

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	2023-2027 年の EU 共通農業政策 (CAP)
他言語論題 Title in other language	The New EU Common Agricultural Policy (CAP): 2023-2027
著者 / 所属 Author(s)	樋口 修 (HIGUCHI Osamu) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
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
通号 Number	866
刊行日 Issue Date	2023-2-20
ページ Pages	31-60
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	2014-2020 年の EU 共通農業政策 (CAP) の後継政策として、2023-2027 年に実施される新しい CAP について、その制度改革に至る経緯と背景、新制度の特徴と内容を紹介する。

* この記事は、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。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

2023-2027 年の EU 共通農業政策 (CAP)

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 農林環境調査室主任 樋口 修

目 次

はじめに

I 制度改革の経緯と背景

- 1 欧州委員会「食料と農業の将来」(2017年11月)
- 2 多年次財政枠組み(MFF)案とCAP関連法案の提案(2018年5～6月)
- 3 欧州グリーンディール(2019年12月)
- 4 欧州気候法案(2020年3月)
- 5 Farm to Fork 戦略(2020年5月)
- 6 2030年生物多様性戦略(2020年5月)
- 7 次期CAP予算枠組みの確定(2020年12月)
- 8 新しいCAPの採択(2021年12月)

II 新制度の特徴と内容

- 1 新しいCAPの方向性—旧CAPとの対比—
- 2 業績と成果に基づく取組手法
- 3 柔軟性の拡大
- 4 公平性の拡大(社会的側面の重視を含む)
- 5 環境親和性の拡大(後退禁止条項とコンディショナリティ)
- 6 直接支払制度の再編
- 7 農村開発政策の改革

おわりに

キーワード：EU、共通農業政策(CAP)、欧州グリーンディール、欧州気候法、Farm to Fork 戦略、2030年生物多様性戦略、コンディショナリティ、直接支払、農村開発

要 旨

- ① 欧州連合（EU）加盟国の農業政策である共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は、1962年の制度創設以降、EU及び世界の経済・社会状況等の変化に対して数次にわたる制度改革を行い、これに対応してきた。
- ② 2014-2020年に実施されたCAPに続くポスト2020年のCAPについては、2017年2月から本格的な検討が開始され、同年11月には、欧州委員会が、改革案の骨子を示す政策文書「食料と農業の将来」を公表したが、英国のEU離脱条件や2021年以降の次期財政予算枠組みが未確定であったこと等により検討は進展せず、次期財政予算枠組み案提出後の2018年6月に、欧州委員会から次期CAP関連法案が提出された。
- ③ 2019年12月に欧州委員会により策定された欧州グリーンディールは、気候変動及び環境関連の課題に対処し、気候中立の下で経済成長が資源の使用と切り離されている持続可能な経済・社会の実現に向けたEUの成長戦略を示すものであり、同戦略及びそれに基づく個別戦略（特にFarm to Fork戦略と2030年生物多様性戦略）の内容は、ポスト2020年のCAPの内容に大きな影響を与えるものとなった。2020年12月に次期CAP予算の枠組みが確定し、2021年6月に、欧州議会と閣僚理事会の間で、ポスト2020年のCAP改革に関する暫定合意が成立した。5年近い検討・交渉期間の後に、同年12月の正式採択によって新しいCAPが成立した。交渉遅延の影響を受けて、新しいCAPの実施期間は2023-2027年の5年間となった。
- ④ 新しいCAPでは、まず10個の特定目標（specific objectives）が設定され、各EU加盟国が当該特定目標を達成するための戦略計画（strategic plan）案を作成して欧州委員会に提出し、その承認を受けて戦略計画を実施し、欧州委員会が年次業績報告書や業績評価を通じて戦略計画の実施状況を監視・評価するという、業績と成果に基づく取組手法（performance- and results-based approach）が取られている点に特徴がある。この手法の導入により、新しいCAPでは、戦略計画を実施する加盟国に、従来よりも大きな裁量と柔軟性が与えられている。
- ⑤ 新しいCAPは、従前の制度と同様に、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いるが、公平性の拡大（A fairer CAP）と環境親和性の拡大（A greener CAP）を掲げ、その方向での制度改革が行われている。

はじめに

欧州連合（EU）加盟国の農業政策である共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は、1962年の制度創設以降、EU及び世界の経済・社会状況等の変化に対して、時に大きな制度改革を行い対応してきた。2014-2020年の期間には、2013年の制度改革（以下「2013年改革」という。）により成立したCAPが実施された。その後継となる新しいCAPの合意形成は難航したが、2021年12月2日のEU閣僚理事会（Council of the European Union: the Council）⁽¹⁾において、法的裏付けとなる3本の規則⁽²⁾が可決され、新しいCAPが正式に成立した。ただし成立が大幅に遅延したことを受けて、2021-2022年の2年間は移行期間とされ、新制度の実施期間は2023-2027年の5年間となった。

本稿では、この2023-2027年に実施される新しいCAPについて、制度改革に至る経緯と背景及び新制度の特徴と内容を整理して紹介する⁽³⁾。

I 制度改革の経緯と背景

EUを構成する諸機関では、今回の新しいCAPを実現した制度改革を「ポスト2020年のCAP改革」（post-2020 CAP reform）、又は新制度の成立以降はその成立した年に基づいて「2021年CAP改革」（2021 CAP reform）と呼ぶことが多い⁽⁴⁾。以下本稿でも、この制度改革を、文脈に応じて「ポスト2020年のCAP改革」、「2021年CAP改革」又は「2021年改革」という。

2014-2020年の期間に実施されていた従前のCAP（以下「旧CAP」という。）から、2021年改革により新しいCAPの実現に至るまでの、制度改革の経緯とその背景にある状況は、次のとおりである。

1 欧州委員会「食料と農業の将来」（2017年11月）

旧CAPの後継制度に関する議論は、既に2016年から開始されていたが⁽⁵⁾、2017年2月2日、

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4（2022）年12月31日である。

(1) 閣僚理事会（Council of the European Union: the Council）は、EU加盟国の声を代表する立法機関の1つであり、政策分野ごとに加盟国の各分野の閣僚級代表により構成される（国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つEU—総合調査報告書—』（調査資料2017-3）国立国会図書館，2018，pp. ii - iii. <<https://dl.ndl.go.jp/view/preparDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F11055931&contentNo=1>>）。閣僚理事会は、欧州議会と共同で立法権限及び予算権限を行使する（欧州連合条約第14条第1項）。なお、欧州議会に関する後掲注(9)も参照。

(2) CAP戦略計画規則（CAP Strategic Plan Regulation. Regulation (EU) 2021/2115）、横断規則（Horizontal Regulation. Regulation (EU) 2021/2116）、修正規則（Amending Regulation. Regulation (EU) 2021/2117）の3本の規則をいう。各規則の詳細な内容については後述する（第1章2を参照）。

(3) CAPの沿革及び2014-2020年に実施されていた従前のCAPの概要については、例えば、樋口修「EU共通農業政策（CAP）の展開と課題」国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(1)，pp.119-134. <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F11055941&contentNo=1>> に記述がある。

(4) 前者の例としては、François Nègre, “The Common Agricultural Policy (CAP) and the Treaty (Fact Sheets on the European Union - 2022),” 2022.4, p.5. <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.1.pdf>、後者の例としては、European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the common monitoring and evaluation framework including an assessment of the performance of the common agricultural policy 2014-2020,” COM(2021) 815 final, 2021.12.16, p.10. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0815>> 等がある。

(5) François Nègre, “The Common Agricultural Policy - Instruments and Reforms (Fact Sheets on the European Union - 2022),” 2022.4, p.1. <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.3.pdf>

欧州委員会⁽⁶⁾は、CAPをより簡素化・現代化する方向で検討を開始し⁽⁷⁾、同年11月29日、ポスト2020年のCAP改革案の方向性を示す政策文書「食料と農業の将来」(The Future of Food and Farming)⁽⁸⁾を採択して、欧州議会⁽⁹⁾及び閣僚理事会等に通知した。

この政策文書は、EUにおいて法案の提案権を原則的に独占している欧州委員会が、ポスト2020年のCAP改革案の鍵となる内容を提示するものである。同政策文書で示されたCAP改革の方向性は、旧CAPの制度的枠組み（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本柱による構成等）を基本的に維持しつつも、より簡素化された柔軟な取組方法を採用しており、加盟国が「画一的な取組方法」(one-size-fits-all approach)から「注文仕立ての取組方法」(tailor-made approach)へと移行し、より農業者のニーズに即した政策を講じることを可能にしている。また、資源効率性、環境保全、気候変動への対応をより高度に追求するものとなっている⁽¹⁰⁾。

しかし、この政策文書が採択された2017年11月末の時点では、2016年6月23日の国民投票によりEU離脱が決定していた英国の離脱条件の詳細がまだ確定していなかった。CAPは、2014-2020年のEUの多年次財政枠組み(Multiannual Financial Framework: MFF. 後述)において、EUの予算総額（歳出権限予算限度額の総額）の最大の支出項目である一方で⁽¹¹⁾、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ったため、Brexitによる英国の純拠出額の消滅は、EU予算及びその最大の項目であるCAP予算に直ちに重大な影響を及ぼすものとなっていた⁽¹²⁾。このため、当該政策文書に関する検討は、2017年12月以降、閣僚理事会等の各EU機関で開始されたものの、財源の見通しが不確定な状況では議論の大幅な進展は困難であり、より詳細な検討は、2018年の夏前に予定されていた、欧州委員会による（英国との離脱

(6) 欧州委員会(European Commission)は、EU共通の利益促進を目的とする行政機関であり、加盟国から独立した立場で政策の提案及びその執行を担う(国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(1))。

(7) European Commission, "The Future of Food and Farming - for a flexible, fair and sustainable Common Agricultural Policy (IP/17/4841)," 2017.11.29. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_17_4841/IP_17_4841_EN.pdf> 欧州委員会は2017年2月2日に、CAPの将来に関する公開協議(パブリック・コンサルテーション)を開始した(European Commission, "The European Commission launches public consultation on the future of the Common Agricultural Policy (IP/17/187)," 2017.2.2. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_187>).

(8) 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. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=EN>>

(9) 欧州議会(European Parliament)は、EU市民の声を代表する立法機関の1つであり、5年ごとの直接選挙で選出される議員により構成される(国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(1))。直近の選挙は2019年5月下旬(選挙日は加盟国により異なる。)に実施され、当該選挙結果に基づき、2019年7月2日から第9議会期(9th parliamentary term)が発足している。英国のEU離脱(2020年1月末)後、第9議会期の欧州議会は705名(議長を含む。)の議員で構成されている("Members of the European Parliament." European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>>)。欧州議会と閣僚理事会(国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(1)参照)は、共同で立法権限及び予算権限を行使する(欧州連合条約第14条第1項)。ただし、法案の提案権は、原則として欧州委員会のみが有する(欧州連合条約第17条第2項)。

(10) European Commission, "The Future of Food and Farming - for a flexible, fair and sustainable Common Agricultural Policy (IP/17/4841)," *op.cit.*(7)

(11) 樋口 前掲注(3), pp.129-130. なお、同資料では、2014-2020年のMFFにおいてEUの予算総額に占めるCAP予算の比率は約37.8%となっているのに対し、本文第I章第2節の記述及び同第7節の表に掲示した当該比率は、François Nègre, "The Common Agricultural Policy in Figures (Fact Sheets on the European Union - 2022)," 2022.4, p.1. <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.10.pdf> 掲載の2018年価格に基づいて、約35.4%となっている。両方で数字が異なるのは、前者(約37.8%)が英国を含む28か国の数値であるのに対して後者(約35.4%)が英国を除く27か国の数値であること、2014-2020年のMFFが期中改定されていることなどによる。

(12) 樋口 同上, p.132.

交渉の内容を踏まえた）次期 MFF 案の提示と、それに後続する CAP 関連法案（立法行為案）の提案を待つこととなった。

2 多年次財政枠組み（MFF）案と CAP 関連法案の提案（2018年5～6月）

2009年に発効したリスボン条約（改正欧州連合条約）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（MFF）の下で編成することが義務付けられている（欧州連合運営条約第312条第1項）。MFFは予算そのものではなく、予算支出の限度額を定める財政計画と財政規律の枠組みであり、毎年のEU予算は、MFFで定める限度額の範囲内で採択される。MFFを定める規則は、欧州委員会が提案し、欧州議会の多数決を得て、閣僚理事会が全会一致で議決する（欧州連合運営条約第312条第2項）⁽¹³⁾。

2018年5月2日、欧州委員会は2021-2027年のMFF案を採択し、欧州議会、閣僚理事会等の各EU機関に提案した⁽¹⁴⁾。当該MFF案における2021-2027年のCAPの予算限度額（歳出権限予算限度額。2018年価格ベース）は3242億ユーロ（約46兆9570億円）⁽¹⁵⁾であり、その内訳は、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）分が2542億ユーロ（約36兆8180億円）、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）分が700億ユーロ（約10兆1390億円）であった。歳出権限予算限度額の総額1兆1346億ユーロ（約164兆3350億円）に占めるCAPの予算限度額の比率は約28.5%であり、2014-2020年のMFF（英国を除く27か国。以下同じ。）における約35.4%に比べて大幅に低下した⁽¹⁶⁾。これは、2018年価格ベースでみたMFF案の歳出権限予算限度額の総額（1兆1346億ユーロ）が、EUの業務の拡大等により、前期（2014-2020年のMFF。1兆822億ユーロ）との比較で約5%（524億ユーロ）増加しているにもかかわらず、CAPの予算限度額が、前期（3828億ユーロ）との比較で約15%（586億ユーロ）減少したことによるものである⁽¹⁷⁾。

このように、MFF案においてCAPの予算限度額が比率的にも金額的にも低下した理由としては、前述のようにEU予算への純拠出国であった英国のEU離脱に伴って、EUの財政収入からその拠出金が失われ、また、他の純拠出国である加盟国の中からも、EU全体の国民総所得（GNI）に占めるEU予算の比率の引上げへの反対があった一方で、EUがその新たな優先事項（域外との国境管理の強化、移民対応、防衛調達における協力の支援等）に資金供給を行う必要が増大したことなどが指摘されている⁽¹⁸⁾。

(13) 同上, pp.128-130.

(14) European Commission, "Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027," COM(2018) 322 final, 2018.5.2. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0322&from=EN>>

(15) 本稿における通貨ユーロ（EUR）の邦貨換算レートは、時期のいかんを問わず、2023年1月分の報告省令レート（日本銀行国際局「報告省令レート（令和5年1月分）」2022.12.20. <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou2301.htm/>）である1ユーロ＝1.02米ドル＝144.84円を使用する。

(16) European Commission, *op.cit.*(14), ANNEX; Nègre, *op.cit.*(11), pp.1-2. なお、端数処理などの理由から、予算の金額の数値と比率の数値は厳密には一致していない。

(17) Nègre, *ibid.*

(18) Alan Matthews, "The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations," *Intereconomics*, 53(6), 2018.11・12, pp.307-308. <<https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2018/number/6/article/the-cap-in-the-2021-2027-mff-negotiations.html>> 2014-2020年のMFFでの合意により、EU全体の国民総所得（GNI）に占めるEU予算の比率は1%という政治的上限（political ceiling）が定められた（*ibid.*）。加盟国の相対的な富裕度に応じて決定される分担拠出金はEU予算の主要な財源であるため、1%という当該上限比率の引上げは、純拠出国である加盟国の負担増につながる。

中期的な EU 予算の限度額である MFF 案の提示に続き、欧州委員会は 2018 年 6 月 1 日、ポスト 2020 年の CAP 案の内容を具体化する 3 本の CAP 関連法案を採択し、欧州議会、閣僚理事会などに提案した。この 3 本の CAP 関連法案は、次のとおりである。

① CAP 戦略計画規則案 (COM(2018) 392)⁽¹⁹⁾

ポスト 2020 年の CAP (新しい CAP) の最も中心的な内容を定める法案であり、加盟国の裁量の余地を大幅に拡大する戦略計画 (strategic plan. 詳細は後述) のほか、新しい CAP の下での直接支払及び農村開発等を規定する。旧 CAP の下での直接支払規則 (Regulation(EU) 1307/2013. 以下「旧直接支払規則」という。) と農村開発規則 (Regulation(EU) 1305/2013) は廃止され、この CAP 戦略計画規則に一本化される。

② 横断規則案 (COM(2018) 393)⁽²⁰⁾

旧 CAP の下での横断規則 (Regulation(EU) 1306/2013) を廃止し、新しい CAP の下での資金調達、管理及び監視について規定する法案。

③ 修正規則案 (COM(2018) 394)⁽²¹⁾

旧 CAP の諸制度のうち、新しい CAP の下でも存続する特定の制度 (共通市場組織 (後述)、農産物及び食品の品質保証枠組み等) について、必要な修正を行う法案。

これらの CAP 関連法案には、後述する新しい CAP の主な内容の原型が盛り込まれている。同関連法案の提出に当たり、欧州委員会は、「より現代化、簡素化された」新しい CAP の主要な特徴として、①柔軟性を高めた新しい機能方法、②より適切な支援対象の設定を通じたより公平な取扱い、③環境と気候変動への対応に関するより高い水準の野心的な目標、④知識と技術革新のより大きな活用、の 4 点を掲げている⁽²²⁾。

この提案を受けて、EU の諸機関では、閣僚理事会を中心に⁽²³⁾、CAP 予算を含む MFF 案と CAP 関連法案に関する詳細な検討を開始した。CAP 関連法案の提案後に行われた 2018 年 6 月 18 日の農業・水産閣僚理事会では、CAP 予算 (特に第 2 の柱である農村開発予算⁽²⁴⁾) の削減に対して懸念が表明され、また、新しい CAP が加盟国の当局と農業者に真の簡素化をもたら

(19) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council,” COM(2018) 392 final, 2018.6.1. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>>

(20) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013,” COM(2018) 393 final, 2018.6.1. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0393&from=EN>>

(21) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products, (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union and (EU) No 229/2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands,” COM(2018) 394 final/2, 2018.6.1. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0394R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0394R(01)&from=EN)>

(22) European Commission, “EU budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020 (IP/18/3985),” 2018.6.1. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_3985>

(23) EUR-Lex 掲載の各提案に関する経過 (procedure) によれば、MFF 案 (COM(2018) 322)、CAP 関連 3 法案 (COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394) のいずれも、閣僚理事会における議論が最も活発であった。

(24) 本文で述べたように、MFF 案における 2018 年価格の農村開発予算 (EAFRD 分の予算) は 700 億ユーロであり、前期 (2014-2020 年の MFF (英国を除く 27 か国)。967 億ユーロ) との比較で約 28% の減少であった。減少率は CAP 予算 (約 15% 減少) や直接支払予算 (EAGF 分の予算。約 11% 減少) に比べて大きかった。Nègre, *op.cit.*(11), pp.1-2.

すことについての懐疑が示された⁽²⁵⁾。以後閣僚理事会では検討を進め、2019年3月18日の農業・水産閣僚理事会では、3本のCAP関連法案の全てについて文言の変更を示唆するに至った⁽²⁶⁾。

その一方で、閣僚理事会とともにEUの共同立法者（co-legislator）を構成する欧州議会では、2019年5月に選挙が行われ、気候変動対策等を重視する環境保護派が議席を増やした選挙結果は、新しいCAPの内容にも大きく影響を及ぼした。

3 欧州グリーンディール（2019年12月）

2009年のリスボン条約により権限が強化された欧州議会は、欧州委員会委員長の選出を始め、EUの行政機関である欧州委員会の選出に大きく関与しており⁽²⁷⁾、欧州議会の選挙結果は、その後のEUの将来の政策を方向付けるものとなっている⁽²⁸⁾。

2019年5月に実施された欧州議会選挙においては、環境保護派の伸張が見られ⁽²⁹⁾、特にドイツ、フランス、オーストリア等では環境政党が大政党に肉薄した⁽³⁰⁾。この理由としては、近年のヨーロッパの気候変動の激化を受けて、気候変動の将来の悪影響を直接に受ける若い世代がとりわけ敏感に反応し、対策要求のデモや積極的投票行動等の活動が環境保護派を押し上げたこと等が挙げられている⁽³¹⁾。

こうした欧州議会の選挙結果も踏まえ、欧州委員会委員長候補に挙げられたドイツ出身のウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）氏は、2019年7月16日の欧州議会での選出投票に際してのスピーチ⁽³²⁾で、地球を健康に保つことが最も差し迫った課題であり、我々

(25) Council of the European Union, “Outcome of the Council meeting, 3624th Council meeting, Agriculture and Fisheries, Luxembourg, 18 June 2018 (10200/18),” 2018.6.18, p.5. <<https://www.consilium.europa.eu/media/35698/st10200-en18.pdf>>

(26) “Agriculture and Fisheries Council, 18 March 2019.” Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2019/03/18/>>

(27) 欧州委員会は、委員長、外交安全保障上級代表を兼任する副委員長、その他の委員から構成されており、委員会の任期は5年である（欧州連合条約第17条第3項～第5項）。2022年末現在、委員長、副委員長を含む欧州委員会の委員は、27の構成国から各1名ずつ選出されている。委員長の選出は、欧州議会の任務の1つであることが欧州連合条約に明記されている（同条約第14条第1項）。具体的には、欧州理事会（European Council. 欧州首脳理事会、欧州首脳会議ともいう。EU全体の政治的方針及び優先課題を決定するEUの政治的最高意思決定機関であり、加盟国首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長により構成される（国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(1)。）が、欧州議会選挙を考慮し、適切な協議を行った後に特別多数決により欧州議会に委員長候補者を提案し、当該候補者は欧州議会の多数決で選出される（同条約第17条第7項）。その他の委員は、加盟国の提案に基づき、閣僚理事会と欧州委員会委員長の共通の合意によってリストが採択され、選出される（同）。その後、委員長、副委員長、委員は一体として欧州議会の承認投票にかけられ、承認されれば、欧州理事会の特別多数決により任命される（同）。

(28) 「EUの将来がかかる欧州議会選挙」『EU MAG』Vol.28, 2014.5. <<https://eumag.jp/feature/b0514/>>

(29) 親EUの環境保護勢力の会派である「緑・欧州自由同盟（Group of the Greens/European Free Alliance: Greens/EFA）」は、第9会期の開会時点（2019年7月2日）で751議席中74議席を占め、第8会期終了時点（2019年4月18日）の749議席中52議席から大きく伸長した（European Parliament, “Review of European and National Election results (September 2019),” 2019.9, pp.8, 27. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/review_of_european_and_national_election_results_2019/incoming_ep_2019.pdf>; 濱野恵「【EU】2019年欧州議会選挙」『外国の立法』No.280-2, 2019.8, p.7. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11338347_po_02800201.pdf?contentNo=1>。なお英国のEU離脱（Brexit）に伴い、2022年3月7日現在「緑・欧州自由同盟」は、705議席中73議席を占めている（European Parliament, “European Parliament: Facts and Figures,” 2022.3, pp.1-2. <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698880/EPRS_BRI\(2022\)698880_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698880/EPRS_BRI(2022)698880_EN.pdf)>）。

(30) 吉田徹「欧州議会選挙とEUの今後（視点・論点）」2019.7.1. NHK解説委員室ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/370418.html>>

(31) 田中素香『2019年欧州議会選挙をどう見るか—EU新体制人事を含めて—』（ITI調査研究シリーズ No.91）2019.9, p.7. <https://www.iti.or.jp/report_91.pdf>

(32) “Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission (SPEECH/19/4230),” 2019.7.16. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230>

の時代の最大の責任であり好機であると述べた上で、ヨーロッパを2050年までに、世界で最初の気候中立な⁽³³⁾大陸にしたいとの意向を示した。そして同氏は、2030年までにCO₂（二酸化炭素）を（1990年比で）50%ないし55%削減すること、他の主要経済国の（温室効果ガス削減の）野心的な目標（ambition）の水準を高めるよう国際交渉を行うこと、就任後100日以内に「欧州のためのグリーンディール」（a Green Deal for Europe）を提出すること、2050年の目標を法制化する史上初の欧州気候法（European Climate Law）（の法案）を提出することを約束した⁽³⁴⁾。

また、同氏はこの選出投票に際して、委員長に選出された場合の政治的優先課題（political priorities）も提示しており⁽³⁵⁾、当該文書では、6項目の主要な課題の第1に欧州グリーンディール（A European Green Deal）を挙げ、上述のスピーチの内容をより詳しく述べている。この中で同氏は、欧州グリーンディールの一環として、2030年に向けた生物多様性戦略を提出すること、また、バリューチェーン全体に沿った持続可能な食料について「農場から食卓までの戦略」（Farm to Fork Strategy）を新たに策定し農業者を支援することを述べている⁽³⁶⁾。欧州議会は同日（2019年7月16日）、フォン・デア・ライエン氏を欧州委員長として選出した⁽³⁷⁾。2019年12月1日、同氏を委員長とする新たな委員会が正式に発足した。

委員会の発足後間もない2019年12月11日、欧州委員会は、上述のフォン・デア・ライエン委員長の約束に基づいて「欧州グリーンディール」（The European Green Deal）⁽³⁸⁾を策定し、欧州議会等、EUの主要機関に通知した。

この欧州グリーンディールは、気候変動及び環境関連の課題に対処する欧州委員会の約束を再設定するものであり、EUを、2050年に温室効果ガスの正味排出量がなく（気候中立）、経済成長が資源の使用と切り離された（decoupled）、現代的でかつ資源効率の高い、競争力を有する経済を備えた、公正で繁栄した社会に変革することを目的とした新しい成長戦略であり⁽³⁹⁾、全ての政策分野で、気候と環境の課題を機会に変えることにより、また、移行を公正かつ包括的に行うことにより、EU経済を持続可能なものにするためのロードマップであると位置付けられている⁽⁴⁰⁾。同戦略の対象は経済の全てのセクターにわたるが、特に運輸、エネルギー、農業、建築の各部門や、鉄鋼、セメント、情報通信技術（ICT）、繊維、化学等の産

⁽³³⁾ 気候中立（climate neutral）とは、人、企業、団体などが、日常生活や製造工程などの活動により排出する温室効果ガスを、その吸収量やその他の削減量を差し引いて総排出量を算出し、実質（ネット）ゼロにするという取組をいう。カーボンニュートラルとはほぼ同義である（「環境用語集：気候中立」一般財団法人環境イノベーション情報機構ウェブサイト <<https://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=4707>>）。

⁽³⁴⁾ “Opening Statement,” *op.cit.*⁽³²⁾; “Ursula von der Leyen presents her vision to MEPs,” 2019.7.16. European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56823/ursula-von-der-leyen-presents-her-vision-to-meps>>

⁽³⁵⁾ Ursula von der Leyen, “A Union that strives for more: My agenda for Europe: Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024,” 2019. <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf>>

⁽³⁶⁾ *ibid.*, pp.5-7.

⁽³⁷⁾ “Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President,” 2019.7.16. European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president>>

⁽³⁸⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal,” COM(2019) 640 final, 2019.12.11. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>>

⁽³⁹⁾ *ibid.*, p.2.

⁽⁴⁰⁾ European Commission, “The European Green Deal sets out how to make Europe the first climate-neutral continent by 2050, boosting the economy, improving people’s health and quality of life, caring for nature, and leaving no one behind (IP/19/6691),” 2019.12.11. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691>

業が主たる対象とされている⁽⁴¹⁾。そして同戦略は、農林水産業との関連では、①欧州気候法（法案）の100日以内の提出、②2030年生物多様性戦略の提出、③持続可能な食料のための「農場から食卓まで」（Farm to Fork）戦略の提出等を掲げている⁽⁴²⁾。

欧州グリーンディールと同戦略に基づく個別の政策は、ポスト2020年のCAP改革の方向性を大きく規定するものとなった。関連する主な政策は、次に述べるとおりである。

4 欧州気候法案（2020年3月）

欧州グリーンディールでの約束に基づいて、欧州委員会は2020年3月4日、欧州気候法案⁽⁴³⁾を採択し、欧州議会及び閣僚理事会に提案した⁽⁴⁴⁾。同法案は、2050年までに気候中立を達成するという欧州グリーンディールの中核的内容を立法化して法的拘束力を持たせるものであり、2050年の最終目標とそれに向けてのEUの全ての政策の方向性を設定し、公的機関、企業及び一般市民に予測可能性を提供するものである⁽⁴⁵⁾。同法により、EUの諸機関と加盟国には、当該最終目標を達成するために、EU及び国レベルで、必要な措置を講じる義務が発生する⁽⁴⁶⁾。

さらに2020年9月17日、欧州委員会は、2050年の気候中立という最終目標をバランスの取れた経過で達成するために、気候変動に関するその野心的な目標を一層高め、2030年までにEUの温室効果ガス排出量を（1990年比で）少なくとも55%削減（2020年3月の原案では少なくとも50～55%削減）する計画を発表し、この内容を追加する欧州気候法案の修正案⁽⁴⁷⁾を提案した⁽⁴⁸⁾。

欧州議会及び閣僚理事会は、修正された欧州気候法案を審議の上、2021年6月30日に正式に採択し、欧州気候法（Regulation (EU) 2021/1119）⁽⁴⁹⁾が成立した。同法は2021年7月9日付のEU官報（Official Journal of the European Union: OJ）で公布され、同年7月29日から施行された。

(41) *ibid.*

(42) *ibid.*

(43) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law),” COM(2020) 80 final, 2020.3.4. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>>

(44) 2009年のリスボン条約（改正欧州連合条約）では、欧州議会と閣僚理事会が立法機関であることが明確にされている（欧州連合条約第14条及び第16条）。通常立法手続（Ordinary Legislative Procedure）では、EUの規則、指令、決定は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会と閣僚理事会が共同で採択する（欧州連合運営条約第289条第1項、第294条）（中西優美子『EU法』新世社、2012、pp.120-124.）。

(45) European Commission, “Committing to climate-neutrality by 2050: Commission proposes European Climate Law and consults on the European Climate Pact (IP/20/335),” 2020.3.4. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_335> なお、2050年までに気候中立達成というEUの目標は、2019年12月の欧州グリーンディールよりも前の2018年11月に、欧州委員会の戦略的長期ビジョン“A Clean Planet for all”の中で最初に打ち出された。これは、2015年のパリ協定（同年の第21回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で採択された、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組み。2016年発効）における「世界の気温上昇を2度より十分に低く抑えるとともに1.5度に抑える努力を追求する」という世界全体の長期目標に沿ったものである。欧州議会は2019年3月14日、欧州理事会は2019年12月12日に、このEUの気候中立達成目標を支持する決定を行った（*ibid.*）。

(46) *ibid.*

(47) European Commission, “Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law),” COM(2020) 563 final, 2020.9.17. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0563&from=EN>>

(48) European Commission, “State of the Union: Commission raises climate ambition and proposes 55% cut in emissions by 2030 (IP/20/1599),” 2020.9.17. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1599>

(49) Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’), *Official Journal of the European Union (OJ) L 243*, 2021.7.9, pp.1-17. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>> なお、欧州気候法の解説及び邦訳には、濱野恵「欧州気候法—気候中立（温室効果ガス排出量実質ゼロ）目標の法定化—」『外国の立法』No.291, 2022.3, pp.1-28. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12164992_po_02910001.pdf?contentNo=1> がある。

また、欧州気候法の成立・施行を踏まえ、欧州委員会は2021年7月14日、2030年の温室効果ガス排出量削減目標（1990年比で少なくとも55%削減）を達成するための具体的な政策パッケージの提案である「Fit for 55」⁽⁵⁰⁾を採択し、欧州議会や閣僚理事会等に通知した。

5 Farm to Fork 戦略（2020年5月）

欧州委員会は2020年5月20日、欧州気候法と並んで欧州グリーンディールの中核を構成する政策である「Farm to Fork（農場から食卓まで）」戦略（Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. 以下「F2F 戦略」という。）⁽⁵¹⁾及び「2030年生物多様性戦略」（Biodiversity strategy for 2030）⁽⁵²⁾を採択し、欧州議会、閣僚理事会等に通知した。この2つの個別戦略は、相互に補強し合い、また、自然・農業者・企業・消費者を、競争力のある持続可能な未来に向けて共同で取り組むために結び付ける役割を果たすとされている⁽⁵³⁾。

このうちF2F戦略は、持続可能なフードシステム（持続可能な食料生産、持続可能な食料加工・流通、持続可能な食料消費、フードロス及び食料廃棄の防止）への移行を加速することを目指すものである⁽⁵⁴⁾。持続可能なフードシステムとは、次の要件を満たすものとされる⁽⁵⁵⁾。

- ・環境に中立又はプラスの影響を与える。
- ・気候変動を緩和し、その影響に適応することに資する⁽⁵⁶⁾。
- ・生物多様性の喪失を逆転（回復）させる。
- ・食料安全保障、栄養及び公衆衛生を確保し、誰もが十分で、安全で、栄養価が高く、持続可能な食料を入手できるようにする。
- ・食料の手頃な価格を維持する一方で、フードサプライチェーンにより公平な経済的利益を生み出し、EUの食料供給部門の競争力を高め、公正な貿易を促進する。

この持続可能なフードシステムを達成するため、F2F戦略は、次のような具体的な短期目標（targets）を設定している⁽⁵⁷⁾。

⁽⁵⁰⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality,” COM(2021) 550 final, 2021.7.14. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>>

⁽⁵¹⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system,” COM(2020) 381 final, 2020.5.20. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>>

⁽⁵²⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives,” COM(2020) 380 final, 2020.5.20. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>

⁽⁵³⁾ European Commission, “Reinforcing Europe’s resilience: halting biodiversity loss and building a healthy and sustainable food system (IP/20/884),” 2020.5.20. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_884/IP_20_884_EN.pdf>

⁽⁵⁴⁾ “Farm to Fork strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.” European Commission website <https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en>

⁽⁵⁵⁾ *ibid.*

⁽⁵⁶⁾ 気候変動への対策には、気候変動の原因となる温室効果ガスの排出量を減らす「緩和」（mitigation）と、既に生じている、あるいは将来予測される気候変動の影響による被害を回避・軽減させる「適応」（adaptation）の2つがあり、その両輪で取り組んでいくことが重要とされている（「緩和」と「適応」2022.9.7. 環境省 ecojin’s EYE ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/guide/info/ecojin/eye/20220907.html>>）。

⁽⁵⁷⁾ European Commission, *op.cit.*(51), pp.6-9; *idem*, *op.cit.*(53)

- ・ 2030 年までに、化学的農薬の使用量及びリスクを 50% 削減する。
- ・ 2030 年までに、危険性の高い農薬の使用量を 50% 削減する。
- ・ 土壌の肥沃度の低下を生じさせず、土壌からの栄養素喪失を 50% 以上削減する。これにより 2030 年までに、肥料の使用量を 20% 以上削減する。
- ・ 2030 年までに、畜産動物及び水産養殖に使用される抗菌剤の EU における販売額を 50% 削減する。
- ・ 2030 年までに、総農地面積の 25% で有機農業が行われるよう、有機農業の展開を高める。

このほかに F2F 戦略には、デジタルイノベーション⁽⁵⁸⁾を可能にするため、2025 年までに全ての農村地域が高速ブロードバンドにアクセスできるようにするという目標も含まれている⁽⁵⁹⁾。

F2F 戦略は、食料・農業部門を対象とする政策である。また同戦略は、CAP を、持続可能なフードシステムへの「公正な移行」⁽⁶⁰⁾を支援するための重要な手段であると位置付けている⁽⁶¹⁾。このため、F2F 戦略に盛り込まれた内容は、ポスト 2020 年の CAP 改革に大きく反映されるものとなった。

6 2030 年生物多様性戦略 (2020 年 5 月)

F2F 戦略と共に採択された 2030 年生物多様性戦略は、今後 10 年間の EU 全体の生物多様性保護政策の基本指針を示すものであり、2030 年までにヨーロッパの生物多様性を回復軌道に乗せること、2050 年までに世界の生態系を再生することを目標に掲げている⁽⁶²⁾。

この目標を達成するため、2030 年生物多様性戦略は、①保護地域のネットワークの改善と拡大、②野心的な「EU 自然回復計画」(EU Nature Restoration Plan)の展開を通じて、EU における自然の保護・回復を促進する必要があるとし⁽⁶³⁾、2030 年までに達成する具体的な約束と行動を挙げている。その主な内容は次のとおりである (※を付したものは F2F 戦略にも登載)⁽⁶⁴⁾。

① 保護地域のネットワークの改善と拡大

- ・ 少なくとも EU の陸域の 30% と海域の 30% を法的に保護し、生態的回廊⁽⁶⁵⁾を統合する。(これに伴い、既存の「Natura 2000」⁽⁶⁶⁾の設定面積は拡大する⁽⁶⁷⁾。)

(58) デジタルイノベーションとは、経営課題をデジタル技術により解決すること、あるいは、新たな事業をデジタル技術を応用して作り出すことをいう (高原清ほか「デジタルイノベーションのプラットフォームと金融サービスへの適用」『日立評論』98(9), 2016.9, p.59. <https://www.hitachihyeron.com/jp/archive/2010s/2016/09/pdf/2016_09_03_01.pdf>)。

(59) European Commission, *op.cit.*(51), p.15.

(60) 公正な移行 (just transition) とは、気候変動や生物多様性等の環境問題の解決に取り組むに当たり、全てのステークホルダー (利害関係者) にとって、公正かつ平等な方法により、持続可能な社会への移行を目指す概念をいう (「用語集: Just Transition (公正な移行)」IDEAS FOR GOOD ウェブサイト <<https://ideasforgood.jp/glossary/just-transition/>>)。

(61) “Farm to Fork strategy,” *op.cit.*(54)

(62) 「世界の生物多様性保護の取り組みをリードする EU」『EU MAG』Vol.84, 2021.10. <<https://eumag.jp/behind/d1021/>>

(63) European Commission, *op.cit.*(52), p.3.

(64) *ibid.*, pp.3-15.

(65) 生態的回廊 (ecological corridor) 又は緑の回廊 (green corridor) とは、野生生物の生息地間を結ぶ、野生生物の移動に配慮した連続性のあるネットワークされた森林や緑地などの空間をいう (「環境用語集: 緑の回廊」一般財団法人環境イノベーション情報機構ウェブサイト <<https://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=2514>>)。

(66) Natura 2000 は、生物多様性保全のため、1992 年の生息地指令 (Directive 92/43/EEC) により EU 域内に設定された生物保護地区のネットワークである。厳重に保護される自然保護区も含まれているが、大半は経済・社会活動が営まれる私有地である。加盟国は、生態学的にも経済的にも持続可能な方法で当該地区を管理しなければならない (“Natura 2000.” European Commission website <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm>)。

(67) “Biodiversity strategy for 2030.” European Commission website <https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en>

- ・ EU の保護地域の 3 分の 1 以上を嚴重に保護する。嚴重保護の対象には、EU に残る全ての原生林とオールドグロス林⁽⁶⁸⁾が含まれる。
- ・ 全ての保護地域を効果的に管理し、明確な保全目標と措置を定め、それを適切に監視する。

② EU 自然回復計画の展開

- ・ 法的拘束力を持ち、影響評価に服する EU の自然回復短期目標を 2021 年に提案する。2030 年までに、劣化した生態系（特に潜在的に豊富な炭素貯蔵量を有するもの）のかなりの面積を回復し、生息地と種が保全の傾向及び状態について悪化を示すことなく、30% 以上が良好な保全状態に達するか又は少なくとも前向きな傾向を示す。
- ・ 花粉媒介者⁽⁶⁹⁾の減少を逆転（回復）させる。
- ・ 化学的農薬の使用量及びリスクを 50% 削減し、高危険性農薬の使用量を 50% 削減する（※）。
- ・ 農業地域の 10% 以上が生物多様性の高い景観特性⁽⁷⁰⁾を有する。
- ・ 農地の 25% 以上で有機的な営農管理が行われ、アグロエコロジカル（農業生態学的）な営農実践⁽⁷¹⁾の採用が大幅に増加する（※）。
- ・ 生態学的原則を十分に尊重して、EU で 30 億本の新しい樹木を植林する。
- ・ 土壌が汚染されたサイト（用地）の修復について、著しい進歩が見られる。
- ・ 少なくとも 2 万 5 千 km 以上の自然河川⁽⁷²⁾を回復する。
- ・ 侵略的外来種⁽⁷³⁾により脅かされているレッドリストの種の数を 50% 減少させる。
- ・ 土壌からの栄養素喪失を 50% 以上削減し、これにより肥料使用量を 20% 以上削減する（※）。
- ・ 人口 2 万人以上の都市は、野心的な都市緑化計画を備える。
- ・ EU の都市緑地等、鋭敏な地域（sensitive areas）での化学的農薬の使用を禁止する。
- ・ 良好な環境状態を達成するため、漁業及び採掘活動による鋭敏な種及び生息地（海底面を含む。）への悪影響を大幅に減少させる。
- ・ 混獲⁽⁷⁴⁾をなくすか、種の回復及び保存を可能にする水準にまで減少させる。

(68) オールドグロス林とは、一般的には、攪乱（自然的又は人為的な環境変動）の影響が無視できる老齢樹林をいう（川上豊幸「オーストラリア・タスマニアの現状について」（セミナー「信頼できる紙の選択～森林認証の役割と意義」配布資料）2008.9.3. 一般財団法人地球・人間環境フォーラムウェブサイト <https://www.gef.or.jp/activityex/economy/stn/kami080903/05_kawakami.pdf>）。

(69) 花粉媒介者（pollinator）とは、採餌の際に結果として花粉の移動を媒介する生物（鳥や昆虫等）をいう（「花粉媒介昆虫」独立行政法人農業・生物系特定産業技術研究機構編著『最新農業技術事典』農山漁村文化協会、2006、p.280.）。

(70) 2030 年生物多様性戦略では、生物多様性の高い景観特性（high-diversity landscape features）を有する農業地域の例として、休耕地（fallow land）、生け垣（hedges）、池（ponds）等を挙げている（European Commission, *op.cit.* (52), p.7.）。

(71) アグロエコロジー（農業生態学）とは、生態系と調和を保ちながら作物を育てる方法をいう（「環境、社会、文化の多様性を目指す「アグロエコロジー」の可能性とは」2020.6.23. HATCH ウェブサイト <<https://shizen-hatch.net/2020/06/23/agroecology-aim-or-environmental-social-and-cultural-diversity/>>）。

(72) 自然河川（free-flowing river）とは、その流れ方や（海洋等との）接続性について、人為的な変更の影響をほとんど受けていない河川をいう（“Free-flowing rivers are the freshwater equivalent of wilderness areas.” World Wildlife Fund (WWF) website <<https://www.worldwildlife.org/pages/free-flowing-rivers>>）。

(73) 侵略的外来種とは、外来種（もともとその地域にいなかったのに、人間の活動によって他の地域から入ってきた生物）の中で、地域の自然環境に大きな影響を与え、生物多様性を脅かすおそれのあるものをいう（「侵略的外来種」環境省ウェブサイト <<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/invasive.html>>）。タヌキ（学名：Nyctereutes procyonoides）は、EU では侵略的外来種に指定されている（“List of Invasive Alien Species of Union concern.” European Commission website <https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/list/index_en.htm>）。

(74) 混獲（by-catch）とは、漁業で漁獲対象以外の魚種・生物が意図せず獲れてしまうことや、意図しないサイズの魚が獲れてしまう現象をいう。乱獲の原因や生態系を乱すとされる（濱田武士監修『最新版 図解 知識ゼロからの現代漁業入門』家の光協会、2021、p.192.）。

このような具体的な約束と行動を達成して、必要な変革を行うため、2030年生物多様性戦略は、EUの環境法令の十全な実施と執行、予算の投入等の措置を講じるとしている。また、EU初の自然回復法の制定の提案も行っている⁽⁷⁵⁾。

上述の具体的な約束と行動の内容から看取できるように、2030年生物多様性戦略は、食料・農業（及び林業）分野と大きく関わっている。同戦略にも、自然と農業の両方の長期的な持続可能性を支援するため、F2F戦略及び新しいCAPと協力して同戦略が機能することが明記されている⁽⁷⁶⁾。このため、同戦略に盛り込まれた内容も、ポスト2020年のCAP改革に大きく反映されるものとなった。

7 次期CAP予算枠組みの確定（2020年12月）

前述（本章第2節）のように、EU予算に関する多年次財政枠組み（MFF）は、閣僚理事会の全会一致での議決が欧州連合運営条約により定められている。このためMFF案に関する加盟国間の交渉は難航するのが常であったが、2021年からのMFFについては、英国との離脱交渉の長期化、欧州議会選挙と新体制の発足、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック（世界的大流行）による社会・経済状況の大きな変化という例外的な状況により、合意形成が更に難航することとなった⁽⁷⁷⁾。

欧州委員会は2020年5月27日、COVID-19パンデミックからの復興基金である総額7500億ユーロ（約108兆6300億円）の“Next Generation EU”（次世代のEU。以下「NGEU」という。）の設置と、同基金の設置に伴う次期MFF案の修正等を内容として含む復興計画⁽⁷⁸⁾を公表し、翌5月28日付で、NGEUを設置する規則案⁽⁷⁹⁾と次期MFFを定める規則案の修正案⁽⁸⁰⁾を提出した。両案は一体として検討されたが、財政規律を重視する北部の加盟国と、COVID-19パンデミックで大きな打撃を受け大規模な財政出動を望む南部の加盟国との間で強い対立があり、交渉は難航した。最終的に2020年7月21日、臨時の欧州理事会において、EU首脳は4日間にわたる交渉の後に両案について合意し、2021年以降の中期的な予算枠組みが大筋で固まった⁽⁸¹⁾。その後、2020年11月10日に欧州議会と閣僚理事会議長国ドイツとの間で両案についての合意⁽⁸²⁾が成立

(75) “Biodiversity strategy for 2030,” *op.cit.*(67) なお、欧州委員会は2022年6月22日に、自然回復法（Nature Restoration Law）の法案（COM(2022) 304）を採択した（*ibid.*）。

(76) European Commission, *op.cit.*(52), p.7.

(77) European Parliament Research Service, “Visualising the European Union 2021-2027 multiannual financial framework and the recovery instrument (Next Generation EU).” European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/mff2021-2027/index.html>>

(78) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM(2020) 456 final, 2020.5.27. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>>

(79) European Commission, “Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic,” COM(2020) 441 final/2, 2020.5.28. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0441R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0441R(01)&from=EN)>

(80) European Commission, “Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027,” COM(2020) 443 final, 2020.5.28. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0443&from=EN>>

(81) “Negotiation process of the 2021-2027 long-term EU budget & NextGenerationEU.” European Commission website <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_en>; “Special European Council, 17-21 July 2020.” European Council website <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>>

(82) Council of the European Union, “Next multiannual financial framework and recovery package: Council presidency reaches political agreement with the European Parliament,” 2020.11.10. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press->

し、欧州議会は 2020 年 12 月 16 日に、次期 MFF 案について同意の議決を行った⁽⁸³⁾。閣僚理事会は 2020 年 12 月 17 日、次期 MFF 案を全会一致で採択し⁽⁸⁴⁾、またこれに先行する 2020 年 12 月 14 日に NGEU 設置規則案を採択して⁽⁸⁵⁾、CAP 予算を含む次期予算枠組みが確定した⁽⁸⁶⁾。

次の表は、現行 (2021-2027 年) の MFF における CAP 予算限度額を、前期 (2014-2020 年) の MFF と比較したものである。2018 年価格ベースでの現行 MFF の CAP 予算限度額は 3364 億ユーロ (約 48 兆 7240 億円) であり、本章第 2 節で示した 2018 年 5 月の欧州委員会提案の当初 MFF 案における 3242 億ユーロからは増額したものの、前期 MFF における 3828 億ユーロと比較すると、12% (464 億ユーロ) の大幅減少となった。このため新しい CAP は、予算面からも簡素化・合理化を強く求められることとなった。

表 2014-2020 年と 2021-2027 年の MFF における予算限度額の比較

(2018 年価格、金額の単位は 10 億ユーロ、▲はマイナス)

	前期 MFF 2014-2020 (EU27 各国)	現行 MFF 2021-2027 (2020.12.17 採択)	前期比 増減 (%)
CAP 予算限度額 第 1 の柱 (EAGF)	286.1	258.6	▲ 10%
CAP 予算限度額 第 2 の柱 (EAFRD)	96.7	77.8 ^(注)	▲ 19%
CAP 予算限度額 (第 1 の柱 + 第 2 の柱)	382.8	336.4	▲ 12%
MFF 総額 (歳出権限予算限度額)	1082.2	1074.3	▲ 1%
MFF 総額に占める CAP 予算限度額の割合	35.4%	31.3%	—

(注) EAFRD の予算限度額には、この MFF の予算限度額に、別途 NGEU から 7.5 十億ユーロが追加される。従って 2021-2027 年における EAFRD の予算限度額は、総額で 85.3 十億ユーロとなる。

(出典) François Nègre, "The Common Agricultural Policy in Figures (Fact Sheets on the European Union - 2022)," 2022.4, pp.1-2. <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.10.pdf> を基に筆者作成。

releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/pdf>

⁽⁸³⁾ "European Parliament legislative resolution of 16 December 2020 on the draft Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 (09970/2020—C9-0409/2020—2018/0166(APP)," *OJ C* 445, 2021.10.29, pp.240-255. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AP0357&from=EN>>

⁽⁸⁴⁾ Council of the European Union, "Voting result: Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027: Adoption of the legislative act: 3782nd meeting of the COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (Environment): 17 December 2020, Brussels (ST 14174 2020 INIT)," 2020.12.17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14174_2020_INIT&from=EN>

⁽⁸⁵⁾ Council of the European Union, "Next multiannual financial framework and recovery package: Council moves to finalise adoption," 2020.12.14. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/14/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-moves-to-finalise-adoption/pdf>> なお、NEGU 設置規則案が欧州議会の議決を経ていないのは、同規則案制定の法的根拠が、重大な困難状況に対する例外的措置について定める欧州連合運営条約第 122 条に基づくものとされたことによる (同規則案 (COM(2020) 441) に関する EUR-Lex website の legal basis の記載 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2020:441:FIN>>)。同条約の第 122 条第 2 項は、加盟国が制御不可能な自然災害又は例外的な事態により引き起こされた困難な状況にある等の場合、閣僚理事会は欧州委員会の提案に基づき、当該加盟国に対しある一定の条件の下で財政支援を与えることができる旨を定めている。

⁽⁸⁶⁾ 2021-2027 年の MFF は、Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, *OJ L* 433 I, 2020.12.22, pp.11-22. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>>; NGEU 設置規則は、Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, *OJ L* 433 I, 2020.12.22, pp.23-27. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EN>> である。

8 新しいCAPの採択（2021年12月）

当初、新しいCAPは、新しいMFFと同時の2021年1月1日から適用することが想定されていた⁽⁸⁷⁾。しかし前述のように2021年からのMFFの交渉が難航したこともあって、CAPに関する交渉も遅延し⁽⁸⁸⁾、2021年初頭からの新しいCAPの実施は困難であることが見込まれた。

このため欧州委員会は、2019年10月31日、移行規則（transitional regulation）の案⁽⁸⁹⁾を欧州議会及び閣僚理事会に提案し、欧州議会及び閣僚理事会は、新しいMFFが確定した後の2020年12月23日に、移行規則⁽⁹⁰⁾を採択した。欧州委員会の提案の段階では、対象期間は2021年だけであったが、CAP交渉の遅延を反映して、最終的に採択された移行規則の対象期間は2021年及び2022年となり、新しいCAPの対象期間は2023-2027年の5年間となった。

移行規則は、対象期間において、農業者及びその他のCAPの受益者に引き続き支払を行うことを可能にするものである。同規則は、旧CAPの規定の大半を対象期間に延長し、その一方で、欧州グリーンディールへの貢献を強化し、新しいCAPの枠組みに円滑に移行するための新たな要素も含むものとなっている⁽⁹¹⁾。

この上でCAPに関する交渉は2021年にも継続され、2021年6月25日、欧州議会と閣僚理事会議長国ポルトガルとの間で、ポスト2020年のCAP改革について暫定合意に達し⁽⁹²⁾、閣僚理事会は2021年6月28日、当該暫定合意を正式に承認した⁽⁹³⁾。欧州議会は2021年11月23日、閣僚理事会は2021年12月2日に、2023-2027年の新しいCAPを構成する3本の規則（CAP戦略計画規則、横断規則、修正規則）の案をそれぞれ可決した⁽⁹⁴⁾。2021年12月2日、欧州議会と閣僚理事会は、可決した規則案に署名して当該規則を正式に採択し⁽⁹⁵⁾、新しいCAPが成

(87) “Common agricultural policy 2023-2027.” Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>>

(88) *ibid.*

(89) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down certain transitional provisions for the support by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) in the year 2021 and amending Regulations (EU) No 228/2013, (EU) No 229/2013 and (EU) No 1308/2013 as regards resources and their distribution in respect of the year 2021 and amending Regulations (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1307/2013 as regards their resources and application in the year 2021,” COM(2019) 581 final, 2019.10.31. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019PC0581&from=EN>>

(90) Regulation (EU) 2020/2220 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 laying down certain transitional provisions for support from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) in the years 2021 and 2022 and amending Regulations (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1307/2013 as regards resources and application in the years 2021 and 2022 and Regulation (EU) No 1308/2013 as regards resources and the distribution of such support in respect of the years 2021 and 2022, *OJ L* 437, 2020.12.28, pp.1-29. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2220&from=EN>>

(91) “CAP transitional regulation: 2021-22.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/transitional-regulation_en>

(92) “Council and EP strike provisional deal on the future of the CAP,” 2021.6.25. Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/council-and-ep-strike-provisional-deal-on-the-future-of-the-cap/>>

(93) “Farming ministers confirm CAP reform deal,” 2021.6.28. Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/28/farming-ministers-confirm-cap-reform-deal/>>

(94) “Common Agricultural Policy reform gets final approval from MEPs,” 2021.11.23. European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211118IPR17613/common-agricultural-policy-reform-gets-final-approval-from-meps>>; “Council adopts fairer, greener and more performance-based farming policy for 2023-2027,” 2021.12.2. Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/02/council-adopts-fairer-greener-and-more-performance-based-farming-policy-for-2023-2027/>>

(95) 採択されたCAP戦略計画規則は、Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the

立した。2021-2022年の移行期間を経た後、2023年1月1日から新しいCAPが実施されている。

II 新制度の特徴と内容

第I章でみたように、2021年CAP改革により成立した新しいCAPは、旧CAPの制度的枠組みや方向性を基本的に維持し深化させつつも、欧州グリーンディール及びこれに基づく個別の政策の内容と方向性を新たに反映したものとなっている。本章では、まず旧CAPとの対比により新しいCAPの方向性を確認し、次にこれを踏まえて新しいCAPの特徴と内容を概観する。

1 新しいCAPの方向性—旧CAPとの対比—

(1) 旧CAPの概要

1962年に創設されたCAPは、1992年に抜本的な改革（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等）が行われ、その後も数次にわたり改革が行われた。既に述べたように、従前の制度である旧CAPは、2013年改革により成立し、2014-2020年に実施（その後大半の内容が2021-2022年にも延長実施）されたものである。その概要は次のとおりである。

(i) 2本柱の構成

旧CAPは、価格支持・直接支払等を行う「第1の柱」（First pillar）と、農村開発政策を行う「第2の柱」（Second pillar）の2本柱から構成されている。

価格支持（price support）は、農産物の買上げ等によって農産物市場に介入し、市場価格を一定水準に維持する政策であり、また直接支払（direct payment）は、農産物市場に介入せず、農業者に補てん金を直接支払う政策である⁽⁹⁶⁾。かつては価格支持を中心とする市場施策がCAPの大部分を占めていたが⁽⁹⁷⁾、価格支持政策は市場を歪曲する効果が強く、1980年代には高水準の価格支持により膨大な余剰農産物が発生した⁽⁹⁸⁾。このため1992年に、価格支持水準の引下げとその代償としての直接支払の導入が行われ、価格支持から直接支払への移行が進行した⁽⁹⁹⁾。今日では、農業者の所得を保障する「第1の柱」の中心的政策手段は直接支払であり、価格支持の役割は、市場での一時的な供給過剰による価格下落等の状況に対処するための限定的なも

European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, *OJ L* 435, 2021.12.6, pp.1-186. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=EN>>; 横断規則は、Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013, *OJ L* 435, 2021.12.6, pp.187-261. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2116&from=EN>>; 修正規則は、Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union, *OJ L* 435, 2021.12.6, pp.262-314. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2117&from=EN>> である。

⁽⁹⁶⁾ 前田幸嗣「農業所得補償政策」日本農業経済学会編『農業経済学事典』丸善出版、2019、pp.200-201。

⁽⁹⁷⁾ 平澤明彦「第I部CAPにおける価格支持制度及びカップル支払いの変更点」『農林水産省平成26年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書』農林中金総合研究所、2015、pp.1-2。農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h26_eu01_kakaku.pdf> なお、価格支持を含む一連の市場関連制度を、共通市場組織（Common Market Organization: CMO）という（同、p.2.）。

⁽⁹⁸⁾ 欧州連合日本政府代表部「EUの共通農業政策の現状と今後の展望」2020.10、p.1. <<https://www.eu.emb-japan.go.jp/files/100105491.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ 同上; “The common agricultural policy at a glance.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en>

のとなっている⁽¹⁰⁰⁾。

他方、農村開発政策（rural development policy）は、農村地域の社会的、環境的、経済的な持続可能性を強化する政策であり⁽¹⁰¹⁾、1999年のCAP改革によってCAPの「第2の柱」として位置付けられた。加盟国（又は加盟国の地域）は、農村開発政策に関する6つの優先事項（①農業、林業及び農村地域における知識移転の促進、②農業競争力及び農場の生存能力の向上、③フードチェーンの組織化と農業に関するリスク管理の促進、④生態系の回復・維持・強化、⑤資源効率化の促進及び農業・食料・林業部門における低炭素で気候変動に回復力を有する経済への移行支援、⑥農村地域における社会的包摂、貧困削減、経済発展の促進）のうち、4つ以上に取り組む個別の農村開発プログラムを策定し、当該プログラムに基づいて農村開発政策を実施する⁽¹⁰²⁾。

（ii）双方向の財源移転

CAPに対するEU予算の支出は、第1の柱（価格支持・直接支払等）については欧州農業保証基金（EAGF）、第2の柱（農村開発政策）については欧州農業農村開発基金（EAFRD）という財政基金を通じてそれぞれ賄われる。ただし加盟国は、第1の柱と第2の柱に配分された予算を、最大15%まで他方の柱に財源移転することが双方向で可能であり（旧直接支払規則第14条）⁽¹⁰³⁾、これにより、固有の事情や意向に合わせて予算を使用することができる⁽¹⁰⁴⁾。

（iii）クロス・コンプライアンスと直接支払

直接支払等を受給する農業者には、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ている。これをクロス・コンプライアンス（cross-compliance）という。

旧CAPにおける直接支払には、①基礎支払（直接支払制度の基盤となる支払）、②グリーン支払（クロス・コンプライアンスよりも高度に環境保全的な実践に対する支払）のほか、③～⑤の上乗せ支払（基礎支払等の上乗せして行う直接支払。③青年農業者支払（受給申請時に）40歳以下の新規就農者に対する上乗せ支払）、④再分配支払（小規模農業者に対する上乗せ支払）、⑤自然制約地域支払（自然制約等に直面する地域に対する上乗せ支払。「第2の柱」の農村開発政策として行われる自然制約地域対策とは別に行われる。）の3種類）、⑥生産と結び付いた

⁽¹⁰⁰⁾ “The common agricultural policy at a glance,” *ibid.*

⁽¹⁰¹⁾ “Rural Development.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_en>

⁽¹⁰²⁾ François Nègre, “Second pillar of the CAP: rural development policy (Fact Sheets on the European Union-2022),” 2022.4, p.2. <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.6.pdf>

⁽¹⁰³⁾ なお、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った（旧直接支払規則第14条）。

⁽¹⁰⁴⁾ 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、事業費に占めるEAFRDからの拠出率は、個々の事業により異なるが、20%から53%であった（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(9), 2015.9, pp.11-12. 農林中金総合研究所ウェブサイト <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1509re1.pdf>>; Nègre, *op.cit.*(102), p.2.)。このため、第2の柱から第1の柱に財源を移転することには、財政状態が厳しい加盟国にとっては、共同拠出の負担を節約できるというメリットがあった（平澤明彦「EU共通農業政策（CAP）の2013年改革—新制度の概要と成立過程—」『農林金融』67(9), 2014.9, pp.41-42.）。逆に第1の柱から第2の柱に移転した財源は、加盟国の共同拠出の負担なしに、農村開発政策に使用することができる（浅井真康「第4章 EUの農村振興政策—その概要と青年農業者支援政策、農業環境政策—」『平成29年度カントリーレポート—米国（米国農業法、農業経営の安定化と農業保険、SNAP-Ed）、EU（CAP農村振興政策、フランス、英国）、韓国、台湾—』農林水産政策研究所, 2018.3, p.6. <https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/180300_29cr06.pdf>）。

直接支払（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を対象とする支払）、⑦小規模農業者制度（①～⑥に基づく直接支払の代わりに簡便な方法で小規模な農業者に支払を行う制度。グリーン支払の対象となる実践が免除され、またクロス・コンプライアンス違反の行政罰が免除される。）の7つの制度がある⁽¹⁰⁵⁾。①～③は加盟国に設置が義務付けられている制度、④～⑦は設置が任意の制度である。

（iv）支給平準化

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」であり、また、過去の直接支払の受給実績とも無関係に支給される⁽¹⁰⁶⁾。しかし1992年の導入時の直接支払制度が、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」として開始された⁽¹⁰⁷⁾等の経緯から、EU加盟国（地域）間及び個別のEU加盟国（地域）内の双方において支払水準（支払単価）に格差が発生しており、旧CAPではこれを是正する支給平準化の取組が行われた。加盟国（地域）間の支給平準化を外部平準化（external convergence）、加盟国（地域）内の支給平準化を内部平準化（internal convergence）という。

（2）新しいCAPの方向性

2021年改革で成立した新しいCAPについて、欧州委員会は、上述の旧CAPと比較して、より公平で（fairer）、より環境親和的で（greener）、より柔軟である（more flexible）とし⁽¹⁰⁸⁾、あるいは、より業績に基づく（more performance-based）⁽¹⁰⁹⁾等と述べている。

これを踏まえた新しいCAPの方向性は、次のように要約することができる。すなわち、新しいCAPでは、業績と成果に基づく取組手法を採用し、加盟国の実施状況をEUが監視・評価することで、財源等の経営資源の有効活用が図られる。EUの役割が政策の実施から監視・評価にシフトする一方で、政策の実施主体としての役割が高まる加盟国に対しては、より大きな裁量と柔軟性が与えられる。公平性及び環境親和性について一層の拡大が図られる。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本柱の構造は引き続き維持されるが、その内容は上述の変化を踏まえて修正が加えられる。詳細は次のとおりである。

2 業績と成果に基づく取組手法

新しいCAPの最大の特徴の1つは、特定目標（specific objectives）について、業績と成果に基づく取組手法（performance- and results-based approach）が取られている点にある⁽¹¹⁰⁾。

すなわち、新しいCAPでは、①まず10個の特定目標が設定される。②次に各EU加盟国⁽¹¹¹⁾が、特定目標を達成するための戦略計画の案を作成して欧州委員会に提出し、同委員会の承認を受けて実施する。③各加盟国による戦略計画の実施状況は、年次業績報告書（annual

⁽¹⁰⁵⁾ 旧CAPの直接支払制度の詳細な説明は、例えば、樋口 前掲注(3), pp.124-127を参照。

⁽¹⁰⁶⁾ 同上, p.125.

⁽¹⁰⁷⁾ 同上, pp.122-123.

⁽¹⁰⁸⁾ European Commission, “Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible (IP/21/2711),” 2021.6.25. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2711/IP_21_2711_EN.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ “The new common agricultural policy: 2023-27.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_en>

⁽¹¹⁰⁾ “CAP Strategic Plans.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en>

⁽¹¹¹⁾ なお、EU加盟国27か国のうちベルギーは、北部のフランダース（Flanders）と南部のワロニア（Wallonia）の地域別に、それぞれ戦略計画を策定している。したがって、策定された戦略計画は全部で28本である。

performance report) や業績評価 (performance review) を通じて欧州委員会に監視・評価される⁽¹¹²⁾、という順序で特定目標の達成が図られる。詳細は次のとおりである。

(1) 特定目標

新しいCAPは、次の10個の特定目標を設定する（CAP戦略計画規則第6条第1項及び第2項）⁽¹¹³⁾。

① 経済的に成り立つ農業収入の確保支援（同規則第6条第1項(a)）

長期的な食料安全保障と農業の多様性を強化し、また、EU内の農業生産の経済的持続可能性を確保するために、EU全域で経済的に成り立つ農業収入（viable farm income）と農業部門の回復力（resilience）を支援する。

② 農業競争力の向上（同項(b)）

研究、技術、デジタル化に大きな重点を置くことを含め、市場志向を強化し、短期的にも長期的にも農業競争力を高める。

③ バリューチェーンにおける農業者の地位の向上（同項(c)）

生産者組織等を通じた農業者間の協力強化、市場の透明性の向上、不公正な取引慣行に対抗する効果的な仕組みの確保等を通じて、バリューチェーンにおける農業者の地位を向上させる。

④ 気候変動緩和への貢献（同項(d)）

温室効果ガスの排出量の削減や炭素隔離の強化等により、気候変動の緩和と適応に貢献する。また、持続可能なエネルギーを促進する。

⑤ 天然資源の効率的な管理（同項(e)）

化学物質への依存を減らすことを含め、水、土壌、大気等の天然資源の持続可能な開発と効率的な管理を促進する。

⑥ 生物多様性と景観の保護（同項(f)）

生物多様性の喪失を食い止め、その動きを逆転させることに寄与する。また、生態系サービス（生態系の公益的機能）を強化し、生息地と景観を保護する。

⑦ 世代交代の支援（同項(g)）

青年農業者や新規就農者を農業に引き付けて維持し、農村地域における持続可能な事業展開を促進する。

⑧ 農村地域における雇用・成長・平等の促進（同項(h)）

農村地域における雇用、成長、農業経営への女性の参画を含むジェンダーの平等、社会的包摂及び地域の発展、並びに循環型バイオエコノミー及び持続可能な林業を促進する。

⑨ 食品と健康に関する社会的需要への対応（同項(i)）

高品質で安全な栄養価の高い食品を持続可能な方法で生産することを含め、食品と健康に対する社会的需要へのEU農業の対応を改善し、食品廃棄物を削減し、動物福祉を改善し、薬剤耐性と闘う。

⑩ 知識と技術革新の促進（同規則第6条第2項）

知識、技術革新並びに農業及び農村地域のデジタル化を促進し共有することにより、また、

⁽¹¹²⁾ “The new common agricultural policy: 2023-27,” *op.cit.*⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹¹³⁾ “Key policy objectives of the new CAP.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_en>

研究、技術革新、知識交換及び訓練の農業者による利用を、それらへのアクセス改善を通じて奨励することにより、農業及び農村地域を現代化する。この特定目標は分野横断的であり、上述の①から⑨までの9つの特定目標を補完し、また9つの特定目標と相互に関連していなければならない。

なお、CAP 戦略計画規則はその第5条で、CAP の一般目標 (general objectives) として、①スマートで、競争力があり、回復力を有する多様化された農業部門を促進し、長期的な食料安全保障を確保すること、②生物多様性を含む環境保護と気候変動対策を支援・強化し、パリ協定の下での EU のコミットメント (約束) を含む EU の環境及び気候に関する目標の達成に貢献すること、③農村地域の社会経済的基盤を強化することの3点を挙げ、この一般目標は、上述の特定目標を通じてその達成を追求しなければならないと規定している (同規則第6条第1項)。したがって、新しい CAP において達成を追求する直接の対象は特定目標であり、この点で特定目標の政策的重要性は一般目標よりも高いと言える。また、特定目標と一般目標のいずれも食料安全保障をその第一に組み込んでいる点も、注目すべきとして指摘する見解もある⁽¹¹⁴⁾。

(2) 戦略計画

この10個の特定目標を達成するため、各加盟国は、自国のニーズの明確な評価に基づいて、個別の戦略計画を策定する。戦略計画では、特定目標達成のため、短期目標 (targets) を設定し、農業者支援の手段である介入措置 (intervention) の条件を定め、財源を配分する (CAP 戦略計画規則第1条第1項(c))。

ここで重要であるのは、介入措置の種類や当該措置が満たすべき最小限の要件は EU レベル (CAP 戦略計画規則など) で定められているが⁽¹¹⁵⁾、詳細な受給要件や財源配分等は戦略計画で定める (すなわち各加盟国に決定が委ねられている) という点である (同規則第1条第1項(c)及び第3条第3項)。言い換えれば、各加盟国は、欧州委員会が提供する幅広い介入措置を当該国のニーズや能力に基づいて組み合わせ、特定目標を達成するための最も有効で効率的なツールボックス (道具箱) である戦略計画を策定することができる。この点は、詳細な受給要件等についても EU レベルで定める旧 CAP⁽¹¹⁶⁾と比較して新しい CAP の大きな特徴であり、「画一的な取組方法」から「注文仕立ての取組方法」への移行を示す具体的な表れの1つとなっている。

戦略計画は、各加盟国が欧州委員会にその案を提出し、欧州委員会が承認することによって確定する。すなわち、各加盟国は、自国及びその農業・食料部門についての SWOT 分析⁽¹¹⁷⁾に基づき、特定目標達成のために何をすべきかを評価して戦略計画案を作成する⁽¹¹⁸⁾。各加盟国は2022年1月1日までに、当該案を欧州委員会に提出する (同規則第118条第1項)。欧州委

(114) 平澤明彦「【迫る食料危機】食料自給率引き上げの2国から見る日本の課題」『農業協同組合新聞』2022.7.26. <<https://www.jacom.or.jp/nousei/tokusyu/2022/07/220726-60595.php>>

(115) 例えば、本章第6節で述べる直接支払制度については、CAP 戦略計画規則第16条で当該形態をとる介入措置の手段が挙げられており、このうち基礎的所得支持 (basic income support for sustainability) については、同規則第21条から第27条まででその一般的なルール、支払方法、支払受給権 (payment entitlements) 等が規定されている。

(116) ただし前述のように、旧 CAP においても、加盟国が策定する農村開発プログラムを通じて実施される農村開発政策については、加盟国にある程度の裁量の余地があったと言える。

(117) SWOT 分析とは、企業(筆者注：本件の場合は個別の EU 加盟国)の内部環境の強み (Strength) と弱み (Weakness)、外部環境の機会 (Opportunity) と脅威 (Threat) について分析し、全体的な評価を行う手法をいう (独立行政法人中小企業基盤整備機構『中小企業のための知的資産経営マニュアル』2007, p.55. 経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/policy/intellectual_assets/pdf/02_4.pdf>)。

(118) “CAP Strategic Plans,” *op.cit.* (110)

員会は、当該案を、特定目標及び一般目標達成のための有効性、EU法の一般原則、CAP戦略計画規則及び横断規則との整合性や一貫性、内容の完全性、受給者及び行政機関の管理負担の水準等の観点から評価する（同条第2項）。当該評価結果に基づき、欧州委員会は戦略計画案の提出から3か月以内に、加盟国に当該案についての所見を述べることができ、加盟国は必要な追加情報を欧州委員会に提供し、また適切な場合には当該戦略計画案の修正を行う（同条第3項）。欧州委員会は、提出から6か月以内に要件を満たした戦略計画案を承認し（同条第4項及び第5項）、この承認によって戦略計画は法的効力を有する（同条第7項）。

新しいCAPの採択が2021年12月まで遅延したこともあって、2022年1月1日の戦略計画案の提出期限に遅れる加盟国があったものの、2022年3月17日までには、全ての加盟国・地域から戦略計画案が提出された⁽¹¹⁹⁾。欧州委員会は同年5月25日までに、各加盟国・地域に対して戦略計画案についての所見を通知し⁽¹²⁰⁾、各加盟国・地域は、当該通知の内容に基づいて、追加情報の提出や戦略計画案の修正を行った。欧州委員会は2022年8月31日に戦略計画について第1回目の承認を行い、同年12月までに全ての加盟国・地域の戦略計画が承認された⁽¹²¹⁾。

(3) 実施状況の監視と評価

戦略計画の業績、監視、評価の枠組みの一環として共通の指標が設定され、特定目標及び一般目標の達成状況は、この共通の指標に基づいて評価される（CAP戦略計画規則第7条第1項及び別表第1）。また、各加盟国には、前年度の戦略計画の実施状況に関する年次業績報告書の欧州委員会への提出が義務付けられており（同規則第134条）、欧州委員会は、当該業績報告書の情報に基づいて、隔年で業績評価を実施する（同規則第135条第1項）。共通の指標は、この年次業績報告書や業績評価等を通じて監視と評価に用いられる。

3 柔軟性の拡大

上述のように、新しいCAPにおいては、加盟国による戦略計画の策定・実施と、EU（欧州委員会）による特定目標の設定、評価指標の設定、介入措置の提供並びに戦略計画の承認及びその実施状況の監視・評価という「業績と成果に基づく取組手法」がとられており、結果として、戦略計画を実施する加盟国には、従来よりも大きな裁量と柔軟性が与えられることになった。他方、EUレベルの規制は簡素化され、より効率的な制度の利用や監視が可能になった。

新しいCAPの構成は旧CAPと同様であり、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いる。

他方の柱への財源移転は、新しいCAPでは旧CAPよりも大規模に許容されている。すなわち、旧CAPで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であった（旧直接支払規則第14条）のに対し、新しいCAPでは双方向に予算の最大25%まで財源移転をするこ

(119) European Commission, “Proposed CAP Strategic Plans and Commission observations: Summary overview for 27 Member States,” 2022.6, p.3. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-07/csp-overview-28-plans-overview-june-2022_en.pdf>

(120) European Commission, “Common Agricultural Policy 2023-2027: the Commission approves the first CAP strategic plans (IP/22/5183),” 2022.8.31. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_5183/IP_22_5183_EN.pdf>

(121) *ibid.*; European Commission, “New Common Agricultural Policy: set for 1 January 2023 (IP/22/7639),” 2022.12.14. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7639>

とが可能であり（CAP戦略計画規則第103条第1項）⁽¹²²⁾、この点でも柔軟性が拡大している。

4 公平性の拡大（社会的側面の重視を含む）

新しいCAPは、直接支払の対象者を効果的・効率的に絞り込み、また、支援の再分配と支援水準の格差の是正を通じて、最も必要としている者に支援を集中的に提供する「より公平なCAP」（A fairer CAP）を掲げている。また、新しいCAPには、EUの社会法・労働法で規定されている内容が、農業政策であるCAPにも取り込まれ支援の受給要件になる等、社会的側面を重視する顕著な特徴があり、この点も広い意味で「公平性の拡大」に含めることができる。これら「公平性の拡大」の主な内容は、次のとおりである。

(1) 支給対象の絞り込み

(i) 活動的農業者

新しいCAPにおいても、旧CAPと同様に、CAPに基づく直接支払は「活動的農業者」（active farmer）に対してのみ行われる（CAP戦略計画規則リサイタル(19)ほか⁽¹²³⁾）。加盟国は、CAP戦略計画規則で規定する大枠（最低水準の農業活動への従事等）に基づいて「活動的農業者」の定義を設定し、戦略計画に記載する（同規則第4条第1項及び第5項）。当該の定義は、農業収入、労働投入量、登記上の事業目的や農業活動が含まれている状況等の客観的かつ非差別的な基準に基づいていなければならない（同条第5項）⁽¹²⁴⁾。

(ii) 青年農業者

直接支払の対象となる青年農業者（young farmer）の定義は、旧CAPにおいては旧直接支払規則でなされていたが（同規則第50条第2項）、新しいCAPでは、加盟国がCAP戦略計画規則で規定する大枠に基づいてその定義を設定し、戦略計画に記載する（CAP戦略計画規則第4条第1項及び第6項）。このため、直接支払に関する青年農業者の年齢要件は旧CAPでは40歳以下であったが（旧直接支払規則第50条第2項）、新しいCAPでは上限年齢が35～40歳の間で加盟国が定義することができる（CAP戦略計画規則第4条第6項(a)）。青年農業者に対する直接支払制度については、本章第6節(3)で詳しく述べる。

(iii) 兼業農業者及びパートタイム農業者

他方、新しいCAPでは、加盟国が活動的農業者を定義するに際して、兼業農業者（pluri-active farmer）やパートタイム農業者（part-time farmer）を排除してはならないことを明記している（CAP戦略計画規則リサイタル(19)及び第4条第5項）。旧CAPでは、事業目的が農業活動ではない者又は農業活動が些少である者に相当数の支援が与えられた経験に鑑み、加盟国は、特定の者に対してはその農業活動が些少でないことが証明できない限り直接支払を供与しない、ただし小規模なパートタイム農業者に対しては、農村地域の活力に直接貢献しているため、直接支払を供与できると規定しており（旧直接支払規則リサイタル(10)）、これと比

⁽¹²²⁾ さらにCAP戦略計画規則第103条第2項及び第3項では、財源移転割合の上乗せの特例について規定している。

⁽¹²³⁾ EU法のリサイタル（recital）とは、法令の条文部分の前に置かれた、立法の背景や目的等を説明するテキスト部分をいう。項目ごとに番号が振られており、リサイタルの項目数は当該法令の複雑さや長さに依存する（樋口修「EUの動物衛生政策—動物衛生法（規則2016/429）を中心として—」『レファレンス』790号、2016.11、p.40。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10218782_po_079002.pdf?contentNo=1>。「前文」と邦訳される場合もある。

⁽¹²⁴⁾ なお、事務負担軽減のため、加盟国は、前年の直接支払受給額が5,000ユーロ（約72万4千円）以下の農業者を（基準への適合を審査することなく）「活動的農業者」とすることができる（CAP戦略計画規則第4条第5項）。

較すると、新しいCAPの規定はより幅広くなっている。農業以外への支援の漏出（対象外への拡散）は、農業活動の内容等、他の要件を厳格化することにより防止を図ると考えられる。

（iv）女性農業者

新しいCAPでは、農業経営への女性の参画を含むジェンダーの平等が特定目標として位置付けられている（CAP戦略計画規則第6条第1項(h)）。加盟国は、その戦略計画で、農業における女性の状況を評価し、課題に対処しなければならない（同規則リサイタル(33)）。

（2）支援の再分配と支援水準の格差の是正

（i）直接支払の再分配の義務化

小規模農業者に対する直接支払の再分配（上乘せ支給）に関しては、旧CAPでは、再分配支払（Redistributive payment）の制度の採用は加盟国の任意であった（旧直接支払規則第41条）。しかし新しいCAPでは、再分配所得支持（Redistributive income support）の制度の導入が義務付けられ、加盟国は、当該制度を通じて直接支払予算額⁽¹²⁵⁾の10%以上を小規模農業者に再分配しなければならないとされた（CAP戦略計画規則第29条第1項、第98条第1項）。再分配所得支持制度については、本章第6節(2)で詳しく述べる。

（ii）直接支払の多額受給者への支給制限

特定の農業者への直接支払の多額の支給を防ぐため、加盟国は、基礎的所得支持（新しいCAPにおける直接支払制度の基盤となる支払制度）について、特定の暦年の支給額を制限することができる（CAP戦略計画規則第17条）。支給制限の方法には、①10万ユーロ（約1448万円）を超過する金額を100%削減する上限設定（capping. 同条第1項）と、②6万ユーロ（約869万円）を超過する金額を最大85%削減する漸減措置（degressivity. 同条第2項）⁽¹²⁶⁾がある。支給制限の導入は加盟国の任意であるが、CAP戦略計画規則は、直接支払の対象を絞り、最も必要としている者への所得支持を強化するため、加盟国がその戦略計画に上限設定や漸減措置を盛り込むことを奨励している（同規則リサイタル(60)）⁽¹²⁷⁾。

（iii）支給平準化

新しいCAPでは、旧CAPに引き続き、直接支払の水準について、EU加盟国間及び個別のEU加盟国（地域）内の双方において格差の縮小が図られる⁽¹²⁸⁾。

① 外部平準化

EU加盟国間の格差を縮小する外部平準化について、新しいCAPでは、農地1ヘクタール当たりの直接支払額の水準がEU平均の90%を下回っている国に対しては、両者の差額の50%を埋める水準まで、EUからの割当予算額が増加する（CAP戦略計画規則リサイタル(87)）。

② 内部平準化

加盟国（地域）内で支払受給権（payment entitlements. 基礎的所得支持（旧基礎支払））の支

⁽¹²⁵⁾ 各年における加盟国別の直接支払予算額は、CAP戦略計画規則の別表第9に規定されている。なお、この金額には綿花部門への直接支払予算額は含まれない。

⁽¹²⁶⁾ 漸減措置の場合、6万ユーロを超過する金額に段階区分（tranche）を設定し、段階区分に応じて削減率を変更することもできる（CAP戦略計画規則第17条第2項）。

⁽¹²⁷⁾ なお、旧CAPにおいては、15万ユーロ（約2173万円）を超過する基礎支払の支払金額の5%以上を削減することが、加盟国に義務付けられていた（旧直接支払規則第11条第1項）。

⁽¹²⁸⁾ “Key reforms in the new CAP.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-reforms-new-cap_en>

払単位）当たりの金額に格差がある場合、当該加盟国（地域）は、2026年までに全ての支払受給権が均一の金額になるようにしなければならない（同規則第24条第4項）。

（3）社会的側面の重視

新しいCAPには、新たに「社会的コンディショナリティ」（social conditionality）という、EUの社会法・労働法の内容（雇用条件の透明性、労働者及び労働施設の衛生・安全等）の尊重を直接支払等の受給要件とする規定が設定された。詳細は本章第5節（3）で述べる。

5 環境親和性の拡大（後退禁止条項とコンディショナリティ）

環境親和性の拡大（A greener CAP）という新しいCAPの特徴は、特に後退禁止条項とコンディショナリティに表れている。

新しいCAPにおいては、加盟国は、気候変動及び環境関連の特定目標（CAP戦略計画規則第6条第1項（d）から（f）（前述の特定目標の④から⑥））の達成に関して、旧CAPの当該関連の目標の達成状況と比較して、より高い達成目標を、その戦略計画を通じて提示しなければならない（同規則第105条第1項）。これを後退禁止条項（“no backsliding” clause）という。

また、旧CAPにおけるクロス・コンプライアンスと同様に、新しいCAPにおいても、直接支払等を受給する全ての農業者には、引き続き、受給要件として遵守すべき義務が課されている（同規則リサイタル（41）、第12条第1項及び別表第3）。この受給要件としての基礎的な義務を、新しいCAPではコンディショナリティ（conditionality）という。

コンディショナリティは、①EU法令の法定管理要件（statutory management requirements（SMRs））と、②良好な農業・環境上の状態（good agricultural and environmental conditions（GAECs））の2つの要素から構成されている。この構成要素自体は旧CAPのクロス・コンプライアンスと同様であるが、それぞれの構成要素に含まれる内容は変化している。その詳細は次のとおりである。

（1）法定管理要件（SMRs）

直接支払を含むCAPの支援を受ける上で、その受給者である農業者は、関連するEU法令の遵守を要求される。これが法定管理要件（SMRs）である。問題になるのは、具体的にどの法令が関連法令であり、SMRsに含まれるのかという点である^{（129）}。

旧CAPでは、その資金調達、管理及び監視について規定するEU規則（Regulation（EU）1306/2013。以下「旧横断規則」という。）^{（130）}が、直接支払等の受給者にクロス・コンプライアンスの遵守を義務付け（第91条及び第92条）、また、クロス・コンプライアンスに関連する領域が、第1に環境・気候変動及び土地の良好な農業上の条件、第2に公衆衛生・動物衛生・植物衛生、第3に動物福祉の3つである（第93条第1項）ことを規定した上で、同規則の別表第2で、

^{（129）} 厳密に言えば、法定管理要件（SMRs）に含まれるのは、関連するEU法令のうち特定の条項のみであるが（平澤明彦「EUの2021年CAP改革にみるファームトゥフォーク戦略への対応」『農林金融』75（2）、2022.2、p.15。<<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n2202re1.pdf>>）、詳細にわたるため、本稿では、SMRsの内容については、EU法令のレベルでの把握・言及にとどめる。

^{（130）} Regulation（EU）No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations（EEC）No 352/78,（EC）No 165/94,（EC）No 2799/98,（EC）No 814/2000,（EC）No 1290/2005 and（EC）No 485/2008, OJ L 347, 2013.12.20, pp.549-607。<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&from=en>>

SMRs に含まれる 13 本の EU 法令を掲げた。この中には、家畜糞尿や肥料等による農業由来の硝酸塩に起因する水質汚染に対処する硝酸塩指令 (Directive 91/676/EEC)⁽¹³¹⁾、食品安全に関する EU 共通のルールを定める一般食品法規則 (Regulation(EU) 178/2002)⁽¹³²⁾等が含まれていた。

これに対して新しい CAP では、コンディショナリティに関連する領域について、前述のクロス・コンプライアンスに関連する 3 領域のうち、第 1 の領域に水と生態系の生物多様性が追加され、第 2 の領域から動物衛生が削除された (CAP 戦略計画規則第 12 条第 1 項)。この削除に伴い、SMRs から動物衛生関連の EU 法令 (旧横断規則の別表第 2 に掲載の法令 13 本のうち 4 本) が削除され、その代わりに水枠組指令 (Directive 2000/60/EC)⁽¹³³⁾と農薬使用枠組指令 (Directive 2009/128/EC)⁽¹³⁴⁾の 2 本の法令が新たに SMRs に組み込まれた。前者は EU 水域の水質を持続可能に利用でき、生態学的に健全な状況にすることを目的とする⁽¹³⁵⁾法令、また後者は農薬の持続可能な使用を実現することを目的とする⁽¹³⁶⁾法令であり、いずれも前述の第 1 の領域 (気候変動及び環境 (水、土壌及び生態系の生物多様性を含む。)) に関するものである。これにより、新しい CAP のコンディショナリティにおける SMRs は、11 本の EU 法令を含むこととなった⁽¹³⁷⁾。

(2) 良好な農業・環境上の状態 (GAECs)

直接支払を含む CAP の支援を受ける上で、その受給者である農業者は、関連する EU 法令の遵守とともに、その経営する土地を、良好な農業・環境上の状態 (GAECs) に維持することも併せて義務付けられている。これも、具体的にどのような状況や行動が「良好な農業・環境上の状態」であり、GAECs に含まれるのかという点が問題になる。

旧 CAP のクロス・コンプライアンスにおいては、旧横断規則第 93 条第 1 項で、その構成要素の 1 つとして「土地の良好な農業・環境上の状態についての基準」を掲げ、同規則の別表第 2 で、GAECs に含まれる状況や行動として、①水路沿いの緩衝帯の設置、②灌漑用水の使用が認可の対象となる場合の認可手続の遵守、③地下水の汚染防止、④最低限の土壌被覆、⑤土壌侵食を制限するための (農地の個別の状態を反映した) 最低限の土地管理、⑥土壌の有機物の水準の維持、⑦景観特性 (生け垣、池、堀、樹木等) の保存、鳥の繁殖期・育雛期における生け垣や樹木の伐採禁止、(任意措置として) 侵入植物種を避ける措置、の 7 つを挙げていた。

(131) Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, *OJ L* 375, 1991.12.31, pp.1-8. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0676&from=EN>>

(132) Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L* 31, 2002.2.1, pp.1-24. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=EN>>

(133) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *OJ L* 327, 2000.12.22, pp.1-72. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694ceb.0004.02/DOC_1&format=PDF>

(134) Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides, *OJ L* 309, 2009.11.24, pp.71-86. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:en:PDF>>

(135) 「環境用語集：水枠組指令【EU】」一般財団法人環境イノベーション情報機構ウェブサイト <<https://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=2507>>

(136) 白戸洋章・早川泰弘「農薬残留基準値の設定に関する欧州連合の法制度」『農薬調査研究報告』5号, 2014.2, p.19. <<https://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2030873939.pdf>>

(137) 硝酸塩指令及び一般食品法規則はこの 11 本の中にも含まれており、新しい CAP においても引き続き SMRs を構成している。

この7つの状況や行動のうち、①から③は水に関するもの、④から⑥は土壌に関するもの、⑦は景観に関するもので、いずれも前述のクロス・コンプライアンスに関連する3つの領域のうち第1の領域（環境・気候変動及び土地の良好な農業上の条件）に属する。

これに対して新しいCAPでは、旧CAPのクロス・コンプライアンスにおいて GAECs に含まれていた前述の7つの状況や行動のうち、②の灌漑用水の使用認可手続の遵守と③の地下水の汚染防止の2つが削除され、⑥の土壌の有機物の水準の維持は、その内容を他の既存・新設の項目に移して置き換えられた。そしてこの3つに代わり、次の7つの状況・行動が新たに GAECs に追加された（うち5つは新規、2つは既存項目への追加・拡張）。

- ・永年草地の維持：農地に占める永年草地の比率が、（国、地域、地域の下位区分、農業経営体の集団、個別経営体のいずれかのレベルで）基準年（2018年）と比較して維持されている（減少率が5%以内である）こと
- ・湿地及び泥炭地の保護
- ・耕地での刈り株焼却処理の禁止（植物衛生上の理由によるものを除く。）
- ・旧CAPのクロス・コンプライアンスにおける、土壌侵食を制限するための最低限の土地管理に関する GAEC（前述の⑤）を、「土壌劣化及び土壌侵食のリスクを低減する耕うん管理（傾斜への配慮を含む。）」に拡張
- ・耕地での輪作（水面下で生育する作物を除く。）
- ・旧CAPのクロス・コンプライアンスにおける、景観特性の保存等に関する GAEC（前述の⑦）に、非生産的な地域又は景観特性に振り向ける農業地域の割合（農場レベルで耕地の4%以上（休耕地を含む。例外あり。))等を追加
- ・「Natura 2000」設定地域内で「環境的に鋭敏な永年草地」（environmentally-sensitive permanent grasslands）に指定された、（より手厚い保護を必要とする）永年草地の転換・耕起の禁止
これらの追加に伴って、個別の GAEC 項目の並び順も変更された。

以上の結果として、新しいCAPのコンディショナリティにおける GAECs は、①永年草地の維持、②湿地及び泥炭地の保護、③耕地での刈り株焼却処理の禁止、④水路沿いの緩衝帯の設置、⑤土壌劣化及び土壌侵食のリスクを低減する耕うん管理、⑥最低限の土壌被覆、⑦耕地での輪作、⑧非生産的な地域又は景観特性に振り向ける農業地域の割合、景観特性の保存、鳥の繁殖期・育雛期における生け垣や樹木の伐採禁止、（任意措置として）侵入植物種を避ける措置、⑨ Natura 2000 設定地域内での「環境的に鋭敏な永年草地」の転換・耕起の禁止の9つの状況や行動から構成されることとなった（CAP 戦略計画規則別表第3）。この9項目のうち、①から③は気候変動に関するもの、④は水に関するもの、⑤から⑦は土壌に関するもの、⑧及び⑨は生物多様性及び景観に関するもので、いずれも前述のコンディショナリティに関する第1の領域（気候変動及び環境（水、土壌及び生態系の生物多様性を含む。))に関するものである。

EU 加盟国は、農業生産の目的で使用されなくなった土地を含め、全ての農業地域で GAECs を維持することが義務付けられる（CAP 戦略計画規則第13条第1項）。各加盟国は、上述のCAP 戦略計画規則別表第3で定める9項目のそれぞれについて、各項目に併記された「基準の主要目標」（main objective of the standard）⁽¹³⁸⁾に沿った形で、農業者及びその他の受給者向け

(138) 例えば、9項目の GAECs のうち項目⑦（耕地での輪作）については、「土壌の潜在能力（ポテンシャル）の保存」という「基準の主要目標」が別表第3に併記されている。加盟国は、この別表第3に記載されたもの以外の主要目標に沿って最低基準を設定してはならない（CAP 戦略計画規則第13条第2項）。

の最低基準を設定しなければならない（同）。

前述のように、コンディショナリティ（SMRs及びGAECs）は、直接支払等を受給する全ての農業者に遵守義務が課される基礎的な受給要件である。新しいCAPでGAECsに新設・追加された事項のうち、①の永年草地の維持、⑦の耕地での輪作、⑧のうち非生産的な地域又は景観特性に振り向ける農業地域の割合、⑨のNatura 2000設定地域内での「環境的に鋭敏な永年草地」の転換・耕起の禁止は、旧CAPのグリーン支払の取組要件に対応しており、旧CAPにおいて高度に環境保全的な内容として直接支払の対象となっていた取組が、新しいCAPにおいては直接支払の受給要件となっている⁽¹³⁹⁾。このような点もあって、例えば欧州委員会では、コンディショナリティは、旧CAPのクロス・コンプライアンスと比較して、幾つかの面でより高度な受給要件を課すものとしている⁽¹⁴⁰⁾。

(3) 社会的コンディショナリティ

2021年改革では、直接支払等を受給する農業者及びその他の受給者に対し、上述の、SMRsとGAECsの2者から構成されるコンディショナリティ（狭義のコンディショナリティ）に加えて、新たに特定のEU法令に基づく労働条件、雇用条件、雇用者としての義務を遵守することが、農業政策であるCAPでも義務付けられた（CAP戦略計画規則第14条第1項及び別表第4）。これを「社会的コンディショナリティ」という。社会的コンディショナリティを通じて、CAPの支払が農業労働者の社会的権利及び労働者としての権利と結び付けられ、農業経営者である受給者は農場での労働条件改善を促される。

6 直接支払制度の再編

1992年以来、CAPの中心的な政策手段である直接支払制度は、新しいCAPにおいても引き続き中心的な政策手段（介入措置）である。ただし新しいCAPでは、直接支払の個別具体的な制度名には、「直接支払」に代わり「所得支持」（income support）の語が用いられており、また次に見るように、当該制度の内容は大幅に再編されている。

(1) 基礎的所得支持

旧CAPにおける直接支払制度の基盤となる支払であった基礎支払（basic payment）は、新しいCAPでは、「持続可能性のための基礎的所得支持」（basic income support for sustainability. 以下「基礎的所得支持」という。）と名称を変更し、引き続き直接支払制度の基盤として、生産と切り離された直接支払を行う（CAP戦略計画規則第21条第1項及び第2項）。旧CAPの下では、より簡易な制度である単一面積支払（Single Area Payment Scheme: SAPS）の制度が基礎支払と並行して存在していたが、新しいCAPでは基礎的所得支持の制度に一本化されている。

(2) 再分配所得支持

新しいCAPでは、「持続可能性のための補完的な再分配所得支持」（complementary redistributive income support for sustainability. 以下「再分配所得支持」という。）の制度の導入が

⁽¹³⁹⁾ 平澤 前掲注⁽¹²⁹⁾, pp.13-14. ただし直接支払の受給要件として取り込まれるに際して、グリーン支払の要件からは内容が一部変更されている箇所がある（高度化された部分も緩和された部分もある。）（同）。

⁽¹⁴⁰⁾ “Key reforms in the new CAP,” *op.cit.*⁽¹²⁸⁾

義務化される。加盟国は、そのCAP戦略計画に再分配所得支持を含めることが義務付けられる（CAP戦略計画規則第29条第1項前段）。

この再分配所得支持は、大規模農業経営体から中小規模の農業経営体への直接支払の再分配を確保するために行うものであり（同条第2項）、家族経営を中心とする中小規模の農業経営体の所得ニーズに、より適切に対応することに資するものである。

加盟国は、上述の基礎的所得支持の支払受給権を有する農業者に対して、適格な農地1ヘクタール当たりについて、生産と切り離された支払の形式で、再分配所得支持を毎年提供する（同条第2項）。また、加盟国は毎年、直接支払に割り当てられた予算額の10%以上を、この再分配所得支持に充当しなければならない（同規則第98条第1項）。ただし、直接支払に関する他の手段（支払削減、国内平準化等）を通じて、再分配のニーズに適切に対処することができる場合には、加盟国は、再分配所得支持に関する上述の制度導入義務や10%の最小パーセンテージの義務を免除され得る（同規則第29条第1項後段）。

(3) 青年農業者所得支持

新しいCAPでは、加盟国は「青年農業者のための補完的な所得支持」（complementary income support for young farmers. 以下「青年農業者所得支持」という。）の制度を任意で導入し、CAP戦略計画に含めることができる（CAP戦略計画規則第30条第1項）。

他方、各加盟国は毎年、直接支払予算額の3%以上⁽¹⁴¹⁾を、上述の特定目標⑦の「世代交代の支援」の達成に資するために充当しなければならない（同規則第95条第1項）。青年農業者支援への予算配分が義務的であるにもかかわらず、青年農業者所得支持の制度導入が任意であるのは、青年農業者支援の手段が所得支持に限られないためである。すなわち、加盟国は、SWOT分析と対処すべきニーズを特定した結果に基づいて、青年農業者支援に充当された予算額を、青年農業者所得支持と農業経営体設立支援（新規就農支援）の一方又は両方に振り向けて使用する（同条第1項）。また加盟国は、これに加えて、当該の青年農業者支援向け予算額を、一定の条件の下で、青年農業者の投資助成にも使用することができる（同条第2項）。

青年農業者所得支持は、当該制度への支払申請が提出された最初の年から起算して、最大で5年間支給することができる（同規則第30条第3項）。当該支持は、適格な農地1ヘクタール当たりの生産と切り離された支払として毎年支給するか、又は青年農業者1人当たりの定額で支給される（同）。また、当該支持について、加盟国は、青年農業者1人当たりの適格な農地面積に支給上限面積を設定し、当該上限面積に基づく金額を限度として支給するよう決定することができる（同）。

(4) 小規模農業者支払

加盟国は、小規模農業者に対しては、上述の基礎的所得支持、再分配所得支持、青年農業者所得支持の直接支払制度に代えて、小規模農業者支払（payments for small farmers）を、定額又は1ヘクタール当たりの金額で支給することができる（CAP戦略計画規則第28条）。

ただし、加盟国は、小規模農業者支払を選択するか否かは当該農業者の任意とするよう、CAP戦略計画を制度設計しなければならない（同）。また、小規模農業者支払における各農業

(141) CAP戦略計画規則には、年ごと・加盟国ごとに具体的な金額が表により記載されている（直接支払（綿花部門を除く。）の総予算額は別表第9、「世代交代の支援」に充当すべき最低金額は別表第12）。

者当たりの支払額は、年間1,250ユーロ（約18万1千円）を超えてはならない（同）。

(5) 生産と結び付いた所得支持

加盟国は、一部の農業部門又は当該部門の特定の営農類型を支援するため、旧CAPに引き続いて、直接支払の限定された一部分を、生産と結び付いた所得支持（coupled income support）として支給することとし、当該国のCAP戦略計画に含めることができる（CAP戦略計画規則第32条第1項及び第2項）。

この直接支払は、支援対象となる農業部門等が、競争力、持続可能性又は品質を改善することにより、直面する困難に対処するのに資するものでなければならない（同規則第32条第2項）。ただし、マメ科植物及びマメ科植物と牧草の混合物（当該混合物中でマメ科植物が優勢である場合に限る。）を含むタンパク質作物（protein crops）については、加盟国は、当該部門が困難に直面していることを明確に示すよう要求してはならないとされ（同規則第32条第2項及び第33条）、タンパク質作物部門に対しては、困難に直面しているか否かにかかわらず、当該直接支払を支給することができる。タンパク質作物に対してのみ例外が認められているのは、マメ科植物と共生する土壌中の根粒菌には、空気中の窒素を植物が利用可能なアンモニアに変換する窒素固定の機能があるため、肥料を節減し、より環境親和的な農業の実現に資することができるためであると考えられる。

生産と結び付いた所得支持は、毎年、農地1ヘクタール当たり又は家畜1頭当たりの金額の方式で支払われる（同規則第32条第3項）。また、この制度のために使用される予算額は、原則として、当該加盟国の直接支払に割り当てられた予算額の13%以下に制限される（同規則第96条第1項）。ただし、13%を超える金額がタンパク質作物の支持に割り当てられる場合には、この13%という予算額の上限のパーセンテージは、2パーセント・ポイントまで上乗せすることができる（同条第3項）。

(6) エコスキーム

新しいCAPでは、旧CAPの直接支払制度の1つであった「気候及び環境に有益な農業上の実践に対する支払（通称「グリーン支払」）」（Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment: Green Payment）が廃止され、新たに環境親和的な直接支払制度として「気候、環境及び動物福祉のための制度（通称「エコスキーム」）」（Schemes for the climate, the environment and animal welfare: Eco-schemes）が導入された。

このエコスキームは、気候、環境及び動物福祉に有益な農業を実践し薬剤耐性と闘うことを約束した農業者を支援する制度である（CAP戦略計画規則第31条第2項）。当該行動に該当するものとしては、次の7つの行動領域が列挙されている。

① 気候変動の緩和（CAP戦略計画規則第31条第4項(a)）

営農から発生する温室効果ガスの削減、現存する炭素貯留の維持、炭素隔離の強化等

② 気候変動への適応（同項(b)）

食料生産システムのレジリエンス（回復力）や、疾病や気候変動により強い抵抗力を有する動植物を改良する行動等

③ 水質の保護又は改善、水資源への圧力の軽減（同項(c)）

④ 土壌劣化の防止、土壌回復、土壌肥沃度の改善、土壌の栄養管理及び土壌生物相の改善（同

項 (d)

- ⑤ 生物多様性の保護、生息地又は種の保全又は回復（景観特性又は非生産地の維持及び創出等）（同項 (e)）
- ⑥ 農薬（特にヒトの健康又は環境にリスクをもたらす農薬）を持続可能にかつ削減して使用するための行動（同項 (f)）
- ⑦ 動物福祉を高め又は薬剤耐性と闘うための行動（同項 (g)）

ある具体的な農業者の環境親和的な活動は、エコスキームの単一の行動領域にのみ該当する場合もあれば、複数の行動領域に該当する場合もある。例えば、「より回復力のある病虫害に強い作物品種の利用増大」は、上に掲げた7つの行動領域のうち、②（気候変動への適応）にのみ該当するが、「有機農業の実践」は、②のほか、③（水質の保護又は改善等）、④（土壌劣化の防止等）、⑥（農薬を持続可能に、かつ削減して使用するための行動）、⑦（動物福祉を高め又は薬剤耐性と闘うための行動）の5つの行動領域に該当するとされている⁽¹⁴²⁾。

加盟国は、この7つの行動領域のうち、原則として2つ以上をカバーするエコスキームの直接支払制度を制定し、当該国のCAP戦略計画に含めなければならない（CAP戦略計画規則第31条第1項及び第4項）。ただし、エコスキームの制定は加盟国の義務であるが、農業者のエコスキームの利用は任意である（同条第1項）。また、エコスキームには、2023年から2027年までの毎年、原則として、当該加盟国の直接支払に割り当てられた予算額の25%以上を充てなければならない（同規則第97条第1項）⁽¹⁴³⁾。

7 農村開発政策の改革

新しいCAPでは、欧州農業農村開発基金（EAFRD）からCAPに充当される予算（農村開発政策予算）の35%以上の金額は、気候変動、生物多様性、環境及び動物福祉に使用しなければならない（CAP戦略計画規則第93条第1項）。

おわりに

2023-2027年のCAPは、5年近くに及ぶ長期の検討・交渉を経て、EU加盟27か国のコンセンサスにより成立したものであり、したがってその内容や成立に至る経緯は、農業・環境政策の分野に関するEUのポジションや方向性を良く反映するものとなっている。我が国でも現在、食料・農業・農村基本法の検証・見直しが進められているが、本稿で概観した2023-2027年のCAPは、その検討に際して、比較対照の好個な事例の1つを提供するものであると言えよう。

（ひぐち おさむ）

⁽¹⁴²⁾ European Commission, “List of potential agricultural practices that eco-schemes could support,” 2021.1, pp.3-4. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en_0.pdf>

⁽¹⁴³⁾ ただし、このエコスキームの予算構成比の最低限度には、引下げの特例措置がある。