



# 世界の農業・農政

## EU次期CAP法案の修正審議の概要と背景 —グリーンング措置の扱いをめぐって—

前国際領域 総括上席研究官 増田 敏明  
国際領域 主任研究官 勝又健太郎

### 1. 次期CAP法案

EUでは、2014年度以降の次期CAP（共通農業政策）法案が、2011年10月に欧州委員会から提案され、当初の予定では、2014年からの実施に間に合う期限（2013年3月初め）までに欧州議会と農相理事会との間の政治合意が図られることとされていました。

ところが、CAP改革の財政的裏付けともなる欧州全体の次期中期財政フレームをめぐって、欧州首脳理事会において議論が紛糾し、その決着が3ヵ月遅れたことから、CAP法案の審議も連動して延期され、現時点ではその政治決着は、2013年6月から9月と見込まれています。このため、次期CAP改革の2014年からの実施は見送られ、2015年から実施される方向で調整が進められています。

一方、CAP法案自体の審議に関しては、この3月に、欧州議会総会、農相理事会から相次いでそれぞれの法案修正意見が決定され、4月から両者の間の政治調整が開始されます。

ここでは、次期CAP改革の最大の課題であるグリーンング（環境、気候措置）を中心に、欧州議会、農相理事会の修正意見の概要と背景を紹介します。

### 2. 次期CAP 改革法案

CAP制度は、二つの柱から構成されています。

- ①第1の柱：直接支払、市場措置
- ②第2の柱：農村振興政策

第1の柱は、全額がEU予算の負担で賄われ、EU域内に共通して適用される直接支払と市場措置です。

第2の柱は、我が国でいわれる農村振興政策のみならず、生産対策、経営対策、流通対策、林業対策なども広く含む補助事業の集合体です。その財源はEU、加盟国で共同負担し、EUの定めた大枠の下で、加盟国が、自国の実情に即して主体的に事業の内容、仕組みなどを定め実施するものです。

EUは、これまで、環境保全、気候変動などの新しい課題に対応するため、第1の柱の直接支払の受給額を削減（モジュレーション）した額を第2の柱に移し替えて新しい課題に対する事業の経費に充てるなど第2の柱を拡充してきていました。

モジュレーションの当初の考え方は、直接支払の高額受給者から累進的な削減をして、財源を捻出するというものでしたが、前回のCAP改革（ヘルスチェック）の際には、この累進性の部分が農相理事会で修正されて、削減対象から除外される下限は設定したものの、ほぼ平均的に削減するような姿に変更されてしまいました。また、こうして捻出した第2の柱への移し替え額もCAP予算全体の6%にとどまりました。

次期CAP改革法案の主眼は、農業を通じたこうした環境、気候に資する措置の実施を、第1の柱の直接支払の受給者に義務づけたことにあります。

具体的には、グリーンング条件の実施を、グリーンング支払と基礎支払の受給者に義務づけています。これを通じて、CAPにつき、農業振興政策から「公共財供給政策へのパラダイム・シフト」を図ると説明しています。

次期CAP法案では、直接支払は、次のように構成されます。

基礎支払（下の額を差し引いた残額）

グリーンング支払（30%）

青年農業者支払（2%）

条件不利地域支払（5%：加盟国の選択制）

基礎支払の受給者には、気候と環境に有益なグリーンング条件を満たすことが義務付けられ、また、この基準を満たすと、グリーンング支払が上乗せして支払われることになります。

直接支払は、CAP予算の4分の3を占めていますが、その大部分（グリーンング支払と基礎支払）がグリーンング条件とリンクされることになれば、従前のモジュレーションを通じた措置とは比較にならないほどの環境、気候措置の大幅拡大であり、欧州委員会が、「公共財供給へのパラダイム・シフト」

と主張していることも頷けます。

### 3. グリーニングの制裁措置

欧州委員会の原案では、グリーニング条件が履行されない場合、グリーニング受給額の200%までを上限として罰則として徴収するとしています。この場合、制裁措置は「基礎支払」にまで及ぶこととなり、グリーニング措置の実行が、「基礎支払」受給者の義務でもあるという部分を明確に示していません。

他方、この制裁措置案に対しては反対も大きく、欧州議会の修正案では、グリーニング基準不履行の制裁は、最大でもグリーニング受給額の100%までとされています。一方、農相理事会の修正案では、グリーニング条件不履行の制裁は、最大グリーニング受給額の125%までとされており、額は減らされたものの、欧州委員会の考え方が実現される余地を残しています。

仮に、欧州議会修正案のように、制裁措置が基礎支払部分に及ぶことがないとされても、直接支払総額の30%がグリーニングに充てられるという部分はチャレンジされていないので、EUの政策目標に照らせば大きな前進であり、後は、長期的なスパンでグリーニング支払を増やしていけばよいということになるうと思われれます。

### 4. グリーニング条件

#### 【欧州委員会の原案】

欧州委員会のCAP法案で示されているグリーニング条件は、次の三つです。

- ①作物の多様化（3種以上の作物（3ha以上の耕地が対象）。）
- ②永年性放牧地（農業経営体における既存の永年性牧草の維持。）
- ③生態系重点地域の維持（支払対象面積（②を除く。）の少なくとも7%を生態系重点地域（休耕地、棚地、景観地、緩衝の畦、植林地）として維持する。）

#### 【欧州議会、農相理事会の修正案】

これに対して、欧州議会の修正案では、とりわけ、作物の多様化を小規模農業者に対して2作物に緩和したり、生態系セットアサイドに経過措置を設

け徐々に増やしていくなどそれぞれの条件を農業者が実行しやすいように緩和しようとしています。

#### ① 作物の多様化

- 10ha超30ha以下農地につき2種以上
- 30ha超農地につき3種以上

#### ②2014年永年牧草地の維持

- 加盟国、地域の永年牧草地の割合は維持

#### ③生態系重点地域の確保

- 適格面積10ha超の農地につき、3%（初年度）、5%（2016年度）、7%（2018年度）

農相理事会の修正案は、3条件については、基本的に欧州議会の修正案に同調していますが、更に、「グリーニング同等措置」として、グリーニング条件の一つ以上と同等以上の環境、気候便益をもたらす措置であるところの①農業-環境-気候支払（第2の柱）、水管理指令措置、②環境、気候に資する加盟国、地域の環境認証制度（クロスコンプライアンスを超える加盟国の環境法令に則した措置等）を規定しています。

### 5. グリーニング支払（第1の柱）と環境・気候支払（第2の柱）の関係

次期CAP法案の修正をめぐる審議の中で最も注目を集めている話題が、このグリーニング支払（第1の柱）と環境・気候支払（第2の柱）の関係をめぐるものです。

#### 【欧州委員会の原案】

欧州委員会の法案では、第2の柱の「農業-環境-気候支払」は、グリーニング基準、クロスコンプライアンス、国内法令基準をベースラインとして、これを超えた環境保全コミットメントのみが対象となると両者が区別されています。

#### 【欧州議会農業委員会の修正案】

これに対して、2013年2月の欧州議会農業委員会の修正意見では、「新規措置」として、①農業-環境支払の対象農地の自動的承認、②欧州委員会の認める環境認証による自動的受給、③永年作物は、土壤保全に有益な実践を行えば受給対象とすることが、提案されていました。この提案は、ベースラインの考えが消えた「二重支払」になるという批判的となり、環境担当、気候担当の欧州委員から、環境、気候対策の後退になるという懸念の書簡が欧州議会の議員に対して送付されました。

こうした動きを受けて、3月の欧州議会総会にお

ける修正案決定では、当初の欧州委員会原案に沿ったベースラインによる両者の区別に復帰させていません。

#### 【農相理事会の修正案】

ところが、農相理事会では、欧州議会農業委員会における「二重支払」の議論を受けて、「加盟国がベースラインの区別があることに初めて気付いた(欧州委員会)」ことから、むしろ、欧州議会農業委員会の「二重支払」を容認する方向の修正意見を決定しています。

具体的には、第2の柱の「農業-環境-気候支払」は、クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた環境保全コミットメントを対象とし、財政規則の二重支払禁止規定の明示的な例外措置としています。

## 6. 今後のCAP改革とグリーンングの扱い

次期改革の審議については、6月から9月までに欧州議会と農相理事会の修正意見をめぐる政治決着が図られることとされており、この場合、2015年から施行されることになります。

以上で見てきたように、次期CAP改革におけるグリーンング措置に関しては、当初の欧州委員会法案に対して、欧州議会、農相理事会は、それぞれの立場から支払条件の緩和を求めています。しかし、重要なことは、グリーンング支払を直接支払総額の30%とすること自体はチャレンジされていない点です。つまり、次期改革より後の累次の改革でこの割合を徐々に増やしていく途もあり、また、今回緩和された条件も、農業者がその履行に慣れてくるにつれ将来復活してくる可能性もあるということです。

この意味で、EUは、CAPの「農業振興から公共財供給政策へのパラダイムシフト」の第一歩を確実に歩み始めたと言えるでしょう。

欧州委員会法案、欧州議会修正案及び農相理事会修正案  
グリーンング措置(第1の柱)、農業-環境-気候支払(第2の柱)の関保

|                           | グリーンング支払基準<br>(第1の柱)   | グリーンング同等措置<br>(第1の柱)  | 農業-環境-気候支払<br>(第2の柱)  | グリーンングの制裁<br>措置                     |
|---------------------------|--|---|---|-------------------------------------|
| 欧州委員会<br>提案<br>(2011.10)  | ①作物の多様化<br>●3ha超農地につき3種以上<br>②2014年永年牧草地の維持<br>③生態系重点地域の確保<br>●適格面積の7%以上   | (左の3条件以外でも、野鳥保護、有機農業につきグリーンング基準への適合が認められている。)   | <b>グリーンング基準</b> 、クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた <b>環境保全コミットメント</b>  | グリーンング基準を実施しなかった場合、最大グリーンング受給額の200% |
| 欧州議会総<br>会修正案<br>(2013.3) | ①作物の多様化<br>●10ha超30ha以下農地につき2種以上<br>●30ha超農地につき3種以上<br>②2014年永年牧草地の維持<br>●加盟国、地域の永年牧草地の割合は維持<br>③生態系重点地域の確保<br>●適格面積の10ha超の農地につき、3%(初年度)、5%(2016年度)、7%(2018年度) | グリーンング同等措置の規定はない。   | <b>グリーンング基準</b> 、クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた <b>環境保全コミットメント</b> (欧州委員会原案とほぼ同じ。)<br>グリーンング支払対象のコミットメントに対しては農村振興政策からの支払は行われない。<br><br>[欧州議会農業委員会の段階では、「新規措置」として、①農業-環境支払の対象農地の自動的承認、②欧州委員会の認める環境認証による自動的受給、③永年作物は、土壌保全に有益な実践を行えば受給対象とすることが、提案されていた。] | グリーンング基準を実施しなかった場合、最大グリーンング受給額の100% |
| 農相理事会<br>修正案<br>(2013.3)  | 基本的に、上の欧州議会案に同調。   | <b>グリーンング同等措置</b><br>グリーンング基準の一つ以上と同等以上の環境、気候便益をもたらす措置。<br>①環境支払(第2の柱)、水管理指令措置<br>②環境、気候に資する加盟国、地域の環境認証制度(クロスコンプライアンスを超える加盟国の環境法令に則した措置等) | クロスコンプライアンス、国内法令基準を超えた環境保全コミットメント<br><b>二重支払禁止規定の例外措置</b> とする。  | グリーンング基準を実施しなかった場合、最大グリーンング受給額の125% |