

# 次期EU共通農業政策(CAP)改革の規則案概要

—直接支払い，単一 CMO，農村振興—

主任研究員 平澤明彦

## 目次

1 規則案の位置づけ	3 市場施策(単一CMO)
2 直接支払い	4 農村振興政策
(1) 予算枠の設定と受給権	5 考察
(2) 直接支払いの「緑化」と多様化	(1) 施策の変化
(3) 受給要件と支払い制限	(2) 改革案の今後

## 〔要 旨〕

- 1 欧州2020戦略に沿った資源効率の増進が，CAP多年度目標の根拠となっている。
- 2 直接支払い制度は一本化する。加盟国間格差の是正は限定的であり先送りされる。各加盟国・地域内では，較差解消のため過去実績方式を廃止し，面積単価一律とする。内訳は緑化支払い30%（作物の多様化，既存永年草地の維持，環境用地の確保が要件），小規模農業者支払い10%以下，若い農業者への支払い2%以下，自然制約地支払い5%以下，品目別支払い5%以下（原則），残りは基礎支払い（単一支払いの後継）に多様化する。受給要件として，活動的な農業者（Active Farmer），農業に主として用いられる土地，最小経営規模が示された。モジュレーションは廃止され，緑化・多様化，累進的減額・受給額上限（財源は農村振興へ移転），柱の間の財源融通に引き継がれる。
- 3 市場施策（単一CMO）では緊急例外措置の内容が定められ，動物疾病・消費者信頼喪失への支援が加わった。生産者組織の規定が全品目に拡大し，加盟国は当該組織のルールを地域全体に適用できる。砂糖の生産調整は延長されず廃止となる。
- 4 農村振興政策には，EUの共通戦略枠組みと加盟国のパートナーシップ契約に準じた使命，目標，優先事項が設定された。加盟国間の予算配分は客観的基準（未定義）を反映する。施策の大分類（機軸）は廃止され，プログラム構成比の制約が緩和される。施策の数は25に集約される。条件不利地は「自然・特定制約地域」に移行する。有機農業への助成，リスク管理手段（農業保険，相互基金，所得安定化制度），特定のテーマを扱うサブプログラムが導入される。
- 5 各種施策の対象品目拡大など，制度の共通化・柔軟化の傾向が見受けられる。

欧州委員会は2011年10月12日に、次期EU共通農業政策（CAP）改革（2014年から実施）にかかる主要な法案（欧州議会・理事会規則案<sup>(注1)</sup>。以下「規則案」という）を公表した。これによって欧州委員会による改革提案が出揃い、今後は理事会および欧州議会での検討が進められる。

規則案は全体で7つあり、主要なものはそれぞれ直接支払い、市場施策（「単一共通市場機構」(CMO: Common Market Organization)）、農村振興、財政・管理・監視に関する4つである。本稿では、これら4規則案のうち農業者に直接働きかける施策を扱う前3者について、次期改革にかかる既往の欧州委員会提案文書や現行規則にない要素を中心に概要を紹介する。

なお、次期改革の背景と、規則案提出に先立つ改革案の形成過程については2月号の「次期CAP（共通農業政策）改革とEUの財政・成長戦略」（平澤 [2012]）をご参照いただきたい。

**(注1)** 欧州議会が共同決定権を得たことにより、従来の理事会規則から名称が変更された。

## 1 規則案の位置づけ

規則案は改革の概要提案「2020年に向けてのCAP」（Commission [2010]）で定められた方針と、「欧州2020のための予算」（Commission [2011a, b]）で定められた予算枠に基づいている。今回の規則案で次期CAP改革における個々の施策が具体化され、詳細が明らかとなった。

個別の規則案を検討する前に、まず提案文書の説明覚書（Commission [2011d: p.2-9]）と予算資料（同pp.72-104）により、規則案全体の位置付けを確認する<sup>(注2)</sup>。

規則提案文書の予算資料によれば、規則案は次期2013年以降におけるCAPの多年度戦略目標を達成するために、CAPの法的枠組みを策定しようとするものである（同p.75）。その目標は「2020年にむけてのCAP」で設定された、存続能力のある食料生産、持続可能な自然資源管理と気候対策、均整のとれた地域開発（territorial development）、の3点である（同:p.73）。

また、欧州委員会は欧州2020戦略に沿って資源効率を増進させるためにこれらの目標を設定している（同p.73）。説明覚書によれば、資源効率は次期CAP改革の検討過程で浮上した共通する論点の一つであり（同p.2）、欧州2020戦略との接点として重視されていることがわかる。また説明覚書では、資源効率の増進に資するため、研究や知識移転、協力・革新の促進による農業生産性の改善が次第に不可欠になるとしている（同p.5）。こうした論理によって、CAPの基本的な目的の一つである生産性の向上が、資源効率と連携する形で正当化されている。

予算資料では、規則案の提案理由の中で、EUの関与による付加価値を以下のように述べている——将来のCAPは、単にEU経済の小さいが不可欠な部門の要求を満たすだけでなく、食料安全保障、環境、地域的均整にとって戦略的な重要性を有する政策

となる。CAPは真にEU共通の政策であることから、EU予算に占める割合が大きいことはもっともである——。一方、CAPは加盟国が個別に農業政策を実施するより効率的で経済的である（同p.75）。これはCAPの意義を強調してその予算規模を正当化するとともに、CAPが補完原則に適用（同p.7）（加盟国よりEUで担う方が利点がある）ことを主張している。

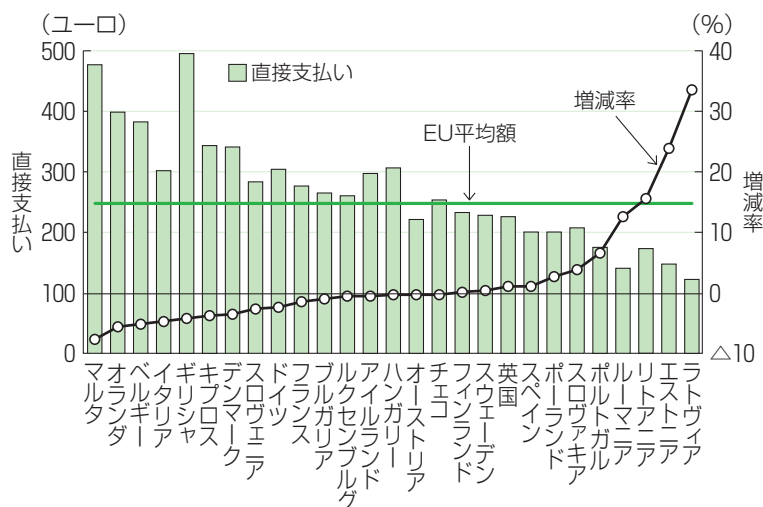
また、次期CAP改革は農業部門以外からの影響や要請に対処しなければならない。「今日の課題の多くは農業の外の要因に動かされており、そのためより広範な政策対応が求められるであろう」（同p.7）。

**（注2）** 提案文書は、規則案条文と、その説明資料である説明覚書(Explanatory memorandum)および予算資料(Legislative Financial Statement)からなる。前者の大部分と後者の全体は各規則案の間で共通であり、こうした資料から規則案全体の意図や背景を確認できる。また、規則案条文の先頭には当該規則案に関する説明条項(Whereas条項)が置かれており、各規則案の理解に有用である。

## 2 直接支払い

今回提案された一連の規則案のうち、眼目は直接支払い規則(Commission [2011d])である。直接支払いは次期CAP予算案の7割強を占め(立法財務諸表p.83)、かつ抜本改正が提案されたからである。

第1図 1ha当たりの直接支払い額(2017年)と2014年からの増減率



資料 直接支払い規則案の付属文書II(直接支払いの国別年次別率)および2007年の利用農地面積(Eurostat)のデータから筆者試算、作成  
 (注) ブルガリアとルーマニアの2014年の値は段階的導入による不足分(20%)を補正。

### (1) 予算枠の設定と受給権

新規加盟国の1ha当たり受給額が低い問題を緩和するため、2014年から2017年にかけて加盟国間における支払い水準格差の是(注3)正が実施される(説明条項および付属文書IIの予算枠を参照)。第1図のとおり、実施後もかなりの格差が残ることになる。説明条項には、さらなる平準化について、2021年からの次々期多年度財政枠組みで引き続き対応する方向が示された(説明条項(21))。

個別農業者の過去の受給実績に基づく受給権(過去実績方式)は廃止される。2003年以降の改革によって品目別の直接支払いを単一支払いに統合した結果、個別農業者間における単位面積当たりの支持水準の顕著な較差が次第に正当化できなくなったためである(説明条項(21))。各加盟国内(地域方式を選択する(20条)場合は各地域内)における支払い水準は2019年までに一律化される(22条の5)。従来は選択制であった

地域方式（各地域内の面積単価一律）および新規加盟国の単一面積支払いを受け継いで全般化することになる（説明覚書p.7）。また、農業者の受給権は制度開始時の申請に対して割り当てられるほか、所定の期日に当該農業者が自由にできる圃場の面積に対応するので、事実上すべての農地が対象となる（21条の1および2、26条の1、説明覚書p.7）。新制度への移行によって国・地域内では農業者間の再配分が生じる。移行措置として、現行の単一支払いからの受給額減少分を補填することが認められており（22条の3）、財源として直接支払い予算枠の最大60%までを使うことができる（22条の2）。その場合、支払い水準は年々段階的に平準化される（22条の6）。また、受給権は現行制度と同様、移転（売買など）が可能である。受給権の管理や移転に関するルールは簡素化される。

第一の柱（市場施策と直接支払い）と第二の柱（農村振興）の間で、財源移転が認められる（14条）。直接支払いの最大10%を農村振興へ、あるいは逆に農村振興の最大5%までを直接支払いに移転可能である。ただし後者の農村振興への財源移転は直接支払いの水準がEU平均の90%未満（説明条項43）の12か国のみである。財源移転の決定は1回限りの選択であり、多年度財政枠組みの全期間（2014-2020年）にわたり適用される。

なお、直接支払いは経済動向・財政状況に応じて見直され（15条）、条件が変更される可能性がある（説明条項18）。

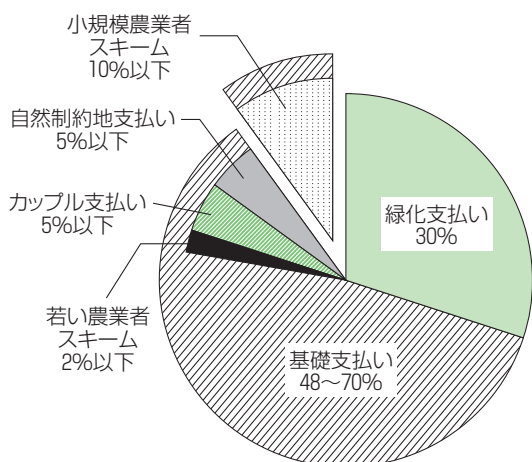
**（注3）**「欧州2020のための予算」（Commission [2011a, b]）で提案されたとおり、1ha当たり支払い額がEU平均の90%未満の国はその差額の3分の1を増額される。その財源は、EU平均を上回る1ha当たり支払い額の国が比例的に負担する（説明条項（21））。本規則案の条文による規定はない。

## （2）直接支払いの「緑化」と多様化

直接支払いの構成は多様化し、所定の範囲内で加盟国が構成を決めることができる。現行の単一支払いは「基礎支払い」に置き換えられる（説明条項（20））。「緑化支払い<sup>（注4）</sup>」（直接支払い予算枠の30%）（29条、33条）と、小規模農業者支払い（10%以下）、若い農業者への支払い（2%以下）（36条、37条）がいずれも義務付けられ、さらに各国の任意で、自然制約地支払い（5%以下）（34条、35条）と、品目別（カップル）支払い（原則5%以下）（38条、39条）が一定の範囲で認められる。直接支払いの予算枠からそれらを差し引いた残りが基礎支払いとなる。基礎支払いの財源規模は単一支払いの48%～70%（各種直接支払いの実施規模に応じて決まる）である（第2図）。

緑化支払いを受給する農業者は、農地全体に3つの要件を課される（29条）（第3図）。第一は作物の多様化である。単作の回避といってもよいだろう。耕地の耕作は最低3品目とし、各品目は耕地面積の最低5%、最大70%（30条）とする。第二は既存永年草地の維持である。当該面積を「永年草地参照面積」とし、そのうち他用途に転換できるのは5%までである（31条）。第三は環境用地（ecological focus area）の

第2図 直接支払いの種類別内訳



資料 直接支払い規則案から筆者作成  
 (注) 1 グラフの面積は基礎支払い以外の割合がすべて最大となった場合。  
 2 カップル支払いは原則5%までであるが、所定の条件を満たせば特例により増やすことができる。

第3図 緑化支払いにおける個別経営の全農地配分要件

永年草地(既存の面積を維持, 31条)		
環境用地 (永年草地 以外の7% 以上, 32条)	作目A	作目B
	耕地(3作目以上を作付け, 各作目は 最大70%, 最低5%)30条	
		作目C

資料 直接支払い規則案から筆者作成

確保である。永年草地を除く適格面積の7%以上を、休耕地、段々畑、緩衝帯 (buffer strip)、植林地などに用いる (32条)。

自然制約地支払いの対象となる自然制約地は、現行の条件不利地に相当するものであり、農村振興規則で定めたものを用いる (34条の1)。予算枠を当該地域の適格面積で除して面積当たり支払い額を算出する (34条の4)。

若い農業者への支払いの対象となる「若

い農業者」(36条の2)は、40歳未満で、初めて経営主として農業経営を開始、あるいは基礎支払いスキームへの最初の申し込みに先立つ5年間以内に開始した自然人である。法人の適格条件は欧州委員会が別途定める (36条の6)。支払い額は、支払い受給権平均価額の25%に、受給権数をかけたもの (36条の5) であり、支払い期間は設立から5年間以内である (36条の4)。

任意カップル支払いは、困難の下にある特定の種類の農法や農業部門で、経済・社会・環境の理由から特に重要なもの (38条の2) に対して、現状の生産水準を維持するのに必要な範囲内 (38条の4) で支持を行うものである。対象にできる品目はほぼすべての部門を含んでおり、主要作物、畜産 (豚と家禽以外)、野菜・果物など広範である (38条の1)。現行規則では (ヘルスチェックによって縮小された結果) 例外的な措置となっているのに対して、今回の提案では対象品目が大幅に拡大する。財政規模 (39条) は原則として直接支払い予算枠の5%までであるが、特例による拡大が認められている。新規加盟国で単一面積支払いの実施国は10%までが認められる。また、2010年から2013年の間に1年間でも5%を上回った国は10%まで、同じく10%を上回った国は、欧州委員会の承認を受けて10%を上回ることが可能である。

小農支払い (47条) は、後述の最低規模要件を満たす小規模農業者に提供され、上記の各種直接支払いすべてを置き換える簡易な直接支払いである。利用者は緑化支払

いの農業実践から免除される。利用は任意であるが、参加の機会は制度発足時のみである。年次の支払い額（49条）は、加盟国が、国の直接支払い受給者平均の15%以下、あるいは国の平均面積単価に面積（最大3ha）をかけたもののいずれかに設定する。給額は500ユーロ（キプロスとマルタは200ユーロ）から1000ユーロの間であり、この範囲を超える場合は切り捨て・切り上げされる。

（注4）「緑化支払い」（greening payment）は通称。欧州委員会の文書では影響評価報告書の付属文書10（p.10）や付属文書2D（p.7）などに使用例がある。直接支払い規則案における呼び方は、「直接支払いの緑化部分」（前文（26））と、「気候および環境に有益な農業実践（を順守する農業者）に対する支払い」（1条（b）（ii）および3編2章）である。

### （3） 受給要件と支払い制限

直接支払いの対象は活動的な農業者（Active Farmer）に限られる（9条）。具体的には、1年間の直接支払いが最近財政年における非農業活動から得られる総所得の5%以上で、かつ、放牧・耕作に適した状態維持のための最低限の活動（加盟国の規定による）を行うことが必要である。ただし、受給額5千ユーロ未満の農業者はこの条件を満たさなくても直接支払いを受けることができる。小規模な兼業農家は農村地域の活力に貢献しているためである（説明条項13）。

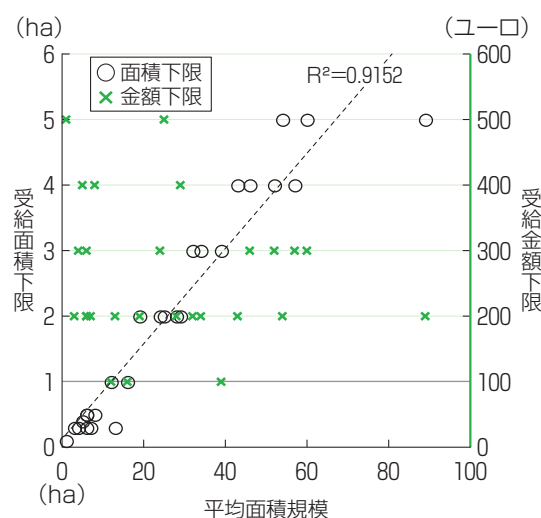
また、直接支払いの受給権は、農業に主として用いられる面積に限り付与される（25条の2）。これは農業をほとんど目的としない受給者への直接支払いを止めるため

の措置であり、そうした例として説明条項（13）には飛行場、鉄道会社、不動産会社、運動場管理会社が挙げられている。

受給者の規模にも要件が課されている。まず、最小規模要件である受給額100ユーロ未満あるいは農地1ha未満のいずれかに該当すれば支払われない。ただし加盟国は自国の農業経済構造を考慮するため、所定の制限の範囲内でしきい値を調整できる（10条）。この制限を確認すると、国により5倍のばらつきがある（第4図）。受給面積下限は0.1haから5haであり、各国の平均面積規模と相関が高い（相関係数0.9156）。受給額下限は100ユーロから500ユーロであり、殆どの国で本来の規定である100ユーロより大きな値となっている。

高額受給者に対する累進減額と、受給上限（の対象となる受給金額帯）も示された。

第4図 加盟国の平均面積規模と直接支払い受給下限規模



資料 直接支払い規則案の付属文書IV、および同VIのデータから筆者作成  
 （注） 図中の線は平均面積規模と受給面積下限の回帰直線。

累進減額の割合は（累進課税と同様に）受給額15万ユーロ以上で20％、20万ユーロ以上で40％、25万ユーロ以上で70％、30万ユーロ超過部分は100％（受給上限）である（11条の1）。ただし、緑化支払いは対象外であり、支払賃金（および関連する税・社会貢献）は控除される（11条の2）。また、この規定を回避する条件を人為的に作り出した場合、直接支払いは受けられない（11条の3）。これは減額回避を目的とする経営分割の懸念に対応するものである。これらの措置によって節約された直接支払いの財源は、当該国の農村振興に充当される。

### 3 市場施策（単一CMO）

買入介入、輸出補助金などを含む市場施策は、直接支払いとともにCAPの第一の柱をなしており、単一CMO規則に定められている。次期規則案（Commission [2011e]）では、各種制度を簡素化するとともに、フードチェーンの機能改善、例外・緊急施策の拡充や、生産者組織および部門間組織による協力の促進が図られている（同前p.7 説明覚書）。

生産調整は廃止される。砂糖の生産調整は2015年9月末で廃止される。また既に廃止の決まっている牛乳（2015年3月末まで）とワイン（2015年12月末まで、加盟国は独自に2018年12月末まで可能）も予定どおり廃止することが確認され（163条）、これによってEUレベルで生産調整を受ける品目はなくなる。

緊急時の例外措置については以下にみるとおり、具体的内容が示された<sup>(注5)</sup>ほか、動物疾病・消費者信頼喪失への支援が加わった。また、「欧州2020のための予算」で示された準備金の使途が定められている。

まず、価格の大きな変化などの要因による市場の混乱に対応するための例外措置として、各種施策の期間や範囲変更、および輸入関税の減免措置をとることができる（154条の1）。緊急の場合には早急に実施できる規定（161条）も設けた。

例外措置の一環として、動物疾病（155条の1（a））および公衆・動植物衛生リスクにかかる消費者信頼喪失（155条の1（b））への支援が導入される。前者は動物疾病の拡大を防ぐための措置により内外貿易が制限された場合の支援であり、後者は当該の信頼喪失により直接起因する市場の障害にかかる支援である。また後者は殆どの農畜産物（単一CMO規則の全品目。説明覚書（p.7）に記載）を含み（155条の2）、植物を対象を拡大する（説明条項130）。加盟国の施策に対して半額（ただし口蹄疫の場合は6割）を助成する（155条の5）。

こうした措置の財源も手当てされた。農業部門危機対応準備金（159条）の財源は、多年度財政枠組みにおいてCAP予算の枠外で措置される（説明覚書p.3）。通常の市場動向を越えた状況において追加的な支援を要する際に用いられ、とくに対象として（a）公的介入買入と民間貯蔵助成（80条－20条）、（b）輸出補助金（133条－141条）、（c）例外的措置（市場混乱154条、消費者信頼喪

失155条、家畜疾病による取引規制155条)を明記している。

生産者組織や部門間組織(生産者と流通・加工)については、その役割を強化するため、これらの組織を承認し、権限を与える規定の対象品目を、単一CMO規則に含まれる全品目に拡大する。加盟国は生産者組織(106条)と、生産者組織間の協会組織(107条)、および部門間組織(108条)の承認を義務づけられる<sup>(注6)</sup>。対象となる生産者組織は、生産の計画と需要に合わせた調整(とくに品質と数量)や、販売の集中など所定の目的を有するものに限られる。加盟国は、地域の生産を代表する(一定以上のシェアを有する)組織が定めたルールの一部について、期間を限って当該組織の非構成員に対する法的拘束力を持たせることにより、地域全体に適用することができる(110<sup>(注7)</sup>条)。

また、既に別途提案されている施策の内容も反映している。具体的には酪農施策で示された書面契約の義務付け(酪農家の交渉力強化の観点による)と、品質施策の文脈における販売基準(同前p.7説明覚書)である。

**(注5)** 現行制度(理事会規則1234/2007の191条)では砂糖(26条)と野菜・果物(103c条)を除き、緊急時における施策の具体的内容が示されていない。

**(注6)** いずれも現行規則ではおもにホップ、オリブ、果物・野菜、蚕の4部門を対象としており、かつ一部は任意規定である(理事会規則1234/2007の122条、123条、124条)。

**(注7)** 現行規則ではこの規定は果物・野菜部門に限られる(同規則125f条、125j条、125l条)。

## 4 農村振興政策

CAPの第2の柱である農村振興政策は、第1の柱以外の様々な施策を束ねている。加盟国は共通のメニューから必要な施策を組み合わせてそれぞれ独自の農村振興プログラムを立案する。

農村振興規則案(Commission[2011f])は、2007-2013年の現行制度で導入された戦略的アプローチ(EU段階の戦略指針とそれに沿った加盟国・地域段階の戦略計画およびプログラム作成)の強化を目指して、EU段階での共通優先事項とそれに結び付いた目標の指標を設定するとともに、これまでの経験<sup>(注8)</sup>を反映して必要な修正を行うとしている。

EUではCAP以外を含む広い範囲で各種構造基金の共通ルールを定めようとしており、2011年10月6日に欧州委員会が規則案を提出した。基金はいずれもEU段階の共通戦略枠組み(CSF)と、それを受けた加盟国レベルのパートナーシップ契約の下に置かれる。

農村振興政策の財源を提供する欧州農村振興農業基金(EAFRD)もこの枠組みに組込まれた。そのため農村振興規則案の戦略的アプローチは、これに沿って以下のようにな変わった。

まず農村振興政策の使命は、持続的な農村振興の促進による欧州2020戦略への貢献である(第3条)。

また、その目標は基本的には競争力、環境、地域振興(4条)であり、現行制度の

第1表 農村振興政策の目標の変化

(現行) 規則1698/2005の4条	(次期規則案) 農村振興規則案の4条
・競争力の改善	・競争力
・環境と田園の改善	・持続的な自然資源の管理と 気候対策
・農村地域における生活の質 の改善と経済活動の多角化 促進	・農村地域の均衡ある領土的 振興促進

資料 筆者作成

それと同様の構成となっている。ただし現行制度とは異なり、環境面では対象が自然資源一般となり持続性と気候変動への対応が明記され、地域振興では地域間格差是正を強調されている（第1表）。

これらの目標に対応して、新たにより詳細な優先事項が6つ設定された。すなわち農業・農村と関連部門における、①知識移転と革新、②競争力増進、③フードチェーン組織とリスク管理、④エコシステムの復元・保全・増進、⑤資源効率の促進と低炭素・気候回復力のある経済への移行支援、⑥社会的包摂・貧困削減・経済振興の促進、である（5条）。

これらの優先事項が農村振興プログラム策定の基礎となり、各優先事項について目標の指標が設定される。プログラムの作成、承認、見直しに関するルールは現行制度を概ね踏襲する。特定のテーマを扱うサブプログラム（特に、若い農業者、小農、山岳地域、加工流通過程の短縮（short supply chain）に関連するもの）（8条）を導入する。サブプログラムには高い補助率が適用され、その策定は任意である。

また、加盟国間の予算配分に際しては農

村振興政策の目標（4条）に結び付けられた「客観的基準」と、過去の実績の両方を考慮する（64条の4）。ただし、（直接支払い規則案と異なり）この客観的基準の内容は示されていない。

各加盟国・地域の農村振興プログラムにおける施策間の財源配分は自由度が増す。現行規則では4つの大分類（「機軸」）それぞれに最低限度割合が定められている。それに対して規則案ではこの大分類が廃止され、最低限度割合は2種類に減る（農業環境施策・条件不利地支払い25%、およびLeader 5%。水準はいずれも現行のまま）（65条の5、説明条項（28））。

なお、新たに農業の生産性と持続性に関する欧州革新パートナーシップ（EIPAPS）が導入される。また、実施状況と事後の評価を行う共通監視評価枠組み（CMEF）は簡素化・修正される。

個別の施策も見直される。施策の数は、<sup>(注9)</sup> 現行の39から25に集約される。たとえば、物的投資への助成は一つにまとめられる（18条および説明条項（19））。また、条件不利地支払いは新しい定義区分に基づく「自然・特定制約地域」への支払いとなる（33条）。有機農業への助成は新たに独立して設けられる（30条）。さらにリスク管理手段（risk management toolkit）（37条）も導入される。これは以下の3つの施策からなる。すなわち、①気候不順ないし病虫害による損失で生産が平年の7割未満になった場合を対象とする農業保険（38条）、②家畜・作物の病気がないし環境災害（とりわけ

危機的な場合)による経済的損失を補償する相互基金(39条)、③個別農業者の所得が平年の7割未満になった場合に失われた所得の最大7割までを補償する所得安定化制度(40条)である。

(注8) 以下、特に断らない限り主にCommission [2011f: pp. 7-8] の説明書による。

(注9) Leader(農村振興の新しい試みを促進する制度)を1つとして数えた。それ以外は15条から40条、ただし33条と37条を除く。

## 5 考察

### (1) 施策の変化

以上みたとおり、次期CAP改革における直接支払いについては多くの変更が提案されている。これが実現すれば直接支払いの性格は相当に変化するであろう。

直接支払いの(農業経営毎における)過去実績方式は1992年のCAP改革開始以来続いてきた仕組みであり、その廃止は直接支払いの基盤が大きく変わることの意味する。1992年改革で導入された補償支払いは単収のデカップリング(支払い額の算出に用いる単収を過去実績の水準に固定)であり、2003年改革で導入された単一支払いは生産のデカップリング(生産品目の任意化)であった(第2表)。

この間、農業者間の1ha当たり支払い水準の較差(過去の単収較差や生産品目の相違による)は維持されていた。それに対して次期改革の基礎支払いは、いわば過去支払い実績

のデカップルであり、各国・地域内では支払い水準が一律となる。しかし、過去から切り離される以上、その存在を正当化し支払い水準を定める別の根拠が求められる。この改革以降、所得支持と環境財供給に関する検討がさらに進められることとなる<sup>(注10)</sup>。また、CAP改革前の過去実績を持たない新規加盟国を統合し易くなった一方で、加盟国間の支払い水準較差はさらに正当化が難しくなるであろう。

直接支払いの緑化と多様化は、これまで農村振興が担っていた機能の一部を第一の柱の中で実現するものであり、現行制度におけるモジュレーション(農村振興政策への財源移転)とはいわば逆の発想である。しかも、第一の柱に導入される環境支払いは直接支払いの受給者全て、つまり実質的にEUの全農業者が対象となる。これまでの農村振興政策における環境支払い(参加者は必ずしも全農業者ではない)と対比すれば、格段の広がりとなる。一方で、農村振興政策の農業環境支払いと制約地域支払いも存続する。直接支払いの緑化は、その内容次第ではCAPの、あるいはEU農業の緑化に大きく寄与する可能性があるといえ

第2表 個別経営に対する直接支払いの算出方法の推移

CAP改革	直接支払い	面積単価	支払い対象面積
1992年改革	補償支払い	重量単価(一律)×単収(過去実績)	過去実績
2003年改革	単一支払い	過去の支払い実績(全品目加重平均)	過去実績
		地域方式ないし単一面積支払いの場合は一律	
次期改革案	基礎支払い	一律	過去実績

資料 筆者作成

(注) 「一律」は各国ないし地域内で一律。過去実績は経営毎。

よう。さらに、緑化の割合は将来引き上げることも可能なはずである。

モジュレーションは廃止される（規則案に含まれていない）。これまでモジュレーションの果たしていた機能（直接支払いの財源の多面的機能用途への流用、高額受給者への支払い抑制、任意の財源移転）は、直接支払いの緑化・多様化、累進的減額・受給額上限と農村振興への財源移転、そして柱の間の財源融通によって発展的に引き継がれる。

累進減額を併せ持つ受給額上限の導入は、支払い制限と農村振興政策への財源移転の両面で、2008年のヘルスチェック改革で導入された累進モジュレーションを受け継ぐものである。上限額の設定は、累進モジュレーションによる直接支払い減額の上乗せが4%であったのと比べて、適用対象となる大規模経営にとっては格段に厳しい支払い制限である。雇用者数による緩和措置が設けられる所以であろう。実は、こうした大規模経営に対する支払い制限の強化は、決して新しい考え方ではなく、欧州委員会が92年改革以来めざしてきたものである。ヘルスチェックにおける累進モジュレーションは92年改革<sup>(注11)</sup>、次期改革における受給額上限は99年改革<sup>(注12)</sup>で当初提案されたもの（いずれも実現せず）と同様の制度である。こうした支払い制限は大規模経営を抱える加盟国から反発されるため導入が難しいのであるが、欧州委員会は次第に当初の構想を実現しようとしているように見える。ただし上限額は30万ユーロ（受給権）と大き

いため、一部の国を除き影響は少ないとみられる。

一方、最大の課題の一つであるはずの新規加盟国と既往加盟国の直接支払い格差解消については、かなり限定的なものとなった。直接支払いの制度を新旧加盟国間で一本化し、かつ支払い単価の平準化に着手することは大きな意義があるものの、新規加盟諸国のCAPへの最終的な統合はまたしても先送りされる。拡大によって同質性の低下したEUに相応しい制度の構築が求められる。

市場施策における変化（生産調整の廃止、生産者や生産者組織の立場の強化、緊急時施策の充実と財源の手当て）は、市場介入から市場機能の円滑化とセーフティーネットの整備へと重点が移っていることを示しているといえよう。農村振興政策におけるリスク管理手段の整備も同じ傾向である。

農村振興政策は欧州2020戦略への対応とCSFの導入により、重点やプログラム立案が変更された。しかしながら、個別の施策については、リスク管理手段の導入や自然制約地域の設定はあるものの、全体として実質的な変更が比較的少ないようである。

各規則をとおしてみると、品目の特定を廃止した施策が目につく。品目別支払いの対象品目拡大、特定の品目にかかる生産調整の廃止、消費者信用喪失時の支援、生産者組織の承認が挙げられる。一方で新たに導入された主要な施策には、品目を特定したものが見当たらない。品目別支持の単一支払いへの統合を経て、他の施策も品目間

共通化の傾向があるように見受けられる。品目間の公平に寄与するものともいえよう。

また、直接支払いと農村振興の扱いにも共通化している点がある。直接支払い水準の較差是正（加盟国間，加盟国・地域内）と同時に，農村振興についても加盟国間で客観的基準に基づき予算が再配分される。また，第1・第2の柱の間の財源移転は両方向で認められ，かつその割合は所定の範囲内で加盟国が決めることができる。

全体として制度の一般化（ないし共通化）と，柔軟化，品目間や柱間の対称性といった傾向が指摘できよう。これは単に制度の簡素化と効率化に資するだけでなく，拡大したEUの多様な加盟国・地域の異なる状況への対応能力も高めるものと思われる。

**(注10)** 過去実績との関係を弱めた直接支払いとしては，米国のACRE支払いや日本の戸別所得補償がある。いずれも新しい制度であり，ほぼ同じ時期に出てきたことは興味深い。

**(注11)** 一定規模以上の面積部分に対する補償支払いは逡減的な部分補償とするもの（Commission [1991a : p.13]）。また，直接支持は規模，所得，地域の状況やその他の必要な要素により調整することを想定していた（Commission [1991a : p.12]）

**(注12)** 全ての直接支払いを網羅する個別経営の受給上限（Commission [1997 : p.32]）。1999年改革の検討時には，CAP財源確保の方法を巡って，加盟国の共同拠出（ドイツ）か，高額受給者への支払い削減（フランス，英国）かの議論があった。

## (2) 改革案の今後

規則案の公表に先立ち，ステークホルダーに回付された草案（Commission [2011c]）が2011年9月7日までに流出した。この草案と比べると，公表された規則案では既にいくつかの変更がなされている。加盟国間

の直接支払い水準格差については，2028年（次期改革の終了する2020年より後）までにEU全体で一律の水準にするという規定が条文から削除された代わりに，さらなる平準化を行う旨の記述が説明条項に加えられた。また，単一支払いからの移行期間における受給額減少の補填財源は，直接支払い枠の50%から60%に拡大された。そして，活動的農業者にかかる直接支払いの不適合要件は，農業収入5%未満であったものが，所得に占める直接支払いの割合と農地の状態維持に変更された。

今後の交渉過程では，さらに変更が重ねられるであろう。実際，これまでのCAP改革では，当初の規則案から政治決定までの間には個々の施策について，削除も含む大きな修正がなされることがしばしばあり，その多くは改革を避ける保守的なものであった。

また，EUの経済金融危機の下，CAP財政の見通しも確実なものではない。それは直接支払い規則案の見直し条項（15条）に端的に示されている。報道によれば農相理事会と欧州議会，欧州委員会の三者による会議で，欧州議会議員から，先行きが不透明な中で，多年度財政枠組みが決定されない限りCAPの決定もできないとの指摘がなされた。<sup>(注13)</sup>

次期CAP改革は2013年までに決定される予定である。それまでの間に，理事会と欧州議会での政治交渉や，多年度財政枠組みの検討がなされる。財政制約もあり，引き続き本改革の行方を見守る必要がある。

(注13) CAP改革の規則案提出後に開催された、当該規則案に関する意見交換の会合でのラヴィア議員（伊）発言（Farmers Weekly 08 Nov, 2011）。この種の会合は欧州議会がCAPについて理事会との共同決定権を得たことによるものであり、このときが初めてであった。また、米国も経済金融危機下の財政制約の強まりという点で似通った状況にある。米国では財政赤字削減のために、歴史的な好況にある農業への補助金を削減しようとする動きがある。

#### 【引用文献】

- ・ European Commission [2011a] "A Budget for Europe 2020," COM (2011) 500 final PART I, 29 June.
- ・ — [2011b] "A Budget for Europe 2020 - Part II : Policy fiches," COM (2011) 500 final PART II, 29 June.
- ・ — [2011c] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payment schemes for farmers under the common agricultural policy," [...] (2011) XXX draft, XXX.
- ・ — [2011d] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF

THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy," COM (2011) 625 final, 12 Oct.

- ・ — [2011e] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) ," COM (2011) 626 final, 12 Oct.
- ・ — [2011f] "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)," COM (2011) 627 final, 12 Oct.
- ・ — [2010] "The CAP towards 2020 : Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future," COM (2010) 672 final, 29 October.
- ・ 平澤明彦（2012）「次期CAP（共通農業政策）改革とEUの財政・成長戦略—直接支払いの「緑化」、公共財供給の重視へ—」『農林金融』65（1）、46-62頁、2月。 <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1202re4.pdf>

（ひらさわ あきひこ）

