

第1章 次期CAP法案の審議状況

—「公共財供給政策」への転換をめぐる—

総括上席研究官 増田 敏明

はじめに

1. 現行 CAP 制度
 - (1) 現行 CAP 制度の概要
 - (2) 現行 CAP 制度に対する主要な指摘
2. CAP 予算額の審議状況
 - (1) CAP予算額と直接支払の再配分
3. 直接支払の審議状況
 - (1) 直接支払の再構成
 - 1) 次期改革法案における直接支払の再構成
 - 2) 基礎支払(直接支払)と支払受給権
 - (2) グリーニング支払
 - 1) グリーニング支払(直接支払)
 - 2) グリーニング基準に係る制裁措置
 - 3) クロスコンプライアンスとの関係
 - 4) 農業-環境-気候事業(農村振興政策)との関係

【参考】農村振興政策等における環境・気候対策
 - (3) 青年農業者支払
 - 1) 青年農業者支払(直接支払)

【参考】農村振興政策における新規就農者対策
 - (4) 条件不利地域対策
 - 1) 条件不利地域支払(直接支払)

【参考】農村振興政策における条件不利地域対策
 - (5) 小規模農業者支払
 - 1) 小規模農業者支払(直接支払)

【参考】農村振興政策における小規模農業者対策
 - (6) 任意カップル支払
 - (7) 活動農業者(active farmer)
 - (8) キャッピング(受給上限設定)
4. 市場措置の審議状況
 - (1) 市場介入
 - (2) 生産者組織
 - (3) 例外措置
 - (4) 農業危機予備費
5. 農村振興政策の審議状況
 - (1) 農村振興政策
6. 今後の審議スケジュール
7. 次期CAP法案の意義と今後の展望

次期CAP法案の審議状況

—「公共財供給政策」への転換をめぐる—

総括上席研究官 増田 敏明

はじめに

現行CAP（CAP：Common Agricultural Policy EU共通農業政策）の実施期間は2013年までとされており、次期期間となる2014年から2020年までにおけるCAPのあり方をめぐり、EUでは2010年以降精力的に検討が進められてきている。

2010年には、パブリック・ディベート、欧州委員会による政策選択肢を提示した文書「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、欧州委員会の次期中期財政フレーム（MFF：Multi-annual Financial Framework）提案、同年10月には、欧州委員会の次期CAP法案、同法案に関連した影響評価分析、一般向けPR資料などが公表され、この直後から農相理事会（加盟国農相会議）、欧州議会農業委員会における同法案の審議がスタートし、2012年12月には、農相理事会、欧州議会農業委員会において、累次の審議を踏まえ、それぞれにおける法案修正意見原案が作成され、欧州議会農業委員会においては、2013年1月には修正意見の採決が行われ、3月中に欧州議会総会、農相理事会においてそれぞれの立場を確定すべく調整が進められているところである。

一方、「次期中期財政フレーム提案」は、次期CAP期間と重なる2014年から2020年までのEU全体の予算と配分を定める計画であり、欧州理事会（欧州加盟国首脳会議）において審議されている。この欧州理事会決定案（内部資料）の中には、次期CAPに関し、予算額のみならず、農業の直接支払水準の平準化、大規模受給者の上限設定、グリーンングの構成要素など、次期CAP改革の主要な構成要素の方向性に関する内容が含まれている。したがって、中期財政フレームが実質的に確定した後でないと、CAP法案に関する農相理事会、欧州議会における正式の修正意見も確定せず、両者の政治的調整プロセスもスタートできない。

当初の想定では、中期財政フレームが2012年11月の欧州理事会において合意され、これを受けて、CAP法令は、2013年初めまでに、農相理事会、欧州議会の間の政治合意が図られる予定であった。しかし、中期財政フレームをめぐり、英国、ドイツなどの純拠出国が一層のEU予算削減を要求していた一方で、農業予算についてフランス、アイルランドなどが現状維持を主張したことなどから、調整が難航し11月の欧州理事会では決着できず、2013年2月の欧州理事会においてようやく決着が図られた。

欧州理事会の中期財政フレームの結論は、欧州議会総会による同意を経て正式に成立することになるが、欧州議会は、欧州理事会の決定を是としていない状況にあり、その調整に更に時間が要する見込みである。

2013年1月の農相理事会のアイランド議長の案では、2013年6月までに、農相理事会と欧州議会の政治合意を得てCAP改革法を成立させることが予定されている。しかし、今回のCAP改革の焦点である直接支払改革は、CAP改革法が成立しても、グリーンング支払の同等措置などは、欧州委員会による細則（実施法行為）が決まらないと、加盟国が実施体制を築けないが、この細則の作成はCAP法採択以降になると見込まれている。このことから、2014年における直接支払改革を含む本格的な次期CAP改革の実施は見送られる公算が高くなってきており、2013年の3、4月頃に、2014年におけるCAPの経過措置法案が提案される可能性がでてきている。

しかし、本稿の最終校正をしている2013年3月12日の時点では、中期財政フレームの決定が更に遅れる見込みがでてきたことから、CAP改革の政治合意は、7月から9月にまで延期される可能性も出てきている。

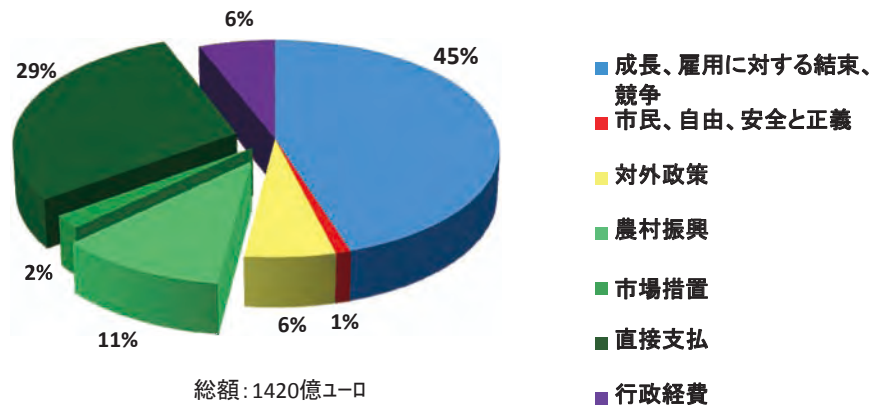
欧州委員会の次期CAP法案と影響評価分析については、昨年度の報告において詳しく説明したので、本稿においては、次期CAP法案の中核的なテーマであるグリーンングなど主要な論点につき、欧州委員会のCAP法案と、これに対して、欧州理事会、農相理事会、欧州議会においてどのような修正意見がでているのかを整理し、最後に、現時点におけるCAP改革の方向性について論じることとする。

1. 現行CAP制度

次期CAP 改革法案の内容に入る前に、現行CAPの仕組みと問題点を簡単に解説しておく。

まず、EU全体の予算総額に対して、CAPは約4割（次図の緑色部分）、農業直接支払は約3割（深緑部分）となっている。

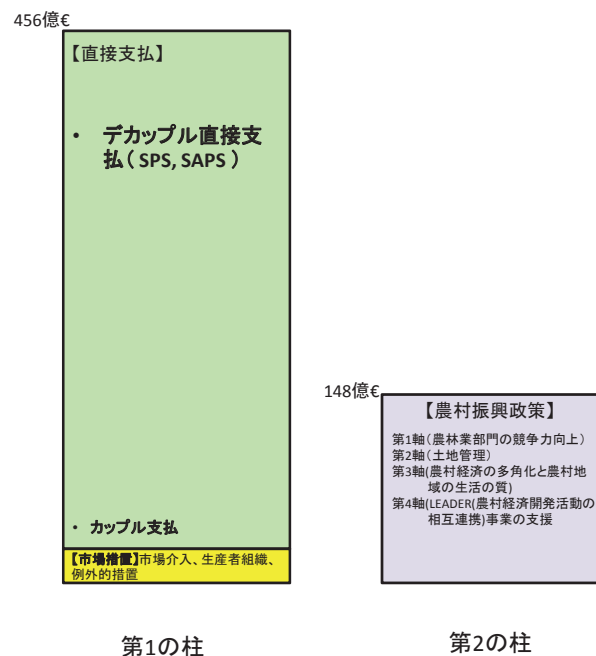
CAP予算は、EU予算の約4割
直接支払は、EU予算の約3割



資料：筆者作成

第1図 EU予算とCAP予算

(1) 現行CAP制度の概要



第2図 現行CAPの概要

資料：筆者作成

【CAPの二つの柱】

CAPは、二つの柱から構成されており、「第一の柱」は、直接支払、市場措置、「第二の柱」は農村振興政策からそれぞれ構成されている。

第一の柱は、EUが全額財源負担する。第一の柱は、EU全体の農業者を対象として共通して適用される。

これに対して、第二の柱は、加盟国とEUが共同して財源負担し、加盟国の実施する事業に対して、EUが部分的（大部分の事業に対しては5割）に財源負担するという形をとる。したがって、第二の柱においては、加盟国の実態に応じた事業が仕組みられ、また、第一の柱よりも狭い範囲の農業者が対象となる。

こうしたことから、EUにおいて、第一の柱の政策は、多様な加盟国の事情に対して中立的な措置として政策上位置付けられており、EUの農業政策責任者は次のように説明している。

「例えば、EU加盟国における農業構造、農業事情は区々であり、英国のような大規模農家主体の加盟国もあれば、ルーマニアのような零細農家からなる加盟国もあって、構造政策に関する立場も加盟国ごとに異なる。全加盟国にほぼ共通して適用される直接支払、価格政策など第一の柱の政策は、構造政策に関して中立的と政策的に位置づけられており、積極的に構造政策を実施しようとする加盟国は、加盟国の主体性の下に実施しうる第二の柱の中で行うと、政策は整理されている。」

第一の柱には、CAP予算の約76%となる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3億ユーロであり、直接支払がCAP予算の70%を占めている。

【第一の柱：現行制度】

（直接支払）

第一の柱のうち、直接支払は、マクシャリー改革によって1993年から介入価格を大幅に引き下げた際に、これによる農業者所得の損失を補償するために導入されたものである。介入価格引下げ後に農業者所得が従前通り維持されるよう、介入価格の引下げ分にはほぼ相当する額が、面積・頭数当たり単価に換算され直接支払とされた。

当初の直接支払は、生産調整を伴う「面積・頭数支払」（WTO農業協定の「青の政策」として削減対象外。）であったが、WTOドーハラウンド交渉の進展の中で、「青の政策」が削減対象となる方向が明らかになってきたことから、2005年以降、直接支払の大部分を、生産から切り離された「デカップル所得支持（WTO農業協定の「緑の政策」として削減対象外となる。）」である「単一支払（SPS）」（以下では、この単一支払を指して「直接支払」という。）へ移行させてきている。

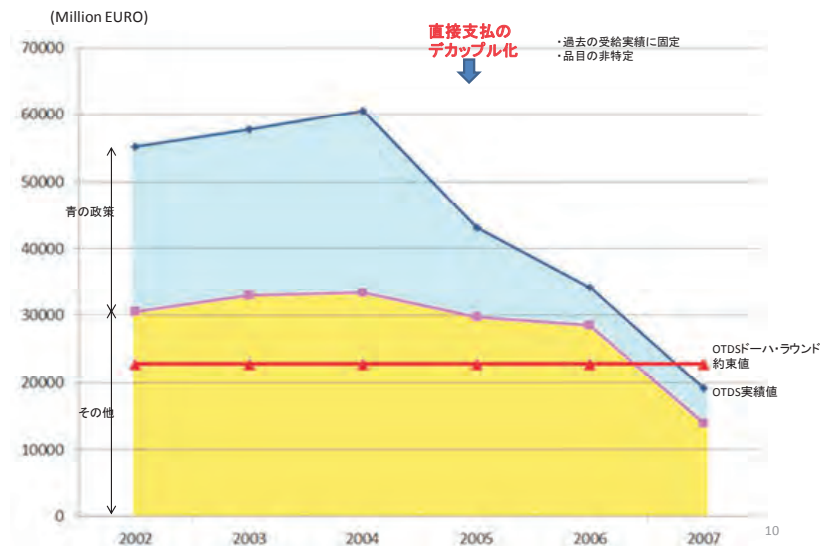
第1表 ドーハラウンドと直接支払改革

2000年からのドーハラウンド交渉		
ウルグアイラウンドでEUが米国との秘密交渉により導入した「青の政策」の削減対象化の動き		
	マクシャリー改革による 直接支払	中間レビューによる直接支払
制 度	補償支払(1993ー) 面積支払(2000ー)	単一支払(2005ー)
目 的	➢支持価格引下げに伴う 「所得損失の補償」	➢「緑の政策」へ変更 ➢「生産から人へ」
WTO分類	➢「青の政策」 ➢生産調整下の面積(頭 数)支払	➢「緑の政策(デカップル所得支 持)」 (基準期間後の生産(品目、量、価 格、要素使用、生産の有無)にリン クさせない支払)

資料：筆者作成

EUは、デカップル所得支持への移行に当たって、移行の前後で農業者の所得が維持されるよう、2000年から2002年の直接支払の受給実績額を「受給権」として設定し、個々の農業者に配分した。

この結果、WTO上の「青の政策」の額は、2005年以降急激に減少し、EUは、ドーハラウンドにおける農業議長提案の削減目標を既にクリアーしている。



第3図 ドーハラウンドとEUの国内支持

ー「青の政策」を削減対象とする議長提案との関係ー

資料：WTO通報，WTO議長提案から筆者作成

WTO協定の「デカップル所得支持」は，支給条件につき，固定された過去の実績に基づく
とされ，基準期間後の生産（品目，量，価格，要素使用，生産の有無）にリンクさせては
ならないとされている。

EUでは，過去の受給実績をベースとして受給権が設定されたが，この受給権は，借地の
問題もあって，土地とは別に譲渡しうるとされたことから，その後，受給権所有者と農業
生産の実態が乖離し始め，非農業者による直接支払受給，受給額の既得権化，農業生産性，
環境保全に寄与しない非農業地による受給などの問題が生じ，欧州会計監査院などから改
善勧告を受けてきている。

第2表 デカップル所得支持と欧州会計監査院の指摘

	WTO農業協定 (デカップル所得支持*)	EUの直接支払 (単一支払 2005-)	欧州会計監査院 直接支払指摘
支払基準 農業者 農業活動	➢支払基準は過去の基準年における値 ➢支払額は、基準年より後の生産の品目、数量、価格、生産要素投入量から切り離されていない。 ➢生産を行うことが要求されてはならない。	➢支払基準は過去のカップル支払の受給実績 ➢対象品目は非特定 ➢農業生産を行っていないくても、最低限の農地管理が行われていればよい。	➢農業活動を行っていない受給者は除外すべき ➢受給額が既得権化している。 ➢農業生産と無関係な受給単価設定は不適切。 ➢生産性向上、環境保全に寄与しない非農業用の土地、農業活動は受給除外にすべき。 ➢環境保全等の外部効果が支払基準に反映され、遵守義務の違反には大幅な支払減額をすべき

資料:筆者作成

(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。CAP創設当初からの制度であるが、1993年のマクシャリー改革で介入価格が大幅に引き下げられ、その時に改訂された名目水準が、現在に至るまでほぼ維持されてきており、2008年のCAP改革（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運用されているが、2009年に「乳製品市場危機」以降は、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てきている。

【第二の柱：現行制度】

「第二の柱」は、農村振興政策であるが、我が国で言う「農村振興政策」だけではなく、生産対策、経営対策、流通対策、林業対策などを幅広く含む補助事業の集合体である。第二の柱では、EUが、事業メニュー、一般的な枠組みを定めるが、加盟国が、その枠内で、主体的に事業を選択し、具体的な事業内容、支払条件を定める。このため、加盟国の事情に応じた事業が仕組まれる。対象となる農業者は、第一の柱よりも狭い。

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（総予算額は、加盟国の共同負担額を合わせると、この倍近くの額になる。）。

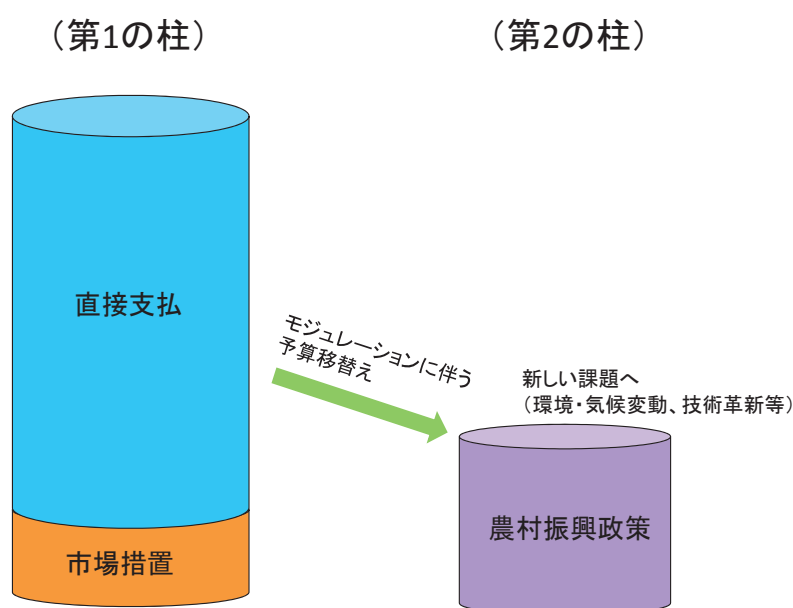
第1の柱から第2の柱へ予算を移す仕組みであるモジュレーションは、2000年度に任意措置として導入され、2003年度からは、義務措置とされた。

モジュレーションとしては、2012年度までに、直接支払受給額5,000ユーロを超える農家につき10%、300,000ユーロを超える農家につき14%減額し、農村振興政策の財源に移し替え、環境・気候などの新しい課題に充てられている。欧州委員会は、2008年改革（ヘルス

チェック)において、第一の柱の直接支払受給額の更に累進的な徴収を考えていたが加盟国の反対で現在の形に落ち着いた。直接支払の分配を図ることに対する政治的な抵抗の強さが見て取れる。

このモジュレーションにより移し替えられる予算は、CAP予算の4%程度に過ぎず、第一の柱から第二の柱への移し替えによる新課題予算の確保の政治的限界を示しているといえることができる。

次期CAP改革においては、第一の柱の直接支払自体が、環境保全、気候変動緩和、青年農業者の新規就農、条件不利地域対策などに資するものとして再構成されており、農業者が環境・気候に資する措置を実行すればほぼ今までどおりの額を受給するように構成されていることもあって、新しい課題に応じた大規模の予算が、第一の柱のなかにおいて確保されつつある。



第4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

【欧州会計監査院の指摘】

欧州会計監査院は、2011年の「直接支払に関する報告書(European Court of Auditors (2011))」などにおいて、

- ・環境保全等の外部効果が支払基準に反映されていない
- ・環境保全等の具体的、日常的な活動を義務づけられていない
- ・遵守義務の違反に大幅な支払減額が行われていない

などと指摘しており、直接支払の環境保全との関連づけの強化を求めている。

また、支払い対象については、

- ・農業活動をほとんど行っていない受益者が対象になっている
- ・農業生産性向上、環境保全に寄与しない「土地」、「農業活動」が対象になっている

更に、分配の公平化については、

- ・農業者間の分配が公平化している、高額受給に対する制限が課されていない
- などの指摘がなされている。

【パブリックディベートの論点】

また、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。その投稿に関し、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、

- ・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
 - ・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
 - ・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
 - ・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
- などの項目に集約している。

2. CAP予算額の審議状況

【欧州委員会のCAP法案に対する欧州理事会、農相理事会、欧州議会の修正意見】

2011年10月に欧州委員会が、理事会及び欧州議会に対して提案した4本の次期CAP改革法案（「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」）は、その直後から農相理事会と欧州議会において審議され、2012年12月には、農相理事会、欧州議会農業委員会のCAP改革法案修正意見の原案がそれぞれ示されたところである。また、これに先立つ2012年2月の欧州理事会（加盟国首脳会議）の次期中期財政フレーム決定においては、CAP改革の主要論点の方向性も示されている。

以下においては、欧州委員会の次期 CAP 改革法案に対して、欧州理事会、農相理事会（議長原案）、欧州議会（農業委員会）がそれぞれどのような修正を図ろうとしているかを分析整理し、最後に、現時点における CAP 改革の方向性について論じることとする。

(1)CAP予算額と直接支払の再分配

【中期財政フレーム】

農業予算の総額に関し、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。関係者は、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極めて重大なことであった、と語っている。

2013年2月の欧州理事会決定における農業関係予算は、中期財政フレームにおける農業予算額（2011年価格）は、

農業予算総額 373,179十億ユーロ

うち 市場・直接支払は、277,851十億ユーロ、

農村振興政策は、84,936十億ユーロ。

とされている。

農業予算総額案の経過をみると、まず、現行CAPの2007年から2013年の総額（2011年価格）は420,682十億ユーロであったものが、次期CAPに関する欧州委員会提案（2011年7月クロアチア加盟に伴う改訂値）では386.472十億ユーロ（Heading 2 この時点では農業危機予備費は別枠。）となっている。これは、前者を名目値ベースで維持固定した額であるが、実質額では減となっている。

次いで、欧州理事会において、中期財政フレームが審議された11月13日における事前の検討資料（欧州理事会「交渉ボックス」）では、農業予算総額は、364,472十億ユーロと、欧州委員会提案から5.7%減額されたものになっていた。

ところが、フランス、アイルランドなど加盟国が、農業予算額の維持を強力に主張したこともあって、欧州理事会当日（11月23日）に配布された決定案（European Council (22-23 November 2012), "Draft Conclusion" SN 37/12 LIMITE, Brussels, 22 November 2012）では、農業予算総額は372,229十億ユーロと、当初の欧州委員会提案から3.7%減にまで回復されたものとなっている。

最終的な決定（欧州理事会2013年2月）は、11月版とほぼ同水準で、373.179十億ユーロ、当初の欧州委員会提案から3.4%減の額に落ち着いた。最終的な決定には、困難を極めた模様で、その直前に、特定の構造上の課題に直面している加盟国に対する措置として、フランス（1,000百万ユーロ）、スペイン（500百万ユーロ）、アイルランド（100百万ユーロ）、

ポルトガル（500 百万ユーロ）などCAP擁護加盟国，リトアニア（100百万ユーロ），ラトビア（67百万ユーロ），ラトビア（67百万ユーロ）などバルト三国に対して追加配分を大古な
った。

【欧州理事会決定（2013. 2）による第二の柱への追加配分】

フランス	1, 000
スペイン	500
アイルランド	100
ポルトガル	500
リトアニア	100
ラトビア	67
エストニア	50
オーストリア*	700
イタリア*	1, 500
リュクセンブルグ*	20
スロベニア*	150
フィンランド*	600
スウェーデン	150
ベルギー	80
マルタ	32
キプロス	7

（*は，2012年11月の決定案に既に記載のあった加盟国。）

第3表 次期中期財政フレームにおけるCAP予算（当初提案）

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	5976	45502	45726	45971	46191	46180	46169	46157	321897
農村振興政策(4)	14817	14451	14451	14451	14451	14451	14451	14451	14451	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	N.A.	N.A.	682	696	710	724	738	753	768	5072
最貧人	N.A.	N.A.	379	387	394	402	410	418	427	2818
合計	N.A.	N.A.	1061	1082	1104	1126	1149	1172	1195	7889
Heading 3										
食品安全	N.A.	N.A.	350	350	350	350	350	350	350	2450
MFFの外										
農業危機予備費	N.A.	N.A.	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)	N.A.	N.A.	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	62537	62823	63084	63114	63146	63177	440156
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

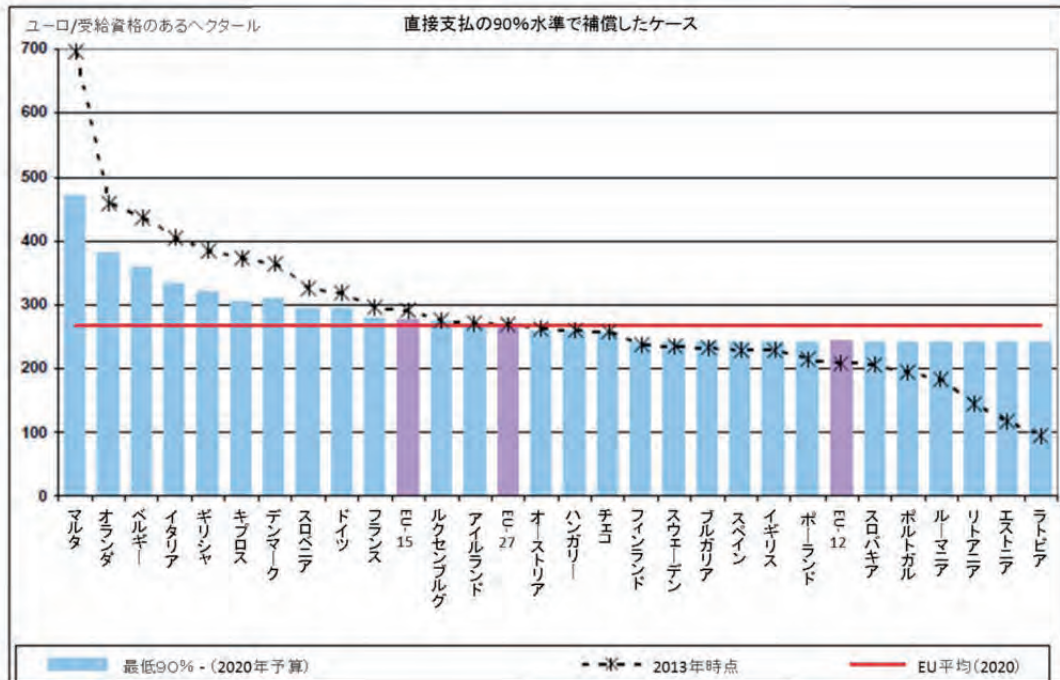
資料: DG-Agri

【支払配分の公平化：欧州委員会提案(2011.10)】

次期 CAP 改革においては、加盟国間及び農業者間、地域間の支払水準が不公平になっているという批判を受けて、支払水準の乖離縮小が図られる。

公平化措置としては、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5図 直接支払の加盟国間の配分

第4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、フィンランドの順に続いている。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一層の再配分を求めている。

【審議の状況】

審議当初から、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ており、また、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、フィンランドは、揃って反対意見を表明している。また、欧州議会においても、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。

【欧州理事会（2012. 11）の修正意見審議】

欧州理事会の中期予算フレーム決定（2013. 2）においては、欧州委員会提案（EU 平均の 90%未満の加盟国につき、EU 平均 90%との乖離分の三分の一分を増額調整）に即しつつ、2020 年までにすべての加盟国が最低でもヘクタール当たり 196 ユーロの水準となるよう調整することが追加され、バルト三国に対する政治的な配慮が図られている。

【農相理事会議長中間報告（2012. 12）の修正意見審議】

農相理事会議長報告（2012. 12）では、単に未解決案件とされている。

【欧州議会農業委員会（2013. 1）の修正意見審議】

欧州議会農業委員会修正意見（2013. 1）では、調整の加速化とともに、EU 平均の 65%を最低水準とすべきとの意見とされている。

なお、EU 平均値（フラットレート）は、ヘクタール当たり 267 ユーロなので、欧州議会意見の 65%は 174 ユーロということになり、欧州理事会の最低水準 196 ユーロよりも低い。

【農業者間の分配公平化：欧州委員会提案(2011. 10)】

農業者間の分配公平化としては、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している。

【審議の状況】

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。

また、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。

【修正意見の審議状況】

農業者間の分配公平化については、欧州理事会資料では言及がなく、農相理事会議長報告では、農業特別委員会において問題点を整理中であるとされている。

【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%に未満の 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。

欧州理事会案では、加盟国の選択として、第一の柱の予算の 15%までを第二の柱へ移し替えることができるとされ、また逆に、加盟国の選択として、第二の柱の予算の 15%までを第一の柱に移すことができるが、更に、単位面積当たり直接支払額が、EU 平均の 90%未満の加盟国は、これに 10%追加しうる（合計 25%まで）とされており、欧州委員会提案と比較して、加盟国の自由選択の幅が大きく拡大されている。

3. 直接支払の審議状況

(1) 直接支払の再構成

1) 次期CAP法案における直接支払の再構成

【欧州委員会提案(2011. 10)】

次期CAP改革法案では、直接支払は次のように再構成されることになる。

	直接支払総額の割合	(主な受給要件)
基礎支払	以下の残額	(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、2004 年 5 月より前からの 15 カ国の加盟国における「単一支払 (SPS)」, 2004 年 5 月以後の中東欧などの 12 カ国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、次期の CAP においては「基礎支払」が導入される。

「基礎支払」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」が上乘せされる。グリーンング支払には加盟国の直接支払総額の 30%が充てられる。

「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して、農業者の支払受給権の 25%分が上乘せされるものである。「青年農業者支払」には、加盟国の直接支払総額の 2%以内が充てられる。

「小規模農業者支払」は、簡略化された固定額支払で、その受給者は、申請手続きが簡略化されるが、他の直接支払を受けることはできなくなる。「小規模農業者支払」には、加盟国の直接支払総額の 10%以内が充てられる。

ほかに、加盟国の任意選択支払として、「条件不利地域支払」が設けられ、加盟国の直接支払総額の 3%以内を充てることができる。

また、加盟国の選択支払である「カップル支払」は、現状水準以内で維持することができることとされている。

第 4 表 直接支払の内訳（欧州委員会提案）

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

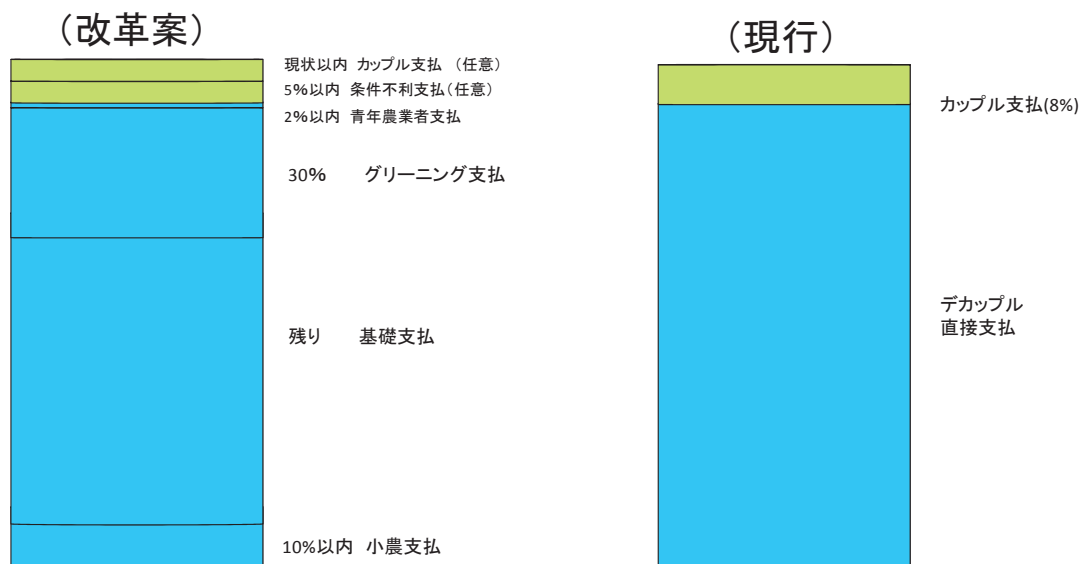
資料： European Commission (2011a)

（現行直接支払との比較）

実際の制度改革後の農業者受給額は、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影響され、また、加盟国がどのような支払選択をして実施するかにもよるが、ここでは、これらを捨象して改革の前後で農業者の受給がどのようになるかをみてみよう。

まず、直接支払総額については、中期財政フレームの欧州委員会提案（2011年6月）では、名目値で2013年水準が維持されているが、欧州理事会の案（2012年11月）では、これが4.5%削減されている。後者によれば、直接支払総額は、名目値で現行直接支払の95.5%がベース

となる（物価上昇を踏まえた実質ベース値は、更に低下する。）。



第6図 直接支払の改革

資料：筆者作成

次に、「カッブル支払」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、選択していなければ受給していたであろう基礎支払、グリーンング等の相当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、グリーンング支払等の受給者にとっての受給額には影響しない。

したがって、現行のデカッブル直接支払に相当する額は、基礎支払、グリーンング支払、青年農業者支払、条件不利地域支払の合計額となる。このうち、「青年農業者支払(2%以内)」と加盟国選択の「条件不利地域支払(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ンング支払の和は、直接支払総額から2~7%以内の減額がある程度であり、金額的には、現行の直接支払は、全体額が95.5%に圧縮された上で、更に2~7%の減があるものの、概ね、基礎支払とグリーンング支払の和に対応している。

重要なことは、大部分の農業者にとって、改革後の制度の下で基礎支払とグリーンング支払の両方を受給することができれば、従来の制度の下における直接支払受給額に近い額を受け取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。

2) 基礎支払（直接支払）と支払受給権

（支払受給権 Payment Entitlement）

「支払受給権」は、特定の適格ヘクタール数（eligible hectares）について直接支払交付を受ける条件付きの権利である。支払受給権は、土地と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、その支払受給権に付属している適格ヘクタール数に該当する区画（農業者が使用しうる状態にある区画）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。これにより発効した支払受給権には、基礎支払の交付を受ける権利が付与される（DPR 25条、26条）。（申告する「農業者が使用しうる状態にある土地」は適格性の条件を満たしていればよく、受給額は、受給権の単価によって決定される。）

EUにおいて、デカップル直接支払を「支払受給権」という形で制度を設計した理由は、検討時の欧州委員会の内部の議論では、受給権は選択肢の一つであったが、①過去の受給額をベースに設定できること、②譲渡可能にしうることという二点において他の選択肢より優れていたため、これを採用したということである。

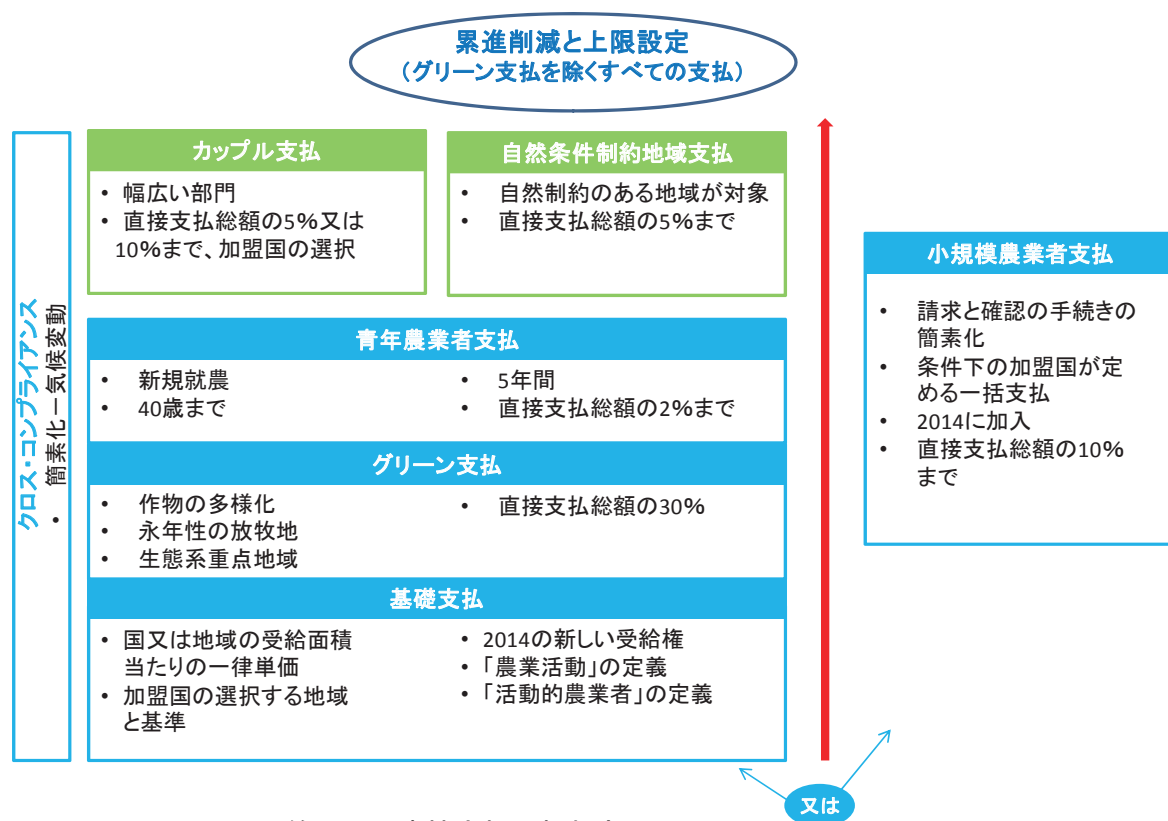
この「農業者」とは、「農業活動（雇用農業者によるものでも差し支えない。）」を行っている者である。「農業活動」には、「農業生産」以外に、「土地を放牧、耕作に適した状態に維持していること」、更に、「その状態が自然に保たれている場合には加盟国の定める「最低活動」を行っていること」が含まれている。

「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り、基礎支払シーリング額に不足が生じ得ないよう設定されている。

「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なくなっている面積、EC 規則等に基づく植林、休耕の面積は含まれる。

（支払受給権の譲渡等）

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。



第7図 直接支払の新制度

資料：EC(2011m)

(2) グリーニング支払

1) グリーニング支払(直接支払)

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実践（以下、「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」が上乘せして支払われる。

グリーニング支払には、加盟国シーリング（直接支払総額）の30%が割り当てられる。なお、グリーニ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や、上限設定の適用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。

グリーニング基準は、欧州委員会法案において次のように規定されている。

① 作物の多様化

3ヘクタールを超える農地（arable land。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。EC規則に基づく休耕地を含む。）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。

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。

環境，気候に資する「グリーンング」措置は，次期CAP改革法案の中核部分である。法案を提案した欧州委員会は，欧州の農業政策全体を，単なる「農業振興政策」から，国民全体が裨益する環境，気候などの「公共財を供給させる政策」へ転換させるという遠大な政策意図を語っており，同時に，農業予算の正当化（legitimazation）を図り農業予算総額の維持確保に繋げるという意図を併せ持っている。

一方，加盟国にとっては，新たに導入される環境，気候に資するグリーンング基準が，自国の農業者にとって，過大な負担とならないか，実行可能かという観点から，審議開始当初から，加盟国による選択支払とすべきとの意見も強かった。しかし，フランスなどグリーンング支払の導入を積極的に評価する加盟国もあって，議論は，①グリーンング基準を各加盟国における実行に支障のないよう緩和するとともに，②グリーンング基準と同等以上の環境，気候措置を行っていると認められるならばグリーンング支払の対象とするという方向に集約されつつある。

【グリーンング基準の環境，気候への効果】

欧州委員会の法案に関する『影響評価分析』における，グリーンング基準の環境，気候への効果について既に紹介したことがあるので，ここでは，要点を簡単に触れておくにとどめる。

「作物の多様化」は、「作物の輪作」として検討されていたので、『影響評価』においては、「作物の輪作」につき評価されている。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。

「永年牧草地の維持」については、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、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

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，

【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

【グリーンング支払のWTO通報分類】

欧州委員会は、『影響評価分析』において，グリーンング支払につき，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，グリーンング支払のWTO通報に関しては，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）

したがって，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と『影響評価分析』に書かれている。

その後，EU農業総局国際担当が「環境支払」として通報するかもしれないと発言しているようである。注視していく必要がある。

【グリーンング支払の審議状況】

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た。

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た。

【農相理事会，欧州議会の立場】

グリーンング基準の欧州委員会案に対する欧州理事会，農相理事会，欧州議会の主要な立場は次表のとおりである。

第5表 グリーニング基準，同等措置に対するそれぞれの立場

	欧州委員会案 2011. 10	欧州理事会 2012. 11	農相理事会 特別委員会 2013. 3. 4	欧州議会 農業委員会 2012. 12
グリーニング基準	① 作物の多様化 ●3ha超農地につき3種以上 ② 2014年永年牧草地の維持 ③ 生態系重点地域の確保 ●適格面積の7%以上	—	①●30ha超農地につき3種以上、30ha以下10ha超農地につき2種以上 ②●(永年牧草地/総農用地)が5%未満の減なら適用除外 ③●適格面積15ヘクタール超農地につき、2014年から3%以上、2016年から5%以上とし、2017年3月に実施状況評価の上、適切ならば、2018年から7%以上。 ●同等措置の農業・環境支払対象は除外	①●10ha超30ha以下農地につき2種以上 ●30ha超農地につき3種以上 ②●加盟国、地域の永年牧草地の割合は維持 ③●適格面積10ヘクタール超の農地につき、3%(初年度)、5%(2016年度)、7%(2018年度)
グリーニング基準同等措置	上の三条件以外でも、野鳥保護、有機農業につきグリーニング基準への適合が認められている。	グリーニング同等措置の追加(加盟国に弾力性を付与。)	グリーニング同等措置の追加 上のグリーニング3条件のいずれか一つ以上と同等以上の環境・気候への便益をもたらす措置である、 ①環境支払(第二の柱)、水管理指令に即した措置(クロスコンプライアンスを超える措置等) ②環境、気候に資する加盟国、地域の環境認証制度(クロスコンプライアンスを超える加盟国の環境法令に則した措置等)	「新規措置」として、 ①農業・環境支払の対象農地の自動的承認 ②欧州委員会の認める環境認証による自動的受給 ③永年作物は、土壌保全に有益な実践を行えば受給対象 「グリーニング同等措置」の追加は支持(加盟国、欧州委員会の承認を受けることが必要。)

資料：筆者作成

【欧州理事会の決定】

欧州理事会決定（2013. 2）においては，加盟国の直接支払総額の3割を充てるとし，同等のグリーニング措置に関して，加盟国に対する明確に定義された柔軟性を与えることを求めている。

また，生態系重点地域に関しては，「対象の土地が生産から除外されることなく，正当化されない農業者所得の損失を回避する仕方で行う」とされている。これは，最終段階で挿入された文章で，ドイツの首相が，生態系重点地域（7%）を3.5%に圧縮するよう強く主張していたことを反映させたものである。

【グリーニング三基準の審議状況】

グリーニングの三基準に関し，「①作物多様化」については，当初の欧州委員会法案では3ヘクタール以上の農地につき3作物以上とされているが，欧州議会農業委員会意見（2012年12月）では，対象農地を10ヘクタール超30ヘクタール以下と，30ヘクタール超の二つに分けた上で，前者については2作物以上，後者については3作物以上とし

ており、農相理事会特別委員会に提示された議長妥協案（２０１３年３月４日）でも、１０ヘクタール超３０ヘクタール未満の農地につき２作物以上、３０ヘクタール以上の農地につき３作物以上としており、条件を緩和し足並みを揃えている。

「②永年牧草地の維持」については、農相理事会意見では、総農用地に定める永年牧草地の割合が、基準年次より５％未満の減であれば、基本的に、その国、地域の全農業者がこの条件を満たしていると思なすという規定修正を提案している。

「③生態系重点地域」について、欧州委員会案では適格面積の７％以上とされているところ、欧州議会意見では、対象農地を１０ヘクタール超とし、生態系重点地域を段階的に３％から７％へ拡大していくとしており、農相理事会議長妥協案では、対象農地を１５ヘクタール超とし、２０１４年から３％以上、２０１６年から５％以上とし、２０１７年３月に実施状況評価の上、適切ならば、２０１８年から７％以上とすることを提案し、更に、同等措置として認められた農業環境支払（第二の柱）の対象は適用除外としている。

【同等措置の審議状況】

同等措置に関しては、欧州委員会案において既に、作物多様化、永年牧草地維持、生態系重点地域確保以外にも、EU法令に則した野鳥保護、有機農業については、グリーンング基準の適合が認められており、当初からチオロシュ農業委員も、こうした対象措置の拡大を示唆していたところである。その後の農相理事会の議論の中で、グリーンング基準との「同等措置」というより一般化された概念が現れ、これが欧州理事会、農相理事会の修正意見に取り込まれている。欧州議会も、同等措置の追加を支持するとしている。

同等措置として、農相理事会議長妥協案では、グリーンング３条件のいずれか一つ以上と同等以上の環境・気候への便益をもたらす措置であって、①環境支払（第二の柱）、水管理指令に即した措置（クロスコンプライアンスを超える措置）、②環境、気候に資する加盟国、地域の環境認証制度（クロスコンプライアンスを超える加盟国の環境法令に則した措置）をグリーンングの同等措置として認めることを提案している。

一方、欧州議会農業委員会の提案では、「同等措置」ではなく、「新規措置」として、グリーンング支払に関し、

- ①農業-環境支払の対象農地の自動的承認
- ②欧州委員会の認める農家環境認証による自動的受給
- ③永年作物は、土壌保全に有益な実践を行えば受給対象を追加する修正意見を一票差で採択した。

この欧州議会の法案修正意見については、COPAなど農業者団体からはグリーンングに関する柔軟性が拡大したとして受け入れられているが、欧州議会の内外、環境団体などから、「二重受給となる」、「不道德である」、「CAPが暗黒時代に逆戻りする」などといった強い批判が湧き上がっている。

チオロシュ農業委員の説明によると、第一の柱のグリーンング措置はベースラインであり、第二の柱の農業-環境-気候事業は、第二の柱の下で、環境に対する良好な影響がグリ

ーニング措置のベースラインを上回ると判断される実践に対して支払われるものとして区別されている。

欧州議会案に非難が集中しているのは、このベースラインの考えを排除して、農業-環境-気候事業を実施すれば、自動的に両方の補助金を受け取れると整理しているところにある。この部分の意見は、3月の欧州議会総会では、改められると見られている。

他方、農相理事会では、議長報告（2012年11月）において農業-環境-気候事業については、第一の柱のグリーンングのベースラインと直接リンクしていることから、立場が保留されていたが、2013年3月4日の議長妥協案では、「グリーンング同等措置」として、「グリーンング3条件のいずれか（一つ以上）と同等以上の環境・気候への便益をもたらす措置である ①農業-環境-気候支払（第二の柱）に即した措置（クロスコンプライアンスを超える措置）、②加盟国、地域による環境認証制度（クロスコンプライアンスを超える措置等）」とすることを提案している。

この議長妥協案は、「グリーンング3条件のいずれか（一つ以上）と同等以上の環境・気候への便益をもたらす措置」としている点において、グリーンング3条件（ベースライン）と一定のリンクを付しているが、「3条件をすべて履行した場合」においてもたらされる便益（ベースライン）を超えることが要求されているか否かは、現時点では明らかになっていない。

以下に、グリーンング基準に関する2012年12月時点における農相理事会の法案修正案と2013年1月の欧州議会農業委員会の修正意見を掲げておく。

下の農相理事会の意見は、上で紹介した農相理事会議長の妥協案よりも一段階前の時点における議長中間報告であるが、時間の経過とともに、条件が一層緩和されてきていることが分かる。

【参考１：農相理事会の修正案（２０１２年１２月１４日）】

１．基礎支払を受給する農業者は、その適格ヘクタールにおいて、気候及び環境に有益な農業の実践（グリーンング基準の履行）、又は、これと同等の実践（equivalent practice）を行わなくてはならない。

２．気候及び環境に有益な農業の実践とは、

（ａ）農地（arable land）に三つの異なる作物があること

（ｂ）既存の永年牧草地の維持

（ｃ）農用地（agricultural area）に生態系重点地域（ecological focus area）を確保すること

をいう。

３．同等性とは、

（ａ）農業・環境支払（規則1698/2005の39条（2））、又は、農業・環境・気候事業（改正RDR規則の29条（2）及び水管理指令（同規則の31条（4））の条件に適合し実行される義務、

（ｂ）土壌と水質、生物多様性、景観、気候変動の緩和と適応に関する目的に適合するための加盟国又は地域の環境認証制度（クロスコンプライアンスを超える内容の加盟国の環境立法措置に適合した認証制度を含む。）

をいう。

４．作物の多様化

15ヘクタールを超えた農地には、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。主たる作物は70%を超えてはならず、主要な2作物を合わせて95%を超えてはならない。

（１）適格農地のうち、永年牧草地又は水耕栽培が、75%を超える経営体は、適用除外とされる。

〔（２）加盟国は、10ヘクタール未満の農用地であっても、その周囲の75%以上が森林によって境界が囲まれており、かつ、周囲の残りの部分が直線となっていれば、「作物の多様化」を適用しないことができる。〕

５．永年牧草地

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。

（１）加盟国は、2012年について、総農用地に対する永年牧草地の比率が、基準年次の比率（規則（1122/2009）の3条（2））よりも、5%未満の減少である場合には、この規定を適用しないことができる。（地域レベルでGAEC義務を適用している加盟国は、この基準

が当てはまる地域につき、この規定の適用除外を行うことができる。) この場合、加盟国は、永年牧草地の比率を、加盟国、地域等のレベルで維持しなければならない。

(2) (1) の代替措置として、加盟国は、次の規定の適用を決定することができる。

(a) ある年における総農用地に対する永年牧草地の比率が、[2011年、2012年] の比率よりも、[3%] 未満の減少である場合には、その加盟国、地域等に属するすべての農業者がこの規定を満たしているものと見なされる。

(b) ある年における総農用地に対する永年牧草地の比率が、[2011年、2012年] の比率よりも、[3%] 以上 [5%] 未満の減少である場合には、その加盟国、地域等に属するすべての農業者がこの規定を満たしているものと見なされる。ただし、その経営他において耕起されたすべての永年牧草地につき、個々に申請し公的な承認を受けたということが必要である。

(c) ある年における総農用地に対する永年牧草地の比率が、[2011年、2012年] の比率よりも、[5%] を超える減少である場合には、加盟国は、前項の承認なく牧草地を耕起した農業者に対し牧草地として回復させる措置を取らなければならない。(牧草地を耕起していない農業者及び公的承認を受けて牧草地を耕起した農業者は、この規定を満たしているものと見なされる。)[5%] の閾値が達成されれば、その加盟国、地域等に属するすべての農業者がこの規定を満たしているものと見なされる。

5. 生態系重点地域の確保

農業経営体の適格面積が15ヘクタールを超える場合、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(肥料、農薬を使用しない区画。)、植林地の適格面積、1ヘクタール当たり20本超50本未満永年性作物の植えてある面積、森林境界に沿った適格面積の細長い区画、同等の農業の実践(直接支払規則29条(6)(a)義務対象の面積)として認められた措置であって、農業・環境支払(規則1698/2005の29条(2)、又は、農業・環境・気候事業(農村振興規則31条(4))及び水管理指令(同規則31条(4))に基づくもの、植林地)を確保しなくてはならない。

適格面積の75%超が永年牧草地又は水耕栽培の場合や、農用地の70%超が、牧草地、飼料作物、休耕などに使用されている場合には、この規定は、適用されない。

また、この規定の適用除外として、加盟国は、環境重点地域の50%までを集団行為として実行することができる。

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思われ、これらの追加的な要件を必要としない。

【参考２： 欧州議会（農業委員会）の法案修正意見】

（グリーンング支払の対象となる「新規措置」）

- ① 農業-環境支払の対象農地の自動的承認
- ② 欧州委員会の認める農家環境認証による自動的受給
- ③ 永年作物は、土壌保全に有益な実践を行えば受給対象
を追加する以下の修正意見を採択。

（グリーンング三基準の緩和）

- ① 作物の多様化

10ヘクタールから30ヘクタールまで（委員会提案：3ヘクタール超）の農地であって、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2種（委員会：3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80%（委員会提案：70%）を超えてはならない。

30ヘクタールを超える（委員会提案：3ヘクタール超）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3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75%、主要な2作物は95%を超えてはならない（委員会提案：70%）。

このほか、収量も考慮に入れるとされている。

- ② 既存の永年牧草地の維持

加盟国、地域における永年牧草地の割合は、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%又は7%までは転用することができる。

- ③ 生態系重点地域の確保

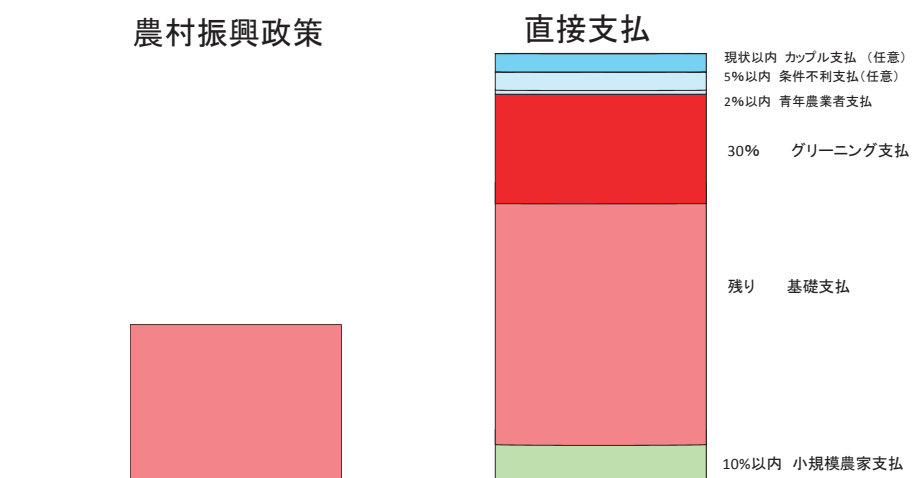
農業者は、永年牧草地を除いた適格ヘクタール数10ヘクタールを超える農地について、少なくとも3%（初年度）、5%（2016年度）、7%（2018年度）を生態系重点地域（休耕地、棚地、景観地、緩衝用の細長い区画、植林地、タンパク源作物、石壁、用水路、生け垣、また、農薬、肥料を使わなければ生産をすることも可能。）として確保しなくてはならない。

2) グリーニング基準に係る制裁措置

グリーニング支払においては、グリーニング基準（同等措置を含む。）を遵守することが、受給の前提条件となっている。

しかし、新しいCAP制度の下では、基礎支払の受給者にも、グリーニング基準の遵守が義務づけられており、グリーニング基準の遵守を怠った農業者に対する制裁措置の範囲が問題となってくる。この制裁措置の範囲によって、遵守義務履行の実効性や、グリーニング条件の性格が左右されてくるからである。

欧州委員会の案では、グリーニング基準不遵守に対する制裁措置は、最大でグリーニング支払額の200%とされている。つまり、制裁は、グリーニング支払を超えて、基礎支払や、農村振興の額にまで及びうるということである。この案に従えば、基礎支払受給者にとって、グリーニング基準の遵守は、単なる努力義務ではなく、不履行の場合には実質的な罰則が発生することになる。



※ グリーニング条件の5割以上を履行しない場合、
グリーニング支払を失い、更に、グリーニング支払予定額の2倍の罰金（基礎支払、農村振興から）

第8図 グリーニング基準不遵守に対する制裁措置（欧州委員会案）

資料：筆者作成

これに対して、農相理事会の修正意見は、制裁措置を、最大でグリーニング支払額の100%までとしており、欧州議会農業委員会の修正意見においても、制裁措置をグリーニング支払額の範囲内にとどめるとしている。これらの場合においては、グリーニング基準遵守は、基礎支払受給者にとって実質的な努力規定になり、グリーニング支払は、「上乗せ加算支払」の位置付けになる。とはいえ、直接支払総額の3割という無視し難い額がグリーニング支払

に充てられることになるので、大部分の農業者は、グリーンング支払を受給しようとして、グリーンング基準を守ることになるであろう。

CAPにおける主要な環境・気候基準としては、このグリーンング基準に加えて、従来からのクロスコンプライアンス、第二の柱（農村振興政策）の農業-環境-気候事業の対象基準がある。次に、これらの基準、グリーンング基準との政策上の関係を整理し、更に、農村振興政策における環境-気候対策のメニューにつき触れる。

3) クロスコンプライアンスとの関係

（クロスコンプライアンス）

最も基礎的な環境・気候に関する遵守基準は、「クロス・コンプライアンス」である。クロス・コンプライアンスは、①環境、気候変動、適正農業規範、②公衆衛生、植物・動物衛生、③動物愛護に関する基礎基準の遵守を直接支払の要件とするものであり、以下の事業が対象となる（CAPのすべての事業が対象となるわけではない。）。

（クロス・コンプライアンスの対象となる事業（HZR 92条））

（第一の柱）

直接支払（小規模農業者支払は除く。）、
ぶどう作の再編、青刈り、

（第二の柱）

植林事業、
農林システム樹立、
農業-環境-気候事業、
有機農業、
Natura 2000と水枠組み指令支払、
条件不利地域支払、
動物愛護、
林業・環境サービス、森林保全

次期改革法案においてクロス・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、法令で定められた管理条件（S:SMR）の数が18から13に削減され、適正農業・環境条件（G:GAEC）に関する基準の数が15から8へ削減された。

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

クロス・コンプライアンスの審議状況に関しては，欧州議会農業委員会において，公衆

衛生，動物衛生に関する制裁措置を緩和することなどが提案されている。

4) 農業-環境-気候事業（農村振興政策）との関係

欧州委員会法案では、このクロス・コンプライアンスを超える基準が、既に述べたグリーンニング基準となり、更に、このグリーンニング基準をベースラインとして、これを超えた環境保全誓約事項の実行が、第二の柱における「農業-環境-気候事業」の対象となる。

欧州委員会の農村振興政策法案（RDR29条3）においては、具体的に、
「農業-環境-気候事業の支払いは、クロス・コンプライアンスの関係する義務基準，グリーンニング支払の関係義務基準，肥料，植物防除の関係最低基準，加盟国の法令で定められた関係義務基準を超えた誓約事項のみが対象となる。」
と規定されている。

農業-環境-気候事業では、以下の範囲で、加盟国が支払額を定める。

（農業-環境-気候事業の支払額の上限）

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。

第6表 環境関係の支払と遵守基準等の比較

	＜ 第 1 の 柱 ＞ 基礎支払 グリーンニング支払		＜ 第 2 の 柱 ＞ 農業・環境・気候支払
支払の前提条件	受給権＋使用しうる土地の申告	基礎支払の受給	グリーンニング基準、クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた環境保全コミットメント
		グリーンニング基準遵守	
受給者の遵守義務(罰則付き)	グリーンニング基準		
	クロスコンプライアンス		

以上の欧州委員会法案における相互関係を整理すると、上の表のように、CAPにおける主要な環境措置が整理される。

他方、既述した農相理事会議長妥協案（２０１３年３月４日）における環境関係措置の位置づけを整理すると次のようになる。欧州委員会法案と比較すると、第二の柱の「農業-環境-気候支払」が、明示的に、グリーンング３条件（ベースライン）を超えた措置であることが示されなくなっている点と、グリーンング条件不履行の時に基礎支払にまで制裁が課されることがない点が、大きな違いである。

欧州委員会の話では、農業-環境-気候支払（第二の柱）がグリーンング３条件（ベースライン）を超えた措置とされることは、法案において当初から規定されていたが、加盟国は、随分遅くなってこのことに気付き、修正を求めてきたというのが実情であるというこ

第 7 表

環境関係の支払と遵守基準等の比較(農相理事会議長妥協案)

	＜ 第 1 の 柱 ＞ 基礎支払 グリーニング支払		＜ 第 2 の 柱 ＞ 農業・環境・気候支払
支払の前提条件	受給権＋使用しうる土地の申告	基礎支払の受給 グリーニング3条件遵守又は、同等措置(3条件のいずれか以上の環境便益をもたらす農業-環境-気候支払、加盟国の環境認証スキームの対象)	クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた環境保全コミットメント
受給者の遵守義務	グリーニング基準（罰則なし）	クロスコンプライアンス	

とである。

27

【参考】農村振興政策等における環境・気候対策

農村振興政策における環境-気候対策の主要な事業は、「農業-環境-気候事業」であるが、農村振興政策規則（RDR(2011c)：Rural Development Regulation）附表Vでは、農村振興政策における次の事業が環境・気候に資する事業として位置付けられている。

林業地域振興，森林存続可能性の向上のための投資（RDR22条）

植林，林地創設（RDR23条）

農業・林業システムの樹立（RDR24条）

森林生態系の回復力，環境価値の向上のための投資（RDR26条）

農業-環境-気候事業（RDR29条）

有機農業（RDR30条）

Nature2000・水管理指令支払（RDR31条）

森林の環境と気候に対する便益と，森林の保全（RDR35条）

(3) 青年農業者支払

1) 青年農業者支払(直接支払)

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（日本の場合，更に進行しており，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，グリーンング支払とともに，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8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。

【審議の状況】

青年農業支払については、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ていた。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、青年農業者支払と小規模農業者の措置は加盟国の選択制とすべきとしている。

【農相理事会の審議状況】

農相理事会議長報告では、極めて多くの加盟国は青年年農業支払につき、加盟国の義務的支払とすべきとしたが、別の極めて多くの加盟国はこれを加盟国の選択制とすべきとしたとしている。修正意見においても、[shall/may] と、義務規定と任意規定が両論併記されており、この点は、今後更に論議される事項とされている。

【欧州議会農業委員会の審議状況】

青年農業者支払について、50ヘクタールを支払上限として追加する修正意見を採択している。

【参考】 農村振興政策における新規就農者対策

第一の柱（直接支払）の中で、青年農業者に対する新規就農対策が位置付けられるのは、次期CAP法案が初めてであるが、第二の柱（農村振興政策）における青年農業業者対策としては、次の事業が実施される（農村振興政策規則 RDR(2011c) 附表Ⅲ）ことになる。

青年農業者が初めて農業経営を準備する事業立上げ援助（RDR20条1(a)）

物的資産投資（RDR18条）

知識移転と情報活動（RDR15条）

アドバイス・サービス、農業経営・救済サービス（RDR16条）

協同（RDR36条）

非農業活動に対する投資（RDR20条1(b)）

第一の柱の「青年農業者支払」は、欧州委員会提案では、全加盟国の義務支払とされており（農相理事会意見では、義務と任意の両論併記。）、基礎支払を受給する対象要件に合

致した農業者すべてに対して25%の上乗せ支払が加算されることになる。

一方、第二の柱においては、CAPの定める枠組みの中で、加盟国が具体的な要件を定めCAP単価の範囲内で、これを実施することになる。

第二の柱の措置のうち、最初の立ち上げ援助（RDR20条1(a)）は、青年農業者による事業計画の提出を条件として、最大7万ユーロの定額が分割されて支払われ、2回目以降の支払は、事業計画が正しく実行されていることが条件となる。二つめ以降の事業は、それぞれ特定の投資、サービスなどに対する補助である。

(4) 条件不利地域対策

1) 条件不利地域支払(直接支払)

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。

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。

【審議状況】

欧州理事会、農相理事会、欧州議会の修正意見において、条件不利地域支払については特段触れられていない。

【参考】 農村振興政策における条件不利地域対策

第一の柱（直接支払）の中で、条件不利地域対策が位置付けられるのは、次期CAP法案が初めてであるが、第二の柱（農村振興政策）における山岳地域対策としては、次の事業が実施されることになる（農村振興政策規則 RDR(2011c)附表Ⅲ）。

自然及び他の制約に直面している地域に対する支払（RDR32条）

農業-環境-気候事業（RDR29条）

協同（RDR36条）

物的資産投資（RDR18条）

農村地域における農業及び企業の振興（RDR20条）

農産物と食料品に対する品質スキーム（RDR17条）

農業-林業システムの樹立（RDR24条）

農村地域における基礎的公益サービス供給と村落の修復（RDR21条）

知識移転と情報活動（RDR15条）

アドバイス・サービス、農業経営・救済サービス（RDR16条）

生産者組織の立上げ（RDR28条）

LEADER事業（RDR42-44条）

第一の柱の自然条件不利地域支払は、欧州委員会提案において、加盟国の任意選択支払とされている。この支払を加盟国が選択すれば、自然条件不利地域（加盟国が更に地域条件を制限することもできる。）における基礎支払受給農業者すべてが支払対象になる。他方、第二の柱のうち最初の「自然及び他の制約に直面している地域に対する支払」は、当該地域における農業生産に対する制約に関連して生じる追加的なコストや、失われた所得を補償するための支払であり、第一の柱の自然及び他の制約に直面している地域に対する支払を考慮して定められる。1ヘクタール当たり25ユーロから250ユーロの間の額が支給される。

二番目以降の事業は、それぞれ特定の事業対象に対する補助となっている。

(5) 小規模農業者支払（直接支払）

1) 小規模農業者支払（直接支払）

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が利用できる。

【審議の状況】

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。

【修正意見の審議状況】

農相理事会修正案では、一層簡略化された支払額の設定方式の追加、受給額1,000ユーロ以下の農業者への小規模農業者支払の自動的適用（本人の希望で拒否することはできる。）、加盟国による選択制化などを修正している。欧州議会農業委員会案では、小規模農業者支払の選択制化、支払額、支払上限の拡大を提案している。

【参考】 農村振興政策における小規模農業者対策

第一の柱（直接支払）の中で、小規模農業者を対象とした直接支払が導入されるのは、次期CAP法案が初めてであるが、第二の柱（農村振興政策）における小規模農業者対策としては、次の事業が実施されることになる（農村振興政策規則 RDR(2011c) 附表Ⅲ）。

小規模農家の振興のための企業立上げ援助（RDR20条1(a)(i)）
物的資産投資（RDR18条）
農産物、食料品の品質スキーム（RDR17条）
知識移転と情報活動（RDR15条）
アドバイス・サービス、農業経営・救済サービス（RDR16条）
協同（RDR36条）
非農業活動に対する投資（RDR20条1(b)）
生産者組織の立上げ（RDR28条）
LEADER事業（RDR42-44条）

(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っては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。

【審議状況】

当初、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、反対していた。

【修正意見の審議】

本質的な修正意見はない。

(7) 活動農業者 (active farmer)

次期改革法案では、非農業者の受給を除外するため、活動農業者(active farmer)として、直接支払受給額が全非農業活動収入の5パーセント以上となる農業者であり、かつ、放牧、耕作に適した状態に農用地を維持している農業者に受給を限定している（受給額5,000ユーロ未満の農業者はこの限定の対象外）。

「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（agricultural area。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。）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。（「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。

【審議の状況】

「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

【修正意見の審議状況】

農相理事会案では、活動農業者の定義の前半（直接支払受給額が全非農業活動収入の5パーセント以上となる農業者）の定義の適用は、加盟国の選択に任されることになり、後半の「放牧、耕作に適した状態に農用地を維持している農業者」だけが残されている。欧州議会の案では、空港、不動産業者、ゴルフ場、キャンプ場、鉱山などを例示して除外している。

(8) キャッピング（受給上限設定）

【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。

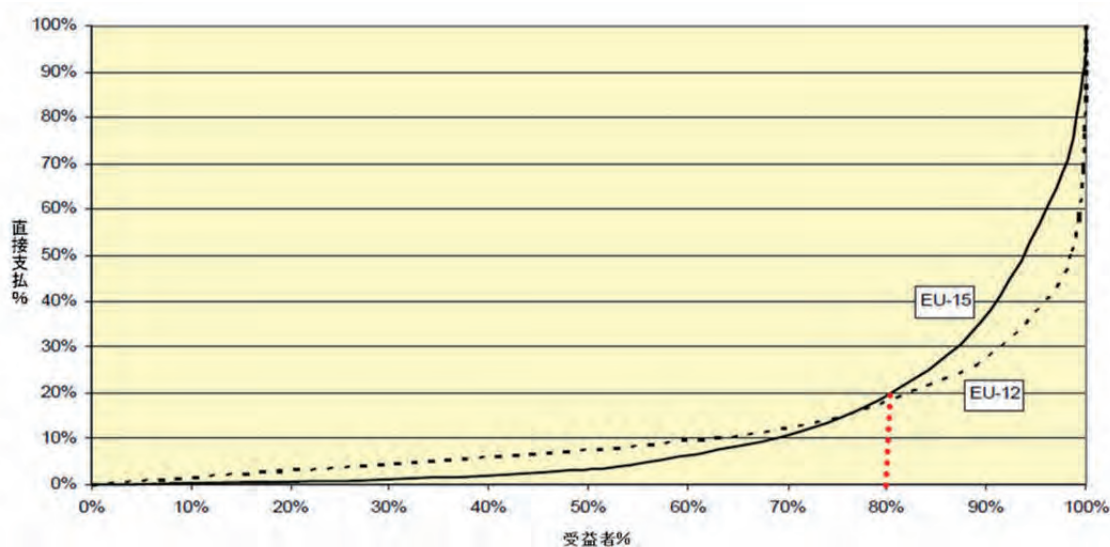
150,000ユーロを超え200,000ユーロまでの部分は、	20%削減
200,000ユーロを超え250,000ユーロまでの部分は、	40%削減
250,000ユーロを超え300,000ユーロまでの部分は、	70%削減
300,000ユーロを超える部分は、	100%削減

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9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9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)

【審議の状況】

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。

【修正意見の審議状況】

欧州理事会では、受給上限の設定は、加盟国の選択によって導入されるべきとしている。農相理事会議長報告では、未解決案件として位置付けられている。欧州議会は、欧州委員会

提案を基本的に支持しているが、25 万ユーロ以上の受給制限を 70%から 80%へ強化することを求めている。

4. 市場措置の審議状況

(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

(d) 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。

【農相理事会の審議状況】

指標価格については、多くの加盟国が、改訂のメカニズム導入の可能性を検討すべきとしているが、かなり多くの加盟国は、予算への影響、WTO関連の帰結を懸念して、指標価格の改訂に反対し欧州委員会の提案を支持しており、未解決となっている。

砂糖の割当制度については、多くの加盟国が少なくとも2020年まで延長すべきとしているが、かなり多くの加盟国は2006年の決定に即して2015年までに終了すべきとし、未決着の状況である。

【欧州議会の審議状況】

価格介入対象から除外されたデュラム小麦，ソルガムの再対象化，バターの買入限度数量の拡大（3万トン→7万トン）などを修正要求している。

砂糖の割当てについては，2019－2020年までの延長，牛乳割当てについては，2015年の廃止後における新しい供給管理策（5%以上生産削減する牛乳生産者に対する補助）の導入を修正要求している。

（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環境によい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。

【審議状況】

農相理事会においては，ほとんどの加盟国は，「生産者団体が支配的立場を有していない」という欧州理事会提案の規定を支持しているが，いくつかの加盟国は，欧州連合の機能に関する条約では，支配的立場を濫用していないことが求められているに過ぎないとしているが，議長は，修正意見は不要との立場である。

欧州議会においては，生産者団体の強力な役割を促進するため「生産者団体が支配的立場を有していない」という規定の削除を要求している。

（3）例外措置

(a) 市場攪乱に対する措置

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の信頼喪失に関連し、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おいては、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) 農業危機予備費

欧州委員会の次期CAP改革法案では、市場措置について、第一の柱とは別枠として危機予備費が設定されることとされていたが、中期財政フレームをめぐる一層の財政削減圧力の中で、第一の柱の中に位置付けられる方向にある。

危機予備費においては、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、すべての部門に対して緊急措置を発動することができる。

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。

【審議状況】

欧州理事会資料は、次期財政フレームの中で、農業危機管理予備費を28億ユーロとし、農業予算内部に位置付けるとしている。

欧州議会意見では、「農業生産コストの著しい増嵩」を危機予備費の緊急措置の発動対象として加えること修正要求している。

5. 農村振興政策の審議状況

(1) 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、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 優先政策と各事業との対応関係は、次のとおりである。

① 複数の優先政策に関連する事業

アドバイス・サービス、農業経営・救済サービス（RDR16 条）

物的資産投資（RDR18条）

農家，企業の振興（RDR20条）

協同（RDR36条）

LEADER事業（RDR42-45条）

② 農林業及び農村地域における知識移転と技術革新の促進

知識移転と情報活動（RDR15条）

林業技術と林産物の加工，流通に対する投資（RDR27条）

③ 農業全部門における競争力の向上及び農家の存続可能性の向上

農産物と食料品に対する品質スキーム（RDR17条）

自然及び他の制約に直面している地域に対する支払（RDR32-33条）

④ フード・チェーン組織と農業リスク管理の促進

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（RDR19条）

森林火災，自然災害による損害の予防と修復（RDR25条）

生産者組織の設立（RDR28条）

動物愛護（RDR34条）

リスク管理（RDR37条）

作物，家畜，植物保険（RDR38条）

動植物病と環境事象に対する相互基金（RDR39条）

所得安定措置（RDR40条）

⑤ 農業，林業に依存した生態系の修復，維持，向上，及び，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

林業地域振興，森林存続可能性の向上のための投資（RDR22条）

植林，林地創設（RDR23条）

農業・林業システムの樹立（RDR24条）

森林生態系の回復力，環境価値の向上のための投資（RDR26条）

農業-環境-気候事業（RDR29条）

有機農業（RDR30条）

Nature2000・水管理指令支払（RDR31条）

森林の環境と気候に対する便益と，森林の保全（RDR35条）

⑥ 農村地域における社会包摂，貧困削減，経済発展

農村地域における基礎的公益サービス供給と村落の修復（RDR21条）

LEADER事業（RDR42-45条）

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、欧州委員会提案における 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（RDR16条(8)）

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。

情報と販売促進活動（RDR17条(2)）（農相理事会案における追加項目）

活動の適格コストに対して70%

品質制度、農産物、食品（RDR17条(3)）

1 経営体当たり、1年当たり3,000ユーロ。

物的資産投資（RDR18条(3)）

（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。

物的投資（RDR18条(4)）（農相理事会案における追加項目）

非生産的投資，農業インフラに対するもの

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（RDR19条(5)）

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%

農家と企業の振興発展（RDR18条(3)）

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（RDR24条(3)）

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（RDR27条(5)）

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（RDR28条(4)）

（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（RDR29条(8)）

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（RDR30条(5)）

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（RDR31条(73)）

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（RDR32条(3)）

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（RDR34条(3)）

1家畜単位当たり500ユーロ。

林業・環境サービス，森林保全（RDR35条(3)）

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（RDR38条(4)）

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（RDR39条(5)）

適格コストの65%。

所得安定手段（RDR40条(5)）

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。

【審議の状況】

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。

【欧州理事会の審議】

欧州理事会決定では，第二の柱におけるEUと加盟国の負担率を具体的に設定している。これによると，EUの負担率は，未開発地域，海外領地とエーゲ海諸島では75%（欧州委員会提案では，85%），1人当たりGDPがEU平均の75%以下の地域では75%，これら以外の移行経済地域では63%とされ，他の地域では53%とされている。また，環境，気候変動の緩和等に資する事業に対しては75%，第一の柱から移し替えた予算額に対しては100%とされている。

【農相理事会の審議】

自然条件不利地域支払については，大多数の加盟国は，もはや既得権化された地域指定は選択の対象ではなく，欧州委員会の提案を支持するとしているが，一部の加盟国は，地

理的特性の考慮に当たって柔軟性を付与するよう求めていることから、2016年までの経過措置を軸に調整している。

リスク管理及び所得安定化措置については、第二の柱に位置付けるべきでない、作物特定とすべき、支持水準を拡大すべきなどと意見が大きく分かれており、欧州委員会提案が正しいバランスを有した提案であると考え、議長としては、当初案を変えない方針であるとしている。

【欧州議会の審議】

農業-環境-気候事業については、EU負担率を55%に、未開発地域、海外領地とエーゲ海諸島に対しては90%に高めることを要求している。

自然条件不利地域支払については、新たに対象から外れる地域に対して4年間の経過措置を行うよう求めている。

所得安定化措置については、基本的に欧州委員会案を支持している。

6. 今後の審議スケジュール

2012年12月に、農相理事会、欧州議会は、これまでの審議を踏まえ、それぞれのCAP改革法修正意見の原案を作成している。

欧州議会における手続きは、まず、1月23日、24日の欧州議会農業委員会において修正意見につき採決が行われる。その後、2月7日、8日のEU理事会における中期財政フレームの議論を経て、3月11日から14日の欧州議会総会において欧州議会としてのCAP改革法修正意見が確定される予定である。

他方、農相理事会における手続きは、まず、1月中旬から、農相理事会議長は、CAP改革全体にわたる「四段表（4-column）文書（法原案、議会修正案、農相理事会修正案等を比較したもの。）」を作成する。この文書は、1月23日、24日の欧州議会農業委員会の法案修正意見を踏まえ修正が加えられる。2月末から3月初めにかけて農相理事会の作業部会を行い「四段表文書」が検討される。3月18日、19日の農相理事会に先だって、3月4日、5日に農業特別委員会（在ブリュッセルの加盟国代表部農業担当者）を行い、「四段表文書」の技術的な詰めを行った上で、農相理事会において四段表文書を審議し農相理事会の立場（法案修正意見）を確定する。本文中で言及した農相理事会議長の妥協案（2013年3月4日）は、この農業特別委員会で議論されたものであり、農相理事会までに、更に、修正が加えられることになっており、内容はまだ流動的である。

その後、4月からは、欧州議会と農相理事会との間で集中的な議論、調整が図られ、6月下旬までに欧州議会と農相理事会の政治合意がなされ、6月25日、26日の農相理事会においてCAP改革法が採決されるというスケジュールが想定されている。（この6月政治合意の機を

逃すと、秋には、ドイツにおける選挙があり、更に、2014年には、欧州委員の改選もあって、CAP改革をめぐる状況は複雑になってくる。）

なお、グリーンング支払における同等措置などについては、欧州委員会が実施法行為を定めて、これに即して加盟国各国が同等措置を定めるということになっているが、この実施法行為は、6月末の政治合意の後に作成に着手せざるをえないということで、グリーンング支払は、2014年度からの実施には間に合わず、2014年度については、既存の直接支払が継続され、2015年度からの実施となる。また、これと連動して、農業・環境・気候事業を含む農村振興政策も、実施は2015年度からになり、2013年の4月から5月にかけて、2014年度CAP経過措置法案が提案される予定である。

しかし、欧州議会が、欧州理事会の中期財政フレーム決定につき反撥していることから、この調整に時間がかかれば、CAP改革に関する政治合意は、7月から9月にずれ込み、欧州委員会の実施法行為の制定に向けた作業も10月以降になると考えられている。

CAP法案改革のスケジュール

（農相理事会議長の1月時点での案等から作成）

【2012年】

- 12月12日 農相理事会（CAP法案修正の議長中間報告）
- 12月14日 欧州議会農業委員会ラプルトゥールCAP法案修正意見

【2013年】

- 1月中旬 農相理事会議長：4-column文書作成
- 1月23日、24日 欧州議会農業委員会（COMAGRI。法案修正意見投票）
農相理事会議長：4-column文書修正
- 1月28日 農相理事会
- 2月7日、8日 EU理事会（中期財政フレームの確定。）
- 2月25日、26日 農相理事会
- 2月末－3月初め（2日間）農相理事会作業部会（4-column文書）
- 3月11日－14日 欧州議会総会
（中期財政フレームの合意。CAP改革に対する欧州議会の立場の確定）
- 3月 （農相理事会前）農業特別委員会（SCA）（4-column文書、技術的事項）
- 3月18日、19日 農相理事会（4-column文書、CAP改革に対する農相理事会の立場の確定）
- 3月末 欧州議会の中期財政フレーム同意時期
- 4月上旬－ （欧州議会と農相理事会の間の集中的議論）
- 4月・5月 2014年度経過措置法案の提案
（2014年度は現行の直接支払、農村振興政策、

2015年度からグリーンング導入。)

4月22日, 23日農相理事会 (ルクセンベルグ)

5月13日, 14日農相理事会

○法案の各言語翻訳

○法案の法文審査

5月26日, 27日非公式農相理事会 (ダブリン。要すれば, 最終調整。)

6月下旬 農相理事会, 欧州議会の政治合意

6月25日, 26日農相理事会 (ルクセンベルグ: CAP改革採決 (予定))。

○「欧州委員会実施法行為」の作成開始。

【2014年以降】

2014年度 2014年度CAP経過措置の実施

2015年度 CAP改革の本格実施 (グリーンング支払など)

7. 次期 CAP 法案の意義と今後の展望

過去における主要なCAP制度改革においては, 基本的に, 農業者に対する所得分配を維持する方向で実施されてきている。

1993年のマクシャリー改革においては, 従前の介入価格水準を大幅に引下げたが, 介入価格の引き下げ分に見合う額を面積当たり単価に換算し, 直接支払として農業者所得を補償した。また, 2003年の中間見直しにおいては, 面積支払をデカップル支払に移行させるに当たり, 2000年-2002年の農業者の面積支払受給実績額を受給権として設定し, 農業者所得と分配の維持を図っている。

農業者間の分配を変更する制度改革は, 加盟国の内部, 加盟国の相互間における政治的調整が極めて困難になってくるので, 制度改革の前後で農業者の所得分配には大きな変化がないと説明しうる制度であることが重要になってくる。

次期CAP改革が直接支払を再構成する形式をとっているのも, こうした考慮を反映したものである。また, 第一の柱の直接支払を一定の累進性の下で削減し, 第二の柱の「環境支払」等に移し替えるモジュレーションでは, 直接支払を受けている大部分の農業者から第二の柱の環境支払事業等を実施する一部の農業者へ直接支払が移転することになり, 大きな額を環境保全, 気候変動緩和などの新しい課題に充当することに限界が見えてきていたところであった。

この意味においては, ほぼすべての農業者を対象とする直接支払のまま制度を維持しつつ, 新たな環境・気候に資する条件を満たせば, ほぼ従前の水準の支払を受けうるとした制度設計は巧みである。新たに第一の柱の中に創設された青年農業者支払, 条件不利地域

支払も、第一の柱の中に位置付けられることで、モジュレーションを行うよりは、容易に優先政策に資する事業額を確保し得る。

一方、WTO協定上のデカップル支払は、生産刺激的な政策を排除する観点から、生産に対して中立的な政策として設けられた分類である。ところが、EUにおける現実の農業政策の上では、2000年－2002年時点の直接支払受給実績が、そのまま既得権化し、取引対象となってきたという実態がある。こうした状況の下では、デカップル直接支払の根拠の説明がつかなくなり、正当性が失われてきていた。

デカップル直接支払については、生産と直接関連しない「環境、気候に資する条件」の付加は、直接支払の対価として農業者に対して課すことのできる限界的な条件である。これが、EUとしての優先課題であることもあり、EUは、これを更に積極的に公共財として、農業者による環境保全、気候安定に貢献する公共財サービスの供給を実施させるための支払と規定し直したのである。これによって、実質的に農業者所得を支える大きな役割も果たしている直接支払に新しい価値、意味を付与しようとしている。

EUにおいては、次期改革よりも後の改革においても、グリーンング、公共財供給政策という考え方は、更に、拡大、一般化され、農業政策の中核的な考え方となっていくことになるものと思われる。

[引用文献]

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” 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 Council (2012), “ European Council (22-23 November 2012) – Draft Conclusion ” SN 37/12 LIMITE, Brussels, 22 November 2012

European Council (2013), “ European Council (7/8 February 2013) – CONCLUSIONS (MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK) ” EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013

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

Council of the European Union (2012a), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council establishing Rules for Direct Payment for farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy ” -Presidency questionnaire on equivalence to greening practices- 16690/12

Council of the European Union (2012b), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council establishing Rules for Direct Payment for farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy ” -Presidency revised consolidated draft Regulation- 17383/1/12, Brussels, 14 December 2012

Council of the European Union (2012c), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (single CMO Regulation) (CAP Reform) ” -Presidency revised consolidated draft Regulation- 17370/1/12 REV1, Brussels, 13 December 2012

Council of the European Union (2012d), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on support for rural development by European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) ” -Presidency revised consolidated draft text- 17352/1/12 REV1, Brussels, 13 December 2012

Council of the European Union (2012e), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy ” -Presidency revised consolidated draft text- 17354/1/12 REV1, Brussels, 13 December 2012

Council of the European Union (2012f), “CAP Reform : Presidency Progress Report (December 2012), 17592/12, Brussels, 12 December 2012

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)

EUROPEAN PARLIAMENT Committee on Agriculture and Rural Development (2012a), “DRAFT REPORT on the

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council establishing Rules for Direct Payment for farmers under support schemes within the frame work of the common agricultural policy ” 2012/5.30 2011/0280(COD)

EUROPEAN PARLIAMENT Committee on Agriculture and Rural Development(2012b), “DRAFT REPORT on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (single CMO Regulation) ” 2012/6.5 2011/0281(COD)

EUROPEAN PARLIAMENT Committee on Agriculture and Rural Development(2012c), “DRAFT REPORT on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on support for rural development by European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) ” 2012/5.24 2011/0282(COD)

EUROPEAN PARLIAMENT Committee on Agriculture and Rural Development(2012d), “DRAFT REPORT on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy ” 2012/5.30 2011/0288(COD)

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—」, 農林水産政策研究所レビューNo. 45

増田敏明(2012), 「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—」, 農林水産政策研究所