裁措置は、改革法案に規定されておらず、別の実施規則に委ねられることになっている。これは、クロス・コンプライアンス導入時の経験を踏まえ、規則施行後に発生した不都合に機動的に微修正すること想定しているためである。⁽⁴⁾

グリーンング支払は、既存の環境指令遵守にとどまるクロス・コンプライアンスを上回るものであり、その制裁措置のあり方も含め、農相理事会、欧州議会において議論が集中している事項である。

グリーンング支払導入の背景には、次期中期財政フレームにおいて、ユーロ危機の下で、現行並みの農業予算を確保するには、直接支払が、単なる農業者の所得支持ではなく、EU

の優先政策に沿いつつ、EU域内の国民が等しく受益する環境保全、気候安定などの公共財の供給を促進するための支払であると再定義して、直接支払の正当性を確保するということがあった。同時に、農業者は、環境保全、気候安定のための追加基準の遵守という義務を負うことになる。

（グリーンング支払のWTO通報分類）

欧州委員会は、グリーンング支払に関し、WTO農業協定のグリーンボックス「デカップル所得支持」の適格性を確保するため、グリーンング部分のデカップルされた性質は保護されなければならない。この観点から、生産自体又は生産品目に対するリンク、例えば、作物の輪作等において、特定の作物の有無を条件とすることは、環境上正当化されたとしても、避けられなければならないとしている。また、グリーンング支払に関しては、WTO農業協定の「環境支払」の額が「施策に従うことに伴う追加の費用又は所得の喪失に限定される」とされているので、この「環境支払」を適用することはできないとしている。（Impact Assessment Annex 2 p17）

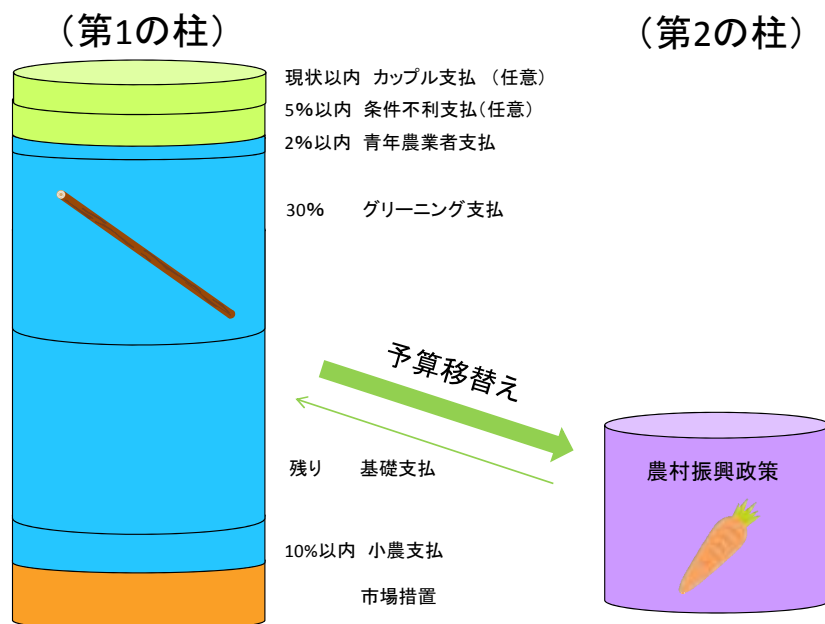
つまり、グリーンング支払は、「環境支払」ではなく、「デカップル所得支持」としてWTO通報されることになる。

（第一の柱と第二の柱における環境対策との関係）

環境の保全、気候の安定化のための対策は、これまで第二の柱の中で行われてきていたが、第一の柱に、環境、気候対策としてグリーンング支払が導入されたことで、この両者の関係がどう位置づけられるのかにつき、論議を呼んでいる。

改革法案の第二の柱（農村振興政策）における「農業-環境-気候の事業」は、加盟国の義務事業であり、その事業交付金は、農業地について一つ以上の農業-環境-気候の誓約事項からなるプロジェクトを実施する農業者等に支払われる。この誓約事項は、「クロス・コンプライアンス、グリーンング基準、加盟国の法令で定められた肥料、植物防除などの基準を上回る内容のもののみが対象」とされる。つまり、第一の柱のグリーンング支払よりも、より高い水準の環境基準の実行に対して支払われることになっている。

欧州委員会の担当局長は、第一の柱と第二の柱の関係について、第一の柱を棒で喻え、第二の柱をエンジンで喻えて説明していた。棒で農業者を叩き、遵守すべき事項を守らせる。そして、エンジンによって、一部の農業者に更に支払いを行い、より高い水準の環境便益供給を促すということである。第一の柱にこれらの措置を導入したのは、EUの領土全域においてすべての農業者に義務的な形でカバーさせる必要があるからであるとのことであつた。



第5図 次期CAP改革法案の内容

資料：筆者作成

4) 青年農業者支払

EU では農業者の高齢化にともない 40 歳未満の農業者は全体の 14%に低下している（日本は、2010 農業センサスで 6.8%。）。CAP では、これまで、青年農業者の新規就農対策は、第二の柱の農村振興政策の中で実施してきていたが、次期CAP 改革法案においては、新たに、第一の柱における直接支払の一形態として、青年農業者の新規就農に対する「青年農業者支払」が導入される。これは、加盟国が、基礎支払、グリーニング支払とともに、義務的に設定する支払である。青年農業者支払は、新規就農する青年農業者に対する所得支持を通じ、EU 農業の競争力を向上させるものであるとされている。

まず、「青年農業者」とは、「経営の長として初めて農業経営体を立ち上げる者、又は、基礎支払の初回申請前の 5 年間に既に経営を立ち上げた者、であって申請提出の時点で 40 歳未満である者」と定義される

青年農業者支払は、新規就農した青年農業者の基礎支払に対して、新規立上げ後の 5 年間にわたり、その受給権単価の平均額の 25%に、その発効させた受給権ヘクタール数を乗じた

額を上乗せする。ただし、受給権ヘクタール数は、当該加盟国の平均農業規模が上限とされ、農業規模が 25 ヘクタール以下の加盟国では 25ha が上限とされる。

第4表 農業経営体の平均規模

加盟国	農業経営体の平均規模（ヘクタール）
ベルギー	29
ブルガリア	6
チェコ	89
デンマーク	60
ドイツ	46
エストニア	39
アイルランド	32
ギリシャ	5
スペイン	24
フランス	52
イタリア	8
キプロス	4
ラトビア	16
リトアニア	12
ルクセンブルグ	57
ハンガリー	7
マルタ	1
オランダ	25
オーストリア	19
ポーランド	6
ポルトガル	13
ルーマニア	3
スロベニア	6
スロバキア	28
フィンランド	34
スウェーデン	43
イギリス	54

資料： EC (2011a)

青年農業者支払は、該当農業者が受給権を発効させることによって、最長5年間にわたり毎年交付される。ただし、新規就農から初めの申請提出までに既に経過した年数については交付されない。

加盟国が青年農業者支払に割り当てる額は、加盟国シーリングの2%までとされる。支払が2%を超える時は、2%以内に収まるよう支払単価を定率削減する。

5) 条件不利地域支払

特定の自然制約下にある地域における農業の維持可能な発展を促進するため、第二の柱の関連事業を補完するものとして、第一の柱において条件不利地域に対する追加所得支持をデカップル面積支払の形で行いうることとされた。これは、自然条件不利地域を含む EU の全領域が成長、発展すべきであるという意見に沿ったものである。

加盟国は、その選択により、加盟国シーリングの5%以内で「自然条件不利地域支払」を交付することができる。「自然条件不利地域」の定義は、第二の柱の農村振興政策における定義が適用される。

「自然条件不利地域」とは、(1) 山岳地域、(2) 山岳地域以外で重大な自然制約に直面している地域、(3) 特定の制約により影響を受けているその他の地域、という範疇の地域であって、加盟国により指定された地域である。このうち、(3) の特定制約地域は、加盟国の土地の10%までに制限されている。この定義には、更に詳細な数値基準がともなっている。⁽⁵⁾

条件不利地域支払を選択した加盟国は、基礎支払の受給権が付与されており、かつ、その経営体の全部又は一部が自然制約地域にある農業者に対し、この支払を交付することができる。この場合、加盟国は、該当する全部の地域に支払を交付することもできるし、客観的、無差別な基準に基づいて、支払の地域を一部に限定することもできる。

加盟国は、今後条件不利支払を選択するか否かを決定することになるが、フランスについては、サルコジ大統領の下では、これを選択しない方針であるとのことであった。ただし、2012年の大統領選挙で政権が変われば、この方針が維持されるか否かは不明としている。

6) 任意カップル支払

EUは、2005年以降、カップル支払をデカップル支払に順次移行させてきていた。しかし、今回の改革においては、地域社会の構造維持や活性化のために、特定の品目の生産の維持が重要であって、カップル支持なしには生産が消滅するおそれのある特定地域の特定の品目については、加盟国は、限定された額のカップル支払（特定作物にリンクした支払）交付を選択できる。

カップル支払に割り当てることができる額は、加盟国によって異なり、現在カップル支払を0-5%使用している加盟国にあつては5%以内、現在カップル支払を5%以上使用している加盟国にあつては10%以内、更に、欧州委員会は、加盟国がその正当性を示すことができるなら、より高い率を認めることができるとされている。

7) クロス・コンプライアンス

環境、動物愛護、植物・動物衛生基準の基礎的な基準の遵守を直接支払の要件とするクロス・コンプライアンスは、基準が整理され簡素化された。農業者に関連しない要素などが整理され、法令管理条件（SMR）の数が18から13に削減され、適正農業・環境状態（GAEC）の数が15から8へ削減された。

クロス・コンプライアンスは、小規模農業者支払を除くすべての支払に義務づけれる。

クロス・コンプライアンス（共通遵守事項）

（SはSMR、GはGAEC）

環境、気候変動、適正農地条件

（水）

S1 野鳥の保全、硝酸肥料により引き起こされる汚染からの地下水の保護指令

G1 水流に沿った緩衝用の細長い土地の確保

G2 灌漑水使用の認可手続きの遵守

G3 汚染からの地下水の保護等

（土壌と炭素貯留）

G4 最低限の土壌被

G5 浸食を制限する用地の特定条件を反映した最低の土地管理

G6 耕地の刈り株焼きの禁止を含む土壌有機物水準の維持

G7 初耕起の禁止を含む湿地と炭素の多い土壌の保護

（生物多様性）

S2 野鳥の保護指令

S3 野生植物と野生生物の自然生息地の保全指令

（最低限の景観維持）

G8 垣根、池、溝、直線に並んだ樹木などの景観特徴の保持

公衆衛生、動物衛生、植物衛生

（食品安全性）

S4 食品安全法令の遵守規則

- S5 ホルモン等の物質を含む牧畜の禁止指令
(家畜の識別と登録)
- S6 豚の識別、登録に関する指令
- S7 牛の識別、登録と牛肉等の表示に関する指令
- S8 羊、山羊の識別、登録に関する指令
(植物病)
- S9 BSE規則
- S10 植物防除製品規則

動物愛護

- (動物愛護)
- S11 牛の保護のための最低基準指令
- S12 豚の保護のための最低基準指令
- S13 家畜の保護のための最低基準指令

8) 小規模農業者支払

EUでは、3ヘクタール以下の小規模農業者は、全農地の3%を使用しているにすぎないが、受給者の三分之一を占めている。小規模農業者支払は、行政事務の負担軽減のための措置として、設けられた。これにより、小規模農業者にとっても、その手続事務の軽減は図られる。欧州委員会は、「小規模農家の保護あるいは小規模農家を直接支払の対象から将来的に外していくといった構造政策的な思惑はない」としている。

2014年に配分された受給権をもち、直接支払受給の最低条件（直接支払額100ユーロ以上、適格ヘクタール1ヘクタール以上）を満たす農業者は、簡略化された「小規模農業者支払」を選択することができる。

小規模農業者スキームを選択する農業者は、2014年10月15日までに申請する。同日までに申請をしなかった農業者、後にこれを取り消した農業者、農村振興政策の「小規模農業者支払受給者の経営移譲に対する支払」を選択した農業者は、小規模農業者支払を受ける権利を失う。

この小規模農業者支払を選択した農業者は、クロス・コンプライアンスのCAP上の制裁、グリーンング基準遵守の義務から免除される一方、基礎支払、グリーンング支払、条件不利支払、青年農業者支払、カップル支払の他の第一の柱の直接支払は受給できなくなる。

毎年の小規模農業者支払額は、次のいずれかの水準に設定される。

(a) 加盟国の平均受益者当たり支払額の15%未満の額。ここで、平均受益者支払額は、「2019年加盟国シーリング」を「受給権を得た農業者数」で除した額である。

(b) 加盟国の平均ヘクタール当たり支払額に、該当ヘクタール数（最大3ヘクタール）を乗じた額。ここで、平均ヘクタール支払額とは、「2019年加盟国シーリング」を「2014年の

申告適格ヘクタール数」で除した額である。

小規模農業者支払の額は、500ユーロ以上1,000ユーロ以下とする。上の計算結果が、500ユーロ未満のときは500ユーロへの切上げ、1,000ユーロを超えるときは、1,000ユーロへの切下げを行う。(例外として、キプロス、マルタの最低額は200ユーロ。)

小規模農業者支払を受けている農業者が2014年に発効させた受給権は、小規模農業者支払を受給している期間にわたり発効させたと見なされる。農業者は、小規模農業者支払を受けている期間、最低条件である1ヘクタール以上、かつ、所有する受給権ヘクタール以上の適格ヘクタール数を有していなければならない。

加盟国は、小規模農業者が支払を受けたであろう基礎支払、グリーンング支払、青年農業者支払、条件不利地域支払、カップル支払の額をそれぞれの支払の総額から差し引く。小規模農業者支払に要する額と上の差し引き額の差は、支払の定率削減によって調整される。また、小規模農業者支払に要する額が、加盟国シーリングの10%を超える場合には、支払額の定率削減を行い、10%以内に抑える。

なお、欧州委員会は、小規模農業者支払の支払総額は、加盟国直接支払総額シーリングの10%を超えることはないかもしれないとしている。⁽⁶⁾また、小規模農業者支援策としては、農村地域振興政策においても、経済開発のための小規模農業者に対する助言のための資金、小規模農業者地域に対する再編交付金を利用できる。

9) 活動農業者 (active farmer)

「活動農業者」の規定は、スコットランドなどで狩猟用の原野を保有しているだけの大地主や、空港、鉄道会社、不動産会社、スポーツ・グラウンド経営者など、実質的な農業活動を行っていない者が多額の直接支払を受給していることは正当でないという欧州会計監査院の勧告等を受けて導入されたものである。

農業活動を行っていない者が直接支払を受給できるようになったのは、直接支払をWTO農業協定の「デカップル所得支持」の定義に適合させるために、農業生産から切り離されていることが必要となり、「農業活動」の定義に、通常の農業生産活動に加えて、「放牧、耕作に適した状態に農用地が維持されていること」等を含めたことに起因している。ここから、スコットランドのように運用の緩い加盟国において、何もしていない者が多額の直接支払を受給しているという事例が発生してきた。

活動農業者の規定は、すべての非農業収入に対する直接支払の比率が5%未満の申請者、主に牧草、耕作の適地として自然に保たれている農地につき加盟国が定める「最小活動」を行っていない申請者を支払対象から排除している。ただし、小規模農家の受給は妨げず、直接支払額が5,000ユーロ未満の農業者にこの規定は適用されない。

活動農業者の定義も、「デカップル所得支持」に適合するよう、農業生産には直接リンクしないよう配慮されている。

欧州委員会は、活動農業者の定義に関し、数量評価を行うための情報が限定されていること、兼業農業者を含む「正真正銘の農業者」を除いてしまうおそれがあること、加盟国によって状況が異なることなどの難しい問題があると述べている。(注。「影響評価附属書3」 pp. 69-70.)

また、活動農業者の定義を適用した場合の影響について、欧州委員会は、加盟国には徴税統計等あるかもしれないが、評価に使用しうるデータがないので現時点ではその影響範囲は不明であるとしている。

活動農業者の定義の規定は、困難をともなった模様であり、法案公表の1カ月前の2011年9月の時点で、加盟国に事前協議を行った内部資料では、活動農家の定義は、「農業活動収入／全収入」を5%未満とすることとなっていた。

10) キャッピング

(直接支払の累進削減と上限設定 progressive reduction and capping)

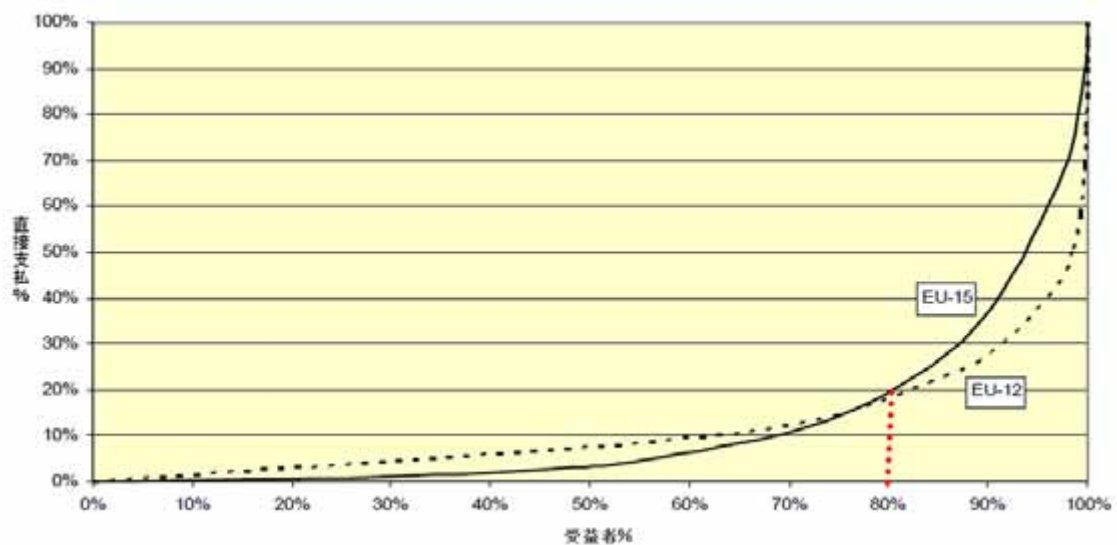
農業者に支払われる暦年の直接支払額は、15万ユーロから累進的に削減され、30万ユーロで上限に達する。

150,000ユーロを超え200,000ユーロまでの部分は、	20%削減
200,000ユーロを超え250,000ユーロまでの部分は、	40%削減
250,000ユーロを超え300,000ユーロまでの部分は、	70%削減
300,000ユーロを超える部分は、	100%削減

累進削減と限度設定の基準となる直接支払受給額からは、グリーンング支払、前年の給与支払額(税、社会保障を含む。)が控除される。すなわち、基準となる直接支払受給額に、基礎支払、条件不利地域支払、青年農業者支払(小規模農業者支払受給が15万ユーロを超えることない。)は含まれるが、環境保全対策促進の観点からグリーンング支払は控除され、地域雇用促進の観点から雇用労働者に対する給与支払も控除される。

第一の柱の高額受給削減により捻出される額は、第二の柱に移し替えられ、技術革新を促進する事業に充てられる。

欧州事務局の『影響評価』によると、2009年度において、受益者の80%は、5,000ユーロ以下を受給し直接支払総額の20%を受け取っている。また、受給者の0.5%は、100,000ユーロ以上を受給し直接支払総額の16%を受け取っている。



第6図 直接支払受給者の累積分布

資料：EC(2011h)Annex3

つまり、直接支払受給者の20%が支払総額の80%を受け取っているということである。2003年改革以降、モジュレーションによる高額受給者に対する受給制限が導入されているものの、依然として少数の受益者が高い割合の直接支払を受け取っていることが分かる。

大規模農家に関しては、規模の利益があるので、所得支持が規模と比例的である必要はないという議論がある一方、小規模農家に関しては、多くの農村地域の活性化に極めて重要な役割を果たしており、また、所得支持に対する必要性が高いという議論がある。今回の措置は、こうした議論を踏まえて導入されたものである。

また、欧州委員会の『影響評価』には、30万ユーロの上限設定の下で給与支払を控除した場合の影響試算がある（p49）。これによると、受給総額に対する削減の影響が大きい加盟国は、ブルガリア（5.4%）、イギリス（3.8%）、ギリシャ（2.8%）が最も大きく、次いで、ハンガリー（1.8%）、ルーマニア（1.7%）、スロバキア（1.7%）、スペイン（0.7%）への影響が大きい。残りの国にはほとんど影響がなく、リトアニア（0.2%）、チェコ（0.1%）、ドイツ（0.1%）でわずかに影響があり、それ以外の加盟国への影響は、0.0%となっている。右側の所得変化率も同様の傾向を示している。

容易に想像されるとおり、このキャッピング（上限設定）に強く反対している加盟国は、イギリスであり、ブリュッセルでは、活動農業者、キャッピングは、基本的にイギリスの問題として認識されている。

第5表 受給額上限設定の影響

	第1の柱の支払総額に占める 上限設定による削減額の比率	2020年所得の変化率
	30万ユーロの上限設定。 雇用賃金の控除。	30万ユーロの上限設定。 雇用賃金の控除。
ベルギー	0.0%	0.00%
ブルガリア	5.4%	-2.10%
キプロス	0.0%	0.00%
チェコ	0.1%	-0.10%
デンマーク	0.0%	0.00%
ドイツ	0.1%	0.00%
ギリシャ	2.8%	-0.80%
スペイン	0.7%	-0.20%
エストニア	0.0%	0.00%
フランス	0.0%	0.00%
ハンガリー	1.8%	-0.70%
アイルランド	0.0%	0.00%
イタリア	0.0%	0.00%
リトアニア	0.2%	-0.10%
ルクセンブルグ	0.0%	0.00%
ラトビア	0.0%	0.00%
マルタ	0.0%	0.00%
オランダ	0.0%	0.00%
オーストリア	0.0%	0.00%
ポーランド	0.0%	0.00%
ポルトガル	0.0%	0.00%
ルーマニア	1.7%	-0.50%
フィンランド	0.0%	0.00%
スウェーデン	0.0%	0.00%
スロバキア	1.7%	-0.90%
スロベニア	0.0%	0.00%
イギリス	3.8%	-1.40%
EU-27	0.8%	-0.20%

資料：EC (2011h)

(3) 市場措置

1) 市場介入

次期改革法案では、通常の世界介入、入札買入については、現行制度と変わることはないが、以下に概要を掲げておく。

(a) 普通小麦、大麦、トウモロコシ

(基準価格 reference price)

101, 31€/t

(発動メカニズム)

300万トンまで基準価格買入、300万トンを超えると入札買入。

(対象期間)

11月1日から5月31日まで

(基準買入価格の数量シーリング)

300万トン

(b) 他の穀物

(基準価格 reference price)

他の穀物は101,31€/t。コメは150€/t

(発動メカニズム)

欧州委員会決定による数量シーリング拡大。

(対象期間)

他の穀物は11月1日から5月31日まで。コメは4月1日から7月31日。

(基準買入価格の数量シーリング)

0トン (他の穀物、コメ)

(c) 脱脂粉乳

(基準価格 reference price)

169,80€/100kg

(発動メカニズム)

109,000トンまで基準価格買入、これを超えると最低価格なしで毎月入札。

(対象期間)

3月31日から8月31日まで

(基準買入価格の数量シーリング)

109,000トン

(c) バター

(基準価格 reference price)

246.390€/100kg (左の90%で買入。)

(発動メカニズム)

30,000トンまで基準価格の90%で買入、これを超えると同90%以下で毎月入札。

(対象期間)

3月31日から8月31日まで

(基準買入価格の数量シーリング)

30,000トン

(e) 牛肉

(基準価格 reference price)

1,560€/100kg以下で買入。(基準価格は2,224€/t。)

(発動メカニズム)

加盟国の市場価格水準が2週間以上1,560€/tを下回る。

(対象期間)

1 年中

(基準買入価格の数量シーリング)

30,000 トン

このほか、欧州委員会は、民間保管助成として、牛肉、バター、脱脂粉乳、豚肉、羊肉、山羊肉、白砂糖、オリーブ油、亜麻繊維について、平均市場価格と基準価格、特に困難な市場状況に対応する必要性などを考慮して、交付することができる。

牛乳の割当とワインの作付権の期限は終了するが、残る砂糖の割当制度は2015年9月末に期限が終了することになっている。欧州委員会は、割当をやめることが砂糖部門に長期展望を与える唯一の選択肢であるとしている。割当が終了すれば、砂糖は民間在庫助成の対象になり、精糖工場と農業者との間の合意について一般的な規定が設定される。

2) 生産者組織

改革法案には、既に2010年末からの乳製品提案（文書契約義務とフード・チェーンにおける交渉力強化）と産地概念を含む品質市場規格に関する提案も反映されている。フードチェーンにおける農業者の交渉ポジションを向上させるため、欧州委員会は、部門のよりよい組織化を求めている。生産者組織と部門間組織の承認に関するルールは、すべての部門に拡張されている。

加盟国は、生産者の発意による生産者団体を承認することができる。生産者団体は、①品質、数量に関する生産計画、需要への調整、②供給の集中と組織成員による生産物の市場出荷、③生産コストの最適化と生産者価格の安定、④維持可能な生産方法と市場開発に関する研究、⑤環境により耕作慣行と生産技術の促進、提供、⑥特に水質、土壌、景観、生物多様性の保全のための副産物、廃棄物の管理、⑦気候安定のための自然資源の維持可能な使用への貢献、のうち一つ以上を目的としていることが必要である。また、同様に、部門間の組織も、承認することができる。

市場の要求に見合った供給の調整（市場隔離措置は除く。）を促進するため、欧州委員会は、植物、牛肉、仔牛肉、豚肉、羊肉、山羊肉、卵、鶏肉について、品質向上、生産、加工、流通の組織化、市場価格趨勢の記録促進、使用した生産手段に基づく短期、長期の予測を樹立する措置を実施する。

3) 例外措置

(a) 市場擾乱に対する措置

EUの域内、域外の市場における価格の著しい乱高下などによる市場攪乱の脅威に対して、効率的、効果的に対処するため、欧州委員会には、必要な措置を実施する委任された法行為（delegated acts）を採択する権限が与えられる。かかる措置は、必要な範囲と期間について、市場措置の通常規則に規定された他の措置の範囲、期間などを拡大、修正することができる。

(b) 動物病、公衆・動植物衛生による消費者の信頼喪失に関連した市場支持措置

欧州委員会は、動物病、公衆、動植物衛生による消費者な信頼喪失に関連し、実施法行為（implementing acts）によって、次の例外的な支持措置を採択することができる。

(i) 動物病の蔓延を防ぐため措置の適用から生じる可能性のある域内貿易と域外貿易に関する規制を考慮した影響を受けている市場に対する例外的な支持措置

(ii) 公衆衛生、動植物衛生のリスクによる消費者の信頼喪失に直接起因する深刻な市場攪乱を考慮した例外的な支持措置

対象品目は、牛肉、子牛肉、牛乳、乳製品、豚肉、羊肉、山羊肉、卵、鶏肉であるが、

(ii) の公衆衛生、動植物衛生のリスクによる消費者の信頼喪失は、他のすべての農産物（馬肉、馬鈴薯、コーヒー等一部例外あり。）に適用される。

これらの措置は、当該加盟国が、病気撲滅のため迅速に保健、獣医措置を講じたときのみ、当該市場を支持する必要がある範囲および期間に限り、講じられる。

欧州委員会は、加盟国が上の措置に要した額の50%を補助する。ただし、口蹄疫の防除を行うときには、牛肉、子牛肉、牛乳、乳製品、豚肉、羊肉、山羊肉について、かかる支出の60%を補助する。

(c) 特定の問題

欧州委員会は、実施法行為によって、特定の問題を解決するために必要かつ正当化される緊急措置を採択することができる。これらの措置は、この規則の規定から、厳密に必要な範囲でのみに限り、かつ、厳密に必要な期間の間のみに限り、逸脱することができる。

4) 農業部門の危機予備費

次期CAP改革法案では、市場措置については、通常の市場措置は第一の柱にとどまるが、第一の柱とは別枠として、危機予備費が設定され、著しい市場価格の上昇・下落等による市場攪乱に対応して、すべての部門に対する緊急措置を発動することができるようになっている。

農業部門の危機予備費から移し替えられる予算は、通常の市場展開を超えた環境の下で実行される措置に使用される。この予算は次の支出に充てられる。

- (a) 公的介入と民間保管補助
- (b) 輸出補助金
- (c) 例外的な措置

欧州委員会は、(b)の輸出補助金の特定の支出につき、通常の市場管理に属するものである場合には、予算を移し替えないことを決定することができる。

(4) 農村振興政策

「欧州 2020 戦略」の目的（維持可能な成長、スマートな成長、あまねく広がる成長）を達成するため⁽⁷⁾、農村振興基金に対する欧州農業基金は、新たな共通戦略フレームの中で、欧州地域開発基金、欧州社会基金、結束基金、欧州海事漁業基金も利用できるようになる。

農村振興政策においては、他の基金と同様に、その目標達成とリンク付けされ、6の優先政策に対する目標が設定される。更に、基金の約5%は「成果予備費」に留保され、これらの目標達成への前進が示された時のみに使われる。

加盟国による事業設計と、加盟国と共通負担する中期事業という農村振興政策のコンセプトは継承されるが、現行の3軸（経済、環境、社会の軸と各軸への最低支出額の条件）に代えて、次期期間では、EU 共通戦略枠組みを農村振興に適用した「6優先政策」となり、その下で33の事業が実施される。また、加盟国は、農村振興政策シーリングの25%を土地管理及び気候変動対策に使うことが義務づけられる。

(6つの優先政策と焦点地域)

6優先政策とそれぞれが焦点を当てる地域は次のとおりである。

① 知識移転と技術革新の促進

- (a) 農村地域における技術革新と知識蓄積の促進
- (b) 農業、林業、研究、技術革新の相互間の連携強化
- (c) 農林部門における生涯教育と職業訓練の促進

② 競争力の向上及び農家の存続可能性の向上

- (a) 重大な構造問題に直面している農家、とりわけ、市場への統合参加度の低い農家、特定の部門における市場指向の農家、農産物の多角化の必要がある農家の構造再編。
- (b) 農業部門の世代交替に伴う更新の促進。

③ フード・チェーン組織と農業のリスク管理の促進

- (a) 品質スキーム、地方市場における販売促進、短い供給路、生産者団体、横断的団体を通じて、一次産業生産者のフード・チェーンへの統合を進める。
- (b) 農家のリスク管理の支持

④ 農業、林業に依存した生態系の修復、維持、向上

- (a) 生物多様性（Natura2000地域、自然価値の高い農業を含む。）とヨーロッパの景観の状況の修復、維持
- (b) 水管理の向上
- (c) 土地管理の向上

⑤ 資源効率の向上低炭素及び気候回復可能な経済への移行

- (a) 農業による水利用の効率性向上
- (b) 農業と食品加工におけるエネルギー使用の効率性向上
- (c) 再生可能なエネルギー資源（副産品、廃棄物、残留物、その他の非食用物質）の供給と利用の促進
- (d) 農業からの窒素酸化物とメタン排出の削減
- (e) 農林業における炭素除去の促進

⑥ 農村地域における社会包摂、貧困削減、経済発展

- (a) 多角化の促進、新しい小企業と雇用の創出
- (b) 農村地域における地域発展の助長
- (c) 農村地域における情報・通信技術（ICT）の利用可能性、活用、品質の向上

これらの優先政策について設定された数量目標に対応して、加盟国は、農村振興政策の事業メニューを組合せて事業を設計する。予算上は、農村振興政策の加盟国分配にはほとんど変化がなく、EU 負担率は、未開発地域、海外領地とエーゲ海諸島では 85%、他の地域におけるほとんどの支払は 50%であるが、技術革新・知識移転、協同、生産者組織の設立、青年農業者の新規就農交付金、LEADER 事業に対しては更に高くなることもある。

また、次期改革の期間において加盟国は、青年農業者、小規模農業者、山岳地域及び短いサプライ・チェーンの対策に取り組むため、引き上げられた補助率のサブ事業を設計する選択肢が与えられる。

（農村振興政策の事業補助率）

CAP法案で定めている農村振興政策の事業のうち、約半分については、EUが補助額（ユーロ）と補助率の上限を定めている。それらは、次のとおりである。

アドバイス・サービス、農業経営・救済サービス

アドバイス 1 件当たり 1,500 ユーロ。

アドバイザーの訓練に対して 3 年間まで、200,000 ユーロ。

品質制度、農産物、食品

1 経営体当たり、1 年当たり 3,000 ユーロ。

物的資産投資

(農業部門)

適格投資額の 50% (低開発地域)、75% (海外領土)、65% (エーゲ海諸島)、40% (他の地域)

「青年農業者の新規就農」、「集団投資と統合プロジェクト」、「自然制約に直面している地域」、「EIP の枠内で補助される活動」に対しては、上の率は、最大補助率が 90% を超えない範囲で 20% 引き上げることができる。

(加工・販売)

適格投資額の 50% (低開発地域)、75% (海外領土)、65% (エーゲ海諸島)、40% (他の地域)。

「EIP の枠内の補助活動」に対しては、上の率は、最大補助率が 90% を超えない範囲で 20% 引き上げることができる。

自然災害により被害を受けた農業生産力の修復、適切な予防措置の導入

個々の農業者により実施される予防活動適格投資額の 80%

農業と企業の発展

青年農業者は 70,000 ユーロ、非農業企業は 70,000 ユーロ、小規模農家は 15,000 ユーロ。

農林システムの樹立

農林システムの樹立に対する適格投資額の 80%。

新林業技術と、林産物の加工、販売に対する投資

適格投資額の 50% (低開発地域)、75% (海外領土)、65% (エーゲ海諸島)、40% (他の地域)。

生産者組織の設立

(1,000,000 ユーロまでの販売生産額)

承認以後 5 年間の販売生産額の 10% (1 年目)、10% (2 年目)、8% (3 年目)、6% (4 年目)、4% (5 年目)。

(1,000,000 ユーロを超える販売生産額)

承認以後 5 年間の販売生産額の 5% (1 年目)、5% (2 年目)、4% (3 年目)、3% (4 年目)、2% (5 年目)。

上のすべての場合における年最高額は、100,000 ユーロ。

農業・環境

一年生作物、1年1ヘクタール当たり600*ユーロ。

多年生作物。1年1ヘクタール当たり900*ユーロ。

他の土地用途。1年1ヘクタール当たり450*ユーロ。

農業者に消滅の危機がある地域種。1年1畜産単位当たり200*ユーロ。

有機農業

一年生作物、1年1ヘクタール当たり600*ユーロ。

多年生作物。1年1ヘクタール当たり900*ユーロ。

他の土地用途。1年1ヘクタール当たり450*ユーロ。

Natura 2000と水枠組み指令支払

5年以内の初期間における1年1ヘクタール当たり最高額500*ユーロ。

1年1ヘクタール当たり最高額200*ユーロ。

水枠組み指令に対する1年1ヘクタール当たり最高額50ユーロ。

条件不利地域支払

1年1ヘクタール当たり最高額25ユーロ。

1年1ヘクタール当たり最高額250*ユーロ。

山岳地域における1年1ヘクタール当たり最高額300*ユーロ。

動物愛護

1家畜単位当たり500ユーロ。

林業・環境サービス、森林保全

1年1ヘクタール当たり200ユーロ。

収穫作物、動物、植物の保険

納付保険料の65%。

動植物の病害と環境事象に対する共済基金

適格コストの65%。

所得安定手段

適格コストの65%。

* 印の付いた額は、農村振興政策において正当化される特定の事情を考慮して、例外的な場合に引き上げることができる。

(第一の柱と第二の柱の予算移替え)

また、加盟国の選択として、第一の柱の予算の10%までを第二の柱へ移し替えることが可能となり、逆に、直接支払水準がEU平均水準の90%に未滿の12カ国（バルト三国など）は、第二の柱の予算の5%までを第一の柱に移すことが可能となる。

3. 農相理事会、議会農業委員会における議論

欧州委員会の改革法案が公表された直後の2011年10月から、農相理事会、欧州議会の農業・農村振興委員会において改革法案の審議が開始されている。議論の内容は、次の通りである。⁽⁸⁾

(全般)

改革法案全般については、多くの加盟国農相が、新しい直接支払の形式をめぐって、農業者と行政双方に手続負担が増加するという強い懸念を表明している。一方、活動農業者の定義、青年農業者支払、小規模農業者支払については、概ね肯定的に捉えられている。

(加盟国間の直接支払の分配)

バルト諸国は、加盟国間の直接支払の分配案に対して、怒りを持って反対した。直接支払の配分水準が、EU平均の90%未満のすべての加盟国、すなわち、ラトビア、エストニア、リトアニア、ルーマニア、ポルトガル、スロバキア、ポーランド、イギリス、スペイン、ブルガリア、スウェーデン、フィンランドが揃って反対意見を表明している。

欧州議会でも、バルト諸国の議員は、加盟国間の差を埋める速度が遅すぎると発言している。

(農業者間の分配公平化)

直接支払単価の地域方式への移行については、フランス、スペイン、イタリア、アイルランド、マルタ、ベルギーの農相は、加盟国の事情に合うよう地域方式の定義に一層の弾力性を与えることを求めている。

スペイン、イタリア、アイルランドの農相は、提案された直接支払が地域間のバランスを崩すおそれがあると懸念し、生産費の高い農業者に懲罰を与える結果になるとしている。アイルランド農相は、加盟国の生産状況に適した支払方式を設定できるよう弾力性を与えるべきであるとして、漸進的かつ経過措置により農業者が適用できるようにすべき求めている。

チェコ農相は、管理が容易であるとして、現行のSAPS制度の延長を求めている。

(グリーンング支払)

グリーンング支払について、フランス農相は、その予算配分率が過大である、イギリス農相は、食料需要の増加時の実質休耕7%は愚か、多数の加盟国農相は、制度が複雑化するなどの批判が集中している。

欧州議会の審議でも、ブルガリア議員が支払の30%は過大、スペイン議員（S&D）が加盟国の事情を考慮していない、イギリス議員（ALDE）、オーストリア議員他（EPP）が、生態

系のための7%実質休耕は、食糧安保に反し世界の飢餓を増大させるなど議員から非難を受けている。

（青年農業支払、小規模農業者支払）

青年農業支払、小規模農業者支払については、アイルランド、ポルトガル、キプロス、マルタ、フィンランド、リトアニア、ベルギー、ハンガリー、スロベニアの農相は、青年農業者支払と小規模農業者の措置を重視した。更に、ルーマニア、スペインは、直接支払シーリングに占める青年農業者支払の割合を2%より増額するよう求めている。

他方、スウェーデン農相は、加盟国間の多様な状況を踏まえて、これらの措置は加盟国の選択制とすべきとしている。

（カップル支払）

ベルギー、フランス、フィンランド、スロバキア、マルタ、キプロスが、品目特定のカップル支払の存続を支持した。しかし、スウェーデンは、不公正な競争を招くとして、反対している。

（活動農業者）

「活動農業者」の定義については、大多数の農相は、活動農業者のみが直接支払を受給するべきという点で合意している。他方、スペイン、フィンランドは、活動農業者の定義を認めず、フィンランドは「複雑になりすぎる。」として加盟国が定義を定めることを求めている

（受給上限の設定）

上限設定に反対したのは、イギリス、ルーマニア、スロバキアの数カ国であり、チェコは、特定の農業者を差別する「不自然な基準」に基づく差別措置に反対している。また、欧州議会において、上限設定については、ドイツ、チェコ、スロバキアの農相が反対を表明している。

（農村振興政策）

各国の農相は、研究開発と技術革新を重視した良好に機能する第二の柱を求めている。ハンガリー、チェコ、リトアニアの農相は、5%の成果予備費に対する留保を表明している。

多くの加盟国、とりわけ、ハンガリー、ポルトガル、ギリシャは、リスク管理手段の導入を歓迎している。

スウェーデン、フィンランド農相は、管理が極めて困難として、農業と林業の統合に反対している。

多くの加盟国は、簡素化が第二の柱でも行われるべきことを表明している。ハンガリー、

イギリスの農相は、農業者が成長に寄与するには、より多くの弾力化措置が必要だとしている。

（フランス・ドイツ共同宣言）

2012年2月に、フランス、ドイツは、次期CAP改革に関する共同宣言を発出した。⁽⁹⁾

これによると、両国は、第一の柱の再設計に当たり更なる弾力性が与えられるべきであるとしており、「地域特性」の一層の認識を指針として、高額受給者の上限設定、条件不利地域、青年農業者、小規模農業者、脆弱な部門に対する特定の措置、活動農業者の定義などが議論されるべきであるとしている。また、加盟国間の直接支払の再分配は、累進的であり、額の制限のあるEUの内部バランスの攪乱を避けるべきであるとしている。

弾力性の問題は、一般論で、新しい各制度が、加盟国、地域の実態に適合するよう調整できる余地を確保したいということである。

加盟国間の直接支払の再分配についての主張については、12ページの第2図をみると一目瞭然であるが、フランス、ドイツは、EU平均額を上回る率は小さく、額は大きいことに対応しており、これが自分たちの削減額を減じるための条件を示している提案であることが分かる。

（今後のスケジュール）

現在、欧州委員会の想定している次期改革に向けたスケジュールは次のとおりである。⁽¹⁰⁾

まず、ポーランド議長（2011年後期）の下で、4の作業部会を作り、規則案、影響評価を作成し、農相理事会と議会の両者における議論が開始される。この時点では、欧州委員会は、コメントを聞いて、規則に誤りがあったか等を確認している。また、技術上の問題として、更なる分析が必要な事項があるかを確認している。

次に、デンマーク議長（2012年前期）の下では、欧州委員会は、更に、技術的な問題があるかを確認し、今後政治的な問題として別途検討することが必要かを確認する。議会は、この期間に、全体の報告書を作成するが、期限は確定していない。

更に、キプロス議長（2012年後期）の任期末には、予算につき合意が図られる。そして、予定通りに進めば、技術的問題、政治的問題につき取り組むことになり、アイルランド議長（2013年前期）の任期の頭で、改革案の決定が行われることになる。

2014年1月から実施するためには、2013年初頭までに決定が図られることが必要であり、夏にずれ込み市場年度に入れば、作付けが始まり、問題が発生してしまう。

現地で懸念の声があったのは、リスボン条約によって、初めて農業改革法案の議論に実質的に参加する欧州議会がタイムリーに対応できるかという点である。

4. 次期 CAP 法案の意義と今後の展望

欧州委員会は、直接支払には、所得支持と公共財供給という二つの機能があると説明している。すなわち、直接支払は、経済全体の半分以下である農業所得を支持するとともに、環境基準の遵守を通じて、①景観、生物多様性、水管理、耕地機能の維持や、②気候の安定、空気の質の維持、③地域の活性化などの公共財の供給を実現させ、国民に等しくその公共財を消費させているということである。

改革法案は、既存の環境指令の遵守を再確認するだけのクロス・コンプライアンスを超えた新しいグリーンング基準を基礎支払とグリーンング支払に義務づけることによって一層積極的な環境保全、気候安定等の公共財を社会に供給させるものである。

現行の直接支払は、WTOの削減対象とならない「デカップル所得支持」であり、生産から切り離されている必要があることもあって、過去の受給額が支払基準となっている、非農業者が受給しているなど批判が集中していた。

このため、次期改革に当たっては、ユーロ危機の下で、このような農業者の所得支持が7割を占める農業予算を維持することは困難と予想されていた。この状況下で、直接支払の正当化の根拠が必要とされていた。

次期CAP改革法案は、非農業者の受給など個別の直接支払の問題点是对症療法的に修正しつつ、グリーンング支払の導入により直接支払を公共財供給のための支払として再定義し、直接支払の正当性を強化することに主眼が置かれている。チオロシュ農業委員の次期改革の主要なコンセプトである、「農業振興から公共財供給へのパラダイムシフト」を行うことによって、直接支払の正当性は強化され、欧州委員会において現行規模の農業予算は確保されたという形である。

一方、農相理事会、欧州議会の法案審議においては、このグリーンングが、農業者に新たな様々の義務を課すことをめぐり、加盟国の強い批判が集中している。

次期改革以後のCAP改革では、更に環境に重点が置かれていくと想定されている。例えば、グリーンングが60%になるということも想定されるが、今回の改革法案の農相理事会、欧州議会の審議の中でグリーンング支払がどのように議論されて決着するかは、次期改革の後も含めたEU共通農業政策の方向を見定める上で極めて重要である。

[注]

- (1) European Commission (2011j) .
- (2) European Court of Auditors (2011)
- (3) European Commission (2011i) Annex 2
- (4) 欧州委員会農業総局ハニオーティス局長の解説である。
- (5) European Commission (2011c)「農村振興政策規則案」33条の2項以降及び附属書Ⅱに、更に詳細な条件不利地域の指定基準が記されている。
- (6) European Commission (2011m)
- (7) European Commission (2011 l)
- (8) 欧州理事会、欧州議会のホームページ、Agra Europe、AgraFactsなどによる。
- (9) PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE (2012),
- (10) 欧州委員会農業総局ハニオーティス局長の語ったところによる。

[引用文献]

European Commission (2010), “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PEARLAMENT, THE COUNCIL< THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS” The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources an territorial challenges of the future” COM(2010) 672 final

European Commission (2010), “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth” COM(2010) 2020 final

European Commission (2011a), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy”, COM(2011) 625 final/2

European Commission (2011b), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation)”, COM(2011) 626 final/2

European Commission (2011c), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)” COM(2011) 627 final/2

European Commission (2011d), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy” COM(2011) 628 final/2

European Commission (2011e), “Proposal for a COUNCIL REGULATION determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organization of the markets in agricultural products” COM(2011) 629 final

European Commission (2011f), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 73/2009 as regards the application of direct payments to farmers in respect of the year 2013” COM(2011) 630 final

European Commission (2011g), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers” COM(2011) 631 final

European Commission (2011h), “COMMISSION STAFF WORKING PAPER EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Common Agricultural Policy towards 2020” SEC(2011) 1154 final/2

European Commission (2011i), “COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT Common Agricultural Policy towards 2020” SEC(2011) 1153 final/2

Annex 1: Situation and prospects for EU agriculture and rural areas

Annex 2: Greening the CAP

2A: Fact sheet Biodiversity and Agriculture

2B: Assessment of selected measures under the CAP for their impact on greenhouse gas emissions and removals, on resilience and on environmental status of ecosystems

2C: Available information on costs of greening

2D: Greening – Results of partial analysis on impact on farm income using FADN

2E: Technical annex on cross-compliance

Annex 3: Direct payments

3A – 3D

3E: Suppression of coupled support for beef, sheep and goat sectors

Annex 4: Rural Development

Annex 5: Market measure

Annex 6: Risk Management

Annex 7: Research and Innovation

Annex 8: Simplification

Annex 9: Report on the Public Consultation

Annex 10: Impact of Scenarios on the Distribution of Direct Payments and Farm Income

Annex 11: Methodology; evaluations and research projects

Annex 12: Developing countries

European Commission (2011j), “The Common Agricultural Policy after 2013 Public debate Summary Report”

European Commission (2011k), “The Common Agricultural policy after 2013- Public Debate Executive summary of contributions”

European Commission (2011l), “Communication on the future of the CAP The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”

European Commission (2011m), “CAP Reform – and explanation of the main elements”

European Court of Auditors (2011), *SINGLE PAYMENT SCHEME (SPS) Issues to be addressed to improve its sound Financial Management*

EUROPEAN PARLIAMENT Committee on Agriculture and Rural Development(2011), “DRAFT REPORT the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future” 2011/XXXX(INI)

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE (2012), “Déclaration des ministres de l’Agriculture sur la réforme de la Politique agricole commune PAC : Bilan d’étape”, 14ème Conseil des ministres franco-allemands Palais de l’Elysée – Lundi 6 février 2012

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

増田敏明，勝又健太郎(2011)、「EUの価格所得政策と農業の構造」、農林水産政策研究所レビューNo. 42

増田敏明(2011)、「EU共通農業政策ドーハ・ラウンドと次期改革」、農林水産政策研究所

増田 敏明、勝又健太郎(2012)、「次期CAP改革法案－直接支払による公共財供給へー」、農林水産政策研究所レビューNo. 45