次期CAP改革の展望

──2004年・2007年加盟国の最終的な統合へ向けた直接支払いの見直し──

主任研究員　平澤明彦

〔要　　旨〕

1　EU共通農業政策（CAP：Common Agricultural Policy）の次期改革は，EUの多年度財政枠組み(2014～2020年度)に基づく大きな改革となる。現状における最大の課題は，04年・07年新規加盟国のCAPへの最終的な統合，とくに直接支払いの格差是正であろう。そのためには財政負担の問題を避けて通れない。

2　しかしCAP財政は，経済・金融危機や他の政策分野への支出要請のため，むしろ縮小するとの見方が多い。

3　したがって単純な加盟国間の平等化は，既往加盟国の支払い水準引下げを意味する。一方で，既往加盟国の純拠出は低所得国の加盟によって増加しており，これ以上の拡大は難しい。この問題で妥協点を見出し，同質性の低下した拡大EUに見合う制度を作り上げることが焦点の一つになるであろう。

4　既往加盟国の農業保護水準を維持しながら，その純拠出の増加と国別農業政策への回帰を避けるには，CAPにおける受益国の負担を増やす必要がある。その重要な手段として，モジュレーションの強化による農村振興政策への財源移転が挙げられる。また既往加盟国に対する単一支払いが削減された場合，その影響を緩和するため，国内における財源の再配分をさらに進めることもできる。

5　他方，不確定要素はあるものの，CAP財政の範囲外で農業部門に収入をもたらす政策(バイオ燃料，温暖化ガス排出規制)の重要性が増しつつある。また，リスボン条約が成立すれば欧州議会に理事会との共同決定権限が与えられ，CAPに非農業部門の関心(農村振興政策など)が反映されるであろう。総じてCAPの内外で非農業政策部門からの影響は強まる方向にある。

6　かつてCAP改革の推進力であった域内生産過剰と対外通商交渉は，次期改革における主要因とはなりそうにない。ただし酪農については2015年における牛乳割り当ての廃止を円滑にするための対応が必要となろう。

7　農相理事会では直接支払いの今後のあり方などについて論点を整理している。過去実績に基づく直接支払いの受給権は制度疲労を来たしており，地域方式への一元化や多面的機能の評価により，正当化ないし新たな意義付けを図る動きがある。また，フランスとドイツは共同で数ヶ月以内に独自の改革指針を提出する。欧州委員会は2010年の夏～秋にCAP改革の選択肢を公表し，2011年半ばに法案と財政枠組みを提案する。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

目　次

はじめに
1　新規加盟国の補助金格差とCAPへの統合
⑴　農産物需給と通商交渉
⑵　加盟国間格差と是正の意義
⑶　財政制約および国内配分の問題
⑷　格差是正の見通し
2　拡大する非農業部門からの影響
⑴　CAP以外の政策による収入
⑵　欧州議会の立法権（リスボン条約）
3　その他の関連動向
⑴　次期改革の検討日程
⑵　現時点までの検討の推移
⑶　既往の改革に沿った方向
おわりに

はじめに

1992年以来，EU共通農業政策（CAP：Common Agricultural Policy）の改革が続いている。最近の改革であるヘルスチェック（2008年）までに決まった施策は，その多くが2012年までに実施される。そして現在は，2014年からの新たな予算枠で実施される次のCAP改革について検討が始まっている。

本稿は，この次期改革に影響を与えると思われるおもな要因を整理して改革の方向を展望する。次期CAP改革はヘルスチェックとは異なり，予算の見直しを伴い，かつ新規加盟国（以下，04年・07年に加盟した中東欧等12カ国を指す）のCAPへの最終的な統合へ向かうため，大きな改革となる見込みである。また，改革の決定と農業部門の収入の両面で，非農業政策部門への依存が強まる可能性がある。

1　新規加盟国の補助金格差とCAPへの統合

以下に見るとおり，現時点で明らかになっている状況を前提とすれば，次のCAP改革における最大の課題は新規加盟国への対応，とくに直接支払いの格差是正であろう。それによって新規加盟国のCAPへの統合を，今後のEU拡大を考慮しつつ進める必要がある。同時に，各国内における直接支払いの配分見直しも求められる。しかしそのためのCAP財政拡大は期待できず，むしろ縮小の見込みである。直接支払いから農村振興政策への財源移転（モジュレーション）による加盟国の拠出拡大や，国内での配分見直し，CAP以外からの収入確保といった対処が考えられる。

⑴　農産物需給と通商交渉

かつてCAP改革の推進力であった域内生産過剰と対外通商交渉は，今のところ次期改革における主要因とはなりそうにない。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

穀物等の国際価格は08年の高値からは下落したものの，06年以前よりは高い水準が今後も続くと予想されており，EUで生産過剰は大きな問題になっていない。ただし乳製品については，世界的な需要減退により生産過剰と価格低下が問題化している。

また対外通商交渉の面では，WTO交渉の遅れと，CAP改革の進捗，米国の農政改革の遅れにより，CAP改革に大きな影響を及ぼす要因は見当たらない。単一支払いが緑の政策として認められる限り(注1)，EUの優位は揺らがないであろう。

（注1）EUは単一支払いを緑の政策としてWTOに通知している。ドーハラウンドではこれまでのところ，単一支払いが緑の政策として認められやすい方向でデカップル所得支持の基準が見直された（Gide Loyrette Nouel A.A.R.P.I.[2009: p.73]）。

(2) 加盟国間格差と是正の意義

a 加盟国間の利害対立

EU加盟国間におけるCAPを巡る利害対立の構図は，単純化していえば従来からある南北間の対立に，新旧加盟国間の対立が加わって複雑さを増している。

EUのCAP財政による加盟国への支出は各国の農業生産活動に基づいているのに対して，EU財政はおもに加盟各国の経済規模（GNI）に比例する拠出金によっている。したがって農業の盛んな国，あるいは一人当たりGNIが低い国はEUに対して受け取り超過となり，逆の場合は支払い超過となる傾向にある。これが対立の基本的な要因である。

これまで純受益国であったフランスや南欧（地理的に南側に位置する）は従来型の価格・所得支持による農業保護を守ろうとしてきたのに対して，純拠出国である英国や北欧（北側に位置する）は農業保護全体の抑制と，農業環境政策の重点化を指向している。

しかし，全般に所得水準の低い中東欧諸国の加盟により，既往加盟15カ国のEUに対する純拠出（拠出額－受取額）は増加している。これまで受け取り超過であったフランスも支払い超過に転ずる見込みであり，新旧加盟国間の所得再分配という色彩が強まる。

b 新旧加盟国間の補助金格差

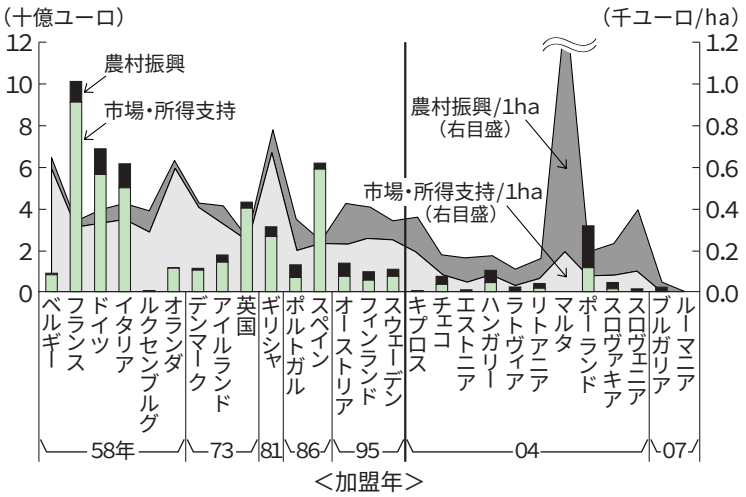
CAP財政による補助金額には，新旧加盟国間で無視できない格差がある（第１図）。その大部分（86%）は既往加盟国に集中しており，フランス，ドイツ，イタリア（いずれも原加盟国）にスペインを加えた上位４カ国が50%以上を占める（07年）。

農用地面積１ha当たりの補助金額を比較すると（第１図），既往加盟国は新規加盟国の2.8倍，とくに市場・所得支持政策の格差は6.5倍の水準である。対照的に，農村振興政策は新規加盟国に厚く配分されている。

市場・所得支持政策の格差には，新規加盟国が直接支払いを段階的に導入していることも影響しているが，それだけでは説明がつかず(注2)，このままでは導入完了後もかなりの格差が残ることになる。その一因は，新規加盟国の直接支払い算出に，経済移行

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第1図　国別にみたEUのCAP補助金（2007年，加盟年次順）



資料　EU予算資料，委員会決定2009/14/EC，EUROSTAT（農用地面積）のデータに基づき作成した。

後における低水準の単位面積当たり収穫量を用いたことである。(注3) 新規加盟国は反発しているものの，ヘルスチェックはこの格差に対処しなかった。段階的導入の完了後に実施される次期CAP改革では，この格差是正が大きな課題となる。(注4)

c　新規加盟国のCAPへの最終的統合

この問題は，04年・07年新規加盟国のCAPへの統合が実態としては未だその途上にあることを示している。

CAPへの新規加盟国の統合についてこれまでの推移を整理すると，①市場支持については，あらかじめ99年以降の改革で（既往加盟国の）農産物価格を引き下げて新旧加盟国間の価格差を縮小したうえで，加盟とともに市場の統合と域内一律の支持が実現した。また②農村振興政策については，加盟前の農業・農村振興政策（SAPARD）を経て，2007～2013年の農村振興プログラムへの統合が実現した。それに対して③直接支払いについては03年の改革により段階的導入がなされたものの，支払い水準は上記のとおり既往加盟国より低く，また既往加盟国とは異なる単一面積支払いが適用されている。

このように直接支払いの調整が残された課題となっている。格差是正に伴う財政問題を先送りしてきたと見ることもできる。

したがって直接支払いの加盟国間格差是正と制度の一元化は，新規加盟国のCAPへの最終的な統合を意味している。そのためには財政負担の問題を避けて通れない。

（注2）07年における支払い水準は，04年加盟の10カ国が満額の40%，07年加盟の２カ国は同25%である。前者の国では2013年から，後者の国では2016年から満額の支払いとなる。各国の予算額はEUへの加盟条約による。

（注3）経済移行に伴う単収低下については平澤（2009a）を参照。

（注4）ヘルスチェックの妥協文書には，将来のCAPに関する宣言が含まれる。農相理事会と欧州委員会はこの宣言の中で，直接支払いの加盟国間格差に対処することを約束した。Boel（2009）による。

(3)　財政制約および国内配分の問題

a　加盟国の拡大

しかも，EUの拡大はさらに続く予定である。現在，加盟の可能性が比較的高いのは８カ国である。既存の公認加盟候補国３カ国（クロアチア，マケドニア，トルコ）に加えて，他の西バルカン諸国４カ国（アル

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

バニア，ボスニア・ヘルツェゴヴィナ，モンテネグロ，セルビア）もEUとの安定化・連合協定を締結しつつある。加えて，金融危機の影響からアイスランドも加盟を申請し受理された。中でもクロアチアとアイスランドの加盟は2012年中にも実現する可能性がある。(注5)

これらの国々のうち，マケドニアと西バルカン諸国は，04年・07年の新規加盟国よりもさらに所得水準が低い（06年の人口一人当たりGNI，World Bank WDIによる）。またトルコの加盟が実現すれば，CAPに少なからぬ影響を及ぼす可能性がある。トルコの人口（74百万人），農地面積（39百万ha），農業経営数（３百万）は現加盟各国と比較して最大級であり，かつ経済に占める農業の割合も高い（GDPの11%，総雇用の33%）ためである（Commission［2006］，FAO-STAT）。

したがって今後のEU拡大により，低所得加盟国の増加による財政問題はさらに拡大するであろう。CAP改革における加盟国間格差への対応は，これを視野に入れて行われるはずである。

b　予想されるCAPの緊縮財政

ヘルスチェックが予算規模の固定を前提とした小改革であったのに対して，次のCAP改革は，予算の見直しを伴う大きなものとなる。しかも予算の制約は強まる方向にある。

EUは財政の不均衡を避けるために88年以来，あらかじめ欧州議会，理事会，欧州委員会の３者間で合意した多年度財政枠組みを作成し，それに基づいて年度予算を作成している。(注6) これまでCAPの1992年改革と1999年改革，そして農村振興政策の2005年改革は，いずれもこの枠組みに沿ったものである。次期CAP改革は，次期のEU多年度財政枠組み（2014～2020年度）と対応する。なお，現行の多年度財政枠組み（2007～2013年度）に対応する市場・所得支持政策の改革がなかったのは，03年以降の改革が大きなものとなり，その実施に長い期間を要したことが影響している。

新旧加盟国間の補助金格差を解消しながら既往加盟国の補助金水準を維持するためには，財政規模の拡大が必要である。しかし次期の多年度財政枠組み，つまり次期CAP改革では，CAP予算はむしろ縮小するとの見方が多い。EU財政は，経済・金融危機のため厳しい状況にあり，環境・エネルギー・地域振興など他の政策分野への支出要請も強いためである。

c　直接支払いの各種課題と再配分

直接支払いは，加盟国間の水準格差以外にも，過去実績に基づく受給権の正当性，品目間の公平性，競争力の弱い地域や品目のてこ入れといった課題を抱えており，ヘルスチェックでは算出方法の見直しや使途の弾力化が認められた。

直接支払いの受給額の根拠は，92年以降の改革による累積的な農産物価格引下げに対する補償であり，受給権は過去の生産実績によっている。標準的な算定方法（履歴(注7)

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

方式）は農場ごとにそうした受給権を固定する。この「補償」を続けることの正当性に対しては，以前から疑問が呈されている。当初の「直接所得補償」に替わる呼称「直接支払い」には，これが一時的救済策ではないことを示す意図がある。クロスコンプライアンス（多面的機能の供給）にも，直接支払いの継続を正当化する方策としての側面がある。また，モジュレーション（農村振興への財源移転）による直接支払いの削減は，こうした批判を一因としている。しかし，次期CAP改革の実施時期には，92年改革から20年以上が経過していることとなるため，批判はさらに強まるであろう。

各国内における直接支払いの平準化も課題である。例えば，フランスでは草地畜産と穀物経営の間における補助金の格差が問題となっている。07年以降の穀物価格上昇で拡大した両者の所得格差を是正するため，新たな補助金体系が検討されている。あるいは，単一支払いへの移行により，農業者が市場動向に応じて生産品目を変更する結果，履歴方式の場合は受給額の根拠である過去の生産品目と現状の生産品目が乖離しやすくなり，そのことによる受給格差も拡大していく可能性がある。

こうした問題に対処するため，ヘルスチェックでは過去実績に基づく支払いを，平等化や再分配の観点から見直すことが可能となった（理事会規則73/2009の備考31）。

まず，履歴方式から地域方式（地域ごとに算定される面積比例の支払い）への変更が認められた。変更を行う加盟国は2010年８月１日までに決定する必要がある（46条）[注8]。また，履歴方式（45条）・地域方式（48条）のいずれについても受給権の格差を縮小する見直し[注9]が認められた。この見直しにより，地域間の財源再配分が可能である。

既往のカップル（品目別）補助金についても，単一支払いへの統合に際して再配分ないし平準化が可能である（63条）。財源の全てあるいは一部を，農業活動のタイプに基づき配分することができる[注10]ほか，地域方式の場合は，受給権に比例した配分も可能である。なお，履歴方式の場合，各農業者は全体として従前の75%以上の支払いを保証される。

また，困難な状況にある地域や品目を支援するための手段もヘルスチェックで拡充された。モジュレーションが10%に拡大されたほか，特定支持（68条）の使途が拡充され，単一支払いの10%までを，デカップリングおよび牛乳割当廃止の影響緩和など，様々な目的に転用できるようになった。そのほか，国の留保分（41条）は従前から新規就農や条件不利地への対応に用いることができる。

（注５） アイスランドはEFTA加盟国であるため，EFTAに残されるノルウェーやスイスの動向も注目される。

（注６） 多年度財政枠組みは80年代のEC財政危機への対処として始まった。そのため現行のEC設立条約には規定がない。当時，欧州議会と理事会の対立から年次予算手続きが困難となり，財政の不均衡と欧州委員会の財源不足を来たした（SCADPlus）。リスボン条約ではEU運営条約（注16）312条に期間５年間以上の多年度財政枠が盛り込まれている。

（注７） 原文はhistorical。平澤（2009a）の訳語「歴史的」から変更した。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

（注８）2010年から実施するには2009年８月１日までに要決定。
（注９）農業ポテンシャルや環境基準といった客観的かつ非差別的な基準に基づく。
（注10）前注と同じ。

(4)　格差是正の見通し

財政の制約により，加盟国間の格差解消はそれだけ難しくなる。CAP全体の予算規模を拡大せずに加盟国間の平等化を図れば，既往加盟国の支払い水準を引き下げざるを得ない。既往加盟国の農業者からの反発は必至である。

しかし既往加盟国は，CAP財政を拡大することに積極的にはなり難い。それは自らの純拠出，すなわち新規加盟国への所得移転が，拡大することを意味するからである。今後のEU拡大による純拠出の増加を考慮すればなおさらである。言い換えれば，低所得国の加盟によって加盟国間における所得水準の同質性が弱まった結果，富裕国の負担では現行制度を支えきれなくなっているのである。かといって単純な低位平準化は極めて考え難い。

この問題でどこに妥協点を見出すかが次期CAP改革の焦点の一つになるであろう。とくに既往加盟国における農業者の実質的な所得水準をどのような手段でどの程度維持するか，および新規加盟国の財政負担をどの程度増やすかが問題であり，それによって格差をどこまで是正できるかが決まってくると考える。既往加盟国における農業保護の削減幅が大きくなる場合は，国別の農業政策へと向かう圧力が浮上してくる可能性もある。また，新規加盟国の補助金を引き上げる場合は，この地域における潜在的供給圧力（現状の生産低迷）を考慮する必要がある。

既往加盟国の農業保護水準を維持しながらその純拠出の増加を避けるには，CAPの枠外で各国独自の農業政策を増やすか，あるいはCAPにおける受益国の負担を増やす必要がある。しかし前者はCAPの基本的な考え方と相反するものであり，国別農業政策への回帰につながる懸念がある。したがって後者が望ましいであろう。

CAPの枠内で受益国負担を増やす重要な手段として，モジュレーションの強化による農村振興政策への財源移転が挙げられる。農村振興政策は受益国による共同拠出を伴うので，これによって新規加盟国の負担を増やすことができる。既往加盟国も自国の農村振興政策への共同拠出を増やすので，これにより直接支払いの財源縮小を補填することができる。その結果，既往加盟国の純拠出と，CAP財政規模の両方を抑制しながら，既往加盟国の農業保護水準を実質的に維持できる可能性がある。(注11)

既往加盟国は，単一支払いの総額が抑制された場合，その影響を緩和するため，ヘルスチェックで認められた財源の再配分をさらに進めることもできる。単一支払いの平準化と弾力化を拡大すれば，支援を必要とする農業者への重点的な配分が可能となる。また，累進的モジュレーションによる高額受給の抑制を強化すれば，単一支払いの総額を削減しながら，大多数の農業者に対する給付水準を維持することができる。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

そして，次にみるCAP財政以外の手段による農業者の収入増加も解決策になり得る。CAPによる所得支持が削減されても，新たな収入があればそれを補うことができる。加盟国間格差是正の要請と財政の制約から，この選択肢は魅力が増していると考えられる。

（注11）モジュレーションの強化により得られた農村振興政策の財源については，ヘルスチェックを踏襲して加盟国間の移転を排除すれば，全額を国内で用いることができる。ただし所得補填の観点からは，農村振興政策は農業者の所得を直接支えるものではなく，使途を限られたいわばひも付きであり，しかも農業者による拠出分担が必要になるという問題がある。

2　拡大する非農業部門からの影響

CAP財政は抑制されるのに対して，それ以外の政策による農業部門の収入が増加する見込みである。しかもCAP自体についても，リスボン条約が成立すれば，欧州議会の権限拡大により非農業部門からの圧力が高まる可能性がある。

総じてCAPの内外で非農業政策部門からの影響が強まる方向となっている。

(1)　CAP以外の政策による収入

不確定要素はあるものの，バイオ燃料，温暖化ガス排出規制などCAP財政の範囲外で，農業部門に収入をもたらす政策が拡大しつつある。CAP財政の抑制により，こうした政策は農業部門にとって重要性を増す可能性がある。

バイオ燃料の増産は米国の例からも明らかなように，農産物の域内需要を拡大し，農産物価格を引き上げる効果がある。推計によればガソリンおよびディーゼルの10%をバイオ燃料に置き換える場合（2020年），耕地面積の15%がバイオ燃料生産に用いられる（Commission ［2007］）。ヘルスチェックにおける市場支持の縮小は，こうした見通しを前提としていた。

しかし実現した法令では，使用を義務付けられた交通用再生可能エネルギー（10%）のうちバイオ燃料の割合については規定がなく（後述），加盟国の裁量に委ねられている。食料生産との競合や森林破壊を反映した，間接的土地利用変化[注12]の議論が障害となっている。とはいえ，欧州議会でバイオ燃料を交通用再生可能エネルギーのうち６割以下に抑制すべきであるとの主張があり，かつ実現しなかったことからみて，逆に６割以上がバイオ燃料となる可能性があると思われる。より詳しくは，加盟各国が2010年６月までに欧州委員会へ提出する行動計画で明らかとなろう[注13]。

温暖化ガス排出規制に関しては，09年12月に開催される国連気候変動枠組条約の締約国会議で，ポスト京都議定書の枠組みについて国際的な合意が予定されている。その結果によっては農業部門の新たな収入源につながる可能性がある。米国ではこの会議に向けて，農務長官が従来型の農業補助金から農業の温暖化ガス削減・吸収に対する対価への（部分的な）移行を提唱しており，議会では排出権取引の導入を含む法案

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

を検討している[注14]。農業における温暖化ガスの削減・吸収を，排出権に準じて「オフセット」として売る場合は，排出企業の負担により農業者の収入を増やすことができる。

（注12） 2010年末までに欧州委員会が報告書を提出する。

（注13） 09年６月30日の委員会決定（2009／548／EC）による行動計画の雛形は交通用再生可能エネルギーの内訳を含む。

（注14） 平澤（2009b）を参照。上院議会の通過は難航が予想されている。

⑵　欧州議会の立法権（リスボン条約）

次のCAP改革においては，リスボン条約の成立によって新たに欧州議会に理事会との共同決定権限が与えられ，改革の行方に影響を及ぼす可能性がある。

リスボン条約（正式名は「欧州連合条約および欧州共同体設立条約を改正するリスボン条約」）は，EU・ECの基本条約改正により，EUの機能強化，効率化や民主化（欧州議会の権限強化など[注15]）を図るものである。

リスボン条約は07年12月に調印されたものの，08年６月にアイルランドの国民投票で否決された。条約の成立には全加盟国の批准が必要である。アイルランドは09年10月２日に２回目の国民投票を実施する予定であり，世界的な経済危機下でEUの重要性に対する認識が高まったことから可決が予想されている。

リスボン条約が成立した場合，欧州議会は共通農業政策の立法について理事会と同等の決定権限を得る（EU運営条約[注16]43条の２[注17]）。こうした動きを受けて，ヘルスチェックでは既に非公式の共同決定を試行している。またEUの年度予算についても，「義務的支出」の概念が撤廃され（小林［2009:298頁］），CAP予算の多くを占める市場・所得支持について議会に最終的な修正権が与えられる（314条[注18]）。

CAPの政策形成過程で欧州議会の重要性が高まることは確かであるが，その影響は今のところ未知数であり，関係者の意見も分かれている。欧州議会の農業委員会は農業関係者を中心に構成されており，農業団体との関係も強い。その一方で，各国の農業大臣により構成される（農相）理事会とは異なり，欧州議会の本会議では環境団体などの影響力が強いことから農業部門が劣勢となる可能性もある。

すでに共同決定がなされている農業関連分野の例として，バイオ燃料の使用義務付け案の推移が挙げられる[注19]。当初，07年１月の欧州委員会提案および同年３月の欧州理事会合意は，2020年までに交通におけるガソリンおよびディーゼルの10%をバイオ燃料にするものであった。次に08年１月に欧州委員会が提出した法案は，交通用エネルギーの10%を再生可能エネルギーにするものであった。このときの説明資料では，それは主にバイオ燃料であるとされた。それに対して08年９月に欧州議会の産業・環境・エネルギー委員会[注20]は，再生可能エネルギー10%のうち最低４割をバイオ燃料以外のエネルギー源とする修正案を提出した。その後の妥協により，08年12月に欧州議会で可決された法案では，交通用再生可能エネルギーにおけるバイオ燃料の割合は示さ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

れず，その代わり当該条項（３条の４）に条文を追加して，バイオ燃料以外の再生可能エネルギーを含むことを明記し，かつ具体的に鉄道，電力，電気自動車，水素に言及した。この法案により09年４月に閣僚理事会が決定し，議会・理事会指令2009／28／ECとなった。

このように，バイオ燃料と食料の競合や環境問題を懸念する欧州議会の圧力によって，バイオ燃料以外の再生可能エネルギーに配慮した法令が実現した。これによりバイオ燃料振興の先行きはやや不透明となった。欧州議会においてCAP改革は農業委員会の管轄であるため，この例と同列には比較できないが，次期CAP改革でも本会議を通過させるために非農業部門の関心が反映される可能性は高いであろう。これは農村振興政策の拡充や，直接支払いの正当性を強化する対策につながる。(注21)

（注15）市民の選挙を経ない欧州委員会が法令を提案し，理事会（加盟国の閣僚）が決定する旧来の制度は，民意が十分反映されない「民主主義の赤字」として問題視されてきた。こうした状況を改善するため，欧州議会に直接選挙制が導入され（79年），さらにその立法権限が次第に拡大されてきた。

（注16）EC設立条約の改正後における新しい名称。

（注17）元来，農業や通商といったECの領域では欧州委員会と（閣僚）理事会の権限が支配的であり，欧州議会の権限は弱い。現在，欧州議会はCAPの策定に際して，協議に参加する（EC設立条約37条の２）のみであり，実質的な影響力を持たない。なおリスボン条約の下でも価格，課徴金，補助金および数量制限の決定については理事会が単独で行う（EU運営条約43条の３）。

（注18）現行は非義務的支出については独自の修正を行うことができるものの，義務的支出については修正案の提出しか認められていない。義務的支出はEU予算の３分の１を占め，その殆どはCAPにかかる市場関連支出と直接支払い（第一の柱）である。なお，義務的支出を含め予算案全体を一括して否決することは可能である。

（注19）以下はCOM（2006）0848final，Council（2007），COM（2008）0019 final，European Parliament（2008a, b），欧州議会・理事会指令2009／28／ECによる。

（注20）委員長は緑の党所属。

（注21）実際，新任の農業委員長は公共財の供給，食品安全性，動物福祉などの重要性を強調している。（Agra Focus, August 2009）

３　その他の関連動向

(1)　次期改革の検討日程

次期のCAP改革および多年度財政枠組みの形成を担うのは，09年６月の欧州議会選挙で選出された欧州議員と，この選挙から半年以内に任命される欧州委員である。いずれも任期は2014年までの５年間である。

CAP改革の検討は多年度財政枠組みの形成日程に沿って進められる。2010年には欧州委員会が2013年以降の歳出予算見通しを更新する。(注22) 欧州委員会は2010年の夏ないし秋の早い時期にCAP改革の選択肢に関する文書を公表し，2011年半ばに法案と財政枠組みを提案する予定である。(注23)

（注22）2007～2013年の多年度財政枠組みにかかる三者間合意に規定がある。

（注23）Boel（2009）による。

(2)　現時点までの検討の推移

農相理事会では，08年９月の非公式会合で次期改革の検討が開始された。

09年６月２日の非公式会合および同月22～23日の農相理事会は直接支払いを取り上げた。後者の理事会では，合意には至らな

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

かったものの，加盟国間格差の是正，履歴モデルの見直し，公共財供給への対価といった論点が提示された。(注24)

09年９月の非公式農相理事会では気候変動について，10月の農相理事会では農村振興政策について取り上げる予定である。

一方，EU機構の外での検討も進められており，一部の加盟国政府や農業団体，環境団体などから提言がなされている。中でも，報道によればフランスとドイツは09年７月２日に共同で次期CAP改革の枠組みに関する作業部会を設置し，数ヶ月以内に改革の指針を提出する予定である。フランスは農業者の所得確保，生産の規制，価格形成の透明性を強調した。作業部会には他の加盟国も参加可能であり，持ち票数（人口）の多い数カ国への打診を表明している。(注25) EUの拡大により個々の加盟国の影響力は低下している。しかし，これまでCAPの形成と運営に大きな役割を果たしてきた２大原加盟国の連携は，CAP改革の行方に大きな影響を与えるであろう。

すでに両国は共同で酪農の救済策を提案しており，９月７日までに両国を含む16カ国が賛同している。この提案には，短期的な対応として介入価格の一時的引上げや輸出補助金の拡大が含まれている。(注26)

（注24） Council（2009）

（注25） EurAcitv.com, 31 Aug 2009.

（注26） http://www.euractiv.com/en/cap/16-eu-countries-back-new-milk-regulation/article-185238?_printおよびhttp://www.euractiv.com/29/images/Declaration%20commune%20FR%20fin_tcm29-185235.docを参照。

(3) 既往の改革に沿った方向

既往のCAP改革における基本的な方向性は市場指向の強化と多面的機能の確保であり，より具体的には，市場支持の削減，直接支払いのデカップリング，農村振興政策への財源移転を伴う直接支払いの削減，高額受給の抑制，農村振興政策の拡大と多様化であった。そして改革の進行は漸進的である（平澤[2009a]）。これまでの世論調査によれば，CAP改革はEUの市民に支持されており，今後も基本的な方向は維持されるであろう。本稿でみてきたとおり，次期改革もおおむねこの方向に進んでいるように見受けられる。

以下，こうした観点からいくつかの点について補足する。

ヘルスチェックによって，市場支持は縮小し，直接支払いは大部分が単一支払いへ移行するので，次期改革ではおもに単一支払いと農村振興政策の行方が問題となろう。

ただし市場支持のうちでも，酪農については2015年における牛乳生産割当制度の廃止への対応が問題となる可能性がある。現在，酪農は乳価の下落により経営状態が悪化し，介入買い入れ期間の延長などの緊急措置が予定されている。市況の低迷が長引けば，割当廃止を円滑に実現するため，次期CAP改革においても何らかの対応が必要となろう。フランスとドイツの共同提案もこの点に言及している。

さらに，市場指向の農業政策の下におけるリスク管理という位置付けで，加盟国の

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農業保険や相互基金といった[注27]偶発的な所得減少を補填する仕組みも推進されよう。

直接支払いについては既にみたとおり，加盟国間格差の是正を図りながら正当化ないし新たな意義付けの努力が続けられるであろう。ヘルスチェックでは地域方式への変更が認められ，新規加盟国の単一面積支払い適用が延長された。そして最近の農相理事会でも履歴方式の見直しが論じられている。いずれも地域方式への一元化につながる内容である。履歴方式が廃止される場合，直接支払いは各農場の過去実績から切り離されるので，デカップリングをさらに進めるものとみることができる。

一方，農村振興政策は，農業環境政策や動物福祉といった非農業部門からの関心事項を含んでおり，支持を得やすい。同様の観点から，ヘルスチェックで導入された「新しい挑戦」も注目される。その中でも気候変動，再生可能エネルギー，水資源管理，生物多様性については，いずれもCAP以外の政策との関わりが強まろう。

また，欧州委員会はCAPの複雑さに対する批判に応えて90年代半ば以降，CAPを簡素化する取組みを進めており，さらに近年はEU全体における簡素化の一環として推進している。法令や政策の統廃合が継続的に行われており，単一支払いもそうした一面を有している。今後のCAP改革においても引き続き簡素化が指向されるであろう。

（注27） ヘルスチェックで直接支払いの財源を用いた特定支払い（68条支払い）に追加された。

おわりに

新旧加盟国間の水準格差と財政制約から，直接支払いをこれまで通りに維持することは困難である。同質性の低下した拡大EUに見合う制度を作り上げなければならない。また過去実績に基づく直接支払いの受給権は制度疲労を来たし，見直しが必要となっている。次期CAP改革における対応策が注目される。

EUの経験は，直接支払いの慎重な設計と柔軟な見直しが必要であることを示している。その他にも，直接支払いへの移行による財政負担の拡大，長期間にわたり一貫性を保持した漸進的な改革，制度簡素化の取組みなど，CAP改革には参考とすべき点が多い。

また，EUの農業政策は直接払いの削減と農村振興政策の重点化にとどまらず，米国と同様，バイオ燃料振興と気候変動対策へと向かっているように見える。先進国農政の新たな展開として注視していく必要があろう。

＜引用文献＞

・Boel, Mariann Fischer（2009）, "CAP post 2013: What future for direct payments? " SPEECH/09/279, Informal Meeting in Brno, Czech Republic, 2 June.

・Commission of The European Communities（2008）, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources* COM（2008）0019 final, 23 Jan.

・———（2007）, Renewable energy road map, COM（2006）0848 final, 10 January.

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

・――― (2006), *Proposal for a Council Regulation establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products,* presented by the Commission, COM (2006) 822 final, Brussels, 18 December.
・Council of The European Union (2009), *Draft Council conclusions on "The Future of the CAP after 2013: direct payments"*, 10713/09, 17 June 2009.
・――― (2007), *Presidency Conclusions, Brussels European Council 8/9 March 2007,* 7224/1/07 REV 1, Brussels, 2 May.
・European Commission (2007), *The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets,* 30 April 2007.
・――― (2006), *Screening report: Turkey,* 7 September.
・European Parliament (2008a), Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources, A6-0369/2008, 26 September.
・――― (2008b), *Position Of The European Parliament,* EP-PE_TC1-COD (2008) 0016, 17 December.
・Gide Loyrette Nouel A.A.R.P.I. (2009) *Stocktake of the WTO Agricultural Negotiations after the Failure of the 2008 Talks: Study,* European Parliament.
・平澤明彦 (2009a)「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』2-19頁, 5月.
・――― (2009b)「アメリカ：バイオ燃料による政策の転換」『変貌する世界の穀物市場』, 10-42頁, 家の光協会, 10月.
・小林勝 (訳) (2009)『リスボン条約』御茶の水書房.

(ひらさわ　あきひこ)

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。