

刊行のことば

世界は一刻も休んでいない。しかも、今日は、交通通信の発達により、国境を越えた人、物、金、情報等の流通がますます活発になりつつある。いわゆるグローバル化の流れの中で、世界各国の社会経済は、過去には見られなかったような速さで変化しつつある。農業といえども、その例外ではあり得ない。

日本の農業も、独自の条件をもっているとはいえ、世界の農業とのつながりは、ますます大きくなっている。世界とともに考え、世界とともに伸びるのが、日本農業の今日の使命である。この叢書の目的とするところは、まさにこの使命を忠実に実行するところにある。

共通農業政策改革の青写真

解題/翻訳 安藤 光義

編集委員

安藤 光 義	鈴木 宣 弘
池上 彰 英	立川 雅 司
大山 利 男	三石 誠 司

(五十音順)

解題	2
EU 委員会プレスリリース：EU 委員会の提案「欧州と農業者のパートナーシップ」	19
共通農業政策改革 主要改革についての説明	23
1 直接支払い	23
2 市場管理の仕組み	29
3 農村開発政策	30
4 さらなる新しい政策的要素	34

解題

共通農業政策改革の青写真

安藤 光義

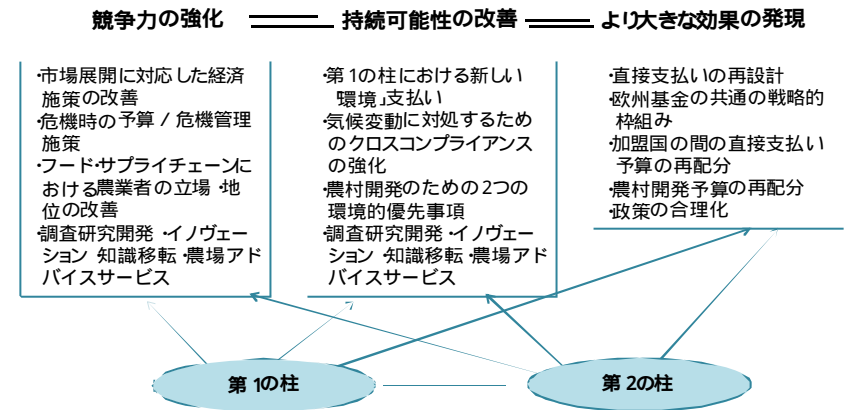
(東京大学大学院農学生命科学研究科)

2011年10月12日にEU委員会から2013年以降の共通農業政策改革のプランが公表された。このプランは2010年11月18日に公表された政策文書(拙稿「本格化する2013年以降のCAP改革をめぐる議論」のびゆく農業 993-994号を参照)をより具体化したものであり、共通農業政策改革の青写真といえる。ここで訳出して紹介するのは、EU委員会のプレスリリースであるThe European Commission proposes a new partnership between Europe and the farmers「欧州と農業者のパートナーシップ」と、その内容に関するメモ(MEMO/11/685)であるCAP Reform an explanation of the main elements「共通農業政策改革 主要改革についての説明」の2つである。

解題では最初にEU委員会による公式の説明を、プレスリリースに添付されていた図を用いて簡単に示した後に、それに対するEU加盟各国のスタンスや農業団体・環境団体の評価などをごく簡単に示すことにしたいと思う。リスボン条約の発効によって最終的な改革案の決定に対しては農相閣僚理事会だけではなく、EU議会も大きな影響力を与えることができるようになったため、これまで以上に各種団体の意見の重要性は増していると思われ、それがこの改革案にも反映されていると考えられる。

最初の図1は共通農業政策改革の目標とそれに対応する施策を示したものである。目標は「競争力の強化」「持続可能性の改善」「より大きな効果の発現」の3つであり、そのための「目玉」となる施策がそれぞれの目標の下にあるボックスに示され、それが農業生産支持政策である「第1の柱」と農村開発政策である「第2の柱」に中に位置づけられるという格好になっている。EU加盟各国や農業者にとって重要なのは、こうした「建前」ではなく、ボックスの中にある施策であり、その金額であることは言うまでもないが、EU委員会の説明は次のようになる。

図1 改革目標と共通農業政策の施策手段との対応関係



「競争力の強化」にはMarket orientedな政策が貫かれる原則であるとしたうえで、それがもたらす問題点に対する対応が必要だとする。1つは激しい価格変動がもたらす農業経営の不安定性に対する施策であり、欧州中を混乱に巻き込んだE-coliのような突発的な危機に対する施策である。もう1つは、フード・サプライチェーンにおける農業者が弱い立場に立たされている点の改善であり、そのために生産者の組織化(協同組合組織の強化)を進める施策である。この背景には、欧州各地で農業

者の「暴動」を引き起こした牛乳価格の下落問題があると考えられる。この問題に関して EU は調査を行い、大手量販店のバイイングパワーの影響が働いている可能性があるとしたが、それが「クロク(犯人)」だという結論には至っていない。しかし、そうした事情を考慮した結果がこの施策の提案だったように思う。最後は競争力強化のためのイノベーションを推進する施策である。これは次のボックスにも出てくるが、研究開発予算の増額、イノベーションと知識移転、農場アドバイスサービスの3つがキーワードである。前二者の施策はある意味、市場メカニズムが適正に機能するための公的介入や是正措置を認めるものであり、それゆえ公表されたペーパーでは Market oriented という言葉を用いず、Market development となっているのであろう。

「持続可能性の改善」の「目玉」は何と言っても「第1の柱における新しい環境支払い Green payment」の創設である。これについては次の図2でもう少し詳しく述べるが、直接支払いの仕組みが「重層構造化」されたと言ってもよい。「気候変動対応のためのクロスコンプライアンスの強化」は、評者によって見解は異なるかもしれないが、直接支払いの要件であるクロスコンプライアンスの簡素化が図られたというのが今回の改革であり、「強化」と呼ぶことには躊躇を覚える。むしろ、気候変動対応を中心に据えてクロスコンプライアンスの緩和を図ったと捉えるべきだと考える。直接支払いに対して「環境」「気候変動」というキーワードを前面に掲げたのは、第1の柱を縮小して第2の柱へのシフトを進めるべきだとする環境団体（EU 議会で影響力を有している）への Excuse であり、そのことによって第1の柱を維持（しかし、その中では既得権を維持したい旧加盟国 15ヶ国と均等な配分を期待する新規加盟国 12ヶ国の対立がある）しようという思惑が透けて見える。実際、昨年11月に公表されたペーパーでは EU 委員会の環境担当委員との連携が目立ち、環境政策とのリンケージを強化し、それを第1の柱で実現することで共通農業政策予算の確保を図ろうとした、というのは深読みが過ぎるだろ

うか。

「農村開発のための2つの環境的優先事項」とは、土地マネジメントと気候変動対策に第2の柱の予算の25%を充てることを義務づけたことを意味する。ただし、その中に示されている6つの優先項目でこれに該当するのは「生態系の回復・保全・増進」と「資源利用の効率性の増加と低炭素型経済への移行」程度しかない。推測するに、これを「研究開発」によって得られた成果の圃場レベルへの「知識移転」を促進し、「農場アドバイスサービス」の支援も得ながら「イノベーション」を図ることで推進していこうというのが EU 委員会の説明なのだろう。

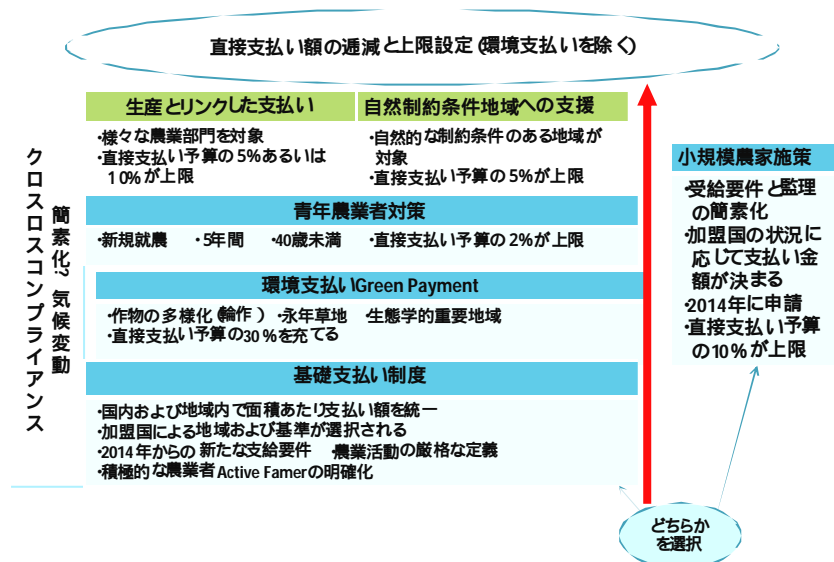
「より大きな効果の発現」は政策の枠組みに関わる問題であり、今回の改革案の最大のポイントである「直接支払いの再設計」と「加盟国間の直接支払い予算の再配分」が掲げられている。また、農村開発政策についても「欧州基金の共通の戦略的枠組み」の検討を通じて「農村開発予算の再配分」を行うとされている。後者については農業団体の直接的な利害とはならないため、これまでそれほど注目を集めてこなかったが、今後、重要な争点となる可能性が高い。

図2は「新しい直接支払い制度」の仕組みを示したものである。

重要な改革は、直接支払い額に上限が課せられ Capping、一定金額以上については逡減したかたちで支払われるという点である。具体的には30万ユーロが上限であり、15万ユーロを超える金額については、金額が大きくなるにしたがって実際に支払われる金額が減っていく（15~20万ユーロの部分については20%、20~25万ユーロの部分については40%、25~30万ユーロの部分については70%が削減され、受取金額は最大でも23万5千ユーロとなる）。これによって、1992年のマクシャリー改革で唱えられた「2割の農業者が8割の補助金を受け取っている」という事態への対処がようやく実現したわけだが、歴史的に農場規模の大きな英国と旧社会主義国時代の大規模な集団農場を抱えているドイツからは、

2010年に改革の素案が公表された段階から強い反対が提起されており、今後も論点として引き継がれることは間違いない。ただし、このCappingによって浮いた第1の柱の予算は当該加盟国に留め置かれ、第2の柱の予算に使うことができる（加盟国に支給される予算総額が減るわけではない）とされており、既得権に対する配慮がされているとみることも可能かもしれない。なお、このCappingは環境支払いに対しては適用されない。

図2 新しい直接支払い制度



直接支払い制度の根幹をなすのが基礎支払い制度 Basic Payment Schemeである。過去実績に基づく支払いを完全に解消し、加盟国内では面積当たりの支払い金額を統一することが義務づけられる。ただし、クロスコンプライアンスの要件は簡素化された。最も議論が集中したのが第1の柱の予算の加盟国間の再配分だったが、これはEU平均の90%未満の加盟国の予算を増額するとされた。ただし、単位面積当たりの直接

支払い金額が直ちに90%水準にまで引き上げられるわけではなく、現行の支払い水準と90%水準との差額の3分の1の増額を2019年までに達成するというものであり、EU全域での「完全な収束 complete convergence」は2020年以降に先送りされたというのが正直なところではないか。この点については新規加盟国から反発が出ることは必至であろう。

もう1つ重要な改革は、直接支払いの支払い対象者を積極的な農業者 Active Farmerに限定した点である。具体的には、直接支払い金額が農業生産以外の活動をもたらす収入の5%未満であるような受給申請者には支払わないというものである。ただし、前年度の受取金額が5千ユーロ未満の農業者については適用されない。

この基礎支払いの上に乗っているのが環境支払い Green Paymentである。これに第1の柱の予算の3割を充てることが義務づけられた。この環境支払いを受給するためには、栽培作物の多様化（輪作）を行うか、永年草地を維持するか、あるいは農地の7%以上を休閑するなどして生態学的重要地域 ecological focus area とすることが条件として課せられる。最後の条件については、これまでのセットアサイド制度が生物多様性の回復など環境に与えた影響が環境団体から高く評価を受けたことが反映した結果だと考えられる。こうした農業生産を制約するスキームに対しては常に農業団体から批判を浴びてきたが、今回も同様の事態を招くことは間違いない。ただし、環境団体からは逆の評価が行われることになる。農業と環境の対立はEUでは特に大きな問題である。

さらに担い手対策として新規就農した40歳未満の農業者に対して5年間にわたって直接支払い金額を25%上乘せするという措置も講じられることになった。日本でも同様の施策が講じられようとしているが、EUでも、これまでフランスが積極的だった施策をEU全域で推進できるようにしたという点は特筆される。これに対しては第1の柱の予算の最大2%までを充てることができる。なお、経営面積に対しては上限が課せられており、各国の平均的な農場面積規模以下、あるいは経営面積が