

3. EU 共通農業政策

3.1. CAP 簡素化

(1) 近年の簡素化の動き

EU では、官僚的形式主義および政策達成上不要な要求事項の緩和と税の適切な管理を目的に、CAP の簡素化を進めている。簡素化は 2015 年より開始され、下図が示すとおり、直接支払の申請期間や環境重点用地要件、青年農家の支援制度、グリーンング等について措置が実施・予定されている。

図表 29 簡素化の展開

年月	内容
2015 年 5 月	規則第 2015/747 号によって、直接支払への申請期間を延長。
	規則第 2015/1383 号によって、自主的カップル支払いに関して加盟国の裁量拡大
	環境重点用地 (Ecological Focus Area: EFA) などに関する管理ガイドラインの変更
2015 年末－2016 年初頭	IACS に関するルール修正。加盟国は援助申請の予備的なクロスチェックを行い、申請者が誤りを修正できるようにした。誤り率が低い加盟国は現場チェックの数を削減できる (規則第 2015/2333 号)
	青年農家への支援制度を改め、支援受給の適格性に関する柔軟性を拡大
	自主的カップル支払いスキームを変更し、加盟国が異なる措置間で資金を移転することが可能に (規則 141/2016 号)
	IACS に関するルール修正。直接支払と地域振興措置に関連する行政罰に関する IACS のルール改正 (第 141/2016 号)
	直接支払に関連して、グリーンングの再検討を 2015 年 12 月に開始。欧州委員会は 2016 年 6 月に作業文書を公表。本作業文書を踏まえて、簡素化への提案を作成中。
継続中	市場支持に関して、現在存在する 200 以上の規則を統合して 40 以下に削減する予定。

出所：European Commission: Simplification of the Common Agriculture Policy (CAP)

http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm

上表の各簡素化施策の内容は下記の通りである（表中に説明のあるものは除く）。

・規則第 2015/747 号によって、直接支払いへの申請期間を延長

欧州委員会実施規則 809/2014 号の第 13 条において、各加盟国は各年の直接支払い申請期限を 5 月 15 日以前に設定しなければならないとの定めがあるが、新たな支払スキームに関する実務的な問題を考慮し (Member States have experienced some difficulty in their practical implementation of the new direct payment schemes (規則 2015/747 より))、上記規則にて例外を認め、2015 年に関しては加盟国が 5 月 16 日以降に申請期限を設定できるようにした。

・規則第 2015/1383 号によって、自主的カップル支払いに関して加盟国の裁量拡大

カップル支払の受給要件を定めた欧州委員会委任規則 639/2014 号の第 53 条第 4 項に対し、欧州委員会委任規則 2015/1383 により要件を緩和するパラグラフを追加した。具体的には、加盟国が定めた期日までに家畜の種類の特定・登録が完了することを条件に、カップル支払の対象とすることとした (without prejudice to other eligibility conditions, an animal shall also be deemed eligible for support where the identification and registration requirements … are met by a date to be fixed by the Member State

…（規則第 2015/1383 より）。

・環境重点用地（Ecological Focus Area: EFA）などに関する管理ガイドラインの変更

環境重点用地の登録義務について、加盟国は届出のあった用地のみを登録すればよいこととした（従来は環境重点用地の候補地についてできるだけ多く登録することを推奨されていた）。なおこれらの措置は 2014 年 6 月に欧州委員会が発表した「ガイドライン」に対する変更にあたるため、立法行為を経ず実行された。

・青年農家への支援制度を改め、支援受給の適格性に関する柔軟性を拡大

青年農家に対する支援を法人が受ける際の条件を示した規則 639/2014 号の第 49 条を欧州委員会委任規則 2016/141 で修正し、青年農家を含む法人（もしくは自然人の集団）が支援を受ける際の要件を加盟国が柔軟に運用できるようにした。

・自主的カップル支払いスキームを変更し、加盟国が異なる措置間で資金を移転することが可能に（規則 141/2016 号）

財源の効率的な利用のため、加盟国の判断によって、実施中の各自主的カップル支払いの間で支払い額を加盟国の裁量により調整できるようにした。

・市場支持に関して、現在存在する 200 以上の規則を統合して 40 以下に削減する予定。

現在は特定セクターの支援に関する規則や市場介入（支持）に関する規則が 200 以上存在しており、それらを統合し 40 以下に削減。この取り組みを通じ、公的介入や在庫補助、輸出入ライセンスなどに関する規則の簡素化を行う。

(2) 2016 年 9 月公表の「オムニバス規則（Omnibus Regulation）」について

2016 年 9 月 14 日、欧州委員会より 2014-2020 年多年度財政枠組み（The EU's Multi-Annual Financial Framework: MFF）の中間レビューの一環である「オムニバス規則（Omnibus Regulation）」が公表された。オムニバス規則においては、農村振興政策に関するセクター別の所得安定化策（Income Stabilisation Tool）や貸付および他の金融的手段（Financial Instruments: FIs）の導入、直接支払について、「活動的農家」（active farmer）定義に関する加盟国の裁量拡大等が提案されている¹³⁵。

セクター別所得安定化策では、特定のセクターに合った政策の設計が可能になるよう加盟国の権限を認める提案がなされている。貸付・金融的手段に関する導入提案は、金融的手段の利用によって、農家（特に青年農家）の資金へのアクセスを拡大することを目的としている。公的資金の投入先選定の合理化と農業セクターの競争力向上が目指されている。活動的農家の定義に関する加盟国の裁量については、加盟国が現行の定義を継続して適用するか否かを選択でき、本提案が実現されれば、活動的農家の認定に関して必要な事務作業が軽減され、農家および加盟国政府の利益になるとされる。

直接支払に関連して、グリーンングの再検討が 2015 年 12 月より開始され、2016 年 6 月にはグリーンング実施後一年の評価に関する作業文書が公表された（作業文書の内容については後述）。この作業文書に基づき欧州委員会は簡素化に関する提案を行う予定である。提案は 2016 年までに採択され、2017 年から適用される予定となっている。

2016 年 7 月 18 日、フィル・ホーガン農業・農村開発担当欧州委員は、農業・漁業理事会（以下「農相理事会」という）において作業文書について説明し、グリーンングの導入は政策の設計・実施・管理の面で課題をもたらすものの、環境重点用地における農薬の使用禁止は環境保護の観点から最も有効であるとの考えを示した。いくつかの EU 加盟国はすでにそれらの農薬の使用を制限しているのであって、EU レベルでの規定の調和化ができるとした。

ただし、グリーンングの簡素化に対しては加盟国からは反対や懸念の声が上がっている。2016 年 7 月 22 日、農相理事会の議長国あるスロバキアの Gabriela Matečná 農業大臣は、ホーガン欧州委員にレターを送付したが、そのレターの中で CAP 簡素化措置が 2013 年改革で提案された農業政策

¹³⁵ European Commission, “Omnibus Regulation - Further Simplification of the CAP,” 14 September, 2016, http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/296_en.htm

の主要な目的を変えるようなことがあってはならず、CAP予算配分を削減する口実として利用されてはならないと述べた¹³⁶。

Matečná 農業大臣はCAPおよびグリーンング簡素化に関する欧州委員会農業総局の努力を支持するとしつつも、農相理事会で簡素化措置をめぐって各国から多くの不満が出たと指摘した。

例えば、農相理事会においてドイツ、ハンガリー、エストニア、スペイン、ルーマニア、ルクセンブルクは環境重点用地での殺虫剤使用禁止提案に懸念を表明した。ドイツ食料農業大臣であるシュミット (Christian Schmidt) は、厳しいルールは野生生物の保護やタンパク質を多く含む作物の栽培に有害になりうると指摘した。動物タンパク質の国内供給促進のために豆類を栽培する農家は多いが、豆類栽培の農薬の利用を禁止するのはEUのタンパク質に関する政策に矛盾するというのがその根拠である。

さらに、フィンランド、ルクセンブルク、マルタ、ベルギー、ブルガリア、ハンガリー、ドイツなどは、休耕地で少なくとも9か月間、農作物の生産を禁止するルールが設けられてしまうと、冬アブラナ (winter oilseed rape) が作付けできなくなると批判した。英国とスウェーデンは、制度変更を履行に移すためにより多くの時間が必要であると述べ、すべての措置を一気に義務化するのではなく、一部を2017年に自主的な措置とし、義務化は2018年からはすべきとした。CAP簡素化はEU基本法の議論には立ち入らないが、フランスの代表はグリーンングの簡素化はとても重要なテーマであるため、EU基本法の幅広い文脈から検討されるべきと強調した。

2014-2020年多年度財政枠組みの中間レビューに関して、ベルギー・ブリュッセルの農業系シンクタンクであるFarm Europeへのヒアリングでは「今回のCAP見直しに関して、政策面では所得安定化策などへの言及はあるものの、予算面で特段の変更はない。今回の中間レビューで変更が少ないのは、EUは現在「改革疲れ (Reform fatigue)」に陥っているからである。2013年に改革が行われ、2015年から実質的に第3期のCAPが始まったばかりで、所得安定化策など僅かな政策を除いて改革の意欲は低い」という声を聞いた。

¹³⁶ “CAP SIMPLIFICATION MUST NOT ALTER KEY FARM POLICY AIMS, SLOVAK PRESIDENCY,” *Agra Facts*, No.57-16, 27 July, 2016.

3.2. グリーニング実施 1 年後の評価

現行 CAP（2014 年－2020 年）の第 1 の柱における新たな施策としてグリーニング支払い制度が 2015 年に本格導入された。そして、欧州委員会農業総局は 2016 年 6 月 22 日に Commission Staff Working Document, Review of greening after one year を公表し、グリーニング実施から 1 年後の中間レビューを紹介した。レビューでは、①新たな方式導入によって生じうるあらゆる行政負担、②加盟国のグリーニング支払い実施による公平な競争環境への影響、③生産能力への影響、について検討している。

また、本レビューは CAP 簡素化に向けた議論も提供している。欧州委員会は、2014 年秋以降に全てのステークホルダー、特に、加盟国及び欧州議会と早期かつ広範な協議を行っており、彼らの CAP 簡素化への優先事項を聴取した結果、グリーニングに高い期待を持っていることが分かったため、2016 年の規制適正化プログラム（Regulatory Fitness and Performance Programme : REFIT）にグリーニングの見直しを含めることを決定した。この目的のために欧州委員会は 2015 年と 2016 年前半にオンライン調査¹³⁷を含むステークホルダー協議を実施している。

グリーニングによる EU 農業への環境効果が明らかになるには 1 年以上を要することから、本レビューは農業の環境パフォーマンスへの影響を詳細に評価することを目的とはしていない。欧州委員会からは環境重点用地（Ecological Focus Area: EFA）に関する評価報告書が 2017 年 3 月 31 日までに提出され¹³⁸、環境効果を含む CAP（2014-2010）実施に関する第一次評価報告書は 2018 年 12 月 31 日までに提出が予定されている（第二次評価報告書は 2021 年 12 月 31 日までに提出予定）¹³⁹。

(1) グリーニング概要

CAP の 2013 年改革では、厳しい財政難の EU 予算からこれまで通り巨額の農業予算を確保（維持）することを正当化するために直接支払いを基礎支払いと、グリーニング支払い等の各種目的別支払いに再編された。各国の直接支払い予算のうち 30% はグリーニング支払いに配分されることとされ、農家はグリーニング支払いを受給するため、従来のクロス・コンプライアンスに加え、それを上回る環境要件（作付品目の多様化、環境重点用地の設定、永年草地維持）の遵守が義務づけられた¹⁴⁰。

(2) グリーン支払いの実施状況

少なくとも一つ以上のグリーニング要件が課された農地は EU 全体の農地の 72% であった。レビューでは、グリーニング要件は広範な農地をカバーしていることから、グリーニングは EU の農地に対して環境上プラスの効果をもたらしているとしている。少なくとも一つ以上のグリーニング要件が課された農業者数は 250 万人であった（直接支払い受益者の 36%）。

¹³⁷調査で得た回答はおおよそ 3,300 であり、回答全体の 80% が農業者からの回答だったという。

“CAP greening improvement package to come in July”, *Agra Europe*, 28 June, 2016

¹³⁸ Under Article 110(5) of Regulation (EU) No 1306/2013

¹³⁹ Recital (37) of Regulation (EU) No 1307/2013

¹⁴⁰ 農林水産省、EU の農業政策

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_seisaku/eu.html

図表 30 少なくとも一つ以上のグリーンング要件が課された農業者数及び土地面積

加盟国	直接支払いの受益者数 (人)	グリーンング要件が課される農業者数 (人)	全農地面積(ha)	グリーンング要件が課される全農地面積 (ha)	グリーンング要件が課される耕地面積 (ha)	グリーンング要件が課される永年草地面積 (ha)	グリーンング要件が課される永年作物地面積 (ha)
ベルギー	34,732	32,433	1,307,900	1,311,741	849,152	436,907	25,681
ブルガリア	98,942	22,725	4,650,940	3,408,375	3,090,550	289,452	28,373
チェコ	29,854	25,111	3,491,470	3,074,485	2,462,414	561,963	50,108
デンマーク	42,930	33,078	2,619,340	2,432,591	2,193,054	211,572	27,965
ドイツ	316,600	259,946	16,699,580	15,762,091	11,415,880	4,174,986	171,226
エストニア	17,184	13,753	957,510	902,814	624,761	277,074	980
アイルランド	124,148	133,480	4,959,450	4,554,395	446,491	4,104,636	3,267
ギリシャ	689,027	115,564	4,856,780	2,237,689	1,004,627	1,099,435	133,627
スペイン	834,858	300,980	23,300,220	18,360,625	11,801,605	5,129,108	1,429,912
フランス	353,870	N/A	27,739,430	N/A	N/A	N/A	N/A
クロアチア	96,330	50,234	1,571,200	863,639	701,888	123,734	38,017
イタリア	1,122,953	129,044	12,098,890	4,446,695	2,900,609	1,228,547	317,540
キプロス	32,950	2,350	109,330	77,669	72,252	2,654	2,763
ラトビア	60,394	36,340	1,877,720	1,339,882	1,005,731	329,148	5,002
リトアニア	140,107	136,110	2,861,250	2,816,737	2,136,122	664,796	15,820
ルクセンブルク	1,865	1,797	131,040	121,756	57,484	62,955	1,317
ハンガリー	173,678	74,445	4,656,520	4,588,913	3,854,208	647,626	87,079
マルタ	5,996	25	10,880	351	337	0	15
オランダ	46,993	42,802	1,847,570	1,659,049	934,864	709,117	15,068
オーストリア	107,528	63,830	2,726,890	1,883,091	1,120,597	741,334	21,161
ポーランド	1,348,093	578,986	14,409,870	11,729,649	9,466,074	2,203,649	59,926
ポルトガル	159,759	6,341	3,641,590	705,180	437,242	155,190	112,748
ルーマニア	1,050,065	138,369	13,055,850	7,265,712	5,518,986	1,679,749	66,977
スロベニア	56,457	55,801	485,760	413,551	161,005	234,397	18,149
スロバキア	17,665	11,120	1,901,610	1,785,536	1,302,838	469,776	12,922
フィンランド	55,900	41,575	2,282,400	1,973,301	1,837,383	132,148	3,771
スウェーデン	61,630	62,334	3,035,920	2,973,737	2,079,908	863,118	30,711
英国	166,186	99,968	17,326,990	9,132,188	4,544,824	4,582,648	4,716
EU 全体	7,246,694	2,468,541	174,613,900	105,821,439	72,020,885	31,115,717	2,684,837

注：グリーンングのレビューのデータ表に弊社で直接支払いの受益者数と各国の農地面積を加えたが、それぞれのデータ年次が違うため一部の国で矛盾が生じている。

それらの箇所は赤字とした（直接支払いの受益者数と各国の農地面積はそれぞれ 2015 年、2013 年のデータ）。

出所：European Commission, Agriculture and Rural Development “Commission Staff Working Document, Review of greening after one year Annex II”

http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2_en.pdf、European Commission “Indicative figures on the distribution of direct aid to farmers, financial year 2015” http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2015_en.pdf 及び Eurostat

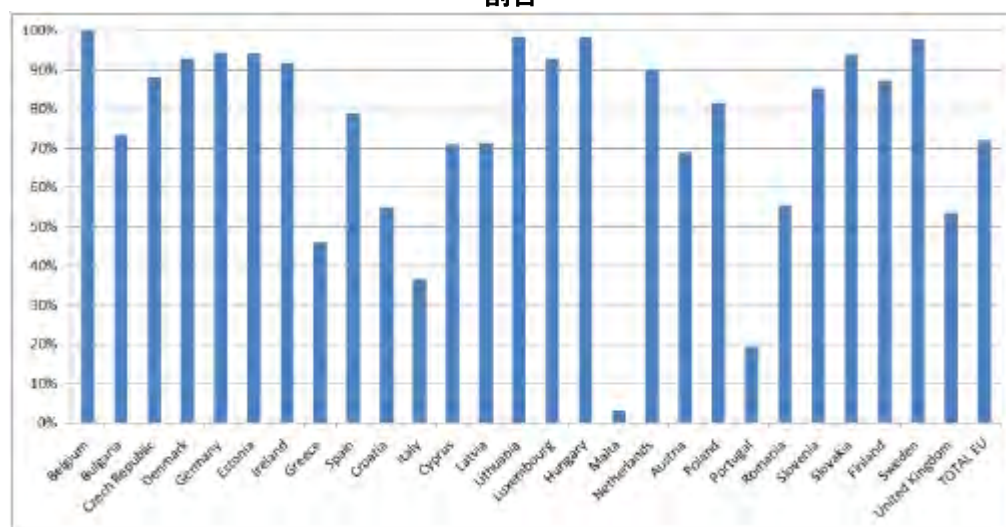
データ、http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics より作成

グリーンング要件が課されていない地域は以下の通りである。

- 直接支払いを申請していない農地（EU 内の全農地のおよそ 11%に該当）
- グリーンング要件の遵守が免除されている地域。すなわち、農業者が小農スキーム、有機農業、耕地面積が 10ha 未満であること（永年作物地要件は免除の対象にはならない）、のいずれかから裨益している場合（それぞれの免除条件が重複しているため、比率の算定はできない）
- 永年作物地（EU 内の全農地の 6%に該当）。中間レビューのデータでは、永年作物しか扱わない農家の数値は除外している。

グリーンング要件が課されている状況は国ごとに異なる。以下のグラフは各国の全農地面積に占める少なくとも一つ以上のグリーンング要件が課される農地面積の割合である。

図表 31 各国の全農地面積に占める少なくとも一つ以上のグリーンング要件が課される農地面積の割合



出所：European Commission, Agriculture and Rural Development “Commission Staff Working Document, Review of greening after one year Annex II”
http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2_en.pdf.

上記グラフによると、グリーンング要件が課される面積割合が高い国は北部に多く、割合が低い国は南部に多く見られる傾向がある。

作付品目の多様化要件の下にある耕地は EU の全耕地の 75%（2 種以上の作付が求められる土地が 13%、3 種以上の作付が求められる土地が 62%）である。しかしながら、各国間でその割合には大きなばらつきがあり、耕地に占める対象面積の割合が 10%以下の国から 90%以上の国までである。

永年草地の EU の全体の農地に占める割合は 29%である。

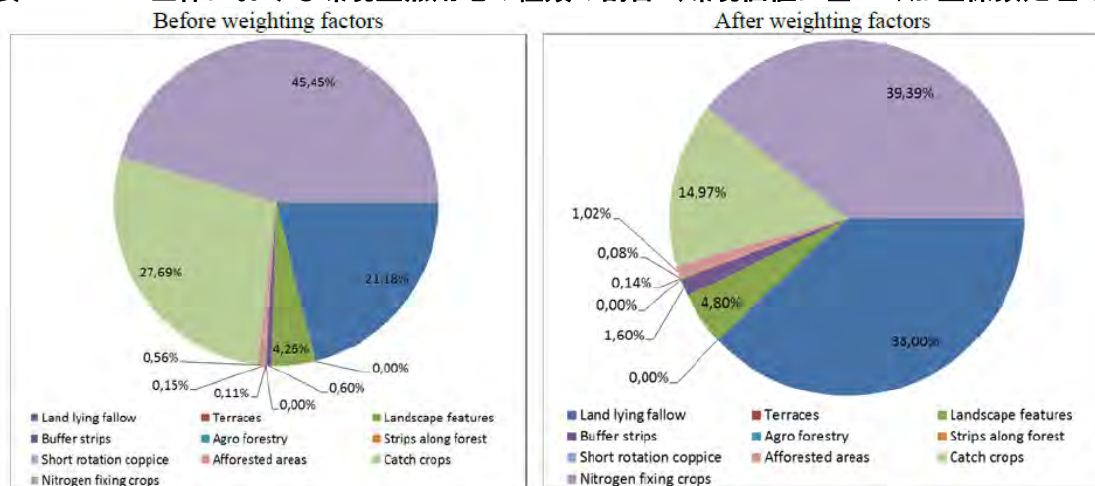
環境重点用地の要件が適用されるのは EU 全体の耕地面積のおよそ 68%である。加盟国レベルでは、ベルギー、ブルガリア、チェコ、デンマーク、ドイツ、ハンガリー、スロバキアはそれぞれの国の耕地面積の 90%に環境重点用地の要件が適用される。その他の加盟国の対象面積は 40-80%である。

作付品目の多様化と永年草地の維持に関するルールは EU レベルで統一されているが、環境重点用地については要件を満たすための方法の裁量が加盟国及び農家に広く認められている。

EU 全体の農業者によって宣言された環境重点用地の種類は、窒素固定作物（45.4 %）、キャッチクロップ（間作）（27.7 %）、休耕地（21.2 %）、景観（4.3 %）、緩衝帯（1 %以下）である。生産活動と関連する窒素固定作物とキャッチクロップ（間作）が全環境重点用地の 73.1%を占める。

また、環境重点用地の合計面積の算出にあたって、加盟国は面積の加重係数の利用が可能である。加重係数処理前の上記の環境重点用地の種類について、環境価値（environmental value）に基づき加重係数をかけると次のような比率に変更される。すなわち、窒素固定作物（39.4 %）、休耕地（38.0 %）、間作（14.8 %）、景観（4.8 %）、緩衝帯（2 %以下）の順となる。係数換算がされた後も窒素固定作物の比率は依然として高いが、休耕地の割合が大きく増えることとなる。

図表 32 EU全体における環境重点用地の種類の割合（環境価値に基づく加重係数処理の前後）



Source: Member States' implementation data, 2015

出所：European Commission, Agriculture and Rural Development, "Commission Staff Working Document, Review of greening after one year ,"

http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf.

環境重点用地が耕作地に占める割合は、加重係数換算前で 14%、換算後は 9%となるが、いずれの値でもグリーンングで定める最小要件である 5%を上回っている。

EU レベルにおいては、グリーンング要件が免除される小農スキーム（15 加盟国で適用）の対象となる農業者数は 41%であるが、農地面積は 4%にとどまる。

また、同じくグリーンング要件が免除される有機農業者数は、EU の直接支払い受給者の内およそ 1%のみである。面積ベースでみると全農地面積の 4%となる。ただし、有機農業に力を入れている国々の有機農地面積の割合は大きい。チェコ、エストニア、ラトビアは 15%以上、イタリアとオーストリアは農地の 20%以上が有機農地である。

図表 33 2015 年のグリーニングの実施を評価するために用いた主要指標

グリーニング指標	値	定義
グリーニング要件が課される全農地（面積）	105,821,439 ha	グリーニング要件が課される全農地面積 (ha)
グリーニング要件が課される全農地（％）	72 %	グリーニング要件が課される全農地面積 (ha) / 実際に使用されている農地面積 (ha)、2013年 Eurostat FSSデータより
グリーニング要件が課される農業者数（人）	2,468,541人	グリーニング要件が課される農業者数
グリーニング要件が課される農業者数（％）	36 %	グリーニング要件が課される農業者数 / 2014年の直接支払い受益者数
作付品目の多様化の要件が課される耕作地（％）	75 %	作付品目の多様化の要件が課される耕作地 (ha) / 耕作地面積 (ha)、2013年 Eurostat FSSデータより
宣言された環境特別永年草地（％）	40 %	Natura 2000のグリーニング農家によって宣言された環境特別永年草地面積 (ha) / Natura 2000の永年草地面積 (ha)
	16 %	グリーニング農家によって宣言された全環境特別永年草地面積 (ha) / 永年草地面積 (ha)
永年草地（％）	29 %	永年草地面積 (ha) / 全農地面積 (ha)
環境重点用地の要件が課される耕作地（％）	68 %	環境重点用地の要件が課される耕作地面積 (ha) / 耕作地面積 (ha)、2013年 Eurostat FSSデータより
加重係数をかける前の環境重点用地（％）	14 %	加重係数をかける前の環境重点用地面積 (ha) / 環境重点用地の対象となる耕作地面積 (ha)
加重係数をかけた後の環境重点用地（％）	9 %	加重係数をかけた後の環境重点用地面積 (ha) / 環境重点用地の対象となる耕作地面積 (ha)

出所: European Commission, Agriculture and Rural Development, "Commission Staff Working Document, Review of greening after one year Annex II"

http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2_en.pdf.

(3) グリーニング実施による公平な競争市場（Level playing field）に対する影響の評価

EU 内の加盟国間の多様な状況と生産条件の幅広さから、グリーニングの実施には高度な柔軟性（～50 の異なるオプション）が導入されている。このことはグリーニングの実施をより実効的なものにする目的があった。しかしながら、各国または地域の農業者がグリーニング制度に異なる条件の下で従うことは公平な競争に関する懸念を提起した。しかし、中間レビューによる調査の結果、グリーニング実施から1年が経過した現段階ではこの問題に関する懸念はあまり無いことが分かった。

① グリーニング要件遵守において、小農スキームの選択は重要な利点にはならなかった

調査によれば、小農スキームの下にある平均的な農場面積は 2.6 ha であり、多くの小農スキーム下にある農場は作付品目の多様化と環境重点用地の遵守要件が発動する土地面積（それぞれ 10ha、15ha）より小さい。さらに、永年草地の維持が義務付けられる農場は EU 全体の 4.5% と小さなシェアしかないので、わずかな影響と予測される。結果として、15 の加盟国が実施する小農スキームは、EU 内の農業者の公平な競争に対してあまり影響を与えなかった。

② 同等措置は EU レベルでは重要な役割を果たさなかった

同等措置は、オーストリア、フランス、アイルランド、オランダ、ポーランドの 5 か国で実施されている¹⁴¹。うち、オーストリアを除く 4 か国では同等措置によってグリーンング要件を満たした農業者の数は極めて少なく、これらの国で（少なくとも一つ以上の）グリーンング要件が課された全農業者数の 0.75% 以下に過ぎなかった。

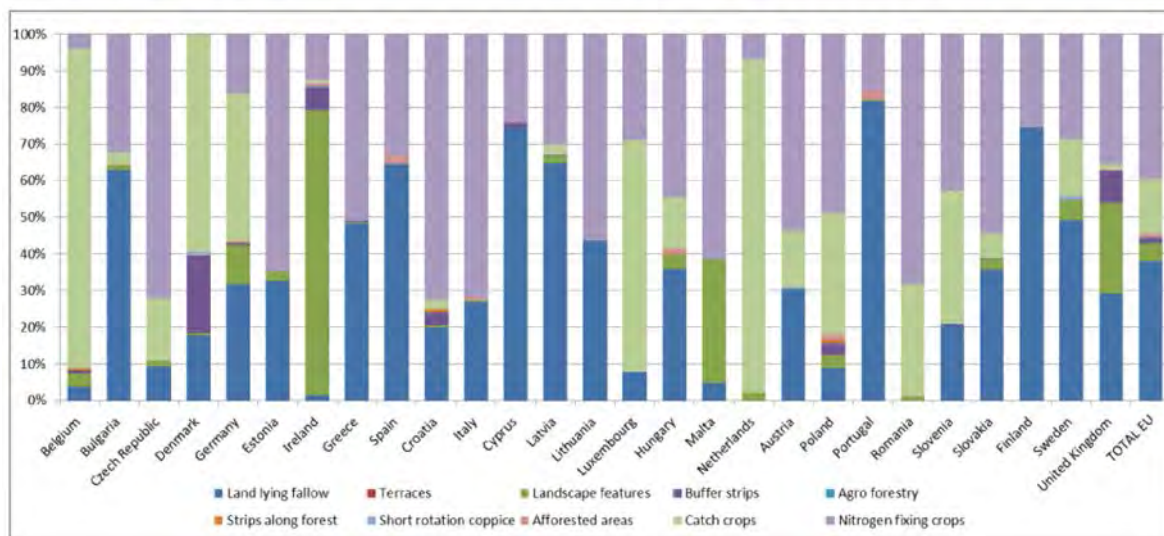
オーストリアではこの比率は 18.5% と高かった。同国の同等措置は農業環境支払い（作物多様化、環境重点用地）である¹⁴²。しかし、オーストリアのこうした同等措置の高い実施率も、多額の補助金を受給できる農業環境・気候支払いの二重払い禁止原則によって、農業者にとって同等措置の仕組みを利用する経済的メリットをもたらさなかった。結果として、同等措置という農業者へのグリーンング要件遵守のための追加的柔軟性の提供は、公平な競争への目立った影響を与えなかった。

③ 加盟国間の環境重点用地の種類の選択の違いは公平な競争に本質的な影響を与えなかった

農業者が環境重点用地を全種類から選択できる加盟国（ドイツ、ハンガリー）で最も採用されたのは窒素固定作物、間作、休耕地であった。この 3 種類はその他の多くの加盟国でも採用されている。

農業者が環境重点用地の設定においてその他 16 種類をあまり採用しなかったことで、加盟国は本質的に公平な競争に対する影響を受けずに済んだ（特に景観に関して）。反対に、EU 内で最も選択された上記 3 つの環境重点用地の種類を農業者に提供しなかった場合はその加盟国に不利な影響をもたらすだろう。窒素固定作物に関しては 1 か国、休耕地は 2 か国、キャッチクロップ（間作）/グリーン・カバー（緑肥）に関しては 11 か国が該当する（図表 34 参照）。ただし、加盟国ごとに適した環境重点用地の種類がありうるため、ある国（たとえばドイツやハンガリー）で採用された選択が他国にも当てはまるとは限らない。

図表 34 加盟国の環境重点用地の種類の内訳



出所：European Commission, Commission Staff Working Document: Review of greening after one year, Annex 2, 2016, p.41

http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening-annex-2_en.pdf

上記①～③とは対照的に制約された範囲の下ではあるが、以下④～⑥な場合に公平な競争に影響を与えることがありうる。

¹⁴¹ Review of greening after one year, p.10.

¹⁴² 農林中金総合研究所『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）（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）』2015 年、V-4 頁

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h26_eu05_country.pdf

④ クロス・コンプライアンスで保護される景観を環境重点用地としても認めることは景観に係る環境重点用地の実施面積に影響を与えうる。それゆえ加盟国間で異なるルールが作られている

クロス・コンプライアンスと環境重点用地の双方に景観が含まれることは、より適切な用地維持のために加盟国ごとの景観に関する取り組みへの余地を認めさせる。さらに、2つのルールを通じて、農業者は景観を守るべき複数の義務を負うことになる。

⑤ 環境重点用地の間作/緑肥や窒素固定作物に農薬や肥料の投入制限ないし最低実施期間（**minimum periods of presence**）といった管理条件を追加することは、制限つきながら公平な競争に影響を与えるだろう

環境重点用地の間作・緑肥と窒素固定作物への農薬や肥料の制限は、環境重点用地の環境目標と一致する。しかし、これらの制限を採用したのはわずかな加盟国のみであり、間作については4か国、窒素固定作物については1か国のみである。こうした制限の下にいない他の加盟国の農業者は生産地での農薬や肥料の投入によって特定の経済的利点を得ることができる可能性がある。

⑥ 作付品目の多様化要件において、作付の実施期間が加盟国間で大きく異なる場合は公平な競争に影響を与えるだろう

加盟国で設定された作物多様化をコントロールする期間は、欧州委員会に伝達される情報には含まれない。しかしながら、該当年における加盟国によって規定されたコントロール期間の長さやタイミングが農家をどれほど制約するかを決定する。そして、それゆえもし、加盟国間によって期間が大きく変われば公平な競争に影響を与えることになる（ただし、欧州委員会の検証に関する3か月の期間を定めたガイドライン¹⁴³は加盟国間の状況の違いの調和を助けられたかもしれない）。

以上①～⑥の分析をまとめると、加盟国間のグリーンング実施における選択の違いはEU内の公平な競争に対して重要な影響は与えていないと言える。しかし、現行のグリーンング制度の下では、類似の条件下の農業者が彼らの農業活動に直接・間接に影響しうる異なるルールを各加盟国でそれぞれ遵守していく必要がしばしばある。こうした状況は、特に国ごとに異なる特定の環境重点用地の種類の実施面積、環境重点用地の間作/緑肥や窒素固定作物への投入制限、作付品目の多様化要件での作付の実施期間のような加盟国の選択に由来する。

(4) グリーンングの生産ポテンシャルへの影響

レビューによる調査結果からは、グリーンングの実施に伴う短期的な生産レベルへの影響は確認できなかった。CAPRI（Common Agricultural Policy Regionalised Impact）モデル及び統計によれば、2010年から2015年の間の生産トレンドは安定していた。

分析を通じて分かったのは、グリーンングの生産への影響を価格、市場の成長・傾向、天候等といった他の要素と完全に切り分けることは難しいということである。

市場指向型部門（多くは穀物、油料種子）のような一般的な市場メカニズムは、2015年のグリーンング制度の導入によって歪められることはなかった。

政策によってより推進されるタンパク質作物（**protein crops**）のような部門では、特定作物支援（**coupled support**）の影響が生産ポテンシャルの安定化という結果をもたらした。

CAPRI モデルは、グリーンングの導入が、導入しなかった場合と比べて、EUの中期的な農業生産にとって±1.5%以上の変化を将来もたらすものではないとした。そのため、EUレベルでの生産状況は比較的安定していることを指摘している。

ただし、CAPRI モデルでは長期的には特定加盟国のいくつかの農産物の生産量が変化する可能性も指摘している。特にタンパク質作物の生産は、他の作物が±3%以内の変化に止まると予想されるのに対して、5%以上の成長を予想している。

① 作付品目の多様化要件

作物品目の多様化要件については、農家の生産傾向に大きな変化はなく、多くの農家にとっては

¹⁴³ article 72 of Regulation (EU) No 1306/20131 – DSCG/2014/39 Final – rev 1

既に実施している作付パターンによって要件を遵守することが可能である。分析によると、実際に作付品目の変更が必要となる土地は EU の耕地面積の 1%未満にとどまる。しかしながら、作物品目の多様化要件は単一の作物のみを生産する農家の生産パターンを変える措置としては効果的な仕組みであり、小麦、大麦、とうもろこし農家の生産品目に対する中期的な土地の再配分に影響を与えることができると考えられる。

② 永年草地維持要件

2015 年の永年草地に関する Eurostat データが利用可能になるのは 2016 年後半以降のため、本レビュー公表時点（2016 年 6 月 22 日）では十分な政策の影響評価を行うことはできない。近年の永年草地面積の傾向は、2010-2014 年の間は僅かに減少しているものの、2006-2015 年の間で見ると相対的に堅調に推移している。

CAPRI モデルによると、グリーニングの 3 要件が同時に遵守された場合に 3.22%の永年草地が増加すると試算している。

③ 環境重点用地の設定要件

環境重点用地の遵守義務の効果の個別的な検証は難しいとされる。しかしながら、環境重点用地の遵守義務は 2010 年から減少を続けていた休耕地の増加の役割を果たすことが期待できる。休耕地に関する 2015 年のデータ が入手可能になるのは 2016 年後半である。

CAPRI モデルによれば、グリーニングの 3 要件の遵守によって休耕地は 8.9%増加するとされている。

(5) グリーニングに関するステークホルダー協議（2015-2016 年前半）の概要

欧州委員会によって実施された2015-2016年前半のステークホルダー協議によると、多くのステークホルダーはグリーニングの概念自体に反対はしなかった。他方で、環境団体等からはグリーニングの環境効果に対する有効性について疑義が示された上、政策に関する詳細な調査が要求された。

また、協議ではグリーニングの実施がルールの複雑さ及び農家と行政に課せられる制約によって課題を伴うことが示された。

農家からは生産に対するグリーニングのネガティブな影響への懸念が示めされている。このことは特定の地方や地域条件の観点から考慮されるべき事柄であろう（（4）参照）。グリーニングの公平な競争市場への影響については、各ステークホルダー間で実施の在り方の違いが認識されているにも関わらず、ステークホルダーからの懸念はあまり見られなかった。

また、ステークホルダーからは以下のようなルールの修正が求められた。

- ・ 作付品目の多様化における期間の要件に関する簡素化
- ・ 環境重点用地（EFA）のルールに関する簡素化又は整理と（もしくは）加盟国がそれらルールを自ら定義できるようにする柔軟性を与えること
- ・ 継続的に利用される一時草地が5年後に永年草地となるルールに関する問題への対応

ステークホルダー協議の結果は、グリーニングの関連法令であるNo 639/2014やNo 641/2014と言ったEU規則の修正に関する意思決定プロセスに伝えられることになるだろう。

(6) 現地調査で得たグリーニングに対する見解

- ・ グリーニングは環境要件を第 1 の柱に組み込んだことに大きな意味がある。既に第 2 の柱に農業環境支払や持続的な土地管理に関する施策がある中で、第 1 の柱の中にも環境に関する施策ができたことは EU の将来にとって非常に重要であった。グリーニングの環境効果についてはまだ評価中である。そのため、グリーニングの政策的な是非の結論を出すのは早すぎる。私の

意見では、公衆のグリーンングへの評価は肯定的である。環境 NGO にも評価されている（欧州委員会農業総局）。

- ・ 率直な印象として、グリーンングのインパクトは非常に小さい。なぜならグリーンングが対象にしているのは、グリーンングの実施前から既に農家を実施しているプラクティスばかりだからである。それでは何も改善しない。また、環境効果そのものを測定するのは非常に難しい。CAP は農業のあり方を規定するものだから、排気ガスや環境汚染といった要素は測りづらい。グリーンングの未来はもう少ししたら多少具体的には分かる。なぜなら実際の環境効果が公表されるからである（農業系シンクタンク Farm Europe）。
- ・ グリーンングはただの格好つけであり、ブリュッセルによるパフォーマンスであって中身は無い。
- ・ 「作付品目の多様化」要件の遵守に困難はない。大豆の栽培によってクリアできる。グリーンングの影響でイタリア国では全国的に大豆の生産が増えた。ただし、「作物の多様化」要件では畜産関係のトウモロコシの単作では問題が多少あった（ただし、グリーンングの影響というより、トウモロコシの下落の方が農家には影響があった）。
- ・ 追加的な環境効果はなかったと認識している。
- ・ グリーンングについては、同じ成果を別の手段で達成できるのは確かである。グリーンングの 3 要件は第 2 の柱の農村振興政策にそれぞれブレイクダウンできるし、なぜグリーンングという制度を作ったか分らない。しかもグリーンングの要件を守っているかは厳しく確認させられるため、農家からの批判がある。
- ・ 環境重点用地（EFA）の要件の遵守が農家にとって一番厳しい。ただ、幸い農家は大豆の栽培で対応することができた。しかし環境団体は EFA における大豆の栽培を有機や無農薬のものでなくてはならないと運動しており、そうなった場合は農家にとって厳しいだろう。
（イタリア地方自治体）

3.3. 主要国の農村振興政策（イギリス、イタリア）

(1) イギリス

イングランドの CAP 第 3 期（2014-2020）における第 2 の柱の農村振興プログラムの予算配分は下記のとおりである（英国の EU 離脱前データ）。イングランドの農村振興プログラムの特徴として、農業環境支払い（Countryside Stewardship）への配分に予算が大きく傾斜していることが分かる。

図表 35 イングランドの CAP 第 3 期（2014-2020）における予算配分

施策	予算額（単位：ポンド）	割合
① 農業環境支払い（Countryside Stewardship）	3,100,000,000	87%
② 農林業の生産性向上（Countryside Productivity Scheme）	140,000,000	4%
③ 農村経済の振興（Growth Programme）	177,000,000	5%
④ LEADER	138,000,000	4%

出所：Institute for European Environmental Policy (IEEP) “Countryside Stewardship: the new agri-environment-climate scheme in England”を元に作成

http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/s2_ws5_hart.pdf.

① 農業環境支払い（Countryside Stewardship）¹⁴⁴

イングランドにおける農業環境支払いは、旧制度の Environmental Stewardship（以下 ES 制度）が 2014 年に失効し、新たに 2015 年から Countryside Stewardship（以下 CS 制度）として再スタートした。

CS 制度は土地管理者の環境保全的な活動に対して財政的インセンティブを与えるもので、申請手続きは農家、森林所有者、森林労働者、その他の土地管理者に対して開かれる。従来の ES 制度と違い、申請された案件は CS 制度下の特定の評価基準に基づく競争的な申請手続きの下で審査されるため、特に ES 制度の ELS 事業のようにほぼ全ての申請案件が採用されるような場合は無くなった。

新制度を通じて、助成ターゲットを明確に絞り、申請案件を評価基準に基づき得点付することで、結果として申請者の所属地域における環境目的の達成を助けることになる。とされる。

CS 制度においては自然環境、特に生物多様性と水質の保全・強化が制度の主要な目的であるが、二次的な目的として、森林（林地）の改善、洪水管理、歴史的資産の保全、景観保全、種の保存、教育目的がある。

英国の環境・食料・農林地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs : Defra）の CS 制度のトップページには CS 制度の取組例として以下の活動が挙げられている。

- ・ 野生生物の生息地の保全と再生（conserving and restoring wildlife habitats）
- ・ 洪水管理（flood risk management）
- ・ 森林の創出と管理（woodland creation and management）
- ・ 農業汚染水の拡散の減少（reducing widespread water pollution from agriculture）
- ・ 田園地域の特性の維持（keeping the character of the countryside）
- ・ 歴史的資産の保全（preserving features important to the history of the rural landscape）
- ・ 人々の教育的なアクセスの促進（encouraging educational access）

¹⁴⁴英国 環境・食料・農林地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs : Defra）の Countryside Stewardship ページ上の公開資料を参照。

<https://www.gov.uk/government/collections/countryside-stewardship-get-paid-for-environmental-land-management>

CS 制度は以下の 3 つの主要事業によって構成される。

中度事業 (Mid Tier)

中度事業は、シンプルであるが効果的な環境便益の実現が期待できる options と capital items に対して実施される（詳細は付表を参照）。中度事業の中には森林または教育的なアクセスに関する options や capital items は存在しない。他方で、水質改善に関する助成対象項目は中度事業に含まれる。

原則、全ての中度事業は 5 年間継続される。ただし、水質改善の capital items のみで構成される協定は 2 年間の事業継続となる。

2015 年の中度事業の申請手続きについては、申請受付期間が 3 月 14 日～9 月 30 日であり、10 月に申請が評価基準に基づき審査され、採択された案件については 10 月から 11 月に順次申請者に協定がオファーされた。その案件を申請者が受託するか拒絶するかの回答期限が 12 月 15 日であった。

高度事業 (Higher Tier)

高度事業は、環境上最も重要な場所、共有地、森林を対象としている。高度事業の助成対象項目においては、中度事業と比べてより複雑な options や capital items が助成対象項目となる（詳細は付表を参照）。高度事業の協定を結んだ申請者には Natural England や森林保護委員会（Forestry Commission）のアドバイザーが付くことになる。

原則、ほぼ全ての高度事業は 5 年間継続される。ただし、森林管理の capital items のみで構成される協定は 2 年間の事業継続となる。

2015 年の高度事業の申請手続きについては、3 月 14 日～4 月 30 日（森林管理は 5 月 31 日）であり、5 月末までに申請が評価基準に基づき審査され、その時点で残っている案件については 9 月 30 日まで申請内容の修正期間が与えられた（森林管理は 10 月に審査される）。その修正された申請内容に基づき、最終的な採択案件が決定し、10 月から 11 月に順次申請者に協定がオファーされた。その案件を申請者が受託するか拒絶するかの回答期限が 12 月 15 日であった。

投資助成 (Capital grants)

投資助成の助成対象項目は capital items のみで構成される（詳細は付表を参照）。投資助成の協定の実施期間は 2 年間で、以下の事業カテゴリーが助成の対象となる。

- ・ 生垣と境界線
- ・ 森林サポート
- ・ 高度事業に向けた計画策定（フィージビリティ調査、管理・実施計画を含む）

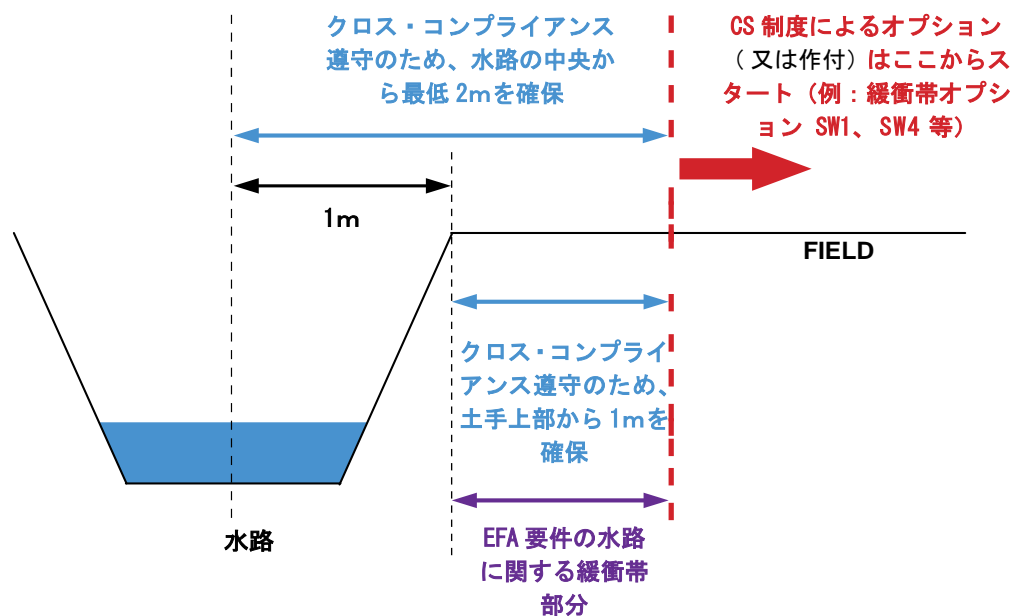
生垣と境界線については 2016 年 4 月 30 日に申請の受付は終了している。一方、森林サポートについては、森林管理計画の開発と樹木の健康問題への対処については申請者はいつでも申請できるが、森林の創造と森林の改善は 2016 年の申請期間は終了している。

クロス・コンプライアンス及びグリーンニング（環境重点用地）との関係

農村振興政策は同一土地での二重給付を禁止しているため、グリーンニングの環境重点用地と CS 制度の 19 のオプションが重複する場合には減額措置を受ける。

CS 制度とクロス・コンプライアンス及び環境重点用地との関係性の一例として、以下のような水路のケースがある。

図表 36 事例：水路の中央から土手の上部までが1メートルのケース



出所：Countryside Stewardship:Mid Tier Manual, p.55 より作成

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509967/cs-mid-tier-manual.pdf.

耕地と永年草地においては、CS 制度の対象エリアとしてカウントするのは、水路から見たクロス・コンプライアンスと環境重点用地の対象エリアが終わった地点からである。また、環境重点用地と CS 制度のオプションとの間で用地上の重複が無い場合は、支払いに関する減額は行わない。

図表 37 各事業における助成対象項目と支払い単価

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
AB1	Nectar flower mix	£511/ha	○	○		£107
AB2	Basic overwinter stubble	£84/ha	○	○		
AB3	Beetle banks	£573	○	○		£145
AB4	Skylark plots *1 (£9 per plot, minimum 2 plots /ha)	£18/ha *1	○	○		£8 (£4per plot)
AB5	Nesting plots for lapwing and stone curlew	£524/ha	○	○		£96
AB6	Enhanced overwinter stubble	£436/ha	○	○		£8
AB7	Whole crop cereals	£495/ha	○	○		
AB8	Flower-rich margins and plots	£539/ha	○	○		£209
AB9	Winter bird food	£640/ha	○	○		£271
AB10	Unharvested cereal headland	£640/ha	○	○		
AB11	Cultivated areas for arable plants	£532/ha	○	○		£165
AB12	Supplementary winter feeding for farmland birds *2 for every 2 ha of winter bird food	£632/tonne *2	○	○		
AB13	Brassica fodder crop	£100/ha	○	○		
AB14	Harvested low input cereal	£266/ha	○	○		
AB15	Two year sown legume fallow	£522/ha	○	○		£144
AB16	Autumn sown bumblebird mix	£550/ha	○	○		£146
BE1	Protection of in-field trees on arable land	£420/ha	○	○		
BE2	Protection of in-field trees on intensive grassland	£190/ha	○	○		
BE3	Management of hedgerows *3 £8/100 for 1 side of hedge £16/100m for 2 sides of hedge	*3	○	○		
BE4	Management of traditional orchards	£212/ha		○		
BE5	Creation of traditional orchards	£281/ha		○		
BE6	Veteran tree surgery	£221/tree		○		
BE7	Supplement for restorative pruning of fruit trees	£62/tree		○		
CT1	Management of coastal sand dunes and vegetated shingle	£217/ha		○		
CT2	Creation of coastal sand dunes and vegetated shingle on arable land and improved grassland	£314/ha		○		
CT3	Management of coastal saltmarsh	£77/ha		○		
CT4	Creation of inter-tidal and saline habitat on arable land	£442/ha		○		
CT5	Creation of inter-tidal and saline habitat by non-intervention	£271/ha		○		
CT6	Coastal vegetation management supplement	£117/ha		○		
CT7	Creation of inter-tidal and saline habitat on intensive grassland	£276/ha		○		
ED1	Educational access	£290/visit		○		

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
GS1	Take field corners out of management	£365/ha	○	○		
GS2	Permanent grassland with very low inputs (outside SDAs)	£95/ha	○	○		
GS3	Legume and herb-rich swards	£331/ha	○	○		
GS4	Legume and herb-rich swards	£309/ha	○	○		
GS5	Permanent grassland with very low inputs in SDAs	£16/ha	○	○		
GS6	Management of species-rich grassland	£182/ha		○		
GS7	Restoration towards species-rich grassland	£145/ha		○		
GS8	Creation of species-rich grassland	£267/ha		○		
GS9	Management of wet grassland for breeding waders	£264/ha		○		
GS10	Management of wet grassland for wintering waders and wildfowl	£157/ha		○		
GS11	Creation of wet grassland for breeding waders	£406/ha		○		
GS12	Creation of wet grassland for wintering waders and wildfowl	£310/ha		○		
GS13	Management of grassland for target features	£90/ha		○		
GS14	Creation of grassland for target features	£253/ha		○		
GS15	Haymaking supplement	£85/ha	○	○		
GS16	Rush infestation control supplement	£73/ha	○	○		
GS17	Lenient grazing supplement	£44/ha	○	○		
HS1	Maintenance of weatherproof traditional farm buildings	£3.25/m ²	○	○		
HS2	Take historic and archaeological features out of cultivation	£425/ha	○	○		£91
HS3	Reduced-depth, non-inversion cultivation on historic and archaeological features	£79/ha	○	○		
HS4	Scrub control on historic and archaeological features	£137/ha	○	○		
HS5	Management of historic and archaeological features on grassland	£30/ha	○	○		
HS6	Maintenance of designed/engineered water bodies	£440/ha	○	○		
HS7	Management of historic water meadows through traditional irrigation	£440/ha		○		
HS8	Maintenance of weatherproof traditional farm buildings in remote areas	£6.73/m ²	○	○		
HS9	Restricted depth crop establishment to protect archaeology under an arable rotation	£174/ha	○	○		
LH1	Management of lowland	£274/ha		○		

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
	heathland					
LH2	Restoration of forestry and woodland to lowland heathland	£184/ha		○		
LH3	Creation of heathland from arable or improved grassland	£517/ha		○		
OP1	Overwintered stubble	£116/ha	○	○		
OP2	Wild bird seed mixture	£640/ha	○	○		£375
OP3	Supplementary feeding for farmland birds *4 for every 2 ha of wild bird seed mixture	£494/tonne *4	○	○		
OP4	Multi species ley	£115/ha	○	○		
OP5	Undersown cereal	£86/ha	○	○		
OR1	Organic conversion - improved permanent grassland	£75/ha	○	○		
OR2	Organic conversion - unimproved permanent grassland	£50/ha	○	○		
OR3	Organic conversion - rotational land	£175/ha	○	○		
OR4	Organic conversion - horticulture	£400/ha	○	○		
OR5	Organic conversion - top fruit	£450/ha	○	○		
OT1	Organic land management - Improved permanent grassland	£40/ha	○	○		
OT2	Organic land management - unimproved permanent grassland	£20/ha	○	○		
OT3	Organic land management - rotational land	£65/ha	○	○		
OT4	Organic land management - horticulture	£200/ha	○	○		
OT5	Organic land management - top fruit	£300/ha	○	○		
OT6	Organic land management - enclosed rough grazing	£8/ha	○	○		
SP1	Difficult sites supplement	£62/ha		○		
SP2	Raised water level supplement	£127/ha		○		
SP3	Bracken control supplement	£153/ha		○		
SP4	Control of invasive plant species supplement	£324/ha		○		
SP5	Shepherding supplement	£7/ha		○		
SP6	Cattle grazing supplement	£45/ha	○	○		
SP7	Introduction of cattle grazing on the Scilly Isles	£279/ha		○		
SP8	Native Breeds at Risk supplement	£94/ha		○		
SP9	Threatened species supplement	£120/ha		○		
SP10	Administration of group managed agreements supplement	£6/ha		○		
SW1	4-6m buffer strip on cultivated land	£353/ha	○	○		£79
SW2	4-6m buffer strip on intensive grassland	£170/ha	○	○		
SW3	In-field grass strips	£557/ha	○	○		£94
SW4	12-24m watercourse buffer	£512/ha	○	○		£96

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
	strip on cultivated land					
SW5	Enhanced management of maize crops	£133/ha	○	○		
SW6	Winter cover crops	£114/ha	○	○		£0
SW7	Arable reversion to grassland with low fertiliser input	£311/ha	○	○		
SW8	Management of intensive grassland adjacent to a watercourse	£202/ha	○	○		
SW9	Seasonal livestock removal on intensive grassland	£88/ha	○	○		
SW10	Seasonal livestock removal on grassland in SDAs next to streams, rivers and lakes	£36/ha	○	○		
SW11	Riparian management strip	£440/ha	○	○		
SW12	Making space for water	£640/ha		○		£206
SW13	Very low nitrogen inputs to groundwaters	£251/ha		○		
SW14	Nil fertiliser supplement	£131/ha	○	○		
UP1	Enclosed rough grazing	£39/ha	○	○		
UP2	Management of rough grazing for birds	£88/ha		○		
UP3	Management of moorland	£43/ha		○		
UP4	Management of moorland vegetation supplement	£10/ha		○		
UP5	Moorland re-wetting supplement	£18/ha		○		
UP6	Upland livestock exclusion supplement	£16/ha		○		
WD1	Woodland creation - maintenance payments	£200/ha		○		
WD2	Woodland improvement	£100/ha		○		
WD3	Woodland edges on arable land	£323/ha	○	○		£17
WD4	Management of wood pasture and parkland	£46/ha		○		
WD5	Restoration of wood pasture and parkland	£244/ha		○		
WD6	Creation of wood pasture	£409/ha		○		
WD7	Management of successional areas and scrub	£74/ha	○	○		
WD8	Creation of successional areas and scrub	£87/ha		○		
WD9	Livestock exclusion supplement - scrub and successional areas	£121/ha	○	○		
WT1	Buffering in-field ponds and ditches in improved grassland	£201/ha	○	○		
WT2	Buffering in-field ponds and ditches on arable land	£501/ha	○	○		£73
WT3	Management of ditches of high environmental value *5 for the management of both sides of the ditch	£37/100m *5		○		
WT4	Management of ponds of high wildlife value (100 sq m or less)	£103/pond		○		
WT5	Management of ponds of high	£183/pond		○		

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
	wildlife value (more than 100 sq m)					
WT6	Management of reedbed	£78/ha		○		
WT7	Creation of reedbed	£323/ha		○		
WT8	Management of fen	£39/ha		○		
WT9	Creation of fen	£446/ha		○		
WT10	Management of lowland raised bog	£164/ha		○		
WT11	Wetland cutting supplement	£440/ha		○		
WT12	Wetland grazing supplement	£304/ha		○		
BN1	Stone-faced bank repair	£31/m	○	○	○	
BN2	Stone-faced bank restoration	£86/m	○	○	○	
BN3	Earth bank creation	£13.50/m	○	○	○	
BN4	Earth Bank Restoration	£7/m	○	○	○	
BN5	Hedgerow Laying	£9.40/m	○	○	○	
BN6	Hedgerow Coppicing	£4/m	○	○	○	
BN7	Hedgerow Gapping-up	£9.50/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
BN8	Hedgerow supplement - casting up	£3/m	○	○	○	
BN9	Hedgerow Supplement - Substantial Pre-Work	£4.10/m		○	○	
BN10	Hedgerow Supplement - Top Binding and Staking	£3.40/m	○	○	○	
BN11	Planting new hedges	£11.60/m	○	○	○	
BN12	Stone Wall Restoration	£25/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
BN13	Stone wall supplement - Top wiring	£3.60/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
BN14	Stone wall supplement - Stone from quarry	£44/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
BN15	Stone wall supplement - Difficult sites	£7.90/m		○	○	
FG1	Fencing	£4/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
FG2	Sheep netting	£4.90/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
FG3	Permanent electric fencing	£4.90/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
FG4	Rabbit fencing supplement	£2.50/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
FG5	Fencing supplement - difficult sites	£1.24/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
FG6	Invisible Fencing System	£1.80/m		○	○	
FG7	Anti-predator combination fencing	£11.10/m		○	○	
FG8	Anti-predator temporary electric fencing	£2.85/m		○	○	
FG9	Deer fencing	£7.20/m		○	○	
FG10	Temporary deer fencing	£5.20/m		○	○	
FG11	Deer enclosure plot	£136/unit		○	○	
FG12	Wooden Field Gate	£390/gate	○	○	○	
FG13	Stone gate post	£280/post		○	○	
FG14	Badger Gates	£135/gate	○	○	○	
FG15	Water Gates	£240/gate	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV1	Cattle grid	£835/item		○	○	
LV2	Livestock handling facilities	up to 80% of costs		○	○	
LV3	Hard bases for livestock drinkers	£110/base	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV4	Hard bases for livestock feeders	£170/base	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV5	Pasture pumps and associated pipework	£220/pump	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV6	Ram pumps and associated pipework	£1,480/pump	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV7	Livestock troughs	£110/trough	○ (Water capital item 含む)	○	○	
LV8	Pipework for livestock troughs	£2.65/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
PA1	Implementation Plan	£1,100/plan	○	○	○	
PA2	Feasibility study	up to 100% of actual costs		○	○	
PA3	Woodland management plan	First 100 ha: £20 per ha (minimum payment £1000) Over 100 ha: £10 per ha			○	
RP1	Resurfacing of gateways	£92/gateway	○ (Water	○	○	

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
			capital item 含む)			
RP2	Gateway relocation	£340/gateway	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP3	Watercourse crossings	£300/crossing	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP4	Livestock and machinery hardcore tracks	£33/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP5	Cross drains	£245/drain	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP6	Installation of piped culverts in ditches	£340/culvert	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP7	Sediment ponds and traps	£10/m ²	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP8	Constructed wetlands for the treatment of pollution	50% of costs		○	○	
RP9	Earth banks and soil bunds *6 For each unit (100m of bund)	£155 *6	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP10	Silt filtration dams or seepage barriers	£75/unit	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP11	Swales	£5.95/m ²	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP12	Check dams and woody debris dams	£42 for each dam	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP13	Yard - underground drainage pipework	£5.50/m	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP14	Yard inspection pit	£200/unit	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP15	Concrete yard renewal	£27.14/m ²	○ (Water capital item 含む)	○	○	
RP16	Rainwater goods	£11.40/m	○ (Water	○	○	

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
			capital item 含 む)			
RP17	Storage tanks underground	£350/m ³	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP18	Above ground tanks	£100/m ³	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP19	First-flush rainwater diverters/downpipe filters	£125/unit	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP20	Relocation of sheep dips and pens	£3,675/unit	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP21	Relocation of sheep pens only	£1,830/unit	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP22	Sheep dip drainage aprons and sumps	£18.25/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP23	Installation of livestock drinking troughs (in draining pens for freshly dipped sheep)	£68/unit	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP24	Lined biobed plus pesticide loading and washdown area	£118/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP25	Lined biobed with existing washdown area	£77/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP26	Biofilters	£990/unit	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP27	Sprayer or applicator load and wash-down area	£40/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP28	Roofing (sprayer washdown area, manure storage area, livestock gathering area, slurry stores, silage stores)	£62/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP29	Self-supporting covers for slurry stores	£30.50/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	
RP30	Floating covers for slurry stores and lagoons	£5.60/m ²	○ (Water capital item 含 む)	○	○	

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
RP31	Equipment to disrupt tramlines in arable areas	£1,500/machine		○	○	
SB1	Scrub control and felling diseased trees	Scrub control and felling diseased trees (SB1) rates:		○	○	
SB2	Scrub control - difficult sites	80% of actual costs		○	○	
SB3	Tree removal	£144/tree		○	○	
SB4	Chemical Bracken Control	£170/ha		○	○	
SB5	Mechanical Bracken Control	£169/ha		○	○	
SB6	Rhododendron control	<ul style="list-style-type: none"> • Level or gentle slope (0 to 11 degree incline) Average height is less than 2.5m tall £2,800 per ha • Moderate slope (12 to 18 degree incline) Between 2.5m to 4m tall £3,200 per ha • Steep or very steep slope (19 degrees or more) Average height is over 4m tall £4,400 per ha 			○	
TE1	Planting Standard Hedgerow Tree	£8.80/tree	○	○	○	
TE2	Planting Standard Parkland Tree	£24.50/tree		○	○	
TE3	Planting Fruit Trees	£22.50/tree	○	○	○	
TE4	Supply and plant tree	£1.28/tree		○	○	
TE5	Supplement for use of individual tree-shelters	£1.60/unit		○	○	
TE6	Tree Guard (Tube and mesh)	£4/guard	○	○	○	
TE7	Tree Guard (Wood post and rail)	£59.50/guard	○	○	○	
TE8	Tree Guard (wood post and wire)	£84/guard	○	○	○	
TE9	Parkland tree guard - welded steel	£170/tree		○	○	
TE10	Coppicing Bank-side Trees	£52/tree	○	○	○	
TE11	Tree surgery *7 £96.50/tree when cutting limbs up to & including 20cm in diameter £200/tree when cutting limbs over 20cm in diameter	*7	○	○	○	
TE12	Stump grinding	£24/stump		○	○	
TE13	Creation of dead wood habitat on trees	£175/tree		○	○	
TE14	Identification of orchard fruit tree varieties	£29/variety		○	○	
AC1	Access capital items	Up to 100% of actual costs		○	○	
AC2	Countryside Educational Visits	£175		○	○	

コード番号	対象となる項目の内容	支払い単価	中度事業	高度事業	投資助成	グリーンングと重複時の減額分
	Accreditation Scheme (CEVAS)	once/agreement				
FM1	Management of geodiversity features	Up to 100% of actual costs		○	○	
FM2	Major preparatory work for Priority Habitats (creation and restoration) and Priority Species	Up to 100% of actual costs		○	○	
HE1	Historic and archaeological feature protection	Up to 100% of actual costs		○	○	
HE2	Historic building restoration	Up to 80% of actual costs			○	
HE3	Removal of eyesore	£290/item		○	○	
WB1	Small Wildlife Box	£28.50/box		○	○	
WB2	Medium Wildlife Box	£39/box		○	○	
WB3	Large Wildlife Box	£100/box		○	○	
WN1	Blocking Grips or Drainage Channels	£14.80/block		○	○	
WN2	Creation of scrapes and gutters	£2.80/m ²		○	○	
WN3	Ditch, Dyke and Rhine restoration	£7.30/m		○	○	
WN4	Ditch, Dyke and Rhine Creation	£8.40/m		○	○	
WN5	Pond Management (first 100 sq m)	£270/pond	○	○	○	
WN6	Pond Management (areas greater than 100 sq m)	£170/100m ²	○	○	○	
WN7	Restoration of large water bodies	Up to 100% of actual costs		○	○	
WN8	Timber Sluice	£315/sluice		○	○	
WN9	Brick, Stone or Concrete Sluice	£2,480/sluice		○	○	
WN10	Construction of water penning structures	Up to 100% of actual costs		○	○	
FY1	Deer high seat	£300/unit		○	○	
FY2	Woodland infrastructure	40% of actual costs		○	○	

出所：Countryside Stewardship:Mid Tier Manual

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509967/cs-mid-tier-manual.pdf

Countryside Stewardship Higher Tier Manual

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509675/cs-higher-tier-manual.pdf、より作成

② 農林業の生産性向上（Countryside Productivity Scheme）

イギリス（イングランド）における農林業の生産性向上のための施策は、農家、森林所有者及び林業請負業者を対象として、農林業の生産性及び持続性向上を目的とする取組み（研究活動等）に対して補助金を与えるものである。

補助対象となる活動と補助のタイプ、及び対象者は以下のとおりである。

図表 38 農林業の生産性向上スキームの補助対象活動とその内容

活動	補助タイプ	対象者
家畜の生産性、健康及び福祉向上	多様（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	牛、羊及び豚農家
耕作及び園芸の生産性向上	LED 照明購入及び波長制御に対する補助（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	耕作及び園芸農家
	果実・野菜の CA 貯蔵（controlled atmosphere storage）導入に対する補助（£3,500～£1000,000、補助対象コストの40%まで）	
	リモート・センサー導入に対する補助（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	
	耕作ロボット導入に対する補助（£35,000～£1000,000、補助対象コストの40%まで）	
森林生産性向上	森林伐採及び小規模加工に対する補助（£2,500～£1000,000、補助対象コストの40%まで）	私有林所有者、中小林業請負業者
資源管理	サプライ・アプリケーション・システム導入に対する補助（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	農家全般
	空気清浄器及び廃熱回収交換器の導入に対する支援（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	養豚・鶏農家
	LED 照明導入に対する補助（£2,500～£35,000、補助対象コストの40%まで）	養豚・養鶏・酪農農家
	水資源の効率的利用のためのシステム導入に対する補助（£35,000～£1000,000、補助対象コストの40%まで）	農家もしくは農家グループ
	家禽敷料乾燥システム導入に対する補助（£35,000～£1000,000、補助対象コストの40%まで）	養鶏農家

注：上記の他、農村経済の振興プログラム（Growth Programme）及び LEADER、また農業生産性・持続可能性のための欧州イノベーション・パートナーシップ（EIP-Atri）による補助も適用可能である。

出所：Countryside Production Scheme

(<https://www.gov.uk/government/collections/countryside-productivity-scheme>)

③ 農村経済の振興（Growth Programme）

イギリス（イングランド）における農村経済振興プログラム（RDPE Growth Programme）は、農村地域（Local Enterprise Partnerships (LPE) area）における雇用創出と経済成長を目的として行われる、下記三種類のプロジェクトに対して補助を行うものである。補助金は欧州農村開発農業基金（EARFD）から拠出される。

- ・ビジネス・デベロップメント
- ・食品加工
- ・農村ツーリズム・インフラ

各タイプのプロジェクトにおける補助の概要は以下のとおりである。

図表 39 農村経済振興プログラムの補助対象とその内容

プロジェクト	補助対象の内容と補助金額	対象者
ビジネス・デベロップメント	国家優先目標（雇用創出、事業の拡大、技術革新による生産性向上、市場開拓、輸出振興）及び各 LPE の優先目標に適うプロジェクトに対して補助を行う。 補助金額は通常 £35,000 以上、補助対象コストの 40% まで。ただし LPE 地域により異なる。	小規模及び零細企業（社会的企業を含む）及び農家（兼業農家を含む）。 ただしいずれかの LPE 地域にあること。
食品加工	国家優先目標（同上）及び各 LPE の優先目標に適うプロジェクト（建物の建築ないし改修、新規設備及び機械の購入）に対して補助を行う。 補助金額は通常 £35,000 以上、補助対象コストの 40% まで。ただし LPE 地域により異なる。	所定の農産物及び園芸作物（肉、牛乳、穀物及び根菜等。魚は対象外）の加工を行う食品・飲料加工業者（中小及び零細企業を優先）。 ただしいずれかの LPE 地域にあること。
農村ツーリズム・インフラ	国家優先目標（雇用創出、観光シーズンの拡大、観光客誘致とインフラ開発、利益拡大）及び各 LPE の優先目標に適う下記プロジェクトに対して補助を行う。	いずれかの LPE 地域にある下記企業・農家等。
	・商業的・営利的プロジェクト（観光客誘致、宿舎建設、小売、食品・飲料等） 補助金額は £35,000～£200,000、補助対象コストの 40% まで。ただし上限は LPE により異なる。	・小規模企業（社会的企業を含む）、農家
	・コストのみ回収する非営利的プロジェクト（小規模な観光情報施設等） 補助金額は通常 £35,000 以上、補助対象コストの 80% まで。ただし上限は LPE 地域により異なる。	・農村企業（社会的企業を含む）、農家、土地所有者、農村コミュニティ、慈善団体、公的機関
	・収益を生まないプロジェクト（地域のランドマーク整備、サイクル・パス整備等） 補助金額は通常 £35,000～£200,000、補助対象コストの 100% まで。ただし LPE により異なる。	・同上

出所：Growth Programme :Business Development Handbook, Food Processing Handbook, Rural Infrastructure Handbook.

④ LEADER

農村の持続的経済発展のための EU の財政支援策である LEADER（Liaison entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale：農村経済振興活動連携）を、イングランドの農村振興プログラムの一環として実施するもの。

地域企業、コミュニティ、農家、森林・土地管理者等による雇用創出、事業の成長、農村経済への裨益を目的するプロジェクトに対して、認可された地域活動グループ（Local Action Groups: LAGs）を通じて補助を行う。

補助対象となるプロジェクトは、LEADER の下記 6 つの優先目標のうち、少なくとも一つを支持する必要がある。

- ・ 零細・小規模企業及び農業多様化の支援
- ・ 農村ツーリズムの振興
- ・ 農業生産性の向上
- ・ 林業生産性の向上
- ・ 農村サービスの提供
- ・ 文化・歴史的活動の提供

2017年2月現在、イングランドには79のLAGsがあり、2015～2020年の期間で総額£13,800万の補助金が利用可能である。

(2) イタリア

① 全体像（概要）

イタリアではCAP第3期（2014-2020）の農村振興プログラムでは23のプログラムが実施されており、2つの国家プログラムと21の州別プログラムがある。予算総額は7年間で208億ユーロであり、国家プログラムが22億ユーロ、州別プログラムの合計が186億ユーロである。州別プログラムに予算の多くが配分されている通り、イタリアでは州ごとに農村振興プログラムが決められている。

国家プログラムではPsr Rete Rurale Nazionale（国の農村振興ネットワーク）に1億ユーロ、Psr Nazionale（国の農村振興政策）に21億ユーロが配分されている。さらにPsr Nazionaleは3分野に分かれており、Gestione del Rischio（リスク管理施策）に16.4億ユーロ、Biodiversità animale（生物多様性）に2億ユーロ、Piano irriguo（灌漑に関する計画）に3億ユーロが配分されている。左記のように国全体として管理・実施すべき施策は国家プログラムとして運営されており、例えば国家プログラムである農村振興ネットワークではRDPにおける全国的な支払の一括管理や各州間における知見の共有や情報伝達の促進を担っている。

州別の農村振興プログラムの予算配分額は以下の通りである。

図表 40 イタリアの州別農村振興予算歳出（2014-2020 年）

地方自治体	予算額（単位：ユーロ）	割合
ボルツァーノ自治県（トレンティーノ・アルト・アデージョ州）	366,405,380	2.0%
エミリア・ロマーニャ州	1,189,679,963	6.4%
フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア州	296,131,725	1.6%
ラツィオ州	780,120,594	4.2%
リグーリア州	313,708,702	1.7%
ロンバルディア州	1,157,646,104	6.2%
マルケ州	537,961,503	2.9%
ピエモンテ州	1,093,054,267	5.9%
トスカーナ州	961,841,373	5.2%
トレント自治県（トレンティーノ・アルト・アデージョ州）	301,470,451	1.6%
ウンブリア州	876,651,206	4.7%
ヴァッレ・ダオスタ州	138,715,213	0.7%
ヴェネト州	1,184,320,501	6.4%
アブルッツォ州	432,795,833	2.3%
モリーゼ州	210,468,750	1.1%
サルデーニャ州	1,308,406,250	7.0%
バジリカータ州	680,160,331	3.7%
カラブリア州	1,103,561,983	5.9%
カンパニア州	1,836,256,198	9.9%
プーリア州	1,637,880,992	8.8%
シチリア州	2,212,747,107	11.9%
イタリア全体	18,619,984,427	100.0%

出所：Rete Rurale Nazionale, FEASR 2014-2020 REPORT DI AVANZAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA DEI PSR 2014-2020 より作成

http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiOu-3MudXSAhWEULwKHYo2AKsQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.reterurale.it%2Fflex%2Fcm%2Fpage%2FServeAttachment.php%2FL%2FIT%2FD%2F2%25252F8%25252FD%25252FD.65f895f7a66fef241314%2FP%2FBLOB%253AID%253D16409%2FE%2Fpdf&usq=AFQjCNGCO8kzoK_B8fN3HLo4pHanSTDQNW

イタリア国内における北部地域と南部地域の農村振興プログラムは予算の原資の点で大きな違いがある。原則、北部の州では予算の 60%をイタリアが負担し（中央政府及び地方政府）、CAPは予算の 40%を負担する。他方で、南部の州では予算の 50%をイタリアが負担し（中央政府及び地方政府）、CAPは予算の 50%を負担する。また、プログラムの特徴は個別の州ごとに異なると言えるが¹⁴⁵、南北のプログラムの特徴の傾向を大まかに分けると、北部では農業環境・気候支払い、生産性向上のための設備投資などが多いのに対して、南部では地域における社会結束、多角化、イン

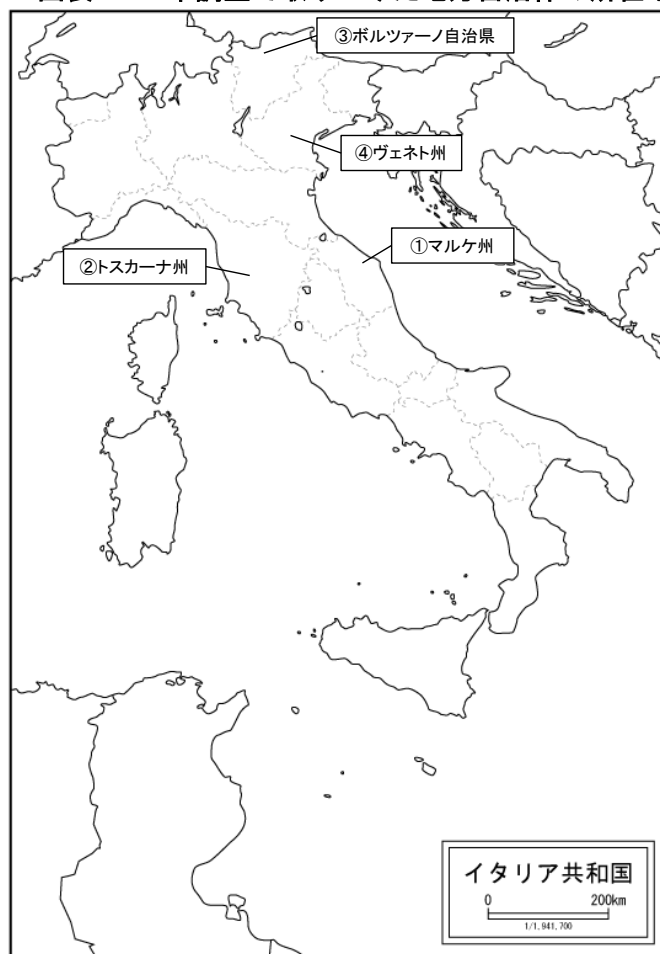
¹⁴⁵ 例えばイタリア南部のシチリア州の第 3 期 CAP（2014-2020）の予算配分は次のとおりであった。1-知識移転・情報に関する取組みに 9,000,000 ユーロ（0.4%）、2-助言サービス、農業経営・農業支援サービスに 7,000,000 ユーロ（0.3%）、3-農産品・食品の品質制度に 11,000,000 ユーロ（0.5%）、4-物的資産への投資に 712,000,000 ユーロ（32.2%）、5-自然災害に 12,500,000 ユーロ（0.6%）、6-農業・事業開発に 244,700,000 ユーロ（11.1%）、7-農村地域における基礎的サービスおよび村の再生に 38,000,000 ユーロ（1.7%）、8-森林地域振興および森林の存続能力改善への投資に 202,150,000 ユーロ（9.1%）、10-農業環境・気候支払いに 226,000,000 ユーロ（10.2%）、11-有機農業に 417,000,000 ユーロ（18.8%）、12- Natura 2000 支払いに 42,000,000 ユーロ（1.9%）、13-山間部条件不利地域への補填支払いに 102,400,000 ユーロ（4.6%）、15-森林の環境・気候サービスおよび森林保全に 4,000,000 ユーロ（0.2%）、16-協同に 41,160,000 ユーロ（1.9%）、19-LEADER 事業に 122,650,000 ユーロ（5.5%）が配分されている。（出所：http://www.roccadicerere.eu/sites/default/files/presentazione_assemblea_27_gennaio.pdf）

フラ整備などに力が入れているという（Creaでのヒアリングより）。

② 州別状況

本調査では、マルケ州、トスカーナ州、ボルツァーノ自治県、ヴェネト州の4地方自治体を取り上げる。以上の4地方自治体の選定の際には、ローマの農業系シンクタンクであるCreaのRoberto Henke氏の助言に従った。Henke氏からは、イタリアの州別農村振興政策を初めて調査する場合においては、農村振興政策のグッドガバナンスにおいてはマルケ州、自然等制約地域支払いにおいてはボルツァーノ自治県、農業環境・気候支払いにおいてはヴェネト州が良いと推薦を受けた。また、トスカーナ州はアグリツーリズムが盛んな州として農業の多角化が進んでおり、近年の我が国の農業の6次産業化等の取り組みの参考になる可能性があると考え、弊社で独自に追加した。各地方自治体の所在地は以下地図の通りである。

図表 41 本調査で取り上げた地方自治体の所在地



出所：弊社作成

A) マルケ州

図表 42 マルケ州の農村振興プログラムの予算配分

施策	予算額 (単位: ユーロ)	割合
1-知識移転・情報に関する取組み (Formazione e informazione)	10,600,000	2.0%
2-助言サービス、農業経営・農業支援サービス (Consulenza)	5,000,000	0.9%
3-農産品・食品の品質制度 (Qualità)	11,000,000	2.0%
4-物的資産への投資 (Investiment in immobizzazioni materiali)	122,300,000	22.7%
5-自然災害 (Calamità)	13,000,000	2.4%
6-農業・事業開発 (Sviluppo aziende agricole e imprese)	44,600,000	8.3%
7-農村地域における基礎的サービスおよび村の再生 (Servizi di base e rinnovamento dei villaggi)	29,000,000	5.4%
8-森林地域振興および森林の存続能力改善への投資 (Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste)	37,000,000	6.9%
9-生産者集団の設立 (Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori)	2,000,000	0.4%
10-農業環境・気候支払い (Pagamenti agro-climatico-ambientali)	27,800,000	5.2%
11-有機農業 (Agricoltura biologica)	80,000,000	14.9%
12- Natura 2000 支払い (Indennità Natura 2000)	4,500,000	0.8%
13-山間部条件不利地域への補填支払い (Indennità compensativa montagna)	43,000,000	8.0%
14-動物福祉支払い (Benessere degli animali)	5,000,000	0.9%
15-森林の環境・気候サービスおよび森林保全 (Servizi silvo-ambientali e climatici e salvaguardia delle foreste)	1,000,000	0.2%
16-協同 (Cooperazione)	26,602,000	4.9%
19-LEADER 事業 (Sostegno al LEADER)	60,560,000	11.3%
20-技術支援 (Assistenza tecnica)	15,000,000	2.8%

出所：マルケ州政府提供資料より作成

マルケ州の CAP 第 3 期 (2014-2020) の予算は 2015 年 7 月に可決した。マルケ州の農村振興プログラム (2014-2020) の予算は 5.38 億ユーロである。その内、EU (EAFRD) の原資が 2.32 億ユーロ、イタリア側 (中央政府+マルケ州) の原資が 3.06 億ユーロである。

以下の内容はマルケ州政府農村振興政策担当者からのヒアリング内容に基づく。

【農村振興プログラムのガバナンス方針】

- ・ 農村振興プログラムで重要な州の役割は、SWOT 分析による州農業の状況把握とステークホルダーからの意見聴取である。
- ・ 州としてどのような農家にプログラムに参加をしてほしいかは、プログラムの策定や受給要件を通じて決定される。そのため基準の策定は極めて重要と言えるため、州政府関係者だけでな

く様々な利害関係者の代表者を集めた委員会（生産者、環境団体、研究者等の他、農林政策省の代表者1名、欧州委員会の代表者1名）が立ち上げられ、そこで決定される。

- ・ 実施したプログラムの評価は重要である。評価は州から独立した民間の評価機関が行う。評価機関がマルケ州のプログラム実施前に立てた方針がどれだけ達成されたかを確認し、それぞれのプログラムがどのように州の農業に影響を与えたかを試算する。
- ・ 農村振興プログラムの評価制度自体は EU には元々あるもので、マルケ州特有ではない。ただし、あえて言うなら、どの州もモニタリングを真面目に実施しているかという点とそうではなく、マルケ州はモニタリングの精神に従って取り組んでいると自負しており、その点で成果に違いが出ているかもしれない。
- ・ イタリアでは 10-15 年前程前までモニタリングの文化は無かったが、その時からマルケ州の幹部がモニタリングに理解があり、実施していた。モニタリングが上手くいくことで、斬新な取り組みも新たに自信を持って導入ができた。
- ・ その他のマルケ州の農村振興プログラムで評価される点として、前期 CAP から全てのデータが IT 化された点が挙げられる。評価機関からも透明性の観点から高く評価されている。農家は PC 端末があれば直接申請手続についてトラッキングできる。申請が却下された理由も閲覧できる。
- ・ イタリアで農村振興プログラムに IT を最初に導入したのはマルケ州で、その後同じシステムを他の 5 州（サルデーニャ州、トレント自治県等）が導入した。現時点におけるイタリア国内の IT の導入州数は分からないが、少ないはずである。申請におけるトラッキングシステムはイタリア国内で今でも先駆的である。
- ・ IT 化の一つの問題として、支払い時におけるデータのインターフェイスの一致がある。イタリアでは農村振興プログラムにおける支払いは全国機関である The Italian agricultural payments agency (AGEA) であるが、AGEA と州政府間のインターフェイスが一致していないと農家は自身のデータをトラッキングできない。それを上手く実施しているのがマルケ州である。
- ・ ロンバルディア州とヴェネト州は支払いを AGEA に委託するのではなく、独自の支払い機関を設立した。独自機関の設立によってインターフェイスの不一致の問題は起きず、データは一貫して管理できる。このような独自の支払い機関を設置できない州は、マルケ州のような例を除いて、農業者に十分な情報を与えることができない状況にある。

【有機農業に関する取り組み】

- ・ マルケ州に関しては有機農業は非常に力を入れている。農村振興政策を通して、有機農業の促進を支持している。
- ・ 支援の全体像は、州は EU の規定に基づき EU 資金を利用して、農家の有機農業への転換や既に有機農業を行っている農家を支援する形である。具体的にはマルケ州政府は有機農業者にどれだけ支払うか、慣行農業に比べて有機農業はどれだけコストが上がり収率が減るかというのをベースに有機農業者への支援額を計算する。
- ・ 計算方法自体は州ではなく EU の規定に基づく。実際の計算を行うのは州である。実際の州の状況等を配慮して計算を行う。
- ・ 州の他の有機農業に関する取り組みは、有機農業に関するプロモーションである。良質の生産に関する PGI¹⁴⁶、PDO¹⁴⁷ 表示の取得の支援、有機認証機関の監督等である。
- ・ 州では有機認証を受けている農家のデータベース管理を行う。
- ・ そもそも EU 内では有機農業は環境に配慮した優れた農法だからという理由で促進されがちだが、マルケ州の戦略としてはそれだけでなく市場の中で有機農産品が価値を認められ、より消費してもらえるようにしている。農家が有機農業に転換するメリットを感じてほしいからである。
- ・ 有機農業市場は確実に拡大している。ただし、残念ながら小規模農家の農産物が必ずしも市場に辿りつけない問題がある。その理由として、彼らには販路がないことや、同じ EU 内や域外からの有機農産物が市場に入ってきているからである。そうした状況を是正するために、マル

¹⁴⁶ Protected Geographical Indication（地理的表示保護）、JETRO ホームページより

¹⁴⁷ Protected Designation of Origin（原産地呼称保護）、JETRO ホームページより

ケ州では有機農産物のサプライチェーンの確立を目指す取り組みを行っている。

- ・ 有機農産物の促進に関して重要なのは、しっかりとしたサプライチェーンを確立させることが鍵である。生産者側である農家を団結させ一定の供給を確保し、農家と卸業者・加工業者が契約を結び、最終的に消費者の元に農産物が届くような仕組みを作らなくてはならない。
- ・ サプライチェーン構築のための具体的支援として、マルケ州では農村振興プログラムの第 16 手法 (Cooperazione) を通じて有機農業者の団結を促している。支援内容は生産者のための協会設立を後押しし、運営に関する事務費用を州が負担することである。また、農村振興プログラムのその他の有機農業に関する支援内容の一部 (設備投資、教育、品種研究など) において当該協会が優先的に申請できるようにしている。
- ・ もう一つの有機農産物の促進に関する戦略としては、有機農産物の生産の盛んな地域を作ることである。元々有機農業が盛んな地域に有機農業が盛んな地域であると認証を与え、地域によってはその地域の病院や学校の給食に有機食品を使うように指導する、観光レストランで有機農産物を使うように行政が働きかけたりするなどである。
- ・ 有機農業を州内で促進させる際の困難として、一つは (イタリア農業全体に通じる話だが) マルケ州では農家の個人主義の傾向が強く、農家に団結を求めるのが難しいことである。もう一つは有機農業のコストが依然高いことである。

【震災対応¹⁴⁸】

- ・ 震災時の対応は州ではなく国が中心となっていた。農村振興プログラムの第 5 手法 (Calamità) は自然災害で被害を受けた農家の支援を行うものであるが、天候による災害が中心で地震は対象としていない。
- ・ 震災直後の支援は州農業局の役割としては、職員による被害状況の確認であった (特に畜産)。代替設備などの提供は国の機関が行った。
- ・ 復興段階では、農家による設備の申請に対して州が確認を行い提供を行う。この費用はすべて農村振興プログラムの予算外から拠出される。
- ・ 被災 4 州 (一つの被災地域が 4 州にまたがっている) の CAP 予算は元々中央政府が 70%、地方政府が 30%を負担するはずだったが、2016-2018 年の 3 年間は震災対応として 100%を中央政府が負担する。4 州の免除された予算分は被災地全体を復興するプログラム予算に充当される。

B) トスカーナ州

トスカーナ州政府の提供資料によると、トスカーナ州の農業部門の GDP は 30 億ユーロ、農業従事者は 63,000 人である。輸出額は 20 億ユーロ (その内、ワインが 7 億 7000 万ユーロ、オリーブオイルが 5 億 4300 万ユーロ、観葉植物が 2 億 1600 万ユーロ) である。

トスカーナ州はイタリア国内でも有数のアグリツーリズムが盛んな州として知られる。

¹⁴⁸ 2016 年 10 月 16 日に発生したマルケ州を震源とした地震についての回答。特に山岳部において大きな被害があった。

図表 43 トスカーナ州の農村振興プログラムの予算配分

施策	予算額 (単位: ユーロ)	割合
1-知識移転・情報に関する取組み (Formazione e informazione)	8,000,000	0.8%
2-助言サービス、農業経営・農業支援サービス (Consulenza)	38,000,000	4.0%
3-農産品・食品の品質制度 (Qualità)	4,000,000	0.4%
4-物的資産への投資 (Investiment in immobizzazioni materiali)	284,000,000	29.6%
5-自然災害 (Calamità)	30,000,000	3.1%
6-農業・事業開発 (Sviluppo aziende agricole e imprese)	108,000,000	11.2%
7-農村地域における基礎的サービスおよび村の再生 (Servizi di base e rinnovamento dei villaggi)	42,000,000	4.4%
8-森林地域振興および森林の存続能力改善への投資 (Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste)	143,000,000	14.9%
10-農業環境・気候支払い (Pagamenti agro-climatico-ambientali)	59,000,000	6.1%
11-有機農業 (Agricoltura biologica)	129,000,000	13.4%
13-山間部条件不利地域への補填支払い (Indennità compensativa montagna)	10,000,000	1.0%
16-協同 (Cooperazione)	35,000,000	3.6%
19- LEADER 事業 (Sostegno al LEADER)	58,000,000	6.0%
20-技術支援 (Assistenza tecnica)	13,000,000	1.4%

出所：トスカーナ州政府提供資料より作成

トスカーナ州の CAP 第 3 期 (2014-2020) の予算は 2015 年 5 月に可決した。トスカーナ州の農村振興プログラム (2014-2020) の予算は 9.61 億ユーロである。その内、EU (EAFRD) の原資が 43%、イタリア中央政府が 39%、トスカーナ州政府が 17% である。

アグリツーリズムに関しては州の管轄のため州の法律が定められているが、青年の新規就農に関する支払については州の法律は無い (法律や規則を作るほどの内容ではないため)。

トスカーナ州の設備投資 (農村振興プログラムの第 4 手法) は機械が多い。

以下の内容はトスカーナ州政府農村振興政策担当者からのヒアリング内容に基づく。

【青年の新規就農に関する支払】

青年の新規就農に関する支払は農村振興プログラムの第 6 手法において実施される。青年の新規就農に関する支払の目的は農業における世代交代である。トスカーナ州においても高齢化は深刻な問題である。農業者の平均年齢は専業農家が 51 歳、兼業農家が 65 歳である。

<支援内容>

新規就農の際は 1 農家あたり 30,000 ユーロが支給される (山岳地帯の農家の場合は 40,000 ユーロ)。支給された金額の使途は自由である。支給回数は 1 回である。

また、設備投資¹⁴⁹や多角化における 50,000 ユーロ以上の投資に対しては、申請金額の 40-60%が補助される。

申請は個人又は会社を立ち上げ複数人で行うことができる。会社として複数人で申請する場合は構成員それぞれが 30,000 ユーロ受給できる。受給のためには会社の株主であること、資本金の最低 20%以上を保有していることが求められる。つまり、一つの会社で受給できる青年は 5 人までとなる。トスカーナ州としては個人で申請するよりも会社として申請することを推奨している。そのことによって農家の競争力が高くなるからである。

<受給要件>

- ・ 申請時に 18 歳から 40 歳までであること。
- ・ 申請時から起算して 12 か月以内に農業を始めていること。
- ・ 起業プランを作成していること（投資内容、目標等）。起業プランは最大 3 年間で、その間に専業農家として生計を立てられるようになる必要がある。目安としてプランの間に 13,000～19,000 ユーロの売り上げが予想できることが求められる。売上予測は統計及び州内の他農家と比較して決められる。つまりある程度の売り上げが見込める能力のある会社でなくてはならない。
- ・ 申請の時点で農業を営むための能力があること（農業関係の学位を有している等）、又はこれから取得する意志があることを約束しなくてはならない。

<支払について>

30,000 ユーロの支払いのタイミングについて、その内 70%は申請が認められてすぐに支払れる。残りの 30%は策定した起業プランが達成されたことが認められた後に支払われる。

<申請結果>

2015 年（7 月～） 応募総数：1786 人、支援対象：686 人、支援金額：1 億ユーロ

2016 年 応募総数：882 人（審査中）、支援金額：2000 万ユーロ（確実に増加見込み。特に 2015 年は 1 億ユーロを全て使わなかったため）

<その他ヒアリング内容>

- ・ 農村振興プログラムには新規就農に関する支払は青年向けと非青年用の 2 種類あるが、トスカーナ州としては青年の新規就農の手法だけを採用した。
- ・ 受給要件の内、「申請時から起算して 12 か月以内に農業を始めていること」は当初は 6 か月以内だったのを 12 か月以内に定義を拡大した。
- ・ 申請時の加点条件として、山岳地域（条件不利地域）に居住していること、女性であること、売上予測の 30%が牛・羊・オリーブ関係であること、社会的活動に対して 15,000 ユーロ以上の投資をしていること、投資の 35%以上が機械などの技術的投資であること、等があげられる。
- ・ 青年の新規就農に関する支払にトスカーナ州が力を入れている理由として、近年青年が農業に関心を持ち始めている社会的要請に応えるためである。経済不況も影響して農業活動に対する再評価が行われている。

【多角化に関する取り組み】

<支援内容>

- ・ 宿泊施設、レストラン等における建物の改造等
- ・ 農業キャンプ
- ・ 学校の課外活動
- ・ 社会的活動
- ・ 農業の伝統に繋がるレジャー活動

¹⁴⁹ イタリアの設備投資は許認可が非常に複雑である。ただし、申請時に許認可が全てクリアされていることは求められない。ただし、全ての支払いが精算される段階で許認可の全てがクリアされていることを証明する必要がある（ヒアリングより）。

上記活動のための投資金額の内 40%を補助（山岳部では 50%）。支援額の上限は 3 年間で 200,000 ユーロである（EU 規則に基づく）。

＜受給要件＞

- ・ 専業農家であること（ただし、学校の課外活動及び社会的活動はそれ以外の農家でも応募ができる）
- ・ 農業活動が多角化の活動よりも主要なものでなくてはならない。その判定は所得と労働時間に基づき行う。

＜その他ヒアリング内容＞

- ・ 多角化における社会的活動はトスカーナ州でも新しい取り組みである（CAP 第 3 期（2014-2020）～）。活動内容は、保育園や幼稚園に関わる活動、障害者に関わる活動、難民に関わる活動、治療的活動などである。
- ・ 社会的活動における支援を申請する際には事前の許認可を得ている必要がある。
- ・ トスカーナ州では農業の多角化が進んでおり、農家にとっては宿泊設備やレストランの経営から得られる所得は魅力的である。特にトスカーナ州の農家は北イタリアのロンバルディア州やエミリア・ロマーニャ州と違って規模が小さいため（ワイン農家以外）、多角化による所得向上は重要である。
- ・ ここ最近 10 年で多角化の概念は広がっているように思える。当初、多角化は宿泊設備の整備位しか指していなかったが、近年は学校に対するサービスやエネルギーの生産まで広義の意味を持っている。
- ・ 近年のトスカーナ州では、特に農業活動を通じて社会的弱者が社会に入る手段として多角化の中の社会的活動を重視している。人々の間では多角化の中に社会的活動を含めることに抵抗を感じる人がいるが、その分公募において社会的活動を行う農家に加点を与えるようにしている。

C) ボルツァーノ自治県

南アルプスの麓に位置し、県面積 7400 km²の内 92%が何らかの条件不利地域に相当する¹⁵⁰ボルツァーノ自治県の農村振興プログラムは、下記予算配分及びヒアリングの通り、条件不利地を山間部条件不利地域への補填支払い及び農業環境・気候支払いの二本立てで支えているのが特徴である。

¹⁵⁰ European Commission, Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Bolzano, http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/it/factsheet-bolzano_en.pdf

図表 44 ボルツァーノ自治県の農村振興プログラムの予算配分

施策	予算額 (単位: ユーロ)	割合
1-知識移転・情報に関する取組み (Formazione e informazione)	1,400,000	0.4%
4-物的資産への投資 (Investiment in immobizzazioni materiali)	48,006,522	13.1%
6-農業・事業開発 (Sviluppo aziende agricole e imprese)	25,720,896	7.0%
7-農村地域における基礎的サービスおよび村の再生 (Servizi di base e rinnovamento dei villaggi)	18,779,104	5.1%
8-森林地域振興および森林の存続能力改善への投資 (Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste)	22,000,000	6.0%
10-農業環境・気候支払い (Pagamenti agro-climatico-ambientali)	100,000,000	27.3%
11-有機農業 (Agricoltura biologica)	9,000,000	2.5%
13-山間部条件不利地域への補填支払い (Indennità compensativa montagna)	117,000,000	31.9%
16-協同 (Cooperazione)	1,800,000	0.5%
19- LEADER 事業 (Sostegno al LEADER)	20,298,858	5.5%
20-技術支援 (Assistenza tecnica)	2,400,000	0.7%

出所：ボルツァーノ自治県政府提供資料より作成

ボルツァーノ自治県の CAP 第 3 期 (2014-2020) の予算は 2015 年 5 月に可決した。ボルツァーノ自治県の農村振興プログラム (2014-2020) の予算は 3.66 億ユーロである。その内、EU (EAFRD) の原資が 43%、イタリア中央政府が 39%、ボルツァーノ自治県が 17%である。

以下の内容はボルツァーノ自治県政府農村振興政策担当者からのヒアリング内容に基づく。

【ボルツァーノ自治県農村振興プログラムの全体像】

- CAP 第 3 期 (2014-2020) のプログラム策定時の狙いとして簡略化があった。しかし、現時点で簡略化の狙いは十分に達成できていない。CAP 第 3 期が開始してから 2 年が経過したが、採用しなくてもよかった政策手法があったと反省している。
- 農村振興プログラムの内、第 1 手法の予算額は小さい割に手続きが煩雑なため実施しなくても良いのではと思っている。
- 第 4 手法の設備投資において、第 4.1 手法が農家に対して、第 4.2 手法が協同組合の設備投資に対して支援が行われる。青果物に関する投資への補助率は 30%、加工品への補助率は 20%、ワイン用ブドウへの補助率は 30%、牛乳の加工への補助率は 30%である。400 万ユーロ以上の設備投資は農村振興プログラムから支援を行い、400 万ユーロより小額な設備投資に対しては CMO (Common Market Organisation) によって補助が行われる。また、第 4.4 手法において生産とは関係ない生物多様性・環境に関する設備投資も規定されている。
- 第 6 手法では青年の新規就農支援に関する支払が規定される。1 回最高 33,000 ユーロが受給できる。
- 第 7 手法では、第 7.3 手法で 100 メガのブロードバンドの設置 (欧州委員会による義務) を原則市が実施する。第 7.5 手法では森林における小さな整備事業 (山道の整備、案内板の設置な

ど)を行う。第 7.6 手法の Monitoraggio Natura 2000 は実施手続きが煩雑すぎるため実施しない予定である。

- ・ 第 10 手法の農業環境・気候支払いでは、ボルツァーノ自治県ではサブ手法として独自に(アルプス特有の)高地草地を守る目的、生物多様性の面から価値ある土地を守る目的の手法を導入している。これはボルツァーノ自治県の伝統的農法である標高の高い草地での放牧を守るために行われる。
- ・ 第 13 手法の山間部の補填支払では標高と傾斜で支払金額を換算する。第 10 手法よりも条件は柔軟である。
- ・ 第 16 手法は欧州委員会による義務的な規定である。予算が小さい割に手続きは煩雑であるとして、ボルツァーノ自治県の RDPs 担当者は実施の意義を見出せないと述べている。
- ・ 第 19 手法も義務的な規定であり、予算の 5%以上を配分する必要がある。ボルツァーノ自治県における LEADER 事業の行動単位は一溪が一単位となる。

＜その他ヒアリング内容＞

- ・ 山間部の酪農に従事するのは小農が多い。個人的には公的支援を行わない限り、市場では絶対に生き残れないと思う。
- ・ 農村振興プログラムは色々なメニューから政策を選べるのは素晴らしいが、もっと自治体が手段を自由に選べるようにするべきである。制度は信頼に基づいたものであるべきである。
- ・ 次期 CAP 2020 年は 3 年後だが、一つの問題は欧州議会の選挙が 2019 年にあることである。Trilogue の後、そのため 2021 年からの CAP も実施が遅れるだろう。

【リンゴの生産について】

- ・ ボルツァーノ自治県におけるリンゴの生産は圧倒的に多く、毎年 100 万トンの生産がある。イタリア国内のリンゴの生産の 50%を占め、EU 全体の 10%の生産量を占める。チェリー、アプリコットの生産も伸びている。ナシの生産は止めている。
- ・ 市場施策(CMO: Common Market Organization)には過剰生産な調整する仕組みがあるが、ボルツァーノ自治県のリンゴの生産で使ったのは 1992 年が最後である(そうした措置が必要ないほど我々は強い体制を作った)。桃やアプリコットのようない期間が短い農産物は毎年のように CMO の措置を使っている。
- ・ 毎年新しい設備投資が必要である。そうしないと海外産地との競争力を保てない。特に世界との競争力を保つにはリンゴの製品そのものの質もさることながら、卸先へのサービス力(パッケージング、出荷のタイミング等)が必要。販売先は大型量販店が多いため、彼らが求めるパッケージを作れる必要がある。

【有機農業に関する取り組み】

- ・ ボルツァーノ自治県における有機農家数は 22000 件中 1000 件程度である。
- ・ CAP 前期から今期にかけては有機農業に対する支払単価を上げた。前期は 1 ha あたり 380 ユーロだったのに対して、後期は 1 ha あたり 460 ユーロに支払単価を上げた。また、有機農業に転換したばかりの農家は最初の 3 年間は 1 ha あたり 550 ユーロを受け取る。
- ・ CREA による全国を対象とした慣行農業から有機農業に転換した時の所得の変化の研究によると、所得が一番減るのが畜産、青果、ブドウだと言う。反対に所得の変化が少ないのが穀物だと言う。
- ・ ボルツァーノ自治県のリンゴの有機生産に関してはそれほど所得は減っていない。生産コスト以上に有機リンゴを上手く販売する能力があるからである。EU 域内の有機リンゴの生産の 50%がボルツァーノ自治県である。南のトレント自治県はリンゴの生産面積に関してボルツァーノ自治県とほぼ同じだが、ほとんど有機リンゴの生産は行われていない。

【現地農場施設訪問①(山岳部の個人酪農家)】

- ・ 農村振興プログラムの手法 4.1 を利用して牛舎を建築(2016 年 8 月完成設)。ボルツァーノ自治県で最も近代的な牛小屋。建築コストは 70 万ユーロであった(オーナーの負担は 20 万程度)。オーナーは県を通じて申請。

- ・ 飼育しているのは成牛が 16 頭（20 頭まで可能）、子牛が 7-8 頭である。
- ・ 建物の構造は 1 階が牛小屋で、2 階が飼料の保管倉庫になっている。給餌から糞尿の掃除まで全てコンピューターで管理している。一家族で管理している。
- ・ 建物完成後にコストの確認が行政によって行われる。ただし 2021 年以降は細かな監査は行われなくなる可能性がある。



写真：2016年に購入した全自動給餌機（撮影：筆者）



写真：季節に応じて側面が開閉可能な牛舎（撮影：筆者）



写真：飼料の保管倉庫（撮影：筆者）



写真：牛舎が農村振興プログラムによって建設されたことの証書（撮影：筆者）

【現地農場施設訪問②（県内 Marling 市のリンゴ選果場）】

- ・ 建物は 2008 年に完成。選果場ともう一つのプロジェクトを合わせて総建築コストは 250-300 万ユーロであった。6 割が自己負担、4 割を前期 CAP の農村振興プログラムの手法 4.2 から支援してもらった。
- ・ この選果場は 8 時間で 150 トン（繁忙期は 300 トン）のリンゴを処理することができ、年間では 5 万 5 千トンのリンゴを処理する能力がある。
- ・ 県内には 20 か所の選果場がある。昔は小さい規模のものが多かったが、現在は合併を繰り返して大規模選果場に統合されつつある。
- ・ ボルツァーノ自治県としては、前期の方が果物に力を入れていた。今期は酪農とブドウの方に力を入れている。
- ・ この選果場で働く人員は最高 120 人である（事務所の 6-7 人含め）。



写真：農家から送られてきた選果前のリンゴ（撮影：筆者）



写真：選果場が農村振興プログラムによって建設されたことの証書（撮影：筆者）



写真：かごに貼られたトラッキングラベル（撮影：筆者）



写真：リンゴが大きさや色ごとに選別される様子（撮影：筆者）

D) ヴェネト州¹⁵¹

図表 45 ヴェネト州の農村振興プログラムの予算配分

施策	予算額 (単位: ユーロ)	割合
1-知識移転・情報に関する取組み (Formazione e informazione)	23,191,095	2.0%
2-助言サービス、農業経営・農業支援サービス (Consulenza)	36,873,840	3.1%
3-農産品・食品の品質制度 (Qualità)	17,857,143	1.5%
4-物的資産への投資 (Investiment in immobizzazioni materiali)	446,892,393	37.7%
5-自然災害 (Calamità)	8,116,883	0.7%
6-農業・事業開発 (Sviluppo aziende agricole e imprese)	131,725,417	11.1%
7-農村地域における基礎的サービスおよび村の再生 (Servizi di base e rinnovamento dei villaggi)	51,716,741	4.4%
8-森林地域振興および森林の存続能力改善への投資 (Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste)	42,439,703	3.6%
10-農業環境・気候支払い (Pagamenti agro-climatico-ambientali)	166,280,148	14.0%
11-有機農業 (Agricoltura biologica)	21,799,629	1.8%
13-山間部条件不利地域への補填支払い (Indennità compensativa montagna)	120,129,870	10.1%
16-協同 (Cooperazione)	27,829,314	2.3%
19- LEADER 事業 (Sostegno al LEADER)	71,428,571	6.0%
※ 第 2 期 (2007-2013) 農村振興政策からの関連予算	1,159,554	0.1%
20-技術支援 (Assistenza tecnica)	16,880,798	1.4%

出所: ヴェネト州政府提供資料より作成

以下の内容はヴェネト州政府農村振興政策担当者からのヒアリング内容に基づく。

【ヴェネト州農村振興プログラムの全体像】

- ・ ヴェネト州の農村振興プログラム (2014-2020) の予算は 11.8 億ユーロである。
- ・ 州の農業 GDP は 55 億ユーロ、食品産業の GDP は 26 億ユーロである。利用されている農地面積は約 80 万 ha である。
- ・ 通常、農村振興プログラムを実施する前には数か月に及ぶ SWOT 分析とステークホルダー協議を行う。ステークホルダー協議についてはヴェネト州はかなりしっかり行った (EU からベストプラクティスと認められた)。力を入れた理由はヴェネト州には農業関係者が多いからである。農業関係者は 11-12 万人程いる (その内 5 万人が専業農家)。このような分析は予算配分の振り分けを明らかにすることが第一の目的である。

¹⁵¹ ヴェネト州政府提供資料 (2016 年版) 及びヒアリング内容に基づく

- ・ ヴェネト州の設備投資の中には環境保護に繋がる設備投資も行っている。その背景には、農業環境支払などの環境そのものへの支援も重要だが、環境に配慮できる効率的な農業企業が育成されてこそ環境に配慮した農業ができるという考えがある。
- ・ 2008 年のリーマン・ショックに伴う農業市況の低迷の際にはヴェネト州が実施した施策として、融資の円滑化システムの導入、債務処理、銀行への利子保証の提供などがある。ただし、これらの措置は効果小さく、現在は州の緊縮財政を理由として実施していない。他方で、現在の農業市況の低迷に対しては、融資を希望する農家の利子保証を RDP の枠組みで検討している。
- ・ 平均農家の規模小さい場合には生産物の付加価値を高める上で一番良い手段は良質の生産 (PGI、PDO) を取得することである。近年、ヴェネト州ではイタリアで最も PGI、PDO が多い州である。
- ・ 州の PGI、PDO の取得は 1980 年代終わりから州政府の要請が非常に強かった。他方でヴェネト州の農業環境は元々多様である（北極のような気候から地中海のような気候まで）。その中で付加価値の高い生産としてワイン用ブドウ、肉はイタリアで最もブランド価値が高い。青果物もランキングが高い。州によって全国的に登録されている PGI、PDO は 350 ほどある。
- ・ 近年、品質の強調によって成功した顕著な例としてプロセッコワインが挙げられる。ブランドを守るため、州政府によってプロセッコの名称を名乗っているのはイタリアのヴェネト州のものだけにした（それまではドイツ、クロアチア産のワインもプロセッコの名称を使っていた）。

【農業環境・気候支払い】

- ・ ヴェネト州では 1960 年から漸進的に生垣の再生に力を入れてきた結果、直近 20 年間で新規に 7,000 キロメートルの生垣が再生した。当初は国の政策で保護に取り組んでいたが、現在は農村振興プログラムの枠内で継続実施している。
- ・ 近年、農村振興プログラムに関する様々な場面で IT 化が進んでいる。ヴェネト州では農業環境・気候支払いの影響分析に真剣に取り組んでおり、パドワ大学と協力してデータベース化と分析を行っている。こうした研究は他州でも行っているが、それらは州内の限定的な地域だけを対象にしたものだろう。ヴェネト州の研究では州全体を対象にしている。こうした研究の結果は次年度以降の政策に反映される点で重要である。

【酪農】

- ・ 酪農に関して、ヴェネト州は生乳の市場規模に影響を及ぼすほどの生産量はない。クォータ制が廃止されたことで、欧州域内国、ニュージーランド、オーストラリア等の域外国との競争に晒されているのは他地域と同じだろう。
- ・ 酪農の中心は協同組合である。ヴェネト州の酪農家の 50% は協同組合に参加しているが、協同組合を通じて価格の低下に立ち向かった。
- ・ クォータ制廃止後の生乳の生産量はほとんど変わっていない。変わった点は生産の集中が行われるようになったことである。つまり小規模農家が廃農し、大規模農家への統合が進んだ。
- ・ 品質向上を伴う農家の競争力が戻ってきたので、生乳価格は容認できるレベルまで戻ってきている。
- ・ ヴェネト州では乳製品の加工が非常に盛んなため、州内だけでなく他の地域からも生乳を多く輸入している。
- ・ 今後のヴェネト州における酪農の取り組みは、①PDO などの生産や特徴あるチーズ、ヨーグルトなどの加工乳製品に集中する、②製品全体の質を上げる、③新市場の開拓（具体的には東欧）、である。
- ・ クォータ制の廃止後の急激な価格下落について、もちろん EU もある程度事前の研究を行っていた。ただ、今回価格が大きく下落した背景には、グローバル市場でニュージーランド、オーストラリアの生乳の生産が増加するなど、世界的な価格動向の問題もあったと思われる。
- ・ ヴェネト州には 1994 年の時点で 3 万人の酪農家がいたが、今は 3000 人にまで減った。ただし、牛の数は減っておらず、生産が集中したことになる。昔は酪農家のおよそ半分が牛の飼育数が

10 頭以下の小規模酪農家であった。

- ・ 廃農する酪農家の傾向として、山岳、丘陵地、元々協同組合が無い地域、加工業者との繋がりが無い酪農家が挙げられる。
- ・ ヴェネト州では、州の西側が酪農の盛んな地域であり、現在は西部にだけ生産が集中している。その背景には、過疎化、山や森林の放棄があり、それゆえ一定の地域に生産が集中していく。
- ・ 近年は畜産業自体に圧力が掛かっている。例えば、環境に優しくない等。また、消費者の嗜好として肉離れも進んでいる。
- ・ 農業経済の観点からは酪農と畜産はヴェネト州では大きな問題である。幸いヴェネト州では農業の多角化が進んでいるので、全体への影響は重大な影響はない。他方でロンバルディア州では州の農産物が畜産及び（特に）酪農に集中しているので州全体の農業に影響を与えている。
- ・ ヴェネト州内で廃農したのはほとんど山岳部の酪農家であった。理由は、酪農家の高齢化と世代交代が無かったために自然に廃農していった。
- ・ 経済不況によって、若者が農業を営む傾向がある。それを農村振興プログラムによって後押しする。
- ・ 大規模農家への集中が進む中で（過疎化及び競争の拡大）、イノベーションも合わせて進んだイメージ。規模が大きくなることは効率化が重要になる。その際にイノベーションが導入される。また動物福祉も可能になる。
- ・ 酪農家数が 1994 年の 3 万人から 3000 人に減ったが、生産量と牛の数は減っていないと述べたが、酪農地面積は減っている。なぜなら、土地市場は柔軟性が無く価格も高いため、酪農家は牛の数が増えてもその分土地を買うことはできていない（ヴェネト州がイタリアで最も土地が高い）。それよりも規模を拡大した農家は土地を買うよりも近代化の設備に投資する。

【現地農場施設訪問：州内の中規模農場（農地面積：40 ha）】

＜農場データ＞

（農地面積）

総合農地面積 40.51 ha
利用農地面積 37.86 ha（最低 EFA 面積：1.89 ha）

耕地作物 24.96 ha（EFA 実施面積：2.86 ha）
 軟質小麦 11.40 ha
 とうもろこし 9.75 ha
 大豆 3.81 ha（EFA 係数 0.7：2.67 ha）

輪作飼料栽培及びその他 12.60 ha
ブドウ 0.30 ha

生け垣等、樹木 0.09 ha（EFA 実施面積：0.09 ha）
堀 0.10 ha（EFA 実施面積：0.1 ha）

（畜産）

乳牛 95 頭
子牛（12 カ月まで） 48 頭
牛（1~2 年） 48 頭

図表 46 ヴェネト州訪問先農家の CAP 2014-2020 交付金支払い基準

2015 年 CAP 対照面積 37.4 ha

2014 年基準金額 38,636

	基本支払い (€)	greening (€)	合計 (€)
2015 年	23,747	11,902	35,649
2016 年	22,100	11,077	33,177
2017 年	20,298	10,173	30,471
2018 年	18,545	9,295	27,840
2019 年	16,792	8,416	25,208

(農村振興を使用した取り組み)

2007-2013 農村振興 家畜の食料供給の機械

2014-2020 農村振興 家畜の食料供給の機械

- ・ 20 年前からと比べて牛の飼育数は倍になった。また、以前の生産量は 1 頭当たり生乳 8 トンだったのに対して、今は 1 頭当たりの生産は 11.4 トンとなった。
- ・ 牛舎の環境を良くすると、生産量と質が向上する。
- ・ 農村振興プログラムで支援を受けるためには、取組みの質の良さをアピールしなくてはならない（サプライチェーンがあること、ブランドがあること等）。RDP の制度で大切なことはどれだけ簡単に融資を得られるかである。
- ・ 2016 年のプログラムの補助で購入したのが牛舎内の扇風機である（牛は暑がりのため、20 度以上になると自動的に回り出す）。
- ・ 農場の経営はオーナーである自分 1 人と従業員 1 名である。
- ・ 農場の土地のほとんどは借りている（自らの土地は 16 ha のみ）。以前はそれほど借りていなかった。1 ha あたり 500 ユーロで借りているがその土地は CAP の支払の対象になる。
- ・ グリーニング導入で変わったことはない。元々、大豆を作っていたためである。ただし、今まで自由に取り組んできたことが義務的になったのは窮屈に感じる。
- ・ 農業環境・気候支払いは申請していない。補助金を受給するよりも生産性を重視したからである。
- ・ 牛舎の屋根の太陽光発電も RDP の支援で購入した。
- ・ 生乳クォータの廃止によって生産量を増やすことが出来た。しかし価格は下がったため、利益は変わっていない。
- ・ ミルクについては協同組合を通すことで販路を確保することができる。以前、協同組合が上海で牛乳を売るといった話があった（結局無くなってしまった）。今も中国市場への期待は大きい。空輸代で価格が高くなったとしてもである。
- ・ 農業保険は、家畜の病気の死に関する民間保険しか入っていない。被助成保険でないため、全て自身で支払う。
- ・ リスク管理施策の農業保険の前制度である被助成保険は複数リスクに加入しないと補助金が出ない点が不満だった（単一リスクの保険には補助金が出ない）。このような制度は大規模農家にとってはいいが、それ以下の農家は電以外に関心が無いため困る。また、生産量の 30% 以上の被害が生じないと支払が行われるのも困る。



写真：外から見た牛舎（撮影：筆者）



写真：RDPで購入した飼料を混ぜる機械（撮影：筆者）



写真：RDPで購入した糞尿分離機（撮影：筆者）



写真：RDPで購入した農場内の灌漑設備（撮影：筆者）



写真：農場が登録する牛乳のPDO（撮影：筆者）

3.4. EU リスク管理施策

(1) 概要

「平成 26 年度海外農業・貿易事情分析事業（欧州）報告書」によれば、2014 年CAP改革におけるリスク管理施策導入の背景及び概要は以下のようなものである¹⁵²。

気候変動や価格変動の増大により、農業者の直面する経済的および環境上のリスクは拡大している（説明条項 30）。また、そうしたリスクの背景には CAP 改革による市場施策の縮小や、貿易自由化による国際競争の拡大、生産費の変動、家畜や作物の病気の発生があるといっている。そうしたリスクを緩和するため、新たにリスク管理施策が導入された。これは加盟国が保険・相互基金・所得安定化策のいずれかの施策を行う場合に助成がなされるものである。なお、保険と相互基金の施策は、当初ヘルスチェックの際にいわゆる 68 条支払の一環として直接支払規則に導入されたが、今回の改革でカップル支払いの一元化により 68 条支払いが廃止されたことを受けて、農村振興規則に移管された。

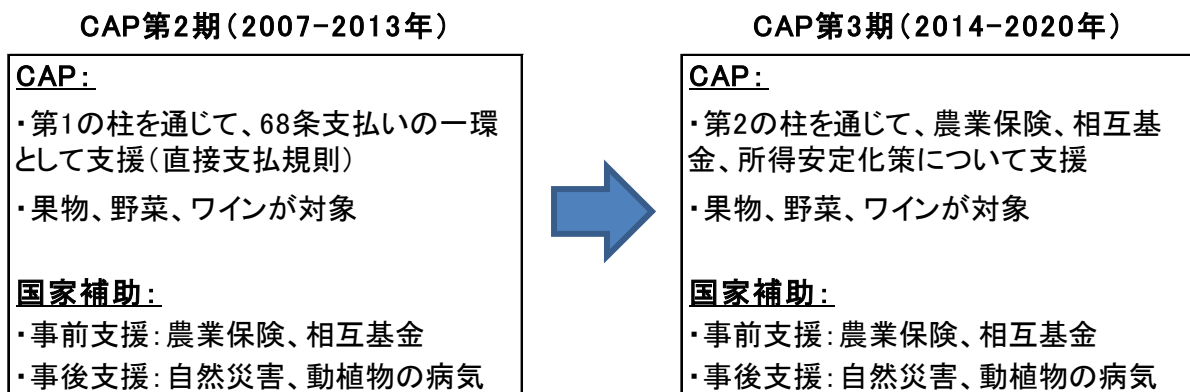
保険は、作物（収穫）・動物・植物（果樹など）の農業保険を指している。EAFRD は、有害な気象・動植物疾病・害虫のまん延・環境事象のいずれかによる農業者の経済的損失に対応する保険の、保険料に対して財政拠出を行う（36 条）。

相互基金は、農業者の経済的損失を補償する。EAFRD は、有害な気象、動植物疾病の発生、害虫のまん延、環境事象のいずれかに対応する相互基金に対して財政拠出を行う（36 条）。

所得安定化策は、所得が急激に減少した農業者に補償を与える。EAFRD は、相互基金の形態をとる所得安定化策に対して財政拠出を行う。補償は個々の農業者の年間所得が直前数年間の水準（3 年間平均値あるいは 5 年間のうち最高・最低の年を除いた 3 年平均値）を 30%以上下回った場合に支払われ、補償の水準は所得減少額の 7 割未満である（39 条）。

また、欧州議会農業農村開発委員会に提出された調査資料によれば、リスク管理施策の枠組は 2014 年 CAP 改革の前後で、以下のように変化している。

図表 47 リスク管理施策の枠組みの変化



出所: Isabel Bardaji, "State of play of risk management tools implemented by MS during the period 2014-2020: national and European frameworks, Research for AGRI Committee-European Parliament"

すなわち、加盟諸国の多様性に配慮して柔軟な支援枠組みとしたこと、野菜・果実及びワインを除き、CAP による支援は第 1 の柱（68 条支払い）から第 2 の柱（RDPs）にシフトしたこと、所得安定化策（IST）が市場リスクに対する唯一の支援策として新たに導入されこと等である。

¹⁵² 農林中金総合研究所「平成 26 年度海外農業・貿易事情分析事業（欧州）報告書 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」2015 年 3 月。

(2) リスク管理施策（2014-2020）の実施状況 ¹⁵³

① CAP 枠内での支援策（農村振興プログラム）

CAP 第3期（2014-2020）における農村振興プログラム（RDP）の下のリスク管理施策に対する各国の支出予定額（2014年から2020年）は下表のとおりである。RDPの承認プロセスは長く、また情報を得ることも困難であるが、得られたデータに基づく限りにおいては、9カ国3地域がこの枠組みにおけるリスク管理施策を利用する予定である。

図表 48 農村振興プログラム（RDP）におけるリスク管理施策に対する支出予定額（2014年～2020年）

	農業保険	相互基金	所得安定化策	合計(100万 ユーロ)	EU拠出割合 (%)
ベルギー(フランドル地方)	5.1	0	0	5.1	63
スペイン(カスティーリャ・イ・レオン州)	0	0	14	14	53
フランス	540.7	60	0	600.7	97.85
クロアチア	57	0	0	57	85
イタリア	1396.8	97	97	1590.8	45
ラトビア	10	0	0	10	68
リトアニア	17	0	0	17	85
ハンガリー	76.3	0	19	95.3	82
マルタ	2.5	0	0	2.5	75
オランダ	54	0	0	54	27
ポルトガル					
-本土	50	0	0	50	82
-アゾレス諸島	2.4	0	0	2.4	85
-マデイラ諸島	0.8	0	0	0.8	82
ルーマニア	0	200	0	200	85
合計	2212.6	357	130	2699.6	63

出所：European Parliament (2016)

金額面ではフランスとイタリアが突出しており、イタリアはこれらの国の中で唯一、3種類のリスク管理施策（保険、相互基金及び所得安定化策 ¹⁵⁴）を実施する予定 ¹⁵⁵であること、フランスは改革に伴い第1の柱から第2の柱に移転されるEUの補助金を最大限に利用する予定であるため、EUの助成率が高い。

リスク管理施策を採用した国の中では、保険が利用国・金額とも多く、スペイン及びルーマニアのみが保険の利用予定がない。スペインについては、国家補助に基づく保険の助成制度が非常に発

¹⁵³ European Parliament, Directorate-General for Internal Politics, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, “Research for Agri Committee-State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014-2020: National and European Frameworks” (March 2016)に基づく。

¹⁵⁴ 保険が対象にするのは保険会社が商品化しているようなリスクであり、最も主要なものは穀物の雹や霜のリスクである。相互基金は保険会社が商品化していないリスクで、例えば植物の病気等を対象とする。相互基金はイタリア国内ではまだ具体的に運用されていない。

¹⁵⁵ イタリア農業連盟（Confagricultura）でのヒアリングによると、リスク管理施策の3つのツール間での二重給付の問題はそれほど心配ないはないという。なぜなら農家はEUの規定により、一つの災害リスクに対して農業保険と相互基金のどちらかでしか保障を受けられないことが決まっているからである。また、罹災後に保険金が支払われることで所得は保障されるため、所得安定化策との重複も生じない。

達していることが理由と見られる。相互基金についてはルーマニア、イタリア及びフランスが実施予定であるが、ルーマニアとイタリアについては従来第1の柱での実績がなく、新規の実施となる。所得安定化策についてはイタリアとハンガリー、及びスペイン（カスティーリャ・イ・レオン州）のみが実施予定である。他国はこの施策の実施を見送るものが多く、例えばフランスは、所得安定化策の導入は保険や相互基金等の既存の施策との重複、支払い遅延の可能性、モラルハザードのリスクが高い、予算に対する影響が大きい等、多くの問題を引き起こす可能性が高いと見ている。

2014年から2020年の間に支出が予定されているリスク管理施策の合計金額約27億ユーロのうち、63%に相当する17億ユーロが第2の柱予算から支出される。この金額は第2の柱予算の2%未満、2014年から2020年の間のCAP予算総額の0.4%に満たない。すなわち、農業部門のリスク管理施策に対するCAPによる支援は、改革以前と同様、極めて低いレベルに留まっている。

図表 49 農村振興プログラム（RDP）におけるリスク管理施策の支援対象農業経営体（2014年～2020年）

	農業保険	相互基金	所得安定化策	合計	対象農家割合
ベルギー（フランドース地方）	1300	0	0	1300	5
スペイン（カスティーリャ・イ・レオン州）	0	0	950	950	0.97
フランス	97000	398000	0	495000	95.91
クロアチア	8300	0	0	8300	3.54
イタリア	80000	5000	5000	90000	5.55
ラトビア	4000	0	0	4000	4.92
リトアニア	1450	0	0	1450	0.75
ハンガリー	10500	0	4500	15000	3.1
マルタ	1500	0	0	1500	11.97
オランダ	1300	0	0	1300	1.8
ポルトガル		0		0	
-本土	785	0	0	785	0.28
-アゾレス諸島	150	0	0	150	1.11
-マデイラ諸島	350	0	0	350	2.57
ルーマニア	0	15000	0	15000	0.39
合計	206635	418000	10450	635085	

出所：European Parliament (2016)

CAP 第2の柱の農村振興プログラム（RDP）によるリスク管理施策の支援を受けることが期待される農業経営体（農家）数は上の表の通りである。495,000 農家が支援を受けるフランスが突出して多く¹⁵⁶、同国農家全体の96%が支援を受けることになる。また、そのうち40万軒近くが相互基金の適用対象である¹⁵⁷。続いて多いのはイタリアであるがその数は9万農家とフランスからは大きな隔たりがあり、国内農家のカバー率は5.6%に過ぎない¹⁵⁸。さらに、カバー率が最も低いポル

¹⁵⁶ 農業系シンクタンク Farm Europe へのヒアリングによると、フランスの相互基金の農業経営体（農家）数が極端に多いのは、小額の衛生プログラムに加入する農家数を含めているからだという。

¹⁵⁷ フランスでは、農業生産に関わる全ての農家（ただし、林業、水産業、狩猟等を除く）に対して唯一の公的相互基金である FNMSE（国家衛生環境農業基金）への加入が義務付けられている。

¹⁵⁸ 他方、イタリアの相互基金に対する支出予定金額は5,000 軒の農家に対して97百万ユーロと、フランスを上回る。その背景要因としては、イタリアでは1970年代から保険を補完する仕組みとして「国家連帯基金」（National Solidarity Fund）という相互基金が設置されていたこと、EU リスク管理施策の導入に際して相互基金に対する関心が高まってい

トガルについては0.3%に満たず、フランスとの各差は甚大である。

② 国家補助（※CAPの枠外で、国家助成に関するEUの規則に基づき、各国が独自に行う措置。）

2014年における各国の国家補助によるリスク管理施策の支出状況は下表のとおりである。加盟諸国の支出総額は11.58億ユーロであるが、前年の13.4億ユーロからは減少している。この減少傾向は、2007～2008年の金融危機から厳しい財政事情を反映して継続しており、2015年の支出額も2014年を下回っていることが確認されている。

図表 50 国家補助による民間保険への助成支出状況（2014年）、単位：百万ユーロ

加盟国	Natural disasters	Adverse weather events	Animal and plant diseases	Insurance premiums	合計
ベルギー	－	0	14.5	－	14.5
ブルガリア	0	2	1.8	0.3	4.1
チェコ	0	－	2.2	11.7	13.9
デンマーク	0	－	12.8	－	12.8
ドイツ	80.3	0	104	－	184.3
エストニア	－	－	0	0	0
アイルランド	0	－	23.9	－	23.9
ギリシャ	4	1.7	－	－	5.7
スペイン	0	0	3.5	219.7	223.2
フランス	46.1	10.5	1	0.1	57.7
クロアチア	－	－	－	－	－
イタリア	18.2	20	27.1	123.8	189.1
キプロス	1.3	－	1.4	3.8	6.5
ラトビア	－	－	0	－	0
リトアニア	－	－	1.8	2.1	3.9
ルクセンブルグ	－	0	0.1	1.5	1.6
ハンガリー	8.5	0.6	19.5	－	28.6
マルタ	－	－	－	－	0
オランダ	0	－	19.7	0.4	20.1
オーストリア	0.7	17.7	4.2	41.9	64.5
ポーランド	1.8	3.6	72.1	38.6	116.1
ポルトガル	－	0	－	0	0
ルーマニア	－	－	0	7	7
スロベニア	0	5.3	6.3	3	14.6
スロバキア	0	0	2	0	2
フィンランド	0	1.4	0.2	－	1.6
スウェーデン	－	－	10.3	－	10.3
英国	－	0.2	151.5	－	151.7
合計（28か国）	160.9	63	479.9	453.9	1157.7

注：Natural disasters は地震、雪崩、地滑り、洪水、台風、火山噴火、野火等を指し、Adverse weather events は左記の中でも特に天候に起因するものを指す。

出所：European Parliament (2016)

たことを指摘し得る。Antonella Pontrandolfi and Giuliana Nizza, “Perspectives on risk management as climate change adaptation measure in Italian agriculture”, *Building resilience for adaptation to climate change in the agriculture sector* (FAO, 2012).

支出額の多い国は、スペイン、イタリア及びドイツ等である。イタリアについては、2014年の国家補助の支出額 1.9 億ユーロは 2013 年の 2.5 億ユーロから大きく減少しており、この傾向は 2020 年まで続くものと見られている。その理由は、イタリアはリスク管理のための予算の多くを CAP 第 2 の柱の枠組みで計上しているためである。

フランスについても、かつてのように国家補助によるリスク管理の支出額上位 3 カ国に名を連ねることはなくなっており、重心を国家補助から改革後 CAP の予防措置に移している。

補助の種類に関しては、動植物の病害に対する補償が最も支出金額が大きく、保険料の助成がこれに続いている。前者については英国とドイツが、後者についてはスペインとイタリアが主に実施している。

③ 同一災害リスクに対する CAP と国家補助の二重助成の禁止

EU規則によると、EUの第 2 の柱によるリスク管理施策を導入している国では、支援対象の保険がEU規則で規定されている場合、その保険への国家補助による支援が禁止される¹⁵⁹。同一の保険に対してEUのリスク管理施策と国家補助の両方からの支援は禁止される意味である。

他方で、畜産等の分野では EU が規定していない種類の保険もあり、そうした保険は国家補助の支援対象としても良いことになっている。基本的に、EU のリスク管理施策を導入している国においては、国家補助による助成は例外的な扱いとなる。

所得安定化策に関しては国家補助ではなく EU の資金で賄うものとされている。

④ 各国のリスク管理施策の実施状況の変化

リスク管理施策に対する支出が第 1 の柱から第 2 の柱に移行するに従って、その主要な実施国(利用国)の変化を典型的に示したのが下図である。これに従うと、第 1 の柱の実施国 4 カ国(イタリア、フランス、ハンガリー及びオランダ)は全て第 2 の柱においてもリスク予防策を実施している。支出額は、主にイタリアとフランスのために、僅かに増加している。また、第 1 の柱においてはフランスのみが相互基金を利用していたが、第 2 の柱ではフランスに加えてイタリアも利用予定である。所得安定化策については、イタリアとハンガリーがこの新たな施策を農村開発計画に含めて実施を予定している。

他方、第 1 の柱 ではリスク管理施策を実施していなかった 8 カ国(ルーマニア、クロアチア、ポルトガル、リトアニア、スペイン、ラトビア、ベルギー及びマルタ)が第 2 の柱での実施を予定しており、この中ではルーマニアが最大の支出額を予定している。ルーマニアは、同国の民間保険によってはカバーされない気候変動による被害を補償するために、相互基金を新たに実施することを予定している。

図表 51 第 1 の柱(第 68 条(2007-2013))から第 2 の柱(RDP(2014-2020))へのリスク管理施策の移行と主な実施国

CAP第2期(2007-2013年) 第1の柱(68条支払い)		CAP第3期(2014-2020年) 第2の柱(リスク管理施策)		
保険(89%)	相互基金(11%)	保険(82%)	相互基金(13%)	所得安定化策(5%)
イタリア フランス ハンガリー オランダ	フランス	イタリア フランス ハンガリー クロアチア オランダ ポルトガル リトアニア ラトビア ベルギー マルタ	ルーマニア イタリア フランス	イタリア ハンガリー スペイン

※()内は予算割合

出所：European Parliament (2016)

¹⁵⁹ イタリアの Council of Agricultural Research and Economics (CREA)でのヒアリングより。

④ 資金問題¹⁶⁰

EU 加盟国の中東欧諸国を中心とした第 5 次・6 次拡大、2008 年のリーマンショック以後の欧州経済の悪化等に伴い、各国に財源負担を求める第 2 の柱の資金源のあり方は近年の CAP の課題となっている。そのため、今期 CAP (2014-2020 年) 及び次期 CAP の第 2 の柱における農村振興プログラムの実施においては、その資金源をいわゆる金融的手段 (Financial Instruments: FIs) に求めようとする動きが見られる。欧州投資銀行 (EIB) の環境・持続的地域開発局長 Werner Schmidt 氏は、金融的手段 (FIs) を農業セクターにおける資金調達の梃子として用いることの有用性を認めつつも、関係者が、これまでの無償資金ベースのシステムから融資ベースのメカニズムに思考様式を変更する必要があると述べている。また、欧州委員会と欧州投資銀行は、両者が共同で設立した「欧州戦略投資基金 (European Fund for Strategic Investment)」を通じて、第三者による資金提供を可能にするような新たな FIs を作るための取組みも行っていくとも述べている。Schmidt 氏によれば、RDP の現在の CAP 第 3 期 (2014-2020 年) の間に金融的手段 (FIs) を導入するためには、加盟諸国による明示的な要求と詳細な分析が必要である。

一方、これに対して農民側は、金融的手段 (FIs) は農村地域のファイナンスに対する万能薬ではなく、追加的な施策が必要であると反応している。そもそも、制度上 EU による助成は一部補助にとどまるため、支援を受ける農家側も通常半分以上を自己負担する必要があるため、追加的な融資ベースの支援が導入されても農家自身は手法の便益を感じづらい。ドイツ農民協会 (DBV) の Peter Pascher 氏は、2020 年以降の取組みとして完全な融資ベースのメカニズムは間違いであるとして、むしろドイツでは COSME programme¹⁶¹ のような中小企業支援施策が上手く機能していると述べている。同様に、アイルランド農民協会の John Ryan 氏は、特に周辺地域の小規模農家においてはむしろ農地放棄が問題であり、これに対して金融的手段 (FIs) は有効ではないと指摘している。

さらに、欧州委員会のフィル・ホーガン農業・農村開発担当委員は、将来の CAP においても何らかの所得支援策が必要であることや、米国中西部の農地放棄と同様の事象が欧州においても起こる可能性を指摘し、欧州の農村における農地の管理人としての農民に対する所得支援の必要性を示唆している。

欧州委員会農業総局へのヒアリングでは、「財政の制約という極めて現実的な理由から、金融的手段 (FIs) の活用はますます重要になる。農業総局のコミッショナーであるホーガン氏も補足的に金融的手段 (FIs) の活用には支持の立場である。誰もが 2020 年からの次期 CAP で今までと同じ予算を確保できるとは思っていない。ホーガン氏は欧州投資銀行の総裁と極めて近い関係で働いており、今後の欧州投資銀行を通じた資金提供の活用を現実的に考えているだろう」と述べていた。

⑤ 今後の EU における所得安定化策 (IST) の導入に関する動向

CAP による所得安定化策は、農業者の直前数年間の年間所得 (gross margin=売上総利益) の 30% 以上を損失しない場合でないと支援の対象とならない。この 30% という水準は WTO ルール (グリーンボックス) に基づき定められたものであるが、30% 以上の損失をしない限り支援対象とならないのは農家にとって非常に高いハードルである。そのため、EU 内での所得安定化策の各加盟国への普及を大きく妨げる要因となっている。

また、イタリア農業連盟 (Confagricultura) へのヒアリングによると、所得安定化策の現行の制度では補償の支援対象となった場合も EU から補填されるのは損失の 45% であり、残りは農家同士が加入している基金の積立金の中から支払われるという。イタリア農業連盟による現行制度への批判では「結局、所得安定化策のための基金を作るのは農家であり、その時点では EU は何も支援しない。支払いが必要となった時、EU は事後的に補填するのみである。また、農産物価格の下落が激しい場合にイタリア全体の基金が十分でなくなる可能性がある。そうすると基金は民間銀行からお金を借りなくてはならない (その時の利息は EU が 65% を保証する)」という。

¹⁶⁰ “EIB official predicts decline in CAP funding post-2020”, Agra-Europe, Sep.6, 2016 及び欧州委員会農業総局へのヒアリング内容に基づく。

¹⁶¹ EU が 2014~2020 年の間に 23 億ユーロの予算をかけて実施する計画の中小企業の競争力強化プログラム。資金や市場へのアクセス促進、経営者訓練等を主な支援内容とする。

しかしながら、このEU規定における支援の発動下限が30%から20%に引き下げられる議論が現在欧州委員会で行われており、提案が採用された場合は今後のEUにおける所得安定化策の本格的な普及が進むものと考えられる。ベルギー・ブリュッセルの農業系シンクタンクFarm Europeでのヒアリングによると、この支援の発動下限の変更は欧州委員会と欧州議会の間でコンセンサスが取れており、早ければ2017年9月には採用される予定で、その可能性自体は高いという。また、2016年9月に公表された2014-2020年多年度財政枠組み(The EU's Multi-Annual Financial Framework: MFF)の中間レビューにおいても、所得安定化策の導入促進の言及がある¹⁶²。Farm Europeによると「上記の20%措置が導入されたら場合、CAPによる所得安定化策が最初に導入されるのは酪農部門である。さらに、導入を考えている国はフランス、ドイツ、アイルランドであろう。アイルランドについては既に民間資金を使って協同組合が基金を運用している」と述べた。

EU規定の支援発動下限を30%から20%に引き下げるとは、所得安定化策の導入推進に非常に有効と思われるが、他方で、元々EU規定で30%と規定されたのはWTOルールへの配慮のためのものである。EUとしては20%に引き下げることによって黄の政策を新設したと見做されるのは避けたいはずで、この点に関して今後欧州委員会がどのように説明を行うかは注視が必要だろう。

(3) イタリアにおけるリスク管理施策の実施状況

イタリアは今期CAPの第2の柱におけるリスク管理施策の導入に際して、保険・相互基金・所得安定化策の3つのツールの全てを導入している上、配分予算額も約16億ユーロと加盟国の中で最も多い。そこでイタリアにおけるリスク管理施策については、現地調査に基づき、以下の通り実施状況¹⁶³については調査した。

① CAP第2の柱によるリスク管理施策の導入の背景

元々、EU内ではイタリアとスペインが最も農業保険制度の整備が進んだ国¹⁶⁴であり、さらにイタリアは国内制度が不安定だったためにCAPを通じて安定して予算を確保するためにCAP予算の中にリスク管理施策の導入を働きかけた。当初イタリアはリスク管理施策を第1の柱の中で予算化しようと試みたが(第2の柱の方が手続きとして複雑で、制約条件も厳しいため)、全額をCAP予算から支出する第1の柱からの拠出を他加盟国から反対されたため、第2の柱からの拠出を行うこととなった。その結果、現在イタリアはCAP予算の中で農業保険を運用しているが、スペインは今も国の予算で農業保険制度を運営しているという。

② イタリアにおける農業保険制度

2015年にEU予算で運営されるリスク管理施策が導入されるまで、イタリアでは国家予算で運営される被助成保険制度(イタリア名: Assicurazioni agevolate)¹⁶⁵が農業者の保険金支払いの一部を負担していた。被助成保険制度は1970年に法律が制定されているが、その前から制度は運用されており、当初はワイン用のブドウに対する雹の単一リスク(天候災害)向けの保険料の一部を国が負担することから始まった。単一リスク向けの保険加入の支援から始まった被助成保険制度は、2004年の制度改革以降、現在では8種類の災害リスク(雹や干ばつ、洪水など)の内、最低3つ以上の複数リスクの保険を申請しないと助成を受けられなくなった。

被助成保険制度の対象は主に天候災害¹⁶⁶である。そのため、火災や地震は保険の対象外である(農家が火災や地震で被害を受けた際は、そのつど国が一時立法を作って対応する)。

¹⁶² European Parliament “New income stabilisation tools and price volatility in agricultural markets”, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593484/EPRS_BRI\(2016\)593484_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593484/EPRS_BRI(2016)593484_EN.pdf)

¹⁶³ イタリアにおけるリスク管理施策実施状況については、イタリア農業連盟(Confagricultura)及びCouncil of Agricultural Research and Economics (CREA)から話を伺った。

¹⁶⁴ イタリアで農業保険が発達したのは、イタリアの農産物が天候の影響を受けやすい、しかし付加価値の高いものが多いためと考えられている。

¹⁶⁵ 日本語による定訳が無いため、翻訳者に相談の上、イタリア語原文を忠実に和訳した。

¹⁶⁶ 元々、イタリアの天候災害の支援は被災後の事後払いが中心だったという。しかし1980-1990年代以降、事後保障はコストが高くなりがちなこと、保障額の予測が困難なこと、また災害の予防措置を怠る農家のモラルハザードを生んだことから、保険料の事前の一部負担に政策の焦点が移った。

イタリア国内の被助成保険制度の発達の過程では、保険会社と農家との間で健全な市場の形成が難しくなったことから、2004年にイタリア国内の被助成保険制度の改革が行われた。制度改革の最大の変更点は保険会社のカルテルが解体されたことで、それによって保険会社と農家の加入する保険の種類や保険料に関する交渉は地域ごとに個別で行われるようになった。同時に、被助成保険制度の全国的な制度の一貫性を保つために ISMEA という機関が設立され、ISMEA が各農産物や地域のリスクを測定して、そこで算出された基準を基に農家と保険会社が保険料の交渉を行うようになった。

イタリアの農業保険の運営で重要な役割を果たすのが農業保護コンソーシウム（イタリア名：Consorzio Difesa Produzioni Agricole）である。農業保護コンソーシウムは、農家によって構成された民間組織である。イタリア国内の各地域に存在し、イタリア国内の組織数は 66 程である。農業保護コンソーシアムの役割は、被助成保険に関わる支払の全てをコンソーシウムが農家に対して代行することである。例えば、最初に保険料を保険会社に支払う際はコンソーシウムが農家の代わりに支払い、その後国と EU からの助成金をコンソーシウムが受け取る。最終的にコンソーシウムは国と EU の支援だけで賄えなかった保険料の差額を農家に請求する。また、実際に支払われる保険金もコンソーシウムを通して農家に支払われる。

ただし、2015 年からイタリアにおける主要な保険料助成は国家補助から CAP による支援に変わったため、コンソーシウムの役割は縮小した。今後の保険料に対する助成は第 2 の柱による農村振興プログラムが農家に対して直接行う（ただし、それにより農家の手続き負担は増大した）。

③ 現在のイタリアのリスク管理施策の実施状況

2015 年の CAP の第 2 の柱によるリスク管理施策の導入に関して、各ツールに関するイタリアでの実施状況は以下のとおりである。

保険¹⁶⁷については、リスク管理施策導入後に農家に対する保険料が上昇した等の影響は特にはない。ISMEA によると 2015 年の農業保険の対象となった農産品の総額は 74 億ユーロである。納められた保険料は 4 億ユーロで、実際に支払われた保険金は 2.3 億ユーロである。農産品の保険対象総額は、北イタリアが 85%、南イタリアが 15%と北部に偏っている¹⁶⁸。また、農家にとって、既存の被助成保険制度から新たなCAPによる支援制度に移行するメリットは国とEUからの支援が 2020 年までの 7 年間保証されることだという。それまでの被助成保険制度は国の単年度予算に基づき運営されていたが、新制度の下では保険会社と農業者の双方が 2020 年まで市場が保障されることになる。

CAP第 2 の柱におけるリスク管理施策の内、相互基金と所得安定化策の運用は始まっていない。そのため、両制度とも加入者はまだいない状態である。ただし、国内で実施するための法律は新制度導入後に制定された（それまでのイタリアの法律では農家によって作られた基金に公的予算を投じることはできなかった）。相互基金に関しては、イタリアは制度運用の実験を経て政策化の意思はあるという。相互基金は保険会社が保険商品を作ろうとしない農業保険の対象外の災害（例：植物の病気）に対して有効だからである。相互基金に関する制度的な実験は 2017 年に北東イタリアのいくつかの自治体（ヴェネト州やトレント自治県）で始まる予定という。他方で、所得安定化策¹⁶⁹については 2017 年の制度的実験は行われず、イタリアの近年の政策化の意図はないという。今は所得安定化策を使用すべき場面や効果をISMEAが研究している段階とのことである。また、所得安定化策の制度上の最大の課題は農家の所得の正確な確認である。イタリアの農家の 90%は正確な所得が確認できないため、制度の本格導入の障壁となっているという。

¹⁶⁷ 保険については様々な種類があるため、全てが CAP のリスク管理施策の対象になるわけではない。引き続き、イタリアの国家予算だけで補助される保険もある（例：動物の遺体処理、ビニールハウスの破損等）。

¹⁶⁸ イタリア農業連盟（Confagricoltura）でのヒアリングによると、イタリア国内で保険制度が根付いているのは北イタリアのエミリア・ロマーニャ州、ロンバルディア州、ヴェネト州、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州だけで、その他の地域には根付いていないという。

¹⁶⁹ 所得安定化策はそもそも相互基金の形態をとっている。そのため加入者は農家だけだという。

3.5. フード・チェーンにおける生産者の交渉力強化に関する措置の検討状況

(1) 農産品マーケットタスクフォース

① タスクフォース立ち上げの経緯及びその役割¹⁷⁰

2016年11月14日、「農産品マーケットタスクフォース (Agricultural Markets Task Force: AMTF)」によって作成されたレポート「サプライチェーンにおける生産者の地位向上 (Improving Market Outcomes: Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain)」が発表された¹⁷¹。このタスクフォースは、EU農産品・食品セクターのグローバル市場への参加によってもたらされた農産品市場の不安定性や、大きな価格変動によって生じる課題に対応する取り組みの一環として、欧州委員会が立ち上げたものである。2015年10月に欧州委員会のフィル・ホーガン農業・農村開発担当委員が立ち上げの計画を明らかにしたもので、同タスクフォースは有識者グループとして農産品市場の機能とフードサプライチェーンにおける生産者の立場に関しアドバイスを提供し、持続可能な農業の実現を考慮に入れた上で政策提言を行うことが役割とされた。なお、タスクフォースの役割は、欧州委員会の決定により組成された食料セクターの政策検討会である「フードサプライチェーン改善ハイレベルフォーラム (High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain)」の役割を補完するものとして位置づけられている。

② レポートの作成方法

タスクフォースの検討は2016年1月に始まり、レポートの発表までに計8回の会合が持たれ、議論を深めるためタスクフォースのメンバーに加え、欧州委員会メンバーや外部有識者を招き検討が行われた。また、インターネット上でサプライチェーン関係者からの意見を募り、計58件の意見が寄せられた。その中には加盟国から提出された意見も含まれている。これらに文献調査及び業界団体、サプライチェーン関連業者、欧州議会農業総局、理事会からのヒアリングを踏まえた上でレポートはまとめられた (タスクフォースメンバーは本項末尾参照)。

③ レポートの構成、提言の要点及びその背景

このレポートは、サプライチェーンにおける生産者の立場を強化すべきとの主張を要点としている (this report focuses on strengthening farmers' position through the entire chain, レポート11頁)。レポートの三部構成となっており、主要部である第二部では、以下に記す7つの領域それぞれにおいて、なぜ生産者の立場強化が必要かを現状の考察により示した上で、強化をするにあたっての行動を欧州委員会に提言するという構成を採用している。

7つの領域における提言に至る前段の第一部 (導入部分) では、市場機能の活用を志向するCAPが生産者に与える影響を概説している。公的市場介入や民間在庫補助といった措置の削減により、政策による支援は危機的状況における最低限のセーフティネットのみに縮小する一方、消費者は農産品・農業生産の安全性・持続性に関心を持つようになり、市場経済の仕組みだけでは生産者に対し農業を続ける十分なインセンティブが発生しないとしている。これらに加え、EU農業がグローバル経済に開かれたものとなるにつれ、大きな価格変動や価格下方圧力が発生するようになり、生産者の所得にマイナスの影響を与えられていると指摘する。さらに、生産者を挟むサプライチェーンの上流 (肥料や種の生産・販売業者)・下流 (加工及び小売業者) の双方で業界の集中化が進む中で、生産者はコントロール外の要因 (天候や疫病) により生産数量・品質は柔軟に変えることができないために、一次生産者の交渉力低下が引き起こされるとしている。こうした背景は7つの領域各論においても繰り返し紹介されるが、このような背景を考慮した上でサプライチェーンにおける生産者の立場を議論することが重要であるとレポートは指摘している。なお、世界経済の危機による農村開発に利用可能なEU内の財源が縮小している点にも触れつつ、レポートの提言のほとんどは大きな予算措置を必要とするものではないとしている。

¹⁷⁰ “Hogan names chair of ‘Agri Markets Task Force,’ *Agra Europe*, December 2015

¹⁷¹ レポートは欧州委員会 HP から入手可能、

http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf

【レポートの構成】

- ・要約
 - ・第一部：導入
 1. タスクフォースの立ち上げ経緯及び役割
 2. レポート作成手法
 3. 背景
 - ・第二部：フードサプライチェーンに関する政策提言
 1. 市場の透明性
 2. リスク管理
 3. 先物取引及びその他派生的取引
 4. 農産品市場における取引方法
 5. 契約の使用
 6. CAP と競争法
 7. 金融へのアクセス
 - ・第三部：2020 年以降の CAP に関する考察
- * 第三部は生産者の交渉力は特化して論じたものではなく、一般的な CAP に対する考察となっているため本項では詳しく取り上げない。

(2) タスクフォースレポートの内容

上記の通りレポートは大きく三つのパートから成り、第一部は全体の導入、第二部が中核となる部分で下記 7 つの領域において生産者の立場を論じている。第三部では 2020 年以降の CAP に関する考察が行われている。本項では第二部における 7 つのテーマの議論を紹介する。

- ① Market Transparency（市場の透明性）
- ② Risk Management（リスク管理）
- ③ Futures and Other Derivative Instruments（先物取引及びその他派生的取引）
- ④ Trading Practices in Agricultural Markets（農産品マーケットにおける取引方法）
- ⑤ Use of Contracts（‘Contractualisation’）（契約の使用）
- ⑥ The CAP and Competition Law（CAP と競争法）
- ⑦ Access to Finance（金融へのアクセス）

レポートでは、上記 7 つの領域それぞれで「導入」「現状の概説」「現状の評価」そして「欧州委員会への提言」を示すという共通のフォーマットで記述されている。導入や問題点、問題点の評価の記述に比べ、欧州委員会への提言は箇条書きでごく簡潔に記述されていることから、具体的・現実的な政策提言を行うよりも、生産者がサプライチェーンの中で置かれている境遇を明らかにし公表することにレポートの主眼が置かれているものと推測される。

① Market Transparency（市場の透明性）

A) 導入

市場の透明性は、全ての市場参加者が価格、天候、生産、取引、消費、在庫など市場に関する情報を入手できる状態を指し、生産リソースの効率的な分配を可能にする。また生産者の立場に関し言えば、市場の見通しが良くなることで、生産調整及びリスク対策を可能にするものである。特に価格の透明性は生産者の売買契約における交渉の立場を強化する。しかしながら、現実の市場はこのような理想的環境になく、比較的理想的に近い場合もあれば遠い場合もある。

B) 現状の概説と評価

市場での売買に関する意思決定を行うには①価格、そして②需給（生産、在庫、加工業者のキャパシティなど）の両面における情報が必要であるが、現状では需給に関する情報の正確性、比較可能性、速報性に問題がある。生産者はサプライチェーンの下流（最終消費者に近い）の取引に関して限定的な価格情報しか持ち合わせていないが、一次生産者価格の透明性は高いことから、大規模な下流業者と零細な生産者との間で情報の非対称性が存在することとなる。

農産品市場が上手く機能するには、最終消費者、買い手、売り手の間で十分な情報の流れが確保される必要がある。生産者のビジネスにとって必要な情報を提供する上で、欧州委員会が情報収集、集計、周知の面で果たす役割は今後も大きい。情報の標準化、信頼性、速報性、そして容易なアクセスは改善すべきポイントとして優先度が高く、費用対効果も高いだろう。また加盟国と EU との間の情報連携・統合も必要となる（品目の定義の一貫性など）。

C) 提言

- ✓ 食肉、果物、野菜、及び酪農セクターでの価格報告の義務化（義務の内容につきレポートでは具体的な記述はないものの、レポートは米国における食肉加工業者の政府に対する畜産物取引価格の報告義務を引き合いに出しており、同様の制度を想定しているものと推測される）
- ✓ 主要食品に関し、EU レベル・加盟国レベルでの「フードユーロ」の導入及び公表（フードユーロは、消費者が食品に支払った額と生産者が創造した付加価値額（＝生産者が手にする額）の関連を示す指標として紹介されている）
- ✓ 市場情報の標準化を通じた情報の比較可能性の向上
- ✓ 加盟国間の市場情報の交換を促すためのプラットフォームの創設
- ✓ 加盟国によるデータ収集手法の現代化（アップデート）
- ✓ インターネットにより容易にアクセス可能で利用者が使いやすい市場情報提供の継続
- ✓ 原材料価格に関する情報を既存の市場情報システムに統合できるかの検討
- ✓ 生産者がより多くのビジネスに関連情報を利用できるようになるための適切な支援

② Risk Management（リスク管理）

A) 導入

農業分野におけるリスク管理とは、生産者がビジネスリスクを緩和するために用いることができる手段全般を指す幅広い概念であり、民間セクター・公的セクターの両方がそのリスク管理手段の提供者となりうる。リスクは大きく二つに分類でき、一つは環境・天候要因から影響を受ける生産（収量・品質）に関するリスクで、もう一つは価格に関するリスクである。価格は農産品以外のコモディティ市場（原油やガス、鉱物など）や金融市場、為替レートといったマクロ経済要因から影響を受ける。

B) 現状の概説とその評価

価格リスク・生産リスクは生産者の収入だけでなく、農業の持続可能性や競争力強化のための投資計画にも影響を与えるため、効果的なリスク管理は必要不可欠である。現在、多くの加盟国はそのリスク管理施策において、リスクが現実のものとなった後の事後的且つ急場しのぎの補償支払いに注力している。EU の施策としては、2008 年の CAP ヘルスチェックにおいて、果物、野菜、ワイン分野で保険料補助や相互基金への補助金を拠出する可能性を初めて示した。また、加盟国は直接

支払の予算から保険料補助をすることも可能であった。しかしながら、EU がリスク管理施策を包括的な政策の中に取り込み、農村振興政策の中に位置づけたのは 2013 年 CAP 改革においてであった。

現在の農村振興政策における「リスク管理ツールキット」は下記の三つの要素で構成される。

- ・悪天候や疫病などによる経済的損失に対する保険の「保険料支援」
- ・経済的損失を補てんするための「相互基金への助成」
- ・相互基金への助成を通じた収入減少時の「所得安定化策（Income Stabilisation Tool）」

現時点では、EU 全体での協調のとれたリスク管理施策は導入されていない。また、EU のリスク管理ツールキットは加盟国には浸透しておらず、CAP 予算の 0.5%程度が使われているのみである。加盟国によって農業に関するリスクの特性が違ふことが原因の一つとして推測される。

リスク管理は①生産者と生産者団体及び仲介業者、②市場における保険会社や再保険会社などのプレイヤー、そして③政策決定者の三者による関与を必要とする。しかし、事前に支払わなければならない保険料や事後的な公的損失補てんの存在、リスクが現実のものとなった後に保険金を受け取るまでに要する時間などが、個別の生産者がリスク管理の導入に前向きでないことの原因として挙げられる。また複数の生産者が集まって相互基金を作るといった取り組みに対する積極さには文化的・地域的影響により大きくばらつきがある。

EU の生産者が農業を行う環境がグローバル経済に対しより開かれた環境となったことや、気候変動に伴う天候リスクの高まりを背景に、生産者が積極的にリスク管理を取り入れる必要性については多くの関与者が賛成する。しかし、実際に生産者がリスク管理を取り入れることには複数の障壁がある。相互基金については（加盟国による法的措置がない限り）協同組合など生産者による団体を通じてしか設立できず、資金を万一の備えとして維持するには生産者間の強い連帯が必要となる。

現時点では加盟国によるリスク管理施策は積極的には行われておらず、ほとんどが生産者団体によるものである。こうした取り組みは、それぞれのセクターが直面するリスクに応じることができ、他のセクターとの調整を要しないという利点があるものの、加盟国政府の公的支援を受けずに運営されていることから生産者に対する負担は大きくなりがちであり、それが参加率が余り高くないことの原因ともなっている。

C) 提言

- ✓ EU の生産者に対するアドバイザーサービスに、リスク管理に関する項目を導入し、教育及び知識の伝達を実施
- ✓ （CAP 第 2 の柱である）農村振興プログラムにおいて、生産者のリスク管理を促すアクションの必須化を検討
- ✓ 加盟国やその他当事者がリスク管理に関する情報を交換するためのプラットフォームの立ち上げ
- ✓ リスク実現時に、損失額や補てん額を算出するための計算モデルと計算に用いる指標の導入の検討
- ✓ 農作物保険支払の基準となる損失額の最少額を再検討
- ✓ EU 支援による再保険スキームの検討

- ✓ EU 及び加盟国レベルにおいて、生産量のばらつきや疫病の発生などリスク関連情報をモニタリング・評価できるシステムへの投資
- ✓ 加盟国の既存の取り組みの協調性を高めるための情報交換の推進

③ Futures and other derivative Instruments (先物取引及びその他派生取引)

A) 導入

先物取引市場は、将来における商品の売買を約束し、その価格を現時点で決める取引のための市場である。先物取引は、相対取引である先渡取引から派生した。

B) 現状の概説とその評価

先物取引市場は、市場志向型の農業政策と親和性が高い可能性がある。伝統的な市場政策が使われなくなっていることから、この可能性の重要性は増している。先物取引市場の参加者は生産者や加工業者などリスク回避者である。この生産者と加工業者は、取引を行いたいタイミングやその取引量などで一致することはないため、リスクをとる投資家の存在が必要となる。農産物の価格が大きく変動する国々では、生産者は長く先物取引を利用してきた。欧州では穀物、油脂、加工用のじゃがいも、砂糖などで先物取引が広く使われてきた。一方粉乳、バター、豚肉などの先物市場は6年程前に導入されたばかりであり、初期ステージにある。

上手く機能する先物市場を発展させるには時間が必要である。一般的に取引量は徐々にしか増えず、また市場が成立しないコモディティもある。先物取引の成立には市場関係者の努力や（先物取引を受け入れるための）文化的な変容などが必要となる。現物市場における価格情報の不足、先物市場に対する認知の低さ・知識の欠如、取引対象となる商品の不十分な規格化・標準化は先物市場の発展を妨げる要因となり得る。先物取引は価格変動性が高まっている時には生産者にとって重要なリスク管理手法となる。但し、先物は短期的な価格変動には有効であっても、長期間持続する価格の低迷に対する効果は薄い。

C) 提言

- ✓ 農村振興プログラムの予算を生産者・生産者団体に対する先物取引の実践的トレーニングに使うよう推奨
- ✓ 先物取引に関する適切な情報を周知するためのキャンペーンの展開（先物取引は投機家を利する難解な金融手法だとする単純化されたイメージに対抗するため）
- ✓ 過剰な金融規制が先物市場に与えるリスクに関するアドバイスを提供（先物市場は投機家や投資家、金融機関なしには成立しないため、過剰な規制は先物市場の成長阻害要因となりうる）
- ✓ 新たなニーズに応える先物市場を設計するため、加盟国の資金拠出を推奨する
- ✓ 加盟国内に保証基金の設立を促し、証拠金の拠出が難しい生産者の参加を可能にする
- ✓ それぞれの商品の指標価格の速報性のある周知を可能にするための価格モニタリングシステムの導入
- ✓ 主要な商品に関する規格の標準化、及びその仕様の世界標準化

④ Trading Practices in Agricultural Markets (農産品市場における取引方法)

A) 導入

不公平な取引方法 (Unfair Trading Practices、以降 UTPs) とは、誠実で公正な取引の原則から著しく逸脱する方法と定義することができ、具体的には過度の支払遅延、ビジネスリスクの不公平な移転、一方的もしくは過去に遡及しての契約変更、及び不公平な契約終了を挙げることが出来る。

欧州委員会が 2016 年 1 月に発表したレポートでは、規制などにより対応すべき UTPs を 4 つに分類して説明している。

- ・契約当事者の一方が、自身で負うべきコスト及び事業上のリスクを他方に不公平にもしくは過度に移転させてはならない。
- ・契約当事者の一方は、提供されるサービスと関係のない便宜を他方に対し求めてはならない
- ・契約において公平な条件で認められていない限り、当事者の一方が一方的にもしくは過去に遡って契約を変更してはならない
- ・不公平な契約関係の終了、及びその強要があってはならない

UTPs はサプライチェーンのどの段階でも起きうるものであり、その影響はサプライチェーンの他の部分にも波及するが、生産者に対して顕著に影響を及ぼすものである。中小規模の事業者は、生産者・加工者いずれの場合であっても影響を受けやすい弱い立場にある。

B) 現状の概説と評価

フードサプライチェーンにおいては購買力の不均衡が生じている。食品業界におけるサプライチェーンは他のセクターとは異なる特徴を持っており、例えば、多くの食品セクターにおいて 1 つか 2 つの大きな加工業者が市場において強い影響力を持っており、また最終消費者につながるサプライチェーンの最下流においても大きな小売チェーンが存在している。これに対し、生産者及び一次加工者は分散して存在している。

納入条件に関しては、穀物など貯蔵可能な産品の場合は品質や価格について折り合いがつかない場合は他の商機を探すこともできるが、貯蔵の効かない生乳や果物、野菜の場合は、品質・価格について折り合いがつかない場合も、買い手の示す条件で納入する以外の選択肢を見つけることは難しい。

書面での契約書が必ず存在するわけではなく、存在したとしても一般的な条件を定め、詳細については解釈の余地を残している場合が多い。中小事業者にとって特に有害な UTPs は遅い支払期限と、過去に遡及してのクレームである。EU 立法で支払期限について規定はあるが、必ずしも全てのセクターに有効であるわけではない。つまり、納入から最終消費までの期限が短い生鮮食品などの分野では、EU 立法が定めているような比較的長い支払期限は適切ではない。

UTPs はサプライチェーンにおける中小生産者及び加工業者の成長を妨げている。20 の加盟国が既に国内で UTPs に対する法的措置を導入しており、多少の成果は見られるものの UTPs の解決には至っていない。EU 全体のレベルで満足できる UTPs に対する解決策を導入するのは不可能であると思われるが、最大公約数的な共通のフレームワーク、及び政策協調のためのベースラインを示すことはできるだろう。その場合には、既存の単一 CMO 規則 168 条の規定を前提に設計するのが有効であると考えられる。不適切な取引に対しては、制裁を与える権限も重要である。どの程度の罰金が適切か定めるのは難しいが、不適切な取引方法を用いることによる便益を上回るレベルとする必要があるだろう。

D) 提言

- ✓ EUにおける枠組み立法の導入、及び加盟国での UTPs 禁止に関するベースラインを CMO で設計。ベースラインには下記を含む。
 - ・ 30 日を超える支払期限の禁止
 - ・ 一方的な、または過去に遡及しての契約変更（数量、品質基準及び価格に関する）の禁止
 - ・ 広告、マーケティング費用負担の禁止
 - ・ 廃棄品及び売れ残り関する苦情の禁止
 - ・ 生鮮品の直前の発注取り消しの禁止
 - ・ 契約受注のための事前支払要求の禁止
- ✓ UTPs 関連ルールの確実な履行を確保。加盟国の決定を強制執行できる独立した当局を設置。
- ✓ ルールが遵守されない場合には制裁を科す
- ✓ ルールの執行権限当局の情報交換プラットフォームの設立
- ✓ 複数国に跨る事例を扱うための準備

⑤ Use of Contracts (‘Contractualisation’) (契約の使用)

A) 導入

Contractualisation（契約化）という用語は一般の英語で使われることは滅多にないが、生産者からその顧客への販売を契約で規定することを指し示す用語として使われることがある。セクターによって契約の形態は異なり、文書であることもあれば口頭であることもあり、柔軟性を残す内容のこともあれば、厳密に細部を規定する契約もある。生産者とその顧客の間の契約形態は多岐にわたり、現物市場における取引契約もあれば、サプライチェーンが垂直統合されている場合もある。垂直統合が進んでいる場合には、一つの事業者が生産から加工までのビジネスリスクを一手に引き受けるため、契約は不要となることもある。垂直統合に近いがその統合程度が完全でないものとして契約生産があり、この場合は買い手が指定する品質及び納入条件に従って生産が行われる。

協同組合は特殊なケースであり、その場合生産者が協同組合の所有者でもある。協同組合と生産者の納入条件は協同組合の性質などにより異なる。

個別の一次生産者がその顧客と個別に結ぶ契約と、生産者が共同でサプライチェーン下流の取引相手と結ぶ契約の間にも性質の違いがある。生産者団体、及び生産者団体連盟などによる基本契約は、サプライチェーン下流の取引相手との交渉力のバランスを取りために有効である可能性がある。このような基本契約の詳細度はケースによって異なり、個別の契約が記載すべき情報をカバーした詳細なものもあれば、取引価格帯などの基本的な要素のみを定めたものもある。

B) 現状の概説及びその評価

長期にわたる契約は生産者のキャッシュフロー確保及びリスク管理に役立つものである。そして、契約化は生産者だけでなく、契約相手及び消費者をも利するものであり、交渉力の弱い農業生産者が望んだ場合で、契約相手が中小事業者に該当しない場合であれば、EU 立法により書面での契約を義務化するべきだと考えられる。標準的な契約条項（雛形）の設定及び周知が、交渉力が一般的に弱いとされる生産者の立場強化につながると考えられる。

農業政策は、サプライチェーン上にある事業者の相互依存性の理解を促進するものでなければならぬ。生産者が搾取され価格競争に陥っている場合には、最終的には消費者が享受するサービスの品質が低下することとなる。契約化は、契約主体の双方を利する形でサプライチェーン上の関係構築をするものである。但し、契約化のみによって交渉力の不均衡が是正できるわけではないことに

も留意が必要である。

C) 提言

- ✓ 農業生産者が望んだ場合で、契約相手が中小事業者に該当しない場合であれば、書面での契約を義務化
- ✓ 契約化に関する好事例（ベストプラクティス）の特定、促進及び周知。ベストプラクティスを参考に、契約化に対し前向きに取り組むよう関与者に推奨。
- ✓ 生産者、生産者団体及びそれらの顧客が個別の契約において使える標準契約書面の設定

⑥ The CAP and Competition Law（CAP と競争法）

A) 導入

生産者は、生産者同士で協力してビジネスにおける共通目的を追求することができる。これは生産計画から販売にいたるまで農業のプロセス全面に当てはまることであり、ある生産者単独では効率的に達成できない、もしくは全く成し得ない目的がある場合に、生産者が協力して行動するインセンティブが生まれる。こうした協力は一般的には協同組合といった形をとることが多く、協同組合は加工業者や小売業者を取り込んで垂直的な協力関係に発展することもある。

B) 現状の概説とその評価

CAP は発足当初から、分散して存在する生産者の対策を一つの目的としてきた。欧州においては大部分の食製品が 100 強の買入れ業者を通じて提供されるのとは対照的に、2012 年において 300 万の生産者が一次産品の 75%を提供した。CAP は生産者団体及び生産者団体連盟を通じた共通行動を促している。団体はサプライチェーンで発生する付加価値のうち生産者の取り分増加に貢献し、また肥料や種子といった資材の入手を容易にするといったメリットがある。

しかし、本来なら競合しうる生産者同士の協同組合は、EU 及び加盟国における競争法との適合性について疑問を生じさせる。そのような協同組合は競争の制限につながりうるため、協力から生じるメリットが消費者に届く場合のみの例外的扱いとして認められているものである。

EU 法はカルテル禁止の規則の中に、農業分野の協同組合を例外扱いする明示的規定を有していない。現在農業分野において通用している例外措置は、これまでの歴史の中で場当たりに許容されてきた措置をつなぎ合わせたようなものであり、生産者がどのような場合に協力行動をとって良いかという限度や制限が不明確な点に問題がある。

C) 提言

- ✓ 欧州委員会は農業生産者の協力の制限に関する混乱を終息させる措置をとるべきである。最も分かりやすい手法は単一 CMO 規則を改定し農業分野の例外を明確にすることである。
- ✓ 生産者団体及び生産者団体連盟を EU 競争法のカルテル禁止の例外とし、生産者団体等が共同で生産・販売を行えるようにする
- ✓ EU の酪農業界が置かれている環境を鑑み、生乳販売に関する競争法の例外扱いを継続し、同様の扱いを他の農業セクターにも水平展開する
- ✓ 単一 CMO 規則における危機的状況におけるカルテルに関する条項を維持する

- ✓ 単一 CMO 規則 209 条の改定し、例外が認められる状況を明確且つ利用可能なものとし、生産者が事前に適法であることを確認できるようにする

⑦ Access to Finance（金融へのアクセス）

A) 導入

農業セクターにおける金融サービスの利用可能性は、EU の政策、とくに金融的手段（Financial Instruments: FIs）への支援によって高めることができる。ここでいう金融的手段（FIs）とは EU 予算によって加盟国と共同で拠出されている金融支援策のことであり、具体的には株式投資、融資、保証供与、リスク分担の仕組みなどを指す。

EU レベルにおける金融措置に関するルールは横断的規則（規則 1306/2013）によって定められており、欧州構造投資基金に関する部分は共通規定規則（規則 1303/2013）で定められている。その他のルールは例えば EAFRD などそれぞれの財源に関する規則で定められている¹⁷²。

EU においては、金融措置は EU レベルもしくは加盟国との共同管理で実行することができる。欧州投資銀行及び欧州投資基金は近年もっとも力のある金融プレイヤーとなった。FI の主要な目的は、必要な投資のために資金手当が出来ない人々に金融サービスを提供することである。つまり、金融措置は市場の失敗により銀行や民間プレイヤーが資金を出したがるないセクターに対応するものである。金融措置は一般的に、他社からの投資を呼び寄せ、利用可能な資金の総量が増加するように設計されている。

B) 現状の概説及びその評価

農業セクターは金融業界ではリスクの高い分野だとされ続けている。これは事業者の規模が小さいこと、経営者が概して高齢であること、与信履歴の積み重ねがないこと、会計報告が不十分であることなどが背景として挙げられる。またバーゼル改革により金融機関に必要とされる最低限の自己資金に関する規制が厳しくなりつつあり、これが金融機関にリスクを取りにくくさせているという側面もある。金融措置については、2007 年から資金需要は微増している。一方で、EU の努力にもかかわらず経済・金融危機により農業分野に向けられる予算は EU の多くの国で減少している。その問題は現在も続いており、経済は回復しつつあるものの予算制約はいまだに厳しい状況である。

EU では農業分野に特化した金融措置は存在しておらず、農業特有のニーズに沿って設計されたスキームはない。欧州の農業法人は現在構造改革の最中にあり、生産者は新しい生産手法や社会全体からの要請、環境保護への適応を求められている。これにより生産を止めてしまった事業者もある。

こうした構造改革には資本財に対する投資のため金融サービスが必要だが、そのための選択肢が十分でない現状がある。金融措置はこの現状を解決するための手法となりうる。既に利用可能な資金と新たに民間セクターから集めた資金により、構造改革を必要としている欧州の農業に対する投資を促進することが出来る。

¹⁷² 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 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（2015 年 3 月）によると、共通規定規則（規則 1303/2013）は、各種の欧州構造・投資基金（ESI 基金）に共通した規定を新たに一元化したものである。農村振興規則もその中に含まれている。正式名称は「欧州地域振興基金、欧州社会基金、結束基金、欧州農業農村振興基金、欧州海事・漁業基金にかかる共通の規定を定め、また欧州農業農村振興基金、欧州社会基金、結束基金、欧州海事・漁業基金にかかる一般規定（general provisions）を定める 2013 年 12 月 17 日の欧州議会・理事会規則(EU) No 1303/2013」である。横断的規則（規則 1306/2013）は、CAP の各種施策（CMO、直接支払い、農村振興）に共通した規定を一元化したものである。同様の趣旨で制定された旧 CAP 財政規則 1290/2005 を拡張したものともみることできる。内容は CAP 財政のほか、クロスコンプライアンス、農業助言制度、統制制度・罰則を含む。正式名称は「共通農業政策の財源・管理・監視と、理事会規則(EEC)No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC)No 1290/2005, (EC) No 485/2008 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 1306/2013」である。

欧州投資銀行にはより深い関与が求められる。技術革新には目覚ましいものがあり、グリーン経済、バイオ経済、再生可能エネルギーといった先端分野の技術が投資の向け先として役割を果たすだろう。

C) 提言

- ✓ CAP 予算による支援を通じ、欧州投資銀行が農業セクターに対し資金を向けるよう促す
- ✓ 特に、地銀へのリスク保証により、地銀による生産者への融資を可能にする
- ✓ 各加盟国の EIB との接点・関係構築の推奨
- ✓ 金融措置が CAP の必要不可欠な政策要素となるまで改善を続ける
- ✓ 委員会が管理する金融措置の検討（加盟国の管理負担を軽減するため）
- ✓ 新規市場開拓のリスクを低減するため、欧州投資銀行による輸出補償スキームの設立を検討

(3) CAP2020 以降

この章は、レポート第二部で紹介された 7 つのテーマに関するサプライチェーン関連の提言とは独立し、CAP の今後に関する検討を述べている。この章では CAP の歴史を振り返り、CAP を 2020 年以降も継続すべき理由や根拠があるかを検討している。結論として、一次生産者なくして食糧は存在せず、安価な食料品を求める消費者が生産者を追い詰めつつあることを紹介し、CAP は将来の農業セクター、延いては EU の世界におけるポジションの向上のために効率的なソリューションであるとしている。

(4) レポート発表後の反応¹⁷³

レポートは 2016 年 11 月 14 日に発表され、15 日には農相理事会でレポートの提案が議論された。現時点でタスクフォースを主導したホーガン委員は報告書に基づいた EU 立法を提案するとは明言していないものの、生産者が不公平を蒙っているため対策の必要性はあると繰り返し述べている。フードサプライチェーンにおいて生産者の立場を強化する法案は、生産者団体や欧州議会が長く求めてきたものであるが、流通業界及びいくつかの加盟国は反対の立場を示している。

EU 加盟国のほとんどは国独自の規制や（生産者団体・流通団体などによる）自主的なルールの設定により第一次生産者をサプライチェーンの中で保護しているが、EU 全体として不公平な取引方法が規制されるべきかについては加盟国間で意見が分かれている。イタリア、アイルランド、リトアニア、ルーマニア、スペイン、ポーランド、スロベニアは EU 全体での不公平な取引方法の規制を支持している一方、ドイツ、英国、フィンランド、デンマーク、オランダは自主的な取り組み及び加盟国レベルでの措置を望ましいとしている。

スウェーデンは透明性向上の必要性は支持しつつも、EU 立法と加盟国における措置との不整合に懸念を示している。ベルギーの Borsus 農相は市場安定化の措置は不可欠だとの見方を示し、市場への適応力向上及び生産者の立場強化に取り組むべきだとしている。イタリアは EU 全体としての規制を支持し、生産者保護のため生産者とサプライヤーとの契約には生産コストと連動する価格指標を取り入れるべきだとしている。デンマーク及びオランダは EU 全体での規制にもっとも強い反対を表明しており、自主的な取り組みを支持している。英国も国内の規制で生産者は不公平な取引から十分保護されているとして自主的な取り組みを支持している。

加盟国の反応が分かれる一方、欧州議会は EU 立法による不公平な取引方法対策を支持しており、

¹⁷³ “Farm Council: Governments divided on EU UTP legislation,” *Agra Europe*, November 2016

2016 年 6 月には非立法的決議を採択し、生産者所得の適正化等のために欧州委員会に不公平な取引方法対策を求めている。

図表 52 参考：タスクフォースメンバー

名前	所属等	出身国
Cees P. VEERMAN (議長)	ティルブルフ大学・ワーゲニンゲン大学教授 (農村開発)	オランダ
Andrzej BABUCHOWSKI	元ポーランド農業・農村開発省幹部	ポーランド
Jérôme BEDIER	カルフルグループ副 CEO	フランス
Gianpiero CALZOLARI	イタリア協同組合連盟 酪農セクター担当コーディネーター	イタリア
David DOBBIN	United Dairy Farmers グループ CEO	英国
Louise FRESCO	ワーゲニンゲン大学 総長	オランダ
Helfried GIESEN	Westfleisch 社 (食肉加工企業) 元 CEO	ドイツ
Torbjörn IWARSON	消費財マーケットアドバイザー	スウェーデン
Aniko JUHASZ	農業経済研究所 (在ブタペスト) 所長	ハンガリー
Anne Laure PAUMIER	欧州農業協同組合委員会メンバー 穀物専門グループ	フランス
Igor SARMIR	スロバキア農業・食品協議会 (NGO) 商取引専門家 (2016 年 9 月に死去)	スロバキア
Esther VALVERDE CABRERO	スペイン農業・食品・環境省 フードサプライチェーン担当副責任者	スペイン

3.6. 有機農業制度改革

現在EUでは2007年に採択された有機農業規則¹⁷⁴（2007年有機農業規則。適用は2009年1月1日より）の改革に関する検討が進められている。2014年3月25日、欧州委員会はこの有機農業規則の改革案を提示し、農相理事会は2015年6月に、欧州議会農業委員会は同年10月に共通の立場を採択し、11月には三機関による協議が開始されたが、2017年2月現在三者合意には至っていない。

本章では、2007年有機農業規則の改正が提案された背景及び提案の概要を示し、次に三者合意に至っていない改革案の争点を示す。また、第三国からの有機農産物輸入ルールについては、本邦にとっての重要度の高さを鑑み個別に項目を設けた。

(1) 制度改革の背景

① 現行規則制定の経緯

有機農業に関してEUが最初に法律を定めたのは1991年である¹⁷⁵。「有機農業の基準と管理措置に関する理事会規則（EEC）No 2092/91」が91年に制定、93年に施行され、これによってEU域内における有機農法と有機農産物の認証について規定するようになった。95年には「有機表示と種子に関する規定（欧州委員会規則No 1202/95）」が、99年には理事会規則No 2092/91を補完するかたちで「畜産に関する規定（理事会規則No 1804/99）」が導入された¹⁷⁶。2007年に畜産物、水産物の基準、さらに遺伝子組み換え作物不使用の規定なども加えた包括的な改正法（EC規則834/2007）が定められ、現在はこれが基本となっている¹⁷⁷。

なお、有機食品に関連する法令としては、EC規則834/2007の他に下記を挙げることができる¹⁷⁸。

- ✓ 有機生産および有機製品の表示に関する規則834/2007に関し、有機生産、表示およびコントロールについての施行規則を制定する2008年9月5日付欧州委員会規則889/2008（2008年9月18日付官報L250掲載）
- ✓ 規則834/2007に関し、第三国からの有機製品の輸入についての施行規則を制定する2008年12月8日付欧州委員会規則1235/2008（2008年12月12日付官報L334掲載）

理事会規則834/2007は、近年の有機製品の増加とその需要拡大を背景に、有機生産に関する目的やルールをより明確に定義し、これらを透明性の高いものにするとともに域内共通の認識を固めるための枠組みを定めている。欧州委員会規則889/2008は、その実施細則を定めるものである。欧州委員会規則1235/2008（2009年1月1日より適用）は、第三国から輸入される有機製品も域内産品と同様に規則834/2007の要件を満たすことを義務付けた¹⁷⁹。

1991年制定の規則2092/91号は、有機生産に関するルール、有機ラベルの表示に要する要件、そして有機製品輸入に関するルールを定めることで、不正有機ラベル表示から消費者及び有機生産者

¹⁷⁴ 「規則2092/91を廃止し、有機生産および有機製品の表示に関する2007年6月28日付理事会規則834/2007（2007年7月20日付官報L189掲載）（規則967/2008、517/2013により改正）」。「規則名の訳出は、ジェトロ「EU輸入管理その他VI. 食品ラベル表示、添加物に関する規制」を参考にした。

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/country/eu/trade_02/pdfs/eu_p09_2E020.pdf

¹⁷⁵ 市田知子「EUの食と農『ヨーロッパ農業モデル』は実現するのか？」『国際問題No.639（2015年3月）』

¹⁷⁶ ジェトロ産業技術・農水産部「平成16年度食品産業技術高度化可能性調査 英国の有機農産物生産・市場調査」（2004年10月）

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/05000890/05000890_001_BUP_0.pdf

¹⁷⁷ 市田知子、前掲書。

¹⁷⁸ ジェトロ「EU輸入管理その他VI. 食品ラベル表示、添加物に関する規制」

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/country/eu/trade_02/pdfs/eu_p09_2E020.pdf

¹⁷⁹ 同上

を保護するための基礎を築いており、この規則が 2007 年有機農業規則の制定により改正され現在適用されているが、その際の主な改正点として下記を挙げることができる¹⁸⁰。

- ✓ 有機生産定義の詳細化
- ✓ 畜産物に関する加盟国の独自ルールを廃止し、有機生産ルールの域内での調和性を改善
- ✓ 加盟国の責任で期限付き例外的措置をとることが出来る可能性を導入
- ✓ 有機生産の管理・監視と、食料の公的検査を定めたEC規則 882/2004¹⁸¹と関連付けを実施
- ✓ 輸入制度の変更（EU が認証した EU 域外の登録認定機関を、有機同等性及びコンプライアンスのチェックのために活用）

一点目の「有機生産定義の詳細化」については規則前文(1)に記述があり、有機生産はこのように説明されている。

「有機生産とは、環境に最適な方法、高いレベルでの生物多様性保護、天然資源の保全、高い動物福祉基準の適用、および、天然物質と自然過程を用いて、特定の消費者の嗜好に合った形で生産されるそのメソッド—これらすべてを組み合わせた、農業経営全般と食品生産のシステムのことである¹⁸²。」

このような有機生産手法の例として下記を挙げることが出来る¹⁸³。

- ✓ 耕地の資源を効率的に利用するためさまざまな作物を交代で栽培
- ✓ 化学合成殺虫剤や合成肥料の使用、家畜に抗生物質を与えること、食品添加物や加工補助品などの使用を厳しく制限
- ✓ 遺伝子組み換え作物の使用の全面禁止
- ✓ 家畜の堆肥や農場でとれた飼料などの資源の活用
- ✓ 農作地などの条件に合わせて、病気に強い作物や家畜を選ぶ
- ✓ 家畜を屋外の自由に動き回れる場所で育て、有機飼料を与える
- ✓ それぞれの家畜の種類に合った畜産を行う

② 拡大する EU 有機農業

欧州の有機食品市場は、世界的に景気が落ち込んだ 2008 年以降も年率で平均約 7.5%の急成長を遂げており、また、欧州のほぼ全ての国において有機農業が盛んになっている。欧州の有機市場が拡大してきた理由としては、近年食の安全に係わる事案が発生していることを背景に、食品の安全性、環境問題などに対する消費者意識（農薬への懸念や遺伝子組み換え食品に対する抵抗感）が高まってきたことが挙げられる。これらに加えて多様な新しい価値観・ニーズ（菜食主義者や食品アレルギー等をもつ消費者からのニーズ）が発生しており、それらの共通項として有機食品が求め

¹⁸⁰ 欧州委員会有機農業改革案 説明覚書(Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No xxx/xx of the European Parliament and of the Council [Official Controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007

¹⁸¹ 「飼料・食品関連法ならびに動物の衛生および動物の福祉に関するルールの遵守を確実に保障するために実施される公的検査に関する 2004 年 4 月 29 日付欧州議会・理事会規則 882/2004」。規則名の訳出は、ジェトロ「EU 輸入管理その他 II. 食品、農水産品に対する規制、検疫、輸出入ライセンス 詳細」に従った。

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/country/eu/trade_02/pdfs/eu_p02_2B020.pdf

¹⁸² 駐日欧州連合代表部の公式ウェブマガジン EU MAG 「欧州農業のこれから」より、2007 年有機農業規則の有機生産に関する定義を紹介した部分を引用。 <http://eumag.jp/feature/b0912/2/>

¹⁸³ 同上

られていることが大きな要因である¹⁸⁴。

実際のデータを見てみると、2014 年末時点でEU域内においては 26 万の有機生産者が 1,030 万ヘクタールの農地（農地面積の 5.7%にあたる）で有機農業が行っており、有機農業の農地面積は 1999 年比で倍となっている¹⁸⁵。IFOAM EUグループの資料によると、2014 年時点での把握されている有機農業市場の成長は下記の通りである。

図表 53 近年の欧州における有機農業に関するデータ

	需要（消費）の側面			供給（生産）の側面		
	小売売上高 (単年成長率)	一人あたり 消費額	生産者数（10 年間成長率）	加工業者数 (単年成長率)	輸入業者数(単 年成長率)	有機農地面積 単年成長率
EU 域内	240 億ユーロ (7.4%)	47.4 ユーロ	約 26 万 (57%)	約 5 万 (19%)	約 1,700 (18.6%)	1.1%
欧州 全体	262 億ユーロ (7.6%)	35.5 ユーロ	約 32 万 (81%)	約 5 万 1,000 (17%)	約 1,900 (16%)	2.3%

出所：IFOAM EU Gropu “Organic in Europe Prospects and Developments in 2016.”

EU 域内の有機製品小売売上高は約 240 億ユーロであり、単一市場としては米国の 271 億ユーロについて第二位の規模である。市場規模は単年では 7.4%の成長率であるが、過去 10 年で見ると EU の有機市場は 2 倍以上となった。EU 域内の一人あたり有機製品への支出額も過去 10 年間で見るとほぼ倍増である。有機生産者について過去 10 年で見ると 57%（ヨーロッパ全体では 81%）の増加である。有機農地面積の成長率は減速傾向にあり 1.1%であるが、2005 年比では 60%の増加である。

図表 54 ヨーロッパにおける有機小売市場の推移（2005～2014）

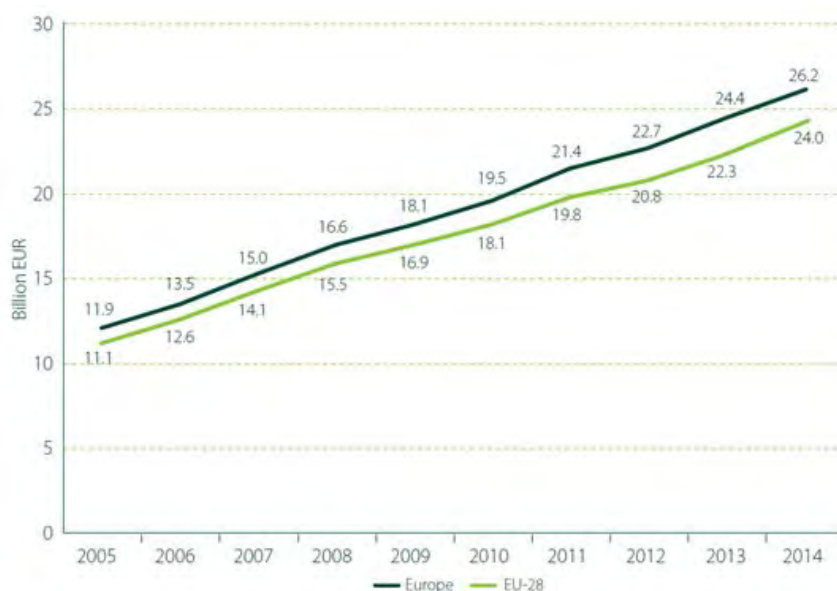


Figure 1: Growth of organic retail sales in Europe, 2005-2014

出所：IFOAM EU Gropu “Organic in Europe Prospects and Developments in 2016”より図表 1 を転載

¹⁸⁴ ジェトロ ロンドン事務所「欧州におけるオーガニック食品市場の動向」。出典資料中では Organic に対して「有機」の代わりに「オーガニック」の訳語が使われているが、一貫性のため「有機」に編集した。

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001677/organic-ldn.pdf

¹⁸⁵ FIBL & IFOAM – Organics International “The World of Organic Agriculture Statistics & Emerging Trend 2016” 及び EU 委員会有機農業規則案説明覚書

http://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/proposal_en.pdf

図表 55 ヨーロッパにおける有機農場面積の推移（1985～2014）



Figure 15: Growth of organic farmland in Europe, 1985-2014

出所：IFOAM EU Gropu “Organic in Europe Prospects and Developments in 2016”より図表 15 を転載

③ 有機農業改革のきっかけ

有機農業市場が需給両面で拡大を続ける一方で、2007 年有機農業規則が不十分になりつつあることへの懸念や、管理強化の必要性を指摘する向きが出始めた。欧州委員会のダチアン・チオロシュ農業担当委員（2014 年 3 月の有機農業改革案提出当時）によると、改革の主な狙いは、急速な成長により多くの事業者が有機農業に関与するようになり、収益のみを追求する事業者が不正により消費者の信頼を裏切るリスクが高まっており、管理・監督の強化によりそのリスクに対応することであるという。有機製品のサプライチェーンにおいては、生産者よりも加工業者や流通業者のほうで不正を行う誘因が強いとも述べている。またチオロシュ委員によると、有機農業規則の改革案は、例外措置の多さへの対応、域外国に対する有機同等性認証の仕組みの明確化、及び小規模事業者の有機農業への移行利便化などの狙いも含まれているという¹⁸⁶。こうした見解に加え、2012 年 6 月に会計監査院（the European Court of Auditors）が発行したレポートで、有機農業規則は例外が多く管理が不十分であり、消費者の信頼を損なわないためにも改善が必要だと指摘したことが改革の提案を促したとの見方もある。

このように、市場規模、農地面積、有機生産者数、そしてサプライチェーンに関与する加工業者や輸入業者といった様々な側面での有機農業分野の急速な成長に対し、管理の強化を通じて不正を防止し、消費者の信頼を維持するために改革案は起草された。

(2) 提案の概要

① 規則案の意図

2014 年 3 月 25 日、欧州委員会は有機製品の生産や表示に関する新しい規則案を発表した。EU 委員会ホームページからは改革案文書の他付属文書が入手可能である。

説明覚書は、需要拡大により有機市場はこの 10 年間で力強い成長を遂げ、1999 年以来世界の有機市場は 4 倍の規模となり、毎年 50 万ヘクタールの土地が有機農業に転用され、EU 域内の有機農

¹⁸⁶ Organic policy update to target fraudsters – Ciolos, Agra Eurpoe March 25, 2014

地面積は2倍となった一方で、域内生産も法的フレームワークもこの成長に追いついてこなかったとしている。具体的な問題点としては、消費者の新たな期待・懸念に対応していない有機生産に関するルール、複雑な有機表示に関するルール、管理システム及び貿易制度の欠陥、管理業務の煩雑さによる小規模農家の有機農業参入の阻害、必要のなくなった例外措置などを挙げている。その上で、説明覚書は3つの改革案の目的を示している。

- (1) 域内における有機生産の持続的成長の阻害要因を取り除く
- (2) 生産者及び事業者に公正な競争環境を保証し、域内市場の効果的に機能させる
- (3) 有機生産物に対する消費者の信頼を維持・向上させる

② 改革案概要

現行の有機農業規則 834/2007 号は 42 条の条文からなっており、農業委員会の改革案の 45 条と比して条文数自体は大きく変わらないものの、欧州委員会ホームページから入手できる文書で比較すると現行有機農業規則は全 23 ページ、改革案は 73 ページとなっており、語数でみても改革案は現行規則の大よそ倍程度の長さとなっている。これは現行規則が他の様々な規則などに依拠しつつ規制の体系を構成しているのに対し、改革案は生産者など有機農業関係者が単一の法的根拠（テキスト）に基づいて意思決定を行えるよう欧州委員会が意図したことが分量の差となって表れたものと推測できる。

ここでは改革案の概要を示すため、改革案の条文構成及び欧州委員会による改革案の要約を示す。欧州委員会による改革案文書には冒頭に説明覚書（EXPLANATORY MEMORANDUM）が示されており、その第3章1項が改革案の概要を説明している¹⁸⁷。欧州委員会による要約は、下表の「改革案内容」の通りである。なお、改革案の目的（1）～（3）への分類や小項目は改革案文書には示されておらず、本報告書作成時に行ったものである。複数の目的を意図したと思われる内容もあるが、作表の便宜上一つの項目に分類した。

図表 56 欧州委員会による改革案内容

目的	小項目	改革案内容
(1) 域内における有機生産の持続的成長の阻害要因を取り除く	管理監督の強化・効率化	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 有機生産に関連するルールの明確化、簡素化、調和性の向上により、管理・監督の質を高める。 ✓ 2007 年有機農業規則で義務付けられている全ての有機事業者に対する毎年の検査を廃止し、リスクに基づいたアプローチによる管理（リスクベース管理）を実施する。各事業者の不正のリスクに応じて実地検査の頻度を調整することで、ルール遵守を続けている事業者の検査負担が減り公平性が保たれ、不正のリスクが高い業者を念入りに検査することで、管理に必要なリソースを効率的に利用する。 ✓ 管理費用として徴収される資金の透明性を向上させ、事業者の有機認証状況に関する情報公開を強化する。
	有機生産者の負担軽減	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 小規模農家のグループ認証制度（グループとして有機生産者としての認証を受ける）を導入し、管理・認証関連のコストの削減を図りつつ、第三国の事業者との公平な競争環境を提供する。

¹⁸⁷ EU 委員会有機農業規則案説明覚書

目的	小項目	改革案内容
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ 管理・監督に関するルールは、関連する条項を飼料・食料に関する公的検査関連規則に依拠・統合させ、生産者などの事業者が単一の法的根拠を参照できるようにする。 ✓ トレーサビリティ向上及び不正防止のため、ある事業者の製品のバリューチェーン各段階における管理・監督は、同じ所轄当局・登録認定機関によって行うこととする。
(2) 生産者及び事業者に公正な競争環境を保証し、域内市場の効果的に機能させる		<ul style="list-style-type: none"> ✓ 有機農家は、有機生産に関するルールに従って経営される必要があり、有機農家への転換期間の遡及的承認は認めない。（慣行農法から有機農法へ移行するには作物により必要な転換期間が定められており、実質的に有機農法を行っていた期間をある時点から遡及して転換期間に含めることを容認しない。） ✓ 生産に関するルールの例外措置撤廃による管理強化、及びルールの調和性向上を図る（危機的状況において有機生産の継続・再開が危ぶまれるケースを除く）。 ✓ 一定の条件のもと小売業者に認めていた各種義務免除を排除し¹⁸⁸、加盟国間の条文解釈相違をなくし、管理監督を容易にする。
(3) 有機生産物に対する消費者の信頼を維持・向上させる	消費者の信頼の維持向上	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 有機加工食品の原材料は、全て有機生産によるものとする。 ✓ 零細農家、海藻生産業者、水産養殖業者を除き、有機生産者・加工者・流通業者などの事業者に環境に与える影響の改善プラン作成を要求する。 ✓ 域外と域内の競争環境の公平性と消費者の信頼を高める貿易制度を導入する。第三国との有機同等性認証の仕組みは残すが、第三国において有機生産の認証を行う登録認定期機関には、EU 基準への完全準拠（コンプライアンス）を求める方向性へ段階的にシフトする。
	不正対策	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 公平な競争環境、域内市場の適正な機能、消費者の信頼を維持するため、不正が発見された際 EU 全域共通の対処措置を示す。但し制裁については加盟国の権限に属するものとする。 ✓ 不正な製品・残留物が検出された際の対応の調和性を保つ条項を導入する。ある事業者が意図しない混入により有機製品としての販売が出来なくなった際の損失について、加盟国は欧州委員会の許可によりその損失を補償することができる。

¹⁸⁸ 説明覚書に直接の記載はないが、規則 834/2007 の前文（32）の条項を指していると思われる。この条項では、例えば産出物を直接最終消費者に販売するだけの事業者には各種の義務を課すことは不公平である可能性を指摘し、加盟国が義務免除をすることが出来ると定めている。

以上のように要約される規則案の全体構成は下記の通りである。

Chapter I Subject matter, scope and definitions

Article 1 Subject matter

Article 2 Scope

Article 3 Definitions

Chapter II Principles of organic production

Article 4 General principles

Article 5 Specific principles applicable to agricultural activities and aquaculture

Article 6 Specific principles applicable to the processing of organic food and feed

Chapter III Production rules

Article 7 General production rules

Article 8 Conversion

Article 9 Prohibition of the use of GMOs

Article 10 Plant production rules

Article 11 Livestock production rules

Article 12 Production rules for seaweed and aquaculture animals

Article 13 Production rules for processed food and feed

Article 14 Production rules for wine

Article 15 Production rules for yeast used as food or feed

Article 16 Production rules for other products

Article 17 Adoption of exceptional production rules

Article 18 Collection, packaging, transport and storage

Article 19 Authorisation of products and substances used in organic production

Article 20 Presence of non-authorised products or substances

Chapter IV Labelling

Article 21 Use of terms referring to organic production

Article 22 Compulsory indications

Article 23 Organic production logo of the European Union

Chapter V Organic certification

Article 24 Organic certification system

Article 25 Organic certificate

Article 26 Group of operators

Chapter VI Trade with third countries

Article 27 Export of organic products

Article 28 Import of organic products

Article 29 Recognition of control authorities and control bodies

Article 30 Equivalence under a trade agreement

Article 31 Equivalence under Regulation (EC) No 834/2007

Chapter VII General provisions

SECTION 1 FREE MOVEMENT OF ORGANIC PRODUCTS

Article 32 Non-prohibition and non-restriction of the marketing of organic products

SECTION 2 INFORMATION AND REPORTING

Article 33 Information relating to the organic sector and trade

Article 34 Information relating to the competent authorities, control authorities and control bodies

Article 35 Report

Chapter VIII Procedural, transitional and final provisions

SECTION 1 PROCEDURAL PROVISIONS

Article 36 Exercise of the delegation

Article 37 Committee procedure

SECTION 2 REPEAL, AMENDMENTS, TRANSITIONAL AND FINAL PROVISIONS

Article 38 Repeal

Article 39 Transitional measures relating to conversion to organic farming

Article 40 Transitional measures relating to the origin of plant reproductive material, animals for breeding purposes and young stock of aquaculture animals

Article 41 Transitional measures relating to control authorities and control bodies recognised under Article 33(3) of Regulation (EC) No 834/2007

Article 42 Transitional measures relating to applications from third countries submitted under Article 33(2) of Regulation (EC) No 834/2007

Article 43 Transitional measures for stocks of organic products produced in accordance with Regulation (EC) No 834/2007

Article 44 Amendments to Regulation (EU) No [...] [on official controls]

Article 45 Entry into force and application

(3) 主な論点¹⁸⁹

2016 年 12 月までの間に計 14 回の三者協議（欧州委員会、農相理事会、欧州議会農業委員会）が持たれたが三者合意には至らず、2016 年 12 月 7 日の三者協議で、議論は 2017 年 1 月以降に持ち越されることとなった。報道資料及び本事業で行った現地調査によると、合意に至っていない論点のうち意見の乖離が大きいものは下記の 3 点である¹⁹⁰。

① 非認可・禁止農薬の残留検出時の有機認証取り消し基準について

有機生産に使用が認められていない農薬の残留が検出された際の扱いにつき、欧州委員会は消費者寄りの厳しい提案を行っている。関連する条文は第三章 Production Rules（生産に関するルール）の第 20 条 Presence of non-authorised products or substances である。第 20 条は 3 つの項目から成っており、第 1 項では一定のレベルを超える非認可物質が検出された製品は有機表示を行ってはならないことを定めており、第 2 項では、第 1 項で言及されている一定のレベルの設定、及びそのレベルの規制を適用する際の条件は EU 委員会が“delegated acts”（欧州委員会に委任される法案）を採択する権限をもつことが示されている。第 3 項は、有機農家が不正物質の混入を避けるための努力を尽くしたという前提において、加盟国は有機表示の取り消しから生じた損失を補償できるとしている。

欧州委員会は消費者の信頼に重きを置き生産者・事業者に対し厳しい立場を採っており、複数の残留物質が検出された際には自動的に有機製品としての認証を取り消すことを主張している。この委員会の主張に対し、欧州議会及び加盟国（デンマーク、ドイツ、アイルランド、オランダ、オーストリア、スウェーデン、英国、ポーランド、フィンランド、スロベニア）は、隣接する農家が使用した農薬などの混入により罰則を受ける可能性があるのは有機生産者に対して不公平であると反論している。欧州議会は非認可物質の検出があった場合は調査を行い不正の程度を調査するべきだとし、調査の終了まで一時的に有機ラベルの使用を停止すべきだとしている¹⁹¹。

現行規則では残留物質が検出された際には有機製品としての表示・販売が出来ないこととなっており、一定以上の残留が認められた場合は有機製品認証の取り消しとなるが、その基準については EU 全体での一貫性はなく、複数の基準値が定められている（一例としては、イタリアにおける有機農産品 1 キログラム当たり 0.01 ミリグラム以上＝0.001%（加工品は除く））。EU 全体の統一基準値の導入については、イタリア、ベルギー及び南欧諸国が支持している一方、ドイツとデンマークは反対している。加盟国間、欧州委員会、欧州議会それぞれの意見が一致していないが、イタリアの農業政策関連シンクタンク及び農林政策省の有機農業担当者によると、イタリアでは 2011 年に 0.001% という一律基準を設定したが、その後も国内の有機面積が増えていることから、有機生産者に対して特に大きな負担ではなかったのではないかとする一方、反対派の意見が強いため EU 域内での一律基準導入は見送られるだろうとしている（彼らの意見では農産品のサプライチェーンの中で、どの地点で禁止残留物質が使用・混入したかを特定するのは非常に難しく、調査に数か月を要することもあり、出荷前の 0.001% の検出という一律基準を設けることが効率的だという）。しかし、イタリアにおける別の農業生産者団体は、基準値は導入するものの、すぐには適用しない（基準値の妥当性を科学的に検証し数年後に施行する）という妥協案で議論が落ち着いているとしている。

¹⁸⁹ “Farm Council: Governments divided on prospects for organic deal” *Agra Europe*, December 2016

¹⁹⁰ “Organic Overhaul “At Crossroads” as all sides reflect on next steps” *Agra Facts*, No.93-16, December 2016

¹⁹¹ “EP News: Organic reform hurdles; 017 budget deal backed; Ghana deal approved,” *Agra Facts*, No.90-16, December 2016

この基準値の設定有無及びそのレベル次第では日本を含む第三国からの輸入時にも影響を与え得る（厳しい基準が EU への有機製品輸出に適用され得る）ため、今後とも注視が必要である。

② グリーンハウスでの生産ルール

グリーンハウスなどの施設栽培（protected cropping）での有機生産について、土壌による栽培のみに限って有機生産と認めるべきか、人工的基層を認めるかについて合意に至っていない。現行規則 834/2007 号には（有機生産は土壌栽培に限るとの記述はないものの）有機生産は土壌の浸食を防ぎ、土壌の肥沃性に貢献するものでなければならないとの記述があり（前文 12 項）、同様の記述は改革案の前文（18 項他）からも読み取ることができる。

フランスとイタリアの農相はグリーンハウスでの有機生産は土壌生産（soil-bound）のみに限定すべきで、人工基層による栽培は認めないとする一方、オランダ、デンマーク、スウェーデンは土以外の人工基層による有機栽培も認めるべきと主張している。イタリア農林政策省の有機農業担当者によると、有機生産は農業を通じて土壌を豊かにするという考えが根付いている国・地域もある一方、北ヨーロッパの国々では有機生産を拡大するための土壌が十分でなく、土の温度が低く生産に適さないという背景が人工基層による栽培を認めるべきとの主張の背景となっている。

③ 有機種子の扱いに関する例外について

現行規則・改革案のいずれも、有機生産には有機製法によるインプット（種子含む）を用いなければならないとしているが、現在種子業者による有機種子の生産が十分でなく、例外的に従来通りの製法による種子が有機生産向けに購買・使用されている状況である。欧州議会は例外を継続し、有機種子を登録したカタログに記載のないものでも販売を認めるよう要求しており、欧州委員会や加盟国は欧州議会の姿勢に反対である。欧州委員会の改革案は生産に関する例外措置を廃止することで種子を含む有機インプットの生産力向上につながるだろうとしている。

(4) 第三国からの輸入

欧州委員会規則 1235/2008（2009 年 1 月 1 日より適用）は、第三国から輸入される有機製品も域内産品と同様に規則 834/2007 の要件を満たすことを義務付けている¹⁹²。この要件を満たし、域外からの EU 域内へ有機製品輸入するには二つのスキームがあり、いずれも EU 域内の有機生産基準との同等の基準により生産されたものであるという認証を取得する仕組みである（同等性認証）。一つは、ある域外国における有機生産ルール及び管理・監督手法の体系が EU 域内基準と同等の有効性を持つと見なされる場合、その国からの特定カテゴリーの製品を有機製品として EU 域内で輸入・流通できるとするものである。現時点では日本を含む 12 か国がこのスキームを利用可能な国として認定されている。同等性認証のもう一つは、同等性を日本のようには認められていない第三国からの輸入の場合について、規則 1235/2008 の付属文書 6 で EU が認めた登録認定機関が EU 有機製品との同等性を認証し、EU への有機製品としての輸入を可能とする仕組みである。なお、同等性認証の他に、EU 域内ルールと完全に同じ基準に生産された製品を輸入する仕組み（コンプライアンス認証）の導入が 2011～12 年の導入をめどに検討されていたが、現時点では実現に至っていない。

農業生産者らによるイタリアの団体 Confagriculture によると、日本や米国など既に同等性の認証を受けている第三国に対しては、改革案施行後も現行と同じ運用が継続される。改革案の影響を受

¹⁹² ジェトロ「EU 輸入管理その他 VI. 食品ラベル表示、添加物に関する規制」

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/country/eu/trade_02/pdfs/eu_p09_2E020.pdf

EU 基準との同等性を認められた第三国の所轄当局や規制機関（登録認定機関）は、第三国リスト（規則付属書 III）に記載される。リストに記載された第三国から EU に有機製品を輸出する際には、これらの登録認定機関による検査・認証を受けた上、発行された証明書を添付する。一方、リストに記載されていない第三国から有機製品として輸出するためには、改めて EU の認証を取得する必要がある。現在、第三国リストに掲載されている国は以下のとおり。

アルゼンチン、オーストラリア、コスタリカ、インド、イスラエル、スイス、ニュージーランド、チュニジア（規則 537/2009 による）、日本（規則 471/2010 による）、カナダ（規則 590/2011 による）、米国（規則 126/2012 による）、韓国（規則 2015/131 による）。

けるのは 12 か国以外の認証を受けていない無い国であり、そうした国々では引き続き独立の登録認定機関が認証を行うが、今までは各機関が独自の基準を用い、それに対し EU が同等性を認める運用となっていたが、今後は EU が定めた基準への準拠を求めるようになるという（但し使用が認められる農薬に一部例外を認める可能性がある）。こうした厳格化の背景には、現在 EU 域外のそれぞれの登録認定機関による基準が 80 以上乱立している状態であり、EU 基準に比して緩やかとみられる基準も含まれてることが挙げられる。

(5) 有機生産者らの見方

有機農業関連行政の担当者などによると、有機市場は確実に拡大しているとの実感が聞かれる一方、その拡大市場に対し必ずしも全ての有機農家がアクセス出来るわけではないという声が聞かれる。イタリア・マルケ州の農村振興政策担当者によると、小規模農家はサプライチェーンを通じ最終消費者へ産品を届けるための販路を持っておらず、しかも EU 内外の競争力のある生産者による商品が EU 域内市場を流通している環境で販売を行わなければならない。有機農産品の更なる市場拡大のためには、欧州委員会農業委員のチオロシュ氏と同様に消費者から信頼されるサプライチェーンを構築する必要があると政策担当者は指摘しており、そのためには生産者である農家を団結させ一定の供給を確保した上で、生産者（団体）・流通業者・加工業者が契約などの手法で最終消費者のもとに信頼できる農産品を届けるサプライチェーンを作り上げる必要があるとしている。一方で、イタリア農業全体に共通する特徴として、農家の個人主義的傾向があり、彼らが団結するのは難しいとの課題を指摘している。

なお、このマルケ州では農村振興政策の第 16 手法（Cooperazione）で、有機農業者の協力を促進している。前項の「1.1. フード・チェーンにおける生産者の交渉力強化に関する措置の検討状況」の内容にも関連するが、フード・チェーンにおいて、零細且つそれぞれ個別に農業を営む生産者が、集約が進む加工業者や小売業者とのビジネスにおいて交渉力を持つには生産者同士の協力が一つの選択肢として考えられており、マルケ州におけるこの協力促進の取組は、零細有機農家がフード・チェーン下流の業者と妥当な条件で契約などの交渉を進め、彼らの農産品をマーケットに届けるための試みであると解することができる。マルケ州における支援内容は、生産者団体の運営コストの州による負担や、生産者団体が CAP の農村振興プログラムにおける有機農業支援に優先的に申請できる仕組みの採用などである。

また有機生産者を団体で捉えるという観点では、農家の団体認証制度についても前向きに評価する声が聞かれる。イタリア農林政策政省の有機農業担当官及び同国の農業政策シンクタンクによると、農家にとって有機認証はコスト面及び煩雑な手続きが障壁となっており、特に零細農家の有機農業への転換を妨げる要因となっている。農家の協力促進はフード・チェーンの確立だけでなく、そもそも彼らが有機生産を始め認証を取得する後押しも期待できる。

3.7. 乳製品価格下落に伴う酪農家支援策

(1) EU 生乳クォータ制度概要

EUでは域内の乳製品過剰及び生乳価格の低迷を防ぐことを基本的な目的として、生乳の生産調整政策である生乳クォータ制度が 1984 年に開始された（生乳クォータは、生乳生産割当、生乳割当と訳されることもある）。毎年度、生乳の生産（出荷）可能量を各加盟国で算出・設定し、そのクォータは個々の生乳生産者または生乳の買い手に配分され（どちらに配分するかは国により異なる）、各加盟国において、生乳生産量がクォータ量を超過した場合、生産者に超過量に応じた課徴金が発生する制度である¹⁹³。生乳クォータは、導入当初 5 年間のみの時限立法に基づく制度であったが、終了期限を更新し続けることで、2015 年 3 月末の終了まで約 30 年間にわたって継続された¹⁹⁴。1984 年の導入以来、乳製品の過剰在庫問題の解決に寄与するとともに、域内乳価の高値維持や安定化にも関与し、EU 酪農政策の基軸としての役割を長年にわたりになってきた本制度の撤廃は、EU 農政の歴史の中でも大きな節目の改革であった¹⁹⁵（なおクォータ廃止は 2003 年に決定され、2009 年からは毎年クォータ量を 1% ずつ増加させるソフトランディングと呼ばれる措置が導入されている¹⁹⁶）。

生乳取引価格は、クォータが撤廃された 2015 年 4 月以降、増産を反映して、低迷が続いている。EU が実施する公的在庫のほかにも民間事業者の保管経費の一部を補助する民間在庫補助（PSA）の在庫量も積み上がっている¹⁹⁷。2016 年下半期においては乳製品価格の上昇・生産者乳価の底入れといった傾向も見られるが¹⁹⁸、EU は生産調整にインセンティブを付与するなどクォータ廃止と方向性の異なる政策を実施中であり、今後も価格下落対策・酪農家支援策の舵取りが注目される。

(2) 価格動向・生産の動向など

2013 年から現在に至るまでの生産者乳価の推移は下記の通りとなっている。2013 年以降の傾向としては、2013 年末～2014 年初旬以降は下落基調が続いており、2015 年も価格は低迷を続け、2016 年後半に入り回復の兆しが見受けられる。2016 年 11 月時点では、100 キログラム当たり 30.5 ユーロとなっている。しかしながら、2017 年 1 月に欧州酪農ボード（European Milk Board）¹⁹⁹へ行ったヒアリングでは、生乳価格は十分に回復しておらず、その低価格が原因となり規模の経済によるメリットを追求し市場に多くの生乳が供給されるという市場の性質による悪循環から脱していないとの認識であった。

¹⁹³ クォータを超過した場合には、超過量 100 キログラム当たり 27.83 ユーロの課徴金が科せられる。（独立行政法人農畜産業振興機構 平成 27 年 10 月 28 日発表海外情報
https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001378.html

¹⁹⁴ 亀岡公平「EU 生乳クォータ制度の廃止と対応策 - 30 年間続いた生産調整の終焉 -」 農林金融 2015 年 9 月号

¹⁹⁵ 木下順子「EU の酪農政策改革と生乳生産・乳業の動向 - 生乳クォータ制度廃止(2015 年)を目前に控えて -」 農林水産政策研究所プロジェクト研究「主要国の農業戦略等に関する研究」平成 25 年度 カントリーレポート第 2 章

¹⁹⁶ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 27 年 3 月 31 日発表海外情報

（https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001228.html）、及び農林水産省平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書 第Ⅱ部 EU 生乳生産割当の廃止（2015 年 3 月末）後の酪農政策 II・2 ページ

¹⁹⁷ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 27 年 12 月 17 日発表海外情報

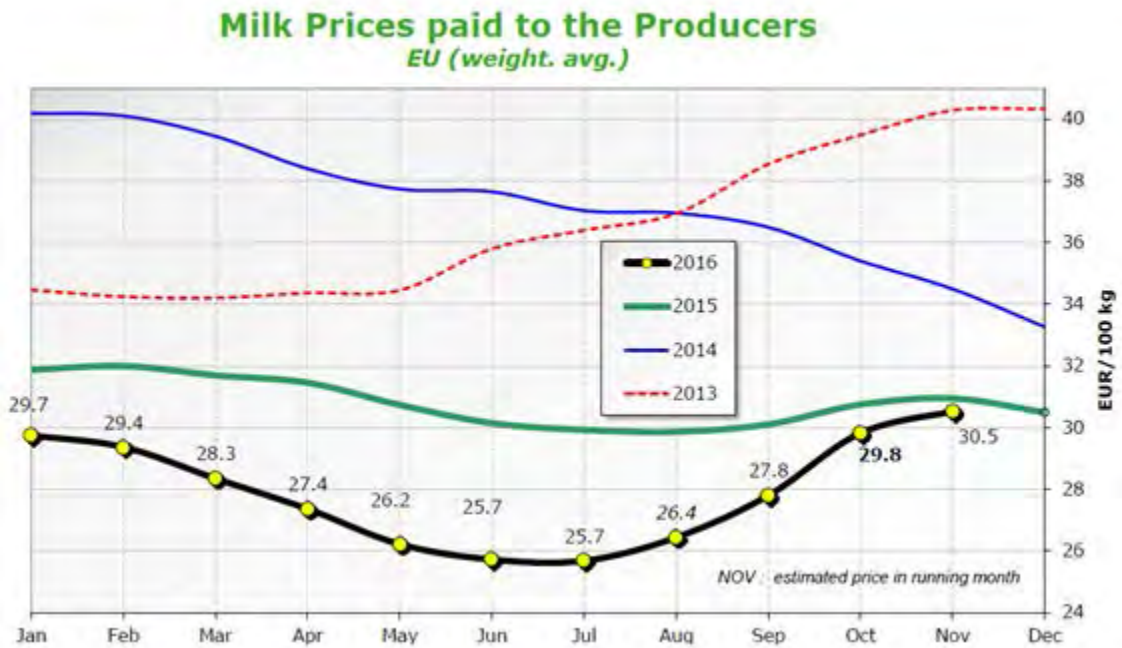
https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001414.html

¹⁹⁸ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 28 年 10 月 25 日発表海外情報

https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001707.html

¹⁹⁹ 欧州酪農ボードは約 10 万の酪農家を代表するロビイング団体である。

図表 57 EUにおける生産者乳価の推移



出所：欧州委員会 EU Milk Market Observatory EU prices of raw milk,
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-raw-milk-prices_en.pdf

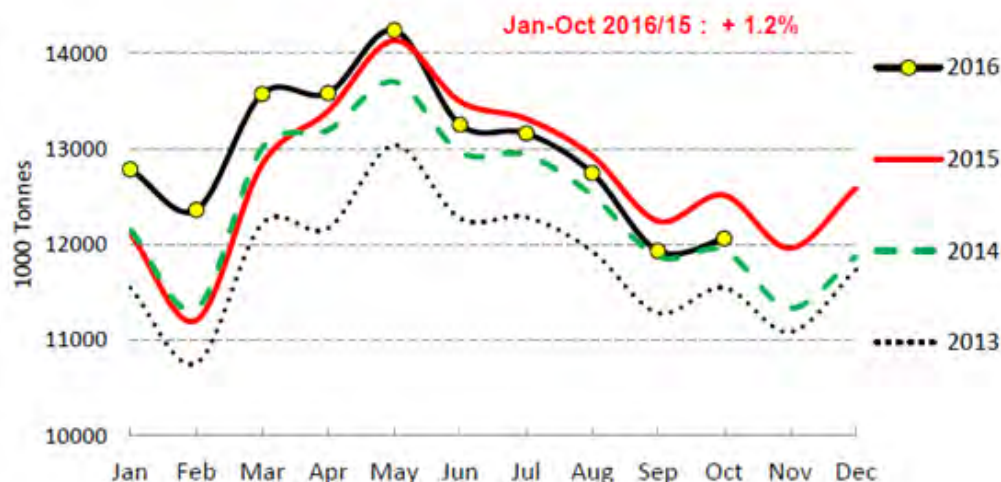
生産の推移は下記の通りとなっている。2013 年から 2015 年にかけては、前年同月生産量を上回る増産基調であったことが分かる。これは、生乳クォータ制度の廃止を見越した増産の動きを反映したものと思われる²⁰⁰。この傾向は 2016 年前半まで続き、後半に入ると 2015 年の生産量を下回るレベルで推移している。2015 年の EU における生乳生産量は 1 億 5,020 万トンで、2016 年は前年を 1.2% 上回る 1 億 5,200 万トンになると見込まれている²⁰¹。

²⁰⁰ 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 第Ⅱ部 EU 生乳生産割当の廃止（2015 年 3 月末）後の酪農政策 II-18 ページ

²⁰¹ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 28 年 12 月 21 日発表海外情報
https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001752.html 2016 年 12 月 28 日アクセス

図表 58 EU における生乳生産量

EU - Cows' milk collected



出所：欧州委員会 EU Milk Market Observatory EU deliveries of raw milk,
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-raw-milk-deliveries_en.pdf.

(3) 生乳クォータ廃止の背景及び廃止の影響

約 30 年間続いた生乳クォータ制度廃止には、重要な条件として価格・所得関連政策の手法変化の影響、世界的乳製品需要の高まり、廃止後を見越した事前の体制作りのの三つが挙げられる²⁰²。

創設当初のCAPの価格・所得政策の仕組みとして、国境措置として輸入品に対する可変課徴金の賦課、輸出措置として輸出補助金を付した国際市場での売却、域内価格支持のための介入買入れが挙げられるが、度重なるCAP改革では市場志向性を高める方向に政策の舵が切れ、酪農部門においても乳製品に係る輸出補助金は次第に縮小（07 年に各品目とも廃止、09 年に再開）、EU域内への輸入関税は切り下げられていった。また 2004 年からは介入価格が引き下げられ、生乳価格も旧介入価格を下回るまでに低下した。これに対する補償として 2004 年から酪農部門は直接支払いの対象となり、2007 年からは直接支払は単一支払いに統合され、生産者は生産とは結びつかない形で所得を確保する制度的裏付けを確保し、その分だけ生産拡大の動機は弱まり域内生産過剰問題は解消へと向かっていった²⁰³。

また、域内価格と国際価格の格差縮小により、輸出による需給調整の道が開けたことが挙げられる。この変化はEU域内価格が国際価格へのがっていったのではなく、国際価格がEU域内価格まで上がっていたことにより起こり、2007 年の国際価格高騰により初めて両価格が交差した。2006 年から 2007 年頃にかけての国際価格の値上がりは、BRICs各国の経済成長に伴う乳製品需要の急増と、中東産油国やアジア諸国等の安定的需要に支えられたものであり、その後も 2009 年を除き国際価格は高水準で推移している。その後は国際価格とEU域内価格が似たような推移を描いていることから、国際価格が域内価格を支えるようになったと考えられる²⁰⁴。実際に、クォータ制度下にあっても、EU産乳製品の輸出はクォータ廃止前の直近過去 5 年間で、輸出量は 45%、輸出額は 95%増加している²⁰⁵。

²⁰² 亀岡、前掲書

²⁰³ 亀岡、前掲書

²⁰⁴ 亀岡、前掲書

²⁰⁵ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 27 年 3 月 31 日発表海外情報

https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001228.html

EU域内酪農部門に対しては、生産過剰や輸出可能性といった問題と並行して、酪農部門の体制作り、制度廃止後に備えた市場環境の整備が進められた。生乳クォータ制度廃止後の生乳取引の方向性を示した政策文書である「ミルク・パッケージ」及びその法制化である単一CMO規則（規則1308/2013）の適用を通じて、生乳クォータ制度の廃止が準備された²⁰⁶。この規則における酪農に対する施策は、フード・チェーンにおける生乳生産者の地位向上を目指すものであり、契約関係強化、交渉力の強化、垂直部門間組織、透明性の4つのキーワードに整理できる。契約関係の強化とは、生産者と買い手である加工・流通業者の間で成文契約の締結を促すことである。交渉力の強化は、EUにおける生乳取引はしばしば買い手独占の典型例とみられることから、生産者の組織化による交渉力強化に関する方策である。垂直部門間組織とは、生産者と加工・流通部門にまたがる横断的な組織である。同組織の組成によって、生産者レベルの組織化だけではなく、川下部門（生乳の買い手）である加工、流通に至るまでの垂直的な連携を実現し、酪農部門全体としての市場適応力を高めることが企図されている。透明性とは、市況に関する統計情報が生産から加工流通に至る酪農部門において広く共有されている状態を意味している。このような意味の「透明性」の確保は、生乳・乳製品市場が円滑に機能するための条件であるが、情報は川下部分に偏在しがちであり、それが生乳生産者の立場の弱さにつながっている。酪農部門における「透明性」を実現するための具体的な手段として、欧州委員会はMilk Market Observatoryという名前のインターネット・サイトを2014年4月に開設した²⁰⁷。このように、域内過剰在庫の緩和、輸出による需給調整の可能性、事前の体制作りを通じて生乳クォータ制度の廃止は実現した。

(4) 乳製品価格下落後の対策（生産調整廃止後の価格下落対策として）

(2)で見たように、生乳クォータが廃止された2015年は生乳価格が低迷を続けていた。直近の価格は下げ止まったようにも見受けられるが、欧州委員会は2015年9月、2016年3月、2016年7月の三回にわたり緊急酪農家支援策を発表している。下記に時系列に従って支援策の概要を示す²⁰⁸。

①2015年9月発表支援策²⁰⁹

欧州委員会は、2015年9月7日に開催された緊急農業理事会で乳製品や豚肉に対する5億ユーロの緊急支援策を発表した。主な支援内容は脱脂粉乳、チーズ、豚肉を対象とした民間在庫補助（PSA）である。緊急支援策の予算の8割は、下落した乳製品価格に苦しむ酪農・乳業部門に充てられ、残りの2割は、同様に低価格に苦しむ豚肉部門などの対策に充てられた。

支援策発表時点でPSAは脱脂粉乳とバターについて既に実施されており、期間は2016年2月29日までである。今回の新たな脱脂粉乳のPSA（以降、「新PSA」）は、既存のPSAと並行して異なるルールで実施される。新PSAでは、補助率が現行のPSAの1トン・1日当たり約21.6円から約48.6円へと倍以上に引き上げられる。一方、市場隔離する期間は、現行の90日～210日に対し1年間とされ、満期前に放出した場合には罰金が課される。乳業メーカーは脱脂粉乳をPSAにより保管する場合、2つの選択肢があることになる。

チーズについては、10万トンを上限として再びPSAによる補助が行われることとなり、10万トンの枠は、チーズ生産量に応じて各国に振り分けられた。これは、ロシア禁輸を受けて2014年9月に実施されたチーズの前のPSAでは国毎の割当が設定されていなかったため、ロシア禁輸の影響をほとんど受けていなかったイタリアが、補助対象数量15万5千トンの8割以上を国内事情から申請し、欧州委員会がわずか4週間で申請を打ち切ったことに対する対応によるものと考えられる。

²⁰⁶ 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 第Ⅱ部 EU生乳生産割当の廃止（2015年3月末）後の酪農政策 II-i ページ

²⁰⁷ 亀岡、前掲書

²⁰⁸ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成28年7月27日発表海外情報

https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001636.html

²⁰⁹ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成27年9月17日発表海外情報

https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001358.html

②2016 年 3 月発表支援策²¹⁰

欧州委員会は 2016 年 3 月 14 日の農業理事会において、2015 年 9 月に発表した緊急措置を補完する生産者支援措置を発表した。具体的な対策は以下の通りである。

- ・自発的な生乳供給計画の策定
生産者団体や協同組合、またはその広域団体が、期間限定の生乳供給計画を策定できることとする。これは、農業部門において市場不均衡となった緊急時の特例措置として共通市場規則（CMO）に規定されている措置であり、現行の CAP（対象期間：2014 年～2020 年）にも盛り込まれている。現状の酪農部門の危機的な状況はこの規定に当てはまると判断したものである。
- ・加盟国の生産者支援の増額
加盟国独自の補助の生産者 1 人あたりに支援できる額を 3 倍の年間 1 万 5000 ユーロ（189 万円）に引き上げる。
- ・公的買入量の上限引き上げ
脱脂粉乳とバターの公的買入の対象数量を、現行の 10 万 9000 トンと 5 万トンから 21 万 8000 トンと 10 万トンにそれぞれ 2 倍に引き上げる。
- ・食品流通チェーンにおける生産者の位置付けの法制化
2015 年 9 月の緊急支援策において措置された食品流通チェーンにおける生産者の位置付け強化について 2016 年秋に予定されている審議会の報告に基づき、速やかに法制化に取り組む。
- ・豚肉部門の支援
豚肉の民間在庫補助（PSA）を実施する。実施時期や枠組みについては精査する。
- ・食肉市場観測サイトの新設
2014 年 4 月に立ち上げた牛乳・乳製品市場観測サイト（MMO）と同様に、食肉（牛肉および豚肉）の市場動向を観測し、適宜情報を提供する食肉市場観測サイトを新たに設置する。
- ・貿易交渉の推進
農産物の取り扱いに留意し、EU の利益の確保を前提に新たな市場を開く。
- ・輸出振興策の拡充
EU 農産物のための第三国市場を開拓するため、1 億 1000 万ユーロ（138 億 6000 万円）の 2016 年予算のうち、昨年 9 月の緊急支援により豚肉部門と酪農部門に配分された 3000 万ユーロ（37 億 8000 万円）を増額する。
- ・ロシアの衛生植物検疫措置（SPS）に係る禁輸への対応
ロシアの SPS に係る不当な禁輸に対して引き続き解除を求めて交渉する。
- ・投資支援
生産者や加工業者が生産性向上のための投資に対する支援について、欧州投資銀行（EIB）や欧州戦略投資基金（EFSI）を活用する。
- ・輸出補助金
輸出補助金の加盟国ベースでの実施可能性について、EIB や各加盟国の関連機関と検討する。
- ・果実と野菜部門の支援の延長
2016 年 6 月 30 日に期限を迎えるロシア禁輸措置に係る支援措置を一年間延長する。

²¹⁰ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成 28 年 3 月 17 日発表海外情報
https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001507.html

- ・農村開発支援の運用改善

現行の農村振興プログラムをより農業危機に適切に対応できるよう改善する。

③2016年7月発表支援策

① 生乳出荷削減奨励金（1億5000万ユーロ）

現在の生乳価格の低迷は供給過多により起きていることから、EU全域にわたって市場への生乳の供給量を減らすため、10月1日から12月31日の間に前年同期と比較して削減した生乳出荷量に応じて生産者に補助する。2017年1月1日以降も減産した生産者に対して予算の範囲内で補助を続ける。

② 加盟国の裁量による支援（3億5000万ユーロ）（生乳など畜産部門）

加盟国が自国の状況に合わせて、欧州委員会が提示する事業の中から選択し、もしくは組み合わせて、欧州委員会から配賦される予算により実施する。加盟国は、配賦された予算に自国の予算を上乗せして補助額を2倍にまで引き上げることができる。本支援は、生乳の需給バランスの改善を目的とするが、困窮する他の畜種も対象にできる。

③ その他支援策

- ・カップリング支払の見直し（生乳）： 各加盟国が生産量の維持を目的に一部認めているカップリング支払について、生乳を減産しても当初の受給資格を維持できるよう変更することを可能とする。

- ・公的買入の実施期間の延長（脱脂粉乳）： 脱脂粉乳の公的買入の期限を本年9月末から2017年2月末まで延長する。2016年の公的買入価格による買入限度数量を35万トンに据え置く。2017年の同数量については、規定どおりの10万9000トンとする。

- ・調整保管の実施期間の延長（脱脂粉乳）： 調整保管（PSA：民間在庫補助）の従来事業（保管期間：90～210日間）と特別事業（保管期間：365日）の期限を2016年9月末から2017年2月末まで延長する。

- ・前払い：2016年10月16日以降の直接支払いについては70%まで、農村振興政策による支払いについては85%まで前払いできるものとする。

民間在庫補助（PSA）とは、EU加盟国の民間企業が保管する乳製品の保管費用の一部を、欧州委員会が補助するものである。対象となる乳製品の一部を市場から隔離することで、域内市場価格の底上げを図ることを目的としている²¹¹。

以上が生乳クォータ後にEUが実施している酪農支援策である。2014年にロシアによるEU乳製品の輸入禁止措置が乳製品販売に悪影響をもたらしていることもあり、市場の需給調整機能を重視して輸出を指向するEUの方針は、クォータ制度は廃止された当初から難局に直面していると言えるだろう²¹²。

²¹¹ 独立行政法人農畜産業振興機構 平成27年5月7日発表海外情報

https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001256.html

²¹² 亀岡、前掲書

(5) 欧州酪農ボードによるクォータ廃止・支援策に対する見解

欧州酪農ボードに対するヒアリングでは、現在まで続く価格の低迷の要因は需要側より供給側にあり、生乳生産を制限すべきとの立場から、クォータ廃止に関し批判的な意見が聞かれた。まず 2003 年にクォータの廃止が決定され、2009 年にはソフトランディング措置としてクォータの増量が始まったことは上述したが、このクォータ廃止に向けた準備の動きの中、2005 年から 2015 年にかけて生乳生産量は 10%増加している。2008 年と 2012 年の価格危機があったが、これらは規模の経済メリットを追求する酪農家による生産量増加の要因となった。2015 年にクォータが廃止され、2016 年の市況は下がり続け、酪農家は価格下落を原因として生産量を増やそうとする悪循環となっている。

このような結果となることは予想できたはずだが、クォータ廃止後の危機対応の施策が準備されていなかったことも指摘しなければならないという。そもそも生乳は穀物や原油などの商品と違い長期の貯蔵が難しく、数日の間に消費者に届ける必要があり、生産者は価格交渉力が弱くなるという性質を持っている。価格が劇的に下落している中で3つの緊急酪農支援策が発表されたが、それらは十分に農家の救済に繋がっていない。欧州委員会は需要側の問題だと主張するが（ロシアの禁輸措置や中国市場の低迷）、本来であれば生産を今すぐに制限するのが重要であるという。なお、酪農ボードだけでなく、ヴェネト州農村振興政策担当者も、クォータ廃止後の価格下落はグローバル市場での生産増加（ニュージーランドやオーストラリアによる）という供給面の要因を指摘している。