

第5章 フィンランドの農業戦略と

今次 CAP（2014-2020）の実施状況

浅井 真康

1. はじめに

フィンランドは北緯 60 度から 70 度に位置し、国土の約 1/4 は北極圏にある。当国は EU でも最北の農業を営む地域であり、寒冷な気候のために生産性は中央ヨーロッパの半分ほどしかなく、かつ生産コストが高い。その反面、歴史的背景により農村部における人口の維持や食料自給の重要性が国民共通の課題として認識され、手厚い農業保護が行われてきた。1995 年の EU 加盟は国内農業に多大な変化をもたらすことになったが、基本的な農業・農村政策方針は現在に至るまで受け継がれている。そこで本稿では、EU 加盟から 20 年を迎えたフィンランドに焦点を当て、これまでのフィンランド農業戦略が今次 CAP の交渉および実施内容にどのように反映されたのかを説明する。

なお、特に引用元が記されていない記述に関しては、2015 年 12 月 1 日から 11 日まで筆者が現地にて行った聞き取り調査⁽¹⁾に基づくものである。

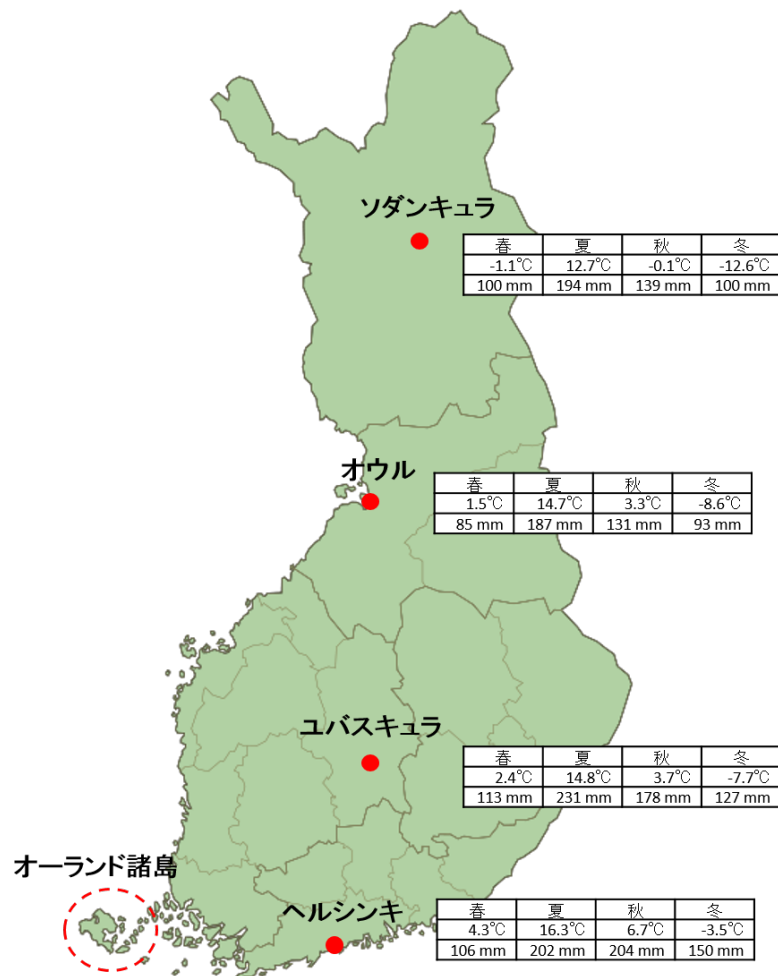
2. フィンランド農業

（1）フィンランド概要

フィンランドの国土面積は、33.8 万平方キロメートルで、OECD の分類によれば、このうちの 95%が農村（rural area）に分類される。土地利用に関して言えば、国土の 86%が森林で、農地は全体の 7.6%である。人口は 547 万人で、その 30%が都市に住んでいる。つまり日本とほぼ同じ国土の面積に、北海道と同程度の人々が住んでいることを意味する。

首都のヘルシンキは北緯 60 度に位置し、カムチャッカ半島の付け根やアラスカのアンガレッジとほぼ同緯度である。しかし、温暖なメキシコ海流の影響により気温はそれほど低くない（半谷，2002）。各地の平均気温および降水量は第 1 図に示した。

主要産業は、森林資源を活かした紙・パルプ等の木材関連、金属、化学、電気・電子機器である。言語は、フィンランド語およびスウェーデン語である。主にスウェーデン語が使用されるのは南西部で、使用者人口は全体の 5.4%ほどである。



第1図 フィンランド各地の平均気温および平均降水量（1981－2013）

資料：Finnish Food Industry Statistics 2014 より筆者作成。

行政区分は、クンタ（Kunta）と呼ばれる地方自治体と、複数のクンタによって構成される法的な共同組織であるマークンタ（Maakunta）である。クンタは日本の市区町村に相当する地方自治体で、社会福祉、保健サービス、教育、文化、環境、インフラサービスなどを所管している。2016 年 1 月現在で 313（オーランド諸島の 16 を含む）のクンタが存在しており、人口規模が 2,000 人～5,000 人（全体の約 30%）と 5,000 人～10,000 人（全体の約 25%）のクンタが最も多く、小規模自治体が多い点が特徴である（大江，2015）。

クンタより 1 つ大きな行政区分として 19（本土に 18，オーランド諸島に 1）のマークンタが存在する。すべてのクンタは、いずれかのマークンタに属する。マークンタは、特に EU の構造基金に関する各種調整業務を担うとともに、地域振興において重要な役割を果たす。それぞれのマークンタが議会を持っており、議員は、各クンタの議員によって構成され、各クンタの住民数に応じて定数が割り当てられている。

（２） フィンランド農業の概況

次にフィンランド農業の概況を説明していく。なお、本章の執筆にあたっては主に Luke 自然資源研究所（旧 MTT Agrifood Research Finland）が毎年発行している「Finnish Agriculture and Rural Industries」（Luke, 2015）を主要参考文献とした。

フィンランドは最北農業地域の 1 つである。日照期間が短く、また霜や排水の悪さ等により、農業環境は恵まれていない。これにより作物収量は中央ヨーロッパの半分ほどしかない。他方、寒冷地のため病害虫等の発生は少ないという利点はある。

2014 年の農業・園芸の産出額は 69 億ユーロ（農業支援額の 20 億ユーロを含む）で、付加価値額（value added）は 33 億ユーロ、国内 GDP に占める割合は 1.9%であった。また食品産業の産出額は 120 億ユーロで、付加価値額は 28 億ユーロ（GDP の 1.6%）であった。産出額で見れば、食品産業は機械関連、製紙関連に次いで 3 番目に大きな産業である。

2014 年の農家数^②は、およそ 56,000 戸であった。これらは主に家族経営から成り立っており、全体の 87%を占める。農家数は年々減少しており、1995 年の EU 加盟時に就農していた農家の 41%がこの 19 年間に姿を消した（39,546 戸に相当）。年換算にすると 2.8%の減少率である。減少の割合が最も高いのはフィンランド東部（43%）で、最も低いのは北部（35%）である。

農家数の減少に対して、個別農家の経営面積は増加傾向にある。1995-2014 年の間に、1 戸あたりの平均農地面積は 79%増加し、具体的には 22.8 ヘクタールから 40.7 ヘクタールへ拡大した。これは第 1 表が示すように、小規模な農家が減少し、大規模な経営が増加しているためである。この 19 年間で、20 ヘクタール以下の農家数は全農家の 56%から 40%へ減少し、他方 50 ヘクタール以上の農家の割合は 7%から 27%へと上昇した。なお、100 ヘクタール以上の農地を所有する農家の割合は全体の 8%である。

次に、全農家 56,000 戸を経営タイプ別に見てみよう。第 2 表が示すように、その 70%近くが耕種農家で、国内で最も栽培環境の良い南部あるいは中部に集中している。しかし、1995 年の EU 加盟時には、耕種農家の割合は全体の 39%で、逆に畜産農家の戸数は 52%を占めていた。つまり、この 19 年間で畜産農家が 70%以上も減少し、その反面、耕種農家が台頭してきたことを意味する。しかし、市場価格における農産物総売り上げに着目すると、現在でも畜産が全体の 80%近くを占めている。

フィンランド農業の特徴は、農家の多くが農地の他に森林を所有していることである。2014 年における農家の平均所有森林面積は 52 ヘクタールであった。しかし、この値には地域差があり、南部の平均 32 ヘクタールに対して、北部では 108 ヘクタールとなる。林業・製材業に係る収入は、全収入の 10~15%に相当する。また、全農家の 30%以上が農林業+αの多角経営を行っている。このような多角経営は伝統的に行われてきたが、1990 年代および 2000 年代に顕著に増加した。多角経営を担う農家の 7 割以上は農業に関連したコントラクター、観光、宿泊施設、レクリエーション等のサービス関連業を行っている。近年では、乗馬等の馬による観光アクティビティを提供する者も増えている。またバイオエネ

ルギー生産も急成長している分野である。森林や農場由来のバイオエネルギーは、国内で生産される再生エネルギー燃料の 8 割を占め、国内全エネルギー消費量の 4 分の 1 を占める。

第 1 表 面積規模別および地域別耕作地面積

									全国			
	南部		東部		中部		北部		1995		2014	
	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%
<10 ha	4,584	18	2,420	24	2,939	20	1,381	21	22,850	24	11,221	20
10-20 ha	4,614	18	2,310	23	3,272	22	1,155	18	30,698	32	11,194	20
20-30 ha	3,496	14	1,448	15	2,273	15	850	13	19,669	21	7,960	14
30-50 ha	4,695	19	1,720	17	2,763	19	1,137	18	15,414	16	10,250	18
50-100 ha	5,108	20	1,515	15	2,557	18	1,309	20	5,706	6	10,466	19
>100 ha	2,515	10	569	6	911	7	597	9	784	1	4,647	8
合計戸数	25,012		9,982		14,715		6,429		95,121		55,738	
平均面積	44.68		34.10		37.77		42.22		22.77		40.73	

資料：Finnish Agriculture and Rural Industries 2015.

注．農地を所有していない園芸農家は含まれない．

第 2 表 経営タイプ別戸数と地理的特性

	酪農	肉牛	養豚	養鶏	耕種	そのほか
戸数	8,700	3,500	1,480	561	38,700	3,070
全農家シェア	15.5%	6.2%	2.6%	1.0%	69.1%	5.5%
1995-2014 増減	73%減	62%減	76%減	74%減	4%増	65%減
地理的特性	主に北部と東部。全体的に広く分散傾向。	酪農と同じ。	主に南部と西部。	主に南部と西部。	半数以上が南部，1/4 が中部。東部・北部でも増加傾向。	主に南部。

資料：Finnish Agriculture and Rural Industries 2015.

注．経営タイプの「そのほか」とは馬，羊，ヤギの飼養またはアグリツーリズムに従事する農家を指す．

2014 年まで農業補助金の受給資格が 65 歳以下である必要があったことや、早期離農制度による援助等により、フィンランドにおける農業者の平均年齢は 50 歳前後である。しかし、近年では高齢化も進んでいる（第 3 表）。例えば 55 歳以上の農業者が占める割合は、2001 年の 26%から 2014 年の 39%へと上がり、その一方で 44 歳以下の占める割合は 38%から 28%へと減少した。

第3表 新規就農者、離農者の推移

	1995		2005		2013	
	平均年齢	人数	平均年齢	人数	平均年齢	人数
農業者	45.1	142,000	47.6	90,000	48.7	70,000
新規就農者 ¹	29.9	70	29.8	760	28.8	400
離農者 ²	60.2	6,600	60.8	3,900	62.5	2,000
早期離農制度利用者 ³	57.8	560	58.6	1420	58.7	690

資料：Finnish Food Industry Statistics 2014.

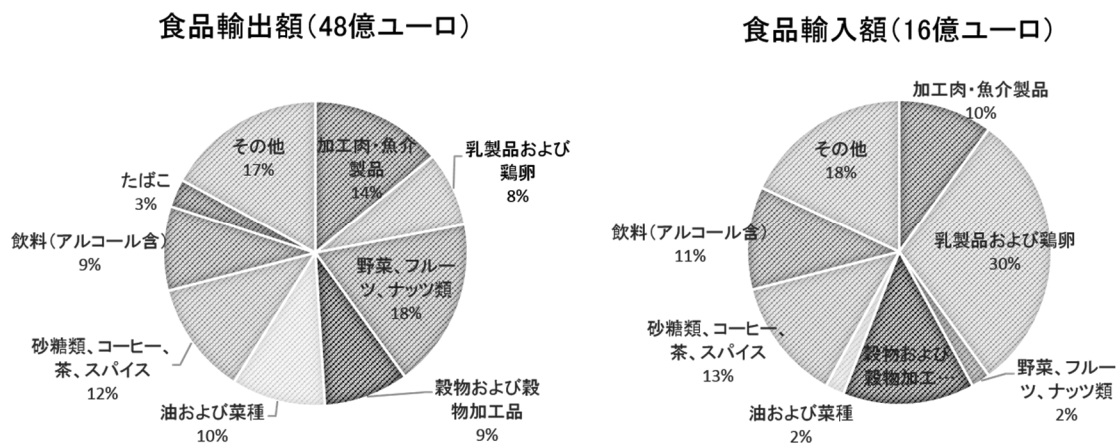
注1) 早期離農制度を利用して離農した者から農地を引き継いだ新規就農者

注2) 高齢等により離農した者

注3) 定年前に制度を利用して離農した者.

(3) フィンランドの食品輸出入

2014年における食品輸入額は48億ユーロで、食品輸出額は16億ユーロであった。食品輸入は全輸入産物の8%を占める反面、食品輸出は全輸出産物の3%であった。主な輸出品目を第2図に示す。主要取引国は、ドイツ（全体の15%）、オランダ（10%）、スウェーデン（10%）、デンマーク（6.7%）等の近隣国（合計シェアは67.2%）であるが、2004年の東欧諸国のEU加盟によって、ポーランド（2.9%）やエストニア（3.2%）といった新規加盟国からのシェア（合計9.5%）もこの10年で増えている。食品輸入額は年々増加傾向にあり⁽³⁾、近年では、肉や魚介といったこれまで国内品が主流だった産物に関しても輸入が増え、国内生産者の競争力強化が求められている。



第2図 農産物の輸出入額における品目別割合（2014年）

資料：Finnish Agriculture and Rural Industries 2015.

他方、輸出に関しては、主に乳製品を中心にロシア、スウェーデン、エストニア等の近隣国へ輸出している。これまでロシアは常に重要な輸出先であったが、2014年の経済措置によって、例年のロシア輸出額の15%分を失うこととなった(4.4億ユーロから3.3億ユーロに減)。これを受けて、フィンランド政府は2014年に1,600万ユーロを酪農家、300万ユーロを養豚農家への救済措置に充てた。

(4) フィンランド農業に関係する主要団体

国内の農業活動あるいは農業政策に関係のある主な団体・機関は以下のとおりである。

①農業組合

Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners (通称: MTK) は約15万6千人のメンバーを抱える。ほぼすべてのクンタに地域代表がおり、農業者、森林所有者、地域住民および企業のサポートを行う。14の地域別 MTK 組合が存在し、本部をヘルシンキに構える。週に3回、独自の新聞「Maaseudun tulevaisuus」を発行する。CAP 改革やフィンランド農業政策の交渉時には、強い影響力を持つ。欧州委員会へのロビー活動も積極的に行い、Committee of Professional Agricultural Organizations (Copa)のメンバーである。

Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund (通称: SLC) はスウェーデン語圏の農業者組合である。1万3千人のメンバーを抱える。主に西部沿岸および南部沿岸地域の構成員から成り立つ。特にオーランド島はスウェーデン語のみを話す人々である。4つの地域別 SLC 組合が存在する。週に1回、新聞「Landsbygdens Folk」を発行する。MTK と姉妹グループであり、同様に Copa のメンバーである。

②環境団体

Finnish Association for Nature Conservation (通称: FANC)は、国内最大の環境 NGO である。3万人の個人会員を抱え、国内に15の地区支部がある。今次 CAP 改革においても、環境に関連する制度評価・設計についても積極的な介入を行っており、2011年6月には、国内にあるその他の3団体(BirdLife Finland, The Finnish Society for Nature and Environment (FSNE), WWF Finland) と CAP 改革に関する共同意見書を提出した。

③食品産業団体

Finnish Food and Drinks Industries Federation (通称: ETL) は食品および飲料産業部門を代表する団体である。およそ300企業がメンバーである。国内の食品・飲料産業の90%を網羅し、国内に20以上の支部を持つ。ETLの方針は、フィンランド食品産業の国内・国際競争力を高めることである。食品・飲料産業に関する政治的ディベートでの影響力が強い。

④動物愛護連合

Animalia は動物愛護団体の連合会で、動物の権利ならびに動物福祉の向上を目的としている。動物の自然界での行動を妨げるような管理、繁殖、利用に対する反対活動を行っている。農業活動における動物の役割および福祉に関する議論において大きな影響力を持つ。特にアニマルウェルフェア（動物福祉）に関連する規制に関してキャンペーン等を行ってきた。

⑤政府機関

フィンランド農林省

12 省庁のうちの 1 つであり、自然資源の持続的な利用に関する政策の舵をとる役割を担う。農業、園芸、林業、漁業、狩猟、トナカイ養殖、農村振興に関わる。CAP（直接支払いおよび農村振興計画）および EU 漁業政策の策定、実行、管理（モニタリング等）を担う。

フィンランド農村機関（Agency for Rural Affairs：通称 Mavi）

CAP や国内予算に関わる各種補助金の支払いを実施する支払い機関である。2011 年にヘルシンキからセイナヨキへ移設された。申請書の取り扱いなど各種研修等も行うほか、申請の IT 化に向けたプログラムの開発・運用も行っている。

フィンランド産業運輸環境センター（通称：ELY センター）

フィンランド農林省を含むいくつかの省庁の下に設置されている国の出先事務所である。国内を 16 の地域に分け、各地域に事務所が設置されている⁽⁴⁾。また申請内容通りに圃場管理が行われているかの実地検査も担う。

フィンランド農村ネットワーク（Rural Network Unit）

EU 規則によって加盟各国に設置することが求められ、EU 予算にて活動する組織である。LEADER 事業等の地域発展を担う関係者の連携強化の役割を担う組織であり、Mavi の中に設立されている。活動内容は多年度財政予算毎に定められ、農村振興プログラムの情報をメディアや講演を通じて拡散し、更なる地域の発展に繋がるよう努めている。

⑥研究機関

MTT Agrifood Research Finland は農林省の管轄下における研究機関であり、750 の職員が 14 の国内施設に所属している。農学、食品研究、農業環境分野を引率する機関である。MTT の農業政策・マーケット研究グループでは、農業生産、食品産業、農業政策、フードチェーン等の専門家が、国内外の食品市場の動向、国際貿易政策、域内・域外の農業政策といった研究に従事している。2015 年 1 月に林業研究所、狩猟・漁業研究所と合併し Luke 自然資源研究所（Natural Resources Institute Finland）と改名された。

⑦普及組織

ProAgria はフィンランド最大の普及団体で、200 年以上の歴史を持つ。全国農家の 7 割近くが ProaAgria を利用し、ヘルシンキ郊外の本部と全国に設置された 11 の地方センターとが連携を取り合って組織化している。従業員は全国で 1,300 人ほどである。特徴は、農家所有の非営利団体である点で、団体運営費用の 7 割近くは農家が支払うアドバイス料である。

3. フィンランドの農業・農村政策とその遷移

フィンランドの農業・農村政策の基本方針は、当国が高緯度に位置し、寒冷気候にさらされ、またソビエト連邦と隣接しているという 2 つの地理的作用によって大きく形作られてきた。具体的には、防衛政策の一環としてフィンランド全土に小農家族経営が広範に形成されたこと、冷戦直下における食料安全保障の観点から食料自給政策が重視されてきたこと等が挙げられる。そこで以下では、その歴史的背景をまず説明し、さらにこのような政策的重要課題が EU 加盟によってどのような影響を受け、今次 CAP に至ったのかを説明する。

(1) EU 加盟以前

長くスウェーデンの支配下にあったフィンランドは、1809 年からロシア帝国の統治下におかれる。1917 年に独立を果たすと、広範な土地改革を実施し⁽⁵⁾、ソビエト連邦に対する防衛政策の要として大量の小農を創出し、これにより小農家族経営が国内全土に広く形成された。この系譜は現在も引き継がれており、全国に現存する農家の多くが家族経営である。

さらに第 2 次大戦では、国土の 12% をソビエト連邦に奪われ、42 万以上が土地を追われることになったが、多くが西南部を中心とした他の地域に土地を与えられた。

1956 年には国内農産物価格を農家所得法に基づいて決定し、農民が他産業従事者並の所得を得られるような生産者価格決定がなされた。これまでの大量の小農の創出と価格政策、さらには農業機械の発達によって、1960 年代には食料自給が達成される。

これ以降、70 年代には生産過剰が問題化し、80 年代には生産抑制策が導入される。しかし、東西冷戦が終結するまで二大陣営の狭間に位置し、常にソビエト連邦の脅威にさらされてきたフィンランドでは、経済防衛の一環として食料安全保障が重視されてきた。気候的条件から農産物の収穫は決して安定的とは言えず、輸送という点から見ても制約がある。そこで、食料自給政策と備蓄政策を組み合わせる食料安全保障計画が行われてきた⁽⁶⁾。

現在も主要農産物の自給率は高く、2014 年の品目別自給率は穀物 155%、牛乳・乳製品 97%、牛肉 81%、豚肉 99%、鶏肉 103%、鶏卵 113%と軒並み高い値を達成している。

(2) EU 加盟前後：1994-1999 年

このような地理的・歴史的背景により手厚く保護されてきたフィンランドの国内農業であるが、1995 年の EU 加盟によって大きな変化を迎えることになる。EU 加盟への賛否が議論された際には、MTK を中心に農家が最大の反対派グループを形成した（芝山，2011）。これは CAP 枠組みに組み込まれることで、従来の補助金の適用がなくなる可能性や、域内の関税撤廃による（特に南ヨーロッパからの）廉価な農作物の流入による価格競争等、自国農業への影響が強く懸念されたためである。このような状況下において、彼らの営農意欲の維持がフィンランド政府にとって急務であった。

そこでフィンランド政府は EU 加盟交渉の場において、北方農業の特殊性を主張し、1994 年に締結した加盟条約において主に以下のような措置を実行する権利を得る。

1. CAP による農業支援とは別に 1995 年から 1999 年までの 5 年間は自国予算による移行助成期間を設けること
2. 条件不利地域の指定要件を緩和し、緯度が考慮されること（これにより国土の 85% が支払い可能地域となった）
3. 自国予算によって北緯 62 度以北に対し北部地域助成（Nordic Aid）を実施すること

上記のような締結内容の下、フィンランドはスウェーデン、オーストリアとともに 1995 年 1 月 1 日に EU 加盟を果たし、CAP が適用されることになった。1995 年当初には、国内の生産者価格は 40～50% 下落し、1994 年から 1995 年の間におよそ 7,500 戸が離農した（7.2%減）（MTT，2005）。

CAP 適用による農産物支持価格引下げに伴う農業所得の急減を補完するため、EU 移行期間助成は、1995 年の助成額が最も高く、それ以降徐々に低減するよう設計された（第 4 表）。しかし、1999 年のアジェンダ 2000 交渉の場においても、フィンランド政府は北方農業の特殊性を主張し続け、生産者価格の引き下げ額とほぼ同額の自国予算を北部地域助成として増額することが承認される（第 4 表）。また、EU 加盟における移行助成が 1999 年で終了することから、それに変わる措置として 2000 年より南部地域助成（National Aid for Southern Finland）が認められた。

第4表 自国予算の助成内容と助成額の推移（1995～2020）（単位：百万ユーロ）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU 移行期間助成	702.1	563.0	451.8	310.2	213.2	-	-	-	-
北部地域助成	135.0	131.5	175.5	221.4	278.4	349.0	337.6	349.6	354.2
南部地域助成	-	-	-	-	-	138.0	124.6	132.5	131.1
条件不利地域助成	-	-	-	-	-	-	-	-	-
環境助成	-	-	-	-	-	-	-	-	-
穀物生産助成	-	-	20.6	66.6	59.1	74.8	79.1	93.1	96.3
他の国内助成	11.4	11.1	11.6	11.0	11.0	13.9	12.9	13.2	13.8
合計	848.5	705.6	659.5	609.2	561.7	575.7	554.2	588.4	595.4

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 移行期間助成	-	-	-	-	-	-	-	-	-
北部地域助成	398.0	330.2	327.3	328.0	327.4	327.0	335.8	333.5	329.0
南部地域助成	127.3	99.0	96.5	94.0	93.5	90.0	87.0	83.0	75.0
条件不利地域助成	-	120.1	119.3	119.3	119.3	119.0	119.2	119.3	119.3
環境助成	60.0	55.0	55.0	-	-	-	-	-	-
穀物生産助成	-	-	-	-	-	-	-	-	-
他の国内助成	14.2	14.7	11.3	19.0	14.5	15.0	23.0	22.4	12.0
合計	599.5	619.0	609.4	560.3	554.8	551.0	565.0	558.2	535.3

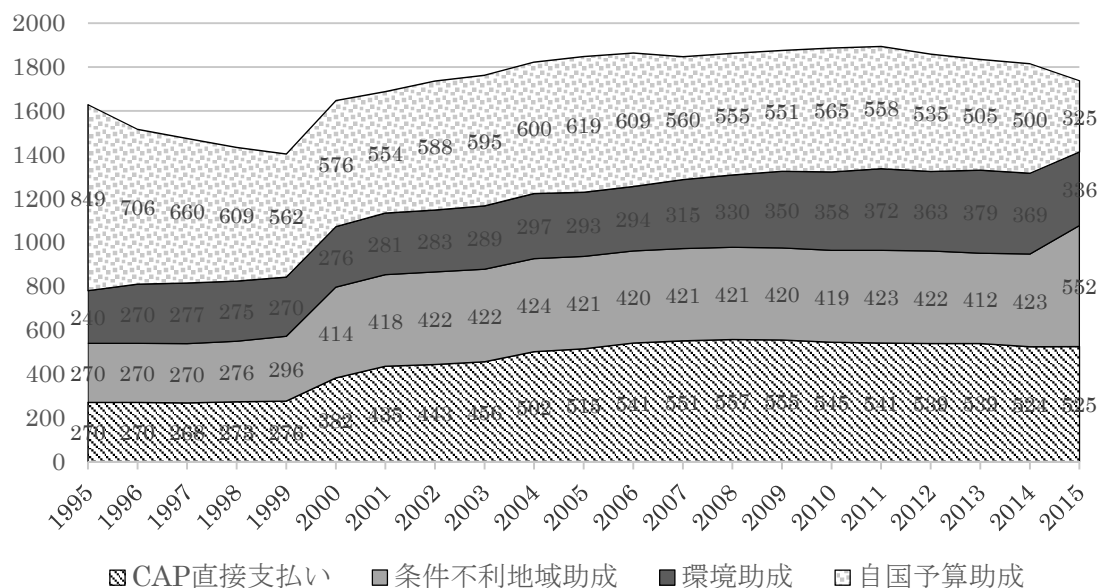
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU 移行期間助成	-	-	-	-	-	-	-	-
北部地域助成	317.0	311.0	289.0	285.0	?	?	?	?
南部地域助成	62.5	62.9	29.0	27.0	25.0	23.0	20.0	17.0
条件不利地域助成	119.3	119.7	-	-	-	-	-	-
環境助成	-	-	-	-	-	-	-	-
穀物生産助成	-	-	-	-	-	-	-	-
他の国内助成	6.0	6.0	7.0	9.0	?	?	?	?
合計	504.8	499.6	325.0	321.0	-	-	-	-

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査より作成。

注．穀物生産助成は、南部地域の主要穀物、屋外生産の野菜、あるいは全国区の青刈り飼料用穀物を対象に給付された。一定の環境基準遵守が必要であり、2004 年からは環境助成と名称が変わって 2006 年まで給付が行われた。

(3) 各 CAP 改革とフィンランド：2000-2013 年

第 3 図が示すように、フィンランドにおける農家の所得支持政策は、主に CAP 直接支払い（第一の柱）、条件不利地域助成（第二の柱）、環境助成（第二の柱）、そして自国予算の助成（第 4 表の北部地域助成や南部地域助成等）の 4 つから成り立っている。

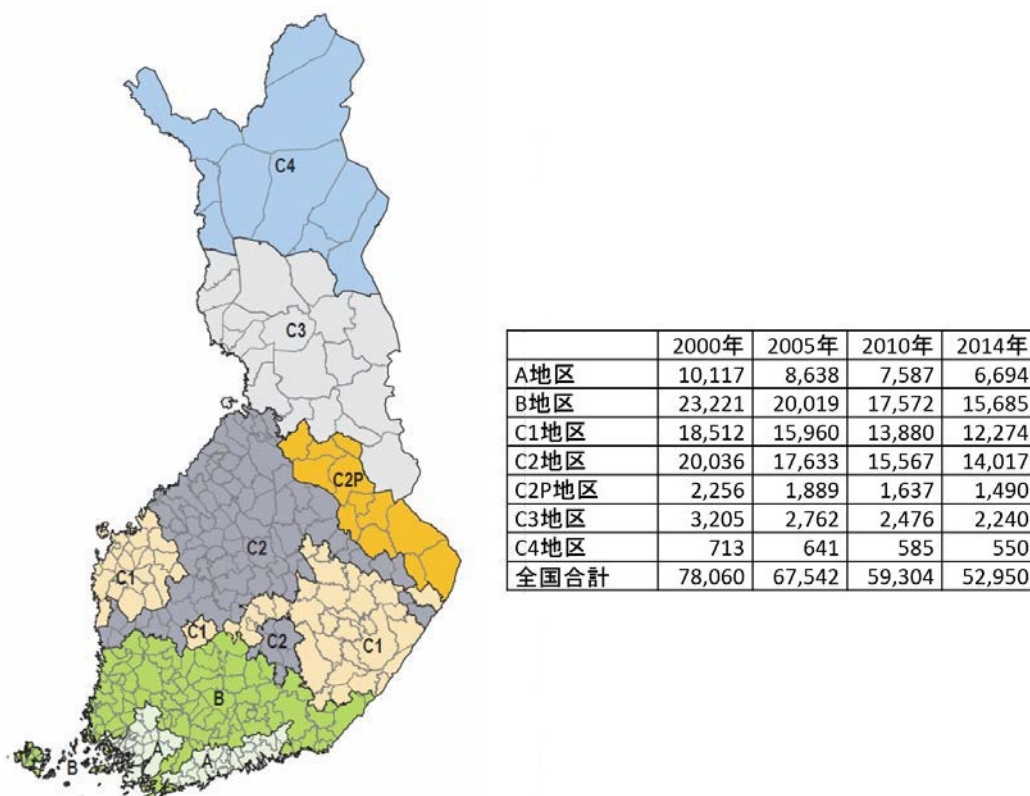


第 3 図 フィンランド農業補助金額の推移と内訳（百万ユーロ）

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査より作成。

フィンランドでは、自然環境を考慮して国内を 7 つの地区に分類し、それぞれの地区ごとに助成単価を設定している。地区分類は第 4 図に示す通りである。

なお、CAP 直接支払い、条件不利地域助成、環境助成については、A 地区、B および C1 地区、C2-4 地区の 3 つに分けて、それぞれ給付単価が設定された。他方、自国予算助成については、B 地区と C 地区の境目が北緯 62 度線であるため、それ以北の C1-4 地区では北部地域助成が、それ以南の A および B 地区においては南部地域助成が実施されている。自国予算助成の給付単価は 7 地区でそれぞれ異なる値が設定される。



第4図 地区と各地域内の農家戸数の推移

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

CAP 直接支払いは 100%EU 予算であるのに対し、条件不利地域助成に関しては、2000 年から 2014 年まで、EU 予算は 30%で、残りの 70%を自国で負担した。また、環境助成に関しては、2000 年から 2006 年までは、EU 予算と自国予算がほぼ半々（50%：50%）であったのに対し、2007-2013 年期には EU 予算が 30%、自国予算が 70%となった。MTT の Jyrki Niemi 教授によれば、EU 加盟当時は、環境助成はあくまで最低限の環境規制を遵守した農家へ支払われる「所得支持」としての意味合いが強かったという。

1999 年～2000 年における CAP 直接支払いの増加（第3図）は、穀物や牛肉の支持価格がさらに引き下げられたことへの、直接支払いの給付額の積み増しが実施されたためである。このときの直接支払いの増額は支持価格引き下げに伴う所得減少の 50%相当であった。

同時期に条件不利地域助成についても大幅な増加が認められるが、これは 2000 年 6 月に条件不利地域の支払い対象地域がフィンランド全土へと拡充されたためである。国全体が支払い対象地域として欧州委員会から認められたのはフィンランドが EU 初であった。

さらには EU 加盟条約で予備的に合意されていた条件不利地域における上乗せ手当が 2005 年より欧州委員会の承認を得て開始された（第4表）。以後、2014 年まで、毎年 1 億 2000 万ユーロが国家予算から充てられることになった。具体的には A、B、C1 地区では、20€/ha、C2-4 地区においては、25€/ha が給付された。なお、農地を所有する畜産農家に

については、追加的に 80€/ha が支払われた。しかし、第二の柱で支払われる条件不利地域支払いとの合計助成額が 250€/ha を超えることは許されていない。

2000 年に開始された南部地域助成は、当初 4 年間という期間付きで開始され、その後も数年おきに更新手続きを求められ、その際には欧州委員会との協議が必要となっている。2007 年 11 月には、南部地域助成の 2013 年までの 6 年間の延長が認められた。これにより 2008 年から総額 9,390 万ユーロの自国予算が投じられた。しかし、このような自国予算による農業支援は、あくまでも EU 加盟による変化を緩和するための暫定措置という認識が強く、計画的に予算を減らしていくことが欧州委員会から求められている。これにより 2013 年の南部地域助成額は 6,300 万ユーロとなり、2000 年の半分にまで減少した（第 4 表）。

2003 年の改革では品目によらない直接支払いである「単一支払い」が導入され（デカップリング）、フィンランドでは、2006 年より単一支払いの実施が行われた。国内を 3 地域に分類し（第 4 図）、地域ごとに基準年次に給付された直接支払い総額を単一支払いの給付申請面積で除して単価を求める「地域平準型」を支払い体系の基盤とした。当改革では、特定の目的に応じた給付単価の上乗せが認められたことから、耕種作物（穀物、油糧種子等）、繁殖メス牛、雄牛、羊・ヤギ等に対して、単一支払いにさらに上乗せ給付が行われた。

2008 年のヘルスチェックでは、デカップリングをさらに進めることが合意され、繁殖メス牛と羊・ヤギに対する支払いを除き、加盟国は生産に結びついた支払いを全廃することが求められた。当時の 68 条スキームによれば、加盟国は 10%を限度に単一支払いを減額し、生産と結びついた新たな支払いの財源に充てることができると定められていた。しかし、欧州委員会は、これが競争を歪曲する措置であるとして、各加盟国は自国の直接支払い予算枠の上限 3.5%に限ってのみ、カップル支払いとして割り当てるよう求めた。これに対して、生産と結びついた家畜への支払いに大きく依存しているフィンランドは、68 条スキームの維持希望を欧州委員会に打診し、上限 10%にまで引き上げる特例承認を得た。これによって肉牛部門を中心とするカップル支払いの継続が可能となり、実質的なヘルスチェックのフィンランド国内への影響はなかったとされる。

（４） EU 加盟から 20 年が過ぎて：現在

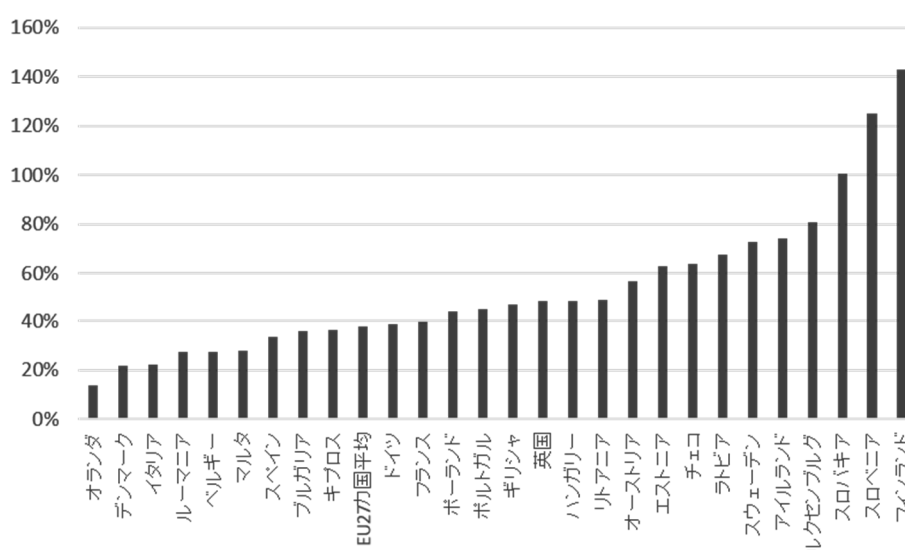
2015 年でフィンランドの EU 加盟から 20 年が過ぎた。CAP の本来の目的の 1 つは、消費者へ適切な価格の農産物を提供することである。これによって EU で売られる多くの農産物価格は、世界市場ならびに域内市場のものと近似している。他方、この条件下においては、フィンランドの国内農業活動は補助金なしには維持できない。

2014 年に MTT が行った計算によれば、国内農業の総生産費（家族労賃および自己資本利子を除く）がおよそ 51 億ユーロであったのに対して、純利益はおよそ 38 億ユーロで、補助金（設備投資の補助も含む）は 20 億ユーロをわずかに下回る値であった。高い生産費の背景には、農家同士が隔離されていることによる輸送コストの増大等が挙げられる。

このような状況下では、デンマークのように規模拡大による生産費の低減を達成することは難しく、農産物の収益で生産費を補填するのは難しい。フィンランド農林省の例によれば、1 リットルの牛乳を生産するために必要な費用は、生産者価格の 2 倍にも相当する。

ここでフィンランドの補助金に関する興味深い報告を紹介しよう。アイルランド・トリニティカレッジの Alan Matthew 教授は農家会計データである FADN (Farm Accountancy Database Network) を用いて、各 EU 加盟国における補助金支払いが農家の農業所得に占める割合を調べた (第 5 図)。ここでの農業所得とは、総生産額－総中間消費額＋補助金－減価償却費で表された農場純付加価値 (Farm Net Value Added) である。

2012 年のデータ分析によれば、直接支払いが経営所得に占める割合は EU27 カ国平均が 37.6%であったのに対し、フィンランドは 143%と EU 内で最も高い値を示した。これについて Matthew 教授は「フィンランドの農業とは、その活動がもたらす非経済価値に対して納税者が支払う純消費財として捉えられる」と述べている。事実、国防上の観点から農村部の人口維持が重要視され、気候や政治情勢における有事のための食料安全保障の重点化等、農業保護の重要性が国民の共通認識となっていることを裏付けるものである。また、MTT の Niemi 教授は近年の農業の多面的機能への高い関心や食品安全性の観点から国内品が広く好まれていることも、このような特異な農業保護政策の実施を説明できるとしている。



第 5 図 各国における補助金が農家の農業所得に占める割合 (%) (2012 年)

資料 : Alan Matthew “FADN data highlights dependence of EU farms on subsidy payments”

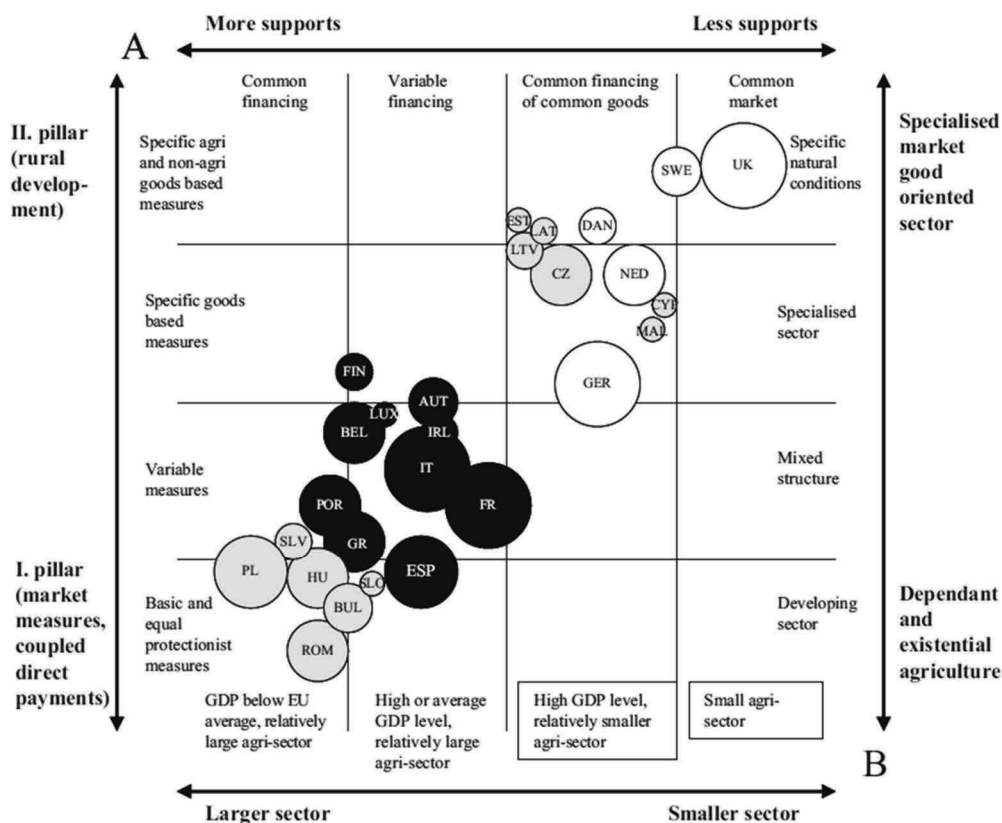
4. 今次 CAP（2014－2020）に向けたフィンランドの取り組み

（1） 今次 CAP 改革における論争点

これまでフィンランド農業政策の遷移について説明してきたが、このようなフィンランドの取り組みは、CAP 交渉の場において他 EU 加盟国とどう類似し、異なるのだろうか。2つの先行研究の分析結果を見てみよう。

まず、第6図は、Lovec & Erjavec (2013)が2008年ヘルスチェック改革における各国の交渉時のスタンスと農業構造との関係性を図示したものである。彼らは *Agra Focus* 等の報道記事を整理し、図左上に CAP 改革における各国のスタンス（A：Y 軸は政策方針が第一の柱重視なのか第二の柱重視なのかを、X 軸は農家保護を重視する傾向にあるのか否かを示す）、図右下には各国の農業構造（B：Y 軸は特定品目に特化した生産体系なのか全般なのか、X 軸は農業部門が経済活動に占める割合を示す）を示した。なお各国の円の大きさは、欧州理事会における投票数と比例しており、CAP 交渉における影響力の強さを示す1つの指標となる。さらに円の色は、同じような政策的スタンスを持つ国同士を、「改革派」、「保守派」、「新規加盟派」3つのグループに分類した結果を示す。

フィンランドは、前述の通り、第一の柱、第二の柱ともに農家所得を支える上で重要であると捉え、農業構造は EU 平均に近いことから図中では左寄りの中心に位置している。また保守派に分類され、図中で最も近くに位置しているのは、ベルギーやオーストリアで、同じグループ内で影響力の強い国は、フランスやイタリアであることがわかる。他方、改革派と称されたイギリス、スウェーデン、デンマーク、オランダは、カップリング支払いと牛乳生産割当制度、ならびに直接支払いの廃止を訴えるなど、政策スタンスに関してフィンランドと対極関係にあることを示している。特にスウェーデンは隣国でありながら、フィンランドとはスタンスを異としていることが興味深い。



第 6 図 ヘルスチェック交渉時における各国のスタンスと農業構造

資料：Lovec & Erjavec (2013)

注．図中の国名の頭文字は以下の通りである．また括弧内の数字は欧州理事会における投票数を表す．

改革派: GER (ドイツ: 29), UK (イギリス: 29), NED (オランダ: 13), SWE (スウェーデン: 10), DAN (デンマーク: 7)

保守派: FR (フランス: 29), IT (イタリ: 29), ESP (スペイン: 27), BEL (ベルギー: 12), GR (ギリシャ: 12), POR (ポルトガル: 12), AUT (オーストリア: 10), FIN (フィンランド: 7), IRL (アイルランド: 7), LUX (ルクセンブルグ: 4)

新加盟国: PL (ポーランド: 27), ROM (ルーマニア: 14), CZ (チェコ: 12), HU (ハンガリー: 12), BUL (ブルガリア: 10), SLV (スロヴァキア: 7), LTV (リトアニア: 7), LAT (ラトビア: 4), EST (エストニア: 4), SLO (スロベニア: 4), CYP (キプロス: 4), MAL (マルタ: 3)

他方、今次 CAP の各国の交渉スタンスについては、コペンハーゲン大学・食料資源経営学研究所の Kim Martin Hjorth Lind 准教授らが同様のグループ分けを行っている。彼らは AgraEurope の報道記録を元に各 EU 加盟国のスタンスを整理し、クラスター分析によって類似する加盟国を分類した⁽⁷⁾。第 5 表はその結果を示すものであるが、今次 CAP についても Lovec & Erjavec (2013) の分類結果と近いことがわかる。

第5表 今次 CAP 改革におけるスタンスの類似性に基づく EU 加盟国の分類結果

改革派	保守派	新規加盟派
DAN, GER, NED, SWE, UK	EST, CYP, LAT, LTV, HU, MAL, PL, SLV, BUL, ROM	BEL, GR, ESP, FR, IRL, IT, LUX, AUT, POR, FIN, SLC

資料：コペンハーゲン大学・食料資源経済学研究所・Kim Martin Hjorth Lind 准教授より提供。

注．国名は第6図の注を参照のこと。

(2) 今次 CAP に関する国内での議論：主要関係機関のスタンス

前章では、加盟国間の改革交渉時におけるスタンスを比較したが、国内における各関係団体のスタンスはどうだったのであろうか。MTT の Liesivaara ら（2012）は、今次 CAP 交渉時における国内関係団体のそれぞれの主張に関して国内報道を整理し、報告している。

第6表はその主な結果を要約したものである。CAP 交渉の焦点となった各項目に関して、＋は関係者団体がポジティブに捉えたことを、－はネガティブに捉えていたことを示す。なお、無印の場合は、その項目に関して言及されなかったことを意味する。

Liesivaara らによると今次 CAP 交渉において最もアクティブであったのは MTK および SLC の農業者団体で、特に新しく始められるグリーン化支払いについては、より農業者の負担が増えるとして反対した。その一方で、条件不利地域支払いならびにカップル支払いを通じて今後も継続的に国内でもより条件が不利な地域への平等なサポートを行うことを主張した。なお、このスタンスに関しては多くの関係団体の共通した意見でもあった。

行政コストの増加を懸念して、フィンランド農林省は CAP の簡略化（simplification）を主張した。また今次 CAP の1つの目玉となった加盟国間における直接支払いの平準化に関しても賛成した。しかしながら、フィンランドの受給単価は限りなく EU 平均の値と近いことから影響はほとんどない。

フィンランドでは、環境保全団体と動物愛護団体の影響力も強く、今次 CAP でも関連制度についての議論の際には積極的な介入があった。例えば、環境団体は支払いが農業者に限定されるのではなく、農村部の生態系サービスの維持や環境保全に関わる関係者全般に対して支払われるべきだと主張した。また Animalia は小規模な畜産農業こそアニマルウェルフェアを徹底できるとして小規模支払いを支持した。

なお第二の柱については団体間での主張に大きな差異はなく、いずれも農村振興政策は農村部の維持・活性化を図る上で重要だというのが共通認識であった。

第 6 表 フィンランド国内関係団体の今次 CAP 実施内容に対するスタンス

	MTK	SLC	環境 NGO	ELT	Anima lia	農林省	MTT
方向性							
加盟国間の平準化				+	+	+	
第 1 と第 2 の柱の維持	+	+			+	+	
第 2 の柱の自国負担の維持	+	+		+		+	+
行政手続きの簡略化	+	+			-	+	+
直接支払い							
シーリング（上限）					+	+	
活動農業者のみへの支払い			-		+	+	
グリーン化支払いの実施	-	-	+	+		+	+
第一の柱における自然支払いの実施	-					-	
小規模農家支払いの実施					+		
カップルサポートの実施	+	+	+	+	+	+	+
市場措置							
フードサプライチェーンにおける生産者の立場強化	+	+		+	+	+	+
競争力を高める政策	+	+		+	+	+	
リスクマネジメント	+	+		+		+	
ミルククォータ廃止の継続				-		-	
テン菜の保護政策の改善	-			-		-	-
現存の介入システムの維持	+	+		+		+	
農村振興政策							
物理・気候条件が不利な地域への補償			+		+	+	+
目標設定や施策に設定			+		+	+	+
農村振興政策と他 EU 政策との統一性						+	+

資料：Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013 より筆者改変。

5. 今次 CAP の実施内容

これまで EU 加盟国間、フィンランド国内関係者間で、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。

フィンランド農林省によれば、フィンランド今次 CAP の目的は以下の通りである。

- 国内農業の多様性を維持し、国内消費者へ高品質・安全な農産物の提供
- 農業生産における収益性の保証
- 農業活動による水質汚染および温室効果ガス排出を削減し、また生物多様性を保全
- アニマルウェルフェアの促進
- 農業由来のバイオエネルギー利用の促進
- 農村地域における経営の多角化の促進とそれに伴う経済促進

(1) 予算

2014－2020 年期におけるフィンランドの CAP 予算枠組を第 7 表に示す。フィンランドの割当額は EU 全体の総予算の 1.5% に相当する。なお、欧州議会事務局の分析 (Little et al. 2013) によれば、フィンランド 2014－2020 年の予算枠を 2007-2013 年の予算枠と実質ベースで比較すると、第一の柱は 2.9% 減少し、第二の柱は 4% 減少したことになる。

加盟国間の平準化⁽⁶⁾については、フィンランドは EU 平均をわずかに下回る程度であり、予算に大きな影響はない。

また、直接支払い、不利条件地域支払い、環境支払いによって重層的に農家所得を補償しているフィンランドにおいては、柱間の財源移転は行わず、各柱の予算額が維持される。

第 7 表 フィンランド今次 CAP (2014－20) の予算配分 (単位：百万ユーロ)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計	年平均
第一の柱	524	523.3	523.4	523.5	524.1	524.6	524.6	3,667.5	524
第二の柱	335	337	338	340	341	343	345	2,380	340

資料：EU 規則 No1305/2013 および EU 規則 No1307/2013.

(2) 自国予算による援助

今次 CAP においても、国内農業の保護および農村部の活性化の維持を目的として、自国予算による補助金が CAP の補填という形で給付される。2015 年度の自国予算は 3 億 2540 万ユーロであった (第 4 表)。このうち北部地域助成が全体の 90% を占め、2 億 9000 万ユ

一口が充てられた。

C 地区を対象とする北部地域助成は、生乳に関してはリットルあたり、肉牛、羊、ヤギ、馬に関しては 1 頭あたりで給付される。他方、養豚および養鶏部門への特別支払いは廃止（デカップル）された。耕種については、作物別の面積単価、作物種に関係なく支払われる一般面積単価、青年農業者補助金の 3 つの形で支払われる。温室栽培についても、面積単価で支払いが行われる。これ以外にも小規模農家を対象とした補助がある（例えば、トナカイ繁殖、輸送に係る補助、園芸作物の貯蔵に関わる補助等）。

AB 地区を対象とする南部地域助成は引き続き継続されるが、2014 年に比べて 2015 年には 3,000 万ユーロ減額がされ、2,900 万ユーロ（自国総予算のおよそ 10%）となった（第 4 表）。また 2016 年以降も減少し続けるように設定されている。これは、EU 規則 1310/2013 において、2020 年までに助成額を減じていき、2013 年額の 30%にまで下げることが求められているためである。主な給付先は、養豚および養鶏（78 €/LU）と、温室栽培である⁽⁹⁾。

上述の 3,000 万ユーロ減額を受けて、AB 地区（南部地域）における酪農、肉牛、羊・ヤギについては、CAP のカップリング支払いで給付されることになった。つまり、酪農、肉牛、羊・ヤギへの補助は AB 地区、C 地区ともに継続されるが、助成の仕方（出金先）が大きく異なることになったことを意味する。後述するが、結果的にカップル支払いへ直接支払い予算枠を大幅に割くことで、両地域における助成額の差異は発生しない。

6. 直接支払い（第一の柱）

（1） 目的別直接支払いの予算分配とその内容

第 8 表は、フィンランドの 2015 年度における各種目的別直接支払いの予算分配（総額 5 億 2300 万ユーロ）を示したものである。

フィンランドでは、加盟国の任意である「小規模農業者制度」は採択しない。同国においては 10ha 以下の農家数は全体の 20%であり（第 1 表）、小規模農家への特別措置は必要ないとの判断によるものである。

また、第一の柱における自然制約地域支払いも採用されなかった。2007-2013 年期同様、第二の柱において EU 予算と自国予算を併用しながら、自然制約地域支払いを継続する。

これまで単一支払いの支払い受給権を有していた農業者には、2015 年以降も基礎支払いの受給権が継続的に配分される。一方、受給資格を有しない者（新規就農者等）に対して受給権を配分する場合、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。フィンランドは、直接支払い財源のおよそ 0.5%分をナショナルリザーブとする。

第 8 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 (百万€)	構成比	EU 規則上の 構成比
基礎支払い（義務的）	257	49.0%	13～70%
グリーン化支払い（義務的）	157	30.0%	30%
カップル支払い（任意）	105	20.0%	0～30%
青年農業者支払い（義務的）	5	1.0%	～2%
自然制約地域支払い（任意）	0	0%	0～5%
再分配支払い（任意）	0	0.0%	0～30%
小規模農業者制度（任意）	0	0.0%	0～10%
ナショナルリザーブ（義務的）	0	0.5%	～2%
合計	523	100.0%	100%

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

（２） 直接支払い受給資格

フィンランドにおいて、直接支払いおよび自国予算の助成を受給するためには次の主要条件を満たしている必要がある。

- 活動農業者（active farmer）であること
- 支払い受給権と適格農地を所有していること
- 前年度の支払い総額が 200 ユーロ以上であること（最低受給基準）
- 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）を遵守していること
- グリーン化支払いの 3 要件を満たしていること

農業活動を行っておらず、実質的に活動農業者と呼ばない者を排除するため、EU 規則では、ネガティブリスト（農地を保有しながら最低限の農業活動を行わない者、あるいは空港、鉄道、水道、不動産、スポーツ・グラウンドの経営者等）を定めた。

フィンランドは、この EU 基準に合致させており、ネガティブリストの追加条項は設けていない。ただし、同国ではネガティブリストに当てはまったとしても、前年度の農業収入が全収入の 5%以上であった場合、または前年度の直接支払の受給額が 5,000 ユーロ以上であった場合には活動農業者とみなされる。前述のようにフィンランドでは、農地の他に森林所有者が多く、また多角的な経営を行っている受給者も多い。このような状況を考慮し、ネガティブリストの影響をできる限り排除するためにこの選定基準が設けられた。

(3) 基礎支払い

2015 年の「基礎支払い」総額は 2 億 5640 万ユーロで、これは第一の柱の財源の 49% を占める（第 8 表）。2014 年までは、特定地域内の面積単価を一律にする地域平準単価が 3 地域（A 地区、B 地区と C1 地区、C1 以外の C 地区）に設定されていたが、2015 年からは 2 地域（A 地区と B 地区の合併した AB 地区、北部地域をまとめた C 地区）へと変更された。

2015 年の 2 地域における「基礎支払い」受給権単価はヘクタール当たり AB 地区で 117.63 ユーロ、C 地区で 101.74 ユーロである。基礎支払い単価は、前期（2007-2013）の単一支払いよりも大幅に減少されたが、グリーン化支払いを足し合わせると、C 地区では変化はなく、AB 地区においても大幅な減少とはならない。

第 9 表 面積単価と上乗せ支払いの品目別単価

	2013			2015	
	A	B と C1	C2～4	AB	C
単一支払い・基礎支払い (€/ha)	246.76	200.00	166.74	117.63	101.74
グリーン化支払い (€/ha)	なし			74.00	66.00
品目別上乗せ支払い					
種牛 (€/LU)	44.10			22.05	
肥育牛 (€/LU)	31.50			15.75	
馬鈴薯澱粉 (€/ton)	12.38			6.19	
牛乳追加支払い (€/ton)	17.14			8.57	
甜菜 (€/ton)	92.82			64.97	
ティモシー	2007-2009 年度の平均支払い単価より各自算出				

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

フィンランドでは地域平準単価に特定品目（牛乳、肉牛、馬鈴薯デンプン、砂糖甜菜等）について給付単価を上乗せするハイブリッド方式を採用している。2015 年においては基礎支払い総額のうち 1700 万ユーロが上乗せ支払いに充てられる（第 10 表）。ただし、2016 年以降は、甜菜以外の上乗せ給付がカットされ、2019 年には完全に撤廃される（第 10 表）。

基礎支払いに関して、年間 15 万ユーロ以上の高額受給者については、15 万ユーロを上回る部分に対して 5%の減額が行われる。よって、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。ただし、フィンランド農林省によれば、国内で 15 万ユーロ以上を受給するような農業者はほとんどいない。

第 10 表 上乗せ支払いへの予算割り当て（単位：100 万ユーロ）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
牛乳，肉牛，馬鈴薯澱粉	23.515	11.758	0	0	0	0
特別受給者（酪農および肉牛）	0.003	0.002	0	0	0	0
テンサイ	9.441	4.720	2.360	2.360	2.360	0
ティモシー（牧草）	1.041	0.520	0.260	0	0	0
合計	34.000	17.000	2.620	2.360	2.360	0

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

（４） 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）。フィンランドでは、2015 年度に 1 億 5700 万ユーロがグリーン化支払いに用いられる。

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。フィンランドは、基礎支払いと同じ 2 地域においてそれぞれ一律の面積単価を設定した。単価算定は、予算額を各地区内の総合適格農地面積で割ったものである。この結果、AB 地区では 74€/ha、C 地区では 66€/ha となった。

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はグリーン化支払いの 3 要件の遵守が免除され、またフィンランドは「同等措置」の設置を行わない。以下、フィンランドの実施事項を見ていこう。

１） 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、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において転換・耕起を禁止するよう定められている。フィンランドでは、現行 Natura2000 対象地域内の草地を全て（100%）保全対象とする永年草地として定めた。

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。フィンランドは国全体で行う方が、基準値の維持に関して柔軟に対応できるとし、国レベルでの実施を決めた。

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

EU 規則 1307/2013 第 46 条 7 によれば、地域内の森林面積が全体の 50%以上ならば、「生態系保全用地の設定」の要件は免除される。農家の平均所有森林面積が 50 ヘクタール

以上であるフィンランドでは、多くの地域において森林を EFA と見なす森林特例（forest exemption）の承認を受けた。よって「生態系保全用地の設定」要件が求められるのはフィンランド南部沿岸の南西スオミ県、ウーシマー県、オーランド諸島の 3 県だけとなった。フィンランド以外で同様の森林特例を受けたのはスウェーデン、エストニア、ラトビアである。

上記 3 県で合計 15 ヘクタール以上の農地を所有する農家は、全所有農地のうち 5%以上を生態系保全用地に該当する土地利用を行わなくてはならない。フィンランドで EFA に該当するのは第 11 表に示した 4 つの土地利用である。所有農地内の EFA の総面積を計算する際には、土地用途によって異なる第 11 表の換算係数を用いて EFA 割合を計算する。

第 11 表 EFA として認められる土地利用と換算係数

土地利用	換算係数
休耕地	1
窒素固定作物：9 種類（ルピナス属、ダイズ、クローバー、ソラマメ等）	0.7
自然文化財（保全樹や天然記念物等）	1
短期輪作の萌芽林：2 種類（ポプラおよびヤナギ）	0.3

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

なお、フィンランド農林省が 2012 年の申請者データを元に行った試算によれば、3 県内の 2,655 戸の農家が「生態系保全用地の設定」を満たしていないことがわかった。これは同県内の全農家の 42%を占める。しかしながら、要件を満たすために追加的に生態系保全用地として必要になる面積の合計は、3 県全体の農地面積の 2%以下にすぎない。

3) 作物の多様化

作物の多様化が求める要件は、第 12 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り、10ha 以下の農家は免除となる。また、第 13 表に示した条件 A～C も免除となる。さらに EU 規則 1307/2013 第 44 条 3 (d) には、北緯 62 度以北の地域の受給者は、30ha 以上の農地を所有している場合でも最低 2 作目で許されることが明記されている。つまり C 地区のフィンランド農業者はこれに当てはまる。

第 12 表 地区別の作物多様化の要件

地区	適格農地面積	作物多様化の要件
AB 地区	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。
C 地区	10 ha 以上	最低 2 作目。主作物の作付面積は全体の 75 %未満。

資料：資料：フィンランド農林省の聞き取り調査より筆者作成。

第 13 表 作物の多様化の免除内容

	免除内容	EU 規則
条件 A	耕地面積の 75%以上が、牧草またはその他の草本科飼料生産に用いられる輪作草地か休耕地であり、作物栽培に用いられる耕地面積が 30ha 以下である場合。	1307/2013 第 44 条 3(a)
条件 B	適格農地の合計面積における 75%以上が、永年草地、牧草またはその他の草本科飼料生産に用いられる輪作草地、水中栽培作物またはこれらの混合に用いられ、その他の作物栽培に用いられる耕地が 30ha 以下であること。	1307/2013 第 44 条 3(b)
条件 C	今年度に申請する耕地の 50%以上が前年度に申請した区画ではなく、かつ今年度に栽培する作物が前年度に栽培したものと 100%異なる場合	1307/2013 第 44 条 3(c)

資料：EU 規則 1307/2013.

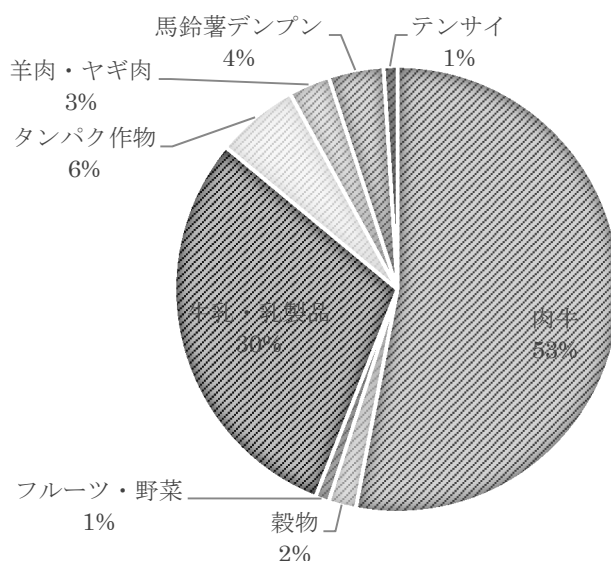
フィンランド農林省が 2012 年の申請者データを用いた試算によれば、AB 地区で作物多様化要件を満たしていなかったのは 3,184 農家であった。これは同地域全農家の 13%を占める。他方、C 地区では同地区全農家の 7%を占める 2,334 農家が必要要件を満たしていなかった。C 地区は農地面積に関わらず最低 2 種類の作物で良いことから、要件を満たしやすいと考えられる。ただ、あくまでグリーン化支払いが実施される前（2012 年）のデータであり、当時の農家には作付け変更のインセンティブが無かったこと、また多くの穀物が同じ管理手法で栽培できることから、フィンランド農林省ではグリーン化支払いの実施がもたらす影響は小さいと考えている。

（５） カップル支払い

フィンランドでは、2015年度の直接支払い予算枠の20%をカップル支払いに充てる。その後、割当額を年率0.4%ずつ減少させ、2020年には予算枠の18%とする。

EU 規則では原則として直接支払いの 8%以下とすることが定められている(53 条の 1)。しかし、2008 年のヘルスチェックにて直接支払い予算枠の 10%までカップル支払いに割り当てることができたフィンランドは、今次 CAP においても「2010 年から 2014 年の間に 1 年間でも直接支払い予算枠の 10%を上回る年があれば、13%を上回る予算を充てることが可能（53 条の 4）」、「蛋白作物向けの支払いを 2%以上行うことを条件に、最大 2%まで上乘せが可能（53 条の 3）」を法的根拠に欧州委員会より 20%まで引き上げる承認を得た。

第 7 図は、2015 年度のカップル支払い予算（1 億 500 万ユーロ）の品目別配分を示したものである。脆弱性の最も高い肉牛への支払いが半数以上を占め、次に酪農部門が 3 割を占める。また第 14 表は、2015 年度におけるカップル支払い単価を品目ごとに示したものである。



第7図 2015年度のカップル支払い予算（1億500万ユーロ）の品目別配分

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

第14表 カップル支払いの品目別単価

	AB 地区	C 地区
穀物プレミアム(€/ha)		
タンパク作物	90	90
ライ麦	60	60
テンサイ	70	70
馬鈴薯デンプン	600	600
屋外野菜	180	なし
牛プレミアム (€/頭)		
雄牛	480	160
仔牛/雌牛	360	140
乳牛	520	なし
肉牛	250	なし
羊プレミアム (€/頭)	50	なし
ヤギプレミアム (€/頭)	150	なし
羊肉・ヤギ肉プレミアム	40	40

注. フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

自国予算の章でも記したように、北部地域助成の継続が認められる一方で、南部地域助成の助成額は縮小を求められ、2014年よりも3,000万ユーロが減額された。こうした中で、今次CAPの予算配分を考慮する上では、いかに北部と南部とで助成内容の公平性を保つか

が議論された。この解決策として用いられたのが 20% という EU 内でも最も高い割当率である。これにより今まで南部地域助成でカバーされていた AB 地区の乳牛、肉牛、羊・ヤギへの補助がカップル支払いで行われるようになった（第 14 表）。

（６） 青年農業者支払い

青年農業者支払いは、全加盟国が導入を義務づけられ、予算割当上限は直接支払い財源の 2% までと定められている。フィンランドでは 1% を配分するが、申請数が予想よりも多い場合は、今後最大 2% まで配分を上げることを予定している。

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 歳以下であった農業者が給付対象で、2015 年度は総額 500 万ユーロが投入された。面積単価は全国一律の 50 ユーロで、農家当たりの受給可能面積上限は 90 ヘクタールである。

2013 年の新規就農者は 597 人、2014 年は 1,100 人であった。これに基づき 2015 年は、1,000 人であると予想し、給付単価の 50 ユーロは、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。

なお、C 地区の新規就農者に対しては、50 ユーロに加えて、北部地域助成から面積単価 36€/ha が更に上乗せされる。

また、18 歳以上 40 歳未満で、初めて就農する者⁽¹⁰⁾ に対してスタートアップ手当で助成が行われる。これは、第二の柱予算枠による「優先事項 2B」の一環として行われるものである（第 16 表）。就農スタートアップ手当の受給には、最低 10 単位の経営学を含む教育証明（合計で最低 20～30 単位）と、最低 3 年間の実地訓練を受けていることが条件である。教育条件を満たしていない場合は、スタートアップ手当が支給されてから 36 ヶ月以内に満たす必要がある。また受給申請の際には、ビジネスプランの提出が求められる。ビジネスプランでは、農業収入が最低 12,000 ユーロ以上と見込まれている必要がある。しかし 400,000 ユーロ以上の農業収入が見込まれる場合は助成対象とならない。手当金額は 10,000 から 35,000 ユーロで、その額は経営規模によって異なる。ビジネスプランにおいて、就農から 3 年目の見込み収入が 15,000 ユーロの場合の手当金額は、10,000 ユーロである。他方、就農から 3 年目の見込み収入が 25,000 ユーロの場合は 35,000 ユーロである。

手当に加えて最大 30,000 ユーロのローンの利子補給が行われる。手当は 5 年間行われ、ローン利子への補助は、ローン開始日から 5 年間行われる。さらには、諸条件（親族間の資産譲渡かどうか等）によって相続税の免除あるいは減税等の優遇措置がなされる。

2015 年度のスタートアップ手当の申請者（初めて就農する者）はおよそ 100～150 人を予定しており、2016-2020 年は年間およそ 450 人を予定して予算枠組みが立てられている。しかし、農林省職員によれば、申請者数は年ごとに波があり、例えば離農政策の動向にも大きく関係するという。

7. 農村振興政策（第二の柱）

2014－2020 年フィンランド農村振興プログラム（Rural Development Program: RDP）は、2014 年 12 月 12 日に欧州委員会より承認された。なお、RDP はフィンランド本土とオーランド諸島の 2 つに分けられており、それぞれの予算枠組みは第 15 表の通りである。オーランド諸島の予算は全体の 0.7%で対象地域も小規模のため、これ以後の記述は、フィンランド本土における RDP について説明していく。なお Mavi によれば、毎年の RDP 申請者数は本土で 46,000 農家を想定している。

第 15 表 農村振興プログラム（2014－20）における予算配分（単位：ユーロ）

	EU予算	自国負担	追加自国予算	合計
フィンランド本土	23億	2億	26億	83億
オーランド諸島	2,070万	3,470万	370万	5,900万

注. フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

農村振興政策では、共通戦略フレームの目的を反映した「農村振興に関する 6 つの優先政策」とそれを実施するための 20 の施策が EU 加盟国全体の共通メニューとして存在している。加盟国は、それぞれの農業戦略や目標に合わせて優先政策と施策を組み合わせ、独自の RDP を計画・実施していく。

加盟国はこれらの優先事項のうち 4 つ以上を選択・実施せねばならない。同時に財源配分については、環境・気候対応（優先事項の 4 と 5）に農村振興政策予算の最低 30%を、LEADER 事業に関しては、農村振興政策予算の最低 5%を割り当てることが義務づけられている。

第 16 表は、フィンランドが今次 RDP において選択した優先事項⁽¹¹⁾、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。なお、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。

優先事項および施策別の予算配分からも理解できるように、今次 RDP における主なターゲットは、青年農業者への新規参入・セットアップ補助（前章の「青年農業者支払い」の項目で記述済み）、環境支払い、有機農業支払い、自然制約地域支払い、アニマルウェルフェア支払い、アドバイザーサービス補助である。

以下、これらの具体的な取り組み内容についてそれぞれ説明していく。

第 16 表 フィンランド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 100 万€	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		
	2		
	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		1,024.4	12.39
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	5.0	0.06
	4	871.4	10.63
2B：新規就農者	1	3.0	0.04
	6	145.0	1.77
3. フードチェーン，アニマルウェルフェア，農業リスク管理の振興		559.0	6.76
3A 生産者同士の競争	1	3.0	0.04
	2	5.0	0.06
	4	44.0	0.54
	14	458.0	5.59
	16	49.0	0.60
4. 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進		5,699.5	68.96
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	11.2	0.14
	2	21.0	0.26
	4	6.0	0.07
	10	1,586.3	19.36
	11	326.0	3.98
	13	3,734.0	45.56
	16	15.0	0.18
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		150.4	1.82
5B：農業における水利用効率の向上	1	3.0	0.04
	2	2.0	0.02
	16	7.0	0.09
5C：農業と食品加工におけるエネルギー効率の向上	1	1.6	0.02
	2	2.0	0.02
	4	56.8	0.69

	16	7.0	0.09
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	1	1.6	0.02
	2	2.0	0.02
	4	56.8	0.69
	16	3.5	0.04
5E：炭素隔離	1	1.6	0.02
	2	2.0	0.02
	16	3.5	0.04
6. 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展		762.0	9.22
6A：多角化，中小企業，雇用創造	1	48.0	0.59
	6	257.0	3.14
	16	72.0	0.88
6B：LEADER 事業	1	1.0	0.01
	7	50.0	0.61
	16	3.0	0.04
	19	300.0	3.66
6C：ICT	1	1.0	0.01
	7	30.0	0.37
テクニカルアシスタンス		70.0	0.85
合計			100.00

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

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」。

（１） 自然制約地域支払い（施策 13）

これまで条件不利地域支払い（Least Favorable Area: LFA）と呼ばれていたが，今次 CAP 改革では，指定基準の変更を受けて自然制約地域支払い（Area with Natural Constraints：ANC）に改称された。

自然等制約地域には①山岳地域、②山岳地域以外で顕著な自然制約に直面している地域、③特定の制約に影響を受けている地域の3区分がある。これらのうち②が今次CAPで改正された。具体的には、これまで人口密度等の社会経済的な指標をはじめとした加盟各国の多様な基準を用いて指定してきたところを、新制度では気象条件（低温、乾燥）、土壌条件（排水性、組成・礫質、根域、化学特性）、土壌水分、傾斜といった8つの基準を設け、17の指標基準値のうち1つ以上を地域内の農地面積60%以上が満たす場合、区分②に指定される（EU規則1305/2013の32条）⁽¹²⁾。

フィンランドでは、C1-4地域が区分①、AB地域が区分②にあてはまるとし、全国でANC支払いを実施する。なお、区分②には、「低温（生育期間が180日以下であること：Thermal-time sum）」を根拠とし、1971-2007年の気象データを示すことでAB地域が区分②に該当することを証明している。なお、MTKのLeena Ala-Orvola氏によれば、従前の社会経済的な指標に基づく区分から自然条件という客観的な指標に切り替わったことはフィンランドにとっては望ましいことだったという。

フィンランドにおける2014-2020年期のANC支払い（第16表の施策番号13）の総予算は、37億3400万ユーロで、第二の柱の予算のおよそ45%を占める。このうち、18億1000万ユーロはEU予算（全体の42%で7億620万ユーロ）と自国負担（残りの58%で10億480万ユーロ）によるもので、さらにEU規則1305/2013の82条に定められた自国予算による追加予算として19億2400万ユーロが投じられる。これでフィンランドの拠出総額は29億7380万ユーロに上り、EU予算の占める割合は全体の18%にとどまる。2007-2013年期のLFA支払い総予算は、およそ37億770万ユーロだったので、相違はない。しかし、これまで条件不利地域の上乗せ支払いとして充てられていた年額およそ1億2000万ユーロ（第4表）が廃止され、2015年よりCAP内の不利地域支払いに直接組み入れられることになった。なお、2015年度のANC予算は5億5200万ユーロであった。

ANC支払いは、あくまで山岳地や低温等の自然制約に直面している地域で農業活動を行う際に発生する追加コストや、それによって生じる収入減を補うためのものである。よって、助成単価を算定する際には、制約地における農業の追加コストあるいは収入減を、制約のない土地と比較する必要がある。しかし、フィンランド全土が区分①あるいは②に該当してしまうため、FADN（Farm Accounting Data Network）による他国の会計データを用いて、国内で最も生産環境の良いフィンランド南部と、北緯60度前後に位置する他国の4地域（スウェーデン南部、デンマーク、ドイツ北部、スコットランド）の耕種農家の会計データを使い、ヘクタール当たりの農家純付加価値（Farm Net Value Added）を比較する必要があった。この結果、最も生産環境に近いスウェーデン南部でも2007-2011年の平均値で390€/haもフィンランドよりも高く、フィンランドの生育期間の短さおよび低温環境の影響が如実に現れた結果となった。

これら他国との比較の結果、またEU規則で定められた上限支払い額（区分①は最高450€/ha、区分②は250€/ha、ただし例外措置あり）や自国の予算制約等を踏まえ、第17表

の面積単価が決定された。同様に FADN を用いて耕種と畜産農家の農家純付加価値を計算したところ、畜産農家のほうが低いことが示された。これを踏まえて、畜産農家へは 60€/ha が追加的に支払われる。また、C 地域は AB 地域よりも高めの単価設定がなされている。

第 17 表 条件不利地域支払い面積単価 (€/ha)

AB 地区		C 地区	
耕種農家	畜産農家	耕種農家	畜産農家
217	277	242	302

資料：Finnish Agriculture and Rural Industries 2015.

ANC 支払いにおいて、畜産農家とみなされるのは飼養している家畜単位 (livestock unit: LU) が 0.35 LU/ha の場合である。また、支払い額は受給面積が拡大すると縮小するように設定されている。具体的には 150ha までは通常の単価で支払いが行われるが、150 ha 以上 300 ha 未満では満額の 90%，300 ha 以上では 80% となる。

また、これまで 5 年間ごとに行われていた申請が単年度扱いに、また LFA 支払いを受給するには最低 3ha の農地を保有していることが条件だったが、ANC 支払いでは 5ha へ拡大された。

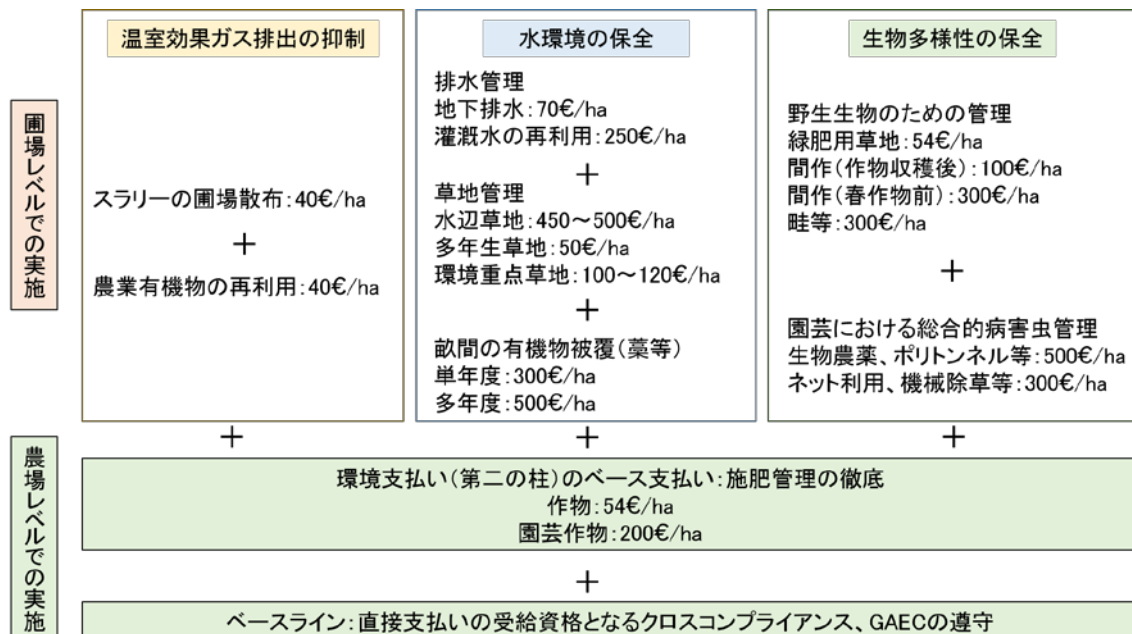
(2) 環境助成：農業-環境-気候への支払い（施策 10）

今次 CAP では、農業-環境-気候への支払いと改称されたものの、EU 加盟当初から行われている環境助成と本質的には同じものである。

今次 RDP では合計 15 億 8600 万ユーロ、第二の柱予算枠のおよそ 20%が充てられる。年換算では、およそ 2 億ユーロ強となり、2007-2013 年度より若干の減少となった。今次 RDP では支払い体系が一新され、以下の第 8 図のようになった。

環境支払いは、5 年単位で実施され、受給には最低 5 ヘクタールの農地を所有している必要がある。支払い内容は農場レベルと圃場レベルの二段階に分けられる。圃場レベルで支払いを受給するためには、農場レベルでの受給条件を満たしている必要がある。まず、農場レベルでの受給には、直接支払いの受給資格となるクロスコンプライアンスと GAEC を遵守していなくてはならない。これに加えて、受給者は所有する全圃場に関して管理計画を作成し、また実践した管理（輪作、施肥、病虫害管理等）を記録することが求められる。そして、正しい施肥管理を行うと、環境支払いにおける農場レベルでのベース支払いを受給できる。

具体的には、圃場の土壌条件に応じた作物の窒素・リン要求量、前年度の作付け（前作）に関連した作付け開始時点での土壌中の可給態窒素量等が定められており、経営者はこれらを参照にして 1 年間の総窒素・リン施肥量を計算し、施肥計画を作成・実施しなくてはならない。これにより、作物農地では 54€/ha、園芸作物は 200€/ha が支払われる。



第 8 図 環境助成の仕組みと内容（例）

注：フィンランド農林省への聞き取り調査に基づき作成。

このベース支払いに加えて、環境への負荷を減らす管理を圃場レベルで行った農家は、受給単価を上乗せしていくことができる。圃場レベルでの実施は、主に 3 つに分けられる（第 8 図）。まず、家畜排泄物やその他、農場からの有機廃棄物を再利用することによる「温室効果ガス排出の抑制」、排水管理や草地維持、栄養塩の流出を防ぐための表土の被覆等による「水環境の保全」、そして作物の多様化による野生生物の住処の確保や、野生生物への影響が少ない病害虫管理の実施等による「生物多様性の保全」である。それぞれの管理方法に単価が定められており、実施することで上乗せされていく。

また、第 8 図に示した管理以外にも、湿地保全や水鳥の保養地、在来種家畜の繁殖等を行った場合についても別途補助が支給される。

このように環境支払いには、様々なオプションがあり、内容も多様であることから、受給者は申請を行ってから最初の 2 年以内に、環境支払いの仕組み・実施方法に関する一日講習を受けることが義務づけられている。この講習は、地方自治体と出先機関である ELY センターとの共同で全国各地において開かれる。また、3 年目には土壌検査を実施することが求められている。フィンランド政府はこのような農家への土壌検査を課すことで、保有する土地についての理解が深まり、環境保全への理解が高まることを期待している。

(3) 有機農業（施策 11）

2013 年のフィンランドの有機農家数は 4,215 戸で、1995 年の値から 50%以上増加している。有機農法で管理がなされている農地面積は合計でおよそ 20 万 ha（このうち 17%が有機農業に移行中）であり、全農地面積の 9%を占める。各有機農家の平均農地面積は 49ha で、通常の農家よりも経営面積が大きい傾向にあることを示す。

有機農業への転換期間中および転換後の有機農業を継続するための追加費用あるいは有機農業による収益のロスを補助するため、フィンランドでは 1995 年より補助支払いが行われている。2013 年 5 月には、フィンランド政府が有機農業生産向上プログラムを立ち上げ、2020 年までに有機栽培されている農地が国土農地の 20%を占めるよう政策目標を掲げている。つまり、現在の値の倍以上の達成を目指している⁽¹³⁾。

これに関連して今次 RDP においても積極的な有機農業への支援が行われる。今次 CAP では、施策の 1 つに有機農業支払い（施策番号 11）が確立され、フィンランドは第二の柱の予算のおよそ 4%（3 億 2600 万ユーロ）を充てることが決定した。

2015 年度の支払い単価は、転換期間および転換後に関係なく 160€/ha である。また家畜単位が 0.3 以上の家畜を飼養している有機農家へは、追加的に 134€/ha が支払われる。また、生産リスクの高い有機野菜の露地栽培を行っている場合は、600€/ha が支払われる。支払いは全て面積単価で支払われるが、最低 5ha（園芸栽培の場合は 1ha）の農地を所有していることが受給条件である。なお支払いは 5 年間継続して行われる。

(4) アニマルウェルフェア（施策 14）

フィンランド国内では動物愛護活動が活発であり、今次 RDP おいても 4 億 5800 万ユーロ（予算枠の 5.6%）が充てられる。なお、クロスコンプライアンスにもアニマルウェルフェアに関連する規則項目が設けられているが、この RDP を通じたアニマルウェルフェア支払いは、クロスコンプライアンスで求められる管理に比べてより厳格な管理を行っている畜産農家に対して支払われるものである。つまり、受給条件はより厳しく、Mavi によれば、申請を行うのは年間 6,000 戸で、全畜産農家の半数に達しないほどである。

今次 CAP 改革では、アニマルウェルフェアの支払いが 5 年間から単年度ベースに変更された。またこれまで対象範囲でなかった羊・ヤギおよび鶏・七面鳥も含まれるようになった。主な助成内容は第 18 表に示す通りである。

第 18 表 アニマルウェルフェア支払いの助成内容

畜種	単価 (€/LU)	受給条件
牛	11～439	飼養環境（放牧期間の延長，牛床の改善，療養・授乳用の仕切り小屋の設置）の向上等
豚	7～349	屋外飼育の実施，飼養環境（低密度飼育，敷料の改善，囲いの設置）の向上，分娩環境の向上，子豚の生育環境の向上，去勢の際の痛み和らげる処置技術の利用等
羊・ヤギ	8～55	詳細な飼料計画書の作成，飼養環境（子羊は集団飼育，放牧期間の延長）の向上等
鶏・七面鳥	5～34	詳細な飼料計画書の作成，養鶏・卵生産における飼養環境（徹底した温度・湿度・風通し管理，飼養密度の低下，屋外飼育）の向上等

資料：Finnish Agriculture and Rural Industries 2015.

注：家畜単位（livestock unit: LU）への換算係数は以下の通り．2 歳以上の雄牛・雌牛は，1.0LU，6 ヶ月以上 2 歳未満は 0.6LU，6 ヶ月以下の牛は 0.4LU，羊・ヤギ（1 歳以上）は 0.2LU，子羊・子ヤギ（3 ヶ月以上）は 0.06LU，肥育豚は 0.5LU，肥育豚以外は 0.3LU，雌鶏は 0.014LU，ブロイラーは 0.007LU，ターキーは 0.03LU.

（５） アドバイザリーサービス（施策２）

受給条件の複雑化という問題を抱え，さらに優先事項（第 16 表）である「技術革新や知識移転」，「競争力の向上」，「環境負荷の少ない効率的な農業活動」の達成のため，フィンランド政府はアドバイザリーサービスの利用が有効であると考えている。そこで，今次 RDP では，3400 万ユーロを充てて，アドバイザリーサービス利用を促す補助を行う。

具体的には，2015 年より農家に対してアドバイザリーサービス利用料を最大 1,500 ユーロまでの補助金を支給する。なお，2014-2020 期間中は，合計で最大 3,500 ユーロまでの補助を受け取ることができる。

なおフィンランドでは，日本のような公的な普及局は存在せず，農家経営等のコンサルティング業務を行う普及団体は全て民間組織である。例えば，フィンランド最大の普及団体である ProAgria は「農家所有」の非営利団体であり，団体運営費用の 70%近くは農家が支払うアドバイス料によって賄われ，残りのうち 15%は政府からの助成金である。しかし，今後，政府はこうした普及団体への直接的な助成を年々減少させ，その反面，今回の「アドバイザリーサービスを受ける行為そのものに補助を行う」システムに移行しようとしている。つまり，利用者である農家自身が最大 1,500 ユーロをそのまま受け取れるのではなく，サービスを受けた際の利用料が補助金の分だけ減額され，補助金は支払い機関である Mavi からアドバイザリーセンターへ振り込まれることになる。

(6) LEADER 事業 (施策 19)

今次 CAP における LEADER 事業への予算割当は、3 億ユーロである。国土の 95% が農村 (rural area) と分類されるフィンランドでは、農村振興政策と地域政策がほぼ同義語として捉えられ、特に LEADER 事業の成功事例国として EU 内でも注目されている (奥田, 2005 ; 大江, 2015)。

前述のようにフィンランドには日本の都道府県に相当する上部自治体が存在せず、クンタが基礎自治体として広範囲な責任を負っている。しかし、全国にある 320 クンタの多くが人口 2,000~5,000 ほどの小規模な自治体であるため、複数の基礎自治体が連合して行政サービスを担ってきた場合が多い。このように複数の自治体が広域的に結びつき調整を行ってきた素地があったことが LEADER 事業を実践する LAG (Local Action Group) の設立および運営の成功に起因している。

フィンランドでは EU 加盟翌年の 1996 年から LEADER 事業が実施された。これ以降、多年度財政予算の実施に合わせて、計 3 回 (1996-1999 年期, 2000-2006 年期, 2007-2013 年期) 実施され、今回で 4 回目となる。2000-2006 年期からは LAG が全国をカバーし、今期 (2014-2020) は 54 の LAG が形成され、全国で LEADER 事業を行う。

8. CAP の運用体系

これまでフィンランドの今次 CAP の実施内容を説明してきたが、最後に運用体系について説明しよう。CAP および自国予算の補助金に関しては Mavi が運用し、具体的な支払いに関しては自治体および 16 の ELY センターに委任する形で実施されている。

(1) 補助金の申請

これまで申請者は、直接支払いの申請であれば自治体へ、農業投資や新規就農者支援等の RDP に関係する助成金申請であれば ELY センターに直接申請書を提出し、受け取った自治体あるいは ELY センターが申請審査を行っていた。この結果をもとに Mavi が支払いを行う。しかし近年では行政コストを抑えるために申請システムの IT 化が積極的に進められている。

まず、直接支払いに関しては Vipu-service と呼ばれるオンライン申請システムが 2008 年より開発され、利用されている。Mavi の Vipu-service システム責任者である Jani Alkava 氏によれば、2015 年度は全農家の 9 割近くがオンライン申請を利用し過去最高を記録した。なお、このうちの 3 分の 1 はアドバイザーが代行申請を行ったものである。

フィンランドでは全圃場の情報が電子化され、ID 番号が振り当てられている。圃場のデジタル地図および ID 番号は Vipu-service に組み込まれており、申請者はまず Vipu-service

にログインし、自身の所有する圃場に関して地図と ID 番号を照合しながら、それぞれに作付け情報等を入力する。これによって農業者がその支払い受給権に付属している適格農地面積を申告することになり、受給権が発効（Activation）される。

例えばグリーン化支払いにおける「作物の多様化」では複数作物の作付けが求められるが、Vipu-service では申請者の申請内容が受給条件を満たしていない場合にはエラーが表示されるようにプログラムされている。これによって申請ミス未然に防ぐことができる。また、申請内容は全て電子アーカイブ化されるため、申請者は過去に行った申請の内容にもさかのぼることが可能である。

直接支払いの申請を取り扱う Vipu-service とは別に、農業投資や新規就農者支援等の RDP に関連する助成金申請に際しても、2015 年度よりオンラインでの申請受付が可能となった。この新しく開発されたオンライン申請システムは「Hyrrä」と呼ばれ、フィンランド語で駒を意味する。Mavi における Hyrrä システム責任者である Tuija Riukulehto 氏および Sari Honkola 氏によれば、開発当年の 2015 年はオンライン申請の 50%達成を目標としていたが、受付開始から早々に目標を超えることができ、平均で 70%近くであったという。申請審査の簡略化に加え、何百ページにも渡る申請書が多い RDP 関連の申請では、申請書類を保存するスペースの削減にも貢献するという。

森林地域や北部の遠隔地に立地する農業者が多いフィンランドにおいては、はるばる自治体の役所まで出向かずに申請や申請に関係する情報を提供できるオンラインサービスの普及が急務である。Mavi では今後もオンラインサービスの充実化を図り、将来的にはすべての情報が電子化されて、メール媒体にて申請者へ連絡を行うことになるという。

（２） 審査および支払いの実施

申請内容通りに適正管理が行われているかを検査する役割を担っているのが全国に 16 ヶ所設置された ELY センターである。フィンランド国内にはおよそ 300 人の検査員がおり、農家に対して毎年（主に夏期）実地検査を行っている。欧州委員会の定めたマニュアルに従い、まず全農家の 20-25%がランダムに選抜され、さらにリスクアセスメントによって示された違反する可能性の高いプロフィールを持った農家が追加的に選抜され、検査を受ける。なお 2014 年度の検査では約 3,100 戸の耕種農家と 1,000 戸の畜産農家が対象となった。圃場での実地検査は通常 6 月 15 日から 11 月末の間に行われ、調査対象者へは耕種ならば 2 週間以内、畜産ならば 48 時間以内に検査が行われる旨が伝えられる。

Mavi 農業助成検査部門（Control unit for agricultural support）の Sari Putkiranta 氏によれば、グリーン化支払いに関しては極力規制を簡略化したため違反は少ないと予想しているが（2015 年 12 月の時点で正確な数値は出ていない）、環境支払いに関しては条件が複雑なため、軽度の差はあるものの通常 40%近い違反が見つかるという。他方、規制内容

の複雑化によって、受給者のみならず検査実施機関である Mavi や ELY センターへも物理的および心理的な負担が増えている。

今次 CAP の規則成立が長引いたことに起因して、全ての加盟国において今年度の農業者への支払いが遅れている。通常では 4 月上旬に申請を締め切り（例えばフィンランドでは 2014 年は 4 月 12 日であった）、9 月上旬から支払いが開始される。しかし、2015 年度は 5 月 12 日まで締め切りが延期され、これにより支払い時期にも遅れが出ている。加盟国によっては、全補助金の支払い準備を整ってから一度に支払われる場合もあるが、フィンランドでは各補助金の審査が終わり次第、条件を満たした申請者にそれぞれの補助金が順次支払われるシステムになっている。Mavi 直接支払い部門（Area payment unit）の Hannele Sankari 氏によれば、2015 年 10 月上旬に今年度初の支払いとなる ANC 支払いが開始され、11 月には環境支払いと有機農業者支払いが、12 月半ばには直接支払いが行われた。結果的にはフィンランドの支払い開始時期は EU で 2 番目に早かった。

9. おわりに

欧州でも最北の農業地域であるフィンランドは 2015 年で EU 加盟から 20 年を迎えた。寒冷地のために生産コストが高く、加えて 1995 年の EU 加盟によって安価な国外農産物の流入が増加した。他方、歴史的背景から家族経営を基盤とする農家を国土に広く定着させ、食料自給を維持する政策が継続されてきた。つまり、手厚い農家保護政策が長年に渡って実施されてきた。

今次 CAP においても直接支払い、条件不利地域支払い、環境支払いという 3 本柱に加えて、自国予算による北部地域助成、南部地域助成等を継続することで重層的に農家の所得補償を行っている。また、EU 規則では直接支払い予算額におけるカップル支払いの割当は最大 13% までと定められているが、フィンランドは交渉の末に 20% までの引き上げを許された。これは加盟国の中でも非常に高い値である。共通農業政策の制定には、欧州における多様な土地環境や社会経済状況を加味しなければならないが、その中でも寒冷地という特異な環境に位置するフィンランドは、高い交渉力を有しながら自国の農業を保護してきたと理解できる。

重層的な農家の所得補償は、逆に言えばそれだけ農家に従うべき受給条件が増え、また行政側にとっても申請処理や実地検査等にかかるコストが増大する。実際、聞き取り調査に応じてくれた方の多くが補助金システムの複雑さを嘆いていた。これらの課題を軽減するためにも、フィンランド政府は補助金主導による民間アドバイザーの専門的なコンサルティング利用を促し、さらに申請システムの電子化を積極的に進め、EU 内でも実施コスト・採用率においてトップクラスの結果を出しているという⁽¹⁴⁾。

昨年度に同様の調査を行ったデンマークでは競争力を重視する政策を進めていた。小さ

な国内市場だけでは立ち行かなくなるという懸念を常に持ち、輸出型農業を推し進めてきたためである。よって力のある農家だけが生き残ることを当然のことと捉え、CAP 改革交渉においても直接支払いの廃止を以前から訴え続けている。他方、フィンランドの農業政策の方向性はその真逆とも言える。「攻めの農業」という目標を掲げ、その一方で中山間地の活性化という課題を抱える我が国の農業政策を今後考察していく上でも、両国が築き上げてきた農業戦略あるいは政策はそれぞれ示唆に富んだものと言える。

注 (1) 主な訪問先はフィンランド農林省 (Juha Palonen 氏, Pekka Pihamaa 氏, Jenna Unnaslahti 氏, Eero Pehkonen 氏), フィンランド農村機関 (Teemu Hauhia, 氏 Hannele Sankari 氏, Esko Leinonen 氏, Sari Putkiranta 氏, Tuija Riukulehto 氏, Sari Honkola 氏, Jani Alkava 氏), フィンランド農村ネットワーク (Pirjo Onikki 氏および Sinikka Torssonen), Luke 自然資源研究所 (Jyrki Niemi 教授), LAG の Liiveri (Keijo Viertoma 氏, Telle Lemetyinen 氏), 南ポフヤンマー県農業者学校 (Heikki Koskimies 氏, Tarmo Vuorenmaa 氏), MTK (Leena Ala-Orvola 氏), ProAgrira (Jussi Juhola 氏と Hannu Haapala 氏) である。彼らの貴重な時間および情報に心より感謝申し上げる。

- (2) これは 1ha 以上の農地を所有し補助金申請を行った者が対象である。いずれかに該当しない者は含まれていない。
- (3) 減少したのは EU に加盟した 1995 年, 経済危機のあった 1999 年と 2009 年, およびロシア経済措置のあった 2014 年の 4 期のみ。
- (4) 多くの場合, マークンタと ELY センターは同地域であるが, 規模の小さいマークンタについては 2 つほどのマークンタが合併して 1 つの ELY センターの管轄区となっている。
- (5) 特に 1922 年には, 農民に分与するための土地の国家取得を目的とした法律 (Lex Kallio) を制定し, この下で大量の小農が創設された。
- (6) フィンランドの食料自給および備蓄政策に関しては, 森田 (2003) が詳しい。
- (7) クラスタ分析では, 各改革で議論された「カップリング支払い・牛乳生産割当制度の継続」, 「国間の直接支払いの再分配 (モジュレーション) の推進」, 「改革全般の継続」という 3 項目に対して, 各国が支持する姿勢を示したか否かを焦点とした。
- (8) 平準化とは, 加盟国間における直接支払いの平均面積単価の格差を埋めるため, 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。
- (9) そのほか, EU 規則 1308/2013 の 214 条を法的根拠にテンサイへ年間 500 万ユーロが投じられる。また養蜂や甜菜の輸送に係る費用への補助にも, 年間 100 万ユーロを下回る額が充てられる。
- (10) 農場を両親等から引き継いで, 経営者となった場合も含む。
- (11) 各優先事項には, 規則の事項に対応した 2 つから 5 つのフォーカス・エリア (Focus Area) が設けられている (具体的な内容は EU 規則 808/2014 を参照願いたい)。
- (12) 詳しい定義は EU 規則 1305/2013 の Annex III に定められている。
- (13) オーランド諸島や北東部のカユヌー県と北カルヤラ県では既に 20% を達成している。
- (14) Mavi の Vipu-service システム責任者である Jani Alkava 氏の説明による。

[引用文献]

- [1] Matthew Alan (2014) “FADN data highlights dependence of EU farms on subsidy payments”
<http://capreform.eu/fadn-data-highlights-dependence-of-eu-farms-on-subsidy-payments/>
- [2] Liesivaara Petri, Huan-Niemi, Ellen & Niemi Jyrki (2012) “Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013” MTT Report 40
- [3] Little et al. 2013 “European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014/2020 and the CAP”
- [4] Lovec & Erjavec (2013) “The Common Agricultural Policy Health Check: time to check the health of the theory of the reform?” *Journal of International Relations and Development*, 16 (111–137)
- [5] Luke: Natural Resources Institute Finland (2015) “Finnish Agriculture and Rural Industries 2015”
- [6] MTT (2005) “Finnish Agriculture and Rural Industries 2005”
- [7] 大江佑輝 (2015) 『EU の LEADER 事業を通じたボトムアップ型の地域振興 ～フィンランドにおける事例調査を通じて～』 (一財)自治体国際化協会 ロンドン事務所 Clair Report No.425
- [8] 奥田仁 (2005) 「フィンランドの農村地域発展」 『開発論集』 第 75 号 83–97
- [9] 芝山由理子 (2011) 「フィンランドの EU 加盟に関する一考察 ―冷戦終結後の論理と決断―」 『ソシオサイエンス』 Vol.17
- [10] 半谷敬幸 (2002) 「フィンランドの農業概観」 『農業土木学会誌』 第 70 巻 第 4 号
- [11] 森田倫子 (2003) 「北欧における緊急時の食料供給確保策 ―フィンランド, ノルウェー, スウェーデン―」
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2003/1/20030110.pdf>