



世界の農業・農政

EUの次期共通農業政策（CAP）改革について —直接支払のグリーン化の概要と背景—

国際領域 主任研究官 勝又健太郎

2013年6月と9月に欧州委員会、欧州議会、EU理事会の三者による次期（2014～20年）のCAP改革についての政治的合意がなされました。CAP予算の約70%を占める直接支払については、分配の公正化やグリーン化を図るものとなっており、2014年を移行期間とし、2015年から本格的に実施されることとなりました。

直接支払の分配の公正化については、①加盟国間及び加盟国内の農業者間で不均等である単位面積当たりの支払額を平準化する、②青年農業者や自然制約地域の農業者を優遇する、③高額受給者に対する減額を実施する、④非活動的農業者に対する支払を中止する等の一連の改革により行われます。また、グリーン化とは、直接支払に環境保全に関する要件を付与することとしたことです。

本稿では、今回のCAP改革における最重要事項と考えられる直接支払のグリーン化を中心に改革の概要とその政策的意義や背景について解説します。

1. 直接支払の改革の概要

従来の直接支払（デカップル支払）については、基礎支払と上乗せ支払に分割され、上乗せ部分については、基礎支払を受給する農業者が、環境保全等に関する要件を満たした場合に支払われることとなりました。上乗せ支払には、グリーン化支払、青年農業者支払、自然制約地域支払があり、その内容は以下の通りです。なお、グリーン化支払と青年農業者支払については、加盟国は義務的に実施することとなっており、自然制約地域支払の実施については、加盟国による選択制となっています。

（1）グリーン化支払

基礎支払の受給者には、気候と環境に有益な以下の3つの措置（グリーン化要件）が義務づけられ、その要件を満たした場合に支払われるものです⁽¹⁾。

①作物の多様化

10ha超30ha以下の農地には2種以上、30ha超の農地には3種以上の作物を作付ける。主な作物の作付面積は農地の75%以下、さらに30ha超の農地の場合には主

要な2作物の作付面積は農地の95%以下とする

②既存の永年牧草地の維持

既存の永年牧草地の耕作や転用を禁止

③生態系重点地域の維持

5ha超の農地の5%（2017年以降は7%）以上は、休耕地、テラス（土壌浸食を防ぐ等のための階段状農地）、景観地、緩衝用区画、植林地等として確保

なお、以上のグリーン化要件と「同等措置」も併せて規定されます。これは、気候と環境に有益な効果をグリーン化要件と同等以上に生み出す措置のことであり、これを代わりに実施すればグリーン化要件を満たしているものとしています⁽²⁾。

（2）青年農業者支払

世代交代を促進するために、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年間支払われるものです。

（3）自然制約地域支払

山岳地域やそれ以外でも重大な自然制約に直面している地域等の農業者を支援するために支払われるものです。

（4）直接支払の予算額と農業者の受取見込額

2014～20年におけるEUの政策分野別の予算の枠組を定める次期の「多年度財政フレーム」によれば、EUから加盟国に毎年分配される直接支払の予算の総額は、2013年と2015年を比較した場合、実質ベースで約2%減となっています。その内訳については、グリーン化支払に30%、青年農業者支払に2%以内、自然制約地域支払に5%以内とし、基礎支払に充てられる額はその残余です（下図）⁽³⁾。このため、青年農業者と自然制約地域の農業者以外であ

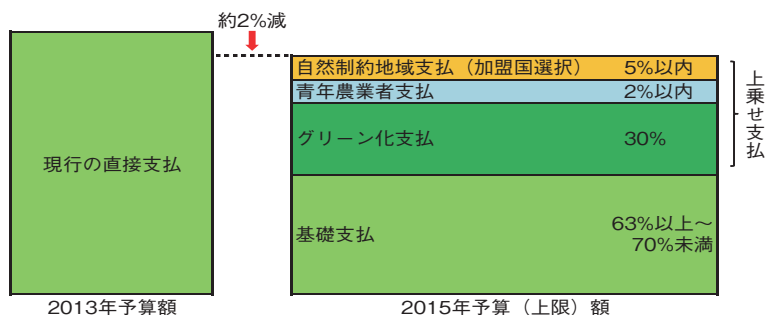


図 直接支払の現行と改革後の予算額とその内訳の比較

る大部分の農業者の直接支払の受取額については、2015年では総額が約98%に減額され、さらに最大で当該総額の7%（青年農業者支払と自然制約地域支払の合計）が減額されることとなるので、基礎支払とグリーン化支払の合計で従来の直接支払の少なくとも約90%を受給できる見込みです⁽⁴⁾。

2. グリーン化支払の政策的意義

欧州委員会は、グリーン化支払の要件を実施することにより、温室効果ガスの削減等の気候安定、土壌浸食防止や水質向上等の環境保全、生物多様性の保全や景観維持という公共財を供給する効果がもたらされると説明しています。

このような気候と環境に有益な措置の実施については、従来は、CAPの第二の柱（農村振興政策）の予算枠における農業環境支払等によって促進されてきました。グリーン化により、CAPの第一の柱（所得支持政策）における直接支払の受給を通じて、農業者に環境保全を実施させることになり、所得支持のための直接支払が第二の柱を補完することとなります。しかもグリーン化支払に直接支払の財源の大きな部分（30%）を充てることにより、農業者が現行水準並の直接支払の受給額を維持するためには、グリーン化要件を遵守せざるを得なくなるよう巧みに制度設計がなされています。また、第二の柱の農業環境支払等と違い、全農業者を網羅して強制的に実施できるという意義もあります。なお、グリーン化要件との同等措置によってグリーン化支払を受給している場合には、同等措置の実施に対してグリーン化支払だけでなく、第二の柱における農業環境支払等も二重に支払われる可能性があることから、農業環境支払等の受給額については、グリーン化要件の内容を勘案しながら減額することとなっています。

所得支持のための直接支払が第二の柱である農村振興政策を補完し、網羅的に実施できるという点では、青年農業者支払、自然制約地域支払についても同様であると言えます。

3. グリーン化支払の導入の背景

グリーン化支払の導入の背景にはどのような事情があったのでしょうか。2009年にギリシャに端を発した欧州債務危機（ユーロ危機）を乗り越え、当該危機が露呈したEUの構造的弱点を克服する等のために、2010年にEU全体の今後10年間の成長戦略である「欧州2020」が策定され、次期の多年度財政フレームは当該成長戦略に従い検討されることとなりました。グリーン化要件の内容を見ると、欧州2020の主要な優先事項である「持続可能な経済成長」に

関する「温室効果ガスの排出削減」という目標に適合させたものとなっていることがわかります。こうしたことから、グリーン化の背景には、次期の多年度財政フレームにおいて予算を確保するために、直接支払をEU全体の優先政策に位置づけて正当化しなければならない事情があったと解釈できます。

4. まとめ

直接支払の財源の30%についてグリーン化することにより、所得支持を通じた環境保全を図る仕組みを構築したことが、今回の直接支払の改革の眼目と言えます。こうしてEU全体の優先政策に適合させながら、直接支払にEU域内の国民が等しく受益する環境保全、気候安定等の公共財の供給を促進する機能を与えて正当化したことにより、次期の多年度財政フレームにおいて直接支払の予算を確保することができました。欧州委員会のチオロシュ農業委員は、直接支払のグリーン化はCAPの公共財供給への「パラダイムシフト」であると評価しています。

しかしながら、ポトチュニック環境委員は、グリーン化要件に（同等措置という）抜け道等ができたことは遺憾であり、加盟国は、同等措置が環境への責任を回避するためのものでないことをグリーン化支払の実施を通じて示さなければならないと発言しています。また、環境団体は、今回の改革による実際の環境保全効果は殆どないだろうし、直接支払の合理性については、近い将来、中間見直しが必要欠だろうと批判しています。このため、新たな直接支払制度の実施過程においては、グリーン化支払の導入による環境保全効果についての検証やグリーン化要件をより強化する見直しの必要性が課題となってくるだろうと考えられます（本稿は、2013年11月時点の情報に基づいています）。

注(1)グリーン化要件を満たさない場合は、グリーン化支払が受給されないだけでなく、2017年からは、制裁措置が実施されます。その内容は、2017年においてはグリーン化支払額の20%、2018年以降は25%までを上限として徴収されることとなっており、基礎支払の一部も失うこととなります。

(2)同等措置は、①作物の多様化の代わりに間作を行うこと、②第二の柱の農業環境支払の受給に必要な措置、③加盟国各国の環境法令に則した措置等を実施すればよいこととされています。

(3)このほか、小規模農家を想定した代替スキームとして手続きが簡素化されグリーン化要件が免除される小農支払が設けられており、加盟国は、これに直接支払の予算額の10%以内を充てることができます。また、従来のカップル支払についても維持されることとなり、加盟国は、原則として直接支払の予算額の8～13%以内を充てることができます。この場合、その分だけ基礎支払の財源は減ることとなります。

(4)小農支払の受給額は当該支払を選択していなければ受給していたであろう基礎支払、グリーン化支払等の相当額としていることから、また、改革後のカップル支払額を現行水準と仮定すれば、小農支払とカップル支払を実施しても、各農業者の基礎支払、グリーン化支払の受給額にその影響はありません。