

## 第3章 スコットランドにおける新共通農業政策(CAP)の適用

原口 和夫

### 1. はじめに

2015年から施行されている新たな共通農業政策においては、第二の柱の農村振興政策に限らず、第一の柱の直接支払制度についても、その制度設計への加盟国の裁量が大幅に認められた。本章においては、CAPに対して伝統的にフランスとは異なる立場をとってきた英国のうち、スコットランドに適用される新共通農業政策について、特に第一の柱である直接支払制度を中心に取り上げることとする。EUにおいては英国が1つの独立国として加盟しているため、予算枠の配分や規律は英国全体に対してなされる一方、共通農業政策の実施にあたっては、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドがそれぞれ独立して制度を設計し、実地に適用している。従来から英国と言えば、日本農業とはかけ離れたイングランドを例に挙げることが多かったが、本章では、条件不利地域が大半を占め、小規模農業者も多いなど、英国農業の中では後進的とも言えるスコットランドについて述べることにする。

### 2. スコットランド農業の概要

スコットランドの農用地面積は560万haと、スコットランドの国土の73%を占める。農用地の55%にのぼる306万haを野草放牧地(rough grazing)が占めており、耕地面積は10%にすぎない。作物の中では、穀物が耕地面積の73%を占めており、その4分の3は大麦が作付けられている。

スコットランドの大きな特徴は、農用地の86%が条件不利地域(LFA:Less Favoured Area)となっていることであり、野草放牧地はほぼ100%(302万ha)が条件不利地域にある。畜産が農業生産額の6割を占め、牛180万頭、羊660万頭を飼養しているが、それぞれの頭数の70%、86%が条件不利地域に所在している。

経営規模の格差は大きく、8%の農業経営が農用地の76%を所有する一方、52%の農業経営は農用地の1.6%しか所有していない。10ha未満層が2万8000戸と、農家戸数の50%強を占めている。農地の借地率は23%とEU加盟国に比べても最低水準にあり、この農地の流動性の低さが、新規参入の障害の1つとなっている。農業者の38%が65歳以上である反面、40歳未満は10%にすぎない。

### 3. 英国及びスコットランドの予算枠

#### (1) 英国の予算枠

英国の国別予算枠の2014～2020年の累計をみると、第一の柱については250億ユーロ（EU全体の8.6%）、第二の柱については26億ユーロ（EU全体の2.7%）となっている。欧州議会事務局の分析によれば、2007～2013年の前期の予算枠と比べると、実質ベースで第一の柱では2.5%、第二の柱では5.5%それぞれ減少している。

この予算枠は、加盟国間の平準化措置の結果が反映されている。英国における直接支払いの平均支給単価は、EU加盟国平均の90%に満たないことから、その90%水準との差額の3分の1相当分について支給額が上乘せされる。その財源として、支給単価がEU平均を超える加盟国からの拠出金により、1%分の追加配分がされている。

第1表 英国の予算枠（移譲前）（単位：百万ユーロ）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計
第一の柱	3,549	3,556	3,563	3,570	3,581	3,592	3,592	25,003
第二の柱	371	371	370	369	368	367	366	2,580

資料：REGULATION(EU)No1305/2013及びNo1307/2013から作成。

#### (2) スコットランドの予算枠

次に、英国の予算枠がイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地域に配分される。地域間の配分割合については、2007～2013年の中期財政計画におけるシェアを踏襲することとされた。

この配分割合について、スコットランドは、加盟国間の平準化措置による追加額は全てスコットランドに配分すべきであると主張した。なぜならば、直接支払いの支給水準をみると、イングランド、ウェールズ、北アイルランドはEUの平均水準より高く、英国がEU平均未満となっているのは、ひとえにスコットランドの支給水準がEU平均の45%と極端に低いからである。しかし、結局は従来の配分率と同じく、追加額の16%を配分されるにとどまっております。スコットランドの農業者にとっては、平準化措置が実施される6年間で約1億8,700万ユーロの損失に相当すると推定されている。この結果、スコットランドにおける2014～2019年の予算枠は34億9900万ユーロと、前期に比べ名目で1.6%、実質で12.6%の減少となる。スコットランドにおける直接支払いのha当たり平均支給額は、2019年でも128ユーロと、英国平均の225ユーロの60%以下にとどまり、EU加盟国の中で最低となってしまった。

第二の柱についても、同様に、2007～2013年の中期財政計画におけるシェアに応じて、4つの地域に予算枠は配分された。スコットランドの割合は18.5%であり、2014～2020年の予算枠は4億7800万ユーロと、前期に比べ名目では7.8%増加するが、実質では5.5%の減

少となる。第二の柱の ha 当たり平均支給額も 12 ユーロと、英国平均の 76 ユーロの 6 分の 1 以下、EU 加盟国の中で最低水準のままとなる。

第 2 表 英国の 2014~2020 年予算枠の地域別配分

	第一の柱 (百万ユーロ)	シェア (%)	第二の柱 (百万ユーロ)	シェア (%)
イングランド	16,421	65.5	1,520	58.9
北アイルランド	2,299	9.2	227	8.8
スコットランド	4,096	16.3	478	18.5
ウェールズ	2,245	8.96	355	13.7
計	25,061		2,580	

資料：CAP 予算の配分に関する英国政府プレスリリース（2013 年 11 月 8 日）。

更に加盟国は、第一の柱と第二の柱の間において、原則として 15%の範囲内で予算を相互に移譲することが認められている。英国のように、直接支払いの支給水準が EU 平均の 90%未未満である加盟国にあっては、第二の柱から第一の柱への移譲は 25%まで引き上げることができる。この移譲措置は、英国では各地域ごとに実施することとされており、スコットランドにおいては、全体的な予算が削減される中で 2つの柱間の適切なバランスを図るため、第一の柱から第二の柱へ 9.5%移譲することとしている。なお、環境保護団体は、第一の柱から第二の柱へは上限の 15%移譲すべきと主張していた。

#### 4. 第一の柱（直接支払い）

第 3 表 スコットランドに適用される直接支払制度の概要

	EU 規則上の 予算枠	スコットランド の予算枠	スコットランドにおける支給対象, 支給方法, ha 当たり支給額
基礎支払い (義務)	下記の残り	58%	2019 年までに、支払地域ごとに完全平準化 (平準化後の ha 当たり支給単価) 支払地域1:一律 145 ユーロ 支払地域2:一律 25 ユーロ 支払地域3:一律 7 ユーロ
再配分支払い (任意)	30%以内	導入しない	代わりに、基礎支払いの減額措置を導入 15 万ユーロを超えると5%削減 50 万ユーロを上限
グリーン化支払い(義務)	30%	30%	基礎支払いに比例して支払い 支払地域1:一律 75 ユーロ 支払地域2:一律 10 ユーロ 支払地域3:一律 3 ユーロ
青年農業者支払い(義務)	2%以内	2%	90ha を上限 支払地域ごとに支給単価の 25%
カップル支払い(任意)	8~15%以内	10%	肉用仔牛及び羊に対して設定
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	—

## (1) 直接支払いの受給要件

### 1) 活動的農業者

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」に該当することが直接支払いの受給要件とされている。

第一に、EU 規則においては、除外される対象者のネガティブ・リストとして、空港、鉄道、水道、不動産、恒久的なスポーツ・レクリエーション施設を営んでいる者をあげている。これらに該当する者が直接支払いを受給するためには、真に農業活動を行っていることを証明しなければならない。加盟国は、このネガティブ・リストに除外対象を追加することが認められており、スコットランドにおいては、狩猟などのスポーツ用地(sporting estates)が追加されている。

第二に、自然状態において放牧や耕作に適している土地について、何もしないでも直接支払いが受給される事態を避けるため、一定の農業活動を行っていることを証明することが求められる。いわゆる「スリッパをはいてする農業 (slipper farming)」がスコットランド特有の問題であり、例えば成長の遅い種類の作物を放置していたり、野生の鹿に食べられたりしていたとしても、自然のままでも良好な農業環境条件にあるという理由により、直接支払いの受給対象となっており、そのような野草地が約 100 万 ha を占めている。これでは、生産力の乏しい土地に対して、高い価値の受給権を与えることになり、真に必要な農業者に対する補助が浪費されているに等しい。このような弊害を避けるため、スコットランドにおいては一定の農業活動を行っていることを義務づけることとしており、その一環として、飼養密度(SD : stocking density)について最低基準が定められている。最低飼養密度は、1 ha につき 0.05 家畜単位(LU)に設定しており、これはおおむね 3 ha につき羊 1 頭に相当する。この結果、何らの農業活動も行っていないと認められ、直接支払いの受給対象から除外される土地は、60 万 ha に達すると推定されている。

### 2) 直接支払いの受給最低基準

直接支払いの最低受給基準として、EU 規則では受給額 100 ユーロまたは受給対象面積 1 ha 以上であることが定められている。この最低基準は各国ごとに一定の裁量が認められており、英国では 200 ユーロまたは 5 ha 以上に引き上げることができる。

スコットランドにおいては、現行の受給基準である 3 ha を維持することとしている。これは、スコットランドの平均経営規模が英国平均のおおむね 2 倍と大きい一方、小作人を対象とする必要性とのバランスを考慮したものである。

## (2) 基礎支払い

### 1) 支払地域 (payment regions)

従前の単一支払制度 (SFP : Single Farm Payments)が 2000 年から 2002 年の基準期間

において支払われた補助金の実績をベースとしているのに対し、基礎支払いは適格対象となる農地の面積をベースとして支払われる。

このため、農地の生産力の差が反映されるよう、加盟国が任意に支払地域という区分を設け、支払地域ごとに支給単価を異なるものとするのが認められている。支払地域が設けられた場合には、基礎支払いの予算は、支払地域ごとに区分され、それぞれごとに異なる受給単価が設定され、内部平準化(internal convergence)もそれぞれの支給地域ごとに達成することとなる。

この支払地域は、隣接する土地をまとめた地理的な現実の地域(physical regions)とすることも、同一のタイプの土地を括った概念的な地域(virtual regions)とすることもできる。国内の議論においては、支払地域は、耕地、永年草地、野草放牧地という土地利用のタイプ別にすべきであるという意見もあったが、最終的に、支払地域は次の3つに区分されることとなった。

① 支払地域1 (対象面積は 180 万 ha)

耕作地、暫定草地、永年草地に利用されてきた生産力の高い農地を対象とする。野草放牧地は含まれない。

② 支払地域2 (対象面積は 100 万 ha)

野草放牧地の中でも生産力の高いもの、具体的には、条件不利地域の 카테고리 B, C, D の野草放牧地と、条件不利地域以外の野草放牧地を対象とする。

③ 支払地域3 (対象面積は 200 万 ha)

条件不利地域の カテゴリ A という最も生産力の低い野草放牧地を対象とする。

## 2) 受給権

農業者に割り当てられる受給権の数は、2013年または2015年に申告した適格性を有する農地面積のうち、いずれか小さい方のヘクタール数に等しくなるのが原則であるが、加盟国は、一定の範囲で、受給権の数を削減することが認められている。

スコットランドにおいては、生産力の差に応じて支払地域を設けたことから、更に受給権の割当にあたり、生産力の低い農地に対して一定の減少係数を乗ずる制度は導入していない。

## 3) 国内の支給単価の平準化措置(convergence)

国内の支給単価の平準化を図るため、EU規則では、加盟国が次の3つの選択肢のいずれかを採用することが認められている。

① 支払地域ごとに、即時に支給単価を同一のものとする

② 2019年までに単一の支給単価となるよう、段階的に面積単価を導入する。

③ 単一の支給単価の導入を見送る代わりに、個別の支給単価の格差を小さくする措置を導入し、平均の90%未満の単価しかない受給権については、その差の3分の1を引き上げる。

スコットランドでは、②の選択肢、すなわち、平準化に猶予期間を設け、各支払地域ごとに、2019年において単一の支給単価（地域単価：regional rate）となるよう、段階的に支給額を調整することとした。2019年における支払地域ごとの ha 当たり支給単価は、次のようになると見込まれている（1ユーロ=0.8ポンドで換算）。

支払地域1	145ユーロ
支払地域2	25ユーロ
支払地域3	7ユーロ

なお、第三の方式は、算定方法が複雑となる上、今回のCAP改革によっても過去の実績ベースに基づく支払いが依然として残ることを意味する。直接支払いを導入して20年を過ぎても単価の格差を解消できないのでは、直接支払制度を正当化できる根拠に欠けるとして、第三の選択肢は採られなかった。

#### 4) 基礎支払いの漸減措置(degressivity)及び上限設定(capping)

基礎支払いについては、その受給額が15万ユーロを超える場合には、5%以上削減することが原則として求められている。この漸減措置の対象となるのは基礎支払いの分だけであり、その他のグリーン化支払い、青年農業者支払い、カップル支払いなどについては、漸減措置の対象外とされる。ただし、再分配支払いを導入した場合であって、かつ、その予算額が直接支払いの予算枠の5%を超えるときは、漸減措置を使わないことができる。

スコットランドにおいては、再分配支払いを導入しないことから、

- ① 受給額が15万ユーロを超える場合に、5%削減する措置を講ずるとともに、
- ② 2015年から2019年までの移行期間の間、基礎支払いの支給上限額を、労働費を控除した後、50万ユーロに限定することとしている。

漸減措置及び制限措置により控除された分の予算額は、第二の柱に回され、農村振興政策の財源に充てられる。現行の単一支払いを基に算定すれば、面積単価が一律である基礎支払いを段階的に導入し、かつ、15万ユーロを超える受給者に5%の削減措置を講ずることにより、年当たり約100万ユーロを第二の柱へ充当できる。これに基礎支払いを50万ユーロで打ち止めとする措置を講ずることにより、年あたり500万～1000万ユーロを第二の柱へ充当できると見込んでいる。

#### (3) 再分配支払い(redistributive payment)

スコットランドにおいては、現段階において再分配支払いは導入されず、将来の検討課題にとどまっている。

EU規則によれば、スコットランドにおいては、直接支払いの予算枠の30%の範囲内で、54ha（英国の平均経営規模）に至るまで、平均支給単価の65%を上限として、基礎支払いに上乘せする措置を選択的に導入することができる。

仮にこの再分配支払いをスコットランド全土に導入した場合には、約22%（1億1700万ユ

一口)が充当されることとなると見込まれる。この再分配支払いの財源は基礎支払いの財源から充てられるので、再分配支払いによる上乗せ額と、基礎支払いの減少額とは、トレードオフの関係に立つ。

このため、再分配支払いを最大限活用した場合を分析すると、

- ① 再分配支払いによる上乗せ額が基礎支払いの減少分を超える分岐点は、100haを超えると見込まれる。
- ② 小規模畜産農家(50ha)は5000ユーロ、150haを超える耕種農家、畜産農家では750ユーロの上乗せ支払いを受けることができる。
- ③ 他方、土質の良い第一の支払地域の農家に多くの再分配支払いが向けられる結果、土質の劣る放牧地の農家は減収となると見込まれる。

#### (4) グリーン化支払い

グリーン化支払いは、全ての加盟国が導入しなければならない義務的措置であり、その財源は、直接支払いの予算枠のうち、第二の柱へ移譲後の予算額の30%とすることが定められている。

グリーン化支払いは面積をベースに支払われるが、2つの方法がある。1つは、スコットランド全体で単一単価とする方法であり、もう1つは、支払地域の区分ごとに単一単価とする方法である。

また、基礎支払いに内部平準化の措置を導入するときは、グリーン化支払いの受給額の算定にあたり、農業者が受け取る基礎支払いの額を考慮することができる。これは、初期においては、単一支払いの受給実績の大きい農業者が、より多くのグリーン化支払いを受けることを意味する。

スコットランドにおいては、基礎支払いの額を考慮せず、支払地域の区分ごとに単一単価を設定することとしている。

##### 1) 支給要件その1：作物の多様化 (Crop diversification)

本要件は、複数の作物の作付けを確保することにより、モノカルチャーを制限し、土壌の質を向上させることを目的としている。

この要件は全ての加盟国に共通するものであり、10ha以上の耕作面積を有する農業者は、その規模に応じて、複数の作物を一定割合以上作付けることが義務づけられている。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次のいずれかの要件を満たし、かつ、残された耕作面積(飼料作物の作付地を除外)が30haを超えない場合には、作物の多様化の要件を免除される。

- ① 暫定草地(輪作の一環として組み入れられた草地)及び休耕地の面積が、耕作面積の75%を超える場合
- ② 永年草地及び暫定草地が、受給対象となる農用地面積(SAU)の75%を超える場合

スコットランドにおいては、永年草地の割合が大きいため、本要件が適用される農業経営は約 30%であり、そのうち本要件を満たすために実際に作物を追加しなければならないのは 800~900 戸にすぎないと見込まれる。

## 2) 支給要件その 2 : 永年草地(Permanent grassland)の維持

「永年草地」とは、自然状態であるか、播種されているかを問わず、牧草その他の草本性飼料作物（クローバーなど）の栽培に用いられている土地をいう。

全ての加盟国は、農用地に占める永年草地の割合については、2015 年の基準割合から 5%を超えて減少させてはならないとの義務が課せられる。この義務は農家レベルではなく、スコットランド全体を対象とするものであり、永年草地の割合がこの基準を超えて減少した場合には、原状回復を含む適切な措置を採ることが要求される。スコットランドにおける永年草地の割合は、2005 年以降、基準割合を 0.8%から 4.2%超える水準にあり、今後とも本要件を満たすと見込まれる。

また、環境的に脆弱な草地については、これを「脆弱な永年草地」として指定し、転用の絶対的禁止など厳格な保護が求められている。野生動植物の生息地である NATURA の対象区域となっている脆弱な永年草地、泥炭地、湿地については指定が義務づけられている一方、加盟国は、NATURA の区域外であっても、環境的に貴重な永年草地を任意に指定することができる。スコットランドにおいては、指定対象とするのは NATURA の対象区域に限られており、これ以外の区域は指定されていない。

## 3) 支給要件その 3 : 生態系保全用地 (EFA) の設定

EFA の要件は、グリーン化支払いの要件の中で、最も高い環境的価値を有するものである。これは、農地の中により粗放的に管理された区域を維持、増大することにより、農地における生物多様性(farmland biodiversity)に資することを目指すものである。

15ha を超える農地を有する農業者は、5%以上の EFA を確保することが求められる。この割合は、EU 委員会の検討結果によるものの、2017 年以降は 7%に引き上げられる予定となっている。暫定草地及び永年草地が農地の 75%を超える農業者は、残りの農地が 30ha を超えなければ、この要件を免除される。スコットランドにおいては、約 5000 戸が新たに EFA の要件を満たす必要があると見込まれており、この数は現在単一支払いを受給している農業者の 30%に相当する。

(生態系保全用地としてカウントされる土地利用及び算定方法)

生態系保全用地としてどのような土地を選択し、どのような換算率で算定するかについては、EU が提示するリストの中から、加盟国が任意に抽出することができる。ただし、換算率が 1 未満の土地利用形態（間作作物、覆土作物、窒素固定作物）については、EU が示す換算率をそのまま用いることが義務づけられている。

スコットランドにおいては、生態系重点用地にカウントできる土地の利用形態として、次



の6つが指定されている。

第4表 生態系保全用地の対象となる土地利用形態とその換算率

土地利用形態	EFAへの換算率	備考
休耕地	1	1月15日から7月15日の間、農業生産、用排水路の維持管理、肥料・農薬の散布等は禁止
緩衝帯	1.5	水路・池沼と耕地との間に2～20mの幅で設置することを要する5m以内であれば隣接地でも可
耕地周縁の不作付地	1.5	5m以内であれば隣接地でも可
覆土作物	0.3	対象は、アルファルファ等の特定の作物を2種類以上混合したものに限定
間作作物	0.3	対象は、永年性ライグラス、イタリアンライグラスを含む一定の種類に限定
窒素固定作物	0.7	対象は、アルファルファ、クローバー等に特定され、一定の管理要件に合致したものに限る。

#### 4) スコットランドにおける同等措置

スコットランドにおいては、次の措置を2016年から導入すべく、EU委員会と交渉を進めているところである。

##### ① 作物の多様化に関する同等措置

作物の多様化に関しては、冬期の覆土作物または間作作物を耕作地の25%以上、10月1日から12月31日まで作付けることにより、当該要件を満たしたものとすることができる。両者の合計が耕作地の25%以上となる時も、同様である。

##### ② 永年草地に関する措置

永年草地に関しては、全国レベルでの一定割合の維持義務、脆弱な永年草地の転用禁止義務に加え、農業者は自己の永年草地について施肥管理計画を作成し、農用地ごとに無機肥料及びカルシウムの施用量を明らかにしなければならない。

#### 5) 支給額

グリーン化支払いの予算枠は、柱間の移譲をした後の第一の柱の予算枠の30%とEU規則で一律に定められており、加盟国に裁量の余地はない。

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比例的に支給されることから、2019年には支払地域の区分ごとに単一の単価が適用される。2019年における支払地域ごとの1ha当たりの単価は、次のようになると見込まれている。

支払地域1	75ユーロ
支払地域2	10ユーロ
支払地域3	3ユーロ

#### (5) 青年農業者支払い (Young Farmer Payment)

農業者が40歳以下であって、初めて経営主として新規就農する場合には、一定の上乗せ支払いをすることが加盟国に義務づけられる。

青年農業者支払いの単価の設定については、EU 規則において認められている 4 つの方法のうちから、加盟国が任意に選択することができる。

スコットランドにおいては、2019 年までに支給単価の一律化が図られることから、支払地域における平均支給単価の 25%を上乗せすることとしている。対象面積の上限については、EU 規則で認められている最大限である 90ha に設定している。

また、予算枠についても、EU 規則で認められている最大限である、直接支払いの予算枠の 2%を充てることとしている。

## (6) カップル支払い (voluntary Coupled Support)

カップル支払いの予算枠は、直接支払いの予算枠の 8%以内を基本とするが、2010 年から 2014 年までのいずれかの年において、直接支払額の 5%を超えるカップル支払いを行った実績を有する加盟国は、予算枠を直接支払いの 13%まで拡充することができる。

スコットランドは、英国の中で、2003 年改革後もカップル支払いを実施している唯一の地域である。スコットランド肉用牛助成制度(SBS: Scottish Beef Scheme)の下で、年 3000 万ユーロ近くの支払いを行ってきた。スコットランドに導入するカップル支払いの予算枠については、スコットランドの直接支払いの予算枠を基準とするのではなく、英国全体の直接支払いの予算枠の 13%以内で措置することが認められている。

### 1) 肉用牛

従来のスコットランド肉用牛助成制度は、主に条件不利地域に所在する小規模な肉用牛生産を助成するものであった。従来の助成制度においては、肉用仔牛に対し、10 頭までは 1 頭当たり 168.3 ユーロ、10 頭を超える頭数には 1 頭あたり 56.1 ユーロを支払っている。10 頭前後の単価の差は、2012 年までは 2 対 1 であったが、2013 年以降はより小規模に手厚くし、3 対 1 とした。このようなカップル支払いの実施にもかかわらず、スコットランドにおける肉用牛の頭数は、2006 年以降減少を続けており、2014 年には 43.7 万頭と 10%近く減少した。

今回措置されるカップル支払いは、専門的肉用牛生産者が飼養している仔牛であって、次の全ての要件を満たすものを対象としており、条件不利地域に限られず、全ての地域が対象となる。

- ① 肉専用種または 75%以上が肉専用種である交雑種であること
- ② スコットランドに所在する農場で出生し、出生から 30 日以上継続して飼養されていること
- ③ 有効な牛パスポート(cattle passport)を有していること
- ④ 従前の SBS 制度の下でカップル支払いを受けていないこと

新たに導入されるカップル支払いは、本土向け制度 (Mainland Beef Scheme) と島嶼向け制度 (Island Beef Scheme) の 2 本立てとなり、それぞれ直接支払いの予算枠の 7.25%で

ある年 3,800 万ユーロ、1.25%である年 660 万ユーロが充てられる。支給単価は、本土向け制度では 1 頭当たり 100 ユーロ、島嶼向け制度では 1 頭当たり 160 ユーロ程度になると見込まれている。

なお、牛肉部門を支援し、その構造改革を促進するため、第二の柱（農村振興計画）においても、家畜改良、飼養技術の普及などに対して、4,500 万ポンドの追加措置が用意されている。

## 2) 羊

生産力の低い野草放牧地に依存する羊群を維持するために設けられるカップル支払いであり、年 800 万ユーロ、直接支払いの予算の 1.5%相当分が充てられる。

補助対象となる農業経営は、次のいずれの要件をも満たす必要がある。

- ① 基礎支払いの受給適格を有する農地面積の 80%以上が支払地域 3 に属すること
- ② 基礎支払いの受給適格を有する農地面積のうち支払地域 1 に属するものが 200ha 以下であること

以上の要件を満たす農業経営が飼養する雌羊であって、次の全ての要件を満たすものに対して、1 頭当たり 100 ユーロを支給する。補助対象頭数に上限はないが、粗放的放牧であることを担保するため、4 ha につき 1 頭を上限とする。

- ① 自己の経営内で出生したものであること
- ② 申請した年の 10 月 1 日から翌年の 3 月 31 日まで、自己の経営内で飼養すること
- ③ 飼養期間の開始時において 12 ヶ月齢未満であること
- ④ 個体識別によるトレイサビリティーが可能であること

なお議論の過程においては、全国羊協会（NSA: National Sheep Association）がカップル支払いの導入に反対の意向を示していた。カップル支払いに伴って義務づけられる個体識別制度の導入、検査費用の増大などにより、羊生産者の負担が増大することを懸念したためと思われる。

## (7) 自然制約地域支払い (support for Areas with Natural Constraint: ANC)

加盟国の選択により、経営農地の全部または一部が ANC として指定された地域に所在する農業者に対し、直接支払いの 5%以内で、基礎支払いの上乗せ支払いをすることが認められている。

スコットランドとしては、現行の条件不利地域支払いを継続していく中で、どうすれば対象地域を効果的に設定・適用できるか、新たな直接支払制度の導入が条件不利地域制度の変更にどのような影響を与えるか等について、検討していく方針であり、現段階において、自然制約地域支払いを導入することは考えていない。

## (8) 小規模農業者制度 (SFS : Small Farmer Scheme)

小規模農業者制度を導入するか否かは加盟国の任意であり、導入した場合でも、更に個々の農業者が選択するか否かを選ぶことができる。この小規模農業者制度への参加者は、支給額が最大で1戸当たり1250ユーロに制限される代わりに、グリーン化支払いの受給要件もクロス・コンプライアンスも満たす必要はないというメリットがある。

しかしながら、スコットランドの小規模農家の多くが条件不利地域の畜産農家であることから、第二の柱の補助金は不可欠のものであり、行政コストの負担削減という意味は実質的にない。また、農家はすでにクロス・コンプライアンスの要件を履行していることから、負担の軽減を図るメリットも得られない。

このため、スコットランドにおいては、小規模農業者制度は導入されない。

## 5. 第二の柱 (農村振興政策)

スコットランドの農用地面積は560万haと、国土の73%を占めており、農用地の85%は条件不利地域に指定されている。高地農業においては放牧が主であるため、放牧地の管理はスコットランドの自然環境に大きな影響を与えることとなる。

このため、スコットランドの農村振興政策の重点は、優先項目4の生態系の回復・維持・強化に置かれており、第二の柱の予算配分の半分を占めている。特に重要であるのは、生態系の保全、水管理、土壌の浸食防止であり、それぞれの措置が農地の20%、森林の40%をカバーすることを目標としている。

措置別の予算配分をみると、次の4つの措置で9割近く、特に条件不利地域対策と森林対策とで5割を超えている。

- ・ 措置13 (条件不利地域) 5億5100万ユーロ (33%)
- ・ 措置8 (森林) + 措置15 (森林環境) 3億3200万ユーロ (20%)
- ・ 措置10 (農業環境) 3億1800万ユーロ (19%)
- ・ 措置4 (ハード投資) 2億5500万ユーロ (15%)

第5表 スコットランド農村振興計画の概要

優先事項及び<数値目標>	措置	助成額 (千ユーロ)	構成比 (%)
1 知識の移転と技術革新			
1A 技術革新, 協力, 知識の発展の促進 <財源の3.78%>	01. 知識 02. 助言 16. 協力		
1B 農業, 食料生産, 林業, 研究開発の連携強化 <229の協力プロジェクト>	16. 協力		
1C 研修 <参加者 10,617名>	16. 知識		
2 農業経営の活性化・競争力の向上, 森林の持続的 management		352,544	
2A 農業経営の近代化, 競争力, 再編成 <農業経営の16.35%>	01. 知識 02. 助言	1,368 6,000	0.08 0.36

	04. 投資 06. 経営・企業の発展 13. 条件不利地域 16. 協力	50,491 2,400 275,400 6,279	3.01 0.14 16.42 0.37
2B 世代交代 ＜農業経営の0.27%が青年農業者向け助成を裨益＞	01. 知識 02. 助言 06. 経営・企業の発展 16. 協力	240 1,200 8,207 960	0.01 0.07 0.49 0.06
3 フードチェーンの組織化, 加工, 流通		93,148	
3A 農産物の競争力の向上 ＜農業経営の15.54%が裨益＞	03. 品質システム 04. 投資 14. 動物福祉 16. 協力	833 71,449 6,339 12,600	0.05 4.26 0.38 0.75
3B 農家リスクの予防・管理 ＜研修 530名＞	01. 知識 02. 助言 16. 協力	366 1,200 360	0.02 0.07 0.02
4 農林業に関連する生態系の回復, 維持, 強化		817,024	
4A 生物多様性 ＜農地面積の22.73%＞ ＜森林面積の37.99%＞	01. 知識 02. 助言 04. 投資	720 9,600 109,200	0.04 0.57 6.51
4B 水管理 ＜農地面積の19.8%＞ ＜森林面積の37.99%＞	08. 森林 10. 農業環境 11. 有機農業	102,660 264,514 15,000	6.12 15.77 0.89
4C 土壌浸食防止 ＜農地面積の19.13%＞ ＜森林面積の37.99%＞	13. 条件不利地域 15. 森林環境 16. 協力	275,400 25,800 14,130	16.42 1.54 0.84
5 資源の効率的利用		289,165	
5B. エネルギーの効率的利用 ＜1,050名に助言＞	01. 知識 02. 助言 16. 協力	424 2,400 960	0.03 0.14 0.06
5C. 再生エネルギー ＜525名に助言＞	01. 知識 02. 助言 16. 協力	180 1,200 120	0.01 0.07 0.01
5D 温暖化ガスの削減 ＜畜産単位の1.32%に関連投資＞ ＜農地の23.18%を対象＞	01. 知識 02. 助言 04. 投資 10. 農業環境 16. 協力	180 1,200 23,400 54,000 120	0.01 0.07 1.40 3.22 0.01
5E. 炭素の管理・隔離 ＜農地・森林の16.14%＞	01. 知識 02. 助言 08. 森林 16. 協力	240 1,200 202,731 810	0.01 0.07 12.09 0.05
6 経済発展, 社会的統合		124,960	
6A. 雇用創出 ＜30の雇用創出＞	06. 農業・企業の発展 08. 森林	760 1,200	0.05 0.07
6B. 地域の発展 ＜農村人口の86.8%が裨益＞ ＜農村人口の25.88%が改善されたサービス・インフラを裨益＞ ＜LEADER事業で551の雇用創出＞	07. 基本的サービス 19. LEADER	9,000 103,200	0.54 6.15
6C ICTのアクセス・質の向上 ＜農村人口の2.24%が裨益＞	07. 基本的サービス	10,800	0.64
技術支援		6,535	0.80
助成総額		1,676,840	100%

資料：EU委員会 *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Scotland (UK)*.

## 6. CAP 改革の影響

経営部門ごとに直接支払いの補助金額がどのように変化するかについて、2011年と2019年とを比べると、次のようになると推計されている。

第6表 経営部門ごとの直接支払い補助金額

(単位：百万ユーロ)

	2011年	2019年	増減額	増減率
穀物	83.8	63.8	△19.9	△23.7%
耕種一般	83.1	65.7	△21.2	△25.5%
肉用牛 (SDA)	133.6	120.7	△12.9	△9.7%
羊 (SDA)	33.6	52.2	+18.5	+55.4%
牛・羊 (LFA)	74.0	80.7	+6.7	+9.1%
複合	88.7	69.3	△24.9	△28.1%
酪農	53.2	37.1	△18.7	△35.2%
牛・羊 (平地)	3.4	3.5	+0.1	+2.9%

資料：スコットランド農業省 CAP REFORM :Direct Payments Analysis.

注. SDA=Severely Disadvantaged Area 特別条件不利地域.

LFA=Less Favoured Area 条件不利地域.

CAP 改革により、スコットランドの農業部門はおおむねマイナスの影響を受けるが、カップル支払いが継続される肉用牛部門では影響が緩和されている。例外的に、プラスに転じているのは羊を飼養している部門である。それも平地より、条件不利地域のより粗放的な経営ほど、プラスの利益が大きい。

その主な要因としては、次のものが挙げられる。

- ① 直接支払いの予算額全体が従来より大きく減少し、前期の中期計画に比べ実質的に10%を超えるマイナスとなっていること
- ② 基礎支払いについては、2019年までに支払地域ごとに完全平準化することとされており、従来の支給実績が考慮されなくなる。この影響は、特に穀物、酪農など集約的経営にとって大きい。
- ③ 特に野草放牧地については、土地の生産力を反映して支給単価が低い水準に抑えられるとともに、営農活動をしない者が受給するのを防止するための基準が設けられ、受給対象から除外される土地が相当程度見込まれる（約60万ha）こと

一方、羊の飼養部門がプラスとなるのは、完全平準化により支給単価が上がる経営が多いとともに、条件不利地域の羊飼養農家を対象にカップル支払いが導入されることによると考えられる。

## 7. 終わりに

以上、新たな共通農業政策が加盟国において具体的にどのように適用されるかについて、

フランス、スコットランドの2カ国・地域について明らかにした。今回のCAP改革の大きな特徴は、直接支払いについても加盟国ごとの裁量の幅を大きくし、各国の農業事情に応じた処方箋を可能にしたことにあるが、フランスとスコットランドの2カ国・地域を比べただけでも、違いの大きさをうかがい知ることができる。

前章で取り上げたフランス農業は、経営規模、経営部門、経営資源構成が多様であり、地域による差異も顕著である。直接支払制度においても、再配分支払い、カップル支払い等を活用して、このような多様な要請にきめ細かく対応しており、その結果かなり複雑な内容のものとなっている。

一方、本章で述べたスコットランドにおいては、農用地の過半が野草放牧地であることから、生産力の差を反映した公平な支払いを志向し、支払地域を3つに区分して各支払地域ごとの完全平準化を目指すとともに、農用地の85%以上が所在する条件不利地域対策に重点が置かれており、その農業構造を反映して、フランスより簡素な仕組みとなっている。

いずれにせよ、新制度の適用は2015年に始まったばかりであり、未だ初年度の支払いも完了していない。CAP改革が農業経営にどのような影響を及ぼしたか、各国の農業者がCAP改革に対してどのように対応したか等、実際の影響を適確に把握し、分析するには、更に幾ばくかの時間を要するとともに、より多くの加盟国の実情を明らかにする必要がある。

#### [参考・引用文献]

Bureau J-C and Thoyer S (2014) *La politique agricole commune*, Editions La Decouverte – collection Reperes

Cunha with Swinbank (2011) *An inside View of the CAP Reform Process*, Oxford University Press

Emma Downing (2014) *CAP Reforms 2014-2020 : Implementation Decisions in the UK*, House of Commons Library, Science and Environment Section

European Commission (2010) *Communication from the Commission : The CAP towards 2020*

European Commission(2015) *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Scotland (UK)*

European Parliament (2013) *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP*

Groupe PAC 2013 (2010) *Guide de la Politique Agricole Commune*,

[http://www.pouruneautrepaec.eu/guide\\_politique\\_agricole\\_commune/Guide\\_de\\_la\\_Politique\\_Agricole\\_Commune.pdf](http://www.pouruneautrepaec.eu/guide_politique_agricole_commune/Guide_de_la_Politique_Agricole_Commune.pdf)

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, a 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 regles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des regimes de soutiens

relevant de la politique agricole comuune 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*, [thoyer@supagro.intra.fr](mailto:thoyer@supagro.intra.fr)

Thoyer Sophie *Les politiques agricoles : principes economiques et mise en oeuvre*, [thoyer@supagro.intra.fr](mailto:thoyer@supagro.intra.fr)

The Scottish Government (2014) *The New Common Agricultural Policy in Scotland : Direct Payments guide*, Scottish Rural Development Programme guide

The Scottish Government (2015) *Basic Payment Scheme Guidance, Basic Payments Scheme : Greening, Direct Payments Consultation*

The Scottish Government (2015) *Economic Report on Scottish Agriculture : 2015 Edition, Results from the June 2015 Scottish Agricultural Census*

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『平成 24 年度欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』