

## 第2章 EUの次期共通農業政策案における構造的転換

### —戦略的自律の確保に向けた直接支払いと市場政策の再構築—

桑原田 智之

欧州委員会は2025年7月、2028～2034年を対象とする次期多年度財政枠組み(Multiannual Financial Framework; MFF)案を公表した。この次期MFF案は、従来の予算構造を抜本的に見直し、地政学的リスクの高まりや経済環境の不確実性の増大等を背景として2024年6月に欧州理事会が採択した「戦略アジェンダ(Strategic agenda) 2024-2029」等で示された政策優先課題に対応すべく、共通農業政策(Common Agricultural Policy; CAP)に係る予算を含む既存の14の基金を統合し、「国家・地域パートナーシップ基金(National and Regional Partnership Fund; NRPF)」という新設の包括的枠組みを構築する野心的な予算改革案を提示している(EC, 2025f: 4-5)。これに伴い、次期CAP(2028～2034年)案についても、この新たな予算構造に即した法的枠組みの基本方針が同委員会から提示された。

今後の法的枠組みの決定に向けたスケジュールについては、2027年中の関連法令の採択を可能とするため、2026年末までにEU首脳レベルでのMFF合意を達成することが目標として掲げられている(European Council, 2026)。これは、現行CAP(2021～2027年)の導入過程において顕在化した、法令採択の遅れに起因する実施の遅延への反省に基づいている。2028年1月の次期CAP実施に向けては、①各加盟国による国家・地域パートナーシップ計画(National and Regional Partnership Plan; NRPP)の策定・申請、②欧州委員会による同計画の審査・承認、③各加盟国による実施細則整備等に充当するための準備期間を確保する必要があると考えられ、欧州委員会からは、現行CAPに係る法令採択の遅れによる実施遅延への反省から、迅速かつ適時な合意を目指す意図がある旨の考えが示されている(EC, 2025a: 7, 14)。

また、次期CAP案においては、2023年に実施された現行CAPに対する中間評価結果が色濃く反映されている。現行CAPにおいては、所得支持を目的とする基礎所得支持等に対し、環境・気候への追加的取り組みに対する上乗せ払いであるエコ・スキーム等を組み合わせる複層的な構造が導入された。しかし、現行制度における環境・社会要件と具体的措置のリンクが、実施や報告における複雑さと硬直性を招き、(そのことが実施や報告における行政負担を増大させ、)農業者に対する所得支持の機能を弱めていることが2024年1月から農業団体等主要ステークホルダーを集めて開催された「EU農業の未来に関する戦略的対話(Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture)」<sup>(1)</sup>において指摘された(EC, 2024b: 42-43)。これを受け、次期CAP案においては、従来のCAPにおいて並列する基礎所得支持や再分配所得支持等複数の所得支持を「逡減的面積ベース所得支持(Degressive Area-Based Income Support; DABIS)」という単一の支払体系へと一本化する

方向が示された<sup>2</sup>（EC, 2025d, Article 6: 9-10）。

さらに、地政学的な文脈においては、ロシアによるウクライナ侵攻後のエネルギー・肥料・飼料等の投入財価格の乱高下等を受け、食料安全保障が再び欧州の戦略的自律を支える核心的課題として再認識されている。これは、環境基準の遵守を前提としつつも、いかなる外部ショック下においても欧州農業が供給力を確保し続けるためのレジリエンス確保へと政策の重点がシフトしたことを意味していると言えよう。

本稿では、次期 CAP 案の全体像を概観した上で、直接支払い制度、市場政策、イノベーション政策の改革内容について、加盟国間の対立軸を交え分析する。

本稿で分析対象とする次期 CAP 案は、2025 年 7 月に公表された欧州委員会提案に基づくものであり、今後の欧州議会、欧州理事会等における議論、加盟国等との交渉等の中で変更され得るものであることに留意が必要である。

本稿においては、第 1 節において、EU の農業・食料政策をめぐる現況と目的の推移、第 2 節において、次期 CAP 案の新たな制度的枠組みと基本的方向性について、主に直接支払い・市場政策・イノベーション政策の観点から論述する。続いて、第 3 節においては、次期 CAP 案をめぐる加盟国の立場と利害対立、合意に向けた展望を論じる。第 4 節・第 5 節においては、欧州における戦略的自律の考え方の下で、直接支払い・市場政策に関していかなる改革案が欧州委員会により示されているか分析を行う。末尾の第 6 節においては、EU における MFF や次期 CAP 案の検討が、日本を含め農業政策におけるレジリエンスの確保を検討する上で重要な示唆を有することについて総括を行う。

## 1. EU の農業・食料政策をめぐる現況と目的の推移

### （1）政策的力点のシフト：供給力維持と戦略的自律の確保

次期 CAP 案の検討における顕著な変化の一つとして、政策課題の捉え方の変化が挙げられる。現行 CAP の策定段階においては、「欧州グリーン・ディール（European Green Deal）」、「農場から食卓まで戦略（Farm to Fork Strategy）」等に基づき、環境・気候変動対策が強力に推進された。しかし、ロシアによるウクライナ侵攻等を背景としたエネルギー・肥料・飼料等の投入財価格の高騰や地政学的リスクの増大は、農業セクターに著しい影響を与えた（significantly strained）（EC, 2024b: 20）。こうした情勢の変化は、EU の農業政策において、環境対応と並び、食料安全保障の確保がいかに不可欠であるかという課題を改めて再認識させることとなった（EC, 2025a:3; European Council, 2024:7）。

2024 年 6 月に欧州理事会が採択した「戦略アジェンダ（Strategic Agenda 2024-2029）」においては、「自由で民主的な欧州」、「強靱で安全な欧州」、「繁栄し競争力のある欧州」の 3 領域が優先課題として掲げられた（European Council, 2024）。これを受け、欧州委員会が同年 7 月に公表した「政治指針（Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029）」においては、防衛や競争力と並び、「生活の質の維持：食料安全保障、水、自然」が戦略的な核心課題として位置づけられた（EC, 2024a: 21）。

こうした戦略アジェンダ、政治指針に示された方針の下、農業・食料分野においても、域内における供給力維持の重要性が再認識される方向へと転換している。これは環境目標の達成を、農業者の所得安定や生産性の向上と対立するものではなく、不可分なものとして捉え直すアプローチへの移行を意味していると考えられる。欧州委員会は同指針において、持続可能性への移行にあたっては、農業者が公正で十分な所得を確保することが不可欠であるとの認識を示している (EC, 2024a: 21)。

## (2) EUの農業・食料分野をめぐる中長期的な将来像

戦略アジェンダ・政治指針といった上位方針を、農業・食料分野における中長期的な指針として具体化したものが、2025年2月に欧州委員会が公表した「農業・食料に関するビジョン (Vision for Agriculture and Food)」(EC, 2025b)である。同ビジョンは、次期CAPの具体的な制度設計を導く指針として位置づけられる。

同ビジョンにおいて特筆すべきと考えられる点の一つは、農業者の所得確保が、環境対応を含むあらゆる持続可能性を成功させるための前提条件として位置づけられていることである。具体的には、投入財価格の乱高下といった近年の状況を踏まえ、農業者の経済的レジリエンスが確保されて初めて、野心的な環境目標への投資や次世代への継承が可能になるとの認識が示されている。

このような基本的な考え方を踏まえ、環境対応について同ビジョンにおいては、従来のコンディショナリティを通じた義務付けを基礎としたアプローチから、農業者が生態系サービスを提供する取り組みに対して報いるインセンティブ重視の枠組みへの転換が志向されている (EC, 2025b: 8)。さらに同ビジョンでは、デジタル化の推進や、新ゲノム技術 (New Genomic Technologies; NGTs) を含む植物育種イノベーションを、気候変動への適応と資源節約型の生産を加速させる不可欠な手段として規定し、将来の欧州農業の競争力とレジリエンスを確保する方向性を提示している (EC, 2025b: 24-25)。

## 2. 次期CAP案における新たな制度的枠組みと基本的方向性

次期CAP案においては、農家所得の確保、食料の安定供給、環境・気候変動対策等、CAPが従前から掲げてきた政策目的は維持されている。しかし、2022年以降のウクライナ情勢等を背景とした地政学的不確実性の高まりや、エネルギー・肥料・飼料等の投入財の輸入依存リスクの顕在化を踏まえ、EUの農業政策においては、従来の環境持続可能性の追求に加え、食料安全保障を通じた戦略的自律の確保がいかに不可欠であるかが改めて再認識されるに至っている (EC, 2025d: 1; European Council, 2024:6)。

この戦略的自律の確保は、欧州理事会が採択した戦略アジェンダ等において、防衛、エネルギー、経済、食料安全保障等を包含するEU全体の最上位の政策目的として位置づけられている。この上位概念の下、次期CAPは、地政学的不確実性等に対する欧州の食料の安定供給を担保するための戦略的手段としての役割を担うことが明確にされた (EC,

2025d: 1)。こうした政策的重点の移行を踏まえ、欧州委員会は、戦略的自律や食料安全保障等の新たな優先課題に即応すべく、次期 CAP 案を含む次期予算全体において、予算構造、ガバナンス、および個別政策の中身の抜本的な見直しが行われることを提起している（EC, 2025f: 1-2; EC, 2025d: 1-2）。

#### （１）次期多年度財政枠組みと連動した予算・ガバナンス構造の改革

次期 CAP 案の制度設計における最大の特徴の一つは、CAP に係る予算を運用する基金が、欧州全体の新たな包括的財政枠組みである NRPF へと統合される点にある。

これまでの CAP 予算は、欧州農業保証基金（European Agricultural Guarantee Fund; EAGF）と欧州農業農村開発基金（European Agricultural Fund for Rural Development; EAFRD）という独立した二つの基金で運用されてきた。しかし次期 CAP 案においては、これら現行の二基金の両方が、他の地域政策基金等とともに NRPF という単一の包括的基金の下へと統合・再編されることが提案されている（EC, 2025d: 1, 8）。

この二つの基金を含む CAP 予算全体の NRPF への統合は、加盟国等が実施する EU 資金を首尾一貫した計画プロセスに統合し、あらゆる資金のインパクトを最大化するとともに、より効率的な予算執行と制度の簡素化を図ることを目的としている（EC, 2025f: 3）。加えて、こうした包括的枠組みへの統合により、農業政策（特に農村地域の発展に資する開発政策や構造政策）を他の地域政策とより緊密に連携させ、分野横断的な相乗効果・補完効果を強化する狙いも込められている（EC, 2025b: 21）。

こうした見直しの中で、次期 CAP 案においては、現行の第 1 の柱・第 2 の柱という区分は廃止され、双方の機能が新たな CAP 介入措置（CAP interventions）として引き継がれることが提案されている（EC, 2025d: 8）。その上で、欧州における食料の安定供給という課題に対処するため、農業者に対する所得支持等の予算については、NRPF 内で最低 2,957 億ユーロがリングフェンス（使途限定）され、真に食料安全保障に貢献する農業者へ確実な政策資源が担保される仕組みが法的に規定された（EC, 2025e, Article 10(2):. 45; EC, 2025d: 2）。

こうした予算構造の変化に伴い、政策のガバナンスも見直される。各加盟国における CAP の実施に当たり各国が策定する国別計画については、現行 CAP の下では農業分野に特化した CAP 国家戦略計画（CAP Strategic Plans）として策定されてきた。しかし次期枠組みの下では、あらゆる支援措置を単一の計画に統合するという方針に従い、NRPF 全体を管理する NRPP の中に設けられる一つの農業章として、他分野の政策との整合性を確保しながら策定・実施することが提案されている（EC, 2025f: 4; EC, 2025e, Article 21(2): 52; Article 74: 111-112）。

そして、この新たな計画枠組みにおいて重視されているのが、プロセス管理から成果重視への移行である。従来は、プロセス重視、具体的には、農業者がいかなる作業を行ったか（例：環境配慮の特定の農業活動を実施したか否か）を厳格に管理・審査することに主眼が置かれ、これが当局・農業者の双方にとって多大な事務負担を強いる要因となっ

た。これに対し次期 CAP 案においては、EU から加盟国への予算執行を成果重視 (Results-based delivery) へと転換することが提案されている。具体的には、EU と各加盟国の間であらかじめ合意した投資 (資金投入) と改革 (制度・規制等の見直しのパッケージ) について、そのマイルストーン (定性的な到達点) およびターゲット (定量的な到達点) の達成度を資金支払いの条件とする仕組みである (EC, 2025f: 6; EC, 2025e, Article 4: 36-37)。これにより、加盟国は自国の農業実態に即した柔軟な制度設計の裁量が認められる一方、自国が設定した成果に対する説明責任をより強く負うこととなる (EC, 2025d: 1-2, 5)。

更に注目すべきは、この EU レベルでの厳格な成果管理が、加盟国から現場の農業者に対する評価にも波及する点である。自国のターゲット達成を EU に証明する責任を負う加盟国は、現場の政策執行においても成果を担保する仕組みを強化せざるを得ない。実際に法案では、例えば、環境・気候対策の一環として農業者が策定する移行行動計画 (transition action plan) に係る支援において、単なる作業の実施ではなく計画の完了 (結果) を最終支払いの条件とすることが法的に規定されるなど、現場レベルでも成果・結果を問うメカニズムが組み込まれている (EC, 2025d, Article 10: 12-13)。

こうした所得支持予算の確実な担保、NRPP への統合、加盟国の裁量増大と成果重視への転換といった一連の改革は、政策の実効性を高めつつ、複雑化した制度の簡素化を目指すものとして位置づけられている (EC, 2025a:5; EC, 2025d: 3)。

## (2) 次期 CAP 案における主要政策の見直しの方向性

次期 CAP 案においては、欧州における食料の安定供給確保という課題に向け、前述した改革の方向性を踏まえて、主要政策について具体的に以下の方向性で見直しを行うことが検討されている。

### 1) 所得支持 (直接支払い)

直接支払いについては、分配構造の是正と事務負担の軽減等を図るため、現行の基礎所得支持、再分配所得支持、青年農業者所得支持の三つを、DABIS へ一元化されることが提案されている。この見直しでは、1 受給者当たりの年間受給額について 2 万ユーロを超える部分に 25%、50%、75% の累進的な削減率 (逓減率) を適用し、最大 10 万ユーロの上限を一律に設定する仕組みが法的に規定された (EC, 2025d, Article 6:9-10)。なお、現行のエコ・スキームについては DABIS には統合されず、農村開発の環境措置と統合された農業環境・気候アクション (Agri-environmental and climate actions; AECAs) に再編される (EC, 2025d, Article 10: 12-13)。

あわせて、直接支払いによる支援を真に食料安全保障に貢献する主体へと的を絞るため、従来の活動的農業者 (active farmers) の概念を、農業を主たる活動 (principal activity) とする者へと厳格化し、面積ベースの所得支持を標的化 (ターゲティング) する方針が示され、この「主たる活動」の概念を定義する基準としては、総所得に占める農業所得の割合、農場への労働投入量、会社の目的、および国や地域の登録簿への農業活動の記載が含まれ

るべきであると提案されている(EC, 2025e: 26; EC, 2025d, Article 6(5): 10)。さらに、環境保護や労働・雇用条件等の遵守を義務付ける「ファーム・スチュワードシップ (Farm stewardship)」を DABIS 等の直接支払いの受給要件として包括的に適用することで、所得支持を環境・社会に係る課題対応の基盤となる制度として位置づける改革が法的に規定された (EC, 2025d, Article 3: 6-7)。

## 2) 市場政策

市場政策については、欧州委員会提案によると、①現行 CAP において平時の市場安定を担う価格政策を維持しつつ、②緊急危機対応 (Unity Safety Net; USN) として、農産品等の価格変動や投入財コストへの影響等の脅威に対処するため、欧州委員会が即時適用可能な実施規則 (immediately applicable implementing acts) により機動的に発動する措置を導入することが提案されている。この USN については、7 年間で合計 63 億ユーロの独立予算を確保することで、有事対応への制度的な予見性と対応力を高める仕組みとして位置づけられている(EC, 2025e: 25 ; EC, 2025d: 9; EC, 2025c, Article 222f: 35)。さらに、③市場構造で生じている課題自体(フードチェーンにおける交渉力、情報の非対称性、価格形成の透明性等)に働きかける構造的なアプローチの強化を通じて、サプライチェーンの強靱化、戦略的自律の確保を図ることも提案されている (EC, 2025b: 6-7)。

## 3) イノベーションを通じた生産性・競争力の向上

欧州農業の生産性および競争力の向上に向けて、次期 CAP 案は、CAP に基づく措置と次期研究開発枠組みプログラム(FP10)等の研究開発枠組みとの連携を強化し、先端技術の現場実装を加速させる相乗効果の最大化を図る方針を打ち出している(EC, 2025d: 4)。

このような考え方の下、両枠組みの間では、明確な役割分担が企図されている。まず、FP10 等の研究開発枠組みにおいては、AI を活用した行動なデジタル技術の開発、NGTs による気候変動適応型品種の育種等、新たな知識やイノベーションの創出といった基礎的・基盤的開発を中心とした役割を担うことが想定されている(EC, 2025b: 24-26)。一方、CAP においては、これら先端技術を現場へ普及させる社会実装の課題に対して中心的に対応することが想定されている。具体的な例としては、農業知識・イノベーションシステム (Agricultural Knowledge and Innovation Systems; AKIS) を通じた専門的助言サービスの強化、農家によるデジタル機器導入を支援する投資助成等が挙げられる(EC, 2025d, Article 13: 14-15; Article 20: 19-20; EC, 2025b: 25-26)。

このように次期 CAP 案においては、基礎的・基盤的開発については他に委ねる一方で、CAP においては、社会実装の課題に対して中心的に対応することが想定されている。この役割分担により、相乗効果・補完効果を最大化し、戦略的自律、食料の安定供給の確保を図ることを目指していると考えられる。

## 3. 次期 CAP 案をめぐる加盟国の立場と利害対立、合意に向けた展望

欧州委員会が提案した次期 CAP 案に関しては、加盟国間では自国の農業構造等に対応した政策上の優先順位等を踏まえて利害対立が生じている。主として以下のものが挙げられる。

第一に、直接支払いの分配構造の適正化と、イノベーション投資のバランスをめぐる対立である。欧州委員会は、受給額の上限設定や累進的な削減（逓減）を導入し、支援を真に必要とする中・小規模層等へ再配分する方針を掲げている。しかし、一般に大規模な農業経営体が多く、直接支払いが農業者所得の重要な構成要素となっているフランスやドイツ等では、受給額の上限設定等に対して懸念や反対が示されている(Abis, 2025)。EU 最大の農業生産者団体である COPA-COGECA も上限設定や逓減に明確に反対する声明を出している (Šajn, 2025: 8)。こうした反発の背景には、大規模経営体への支援の制限が長期的な投資余力を削ぎ、結果として欧州の戦略的自律・供給力維持という目的を損なうといった懸念があると考えられる。これに対し、小規模農業者が多く、一戸当たりの直接支払い受給額を底上げしたい東欧・南欧諸国は、分配構造の適正化としてこの方向性をおおむね支持していると考えられ、実際に小規模農業者等で構成される国際的な農業関連の運動組織であるラ・ビア・カンペシーナ(La Via Campesina)は、現行の面積ベースの支払いが大規模経営体を利していると批判し、上限額をさらに 6 万ユーロへと引き下げよう求めている。また、主要な環境 NGO 等も上限設定や逓減導入を支持している (Šajn, 2025: 9-10)。

さらに、自力での投資余力が比較的大きいと考えられる大規模層や、再配分保護の対象となる小規模層の中間に位置し、いずれの支援も限定的となりがちな中規模層が、技術実装に伴うコストの自己負担に耐えきれず、競争から脱落することへの懸念も、政策議論において指摘されている (EC, 2024b: 17, 43; EC, 2025b: 24)。

第二に、環境と食料の安定供給という政策目的間の優先順位をめぐる対立である。ウクライナ情勢等を契機として食料の安定供給、レジリエンス強化の重要性が再認識され、環境対応と生産性を不可分なものとして両立させる方針が打ち出された。しかし、その方針を具体化する制度設計において、生産性維持のために環境要件をどの程度まで柔軟化すべきかという点が、環境重視の勢力と生産重視の勢力との間で論点となっている。

一般に環境野心の高い北欧諸国や環境保護団体は、こうした柔軟化の方向性に懸念を有していると考えられ、実際に主要な環境保護団体である EEB (欧州環境事務局) や IFOAM (国際有機農業運動連盟) 等は、現行 CAP におけるエコ・スキーム等を統合した AECAs 等の環境に係る取り組みに対して予算のリングフェンスが義務化されていない点に懸念を表明して、こうした使途限定の欠如が、環境要件を競争上の不利益と見なす加盟国間での「底辺への競争 (race to the bottom)」を招き、欧州において環境持続可能性への焦点の後退をもたらしかねないと批判している (Šajn, 2025: 10)。

一方で、ウクライナ情勢の影響を直接的に受けている東欧諸国等は、供給力の維持と農業者の収益性を最優先すべきであるとして、環境要件の柔軟化を求める声が出されているところであり(例えば Foote, 2022)、加盟国等からのこうした強い要請を受け、欧州委員会

は水枠組み指令や硝酸塩指令等の環境規則について、その累積的影響や比例性<sup>3</sup>を考慮し、要件の柔軟化に向けた対話を進める方針を明らかにしている（EC and Cypriot Presidency, 2026: 5）。また、この利害対立は、次期 CAP 案において AECAs 等の環境対応に新たに 30%の国内拠出(共同融資)が義務付けられたことで一層複雑化している（Šajn, 2025: 3）。これにより、単なる環境か生産かという理念の対立にとどまらず、各国の財政的負担能力を絡めた新たな利害対立の要因となっていると考えられる。

したがって、次期 CAP 改革に係る合意形成においては、①農家所得の下支え、②環境持続可能性の追求、③供給力を重視する戦略的自律の確保といった政策目的の間で選択が問われていると考えることが可能である。

しかし、前述のような欧州委員会による柔軟化や対話の推進等によるアプローチによって、これら所得支持・環境規制・生産性向上といった目的間の対立を解消し得るかについては、加盟国やステークホルダー間で依然として立場の隔たりが大きい。2026 年末までの EU 首脳間合意が目指される過程で、具体の制度設計をめぐる加盟国等の間での交渉が継続するものと考えられ、動向を注視する必要がある。

#### 4. 直接支払い制度の見直し： 分配構造の是正，受給要件厳格化等

##### （1）直接支払いの分析視点，現行制度の構造

現行の CAP における直接支払い制度は、①支払い単位（面積・農業活動等）、②支援の対象、③受給要件、という三つの要素の組み合わせにより、多層的な政策目的を単一の制度内で実現しようとする構造的特徴を有すると考えることが可能である。

第一に、支払い単位と支援の対象に着目すると、現行制度の基盤は、生産から切り離された（デカップルされた）所得支持である持続可能性のための基礎所得支持である。これは、営農実態がある「適格な面積(eligible hectares)」<sup>4</sup>を支払い単位とし、特定の生産行為を条件とせず広範に支払いが行われる。その一方で、特定の政策目的に基づき支援対象をターゲティングする仕組みも併存している。具体的には、大規模経営体から小規模経営体等へ予算を再配分する再分配所得支持や、新規就農者の経営確立を目的とした青年農業者支払い等がこれに該当する。

第二に、受給要件に着目すると、直接支払い制度は、法的義務の遵守と追加的行為への対価という二重のインセンティブ構造を有している。まず、全ての受給者に共通の基礎的要件として、①環境、気候変動、公衆衛生、労働基準等に係る規定の遵守を求めるコンディショナリティや、②実態として農業を営んでいるか否かを判定する活動的農業者の要件が存在する。これらは直接支払いの受給権を確立するための必須の法的要件である。その上で、これら義務的要件を上回る環境・気候への追加的活動を行った農業者に対し上乘せの報酬を支払うエコ・スキームの仕組みが設定されている。

このように CAP の直接支払いにおいては、土地の保有・利用を基礎とした所得支持、経営規模等に着目した予算の再配分、特定の農業行為の選択に応じた政策誘導という異なる



政策意図が併存する構造となっており、管理プロセスの複雑化を招く主要な要因となっていると考えられる。

## (2) 所得支持の束から単一体系への転換と簡素化

次期 CAP 実施に向けた直接支払い制度の見直しにおいて、欧州委員会は、現行 CAP において並列する複数の所得支持を DABIS へ原則一元化することを提案している。

この DABIS への一元化の重要な意義の一つとしては、現行 CAP において別途の支払い措置として並列していた基礎所得支持、再分配所得支持、青年農業者支払いについて、DABIS という単一の支払体系の中に統合し、窓口を一元化することを通じて、措置ごとに異なっていた申請・審査プロセスが統合され、農業者・当局ともに事務負担コストが大幅に軽減されることにあると考えられる。なお、エコ・スキームについては、この DABIS の中には統合されない。同スキームは、現行 CAP における第 2 の柱における環境措置等と統合され、単一の新たな環境インセンティブ措置である AECAs として、DABIS とは独立した措置への再編が提案されている (EC, 2025d, Article 10: 12-13)。

ここで留意すべきは、DABIS はその名称に面積ベースと冠され、適格な面積の保有・利用が受給の前提となるものの、その支払額が必ずしも全面積に対して比例的に算出されるわけではないという点である。DABIS の内部構造を確認すると、全ての適格面積に対して支払われる基礎的な単価部分を土台としつつ、現行の青年農業者への加算や、中・小規模農業者等への標的化といった要素が、DABIS 内部の仕組みとして包含されるという多層的な計算ルールが適用されている (EC, 2025d, Article 6: 9-10)。このように、これまでの多面的な支援機能を損なうことなく、制度の枠組みを単一化して運用の簡素化を同時に達成しようとする点に、DABIS の制度設計上の特徴があると考えられる。

## (3) 分配構造の是正：受給額の逡減と上限設定

直接支払いの見直しにおいて、DABIS への一元化と同時に、分配構造の抜本的な是正も提案されている。面積を基礎とする直接支払いは、基本的には面積を支払い単位とすることから大規模経営への集中を招きやすいが、次期 CAP 案においては、受給額において一定規模を超える部分の支払いを調整することで、限られた予算の中で分配構造を是正することが意図されている。

具体的なメカニズムとしては、第一に、1 受給者当たりの年間受給額のうち、2 万ユーロを超える部分に対して、金額層が高くなるにつれて 25%、50%、75% という累進的な逡減率を適用した上で、最大 10 万ユーロという上限を一律に設定する仕組みである (EC, 2025d, Article 6: 9-10)。欧州委員会は、この大規模経営に対する受給額に係る上限等の適用を、より公正な分配を確保するための措置であるとの考えを示している (EC, 2025g)。第二に、これと同時に、支援を最も必要とする中・小規模農業者への標的化や、次世代を担う青年農業者に対する支払単価の引き上げを行うことが加盟国に義務付けられている (EC, 2025d, Article 6(2): 9)。

#### （４）活動的農業者の定義厳格化

加えて、次期 CAP 改革において直接支払いに関して重要な論点となっているのが、支援対象を真の農業活動の担い手へと厳格に標的化するという受給資格の見直しである。これは、直接支払いを単なる土地保有等に対する所得支持ではなく、実態を伴う農業活動とより厳格に結びつける意図を反映したものであると言える。

具体的には、当該主体の総所得に占める農業所得の比率、農場への労働投入量、法人目的等の客観的指標に基づき、農業を主たる活動としない主体を特定し、原則として支援対象から除外する仕組みの導入が規定された（EC, 2025e:26; Article 4(3)(c): 36）。一方で、主たる活動が農業でなくとも、一定の最低限の農業活動に従事している小規模農業者については、支援対象から排除されないよう配慮する規定も同時に設けられている（EC, 2025d, Article 6(5): 10）。

この受給資格の厳格化は、いかなる主体を支援対象とすべきかという公的支援の正当性を厳密に問うものであると言える。これにより、限られた政策資源を、食料供給や農業の担い手確保に直結する主体へと集中させ、直接支払いという所得支持制度の実効性を高めようとする試みであると考えることが可能である。

#### （５）環境・社会要件の DABIS への適用と小規模層への配慮

また、次期 CAP 案では、現行 CAP におけるコンディショナリティがファーム・スチュワードシップへと名称変更されることが提案されている。現行 CAP においてもコンディショナリティは全ての直接支払いの受給要件として機能しているが、DABIS 等の受給要件として単一の制度構造の中に統合して規定されることとなった（EC, 2025d, Article 3: 6-7）。これにより、直接支払いの受給と高い環境・社会水準の遵守が不可分であるという原則が、新制度下においても引き続き確固たる土台として引き継がれることとなる。

なお、この要件をめぐっては小規模農業者への配慮を踏まえた柔軟な運用が行われることも規定されている。具体的には、年間最大 3,000 ユーロの小規模農家向け支払い（Payment for small farmers）を選択した農業者に対してはファーム・スチュワードシップの環境要件が免除される（EC, 2025d, Article 3(2): 6; Article 7(1): 10）。加えて、適格面積が 10 ヘクタール以下の全ての農業者に対しては、当該要件の遵守状況に関する当局の審査や罰則が免除される仕組みとなっている（EC, 2025e, Article 62(1): 94）。制度の理念としては受給者に責任を課しつつも、実態としては小規模層の行政負担を軽減するという措置が講じられることとなる。

以上のように、次期 CAP 案における直接支払い制度の見直しは、①DABIS への一元化と簡素化、②受給額に係る累進的削減と上限設定を通じた分配構造の更なる是正、③農業を主たる活動とする者への支援対象の厳格化を通じた公的支援の正当性強化、④新たな環境・社会要件（ファーム・スチュワードシップ）への再編と DABIS の受給要件としての統合、という四つの軸で構成されている。

## 5. 市場政策

現行 CAP の市場政策は、価格下支え政策、緊急危機対応、市場環境整備を行う構造的な取り組みの三層構造で構成されていると捉えることが可能である。次期 CAP 案においてもこの構造は継承されているが、同案における市場政策の見直しにおいては、近年の不確実性の増大等を受け、特に緊急危機対応の制度化と構造的な取り組みの強化に重点が置かれている。本節では、これらについて、現行 CAP 下における概要と、次期 CAP 案における見直しの方向性について述べる。

### (1) 現行 CAP における市場政策の三層構造と課題

現行 CAP 下での市場政策は、①公的介入や民間備蓄助成等を通じ、価格下落局面で物量を一時的に吸収する価格下支え手段、②地政学的ショックや異常気象等の突発的事態に対応する措置、③フードチェーンにおける交渉力格差や情報の非対称性といった市場構造そのものの課題に働きかける措置（例：生産者組織の活用や市場透明性の向上）の大きく三層で構成されている。

一つ目の価格下支えは、法令上の参照価格を主たる発動基準とするため、近年の投入財コスト高騰等のリスクを十分にカバーできていないこと、二つ目の緊急危機対応の財源が現行 CAP の下では農業予備費という不安定な財源に依存していること、三つ目の構造的な取り組みに係る施策が EU 域内の供給力の維持・向上に結びつくような重点的な運用がなされていないこと等が課題となっている。

次期 CAP 案では、現行の価格下支え政策を維持しつつ、新たに USN を導入することで危機管理機能を制度化して強化するとともに、サプライチェーンのレジリエンス強化を図る施策の拡充が提示されている。

### (2) 次期 CAP 案における市場政策の見直しの方向性

次期 CAP 案において、市場政策については、(1) で述べたとおり、現行 CAP 下における三層構造自体は維持しつつも、特に近年顕在化している課題に対処すべく、第2層の緊急危機対応の制度化、第3層の構造的アプローチの強化等の見直しが提示されている。具体的には、次期 CAP 案において、市場政策は、以下の三つの柱で構成されることが提案されている。

第一に、共通市場組織 (Common Organisation of the Markets; CMO) 規則に基づく価格下支え政策(公的介入等)であり、現行 CAP 下と同様に引き続き、主として法令上の参照価格を判断基準とした運用が維持される。より具体的な発動メカニズムとしては、例えば公的介入の発動に関して、対象品目(小麦、大麦、とうもろこし等)について法令で定められた参照価格を下回った場合に発動されることとなる。

第二に、緊急危機対応の制度化を図るべく導入提案が行われている USN が挙げられる。

不安定な農業予備費からの拠出という現行 CAP 下での措置に代わり、次期 MFF 案において 7 年間で合計 63 億ユーロという独立した予算枠が事前に確保されることが提案されている（EC, 2025d: 9）。欧州委員会提案によると、USN の主たる目的は、市場の不均衡（農産品等の価格と投入財コストの乖離等）の是正を通じた市場の安定化であるとされている。その発動判断は、農産品等価格の動向のみならず、エネルギー・肥料・飼料等の投入財コストの変動、さらには地政学的リスクや動植物の健康問題といった要因を含め、市場状況を総合的に評価する仕組みとして設計されている（EC, 2025e: 25）。この USN の仕組みを通じた具体的な支援方法については、欧州委員会が決定する標準額（単位数量当たりの買い入れ単価や保管・加工経費等）に基づく、農産品等の買い入れ、貯蔵、加工等の公的介入措置に対する資金提供という形で行われる方針が提案されている（EC, 2025e, Article 32: 66）。これら市場状況の総合的な評価に基づく機動的な支援は、予見困難な緊急状況に対して、貯蔵や、生鮮品等を長期保存可能な形態へと加工等を通じた過剰供給量の市場からの隔離により需給バランスに直接働きかけるものであり、これにより、例えば、高騰する投入財コストと農産品等価格間の不均衡を是正し、当該セクターのレジリエンス強化が促進されるものと考えることが可能である。

第三に、CMO 規則の改編を通じた、サプライチェーンのレジリエンス強化の拡充を目指す構造的アプローチの強化である。現行 CAP 下で既に実施されている生産者組織による共同貯蔵・加工への支援といった枠組みを継続しつつ、具体的施策の充実・強化を図るものである。

具体的には、畜産物、乳製品、タンパク質作物等について、品質や表示ルールを規定するマーケティング基準を強化し、原産地表示の厳格化や製品定義の再整理<sup>5</sup>を行うことが提案されている（EC, 2025g; EC, 2025c, Article 1(13):27）。これは、市場の透明性を高めるのみならず、安価な域外輸入品との質の差別化を法的に担保することで、域内製品の競争力を強化し、戦略的自律に資する市場環境を整備するものであると考えられる。また、公共調達枠組みである EU 学校制度を通じた地産品活用の優先化（EC, 2025c, Article 28: 22-23）や、サプライチェーンにおける農業者の交渉力強化に向けた生産者組織の権限拡充も検討されている。

さらに、投入財の準備性や入手可能性を高めるためのサプライチェーン対策も提案されている。具体的には、供給途絶時に食料安全保障を確保するための農産物・投入財の戦略的備蓄や緊急時のリアルタイムの在庫管理の制度化等が示されている（EC 2025c, Article 222d: 34; Article 222f: 35）。

第1表は、次期 CAP 案における価格下支え政策と USN の比較を行ったものである。

第1表 次期 CAP 案における価格下支え政策と緊急危機対応 (USN) の比較

|           | ① 価格下支え                           | ② 緊急危機対応 (USN)                            |
|-----------|-----------------------------------|-------------------------------------------|
| 主たる目的     | 価格暴落時における農産品等の価格の下支えによるセーフティネット提供 | 市場の不均衡（農産品等の価格と投入財コストの乖離等）の是正を通じた農業市場の安定化 |
| 措置の法令等の根拠 | CMO規則に基づく恒常的措置                    | 次期MFFに基づく独立予算措置                           |
| 発動要件      | 主として法令上の参照価格を踏まえて発動               | 農産品等の市場価格、投入財コスト、供給網の混乱等を踏まえた総合的評価        |
| 介入手法      | 公的介入による農産品等の買い入れ、民間備蓄助成           | 農産品等の買い入れ、貯蔵、加工等の公的介入措置に対する資金提供           |
| 予算的性格     | EAGF(欧州農業保証基金)予算に基づく支出            | 次期MFFにおいて事前確保される独立予算枠に基づく支出               |

資料：EC (2025c), EC(2025d), EC(2025e)を基に筆者作成

### （3）市場政策と直接支払いの役割分担

次期 CAP 案における市場政策は、第4節で詳述した直接支払いと、不確実性へのアプローチや発動の時間軸において補完関係を形成していると考えることが可能である。

まず、直接支払いは、市場介入を伴わず、年次ベースで予見可能な所得支持を行うことを通じて、農業経営の基礎的なレジリエンスを平時から担保する役割を担う。市場で発生した結果を事後的に調整するのではなく、年次単位で経営基盤そのものを事前に下支えすることでリスクに対するレジリエンスを向上させようとする制度である。

これに対して市場政策は、所得面の下支えのみでは対応困難な急激な需給変動や地政学的ショック等に対し対処するものである。具体的には、市場を通じたセーフティネット提供としての価格下支え、USN を通じた機動的介入、構造的アプローチを通じた事前の市場環境整備という重層的なアプローチが取られている。

このように、次期 CAP 案においては、直接支払いによる所得安定を前提としつつ、市場政策が、価格下支え、USN を通じた事後的介入や、構造的な取り組みを通じた事前の市場環境整備等の機能を担うことで、不確実性に対応する複層的な政策体系としての性格を強めている。この補完的な役割分担を捉えることは、次期 CAP 案を理解する上で適切な視点の一つになるものと考えられる。

## 6. おわりに

本稿においては、欧州委員会が提示した次期 MFF 案や CAP 案を中心に、その制度構造の変容について分析を行った。分析を通じて明らかになったことの一つは、これらの提案は、経済環境の不確実性の増大、地政学リスクの増大を背景に、欧州の戦略的自律を支える強靱な農業・食料システムの構築を目指している点である (EC, 2025b: 26; EC, 2025d:

1-4)。

第一に、制度全体の枠組みにおいては、現行 CAP の第 1 の柱（直接支払い、市場政策）と第 2 の柱（農村開発政策）を支える二つの基金（EAGF, EAFRD）の双方が、NRPF という単一の包括的枠組みへと統合される方向が示されており、農業政策が地域政策等と一体的に運用される構造への転換が進められている。この点は、政策間の整合性向上という利点を有する一方で、農業政策固有の目的が相対的に希薄化する可能性等の課題も内包している（EC, 2025d: 8; EC, 2025e: 2）。

第二に、直接支払いについては、DABIS への一元化による簡素化が図られるとともに、受給額の上限設定・逡減、農業を主たる活動とする者への支援対象の厳格化を通じて、分配構造の見直しと支援対象の明確化が進められている。これは、限られた財源の下で、公的支援の対象をより明確にし、政策の正当性を高める方向性を示すものと位置づけられる（EC, 2025d: 9; EC, 2025e: 26）。

第三に、市場政策については、従来の価格下支え措置を維持しつつ、USN の導入により、価格動向に加え投入財コストや供給網の状況を含めた総合的判断に基づく機動的な危機対応が制度化されつつある。この点は、近年の不確実性の高まりに対応するための政策的柔軟性の確保として理解することができる（EC, 2025e: 25）。

以上のように、次期 CAP 案は、所得支持による平時の安定、市場政策を通じた緊急対応や構造的アプローチを通じた事前の市場環境整備、さらに制度全体の再編を通じて、不確実性に対応する多層的な政策体系の構築を志向している。こうした方向性は、今後の農業政策におけるレジリエンスの確保を検討する上で重要な示唆を有するものと考えられるであろう。

<sup>1</sup> 2024 年 1 月に開始され、計 7 回の全体会合を経て同年 9 月に最終報告書公表。農業団体、食品産業、小売業者、消費者団体を含むステークホルダーで構成。農業者の所得安定、環境持続可能性、競争力強化等の複数の政策目的間にある対立を解消し、次期 CAP を含む次期欧州委員会の政策方針への提言することを目的に開催。

<sup>2</sup> 環境・気候への追加的取り組み等は DABIS 内部の加算要件として整理され、申請・審査プロセスの一元化・簡素化目指されている。

<sup>3</sup> 比例性に係る考慮とは、EU の環境規制（水枠組み指令、硝酸塩指令等）が農業者に課す経済的・事務的負担や生産活動への制約等について、当該規制が達成しようとする環境保護の目的に対して過剰なものとなっていないか、妥当なバランスを保っているか考慮することを指す。

<sup>4</sup> 農業者が利用・管理可能な耕作地、永年草地、永年作物地等のうち、農業活動（生産又は耕作に適した状態の維持）が実態として行われている土地を指す。法的な利用権原（保有・利用）を有し、かつ現に営農実態があることが受給の条件となる。

<sup>5</sup> 製品定義の再整理とは、ここでは、CMO 規則上の農産物の法的名称を使用するための組成要件や表示ルールを厳格化することを指す。具体的には、原材料の比率や製造工程の基準を再設定することで、例えば、植物性代替品や低質な輸入品との差別化を法的に明確化し、EU 域内産品の市場における優位性を担保するものである。

## 〔引用文献〕

Abis, S. (2025) European Union: Future Budget Plan Sows Doubt and Reaps Farmers' Anger, IRIS, 17 July 2025, <https://www.iris-france.org/en/116792/> (accessed 30 March 2026).

European Commission (EC) (2024a) Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029.

[https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf)

European Commission (2024b) Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-09/strategic-dialogue-report-2024\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-09/strategic-dialogue-report-2024_en.pdf)

European Commission. (2025a) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The road to the next multiannual financial framework. COM (2025) 46 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0046>

European Commission. (2025b) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Vision for Agriculture and Food in the EU. COM (2025) 75 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0075&qid=1775406277312>

European Commission. (2025c) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1308/2013 as regards the school fruit, vegetables and milk scheme ( ‘EU school scheme’ ), sectoral interventions, the creation of a protein sector, requirements for hemp, the possibility for marketing standards for cheese, protein crops and meat, application of additional import duties, rules on the availability of supplies in time of emergencies and severe crisis and securities. COM (2025) 553 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0553>

European Commission. (2025d) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034. COM (2025) 560 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0560&qid=1753798247771>

European Commission. (2025e) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509. COM (2025) 565 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0565&qid=1753801752960](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0565&qid=1753801752960)

European Commission. (2025f) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A dynamic EU Budget for the priorities of the future - The Multiannual Financial Framework 2028-2034. COM (2025) 570 final.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570&qid=1775398076336)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570&qid=1775398076336](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570&qid=1775398076336)

European Commission (2025g) The next chapter for the CAP, News Article, 17 July 2025.

[https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/next-chapter-cap-2025-07-17\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/next-chapter-cap-2025-07-17_en) (Accessed: 2026-05-03).

European Commission and Cypriot Presidency. (2026) Outcome document from the meeting on 7 January of EU agriculture Ministers: Securing EU food security and sovereignty in an uncertain world

<https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/d706162e-0335-4ce7-a930-e4530a407e05/download>

European Council (2024) Strategic Agenda 2024–2029.

[https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)

European Council (2026) Timeline - The EU's long-term budget 2028-2034. Last review: 27 February 2026.

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/timeline-eu-long-term-budget-2028-2034/?taxonomyId=271842c3-2535-4f5a-a049-bcdab2758865> (accessed 30 March 2026).

Foote, N. (2022) “Member states push to further loosen CAP environmental measures for 2023,” Euractiv, 20 July 2022.

<https://www.europeanbusinessreview.eu/page.asp?pid=6386> (accessed 30 March 2026).

Šajn, N. (2025) Regulation on the common agricultural policy for the period 2028 to 2034, EU Legislation in Progress Briefing, European Parliamentary Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779241/EPRS\\_BRI\(2025\)779241\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779241/EPRS_BRI(2025)779241_EN.pdf)