



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

プロジェクト研究
[主要国農業戦略
横断・総合]
研究資料 第10号

平成30年度カントリーレポート

米国，カナダ，EU（条件不利
地域における農業政策，共通
農業政策（CAP）の変遷にお
ける政治的要因等の検討，ド
イツ，フランス，英国），ロ
シア

平成31年3月

農林水産政策研究所

まえがき

このカントリーレポートは、当研究所の研究者が世界の主要各国について農業・農政の分析を行った成果を広く一般に提供するものである。

当研究所においては、平成19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成25（2013）年度からは、研究の枠組みが3年度にわたる「プロジェクト研究」に移行した。一期目のプロジェクト研究は平成27（2015）年度に終了し、平成28（2016）年度から二期目を実施することとなった。

二期目の「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」においては、一期目に引き続き、我が国の農業政策立案や食料需給の観点から重要な国・地域を対象として、農業政策とその背後にある戦略や食料需給動向の把握・分析を行うとともに、多くの国々が相互の関係を深め、共通あるいは関連する課題を抱えるようになっている現状に鑑み、これまでの各国単独での分析に加えて、地域や課題のまとまりを捉えて、関係国相互の関係や立場の違いの横断的な把握に新たに取り組んだ。また、主要国・地域の分析と世界食料需給見通しとの連携の強化を通じて、一層的確な需給見通しの策定に努めた。

本レポートは、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものであるが、学術的な審査を経たものではない。農林水産政策研究所では今後も海外農業情報の収集・分析を充実させる方針であり、広範の読者の方より、御指導・御指摘を賜れば幸いである。

【参考】 平成 19 年～30 年度カントリーレポート

（平成 19 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 1 号 中国、韓国
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 2 号 ASEAN、ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 3 号 インド、サブサハラ・アフリカ
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 4 号 オーストラリア、アルゼンチン、EU 油糧種子政策の展開

（平成 20 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 5 号 中国、ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 6 号 オーストラリア、アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 7 号 米国、EU
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号 韓国、インドネシア

（平成 21 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 9 号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 10 号 中国、インド
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 11 号 オーストラリア、ニュージーランド、アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 12 号 EU、米国、ブラジル

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第13号 韓国, タイ, ベトナム

(平成22年度所内プロジェクトカントリーレポート)

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第1号 アルゼンチン, インド

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第2号 中国, タイ

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第3号 EU, 米国

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第4号 韓国, ベトナム

(平成23年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第1号 中国, 韓国(その1)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第2号 タイ, ベトナム

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第3号 米国, カナダ, ロシア及び大規模災害対策
(チェルノブイリ, ハリケーン・カトリーナ, 台湾・大規模水害)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第4号 EU, 韓国, 中国, ブラジル, オーストラ
リア

(平成24年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第1号 中国, タイ

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第2号 ロシア, インド

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第3号 EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第4号 カナダ, フランス, ブラジル, アフリカ,
韓国, 欧米国内食料援助

(平成25年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第1号 中国, タイ, インド, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第2号 EU, ブラジル, メキシコ, インドネ
シア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第3号 アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ

(平成26年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第4号 タイ, オーストラリア, 中国

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第5号 米国, WTO, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第6号 EU(フランス, デンマーク)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第7号 インド, アルゼンチン, ベトナム, イ
ンドネシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第8号 米国農業法, ブラジル, 韓国, 欧州酪
農

(平成27年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第9号 総括編, 食料需給分析編

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第10号 EU（CAP 改革，フランス，スコットランド，デンマーク，フィンランド，酪農）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第11号 中国，インド，インドネシア，中南米，アフリカ

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第12号 タイ，ベトナム，ミャンマー，オーストラリア，ロシア，ブラジル

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第13号 米国，フランス，韓国，GMO（米国，EU）

（平成 28 年度プロジェクト研究資料）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 1 号 総論，横断的・地域的研究，需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 2 号 米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策とCAP簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 3 号 タイ，ベトナム，オーストラリア，ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 4 号 中国，インド，インドネシア，メキシコ，ケニア

（平成 29 年度プロジェクト研究資料）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 5 号 横断的・地域的研究，需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 6 号 米国（米国農業法，農業経営の安定化と農業保険，SNAP-Ed），EU（CAP 農村振興政策，フランス，英国），韓国，台湾

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 7 号 タイ，ベトナム，オーストラリア，ロシア，ブラジル

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 8 号 中国，インド，インドネシア，メキシコ，アフリカ，フィリピン

（平成 30 年度プロジェクト研究資料）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 9 号 横断的・地域的研究，需給見通し

米国，カナダ，EU（条件不利地域における農業政策，共通農業政策（CAP）の変遷における政治的要因等の検討，ドイツ，フランス，英国），ロシア

目 次

第 1 章 米国—2018 年農業法と米中貿易摩擦—

（勝又健太郎）

1. 主要穀物の需給状況
2. 2018 年農業法の概要（経営安定対策を中心として）
3. 米中貿易摩擦における大豆の輸出状況と農家支援政策

第 2 章 カナダにおける酪農供給管理制度と輸出補助金

（鈴木栄次）

1. はじめに
2. カナダの酪農の供給管理制度の概要
3. 米国・NZ とカナダ間の輸出補助金をめぐる WTO 紛争
4. 無脂乳固形分の処理と輸出補助金
5. NAFTA 再交渉
6. おわりに

第 3 章 EU の条件不利地域における農業政策

（浅井真康・飯田恭子）

1. はじめに
2. 農村振興政策の概要
3. LFA 政策の変遷：地域区分を巡る議論を中心として
4. 現行 CAP における ANCs 支払
5. おわりに：次期 CAP に向けて

第4章 EUの共通農業政策（CAP）の変遷における政策的要因等の検討―農産物貿易政策を中心に―

（羽村康弘）

1. はじめに
2. EUの農産物貿易を巡る状況
3. EUとCAP
4. EUの統合とCAPの形成
5. EUにおける農産物需給状況などその後の状況の変化
6. CAP改革① ～ マクシャリー改革
7. CAP改革② ～ アジェンダ2000改革以降
8. 今後の論点など ― まとめに代えて

第5章 ドイツにおける農村振興政策―持続可能な農村振興にむけた施策―

（飯田恭子）

1. はじめに
2. 2014年-2020年期CAP下の農村振興政策
3. 農業投資助成プログラム（AFP）等
4. 農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ（EIP-Agri）
5. 有機農業支援
6. おわりに

第6章 フランス酪農部門―生産コストと契約化の展開―

（須田文明）

1. はじめに
2. 世界とフランスの酪農生産の概要
3. フランス酪農経営と乳業の現状
4. フランス酪農の生産費と国際競争力
5. フランスにおける契約化の展開と生産者組織，垂直的業種組織
6. 新農業食品法と最近の酪農部門の動向
7. おわりに

第7章 英国—EU からの離脱に伴う農業分野における動向等(農業政策, 移民政策・労働市場, 通商政策等)—

(桑原田智之)

1. 農業政策, 移民・農業労働政策, 通商交渉動向
2. 農業政策
3. 移民政策・農業労働
4. 通商関係(規制・基準含む)
5. 終わりに

第7章補論 英国における WTO 上の「デカップル所得支持」について—WTO 交渉・英国の EU 離脱等を踏まえた構成国ごとの動向, 横断的考察—

(桑原田智之)

1. 英国における「デカップル所得支持」
2. WTO 通報時の施策分類, 英国の「デカップル所得支持」施策の概要
3. 連合王国構成国別の「デカップル所得支持」に対する評価, CAP 離脱後の新たな政策展開
4. 諸動向を踏まえた考察, 留意点等

第8章 ロシア—輸入代替から輸出促進へ—

(長友謙治)

1. はじめに
2. 2018 年のロシア経済
3. 2018 年のロシアの農業生産・農産物貿易動向
4. ロシアの農業政策
5. おわりに

第8章補論 ロシアの「デカップル所得支持」を巡る状況

(長友謙治)

1. ロシアの「デカップル所得支持」の導入経緯
2. ロシアの WTO 補助金通報と「デカップル所得支持」の位置づけ
3. OECD における農業支持の分類・整理とロシアの「耕種デカップル支持」
4. ロシアの「耕種デカップル支持」の根拠法令とその仕組み
5. ロシアの「耕種デカップル支持」を巡る動き
6. おわりに

第1章 米国

—2018年農業法と米中貿易摩擦—

勝又 健太郎

米国議会においては、2014年農業法の適用期限が2018年度であるため、2018年に入ると次期農業法の検討が本格的に始まり、9月からの上院と下院による両院協議会を経て、2018年12月に新農業法（Agriculture Improvement Act of 2018、以下「2018年農業法」という）が成立した⁽¹⁾。

また、米国は、2018年3月に安全保障に関する懸念から、諸外国からの鉄鋼・アルミニウムの輸入品に追加関税の措置を実施し、さらに、7月には不公正な通商慣行に関する懸念から、中国からの様々な輸入品に追加関税の措置を実施した。これに対し、4月から中国は、米国からの様々な輸入品に報復的な追加関税の措置を実施した。以降、いわゆる「米中貿易摩擦」が開始され、継続中である（2019年3月時点）⁽²⁾。

本稿においては、このような状況を踏まえ、まず、米国の主要穀物の需給状況を概観した上で、2018年農業法の背景や概要について経営安定対策を中心に整理する⁽³⁾。

また、米中貿易摩擦による経済的損害が非常に大きいと考えられる米国産の大豆の輸出状況や農家に対する支援政策について調査・分析することとする。

1. 主要穀物の需給状況

近年の主要穀物の生産量と輸出量の状況は、第1表のとおりである。小麦、大豆、コメについては、輸出率が50%以上となることもあり、概して輸出率（輸出量／生産量の割合）が高い。このように、輸出することを前提とした生産が行われており、米国の穀物の生産経営維持のためには、輸出市場の確保が必要不可欠であると考えられる。

とうもろこしの輸出率については、1990年度代後半から2006年度にかけて20%以上になることもあったが、これ以降は、15%前後の状態にまで低下してきている。この背景には、2000年度代に入り、燃料アルコール生産用の需要が増加していることがあり、2007年度以降は輸出率が、燃料アルコール用使用率（燃料アルコール生産用の使用量／生産量）以下となった。ただし、2010年度代になると燃料アルコール生産用の需要の伸びが停滞して当該使用率も高止まりとなっている。なお、2012年度は、輸出率が特に低くなっている。これは、2012年度の大干ばつにより、とうもろこしの生産量が前年度比で約13%も減少したために、国内需要が優先されたことからであると考えられる（第1図）。

また、2013年度以降、期末在庫率（期末在庫量／国内外における総需要量の割合）が上昇してきており（第2表）、需給が緩和基調にあると考えられる。このため、後述するよう

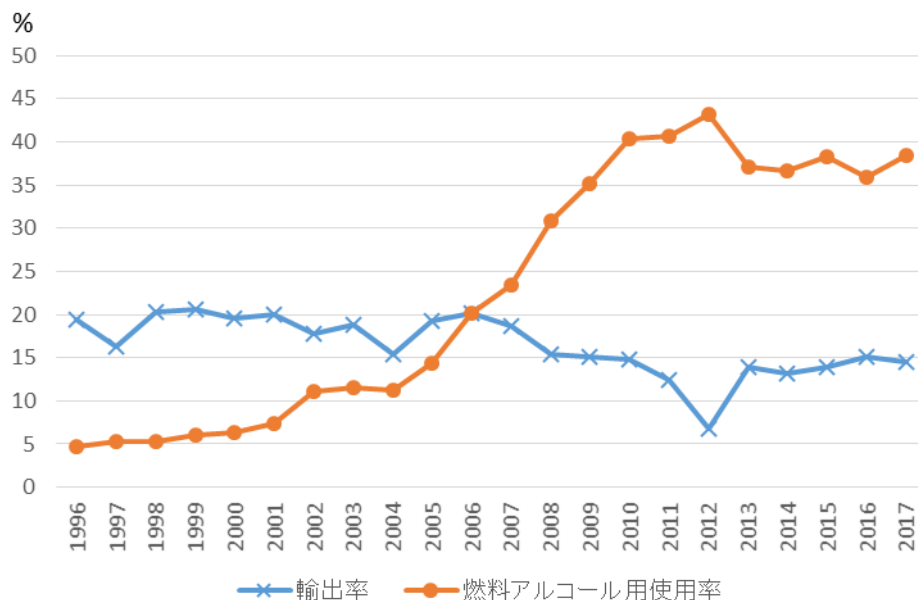
に主要穀物の価格は2012～2013年度をピークに低下傾向にある（本稿において年度は、特記しない限り作物年度のことである）⁽⁴⁾。

第1表 主要穀物の生産・輸出量の状況

単位:100万ブッシェル(小麦,とうもろこし,大豆),億ポンド(コメ)

年度	小麦			とうもろこし			大豆			コメ		
	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)
2008	2,511.9	1,015.4	40.4	12,043.2	1,848.9	15.4	2,967.0	1,279.3	43.1	203.7	94.4	46.3
2009	2,208.9	879.3	39.8	13,067.2	1,979.0	15.1	3,360.9	1,499.0	44.6	219.9	108.4	49.3
2010	2,163.0	1,291.4	59.7	12,425.3	1,830.9	14.7	3,331.3	1,505.0	45.2	243.1	112.6	46.3
2011	1,993.1	1,051.1	52.7	12,314.0	1,539.2	12.5	3,097.2	1,365.3	44.1	184.9	100.9	54.5
2012	2,252.3	1,012.1	44.9	10,755.1	730.1	6.8	3,042.0	1,327.5	43.6	199.9	106.6	53.3
2013	2,135.0	1,176.2	55.1	13,829.0	1,920.8	13.9	3,358.0	1,637.8	48.8	190.0	93.3	49.1
2014	2,026.3	864.1	42.6	14,215.5	1,866.9	13.1	3,927.1	1,843.4	46.9	222.2	95.7	43.1
2015	2,061.9	751.1	36.4	13,602.0	1,897.6	14.0	3,929.2	1,936.0	49.3	192.1	107.7	56.1
2016	2,308.7	1,055.1	45.7	15,148.0	2,292.9	15.1	4,296.1	2,173.7	50.6	224.1	116.7	52.0
2017	1,740.9	901.1	51.8	14,609.0	2,438.3	16.7	4,411.6	2,129.1	48.3	178.4	87.0	48.8

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。



第1図 とうもろこしの輸出率と燃料アルコール生産用使用率の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

第2表 主要穀物の期末在庫率の推移

単位：％

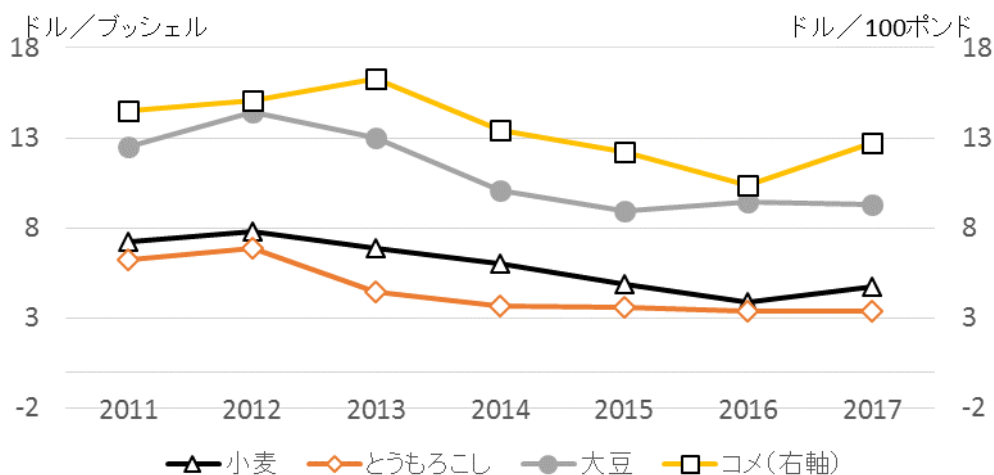
年度	小麦	とうもろこし	大豆	コメ
2007	13.2	12.8	6.7	12.7
2008	28.7	13.9	4.5	13.7
2009	48.6	13.1	4.5	15.7
2010	36.4	8.7	6.6	19.4
2011	33.4	7.9	5.4	19.4
2012	29.9	7.4	4.5	16.1
2013	24.2	9.2	2.6	14.6
2014	37.3	12.6	4.9	21.1
2015	50.0	12.7	5.0	21.2
2016	53.1	15.7	7.2	18.6
2017	55.5	14.5	10.2	13.2

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.

2. 2018 年農業法の概要（経営安定対策を中心として）

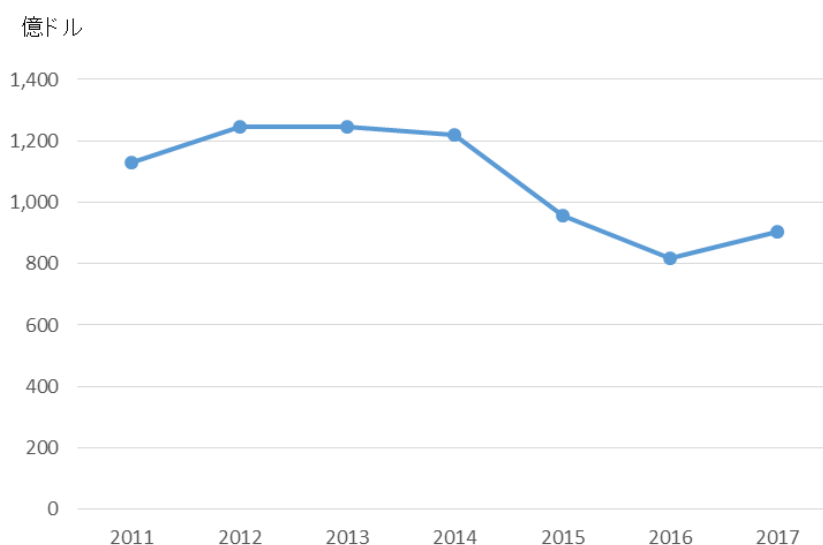
（1）2018 年農業法の背景

2014 年農業法の適用期限が 2018 年度であるため、当該年度中に新しい農業法の制定が必要であることから、2018 年に入ると、米国議会において次期農業法の検討が本格的に始まった。



第2図 主要農産物の価格の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.



第3図 農家の純所得の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

主要穀物の価格は、2012～2013年度をピークに低下・低迷するとともに（第2図）、農家の純所得も低迷している（第3図）ことから、農業関係者により強固な経営安定対策を維持することが目標とされた⁽⁵⁾。

（2）2018年農業法の概要⁽⁶⁾

2018年農業法は、以下のように、2014年農業法の基本的な枠組みは維持しながら、農家支援の程度や合理性を向上する内容となっている。

1）経営安定対策

（i）ARC と PLC の改正

2014年農業法においては、経営安定対策として新たに ARC（Agriculture Risk Coverage：農業リスク補償）と PLC（Price Loss Coverage：価格損失補償）が導入された⁽⁷⁾。

ARC は、郡ベースの実収入額（単位面積当たり）が郡ベースの基準収入額（単位面積当たり）の 86%を下回る場合に支払いが実施される収入変動対応型の支払い制度であり、比較的軽微な損失（基準収入額の 76%～86%）を補償するものである。

$$\begin{aligned}
 \text{郡ベースの基準収入額} &= 5 \text{ 中 } 3 \text{ 年全国平均価格} \times 5 \text{ 中 } 3 \text{ 年郡平均単収} \\
 \text{郡ベースの実収入額} &= \text{当該年度の全国平均価格} \times \text{当該年度の郡単収} \\
 \text{支給額} &= (\text{基準収入額} \times 86\% - \text{実収入額}) \times (\text{基準面積} \times 85\%)
 \end{aligned}$$

また、価格損失補償（Price Loss Coverage : PLC）は、全国平均価格が一定の基準価格を下回る場合に、両価格の差額を単価として支払いが実施される価格変動対応型の不足払い制度である。

$$\left[\text{支給額} = \text{単価} \times \text{支払い単収（過去の平均値に固定）} \times \left(\text{基準面積} \times 85\% \right) \right]$$

2018年農業法においては、農家は、ARC と PLC のいずれかを2019年度に選択し、2021年度以降は毎年度、再選択の機会が与えられることとした。これにより、農家が、市場の状況に対応して柔軟にプログラムを選択することが可能となった。

ARC の算定に係る単収については、運用の結果、郡により使用する統計データが統一されないこととなったためにARCの支払い額に郡間格差が生じてしまうと指摘されていることから、支給額の算定に係る単収データを統一化するため、農務省リスク管理局（農業保険）のデータを優先して使用することとした。

PLC の基準価格については、市場価格の上昇が続いた場合はその程度に応じて、法定水準である従来の基準価格の115%までを上限として引き上げることを可能とした。これにより、市場価格が法定基準価格以上の状態が継続した場合でもPLCの支払いが実施されることとなった（第3表）。また、1回に限り、PLCの支給額の算定に係る単収データの更新を可能とした。

（ii）マーケティング・ローンの改正

マーケティング・ローンにおけるローンレート（最低保証価格として機能）の法定水準を引き上げることとした（第3表）。これは、2002年農業法以来初の変更である。

第3表 主要穀物の支持価格

単位：ドル/ブッシェル（小麦，とうもろこし，大豆），ドル/100 ポンド（コメ）

	2014 年農業法		2018 年農業法			2017 年平均価格
	PLC 基準価格	ローンレート	PLC 基準価格	PLC 上限価格	ローンレート	
小麦	3.70	1.95	3.70	4.26	2.20	3.36
とうもろこし	8.40	5.00	8.40	9.66	6.20	9.33
大豆	5.50	2.94	5.50	6.33	3.38	4.72
コメ（長粒種）	14.00	6.50	14.00	16.10	7.00	11.50

資料：The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources, USDA/NASS, Data and Statistics のデータより筆者作成。

（iii）酪農プログラムの改正

2014 年農業法で導入された酪農の「マージン保護プログラム（Margin Protection Program）」は、生産量 100 ポンド当たりのマージン（乳価－飼料コスト）をベースに補償する制度である。生産者は、マージンの補償水準（4 ドル～8 ドル）を選択し、生産者の実際のマージンが補償水準より低下した場合に、両者の差額を支給するものである。補償対象となる生産量は、生産者があらかじめ選択した生産量の補償率（25%～90%）に基づき算定される。

2018年農業法においては、「酪農マージン補償（Dairy Margin Coverage）」に名称が変更された。また、制度の内容面については、生産量が500万ポンド以下の部分のマージンの補償水準の上限が8ドルから9.5ドルに引き上げられるとともに、生産量が500万ポンド以下の部分の補償率の範囲が上下に拡大（5%～95%）された（補償対象となる生産量の拡大）。

（iv）農業保険

自然災害による収量減少や作物価格の低下により、農家の収入が減少した場合に、農家を選択した保証水準に基づいて保険金を支払う制度である。連邦政府の助成として、農家の支払う保険料に対する補助金、保険会社に対する運営費用負担等がある。

2018年農業法による大きな変更はない。

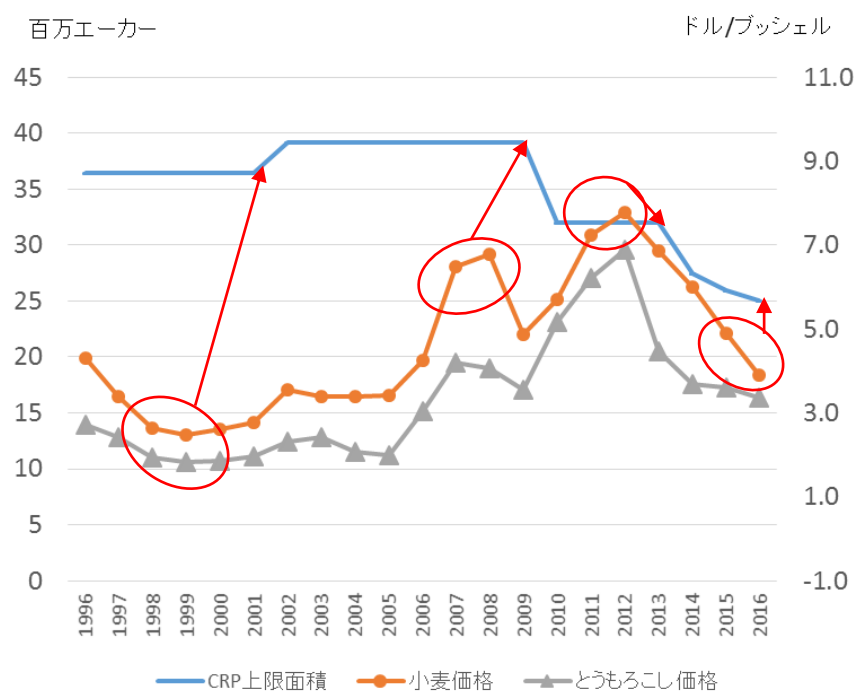
2) その他のプログラム

（i）CRPの改正

CRP（Conservation Reserve Program：保全留保計画）は、土壌保全等のために農地を長期に休耕した場合に農家に地代相当の支払いが実施される施策である。

2018年農業法においては、当該計画に加入できる農地の総面積の上限を2023会計年までに現行の2,400万エーカーから2,700万エーカーに徐々に増加させることとしている。

CRPについては、休耕することが条件であるため、過去の農業法の改正ごとに価格の動向（需給の逼迫の程度）に応じて上限面積を増減させてきている（第4図）。



第4図 CRP 上限面積と穀物価格の推移

資料：USDA/ERS, Data Products, The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources のデータより筆者作成。

(ii) 栄養プログラム

2014年農業法において支出額の7割以上を占めている栄養プログラムについては、下院の共和党議員を中心として、SNAPの受給に関する就労要件の強化等の改正案が提案されていたが、2018年農業法においては、大幅な見直しは見送られることとなった。

(3) 2018年農業法のコストに関するCBO推計

CBO (Congressional Budget Office : 議会予算局) による2018年12月に発表された2018年農業法のコストに関する推計結果の概要は、第4表のとおりである(2018年4月のCBOベースラインとの比較)⁽⁸⁾。

経営安定対策、貿易、研究普及、園芸等の多くの施策分野において支出額が増加しているが農村振興プログラムの分野で大幅に減少している⁽⁹⁾。

このことにより、農業法全体としては、今後10年間のコストがかからない状態として、農業委員会以外の上下院議員の賛成を得ることができたものと考えられる。

第4表 農業法に関するCBOベースラインと2018年農業法のコスト

単位：百万ドル

	推計期間			
	2019-2023 会計年度		2019-2028 年会計年度	
施策の分野	ベースライン	コスト推計	ベースライン	コスト推計
経営安定対策 (ARC, PLC, 酪農マージン, 農業保険等)	69,397	54	139,188	159
保全	28,715	555	59,754	-6
貿易	1,809	235	3,624	470
栄養	325,922	98	663,828	0
農村振興	98	-530	168	-2,530
研究・普及	329	365	604	615
その他	193	1,044	34	1,363
収入増	—	35	—	70
純支出増の合計	426,462	1,785	867,200	0

資料：Congressional Research Service (2019c)より筆者作成。

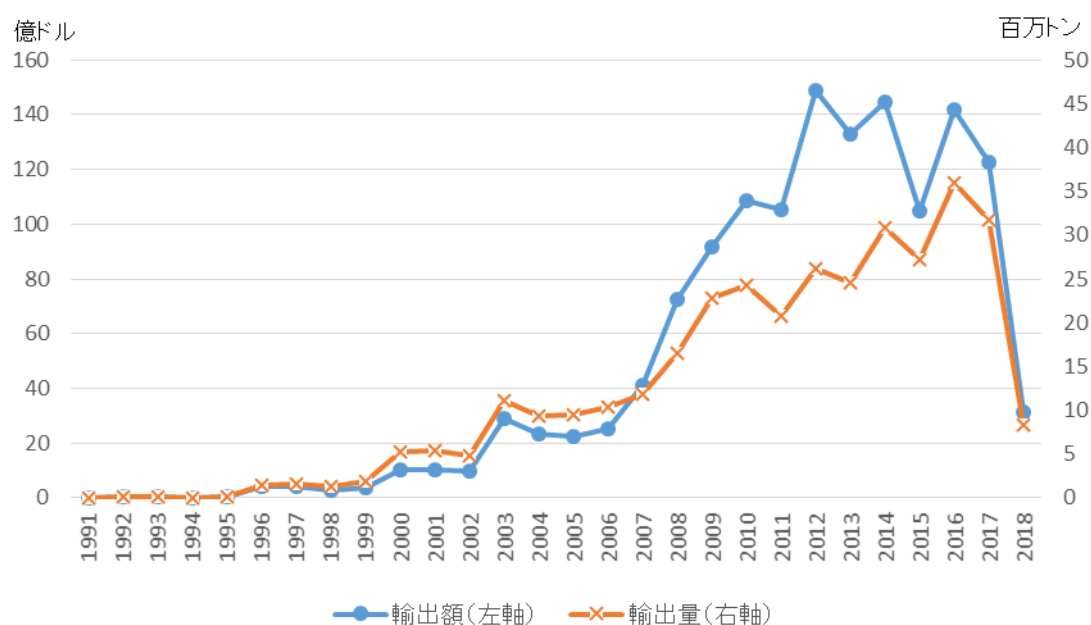
注. ベースライン推計には、農村電化電気通信組合の口座利息に係る支出が含まれていなかった(注(4)を参照)。

3. 米中貿易摩擦における大豆の輸出状況と農家支援政策

（1）米中貿易摩擦における大豆の輸出状況

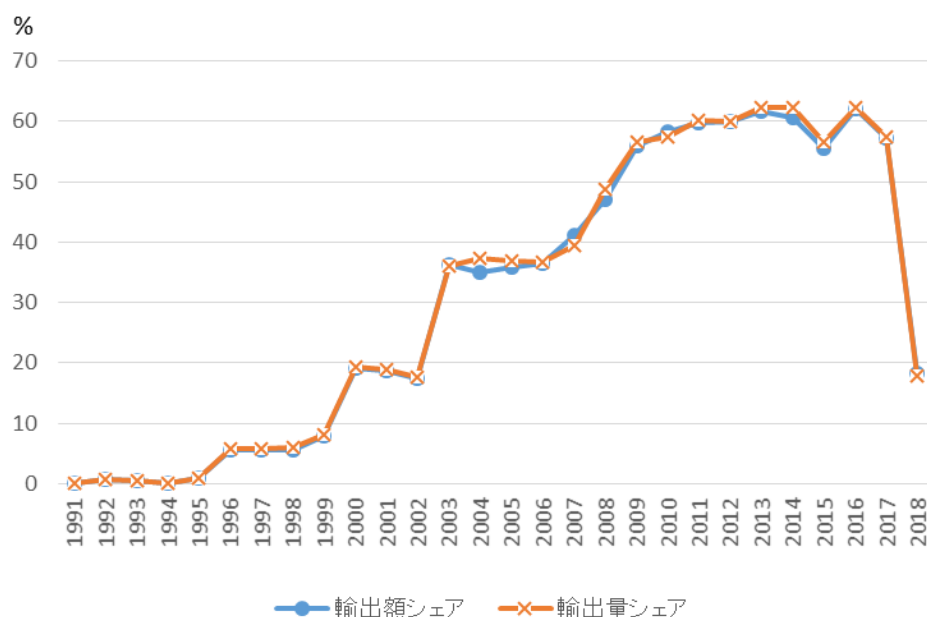
米国による鉄鋼・アルミニウムと中国からの様々な輸入品に対する追加関税の措置の実施を端緒とする米中貿易摩擦においては、中国が、2018年7月から米国産の大豆に対して追加関税の措置を実施しており、米国産の大豆の中国への輸出の減少により、大豆の農家の経済的損害が非常に大きいと考えられる。

米国産の大豆の中国に対する輸出（輸出額と輸出量）は、1990年代後半から増加し始め、2003年以降は最大の輸出先国となっており、また、総輸出に占める対中国のシェアは、2010年代に入ると2017年まで約60%の水準を維持していた（第5図、第6図）。



第5図 米国産大豆の対中国輸出の推移

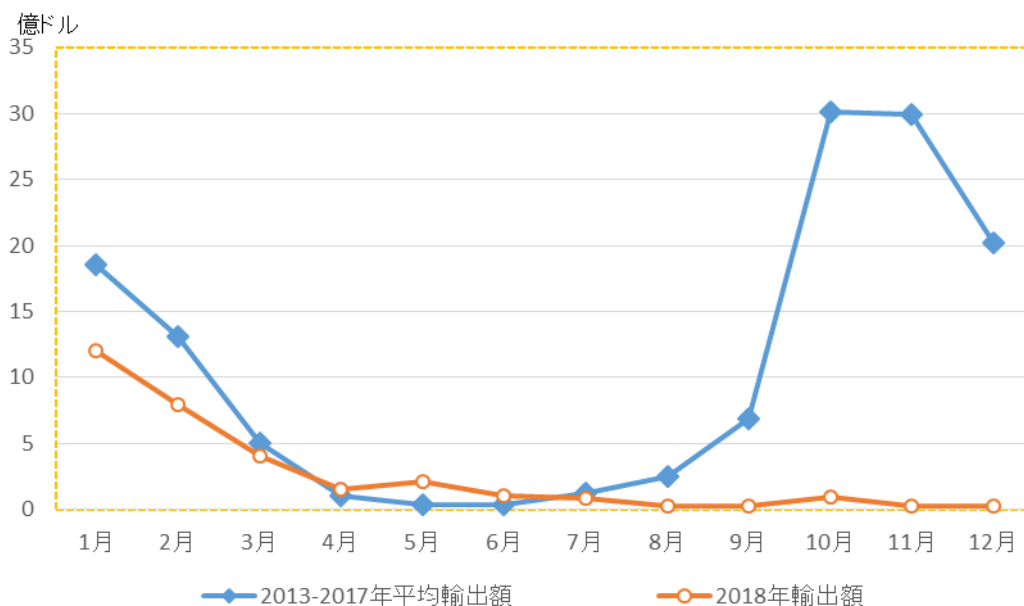
資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。



第6図 米国産大豆の対中国輸出の総輸出に占めるシェアの推移

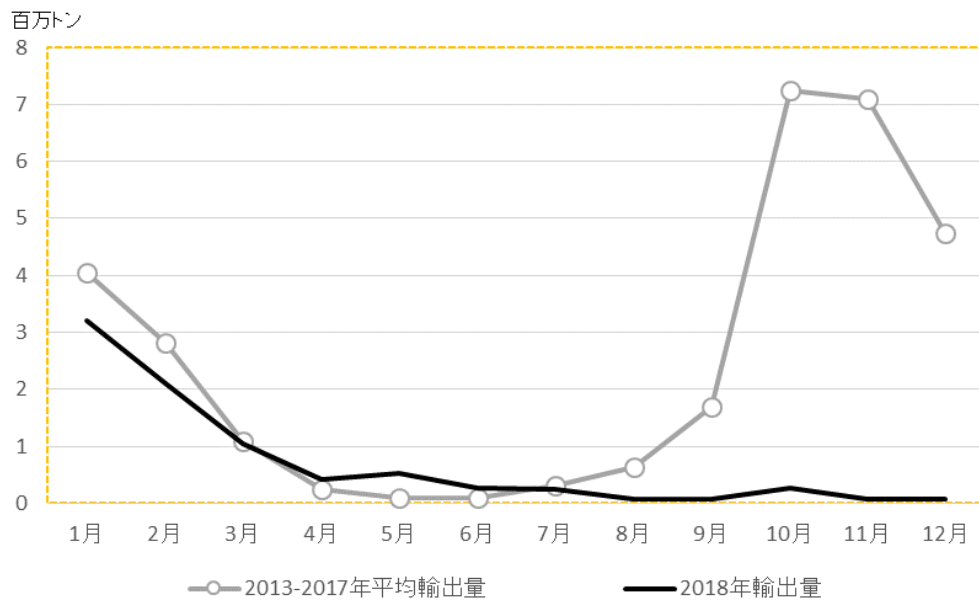
資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

月別の中国に対する輸出についてみると、過去5年間（2013～2017年の平均）は、大豆の収穫期に当たる9月から11月にかけて急増しているが、2018年においては、2018年度の生産量は増加する見通しであるにもかかわらず、ほとんど増加していない（第7図、第8図）。



第7図 米国産大豆の月別の対中国輸出額の推移

資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

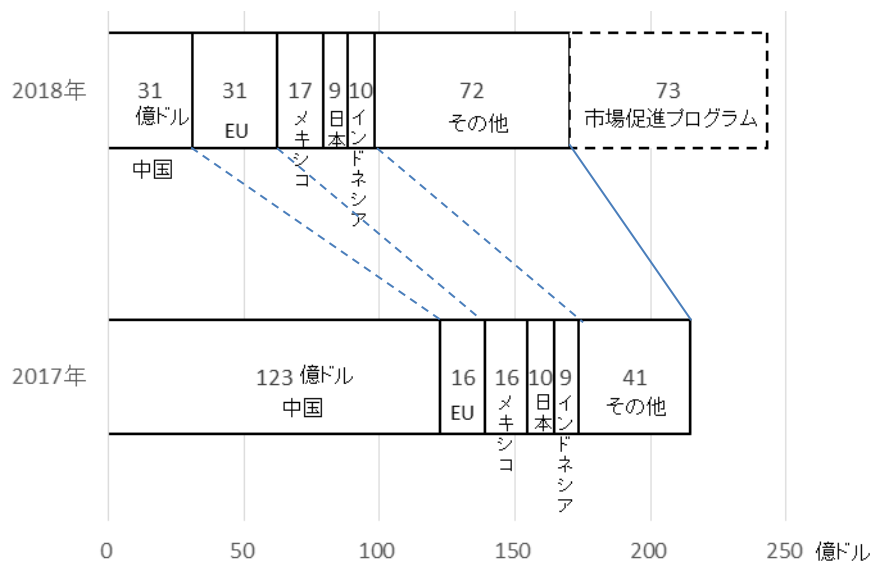


第8図 米国産大豆の月別の対中国輸出量の推移

資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

このため、中国に対する大豆の輸出額は、2018年においては、前年比で約75%も減少した（第9図）。また、代替的な輸出先として増加した国は、EU、その他（エジプト、パキスタン等）となっている（第9図）。

この結果、総輸出額は、前年比で約21%減少したが、以下に説明するような農家支援政策（市場促進プログラム）により、減少分は十分に補てんされている状態である（第9図）。



第9図 米国産大豆の国別輸出額の推移と農家支援政策による補てん額

資料：Congressional Research Service (2019a), USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

(2) 米中貿易摩擦に係る農家支援策⁽¹⁰⁾

2018年7月、米国農務省は、一連の諸外国による「不当な報復措置」によって生じた農産物の輸出の減少による損害を補償するために農業者に対して一時的で一度限りの支援（貿易支援パッケージ）を講じることを発表した。

貿易支援パッケージは、市場促進プログラム（Market Facilitation Program）、食料購入・配給プログラム（Food Purchase and Distribution Program）、農業貿易促進プログラム（Agricultural Trade Promotion Program）の三つのプログラムから構成され、支援総額は最大で120億ドルとされた。

1) 市場促進プログラム

諸外国による報復措置により農産物の輸出減少の影響を著しく被った農家に対する直接支払いである。

対象となる農産物は、綿花、とうもろこし、生乳、豚、ソルガム、大豆、小麦、殻付きアーモンド、生鮮サクランボの9品目である。

支給額は品目ごとの重量当たり単価に2018年の農家生産量を乗じた金額（第1回目（2018年9月公示）と第2回目（2018年12月公示）の支払いで、それぞれ50%ずつを実施）で、総額96億ドルが支給（大豆生産者には約72.6億ドル）されることとなった。また、重量当たり単価は、品目ごとに報復関税による輸出の減少総額を推定し、2018年の総生産量で除して算定される（第5表）。

第5表 市場促進プログラムの概要

品目	単価（ドル）	単位	支給総額（百万ドル）
大豆	1.65	ブッシェル	7,259.4
豚	8.00	頭	580.6
綿花	0.06	ポンド	553.8
ソルガム	0.86	ブッシェル	313.6
生乳	0.12	100 ポンド	254.8
小麦	0.14	ブッシェル	238.4
とうもろこし	0.01	ブッシェル	192.0
生鮮サクランボ	0.16	ポンド	111.5
殻付きアーモンド	0.03	ポンド	63.3
合計			9567.4

資料：Congressional Research Service (2019a)より筆者作成。

2) 食料購入・配給プログラム

農務省が様々な農産物を購入し、栄養援助プログラムを通じて当該購入農産物を配給することにより、輸出の減少による損失を部分的に補てんするものである。総額 14 億ドルが充当された。

対象となる農産物は、豚肉、リンゴ、乳製品、ピスタチオ等の 31 品目である。購入単価については、市場促進プログラムの単価と同様の方式で算定される。

3) 農業貿易促進プログラム

米国産の食品や農産物を海外に販売促進し、新しい市場を開拓する米国の農業関連団体にその経費を分担するものである。具体的には、消費者向け広告、広報活動、実演販売、貿易フェアや展示場への参画、市場調査、技術支援等の活動が対象となる。総額 2 億ドルが充当された。これは、既存の同様のプログラム（Market Access Program：市場アクセス計画、Foreign Market Development Program：海外市場開発計画）の毎年の予算額の 2 倍近い額に相当する。

（3）今後の注目点

米中貿易摩擦において、米国産の大豆の対中国の輸出が大きく減少するとともに、代替的な輸出先として EU、エジプト、パキスタン等の国に対する輸出が増加したように、2018 年においては、大豆の貿易パターンに変化が見られた。

現在、米国と中国の間で貿易摩擦の解消に向けた協議が断続的に行われているが、当該協議と貿易摩擦の今後の動向は、いまだに不透明な状況である（2019 年 3 月時点）。

今後、大豆貿易のパターンの変化が一時的なものになるのかどうか、米国の大豆の生産はどうなっていくのか等動向を注視していくこととしたい。

注(1) 2018 年農業法の成立過程については、Congressional Research Service (2017, 2018a)を参照。

(2) 米国の 1962 年通商拡大法 232 条においては、輸入増加等により米国の安全保障の脅威になるという商務省の決定に基づき、大統領は輸入に関する制限的な措置を講じることができると規定されている。今回の鉄鋼・アルミニウム製品への追加関税の措置は、同条に基づいて実施されている。また、1974 年通商法 301 条においては、外国の通商慣行が不公平である等と通商代表部が決定した場合には、通商代表部は当該国からの輸入に関税を課す等の措置を講じることと規定されている。今回の中国からの様々な輸入品に対する追加関税の措置は、中国による米国の知的財産権の侵害等が不公正な通商慣行に該当するとされ実施された。（Congressional Research Service (2018c, d)を参照。）また、米中貿易紛争の経過については、Congressional Research Service (2018b)を参照。

(3) 農業法とは、米国の農家の経営安定対策だけでなく、農業に係る保全プログラム、食料栄養プログラム、農村振興プログラム等農業に係る政策の全般について規定している米国の農業政策の基本的な法律である。最近では数年ごとに制定されており、1933 年農業法から 2014 年農業法まで、合計 17 本の農業法が制定されている。1938 年農業法と 1949 年農業法の両法が恒久法の位置づけであり、両法を修正する形で順次制定することとしている。

- (4) 作物年度とは、各作物の典型的な収穫時期を始まりとした1年間の期間である。例えば、小麦の2018作物年度は、2018年6月～2019年5月である。
- (5) Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal を参照。
- (6) 2018年農業法の概要については、Congressional Research Service (2019b)を参照。
- (7) ARC と PLC の制度の概要については、吉井(2014)を参照。
- (8) CBO ベースラインとは、現行の法律や政策を継続した場合の今後5年間と10年間に見込まれる収入と支出の推計値のことである。現行の法律や政策を変更する場合には、CBO は、当該変更によって支出と収入がベースラインと比較してどの程度増減するのか（当該変更によるコスト）を推計することとなっている。
- (9) 当該支出の減少は、農村電化電気通信組合用 USDA が特別に開設・運営している口座の新たな預金に係る利息払いを廃止することによる。
- (10) 米中貿易摩擦に係る農家支援策の概要については、Congressional Research Service (2019a)を参照。

[引用文献]

(英語文献)

Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal,

<https://www.agriculture.senate.gov/newsroom/rep/press/release/ag-chairmen-react-to-administrations-fy2019-budget-proposal>, 2019年3月アクセス。

Congressional Research Service (2017) "Previewing a 2018 Farm Bill," CRS Report, R44784.

Congressional Research Service (2018a) "Farm Bills: Major Legislative Actions, 1965-2018," CRS Report, R45210.

Congressional Research Service (2018b) "Profiles and Effects of Retaliatory Tariffs on U.S. Agricultural Exports," CRS Report, R45448.

Congressional Research Service (2018c) "Section 232 investigations: Overview and Issues for Congress," CRS Report, R45249.

Congressional Research Service (2018d) "Tricks of the Trade: Section 301 Investigation of Chinese Intellectual Property Practices Concludes (Part I)," CRS Legal Sidebar, LSB10108.

Congressional Research Service (2019a) "Farm Policy: USDA's Trade Aid Package," CRS Report, R45310.

Congressional Research Service (2019b) "The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison," CRS Report, R45525.

Congressional Research Service (2019c) "Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill," CRS Report, R45425.

The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources, <https://nationalaglawcenter.org/farmbills/>, 2019年3月アクセス。

USDA/ERS, Data Products, <https://www.ers.usda.gov/data-products/>, 2019年3月アクセス。

USDA/FAS, GATS, <https://apps.fas.usda.gov/Gats/default.aspx>, 2019年3月アクセス。

USDA/NASS, Data and Statistics, https://www.nass.usda.gov/Data_and_Statistics/, 2019年3月アクセス。

(日本語文献)

吉井邦恒(2014)「アメリカ2014年農業法の概要についてー農業経営安定対策を中心にー」,

『平成25年度カントリーレポート アメリカ、韓国、ベトナム、アフリカ』, 農林水産政策研究所。

第2章 カナダにおける酪農供給管理制度と輸出補助金

鈴木 栄次

1. はじめに

カナダ農業において、酪農は重要な部門であり、生乳・乳製品に対して供給管理制度が実施されている⁽¹⁾。

酪農の供給管理制度は、生乳の生産・出荷量の管理、乳価水準の維持および乳製品の輸入規制の三つの措置から成り立っている。

このうち、乳価に関連して、生乳の特別分類制度(Harmonized Milk Classification System)があり、クラス別に乳価が設定される。特別分類制度は、WTO 農業協定の発効に伴い 1995 年に導入され、その際に最終用途が輸出向けで低価格の特別クラス (クラス 5) も設けられた。このクラス 5 を用いた乳製品の輸出に対して、輸出補助金付き輸出に該当するとして、1998 年に米国とニュージーランド (NZ) が WTO に異議申立てを行い、パネルの審査を受けたが、カナダは敗訴した。カナダは敗訴を受けて、新たなスキームを創設したが、これについても、米国と NZ の申し立てにより、WTO は輸出補助金であると判断した。

また、近年、カナダにおいては、無脂乳固形分の余剰が拡大しており、これに対応するために導入された特別分類制度のクラス 7 に関しても、輸出補助金であり、国際約束に反するものであるとの関係国の業界からの強い批判があった。NAFTA の再交渉において、米国の求めに応じて、カナダはクラス 7 を廃止した。

本稿では、米国および NZ とカナダの間における輸出補助金をめぐる紛争について、WTO における議論を紹介するとともに、NAFTA 再交渉におけるクラス 7 の廃止とそれがカナダの酪農に及ぼす影響について整理する。

2. カナダの酪農の供給管理制度の概要

カナダの酪農の供給管理制度について、小澤 (2007) および松原 (2013) に基づいて、仕組みの要点を整理しておく。

酪農の供給管理制度は、生産者に対する生乳の生産・出荷量の割当、生乳の生産者価格の設定および乳製品の輸入規制の三つの措置によって、国内の生乳・乳製品の需給を管理する仕組みである。

生乳の生産・出荷量のうち、飲用乳については各州の生乳マーケティングボードが決定するのに対して、加工乳については全国組織のカナダ生乳供給管理委員会が全国生産目標量

＝出荷割当配分（Market Sharing Quota, MSQ）を決定する。MSQ は各州に配分され、州の生乳マーケティングボードが飲用乳向けの生産・出荷割当量と併せて MSQ を生産者ごとに配分する。

生乳は、特別分類制度に基づき設定されたクラス別の乳価により、当該乳価を最低受取価格として、生産者から加工業者に販売される。クラスは、最終用途別に大きく 5 段階に分かれており、クラス 1 は飲用乳、飲用クリーム等向け、クラス 2 はアイスクリーム、ヨーグルト等向け、クラス 3 はチーズ等向け、クラス 4 はバター、脱脂粉乳、練乳等向けで、いずれも国内市場向けである。さらにクラス 5 として、主に輸向向けの乳製品・菓子原料等に使用される生乳の価格が決められている。各クラスは、細かな用途別にさらに区分されている。このクラス 5 は、供給管理制度の下であっても季節変動等により発生する MSQ を超える余剰乳を処理するために設定された。

輸入規制として、牛乳、クリーム、バター、チーズ等の乳製品に対して、ミニマムアクセスに相当する関税割当枠（TRQ）と二次関税による関税割当措置が実施されている。TRQ を超える輸入分には 200%を超える高率の二次関税が課せられており、実質的には、TRQ を超えて国内に乳製品が輸入されることのないように措置されている。

ところで、余剰乳を処理するために設定されたクラス 5 は、5(a)から 5(e)までの五つに細区分されていた。このうち、クラス 5(d)は米国、英国等向けの無糖練乳・全脂粉乳、クラス 5(e)は余剰処理用の生乳が対象である。このクラス 5(d)および 5(e)の価格が加工乳の通常国内価格を下回って設定されたため、次項で述べるように、輸出補助金問題として、カナダが WTO に提訴され、クラス 5(e)は廃止された。

3. 米国・NZ とカナダ間の輸出補助金をめぐる WTO 紛争

（1）1998-99 年の紛争

米国と NZ は、小澤（2007）で整理されているように、カナダが供給管理制度の下で講じてきた乳製品に関する貿易規制を問題視してきた。すなわち、米国は、生乳の特別分類制度で設定されたクラス 5 による米国向けの乳製品輸出、そして、NZ はカナダの乳製品市場への参入制限に対して不満を持っていた。このような背景の下、1998 年 1 月に、米国、NZ の両国が、カナダのクラス 5 を用いた乳製品の輸出は、補助金付き輸出に該当し WTO 農業協定に違反するとして、WTO に異議申し立てを行った。これを受けて、WTO は、提訴国を NZ および米国、被提訴国をカナダとして、1998 年 3 月にパネルを設置して審査を開始した⁽²⁾。

輸出補助金に関する最も重要な争点は、クラス 5(d)と 5(e)によるカナダの乳製品輸出が、農業協定第 9 条第 1 項に規定する輸出補助金に該当するかどうかである。農業協定第 9 条第 1 項の関連条項は次のとおりである。

農業協定第9条 輸出補助金に関する約束

1 次の (a) から (f) までの類型に該当する輸出補助金は、この協定に基づく削減に関する約束の対象となる。

(a) 政府又はその機関が、企業、産業、農産品の生産者、協同組合その他の農産品の生産者の団体又は販売に従事する機関に対し、輸出が行われることに基づいて直接補助金（現物による支払いを含む。）を交付すること。

(c) 政府の措置によって農産品の輸出について行われる支払い（当該農産品又はその原料である農産品に対する課徴金による収入から行われる支払いを含むものとし、公的勘定による負担があるかないかを問わない。）

米国と NZ は、クラス 5(d)および 5(e)は、輸出に関して政府の関与による利益を供与するものであり、農業協定第9条第1項に規定する輸出補助金に該当すると主張した。これに対し、カナダの主張は、クラス 5(d)および 5(e)の運用は、生産者主導で行われており、政府は限定的にしか関与していないことから、農業協定第9条第1項に規定する輸出補助金には該当しないというものであった。

提訴国と被提訴国の主張に対して、パネルは、

- ・輸出向け乳製品の低価格は、国内向け販売と輸出向け販売のプール制により、生乳生産者によって負担されており、政府は資金を拠出していない。
- ・しかし、この制度は、政府機関や州のマーケティングボード等によって運営されており、低価格の輸出向け乳製品は政府によって提供されている

として、クラス 5(d)および 5(e)は、農業協定第9条1項に規定する輸出補助金に該当すると判断し、カナダに対して、特別分類制度を農業協定の輸出補助金に関する規定と整合的なものに改めることを要請するよう勧告した。

このようなパネルの判断に対して、カナダは申し立てを行ったが、上級委員会においても、結論としてパネルの判断を支持した。

この判断を受けて、カナダは、余剰処理のためのクラス 5(e)を廃止し、クラス 5(d)に関する輸出を、カナダの輸出補助金に関する約束水準内とすることとした。また、クラス 5(e)を廃止する代わりに、余剰処理用として、クラス 4(m)を創設し、この下で、MSQ を超過して生産された余剰の生乳は、動物用の飼料として処理されることになった。

さらに、カナダは CEM (Commercial Export Milk) という制度を創設した。生産者は、MSQ の外で、生産より前に契約 (pre-committed) し、加工業者との間の自由な交渉で定めた条件で、加工業者に対し、輸出用加工向けに CEM をいくらでも販売することができた。ただし、CEM を利用して製造された乳製品が国内市場で販売された場合には、当該加工業者に罰則が科されることになっていた。

このように、カナダの市場は、連邦や州によって規制された供給管理市場と規制されていない商業輸向けの CEM 市場に分かれたのである。

（2）2001-2003 年の紛争（履行確認パネル）

米国および NZ は、カナダの新たな CEM の措置は、加工業者が、国内価格より低い価格で輸出向けの乳製品を製造する生乳を得ることができることから、輸出補助金であり、カナダの輸出補助金の約束を遵守すべきであると主張して、2001 年 2 月、WTO にパネルの設置を求めた。これに対し、カナダは、WTO の義務に完全に合致していると主張して、第一回履行確認パネルが設置された^③。

パネルは、CEM の下での加工業者に対する引き下げられた価格での生乳の販売によって、「支払い」があり、政府等が支払いに関与していることから、CEM の措置は、農業協定第 9 条第 1 項の輸出補助金に該当するとして、カナダの主張をしりぞけた。

カナダの上訴により、設置された履行確認パネルの上級委員会は、「支払い」には該当しないとして、輸出補助金とのパネルの判断を覆した。このため、米国と NZ から、第二回目の履行確認パネルの設置要求が出された。

第二回目の履行確認パネルでは、「政府の措置が、支払いと明らかに結びついていない」ことをカナダが証明できなかったことをもって、「支払いは政府の措置によって行われている」と判断した。カナダが上訴したものの、上級委員会でも「支払いは政府の措置によって行われている」と判断し、2003 年 1 月に、パネルおよび上級委員会の報告書が採択された。

（3）カナダの対応

上記のように、最終的には、カナダ側が敗訴し、CEM とクラス 5(d)の仕組みが輸出補助金に認定され、この仕組みを活用した乳製品の輸出量が、カナダの譲許表で特定された輸出補助金に係る輸出量の約束を超えていたため、農業合意に違反すると判断された。このため、カナダは、2003 年 5 月に、CEM を廃止することとするとともに、クラス 5(d)による乳製品の輸出量について、カナダの譲許表により特定された量の約束を超えないことを関係国と合意した。

4. 無脂乳固形分の処理と輸出補助金

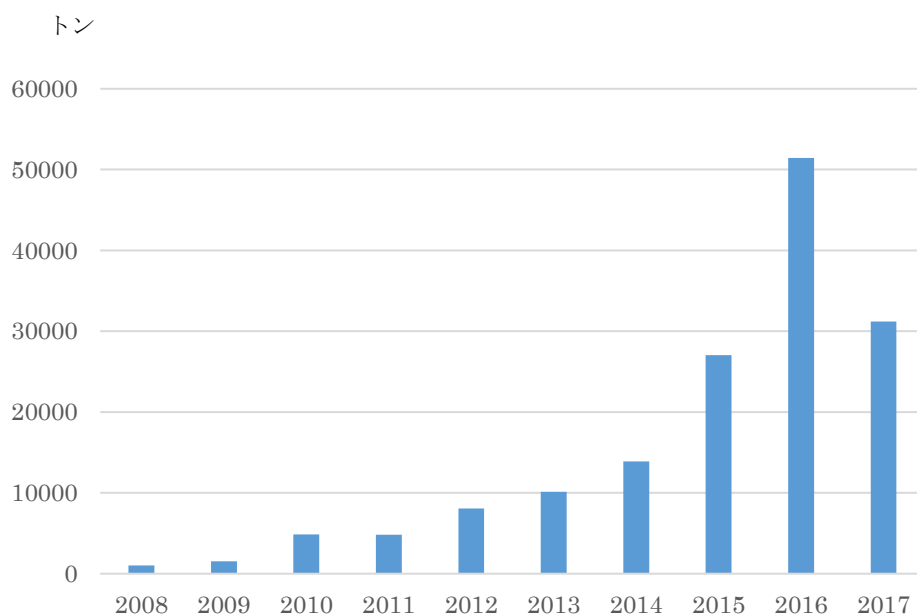
本項では、カナダにおける無脂乳固形分の余剰対策が国際問題となった事例について、輸出補助金との関連で取り上げる。以下、農畜産業振興機構（2018b）、同（2018c）等に基づいて整理する。

カナダでは、乳製品の需給を乳脂肪ベースで管理してきたため、生乳から乳脂肪分を除いてできる無脂乳固形分の余剰が問題化し、その国内消費拡大と輸出促進による解消を図る必要から、2017 年 2 月に、『原料乳製品国家戦略』が策定された。同戦略の目玉として、生乳の特別分類制度の中に、最終用途を脱脂粉乳、乳たんぱく濃縮物、限外ろ過乳などの無脂原料乳製品とするクラス 7 が新設された。

クラス7の価格は、オセアニア、米国、およびEUの乳製品価格のうちの最安値を参照して算定され、最終仕向け先が国内向けでも輸出向けでも同一とされた。

この「原料乳製品国家戦略」の制定の背景となっているのは、無脂乳固形分の余剰が拡大したことであったが、この理由としては、次のようなことがあげられている。

まず、生乳からクリームを除去して脱脂乳が製造されるが、脱脂乳を「限外ろ過膜」に透過させて乳たんぱく質を濃縮させた「限外ろ過乳」や、限外ろ過乳を乾燥させた乳たんぱく濃縮物(Milk Protein Concentrates,MPC)や、乳たんぱく分離物(Milk Protein Isolate,MPI)などの乳たんぱく質物質(Milk Protein Substances,MPS)は、チーズやヨーグルト等の様々な乳製品の原料として使用されている。このMPSの米国からカナダへの輸入量が近年著しく増加したことである(第1図)。



第1図 カナダの米国からのMPS輸入量の推移

資料：Canadian Dairy Information Centre

(<http://aimis-simia-cdic-ccil.agr.gc.ca/rp/index-eng.cfm?action=pR&pdctc=&r=136#wb-cont>)

実は、原料乳製品国家戦略の考え方は、2016年段階でも明らかにされていた。このため、2016年9月には、乳製品の主要輸出5か国・地域(米国、EU、豪州、NZ、メキシコ)の9団体は、クラス7による乳製品の輸出は、不当に競争力を付されたものであるとして、原料乳製品国家戦略を批判した。

さらに、2017年6月には、上記の団体にアルゼンチンも加わり、各国・地域の政府当局に対して、同戦略の詳細が公表された段階で、カナダをWTOに提訴する手続きを始めるよう請願する書簡が発出された。この書簡に記載された内容には、クラス7の影響とカナダが直面する輸出補助金に関する課題がまとめられていることから、以下に要点を紹介しておく⁽⁴⁾。

- ① カナダの生乳生産量は、2000年から2010年まではほぼ横ばいだったが、この2年間では、年率4%で急増しており、2016年には過去最高となった。しかし、国内需要がそれに追いつかず、例えば、脱脂粉乳(SMP)は、年間10万トンを超える構造的な余剰が生ずるようになった。
- ② この構造的な余剰に対処するために、クラス7が創設され、乳たんぱく質成分(dairy protein ingredients)の価格が、世界で最も低い価格で加工業者に対して提供されるようになった。これによって、輸入される乳たんぱく質成分がカナダ産のものにとって代わられるようになるとともに、WTOに非整合的なカナダの乳たんぱく質の輸出が増加した。
- ③ クラス7は、次のようなカナダの国際約束と相容れないものである。
 - ・2015年12月のケニア・ナイロビにおけるWTOの輸出競争に係る閣僚決定（ナイロビ閣僚宣言）：2020年末までにすべての輸出補助金を撤廃すること、それまでに2003年から2005年の水準に輸出量を抑えること(スタンズティル)、新たな産品および市場に対する輸出補助金の導入を控えること。なお、カナダの2016年の輸出量は、スタンズティルを超過している。
 - ・2003年のWTO紛争の解決の際、カナダはWTOの譲許表に記載された量および価格を超えないと約束していたが、カナダの脱脂粉乳の輸出量は、ウルグアイ・ラウンドの約束水準に急速に近づいている。
- ④ クラス7は、カナダの国際的な約束を履行しておらず、カナダの保護主義的な政策は、世界の市場価格を引き下げるとともに、貿易を歪めており、自由で公平、透明性のある貿易の原則に抵触している。このため、アルゼンチン、豪州、EU、メキシコ、NZ、米国の当局に対し、本件を解決するのにあらゆる手段を取り、カナダが国際的な義務を遵守するよう求める。

クラス7については、5で記述するように、NAFTA再交渉とUSMCA妥結に伴い、廃止ということで決着した。もしも、クラス7がクラス5(d)や5(e)と同様に、WTOに提訴されたとして、2で整理した1998年から2003年までのWTO紛争をベースに、どのような判断が下される可能性があるのか検討してみよう。

クラス7の成分価格は、オセアニア、米国、およびEUの乳製品価格のうち最安値を参照して算定することとされており、クラス7はカナダ国内で成立する価格よりも安い価格となっていることから、「支払い」があること、さらに、供給管理制度が存在することから、「政府の措置によって」いることになり、輸出補助金と認定される可能性が高いと考えられる。

しかしながら、カナダの脱脂粉乳の現状の輸出量はウルグアイ・ラウンドの約束水準を超えていないので、カナダが何らかの抑制策によって、輸出量を約束水準以下にとどめた場合、ナイロビ閣僚宣言の約束条項に抵触するかどうかが論点となろう。すなわち、ナイロビ閣僚宣言のスタンズティルに関する約束と新たな輸出補助金の導入を控える約束が対象となる。

ナイロビ閣僚宣言については、WTOのプレスリリースでは、「今回決定された補助金の

撤廃は法的な拘束力を伴う決定で、貿易歪曲的な効果があるとされる輸出支持措置は将来にわたってこの決定に拘束されることとなる。」とされている。しかしながら、一般的な理解として、閣僚宣言は法的拘束力をもつ「条約」とは異なるため、閣僚宣言の条項に違反するからといって即座に WTO の紛争処理手続きに移行できるのかについて、疑問なしとしない。

5. NAFTA 再交渉

NAFTA の再交渉は、2017 年 8 月から開始され、全国農業協同組合中央会（2017）によると、2017 年 10 月に開催された第 4 回会合において、米国から、カナダの供給管理制度に対して、次のような提案が示された。

① カナダ供給管理品目に係る市場アクセスの拡大

乳製品、鶏肉、鶏卵および七面鳥の関税を 10 年以内に廃止するとともに、その間の無税輸入割当枠を毎年 5%以上増加させる。

② カナダ乳製品価格制度の見直し

カナダの酪農供給管理制度における生乳用途区分別価格のクラス 7 を廃止する。

このようなクラス 7 の廃止に対する提案については、全国農業協同組合中央会（2017）のように、カナダ国内の制度変更を他国である米国から迫るという極めて一方的な要求とする見方もあるが、カナダの供給管理制度に関しては 3 で述べたような紛争事例もあり、WTO においては国内支持政策についても交渉の対象となっていることに留意する必要があるだろう。

米国の要求は、各分野においてもハードルが高く、交渉は難航し、カナダの酪農の供給管理制度をめぐる交渉は争点の一つでもあった。2018 年 9 月 30 日に、米国、カナダ、メキシコの 3 国は合意し、NAFTA は USMCA（United States-Mexico-Canada Agreement）に改称された。

カナダは、最終的に酪農の供給管理制度を維持したものの、クラス 7 を廃止するとともに、米国産乳製品に関税割当枠を設定することとなった⁶⁾。USMCA における米国とカナダの酪農に関する主な合意事項は、次のとおりである。

① USMCA 発効 6 か月後にカナダは、クラス 7 を廃止する。

② カナダは、脱脂粉乳や濃縮ミルクたんぱく質、乳児用調整乳の製造に使われる脱脂乳固形物の価格を、米国の価格を基準としたレベルより低くならないように設定する。

③ カナダは、脱脂粉乳や濃縮ミルクタンパク質に輸出制限を行う。

④ カナダの米国産酪農製品（液状ミルク、クリーム、スキムミルク、バター・クリームパウダー、濃縮ミルク等）、に対する輸入数量枠を、20 年間にわたり拡大し、その後は当該数量を固定する。

このように、酪農に関しては、米国の一方的な決着になり、米国の酪農関係団体は連名で USMCA に対する歓迎を表し、他方、カナダの酪農業界は、USMCA の妥結をするために、

酪農分野で譲歩し酪農業者を犠牲にしたとしてカナダ政府を批判するとともに、深く落胆する旨のコメントを公表した⁽⁶⁾。

6. おわりに

USMCA は、2018 年 11 月 30 日に署名され、各国議会の批准等を経て発効し、6 か月を過ぎてから、クラス 7 は廃止される。カナダ政府としては、無脂乳固形分の国内消費拡大および輸出促進を目的とする原料乳製品国家戦略は反故にせざるを得ない。また、WTO のナイロビ閣僚宣言の約束を履行するため、2020 年までに、輸出補助金に該当するクラス 5(d) も廃止せざるを得ないことから、輸出補助金に頼らない形で、構造的な余剰になっている無脂乳固形分の処理をいかにするか、注視する必要がある。

注(1)酪農のほか、家禽類（鶏肉、鶏卵、種卵、七面鳥）も供給管理制度の対象となっている。

(2)本節の記述は、WTO（1999a）、WTO（1999b）および中川淳司（1999）に基づいている。

(3)本稿の記述は、WTO（2001a）、WTO（2001b）、WTO（2002a）および WTO（2002b）に基づいている。

(4) Letter of June 27, 2017 を要約した。

(<https://www.highgrounddairy.com/latest/international-dairy-groups-join-u-s-in-calling-for-action-against-unfair-canadian-trade-policies/>)

(5)農畜産業振興機構(2018d)に基づいている。

(6)農畜産業振興機構(2018d)に基づいている。

〔引用文献〕

小澤健二(2007)『最近のカナダの酪農政策の動向と諸問題』

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h18/pdf/h18_america_03.pdf)（2018 年 5 月 30 日アクセス）

全国農業協同組合中央会(2017)『NAFTA 再交渉から見えるトランプ政権の通商戦略』国際農業・食料レター 2017 年 12 月 (No194)

(<https://agri.ja-group.jp/pdf/data/news/194.pdf>)（2018 年 5 月 10 日アクセス）

中川淳司（1999）「カナダの乳製品に係る措置」パネル報告・上級委員会報告（2018 年 7 月 3 日アクセス）

(https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/33_panel_kenkyukai/1999/99-0.pdf)

農畜産業振興機構(2018a)『2018 年の乳製品輸出に影響を及ぼす 8 つの要因を公表（米国）』海外情報

(https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002117.html)（2018 年 5 月 10 日アクセス）

農畜産業振興機構（2018b）『転換期を迎えるカナダ酪農乳業～原料乳製品国家戦略導入の背景と影響～』海外情報

(<https://lin.alic.go.jp/alic/month/domefore/2018/mar/wrepo01.htm>)（2018 年 5 月 29 日アクセス）

農畜産業振興機構(2018c)『限外ろ過乳の輸入減と脱脂粉乳の輸出増が継続（カナダ）』

(https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002248.html)（2018 年 12 月 4 日アクセス）

農畜産業振興機構(2018d)『米国、カナダ、メキシコ、新たな貿易協定に合意（北米）』

(http://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002310.html)（2018 年 12 月 4 日アクセス）

松原豊彦監修(2013)『カナダの供給管理政策』

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25america-ca.pdf)（2018 年 4 月 4 日アクセス）

Canadian Dairy Information Centre

(<http://aimis-simia-cdic-ccil.agr.gc.ca/rp/index-eng.cfm?action=pR&pdctc=&r=136#wb-cont>)

WTO(1999a) WT/DS103/R; WT/DS113/R 17 May 1999

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

（2018 年 7 月 3 日アクセス）

WTO(1999b) WT/DS103/AB/R; WT/DS113/AB/R 13 October 1999

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

（2018 年 7 月 3 日アクセス）

WTO(2001a) WT/DS103/RW; WT/DS113/RW 11 July 2001

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2001b) WT/DS103/AB/RW; WT/DS113/AB/RW 3 December 2001

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2002a) WT/DS103/RW2; WT/DS113/RW2 26 July 2002

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2002b) WT/DS103/AB/RW2; WT/DS113/AB/RW2 20 December 2002

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

第3章 EUの条件不利地域における農業政策

浅井 真康・飯田 恭子

1. はじめに

欧州連合(EU)では農業全般に関する制度や計画を扱う政策として、1962年から共通農業政策(Common Agricultural Policy: CAP)が実施されている。本稿で扱う条件不利地域政策はCAPの一施策として1975年に導入され、当該地域における営農の継続とそれによる農村地域の維持を支援してきた。

40年以上実施されてきた本施策であるが、現行CAP(2014-2020年期)では、大きな制度改正がなされた。具体的には、加盟国が独自の基準に基づき支援対象となる条件不利地域を指定してきた従来の制度から、EU共通の客観的な数値基準を用いて地域区分を指定する制度へと変更になった。これは、従来の制度では、①地域区分基準の妥当性が示されていないこと、②各国で用いられる基準が異なっているために受給者間の不平等につながりうること、そして③過剰補償の可能性があること、という欧州会計監査院が2003年に指摘した三つの問題に対する改善措置であった(European Court of Auditors(2003), 平澤(2015))。

今回の改正によって条件不利地域の指定から外れる地域が多数発生し、農家の反発やそれに対応する地域行政の調整業務等、現場レベルで大きな混乱をもたらした。その一方で、エビデンスに基づく地域区分の指定や受給単価の設定がより徹底され、より平等(Equity)でより効果的(Effective)な条件不利地域政策の実施に向けて大きく前進したとの見方もできる。また、近年CAPでも重点的に推進されている申請や審査におけるデジタル技術の導入によって、より効率的(Efficient)な施策の実施体系が構築されている。

本稿は、Equity, Effectiveness, Efficiencyという三つの観点(3Es)から、現行CAPで実施されている条件不利地域政策の概要をとりまとめることを目的とする。執筆にあたっては、まず既存文献のレビューを行い、次に各国・地域が作成した現行の農村振興プログラム(Rural Development Programme: RDP)の実施計画書を横断的に整理した。さらに2018年10~12月にかけて、欧州委員会・農業総局(DG-Agri)(於:ブリュッセル)、フィンランド、ドイツ・ヘッセン州の各関係者を訪れ、EU・加盟国・地域レベルでの取組状況に関して聞き取り調査を行った。これら収集した情報を整理し、できる限り多角的に条件不利地域政策の実施概要をとりまとめたものが本稿である。

なお、本稿は2018年12月末までの情報に基づいて書かれたものである。そのため、後述するように、新しい数値基準に基づく地域区分がまだ完了していない地域もあり、それらの地域に関する情報が限られている点、御理解いただきたい。

今回のCAP改革では、地域区分の基準変更を受けて、前期CAPの自然条件制約支払

（Natural Handicap Payments : NH 支払）から自然等制約地域支払（Payments to Areas with Natural Constraints : ANCs 支払）へ改称された。本稿では、旧基準に基づく制度を NH 支払、新基準に基づく現行制度を ANCs 支払として使い分ける。また、以降の文章では条件不利地域（Less Favoured Areas）に対して略称 LFA を用いる。

2. 農村振興政策の概要

（1）現行 CAP における農村振興政策（第二の柱）

アジェンダ 2000 の CAP 改革（1999 年）以降、CAP は農業全般に関する諸政策を 2 本の柱に整理した体系で実施されてきた。2014-2020 年の期間で実施されている現行 CAP においても同体系は維持されている。

第一の柱は、市場介入施策と農業者の所得を補償するための直接支払であり、第二の柱は、加盟国間・地域間の経済力や生産条件等の格差を是正するための様々な農村振興政策である。本章で扱う LFA 政策は、農業環境政策や新規就農支援等とともに第二の柱に位置づけられる。

農村振興政策（第二の柱）の特徴は、第一の柱と比較して加盟国の裁量が大きいことと、財源が異なることである。農村振興政策は、各種施策を組み合わせ「国あるいは地域レベル」において独自に策定される実施計画書（農村振興プログラム）に基づき実施するものであるため、国や地域の事情を考慮した政策を組み立てることが可能である。ただし、このような裁量拡大の対価として、加盟国は財政負担も求められる。EU 共通財政による第一の柱と異なり、農村振興政策は EU と加盟国の共同拠出（Co-funding/Co-finance）によって実施される。

（2）農村振興政策の予算

EU では中長期の財政支出計画である「多年度財政枠組（MFF : Multiannual Financial Framework）」において、CAP を含む EU の政策分野ごとに毎年の予算の上限額を定める。現行 CAP の財政期間は 2014 年から 2020 年までの 7 年間で、同期間に対応した見直し（CAP 改革）が 2013 年に実施された。

現行 CAP 予算（2014～2020 年）の総額は 4,260 億ユーロである。この総額は、EU が全額を負担する第一の柱（市場措置と直接支払）と EU および加盟国がともに負担する第二の柱（農村振興政策）の二つを足し合わせたものである（第 1 表）。なお全 CAP 予算のうち EU レベルの施策の実施に充当される予算は、市場措置の単一共通市場機構（CMO : Common Market Organization）に用いられる 4% だけであり、残り 96% の予算については、各加盟国へ多年度財政枠組政治合意によって配分され、EU 規則に従いながら自国内でその用途を決定する。

EU がすべての加盟国へ配分する農村振興予算の総額は 1,000 億ユーロである。なお、この予算は欧州農業農村振興基金（EAFRD：European Agricultural Fund for Rural Development）から拠出される。前述のように農村振興予算に関しては、EU と加盟国との共同拠出が求められる。この加盟国拠出総額は 590 億ユーロである。なお、これは加盟国拠出分（約 500 億ユーロ）に加え、加盟国が自国予算で追加的に（欧州委員会の手承を得た上で）補助を行う上乗せ（top-ups）予算分（約 90 億ユーロ）も含む。

加盟国が負担する拠出割合については、後発開発地域には EU からの拠出割合が高い仕組みになっている。EU の財政負担率の上限は原則 53%であるが、開発移行地域のうち一人当たり GDP が EU25（EU27 からブルガリア、ルーマニアを除いたもの）平均の 75%未満の地域については 75%、開発移行地域（その他の地域）については 63%、低開発地域、海外領地とエーゲ海諸島では 85%となっている。下限については 20%である。

第1表 現行 CAP（2014-2020 年）にかかる総予算

単位：億€

	第一の柱		第二の柱		合計
	CMO	直接支払	農村振興政策		
①EU 予算 (%)	①170 (5%)	①2,500 (68%)	①1,000 (27%)	-	3,670 (100%)
①+②加盟国拠出+	①170	①2,500	①1,000	②500 (12%)	4,260
③自国上乗せ (%)	(4%)	(59%)	(23%)	③90 (2%)	(100%)

資料：OECD (2017) Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union The Common Agricultural Policy 2014-2020.

（3）農村振興プログラムの策定

農村振興政策では、「農村振興に関する六つの優先政策」（第2表）とそれを実施するための「20 の施策」（第3表）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事項と施策を組み合わせ、地域事情を考慮した独自の総合事業計画（農村振興プログラム）を計画・実施していく。なお、農村振興プログラムの策定にあたっては、各国政府あるいは州政府は、「農村振興に関する六つの優先事項」のうち最低限四つを必ず選択しなければならない、それらをいかに実現するのかを具体的に示す必要がある。

この農村振興プログラム策定作業には、欧州農業農村振興基金（EAFRD）と国の拠出額、プログラムの進捗を評価するための指標（量的ないし質的指標）と達成目標、政策実施時の管理方法等が含まれる。さらに、農業者等への支払いを伴う施策に関しては、受給資格および選考基準についての特定化（ターゲティング）、支払い金額の設定、各施策への予算割当等について詳細な制度設計と説明が求められる。

第2表 農村振興政策における六つの優先事項（Ps : Priorities）

P1	知識移転と革新の醸成
P2	競争力向上と農家の存続能力向上
P3	フードチェーン、動物福祉、農業リスク管理の振興
P4	農林業に関わる生態系の回復・維持・増進
P5	資源利用効率の促進と、低炭素かつ気候変動にレジリエントな農林業
P6	農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展

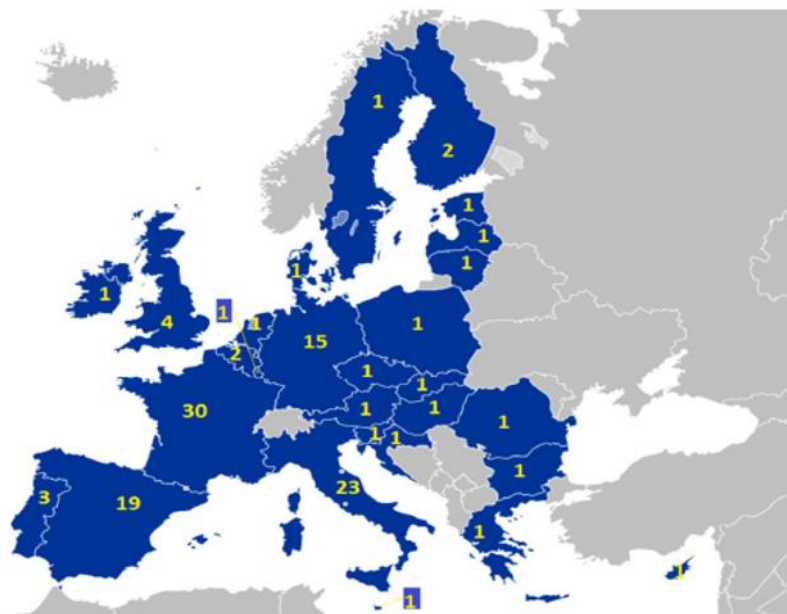
資料：EU Regulation (EU) No 1305/2013 より筆者作成。

第3表 農村振興プログラムの策定における 20 の施策（Ms : Measures）

M1	知識移転と情報活動
M2	アドバイザリー・経営支援サービス
M3	農作物および食品の品質制度
M4	物理的資産への投資
M5	自然災害による農業生産力の回復および予防策の導入
M6	農場およびビジネス開発
M7	農村地域における基礎的サービスと農村再整備
M8	森林地域開発と森林の抵抗力促進に対する投資
M9	生産者組織の設立
M10	農業・環境・気候への支払
M11	有機農業への支払
M12	Natura2000 および水枠組み指令に関する支払
M13	自然等制約地域支払（ANCs 支払）
M14	動物福祉
M15	森林環境・気候サービス・森林保全
M16	公的および民間部門における様々な協同活動への助成
M17	リスク管理
M18	クロアチアへの直接支払補填
M19	LEADER 事業
M20	農村振興プログラム実施に係る技術補助

資料：EU Regulation (EU) No 1305/2013 より筆者作成。

今回の CAP 改革では、EU 内の 118 の地域が農村振興プログラムの策定を行った。第 1 図は加盟国内の農村振興プログラム数を示したものである。デンマークやスウェーデン、アイルランド、さらには中東欧諸国の多くが国内単一のプログラム策定を行ったのに対し、ドイツ（15）、スペイン（19）、イタリア（23）、フランス（30）等では地域（あるいは州）別のプログラム策定を行った（括弧内の数字はプログラム数を示す）。



第1図 現行CAPに策定された加盟国別の農村振興プログラム数（合計118）

資料：European Commission (2018b) Rural development 2014-2020: Country files.

（4）施策別の予算割合

加盟国の農村振興プログラムでは、特定の優先事項および施策に対して予算を一定割合以上に配分することがEU規則で義務づけられている。具体的には、環境・気候変動対応（優先事項4と5）に農村振興政策予算の最低30%を、LEADER事業⁽¹⁾（M19）に関しては、最低5%を割り当てることが定められている。

環境・気候変動対応における具体的な施策には、環境と気候変動に関連した物理的資産への投資（M4）、林業関連事業（M8）、農業・環境・気候への支払（M10）、有機農業への支払（M11）、Natura2000支払（M12、ただし水枠組指令支払は含まない）、そして本稿で扱うANCs支払（M13）等が含まれる。

第2表に示したように20の施策が設けられているが、施策別の農村振興予算を見てみると全体の6割は三つの施策に割かれている。まず、物理的資産への投資（M4）の約23%、農業・環境・気候への支払M10の約17%、そしてANCs支払（M13）の約16%である。前述のように、農村振興政策予算の30%を環境・気候変動対応に充てる義務要件に該当することもあり、ANCs支払（M13）は多くの国・地域で実施されている。ただし、第11表や、第3図、第4図が示すように、その予算配分は加盟国間で大きく異なる。

3. LFA政策の変遷：地域区分を巡る議論を中心として

EUにおけるLAF政策は、1940年代の英国の丘陵地対策、1972年のフランスの山岳農

業対策等を経て、1975年に「山岳地、丘陵地および特定の条件不利地域の農業に関する指令」（268/75）が制定されたことで導入された。その後も数度にわたって制度改正が行われている（第4表）。

支援対象となるLFAの分類は導入当初から3区分で、具体的には「山岳地域」、「山岳以外の条件不利地域（いわゆる「中程度の条件不利地域」）」、そして「特定の不利条件に影響を受ける地域」であった（平澤（2015））。ただし、その分類に関して、かつては加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認していたものを、農村振興規則1257/1999によって加盟国が決定するようになった。当規則によれば、山岳地域以外のLFAに対して三つの指定基準（土地生産性、経済性、過疎や人口減少）を挙げていたが、加盟国ごとに採用状況はまちまちであり、また具体的な指標や基準値も様々であった。その結果、国境近くの地域では、類似条件下の農場同士の間で助成水準が大幅に異なっていたり、加盟国全体で100以上の種類の指標が使われていたり、平均面積単価が加盟国間で大きく異なるといった事態を招いた（平澤（2015））。こうした中、欧州会計監査院は2003年にLFA政策に関する特別報告書を公表し、LFA区分指定基準の全面的な見直しと、一貫性があり平等な助成を実現できる分類基準の開発を勧告した（European Court of Auditors（2003））。

これを受けて、まず2005年の農村振興規則（1698/2005）では、山岳以外の条件不利地域の概念が変更された。具体的には、「著しい自然の条件不利、とりわけ土壌の生産性の低さ、または気象条件の不良に影響されている地域で、粗放的な農業活動が土地の管理にとって重要であるもの」（規則1698/2005の50条3項(a)）となり、指定基準は土壌の生産性や気象条件等の自然条件に限定され、従前の制度にあった経済性と人口の要素が除外された。ただし、2009年末までは従来の規定を適用する（規則1698/2005の93条）こととなった。

自然条件に関する客観的な数値基準の提案を担ったのは、共同研究センター（Joint Research Centre：JRC）であった。欧州委員会の依頼を受けて、彼らは土壌と気候に関する八つの定量的な基準案を提示した。そして、欧州委員会は、2009年に伝達文書「自然条件不利地域の農業者に対する助成の対象選定の改善に向けて」を提出し、各加盟国に対してこの基準案に基づく区分指定のシミュレーションを行うよう求めた。また、当文書において、助成の対象を土地管理にとって重要な粗放的農業経営に絞り込むため、投資等により自然の不利条件を克服した地域は除外すべきであるとした。これが後に現行CAP（2014-2020年）にて導入されたFine-tuningである。

シミュレーション結果を踏まえた策定内容の見直しを経て、新基準の実施時期は2014年からとなった。つまり、農村振興規則1305/2013による制度改正は、現行（2014-2020年）の農村振興プログラムの中で対応されている（平澤（2015））。

第4表 EUのLFA政策の変遷

年	規則や重要ドキュメント等	内容
1975	山岳・丘陵地域の農業および特定の条件不利地域に関する指令 268/75	・条件不利地域に関する制度の導入と助成
1985	農業構造の効率改善に関する規則	・指令 268/75 の条件不利地域に対する助成
1995		・フィンランド、スウェーデン、オーストリアの EU 加盟に伴い、「山岳地域」指定条件に「北緯 62 度以北の地域」が追加
1997	農業構造の効率改善に関する規則 950/97	・指令 268/75 を統合 ・条件不利地域の区分指定は、加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認
1999	理事会規則 1257/1999	・第二の柱が設置され、農村振興政策の一施策として統合 ・条件不利地域の区分指定は加盟国が決定 ・受給に際して「申請可能な最低面積の設置」, 「5 年間の営農継続」「Good farming practices 実施」の 3 要件を義務化
2003	欧州会計監査院・特別報告書 (Special Report No 4/2003)	・区分指定基準の妥当性が不明で、各国で分類基準が異なっていることから受給者の不平等や過剰補償の可能性を指摘 ・LFA 区分指定の全面的な見直しと、一貫性があり平等な助成を実現できる分類基準の開発を勧告
2005	理事会規則 1698/2005	・Natural Handicap Payments (NH 支払) に改称 ・山岳以外の条件不利地域の定義変更
2006	欧州環境政策研究所 (IEEP) 「25 加盟国における条件不利地域施策の評価」	・2004-2005 年度における各国の実施状況を多角的に調査 ・受給要件や面積単価等を各国横断的に比較分析
2009	伝達文書「自然条件不利地域の農業者に対する助成の対象選定の改善に向けて」	・共同研究センター (JRC) が土壌と気候に関する八つの基準案を提示 ・各加盟国に対して、この基準案に基づき詳細な地域データによる地域区分のシミュレーションの実施を求める
2013	農村振興規則 1305/2013	・Payments to Areas facing Natural or other specific Constraints (ANCs 支払) に改称 ・山岳以外の自然等制約地域に EU 共通の数値基準を導入

資料：European Court of Auditors (2003) および平澤 (2015) を参考に筆者作成。

4. 現行 CAP における ANCs 支払

ANCs 支払の実施体系は、原則として、農村振興プログラムを作成する国・地域の裁量に任せる形となっている。ただし、WTO 農業協定における「緑の政策」に該当することから、その制度設計には WTO 農業協定の附属書第 2 に示された「13. Payments under regional assistance programmes」(a) ～ (f) 条項に沿う必要がある。具体的には、次のとおりである。

- (a) 受給対象は法律等で定められた中立的かつ客観的な制約基準を満たした条件不利地域で営農する農業者に限られ、制約とは一時的な事情から生じるものではないこと。
- (b と c) 支払額は品目や生産量（飼養密度含む）、国内・国際価格に無関係もしくは基づいていないこと。
- (d) 支払いは交付地域の農業者に限定されるが、基本的に該当地域内のすべての農業者が対象となること。
- (e) 生産要素に関連する支払いは、当該要素が一定の水準を超える場合には、通減的に行うこと。
- (f) 支払額は制約地域で営農することで発生する追加費用または所得損失に対して限定されること。

以下では、各条項を踏まえながら、現行 CAP における ANCs 支払がどのように各国・地域で実施されているのかを紹介していく。また、適宜、当該支払の実施体系がいかに平等性（Equity）を重視して設計され、効果的（Effective）かつ効率的（Efficient）に実施されているのを整理していく。

（1）ANCs 支払の実施国・地域および交付面積

現行 CAP では、28 加盟国において 118 の地域で農村振興プログラムが実施されている。このうち 98 地域が ANCs 支払を実施している。

国レベルで見ると、オランダとエストニアはそもそも ANCs 支払を実施しない。また、小規模島嶼部だけを LFA とするデンマークでは、行政手続の簡便性等を優先し、第一の柱の直接支払における一体系として実施している。なお、英国に関して、イングランドとウェールズでは農業環境・気候支払の中に高地（Upland）向けメニューが設けられ、ANCs 支払としての支援は現行 CAP では行われていない。またスコットランドおよび北アイルランドでは、新しい地域区分基準の移行期間である 2018 年までは旧 NH 支払を継続するが、その後は ANCs 支払への切り替えを行わないとしている。ハンガリーも 2018 年までは旧 NH 支払を継続するが、緩和措置（後述）を経て 2020 年に廃止予定である。

第 5 表は 2018 年 10 月時点での加盟国別 ANCs 支払の交付面積を示したものである。ただし、後述するように支払対象地域を確定できていない地域が多数含まれるため、自然制約地域および特定制約影響地域の値は今後増減する。

第5表 加盟国別 ANCs 支払の交付面積 (2018 年 10 月時点)

単位 : ha

加盟国	山岳地域	自然制約地域	特定制約影響地域	合計
オーストリア	1,200,000(77%)	190,000(12%)	170,000(11%)	1,560,000(100%)
ベルギー	0	180,000(100%)	0	180,000(100%)
ブルガリア	310,000(58%)	220,000(42%)	0	530,000(100%)
キプロス	9,350(10%)	80,146(86%)	3,244(3%)	92,740(100%)
チェコ	515,000(26%)	1,250,000(63%)	220,000(11%)	1,985,000(100%)
ドイツ	322,681(6%)	5,113,218(94%)	26,350(-)	5,462,249(100%)
デンマーク				0
エストニア				0
スペイン	2,371,852(38%)	3,713,638(60%)	75,626(1%)	6,161,116(100%)
フィンランド	1,168,000(53%)	1,037,000(47%)	14,350(1%)	2,219,350(100%)
フランス	3,151,028(48%)	3,441,145(52%)	870(-)	6,593,043(100%)
ギリシャ	424,000(31%)		954,000(69%)	1,378,000(100%)
クロアチア	32,034(8%)	355,117(84%)	35,333(8%)	422,484(100%)
ハンガリー	0	100,000(100%)	0	100,000(100%)
アイルランド	0	2,106,000(100%)	10,000(-)	2,116,000(100%)
イタリア	1,429,323(69%)	619,691(30%)	10,181(-)	2,059,196(100%)
リトアニア	0	780,000(91%)	80,000(9%)	860,000(100%)
ルクセンブルグ	0	101,000(100%)	0	101,000(100%)
ラトビア	0	1,232,650(95%)	64,850(5%)	1,297,500(100%)
マルタ	0	0	8,700(100%)	8,700(100%)
オランダ				0
ポーランド	146,696(2%)	6,846,613(94%)	303,343(4%)	7,296,652(100%)
ポルトガル	574,157(54%)	373,579(35%)	113,193(11%)	1,060,929(100%)
ルーマニア	1,370,000(29%)	3,150,000(67%)	180,000(4%)	4,700,000(100%)
スウェーデン	317,000(22%)	1,115,000(76%)	35,000(2%)	1,467,000(100%)
スロベニア	241,000(73%)	15,600(5%)	73,200(22%)	329,800(100%)
スロバキア	430,000(37%)	560,000(48%)	170,000(15%)	1,160,000(100%)
英国	0	3,140,000(100%)	0	3,140,000(100%)
EU28 各国	14,012,121(27%)	35,720,397(68%)	2,548,240(5%)	52,280,758(100%)

資料 : 欧州委員会農業総局 (DG-Agri) への聞き取り調査より筆者作成.

（2）交付対象地域の設定

現行 CAP における LFA 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（以下、自然制約地域）、③特定の制約の影響を受けているその他の地域（以下、特定制約影響地域）の3区分がある（EU 規則 1305/2013 の 32 条）（第6表）。

第6表 現行 CAP における ANCs 支払交付先の地域区分と指定要件

指定区分	指定要件	その他の要件
① 山 岳 地 域	(1) 標高が高いために気象条件が厳しく、作期が顕著に短い (2) 標高が低い場合、面積の大半が急傾斜で機械を使用できず、非常に高価な特殊機器を要する (3) 北緯 62 度以北に位置する	
② 自 然 制 約 地 域	(1) 気候や土壌条件に関する生物・物理的基準（第7表）の 17 指標に関して、一つ以上の指標において、地域内の農地面積 60%以上が定められた基準値を満たす場合	● 微調整 (Fine-tuning) を実施すること ● 第二種地域行政単位 (LAU 2) 等のレベルで適合すること
③ 特 定 制 約 影 響 地 域	(1) 特定の制約を受けており、かつ、「環境の保全・改善」、「田園の維持」、「観光地としての魅力の維持」、「海岸線の保護」いずれかの理由で土地管理を続ける必要がある場合、もしくは、 (2) 以下いずれかの条件を農地の 60%以上が満たす場合 ● 二つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、閾値よりも緩やかな基準値（20%まで緩和が可能）において該当する地域 ● 対象地が、「一つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、地域内の農地面積 60%以上が定められた基準値を満たす」および「二つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、よりも緩やかな基準値（20%まで緩和が可能）において該当する地域」で構成	● 合計面積は原則として国土の 10%以下であること ● ②に基づいて指定する場合、微調整 (Fine-tuning) を実施すること ● 第二種地域行政単位 (LAU 2) 等のレベルで適合すること

資料：EU 規則 1305/2013 の 32 条より筆者作成。

加盟国間での不平等を是正するため、現行 CAP より、自然制約地域に関しては、気候・土壌・地形に関する八つの生物・物理的基準（第7表）が新設され、EU 共通の数値基準に基づく地域区分指定が行われるようになった。各国・地域は、この 8 基準の下に定められた

17種類の指標を検討し、一つ以上の指標に関して、地域内の農地面積60%以上が定められた閾値を満たす場合のみ指定できる。

なお、地域指定は基本的に第二種地域行政単位 (Local Administrative Units 2: LAU2)、つまり自治体レベルで適合することとされている。LAU2 以外を選択する場合は、経済上および行政上の明確な同一性を有する地理的に連続する区域であることを示す必要がある。

第7表 生物・物理的基準

領域	8 基準	17 指標と閾値
気候	1. 低温	(1) 生育期間 (平均気温摂氏 5 度以上) の日数が 180 日以下 (2) 生育期間 (上述) の熱時合計が 1500 度以下
	2. 乾燥	(3) 年間降水量/潜在的蒸発散量が 0.5 以下
気候と土壌	3. 過剰な土壌水分	(4) 圃場の容量以上となる日数が 230 日以上
土壌	4. 土壌の排水不良	(5) 地表から 80cm 以内において湿った状態が 6 か月を超過 (あるいは同じく 40cm 以内において 11 か月を超過) (6) 土壌の排水状況が不良ないし著しく不良 (7) 地表から 40cm 以内においてグライ灰色土壌の色目
	5. 不利な土壌構造と石の割合 (stoniness)	(8) 岩の露頭や大きな石などの岩石質が表土体積の 15%以上 (9) 地表 100cm の半分以上 (累積) が砂やローム質の砂 (シールト (%) + (2×粘土 (%)) < 30% の場合) (10) 表土が重粘土 (粘土が 60%以上) (11) 40cm 以上の有機質土壌 (有機物が 30%以上) (12) 表土が 30%以上の粘土を含み地表 100cm 以内にパーティソルの特性がある
	6. 根張りの浅さ	(13) 硬岩ないし硬盤層が地表から 30cm 以内
	7. 化学特性の不良	(14) 塩分濃度 (表土の電気伝導率が 4 dS/m 以上) (15) ナトリウム度 (地表層 100cm の半分以上 (累積) で交換性ナトリウム率が 6%以上) (16) 表土の酸度 (水中の pH が 5 以下)
地形	8. 急傾斜	(17) 水平距離に対する高度の変化が 15%以上

資料: EU 規則 1305/2013 の AnnexIII より筆者作成。

特定制約影響地域に関しては、第6表の(1)もしくは(2)の要件に該当する必要がある (EU 規則 1305/2013 の 32 条 (4))。なお、特定制約影響地域に指定できるのは、その合計面積が国土の 10%以下までである (EU 規則 1305/2013 の 32 条 (4))。

例えば、クロアチアでは、アドリア海沿岸に広がるカルスト地形を特定制約影響地域に指定している。当該地域における農業活動の継続を支援することで、カルスト地形に生息する特異な生物相の保全や観光資源の維持に貢献できるとしている。またアイルランドでは沖

合の島嶼部を特定制約影響地域に指定している。島嶼地域での農業活動は、風光明媚な景観（観光資源）を保全するための主要活動であり、また農地境界線、特に石垣（stone walls）の維持は海岸線の保護においても重要であることを支払根拠として挙げている。

（３）「微調整（Fine-tuning）」の導入

現行 CAP より、自然制約地域および特定制約影響地域を指定する際、第 7 表のいずれかの基準を満たしていることに加えて、Fine-tuning（微調整）の実施を義務づけた（EU 規則 1305/2013 の 32 条（3）および（4））。Fine-tuning では、顕著な自然の制約を投資や経済活動によって克服した地域や、平均的な土地生産性を実現している地域、あるいは生産方法や農法によって所得の喪失や追加費用を相殺した地域が存在するかを検証する。その検証方法ならびに除外結果については、農村振興プログラムにおいて示すこととされている。

Fine-tuning で用いられる指標は、第 7 表の生物・物理的基準に関する 8 基準に準じる形で各国・地域が定めることができる。ただし、検証に際した参考資料として、欧州委員会は第 8 表に示す九つの指標および推奨する水準値を提示している。

第 8 表 Fine-tuning の指標例

	指標	指標の概要および欧州委員会が推奨している水準値
投資	灌漑	乾燥地域においては灌漑設備の導入によって条件不利が克服される。EU 統計または国・地域レベルの独自のデータを用いて証明。
	人口排水	人口排水の導入によって、その地域の生産性が非導入地域と比べて顕著に良い場合、除外対象となる。国レベルの統計データを用いて証明。対象となる人口排水設備は導入から 30～35 年以内であること。
	温室	低温あるいは乾燥地域における温室の設置は、当地での条件不利を克服できる可能性がある。設置数等、国レベルの統計データを用いて証明。
経済活動	標準生産高・粗付加価値	いずれかの値が EU 平均または国平均レベルの 80%相当以上であった場合、除外。
	主要作物の平均産出高	データ不完備等により標準生産高の計算が困難な場合に利用。主要作物および樹園作物が対象。国平均または地域平均レベルの 80%相当以上であった場合、除外。
	飼養密度	草地において家畜が飼養されている場合、飼養密度が 1.4 LU/ha 以上の地域は除外（OECD 指標の場合、地中海沿岸は 0.5 LU/ha、大西洋沿岸は 0.9 LU/ha 以上）。
	樹木密度	果樹およびオリーブ栽培に適用。樹木密度が国・地域レベルの 80%以上ならば除外。
	平均的な土地生産性	主要作物の平均生産量に基づき土地生産性を数値化。 国・地域レベルの 80%以上ならば除外。
	農業システム・農法	特定の農地管理や農法（例：毛皮生産を目的とした動物の飼養）によって条件不利を克服した場合。農地の 50%以上が該当する場合は除外。

資料：DG-Agri (2016) Fine-tuning in areas facing significant natural and specific constraints.

第9表 Fine-tuning の各国実施例

国	生物・物理的基準	Fine-tuning 指標および水準値	結果
クロアチア	「3. 過剰な土壌水分」以外のすべて	標準生産高 (EU 平均の 80%以上)	生物・物理的基準では, 国内農地の 55.3%が LFA に該当したが, Fine-tuning により 20.6%分が除外
フィンランド	1. 低温	温室, 飼養密度, 粗付加価値	いずれも閾値を超えず, 除外なし
フランス・マヨット (島嶼)	8. 急傾斜	標準生産高 (国平均の 80%以上)	いずれも閾値を超えず, 除外なし
ラトビア	1. 低温	土壌評価 (50 土壌ポイント以上の評価を得た地域は除外。1 土壌ポイント=70 kg/ha のライ麦生産高で計算)	「低温」では国内の 91.1%の農地が LFA に該当するが, Fine-tuning により 2.3%分が除外
ルーマニア	「3. 過剰な土壌水分」以外のすべて	以下, いずれかに該当する地域を除外 ・ 農地の 50%以上で灌漑 ・ 農地の 20%以上がワイン用ブドウまたは果樹栽培 ・ トウモロコシまたは小麦の生産高が EU 平均 80%以上	生物・物理的基準では, 国内農地の 35.2%が LFA に該当したが, Fine-tuning により 1.9%分が除外
スペイン ・ 生物・物理的基準は全国統一のものを設定 ・ Fine-tuning は各州で個々に実施	2. 乾燥, 5. 石の割合, 8. 急傾斜	アストゥリアス州 ・ 飼養密度が EU 基準値の 80%以上 (1.12LU/ha) カンタブリア州 ・ 飼養密度が EU 基準値の 80%以上 (1.12LU/ha) カスティーリャ・イ・レオン州 ・ 灌漑: 自治体 (LAU 2) 内の 66%以上の面積において灌漑設備が導入 ・ 温室: 自治体 (LAU 2) 内の 66%以上の面積において温室が設置	アストゥリアス州 ・ 除外対象地域なし カンタブリア州 ・ 除外対象地域なし カスティーリャ・イ・レオン州 ・ 州内 1511 の自治体 (州内総合は 2248 自治体) が生物・物理的基準では LFA に該当するが, 7 自治体が Fine-tuning により除外
ドイツ・ヘッセン州	「5. 不利な土壌構造と石の割合」における (9) 砂地	ヘッセン州 ・ 経済活動の指標「粗付加価値」(砂地に適した園芸作物が高付加価値化している都市近郊の園芸地帯)	ヘッセン州 ・ 農地の収穫基準値*が 44 以上の農区**を Fine-tuning により除外 ・ 除外できない対象地域が残る見込み * Ertragsmesszahl (EMZ): 17 から 70 までの値 **農区: 現行の町村より小さく, その多くが集落単位

資料: DG-Agri (2016) Fine-tuning: Different approaches (DR(16)9987), ドイツ・ヘッセン州環境・気候温暖化防止・農業・消費者省聞き取り調査 (2018) より筆者作成。

第9表は、各国の Fine-tuning 実施例および結果を示した。複数の指標を用いた地域もあれば、単一指標だけを採用した国・地域もある。複数の指標を用いて検証する場合、いずれかの指標が水準値を超えた場合、除外対象となる。

Fine-tuning に用いられるデータは、新しい農村振興プログラムが策定される度にアップデートされなくてはならない。通常、農村振興プログラムは多年度財政枠組に合わせて更新されるため、少なくとも7年に1度はアップデートすることになる。

（4）新たな区分指定基準の導入がもたらした混乱

農村振興プログラムにおいて ANCs 支払を実施している 98 地域のうち、新基準導入による影響を受けなかったのは 28 地域で、残りの 70 地域では、EU の示す生物・物理的基準に沿ったかたちで、自然制約地域の指定変更ならびに Fine-tuning の実施による支払対象地域の除外作業が必要となった。なお、影響を受けなかった地域とは、NH 支払を期間内に廃止する加盟国・地域（スコットランドやハンガリー等）や対象地域が山岳地域あるいは特定制約影響地域だけに該当する加盟国・地域（マルタ等）である。

2018 年 9 月の段階で新たな地域区分に基づく交付対象地域の確定および欧州委員会の承認を得られたのは 26 地域にとどまる。その一方で、手続きがほぼ最終段階であったのが 7 地域、手続中は 38 地域であった。2010 年には新たな地域区分基準の導入案が提示され、2013 年の EU 規則 1305/2013 にはその導入が明記された経緯を踏まえると、移行作業が遅々として進まなかった状況を示している。

これは、人口密度等の社会経済基準を根拠に地域指定を行ってきた国・地域において、支払対象外となる地域が多数発生したためである。例えば 2018 年 2 月にはフランス南部の農家が新しい区分に対する大規模なデモ活動を行う（Matthews (online)）等、地元農家からの反発はまだ根強く、その調整や対応、合意形成に時間を要している。しかしながら、欧州委員会農業総局（DG-Agri）は、2019 年度より ANCs 支払を実施する全地域において、新しい区分下で行う旨を通達しており、これ以上の変更期間の延長は認めないとしている。

例えばドイツでは、1975 年の「山岳・丘陵地域の農業および特定の条件不利地域に関する指令」以降、2018 年まで改革を重ねながら、山間地域およびドイツ独自の農地評価指数（LVZ: Landwirtschaftliche Vergleichszahl）を根拠とした対象地域を指定してきた。

ヘッセン州では、今回の自然等制約地域の指定に当たり、支払対象の農地面積が 33 万 ha から 22 万 ha へ、受給農家数が 9 千経営から 6 千経営へ 30% 減少する見込みである。州の農業関連省は、除外されそうな対象地域を再び拾い上げるため、州全体に通用する「特定の制約」を模索している。除外される地域の農業者との合意形成にも奔走している。一方、「基準 5. 土壌の不良」の「(9) 砂地」に該当する新たな対象地域が、大都市近郊の経済活動が活発な園芸地帯に浮上している。Fine-tuning によって、可能な限り対象地域から除外しようと試みている。

(5) 予算

各加盟国の ANCs 支払予算 (2014-2020 年期間) を第 10 表に示した。①は、欧州農業農村振興基金 (EAFRD) における ANCs 支払割当額 (つまり純 EU 拠出額) である。EU 全体で見ると、EAFRD のおよそ 16% が ANCs 支払に充てられている。ただし、割当率は加盟国間でもばらつきがあり、フランス (39%)、フィンランドとアイルランド (32%)、ルクセンブルグ (29%) は EU 平均の倍である。なお、2017 年 2 月時点での試算によれば、EU 全体の ANCs 支払予算の 29% は山岳地域へ、63% が自然制約地域へ、残りの 8% が特定制約影響地域へ配当される (European Commission (online))。ただし、自然制約地域を確定できていない地域を多数含むため、値が変化する可能性はある。

第 10 表の③は、EAFRD に自国拠出分を足し合わせた額を示す。しかし、自国拠出の割合に関しては、加盟国によってその負担率が異なるため、後発開発地域のように自己負担が低いからといって LFA 政策への優先度の低さを示す等の解釈には必ずしもつながらない。

また、EU 規則 1305/2013 の 82 条に定められているように欧州委員会から承認を得られれば、③に加えて自国予算を上乗せすることができる。第 10 表では自国予算分を計上していないが、例えばフィンランドでは第 10 表に示した 18 億 3200 万ユーロに加えて自国予算分の 19 億 2400 万ユーロを上乗せして投じている。

(6) 交付単価

ANCs 支払制度では、自然およびその他の特定の制約に直面している地域の農業者に対して、当該制約に対応する追加的費用と所得喪失の全部または一部を補償するために、単年度ベースで 1ha 当たりの面積支払を行う。過小あるいは過剰補償による地域・受給者間の不平等を防ぐためにも、面積単価はエビデンスに基づいた算出がなされる必要がある。

面積単価は原則として EU が定めた最低単価と最高単価の間で加盟国が定める。現行 CAP 下での最高単価は、山岳地域では 450 ユーロ/ha、自然制約地域および特定制約影響地域では 250 ユーロ/ha である。ただし、農村振興プログラムにおいて、その正当性 (過剰補償ではない点等) を説明できれば定められた最高単価以上に設定することもできる (EU 規則 1305/2013 の 31 条 (3))。最低単価は 25 ユーロ/ha である。この単価以下では農業活動の維持が期待できないこと、また ANCs 支払の実施にかかる費用対効果が望めないことから最低単価が設けられている。

面積単価を決定する際には、LFA と非 LFA におけるそれぞれの経営データを比較して、LFA における農業活動ではどれほど追加的費用や所得喪失が生じているのかを具体的に示す必要がある。通常、これらの算出には FADN が用いられる。FADN とは Farm Accounting Data Network の略称であり、EU 諸国の農業経営統計データベースである。農地面積、家畜飼養頭数、売上高、生産費、補助金等、農業にかかわる幅広い時系列データが加盟国 (地域) 別、農業経営部門別に蓄積されている。

第10表 ANCs 支払の加盟国別予算額

単位：1000€

加盟国	① ANCs 支払 (EAFRD)	② 農村振興予算 (EAFRD)	①/② (%)	③ ANCs 支払 (①+自国 拠出分)	④ 農村振興予算 (EAFRD+ 自国拠出分)	③/④ (%)
オーストリア	874,363	3,937,552	22.1%	1,764,000	7,698,583	22.9%
ベルギー	23,200	647,798	3.6%	58,000	1,324,926	4.4%
ブルガリア	206,704	2,366,717	8.7%	276,090	2,913,013	9.5%
キプロス	20,140	132,244	15.2%	38,000	243,344	15.6%
チェコ	589,213	2,305,674	25.6%	784,289	3,539,214	22.2%
ドイツ	979,823	9,445,920	10.4%	1,586,296	14,115,510	11.2%
デンマーク	10	918,804	0.0%	13	1,182,920	0.0%
エストニア		823,342	0.0%		991,128	0.0%
スペイン	548,537	8,297,389	6.6%	812,526	12,301,878	6.6%
フィンランド	768,243	2,380,408	32.3%	1,832,017	5,673,859	32.3%
フランス	4,597,196	11,761,331	39.1%	6,127,309	16,393,035	37.4%
ギリシャ	950,005	4,718,292	20.1%	1,021,361	5,566,444	18.4%
クロアチア	273,360	2,026,223	13.5%	321,669	2,383,504	13.5%
ハンガリー	25,714	3,430,664	0.8%	34,286	4,176,963	0.8%
アイルランド	699,600	2,190,590	31.9%	1,320,000	3,921,622	33.7%
イタリア	758,731	10,444,381	7.3%	1,556,436	20,913,089	7.4%
リトアニア	215,277	1,613,088	13.4%	287,036	1,977,839	14.5%
ルクセンブルグ	29,456	100,575	29.3%	112,000	367,821	30.5%
ラトビア	198,475	1,075,604	18.5%	258,929	1,531,600	16.9%
マルタ	9,000	97,327	9.3%	12,000	129,772	9.3%
オランダ		825,285	0.0%		1,271,269	0.0%
ポーランド	1,261,969	8,697,557	14.5%	1,983,324	13,612,330	14.6%
ポルトガル	767,345	4,058,460	18.9%	868,009	4,733,350	18.3%
ルーマニア	1,150,796	8,127,996	14.2%	1,317,644	9,441,428	14.0%
スウェーデン	385,193	1,763,565	21.8%	962,150	4,371,770	22.0%
スロベニア	199,450	837,850	23.8%	265,933	1,107,214	24.0%
スロバキア	360,246	1,559,692	23.1%	482,650	2,099,200	23.0%
英国	431,949	5,195,417	8.3%	575,028	6,908,235	8.3%
EU28 か国	16,323,997	99,779,745	16.4%	24,656,994	150,890,857	16.3%

資料：欧州委員会農業総局（DG-Agri）への聞き取り調査より筆者作成。

各加盟国・地域は、FADN を用いた算出結果、更に最高単価の上限や自国の予算制約等を踏まえて補償程度^②を検討し、「山岳地域」、「自然制約地域」、「特定制約影響地域」の3類型ごとの面積単価を決定する。なお、農業活動に影響する地域性(制約度合い)を考慮して、各類型内で更に区分を設けて異なる支払単価を設定、あるいは経営タイプや土地利用、家畜の飼養有無に合わせて単価を設定している加盟国・地域もある。平等性を考慮した措置と言える。また、オーストリアでは制約項目をポイント化し、個々の農家が立地している環境に応じた累積ポイントに合わせて面積単価を決定している。詳細は第11表に示した。

なお、複数年(例えば7年間の農村振興プログラム中)にわたって同一の面積単価を用いる加盟国・地域と面積単価が各年度予算の影響で毎年変動する両タイプが存在している。

第11表 地域性等を考慮したANCs支払単価の設定

	内容
経営タイプ型	ルクセンブルクでは、専業農家と兼業農家(<20時間/週)で異なる単価を設定。
地域×土地利用型	スロバキアでは、例えば自然制約地域を土壌条件等に合わせて六つに分類し、それぞれに単価を設けているが、更に畑地と牧草地で異なる単価を設定している(6分類×2土地利用=12の面積単価が存在)。牧草地の方が20~30€/haほど高く設定されている。
地域×営農タイプ型 (または上乘せ)	農業活動に影響する地域性(制約度合い)等を考慮して、各地域類型の中で更に区分を設け、異なる支払い水準を設定。これに加えて有畜の場合、単価の上乗せがなされるケースが多い。有畜の基準は、各加盟国が定める最低家畜単位等による。フィンランド、チェコ、ドイツ・ヘッセン州等、多くのANCs支払実施国で採用。
個別農家ポイント制	制約度合をポイント化し、個々の農家の母屋が立地している環境に準じて累積ポイント数を計算。各農家の総合ポイントに合わせて面積単価が決定。オーストリアで採用。オーストリアの場合、アルム(Alm)は別単価で計算。

資料：各加盟国・地域の農村振興プログラムを参考に筆者作成。

(7) 受給額の削減・通減

経営規模の違いに伴う受給額の不平等を是正するため、ANCs支払の高額受給者には累進減額が適用される(EU規則1305/2013の31条(4))。加盟国は農村振興プログラムで一定の基準額を定め、それを上回る支払いについては累進減額を課さなければならない。また、法人や集団の場合、各加盟国・地域はこの累進減額を構成員の段階で適用することもできる。

典型的な例は、最初の0~X haまでの農地に対しては100%の補償をするが、次のX~Y haには80%まで、さらにY~Z haまでは50%という具合にし、Z ha以上の農地に関しては支払われない。詳細は、フィンランド、チェコ、オーストリアの取組例を参考にされたい。

1) フィンランドの取組例：他加盟国と比較した単価計算

EU 最北の農業国であるフィンランドでは、北緯 62 度以北は山岳地域、それより以南は自然制約地域に指定される。全国土が LFA に該当するため、面積単価の算出においては、他加盟国の FADN データが用いられた。具体的には、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加盟国の 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）の耕種農家の経営データを使い、ha 当たりの農家所得⁽³⁾を比較した。この結果、最も生産環境の近いスウェーデン南部においても農家所得（2007-2011 年の平均値）はフィンランドよりも 390 ユーロ/ha 高かった。同様に耕種と有畜農家の農家所得を計算・比較したところ、有畜農家のほうが低いことが示された。

他加盟国との比較、定められた最高単価額や自国の予算制約等を踏まえ、第 12 表の面積単価が決定された。有畜農家へは 60 ユーロ/ha が上乘せされる。なお、有畜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 以上の場合である。

ただし、支払額は受給面積に応じて累進減額が適用される。具体的には 150ha までは通常の単価で支払いが行われるが、150ha 以上 300ha 未満の部分に関しては面積単価の 90% 分、300ha 以上では 80% 分となる。

第 12 表 フィンランドにおける ANCs 支払の面積単価

地区	山岳地域（北緯 62 度以北）		自然制約地域（北緯 62 度以南）	
営農タイプ	耕種農家	有畜農家	耕種農家	有畜農家
2015-2017 年	217 €/ha	277 €/ha	242 €/ha	302 €/ha
2018 年	212 €/ha	272 €/ha	237 €/ha	297 €/ha
2019 年	217 €/ha	277 €/ha	242 €/ha	302 €/ha

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査より筆者作成。

注：自然制約地域の有畜農家の単価は 250€/ha を超えているが、欧州委員会より承認を得ている。

2) チェコの取組例：査定係数を用いた面積単価

1 戸当たりの平均農地面積が EU 内でも極めて高いチェコでは、山岳地域、自然制約地域、特定制約影響地域の 3 区分を設けている。山岳地域については、標高等を考慮してさらに 5 分類（H1～5）、自然制約地域については、制約度合い考慮して 3 分類（O1～3）を設置し、各面積単価を設定している。

面積単価の算出は FADN データに基づく。まず、LFA で営農することに伴う所得損失分の 49～100%を標準単価として設け、そこに第 13 表で示した制約の度合いと草地の有無（有畜）を考慮した査定係数を掛け合わせて計算するシステムになっている。なお、有畜農家とみなされるのは飼養している家畜単位（livestock unit: LU）が 0.3LU/ha 以上で、牧草地の管理を行っている場合である。

例えば、標高 800 メートル以上の高地で畜産を営む農業者への支払い単価は次のように計算される。

$$118 \text{ €/ha} \times 1.36 \text{ (標高 800m 以上の査定係数)} \times 1.37 \text{ (畜産農家の査定係数)} = 219 \text{ €/ha}$$

第13表 チェコにおけるANCs支払の面積単価

			有畜農家	耕種農家
		査定係数	137%	58%
山岳地域 標準単価：118€/ha（条件 不利損失額の49%分）	H1（標高 800m～）	136%	219 €/ha	93 €/ha
	H2（標高 700m～800m）	128%	206 €/ha	87 €/ha
	H3（標高 600m～700m）	90%	145 €/ha	61 €/ha
	H4（標高 600m 未満かつ傾斜 15%以上の面積が 50%以上）	109%	176 €/ha	74 €/ha
	H5（標高 600m 未満かつ傾斜 15%以上の面積が 50%未満）	82%	132 €/ha	56 €/ha
自然制約地域 標準単価：67€/ha（条件不 利損失額の49%分）	O1	136%	124 €/ha	53 €/ha
	O2	107%	98 €/ha	41 €/ha
	O3	80%	73 €/ha	31 €/ha
特定制約影響地域 標準単価：49€/ha（条件不利損失額の100%分）		-	67 €/ha	28 €/ha

資料：Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014) Rural Development Programme 2014-2020.

高額受給の場合には累進減額が適用される（第14表）。満額支給される最大面積が300haであるように、設定されている農地面積および設定幅が他加盟国と比較しても極めて広い。小規模経営数が全体の85%を占めながらも、これらの経営面積は全体の8%、その一方で、経営面積500ha以上の農業経営体数が全体の4%でありながら、これらの経営面積は全農地の71%を占めるというチェコ農業の特徴を反映している（Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014)）。

第14表 保有農地面積に合わせた面積単価の設定

保有農地面積	受給単価
300ha 未満	全額支給
300ha 以上, 500ha 未満	10%減額
500ha 以上, 900ha 未満	18%減額
900ha 以上, 1,800ha 未満	22%減額
1,800ha 以上, 2,500ha 未満	27%減額
2,500ha 以上	30%減額

資料：Ministry of Agriculture of the Czech Republic
(2014) Rural Development Programme 2014-2020.

3) オーストリアの取組例：制約ポイントを用いた農家ごとの面積単価

国土の半分が山岳地域であるオーストリアでは、自然等制約地域内における地域ごとの

面積単価を設けるのではなく、個々の農家が直面している制約に焦点を置き、それらをポイント化し、累積ポイントに応じた個別の面積単価を算出する。つまり制約がより厳しい条件で営農する農家ほどより高い支援を受けることができる。

制約ポイントは、Handicap-Value-Points（英 HNVP, 独 EPS : Erschwernispunktesystem）と呼ばれ、第15表に示したように「地勢」と「気候と土壌」に関する諸々の制約に対して、それぞれ HNVP が設けられている。

第15表 Handicap-value-points (HVP) の設定

A	地勢	最大ポイント数
1	急傾斜	280
2	1ha 未満の圃場が点在	30
3	伝統的な放牧（季節に応じて標高を変える）	10
4	農場へのアクセス（ロープウェーの有無も含む）	25
5	農道（Side-roads）の維持管理	15
	小計	360
B	気候と土壌	最大ポイント数
1	極端にアクセスが悪い	10
2	農場の気候条件	60
3	農場の標高	50
4	生産性（BKZ：土壌評価・水分状況・傾斜・気候を合わせて算出）	60
	小計	180
A+B	合計	540

資料：BMLFUW (2015) Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/201.

申請者は該当する項目に応じた HNVP の合算値をだし、第16表で示した計算式によって面積単価を算出する。保有する面積が大きいほど支払いが減少する制度となっており、70ha以上の農地に対しては支払いが行われない。また有畜農家（牛・羊・山羊等の反芻動物の家畜単位が 0.3LU/ha 以上）に対して、面積単価が高くなるよう設定されており、特に小規模有畜農家に手厚い支援がなされる。

なお、総合 HNVP が 5 以下の農家、もしくは生産性（BKZ）が 45 を超える農家は、一律 25 ユーロ/ha が 70ha を上限に支払われる。また、共有放牧地を含むアルムの放牧地には、別途、面積単価が設定されている。

第16表 農地面積と支払の単価設定

面積	有畜農家	無畜農家
0～10 ha	2.10€×HVP+65€	0.70€×HVP+40€
>10～30 ha	0.38€×HVP+50€	0.30€×HVP+35€
>30～40 ha	0.30€×HVP+35€	0.25€×HVP+25€
>40～50 ha	0.24€×HVP+25€	0.20€×HVP+20€
>50～60 ha	0.20€×HVP+20€	0.16€×HVP+15€
>60～70 ha	0.16€×HVP+16€	0.12€×HVP+10€
70 ha 以上	0	0

資料：BMLFUW (2015) Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/201.

(8) 自然制約地域から外れた地域への緩和措置

新しい地域区分基準の導入に伴って支払い対象外となった地域の既存の受給者に対しては、最大4年間の移行緩和措置がとられている。具体的には、対象から外れた年度は、前年度のNH支払額の最大80%分の受け取りが可能である。ただし、それ以降は補助率が年々逡減し、2020年には20%まで減少となるように設定する。2020年以降の緩和措置は無い。

2019年に新しい地域区分を導入する多くの加盟国・地域では、緩和措置は実質2019年と2020年の2年間だけとなる。

(9) 受給要件

平等かつ効果的なANCs支払の実施には受給者の適切なスクリーニングが必要である。現行のANCs支払の主な受給要件は以下のとおりである。

- EU規則1306/2013の32条で定められた地域内（つまり山岳地域、自然制約地域、特定制約影響地域のいずれか）で農業活動を行い、かつEU規則1307/2013の9条および国内関連法で定められた活動農業家（Active farmer）であること
- EU規則1306/2013の92条のクロスコンプライアンスを遵守していること

活動農業家（Active farmer）とは、農業を主要収入源としている営農実態のある農業者のことを指す。非農業者でありながら受給実績のある者を排除するため、現行CAPより直接支払（第一の柱）を受給する際の要件として組み込まれた。定義に関しては、各加盟国で規定ができる。同様にクロスコンプライアンスの遵守も直接支払の受給要件となっている。つまり、「EU規則1306/2013の32条で定められた地域内」で営農していればANCs支払は極めて直接支払の上乗せ支払い的な要素が強い。ただし、これ以外の要件として最小面積を利用し、さらに家畜について一定の飼育密度以下であることを定めている国・地域もある。

1) 申請可能な最小・最大面積の設定

1999年の欧州委員会規則（EC 1257/1999）14条（2）では、受給要件として「支払い可能な最小面積を定めること」を義務づけていたが、現行のEU規則には本要件の記載はない。ただし、直接支払（第一の柱）の受給に際して、受給者の規模に関する要件が課されている（EU規則1307/2013の10条）。具体的には、自国の農業経済構造を考慮し、受給額が100～500ユーロ/年未満あるいは利用農地が0.1～5ha未満のいずれかに該当する場合は支払われない。この措置は微少な支払いを実施するためにかかる行政コストを回避し、効率性を向上するためである。本要件との明確な関連性は確認できていないものの、現行制度下においても多くの加盟国・地域でANCs支払を受給する際に最小面積を設けている。

第17表は、ANCs支払の申請が可能な最小面積について、欧州環境政策研究所（IEEP）が調査した2004-2005年度の設定値と筆者が各加盟国の農村振興プログラムを調査して得た現行制度下の設定値を比較したものである。多くの加盟国では10年を経た現在も同じ設定値を維持しており、1haあるいは3haに集中している。なお、筆者が確認できた中で設定値が最も高いのはフィンランドで、当国では従前の3haから5haへと拡大している。

第17表 ANCs支払が申請可能な最小面積（2004-05年度と現行制度との比較）

面積（ha）	2004-05年度	現行制度（2014-2020）
0.1124	マルタ	マルタ
0.15	マデイラ諸島	
0.3	キプロス	キプロス、ラトビア、ルーマニア
0.5	オランダ、ポルトガル	クロアチア
1	エストニア、リトアニア、ハンガリー、ポルトガル、スロベニア	チェコ、スロバキア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド
2	ギリシャ、スペイン（カナリア諸島は1ha）	ワロン地域、オーストリア、デンマーク
3	ワロン地域、アイルランド、フランス（海外県・海外領土は2ha）、ルクセンブルグ、フィンランド、スコットランド、北アイルランド	アイルランド、ドイツ・ヘッセン州、ルクセンブルグ、スコットランド、北アイルランド
4	-	スウェーデン
5	チェコ（有機農家は1ha、自然公園および保全地区内は2ha）、デンマーク	フィンランド
6	ウェールズ	-
10	イングランド	-

資料：IEEP(2006) “An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 member states of the European Union”および各加盟国・地域の農村振興プログラム・補助金交付要綱を参考に筆者作成。

注．現行制度に関して記載のない加盟国は、資料が見つからなかったためであり、実施していないという意味では必ずしもない。ただし、オランダ、エストニア、ウェールズ、イングランドはANCs支払を行っていない。デンマークについては、現行制度では第一の柱で実施している。

また、前述の最高単価（山岳地域は最高 450 ユーロ/ha、自然制約地域は 250 ユーロ/ha）の設置義務、農地面積の増加に合わせた受給額の通減措置とも関連して、申請が可能な最大面積を定めている加盟国もある。例えば、前述のようにオーストリアでは 70ha を越えた分の農地に対しては支払いが発生しない。またアイルランドでは地域区分に合わせて 34～40ha を越える農地分に関しては支払いの対象外としている（第 18 表）

第 18 表 アイルランドにおける ANCs 支払面積単価と申請可能な最大面積

地域区分	分類	単価	申請可能な面積
山岳地域	山岳部	2～10ha 分までは 135 €/ha、それ以降は 112 €/ha。	34 ha 未満。
自然制約地域	制約度（強）	2～30ha 分までは 104 €/ha。	30 ha 未満。
	制約度（弱）	2～30ha 分までは 88.25 €/ha。	30 ha 未満。
特定制約影響地域	沖合の諸島部	2～20ha 分までは 250 €/ha、34ha までは 170 €/ha、40ha までは 70 €/ha。	40 ha 未満。

資料：DAFM (2014) Rural Development Programme 2014-2020.

2) 飼養密度

家畜の飼養密度を ANCs 支払の受給要件として課している加盟国もある。例えば、アイルランド、ポーランド、リトアニアである。ただし、緑の政策である以上、特定品目の生産を刺激する支払いは認められないため、飼養密度の解釈や閾値の設定には注意が必要である。EU 規則 13065/2013 の 31 条 (2) 「Payments shall be granted to farmers who undertake to pursue their farming activity・・・」における Farming activity は放牧活動とも解釈できることから、飼養密度の計算においては、牧草地のみを対象とする等、飼養密度を受給要件に課す加盟国では、生産刺激的な施策でないことを示すためにも国内平均以下の値を設定する等の工夫をしている。

3) 5 年間の営農継続要件の廃止

1999 年の欧州委員会規則 (EC 1257/1999) 14 条 (2) では、支払い可能な最小面積の設置に加えて、最低 5 年間は申請した農地において営農活動を継続することを受給要件としていた。しかし、現行 CAP より、本要件は EU 規則に明示されていない⁽⁴⁾。これを受けて、多くの加盟国・地域では本要件を廃止し、単年度ベースの支払いへと切り替えている。ただし、2014 年以前から NH 支払を受給していた者で受給期間が 5 年未満の場合には、2014 年以降も累計 5 年が経過するまで継続要件があてはまる。なお、新しい地域区分基準が導入された自然制約地域に関しては、地域が最終確定するまでは旧制度である NH 支払を継続できる⁽⁵⁾。そのため、自然制約地域のみを NH 支払の対象としているルクセンブルグでは、新区分が確定していないことを理由に少なくとも 2018 年度の支払いまでは 5 年間の営農継続を要件化している。

5 年間の営農継続要件が廃止された背景には様々な要因があると考えられる。欧州委員会

での聞き取り調査によれば、申請手続の効率化ならびに行政コストの低減を図ったことが第一理由と考えられる。前述のように、ANCs 支払は受給要件等において直接支払（第一の柱）との親和性が高く、受給者はこの直接支払に付随する形で ANCs 支払も同時申請する⁶⁾。ANCs 支払では、自身の農地が LFA 内に該当するか否かが重要事項であるが、該当さえしていれば、単年度ベースである直接支払の上乗せという形で申請を済ますことができるため効率的である。

また 5 年間の縛りを設けることの問題点は、申請者が継続的に営農しているのかを毎年度観察する必要がある、行政コストがかかることであった。近年では、支払いの公正さ、透明性の向上に向けたオンライン申請の普及が進んでおり、これに合わせて全国の圃場地図がデジタル化され、定期的に圃場のリモートセンシング画像や航空写真が更新されている。これらのデジタル技術を用いることで年ごとの審査が容易になり、前述の申請手続の効率化と合わせて、単年度の観察がスタンダード化している。

また 2000 年代前半から半ばの政策転換に伴い、耕作放棄自体がそれ以前に比べて問題となくなっており、耕作放棄抑制のための 5 年間の縛りが不要になっていることも一因と言える。例えば、直接支払のデカップル化は、品目問わず最低限の農地管理（クロスコンプライアンスの遵守）を行えば直接支払を受給できる。このため、粗放的な草地でも支払い対象となることから、条件の悪い土地においても農地としての管理を継続するインセンティブが働いている。また、多くの加盟国・地域では水枠組指令 (Water framework directive) の下、家畜排せつ物を農地に散布できる量が農場レベルで制限（通常 170kgN/ha）されている。このため、大規模畜産農家は積極的に農地を確保・維持したがる（農場レベルでの面積＝分母を拡大する）傾向にある。

筆者らが行ったフィンランドおよびドイツ・ヘッセン州での調査によれば、営農継続要件が廃止されたことによる行政および農家への影響はさほど見られなかったという。これは、5 年間の継続要件を課せられていた時でも、申請者は毎年 NH 支払の申請書を提出する必要があったため、手続き上の大きな変化はなかったからである。

ただし、フィンランドでは面積単価が従前の複数年固定型から毎年変動型（第 12 表を参照）となり、各年度の農村振興プログラム予算執行状況により、単価が増減するリスクが増えた。逆にドイツ・ヘッセン州では、従前では年度末に余った予算を NH 支払に回す（つまり面積単価は残りの額を LFA 総面積で除した額）という措置を取っていたため変動型であったが、今期の農村振興プログラムでは、ANCs 支払全期間中の総予算を事前確保したため面積単価固定型となった。

また、農家にとっては、5 年間の継続要件および単価固定制度の下であれば最低 5 年間の支払いが常に補償されると認識していたが、単年度へ移行したことで受給額が下がったり、制度が廃止されたりする政治リスクへの危機感が増すことになった。

他方、5 年間の途中で仮に離農しなくてはならなくなった場合、受給初年度まで遡って全額返還を求められる遡及返還措置も廃止されたため心理的プレッシャーが解消されたという意見もあった。以下、両体系の長所と短所を第 19 表にまとめた。

第19表 農業者と行政から見た継続要件の長所と短所

農業者	長所	短所
5年間の 営農継続	・ 期間中は補償が約束されている	・ 特になし
継続なし (単年度)	・ 遡及返還措置のプレッシャーが解消 ・ 農地の取得、借地の行政手続が簡易	・ 政治リスクに伴う、支払額の低下・停止への危機感。
制度設計	・ 多年次財政枠組内で <u>面積単価固定型</u> の場合は、年によって受給額が変動する心配がいない。	・ <u>面積単価変動型</u> の場合、単価が前年度より下がる可能性がある。

行政	長所	短所
5年間の 営農継続	・ 特になし	・ 営農活動が継続されているのかを経年的に確認する必要がある。
継続なし (単年度)	・ 監査が簡易 ・ 公金支出の透明性が高まる ・ 農地の取得、借地の行政手続が簡易 (農地の流動化を促進)	・ 特になし

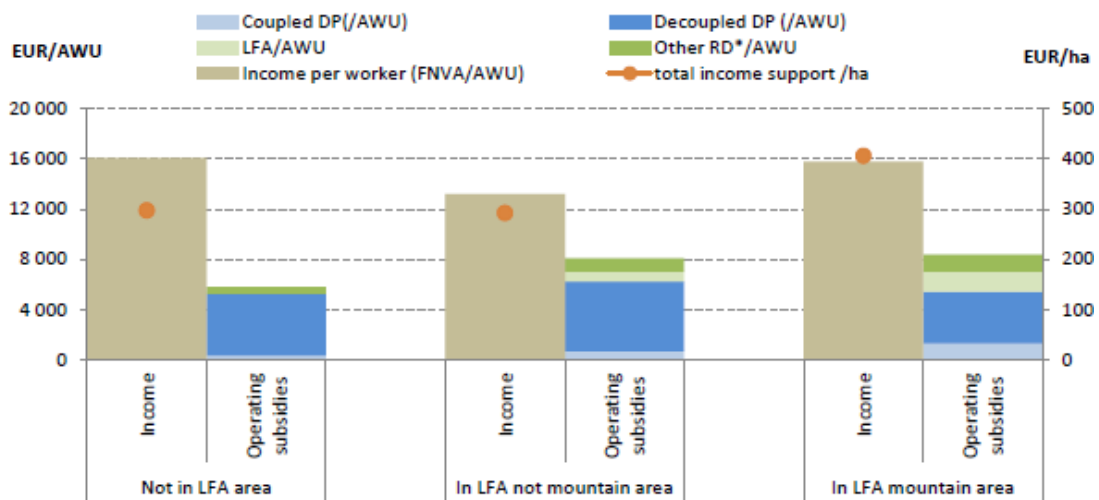
資料：欧州委員会、フィンランド、ドイツ・ヘッセン州での聞き取り調査より筆者作成。

(10) 補償レベル

ANCs 支払制度は農業所得にどの程度の影響を与えているのだろうか。参考までに欧州委員会が2018年3月に公表した試算結果を以下に示す。なお、2013～2015年のFADNデータの平均を用いたものである（よってNH支払とANCs支払の差異は考慮なし）。

第2図は、「非条件不利地域」、「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」、「山岳地域」における「フルタイムの労働者1人当たりの農業所得⁽⁷⁾」およびそれに占める各種補助金の内訳をEU平均値で比較したものである。また、それぞれの1ha当たりの補助金額も示している。

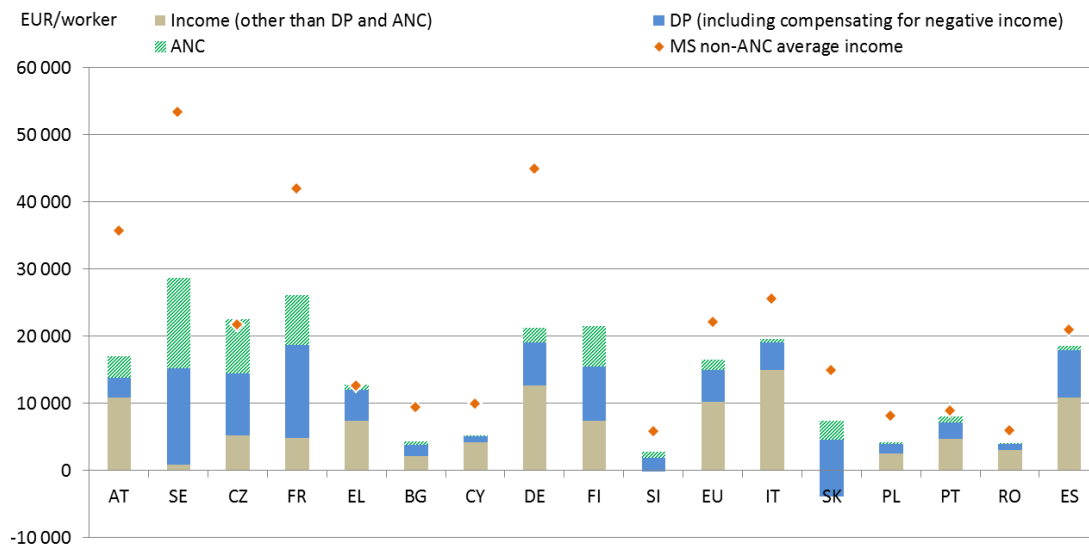
第2図が示すようにLFAは総じて非LFAよりも農業所得が低く、特に「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」が最も低い。1ha当たりの補助金額は「山岳地域」で顕著に高いが、それ以外の2地域では大きな違いはない。他方、補助金の総額は条件不利地域の場合、農業所得の半分を占めるが、非条件不利地域では3分の1ほどである。農業所得において、NH/ANCs支払は重要な貢献をしているものの、その他の農村振興プログラム施策（農業環境支払等）や直接支払の貢献も高い。つまり重層的な支援がなされている。



第2図 農業所得に占める補助金割合（2013-2015年度のEU平均）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

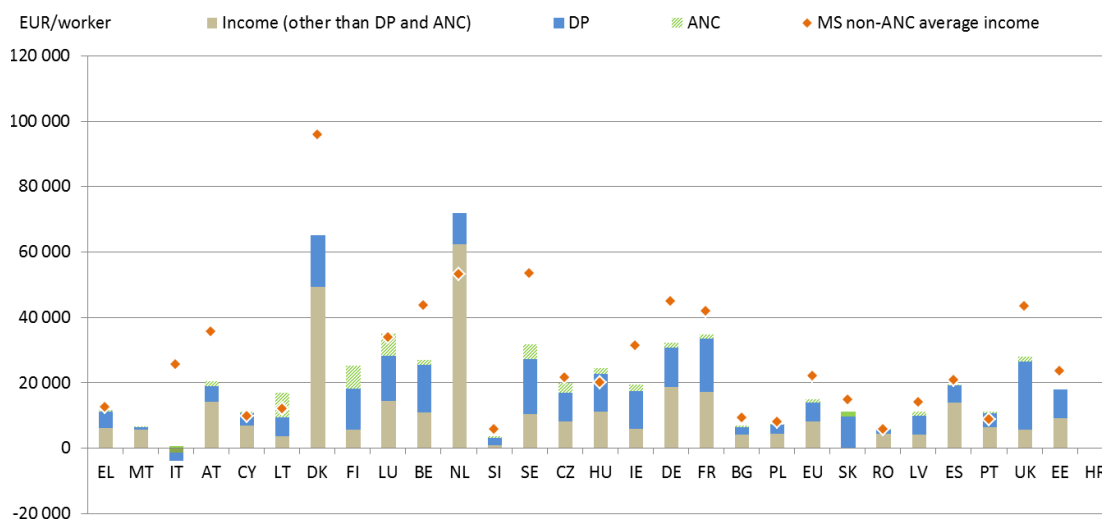
他方、加盟国別に見ると補助の内容に差があることが読み取れる。まず第3図は、「山岳地域」における平均農業所得と補助金の内訳、そして自国内の非LFAの農業所得とを比較したものである。図からわかるようにチェコ（CZ）やギリシャ（EL）では補助金によって非LFAと同等の所得が得られているが、オーストリア（AT）やスウェーデン（SE）、ドイツ（DE）ではその格差が顕著に大きい。しかし、この格差は山岳地域の農業システム（主に牛や山羊、羊の放牧、オリーブ栽培等）の特殊性によるものとも理解できる。また、欧州南部（イタリア、スペイン、ギリシャ、ポルトガル）では、非LFAとの所得の格差はそこまで大きくないが、NH/ANCs支払による補助がそもそも少額であることも特徴である。



第3図 農業所得に占める補助金割合（山岳地域）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

第4図は「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」の結果を示している。総じて非LFAとの所得格差が見られる。なお、オランダ(NL)やハンガリー(HU)、リトアニア(LT)は例外であるが、オランダは現行CAPよりANCs支払を実施せず、ハンガリーも2020年に支払いを終了する。フィンランド(FI)とリトアニアを除き、NH/ANCs支払が占める割合は、「山岳地域」と比べて低いことがわかる。



第4図 農業所得に占める補助金割合（顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

(11) 申請とデジタル化

ANCs支払の申請に関しては、直接支払（第一の柱）の申請と同時に受け付けている加盟国・地域がほとんどのようである。これは、面積支払に関連する直接支払や農村振興の諸施策（ANCs支払や農業環境支払等）が、農業行政管理統合システム（Integrated Administration and Control System: IACS）に基づいて実施されているためである。IACSとは、欧州委員会規則（1782/2003）に基づいて作られたシステムで、直接支払受給農家が登録されている名簿である。個別農家ごとに農地面積、作目別の作付面積、飼育家畜の種類と種類別の飼育頭数等を把握し、基本台帳として整備されている。

近年、申請手続の正確さと効率化を図るため EUではIACSのデジタル化を推し進めている。リモートセンシング画像や航空写真からの圃場情報がすべて電子データ化され、申請者はコンピューター画面上で自身の所有する農地を照会しながら、管理情報（作付けや施肥等）を入力し、受給権の発行および申請を行う。これにより農業者は申請時の入力ミスを回避でき、また行政側は書類審査等の効率化を図れる。また多くの加盟国では、インターネット環境下でのオンライン申請に向けたシステムの開発・普及を進めている。例えば、日本と同じ国土に5万戸の農家が各地に点在しているフィンランドでは、へき地で営農する農家も平等に申請を受けられるようオンライン申請システムが2008年に開発され、現在では全

申請者の9割以上がオンライン申請を利用している。また、ドイツ・ヘッセン州では経営情報および圃場地図情報、ならびに申請書ファイルが入ったUSBスティックを個々の農家に郵送し、申請者は必要情報を記入し、印刷した申請書を役場に提出する仕組みを現在は利用しているが、2021年にはオンライン申請を開始する予定である。

フィンランドおよびドイツ・ヘッセン州における電子申請の普及状況、そのサポート体制、そして利点を第20表にまとめた。

第20表 フィンランド本土およびドイツ・ヘッセン州における申請の電子化

	申請の電子化	サポート体制	オンラインの利点
フィンランド本土	・2008年よりオンライン申請を開始。 ・マイナンバーを用いてシステムにログインし、必要情報を入力、申請。	・多くの農家が民間のアドバイザーサービスを利用（有償）し、彼らがオンライン申請のサポートまたは代行申請。	・へき地の農家も容易に申請。提出にかかる移動の回避。 ・過去の申請内容に容易に遡れるため、申請忘れや要件を満たさないまま申請する等のミスを回避。
ドイツ・ヘッセン州	・経営情報と圃場地図情報、申請ファイル入りのUSBスティックを個々の農家に郵送。申請者は自身のコンピューター上で入力、印刷、署名して役場に提出。 ・2021年よりオンライン申請の実施予定	・電子申請が困難な農業者は、申請期間中に郡役場の窓口を予約訪問し、職員の補助を得ながら電子申請できる（無償）。	・行政や、アドバイザー、普及員らと画像を見ながら直接的・間接的にコミュニケーションが取れる。 ・書類作成やUSBファイル準備等の省力化。 ・より正確な審査。 ・申請システムと検査システムを一体化することで、検査精度の向上と行政コストの削減が期待される。

資料：フィンランドおよびドイツ・ヘッセン州の聞き取り調査より筆者作成。

（12）審査と罰則

ANCs 支払を含む申請書に関しては、提出後まずすべてが書類審査にかけられる。その後、全申請者数の5%分の農家がランダムにサンプリングされ、彼らに対して実地検査やリモートセンシングの画像による違反行為のチェックが行われる。毎年5%のサンプリング審査の実施は全加盟国で義務づけられている。

造反が見つかった場合、受給額の削減や罰金が課される。例えば、受給者が自身の管理している農地面積よりも広く超過申告をした場合、超過面積分に応じて違反金が徴収されるが、2015年までは超過申請面積の2倍分に相当する違反金額となっていたものが2016年

以降は1.5倍分に緩和された。なお、超過申告面積が全体の3%以下、または2ha以下であった場合には罰金措置は行われない。

また、従来は受給者が意図せず違反を犯してしまった場合や初犯の場合でも、通常の罰金が科されていた。しかし、2016年よりイエローカードシステムと呼ばれる措置が導入され、初犯者に対しては処罰内容が緩和されることになった。このシステムでは、10%以内の超過申請があった際には、それが初犯であった場合に限り、通常罰金の半分（50%）のみが課される。しかし、該当者については翌年も連続して実地検査を受けることが条件となる。

NH 支払に関しては5年間の営農継続要件が設けられており、途中で継続が不可能になった場合には、受給開始年度から遡って全額を返還する罰則（遡及返還措置）が設けられていた。ただし、フィンランドやドイツ・ヘッセン州での聞き取り調査によれば、このように全額を返還するようなケースは非常に希であった。まず、離農の理由が不可抗力（死亡・長期間の病気等）による場合は遡及返還が免除されること、そして、農地を売却・譲渡する際に、新たな管理者が当地で農業活動を継続できれば本措置は適用されないためである。離農した農家の農地では、近隣の農家等により営農が継続されるケースが多い。

（13）その他の施策との関係

ANCs 支払の目的とは、LFA での営農に係る追加的費用と所得喪失を補償することであるが、農村振興政策におけるその他の施策において、ANCs 支払制度で定める LFA 内の申請者に対しては特例的に優遇措置を設けている加盟国・地域もある。

まず、「物理的資産への投資補助（M4）」施策に関して、例えばクロアチアでは自然制約地域および特定制約影響地域で営農する農家からの申請に対しては、通常の補助率よりも更に20%分を上乗せして支援を行っている。

また、「農場およびビジネス開発（M6）」施策では、40歳未満の新規就農者への事業立ち上げ支援として最大7万ユーロの財政支援⁽⁸⁾を行えるが、LFAにおける新規就農を促進するため、特例として同地域で事業を立ち上げる青年農業者へ上乗せ支援を行っている地域もある（第21表）。例えばイタリアのプーリア州ではLFAにおける新規就農者に対して5千ユーロの追加支援を行った結果、本制度の利用者数は条件の良い農村地域（全体の9.9%）や都市近郊（8%）よりもLFA（12%）の方が多かった（European Court of Auditors（2017））。

第21表 イタリアおよびスペインにおける青年就農時の支援内容（2014－2020）

	イタリア：プーリア州	スペイン：アンダルシア地方
助成平均額（€） （最小～最大値）	調査時データ無 （40000～45000）	60,331 （30000～70000）
特例手当	LFA では 5,000€ を上乗せ	LFA では支援額の 10% 分を上乗せ

資料：European Court of Auditors（2017）EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal.

5. おわりに：次期 CAP に向けて

まず本稿のまとめとして、ANCs 支払の実施体系がいかに平等性（Equity）を重視して設計され、効果的（Effective）かつ効率的（Efficient）に実施されているのかを第 22 表に整理した。現行 CAP では大きな制度改正があった。具体的には、加盟国が独自の基準に基づき支援対象となる条件不利地域を指定してきた従来の制度から、気候・土壌・地形に関する EU 共通の客観的な数値基準を用いて地域を指定する制度へと変更された。また、Fine-tuning（微調整）の実施が義務づけられ、投資や経済活動によって制約を克服した地域を排除することになった。この結果、これまでの条件不利地域の指定から外れる地域が多数発生し、農家の反発やそれに対応する地域行政の調整業務等、現場レベルで大きな混乱がもたらされた。

他方、エビデンスに基づく地域区分の指定や受給単価の設定がより徹底され、より平等（Equity）でより効果的（Effective）な条件不利地域政策の実施に向けて前進したと言える。また、申請や審査ではデジタル技術を導入することで、より正確で効率的（Efficient）な施策の実施体系が構築されていることが明らかになった。

第 22 表 3Es の観点から整理した現行 ANCs 支払の特徴

	本稿で確認された主な取組
平等性 (Equity)	- 客観的な数値基準に基づいた EU 共通の地域区分を実現 - Fine-tuning による、支援不要地域の抽出ならびに除外 - 地域性や経営タイプを考慮した異なる支払水準の設置 - 高額受給者への累進減額、受給できる最大面積の設置 - 農村振興政策におけるその他の施策においても、LFA で営農する申請者を優遇的に支援（実施しない加盟国・地域もあり）
効果的 (Effective)	- FADN 等の実際のデータに基づく、面積単価の算出。また、これに伴う過小・過剰補償の回避 - 受給要件（活動農家、最小面積、飼養密度等）を設けることで、真に農村地域の農地維持に寄与する受給者をスクリーニング
効率的 (Efficient)	- 最小申請面積および最小面積単価を設定することで、不要な行政コストを抑制 - 直接支払（第一の柱）の受給要件と整合させ、申請手続を統一 5 年継続要件の廃止に伴う、申請・審査の簡略化 - デジタル技術の導入による、申請・審査の簡易・省力化、そして精度の向上

資料：筆者作成。

最後に ANCs 支払の今後の展望についてまとめる。現在、EU では、現行 CAP の見直しと 2021 年以降の次期 CAP に向けた議論が進められている。現行 CAP 改革では、新しい地域区分基準の導入という大きな変化があり、また 2018 年末の段階でまだに確定できていな

い地域もあったことから、基本的には現行制度の体系が維持される可能性が高い。ただし、次期農村振興プログラムの策定に合わせて、現行 CAP の Fine-tuning で用いられたデータ等は一新する必要がある。

この他、欧州委員会への聞き取り調査によれば、次期 CAP の ANCs 支払では次の点の変更が予定されている。現行 CAP では、環境・気候変動対応に農村振興政策予算の最低 30% を割り当てる必要があり、ANCs 支払への予算割当もこの 30% の一つとしてカウントできるが、次期 CAP ではカウント外となる。これは LFA での農業活動支援が必ずしも環境保全や気候変動対策に直接寄与しないとの認識が強まったためであり、また結果に基づいた (Result-based な) 政策への転換に近年注目が集まっていることもこの決定を後押ししたものと考えられる。実際に多くの加盟国・地域が環境・気候変動対策の実施根拠として、ANCs 支払へ予算配分を行っていることから、この改正は少なからず各国の予算配分に影響をもたらすものと思われる。

また、第2図でも示したように、LFA においても ANCs 支払は全補助金の一部に過ぎず、実際には、核となるデカップル直接支払に農業環境支払や ANCs 支払等を加えた重層的な支援を行っている。他方、現在の EU は英国の離脱、防衛安全保障や移民問題といった様々な問題を抱えており、次期 CAP に割ける予算も減少することが決定している。こういった状況においては、いかに限りある予算を加盟国間・地域間で平等に割り当てるのか、そしていかに効率的 (低コスト) で効果的 (目的の達成) な施策を実施できるのかを考察することがますます重要になる。この点を踏まえ、ANCs 支払をはじめとする諸施策が、次期 CAP ではどう継続・改正されていくのか注視していきたい。

注(1) LEADER とは、フランス語の「Liasons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale」の頭文字をとったもので、日本語では「農村地域における経済振興のための諸活動の連携」を意味する。LEADER 事業の支援とは、小地域のコミュニティがボトムアップで立案する共同の振興構想に対して、革新的な活動を実施するための資金提供のことを指す。

(2) 例えば条件不利地域で営農することによる所得損失分の 80% を補償する等。

(3) 正式には、農家純付加価値 (Farm Net Value Added : FNVA) のことを指す。FNVA は、総生産額－総中間消費額＋補助金－租税公課－減価償却費－賃金－賃貸料－利子で表わされる。

(4) ただし、環境保全の目的を達成するには中長期的な取組が必須であるとの認識から、農業環境支払や有機農業支払に関しては、5～7 年間の活動継続要件が現行 CAP でも課されている。

(5) しかし、山岳および特定制約影響地域では、現行 CAP の農村振興プログラム (2014-2020 年期) の開始とともに ANCs 支払を開始しなくてはならなかった。

(6) ルーマニアのように、直接支払の申請がなければ ANCs 支払の申請を受け付けない加盟国もある。

(7) 農家純付加価値 (Farm Net Value Added : FNVA) を年間労働単位 (Annual Work Unit : 1 年間のフルタイム労働 1 人の労働量を 1 単位としたもの) で除したものの。

(8) 財政支援を受けるには、新規就農者による 5 年間の事業計画の作成と提出が必要。支払いは最低 2 回に分割されて行われることが義務付けられており、2 回目以降の支払いには、事業計画が正しく実行されていることを示す必要がある。受給資格に関しては、将来の農業を担う優秀な若手に対して支援を行うため、十分な農業訓練を受けていること、あるいは申請から 36 か月以内に受けることを義務付けている。

[引用文献]

- BMLFUW (2015) “Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/2015“. Wien.
- Commission of European Communities (2009) “Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps”, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, COM (2009) 161 final, April 21.
- European Court of Auditors (2003) “Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies”, Official Journal, C 151, pp.1-24, vol. 46, June 27.
- European Commission (2016) “Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016 Information note”. Brussels, European Commission.
- European Commission (2018a) “Priorities for 2014-2020.”
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities
- European Commission (2018b) “Rural development 2014-2020: Country files. Brussels, European Commission.”
- European Commission (online) “FAQs Areas facing Natural or other specific Constraints (ANCs),”
https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w11_anc_faqs.pdf (2019年3月6日アクセス)
- European Court of Auditors (2017) “Rural Development Programming: less complexity and more focus on results needed.” Luxembourg, European Court of Auditors.
- European Court of Auditors (2017) “EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal.” Luxembourg, European Court of Auditors.
- European Parliament (2016) “Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy The Common Agricultural Policy 2014 - 2020.” Brussels, European Parliament.
- 平澤明彦 (2015) 「第 IV 部 2014-2020 年 CAP における農村振興政策の概要及び主な変更点」『農林水産省平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書』, 東京, 農林中金総合研究所。
- IEEP (2006) “An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 member states of the European Union” https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2006/lfa/full_text_en.pdf
- Matthews A. (online) “The ANC delimitation controversy continues,” <https://capreform.eu/the-anc-delimitation-controversy-continues/> (2019年3月6日アクセス)
- Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014) “Rural Development Programme 2014-2020”
- OECD (2017) “Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union The Common Agricultural Policy 2014-2020.” Paris, OECD publishing.

第4章 EUの共通農業政策（CAP）の変遷における

政策的要因等の検討

—農産物貿易政策を中心に—

羽村 康弘

1. はじめに

このレポートでは、EUの共通農業政策（以下、CAPという）の変遷について、農産物貿易政策を中心に、政策に影響を与えた域内外の要因を食料安全保障の視点も踏まえて検討する。日本において農業経済学の視点からのCAPの分析例は多いが、国際政治学の視点からのレポートは少ない。このレポートでは主として国際政治学の視点から検討する。特に制度等の概要及び歴史的経緯などの大きな流れの把握に注力した。

このレポートにおいて EU と記載している場合は、特にコメントしない限り、EEC（European Economic Community, 欧州経済共同体）、EC（European Community, 欧州共同体）、EU（European Union, 欧州連合）の総称である⁽¹⁾。

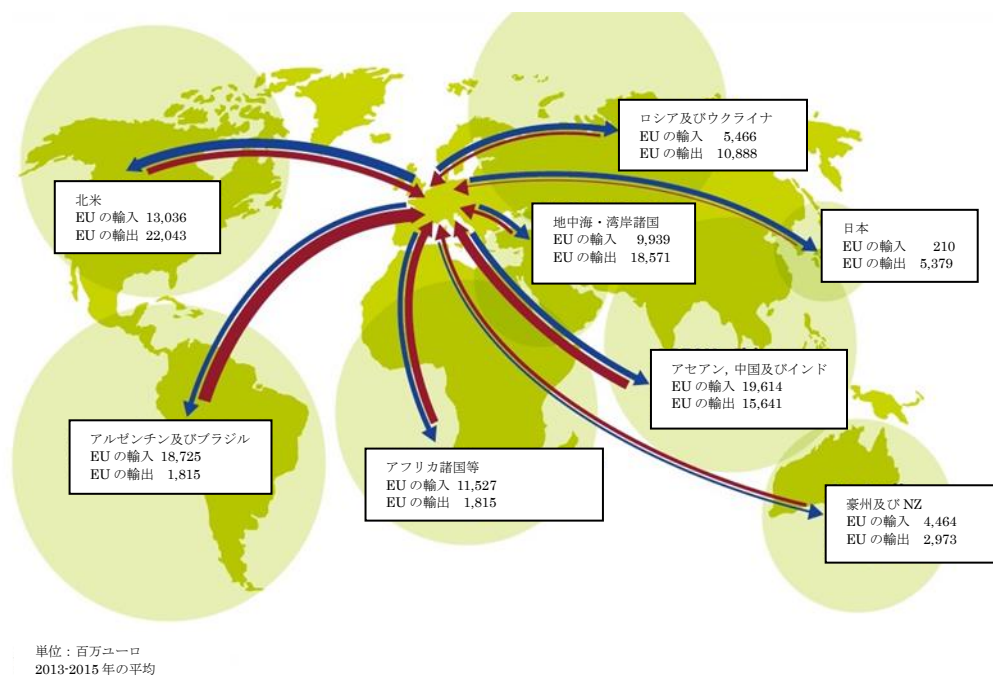
2. EUの農産物貿易を巡る状況

（1）EUの農産物貿易の概況

最初に EU の農産物貿易の状況を概観する⁽²⁾。

EU は、現在では農産物について世界最大の輸入地域であり、かつ世界最大の輸出地域である。現在の EU の農産物貿易は、貿易相手地域によって EU からの輸出が多い地域、EU の輸入が多い地域とばらつきがあるが、全体としてみると輸出と輸入のバランスが取れている（第1図参照）。

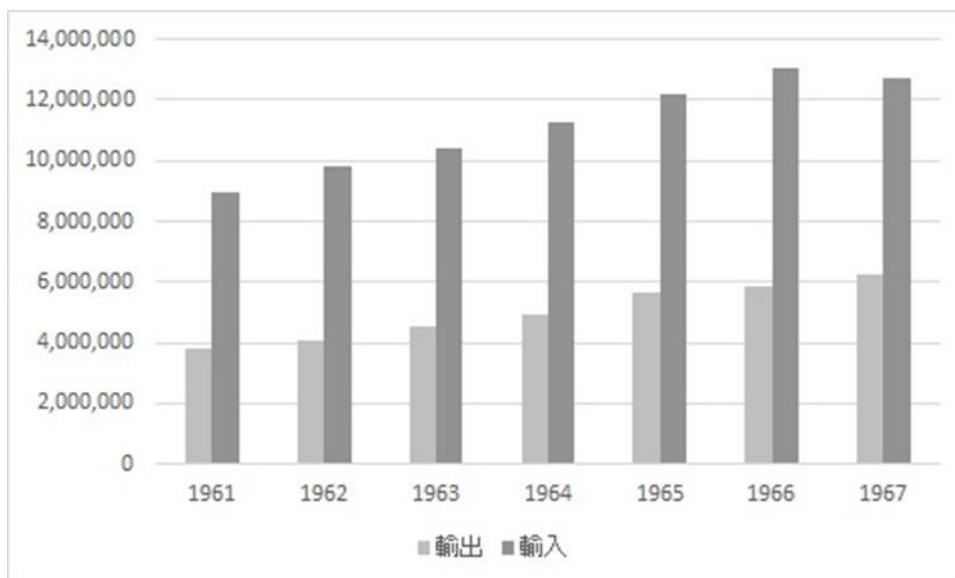
しかしながら、かつてはそうではなく、1960年代においては、輸入が輸出の二倍以上であった（第2図参照）。



第1図 近年のEUの農産物貿易①

資料：European Commission, *The European Union explained: Agriculture*(2017, p15).

単位：1,000 ドル



第2図 1960年代のEUの農産物貿易

資料：USDA(1969)をもとに筆者作成.

(2) EUの各国との貿易協定等締結概況

EUは、基本的にはWTOという多国間の場合を通じての自由貿易体制⁽³⁾の維持・促進が重要との立場をとっており、最近ではWTOの改革提案を日米等と共同で提出しているが、二国間や地域間でのFTAの締結にも熱心である⁽⁴⁾。

世界各国・地域で締結されるFTAの数は、1986年にEUにおいて単一欧州議定書(Single European Act)が調印され、また1992年に北米において北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)が調印された時期以降大幅に増えていくが、EUが交渉を開始し、締結するFTAも1990年中頃より増え始め、2000年以降急激に増えている。EUは、2018年12月時点で、41の国・地域とFTAを締結し、14の国・地域とFTAを交渉中(中断中のもの等を含む)である⁽⁵⁾。ちなみに、日本は17の国・地域とFTAを締結し、七つの国・地域と交渉中(中断中のもの等を含む)である。

ただし、EUと米国、メルコスールやアセアンなど農業国・地域とのFTAの交渉は進展していない。例えばEUとメルコスールとのFTAについては、交渉開始後20年以上にもなるがまだ合意に至っていない。

3. EUとCAP

(1) EUとは

まずは、このような貿易の管理及び貿易に係る協定の主体としてのEUの性格について述べる。

EUについては、主権国家である加盟国で構成される国際機関として見られることもある一方で、加盟国を代表して国際貿易交渉を行う一つの国家と見られることもある。WTOにおける貿易交渉会議においても、EU加盟国の代表がずらっと並んで出席しているものの発言するのは専らEUの代表というように(EUは貿易交渉においては”Single-Voice”で対応するとよく言われる)、他の国や他の地域ではあまり例のない光景が見られる。EUとはどのような主体なのだろうか。

EUの性格については、これまで様々な議論がなされてきたところである。

地域統合一般については、1962年にベラ・バラッサが、第1表のような諸段階を提示した。

第1表 バラッサによる経済統合の諸段階

①自由貿易地域	（域内の関税及び数量制限撤廃）
②関税同盟	（域外との関税の共通化）
③共通市場	（資本や労働などの生産要素の移動に関する制限撤廃）
④経済同盟	（経済政策の調整）
⑤経済統合の完成	（金融政策，財政政策，社会政策及び景気政策の統一及び超国家的な当局の設置）

資料：Balassa (1963)をもとに筆者作成。

EUは、EEC発足以降、時期によって統合進展のスピードは随分違うものの、内容的には経済統合、通貨統合、外交や安全保障の共通化等へと、組織的にはEC、EUへと、徐々に統合の段階を高めてきた。現状は、バラッサの分類によれば第四段階の経済同盟と第五段階の経済統合の中間段階にあるとも言われている（岩田（2015）、5頁）。

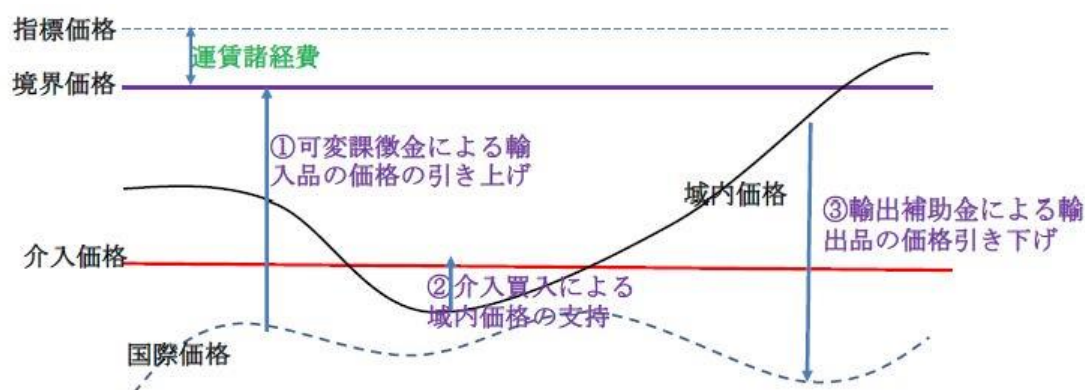
バラッサも経済統合の完成段階において超国家的な当局の設置を求めているが、現段階におけるEUの組織的性格については、見解が分かれている。EUの組織についての見方を二つに分類すると、一つは、EUはまだ加盟国間の政府間関係が主たるものであるとする捉え方であり、もう一つは、EUは国家あるいは擬似国家となっていると捉える見方である。折衷的に「政府間組織でもなく国家でもない、広範な領域にわたってグローバルに活動する混成的な存在(hybrid entity)」とする見解もある（例えば辰巳（2013））。

EUという巨大な組織のどの部門に着目するかによってEUの組織についての理解も変わってくると思われる⁶⁾。本稿の主な検討対象である貿易政策についてもEU加盟国との徹底的な議論及び調整が行われているのであり、国際政治学ではEUの貿易交渉は、国内調整、EU域内の調整及び外国との調整という三段階の調整が必要な「three-level-game」と言われるが（Davis（2003）、p. 20-22）、最終的に国際交渉の場ではEUの代表者が”Single Voice”として国際会議で発言することからも分かるように、一つの国家としての性格が強い。農業貿易政策については、一つの連邦国家に近いとも言われる（Davis（2003）、p. 232）。

そもそもEUの物品貿易の交渉権限を欧州委員会（EC）が排他的に有することについては判例法上確立していたが⁷⁾、2009年に発効したリスボン条約においてそれが明示的に規定された。

（2）CAPについて

1990年代以降数々の改革がなされたCAPであるが、当初のCAPは、1980年代末まで本質的に変わらなかった。基本的な構造は、農産物について、域内においては保証価格に基づき農家へ市場価格支持を提供し、一方域外に対しては輸入課徴金を課するとともに域内からの輸出に対して輸出補助金を提供するものであった。簡単に図示すると第3図のようになる。



第3図 初期のCAPの価格所得政策の仕組み

資料：勝又他 農林水産政策研究所（2016）「EUの新共通農業政策(CAP)改革の概要と実施状況(2016年5月26日研究成果報告会)」より転載。

なお、EU 域内の農産物価格は国際価格より高い場合が通例であり、したがって CAP については、特に当初の CAP についてはその輸入制限的な性格が注目を浴びてきたが、国際価格が EU 域内の農産物価格を上回った時には、逆に輸出税がかけられることになる。これにより CAP は輸出制限的な性格を帯びることになることに注意が必要である。このことについては、11 頁の食料安全保障の項目でももう少し詳しく述べたい。

4. EU の統合と CAP の形成

CAP は長い間 EU の唯一の共通政策であり、欧州統合の骨格とか象徴とも称されてきた。しかしながら、CAP が EU の政治・行政全体に占める相対的な重要性は変化しており、1990 年代に入って EU の統合が大きく進む中で、CAP は欧州統合の中核的政策から外れ始めた（豊（2016））。

このような CAP の EU 政策全体の中における位置付けや、農業以外の他分野からの影響、あるいは他分野への影響について、CAP 成立当初に遡って検討する。

（1）ローマ条約

まずは、欧州統合のプロセス及びその中における CAP の位置付け等について簡単に見ておきたい。

第二次世界大戦後、復興と和解のための欧州統合の政治的プロセスは、エネルギーの分野で、1951 年の欧州石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community, ECSC）の設立から始まった。続いて軍事分野で、欧州防衛共同体（European Defence Community, EDC）が検討されたが、これはフランスの反対で現実されず、次に統合が検討されたのは農業分野を含む経済分野であった。1957 年に調印されたローマ条約で、EEC の設立が合意される、CAP はこのローマ条約において、その基本的な目的や方向性が規定された。CAP は、EU

統合の最初期からその基本的な構成要素として位置付けられていたことになる。

1) EECの目的等

ローマ条約では、EECの「原則(Principles)」を規定する第1部の第2条において、EECの目標を達成する方策として共通市場の設立と加盟国の経済政策を徐々に近づけることを挙げた上で、同部第3条において、共同体の活動として、

- ① 域内の関税・輸入及び輸出制限の撤廃、
 - ② 域外共通関税の設定、
 - ③ 人、サービス、資本などの移動に関する制限撤廃、
 - ④ 共通運輸政策とともにCAPの開始、
- を挙げている。

これら各活動については、第1表のバラッサの分類に照らし合わせてみると、①が「自由貿易地域」、②が「関税同盟」、③が「共通市場」、④が「経済同盟」に近いのではないかと考えられる。ただし、①は輸出に係る制限撤廃まで含むことから、主として輸入制限について規定する一般的な自由貿易協定より一歩進んだ「自由貿易地域プラス」であると考えられる。一方で、④はローマ条約発効の時点では対象分野が運輸や農業に限られることから「経済同盟マイナス」であると考えられる。

2) CAPの目標等

「共同体の基礎(Bases of Community)」を規定するローマ条約第2部においては、特に「農業」に係る章を、「自由な物の移動」「自由な人、サービス、資本の移動」「運輸」に係る章とともに設けて規定している。

具体的には、同章の第39条において、CAPの目的として、

- ① 農業の生産性を向上させること、
 - ② ①によって、特に各農家の収入を増加させることで農家の適正な生活水準を保障すること、
 - ③ 市場を安定させること、
 - ④ 安定的な供給を保障すること、
 - ⑤ 消費者に適切な価格での供給を保障すること、
- を定めている。

同時期の1961年に制定された日本の農業基本法と比べると、CAPは生産性の向上(①)と農家の収入の増加(②)との間に明確に関係性を持たせて生産性の向上により農家の収入を増加させるというニュアンスの表現になっていること、更には消費者に適切な価格での供給を保証することを定めるなど消費者の視点が明示的に入っていることが特徴的である。

(2) CAP三原則

これらの目的を達成するための具体的な政策として、1960年代初めに次のCAPの三原

則が形作られた (European Communities Commission(1975))。

- ① 単一の市場を創設して共通価格を維持すること (Market unity, 域内で農産物が自由に移動できるようにすること),
 - ② 域内産品優先 (Community preference, 域内の農産物は域外のものより優遇されるということ),
 - ③ 共通財政 (Financial solidarity, CAP の財源は EU の共通財源で賄われるということ)
- この後の CAP の歴史は、上記三原則が徐々に崩れていく過程でもあるが、詳細は 21 頁で述べる。

(3) CAP が EU 統合プロセスの最初期から共通政策として実施された事情

EU では、各加盟国の立地条件を反映した多種多様な農業生産が行われている。生産対象のみならず、生産主体 (農業構造) もまた不均一である (松田 (2011))。したがって、その農業政策も各国ごとの差異が大きく、共通政策の形成には他の分野以上の困難が伴う⁽⁸⁾。

実際に、CAP 生成時において、例えばオランダは畜産国なので安価な飼料を求めており、CAP の価格所得政策による高い域内価格に反対した (David (2015), p.9)。

なぜ CAP は、第二次世界大戦後の復興と和解のための欧州統合の政治的プロセスの最初期から検討され、最終的に各国は自国の農政遂行権を放棄したのだろうか。この点は、その後の CAP の変化、更には今後の CAP を考える上で有益な視点を提供すると思われるので、本項では主としてこの点について検討してみたい。

1) 域内の事情

まずは、EU 域内の政治的事情から見ていきたい。

一般的に「通説」としてよく紹介される見解は、工業製品の輸出を増やしたいドイツと、農産品の輸出を増やしたいフランスの利害が合致したというものである。ドイツ・フランス間に「great grain deal」があったとも表現される。実際に、フランスは EU 市場における穀物や生乳の市場シェアを拡大している (第 2 表参照)。

第 2 表 フランス農産物の域内市場シェアの拡大

		1960 年	1967 年	1980 年
穀物	百万トン	23	32	48
	(%)	(33)	(36)	(40)
砂糖	百万トン	19	12	26
	(%)	(33)	(20)	(32)
生乳	百万トン	23	27	32
	(%)	(26)	(28)	(28)

資料 : Noort (2011, p194, Table 9.3) .

しかし、この「通説」に対しては、そもそもフランスがかつて穀物輸出について大きな利害を有していたかどうか疑問も呈されている（Noort (2011), p.198）⁹⁾。

一方で、ドイツが工業製品の輸出のために自国の農家を犠牲にしたということについても疑問が呈されている。ドイツは農家を犠牲にする意思はなく、ドイツが求めた高い価格支持を他国が認めたので CAP を受け入れたという考え方であり（Davis (2003, p. 237)）、この考え方によればドイツは自国の農産品を取引材料としては使っていないということになる。

他の説としては、フランスとドイツは農産物価格についてはほとんど同一線上に並んでいたものであり、ドイツ、フランス両国は EU の工業製品の市場を目指し、オランダが EU の農産物の市場を目指していたという見解も提示されている（渡辺 (1994), p. 30）。

なお、域内の各国間の事情はどうであれ、各国内においては、経済成長の過程では農業分野の資源を他分野に移すという改革を行わざるを得ないという事情がある。各国政府は、「その改革にあたって生じる軋轢を国内的対立の温床とするよりは、むしろブリュッセルに持ち込んで、各国間で利害対立する経済的・政治的問題として調整する方が国内の政治的安定化を図るための得策としたからに他ならない」という見解（渡辺 (1994), p. 72）にも説得力がある。実際に、CAP は加盟国内の相対立する利害関係者間の政治対立から農業政策を隔離するのに役立った（Rieger (2005)）。

以上、とても「通説」が存在するとは言えないような状況であるが、いずれにせよ、欧州内の農業上の課題等の経済上の課題を解決するために CAP という手段が採用されたというよりは、欧州統合という大きな政治的な課題が先にあって、それを実現するために CAP という政策も一つの重要な手段として援用されたという説明も成り立ち得る。

2) 対外的な事情

欧州各国の意図がどうであれ、その地域統合は、域内外で関税や数量制限について扱いを異にするのであり、第二次世界大戦後のブレトン・ウッズ体制下における内外無差別の原則に反するブロック経済化の要素があることから、米国等各国は批判的に厳しい目を向けた。

こと農業分野に関していえば、ウェーバーを獲得した米国に農業保護の面で対抗するために GATT24 条の関税同盟の手段を援用したという見解（豊 (2016), p.13）は興味深い。ただ、米国は 1951 年にウェーバーを獲得済みであるため、GATT の場で欧州の統合に反対することは可能であった。

米国が正面から反対しなかった理由の一つとして、農業分野を含む経済分野以外の政治的な状況を踏まえた配慮が大きく働いたことが考えられる。例えば、米国から見ると欧州の統合は、共産主義が西ヨーロッパへ拡大しないようにする防波堤であった。また、そもそも米国は当時欧州にマーシャルプランを提供し復興を手助けしていたのであり、米国の経済力からすれば、EU の地域統合は大きな問題ではなかった（Davis (2012), p.12）。

ただし、米国も無条件で欧州統合を認めたわけではなく、油糧種子を EU に輸出する際の関税無税化を勝ち取っている。これは食料輸入地域であった当時の EU にとっては大きな

問題ではなかったが、後に食料過剰状態になると大きな問題になり、GATT・ウルグアイ・ラウンドにおいて、EUが「リバランシング問題」⁽¹⁰⁾と称して再提起することになる。

(4) CAPの形成にあたっての政治的事実の重要性

以上、CAPの形成について、欧州統合のプロセスやその中におけるCAPの位置付け、CAPがEU統合プロセスの最初期から共通政策として実施された事情等について、主として政策的な視点から見てきた。

経済的な視点からは、CAPの形成にあたっては、第二次世界大戦時及びその直後の欧州地域の食料不足の経験からくる域内の農業の生産性向上、安定的な供給の確保の必要性といった事情について言及されることがある。日本において第二次世界大戦中及び終戦直後の食料危機の経験が長く国民の記憶に残ったように、欧州においても食料不足の経験がCAPの形成に影響を与えたとする考え方がある。しかしながら、1958年の活動を報告するEEC最初の白書において、当時既に、CAPに関して将来における過剰農産物の処理に係る困難さに対する懸念が記述されている（European Economic Community Commission (1958), p.70）。食料不足への対応という側面は、第二次世界大戦直後の欧州各国個別の農業政策に対してはともかく、各国横断的な政策であるCAPの形成に対しては、最も大きな影響を及ぼしたとまでは言えない。

むしろCAPの形成にあたっては、域内及び対外的な政治的事実がより大きな影響を及ぼした。「農業支持及び保護制度の違いや単一価格を設定するために必要な調整の困難さを考えると、共通市場レジームが導入されたのは、強い政治的なコミットメントがあってこそ可能な驚くべき成果であった」（Harvey (2015), p. 9）のであり、CAPの導入は、欧州の第二次世界大戦後の再建と和解のための政治的な必要性に基づくものであった。

5. EUにおける農産物需給状況などその後の状況の変化

この節では、CAPの成立を受けたその後のEUにおける農産物需給状況の変化を見ていきたい。

大きな流れは、戦中・戦後の食料不足状態を引きずった食料輸入地域の状態から、CAP政策による生産刺激を経て、1980年代には生産過剰状態による食料輸出地域に変化し、財政負担が増えるのみならず輸出により米国等と軋轢が生じ、貿易面のみならず外交全般における外圧を受けるというものになる。

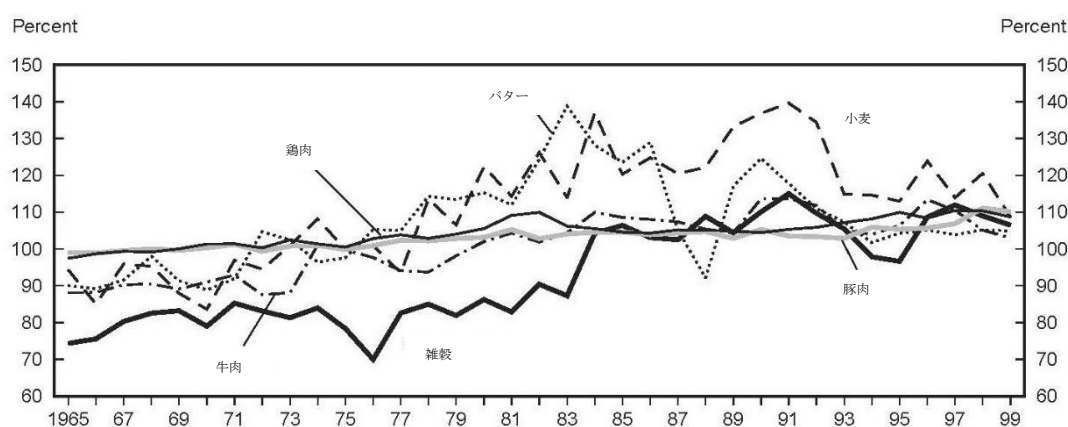
(1) 農産物の生産等の状況

CAPの導入後、農業産出量は最初の10年で30%増加した（Davis (2003), p. 229）。一方、消費量は産出ほど急速には増えず、結局、生産過剰状態になることになった。

なお、上記のとおり、1958年の活動を報告するEECの白書においては、CAPに関して将来における過剰農産物の処理に係る困難さに対する懸念が記述されているが、それだけでなく、過剰農産物が輸出された場合の対外関係に配慮する必要があるとも述べられている。加盟国が増加した影響も考えられるので、CAPのみに起因するとは限らないものの、そこで懸念されたとおりの状況が現出することになった。

（2）農産物の（域内及び域外との）貿易の状況

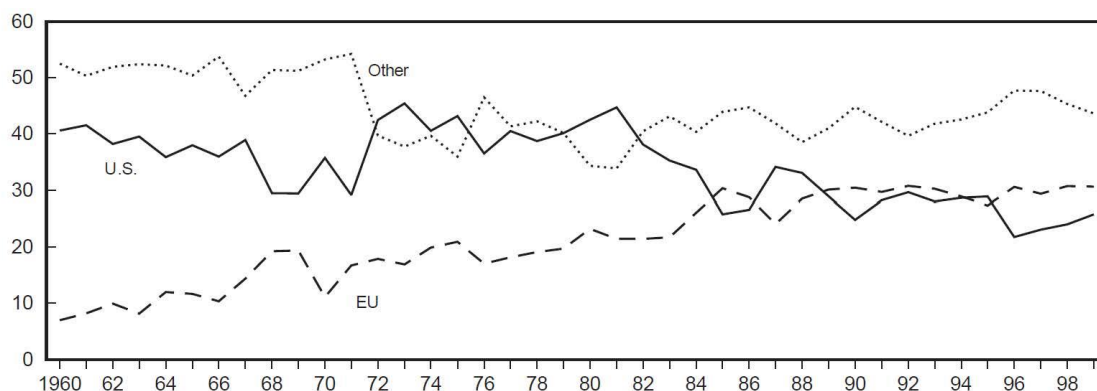
第4図に示されるように、1990年代初めまでEUの主要農産物の自給率はおおむね上昇傾向にあった。



第4図 EUの自給率

資料：USDA, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change* (1999, Figure 2).

また、過剰に生産された農産物については、（可変課徴金等で）事実上の輸出補助金を付けた輸出が行われたこともあり、小麦を例にとると、第5図のとおり、世界貿易に占めるEU産の小麦のシェアは増大し続けることとなった。



第5図 EU産、米国産等の小麦の世界貿易に占める割合（％）

資料：USDA, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change* (1999, Figure 1).

(3) 食料安全保障について

自給率について言及したので、ここで、日本の農政及び貿易政策において関心の高い「食料安全保障」の視点から簡単に EU の農産物需給状況を見てみたい（この項については、1990 年代以降、数々の CAP 改革が行われた後の状況を含めて検討したい）。なお、「食料安全保障」の定義については、時期によって変わってきているが、近年は供給面だけでなく需要面、それも途上国を念頭に個人レベルの食料へのアクセスにも着目するものになってきている。EU のウェブサイトでは、「食料安全保障とは、人々が、健康的な生活を送るため、十分な量の安全で滋養のある、栄養上の必要性及び嗜好に合った滋養のある食料に物理的にも経済的にも何時でもアクセスできる状態⁽¹¹⁾」と説明されており、これは FAO による現行の定義とほぼ同じである。本レポートでは供給量に着目する⁽¹²⁾。

食料安全保障対策は、通常、①国内生産、②備蓄、③安定的な輸入の三本柱で構成される。EU についてこの三点を見てみると、

①国内生産については、CAP によって大きく伸びて、余剰を補助金付きで輸出するまでになった。更には、元々農業国であった東欧諸国への EU の拡大に伴い、量的にも種類のにも増強されることになった。

②備蓄については、財政負担が域内で問題にされるほど積みあがった。

③安定的な輸入（移入）については、EU 自体が大きく拡大したこと、特に農業国である東ヨーロッパの国が加盟したことにより大きく改善された。また、EU は、域内の貿易に関しては、一般的な自由貿易協定より一步踏み込んで輸出規制の導入を禁止しており、EU の拡大に伴い多種多様な食料が賄えるようになった域内からは輸出規制を心配することなく供給を得ることができる仕組みとなっている。

以上、食料安全保障に関しては、いわば「集団的安全保障」的な制度が備えられている⁽¹³⁾。

なお、食料は、価格は長期平均値より低迷する時期が高騰する時期より多いこともあり、価格低迷期の国内農業の保護政策の方に注意が集まりがちであるが、価格が高騰する時には農産物輸出国が輸出規制を行い穀物市場が混乱することになる。CAP についても、価格低迷期における域内農業の保護政策に注目が集まりがちであるが、価格高騰時には域外への輸出に対して輸出規制をかけ国内供給を優先することができる仕組みとなっている。

国連食糧農業機関（FAO）が作成した食品価格指標（第 6 図）では、米国の大豆禁輸等により日本でも混乱が生じた 1973 年前後及び途上国を中心に死者が出るような暴動も発生した 2007 年～2012 年の他、相対的には緩やかではあるが 1996 年前後にも食料価格の高騰が見られる。

EU の CAP においては、価格が高騰した 1970 年代半ば及び 1996 年において、域内の食料価格高騰を防ぐため、可変課徴金制度が逆に輸出税に転化され域内農産物を国際市場で処分する際に輸出税が課されたところである。

以上、CAP は、「食料安全保障」の視点からは、当初意図しないものであったとしても、それを大きく改善する仕組みであったと言える。



第6図 FAOの食品価格指標

資料：FAO Food Price Index (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> (2019年1月31日アクセス))。

- 注 1) 穀物（小麦，トウモロコシ及びコメ），乳製品（バター，全脂粉乳，脱脂粉乳及びチーズ），肉類（鶏肉，豚肉，牛肉及び羊肉），砂糖及び植物油（大豆油，ヒマワリ油，菜種油，落花生油，綿実油，椰子類油，亜麻油及びひまし油）の価格について2002年～2004年の加重平均値を100としたもの。
- 2) 実質価格は世界銀行のManufactures Unit Value Indexを使って名目価格から物価変動の影響を除いたもの。

6. CAP改革① ～ マクシャリー改革

（1）CAP改革概説（マクシャリー改革以後を含めて）

EUは、1990年代初めから大きなCAP改革を矢継ぎ早に行った。

1990年代初め以降のCAP改革の概要を、本レポートの記述に関連のある項目を中心にまとめると以下のとおりである。

成立以後、本質的には変更のなかったCAPがこの時期以降大きく変貌していった理由を明らかにするため、本章では、マクシャリー改革の背景について、域内の情勢と対外的な事情に分けて検討する。

第3表 CAP 改革の概要

- マクシャリー改革 (1992)
 - ・ 支持価格大幅引き下げ
 - ・ 生産調整及び直接支払い導入
- アジェンダ 2000 改革 (1999)
 - ・ 支持価格の更なる引き下げ
 - ・ 引き下げ分の一部を農地面積割の直接支払いに
 - ・ 農村振興政策を第二の柱へ
 - ・ CAP の環境政策との関連付け (「グリーン化」) の始まり
- フィシュラー改革 (2003)
 - ・ 直接支払いの大部分をデカップル化
 - ・ 直接支払い財源の一部を義務的に農村振興政策 (第二の柱) へ
- ヘルスチェック改革 (2008)
 - ・ 制度の合理化・簡素化
 - ・ 直接支払い (第一の柱) のグリーン化
 - ・ 各加盟国の裁量の拡大

資料：筆者作成。

(2) 域内の事情

まずは、EU 域内の事情に関して、財政負担の増大及び農業以外の他部門からの圧力について見ていきたい。

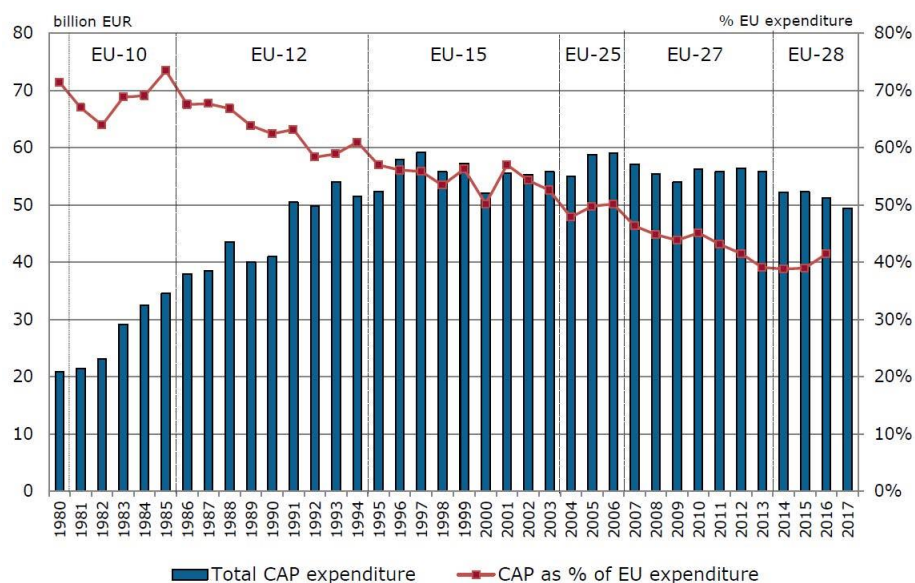
1) 財政負担の増大

CAP 予算が EU 予算全体に占める割合は、1980 年代において 70%前後と非常に大きいばかりでなく、絶対額も増加する傾向にあった (第7図参照)。

当時、CAP は、域内の自由貿易のもたらす経済的メリットを農業保護のコストの方が上回るという批判を受けた (Noort (2011), p.196)。

財政負担の問題は、EU 拡大のプロセスが進行することにより更に増幅された。1981 年にギリシャが加盟し、1986 年には農業生産が多いスペインやポルトガルが加盟し、更には 1990 年には東西ドイツの統一により農業生産の多い旧東ドイツ地域が EU に編入されると、これらの農業生産が多い国々に対しても CAP を適用する必要性が生じるとともに、EU 地域間の社会的、経済的差異を減らすための「結束政策」(Cohesion Policy) に対する支出を捻出する必要も生じた。なお、「結束政策」とは EU の中心的政策となる富の再配分政策であり、1987 年に発効した単一欧州議定書 (Single European Act) において正式に条約上の根拠が与えられ、以後本格的に実施されていった政策である。

財政規律のため、1988 年以降、中期財政計画が策定されるようになった。5 年から 7 年の期間で作成されるこの中期財政計画においては、収入と支出のバランスをとり、特に CAP の予算の膨張を防ぐため、予算をいくつかの異なる項目に分けて、その分類ごとに毎年の支出上限を設けることとされた。

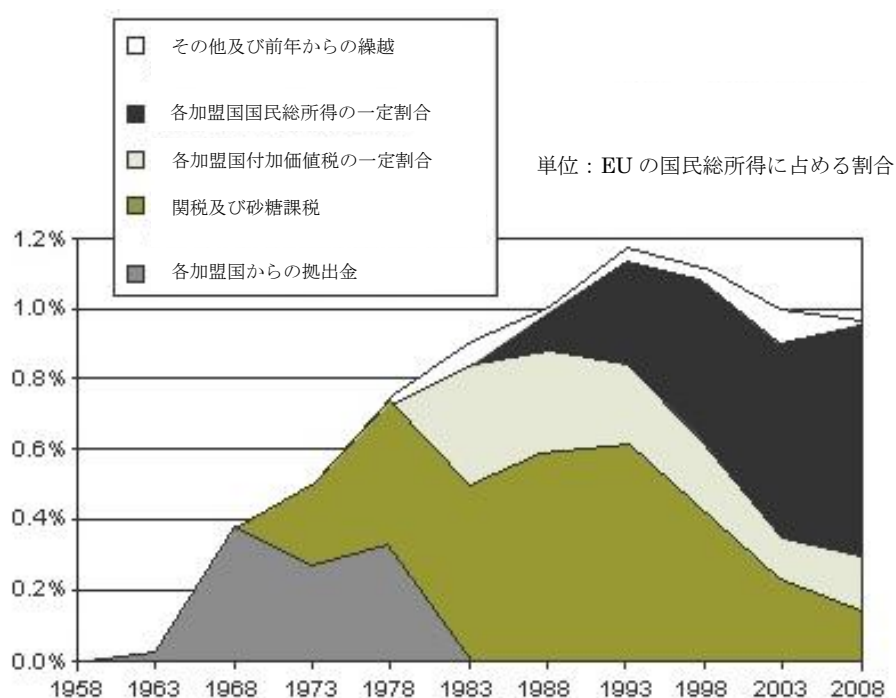


第7図 EUの全財政支出に占めるCAP財政支出の割合等

資料：European Commission, *The CAP expenditure in the total EU expenditure* (2018).

注. 2011年の物価水準で計算したもの。

なお、CAPへの財政支出が厳しい目で見られるようになった理由の一つに、CAPの財源が大きく変わっていったこともある。関税収入などの農業部門にかかる独自財源から加盟国の付加価値税の一定割合、更には国民総所得（GNI：Gross National Income）の一定割合といった、農業部門以外へも支出される一般財源に移行したため（第8図参照）、支出の必要性についてより強い説明責任が求められることとなった。



第8図 EUの財政収入源（1958-2008）

資料：European Commission 委託調査, *Financing of the European Union Budget* (2008, Figure 3.1).

2) 他部門からの圧力

例えばドイツの工業部門は、戦後の GATT 体制によって利益を得てきており、更なる自由化に対する期待も大きかった。したがって、GATT ウルグアイ・ラウンドにおける農業交渉が停滞することにより GATT ウルグアイ・ラウンド交渉全体が停止すること、更には GATT ウルグアイ・ラウンドが失敗することにより工業部門で外国より報復を受けることを恐れていた。そのため鉱業部門は農業部門から反発を受けることを恐れ表立った意見の表明はしなかったが (Davis (2012), p. 250), 工業品の輸出の利益を代表する団体が、当時のコール首相に対してフランスを説得するように圧力をかけたと言われている (Daughbjerg (2017))。

(3) 対外的な事情

11 頁で見たように CAP によって過剰に生産された主要穀物等は、輸出補助金を付けて輸出されることになり、米国、ケアンズ・グループなどそれまでの主要穀物等輸出国のシェアを奪った (第 5 図参照)。この EU の補助金付き輸出攻勢を受けて、米国も輸出促進政策を打ち出すなどの対抗策を打ち出し、GATT ウルグアイ・ラウンドの最終段階においては、EU と米国の関係は「農業戦争」の様相を呈した。

この「農業戦争」は、貿易関係全体に悪影響を及ぼすだけでなく、軍事的な安全保障 (以下、「安全保障」という) にまで悪影響を及ぼし、欧州の安全保障と安定にも悪影響を及ぼす事態となった。なお、1989 年 11 月のベルリンの壁崩壊に象徴されるような東西の緊張の緩和による EU と米国の「共通の敵」の後退も EU と米国間の関係の悪化に拍車をかけた。

米国ブッシュ (父) 政権のキュール副大統領が 1992 年 2 月にミュンヘンで開催された安全保障に係る会議 (Wehrkunde defense studies conference) で行った演説が話題になった。キュール副大統領は、この会議において、「大西洋間の安全保障関係で最も大きな課題は農業補助金になった。GATT ウルグアイ・ラウンドは、欧州の安全保障、米国の安全保障、そしてアジアの安全保障にとって非常に重要」と演説した⁽¹⁴⁾。つまり、農業交渉が失敗すると平和への障害となるとのメッセージを欧州に伝えたことになる。

元来が第二次世界大戦後の独仏の融和をはじめとする加盟国間の戦争の回避という安全保障目的を持って営々と努力されてきた欧州の統合及びその象徴であるはず CAP が、反対に安全保障関係に深刻な悪影響を与えてしまうのではないかということが当時の欧州においては危惧されていた。

(4) CAP 改革へ

上記のとおり CAP は、EU の財政に膨大な負担を生じさせるなど EU 域内において多大なコストをかけるだけでなく、対外的にも「農業戦争」を引き起こし、欧州の安全保障にも

悪影響を及ぼすなど大きなコストを伴うものであった。

これらの様々なコストは、経済成長率が高く、第二次世界大戦後の独仏等の和解、東西国際関係の緊張への備え、EUの統合の象徴としてのCAPなど、政治面でのメリットが相当大きい場合はそれほど問題にされず受け入れられてきたが、経済成長率が低下し、政治面でのメリットが減少するに従って批判も大きくなっていった（Noort (2011), p.196）。ついには、CAPはEU統合の象徴というより、統合の障害とまで認識されるようになった（Harvey (2015), p.13）ことから、大胆な改革に繋がった。1992年に行われたマクシャリー改革においては、財政負担を軽減するため支持価格を大幅引き下げるようになった。これによる所得減少分を補償するため直接支払いを導入したことから少なくとも当面は財政負担が下がることはなかったが、この直接支払いについては生産調整を要件としたことで余剰農産物の生産は抑えられることになり、ひいては余剰農産物の海外への輸出圧力は減ることになった。これらの改革により、一時期は米国との間のNATO等による安全保障にまで悪影響を及ぼすほどであった関係悪化が緩和された。

なお、1993年に決着したGATTウルグアイ・ラウンドにおいては、この生産調整という条件付の直接支払いは貿易歪曲効果がないと分類される「緑の政策」には当てはまらないものの、貿易に与える影響は小さいとして「黄の政策」とは区別して「青の政策」と分類されることになり、削減対象からは除外された。

7. CAP改革② ～ アジェンダ2000改革以降

（1）マクシャリー改革の評価及びその後

マクシャリー改革は1980年代までの改革に比べ大規模なものであったが、それでも、「青の政策」という貿易歪曲効果が残る政策を残し、また、直接支払いで農家収入を補うことで財政負担は減らないなど、まだ根本的なものではなく穏健なものであった。こういった穏健な改革をもたらした原因の一つに、加盟国の拒否権行使の可能性をもたらしうるEUの性格、すなわち4頁で述べたEUが「政府間組織でもなく国家でもない、広範な領域にわたってグローバルに活動する混成的な存在(hybrid entity)」であることが影響している。

そもそもEUの意思決定機関として重要な位置を占めてきたEU理事会の意思決定方式について、1957年のローマ条約は特定多数決方式(qualified majority voting)⁽¹⁵⁾を規定しているが、1966年にCAPの改革も関係する改革との関連で、フランスの強い抵抗により、加盟国にとって非常に重要な議題については全会一致を求める決定（「ルクセンブルクの妥協」）がなされた。これにより、加盟国はEUの政策案に対して事実上の拒否権を持つことになり、EUによるCAP改革を含む各種政策改革に大きな制約がかかるようになっていた。ただ、1987年になって、単一欧州議定書の規定に基づき特定多数決方式が活用しやすくなったことで、各種改革が進みやすくなり、EU理事会において実際に特定多数決方式が使われる案件も増えていった。

しかしながら、加盟国による拒否権を援用する可能性が捨て去られたわけではなく、また、CAP や CAP に係る貿易政策については、EU 理事会の検討に付される前段階の欧州委員会での政策形成のプロセス⁽¹⁶⁾等において、急進的な改革に対して拒否権を発動するポイントが多かったとされる (Daugbjerg (1999))。このことが、CAP や CAP に係る貿易政策についての比較的穏健な改革に繋がったと考えられる。

ただ、マクシャリー改革の後も、アジェンダ 2000、フィシュラー改革、ヘルスチェックと矢継ぎ早に改革が行われていった。以下、この章では、これらマクシャリー改革後の改革が行われた背景を見ていきたい。

(2) 対外的な事情

対外的には、GATT ウルグアイ・ラウンドのビルトインアジェンダに基づいて 2001 年から開始された WTO ドーハ・ラウンドへの対応の必要性が挙げられる。

WTO ドーハ・ラウンドにおいて、EU は、米国やケアンズ・グループより生産調整付きの直接支払いの貿易歪曲効果を指摘され、「青の政策」の廃止及びこれまで「青の政策」に分類されてきた補助を削減対象に含めるようにとの圧力を受けた。この直接支払いを正当化する必要性に迫られた EU は、当初日本等とともに農業の多面的機能(multifunctionality)のためのこれら農業補助の維持の必要性を主張したが、米国やケアンズ・グループから農業保護の隠れ蓑であるとの強い反発を受けた。

こうした状況下で EU は、直接支払いを品目の生産とデカップルさせて「青の政策」から「緑の政策」に移行させることで CAP の補助水準を維持することを目指すことに戦略を転換することになる。

WTO においてデカップルされた直接支払いが「緑の政策」として削減対象から外れることが受け入れられることが分かると、EU は多面的機能の概念を対外的に主張し続けることへの熱意を急速に失い、EU 内における政策論議から消えていった (Potter (2015), p.117)。

(なお、この概念は域内では、デカップルされた直接支払い予算の獲得理由としては使い続けられることになる。)

(3) 域内の事情

1) CAP の比重の変化

CAP は EU 統合の最初期から導入されている歴史と伝統のある政策であり、また、統合の深化がなかなか進まない中で CAP は長い間 EU の中で唯一の共通政策であったことから、EU 統合の象徴とか柱とか骨格とも称されてきた。

しかしながら、1990 年代に入って EU の統合が農業以外の分野でも大きく前進するようになると、CAP は欧州統合の中核から外れ始める (豊 (2016))。

1992 年にはマーストリヒト条約が署名され、

- ・ 共通外交安全保障政策の樹立
- ・ 通貨連合への基礎固め
- ・ 結束基金（貧しい加盟国のインフラ投資）の導入

などが決定された。

それまで、EUは、限られた分野についての経済面での統合であったものが、経済面では金融など財政分野の統合へも踏み込むようになり、更には外交や安全保障分野など政治面へも乗り出すことになった。これにより、CAPは引き続きEU予算の多くを占めるなど存在感は依然として大きかったが、もはや統合の象徴とまでは言えなくなり、政策の重心は他分野に移行していった。

2) EUの中東欧への拡大と財政負担

EUの統合が経済面のみならず外交、軍事など政治面でも進むことで縦に深化する一方で、EUは加盟国を中東欧へ横へ広げるという新たな課題に取り組むことになる。EUの中東欧諸国への拡大については、1994年から1996年にかけて中東欧諸国から加盟申請が行われ、2004年にキプロス、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニアの10か国が、2007年にはブルガリアとルーマニアの2か国がEUに加盟を認められた。

これらの中東欧諸国は、EEC設立の際の当初の国々や、その後の1970年代に加盟した国（デンマーク、アイルランド、イギリス）、1980年代に加盟した国（ギリシャ、ポルトガル、スペイン）、1990年代に加盟した国（オーストリア、フィンランド、スウェーデン）に比較して経済の発展が遅れている国が多かったため、経済格差の是正のための「結束政策」がこれまで以上に重要になってきた。

予算面でも、「結束政策」のための出費が最優先事項となり、農業への出費は抑えられていくことになる（第4表参照）。

第4表 結束政策及びCAPのEU予算に占める割合（％）

年	EU予算に占める割合		EU予算のEUの国民総生産又は国民総所得に占める割合
	結束政策	共通農業政策(CAP)	
1975	6.2	70.9	0.53
1980	11.0	68.6	0.80
1985	12.8	68.4	0.92
1988	17.2	60.7	1.12
1993	32.3	53.5	1.20
2000	34.8	44.5	1.97
2007	36.7	47.1	1.04
2013	38.1	43.0	0.93

資料：House of Lords, UK Parliament, *The Future of EU Regional Policy* (2008, Table 3).

なお、直接支払い等の農業補助金の支払いについて、2004年より前に加盟した既存の加盟国に対しては全額支給されていたが、2004年以降に新たに加盟した国に対しては、一時期に加盟する国数が多いばかりではなくこれらの国においては農業が経済全体に占める割合が高いことから、西側の農業地域（とりわけフランス、スペイン）への打撃やドイツなど補助金負担国の不満を和らげるため、加盟後直ぐに全額支給することは見送られ漸進的に支払額を増加させていくことになった。こういった取り扱いに対しては、新規加盟国サイドからは、移行期間中は「二級市民」扱いされるとして、農民層からの強い反発が生まれた。その後も中東欧諸国のワインやフォアグラの扱いを巡って既存の加盟国との間で軋轢が生じ、こういった経緯からも EU 懐疑派が成長することになった（羽場（2016），266 頁）。なお、現在に至っても、バルト三国などでは既存の加盟国と新たに加盟した国の支給が同一になるという約束が達成されておらず、また達成される見込みはないとして、現在の 2020 年からの次期 CAP 検討プロセスにおいてこれらの国が強く反発している。

（４）CAP 改革第二段へ

上記のとおり、対外的には、マクシャリー改革後は、1990 年代初頭の「農業戦争」と言われるほどの状況ではないにしろ、EU は引き続き米国やケアンズ・グループ等の農産物輸出国との間に軋轢を生じており、WTO ドーハ・ラウンドを乗り切るための CAP の改革が求められていた。

一方で、マクシャリー改革においては CAP 予算の増加は抑制されたにせよ減らすことができず、更に EU 加盟国の拡大という新たな政治課題のために新たな財政支出が必要になってきており、既に EU の統合の中核から外れ政治面でのメリットが小さくなっていた CAP 予算への削減圧力は大きかった。このような内外の事情が 2000 年代の CAP 改革第二段、特にマクシャリー改革に次ぐ大規模な改革である 2003 年のフィシュラー改革に繋がっていった。

具体的には、米国やケアンズ・グループ等の批判を念頭に、WTO ドーハ・ラウンドを乗り切るため直接支払いの大部分をデカップル化し、貿易歪曲効果を WTO で「緑の政策」として認められるまで小さくした。加盟国の拡大もあり CAP 予算の絶対額が減ることはなかったが、EU 拡大等により結束政策等他分野への財政支出が増える中で CAP 予算が EU 予算に占める割合は相対的に減少していった。

なお、抑制されてきているとは言うものの、生産活動と直接関係のない形で公的助成をすることは他産業部門ではあまり例が見られないことであり、このための財源を正当化するためには何らかの理由付けが必要である。EU は対外的には使うことのなくなった農業の多面的機能の概念を域内で活用し、農村振興政策を第二の柱として打ち立てるとともに、財源を第一の柱の直接支払いから徐々に移転することになる。また、直接支払い自体についても環境の維持・保護との関連性を深めるように仕向けていった（「グリーン化」）。

8. 今後の論点など ― まとめに代えて

この節では、第1項で設立当初のCAPと現状のCAPを簡単に比較した上で、第2項以降は、CAPの2013年の改革や今後の方向性を検討するに当たって現時点で注意が必要であると考える項目を、域内の事情と対外的な事情に分けて列挙する。

（1）CAPの現状

2013年の改革において、CAP予算が、初めて減少することになった（Harvey (2015), p.22）。また、様々な施策が任意化され、要件が緩和されるなど、政策の内容・実施が加盟国の決定に委ねられる範囲が広がった。

CAPは1990年代以降大きな改革が数々行われるなど絶え間ない変化を続けており、今日のCAPは設立当初のCAPとはほとんど共通点のないものになってしまった（Roederer-Rynning (2015)）。7頁で言及したCAPの三原則に照らし合わせてCAPの変化及び現状を見てみると、

- ①単一の市場を創設して共通価格を維持することについては、既に1960年代末より加盟国間の為替レートの変動に対処するための通貨変動調整金制度（MAC）が導入され、共通とは言えなくなっていき、
- ②域内産品優先については、1990年代初めに合意されたGATTウルグアイ・ラウンド等を経て高関税が削減されて域内優先のレベルが下がっていき、
- ③共通財政についても、2000年代、新規加盟国については異なる取り扱いがなされるようになるとともに、第二の柱（地域振興）等について加盟国の裁量が大きくなるに従って、共通とは言えなくなっていく。

このようにCAPの三原則に照らし合わせても今日のCAPは設立当初のCAPと大きく異なったものになっている。

ところで、8頁において、EU統合の最初にCAPが選択された背景事情についての「通説」として、工業製品の輸出を増やしたいドイツと農産品の輸出を増やしたいフランスの利害が合致したと考えているとの見解を紹介した。この工業品の輸出と農産物の輸出の間の取引という見方をEUが中東欧諸国に拡大してきた現在に当てはめてみると、今日のフランスは1957年におけるドイツと同じ立場にあり、フランスは中東欧諸国に対して工業品を輸出する利害を持つ一方で今日の中東欧諸国はフランスに農産品を輸出する利害を持っているとも考えられる。したがって、フランスは中東欧諸国に対し農産品市場を提供し中東欧諸国に発展する機会を与えるべきではないかとの考え方も論理的にはありうる（Noort (2011) p. 198）。

しかしながら、フランスにおいては現在、中東欧諸国の安い農産品に反発したフランスの農民が最近の黄色のベストデモに参加しているという状況であり、フランスがその工業品を輸出するためにその農産物市場を中東欧諸国に明け渡すことは実際の政策としては容易

に想像できないことである。1950年代末から1960年代にかけてのCAP形成時における、復興と和解のための「政治的なコミットメント(10頁参照)」の強さが改めて印象付けられる。

(2) 対外的な事情

1) EUの自由貿易体制を守るべきという意志

WTOドーハ・ラウンド交渉が停止した2008年以降、EUはWTO交渉に対して配慮する必要性が少なくなった。2013年の改革ではWTOドーハ・ラウンドにほとんど配慮せず、域内への配慮が優先した(Daughbjerg (2017))。

WTOに関しては、WTOドーハ・ラウンド交渉の停滞で新たな貿易規範を作ることが困難になってきているだけでなく、既存のWTO規範の執行自体がスムーズに行きにくくなってきている。特に、上級委員の任命に関して米国の同意が得られないことによって上級委員会が必要最小限の人員を満たさなくなり、国際紛争の解決に大きな役割を果たしてきた紛争解決制度が機能停止に陥る恐れも出てきている。そもそも米国のトランプ政権はWTO脱退を検討していることも否定していない。

しかしながらEUは、少なくとも既存のWTO規範の執行を維持していくことには非常に熱心であり、関心国と連携してWTO改革提案を提起している。またEUは、補完的に二国間や地域間貿易規範に関して、米国、メルコスールやアセアンなど農業国・地域との自由貿易協定は進展していないものの、自由貿易体制の維持のために日本等と熱心に自由貿易協定締結に取り組んできている。EUとしては、これら自由貿易体制を維持するために必要な域内の改革については以前ほどではないにしろ熱心に取り組んでいくであろう。

2) EUと米国のtrans-Atlanticな関係の変化

16頁において、EUがマクシャリー改革を断行する一つの大きな要因にGATTウルグアイ・ラウンド最終局面で米国からの安全保障面での外圧があったと述べた。この外圧が効果的であった背景には、EUと米国やカナダとの間に政治、経済、軍事における確固とした協調関係(Atlanticism(汎大西洋主義)と呼ばれることもある)が存在していた(Wolfe (1993))。しかしながら、特にトランプ政権の成立以降、この協調関係が壊れかかっているとの指摘も多くなっている(Korteweg(2017), Financial Times 2019年1月31日 "America's policy on Europe take a nationalist turn", Financial Times 2019年2月18日 "Angry words in Munich speak to fraying Atlanticism" など)。この協調関係が希薄化すると、EUにとっては農産物の貿易政策の面でも米国等からの要求・要請に応じる必要性が低下するであろう。

（3）域内の事情

1）EU 行政における CAP の比重の更なる低下

EU は、経済政策分野で統合を深化させるとともに、欧州対外活動庁（European External Action Service, EEAS）など外交、安全保障、防衛の領域においても独自のアイデンティティを形成しつつある（辰巳（2013））。さらに、実現可能性はともかくとして、ユーロ圏共通予算や欧州軍までも提言されている。

これらの分野で統合が進むと、統合の象徴としての CAP の意義はますます低下し、予算面での配慮も少なくなっていくであろう。

2）CAP の再国別化（renationalization）

EU 拡大により域内の農業・農村の多様性が増したことも踏まえ、CAP の「非共通部分」が拡大し、CAP の「再国別化（renationalization）⁽¹⁷⁾」が進んでいる（豊（2016））。

フィシュラー改革においては直接支払いのデカップル化という大胆な改革が行われたが、一方では、改革の見返りの形で、加盟国に対し政策の執行に際しての柔軟性を与えている（Daugbjerg（2017）, p.494）。特に第二の柱（地域振興）等については財政面でも執行面でも各加盟国の裁量の幅が大きくなってきている。さらに、2013 年のチョロス改革の大きな特徴は加盟国の裁量の拡大だと言われている（Harvey（2015）, p.25）。

4 頁において、EU の組織に関して、貿易政策については一つの（連邦）国家としての性格が強いと述べたが、国境政策としての貿易政策について見ると、4 頁で言及したバラッサの分類における第一段階の自由貿易地域や第二段階の関税同盟等、域外との国境政策のレベルでの政策は、EU 統合の基盤であり、少なくとも当面は引き続き EU が加盟国を代表して” Single-Voice” として対応していくことになると考えられる。2009 年に発効したリスボン条約においても EU が WTO を含む通商協定の交渉を行うと明示的に規定されたことは既に述べたとおりである。

しかしながら、GATT ウルグアイ・ラウンド交渉時や WTO ドーハ・ラウンドが開始された当時と比べ EU 加盟国の農業生産や農業構造における多様性が高まっており、農業政策について上記のとおり「非共通部分」が拡大し「再国別化」が進んできている。ただし、CAP の共通財政等を維持することは、域内農産品市場における平等な競争の場（level-playing field）を維持する上でも重要である（Skogstad & Verdun（2012））。今後「非共通部分」の拡大や「再国別化」が進むと、域内の平等が、競争の場が阻害され、ひいては域外との国境政策としての貿易政策の形成過程においても加盟国から異論が出るなど影響を及ぼす可能性もある。

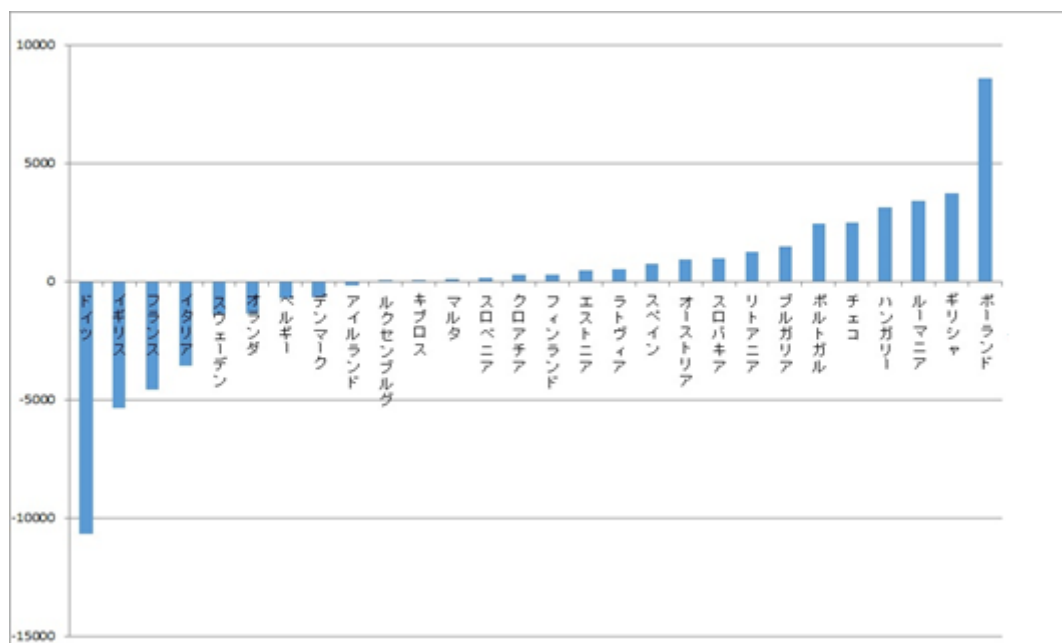
3）EU における遠心力

成立以来、ペースの緩急はあるものの、統合の深化、拡大の歩みを続けてきた EU であるが、このところ移民・難民問題、ポピュリズム問題、イギリスの EU からの離脱（ブレグジ

ット)問題,そもそも EU 組織という選挙の洗礼を受けない官僚組織への反発(「democratic deficit」と表現される)問題等により統合に遠心力が働く場面が増えてきている。これらの問題を巡る EU 内の対立構造には,比較的経済力の強い北部の国々とそうではない南部の国々との間の対立,当初からの EU の構成メンバーの国々や早い時期に EU に加盟した西部の国々と最近 EU に加盟した東部の国々との間の対立があるが,これに加えて,最近では北部でかつ西部に属すると言われている国の内部においても経済格差による対立が都市部と地方の間で目立ってきている。移民・難民問題を大きな契機とする各加盟国におけるポピュリズムの背景には経済的な不平等への不満が存在しており(遠藤(2019)),フランスの黄色いベスト運動にも地方における公共サービスの低下など地方の下層化を問題視する中間層が参加している(朝日新聞(2019)など)と言われている。

格差是正については,第一義的には「結束政策」で対応することになると思われるが,日本と同様,「地方」と「農村」は地域として重なっていることが多く,例えばフランスにおける黄色いベスト運動に参加している農民も多い。CAP には富の再分配(redistribution)の側面もあるとされており,格差是正対策という面で CAP が今後どのように位置付けられていくことになるのかについては興味深い。10 頁において,「CAP の導入は,欧州の第二次世界大戦後の再建と和解の政治的な必要性に基づくものであった」と述べたが, CAP が改めて EU 域内及び各加盟国国内の和解に果たす役割にも注目したい。

単位:百万ユーロ



第9図 EU加盟国とEU間の財政移転(2017年)

資料: European Commission, *EU Budget 2017 Financial Report*(2018)をもとに筆者作成。

なお、格差是正のためにも財源が必要であり、第9図のように財政移転が行われている。2017年において、イギリスはEUへの財政貢献という点ではEU加盟国の中で二番目となっており、イギリスのEUからの離脱「ブレグジット」については、イギリスの財政負担の穴埋めをどうするかという問題にも注意が必要である。イギリスが抜けて財政の移転元となる国が減ると、ドイツだけでは支え切れず、負担の増す先進国が不満を持つであろう。

4) 欧州議会の存在感

17頁において、EUの意思決定方式の変更がCAP改革にもある程度影響を及ぼしたことに言及したが、リスボン条約によって権限が拡大された欧州議会がCAPについてどのような動きをするのかについて注意が必要である。

2009年にリスボン条約が発効する以前のEUの予算は、欧州委員会の提案に基づき閣僚理事会が予算案を作成・合意し、欧州議会の承認を得て決定されていた。その際、CAPの直接支払いなど「義務的支出」は閣僚理事会、地域政策に係る支出など「非義務的支出」は欧州議会が最終決定権を握っていた。この区別がリスボン条約により廃止され、欧州議会と閣僚理事会がすべての予算につき共同で決定することになり、義務的支出についても欧州議会が決定権を持つようになった。

貿易政策についても、これまでは欧州委員会が中心に動いてきたが、欧州議会も深く関わるようになった。例えば、リスボン条約により国際条約の承認については原則としてすべて欧州議会の同意が必要となるため、これまで欧州議会の同意が必要でなかったFTAの締結についても欧州議会の同意が必要になった。

本年5月の欧州議会議員選挙の行方について関心が集まっているが、この結果がCAPや農業貿易政策にどのような影響を及ぼすことになるのか注意する必要がある。

5) 「食料安全保障」概念の復活？

最後に、11頁で扱ったEUの「食料安全保障」について言及しておきたい。CAPは、「食料安全保障」の視点からは、当初意図しないものであったとしても、それを改善する仕組みであったと述べたところであるが、このようにEUは「食料安全保障」の状態が日本に比べて良い状態であった。

にもかかわらず2010年にEU委員会から出された「2020年に向けた共通農業政策(The CAP towards 2020)」という文書においては、CAPをEUとして取り組む強い共通政策として存続すべきだとした上で、CAPがめざすべき三つの課題の一つとして「食料安全保障」が筆頭に掲げられている。この文書は2007年～2012年の世界的な農産物価格高騰の影響を大きく受けたのではないかと考えられ、また域内の食料安全保障の改善のためというより途上国を含めた世界の食料安全保障への貢献という観点で言及されているが、2017年にEU委員会から出された「食料と農業の未来(The Future of Food and Farming)」においても引き続き「食料安全保障」に言及がなされている。

CAP 予算を確保するための方便という捉え方もある (Daugbjerg (2017) , p.498) が、今後の「食料安全保障」概念の扱いについては注視していく必要がある。

2014 年から 2020 年の現行の中期財政計画策定にあわせて行われた 2013 年のチョロス改革や、2021 年からの次期中期財政計画において CAP がどのような仕組みになるのかといった今後の方向性についてとも合わせ、来年度以降の課題としたい。

- 注(1) EUはここで言及しているようにEEC, EC, EUと大きく組織形態を変えただけでなく、構成国についても、当初の六か国、イギリスを含むEFTA諸国、南欧諸国、さらに旧東欧諸国とEUやCAPに求めるものが異なる国が加盟していったという経緯がある。本来であれば、これら時期を違えた加盟国ごとの分析が望ましいと思われるが、本年度については時間の制約もあり、今後の課題としたい。
- (2) ここで検討の対象としている「農産物貿易」とは、EU作成の資料で一般的に使われている”Agricultural trade”又は”Agri-food trade”であり、飲料や加工調製品を含んでいる。なお、第1図及び第2図で扱う品目はほぼ同じ品目を対象としているが、第1図では対象地域が全世界ではなく限定されていること、第1図の数字はHSコードを使って対象を限定しているが、第2図は当時のSITCコードを使っていること、第1図は貨幣単位がユーロであるが第2図は貨幣単位がドルであることなど厳格に同じ土俵で比較を行ったものではない。なお、第1図の数字は2013-2015年の平均である。ここで各図を挙げた趣旨は、時期を大きく隔てたEUの農産物貿易の変化、特に輸出と輸入の大小の変化の傾向を見ることであり、資料の制約もあり厳密に整合性を図ったものではないことをご容赦願いたい。
- (3) このレポートにおいて「自由貿易体制」とは1948年に発足したGATT（General Agreement on Tariffs and Trade：関税及び貿易に関する一般協定）及びこのGATTを引き継ぎ、1995年に発足したWTO（World Trade Organization）が目指している体制のことを指す。なお、「自由貿易」の概念については、国際政治学において「埋め込まれた自由主義(embedded liberalism)」概念とも関連して、そもそも第二次世界大戦後のブレトン・ウッズ体制下のGATTが「自由貿易」を目指していたかどうか等興味深い議論が展開されている。
- (4) European Commission（2016）では「WTOを通じての貿易自由化のプロセスがEUの貿易政策の中心であり続ける・・・（しかしながら）EUは多国間の中で困難に遭遇したと認識している。この限りにおいてEUは二国間、地域間及び複数国間で関係国との貿易交渉の窓口を明け開けている」と記述されている。
- (5) 件数は、日本貿易振興機構(JETRO)（2018）に基づく。なお、EU自体もFTAと言えるがここでは除いている。
- (6) 「群盲象をなでる」状態と表現されることもある（Puchala（1972））
- (7) 例えば、GATTウルグアイ・ラウンド合意の批准に際して加盟国はECの交渉権限について異議を申し立てたが、欧州司法裁判所(European Court of Justice)はモノの貿易に関してEUが排他的権限を持っていることを確認した（Davis（2003））。
- (8) 地域及び時期は異なるが、2000年代に検討された東アジア共同体構想においても農業政策の樹立の可能性が検討されたことがある。しかしながら、相互の関税を引き下げ、農業政策を共通化していくことについては、課題が山積していて（進藤・豊田・鈴木（2007））とても将来像を具体的に描けるような状態ではない。EUの場合においても、同様に、相互の関税を引き下げ、農業政策を共通化していくことについては、非常に大きな困難を伴ったであろうことは容易に想像される。
- (9) Noort（2011）が引用するHarvey(1982)においては、例えば、1979年段階では、農家の収入レベルに対する各加盟国の利害の強さを、1人当たりの農業収入を他産業と比較した割合で比較してみると、ドイツが1番目であるのに対しフランスは3番目であること、また、この農家の収入レベルに対するCAPによる効果を、CAPによって生み出される付加価値で比較してみると、これもドイツが1番目であるのに対しフランスが7番目であると分析されている。
- (10) 篠原(2000)、第1章第4節を参照されたい。
- (11) European Commission, https://ec.europa.eu/agriculture/glossary_en#common-agricultural-policy (20190131アクセス)
- (12) 現在のEU及びFAOの「食料安全保障」の定義では、量的な側面に加えて、「安全」性や「嗜好」など質的な側面にも踏み込んでいるが、本レポートでは量的な側面に限定して論じることとしたい。
- (13) 坪田(2007)では、「西ヨーロッパ諸国のフードセキュリティ政策は、意図したかどうかは別として、結果的にはEUの共通農業政策を柱として集団としての生産力を高め、リスクを分散し、危機に共同で対処するという方向に動いていると見てよいであろう。」としている。軍事的な安全保障分野で使われる「集団的安全保障」概念等との比較等については今後の課題としたい。
- (14) Financial Times 1992年10月2日 "Quayle Warns EC on Gatt Talks: Failure to Liberalise Trade Could Encourage America to Pull Out of Nato"
- (15) 人口等を勘案して構成国に異なる票数を割り当て、全体として一定数以上の賛成票が得られることを要件とする特別の多数決の方式。具体的に、何をもちいて特定多数とするかについては常に議論の対象となってきた。
- (16) CAPに係る政策形成のプロセスについては、アルリンド・クーニャ&アラン・スウィンバンク著、市田知子・和泉真理・平澤明彦訳（2014）第4章など参考にされたい。
- (17) 一般的に、農政遂行の責務を加盟国に戻すことについて使われる表現であるが、具体的な内容については議論あり（Burrell, Alison (2012), p.19）。

[引用文献等]

- Bache, Ian (2015) "Cohesion Policy, A New Direction for New Times?" Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union 7th Edition*, Oxford University Press
- Balassa, Bela (1963) *The Theory of Economic Integration*, Great Britain: George Allen & Unwin Ltd
- Burrell, Alison (2012) "The CAP: Looking Back, Looking Ahead" Grace Skogstad & Amy Verdun (eds.), *The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context*, Routledge
- Charlotte Bretherton & John Vogler (2006) *The European Union as a Global Actor*, Routledge
- Daugbjerg, Carsten (1999) "Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures" *Journal of Common market Studies* Volume 37. Number 3
- Daugbjerg, Carsten (2017) "Responding to Non-Linear Internationalisation of Public Policy: The World Trade Organization and Reform of the CAP 1992–2013" *Journal of Common market Studies* Volume 55. Number 3
- Daugbjerg, Christen & Roederer-Rynning, Christilla (2014) "The EU's Common Agricultural Policy: a case of defensive policy import," Gerda Falkner and Patrick Muller (eds.), *EU Policies in a Global Perspective Shaping or taking international regimes?*, Routledge
- Davis, Christina L. (2003) *Food Fights over Free Trade*, Princeton University Press
- Davis, Christina L. (2012) *Why Adjudicate?*, Princeton University Press
- European Commission (1994) "The Agricultural Situation in the European Union"
- European Commission (2010) "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future"
- European Commission (2016) "Strategic plan 2016-2020 - Trade"
- European Commission (2017) "The EU explained: Agriculture"
- European Commission (2017) "The Future of Food and Farming"
- European Commission (2018) "EU Budget 2017 Financial Report"
- European Commission (2018) "Strategic Plan 2016-2020"
- European Commission (2018) "The CAP expenditure in the total EU expenditure"
- European Communities Commission (1975) "Stocktaking of the Common Agricultural Policy"
- European Economic Community Commission (1958) "First General Report on the Activities of the Community (January, 1958 to September 17, 1958)"
- European Commission 委託調査 (2008) "Financing of the European Union Budget"
- FAO "Food Price Index" (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> (2019年1月31日アクセス))
- Harvey, David (1982) "National interest and the CAP" *Food Policy*, 7(3) August, 174-90
- Harvey, David (2015) "What does the history of the Common Agricultural Policy tell us?," Joseph A. McMahon and Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar
- House of Lords, UK Parliament (2008) "The Future of EU Regional Policy"
- Korteweg, Rem (2017) "The end of the transatlantic trade consensus?" *CER INSIGHT* 22 February
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press

- Noort, Piet van den (2011) “European integration and agricultural protection: an introduction,”
Miroslav N. Javanovic (eds.), *International Handbook on the Economics of Integration, Volume III*,
Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Potter, Clive (2015) “Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models
of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy,” Joseph A. McMahon and
Michael N.
- Puchala, Donald (1972) “Of Blind Men, Elephants, and International Integration” *Journal of Common market
Studies* Volume 10. Number 3
- Rieger, Elmar (2005) “Agricultural Policy, Constrained Reforms” Helen Wallace, William Wallace, and
Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union 5th Edition*, Oxford University Press
- Roederer-Rynning, Christilla (2015) “The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged” Helen
Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union 7th
Edition*, Oxford University Press
- Skogstad, Grace & Verdun, Amy (2012) “The Common Agricultural Policy: Continuity and Change” Grace
Skogstad & Amy Verdun (eds.), *The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing
Context*, Routledge
- USDA(1969) *EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY Agricultural Trade Statistics, 1961-67*
- USDA (1999) “The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change”
- Wolfe, Robert (1993) “The World in a Grain of Wheat: Farm Wars and European Security” David G. Haglund
(ed.), *From Euphoria to Hysteria: Western European Security After the Cold War*, Westview Press
- 朝日新聞 (2019) 黄色いベスト再び勢い 2019年1月14日
- アルリンド・クーニャ&アラン・スウィンバンク著, 市田知子・和泉真理・平澤明彦訳 (2014) 『EU 共通農業政策改革
の内幕』, 農林統計出版
- 岩田伸人 (2015) 「メガ FTA の将来, WTO の影響 WTO 体制下で多様化する地域統合の現状と展望」『国際貿易と投資』
Winter 2015, 国際貿易投資研究所
- 遠藤乾 (2019) ポピュリズムに揺れる世界 (上) 日本経済新聞 経済教室 2019年1月29日
- 篠原孝 (2000) 『EU の農業交渉力』, 農山漁村文化協会
- 進藤榮一・豊田隆・鈴木宣弘編 (2007) 『農が拓く東アジア共同体』, 日本経済評論社
- 辰巳浅嗣 (2013) 「グローバルアクターとしての EU-CFSP/CSDP の発展をととして」, 『日本 EU 学会年報』第 33 号
- 坪田邦夫 (2007) 「フードセキュリティとは 国際的潮流」『農業と経済 臨時増刊 フードセキュリティ 世界の食料安全保
障政策はいま』
- 日本貿易振興機構(JETRO) (2018) 「世界と日本の FTA 一覧」
- 羽場久美子 (2016) 『ヨーロッパの分断と統合』中央公論新社
- 比沢奈美 (2007) 「共通農業政策—EU 拡大と CAP の改革—」『拡大 EU—機構・政策・課題—』, 国立国会図書館調査及び
立法考査局
- 松田裕子 (2011) 「欧州連合 (EU) の基礎概要」, 平成 22 年度カントリーレポート: EU, 米国, プロジェクト研究[二国
間]研究資料 第 3 号, 農林水産政策研究所
- 豊嘉哲 (2016) 『欧州統合と共通農業政策』, 芦書房
- 渡辺寛 (1994) 『迷走する EC の農業政策』, 批評社

第5章 ドイツにおける農村振興政策

—持続可能な農村振興にむけた施策—

飯田 恭子

1. はじめに

ドイツでは EU 共通農業政策 (CAP) 下の農村振興政策の多くの施策において、持続可能性が追求されている。例えば農業環境措置は土壌と水の保全、気候変動対策、農業に依存した生態系の保全を目的としている。また近年では、農業経営を強化するためのハード事業においても持続可能性が求められるようになった⁽¹⁾。

本報告では持続可能性の追求に焦点を当て、2014-2020 年期の CAP の農村振興政策の施策の中から、1990 年代半ばに開始された「農業投資助成プログラム (AFP)」及び現行 CAP で開始された「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)」並びに 1980 年代末に開始された「有機農業支援」について記す。

「農業投資助成プログラム (AFP)」は近代化の措置を通じて農業経営を強化し、競争力をつけることを目的としている。例えば後述するバーデン・ヴュルテンベルク州は、環境保全とアニマルウェルフェア⁽²⁾に配慮した農業を優先的に助成している。「欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)」は少ない資源を用いて生産性を向上させるイノベーションの推進を目的に、農業者と企業、研究機関などが連携して進める研究事業を助成している。「有機農業支援」では、生産・加工・流通・販売の各段階における行政支援がある。

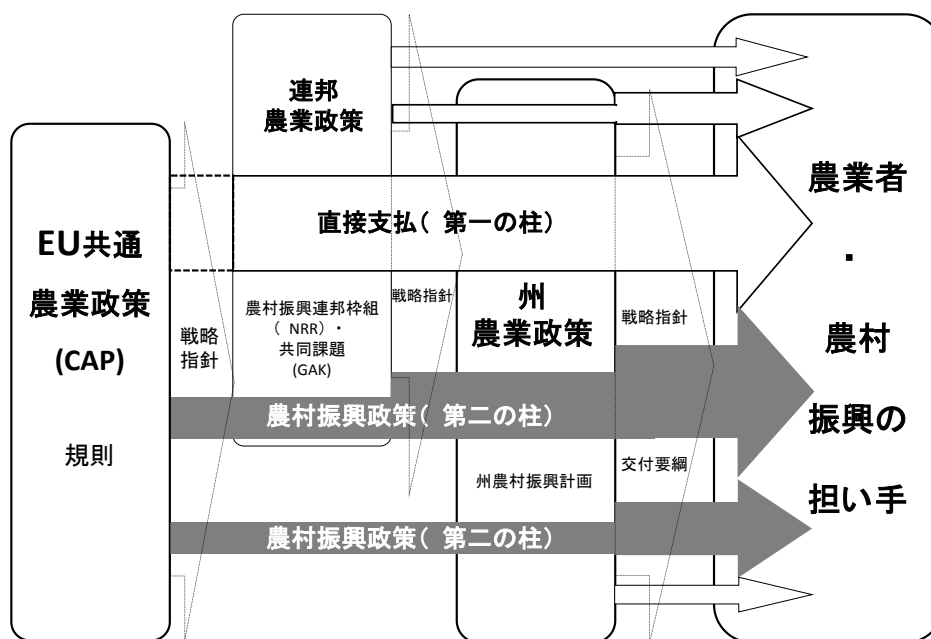
本報告の構成は、はじめにドイツにおける農村振興政策の実施状況を俯瞰し、次に上記の三つの施策について記すものとなっている。

2. 2014 年-2020 年期 CAP 下の農村振興政策

(1) 農業・農村振興政策における補助金の流れ

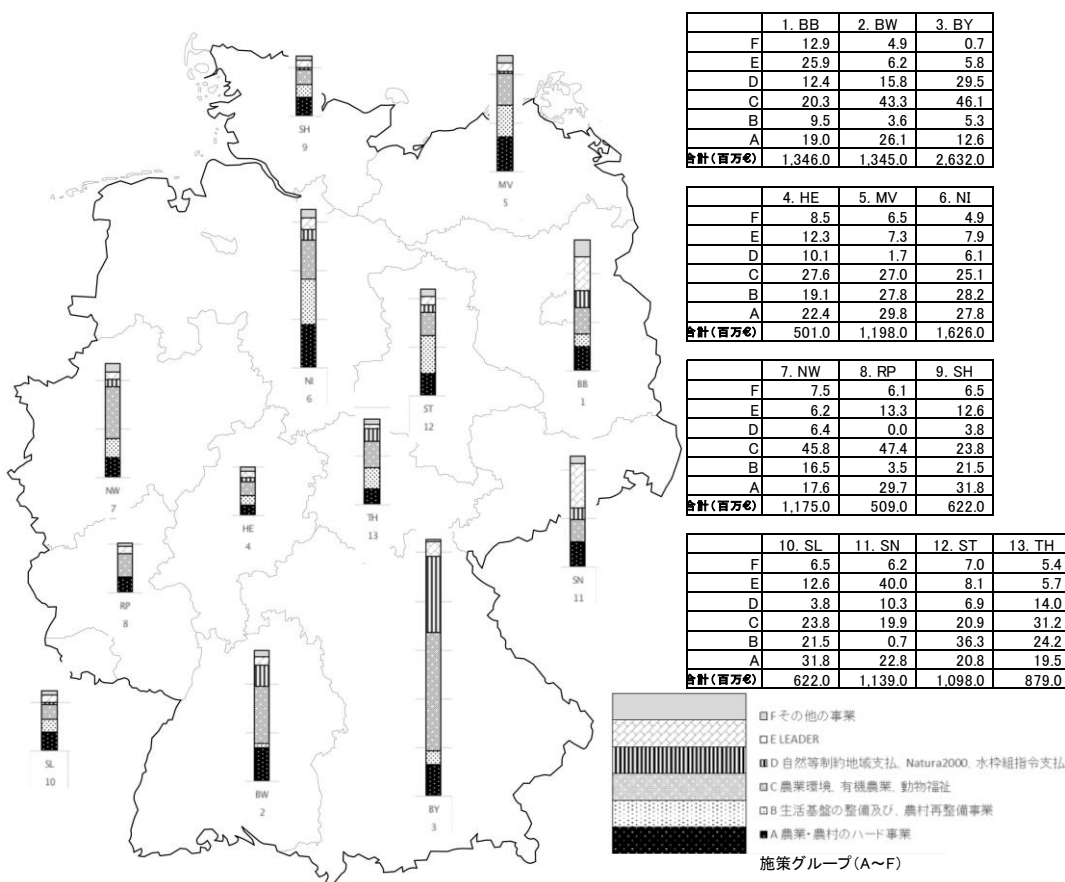
ドイツにおける農業・農村振興政策の支払・助成金・補助金の流れを見ると、EU・連邦・州の資金が組み合わさり、もしくは単独で、農業経営者やその他農村振興の担い手に支払われている (第1図)。

ドイツでは EU 規則に則り、EU の戦略指針との整合性をとり、「連邦と州の農業構造改善及び沿岸保護共同課題」と調整しながら、「連邦農村振興枠組」と州の「農村振興計画」が策定され、欧州委員会に承認される。農村振興政策の大部分は州の農業関連省により実施される⁽³⁾。



第1図 農業・農村振興政策の支払・助成金・補助金の流れ

資料：dvs (2015)を参考に筆者作成。



第2図 2014年-2020年期農村振興計画の予算

資料：dvs(2015)を参考に筆者作成。

2014年-2020年期CAPの農村振興政策の予算に関しては、市田(2015)が報告している。2014-2020年期の総額でEUはドイツに83億ユーロの予算を割り当てている。それに加えて直接支払の第一の柱からの移管が11億ユーロ、連邦と州による支出が47億ユーロある(市田2015, V25-28頁)。州ごとに予算を見ていくと、南部のバイエルン州が26億3,200万ユーロと最も大きい。次に北部のニーダーザクセン州及びブレーメンが16億2,600万ユーロ、東部のベルリン及びブランデンブルグ州、南部のバーデン・ヴュルテンベルク州が13億4,500万ユーロ前後と続いている(第2図)。

第1表 2014年-2020年期農村振興計画における施策の選択状況(2015年)

施策 グループ	EU 規則 条文 ^{注1)}	施策 番号	施策 ^{注2)}	連邦州 ^{注3)} (選択している場合は○印) ^{注4)}												
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
				BB	BW	BY	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
A	14	M1	知識移転と情報活動	○	○			○	○	○	○	○		○		○
	15	M2	アドバイザリー・農業経営支援サービス	○	○			○	○	○	○	○				○
	17	M4	物理的資産への投資(農業関連ハード事業 ^{注5)})	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	18	M5	自然災害による農業生産力の回復及び予防策の導入	○		○		○	○		○	○			○	
	19	M6	農場及びビジネス開発(多角化)	○	○	○	○	○			○		○			○
B	20	M7	農村地域における基礎的サービスと農村再整備	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
C	28	M10	農業・環境・気候への支払	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	29	M11	有機農業への支払	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	33	M14	動物福祉		○				○	○						
D	30	M12	Natura2000及び水枠組指令に関する支払	○		○		○		○		○	○		○	
	31f	M13	自然等制約地域支払	○	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○
E	42ff	M19	LEADER事業	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
F	21-26	M8	森林地域開発と森林の抵抗力促進に対する投資	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○
	34	M15	森林環境・気候サービス・森林保全					○							○	○
	35	M16	公的及び民間部門における様々な協同活動への助成	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
	51	M20	農村振興プログラム実施に係る技術補助 ^{注6)}	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

資料: dvs (2015)の表紙及び、pp1-4を筆者がとりまとめて翻訳。

注1) 欧州農業農村振興基金による農村振興助成と理事会規則(EC) No.1698/2005の廃止にかかる2013年12月17日の欧州議会・理事会規則(EU) No 1305/2013。

注2) 施策名の訳語は市田(2015)及び平澤(2015)を参考に、本カントリーレポートの浅井・飯田(2019)と可能な限り統一した。

注3) 州名を以下に記す。()内はEU・連邦・州の資金の7年間の総額。トップアップは含まない。1-BB:ベルリン及びブランデンブルグ州(1,346百万€)、2-BW:バーデン・ヴュルテンベルク州(1,345百万€)、3-BY:バイエルン州(2,632百万€)、4-HE:ヘッセン州(501百万€)、5-MV:メクレンブルク・フォアポメルン州(1,198百万€)、6-NI:ニーダーザクセン州及びブレーメン(1,626百万€)、7-NW:ノルトライン・ヴェストファーレン州(1,175百万€)、8-RP:ラインラント・プファルツ州(509百万€)、9-SH:シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州(622百万€)、10-SL:ザールラント州(59百万€)、11-SN:ザクセン州(1,139百万€)、12-ST:ザクセン・アンハルト州(1,098百万€)、13-TH:テューリンゲン州(879百万€)。

注4) 太枠で囲まれた施策については、本報告の第3節から第5節に詳細を記す。

注5) 農業・加工・販売のための施設・機械等への投資、農道整備、耕地整備、自然遺産。

注6) 行政の事業スキームに対する支援(施策実施、モニタリング、評価、ネットワーク構築)。

（２）農村振興政策の施策

ドイツでは各州がそれぞれの状況に応じて農村振興の目標を定め、連邦農村振興枠組の施策を選択し、戦略を立て、計画を策定し、事業を実施し、評価している（第1表）。

連邦食料・農業省は第1表の施策を8の施策グループに分類し、州別に予算配分を示している（第2図）。Aグループは農業関連のハード事業が中心で、農業投資助成プログラム（AFP）、農業の多角化のための投資助成、耕地整備、農道整備、企業支援、知識移転、助言サービスが含まれる。Bグループは農村における生活基盤の整備及び農村再整備事業である。Cグループは農業環境、有機農業、動物福祉に関連した施策である。Dグループは自然等制約地域支払、Natura2000、水枠組指令支払である。EグループはLEADER事業である。Fグループには森林関連事業、協同活動の助成、政策実施支援が含まれる。

CAPの第二の柱の農村振興政策には、上記のようにハード事業とソフト事業、さらには農業環境政策の支払などが混在している。また、ドイツ各州の面積と人口、農業・農村の特徴も異なる。農業経営にも大きな地域差があり、例えば南部には小規模な家族経営の農家が多く、東部には農業生産共同組合型の規模が非常に大きい農業経営体がある。そのような条件下ではあるものの予算配分を比較した限りでは、地域的な特徴が三つ見られる。中部と南部の7州では農業・環境・気候、有機農業、動物福祉に関連したCグループに重点が置かれている。南部の山間部の2州では自然等制約地域支払を含むDグループが予算に占める割合が高い。東部国境の2州ではEグループのLEADER事業が盛んである。

施策の事例として第1表の太枠で囲まれた「有機農業支援」（施策番号M11）、「農業投資助成プログラム（AFP）」（施策番号M4）、「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ（EIP-Agri）」（施策番号M16）について記す。

3. 農業投資助成プログラム（AFP）等

（１）ドイツにおける農業投資助成プログラム（AFP）等

農業関連施設・機械等への助成では「農業投資助成プログラム（AFP）」が主流である。AFPは1995年に開始され、農業者に良く知られている。近代化の措置を通じて農業経営を強化し、競争力をつけることが本プログラムの目的である。2014年-2020年期には環境保全やアニマルウェルフェアに配慮した農業が優先的に助成されている。2017年にはドイツ全体で1,465の新規事業に対して、助成金、事業主の自己負担分、その他の資金を含め、総額6億2,848万ユーロの事業費の支出が見込まれている（BMEL 2017）^④。

またAFP以外には、農業経営の副業への投資が対象の「多角化投資助成（施策番号M6 農場及びビジネス開発の一環）」がある。自然条件や構造的な条件により市場に供給する農産物が安定的に生産できない地域では、農業による所得の維持が困難である。多角化投資助成では農業経営体の副業の起業による農村経済の強化が期待されている。農村地域の6次産業化、農泊、バイオマス・エネルギーの加工・販売などが助成されている。

(2) 農業投資助成プログラム (AFP) 等の事例 ーバーデン・ヴュルテンベルク州の施策ー

農業経営の投資への助成の一例としてドイツ南部のバーデン・ヴュルテンベルク州 (BW 州) の施策について記す。BW 州には条件不利地域が多い。葛生(2017)によると、2000 年代から BW 州では 50ha 未満の農地を利用する中小規模の農業経営が減少し、100ha 以上層が増加している⁵⁾。農業投資助成プログラム (AFP) や条件不利地域支払、農業環境措置では 100ha 以上の経営が重点的に助成されている (葛生 2017)。

1) BW 州の農業投資助成プログラム (AFP) 等 (2014 年-2020 年期)

「個々の経営に対する助成 (経営助成措置)」として、BW 州は以下の三つの施策を束ねて周知している。A 部門が「農業投資助成プログラム (AFP)」, B 部門が「多角化投資助成」となっている。そして、農業経営への助言、事業の実施可能性調査、建築・技術設計などにかかる費用を別途助成している。A 部門 (AFP) については第 2 表に、B 部門 (多角化) については第 3 表に、その詳細を記す。

A 部門 (AFP) では、農業関連の施設や設備への投資が助成される。助成の募集要項には下記の助成対象例が示されている。

- ① 牛や豚、鶏が快適に過ごせる畜舎空間の整備
- ② 畜産の建築及び技術的設備 (家畜の種類ごとに飼育頭数の制限あり)
- ③ 畜舎の設備
- ④ 温室 (断熱仕様、または熱交換式機器等を設置する場合に限る)
- ⑤ 果樹園における多年生作物用の設備
- ⑥ 青果用の貯蔵施設

基本助成は対象費用の 20%を上限に支給され、返済は不要である。アニマルウェルフェアにとりわけ配慮した事業は基本助成よりも助成率が高く、40%を上限に助成される。

B 部門 (多角化) では、農村地域における副業への投資が助成される。助成の募集要項には下記の助成対象例が示されている。

- ・農産物・畜産物の加工、マーケティングに必要な建築物や設備の設置、それらの近代化や増改築
- ・家政業、飲食業、観光サービスの導入 (農家民宿、女性農業者によるケータリングサービスなど)
- ・早生樹 (成長が早い木質燃料用の樹種) のプランテーションの設備
- ・消費者のためのバイオマス・エネルギーの加工・販売設備 (バイオガスプラントや再生可能エネルギー法 (EEG) で優遇されている設備を除く)

助成は対象費用の 25%を上限に支給される。助成は EU のデ・ミニマス規則に基づき実施される。EU は競争を歪める国家補助を規制しており、3 年間で 20 万ユーロを超える国家補助が禁止されている (2019 年 2 月現在。今後 25 万ユーロまでとなる)。

第2表 BW州における「農業投資助成プログラム（AFP）」（2014年-2020年）

農村振興計画	バーデン・ヴュルテンベルク州農村措置及び農村振興計画 2014-2020 (MEPL III)
事業名	「農業投資助成プログラム - A 部門 (AFP)」
事業目的	長期的に利用する施設や設備等への投資を助成し、競争力のある、特に環境保全やアニマルウェルフェアに配慮した農業の支援 重点目標: ・消費者の関心及び生物多様性の維持に配慮し、生命・生産・労働条件を改善 ・アニマルウェルフェア
助成対象	・建物の設置、近代化や増改築 (例: 牛や豚、鶏が快適に過ごせる畜舎空間の整備。温室、青果の貯蔵施設の整備) ・畜舎への新しい設備の導入。生産・飼育に必要なコンピュータ・ソフトウェアなどの購入 ・環境保全を目的とした耕種農業における肥料の削減、病害虫への農薬の削減、除草の際の環境負荷の軽減のための新たな機械や機器の導入 ・果樹園における多年生作物の設備、ひょう害防止ネットなど ・建築設計料、技術料、建設費に関する助言など、サービス料、実現可能性調査（予備調査） ・畜産では飼育頭数などの制限あり。成鶏 15,000 羽以下、ひな 30,000 羽以下、肉用若鳥 30,000 羽以下、七面鳥 15,000 羽以下、牛 600 頭以下（うち生後 6 か月未満の未經産牛を含む乳用牛は 300 頭以下）、肉用牛の子牛 500 頭以下、肥育豚 3,000 頭以下、子取り用めす豚 560 頭以下（体重 30kg 以下の子豚を含む）、子豚（10-30kg）4,500 頭以下 助成の条件: ・環境保全、気候温暖化への対応、消費者保護のうち、少なくとも一つの分野の要求に対応 ・上記に加えて、畜舎の建設においては、とりわけアニマルウェルフェアへの配慮が必要 ・対象費用は 2 万ユーロ以上 150 万ユーロ以下。農業者の連携、温室への助成は 200 万ユーロ以下 助成できないもの: ・土地の購入 ・耕種農業・畜産農業で機械や設備の一部に助成できないものがある ・機械の収納、収穫物の貯蔵に用いる倉庫（青果物用の空調、温度管理設備のある貯蔵庫を除く） ・バイオガスプラントまたは、再生可能エネルギー法（EEG）で優遇されている設備 ・住居、事務所 ・利子、通常の経費、負債の借換、相続、借入の担保、法律相談費用 ・養殖業の施設と設備 ・生産ライセンス、組合財産、動物・植物ライセンス、植物（多年生植物を除く）、既存設備等の買換 ・消費税（付加価値税）、事業における現金以外の自己負担分、値引額など ・模造品や乳製品の代用食品の生産に関わる設備など 規則: 理事会規則(EU)No1305/2013(EAFRD)第 17 条, 委員会規則(EU)No702/2014 第 14 条, 第 17 条
補助率	○助成金（給付型） ・基本助成は対象費用の 20% まで助成 ・アニマルウェルフェアの基準を満たせば牛では費用の 30%, その他の家畜では 40% まで助成 ・若手農業者は基本助成に対象費用の 10% まで上乗せして助成。実施主体の自己負担額は対象費用が 20 万ユーロ以下では補助率に応じて決まり、20 万ユーロを超える場合 2 万ユーロを上限とする ・助成申請の手続を外部委託する場合、対象費用が 50 万ユーロ以下では 2.5% まで、50 万ユーロ以上では 1.5% まで委託手数料を対象費用に含められる。助成可能な委託手数料は 6,000 ユーロ以上、20 万ユーロ以下。委託手数料の補助率は 60% を上限とする ○保証 ・アニマルウェルフェア法規の基準を満たした場合の保証は、現在提供しない ・AFP に組み合わせた、EIF 基金の EU プログラム COSME の保証は可能
助成対象者 (実施主体)	実施主体は下記の条件にあった経営をする個人と法人 ・売上の 25% 以上が耕種農業または、土地を利用した畜産農業を経営 ・農業者老齢保障を満たす規模で経営 ・(EU)No702/2014 における中小企業 ・確定申告にて過去 3 年間の平均所得が独身者 14 万ユーロ、既婚者 17 万ユーロ以下 ・教会、公益目的、福祉・チャリティー目的 ・農業者の連携 実施主体には以下の要件も求められる 経営能力等の証明: ・経営のための職業能力の証明、過去の経営実績の証明 ・投資コンセプトの提示（事業計画、採算、想定される成果） ・起業 2 年以内の申請者は自己資金と採算性を示す事業計画を提示
個人助成	可
予算配分	2007 年-2013 年期は申請内容をポイント評価していた。第 7 表を参照。
執行額	2017 年には 271 の新規事業が認定。 総事業費は 1 億 2,400 万ユーロ。うち助成金は 2,960 万ユーロ。

資料: BW 州農村地域・消費者保護省の助成事業応募要項 MLR(2018b)を参考に筆者作成。

第3表 BW州における「多角化投資助成」(2014年-2020年)

農村振興計画	バーデン・ヴュルテンベルク州農村措置及び農村振興計画 2014-2020 (MEPL III)
事業名	「多角化投資助成 - B 部門」
事業目的	農村地域における副業の実施、経済力の維持、構造変化の軽減を支援
助成対象	農業以外の分野への投資助成： ・農産物・畜産物の加工、マーケティングに必要な建築物や設備の設置、それらの近代化や増改築 ・家政業、飲食業、観光サービスの導入（農家民宿、女性農業者によるケータリングサービスなど） ・早生樹（成長が早い木質燃料用の樹種）のプランテーションの設備 ・消費者のためのバイオマス・エネルギーの加工・販売設備 助成の条件： ・対象費用が2万ユーロ以上、早生樹プランテーションの設備では7,500ユーロ以上 助成できないもの： ・農産物の生産活動のみを行う施設・設備への投資 ・宿泊者数が25以上の農家民宿 ・バイオガスパラントや再生可能エネルギー法（EEG）で優遇されている設備 ・耕種農業に用いる機械と道具 ・住居、事務所 ・土地の購入 ・消費税（付加価値税）、事業における現金以外の自己負担分、値引額など ・利子、通常の経費、負債の借換、相続、借入の担保、法律相談の費用 ・生産ライセンス、組合財産、既存の設備などの買換
補助率	○助成金（給付型） ・対象費用の25%まで助成 ・デ・ミニマス規則に基づき3年間で20万ユーロまで助成（2019年2月現在。今後25万ユーロまでとなる）
助成対象者（実施主体）	実施主体は下記の条件にあった経営をする個人と法人 ・税の確定申告において過去3年間の平均所得が独身者14万ユーロ、既婚者17万ユーロ以下 実施主体には以下の要件も求められる 経営能力等の証明： ・事業内容にあった専門資格などの保持 ・投資・マーケティング事業計画で事業の採算性を証明
個人助成	可
執行額	2017年には61の新規事業を助成。総事業費は2,700万ユーロ。うち助成金は480万ユーロ

資料：BW州農村地域・消費者保護省の助成事業応募要項 MLR(2018c)を参考に筆者作成。

BW州の記者発表によると2017年のA部門（AFP）の新規事業は271件で総事業費は1億2,400万ユーロ、うち助成金は2,960万ユーロであった⁽⁶⁾。アニマルウェルフェアに配慮した畜舎の建設に伴う投資が重点的に助成された。また、多くの助成事業で環境保全型の機械や設備が導入された。2018年以降はGPSや超音波、センサーなどの技術を利用した機械の導入が推奨される。一方B部門（多角化）の2017年の新規事業は61件で総事業費は2,700万ユーロ、うち助成金は480万ユーロであった（MLR 2018a）。

2) 2000年代のAFP

2000年代におけるBW州のAFPについて、葛生(2017)は次のように記している。

「バーデン・ヴュルテンベルク州における2000年から2009年のAFPの新規助成経営数は、12,600経営であった。この大部分は、主業経営である。2000年代に営農を継続した主業経営の大部分がAFPの助成を受けたといつてよい。30ha未満層よりも30-100ha層、さらにそれよりも100ha以上層の主業経営が手厚くAFPの助成を受けている。

2007年から2009年のAFP助成経営、59経営の助成前後を比較すると、経営当たりの農地は75.25haから78.79haへ5%増加し、乳用牛も13%、肥育豚も22%、繁殖用雌豚も14%増加している。また、経営当たりの利益は11%、経常成果⁽⁷⁾は16%増加している。他

方、経営当たりの労働力は2.69AK⁽⁸⁾から2.61AKへ3%減少した。AFP助成経営では、経営を合理化することによって自家労働力、雇用労働力の双方を減少させている。少ない労働力でより大きな農地を耕作し、より多くの家畜を飼養してより多くの経済的成果を上げたといえる。労働生産性⁽⁹⁾は、25%増加している」（葛生 2017, 106 頁）

3) 2007 年-2013 年期の AFP の事業評価

BW 州の 2014 年-2020 年期における AFP の枠組は、前期の 2007 年-2013 年期から引き継がれている⁽¹⁰⁾。IfIs 研究所(2016)は、前期の AFP について次のように評価している。

「AFP の実施主体の多くでは、農業経営の規模が拡大して生産量と売上が増加し、生産コストは削減した。技術的に生産効率を高めたことが、結果として生産物の品質向上につながったため、生産物の付加価値が上昇した。AFP の大きな成果としては、生産効率の改善と就業の場の維持があげられる（第 4 表、2)助成事業の効果）。農業者と後継者の労働負荷が軽減されたことが、経営維持に直結していた。一方、農業経営の世代交代の際に助成事業を通じて経営が大きく成長した場合に限り、新規就農者が発生していた（IfIs 2016, p.120）」

第 4 表 BW 州の農業投資助成プログラム (AFP) の実績（2007 年-2013 年期）

BW 州の農業投資助成プログラム (AFP) (EU-Code 121)	2007 年-2013 年期の予算	2015 年までの実績 (2015 年補正予算を経る)
1) 事業実績		
・ 公的資金（2015 年補正予算で約 2 倍に）	1 億 2,500 万ユーロ	2 億 6,850 万ユーロ
うち EU の支出（2015 年補正予算で約 1.4 倍に）	6,200 万ユーロ	8,500 万ユーロ
・ 助成を受けた農業経営の数		2,529 経営
うち、アニマルウェルフェアの基準を満たす事業		859 件
助成申請後に手をキャンセルした農業経営の割合		約 15 %
・ 事業費総額		8 億 3,950 万ユーロ
2) 助成事業の効果	目標値	実績
・ 生産物の付加価値の上昇	1 万 6,500 ユーロ/経営体	3 万 3,142 ユーロ/経営体
・ 新しい産物や生産手段を導入した経営体	7 経営体	43 経営体
・ 就業の場の維持	9,600 人分	7,134 人分
・ 新規就業の創出 ^注	521 人分	278 人分
・ 労働生産性の向上（経常成果+人件費/労働力）	4,000 ユーロ/経営体	10,497 ユーロ/経営体
・ アニマルウェルフェアにおける つなぎ式牛舎から放し飼い式牛舎への転換	175 経営体	219 経営体
・ アニマルウェルフェアにおける 基準を満たす養豚	105 経営体	117 経営体

資料：IfIs (2016, p.5, pp.97-104)を参考に筆者加筆。

注：新規就業の創出は 90 経営のサンプリングから計算。

第 5 表 BW 州の農業投資助成プログラム (AFP) の助成額（2007 年-2013 年期）

事業費 (予定額, 税抜, ユーロ)	助成事業数 (農業経営の数は 2,529)		助成額	
	件	%	ユーロ	%
50,000 以下	207	7.1	1,898,668	0.8
50,001 - 100,000	490	16.9	7,782,096	3.2
100,001 - 200,000	549	18.9	16,580,604	6.9
200,001 - 500,000	799	27.5	60,500,164	24.9
500,001 以上	860	29.6	155,253,207	64.2
合計	2,905	100.0	242,014,739	100.0

資料：IfIs (2016, p.108, Tab.15).

以下に (i) 助成の実績, (ii) アニマルウェルフェアの導入と課題, (iii) イノベーションの推進について Ifls 研究所(2016)の評価を抜粋して記す (Ifls 2016, pp.97-104, p.129)。

(i) 助成の実績

2007 年-2013 年期の事業費総額は 8 億 3,950 万ユーロ, うち助成金は 2 億 6,850 万ユーロであった。2015 年補正予算では AFP に他措置からの流用, ヘルスチェックによる資金の追加があり, 公的資金は 2007 年予算と比較して倍増した (第 4 表)。事業規模は, 助成額が 20 万ユーロを越える事業が全体の約 9 割あった (第 5 表)。

助成を受けた農業経営は 2,529 経営であり, 2,905 の助成事業が実施された。事業内容は, 牛の畜舎への投資が 1,421 件で全体の 49%を占める。乳用牛の畜舎は, 近代化の必要性が切迫していたため, 優先的に助成された。豚の畜舎への投資は 508 件で全体の 18%であった (第 6 表)。豚の価格の伸びが緩やかなため, 投資が抑制されたと考えられている (Ifls 2016, pp.105-108)

(ii) アニマルウェルフェアの導入と課題

2007 年-2013 年期の AFP では, アニマルウェルフェアの基準を満たす事業が 859 件助成された (第 4 表)。アニマルウェルフェアに特別に配慮した事業には 2011 年末まで助成率が 35%に引き上げられた (Ifls 2016, pp.105-108)。アニマルウェルフェアについては, その基準を満たす畜舎の建設や飼育方法の導入が, 農業者の仕事の省力化や労働条件の改善に直接に結びつく形で進められたため, 多くの農業経営体がその実施を決断した (Ifls 2016, p.132)。

第 6 表 BW 州の農業投資助成プログラム (AFP) の助成対象 (2007 年-2013 年期)

助成対象	助成事業数	割合
乳用牛・その他の牛の畜舎	1,421	49 %
肥育豚・子豚の畜舎	254	9 %
子取り用めす豚の畜舎	252	9 %
鶏舎	76	3 %
省エネルギーの機械・対策	33	1 %
肥料貯蔵施設・設備	112	4 %
ひょう害防止ネット	138	5 %
多年生作物・温室	61	2 %
畜産農業の機械・設備	129	4 %
多機能倉庫	181	6 %
果樹・ワイン用ブドウの貯蔵庫	68	2 %
その他の倉庫	18	1 %
その他の建築物	162	5 %
合計	2,905	100 %

資料 : Ifls (2016, p.105, Tab.13).

近年、消費者の要求の高まりから、アニマルウェルフェアに配慮した畜産物の市場におけるチャンスが増大していると言われている。しかし、生乳クォーターが廃止され、一般的にも農産物の価格が低下傾向にあるなかで、牛乳のように日常的に購買する食品にアニマルウェルフェアを求める消費者は少ない。むしろ、酪農のアニマルウェルフェアは標準化しつつもある。このことから市場におけるチャンスは、大都市周辺の牛肉の直売などに限定されることが考えられる（IfIs 2016, p.118）。

IfIs 研究所は AFP の助成を受けた農業経営の販売強化が、今後の重要な政策課題であると記している。アニマルウェルフェアに配慮した畜産品の高付加価値化のためには、サプライチェーンに品質表示を導入する必要があると指摘している（IfIs 2016, p.617）。

（iii）イノベーションの推進

2007 年-2013 年期の AFP では、新しい技術やイノベーションの導入により下記の効果が期待されていた。

- ① 労働生産性の向上、生産品のシェアの拡大
- ② プロセスの最適化、経費の削減（特に燃料費）、環境保全とアニマルウェルフェア
- ③ 労働負荷の軽減、農業就労の魅力の向上

IfIs 研究所(2016)によると、イノベーションが特に進んだ分野は畜産である。牛を飼育する 219 の経営、豚を飼育する 117 の経営が、アニマルウェルフェアに配慮した新しい飼育システムを導入した。具体的には搾乳のロボット化、アニマルウェルフェアに配慮した豚舎などが整備された。

また、2007 年-2013 年期の目標値である 7 経営を大幅に上回る 43 経営が、新しい産物・生産方法を導入した（第 4 表）。その他にもエネルギー供給の近代化にむけて、新しいエネルギーシステムを導入した事業が 33 件助成された。その中には園芸施設や豚舎に再生可能エネルギーを導入した事業が多く、ペレットや木材チップを燃料に使用する省エネルギー型の暖房システムが整備された（IfIs 2016, p.117）。

4）AFP の実施スキーム（IfIs 2016, pp. 99-102）

2007 年-2013 年期には BW 州内の 35 の郡にある農業局が、AFP の申請窓口、申請者の助言、審査を担った⁽¹¹⁾。事業費総額が 10 万ユーロ以下の場合は、農業局が申請の受付、審査、交付決定、支払許可までの全行程を一貫して行っていた。助成申請の審査は年に 3 回行われた。この実施スキームでは州と県の審査を省くために事務コストが低く、交付決定までの期間が短く、実施主体が助成事業を滞りなく進められていた。農業局が行っていた申請、審査、支払に係る業務は下記のとおりである。

- ① 申請書の受付、点検、確認
- ② 申請情報・助成情報の電子データ化
- ③ 交付決定

④所見の作成

⑤事業費支出の確認

⑥現地検査, 会計部門への支払許可

農業局は申請者の農業経営の戦略づくりを支援し、市場の動向、地域内の競争、社会経済に関して助言していた。また、申請内容を審査した結果によっては、申請者に事業の中止を促すこともあった。

一方、費用総額が10万ユーロを超える事業においては、県が最終審査を行った。その際に農業局は、申請者が事業計画を策定する支援を行った。例えば農業局が助成事業の申請業務に詳しい専門家を申請者に紹介し、専門家が申請者による事業計画の策定を具体的に補助していた。農業局は作成された事業計画を確認し、県に所見を提出し、その所見に基づいて県が助成交付を決定した。県は実施主体が事業費を支出したことを確認し、会計部門に助成金の支払を許可した。一方、審査が長期にわたる場合、交付決定前の事業開始が許可されることもあった。そうすることで、実施主体が助成事業に予定どおりに取り組むことができた。

以上が、BW州のAFPの申請から交付決定、支払までの実施スキームである。

5) AFPの予算配分の選考基準

BW州の2007年-2013年期におけるAFPの審査にはポイント評価が用いられた。アニマルウェルフェアと環境保全に配慮した事業がより多くのポイントを獲得し、優先的に助成される仕組みになっていた(第7表)。助成には、最低2ポイントの獲得が必要であった。

農業局は審査が順調に行われていたとコメントしている。ポイント評価により予算配分の根拠が明確化した。一方、畜産関連のポイントが多いことから、他分野の事業の落選が続くと選考基準の見直しが図られた。

申請数が多い年には、申請書類の準備状況が審査で考慮された。また、助成の交付決定が翌年度に持ち越されることもあった。選考基準もしくは制度の変更がある場合は、速やかに公表されて、申請者に詳細な情報が周知された。

第7表 BW州のAFPの審査におけるポイント評価

選考基準 (2012年以降)	点数 (ポイント)
乳用牛の飼育への投資	1
豚の飼育への投資	1
アニマルウェルフェアへの投資	2
5,000ユーロ以上の自己資本をもつ経営体	1
粗放的な牧草地・放牧地をもつ経営体	1
有機農業の経営体	1

資料: MLR (2012); Ifls (2016, p.101, Tab.9).

4. 農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)

（1）欧州革新パートナーシップの概要

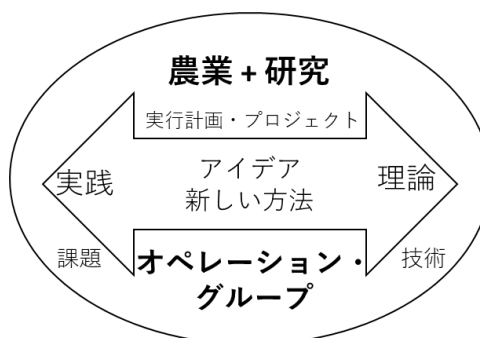
「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)」の目的は、少ない資源を用いて生産性を向上させるイノベーションの推進である。本施策では、下記の今日的な課題に対する研究事業が支援されている。

- ① 限りある資源の保全、例えば土壌、水、環境、生物多様性の保全
- ② 気候変動の影響下における農業生産の適応
- ③ 食料確保
- ④ 動物性食料の生産におけるアニマルウェルフェアへの特別な配慮

本施策は EU の研究・イノベーション枠組計画「ホライズン 2020」に位置づけられている⁽¹²⁾。農業者と企業、研究機関などが連携し、農業分野における萌芽的なイノベーションを推進している。ドイツでは州が、欧州農業農村振興基金と州の資金を用いて研究事業を助成している。

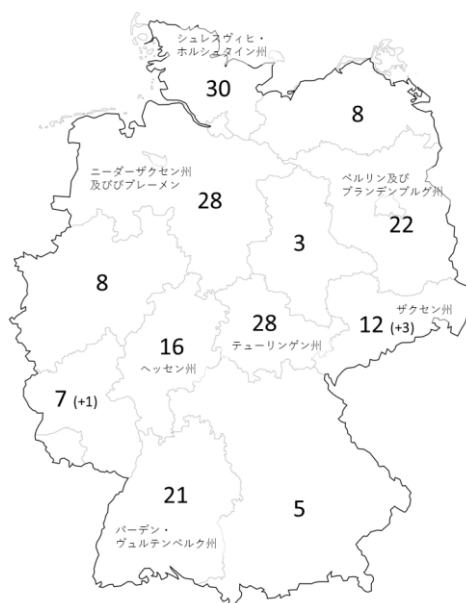
（2）欧州革新パートナーシップのオペレーション・グループ

イノベーションの推進には実践と理論の橋渡しが重要である。そこで欧州革新パートナーシップでは助成研究事業の実施主体として、ボトム・アップで活動するオペレーション・グループが組織される（第3図）。オペレーション・グループでは農業者、アドバイザー、企業、協会・連合会、研究機関などが分野とセクターを越えて連携し、実戦的な研究に取り組んでいる。グループは既存の技術を農林業に応用するために、新しいアイデアや工夫、手法を探究している。ドイツでは 2015 年に助成研究事業の公募が始まり、2015 年末以降に各地で次々と助成研究事業が開始されている。2019 年 3 月現在に助成を受けている、または受けたオペレーション・グループは 188 ある（dvs 2018a, dvs 2019, 第4図）⁽¹³⁾。



第3図 欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri) のオペレーション・グループ

資料：dvs (2018b)を参考に筆者作成。



第4図 ドイツにおけるオペレーション・グループの分布 (2019年3月現在)

資料: dvs (2019, p.8).

注. 2019年3月現在. 括弧内は助成審査中のグループ.

(3) ドイツにおける欧州革新パートナーシップの助成事業

ドイツにおける欧州革新パートナーシップの研究分野は作物栽培, 畜産, 地域産物のマーケティング, 生物多様性の保全など多岐にわたる (第8表)。2018年10月時点では, 助成研究を実施する151グループのうち70グループが作物栽培に関する研究をしていた (第8表, 10番)。畜産は, 牛, 豚, 鳥類を合わせて64グループが研究していた (4, 5, 6, 7番)。その他にもアドバイス, コンサルティング, ソフトウェア, ツール, テクノロジーの応用, マネージメント・システムに関する研究を56グループが実施していた (12番)。地域産物, 高付加価値化, サプライチェーン, マーケティングは33グループが研究していた (3番)。

第8表 ドイツにおける欧州革新パートナーシップの研究分野 (2018年10月現在)

番号	研究分野	オペレーション・グループの数
1.	土壌改良と窒素利用効率	24
2.	豆科植物	17
3.	地域産物, 高付加価値化, サプライチェーン, マーケティング	33
4.	牛	10
5.	酪農と牧草地・放牧地	18
6.	豚	23
7.	鳥類	13
8.	輸送, と畜, 加工	5
9.	灌漑と水辺保全	13
10.	作物栽培 (果樹と多年草を含む)	70
11.	生物多様性	8
12.	アドバイス, コンサルティング, ソフトウェア, ツール, テクノロジーの応用, マネージメント・システム	56
13.	その他	10
	ドイツにおけるオペレーション・グループの総数	151

資料: dvs (2019, p.9). 数値は2018年10月現在.

（４）欧州革新パートナーシップの実施状況 -バーデン・ヴュルテンベルク州の施策-

１）助成研究事業の概要

欧州革新パートナーシップの一例としてバーデン・ヴュルテンベルク州（BW 州）の施策について記す。BW 州は、2016 年から 2018 年までに 15 の事業を助成している（第 9 表）。助成期間は 28 か月から 82 か月まで、助成額は約 20 万ユーロから 100 万ユーロまでである。イノベーションは広義に解釈され、①最新のテクノロジーを駆使する事業、②新しい生産・飼育方法の開発事業、③農業現場のノウハウの普及事業が助成されている（dvs 2018c）。

第 9 表 BW 州における欧州革新パートナーシップの助成研究事業の一覧

番号	研究事業名	耕種	畜産	助成額と事業期間
1.	有機農業による果樹栽培及び牧場に散在する果樹栽培における在来種のロブスト種（サクサクし、煮崩れないリンゴ）の導入	園芸・果樹 有機		457,472.90 ユーロ 57 か月
2.	環境保全とアニマルウェルフェアに配慮した養豚のための畜舎の建築イノベーションと普及		豚	1,009,435.05 ユーロ 81.5 か月
3.	都市における昆虫が好む緑地形成にむけ、生物多様性を豊かにする飼育プログラムの開発と導入	（公園・緑地）		194,080.30 ユーロ 43 か月
4.	バーデン・ヴュルテンベルクにおける乳用牛の蹄チェックを通じた健康管理		乳用牛	219,693.00 ユーロ 28 か月
5.	兎（うさぎ）飼育施設におけるアニマルウェルフェアと環境保全、経済性の統合		兎	395,933.58 ユーロ 41 か月
6.	養豚における去勢の回避 -豚の飼育プロセスにおける新方式（Ebermast 式）の導入と普及		豚	378,500.99 ユーロ 48 か月
7.	南ドイツの条件不利地域における牧草・放牧地の持続可能な利用		牧草・放牧地	384,415.13 ユーロ 36 か月
8.	豚肉の生産における新方式（Immunokastraten 式）を導入した去勢の回避と消費者の意識		豚	227,297.73 ユーロ 36 か月
9.	遺伝子操作をしない PORCUS プログラム -地域性をいかにした養豚セクターの支援と植物性タンパク質の地産地消の改善-		豚	292,069.18 ユーロ 36 か月
10.	畜産を縮小・回避した有機農業にて地力と持続可能性を向上させる営農イノベーション	耕起・園芸		387,547.95 ユーロ 36 か月
11.	豚が発するシグナルを受け止め、理解、活用するコーチングシステム		豚	300,867.09 ユーロ 36 か月
12.	有角の山羊におけるアニマルウェルフェアに配慮した給餌システムの開発		山羊	446,568.00 ユーロ 2017 年から実施中
13.	斜面地のワイン用ブドウ栽培における散布ドローンの導入	園芸・果樹		446,129.00 ユーロ 2017 年から実施中
14.	近赤外線分光法 - 気候温暖化の影響に対応するワイン用ブドウの品質管理の新しい検査方法 -	園芸・果樹		239,083.00 ユーロ 2017 年から実施中
15.	地場産かつ、有機栽培のベリー類のマーケティングの将来像	園芸・果樹 有機		484,946.00 ユーロ 2017 年から実施中

資料：dvs (2018c)及び、下記のホームページを参考に筆者作成。数値は 2018 年現在。
<https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/欧州革新パートナーシップ/eip-datenbank/>

２）助成条件

助成対象はオペレーション・グループの運営とその研究事業である。イノベーションの可能性があり、新しいプロセス、産物、テクノロジー、手法、サービスに関わる研究が助成される。研究には萌芽的なもの、つまりアイデア、コンセプト、開発、試験、パイロット段階のものも含まれる。研究に必要な農業関連施設や機械なども助成対象となる。グループは研究成果を公表することとなっている。BW 州は下記の助成条件を示している（第 10 表）。

第10表 BW州における欧州革新パートナーシップの助成条件

農村振興計画	バーデン・ヴュルテンベルク州農村措置及び農村振興計画 2014-2020 (MEPL III)
事業名	「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ(EIP-Agri)」
事業目的	農林業分野における少ない資源を用いて生産性を向上させるイノベーションの推進
助成対象	・オペレーション・グループの経費： 例えば事業のコーディネーターの費用、通常経費の一部（定額）、オペレーション・グループメンバーが会合などに参加する旅費 ・事業に係る直接的な費用： 例えば人件費、消耗品費、広報費、翻訳・通訳料、事業に参加する農業・林業経営の費用弁償と施設・設備・家畜・土地にかかる費用、事業関連作業の第三者への委託料、設備・機械・道具・治具・機器のリース料、助成事業関連の備品代（建築施設を除く） ・研究費 助成できないもの： ・欧州農業保証基金の助成を受けている事業 ・バーデン・ヴュルテンベルク州のデータバンクに登録されている既存のクラスターとネットワーク ・基礎研究や研究のみを目的とする事業 ・付加価値税（消費税）、土地代、不動産代、自動車の購入・リース代、中古機械・機器・道具類の購入代、法律で義務化されていない保険料、貯蓄、計上できない業務や費用（例えば減価償却費、内部留保・ストック、計算上の利息など）、州公務員の俸給表・報酬額などを越える給与や手当などの支給
補助率	○助成金（給付型） 欧州革新パートナーシップでは対象費用の一部が給付される。助成率は15%から100%まであり、実施主体や助成対象により異なる（第11表）
助成対象者（実施主体）	オペレーション・グループは、次の二つ以上の主体により組織されること： ・農業、食品関連、園芸、ワイン用ぶどう栽培、林業を営む経営体 ・農業、食品関連、園芸、ワイン用ぶどう栽培、林業における、マーケティング・サプライチェーン関連の経営体 ・アドバイザー、コンサルティングに関わる経営体・組織 ・連合会、協会、NGO ・研究、実験に関わる組織・機関 ・公的機関 申請時に下記の書類の提出が求められる： ・オペレーション・グループのメンバーによるパートナーシップ契約書 ・イノベーションの可能性、事業の実現可能性を示す資料 ・事業計画書 ・BW州農村地域・消費者保護省のEIP選考委員会による助成事業のクラス分け結果

資料：MLR (2018d).

第11表 BW州における欧州革新パートナーシップの助成率⁽¹⁴⁾

経費の内容	EU 競争法 (TFEU, 機能条約)に準 じた研究事業	EU 競争法に 準じない研究事業	林業の研究事業
パートナーシップに係る通常経費 (コーディネーターの費用、通常経 費の一定額、オペレーション・ グループメンバーの旅費)	100%	50%	100%
コーディネーターの人件費 (通常経費の一定額を含む)	15%	15%	15%
事業に直接的に関わる費用 設備投資以外	100%	50%	100%
設備投資	60%	10%	40%
事業に直接的に関わる研究費	100%	50%	100%

資料：MLR (2018d).

3) 欧州革新パートナーシップの研究事業の例（第9表、13番）

—斜面地のワイン用ブドウ栽培における散布ドローンの導入—

欧州革新パートナーシップの助成研究事業の一例として、ドイツ連邦食料・農業庁のドイツ農村地域ネットワークが作成した事例集（dvs 2018d）から、「斜面地のワイン用ブドウ栽培における散布ドローンの導入」について紹介する。助成額は44万6,000ユーロである。2017年に開始された研究事業であり、成果はまだ公表されていない。

急斜面に立地するワイン用のブドウ畑では、農作業を手作業に頼っている。研究事業の目的は、農薬散布用ドローンの導入による農作業の改善である。ブドウ栽培の全期間にわたり、オペレーターの監視下でドローンを計画ルートに自律航行させることを目指している。技術的に求められる点は、農薬散布量の調整と、広大な面積における作業の効率化である。実験にはDJI社のAgras MG-1S型ドローンを使用している。

急斜面の農地で目標に正確に農薬を散布できれば、農薬の過剰散布と目標外への飛散を避けられるため、環境汚染が最小になる。ドローンが飛行中に病気などの発生箇所を見つけると同時に、病状に適した農薬を投与できるよう、マルチスペクトルセンサを用いた実験を重ねている（精密農業）。

この研究ではドローン操作の未経験者が、急斜面の農地でドローンを用いた農薬散布の指導を受けている。ドローン使用のノウハウを蓄積し、飛行訓練のみでなく、保守点検と整備に関する教育・整備プログラムの設置を目指している。

ブドウ栽培農園、農家ワイナリー、それらの連合会、州の農業試験場、機械開発・販売企業が連携して、この研究事業を実施している（第12表）。研究事業のキーワードは① 農業の作業と実践、② 栽培と園芸、③ 病気と害虫への対策、④ 遺伝資源の保存、⑤ 製品とサービスとなっている。

第12表 オペレーション・グループのメンバー例

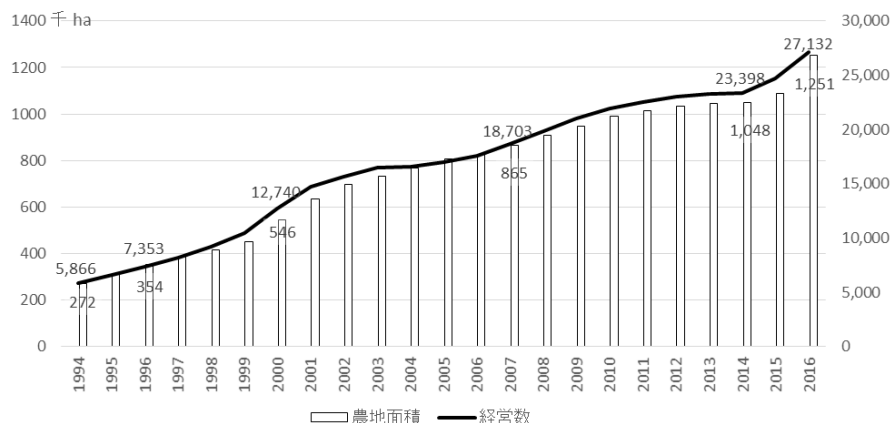
構成メンバー	セクター / 分野	メンバーの詳細（業務内容など）
企業 A	民間 / 機械開発・販売	ドローン販売、オペレーション、アドバイス、研究
バーデン・ヴュルテンベルク州	公的機関 / 農業試験場	州立ワイン用ブドウ・果樹栽培教育・試験場
ワイン用ブドウ栽培農園連合会	民間 / 農業者組織	1,200 農園、農地 880 ha. うち 120 ha が急斜面に立地
農家ワイナリー A	民間 / 農業者・食品加工	ワイン用ブドウ栽培農園、 兼自家ブドウのワイン醸造所
農家ワイナリー B	民間 / 農業者・食品加工	ワイン用ブドウ栽培農園、 兼自家ブドウのワイン醸造所
農家ワイナリー連合会	民間 / 農業者・食品加工業組織	31 のワイン用ブドウ栽培農園、 兼自家ブドウのワイン醸造所

資料：dvs の事例集に基づき筆者作成（dvs 2018d）。

5. 有機農業支援

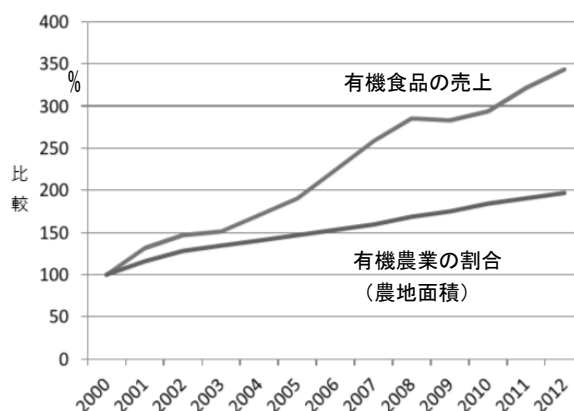
(1) 有機農業の推移

ドイツの農業における有機農業の割合は、経営では 10.9 %、農地では 8.2 %となっている（2017 年現在、BÖLW 2018, p.5）。有機農業の経営数と農地面積は、いずれも年々増加している。経営数は 1996 年に 7,353 経営、2016 年に 27,132 経営あり、20 年間で約 3.7 倍になっている。農地面積は 1996 年に 35 万 4 千 ha、2016 年に 125 万 1 千 ha あり、20 年間で約 3.5 倍になっている（第 5 図）⁽¹⁵⁾。経営当たりの農地面積は 1996 年に 48 ha、2016 年に 46 ha であり、20 年間での変動はほぼ見られない。有機農業に利用される農地の約 55 %は牧草地・放牧地で、その面積は拡大傾向にある（BÖLW 2018, p.6）。有機農業が拡大する背景には有機食品の市場拡大がある（第 6 図）。本稿の「有機食品」には有機農産物、加工食品、飲料を含む。



第5図 ドイツにおける有機農業の経営数と農地面積の推移

資料：BMEL (2018b)に基づき筆者作成。



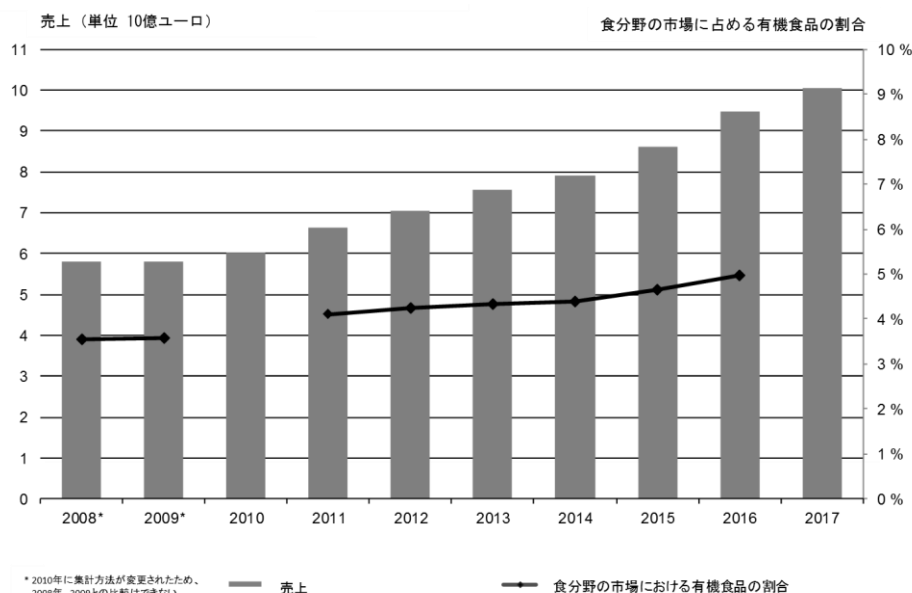
第6図 ドイツにおける有機食品の売上と有機農業の割合（農地面積）

資料：Köpke and Küpper (2013)。

注. 2000年を100%とする。2012年の売上は70億ユーロ。

2012年のドイツの農業全体における有機農業の割合（農地面積）は6.3%。

ドイツにおける有機食品の売上は年々増加しており、2017年に10億ユーロを超えた（第7図）。食分野の市場における有機食品の割合も年々増加しており、2016年には5.1%となっている。ドイツの有機食品市場は、EU加盟国の中で最大規模となっている⁽¹⁶⁾。



第7図 有機食品の市場規模、食分野の市場に占める割合

資料：ドイツ連邦環境省（Umweltbundesamt 2018a）作成。

データ：BÖLW (2012-2018), *Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche*. Berlin. Marktanteile: Berechnungen anhand Statistisches Bundesamt, Konsumausgaben der privaten Haushalte.

Köpke と Küpper(2013)によるとドイツでは有機食品の売上の上昇と比較して、有機農業の農地面積の拡大が緩やかである。つまり有機食品の市場は拡大しているものの、ドイツの有機農業は伸び悩んでいる（第6図）。その原因には一般の農産物の価格上昇、農地の取得や賃借にかかる費用の増大があげられる。その他にも大規模なバイオガスの整備が助成されたことが一因となっている（結果として、原料栽培のための農地利用が増加して競合した：引用者注，参照 浅井・高井 2017）。

一方、ドイツの有機食品の需要拡大を見込み、ポーランドやバルト諸国では2004年から2010年にかけて有機農業の農地面積を3倍から5倍程度まで拡大させている（Köpke and Küpper 2013）。

ドイツが多く輸入しているのは、有機栽培の生鮮野菜と果物である。気候が温暖で園芸が盛んな近隣諸国のスペイン、イタリア、フランス、オランダ、そしてアフリカ諸国や南米からの輸入が多い。Schaack ら(2011)によると2010年の時点で有機栽培の果物の8割、生鮮野菜では4割が輸入品となっている。一方、ドイツが輸入する有機食品にはジャガイモ、ニンジン、豚肉、乳製品のようにドイツで生産される品目も含まれている（Schaack et al. 2011, p.21）⁽¹⁷⁾。

（２）EU と民間の有機認証

ドイツ有機食品業団体（BÖLW）によると、2017年現在、ドイツでは約29,000ある有機農業経営のうち約半数がEUの有機認証を取得し、残りの半数が民間の有機農業連合会の有機認証を取得している。ドイツには9の民間の有機農業連合会があり（第13表）、独自の有機認証を行っている（BÖLW 2018, p.5）。各連合会の有機認証の基準は、EU有機認証の法的基準に準じ⁽¹⁸⁾、連邦有機農業法に則っている。有機食品を扱う飲食店には、さらなる基準も設けられている。各連合会はEUの法的基準に連合会の独自の基準を追加したり、EUの基準を深化させて詳しく具体的な要件を定めたり、EUの基準値よりもさらに厳しい基準値を設けたりしている（PCU Deutschland 2018; HmUKLV 2018）。

第13表 ドイツにおけるEUと民間の有機認証

	EUと民間の有機認証の割合 2017年	有機認証された経営数 2017年	有機認証された経営の増加率 (2016年-2017年比)	EUと民間の有機認証の農地の割合 2017年	有機認証された農地面積 (ha) 2017年	有機認証された農地面積の増加率 (2016年-2017年比)
EUの有機認証を取得した経営 ^注	49.2 %	14,344	9.0 %	36.7 %	505,897	11.0 %
有機農業連合会（民間）の有機認証を取得した経営	50.8 %	14,830	6.1 %	63.3 %	870,070	9.4 %
有機農業経営全体	100 %	29,174	7.5 %	100 %	1,375,967	10.0 %
ドイツの農業全体に占める割合	-	10.9 %	-	-	8.2 %	-

資料：BÖLW（2018, p.5）。

注：2017年は、BÖLWによる推計。

有機農業連合会で会員が最も多いのはビオランド（Bioland, 7,305経営）で、次にナトゥアランド（Naturland, 3,448経営）、デメター（Demeter, 1,529経営）の順となっている（2018年現在、BÖLW 2018）。

有機農業連合会が重視する分野は連合会により異なる。例えばビオランドは①物質循環、②肥沃な土壌づくり、③アニマルウェルフェア、④高品質な食品の生産、⑤生物多様性の保全、⑥気候・水・土壌保全、⑦地域・文化・社会・フェアに配慮した農業と加工・流通を七つの原則としている（Bioland 2018）。

ナトゥアランドはエコロジー・社会・経済の持続可能性、とりわけ国内外のフェアトレードを重視している（Naturland 2018）。

デメターはルドルフ・シュタイナーが始めた有機・自然農法を継承し、人間と自然のための農業と食文化の総合性を追求している。デメターは①品質、栄養価、個性、②農業、エコロジー、進化、食料保障、③協働、良好な労働と所得を連合会のキーワードに掲げている（Demeter 2017）。

有機農業連合会の会員には、障害者が農業や農産加工を担う「農福連携」に取り組む経営が多いことも特徴である。

（3）有機農業支援 —ヘッセン州の施策—

ドイツでは農業による環境汚染と生物多様性の危機が深刻であり、1980年代から農業の粗放化や有機農業の推進に関する議論が展開されてきた（Reichholf 1989）。有機農業への行政支援は、1989年に農業粗放化プログラムのなかで始まった（Nieberg et al. 2011）。

ドイツにおける有機農業への助成金の総額は1997年に6,500万ユーロ、2014年に1万6,300万ユーロであり、17年間で約2.5倍になっている（BMEL 2018b）。ドイツでは有機農業における生産、加工、流通、販売がいずれも行政支援されている。

ここでは、一例としてドイツのヘッセン州の有機農業に対する行政支援について記す。ヘッセン州では約2,000の有機農業経営が約10万haの農地で営んでいる。ヘッセン州では農業全体に有機農業の占める割合が他州よりも高い。経営では連邦州で最も高い12%、農地では連邦州の平均よりも高い12.6%となっている⁽¹⁹⁾。これはドイツ全体の有機農業（経営・農地面積）の8%に相当する。経営数と農地面積はいずれも増加傾向にある。

ヘッセン州はCAPの農村振興政策の一環として「ヘッセン州農業環境・ランドスケープ保全プログラム（HALM）」をEUと連邦、州の資金により実施している。州はHALMの一施策として有機農業の生産、加工、流通、販売の各段階で支援している。有機食品の市場の拡大に伴い有機食品の価格が年々低下していることから、州は有機農業経営が意欲を失わないよう支援を拡充している。州は地域の農業振興に有機農業を結びつけること、都市部の消費者に有機農業が生産した野菜、卵、鶏肉、ワイン、果実を供給することを重視して行政支援している（HMKULV 2018a）。

生産への支援には有機農業直接支払がある（第14表）。対象農地の面積当たりで支払われるもので、その単価は品目ごとに異なり、2014年現在では、1ヘクタール当たり多年生作物（果樹園、ワイン用ブドウ園、造園用樹木園）は750ユーロ、野菜は420ユーロ、耕作地（畑地）は260ユーロ、草地・放牧地は190ユーロとなっている。また有機認証にかかる検査費用も1ヘクタール当たり50ユーロが経営体当たり600ユーロを上限に助成される。

第14表 有機農業直接支払などにおける品目と補助額（2014年以降）

品目	補助額（ヘクタール当たりの年額）
耕作地（畑地）	260 ユーロ
草地・放牧地	190 ユーロ
野菜	420 ユーロ
多年生作物	750 ユーロ
認証検査費用	50 ユーロ。経営当たりの上限は 600 ユーロ

資料：HMKULV（2018b）。

その他にも生産技術の改善のための施設・設備・機械の整備への支援がある。ヘッセン州では有機農業経営の多くが丘陵地（中級山地）に立地し、アニマルウェルフェアに配慮した酪農や肉用牛の飼育を営んでいる。有機農業経営は畜舎の改築や新築に際して、一般の農業経営よりも手厚い助成が受けられる（HMKULV 2018a；2018b）。

ヘッセン州による有機農業への支援は、有機農産物の加工や加工品の販売に対しても実施されている。また、州は有機農業の普及活動にも尽力している。例えばヘッセン州農業教育・指導機関（LLH）の専門家チームが、慣行農業から有機農業への転換、農耕や畜産の生産技術、品質確保、経営の最適化に関する助言と指導を行っている。この機関では有機農業の職業教育も受けられる（HMKULV 2018b）。

また、2015年に州は有機農業のさらなる増加を目的として、四つの有機農業モデル地域を指定した。有機農業モデル地域では、州が有機農業普及員の人件費を助成している。例えばフルダ郡は州の助成を受けて有機農業コーディネーターを雇用している。フルダ郡にはモデル地域の指定を受けたユネスコ生物圏保存地域ロエンがある。郡は2020年までにロエン地域の農業における有機農業の農地面積の割合を20%まで増加させることを目標に普及活動に取り組んでいる（Emig 2018, Kremer 2018）。

有機農業に対する行政支援の歴史を振り返ると、1990年代後半のヘッセン州の農村振興政策では、慣行農業から有機農業への転換が支援されており、当時は現在のような継続的な支援は想定外であった。FiBLのStolzeによると(2018)、EUでは有機農業支援の初期には支援をとりやめる加盟国が続出した。しかし、現在はすべての加盟国が有機農業支援を復活させている。その背景には有機食品に対する消費者の要求の高まりと、それに伴う有機食品市場の拡大がある（Stolze 2018）。

消費者調査を行うGfKは、ドイツにおける有機食品の消費者像について次のように記している⁽²⁰⁾。「有機食品の価格は、一般の商品と比較すると平均で64%程度高価ではあるが、有機食品を頻繁に購入する消費者が存在する。有機食品を頻繁に購入する消費者は、購入しない消費者と比較して、家計における食品・飲料への支出の割合が高い。この消費者層は有機食品以外でも品質の高い高額な食品・飲料を購入する傾向がある。一方、有機食品をあまり購入しない消費者は節約志向がある。このことから小売店は有機食品を購入する消費者を重要な顧客として捉えている」（GfK, Adlwarth and Kecskes 2017）

有機食品の小売について筆者のこれまでの生活における観察や研究活動から振り返ると、1990年代後半には有機農産物が農場で直売されるのが一般的であった。都市部では小規模な「リフォームハウス」が有機食品を販売していた。リフォームハウスとは19世紀のリフォーム運動でドイツ各地に普及した、オルタナティブな食品・日用品店である。そこでは自然食品、ベジタリアンのための食材、天然素材の衣類、生活用品、雑貨とともに、有機農産物と加工品が細々と販売されていた。有機食品は、環境と社会の問題に関心が高く、比較的所得の高い消費者が購入していた。スーパーマーケットも、有機食品を販売していた。

2000年代以降はスーパーマーケットでの有機食品の販売が急激に拡大し、有機食品を専門に扱うスーパーマーケットが地方都市にも普及した。その他にも倉庫型小売店・ディスカウントストア・ドラッグストアが、プライベートブランドの有機食品を廉価に販売するようになった。

FiBLのStolzeによると、近年に有機食品の価格が低下した大きな理由は、有機食品の流通システムが構築されて流通コストが削減されたためである。有機農業を営む農家における生産者受取価格は、現在も農業経営を維持できるだけの付加価値を維持している（Stolze 2018）。有機農業及び有機食品市場の動向に関する調査は、農林水産政策研究所の「農林水産政策科学研究委託事業」で実施中のため、今後の研究成果を参照とされたい⁽²¹⁾。

（４）有機食品の普及と議論展開

ドイツでは有機食品の専門店の規模が拡大し、一般の小売店も有機食品の販売を拡大してきた。かつては地産地消を基本に高付加価値化されていた有機食品は、今日は大規模な資本を伴う一般の食分野の市場に位置づけられている。

そのような中で有機農業連合会有る動きを見せている。Schader, P. (2018)によると、有機農業連合会に所属する有機農家は、EUの有機認証よりも厳しい連合会の基準に適合した生産をしており、高品質な有機食品を提供している自負がある。しかし、一般の小売店では有機農業連合会の認証を受けた有機食品と、その他の有機食品が並べて陳列されている。例えばディスカウントストアはプライベートブランドのイメージ向上を意図するか否かは定かではないものの、プライベートブランドの廉価な有機食品の隣に有機農業連合会の認証を受けた有機食品を並べて販売している。また、有機専門スーパーマーケットでは価格帯が異なる似通った商品の数々が陳列されている。こうした状況を受け、有機農業連合会のデメターは、2017年以降一定の要件を満たした小売店にのみ有機食品を出荷している（Schader, P. 2018）。

Bio Verlag(2016)によるとデメターが出荷先の小売店に求めている要件は、デメターの認証を受けた有機食品をすべての商品分野において取り扱い、800品目以上を販売し、食品の売上の6%を有機食品が占めるというものである。それに加えてディスカウントストアには、その経営マネージメントに持続可能な発展に関連する品質基準への適合も求めている。スーパーマーケットは取り扱う品目が豊富なため、この要件を満たすことが容易である。しかし、ディスカウントストアは要件を満たすことが実質的に難しい（bio verlag 2016）。

ドイツでは有機食品が普及するなかで「有機食品の価値や意義」、「有機食品とその販売のあり方」に関する議論が展開されてきた。例えば1990年代以降にスーパーマーケットが有機農産物の販売を拡大した際には、一部の研究者が有機農産物の工業的で大規模な生産、廉価な有機食品の販売、有機食品の輸入に対して批判的な報告を行った。批判の理由は、工業化した有機農業は環境などへの負荷が大きいこと、小規模な有機農業経営とリフォームハウスが進めてきた有機食品の地産地消が弱体化すること、消費者が生産者の顔が見えない

有機食品の流通に不安を抱いていることなどであった⁽²²⁾。

一方で近年では、有機農業と持続可能性に関する研究が進んでいる。FiBL の Schader, C. らが農業と持続可能性に関する評価指標・手法を開発し、有機農業と慣行農業を調査対象にどのような農業であれば持続可能性に寄与するか調査研究している。また、Schader, C. は気候変動のリスク、食品廃棄問題も取り入れながら、有機農業の普及が及ぼす食料需給への影響に関して予測している (Schader, C. 2018)。ドイツ・ドイツ語圏における有機農業を巡る議論や調査研究は、今後も活発に展開すると思われる。

6. おわりに

ドイツでは EU 共通農業政策 (CAP) 下の農村振興政策の多くの施策において、持続可能性が追求されている。本報告では持続可能性の追求に焦点を当て、2014-2020 年期の CAP の農村振興政策の施策から「農業投資助成プログラム (AFP)」, 「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)」及び「有機農業支援」について記してきた。

「農業投資助成プログラム (AFP)」に関しては、本報告で記したバーデン・ヴュルテンベルク州では、多くの実施主体において農業経営の規模が拡大して生産量と売上が増加し、生産コストが削減された。技術的に生産効率を高めたことが、結果的には生産物の品質向上につながり、生産物の付加価値も上昇した。バーデン・ヴュルテンベルク州は、助成事業の審査にポイント評価を取り入れて、環境保全とアニマルウェルフェアに配慮した事業を優先的に助成していた。アニマルウェルフェアについては、その基準を満たす畜舎の建設や飼育方法の導入が、農業者の仕事の省力化や労働条件の改善に直接に結びつく形で進められたため、多くの農業経営体がその実施を決断した。

「農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)」では、環境保全やアニマルウェルフェアに配慮した農業分野のイノベーションが、地域の多様な主体の連携により進められていた。助成事業の研究分野は作物栽培、畜産、地域産物のマーケティング、生物多様性の保全など多岐にわたっていた。イノベーションは広義に解釈され、①最新のテクノロジーを駆使する事業、②新しい生産・飼育方法を開発する事業、③農業現場のノウハウを一般化して普及を目指す事業が助成されていた。

「有機農業」に関しては、ドイツでは経営数と農地面積がいずれも年々増加していた。有機農業が拡大する背景には、有機食品市場の拡大があった。ドイツの有機食品市場は EU 加盟国の中で最大規模であり、2017 年に 10 億ユーロを超えた。2017 年現在、ドイツには認証された有機農業経営が 29,000 経営あり、うち半数は民間の有機農業連合会に所属していた。連合会は EU の有機認証の基準値よりも厳しい基準値を設定し、独自の認証を実施していた。本報告で記したヘッセン州では、有機農業を地域の農業振興に結びつけ、都市部の消費者に有機農産物を供給することを目指していた。同州は農業環境保全に関するプログラムの一施策として、有機農業・食品を生産、加工、流通、販売の各段階で支援していた。

ドイツの農村振興政策では、農業者の仕事の省力化や労働条件の改善につながる形で、持続可能な農業・農村が追求されていた。一方、持続可能な方法で営農するために余分な手間や費用が生じる場合には、その営農が環境保全、気候変動対策、生物多様性保全などに貢献していることを根拠に、農業経営の損失に対する補償金が支払われていた。

さらには、持続可能な農業による農産物とその加工品が高付加価値化し、農業と関連産業の経営が安定することが重視され、認証制度、流通、マーケティング、販売が総合的に行政支援されていた。ドイツの農村振興政策では、農業経営、関連産業、消費者の要求と施策を連動させる形で、持続可能な農業・農村の構築が試みられていた。

- 注 (1) 市田(2015)は、2014 年以降の CAP の農村振興政策の最も大きな変更点は、LEADER 事業の財源の複数化と役割の拡充としている。また、ドイツにおける連邦と州の「農業構造改善及び沿岸保護」共同課題（GAK）の特徴を分析し、以下の施策に着目している。「2014 年の『共同課題』支出に関する連邦政府の解説によると、農業環境政策において特に伸びているのは有機農業経営に対する助成である（BMEL 2015, pp.44-45）。有機農業助成には、慣行農業から転換した初年時に対するものと、2 年目以降の経営維持に対するものの二種類があるが、後者の経営維持に対する助成件数は 2013 年に比べ約 25%増加している。また有機農業助成の総額は 6,380 万ユーロに上っている。また、個々の経営に対する助成（経営助成措置）においては、2014 年に家畜の健康や資源節約に配慮した畜舎の建築に対する特別助成が導入された。これにより、最大で 40%までの補助が可能となる」（市田 2015, V-26-27 頁）
- (2) ドイツ連邦政府は SDGs（持続可能な開発目標）の目標 2 にアニマルウェルフェアを位置づけている（Giesenbauer B. und Müller-Christ, G. 2018）。
- (3) 現行 CAP 下、ドイツには全部で 15 のプログラムがある。ドイツでは『連邦農村振興枠組』（原題は *Germany – National Framework*。ドイツ語では *Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland - ELER (NRR) 2014-2020*）と 13 の『州農村振興計画』が EU に承認されている。州レベルでは、ドイツ 16 州のうち都市部のハンブルク州を除く 15 州が農村振興計画を策定し、うち 4 州が 2 州共同の計画を策定したため 13 の農村振興計画がある。それに加えて全州のネットワーク化により農村振興政策の知識移転を促進するための『連邦農村地域ネットワークプログラム』（ドイツ語では *Programm nationales Netzwerk für den ländlichen Raum ; NLR*）が EU に承認されている。
- (4) 助成金と事業主の自己負担分を合わせた金額。2017 年の AFP の予算は連邦と州の「農業構造改善及び沿岸保護」共同課題の事業費総額 31 億 4,065 万ユーロの約 20%を占める。公的資金は EU、ドイツ連邦、州が支出する。
- (5) 葛生(2017)によると 2000 年代から、EU の市場志向的な農産物市場・価格政策の下で、それまで経営が増加してきた農用地 50 ha 未満の中小規模の農業経営が、農業と他産業の所得格差に基づいて減少し、主業経営は 100 ha 以上層だけが増加した（葛生 2017）。
- (6) バーデン・ヴュルテンベルク州は、農村振興計画において、第 2 図の施策グループ C の農村地域の環境や生態系保全及び条件不利地域支払を含む「FAKT プログラム」に最も多くの予算を配分している。2 番目に予算が多いのが AFP と多角化支援を含む施策グループ A である。
- (7) 利益から期間 外損益や特別損益を考慮して算出される指標。
- (8) AK(Arbeitskraft)は、労働力単位。フルタイム労働力の労働時間を基準に換算された単位で、1AK は 1 フルタイム労働力とみなされる。
- (9) AK 当たりでみた経常成果と人件費。
- (10) バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域振興プログラム 2007 年-2013 年期の事後評価 (IfIs 2016, pp.5-6, MEPL II Ex post-evaluation) と 2014 年-2020 年期の募集要項を筆者が比較。
- (11) BW 州には約 36,000 km²の州土に 35 の農業局がある。
- (12) 日欧産業協力センターは、ホライズン 2020 を次のように解説している。ホライズン 2020 は全欧州規模で実施される最大規模の研究及びイノベーションを促進するためのフレームワークプログラムで、2014 年より 2020 年までの 7 年間にわたり約 800 億ユーロの助成がなされ、民間からの投資も見込まれている。優れた研究の着想が市場化につなげられる。
- (13) 連邦食料・農業省の一機関「ドイツ農村地域ネットワーク（DVS）」が、ホームページに公開した事例集による。さらに、4 件のグループが助成審査中となっている。オペレーション・グループの数は、多い州から順に、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に 30、ニーダーザクセン州及びブレーメンに 28、テューリンゲン州に 28、ブランデンブルク州・ベルリンに 22、バーデン・ヴュルテンベルク州に 21、ヘッセン州に 16 となっている。
- (14) 法的根拠は、EU 農村振興基金規則 No.1305/2013, 14 条, 17 条, 35 条, 53 条, 55 条, 56 条であり、助成事業の選択基準は同規則 49 条。ガイドラインは、Guidelines on Programming for Innovation and the Implementation of the

- EIP for Agricultural Productivity and Sustainability (Dez. 2014) 及び Draft guidance document Co-operation" (Sept. 2013) である。
- (15) Köpke らによると、EU27 か国では、有機農業が近年に急速に拡大した国々があり、例えば、ポーランドでは 2004 年には 82,730 ha、2010 年には 521,970 ha の農地が有機農業に利用されており、4 年間に約 5.3 倍になっている (Köpke and Küpper 2013)。
- (16) 一方、一人当たりの有機食品への支出は、デンマーク(227 ユーロ/年)、スウェーデン(197 ユーロ/年)、ルクセンブルク(188 ユーロ/年)、オーストリア(177 ユーロ/年)、ドイツ(116 ユーロ/年)の順となっている。EU 外でもスイス(274 ユーロ/年)、リヒテンシュタイン(171 ユーロ/年)における有機食品への支出が多い。
- (17) 有機認証の基準に適合して EU 域外で生産・加工された有機食品は、輸入の際に検査を経て、連邦や EU の有機認証ラベルの貼付が許可される。検査は、民間の認証機関が実施している。
- (18) EU 有機認証の法的基準は、EU-Öko-VO (EG) Nr. 834/2007, 889/2008。
- (19) 1,982 の有機農業経営が、96,673 ha の農地で営む。
- (20) GfK 研究所は、市場調査を行うドイツの研究所である。ドイツの製造業、食品産業、流通業、販売業、飲食業、サービス業等 550 社が協会 (Verein/フェアライン) を組織し、本研究所を運営している。
- (21) 農林水産政策研究所では「農林水産政策科学研究委託事業」の一環として、平成 30 年度から平成 32 年度まで「世界の有機食品市場の動向を踏まえた我が国の有機食品市場の見通しに関する研究」を外部の研究機関に委託している。ドイツにおける有機食品市場の動向に関しては、同研究の今後の成果を参照されたい。
- (22) カッセル大学大学院「持続的な地域発展コース」Prof. Dr. O. Poppinga 講座における 1998 年から 2000 年にかけての既存研究レビュー、調査研究等に基づく。

[参考・引用文献]

1. 報告の概要, 2. 2014 年-2020 年 CAP 下の農村振興政策

- 市田知子 (2015) 「4 ドイツ」, 『第 V 部 2014-2020 年 CAP における直接支払い及び農村振興政策の選択状況 (英独仏)』, V-25-35 頁, 農林水産省 平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業 (欧州) 報告書, 農林中金総合研究所, 東京。
- 平澤明彦 (2015) 「EU の農村振興政策 -2014~2020 年の新たな枠組み-」, 『農林金融』2015・9, 526-542 頁, 農林中金総合研究所, 東京。
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2014) *Germany - National Framework*, The European Agricultural Fund for Rural Development.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2014) *Germany – Rural Network Programme*, The European Agricultural Fund for Rural Development.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2015) *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015*, pp.44-45.
- Deutsche Vernetzungsstelle Ländlichen Räume;dvs (2015) *ELER in Deutschland – Übersicht über die Nationale Rahmenbedingung und die Programme der Länder, Programmübersicht 2014-2020*, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn.
- European Commission (2014) Factsheet on 2014-2020 national framework for rural development in Germany.
- Giesenbauer B. und Müller-Christ, G. (2018) Die Sustainable Development Goals für und durch KMU, Ein Leitfadens für kleine und mittlere Unternehmen, Fachgebiet Nachhaltiges Management, Universität Bremen.

3. 農業投資助成プログラム (AFP) 等

- 葛生政則 (2017) 「2000 年代におけるバーデン・ヴュルテンベルク州の農業構造と農業構造政策」, 東北大学高度教養教育・学生支援機構紀要第 3 号, 101-114 頁, 東北大学。
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2014) *Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen ab 2014*, pp.14-15, Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2017) *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2017 – 2020*, pp.107-110, Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; BLE (2015)
<https://www.oekolandbau.de/erzeuger/oekonomie/betriebswirtschaft/foerderung/investitionen/agrarinvestitions-foerderungsprogramm/>
- Institut für Ländliche Strukturforchung; Ifls (2016) *Ex post-Bewertung “Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007-2013 (MEPL II)” nach der VO(EG) Nr. 1698/2005*, Frankfurt a.M..
- MLR (2012): 4. Änderungsantrag zum Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007-2013 (MEPL II). Mitteilung vom 31.05.2012 (ARES(2012)648735 - 31/05/2012).

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg; MLR (2018a) <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/agrarinvestitionsprogramm-afp-2018-mit-erweiterten-foerdermoeglichkeiten/>

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg; MLR (2018b) http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite...derwegweiser/Agrarinvestitionsfoerderungsprogramm+_AFP+_+Teil+A

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg; MLR (2018c) http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite...derwegweiser/Agrarinvestitionsfoerderungsprogramm+_AFP+_+Teil+B

4. 農業における生産性と持続可能性のための欧州革新パートナーシップ (EIP-Agri)

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMEL (2018a) *Projekte der EIP-Agri in Deutschland*, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn.

dvs (2018a) *Projekte der EIP-Agri in Deutschland*(Stand April 2018), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn.

dvs (2018b) <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/>

dvs (2018c) <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/eip-datenbank/>

dvs (2018d) https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/eip-datenbank/?tx_eipagri_epagri%5BprojektId%5D=164&tx_eipagri_epagri%5Blanguage%5D=de&tx_eipagri_epagri%5Baction%5D=projektDetail&tx_eipagri_epagri%5Bcontroller%5D=EIPAgri&cHash=ca4724605a5e6c1b50ea5bf677609f

dvs (2019) *Projekte der EIP-Agri in Deutschland*(Stand Januar 2019), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn.

EU

EU(2013) VO(EU) Nr.1305/2013, Artikel 14, 17, 35, 49, 53, 55, 56, über ELER und zur Aufhebung der VO (EG) Nr.1698/2005.

European Commission (2016) <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/guidelines-programming-innovation-and>

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg; MLR (2018d) http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lfr/Startseite/Foerderwegweiser/Europaeische+Innovationspartnerschaft+_EIP_

5. 有機農業支援

浅井真康・高井久光 (2017) 「デンマークのバイオガス増産政策と関係主体間の連携—新しい取組を事例に—」, 『農林水産政策研究』, 第27号, 25-47頁, 農林水産政策研究所.

飯田恭子・ズスト アレクサンダー (2005) 「ドイツにおけるエコロジー農業による社会と環境の持続的発展に関する研究—ユネスコの生物圏保存地域ロエンにおける事例『食べて保全』—」『都市計画論文集』No.40-3, 1-6頁, 都市計画学会.

bio verlag (2016) Vertriebsstrategie: Demeter-Ware ab 800 Bio-Artikel, bio-markt.info, bio Verlag gmbh, Aschaffenburg.

<http://bio-markt.info/kurzmeldungen/vertriebsstrategie-demeter-ware-ab-800-bio-artikel.html>

Bioland (2018) Sieben Prinzipien für die Landwirtschaft der Zukunft, Bioland, Verband für organisch-biologischen Landbau e.V., Mainz.

https://www.bioland.de/fileadmin/dateien/HP_Dokumente/Flyer_und_Broschueren/Bioland_Brosch_A4_Download.pdf

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft; BÖLW (2018) *Zahlen-Daten-Fakten, Die Bio-Branche 2018*, BÖLW, Berlin.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – BMEL (2018b)

http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige-Landnutzung/Oekolandbau/_Texte/OekologischerLandbauDeutschland.html
(abgerufen am 14.02.2018)

Demeter e.V. (2017) Erzeugung und Verarbeitung, Richtlinien für die Zertifizierung „Demeter und Biodynamisch“, Demeter e.V., Darmstadt.

https://www.demeter.de/sites/default/files/richtlinien/richtlinien_gesamt.pdf

GfK, Adlwarth und Kecskes (2017) „Bio“ kommt im Mainstream an, Consumer Index, Total Grocery 07/2017, GfK, Nürnberg.

https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/DE/documents/News/Consumer_Index/GfK_Consumer_Index_07_2017.pdf

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - HMKULV (2018a) Ökologischer Landbau, HMKULV, Wiesbaden.

<https://umwelt.hessen.de/landwirtschaft/oekologischer-landbau>

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - HMKULV (2018b) Ökologischer Landbau, Jetzt umstellen und Chancen nutzen!, HMKULV, Wiesbaden.

https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuely/oekologischer_landbau_04-2016_web_barrierefrei.pdf

Köpke, U. und Küpper, P. M. (2013) „Marktanteile im Segment Bio-Lebensmittel, Folgen und Folgerungen, Institut für Organischen Landbau“, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

- Mayer, J. et al. (2009) *Werte – Wege – Wirkungen: Biolandbau im Spannungsfeld zwischen Ernährungssicherung, Markt und Klimawandel, Beiträge zur 10. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau Zürich, 11.-13. Februar 2009, Band 1: Boden, Pflanzenbau, Agrartechnik, Umwelt- und Naturschutz, Biolandbau international, Wissensmanagement*, Verlag Dr. Köster, Berlin.
- Mayer, J. et al. (2009) *Werte – Wege – Wirkungen: Biolandbau im Spannungsfeld zwischen Ernährungssicherung, Markt und Klimawandel, Beiträge zur 10. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau Zürich, 11.-13. Februar 2009, Band 2: Tierhaltung, Agrarpolitik und Betriebswirtschaft, Märkte und Lebensmittel*, Verlag Dr. Köster, Berlin.
- Naturland (2018) *Naturland ist mehr ökologisch, sozial und Fair*, Naturland e.V., Gräfelfing.
<https://www.naturland.de/de/naturland/was-wir-tun/nachhaltigkeit.html>
- Nieberg, H. et al. (2011) *Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland - Stand, Entwicklung und internationale Perspektive*, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Sonderheft 347, Johan Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.
- PCU Deutschland (2018) *Was ist der Unterschied zu EU-Bio und Verbands-Bio?*, Peterson CU Deutschland GmbH, Berlin.
<https://www.pcu-deutschland.de/node/132>
- Reichholf, J.; Steinbach, G. (1989) *Feld und Flur; Zur Ökologie des mittel-europäischen Kulturlandes*, Mosaik Verlag, München.
- Schaack et al. (2011) *Analyse der Entwicklung des ausländischen Angebots bei Bioprodukten mit Relevanz für den deutschen Biomarkt*, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI), Bonn.
- Schader, P. (2018) *Die große Ratlosigkeit der Bio-Fachhändler: Sind Supermärkte und Drogerien die erfolgreichen Bioläden?*, Supermarktblog, Berlin.
<https://www.supermarktblog.com/2018/02/23/die-grosse-ratlosigkeit-der-bio-fachhandler-sind-supermarkte-und-drogerien-die-erfolgreicheren-bioladen/>
- Umweltbundesamt (2018a) *Umsatz und Marktanteil von Biolebensmitteln*.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/2_abb_biolebensmittel_2018-12-19.pdf
Quelle: BÖLW (2012-2018), Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche. Berlin.
Marktanteile: Berechnungen anhand Statistisches Bundesamt, Konsumausgaben der privaten Haushalte.
- Umweltbundesamt (2018b) *Ökologischer Landbau*, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/oekologischer-landbau#textpart-3>
- Emig, J. (2018) 自然・生物圏ロエン協会農業アドバイザー，自然等制約地域支払・農業環境支払・有機農業支払・有機農業モデル地域に関する現地インタビュー。
- Kremer, M. (2018) 自然・生物圏ロエン協会事務局長，フルダ郡農業課，農業環境措置・LIFEプロジェクト・農村観光に関する現地インタビュー。
- Schader, C. (2018) 「食料農業システムの持続可能性評価手法の開発：SMARTの試み」，国際シンポジウム『農業の持続可能性評価の試みと有機農業』基調講演，立教大学，及び講演後のインタビュー。
- Stolze, M. (2018) 講演「ヨーロッパにおける有機セクターの展開状況と農政改革の潮流」，国際シンポジウム『農業の持続可能性評価の試みと有機農業』基調講演，立教大学，及び講演後のインタビュー。

第6章 フランス酪農部門

—生産コストと契約化の展開—

須田 文明

1. はじめに

欧州連合（EU）では1984年以降2015年まで生乳クォータ制度が実施されてきた。酪農部門は穀物部門に比して、数度にわたる重要なCAP改革から相対的に影響を受けず、自由な市場での競争にさらされることが少なかった。ところが2015年のクォータ廃止の決定を受けて、酪農部門も歴史的な改革の波にのまれることになった。クォータ廃止後の、生産者の生乳の販路確保をめぐって酪農部門の「軟着陸」を目指して導入されたのが「契約化」の措置であり、生産者の生産者組織（OP）への組織化の措置である。

生乳クォータ廃止前後から、フランス酪農部門における契約化と生産者組織の現状について、多くの政府報告書（CGAAER（2015）,（2017）等）が刊行され、また多くの研究成果（*Economie rurale* 誌、酪農特集号（2018）等）が蓄積されつつある。本稿はフランスにおけるこれらの政府報告書や先行研究をサーベイし、より最近でのフランス酪農部門における状況を紹介すると同時に、農業部門における契約化及び生産者組織並びにそれらとEU競争規則との関係についての近年の諸規則の興味深い展開について概観することを目的としている。フランスでは新農業食品法が2018年10月に成立し、生産者に公正な報酬が与えられるよう、生産者価格が交渉される際の指標の作成を垂直的業種組織が担うことが取り決められたところである。こうした措置の実施を主導する酪農部門での展開は、今後のフランスの農業食料政策の展開を考える上で興味深い事例を提供してくれることであろう。

また本稿は、チーズをはじめとした高品質な乳製品の生産国であるフランス酪農の生産費構造について、政府報告書（OFPM, 2018）や酪農団体の研究機関である畜産研究所 Institut d'Élevage の刊行物などをもとに主要なデータを取り上げたい。折しも2019年2月に日EU経済連携協定（日EUEPA）が発効したところであり、欧州の酪農経営の生産構造と生産費の構成を検討することは、今後の我が国の酪農経営の国際競争力の向上を考えるに当たって示唆を与えてくれるかもしれない。

2. 世界とフランスの酪農生産の概要

（1）主要酪農生産国の概要

世界で生産される生乳は8億2,600万トンであり、うち6億7,860万トン(82%)が牛の

生乳である。生産された生乳のすべてが集荷されるわけではない。第1表に示すのは、世界及びEU、フランスを含む主要生産国における牛の生乳集荷量の動向である。なお日本は主要生産国とは言えないかもしれないが参考のために掲載してある。

第1表 生乳集荷量 (100万トン)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU28 各国	141.0	141.9	148.8	152.0	152.6	155.3
・ドイツ	29.7	30.3	31.4	31.5	31.3	31.3
・フランス	24.3	24.0	25.3	25.4	24.5	24.6
ロシア	18.8	18.4	19.1	20.1	20.9	21.2
米国	90.6	90.8	93.0	94.2	95.9	97.3
中国	27.9	27.4	27.9	27.1	26.5	26.1
日本	7.6	7.5	7.3	7.3	7.3	7.2
ブラジル	23.0	24.3	25.5	24.8	23.9	25.1
NZ	20.5	20.1	21.8	21.5	21.2	21.5
豪	9.6	9.7	10.0	10.0	9.3	9.6

資料:CNIEL (2019), p.172 より作成。

世界の生乳生産量は7億トン（生乳換算）である（2017年, CNIEL (2019)）。EUが28か国で1.6億トンで、世界の生乳生産量の四分の一ほどを占める大酪農地域であり、次いで米国9,700万トン、中国2,600万トン、ブラジル2,500万トン、ニュージーランド2,200万トンなどとなっている。ちなみにEUの主要な生乳生産国を2017年の集乳量で見ると、ドイツ3,194万トン、フランス2,453万トン、英国1,513万トン、オランダ1,430万トンであり、フランスはドイツに次ぐ生産国である（Agreste (2018), p.158）。

乳製品貿易量は世界の生乳生産量の8%を占めるに過ぎず、大豆の42%、小麦の22%に比してかなり低い（Bartiaux, Chatellier, Trouvé (2018)）。また生乳の形でなく、チーズやバター、粉乳等の加工品として輸出入されるのも特徴である。ニュージーランドが輸出量の30%を占めるが、チーズに関してはEUの地位が圧倒的に高い（Perrot, et al. (2018)）。またEUでの乳製品輸出額はドイツ82億ユーロ、オランダ75億ユーロ、フランス59億ユーロとなっている（2018年, CNIEL (2019) , p.147）⁽¹⁾。

（2）フランス酪農乳製品部門の特徴

2017年のフランスの生乳生産量は239億リットルで、年間国内消費は209億リットル（生乳換算）であった（La France Agricole, no.3789, 2019, p.4）。フランスの生乳資源はほとんど国内で加工されており、2015年と2017年の間で集乳量は減少したものの、乳製品の加工割合に全く変化はなかった。すなわちチーズ（35%）、バター（20%）、飲用乳（9%）、

クリーム (8%), ヨーグルト及びデザート (7%), 粉乳等 (20%)である (いずれも固形成分量 MSU に占める割合)。またフランスで集乳され、加工されたフランス乳製品の販路は、輸出向け 42% (EU 域内 30%, 域外 12%) であり、残りの国内市場向けの 58%のうち、家計による購入 42% (うち野外市場、専門店がそれぞれ 3%), レストラン 5%, 食品工業 (カゼインなど) 11%となっている。また輸入を含んだ乳製品の国内消費の 57%が家計への販売であり、その製品内訳別ではチーズ 45%, ヨーグルト 28%, 飲用乳 14%, バター7%, クリーム 5%である。菓子製造業などの食品工業向けの、いわゆる BtoB の販路が 33%を、レストランや給食向けが 10%を占めている (Perrot, et al. (2018))。

フランスでは、チーズを中心に乳製品の高付加価値化戦略がとられているが、こうした付加価値の高い乳製品の加工向けの集乳は全体の 15%であり、うち 9.6%が原産地呼称保護 (PDO), 2.2%が有機食品であり、その他、フランスの酪農生産者を支援するフェアトレード商標 (C'est qui est patron), 山岳地帯表示 (Mont Lait 等, 山岳地帯で生産された乳製品) など民間の認証等も利用されている。

なおフランスの乳製品輸出を示せば以下の表のとおりである。Chatellier (2018) は、フランスのチーズ輸出がドイツやオランダほどにはダイナミックではなく、第三国輸出は中国のベビーミルクに過度に依存しているとし、フランスの乳業の脆弱性について指摘している。

第2表 フランスの乳製品輸出 (固形成分量 MSU, 1,000 トン)

	2015	2017
粉乳等	264	246
チーズ	201	204
バター	90	83
クリーム	84	61
飲用乳, ヨーグルト, デザート	61	53

資料 : La France Agricole, no.3789, p.4.

3. フランス酪農経営と乳業の現状

(1) フランスの酪農経営構造

フランスの酪農経営は再編過程にあり、経営数は 2000 年の 70,732 戸から 2015 年の 45,205 戸へと減少する一方、農地面積は同期間に 62ha から 95ha へと 1.5 倍になり、経営当たりの生乳の平均生産量は約 22 万リットルから約 41 万リットルへと倍増しており、経営規模の拡大が見られる。乳牛頭数が 1.5 倍になる間に生産量が 2 倍になっていることから、乳牛の能力向上もうかがわれる。同時期に経営者の平均年齢は 45 歳から 49 歳へと推移していることから、経営の世代交代もそれなりに進んでいると推察される (第3表)。

第3表 フランスの酪農専門経営の推移

	2000	2010	2013	2015	2016
経営戸数	70,732	48,171	45,873	45,205	45,229
農地面積 (ha)	63	86	92	95	93
飼料面積 (ha)	46	65	70	72	71
・永年草地	23	32	33	33	34
・トウモロコシ	10	14	16	17	16
乳牛頭数 (頭)	39	51	56	60	59
生乳平均生産量 (リットル)	219,595	358,032	371,636	410,841	391,242
働き手 (人)	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9
・家族労働	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6
平均年齢 (歳)	45	47	48	49	50

資料：CNIEL (2018) p.26.

第4表 フランスの酪農経営の地域別分布

1,000 戸	1983	2000	2005	2010	2015	2016	2017p
ブルターニュ	66.1	22.1	18.3	14.2	12.2	11.6	11.3
オーベルニュ・ローヌアルプ	61.4	19.7	15.9	12.6	9.9	9.6	9.3
ノルマンディ	51.2	17.3	13.7	10.5	8.7	7.9	7.9
ペイ ドラロワール	49.8	15.6	13.1	10.0	8.5	8.0	7.9
オード・フランス	24.4	10.1	8.3	6.7	5.3	5.1	4.9
グラン・エスト	30.4	9.7	8.1	6.3	5.1	4.9	4.8
ブルゴーニュ・フランシュコンテ	22.6	7.7	6.5	5.4	4.7	4.6	4.5
ヌーベル・アキテーヌ	45.7	8.9	6.8	4.7	3.2	2.9	2.8
オクシタニー	20.4	6.8	5.4	3.9	2.9	2.7	2.6
サントル・バルドロワール	10.9	2.0	1.5	1.1	0.9	0.9	0.8
その他の州	2.0	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2
全体	384.9	120.4	98.0	75.8	61.8	58.5	57.0

資料：Agreste, 2018, p.157.

(2) フランスの酪農地帯

フランスの酪農経営地帯を見てみよう。ブルターニュ州とペイドラロワール州、ノルマンディー州の三つの北西部の州で 2017 年の全国出荷者数の 50%、全国集乳量の 54%を占める（第4表及び第5表）。生乳の特徴として、腐敗しやすいこと、容積・重量が大きいことなどから、集乳コストを合理化すべく、酪農部門の再編がなされてきた（Dedieu, Courleux,

(2009))。南部や西部で穀物への転換が進行してきた結果、これらの地域の集乳量割合が減少しており、西部のヌーベル・アキテーヌ州では1983年に全国集乳量の7.5%を占めていたのが、2017年では4.8%となり、南部のオクシタニー州ではそれぞれ4.3%から3.2%に減少している。またトゥールーズを中心とした南部では、生乳は飲用乳に加工される割合が多く、量販店が飲用乳を目玉商品とするため、その原料向けの生乳が安く買ったたかれてきたことも、南部での酪農生産衰退の理由の一つである。

なお、クォータ制度開始前年の1983年の上位3州の割合がすでに全国集乳量の51.4%であり、その割合が現在にいたるまで、劇的に増加していないのは、県ないし州をまたいでのクォータ量ないし、乳業による生産者契約量の移転がなされていないこと、乳業メーカーが生産量を制約的に管理していることなどによる。

第5表 フランスの集乳量の地域別分布

100万リットル	1983	2000	2005	2010	2015	2016	2017p
ブルターニュ	5,566	4,712	4,718	4,909	5,422	5,383	5,442
ペイ ドラロワール	3,716	3,296	3,300	3,418	3,891	3,801	3,782
ノルマンディ	3,741	3,290	3,285	3,456	3,739	3,607	3,737
オーベルニュ・ローヌアルプ	2,459	2,496	2,523	2,476	2,573	2,476	2,451
オード・フランス	2,274	2,162	2,154	2,137	2,342	2,259	2,288
グラン・エスト	2,385	2,103	2,104	2,140	2,335	2,221	2,221
ブルゴーニュ・フランシュコンテ	1,546	1,568	1,618	1,442	1,614	1,585	1,608
ヌーベル・アキテーヌ	1,898	1,469	1,451	1,481	1,290	1,224	1,137
オクシタニー	1,093	1,006	1,006	903	841	805	754
サントル・バルドロワール	556	444	467	440	459	442	430
その他	86	78	76	88	80	53	59
全体	25,320	22,625	22,702	22,890	24,586	23,856	23,908

資料：Agreste, 2018, p.157.

(3) フランスの乳業メーカーと酪農協の地位

こうした酪農経営の多くが農協に加入している。酪農関係の農協の組合員数は約3万5,000であり、農協が占める割合は、集乳量の55% (128億リットル)、加工の45%である。農協が集乳した生乳の80%は農協により加工される。農協による集乳割合は、ドイツの70%やオランダの95%に比して低い。例えば酪農協最大のSodiaalグループは全国の71の県で70以上の工場を持ち、1万1,763の経営から47億リットルを集荷している(全国集乳量の20%)。これに対して民間乳業は集乳量の45%、加工量の55%を占め、うち最大規模のラクタリスが、全国に65の工場を持ち、1万2,000の経営から56億リットルを集乳してフランスの集乳シェアの20%以上を占める(なお同社は、世界中では180億リットル)

ルを集める）。民間乳業の第2位はダノン、続いて Savencia（旧 Bongrain）、Bel である（第6表参照）。ダノンはヨーグルト中心で、Savencia や Bel はチーズが中心である。2016年に集乳を行った農協及び民間乳業は411あるが、2億リットル以上集乳している27の事業所（事業所数の6.6%）で集乳量の75.5%、酪農経営の71.4%を占めており、寡占化が進んでいると言える（CNIEL（2018）, p.52）。このような乳業の寡占化は量販店の寡占化と同時並行的に進行しているのに対して、生乳生産者は分断され、細分化された状況となっている。

第6表 世界の乳業メーカー売上高上位20社（2017）

順位	企業名	本社所在国	地位	売上高 10 億 USD
1	ネスレ	スイス	民間	24.2
2	ラクトリス	フランス	民間	19.9
3	ダノン	フランス	民間	17.6
4	デイリーファーマーズオブアメリカ	米国	農協	14.7
5	フォンテラ	ニュージー	農協	13.7
6	フリースランドカンピーナ	オランダ	農協	13.6
7	アーラフーズ	デンマーク・スウェーデン	農協	11.7
8	サブート	カナダ	農協	10.8
9	伊利集団	中国	民間	9.9
10	蒙牛乳業	中国	民間	8.8
11	ディーンフーズ	米国	民間	7.5
12	ユニリーバ	オランダ	民間	7.0
13	DMK	ドイツ	農協	6.5
14	クラフト・ハインツ	米国	民間	6.2
15	明治	日本	民間	5.8
16	ソディアール	フランス	農協	5.8
17	サベンシア	フランス	民間	5.5
18	ミュラー	ドイツ	民間	5.1
19	アグロプール	カナダ	民間	5.1
20	シュレイバーフーズ	米国	民間	5.0

資料：農畜産業振興機構(2018)より、地位について筆者加筆。

4. フランス酪農の生産費と国際競争力

(1) 乳製品の主要輸出国の特徴

Perrot らは主要な乳製品輸出国である米国とニュージーランド、ドイツ、オランダ、デンマークに関してその主要酪農地帯を対象として、酪農の特徴と生産コストの比較を試みているので、紹介しておこう (Perrot, et al. (2018))。米国についてはカリフォルニア州、ドイツについては北部ドイツ、フランスについてはブルターニュ州とペイドラロワール州を対象とするものである。

第7表 乳製品主要輸出国の特徴と生産コスト(2012年)

	米国	NZ	仏	独	蘭	丁
経営面積 (ha)	-	141	63	73	50	140
被雇用者率 (%)	95	62	5	25	9	52
乳牛数 (頭)	1,355	397	50	85	84	152
1頭当たり生産量 (リットル)	9,900	4,100	7,100	8,000	7,700	8,400
経営当たり生産量 (1,000 リットル)	13,412	1,613	351	680	649	1,268
1人当たり生産量 (1,000 リットル)	1,227	577	206	356	386	513
中間消費 (作物販売除く) (1)	239	169	239	258	263	272
・うち飼料代	203	69	67	108	108	117
・うち草地関連投入材	-	39	8	10	13	6
・うち他の材	37	61	164	140	142	149
固定費(2)	38	139	119	107	142	191
・減価償却 (施設, 機械等)	5	22	76	55	65	55
・利子	1	68	15	14	49	76
・賃金	27	35	6	15	7	41
・地代	5	14	22	23	21	19
税金, 保険料(3)	2	11	15	15	16	10
牛乳販売手数料(4)	9	-	-			-
乳廃牛副産物の控除(5)	22	-17	-58	-56	-61	-57
補助前原価(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	310	301	315	324	360	416
補助金 (6)	-	-	67	47	44	54
原価(1)+(2)+(3)+(4)+(5)-(6)	310	301	248	277	316	362
経営者一人当たり報酬(7)	-	22	117	54	61	24
損益分岐価格 (1)+(2)+(3)+(4)+(5)-(6)+(7)	310	323	365	331	377	386
乳価	299	350	339	347	385	369

資料: Perrot, et al. (2018)、p.123 表3から筆者加工。

注1) 中間消費から乳価まで、単位は、ユーロ/1,000 リットル。

2) 経営者報酬は欧州各国の場合、フランス最低賃金 x 1.5。

(2) フランスとドイツの比較

フランスの生産者乳価を他の EU 主要国と比較してみよう。Perrot, et al. (2018)によれば 2007～2015 年の平均の乳価はオランダ 371 ユーロ/1,000 リットル、デンマーク 358 ユーロ/1,000 リットルである。両国はほぼ農協の独占状態にあり、農協が輸出ノウハウを有し、優良輸出港もあり、集乳コストも低い。それに対しフランスの乳価は 336 ユーロ/リットルで、ドイツは 334 ユーロ/リットルである。フランスでは、国際市場でのバター及び粉乳の価格並びにドイツのチーズ価格を参考にして、全国酪農経済専門業種センター (CNIEL) が、生産者乳価の指標を設定してきた経緯がある。この結果フランスとドイツとの生乳価格はほぼ同じ水準になっている。ところが、乳製品の価格はフランスの方が高い。加工量はドイツの方が 19%多いのに、フランスの乳製品販売額は 319 億ユーロに対して、ドイツのそれは 276 億ユーロである。さらに、工場からの出荷価格では、2014 年にドイツは 878 ユーロ/トンに対して、フランスは 1,236 ユーロ/トンである。チーズにおいて多様なブランドを有するフランスの乳製品の方が高価格で売られるにもかかわらず、生乳に関しては両国の価格がほぼ同じであることについて Perrot, et al. (2018)は以下のように説明する。フランス乳業の付加価値は、生産者に対するよりも、従業員の報酬に向けられ、フランスの加工部門の従業者数が 5 万 6,000 人であるのに対して、ドイツでは 4 万人ほどである。

生産費の構成のうち飼料を取り上げてみよう。フランスではクォータ制度の発足以来、経営での飼料自給戦略がとられてきたが、このことが、平野部の専門経営にとってはコストを押し上げる要因となる側面もある (Trouvé, et al. (2016))。すなわちクォータが農地と結合されていたためにフランスの平野部では、肉牛及び耕種への多角化がなされ、自給飼料生産 (牧草とトウモロコシ) を発展させた。このため輸入も含めた購入飼料を使う割合が多いドイツ北部地方に比べると、飼料代そのものは安くなるが、自給飼料生産のための機械設備や労力が増えるからである (Perrot, et al. (2018), p.124)。

(3) 酪農専門経営の会計

フランスの酪農専門経営の生産費構造を詳しく検討しよう。販売額に占める課税前所得 (RCAI) の割合は、年によって、15～24%と様々であり、2016 年には 15%で、販売額 17 万 1,528 ユーロに対して 2 万 6,167 ユーロであり、家族労働一人当たり 1 万 7,580 ユーロとなる。2017 年では生乳価格の上昇 (対前年 13%)がみられ、課税前所得は 56%増加し、販売額 18 万 6,748 ユーロに対して、4 万 929 ユーロで、一人当たり 2 万 7,498 ユーロである。フランス政府の報告書である生産者マージン観測 (OFPM) が示している酪農専門経営の平均販売額とその割合、その経費の推移をまとめたのが第 8 表である。

第8表 酪農専門経営の販売額と経費割合(1,000ユーロ, %)

	2010	2012	2014	2016	2017	2018
平均販売額	147	170	191	172	181	182
販売額割合						
牛乳	65	64	71	66	68	68
副産物	17	20	15	16	16	15
補助金	18	16	14	18	17	17
経費割合						
課税前所得	24	18	19	15	20	19
飼料代	14	16	16	16	15	15
外部経費	35	38	37	38	37	38
減価償却	16	16	16	18	16	16
地代	12	12	13	13	12	12

資料：OFPM (2019)、p.207 図 117、p.208 図 118 から筆者作成。

第9表 酪農専門経営の生産コスト(2017)(ユーロ/1,000 リットル)

	平野部	山岳地帯
標本数	105	89
面積(ha)	117	92
うち飼料用面積(ヘクタール)	86	83
うちトウモロコシ面積率(%)	30	8
搾乳頭数	86	62
うちホルスタイン率(%)	76	37
働き手(人)	2.3	2.1
うち経営者(人)	1.9	1.9
生産量(1,000 リットル)	656	428
生産費全体(ユーロ)	469	659
・労働(賃金, 社会保険料, 経営者報酬評価額)	117	191
・農地と資本(地代, 自作地報酬評価額など)	33	45
・管理費(輸送, 保険)	27	40
・建物(減価償却など)	55	74
・機械(減価償却, 第三者による労働, 燃料)	96	136
・畜産費(獣医, 繁殖)	44	55
・草地(肥料, 種子)	27	25
・飼料代(濃厚飼料, 粗飼料)	70	94
うち濃厚飼料	66	82
売上高(ユーロ)	462	607
・生乳販売	348	416
・副産物	55	58
・補助金	59	133

資料：Institut d'élevage (2018), Observatoire Inosys-Reseaux d'élevage から筆者作成。

さらに畜産研究所 Institut d'Élevage (生産者からの分担金と国の農業普及予算 CASDAR により運営される応用技術研究機構 ACTA の一つ) は、酪農経営を場所と経営内容とにより五つ(「平地での酪農専門経営」, 「平地での乳肉混合経営」, 「平地での作物畜産複合経営」, 「山岳地帯での酪農専門経営」, 「山岳地帯での乳肉混合経営」) に分けて、経営の概要と生産費を毎年、示している。2017 年には、335 の経営が標本として抽出されている。この山岳地帯にはフランシュ=コンテとサヴォワ地方は含まれていない。この二つの地方は PDO チーズ (コンテやボーフォール) 加工向けのためにかなり高い乳価を得ることができるため他の山岳地帯の経費構造と乖離しているからである。こうしたチーズ向けの乳価は標準よりも 50% 以上高い場合もある。標準乳価はおよそ 320~350 ユーロ/リットルであるのに対し (2017 年は 333 ユーロ/1,000 リットル), PDO コンテ向けの生乳の乳価は 450 ユーロ/1,000 リットル, PDO ボーフォールで 754 ユーロ/1,000 リットル (2015) となる。なお、オーヴェルニュやノルマンディでは PDO 向けの乳価でも標準生乳とさほどの差がない。第 9 表は、「酪農専門経営」について、平地と山岳地帯での酪農生産の現状と経費の構造を比較したものである。

5. フランスにおける契約化の展開と生産者組織、垂直的業種組織

(1) フランスにおけるクォータ制度とその廃止

EU では 1984 年以来、過剰生産を抑制するために域内の生乳生産量の割当を行う生乳クォータ制度を実施し、乳製品の過剰在庫問題への対処や乳価の維持や安定化を図っていた。1990 年代以降、数次にわたり共通農業政策 (CAP) は改革されてきたが、その改革初期段階では、酪農部門はあまり影響を受けず、クォータ制度の下、特定の乳製品 (バターと粉乳) に対して価格保証が行われてきた。しかしアジェンダ 2000 (2003 年の閣僚合意) の改革により、介入価格の引き下げが行われ直接支払いが導入され、2006 年からは年間 0.5% の割合でクォータ総量が拡大された。さらに 2008 年のヘルスチェック改革の結果、2015 年にクォータを廃止することが決定されるとともに、2009 年以降、クォータ総量が年 1% ずつ拡大された (木下 2013)。なお、クォータ量の拡大は国により異なり、2005/06 年から 2014/15 年の間に、15% から 20% 増加した国もあるが、フランスでは 9% の増加に留まった (Perrot, et al. (2018))。

フランスにおいては農業団体と国とが、県レベルでクォータを管理し、引退や畑作への転換などによって従来の酪農経営が使わなくなった (解放された) クォータ量を、新規就農する青年に優先的に配分するなど、クォータ管理は農業構造政策の重要な一翼をも担ってきた (Lambaré (2018), 石井 (2010))。このようなクォータ管理も通じてブルターニュなどの集約的酪農地帯への経営の集中を抑制してきたのである。酪農経営が全国に分散されることで、集乳を担う民間乳業や農協も全国に分散して工場を持つことになった。なお、フランスでは 2011 年以前はクォータは県の内部で配分されていたが、同年以降、全国の集乳地帯を九つに分割し、その地帯の内部で、県をまたいで配分されることとなった。

(2) フランスにおける契約化の展開

クォータが廃止されることが決定されると、廃止に伴い生乳生産量が増加し価格が下落することが予想されたことから、EU では、生乳の価格維持と販路を確保すべく、クォータ廃止に伴う酪農部門の「軟着陸」を模索して多様な取組がなされてきた。フランスもその過程で主要な役割を果たした。EU 及びフランスでの酪農部門に関連した近年の重要な政策決定を第10表に示す。

フランスにおいては、クォータ廃止後に向けた対応として、特に、「契約化」と、民間乳業に対する生産者の交渉力を強化するため生乳生産者を生産者組織（OP）へ「組織化」するという措置を推進してきている。「契約化」と「組織化」は密接に関連しあっている。まず、契約化に関する最初の主要な政策決定として、2010年の農業近代化法(7月27日付け)が、生産者に対して書面により買い取り契約条件を提示することを、民間乳業に義務づけた。同法はその第12条で、垂直的業種組織の協定の拡張により、もしくはデクレにより、販売契約の締結を義務づけることができることを規定している。生乳の垂直的業種組織（全国酪農経済業種委員会（CNIEL））は民間乳業の抵抗によりこの義務づけを定める業種協定を作成することができず、2010年12月30日のデクレにより、翌2011年4月1日以降、生産者に対して、5年以上（現在は7年以上）の期間での書面での契約を提示することを生乳の買い手業者に対して義務づけた。

第10表 クォータから酪農契約へ

年	事項
2008	欧州委：2015年4月のクォータ廃止を決定
2009	欧州酪農危機（2007/08の高騰後の生乳価格急落）
2010	仏：農業近代化法により書面での契約による原則導入
2012	・ 欧州委：酪農パッケージ。規則 no.261/2012（クォータ廃止対策） ・ 仏：「生乳部門における経済組織化に関するデクレ no. 2012-512」
2013	欧州規則：「OCM 規則」 no.1308/2013 による契約化、生産者組織、垂直的業種組織
2014	・ 仏：「農業の未来に関する法律」により OP の役割承認 ・ 仏：デクレ（no. 2014-842）：民間乳業に OP との契約義務づけ
2015	クォータ廃止（4月）
2016	仏：Sapin 2 法：乳価への生産コストの考慮、生産者間で契約の有償譲渡禁止
2017	・ 欧州司法裁判所「フランスのノール県のエンダイク経済組織」判決 ・ 欧州規則：「オムニバス規則」 no.2393/2017 による OCM 規則の修正
2018	・ 仏公正取引委員会「農業部門に関する見解」 no.18-A-04 ・ 仏：新農業食品法：生産者価格への生産コストの反映

資料：Lambaré, P. et al. (2016)、pp.2-3 より筆者作成。

フランス政府の報告書によれば民間乳業の91%は、集乳の相手となる生乳生産者と契約書を取り交わしている (CGAAER (2015))。法律で書面による条件提示を義務づけたことがこの高い割合につながっている可能性がある。また、他のEU加盟国は契約期間を6か月などとしている例があるのに対し、フランスは5年 (現在7年) 以上の契約期間を義務づけており、取引関係の安定化を図っている。

2011/12年に結ばれた第一世代の酪農契約は、クォータ廃止直前の枠組みに依拠していたようである。すなわち、標準的な契約は、出荷量については2015年3月31日の最後のクォータ量を基準にし、乳価の計算方法についてはCNIELの協定 (2010年8月18日付け) に規定された価格指標に基づいている (Trouvé, A. et al. (2016))。この計算方式は、乳価決定に当たって、その20%はバター・粉乳の国際市場動向を反映し、20%はドイツのゴータ・エダム・エメンタール価格の市場動向を反映するのだが、国内の一般乳製品の市場動向は乳価には反映されない仕組みである。このような計算をすることで、フランスの乳価はドイツとほぼ同じながら、若干ドイツよりも高めに維持され、ドイツからの過剰な輸入を回避するように設定されているのである^②。

2014年の「農業の未来に関する法律」は、「そのメンバーにより出荷される農産物の量及び特徴、価格についてのデータ情報を生産者組織に移転すること」をデクレもしくは垂直的業種組織の協定により義務づけることができるとした。生産者と買い手との間の情報の非対称性を改善するためのこうした規定が設けられたものの、この情報移転を行うために必要なデクレも業種組織の協定も、作成されなかった。なお2014年のデクレ (no.2014-842) が、民間乳業に、集乳対象の生乳生産者がOPに加入している場合には、当該OPを契約相手とすることを義務づけている。

契約に際して、乳価の水準が生産者に公平な所得を保証するものとなるよう、政府は取り組んでいる。2016年の「Sapin 2法」は乳価を決める際に生産コストを考慮することができることを規定しており、第9表に示した畜産研究所の生産コストの指標は同法に基づいて公表することが可能となっている。またSapin2法はその第95条により、7年間、乳業との間で交わされた生乳契約を、酪農経営間で金銭的に委譲することを禁止している。後述する2018年の新農業食品法においては、更に進んで、生産コストを考慮することを義務づけた。

なお、農協の場合は、所属する組合員の生乳生産者から集乳するので、契約化の議論と切り離して考えることができるが、集乳量シェアの半分の規模があることから、その価格決定等についても言及しておこう。民間乳業は契約供給量を正確に守ることを重視する傾向にあるのに対して、農協は酪農経営の生産量・出荷量の増加を容認する傾向がある。例えば最大の農協であるSodiaalは、同農協が2015年に各経営に提示した最後のクォータ量に基づく生乳出荷量 (A量) に対して、CNIELの指標に準拠して安定した価格を保証し、これを超える量 (B量) については国際市場でのバター・粉乳価格を参考に乳価を決定している (Trouvé, A. et al. (2016))。A量を超えても集乳を拒否しないということである。ちなみに、民間乳業最大手のLactalisはSodiaalの価格 (B量についての価格も含めた平均) に

接近させて乳価を決定しているとされる (Lambaré et al. (2016) , p.20)。

EU の「酪農パッケージ」(規則 no.261/2012, 2012 年 2 月 16 日付け) は、希望する加盟国に対して、「生産者組織 (OP)」を設置すること、生乳の買い手に対して契約を義務づけること、生産者が OP に生乳所有権を移転することなく、買い手に対して集団的に交渉することを可能とすることを、欧州共同体レベルで承認した。これらの組織や取引は EC 競争規則の例外とされたのである。この欧州規則は翌 2013 年、単一共通農業市場組織 (OCM) 規則 (no.1308/2013) に統合された。こうして EU に先駆けてフランスが農業近代化法により導入した契約化等に関する措置が法的安定性を獲得し、フランスは「生乳部門における経済組織化に関する」デクレ no.2012-512 (2012 年 4 月 19 日付け) を公布し、生産者組織として認可されるための最低限の条件を規定した (Trouvé, et al. (2016))。例えば OP の最低限の規模として、200 人以上の生産者もしくは 6,000 リットル以上の出荷量が求められている。

歴史的には、酪農家の生産者のグループは 70 年代以降、地元の集荷業者を中心として多く形成されてきた。生産者組織 (OP) はこうした組織を元に形成されることもあるし、農業者組合 (たいていは県農業経営者連合会 (FDSEA) の酪農部会) のイニシアチブで形成されることもある。なお、このデクレ no.2012-512 は生乳の所有権の有無により二つの OP を区別している。商業的 OP は、メンバーから生乳の所有権を譲り受けて、当該組織自身が、その販売のために、メンバーの生乳の所有者となる。他方で非商業的 OP では、所有権の移転なしに、そのメンバーの生乳を販売する。

(3) 生産者組織 (OP) の現状

フランス公正取引委員会の「農業部門に関する勧告」(Avis. No.18-A-04) (2018 年 5 月 3 日付け) によれば、フランスでは 654 の生産者組織 OP が存在し、生乳 67, 果樹野菜 226, 畜産及び精肉 274 で、承認済み OP の 90% を占めている。これらの生産者組織の代表性は生産分野に応じて異なり、生乳部門では生乳生産量の 25% ほど、果樹野菜では生産量の 50%, 肉牛部門で 48%, 養豚部門で 85% などとなっている。また果樹野菜部門では OP のほとんど (92%) が所有権の移転を伴う商業的 OP であり、逆に生乳部門ではほとんどの OP では所有権移転を伴わない非商業的 OP である (第 11 表)。商業的 OP は有機生乳を扱う Biolait 等しか存在せず、Biolait は 2018 年には 2 億 6,000 万リットルを集乳している (前年比 32% 増)。

なお、第 11 表が示すように、生乳部門での非商業的 OP には、乳業 1 社のみに生乳を出荷するもの (垂直的 OP) が多く存在し、複数の乳業に出荷するそれ (水平的 OP) は少数である。その理由を公正取引委員会の上記「勧告」は、農業者組合 (Coordination rurale) からの聞き取りをもとに、以下のように説明している。すなわち、2008 年のクォータ廃止の決定を受けて、2010 年の農業近代化法により契約化の義務づけが導入されるという状況を背景として、生産者が出荷先を確保するためには特定の乳業と直接結合していることが

望ましいと考えられた。OP の承認に関するデクレの発出は 2012 年を待たなければならなかった。それまでの間に、契約化がはらむ危険性を即座に理解した民間乳業の側でも、自らに有利な条件を整えるべく、出荷先の乳業を一つに絞る OP を立ち上げるように、自らに出荷する酪農生産者に働きかけ、そのための金銭的支援も行ったのである。このようにして成立した OP の多くは、一つの乳業に対して従属的状态に置かれている。

なお生乳部門の OP は、メンバーの分担金により運営され、分担金額は出荷生乳量に応じて計算され、その単価は、0.3～1.0 ユーロ/1,000 リットルである (Trouvé et al. (2016))。

第 11 表 生乳の生産者組織の性格 (2016 年 12 月時点)

	標準生乳	品質表示乳
商業的 OP	0	4
非商業的 OP	45	10
うち乳業 1 社のみ(垂直的)	36	7
うち複数の乳業 (水平的)	9	3
AsOP (OP 連合会)	3	0
OP 全体	48	14

資料 : Economie d'Elevage, (2016), p.14

Lambaré et al. (2016) 及び Trouvé et al. (2016) の先行研究から OP への組織化、契約化の現状を紹介しておこう。Lambaré らの試算によれば、1 万 4,500 人の生産者が、2016 年に認可されている OP のいずれか一つに加盟しており、同年に生乳 56 億リットルを出荷している。そのうち 1 万 3,500 人は慣行的生乳の OP に加盟し、52 億リットルを出荷している。こうした OP は一つの乳業に出荷している酪農家の半分以上を占めている (Lambaré et al. (2016), p.14)。集乳地帯や民間乳業によって異なるが、民間乳業へ生乳を出荷する経営の OP への組織率は 30%～90%と、かなりの差がある。民間乳業と OP との関係やその交渉や契約化の実態は、一様ではないという。同一地帯の同一民間乳業に対して、複数の OP が存在するために OP 同士が競合し、交渉力が弱くなっていることもある。一つの民間乳業に 10 の OP が存在するような事例も見られる。(Trouvé, A. et al. (2016))。

OP は、全体としても民間乳業に出荷する農家の半分しか代表せず、しかも個々の OP は、地帯ごと、民間乳業ごとにしか交渉できない。さらに、OP には人的資源が不十分な場合が多い。さらに付言するなら、集乳密度の低い地帯では OP の設立は困難であり、政府の促進策があっても OP が形成されないところが生じる、という問題も残る。

民間乳業と OP との関係について、いくつかの事例を挙げよう (Lambaré, P., et al (2018))。ラクタリス社の場合、生乳生産者のうち、同社に出荷する 11 の垂直的 OP のメンバーであるのは 40%にとどまる。それに対して Savencia やダノン、Bel では、出荷生産者のほとんどがいずれかの OP に加盟している。これらの乳業はそれぞれ一つの OP 連合会 (AsOP) を交渉相手として交渉する。例えば Savencia では 13 の OP が、ダノンでは七つの OP が

一つのOP連合会に組織され、それぞれのOP連合会は出荷生産者の80%を組織している。SavenciaのOP連合会であるSunlaitは、2,400人の酪農経営で12億リットルを集乳し、その機能は主として、OPの間での集乳量を管理すること(量の調査、予測的管理)、Savenciaグループとの交渉を組織すること(出荷量の設定、価格構築方法、契約条件の調整など)、である。他方で、全国ラクタリス酪農経営連合(UNELL)は、ラクタリスグループに出荷する八つのOPを集め、3,400人の酪農経営で、14億リットルを集乳する(Autorité de la Concurrence (2018))。

集乳の契約は、民間乳業とその企業に出荷する生乳生産者との間で交わされる。この契約には、個人契約を優先するタイプ(ラクタリス社の場合)と、民間乳業が、その乳業に出荷する生産者組織(OP)との間で交わした一括酪農契約(contra cadre)を生乳生産者に提示するタイプ(ダノン、Savencia、Belの場合)とがある(Lambaré et al. (2016), p.20)。

OPの規模は多様であり、生乳部門ではOPの75%は年間1億リットル以下の出荷量で、40%は5,000万リットル以下である(2016年の全国集乳量220億リットルに対して)。果樹野菜部門でもOPの60%は、年間1,000万ユーロ以下の販売額である(当該部門の販売額79億ユーロに対して)。このように全般的にOPの規模は極めて小さく、その交渉力は弱い(Autorité de la concurrence ((2018))。

(4) 垂直的業種組織

生産者組織とならんで、垂直的業種組織がフランスの農業において重要な役割を演じてきた。単一共通市場組織(OCM)規則no.1308/2013により規定されている意味での垂直的業種組織はEU全体で163あり(2016年6月1日時点)、うち63がフランスにある(以下CGAAER (2017)による)。フランスの酪農部門では、全国酪農経済業種委員会(CNIEL)が1974年3月に、全国酪農生産者連合会(FNPL)と全国酪農協連合会(FNCL)、全国乳業メーカー連合会(FNIL)によって設立されている。EU全体でも、酪農部門の垂直的業種組織はCNIELのみである。垂直的業種組織が行う活動の目標は単一市場組織(OCM)規則に規定されている(第157条3項。市場分析や品質向上など)。CNIELの予算は4,800万ユーロで(2015年)、うち4,030万ユーロは分担金による。分担金の内訳は生産者から73%、加工部門から27%であり生乳1,000リットル当たり1.662ユーロが徴収される(生産者1.22ユーロ、加工部門0.422ユーロ)。

CNIELの活動計画は3か年度ごとに設定され、その内容は以下のような五つの軸に大別される(2014-2016年)。

- 軸1：生産及び加工の競争力向上
- 軸2：生産者と加工業者のための信頼条件創出
- 軸3：輸出促進
- 軸4：生乳及び乳製品の品質向上
- 軸5：乳製品のイメージ向上

また、CNIELの地方支部である地方酪農経済業種委員会 CRIEL が 11 あり、その役割は「生乳及び乳製品のイメージ向上、国内需要と輸出を発展させるために生産者と加工業者との関係促進、並びにバリューチェーンのアクターたちが、部門の知識（調査研究の実施、統計データの公表による）、生乳の衛生的品質の向上、高付加価値化（GI、有機、山岳表示）、及び販売促進を導く」ことである。具体的には以下の役割を担う。

- ・ 地方レベルでの生産・加工についての情報の収集と提供
- ・ 品質の確保・向上：CNIEL に属する 12 の試験研究機関と連携し以下を実施
 - 酪農経営からの生乳出荷時点での細菌及び体細胞にかかる規則の適用
 - 生乳の品質に応じた支払い
 - 生乳における抗生物質残留検査、その除去
- ・ コミュニケーション：地方レベルでの乳製品イメージ向上

CNIEL の設立当初は、その地域センター（CRIEL）を通じて公平に生乳の品質管理を行うことを目的とし、こうした品質に基づいた支払いを中心に、地方レベルでの指標に基づいて生産者乳価が設定されていたが、やがて 1997 年以降、不正防止総局（DGCCRF）によりカルテルの疑いありと指摘される 2008 年まで、実質的にこの三者の間での乳価の交渉を行う場としての機能を果たしていた。乳価が CNIEL の場で決定される仕組みのもとでは、生産者の 9 割が参加する全国酪農生産者組合（FNPL）が、CNIEL の場に加わり乳価決定に影響力を持つことができた。なお、価格設定に際しては基本的にドイツのチーズ（ゴータ、エダム、エメンタール）価格と国際市場でのバターと粉乳の価格とが参考とされていた。2008 年の農産物価格の全般的な高騰を受けて、不正防止総局 DGCCRF が、こうした乳価決定方式に疑義を呈したのである。

（５）生産者組織及び垂直的業種組織と競争規則との関係

１）農業部門への競争規則の適用をめぐる

農業者の所得向上のために、EU としても、農業部門における契約化と生産者組織化及び垂直的業種組織の役割の明確化と強化を目指しているところだが、ここで、組織化等と競争政策との関係について言及しよう。

欧州連合 EU は、その「欧州連合の機能に関する条約 TFUE」第 101 条において競争制限的協定や協調的行為を規制している。農業部門においては生産者間での価格設定や市場割り当てなどが対象となる。以下で詳述するように欧州及びフランスでは農業部門における競争規則への例外が認められつつあるようである。もっともこうした例外は、生産者の組織化と OP への供給を集中するための、「インセンティブ的な」例外とも言える (Gouache, (2018))。

先述してきたような酪農生産者の組織化やそれによる集団的取引は、競争制限的協定と見なされるリスクがあり、自由な市場競争を確保するための競争政策と対立することになる。この点に関して EU の立法者は、生乳や果樹野菜が腐敗しやすく、需要に対して供給を

即座には調節できないという自然制約の下で、農産物価格の乱高下のリスクが高いこと、多数で小規模の生産者に対して流通・加工側の集中が進んでいること、という農業部門に特殊な制約を改善すべく、生産者の組織化の促進を図ってきたのであり、こうした組織化等について競争規則の例外とするという考え方をとってきた。論点となるのは、競争政策の例外扱いをどこまで認めるのかということである。近年の動向は、この例外を拡大する傾向を示している。

2012年の酪農パッケージとそれを統合した2013年の単一共通市場組織（OCM）規則no.1308/2013の制定により生産者組織（OP）の設置やその集団的交渉権限が規定された。その後、2017年には「オムニバス規則」no.2017/2393が制定され、OCM規則を修正（第152条など）して、承認されたOP及びAOPの適格な活動は競争規則の例外となることをより明確化して生産者の組織化と供給の集中化を図ったのである⁽³⁾。そして、2017年11月14日には欧州司法裁判所による「エンダイブ事件」判決が下された。これは、フランス北部のエンダイブ（野菜の一種）生産者の10ほどの団体が販売価格や出荷量について調整を行ってきたことが2012年3月にフランス公正取引委員会によりカルテル行為とみなされて360万ユーロの罰金を科された事件である。2014年にフランスの裁判所が当局の判断を覆し、2017年の欧州司法裁判所の判決が判断を示した（第10表も参照）⁽⁴⁾。欧州司法裁判所はEU競争規則に対するCAPの優位性を確認し、加盟国で承認された生産者組織は、生産の計画化、需要への供給の調整（とりわけ量と品質）、生産者価格の調整という目標を迫及することができるとした。

このような近年の進展を反映して、フランス公正取引委員会は2018年5月3日付けで「農業部門に関する勧告（avis）」を行った（Avis.No.18-A-04）。農業部門における競争規則の適用についての勧告である。

以下では同勧告の四つの節に即して、競争規則への農業部門への適用の現状と勧告内容を紹介することにした⁽⁵⁾。

2) 競争政策適用の現状等

(i) 生産者組織（OP）及び生産者組織連合会（AOP）

加盟国により承認されたOPもしくはAOPの中で生産者間において行う戦略的情報の交換、販売価格の集会的設定、生産量の調整などは、それがEUの共通市場の目標と整合し、OPないしAOPに与えられた目標を達成するのに必要である場合には、競争規則（価格協定、生産販売制限などの禁止）を免れることとされている。したがって、「消費者にとって適正ならざる価格」をもたらすような価格設定、生産削減、もしくは市場配分の取り決めは、共通農業政策の目的を脅かすことになるので適用除外の対象とならない、ということである。

勧告においては、この適用免除がなされるための具体的条件として以下を提言している（以下Racine Avocats, 2018による）。

- ・免除の対象となるのは OP 及び AOP が役割とする四つの分野（生産計画の最適化、生産費用の最適化、販売、メンバーのための販売）のみであること。
- ・OP 及び AOP は、OCM 規則第 152 条第 1 項 b に規定される七つの活動（共同での加工、共同での流通、投入財の共同での取得など）のうちの一つ以上を実践しなければならないこと。
- ・OP 及び AOP は供給を集中し、そのメンバーの生産物を販売しなければならないこと。

（ii）垂直的業種組織

垂直的業種組織は、市場の透明性を改善させるべく、販売価格の設定又は契約途中で価格の変更を決定するための指標を作成し、普及することができることがオムニバス規則で規定されている。ただし、指標の作成には、匿名性のある実績ベースの統計データしか使用できず、予想数値などを排除する条件が付けられている。具体的には、欧州委員会が OCM 規則第 209 条第 2 項に基づいて、ジャガイモ業種組織委員会（CNIPT）が作成した指標を承認した際の、データの収集・取り扱い時の匿名性、専門のサーバーの設置、秘密保持事項への署名等の条件が参照事例とされている。また、指標が価格勧告の形を取ってはならない（Racine Avocats（2018）による要約）。

垂直的業種組織がこうした指標の作成と普及について法的安全性を確保したい場合には、OCM 規則第 210 条に基づいて欧州委員会に通知することができる。

生産者組織（OP 及び AOP）と異なり、垂直的業種組織は、量の調整措置、販売促進、価格の勧告を行うことができない。すなわち、垂直的業種組織が競争規則の適用を免れるのは、指標の作成・提供という形で交渉手法を提供することに限られる（Racine Avocats（2018））。

（iii）生産者、加工業者及び流通業者の「三者間」の行動

三者全部を連結させる厳密な意味での三者間での契約締結はできないが、二者間での契約をそれぞれ接続することはできるとされている（Avis, p.56）。実際にも、一方で生産者と加工業者とが契約、他方で加工業者と流通業者とが契約し、この二つの契約を結合させる連続した契約が実施されている。例えば動物愛護や非 GMO の品質・生産仕様を確保する際にこうした契約が締結されている。

公正取引委員会は、三者間で締結された契約そのものは競争規則に抵触するわけではないとしている。

（iv）高品質バリューチェーンの実践について

チーズ、ハム及びワインの地理的表示産品については、すでに生産者間で生産量の規制を取り決めることが認められている（競争規則の例外は量の管理のみに限定され、価格設定に関わることは認められていない）。

公正取引委員会の勧告では、上記の産品だけでなく、ほかの地理的表示産品にも例外を拡張することについて、検討の余地があるとしている。

3) 今後の展望

上記の公正取引委員会が勧告に従って、今後、不正防止総局（DGCCRF）が将来のガイドラインを作成することで、生産者組織や垂直業種組織に対して法的な安全性を保証することになるとされる。

もっとも、競争規則における農業部門の特殊性の考慮は強められたりもすれば弱められたりもしてきたのであって、時代に応じて変動することに留意を要する（Del Conte, 2017）。

なお、次期 CAP 改革においても単一 OCM 規則が重要な争点となることが予想されている。

6. 新農業食品法と最近の酪農部門の動向

(1) 新農業食品法の内容

最後に、2018年10月に成立した新農業食品法を取り上げる。同法は2016年の酪農危機を一つの要因として、2017年以降行われてきた食品国民会議の討議内容を受けて成立した。同法は、衛生、環境、食品品質、フードロス削減など広範な内容を含むが、「農業生産者に正当な所得を保証」することもその一角をなしており、本稿で論じてきた契約化・組織化に関して規定している。

まず契約化に関して、同法以前は、酪農や果樹野菜部門などだけに契約化の義務があったが、同法は、書面での販売契約の締結を義務付ける範囲をフランス国内で出荷されるすべての農産物に拡大した⁽⁶⁾。また、やはり生乳に限らず広く生産者に公平な所得を保証するために、生産者価格に生産コストを反映させることを求めた。すでに2016年のSapin2法が、契約で生産者乳価を決める際に生産コストを考慮することができるとしていたが、新農業食品法はこれを義務としたのである（農事法典L.631-24）。

ただし、生産コストの指標として何を採用するのかをめぐっては、法案の審議段階から論争の的になった。当初、政府の発表する「生産者マージン観測（OFPM）」が採用されることが農業者団体により期待されたが、政府の「お墨付き」を与える（政府による価格統制になる）ことが懸念され、結局、関連する垂直的業種組織の内部での協議によって指標を作成することとなった⁽⁷⁾。生乳の場合、CNIELがこうした指標を作成することとなっている。しかし、Mathieu（2019）も指摘するように、一つの分野においても生産コストの構造はきわめて多様でありコストを正確に把握することには技術的な問題もあることに加え、垂直的業種組織内でも利害が対立するから、どの数値を用いて指標を作成するかの判断には困難を伴うことが懸念される。

こうして生産者組織への結集と垂直的業種組織の強化により、農業者は交渉における力を強化された。しかし一方で、農業者もしくは生産者組織から契約の提案を行わない場合には、乳業が契約書の作成を受託することや乳業側から契約を提案することができるともさ

れている。

（２）法律制定後の酪農部門における最近の動向

ラクタリスは2019年2月28日付けで同社に出荷する酪農家に対して「民間乳業との契約の新たな提示は・・・同年4月1日までになされなければならない」と通知し（La France Agricole, no.3790, p.21），その同じ通知の中で，生産者組織 OP に属さない酪農生産者に対して，契約作成をラクタリスに委託することも促している。契約書の作成を受託ないし提案できることを利用して，出荷者に対する支配力を強めようとしているとみられる，こうしたラクタリスの動向に対して，複数の乳業に生乳を出荷する生産者組織 France MilkBord（農民連盟系列）は，警告を発している。「Savencia やダノンに出荷している酪農家がほとんど生産者組織に加盟しているのに対して，ラクタリスに出荷する酪農家の30%は，いずれの生産者組織にも加盟していない。乳業に契約書の作成を委託すること等は，乳価の低下圧力につながる」として，France MilkBord は生産者組織への加入を訴えている（ibid）。

作成の困難が指摘されていた生産コスト等の指標に関して，現在のところ，多くの生産者組織や農業組合畜産部会（FNPL の県組織などの非認可組織）は，2016年の RICA データにより畜産研究所により作成された指標 396 ユーロ/1,000 リットル（働き手一人当たりにつき最低賃金の二倍の報酬を可能とする水準）に準拠して生産者乳価の交渉を行っている。ただし，この指標は現在のところ非公式なものである（CNIEL 及び FNPL 会長 Thierry Roquefeuil 氏（AgraPresseHebdo, no.3687, 2019, pp.21-22））。酪農の垂直的業種組織（CNIEL）の経済部長 Benoit Rouyer 氏は，「農業経営簿記ネットワーク RICA」のデータに基づいた生産費と国内市場での乳製品価格動向の指標はすでに作成されており，これは2019年第二四半期には公表できるとする。その使用と普及について，欧州委員会での認可を待っているところであるという（AgraPresse Hebdo, ibid）。

7. おわりに

世界的にも乳価，乳製品価格の変動は大きななかで，EU のクォータ制度は2015年に廃止され，制度廃止後に乳価は低迷した。昨年，今年は欧州レベルでの脱脂粉乳の公的在庫がほとんど消失し，また2018年夏の干ばつの影響などで産乳量が減少したことなども幸いして乳価が回復し，生産者も一息ついたところである。その状況が今後も続くかどうかは見通しがたいし，クォータ廃止後の「軟着陸」を目指して導入された契約化と生産者の組織化という二つの措置が乳価回復にどのように，また，どれほど寄与したのかを評価するにはもう少しばかり時間がかかるかもしれない。また本稿は，こうした酪農部門での動向に着目して，とりわけフランスの新農業食品法制定以降の農業部門における競争政策の適用などについての近年の議論を紹介した。クォータ廃止以降の，生乳取引の契約化と生産者組織の強化，その市場に合わせての集乳管理の乳業メーカーないし酪農協への委任，粉乳公的在庫の縮

小など、欧州委員会は公的介入から脱却し、生産者と乳業へと供給管理の責任を委ねたと考えられる。欧州及びフランスにおける農業部門における競争政策「緩和」は、こうした背景において理解できよう(Bazin, Pflim, Pouch, (2019))。ドイツやオランダと並ぶ酪農大国であるフランスの酪農部門が、30年間続いたクォータ制度から規制の緩和された環境に移行した中で今後どのような展開を示すか、興味深いところである。

注0 欧州酪農の現状については、農林水産政策研究所の、木下順子による一連の研究資料を参照されたい(<http://www.maff.go.jp/primaff/index.html>)。

- (2) 現在、生産者乳価の決定は乳業によって異なり、例えばラクトリスの場合、50%をフランス国内で販売されるチーズやヨーグルト、飲用乳の価格、30%をバター及び粉乳、20%をチーズや飲用乳などの輸出価格（ドイツの平均価格）にインデクスさせているとのことである(Reussir lait, 2019年2月1日付け)。
- (3) オムニバス規則第152条1bisは、認可されているOPは、生産の計画化と生産費用の最適化、製品の販売と契約交渉という活動について、「欧州連合の機能に関する条約TFUE」第101条第1項を免除される、とする。
- (4) エンダイベ事件については、フランス破棄院 Cour de Cassation が、2018年9月12日の決定で、2014年のパリ高等裁判所の判決を破棄し、事件の責任者と罰金について決定するよう差し戻している。欧州司法裁判所の判決は、CAPのEU競争規則への優位を確認しつつも、「共通市場組織は競争のない空間をなすのではない。(中略)逆に、農産物市場での有効な競争の維持が共通農業組織及び共通市場組織の目標をなしている」としている。また「販売価格の集团的決定、販売量の協調、戦略的情報の交換・・・が、異なった複数の生産者組織の間でなされる場合、これは協調的行為の禁止を免除されることができない」としている。事件の判決が確定するまでにはまだなお時間がかかりそうである。
- (5) 以下の記述は、主としてフランスの法務コンサルタント会社(Racine, Avocats 及び Gouache Avocats)による要約, Jamet (2018) を参照した。
- (6) 本稿脱稿後、2019年4月13日の官報に、2010年に農業近代化法により設定された、生鮮果樹野菜部門における契約化の義務を廃止するデクレが掲載された。「本デクレは生鮮果樹野菜生産者とその買い手の間での、3年以上の書面での契約を課すことを規定した農事法典の条文(L.631条第24項)を廃止する」というものである。天候不順などの影響が激しい生鮮果樹野菜部門において、3年間の契約を行うことは不可能であり、実質的にこのような契約が行われてこなかったことを認めての措置である。
- (7) 本稿脱稿後、4月25日の官報に「著しく低い価格についての責任ある行動に関する2019年4月24日付けのオルドナンス no.2019-358」が掲載された。これはその第1条に、「著しく低い譲渡価格を定義するために、とりわけ・・・価格及びマージン形成観測 OFPM により確立されたそれを含む、入手可能なその他のあらゆる指標が考慮される」としている。このオルドナンスは、生産者から流通業者に至るまで、契約的チェーン全体を通じて、生産コストの指標を考慮することを義務づけており、新農業食品法案の審議段階では、指標としての OFPM への参照は、政府により幾度も否定されていたこともあり、農業団体はこのオルドナンス発布を、「我々の要求に完全に合致している」(全国農業経営者連盟 FNSEA)と歓迎する(AgraPresse Hebdo,no3691,p.29)。こうして、新しい規則により、裁判がなされる場合、裁判所は、生産コストに照らして、また OFPM の指標に準拠して、「著しく低い価格」を特定することができる。しかし、この価格の定義は「結局のところ、裁判所の判断によるのであって、手続きが長くなる」(農民連盟)という反応もある(同誌)。こうした措置が実効性をもって機能するのかどうか、判断するには時期尚早であろう。

[参考文献]

- Autorité de la Concurrence (2018) *Avis no.18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole*.
- Bartiaux, V., Chatellier, V., Trouvé, A. (2018) “La liberalization des marchés laitiers: Quelles réponses des acteurs économiques et des politiques?”, *Economie Rurale*, 364, pp.7-12.
- Bazin, G., Pflimlin, A., Pouch, T. (2019) *Secteur laitier par gros temps*, Académie d’Agriculture de France
- CGAAER (2017) *Les interprofessions*
- CGAAER (2015) *Mise en oeuvre de la contractualisation dans la filière laitière française*.
- Chatellier, V. (2018) “Le commerce extérieur de la France en produits laitiers: entre impasses et opportunités”, *Rencontres Recherches Ruminants*
- CNIEL (2019) *L’Economie laitière en chiffres*
- Dedieu, M.-S., Courleux, F. (2009) “Les enjeux de la régulation du secteur laitier”, *Analyse*, no.11. Ministère de l’Alimentation.
- Del Conte, C. (2017) “Les relations commerciales agricoles dans le droit français: Entre affirmation et effacement de la spécificité agricole”, *L’agricoltura dopo il trattato di Lisbona*, Ed. Caccuci, Bari, pp.191-208.
- Gouache Avocats (2018) “Droit de la concurrence et secteur agricole”.
- Institut d’élevage (2018), *Inosys-Reseaux d’élevage*, <http://idele.fr/services/observatoire-inosys-reseaux-delevage> (2019 年 3 月 20 日 接続)
- 石井圭一 (2010) 「フランス農業の構造調整と政策・制度」, 山崎亮一編著『現代農業構造問題の経済学的考察』農林統計出版, 115-141。
- Jamet, J.-P. (2018) “Agroalimentaire: les effets néfastes d’un excès de liberalism”, *Paysans*, no.372, pp.15-22.
- Lambaré, P. et al. (2016) *Contrats Laitiers, Etat des lieux en 2016*, *Economie de l’élevage*, no.474.
- 木下順子 (2013) 「EU の生乳取引市場改革—酪農家の取引交渉力強化をめざす『酪農パッケージ』の概要」『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』農林水産政策研究所。
- Lambaré, P., Dervillé, M., You, G. (2018) “Quelles conditions d’accès au marché des éleveurs après les quotas laitiers?”, *Economie rurale*, 364, pp.55-71.
- 農畜産振興機構(2018) 「乳業メーカーランキング」, http://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002264.html(2019 年 3 月 11 日 接続)
- OFPM (2018) *Rapport*
- Mathieu, Q. (2019) “Loi Egalim: Enième coup d’épée dans l’eau?”, *Paysans*, no.373.
- Perrot, C., Chatellier, V., Gouin, D.-M., Richard, M., You, G. (2018) “Le secteur laitier français est-il compétitif face à la concurrence européenne et mondiale?”, *Economie rurale*, 364, pp.109-127.
- Racine Avocats (2018) *Flash Info.* “Secteur agricole: publication de l’avis de l’Autorité de la concurrence”.
- 須田文明 (2015) 「フランスの農業構造と農地制度」『平成 25 年度カントリーレポート EU (フランス, デンマーク)』農林水産政策研究所。
- 須田文明 (2018) 「フランスにおける新農業・食品法案(上)(下)」『月刊 JA』9 月号, 12 月号。
- 須田文明 (2019) 「フランス酪農における生産コストをめぐって」『農業』平成 31 年 1 月号。
- Trouvé, A., et al. (eds) (2016) *Etude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l’après quotas dans le secteur laitier européen?*

第7章 英国

—EUからの離脱に伴う農業分野における動向等 (農業政策、移民政策・労働市場、通商政策等)—

桑原田 智之

英国のEU離脱に向け、英国・EU間の各種交渉や、英国内における制度設計・運用に係る検討等が進展している。共通農業政策(Common Agricultural Policy)(以下「CAP」)、規制・基準の調和・相互承認等を通じて貿易の円滑化が図られているEU単一市場、人の移動の自由のメカニズムからの離脱等に伴い、英国の農業・食料分野を取り巻く政策環境・通商条件等が変化すると見込まれる。

このような状況を踏まえて、本稿においては、農業政策と農業経営への影響、移民政策と農業労働、規制・基準の調和等をめぐる議論等について調査・分析等を行った結果を示すこととする。

本稿の構成は次のとおりである。まず第1節では、EU離脱後の新たな農業政策、移民・農業労働政策、通商交渉動向を概略し、EU離脱後に向けた動向を敷衍する。第2節では、「農業政策」として、連合王国構成国(英国では現行でも農業は各構成国に権限委譲。EU離脱後は各国間の政策相違拡大が見込まれる)の新たな農業政策の方向性の相違と収斂を論じるとともに、直接支払いによる所得支持政策の廃止・縮小が検討されている構成国もあることから、これによる農業経営への影響や農業生産性への示唆に言及する。第3節では移民政策・農業労働、第4節では規制・基準の協力関係を含め通商関係について論じている。

1. 農業政策、移民・農業労働政策、通商交渉動向

EUからの離脱を控えた英国においては、2017年6月のエリザベス女王演説において、移民・国際措置・原子力政策・農業・水産業について新たな国家政策を策定し法制化する旨述べられたことを受けて、EU離脱法案、貿易法案、関税法案、農業法案等関連の法案について英国議会等における議論が行われてきた。まず、ここでは、EUからの離脱後を見据えた新たな農業政策、移民政策・労働市場、通商交渉動向について概観する。

(1) 新たな農業政策に係る政策動向

英国は、EUからの離脱に伴いEUの共通農業政策(Common Agriculture Policy; CAP)から離脱するとの方針を示している。2018年2月には、環境・食料・農村地域省(Department

for Environment, Food and Rural Affairs; Defra) から、英国の新たな農業政策の方向性を示す「食料・農業・環境の将来 (The future for food, farming and the environment)」と題した政策文書(以下「新政策文書」)が公表され、同年5月までの間国民への意見募集が実施された。

これらを踏まえて、同年9月12日には英国政府から農業法案(Agriculture Bill)が公表され議会へ提出されるとともに、翌日には「健康と調和: 食料, 農業, 環境の未来- 政策ステートメント (Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit - policy statement)」(以下「政策ステートメント」)等が公表され、これらにより CAP 後の英国の農業政策の概観が検討・実施の時間軸とともに示された。(本稿の最終執筆時点(2019年3月)時点において同法案は英国議会において審議中であるが、本時点においては成立の目途は立っていない)。

(2) 新たな移民政策・農業労働政策に係る政策動向

英国政府は、移民政策の制度設計・公表に先立ち、移民政策に関する政府の諮問機関である移住助言委員会(Migration Advisory Committee; MAC)に対して、EU 離脱による季節労働者、それ以外の定住労働者に与える影響等について検証を行うことを諮問し、2018年3月には中間報告が公表され、同年9月に最終報告書がとりまとめられたところである。この最終報告を踏まえて、現在英国においては将来の移民制度の具体の検討・審議が進められており、同年12月には英国政府から「将来の英国におけるスキルに基づいた移民システム(The UK's future skills-based immigration system)」と題した報告書が公表され、2019年1月からは英国下院議会において「移民及び社会保障調整(EU 離脱)法案(Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill)」の審議が行われているところである。

また、上記の移民政策全体に係る政府内の検討と並行して、2018年9月6日に Defra 及び内務省は、果樹・野菜経営を対象とした季節農業労働者受入れパイロットスキームの実施を公表したところである。

(3) 通商交渉動向

英国・EU 間の将来関係に係る交渉については、2018年3月の EU 離脱協定案に係る部分合意を受け、2018年3月に EU による将来関係に係る交渉指針採択、英国メイ首相による Mansion House Speech 等において両者の交渉スタンスが示され、同年10月の欧州理事会における EU からの離脱協定に係る最終合意及び英国・EU 間の経済協力、安全保障協力、その他の論点を包含する「将来の英国と EU の関係のフレームワーク」に係る政治宣言の発出を目指して交渉が行われてきたところである。

英国は、EU による既決 EPA 以上の通商協定、前例のない通商協定を望むとして、①関

税同盟・単一市場により密接に形成された、サプライチェーンを維持するため両者間の「摩擦のない貿易 (frictionless trade)」, ②独立した貿易政策 (英国独自の関税等設定, 英国と EU 域外国との FTA 締結等), ③北アイルランドとアイルランド国境間における物理的障壁の回避, ④規制・基準について, EU からの離脱後は, 事項によっては英国独自に EU と異なるものの設定, ⑤「人の移動の自由」停止等を同時に希求しており, 交渉は難航している。このような状況の中, 英国は同年 7 月に対 EU 交渉の新方針に係る閣僚合意 (以下「チェッカーズ合意」) (2018 年 7 月 6 日), 新方針の詳細を示した「英国と EU の将来関係に係る白書」 (以下「将来関係白書」) (同月 12 日) を公表し, 現在英国・EU 間の交渉が進められている。

2018 年 12 月には, 英国・EU 間において, 離脱協定案及び「英国・EU の将来関係フレームワークに係る政治宣言」に合意し, 特に後者においては, 規制・通関における深い協力を組み合わせた, 自由貿易地域の創設に係る包括的な取り決めを目指すこと, 英国は TBT・SPS 等関連分野における EU ルールへの整合 (aligning) を検討する旨で合意した。

本稿の最終執筆時点 (2019 年 3 月) 時点において, EU 離脱協定案, 英国・EU 間の将来関係に係る英国議会等を含む英国内意思決定などは定まっておらず, 別途検討が行われている英米 FTA の議論動向等とあわせ注視が必要であろう (規制協力を含め, 英米 FTA に係る分析は桑原田智之(2018a)pp.39 以降を参照)。

2. 農業政策

(1) 現行の英国の農業政策

現行の英国の農業政策は 1947 年に制定された農業法, CAP 等を踏まえ, 他の EU 加盟国同様に, ①所得補償政策 (直接支払い) を中心とした「第 1 の柱」, ②農村振興政策を中心とした「第 2 の柱」により構成されている。

予算の配分状況を英国の地域別にみたものが, 第 1 表である⁽¹⁾。

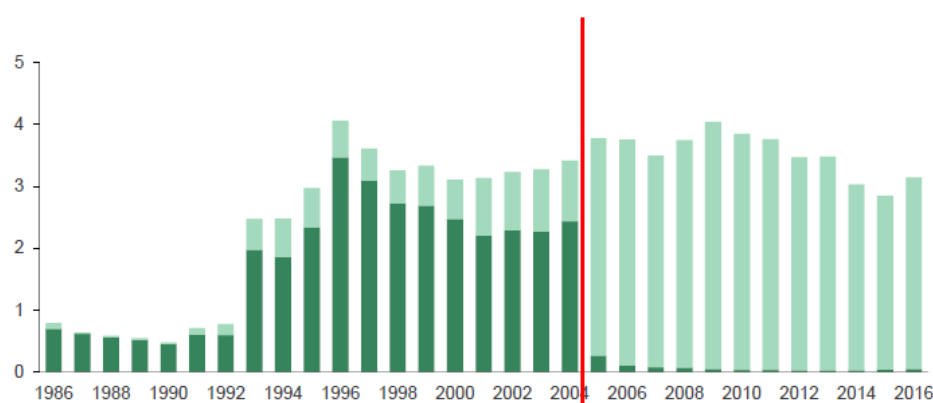
第 1 表 英国地域別の CAP 予算配分 (2014-2020 年) (第 1 の柱・第 2 の柱間の移転前)

	「第1の柱」 (百万ユーロ)	シェア (%)	「第2の柱」 (百万ユーロ)	シェア (%)
イングランド	16,421	65.5	1,520	58.9
スコットランド	4,096	16.3	478	18.5
ウェールズ	2,245	8.96	355	13.7
北アイルランド	2,299	9.2	227	8.8
英国全体	251億ユーロ		26億ユーロ	

資料: 英国政府プレスリリース「CAP allocations announced」(2013 年 11 月 8 日) から筆者作成。

注: 数値は名目値。

英国を含む EU においては、WTO ドーハ・ラウンド（2001 年開始）における交渉状況を踏まえ、従前、WTO 農業協定上の助成削減対象とならない「青の政策」に分類されていた生産調整を伴うカップル型の補助金が削減対象となることが懸念されたことから、同協定上の「緑の政策」に分類されるデカップル型の補助金に切り替えるとの政策転換が決定された。英国においては 2005 年から Single Payment Scheme (SPS; 単一支払いスキーム) を中核としたデカップル型補助金中心の国内農業支持の体系に移行した（第 1 表は、2005 年以降の英国におけるデカップル型補助金体系への移行を示している）。(SPS は、直近の CAP 改革を踏まえ、2015 年以降は、施策目的に応じて、基礎支払い (BPS: Basic Payment Scheme)、グリーンング支払い等に分割され各加盟国において実施されている。)



第 1 図 英国における農業者への直接支払い補助金の推移（2016 年価格で実質化）

資料: House of Commons Library (2017) “SUBSIDIES AND OTHER PAYMENTS MADE TO FARMERS IN THE UK 1975-2016”

注 1) 濃緑が生産とリンクした「カップル型補助金」、薄緑が「デカップル型補助金」

2) 縦軸の単位は 10 億ポンド

英国におけるデカップル補助金について、連合王国構成国別に、政策スキーム別に、実施状況を整理したものが第 2 表である。いずれの構成国においても、SPS がデカップル支払いの太宗を占めていることがわかる。

第 2 表 連合王国構成国におけるデカップル補助金の実施状況等（2017 年）

(単位) 百万ポンド

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	英国全体
SPS(単一支払スキーム)(※)	1,768	425	235	292	2,719
条件不利地域支援スキーム	0	66	0	19	85
農業環境スキーム	348	15	57	3	423
デカップル支払計	2,116	505	292	314	3,226
(カップル型支払計)	0	47	0	0	47
(直接支払計)	2,129	552	296	320	3,297

資料: Defra 公表値をもとに筆者作成。

注. 2015 年以降 SPS は、施策目的別に BPS、グリーンング支払い、青年農業者支払い等に区分の上実施。

第3表 連合王国構成国における所得支持型の直接支払いの実施状況 (2016年)

	EU規則上の予算枠	英国全体における実施状況 (2016年)					
		予算割合	各構成国別の実施状況				
			イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	
基礎支払い(義務)	以下の残額 (8%以上70%未満)	65.8%	✓	✓	✓	✓	「基礎支払い」に係る減額措置は、 ・イングランド・スコットランド・北アイルランドは超過額の5%減額。 ・ウェールズは、①5万～20万ユーロ超で9%減額、②20万～25万ユーロ超で30%減額、③25万～30万ユーロ超で55%減額、④20万ユーロ超は100%減額。
(基礎支払いの減額措置)	(※基礎支払いの受給額が15万ユーロより多い農業者は、当該超過額の少なくとも5%を減額。)	—	✓	✓	✓	✓	
グリーニング支払い(義務)	30%	30%	✓	✓	✓	✓	
青年農業者支払い(義務)	2%以内	1.56%	✓	✓	✓	✓	
再分配支払い(任意)	30%以内	1.0%				✓	・北アイルランドにおいて、(1権利当たり)単価25.63ユーロで、最大54の「支払い受給権」まで支払い。
カップル支払い(任意)	15%以内(特例あり)	1.7%		✓			・スコットランドにおいて、肉用成雌牛、羊を対象として導入。
自然制約地域支払い(任意)	5%以内	—					

資料：WTO; Trade Policy Review The European Union (2017), European Commission; Direct payments (2015-2020) 等をもとに筆者作成。

政策目的別にみた「デカップル所得支持」の概要・主たる特徴は以下のとおりである。

① 基礎支払の支給額は、「支払受給権単価」に「適格ヘクタール数 (eligible hectares)」を乗じて算出される仕組みとなっている。また、支払い受給権単価は、EU 加盟国間及び国・地域内における公平な支払いを担保する観点から EU 共通の取組として進められている「外部平準化 (External convergence)」(加盟国間の予算配分を通じた支払い単価平準化) 及び「内部平準化 (Internal convergence)」(当該国又は地域内における支払い単価平準化) を通じて同一単価 (flat rate) となるよう取組が進められており、この結果、基礎支払いはどれだけの土地を保有しているかに基づき算出額が算定される area-based な支払いの性格を強めていると考えることが可能である。

② グリーニング支払いは、農業活動の必要条件と位置付けられる、クロスコンプライアンス (共通遵守事項。「法令に基づく管理条件」及び「適正農業・環境条件」)、グリーニング条件 (①作物多様化、②永年放牧地、③生態系重点地域) を遵守することで、受給が可能となる支払いである。

③ 青年農業者支払いは、40 歳以下の農業者による経営立ち上げに対して、基礎支払い単価の 25% 相当を 5 年間上乘せして支払うものであり、基礎支払い同様に area-based な性格を有している)。

第4表 直接支払いが収入・所得に占める割合

	農業所得 (百万ポンド)	農業者への直接支払い (百万ポンド)	農業所得に占める 直接支払いの割合
イングランド	4,077	2,129	52%
スコットランド	917	552	60%
ウェールズ	473	320	68%
北アイルランド	276	296	107%
英国全体	5,743	3,297	57%

資料: Defra 公表データセットをもとに筆者作成。

(2) 各構成国への農業の権限委譲と共通フレームワーク、予算配分

1) CAP 下の英国内における政策相違の状況

英国において農業は各連合王国構成国に権限委譲されており、現行の CAP 下でも農業政策の展開も相違点がみられる。例えば、スコットランドでは、①条件不利地域 (Less Favoured Area; LFA) 支援スキームが存置される一方で農業環境支払いが廃止 (イングランド・ウェールズは 2010 年代前半から LFA 支援スキーム廃止)、②農業者への独自の支援として高地の飼羊経営等に対する財政支援を実施、具体的には (ア) スコットランド高地における飼羊支援スキーム、(イ) スコットランド幼牛支援スキームとして現行の英国において唯一の (生産とリンクした) カップル補助金として導入されている。(CAP 離脱後の農業支援策においてもスコットランドにおいては CAP 下の直接支払い維持や「②」の高地の飼羊経営等に対する財政支援を維持する方向で検討が行われている。これはスコットランドにおいて他地域に比べて高地・寒地など LFA が多く、直接的な所得補償の継続を求める動きが強いことが考えられる)。

2) CAP 離脱後の英国の農業政策

英国・EU 間の離脱協定では、①2020 年末まで一部を除き、CAP に係る EU ルールが英国に対して適用、②例外は、CAP の直接支払い規則 (Direct Payment Regulation) (基礎支払い、グリーニング、任意カップル払いを規定) は 2020 スキーム年には適用されないこととされており、2020 スキーム年以降における英国内における直接支払いの存廃、運用等については、英国の国内法・フレームワーク次第となる。

従前 EU 法令下で連合王国構成国における実施施策も一定程度収斂してきたが、今後は EU による共通の農業政策の方向性、規則等が適用されなくなる。WTO 等国际ルールの遵守、EU 等通商相手国との円滑な交易の確保、英国国内市場の円滑な機能の確保、公平な競争条件確保の必要性等から、連合王国構成国に委譲されている農業分野においても、国内農業支援策や規制・基準の在り方等については、権限委譲による多様化・相違のみならず、収斂・拡散度合いを管理・調整する必要があると考えられる。現在 EU のルール・規制・基準、

政策的意思決定に代わるものとして、①英国全体の共通フレームワーク（第5表）、②それに基づく実務的調整等が検討されているところである。

（現行でも、①ロンドンの Defra が総合調整し、②英国首相等連合王国構成国の首長で構成される閣僚合同委員会等で英国全体としての方向性を確保するなどの仕組みが採られているが、離脱後は、従来 EU が有していた権限が英国に戻されることから、この点について慎重な検討が必要であろう。）

3) 英国における共通フレームワーク

2017年10月に開催された合同閣僚委員会（対EU交渉）（英国首相、各権限委議政府首相等で構成）においては、現在EUレベルで有されているルール・政策立案等に係る権限について、①英国の国内市場の機能、②国際的な義務の順守の確保、③新たな貿易協定や条約の交渉等、④共有資源の管理、⑤英国の安全の確保のため、必要なものについては、共通フレームワークを設けることが合意された。

当該合意原則を踏まえ、英国のEUからの離脱に伴い今後EUから英国に移行する立法・規制権限について、英国全体の法制上・非法制上の共通アプローチの必要性を検討すべきものとして、2018年3月に英国政府が公表した分類が第5表である。（同フレームの対象とならない場合は構成国の行政府・立法府において、英国全体としての「共通フレームワーク」を設定した上での調整・検討等は必要とされず、各構成国の施策の立案・実施における自由度は高いと考えられる）。

第5表 EU法令に係る英国全体の共通フレームワークの必要性に係る英国政府の整理

	EU法令の分野(農業・食品分野)
① 共通フレームワークは不要	洪水リスクマネジメント、水質、水資源、森林(国内)、土地利用
② 非法制上の共通フレームワークが必要となる可能性がある分野	生物多様性、海洋環境、自然環境、環境報告に係る空間情報、廃棄物管理
③ 全部又は一部において、法制上の共通フレームワークの検討が必要な分野	農業支援、肥料規制、GMO販売・作付、有機農業、動物飼育、動物衛生・トレーサビリティ、動物福祉、化学品規制(農業含む)、オゾン、農業(環境関連)、廃棄物包装・製品規制(環境関連)、漁業管理・漁業支援、食品安全法・食品衛生法、食品栄養基準、食品表示、植物衛生・種苗、食品に係るGI

資料：桑原田智之（2019）「英国のEU離脱と農業分野における諸課題」『世界経済評論』Vol.63 No.2, pp.69 図表1から引用の上、筆者が一部加工。

現在具体の検討が進められており、2018年9月に英国政府とウェールズ政府が公表した農業フレームワークに係る共同声明では、ほとんどの政策分野において非法制的に政府間の調整を通じて解決可能であるとの考え方が示された。現在両政府間では、農業支援や市場基準の変更に係る実務的な調整フレームワークについて協議が行われている。例えば、最も協議が進展しているウェールズとの間では、農業支援（市場介入含む）や販売基準（marketing standards; 果実・野菜・ミルク・牛肉等を対象とした表示などの販売等に係るルール。現行ではEU共通ルールが用いられているが、当該ルールは英国のEU離脱の

時点において英国法に落とし込まれた後に、当該ルールの制定権限は英国の各構成国に帰する)の変更について、両者間で非法制上の実務的フレームワークを構築して対処することが合意(2018年9月)されるとともに、GMO、肥料規制、動物飼養等についても両政府間で議論が継続されている。

4) 農業支援政策における相違、WTOルール等の観点からの農業法案における関連規定

例えば、農業の移行期間中の連合王国構成国間における所得補償政策見直しの方向性は、廃止・縮減・存置と各構成国間で大きく相違(第6表)。2018年9月に公表された農業法案は、その太宗は、デカップル所得支持の縮減・廃止を含め、イングランドにおける施策展開に係る規定に占められている。他方、同法案では英国全土に係るものとしては、英国としてのWTO等における国際的な義務履行のため、同法案第26条第3項において、英国としての国際的な義務履行のため、英国のDefra大臣が、連合王国ごとのAMS上限の割り振り(ただし当該割り振りの効力は英国内でのみ有効)、国内農業支持の分類に係る最終調停等を行う権限が付与されている。

第6表 連合王国構成国における所得補償政策見直しの方向性

	基礎支払い	グリーンング支払い・ルール	青年農業者支払い
イングランド	・徐々に縮減の上廃止。	・グリーンング支払い自体は廃止、 ・現行のグリーンングのルールは、規制ベースラインに組み込まれる。	2019年まで存置。それ以降不明だが廃止か。(ただし新規就農支援支援策は実施意向)
スコットランド	・簡素化し存置	・環境により効果的となるようグリーンングのルール見直し	・存置
ウェールズ	・徐々に縮減の上廃止。	・グリーンングのルールについて、全部又は一部を見直し	(現時点言及なし)
北アイルランド	・面積に基づいた所得支持は縮小、 ・環境に資するtargetedな支援となるよう制度設計	・グリーンング支払い・ルール廃止	・よりtargetedで、アウトカム重視のアプローチへ見直し

資料: 英国政府、スコットランド政府、ウェールズ政府、北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注: 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており、変更があり得る。

5) CAP 離脱後に向けた英国内の予算配分見直し

連合王国構成国は、英国政府からの予算配分の範囲内で、委譲権限に基づき独自に農業政策を展開することとなる。現在、英国財務省・Defraが中心となり英国における予算配分の「independent review」が実施中であり、現時点ではどの程度の財源配分が各構成国に対して行われるか明確でなく、各構成国における今後の農業政策の具体像の設計において大きな不透明要因がもたらされているところである。

以下では、各構成国(イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)ごとに、①これまでCAP下の農業政策において中心的な位置づけを占めてきた直接支払いによる所得支持政策への評価と、②各構成国における今後の農業政策の方向性について論じることとする。

(3) 連合王国構成国間における現行政策への評価と、今後の農業政策の相違

1) イングランド

(i) 現行政策への評価

イングランド政府は、

- ① 所得支持の直接支払い予算の 60%以上を占める基礎支払いについて、短期では、農業者に対して安定性と（経営）支援をもたらしているとしつつ、同支払いは、農業者がどれだけの広さの土地を保有しているかに基づいて支払われる仕組みであるとして、農業者による生産性向上のインセンティブの阻害、土地市場等の適切な価格形成等の機能を歪めている等との問題意識を示している。
- ② 所得支持の直接支払い予算の 30%を占めるグリーンング支払いについては、EU 農地の 5%の農法変化にしか寄与しておらず環境・気候変動に係るパフォーマンスを甚大に高めるとは考えにくい旨の欧州会計検査院の指摘⁽²⁾を引用し否定的な評価を行っている⁽³⁾。

(ii) 新たな政策の方向性

EU からの離脱後のイングランドにおける新たな農業政策の方向性については、今後の公的支出の三つの柱は、①（環境向上等に係る）公共財（例：肥沃な土壌回復、生物多様性増加）、②生産性や技術革新を刺激するイノベーション、③自然・外的要因等による変動性への対応であるとされ（農業法案の政府案とりまとめに先立つ Defra ゴーヴ大臣の英国議会における説明）、どれだけ土地を保有しているか自体でなく、農業者は環境保全・改善に向けインセンティブ付けされる仕組みとなることが特徴の一つとされ、新たな農業政策等の制度設計を進めてきた。

これらの検討等を踏まえて 2018 年 9 月に公表された農業法案⁽⁴⁾、政策ステートメント等においては、新たな政策においては、

- ① 「公的資金を公共財に（public money for public goods）」との考え方の下、環境の向上・保全アウトカムの提供に重点を置いた公共財供給支援を実施する、
- ② 直接支払いは 2021 年～2027 年の 7 年間で徐々に削減の上最終的には完全に廃止し、新たな環境土地管理システム（Environmental Land Management; ELM）への置き換えを実施する。ELM は現行の農村環境施策である農村スチュワードシップ（Countryside stewardship）を基調としつつ、今後具体の制度設計は、政府・農業者が一体に検討することになる。ELM の下、農業者は公共財（例：土壌健康改善、空気・水の改善、より高い動物福祉）の提供に対して金銭を支払われる、直接支払いの縮減・廃止による財源には、ELM 政策を中核とする新たな政策に充当される、
- ③ 新たな政策においては研究開発投資、生産性増加のための施策も重視するとの方針を示すとともに、Defra ゴーヴ大臣は、農業法案は、環境を保全・向上し、将来世代のために田園地域をクリーンに、自然豊かに、健全な状態にする農業者に報いるものであり、

農業者や土地管理者が計画を進めることができるよう、円滑で漸進的な移行を行う、旨等が示されている。

CAP から新たな農業政策への移行については、直接支払いの廃止、ELM への置き換え等の大きな政策転換を行うものであり、具体の施策の制度設計に要する期間、農業経営等農業者への激変緩和等の観点から、EU 離脱後も 2021 年～27 年の 7 年間の農業の経過期間が設けられることが予定⁽⁵⁾されている。2018 年 9 月 13 日に Defra から新たな政策への移行予定 (Policy statement – timeline) を整理したものが第 7 表である。

第 7 表 CAP 後の英国 (イングランド) の新たな農業政策への移行

CAP関連		将来のアレンジメント	経過的な支援
2019	直接支払い: 現行どおり継続(手続き等簡素化可能性) 農村スチュワードシップ: 合意への署名継続	ELM(環境土地管理システム): 試行	2020年まで ・共通市場機構(CMO)メカニズムに基づく緊急時の支払い ・規制のベースラインに係るコミュニケーション
(英国のEU離脱に係る移行期間 2019年3月～2020年12月)			
2020	直接支払い: 現行どおり継続(更なる簡素化の可能性) 農村スチュワードシップ: 合意への署名継続	・ELM: 試行 ・より水準の高い動物福祉基準の規定、動物の健康・福祉に係る産業界の役割合意	
2021	直接支払い: 支給額削減開始(削減最終年の2027年までに段階的に削減) 農村スチュワードシップ: 合意への署名継続されるが、合意数はELM(環境土地管理システム)次第。	・ELM: 最初のパイロット事業 ・動物福祉のパイロット事業開始、動物健康に係る政府介入について産業界と合意 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	経過的な支援(2021-27年) ①農家のリスク管理能力、②生産性向上、③公共財供給のためのスキーム。 例えば以下 ・公共財供給のための装置・技術に対する農場における投資を可能にする、 ・農業への新規参入者支援 ・レジリエンス向上の施策(植物の疾病・害虫の防止)
2022-24	直接支払い: 支給額削減継続 農村スチュワードシップ: 最後の合意が開始(合意数はELM次第)	・ELM: パイロット事業 ・動物福祉のパイロット事業継続、動物健康に係る政府介入について公表 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	2021年以降 ・危機時の支援に係る将来のアレンジメント創設、市場介入制度からの離脱可能性 ・規制制定・実施・クロスコンプライアンスから新たな枠組みへの移行
2025	直接支払い: 支給額削減継続	・ELM: 準備完了、運用実施	
2026		・動物福祉・健康促進施策について準備完了・運用	
2027	直接支払い: 削減最終年。支給最終年。	・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	
2028以降	直接支払い: なし		

資料: 桑原田智之 (2019) 「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」『世界経済評論』Vol.63 No.2, pp.71 図表 2 から引用の上、筆者が一部加工(元図表は、筆者が、「Defra(2018) Policy statement-timeline」等をもとに作成)。

ELM 政策においては、現行のイングランドにおける農村環境施策である「農村スチュワードシップ」を基調として、申請・支払手続きの簡素化や対象拡充等を行い制度設計され、環境公共財の供給をアウトカム指標として最大限の重点を置く政策体系に転換される。農業法案において、環境・動物福祉・食品安全に係る基準の引き下げを行わないことが明確化されている。現行の農村環境支払いは、イングランドにおいて CAP 予算の 5%程度 (イングランド) である。イングランドが財政支援からの自立を促進する形の農業政策に移行する中で、環境支払いがどの程度の予算規模、いかなる受給要件で設計されるか、そして、結果として、この環境支払いがどの程度の所得補填機能と環境保全・向上効果を有することとなるか、注目していく必要がある。

また、所得支持型の直接支払いは、農業の経過期間（7年間）中徐々に支給額は縮減されるものの、土地の耕作との要件から切り離れた（delinked）方法で縮減されながら支払いが継続する、つまり農業を行わなくても受給資格を当該期間中継続させるとの方針が示されている。この土地の耕作との要件から切り離れた（delinked）支払いは、Defraの説明によると、受給金銭の使途に係る農業者の自由度が増大することから、生産性・経営収支改善、活動の多様化への新規投資の選択肢のほか、潜在的に農業からの退出を望む農家の離農が促進され、新規参入者や経営拡大を望む農業者にとって新たな農地を取得し易くなることを意味するとされている。この切り離れた（delinked）支払いの実施等により、土地価格下落等が見込まれ賃借料低下等を通じた農業経営収支への正の効果が期待⁶⁾される一方で、桑原田智之（2019）が論じているように、これらの政策が、農地の的確な集約、受け手となる農業経営者の確保に係る施策と一体となって実施されない場合には、農地が手放されたまま放置され農地の保全・確保が図られない懸念も存すると考えられ、より具体的な政策立案・実施に当たっては、農地・人確保等にも配慮しながら進めることが重要であると考えられる。

2) スコットランド

（i）政策見直し・変更の時間軸

スコットランド政府は、2018年8月に、EUからの離脱後の新たな農業・地域政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「安定と簡素 -地域予算の提案-(Stability and Simplicity-proposals for rural funding-)」⁷⁾において、EUからの離脱後5年間（2024年3月まで）を農業の移行期間（Transition Period）として、以下の時間軸で政策の見直しを行うとの考え方を示している。

- ① 2019年4月～2020年末までは、スコットランドは英国の一部としてCAPに係るEUルールすべての導入を続けると見込まれる。（筆者注：ただし、直接支払いに係るEUルールは2020年から適用されない）
- ② 2021年1月からの3年間は、顧客サービスに係る簡素化・改善を行い、公的な便益・政策目的の維持・向上を図る。
- ③ この5年間を通じて、持続可能で、スコットランド全域における包摂的成長との野心を反映した、社会・経済・環境資本への公的投資を確保することを目指してスコットランドにおける新たな地域政策フレームワークを発展させる。政府はこのより広いアプローチの一部として、農業・食料生産への支援の継続にコミットする。
- ④ 5年間の農業の移行期間中に中長期の政策方針が発展され、2024年度（2024年4月～）：新政策、新たな支援フレームワーク導入が開始される。

（ii）現行政策の評価、新たな政策の方向性

新政策文書において、スコットランド政府は、

① スコットランドの農業・地域政策における四つの基本的考え方（principles）は、「Stability」, 「Simplicity」, 「Sustainability」, 「Security」であり,

② 特に土地管理者（land managers）がビジネスへ投資し、これを通じて公的便益を提供するには安定性と確信（confidence）が必要となり、EU 離脱により事業環境が大きく変化する中で、近い将来においては、スキームにおける大きな変更や環境基準の引き下げは行われるべきでない、との考え方を示している。

そして、農業の移行期間中は、英国政府とスコットランドを含む構成国との間の財政上の取り決め次第の要素もあるが、現在 CAP 第1の柱の受給資格を有する農業者は受給を受け続けるとの考え方を示している（筆者注：支給水準等変更の可能性はあり得る）。

（ただし、所得支持の直接支払いについて、2020年以降、高額受給者への支給制限を強化し、当該財源を新規参入者・小規模事業体支援等へ振り向ける意向を有している。）

このことから、基本的には、所得支持型の直接支払いについて、安定性・（事業上の）確信等の観点から肯定的な評価を行っていることが推察される。

他方、グリーンングについては、環境上の課題として、①水質汚染、②温室効果ガス排出、③耕地・草地の管理方法変更に伴う生息地や種の多様性の減少が指摘^⑧されており、グリーンングの現状維持は困難であり、農業上・環境上双方の将来の繁栄が確保されるよう行動すべきとの考えが示されている^⑨。

2024年3月までの農業の移行期間（Transition Period）以降の農業政策については、所得支持の直接支払いの存廃を含め、現時点で方向性は示されていない。英国政府との間での財源配分に係る取り決めの議論が継続しており、まだその配分方針等が確定していないことも、将来の中長期的な農業政策の方向性の提示が行われていない要因の一つと考えられる。

3) ウェールズ

(i) 政策見直し・変更の時間軸

ウェールズ政府は、2018年7月に、EUからの離脱後の新たな農業政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「英国のEUからの離脱と国土(Brexit and our land)」において、所得支持型の直接支払いから「Land Management Programme」を中核とする政策体系へ移行する考えを示した。また、同国政府は2019年春には更に詳細な新たな農業政策の提案を行う予定であること、2021年のウェールズ議会開会まで農業法案を公表する意欲を有していることを表明している。

(ii) 現行の政策への評価

ウェールズ政府は、現行の基礎支払いについて、長年に渡り農業所得の主要な部分を担ってきたとしつつも、以下の評価を示している。

① 経済の観点からは、農業生産性（ここでは生産に占める純利益の割合）について、農

業内の様々な部門ごとに、また、個々の農業者ごとに異なる実情が存する中、これらに対応した施策となっておらず（一律単価等）、農業生産性向上に十分には寄与していない。

② 環境の観点からは、CAP はより広い便益に対してほとんど対応していない）の提供を十分に行うことができていない⁽¹⁰⁾（例えば脱炭素への挑戦（ウェールズの炭素排出量の約 10%が農業部門、特に畜産部門））。

またウェールズ政府は、基礎支払いは、EU 離脱後の交易環境下での甚大な下方リスクから生じ得る財務上のインパクトを相殺する設計となっていないとの指摘も行っている⁽¹¹⁾。

（iii）今後の政策

今後の政策の方向性については、以下のとおり政策移行期間を 2 段階に分けた上で、方向性を示している。

i) 第 1 段階

基礎支払いについては、英国・EU 間の離脱協定（CAP の英国内における適用期限等も規定）の動向次第であるが、まず第 1 段階として、①2018 年から 2019 年は基礎支払いを維持し、②2020 年－23 年にかけて縮減の上廃止する。

縮減方法は、比例的な縮減か、受給額ごとに異なる支給制限を設定するか、いずれかの方法により行うこととし、縮減・廃止による財源は、新たな政策体系・新たな政策スキームを通じた新政策の財源に充当させることとしている。

また、2023 年までの基礎支払いの縮減・廃止の経過期間中も、基礎支払いに係る行政上の煩雑性を減少させるため、①現行のグリーンングルールの全部又は一部の撤廃、②検査基準の簡素化、③クロスコンプライアンスルールの簡素化、を実施する。

ii) 第 2 段階

2024 年以降は、所得支持の補助金（income subsidies）を廃止して、新たに、①「経済レジリエンス（economic resilience）スキーム」、②「公共財（public goods）スキーム」の二つの要素からなる支援システムを開始し、原則としてあらかじめ合意した成果（pre-agreed outcomes）に対して補助金を支払うシステムとしたい考えを示している。

特に、EU 離脱後の環境変化に対応する土地管理者を支援するため EU 離脱後の当初の数年間は経済レジリエンススキームに資金を重点的に充当され、長期では、公共財スキームが主たる支援施策となる可能性を示している。

同国政府は、これにより、農業の収益性（profitability）向上に加えて、レジリエンス（例：支援がなければ経営困難となる hill farmers への支援）強化に資すると考え方を示す一方で、導入・実施における課題として、チェック作業が莫大となること等を挙げている。

4) 北アイルランド

(i) 政策の基本的考え方、政策移行の時間軸

北アイルランド政府は、2018年8月に、EUからの離脱後の新たな農業政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「北アイルランド将来の農業政策フレームワーク(Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework: Stakeholder Engagement)」において、四つの鍵となるアウトカムは、生産性、レジリエンス、環境の持続可能性、サプライチェーンであるとした上で、今後の農業政策の方向性について、政策移行期間を、2020～21年の第1段階、2022年以降の第2段階に分けた上で政策の方向性を示している。

(ii) 現行政策への評価

北アイルランド行政府による直接支払いによる所得支持政策への評価⁽¹²⁾は、以下のとおりである。

基礎支払いは、北アイルランドの農業の持続性や競争ポジションを下支えするもの。特に、北アイルランドとの貿易障壁がなく、かつ、同様の支援が行われている地域(主たる例はEU加盟国)との競争ポジションに大きな影響を有する。他方で、

- ① イノベーション意欲を低下させ、構造調整を遅らせることにより、生産性向上を遅滞させる可能性、
- ② 農業経営における適切なリスクマネジメントのインセンティブを低下させ、場合によっては冒険的な(risky)経営行動をも助長する可能性。このため、経営体の能力を超えた衝撃に対するセーフティネットの提供することと、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でバランスを見出す必要がある。現行のCAP下の所得支持は適切なバランスとなっていないことは広く認識されている。

グリーンング基準については、同基準の3要件(作物多様化等)に該当する土地が非常に限定されており、当該基準に基づくグリーンング払いによりもたらされる効用は限定的。

青年農業者支払いについては、農業ビジネスにおける世代交代に向け、より焦点を絞った(targeted)、アウトカム・ベースの手法を検討する余地がある。

(iii) 今後の方向性

今後の農業政策の方向性について、政策の移行期間を、2020～21年の第1段階、2021年以降の第2段階に分けた上で、政策の方向性を示している。

i) 第1段階(2020年～21年)

- ① 現行の面積に基づく支払いである基礎支払いについては、簡素化等の限定的な変更はあり得るとしても原則として維持する、
- ② グリーンング払い自体は廃止し、グリーンング基準も原則廃止する。同基準のうち、現行の、環境上配慮すべき永年草地(environmentally sensitive permanent grassland)

に係る耕作禁止については、基礎支払いの受給要件の一つとするか、環境影響評価に係る規則を通じて存置する。

③ 青年農業者支払いについては、農業ビジネスにおける世代交代に向け、より焦点を絞った (targeted)、アウトカム・ベースの手法を検討。(当該支払いの名称・スキーム自体の存廃は不明であるが、農業における世代交代を図る政策目的は継続する)。

ii) 第2段階 (2022年以降)

① 経営体へのセーフティネット提供と、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でいかに適切なバランスを確保するかが重要であり、この考え方を踏まえて、

イ) 現在実施している土地の保有面積に基づいた (area based) 所得支持政策については縮小した上で残し、農業者に対して基礎的で、予見可能な収入源を確保し農業のレジリエンスを下支えすることも選択してとして検討する。その際、「active farmer」との要件は維持し、支給水準は現行の CAP 下より低いものとし、欠点を回避することを希求することが考えられる。

また、大規模農業者が過大な受給とならないよう上限設定を行うことや、非商業的農業者への受給が行われないよう下限設定を行うことも選択肢とする。

ロ) これとは別に、「Basic Farm Resilience Support (基礎的農業レジリエンス支援)」を導入し、例えば、土壌・気候要因による自然的な不利などが考慮されるよう targeted な支払いを実施する。

② クロス・コンプライアンスの内容を現行 CAP 下のものと比べて見直し、支給の要件が適切なものとなるようにし、環境・生物多様性・土地管理・生産性・その他の政策目的を促進するよう設計することも選択肢とする。

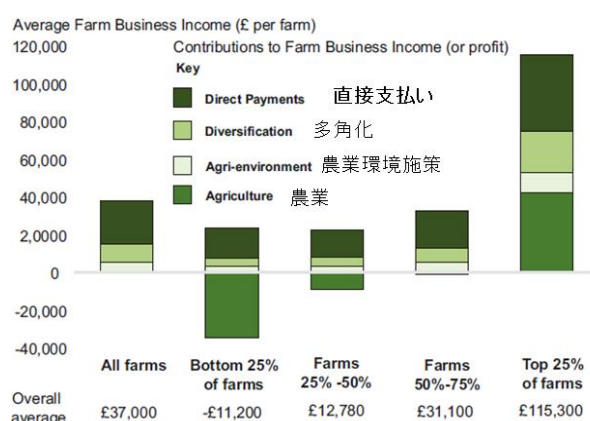
(4) イングランドにおける直接支払いの廃止と農業経営への影響

第6表及び「(3)」で概観したとおり、英国内では連合王国構成国間で、EU からの離脱後における所得補償政策としての直接支払いの政策見直し方針が異なっている (基礎支払いについて、イングランド及びウェールズは廃止、北アイルランドは縮小、スコットランドは存置)。ここでは基礎支払いの廃止を予定しているイングランドを取り上げ、同廃止と農業経営への影響を論じることとしたい。

現在イングランドにおいては、CAP による補助金が農業者の所得の 50~60% 程度、高地農業など生産条件が厳しい地域ではそれ以上の農業者所得が補助金で支えられていると指摘されている⁽¹³⁾。他方、Defra は、現状では多くの農業者の損益分岐が直接支払いに依存した状況であることを認識しつつも、この直接支払いの削減・廃止は農業の生産性向上、効率性向上、経営の多角化 (農場内外における企業的な性質を有する非農業の取組。ただし、農業資源を活用したもの) をはじめ多くの手段で相殺され得るとしている。ただし、2018 年

2月に公表されたイングランドの新政策文書においても、生産条件が厳しい地域には特段の配慮が必要と指摘している。）

第2図は、経営体の所得規模別に農業ビジネス所得の内訳を示したものである。農業ビジネス所得は、総収入から総費用を控除して資産売却益を加えたものであり、英国政府は「直接支払い」、「農業環境施策」等の項目ごとに収入・費用等の推計⁽¹⁴⁾を行い、農業ビジネス所得の項目ごとの数値を示している。このように第2図に示された所得ベースで見ると、下位25%に分類されている層（同図表では農業ビジネス所得が£11,200以下の層）では、直接支払いの廃止のみ実施された場合、経営収支は赤字に転化することが示されている。



第2図 農業ビジネス所得の内訳（所得規模別）

資料: Defra(2018b) p23 “Contributions to Farm Business Income (or profit)”

注1) 項目ごとに、当該項目における収入得のためのコストを算出した上で、収入からコストを控除して所得を算出。

2) 多角化収入は、農場内外における企業的な性質を有する非農業の取組（ただし、農業資源を活用したものに限定）を捕捉。

第8表は、経営類型別に、直接支払いが、総収入及び農業ビジネス所得に占める割合を示したものである。第2図同様に特に穀物、混合経営、放牧等において、所得との対比では直接支払いの大きさが際立つ一方で、総収入全体に占める直接支払いをみると、穀物経営において13%、混合経営において11%となっており、この数値のみでは、今般の直接支払いの廃止により、今後経営的に困窮するか否かの判断はただちには難しい。このため、より詳細に農業経営収支をみるために、直接支払いのウェイトが高い穀物経営体を例にとり、比較的長期の時系列で経営の収入・支出内訳を示したものが第9表である。

第8表 直接支払いが収入・所得に占める割合（経営類型別）（イングランド）

	全農家	穀物	農産物全般	酪農	施設園芸	放牧(条件不利地)	放牧(低地)	混合	養豚	養鶏
収入に占める割合	9%	13%	9%	5%	1%	21%	15%	11%	2%	1%
農業ビジネス所得(FBI)に占める割合	61%	79%	60%	38%	10%	91%	94%	114%	20%	8%

資料: Defra (2018b) の数値をもとに筆者作成。

注1) 農業ビジネス所得 (Farm Business Income; FBI) = 総収入 (補助金, 多角化収入含む) - 総費用 + 資産売却益。

2) 数値は 2014/15~2016/17 の3年度の平均値。

3) 収入, 農業ビジネス所得ともに各経営類型別の平均値。

第9表 穀物経営体における1ヘクタール当たりの経営収支（イングランド）

(単位: ポンド/ha)

	2005/06	2010/11	2012/13	2014/5	2015/06	2016/17
農産物産出額 (※補助金除く)	419	929	1,031	895	832	805
畜産(酪農含む)産出額 (※補助金除く)	49	32	35	33	40	39
農業環境支払い	21	41	37	41	35	24
その他の収入 (例: 多角化収入)	124	180	194	223	239	471
直接支払い	194	215	192	183	166	197
総収入 (a)	807	1,396	1,490	1,375	1,312	1,339
変動費用	269	404	526	502	498	464
固定費用	405	550	628	659	649	658
総費用 (b)	674	953	1,155	1,161	1,147	1,123
資産売却益 <c>	18	10	7	6	7	3
農業経営ビジネス所得 (a)-(b)+<c>	151	453	342	220	172	217

資料: Defra 公表データに基づき穀物経営体のデータを抽出の上筆者作成。

注1) イングランドにおける直接支払いは, 2005/06年まで作付け地支払い (arable land payments), 以降 2014/05年まで Single Payment Scheme (SPS), 2015/06年以降は Basic Payment Scheme (BPS) の数値。

2) 2014/05年以前の「農産算出額 (補助金除く)」は, 「Total crops」から「arable area payments」を控除して算出した数値。

この図表から読み取れることとして, ①直接支払いの支給額は, 農業算出額, 多角化収入等その他収入と比べて総収入に占める割合は限定的であること, この傾向は過去15年ほど一貫して変わらないこと, ②農林中金研究所 (2016) も指摘するように農産物算出額においてはその時系列にわたる変動が大きいこと。このため, 農業者による市況の変化への対応力の強化 (例: イングランドの新政策文書では現在英国では加入率の低い農業保険への加入推奨等が記載されていた), 価格交渉力の強化 (例: サプライチェーン各所のデータ透明化による農業者手取りの公正化), 経営能力向上支援 (例: 現在の英国は, 米国・他の EU 諸国と比べて農業経営マネジメントに係る人材訓練の受講程度が低い) 等が重要な要素となり得ると推察されること, ③また, 2012/13年以降, 収入・費用割合はほぼ一定で推移しており, 収益性向上に向けて, 固定費用ないしは変動費用を抑制し収益率を高めることが有効であると考えられること, ④また, 近年の多角化収入等その他収入の伸びは顕著であり, 農

業収入全体に占める割合が大きいことも注視すべきであるが、他方で、これらの収入は農村地域における観光、宿泊収入等によるものも大きいとされており、今後農業者による同様の取組が増加することで、競合による農業者当たりの単位収入は減少する懸念があることにも留意が必要であろう。

加えて、農業経営への検討するに当たっては、現行の直接支払いにより歪曲された土地市場等が是正されることによる賃貸料等の投入コストの縮減効果、直接支払いに置き換わる ELM を含めた新たなシステムの下で環境の保全・向上を実現することにより期待される収入等も考慮して検討する必要がある。これらをあわせて考えると、生産性向上やコスト縮減、交渉力・経営能力強化等、公的な支援も受けつつ農業経営者がいかなる取組を行い、成果を出し得るか、また、直接的な公的助成としては、農業者のインセンティブを阻害しない範囲において、新たなシステム下で農業経営体を支える効果を有するいかなる施策が打ち出されるか等に留意することが必要であると考えられる⁽¹⁵⁾。

(5) EU 離脱後の新たな農業政策と農業生産性

桑原田智之(2019)は、英国と他の EU 加盟国及び米国との間で農業生産性について国際比較を行った(同分析結果の詳細は、「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」、『世界経済評論』, pp.67-80 参照)。同研究においては、基準年は CAP において生産水準を市場の必要水準に近傍させる施策が開始された 1980 年代前半や、価格支持制度における支持価格引下げ、農家所得減少分の直接支払いによる補填が開始された 90 年代前半を基準年として指標化することで、現行の所得支持型の CAP を共通項とし、CAP 以外の要因を把握し易い時系列となるよう試みされている。農業生産性の計測は、①比較対象国共通の主要生産農作物である小麦で単収を比較したもの、②付加価値創出額を分子とする労働生産性、③付加価値創出額を分子とした土地生産性の比較により行われている。

この研究の結果、単収(「①」)でみると、英国は米独に劣位する一方、仏蘭とは劣位する水準にはない。これは、英国の経営面積が EU 諸国中で最大規模であるなど大規模経営が実現されており、また、近年も大規模保有層(100ha 以上保有)が一層増加するなどその傾向は進展していることが背景にあると考えられる。他方、付加価値ベース(②及び③)でみると英国は、対米のみならず、直接支払い等 CAP 実施国の仏蘭よりも低い水準で推移している。このことは、英国の農業生産性の伸びの低調さについて、CAP 以外の要因で規定され得る、いわば英国固有の要因を含めて検討を行う必要性の傍証といえるのでないだろうかとした上で、生産性向上に向けては、より付加価値の高い製品の生産や販売、低コスト生産の実現等に向け、ビジネス環境、研究開発・人材育成、競争圧力の活用、農業の生産資本である自然資本の滋養の重要性等を論じている。

3. 移民政策・農業労働

第1節で論じたとおり、現在英国においては将来の移民制度の具体の検討・審議が進められており、2018年12月には英国政府から「将来の英国におけるスキルに基づいた移民システム(The UK's future skills-based immigration system)」と題した報告書が公表され、2019年1月からは英国下院議会において「移民及び社会保障調整(EU 離脱)」法案(Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill)」が行われている。この移民政策全体における検討においては、農業・食料分野におけるいかなる労働形態が熟練労働に含まれ得るのか、EU 離脱後の外国からの人材供給の可否を見極める上で重要であり議論動向に注視が必要であろう。

また、これら移民政策全体に係る政府内の検討と並行して、2018年9月6日に Defra 及び内務省は、果樹・野菜経営を対象とした季節農業労働者受入れパイロットスキームの実施を公表したところである。

以下では英国現行の移民受入れ制度、EU 離脱に伴う労働力確保懸念等を述べた上で、英国において今般の EU 離脱に際して新たに再開される季節農業労働者受入れパイロットスキームに関して論じることとする。

(1) 英国による現行の移民受入れ制度

現在英国の移民受入制度は、EEA (欧州経済領域)⁽¹⁶⁾協定参加国に対しては、EU の四つの自由(物品・サービス・資本・人の移動の自由)の原則が適用されていることから、①現在英国内において就業している EEA 国籍を有する労働者は、EEA 協定参加国内における労働者の移動の自由の権利が保護されるとともに、②EEA 国籍を有する労働者を雇用する企業は、現行制度の下では、労働ビザ、滞在ビザ等の取得は不要である。一方、EEA 協定参加国以外の国の国籍しか有していない労働者については、英国内での就業には原則としてビザの取得が必要である。現在英国においては、「TIER3」と呼ばれる未熟練労働者へのビザについては、EEA 国籍の未熟練労働者によって充足可能であるとして、発給が行われていない。

(2) 英国の EU 離脱に伴う労働力確保懸念

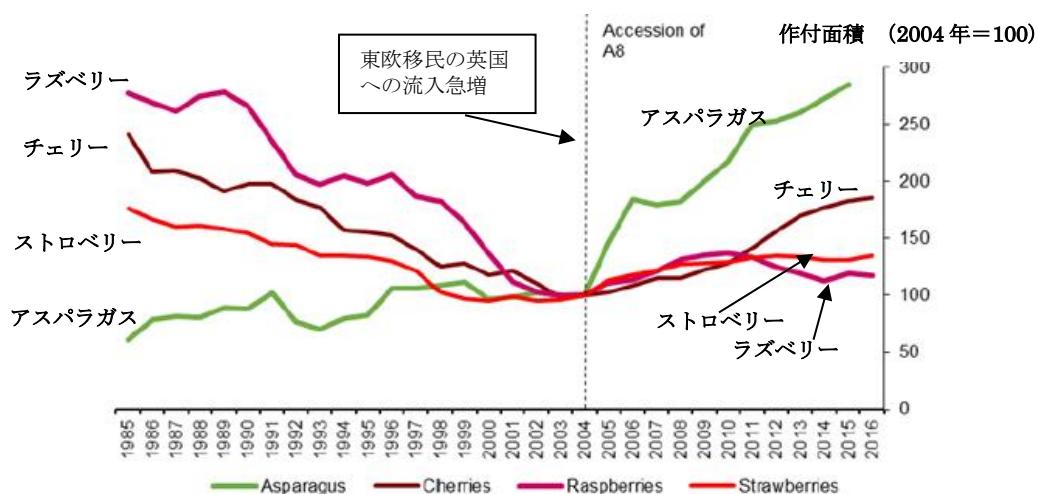
今般の英国の EU からの離脱に際し、既に国民投票後の英国においては、ポンド安による就業地としての魅力低下、英国における外国人労働者への取扱いにおける将来の不透明性等から、移民労働者の確保が困難になっているとされる。今後、EU からの離脱、「人の移動の自由」停止が行われ、英国への移民流入の純減、2018年9月の移民助言委員会(MAC)最終報告において提言されている未熟練労働者受入れへの慎重な取扱いが実施される見込みであり、農業分野を含め労働力の確保懸念が高まっている。

(3) 移民労働力数と農業生産に係る作付面積間の関係

英国においては、2004 年以降、主として New Member States（新規加盟国；NMS）と呼ばれる東欧の新規加盟国からの移民労働者の移民数及び農業労働従事者数が増加し、労働集約的な品目においてはその農業生産の成長が促進されてきた。

特に季節農業労働者と呼ばれる収穫期等の繁忙期において一時的に雇用される農業労働者については、施設園芸（果樹・野菜）経営体を中心に季節農業労働者への依存度が高く（2017 年 11 月 24 日に Defra が公表した数値によると、イングランドにおける施設園芸経営体の労働者 37,236 人中、15,103 人が臨時雇用者(Defra(2017))。イングランドにおける経営類型別・就業形態別にみた労働者数の更なる詳細は桑原田智之(2019) pp.77 図表 9 参照）、当該季節農業労働者は EEA 加盟国からの労働者が多い。

第 3 図はこの 2004 年を基準年として英国における労働集約的な品目の作付面積の変化を示しており、NMS からの移民労働者が急増した 2004 年前後で労働集約的な農作物の作付面積は、それまでの一貫した減少傾向から、増加傾向に転じている。今般、EEA 域内外から英国への農業労働者の流入の制限や、当該移民農業労働者に対する高い賃金設定が行われるとすれば、農業生産等において逆の趨勢が生じる可能性があり留意が必要であると考えられる。



第 3 図 労働集約的な品目の作付面積の推移

資料: Migration Advisory Committee (2018), Figure7.1.

注. 各品目において 2004 年の数値を 100 とした時の水準.

(4) 季節農業労働者受入れパイロットスキーム

2018 年 9 月 6 日、Defra 及び内務省は、繁忙期の労働者不足を緩和するため、果樹・野菜経営に限り、最大 6 か月まで EU 域外からの季節農業労働者を試行的に受け入れ可能

(年間2,500人までとの上限設定)とする新たなパイロットスキームを公表した。

現在の季節農業労働者5~7万人で推移しているが、このほとんどはEU域内国からの移民労働者とされている。

同スキームの導入に関して、MAC最終報告は、政府による移民法案の立案に向けた2018年9月の最終報告において、①季節農業労働市場において99%の労働者がEU域内国から流入しており、EUからの離脱後に同様の労働力がEU域内国から英国に流入することは考えにくく、季節農業労働者スキーム(Seasonal Agriculture Worker Scheme; SAWS)がない場合、多くの農業事業者が規模縮小又は閉鎖するおそれがあると指摘して、パイロットスキームの実施自体は支持する一方で、同最終報告は、SAWSが、英国におけるより高い生産性の実現を回避する手段として用いられるリスクを懸念しており、SAWSは必要なテクノロジー(例:機械の果実収穫機)が稼働するまでの暫定的な方策として認識されるべきである旨を指摘している。このため、同報告においては、①生産性向上促進のため、米国で導入されている「悪影響を与える恐れのある賃金レート」(adverse effect wage rate; AEWR)の考えに沿って、英国において国の最低賃金(National Minimum Wage; NMW)より高い水準の最低賃金の支払いの義務化すること、又は、②移民パイロットスキームで労働者を受け入れた企業に対する技能負担金(immigration skills charge; ISC)課徴の可能性を示唆している。

ここで同報告が義務化を提案している同パイロットスキーム下での季節農業労働者に対するNMW以上の最低賃金設定の義務化は、季節農業労働者を雇用する農業経営体との収支との関係でも重要な要因であると考えられる。

4. 通商関係(規制・基準含む)

(1) 英国・EU間の通商交渉

英国は、EUからの離脱後の将来関係に係る英国・EU間の交渉において、①「摩擦のない貿易(frictionless trade)」の実現(関税同盟・単一市場により密接に形成された、サプライチェーンを維持)、②独立した貿易政策(英国独自の関税等設定、英国とEU域外国とのFTA締結等)、③北アイルランドとアイルランド国境間の物理的障壁の回避、④規制・基準について、英国独自に、EU以上の水準のものを設定、⑤「人の移動の自由」停止等を実現したいとして、EUとの将来関係に係る交渉においては「EUによる既決EPA以上の通商協定」、「前例のない通商協定」を希求し交渉が難航してきた。

2018年12月に英国・EU間では「英国・EUの将来関係フレームワークに係る政治宣言」においては、規制・通関における深い協力を組み合わせた、自由貿易地域の創設に係る包括的な取り決めを目指すこと、英国はTBT・SPS等関連分野におけるEUルールへの整合(aligning)を検討する旨で合意した。

本稿執筆時点において2019年3月のEUからの離脱後、そして、移行期間設定合意後

における英国・EU 間の経済関係については明確とはなっていないが、①政治宣言に示された自由貿易地域が希求される場合でも、②北アイルランドに係る物理的障壁回避に係る解決策が合意されずバックストップ（保険・歯止め）条項が適用される場合でも、③両者間で何らの合意が成立せずいわゆる合意なき離脱となった場合でも、いずれにおいても、域内・国内生産状況、EU 単一市場下で構築されてきたサプライチェーン等を考えると、今後の英国・EU 間の円滑な経済・通商関係を考える上では、英国・EU 間の深い規制・通関協力がポイントの一つになると考えられる。

（２）EU 単一市場における規制の調和・相互承認

欧州においては、1968 年に関税同盟⁽¹⁷⁾が完成し、これにより共通対外関税導入と域内関税撤廃が実現した一方で、加盟国間の「非関税障壁」は残存したままであり、1980 年代まで物品に関しては、EU 加盟国の規制を統制する EU 法令はほとんど存しない状況であった。このため、加盟国国境をまたぐクロスボーダー取引は課金を伴うことなく可能であったものの、各加盟国における、健康・安全上の理由、文化上の差異（例：飲酒の許可年齢等）等を理由とした販売制限、販売税の賦課等が存した。これらは、①基準の相互認証の欠如（absence of consistent mutual recognition of standards）、②共通市場域内における財の販売・使用の統制に係る共通規制の欠如（absence of common regulations）に起因したとも指摘されている⁽¹⁸⁾。

現在 EU における財の単一市場においては、①EU 法に基づいて広範囲にわたる規制の調和が図られ、EU 加盟国間における財の移動が行われる場合に適合性・遵守（compliance）についての国境検査が不要とされるとともに、②規制の調和が図られていない場合でも、限られた例外を除いて、規制・基準の相互認証の原則の下で運用が行われている。

英国・EU 間の将来関係において、規制・基準の調和・同等性が確保されない場合には、その確保されていない規制・基準に係る財の相手地域での流通・販売においては、EU 単一市場完成前の EU 加盟各国間の物品貿易等と同様⁽¹⁹⁾に、販売制限（例：販売不許可等）のリスクは存するものと考えられる。英国・EU 間で構築された緊密な農産品・食品のサプライチェーンを踏まえると、英国の農業生産、農業経営にも大きな影響を持ち得る要因であり、英国・EU 間の規制・基準の調和・同等性が可能な限り幅広く認められることが重要とも言える。

桑原田智之（2018a）は、①規制・基準や通関における英国・EU 間の協力実現に向け、既決通商協定の事例分析、英国の各種提案に係る分析、②EU と域外国間の同等性相互認証の限定性・問題点等について論じている。本稿ではこれらの議論を踏まえた上で、具体的に、英国産品や英国への輸入産品に対する規制・基準においてどのような議論が行われており、これらの議論を WTO 整合性・国際競争力等の観点から検討するに際して示唆をもたらし得る事例を概観することとしたい。

(3) 英国産品・英国への輸入産品に対する規制・基準

1) 英国産品に対する規制・基準の設定・適用

EUからの離脱後の英国はEU単一市場から離脱することが予定されているが、英国内ではEUとの貿易関係を重視する観点から英国・EU間での引き続きの規制・基準の調和等を望む声が総論として強い一方で、個別論においては、食品表示・動物福祉においてDefraゴード大臣はEUルールからの逸脱を示唆⁽²⁰⁾しているほか、特に食品表示については、英国下院環境・食料・農村地域委員会報告書⁽²¹⁾における勧告（EUルール下での食品表示は不十分と指摘し、義務的な生産方法表示制度（method of production labelling）導入等を勧告）にみられるような規制・基準の強化に係る動向がありまた、食品における健康強調表示（health claims）のルールを規定するEU健康・栄養強調表示規則（EU Health and Nutrition claims regulation）について、英国においては、同規則はイノベーションの阻害要因となっており、規制緩和により例えば機能性食品市場等に前進をもたらすことができるとの議論も行われている旨の報道も行われている。

英国独自での高い基準の設定は、消費者への品質面における訴求を通じて国内外における競争力強化につながる可能性も有する反面、当該基準が英国内で生産された産品のみへ適用される場合、コスト面での負担が増加という意味においては海外生産者との間での競争力において負の影響が生じることが懸念されることに留意が必要であろう。

例えば、英国が、他のEU加盟国を含む他国に先駆けて高い規制・基準を導入した事例として、妊娠中の豚を金属壁で狭小なスペースに隔離する妊娠ストール（gestation crates）の使用禁止措置の事例が取り上げられることも多い。同ストールは、妊娠中の豚を餌の奪い合いから隔離し保全し、畜産の生産性向上に資するとして米国では50州中41州で合法であるが、英国においては、物の自然な活動を阻害する等の理由から、英国はEU内でも先がけてその使用が禁止されている。ただし、かかる禁止措置をEU各国の中でも英国が先行的に導入している間、EU内の禁止措置未導入国から英国への豚肉輸出が急増し1997年と2007年の約10年間で比較するとデンマークは50%増、ドイツは400%増加ともされている⁽²²⁾。

2) 英国への輸入産品に対する規制・基準の適用

農業法案の審議において、英国議会下院環境・食料農村地域委員会（EFRAC）公表の報告書（Scrutiny of the Agriculture bill; 2018年11月27日公表）においては、食品安全、動物福祉、環境保護に係る英国法の基準と同等かそれ以上の農畜産物のみ英国へ輸入可能との条文を追加規定する修正が必要との提言を実施している。EFRACは同報告書の中で、貿易法案の審議において、類似の規定の導入が否決されており、であるからこそ、特に今回農業法案において規定されることが必要と指摘している。

英国独自で他国より高い基準を設定し、当該基準を英国内生産産品のみならず、輸入産品に対しても適用する場合は、SPS 協定、TBT 協定等 WTO ルールとの整合性について留意することが必要であろう。

輸入産品に対して輸入国独自の高い基準が設定・適用されている事例として、例えば EU における事例が挙げられ、EU の既存の法規のいくつかは輸入される家畜や畜産物に EU と同等の動物福祉基準を義務付けており、具体的には、①子牛指令 (2008/119/EC) 8 条と豚指令 (2008/120/EC) 9 条は、いずれも生体輸入される当該家畜に EU と同等の基準を満たすことを求めており、②屠殺規則 (No (EC) 1099/2009) 12 条は輸入される食肉に EU と同等の基準を満たすことを求めている (平澤 2014)。

英国独自で他国より高い基準を設定し、当該基準を輸入産品に対して適用する場合においては、WTO 整合性に係る英国の主張が他国との間で認められることが制度の安定的運営のために不可欠⁽²³⁾であり、慎重な制度設計が必要となろう。

5. 終わりに

本稿の最終執筆時点 (2019 年 3 月) 時点において、英国・EU 間の通商協定に係る交渉、EU 離脱後における農業政策、移民政策に係る英国内の検討、EU との交渉等は進行中である。それらの検討・交渉結果の具体的で詳細な内容を踏まえた調査分析は別途の機会とすることとしたい。

注(1) 英国においては、地域別に柱間で予算移転が行われており、「第 1 の柱」から「第 2 の柱」への予算移転割合は、各地域によって異なる。2016 年度においては、ウェールズは制度上の上限である 15%、イングランドは 12%、スコットランドは 9.5%の移転を行っているのに対して、北アイルランドでは移転が行われていない。

(2) European Court of Auditors (2017), Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective.

(3) Department for Environment, Food & Rural Affairs, The UK government (2018a), “Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018.

(4) 農業政策の権限は各地域政府に移譲されており、農業法案は主としてイングランドの農業政策に係る立法である。

(5) ただし 2018 年 9 月に公表された農業法案は政府に対して、農業の経過期間の延長が必要と必要する場合には延長する権限を付与している。

(6) 筆者によるケンブリッジ大学 Ian Hodge 教授へのインタビュー(2019 年 3 月)結果等

(7) Scottish government (2018), “Stability and Simplicity -proposals for rural funding-”, August 2018.

(8)地域・食料・環境大臣の諮問を受け実施された「CAP Greening Review」(James Hutton Institute) (2017 年 8 月公表)。

(9) 「CAP Greening Group」(2017 年 2 月にスコットランド関係大臣の要請により設立。CAP 後のスコットランドにおける農業と環境等の在り方などを議論)。

(10) Welsh government (2018), “Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming”, July 2018.

(11) Welsh government (2018), “Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming”, July 2018.

(12) Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive, “Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework”, August 2018.

(13) Defra(2018a), p19.

(14) 例えば農業環境施策でいえば、当該施策による支払いを受給するために、農業者が環境の保全活動等に対してどれだけの時間・費用を費やしたか推計。

(15) 特にこのイングランドにおける直接支払いの廃止と農業経営への影響における考察等については、筆者による日本国際経済学会関東支部会における報告(2018 年 5 月 19 日、日本大学(東京)内容等や、筆者による日本国際経済学会第 77 回全国大会欧米経済分科会(2018 年 10 月 14 日、関西学院大学(兵庫)における報告内容等を参照・引

用の上加工等を行ったものである。

- (16) EEAは European Economic Area (欧州経済領域)の略称で、欧州自由貿易連合(EFTA)加盟国が欧州連合(EU)に加盟することなく、EUの単一市場に参加することができるように、1994年1月1日にEFTAとEUとの間で発効した協定に基づいて設置された枠組み。現在の加盟国は、EU加盟の28か国とアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー。
- (17) 関税同盟について、The General Agreement on Tariffs and Trade 上は、Article XXIV (8)において、次のとおり規定されており、原則として、いかなる商業上の制限的な規制も除去されたものと考えられる。
- (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the Union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,
- (ii) subject to the provisions of paragraph 99, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the Union to the trade of territories not included in the Union;
- (18) House of Commons Library (2018c) .
- (19) EU 単一市場完成前には、基準の相互認証の欠如や、共通市場域内における財の販売・使用の統制に係る共通規制の欠如から、健康・安全上の理由等から販売制限等が行われていた。
- (20) EU 離脱後には、EU の食品表示に係るいくつかのルールには従わない (2018 年 7 月 18 日の英国下院環境監査委員会 Defra ゴーヴ大臣)、EU 離脱後には、動物福祉について EU 法で義務付けられている内容以上の法令を英国において適用したい (同)。
- (21) Environment, Food and Rural Affairs Committee (2018) , Brexit: Trade in Food, Third Report of Session2017-19, 18 February.
- (22) IEG Policy 2018 年 11 月 26 日。
- (23) 平澤 (2014) によると、EU 農相理事会はこれまで、輸入産品に動物福祉要件を貸す目的で WTO 協定に動物福祉を含めるよう主張してきたが、歴史的に EU 域外の多くの国は、EU への輸出に対する非関税障壁になり得る等の観点から、国際貿易協定において動物福祉要件に係る関心を正式なものとするに後ろ向きであったとの経緯も踏まえると、WTO 整合性に係る主張を他国との間で認められるようするためには、慎重な制度設計が必要となろう。

[引用文献]

- Defra (2018a), “Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”.
- Defra(2018b), “The Future Farming and Environment Evidence Compendium”.
- Defra(2018c), “Moving away from Direct Payments”.
- Defra(2017), “Structure of agricultural industry dataset”.
- Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive (2018), “Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework”
- House of Commons Library (2018a), Briefing Paper, “Brexit: Future UK Agriculture Policy” .
- House of Commons Library (2018b), Briefing Paper, “The Agriculture Bill (2017-19)” .
- House of Commons Library (2018c), Briefing Paper, “Brexit: Customs and Regulatory Arrangements” .
- House of Commons Library (2017), Social Indicator 2613 (updated November2017).
- Migration Advisory Committee (2018), “EEA migration in the UK: Final Report”.
- Scottish government (2018), “Stability and Simplicity -proposals for rural funding-” .
- Welsh government (2018), “Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming” .
- 桑原田智之(2019)「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」, 『世界経済評論』 vol.63 No.2, pp. 67-80.

桑原田智之(2018a)「英国—EU からの離脱による農業・食料分野における政策環境、通商条件等の変化—」,『農林水産政策研究所 [主要国農業戦略横断・総合] プロジェクト研究資料 第6号)』, pp. 1-49.

桑原田智之(2018b)「英国における機械・施設等への支援について」, 農林水産政策研究所.

桑原田智之(2018c)「EU 離脱による英国の農業・食料分野における政策動向, 経営構造・生産性への影響」, 日本国際経済学会第77回全国大会, 欧米経済分科会, 2018年10月14日, 関西学院大学(兵庫).

桑原田智之(2018d) 「Discussions for Policies after Brexit in the UK in the area of agriculture, food and related trade」, 日本国際経済学会関東部会, 2018年5月19日, 日本大学(東京).

農林中金総合研究所(2016), 「主要国(英国, ドイツ, フランス, 韓国, 米国)の農業所得の構造変化とその要因」(農林水産省平成27年度海外農業・貿易事業調査分析事業(農業所得構造分析)報告書)第I部.

平澤昭彦(2014)「EU における動物福祉(アニマルウェルフェア)政策の概要」.

第7章補論 英国における WTO 上の「デカップル所得支持」について

—WTO 交渉・英国の EU 離脱等を踏まえた構成国ごとの動向，横断的考察—

桑原田 智之

英国の EU 離脱後における新たな農業政策の検討が行われる中で，CAP 下において農業支援施策の中核となってきた基礎支払等の「デカップル所得支持」について，廃止・縮減等の方針を示す連合王国構成国も存するところである。

本補論においては，このような状況を踏まえて，英国における「デカップル所得支持」に焦点をあて論述する。

1. 英国における「デカップル所得支持」

(1) 英国を含む EU におけるデカップル型補助金への政策転換

英国を含む EU においては，WTO ドーハ・ラウンド（2001 年開始）における交渉状況を踏まえ，従前 WTO 農業協定上の助成削減対象とならない「青の政策」に分類されていた生産調整を伴うカップル型の補助金について，削減対象となることが懸念されたことから，EU の農業支援体系について，同協定上の「緑の政策」に分類されるデカップル補助金を中核としたものに切り替えるとの政策転換が行われた。

英国においては，2005 年から Single Payment Scheme (SPS; 単一支払スキーム) を中核としたデカップル補助金中心の国内農業支持体系に移行した。この SPS は，直近の CAP 改革を踏まえ，2015 年以降は，英国の連合王国を構成する国（以下「連合王国構成国」）ごとに，基礎支払 (BPS: Basic Payment Scheme)，グリーンング支払等の政策目的に応じた支払いに分割され，各連合王国構成国において実施されている。

第1表は，デカップル補助金及びカップル補助金について，連合王国構成国別に，政策スキーム別に，実施状況を整理したものである。英国では農業に係る権限は，連合王国構成国に委譲されているところ，いずれの構成国においても，SPS がデカップル補助金の太宗を占めていることがわかる。

第1表 連合王国構成国におけるデカップル補助金の実施状況等（2017 年）

（単位） 百万ポンド

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	英国全体
SPS(単一支払スキーム)(※)	1,768	425	235	292	2,719
条件不利地域支援スキーム	0	66	0	19	85
農業環境スキーム	348	15	57	3	423
デカップル支払計	2,116	505	292	314	3,226
(カップル型支払計)	0	47	0	0	47
(直接支払計)	2,129	552	296	320	3,297

資料：環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs; Defra）公表値をもとに筆者作成。

注 1) SPS（単一支払スキーム）は，2015 年以降は，施策目的別に BPS（基礎支払），グリーンング支払，青年農業者支払等に区分の上実施。

2) 主要な補助金項目等を抜粋して作成しており，計は各項目の計とは必ずしも一致しない。

（2）WTO 農業協定と国内支持に係る削減対象からの除外

続いて，英国の農業における国内支持について，本稿の主たる分析対象である「デカップル所得支持」を中心としながら，デカップル補助金について，助成削減対象に分類されるか等，WTO 農業協定上の分類等について論じることとする。

農業上の国内支持について，WTO 農業協定上は，①「緑の政策」（WTO 農業協定附属書二を除外の根拠とする施策），②「青の政策」（「緑」の政策等に分類されないが，削減約束の対象外となっている施策），③デミニマス（貿易歪曲度が高い「黄の政策」のうち，農業生産額の 5%以内の助成額である場合や，品目特定の政策でその助成額が当該品目の生産総額の 5%以下である場合）が，同協定に基づく削減対象から除外される。

このうち①の「緑の政策」については，第2表で示されるとおり，「食料安全保障のための公的備蓄」，「国内における食糧の援助」等とともに，「生産者に対する直接支払（Direct payments to producers）」が規定されている。この「生産者に対する直接支払」については，「一般的な役務（General Services）」のうちで該当するもののほか，

ア）「生産に関連しない所得支持（デカップル所得支持）⁽¹⁾（Decoupled income support）」，

イ）「環境に係る施策による支払い（Payments under environmental programmes）」，

ウ）「地域の援助に係る施策による支払い（Payments under regional assistance programmes）」

等が助成削減対象外となり得る個別の類型として規定されている（同附属書二）。

第2表 国内支持のWTO農業協定上の分類と英国の支援施策

【緑の政策】 ○一般的な役務 ○食糧安全保障のための公的備蓄 ○国内における食糧援助 ○生産者に対する直接支払 ・<u>生産に関連しない収入支持</u>(「デカッブル所得支持」) (英国例) 基礎支払い ・<u>環境に係る施策による支払い</u> (英国例) 農村ステewardシップ政策(イングランドにおける農業環境支払い) ・<u>地域の援助に係る施策による支払い</u> (英国例) 条件不利地域支援スキーム ・収入保険・収入保証等への政府の財政的な参加 ・自然災害に係る救済のための支払い ・生産者の廃業に係る施策による構造調整補助 ・資源使用中止に係る施策による構造調整補助 ・投資援助による構造調整補助	【青の政策】 (英国例) ・高地における飼羊支援スキーム ・幼牛支援スキーム (※ともにスコットランドのみ)
(・一般的な役務)	【黄の政策】 (黄の政策のうちデミニマス)

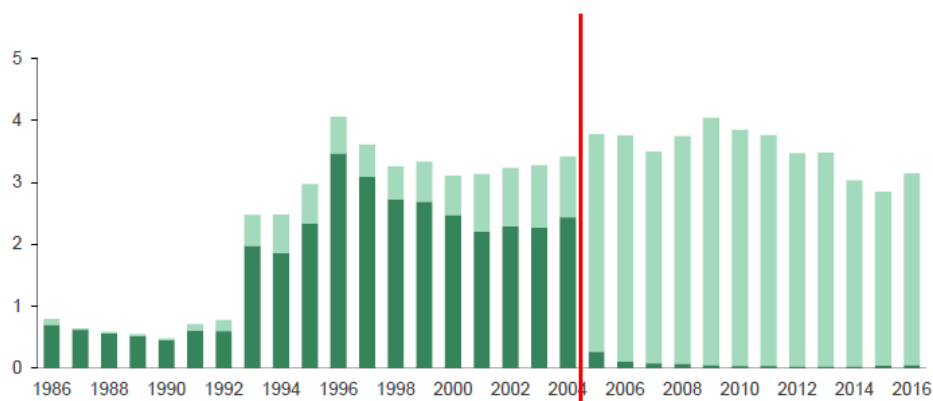
資料: WTO 農業協定, EU による WTO 通報等をもとに筆者作成.

注1) 大まかな傾向を把握する観点から、国内支持を緑の政策、青の政策、黄の政策で構成した。

2) 英国の支援施策の個別類型へのあてはめは、EU による WTO 通報をもとに筆者作成。

3) 塗りつぶした類型は、WTO 農業協定上削減対象となるもの。

英国においては、WTO ドーハ・ラウンド時の政策転換により、2005 年以降、①基礎支払等の「デカップル所得支持」、②農村スチュワードシップ政策等の「環境に係る施策による支払い」、③条件不利地域支援スキーム等の「地域の援助に係る施策による支払い」などのデカップル補助金を中核とする支援体系に大きく転換している。このことを時系列で示したものが第 1 図である。



第1図 英国における農業者への直接支払補助金の推移（2016年価格で実質化）

資料: House of Commons Library (2017) “SUBSIDIES AND OTHER PAYMENTS MADE TO FARMERS IN THE UK 1975-2016”

注1) 濃色が生産とリンクした「カップル型補助金」、薄色が「デカップル型補助金」。

2) 縦軸の単位は 10 億ポンド。

2. WTO 通報時の施策分類、英国の「デカップル所得支持」施策の概要

デカップル補助金のうち、本稿の主たる分析対象である「デカップル所得支持」については、WTO 農業協定に基づく EU から WTO 事務局への国内農業支持等に係る通報^②において、EU における該当施策として、①Single Payment Scheme (SPS; 単一支払スキーム)、②Separate Sugar Payment, ③Separate Fruit and Vegetables Payment, ④decoupled Complementary National Direct Payments が通報されている。これら①～④の施策のうち、英国において実施されているものは①の SPS^③である。

英国においては 2005 年から導入された SPS は、2015 年以降は、施策目的に応じて、基礎支払、グリーン化支払、青年農業者支払等に分割されており、英国内においても各構成国において EU 規則等に基づき実施されているところ、これらの支払いについては、WTO 農業協定に基づく国内農業支持の削減対象とならないよう設計されており、具体的には、過去の需給実績額や農業者の農地面積等から勘案して支給額が算出されている。

3. 連合王国構成国別の「デカップル所得支持」に対する評価、CAP 離脱後の新たな政策展開

(1) 連合王国構成国間における政策の方向性の相違・収斂

英国において農業は各連合王国構成国に権限委譲されており、現行の CAP 下でも農業政策の展開において相違点がみられた。2018 年末に英国・EU 間で合意した離脱協定案では、①2020 年末まで一部を除き、CAP に係る EU ルールが英国に対して適用、②例外として、CAP の直接支払規則 (Direct Payment Regulation) (基礎支払、グリーン化支払、任意カップル払いを規定) は 2020 年には適用されないこととされている。このため、2020 年以降における英国内における直接支払の存廃、運用等については、英国の国内法・フレームワーク次第であるところ、権限委譲されていることを踏まえると、各構成国の制度設計、各構成国間の調整等に依拠する要素が強くなる考えられるところである。

従前 EU 法令下で連合王国構成国における実施施策も一定程度収斂してきたが、今後は EU による共通の農業政策の方向性、規則等が適用されなくなる。これに代わる①英国全体の共通フレームワーク、②それに基づく実務的調整等が検討されているところであるが (注：本論参照)、英国内でデカップル型の所得支持を含む農業支援施策の展開において、構成国間で更なる乖離が生じることも想定されるところである。

また、連合王国構成国は、英国政府からの予算配分の範囲内で、委譲権限に基づき独自に農業政策を展開することとなる。現時点ではどの程度の財源配分が各構成国に対して行われるか明確でなく、各構成国における今後の農業政策の具体像の設計において大きな不透明要因がもたらされているところである。

(2) 各連合王国構成国の「デカップル所得支持」に対する評価

予算配分等不透明要因も存する中であるが、当面の年間の農業政策について、連合王国各構成国は、従前の政策への評価、新たな政策の方向性を示し、国民への意見募集を実施している。本論では、デカップル所得支持への連合王国構成国ごとの評価を詳述したところであり、この補論においては、各連合王国構成国の評価を対比のために整理したもの（第3表）を示す。

第3表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策への評価

	評価の方向性(主として基礎支払い)	デカップル所得支持への評価
イングランド	低	・基礎支払い： 農業者がどれだけの広さの土地を保有しているかに基づいて支払われる仕組みであり、農業者による生産性向上のインセンティブの阻害、土地市場等の適切な価格形成等の機能を歪めている等との問題意識。 (・グリーンング支払い： EU農地の5%の農法変化にしか寄与しておらず環境・気候変動に係るパフォーマンスを甚大に高めるとは考えにくい旨の欧州会計検査院の指摘 を引用し否定的な評価。)
スコットランド	高	・EU離脱により事業環境が大きく変化する中で、近い将来においては、スキームにおける大きな変更は行われるべきでないとして、所得支持型の直接支払いについて、安定性・(事業上の)確信等の観点から肯定的な評価。 (・グリーンング支払いについては、環境により効果的となるようグリーンングのルールの見直しの必要性を指摘)
ウェールズ	低	・経済の観点からは、個々の農業者ごとに異なる実情が存する中、これらに対応した施策となっておらず(一律単価等)、農業生産性向上に十分には寄与していない。 ・環境の観点からは、CAPは脱酸素等より広い便益の提供が十分でないとの評価。 (・グリーンング支払いについては、同支払いのルールが複雑等の評価。)
北アイルランド	中	・基礎支払いは、北アイルランドの農業の持続性や競争ポジションを下支え。仮に当該支払いが存在しない場合には、北アイルランドとの貿易障壁がなく、かつ、同様の支援が行われている地域(主たる例はEU加盟国)との競争ポジションに大きな影響。 ・他方、①イノベーション意欲低下、構造調整遅滞により、生産性向上を遅らせる可能性、②農業経営における適切なリスクマネジメントのインセンティブを低下させ、場合によっては冒険的な(risky)経営行動をも助長する可能性。 (・グリーンング支払いについては、北アイルランドでは、同支払いの3要件(作物多様化等)に該当する土地が非常に限定されており、効用は限定的との評価。)

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており、変更があり得る。

（3）各連合王国構成国のデカップル所得支持の見直しの方向性・時間軸

各連合王国構成国における新たな農業政策の方向性を本論で詳述したことを踏まえ、続いて、この補論では、各連合王国構成国におけるデカップル所得支持の見直しの方向性に係る対比表（第4表）、見直しの時間軸（第5表）を示す。

第4表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持見直しの方向性

	評価の方向性(主として基礎支払い)	デカップル所得支持見直しの方向性
イングランド	徐々に縮減の上廃止	- 徐々に縮減の上廃止。 - 環境の保全・向上等を重視した政策体系に転換。 「公的資金を公共財に(public money for public goods)」との考え方の下、環境土地管理(ELM)政策を中核とする新たな政策に移行。 (・グリーンング支払い自体廃止。グリーンングのルールは規制ベースラインに組み込み)
スコットランド	簡素化し存置	少なくとも近い将来においては、簡素化しつつ存置。(高額受給者への支給制限を強化し、余剰財源を新規参入者・小規模事業者支援等へ振り向け)。 ※2024年以降は新政策を導入、同年までに政策方針検討(注：面積に基づく支払い現行CAP型の支払いが存置されるか否かは現時点不明。) (・グリーンング支払いは、環境により効果的となるようルール見直し)
ウェールズ	徐々に縮減の上廃止	- 徐々に縮減の上廃止。 - 今後は、①「経済レジリエンス(economic resilience)スキーム」、②「公共財(public goods)スキーム」の2つの要素からなる支援システムを開始。原則としてあらかじめ合意した成果(pre-agreed outcomes)に対して補助金を支払うシステムへ転換。 (・グリーンングのルールについて、全部又は一部を見直し。)
北アイルランド	・面積に基づいた所得支持は縮小	- 経営体へのセーフティネット提供と、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でいかにバランスを取るかの観点から見直し。 ① CAP下の直接支払いである、面積に基づいた(area based)所得支持については、縮小した上で残し、農業者に対して基礎的で予見可能な収入源を確保。 ② 別途、土壌・気候要因による自然的な不利等が考慮されるようtargetedされた「基礎的農業レジリエンス支援」を導入。 (・グリーンング支払い自体廃止。グリーンングのルールも原則廃止。)

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

第5表 連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策見直しの時間軸

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド
2020	・基礎支払いは、簡素化等実施しつつも維持 ・ELM(環境土地管理)政策試行開始	・基礎支払いを維持	・基礎支払いを順次縮減し廃止(2020～2023)	・基礎支払いは、簡素化等実施しつつも維持 (2020～2021)
2021	・基礎支払いを順次縮減し廃止(2021～2027) ・ELMパイロット事業(2021～2024)	・基礎支払いを、簡素化等実施しつつ維持 (2021～2023)		
2022		・2024年前までに中長期の政策方針検討。		① 土地の保有面積に基づく基礎支払いについて縮小の上存置。 ② 別途、「基礎的農業レジリエンス支援」を導入し、土地・気候等による自然的不利が考慮されるようなtargetedな支援を実施。(2022年～)
2023				
2024		・新政策、新たな支援フレームワーク導入 (※現行の面積ベースの基礎支払いの維持の有無等は明らかにされていない)	・所得支持の補助金を廃止後の支援として、①「経済レジリエンススキーム」、②「公共財スキーム」の2要素からなる支援スキーム開始。(あらかじめ合意した成果に対して補助金)(2024～)	
2025～2026				
2027	・ELM運用実施			
2028以降				

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注. 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

4. 諸動向を踏まえた考察, 留意点等

連合王国の構成国別の方針が異なる要因として, ①デカップル所得支持が農業所得に占める割合の構成国間の相違, ②イノベーション等農業生産性向上へのスタンスの相違等が一因として挙げられるのではないかと考えられる。

本論第4表において示したとおりデカップル所得支持が農業所得に占める割合は構成国間において大きく相違する。本論第2節(5)で示したとおり, 英国の農業生産性については, CAP 要因及び CAP 以外の要因双方を検討し対処することが必要と考えられるところ, 連合王国間でデカップル所得支持への依存割合をはじめ農業経営体の実情等に

相違があり、このため、①デカップル所得支持の廃止・縮減の有無、②これらに係る期間設定(時間軸の長短)等の制度設計を通じた、農業生産性向上の促進に係る各連合王国構成国間のスタンス等において相違が生じていることも考えられる。

なお、EU 離脱後は、WTO 農業協定上最も貿易歪曲的な施策（「黄」の政策）として削減対象となる助成合計量（Aggregate Measurement of Support; AMS）上限については英国単独で WTO 加盟国の同意を確保する必要があるところ、UR 合意の削減基準年（1986-88 年）における英国への支援水準である 5914.1 百万€の水準（現行の EU の AMS 上限の 8.2%）が提案され、現在交渉が行われ得ている。仮にこの AMS について英国が想定する十分な水準について WTO 加盟国の合意を調達できない場合、英国は、農業支援施策について、デミニマス（生産金額の 5%以内）や、WTO 削減規律対象外であるところのデカップル所得支持等に依存する制度設計が検討される可能性もあろう。この意味からもデカップル所得支持の動向と今後の AMS の交渉動向はリンクしており留意が必要であろう⁽⁴⁾。

また、ELM 政策等農業環境政策をはじめ EU からの離脱後に拡充が見込まれる施策や、新規に実施される施策が、WTO 農業協定における「デカップル所得支持」に分類されない場合であっても、副次的に実質的效果として、従前実施されてきたデカップル所得支持（イングランドでは全農家平均で所得の約 6 割に該当）の所得支持効果について代替する効果を有すると考えられる。このため、どのような要件で、どの程度の規模で ELM 等新たな支援施策が制度設計されるか留意が必要であろう。このことは、取りも直さず、EU 離脱後において「デカップル所得支持」を導入しない場合における、当該連合王国構成国内の制度運用の安定性、ひいては「デカップル所得支持」施策の再導入の可能性を見極める意味でも重要な論点であると考えられる。

注(1) 外務省ホームページ掲載の WTO 農業に関する協定においては、「生産に関連しない収入支持」とされている。

(2) 英国を含む EU 各加盟国における内訳は公表されていない。

(3) 2015 年以降は、施策目的別に BPS（基礎支払い）、グリーンング支払い、青年農業者支払い等に区分の上実施。

(4) なお、英国農業法案（第 26 条第 3 項）においては、英国としての国際的な義務履行のため、英国の Defra（環境・食料・農村地域）大臣が、連合王国各構成国の AMS 上限の割り振り（ただし当該割り振りの効力は英国内でのみ有効）、国内農業支持の分類に係る最終調停等を行う権限が付与されている。

〔引用文献〕

Defra, The UK government (2018a), “Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”.

Defra (2018b), “The Future Farming and Environment Evidence Compendium”.

Defra (2018c), “Moving away from Direct Payments”.

Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive (2018), “Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework”.

House of Commons Library (2018a), Briefing Paper, “Brexit: Future UK Agriculture Policy”.

House of Commons Library (2018b), Briefing Paper, “The Agriculture Bill (2017-19)”

House of Commons Library (2017), Social Indicator 2613 (updated November 2017).

Scottish government (2018) , “Stability and Simplicity –proposals for rural funding”.

Welsh government (2018) , “Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming”.

桑原田智之 (2019) 「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」, 『世界経済評論』 vol.63 No.2, pp.67-80。

桑原田智之 (2018) 「英国 –EU からの離脱による農業・食料分野における政策環境, 通商条件等の変化」, 『農林水産政策研究所 [主要国農業戦略横断・総合] プロジェクト研究資料 第6号)』, pp.1-49。

桑原田智之(2018c) 「EU 離脱による英国の農業・食料分野における政策動向, 経営構造・生産性への影響」, 日本国際経済学会第77回全国大会, 欧米経済分科会, 2018年10月14日, 関西学院大学 (兵庫)。

桑原田智之(2018d) 「Discussions for Policies after Brexit in the UK in the area of agriculture, food and related trade」, 日本国際経済学会関東部会, 2018年5月19日, 日本大学 (東京)。

第8章 ロシア

—輸入代替から輸出促進へ—

長友 謙治

1. はじめに

今年度は、平成28(2016)年度から3年間実施してきたプロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」の最終年である。今回のプロジェクト研究においては、これまでと同様、各国の農業・農政について最新の情報を取りまとめることに加えて、農業・食料分野においても、多くの国々が相互の関係を深め、共通あるいは関連する課題を抱えるようになってきていることに鑑み、各国単独の分析に加えて、地域や課題のまとまりを捉えて、関係国相互の関係や立場の違いの横断的な把握に取り組んだ。

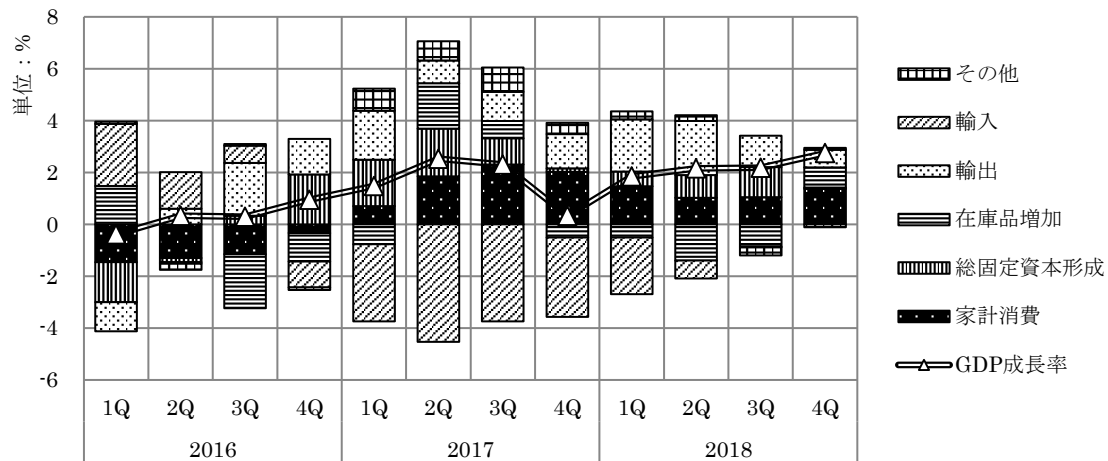
ロシアについても、これまで毎年報告してきた農業・農政の最新情報に加えて、各国横断的把握の一環として、一昨年度、昨年度と価格・所得等政策や土地(農地)政策について過去の経緯や現状を取りまとめて記述してきた。今年度のロシアのレポートにおいては、本章で農業・農政の最新の動向について記述したほか、各国横断項目のうち、価格・所得等政策については、本章の補論でロシアのデカップル所得支持を取り上げて考察するとともに、土地(農地)政策については、3年間の締めくくりとして、これまでの成果を整理しつつ、ロシアの農地と農業生産主体を巡る近年の変化や課題についても新たに考察を加えて取りまとめた。

2. 2018年のロシア経済⁽¹⁾

(1) マクロ経済

2018年のロシアの実質GDP成長率は2.3%となった。ロシアの実質GDP成長率は、原油価格の低迷や経済制裁などの影響により、2015年には-2.3%に落ち込んだが、2016年には0.3%⁽²⁾、2017年には1.6%のプラス成長となり、徐々に成長率が上昇してきた。

2000年代の急速な経済成長の時期から、ロシアの経済成長の動向を規定してきた最大の要因は家計消費だったが、2016年第4四半期以降の拡大局面においても、家計消費の増加は輸出の増加と並んで成長を規定する主要な要因となっていた⁽³⁾。家計消費の増加は2017年第1四半期以降続いており、その理由としては、2016年後半以降インフレ率の低下に伴って実質賃金の増加基調が定着したことが挙げられている⁽⁴⁾。ただ、2018年における実質賃金の動向を見ると、1月には最低賃金の引上げによる名目賃金の増加に伴って急上昇したが、その後は、名目賃金の増加率の低下やルーブルの下落に伴う消費者物価指数の上昇によって実質賃金の増加率が徐々に低下してきていることが指摘されている⁽⁵⁾。



第1図 ロシアの支出項目別GDP成長率寄与度

資料：ロシア連邦統計庁から金野（2019）及び田畑（2018）を参照して筆者作成。

続いて、ルーブルの対米ドル相場と、これと密接に関係する原油価格の動向を確認しておこう。第2図に2014年1月から2019年3月までの期間における動きを示した。

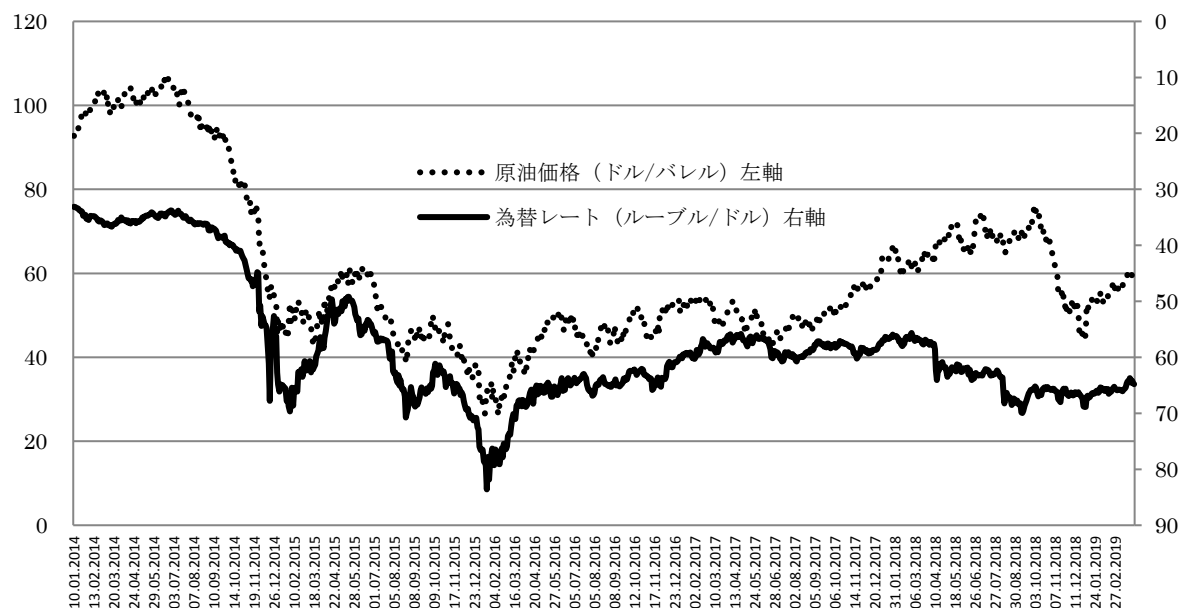
原油価格（米国エネルギー情報局（USEIA）が公表する Cushing, OK Crude Oil Future Contract 1 の価格）は、2014年後半以降大きく下落し、2016年2月には平均31ドル／バレルとなったが、2017年後半以降は上昇傾向が顕著になり、ピークの2018年10月には平均71ドル／バレルに達した。そこから再び低下に転じ、2018年12月に平均49ドル／バレルとなった後、2019年1月には平均53ドル／バレル、3月には同58ドル／バレルまで戻している。

一方、ルーブルの対米ドル相場（ロシア連邦中央銀行公表のレート）を見ると、第2図に示されるとおり、原油価格とルーブルの対米ドル相場の間には、2014年から2016年までは強い正の相関関係があった。2014年には、後半に原油価格下落に伴ってルーブルの対米ドル安が急激に進行しており（1ドル＝2014年1月34ルーブル、2015年1月65ルーブル）、その後も原油価格とルーブル相場の正の相関関係が維持されてきたが、2017年6月から2018年10月にかけては、原油価格が上昇傾向で推移し続けたにもかかわらず、ルーブルの対米ドル相場は1ドル58ルーブルから66ルーブルへと緩やかに低下し、両者の正の相関関係が失われた。2018年には4月と8月にルーブルの対米ドル相場の急落も発生しており、2019年には1月1ドル67ルーブル、3月同65ルーブルとなっている。

2017年6月以降原油価格とルーブルの対米ドル相場の正の相関関係が失われたことについては、主な原因と考えられるのは、ロシア連邦財務省が2017年2月から2018年8月まで実施した追加石油ガス収入による外貨買入れである⁽⁶⁾。また、2018年4月と8月に起きたルーブルの対ドル相場の急落は、米国がロシアに対して経済制裁を追加発動したことに伴うものであり、財務省が追加石油ガス収入による外貨買入れを停止するとともに、ロシア連邦中央銀行が2018年に予定していた金融政策の緩和を撤回し、金利引上げに転じること

につながった。

2017年から2018年にかけて原油価格が上昇傾向で推移する中で、財務省が追加石油ガス収入による外貨買入れを通じてルーブル安の維持を図ったことは、この時期の輸出増加に寄与したと考えられ、また、中央銀行が米国の経済制裁に伴うルーブル下落の影響等を考慮し、金融引締め政策を維持して物価上昇の抑制を図ったことは、実質賃金水準の上昇傾向の持続を通じて家計消費の増加に寄与したと考えられる。



第2図 原油価格とルーブル相場の推移 (2014年1月～2019年3月)

資料：USEIA(原油価格Cushing, OK Crude Oil Future Contract 1), ロシア銀行(為替レート) から筆者作成。

産業分野別には、農業(統計上は「農業・林業・狩猟業」で一括されているが、便宜上「農業」という)は、2018年には-2.0%のマイナス成長となった。第1表に示すとおり、農業は2012年に干ばつ等による不作のためマイナス成長となった後はプラス成長を続けており、ロシア経済全体ではマイナス成長となった2015年においても、農業は2.4%のプラス成長を示していた。これは、ルーブル安や食品輸入禁止措置の継続という農業にとっては有利な条件の下で、輸出の拡大に導かれる形で小麦を中心とする穀物の生産が増加したほか、畜産物や青果物などでは輸入が減少し国産による代替が進行したためとみられる。

第1表 ロシアの実質GDP成長率と農業

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
実質GDP成長率(%)	3.7	1.8	0.7	▲2.3	0.3	1.6	2.3
農業・林業・狩猟業成長率(%)	▲1.6	4.5	2.0	2.4	2.3	1.5	▲2.0

資料：ロシア連邦統計庁

注. 「農業・林業・狩猟業成長率」は、総付加価値額の対前年(同期)増加率。

2018年に農業がマイナス成長となったのは、主に穀物の収穫量が2017年に比べ減少したためであるが、2017年の穀物収穫量は史上最高であり、後ほど見るように、2018年の穀物収穫量も、前年に比べて減少したとはいえ5年連続で1億トンを上回ったので、特に悪い結果ではなかったと考えるべきであろう。

2019年のロシア経済については、金融引締めと緊縮財政が継続される見通しであること、年初に実施された付加価値税率の引上げ（18% → 20%）に伴って、インフレ率の上昇と実質賃金水準の低下が見込まれることから、家計消費を中心に景気が減速するものと見込まれており⁽⁷⁾、ロシア連邦政府等の経済成長見通しにおいても、1%台のプラス成長となるとの予測が示されている。具体的には、ロシア連邦経済発展省が2018年10月に公表した「2024年までの期間におけるロシア連邦の経済社会発展見通し」においては、2019年のGDP成長率は、原油価格（Urals）63.4ドル／バレルを前提として1.3%と予測されている（ロシア連邦経済発展省（2018）15頁表1）。また、ロシア連邦中央銀行からは、原油価格（Urals）55ドル／バレルを前提として、GDP成長率は1.2～1.7%との予測が公表されている（ロシア連邦中央銀行（2018）28頁）⁽⁸⁾。

（2）貿易

第2表にロシアの貿易構造を整理した。ロシアは、貿易全体では、石油・天然ガスを中心とする鉱物資源の輸出によって、これまで多額の貿易黒字を獲得してきた。2014年から2016年にかけては貿易黒字額が減少したが、これは、ルーブルの対米ドル相場の低迷や、欧米諸国等の経済制裁に対抗した農水産物の輸入禁止措置の継続に伴って、総輸入額が減少したものの、原油価格低迷の結果として、主要輸出品目である原油等の輸出額が大きく減少したためである。2017年後半から2018年にかけては、既に見たように、原油価格の回復が進み、経済はプラス成長が続く一方で、ルーブルの対米ドル相場は低い水準が続いたことから、ロシアの貿易額は、輸出が輸入以上のペースで増加し、2018年の貿易黒字額は、前年の1,303億ドルから2,118億ドルに拡大した。

第2表 ロシアの貿易構造

（単位：億ドル）

		2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
輸出額	総額	3,736	5,260	4,974	3,435	2,857	3,578	4,500
	農水産物	81	163	190	162	171	207	249
輸入額	総額	2,172	3,153	2,871	1,827	1,824	2,275	2,382
	農水産物	337	433	400	266	251	289	296
差額	総額	1,564	2,107	2,103	1,608	1,032	1,303	2,118
	農水産物	▲ 256	▲ 270	▲ 210	▲ 104	▲ 80	▲ 82	▲ 47

資料：2017年までは各年のロシア連邦税関庁「通関統計」、2018年は同「通関統計データベース」から筆者作成。

ロシアの農水産物貿易においては、詳しい品目別の動きは後ほど改めて確認するが、穀物等の原料農産物を輸出する一方で、食肉や加工食品のような高付加価値品目を輸入し、収支は輸入超過を続けてきた。この基本的な構造はまだ続いてはいるが、2014年以降はルーブ

ル安や食品輸入禁止措置の発動によって農水産物の貿易赤字額が大きく減少している。

2017年には、豊作に伴う穀物輸出の増加が始まる（2017年産の穀物輸出が本格化するの
は同年後半以降）一方で、緩やかなルーブル高の進行によって輸入額が増加したことから、
農水産物の貿易赤字額は若干増加したが、2018年には引き続き穀物を中心として輸出が大
きく拡大する一方で、国内生産の拡大とルーブル安の緩やかな進行を反映して畜産物等の
輸入額が減少した結果、輸入額全体では増加が小さくなったことから、農水産物の貿易赤字
額は47億ドルと大きく縮小した。

（3）財政

2014年の中頃から2017年の中頃まで続いた石油価格の低迷は、ロシアの財政にも大き
な影響を及ぼした。第3表に近年のロシアの連結国家予算（連邦予算、地域予算、地方自治
体予算、予算外基金を集計したもの）の推移を示したが、連結予算の収支は2013年以降毎
年赤字となっており、赤字額は2015年2兆8,200億ルーブル（対GDP比3.4%）、2016
年3兆1,420億ルーブル（対GDP比3.7%）と急激に拡大した。しかし2017年には、歳
入面では原油価格の回復によって石油・ガス収入が増加する一方で、財政の緊縮化によって
歳出の伸びが抑制された結果、財政赤字は総額1兆3,490億ルーブル（対GDP比1.5%）
へと縮小した。

第3表 ロシア連邦の連結国家予算の推移

（単位：10億ルーブル）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
連結収入総額 (a)	23,435	24,443	26,766	26,922	28,182	31,047
連結支出総額 (b)	23,175	25,291	27,612	29,742	31,324	32,396
うち「国民経済」	3,274	3,282	4,543	3,774	3,890	4,332
うち「農業・漁業」	277	361	314	362	332	344
「国民経済」に占める「農業・漁業」のシェア (%)	8.4	11.0	6.9	9.6	8.5	7.9
収支 (a－b)	260	▲ 848	▲ 846	▲ 2,820	▲ 3,142	▲ 1,349

資料：ロシア連邦統計庁「ロシア統計年鑑」各年版から筆者作成。いずれも決算額。

2017年以降の動向については、まだ連結国家予算の情報が入手できないため、連邦予算
に限って見ていこう（第4表参照）。連邦予算においては、2017年から財政の緊縮化が開
始され、2018年も対前年比3,880億ルーブル減の16兆8,090億ルーブルと緊縮予算が続
いたが、原油価格の上昇に伴って石油・天然ガス収入が増加したことから、同年度の財政収
支は2兆4,650億ルーブルの黒字となった。2019-21年度予算^⑨においても黒字財政が見込
まれており、2019年には歳出が18兆370億ルーブルに増額されたものの、歳入は19兆
9,690億ルーブルで、財政収支は1兆9,320億ルーブルの黒字が想定されている。

2019-21年度予算においても農業分野には一定の配慮がなされている。第4表に示すよ
うに、2018年予算（補正後）においては、産業政策関係の費目である「国民経済」が対前
年0.2%増となる中で、その一部である「農業・漁業」は0.5%減となり、「国民経済」に
占める「農業・漁業」のシェアはわずかに低下したが、2019-21年予算においては、2019年

に「農業・漁業」の金額を大きく増やし、「国民経済」に占める「農業・漁業」のシェアを10.9%に引き上げた上で、2021年まで10%を上回るシェアを維持するものとしている。

第4表 ロシア連邦予算の推移（2017年度以降）

	2017 決算	2018 予算	2019 予算	2020 予算	2021 予算
歳入総額(10 億ルーブル, 以下同)	15,089	18,948	19,969	20,219	20,978
歳出総額 (a)	16,420	16,809	18,037	18,994	20,026
収支差額	▲ 1,331	2,139	1,932	1,224	952
国民経済 (b)	2,460	2,465	2,632	2,580	2,788
農業・漁業 (c)	214	213	286	274	291
総歳出額対前年変化率(% , 以下同)	0.0	2.4	7.3	5.3	5.4
国民経済対前年変化率	6.9	0.2	6.8	▲ 2.0	8.1
農業・漁業対前年変化率	5.4	▲ 0.5	34.0	▲ 3.9	6.1
国民経済シェア (b/a)	15.0	14.7	14.6	13.6	13.9
農業・漁業シェア (c/b)	8.7	8.6	10.9	10.6	10.4

資料：2017 決算はロシア連邦出納庁「2017 年度連邦決算」、2018 予算以降は、歳入・歳出総額、収支差額及び国民経済はロシア連邦財務省（2018）、農業・漁業は2018-20 年度予算法及び2019-21 年度予算法から筆者作成。予算の金額は、2018 予算は補正後、2019 予算以降は当初の金額。

3. 2018 年のロシアの農業生産・農産物貿易動向

（1）2018 年の農業生産動向

1) 耕種農業

ロシアの耕種農業における主要作物の収穫量の推移は第5表に示すとおりである。

第5表 主要耕種作物の収穫量

（単位：万トン）

	年平均値						2014	2015	2016	2017	2018
	1986 -1990	1991 -1995	1996 -2000	2001 -2005	2006 -2010	2011 -2015					
穀物・豆類	10,426	8,795	6,510	7,883	8,518	9,351	10,521	10,473	12,068	13,554	11,325
小麦	4,355	3,817	3,430	4,495	5,226	5,354	5,971	6,181	7,335	8,600	7,214
ライ麦	1,245	876	538	488	347	277	328	209	255	255	192
大麦	2,202	2,377	1,421	1,777	1,660	1,683	2,038	1,750	1,797	2,063	1,699
エン麦	1,258	1,050	655	561	494	483	528	454	477	546	472
トウモロコシ	330	184	141	215	420	1,023	1,129	1,314	1,528	1,321	1,142
その他穀物	593	238	192	174	217	307	308	330	383	343	264
豆類	443	254	132	174	155	224	219	235	294	426	344
工芸作物											
テンサイ	3,318	2,166	1,402	1,853	2,712	4,088	3,348	3,899	5,132	5,191	4,207
ヒマワリ	312	310	333	451	631	884	848	929	1,102	1,048	1,276
大豆	65	47	31	48	87	199	237	272	314	362	403
馬鈴薯	3,588	3,679	3,183	2,836	2,576	2,525	2,428	2,541	2,246	2,171	2,239
野菜	1,117	1,023	1,051	1,123	1,168	1,289	1,282	1,319	1,318	1,361	1,369

資料：ロシア連邦統計庁ウェブサイト等から筆者作成。

注 1) 2007 年から 2017 年の値は、2016 年全ロシア農業センサスの結果を踏まえた遡及改定値。

注 2) 飼料作物（牧草等）については掲載を省略した。

注 3) 1986-1990 年平均値は、「大麦」は春大麦のみ、ライ麦は冬ライ麦のみの数値であり、冬大麦、春ライ麦は「その他穀物」に含まれている。1991 年以降は、「大麦」、「ライ麦」とも冬作・春作両方を含む数値となっている。

2018年のロシアの穀物・豆類（以下単に「穀物」という）の総収穫量は、1億1,325万トンとなり、過去最高だった2017年を下回ったものの、2014年以来5年連続で1億トンを超える結果となった⁽¹⁰⁾。穀物生産については、春小麦の主産地である西シベリアなどで春期の低温による播種の遅れや、秋期の降雨による収穫の遅れが懸念されたが、小麦については結果的に大きな影響は出ず、2017年、2016年に次ぐ史上3位となる7,214万トンの収穫が確保された。一方、大麦やトウモロコシの収穫は小麦ほど良くなく、大麦の1,699万トン、トウモロコシの1,142万トンは、いずれも過去5年間では最低となった。

工芸作物の2018年の収穫量は、主要作物のうち、製糖原料のテンサイが4,207万トンと前年より減少したが、油糧種子ではヒマワリが1,276万トン、大豆が403万トンといずれも前年より増加し、過去最高を記録した。

馬鈴薯の収穫量は2,239万トンで前年より増加したものの、2011-15年平均（2,525万トン）と比べればかなり減少した水準にとどまった。一方、野菜の収穫量は1,369万トンで昨年を若干上回った。野菜については2014年以降生産量が増加傾向で推移しているが、これは、ルーブル安や食品輸入禁止措置の継続に対応して、輸入の減少と国産による代替が進んでいることを示しているものと考えられる⁽¹¹⁾。

2) 畜産業

ロシアの畜産物生産量の推移は第6表に示すとおりである。

第6表 ロシアの畜産物生産量

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018
食肉計（万トン）	1,564	934	703	773	1,055	1,291	1,348	1,397	1,462	1,488
牛肉	733	478	333	320	303	285	282	278	274	280
豚肉	468	257	215	209	310	381	395	433	455	480
羊・山羊肉	88	59	31	34	41	46	45	47	48	48
家禽肉	255	126	112	197	388	559	604	619	662	666
牛乳（万トン）	5,572	3,924	3,226	3,107	3,151	3,000	2,989	2,979	3,018	3,064
鶏卵（億個）	475	338	341	371	408	417	425	435	448	449

資料：1990-2017年はEMISS、2018年はロシア連邦統計庁（2019）から筆者作成。2007年から2017年の値は、2016年全ロシア農業センサスの結果を踏まえた遡及改定値。

注：食肉の生産量は生体重。「食肉計」には表中に列記した主要家畜以外の肉も含む。

ロシアの畜産物生産は、1990年代の劇的な縮小を経て、2000年代後半以降本格的な回復過程に入ったが、これまで回復・拡大が進んだのは養鶏、養豚のみで、牛部門（酪農、肉用牛生産）では停滞が続いてきた。後ほど改めて確認するように、ルーブル安の進行とロシアによる食品の輸入禁止措置の適用が始まった2014年以降、ロシアの食肉・肉製品や牛乳・乳製品の輸入は大きく減少しているが、第6表で見るとおり、2014年以降に生産量が顕著に増加した畜産物は、家禽肉、豚肉、鶏卵であり、2014年から2018年の増加量（増加率）は、家禽肉108万トン（19.3%）、豚肉99万トン（25.9%）、鶏卵31億個（7.5%）だった⁽¹²⁾。

一方で、1990年代に急激に縮小した後、これまで総じて停滞と緩やかな縮小が続いてきた牛部門においても、最近徐々に変化が見られるようになってきた。牛乳の生産量は、2016

年の2,979万トンを底として増加が続き、2018年には3,064万トンとなった。また牛肉の生産量は、2017年に274万トンとなるまで減少を続けてきたが、2018年には若干増加し、280万トンとなった（第6表参照）。牛乳については、最近、ロシアではアグロホールディングによる大規模な酪農プロジェクトへの投資がしばしば報じられるようになっており、こうした投資が牛乳生産回復の継続につながっていくかどうか、今後の牛乳生産動向を注視していく必要がある。また牛肉についても、一部地域でアグロホールディングが肉専用種の肥育を拡大する動きが報じられており、2018年に見られた牛肉生産量の増加が今後も持続していくかどうか注目したい。

第7表 ロシアの家畜頭羽数

(各年末現在、単位：万頭羽)

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018
牛	5,704	3,970	2,752	2,163	1,979	1,892	1,862	1,835	1,829	1,815
うち雌牛	2,056	1,744	1,274	952	871	826	812	797	795	792
豚	3,831	2,263	1,582	1,381	1,725	1,945	2,141	2,192	2,308	2,374
羊・山羊	5,819	2,803	1,496	1,858	2,173	2,445	2,461	2,472	2,439	2,291
家禽	65,981	42,260	34,067	35,747	44,971	52,425	54,391	55,017	55,583	54,301

資料：ロシア連邦統計庁ウェブサイトから筆者作成。2007年から2017年の値は、2016年全ロシア農業センサスの結果を踏まえた遡及改定値。

第7表は、各年末現在の家畜・家禽頭羽数の推移である。豚は頭数の増加が続いており、2018年の頭数は、欧米諸国の経済制裁に対抗した食品輸入禁止措置が開始された2014年と比較して428万頭（22.0%）増となった。家禽は2017年までは羽数の増加が続いていたが、2018年は54,301万羽で、前年から1,282万羽の減少となった。家禽の羽数減少は、需要の飽和と価格・収益性の低下に伴う一部企業の撤退や鳥インフルエンザの発生によるものとみられる⁽¹³⁾。

これに対し牛では、全体としても、雌牛だけをとっても頭数については減少が続いている（2014年→2018年：牛全体77万頭（4.1%）減、雌牛35万頭（4.2%）減）。牛の頭数が減少を続ける一方で、既に見たように最近牛乳や牛肉の生産量が増加の兆しを見せている現象は、頭数については、住民経営における減少を農業組織（アグロホールディング傘下のものを含む）における増加が補いきれない一方で、畜産物の生産量については、住民経営と比べて農業組織の方が牛の能力が高い（1頭当たりの牛乳や牛肉の生産量が多い）結果として、そうした現象が生じていると考えられる。

（2）農水産物貿易動向

次に最近のロシアの農水産物貿易の動向を整理しておきたい。最初に農水産物（HS01類～24類）各品目の貿易動向を確認した上で、最大の輸出品目である穀物の輸出動向を確認し、次に畜産物と野菜の輸入代替の動向を確認する。畜産物と野菜については、欧米諸国の経済制裁に対する対抗措置として、2014年から輸入禁止措置が講じられる一方で、自給率向上に向けて生産振興が図られており、その動向が注目される。

1) 農水産物貿易の品目別概況

既に述べたように、ロシアは、農水産物（HS01 類～24 類）全体で見ると純輸入国となっている。2017 年及び 2018 年の農水産物の品目別貿易額は第 8 表に示すとおりであり、両年とも農水産物全体では輸入超過だが、その金額は縮小している。

第 8 表 ロシアの農水産物（HS01 類～24 類）貿易動向：2017-18 年

(単位：百万ドル)

HS	品目	輸出			輸入			純輸出額		
		2017	2018	変化	2017	2018	変化	2017	2018	変化
01	生きた動物	31	43	12	210	308	99	▲ 178	▲ 265	▲ 87
02	肉	324	407	83	2,683	2,066	▲ 618	▲ 2,359	▲ 1,658	701
03	魚等	3,485	4,282	797	1,631	1,802	170	1,854	2,481	627
04	酪農品等	263	252	▲ 11	2,665	2,335	▲ 330	▲ 2,402	▲ 2,082	320
05	その他動物産品	88	101	13	78	98	20	10	3	▲ 7
06	生きた植物	4	3	▲ 1	569	599	30	▲ 565	▲ 596	▲ 31
07	野菜	495	407	▲ 88	1,800	1,843	43	▲ 1,306	▲ 1,437	▲ 131
08	果実	105	111	6	4,687	5,077	390	▲ 4,582	▲ 4,966	▲ 384
09	コーヒー、茶等	158	161	3	1,272	1,188	▲ 84	▲ 1,114	▲ 1,027	87
10	穀物	7,490	10,458	2,967	363	328	▲ 35	7,128	10,130	3,002
11	穀粉等	230	262	33	129	123	▲ 6	100	139	39
12	油糧種子等	645	763	118	1,821	1,891	70	▲ 1,177	▲ 1,128	49
13	ゴム等	11	12	1	200	238	38	▲ 189	▲ 226	▲ 37
14	その他植物産品	7	9	3	5	5	▲ 0	2	4	3
15	動植物性油脂	2,715	2,669	▲ 45	1,213	1,340	127	1,502	1,329	▲ 172
16	肉等調製品	170	182	12	484	569	84	▲ 314	▲ 386	▲ 72
17	糖類	494	415	▲ 79	402	406	4	92	9	▲ 83
18	ココア	557	640	83	1,050	1,180	130	▲ 492	▲ 539	▲ 47
19	穀物調製品	559	579	20	824	954	129	▲ 265	▲ 374	▲ 109
20	野菜等調製品	259	297	37	1,184	1,286	103	▲ 924	▲ 990	▲ 65
21	各種調製食品	627	672	46	1,350	1,393	42	▲ 724	▲ 720	3
22	飲料、アルコール等	499	555	56	2,498	2,682	184	▲ 1,999	▲ 2,126	▲ 128
23	食品産業残留物等	867	1,084	218	867	946	79	▲ 0	138	138
24	たばこ	616	519	▲ 97	938	976	37	▲ 322	▲ 456	▲ 134
計	計	20,699	24,885	4,186	28,924	29,632	707	▲ 8,225	▲ 4,747	3,479

資料：ロシア連邦税関庁「通関統計データベース」から筆者作成。

ロシアの農水産物の輸入超過金額は、2017 年の 82.2 億ドルから 2018 年には 47.5 億ドルに縮小したが、この縮小に寄与した主要品目は、HS10 類の穀物、HS03 類の魚等、HS02 類の肉及び HS04 類の酪農品等（第 8 表で網掛けした品目）である。

このうち穀物及び魚等は従来からの主要な輸出超過品目であるが、それぞれ輸出超過額が 30 億ドル及び 6.3 億ドル増加した。穀物の輸出増加は、2017 年の史上最高の豊作を反映したものだが、これが 2018 年の農水産物貿易赤字の縮小に最も大きく寄与していた。

これら品目とは反対に、肉及び酪農品等は従来からの主要な輸入超過品目であるが、輸入超過額がそれぞれ 7 億ドル及び 3.2 億ドル減少しており、輸入の減少という穀物等とは逆の方向から 2018 年の農水産物貿易赤字の縮小に大きく寄与した。

2) 穀物の輸出動向

次にロシアの穀物輸出の動向は第9表に示すとおりである。2012/13年度の輸出量が干ばつ等による不作のため低水準となった後、2013/14年度以降は、好調が続く穀物生産を反映して穀物輸出も拡大している。2017/18年度のロシアの穀物輸出は5,319万トンに達し、史上最高を記録した。輸出量の多い穀物は小麦（4,096万トン）、トウモロコシ（590万トン）、大麦（589万トン）であり、小麦が穀物総輸出量の77%を占めた。小麦の輸出量4,096万トンもまた史上最高である。

第9表 ロシアの穀物輸出

	2013/14年度		2014/15年度		2015/16年度	
	数量（万トン）	構成比（%）	数量	構成比	数量	構成比
穀物計	2,448	100.0	3,074	100.0	3,440	100.0
うち小麦	1,761	70.5	2,186	71.1	2,502	72.7
大麦	273	14.3	535	17.4	424	12.3
トウモロコシ	378	12.2	296	9.6	474	13.8
	2016/17年度		2017/18年度		2018/19年度 (2019年3月まで)	
	数量	構成比	数量	構成比	数量	構成比
穀物計	3,593	100.0	5,319	100.0	3,790	100.0
うち小麦	2,742	76.3	4,096	77.0	3,131	82.6
大麦	295	8.2	589	11.1	394	10.4
トウモロコシ	521	14.5	590	11.1	209	5.5

資料：ロシア連邦税関庁「通関統計データベース」から筆者作成。データは2019年5月26日アクセス。

注：期間は市場年度（各年7月～翌年6月）。2018/19年度の数値は2019年3月末までの値。

2018/19年度においては、2018年7月から2019年3月までの状況では、穀物全体として前年度同期を若干下回る3,790万トンの輸出が行われているが、品目別には、作柄があまり良くなかった大麦とトウモロコシの輸出量は、394万トン（前年度同期13%減）、209万トン（同48%減）と前年度同期を大きく下回る一方、小麦の輸出量は3,131万トン（同0.3%減）と前年度同期に近い水準となっており、前年度以上に輸出が小麦に集中している。

第10表 世界の主要小麦輸出国

（単位：万トン）

	2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019（未確定）	
	世界計	16,418	世界計	17,284	世界計	18,336	世界計	18,177	世界計	17,791
1位	EU	3,546	EU	3,469	米国	2,860	ロシア	4,142	ロシア	3,700
2位	カナダ	2,417	ロシア	2,554	ロシア	2,781	米国	2,452	米国	2,517
3位	米国	2,352	カナダ	2,211	EU	2,744	EU	2,329	カナダ	2,400
4位	ロシア	2,280	米国	2,117	豪州	2,264	カナダ	2,195	EU	2,400
5位	豪州	1,659	ウクライナ	1,743	カナダ	2,016	ウクライナ	1,778	ウクライナ	1,650

資料：USDA, PSD Online から筆者作成。データは2019年5月31日アクセス。

注1 期間は市場年度（各年7月～翌年6月）。

注2 ロシアの小麦輸出量の数値は、ロシア連邦税関庁による第9表の値とは若干相違している。

第10表はUSDAが公表している世界各国の小麦輸出力のデータで毎年度の上位5国をまとめたものだが、近年、小麦輸出国として世界で上位5位以内に入る主要輸出国の地位を維持し続けてきたロシアは、2017/18年度に遂に輸出量4,142万トン（第8表のロシアの

通関統計の数値とは若干相違している)で世界第1位の小麦輸出国となった。2018/19年度についても、USDAはロシアが37百万トンの小麦を輸出する世界最大の小麦輸出国になると予想している。

ロシアの小麦輸出の増加については、生産の拡大と表裏一体の現象と考えられるが、昨年度のレポートでも述べたように、これに大きく寄与していると考えられるのはルーブル安である。2017年以降原油価格の上昇にもかかわらず、ロシア財務省のドル買入政策などの効果もあってルーブル相場の上昇が抑えられてきたことは、小麦輸出の促進にも寄与していると評価できよう。

なお、後述するように、ロシアの小麦輸出については、輸出関税の制度を残しつつ税額をゼロとする措置が2016年9月から適用されている。

3) 畜産物・野菜の輸入代替の進捗

ロシアは、ウクライナ危機の関係で米国、EU等がロシアに課した経済制裁への対抗措置として、2014年8月以来これら諸国を対象に畜産物、水産物、野菜、果実等の農水産物の輸入禁止措置を適用してきた。この措置は数度にわたって延長され、現在も適用されている⁽¹⁴⁾。その一方でロシアは、この禁輸措置を契機として、以前から農業分野の重要課題であったこれら品目の国内生産促進・自給率向上を一層加速する政策を展開している。

第11表は、ロシア連邦統計庁が作成・公表している主要農産物の需給表を用いて、主な輸入禁止対象品目である食肉・肉製品、牛乳・乳製品、野菜について、消費量、生産量、輸入量及び自給率の推移をまとめたものである⁽¹⁵⁾。この表で2014年から2018年までの間におけるこれら農産物の輸入代替の進捗状況を確認しよう(野菜については2018年のデータが未公表)。

第11表 畜産物・野菜の輸入代替の進行

(単位は、数量：万トン、自給率：%)

		2014	2015	2016	2017	2018 暫定
食肉・肉製品	消費量	1,185	1,169	1,191	1,223	1,223
	生産量	903	952	985	1,032	1,057
	輸入量	195	136	125	110	80
	自給率	82.8	88.7	90.6	93.3	95.5
牛乳・乳製品	消費量	4,113	3,993	3,928	3,906	3,797
	生産量	3,000	2,989	2,979	3,019	3,064
	輸入量	916	792	754	713	569
	自給率	78.1	80.0	80.7	82.0	85.5
野菜	消費量	2,425	2,474	2,469	2,546	
	生産量	1,435	1,497	1,507	1,543	
	輸入量	293	264	232	267	
	自給率	84.2	86.9	88.3	87.5	

資料：ロシア連邦統計庁ウェブサイトから筆者作成。自給率は筆者計算。

注1) 自給率は我が国の食料需給表の方式で計算したもの。ロシア政府が公表している自給率は、計算方法が異なるものと思われ、数値が若干異なる。

注2) 野菜については2018年の値は未公表。また野菜で消費量と生産量・輸入量の差が大きいのは、在庫の値が大きいため。

食肉・肉製品については、消費量は物価・所得の変化に対応して 2015 年に落ち込んだものの、その後は増加傾向で推移している。これに対して生産量は増加する一方で輸入量は減少し、自給率は上昇しており、品目全体としては確かに輸入代替が進展している。ただし、食肉・肉製品の中でも、消費と生産が拡大したのは家禽肉と豚肉であり、これまでのところ牛肉はこの動きから外れてきた。

牛乳・乳製品については、消費量は 2013 年から 2018 年まで一貫して減少しており、その中で輸入量も一貫して減少してきた。生産量も 2014 年から 2016 年までは減少を続け、2017 年から増加に転じた。自給率は一貫して上昇してきたが、少なくとも 2016 年までは、それは輸入代替の進展というよりも、消費量減少の反射的效果であった。

野菜については、消費量は 2014 年から 2017 年まで一貫して増加しており、生産量も一貫して増加してきた。自給率は 2016 年まで向上を続けており、輸入代替が進行してきたと言えるが、2017 年にはそれまで減少を続けてきた輸入が増加したことに伴い、自給率が若干低下している。

以上のように、輸入代替については、3 品目ともまだ「問題なく十分に進展した」と言い切れる状況には至っていないが、いずれも自給率は既にかかなり向上し、これが最も上昇した食肉では、生産が拡大した家禽肉や豚肉で国内市場の飽和も取りざたされるようになってきた。こうした状況を反映して、ロシアの農政の重点がこれまでの輸入代替促進・自給率向上から輸出促進へとシフトしてきているのである。

（3）ロシアの大豆需給と貿易に関する考察

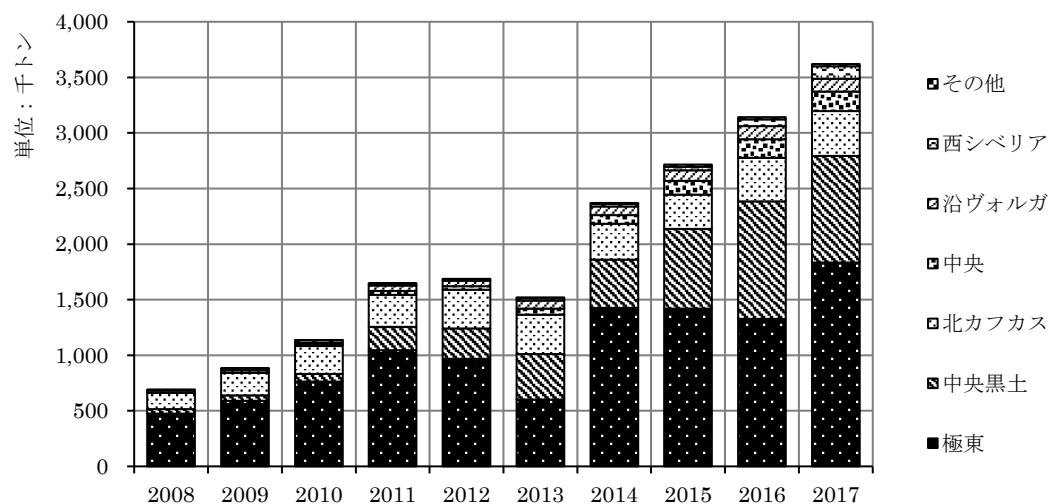
ロシアの農産物（水産物は含まない）の輸出額において、穀物（HS10 類）に次ぐ品目は動植物性油脂（HS15 類）であり、関連する油糧種子（HS12 類）や食品産業残留物（HS23 類：油糧種子の搾油粕がここに含まれる）の輸出額もかなり大きい。ロシアにおいては、油糧種子のうち最大の品目はヒマワリ種子であるが、近年大豆の生産が拡大しており、2018 年には 393 万トン（暫定値）で過去最高となっている。大豆は、日露間で進められている経済協力において重要な役割を担うことが期待されるロシア極東地域の主要農産物でもあるので、ロシアの大豆需給と貿易について考察した。

1) ロシアの大豆生産

直近 10 年間のロシアの大豆収穫量の推移を第 3 図にまとめた。ロシアの大豆総収穫量は、2008 年の 69 万トンから 2017 年の 362 万トンへと年を追って増加している⁽¹⁶⁾。

経済地区別に見ると、最大の産地は極東経済地区であり、大豆収穫量は 2008 年の 48 万トンから 184 万トンに増加している。他方、中央黒土経済地区の生産の拡大も顕著で、2008 年には 4 万トンとわずかだった収穫量が 2017 年には 96 万トンと急増している。ロシアの大豆生産において極東経済地区は依然として最大の産地であり続けているが、総収穫量に占めるシェアは、2008 年の 69%から 2017 年の 51%へと低下している。

なお、ロシアにおいては遺伝子組換作物の栽培は一般的に禁止されているため、収穫される大豆は原則として非遺伝子組換えである。



第3図 ロシアの経済地区別大豆収穫量

資料：ロシア連邦統計庁から筆者作成。

2) ロシアの大豆・同製品の貿易構造

次に、大豆 (HS1201) とその関連製品である大豆油 (HS1507) 及び大豆ミール (HS2304) について、ロシアの通関統計を使って 2017/18 年度 (ロシアの大豆の年度は 9 月～翌年 8 月) の品目別の貿易構造を分析した。第 12 表にはこれら 3 品目の輸入について、輸入の総量、主要輸入先国別輸入量、ロシアの主要輸入地域 (連邦構成主体) 別輸入量と取りまとめた。第 13 表にはこれら 3 品目の輸出について、第 12 表と同様の情報を取りまとめた。

最初に両表で輸出入の全体像を見てみよう。まず大豆は輸入 224 万トンに対し輸出 89 万トンで輸入超過となっている。一方、大豆油は輸入 2.6 万トンに対し輸出 57 万トン、大豆ミールは輸入 16 万トンに対し輸出 38 万トンで、いずれも輸出超過となっている。

次に、第 12 表で大豆、大豆油及び大豆ミールの輸入について見てみよう。特徴的なのは、輸入大豆についてはカーリーニングラード州を中心とした流れが構築されていることである。具体的には、パラグアイ、ブラジル、アルゼンチンといった南米諸国からバルト海沿岸のカーリーニングラード州に大豆を輸入し、同地で加工する流れである。カーリーニングラード州にはサドルージェストヴォ社のロシア最大の大豆搾油工場が立地しており、輸入大豆の加工はここで一手に行われていると考えられる。

ここで、カーリーニングラード州で輸入大豆から生産された大豆油と大豆ミールの行き先を考えてみよう。大豆を加工すると、重量でおおむね 2 割の大豆油と 8 割の大豆ミールが生産されるので⁽¹⁷⁾、約 220 万トンの輸入大豆からは約 40 万トンの大豆油と約 180 万トンの大豆ミールが生産される計算になる。これに対して大豆油の輸出量が 57 万トン、大豆ミ

ールの輸出量が38万トンであることを考えると（第13表参照），おそらく，輸入大豆から生産された大豆油は大半が再輸出される一方⁽¹⁸⁾，大豆ミールは多くが国内（特に欧露部の畜産業）で飼料として消費され，一部が季節的な需給の不均衡などを背景として輸出されているものとみられる。

第12表 ロシアの大豆・同製品輸入状況：輸出先国・ロシア輸入地域別（2017/18年度）

（単位：トン）

輸入先国			ロシア輸入地域		
大豆 (HS1201)	世界計	計	カリーニングラード州	ヴォロネジ州	モスクワ州
		2,236,773	2,234,478	623	501
	パラグアイ	計	カリーニングラード州		
		1,059,489	1,059,489		
	ブラジル	計	カリーニングラード州		
		1,024,146	1,024,146		
	アルゼンチン	計	カリーニングラード州		
		71,721	71,721		
大豆油 (HS1507)	世界計	計	カリーニングラード州	沿海地方	サンクトペテルブルグ市
		26,428	25,615	516	130
	ベラルーシ	計	カリーニングラード州	モスクワ市	
		25,621	25,615	7	
	韓国	計	沿海地方	ハバロフスク地方	
		631	514	117	
	オランダ	計	サンクトペテルブルグ市	モスクワ市	サマーラ州
		135	129	3	3
大豆ミール (HS2304)	世界計	計	カリーニングラード州	ベルゴロド州	モスクワ市
		160,966	97,614	29,729	16,436
	ベラルーシ	計	カリーニングラード州	ベルゴロド州	モスクワ州
		120,641	94,218	19,450	5,882
	ブラジル	計	ベルゴロド州	スタヴロポリ地方	モスクワ市
		17,381	10,231	2,942	2,550
	スペイン	計	モスクワ市	カリーニングラード州	
		15,851	12,456	3,396	

資料：ロシア連邦通関統計データベースから筆者作成。データは2019年2月5日アクセス。

注：輸入先国，ロシア輸入地域とも，原則として上位3位までを掲載した。

最後に，第13表で大豆の輸出について確認すると，ロシアの大豆輸出においては，アムール州を中心とする極東地域から中国への輸出が中心となっており，大豆の総輸出量89万トンのうち89%に当たる79万トンは中国へ輸出されている。

以上のように，ロシアの大豆及び同関係製品の貿易には，ロシア国内の東西（極東地域と欧露部）でかなり独立した大豆の需給構造が構築されているという特徴がある。大豆についてはロシア国内の東西間の商品の移動はあまり活発ではなく，国内需要が当然に輸出に優先される実態にはなっていないと見られる。その結果として，ロシアは国全体としては大豆の純輸入国だが，極東地域では大豆の輸出が活発に行われているのである。

現在，日露間では経済協力推進の一環として農業分野でも極東地域を中心として様々なプロジェクトが検討されているが，ロシア極東地域は，克服すべき課題も少なくないことが

指摘されているが⁽¹⁹⁾、我が国にとって非遺伝子非組換え大豆の供給源の一つとなりうる可能性を秘めていると言えよう。

第13表 ロシア大豆・同製品輸出状況：輸出先国・ロシア輸出地域別（2017/18年度）

(単位：トン)

	輸出先国		ロシア輸出地域		
		計	アムール州	沿海地方	ユダヤ自治州
大豆 (HS1201)	世界計	計	419,853	188,360	133,473
		892,272			
	中国	計	417,131	183,396	132,823
		794,235			
	ベラルーシ	計	61,454	1,000	99
		62,619			
	イラン	計	17,413		
		17,413			
大豆油 (HS1507)	世界計	計	473,440	33,374	19,002
		568,447			
	中国	計	135,822	33,369	11,510
		204,457			
	アルジェリア	計	181,465	4,000	
		185,465			
	キューバ	計	66,870		
		66,870			
大豆ミール (HS2304)	世界計	計	341,781	15,069	9,678
		380,641			
	オランダ	計	90,736		
		90,736			
	ポーランド	計	76,304	121	
		76,425			
	ドイツ	計	51,848		
		51,848			

資料：ロシア連邦通関統計データベースから筆者作成。データは2019年2月5日アクセス。

注：輸出先国・ロシア輸出地域とも、原則として上位3位までを掲載した。

4. ロシアの農業政策

(1) プーチンの第4期大統領就任と内閣の改造（農産物輸出促進の重要課題化）

プーチンは、2018年3月の大統領選挙において約77%の得票率を得て当選し⁽²⁰⁾、同年5月に第4期目となるロシア連邦大統領に就任した。2012年～18年の第3期に引き続いて2期連続の大統領就任である。今回の就任時の年齢が65歳で、6年の任期を全うすれば71歳となること、憲法上連続3選は禁じられていることなどから、大統領としてはおそらく最後の任期になるものと考えられている。

プーチン大統領は、2018年5月の大統領就任に当たり大統領令「2024年までのロシア連邦の国家目標と戦略的課題」を公表した⁽²¹⁾。この大統領令は、今後6年の任期中に取り組む課題と目標を示し、これを実現するためのプロジェクトの策定と実施を政府に指示し

たものであり、対象12分野⁽²²⁾の一つ「国際協力と輸出」の中に農業関連部門の生産物の輸出額を2024年に450億ドルとする目標が掲げられた⁽²³⁾。対象12分野については、それぞれ「国家プロジェクト」が策定され、その骨子は2019年2月に公表されている⁽²⁴⁾。

ロシア農政の主要課題は長らく輸入代替と自給率の向上だった。穀物輸出の拡大、畜産物等の自給率向上と一部品目での国内市場の飽和といった状況を踏まえて、2016年には「優先計画『農産複合体の生産物の輸出』」が定められ、2025年までに農業関連部門の生産物の輸出額を300億ドルに拡大するとの目標が掲げられており、この計画は2017年には後述する農業発展計画に統合されていたが⁽²⁵⁾、ルーブル安と食品輸入禁止措置の継続を背景として農産物輸出が当初計画を上回るペースで拡大している現状などを踏まえ、大統領のレベルで改めてこれを重要課題として取り上げ、目標値を大幅に引き上げたものと思われる。

今回のプーチン政権発足に際しては、メドヴェージェフ首相は留任したが、閣僚の多くが交代した。農業関係では、農業を含めて経済全般を所掌していたドヴォルコヴィッチ副首相が退任した。今政権では農業専門の副首相を設けることとなり、ゴルデーエフがその任に就いた。また連邦農業大臣にはトカチョフに代えてパトルシェフが就任した。農産物の輸出促進を重要課題とする今後の農政は、ゴルデーエフ副首相、パトルシェフ農相の二人が中心となって担うこととなる。

アレクセイ・ゴルデーエフ副首相は⁽²⁶⁾、1999年から2009年まで連邦政府の農業担当大臣を務め、その後はヴォロネジ州知事や中央連邦管区大統領全権代表を歴任した。現在のロシア農政の枠組みはゴルデーエフが大臣だった時期に形成されたと言ってよく、その農政における実績は各方面から高く評価されている。若いパトルシェフ大臣の後見的な意味も含めての就任かと思われる。

ドミトリー・パトルシェフ連邦農業大臣は⁽²⁷⁾、プーチン大統領の側近とされ連邦保安庁（FSB）の長官を長らく務めたニコライ・パトルシェフ安全保障会議書記の子息である。就任時の年齢は40歳と若い。前職は8年にわたりロシア農業銀行の頭取を務めており、農業企業の経営実態には詳しいと評されている⁽²⁸⁾。

（2）農業発展計画の改定（2025年までの延長）

ロシアの農業政策の基本的な枠組みは、農業発展法及び同法に基づく農業発展計画に定められている。昨年度のレポートにおいては、現行の農業発展計画は、2012年に策定され、2013年から2020年までの8年間を対象期間とした第二期計画であることを説明したが、第二期農業発展計画は、2020年の完了を待たずに2019年2月8日付けロシア連邦政令第98号によって2025年までを対象期間とする計画に改訂された。この途中改訂は、上述のとおり2018年から2024年を任期とする第4期プーチン政権が発足し、同期間を計画期間とする国家プロジェクトが推進されていることに対応したものと考えられる。改訂農業発展計画は、2013年から2025年を計画期間とし、そのうち2013年から2017年を第一段階、2018年から2025年を第二段階としている。以下では改訂後の農業発展計画の第二段

階（本稿においてはこれを「第三期農業発展計画」という）について概要を説明する。

第14表に第三期農業発展計画と第二期農業発展計画（2017年12月改訂）の五大目標と指標を対比した。2020年の目標値を比較すると、第三期農業発展計画の目標値は第二期農業発展計画の目標値の上位値を上回る（目標2のみ第二期目標の上位値をわずかに下回る）水準に設定されている。第二期農業発展計画を2017年12月に改訂した際に基準年とした2015年以降は想定以上の豊作が続き、特に第三期農業発展計画の基準年とされた2017年においては穀物等が史上最高の豊作だったこと等が反映されているとみられる。

第14表 第三期農業発展計画の五大目標及び指標の概要

	第三期（2018年2月決定）			第二期（2017年12月改訂）		
【目標1】農産複合体生産物に対する経済的・地域的なアクセスを考慮したロシア連邦の食料安全保障の確保	指標：実質農業生産額指数（単位：％）					
	目標値*注1		参考*注2 (1990年100)	目標値		参考*注2 (1990年100)
	2017年 (基準年)	100.0	102.6(実績)	2015年 (基準年)	100.0	95.0(実績)
	2020年	104.7	107.4	2020年	108.6－110.8	103.1－105.2
	2025年	116.3	119.3			
【目標2】農業の総付加価値額目標の達成	指標：農業の総付加価値額（単位：10億ルーブル）					
	目標値			目標値		
	2017年	3,694.7		2015年	3,200	
	2020年	4,046.6		2020年	3,890－4,050	
	2025年	5,774.3				
【目標3】農産複合体生産物の輸出増加目標の達成	指標：農産複合体生産物の輸出額指数（単位：％）					
	目標値		参考*注3 (億ドル)	目標値		参考*注4 (億ドル)
	2017年	100.0	216(実績)	2015年	100.0	162(実績)
	2020年	115.7	250	2020年	132－133.3	214－216
	2025年	210.6	455			
【目標4】農業部門の実質固定資本投資額増加目標の達成	指標：農業部門の実質固定資本投資額指数（％）					
	目標値		参考*注5 (10億ルーブル)	目標値		参考*注5 (10億ルーブル)
	2017年	100.0	346.8(実績)	2015年	100	304.7(実績)
	2020年	107.7	373.5	2020年	111.3－113.1	339.1－344.6
	2025年	121.8	422.4			
【目標5】農村住民の可処分所得増加目標の達成	指標：農村住民家族一人当たり可処分所得月額（ルーブル）					
	目標値			目標値		
	2017年	18,310		2015年	16,743	
	2020年	19,440		2020年	17,900－18,300	
	2025年	21,870				

資料：第三期及び第二期農業発展計画から筆者作成。

注1）農業発展計画の目標値は比較の観点から第二期計画の最終年2020年と第三期計画の最終年2025年の値のみを抜粋した。第三期の各年の目標値は次表参照。

注2）第三期及び第二期の目標1の「参考」は、実質農業生産額指数を筆者が基準年を1990年に統一して計算し直したものであり、各年の値が直接比較できる。

注3）第三期の目標3の「参考」の2017年と2025年の数値は、2024年の目標値208.3=450億ドル（国家プロジェクト「国際協力と輸出」の2024年目標値）として筆者が計算したもの。第三期第農業発展計画と国家プロジェクトの間で各年の目標値は整合している。

注4）第二期の目標3の「参考」に掲げた2015年値は、ロシア連邦税関庁「通関統計」によるHS01類から24類の総輸入金額であり、第三期の目標3の「参考」の数値とはベースに若干の相違がある模様。

注5）第三期及び第二期の目標4の「参考」の数値は筆者計算。まず2015年の名目固定資本投資額304.7（単位10億ルーブル、ロシア連邦農業省（2018）101頁図4.1の数値）を基準値として2017年の実質値346.8（10億ルーブル）を算出し（名目値を消費者物価指数で実質化）した上、それらに目標値の指数を乗じて2020年及び2025年の値を算出した。

第三期農業発展計画においては、第15表に示すように目標値の毎年の伸び率は、計画期間の後半により大きな伸び率を想定しつつも、おおむね毎年大きな変化のない水準に設定されているが、目標3の「農産複合体生産物の輸出額指数」については、2021年以降にとりわけ大きな伸び率を想定しており、その実現については今後注視していく必要があろう。

第15表 第三期農業発展計画五大目標の詳細

		2017 (基準年)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
目標1	目標値 (%)	100.0	101.3	102.8	104.7	106.5	109.0	111.4	113.8	116.3
	対前年伸び率 (%)		1.3	1.5	1.8	1.7	2.3	2.2	2.2	2.2
目標2	目標値 (10億ルーブル)	3,694.7	3,600.0	3,851.7	4,046.6	4,330.6	4,643.5	4,993.4	5,374.8	5,774.3
	対前年伸び率 (%)		▲ 2.6	7.0	5.1	7.0	7.2	7.5	7.6	7.4
目標3	目標値 (%)	100.0	106.5	111.1	115.7	129.6	157.4	189.8	208.3	210.6
	対前年伸び率 (%)		6.5	4.3	4.1	12.0	21.5	20.6	9.7	1.1
目標4	目標値 (%)	100.0	102.5	105.1	107.7	110.4	113.1	116.0	118.9	121.8
	対前年伸び率 (%)		2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.6	2.5	2.4
目標5	目標値 (ルーブル)	18,310	18,930	19,120	19,440	19,870	20,330	20,810	21,340	21,870
	対前年伸び率 (%)		3.4	1.0	1.7	2.2	2.3	2.4	2.5	2.5

資料：第三期農業発展計画から筆者作成。対前年伸び率は筆者計算。目標1～5は前表と対応している。

（3）2019年予算にみるロシアの農業政策の動き

2019年のロシアの農業予算（予算科目としては「農業・漁業」で水産関係の事項も含まれる）は「第三期農業発展計画」に対応する形で編成されている。この中から農業発展計画に係る部分を抜き出し、その内容を前年の2018年予算（二次補正後）と対比する形で第16表にまとめたので、同表に基づいてこの間のロシアの農業政策の変化を確認したい。

2019年当初予算を2018年予算（二次補正後）と比較すると、「農業・漁業」全体では706億ルーブル、「農業発展計画」では690億ルーブルの増額となっている。その内訳を「連邦プロジェクト」、「省庁プロジェクト」といった中項目（第16表で薄い網掛けをした項目）別に見ると、「連邦プロジェクト『農産複合体製品の輸出』」が381億ルーブル増と最も大きく増額されており、農産物の輸出促進を重視する姿勢が現れている。

「連邦プロジェクト『農産複合体製品の輸出』」に係る予算の内容を具体的に見ると顕著な特徴がある。当該予算項目の中で最も大きく増えているのは「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」の177億ルーブル、次いで「ロシア農業銀行の増資」150億ルーブルである。いずれも農業生産主体等に対する融資の充実に関連するものであり、純増（前年度は「農産複合体製品の輸出」に係る予算項目に含まれていなかった）である。

また、中項目（第16表の薄い網掛け項目）で「輸出促進」に次いで増加額が大きいのは「省庁プロジェクト『農産複合体における投資活動の促進』」の187億ルーブルである。当該予算項目の中で最も大きく増えているのは、やはり「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」であり、こちらは2018年予算でも343億ルーブル計上されていたが、2019年予算では731億ルーブルへと388億ルーブル増額されている。これに対し「農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助」や「施設整備に係る経費補助」（利子ではなく経

費本体の一部を助成するもの)の予算額が減少しており、中項目全体としては187億ルーブルの増となっている。

第16表 農業発展計画に係る予算の動き

(単位:百万ルーブル)

項目	2019 当初予算	2018 予算 二次補正後	増減額
農業・漁業	285,629	215,026	70,602
農業発展計画	277,644	208,667	68,977
下位計画「農産複合体分野の発展」	228,804	162,021	66,783
連邦プロジェクト「農民経営の支援システムの構築」	7,373	0	7,373
連邦プロジェクト「農産複合体産品の輸出」	38,697	558	38,139
農業目的地の土地改良	2,042	0	2,042
ロシア農業銀行の増資	15,000	0	15,000
利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助	17,734	0	17,734
その他	3,921	558	3,363
省庁プロジェクト「農産複合体の技術的近代化」	8,000	6,000	2,000
農業機械製造業者に対する補助金	8,000	2,000	6,000
省庁プロジェクト「農産複合体における投資活動の促進」	114,807	96,152	18,655
農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助	41,571	50,289	▲ 8,717
施設整備に係る経費補助	100	11,575	▲ 11,475
利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助	73,136	34,289	38,847
省庁プロジェクト「主要農産物の輸入代替の加速化」	59,927	59,311	616
耕種デカッブル支持補助金	11,342	11,342	0
酪農生産性向上補助金	7,964	7,964	0
統一地方補助金(農業商品生産者の短期融資利子支払に係る経費補助を含む)	40,621	40,005	616
下位計画「農産複合体の安定的発展の確保」	48,840	46,646	2,194
省庁等運営費(動植物検疫等を含む)	34,679	34,451	228
省庁特別計画「農村地域の安定的発展」	836	836	0
省庁特別計画「科学技術の確保」	89	89	0
省庁計画「土地改良の推進」	13,237	11,271	1,966

資料：2018-20年度予算法及び2019-21年度予算法から筆者作成。

注1) 下位計画及びそれ以下の項目は2019年予算(第三期農業発展計画)のものである。2018年予算(第二期農業発展計画)については、2019年予算に合わせて各項目を並べ替え、本来ない下位計画に相当する合計金額を便宜上計算の上記載している。下位計画やそれ以下の項目の名称は、原語の趣旨を踏まえ適宜簡略化している。

注2) 本表は、予算科目「農業・漁業」のうち「農業発展計画」だけを抜き出してまとめたものであり、「農業・漁業」には「農業発展計画」以外に、本表には掲載していないが水産関係の予算なども含まれている。

「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」が増加して、「農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助」が減少する背景には、ロシアの融資利子助成の仕組みの見直しという制度的な事情もある。従来の融資利子助成の仕組みは、農業生産主体等は金融機関から市中金利で融資を受け所定の金利を支払うが、金利支払の負担は連邦構成主体からの補填によって事後的に軽減される(連邦構成主体による補填の相当部分は連邦予算からの交付金が充てられる)というものであった。この仕組みによる新規の融資は2016年で終了しており、2017年以降の新規融資は新たな融資利子助成の仕組みの下で行われている。その仕組みは、農業生産主体等が金融機関から融資を受ける際に当初から軽減利息の適用を受けられるというものであり、これに伴う金融機関の利息収入の減少は連邦予算から直接

補填される。融資期間 1 年までの短期融資と融資期間 2 年以上の投資融資のいずれもこの制度の対象になる。

第 16 表においては、「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」が後者の新たな仕組みによる融資利子助成である。一方、2016 年までに従来の融資利子助成の仕組みの下で契約された融資についても、融資契約が存続している限り事後的な金利補填が必要になる。第 16 表の「農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助」は、投資融資について 2017 年以降も続く金利補填に対応するため、従来型の融資利子助成の仕組みを存続させたものである。他方、短期融資についても返済期限の延長などにより一部債務が残っている。これについても連邦構成主体が従来どおり利子助成を行うが、その経費の相当部分は「統一地方補助金」に含まれた形で連邦予算から補填される。

とはいえ、2019 年予算における「農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助」の減少が 87 億ルーブルなのに対し、「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」の増加は合計 565 億ルーブルであるから、「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」については、制度の転換に伴うものを超えて増額が著しい⁽²⁹⁾。

中項目「連邦プロジェクト『農産複合体製品の輸出』」と「省庁プロジェクト『農産複合体における投資活動の促進』」の増加額を合計すると 568 億ルーブルとなり、「農業発展計画」全体の増加額 690 億ルーブルの 8 割以上を占めるが、そのほとんどは「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」や、今後の融資体制の充実を図るための「ロシア農業銀行の増資」といった、農産物の生産・加工部門に対する融資の拡充を目的とした項目が占めている。ロシア農政において農産物輸出促進が重要課題になったとは言っても、前提となるのは農産物生産の一層の拡大であり、具体的な施策のレベルにおいては融資を中心とした生産振興施策の拡充がこれまで以上に進められているのである。

（４）2018/19 年度のロシアの穀物を巡る政策動向

2018/19 年度（2018 年 7 月～2019 年 6 月）においては、穀物の収穫量は史上最高だった前年度を下回った。品目別に見ると、小麦に比べ大麦やトウモロコシの収穫があまり良くなかったため、穀物輸出は小麦に集中しており、在庫水準の低下と相まって、ロシア国内の小麦価格は前年度より相当高い水準で推移している。こうした状況の下で、穀物の需給・輸出に関連して次のような措置が採られており、輸出関税などの穀物輸出制限を原則として回避しつつ、国内における穀物、特に小麦の需給・価格の安定を図るため各種の措置が講じられている状況が見て取れる。

① 小麦輸出関税を無税とする措置の延長

小麦の輸出については、輸出関税の仕組みを残しつつ関税額を当面ゼロとする措置が 2016 年 9 月 23 日から適用されてきた。この措置の適用期限は当初 2018 年 6 月 30 日とされていたが、2018 年 6 月 27 日に 2019 年 6 月 30 日までの 1 年延長が決定され、2019 年

6月29日にはさらに2021年6月30日まで2年間延長することが決定されている⁽³⁰⁾。

② 穀物輸出業者と連邦農業省との定期的な会合の継続

ロシア連邦農業省は、2018年8月以降おおむね毎月1回の頻度で主要穀物輸出業者との会合を開催している。この会合では、穀物輸出業者から穀物輸出量の見通しが提出されており、連邦農業省は、こうした情報も踏まえて穀物の輸出見通しを立てるとともに、会合を通じて、穀物輸出が過度に進みすぎているか、国内需給上問題が起きる可能性はないか、輸出業者による穀物輸出の進捗状況を注視しているとみられる⁽³¹⁾。

③ 穀物の政府介入在庫の売却処分の実施

国内の穀物価格上昇に対応して穀物需給の緩和を図るため、小麦、ライ麦及び飼料用大麦を対象として計150万トンの政府介入在庫の売却処分を行うことが決定され、2018年10月11日から開始された。売却はモスクワ証券取引所傘下の全国商品取引所で行われ、2018年10月から2019年3月までの間に計116.5万トン、うち小麦99.5万トン、ライ麦6.9万トン、大麦10.1万トンが売却されている⁽³²⁾。

5. おわりに

2018年のロシアの穀物生産は、過去最高だった2017年には及ばなかったものの1億トンを上回った。ロシアの穀物収穫量が1億トンを超えるのは2014年以降5年連続となる。2018年の小麦の収穫量は、2017年及び2016年に次いで過去第3位と豊作で、USDAは2017/18年度に続いて2018/19年度にもロシアが世界第1位の小麦輸出国になると見込んでいる。1980年代にはソ連が世界最大の穀物輸入国だったことを考えると、その変化は著しい。

小麦を中心とした穀物輸出の拡大と、畜産物等の輸入の減少の進展（その背景にはルーブル安と食品輸入禁止措置の継続がある）により、貿易収支の観点からは農水産物貿易の赤字が顕著に縮小しており、食料安全保障の観点からは、輸入依存が問題とされてきた畜産物や野菜などの輸入代替・自給率向上が達成に近づいている。

2018年5月に発足した第4期プーチン政権は、2024年までの6年間が任期となるが、こうした状況を背景として農産物の輸出拡大を目標として掲げており、農政を担当するゴルデーエフ副首相、パトルシェフ農相にとってはその達成が重要課題となっている。ロシアが今後着実に農産物輸出を増やしていけるかどうか、そこに日本がどのように関わってくるかが注目される。農産物輸出額の増加目標や農産物輸出促進関係の予算に示される「投資促進→生産拡大→輸出拡大」という路線がそのとおり実現されるかどうか、今後の具体的な進展を注視していく必要がある。

ロシアの穀物輸出を巡っては、最近でも報道などで折に触れて輸出制限の発動が取りざたされる。しかし連年の豊作や、農産物輸出促進という政策の方向性から考えれば、穀物輸

出制限発動の可能性は、以前にも増して低くなっているし、万一発動される場合にも内容は極力抑制的なものになると推察されるので、ロシアの穀物輸出制限発動を過度に心配するには及ばないと筆者は考える。一方で、ロシアにおいては主食であるパンの量・価格両面での安定供給が内政上の重要課題であり、万一危機的な状況が生じた場合には輸出よりも国内供給が優先されるという基本の部分は今も変わっていないと考えるべきであり、そのことも頭の片隅に置きながら、穀物の作柄や収穫状況、輸出動向などに変化はないか、今後も丹念に情報を追っていきたいと考えている。

注(1) 本節の作成に当たっては、金野（2019）、同（2018a）、同（2018b）及び同（2018c）並びに田畑（2018）及び同（2019）を参照した。

(2) 2016年のロシアの経済成長率の値は、昨年度のレポートに用いた2018年2月1日現在のデータでは-0.2%だったが、今年度のレポートに用いた2019年4月2日現在のデータでは+0.3%とされている。

(3) プラス成長が続いた2016年第4四半期から2018年第4四半期までの9四半期のうち、GDP成長率に対する寄与度の順位を見ると、家計消費が1位4四半期、2位3四半期だったのに対し、輸出は1位4四半期、2位2四半期で、両項目がこの時期のプラス成長の二大要因となっていた。

(4) 金野（2019）2頁。

(5) 金野（2019）2頁。

(6) 金野（2018c）24頁によれば、追加石油ガス収入による外貨買入れの概要は以下のとおりである。まず「追加石油ガス収入」とは、基礎原油価格（2017年を40ドル/バレルとし、翌年以降、年率2.0%を乗じた価格。2018年は40.8ドル/バレル）から計算される石油ガス関連税収を、実際の石油ガス関連税収が上回った場合の差額分である。追加ガス収入による外貨買入れは、ロシア連邦財務省がロシア連邦中央銀行に委託する形で、市中で実施される。実際の買入れは2017年2月から開始され、2018年9月末から一旦停止された。買入金額は、2017年には合計142億ドル、2018年（8月まで）には353億ドルに達している。なお田畑（2019）15頁によれば、追加石油ガス収入による外貨買入れは2019年1月から再開されている。

(7) 金野（2019）6頁。

(8) ロシア連邦経済発展省、ロシア連邦中央銀行とも、予測の「基本シナリオ」の数値である。

(9) ロシアの予算は、3年分をあらかじめ計画し、これを毎年更新していく仕組みを採っている。

(10) ロシアの統計値には、2014年以降ロシアが併合したクリミア（連邦構成主体としてはクリミア共和国及びセヴァストポリ市）の値が含まれており、本稿でロシア連邦全体の数値を示す場合も、2014年以降は特に示す場合を除きクリミアの値を含んでいる。また、ロシアの農業分野の統計は、毎年の統計が標本調査で行われ、2006年と2016年に実施された全ロシア農業センサスが悉皆調査で行われているが、ロシア連邦統計庁は2016年センサスの結果が2018年にまとまったことを受けて、2018年に2007年から2017年までの既往の統計値を遡及的に改訂した。このため本稿でも2007年から2017年までの数値は2016年センサスを踏まえた遡及改定値に差し替えており、昨年度までのレポートとは若干相違する値となっている。

(11) 馬鈴薯や野菜については、2016年センサス結果を踏まえた統計値の遡及改訂によって数値が大きく減少している。これらの作物は、収穫量に占める住民経営のシェアが高いが、住民経営は一経営体の規模が小さく、経営体数は膨大であるため、推計には限界があり、その見直しによる値の変化が大きくなったと考えられる。

(12) 第6表関係では、2014年から18年の増加率は万トン未満を四捨五入する前の生産量から計算した。第7表関係でも同様。

(13) クリスティコヴァ（2018）。記事の内容は、直接的には2018年における家禽羽数の減少ではなく、同年における家禽肉生産量増加の鈍化の理由について述べたものである。

(14) 当該農水産物輸入禁止措置については、2019年6月25日付けロシア連邦政令第806号により、2020年12月31日まで延長することが決定されている。

(15) 需給表の生産量や輸入量の値は、特に畜産物の場合、様々な形態の製品の数値を所定の方法に従って換算し、一本化して集計しているので、個別品目の生産量や輸入量の合計値とは数値が一致しない。また、第11表の自給率は我が国の食料需給表の方式（FAOのFood Balance Sheetに準拠）で筆者が計算したものであり、ロシア政府が公表している「総供給量に占める国産割合」とは若干数値が異なる。

(16) 執筆時点では2018年の連邦構成主体別の収穫量の数値がまだ入手できなかったため、第3図では2017年までのデータを用いた。

(17) USDA, PSD Onlineにおいては、大豆から取られるミールと油の割合は、それぞれ78%、19%とされている。

(18) ロシアはヒマワリ油の大生産国・輸出国であり、国内で消費される食用油も主としてヒマワリ油であることから、大豆については国内需要に限られており、多くが輸出に回されていると推測される。

(19) 新潟大学においては、平成26年度からロシア極東地域で栽培される非遺伝子組換え大豆の食用用途への可能性について調査研究を行っており、ロシア極東地域産大豆には、品質面やIPハンドリング（非遺伝子組換え大豆であることを担保するための分別管理）の面で問題が残ることが指摘されている（新潟大学（2018））。

(20) 得票率は、北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターウェブサイト「中東欧・ソ連諸国の選挙データ」による。

(21) Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 “О национальных целях и

- стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года” 2018年5月7日付けロシア連邦大統領令第204号「2024年までのロシア連邦の国家目標と戦略的課題について」。本稿では必要に応じて「2018年5月大統領令」と略称する。
- (22) 2018年5月大統領令に定める対象12分野は、1. 人口、2. 保健、3. 教育、4. 住宅・都市環境、5. 環境、6. 安全で良質な自動車道路、7. 労働生産性と雇用の確保、8. 科学、9. デジタル経済、10. 文化、11. 中小企業と個人起業の支援、12. 国際協力と輸出である（左記12分野の順序は2018年5月大統領令の2. に示されたとおりであり、番号は筆者が便宜上付した）。
- (23) 2018年5月大統領令の14. a) においては、「国際協力と輸出」分野の国家プロジェクトに盛り込まれなければならない2024年の目標として「非原料・非エネルギー品目としては2,500億ドル、そのうち機械製造業の生産物では500億ドル、農産複合体の生産物では450億ドルの年間輸出金額の達成」を掲げている。なお、本文中では2024年に年間輸出額450億ドルの目標を達成すべき対象を「農業関連部門の生産物」と記述したが、正確には「農産複合体の生産物」（ロシア語では *продукции агропромышленного комплекса*）である。「農産複合体」とは、本来の厳密な意味では、農業に加えてその上流の農業資機材生産業や下流の農産物流通加工業を含めて一体的なものとしてとらえる概念だが、大統領令ではその範囲は具体的に示されていない。ただし、2019年2月に公表された国家プロジェクト「国際協力と輸出」の骨子（паспорт）においては、「農産複合体の生産物」の輸出額を2024年に450億ドルとする目標とともに、その出発点となる2017年末時点の基準値として216億ドルという数値が示されており、この値は2017年の農水産物（HS1類～24類）の総輸出額207億ドルに近い。同年の肥料（HS31類）の輸出額が72億ドルであることを考えると、「農産複合体の生産物」といっても、例えば肥料などは含まず、おおむね農水産物（HS01類～24類）に近いものと理解してよいと思われる。
- (24) Паспорт национального проекта (программа) “Международная кооперация и экспорт,” утвержден президентом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018г. № 16). 国家プロジェクト（プログラム）「国際協力と輸出」骨子（戦略的発展と国家プロジェクトに関する大統領諮問会議幹事会承認。2018年12月24日議事録第16号）。2019年2月11日ロシア連邦政府（首相府）ウェブサイト掲載。[<http://government.ru/info/35564/>]
- (25) 優先計画「農産複合体の生産物の輸出」は、その骨子が2016年11月に承認・公表されており、農産複合体の生産物の輸出額目標としては2025年に300億ドルとの数値が掲げられた。この計画は、2017年3月に農業発展法に基づく農業発展計画に統合され、そこでは農産複合体の生産物の輸出額を2020年に214億ドルにするとの目標が示された。2016年11月の優先計画においても2020年時点の輸出額は214億ドルとされていたので、2017年3月の農業発展計画への統合に際しては、農産複合体の生産物の輸出額目標に変更はなかったようである。
- (26) ゴルデーエフ連邦副首相の略歴は以下のとおり。アレクセイ・ヴァシリエヴィッチ・ゴルデーエフ。1955年2月28日ドイツ民主共和国（当時）フランクフルト・アン・デア・オーデル生まれ。1978年モスクワ鉄道輸送技術大学（現ロシア連邦運輸大学）卒業、専攻は鉄道・道路建設。1992年原料・技術供給経済組織研究所にて経済学博士候補。2000年全ロシア農業経済・労働・管理研究所にて経済学博士、博士論文の題目は「ロシアにおける食料の確保（課題とその解決のメカニズム）」。
- 1999年～2000年ロシア連邦農業食料大臣、2000年～2004年ロシア連邦副首相兼農業大臣、2004年～2009年ロシア連邦農業大臣。2009年～2017年ヴォロネジ州知事。2017年中央連邦管区大統領全権代表。2018年5月18日ロシア連邦副首相に任命（タス通信（2018a））。副首相としての担当は、農業及び関連産業、漁業、林業及び関連産業、環境保護（ロシア連邦政府（首相府）ウェブサイト）。
- (27) パトルシェフ連邦農業大臣の略歴は以下のとおり。ドミトリー・ニコラエヴィッチ・パトルシェフ。1977年10月13日レニングラード（現サンクトペテルブルグ）生まれ。1999年国立管理大学卒業、専攻は経営学。1999年～2002年ロシア連邦運輸省勤務。2002年～2004年ロシア連邦外務省外交アカデミーにて世界経済を専攻。2004年対外貿易銀行（現VTB銀行）入行、2007年から同行上級副頭取。2010年～2018年ロシア農業銀行頭取。2018年5月18日ロシア連邦農業大臣に任命（ロシア連邦農業省ウェブサイト）。2003年国立サンクトペテルブルグ大学にて経済学博士候補。2008年同大学にて経済学博士、博士論文の題目は「産業政策の形成と実行における国家的・市場的調整者」（タス通信（2018b））。
- (28) ディトロフスカヤ・クリスティコヴァ（2018）。
- (29) 統一地方補助金に含まれている「農業商品生産者の短期融資利子支払に係る経費補助」の減少分が「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」に回されていることも考えられるが、ロシア連邦農業省（2018）106頁によれば、2017年の統一地方補助金に係る連邦予算からの支出額のうち「農業商品生産者の短期融資利子支払に係る経費補助」に充てられたのは93億ルーブルとのことであり、「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」の増加額565億ルーブルに比べて小さい。
- (30) ロシアの小麦輸出については、税額を「課税価格の50%－6,500ルーブル/トン。ただし10ルーブル/トンを下回らない。」とする輸出関税の制度が設けられている。これは、ルーブル換算した小麦の輸出価格が13,000ルーブル/トン（仮にこれを「境界輸出価格」という）を下回っている場合は、輸出関税は10ルーブル/トンという軽微な額を形式的に課すだけだが、輸出価格が境界輸出価格を上回ると、上回った金額の半分が輸出関税として徴収され、輸出制限として徐々に実効性を強めていくという仕組みである。この小麦輸出関税の税額をゼロとする措置は、2016年9月26日付けロシア連邦政令第966号によって創設（適用開始は同月23日に遡及）され、当初は2018年6月30日まで適用するものとされていたが、2018年6月27日付けロシア連邦政令第737号により、適用期間を2019年6月30日まで1年間延長することが決定された。さらに、2019年6月29日付けロシア連邦政令第830号により、当該無税措置を2021年6月30日まで2年間延長することが決定されている。
- (31) ディトロフスカヤ（2019）。
- (32) 全国商品取引所ウェブサイトの「2018年における介入ファンドの穀物の売却」のページ所掲の情報による。

[参考・引用文献]

【日本語文献】

- 金野雄五（2018a）「米国の対露追加制裁とその影響－懸念されるアルミニウム輸出の減少と利上げの遅れ」『みずほインサイト 欧州』2018 年 6 月 15 日号，みずほ総合研究所。
- 金野雄五（2018b）「ロシア～低成長が続く見通し～」『みずほ新興国クォータリー』2018 年 9 月号，23-24 頁，みずほ総合研究所。
- 金野雄五（2018c）「ロシア～低成長が続く見通し～」『みずほ新興国クォータリー』2018 年 12 月号，23-24 頁，みずほ総合研究所。
- 金野雄五（2019）「プーチン再選後のロシア経済－注目される『世界 5 位以内の経済大国化』の行方」『みずほインサイト 欧州』2019 年 2 月 20 日号，みずほ総合研究所。
- 田畑伸一郎（2018）「低成長に留まるロシア経済－2017 年マクロ実績の分析－」『ロシア NIS 調査月報』2018 年 5 月号 1－21 頁，ロシア NIS 貿易会。
- 田畑伸一郎（2019）「ロシア経済に生じた異変－2018 年マクロ実績の分析－」『ロシア NIS 調査月報』2019 年 5 月号 4－27 頁，ロシア NIS 貿易会。
- 長友謙治（2017）「ロシアの穀物輸出国としての発展可能性と制約要因」北海道大学大学院文学研究科歴史地域文化学専攻博士論文 [http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/index.jsp]。
- 長友謙治（2018a）「第 4 章 ロシアー世界最大の小麦輸出国へー」『平成 28 年度カンントリーレポート』，農林水産政策研究所。
- 長友謙治（2018b）「ロシアの穀物生産・輸出の動向－小麦を中心として」『製粉振興』2019 年 1 月号（No.598），25-32 ページ，一般社団法人製粉振興会。
- 新潟大学（2018）「ロシア極東における新潟大学の取組みと課題」『第 7 回ロシア極東等農林水産業プラットフォーム会合』（平成 30 年 12 月 6 日開催）資料 8，農林水産省ウェブサイト。
[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/haifu_7nd.html]
- 北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターウェブサイト「中東欧・旧ソ連諸国の選挙データ」[http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/election_europe/ru/r_507.html]

【英語文献】

- USEIA (US Energy Information Agency), Cushing, OK Crude Oil Future Contract 1 (Dollars per Barrel)
[http://tonto.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RCLC1&f=D]
- USDA, PSD Online, Custom Query.
[https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery]

【ロシア語文献】

- （ロシア文字アルファベット順とし，日本語訳を付記した。本文中では，「日本語訳の著者名と刊行年」又は項目末尾に示す『』内の略称で引用した。）
- Дятровская Е. (2018), Путин поручил нарастить агроэкспорт до \$45 миллиардов, *Агроинвестор*, 7. 5. 2018.
[https://www.agroinvestor.ru/archive/news/29793-putin-poruchil-narastit-agroeksport-do-45-milliardov/]
- （ディトロフスカヤ（2018）「プーチンは農業輸出を 450 億ドルに増やすことを命じた」『アグロインヴェストル』（ウェブサイト），2018 年 5 月 7 日。）
- Дятровская Е. (2019), «Ведомости»: введены негласные квоты на экспорт зерна -Минсельхоз и Россельхознадзор опровергают информацию, *Агроинвестор*, 27. 2. 2019.

- [<https://www.agroinvestor.ru/markets/news/31300-vvedeny-neglasnye-kvoty-na-eksport-zerna/>]
(ディトロフスカヤ (2019) 「『ヴェドモスチ』が穀物輸出に非公表のクォータが導入されたと報じる—農業省や動植物衛生監督庁は反論—」『アグロインヴェストル』(ウェブサイト), 2019年2月27日。)
- Дятровская Е., Кулистикова Т. (2018), Дмитрий Патрушев возглавил Минсельхоз, *Агроинвестор*, 18. 5. 2018.
[<https://www.agroinvestor.ru/archive/news/29847-dmitriy-patrushev-vozglavit-minselkhoz/>]
(ディトロフスカヤ・クリスティコヴァ (2018) 「ドミトリー・パトルシェフが連邦農業省を率いる」『アグロインヴェストル』(ウェブサイト), 2018年5月18日。)
- ЕМИСС: Единая межведомственная информационно-статистическая система.
[<http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>] (省庁間情報統計システム) 『ЕМИСС』
- Кулистикова Т. (2018), Промышленное производство птицы продолжает снижаться, *Агроинвестор*, 17. 12. 2018.
[<https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/30953-promyshlennoe-proizvodstvo-ptitsy-prodolzhaet-snizhatsya/>]
(クリスティコヴァ (2018) 「企業的家禽生産の減少が続く」『アグロインヴェストル』(ウェブサイト), 2018年12月17日。)
- Минсельхоз (Министерство сельского хозяйства РФ), Официальный сайт. [<http://mcx.ru/>] 『ロシア連邦農業省ウェブサイト』
- Минсельхоз (2018), Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2017 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» 2013, 2014, 2015. (ロシア連邦農業省 (2018) 「2013-2020年における農業の発展並びに農産物, 農産原料及び食品の市場の規制に関する国家計画実施の進捗及び結果に関する国家報告 2017年版」。)
- Минэкономразвития (Министерство экономического развития РФ) (2018), Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.
[<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/201801101>]
(ロシア連邦経済発展省 (2018) 「2024年までの期間におけるロシア連邦の経済社会発展見通し」。)
- Минфин (Министерство финансов РФ) (2018), Бюджет для граждан к федеральному закону о федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.
(ロシア連邦財務省 (2018) 「市民のための予算 2019-2021年度版」。)
- Национальная товарная биржа, Реализация зерна из интервенционного фонда 2018 г.
[<http://www.ntb.moex.com/ru/investment/Realization2018>]
(全国商品取引所ウェブサイト「2018年における介入フォンドの穀物の売却」。)
- Правительство России, Официальный сайт. Распределение обязанностей между заместителями Председателя Правительства. [<http://government.ru/gov/responsibilities/#317>]
(ロシア連邦政府(首相府)ウェブサイト「副首相の職務分担」。)
- Росстат (Федеральная служба государственной статистики), Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики. [<http://www.gks.ru/>] 『ロシア連邦統計庁ウェブサイト』
- Росстат, Российский Статистический Ежегодник. 『ロシア連邦統計庁「ロシア連邦統計年鑑」』
- Росстат (2019), Производство продукции животноводства и численность скота в хозяйствах всех категорий за январь-декабрь 2018 года. (ロシア連邦統計庁 (2019) 「全類型の農業生産主体における 2018年1月-12月の畜産物生産と家畜頭数」。)
- ТАСС (2018a), Биография Алексея Гордеева, *ТАСС*, 18. 05. 2018. [<https://tass.ru/info/5213118>] (タス通信 (2018a) 「アレクセイ・ゴルデーエフ経歴」『タス通信ウェブサイト』, 2018年5月18日。)
- ТАСС (2018b), Биография Дмитрия Патрушева, *ТАСС*, 18. 05. 2018. [<https://tass.ru/info/5213120>] (タス通信 (2018b) 「ドミトリー・パトルシェフ経歴」『タス通信ウェブサイト』, 2018年5月18日。)

Центральный Банк Российской Федерации, Официальный сайт. [<https://www.cbr.ru/>] 『ロシア連邦中央銀行ウェブサイト』

Центральный Банк Российской Федерации (2018), *Доклад о денежно-кредитной политике*, № 4, декабрь 2018.
(ロシア連邦中央銀行 (2018) 『通貨・金融政策報告』第4号, 2018年12月。)

Федеральное казначейство РФ, Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год.
[<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>]『ロシア連邦出納庁「2017年度連邦決算」』

Федеральная таможенная служба РФ, База данных таможенной статистики внешней торговли.

[<http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:2:672649820124882::NO>] 『ロシア連邦税関庁「通関統計データベース」』

Федеральная таможенная служба РФ, Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации. 『ロシア連邦税関庁「通関統計」』

第8章補論 ロシアの「デカップル所得支持」を巡る状況

長友 謙治

1. ロシアの「デカップル所得支持」の導入経緯

ロシアは2012年8月にWTOに加盟した。WTO加盟合意の中で、農業補助金については、2012年から2018年にかけて、助成合計総量の年次譲許約束水準（譲許AMS）を90億ドルから44億ドルまで引き下げていくことを約束している。

WTO加盟前、ロシアでは農業生産主体が生産財を購入する経費の一部を助成する施策がいくつかの分野で講じられており、典型が無機肥料等購入費補填だった。無機肥料等購入費補填は、農業生産主体による無機肥料や農薬の購入経費の一部を、連邦及び連邦構成主体政府の財政支出で補填する施策であり、1990年代から始まり2012年まで実施された。

ロシアがWTOに加盟すると、無機肥料等購入費補填のような農業生産コストの直接的な補填は、貿易歪曲効果を持つ「黄色の補助金」として削減対象となった。このため、加盟翌年の2013年から、農業生産との直接的なリンクを切り離し、削減対象とならない「緑の補助金」化するため、他の同様の補助金とあわせて、耕地1haにつき土地の肥沃度等を勘案して所定額を支払う形の「耕種農業分野の農業商品生産者に対するデカップル支持」^①（以下「耕種デカップル支持」という）が導入された。

本制度は、当初は耕種農業全般を対象にしていたが、2016年から種馬鈴薯及び露地野菜の生産を個別対象分野として分離し、「種馬鈴薯及び露地野菜の生産発展に係る分野の農業商品生産者に対するデカップル支持」^②が導入された。この個別分野を対象とするデカップル支持については、対象分野として2017年に野菜、トウモロコシ、ヒマワリ及びテンサイの種子生産、2018年に長繊維亜麻及び工芸用大麻の生産が追加されている。以下、2016年に追加された分野別のデカップル支持を「種子・野菜デカップル支持」、それ以外を「狭義の耕種デカップル支持」といい、両者を含む全体を「（広義の）耕種デカップル支持」ということにする。

本稿においては、ロシアのデカップル所得支持について、まずWTOやOECDにおいて把握されている情報を確認し、次いでロシア側の資料に基づいた検討を行う。具体的には、ロシアの「耕種デカップル支持」においては、支払いと生産とのデカップルをどのような形で確保しようとしているのか、ロシアの法令に基づいて考察するとともに、ロシアの農業政策における「耕種デカップル支持」の位置づけの変化を、ロシア連邦の決算資料などに基づいて把握する。

2. ロシアの WTO 補助金通報と「デカップル所得支持」の位置づけ

ロシアの WTO 補助金通報（本稿執筆当時最新の情報は 2018 年 5 月に通報された 2016 年のもの）に基づき、ロシアの農業補助金の全体像と、そのうちの「デカップル所得支持」の金額の推移を第 1 表に整理した。

これによると、2016 年においては、削減対象となる現行 AMS の額は、WTO 加盟時に合意された譲許 AMS の 63 億ドルに対して、わずか 52 百万ドルにとどまっている。この金額は品目特定 AMS の額と一致している。品目非特定 AMS は 2,359 百万ドルに上るが、農業生産金額（同 823 億ドル）の 2.9%にとどまり、デミニミスの基準（5%）を下回るため、通報不要として扱われている。緑の補助金は総額 1,848 百万ドルに上り、そのうちデカップル所得支持は 485 百万ドルで 26.2%を占める。緑の補助金の総額に占めるデカップル所得支持の割合は、2013 年 40.8%、2014 年 31.4%、2015 年 25.1%と減少し、2016 年に若干増加している。

第 1 表 ロシアの WTO 補助金通報抜粋

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2014/16 年 変化率(%)
ドルベース(単位:百万ドル)						
助成合計総量の年次譲許約束水準（譲許 AMS : Total AMS commitment level）	9,000	9,000	8,100	7,200	6,300	▲ 22.2
現行助成合計総量（現行 AMS: Current Total AMS）	5,800	65	53	50	52	▲ 1.2
品目特定 AMS	81	65	53	50	52	▲ 1.2
品目非特定 AMS	5,718	5,454	3,881	2,554	2,359	▲ 39.2
緑の補助金	1,730	2,923	2,884	2,041	1,848	▲ 35.9
うちデカップル所得支持	0	1,192	907	513	485	▲ 46.5
緑の補助金のうちデカップル所得支持の割合（%）	—	40.8	31.4	25.1	26.2	▲ 5.2
ルーブルベース（単位：百万ルーブル）						
譲許 AMS	279,630	286,380	307,557	436,752	421,470	37.0
現行 AMS	180,193	2,077	1,998	3,018	3,477	74.1
品目特定 AMS	2,525	2,077	1,998	3,018	3,477	74.1
品目非特定 AMS	177,668	173,562	147,358	154,921	157,830	7.1
緑の補助金	53,762	93,013	109,506	123,823	123,618	12.9
うちデカップル所得支持	0	37,934	34,436	31,098	32,438	▲ 5.8

資料：下記のロシアによる WTO 通報文書（Notification）から筆者作成。文書はいずれも WTO ウェブサイトにアップロードされている。

2012 年: G/AG/N/RUS/5/Rev.1 (29 Jan. 2016), 2013 年: G/AG/N/RUS/9 (27 May 2015), 2014 年: G/AG/N/RUS/13 (28 Apr. 2016), 2015 年: G/AG/N/RUS/11 (7 Feb. 2017), 2016 年: G/AG/N/RUS/21 (22 May 2018)

注. 数値は、連邦と地方の支持の合計額。ドルベースからルーブルベースへの換算は、上記 WTO 通報所掲のレート（2012 年 1 ドル＝31.07 ルーブル、2013 年 31.82 ルーブル、2014 年 37.97 ルーブル、2015 年 60.66 ルーブル、2016 年 66.90 ルーブル）による筆者計算。

ロシアの農業補助金は、ドルベースで見ると第 1 表のいずれの項目も 2014 年以降減少している。2014 年に対する 2016 年の減少率を見ると、品目非特定 AMS が▲39.2%、緑の補助金が▲35.9%、デカップル所得支持が▲46.5%と大幅な減少を示している。これは、2014 年 10 月頃から急激に進行したルーブルの対ドルレートの下落によるところが大きい。ロシ

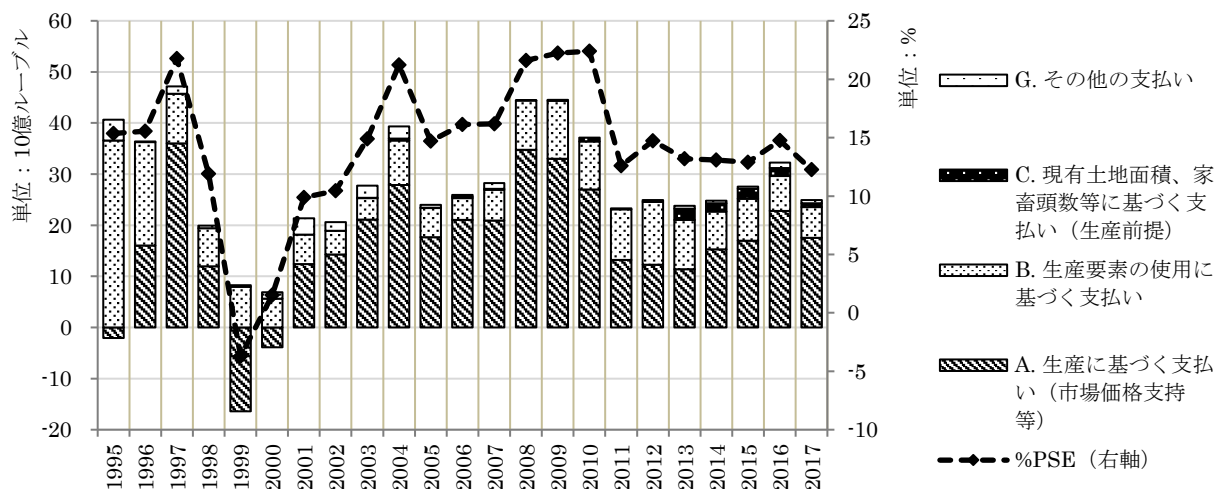
アのWTO通報によれば、ルーブルの対ドルレートは、2014年の1ドル37.97ルーブルに対し、2015年60.66ルーブル、2016年66.90ルーブルとなっている。

そこで、ロシアの農業補助金をルーブルベースで見ると、2014年に対する2016年の金額は、品目非特定AMSでは7.1%増、緑の補助金で12.9%増となっている。これに対しデカップル所得支持は、ルーブルベースでも2014年から16年に▲5.8%の減少を示している。同じ時期に、緑の補助金に占めるデカップル所得支持の割合は▲5.2ポイント低下しており、ロシアにおいては、緑の補助金の中でデカップル所得支持の位置づけが低下していることが示されている。

なお、ロシアのWTO補助金通報においては、デカップル所得支持に具体的にいかなる施策が含まれるかは明示されていないが、計上された金額から見て、少なくとも連邦レベルの主要政策の中では「耕種デカップル支持」のみがここに計上されていると考えられる⁽³⁾。

3. OECDにおける農業支持の分類・整理とロシアの「耕種デカップル支持」

第1図にOECDのPSE分析によるロシアの農業支持の分類と金額額（実質値）の推移を示した。



第1図 PSE（実質値）の構成と変化：ロシア

資料：OECD stat, Dataset: 2018・Monitoring and evaluation: Reference Tables より筆者作成。

注：上記資料所掲のデフレーター（1986-88年=100）で実質化。

ロシアのPSEの内訳を見ると、ほとんどの期間でAの「生産に基づく支払い」が最も大きくなっている。その多くは市場価格支持であり、具体的には国境措置を講じて輸入を抑制している畜産物等の内外価格差によるものと考えられる。1999年から2000年にこの値がマイナスになっているのは、1998年の金融危機の際に行われたルーブルの対ドルレートの切下げによるものだろう。いずれにしても、これはシステムの異なるWTOでは通報の対象にならない。

ロシアの耕種デカップル支持は、下記のとおり、OECDのPSEのカテゴリーにおいては「C. 現在の作付面積／家畜頭数／受取金額／所得に基づく支払いであって生産を要件とするもの」に分類されている。最初の Area payment to crop producers (starting in 2013) が「狭義の耕種デカップル支持」、次の Area payment to producers of vegetables and elite potatoes (starting in 2016) が「種子・野菜デカップル支持」である。

C. Payments based on current area planted/animal numbers/receipts/income – production required

Area payment to crop producers (starting in 2013) – payment per hectare of area planted to grains, pulses, and feed crops.

Production limits: NO; Variable payment rates: YES; Input constraints: NO.

Payment eligibility: Area

Payments are included in the GCT for all crops.

Co-financed from federal and regional budgets.

Area payment to producers of vegetables and elite potatoes (starting in 2016) – payment per hectare of area planted to crops grown for seeds, including potatoes, vegetables for open air cultivation, maize, sunflower, and sugar beets.

Production limits: NO; Variable payment rates: NO; Input constraints: NO.

Payment eligibility: Area

Payments are included in the GCT for vegetables

Co-financed from federal and regional budgets.

(OECD, RUSSIA: ESTIMATES OF SUPPORT TO AGRICULTURE, p.17.)

第1図において、2013年からCの「現有土地面積、家畜頭数等に基づく支払い（生産前提）」が出現し、Bの「生産要素の使用に基づく支払い」が減少していることは、同年から耕種デカップル支持が発足したことを反映している。

ロシアの耕種デカップル支持が、OECDにおいては「現在の作付面積に基づく支払い」であって「生産を要件とするもの」に分類されていることは、WTO農業協定付属書2第6項に示された「デカップル所得支持」の要件との整合性が興味深いところである⁽⁴⁾。ロシアの連邦及び連邦構成主体レベルの法令において「耕種デカップル支持」の制度がどのように構成されているか、次項においてさらに具体的に検討する。

また、Cの金額が2016年から2017年にかけて大きく減少している（実質額で1,567百万ルーブル→731百万ルーブル、名目額で342億ルーブル→168億ルーブル）ことについても、後ほどロシア連邦の決算資料を用いて具体的に検証したい。

4. ロシアの「耕種デカップル支持」の根拠法令とその仕組み

ロシアの「耕種デカップル支持」は、連邦構成主体（共和国、地方、州等）が実施主体となつて農業生産主体に補助金を交付することとし、これに要する費用のうち連邦の負担する部分を連邦予算から連邦構成主体予算に交付金として支給する仕組みを採っている⁽⁵⁾。主な根拠法令としては、連邦レベルでは、連邦予算から連邦構成主体予算に対する交付金の交付規則、連邦構成主体レベルでは、連邦構成主体予算から農業生産主体に対する補助金の交付規則が定められている。それぞれの仕組みを以下に整理する。

（1）連邦レベルの法令

1）現行法令の概要

2018年時点における耕種デカップル支持に係る連邦予算から連邦構成主体予算に対する交付金の交付規則の概要は以下のとおりである⁽⁶⁾。

（i）法令の名称

2013年から2020年における農業の発展並びに農産物、原料及び食品に係る市場の規制に関する国家計画（以下「農業発展計画」）の別添7「耕種農業分野における農業商品生産者に対するデカップル支持の供与につき連邦予算から連邦構成主体予算に対して行う交付金の交付に関する規則」（以下「耕種デカップル支持連邦交付金交付規則」）⁽⁷⁾

（ii）法令の内容

ア．耕種デカップル支持の類型

① 耕種農業部門のデカップル支持（狭義の耕種デカップル支持）

- ・ 対象分野：穀物、豆類及び飼料作物の生産
- ・ 支持の目的：一連の農業技術的作業の実施、農業生産の環境的安全性の向上、土壌の肥沃度や質の向上に要する費用の一部補填

② 野菜・工芸作物種子等生産部門のデカップル支持（種子・野菜デカップル支持）

- ・ 対象分野：馬鈴薯の種芋、露地栽培用野菜の種子、トウモロコシ種子、ヒマワリ種子、テンサイ種子、長繊維亜麻、工芸用大麻及び露地野菜の生産
- ・ 支持の目的：上記作物の生産拡大に必要な一連の技術的作業に要する費用の一部補填

イ．耕種デカップル支持の対象者

農業商品生産者。「住民副業経営を営む市民」（自給が主目的）は対象外とされているので、具体的には農業組織（企業）、農民経営等が対象者となる。

ウ．交付金の交付対象となる連邦構成主体の要件

- ① 対象作物の作付けられた播種地が存在すること。
- ② 耕種デカップル支持の給付の手続きや要件等を定めた連邦構成主体の法令が整備されていること。

エ．交付金が交付されない連邦構成主体

下記の指標の合計順位が最も上位（数値が最も良好）の連邦構成主体に対しては、狭義の耕種デカップル支持に係る交付金を交付しない（この取扱いの経緯については下記 2）の（ii）参照）。合計順位でどこまでの連邦構成主体を交付金の交付対象外とするかは、連邦農業省が毎年決定する。2018 年に交付対象外とされた連邦構成主体は、ベルゴロド州、ヴォロネジ州、クルスク州、リペツク州、タンボフ州、ロストフ州、クラスノダール地方、スタヴロポリ地方。

- ① 耕種農業の収益額
- ② 耕種農業の販売収益率（補助金を除く値）
- ③ 土壌肥沃度

オ．連邦予算から連邦構成主体に対する交付金額の算出方式

2018 年の場合は概略以下のとおり。

- ① 耕種デカップル支持交付金に係る連邦予算の総額を、狭義の耕種デカップル支持に対し約 76.3%⁽⁸⁾、種子・野菜デカップル支持に対し約 23.7%の割合で按分。
- ② 狭義のデカップル支持については、連邦構成主体ごとの交付金の配分のベースになるのは、穀物等の各連邦構成主体における播種面積（交付金交付の前年度の面積を取るとされている）が連邦全体に占める割合であるが、これを各連邦構成主体の土地の肥沃度、財源の確保度等で補正し、これらの条件がより不利な連邦構成主体により多くの交付金が交付される仕組みを採っている。
- ③ 種子・野菜デカップル支持については、連邦構成主体ごとの交付金の配分額は、「種芋用馬鈴薯」、「種子用露地野菜」等の作物ごとに、当該作物に係る各連邦構成主体の播種面積（交付金交付の前年度の面積を取るとされている）が連邦全体の播種面積に占める割合をベースとしつつ、各連邦構成主体の財源の確保度によって補正した値を算出し、これを対象作物全体で合計することによって算出する仕組みを採っている。

2）主な改正の経緯

耕種デカップル支持連邦交付金交付規則について、2018 年までに行われた内容面での主要な改正としては以下のものが挙げられる。

(i) 種子・野菜デカップル支持の追加 (2016 年)

2016 年には狭義の耕種デカップル支持に並ぶもう一つの柱として種子・野菜デカップル支持が追加された⁽⁹⁾。その目的は輸入代替の促進とされており⁽¹⁰⁾、以下のような事情が背景となっていたと考えられる。

- ① ロシアにおいては、長らく農産物の輸入代替と食料自給率の向上が農政の主要課題とされ、農産物の輸入抑制と国内生産拡大が図られてきたが、生産が拡大する中で耕種作物の種子や畜産の種畜等の輸入依存度の高さが問題点として指摘されていた。
- ② ウクライナ危機に際して欧米諸国が課した経済制裁への対抗措置として、2014 年にロシアが食品輸入禁止措置を発動し、野菜も主な対象品目の一つとされたことから、野菜生産の拡大は耕種農業分野の重要な政策課題となっていた。

(ii) 狭義の耕種デカップル支持につき連邦予算から交付金を交付する連邦構成主体の限定 (2017 年)

既述のとおり、2018 年にはベルゴロド州、ヴォロネジ州、クルスク州、リペツク州、タンボフ州、ロストフ州、クラスノダール地方、スタヴロポリ地方の 8 連邦構成主体が狭義の耕種デカップル支持に係る連邦予算からの交付金の交付対象外とされたが、この措置は 2017 年に開始され、その後 18 年、19 年と継続されている。対象から除外された連邦構成主体は各年とも同じであり、いずれもロシアの中では農業生産の条件に最も恵まれた地域である。なお、これらの連邦構成主体に対しても、種子・野菜デカップル支持に係る交付金は引き続き交付されている。

2017 年には、カントリーレポート・ロシア本論で見たとおり、新たな融資利子助成の仕組みが始まっている。そしてこの年は、2014 年以来の石油価格低迷に伴う財政赤字拡大に対応して財政緊縮化が開始された年である⁽¹¹⁾。後ほど見るように、同年には広義の耕種デカップル支持に係る連邦支出額は半減している。緊縮財政の下で新たな利子助成融資を創設するための財源確保が必要となったため、対応策の一つとして広義の耕種デカップル支持全体への支出の削減が選択され、その中で、農業生産の条件に特に恵まれた地域に対しては狭義の耕種デカップル支持に係る交付金を交付しないことが選択されたのである⁽¹²⁾。

(2) 連邦構成主体レベルの法令

例としてアルタイ地方 (西シベリアの春小麦主産地) 及びニジェゴロド州 (ロシア欧州部非黒土地域) を取り上げる。いずれも狭義の耕種デカップル支持に係る連邦予算からの交付金の交付対象となっており、その除外対象となった連邦構成主体と比べると、相対的に自然的・地理的条件に恵まれない地域である。

1) アルタイ地方

(i) 法令の名称

2017年2月9日付けアルタイ地方政府政令第34号「耕種デカップル支持に係る補助金の地方予算からの交付規則の承認について（以下「アルタイ地方耕種デカップル支持補助金交付規則」）⁽¹³⁾

(ii) 法令の内容

ア. 耕種デカップル支持の類型（連邦の交付金交付規則を踏襲）

- ① 狭義の耕種デカップル支持
- ② 種子・野菜デカップル支持

イ. 耕種デカップル支持の対象者（連邦の交付金交付規則を踏襲）

- ・ 農業商品生産者（住民副業経営を営む市民を除く）

ウ. 連邦構成主体予算から農業商品生産者に対する補助金の交付額の算出方式（概要）

ア. 狭義の耕種デカップル支持（対象：穀物・豆類，飼料作物，その他作物）

① 補助金の1ha当たり基礎単価

- ・ 対象作物について当該年に収穫保険を契約し，当該年の初めに乳牛 300 頭以上又は肉牛 200 頭以上を飼育している場合：郡ごとに 120 ルーブル～181 ルーブル
- ・ 上記に該当しない場合：郡ごとに 67 ルーブル～130 ルーブル

② 基礎単価に対する補正要素：各要素の水準に応じて基礎単価に一定の係数を乗じてこれを補正する仕組み

- ・ 前年における労働者の平均賃金月額
- ・ 同雇用労働者数
- ・ 同穀物・豆類の郡平均単収を上回る度合い（これが高いほど高い係数を適用）
- ・ 専門化度（当該年初の家畜頭数が多い（穀物に専門化していない）ほど高い係数を適用）
- ・ 前年における土壌改良（石灰投与等）の実施状況（実施した場合に高い係数を適用）

イ. 種子・野菜デカップル支持

- ・ 所定の作物ごとの1ha当たり単価×播種面積で計算。作物ごとの1ha当たり単価は原則として「連邦農業省に承認された値」とされているが，露地野菜についてのみアルタイ地方耕種デカップル支持補助金交付規則に 5,000 ルーブルと明示されている。

ウ) 播種面積の時点

- ・ 狭義の耕種デカップル支持、種子・野菜デカップル支持とも当該年の播種面積を用いる。具体的には、まず年の第一半期についてアルタイ地方政府当局と各郡行政部局が合意した作物ごとの計画播種面積に基づいて支払い、その後第二半期について当該年の実績播種面積に基づく支払い（第一半期の支払額を考慮した清算払い）を行う方式を採っている。

2) ニジェゴロド州

(i) 法令の名称

2013年3月5日付けニジェゴロド州政府政令第136号「農業商品生産者に対する耕種デカップル支持に係る補助金の交付及び分配に関する規程の承認について」（以下「ニジェゴロド州耕種デカップル支持補助金交付規程」）⁽¹⁴⁾

(ii) 法令の内容

ア. 耕種デカップル支持の類型（連邦の補助金交付規則を踏襲）

- ① 狭義の耕種デカップル支持
- ② 種子・野菜デカップル支持

イ. 耕種デカップル支持の対象者（連邦の補助金交付規則を踏襲）

- ・ 農業商品生産者（住民副業経営を営む市民を除く）

ウ. 連邦構成主体から農業商品生産者に対する補助金の交付額の算出方式（概要）⁽¹⁵⁾

ア) 耕種農業部門のデカップル支持

① 補助金の1ha当たり基礎単価

- ・ 穀物、豆類、飼料作物の播種地：125ルーブル

② 補正要素：1ha当たり基礎単価に播種面積を乗じて交付額を算出する際に次の要素を考慮して数値を補正する。

- ・ 経営体の集約度：個々の農業商品生産者の単収を郡平均単収で割った値を播種面積に乘じる。
- ・ 土壌肥沃度
- ・ 無機肥料の投与：播種面積1ha当たり有効成分換算30kg以上を投与した場合には係数1.2を乗じる。
- ・ 土壌改良（石灰投与等）：実施した場合には係数1.4を乗じる。

イ) 野菜・工芸作物種子等生産部門のデカップル支持

- ・ 所定の作物ごとの1ha当たり単価×播種面積で計算。

ウ）播種面積の時点

- ・ アルタイ地方と同様、狭義の耕種デカップル支持、種子・野菜デカップル支持とも当該年の播種面積を用いる。支払いを2段階に分けて行う方式もアルタイ地方と同じ。

（3）考察

ロシアの耕種デカップル支持は、WTO に対してはデカップル所得支持に該当するものとしてロシア政府から通報されているが、OECD では「現在の作付面積に基づく支払い」であって「生産を要件とするもの」とされている。

WTO 農業協定においては、デカップル所得支持の要件として、「この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される」こと、「いずれの年におけるこの支払の額も、基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量に関連し又は基づくものであってはならない」こと等が定められている。ロシアの耕種デカップル支持が OECD において「現在の作付面積に基づく支払い」であって「生産を要件とするもの」とされていることは、ロシアの耕種デカップル支持を WTO 農業協定に定めるデカップル所得支持の要件に該当すると考えることと矛盾するのではないか、という点が当然疑問となる。

この問題を考えるに当たっては、WTO 農業協定に定めるデカップル所得支持の要件の解釈や先例についての知見が必要となるが、筆者はこれを十分有していない。他方、これまで見てきたロシアの連邦及び連邦構成主体レベルの法令においては、耕種デカップル支持と生産要素である土地（播種面積）との直接的な結びつきを切り離すための様々な工夫もなされているところ、それらの工夫によって WTO 農業協定に定めるデカップル所得支持の要件を充足させることができるのか、という判断はとりあえず留保しつつ、それらの工夫の内容やその変化について整理しておきたい。

まず狭義の耕種デカップル支持から見ていきたい。連邦の耕種デカップル支持交付金交付規則においては、連邦構成主体ごとの交付金額算定の基礎となる播種面積は、交付金交付の前年度の播種面積をベースとしつつ、これに「土壌肥沃度」、「財源確保度」等の要素を加味することによって、交付金額の水準を「生産者によって行われる生産の形態又は量」等からできるだけ切り離そうとする意図が窺える。

これに対し連邦構成主体レベルでは、農業商品生産者に対する狭義の耕種デカップル支持補助金の金額算定に当たって当年の播種面積をベースにしており、この点ではまさに「現在の作付面積に基づく支払い」であって「生産を要件とするもの」となっている。他方、アルタイ地方では、当年の播種面積をベースにしつつも、作物保険への加入、耕畜一体経営の促進、農村における雇用の拡大、労働者の賃金上昇といった様々な要素を加味して補正することによって、現在の作付面積との結びつきを弱めようとしているように

見える⁽¹⁶⁾。ニジェゴロド州の場合は連邦レベルとほぼ同様に土壌の肥沃度に関連した事項を考慮するにとどまっている。

次に種子・野菜デカップル支持について見ると、連邦レベルにおいても、連邦構成主体レベルにおいても、狭義の耕種デカップル支持で見られたような工夫は少なく、基本的に単価×播種面積（連邦レベルでは前年、連邦構成主体レベルでは当年）という単純な計算になっている。その意味で、狭義の耕種デカップル支持よりも種子・野菜デカップル支持の方が現在の播種面積との結びつきが強い。

また、狭義の耕種デカップル支持と種子・野菜デカップル支持に共通する事項として、施策の効果の評価がある。連邦の耕種デカップル支持補助金交付規則第30項には、連邦構成主体が連邦予算から交付金を受けて実施した耕種デカップル支持に係る支出の効率性を、連邦農業省が毎年度評価する旨の規定が置かれている。

施策の効果の評価する基準として、狭義の耕種デカップル支持については「連邦構成主体における穀物、豆類、飼料作物の播種面積が減少しないこと」が規定されている。また種子・野菜デカップル支持については、対象品目ごとに「連邦構成主体における長繊維亜麻の播種面積」、「農業組織、農民経営における露地野菜収穫量」、「支持を受けた農業商品生産者における馬鈴薯の種芋の収穫量」等が基準として定められている。播種面積や収穫量の基準値としてどの時点の値を採るかについては、政令の規定だけでは明らかではない場合もあるが、公的な統計値ではなく農業商品生産者の実績報告による場合は「補助金を受けた年の前年」の値とされている。総じて、施策の効果の評価において、生産の拡大までは明示的に求めないとしても、少なくとも前年並みの現状維持を求めていると言えよう。交付金の交付と対象作物の生産とを結びつける思考はぬぐい去れないようである。

このほか、2017年において、耕種農業の収益額や土壌肥沃度の指標の合計順位が最上位となるベルゴロド州等8連邦構成主体に対しては、連邦予算から狭義の耕種デカップル支持に係る補助金を交付しない（種子・野菜デカップル支持に係る補助金は交付される）、との取扱いを決めたことは、耕種デカップル支持の意味合いが、広範な所得（経費）補填から条件不利地域対策へと移行してきたことを意味するものと考えられる。これは、緊縮財政下において、支出の金額を抑制しつつ、支出の正当性を強化する試みと言えるであろう。

5. ロシアの「耕種デカップル支持」を巡る動き

（1）農業予算における耕種デカップル支持の位置づけ

まず、ロシアの農業関係予算において、耕種デカップル支持の位置づけが2013年の創設以来どのように変化してきたか、連邦予算を中心にしながら、可能な範囲で連邦構成主体予算も含めて考察する。第2表に耕種デカップル支持に係る支出額の推移を、連邦予算による支出額を中心に整理した。

最初に連邦支出額の推移を見ると、必ずしも明確ではないが、趨勢としては減少傾向にあり、特に2016年から2017年にかけて大きく減少している。2016年には種子・野菜デカップル支持の創設に伴って連邦支出額は233.2億ルーブルに増えたが、2017年には112.9億ルーブルへと半減した。2018年には連邦支出額は再び162億ルーブルに増加したが、このうちの49.5億ルーブルは、燃油価格の高騰に伴う農業生産主体の経費負担の増嵩に対する対策として予算外の予備基金から支出された緊急的なものであり、通常の連邦予算からの支出額だけならば112.5億ルーブルで、2017年と比べてわずかに減少している。2019年についても連邦予算からの支出予定額は113.4億ルーブルで横ばい（物価上昇を考慮すれば微減）となっている。

なお、2016年から2017年の耕種デカップル支持に係る連邦支出額の減少は、連邦予算から連邦構成主体予算に財政負担が移されたということではない。2016年には、耕種デカップル支持に係る支出総額は293.9億ルーブル、うち連邦233.2億ルーブル、連邦構成主体64.5億ルーブルで、連邦構成主体の負担割合は21.7%だったが、2017年には、支出総額145.1億ルーブル、うち連邦112.9億ルーブル、連邦構成主体32.2億ルーブル、連邦構成主体の負担割合22.2%となっており、連邦構成主体の負担割合はほとんど変化していない。2016年から2017年の間に生じたのは、耕種デカップル支持に係る総支出額の削減であり、連邦と連邦構成主体の支出額は、いずれも全体に比例して縮小していた。

第2表 ロシアの耕種デカップル支持に係る支出額の推移

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (支出予定額)
連邦支出額の推移(単位:百万ルーブル)	25,280	19,009	22,792	23,321	11,287	16,200	11,342
連邦構成主体支出額等	連邦構成主体支出額不明			①連邦構成主体支出額 6,455 百万ルーブル(外数)。 ②連邦支出額のうち 286 百万ルーブル、連邦構成主体支出額のうち 96 百万ルーブルは種子・野菜デカップル支持。	①連邦構成主体支出額 3,223 百万ルーブル(外数)。 ②連邦支出額、連邦構成主体支出額とも種子・野菜デカップル支持込みだが、内訳金額は不明。	①連邦構成主体支出額 4,484 百万ルーブル(外数)。 ②同左 ③連邦支出額のうち 4,954 百万ルーブル、連邦構成主体支出額のうち 1,330 百万ルーブルは予備基金の支出による燃油高騰対策。	①連邦構成主体支出額 3,655 百万ルーブル(外数)。 ②同左

資料:2013～2015 年はロシア連邦出納庁「連邦決算」、2016 年以降はロシア連邦農業省「支出情報」から筆者作成。

(2) 2016 年から 2017 年の変化

2016 年から 2017 年にかけて、農業関係予算の支出構造全体がどのように変化したのか、耕種デカップル支持への支出が減少する一方で、どのような項目への支出が増加したのか

を確認してみよう。資料的な制約により連邦の支出額（決算額）だけであるが、両年の変化を比較したものが第3表である。

第3表においては、ロシア連邦予算の予算科目「農業・漁業」のうち、農業分野の施策が網羅されている項目「農業発展計画」について内訳の変化を整理した。2017年には農業発展計画の枠組みの大幅な見直しが行われたほか、補助金制度の改正も大きく、新たな融資利子助成の仕組みが始まるとともに、品目別などで個別に設けられていた補助金を「統一地方補助金」にまとめ、連邦構成主体の裁量を拡大する見直しが行われる等したため、2016年と2017年の間の項目別の予算額の変化を正確に把握することは難しい。このため第3表においては、農業発展計画の下で、「下位計画」や「特別計画」といった枠組みが2016年、2017年を通じて維持されている場合は、その枠組み単位で両年間の決算額を比較し、枠組みの変更によりこのような比較ができない場合には、対応関係が確認できる項目を個別に抜き出して決算額を比較した。

第3表 ロシア連邦予算における農業分野の支出内容の見直し（2016－2017年）

（単位：百万ルーブル）

	2016年	2017年	金額の変化
農業・漁業総額	203,066	214,093	11,027
うち農業発展計画関係	195,977	207,288	11,311
うち枠組みが変更されなかった項目	41,748	49,125	7,377
うち（下位計画等のレベルで比較）			
下位計画「技術的近代化とイノベーション」	11,162	15,700	4,538
連邦特別計画「農業目的地の土地改良の推進」	7,339	11,133	3,795
下位計画「国家計画の実行管理」	14,312	16,446	2,134
下位計画「農産複合体における金融システムの発展」	8,000	5,000	▲ 3,000
連邦特別計画「農村地域の安定的発展」	935	846	▲ 89
うち枠組みが変更された項目	154,230	158,163	3,934
うち（対比可能な項目を抜粋）			
利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助	0	9,105	9,105
施設設備に係る経費補助（費用本体の一部助成）	10,204	15,448	5,244
農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助	55,284	58,420	3,136
下位計画「農産複合体産品の輸出」	0	404	404
耕種デカップル支持	23,036	11,293	▲ 11,743
酪農の生産性向上（販売牛乳1kg当たり助成）	12,665	7,953	▲ 4,712

資料：各年のロシア連邦出納庁「連邦決算」から筆者作成。

注1) 「耕種デカップル支持」に見られるように、第2表で出典としたロシア連邦農業省「支出情報」とは、同じ2016年、2017年でも若干数値が異なっている。

注2) 「枠組みが変更されなかった項目」については、所掲の総額が下記各項目の合計額と一致しているが、「枠組みが変更された項目」については、比較困難で表に掲げていない事項があるため、下記各項目を合計しても総額とは一致しない。

最初に、第3表で2016年から2017年にかけて支出額が大きく減少した項目を見ると、「耕種デカップル支持」が117億ルーブル減、「酪農の生産性向上」（販売牛乳1kg当たり助成）が47億ルーブル減、「下位計画『農産複合体における金融システムの発展』」が30億ルーブル減となっている。

このうち「酪農の生産性向上」（販売牛乳1kg当たり助成）は、WTOとの関係では黄色

の補助金に位置づけられているが、最終的な受け手である農業生産主体においては、使途が具体的に限定されず、生産資材の購入等に広く活用できる資金となる、という点において「耕種デカップル支持」と共通の性格を持つものである。

「下位計画『農産複合体における金融システムの発展』」の具体的な内容は、国営のロシア農業銀行の資本金積増しであり、これについては、年度による金額の多寡よりも、農業部門の融資体制を維持・強化することを目的として、ロシア農業銀行の資本金積増しという政策が継続されていることの方を重視すべきであろう。2017年からは新たな融資利子助成の仕組みが導入されたことに伴い、「利子助成融資を行う金融機関に対する経費補助」が91億ルーブル新たに計上されているだけでなく、従来からの投資融資利子助成である「農業商品生産者の投資融資利子支払に係る経費補助」も31億ルーブル増額されている。

2017年に行われた農業発展計画の実施に係る連邦の支出の見直しは、融資利子助成については、農業生産主体にとってより使いやすい形に改めつつ、融資を行う金融機関の財源の強化を含めて拡充を行っており、それに加えて、機械・設備の充実や土地改良の推進については融資利子助成にとどまらない直接的な助成を行うものであり、農業生産主体による農業生産基盤への投資を一層促進し、生産力を拡大することに重点を置いた内容となっていることがわかる。

2017年には財政全体として緊縮化が開始されており、その中で農業関係の支出の重点を生産力拡大に直結する施策にシフトしたことに伴い、「耕種デカップル支持」や「酪農の生産性向上」（販売牛乳1kg当たり助成）のように、農業生産主体の生産費用の一部を補填することを目的とし、具体的な生産能力の拡充と直結しない施策については優先度が低下し、支出額が大きく減少したと考えられる⁽¹⁷⁾。2017年から農業生産の条件に恵まれた8連邦構成主体に対して狭義の耕種デカップル支持に係る交付金の交付が停止されたことも、このような財政状況の下での判断であった。

（3）2017年から2018年の変化

既に第2表で見たように、2018年の耕種デカップル支持に係る連邦支出額は162億ルーブルで、2017年の112.9億ルーブルより増加しているが、このうちの49.5億ルーブルは、燃油高騰対策として予備基金から支出されるものであり、通常の連邦予算による支出額は112.5億ルーブルと2017年をわずかに下回った。燃油高騰対策は恒久的な施策ではなく、2017年に行われた耕種デカップル支持に係る支出額の削減は、2018年においても基本的には維持されていたと考えるべきである。実際2019年の連邦予算による支出予定額は113.4億ルーブルに戻っている。

2017年から2018年にかけては、このほかにも耕種デカップル支持のあり方に関わる動きがあった。具体的には次のとおりである。

- ① 2017年における翌2018年予算の編成過程においては、国会に提出された政府当初案には、耕種デカップル支持への支出は掲載されていなかった。プーチン大統領が2018年

度予算において農業分野の支出を 200 億ルーブル増やすよう指示し、この増額分の使途の一部として「耕種デカップル支持」が復活した⁽¹⁸⁾。

- ② 2018 年 5 月の第 4 期プーチン政権発足に際して示された大統領令「2024 年に向けたロシア連邦の発展に係る国家目標と戦略的課題」においては、農産複合体製品の輸出額を 450 億ドルに拡大する目標が掲げられており、その実現は、新たに就任したゴルデーエフ農業担当副首相とパトルシェフ農業大臣の重要課題となっている。本年度のカントリーレポート・ロシア本体でも見たように、こうした状況に対応して、2019 年予算においては農産物輸出促進に係る支出の大幅増（内容は利子助成融資の拡充に係るものが主ではあるが）が確保される一方で、耕種デカップル支持の予算額は前年と同水準にとどめられている。

6. おわりに

ロシア農政は、2000 年代以来輸入代替・自給率向上を主眼としてきたが、ウクライナ危機に伴う逆制裁としての食品輸入禁止措置の発動等に伴う国産シフトの加速もあって、多くの品目で自給が達成に近づき、一部品目では国内市場の飽和も指摘されており、大統領が農産物輸出の拡大の加速化を今後の重要課題の一つとして取り上げるようになってきている。

農産物輸出促進の前提となるのが生産の拡大であれば、農業補助金についても生産拡大に直結するものを優先すべきという考え方になる。その一方で、WTO 加盟時に約束した現行 AMS の削減は、デミニミスの活用によって大幅に超過達成しており、「黄の政策から緑の政策への転換」を推し進めるインセンティブは弱い。「耕種デカップル支持」の生産要素との結びつきの強まりや、支出額の縮小には、こうした状況が反映していると考えられる。

一方で、ロシア農業においては、毎年、春の播種、夏・秋の収穫・播種の時期に、農業生産主体が種子、肥料、農薬、燃油等の資材を確保するための十分な資金を供給することが重要な政策課題となっている。その際、対策の主体となるのは低利の短期融資の供給であるが、農業生産主体にとっては、耕種デカップル支持も、金額的な限界はあるものの、自己負担のない貴重な資金源となっており、ニーズは決して小さくないと思われる。

ロシアのように、農業生産拡大・農産物輸出振興を農政の主目的とする国においては、本来のデカップル所得支持のように、生産とは切り離れた形で農業者の所得を支持する施策は、政治的に支持を得にくいと思われる。その一方で、生産資材の購入資金を求める生産者の声にも配慮が必要となることから、ロシアの「耕種デカップル支持」については、生産振興施策、条件不利地域施策としての色彩を強めつつ、金額的には当面大きく拡大しない形で存続していくのではないかと推測される。

注(1) ロシア語では“Несвязанная поддержка сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства”という。

(2) ロシア語では“Несвязанная поддержка сельскохозяйственным товаропроизводителям в области развития производства семенного картофеля и овощей открытого грунта”という。

(3) 第1表のWTO補助金通報におけるデカップル所得支持の金額は連邦と地方の支出額の合計である。一方、後掲

- 第2表においても2016年以降は耕種デカップル支持に係る連邦と連邦構成主体の支出の合計額が出せる。両表の数値を比較できる2016年を見ると、第1表の32,438百万ルーブルに対し第2表は29,776百万ルーブルとなり、第1表の金額の方が2,662百万ルーブルほど大きい。その理由は不明だが、少なくとも、連邦レベルの政策として耕種デカップル支持と同様に農業生産主体の経費補填の性格を持ち、同時に言及されることの多い「販売牛乳1kg当たり助成」（2016年連邦支出額12,665百万ルーブル：第3表参照）は、WTO補助金通報のデカップル所得支持には含まれていないとみられる。
- (4) WTO農業協定付属書2の第6項においては「生産に関連しない収入支持」（Decoupled income support）を次のように定義している。(a) この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。(b) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量（家畜の頭数を含む。）に関連し又は基づくものであってはならない。(c) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。(d) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において使用される生産要素に関連し又は基づくものであってはならない。(e) この支払を受けるために、いかなる生産を行うことも要求されてはならない（条文の和訳は外務省ウェブサイトに掲載されているものを使用した）。
- (5) 耕種デカップル支持の仕組みは、我が国で言うところの間接補助である。①連邦が連邦構成主体に交付する金銭も、②連邦構成主体が連邦負担分と自らの負担分を合わせて農業生産主体に交付する金銭も、ロシア語はいずれもсубсидияであるが、説明の便宜上、①を交付金、②を補助金と訳し分けた。
- (6) 本稿の記述は、2018年に適用すべく定められた農業発展計画となる2017年12月13日付けロシア連邦政令第1544号による改正後の農業発展計画の別添7に基づいている。後ほど見るアルタイ地方及びニジェゴロド州の耕種デカップル支持補助金交付規則は、この農業発展計画を受けて2018年に適用すべく定められたものである。連邦の農業発展計、アルタイ地方及びニジェゴロド州の耕種デカップル支持補助金交付規則ともに、2018年中に数度の改正が行われているが、本稿では同年中の改正内容までは記述しなかった。
- (7) 農業発展計画は、カントリーレポート・ロシアの本論にも記述したように、農業発展法に基づきロシアの農業政策の基本的な枠組みを定める計画である。最初の計画は2012年7月14日付けロシア連邦政令第717号により承認され、その後累次改正を経てきた。もともとは農業政策の基本的な枠組みを定める計画だけを内容としていたが、2017年12月13日付けロシア連邦政令第1544号による農業発展計画の改正において、それまで個別に政令で定められていた各種の補助事業に係る交付金の交付規則が、農業発展計画の別添文書という位置づけで同計画に統合され（この経緯については長友（2018）17-18頁参照）、その際、耕種デカップル支持に係る交付金の交付規則は農業発展計画の「別添7」とされた。
- (8) この数値は、2018年の場合2018年1月24日付けロシア連邦農業省令第26号の1.6)に定められている。
- (9) 種子・野菜デカップル支持の追加は、2016年5月17日付けロシア連邦政令第436号による。
- (10) マリューティナ（2016）26頁。
- (11) 長友（2018）5-6頁。
- (12) ロシア連邦農業省のクジン次官（2017年当時。複数の次官の一人）は、アグロインヴェストル誌2017年3月号のインタビュー記事（クリスティコヴァ・ルイチェフ（2017）22頁）において、「耕種デカップル支持や販売牛乳（訳注：販売牛乳1kg当たり助成を指すと思われる）から引き上げたお金は、すべて同じ関係部門の優遇融資（訳注：2017年から開始された新たな仕組み（農業生産主体が事後的ではなく初めから低利で融資を受けられる）による利子助成融資を指すと思われる）に回しており、当該部門から失われたものではありません。より現在のニーズに合致した手段に切り替えたのです。」と述べている。
- (13) Постановление Правительства Алтайского Края от 09.02.2017 № 34 “Об утверждении порядка предоставления из краевого бюджета субсидий на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства.” アルタイ地方政府農業省ウェブサイトの АПК края, ГОСПОДДЕРЖКА 2018 のページ [http://www.altagro22.ru/apk/gospodderzhka2018/] に同年の各種補助金に係る地方政府政令等の条文が掲載されており、ここから入手した条文を参照した。本稿作成に当たって参照したのは2018年1月18日付けアルタイ地方政府政令による改正後の条文である。同ページに掲載される条文は随時更新されており、2019年4月時点において上記ページに掲載されているのは、2019年3月7日付けアルタイ地方政府政令による改正後の条文である。
- (14) Постановление Правительства Нижегородской области от 05.03.2013 № 136 “Об утверждении порядка предоставления и распределения субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства.” ニジェゴロド州政府農業食料資源省ウェブサイトの法令一覧（Документы）のページ [https://mex-nnov.ru/docs/] に同州の農業関係法令の条文が掲載されており、ここから入手した条文を参照した。本稿作成に当たって参照したのは2018年3月28日付けニジェゴロド州政府政令による改正後の条文である。同ページに掲載される条文は随時更新されており、2019年4月時点において上記ページに掲載されているのは、2019年2月6日付けニジェゴロド州政府政令による改正後の条文である。
- (15) ニジェゴロド州の耕種デカップル支持に係る補助金の1ha当たり基礎単価は、毎年同州農業食料資源省令で定められる。2018年の場合は2018年2月6日付けニジェゴロド州農業食料資源省令第31号「2018年における農業商品生産者に対する耕種デカップル支持に係る補助金の基礎単価の承認について」Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области от 06.02.2018 № 31 “Об утверждении ставок субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства в 2018 году” による。
- (16) ソ連当時のコルホーズ等では耕畜一体経営が主流だったが、ソ連解体後の農業企業は不採算の畜産部門（特に牛）を切り捨てて穀物等の耕種農業に特化し、これに伴って農業企業の雇用労働者も縮減された経緯がある。職を失った者は住民副業経営等を営み自給・自活する等の対応を取るようになった。アルタイ地方の「耕種デカップル支持補助金交付規則」からは、耕畜一体経営をある程度復活させ、雇用など（有機肥料の投入回復もあるかもしれない）を改善しようとする意図が伺われる。

- (17) ロシア連邦農業省のクジン次官(当時)は、クリスティコヴァ・ルイチェフ(2017) 22頁において「一般論として申し上げれば、私は単純なヘクタール当たりの助成には原則的に反対なのです。これは正しくない手段です。方向性がなく、理念也没有。我々は何を支援するのですか？お金をヘクタール当たりで配分するだけでは。」「WTO がこれらの施策(緑の施策)を活用しているのは、過剰生産の問題がある国で生産を制限するためです。(中略)我々は助成の用意があります。優遇融資がありますよ、これで建設を進めて下さい、ということです。単純なヘクタール当たり支持では、お金をどこに、何に仕向けるのか、コントロールがないでしょう。」と耕種デカップル支持に対して批判的な見解を述べていた。同氏は連邦財務省の出身であり、緊縮財政を進める財務省寄りの考え方もあって耕種デカップル支持に対しては批判的な立場だったと推測され、2018年予算の政府原案に耕種デカップル支持に係る経費が計上されていなかったことにも関係していたと思われる。ただし、クジン氏は2018年2月に連邦農業省次官を退任している。
- (18) クリスティコヴァ(2017)。

[参考・引用文献]

【日本語文献】

長友謙治(2018)「第4章 ロシア ―世界最大の小麦輸出国へ―」『平成28年度カントリーレポート』, 農林水産政策研究所。

【英語文献】

OECD, “RUSSIA: ESTIMATES OF SUPPORT TO AGRICULTURE”. (下記 OECD (online), Country data, Russian Federation (Data | Definitions and sources) の “Definitions and sources” にアップロードされている文書。)

OECD (online), “Agricultural policy monitoring and evaluation.”

[<http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>]

OECD stat, “Dataset: 2018 - Monitoring and evaluation: Reference Tables.”

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON2018_REFERENCE_TABLE]

WTO (online) [<https://www.wto.org/>]

【ロシア語文献】

(ロシア文字アルファベット順とし、日本語訳を付記した。本文中では、「日本語訳の著者名と刊行年」又は項目末尾に示す『』内の略称で引用した。)

Кулистикова Т. (2017), Госдума вернет аграриям погектарные субсидии, *Агроинвестор*, 14.11. 2017.

(クリスティコヴァ(2017)「下院は農業者にヘクタール補助を戻した」2017年11月14日アグロインヴェストル誌ウェブサイト記事。なお、「ヘクタール補助」(又は「ヘクタール支持」)は、ヘクタール当たりで支給されることに由来する「耕種デカップル支持」の通称。)

Кулистикова Т., Лычев Н. (2017), Игорь Кузин «Люди просто не верят, что можно пойти и получить кредит», *Агроинвестор*, 3. 2017, С. 18-24. (クリスティコヴァ・ルイチェフ(2017)「イーゴリ・クジン『人々はまだ融資を得られることを分かっていないのです』『アグロインヴェストル』2017年3月号, 18-24頁。)

Малютин Л. (2016), Деньги на гектар – В среднем аграриям платят 300 руб. / га, *Агроинвестор*, 7. 2016, С. 24-27. (マリューティナ(2016)「ヘクタール当たりのお金―農業者には平均300ルーブル/haの支払い」『アグロインヴェストル』2016年7月号, 24-27頁。)

Минсельхоз (online) [<http://mcx.ru/>] 『ロシア連邦農業省ウェブサイト』

Минсельхоз, ИНФОРМАЦИЯ о расходах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета),

источником финансового обеспечения которых является субсидия. (ロシア連邦農業省「ロシア連邦構成主体による連邦補助金を財源とする支出の情報」)『ロシア連邦農業省「支出情報」』

Министерство сельского хозяйства Алтайского края, Официальный сайт (online) [<http://www.altagro22.ru/>] 『アルタイ地方政府農業省ウェブサイト』

Министерство сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, Официальный сайт (online) [<https://mcx-nnov.ru/>] 『ニジネゴロド州政府農業食料資源省ウェブサイト』

Федеральное казначейство РФ (online) [<http://www.roskazna.ru/>] 『ロシア連邦出納庁ウェブサイト』

Федеральное казначейство РФ, Отчет об исполнении федерального бюджета. 『ロシア連邦出納庁「連邦決算」』

2019（平成 31）年 3 月 29 日 発行

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料 第 10 号

平成 30 年度カントリーレポート 米国、カナダ，EU（条件不利地域における農業政策，共通農業政策（CAP）の変遷における政治的要因等の検討，ドイツ，フランス，英国），ロシア

編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-1-1

電話 (03)6737-9000

FAX (03)6737-9600
