

第 1 章 フランスにおける新共通農業政策（CAP）の適用

原口 和夫

1. はじめに

2014 年から 2020 年までの多年度財政枠組み（CFP: Cadre Financier Pluriannuel）が策定されるのに伴い、共通農業政策（英語 CAP: Common Agricultural Policy, 仏語 PAC: Politique Agricole Commune）も新たな見直しが行われた。

この共通農業政策の改革の理念は、次の 3 点に集約される。

- ① 加盟国間、地域間において、より公平な制度とすること
- ② 環境保護により親和的なものとし、環境保護のための財源と措置を用意すること
- ③ 農業経営の競争力が向上するよう、より効率的な制度とすること

このため、従来の直接支払制度は大きく改正され、加盟国間、農業者間における平準化措置、グリーン化支払いの義務化など、これらの理念の実現に向けた新たな仕組みが導入された。

今回の共通農業政策の改革の最大の特徴は、加盟国の裁量の幅を大きくし、従来にない弾力的な仕組みとしたことであり、関係者の中には、「共通農業政策は再び国有化に向かって（PAC renationalisée）」という者もいる。具体的には、次のような点に表れている。

①予算の弾力化

第 1 の柱である直接支払・市場支持、第 2 の柱である農村振興という従前からの柱立てに基づき、毎年の国別予算枠が定められるが、加盟国はその裁量により、柱間で予算枠の 15% の範囲内で相互に移譲することが認められている。また、第 2 の柱の中でも、従来は項目ごとに予算枠が細かく定められていたが、そのような枠も大幅に緩和された。

②直接支払いの重層化

直接支払いについては、3 つの義務的な支払制度と 4 つの任意的な支払制度により構成されることとなる。特に任意的な支払制度をどのように組み合わせて直接支払制度を設計するかは、加盟国の裁量に委ねられており、多様な組み合わせが可能となっている。また、各支払制度の内容に関しても、支給対象、支給要件、支給金額の算定方法等について、加盟国が自国の農業事情を考慮して定められるようになっていく。

③第 1 の柱と第 2 の柱の峻別の緩和

従来は第 2 の柱で担われていた条件不利地域対策、青年農業者対策について、こ

れらをターゲットとする新たな直接支払制度が設けられた。これにより、実質的に第1の柱も農村振興政策の一翼を担うことができるようになり、第1の柱と第2の柱の峻別が緩和され、相互の補完性が高まった。

2015年以降、加盟国において適用される共通農業政策の姿は、各国で大きく異なることになる。本稿においては、フランスにおいて、新たな共通農業政策がどのように適用されるか、特に第1の柱の直接支払制度を中心として概説する。

2. 予算

(1) EUにおける財政枠組み

EUにおける2014年から2020年までの多年度財政枠組みは、2013年2月8日に首脳間で合意に達し、総予算枠は9600億ユーロと、EUの域内総生産（GDP）の1%の水準に決定された（2007～2013年の予算枠は、EUのGDPの1.045%）。多年度財政枠組みの予算枠が減少に転じたのは今回が初めてであり、2007年～2013年の多年度財政枠組みに比べ実質ベースで3.5%の減少となった。

欧州議会の権限が強化されたため、今回から多年度財政枠組みの正式決定には欧州議会の同意が必要となる。次の3点について修正が加えられ、2013年11月19日に欧州議会で採択された。

- ① 年度間及び支出項目間の支出を柔軟にする。40億ユーロを限度に翌年度に繰り越すことができることとし、経済成長と雇用に優先的に充てる。
- ② 多年度財政枠組みについて中間見直しを行うこととし、2016年にEU委員会が提案を提出する。
- ③ EUの新たな独自財源の拡大に関する組織横断的な作業グループを創設し、2016年に報告を提出する。

(2) EU全体の農業予算

農業予算について、EU委員会は当初、2013年の水準を2014～2020年も維持し、総額3864億ユーロとすることを提案したが、最終的に欧州理事会が決定した予算額は3732億ユーロと、EU委員会の提案から3.4%削減したものであった。このうち、第1の柱（直接支払い及び市場支持）は1.8%減の2779億ユーロ、農村振興（第2の柱）は7.6%減の849億ユーロとなっている（いずれも2011年価格ベース）。これに今後7年間のインフレーション（年2%弱と見込まれている）を考慮すれば、実質価値は更に低下することとなる。なお、2014～2020年の予算枠は、2007～2013年と比較して名目ベースで3.4%の減少となるが、欧州議会事務局の分析によれば、実質的に11.3%の減少になる。また、2020年の予算枠は、2013年の予算枠と比較して、第1の柱で13%、第2の柱で18%の減少となる。

農業予算は 1980 年代には EU 予算全体の 60%以上を占めていたが、2006 年には 47%、2013 年には 40%へ低下しており、2020 年には更に 36%まで下がると見込まれている。全般的にみて、EU 委員会が拡大を望んでいた交通、通信、研究開発などに思っていたほどの予算を確保できず、地域政策も予算の削減がなされた中であって、今般の予算交渉において農業は比較的配慮がされた分野であると評価できる。

なお、今般の農業予算から、緊急時の対応を機動的に行うため、あらかじめ危機管理基金（Reserve de crise）を設立することとしている。EU 委員会は当初、このための費用 35 億ユーロを農業予算の枠外で提案していた。しかし、最終的に認められたリスク管理の予算は 28 億ユーロであり、かつ農業予算の第 1 の柱の枠内とされた。危機管理基金の財源として、第 1 の柱の国別予算枠の 1%分が徴収される。本基金の創設により、市場開放により影響を受ける経済部門（製鉄、繊維など）を対象とする国際化調整基金の対象から、農業分野は除外されることとなった。

（３） フランスの国別予算枠

フランスの国別予算枠をみると、第 1 の柱については、2014～2020 年の累計で 525 億ユーロであり、これは第 1 の柱に向けられた EU 全体の予算（2,947 億ユーロ）の 18%に当たり、国別では従来と同様第 1 位である。2014 年の 75 億 8600 万ユーロが段階的に漸減され、2020 年には 74 億 3700 万ユーロとなる。年平均では約 75 億ユーロである。

一方、第 2 の柱については、2014～2020 年の累計で 99 億ユーロ、年平均では 14 億 1600 万ユーロである。フランスの予算枠は、第 2 の柱に向けられた EU 全体の予算（技術支援を含め 956 億ユーロ）の 10%にあたり、国別では、ポーランド、イタリアに次いで第 3 位である。

なお、欧州議会事務局の分析によれば、フランスの国別予算枠について、2014～2020 年の予算枠を 2007～2013 年の予算枠と実質ベースで比較すると、第 1 の柱は 4.2%の減少となる一方、第 2 の柱は 14.3%の増加となる。これは、後述するように、第 2 の柱について平準化措置が採られ、予算の追加配分を受けた結果である。第 1 の柱と第 2 の柱の合計の予算枠は、1.7%の減少となっている。

これらは、柱間の移譲を行う前の数字である。第 1 の柱と第 2 の柱との間では、加盟国が任意に双方向で 15%の範囲内で予算を移譲することが認められている（ただし、直接支払の水準が EU 平均の 90%未満である加盟国にあっては、第 2 の柱から第 1 の柱へは 25%まで移譲することができる）。フランスでは、第 1 の柱から第 2 の柱へ、2014 年には 3%、2015 年以降は 3.33%（年平均 2 億 5000 万ユーロ相当）を移譲することとしている。

すなわち、EU 規則で定められた第 1 の柱の国別予算枠から、危機管理基金の積立分 1 %と、後述の加盟国間の平準化措置の負担分 2.3%を差し引き、これらを控除した後の金額の 3.33%が第 2 の柱へ移譲される。

第1表 フランスの予算枠（調整及び移譲前）（単位：百万ユーロ）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計	年平均
第1の柱	7,586	7,554	7,521	7,488	7,463	7,437	7,437	52,487	7,498
第2の柱	1,405	1,408	1,412	1,415	1,419	1,423	1,428	9,910	1,416

資料：REGLEMENT (UE) No1305/2013 及び No1307/2013 から作成。

3. 加盟国間の平準化（convergence externe）

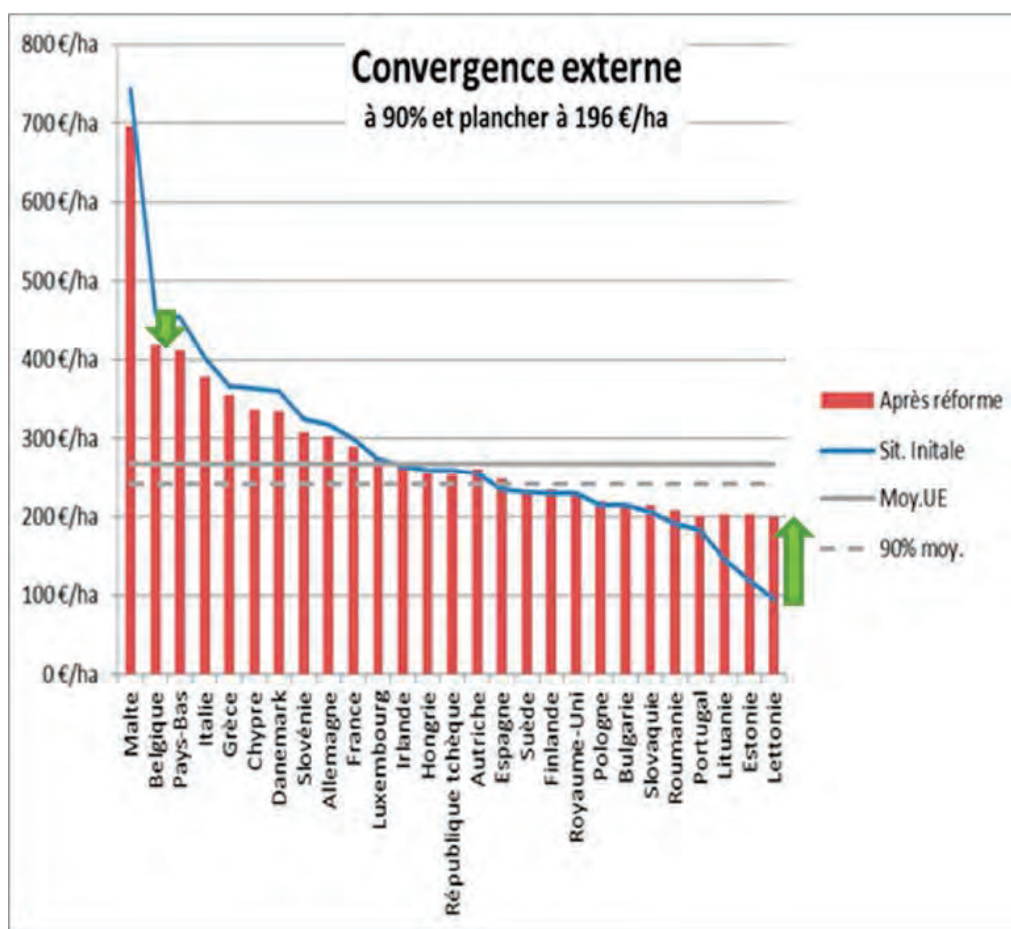
（1）直接支払いの平準化

直接支払いの支給単価（ヘクタール当たり支給額）には、加盟国間で大きな差があり、その格差是正が新たな直接支払制度における課題の1つであった。加盟国のうち、最も支給単価が高いのはマルタで、ha 当たり 700 ユーロに近く、ベルギー、オランダも 400 ユーロを超えている一方、200 ユーロに満たない加盟国はバルト3国、ポルトガル、ルーマニアの5カ国あり、最低のラトビアは 100 ユーロにすぎない。

新たな直接支払制度においては、支給水準が EU 平均（ha 当たり 270 ユーロ）の 90% に満たない加盟国については、その現在の支給水準と EU 平均の 90%水準（ha 当たり 244 ユーロ）との差が 2020 年までに3分の2に縮小するよう、残りの3分の1相当分について支給額が上乗せされる。その財源については、支給単価が EU 平均を超える加盟国からその超える額に応じて徴収される。また、全ての加盟国について、2020 年には ha 当たり 196 ユーロを最低基準として保証する。

この結果、10 カ国が平準化支給の受け手となる。バルト3国はいずれも 196 ユーロの最低保証が適用され、支給単価はラトビア+109%、エストニア+70%、リトアニア+39%となる。

一方、出し手となって財源を負担するのは、フランスを含め 12 カ国である。平均の徴収率は 3.6%であり、最大でも 9%を超える国はない。フランスは 2.3%が徴収され、これは総額で 1 億 8000 万ユーロ、ha 当たり 7 ユーロの減額に当たる。



第1図 加盟国間の平準化

(資料) Chambre d'Agriculture Normandie 「PAC 2014-2020 Ses fondements / Les points en debat」 から抜粋。

上図のように、現在の各加盟国の平均単価（灰色の実線）の90%水準（灰色の破線）が平準化の基準点となる。現在の平均単価（青の折れ線グラフ）がこの90%水準より低い国に対しては、一定の上乗せが行われる。変更後の平均単価（赤の棒グラフ）については、196 ユーロ/ha の最低基準が保証される。

（2） 第2の柱の予算の平準化

第1の柱である直接支払いの平準化と相互的なものとして、第2の柱である農村振興政策に関しても、一定の範囲で平準化措置が採られることとなった。第2の柱における ha 当たりの支給額を比べると、新規加盟国の支給水準が旧加盟国の水準を大きく超えている。フランスは加盟国の中でも最も低いグループに属し、ha 当たり 44 ユーロにすぎない。

この農村振興政策における助成単価のアンバランスの是正を、フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、英国が強く求め、その結果、一定の加盟国に対し第2の柱に関し追加的

な予算配分がなされた。フランスは7年間で10億ユーロと、最大の追加割当を受けた。このほか、フィンランド、イタリア、オーストリアへの追加割当額も大きく、追加割当額はEU全体で年間10億ユーロにのぼる。

この結果、EU全体の農村振興予算は減少するのに対し、フランスの農村振興予算は、年平均で1億5000万ユーロ増加し、2013年に比べ11%増の14億ユーロに達する。ha当たりの平均支給額は44ユーロから49ユーロになり、27の加盟国のうち23番目から21番目に上がる。

4. 新しい直接支払制度

(1) 全体構造

1) EU規則における新たな直接支払制度の枠組み

2015年1月1日から本格実施される新しい直接支払制度は、新旧加盟国に応じ、大きく2つの制度に分けられる。

中東欧諸国など12の新規加盟国にあっては、面積当たりの支払単価が均一である単一面積支払い(Régime de paiement unique à la surface /Single Area Payment Scheme (SAPS))がこれまで行われてきたが、この制度を2020年12月31日まで延長して継続実施することが認められている。

他方、旧加盟国(EU15カ国)については、従来からの単一支払い(Droits à Paiement Unique (DPU) / Single Payment Scheme (SPS))は廃止され、これに代わって、次のようないくつかの種類から構成され、各加盟国の裁量を大きく認めた新たな直接支払制度が導入されることとなった。これに伴い、従来の直接支払いの受給権も2014年でいったん廃止され、2015年を基準年として新たな受給権が与えられる。

① 基礎支払い及び再配分支払い

受給者の有する適格対象となる面積に基づいて支給される直接支払いであり、基本的に従来の単一支払いを承継するものである。加盟国は、各国内における農業者間の受給権単価の平準化を図る措置を導入するとともに、更に小規模農業者と大規模農業者との格差を是正するため、平均以下の面積に対する上乗せ措置(再配分支払い)や、高額受給者に対する減額措置等の中から、一定の措置を選択することが義務づけられている。

② グリーン化支払い

基礎支払いの受給者は、気候及び環境に有益な一定の営農活動を実施することが義務づけられており、これに対して一定額の支払いが上乗せされる。このグリーン化支払いに対しては、直接支払いの予算枠の30%が充当されることがされており、要件を満たさない農業者は、上乗せ金が支給されないだけでなく、これに加え2017年以降

は課徴金が科せられる。

③ 青年農業者支払い

40 歳未満の青年農業者に対しては、新規就農にあたり経営の立ち上げ資金として、基礎支払いの支給額の 25%相当が上乗せされる。

以上①～③の種類の直接支払制度は、再配分支払いを除き、各加盟国が必ず導入することが義務づけられている（新規加盟国にあっては、①の代わりに単一面積支払い（SAPS））。更に、これらに加え、加盟国はその実情に応じ、任意的措置として、次のような種類の直接支払制度を導入することが認められている。

④ カップル支払い

特定の作物や畜産の生産と関連づけられた支払いは、従来も部分的カップリングとして、あるいは EU 規則 73/2009 第 68 条に基づく措置として認められていた。新制度においては、この生産に関連づけたカップル支払いについて、直接支払いの予算枠の一定範囲内に限定しつつも、加盟国の柔軟性を相当の範囲で認め、ほぼ全ての作物や畜産を対象とできるようにした。

⑤ 自然制約地域支払い

山岳地域など自然条件が厳しい一定の地域に対して、一定額の支払いを上乗せすることができる。従来いわゆる条件不利地域対策として、第 2 の柱である農村振興政策から一定の補助金が支出されていたが、これと調整しながら、第 1 の柱の一環としても地域限定の上乗せ金を支出しようとするものである。

⑥ 小規模農業者制度

以上の直接支払いを受給するためには、その営農活動において一定の環境保護措置を講ずることが求められるなど、遵守すべき要件が多岐にわたり、農業者、特に小規模な受給者にとって煩雑な面も多い。このため、本来の直接支払いより面積あたりの支給単価を引き下げる代わりに、営農活動上の環境保護要件等を緩和した簡便な直接支払いの仕組みを導入できることとした。本制度を導入した加盟国においては、本来の直接支払いに参加するか、この簡便化された小規模農業者制度を活用するか、それぞれの農業者自身が選択することができる。

2) フランスにおける適用措置の概要

フランスにおいては、上記の種類の直接支払いのうち、自然制約地域支払い及び小規模農業者支払いについては、これを導入しないこととしている。

一方、青年農業者支払いに直接支払い予算枠の 1 %、カップル支払いに EU 規則上認められる最大範囲の 15%を充当する。

また、格差是正措置としては、高額受給者に対する減額措置ではなく、再配分支払いを選択する。再配分支払いについては、2015 年 5%、2016 年 10%と段階的に導入し、2017

年に中間評価を行った上で、2018 年には 20%に達することを目標としている。再配分支払いの拡充に伴い、逆に基礎支払いの予算枠は削減され、2015 年 49%、2016 年 44%、2018 年には 34%になる。

第 2 表 フランスで適用される直接支払制度の概要

	EU 規則上の 予算枠	フランスの 予算枠	フランスにおける支給対象、 支給方法、支給見込額
基礎支払い (義務)	下記の残り	49% →34%	実績に基づき、平準化措置を講じて支払い 平均 141 ユーロ/ha → 97 ユーロ/ha
再配分支払い (任意)	30%以内	5% →20%	52ha を上限 一律 25 ユーロ/ha → 99 ユーロ/ha
グリーン化支払い (義務)	30%	30%	基礎支払に比例して支払い 平均 86 ユーロ/ha
青年農業者支払い (義務)	2%以内	1%	34ha を上限 直接支払の国平均単価の 25% 一律 70 ユーロ/ha
カップル支払い (任意)	8 ～ 15% 以内	15%	作目、畜種ごとに設定
自然制約地域支払い (任意)	5%以内	導入しない	—
小規模農業者制度 (任意)	10%以内	導入しない	—

資料：筆者作成。支給見込額は Chambre d'Agriculture の資料による。基礎支払の支給対象面積は 2620 万 ha、再配分支払の支給対象面積は 1450 万 ha として推計。

(2) 直接支払いを受給するのに必要な最低基準

1) 活動的農業者 (agriculteur actif)

直接支払いの受給者から、農業活動を行っておらず、実質的にみて農業者と呼べない者を排除するため、「活動的農業者」に該当することが全ての直接支払いの受給要件の 1 つとされている。

EU 規則においては、次のような者に対しては、直接支払いを支給することができない

と規定されている。

- ① 保有する農地が耕作や放牧に適した自然条件に置かれていながら、加盟国が定める最低限の農業活動を行わない者
- ② 空港、鉄道事業、水道事業、不動産事業、恒久的なスポーツ・レクリエーション施設を経営している者

加盟国は、このネガティブリストに、活動的農業者に該当しないこととなる者を追加することができる。また、加盟国は、経営に占める農業活動の割合が大きい者、主たる目的が農業活動でない法人等について、任意に活動的農業者から除外することができる。

フランスにおいては、活動的農業者の範囲を EU の基準に合致させており、ネガティブリストへの追加や、農業活動を基準とする除外規定は設けられていない。

他の加盟国をみると、例えばスコットランドのように、最低限の農業活動の基準として、飼養密度に関する基準を導入する国もあるが、フランスは何らの追加要件も設けていない。

2) 直接支払いの最低受給基準

EU 規則において、直接支払いの受給額が 100 ユーロ未満であるか、または直接支払いの対象となる農地面積が 1 ha 未満である場合には、直接支払いを支給することができないこととされている。

更に、各加盟国は、自国の農業構造を考慮して、EU 規則で定められた範囲内で、この直接支払いの最低受給基準を調整することが認められている。調整が認められる範囲については、支払額基準は 100 ユーロから 500 ユーロ、面積基準は 0.1ha から 5ha の間で、加盟国ごとに個別に定められている。

フランスの最低受給基準については、EU 規則において、支払額は 300 ユーロ、面積は 4ha まで引き上げることが認められているところ、支払額の最低受給基準について 200 ユーロとすることが定められた。すなわち、フランスの最低受給基準は、支払額で 200 ユーロ、受給面積で 1 ha とされている。

3) クロス・コンプライアンス

2005 年以降、直接支払いを受給するための要件として、土地管理や営農活動に関し EU が定めた一定の基準を遵守することが求められている。2015 年以降の新たな直接支払いにおいても、小規模農業者支払制度に参加する農業者を除き、このクロス・コンプライアンスは維持される。クロス・コンプライアンスは、土地の良好な農業環境条件 (BCAE: Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales des terres)、環境、植物防疫、家畜防疫、動物福祉に関する基準を定めており、2015 年以降も基本的な内容にほとんど変更はない。

主な変更点としては、BCAE から生態系に関する 2 つの基準、すなわち輪作における作物の多様化と、永年草地の維持が除かれることである。これは、この 2 つの基準が新たに

創設されるグリーン化支払いの要件となるためである。フランスにおいては、永年草地と輪作における草地に関し、農家単位の最低面積を定めていたが、2014年で廃止される。

なお、今後、農薬の継続的使用に関する指令、水に関する枠組指令について、EU の全加盟国で適用されたときは、これらの基準もクロス・コンプライアンスの中に取り込まれる予定である。

(3) 基礎支払い (paiement de base)

1) 受給権の割当

i) 受給権の取得

基礎支払いを受給するためには、個々の農業者が基礎支払受給権 (DPB:Droit de Paiement de Base) を有することが前提となる。従来の直接支払いについて有していた受給権は一度清算され、2015 年を基準年として、基礎支払いに向けた新たな受給権が割り当てられる。

基礎支払受給権を取得するためには、原則として、2015 年において活動的農業者に該当し、かつ、2013 年において実際に直接支払い (カップル支払いを含む) を受け取っていることが必要となる。

ただし、2013 年に直接支払いを受給しなかった農業者についても、一定の範囲で、加盟国が受給権を与えることが認められている。フランスにおいては、2015 年において活動的農業者であることを前提として、次のいずれかの要件を満たす場合には、基礎支払受給権の配分が認められる。

- ① 2014 年に国の保留枠から直接支払いを受け取っていること
- ② これまで直接支払いの受給権を保有したことはないが、2013 年に農業生産を行っていたことを証明したこと
- ③ 2013 年には農業者でなかったが、受給資格を有する農業者から移譲を受けたこと

なお、以上の要件を満たさない場合には、過去の実績に基づく支払いを受けることはできないが、国の保留枠から受給権を支給される可能性は残される。

法人のうち、GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun : 農業共同経営集団) の構成員については、個別に直接支払いの受給資格を満たすならば、受給権を取得することができる。

ii) 受給権の適格性を有する農地

農業者に割り当てられる受給権の数は、原則として、農業者が申告した適格性を有する農地面積のヘクタール数と等しいものとなる。この受給権の数の算定方法についても、一

定の範囲で、加盟国が削減、あるいは制限することが認められている。

適格性を有する農地は、永年草地、樹園地を含め、原則として全ての農地が対象となる。ただし、加盟国は任意に、ワイン用ぶどう畑を除外すること、気候条件の厳しい地域にある永年草地について減少係数（0.15 以上であることを要する）を設定し、永年草地 1 ha に割り当てる受給権の数を 1 未満とすることが認められている。

フランスにおいては、2013 年にワイン用ぶどう畑であった土地（約 80 万 ha）を除き、適格性を有する農地 1 ha につき 1 個の受給権が割り当てられる。なお、自然条件が厳しい区域の永年草地についても、減少係数は設定せず、永年草地 1 ha につき 1 個の受給権が割り当てられる。生産性の低い夏期の山間放牧地（estive）について、減少係数の設定を検討していたが、技術的理由により見送られた。

フランス農業省によれば、フランスにおいて 2015 年に適格性を有する農地の面積は 2620 万 ha、したがって、受給権の数は 2620 万個、基礎支払いの平均単価は 2015 年 1 ha 当たり 141 ユーロ、2019 年 1 ha 当たり 97 ユーロと見込まれている。

iii) 経営面積の最低基準

受給権を割り当てる農業者の要件として、加盟国は経営面積の最低基準を設定することができる。

フランスにおいては、このような経営面積の最低基準は設定されていないが、対象となる農地の 1 区画は 1 a 以上であることを要する。

2) 受給権の当初単価

i) 当初単価の算定方法

基礎支払いの支給額の算定基準となる受給権の 2015 年の当初単価は、2014 年において各農業者に対し支払われた直接支払額の予算枠に対する割合に基づいて算定される。

1 人の農業者が有する全ての受給権は、同一の当初単価を有する。

例えば、ある農業者 A の対象農地が 50ha、2014 年の直接支払いの受給権単価が 274 ユーロであると仮定した場合、その者が受け取る基礎支払額の当初単価は、次のように算定される。

$$イ \times (ロ \div ハ) = 7213 \text{ ユーロ}$$

イ：2015 年のフランスにおける基礎支払いの予算枠
35.8 億ユーロ

ロ：2014 年の当該農業者の単一直接支払いの受給額
274 ユーロ $\times$ 50ha = 13,700 ユーロ

ハ：2014 年のフランスにおける単一直接支払いの予算枠

68 億ユーロ

したがって、当該農業者の 1 ha 当たりの当初単価は、 $7213 \text{ユーロ} \div 50 \text{ha} = 144 \text{ユーロ}$ となる。

ii) 当初単価と支給額との関係

この当初単価がそのまま支給されるわけではなく、当初単価を基準として、受給単価の平準化による調整措置が講じられ、その後再配分支払い、青年農業者支払いなどの上乗せ措置の要件に該当すれば、それぞれの支払いが上乗せされ、実際に受け取る金額が定まることとなる。

上記の農業者 A の例でいえば、後述のような平準化措置により受給額の調整がなされた後、対象農地は 50ha とフランスの平均経営規模を下回るため、その全面積 50ha に対し再配分支払いが上乗せされる。また、40 歳未満で就農後 5 年以内であれば、更に青年農業者支払いが上乗せされることとなる。

iii) 受給権の譲渡

基礎支払いの受給権は、単一直接支払いと同様、売買、貸借をすることができる。土地を伴わない受給権の移転に対しては、最初の 3 年間は 50%、その後は 30%が徴収され、国の保留枠に充てられる。

iv) 国の保留枠 (reserve)

基礎支払いの受給資格を有しない者に対して受給権を配分するため、加盟国は、基礎支払いの受給権について国の保留枠を設定することが義務づけられる。保留枠に含まれる受給権は、不可抗力により受給資格を得られなかった農業者への対応等を含め、青年農業者や新規就農者に優先的に割り当てる。

その財源として保留枠に移管されるのは、上記の土地を伴わない譲渡により徴収された受給権のほか、2 年連続して行使しなかった休眠受給権、放棄された受給権、違法に割り当てられた受給権である。

3) 加盟国内の受給単価の平準化 (convergence interne)

i) EU 規則で認められた平準化措置

加盟国内（あるいは国内の一定の地域内）における基礎支払いの受給単価の均一化を図るため、加盟国には次の 3 つの選択肢が認められている。

- ① 2015 年の新たな基礎支払いの導入とともに、直ちに受給単価を均一にする
- ② 単一単価を段階的に導入し、遅くとも 2019 年の申請から、加盟国内（地域別に単価を定める場合にあつては、その地域内）の全ての受給権に単一の受給単価を導入する

- ③ 単一の受給単価の導入を見送る代わりに、受給単価の格差を是正するため、一定の平準化措置を導入する。

③の平準化措置の具体的内容は、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価の90%水準より低い場合に、当初単価と2019年平均単価の90%水準との差額の3分の1以上について、段階的に支給額を引き上げるものである。この引上措置を講じても、2019年平均単価の60%より低い場合には、2019年における支給額を2019年平均単価の60%水準に設定する。この90%及び60%という水準は、加盟国が任意に引き上げることができる。これにより、2019年においては、全ての受給権に対する支給額が全国平均単価の60%以上の水準になることとなり、受給単価の均一化の方向に歩みを進めることとなる。

他方、この支給額の引上措置とセットとして、その財源に充てるため、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価より高い受給権については、加盟国が定めた基準に従って支給額を引き下げる措置を講ずることを要する。

ii) 平準化措置に関する審議の経緯

EU委員会の当初の提案は、2019年までに、全ての加盟国において、国あるいは地域ごとに受給単価を一律にするというものであった。この提案は、28加盟国のうち15カ国において、既に受給単価が均一のものとなっている現状を踏まえたものであった。

しかしながら、EU理事会、欧州議会、EU委員会の交渉を経て、受給単価の均一化は次の4つの手法で代替できるようかなり弾力的な扱いとなった。

- ① 2015年から2019年における基礎支払いの部分的平準化
- ② 損失の限定
- ③ 個々の経営が受け取る基礎支払額に比例したグリーン化支払い
- ④ 一定の経営面積に対する再配分支払いの創設

iii) フランスの平準化措置

フランスにおいては、i)の③の平準化措置を採ることとしており、実績ベースからの修正を目指すものの、完全な一律単価とすることまでは踏み切っていない。

平準化率は70%に設定している。すなわち、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価（約97ユーロと見込まれているが、基礎支払いの申告期限である2015年5月15日以降にならないと確定しない）より低い受給権について、その平均単価との差額の70%を2015年から2019年にかけて、毎年同率で段階的に上乘せすることにより、EUの基準を上回る平準化を進めることとしている。従来の受給実績がなく、当初単価がゼロである農業者の受給権は、2019年において、基礎支払受給権の全国平均単価の70%の水準の単価を有することとなる。

この平準化措置の財源に充てるため、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価より

も高い受給権については、2015年の当初単価と2019年の支給単価との差額の30%を限度として、毎年段階的に支給額が引き下げられる。仮に支給額の引下げにより生み出された財源が平準化率を70%とするのに不足していれば、その不足分に応じて平準化率が圧縮される。

iv) フランスにおける直接支払いの支給状況

現在における直接支払いの支給状況をみると、フランスにおける単一直接支払いの支給単価は、地域ごと、経営形態ごとに大きな格差がみられる。2012年における単一直接支払いの1ヘクタール当たりの全国平均単価は266ユーロであるのに対し、北部の大規模耕作地帯であるピカルディー地域では345ユーロ、南部の小農が多いラングドック・ルシヨン地域では120ユーロと、地域によって3倍近い開きがある。

また、経営形態別では、耕種の単一経営は300ユーロ、耕種・畜産複合経営は285ユーロと全国平均を超えているのに対し、肉用牛の草地畜産は200ユーロ、羊は150ユーロにすぎない。

v) 受給単価の平準化をめぐる賛否

受給単価の平準化をめぐる活発な議論がなされた。これは、20%の農業者が直接支払いの80%の支給を受けており、農業者の半分以上に対する支給額が500ユーロを超えていないという現実の不平等性に基づいている。この議論は、直接支払制度の理念、特にその平等性をどのように考えるかということに大きく関わる論点でもあるため、ここで賛否それぞれの立場からの代表的主張を紹介する。

(平準化に賛成の意見)

- ① 過去の実績に応じて受給単価が異なることを、10年以上にわたって維持しているが、これを正当化するのはもはや不可能である。
- ② 単位面積当たりの公平性の確保という目標は簡明であり、財源を負担する納税者の理解を得やすい。
- ③ 直接支払いは、農業活動によりもたらされる「公共財」に対する報償として支払うものである
- ④ 社会的公平性という目標に合致する。共通農業政策は社会政策ではないが、所得補償という言葉はEU委員会の文書でしばしば用いられている。
- ⑤ 行政管理上、簡便である
- ⑥ 市場への依存度がより小さくなる
- ⑦ 28加盟国のうち既に15カ国で実施されている

(平準化に反対の意見)

- ① 共通農業政策の仕組みは、異なった状況に置かれた農業者の所得を、それぞれの実情に応じて支えるのに、50年にわたって貢献してきている。
- ② 面積当たりの支持水準を平準化することは、1人当たりの所得支持に大きな格差をもたらすことになる
- ③ 農業活動によりもたらされる公共財としての価値は、作物や地域により同一ではないので、面積当たりの単価の平準化はかえって不公平となる
- ④ 実際上も、規則の適用要件は作物や地域により異なっている
- ⑤ ヘルスチェックの結果を受けて、単一支払いは畜産などの所得の低い部門に重点化されたばかりである。

(4) 再配分支払い (paiement redistributif)

1) EU 規則で認められた仕組み

加盟国は、適格性を有する農地のうち 30ha (平均規模が 30ha を超える場合には、平均規模に相当する面積) 以下の農地について、直接支払いの平均単価の 65% 以下の単一単価で、再配分支払いとして支給額を上乗せすることができる。

再配分支払いの予算枠は、直接支払いの予算枠 (第 1 の柱から第 2 の柱への移譲後のもの) の 30% 以下の範囲内とされており、再配分支払いの予算枠は基礎支払いの予算枠を減額して充てられる。直接支払いの予算枠の 5% 以上を再配分支払いに充てる場合には、大規模農家に対する減額措置を導入しないことができる。

各加盟国の適用状況をみると、再配分支払いを導入するのは、フランスのほか、ドイツ、ベルギー、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、リトアニアの 8 カ国である。

2) フランスの再配分支払い

フランスにおいては、平均規模が 52ha と 30ha を超えることから、全ての農業者に対し、52ha 以下の農地について再配分支払いが上乗せされる。すなわち、経営規模が 70ha の農業者であっても、52ha 分については再配分支払いがなされることとなる。

再配分支払いの対象となる農地は、基礎支払いの受給適格を有する農地と一致する。このため、フランスの農用地面積 (SAU) の 3% を占めるワイン用ぶどう畑は、再配分支払いの対象から除外される。2015 年における平均規模 (52ha) 以下の面積の累計は 1450 万 ha と見込まれており、これは、基礎支払いの受給資格を有する農用地面積の約 55% に相当する。

再配分支払いに対する予算枠は、2015 年に 5%、2016 年に 10% と段階的に拡大される。その後再配分支払いについて中間評価がなされ、その結果に基づき後年度の予算枠が決定される。このため、2017 年の予算枠は決まっていないが、2018 年に予算枠を 20% まで拡

大することが目標として掲げられている。

再配分支払いの支給単価は、EU 規則上は直接支払いの単価の 65%まで認められている。対象面積 1450 万 ha を前提とすれば、支給単価は 2015 年に 1 ha 当たり 25ユーロ、2016 年に 50 ユーロ、2018 年には 99ユーロになると見込まれる。

なお、法人経営のうち GAEC については、一定の条件を満たせば、その構成員の数を乗じた支給額を受け取ることができる。

3) 再配分支払いによる影響

再配分支払いの導入により、基礎支払いの支給額は減少する。再配分支払いを導入した場合と導入しない場合における基礎支払いの平均支給額を比較すると、2019 年において、前者では 93ユーロ、後者では 147ユーロと、3 分の 1 の開きが出るとの試算がある。90ha を超える大規模層においては、再配分支払いを導入した場合の方が、導入しない場合より直接支払い全体の受取額が減少する結果をもたらす。

地域ごとの影響をみても、中山間地域であるリムーザン地域では 1 ヘクタール当たりの支給単価が、現在より 88 ユーロも増加するのに対し、大規模耕種農家の多いピカルディ地域では、逆に 80 ユーロ減少するとの試算もある。

経営部門別にみると、再配分支払いは、経営面積が小さい割に多くの労働力を要する集約的畜産、特に酪農に対して、直接支払いの単価の平準化がもたらす弊害を是正する役割を果たすこととなる。

4) 再配分支払いの導入に対する反応

再配分支払いに対しては、関係団体により反応がさまざまで、賛否両論があった。青年農業者組合（JA : Jeunes Agriculteurs）、全国酪農連盟（FNPL : Fédération National des Producteurs de Lait）、農民連盟（Confédération Paysanne）が賛成する一方、全国農業経営者組合連合会（FNSEA : Fédération National des Syndicats d'Exploitations Agricoles）は次のような主張をして反対した。

- ① 農地面積が少なければ満額の恩恵を受けるので、専門的でない小規模農家を温存させるリスクがある
- ② EU の他の加盟国の大規模耕種生産者との競争に負けるリスクがある
- ③ 再配分支払いの導入は、基礎支払いやグリーン化支払いが目指す支給額の平準化を阻害する方向に働きかねない
- ④ GAEC 以外の法人経営が対象となっていない

(5) グリーン化支払い (paiement pour les pratiques agricoles benefiques pour le climat et l'environnement : 気候及び環境に有益な農業活動のための支払い)

直接支払いの受給者は、受給対象となる全ての農地について、気候及び環境に有益な農

業活動を行うことが義務づけられており、この義務を履行した者に対しては、グリーン化支払いとして一定額が上乗せされる。

グリーン化支払いは EU 委員会により提案され、新たな措置のため多くの議論を惹起したが、最終的には原案に近いものとなっている。グリーン化支払いを導入する目的は、農業の公共財としての性格を評価し、環境保全の機能を明確にすることにより、直接支払いにより明白な正当性を与え、予算の確保を図ろうとするものである。

1) 支給要件

グリーン化支払いを受けるためには、EU の共通規則において、①作物の多様化、②永年草地の維持、③生態系保全区の設定の 3 つの要件を全て満たすことが、基本的に必要とされている。

i) 作物の多様化

耕作面積の規模に応じ、次の要件を満たす複数の作物の作付けを行うことが義務づけられる。この耕作面積は、農用地面積 (SAU : Surface Agricole Utilisée) から、永年草地、5 年以上草地である輪作地、樹園地を除外したものである。

① 10ha 未満の場合

作物を多様化する義務は課されない

② 10ha 以上 30ha 以下の場合

2 種類以上の作物を作付けなければならない、主作物の作付面積は耕地面積の 75% を超えてはならない。

③ 30ha を超える場合

3 種類以上の作物を作付けなければならない、主作物の作付面積は耕地面積の 75% を、上位 2 作物の作付面積は耕地面積の 95% を、それぞれ超えてはならない。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次の要件を満たし、かつ、残された耕地面積が 30ha を超えない場合には、上記の作物の多様化要件から除外され、多様化する義務を負わない。

① 暫定草地（輪作の一環として組み入れられた草地 : *prairies temporaires*）及び休耕地の面積が、耕地面積の 75% を超える場合

② 永年草地 (*prairies permanents*) 及び暫定草地が、受給対象となる農用地面積 (SAU) の 75% を超える場合

なお、作物の種類は、品種ではなく、原則として植物の属を単位とする。例えば、小麦については、硬質小麦も軟質小麦も 1 作物とカウントされる。例外的に、冬小麦と春

小麦は2作物としてカウントされる。混作については、播種が明確に区分され、作付面積の25%以上を占める場合には、個々の作物が1作物としてカウントされる。なお、裏作や間作については、1作物としてカウントされない。

ii) 永年草地の維持

加盟国は、環境的に脆弱で厳格な保護を必要とする永年草地を指定し、国あるいは地域全体、及び個々の農業者のレベルで、その永年草地を維持し、耕作地や他の用途に転換しないことが義務づけられる。

本要件の対象となる永年草地には、次のものが含まれる。

- ① 牧草または飼料作物の生産に向けられた土地で、直近5年以上輪作体系から除かれているもの（自然状態のままであるか、播種など肥培管理を行っているかは問わない）
- ② 樹木や灌木に覆われた放牧地であって、牧草や飼料作物が優勢であるもの
- ③ 地域の慣行として確立した放牧地にあっても、牧草や飼料作物が優勢でなくても、加盟国は任意に対象とすることができる

（脆弱な永年草地）

加盟国は、希少な野生動植物の生息地として指定されている「NATURA2000」の区域のうちから、特に保護が必要な草地を「脆弱な永年草地(prairies permanentes sensibles)」として指定しなければならない。フランスでは、NATURA2000の区域内に含まれている永年草地は72万9000haほど存在する。更に加盟国は、環境保護の観点に基づき、それ以外の草地を任意に追加指定することができる。

脆弱な永年草地については、草地面積の割合の増減にかかわらず、転用することは厳格に禁止され、違反したときは翌年に草地に原状回復する義務を負う。

（永年草地の基準割合）

永年草地の基準割合は、2012年の永年草地の面積を基準として、次の算式に従って設定される。

$$\text{基準割合} = (\text{基礎支払いの申請者に係る2012年の永年草地の面積} + \text{2015年に申告される新たな永年草地の面積}) \div \text{2015年に申告される全農用地面積}$$

フランスでは、当初、永年草地の基準割合は全国レベルで設定し、モニタリングは地域レベルで行うことを考えていたが、EU委員会から設定とモニタリングのレベルは同一とすべきとの意見が出されたため、地域レベルで統一することとした。このため、上記の基準割合は地域ごとに設定される。これに伴い、永年草地及びそれ以外の草地の維持を農家ごとに義務づける制度は、2014年末で廃止される。

なお、フランスにおける農地面積に占める永年草地の割合をみると、2005 年の 29.66% から 2012 年の 29.12% と、減少率は 1.8%にとどまっている。しかしながら、地域によっては永年草地の減少が大きく、酪農の盛んなノルマンディー地域の中には、16%も減少した県もある。

(ペナルティー)

加盟国は、農用地に占める永年草地の割合について、基準割合から 5%を超えて減少させてはならない義務を負う。各年の永年草地の割合が基準割合と比較して減少率が 5%を超え、かつ、永年草地の面積が 0.5%を超えて減少している場合には、草地に原状回復する義務が課せられる。原状回復義務を遵守しなかったときは、その面積分が翌年のグリーン化支払いから減額されるとともに、更に制裁金を課されることもある。

(許可制の導入)

加盟国は、減少率が 5%を超えていない場合であっても、永年草地の転用について許可制を適用することができる。

フランスでは、2015 年に許可制を導入することとしており、許可を受けずに転用した永年草地については、その全てを草地に原状回復させる。また、許可を受けた永年草地であっても、全体の減少率を 5%以内にとどめるのに必要な範囲で、草地に原状回復させることがある。

iii) 生態系保全区 (SIE : Surfaces d'Intérêt Ecologique) の設定

15ha を超える耕地面積を有する農業者は、その 5%以上を生態系保全区 (SIE) として設定しなければならない。この割合は、今後引き上げられ、遅くとも 2019 年までには最終的に 7%となる予定である。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次の要件を満たし、かつ、残された耕地面積が 30ha 以下である場合には、生態系保全区の設定義務から除外される。

- ① 暫定草地（輪作の一環として組み入れられた草地をいう）、休耕地及び豆科作物の作付地の面積が、耕地面積の 75%以上を超える場合
- ② 永年草地、暫定草地及び水稻作付地の面積が、農用地の 75%以上を超える場合

生態系保全区は、自己の経営農地の中に設定することを原則とするが、景観保持や緩衝帯のための土地など一定のものについては、隣接地域に所在する場合でもカウントすることができる。

(生態系保全区としてカウントされる土地及び面積算定方法)

どのような土地を生態系保全区としてカウントするかについては、EU が提示するリス

トの中から、そのカウント率も含め、加盟国が選択することができる。

フランスにおいては、生態系保全区とすることができる土地の使用区分、線的使用地の面積への転換係数、環境的価値を考慮したウェイト率、生態系保全区的面積への換算式は次のとおりである。生態系保全区に指定可能なものとして EU が示した土地使用区分について、その全てを網羅している。

第3表 生態系保全区の対象区分別の換算面積

生態系保全区の対象区分	線的使用地の面積への転換係数 (A)	環境的価値を考慮したウェイト率 (B)	生態系保全区 (S I E) 面積への換算式 (A×B)
休耕地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
段々畑	2	1	$1 \text{ ml} = 2 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
生け垣、植栽された境界	5	2	$1 \text{ ml} = 10 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
孤立した樹木	20	1.5	樹木 1 本 $= 30 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
並木	5	2	$1 \text{ ml} = 10 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
樹木及び灌木の集団	—	1.5	$1 \text{ m}^2 = 1.5 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
畑の縁	6	1.5	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
池沼	—	1.5	$1 \text{ m}^2 = 1.5 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
溝、水路	3	2	$1 \text{ ml} = 6 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
伝統的な石壁	1	1	$1 \text{ ml} = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
緩衝帯	6	1.5	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
農林地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
森林との境界帯	6	生産あり 1.5 生産なし 0.3	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$ $1 \text{ ml} = 1.8 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
短期輪伐用樹林	—	0.3	$1 \text{ ml} = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
植林地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
裏作または覆土作物の作付地	—	0.3	$1 \text{ m}^2 = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
窒素固定作物の作付地	—	0.3	$1 \text{ m}^2 = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$

資料：Chambre d'Agriculture の資料から抜粋。

(集団実施)

加盟国は、生態系保全區が近接しているような場合に、近隣の農業者が集団となって 5 %設定義務を集団実施することも認められている。すなわち加盟国は、生態系保全區の半分について、10 名を最大に集団的に適用することを認めることができる。この場合、参加する農業者は個々に、その耕地面積の 2.5%以上を生態系保全區として設定しなければならない、かつ、集団全体で、生態系保全區が耕地面積の 5%を満たす必要がある。

フランスにおいては、このような集団実施制について、2015 年当初からは導入されないが、集団実施を望む声が出てくれば、2016 年以降の導入が検討されることとなる。

iv) 同等措置

上記の要件を満たさない場合であっても、加盟国は、EU 規則で定められている措置の中から、各要件と同等の効果を有するものと認められる措置を導入することができる。

そのためには、当該措置が第 2 の柱における農業環境措置 (MAEC : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) の要件を満たしているか、または一定の認証制度に基づくことが必要となる。EU 規則において、作物の多様化の同等措置としては、輪作、冬期の覆土作物、間作作物等が、永年草地の維持の同等措置としては、粗放的放牧システム等が、生態系保全區の同等措置としては、自然保護区域との境界帯の設定、特徴的な景観の維持管理行為、粗放的な永年草地への転換等が掲げられている。

フランスにおいては、作物の多様化要件の同等措置として、トウモロコシ単作における冬期の覆土作物が認められている。トウモロコシの主産地はアキテーヌ地域であるが、土壌の性質上、他の作物の作付けが困難であるため、次のような要件を満たすことを条件に、作物の多様化義務が免除され、トウモロコシ単作であってもグリーン化支払いを受給することが認められる。

- ① トウモロコシの収穫後 15 日以内に覆土作物を植え付けること
- ② 2 月 1 日 (粘土質土壌では 12 月 15 日) まで維持すること
- ③ 3 年ごとに認証団体の検査を受けること

なお、この場合であっても、永年草地の維持、生態系保全區の設定という他の 2 つの要件は満たす必要がある。また、冬期の覆土作物の作付地は、生態系保全區にはカウントされない。

これがフランスにおいて認められている同等措置の唯一のものであり、これ以外の同等措置は、現段階では認められていない。

v) 有機農業等の取扱い

有機農業の認定を受けた農業者は、有機農業への転換期間中も含め、有機農業を行っている農地については、上記の要件を満たしているものとみなされ、自動的にグリーン化支

払いを受けることができる。

また、永年作物を5年以上栽培している樹園地についても、何らの要件も課されておらず、自動的にグリーン化支払いを受けることができる。

vi) ペナルティー

上記の要件または同等措置が遵守されない場合には、グリーン化支払いの一部が減額されたり、違反の程度によっては、全部が支給されないこともある。2017年以降は更に制裁措置が強化され、グリーン化支払いの不支給にとどまらず、これに加え、2017年にはグリーン化支払いの最大20%、2018年以降は最大25%に相当する課徴金が課される。

2) 予算

グリーン化支払いの予算枠は、柱間の移譲をした後の直接支払い予算枠の30%と定められている。

フランスにおいては、第1の柱から第2の柱へ、2015年は3%、2016年以降は3.3%移譲することから、これらを差し引いた残りの直接支払い予算額の30%がグリーン化支払いに充てられることとなる。2019年におけるグリーン化支払いの平均単価は、平準化措置後でha当たり約86ユーロになると見込まれる。

3) 支給額

農業者に対するグリーン化支払いの支給額は、基礎支払いの支給額に応じて定まり、基礎支払いに比例的に支給される。すなわち、基礎支払いの受給権を行使すれば、グリーン化支払いの支給要件を満たしている限り、自動的にグリーン化支払いが上乘せされる。農業者ごとの上限枠は設定されておらず、面積が大きくなるにつれて支給額が逡減されることもない。

具体的には、グリーン化支払いのヘクタール当たりの支給単価は、基礎支払いの単価に、「直接支払いに対する基礎支払いの予算枠の割合」に対する「直接支払いに対するグリーン化支払いの予算枠の割合」を乗じて算定される。

例えば、ある農業者の2015年における基礎支払いの支給単価が141ユーロ/haである場合、グリーン化支払いの支給単価は、次のように算定される。

$$141 \text{ユーロ} \times (30\% \div 49\%) = 86 \text{ユーロ/ha}$$

(6) 青年農業者支払い (paiement en faveur des jeunes agriculteurs)

1) EU規則で認められた仕組み

加盟国は、第1の柱の直接支払いの一環として青年農業者支払いを導入することが義務づけられており、柱間の移譲をした後の直接支払いの予算枠の2%以内を充てることがで

きる。

受給者は、基礎支払いの受給者であって、自然人にあっては次の要件のいずれをも満たす必要がある。

- ① 経営主として初めて就農すること
- ② 最初の申請時において 40 歳未満であること

なお、加盟国は、受給資格に関し、その能力及び教育に関する追加的な要件を付加することができる。

支給期間は 5 年間であり、就農時から最初の申請時までに経過した期間は差し引くものとする。したがって、2015 年に 40 歳未満であっても、就農が 2011 年である場合には、支給期間は就農時から 5 年目の 2016 年までとなり、実際に支給を受けるのは 2015 年、2016 年の 2 年分となる。

支給額は、基礎支払いの受給単価の 25%が上乘せされることとなるが、その具体的な算定方法については、加盟国が次の 4 つの算定方法の中から選択することとされている。

- ① 各申請者の基礎支払いの受給単価の 25%とする。この場合には、青年農業者支払いの単価は申請者ごとに異なり、各人の過去の実績を反映することとなり、基礎支払いに完全に比例的に支給される。
- ② 基礎支払いの国別予算枠を対象面積で除して、国全体の平均単価を算出し、その 25%を単価とする。この場合は、全ての青年農業者に対し、面積当たり単価は一律となる。
- ③ ②とほぼ同様の方法であるが、国全体の平均単価として、基礎支払いの平均単価ではなく、直接支払い全体の平均単価を用いる。
- ④ 単価だけでなく、支給額の算定基礎となる面積数についても、青年農業者全体の対象面積を青年農業者の数で除した平均面積を使うことにより、経営面積の大小にかかわらず、青年農業者 1 人当たり同一の額を支給する。

なお、加盟国は、④の場合を除き、青年農業者支払いの対象面積について、25ha から 90ha の範囲内で、上限を設定することとされている。

2) フランスの青年農業者支払い

フランスにおいては、直接支払いの予算枠の 1%，年 7500 万ユーロが青年農業者支払いに充てられ、年間 6500 名程度の新規就農者の確保を目指している。

受給者の要件については、40 歳未満であること、就農から 5 年以内であることという EU 共通の要件に加え、第 4 水準の教育資格（大学入学資格）あるいはこれと同等と認められる経験を有していることが必要となる。また、法人についても、実質的に青年農業者が経営権を有していると認められれば、対象となる。

支給額は③の方法、すなわち、直接支払い全体の国平均単価の 25%に当該青年農業者の

基礎支払いの受給権の数（面積規模）を乗ずることにより算定する。1%の予算枠の中で直接支払いの平均単価の 25%を毎年 6500 名の新規就農者に確保するため、支給対象面積の上限は 34ha に設定される。青年農業者支払いの平均支給単価は ha 当たり 70ユーロ、1 人当たりの最大支給額は年 2380ユーロとなると見込まれる。

更に、従前と同様、第 2 の柱である農村振興政策の一環として、青年農業者助成金 (DJA: Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs) 及び利子補給付きの低利貸付金 (prêts MTS-JA) が与えられる。

第 2 の柱における青年農業者対策については、予算枠が年 2500 万ユーロに拡充されるとともに、

- ① EU からの補助率の上限が 50%から 80%に引き上げられる。
- ② 資本形成及び低利貸付金に対する補助上限である 4 万ユーロの制限は撤廃され、全体枠の上限である 7 万ユーロの制限を受けるのみとなる。

この結果、第 1 の柱、第 2 の柱を併せて、年 1 億ユーロと、青年農業者対策が大幅に拡充されることとなる。

3) 新規就農の状況

EU27 カ国全体でみても、農業経営者のうち 40 歳未満は 14%にすぎず、他方、65 歳以上の者が 4 分の 1 を占めており、農業経営の世代交代が円滑に進まないことが必至の状況にある。

2010 年において、フランスの農業経営者数（共同経営者を含む）は 63 万人で、うち 40 歳未満の割合は 20%弱にすぎない。平均年齢は男性で 49 歳、女性で 53 歳である。新規就農者は年平均で約 12000 人、40 歳未満の青年農業者がその半数を占める。

(7) カップル支払い (soutien couplé)

1) EU 規則で認められた仕組み

特定の作物や畜種の生産と関連づけられた支払いは、従来は限定的な範囲で認められていたにすぎない。新制度においては、この生産に関連づけたカップル支払いについて、直接支払いの予算枠の一定範囲内に限定しつつも、加盟国の柔軟性を相当な範囲で認め、ほとんど全ての作物や畜種を対象とできるようにした。

カップル支払いは、特定の部門または地域が困難な状況に直面しており、経済的、社会的あるいは環境上の観点からその生産を支えることが重要であると認められるものに対し、現行の生産水準を維持するために与えられる。あくまでも生産を維持するための特別措置であり、生産の増大を目的とするものではないとの建前がとられている。

カップル支払いに充当できる予算について、当初 EU 委員会は直接支払いの予算枠の 5%を提案したが、議論の過程で拡充され、最終的には直接支払いの予算枠の 8%を基本とすることとされた。

ただし、2010 年から 2014 年のいずれかの 1 年間に、直接支払額の 5 %を超えるカップル支払いの実績を有する加盟国については、直接支払いの予算枠の 13%まで拡充することができる。また、2010 年から 2014 年のいずれかの 1 年間に直接支払額の 10%を超えるカップル支払いの実績を有する加盟国については、EU 委員会の承認を得れば、13%を超えてカップル支払いを行うことができる。更に、これとは別枠で、直接支払いの予算枠の最大 2 %までをエンドウ、ソラマメなどのタンパク作物に対するカップル支払いに充てることができる。

カップル支払いは、面積または家畜頭数に基づいて支給額が決められ、それぞれ支給上限が設定される。

EU 全体をみると、従来はカップル支払いはあまり活用されておらず、2013 年には 11 カ国にすぎなかったが、2015 年以降は、予算枠の多寡はあるものの、ドイツを除く 27 カ国がカップル支払いを導入することとしている。分野別にみると、カップル支払いに向けられた予算のうち、42%が肉用牛・仔牛に、20%が酪農に、12%がタンパク作物に、11%が羊・山羊に配分されている。

2) フランスのカップル支払い

フランスにおけるカップル支払いは、従来は次の 3 つの制度から成り立っていた。

- ① EU 規則に基づく繁殖雌牛維持奨励金 (PMTVA : Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes)
- ② フランスの独自財源に基づく繁殖雌牛維持奨励金への追加助成 (PNSVA : Prime National Soutien Vaches Allaitantes)
- ③ 2010 年に創設された 68 条に基づくカップル支払い (雌羊, 雌山羊, 山地酪農, 乾燥アルファルファ, タンパク作物など)

2010 年から 2014 年のカップル支払いの予算規模は、おおむね第 1 の柱の直接支払いの 10%程度であった。

新制度の下では、フランスは、カップル支払いの予算及び内容を大幅に拡充し、直接支払いの予算枠 (第 1 の柱から第 2 の柱へ 3.3%移譲後の 73.5 億ユーロ) の 15%と、最大限の活用を図ることとしている。うちタンパク作物に対しては、飼料自給率の向上を図るため、EU 規則で認められた範囲内で最大限の 2 %の予算枠を確保している。カップル支払いについては、その予算配分から明らかとなっており、畜産部門に重点が置かれている。

なお、従来の 68 条に基づく補助措置のうち、リスク管理及び有機農業に対する支援は、2015 年以降、第 2 の柱から行われることとなる。

第4表 カップル支払いの作目別予算額とその増減
(調整後のネットの予算額) (単位百万ユーロ)

	2013 年	2015 年	増減
(畜産)			
繁殖雌牛 (独自財源)	1 6 5	0	－ 1 6 5
繁殖雌牛 (EU)	4 7 8	6 5 0	＋ 1 7 2
肥育牛	7	0	－ 7
仔牛	4	5	＋ 1
羊	1 1 4	1 2 1	＋ 7
山羊	1 2	1 5	＋ 3
平地酪農	－	9 2	＋ 9 2 (新規)
山地酪農	4 1	4 4	＋ 2
(耕種)			
硬質小麦	7	7	0
プラム, 加工果実	－	1 6	＋ 1 6 (復活)
でん粉, 亜麻, ホップ	－	4	＋ 4 (復活)
タバコ	8	－	－ 8 (廃止)
(タンパク作物)			
豆科作物	3 5	3 4	－ 1
乾燥アルファルファ	7	8	＋ 1
飼料用豆科作物	－	9 9	＋ 9 9 (新規)
大豆	－	6	＋ 6 (新規)
(合計)	8 7 9	1 0 9 9	＋ 2 2 0

資料：フランス農業省及び農業会議所常任総会（APCA）の資料を基に Chambre d'Agriculture が作成した資料から抜粋。

2015 年のカップル支払いの総予算額は、2013 年に比べ 2 億 2000 万ユーロ増加しており、その主な増加要因は、飼料用豆科作物と平地酪農に対する助成にある。この増加額は新しい予算枠の 3%に相当する。

上記の予算枠を超えてカップル支払いを行うことはできない。仮に申請数が増加した場合には、予算枠に収まるよう単価が引き下げられる。

3) 畜産部門のカップル支払い

i) 繁殖雌牛 (vache allaitante)

従来の繁殖雌牛に対するカップル支払いは、EU が3分の2（2013 年4億 7800 万ユーロ）、フランスの国庫が3分の1（2013 年1億 6500 万ユーロ）を負担していた。すなわち、EU からの補助金を財源とする1頭当たり150ユーロの奨励金（PMTVA）と、これに加えてフランスの国庫から追加的奨励金（PNSVA）が与えられていた。後者は、40 頭目までは1頭当たり50ユーロが、41 頭目からは1頭当たり25.85ユーロが支給された。2012 年の受給者数は85,889 戸で、権利行使した受給権数は370 万に及んだ。

CAP 改革後も繁殖雌牛がカップル支払いの最重点部門であることは変わらないが、カップル支払いに国庫から追加的に補助することが禁じられたため、PNSVA は廃止され、これに伴い、PMTVA の仕組みは次のように改正される。また、新規参入者向けに保留枠が設定される。

対象となるのは、次の要件を満たす繁殖雌牛飼養農家であり、これに対しては、2013 年の繁殖雌牛の飼養頭数に基づき、1 頭あたり定額の補助金が支給される。補助対象となる雌牛は、肉専用種または交雑種に限られ、乳用種は認められない。

- ① 最低10 頭の繁殖雌牛を飼養していること
- ② 15 ヶ月間で雌牛1 頭につき0.8 頭以上の仔牛を生む産出率を確保すること（移牧する場合は、0.6 頭以上）
- ③ 仔牛を90 日以上飼養すること

なお、新規参入者については、就農後3 年間に限り、飼養頭数の20%まで未經産牛を繁殖雌牛としてカウントすることができる。また、補助対象牛に肥育中の未經産牛を20%まで含めることができる。

支給される補助金額は、次のとおりである。申請が予定数を上回る場合には、51 頭目以降に対する補助金額が削減されることもあり得る。

1	頭目	～	50	頭目	187	ユーロ
51	頭目	～	99	頭目	140	ユーロ
100	頭目	～	139	頭目	75	ユーロ

補助金額を規模に応じて漸減しているのは、本補助金の目的が全国における肉用牛飼養農家の維持であることを勘案するとともに、規模の経済を考慮したためである。50 頭という区分は10 頭以上飼養農家の平均規模を、100 頭という区分は専業農家の頭数規模を、それぞれ考慮したものである。

現在、10 頭以上の飼養農家のうち1 割以上を占める約1 万戸は、繁殖雌牛奨励金の受給権を有していない。2013 年を受給権の基準年として設定し直すことにより、飼養農家間の公平性を取り戻すことができる。他方、10 頭の飼養基準を設けることにより、現在の受給者の13%にあたる11,000 戸の零細飼養農家が支給を受けられなくなる見通しである。

ii) 肥育牛 (jeunes bovins a l`engraissement)

従来は、新規就農者または直近に投資を行った農業者であって、21 頭以上の若齢牛を肥育している者について、次の要件を満たす肥育牛に対し、1 頭当たり 60 ユーロが支給されていた。支給状況に応じ、1 戸当たりの対象頭数の上限が設定された (2013 年は 24 頭)。

- ① 肉用種または肉用種との交雑種であること
- ② 雄については、屠畜時に 11 ヶ月齢以上 24 ヶ月齢以下であること
- ③ 雌については、屠畜時に 11 ヶ月齢以上 36 ヶ月齢以下であること
- ④ 当該農家において 4 ヶ月以上肥育していること

本措置は 2014 年は継続される (2014 年の予算枠は 800 万ユーロ) が、2015 年以降は繁殖雌牛に対する奨励金に統合される。

iii) 仔牛 (veau sous la mère)

ラベル・ルージュの対象となっているか、または有機畜産と認められる場合であって、1.5 ヶ月以上農家で飼養するなど一定の要件をみたすときは、仔牛 1 頭あたり 35 ユーロが支給される。農家が認定生産者団体に加入しているときは、支給額は 1 頭あたり 70 ユーロに倍増される。

要件は現行の奨励金と異なっておらず、2012 年には、4,478 戸の生産者が平均で 903 ユーロの補助金の支給を受けている。

iv) 乳牛 (vache laitier)

従来は山岳地域の乳牛のみが補助対象となっていたが、これに加え、新たに山岳地域以外の乳牛も補助対象となる。2015 年の予算枠は 1 億 3600 万ユーロ、うち山岳地域 4400 万ユーロ、山岳地域以外 9200 万ユーロとなっている。

山岳地域においては、1 経営につき 30 頭を上限に、乳牛 1 頭当たり 71 ユーロが、それ以外の地域では、1 経営につき 40 頭を上限に、乳牛 1 頭当たり 36 ユーロが支給される。

新規就農者に対しては、3 年の間、山岳地域では 1 頭当たり 15 ユーロが、それ以外の地域では 1 頭当たり 10 ユーロが、それぞれ上乗せされる。

乳牛に対するカップル支払いの予算枠は、デカップル支払い全体からみて小さすぎるのではないかと懸念がかねてより農業団体の間にあり、フランス農務省も一定の理解を示したものの、EU 委員会や他の加盟国の理解を得られなかったとのことである。

v) 羊

予算枠は 1 億 2500 万ユーロと、2013 年より 6%増加している。

羊については、次の要件を満たす者に対し、雌羊 1 頭につき 18 ユーロの奨励金が支給さ

れる。

- ① 50 頭以上の雌羊を飼養していること
- ② 1 年間に雌羊 1 頭当たり 0.4 頭以上の仔羊を販売する生産性を確保すること

更に、次の要件を満たす場合には、それぞれの額が上乗せされる。

- ① 500 頭までの雌羊に対しては、1 頭当たり 2 ユーロ
- ② 仔羊の販売率が 0.8 頭以上である場合、品質保証の認証を受けている場合、有機畜産である場合、あるいは新規就農の場合のいずれかに該当するときは、1 頭当たり 6 ユーロ
- ③ 契約を文書化するか、直接販売する場合には、1 頭当たり 3 ユーロ

vi) 山羊

山羊については現行の仕組みがほぼそのまま継続される。飼養頭数の最低基準は 25 頭であり、400 頭が補助上限となる。品質向上に取り組んでいる場合には、一定額が上乗せされる。

予算枠は 1500 万ユーロと、2013 年より 21%増大しており、基本単価は 1 頭当たり 14 ユーロである。

4) 耕種部門のカップル支払い

高品質の硬質小麦に対する奨励金（2015 年予算枠 700 万ユーロ）は継続される一方、タバコに対する奨励金は廃止される。乾燥プラム（1200 万ユーロ）、加工果実（100 万ユーロ）、加工用トマト（300 万ユーロ）、馬鈴薯でんぷん（200 万ユーロ）、ホップ（35 万ユーロ）、亜麻（175 万ユーロ）に対する奨励金が新たに支給される。

乾燥プラム、加工果実、加工用トマト、馬鈴薯でんぷんについては、認定を受けた生産者団体へ加入することが支給要件となっている。

5) タンパク作物（protéines végétales）のカップル支払い

タンパク作物に対するカップル支払いには、直接支払いの予算枠の 2%が充てられる。このカップル支払いは、畜産部門における飼料自給率の向上をめざすものであり、需要者である畜産農家に対する助成、タンパク作物の生産農家に対する助成、飼料作物の種子生産に対する助成の 3 つが含まれる。各区分の予算枠はあらかじめ定められているものの、区分間の予算の流用が認められている。助成の方式は 1 ha 当たり定額でなされるが、具体的な助成額は、助成限度額の範囲内で、参加状況に応じ毎年度決定される。

i) 畜産農家に対する助成

畜産農家に対する助成は、5 大家畜単位（UGB : Unité de Gros Bétail）以上の家畜を飼養している場合に、飼料用豆科作物の生産（穀物との混合作であるときは、豆科作物の作付面積が 50%以上必要）に対して与えられる。

受給対象となるのは、2015 年以降の作付地であり、作付後 3 年間に限り、1 大家畜単位当たり 1 ha を限度として助成される。具体的な助成額は、1 ha 当たり 100～150ユーロであるが、1 ha 当たり 100ユーロの最低基準を確保するため、予算が不足する場合には、助成対象面積を制限する。

なお、このカップル支払いは、受給要件を満たす畜産農家との間で飼料供給に関する直接契約を締結している生産農家も助成対象となる。

ii) 生産農家に対する助成

生産農家に対する助成については、大豆 600 万ユーロ、その他豆科作物（ルーピン、エンドウ、ソラマメなど）3500 万ユーロ、乾燥アルファルファ 800 万ユーロの予算枠が設けられている。助成額は、大豆、豆科作物については、1 ha 当たり 100～200ユーロ、乾燥アルファルファについては 100～150ha であるが、いずれについても、1 ha 当たり 100ユーロの最低基準を確保するため、予算が不足する場合には、助成対象面積を制限する。

なお、豆科作物に対するカップル支払いについては、飼料向けの生産の増大につながったか事後的に検証することとされており、その結果によっては、2017 年に支給水準が引き下げられる可能性がある。

飼料作物用種子に対する助成は、飼料用豆科作物及びイネ科作物の種子が助成対象となる。助成額は 1 ha 当たり 150～200ユーロであり、150ユーロの最低基準を確保するため、補助対象面積が制限される場合がある。

(8) 自然制約地域支払い (paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles)

1) EU 規則で認められた仕組み

山岳地域など自然条件が厳しい一定の地域に対して、一定額の支払いを上乗せすることができる。従来いわゆる条件不利地域対策として、第 2 の柱である農村振興政策から補償金（ICHN）が支出されていたが、これに加え、第 1 の柱からも地域限定の直接支払いの上乗せを行おうとするものである。

いわゆる条件不利地域は、①山岳地域、②自然条件に重大なハンディキャップのある地域、③特別なハンディキャップのある地域の 3 つに区分される。欧州会計検査院から、条件不利地域の画定について加盟国により取扱いが不公平であるとの指摘を受け、従来 140 もの基準があったものを、気象条件、土壌条件、傾斜度など 8 つの基準に見直し、より客

観的で、透明性の高い区域画定を行うこととした。

また、第2の柱から支出する条件不利地域に対する補償金額の最大枠を、山岳地域にあつては ha あたり 250ユーロから 450ユーロへ、その他の地域にあつては ha あたり 150ユーロから 250ユーロへ引き上げるとともに、第1の柱から基礎支払いを補完するものとして、その予算枠の 5%以内で条件不利地域の農業者に対して追加的な直接支払いを行う途を加盟国に開いた。

加盟国は、その任意の選択により、自然条件が厳しい一定の地域であつて、加盟国が指定した区域内の基礎支払受給者に対し、一定額の上乗せ支払いを行うことができる。対象地域は、①山岳地域、②自然条件にハンディキャップのある地域（気象条件、土壌、傾斜度などの基準が定められている）、③特別なハンディキャップのある地域（全国の農用地面積の 10%以内に制限される）であつて、加盟国は、これら全ての地域を対象とすることも、一部の地域に限定して支払うこともできる。

この自然制約地域支払いに対する予算枠は、第1の柱の直接支払いの予算枠の 5%を限度とする。支給単価は、本制度向けの予算枠を対象地域の適格農地面積で除した額で一律に定められ、1農業者当たりの対象面積に上限を設定することができる。

なお、この自然制約地域支払いを導入するのは、デンマーク1国のみである。

2) フランスにおける不適用

フランスでは、2013年において、条件不利地域補償金（ICHN）の支払額は5億5200万ユーロ、受給対象面積400万ha、受給者8.7万人、1経営当たり平均支給額は6,359ユーロにのぼっている。その55%は、オーベルニュ、ミディ・ピレネー、ローヌ・アルプの3つの中南部の地域に向けられており、80%が山岳地域に支払われている。条件不利地域においては、この条件不利地域補償金を含む第2の柱からの補助金への依存率が高く、例えばアルプス山麓のサボワ県においては、補助金受給額全体の55%を占めている。

フランスにおいては、次のような理由から、自然制約地域支払いは導入されず、条件不利地域対策は、従来と同様、第2の柱により対応することとしている。

- ① 第2の柱の条件不利地域補償金について後述のような見直しを行い、大幅な拡充が行われること
- ② 自然地域支払いを導入すると、その分基礎支払いが減少することから、条件不利地域とその他の地域との間の直接支払いのバランスを考慮する必要があること

(9) 小規模農業者制度 (Régime des petits agriculteurs)

1) EU規則で認められた仕組み

共通農業政策の直接支払いの受給者の3分の1は3ha以下の小規模農家であり（農地面積に占める割合はわずか3%にすぎない）、これらの農家が過大な負担を負うことなく、

適切な直接支払いが受けられるよう、簡便な仕組みが用意された。

小規模農業者制度を導入するか否かは加盟国が任意に決められるが、この制度を導入した加盟国においては、2015年に基礎支払いの受給権を有する者であって、基礎支払いの受給最低基準を満たすものは、小規模農業者に限らず、誰でも本制度への参加を選択することができる。

本制度を選択した農業者に対しては、基礎支払い、グリーン化支払い、青年農業者支払い、カップル支払い、自然制約地域支払いは支給されないが、その代わりに、クロス・コンプライアンスや、グリーン化支払いの要件を満たす必要もない。

本制度に参加した各農業者に対する支給額は、原則として、当該加盟国の受給者1人当たりの平均支給額の25%以下、あるいは、当該加盟国の1ha当たり平均支給額の5倍以下の範囲内で、加盟国が単一の単価を設定することとする。なお、例外的に、基礎支払い等の直接支払いを受給したとすれば当該農業者に与えられたであろう額に設定することも認められるが、いずれにせよ、各農業者に対する支給額は、年500ユーロ以上1,250ユーロ以下に限られる。また、小規模農業者制度に対する予算枠は、直接支払いの予算枠の10%以下とされており、支給算定額の総額がこの予算枠を超える場合には、総額が予算枠の範囲に収まるよう支給額が一律に削減される。

この小規模農業者制度を導入するのは、ドイツ、イタリア、スペイン、オーストリア、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリアなど15カ国である。

2) フランスにおける不適用

フランスにおける小規模農業者（標準粗生産額25,000ユーロ未満の農業者）は、2010年において19万戸と、経営戸数の3分の1を占めているが、農地面積のうち7%しか所有しておらず、平均規模は11haにすぎない。

フランスにおいては、次の理由から、この小規模農業者制度は導入されない。

- ① 支給上限額が1農業者に対し1250ユーロと極めて限られており、農業者にとっての魅力が少ないこと
- ② クロス・コンプライアンスの要件を免除するといっても、この要件は既に直接支払いの受給要件となっており、小規模農業者制度のメリットとされる負担の軽減感到に乏しいこと

仮に小規模農業者制度を用意しても、誰も参加者はいないであろうというのが、関係者の一致した見方である。

5. 市場管理 (gestion des marchés)

(1) 予算

市場管理のための支出は、1980年代には農業予算の80%以上を占めていたが、もはや4%にすぎない。7年間で180億ユーロ、年当たり26億ユーロと、第1の柱の6%足らずである。

第1の柱の直接支払いを財源として、危機管理基金 (reserve de crise) が設けられ、公的介入や民間在庫への財政支出、輸出補助金、緊急措置などに充てられる。毎年4億ユーロを限度として積み立てられ、余った額は翌年に直接支払いに向けられ、農業者に払い戻される。

なお、市場管理措置の改正については、直接支払いのような移行期間が設けられていないので、2014年1月1日から施行される。

(2) 供給管理政策の廃止

次の3つの制度の廃止が決定されたことにより、長年の伝統的政策であった供給管理に終止符が打たれる。

- ① 生乳のクォータは2015年3月で廃止される。併せて、仔牛飼料向けの脱脂粉乳及び脱脂乳、カゼイン製造に対する補助金も廃止される。
- ② 砂糖のクォータは2016収穫年度をもって、2017年9月30日に廃止される。
- ③ ワイン用ブドウの新植権制度は2015年末に廃止される。これに代わって、ワイン用ブドウの植栽は許可制となり、これにより生産の増加を年1%以内にコントロールすることとされている。

(3) 公的介入制度

小麦、バター、脱脂粉乳に対する公的介入制度は維持されるが、次のような修正が加えられる。

- ① 買上げは、EU農相理事会で決定された価格で行われるが、一定の基準量（小麦300万t、バター5万t、脱脂粉乳10万9000t）を超えた数量については入札で決定される。
- ② 介入期間について、小麦は11月～5月と現行と変わらないが、バター・脱脂粉乳は5月から9月まで（現行は8月まで）に拡大される。

なお、EU 委員会が適当と認めれば、大麦とトウモロコシも買い入れることができる。

（４） 民間在庫助成

民間在庫助成金は、農産物の市場出荷を数ヶ月遅らせることにより需給の均衡を図るものであり、この一定期間の在庫費用について助成される。

対象品目は、現行の肉類、バター、オリーブ油から拡大され、新たに亜麻、脱脂粉乳、原産地呼称の付いたチーズが対象となる。

（５） 域外措置

域外措置の仕組みは、基本的に維持される。

- ① 現行の輸入関税は維持される
- ② 国際価格の下落、輸入量の急増に対しては、セーフガード措置として、追加的な関税を課することができる。
- ③ 輸出補助金の仕組みは維持される。国際価格の上昇により、現在では冷凍鶏肉を除き使われていないのが実情である。

（６） その他

- ① 契約を書面により行う義務や、生産者団体の認定制度を全ての生産部門に拡大する。生産者団体が生産者の 50%、かつ生産の 3 分の 2（果実・野菜では 60%）を組織するときは、販売を規制することが可能となる。
- ② 学校給食用の果実、牛乳・乳製品の調達コストの 75～90%を EU が負担する。予算が増額され、支出対象となる費用項目が拡大される。
- ③ 農産物市場で緊急事態が発生した場合に、EU 委員会が速やかな対応を採ることを可能にする。期間は最大 12 ヶ月で、費用は市場管理政策の予算と危機管理基金から支出される。

6. 農村振興政策

（１） 予算

共通農業政策のうち第 2 の柱である農村振興政策に向けられる 2014 年～2020 年の多年度予算枠組みは 953 億ユーロ（現在価格ベース）と、前期（2007 年～2013 年）に比べ 8 %減少した。他方、フランスを含め、イタリア、オーストリア、フィンランド、ポルトガ

ル、スペイン、スウェーデン、アイルランド、バルト三国など 16 カ国に対しては、第 2 の柱に関して追加的な支出が認められた。フランスに対しては 7 年間で 10 億ユーロと、イタリアの 15 億ユーロに次ぐ額が与えられる。この結果、フランスの第 2 の柱の予算枠は、7 年間で 99.1 億ユーロ、年平均で 14 億ユーロとなり、年平均額は前期に比べ 1.5 億ユーロ増大している。

農村振興に対する補助は、EU と加盟国とが財源を共同で負担して実施することとされている。各事業に対する地域区分ごとの EU の負担率の上限は次のとおりであり、この点について従前と変更はない。

85%：開発の遅れた地域、海外領土、エーゲ海諸島

63%：移行地域（フランスでは 10 地域が該当）

53%：その他の地域

次期（2014 年～2020 年）の多年度財政枠組みにおいては、加盟国が任意に、第 1 の柱と第 2 の柱との間で、15%を上限として相互に予算を移譲することが認められており、直接支払いと農村振興の間の予算の配分について、加盟国に一定の柔軟性が与えられている。直接支払いの水準が EU 平均の 90%未満である加盟国については、直接支払いの強化を図ることができるよう、第 2 の柱から第 1 の柱への移譲枠を 25%まで拡大している。

これにより、直接支払いから第 2 の柱へ一定額を移転する現在のモデュレーションの制度は廃止される。

なお、予算の年別割当については、これまで以上に予算の実施によりどのような成果が上がったかという結果が重視される。予算枠の 5%は当初は保留され、達成された成果に応じて次期中期計画の後期に再配分される。

（２） 農村振興政策の区分

従来の農村振興政策は、次の 3 つの基本軸と、これらを達成するための LEADER 事業（第 4 の軸として横断的なものと位置づけられた）により構成された。

第 1 の軸：農林業の競争力の向上

第 2 の軸：環境・農村空間の改善

第 3 の軸：農村における生活の質の向上と農村経済の多角化

次期中期計画においては、農村振興政策の構造が再構成され、従来の 3 つの基本軸を中心とする構造は廃止され、代わりに次の 6 つの優先項目が設定された。

① 農林業における知識の移転と技術革新

- ② 農業の競争力と経営の持続性の強化
- ③ フードチェーンの組織化と農業のリスク管理の向上
- ④ 農林業の依りどころである生態系の保全（生物多様性、炭素の貯留、廃棄物及び土壌の管理など）
- ⑤ 資源の有効利用の促進と低炭素化経済への移行の促進（水資源及びエネルギーの利用、メタンガスの排出削減など）
- ⑥ 社会的統合、貧困の減少、経済の発展の促進

現在の農村振興政策の中で取り組まれている課題は、これら6つの優先項目の中で再構成される。また、従来と異なり、次の条件を除けば、各項目に対する予算配分に関し何らの縛りもなくなり、加盟国の柔軟性が確保されている。

- ① LEADER 事業に対して 5%以上支出する。
- ② 環境の保全（水、土壌、生物多様性、有機生産、森林、条件不利地域）及び気候変動の防止に関連する措置に 30%以上支出する。

（３） 農村振興政策の新たな仕組み

加盟国は、全領土をカバーし、一連の地域計画を含む、国別計画を策定しなければならない。

加盟国は、重点課題に対応するため、テーマ別の下位計画を策定することができる。この課題には、青年農業者、小規模農業者、山岳地域、農村地域の女性、気候変動の緩和、生物多様性、農産物の直接販売などが挙げられる。

計画は、事前評価、分析、課題に対する調査を含むものでなければならず、6つの優先項目のそれぞれについて、対応措置、数値目標、財政計画を示さなければならない。

計画に基づく措置に対しては、EU と加盟国の双方から補助がなされ、各措置に対するEUの補助率は国別計画の中で定められる。

フランスにおいては、欧州農業農村開発基金（FEADER:Fonds Europeen Agricole pour le Développement Rural）を含む欧州基金の管理は、国から地域（Région）へ移譲される。すなわち、今後は地域が共通農業政策の第2の柱の実施責任者となり、地域農村振興計画（PDRR:Plan de Développement Rural Régional）を策定する。

農村振興政策の中で講じられる措置は、国と地域の権限及び財政支出のあり方に応じ、次の4つのグループに分けられる。なお、各々の地域農村開発計画の FEADER 予算の 5%以上は LEADER 事業に充てなければならない。

- ① 国レベルで内容が決められ、地域に裁量の余地のない措置
条件不利地域補償金（ICHN: Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels

permanents) , リスク管理

② 国レベルで枠組みが決められ、地域計画において実施が義務づけられる措置

農業環境気候措置 (MAEC: Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) , 有機農業, 青年農業者の就農

③ 地域レベルで実施されるが、国及び地域が財政負担する措置

畜舎近代化計画 (PMBE: Plan de la Modernisation des Bâtiments de l'Elevages) , 森林

④ 地域レベルで、地域の予算により実施する措置：その他

2014 年～2020 年のフランス向けの FEADER 予算は 115.6 億ユーロ近くなるが、その内訳は次のとおりである。このうちフランス本土の地域へ分配される予算額は、約 100 億ユーロにのぼる。

・農村振興計画の別表に記載されている FEADER の予算：99 億ユーロ

・第 1 の柱から第 2 の柱へ移譲される予算のうち、第 1 の柱の予算枠の 1.33%分で、リスク管理の財源となるもの：6 億ユーロ

・第 1 の柱から第 2 の柱へ移譲される予算のうち第 1 の柱の予算枠の 2%分：10.5 億ユーロ

(4) フランスにおける農村振興政策の主要措置

1) 条件不利地域補償金 (ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels)

ICHN の目的は、自然条件の制約に起因する収入の減少と掛かり増し経費を補填することにある。支給単価は 2014 年以降 15%引き上げられるが、従来と同様、25ha 以上はその額が漸減される。ICHN の位置づけは新計画においても変わらないが、具体的な措置内容は、2015 年以降次のように変更される。

① 農業環境草地奨励金 (PHAE: Prime Herbagère Agro-Environnementale) は廃止され、条件不利地域補償金に統合される。

② 普通の条件不利地域及び山麓地域における酪農も対象となる。乳肉混合種に対する面積の加重は廃止される。

③ 飼料として自家消費している穀物が恩恵を受けられるよう、山地養豚も対象となり、通常より 10%高い額の補償金が支払われる。

④ 条件不利地域以外の地域では、農業環境草地奨励金 (PHAE) に代わって、農業環境気候措置 (MAEC) が適用される。

⑤ ICHN は次の 2 種類から構成されるようになる。

[1] 現在の ICHN の受給基準は維持され、支給額は 15%引き上げられる。その結果、上限額は、山岳地域では 250ユーロ/ha から 450ユーロ/ha へ、山岳地域以外

では 150ユーロ/ha から 250ユーロ/ha へ引き上げられ、対象面積は最大 50ha までとなる。

〔2〕これに加え、農業環境草地奨励金（PHAE）を統合化したことにより、飼料用草地については、最大 75ha まで、1ha 当たり 70ユーロが追加的に支給される。

第 5 表 条件不利地域補償金の支給額の改正内容（単位：ユーロ/ha）

	現行支給額 (平均)	15%引上げ分 (2014 年～)	PHAE 統合分 (2015 年～)	支給総額 (平均)
0 ～ 2 5 ha	7 3	1 1	7 0	1 5 4
2 5 ～ 5 0 ha	4 9	7	7 0	1 2 6
5 0 ～ 7 5 ha	—	—	7 0	7 0

資料：Chambre d'Agriculture の資料から抜粋。

（PHAE の統合化による影響）

PHAE は条件不利地域か否かを問わず支給対象となっていたため、ICHN への統合により、平地における草地畜産は大きな影響を受ける。例えば、平地の多いノルマンディー地域では、PHAE の受給者の 80%が対象外となる。条件不利地域以外については、新たに MAEC の対象となるが、受給基準は PHAE より厳しいものとなる見込みであり、ある程度補填されたとしても、収入の減少は避けられない見通しである。

2) 就農支援

第 2 の柱である農村振興政策においても、十分な能力のある者が農業へ参入するのを容易にすること、特に世代交代の促進は、EU 共通の優先事項とされている。

農村振興政策における青年農業者の定義は、①申請時に 40 歳未満であること、②十分な専門的知見と能力を有すること、③経営主として初めて就農することとされており、従前と異ならない。

就農対策は強化され、青年農業者の就農支援に対し、1 億ユーロが追加的に支出される。うち 7500 万ユーロ（第 1 の柱の 1%分）は第 1 の柱から、2500 万ユーロは第 2 の柱から、それぞれ支出される。

また、地域の就農政策を策定・推進するため、就農・経営移譲地域委員会（CRIT:Comité Régional de l'Installation-Transmission）が設立される。

この就農支援措置は、国が定める枠組みの中で、全ての地域で実施が義務づけられる。

3) 農業環境気候措置（MAEC）

MAEC は、環境保全または気候変動へ対応するための営農方法により生ずる掛かり増し経費を補填することを目的としており、従前の MAE（農業環境措置）に代わるものであるが、現行制度と連続性を有している。EU からは最大 75%まで助成を受けることができ

る。

MAEC は加盟国レベルで設定されるものであり、次の 3 つのタイプに分けられる。

- ① 農業環境措置 (MAE) : 畜産複合経営, 粗放的畜産, 放牧, 耕種農業が対象
- ② 地域的課題に対応するための農業環境気候措置 (MAEC) : 灌漑, 土壌の肥沃化, 植物検疫, 生物多様性, 養蜂, 湿地帯などが対象
- ③ 遺伝的な生物多様性の保全に対応するための農業環境気候措置 (MAEC) : 稀少種の保全, 植物遺伝資源の保全などが対象

タイプ別の MAEC の間には補完性が認められ、二重補助にならない限り、これらを組み合わせて、あるいは重複して適用することも可能である。MAEC の措置内容の枠組みは国により定められる。各地域は、地域農村振興計画 (PDRR) の中で、どの MAEC を適用するか、適用区域をどこにするかを定める。

4) 近代化

農業経営の競争力・適応能力を向上させるための計画は、農業経営の経済的効果を向上させることにより、自然資源の管理の最大化、農業経営の自律性の強化、生物多様性の促進を図ることを目的としており、特に畜産を優先分野としている。

年間 2 億ユーロ規模で設けられる近代化基金は、主に畜舎を目的としているが、その他の投資も対象としている。その財源は、国と地域だけでなく、水資源局のような他の機関も負担することが期待されている。予算規模は、前期の 7 年計画に比べおおむね倍増している。投資及び近代化の促進は、地域に委ねられた分野の 1 つであり、各地方の実情に応じ、川上から川下までを勘案した戦略的なものとする必要がある。

5) リスク管理・予防措置

農作物の損害保険や、病害虫の予防措置に対する助成は、2014 年までは第 1 の柱から支出されるが、これらのリスク管理・予防に関する措置に対する支援は、2015 年以降は第 2 の柱に移される。2013 年には 8500 万ユーロが支出された。

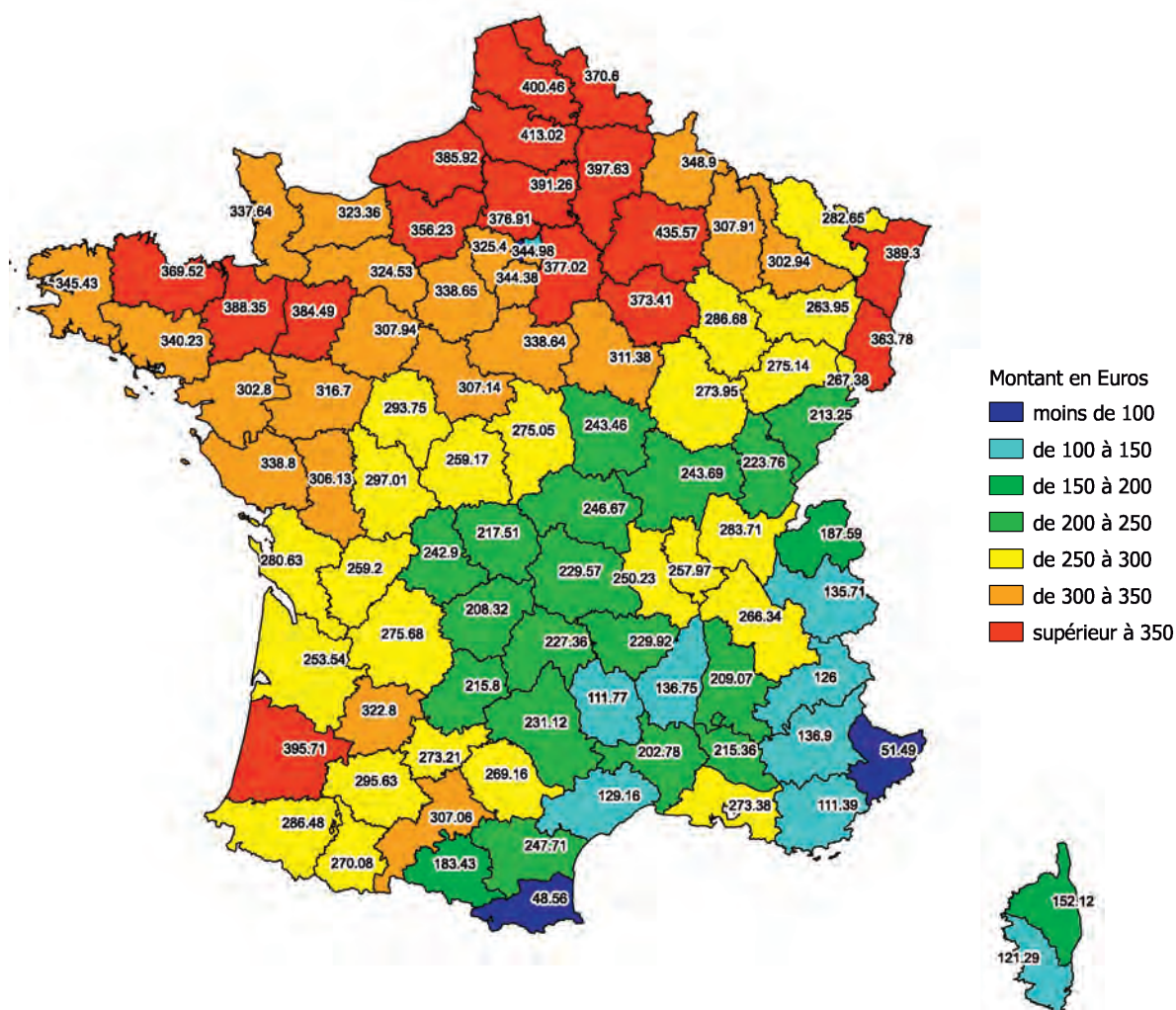
国別計画においては、収穫保険と、防疫上・環境上のリスクに対する共済基金の 2 つの措置が定められた。収穫保険は初めて導入される措置であり、対象範囲や料率についての作業が国レベルで行われている。

7. 受給額に及ぼす影響

(1) 従来の地域別の支給状況

直接支払いは、基本的に、土地面積と過去における面積当たりの収入実績に基づいて支給されてきたことから、面積当たりの受給単価、1経営当たりの受給額のいずれも、経営部門の中では耕種部門で高く、耕種部門の補助金受給額全体の9割近くにも達している。これに対し、肉用牛、羊の飼養農家では、カップル支払いや、条件不利地域補償金に依存する割合が高かった。

このため、従来の直接支払いの面積当たり支給単価を地域別にみると、大規模な耕種農業の盛んな北部で高く、山地が多く、土地の生産性が低い南東部に行くにつれて、だんだん低くなっている。



第2図 単直接支払い（DPU）の県別平均単価（2013年）（単位：ユーロ/ha）

注：フランス全体の平均単価は274ユーロ/ha.

資料：DDT-Charente service de l'économie agricole et rural の資料から抜粋.

(2) 共通農業政策の改革が農業者の受給額に及ぼす影響

今般の共通農業政策の改革のうち、農業者の受給額に直接に増減を及ぼす項目としては、全体の予算枠の削減とともに、次のような点があげられる。

① 基礎支払いの平準化措置

支給単価が平均より低い者に上乘せされ、その財源は支給単価が平均より高い者から捻出することから、支給単価が相対的に高かった耕種部門から、相対的に低かった畜産部門、特に粗放的な草地畜産に支給額がシフトすることとなる。

② 再配分支払い

最初の52ha分について上乘せされるため、大規模経営に比べ、経営規模が平均以下である中小規模経営に有利になる。土地利用型であれば、経営部門にかかわらない。特に、本支払いの予算枠は5%から最終的には20%にまで拡充される予定であるため、後年度になるほど支給額のシフトが大きくなる。これに伴い、基礎支払いに充てる予算が削減されるため、経営規模間の格差は更に小さくなる。

③ カップル支払い

本支払いの8割以上が畜産部門、特に肉用牛、酪農、羊の各部門に向けられるとともに、新たに飼料作物生産が対象となることから、畜産部門に手厚い保護が与えられる。

④ 条件不利地域補償金 (ICHN)

条件不利地域補償金の単価が引き上げられるとともに、山岳地域以外の条件不利地域の酪農も対象となるなど、支給内容の充実が図られるため、条件不利地域に立地する部門への支給額は増加する。他方、農業環境草地奨励金 (PHAE) は廃止されるため、平地における草地畜産は影響を受ける。

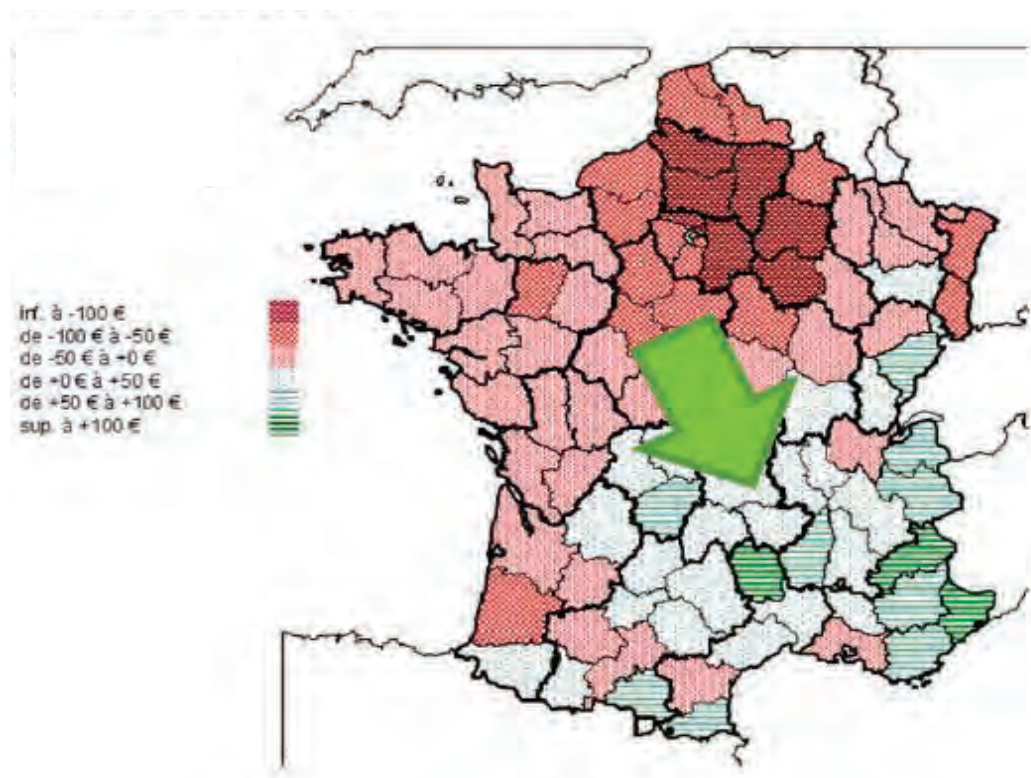
今般の改革により、直接支払いについては、平準化措置を導入し面積当たりの単価の格差を縮小するとともに、再配分支払いを導入し中小規模経営により手厚く配分することで、経営間の格差是正の方向に大きく歩を進めている。未だ経営規模の大小、経営部門の相違に応じた経営間の格差は残されるものの、基礎支払いについては、ha当たりの支給単価の差は縮小され、収斂化が進むこととなる。基本的には、大規模経営より中小規模経営に、耕種部門より畜産部門に手厚い補助が与えられることとなるが、経営規模、作目構成、立地場所等に応じ、具体的な影響額は個々の経営により大きく異なることとなる。

ただし、大規模経営に対する影響ができる限り緩和されるよう、次のとおり、大規模経営にも配慮した措置が含まれていることも注目される。

- ① 平準化措置を導入するにしても、5年間で70%と段階的な導入を図ることにより、ソフト・ランディングを可能としている。

- ② 平準化措置に伴う大規模経営への損失の範囲を最大 30%にとどめている。
- ③ 再配分支払いを導入することにより、大規模経営も最初の 52ha については上乗せを行うとともに、基礎支払いについて上限面積を設定していない。

地域別にみると、下図にみられるとおり、各地域の農業構造を反映して、直接支払いの支給配分は、現在の支給単価が高い北部から、低い水準にある南東部に向かってシフトしていくこととなる。ha 当たり平均単価の増減をみると、ha 当たり 100 ユーロ以上の増減が起きる地域もある。北部の単価が高い地域では4分の1以上の減額となる県がある一方、南東部の単価が低い地域では倍増となる県も出てくると見込まれている。第2の柱において、特に条件不利地域への補助の充実が図られたことを考慮すれば、共通農業政策の改革全体では、北部から南東部へのシフトが更に強められることとなる。



第3図 第1の柱の補助水準の変化（単位：ユーロ/ha）

資料：Chambre d'agriculture Normandie：PAC 2014-2020 から抜粋。

8. おわりに

新たな共通農業政策をフランスにどのように適用するかについては、2013年10月2日にフランス大統領より枠組みが示され、同年12月17日に農業団体との協議を経て基本的事項が決定された。その際に今回の改革の主要なポイントとして、フォール農相は次の点を強調している。

- ① カップル支払いにより生産をより良い方向に誘導する。カップル支払いの予算を第 1 の柱の 10%から 15%に拡大し、畜産部門を優先するとともに、その 2%を飼料自給率の向上に充てる。
- ② 条件不利地域に対する補償金（ICHN）を引き上げるとともに、簡便化する。最終的に本措置に対し 11 億ユーロを充てる。
- ③ 青年農業者の就農を促進する。第 1 の柱から予算の 1%の 7500 万ユーロ、第 2 の柱から 2500 万ユーロを充てる。
- ④ 農業経営の競争力と適応力を強化するための計画を適用する。特に、畜舎の建設に年間 2 億ユーロ以上の補助金を確保する。
- ⑤ 危機管理及び予防に対する措置を改善し、必要な予算を第 1 の柱の中で確保する。
- ⑥ 環境に優しい農業への移行を促進する。農業環境措置に対する予算、有機農業に対する予算を、それぞれ倍増する。
- ⑦ 過去の実績を基礎とする仕組みから離れることにより、農業者間の不均衡を減少させる。直接支払いの平準化を段階的に進め、2019 年に平準化率を 70%にする一方、これに伴う減少を 30%にとどめる。
- ⑧ あらゆる農業経営の活動と雇用を支持する。52ha 分に対して上乗せ支払いを行い、その予算は段階的に拡充し、最終的に第 1 の柱の 20%を充てる。

以上の発表は、農業団体向けということもあるが、今回の直接支払いの改正の意義よりも、支給水準が総体的に減少することを前提として、カップル支払い、条件不利地域補償金、農業環境措置等を充実することにより、農業経営に悪影響が及ばないよう対策を講じていることを繰り返し強調していることが印象的である。

今回の共通農業政策の改革により、直接支払いの単価の平準化が進むことは事実であるが、経営部門間、地域間における規模の格差を考慮すれば、農業経営ごとの受給額の格差は依然として残ることとなる。このようなデカップル支払いでは埋めきれない格差を補完するため、作目別のカップル支払い、条件不利地域に対する補償金等の拡充が図られているが、どこまで所期の目的を達成できるかは未知数である。

フランス農業は、経営規模、経営部門、経営資源構成も多様であり、地域による違いにも顕著なものがある。このような多様な要請にきめ細かく対応していった結果、フランスに適用される共通農業政策の内容は、きわめて複雑でわかりにくいものとなった。実際、フランスの農業者自身が、今回の改革により補助金額がどのようになるか把握しきれず、将来に対する不安を感じている者も少なくない。現段階において、直接支払いが農業経営にとって収入の大きな部分を占めていることは事実である。しかし他方、農業者自身は、良質な農産物をより効率的に生産し、より高く付加価値をつけることにより、補助金に依存しない姿が望ましいと考えていることも事実である。その意味で、今後の農業の発展環境を整備する牽引車として、第 2 の柱である農村振興政策の役割もますます大きなものとなる。

今回の共通農業政策改革は、加盟国の裁量の幅を広げたり、カップル支払いを拡充するなど、これまでの改革の流れとは異質な要素が現れている。このような傾向が一時的なものにとどまるのか、あるいはこれまでとは違う流れを示唆するものであるのか、今回の改革の具体的な影響と、それを踏まえた今後の検討が注目される。

[参考・引用文献]

- Bureau J-C and Thoyer S (2014) 「La politique agricole commune」, Editions La Decouverte – collection Rèperes
- Chambre d'Agriculture No 1026 (2013) 「Accord politique sur la reforme de la Politique agricole commune : La France a l'heure des choix」
- Chambre d'Agriculture No 1035 (2014) 「La PAC – tout savoir sur les aides directes (Volume 1 : Les aides du 1^{er} pilier)」
- Chambre d'Agriculture Normandie 「PAC 2014 – 2020 : Documents d'analyse et études d'impacts en Normandie」 (www.normandie.chambagri.fr/eco.asp)
- Cunha with Swinbank (2011) 「An inside View of the CAP Reform Process」 Oxford University Press
- Groupe PAC 2013 (2010) 「Guide de la Politique Agricole Commune」
(http://www.pouruneautrepace.eu/guide_politique_agricole_commune/Guide_de_la_Politique_Agricole_Commune.pdf)
- European Commission (2010) 「Communication from the Commission : The CAP towards 2020」
- European Commission (2015) 「The CAP towards 2020 : Implementation of the new system of direct payments」
- European Parliament : Directorate-General for internal policies (2013) 「European Council Conclusions on the multiannual financial framework 2014-2020 and the CAP」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2013) 「Mise en oeuvre de la reforme de la PAC」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「PAC 2015 – Paiements directs et dispositions horizontales」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「Agreste GraphAgri 2014」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「Agreste GraphAgri Regions 2014」
- REGLEMENT (UE) No1305/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au soutien au developpement rural par le Fonds europeen agricole pour le developpement rural (FEADER) et abrogeant le reglement (CE) no 1698/2005 du Conseil
- REGLEMENT (UE) No1306/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les reglements (CEE) no 352/78, (CE) no165/94, (CE) no2799/98, (CE) no814/2000, (CE) no1200/2005 et no485/2008 du Conseil
- REGLEMENT (UE) No1307/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 etablissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des regimes de soutiens relevant de la politique agricole commune et abrogeant le reglement (CE) no 637/2008 du Conseil et le reglement (CE) no 73/2009 du Conseil
- Thoyer Sophie 「Cours introductif sur la PAC」 (<http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/Cours/Cours-la-PAC-de-2014.pdf>)

Thoyer Sophie 「 Les politiques agricoles : principes économiques et mise en oeuvre 」
(<http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/Cours/Cours-Politiques-agricoles-PAC.pdf>)

勝又健太郎 (2014) 「EU の新共通農業政策 (CAP) 改革 (2014-2020 年) について」農林水産政策研究所：平成 25
年度カントリーレポート (EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア)

平澤明彦 (2014) 「2014-2020 年に実施される CAP 改革の概要」財団法人農政調査委員会：のびゆく農業 1017

増田敏明 (2013) 「次期 CAP 改革法案の審議状況―「公共財供給政策」への転換をめぐって」農林水産政策研究所