

EUの新共通農業政策（CAP）改革の概要と実施状況

国際領域 主任研究官 勝又健太郎

1. はじめに

新CAP改革（2014-2020年）は、第一の柱（直接支払い等）と第二の柱（農村振興政策）という二柱立てとそれに基づく国別予算枠の配分という従来からの仕組みを維持した上で、①加盟国間・農業者間の公平化、②EU全体の優先政策である環境保全のための措置と財源の確保を図るとともに、③加盟国ごとの事情に対応するために弾力的な仕組みを導入するという観点から行われました。本稿では、新CAP改革の概要について直接支払いを中心に整理し、主要な農業生産国であるフランス、主要な農産物輸出国であるデンマーク、条件不利地域の多いスコットランドやフィンランドにおける実施状況について各国の特徴を把握します。

2. 新CAP改革の概要

（1）加盟国間の予算配分の平準化

直接支払いのha当たりの平均単価がEU全体の平均（約270ユーロ）の90%に満たない加盟国については、当該差額分の3分の1を増額する（ただし、最低水準は196ユーロとする）ように加盟国間の配分を2020年までに徐々に調整することとしました。

（2）予算執行の弾力化

加盟国により第一の柱と第二の柱のどちらを重視していくのか意向が異なるため、各柱の予算枠の15%を上限として両柱間で財源を移譲できることとしました（直接支払いの平均単価がEU全体の平均の90%に満たない加盟国にあっては、第二の柱の25%まで第一の柱への移譲が可能）。

（3）直接支払いの見直し

直接支払いのうちデカップル支払いについては、従来通りに支給される基礎支払いと一定の要件を満たした場合に支給される上乗せ支払いに分割する形で再構成されました。

基礎支払いについては、各加盟国において農業者間の支払単価の平準化を行うとともに、支給額が150,000ユーロより多い場合は、その超過額の少なくとも5%を減額することとしました（下記の再分配支払いに直接支払いに係る予算の5%以上充当す

る場合、当該措置は免除）。

上乗せ支払いには、以下のとおり実施が義務なものとして任意なものが二つずつあります。

①グリーン化支払い（義務）：基礎支払いの受給者には気候と環境に有益な措置が義務づけられ、当該措置を実施した場合に支給、②青年農業者支払い（義務）：40歳以下の農業者の経営立上げに対して5年間支給、③自然制約地域支払い（任意）：山岳地域等の自然制約に直面している地域の農業者に支給、④再分配支払い（任意）：各農業者の所有する30ha又は各国の平均規模以下の農地に対して支給。

また、カップル支払いについては、経済的、社会的、環境上の観点から重要で、生産維持が困難な特定の品目等に認められ、実施は任意となりました。

各加盟国はグリーン化支払いに直接支払いの財源の30%を義務的に充当することとされましたが、これは、財源確保するために、直接支払いに環境保全等の公共財供給を促進するという機能を与えて、EU全体の優先政策に適合させることにより直接支払いを正当化する必要があったためです。新たな直接支払い（グリーン化、青年農業者、自然制約地域支払い）が導入され、第一の柱が第二の柱における環境、新規就農者、条件不利地域対策を補完する役割も担うこととなったほか、任意的な支払制度の導入等により加盟国の裁量の幅が大きくなりました。

3. 新CAPの実施状況

2015年が実質的に実施初年度であり、運用上の課題等は今後明らかになってくると考えられますが、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新CAPの実施については制度設計に各国の特徴が見られました（次頁の表）^(注)。

（1）フランス

平均規模（52ha）以下の農地に対して再分配支払いが実施されます。カップル支払いに直接支払いに係る予算枠の15%（EU規則で原則的に認められた最大値）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ます。これにより、経営部門間では、支払単価の高い耕種部門から低い畜産部門、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、経営規模・部門や地域間の直接支払いの支給額の格差の縮小が見込まれます。また、第二の柱については、条件不利地域補償金の支払単価の引上げ等充実化されるという点が特徴的です。

経営の規模や部門が多様であり、地域による違いも顕著なフランス農業の多様な要請にきめ細かく対応するために、直接支払いの支給額の格差是正を一定の限度内で段階的に図ったためと考えられます。

(2) デンマーク

畜産業（養豚や酪農）が盛んな主要な輸出国です。小さな国内市場だけでは農業の成長に限界があることから農業を輸出産業として発展させるために、大規模経営を行える農家だけが生き残れる構造政策を進めてきた結果であると考えられます。また、1970年代以降の集約的農業の発展で畜産業による環境汚染がもたらされたこと等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ます。

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移譲の割合が5～7%と比較的高く、また、カップル支払いは、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のみに実施し、直接支払いに係る予算枠に占める割合が2.8%と比較的低いです。また、第二の柱については、予算の約75%が環境保全や気候変動緩和に関する取り組み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す。

(3) スコットランド

農用地の50%強を野草放牧地が占めており、農用地の90%弱が条件不利地域です。また、農業生産額の60%を畜産が占め、牛の70%、羊の85%が条件不利地域にいます。

このため、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%が財源移譲されるとともに、第二の柱の予算の30%が条件不利地域対策に充てられます。また、条件不利地域の主部門であ

る肉牛と羊に対して、カップル支払いが実施されず（予算枠に占める割合は10%）。なおCAPの予算枠は英国全体に対して設定され、スコットランドには、従来の実績を踏まえ、第一の柱は英国全体の16%、第二の柱は18.5%が配分されています。

(4) フィンランド

欧州でも最北の農業地域であり、平均収量は中央ヨーロッパに比べて半分程度であり、寒冷地のために生産コストが高く、また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ために手厚い農家保護政策が継続されてきました。

このため、直接支払い（第一の柱）、条件不利地域支払い・環境支払い（第二の柱）に加えて、自国予算による北部地域助成、南部地域助成等により重層的に農家の所得補償を行っています（2015年度の自国予算による補助金追加分は全体の約20%）。また、カップル支払いは、肉牛、酪農を対象として、予算枠の20%まで充当できることを欧州委員会より特例的に承認されました（2020年には18%まで減少）。

4. まとめ

以上のように各国の裁量に基づいた新CAPの制度設計により、①フランスは経営部門・地域等の多様性を考慮しつつ、直接支払いの支給額の格差縮小を段階的に図る、②デンマークは輸出指向型の大規模畜産のウェイトが高く、第二の柱の環境保全対策の取り組みを強化する、③スコットランドは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を充実する、④フィンランドは全土が条件不利地域に該当し、独自の予算措置を追加して手厚く保護する、という特徴が見られました。

(注) フランス、デンマークの実施状況は当研究所「平成26年度カントリーレポート EU（フランス、デンマーク）」（原口和夫、浅井真康著）を、スコットランド、フィンランドの実施状況は「平成27年度カントリーレポート EU（1）（近刊）」（同上著）を参照。

表 新CAPの実施状況（%は予算枠内のシェア）

	フランス	デンマーク	スコットランド	フィンランド
二柱間の予算移譲	第一柱→第二柱 2015年以降：3.3%	第一柱→第二柱 2015年：5% 2016年：6% 2017-19年：7%	第一柱→第二柱 9.5%	なし
基礎支払い	2015年49%→2018年34% 再分配支払いの拡大に応じ縮小	64%	58%	49%
再分配支払い	平均規模（52ha）まで。予算枠を 順次拡大（2015年5%→2018年20%）	なし	なし	なし
グリーン化支払い	30%	30%	30%	30%
青年農業者支払い	1%	1.7%	2%	1%
自然制約地域支払い	なし	0.3%（小島嶼）	なし	なし
カップル支払い	15%（予算の84%は畜産向け）	2.8%（肉牛部門のみ）	10%（肉牛と羊）	2015年20%→2020年18% （予算の53%が肉牛、30%が酪農）