

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	EU 共通農業政策（CAP）の展開と課題
他言語論題 Title in other language	Development and Problems of the EU Common Agricultural Policy (CAP)
著者／所属 Author(s)	樋口 修（HIGUCHI Osamu）／主幹・農林環境調査室、農林環境課長事務取扱
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 （The European Union at the Crossroads）
シリーズ Series	調査資料 2017-3 （Research Materials 2017-3）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	119-134
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
キーワード keywords	EU、農業政策
摘要 Abstract	EU 予算で最大の支出項目を占める共通政策である共通農業政策のこれまでの改革の過程と今後の課題を論じる。共通農業政策は、財政面において特に Brexit の影響を受ける分野である。

- \* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# EU 共通農業政策（CAP）の展開と課題

樋口 修

## 目次

はじめに	II CAP 改革の動向と課題
I CAP の沿革と現状	1 EU 予算と CAP
1 CAP の沿革	2 Brexit の影響
2 現行 CAP の概要と特徴	3 次期 CAP 改革の動向
	おわりに

## はじめに

共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は、欧州連合（European Union: EU）加盟 28 国で共通して講じられる農業政策であり、1962 年に創設された、EU で最も歴史の古い政策の 1 つである。EU 予算に占める CAP 支出の割合は 2015 年には 39% であり、1985 年の 73% からは大幅に減少したものの、今日においてもなお、EU 予算における最大の支出項目を構成している<sup>(1)</sup>。

制度創設以降、CAP は EU 及び世界の食料・農業・農村・環境等に関する経済・社会状況の変化に対して、時に大きな制度改革を行い、これに対応してきた。しかし近年では、EU における他の政策領域の拡大、中・東欧諸国の EU 加盟に伴う加盟国間の格差の増大、EU 財政にとって巨額の純拠出者（拠出額が受取額を大幅に上回る）である英国の EU からの離脱（以下「Brexit」という。）等により、EU における CAP の在り方は、これまで以上に大きな課題に直面している。

本稿では、まず CAP の沿革及び 2013 年改革により成立した現行の CAP（2014-2020 年）について、その概要と特徴を整理する。次に、CAP の EU 財政に占める位置と Brexit の影響、次期 CAP 改革の動向について、その現況と課題を述べる。

## I CAP の沿革と現状

### 1 CAP の沿革

#### (1) CAP の創設

1957 年 3 月 25 日、EU の前身である欧州経済共同体（European Economic Community: EEC）を設立する、欧州経済共同体設立条約（以下「EEC 条約」という。）が、西ドイツ、フランス、イタリ

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29（2017）年 12 月 31 日である。

(1) European Commission, “CAP expenditure in the total EU expenditure,” 2017.3. <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf)>; Jonathan Little et al., *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP*, Brussels: European Union, 2013, p.37. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI\\_NT\(2013\)495846\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf)>; “EU annual budget life-cycle: figures.” European Commission website <[http://ec.europa.eu/budget/annual/index\\_en.cfm?year=2017](http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2017)>

ア、オランダ、ベルギー及びルクセンブルクの6か国により調印され、1958年1月1日から発効した。EEC条約は、第12条から第29条までに関税同盟（customs union）に関する規定を置き、EEC加盟国間の関税の廃止と域外に対する共通関税の設定を定めている。また、第38条から第47条までに農業に関する規定を置き、EEC加盟国間の共同市場（common market）<sup>(2)</sup>を農業及び農産物貿易に拡張すること、共通農業政策（CAP）を策定し実施することを定めている。EEC加盟国の政府は、それぞれ自国の農業及び農産物貿易への介入を行っていたが、共同市場を実現するためには、介入を国ごとではなく共同体（EEC）で行うこと、すなわちCAPの創設が不可欠の前提であった<sup>(3)</sup>。

EECの設立やCAPの創設が行われた1950年代末から1960年代初頭の時期には、西ヨーロッパは、農産物の輸入量が輸出量を上回る、農産物の純輸入者であった<sup>(4)</sup>。第二次世界大戦後の深刻な食料不足からは脱していたものの、その影響はいまだに社会に残っていた。また、小規模農家は依然として手で搾乳し、大鎌で草を刈っていた<sup>(5)</sup>。このような状況を踏まえ、EEC条約第39条第1項では、CAPの目的として、a. 農業生産性の向上、b. 特に農業従事者の個人所得の増加による、農村住民の適正な生活水準の確保、c. 市場の安定、d. 供給の確保、e. 消費者に対する合理的な供給価格の確保の5つを掲げた。また、1958年7月に開催されたEEC加盟6か国の農相及び農業関係者代表による会議（ストレーザ会議（Stresa conference））では、①統一市場（域内統一価格）、②共同体（EEC）優先、③共同財政の3点を、CAPの原則とすることに合意した<sup>(6)</sup>。

このEEC条約の目的とCAPの原則を踏まえ、EECの閣僚理事会（Council）は1962年1月14日、共同市場及びCAPを実施に移すための一連の規則等の内容を決定し、同年4月4日に当該規則等の条文を確定して、共同市場及びCAPを創設した。共同市場及びCAPは、同年7月30日から、品目ごとに順次実施された<sup>(7)</sup>。当該制度の内容は農産物の品目により異なるが、中心的な制度である穀物部門の価格支持（price support）及び輸出補助金（export subsidy）<sup>(8)</sup>を例にとると、その概要は次のとおりである<sup>(9)</sup>。

・ EECの閣僚理事会は、毎年度、域内の農業者が受け取るべき価格として、域内統一の指標

- 
- (2) 共同市場（common market）とは、複数の国を包摂し、その内部で商品、サービス、資本、労働力の自由移動が保証されている広域経済をいう（田中素香ほか『現代ヨーロッパ経済 第4版』有斐閣、2014、p.42）。
- (3) Albert Massot, “The Common Agricultural Policy (CAP) and the Treaty,” 2017.10, p.1. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N51661/04A\\_FT\(2017\)N51661\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51661/04A_FT(2017)N51661_EN.pdf)>
- (4) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food and Agriculture 1962*, 1962, pp.32-34. <<http://www.fao.org/docrep/016/ap650e/ap650e.pdf>>
- (5) European Commission, *The Common Agricultural Policy: A story to be continued*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, pp.4-6. <[http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history\\_book\\_lr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_en.pdf)>
- (6) Alan Matthews, “The CAP: From Past Reforms to the Current Debate in Europe,” 2012.3, pp.6-7. European Economic and Social Committee website <[http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/prof\\_matthews.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/prof_matthews.pdf)>
- (7) 在ベルギー大使館経編『EECの第5年度の歩み—欧州経済共同体委員会第5次年次報告要約—』外務省経済局経済調査室、1962.9, pp.66-74; “50 Years of the CAP - A partnership between Europe and Farmers,” MEMO/12/32, 2012. 1.23. European Commission website <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-32\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-32_en.htm?locale=en)>
- (8) 「輸出払戻金」(export refund)ともいわれる。
- (9) Court of Auditors, “Special Report No 2/99 on the effects of the CAP reform in the cereals sector accompanied by the Commission’s replies,” [1999] OJ C192/1, pp.4-5; 勝又健太郎「EUの共通農業政策（CAP）の変遷と新CAP改革（2014-2020年）の概要」農林水産省農林水産政策研究所編『EU（CAP改革、フランス、スコットランド、デンマーク、フィンランド、酪農）—平成27年度カントリーレポート—』（プロジェクト研究「主要国農業戦略」研究資料第10号）2016, p.2. <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331\\_27cr10.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331_27cr10.pdf)>; 「EECの拡大・強化をめぐる動き」『日本銀行調査月報』23巻3号, 1972.3, pp.11-13.

価格 (target price) を品目ごとに決定する。

- ・域外からの輸入農産物に対しては、可変輸入課徴金 (variable import levy) を賦課することにより、輸入農産物が域内において、指標価格よりも安い価格で流通するのを防止する。すなわち、域内への輸入の際に、指標価格から運賃等<sup>(10)</sup>の域内諸経費を控除した境界価格 (threshold price) よりも輸入農産物の価格が安くないよう、国際価格 (world price) に可変輸入課徴金を上乗せする。
- ・域内農産物に対しては、指標価格よりも低額の介入価格 (intervention price) を設定し、これを最低保証価格とする<sup>(11)</sup>。すなわち、域内農産物の価格が介入価格を下回った場合、市場価格を介入価格の水準に保つよう、加盟国の介入機関が買入介入を行い保管する。
- ・域内農産物の輸出を行う場合には、(国際価格よりも割高な) 域内農産物の実勢輸出価格と国際価格の差額分の輸出補助金が輸出者に支給され、域内農産物を国際価格で輸出することが可能とされる。
- ・当該制度の運営に必要な資金を提供するため、欧州農業指導保証基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF) を設置する<sup>(12)</sup>。

こうした価格支持政策により、EEC の域内農産物は域外市場から隔離され、指標価格が高水準に決定されたこともあって<sup>(13)</sup>、域内の農業者は、国際価格よりも高額な域内統一価格の恩恵を享受することができた。農産物の生産が刺激され、農業構造改善 (経営規模の拡大、農業者の教育や農業施設・農業機械の近代化等) の進展と相まって、域内の穀物自給率は 1970 年代末に 100% を達成した<sup>(14)</sup>。しかし、農産物の生産はなお拡大を続け、1980 年代には域内の余剰農産物の処理が課題となった。介入価格による農産物の買入れや、輸出補助金付き余剰農産物の輸出は、共同財政を圧迫し、また、米国等、他の農産物輸出国との間に貿易摩擦を引き起こし<sup>(15)</sup>、1986 年に開始された「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT) の多角的貿易交渉 (ウルグアイ・ラウンド) で、農業交渉が行われる契機の一つとなった。

## (2) CAP の改革

EEC 条約で定められた CAP の目的は、今日においても変化していない (EU 運営条約第 39 条第 1 項)<sup>(16)</sup>。しかし、上述の共同財政のひっ迫やウルグアイ・ラウンドへの対応を主な理由とし

(10) 運賃等の計算には、域内最大の農産物輸入港であるオランダのロッテルダムから、域内消費の中心地であるドイツのデュイスブルクまでの運賃が統一的に用いられた。したがって境界価格も域内で統一されていた。

(11) 介入価格も、域内で統一された指標価格に一定の比率を乗じて算出されるため、域内で統一されていた。

(12) EAGGF は 1964 年に指導部門 (Guidance section) と保証部門 (Guarantee section) の 2 部門に分割され、上述の価格支持政策に要する費用は、保証部門からの支出により賄われた。他方、指導部門は CAP の農業構造政策 (経営規模の拡大、農業者の教育や農業施設・農業機械の近代化等) を通じて、農業生産性及び農家所得の向上を図る政策) や農村地域の開発に要する費用の一部を拠出した。規模的には保証部門の方が指導部門よりも圧倒的に大きかった (Albert Massot, "Financing of the CAP," 2017.10, p.1. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N51686/04A\\_FT\(2017\)N51686\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51686/04A_FT(2017)N51686_EN.pdf)>)。

(13) 域内統一の指標価格が高水準に決定された理由の一つには、高価格国における価格支持水準の引下げが政治的に困難であったことが挙げられている (是永東彦ほか『EC の農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会, 1994, pp.40-41.)。

(14) Court of Auditors, *op.cit.*(9), p.7.

(15) 勝又 前掲注(9), pp.4-6.

(16) EEC 条約は数次にわたる改正が行われ、また、1993年に発効したマーストリヒト条約により欧州共同体設立条約、2009年に発効したリスボン条約により EU 運営条約と改称された。ただし、CAP に関する規定の基本的な内容は、意思決定手続に関する部分を除き、現在に至るまで変化していない (Massot, *op.cit.*(3), p.2.)。

て、1992年にCAPは抜本的に改革され、その後も数次にわたり改革が行われた。現在に至るまでの主なCAP改革は、次のとおりである。

(i) 1992年改革(マクシャリー改革)

当時の欧州委員会農業担当委員の名によりマクシャリー改革(MacSharry reform)とも呼ばれる1992年改革では、穀物の価格支持の水準を大幅に引き下げる一方で<sup>(17)</sup>、支持価格の低下に伴う農業者の所得減少を、農業者への直接支払(direct payment)により置き換えた<sup>(18)</sup>。また、直接支払の受給要件として、農場面積の一定割合(穀物の場合15%)の休耕(set-aside)を義務付けたほか<sup>(19)</sup>、環境保全型農業への取組に対する直接支払がEU全体に導入された。1992年改革は、価格支持から直接支払への移行、農業環境政策の拡充強化を内容として含んでおり、現在のCAPに至る基本路線を敷いた画期的な改革であると位置付けられている<sup>(20)</sup>。

(ii) 1999年改革(アジェンダ2000改革)

1997年7月、欧州委員会(現在のEuropean Commission)は、中・東欧諸国のEU加盟に備えたEU財政の見通しやCAP改革の提案を含む政策文書「アジェンダ2000」<sup>(21)</sup>を発表し、1999年3月の欧州理事会(European Council)で、この文書を基に検討されたCAP改革が合意された。1999年改革では、中・東欧諸国において、農業が経済に占めるウェイトがEU15か国に比べて高く、農業生産費の水準が低く、農産物価格の水準が当時のCAPの価格支持水準よりも低いことを踏まえ、穀物の価格支持の水準を再び大幅に引き下げた<sup>(22)</sup>。価格低下に伴う農業者の所得減少は、1992年改革の時と同様に、農業者への直接支払により置き換えられたが、今回は引下げ分の2分の1が置き換えられるにとどまった。また、これまで農業構造政策、条件不利地域(less favoured areas: LFA)<sup>(23)</sup>対策、農業環境政策、青年農業者支援、農村地域の開発等として個々に行われてきた諸政策が、農村開発政策(rural development policy)として制度的に統合され、価格支持・直接支払等(第1の柱)と並ぶ、CAPの第2の柱として位置付けられた。

(iii) 2003年改革(フィシュラー改革)

1992年改革で導入された直接支払は、支払単価が生産量(穀物の場合には1トン当たり)で設定される「生産と結び付いた直接支払」(coupled direct payment)であり、1999年改革においてもこの点に変化はなかった。2003年6月の閣僚理事会で合意されたCAP改革では、過去の直接支払の受給実績等に基づいて(現在生産している農産物の作目や生産量とは無関係に)直接

(17) 穀物の指標価格は、1993/94年度(1993年7月1日～1994年6月30日)からの3年間で29%引き下げられた(是永ほか 前掲注(13), p.86.)。このほか、牛肉に関しても介入価格の引下げが行われた(同, p.96.)。

(18) 1992年改革の際には、直接支払の穀物1トン当たり支払単価は、指標価格の穀物1トン当たり引下げ分にほぼ相当する額に設定され、農業者収入の支持水準は、改革の前後でほぼ一定に維持された(勝又 前掲注(9), p.6.)。

(19) 休耕の主たる目的は農産物の過剰対策であるが、粗放化や休耕農地の保全管理を通じて、環境・資源の保全機能も併せ持っている(是永ほか 前掲注(13), p.56.)。

(20) 平澤明彦「CAP改革の施策と要因の変遷—1992年改革からヘルスチェックまで—」『農林金融』759号, 2009.5, p.5. <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0905re1.pdf>>

(21) Commission of the European Communities, "Agenda 2000: For a stronger and wider union," COM(97) 2000 final, Vol.I, 1997.7.15; *ibid.*, COM(97) 2000 final, Vol.II, 1997.7.15.

(22) 穀物の介入価格は、2000年からの2年間で15%引き下げられた。(1995年7月に、ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて可変輸入課徴金が関税化され境界価格が廃止されたため、関税を支払えば自由に輸入できることになった。これにより、域内価格が国際価格を著しく上回る場合に、指標価格よりも安い輸入農産物が域内で流通するのを排除することができなくなった。このため、関税化以降、指標価格は意義を失い、専ら域内最低保証価格である介入価格が重視されるようになった。)このほか、牛肉、酪農に関しても、介入価格の引下げ等が行われた。

(23) 条件不利地域の例としては、厳しい気候条件の地域、急斜面の山岳地域等がある。

支払を行う「単一支払」(Single Payment Scheme: SPS)<sup>(24)</sup>の制度が導入され、直接支払の大部分が「生産と切り離された直接支払」(decoupled direct payment)に置き換えられた(デカップリング(decoupling))<sup>(25)</sup>。農業者には、直接支払の受給要件として、農用地の農業上及び環境上の条件を良好に維持し、環境保全・公衆衛生・動物衛生・植物衛生・動物福祉に関する法定要件を遵守することが義務付けられた(クロス・コンプライアンス(cross-compliance))。また、加盟国には、直接支払の一定割合を削減し、削減分をCAPの第2の柱である農村開発政策に充当する支払額調整(モジュレーション(modulation))を行うことが義務付けられた<sup>(26)</sup>。その他、コメ、酪農で価格支持の大幅な引下げが行われた。2003年改革(当時の欧州委員会農業担当委員の名によりフィシュラー改革(Fischler reform)とも呼ばれる。)は、1999年改革の中間レビューと位置付けられていたが<sup>(27)</sup>、前述のように、最終的には大きな変革をもたらした。

#### (iv) 2008年改革(ヘルスチェック改革)

2008年11月の閣僚理事会で合意されたCAP改革は、2003年改革の実施状況の評価(ヘルスチェック(Health Check))を踏まえて必要な修正を行うものであり、ヘルスチェック改革(Health Check reform)とも呼ばれる。当該改革では、デカップリングを更に徹底するとともに、モジュレーションによる直接支払の削減を強化した(削減割合の拡大、高額な支給部分に対する削減割合の上乗せ)。モジュレーション強化により生じた追加的な削減分は、農村開発政策のうち、「新しい挑戦」(new challenges)と呼ばれる気候変動、再生可能エネルギー、水資源管理、生物多様性及びこれらの4分野に関連する技術革新の分野のプログラムや、酪農部門の付随措置(後述する生乳クオータの段階的廃止に関連して行う酪農家への支援等)に充当された<sup>(28)</sup>。市場介入の役割は、(価格急落等の場合の)セーフティネットに縮小され、介入価格による小麦の買入れには300万トンの限度数量が設定された<sup>(29)</sup>。また、世界的な穀物需給のひっ迫などを受けて義務的休耕(set-aside)は廃止され、生乳の供給可能な上限量を加盟国ごとに定める生産調整政策である生乳クオータ(milk quota system)は、段階的に削減し2015年までに廃止することとされた<sup>(30)</sup>。このように、2008年改革は、デカップリングの強化、モジュレーションによる農村開発政策(CAPの第2の柱)の比重の向上、環境保全の重視、市場介入の縮小等の特徴を有し、従前からのCAP改革の方向性を更に徹底するものであった<sup>(31)</sup>。

(24) 過去の受給実績を持たない中・東欧の新規加盟国は、SPSよりも簡易な、生産と切り離された直接支払の制度である単一面積支払(SAPS)を、一定期間導入することも可能であった。

(25) デカップリングが行われた目的の1つには、2011年11月に開始されたWTO(世界貿易機関)の多角的貿易交渉(ドーハ・ラウンド)において、「生産と結び付いた直接支払」が保護削減の対象に含まれることが見込まれており、直接支払を引き続き保護削減の対象外とすることがあった(勝又 前掲注(9), p.8.)。

(26) クロス・コンプライアンス及びモジュレーションは、1999年改革の際に加盟国の任意制度として導入されたが、2003年改革では両者とも義務付けられ、かつ、クロス・コンプライアンスの遵守事項が拡充された。モジュレーションの主な目的は、財政規律の下で、直接支払へのEUの予算支出を削減し、農村開発政策予算を拡充するとともに、農業者の高額な直接支払の受給を抑制することにあった。1農場当たり5,000ユーロ(邦貨換算で約65万4千円)までの直接支払は、削減の対象外とされた。(邦貨換算には、IMF, *International Financial Statistics Yearbook* 2017, pp.340, 455に基づき、2015年の対米ドル年平均相場を円換算した1ユーロ=134円24銭のレートを使用した。なお、特に注記のない限り、本稿における邦貨換算額の算出には、対象年にかかわらずこのレートを使用する。)

(27) 勝又 前掲注(9), p.8.

(28) "Agriculture: CAP Health Check will help farmers meet new challenges," 2008.11.20. European Commission website <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1749\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1749_en.pdf)>

(29) *ibid.* ただし、入札により追加買入れを行うことは可能である。

(30) *ibid.*

(31) 平澤 前掲注(20), p.17.

## 2 現行 CAP の概要と特徴

現在（2017年末時点）の CAP は、2013年6月26日及び同年9月24日に欧州委員会、閣僚理事会、欧州議会（European Parliament）の3者によって合意がなされ<sup>(32)</sup>、2013年12月17日に関連法令（直接支払規則<sup>(33)</sup>など）が成立した2013年 CAP 改革に基づくものである。当該改革は、2014年を移行期間として、2015年から本格的に実施されている。その概要は次のとおりである。

### (1) 直接支払の再編成

2013年改革では、直接支払について大幅な再編成が行われている。

#### (i) グリーン支払の導入

加盟国の直接支払予算総額の30%は、「気候及び環境に有益な農業上の実践に対する支払（いわゆるグリーン支払）」（Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. 通称 Green Payment）に充当することが義務付けられる（直接支払規則第47条）。「気候及び環境に有益な農業上の実践」とは、具体的には、①耕地における作物多様性の維持<sup>(34)</sup>、②既存の永年草地<sup>(35)</sup>の維持、③耕地内での生態系保全用地<sup>(36)</sup>の確保又はこれらと同等の実践であり（直接支払規則第43条から第46条まで）、直接支払の受給要件であるクロス・コンプライアンスよりも、より高度に環境保全的な内容となっている<sup>(37)</sup>。後述する基礎支払又は単一面積支払（Single Area Payment Scheme: SAPS）等、直接支払（後述する小規模農業者制度を除く。）を受給する農業者には、これらの「気候及び環境に有益な農業上の実践」を行うことが義務付けられている（直接支払規則第43条第1項）<sup>(38)</sup>。

グリーン支払充当分を除いた、加盟国の直接支払予算総額の残りの70%は、従前の SPS の後継制度である「基礎支払」（Basic Payment Scheme: BPS）<sup>(39)</sup>、上乗せ支払、生産と結び付いた直接支払、小規模農業者制度に充当される。

(32) CAP 改革に関する3者間の合意は、2013年6月26日に大部分が成立したが、EUの多年次財政枠組み（Multiannual Financial Framework: MFF）（後述）に関連する一部の事項が積み残しとなり、2013年9月24日に積み残し部分の合意が成立した。積み残しが生じたのは、2013年2月の欧州理事会で MFF に関する政治合意がなされた際に、当該政治合意に含まれている CAP 改革に関する事項については、共同決定の対象にすべきであるとして、共同決定の権限を有する欧州議会が反発したことによるものであるとされている（平澤明彦「解題」『のびゆく農業』1017号, 2014.8, pp.9-11.）。

(33) Regulation (EU) 1307/2013 [2013] OJ L347/608.

(34) 作物の単作化は、病虫害の発生や収量低下等を発生させるおそれがあり、これを抑えるために農薬や肥料が多量に用いられる（荏開津典生・鈴木宣弘『農業経済学 第4版』（岩波書店, 2015, pp.178-179.）。単作化を回避し作物多様性を維持することは、農薬や肥料の使用を抑制することになるため、より環境保全的な実践となる。

(35) 「永年草地」（permanent grassland）とは、自然生育又は播種して栽培することによって牧草又はその他の草本性の飼料を生育するために使用される土地であり、かつ、農業経営体の輪作に5年以上組み込まれていないものをいう（直接支払規則第4条第1項(h)及び(i)）。

(36) 「生態系保全用地」（ecological focus area）とは、休耕地、段々畑、景観上の特徴を有する土地、緩衝帯、植林地等をいう（直接支払規則第46条第2項）。

(37) なお、クロス・コンプライアンスは、現行の CAP においても引き続き、全ての直接支払の受給要件となっている。

(38) 直接支払規則第43条第1項で、基礎支払又は SAPS 等にも「気候及び環境に有益な農業上の実践」を受給要件として義務付けている一方で、グリーン支払に充当する予算額を、基礎支払又は SAPS 等に充当する予算額とは別に同規則第47条で規定しているのは、後述するように、基礎支払又は SAPS が、加盟国（加盟国の地域）ごとにその直接支払予算に占める比率が8%から70%の幅の中で変動し得るのに対し、グリーン支払は、加盟国一律に直接支払予算総額の30%という比率が定められているためである。したがって、農業者が「気候及び環境に有益な農業上の実践」を遵守しない場合、そのペナルティはグリーン支払の部分に限られず、遵守義務が課されている全ての直接支払に及ぶ可能性がある。

(39) 中・東欧の新規加盟国向け直接支払制度である SAPS（前掲注(24)参照）については、2020年まで引き続き適用可能とされた。したがって EU 加盟国には、基礎支払又は SAPS のいずれかの採択が義務付けられている。

## (ii) 基礎支払

基礎支払の支給単価は、原則として、加盟国（又は加盟国の地域）<sup>(40)</sup>の基礎支払予算総額<sup>(41)</sup>を、当該加盟国（又は当該地域）の2015年（現行制度の本格実施初年度）における支払受給権（payment entitlement）の数で除することにより設定される（直接支払規則第25条第1項）。支払受給権については、農地を農耕に適した状態に保ち実際に農業を営んでいる「活動的農業者」（active farmer）に対して、加盟国の定める時点で同人が経営する農地1ヘクタールについて1つが、基礎支払発足初年度の2015年に付与される（直接支払規則第9条第1項、第24条第1項及び同条第2項）。

したがって、基礎支払は、農産物の生産量や生産品目とは無関係な「生産と切り離された直接支払」である。また、基礎支払は、過去の直接支払の受給実績とも無関係に支給され（この点は従来のSPSと異なる）、かつ、その支給単価は加盟国（又は加盟国の地域）の域内で平準化される<sup>(42)</sup>。

なお、ある農業者に対する基礎支払（又はSAPS）の支給額が年間15万ユーロ（邦貨換算で約2013万円）を超える場合、加盟国は超過分の5%以上を減額しなければならない（直接支払規則第11条第1項）<sup>(43)</sup>。

## (iii) 上乗せ支払

上乗せ支払には、次の3種類の制度がある。

## ①青年農業者支払

加盟国には、世代交代を促進するため、（受給申請時に）40歳以下の新規就農者に対して就農後5年間、基礎支払又はSAPSを25%上乗せして支給する青年農業者支払（Payment for young farmers）の制度を設けることが義務付けられる（直接支払規則第50条第1項）。青年農業者支払に充当する予算額は、加盟国の直接支払予算総額の2%以下とされている（直接支払規則第51条第1項）。

## ②再分配支払

加盟国は、当該加盟国（又は当該加盟国の地域）の、基礎支払又はSAPSの受給資格を有する農業者に対して、その経営する農地の30ヘクタール又は当該加盟国（若しくは当該加盟国の地域）の平均経営規模のいずれか大きい方まで、1ヘクタール当たりの所定の単価で、面積に応じて上乗せして支払う再分配支払（Redistributive payment）を、任意で行うことができる（直接支払規則第41条）。この制度は、保有農地の少ない畜産農家における直接支払の減少を補填する等の目的で導入され、大きな所得再分配効果があるとされている<sup>(44)</sup>。再分配支払に充当する

(40) 基礎支払の支給単価等は、加盟国の地域ごとに設定することも可能である。例えばベルギーでは、北部のフランダース（Flanders）と南部のワロニア（Wallonia）で、それぞれ異なる基礎支払の制度が設定されている（European Commission, “Belgium-CAP in your country,” 2016.10, p.2. <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-in-your-country/pdf/be\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-in-your-country/pdf/be_en.pdf)>）。

(41) 新規就農者に配分する等の目的で、加盟国（又は加盟国の地域）に留保される分を除く。

(42) SPSから基礎支払への転換に伴う支給単価の平準化により、直接支払の受取額が急激に減少するのを回避するため、加盟国（又は加盟国の地域）は支給単価を段階的に調整することができる。ただし、遅くとも2019年には、加盟国（又は加盟国の地域）の支給単価は均一になっていなければならない（直接支払規則第25条第3項）。

(43) ただし、後述する再分配支払に、加盟国が当該加盟国の直接支払予算総額の5%超を充当する場合には、この減額義務は免除される（直接支払規則第11条第3項）。

(44) 「第1部 新しいCAPのグリーンング支払いと農業環境・気候支払い—制度の導入へ向けた動き—（英国・フランス・ドイツ）」『海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書—農林水産省—平成25年度』農林中金総合研究所, 2014, pp.9-10. <[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/k\\_syokuryo/pdf/h25eu-cap.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25eu-cap.pdf)>



予算額は、加盟国の直接支払予算総額の30%以下とされている（直接支払規則第42条第1項）。

### ③自然制約地域支払

加盟国は、当該国が自然制約地域（areas with natural constraints）<sup>(45)</sup>として指定した地域で農業を行う農業者に対して、当該加盟国の直接支払予算総額の5%以下の範囲内で、自然制約地域支払（Payment for areas with natural constraints）を任意で行うことができる（直接支払規則第48条第1項及び第49条第1項）。この自然制約地域支払は、CAPの第1の柱（価格支持・直接支払等）に含まれる政策であり、これまで第2の柱（農村開発政策）で行われてきた条件不利地域/自然制約地域への政策とは別個に行われ、それに影響を及ぼすことはないとされている<sup>(46)</sup>。

#### （iv）生産と結び付いた直接支払

「生産と結び付いた直接支払」は、2003年改革及び2008年改革を通じて大幅に縮小したが、2013年改革では、経済上、社会上又は環境上特に重要であり、かつ経営が困難な状況にある特定の農産物の品目等に対して、加盟国が任意で「生産と結び付いた直接支払」を行うことを認めた（直接支払規則第52条）。「生産と結び付いた直接支払」に充当する予算額は、原則として加盟国の直接支払予算総額の8%以下であるが（直接支払規則第53条第1項）、当該加盟国がSAPSを採択している等の一定の条件を満たす場合には、最大で、当該加盟国の直接支払予算総額の15%まで充当することができる（直接支払規則第53条第2項及び第53条第3項）。

#### （v）小規模農業者制度

農業者が上記（i）から（iv）までの直接支払を受ける代わりに、より簡便な方法で年間500ユーロから1,250ユーロの直接支払を受け取る小規模農業者制度（Small Farmers Scheme）を選択できる仕組みを、加盟国は任意で設けることができる（直接支払規則第61条及び第63条）。小規模農業者制度を選択した農業者は、「気候及び環境に有益な農業上の実践」を行うことが免除される（直接支払規則第61条第3項）。小規模農業者制度に充当できる予算額は、加盟国の直接支払予算総額の10%以下である（直接支払規則第65条第4項）。

このように、各加盟国は2013年改革により、グリーン支払を除き、直接支払の構成比率をある程度弾力的に定めることができるようになった。表1は、直接支払の予算総額に占める個別制度の比率について変動幅をまとめ、併せて2015年におけるドイツとフランスの直接支払の実際の構成比率を記載したものである。

基礎支払に充当される金額は、直接支払の予算総額から他の直接支払に充当される金額を除いたものであるため、それが直接支払の予算総額に占める割合は、理論的には8%から70%までの大きな変動幅を持つ。ドイツの場合「生産と結び付いた直接支払」を行わず、基礎支払に直接支払予算総額の6割以上を充当しているのに対し、フランスの場合、「生産と結び付いた直接支払」に上限の15%を充当し、基礎支払の比率を5割以下に抑えている。

(45) 2013年改革の下で、「条件不利地域」は「自然制約地域」という名称に改められた。

(46) European Commission, "CAP Reform-an explanation of the main elements," MEMO/13/621, 2013.6.26, p.2. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-621\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_en.pdf)>

表1 現行 CAP (2013 年改革) における直接支払の各制度が直接支払予算総額に占める割合

	導入	直接支払予算総額に占める割合 (法令の規定)	最大	最小	ドイツ (2015)	フランス (2015)
①基礎支払	義務	②～⑦を除いた比率	70%	8%	62%	49%
②グリーン支払	義務	30%	30%	30%	30%	30%
③青年農業者支払	義務	2% 以下	2%	0% (注)	1%	1%
④再分配支払	任意	30% 以下	30%	0%	7%	5%
⑤自然制約地域支払	任意	5% 以下	5%	0%	0%	0%
⑥生産と結び付いた直接支払	任意	15% 以下	15%	0%	0%	15%
⑦小規模農業者制度	任意	10% 以下	10%	0%	— (注)	— (注)

(注1) 青年農業者支払は、制度の導入が義務付けられているが、名目的な内容の制度にすることは可能であるため、最小値を0%とした。また、2017年6月現在、小規模農業者制度は、ドイツでは採用されているがフランスでは採用されていない (European Commission, "The Small Farmers Scheme," 2017.6, p.1. <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/small-farmers-scheme\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/small-farmers-scheme_en.pdf)>)。同制度以外の直接支払の各制度の比率が加盟国間で異なることを示すため、ドイツ、フランスの比率は、小規模農業者制度を除いて算出している。

(出典) 勝又健太郎ほか「EU：新共通農業政策 (CAP) —これまでの変遷と新 CAP の実施状況—」農林水産政策研究所編『カンントリーレポート 平成27年度 総括編, 食料需給分析編』(プロジェクト研究 (主要国農業戦略) 研究資料 第9号) 2016, p.26. <[http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/cr27\\_9.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/cr27_9.pdf)>; European Commission, "CAP Explained: Direct Payments for Farmers 2015-2020," 2017.5, p.6. <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf)> を基に筆者作成。

## (2) 双方向の財源移転

2013年改革に基づく現行 CAP は、第1の柱 (価格支持・直接支払等) と第2の柱 (農村開発政策) の2本柱から構成されており、この点は従来と変わりはない。しかし、従来のモジュレーションが、第1の柱から第2の柱への一方的な財源移転であったのに対し、2013年改革では、加盟国は双方向に予算の最大15%まで財源移転をすることが可能となった (直接支払規則第14条)<sup>(47)</sup>。これは、各加盟国の固有の事情や意向に合わせて、予算を有効に使用することを目的とするものである<sup>(48)</sup>。

## (3) 農村開発政策

2013年改革は、農村開発政策の目標 (objective) として、①農業競争力の涵養<sup>かん</sup>、②自然資源の持続的な管理と気候問題に対する行動の確保、③雇用の創出及び維持を含む、農村経済・社

(47) 1ヘクタール当たりの直接支払の水準がEU平均よりも大幅に低い加盟国は、第2の柱の予算の最大25%までを第1の柱に財源移転することが可能である (直接支払規則第14条)。

(48) CAPの2本の柱と、そのEU予算からの支出を賄う財政基金との関係については、欧州農業指導保証基金 (EAGGF) においては、第1の柱 (価格支持・直接支払等) はEAGGFの保証部門から支出され、第2の柱 (農村開発政策) は講じる政策に応じてEAGGFの指導部門と保証部門の双方から支出されていた。2007年にEAGGFは廃止され、第1の柱に関するEU予算の支出を賄う欧州農業保証基金 (European Agricultural Guarantee Fund: EAGF) と、第2の柱に関するEU予算の支出を賄う欧州農業農村開発基金 (European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD) に再編された。ただし、第1の柱は、原則として全額がEU予算で賄われるのに対し、第2の柱は、原則としてEUと加盟国との共同拠出により賄われる。したがって、EAFRDは農村開発政策予算の全てを拠出しているわけではなく、その拠出率は、個々の事業により異なるが、20%から53%である (平澤明彦「EUの農村振興政策—2014～2020年の新たな枠組み—」『農林金融』68巻9号, 2015.9, pp.3-6, 11-12. <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1509re1.pdf>>)。概していえば、固有の財源が少なく (つまり加盟国として共同拠出する財源が少なく)、かつ直接支払の水準が低い中・東欧の新規加盟国 (ポーランド、スロバキア、クロアチア等) で、第2の柱から第1の柱への財源移転が発生している。

会の均衡のとれた地域的发展の達成の3つを掲げている（農村開発規則<sup>(49)</sup>第4条）。そして、この目標を達成するための手段として、a. 農業、林業及び農村地域において、専門知識の担い手等への移転と新たな結合（イノベーション）を促進すること、b. 全ての地域におけるあらゆる種類の農業の存続可能性と競争力を強化し、革新的な農業技術と森林の持続可能な管理を促進すること、c. 農産物の加工・販売、動物福祉、農業におけるリスク管理を含む食品供給行程（フードチェーン）の組織化を促進すること、d. 農林業に関連する生態系を復元・保全・強化すること、e. 資源効率を促進し、農業・食料・林業部門において低炭素・気候変動に対する回復力のある経済への移行を支援すること、f. 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展を促進すること、という6つの「農村開発に対するEUの優先事項」（Union priorities for rural development）を設定する（農村開発規則第5条）。各加盟国が策定する農村開発プログラムは、この6つの優先事項のうち4つ以上に取り組むような内容になるよう、事業を組み合わせる構成される（同）。

#### （4）加盟国間の支給平準化

2013年改革においては、前述のように加盟国内での支給平準化が行われたほか、加盟国間でも、支給水準の不均衡を部分的に平準化する試みがなされた。すなわち、1ヘクタール当たりの直接支払の水準がEU平均の90%を下回っている加盟国に対しては、EU平均の90%と当該直接支払の水準の差額の少なくとも3分の1が2019年までに満たされるように、当該加盟国の直接支払予算額が増額される（直接支払規則第25条第4項）。この増額分の財源は、直接支払の水準がEU平均を上回っている加盟国の支払水準を減額することにより賄われる（同条第7項）。

以上から看取できるように、2013年CAP改革後の現行制度の主な特徴は、①グリーン支払の導入に見られるような環境志向の一層の高まり、②加盟国の多様性に適合した政策の弾力的な実施を可能にする多様で柔軟な制度設計、③加盟国内及び加盟国間での支給水準平準化への取組の開始、の3点に要約することができる。

## II CAP改革の動向と課題

### 1 EU予算とCAP

#### （1）多年次財政枠組み（MFF）

EUでは1988年以降、財源をめぐるEU構成機関（欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会など）相互の争いを軽減し、財政規律を強化し、執行を改善するため、複数年にわたる財政見通しが策定されている<sup>(50)</sup>。現在に至るまで、複数年にわたる財政見通しは、①1988-1992年（ドロール・パッケージI（Delors I package））、②1993-1999年（ドロール・パッケージII（Delors II package））、③2000-2006年（アジェンダ2000（Agenda 2000））、④2007-2013年、⑤2014-2020年（現行）の5回作成されている。2009年に発効したリスボン条約により、毎年のEU予算は、5年以上の期間を有する多年次財政枠組み（Multiannual Financial Framework: MFF）の下で編成することが義

(49) Regulation (EU) 1305/2013 [2013] OJ L347/487.

(50) Vera Miličević, "Multiannual Financial Framework," 2017.10, pp.1-2. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N50675/04A\\_FT\(2017\)N50675\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N50675/04A_FT(2017)N50675_EN.pdf)>

務付けられた（EU 運営条約第 312 条第 1 項）。したがって、⑤はリスボン条約に基づき作成された MFF である<sup>(51)</sup>。

MFF は予算そのものではなく、予算支出の上限額を定める財政計画と財政規律の枠組みである。すなわち、毎年の EU 予算は、MFF で定める限度枠の範囲内で採択される<sup>(52)</sup>。したがって MFF には、① EU の財政支出を予測可能なものとし、かつ合意された限度内にとどまるのを保証すること、②財源不足により EU が政策の実施を途中で中止するのを防ぎ、効果を発揮するのに十分な期間継続するのを可能にすること、という 2 つのメリットがある。なお、MFF を定める規則は、欧州委員会が提案し、閣僚理事会が欧州議会の多数決を得て、全会一致で議決する（EU 運営条約第 312 条第 2 項）。

## (2) MFF に占める CAP の位置

現行の MFF は、①知的で包摂的な成長（更に「成長と雇用のための競争力」及び「経済的・社会的・領域的結束」の小部門に分かれる）、②持続可能な成長：天然資源、③安全保障及び市民権、④グローバル・ヨーロッパ（外交政策・開発支援・人道援助等）、⑤管理運営、⑥補填（クロアチアへの特別補填）の 6 つの支出部門（Heading）から構成されている。このうち CAP 予算は、②の項目の大半を占めており、現行 MFF においても、7 年間（2014-2020 年）の EU の歳出権限予算限度額<sup>(53)</sup>の合計 9599 億 8800 万ユーロ（約 128 兆 8690 億円）のうち、37.8% に当たる 3627 億 8700 万ユーロ（約 48 兆 7010 億円）を CAP 予算額が占めている（表 2）。

しかし、EU の役割が拡大する一方で、2009 年 10 月以降の欧州債務危機等により、EU 財政を取り巻く状況は厳しさを増しており、現行の MFF は、前期（2007-2013 年）の MFF に比べて、実質額ベースで 3.4% 減少している（表 2）。個別項目について前期の MFF と比較すると、CAP がその大半を占める項目 2 が 11.3% の減少（特に価格支持・直接支払等を行う第 1 の柱は 17.5% の減少）、地域の競争力強化等、農村開発政策とオーバーラップする政策を行う項目 1b が 8.4% の減少であるのに対し、雇用・職業訓練・情報通信ネットワーク等を行う項目 1a は 37.3% の増加、国境保護・移民・難民・青少年対策等を行う項目 3 は 26.8% の増加となっており、EU が、CAP などの農業政策・地域政策予算を削減することにより、新たに拡大が求められている政策分野に必要な資金を充当した状況が看取できる。

(51) *ibid.*

(52) “Overview MFF 2014-2020.” European Commission website <[http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm)>

(53) 歳出権限予算限度額（commitment appropriations）は、当該年度に行い得る契約金額の上限を定める。EU 予算の支出上限を定める MFF のシーリングには、この他に支払予算限度額（payment appropriations）があり、こちらは当該年度に支払を行い得る金額の上限を定める。EU 予算の単年度の歳出は歳入により完全にカバーする必要があるため、通常の場合、支払予算限度額は歳出権限予算限度額よりも小さくなる。

表2 現行 MFF と前期 MFF における予算限度額の比較  
(2011 年価格、金額の単位は 100 万ユーロ、▲はマイナス)

	現行 MFF 2014-2020	前期 MFF 2007-2013	増減率
1 知的で包摂的な成長	450,763	446,310	1.0%
1a 成長と雇用のための競争力	125,614	91,495	37.3%
1b 経済的・社会的・領域的結束	325,149	354,815	▲ 8.4%
2 持続可能な成長：天然資源	373,179	420,682	▲ 11.3%
うち CAP	362,787	n.a.	—
うち第 1 の柱	277,851	336,685	▲ 17.5%
うち第 2 の柱	84,936	n.a.	—
3 安全保障及び市民権	15,686	12,366	26.8%
4 グローバル・ヨーロッパ	58,704	56,815	3.3%
5 管理運営	61,629	57,082	8.0%
6 補填	27	n.a.	—
合計（歳出権限予算限度額）	<b>959,988</b>	<b>994,176</b>	<b>▲ 3.4%</b>

(出典) Council of the European Union, “Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020,” 2013.12.2, p.3. <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015259%202013%20REV%201>>; Albert Massot, “The Common Agricultural Policy in figures,” 2017.10, pp.1-2. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N51886/04A\\_FT\(2017\)N51886\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51886/04A_FT(2017)N51886_EN.pdf)>; Jonathan Little et al., *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*, Brussels: European Union, 2013, pp.34, 39. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI\\_NT\(2013\)495846\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf)>; 平澤明彦「解題」『のびゆく農業』1017号, 2014.8, p.10 を基に筆者作成。

### (3) 加盟国別の主要農業関連指標と CAP 予算

現在の EU 加盟 28 か国の間で、農業・経済に関する状況は大きく異なる。表 3 は、主要な農業関連指標と CAP の予算額及びその純収支（CAP からの受取額と CAP に関する拠出額の差）を、加盟国別に整理したものである。

第 5 次拡大以降の中・東欧諸国等の加盟国は、一般に農業従事者数及び農業産出額の人口・経済に占める割合が大きいのが、この表 3 から看取できるように、概していえば、既存の加盟国に比べて、経済水準は低く、1 経営体当たりの農用地面積は小さい（ただし、チェコとスロバキアを除く。）<sup>(54)</sup>。また、CAP 予算に関しては、中・東欧諸国及びスペイン・ポルトガル等が、受取額が拠出額を上回る純受取国である一方で、英国、ドイツ、フランス、イタリア等の西欧の大国が、拠出額が受取額を上回る純拠出国となっている。

EEC 原加盟 6 か国の経済が比較的均質であったのに対して、現在の EU 加盟 28 か国は経済格差が非常に大きく、また、CAP 予算は結果的に、西欧の大国から中・東欧諸国への大きな再分配機能を果たしている。

(54) この 2 か国で 1 経営体当たりの農用地面積が大きいのは、社会主義体制下での旧集団農場を、民主化後もそのまま引き継いだ法人経営が展開していることによるとされる（五十嵐彬・安藤光義「EU 新規加盟国の農村振興政策活用に対する評価—2004 年 EU 加盟の中東欧諸国を対象に—」『土地と農業』46号, 2016.3, pp.8-11. <<http://www.nouchi.or.jp/GOURIKA/pdfFiles/tochiAndNougyou/no46/4-36.pdf>>）。

表3 EU28 各国の主要農業関連指標並びに CAP 予算額及び純収支

項目	①	②	③	④	⑤		⑥	
	1人当たり GDP	1農場 当たり 農用地 面積	農業 従事者数	農業 産出額	CAP 予算額	うち 第1の柱	うち 第2の柱	CAP 純収支
年次	2015	2013	2015	2015	2015	2015	2015	2014-16 平均
単位	ユーロ	ha	1,000人	100万 ユーロ	100万 ユーロ	100万 ユーロ	100万 ユーロ	100万 ユーロ
ベルギー	34,100	34.6	51.4	8,116.8	<b>668.0</b>	610.1	57.9	▲ 1,189
ブルガリア	5,800	18.3	177.3	4,033.2	<b>1,000.7</b>	742.9	257.8	837
チェコ	16,200	133.0	114.2	4,550.4	<b>1,205.8</b>	861.8	344.0	527
デンマーク	45,300	67.5	63.1	10,269.2	<b>994.7</b>	876.6	118.1	▲ 10
ドイツ	34,300	58.6	517.0	51,548.2	<b>6,277.4</b>	5,135.3	1,142.1	▲ 5,071
エストニア	13,400	49.9	16.6	935.1	<b>253.9</b>	122.4	131.5	108
ギリシャ	*17,100	6.8	446.5	10,665.3	<b>2,888.9</b>	2,157.4	731.5	2,096
スペイン	*23,100	24.1	678.7	45,490.7	<b>6,554.6</b>	5,650.6	904.0	1,825
フランス	*31,500	58.7	664.4	75,167.4	<b>8,394.0</b>	7,691.4	702.6	▲ 1,018
アイルランド	51,400	35.5	104.6	7,397.1	<b>1,631.5</b>	1,232.5	399.0	731
イタリア	25,700	12.0	772.0	55,203.9	<b>5,475.1</b>	4,494.4	980.7	▲ 1,540
キプロス	20,900	3.1	12.9	693.4	<b>74.6</b>	58.0	16.6	▲ 3
クロアチア	10,600	10.0	126.6	2,277.4	<b>341.3</b>	190.0	151.3	33
ラトビア	10,700	23.0	49.8	1,402.1	<b>362.1</b>	189.7	172.4	165
リトアニア	11,600	16.7	105.3	2,971.8	<b>716.6</b>	440.4	276.2	467
ルクセンブルク	81,300	63.0	2.4	401.4	<b>46.1</b>	34.5	11.6	▲ 94
ハンガリー	11,000	9.5	178.8	7,925.5	<b>1,664.3</b>	1,321.3	343.0	1,337
マルタ	19,300	1.2	2.4	128.1	<b>11.5</b>	5.5	6.0	▲ 23
オランダ	*38,800	27.4	173.7	26,708.2	<b>892.4</b>	819.4	73.0	▲ 1,407
オーストリア	36,200	19.4	178.5	6,778.8	<b>1,357.6</b>	722.6	635.0	▲ 117
ポーランド	**10,900	10.1	1,768.6	22,320.2	<b>4,709.7</b>	3,603.2	1,106.5	3,125
ポルトガル	16,600	13.8	317.4	7,079.9	<b>1,508.5</b>	760.2	748.3	551
ルーマニア	7,300	3.6	2,129.6	15,535.9	<b>2,709.3</b>	1,568.4	1,140.9	1,971
スロベニア	17,900	6.7	60.1	1,263.6	<b>275.0</b>	146.7	128.3	77
スロバキア	14,100	80.7	57.9	2,160.7	<b>643.9</b>	435.9	208.0	252
フィンランド	34,100	42.0	75.2	4,270.2	<b>963.6</b>	538.5	425.1	▲ 22
スウェーデン	41,900	45.2	67.4	6,239.5	<b>937.1</b>	689.0	248.1	▲ 663
英国	31,300	93.6	314.7	29,623.1	<b>3,968.7</b>	3,122.5	846.2	▲ 2,944
EU-28	26,600	16.1	9,227.3	411,156.9	<b>56,526.8</b>	44,221.1	12,305.7	-

(注1) \*は暫定値、\*\*は推定値、▲はマイナスを意味する。国名が太字の国は EEC 原加盟 6 か国、国名が斜体の国は第 5 次拡大以降の加盟国である。EU-28 の斜体の数値は当該項目の 28 か国の平均値、その他の数値は当該項目の 28 か国の合計値である。

(出典) “Real GDP per capita, growth rate and totals.” Eurostat website <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec100&plugin=1>>; Albert Massot, “The Common Agricultural Policy in figures,” 2017.10, pp.2-3, 5-6. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N51886/04A\\_FT\(2017\)N51886\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51886/04A_FT(2017)N51886_EN.pdf)>; Jörg Haas et al., *Research for AGRI Committee: Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding*, Brussels: European Parliament, 2017, p.28. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL\\_STU\(2017\)602007\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL_STU(2017)602007_EN.pdf)> を基に筆者作成。

## 2 Brexitの影響

2016年6月23日の国民投票の結果を受けて、英国は2017年3月29日にEUに対して正式な離脱通知を行い、同年6月19日から離脱のための交渉が開始された。2017年12月15日、欧州理事会は、離脱条件の交渉で十分な進展があったと判断し、第2段階の通商協議に入るための交渉指針を採択したが<sup>(55)</sup>、2017年末現在、離脱条件の詳細はいまだ明らかではない。

英国はEU予算に関して、拠出額が受取額を上回る純拠出国である。1985年以降、英国は同国のEU予算への拠出額について、その一部の払戻しを受けている(UK rebate)。この措置は、巨額に達する英国のEU予算への純拠出額を是正するため、1984年6月の欧州理事会における合意に基づき導入されたものであり、英国のEUへの拠出額と英国のEUからの受取額の差(すなわちEUへの英国の純拠出額)の66%について払戻しを受けるものである。2014年に英国は約61億ユーロ(約8190億円)の払戻しを受け、この結果、英国のEUへの拠出額(約113億ユーロ(約1兆5170億円))は、払戻し前の拠出額(約175億ユーロ(約2兆3490億円))に比べて約35%減少した<sup>(56)</sup>。しかし、払戻し後においてもなお、英国は2014年にEUにおいて4番目の拠出国となっている<sup>(57)</sup>。Brexitによりこの拠出額が消滅することは、EU予算及びその最大の項目であるCAP予算に対して、直ちに重大な影響を及ぼす。

欧州議会農業・農村開発委員会は、EU政策に関するシンクタンクであるジャック・ドロール研究所(Jacques Delors Institute)に対して、BrexitがEU予算、特にCAP予算に及ぼす影響についての調査を依頼した。2017年10月に公表されたその調査報告書<sup>(58)</sup>は、Brexitにより、EU予算に年間102億ユーロ(約1兆3690億円)、CAP予算に年間30億ユーロ(約4030億円)の不足が生じると推計している<sup>(59)</sup>。

離脱に伴い、英国がEUに対して負っている債務(英国がEU加盟国である期間に、EU諸国が共同で行うことを決定した財政上の義務のうち、英国が負担する部分)をどのように清算するかという債務清算の問題(いわゆる離脱請求書(Brexit bill)問題)は、英国のEU離脱交渉における最大の争点の1つである。同報告書は、債務清算に関する合意がEU予算・CAP予算に及ぼす影響は、合意される支払金額の規模だけでなく支払の対象に含まれる債務の種類によっても異なるとする<sup>(60)</sup>。そして、仮に英国が現行MFF(2014-2020年)の終了までEU予算に拠出することを認め、一方で2020年時点での未払金(Reste à Liquidier: RAL)についての支払は行わないことで合意が成立した場合、CAPの支出は2020年までは維持されるが、次期MFFに関する交渉は、巨額のRALの存在により複雑なものになることを指摘する<sup>(61)</sup>。

その上で同報告書は、Brexitに伴い発生するCAP予算の不足を賄うため、①残りの加盟国

(55) 「EU、英と年明け通商協議、まず移行期間議論へ」『日本経済新聞』2017.12.16.

(56) Alessandro D'Alfonso, "The UK 'rebate' on the EU budget—An explanation of the abatement and other correction mechanisms," *Briefing*, 2016.2, p.2. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS\\_BRI\(2016\)577973\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf)> なお、計数の不一致は端数処理によるものである。

(57) *ibid.* 2014年のEUへの加盟国別拠出額は、ドイツ(約258億ユーロ(約3兆4630億円))、フランス(約196億ユーロ(約2兆6310億円))、イタリア(約144億ユーロ(約1兆9330億円))、英国(約113億ユーロ(約1兆5170億円))の順であった。

(58) Jörg Haas et al., *Research for AGRI Committee: Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding*, Brussels: European Parliament, 2017. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL\\_STU\(2017\)602007\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL_STU(2017)602007_EN.pdf)>

(59) *ibid.*, pp.18, 29.

(60) *ibid.*, p.13.

(61) *ibid.*

の拠出額増加による CAP の支出規模の維持、② 30 億ユーロ分の CAP 支出の削減、③（他の EU のプログラムを優先させることによる）100 億ユーロ分の CAP 支出の削減、の 3 通りのシナリオを想定し、加盟国に与える影響についてシミュレーションを行っている。それによれば、①の拠出額増加の場合、ポーランド、ギリシャ等の CAP の大きな純受取国がほとんど影響を受けない一方で、オーストリア、ドイツ、オランダ、スウェーデン等の大きな純拠出国は、不足分の充当のため巨額の負担増を被り、CAP の不均衡は増大する。②の 30 億ユーロ分の CAP 支出の削減の場合、ドイツ、オランダ等の大きな純拠出国と、ポーランド、スペインのような大きな純受取国が、共に最大の損失を被る。③の 100 億ユーロ分の CAP 支出の削減の場合、純拠出国は、大半の国で、CAP 支出の大幅削減に伴う当該国の拠出額減少の規模が受取額の減少分を上回ることにより、かえって利得を得るのに対し、純受取国は深刻な損失を被ることになる<sup>(62)</sup>。

### 3 次期 CAP 改革の動向

2017 年 11 月 29 日、欧州委員会は、次期 CAP 改革案の方向性を示す通知文書「食料と農業の将来」(“The Future of Food and Farming”) を公表した<sup>(63)</sup>。この通知文書は、欧州委員会が次期 CAP 改革案の鍵となる内容を提示するものであり、次期 CAP 改革策定の重要なプロセスを構成するものである<sup>(64)</sup>。

同通知文書で提示された次期 CAP 改革案の方向性は、2013 年 CAP 改革による現行 CAP の制度的枠組みや方向性を、基本的に継承し深化させるものとなっている。すなわち、「第 1 の柱」と「第 2 の柱」の 2 本柱による構成、直接支払による農業者の支援等、CAP 政策の根幹は維持され、資源効率性、環境保全、気候変動への対応も、より高度に追求される。また、加盟国が「画一的な方法」(one-size-fits-all approach) から「注文仕立ての方法」(tailor-made approach) へ移行し、農業者のニーズに即した政策を講じられるようにするよう、加盟国にとっての柔軟性をより高めるものとしている。

その上で、同通知文書では、新たな CAP 改革に盛り込むべき内容として、①農業者を支援し市場の透明性及び確実性を高める最新技術を奨励する、②若年層の新規就農を促進するため、土地税制・土地計画・技能開発等について EU と加盟国との政策の整合性を図る、③健康、栄養、食品廃棄物、動物福祉等を含む持続可能な農業生産に関する市民の懸念に対処する、④特に貿易、(農業労働力との関連で) 移民、持続可能な発展等について、世界規模の政策の方向性に沿い、かつ諸政策間で整合が取れた行動をとる、⑤天候の不確実性、市場変動その他のリスクに農業者が対処するのを支援する最善の方法について情報交換を行う場を EU レベルで設置する、等を掲げ、法令や事務手続を含めた CAP 全体の簡素化、現代化の推進を目指している。

(62) *ibid.*, p.23.

(63) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of Food and Farming,” COM(2017) 713 final, 2017.11.29.

(64) なお、欧州委員会はこの通知文書に先立って、2017 年 2 月 2 日から 5 月 2 日まで、次期 CAP 改革に関して、農業者その他の利害関係を有する市民・組織から意見を聴取する公開諮問 (public consultation) を行い、2017 年 7 月 7 日にその結果の要旨を公表している (Ecorys, “Modernising and simplifying the Common Agricultural Policy: Summary of the results of the public consultation,” Brussels: European Commission, 2017.7.7. <<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/summary-public-consul.pdf>>).



しかし、同通知文書はこうした次期 CAP 改革の財源については明確に述べていない。他方で当該文書中には「現在よりも多くの EU 予算を必要とする新しい課題が数多く存在している。この文脈からは、CAP を含めた全ての現行の制度についての見直しが必要であろう」、「CAP の将来のモデルを提供するに際しては…加盟国がより大きな責任を負うべきである」といった記述のように、CAP 予算の削減や加盟国の負担増の可能性を示唆する文言も含まれている<sup>(65)</sup>。前述の Brexit 離脱交渉も含め、2018 年 5 月頃に予定されている次期 MFF 案の提案に至るまで、関係者間での厳しい折衝が見込まれる。

## おわりに

1962 年に発足した CAP は、数度にわたる大規模な改革を行って時代の変化に対応し、EEC 条約（現在の EU 運営条約）に掲げられた目的の達成に努めてきた。しかし、加盟国間の経済格差が拡大している中で、CAP 改革により各国農業の多様性を認めることは、地域間の格差を容認し、さらには共同市場の原則を揺るがす可能性がある。その一方で、EU の役割の拡大と EU 財政のひっ迫により、現在の CAP 財政には大きな削減圧力がかかっている。長らく EU 統合の中心的存在であった CAP は、現在、正に厳しい岐路に立っているといえる。

(ひぐち おさむ)

---

(65) *ibid.*, pp.8-9.