

2016年5月26日研究成果報告会

EUの新共通農業政策(CAP)改革 の概要と実施状況

農林水産政策研究所

勝又 健太郎

原口 和夫

浅井 真康

報告の内容

1 新CAP改革(2014-20年)の概要 ー勝又

(1) CAPとは？(政策体系と歴史的経緯)

(2) 新CAPの概要

2 各国における新CAPの実施状況(現地調査を踏まえて)

(1) フランス(主要な生産国) ー原口

(2) デンマーク(主要な輸出国) ー浅井

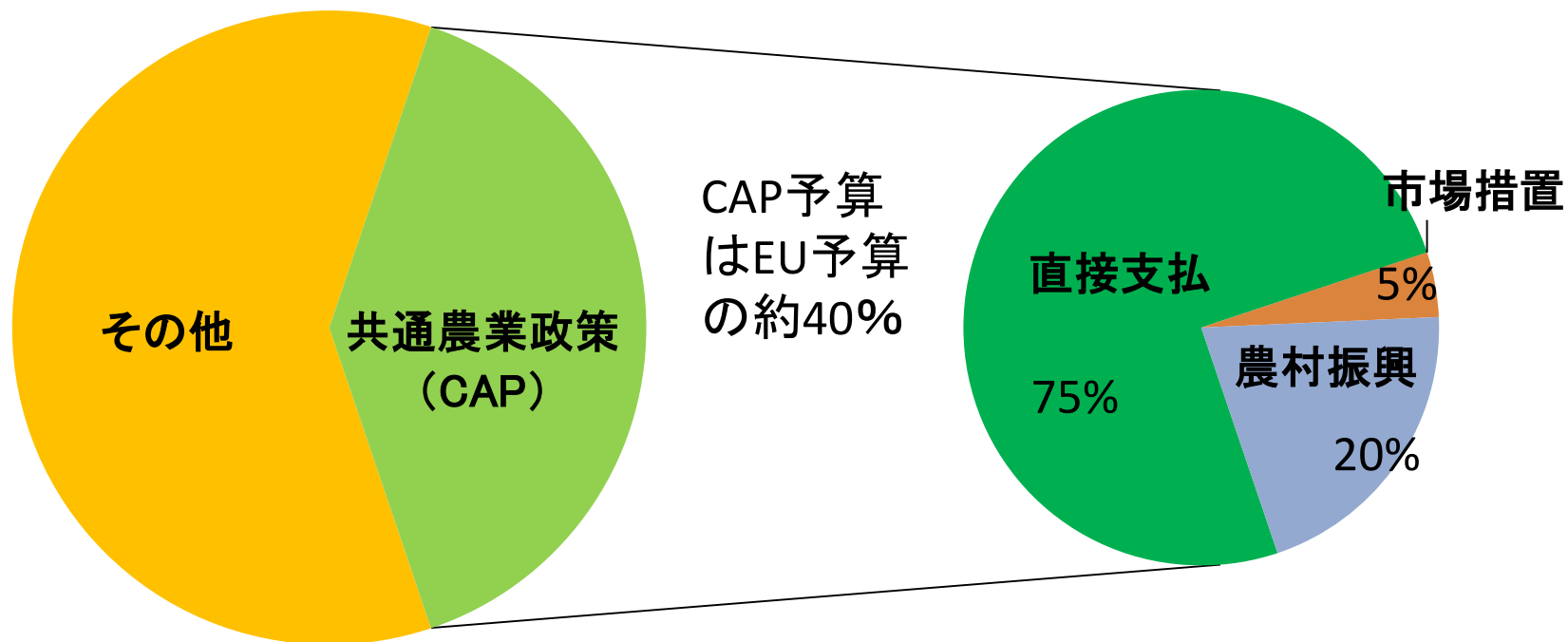
(3) フィンランド(条件不利地域) ー浅井

3 まとめと今後の課題

CAP (Common Agricultural Policy) の政策体系

- 所得支持政策 (第一の柱)
 - 直接支払い (デカップル支払い、カップル支払い)
 - 市場措置 (価格低落時の介入買入による価格支持等)
- 農村振興政策 (第二の柱)
 - 農業近代化助成、環境・気候保全、条件不利地域助成、新規就農、林業対策等の様々な補助事業
- 第一の柱は全額EU予算、第二の柱はEUと加盟国が共同負担によりEUが事業メニューを定め、加盟国が事情に応じて事業を実施

EU財政における共通農業政策(CAP)

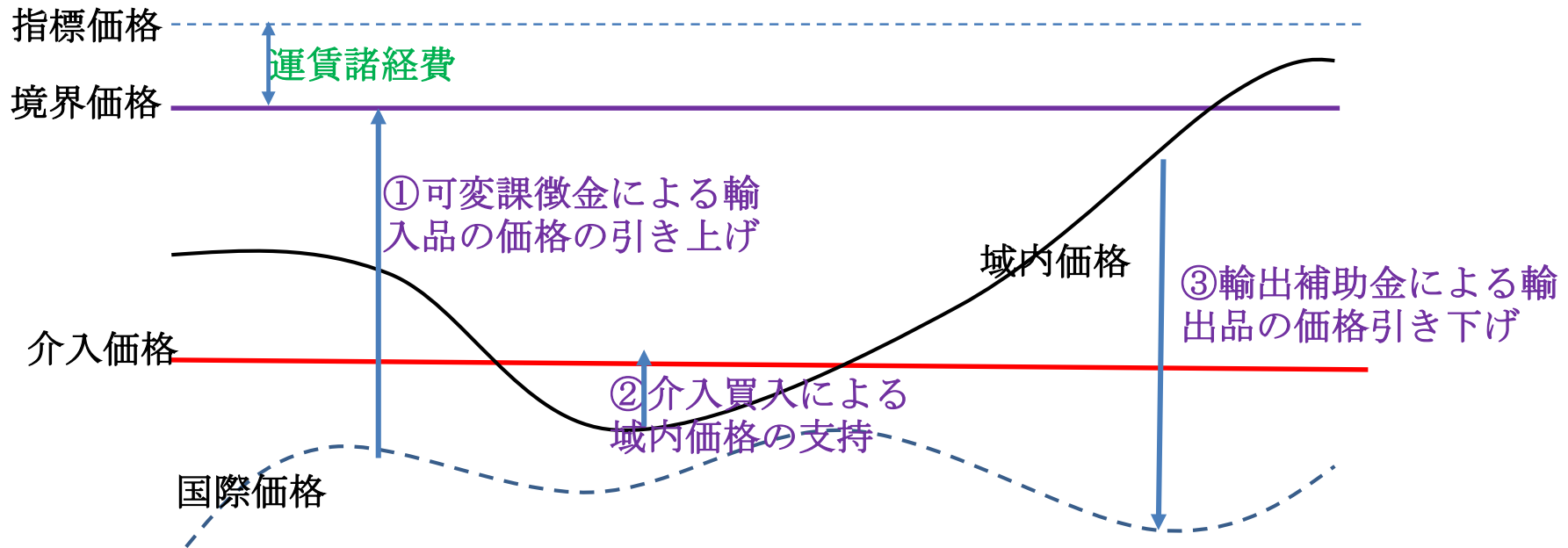


総額: 1380億ユーロ
(2015年度予算)

歴史的経緯(直接支払いを中心に) CAPの創設

- CAPは、**欧州経済共同体(EEC)の経済的統合の一環**として1962年に開始
 - 農産物の関税同盟と共同市場を形成するため、各国の農業政策を調整・統一する必要
- 欧州は、第二次世界大戦後の**食料不足**の状況
- 当初の目標は、
 - 消費者に対して、**合理的な価格で十分な食料を供給**
 - 農業者に対して、**公正な所得水準の確保**

初期のCAPの価格所得政策の仕組み



- 域内で実現することが望ましいとされる価格として**指標価格**を設定
(国境措置)①輸入品を指標価格より低価格で流通させないよう、**境界価格**まで輸入品に**可変課徴金**を課す
(価格支持)②域内農産物の価格が下落した場合は、市場への**介入買入**によって**価格支持**を行う
(輸出措置)③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
→ **国際市場から域内市場を隔離し、農業者に高水準の所得を確保**

1970年代までのCAP(不足の解消)

- 一般に農産物価格は引き下げが政治的に困難であるため、指標価格、介入価格は、加盟国間の政治的妥協により高価格国よりに設定
- 国際価格と比較してもかなり割高な高水準の市場価格が実現した
- これにより域内の農業生産が刺激された結果、1970年代に穀物を始め多くの品目で自給率が100%に達した

1980年代のCAP(過剰の発生)

- 高水準の価格支持により域内市場の許容限度を超えて生産を刺激
- 1980年代に入ると余剰生産物が増加
- 域内の価格は下落し、介入買入れにより在庫が増加
- 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
 - それに伴う財政支出額も増大
 - 穀物の輸出の増大は、そのシェアを奪われた米国との貿易摩擦を引き起こした(「米欧小麦戦争」)

マクシャリー改革（直接支払い導入）の背景

- 対外的には、**ガットUR農業交渉**で、米国、豪州等の農産物輸出国から貿易自由化のためにCAPの根本的な変更を要求された
 - 可変課徴金の**関税化と関税の引き下げ**
 - 余剰農産物を発生させる生産刺激的な**価格支持政策の廃止・削減**
 - 国際価格の低迷を悪化させる**輸出補助金の廃止・削減**
- これらの課題に対処するため、**マクシャリー改革（1992年）**が行われた

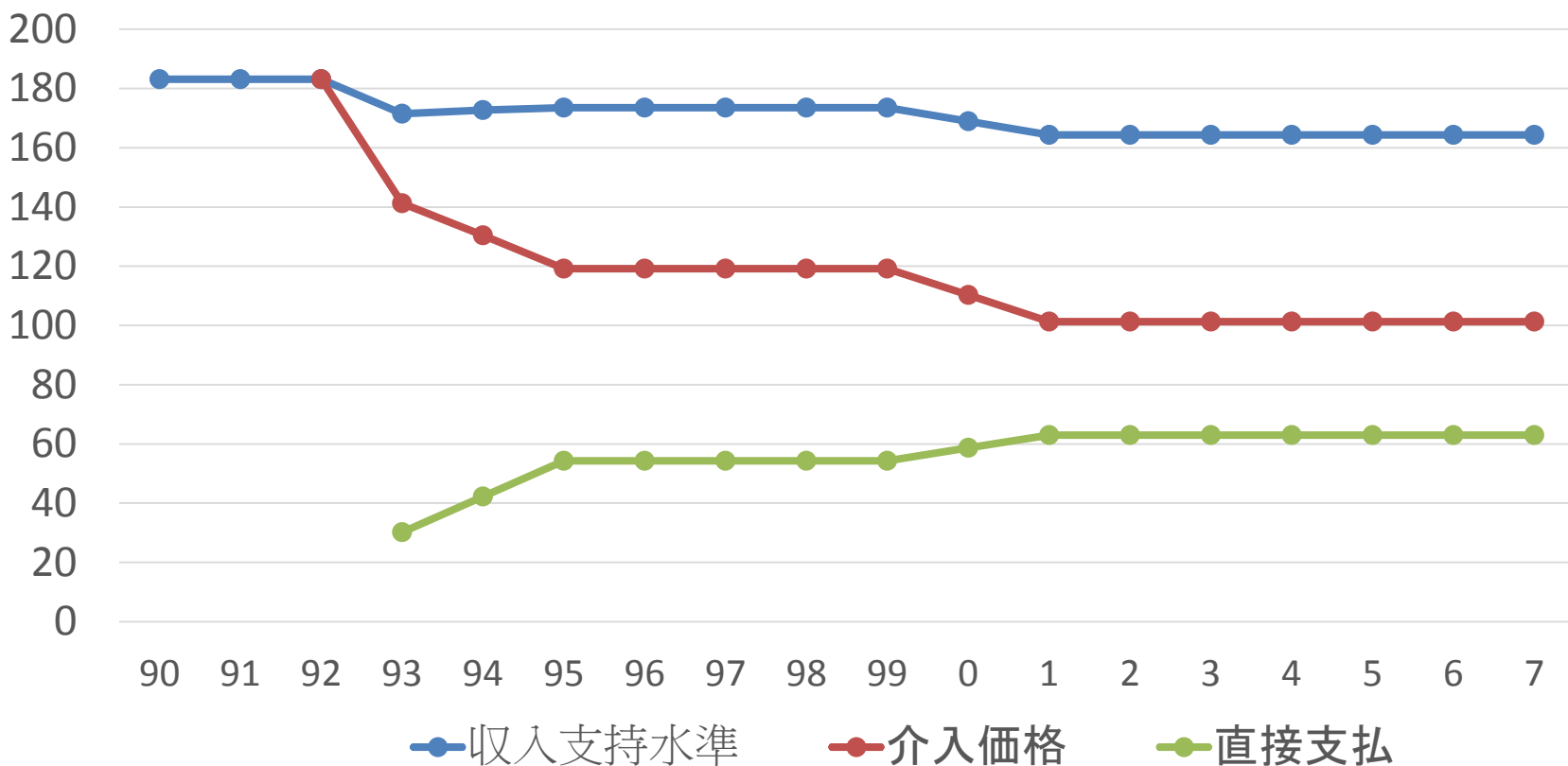
1992年のマクシラリー改革 -現在のCAPの原型-

- 支持価格(介入価格)を大幅に引き下げ(穀物△36%)、域内の市場価格を低下させて域内農産物の価格競争力を強化
- 所得減少分を補償するために直接支払いを導入
 - 支払単価は、介入価格の引下げ分にほぼ相当する額
 - 「補償支払い」として1993年から実施
 - 品目毎の生産にリンクしたカップル支払い

介入価格の引下げと直接支払い

＜小麦の場合＞

ユーロ/トン



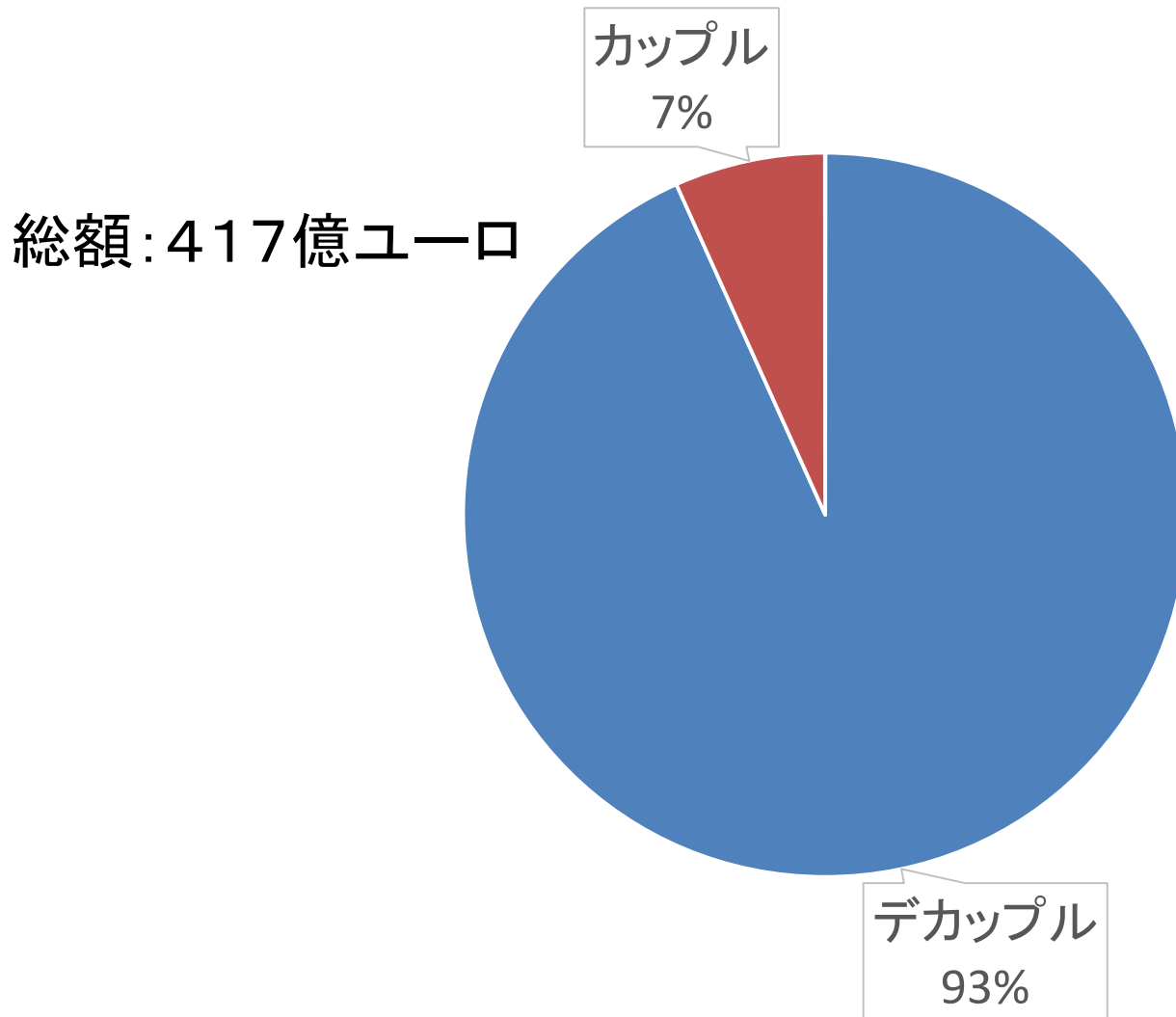
改革前の介入価格 ≡ 改革後の介入価格 + 直接支払(補償支払)

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・ラウンドでは、国内農業支持について
 - 従来の「黄の政策(AMS)」の削減に加えて、
 - 「青の政策」である「補償支払い」も削減対象化の動き
- 直接支払いを「緑の政策」に転換するために、デカップル化を実施
 - 過去(2000-2002年)の受給実績を農家毎に品目横断的に合計して農地面積で除して1ha毎の受給権として農家毎に配分(品目毎の生産にリンクさせない支払い)
 - 「単一支払い」として2005年から導入
 - 限定的にカップル支払いも認められた

直接支払いの構成(2013年度支出額ベース)



新CAP改革(2014-2020年)

- EUは、5年間以上の財政支出計画である「**多年度財政枠組(Multiannual Financial Framework)**」において、CAPを含むEUの政策分野ごとの毎年の予算の上限額を定める
- **2014-2020年の多年度財政枠組**が策定されるのに伴い、**同期間に対応するCAPの見直し**が実施

多年度財政枠組みとCAP

	2007-2013	2014-2020	百万ユーロ 変化率
EU総計	994,176	959,988	-3%
CAP	432,230	362,787	-16%
第一の柱	336,685	277,851	-17%
第二の柱	95,545	84,936	-11%
CAPのシェア	43%	38%	-5%ポイント

(2011年価格を基準とした実質値での評価)

資料: European Parliament, "European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP"

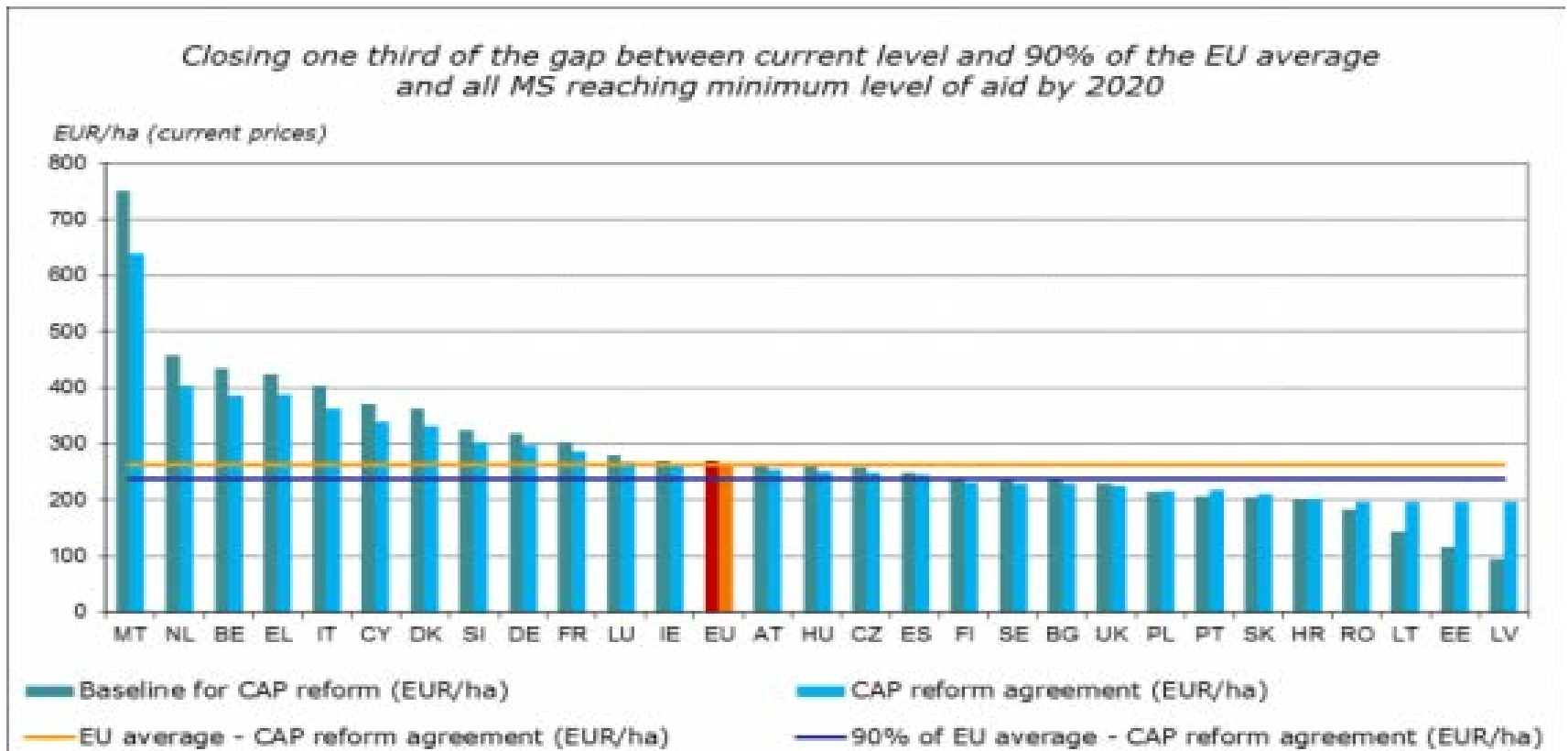
CAP改革の趣旨と背景

- 加盟国間・農業者間の公平化
 - 直接支払いの支給単価の格差
 - 直接支払いの分配の是正・公正化
- EU全体の優先政策である環境保全のための措置と財源を確保
 - CAP(直接支払い)の正当化
- 加盟国毎の事情に対応するため弾力的な仕組みを導入
 - 加盟国数の拡大
 - 特に2000年代以降、多数の中東欧諸国の加盟(現在28ヶ国)

加盟国間予算配分の平準化

- 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を増額するように加盟国間の配分を2020年までに徐々に調整する
- ただし、最低保証水準は196ユーロとする

加盟国間予算配分の平準化



資料: 欧州委員会

予算執行の弾力化

- 加盟国によって第一の柱（直接支払い）と第二の柱（農村振興政策）のどちらをより重視していくのか意向が異なる
- 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た
- 直接支払いの水準が低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できる

直接支払い(第一の柱)の改革(再構成)

- **デカップル支払い**(単一支払い)は、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(グリーン化支払い等)へ分割・重層化
- **カップル支払い**
 - 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
- **小規模農業者支払い**
 - グリーン化支払い要件等が免除される簡便な上記支払いの代替スキーム(上限1,250ユーロ)

直接支払いの再構成

小規模農業者支払い	任意	10%以内
カップル支払い (経済的、社会的、環境上重要で生産維持が困難な品目)	任意	15%以内 (特例あり)
自然制約地域支払い(山岳地帯等の生産制約に直面)	任意	5%以内
再分配支払い (各農業者の30ha又は平均規模以下の農地に対して支給)	任意	30%以内
青年農業者支払い(40歳以下の新規就農者)	義務	2%以内
グリーン化支払い(気候と環境に有益な措置の実施)	義務	30%
基礎支払い(従来 of 直接支払の受給権を有する者等)	義務	以上の残額 (8%以上～ 70%未満)

上乗せ支払い

デカップル支払い

直接支払いの受給資格の厳格化

●「活動的農業者 (Active Farmer)」に限定

- 狩猟用の原野を保有しているだけで最小限の農業活動も行っていない大地主
- 空港、鉄道の経営者等その農業活動がその事業者にとって主要なものではない者
- 多額の直接支払を受給しているという不適切な支払事例があると従来から指摘されてきた

✓除外リスト

①「農用地の主な部分が自然に放牧や耕作に適した状態に維持されている」が「最小活動(各加盟国で定義することとなっている)」を行っていない者

②空港、鉄道、水道、不動産、スポーツ・レクリエーション施設を行っているもの(各加盟国で同様の非農業活動を追加可能)

基礎支払い(1)

- 農業者間の単価の平準化

- (三つの選択肢)

- 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
 - 単一単価を段階的に導入(遅くとも2019年から受給単価を均一にする)
 - 一定の平準化措置を導入(部分平準化)
 - 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、当該差額の3分の1以上に支給額を段階的に引き上げる

基礎支払い(2)

● 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、超過分の少なくとも5%が減額される
- 基礎支払い額の減額措置により確保される資金は、CAPの第二の柱である農村振興政策に移譲して加盟国による共同負担なしで使用
- 再分配支払いに直接支払いに係る予算の5%以上充当する場合は減額措置は免除

グリーン化支払い(1)

- グリーン化要件

① **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る等

② **既存の永年草地の維持**

既存の永年草地の耕作や転用を禁止

③ **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, テラス, 景観地, 植林地等として確保

- グリーン化要件の効果

➤ 気候安定、土壌浸食防止や水質向上等の環境保全、生物多様性の保全や景観維持という**公共財を供給する効果**

グリーン化支払い（2）

- 同等措置

- グリーン化要件の代わりに、同等以上の気候と環境への便益をもたらす措置を実施すればよい

- ① 輪作、間作等のグリーン化三要件の各々に対応した措置

- ② 第二の柱の農村振興政策における「農業・環境・気候支払い」を受給するために実施される措置

- ③ 加盟国の環境法令に則した措置

グリーン化支払い(3)

グリーン化支払い導入の背景

- 欧州債務危機 → 「**欧州2020**」(成長戦略)の下で**CAP** 予算の確保が課題
- EU全体の**優先政策(気候安定・環境保全)**に位置づけて**直接支払いを正当化**しなければ財源を確保できないという事情
- 直接支払いのグリーン化＝環境保全(公共財供給)のための支払いと意味づける
- 直接支払いの財源の30%を義務的にグリーン化して財源を確保

農村振興政策(第二の柱)(1)

改革前(2007-2013の多年度財政枠組み)

- 目的別に**四軸構造(4 axes)**で体系化
- 各目的間のバランスをとるため**各軸の最小支出率**

		最小支出率
第一軸	農林業の競争力向上	10%
第二軸	環境・農村空間の改善	25%
第三軸	農村生活の質の向上・農村経済の多様性	10%
第四軸	農村振興活動の連携 (LEADER事業)	5%

農村振興政策(第二の柱)(2)

改革後(2014-2020の多年度財政枠組み)

● 農村振興に関する六つの優先政策分野を設定

- ① 農林業における知識の移転と技術革新
- ② 農業の競争力及び農業経営の持続性の強化
- ③ フードチェーンの組織化と農業のリスク管理の向上
- ④ 農林業の基盤である生態系の保全
- ⑤ 資源の有効利用及び低炭素化経済への移行の促進
- ⑥ 社会的統合、貧困の減少、経済発展の促進

➤ 最低限四つの優先政策分野の下で各事業を選択して農村振興政策を実施

● 最小支出率

➤ 環境保全(森林、条件不利地域対策を含む)と温暖化防止関連措置に30%

➤ LEADER事業に5%

● 環境・気候関連事業の重点化

● 各加盟国は、より自由に各事業を選択できる

新CAP制度の意義

- 新たな直接支払いの導入

①グリーン化支払い、②青年農業者支払い、③自然制約地域支払い

- 実質的に第一の柱が第二の柱における

①環境対策、②新規就農者対策、③条件不利地域対策を補完する役割

- 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った

まとめ(1)新CAP改革

- デカップル支払いは**基礎と上乗せ支払いに分割・重層化**
- **上乗せ支払い**
 - **直接支払いの財源の30%を義務的にグリーン化して正当化**
 - **第一の柱が第二の柱を補完する役割**
- **弾力的な仕組みや任意の支払制度の導入により加盟国の裁量がより大きくなった**

まとめ(2)各国の実施状況

- フランス

- 経営規模・部門、地域の多様性を考慮し、直接支払いの受給額の格差縮小を段階的に一定の限度内で実施

- デンマーク

- 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への取組を強化

- フィンランド

- 全土が条件不利地域に該当し、CAP予算だけでなく独自の予算措置で手厚く保護

	フランス	デンマーク	フィンランド
二柱間の予算移譲	第1柱→第2柱 2015年以降:3.3%	第1柱→第2柱2015年:5% 2016年:6% 2017-19年:7%	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%	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
グリーン化支払い	30%	30%	30%
青年農業者支払い	1%	1.7%	1%
自然制約地域支払い	なし	0.3%(小島嶼)	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)	2015年 20%→2020年18% (予算の53%が肉 牛、30%が酪農)
小規模農業者支払い	なし	なし	なし

今後の課題

- 2016年：グリーン化支払いに関する評価報告書
- 2016年：多年度財政枠組みの中間レビュー
- 欧州委員会ホーガン農業委員は、2017年以降にCAPの中間見直しを実施するとしても、グリーン化支払いなどに関する運用の明確化等の小さな変更(minor changes)になる可能性を示唆
- 今後の動向の把握・分析