

第4章 デンマークの今次 CAP（2014-2020）の

実施状況と課題

浅井 真康

1. はじめに

本稿が取り扱うデンマークは、人口 560 万人、九州とほぼ同程度の面積の小国である。しかし、欧州各国や日本・中国等の東アジアへ豚肉や乳製品の輸出を盛んに行う世界有数の輸出農業国である。日本の農地面積のおよそ 6 割に相当する農用地では、同国の人口の 3 倍に相当する 1500 万人を養える量の食料が生産されている。これを担う多くの農家では規模拡大が進み、過去 10 年で 1 経営当たりの平均耕作地面積は 43 ヘクタールから 68 ヘクタールへと増加した。その一方、農家世帯数は 35%減少し、淘汰されてきた農家も多い。このような状況は生産性向上と国際競争力強化のために当然のこととして一般に受け入れられている。小さな国内市場だけでは成長が望めない当国では農業を輸出産業として積極的に海外展開しなければ行き詰まるという危機意識が国民全体で共有されてきたためである。

同様に、国民の高い共通意識として農業活動に起因する環境問題への取組も挙げられる。1970 年代以降の急速な集約的農業の発展は、家畜排せつ物からの地下水・河川流域への窒素流出をもたらすことになった。国土の大半が平地のデンマークでは、特に飲用水の硝酸汚染や海洋沿岸域での富栄養化等、深刻な問題をもたらした。また、畜産が盛んな当国では温室効果ガスの排出量は他 EU 加盟国と比べても高く、近年問題視されている。このような反省から厳格な環境規制の実施や有機農業の普及支援が活発に行われている。

以上より、デンマークの農業戦略とは「競争力ある輸出産業としての農業」と「環境や気候への影響を抑えた農業」の両立であると捉えることができる。それでは、この戦略が今次（2014-2020 年）CAP 改革においてどのように反映されたのだろうか。他 EU 加盟国との交渉場面や自国内における新制度の設計・実施に関して、文献レビュー及び現地聞き取り調査（2014 年 12 月 1~15 日と 2016 年 2 月 15 日~24 日）の結果より明らかにしていく⁽¹⁾。なお、特に引用元が記されていない記述は、聞き取り調査に基づくものである。

2. デンマークの農業戦略

（1）デンマーク概要

デンマークは、バルト海と北海に挟まれたユトランド半島と、その周囲にある 443 の島

から成り立っている。国土の総面積は 431 万 ha で、このうち農用地は 60%、森林地は 14% を占める。総人口はおよそ 560 万人で、シェラン島に位置する首都のコペンハーゲン市内には、およそ 55 万人が住んでいる。平坦な土地が広がっており、最高地点は海拔 173 メートルである。北大西洋海流の影響から気候は比較的穏やかなため、冬季の降雪量も少ない。最も寒い 2 月の平均気温は - 1 度で、最も暖かい 7 月の平均気温は 17 度である。

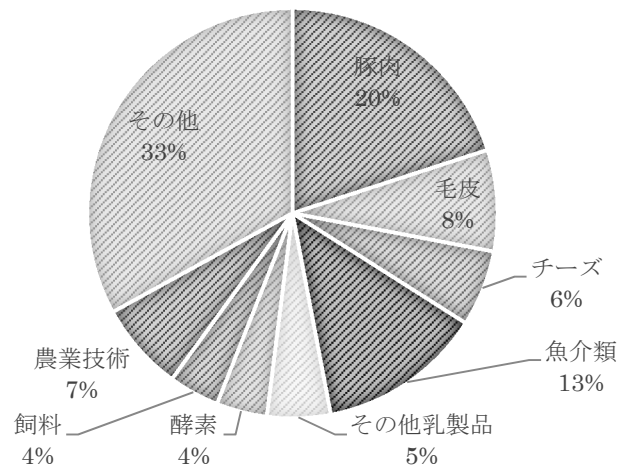
国土は土壌条件に関して主に 2 つに分類することができ、農業特性も異なる（第 1 図）。まず、シェラン島やフュン島の島嶼部およびユトランド半島東部では、ローム質の肥沃な土壌に恵まれ耕種農業が活発に行われている。他方、砂質土の土地が広がるユトランド半島北部と西部では、草地を中心とした酪農業および養豚業が集積している。



第 1 図 デンマークの地域区分と主要都市

（２） デンマーク農業の特色

デンマークで生産された農産物と加工品の約 3 分の 2 は世界 180 カ国以上に輸出されており、農業は国の重要な輸出産業の 1 つとなっている。2013 年のデンマーク農産物及び農業関連製品の輸出額は 1,560 億デンマーク・クローネ（以下、クローネ。1 クローネ＝約 19 円）で、総輸出額のうち 25%を占めた（Statistik Denmark, Online）。なかでも豚肉および豚肉製品、チーズ等は重要な部門である（第 2 図）。このように農産物の高い輸出シェアを伸ばしてきた結果、デンマークの食料自給率は 300%に上り、2009 年度の主要部門で生産される品目の自給率は穀物 125%、牛乳 222%、豚肉に関しては 594%と 100%を大きく上回っており、輸出を前提とした生産が行われている（FAOSTAT, Online）。



第2図 デンマーク農産物及び農業関連製品の輸出額における品目別割合（2013）

資料：デンマーク農業食料理事会，Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

デンマーク農業における経営主体の特徴として、協同組合組織が挙げられる。協同組合は、農家によって100%所有されており、生産部門のみならず加工・流通、輸出部門に至るまで、農家が主体的に関与している。このように農業生産から食品加工まで垂直統合が進んでいることが、デンマークが有する高い競争力の背景の1つと言える（一之瀬・清水，2014）。例えば、食肉加工の協同組合であるデニッシュ・クラウン（Danish Crown）は、豚肉輸出量に関して世界第2位を誇り、酪農・乳業組合のアーラ・フーズ（Arla Foods）は、売上高約108億ドル（2012年）の世界第7位の乳業企業である。デンマーク農家の大多数は、このような世界的企業のオーナーであり、一人一票制の原則に基づく強力な組合民主主義の下、高い経営参加意識を有し、その運営に密接にかかわっている。

近年、養豚部門、酪農部門、耕種部門における共通の傾向として経営数の減少と経営規模の拡大が言える。第1表が示すように、2013年における全国の経営数は4万戸を切り、1995-99年の平均と比べて38%以上も減少している。しかしながら、国内の総耕作地面積に変化はないため、1経営当たりの平均耕作地面積は42.8ヘクタールから67.7ヘクタールと増加した。つまり、規模の経済性を活かして高い生産性を有する農業経営への構造変化が進んでいる。近年では、500ヘクタール近くの耕作地を保有する企業型経営の占める割合がますます増加している。

養豚部門においても同様の傾向を観察できる。例えば、2013年の経営数は、95-99年平均のおよそ5分の1に減少したが飼養頭数は増加している（第2表）。この結果、経営体当たりの飼養頭数は約5倍になり、2,000頭以上を飼養している農家が全体の半分を占める。

このような傾向は、1経営当たりの乳牛飼養頭数の推移からも読み取れる（第3表）。100頭以上の経営の割合は、2003年の28%から2013年の66.5%へ上昇し、この10年間でデンマーク酪農は飼養頭数100頭以上の経営が主流となった。デンマークの限られた国土に

おける農業経営の大規模化は農家数の減少を意味しているが、これは国際競争力の強化を図るにはビジネスとして採算のとれる大規模な農業経営を實踐できる者だけが生き残るべきという競争原理に基づくものである。

第 1 表 面積規模別耕作地面積と農業経営数の推移

	耕作地面積 (1000 ha)			経営数		
	1995-99	2010	2013	1995-99	2010	2013
耕地なし				814	1,980	1,668
5 ha 以下	4	4	3	1,268	1,099	764
5-10 ha	74	58	56	10,139	8,031	7,803
10-20 ha	192	112	99	13,204	7,785	6,928
20-30 ha	214	106	98	8,668	4,304	3,973
30-50 ha	433	191	170	11,109	4,896	4,392
50-100 ha	836	426	389	12,003	5,925	5,400
100-200 ha	599	702	657	4,512	4,981	4,616
200 ha 以上	338	1,408	1,157	1,072	3,098	3,285
合計	2,689	2,646	2,628	62,788	42,099	38,829
1 経営当たり耕作地面積 (ha)				42.8	62.9	67.7

資料：デンマーク農業食料理事会，Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

注．1 経営当たり平均耕作地面積 (ha) (2010 年度) は EU27 平均 14.1 (EUROSTAT, Online)．

第 2 表 飼養頭数別の養豚経営数の推移

	1995-99	2010	2013
1 経営当たりの飼養頭数			
1-49 頭	23.8	10.8	11.2
50-99 頭	10.3	2.5	1.9
100-499 頭	29.9	10.8	7.3
500-999 頭	16.1	11.1	10.1
1,000-1,999 頭	13.1	19.4	17.8
2,000-4,999 頭	6.1	29.3	30.9
5,000 頭以上	0.7	16.0	20.8
合計 (%)	100.0	100.0	100.0
養豚経営数 (合計)	18,648	5,068	3,861
飼養頭数 (1000 頭)	11,406	13,173	12,076
1 経営当たりの飼養頭数	612	2,599	3,128

資料：デンマーク農業食料理事会，Statistics 2013 Pig.

第3表 乳牛飼養頭数規模別酪農経営数割合の推移

	2003	2012	2013
1-14 頭	8.7	1.4	2.1
15-19 頭	2.5	1.8	0.8
20-29 頭	5.7	3.3	3.2
30-49 頭	17.9	9.1	7.9
50-74 頭	20.9	10.8	11.3
75-99 頭	16.4	9.2	8.2
100 頭以上	28.0	64.3	66.5
合計	100.0	100.0	100.0

資料：デンマーク農業食料理事会, Statistics 2013 Beef.

一方で、1970 年代以降の急速な集約的農業の発展は、家畜排せつ物からの地下水・河川流域への窒素流出をもたらすことになった。国土の大半が平地のデンマークでは、特に飲用水の硝酸汚染や海洋沿岸域での富栄養化等、深刻な問題をもたらした。そこで、1980 年代以降、農業の環境分野の規制に関して、総じて EU 指令内容よりも厳しい内容の国内法令を実施してきた。例えば、農業者が守るべき行動計画の 1 つとして、家畜排せつ物の最大還元量を有機農家および養豚農家ならば 140 kg N/ha、牛を飼養している農家ならば 170 kg N/ha または 230 kg N/ha にすることを求めている。これにより窒素やリンの流出は年々低減され水質も改善されてきている。

このような集約的農業の発展に伴う環境問題により、国民の環境に対する関心は総じて高い。そのため、政策設計の場においては環境系 NGO の働きかけがもたらす影響が非常に強い。こうした土壌が、単に生産性・競争力の強化に目を向けた政策に偏らず、厳格な環境規制や有機農業を中心とした環境保全型農業の普及にも配慮した政策実施につながっている。

(3) 今次 CAP (2014-20) 改革交渉におけるデンマークのスタンス

以上のようなデンマークの農業戦略が今次 CAP 改革の交渉場面において、どのように交渉スタンスに反映されていたのだろうか。文献および聞き取り調査の結果をまとめると、以下の 2 点に集約される（なお今次 CAP 改革は、欧州委員会、欧州議会、EU 理事会の三者間における合意が行われ、2013 年 12 月に関連法令が採択された）。

- ① 自由競争を歓迎し、そのために（長期的には廃止の方向に向けて）第一の柱における直接支払いの予算額を減少する
- ② 農村景観や生物多様性保全等の公共財としての機能を維持する農業、環境保全型農業やアニマルウェルフェア、食料安全保障といった社会的要請に答える活動、あるいはこ

れらを可能にする技術開発に対する重点的な助成の実施、つまり第二の柱における予算を増額する

このようなデンマークのスタンスは、デンマーク政府だけではなく、農業者団体である農業食料理事会や環境系 NGO 等にも共通して支持された。また、今回の CAP 改革に際して形成されたものではなく、以前から一貫したものである。例えば、2008 年のヘルスチェックの時点で、デンマーク政府は 2025 年までに直接支払い（第一の柱）を廃止すべきだという考えを公表している（Kristensen and Andersen, 2008）。これには、小さな国内市場では成長が見込めないデンマークは力のある農業経営者にこそ焦点を絞り、農産物・食品輸出国としての競争力を高めていくという意識が強く反映されている。

農業は保護すべき対象として捉える EU 加盟国も多い中で、直接支払いそのものを廃止し、競争力強化のためには淘汰される農家の存在も当然と捉えるデンマークのスタンスは異端的とも言える。CAP 改革交渉における各 EU 加盟国のスタンスを調査し、類似する加盟国をグループ分けしたコペンハーゲン大学・食料資源経済学研究所の Kim Martin Hjorth Lind 准教授らによれば、過去 20 年間の CAP 改革において、デンマークと同様のスタンスを主張してきた主な国は、イギリス、オランダ、スウェーデンであった。

3. デンマークにおける今次 CAP の実施内容：直接支払い（第一の柱）

これまで EU 加盟国間、デンマーク国内関係者間で、様々に議論・交渉がなされてきた今次 CAP であるが、具体的にはどのように実施されることになったのであろうか。以下、今次 CAP で決定された内容を説明していく。

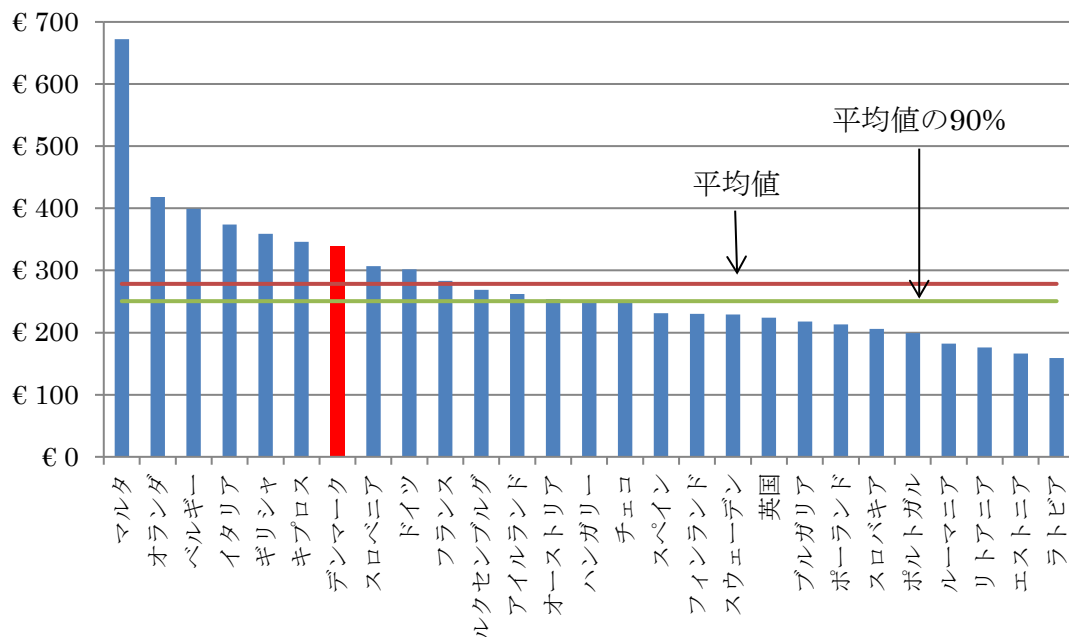
（1） 予算

2014-20 年の多年度予算において、デンマークの第一の柱（直接支払い）に割り当てられた予算の総額は 61 億ユーロである。2007-13 年期からおよそ 6%減少となった。加盟国間平準化のために、更におよそ 3.1%分が差し引かれるため、合計 9.1%の削減となる。

また、第一の柱から第二の柱へ 5~7%の予算移転が実施されるため、最終的に直接支払いとして投入される予算額は 2007-13 年期の額に対しておよそ 16%削減したものになる。

1) 加盟国間平準化

今次 CAP 改革では、加盟国間における直接支払いの平均面積単価の格差（特に新規加盟国は低水準）を埋めるため、EU 平均の 90%を下回っていた国は、その差の 3 分の 1 が増額され、その費用は EU 平均を上回る国が比例的に負担することが決定された。第 3 図が示すように、EU 平均を上回っているデンマークでは、第一の柱の予算のおよそ 3.1%分が毎年 EU 平均値を下回る国への負担額として移行される。



第3図 各国における直接支払い（2014-20 予算）の面積単価平均（各年）

資料：スコットランド政府, CAP Budget: Potential Funding Levels for Scotland for 2014-2020, 2013 を参照に, 筆者作成.

注. 各国の直接支払い 2014-20 多年度予算分を 2009 年度の各国の総適格農地面積で除した額.

2) 柱間の財源移転

農業環境支払いや R&D 支援による競争力の促進、更には農村地域における経済振興を保障するため、デンマーク政府は、第一の柱の予算から 2015 年度は 5%分、2016 年度は 6%分、2017-2019 年度においては 7%分を第二の柱へと移転することを決定した。

このような直接支払いから農村振興政策への財源の移転は、農業環境支払いの充実化を希望する環境系 NGO の強い働きかけによって実現したものである。

(2) 目的別直接支払いの予算分配とその内容

今次 CAP の直接支払いは、基礎支払い（これまでの単一支払い・単一面積支払いを継承）と、グリーン化支払い、再分配支払い、自然制約地支払い、青年農業者支払い、カップル支払い、小規模農業者制度に再編されることになった。種類別の予算内訳は、定められた範囲内で各加盟国が任意に定めることができる。第 4 表は、デンマークの 2015 年度における各種目的別直接支払いの予算配分（総額 65 億クローネ）を示したものである。

デンマーク政府は、基礎支払いの高額受給者には、年間 15 万ユーロ以上を上回る額に関して 5%の減額を行うと定めたため、同等措置とされる「再分配支払い」（直接支払いの 5% 以上を再分配支払いに充てること）は行わない。これにより、2015 年はおおよそ 52.1 万ユーロ

ロ、その後年々減少して 2019 年にはおよそ 45.3 万ユーロが農村振興政策（第二の柱）へ移転されると見込まれている。しかし、15 万ユーロ以上を受給するような農業者とは単純計算でも約 870 ヘクタールの農業地を所有する非常に大規模な経営者となる。

加盟国の任意である「小規模農業者制度」の採択については、欧州有数の大規模農業を行うデンマークは、そのメリットが期待できないとして実施を見送った。

また、青年農業者（40 歳以下）および新規就農者は新受給権の応募を行うことができ、この際の支払いは加盟国が直接支払い予算財源から確保していた分（ナショナルリザーブ）より賄われる。新受給権の単価は、国の平均額となる（2015 年のデンマーク平均は 1,286 クローネ/ヘクタール）。なお、デンマークは直接支払い財源のおよそ 1.5%分をナショナルリザーブとする。

第 4 表 2015 年度における各種目的別直接支払いの予算配分

各種目的別直接支払い	金額		直接支払い規則 が定めた構成比
	（億クローネ）	構成比	
基礎支払い（義務的）	41.5	63.7%	13～70%
グリーン化支払い（義務的）	19.5	30.0%	30%
カップル支払い（牛肉プレミアム）（任意）	1.8	2.8%	0～30%
青年農業者支払い（義務的）	1.1	1.7%	～2%
自然制約地域支払い（任意）	0.2	0.3%	0～5%
再分配支払い（任意）	0.0	0.0%	0～30%
小規模農業者制度（任意）	0.0	0.0%	0～10%
ナショナルリザーブ（義務的）	10.0	1.5%	～2%
合計	65.0	100.0%	100%

資料：デンマーク食料農業漁業省・Mia Stecher 氏より情報提供，筆者作成。

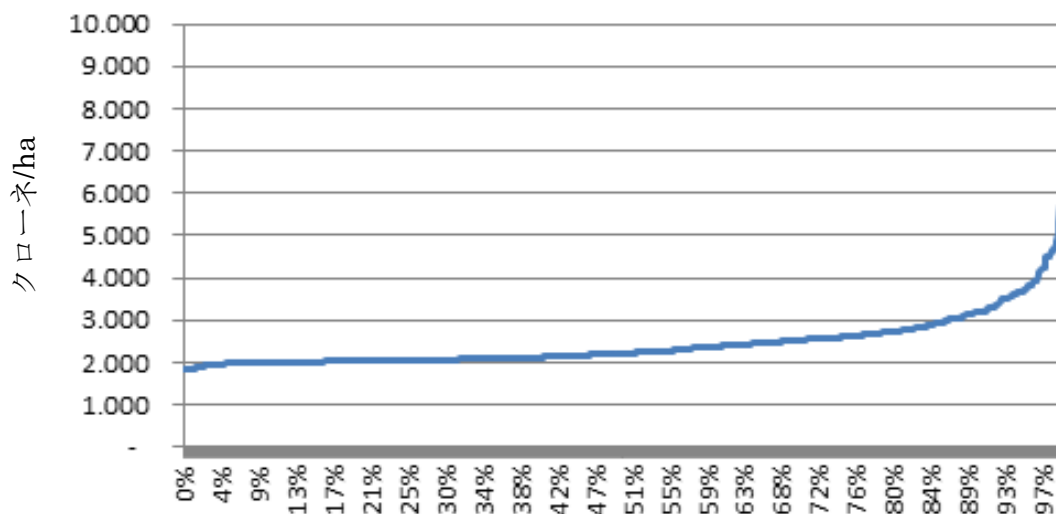
注．EU 規則 1397/2013.

1) 基礎支払い

2015 年の「基礎支払い」総額は 41.4 億クローネで、これは第一の柱の財源の 6 割以上を占める（第 4 表）。2014 年は、財源の 30%を割り当てるグリーン化支払いが未実施のため「単一支払い」の総額は 68.1 億クローネであった。これを受給権単価に換算してみると、2014 年の「単一支払い」の受給権単価の平均は 2,014 クローネであったのに対し、2015 年の「基礎支払い」受給権単価の平均は 1,286 クローネになると想定されている。つまり、36%の減少となる。他方、グリーン化支払いの単価平均は 604 クローネと想定されるため、これを加えれば 2015 年の平均受給権単価は 1,890 クローネになる。

過去の受給実績に基づいた農家ごとに異なる受給権単価から国内での統一化へ少しずつ移行するため、デンマークでは、2005 年からハイブリッド支払いを採用している。この結果、2012 年の時点で、デンマーク国内の全申請者の 9 割がヘクタール当たり 2～3,000 ク

ローネの受給権単価を保持し、非常に高額な受給権単価を保持している農家は全体の数%である⁽²⁾（第4図）。



第4図 デンマーク国内の受給権単価の累積分布（2012年）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard氏より提供。

注：2012年におけるデンマーク全国経営数は、およそ3.9万。

今次CAP改革では、国内（ないし地域内）で面積単価を一律にする国・地域内平準化を進めるための議論が活発化した。第4図が示すようにデンマーク国内の平準化は既に高い割合で進んでいるが、受給権単価を一律にしてしまうと、従前から高い補助を必要としている農業部門（酪農や肉牛等）の個別農業者に急激かつ大きな損失を与えうる。そこで、デンマーク政府は「部分的平準化」を選択することにした（EU規則1307/2013第25条の4）。

部分的平準化とは、国内の平準化をできる限り遅らせるための措置であり、加盟国間の平準化と同様に、国・地域内平均単価の90%を下回る農業者は、その乖離幅の3分の1を増額される。こうした増額の財源は平均値を上回る農業者に対する減額により賄う。そのため、平均値の90～100%の単価を受給している農家には影響がない。

2) グリーン化支払い

グリーン化支払いは、基礎支払い受給しているすべての者が対象で、直接支払い予算枠全体の30%が充てられる（EU規則1307/2013第47条）。

グリーン化支払いの単価は、原則としてグリーン化支払いに充てられる予算額を総適格農地面積で除した額としている。つまり、規定上は、加盟国レベルあるいは地域レベルにおいて、すべての農業者に対して単価は同額（単一単価）に設定されることになっている。しかし、部分的平準化によって国内の平準化を遅らせるデンマークは、グリーン化支払いの受給額を各農家が受け取る基礎支払いの一定割合とする例外措置を採用した。具体的には以下の通りである。

2015 年における直接支払いの予算額の合計はおよそ 65 億クローネである。法令では、このうち 30%をグリーン化支払いに用いることが義務づけられている。よって、これは 19.5 億クローネに相当する。他方、基礎支払いに投入される総額は、これまでの実績より 41.5 億クローネを予定しているので、実際に各農家へ支払われるグリーン化支払いは、この値をグリーン化支払いの総額で除した 47%分（19.5 億/ 41.5 億）となる。

例えば、ある農家の適格農地面積は 100 ヘクタールで、かつ受給権単価が 1,286 クローネであるとする（2015 年における全国平均の値）。よってクロスコンプライアンスを遵守すれば、基礎支払として $100\text{ha} \times 1,286 \text{ クローネ} = 128,600 \text{ クローネ}$ を受給できる。さらにグリーン化支払いの要件をすべて満たせば、基礎支払い総額の 47%分、 $0.47 \times 128,600 \text{ クローネ} = 60,442 \text{ クローネ}$ をグリーン化支払いとして追加受給できる。つまり、2014 年における個別の農業者間の支払受給額の違いがグリーン化支払いの受給額の違いとしてそのまま反映されることを意味する。

グリーン化支払いの受給には、「永年草地の維持」、「生態系保全用地の設定」、「作物の多様化」という 3 つの要件をクリアしていることが条件である。なお、他国同様、有機農業の認証を受けている農家へは、グリーン化支払いの 3 要件の遵守が免除される。また、デンマークは「同等措置」の設置を行わない。以下、デンマークの実施事項を見ていく。

i) 永年草地の維持

グリーン化支払いに関する規則（EU 規則 1307/2013 第 45 条の 1）では、既存永年草地のうち、自然保護区等の中で環境上重要または厳重な保護が必要な草地においては転換・耕起を禁止するよう定められている。デンマークでは、生産性への影響を考慮して、Natura2000 に指定されたピートや湿地地区のような脆弱地域における永年草地、合計 12,500 ヘクタールにおいてのみ転換・耕起を禁止する。

更に 45 条の 2 では、原則として国・地域・小地域、または個別経営の農地のいずれかの段階で、Natura2000 に指定された自然保護区以外を含む永年草地を定められた割合で維持するよう義務づけている。個別農業者において一定の割合を永年草地として維持し続けることは飼料自給の観点から現実的ではないとし、デンマークは国レベルと定めた。

具体的な取り組み内容は、2012 年度の国土における永年草地が占める割合を基準値とし、対象年における割合が 2012 年の割合から 5%以上も減少していた場合、農家は農地の一部あるいは大部分を永年草地へ転換することが求められる。

ii) 作物の多様化

作物の多様化が求める要件は、第 5 表に示す通りである。求められる要件は、申請者の適格農地面積の大きさによって異なる。

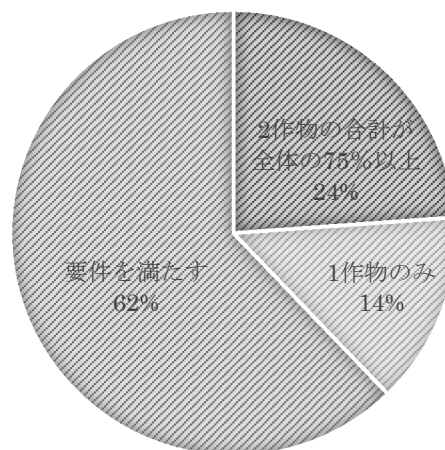
第 5 表 作物の多様化の要件

適格農地面積	作物多様化の要件
10 ha 以下	免除
10・30 ha	最低 2 作目。主作物の作付面積は全体の 75 %未満。
30 ha 以上	最低 3 作目。主作物の作付面積は全体 75 %未満、かつ作付面積 1 位と 2 位の作物の合計作付面積は 全体の 95 %未満。

資料：EU 規則 1307/2013

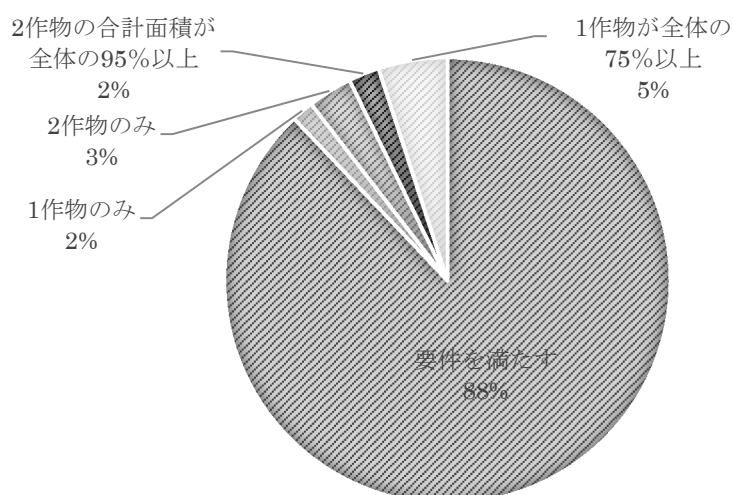
2013 年度における全国農家（約 4 万世帯）の補助金申請データをもとに、「作物の多様化」要件を満たす農家の割合を試算した調査によれば⁽³⁾、10～30 ヘクタールの農地を所有する農家は合計 11,352 戸で、このうち 60%以上の農家がグリーン化支払いの要件を満たすことがわかっている（第 5 図）。他方、残りの 4 割弱は、1 作物あるいは 2 作物以上を栽培していても主作物が 75%以上の農地を占めている農家であった。しかし、これらの要件を満たさない農家の農地を合計しても 7,000 ヘクタールほどであり、全国の数%にすぎない。

次に 30 ヘクタール以上の農地を所有する農家を見てみると（第 6 図）、小～中規模農家の場合と異なり、9 割近い農家が要件を満たしていることがわかった。これら要件を満たす農家の総農地面積は 200 万ヘクタールを超え、全国農地面積の 3 分の 1 を占める。他方、グリーン化支払いの要件を満たさなかったのは 2,134 農家で、支払いを受けるためには作付けの改善を行わなければならない



第 5 図 グリーン化支払い「作物の多様化」要件を満たす農家の割合（10～30 ha）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成。



第 6 図 グリーン化支払い「作物の多様化」要件を満たす農家割合 (30 ha 以上)

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成。

iii) 生態系保全用地 (Ecological Focus Area: EFA) の設定

合計 15 ヘクタール以上の農地を所有する農家は、全農地の 5%以上を生態系保全用地として、休耕地、池沼、緩衝用区画、林縁、植林地等によって確保しなければならない (EU 規則 1307/2013 第 46 条)。EFA に該当する土地用途に関しては、所定のリストから各 EU 加盟国が選択できる裁量を与えられている。そこで第 6 表が示しているのは、2015 年度においてデンマーク政府が定めた EFA として認められる土地用途と、航空写真およびリモートセンシングから観察された各土地用途の国内総面積 (見込み EFA) である。

第 6 表 生態系保全用地 (Ecological Focus Area: EFA) として認められた土地用途 (2015 年度) とデンマーク国内における総面積

2015 年度に EFA として認められた土地用途	換算係数	国内のおよその総面積 (換算係数で計算後)
休耕地	1	20,000
キャッチクロップ	0.3	83,000
主作物の畝間に栽培される草類 (Undersown grass)	0.3	39,000
短期輪作の萌芽林	0.3	2,000
農業環境管理規準 (GAEC)	1	1,300
緩衝用区画 (Buffer strips)	1.5	24,000
合計		169,300

資料：デンマーク農業食料理事会・Maria Skovager Østergaard 氏より情報提供，筆者作成。

EFA 面積を計算する際、土地用途によって重みづけが異なる。これらは、2014 年 7 月に定められた委任法に記されている。各申請者は、これらの換算係数を自身の申請区域において計算し、5%の EFA を確保できているかチェックを行う。

デンマーク国内の農用地総面積は、およそ 2,466,000 ヘクタールなので、単純計算により、この総面積の 5%に当たる 120,000 ヘクタールが EFA でなくてはならない。国レベルで見れば、現時点においてこの数値はすでに達成されている（第 6 表）。しかし、例えば、200 ヘクタールの耕地を所有する養豚農家（専業）が EFA の造成のために全耕地の 5%（つまり 10 ヘクタール分）を休耕地にした場合、250~350 クローネ/ヘクタール分、所得が減少すると試算されている⁽⁴⁾。家畜飼料の多くを自給しているデンマークの畜産農家にとっては、EFA として休耕地に転換することによる自給飼料の減少分と追加飼料購入代は無視できない。また、多くの家畜を飼養している場合、排出される家畜排せつ物を散布できる農地が休耕によって減少してしまうことは、他の農家やバイオガスプラントへ余剰家畜排せつ物を搬出する必要性が増え、取引費用はさらに上昇する。

3) カップル支払い

デンマーク政府は、肉牛部門の生産維持を目的として、160kg 以上の、若雌牛（16 ヶ月以下）と雄牛および去勢牛（ともに 30 ヶ月以下）に対して一頭当たりおよそ 71 ユーロ（年総額 240 万ユーロを 33.8 万頭で除したもの）が助成される。

前 CAP では、一頭当たり約 51 ユーロの助成が雄牛を対象に行われていた。しかし、これでは肉牛生産農家の生産費用を補填することができず、多くの農家が赤字経営に苦しんでいた。このような背景から、デンマーク農業食料理事会が政府への働きかけを行い、今次 CAP では、カップル支払い（肉牛プレミアム）に割り当てられる総額が、従前の 1 億クローネから 1.8 億クローネへ増額され、補助対象も雄牛だけでなく、若雌牛にも拡大された。

4) 青年農業者支払い

青年農業者支払いは、すべての EU 加盟国が導入を行わねばならず、予算は直接支払い財源の 2%までと定められている。デンマークでは 1.7%を配分する。

就農から 5 年が経過しておらず、かつ基礎支払い受給権申請時に 40 歳未満であった農業者が給付対象で、2015 年度は総額 1.1 億クローネが投入されることになっている。面積単価はおよそ 650 クローネと見込まれ、農家当たりの受給可能面積の上限は 90 ヘクタールである。給付単価は、直接支払い財源を適格農地の国内総面積で除した額の 25%分として計算された。総額が財源の 1.7%に相当するという数値は、青年農業者支払いの条件に適合する農業者数が、およそ 2,000 人であると仮定し、その全員が最大 90 ヘクタール分の申請を行ったとした場合の計算に基づく。

就農への強い意志と教育に裏打ちされた実践的な資質を持つ担い手のみが農家を継承できるデンマークでは、青年農業者支払いを設けてもその影響はあまり大きくない。

5) 自然制約地域支払い

デンマークでは、小規模な島嶼の農業者に対して、総額 2.1 千万クローネ（直接支払い財源の 0.3%に相当）の補助を行う。これにより、農業を行うには自然環境等が不利とみなされた特定 48 島で営農する農家は、面積単価およそ 475 クローネの支払いを、それぞれ最大 100 ヘクタール分まで申請することができる。

前 CAP では、従来の条件不利地域支払い（Unfavorable areas）として、農村振興政策（第二の柱）予算から助成が行われていた。しかし、今次 CAP からは、第一の柱における直接支払いの 1 つとして運用が可能となった。なお、EU 加盟国の中でこのオプションを利用したのは、デンマークが唯一である。

デンマーク食料農業漁業省によれば、複数年に渡って助成することが基本条件となる農村振興政策に対して、第一の柱に組み込めば単年ベースでの補助が可能となり、その他の直接支払いとの一括申請も可能となる。このため、規制運用や支払いにかかる行政コストを抑えられることが期待できる。そもそも受給対象者の人数が少なく、配当額も少ない本支払いに関しては、第一の柱に組み込むことによる運用の容易化が主たる理由であった。

4. デンマークにおける新 CAP の実施内容：農村振興政策（第二の柱）

（1）デンマーク農村振興プログラム

デンマークの新しい農村振興プログラム（Rural Development Programme, 以下 RDP）は、2014 年 12 月 12 日に欧州委員会より正式な承諾を得て、2015 年 1 月より開始された。なお、デンマークは 2014 年 4 月 28 日に EU 加盟国で最初にパートナー協定を結び、RDP に関してもポーランド、オーストリアと並んで一番先に承諾を得た国である。

本プログラムにおいてデンマーク政府は、合計 8.6 億ユーロ（2014-20 年：ただし、2014 年は前プログラムの内容を実施）を投入する。このうち、6.29 億ユーロは EU から割り当てられた予算であり、残りの 2.3 億ユーロを当国が負担する。なお、この額面には、第一の柱からの財源移転分は含まれていない。

（2）SWOT 分析

デンマークの RDP を理解するため、まずデンマーク食料農業漁業省・農林水産局が行った SWOT 分析（SWOT analysis）の結果を見てみよう。SWOT 分析とは、自国の農林業活動および農村地域全般に関して、その強み（Strength）、弱み（Weakness）、より良い方向へ導く機会（Opportunities）あるいは悪い方向へ導く脅威（Threats）という 4 つの観点から客観的に評価を行う分析手法である。これによってデンマークの農村地域において今必要な具体的な事業を提案でき、政策的戦略を推し進めることができる。なお、各 EU 加盟国は自国の RDP について欧州委員会から承諾を得る際、まずは SWOT 分析を行い、そ

の結果に基づいたテーマ設定、期間内の目標設定、事業ごとの予算配分を報告することが義務づけられている。The Danish Rural Develop Programme 2014-2020 にて報告された SWOT 分析の結果は以下のように要約される。

強み (Strengths)

- ① 高い教育・研究水準に裏付けされた農業・食品分野のイノベーション
- ② 充実した普及システム
- ③ 農業および食品部門における高い輸出シェア
- ④ 高水準の食品安全や環境、有機農産物、動物福祉等の社会的要請に応えた食品
- ⑤ 農業生産から食品加工まで垂直統合の産業構造
- ⑥ 協働組合組織をベースとする強固なネットワーク

弱み (Weaknesses)

- ① 厳格な環境規制と生産費用の高騰
- ② 農林業への低投資と、生産性および利潤性の停滞

機会 (Opportunities)

- ① 持続可能な生産体系と技術の継続的な発展
- ② 有機農業や環境保全型農業による自然環境への負荷を継続的に低減
- ③ 再生可能なエネルギー資源（副産物、廃棄物、残留品等）の効率的な循環利用

脅威 (Threats)

- ① 農業者の抱える高い負債と資金提供機会の欠如
- ② 集約的な農業活動がもたらす自然および水環境への継続的な負荷

高付加価値の食品を生産することで高い輸出シェアを達成してきたデンマークを支えているのは、農業者同士あるいは加工業者との「縦と横」の強いつながりや、基盤となる高い教育水準と研究開発、そしてそれを現場に伝える充実した普及システムである。

しかしながら、2008 年の経済危機以降、現在も多く農家が高い負債を抱え、農村地域においては投資を受ける機会が少なく、熟練者の農村離れがより深刻化している。これに加えて、集約的な畜産業による環境汚染への対応として課している厳しい環境規制は農家の負担をより増加させ、生産性ならびに利潤性を停滞させる原因ともなっている。そこで、家畜排せつ物によるバイオマス発電等の事業助成や、有機農業等の環境保全型農業技術の開発・普及あるいは有機食品の需要を増やす活動への支援の重要性が示唆された。

以上を踏まえ、デンマーク政府は今次 RDP の主要テーマを「Green conversion and Green jobs（グリーン転換とグリーン雇用）」とし、農村振興政策を実施することを決定した。

(3) デンマーク RDP の取組と予算配分

第7表は、デンマークが今 CAP 改革において選択した優先事項およびそのフォーカス・エリア、さらにそれらの事項を達成するための施策をそれぞれ示したものである。また、2014-20 年の多年度予算における優先事項別および施策別の予算配分も表記した。デンマークは優先事項 1, 2, 4, 5, 6 を選択したが、優先事項 1 については、他の優先事項の実施過程で達成できるものとし、特別に予算配分はなされていない。

第7表からもわかるように、例えば施策 4「物理的資産への投資」は、優先事項 2 と 4 の両方を達成するための手段として用いられている。この場合、「競争力の向上を促進するための物理投資」と「環境負荷を低減するための物理投資」というように解釈できる。

優先事項別の予算配分を見てみると、全体の 75%（このうち 67%は優先事項 4 で、8.3%は優先事項 5）が自然環境や気候変動に関する事業支援に用いられることが理解できる。このことからデンマークの掲げる「Green conversion and Green jobs（グリーン転換とグリーン雇用）」が、環境や気候変動を非常に意識して計画されたことが理解できる⁽⁵⁾。

第7表 デンマーク農村振興プログラム（2014-20）における取組内容と予算配分

優先事項	施策	助成総額 (€)	構成比%
1. 知識移転と革新の醸成			
1A：農村地域における技術革新と知識蓄積の促進	1		
	16		
1B：農業、林業、研究、技術革新の相互間の連携強化	16		
1C：農林部門における生涯教育と職業訓練の促進	1		
2. 競争力向上と農家の存続能力向上		157,096,901	18.28
2A：全農家の経済パフォーマンスの向上、市場への統合参加や経営多角化に関連する構造再編や改新の促進	1	16,234,904	1.89
	4	110,261,778	12.83
	5	2,894	0.00
	16	30,597,325	3.56
4. 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進		576,137,728	67.04
4A：生物多様性とヨーロッパの景観の修復、維持 4B：水管理の向上 4C：土地管理の向上	1	21,238,261	2.47
	4	186,349,663	21.68
	7	107,383	0.01
	8	47,151,393	5.49
	10	188,727,891	21.96
	11	111,191,105	12.94
	15	21,372,032	2.49

5. 資源効率の促進と、低炭素かつ気候変動にレジリエントな農 林業部門		71,325,121	8.30
5B: 農業における水利用効率の向上	4	8,657,591	1.01
5C: 農業と食品加工におけるエネルギー効率の向上	4	19,046,701	2.22
	7	17,234,899	2.01
	16	2,894	0.00
5D: 再生可能なエネルギー資源（副産品、廃棄物、残留品、そ の他の非食用物質）の供給と利用の促進	4	25,954,680	3.02
	10	428,356	0.05
6. 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展		54,818,420	6.38
6B: LEADER 事業	19	54,818,420	6.38
合計		859,378,170	100.00

資料：European Commission, Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Denmark, 2014.

注. 「施策 1: 知識移転と情報活動」, 「施策 2: アドバイザリーサービス, 経営・支援サービス」, 「施策 3: 農作物及び食品の品質制度」, 「施策 4: 物理的資産への投資」, 「施策 5: 自然災害による農業生産力の回復および予防策の導入」, 「施策 6: 農場およびビジネス開発」, 「施策 7: 農村地域における基礎的サービスと村の再生」, 「施策 8: 森林地域開発と森林の抵抗力促進に対する投資」, 「施策 9: 生産者組織の設立」, 「施策 10: 農業-環境-気候」, 「施策 11: 有機農業」, 「施策 12: Natura2000 および水枠組指令に関する支払い」, 「施策 13: 自然ないしその他の制約がある地域」, 「施策 14: アニマルウェルフェア」, 「施策 15: 森林環境・気候サービス・森林保全」, 「施策 16: 協同」, 「施策 17: リスク管理」, 「施策 18: クロアチアにおける直接支払いへの補填」, 「施策 19: LEADER 事業」, 「施策 20: RDP 実施にかかるテクニカルアシスタント」.

5. 2015 年度における今次 CAP の実施結果

本章では、2015 年度の受給申請からちょうど 1 年が経過した 2016 年 2 月に筆者がデンマークを再訪し、関係者へ再度行った聞き取り調査から得た情報を下に、特に今次 CAP で初めて実施されたグリーン化支払いの 1 年目の経過状況、そして今後の課題等を報告する。

(1) 受給申請の開始

デンマークでは 2015 年 2 月 1 日、基礎支払いおよび上乗せ支払いとなるグリーン化支払い、青年農業者支払い（40 歳未満等の該当者のみ）、自然制約地支払い（該当者のみ）、そしてカップル支払い（牛肉生産農家の該当者のみ）の受給申請の受付が開始された。受給申請をする際には以下の主な条件を満たしている必要があった。

- ① 活動農業家（Active farmer）であること（EU 規則の定義と合致、追加条件なし）

- ② 支払い受給権と少なくとも 2 ヘクタールの適格農地を所有またはカップル支払い（牛肉プレミアム）において 300 ユーロを受給していること
- ③ 申請区は、通年、適格農地として利用され、クロスコンプライアンスおよび農業環境管理規準（Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC）、さらにはグリーン化支払いの 3 要件（作物の多様化、生態系保全用地の維持、永年草地の維持）を遵守していること

申請の締め切りは 2015 年 4 月 21 日であり、期日までに申請者はオンライン上での申請書の提出とインターネット圃場地図を通じた作付け計画の報告（支払い受給権の発効）を行うことが求められた。以前から積極的に申請手続きの電子化を進めてきたデンマークでは、グリーン化支払い等の新規制の実施に伴う申請上のトラブルはほぼ起きず、当初から予定されていた締め切り期日内で申請が完了した。このようなスムーズな申請の背景には国内の 9 割以上の農家が地域の農業アドバイザーを雇い、代行申請を依頼していることとも関係ある⁶⁾。

今次 CAP では複雑化する規則内容に比例する行政コスト増加の削減が 1 つの目標であり、その解決策の 1 つとして申請の電子化が進められた。例えば、イギリスではデンマークと類似したオンライン申請サービスプログラムの開発が進められた。しかし、2015 年度申請に関しては開発された IT プログラムがうまく機能せず、結局全申請が紙媒体で行われることとなった。

これに関連して、各加盟国は 5 月 15 日までに欧州委員会に対して 2015 年度の申請状況に関して報告することが義務づけられていた。デンマークはこの期日を守ることができたが、実際には多くの加盟国で混乱が生じ、報告締め切り期間の 1 ヶ月延長を依頼するほどであった。しかし、必ずしもデンマークの申請システムが完全に機能したわけではなく、例えば農業・環境・気候に関する補助金の中の「農業環境草地の維持管理」や有機農業助成金では、申請情報が複雑すぎて特に大規模な農場かつ多様な作付けを行う農家で多数のエラーが報告された。このような IT 課題は 2016 年度における改善点となっている。

（２） 申請後の混乱

前述の通り、デンマークでは他国と比較してもスムーズに申請受付を実施することができた。しかし、その申請内容通りに圃場管理を行えたかと言うと、多くの困難が待ち受けることとなった。具体的には、2015 年は春の到来が遅く、また冷夏で雨の多い夏を迎えた結果、規則に明記された期日内に作付けを実行することが不可能となってしまった。以下、その具体例を見ていく。

① 播種時期の遅延

直接支払いや農村振興政策の実施運用を担う農林水産局（Danish AgriFish Agency）の

定めた規則では、各申請者は 5 月 31 日までに圃場に播種を完了させることを求めている。しかし、多くの地域において期日の時点でも気温が低く、種を播ける状況になかった。

② 作物の多様化への対応ができない

播種時期の遅れは、グリーン化支払いの受給項目の 1 つである「作物の多様化」の期日内の遵守を困難にした。10ha 以上の農地を所有する農家は 6 月 1 日から 7 月 31 日までに最低 2 作物を育てていることが条件であったが、多くがこの期間中の達成をできなかった。

③ 生態系保全用地の確保ができない（その 1）

グリーン化支払いの 2 つ目の受給項目である「生態系保全用地（Ecological Focus Area: EFA）の確保」では、所有農地の 5% を EFA とすることが求められる。

デンマークでは、EFA として認定される土地利用の 1 つとして、主作物の畝間に栽培される草類（Undersown grass）がカウントされる。このオプションの場合、例えばトウモロコシ畑の畝の間に 6 月 31 日までにグラス類の植物を植えておかなければならないが、悪天候により多くの申請者が達成できなかった。

④ 生態系保全用地の確保ができない（その 2）

またデンマークでは EFA 確保のためのオプションの 1 つとして、多くの農家がキャッチクロップ⁽⁷⁾を採用しようとした。この場合、8 月 20 日までにキャッチクロップが植え付けられていなくてはならないが、冷夏・多雨の条件下では、まだ前作である主要作物の刈り取りすら終わっていない状況であった。

そこで、農林水産局は欧州委員会へ締め切り期日の延長を求めた。結果、8 月 26 日に延長許可が下り、キャッチクロップの確保は 9 月 3 日までに達成するれば良いとされた。本来、欧州委員会で定めた実施規則ではキャッチクロップの植え付け完了は最低 10 月 3 日までとしている。しかし、北方に位置するデンマークでは、気候条件等により 10 月 20 日までにキャッチクロップの刈り取りを行うことが理想である。

またキャッチクロップの植え付け・刈り取りを急ぐ理由には、支払い受給時期とも関係がある。欧州委員会では、補助金を受給する際の条件として、刈り取りを含む全ての圃場管理が終了していることを求めている。通常これまでデンマーク国内では 12 月 1 日から支払いが開始されることを慣例としており、例えば 12 月の時点でまだ作物が刈り取られない場合は支払いが行われない。

今回のような悪天候のために作付け管理期日を守ることができなかった申請者⁽⁸⁾は、その旨を記した書類を農林水産局（The Danish Agri Agency）に提出する必要があった。これにより特例措置を受けることができ、通常通りに作付けが行われた場合と同額の支払いを受給することができる。

上記のような作付け管理期日の設定は農林水産局が過去の作付けデータを基盤としたモ

デルを作り決定されたものであった。しかし、今回のように悪天候が続いた場合には、実際に行える管理日程と法律で定められた期日との間にギャップが生じることが明るみに出た。特にグリーン化支払いの実施によってより複雑な管理が求められた現場では、農業者たちの大きな混乱を招いた。また、気候条件の反応は作物によって様々であり、実施規則だけではその対応が難しいことが示された。このような 1 年目の経験を踏まえ、農林水産局では 2016 年の年明け早々に農業者団体であるデンマーク食料農業理事会との会合を開き、2016 年度申請への改善策を協議した。

(3) 支払いの実施

このように大きな混乱をもたらした 1 年目の実施であったが、基礎支払いおよびグリーン化支払いについては、2014 年度以前と同様の時期（12 月以降）に申請者に対して滞りなく支払いが行われた。しかし、前述のような農業・環境・気候に関する補助金や有機農業助成金では、農林水産局が予想していた以上に審査項目が多く複雑であり、電子申請システムの課題が多かったことから、場合によっては 2015 年度の支払いが 2016 年 9 月頃まで支払われない可能性もあるという。

2008 年の経済危機以降、デンマーク国内の多くの農家が負債を抱えており、毎年倒産に追い込まれる農家が後を絶たない。このような状況下において、期日通りに補助金の支払いが受給できることは、銀行へのローン返済等を行う上でも切実である。よって今年度の遅延は農家にとって物理的かつ心理的に大きな負担をもたらすことになった。

(4) 今後の課題

2015 年はグリーン化支払いが実施された初めての年であった。まだ詳細な数字は明らかになっていないものの、多くの農家がその受給条件をクリアし（あるいは悪天候を理由に免除申請をし）、受給することができた。しかし、悪天候がもたらした現場での混乱やその複雑さ故の行政コストの増加等、解決すべき問題が多々あることを示した。

そこで欧州委員会では、各加盟国に対して 1 年目の経験・状況を報告するよう求めており、2016 年夏までにはグリーン化支払いを総合的に評価するレポートが発表されることになっている。その中には、実施する上での行政側の問題や農家の反応等のみならず、生物多様性等の環境へのインパクト評価も含まれており、グリーン化支払いが採択されるに至った本来の目的との整合性もチェックされることになる。

また 2014 年 11 月よりアイルランド出身の Phil Hogan 氏が今次 CAP 交渉時に農業委員を務めたルーマニア出身の Dacian Cioloș 氏から農業委員を引き継いだ。Hogan 氏は就任早々に CAP の簡略化 (Simplification) を訴え、各国政府や農業者団体においても簡略化に関する具体的な意見活動が活発化している。

例えば、ロビー活動を行っているデンマーク農業食料理事会は、2015 年 1 月半ばに欧州

委員会に対してグリーン化支払いの簡略化（Simplification）を求める嘆願書を提出した。具体的には、以下の内容である。

- ① 国・地域の平均耕作地面積以下の農地を所有する農家はグリーン化支払い要件から免除対象とすること。
- ② 実地検査をより簡略化すること。
- ③ 僅かな超過違反に対する大幅なペナルティーを低減すること。
- ④ キャッチクロップおよび短期輪作の萌芽林の重みづけ（換算係数）（第6表）に関して、現状1ヘクタール当たり0.3の値を0.7に引き上げること。

しかし、デンマーク農業食料理事会の Maria Skovager Østergaard 氏は、例えば上記①のように既に政治的なプロセスを経て「10ha以上の農地を所有する農家はグリーン化支払いの受給条件を遵守する必要がある」とEU規則に明記されているような案件に関してこれを根本から変えることは少なくとも今次CAP中は難しいと考えている。

現在進行形の簡略化へ向けた議論は、新たに規則を改定・制定するのではなく、既存の規則内容を多角的視点から解釈することによって、より良いものに近づけていくというのが主流になっているという。

農業者がグリーン化要件の遵守を怠った場合、2016年まではグリーン化支払いに関する受給分だけが差し引かれることが定められている。しかし、2017年以降は制裁措置として、グリーン化支払い分が支払われないだけでなく、2017年はグリーン化支払い額の20%、2018年以降は25%までを上限として課徴金が徴収されることになっている。つまり実質的には基礎支払いの一部も失うことになる。

この制度が実施されることで、わずかな違反に対しても大きく課徴金が徴収されてしまうことが危惧されている。このような議論に関して、EU内では、例えば、初犯については軽い徴収率を設定し、再犯の場合には高い徴収率とする「イエローカード方式」が検討されている。おおむね好評のオプションである反面、初犯の農家は自動的に翌年度も実地検査の対象となるため、行政機関への負担がますます増えることを意味する。

また2017年にはEFAの占める割合がこれまで5%であったものから7%に引き上げられる予定になっている。今次CAPの改革案では、もともと7%であったが、その後の交渉で保留となり、まずは5%で様子を見て、その後引き上げるかを検討することになった。これにより、各国は2017年3月31日までに、これまでの2年間の経験を根拠として7%に引き上げることが実質的にも、環境的にも意義があるのかを報告するよう義務付けられている。Maria Skovager Østergaard 氏によれば、デンマークはおそらく問題なく7%を達成できると推測しており、EU全体においても7%に移行すると考えている。

グリーン化支払いに関しては、その実施が始まった2015年以降も要件内容についてEU内、加盟国内でその議論が続けられているところである。加盟国は、EU規則を各自解釈しながら、各々の農業戦略にあった内容を実施しようとしている。

例えばデンマークでは、2016年度の申請（つまり2月1日からの申請受付）より、EFAに新たなオプションを加える。EFAに勘定される土地利用の1つとして休耕地が採択されているが、耕作を許されていない土地であることから、その「無価値さ」が議論されてきた。そこで、国内環境NGOが中心となって、より生物多様性、特に蜂等の花粉媒介者にとって「価値のある」休耕地利用が実行されることになった。具体的には、4月31日までに蜜源となる花を咲かせる植物の種子を播種し年間そのまま管理を加えずに放置する土地利用を休耕地として認められるものである。

環境にとって有意義な選択肢であるとして期待される一方、管理者である農業者にとっては、また新たなルール・オプションの追加を意味し、物理的・心理的な負担にもさらされながら、どこまでこのオプションが農業者に受け入れられるのかが注目される。

6. まとめ

デンマークでは、農業を輸出産業の1つとして発展させ、国際競争力強化のために大規模経営を行える有能な農家だけが生き残れる構造政策を一貫して進めてきた。このような考え方が国民全体で共有されている当国では、農家所得支持の直接支払いの不要論が唱えられ、デンマーク政府も第一の柱における直接支払いの廃止を訴えてきた。今次CAP改革の交渉時においても、このようなスタンスは継続された。しかし、加盟国数が28になり、多様性の増すEUにおいて、デンマークの意見はむしろマイノリティーであった。他方、国民の環境保全への意識が高い当国では、今次CAPにおいても「環境や気候への影響を抑えた農業」を促進する政策設計が多く見てとれた。例えば、農業環境支払いの充実を目的とする第一の柱から第二の柱への財源移転や、第二の柱の予算の大部分を環境保全や気候変動緩和に関する取組助成として投入する等の決定である。

また今次CAPの1年目、特に初めてのグリーン化支払いの実施状況について伺った聞き取り調査によれば、デンマークでは環境規制等の対応のために従前から築き上げられてきたITプログラム（圃場マップの電子化等）およびオンライン申請システム、また一般的に広く利用されるアドバイザーサービス等によって、他加盟国と比べても申請時における大きな混乱は生じなかったことがわかった。しかしながら、グリーン化支払いのもたらす規制の複雑化と悪天候という両条件が重なったことで、期日内に作付けを終えることができない農家が続出し、現場にて大きな混乱をもたらすこととなった。気候の不確定さを加味した作付け期日の設定等、2016年度以降の課題を残すこととなった。

まだまだ不確定要素の多いグリーン化支払いは、どの国においても手探りの状態で実施しているような印象を受ける。そういった中で最も影響を受ける農業者の心理的負担を減らしつつ、かつ行政側の物理的な負担を減らす活路を見出していくことが重要であろう。2017年以降には更なる制度内容の変更も想定される中、まずは各国における1年目の実態が明らかになる2016年夏の報告書を待ちつつ、今後もその動向を注視していきたい。

- 注 (1) 主な聞き取り調査先は、デンマーク農業食料理事会の Maria Skovager Østergaard 博士、デンマーク環境・食料省・農林水産局 (Danish AgriFish Agency) の Mia Stecher 氏、Casper Ingerslev Henriksen 博士、コペンハーゲン大学・食料資源経済研究所の Brian Jacobsen 准教授、Kim Martin Hjorth Lind 准教授、農業普及センター SEGES の Jon Birger Pedersen 氏、Erik Maegaard 氏、農業アドバイザーセンター Agorovi の Hans Henrik Drewsen Fredsted 氏らである。彼らの貴重な時間と情報に心より感謝申し上げる。
- (2) 高額な面積単価を保持する農家の多くは大規模な酪農家、品目別カップリング対象となっていた蛋白源作物 (2010 年にデカップル) や馬鈴薯でんぷん (2012 年にデカップル) 等を大規模に栽培している耕種生産者である。
- (3) 農業普及センター SEGES の Erik Maegaard 氏の試算に基づく。
- (4) 農業普及センター SEGES の Erik Maegaard 氏の試算に基づく。
- (5) デンマーク農村振興プログラムの詳しい実施内容等については浅井 (2015a) を参照のこと。
- (6) 例えば、浅井 (2015b, c) を参照のこと。
- (7) 西尾 (Online) によれば、キャッチクロップとは、日本では通常、「間作」または「間作物」と訳される。しかし、欧米では、「メイン作物の 2 つの畦の間に栽培する作物、または、メインの作物が栽培されていない時期に栽培する作物」とも定義され、特に、作物を年 1 作しか栽培しないことが多い欧州寒冷地帯では、その栽培期間以外の時期に多様な目的で植える作物もキャッチクロップと称される。キャッチクロップを間作物と訳すと誤解を招く恐れがあるため、西尾 (Online) に従い、ここではキャッチクロップと表記した。
- (8) この他にも草地および休耕地では一定期間の放牧または草刈りが義務付けられているが、多雨によって土地が乾燥せず適切な管理を行えない農業者が多発した。

[引用文献]

- [1] European Commission (2014), *Member States Factsheets Denmark*.
http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/dk_en.pdf
- [2] European Commission (2014), *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Denmark*.
http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/dk/factsheet_en.pdf
- [3] Danish Agriculture & Food Council (2014), *Statistics 2013 Beef*.
- [4] Danish Agriculture & Food Council (2014), *Statistics 2013 Dairy*.
- [5] Danish Agriculture & Food Council (2015), *Facts and Figures Danish Agriculture and Food*.
- [6] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2013) *Ny grøn aftale for landbrug, miljø og landdistrikter*
<http://fvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/ny-groen-aftale-for-landbrug-miljo-og-landdistrikter/>
- [7] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2014) *The Danish Rural Development Programme 2014-2020*
- [8] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2015) *Vejledning om direkte arealstøtte 2015 Grundbetaling, grønne krav, ø-støtte og støtte til unge landbrugere*
- [9] Danish Government (2008) *The Danish Government's contribution to the 2008/2009 Budget Review*
- [10] EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat> (2014 年 6 月 25 日アクセス)
- [11] FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/> (2014 年 6 月 25 日アクセス)

- [12] Kristensen, L & Andersen, E. (2008) *CAP Reform Profile – Denmark*
<http://www.cap2020.ieep.eu/member-states/denmark>
- [13] Statistiks Denmark, <http://www.dst.dk/en> (2014年6月25日アクセス)
- [14] 浅井真康 (2015a) 「デンマークの農業戦略と新共通農業政策 (CAP) の適用」『平成 26 年度カントリーレポート : EU (フランス, デンマーク) 』
- [15] 浅井真康 (2015b) 「デンマークに最先端農業と普及システム」『Primaff Review No. 65』
- [16] 浅井真康 (2015c) 「デンマークの農業経営アドバイザー : 有償化で高度なプロ集団に」『Agrio 65 号』
- [17] 一ノ瀬裕一郎・清水徹朗 (2014) 「デンマーク農業が有する競争力とその背景 農林水産省平成25年度海外農業・貿易事情調査分析事業 (欧州) 報告書, 第Ⅱ部」
- [18] 西尾道徳 (online) 「No.177 キャッチクロップ導入と硝酸溶脱軽減効果」『西尾道徳の環境保全型農業レポート』<http://lib.ruralnet.or.jp/nisio/?p=1459> (2015 年3月16日アクセス)