

EU：新共通農業政策（CAP）

－これまでの変遷と新 CAP の実施状況－

勝又 健太郎（1， 2）
原口 和夫（3（1），（3））
浅井 真康（3（2），（4））

1. CAP の変遷

CAP は、欧州（1957 年のローマ条約により設立された欧州経済共同体）における様々な分野の経済的統合の一環として、農業分野における関税同盟と共同市場（単一価格）を形成するために各国の農業政策を調整・統一する必要があることから設立された。

欧州は、第二次世界大戦後の食料不足の状況にあったため、CAP の当初の目標は、①消費者に対して合理的な価格で十分な食料を供給する、②農業者に対して公正な所得水準を確保する、③農業生産性を向上する等（ローマ条約第 39 条）であった。

これらの目標を達成するための政策は、大別すると価格所得政策と構造政策である。価格所得政策は 1962 年の穀物の共同市場に関する規則の制定に始まり 60 年代に形成されていき、構造政策は 1972 年の農業構造改革に関する指令の制定により開始された。政策に係る財政措置を行う機関として欧州農業指導保証基金（EAGGF）が 1962 年に設立された。EAGGF は、価格所得政策を中心とする保証部門と農業構造政策を主な課題とする指導部門から構成された。

（1） 価格所得政策

1) 価格所得政策の基本的仕組

欧州の食料供給力と農業者の所得を確保するために主に以下の三つの措置が創設された。

- ①国境措置：輸入品を共同体の域内品より低価格で流通させないように、境界価格を設定し、輸入品に当該価格水準まで可変課徴金を課す
- ②価格支持：農産物の価格が一定水準（支持価格）まで低下した場合は、市場への介入買入れによって価格支持を行う
- ③輸出措置：域内で余剰農産物が発生した場合は、輸出補助金を付して国際市場で売却する

2) 1970 年代までの実施状況

以上の政策を講じた結果、国際価格の変動から域内市場が隔離され、高水準の市場価格が実現したことにより農業生産は刺激され、1970 年代に穀物を始め多くの品目で自給率

100%に達した。

3) 1980年代の実施状況（生産過剰の発生）

その後も高水準の価格支持を続けた結果、1980年代に入ると域内需要を超えた余剰生産物が増加することとなった。このため、膨大な余剰生産物を輸出補助金により値下げして国際市場で売却処分し、米国との貿易摩擦を引き起こした。

4) 1992年の「マクシャリー改革」（生産過剰の克服）

対外的には、ガット・ウルグアイラウンド農業交渉で、米国、豪州等の農産物輸出国から農産物貿易自由化のために①可変課徴金の関税化と関税の引き下げ、②余剰農産物を発生させる生産刺激的な価格支持水準の引き下げ、③国際価格の公正な価格競争を阻害する輸出補助金の削減等 CAP の根本的な変更を要求された。

以上のような生産過剰や対外的な問題に対応するため、マクシャリー改革が行われた。

マクシャリー改革の基本的な骨格は、支持価格（介入価格）を国際市場価格並みに引き下げることにより域内農産物の価格競争力を強化させるとともに、この結果生じる農家の所得損失を補償するための直接支払いを導入するというものである（「補償支払い」として1993年から実施）。支持価格の引下げ分にはほぼ相当する額が、直接支払いの単価とされた。当該単価は、農産物については1トン当たりの額として設定され、生産量に応じて支払われるカップル支払いであった。

5) 2000年代のCAP改革（直接支払いのデカップル化）

2001年に開始されたWTOドーハ・ラウンド交渉の進展の中で、生産制限を伴うカップル支払いである「青の政策」が補助金の削減対象となる方向が明らかになってきた。マクシャリー改革で導入された直接支払いは、青の政策に該当していたことから、WTO農業協定の「緑の政策」として削減対象外とするために直接支払いの大部分のデカップル化を実施した。これは、品目毎の過去の基準期間（2000～2002年）における直接支払いの受給実績を農家毎に品目横断的にまとめ、その合計額を各農家の農地面積で除して、面積当たり（1ヘクタール当たり）で算出した額を受給権として農家毎に配分するというもので「単一支払い」として2005年から実施された。このため生産体系や生産性の違いにより受給権に係る単価に格差が生じることとなった。また、限定的にカップル支払いの継続が認められた。

（2）構造政策・農村振興政策

1) 構造政策の進展・拡充（1970年代～1990年代）

一方、農業生産性の向上のために、1972年の農業構造改革に関する3つの指令（農業経営近代化、離農対策、教育・訓練・情報に関する指令）の制定により本格的に始まった構造政策については、1975年には条件不利地域に対する助成が制度化され、さらに1980年代

には、農業環境政策についても制度化される等拡充されていった。1992年のマクシャリー改革においては、早期離農対策、農業環境対策の拡充強化がなされ、これらは価格所得政策の改革を補完するものとして位置づけられて EAGGF の指導部門から保証部門に組み入れられた。

2) 1999年の「アジェンダ2000」改革（2000年～2006年財政見直し）

農業近代化政策に始まり、条件不利地域対策、農業環境対策等様々に拡充強化されてきた諸政策については、価格所得政策（第一の柱）とともに CAP を構成するもう一つの重要な農村振興政策（第二の柱）として位置づけられた。これによりこれまでに導入されてきた様々な諸施策については、農村振興政策を構成するメニュー事業として一括して整理されるとともに、EUの地域区分ごとにEUの負担率も整理された。

3) 2005年の改革（2007年～2013年財政枠組み）

農村振興政策については、目的別に四軸が設定され、これらの軸に沿って事業メニューがより体系的に整理された。これまで、欧州農業指導保証基金（EAGGF）の指導部門と保証部門から支出されていた農村振興政策の財政的な枠組みを統一化することとして、2007年以降は、EAGGF は廃止され、欧州農業農村振興基金（European Agricultural Fund for Rural Development ; EAFRD）から支出されることになった。（これに伴い価格所得政策の財政的基盤として欧州農業保証基金（European Agricultural Guarantee Fund ; EAGF）が創設された。

2. 新CAP（2014年～2020年）の概要

2014年から2020年までの多年度財政枠組みが策定されるのに伴い、同期間に対応したCAPも新たな見直しが行われた。今回の改革においては、農業者の価格所得政策（第一の柱）と農村振興政策（第二の柱）という二柱で構成するCAPの従来の政策体系を維持しながら、直接支払いについては、予算執行の弾力化、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導入などのデカップル支払いの重層化等の抜本的な改正が行われた。

（1） 予算執行の弾力化

第一の柱である価格所得政策、第二の柱である農村振興という従前からの柱立てに基づき、毎年为国別予算枠が定められるが、加盟国はその裁量により、両柱間で予算枠の15%の範囲内で（直接支払いの水準が低い加盟国にあっては、第二の柱から第一の柱へは25%まで可）相互に移譲することが認められている。

(2) 加盟国間の予算配分の平準化

直接支払いの加盟国間の支払い水準（1ヘクタール当たりの単価）の格差縮小による予算配分の平準化が図られることとなった。具体的には、直接支払いの平均単価がEU27の平均単価の90%に満たない加盟国については、当該90%水準との差額分の三分の一分増額となるように当該加盟国の直接支払いに係る予算枠を増額することとしている。

(3) 第一の柱：直接支払いの改革

1) デカップル支払いの重層化

今回の改革前、直接支払いのうちデカップル支払いには、「単一支払い（Single Payment Scheme SPS）」（2004年5月より前からの15カ国の加盟国において実施）と「単一面積支払い（Single Area Payment Scheme SAPS）」（2004年5月以後の中東欧などの12カ国の新規加盟国において実施されているより簡易なデカップル支払い制度：加盟国予算配分額を農地面積で除した額（単一単価）を支払う）の二つの方式があった。

デカップル支払いについては、①「基礎支払い」（従来と同様に各農業者に受給される基礎的な支払い）と、②「再分配支払い」、「グリーン化支払い」、「青年農業者支払い」、「自然制約地域支払い」という上乘せ支払いに分割され、重層化することとなった。なお、改革前に単一面積支払い（SAPS）を実施していた加盟国は、当該支払いを2020年まで延長できることとなっている。

(i) 基礎支払い（実施は加盟国の義務）

a) 受給単価の平準化

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格差是正のため、以下のような受給単価の平準化が規定された。

各加盟国には次の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（部分平準化措置）。この部分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。

他方、この支給額の引上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。

b) 基礎支払いの減額措置

基礎支払いの受給額が 150,000 ユーロより多い農業者は、当該超過額の少なくとも 5% を減額することとなっている。ただし、(ii) の大規模農家から小規模農業者へ直接支払いの再分配効果のある「再分配支払い」を直接支払いに係る加盟国予算枠の 5% より多く実施する加盟国にあつては、基礎支払い額の減額措置を実施しなくてもよいこととなっている。

(ii) 再分配支払い（実施は加盟国の任意）

加盟国は、直接支払いのヘクタール当たりの平均単価の 65% の水準までに単価を定めて、各農業者の 30 ヘクタール分（加盟国により平均規模がそれ以上の場合には当該規模までのヘクタール数分）以下の額（＝ 単価 × 30 ヘクタール（平均規模ヘクタール）以下）を「再分配支払い」として全農業者に支払うことができる。つまり、再分配支払いを実施しなければ、平均規模より大きい農業者に支払われるはずだった基礎支払い額の一部が、平均規模以下の農業者へ再分配されることとなるものである。

(iii) グリーン化支払い（実施は加盟国の義務）

基礎支払いの受給者には、気候と環境に有益な措置の実施が義務づけられ、その要件を満たした場合に支払われるもの。グリーン化要件とは、①作物の多様化、②既存の永年草地の維持、③生態系保全用地の維持、の三つの措置のことであり、その具体的内容は以下のとおりである。

a) 作物の多様化：10ha 超 30ha 以下の農地には 2 種以上、30ha 超の農地には 3 種以上の作物を作付けしなければならない。主たる作物の作付面積は農地の 75% 以下、さらに 30ha 超の農地の場合には主要な 2 作物の作付面積は農地の 95% 以下でなければならない

b) 既存の永年草地の維持：既存の永年牧草地は、一定割合以上減少させてはならない。特に脆弱な永年草地については、耕作や転用をしてはならない

c) 生態系保全用地の維持：15ha 超の農地の 5%（2017 年以降は 7% の予定）以上は、休耕地、棚地、景観地、緩衝用区画、植林地等として確保しなければならない

なお、以上のグリーン化要件と「同等措置」も併せて規定されている。これは、気候と環境に有益な効果をグリーン化要件と同等以上に生み出す措置のことであり、これを代わりに実施すれば、グリーン化要件を満たしているものとするとしている。

(iv) 青年農業者支払い（実施は加盟国の義務）

世代交代を促進するために、40 歳以下の農業者の経営立上げに対して直接支払いの平均単価又は基礎支払い単価の 25% 相当が 5 年間上乘せして支払われるもの

(v) 自然制約地域支払い（実施は加盟国の任意）

山岳地域やそれ以外でも重大な自然制約に直面している地域等の農業者を支援するために支払われるもの

2) カップル支払い（実施は加盟国の任意）

経済的，社会的，環境上の観点から重要であって，カップル支払いがなければ生産維持が困難なおそれのある品目に対して一定の限度内で認められることとなった。

3) 小規模農業者支払い（実施は加盟国の任意）

上記の新しい所得支持のための直接支払い制度（基礎支払い，上乘せ支払い，カップル支払い）の小規模農家を想定した代替スキームとして手続きが簡素化されグリーン化要件等が免除される小規模農業者支払いが規定されており，当該支払いを加盟国が実施した場合は，小規模農家に限らず全ての農業者は参加を選択することができる。農業者がこちらを選択した場合は，他の直接支払いを受けることはできなくなることとなる。

以上のように，直接支払いについては，3つの実施が義務的な支払制度と4つの実施が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。（第1表）

第1表 直接支払いの改革の概要

| 支払いの種類 | 実施の態様 | 直接支払い予算枠に占めるシェア |
|-----------|-------|-------------------|
| 基礎支払い | 義務 | 以下の残額（8%以上～70%未満） |
| 再分配支払い | 任意 | 30%以内 |
| グリーン化支払い | 義務 | 30% |
| 青年農業者支払い | 義務 | 2%以内 |
| 自然制約地域支払い | 任意 | 5%以内 |
| カップル支払い | 任意 | 15%以内（特例あり） |
| 小規模農業者支払い | 任意 | 10%以内 |

(4) 第二の柱：農村振興政策の改革

農村振興政策の遂行に当たっては，

- ①EU 共通で設定された農村振興政策の諸事業（政策手段）のメニューに基づいて，加盟国が，国又は地域レベルに状況に応じて多年度の農村振興プログラムを策定して実施する
- ②当該農村振興プログラムの財源については，EU と加盟国で共通負担するという従来からの基本的枠組みは維持されることとなったが，EU 全体の優先政策に貢献する観点等から農村振興プログラムの策定ルールの柔軟化，EU の財政負担率の改訂や成果主

義の導入が行われた。

3. 新 CAP の各加盟国における実施状況

以上のように今回の共通農業政策の改革の大きな特徴の一つは、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る。このため、各加盟国において適用される CAP の姿は、各国ごとに特徴のあるものになると考えられる。

フランス、デンマーク、スコットランド、フィンランドにおける CAP の実施状況は以下のとおりであり、経営部門・地域等の多様性を考慮しつつ、直接支払い受給額の部分平準化により格差縮小を目指すフランス、輸出志向型の大規模畜産のウェイトが高く第二の柱で環境対策への取組を強化するデンマーク、農用地の大半が条件不利地域にあり第二の柱で条件不利地域対策の充実を図るスコットランド、全土が条件不利地域に該当し第二の柱に加えて独自の施策で条件不利地域対策を強化するフィンランドといった特徴が現れている（第 2 表）。

(1) フランス

フランスにおいては、基礎支払いについて部分平準化措置（全国平均単価の 70%を基準とする平準化）を講ずるとともに、平均規模である 52ha 以下の農地に対して再分配支払いが上乘せされる。カップル支払いについては、直接支払いに係る予算枠の 15%（EU 規則で認められた最大値）を充当し、従来よりも拡充することとしており、その 84%は畜産部門に向けられている。

これにより、経営部門間では、支給単価の高い耕種部門から、相対的に低い畜産部門、特に粗放的な草地畜産に、また地域間では、北部の大規模耕作地帯から小農の多い中山間地域等に所得移転がなされ、地域、経営規模、経営部門間の直接支払いの受給額の格差の縮小が見込まれる。

また、第二の柱については、農村振興計画の策定主体が国から地域へ移されるとともに、条件不利地域補償金の単価引上げ等支給内容が充実化されるという点が特徴的である。

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フランスの農業の多様な要請にきめ細かく対応しつつ格差是正を図った結果であると考えられる。

(2) デンマーク

デンマーク農業は、養豚や酪農を中心に畜産業が盛んであり、豚肉と乳製品の輸出国である。これは、小さな国内市場では成長が見込めないために農業を輸出産業として発展させ、国際競争力を強化させるために大規模経営を行える農家だけが生き残れる競争原理の徹底

を押し進めてきた結果であると考えられる。また、1970年代以降の急速な集約的農業の発展は、畜産業による環境汚染をもたらしたことから環境や気候への影響を抑えた農業の促進が図られている。

このため、農業環境支払いの充実を目的として第一の柱から第二の柱への財源の移譲の割合が比較的高くなっており、また、カップル支払いについては、生産費の高騰により経営困難が深刻になっている肉牛部門にのみ実施し、直接支払いに係る予算枠に占める割合が2.8%と比較的低くなっている。

また、農村振興政策については、予算の多くの部分が環境保全や気候変動緩和に関する取り組み助成に投入されるとともに、有機農業への支援が大きいことが特徴的である。

(3) スコットランド

スコットランド農業については、①農用地の50%強を野草放牧地が占めており、農用地間の生産力の格差が大きいこと、②農用地の90%弱が条件不利地域にあること、③農業生産額の6割を畜産が占め、牛の70%、羊の85%が条件不利地域にいたることが大きな特徴となっている。

このため、基礎支払いについては、生産力に応じ、①耕作地・草地、②条件不利地域における生産力の低い野草放牧地、③その他の野草放牧地の3つの支払地域に区分し、それぞれの区分ごとに、2019年までに支給単価を完全平準化することとしている。また、再配分支払いを導入しないため、支給額の上限設定及び一定額を超えた場合の削減措置を講ずる。

更に、条件不利地域対策の充実を図るため、第一の柱から第二の柱へ9.5%の財源移譲がなされるとともに、第二の柱の予算の3割が条件不利地域対策に充てられる。また、条件不利地域の主部門である肉用牛と羊に対して、カップル支払いが実施される。

なお、CAPの予算枠は英国全体に対して設定されており、スコットランドに対しては、従来の実績を踏まえ、第一の柱については英国全体の16%、第二の柱については18.5%が配分されている。

(4) フィンランド

フィンランドは欧州でも最北の農業地域であり、農業環境に恵まれず、平均収量も中央ヨーロッパに比べると半分ほどである。寒冷地のために生産コストが高く、加えて1995年のEU加盟によって安価な国外農産物の流入が増加した。他方、国境を接していたソ連に対する安全保障の観点から、家族経営を基盤とする農家を国土に広く定着させ、食料自給を維持する政策が継続されてきた。つまり、手厚い農家保護政策が長年実施されてきたことを意味する。

今次CAPにおいても直接支払い(第一の柱)、条件不利地域支払い、環境支払い(ともに第二の柱)に加えて、自国予算による北部地域助成、南部地域助成等を継続することで重層

的に農家の所得補償を行っている。また EU 規則では直接支払い予算額におけるカップル支払いの割当は最大 15%までと定められているが、フィンランドは 20%まで引き上げる了承を欧州委員会より得た（2020 年には 18%まで減少）。これは加盟国の中でも非常に高い値である。共通農業政策の制定には、欧州における多様な土地環境や社会経済状況を加味しなければならないが、その中でも寒冷地という特異な環境に位置するフィンランドは、高い交渉力を有しながら自国の農業を保護している。

第2表 新CAP 実施状況比較表

| | フランス | デンマーク | スコットランド | フィンランド |
|-------------------|---|---|---|---|
| 国別予算枠（二柱間の移転・調整前） | 全体624億ユーロ 第一柱：525億ユーロ 第二柱：99億ユーロ | 全体67.3億ユーロ 第一柱：61億ユーロ 第二柱：6.3億ユーロ | 全体44.8億ユーロ 第一柱：40億ユーロ 第二柱：4.8億ユーロ | 全体60.8億ユーロ 第一柱：37億ユーロ 第二柱：23.8億ユーロ |
| 第1柱から第2柱へ移譲 | 2015年～ 3.33%移譲 | 5～7%移譲 2015年：5% 2016年：6% 2017～19年：7% | 9.5%移譲 | なし |
| 直接支払いの最低受給基準 | 200ユーロ以上、1ha以上 | 2ha以上 または、カップル支払い（牛肉プレミアム）において300ユーロ以上 | 100ユーロ以上、3ha以上 | 200ユーロ以上 |
| 基礎支払い | 予算枠は再配分支払の拡大に 応じ縮小（2015年49%→ 2018年34%）。 | 予算枠の64% 国全体を一地域とみなす | 予算枠の58% 土地生産力に応じ、三つの 払地域に区分 | 予算枠の49% 2007～2013期は三地域に わけて単価が設定されたが、 今は二地域 |
| 基礎支払いの受給者間平準化 | 部分的平準化 | 部分的平準化 | 支払地域を三つに区分し、 区分ごとに、2019年までに 完全平準化 | 地域平準単価（二地域）+ 特定品目（牛乳、肉牛、馬鈴薯 デンプン、砂糖甜菜等）につ いて給付単価の上乗せ。ただ し、2016年以降は、甜菜以 外の上乗せ給付がカットさ れ、2019年に撤廃。 |
| 基礎支払いの減額措置 | なし | 15万ユーロ以上5%減額 | 15万ユーロ以上5%減額 50万ユーロの上限設定 | 15万ユーロ以上5%減額 （しかし、該当する高額受給 者はほばいない） |

| | | | | | |
|---------------|---|---|--------------------------------|--|--|
| 再分配支払い | 平均規模である52haまで 直接支払予算枠に占める割合を順次拡大(2015年5%→2018年20%) | なし | なし | なし | なし |
| グリーン化支払いの同等措置 | 作物の多様化: トウモロコシ単作における冬期の覆土作物 | なし | 作物の多様化 冬期の覆土作物, 間作作物を25%作付け | なし | なし。 ただし, 北緯62度以北の受給者に対しては, ①作物多様性の特例措置(30ha以上の農地所有者でも最低二作物で可能)と②EFAが免除される(フィンランドでは受給者が平均52haの森林も所有しているため, 森林特例が適用される) |
| 青年農業者支払い | 予算枠の1% | 予算枠の1.7% (導入が義務的であるためやむを得ず導入) | 予算枠の2% | 予算枠の1% (申請者数が多いければ今後最大2%まで拡大予定) | |
| 自然制約地域支払い | なし | 予算枠の0.3% 小規模な島嶼の農業者 デンマーク唯一(運用の容易化が主たる理由) | なし | なし | なし |
| カップル支払い | 予算枠の15% (予算の84%は畜産向け) | 予算枠の2.8% (牛肉プレミアム) | 予算枠の10% 対象は肉用仔牛と羊 | 2015年は, 予算枠の20%。 それ以降, 年率0.4%ずつ減少し, 2020年に18%。 予算の53%が肉牛, 30%が酪農, 6%がタンパク作物等 | |
| 小規模農業者支払い | なし | なし | なし | なし | なし |

| | | | | |
|---------------|--|---|--|--|
| <p>農村振興政策</p> | <p>農村振興計画の策定主体が国から地域へ</p> <p>EU 助成額の 57%は、条件不利地域、有機農業、農業気候・環境対策に充当</p> <p>条件不利地域補償金の単価引上げ等支給内容が充実化</p> | <p>農村振興プログラムは、全国統一で一つ。</p> <p>農業・環境・気候に関する事業支援が 40%以上</p> <p>有機農業に関する支払いが年々増加</p> | <p>農村振興計画はスコットランドで一つ</p> <p>条件不利地域、農業気候・環境、森林対策に 70%</p> | <p>農村振興計画は、フィンランド本土とオーランド諸島の二つ。</p> <p>条件不利地域支払いに 45%</p> <p>農業・環境・気候に関する事業支援はおよそ 20%</p> <p>青年農業者支払い、アニマルウェルフェア支払い、有機農業支払いの拡充</p> |
|---------------|--|---|--|--|