

第2章 フランスにおける新共通農業政策（CAP）の適用

原口 和夫

1. はじめに

2014年から2020年までの多年度財政枠組みに基づき、2015年から適用されている新たな共通農業政策（英語 CAP : Common Agricultural Policy, 仏語 PAC : Politique Agricole Commune）は、第二の柱である農村振興政策に限らず、第一の柱である直接支払制度においても、加盟国の裁量の幅を大きく認め、従来になかった弾力的な仕組みとしたことが最大の特徴となっている。今回の改革により、「再国有化に向かう共通農業政策 (PAC renationalisée)」と言われる由縁である。

EU 全体の共通農業政策については別の章で記述されていることから、本章においては、EU 最大の農業国であるフランスについて、EU 全体の枠組みの中で、具体的にどのような制度が選択され、適用されているかを述べることにする。また、新たな共通農業政策が個々の地域や農業部門に対しどのような影響を及ぼすと見込まれているかについても、具体的な地域（région）を取り上げて明らかにしたい。

なお、欧州議会事務局の分析によれば、2014～2020年の予算枠は 3,732 億ユーロと、2007～2013年の前期の財政枠組みに比べ、実質的に 11.3%の減少となっている。EU 予算全体に占める農業予算の割合は漸減傾向にあるところ、今回の改革においてもこの傾向は続いており、全体の予算枠の減少が、地域や経営に対する影響だけでなく、個々の制度設計にあたっても大きく影を落としていることに留意する必要がある。

2. フランスの予算枠

フランスの国別予算枠の 2014～2020年の累計をみると、第一の柱については 525 億ユーロ（EU 全体の 18%）、第二の柱については 99 億ユーロ（EU 全体の 10%）となっている。欧州議会事務局の分析によれば、2007～2013年の前期の予算枠と比べると、第一の柱では実質的に 4.2%減少している一方、第二の柱では 14.3%の増加となっている。

これには、加盟国間の平準化措置により、第一の柱では拠出金として 2.3%分が控除されるとともに、第二の柱ではフランスに対して予算の追加配分がされたことも反映している。

次に、加盟国は、第一の柱と第二の柱の間において、原則として 15%の範囲内で予算を相互に移譲することが認められている。フランスにおいては、第一の柱から第二の柱へ、2014年 3%、2015年以降 3.3%（年平均で 2 億 5,000 万ユーロ）移譲することとしている。これらの措置により、第一の柱に向けられる実際の予算額は、2019年において 70.3 億ユーロ

ロになると見込まれる。

第 1 表 フランスの予算枠（移譲前）（単位：百万ユーロ）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計
第一の柱	7,586	7,554	7,521	7,488	7,463	7,437	7,437	52,487
第二の柱	1,405	1,408	1,412	1,415	1,419	1,423	1,423	9,910

資料：REGLEMENT (UE) No1305/2013 及び No1307/2013 から作成。

3. 第一の柱（直接支払い）

改革後の直接支払制度は、3つの義務的な支払いと4つの任意的な支払いにより、重層的に構成されており、任意的な支払いについては、採用するか否かを含め、加盟国の判断に委ねられている。また、義務的な支払いについても、支給対象、支給要件、支給金額などの内容に関し、一定の範囲で加盟国の裁量が認められている。

第 2 表 フランスに適用される直接支払制度の概要

	EU 規則上の 予算枠	フランスの 予算枠	フランスにおける支給対象、支給方法、 1 ha 当たり支給見込額
基礎支払い（義務）	下記の残り	49%→34%	実績に基づき、平準化措置（平準化率 70%）を講じて支給 平均 141 ユーロ→97 ユーロ
再分配支払い（任意）	30%以内	5%→20%	52ha を上限 一律 25 ユーロ→99 ユーロ
グリーン化支払い（義務）	30%	30%	基礎支払いに比例して支給 平均 86 ユーロ
青年農業者支払い（義務）	2%以内	1%	34ha を上限 直接支払いの全国平均単価の 25% 一律 70 ユーロ
カップル支払い（任意）	8～15%以内	15%	作目、畜種ごとに設定
自然制約地域支払い（任意）	5%以内	導入しない	—
小規模農業者制度（任意）	10%以内	導入しない	—

資料：著者作成。支給見込額は *Chambre d'Agriculture* の資料による。

注：基礎支払いの支給対象面積は 2,620 万 ha、再分配支払いの支給対象面積は 1,450 万 ha として推計。

（1） 直接支払いの受給要件

1) 活動的農業者（agriculteur actif）

直接支払いの受給者から、農業活動を行っておらず、実質的にみて農業者と呼べない者を排除するため、「活動的農業者」に該当することが全ての直接支払いの受給要件となっている。

フランスにおいては、活動的農業者の範囲を EU の基準と合致させている。EU 規則で加

盟国に任意で認められている、ネガティブ・リストへの追加、農業活動に関する除外規定は設けていない。

2) 直接支払いの最低受給基準

EU 規則においては、受給額 100 ユーロ未満、または受給対象面積 1 ha 未満の場合には直接支払いは支給されず、加盟国ごとに、一定の範囲でこの最低受給基準の引上げ・引下げが認められている。

フランスについては、最低基準を受給額で 300 ユーロ、受給対象面積で 4 ha まで引き上げることが認められているところ、受給額については 200 ユーロまで引き上げる一方、受給対象面積については引き上げず、1 ha の一律基準のままとしている。

(2) 基礎支払い (paiement de base)

1) 受給権 (DPB : Droit de Paiement de Base) の取得

基礎支払いの受給権を取得するためには、原則として、2015 年において活動的農業者に該当し、かつ、2013 年において直接支払い（カップル支払いを含む）を受給していることが必要となる。

ただし、2013 年に直接支払いを受給しなかった農業者に対しても、加盟国が受給権を付与することが認められており、フランスにおいては、次のいずれかを満たす者に対し受給権が与えられる。

- ① 2014 年において、国の保留枠から直接支払いを受給していること
- ② これまで直接支払いを受給したことはないが、2013 年において農業生産を行っていたことを証明したこと
- ③ 2014 年以降、受給資格を有する農業者から経営の移譲を受けたこと

なお、以上の要件を満たしていない場合であっても、国の保留枠から直接に受給権を与える可能性は残されている。

2) 受給適格を有する農地

農業者に割り当てられる受給権の数は、適格性を有する農地面積のヘクタール数に等しいのが原則であるが、加盟国は、一定の範囲で、受給権の数を削減することが認められている。受給適格を有する農地についても、永年草地、樹園地を含め、全ての農地を対象とするのが原則であるが、加盟国は、ワイン用ブドウ畑を除外すること、生産性の低い永年草地に対して割り当てる受給権の数を 1 ha につき 1 未満とすることが認められている。

フランスにおいては、2013 年にワイン用ブドウ畑であった土地（約 80 万 ha）を除き、農地 1 ha につき 1 個の受給権が割り当てられ、生産性の低い永年草地も含め、受給権の数が削減されることはない。ワイン用ブドウ畑は、従来から直接支払いの対象外であったため、これを除外しても特段の影響はない。

フランス農務省は、2015年に適格性を有する農地の面積を2,620万ha、したがって受給権の数を2,620万個と見込んでいる。基礎支払いの平均単価については、1ha当たり2015年に141ユーロ、2019年に97ユーロと推定している。

3) 受給額の算定

基礎支払いの受給額を算定するためには、2015年における受給権の当初単価が基準となる。この当初単価は、2014年に各農業者に支払われた直接支払額の予算枠に対する割合に基づいて算定される。

当初単価＝「2015年におけるフランスの基礎支払いの予算枠」×（「2014年における当該農業者の直接支払いの受給額」÷「2014年におけるフランスの単一直接支払いの予算枠」）

以上により算定された当初単価を基準として、受給単価の平準化による調整措置が講じられる。その後、再分配支払い、青年農業者支払いなどの上乗せ措置の要件に該当すれば、それぞれの支給額が上乗せされ、実際に受け取る受給額が定まることとなる。

(3) 国内の受給単価の平準化措置 (convergence interne)

1) EU規則で認められた平準化措置

これまでの直接支払いの受給状況をみると、20%の農業者が直接支払いの80%を受け取る一方、農業者の半分以上は受給額が500ユーロに満たない状況にある。このような受給の不平等が発生するのは、受給単価（1ha当たりの受給額）が過去の実績に応じて農業者ごとに大きく異なるためであり、受給単価の平準化が今回のCAP改革の目標の1つとなった。

基礎支払いの受給単価の平準化をめざし、加盟国は、次の3つの選択肢のうちのいずれかを導入することが義務づけられた。

- ① 2015年に新たな基礎支払いを導入すると同時に、直ちに受給単価を均一なものとする。
- ② 受給単価の均一化を段階的に導入し、2019年までに国内の全ての受給権について均一の受給単価を設定する。
- ③ 受給単価の均一化を見送る代わりに、受給単価の格差を是正するための平準化措置を導入する。具体的には、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価の90%水準より低い場合に、「2019年の全国平均単価の90%水準」と「当初単価」との差額の3分の1以上について、段階的に支給額を引き上げる。この引上げ措置を講じても、2019年の全国平均単価の60%に満たない場合には、2019年の支給額を「2019年の全国平均単価の60%水準」に設定する。なお、この90%及び60%という水準は、加盟国が任意に引き上げることができる。

2) フランスの平準化措置

フランスにおける単一直接支払いの支給状況をみると、地域ごと、経営形態ごとに大きな格差がみられる。このため、短期間で支給単価の均一化を図ることは事実上困難であり、③の平準化措置を選択している。

フランスで採用した平準化措置においては、平準化率を 70%としている。すなわち、2015 年の当初単価が 2019 年の全国平均単価（全国平均単価の 90%ではない）より低い受給権について、その平均単価と当初単価との差額の 70%を、毎年同率で段階的に上乘せする。この結果、2019 年においては、全ての受給権について全国平均の 70%以上の水準が確保されることとなり、EU の基準を上回る平準化を達成することができる。

この平準化措置を実施するための財源は、2015 年の当初単価が 2019 年の全国平均単価より高い受給権について、その当初単価と平均単価との差額の 70%を段階的に引き下げることにより捻出される。ただし、フランスにおいては、この引下げの限度を当初単価の 30%に設定しており、支給単価が高い農業経営に対して支給額の大幅な低下を招かないよう配慮している。

（フランスにおける単一直接支払いの支給状況）

フランスにおける単一直接支払いの支給状況をみると、地域ごと、経営形態ごとの格差が顕著であることが、大きな特徴となっている。2013 年における単一直接支払いの全国平均は、1 ha 当たり 274 ユーロであるが、県別の平均単価をみると、北部の大規模耕作地帯であるマルヌ県では 436 ユーロ、南部の小農が多いラングドック・ルシヨン地域、特にピレネー・オリエンタル県では 49 ユーロと、県によって 9 倍近い開きがある。

また、経営形態別にみると、耕種単一経営は 300 ユーロ、耕種・畜産複合経営は 285 ユーロと、全国平均単価を超えているのに対し、肉用牛の草地畜産は 200 ユーロ、羊は 150 ユーロにすぎない。

（4） 再分配支払い（paiement redistributif）

1) EU 規則で認められた仕組み

加盟国は、任意措置として、一定規模以下の農地に対して支給単価を上乘せすることが認められている。対象となる規模は、30ha を基準とするが、1 戸当たりの平均規模が 30ha を超える加盟国にあっては、その平均規模に相当する面積まで基準を引き上げることができる。上乘せ額は直接支払いの平均単価の 65%以下とし、その額は全ての経営に対して同一の単価が用いられる。

再分配支払いの予算枠は、直接支払いの予算枠（第一の柱から第二の柱への移譲後のもの）の 30%以内とされており、基礎支払いの予算枠を減額することにより捻出される。再分配支払いの予算枠が、直接支払いの予算枠の 5%以上となる場合には、大規模農家に対する減額措置を導入しないことができる。

この再分配支払いの導入は、特にフランスが強く求めたものであり、経営面積は相対的に小さいにもかかわらず、施設投資や人件費が大きく、生産コストの高い経営形態、例えば集約的畜産などを支援し、平準化措置がもたらす弊害を是正する狙いがある。

2) フランスの再分配支払い

フランスの1戸当たり平均規模は52haと、30haを超えるため、52ha以下の農地に対して再分配支払いが導入される。受給適格を有する農地は、基礎支払いの受給適格農地と一致する。2015年における52ha以下の農地面積の累計は1,450万haと見込まれており、これは基礎支払いの受給適格農地の55%に当たる。

再分配支払いの予算枠は、2015年に5%、2016年に10%と、段階的に拡大される。その後は再分配支払いに関する中間評価がなされ、その結果に基づき後年度の予算枠が決定されることとなるが、2018年に予算枠を20%まで拡大することが目標として掲げられている。これにより、大規模農家に対する減額措置は導入しない。

支給単価については、上記の予算枠を受給対象農地の面積で除して得られる。受給適格を有する農地面積を1,450万haと固定し、その全てに支給すると仮定すれば、1ha当たりの支給単価は、2015年に25ユーロ、2016年に50ユーロ、2018年には99ユーロになると見込まれる。

(再分配支払いの導入による影響)

再分配支払いを導入すると、その財源に相当する分だけ、基礎支払いの支給額が減少することから、平均規模以下の中小農家の受給額が増大する一方で、大規模農家にとっては受給額が減少することとなる。再分配支払いを導入した場合と導入しない場合とで、基礎支払いの平均支給額がどの程度異なるかを試算した例によれば、2019年において、導入した場合は93ユーロ、導入しなかった場合は147ユーロと、3分の1もの開きが生じる。

再分配支払いの導入による地域ごとの影響をみると、中山間地域であるリムーザン地域では、1ha当たりの平均支給額が88ユーロ増加するのに対し、大規模耕種農家の多いピカルディー地域では、逆に80ユーロ減少するとの試算例もある。

(5) グリーン化支払い (paiement pour les pratiques agricoles benefiques pour le climat et l'environnement : 気候及び環境に有益な営農活動のための支払い)

直接支払いの受給者は、受給対象となる全ての農地について、気候及び環境に有益な営農活動を行うことが義務づけられており、この義務を履行した場合には、グリーン化支払いとして一定額が上乗せされる。

このグリーン化支払いは、全ての加盟国が導入しなければならない義務的措置であり、予算枠も、直接支払い（第一の柱から第二の柱への移譲後のもの）の予算枠の30%と一律に定められている。グリーン化支払いを受給するためには、基本的に、i) 作物の多様化、ii)

永年草地の維持、iii) 生態系保全用地の設定の3つの要件を全て満たす必要があるが、各要件の具体的内容については、一定の枠組みの中で加盟国に委ねられている。また、i)～iii)の要件のそれぞれについて、EU委員会の承認が得られれば、これらと同等の効果を有すると認められる代替措置に代えることができる。

1) 支給要件その1：作物の多様化

10ha以上の耕作面積を有する農業者は、その規模に応じて、次の要件を満たす複数の作物を作付けることが義務づけられている。この耕作面積は、農用地面積（SAU：Surface Agricole Utilisée）から、永年草地、暫定草地（草地である輪作地のうち5年以下のもの）、樹園地を除外したものである。

① 10ha以上30ha以下の場合

2種類以上の作物を作付けなければならない。主作物の作付面積は耕作面積の75%を超えてはならない。

② 30haを超える場合

3種類以上の作物を作付けなければならない。主作物の作付面積は耕作面積の75%を、上位2作物の作付面積は耕作面積の95%を、それぞれ超えてはならない。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次のいずれかの要件を満たし、かつ、残された耕作面積が30haを超えない場合には、作物の多様化の要件を免除される。

① 暫定草地及び休耕地の面積が、耕作面積の75%を超える場合

② 永年草地及び暫定草地が、受給対象となる農用地面積（SAU）の75%を超える場合

2) 支給要件その2：永年草地の維持

加盟国は、農用地面積に占める永年草地の割合について、基準割合から5%を超えて減少させてはならない義務を負う。フランスにおいては、この基準割合は、2012年の永年草地の面積を基準として、地域ごとに設定される。各年における永年草地の割合が、基準割合と比較して5%を超えて減少し、かつ、永年草地の絶対面積が0.5%を超えて減少している場合には、草地への原状回復義務が課せられる。この原状回復義務を遵守しないときは、翌年のグリーン化支払いが減額されるとともに、更に制裁金が課せられることもある。この永年草地には、直近5年以上輪作体系から除かれている草地、牧草が優勢な放牧地なども含まれる。

また、加盟国は、希少な野生動植物の生息地として指定されている「NATURA2000」の区域など、特に保護が必要な草地を「脆弱な永年草地」として指定しなければならない。当該草地については、草地面積の割合の増減にかかわらず、転用が厳格に禁止され、違反した場合には草地に原状回復する義務を負う。

なお、フランスは、永年草地の転用について許可制を導入することとしており、許可を受けないで転用した永年草地については、農業者はその全てを草地に原状回復する義務を負う。許可を受けた転用であっても、地域全体の減少率を5%以内にとどめるのに必要な範囲

内で、草地に原状回復させることがある。

(フランスにおける永年草地の状況)

フランスにおける農用地面積に占める永年草地の割合をみると、2012年には29.12%であり、2005年の29.66%と比べると、全体として減少率は1.8%にとどまっている。

しかしながら、地域により状況は大きく異なっており、酪農の盛んなノルマンディー地域の中には、永年草地が16%も減少した県もみられる。

3) 支給要件その3：生態系保全用地(SIF : Surface d'Interet Ecologique)の設定

15haを超える耕作面積を有する農業者は、その有する農用地の5%以上を生態系保全用地として保全し、自然状態を維持しなければならない。この割合は今後引き上げられ、2019年までに7%となることが予定されている。

ただし、草地や休耕地が多い農業者であって、次の要件のいずれかを満たし、かつ、残された耕作面積が30ha以下である場合は、生態系保全用地の設定義務は免除される。

- ① 暫定草地、休耕地及び豆科植物作付地の面積の合計が、耕作面積の75%を超える場合
- ② 永年草地、暫定草地及び水稻作付地の面積の合計が、農用地面積の75%を超える場合

生態系保全用地は、自己の経営農地の中に設定することを原則とするが、景観保持、緩衝帯など一定の土地については、隣接区域に所在する場合でもカウントすることができる。

なお、加盟国は任意に、近接する複数の農業者が集団として生態系保全用地の設定義務を遵守する制度を導入することが認められているが、フランスにおいては、特段の要望もなかったため、この集団実施制度は導入されていない。

(生態系保全用地としてカウントされる土地利用形態及び算定方法)

生態系保全用地としてどのような土地利用形態をどのように算定するかについては、EUが提示するリストの中から、加盟国が任意に選択することができる。

フランスにおいて生態系保全用地としてカウントされる土地利用形態、及び生態系保全用地への面積換算率は、次のとおりである。生態系保全用地として指定可能なものとしてEUが示した土地利用形態については、その全てが網羅されており、グリーン化支払いが円滑に実施されるよう配慮されている。

第3表 生態系保全用地の対象となる土地利用形態とその換算面積

土地利用形態	換算率	生態系保全用地（SIE）の換算面積
休耕地	1	1 m ² = 1 m ² SIE
段々畑	2	1 m ² = 2 m ² SIE
境界の植栽，生け垣	10	長さ 1 m = 10 m ² SIE
独立した樹木	30	樹木 1 本 = 30 m ² SIE
並木	10	長さ 1 m = 10 m ² SIE
樹木・灌木の集団	1.5	1 m ² = 1.5 m ² SIE
畑の周縁の不作付地	9	長さ 1 m = 9 m ² SIE
池沼	1.5	1 m ² = 1.5 m ² SIE
溝，水路	6	長さ 1 m = 6 m ² SIE
伝統的な石壁	1	長さ 1 m = 1 m ² SIE
緩衝帯	9	長さ 1 m = 9 m ² SIE
アグロ・フォレストリー	1	1 m ² = 1 m ² SIE
森林との境界帯：生産あり 生産なし	9	長さ 1 m = 9 m ² SIE
	1.8	長さ 1 m = 1.8 m ² SIE
短期輪伐用樹木	0.3	長さ 1 m = 0.3 m ² SIE
植林地	1	1 m ² = 1 m ² SIE
間作作物・覆土作物の作付地	0.3	1 m ² = 0.3 m ² SIE
窒素固定作物の作付地	0.3	1 m ² = 0.3 m ² SIE

資料：Chambre d'Agriculture 作成の資料から抜粋。

4) フランスにおいて認められている同等措置

フランスにおいては、唯一の同等措置として、トウモロコシの単作地帯において、作物の多様化を図る代わりに、冬期に覆土作物を作付けることが認められている。これは、トウモロコシの主産地であるアキテーヌ地域（首邑はボルドー）では、土壌の性質上、トウモロコシ以外の作物の作付けが困難であることを考慮したものである。

同等措置の対象となる者は、耕作面積が 10ha 以上であり、かつ、トウモロコシの作付面積の割合が 75%を超えている農業経営であり、次の作付けの要件を満たしていることについて、第三者機関の認証を受ける必要がある。認証は 3 年間有効であり、毎年の書類審査と 3 年ごとの現地監査を受けることを要する。

① 冬期の覆土作物（couvert hivernal）の作付け

耕作地の全てについて、覆土作物として認められた作物を、トウモロコシの収穫後 15 日以内に作付け、翌年の 2 月 1 日まで維持しなければならない。覆土作物としては、麦類、飼料作物、亜麻などがリストアップされているが、ナタネなどの油糧種子やタンパク作物は対象となっていない。覆土作物については、収穫することは義務づけられておらず、除去すれば足りる。

② 永年草地の維持

③ 生態系保全用地の設定

覆土作物の作付地については、生態系保全用地としてカウントすることが認められているが、生態系保全用地と冬期覆土作物の双方に重複してカウントすることはできない。

(アキテーヌ地域のトウモロコシ生産)

フランスのトウモロコシ生産量は 1,500 万 t と、EU の生産量の半分を占める。アキテーヌ地域はフランス第一位の生産地域であり、そのシェアは生産量の 4 分の 1 に達する。同地域におけるトウモロコシの作付面積は 40 万 ha であり、同地域の穀物作付面積の 4 分の 3 を占める。面積の半分はトウモロコシ単作の耕種農家により担われているが、家禽飼養(鶏、鴨)との複合経営も 4 分の 1 を占めており、後者では飼料のほぼ 100% を自家生産で賄っている。アキテーヌ地域においては、地元産のトウモロコシを飼料とする畜産が発展し、ランドの黄色い地鶏 (poulet jaune des Landes : 1965 年にフランスで最初のラベル・ルージュを取得)、南西部の鴨のフォアグラ、パイヨンヌの生ハムなど、多くの地域ブランドを生み出している。

アキテーヌ地域で生産されたトウモロコシの半分強は、スペイン、英国、アイルランド等の EU 加盟国を中心に輸出されている。国内市場向けの 60% は家畜飼料に、30% はエタノールに仕向けられている。同地域は、スイートコーン、種子用トウモロコシにおいても、フランス第一の生産地域であり、輸出に大いに貢献している。

5) 予算

グリーン化支払いの予算枠は、柱間の移譲をした後の第一の柱(直接支払い)の予算枠の 30% と、EU 規則で一律に定められており、加盟国に裁量の余地はない。

フランスにおいては、第一の柱から第二の柱へ、2015 年は 3%、2016 年以降は 3.3% 移譲することから、これらを差し引いた残りの第一の柱の予算枠の 30% が、グリーン化支払いに充てられる。2019 年におけるグリーン化支払いの平均単価は、平準化措置の後で ha 当たり 86 ユーロと見込まれている。

6) 支給額

農業者に対するグリーン化支払いの支給額は、基礎支払いの支給額に応じて定まり、基礎支払いに比例的に支給される。すなわち、基礎支払いの受給権を行使すれば、グリーン化支払いの支給要件を満たしている限り、自動的にグリーン化支払いが上乗せされる。

グリーン化支払いの ha 当たりの支給単価は、次のように算定される。

「当該農業者の基礎支払いの支給単価」× (「第一の柱におけるグリーン化支払いの予算枠の割合」÷ 「第一の柱における基礎支払いの予算枠の割合」)

なお、農業者ごとの上限枠は設定されておらず、面積が大きくなるに伴って支給額が逡減されることもない。

(6) 青年農業者支払い (paiement en faveur des jeunes agriculteurs)

加盟国は、柱間の移譲をした後の第一の柱の予算枠の2%以内で、青年農業者支払いを導入することが義務づけられている。フランスにおいては、直接支払いの予算枠の1%、年7,500万ユーロが青年農業者支払いに充てられる。

フランスにおける対象者は、基礎支払いの受給者であって、次の全ての要件を満たす必要がある(①及び②はEU共通、③はフランス独自の基準)。

- ① 申請時において、40歳以下であること
- ② 経営主として初めて就農してから、5年以内であること
- ③ 第4水準の教育資格(大学入学資格)またはこれと同等と認められる経験を有していること

法人であっても、上記の要件を満たす青年農業者が実質的に経営権を有していると認められれば、支給対象となる。

支給額の算定方法については、EU規則では4つの選択肢が認められているが、フランスにおいては、直接支払い全体の全国平均単価の25%を一律の支給単価とし、これに当該青年農業者の受給権の数(面積規模)を乗ずることにより算定される。毎年6,500名の新規就農者の確保を図るため、支給対象面積の上限が34haに設定されている。この結果、青年農業者支払いの支給単価はha当たり70ユーロ、1人当たりの最大支給額は2,380ユーロと見込まれる。

なお、2010年の農業センサスをみると、フランスの農業経営者(共同経営者を含む)の数は63万人で、うち40歳未満の割合は20%弱にすぎない。平均年齢は、男性で49歳、女性で53歳である。新規就農者の数は年平均で約1万2,000人、その半数が40歳未満の青年農業者となっている。

(7) カップル支払い (soutien couple)

カップル支払いは、特定の部門または地域が困難な状況に直面しており、経済的、社会的あるいは環境上の観点から、その生産を支えることが重要と認められる場合に、現行の生産水準を維持するために与えられるものであり、生産の増大を目的とするものではないとの建前がとられている。

カップル支払いの予算枠は、直接支払いの予算枠の8%以内を基本とするが、2010年から2014年までのいずれかの年において、直接支払額の5%を超えるカップル支払いを行った実績を有する加盟国は、予算枠を直接支払いの13%まで拡充することができる。また、カップル支払いの実績が、2010年から2014年までのいずれかの年において、直接支払額の10%を超える加盟国は、EU委員会の承認を得て、13%を超えて拡充することが認められている。更に、これらとは別枠で、エンドウ、ソラマメなどタンパク作物に対するカップル支払いを、直接支払いの予算枠の2%以内で実施することができる。

1) 予算枠

フランスの CAP 改革の最大の特徴の 1 つは、カップル支払いについて、その予算枠及び内容を大幅に拡充したことである。2010 年から 2014 年の間においては、カップル支払いの予算規模は、おおむね直接支払いの 10%程度であった。新制度の下においては、タンパク作物に対する 2%分を含め、直接支払いの予算枠（第一の柱から第二の柱へ 3.3%移譲した後の 73.5 億ユーロ）の 15%をカップル支払いに充て、最大限の活用を図っている。

カップル支払いの作目別の予算額及びその増減は、次表のとおりである。カップル支払いの 2015 年の予算額は約 11 億ユーロと、2013 年に比べ 2 億 2000 万€増加している。その主な増加要因は、飼料用豆科作物と平地酪農に対するカップル支払いの創設にあり、増加額は直接支払いの予算枠の 3%に相当する。

第 4 表 カップル支払いの作目別予算とその増減（調整後のネットの予算額）

(単位:百万ユーロ)

	2013 年	2015 年	増減
(畜産)			
繁殖雌牛 (独自財源)	1 6 5	0	△ 1 6 5
繁殖雌牛 (EU 財源)	4 7 8	6 5 0	+ 1 7 2
肥育牛	7	0	△ 7
仔牛	4	5	+ 1
羊	1 1 4	1 2 1	+ 7
山羊	1 2	1 5	+ 3
平地酪農	—	9 2	+ 9 2 (新規)
山地酪農	4 1	4 4	+ 3
(耕種)			
硬質小麦	7	7	0
プラム, 加工果実	—	1 6	+ 1 6 (復活)
でん粉, 亜麻, ホップ	—	4	+ 4 (復活)
タバコ	8	—	△ 8 (廃止)
(タンパク作物)			
豆科作物	3 5	3 4	△ 1
アルファルファ	7	8	+ 1
飼料用豆科作物	—	9 9	+ 9 9 (新規)
大豆	—	6	+ 6 (新規)
(合計)	8 7 9	1 0 9 9	+ 2 2 0

資料：Chambre d'Agriculture が作成した資料から抜粋。

2) 繁殖雌牛 (vache allaitante) に対するカップル支払い

繁殖雌牛に対するカップル支払いは、従来は、①EU からの補助金を財源とする繁殖雌牛維持奨励金 (PMTVA: Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes) と、②フランスの独自財源に基づく追加助成 (PNSVA: Prime National Soutien Vaches Allaitantes) の 2 本立てでなされていた。PMTVA は 1 頭当たり 150 ユーロ、PNSVA は 40 頭目までは 1 頭当たり 50 ユーロ、41 頭目からは 1 頭当たり 25.85 ユーロが支給された。2012 年の受

給者数は約 8 万 6,000 戸，対象頭数は 370 万頭に及んだ。

CAP 改革後においても，繁殖雌牛がカップル支払いの最重点部門であることは変わらず，カップル支払いの予算額の 6 割が充てられる。ただし，カップル支払いに対して加盟国の国庫から追加的に補助することが禁じられたため，PNSVA は廃止され，これに伴い PMTVA の仕組みが改正された。

受給対象となるのは，次の全ての要件を満たす繁殖雌牛飼養農家であり，2013 年の繁殖雌牛の飼養頭数に基づき，1 頭当たり定額の補助金が支給される。

- ① 10 頭以上の繁殖雌牛を飼養していること
- ② 15 ヶ月間で雌牛 1 頭につき 0.8 頭以上の仔牛を生む産出率を確保すること（移牧する場合は，0.6 頭以上）
- ③ 仔牛を 90 日以上飼養すること

補助対象となる雌牛は，肉専用種または交雑種であり，乳用種は除外される。新規就農者については，肥育中の未經産牛を 20%まで対象とすることができる。

1 頭当たりの支給額は次のとおりであり，頭数規模に応じて逓減される。50 頭という区分は 10 頭以上飼養農家の平均規模を，100 頭という区分は専業農家の頭数規模を，それぞれ考慮したものとされている。

1 頭目	～	50 頭目	187 ユーロ
51 頭目	～	99 頭目	140 ユーロ
100 頭目	～	139 頭目	75 ユーロ

現在，10 頭以上飼養農家のうち 1 割以上を占める約 1 万戸の農家は，繁殖雌牛奨励金の受給権を有していない。2013 年を受給権の基準年として設定し直すことにより，飼養農家間の公平性を取り戻すことができる。他方，10 頭の最低飼養規模要件を設けることにより，現在の受給者の 13%に当たる 1 万 1,000 戸の零細飼養農家が支給を受けられなくなることが懸念されている。

（肥育牛（jeunes bovins a l'engraisement）に対するカップル支払い）

従来は，新規就農者または直近に投資した農業者が，21 頭以上の若齢牛を飼養している場合，次の全ての要件を満たす肥育牛に対して，1 頭当たり 60 ユーロが支給されていた。支給状況に応じて，1 戸当たりの対象頭数の上限が設定されており，2013 年は 24 頭が上限とされていた。

- ① 肉専用種または肉専用種との交雑種であること
- ② 雄については，屠畜時に 11 ヶ月齢以上 24 ヶ月齢以下であること
- ③ 雌については，屠畜時に 11 ヶ月齢以上 36 ヶ月齢以下であること
- ④ 当該農家において 4 ヶ月以上肥育していること

本措置は，2014 年は暫定的に継続されたが，2015 年以降は繁殖雌牛に対するカップル支払いに統合されている。

3) 仔牛 (veau sous la mère) に対するカップル支払い

仔牛については、現行のカップル支払いと支給要件は異ならない。すなわち、ラベル・ルーージュの対象となっているか、または有機畜産と認められる場合であって、1.5 ヶ月以上当該農家で飼養するなど、一定の要件を満たすときに限り、仔牛1頭当たり35ユーロが支給される。農家が認定生産者団体に加入しているときは、支給額が1頭当たり70ユーロに倍増される。

2012年の支払実績をみると、受給者は約4,500戸、1戸当たり平均で903ユーロの支給を受けている。

4) 乳牛 (vache laitier) に対するカップル支払い

従来は山岳地域の乳牛のみが補助対象となっていたが、これに加え、山岳地域以外の乳牛も新たに補助対象となる。2015年の予算額は1億3,600万ユーロ、うち山岳地域4,400万ユーロ、山岳地域以外9,200万ユーロとなっている。

山岳地域においては、1戸につき30頭を上限として、乳牛1頭当たり71ユーロが支給される。山岳地域以外の地域においては、1戸につき40頭を上限として、乳牛1頭当たり36ユーロが支給される。

新規就農者に対しては、就農後3年間、山岳地域では1頭当たり15ユーロが、山岳地域以外では1頭当たり10ユーロが、それぞれ上乗せされる。

乳牛に対するカップル支払いの予算枠は小さすぎるとして、更なる支給額の拡充を求める声が関係者の間では強い。

5) 羊・山羊に対するカップル支払い

羊に対するカップル支払いの予算額は、2015年に1億2,500万ユーロと、2013年より6%増加している。

羊については、次の全ての要件を満たす農業者に対し、雌羊1頭当たり18ユーロが支給される。

- ① 50頭以上の雌羊を飼養していること
- ② 1年間に雌羊1頭当たり0.4頭以上の仔羊を販売する生産性を確保すること
更に、次のいずれかの要件を満たす場合には、それぞれの額が加算される。
 - ① 500頭までの雌羊に対しては、1頭当たり2ユーロ
 - ② 仔羊の販売率が0.8頭以上である場合、品質保証の認証を受けている場合、有機畜産である場合、新規就農の場合のいずれかに該当するときは、1頭当たり6ユーロ
 - ③ 契約を文書化しているか、あるいは直接販売する場合にあつては、1頭当たり3ユーロ

山羊については、現行の仕組みがほぼそのまま継続される。飼養頭数の最低基準は25頭であり、400頭が補助上限となる。基本単価は1頭当たり14ユーロであり、品質向上に取り組んでいる場合には、一定額が上乗せされる。2015年の予算額は1,500万ユーロと、2013

年より 21%も増大している。

6) 耕種部門に対するカップル支払い

高品質の硬質小麦に対する支払い（2015 年予算額 700 万ユーロ）は継続される一方、タバコに対する支払いは廃止される。

新たにカップル支払いの対象となる作目としては、乾燥プラム（予算額 1,200 万ユーロ）、加工果実（予算額 100 万ユーロ）、加工用トマト（予算額 300 万ユーロ）、馬鈴薯でんぷん（予算額 200 万ユーロ）、ホップ（予算額 35 万ユーロ）、亜麻（予算額 175 万ユーロ）が挙げられる。

乾燥プラム、加工果実、加工用トマト、馬鈴薯でんぷんについては、認定を受けた生産者団体へ加入することが支給要件となっている。

7) タンパク作物（*protéines végétales*）に対するカップル支払い

タンパク作物に対するカップル支払いには、直接支払いの予算枠の 2 %と、EU 規則で認められた範囲で最大限の措置をしている。

このカップル支払いは、畜産部門の飼料自給率の向上を目指すものであり、① 需要者である畜産農家に対する助成、② タンパク作物の生産農家に対する助成、③ 飼料作物の種子生産に対する助成の 3 つが含まれる。予算額は、3 つの区分ごとに予め定められているものの、区分間における予算の流用が認められている。助成は ha 当たりの定額で支払われるが、具体的な助成額は、助成限度額の範囲内で、参加状況に応じて毎年決定される。

（畜産農家に対する助成）

畜産農家に対する助成は、大家畜単位（UGB：Unité de Gros Betail）で換算して 5 単位以上の家畜を飼養している場合に、飼料用豆科作物の生産に対して与えられる。飼料用豆科作物と穀物との混合作業であるときは、豆科作物の作付面積が 50%以上であることが必要となる。

助成対象となるのは、2015 年以降の作付地であり、作付後 3 年間に限り、1 大家畜単位当たり 1ha を限度として助成される。助成額は 1ha 当たり 100～150 ユーロであるが、1ha 当たり 100 ユーロの最低水準を確保するため、予算が足りない場合には、助成対象となる面積を制限することとしている。

なお、本助成は、受給要件を満たす畜産農家との間で、飼料供給に関する契約を締結している生産農家も対象となる。

（生産農家に対する助成）

生産農家に対する助成については、作物の種類に応じて、大豆 600 万ユーロ、その他の豆科作物（ルーピン、エンドウ、ソラマメなど）3,500 万ユーロ、乾燥アルファルファ 800 万ユーロの予算枠が設けられている。助成額は、大豆、豆科作物については 1 ha 当たり 100

～200 ユーロ、乾燥アルファルファについては 100～150 ユーロであるが、いずれにおいても、1ha 当たり 100 ユーロの最低水準を確保するため、予算が足りない場合には、助成対象となる面積を制限することとしている。

なお、豆科作物に対するカップル支払いについては、飼料向けの生産の増大につながったかを事後的に検証することとされており、その結果によっては、2017 年に見直しがなされ、支給水準が引き下げられる可能性がある。

飼料作物用種子に対する助成は、飼料用豆科作物及びイネ科作物の種子が助成対象となる。助成額は、1 ha 当たり 150～200 ユーロであり、150 ユーロの最低水準を確保するため、助成対象面積が制限される場合があることは同様である。

(8) 自然制約地域支払い (paiement pour les zones soumises a des contraintes naturelles)

いわゆる条件不利地域に対しては、第二の柱である農村振興政策の一環として補償金 (ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels) が支出されているが、今回の CAP 改革により、これに加えて第一の柱においても、条件不利地域の農業者に対して追加的な直接支払いを行う途が開かれている。この自然制約地域支払いは、直接支払いの予算枠の 5 % 以内で、加盟国が任意に措置することができる。

フランスにおいては、次のような理由から、この自然制約地域支払いは導入されず、条件不利地域対策は、従来と同様、第二の柱において対応することされている。

- ① 今回の CAP 改革の一環として、後述するように、第二の柱の条件不利地域補償金 (ICHN) について大幅な拡充が行われ、条件不利地域対策として十分な対応ができると見込まれていること
- ② 自然制約地域支払いを導入すると、その分基礎支払いが減少することから、条件不利地域とその他の地域との間の直接支払いのバランスを考慮する必要があること

(9) 小規模農業者制度 (Regime des petits agriculteurs)

共通農業政策の直接支払いの受給者のうち、3 分の 1 は 3 ha 以下の小規模農家であることから、これらの農家が過度な負担を負うことなく直接支払いを受けることができるよう、この簡便な制度が用意された。小規模農業者制度は、直接支払いの予算枠の 10% 以内で、加盟国が任意に措置することができる。

フランスにおいても、2010 年の農業センサスをみると、小規模な農業経営 (標準粗生産額 2 万 5,000 ユーロ以下) が 19 万戸と 3 分の 1 を占めている。これらの経営が保有する農地面積は、全体のわずか 7 % であり、1 戸当たり平均規模は 11ha にすぎない。

フランスにおいては、次の理由から、この小規模農業者制度は導入されない。仮に導入したとしても、誰も参加しないだろうというのが、関係者の一致した見方である。

- ① 支給上限額が1農業者に対し1,250ユーロと極めて限定的であり、農業者にとって魅力に乏しい。実際に、2013年における単一直接支払い（DPU）の平均支給単価が1ha当たり274ユーロであることに鑑みれば、5haもあれば支給上限額を超えてしまう。
- ② 小規模農業者制度においてはクロス・コンプライアンスの要件が免除されるが、この要件は既に直接支払いの支給要件として、実際の営農活動の中に取り込まれており、小規模農業者制度のメリットとされる負担の軽減感に乏しい。

4. 第二の柱（農村振興政策）

（1）農村振興政策の構造

農村振興政策は、従来は、次の3つの基本軸と、これらを達成するための横断的な措置であるLEADER事業により構成されていた。

第一の軸：農林業の競争力の向上

第二の軸：環境及び農村空間の改善

第三の軸：農村における生活の質的向上と農村経済の多角化

2014～2020年の中期計画においては、農村振興政策の構造が再構成された。従来の3つの基本軸を中心とする構成は廃止され、新たに次の6つの優先項目が設定され、具体的措置はその中に位置づけられることとなった。

- ① 農林業における知識の移転と技術革新
- ② 農業の競争力と農業経営の持続性の強化
- ③ フードチェーンの組織化と農業のリスク管理の向上
- ④ 農林業の基盤である生態系の保全（生物多様性、炭素の貯留、廃棄物及び土壌の管理など）
- ⑤ 資源の有効利用及び低炭素化経済への移行の促進（水資源及びエネルギーの利用、メタンガスの排出削減など）
- ⑥ 社会的統合、貧困の減少、経済の発展の促進

また、各課題・措置の間の予算配分に対する制約も従来より少なくなり、次の条件さえ満たしていれば足りるようになった。予算面においても、加盟国の柔軟性が高まったと言えることができる。

- ① 環境の保全（水、土壌、生物多様性、有機農業、森林、条件不利地域）及び気候変動の防止に関連する措置に対して、予算の30%以上を支出する。
- ② LEADER事業に対して、予算の5%以上を支出する。

(2) フランスにおける農村振興政策の枠組み

1) 地域農村振興計画の策定

農村振興政策の実施にあたっては、まず、対象となる区域における優先項目、数値目標、実施措置、予算額等を定めた基本計画である「農村振興計画」を策定して、EU 委員会の承認を得ることが必要となる。

フランスにおいては、従来は国が主体となって、全国一本の農村振興計画を策定していたが、2015 年以降、農村振興計画の策定及びその実施の責任主体は、欧州農業農村振興基金（FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural）その他の欧州基金の管理と共に、地域（région）へ移されることとなった。その背景としては、次の点が挙げられる。

- ① 農村振興計画については、その性質上、地元に着している地域の方が、具体的な課題を把握し、解決策を講ずるのに適していると考えられる。
- ② EU 全体をみても、ドイツ、イタリア、スペインなどの旧加盟国においては、農村振興計画の策定主体は州であるのが主流である。
- ③ フランスにおいては、現在の 21 地域が 14 地域に統合されることとなっており、広域化により農村振興の責任主体としてよりふさわしいものになると見込まれる。
- ④ 国の財政状況が厳しい中、権限を地域に移譲することにより、財源についても将来は地域の負担拡大を期待できる。

この結果、フランスにおいては、21 の地域を中心に、海外県・海外領土も併せ、合計で 31 の地域農村振興計画（PDRR : Plan de Développement Rural Régional）が策定されることとなり、個々の計画ごとに地域が主体となって EU 委員会と交渉し、その承認を得ることが必要となる。農村振興計画の策定数は EU 全体で 118 であり、フランスは加盟国の中で最も数が多い。

2) 国の枠組み

農村振興政策の責任主体は地域に移されとしても、国全体として、統一的、整合的な対応が求められる場合がある。例えば、特定の区域（条件不利地域）や特定の対象者（新規就農者）に対する優遇措置を講ずる場合には、その取扱いが不公平とならないように留意する必要がある。また環境問題に対しては、EU から求められる水準の達成を国として担保する必要がある。

このため、一定の範囲で国の関与が不可欠となり、講じられる措置は、その管理体制や財政負担に応じ、次の 4 つのグループに大別できる。

- ① 国レベルで完全に枠組みが定められ、地域に裁量の余地がない措置
条件不利地域補償金、リスク管理
- ② 地域農村振興計画（PDRR）において実施が義務づけられている措置であり、枠組みは国レベルで定められるが、補助基準の調整、適用区域の指定など、地域が具体的な

適用内容を定めることができるもの

青年農業者の新規就農、農業気候環境措置 (MAEC)、有機農業

- ③ 地域が、適用の可否、具体的な適用内容について定める措置であるが、その財政支出について国からの補助があり、国と地域とで財源を分担するもの

投資助成、森林対策

- ④ その他、地域が具体的な適用内容を定め、財源も地域が負担する措置

なお、第二の柱の基本的な方向性を示したり、国の枠組みや財政負担に関する協議や調整を行うため、国と地域との共同委員会(Comités Etat-Régions)が設置されている。

3) 予算

農村振興政策に関しては、EU と加盟国とが共同して財源を負担することとされており、EU の負担率の上限が地域区分に応じ、次のように定められている。

85%：開発の遅れた地域、海外領土、エーゲ海諸島

63%：移行地域（フランスでは10地域が該当）

53%：その他の地域

第二の柱に向けられるフランスの予算額のうち、EU 助成額は2014～2020年で総計115億6,000万ユーロに達する。農村振興政策に関するEU規則で定められた予算額は99億ユーロであり、これに第一の柱から第二の柱へ移譲された3.33%分である16億5,000万ユーロが加えられる。3.33%のうち1.33%分は、リスク管理に充てるものとして移譲されている。

上記の予算のうち、リスク管理及び第二の柱の運用支援に関しては、特別の基金が設けられる。その他については、本土の地域、コルシカ島、海外県・海外領土の間で配分される。本土に配分される予算額は、7年間でほぼ100億ユーロとなる。

EUからの助成はFEADER(欧州農業農村振興基金)を通じて行われている。2014～2020年におけるFEADERの予算の内訳をみると、全体の予算額こそ大きく増加したものの、分野別のシェアは従来とあまり異ならず、条件不利地域対策と農業気候環境対策とで6割近いシェアを占めている。地域別配分をみても、北部の大規模耕作地帯へは薄く、南部の中山間地帯へ下るに従って厚くなっている。

第5表 第二の柱に対する FEADER の予算額及び分野別シェアの比較

	2007～2013 予算	2014～2020 予算
予算額	58.9 億ユーロ	102 億ユーロ
(分野別内訳)		
教育・助言・協力	1 %	2 %
農業経営の近代化	9 %	9 %
食品産業の合理化	3 %	3 %
その他の投資（エネルギー）	2 %	4 %
条件不利地域補償金（ICHN） ＋有機農業＋農業気候環境措置（MAEC）	6 0 %	5 7 %
青年農業者就農助成	8 %	9 %
その他	1 7 %	1 5 %

資料：フランス農務省の資料を基に作成。

注. 予算額は、フランス本土とコルシカ島の合計であり、海外県などは含まれていない。

（３） 農村振興政策の主要措置

１） 条件不利地域補償金（ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels）

ICHN は、条件不利地域として指定された区域において、自然の制約条件に起因する費用の掛かり増し分と収入の不足分を補填するため、面積を単位として与えられる補償金である。農業環境草地奨励金（PHAE : Prime Herbagère Agro-Environment）の廃止に伴い、対象範囲に変更があるものの、基本的な仕組みについては従来と異ならない。

2015 年以降に変更される枠組みは、次のとおりである。

- ① 農業環境草地奨励金（PHAE）は廃止され、ICHN に統合される。75ha 以下の草地に対して追加支払いがなされるが、その額は飼養密度（草地 1ha 当たりどのくらいの大家畜単位に相当する家畜を飼養しているか）により調整される。
- ② ICHN の対象範囲が拡大され、従前の山岳地域だけでなく、通常の状態不利地域及び山麓地域における酪農も対象となる。これに伴い、交雑種の乳牛に対する上乗せ措置は廃止される。
- ③ 条件不利地域以外の地域では、PHAE が廃止されるため、その代わりとして、農業環境措置（MAEC）により対応していくこととなる。

次期計画に対応する最大の特徴は、ICHN の単価が 2014 年以降 15%引き上げられることである。ただし、25ha 以上の面積に対しては単価を段階的に漸減することとしており、この逡減措置の仕組みは従前と異ならない。

以上により、ICHN は、次の 2 つの要素により構成されることとなる。

- ① 第一は、従来の ICHN を引き継ぐ部分である。基本的に現行の基準がそのまま適用され、支給単価が 15%引き上げられる。これに伴い、ha 当たりの上限額は、山岳地域では 250 ユーロから 450 ユーロへ、それ以外の条件不利地域では 150 ユーロから

250 ユーロへ、それぞれ引き上げられる。

- ② 第二は、PHAE の廃止に伴う、飼料用草地に対する ha 当たり 70 ユーロの追加支払いの部分である。対象となる土地には、草地だけでなく、放牧地、飼料として自家消費する穀物の作付地、ランドと呼ばれる一定の原野なども含まれる。助成対象となる面積は 75ha 以下であるが、単価は飼養密度により調整される。

第 6 表 条件不利地域補償金（ICHN）の支給額の改正内容（単位：ユーロ/ha）

	現行平均支給額	15%引上げ分	PHAE 統合分	改正後平均支給額
0～25 ha	73	11	70	154
25～50 ha	49	7	70	126
50～75 ha	—	—	70	70

資料：Chambre d'Agriculture の作成した資料から抜粋。

なお、条件不利地域の対象区域については、現在見直しが進められており、2018 年以降は新たに指定し直すこととされている。現在の条件不利地域は、① 山岳地域、② 自然条件に重大なハンディキャップのある地域、③ 特別なハンディキャップのある地域の 3 つに区分され、自然条件が不利な地域ばかりでなく、経済的・社会的条件が不利な地域も含まれている。この点に関して、欧州会計検査院から、条件不利地域の画定について加盟国により取扱いが異なり、公平さに欠けるとの指摘を受けた。このため、条件不利地域については、傾斜度、気象条件、土壌の性質など客観的に把握できる自然条件のみに基づいて指定し、透明性を確保することとしている。

（PHAE の廃止による影響）

PHAE は条件不利地域か否かを問わず支給対象となっていたため、ICHN への統合に伴い、条件不利地域以外の地域は支給対象から除外される。このため、条件不利地域以外の農業者、特に平地における草地畜産は大きな影響を受ける。例えば、平地の多いノルマンディー地域では、PHAE の受給者の 80%が対象外となる。PHAE を引き継ぐものとして、農業環境補助金（MAEC）が措置されることとなるが、MAEC の支給要件は PHAE よりかなり厳しくなっており、ICHN、MAEC のいずれの対象にもならず、収入がかなり減少する農業者が出てくる懸念されている。

2) 新規就農助成

農業経営者の高齢化が進んでいるため、新規就農者、特に青年農業者の新規就農を促進し、農業経営の世代交代の円滑化を図ることが、従来から農村振興政策における重要な課題の 1 つであった。今回の CAP 改革により、第一の柱の直接支払いにおいても、新規就農した青年農業者に対する特別支払いが設けられ、新規就農対策の強化が図られたところである。フ

ランスにおいては、第一の柱から 7,500 万ユーロ（第一の柱の予算の 1 %）、第二の柱から 2,500 万ユーロ、合計 1 億ユーロが青年農業者の新規就農に対して毎年措置される。

対象となる「青年農業者」は、次の全ての要件を満たす必要があり、第一の柱の青年農業者支払いの対象となる青年農業者と一致している。

- ① 申請時に 40 歳以下であること
- ② 一定の資格を有するなど、十分な専門的知見と能力を有すること
- ③ 経営主として初めて就農するか、就農時から 5 年以内であること

フランスで措置されている新規就農助成の内容については、① 青年農業者就農助成金（DJA : Dotation d'installation des Jeunes Agriculteurs）と、② 青年農業者に対する低利融資（MTS-JA）に大別できる。新規就農助成の実施は、全ての地域で実施することが義務づけられており、国が支給基準、支給額などの枠組みを定めている。

3) 農業環境気候措置（MAEC : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques）

MAEC は、環境保全または気候変動に対応するための営農活動により発生する掛かり増し費用を補填することを目的としており、次の 3 つの類型に分けられる。

① 農業環境措置（MAE : Mesures Agro-Environnementales）

経営類型に応じて、草地畜産、耕種農業、耕種・畜産複合経営の 3 つのタイプに分かれている。国がその枠組みを定めるが、支給要件、支給水準などは各タイプにより異なる。

② 地域的課題に対応する農業気候環境措置

灌漑、施肥、農薬、生物多様性、養蜂、湿地帯など、各地域の個別的課題に対応するため、国が定めた枠組みに基づき、地域農村振興計画において、措置内容、適用区域を定めて実施される。

③ 遺伝資源の生物多様性の保存に関する地球的規模の課題に対応する農業気候環境措置

稀少種の保存、植物遺伝資源の保全などに対応するため設けられたもので、対象区域は制限されない。

MAEC については、フランスが特に充実を図った措置であり、2014～2020 年の予算枠を前期（2007～2013 年）に比べ倍増させるとともに、EU の負担率を 75%に引き上げたところである。

（i）草地畜産タイプの MAE

草地畜産を行っている農業経営を対象とするため、受給者は次の全ての要件を満たすことが必要となる。

- ① 大家畜単位（UGB）で換算して、10 単位以上の草食性の家畜を飼養していること
ただし、地域レベルで、羊・山羊については 5 単位以上に引き下げることができ、反対に、その他の家畜については 10 単位を超える単位に引き上げることができる。

- ② 農用地面積（SAU）に対する草地の割合が70%を超えていること
- ③ 家畜の飼養密度が1ha 当たり 1.4UGB 未満であること
- ④ 永年草地の一定割合の土地（目標面積）について、生態的なバランスを保持する一定の方法に従って管理すること

この目標面積は、耕種農業の潜在生産力に応じて分けられた区域ごとに異なり、潜在生産力が低く、農業が放棄される懸念の大きいリスク1の区域は50%、潜在生産力が高いため、畜産から耕種農業へ転換する可能性の高いリスク3の区域は20%、その中間であるリスク2の区域は30%に設定されている。

目標面積については、4種類以上の植物が存在するとともに、年間利用に関する基準を満たす必要がある。

本タイプのMAEは、永年草地及び放牧地に対して面積単位で支給されるが、支給額はリスクの区域ごとに次のように異なっている。地域農村振興計画において、農家経営1戸当たりの上限額を設定することとされている。

- リスク1の区域 : ha 当たり 57 ユーロ
- リスク2の区域 : ha 当たり 79 ユーロ
- リスク3の区域 : ha 当たり 115 ユーロ

（ii） 耕種農業タイプのMAE

穀物、油糧種子、野菜、工芸作物など耕種農業を行っている農業経営を対象としており、受給者は次の全ての要件を満たすことが必要となる。

- ① 農用地面積（SAU）に対する耕地の割合が70%を超えていること
- ② 家畜の飼養頭数が、大家畜単位（UGB）で換算して、10単位以下で地域が定める基準を超えないこと
- ③ 耕地において作物の多様化を図ること
主作物の割合は、2年目で60%、3年目以降は50%を超えることができない。また、作物の種類を2年目までに4種類以上、3年目以降は5種類以上としなければならない。特に豆科植物については、農用地面積の5%以上（地域により、3年目以降10%まで引き上げることができる）作付けることを要する。
- ④ 同一の土地における同一作物の連作を制限すること
同一の土地において、米麦にあつては2年連続して、その他の作物にあつては3年連続して作付けることは禁止される。
- ⑤ 農薬の使用を当該地域の経営全体の使用水準より少なくすること
農業者が選択する目標水準に応じ、5年目における指標農薬の使用頻度（IFT：Indicateur de Frequence de Traitement）を、地域平均より次のように削減することが求められる。また、生長調整物質の使用は、ビール醸造用大麦を除き、禁止される。
 - ・ 目標水準1：除草剤については30%以上、それ以外については35%以上
 - ・ 目標水準2：除草剤については40%以上、それ以外については50%以上

⑥ 窒素肥料の施肥を制限すること

窒素分については、ha 当たり 50kg 未満となるよう、施肥が制限される。なお、豆科植物に対する窒素肥料の施肥は、原則として禁止される。

⑦ 生け垣、樹木などの緑を維持すること

本タイプの MAE は、耕地に対して面積単位で支給されるが、支給額は、地域及び農業者の選択する目標水準により異なる。なお、地域農村振興計画において、農家経営 1 戸当たりの上限額を設定することとされている。

目標水準 1 : ha 当たり 90 ユーロ (ラングドック地域) ~ 121 ユーロ (アルザス地域)

目標水準 2 : ha 当たり 152 ユーロ (ラングドック地域) ~ 234 ユーロ (アルザス地域)

(中間地域における耕種農業タイプ MAE)

土壌の肥沃度や生産性が低い地域においては、耕種農業タイプの MAE の支給要件が緩和されている。この対象となる中間地域の範囲は、国が指定しており、ブルゴーニュ地域やロレーヌ地域はその全域が含まれている。

支給要件が緩和される点は、次のとおりである。

① 作物の多様化

4 種類以上の作物を作付けるという要件が、3 年目以降も維持される (通常型は、3 年目以降は 5 種類以上としないといけない)。

② 農用地に占める豆科植物の割合

豆科植物の作付割合は、2 年目は農用地面積の 3 % で足り、5 % とするのは 3 年目以降となる (通常型は、2 年目から 5 % とすることが要求される)。

③ 農薬の使用制限の対象農地

農薬の使用が制限されるのは、対象農家の全ての耕地ではなく、耕地の 70 % 以上で足りる (通常型は、耕地の全てが対象)。

④ 農薬の使用頻度の削減目標

農業者の目標水準にかかわらず、除草剤については 20 % 以上、それ以外については 35 % 以上とする (通常型は、目標水準 1 でも除草剤については 30 % 以上の削減を要し、目標水準 2 では更に削減率を加重している)。

支給額については、地域及び目標水準にかかわらず、一律に 1 ha 当たり 74 ユーロとされている。

(iii) 耕種・畜産複合タイプの MAE

耕種農業と養豚、養鶏など草食性家畜以外の畜産との複合経営を対象としており、受給者は次の全ての要件を満たすことが必要となる。家畜の飼養頭数や、農用地に占める耕地・草地の割合に関する要件はない。①~④は耕種農業タイプの MAE の支給要件と同様であるが、草食動物以外の畜産との複合経営であることから、⑤及び⑥の要件が追加されている。

① 耕地において作物の多様化を図ること

主作物の割合は、2年目で60%、3年目以降は50%を超えることができない。また、作物の種類を2年目までに4種類以上、3年目以降は5種類以上としなければならない。

② 同一の土地における同一作物の連作を制限すること

同一の土地において、米麦にあつては2年連続して、その他の作物にあつては3年連続して作付けることは禁止される。

③ 農薬の使用を当該地域の経営全体の使用水準より少なくすること

農業者が選択する目標水準に応じ、5年目における指標農薬の使用頻度（IFT：Indicateur de Frequence de Traitement）を、地域平均より次のように削減することが求められる。

- ・目標水準1：除草剤については30%以上、それ以外については35%以上
- ・目標水準2：除草剤については40%以上、それ以外については50%以上

また、生長調整物質の使用は、ビール醸造用大麦を除き、禁止される。

④ 窒素肥料の施肥を制限すること

窒素分については、ha 当たり 50kg 未満となるよう、施肥が制限される。なお、豆科植物に対する窒素肥料の施肥は、原則として禁止される。

⑤ 生態系保全用地（SIE）の設定割合の上乗せ

第一の柱のグリーン化支払いを受給するためには、当該農業者の農用地面積の5%以上について生態系保全用地（SIE）を設定する必要があるが、この基準が2倍の10%に嵩上げされる。

⑥ 飼料自給率の確保

飼料については、地域農村振興計画で定められた基準に従って、自ら生産しているか、または購入したものであることが求められる。

支給額は、1ha 当たり 152～234 ユーロとされている。

（iv） 地域課題対応型の MAEC

地域課題対応型の MAEC については、国が定めたメニューの中から、地域農村振興計画において、当該地域に適用する措置を選択し、その適用区域などを定めることとされている。

例えば、低ノルマンディー地域においては、生物多様性の確保、水質の向上、草地システムの維持、農村景観の保全を重点的な課題とし、これらに対応する措置を選択している。

同一の土地に関して、経営タイプ別の MAE と地域課題対応型の MAEC の双方を重複して支給することは可能であるが、支給額の上限が設定されており、上限額は、一般耕地で1 ha 当たり 600 ユーロである。

（v） MAEC の適用の見通し

MAEC は、第二の柱における農業環境対策の中核となる措置であり、条件不利地域対策と併せて、第二の柱の予算の30%以上を支出することが義務づけられている。しかしながら、

MAEC の支給要件のハードルは高く、例えばノルマンディー地域においては、次のような問題点が指摘されている。

- ① 草地畜産タイプについては、飼養密度の上限を国が 1ha 当たり 1.4UGB 未満と定めているが、これは PHAE の飼養密度の上限である 1.6UGB を下回るものである。従前以上に粗放的な経営が求められることとなり、除外される農業経営が相当数出てくることが懸念される。
- ② 耕種農業タイプについては、農薬の使用頻度を地域の平均より除草剤で 30%以上、非除草剤で 35%以上削減することが求められているが、大規模生産者が多いノルマンディー地域では達成が容易ではない。
- ③ 耕種・畜産複合タイプについては、飼料自給率の確保の観点から、購入飼料に一定の基準が設けられることとなるが、酪農経営の中には達成が難しいものも出てくる。また、農薬の使用頻度の削減基準も、草地が多い経営は比較的達成が容易であるが、耕作地が多い経営には達成が困難となる懸念が残る。

4) 有機農業に対する助成

有機農業に対する助成は、従来は第一の柱から支出されていたが、2015 年以降は第二の柱へ移される。有機農業へ転換するための助成（転換型）、及び既に転換している有機農業を維持するための助成（維持型）について、特定の地域に制限することなく、全国的に措置することが義務づけられている。

補助対象面積に最低基準は設けられていないが、有機農業を実施している農地について、次の要件を満たす必要がある。この要件は従前と同様であり、2011 年から 2014 年の間に助成を受けていた農業者は、本助成を受けることができる。

- ① 毎年の作付けを必要とする耕地については、5 年の間に最低 1 回は輪作すること
なお、輪作が、耕地、草地、野菜作付地、種子生産地の間の転換を伴う場合には、許可を得なければならない。
- ② 草地または放牧地においては、大家畜単位で換算して、1ha 当たり 0.2 単位以上の飼養密度を確保すること

地域農村振興計画においては、補助対象期間を 5 年以内に制限することができるほか、環境保全の要請が特に強い区域や集団実施について、優先的に対象とすることができる。また、農業経営 1 戸当たりの上限額を設定することができる。

支給額は、対象となる農地の作目により異なり、毎年 1 ha 当たり次の額が支払われる。

第7表 有機農業に対する助成の支給額

(単位：ユーロ/ha)

	転換型	維持型
園芸作物	9 0 0	6 0 0
露地野菜	4 5 0	2 5 0
香料・薬用植物	3 5 0	2 4 0
ワイン用ブドウ	3 5 0	1 5 0
一般耕地	3 0 0	1 6 0
草地	1 3 0	9 0
野草地	4 4	3 5

5) 近代化措置

農業経営の競争力及び適応能力を向上させるため、年2億ユーロ規模の近代化基金が設けられ、畜舎の整備をはじめ、水管理、エネルギーの効率化、再生エネルギーの活用などに向けたハード事業の投資に充てられる。国は予算規模を前の7カ年計画より倍増しているが、近代化措置は地域に委ねられた分野であり、その具体的内容は地域農村振興計画において定められる。

例えば、低ノルマンディー地域においては、第二の柱の予算の4分の1を充てるほど、農業投資に対する助成に重点が置かれており、畜舎や温室を含む農業施設の建設・取得・改良、農業機械の購入、果樹の植栽などが対象となる。補助率は25%から40%であり、青年農業者に対しては10%上乘せされる。

(4) 地域農村振興計画の例

農村振興計画の策定主体である地域(région)は、国が設けた基本的枠組みの中で、国とも協議しながら計画を作成し、EU委員会の承認を取り付けることとなる。農村振興計画の内容は、各地域の農業事情を反映して、かなり異なったものとなるが、ここではそのうち低ノルマンディー地域とアキテーヌ地域の例をみることにする。

1) 低ノルマンディー地域農村振興計画の措置及び予算配分

低ノルマンディー地域は、面積の87%を農用地が占めており、雇用の52%が農村地域にあるなど、農業・農村の比重が高い地域である。

農村振興政策の重点は、優先項目4の生態系の回復・維持・強化と、優先項目2の農業経営の活性化・競争力向上に置かれており、それぞれ農村振興政策の予算配分の40%、30%を占めている。農業環境上の契約を締結し、農業環境補助金の支給対象となる農地が、全体の5%を占めると見込んでいる。

農村振興政策を達成するための措置は13種類用意されており、措置別の予算配分をみると、次の4つの措置で3分の2を占める。

・措置4(施設・機械などハード投資) 109,825 千ユーロ (24%)

・措置 6（農業経営の発展）	77,698	(17%)
・措置 10（農業気候環境措置：MAEC）	62,667	(14%)
・措置 7（基本的サービスと村落の再生）	58,270	(13%)

第8表 低ノルマンディー地域農村振興計画の概要

優先事項及び <数値目標>	措置	助成額 (千ユーロ)	構成比 (%)
1 知識の移転と技術革新			
1A 技術革新, 協力, 知識の発展の促進 <PDR の財源の 3.84%>	01. 知識 02. 助言 16. 協力		
1B 農業, 食料生産, 林業, 研究開発の連携強化 <220 の協力プロジェクト>	16. 協力		
1C 教育 <参加者 9,000 名>	01. 知識		
2 農業経営の活性化・競争力の向上, 森林の持続的管理		146,584	30.92
2A 農業経営の近代化, 競争力, 再編成 <農業経営の 10.76%>	01. 知識 02. 助言 04. 投資 16. 協力	3,125 1,587 84,365 2,030	0.66 0.33 17.80 0.43
2B 青年農業者の就農 <農業経営の 7.1%>	06. 経営・企業の発展	55,476	11.70
3 フードチェーンの組織化, 加工, 流通 <農業経営の 1.22%>		23,121	4.88
3A 加工, 流通改善による農産物の付加価値の向上	01. 知識 02. 助言 03. 品質システム 04. 投資 16. 協力	625 317 2,698 17,460 2,020	0.13 0.07 0.57 3.68 0.43
4 農林業に関連する生態系の回復, 維持, 強化		192,072	40.52
4A 生物多様性 <農地面積の 5.57%>	01. 知識 02. 助言	2,875 952	0.61 0.20
4B 水管理 <農地面積の 5.70%の水質向上>	04. 投資	1,333	0.28
4C 土壌浸食防止 <農地面積の 5.72%>	07. 基本的サービス 10. 農業環境 11. 有機農業 12. Natura2000 13. 条件不利地域 16. 協力	37,778 62,667 34,067 133 50,667 1,600	7.97 13.22 7.19 0.03 10.69 0.34
5 資源の効率的利用		25,123	5.30
5B. 農業のエネルギーの効率化 <投資総額 667 万ユーロ>	01. 知識 02. 助言 04. 投資	313 159 2,667	0.07 0.03 0.56
5C. 再生エネルギー資源の利用 <投資総額 7,508 万ユーロ>	01. 知識 02. 助言 04. 投資 06. 経営の発展 08. 森林 16. 協力	313 158 4,000 10,317 5,797 1,400	0.07 0.03 0.84 2.18 1.22 0.30
6 経済発展, 社会的統合		75,159	15.86
6A. 零細企業, 雇用創出 <80 の雇用創出>	06. 経営の発展	11,905	2.51

6B. 地域の発展 〈農村人口の 67.61%が裨益〉 〈農村人口の 16.90%が改善されたサービス・インフラを裨益〉 〈LEADER 事業で 50 の雇用創出〉	07. 基本的サービス 16. 協力 19. LEADER	20,492 263 42,500	4.32 0.06 8.97
技術支援		11,972	2.53
助成総額		474,031	100%

資料：EU 委員会, *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Basse-Normandie (France)*.

２） アキテーヌ地域農村振興計画の措置及び予算配分

アキテーヌ地域は、森林が面積の 46%を占めており、製材、パルプ等が盛んな有数の林業地域である。農用地は面積の 38%を占め、その 4 割が永年草地であるほか、穀物（トウモロコシ）、ワイン用ブドウの作付割合が高い。農用地の 3 分の 2 が条件不利地域に位置している。

農村振興政策の重点は、優先項目 4 の生態系の回復・維持・強化と、優先項目 2 の農業経営の活性化・競争力向上に置かれており、それぞれ農村振興政策の予算配分の 50%、20%を占めている。農業環境上の契約を締結し、農業環境補助金の支給対象となる農地は、全体の 18%を占めると見込んでいる。

措置別の予算配分をみると、次の 3 つの措置で 3 分の 2 を占め、特に条件不利地域補償金と森林対策とで 5 割弱となっているのが大きな特徴である。

- ・措置 13（条件不利地域：ICHN） 325,472 キューロ （32%）
- ・措置 4（施設・機械などハード投資） 184,311 （18%）
- ・措置 8（森林） 158,962 （15%）

第 9 表 アキテーヌ地域農村振興計画の概要

優先事項及び <数値目標>	措置	助成額（キューロ）	構成比（%）
1 知識の移転と技術革新			
1A 技術革新、協力、知識の発展の促進 <措置 1, 2, 16 の財源の 1.26%>	01. 知識 16. 協力		
1B 農業、食料生産、林業、研究開発の連携強化 <20 の協力プロジェクト>	16. 協力		
2 農業経営の活性化・競争力の向上、森林の持続的管理		201,712	19.56
2A 農業経営の近代化、競争力、再編成 <農業経営の 8.22%>	01. 知識 04. 投資 08. 森林 16. 協力	8,047 119,255 3,679 1,981	0.78 11.59 0.36 0.19
2B 世代交代 <農業経営の 5.56%>	06. 経営・企業の発展	68,750	6.68
3 フードチェーンの組織化、加工、流通 <農業経営の 1.22%>		56,485	5.49
3A 加工、流通改善による農産物の付加価値の向上 <品質向上プログラム参加者が農業経営の	01. 知識 03. 品質システム 04. 投資	1,143 9,490 44,736	0.11 0.92 4.35

1. 85%>	16. 協力	1, 115	0. 11
4 農林業に関連する生態系の回復, 維持, 強化		467, 532	49. 70
4A 生物多様性 ＜農地面積の 14. 3%＞	07. 基本的サービス	29, 952	2. 90
4B 水管理 ＜農地面積の 14. 3%＞	10. 農業環境	63, 975	6. 22
4C 土壌浸食防止 ＜農地面積の 14. 25%＞	11. 有機農業	8, 000	4. 66
	12. Natura2000	133	0. 01
	13. 条件不利地域	325, 472	31. 62
5 資源の効率的利用		175, 604	17. 06
5A. 水の効率的利用 ＜農地面積の 0. 53%＞	04. 投資	14, 547	1. 41
5C. 再生エネルギー ＜投資総額 1, 000 万ユーロ＞	04. 投資	5, 774	0. 56
5E. 炭素の管理・隔離 ＜造林面積の 5. 14%＞	08. 森林	155, 283	15. 09
6 経済発展, 社会的統合		27, 931	12. 43
6A. 雇用創出 ＜25 の雇用創出＞	06. 農業・企業の発展	7, 875	0. 77
6B. 地域の発展・LEADER ＜農村人口の 72%が裨益＞	07. 基本的サービス	55, 288	5. 37
＜農村人口の 30%が改善されたサービス・インフラを裨益＞	19. LEADER	64, 768	6. 29
＜LEADER 事業で 130 の雇用創出＞			
技術支援		5, 660	0. 50
助成総額		1, 034, 925	100%

資料：EU 委員会, *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Aquitaine (France)*.

5. CAP 改革が農業者の受給額に及ぼす影響

(1) 影響を与える CAP 改革の要素

CAP 改革により、直接支払いの制度の構造が大きく変更されるとともに、農村振興政策における措置内容についても、適用対象、要件、支給水準などが改正されることから、農業者が受け取る助成額は、その経営規模、経営類型、所在地域などにより、影響も大きく異なることとなる。地域や経営類型により、具体的にどのような影響を受けるかを考察する前に、まず CAP 改革のうちのどの要素が、どのような影響を与えるかについて整理することとする。

1) 第一の柱の予算額の削減

第一の柱について、フランスにおいて 2013 年に支払われた支払総額は、78.2 億ユーロであった。一方、2019 年における支払総額は、次のような各措置の影響により、70.3 億ユーロと、約 10%の削減が見込まれている。

- ・ EU 全体の農業予算の削減 $\Delta 2\%$
- ・ 危機管理基金への拠出 $\Delta 1\%$
- ・ 加盟国間の平準化措置 (convergence externe) に対する拠出 $\Delta 2\%$
- ・ 第二の柱への移譲 $\Delta 3.3\%$
- ・ カップル支払いのうち PNSVA (繁殖雌牛奨励金の追加助成) の廃止 $\Delta 2\%$

なお、第二の柱の FEADER (欧州農業農村振興基金) の助成金については、2013 年の支払総額は 12.7 億ユーロであったが、EU 予算枠の追加配分 (+11%)、第一の柱からの移譲 (+18%) により、2019 年における支払総額は 16.6 億ユーロと、30%の増額が見込まれている。

2) 基礎支払いの平準化

基礎支払いの平準化措置により、支給単価が平均より低い農業者に対しては一定額が上乘せされるとともに、その財源は支給単価が平均より高い農業者から、支給額を減額することにより捻出される。したがって、従前における単一支払い (DPU) の受給水準が密接に関連することとなり、農業会議所の試算によれば、1ha 当たり 296 ユーロの支給額が分岐点になると見込まれている。

ただし、フランスにおいては、① 完全平準化ではなく、2019 年の最低水準を全国平均の 70%とする部分平準化を選択したこと、② 支給額の削減も、農業者の受給額の 30%を限度としていることから、平準化による影響は緩和されている。ちなみに、削減率が 30%となるのは、全国平均単価の 1.75 倍 (1ha 当たり 520 ユーロ) を超える農業者になると見込まれている。

3) 再分配支払い

再分配支払いにより、52ha以下の面積に対しては支給額が上乘せされるため、経営規模が平均以下である中小規模の農業経営にとって有利となる。再分配支払いに充てる財源は、基礎支払いの予算を削減して捻出されることから、再分配支払いの支給額が大きくなるほど、基礎支払いの支給単価は減少する。2019年以降は、直接支払いの20%を再分配支払いに充てるため、95haが分岐点となり、それ以上の大規模経営では再分配支払いにより全体の受取額が減少する。

4) カップル支払い

カップル支払いの8割以上が畜産部門、特に肉用牛、酪農、羊の各部門に向けられるとともに、新たに平地酪農、飼料作物の生産が対象となることから、基礎支払いで手薄になっている畜産部門への強化を図ったものと言えることができる。カップル支払いに充てる財源についても、基礎支払いの予算を削減して捻出されるため、カップル支払いによるメリットの小さい耕種部門は、二重に影響を受けることとなる。

5) 条件不利地域補償金 (ICHN) の拡充

条件不利地域については、① 補償金 (ICHN) の15%引上げ、② 飼料用草地に対する追加支払い、③ 酪農の対象地域の拡大などの対策の充実が図られており、財政上も、ICHNとMAECを併せた額が、FEADER (第二の柱のEU負担分) の予算の6割を占めている。このため、条件不利地域内に立地する農業経営、特に酪農を含めた草地畜産については、農業環境草地奨励金 (PHAE) の廃止を償うに足りるメリットを得ることができる。

6) 農業環境気候措置 (MAEC) の要件の厳格化

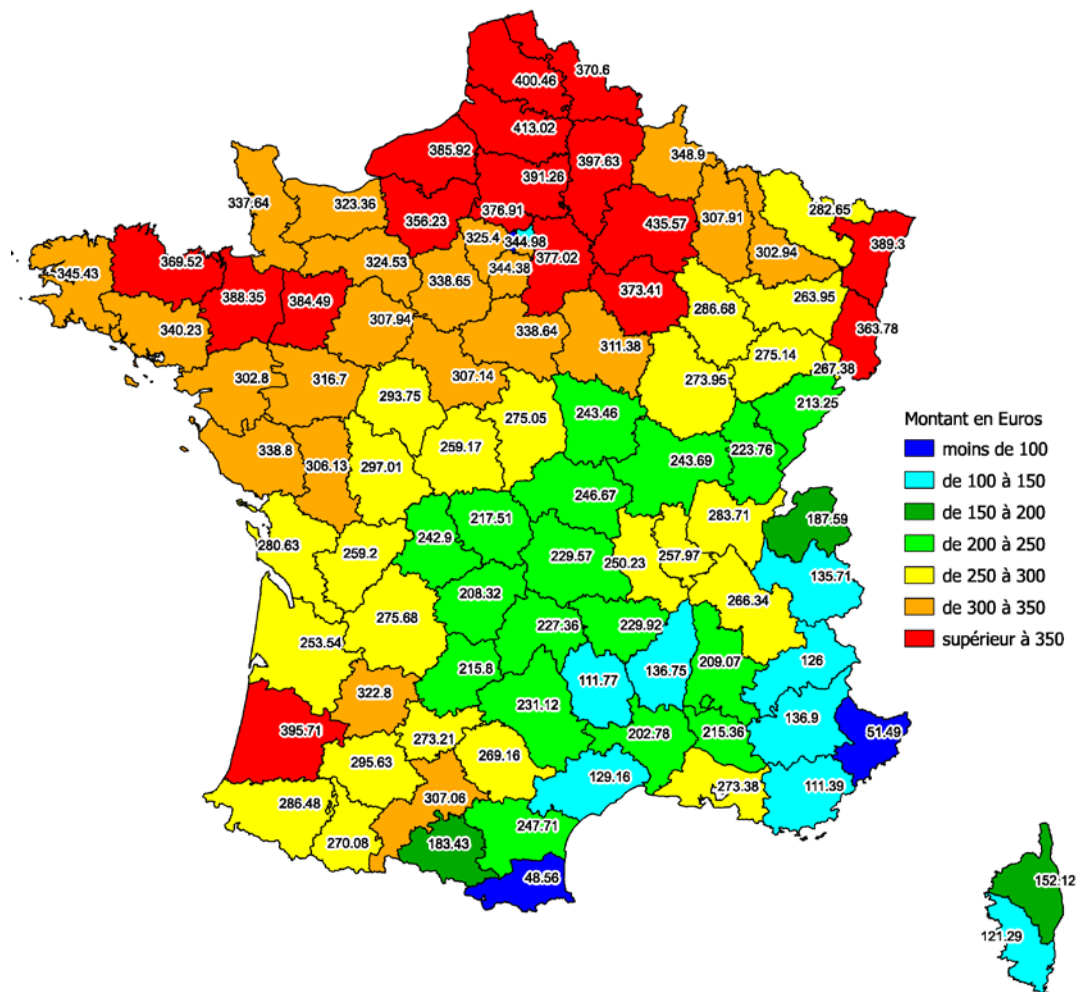
農業環境草地奨励金 (PHAE) の廃止に伴い、条件不利地域以外の地域においては、MAECがPHAEに代わる効果を有するものとして期待されている。しかしながら、MAECについては、耕作地における作物の多様化の要件がグリーン化支払いの要件を上回るほか、家畜の飼養密度、農薬使用の削減等に関する基準も厳しいことから、関係者の間では、MAECの支給要件をクリアできる農業経営は申請の半分にも満たず、最悪の場合には15%程度まで落ち込むとみられている。このため、MAECを取得できない農業経営にとっては、第二の柱からの支給も減額となる可能性がある。

(2) 地域への影響

1) 従来の直接支払いの地域別の支給状況

直接支払いは、基本的に、土地面積と過去の面積当たりの収入実績に基づいて、支給額が算定されてきたことから、経営規模が大きく、単収が高いほど支給額も多く、経営類型別には、土地利用型である耕種農業と親和的であった。

従来の直接支払いの面積当たり支給単価を地域別にみると、下図のように、大規模な耕種農業の盛んな北部で単価が高く、山地が多く、土地生産性が低い南東部にゆくに従って、単価は低くなっている。なお、南部で唯一ランド県（赤塗り）が ha 当たり 350 ユーロを超えているのは、大規模なトウモロコシ生産が大きな比重を占めているためである。



第 1 図 単一支払い（DPU）の県別平均単価（2013 年）（単位：ユーロ/ha）

資料：DDT-Charente service de l'économie agricole et rural の資料から抜粋。

注. フランス全体の平均単価は 274 ユーロ/ha.

2) CAP 改革の地域に及ぼす影響

(1) で述べた CAP 改革の要素のうち、地域に対して最も影響を及ぼすのは、基礎支払いの平準化措置である。従来の直接支払いの支払単価は、第 1 図のように地域により大きく異なっているところ、支給単価の高い地域では支給額が削減され、支給単価の低い地域では支給額が増額される。その結果、直接支払いの支給配分は、単価の高い北部から、単価の低い南東部へシフトしていくこととなる。

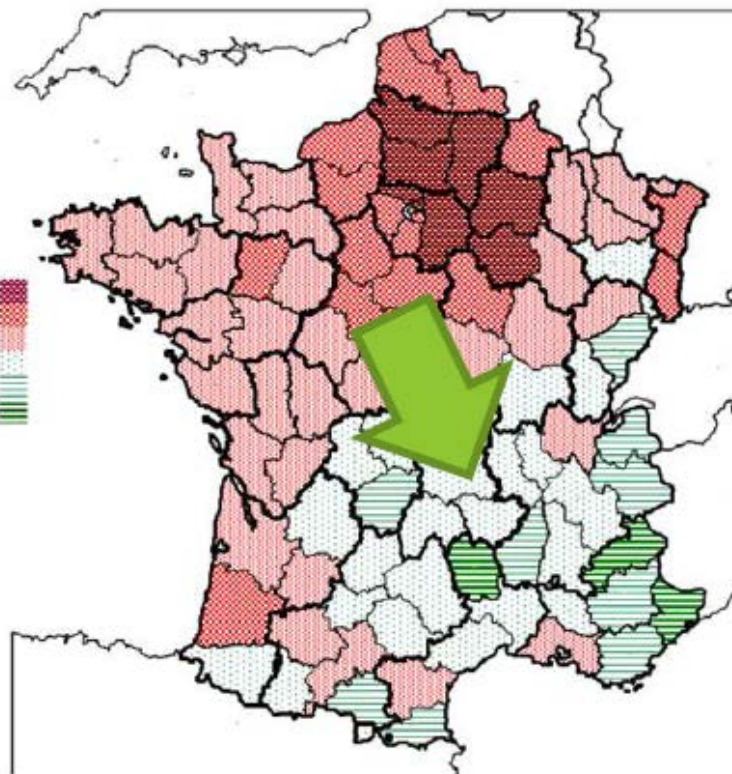
第2図は、第一の柱の補助水準について CAP 改革前後の変化を示したものであるが、北部から南東部へのシフトが端的に現われている。ha 当たり 100 ユーロ以上という大きな増減が生じており、北部では4分の1以上減額される県もある一方、南部では単価が倍増となる県もある。

なお、第二の柱において、特に条件不利地域に対する助成の充実が図られたことを考慮すれば、CAP 全体では、北部から南東部へのシフトが更に強められることとなる。

Evolution du niveau d'aides de 1^{er} pilier/ha
€ par ha de SAU des exploitations

Calvados	- 30 €
Manche	- 15 €
Orne	- 35 €
Eure	- 84 €
Seine-Mar.	- 82 €

inf. à -100 €
de -100 € à -50 €
de -50 € à +0 €
de +0 € à +50 €
de +50 € à +100 €
sup. à +100 €



第2図 第一の柱の補助水準の変化 (単位：ユーロ/ha)

資料：Chambre d`agriculture Normandie : PAC 2014-2020 から抜粋.

(3) 経営部門別の影響

経営部門別の影響をみると、平準化措置により、直接支払いの支給単価が高く、規模の大きい耕種経営が最も影響を受ける。基礎支払い以外の各支払いの充実、基礎支払いの財源を削減して賄われるため、これらの支払いを受けることが比較的に少ない大規模耕種経営は、二重に影響を被ることとなる。

一方、畜産部門に対する影響については、カップル支払いの大半が畜産に充てられること

により、影響はある程度緩和される。

また、中山間地域に立地する経営に対しては、条件不利地域補償金（ICHN）が拡充されるので、山地で放牧される肉用牛、羊・山羊などの部門は、直接支払いの減少分をある程度相殺することができる。

（ノルマンディー地域における影響）

経営部門別の影響の一例として、ノルマンディー地域における 1ha 当たり平均支給単価及び 1 戸当たり平均支給額が、2012 年から 2019 年の間にどのように変化するかについて、ノルマンディー地域農業会議所が試算したものを紹介すると、次の表のようになる。なお、これは、第一の柱からの直接支払いと、第二の柱のうち条件不利地域補償金（ICHN）及び草地奨励金（PHAE）を合計したものである。

第 10 表 ノルマンディー地域における経営部門別の支給単価及び支給額の変化
(直接支払い+ICHN+PHAE)

	1ha 当たり平均単価（ユーロ）			1 戸当たり平均支給額（ユーロ）			増減率
	2012 年	増減	2019 年	2012 年	増減	2019 年	
酪農	339	△65	274	33,460	△6,437	27,023	△19.2%
肉用牛	356	△44	312	32,903	△4,080	28,823	△12.4%
家禽・豚	312	△76	236	16,821	△4,123	12,698	△24.5%
羊・山羊	399	△93	306	19,492	△4,540	14,953	△23.3%
大規模耕種	338	△103	235	38,821	△11,831	26,990	△30.5%
果樹	241	△32	210	8,142	△1,065	7,077	△13.1%
野菜	183	+40	223	5,683	+1,241	6,923	+21.8%
軽種馬	120	+123	243	3,849	+3,920	7,769	+101.9%
全体	326	△54	273	18,380	△3,024	15,356	△16.5%

6. 終わりに

フランス農業は、経営規模、経営部門、経営資源構成が多様であり、地域による違いにも顕著なものがある。直接支払制度においても、基礎支払いの部分平準化、再分配支払いの導入、カップル支払いの活用等により、多様な要請にきめ細かく対応しており、その結果、フランスに適用される共通農業政策はきわめて複雑な内容のものとなっている。実際、フランスの農業者自身が、今回の CAP 改革が自己の経営にどのような影響が及ぼすかについて把握しきれず、将来に対する不安を感じている者も少なくない。これに対しフランス政府は、第二の柱である条件不利地域補償金、農業環境措置の充実も含め、農業経営に悪影響が及ばないよう対策を講じていることを繰り返し強調している。

CAP 改革による影響については、その一端を紹介したように、さまざまな推計がなされ

ている。ただし、これまでの推計の多くは適格対象農地が全て申請されることを前提とするなど、一定の単純化がなされている。しかしながら、農業者の中には、厳格化された要件をクリアできない者だけでなく、手続きの煩雑さと営農活動への制約を嫌って申請しない者が出てくることも想定され、実際のカバー率がどの程度になるかは不確実な状況にある。

いずれにせよ、CAP の新制度の適用は 2015 年に始まったばかりであり、未だ初年度の支払いも完了していない。今回の CAP 改革が現実には農業経営や農業構造にどのような影響を与えたかについて、適切に把握・分析するためには、更に時間をかけて調査研究していく必要がある。

[参考・引用文献]

Bureau J-C and Thoyer S (2014) *La politique agricole commune*, Editions La Decouverte – collection Repères

Chambre d'Agriculture No 1026 (2013) *Accord politique sur la reforme de la Politique agricole commune : La France a l'heure des choix*

Chambre d'Agriculture No 1035 (2014) *La PAC – tout savoir sur les aides directes (Volume 1 : Les aides du 1^{er} pilier)*

Chambre d'Agriculture Normandie (2014) *PAC 2014 – 2020 : Documents d'analyse et etudes d'impacts en Normandie*, www.normandie.chambagri.fr/eco.asp

Cunha with Swinbank (2011) *An inside View of the CAP Reform Process*, Oxford University Press

European Commission (2010) *Communication from the Commission : The CAP towards 2020*

European Commission(2015) *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Aquitaine, Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Basse-Normandie*

European Parliament (2013) *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP*

Groupe PAC 2013 (2010) *Guide de la Politique Agricole Commune*,

http://www.pouruneautrepace.eu/guide_politique_agricole_commune/Guide_de_la_Politique_Agricole_Commune.pdf

Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2013) *Mise en oeuvre de la reforme de la PAC*

Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) *PAC 2015 – Paiements directs et dispositions horizontales*

Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) *Agreste GraphAgri 2014*

Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) *Agreste GraphAgri Regions 2014*

REGLEMENT(UE)No1305/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au soutien au developpement rural par le Fonds europeen agricole pour le developpement rural (FEADER) et abrogeant le reglement (CE) no 1698/2005 du Conseil

REGLEMENT(UE)No1306/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au financement, a la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les reglements (CEE) no 352/78, (CE)no165/94, (CE)no2799/98, (CE)no814/2000, (CE)no1200/2005 et no485/2008 du Conseil

REGLEMENT(UE)No1307/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 etablissant les regles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des regimes de soutiens relevant de la politique agricole commune et abrogeant le reglement (CE) no 637/2008 du Conseil et le reglement(CE) no 73/2009 du Conseil

Thoyer Sophie *Cours introductif sur la PAC*, thoyer@supagro.intra.fr

Thoyer Sophie *Les politiques agricoles : principes economiques et mise en oeuvre*,
thoyer@supagro.intra.fr

勝又健太郎 (2014) 「EU の新共通農業政策 (CAP) 改革 (2014-2020 年) について」 農林水産政策研究所 『平成 25 年度カントリーレポート (EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア)』

平澤明彦 (2014) 「2014-2020 年に実施される CAP 改革の概要」 財団法人農政調査委員会 『のびゆく農業』 1017

増田敏明 (2013) 「次期 CAP 改革法案の審議状況—「公共財供給政策」への転換をめぐって」 農林水産政策研究所 『平成 24 年度 欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』

原口和夫 (2015) 「フランスにおける新共通農業政策 (CAP) の適用」 農林水産政策研究所 『平成 26 年度 カントリーレポート (EU (フランス, デンマーク))』