

第3章 ポスト 2013 における EU 直接支払の争点

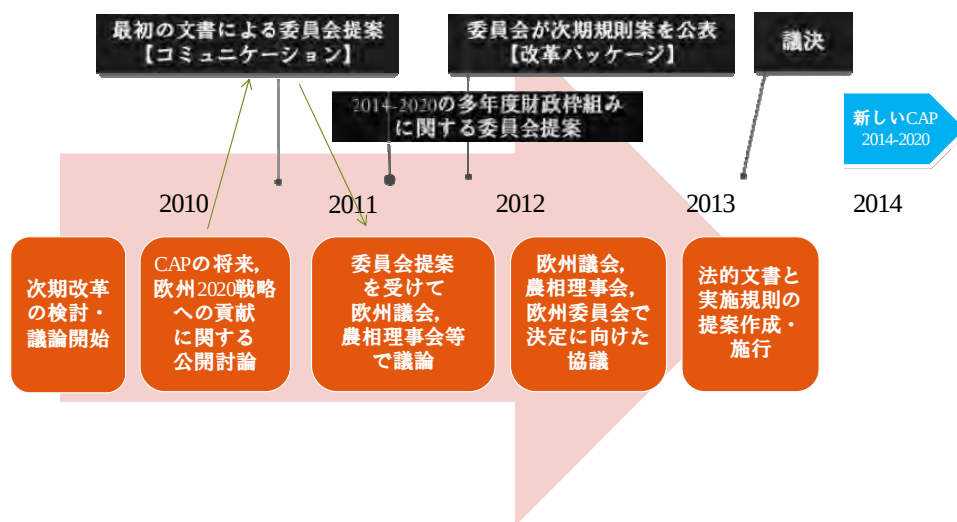
—直接支払の再設計とドイツの姿勢—

松田 裕子

1. はじめに

EU の共通農業政策（以下、CAP）は、目下、次期改革の真っ只中である。

欧州委員会はこれまでのところ、2010 年 11 月 18 日にコミュニケーション[7]、2011 年 6 月 29 日に 2014-2020 年の多年度財政枠組み[13][14]、そして当初の予定よりも少し遅れたものの、10 月 12 日には、ポスト 2013 の改革パッケージ[16]-[21]を公表している（第 1 図）。現在、欧州議会、農相理事会、欧州委員会で議論が進められているが、2014 年 1 月から新しい CAP をスタートするためには、2013 年初頭には実施規則を成立させる必要がある。



出所：筆者作成。

第 1 図 ポスト 2013 CAP 改革の政策決定プロセス

ポスト 2013 の概要については、我が国でもすでにいくつかの文献で紹介されており、翻訳物（安藤[27][26]）も出版されているため、十分な情報が蓄積されつつある。また、関連する EU の動向については、平澤[31]が詳しい。

そこで本稿では、第 1 に、次期直接支払の制度設計に焦点を当て、そのポイントをできるだけわかりやすく解説することに力点を置く。第 2 に、EU 主要国の 1 つであるドイツの姿勢にスポットライトを当て、現地調査で得られた様々な見解を紹介することにより、改革案の持つインパクトや生じ得る問題点等を、ドイツ目線から論じる。

2. CAP の沿革と直接支払の再設計

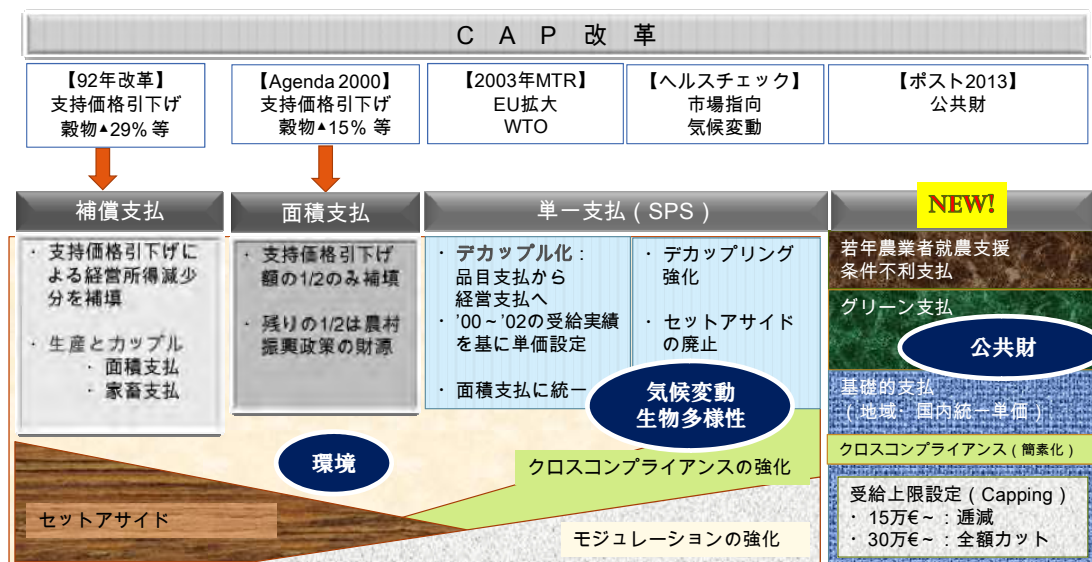
(1) 直接支払の仕組みの変遷

EU の農政、なかでも直接支払は、我が国農政の検討の際に模範とされることが多いが、92 年改革で最初に導入されてから、すでに 20 年の経験を有している。この間、CAP 改革のたびに、名称とともに、直接支払の仕組みも大きく変化してきた（第 2 図）。

まず、92 年改革で導入された直接支払は、支持価格を引き下げた分、所得の減少分を補償するというものであった。続くアジェンダ 2000 でも、補償の割合は低下したものの、支払根拠は同じである。そして、過剰生産の抑制のため、高率のセッタサイドが義務付けられていた。

2003 年改革とその後のヘルスチェックになると、直接支払と価格政策との関連はなくなり、緑の政策にするために生産からのデカップル化がはかられ、さらに、クロスコンプライアンスとモジュレーションが強化された。

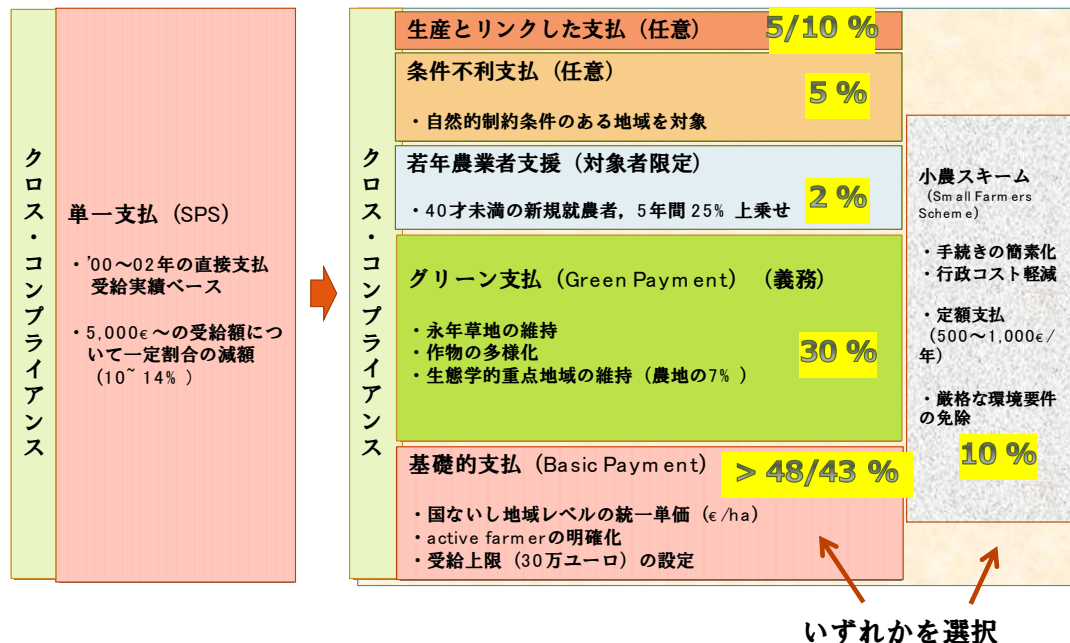
EU では、この 20 年間、環境、気候変動、生物多様性などに対する社会的ニーズの高まりに対応して、農業が社会にとって良好な環境便益を生み出しているという側面をクローズアップしてきたが、ポスト 2013 では、「公共財（public goods）」が新しいキーワードとして登場し、直接支払は大きく姿を変える。



資料：筆者作成。

第 2 図 CAP の沿革と直接支払の変遷

一口で言うならば、いろいろな要素を包含した重層的な直接支払になる（第3図）。現行の SPS を引き継ぎ、直接支払の根幹となるのが「基礎的支払（basic payment）」であり、クロスコンプライアンスは簡素化される一方で、超・環境重視型の「グリーン支払（green payment）」が新しく導入される。



資料：筆者作成。

第3図 重層化する EU の次期直接支払

さらに、担い手対策である「若年農業者支援」や、構造政策である「自然的制約条件のある地域に対する支払」といった、対象となる者や地域の限定された支払をもパッケージ化した、きわめて multifunctional な直接支払に生まれ変わる。

ただし、個々の経営は、上述の重層的な直接支払の代わりに、500 - 1,000 ユーロの定額支払を選択することもできる。この「小農スキーム (small farmers scheme)」は、制度の簡素化によって農家と行政の負担を軽減するためのものであり、経営規模に関わらず (2ha でも 3ha でも)、一定額の支払となる。これを選択した場合、グリーン化要件は適用されない。

また、直接支払の各項目について、各国の直接支払予算額に占める上限が設定されている。グリーン支払が 30%, 若年農業者支援が 2%, 条件不利支払が 5%, 小農スキームが 10%, 生産とリンクした支払が 5/10% であり、その残りが基礎的支払 (最低 48/43%) となる。

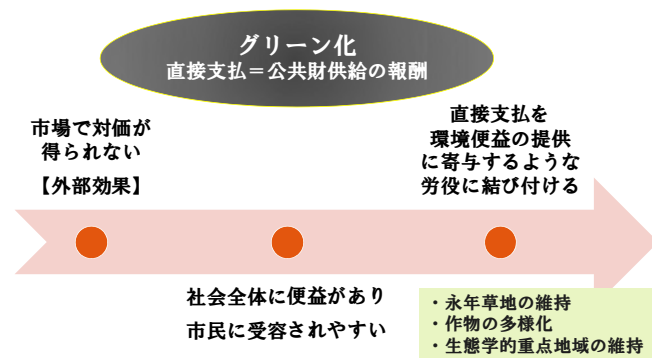
なお、詳細は割愛するが、次期直接支払については、EU-27 における資金配分の観点から、加盟国間の直接支払水準のアンバランスを是正することも 1 つの課題となっている。現状では、支払水準に国家間でかなり大きな格差があることは事実で、欧州委員会は、公平性を高めるため、加盟国に配分する直接支払の予算額の調整を余儀なくされている。

(2) パブリックアクセプタンスと次期直接支払の課題

さて、直接支払の再設計においてとりわけ重要なのは、「グリーン化（greening）」というコンセプトによって、これまで以上に環境要件と直接支払の結び付きを強化する方向性である。

直接支払に環境要件を課さないと、営農の集約化につながり、市民が農業を環境によくないものと見なすようになったこと、また、特別な義務や労役なしに補助金を支払うことに対して、納税者のコンセンサスが得られなくなってきたこと等から、環境要件をより厳しく適用して、より環境と直接支払を結び付けようという政策的必要性が高まっていた。

そこで、社会全体にとって便益があって、予算の使い道として納税者に受容されやすいが、市場では対価が得られない環境生産物の提供に寄与するような労役と、直接支払を結び付けることで、「直接支払＝公共財供給に対する報酬」という位置付けを一層強化することを狙ったのである（第4図）。



資料：筆者作成。

第4図 新しい直接支払の根拠付け

具体的には、永年草地の維持、作物の多様化、生態学的重点地域（ecological focus area）の維持、というように、土地利用や耕作方法に生物多様性等を考慮した要件をつけることが提案されている。ただし、この規則案については、様々な立場からの激しい論議を呼んでおり（Ⅳで後述）、現在のところ、その実施内容は明確にはなっていない。

これに加えて、「active farmer」に標的を定めた支払（Ⅱで後述）の実施と、「キャッピング（Capping）」と呼ばれる受給上限設定の導入（Ⅲで後述）も、加盟国間で賛否を二分している。市民の失業率が高くなっている中で、大規模経営や企業に対して何十万欧元もの補助金を支払っていることについては多くの批判があり、この2つの対応も、グリーン化と同様、市民の受容度を高めることを意図したものである。

(3) 委員会法案のインパクト：ドイツの場合

欧州委員会による規則案は、変更になる余地は十分にあるが、現行法案をドイツに適用した場合、次のようなインパクトが生じる。

まず、active farmer の規定によって、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している全ての農業者は、直接支払の割合が非農業活動による総収入の少なくとも 5%であることを証明しなくてはならない。

小農スキームの下では、1 - 3ha までの経営は、1,000 ユーロの一括支払を選択することができる。参加希望者は、2014 年 10 月 15 日までに申請しなくてはならない（申請できるのは初年度の一度限り）。小農スキームでは、「グリーン化要件とクロスコンプライアンスの適用は免除されるが、食の安全性、環境・動物保護に関する法的要件については、引き続き遵守する必要がある（StMELF[3]）」。

Capping を導入した場合、事実上の経営当たり受給額上限は、23 万 5 千ユーロとなる。なお、グリーン支払部分は、Capping の対象外となる。

直接支払については、ドイツでは、2013 年以降、連邦州間の格差は残るものの、州内統一単価になる。

グリーン支払を受給するためには、3ha 以上の耕地において、3 つの追加要件を同時に実施しなければならない。ここに、選択の余地はない。

ただし、有機農業経営と純粋な草地経営は、自動的にグリーン化要件が免除となる。

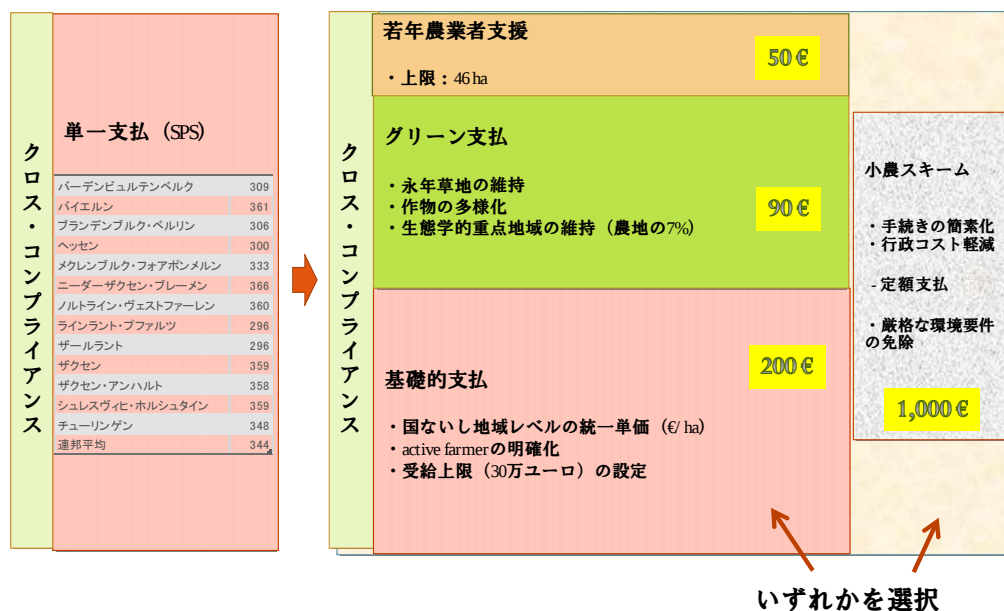
- 同一年度に少なくとも 3 種類の異なる作物の作付け（各作物につき 5%以上, 最大 70%）。
 - 経営農地（永年草地を除く）の少なくとも 7%を環境目的に利用：
 - ・ 例）生垣（Hecken）、低木（Feldgehölze）、段々畑（Terrassen）、花畑、畔（Raine）、水域の端のバッファーストリップ等。
 - 永年草地面積の維持（2014 年を参照年とする）：
 - ・ ただし、5%を上限として転換可（少なくとも 95%は維持しなければならない）。
- ドイツにおけるグリーン支払の単価は、ha 当たり約 90 ユーロになる見込みである。



第 5 図 低木（Feldgehölze）

改革パッケージでは、条件不利地域（山岳地域を除く）の地域区分の見直しを求めており、これによって、バイエルン州では、46 万 ha（25%）が従来の地域区分からはずれ、一方、26 万 ha（14%）が新しく加わることになる。ドイツにおける条件不利支払は、37 ユーロ/ha になる見込みである。

第 1 ピラーに若年農業者支援が加えられ、40 歳未満の若年農業者は、就農後 5 年間、平均経営規模（25 - 46ha）の範囲内で、基礎的支払に 25%上乗せする。ドイツでは、経営当たり 46ha が上限となり、およそ 50 ユーロ/ha になる見込みである。この場合、若年農業者の最大受給可能額は、2,300 ユーロとなる。



資料：European Commission[12]に基づき、筆者作成。

第 6 図 ドイツで適用した場合のシミュレーション

(4) バイエルン州の法案に対する見解

そして、バイエルン州は、委員会法案に対するポジションペーパー[3]の中で、次の 5 つの基本方針を掲げている。

- ① EU 予算における農業予算の割合は、以前の水準を維持しなければならない。
- ② 2 つの柱構造の効果は実証されており、これを維持しなければならない。
- ③ EU レベルおよびドイツレベルでのフラットレート化はありえない。
- ④ 農業政策の成功には、地域の意思決定の自由度を維持しなければならない。

⑤農業環境政策におけるバイエルン州の主要な役割を高く認識しなければならない。

ポスト 2013 に関する争点は、下記の通りである。

active farmer については、農地が適切に維持管理され、食品、飼料、再生可能原料の生産ないし保護することを目的とする以上、その限りにおいて、すべての農業者が直接支払を受給できなくてはならない。欧州委員会の提案は、非常に官僚主義的で、莫大な行政コストにつながるという見地から、バイエルン州は所得に関連する計算を拒否する。

小農スキームについては、EU で定められている 500-1,000 ユーロという一括支払の水準は低すぎるため、ドイツではこれを引き上げられるようにすべきである。

Capping の導入については、バイエルン州はアクセプトできるが、削減されたお金はその地域にとどまるため、これによってバイエルン州が利益を得るものではない。標準労働力（Norm-AK）を、土地に加え、農業活動を通じた公共財供給に対する報酬のための第 2 の成果基準（Leistungsmerkmal）として採用するべきである。

第一ピラーのグリーン化は、社会にも WTO 上も受容されやすいと考えられるが、農業環境政策におけるバイエルン州の成果を、あまりにも考慮していなさすぎである。

- 有機農業経営や草地経営だけが、それ自体、グリーン化要件を満たしているという点は、受け入れられない。農業環境政策に参加している草地比率の高い経営ないし耕地比率の低い経営も、考慮に入れるべきである。
- 3ha 以上の耕地・永年作物経営の全経営が、農地の 7%を環境目的に充てなくてはならないという点は、受け入れられない。この閾値は、15ha 以上の耕地・永年作物経営に引き上げなくてはならない。
- 耕地の 15%に蛋白源作物やエコロジ的に価値があるエネルギー作物（トウモロコシは除く）を作付けしている経営などは評価されるべきである。エネルギー転換や世界人口の成長に伴う食料需要の増大に鑑みれば、環境目的のための割合が高すぎて、お話にならない。

条件不利地域の再定義は拒否する。個々の農業経営の自然的・経済的条件を数値化した「農地評価指数（LVZ）」に基づくドイツの制度は評価に値するものであり、2013 年以降も継続的に利用されるべきである。これは、適切な基準に基づく、裁判で認められた地域区分である。

3. 支払方法の変遷

EU の直接支払と一口で言っても、その仕組みや支払方法は、いつ導入された制度なのかによって様々である。

(1) 92 年改革で導入されたカップル支払

92 年改革で導入された補償支払は、生産とリンクしていたため、品目ごとに定められた支払単価に、地域の基準反収と、その年の作付面積を乗じて算定された額を、農家に支払っていた（第 7 図）。



第 7 図 補償支払の受給額

(2) 2003 年改革で導入されたデカップル支払

その後、2003 年改革で導入された単一支払制度（SPS）では、WTO 上の緑の政策にすべく、EU の直接支払は、特定の生産に対する助成から生産者に対する助成にシフトする。カップル支払からデカップル支払へと転換したわけである。

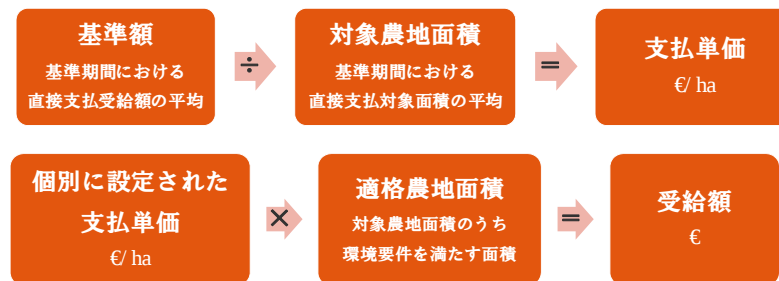
ただし、急激な政策変化が農業経営に与えるインパクトの大きさを考慮し、SPS の実施運用においては、3 つのオプションが用意されていた。すなわち、歴史モデル（historic model）、地域モデル（regional model）、前者 2 つを組み合わせた混合モデル（hybrid model）の 3 つである。

1) 歴史モデル

まず、歴史モデルでは、過去の受給実績（受給額と対象面積）をベースに、個別農家ごとに異なった単価が設定される（第 8 図）。

たとえば、基準額が 60,000 ユーロ、対象農地が 200ha だった農家 A の場合、支払単価は 300 ユーロ。基準額が 2,500 ユーロで、対象農地が 10ha だった農家 B では、250 ユーロが支払単価となる、といった具合に、たとえ隣り合った農家でも、ha 当たり単価は違ってくる。

そして、申請者は、個別に設定された支払単価で、クロスコンプライアンスを遵守した適格農地面積分の支払を受け取ることになる。

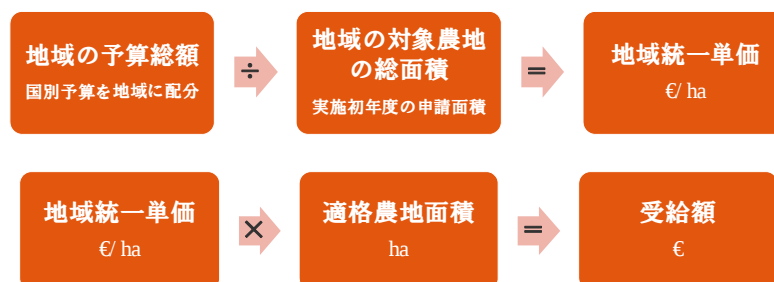


第8図 歴史モデル下の支払額の算定方法

2) 地域モデル

これに対して、地域モデルはもっとおおざっぱで、地域全体の予算総額を、地域全体の対象面積で割ることで、地域の統一単価を算定する（第9図）。

たとえば、地域全体の予算額が1,500万ユーロで、対象農地面積が5万haの地域では、300ユーロが地域の統一単価となる。このとき、以前の受給額の多寡にかかわらず、地域内の全ての申請者が同一の単価で、適格農地面積分の直接支払を受給することになる。



第9図 地域モデル下の支払額の算定方法

(3) 加盟国・地域統一単価へ

以上のような支払方法の変遷を経て、ポスト2013直接支払では、その正当性を確保するため、過去の実績に基づく支払を廃止し、国ないし地域レベルでのフラットレート化に統

一される見込みである。すなわち、加盟国ないし地域単位で、前述の地域モデル方式が適用されることになる。

なお、2005 年から動態型の混合モデル（dynamic hybrid model）を採用し、地域モデルへの移行を進めてきたドイツでは、2013 年に州内統一単価となるため、ポスト 2013 におけるフラットレート化のインパクトは生じない。

4. ポスト 2013 をめぐる様々なスタンドポイント

以下では、欧州委員会が 2010 年 11 月 18 日に発表したコミュニケーション[7]「2020 年に向けた CAP」に対して、欧州議会、ドイツの連邦政府や州政府、研究者、農民連盟等が示した見解をとりまとめる（松田[29]）。

すでに 2011 年 10 月 12 日に、欧州委員会が次期 CAP 規則案を発表しているため、逆戻りしたように見えるかもしれないが、いろいろな考え方が示され、加盟国や利害団体の主張が浮き彫りになるのは、むしろ法案が策定される前の段階ではないかと思う。法案が公表されると、反対の意を表明しながらも、加盟国も渋々、適応の方向性を探りだすからである。

そこで、2011 年 7 月に筆者が行ったドイツ聞き取り調査、およびインターネットによる情報収集に基づき、様々な立場のスタンスを紹介する。これらの主張がどれだけ反映されているかを考えながら、次期改革案や今後の成り行きを眺めれば、「政治的妥協の産物」と揶揄されることの多い CAP の一側面を垣間見ることができるかもしれない。

（1）欧州議会

まず、ポスト 2013 改革と従来の CAP 改革との大きな違いは、欧州議会が決定権を有しているか否か、である。次期改革では、欧州委員会だけでなく、欧州議会からも改革提案が出てくることになっている¹。

欧州委員会のコミュニケーション[7]を受けて、2011 年 5 月 31 日、欧州議会は Deß 報告[23]を発表している²。

この中で、欧州議会は、加盟国間の支払水準の差は残すべきとして、EU フラットレートを拒否。Capping は累減的に行うべき。Active farmer の定義づけを要求。市場で対価が支払われない公共財に対する補償をすべき。LFA 支払の第 1 ピラー化を拒否。という見解を示している（第 10 図）。

- EU-フラットレートを拒否。
- 小規模農家支援の簡素化に賛成。
- 直接支払の上限を導入する委員会提案を歓迎。
 - 雇用および持続可能な実践に関する客観的な基準を考慮に入れた、経営規模に応じた累減的な支払を依頼。
- Active farmerの定義付けを要求。
 - これに伴う行政コストが直接支払額を上回らないこと。
- LFA政策は第2ピラーで維持するべきで、追加的な事務手続きを要する第1ピラーでのLFA支払を拒否。
- 直接支払は、市場で対価が支払われない公共財に対する補償にすべき。
- 2つの柱構造を維持。



□ Albert Deß

□ ドイツ・バイエルン州出身
 □ 欧州議会
 □ 農業・農村振興委員会
 □ CSU
 □ 農業マイスター（1979）
 □ バイエルン農民連盟名誉会長等
 □ 第2ピラーの農業環境政策を強化したい。

資料： <http://albert-dess.de/hp563/Lebenslauf.htm> 等から筆者作成。

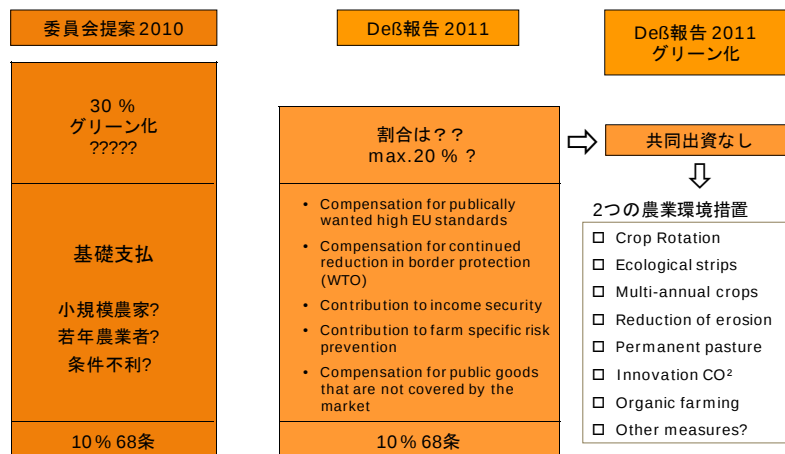
第 10 図 欧州議会の直接支払に関する見解

なかでも注目すべきは、自然保護と直接支払を密接にリンクさせるべきという主張と、クロスコンプライアンスやグリーン化の実施に際しては、農家の負担が増大するような変更はすべて拒否という姿勢である（第 11 図）。

- 自然保護を直接支払と密接にリンクすべき。
- クロスコンプライアンスの簡素化が必要。
 - クロスコンプライアンスの実施には、環境効果と経済的パフォーマンスのバランスを考慮すべき。
- グリーン化における、事務手続きやコントロールによる農家・行政の負担増大を拒否。
- グリーン化の実施による逸失所得や追加費用は補償されなければならない。
- グリーン化は100%EU出資で実施すべき。
- 面積ベースないし経営レベルの施策の優先カタログに基づき、受給者は複数のグリーン化のための施策を実施すべき。
 - 実施項目は、EUリストに基づき、加盟国が作成した国・地域リストから選択。

第 11 図 欧州議会のグリーン化に関する見解

また、委員会がグリーン支払を 30%と提案していたのに対し、Deß 報告では、グリーン化の割合は多くても 20%で、その部分に関しては全額 EU 出資とすることに加え、直接支払の受給において、第 2 ピラーの農業環境措置の実施を義務付けることを提案している³（第 12 図）。つまり、欧州議会提案は、直接支払と既存の農業環境政策との結び付けを強化するものと言える⁴。



資料：Dess[1]を基に作成.

第 12 図 欧州委員会と欧州議会の提案の相違

(2) ドイツ

1) 連邦政府

EU 農相理事会でドイツの立場を主張するのは、連邦政府である⁵。欧州委員会のコミュニケーションに対して 2011 年 1 月に出した見解書[5]は、行政負担の削減を土台として、グリーン化を批判、LFA 支払の第 1 ピラー化を批判、Capping を拒否、国・地域レベルでのフラットレート化を支持。というものであった（第 13 図）。

- EU予算をGNIの1%に縮小。
- CAPの簡素化、行政的な手間の削減を主張。
- グリーン化要素の導入による行政負担の増加に反対。
- 国・地域レベルでのフラットレート化を支持。
- カップル支払を批判。
- 加盟国間での直接支払の再分配は徐々に行うべき。
- 第1ピラーでのLFA支払は反対。
 - LFA支払は加盟国の裁量で実施、資金の加盟国間の再分配は反対。
- 2つの柱の明確な境界線を維持すべき。
- WTOルール、競争力、行政負担の観点から、労働力とカップルしたCappingを拒否。
- Active farmerについては要検討。
- 小規模農家のための簡素化は支持。



□ Ilse Aigner
 □ ドイツ・バイエルン州出身
 □ 連邦農相
 □ 前農相Seehoferは現バイエルン首相
 □ CSU

資料：http://www.ilse-aigner.de/persoennliches/を基に作成.

第 13 図 ドイツ連邦政府の見解

2) バイエルン州政府

連邦制のドイツでは、共通農業政策を実施するのは州政府である。ただし、バイエルン州政府が、直接 EU の農相理事会に参加しているわけではないから、連邦州の中で過半数を獲得し、ドイツの立場を決めなくてはならない。

コミュニケーションに対するバイエルン州の見解[4]は、次の通りである（第 14 図）。

active farmer の定義付けにおいて兼業農家が除外されることを懸念。LFA 支払を第 2 ピラーにとどめ、既存の LVZ に基づく制度の維持。グリーン化による行政負担の増大を拒否。第 1 ピラーのグリーン化は、第 2 ピラーの農業環境政策のように地域に差別化された形で設計されなくてはならない。

- EU 予算における農業予算の水準を維持。
- 2つの柱構造を維持。
- 農業政策の成功には、地域の意思決定の幅や自由度を維持することが不可欠。
- Active farmer に兼業農家も含まれる（兼業農家が除外されることがあってはならない）。
- 小農スキームにおける一括支払は、何の解決にもならない。
- Capping においては、標準労働力を考慮すべき。
- LFA 支払は第 2 ピラーにとどめ、既存の LVZ に基づく機能的な制度を破壊してはならない。
- グリーン化によって行政負担が増大してはならない。また、バイエルン州の第 2 ピラーの農業環境政策のように、地域に差別化された形で設計されなくてはならない。既に適合した要件を満たす経営に対しては、追加的なグリーン化要件を課さない。



□ Helmut Brunner

□ ドイツ・バイエルン州出身
□ 農業マイスター
□ バイエルン州農相
□ 現バイエルン州農相は前連邦農相 Seehofer
□ CSU

資料： <http://www.helmut-brunner.de/> を基に作成。

第 14 図 バイエルン州農林省の見解

筆者が 2011 年 7 月にバイエルン州農林省で行ったヒアリングでは、同省の Dippold 氏は次のように語っていた。

「EU15 の時に決めたものが、クロアチアも入ってくると 28 カ国に増えるわけで、高い水準を維持したくても、払い先が増えてくると希釈されていくのはしょうがない。ルーマニアが 35 ユーロで、ギリシャには 500 ユーロというのでは、バランスが悪すぎるのも理解ができることである。ただし、ある程度の調和はするだろうが、最終的な水準は、加盟国間の政治的な駆け引きの結果による。加盟国が増えているのだから、予算全体も増やすべきである。

第 2 ピラーについては、バイエルン州では、予算の中にちゃんと EU の共同出資のための予算をとっているが、ほかの国や州ではあまり予算をとっていないところもあって、全部第 1 ピラーでやってほしいというところもある。第 2 ピラーの予算を第 1 ピラーに移行

するという、とんでもない話まで出てきている。第2ピラーは効率がいいという話だったのに、お金のない国が、予算がないから第1ピラーにしろ、というのだから、とんでもない。

Active farmer というコンセプトは、幅広く含まれるものだが、許されないのは、ゴルフ場とか大規模な投資家、何もしないでお金だけもらうような教会など。これらは社会の受容度がないから除外しなければならない。」

また、バイエルン州政府のスタンドポイントとして特徴的なのは、条件不利地域の地域区分の見直しに関する否定的見解である。同省の Weber 氏は、コミュニケーションについて次のような見解を示している。

「EU 委員会から出たコミュニケーションについては、全く不満足というわけではない。バイエルン州が同じように考えていることも含まれている。

2つの柱構造を維持することが重要で、第1ピラーはEUがすべての費用を負担して、安全な食料の確保を目指し、第2ピラーは重要な公共財に対する報酬を支払うことで、農村地域の振興に寄与する。

公共財を第1ピラーに統合しても、現行のシステムが崩れることはないと考えており、行政の実施上の手間が増えすぎなければ、十分に理解できるものである。実際に法案がどういう形になるのかが重要で、行政によるコントロールの密度がぐっと上がるということであれば、到底受け入れられるものではない。農林省としては、事務的な手間を減らしていきたいと考えているが、これを実現するのは非常に難しい。

第1ピラーでは、標的を定めて、政策目標をはっきりさせて、複数の政策パッケージを作っていく。作業部会でも、常に議論に参加しているわけだし、結果的には、バイエルン州が言ってきた方向性になってきている。

第2ピラーの方向性も、今後の課題に応じて変わる可能性があり、競争力や革新、気候保護、エネルギー需要、それから水質保護や生物多様性が増えてくるだろう。重要なのは、農地をカバーする農業を維持することであり、欧州にとって農村部が過疎化しては意味がなく、都市に人口が流出して、インフラだけが農村に残ってしまうなんていうことは許されない。バイエルン州では、農村地域の活性化を維持していかななくてはならないから、LFA 支払も引き続き、手厚く行っていく。

Capping については、公共財の寄与に対して適正な報酬を支払うことが重要である。つまり、報酬の大きさは、その貢献度によって変わるべきであり、お金をただ面積に応じて分配するという一律支払は、公共財に対する適正な報酬とは言えない。

1万haの農地を持っている大規模農家で、出稼ぎ労働者を雇用している場合と、同じ1万haに1万頭の大家畜がいて、150-200人の地域雇用がある経営を考えると、2つ目の農家は、食料供給に貢献しているだけでなく、農村振興という意味でも大きな寄与があるだろう。

それと同じことが兼業農家や小規模農家についても言えて、5haの畑作経営と、10haで多数の豚を飼育している専業農家に対して、全く同じお金が支払われるというのはおかしい。

報酬を決めるにあたっては、どれだけの雇用があるかを考えなければならない。十分な雇用を創出していないところは、公共財に対する報酬を受けられなくなるとすれば、制度が悪用される可能性もあるから、ここではIT技術をベースに、どれぐらいの労働力数が必要になるのかを示す標準労働力数というデータを使うべきである。経済性は規模によって違うから、必要な労働力の標準時間も変わってくるだろう。

LFA支払の今後については、いろいろな議論が出ているが、バイエルン州にとっては、まったくうれしくおもっていない事態である。この20年間ずっと、条件不利地域の線引きによる訴訟が続いてきて、やっと落ち着いたところなのに、これでまた新しい区分けが改革によって出てくると、また訴訟が出てくるだろう。これまでずっと訴訟に対応してきたのに、もうそんなことは蒸し返してほしくない。

こんなばかげたことが実現しないように、バイエルン州は非常に努力していて、欧州委員会はもう無理だが、農相理事会には一生懸命働きかけている。

バイエルン州の直面している問題は現実のものだが、EU委員会の条件不利地域の基準を作った人や、そのシミュレーションを試している連邦研究所の人たちは、実際の現場での実施やそれによって出てくる問題とは全然関係がなく、単なる想像の世界でやっているにすぎない。

バイエルン州としては、条件不利地域もLFA支払もこれまで通り維持することが、政治的に一番いい。これを大きく変えることには意味がないし、EUも大きく変えたいというわけではないから、経済的に大きなインパクトがあるわけでもない。結局、大きな影響が出るのは、政治の領域なのである。

地域区分をし直せば、常に、条件の良すぎるどころが含まれたり、条件不利地域の区域外に条件の悪いところが残ったりすることは避けられないから、やるのであれば、行政単位ではなく、個々の経営について定義付けをすることを求めている。個々の農地や経営の区分けなら公正に行われるから、農家にとって受け入れられやすいし、これについては、連邦大臣も理解を示してくれている。

しかし、いまのところEUではこうした方向には進まないとおもう。いずれにせよ、LFA支払の後は、第1ピラーがどうなるかにもよる。」

(3) 学術諮問委員会

他方、連邦農林省の学術諮問委員会が1月に出した鑑定書[25]は、委員会提案を生ぬるいと批判している。そして、2020年までに直接支払を段階的に廃止すべきという主張の下

に、直接支払を公共財に対する補償として位置付け、標的を定めたものにすべき。第2ピラーの農業環境政策に勝るものではなく、行政負担の観点からも、費用対効果の見地からも、第1ピラーのグリーン化を批判。というスタンスにある（第15図）。

- 2020年までに直接支払を段階的に廃止。
- 所得分配や所得支持は、CAPではなく、加盟国の政策によって解決すべき問題。
- 直接支払は、より標的を定め、市場から報酬を得られないようなサービス（公共財）に対して補償すべき。
- 第1ピラーと第2ピラーの混合は農家の行政的な手間を増大させ、CAPの簡素化の目的と矛盾。
- 第1ピラーのグリーン化は意味がなく、第2ピラーの農業環境政策の方がより低コストで目的を達成可能。
- 公共財の便益において、経営規模は問題にならない。

第15図 学術諮問委員会の見解

学術諮問委員会のメンバーは、連邦農林省直属の農業経済系研究所（我が国の農林水産政策研究所に相当）の所長や大学教授等から構成されるが、政治の代表である連邦政府と、完全に理論的な立場から見解を述べている学術諮問委員会では、その主張が大きく異なっている。

根本的な違いは、現行の所得支持としての直接支払を維持したい政府と、これを段階的に廃止すべきだという諮問委員会のスタンスである。

連邦政府	学術諮問委員会
• 所得支持と公共財の対価として直接支払を維持 • 直接支払のデカップリングを強調 • グリーン化に反対 • Cappingを拒否 • LFA支払の枠組み変更反対 • CAPの簡素化と行政的な手間の削減を主張	• 直接支払の段階的廃止 • 公共財の対価としての直接支払を主張 • グリーン化に反対 ◦ 第2ピラーの農業環境政策で行うべき • 公共財の寄与の大きさを基準とすれば、Cappingは無意味

第16図 連邦政府と学術諮問委員会の見解の相違

学術諮問委員会の主張をより明確にするため、同委員会の委員でもあるミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授からのヒアリング内容を、以下に紹介する。

「欧州委員会提案については、非常に批判的にみている。問題は、何を目標としているのか。世界の食糧確保なのか、生物多様性なのか、エネルギーなのか、安全な食の確保な

のか？提案内容は検討すべきものもあるが、それが実際に世界的に重要となっている課題の解決に寄与するかどうかを考える必要がある。

大まかに言ってしまえば、ha 当たりの補助金が、ドイツ国内でいろいろな額が設定されていて、それを支払うために費用がかかっているわけだが、もし納税者のお金を使うのであれば、社会にとって便益があるものに使うべきものであり、直接支払は何らかの役務と結びつけなくてはならない。直接支払は、市場が支払う用意がないもの、すなわち、公共財の供給に対して支払うことが必要となる。

もし、寄与しないし環境労役を基準とするのであれば、規模の上限は問題にならない。よく言われるのは、小規模な経営ほど、環境にやさしいということだが、これは必ずしも正しいものではない。公共財の寄与が大きい経営であれば、ちゃんとその分のお金をもらうのは当然で、それが 1 万 ha でも 10 万 ha でもかまわない。

ポスト 2013 でも面積支払が行われるが、州内で ha 当たり 300 ユーロぐらいの一律支払になる。10ha だと 3,000 ユーロ、100ha だと 3 万ユーロ、1,000ha だと 30 万ユーロになる。問題は市民の受容度であり、批判的な国民は、これだけの支払にどのような根拠があるのかと聞いてくるが、根拠が示しにくい。

そこで、第 1 ピラーに要件を盛り込んで、支払の根拠付けのためのグリーン化が提案されているわけだが、第 1 ピラーをグリーン化すると、第 2 ピラーで問題が出てくる。同じものに対して、第 2 ピラーで支払いをすることができなくなるからである。また、すべての農地で ha 当たり労役の量が同じかという点、そうではないとおもう。

国民の受容度を高めるために、Capping が提案されているが、EU-27 のうち 6 カ国が反対を公言している。東ドイツの農家が影響を受けるため、ドイツもいつも通り反対している。」

(4) 農民連盟

1) バイエルン州農民連盟

農家の代表であるバイエルン州農民連盟のスタンドポイントは、以下の通りである（第 17 図）。

現行の直接支払を維持。直接支払の水準は、加盟国の経済格差を考慮すべき。第 1 ピラーのグリーン化は、農家の手間・コストの増加と、環境支払の弱体化が懸念されるため反対。クロスコンプライアンスの簡素化を要求。現行の LFA 支払を維持。active farmer の定義付けを懸念。

- EU農業予算の縮小に反対。
- 現行の直接支払を維持。
- 直接支払のバランスは、各国の購買力や賃金構造の差を考慮すべき。
- 第1ピラーのグリーン化に反対。
 - 農家の手間・コストの増加。
 - LFA支払、環境支払（KULAP）の弱体化。
- クロスコンプライアンスの簡素化。
- 現行のLFA支払を維持。
 - 委員会の提案する新たな条件不利地域の線引きを拒否。
- Active farmerについては批判的。
 - 小規模農家、兼業農家、混合所得等の取り扱いを懸念。
 - 受給対象の限定・排除は拒否。



□ Gerd Sonnleitner

- バイエルン農民連盟会長
- ドイツ農民連盟会長
- 欧州農民連盟COPA会長

資料： <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152938> を基に作成。

第17図 バイエルン州農民連盟の見解

バイエルン州農民連盟の Borst 氏によれば、

「農民連盟としての立場は、EU 委員会が出したコミュニケーションのオプション 1 と、チオロシュ（EU 農業委員）が押しているグリーン化の入ったオプション 2 の中間である。現在議論されているコミュニケーションは、EU 委員会が農民連盟の観点を取りあげている部分もあるが、農家が 2013 年以降、突然状況が変わることのないように考慮してほしい。

農民連盟の基本的な立場としては、2013 年まで現行の直接支払を維持し、同じものを 2020 年まで確保したいと考えている。そのために重要なのは、2014-20 年までの枠組みについて、EU 財源が余裕をもって確保されること。もし財源がなければ、状況が厳しくなるし、現在の水準を維持することは難しくなるであろう。

直接支払については、バイエルン州やドイツが 2005 年から行っているデカップル化を考慮してほしい。ドイツは、直接支払を草地や豆類、クローバーなどに再分配している数少ない加盟国の 1 つであるが、依然、過去実績に基づいた直接支払に固執している国がある。ドイツでは 2013 年までに、より草地に再分配していくことになる。

バイエルン州には、農耕景観プログラム（KULAP）や契約自然保護プログラム（VNP）などの強力な農業環境政策があるが、これがグリーン化によって第 1 ピラーに結び付けられるということになると、草地における農業環境政策の根拠が薄まってしまう。それによって助成金額を減らさなくてははいけなくなるのではないかと懸念している。

農家のために要求しているのは、事務手続きの簡略化とクロスコンプライアンスの簡素化である。検査の規模や範囲、何よりも申請用紙を簡単にしてほしい。これは本当に非常に重要なテーマである。

クロスコンプライアンスは非常に包括的なものになっていて、バイエルン州では 118 ページもある申請書に記入しなくてははいけない。しかも、EU-27 では、2,680 の要求と 590

の基準があつて、それを満たしているかどうかを、農業は検査をしなくてはならず、問題があると罰則がある。

とりわけ家畜飼養では、相変わらず動物のマーク付けの検査が問題になっている。耳標や個体のチップをつける規定があり、農家は毎日すべての家畜がマークをつけているかどうかを確認しなくてはいけない。コントロールがきたときに、1,2頭の耳標がとれているだけなら許容されるが、それが15頭にもなると、罰則手続きになってしまう。

ドイツとバイエルン州で大きな手間になっているのは、クロスコンプライアンスの解釈が、前よりも細かくなっているためである。2009年から土壌保護を考えなくてはいけなくなったときには、輪作を申請で考慮することになって話は済んだが、浸食登記簿については、土壌浸食の防止対策をして、衛星ないし航空写真による確認を行って、作物が正しく栽培されているかをチェックしなくてはならない。違反したら厳しい罰則が待っている。

クロスコンプライアンスのカタログは、2005年では半分ぐらいの厚さだったのに、今では100ページを超える分厚さになっている。ヘルスチェックで簡素化が行われた？農家にとって楽になったことは、一度もない。所得の40-60%を直接支払に依存している農家にとっては、要件が増えると手間がかかって、最終的に収入が減る。

現在提案されているグリーン化も、具体的に何と結びつけるのかによって、手間や手続きや生産費など、農家にとっては影響が大きい。

Cappingについては、これがあってもバイエルン州にとって有利になるわけでもなく、他の州でカットされたお金はその地域にとどまるから、バイエルン州では特にエネルギーを費やして議論はしていない。

大規模農場では弁理士や税理士が儲かっているのだが、Cappingで定められた閾値を超えれば、1つの経営を2つに分割する可能性も出てくる。

active farmerについて心配しているのは、兼業農家が最終的に除外されてしまうのではないか、専業農家と同じ扱いにならないのではないかとということ。ブリュッセルの議論の内容を見てみると、2月の情報では、農家は納税申告証明を出さなくてはならず、所得に占める農外所得と農業所得の割合によって、兼業農家になり、直接支払を受けられなくなるというものもあった。これは今後も決定までに何度も出てくる問題だとも思う。

バイエルン州では兼業農家の比率が55%と高く、とりわけ条件不利地域では80-90%が兼業農家である。多くは、専業農家にまで成長するだけの投資の力がない小規模農家であり、バイエルン州の状況が不利になることをおそれている。

チオロシュは兼業農家を排除しないと言っているが、内部の議論を聞いていると、所得に限度を設けるということになりそうだし、4月にチオロシュ自身も、兼業農家が農業所得の割合に応じて受けられるようにすることも考えられる、と発言している。

バイエルン州の BMW やアウディで働いている兼業農家は、十分な所得があつて、補助金がなくてもそれだけで生活できるから、どこで線引きをするのが重要である。面積なのか、家畜なのか、供給の確実性、農耕景観、自然保護、大気・土壌・水質保護なのか。懸念されるのは、最終的にこうした兼業農家が不利になってしまうことである。

条件不利地域に対する助成については、数年前から議論されているが、新しいやり方を導入すれば、地域区分が変わってくるのは明らかである。その審議は EU 農政の議論の一部として、2013 年まで続く予定である。

我々としては、既存の LFA 支払を維持したい。助成対象となる指定地区を、EU レベルで中央集権化しようという話があるが、バイエルン州としては共同出資の第 2 ピラーの政策のまま維持していきたい。

条件不利地域の地域指定に 8 種類の自然科学的な基準⁶を用いた場合について、すべての加盟国にシミュレーションが義務付けられており、バイエルン州農林省がシミュレーションをして、期限内にブリュッセルに連絡をした。農民連盟はデータがないので自ら試算をすることはできないが、口頭で聞いた結果、北バイエルンや中級山岳地の端の部分が外れて、現在の 7-8 割に減少してしまうとのことだった。

メックレンブルク・フォアポンメルン州では、海岸から離れているところは条件不利地域から外れることになる一方、海岸線付近の穀物の栽培に適している条件の良好な地域は条件不利地域に入ってしまう。ポーランドやフランスでも同じような問題があると、各国の農民連盟が報告している。パリの農民連盟によれば、中央山岳地帯の条件の不利な地区が外れて、シャンパーニュやパリの穀作地帯や、ブドウの栽培地域といった優良農地が含まれるようになる。イタリアでも、中部が外れ、ポー平原の肥沃地帯が部分的に含まれてしまう。

新しい区分では、経済的要素は考慮に入れず、土壌の質や傾斜等の自然的要素のみを用いるため、このような理解できないことが起きてくるわけである。また、自治体の面積の 66% が該当しないと条件不利地域に含まれないという閾値も変えないといけない。いくつかの指標がぎりぎり、それぞれの項目で 50% の場合、条件不利地域と見なすことはできない。

提案された項目のインパクトは大きい、作業部会のレベルではこれ以上どうしようもないので、政治的な議論にまかせることになる。

構造面では、バイエルン州では、この 2 年の間に 1.5% の構造変化があつた。過去 10 年の平均 (3-4%) に比べると低く、経済危機の影響が農業にも出た。バイエルン州の状況は、常に連邦レベルよりも低いが、この状況は変わって、離農が増えていく可能性もある。

後継者の問題は、訓練を受けた後継者が少ないことである。訓練生数は増えているし、大学で農業を勉強する学生も増えているが、卒業生の数はバイエルン州の農家数を考えると十分な後継者が確保できるとは言えない。

2010 年からドイツでは景気が回復してきているから、若い人たちが職業の可能性を見出してくれるのではないかと期待している。バイエルン州ではサービス業などの代替の就労可能性が開かれているが、農業を生き甲斐だとおもえる人に農業に入ってきてほしい。イヤイヤの人に参入してほしいとはおもっていない。

若年農業者助成よりも、教育訓練のなかで経営や市場に関する知識を得させることが役に立つ。93 年から EU も WTO に組み込まれていて、バイエルン州でもグローバルな影響を受けている。そのなかで市場に対する知識を農家が理解していることの方が重要であり、経営者としての考え方を身につけているかどうかが大事である。

たった一度だけ就農時にお金を払っても、助成が終われば、現実社会に逆戻りであり、助成があるだけで農業をやるというのでは、その後の実践は非常に難しくなる。農業の教育、大学教育で、事実に基づいた知識や市場、リスク管理、生産物や経営に関する知識、固定契約の意味などを知るべきで、職業としての農業を身につけることが大事である。

世界的に食糧の確保に寄与する農業の重要性は増しているし、21 世紀にはバイオエネルギーの担い手としても重要になってくる。農家の役割も変わってきていて、90 年代からここ 5 年ぐらい、農業学校についても需要が増えてきている。新しい農業のイメージは職業として違った価値観で見られるようになってきていて、特別な助成を行うよりも確信をもって選んでくる経営者が必要である。」

2) ドイツ農民連盟

農民連盟は、ブリュッセルに対しても、連邦政府に対しても、州政府に対しても意見書を出している。

連邦レベルのドイツ農民連盟が 2010 年 12 月に出した見解書[6]では、農家の負担や行政の手間を増大させるグリーン化に反対。ドイツ農業を犠牲にするものとして、Capping を断固として拒否。Active farmer の定義付けを拒否。直接支払の EU 域内でのフラットレート化を拒否。している（第 18 図）。

バイエルン農民連盟が Capping についてはエネルギーを割いていなかったのに対して、東ドイツの大規模経営を抱えるドイツレベルになると、はずせない拒否ポイントになっていることがわかる。

ちなみに、Sonnleitner 氏は、現在、バイエルン州農民連盟の会長、その上部組織のベルリンにあるドイツ農民連盟の会長を兼ねており、かつ、欧州農民連盟 COPA の副会長でもある。

バイエルン州農民連盟の Borst 氏いわく、「現在、それらすべてについて、バイエルン州の Sonnleitner 氏が重要な位置にいるため、重みが全然違う。バイエルン州の会長であるだけなら、ベルリンでは各州の会長のひとりにすぎないし、EU レベルでは話をきいても

られないが、今はブリュッセルの農民連盟とも協力しやすく、バイエルン州の農家はこの非常に有利な状況を最大限活用している⁷⁾」。

- グリーン化に反対。
 - 農家の負担を増大させてはならない。
- Cappingを拒否。
 - デカップルの下では、1haは1ha。
 - ドイツ農業を犠牲にするものであり、加盟国間における歴史的に成長してきた農業構造の差異を考慮に入れなくてはならない。
- 委員会提案は2つの柱構造を破壊。
- Active farmerの定義付けを拒否。
 - 大規模な兼業農家もいる。
- クロスコンプライアンスの簡素化が必須である。
- 直接支払水準は、EU内で差別化を維持しなくてはならない。



□ Gerd Sonnleitner

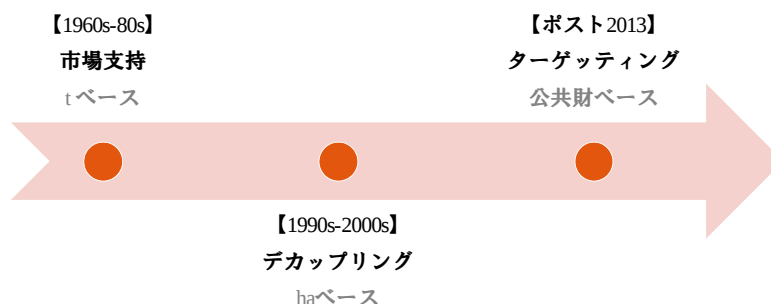
□ バイエルン農民連盟会長
 □ ドイツ農民連盟会長
 □ 欧州農民連盟COPA会長

資料： <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152938> を基に作成。

第 18 図 ドイツ農民連盟の見解

5. むすび

t ベースの市場支持から ha ベースのデカップル支払へと助成手段をシフトしてきた EU の CAP は、ポスト 2013 において、公共財ベースという新たな局面を迎えようとしている（第 19 図）。



資料：筆者作成。

第 19 図 直接支払の新しい局面

新しい直接支払は、一見、大きな変貌を遂げているように見えるが、元ミュンヘン工科大学教授の Urf 氏は、次のように見ている（2011 年 7 月の筆者による聞き取り調査）。

「ポスト 2013 CAP 改革は、本当の意味での改革とは言えず、根本は変わらない。EU 農政は基本的にそのまま維持され、単に、第 1 ピラーと第 2 ピラーの区分をどうするか、資金の配分をどうするか、の話である。2 つの柱構造は維持され、第 1 ピラーについては Capping や多少のグリーン化などの要素を導入し、EU15 と EU12 の間の再分配をする程度で、マクシャリー、アジェンダ 2000、MTR の一連の継続にすぎない。2006-2013 の枠組みに対する変更事項は、すべて連続したステップの 1 つであって、抜本的改革とは言えないものである。今から抜本的改革をするには遅すぎるので、2020 年に抜本的な変化を行うことを期待している。」

そういえば、2009 年 12 月に筆者が行った現地調査では、Fischler 元欧州農業委員も次のように語っていた（詳細は松田[28]参照）。

「CAP 改革の前には、いつもいろいろな考え方やバリエーションが山のように出てくる。けれども、たいてい“子供の名前をどうするか”という話であり、内容が大きく変わるわけではない。」

重層化した新しい直接支払の下では、基礎的支払の水準が現行の SPS の水準の 60-65% になるが、グリーン支払等をあわせた受給総額は従来とほぼ同等の水準が維持される見込みであることを考えれば、表向きの名前は変わっても、実質はさほど大きな変更ではないのかもしれない。

6. 引用文献

- [1] Albert Dess (2011): Agriculture Policy post 2013: The future political guidelines, PPT.
- [2] Bayerischer Bauernverband (2011): Bauern und Bürger brauchen eine starke europäische Agrarpolitik! Erklärung des Präsidiums des Bayerischen Bauernverbandes zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013, 28.03.2011.
- [3] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2013 vom 12. Oktober – Bayerische Position, November 2011.
- [4] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: EU-Agrarpolitik nach 2013, Juni 2011.
- [5] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission, 28.01.2011.
- [6] Deutscher Bauernverband (2010): Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 7. Dezember 2010.
- [7] European Commission (2010): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, The CAP

Towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Brussels, 18.11.2010, COM(2010) 672 final.

- [8] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy Towards 2020 Accompanying The Document Proposals For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council, Brussels, 20.10.2011, SEC(2011) 1153 final/2.
- [9] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Accompanying the document Proposals 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 - establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) - on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and the Proposal for a COUNCIL REGULATION determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organisation of the markets in agricultural products, Brussels, 20.10.2011.
- [10] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 2, Brussels, 20.10.2011.
- [11] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 3: Direct Payments, Brussels, 20.10.2011.
- [12] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 10: Impact of Scenarios on the Distribution of Direct Payments and Farm Income, Brussels, 20.10.2011.
- [13] European Commission (2011): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget for Europe 2020, 29.06.2011.
- [14] European Commission (2011): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches, 29.06.2011.
- [15] European Commission (2011): Proposal For A Council Regulation Determining Measures On Fixing Certain Aids And Refunds Related To The Common Organisation Of The Markets In Agricultural Products, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 629 final, 2011/0287 (NLE).
- [16] European Commission (2011): 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, Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 625 final/2, 2011/0280 (COD).
- [17] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing A Common Organisation Of The Markets In Agricultural Products (Single CMO Regulation), Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 626 final/2, 2011/0281 (COD).

- [18] European Commission (2011): 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), Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 627 final/2, 2011/0282 (COD).
- [19] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council On The Financing, Management And Monitoring Of The Common Agricultural Policy, Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 628 final/2, 2011/0288 (COD).
- [20] European Commission (2011): 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, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 630 final, 2011/0286 (COD).
- [21] European Commission (2011): 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, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 631 final, 2011/0285 (COD).
- [22] European Commission (2011): The CAP towards 2020 Legal Proposals.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf
- [23] European Parliament (2011): Draft Report: the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/XXXX(INI)), Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Albert Deß, 15.02.2011.
- [24] European Parliament (2011): Report: the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/2051(INI)), Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Albert Deß, 31.05.2011.
- [25] Scientific Advisory Board (2011): Brief opinion on the Commission Communication on the Common Agricultural Policy towards 2020, 20.01.2011.
- [26] 安藤光義（解題・翻訳）「共通農業政策改革の青写真」『のびゆく農業』1001，農政調査委員会，2011.
- [27] 安藤光義（解題・翻訳）「本格化する 2013 年以降の CAP 改革を巡る議論」『のびゆく農業』993-994，農政調査委員会，2011.
- [28] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.
- [29] 松田裕子（2011）「EU 直接支払の構造と機能—制度の運用過程で発現する副次的効果—」，定例研究会，農林水産政策研究所，23.08.2011.
- [30] 松田裕子（2012）「ポスト 2013 CAP 改革における EU 直接支払の再設計—支払の根拠と対象の明確化—」，省内ミニ報告会，農林水産省，26.01.2012.
- [31] 平澤明彦（2012）「次期 CAP（共通農業政策）改革と EU の財政・成長戦略—直接支払いの「緑化」，公共財供給の重視へ—」『農林金融』2012.2.

¹ これにより，政策の決定プロセスに関与するプレーヤーが増加しただけでなく，それぞれが異なる動機や目的を持っているため，政策決定に至るまでの時間や調整には大きな困難を伴うことが予想される。

² ちなみに、欧州議会のレポートのとりまとめ責任者である **Albert Deß** 氏は、ドイツ・バイエルン州出身で、自身も農家であり、非常に農業団体との関係が強い人物である。

³ 2011 年 1 月のドラフトレポート[23]では、**Capping** は拒否。グリーン化は、第 2 ピラーの 2 つ以上の農業環境政策の実施と結びつけること（農業環境政策に参加しないと、直接支払の受給ができない）。などが提案されていた。

⁴ これは、バイエルン州の **KULAP**、バーデン・ヴュルテンベルク州の **MEKA** 等の存続に配慮したものであり、自身の出身地でもある南ドイツの主張を色濃く反映したものと言われている。

⁵ **Aigner** 農相はバイエルン出身で、現バイエルン州首相の **Seehofer** 前農相を引き継いだ経緯もあり、**Seehofer** の操り人形と言われている。

⁶ 詳細は、松田[28]を参照されたい。

⁷ 欧州議会の **Deß** 氏も、**Aigner** 連邦農相も、バイエルン出身であり、バイエルン州はうまいところに人を送り込んでいるように見える。

補論Ⅰ．EU 直接支払の実施コスト

—行政負担と農家負担—

松田 裕子

1. はじめに

EU では、官僚主義的な事務手続きの削減（reduction of bureaucracy）が、1 つの重要なテーマとなっている。EU 予算のおよそ半分を占める CAP については、多くの事務手続きが不必要に time-consuming で、過度に煩雑といった、多くの批判が寄せられている。

公的資金を支出する以上、適切で効率的な行政手続きが求められるが、完璧なシステムを追求すれば、行政コストの増大とのトレードオフとなる。同時に、農家の情報提供義務が増えれば、本来経済活動に充てられるはずの時間がペーパーワーク等にとられるようになる。規則や受給要件を遵守するための負担や追加的なコストの増大は、農業経営を非効率にする。

このため、欧州委員会は、官僚主義的な事務手続きを減らし、CAP を簡素化する必要性に迫られている。そして、2007 年のアクションプログラムの中で、EU 法に起因した「農家負担」（administrative burden arising from Community legislation）を、2012 年までに 25% 削減することを目標に設定した。以下では、制度上の事務手続きに起因した農家側の負担（administrative burden for farmers）を「農家負担」、これに対して行政側の手間を「行政負担」（とりわけ公的機関のコストを「行政コスト」）と呼ぶ。

本稿では、第 1 に、ドイツのいくつかの州を事例とし、その実施体制を整理分析する。第 2 に、既存文献と筆者が行った現地聞き取り調査（2011 年 7 月）に基づき、クロスコンプライアンスと農村振興政策における実施コストを行政負担と農家負担の両面から分析し、その決定要因に言及する。

2. 直接支払の実施コスト

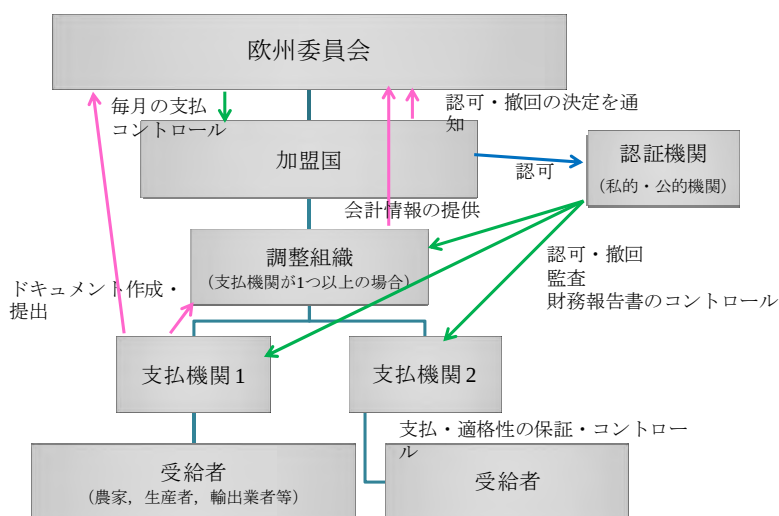
以下に図式化するように、直接支払の実施運用や資金管理においては、EU だけでなく、加盟国政府や地方政府など多数の公的機関が関与している。

EU[10]によれば、EU 予算の約 6%が管理（Administration）に相当し、その半分が人件費とされているが、行政負担の削減や CAP の簡素化が課題となっているにもかかわらず、CAP の実施コストに関するデータは、EU レベルでも加盟国レベルでも整備されていないのが現状である。

(1) 直接支払の実施運用・資金管理

直接支払の実施運用・資金管理においては、加盟国政府（地方政府）、支払機関（paying agency）、認証機関（certification body）がそれぞれ異なる役割を果たしている（第1図）。

ポイントは、EUの農業補助金¹の支払を担うのは、EU全体で85²の国・地方の支払機関である点であり、EUが直接、受給者に対して支払を行っているわけではない。



出所：筆者作成。

第1図 直接支払の実施体制

ここで、加盟国政府の役割は、支払機関を決定し、それを欧州委員会に通知するとともに、支払機関を監督することである。支払機関が2つ以上ある場合は、農業支出の管理について、委員会との連絡を担う調整組織（coordinating body）を設置しなければならない。

支払機関は、

- ① 受給者への支払
- ② 申請の認可，EU規則の遵守のチェック
- ③ 支払の記録
- ④ 報告書の作成・報告

の責任を負う。

また、認証機関は、支払機関・調整組織から独立した組織であり、

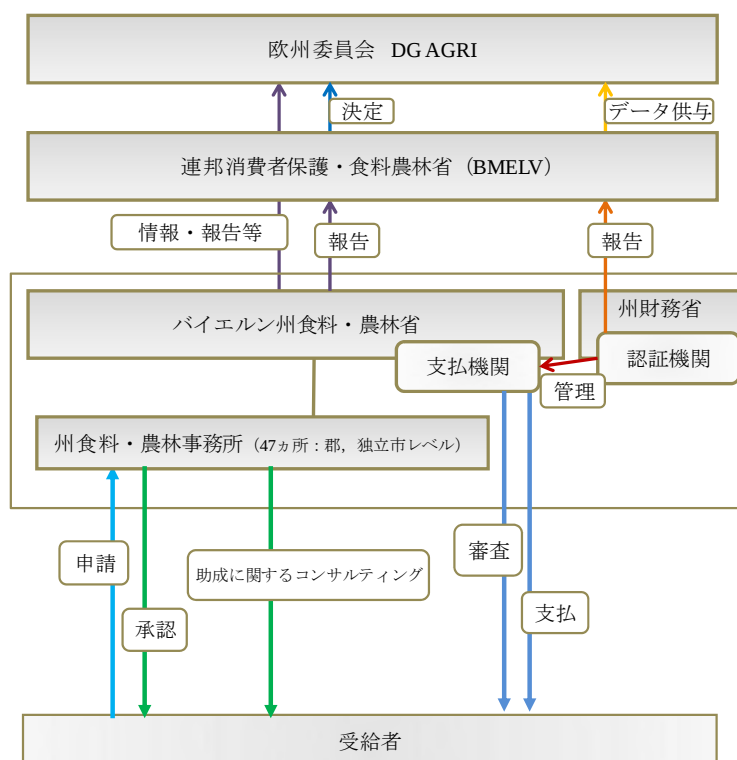
- ① 支払機関の適格性
- ② 支払機関のEU規則の遵守
- ③ 支払機関の財務報告書の正確性

に関する意見を、欧州委員会に報告する役割が与えられている。

(2) ドイツ・バイエルン州における直接支払の運用体制

次に、ドイツ・バイエルン州を事例として、実際の運用体制を見てみよう。

まず、連邦制のドイツの場合、連邦政府が国としての農業政策の枠組みを決めるが、実際の政策運用は州政府の所管である。このため、欧州委員会農業総局（DG AGRI）、連邦消費者保護・食料農林省（BMELV）、州食料・農林省の三段構造となっている（第2図）。



出所：筆者作成。

第2図 ドイツ・バイエルン州の運用体制

まず、支払機関は、行政から完全に独立した支払のみを行う部署として、バイエルン州農林省の内部に設置されている。同州では、農家への助成金の給付がおびやかされたり、手続き上の不正等のリスクを防止するためのガイドラインを策定し、業務を明確に分離しているため、欧州委員会にもその透明性が認められている。

一方、認証機関は、組織の独立性を保つため、州財務省の中に設置されている³。

北海道と同程度の面積を持つバイエルン州には、郡・独立市レベルで47の出先機関がある。そして、この州食料・農林事務所が、それぞれの管轄内の直接支払の受給者に対するコンサルティング⁴や、助成金申請の承認等を行っている。

なお、第2ピラーの農村振興計画の実施運用においては、バイエルン州環境省等の他の省庁の所管となる施策もあるため、マネジメントがさらに複雑になる。

以上から、個別の施策に按分することの難しいオーバーヘッドコストの多寡は、加盟国におけるCAPの運用や資金管理の構造に大きく依存することが示唆される。実施に関与する省庁や地方政府、出先機関といった公的機関の数や、直接支払の申請等における公的機関のサポートの有無、賃金水準等によって、行政コストの大きさは変わってくる。このほか、直接支払の支払方法（歴史モデル、地域モデル、混合モデル）や加盟国立法、地域の農業構造等、多くの要因が行政コストの規定要因となるであろう。

(3) 行政負担の削減の工夫

ドイツ・バイエルン州では、行政や農家の事務手続きの負担を軽減するための工夫として、助成金申請の一括化やIT化（オンライン申請）、経営毎の補助金のデータベース化を導入している。

州農林省のDippold氏いわく、「ドイツでは日本ほどIT化が進んでいるわけではないが、電子データによる助成金申請等の可能性を追求している。複数の助成金を一括申請できるようにしているが、申請フォームにはまだ改善の余地がたくさんある。オンライン申請の利用を農家に義務付けているわけではないし、現在、その利用率は1/3ぐらいにすぎない。数年以内に100%にしたいと考えている。

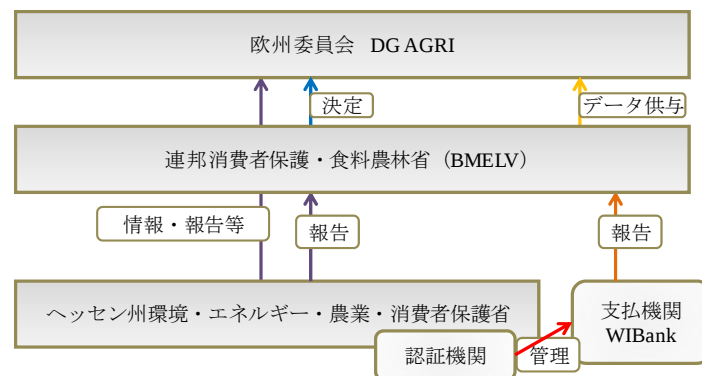
いまでは、納税申告システムのように、農業分野でもいろいろな領域で電子データを利用していく可能性があるだろうし、それによって手続きにかかる時間を減らすことができる。また、電子データバンクを作れば、統計や動物の衛生管理での利用といったシナジー効果も期待できる。」

また、ドイツ・ヘッセン州は、直接支払の支払機関を民間銀行（Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen: WIBank）に委託し、支払機能を完全にアウトソースしている（第3図）。このような実施体制を敷いている同州は、EUの中でも非常に珍しい事例である⁵。

ただし、これについては疑問の声が多い。同州の農村振興計画の評価報告書の作成を請け負っているvTIのFährmann氏によれば、「公的資金なのに、銀行の影響力が非常に強くなってしまって、民間銀行からデータをもらうことは非常に難しい。EUの規定に準拠したことを実施する能力は高いが、銀行と省の間の腕相撲みたいになっている」。

バイエルン州農林省のDippold氏も、「ヘッセン州のような形で、公的資金を金融界に渡してしまったら、どこで何が行われているかわからなくなってしまう。百歩譲って、仮に行政コストが削減できたとしても、民営化がいいとは思えないし、責任を負うのは政府でなければならない」と批判している⁶。

ヘッセン州のようなアウトソーシングがうまくいくかどうかは、今後の動向を見守りたい。



出所：筆者作成。

第3図 ヘッセン州の運用体制

(4) 法規制と行政負担

ドイツ・バイエルン州農林省の Dippold 氏によれば、「ドイツでもここ 5 年ぐらい、行政負担の削減は重要なテーマになっており、無駄なお役所仕事を特定し、できるかぎりそれを削除することを試みている。行政負担を 25%削減することができれば、浮いた資金をより意味のある政策に投入し、他の価値創造につなげられるが、これは容易ではない。

バイエルン州は、常に自分たちに都合のいい法律を制定できるわけではなく、ベルリンやブリュッセル（連邦政府や EU）で 80%の枠組みが決まってくるし、自由と効率化の対極に安全という側面がある。何か危機が訪れると（環境汚染や食品汚染などのスキャンダルなどが起きると）、新しい法規を制定すべきという声が上がってくる。ドイツは財政的に余裕のある国だから、きめ細かく規定することになり、新しい法規ができれば、それに伴うお役所仕事が増える。多少のリスクをそのまま受け入れることができない限り、行政負担を削減することはできないし、行政負担は安全性を高めるものでもある。

助成政策を導入すれば、直接支払や環境支払に、それぞれ手続きのプロセスが必要になるわけだから、助成政策もクロスコンプライアンスも一切なくせば、もっと楽になることは確かである。しかし、農家は何らかの助成を受けたい場合には、相応の要件が付くのは当然である。助成のために使われるのは税金だから、正当な形で支出されなくてはならないし、どこまで事務管理作業の負担が必要になるかは、農家の責任次第である。

どの農家も責任感を持って、環境に配慮して取り組んでいるから、国が規制する必要はないと言う農家もいるが、全ての農家が自己責任でちゃんと行動してくれたら、新しい法律をつくらなくてもいいし、検査もしなくてもいいから、これが理想である。」

(5) 標準コストモデル(SKM)に基づく農家負担の推計

EU の標準コストモデル⁷ (standard cost model) に基づき、ドイツでも標準コストモデル (Standardkostenmodell : SKM) に基づくデータバンクが設置された⁸。これは連邦統計局 (Destatis) の下に全省庁が関与する包括的で長期的なタスクと位置付けられ、農業部門だけでなく、すべての行政手続きを対象としたものである。

ただし、この SKM データバンクは、行政コストを推計するものではなく、特定の法規制に関連する農家側のコストの推計にのみ用いられる。SKM では、時間と時間給、報告可能なトランザクションの数の積として、情報提出義務のコストを推計する。

例えば、1 農家がある情報提供義務を果たすために、毎月 2 時間分の労働が必要になる場合、1 時間当たり賃金を 10 ユーロとすると、2 時間で毎月 20 ユーロ、つまり年間 240 ユーロの費用が発生する。農家数が 20 万戸だとすると、この報告義務に掛かるコストは 4,800 万ユーロとなる。

ただし、SKM データバンクの運営者や現地の研究者によれば、「農業関連のデータを取り込むのは非常に難しく、現時点では使い物にならない」。

筆者も、SKM データバンク (<https://www-skm.destatis.de/webskm/online/>) にアクセスできるよう登録してみたが、“EU に言われてとりあえず設置した”という程度で、到底利用する価値のあるような代物ではない (第 1 表)。ここから把握できることは、たとえば、規則 795/2004 の実施に関して、年間 3,000 ユーロが掛かるという推計だけであり、統計的な価値があるものではない。

結局、農家側のコストを正確に把握するためには、現在のところ、農家へのアンケートやインタビューに頼るしかない。

第 1 表 ドイツの SKM データバンク

管轄	連邦消費者保護・食料農林省 (BMELV)
法的義務の説明	特定の状況下の SPS の受給権申請
規則・連邦法ナンバー	規則 (EC) 795/2004
費用	
年当たりコスト (千€)	3
1件当たり追加費用 (€)	0
1件当たり手数料 (€)	- 利用できる情報はありません
事前値	はい
時間・賃金	
1件当たり費やした合計時間 (分)	- 利用できる情報はありません
平均賃金 (€)	- 利用できる情報はありません

出所：<https://www-skm.destatis.de/webskm/online/> より作成。

3. クロスコンプライアンスの実施コスト

(1) クロスコンプライアンスの行政負担

直接支払の受給要件であるクロスコンプライアンスについては、環境や動植物の保護に関する農家の意識向上に寄与するという一定の評価もなされているが、その一方では、実施にかかる行政コストや農家負担、コントロールや違反に関連した技術的問題を生み出していることが批判されている。

たとえば、ドイツ・バイエルン州農林省は、2011年10月に「CAPにおける煩雑な手続きの削減のためのバイエルン州の44の提案[1]」を公表し、過剰な規制を撤廃し、不必要に官僚主義的であることに起因した時間やコストは、資源を無駄に消費するという見地から、44の項目の改善を求めている。この中では、クロスコンプライアンスの法規制の削減および簡素化、現場確認の比率の引き下げ（1%→0.5%）、クロスコンプライアンスを第1ピラーに限定すべきこと、農村振興計画の実施運用の簡素化等が提案されている。ここで注目すべきは、その多くがクロスコンプライアンスに関するものだという点である。

現行のクロスコンプライアンスは、畜舎や土地の状況、肥料の散布次期や、家畜の耳標などを「紙に記録すること」が中心となっている。EUだけでなく、連邦州でも実際に検査をする役人の人件費がかかり、農家も本来なら生産の作業に費やすことができる労働を、検査や事務手続きのために費やさなくてはならない。他方、こうしたペーパーワークに多大な時間を費やしても、農地に対する環境効果が上がるわけではないし、違反が見つければ、罰則として直接支払がカットされる。

バイエルン州農林省のWeber氏いわく、「バイエルン州では違反は非常に少ないが、これを低く抑えるための行政コストは相当高くなっている⁹」。しかし、vTIのOsterburg氏が指摘するように、「行政コストを、EUからの宿題を守るために使うだけでは意味がない。行政の資金は限られているのだから、本当に意味のあるところに投入することが必要である¹⁰。」

たとえば、「粗放的放牧経営では、すべての放牧家畜に耳標がついていないことが常に違反になっているが、こうした故意ではない違反が生じやすい基準については、クロスコンプライアンスによって検査するのではなく、他の解決方法がないのかを考えるべきである。

逆に、クロスコンプライアンスの基準の中には、ほとんど違反のないものもある。どこでも遵守されているような項目については、わざわざ検査する必要はない。

加盟国の中には、リスクを最小化するために、最も問題のない農家を選んで検査をしたり、明らかにほとんどの農家を守れるような基準にしているところがある¹¹。これは、その国がどのぐらいやる気があるかによって違ってくる。」

(2) クロスコンプライアンスの農家負担

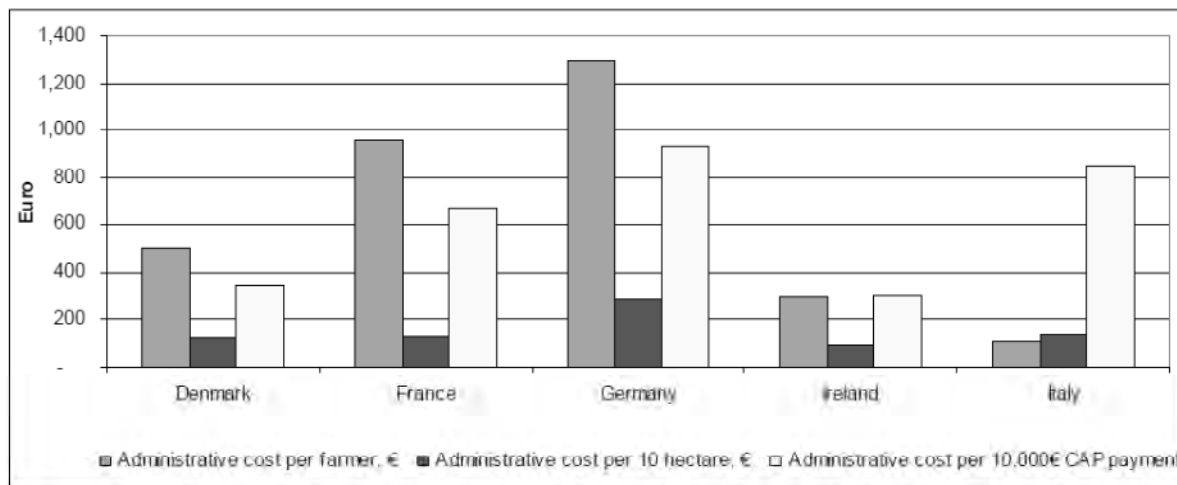
連邦制のドイツでは、農業政策の実施は州単位で行われ、各州政府に任されているため、クロスコンプライアンスの運用方法も、州ごとに異なっている。

クロスコンプライアンスの法制度は既存のものであることから、理屈上、新しい農家負担はないとはいえ、農家の感覚としての負担と、実際にそれに要するコストは異なることもある。

たとえば、CAP の補助金では、農家に多数の報告書の提出を義務付けているが、申請書の記入等に掛かる時間を経済活動に充当することができれば、結果として、生産コストの低減につながる可能性がある。旧東ドイツの大規模経営では、申請書の記入のためだけの労働雇用があるという。

バイエルン州のクロスコンプライアンスは、100 ページを超えるガイダンスがあり、関連のパンフレットを読むだけでも、少なくとも 270 分、1 分当たり 0.38 ユーロで換算すると、最低でも経営当たり 104 ユーロのコストがかかるという試算もある¹² (FÜAK[9])。

次の第 4 図は、クロスコンプライアンスに起因した農家負担を国家間で比較したものである (DG AGRI[2])。ここで吟味されているのは、クロスコンプライアンスによる農家サイドで発生するコストであり、行政負担は考慮されていない。



出所：DG AGRI[2].

第 4 図 クロスコンプライアンスの農家負担の国家間比較

ここでは、経営規模（農業構造）の差が、農家負担の国家間差異を生み出す 1 つの要因となることが予測されるため、農業者当たりコスト、10ha 当たりコスト、受給額 10,000 ユーロ当たりコストの 3 つを推計している。

この研究によると、農業者当たりの平均費用は、イタリアの110ユーロに対し、ドイツでは1,300ユーロに上るなど、加盟国による差が顕著である。ha当たりコストで見ると、国家間の差は縮小するが、この理由として、DG AGRI[2]は、イタリアの平均経営規模が8haにすぎないのに対し、他の4カ国では34-74haであることに言及している。また、クロスコンプライアンスによる農家コストは、直接支払受給額の3.0 - 9.3%に相当する¹³。

ドイツの高さが浮き彫りになっていることについては、軽微なミスにより直接支払がカットされることを恐れるあまり、ドイツの農家がクロスコンプライアンスで必要とされている以上に厳格になり、過度に面倒にしている傾向が指摘される。すなわち、クロスコンプライアンスの行政コスト¹⁴や農家負担には加盟国間で差があり、規則の遵守に関する国民性の相違も反映される（詳細は松田[17]を参照されたい）。

これについて、元欧州農業委員のFischler氏は、「加盟国間のクロスコンプライアンスのチェックリストの差は、やり方の差であって、内容の差ではない」と言い、ドイツについては「国内の所管の分担に問題があり、連邦だったり州だったりとうまくいっていないから、話が複雑になる」と指摘している。同氏の目には、「EUは何も難しいことを言っていないのに、ドイツは勝手に“面倒で手間のかかる仰々しいこと（Umständlichkeit）”をしている」と映っているようである¹⁵。

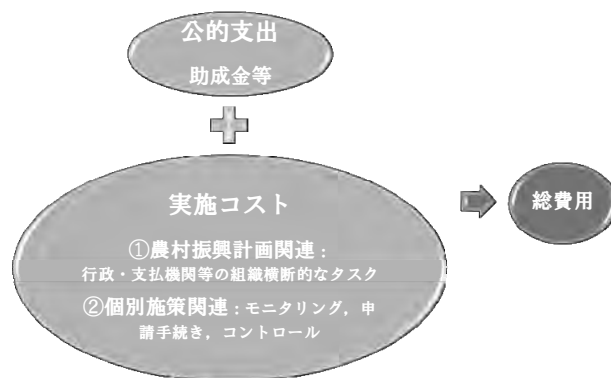
4. 農村振興政策の実施コスト

（1）公的支出に占める割合

次に、第2ピラーの農村振興政策にかかる実施コストについて考察する。

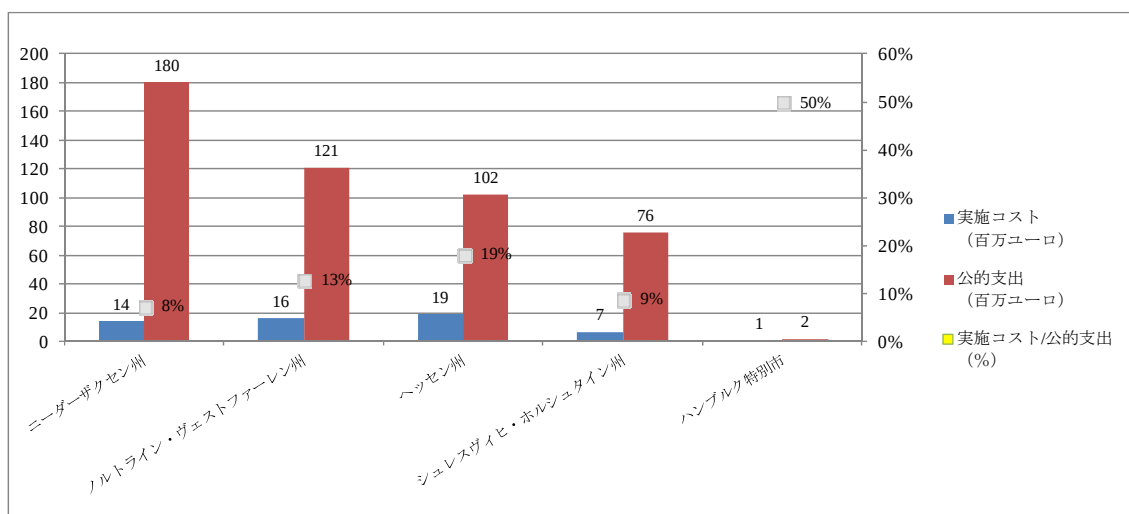
農村振興政策の総費用は、実際の助成金等にかかった公的支出と、連邦や州がプログラムの運用に要する実施コストの2つから構成される（第5図）。

さらに、実施コストは、農村振興計画全体に関わるオーバーヘッドコストと、個別の施策に関連するコストの2つに区分される。ここでいうオーバーヘッドコストとは、前述の支払機関や行政、認証機関等で発生する、個別の施策にブレイクダウンすることが難しいコストである。これに対して、後者は、施策ごとにいくらかかったかを計上することができるコストであり、たとえば、農業環境政策のモニタリングやコントロール、個別経営投資助成の申請手続き等がこれに該当する。



第5図 農村振興政策の総費用

実施コストが評価報告書¹⁶で全く考慮されていないことを問題意識として、その推計を試みた Fährmann & Grajewski[6]によると、5つの連邦州平均で、農村振興政策にかかる公的支出の12%が実施コストになっている（第6図）。



出所：Fährmann & Grajewski[6].

第6図 農村振興政策の実施コスト

州間の実施コストの多寡を生み出している要因としては、第1に、実施体制の差が指摘される。複数の省の所管になっていたり、行政レベルが複数¹⁷になっているなど、関係機関が多いほど、調整やEUの規定に適合させるコストがかかるからである。

たとえば、ハンブルクは公的支出に占める実施コストの割合が5割にも達している。この理由は、ハンブルクが非常に小さい特別市で、農村振興計画そのものの規模も小さいことにも求められるが、より問題視されるのはその実施体制であり、1つの役所の中でも多

数の部署の所管となっていることである。しかも、政策として機能しているのは農業環境政策のみで、それ以外の施策はほとんど誰にも利用されておらず、費用だけがかかっているというのが実態である¹⁸。

他方、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は、農業省と環境省が1つの省にまとまっており、農村振興政策においては他の省はまったく関与しておらず、下部組織（5か所）を含めても、実施体制がスリムにまとまっている。

第2に、EU 補助金で、効率的で質の高い作業をするためには、経験やノウハウの蓄積が非常に重要になる¹⁹。EU では実施規定がよく変わるが、EU レベルで何か変更があると、連邦や州のいろいろなレベルで変更しなくてはならず、多額のコストが発生する上、新しくノウハウも構築しなければならない。

(2) 実施コストの高い施策

さらに、Fährmann & Grajewski[6]は、個々の施策で支払った助成金に対して、実施コストがどれぐらいの割合になっているかを推計している。

この研究によると、相対的な実施コストの割合は、1%未満のものから80%までの格差があり、1ユーロの補助金を支払うために、80セントの実施コストがかかっている政策もあることが明らかにされた。

とりわけ実施コストが高いのは、標的を定めた農業環境政策や Natura 2000 である。

農業環境政策のコントロールは、クロスコンプライアンスに比して個々の要件が複雑なため、助成対象となる農地を正確に把握することも容易ではない。耕地の端だったり、羊が放牧されているような茂みだったり、そうした特定の一部の農地だけが環境支払の対象となるが、コントロールでは、支払対象となる農地なのか（単なる茂みなのか）の判断がつかないこともある。自然の境界になっている生け垣等が動いていくこともあり、農地とそれ以外の部分を線引きすることも非常に難しい。

また、政策評価のためには、評価の指標を決めなくてはならないが、これも容易ではない。さらに、いろいろな指標があるため、追跡調査が非常に専門的になる。たとえば、草地の粗放化によって、昆虫や花の種が増えたかどうかを評価しなくてはならないが、それが本当に保護の対象となる種の植物なのか（雑草なのか）、実際に種が増えたかどうかの判断は非常に困難で、時間も費用もかかる。

5. むすび

EU の農業補助政策の実施運用においては、EU レベル、連邦レベル、州レベルの関係する官庁の部署や支払機関から受給者まで、多数のプレイヤーがいるため、オーバーヘッド

コストが大きくなる。このため、助成政策の実施にあたっては、十分な人件費を確保しなければならない。

また、政策の実施においてどれぐらいの時間とコストが掛かっているかを把握することができれば、補助金の透明性が向上するだけでなく、コスト意識も高まることが期待される。実施体制（組織）の改善や事務手続きの簡素化によって、効率を向上させる可能性も見えてくるであろう。

最も重要なのは、ただ単に経費を減らすことではなく、どれぐらいの費用がかかっているのかを認識することである。ただし、分析上の困難として、人件費や IT 費用を完全にはカバーできないことや、オーバーヘッドコストをそれぞれの施策に按分することができないことが指摘される²⁰。

第2に、実施コストだけでなく、費用と政策効果の両面を見なければならない。

費用の多寡については、実施体制や政策の内容からある程度判断できる部分もあるが、政策目標と、簡素化や費用削減の目標は反するものになっている。費用削減ばかりを気にしすぎると、本来の政策目標を見失って、簡単に実施できるものだけをやろうという方向になってしまうことが危惧される。

ここで、

- ① 費用が高いと、助成の効率が下がる、
- ② 高い費用をかけて標的を定めれば、効果も高くなる（高い効果には高い費用がかかり、費用をかけなければ効果も少ない）、

という相反する2つの仮説が考えられるが、実施コストを削減しつつ、政策効果は減らさない可能性を探る必要がある。

CAPにおいては、今後一層グリーン化（農業環境）の方向性を推進していくことは間違いなく、実施コストはより高くなっていくであろう。しかし、第1ピラーのグリーン化は、標的を定めた農業環境政策のように、高い政策効果が得られることは期待できない。政策の費用対効果を十分に吟味して、不必要な事務手続きについてはできるだけ簡素化していくことが重要である。

6. 参考文献

- [1] Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry (2011): Bavaria's 44 proposals for the reduction of bureaucracy in the Common Agricultural Policy, October 2011.
- [2] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) (2007): Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP, Final report, October 2007.
- [3] European Commission (2007): Fact Sheet: Managing The Agriculture Budget Wisely.
- [4] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.

- [5] Farmer, M. (2007): The Possible Impacts of Cross Compliance on Farm Costs and Competitiveness. Institute for European Environmental Policy (IEEP), January 2007.
- [6] Fährmann, B.& Grajewski, R. (2011): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results of implementation costs and their consideration in cost-effectiveness analyses, Paper prepared for the 122nd EAAE Seminar “Evidence-Based Agricultural And Rural Policy Making: Methodological And Empirical Challenges Of Policy Evaluation”, Ancona, February 17-18, 2011.
- [7] Nitsch, H. & Osterburg, B. (2007): Efficiency of cross compliance controls - public administrative costs and targeting, Institute of Rural Studies, Federal Agricultural Research Centre, Germany. January 2007.
- [8] Sotte, F. (2011): The CAP and the EU budget Do the ex-ante data tell the true?, Paper prepared for the 122nd EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural And Rural Policy Making: Methodological And Empirical Challenges Of Policy Evaluation", Ancona, February 17-18, 2011.
- [9] Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAK) (2007): Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell am Beispiel Cross Compliance (CC) und CC-relevantem Fachrecht, März 2007.
- [10] http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#3of15
- [11] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1811&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- [12] <http://www.administrative-burdens.com/>
- [13] http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Ministerium/Buerokratieabbau/Buerokratieabbau.html;jsessionid=1998BFCEC7CBEAC832B98DA7697E6CC0.2_cid163#doc380994bodyText2
- [14] <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>
- [15] http://www.bundesregierung.de/nn_151820/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-buerokratieabbau-in-der-eu.html
- [16] <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Projekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf>
- [17] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.

¹ EU の農業予算は，EAGF（欧州農業保証基金）と EAFRD（欧州農村振興基金）の 2 つがある。

² European Commission[3]による。

³ 他の州でも，多くの場合，財務省内部に認証機関が置かれている。

⁴ 第 2 ピラーの環境支払等においては，農林省だけでなく環境省の所管にもなる。同州環境・厚生省の Sedlmayer 氏は，「農村振興基金による共同出資は非常に複雑で，罰則も融通が利かないため，農家が間違っただけで罰則を受けずに済むことが非常に重要になってくる」という見地から，農家に対するカウンセリングの重要性を強調している。実際，多くの加盟国で，パンフレット，電話，セミナー，トレーニングなどによる農家に対する情報提供支援が行われている。現在，バイエルン州ではクロスコンプライアンスのコンサルティングは省ではしていないが，農家連盟が農家チェックを行っている。バイエルン州農民連盟でも，「クロスコンプライアンスに関する情報をイベントで提供しているほか，去年から有料のカウンセリング“農家チェック”も導入し，15-20 戸の農家が丸 1 日参加して，1 戸ごとに，それぞれ法律上の規定を守ることによってどういう意味があるのかを検討している（Borst 氏）」。

カウンセリング料金は会員か否かによって異なるが，概ね 20-50 ユーロであり，農家が希望する場合には，追加料金を払えば，カウンセラーを自宅に呼ぶこともできる。また，高齢農家を対象とした，比較的リーズナブルな料金（20 ユーロ。複雑なデータの場合，時間当たり 48 ユーロ）での，申請書や肥料・有機質のバランスシートなどの記入の代行や，PC を使える農家用の帳簿用ソフトやプログラムなどの IT ソリューションも用意している。

- ⁵ コッホ前首相（CDU）が、近代化＝民営化というイメージを強く持っており、行政の民営化を推し進めた。現在は辞任して、企業で働いている。
- ⁶ ドイツの行政機関は、人員削減や費用削減の圧力を受けており、従来行ってきた業務を手放すことを憂慮するという事情も指摘される。
- ⁷ 90年代にオランダが標準コストモデルを開発した。これは、どれぐらいの時間が要件を満たすため（法規範の実施）にかかるのかを、農家や社会保障の受給者について評価したものである。1年間にどれぐらいの頻度で報告しなくてはいけないかといった、1回当たりどれぐらいの時間がかかるのか、といったモディフィケーションを加え、最終的にその和を大まかな合計値とする。
- ⁸ ドイツでは、2006年4月に、SKMに基づく「行政負担の削減とよりよい立法」プログラムを決定し、連邦とEU法（約10,000）に起因したコストを算定した。
- ⁹ 他方、元欧州農業委員のFischler氏は、次のように述べている。「欧州の環境法は厳しく、コストの高くつくスタンダードを支払によって確保しているが、過去において残念ながらよくあったのは、個々の加盟国が欧州規定の適用において不完全であったことである。要件が厳しくなっている分、お金を出すと知っているのに、守られていなければ意味がないから、助成金の一部をカットすることになっている。加盟国はクロスコンプライアンスを批判するが、私たちは全く新しい規定を導入したわけではない。ただ要求したのは、欧州法が遵守されているかどうかについての検査の必要性だけである。ドイツは、ほぼ100%実施されている国の1つであるが、すべての加盟国に強制的にクロスコンプライアンスが義務付けられることで、公平性が生まれるであろう」。
- ¹⁰ クロスコンプライアンスの現場確認の比率は1%と非常に小さいが、罰則が厳しく、再犯となるとさらに罰金が高くなる。コントロールの対象となる農家では、すべての検査パラメータについて集中的な検査を行うため、半日から1日かかってしまう。また、検査する内容によって最適な時期は異なるはずだが、検査に入る時期も最適ではない。
- ¹¹ よくあるのは、土地の傾斜率を%ではなく、度であらわすことだが、度で出せるような傾斜は森ぐらいであり、土壌浸食保護においては、そこまで急斜面の土地はないので意味がない。このほか、草地の維持についても、制約の強さに加盟国間で大きな差がある。
- ¹² Landshutの指導者アカデミー（バイエルン州農林省の出先機関）が行った、クロスコンプライアンスの煩雑な制度上の事務手続き費用に関する調査研究[9]である。これは、クロスコンプライアンスが導入された初期に、農家の不満が爆発したことが発端となって、情報提供義務や検査の手間に農家平均でどれぐらいの費用が掛かるか、どの情報提供義務の費用が高いか、経営形態による費用の多寡などを把握するために行われた。ただし、これはパイロットプロジェクトだったにすぎず、非常に手間のかかる調査であることから、データは定期的に更新されていない。
- ¹³ この研究成果に対して、欧州委員会[11]は「驚いたことに、クロスコンプライアンスに関連した農家の負担は非常に限定的である」という見解を出している。
- ¹⁴ バイエルン州農民連盟のBorst氏は、ドイツでは「各州が土壌浸食の登記簿（Erosionskataster）を作っているが、EUではここまで必要とは言っていないし、他の加盟国でこんなことをしているところはない」ことに言及し、国によって実施方法が異なることに疑問を投げかけている。
- ¹⁵ ミュンヘン工科大学のHeißenhuber教授は、「ドイツの基準がEU基準よりも厳しいかどうかというよりも、ドイツの解釈が厳しいということではないか」と指摘。また、バイエルン州食料農林省のSpreidler氏によれば、「ドイツとしては、“ドイツがちゃんとやっていない”などという他の国からの批判は受けたくない」から、「他の加盟国との差は不公平だが、ドイツ人のメンタリティによるものである」。元バイエルン州議会議員で酪農家のRanner氏いわく、「他の加盟国はもっといい加減なのに、ドイツではあまりにすべてをチェックしようと、何でもかんでもやりすぎで、能力の高いカウンセラーがこれにかかりっきりになっている」。
- ¹⁶ EUは、農村振興計画で実施する施策のすべてについて、専門家による事前・中間・事後の評価を要求しているが、バイエルン州農林省のDippold氏いわく、「7年間に3回も分厚い報告書を書くのは大変で、1回で充分ではないか。」
- ¹⁷ 構造改革によって、県がなくなったり、局がなくなったり分割されたりすると、情報の経路の流れも変わる。
- ¹⁸ 次期の農村振興計画では、他の州と共同で実施するために交渉中。第1ピラーの直接支払をハンブルクとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が共同でやっているため、同州とするのが現実的であろう。ただ、ハンブルクは赤緑（社民党・緑の党）、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は保守党のため、政治的な対立関係をうまくまとめるのは、行政コストの問題とは違った難しさがある。
- ¹⁹ ニーダーザクセン州では、早期退職のため、多くのノウハウを持った職員が行政から失われた。支払機関を民間銀行に委託したヘッセン州では、ノウハウを一から構築しなければならなくなった。
- ²⁰ 「多くの部署が絡んでいて、いろいろな問題が出てくるため、省レベルではコストパフォーマンスの計算はしていない。あるとすれば、ローカルレベルのユニットでやっているものだけであろう（vTIのFährmann氏）」。

補論Ⅱ．受給対象の限定（Targeting）

— “active farmer” の議論の背景と経緯 —

松田 裕子

1. 背景と経緯

次期 CAP 改革において、受給対象のターゲティングが課題となり、“active farmer”に議論の焦点が当てられるようになった背景には、現行の「農業者（farmer）」の定義に起因した、再三にわたる欧州会計監査院（European Court of Auditors）による批判があった。

現在、EU では「農業活動を行う自然人ないし法人、もしくは自然人のグループないし法人によるグループ」が「農業者」と定義されており、この定義に該当する者やグループであれば、生産とカップルしない単一支払（SPS）を受給することができる。

これに加えて、SPS の導入により、直接支払と生産とのリンクが切り離されると、デカップルの副作用が生じた。自然保護地やゴルフ場にまで受給権設定が拡大したのである。

すると、2007 年、欧州会計監査院[4]は、ゴルフ場や鉄道会社など、農業を主たる経済活動としない「真の農業者（genuine farmers）とは考えられない者や会社」が SPS の恩恵を受けていることを指摘し、これを厳しく非難した。このことは、納税者によっても大きく批判された。

2009 年にも再び、欧州会計監査院[5]によって、SPS の「受給資格を有するためには、農業者は営農活動を行わなければならない」、その「農業活動は、育成、収穫、搾乳、繁殖、農業目的のための飼育、GAEC に則した農地の維持と定義される（パラグラフ 5.47）」が、しかしながら「GAEC に沿った農地の維持に関する必要条件が、加盟国で十分に定義されておらず、何もしていないのに直接支払が支払われているケースがある（パラグラフ 5.49）」と糾弾された。

このなかでは、次のような問題事例が報告されている。スコットランドでは、GAEC に則したいかなる農業活動や作業も必要とならないような、ヒースやワラビで覆われた放牧地に対しても、SPS の請求が認められる。SPS 申請者は、きわめて低い借地料（ha 当たり 2～18€）で大規模な農地を借り、購入した ha 当たり数百ユーロという高価値の受給権を行使している。当該農地は、野生のシカによって自然な形で「維持管理」されているが、そこで行われる唯一の活動は時々の狩猟のみであり、「このような受益者は、農業者（farmer）の定義に合致しない」。こうした見地から、欧州会計監査院は、「共同体ルールの下では、助成措置本来の目的に反して、そのベネフィットのみを享受することを目的に、人工的に受給要件を満たす条件をつくりだすような者に対して支払を行うべきではない（パラグラフ 5.50）」と指弾したのである。

これを受けて、欧州委員会は「加盟国に対し、農業活動を主たるビジネスの目的としな
いか、あるいはその農業活動が微々たるものであるような自然人および法人を、直接支払
の対象から除外すべきであることを提案したが、欧州議会によって、この提案は加盟国の
義務ではなく、任意とされた」こと、同時に「加盟国の基準は、WTO 要件に適合しない
生産義務を課すものであってはならない（パラグラフ 5.49）」ことを返答している。

事実、ヘルスチェックでは、こうした“ソファ農家（sofa-farmers）”の受給対象からの
除外を可能とする、規則 73/2009 第 28 条(2) が設けられたのであるが、このオプション規
定が加えられた後も、これを実施した加盟国は皆無であった。

その後、2010 年 11 月 18 日に出されたコミュニケーション[2]において、欧州会計監査院
の批判への対応として、欧州委員会も「直接支払の制度設計の変更は、active farmer の定
義の改善と、これに対する助成のターゲティングを伴うものでなければならない（9 ペ
ージ）」という見解を示すに至った。

以上のような経緯を経て、次期改革においては、直接支払を継続するための正当性を確
保し、パブリックアクセプタンスを得るためにも、直接支払のターゲティングと active
farmer のよりよい定義付けが、不可避の検討課題となったのである。

第 1 表 ターゲティングの強化に至った背景と経緯

2006	EU補助金の受給者情報の公開に加盟国が合意 ◆受給者名・受給額の公開を義務付け（2009.4~） □理事会規則1437/2007・委員会規則259/2008（理事会規則1290/2005を改正） □委員会実施規則410/2011
2007	欧州会計監査院による批判 ◆ゴルフ場、鉄道会社などの非農家が高額なSPSを受給
2009	欧州会計監査院による批判 ◆営農活動を行う農業者のみが受益者となるべき
2009	ヘルスチェックでオプション規定を追加： ◆非農業者を受給対象から排除可能に
2011	欧州会計監査院による批判 ◆ヘルスチェック後もオプション規定を採用した加盟国なし
次期改革	直接支払のターゲティングが喫緊の課題に： ◆active farmerの定義を強化： ✓直接支払が非農業収入の5%未満の受給者を排除 ✓最低限の農業活動を実践していない受給者を排除 ◆受給権設定

出所：筆者作成。

しかし、active farmer の定義付けの提案は、実施上の多くの困難を投げかけている。

第 1 に、直接支払を受給しているが、active farmer と見なされないような受給者の数等
に関する情報の不足により、そのインパクトを定量的に分析することが極めて難しい。

第2に、真の農業者の農業補助へのアクセスに影響を与えることなく、non-active farmer を排除するような、きめ細やかな定義付けは容易ではない。たとえば、農業が経済活動の大部分を構成することで定義しようとすれば、経済活動の多角化が、社会的にも環境的にも価値のあるような兼業農家が除外されてしまう可能性が出てくる。

第3に、影響を受ける受給者の数は、加盟国によって状況が大きく異なる。また、どのような種類の情報が国家統計によって利用可能かによって、active farmer の定義付けに用いることのできる基準が異なってくる。

第4に、特定のビジネスタイプ（空港、鉄道会社、スポーツクラブ等）を明記したネガティブリストを作成すれば、当該企業を排除することは可能になるが、完璧に網羅できなかった場合、リストから外れた企業との間に、不公平な取り扱いや差別を生み出しかねない。

2. 受給者情報

(1) 受給者情報の開示の義務付け

ところで、なぜ欧州会計監査院が受給実態を知り得たかという点、EUでは、2009年4月以降、透明性イニシアティブの一環として、加盟国にEU補助金（EAGF, EAFRD）の受給者情報の開示を義務付けているからである¹。たとえば、ドイツでは、連邦農業・食料事務所（Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: BLE）が、情報開示のためのウェブサイト（www.agrar-fischerei-zahlungen.de）の運営を担っており、次のURL（www.agrar-fischerei-zahlungen.de）にアクセスすれば、全世界の誰でも閲覧が可能である。

受給者情報の公開について、ドイツは当初、批判的な見解を示していた。連邦農林省は連邦憲法裁判所に対し判断を委ね、受益者開示が個人情報保護に抵触しないかという法律上の考慮に時間を要し、結局、他の加盟国よりも6週間遅れの2009年6月16日、ドイツは最初の情報をインターネット上で開示している。

なお、この時点ではバイエルン州の情報は公開されていなかったのだが、欧州委員会から義務不履行確認手続き（Vertragsverletzungsverfahren）を開始する通告を受け、2009年8月に受給者データが公開された。

その後、複数の農家がヴィースバーデン（ヘッセン州の州都）の行政裁判所に対して、受益者の開示はプライバシーの侵害に当たるとして訴訟を起こしたため、同行政裁判所は欧州司法裁判所の判断を求めた。これを受けて欧州司法裁判所は、2010年11月9日、情報開示はプライバシーを侵害するものではないが、個人が特定されるような情報や受給期間の公開については、データ保護の観点から無効とする判決を下した。これにより、2011

年4月末には、自然人の情報開示は停止のまま、一時的に停止していた法人についてのみ、情報開示が再開されることになった。ドイツの支払機関（Zahlstelle）は、すでに公開されていたデータの修正を要した。

なお、ポスト2013のCAP改革にあわせて、CAP補助金の透明性を確保するための新しい規則も、欧州委員会が提案することになっている。それまでは、自然人の受益者情報については閲覧不可の状態が維持される。

（2）ドイツにおける高額受給者

EU補助金の受給者情報の公開によって、決して「経済的援助の必要な農家」とは言えない英国のエリザベス女王やモナコのアルベール皇太子、マリアン・フィッシャー・ボエル前欧州農業委員等が、高額受給者リストに名を連ねていることが露見した。

こうしたEU補助金の大半が、小規模経営ではなく、非農家や大企業に流れているという事実は、メディアでも断片的に報じられており、納税者に対する直接支払の正当化を非常に難しくしている。EU市民が、農家に対する補助金の必要性については一定の理解を示しているとはいっても、農業とは無関係の形態に補助金が支払われることについては、全く受容することができないからである。

ここで、ドイツにおける農業補助金受給者リスト（2010年）を見ると、上位50者のうち、13の受益者が公共団体である（第2表）。最も受給額の多いブランデンブルク州環境庁は、2,337万ユーロを受給している。

このほか注目すべきは、ズートツッカー（Südzucker:製糖会社）、ノルトミルヒ（Nordmilch）やカンピーナ（Campina）等の乳業会社、テニーズ（Tönnies:精肉会社）、ストルク（Storck）やフェレロ（Ferrero）、ハリボ（Haribo）といった製菓会社、RWE（エネルギー会社）やバイエル・レバークーゼ（化学薬品会社）等の大企業が、多額の補助金を受け取っていることである。とりわけ2009年に総額4,000万ユーロ以上の補助金を受給したズートツッカーやノルトミルヒは、ドイツにおける高額受給者の代名詞になっている。

ドイツに配分されている直接支払総額のうち、その1/3が1.8%（1,839経営、2010年）の大規模経営に流れているというのが、ドイツの実態である。

小規模経営の受給額平均が、経営当たり年間1,560ユーロであるのに対し、上位1.5%の経営の平均は28万ユーロに上る。

第2表 ドイツにおける農業補助金高額受給者 top 50 (2010)

順位	受給者	EGFL* 直接支払 (€)	EGFL* その他 (€)	ELER* (€)	農業補助金総額 (€)
1	ブランデンブルク州環境庁(ポツダム)			23.37 百万	23.37 百万
2	ライファイゼン・北協同組合株式会社(キール)		19.50 百万		19.50 百万
3	沿岸保護のための国立公園と海洋保護のための州立事務所(フーズム)			17.59 百万	17.59 百万
4	BayWa 株式会社(ミュンヘン)		13.44 百万		13.44 百万
5	マグデブルク穀物有限会社(ヴァールドルフ)		9.60 百万		9.60 百万
6	S-H農産物貿易有限会社(レンツブルク)		9.57 百万		9.57 百万
7	ノルトミルヒ株式会社(ブレーメン)		9 百万		9 百万
8	メックレンブルク農産物貿易有限会社(シュヴェーリー)		8.94 百万	21,248	8.96 百万
9	シュトラールズント穀物貿易有限会社(シュトラールズント)		8.71 百万		8.71 百万
10	穀物飼料貿易ザクセン有限会社 (トレブゼン)		8.27 百万		8.27 百万
11	ブランデンブルク州農村振興・圃場整備協会 (ブリーゼラング)			8.06 百万	8.06 百万
12	エムリッヒハイム・エムスラント・スターチ有限会社(エムリッヒ ハイム)		7.61 百万		7.61 百万
13	ドランスフェルト・フォルクスバンク(ドランスフェルト)		7.19 百万		7.19 百万
14	クローナハ水公社(クローナハ)			7.17 百万	7.17 百万
15	ルドルフ・マイヤー貿易・倉庫有限会社(エデルミッセン)		6.88 百万		6.88 百万
16	グランゼー貿易有限会社(グランゼー)		6.7 百万		6.7 百万
17	ロストック穀物・飼料貿易有限会社(ロストック)		6.68 百万		6.68 百万
18	RWZライン・マイン eG/RZ エベレーベン(エベレーベン)		5.9 百万		5.9 百万
19	チューリンガー州農業省(エアフルト)			5.9 百万	5.9 百万
20	ニーダーザクセン州水・沿岸・自然保護局(ノルデン)			4.87 百万	4.87 百万
21	沃野・パレイショEZG有限会社(オッシュャースレーベン)			4.28 百万	4.28 百万
22	ヒンツ・ラインハルト(ベヴェールンゲン)		4.02 百万		4.02 百万
23	AVEBEジャガイモ澱粉工場(ダルミン)		3.74 百万		3.74 百万
24	グート・フェルディナント農場 農業有限会社(ヴィルヘルムス ブルク)	3.49 百万		177,388	3.67 百万
25	エクシモ農業マーケティング株式会社(ハンブルク)		3.38 百万		3.38 百万
26	養鶏場ヴァルトローゼ有限会社(エベルスバッハOTロデル ン)			3.37 百万	3.37 百万
27	エルベ果樹生産者団体(ホッレレン・ツヴィレンプレス)		3.18 百万		3.18 百万
28	ズートスターチ有限会社(シュロペンハウゼン)		3.04 百万		3.04 百万
29	ノイマルク生産者協同組合(ノイマルク)	1.66 百万	917,242	379,439	2.95 百万
30	ボメルシャー農業貿易有限会社(ヴォルガスト)		2.86 百万		2.86 百万
31	生産者グロス市場ラングフォルデン・オルデンブルク(ヴェク タ)		2.72 百万		2.72 百万
32	ズートツッカー株式会社マンハイム(オクセンフルト)	2.64 百万		45,135	2.68 百万
33	ドレスデン農産物商社(ドレスデン)		2.67 百万		2.67 百万
34	メクレンブルク・フォアボンメルン州国有林(マルヒン)			2.67 百万	2.67 百万
35	グロストレブニッツ農業経営共同体(ビショフスヴェルダ)	1.14 百万	13,744	1.49 百万	2.64 百万
36	農産物eG シュポルニッツ(シュポルニッツ)	2.37 百万	34,487	198,266	2.60 百万
37	ヴィッテンバルク農産物貿易有限会社(デッサウ・ロスラウ)		2.55 百万		2.55 百万
38	LSA-MLU技術支援(マグデブルク)			2.52 百万	2.52 百万
39	バルンシュタット農業会社(ネムスドルフ・ゴーレンドルフ)	2.38 百万	11,485	43,274	2.44 百万
40	アルテンブルク配合飼料工場・穀物貿易有限会社(アルテ ンブルク)		2.37 百万		2.37 百万
41	バーデンヴェルテンベルク州農業省(シュトゥットガルト)			2.33 百万	2.33 百万
42	オーバーフランケン地区(バイロイト)			2.33 百万	2.33 百万
43	バイエルン酪農産業(ランツフート)		2.32 百万		2.32 百万
44	シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州自然保護財団(モルフ ゼー)	379,974		1.91 百万	2.29 百万
45	Inuso有限会社(クルムバッハ)		2.27 百万		2.27 百万
46	ホップ利用協同組合(ヴォルンザッハ)	2.23 百万			2.23 百万
47	ザクセン卵有限会社(ダイビング)			2.22 百万	2.22 百万
48	レーンペルレ農業協同組合ブレーメン(ガイザ)	1.43 百万	62,968	656,212	2.15 百万
49	ブレーメン州堤防連盟ヴェーザー右岸(ブレーメン)			2.12 百万	2.12 百万
50	メクレンブルク・フォアボンメルン州農林省(シュヴェーリー)			2.11 百万	2.11 百万

註：青字は、官公庁ないし公共団体。

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

次に、直接支払の高額受給者の上位 10 名（2010 年）を検索してみると、第 1 位の受給額はおよそ 350 万ユーロに達することがわかる。ブートツッカーが第 2 位にランクインしているほかは、概して旧東ドイツの農業協同組合（有限会社）である。

第 3 表 直接支払の高額受給者 top 10（ユーロ）（2010 年）

受給者名	住所	EGFL直接支払
1 Agrar GmbH Gut Ferdin ...	17379 Wilhelmsburg	3,489,046.80
2 Sudzucker AG Mannheim	97199 Ochsenfurt	2,635,284.97
3 Agrarunternehmen Barn ...	06268 Nemsdorf-Gohrendorf	2,380,477.33
4 Agrar-Produkte e.G. ...	19372 Spornitz	2,366,022.01
5 HVG Hopfenverwertungs	85283 Wolnzach	2,230,998.20
6 Landwirtschaft Golzow ...	15328 Golzow	1,955,888.43
7 Agrargenossenschaft P ...	99510 Pfiffelbach	1,831,019.16
8 AGRO - Agrarprodukte ...	09306 Zettlitz	1,747,806.89
9 Harslebener Agrargen. ...	38829 Harsleben	1,676,170.18
10 Erzeuger-Genossenscha ...	99439 Neumark	1,655,589.27

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

他方、受給総額 10 ユーロ未満の受給者を検索してみたところ、2010 年で 9 名がヒットした（第 4 表）。支払額の算定や申請手続き、実際の支払、さらには受給者データの作成・報告等にかかる経費や行政の手間を考えると、わずか 1.49 ユーロの直接支払では、費用対効果の見地から首をかしげざるを得ない。行政コストの観点から気になるのは、むしろ少額受給者であると言える。

第 4 表 受給総額 10 ユーロ未満の少額受給者（ユーロ）（2010 年）

受給者名	住所	年	EGFL 直接支払	EGFL その他	ELER	総額
Klosterverwaltung	88348 Bad Saulgau	2010	2.78	0	0	2.78
Ortsgemeinde Engelsta ...	55270 Engelstadt	2010	1.49	0	0	1.49
Bayer.Imker-Vereinigu ...	96332 Pressig	2010	0	9.51	0	9.51
Haupt Pharma Amareg G...	93055 Regensburg	2010	0	7.52	0	7.52
Kath.Kindergarten Mar ...	85131 Pollenfeld	2010	0	6.73	0	6.73
Kindergarten Aufkirch	87662 Kaltental	2010	0	7.82	0	7.82
Kindergarten St. Mich ...	87499 Wildpoldsried	2010	0	9.16	0	9.16
Milbertshofener Kinde ...	80809 Munchen	2010	0	8.97	0	8.97
TG OFFENBACH (QUEICH)	76877 Offenbach	2010	0	0	9.03	9.03

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

3. Active Farmer の定義に関する委員会提案

前述したような背景と経緯から、欧州委員会は、農業を実践している真の active farmer に直接支払を限定する必要性に迫られていた。このためには、誰が active farmer かという明確な定義付けが必要になるが、これは既に列挙した理由のみならず、政治的にも非常に困難である²。

結局、ポジティブリストの作成は断念し、目に見える形で農業活動を行って「いない」申請者の排除（ネガティブリストの作成）を目指して³、誰が active farmer では「ない」のか、を定義することになる見込みである。

欧州委員会は、次期改革案において、

- 直接支払の受給額が、非農業からの収入額の 5%未満である申請者の排除
 - 最低限の農業活動を実践していない申請者の排除
- の方針を打ち出している。

ただし、前年の直接支払の受給額が、5,000 ユーロ未満であった農業者は対象外となる。



第1図 Non-active farmer の定義

この規定が適用されると、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している農業者は、直接支払の割合が、非農業活動による総収入の少なくとも 5%であることを証明しなくてはならなくなる。

European Commission[3]によれば、EU 全体では、初年度には全農家（786 万人）が新しい情報提供義務を負い、所得証明を支払機関に提出するために農家が要するコストの総額が 4,103 万ユーロ、そして農家から提出された所得証明の入力等に掛かる行政コストが 2,142 万ユーロに上ると見積もられている（第5表）。

第5表 active farmer の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	証明書提出	全農家	31.29 €	10	5.22 €	1	7,868,471	41,034,076.27 €
行政	検査とチェック	所得証明の入力	全農家	10.89 €	15	2.72 €	1	7,868,471	21,421,912.30 €

資料：European Commission[3]を基に筆者が作成.

ただし、欧州委員会の提案はかなり消極的であると言え、農外の大企業の補助金受給を阻止することを第一目的として、排除すべき Non-active farmer の定義付けを行っただけと言える。不在地主に関する規定もない。それゆえ、active farmer の規定を導入したところで、そのインパクトは限定的なものにとどまるものと推察される。

次のような例を想定してみれば、ほとんど該当する経営がいけないことは明らかである。

例 1) 100 ha LF x 300 €/ha = 30,000 € (直接支払)

最大 600,000 € の農外収入まで許される。

例 2) 500 ha LF x 300 €/ha = 150,000 € (直接支払)

最大 3,000,000 € の農外収入まで許される。

しかし、この問題の難しいところは、最終的にリカップルになりかねないことである。もしも、active farmer の定義付けにおいて、なにか生産しないといけないということになれば、そもそもデカップルにしたことが問題だったという話になって、リカップルにならざるをえない。しかし、生産と関連付けすれば、グリーンボックス要件に抵触する恐れがある。

また、ゴルフ場や電力会社などは直接支払の対象から除外すべきという批判もあるが、直接支払を公共財供給に対する報酬とするならば、農家と同じように景観保護に寄与している限り、農家と非農家（企業）、あるいは平均的な規模の農業経営と超巨大経営を差別する理由はないであろう。

つまるところ、active farmer の議論は、単なるパブリックアクセプタンスの問題であり、CAP の目的や直接支払の支払根拠との整合性は見られない。

4. 引用文献

- [1] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2013 vom 12. Oktober – Bayerische Position, November 2011.
- [2] European Commission (2010): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, The CAP

Towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Brussels,
18.11.2010, COM(2010) 672 final.

- [3] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8,
20.11.2011.
- [4] European Court of Auditors (2007): Annual Report On The Implementation Of The Budget Concerning The
Financial Year 2006, Together With The Institutions' Replies.
- [5] European Court of Auditors (2009): Annual Report On The Implementation Of The Budget Concerning The
Financial Year 2008, Official Journal of the European Union, 10 November.
- [6] European Court of Auditors (2011): Single Payment Scheme (SPS): Issues To Be Addressed To Improve Its
Sound Financial Management, Special Report No.5.
- [7] <http://www.suedzucker.de/de/Unternehmen/Unternehmensprofil/Kurzportrait/up-2011-de.pdf>

¹ 従来は、加盟国の裁量に任されていたが、大半が未公開で、公開する情報の量も大きく異なっていた。

² 英国・ルーマニア・オーストリア等の加盟国は、active farmer の定義付けに対して反対の意を表明している。vTI の Kleinhanß 博士いわく「英国の別荘では、6-7ha の牧草地に羊がいたりするため、実際に農業を行っていない人にも直接支払が支払われることとなり、受益者が 40% 増えた。英国ではこういうケースが非常に多い」。ドイツでは英国ほど問題になっていない。

³ ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授いわく、「active farmer というのはインビジブルでメルヘンで、経営形態の多様性を考慮すれば、定義付けをするのはナンセンスである」。

補論Ⅲ．直接支払の受給上限（Capping）

—CAP の沿革とドイツの姿勢—

松田 裕子

1. 議論の背景と経緯

1992 年 5 月の CAP 改革以降，EU では，農業補助の在り方を議論する際，直接支払の逡減的支払スキーム（Modulation）の適用と受給上限の設定（Capping）が，常に争点となってきた。

本章では，ドイツが自国の農業構造の特殊性と農業経営が直面する問題に鑑み，どのような姿勢を保持してきたかに着目しながら，これまでの CAP の沿革とモジュレーションの導入に関する経緯を検証する。さらに，ポスト 2013 で提案されている Capping のインパクトを分析する。

(1) Agenda 2000

Agenda 2000 に基づく CAP 改革に関する交渉は，加盟国間の異なる姿勢を浮き彫りにした。資金調達の方法（補完性の原則を基本とするか，共同出資プログラムにするか），介入価格の引下げと補償水準，直接支払の受給要件（クロスコンプライアンス）に加え，政治的な摩擦が大きかったのが，逡減的支払スキーム（モジュレーション）の導入に関するものであった。

Agenda 2000 では，CAP 予算の 90%を占める第 1 ピラー（市場支持措置）から第 2 ピラー（農村振興）に予算を再分配し，2 つの柱のバランスを改善することを目的として，次のいずれかの条件：

- 経営で使用される労働（年間労働単位：Annual work unit: AWU）が，加盟国が定める一定水準以下であること，
- 経営における一般的繁栄基準（overall prosperity：標準グロスマージンで表現）が，加盟国が定める一定水準以上であること，
- 直接支払の総額が加盟国の定める一定水準以上であること，

の下で，農業者が受け取る年間の直接支払額を，最大 20%減額することができるという措置を，欧州委員会は提案した。

当時，共通予算のための加盟国負担の議論では，ドイツとフランスが重要な役割を果たしていたが，この 2 国は，同じビジョンを分かち合っていたわけではなかった。

92 年以降、「予算のリターン率 (budgetary rate of return)」が改善していたフランスが、モジュレーションと直接支払の段階的な引下げを正式に支持していたのに対し、純支払国であることを憂慮するドイツは、いずれのテーマについても反対の姿勢を保持し、農業政策の共同出資の増加を主張したのである。

とりわけドイツは、経営当たり 10 万ユーロという受給上限を超えた部分につき、モジュレーションという新しい手法を直接支払に取り入れるとした委員会提案を断固として拒否し、直接支払の段階的な引下げ (temporal decreasing) を考慮に入れたフランスの提案にも反対した。

結論を先に言えば、この改革により、加盟国は欧州共通の法的枠組みを尊重しつつ、国家レベルで、直接支払のモジュレーションとクロスコンプライアンスの実施を選択することができるようになった。Agenda 2000 の改革は、補完性 (subsidiary) の原則の適用が強化されたという点において重要な変局を示しているが、逆に言えば、この時点ではまだ、モジュレーションの適用は加盟国の任意とされていた点が重要である。

こうして、規定の条件に該当する農業経営について最大 20% まで直接支払を減額し、これによって浮いた資金を農村振興関連施策に充当する可能性が加盟国に与えられると、フランスは真っ先にモジュレーション・スキームを導入した。99 年の農業基本法で導入された「経営に関する国土契約 (以下、CTE)」の財源を、モジュレーションによって浮いた資金に求めたのである。

フランスとは対照的にドイツは、モジュレーションについて国内で十分に議論するだけの準備が整っていなかった。ドイツでモジュレーション・スキームの導入がスムーズに進まなかった背景としては、以下の 3 点が挙げられるであろう。

- 旧東ドイツ (新州) と旧西ドイツ (旧州) の間の農業構造の格差を念頭に置く必要があったこと、
- 農村振興においては共同出資の原則が適用されるため、新州の州財政や経済状態を考慮する必要があったこと、
- 農業危機により国内農業が混乱していたこと、

である。

ドイツがモジュレーションを実施する場合の政治的困難は、削減される直接支払の 90% が新州の経営に関わることである。言い換えれば、旧東西ドイツ間の農業構造の格差のため、モジュレーション・スキームの適用に、より多くの困難を伴うドイツでは、経営に与える影響を最小限に抑えることを課題とした運用を余儀なくされる。モジュレーションを適用すれば、新州の大規模経営のみが大打撃を被るため、新州が政治的にこれを受け入れられるはずはない。従って、ドイツはフランスとは異なるモジュレーション・モデルを検討せざるを得なかったのである。

しかし、その後の両国における政治情勢の変化は、皮肉な結果をもたらした。

フランスでは、2002年5月の政権交代による保守内閣（中道右派）の誕生に伴い、モジュレーション・スキームの実施が停止された。新農相が、モジュレーションのモラトリアムを決めたのである。

これに対して、ドイツでは、2002年9月の総選挙でシュレーダー政権（中道左派）の存続が決定し、12月に連邦議会下院がモジュレーションの支持を決めたため、2003年1月1日以降、モジュレーションを導入している。連邦参議院はモジュレーション導入計画に反対する議案を提出していたが、連邦議会下院がこれを否決したのである。これによって、ドイツでは直接支払の2%が、農業環境および動物福祉のための施策に振り向けられるようになった。

(2) 2003年中間見直し（MTR）

2002年7月に実施された、Agenda 2000に基づくCAPの中間見直し(MTR)案を踏まえ、12月にその第二弾となる見直し案が発表されると、モジュレーションをめぐる状況にいくつかの変化が生じた。

まず、欧州委員会が7月に提案した「ダイナミック・モジュレーション（dynamic modulation）」には、次の3つのポイントがあった。

- 直接支払を2004年から年間一律3%ずつカットし、7年間で（2010年までに）現行水準を20%下回る水準に改める。
- 経営当たり30万ユーロという受給金額の上限を設定する。
- 直接支払の受給額が少ない小規模経営等に配慮するため、年間労働単位（AWU）を基準とした控除額（独 Freibetrag, 英 franchise）を設定する。

このとき、2AWUまではAWU当たり5,000ユーロが控除され、1万ユーロまでは削減対象としない。それ以上の労働力を使っている経営は、2AWUを超える分についてAWU当たり3,000ユーロが控除される。

例えば、10万ユーロを受給している経営が、10AWUを使っているとすると、最初の2AWUについては1万ユーロ、残りの8AWUについては24,000ユーロ、よって経営全体では34,000ユーロが控除の対象となり、残る66,000ユーロの3%がカットされる。

この委員会提案が発表されると、ドイツとフランスは反対の姿勢を表明した。

ドイツは、直接支払の一律削減ではなく、累進的削減を主張するとともに、新州の大規模経営への配慮から直接支払の上限額の設定にも難色を示した。

一方、フランスは、欧州委員会の提案は中間見直しの範囲を超えるもので、2006年の期間終了まで直接支払に大幅な変更を加えるべきではないと主張した。

この背景にあったのは、EU財政における最大の負担国であるドイツと、当時、農業予算の最大の受給国であったフランスの利害対立である。すなわち、直接支払の削減等によ

る負担の軽減を求めるドイツに対し、フランスは自国の受け取り分の減少を好ましく思わず、反対の立場をとったのである。

こうした EU の農業予算に関する独仏間の論争は、2002 年 10 月のシュレーダー・シラク会談における合意を経て収束し、2003 年 1 月に公表された新しい CAP 改革案では、モジュレーションに関していくつかの修正が加えられた。

第 1 に、モジュレーションの導入時期は、当初提案されていた 2004 年ではなく、2007 年に延期されることになった。

第 2 に、経営当たり受給額に応じて直接支払を累進的に削減することが盛り込まれた。

第 3 に、直接支払の削減率を年間一律 3% とする 7 月の案に対して、

- 5,000～50,000 ユーロの直接支払を受給する経営については、2007 年以降、削減率を 1% から毎年 1% ずつ引き上げていき、第 2 ピラーに振り向けられる直接支払の率を 2012 年に 6% にすること、
 - 50,000 ユーロ以上の受給経営については、2% から 2012 年には 13% にすること、
- が提案された。

これによると、規模の大きい経営ほど直接支払の削減幅が大きくなるが、他方で、経営当たり最高 30 万ユーロに制限するという支払の上限措置案は撤回された。これが、第 4 の修正点である。

こうした紆余曲折を経て、中間見直しは、2003 年 6 月に最終的に合意された。ついに、加盟国にモジュレーションが義務付けられることとなったが、当初の提案と比べると、きわめて小幅なものとなった（第 1 表）。

- 5,000 ユーロ未満については、減額措置は適用されない。
- 5,000 ユーロを超える部分について、2005 年の 3% から毎年 1% ずつ引き上げ、2007 年以降は 5% とする。

第 1 表 モジュレーションによる削減率（2005 - 2013 年）

直接支払受給額	2005	2006	2007-2013
< € 5,000	0	0	0
€ 5,000 <	3%	4%	5%

それでも、ドイツ農民連盟（Deutscher Bauernverband）は、モジュレーションは農家所得のさらなる減少と、EU 域内でのドイツ農業の競争力の低下をもたらすとして強く反発した。モジュレーションを、農業補助のバランスングに寄与するツールの 1 つと見なすこともできるが、EU の主要な生産地域の競争力に影響を及ぼす可能性は否めないであろう。

(3) ヘルスチェック

以上で概観したように、EU およびドイツなど加盟国におけるモジュレーションをめぐる状況は、Agenda 2000 に基づく CAP 改革でそれが提案されて以来、2002 年 7 月の中間見直し、2003 年 1 月の中間見直し、2008 年 11 月に合意されたヘルスチェックを経て、ゆっくりとではあるが、確実に進展してきたと言える。

続くヘルスチェックでは、EU 拡大の見地と、気候変動・再生可能エネルギー・水管理・生物多様性等の新たな政策課題への対応から、農業補助のあり方や資金の分配がより重要な問題になっていた。

しかし、CAP 予算の 80%は、直接支払に当てられており、第 2 ピラーのシェアは増加傾向にあるとは言っても、依然として 20%程度にすぎなかったため、第 1 ピラーのための資金を、第 2 ピラーに予算をさらに再配分する必要性が提起された。農業予算を増額することができない政治的状況の中で、第 2 ピラーの予算の不足を補うために、欧州委員会が提案した 1 つの可能性がモジュレーションの強化だったのである（第 2 表）。

第 2 表 ヘルスチェックでの委員会提案（2009 - 2012 年）

直接支払受給額	2009	2010	2011	2012
< € 5,000	0	0	0	0
€ 5,000 - € 99,999	2%	4%	6%	8%
€ 100,000 - € 199,999	5%	7%	9%	11%
€ 200,000 - € 299,999	8%	10%	12%	14%
€ 300,000 <	11%	13%	15%	17%

最終的にヘルスチェックで決定されたモジュレーションは、次の 2 つの方法から成るのであった（第 3 表）。

- 「義務的モジュレーション（compulsory modulation）」：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、第 2 ピラー（農村振興）に資金を移行させる。この比率は、2009 年に 2%、それ以後、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。
- 「累進的モジュレーション（progressive modulation）」：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。2012 年には 14%のカットが行われることになる。
- 5,000 ユーロ未満については、モジュレーションの適用除外とする。

当初の委員会提案よりはトーンダウンしたものの、ヘルスチェックでは、モジュレーション率が大きく引き上げられると同時に、直接支払の受給額に応じたクラス分けが取り入れられた。受給上限を導入することまではできなかったが、30 万ユーロ以上の高額受給者

層については、削減率の4%上乗せへの同意にまでこぎつけたことで、EUにおけるCapping導入の歴史を1歩前進させたと言える。

第3表 モジュレーションによる削減率（2008 - 2012 年）

直接支払受給額	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%

(4) ポスト2013年

ポスト2013では、直接支払に関するパブリックアクセプタンス¹を得るためにも、受給対象のターゲティングとCappingの導入が喫緊の課題となっている。

ただし、すでに見たように、何もこれは新しく出てきた議論ではなく、Agenda 2000の改革以来、常にCAP改革のテーマとなってきた。改革のたびに欧州委員会は提案してきたが、そのインパクトの大きさには加盟国間で無視できない差異が存在するというEUの事情から、ドイツや英国の強い反対を押し切ることができなかったのである。

さて、ポスト2013における欧州委員会の提案内容は、次の通りである。

- 基礎的支払の受給可能額は、年間30万ユーロを上限とする。
- 15万ユーロを超えた部分については、一定パーセンテージ分をカットする(第4表)。
- ただし、雇用を考慮に入れ、前年に支払った給与、税金、社会保険費を支払金額から控除する。

第4表 ポスト2013で提案されている削減率

直接支払受給額	削減率	最大削減額
< €150,000	0	0
€150,000 - €200,000	20%	€10,000
€200,000 - €250,000	40%	€20,000
€250,000 - €300,000	70%	€35,000
€300,000 <	100%	無制限

これまでの改革に比して、受給額に応じたクラス分けと削減率について、きわめて大胆な提案がなされたと言え、大規模経営に与えるインパクトは甚大なものとなることが推察される。30万ユーロを超える支払の請求はできなくなり、30万ユーロの受給権を持つ経営の最大受給可能額は、実質23万5千ユーロとなる²。

当然、ドイツは旧東ドイツへの影響を懸念して、Cappingには断固反対という姿勢を表明しているが、多様な農業構造を持つ連邦州から構成されるドイツは、必ずしも一枚岩ではない。小規模な農業構造を持つ南部のバイエルン州等のように、パブリックアクセプタンスの見地から、一定の理解を示している州もあるからである。

とはいえ、ドイツ連邦政府としては旧東ドイツの利益を守るため、チェコやスロヴァキア、ルーマニア等と共同宣言³を発表し、大規模農業経営が発展した戦後の社会主義の歴史的経緯や、今日の農村社会における地域雇用等への貢献、大規模経営であるがゆえの投資額の多さと残存している巨額な負債の現実を十分に考慮に入れる必要性を求め、経営規模に関するいかなる差別も認められないと強く抗議している。そして、Cappingの導入が競争力の弱体化につながる恐れや、直接支払のカットを免れる形で的人工的な経営分割を生み出し⁴、行政負担が増加する可能性を提示している。反対国によれば、大規模経営が高度な環境要件に当たっていないということは確認されておらず、重視されるべきは、経営規模の大小ではなく、active farmerであるか否かである。

2. Capping のインパクト

委員会提案を実施した場合、Cappingによって直接支払の0.62%（7年間で10億7,700万ユーロ）がカットされることになる（第5表）。ただし、Cappingの対象となるのは、基礎的支払であって、直接支払の総額ではないことに留意されたい。

第5表 直接支払の構成要素（百万ユーロ）

予算年度	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
国別上限	42,407.2	42,623.4	42,814.2	42,780.3	42,780.3	42,780.3	256,185.7
グリーン支払(30%)	12,866.5	12,855.3	12,844.3	12,834.1	12,834.1	12,834.1	77,068.4
若年農業者(2%)	857.8	857.0	856.3	855.6	855.6	855.6	5,137.9
基礎的支払, 条件不利支払, カップル支払	28,682.9	28,911.1	29,113.6	29,090.6	29,090.6	29,090.6	173,979.4
小農スキーム(10%)	4,288.8	4,285.1	4,281.4	4,278.0	4,278.0	4,278.0	25,689.3
Capping	-164.1	-172.1	-184.7	-185.6	-185.6	-185.6	-1077.7

出所：European Commission[5]より作成。

また、欧州委員会の影響分析[2]から指摘されるのは、Cappingの導入による影響が、イタリア、英国、チェコ、スロヴァキアなど少数の限られた加盟国にのみ現れる点である⁵。

その一方で、ベルギー、キプロス、アイルランド、ルクセンブルク、マルタ、オーストリア、フィンランド、スロベニア、フランスのように全く影響を受けない国や、ポーランド、スウェーデン、ポルトガルなど、ほとんど影響を受けない国もある（第6表）。

第6表 Capping のシナリオ別インパクト

	Cappingによる削減率（%）			
	累進的削減, 100%賃金控除	累進的削減, 50%賃金控除	累進的削減, 15,000€/AWU控除	30万€の受給上限, 100%賃金控除
ベルギー	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ブルガリア	9.8%	13.1%	1.9%	5.4%
キプロス	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
チェコ	0.4%	4.2%	0.5%	0.1%
デンマーク	0.2%	0.6%	0.7%	0.0%
ドイツ	0.2%	1.7%	2.1%	0.1%
ギリシア	4.0%	4.1%	4.0%	2.8%
スペイン	1.5%	1.6%	1.5%	0.7%
エストニア	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%
フランス	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ハンガリー	2.6%	5.9%	2.3%	1.8%
アイルランド	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
イタリア	0.1%	0.3%	0.2%	0.0%
リトアニア	0.4%	0.7%	0.0%	0.2%
ルクセンブルク	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ラトビア	0.0%	1.0%	0.1%	0.0%
マルタ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
オランダ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
オーストリア	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ポーランド	0.1%	0.5%	0.1%	0.0%
ポルトガル	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%
ルーマニア	2.9%	4.1%	1.0%	1.7%
フィンランド	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
スウェーデン	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
スロヴァキア	3.1%	9.0%	1.8%	1.7%
スロベニア	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
英国	5.2%	5.4%	5.5%	3.8%
EU-27	1.3%	1.9%	1.3%	0.8%

出所：European Commission[2]より作成。

そして、そのインパクトの大きさは、Capping で雇用をどのように考慮するかに大きく依存する。年間労働単位（AWU）当たり 15,000 ユーロを控除するシナリオは、ブルガリア、ルーマニア、スロヴァキア、ならびに程度は低いリトアニアやラトビアにとって、最も有利になる。これは、15,000 ユーロという定額の控除額が、これらの国々における実質賃金よりも高いと想定されるためである。

他方、100%賃金を控除するシナリオは、賃金水準の高いドイツやデンマーク、英国にとって有利に作用する。また、労働集約型の経営ほど、控除分は多くなると言える。

3. むすび

ドイツにおける 2013 年の単一支払（SPS）の連邦平均単価は 344 ユーロであり、単純に見積もって、436ha で 15 万ユーロ、872ha で 30 万ユーロという受給額に達する。つまり、この規模を超えると、受給額がカットされる恐れが出てくるということである。

Capping によって直接支払の受給上限が設定されれば、直接支払のカットを逃れるため、東ドイツ等の大規模経営では、それに対応する形で経営分割が生じる可能性が否めない。経営学的観点からは大規模な単位で営農したほうが効率的であるし、公共財供給の見地から見ても、こうした分割は何ら意味を持たない。土地市場を歪ませ、構造改善にネガティブなインパクトを及ぼすことも推察される。

加えて、Capping の運用過程では、こうした人工的な経営分割（artificial “splitting”）を防ぐためのコントロールや対策が非常に煩雑になることも指摘される。同時に、Capping の導入によって情報提供義務が増えるため、控除となる雇用関連の書類の提出が必要となる農家では、事務手続きの手間が、同時にこれに伴う行政負担が増大する。とりわけ季節労働を雇用している場合には、その手間はより煩雑なものとなろう。

EU 全体では、206 万人の農家が新しい情報提供義務を負うと考えられ、雇用証明を支払機関に提出するために農家が要するコストの総額は 3,228 万ユーロ、農家から提出された雇用情報の入力等に掛かる行政コストは 1,123 万ユーロに上る（European Commission[3]）。

第 7 表 Capping の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	雇用賃金を支払機関に提出	雇用経営	31.29 €	30	15.65 €	1	2,063,328	32,280,765.62 €
行政	検査とチェック	農家による賃金情報の入力	雇用経営	10.89 €	30	5.45 €	1	2,063,328	11,234,820.63 €

筆者註：EU-27 の受益者総数：7,868,471，小農スキームの該当者数：受益者数の 29%，雇用労働のある経営：39%。

EU-27 の小農スキーム該当者を除く受益者のうち、雇用のある経営で試算。

資料：European Commission[3]を基に筆者が作成。

それでも、欧州委員会としては、納税者のコンセンサスを得るために、Capping を導入しなければならない政治的な必要性があるのであろう。

さて、これまでの改革と同様、今回もドイツを主とした反対国の前に、受給上限の導入を断念することになるのか、あるいは 4 度目の正直で、今度こそ実施にこぎつけることができるのか、今後の展開を見守ることとしたい。

4. 引用文献

- [1] Chatellier, V. and Kleinhanss, W. (2002): Modulation of Direct Payments within Agenda 2000: A Comparison between France and Germany, discussion Paper the Workshop by INRA&FAL in Budapest, November 2000.
- [2] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 3: Direct Payments, Brussels, 20.10.2011.
- [3] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.
- [4] 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.
- [5] European Commission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Vorschlag Direktzahlungen-VO) vom 19. 10. 2011 – KOM (2011) 625/2.
- [6] Kleinhanss, W. (2011): Impacts Of The Flat Rates And Digressive Schemes On The Distribution Of Direct Payments In The EU, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries, Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress Change and Uncertainty Challenges for Agriculture, Food and Natural Resources, August 30 to September 2, 2011, ETH Zurich, Zurich, Switzerland.

¹ 価格支持から直接支払へのシフトは、農業政策の資金調達における納税者の役割を強化したが、直接支払が非農家や大企業にまでバラマキになっている実態や、農業補助の大部分が一部の大規模経営に集中している現状では、納税者の理解を得られない（I 参照）。

² $€ 150,000 + € 50,000 \cdot 0.8 + € 50,000 \cdot 0.6 + € 50,000 \cdot 0.3 = € 235,000$.

³ ドイツ、チェコ、イタリア、スロヴァキア、ルーマニア、英国が共同宣言に署名している。

⁴ こうした形式上の経営分割を防止するための法的措置が講じられる可能性は高い。

⁵ ただし、vTI の Kleinhanß 氏は、「実際には、政治家がマイナスのインパクトが多い地域については、結果がそれほど深刻にならないように変更を加えるだろう」し、「Capping は 30 万ユーロが上限と言っているが、欧州委員会もこれまでの改革ではいつもドイツが反対して成功していないから、絶対的な capping ではなく、30 万ユーロを超えた場合、労働を考慮して、直接支払が遞減的にカットされるようなものになるのではないか」という見通しを持っていた。

補論Ⅳ. 第 1 ピラーのグリーン化（Greening）

—主な批判点と課題—

松田 裕子

1. はじめに

欧州委員会提案では、「革新」「緑の成長」というキーワードとともに、「公共財（public goods）」を前面に押し出し、水、大気、土地等の資源を持続可能な形で利用していくことの重要性と、景観、生物多様性、気候保護といった、対価を得ることができる市場が存在しない環境財に対して報酬を与える必要性が提示された。

直接支払に「グリーン化（greening）」を導入する動機は、第 1 に、農業に対する社会の受容度を上げ、直接支払を正当化すること、第 2 に、新しい課題を CAP に取り込めるようにすることである。以下では、果たしてグリーン化に環境改善効果があるのか、その効率はどうなのかに焦点を当て、考察することとしたい。

2. 農業環境のベースライン

（1）EU の農業環境への戦略

まず把握しておくべきことは、EU における農業環境のベースラインである。すなわち、「もっと環境要件が必要なのか、それともすでに十分に環境は規制されているのか等、現状がどうなっているのかを認識していなくてはならない（vTI の Osterburg 氏）」。

そこで、既存の農業環境に関する施策が、保護すべき環境財や土地、ならびに欧州 2020 戦略と、どのように結び付いているかを見てみよう（第 1 表）。

- 気候： 枠組み規定があるのみで、農業の温室効果ガスの削減に拘束力を持つ具体的な目標は、ドイツレベルでも EU レベルでもない。
- 河川： 水の枠組み指令があり、EU 全体で機能する。国境を越えても機能するため、広域的な問題に対応することができる。モニタリングや問題分析に基づき、対策を決定することができる。

- 大気： 家畜飼養によるアンモニア放出に関する指令があり、加盟国はこれを達成する努力をしなければいけない。放出量の多い国については、EU が資金援助しなければいけない。
- 土壌： 水と同じような形で枠組み指令を制定する試みがあったが、今のところ、欧州委員会のテーマに即した戦略をとる程度である。浸食の危険のある地域では要件が変わるため、地域によって多様である。
- 生物多様性： 枠組み指令があり、鳥類保護や Natura 2000、ビオトープ・ネットワークに関する明確な目標がある。Natura 2000 では、特定地区のみが対象となる。
- 景観： EU の戦略はなく、地区レベルでの目標設定があるのみ。
- 干ばつ・火事： 地中海に面した地域で問題になる。
- 洪水： 洪水指令があり、緩衝地区がつくられている。洪水地域は水の指令と同じ枠組みで実施されている。

第 1 表 農業環境の挑戦

保護すべき環境財	EU の戦略	関連エリア
気候	枠組み規定があるのみ 具体的な目標はなし	広域（窒素） ホットスポット：湿原、沼地
水	水の枠組み指令	広域 問題に基づくプログラミング
大気	硝酸指令（アンモニア）	家畜飼養
土壌	テーマごとの戦略	浸食のリスクがある地域
生物多様性	動植物・生息地 / 鳥類保護	Natura 2000, 景観維持 ビオトープネットワーク
景観	？	地域レベルの目標
洪水 干ばつ, 火事	洪水指令 ？	洪水地域 地中海に面した地域

出所：Osterburg[4]より作成。

（2）ドイツの農業環境の現状

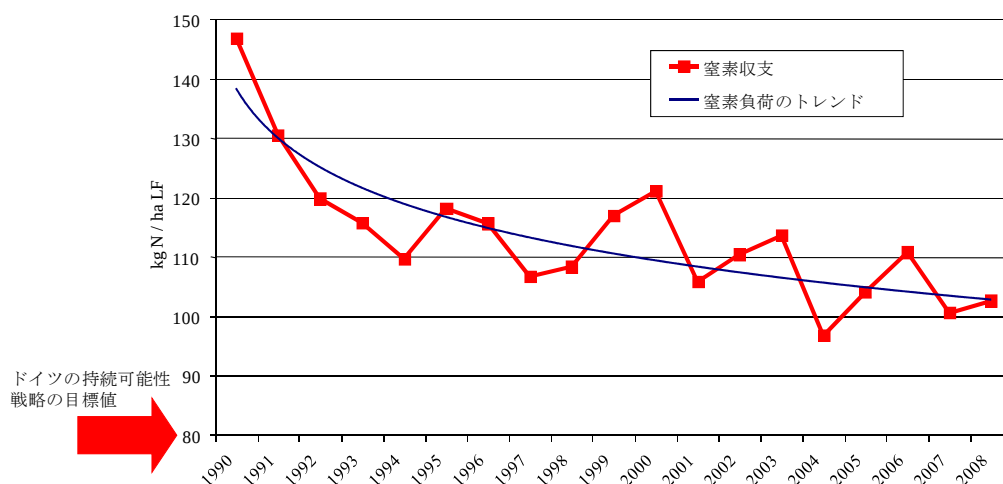
次に、ドイツの農業環境の現状を概観する。

窒素負荷は 90 年以降減少傾向にあるが、ドイツの持続可能性戦略の目標 (80kg N/ha LF) に照らしてみると、さらなる削減が必要であり、依然負荷は大きい（第 1 図）。

土地利用の変化をみると、義務的休耕の廃止やバイオガス用トウモロコシの作付けの拡大とともに、集約的な農地が増大する一方で、エコロジック的意味のあった休耕地が減少している（第 2 図）。さらに、農業環境政策によって草地の維持が行われてきたにもかかわらず

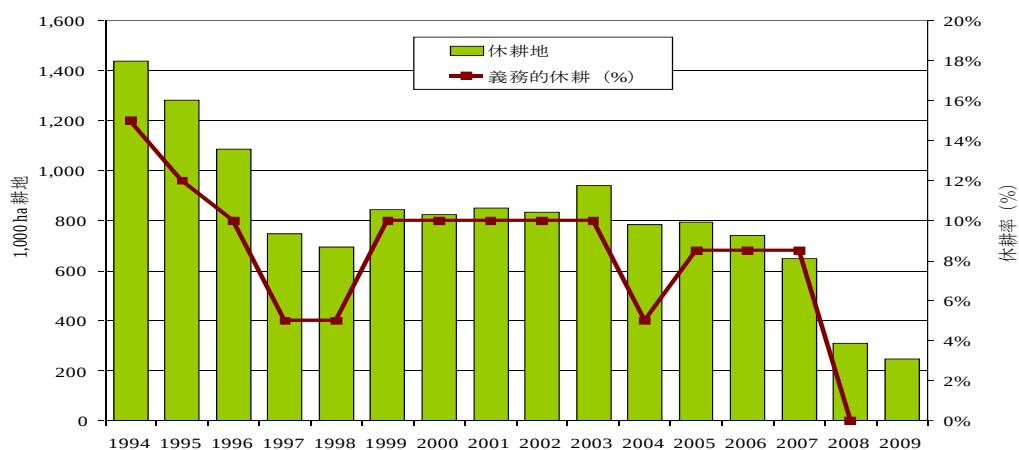
らず、耕地への転換だけでなく、宅地や道路建設、工業用地への転換によって、草地面積の減少は著しい（第3図）。草地を耕地に転換することの環境へのインパクトは、立地によって大きく異なる。

また、Natura 2000 では、生物多様性を見地からビオトープ・ネットワークの確立が必要であるにもかかわらず、集約的な農業生産が行われている地区もある。



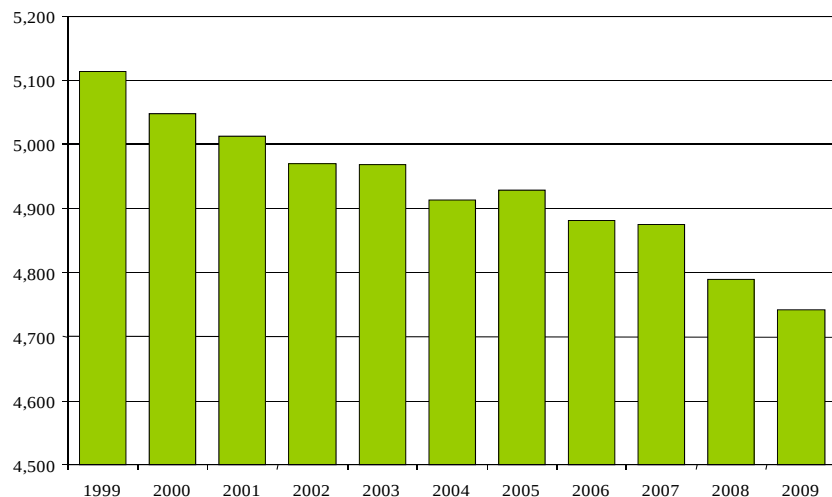
出所：Julius Kühn-Institut und Universität Gießen (2010).

第1図 ドイツにおける窒素負荷の推移



出所：DESTATIS より作成.

第2図 ドイツにおける休耕地面積の推移



出所：DESTATIS より作成.

第3図 ドイツにおける草地面積の推移（千 ha）

(3) グリーン化の要素と課題

こうした現状の中、欧州委員会は、良好なエコロジー的状态を維持するため、基礎的支払に上乗せする形でグリーン支払（green payment）を導入することを提案した。基礎的支払に掛かるクロスコンプライアンスは簡素化されるが、その代わり、新しい規定が加わってくる。農家は、毎年の直接支払を受給するために、永年草地の維持、休耕、作物の多様化など、クロスコンプライアンスを超えるような対策を実施しなくてはならなくなる。

EU 分担金の純受取国にとっては、第2ピラーの負担を減らして、共同出資の必要がない第1ピラーを強化する方向性を選択する魅力は大きい。EU 負担で実施できる第1ピラーのグリーン化については、賛成する国の方が多いかもしれない。

しかし、農家によって環境への寄与の形は異なる（1つも同一のものはない）から、農業環境政策では、地区やセクターごとに分類して、標的を定め、それぞれの事情に応じた目標を設定することが求められる。つまり、地域の特定の環境目的に則した、フレキシビリティのある制度設計が不可欠となる。

それゆえ、吟味すべきは、グリーン化の要素を EU が全て規定するのか、国レベルで規定する余地があるのか、という点である。また、それは WTO が認めるようなものかどうか、その単価設定をどうするのか、も検討する必要がある¹。

さらに、グリーン化の実施については、クロスコンプライアンスの導入時に議論されたことと同じ問題が指摘される。つまり、

- 農家がこれまでも行っていた環境活動（輪作など）に対して、直接支払を行うのか、それとも、これまでになかったプラスの便益に対してのみ、お金を払うのか、

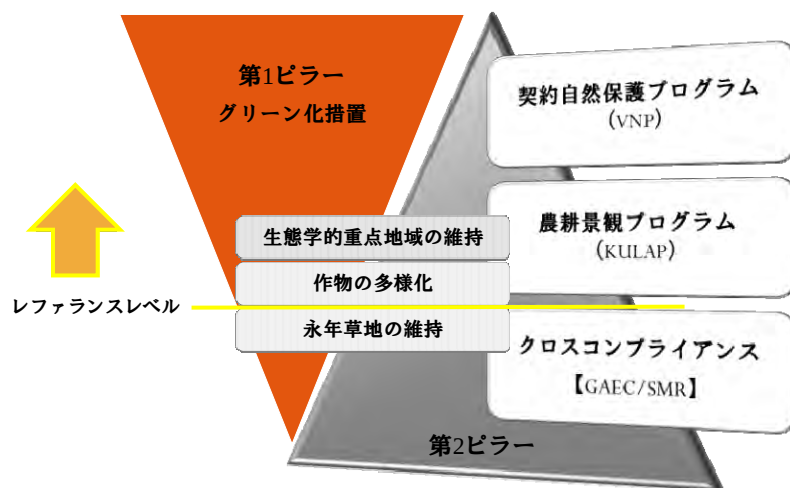
- EU 全土にわたって支払うのか、あるいは対象地域を限定するのか、
 - 明確な目標設定を行わず、実現できるのか、
 - どうやってコントロールし、誰が評価するのか、
- などである。

(4) レファランスレベル

ところで、現行の直接支払の受給要件とされてきたクロスコンプライアンスでは、法定管理要件（Statutory Management Requirements: SMRs）の遵守を求めるほか、農地を適切な状態に維持するための最低条件「良好な農業・環境条件（Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC）」として、各国が定める土壌浸食防止や土壌有機物、永年草地の維持等に関する国内基準や、リン酸肥料の利用に関する条件も課されている。

そして、農業環境政策では、クロスコンプライアンスよりも高い水準の環境活動に対してのみ、環境支払を行うことができる。つまり、SMR と GAEC で定められる基準がレファランスレベルとなり、農家の社会的責任としてその遵守が義務付けられ、これを上回る部分についてのみ、農業環境政策の支払対象となるわけである（松田[5]）。なお、第4図では、上位にいくほど、要件の制約が強くなっている。

このように、クロスコンプライアンスをレファランスレベルとして明確に設定することによって、「農家と社会（納税者負担）の責任の分担化（莊林[6]）」が可能となっている点が興味深い。



資料：筆者作成。

第4図 レファランスレベル（ドイツ・バイエルン州の事例）

EU は、農業の環境に関するスタンダードを高めていくことで、直接支払の正当化を図るという方向性を示しており、グリーン化が導入されると、既存の農業環境政策（バイエルン州の KULAP 等）で実施されている助成措置の一部が直接支払（グリーン支払）の受給要件となるため、農業環境政策のレファランスレベルは一段と高くなることが予想される。

3. グリーン化に関する批判点

さて、第 1 ピラーのグリーン化については、その実施をめぐって、激しい論争が繰り広げられている。コミュニケーションや規則案を眺めていても、なかなか具体的な形は見えてこないが、現地では実際に適用された場合を想定し、より現実的で幅広い見地から議論が交わされている。

そこで、以下では、筆者が 2011 年 7 月に行ったドイツ調査を基に、既存の農業環境施策との関連において、実施運用上生じ得る難点やグリーン化が孕む問題を中心に、主な批判点を列挙しながら、論点を掘り下げることとしたい。

(1) CAP の 2 つの柱構造に与え得る影響

第 1 ピラーをグリーン化するという提案について、まず疑問を感じるのは、既存の CAP の 2 つの柱構造がどうなるのか、という点である。欧州委員会は、ポスト 2013 でも、EU の全額負担による第 1 ピラーと、加盟国との共同出資による第 2 ピラーからなる構造を維持すると言っているが、提案がこのまま通ってしまうと、2 つの柱の境界線があいまいになることが危惧されている。

すなわち、

- 第 1 ピラーをグリーン化すれば、第 2 ピラーとの競合関係が生じてしまうのではないかな。
- 長期的には、グリーン化が農業環境政策の替わりになってしまうのではないかな。

という懸念である。

vTI の Kleinhanß 氏²は、2 つの柱構造を従来通り維持し、あくまでも農業環境政策は第 2 ピラーの範疇で行うべきであると主張する。すなわち、「これまではっきりと 2 つの柱が区別されていることに意味があった。第 2 ピラーの農業環境政策を、EU が 100% 負担する第 1 ピラーに移しても、資金源が変わるだけで、施策として新しいわけではない。新規加盟国や旧東ドイツ地域のように、国や地域によっては共同出資がうまくいかないところもあるが、ビオトープの保護などは、第 1 ピラーではなく第 2 ピラーでやるべきことである」。

また、ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、第 1 ピラーのグリーン化に伴う、第 2 ピラーへの影響を指摘する。つまり、「第 1 ピラーがグリーン化されると、同様の措置は農耕景観プログラム（KULAP：バイエルン州の農業環境プログラム）からはずれることになる。気候保護や農村の維持など、新しいテーマはいくらでも見つかるから心配はないかもしれないが、第 1 ピラーをグリーン化したら、第 2 ピラーに何も起きない、ということとは考えられない。」

この点について、Kleinhanß 氏も「現在のところ、環境政策は第 2 ピラーのものだが、将来、その一部が第 1 ピラーと第 2 ピラーの両方にあるということになれば、大きな重複になり、その具体化や共同出資があいまいになる」と述べ、懸念を示している。

ちなみに、ドイツは、コミュニケーションが出る前の見解書では、グリーン化について、制度はうまくいっているのだから、あまり変えるべきでないという姿勢を示していた。「ドイツは純支払国であることが常に強調されてしまっていて、環境を重視するよりも、いつも資金の分配の話になる。このため、自己責任（加盟国にもっと責任を負わせる）の方向に話を持っていくことがドイツの立場となり、それゆえ、第 2 ピラーの強化を主張することにつながる³（vTI の Osterburg 氏）。」

（2）欧州議会案の難点

スタンダードタイプの直接支払にグリーン化の上乗せを導入するという欧州委員会の提案に対して、欧州議会は、第 1 ピラーの直接支払の受給要件として、第 2 ピラーの農業環境政策の実施を義務付けることを提案した⁴。

Deß 報告の第 1 ピラーと第 2 ピラーを結び付ける（直接支払をもらうため、農家は必ず第 2 ピラーの農業環境政策に参加しなくてはならない）という提案は、いいアイデアに聞こえるが、行政から見れば、これを実施するのは非常に難しい。その理由としては、次の 2 点が指摘される。

1 つは、1 年単位の施策（直接支払）と 5 年単位の施策（農業環境政策）が結び付けられ、それぞれ規定も異なるため、行政の手続きが非常に煩雑になる。

いま 1 つは、EU 全額負担の第 1 ピラーと、加盟国負担のある第 2 ピラーが結び付けられれば、資金の出所が不明瞭になってしまう。

（3）議論百出の生態学的重点地域の制約

グリーン化の話においては、要件をどうするかが最大の問題になる。欧州委員会提案の中でも、とりわけ激しい論争を呼んだのが、農地の最低 7%を生態学的重点地域（ecological focus area）に充てるという要件である。

これについて、農業団体は、環境保護の名の下に農業生産を制約するものとして、激しく批判している。ドイツ農民連盟の Sonnleitner 氏は、「農地の 7% を生態学的重点地域とするということは、ドイツでは 60 万 ha の農地を生産からはずす、ということを意味する。しかし、世界的な食料不足や、食料とエネルギーの競合で農地需要が逼迫している状況に鑑みれば、この提案が経済的かつ環境的にどれだけナンセンスかがわかるだろう⁵。」と非難する。

とりわけ農業条件の良好な地域ほど、農業と環境の対立は大きくなるであろう(第 5 図)。



出所：Osterburg[4].

第 5 図 どこを生態学的重点地域に充てるのか？

(4) 環境効果に関する疑問

欧州委員会は、作物の多様化や永年草地の維持といった特定の環境活動に対して、直接支払の受給権を与え、第 1 ピラーの 30% をグリーン化する方針を打ち出した。こうして、公共財供給に資する環境活動が、直接支払の要件とされたわけだが、その環境効果の大きさについては、大きな疑問符がつけられている。

というのも、これによってパブリックアクセプタンスを高めることができたとしても、持続可能な営農という環境効果の増大は期待できない。「すでにこれまでやっていた支払の名前を変えただけであり、プラスの環境効果が出るわけではない(vTI の Kleinhanß 氏)」からである。

また、環境保護団体は、現行の提案では環境との結び付けが不十分で、より厳しい結び付けや、グリーン支払の割合を引き上げることが必要だ、と主張している。

vTI の Osterburg 氏によれば、「提案されているグリーン化の内容を見ると、“革新”や“緑の成長”といった要素はない。非常に固定的で、一元化された性格のものであるため、

ただ単に直接支払を正当化する手段としてのものなのか、それとも、本気でプラスアルファの環境効果を上げようとしているのか、疑わしさが残る」。

「永年草地の維持は、従来から農業環境政策の中で実施されているが、本当に効果があるのか。土地利用の現在の用途を凍結することが、本当に効率的なのか。EUは草地の規模を維持することを狙っているが、これは実現しないであろう。

ドイツで草地が失われる大部分のケースは、農家が離農し、他の農家の手に渡った時点で耕地に変わってしまうことによる。しかし、この責任は誰にあるだろうか。新しい農家は耕地として借りたわけだから、責任が特定できない。永年草地の維持を目標とする場合には、河川の近くや傾斜地といったように、特定の土地に限定したほうがよい。

作物の多様化についても、農地の70%に1種類の作物を作付け、あとが5%という要件であれば、農家のほとんどが基準を満たすことができるだろう。」

(5) グリーン化による行政負担の増加

環境重視というグリーン化の方向性自体は同意できるものであるが、その実施運用は過度に煩雑となり、行政負担と農家負担の増大を招くことは疑いないとして、反対の意を表明する利害関係者は非常に多い。

CAPの簡素化や行政負担の削減がEUの課題となっている今日、「行政負担の軽減は、面積当たり単価の把握が容易で、要件の簡単な第1ピラーでやるべきである（vTIのOsterburg氏）」が、グリーン化はこうした流れに逆行するものと考えられる。

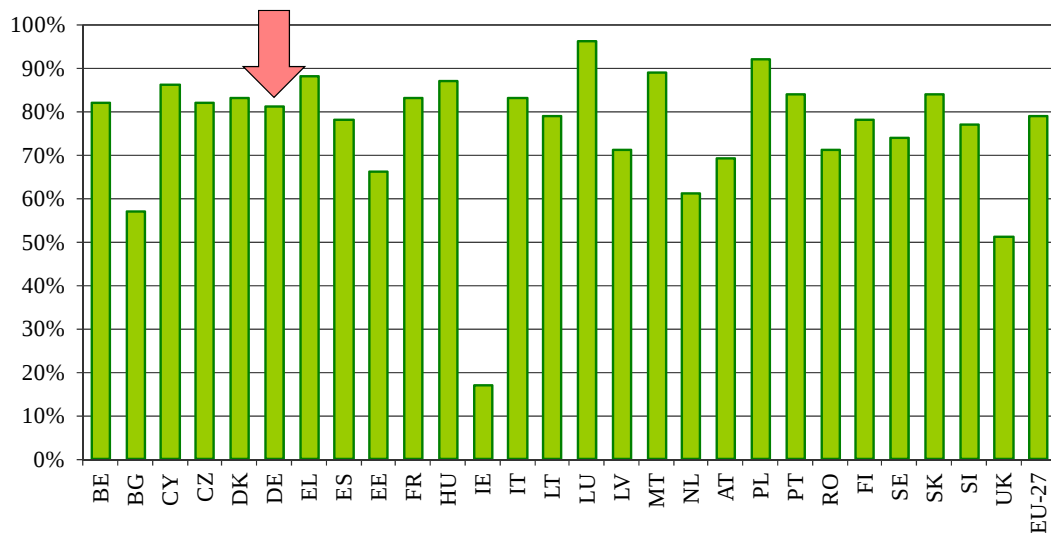
同氏は、「生態学的重点地区については、どうやって管理するかが課題である。小地区をネットワーク化したグリーンベルトや生け垣は、行政負担と環境に対する寄与の大きさの乖離が大きい。農家や行政にとっては、生産性が低く、離れたところにある、一定のまとまりを持った土地を休耕したほうが、管理も簡単で、費用も低く抑えられる。他方、エコロジ的には、幅の小さい土地をネットワーク化することに価値があるが、これを管理するのは容易ではなく、面積や土地の把握におけるミスも増える。」と指摘する。

それゆえ、グリーン化の実施運用においては、農業、管理、環境等の利害関係が競合することになるため、賢い解決策を検討しなくてはいけない。

4. グリーン化のコスト

欧州委員会の影響分析[1]によると、EU-27の79%の経営で、グリーン化による追加費用が生じる（第6図）。影響を受ける経営の割合は、アイルランドの17%からルクセンブルクの96%まで加盟国間で差があるが、この試算によると、ドイツでは81%の経営が費用の増嵩を余儀なくされる。

ここで考慮に入れられているのは、冬季のカバークロップ用種子のための追加費用、生態学的重点地域（ただし、農地の5%）のための生産水準および収入の減少、永年草地維持のための機会費用（他の利用可能性の有無）などである。ここから、欧州委員会も、グリーン化が様々な形で経営所得に影響を及ぼす⁶ことを認識していると言える。



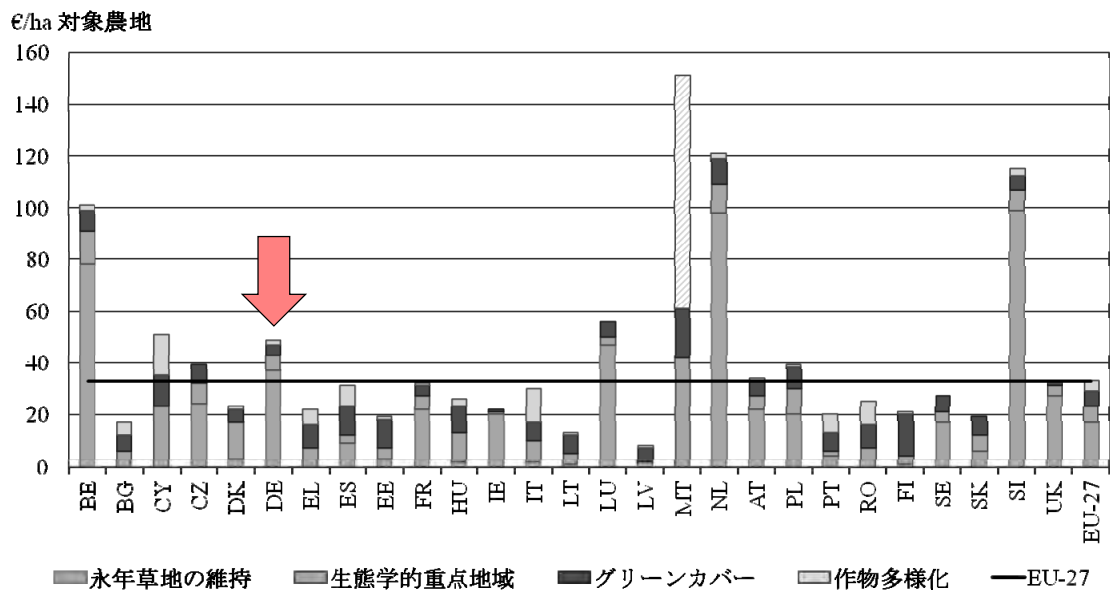
出所：DG AGRI L3.

第6図 グリーン化の追加費用が生じる経営の割合

また、EU-27 で全てのグリーン化措置を合わせた ha 当たり平均費用は 33 ユーロ、うちおよそ半分の 17 ユーロが永年草地の維持に掛かると見積もられている（第7図）。

この数値は、加盟国や地域間の農法や土地利用、経営のタイプ、土地生産性、環境活動の実践水準等の差異を無視した平均値であり、永年草地の機会費用等によって、加盟国間で大きな差があることは言うまでもない。この試算によれば、ドイツにおけるグリーン化の費用は、EU 平均を上回る 56 ユーロに上る。

オランダ、スロベニア、ベルギー等では、永年草地をすき返ししないことによる機会費用が非常に大きいし、園芸主体の生産性の高い地域では、セットアサイドの影響を強く受ける。果樹園やオリーブ、ブドウの多い南欧では、作物の多様化やグリーンカバーに高いコストがかかるが、そもそもこれらの永年性作物の栽培経営においては、作物の多様化を適用することは技術的に不可能である。



出所：DG AGRI L3.

第7図 グリーン化の平均費用

欧州委員会は、直接支払の ha 当たり平均単価を 267 ユーロ、直接支払の予算を約 400 億ユーロ、2020 年における対象農地面積を 1 億 5,100 万 ha と見積もっている（第2表）。ここから、120 億ユーロ（400 億ユーロの 30%）のグリーン支払に対して、その費用は、EU 全体で 50 億ユーロに達するものと推察される（Matthews[3]）。

第2表 グリーン化の費用の試算

直接支払の平均単価	267 €/ha
直接支払の予算	400 億ユーロ
対象農地面積	151百万ha
グリーン化のha当たり費用	33 €/ha
グリーン化の費用 (€)	49.83 億ユーロ
グリーン支払 (€)	120 億ユーロ

出所：Matthews[3]を基に作成。

また、European Commission[2]の試算によれば、グリーン化の導入に伴う新しい情報提供義務によって、農家コストが 4 億 3,485 万ユーロ、行政コストが 2,239 万ユーロ、計 4 億 5,724 万ユーロの追加費用が発生する（第3表）。なお、前述の農家がグリーン化要件を満たすための費用は、ここでは考慮されていない。

第3表 グリーン化の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	有機証明を支払機関に提出	小規模農家以外の有機農家	31.29 €	5	2.61 €	1	130,861	341,220.65 €
農家	情報義務の精通	要件の精通	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	30	15.65 €	1	5,445,701	85,197,988.56 €
農家	申請書作成、記録	生態学的重点地域と作物	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	120	62.58 €	1	5,445,701	340,791,954.26 €
農家	検査とチェック	現場確認	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	60	31.29 €	1	272,285	8,519,798.86 €
小計									434,850,962.30 €
行政	検査とチェック	有機証明の入力	小規模農家以外の有機農家	10.89 €	1	0.18 €	1	130,861	23,751.31 €
行政	検査とチェック	生態学的セットアサイド・作物データ	グリーン化した全農家	10.89 €	15	2.72 €	1	5,445,701	14,825,920.35 €
行政	情報義務の精通	要件の精通	グリーン化した農家の10%	18.47 €	15	4.62 €	1	54,457	2,514,552.33 €
行政	検査とチェック	現場確認	グリーン化した農家の5%	18.47 €	60	18.47 €	1	272,285	5,029,104.66 €
小計									22,393,328.66 €
計									457,244,291.00 €

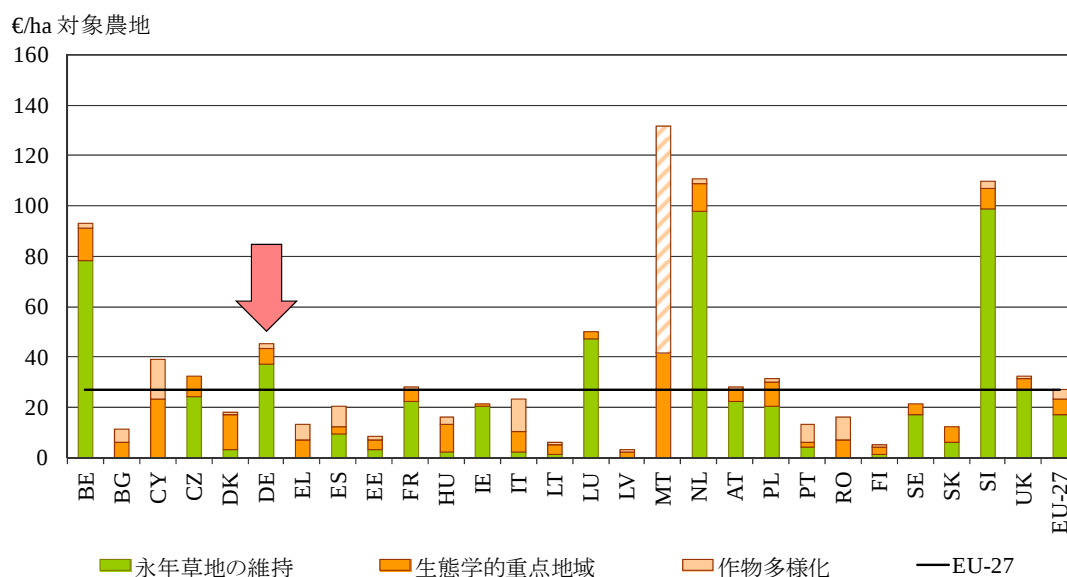
資料：European Commission[2]を基に筆者が作成。

5. むすび

最後に補足しておく、規則案では、冬季のカバークロップ要件が削除されている⁷。よって、第8図では、欧州委員会の試算したグリーン化の平均費用から、グリーンカバー分のコストを差し引いたものを示した。

現行の規則案で記されている3つの要件のためのhaあたり平均費用は、EU-27で27ユーロ、ドイツでは45ユーロとなる。

いずれにしても、第1ピラーのグリーン化は、農家費用が非常に高くつく。他方で、グリーン化要件を免除される有機農家は、グリーン支払の導入によって自動的に便益を享受しうるものと考えられる。



出所：DG AGRI L3 を基に筆者が作成。

第8図 グリーン化の平均費用（グリーンカバーを除く）

強調したいのは、既存の直接支払の代替として導入されるグリーン支払が、これに掛かる少くない追加費用のために、農業収入の減少をもたらすという点である。このことは欧州委員会も認識しているはずであり、グリーン化が環境効果や所得支持においてどのような役割を果たすのか、グリーン化による環境便益の増大と行政および農家の負担増大のバランスをどう評価するのか、現行のクロスコンプライアンスの強化や改訂ではいけなかったのか、単価設定をどうするのか、個人的には首をかしげざるを得ない。

EU は、農家が「何を」生産するかではなく、「どのように」生産するかを制御しようとしているが、グリーン化の平均費用における加盟国間格差は顕著であり、第1ピラーの下で EU ワイドの支払を行った場合、第2ピラーの下での差別化された地域ベースの支払に比して、効率が低下することは明白である。直接支払の課題となっている「よりよいターゲティング (better targeting)」の達成とも、まったく逆行している。過失 (error) のリスクや、支払機関等の行政負担が増大することも既に見た通りである。

結局、active farmer も Capping もグリーン化も、納税者に理解されやすいことだけを目的にしたものと言っても過言ではなからう。

6. 引用文献

- [1] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Accompanying the document Proposals 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 - establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) - on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and the Proposal for a COUNCIL REGULATION determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organisation of the markets in agricultural products, Brussels, 20.10.2011.

- [2] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.
- [3] Matthews, A.(2011): <http://capreform.eu/what-is-the-likely-cost-of-greening-pillar-1/>
- [4] Osterburg, B. (2011): „Greening“ der EU-Agrarpolitik nach 2013 – Neuausrichtung oder Deckmäntelchen?, Kolloquium der vTI-Agrarökonomie, 30. März 2011.
- [5] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.
- [6] 莊林幹太郎（2009）「EU の農業環境政策：クロスコンプライアンスと環境支払」（第 26 回土・水研究会資料），2009.02.

¹ 農業環境政策では、WTO に適合するためにインセンティブの額が制限され、魅力的な支払を行うことができないため、参加数が少なくなってしまう。

² また、同氏は、第 1 ピラーで農業環境政策をすることで、グリーンボックスにも問題が出てくる可能性にも言及している。コミュニケーションで提案されていた輪作について、「グリーン化で輪作をすれば、1 年ごとの支払になり、次の年には受給権が変わってくる。これがグリーンボックスで可能かどうか分からない。欧州議会の出した鑑定書では、グリーンボックスの能力が失われてしまうから非常に危険だと言っている」。

³ 現在、どの国も例外なく国家財政は非常に厳しい。資金が足りないということになれば、グリーン化が導入されても、指定地区を対象としたものになるだろう。このことは、必ずしもすべての農家に同じだけのお金が渡るわけではないということを意味する。

⁴ Deß 氏は農業委員会の主席だが、議会の立場とは違った提案をした。議会の目標が第 1 ピラーを強化することであったのに対し、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の立場から、第 2 ピラーを農業環境政策によって強化するという立場を示したのである。

⁵ 「Aigner 連邦農相も、農家連盟と非常に近い立場にあるという政治的な理由から、自身の支持層を守るべく反対を示している。農家連盟やドイツ農業連合（DLG）が批判すれば、自分も批判することになる（ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授）」。

⁶ ただし、グリーン化による便益（土壌の品質や肥沃度の改善、投入財の減少、気候変動への抵抗力の改善など）の定量化は不可能であり、考慮されていない。

⁷ 生態学的重点地域の要件も、5%から 7%に引き上げられているため、グリーン化のコストはこの推計値よりも大きくなると考えられる。