

# 欧州連合 (EU) の 共通農業政策 (CAP)

清水池 義治

(北海道大学大学院農学研究院)

# はじめに

- 本講義の目的:

- ◆ 欧州連合(EU)の「共通農業政策」(Common Agricultural Policy: CAP)に注目

- CAPは単なる農業政策ではない。農業を対象とした政策を通じて、**経済・社会・環境の持続可能性を高めよう**とする統合的な性格を強めている(真田, 2023)

- EUの共通農業政策(CAP)の考え方・枠組み、近年における特徴の理解を通じて、日本の農業政策への示唆を得る

# EUの農業政策＝日本の将来の政策の姿

## 「みどりの食料システム戦略」(みどり戦略)の公表(2021年5月)

➤日本の食料システムの環境保全・気候変動対策

◆2050年度を目標に、化学農薬50%減・化学肥料30%減・有機農業面積25%など

## EUをはじめとする環境・気候対策重視の農業政策へのキャッチアップ

➤EUによる総合的な環境・気候戦略「欧州グリーンディール」の農業・食料分野の戦略である「Farm to Fork戦略」(F2F)との類似性(平澤, 2021; 2022)



農林水産省「みどりの食料システム戦略」ウェブページより

# 共通農業政策（CAP）とは

- 概要：すべてのEU加盟国に共通する農業政策（各国裁量もあり）
- 財源：EU共通予算から支出（全体の約3分の1を占める）
  - 2021-27年予算で3780億ユーロ（約70兆円、1年間で10兆円）
  - ◆ 巨額に見えるが、日本と同等の財政支出規模（人口比、GDP比いずれも）
- 目的：①食料安定供給、②農家所得支持、③気候変動・資源の持続的管理、④農村社会・景観の維持、⑤農村経済の活性化
- 歴史：
  - 1962年にスタート、当初は価格支持・集約的農業の推進による増産
  - 5年ごとの期間で実施、更新（現在はCAP 2023-27）
  - 生産過剰・環境破壊といった従来CAPによる弊害を受け、環境保全・農村振興重視のCAPへと1990年代から徐々に政策転換（真田，2023）

# 基本構造である「2本の柱」

## 第1の柱：欧州農業保証基金（EAGF）

- 直接支払いによる所得支持 (income support)
  - 農地面積当たりの基礎的所得支持（51%）に加え、上乘せ措置の「エコ・スキーム」、中小農家、若手農家向け支払いなど
- 市場対策 (market measures)
  - 青果物・ワインなどを対象とした過不足発生時の介入措置
- 2021-27年予算：2900億ユーロ（CAPの72%） → EU共通予算

## 第2の柱：欧州農業農村開発基金（EAFRD）

- 農村開発対策 (rural development measures)
  - 「3つの長期的目標」
    - ① 農林業の競争力強化
    - ② 自然資源の持続可能な管理と気候変動対策
    - ③ 農村経済・コミュニティの均衡ある地域発展
- 2021-27年予算：950億ユーロ（CAPの25%） → EU共通予算＋各国予算

# CAP 2023-27の特徴

※農林水産省(2024)参照

- ◆環境・気候変動の取り組みを強化＝「グリーン・アーキテクチャ」
  - 環境・気候変動対策と経済成長の両立を目指す総合戦略「欧州グリーンディール」と、その食料・農業分野の戦略であるF2F戦略を実現するための手段としてCAPを位置付け
    - CAP予算の40%を気候変動対策として支出することを義務付け
- CAP2023-27における10の戦略目標
  - 持続性・公平性：①農業者の公正な所得確保、②競争力強化、③フードチェーンにおける農業者の交渉力強化
  - 環境・気候：④気候変動対策、⑤環境配慮、⑥景観・生物多様性
  - 社会：⑦世代交代支援、⑧農村活性化、⑨食料・健康の質確保
  - 分野横断的：⑩知識とイノベーションの育成(DX推進)

# CAP2023-27: グリーン・アーキテクチャ

## 第2の柱: 農村振興

## 第1の柱: 直接支払い

環境・気候等管理誓約

「エコ・スキーム」

「強化されたコンディショナリティ」  
※土地の良好な農業・環境条件 (GAEC) +  
法定管理要件 (SMRs)

任意(上乘せ)

義務

- 資金の**少なくとも35%**を、気候・生物多様性・環境・動物福祉を支援する施策に配分

- 直接支払い予算の**少なくとも25%**を割当、気候・環境配慮農法 + 動物福祉

- 基礎的所得支持を含む直接支払いを受けるために農業者が遵守する**義務的条件**

CAP予算の40%を気候変動対策へ割当

※農林水産省(2024)、平澤(2021)参照

# グリーン・アーキテクチャの要求基準

※農林水産省(2024)、平澤(2021)参照

## • 第1の柱: 直接支払い

- ◆**強化されたコンディショナリティ**: EUの環境規則、人間・植物・動物の健康に関する規則の遵守。例: 全農場の耕作面積の少なくとも3%を生物多様性と非生産的要素に充当する など
- ◆**エコ・スキーム**: アグロエコロジー、アグロフォレストリー、精密農業、炭素貯留農業(例: 有機農業、総合防除、動物福祉、自然的価値の高い農業、養分管理の改善、水資源の保護、土壌保全、畜産のGHG削減 など)

## • 第2の柱: 農村振興

- ◆**環境・気候等管理誓約**: コンディショナリティやエコ・スキームの水準を超えて、各国で定める有益な農業環境の保全・気候変動緩和の対策を任意で実施する農業者への支払い



F2F戦略・欧州グリーンディールの戦略目標達成を目指す

# CAP 2023-27/ F2F vs みどり戦略

	CAP 2023-27/F2F	みどりの食料システム戦略
対象	フードシステム(フードチェーン)	食料システム
目的	公正・健康・環境への配慮の強化	生産力向上と持続性の両立
実現手段	CAPや各種制度が中心 (規制・計画・助成など)	行動変容とイノベーション
管轄	健康・食品安全総局 (環境総局、気候総局も参画)	農林水産省
政策の範囲	部門横断(健康・食品安全、環境、気候 変動、農業の各総局)	農林水産省
農政の検討主体	EUの3機関	農林水産省
目標年次	2030年	2050年
計画・工程表	実行計画(2024年までに集中)	工程表(2050年、一部は2025年までの 詳細版あり)

資料: 平澤(2022)p.115の表8-1を引用(一部表現を修正)

# おわりに: 日本農業の未来へ向けて

- さらなる変化を遂げつつあるEUの共通農業政策(CAP)
  - 制度簡素化や共通の環境要件の後退(各国裁量の拡大)、所得支持対象の絞り込みなど(平澤, 2025)
- EUのCAPは単なる農業政策ではなく、**農業における環境保全・気候変動といった社会課題への対応を通じて、社会全体の持続可能性の向上へ貢献すること**を目的とする
- 食料安全保障の強化に向けた日本の農業政策の転換に向けて、EUのCAPのあり方からの示唆は大きい
  - 単なる農業支援ではなく、**食料・農業を通じた社会変革**というアプローチ

# 引用文献

- 平澤明彦(2021)「欧州グリーンニューディールは共通農業政策(CAP)を変えるか」『農業経済研究』93(2):172-184
- 平澤明彦(2022)「EUのF2Fにみる『みどり戦略』との相違と示唆」安藤光義・石井圭一編『日本農政の基本方向をめぐる論争点ーみどりの食料システム戦略を素材としてー』農林統計協会:113-129
- 平澤明彦(2025)「次期EU中期予算と共通農業政策(CAP)の提案-枠組みの変化と不測時計画-」『農中総研 調査と情報』110:18-19
- 農林水産省(2024)「EUの共通農業政策と農業関連施策をめぐる事情(令和6年5月)」、<https://www.eu.emb-japan.go.jp/files/100677590.pdf>(2025年12月16日アクセス)
- 真田純子(2023)『風景をつくるごはんー都市と農村の真に幸せな関係とはー』農山漁村文化協会