

1. EU 共通農業政策 (CAP)に関する調査

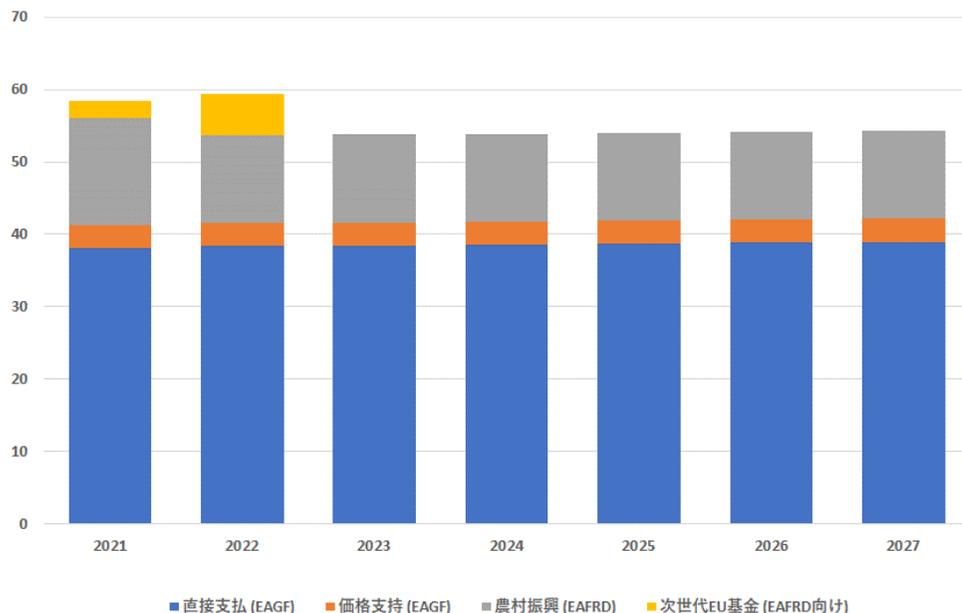
①新CAP全体像の整理／新CAPの全体像

新CAPの全体像

- EUでは、域内の食料の安定供給、農業者の所得補償、環境保全、農村振興等を目的とした共通農業政策 (CAP)による大きな枠組みの下、27の加盟国が自国の農政の方針を決めている。**CAPは第一の柱(直接支払・価格支持)と第二の柱(農村振興)**で構成されており、第一の柱が欧州農業保証基金 (EAGF)からの拠出、第二の柱が欧州農業農村振興基金 (EAFRD)と加盟国予算から拠出される。新CAPでは、加盟国は**柱間の予算を最大25%まで移管できる**。
- 2023年から2027年の間に実施される新CAPでは、施策立案における加盟国の権限拡大が大きな特徴とされる。加盟国は直接支払、農村振興の領域でそれぞれ施策と予算を組み合わせた**CAP戦略計画**を策定し、欧州委員会から承認を受けた後は、毎年の実績レビューの下、施策を国内で実施していく。

新CAPにおけるEUの予算配分(2021-2027)

単位：10億ユーロ



出所: European Commission, "Common agricultural policy funds"(https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#overview)

■ 第一の柱(直接支払・価格支持)

➢ 直接支払

所得安定の確保、環境に配慮した農業慣行、通常市場で対価が支払われない公共サービスの提供(農地の整備など)に対して、農業者に支払いを行うもの。

➢ 価格支持

健康上の恐怖等(health scare)による需要の急減や、市場における一時的な供給過剰による価格下落など、市場の困難な状況に対処するための市場施策。

■ 第二の柱(農村振興)

農村地域が直面する特定のニーズや課題に対処するため、加盟国や地域が運営するプログラムで実施する農村振興施策。

1. EU 共通農業政策(CAP)に関する調査

①新CAP全体像の整理／第一の柱の構成

第一の柱の構成

(1) 直接支払

- EUの農業者は原則、所有する農地の面積当たり(ヘクタール)の単価に応じて直接支払を受給する。直接支払を受給するためには、環境要件等を定めたコンディショナリティを遵守する必要がある。
- 新CAPにおいて、各加盟国は裁量に基づき、各目的別支払の支払単価や予算割合、受給要件などを設定することができる。

()内は加盟国の実施義務、予算枠内シェア

(全農業者が守るべき環境要件等の最低限の受給基準)	カップル所得支持(任意、13%以下)	小規模農業者支払
	<ul style="list-style-type: none"> 品目別の上乗せ助成 	
	再分配所得支持(任意、10%以上)	
	<ul style="list-style-type: none"> 中小規模経営の農家に対する上乗せ助成 	
	青年農業者所得支持(任意、規定なし)	
	<ul style="list-style-type: none"> 経営開始から5年以内で申請時に35~40歳以下(各国が規定)の新規就農者に対する上乗せ助成 	
	エコスキーム(義務、25%以上)	
<ul style="list-style-type: none"> 環境・気候・動物福祉に配慮した農業慣行に対して支払われる上乗せ助成 	小規模農業者を対象とした、事務負担を簡便にした支払制度(一農家最大1,250ユーロ/年)	
基礎所得支持(義務、規定なし)		
<ul style="list-style-type: none"> 従来制度の受給権を継承した面積支払い、あるいは一律面積単価(国ごとに選択) 		

(2) 価格支持

➤ 介入買入

作物毎に支持価格を定め、市場価格がそれを下回った場合に買い支えを実施。

対象品目:小麦、デュラム小麦、大麦、トウモロコシ、米、牛肉・子牛肉、バター、脱脂粉乳

➤ 民間貯蔵助成

市場価格の下落時期に、EUが民間事業者に対して、一定期間、製品の貯蔵費用を負担する支援を行うもの。

対象品目:精製糖、オリーブオイル。牛肉、バター、チーズ、脱脂粉乳、豚肉、羊肉、山羊肉、亜麻繊維

➤ 例外措置

危機又は危機の脅威が発生し、価格の急落を防ぎ、それらの影響を緩和するために行う措置。

➤ 部門別助成

域内で特定の課題に直面する農業部門への助成。

対象品目:果物・野菜、ワイン、オリーブオイル、養蜂、ホップ

➤ 市場監視

農産物市場が正しく機能していることを確認し、その発展を監視するために、欧州委員会がEU諸国や関係者から情報を収集するもの。

1. EU 共通農業政策(CAP)に関する調査

①新CAP全体像の整理／第二の柱の構成

第二の柱の構成

- 第二の柱の農村振興政策は、EUの農村地域における社会的、環境的、経済的持続可能性を強化することによって、第一の柱の直接支払と価格支持を補強する役割を果たす。
 - 加盟国・地域で実施される農村振興プログラムは、欧州農業農村振興基金(EAFRD)と加盟国予算の共同出資によって執行される。
 - 主な施策は、環境・気候等管理誓約、自然等地域固有制約(条件不利地域)、投資、青年及び新規就農者・農村事業開発などである。旧CAPでは23種類あったが、プログラムの管理が複雑で加盟国から不評であったため、8種類に統合された。主な施策概要は次の通り。
- **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を超えて、各国の定める有益な農業環境の保全・気候変動緩和の取組を任意で実施する農業者への支払
 - **自然等地域固有制約(条件不利地域)**
 - 自然条件等の制約が厳しい地域(いわゆる条件不利地域)で農業を維持するための助成
 - **義務要件地域(自然保護区など)**
 - Natura 2000に指定された農業地域など指令で定められる地域への支払
 - **投資(灌漑も含む)**
 - 灌漑の整備や新技術の導入、規模拡大など加盟国で定める条件での投資を支援
 - **青年及び新規就農者・農村事業開発**
 - 青年農業者や新規農業者への支援や農村事業等への支援
 - **リスク管理施策(保険・共済)**
 - 保険などのリスク管理施策への支援
 - **協同(LEADER等)**
 - 地域コミュニティ主導の農村振興(LEADER)などを支援
 - **知識交換・情報普及**
 - イノベーションや農業者へ技術指導等を行う農業アドバイザーサービスなどを支援

1. EU 共通農業政策(CAP)に関する調査

①新CAP全体像の整理／コンディショナリティ／良好な農業・環境条件(GAEC)

コンディショナリティ: 良好な農業・環境条件(GAEC)

- EUの農業者は直接支払い及び農村振興の各種面積支払いを受給するために、環境要件等の最低限の受給基準であるコンディショナリティ(旧クロスコンプライアンス)を遵守しなくてはならない。
- 新CAPのコンディショナリティでは、従来のクロスコンプライアンスの要件である①農地の保全に関する最低限の基準である「良好な農業・環境条件(GAEC)」、②EU法の遵守を求める「法定管理要件(SMRs)」に加えて、新たに3種類目の要件として③労働者保護のEU法遵守を求める「社会的コンディショナリティ」が追加される。新制度ではGAECに旧CAPのグリーンング支払いの取組要件が取り込まれている。
- GAECの具体的な要件は、各加盟国により決定するため、差異が生じる。

分野	要件と基準		基準の目的
気候変動 (緩和と適応)	GAEC1	農地に占める永年草地の割合(国・地域・サブ地域・経営集団・経営いづれか)に基づく永年草地の維持(2018年対比減少5%以内)	炭素貯蔵を保全するために、他の農業用途への転換回避に向けたセーフガード
	GAEC2	湿地と泥炭地の保護(2024年又は2025年からの適用とすることが可能)	土壌炭素が多い土地の保護
	GAEC3	耕地の切り株焼却禁止(植物衛生上の理由によるものを除く)	土壌有機物の維持
水	GAEC4	水路沿いに緩衝帯を設置(原則3m以上)	河川の汚染・流出防止
土壌 (保護と質)	GAEC5	土壌の劣化リスクを減じる耕起管理(傾斜の考慮など)	浸食を防ぐための最低限の土地管理
	GAEC6	最も傷みややすい時期の大部分において土壌を露出させない最低限の土壌被覆	最も繊細な時期の土壌保護
	GAEC7	耕地における輪作(水面下で生育する作物を除く)	土壌水分量の保護
生物多様性と景観 (保護と質)	GAEC8	・非生産的用地等の農地最低限割合(4%) ・景観地特性の保存 ・鳥の繁殖期における生垣と樹木の伐採禁止 ・(任意措置)侵入植物種を避ける措置	農地の生物多様性維持
	GAEC9	Natura 2000指定区域(自然保護区)内における環境上重要な永年草地の転換・耕起の禁止	生息地と種の保存

1. EU 共通農業政策 (CAP) に関する調査

①新CAP全体像の整理／コンディショナリティ／法的管理要件 (SMRs)、社会的コンディショナリティ

コンディショナリティ: 法的管理要件 (SMRs)、社会的コンディショナリティ

<SMRs>

分野		要件と基準	
気候と環境	水	SMR1	水枠組指令(リン酸拡散汚染源の管理義務要件)(2000/60/EC)
		SMR2	農業由来の硝酸塩による汚染からの水の保護に関する理事会指令(91/676/EEC)
	生物多様性と景観 (保護と質)	SMR3	野鳥保護指令(2009/147/EC)
		SMR4	野生動植物と生息地の保護指令(92/42/EEC)
公衆衛生・植物衛生	食品安全	SMR5	一般食品法規則((EC)No178/2002)
		SMR6	特定物質の畜産への使用禁止に関する指令(96/22/EC)
	植物用防除資材	SMR7	植物防除資材の販売に関する規則((EC)No1107/2009)
		SMR8	農業持続可能使用指令(2009/128/EC)
動物福祉		SMR9	子牛保護に関する最低水準に関する指令(2008/119/EC)
		SMR10	豚保護に関する最低水準に関する指令(2008/120/EC)
		SMR11	農業目的で飼育されている動物保護に関する指令(98/58/EC)

<社会的コンディショナリティ>

分野	要件と基準
雇用	透明で予測可能な労働条件指令(2019/1152)
健康と安全	労働者の安全衛生増進のための施策指令(89/391/EEC)
	労働者による作業機器の使用に関する最低限の安全衛生要件指令(2009/104/EC)

1. EU 共通農業政策 (CAP) に関する調査

①新CAP全体像の整理／新CAPで設定された目標

新CAPで設定された目標

- 新CAP(2023-27年)は以下の10の主要目標を中心に構成される(CAP戦略計画規則2021/2115 第5条)。これら社会・環境・経済に焦点を当てた目標は各加盟国がCAP戦略計画を策定する上での基礎とされる。加盟国は自国のニーズに対応した目標ごとに施策を実施し、その実績と結果をEUから評価されることとなる。

主要目標	概要(CAP戦略計画規則2021/2115 第5条)
実現可能な農業収入に対する支援	(a)長期的な食料安全保障と農業の多様性を強化し、農業生産の経済的持続可能性を確保するために、EU全域における実現可能な農業収入と農業部門の回復力を支援すること
競争力の強化	(b)市場志向を強化し、研究・技術・デジタル化により注力するなど、短期的にも長期的にも農業の競争力を高めること
バリューチェーンにおける農業者の地位向上	(c)バリューチェーンにおける農業者の地位を向上させること
気候変動の緩和への貢献	(d)温室効果ガスの排出削減や炭素隔離の強化、持続可能なエネルギーの促進など、気候変動の緩和と適応に貢献すること
効率的な天然資源の管理	(e)化学物質への依存低減を含む、持続可能な開発及び水・土壌・大気等の天然資源の効率的な管理を促進すること
生物多様性の損失の阻止と回復	(f)生物多様性の損失の阻止と回復に貢献し、生態系サービスを改善し、生息地や景観を保全すること
担い手世代の交代	(g)青年農業者や新規就農者を引きつけ、定着させ、農村地域における持続可能な農業経営を促進すること
農村地域の雇用・成長・平等	(h)農村地域における雇用・成長・ジェンダー平等(女性の農業参加を含む)・社会的包摂・地域開発、及び循環型バイオ経済と持続可能な林業を促進すること
食と健康に関する社会的要請への対応	(i)持続可能な手段で生産された高品質で安全かつ栄養価の高い食品、食品廃棄物の削減、動物福祉の改善、薬剤耐性(AMR)対策といった食と健康に関する社会的要請に対するEU農業の取組みを強化すること
知識・イノベーションの向上	知識・イノベーション・デジタル化の強化・共有と、研究・イノベーション・知見交換・研修へのアクセス改善を通じた農業者の機会活用を促進し、農業と農村地域の近代化を図ること

出所: European Commission, "Key policy objectives of the CAP 2023-27" (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en#documents)

1. EU 共通農業政策 (CAP) に関する調査

①新CAP全体像の整理／事項: 欧州委員会の簡素化案に基づくCAP規則の柔軟化

補足事項: 欧州委員会の簡素化案に基づくCAP規則の柔軟化

- 2023年以降、欧州で広がった農業者の抗議活動を背景に、欧州委員会は**CAP規則の柔軟な施行を可能とする簡素化案**を公表(2024年2月22日)。その後にかかれたEU農業・漁業理事会は同案を歓迎しており、CAP規則の早期の修正が見込まれている(本執筆時点の3月上旬の情報に基づく)。本措置によって農家と加盟国の双方において施策実施の管理負担が軽減されるとされる。
- さらに理事会は、CAP戦略計画に関して、施策の簡素化と計画の修正を加盟国が容易に行えるようにすることに合意した。

欧州委員会が公表した簡素化案の概要(2024年2月22日公表)

施策	概要
GAEC1: 永年草地の維持要件の緩和	■ GAEC1では、2018年を基準年としてEU域内における永年草地面積の安定維持を義務付けるが、本要件の下では、市場の混乱によって耕作に転換を余儀なくされた広大な草地を持つ畜産農家が、耕地を永年草地に再転換することが求められる可能性がある。この義務によって当該農家の収入減少に繋がる可能性がある。欧州委員会は2024年3月中旬までに本規則を改正し、家畜の減少による構造変化を考慮して、そうした農家が耕地を永年草地に再転換する義務を負わないようにするとした。
GAEC6: 土壌被覆要件の見直し	■ GAEC6が定める土壌被覆の要件について、農家がより高い柔軟性を享受できるように地域の特性を考慮した慣行を認められないか、欧州委員会は検討の上、2024年4月にガイドラインを公表するとしている。
農地モニタリングシステム(AMS)を用いた検査方法の合理化	■ EUは、農家による取り組みの遵守状況を検査する方法の一つとして、衛星画像を用いた農地モニタリングシステム(Area Monitoring System: AMS)を運用するが、欧州委員会は今後同システムの評価方法を合理化するとしている。これにより、加盟国当局の農場訪問の回数を最大50%まで削減できるとしている。
不可抗力の概念の明確化	■ 不可抗力(ないし例外的状況)の概念を明確化することで、農家がコントロールできない例外的で予見不可能な事態(例: 深刻な干ばつや洪水等)によって、CAPが要求する事項をすべて満たせずに罰則を課される事態を避けることができるようになる。
簡素化に向けたその他修正点と加盟国間のベストプラクティスの共有	■ 農地面積10ヘクタール未満の小規模農業者をGAEC遵守の適用除外とする。これによって、CAP支払いの受益者の65%を占める小規模農業者の日常業務を大幅に簡素化できるとする(さらに、小規模農業者の農地はCAPが対象とする全農地の9.6%しか占めないため、環境目標への影響は小さい)。 ■ さらに、CAP規則が中期的に修正される場合には、輪作や休耕(GAEC7,8)に関して見直しを行う可能性がある。 ■ 今後、さらなる簡素化に向けたベストプラクティスの共有を加盟国間で促進するものとする。

出所: European Commission, "The European Commission presents options for simplification to reduce the burden for EU farmers"