



世界の農業・農政

次期CAP改革法案 — 直接支払による公共財供給へ —

国際領域 総括上席研究官 増田 敏明
国際領域 主任研究官 勝又健太郎

1. 次期CAP改革

EUでは、2011年6月に欧州委員会の2014-2020年の次期中期財政計画案が公にされ、10月にはこの期間におけるCAP改革法案が公表されたところです。現在これらは農相理事会、欧州議会において議論されており、それぞれの修正案、調整採択を経て2014年から実施される予定です。この改革法案は今後のEUの農業政策の方向を示すものです。ここでは、ブリュッセルの欧州委員会等への調査を踏まえこの改革法案とその背景を紹介します。

2. 現行のCAP制度

最初に、現行のCAP制度は、市場措置と直接支払からなる第一の柱と農村振興政策の第二の柱から構成されています。

第一の柱のうち市場措置は、2009年以降、品目ごとに購入限度数量が適用されるなどセーフティ・ネットとしての役割に限定され運用されていますが、2009年には乳製品の大幅な価格低下があり農産物危機時の備えの必要性が再認識されました。他方、直接支払は、1993年に支持価格引下げに伴う所得支持のため導入されたものですが、2005年からクロス・コンプライアンスという既存の環境指令遵守が支払条件として義務付けられてきています。

第二の柱の農村振興政策は、我が国でいう農村振興政策だけではなく、生産対策、経営対策、流通対策などを広く含む補助事業の集合体で、EUと加盟国が財源を共同負担し、EUは基本的な枠組みは示しますが、具体的な事業の内容・仕組みは加盟国又は地域が主体的に定めています。

2000年以降は、第一の柱の直接支払の受給額を削減（モジュレーション）した額を第二の柱に移し替えて、気候変動、環境保護などの新課題に対する事業の経費に充てるなど第二の柱を拡充しています。

3. 次期CAP改革法案の概要

今回示された次期CAP改革法案では、市場措置

については、通常の市場措置は第一の柱にとどまりますが、農産物市場が危機的状況に陥った時のために別枠として「農業危機予備費」が設けられます。

直接支払については、現行のデカップル支持が3割以上削減され、基礎支払となります。その受給者には、気候と環境に有益な次の条件等が義務付けられ、これを満たすと、グリーンング支払が上乗せされます（直接支払総額の3割）。

- (1) 作物の多様化（3種以上の作物を作付け、いずれの作物の作付けも5%以上70%未満。（3ヘクタール以上の耕地が対象。すべてが牧草又は休耕の場合は対象外。））。
- (2) 永年性放牧地（農業経営体における既存の永年性牧草の維持。）
- (3) 生態系重点地域の維持（支払対象面積（(2)を除く。）の少なくとも7%を生態系重点地域（休耕地、棚地、景観地、緩衝の畦、植林地）として維持。）

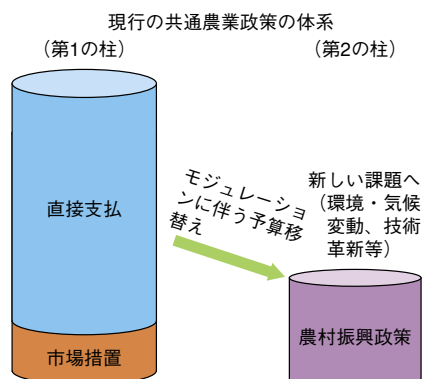
欧州委員会の担当局長は、グリーンング条件が意図的に満たされていない場合には、グリーンング支払を支給しないのみならず、基礎支払も削減する等の罰則を実施法令によって課す方向と述べています。グリーンング支払は、既存の環境指令遵守にとどまるクロス・コンプライアンスを超えるものであり、その罰則を含め論議が集中しています。その導入の背景には、次期中期財政計画において現行並みの農業予算を確保する上で、EUの優先政策に沿いつつ、農業者を自然環境、気候等に積極的に寄与させる公共財供給政策であることを示す必要がありました。なお、クロス・コンプライアンスは、整理簡素化されて維持されています。

また、青年農業者支払（直接支払総額の2%以内。）として、40歳以下の農業者の経営立上げに対して基礎支払受給額の25%相当が5年間上乗せされます。

小規模農家（年受給額100ユーロ未満又は受給農地1ヘクタール未満）に対しては、代替スキームとして、手続きが簡素化され、クロス・コンプライアンスとグリーンング義務からも免除される小農支払（直接支払総額の10%以内）が設けられ500ユーロから1,000ユーロが支払われます。これを選択すると、他の直接支払は受給できなくなります。これは、行政事務の負担軽減を図るためのものです。

これらのほか、国別に選択しうる任意支払として、条件不利地域支払（直接支払総額の5%以内）が導入されます。条件不利地域の定義は、第一の柱、第二の柱を通して自然制約による条件不利に限定され、社会的な条件不利は除外される方向です。また、カップル支払も地域農業の存続等のために、基本的には、現状の範囲内で維持しうることとされています。

支払単価については、全ての加盟国が、過去の時



点の受給実績による支払から地域別の面積平均単価へ移行するようになります。更に、支払が予算を超えることがないように、各支払の単価は、国別、支払別に割り当てられた予算額を対象面積で除した水準に比例的に調整されるようになります。

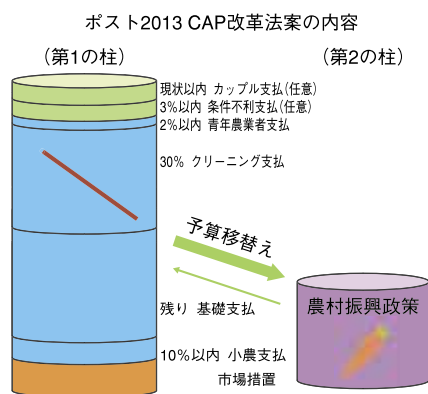
第二の柱である農村振興政策については、EUの優先政策に沿って次の6項目の下に、33の事業として整理・再構成されます。

- (1) 知識移転と技術革新の促進
- (2) 競争力と農家の存続可能性の向上
- (3) フード・チェーン組織と農業のリスク管理の促進
- (4) 農業、林業に依存した生態系の修復、維持、向上
- (5) 資源効率の向上と農業の低炭素・気候を回復しうる経済に対する支援
- (6) 農村地域における社会包摂、貧困削減、経済発展の促進

4. 二つの柱の関係

第一の柱のグリーンング支払（環境・気候対策）などが、従来からある第二の柱の農業・環境対策などどのような関係に立つのかも問題となっています。欧州委員会の担当局長は、これを「棒」と「ニンジン」に例えて説明しています。第一の柱は、直接支払を受給する一切の農業者が対象となり、条件履行が義務付けられますが、第二の柱は、地域が主体的に設定するより高い水準の条件を満たす一部農業者を対象としているということです。

二つの柱の予算の関係は、第一の柱における高額受給削減により捻出される額は、第二の柱に移し替えられ、技術革新を促進する事業に充てられます。また、加盟国の選択として、第一の柱の予算の10%までを第二の柱へ移し替えることが可能となり、逆に、直接支払水準がEU平均水準の90%に未滿の12カ国（バルト三国など）は、第二の柱の予算の5%までを第一の柱に移すことが可能となります。



5. 直接支払における非農業者と高額受給者の扱い

次期改革法案では、非農業者の受給を除外するため、活動農業者（active farmer）として、直接支払受給額が全非農業活動収入の5パーセント以上となる農業者に受給を限定しています（受給額5,000ユーロ未滿の農業者はこの限定の対象外）。この措置は、娯楽・スポーツクラブ、鉄道、自然保護団体、空港、狩猟地、政府機関、学校、キャンプ場等の非農業経営者を直接支払の受給対象から除外すべきと

する欧州会計監査院の勧告を受けたもので、WTO上のデカップル所得支持として生産を条件とせず、この勧告に対応したものです。

また、直接支払額の高額受給に対して、累進削減と上限設定（capping）を規定しています。削減下限は15万ユーロ（現行制度の下限は5,000ユーロ）となり、累進削減の対象受給者は、20%から0.5%未滿へと大幅に減り、削減総額も36億ユーロから1.9億ユーロと大幅に縮減されます。

15万ユーロ超－20万ユーロ未滿	20%削減
20万ユーロ超－25万ユーロ未滿	40%削減
25万ユーロ超－30万ユーロ未滿	70%削減
30万ユーロ超－	100%削減

（削減対象の受給額からは、環境・気候対策の奨励、雇用確保の観点より、「グリーンング支払額」、「前年の給与支払額」が控除される。）

累進削減と上限設定も、少数の大規模受給者が極端な高額受給を受けている実態を受け上限設定等により受給分布を調整すべきという欧州会計監査院の勧告を踏まえたものですが、一部の国に実質的な不利益が集中し英国等の強い反撥を招いています。

このほか、加盟国間の平均受給水準が収斂に向かうよう加盟国間の予算配分が若干調整されます。

6. 直接支払による公共財供給

欧州委員会は、直接支払には、所得支持と公共財供給という二つの機能があると説明しています。すなわち、直接支払は、経済全体の半分以下である農業所得を支持するとともに、環境基準の遵守を通じて景観、生物多様性、水管理、耕地機能の維持や、気候の安定、空気の質の維持、地域の活性化などの公共財の供給を実現させ、国民に等しくその公共財を消費させているということです。

その観点から見れば、改革法案は、既存の環境指令の遵守を再確認するだけのクロス・コンプライアンスを超えた新しいグリーンング基準を基礎支払とグリーンング支払に義務づけることによって一層積極的な環境保全、景観維持等の公共財を社会に供給させるものです。

現行の直接支払は、WTOの削減対象とならない「デカップル所得支持」であり、生産から切り離されている必要があることもあって、過去の受給額が支払基準となっている、非農業者が受給しているなど批判が集中していました。

今回の改革法案は、こうした直接支払の問題点を個別に修正しつつ、グリーンング支払の導入によって直接支払を公共財供給のためのものとして再定義し、直接支払の正当性を強化することに主眼が置かれています。

一方、農相理事会の法案審議においては、グリーンング支払について、その予算配分率が過大である（仏）、食料需要が増加している時における実質休耕7%は愚かである（英）、制度が複雑化する（多数の加盟国）など加盟国の批判が集中しています。

将来的にはグリーンング支払の比重は一層高まっていくと想定されていますが、今回の改革法案の農相理事会、欧州議会の審議の中でグリーンング支払がどのように議論されて決着するかは、次期改革の後も含めたEU共通農業政策の方向を見定める上で極めて重要です。