

— 2011 年 CAP 改革提案の基本的性格 —

1	CAP 改革の歴史的回顧	3
(1)	マクシャリーの改革 (1992 年)	
(2)	アジェンダ 2000 の改革 (1999 年)	
(3)	フィシュラーの改革 (2003 年)	
(4)	フィッセル・ポエルによるヘルスチェックの改革 (2008 年)	
(5)	新たな挑戦	
2	2011 年 CAP 改革提案の内容	11
1)	直接支払規則の改正	
(1)	6 つの支払方式の概要	
(2)	直接支払財源の調整	
(3)	クロスコンプライアンスの簡素化	
(4)	支払上限の設定	
(5)	アクティブ農業者の定義	
(6)	受給対象の土地面積	
2)	単一共通市場組織規則の改正	
3)	農村振興規則の改正	
4)	共通農業政策に関する財務・管理・監視規則	
5)	CAP 改革の財政的前提	
3	2011 年 CAP 改革提案に関する検討状況	21
1)	2012 年 1 月以前における検討状況	
(1)	直接支払規則案を検討した 2011 年 11 月 14 日理事会の検討結果	
(2)	農村振興規則案を検討した 2011 年 12 月 16 日理事会の検討結果	
(3)	単一共通市場組織規則案を検討した 2012 年 1 月 23 日理事会の検討状況	
2)	今後の検討計画	
4	結び：若干の展望	24
	主要参考文献	27

2011年10月12日、欧州委員会は、次期中期財政計画期間（2014～2020年）における共通農業政策（CAP：Common Agricultural Policy）の構築に向けて、現行CAPの基本的諸規則に全面的な改正を加える提案を行った。この提案は、数百ページにおよぶ膨大なもので、かつ内容も難解であり、欧州議会及びEU閣僚会議での検討が開始されたばかりである。

しかし、その改革の基調が、1992年以来の市場志向的な方向づけを転換させる性格をもっており、大多数の加盟国政府が疑問を呈し、根本的な批判を行っているようにみえる。また、欧州の農業界や学界も、批判的な見解を展開し始めている。本稿は、こうして四面楚歌の中にある2011年CAP改革提案の意義を、CAP改革の歴史的回顧を踏まえつつ¹、可能な限り検討したい。

1 CAP改革の歴史的回顧

ローマ条約にもとづき1960年に発足したCAPは、その誕生に際して、ガット上の合法性をめぐり、国際社会からの完全な承認を得ることができなかった。そして、域内市場を世界市場から効果的に隔離するいわゆる可変的課徴金を中心とする保護措置が、1960～70年代を通じて、米国やその他輸出国から激しい攻撃を受けた。

しかし、1980年代のガット・ウルグアイラウンド（UR）農業交渉を背景に、CAP改革が準備される。最初の本格的なCAP改革が実施されたのは1992年であり、1993年のUR農業合意の前年であった。しかし、UR農業交渉は1990年末の時点で妥協の方向が明らかになっていた。

EC委員会の農業担当委員の名称で呼ばれるマクシャリー提案が1991年に準備された。80年代に温帯農産物について純輸出国となった欧州にとって1960年代の輸入国時代に制定されたCAPは過剰問題、財政問題、貿易摩擦で行き詰まっていた。1989年のベルリンの壁の崩壊は、冷戦体制の終焉と東欧諸国のEC加盟という展望を予告していた。こうして、伝統的なCAPの改革がはじまるのである。

CAP改革は、まず1992年に穀物など過剰問題の深刻な部門を中心に実施される。次いで、1999年の「アジェンダ2000」の改革、さらにWTO農業交渉の行方を考慮して、国際ルールへの一層の適応を目指す2003年の改革によって、農業部門全体により広く、より深く波及していくのである。

¹拙稿「国際化の潮流と日本農業・農政—WTO体制下における先進国農政の動向」（『21世紀農業・農村への胎動』農林統計協会、2012年1月）を参照。

(1) マクシャリーの改革（1992年）—ウルグアイ・ラウンド農業合意を背景に

穀物を中心とする過剰問題による財政支出の増大、CAPの国境措置による輸入の停滞と輸出の拡大、米国をはじめとする伝統的輸出国との間の貿易摩擦の激化、かかる状況をめぐるガットUR交渉の難航という事態に対して、EC委員会は91年に耕種部門を中心に抜本的ともいえる改革の提案を行う。この提案は翌92年5月にEC閣僚理事会で合意が達成され、本格的なCAP改革が開始されるのである。

この1992年改革のポイントは次の3点からなるものであった。①支持価格の大幅引き下げ（穀物について29%の引き下げ）、②財政負担による生産者への直接所得補償の導入、③過剰生産抑制のための義務的なセット・アサイド（休耕）の導入、以上である。

この改革は、1993/94、1994/95、1995/96の3年度にわたって段階的に適用された。その結果、穀物等の需要の回復、生産の抑制、生産者所得の改善という形で、過剰問題の軽減をもたらし、短期的には成功を収めたと評価された。

(2) アジェンダ2000の改革（1999年）—1992年改革のさらなる推進

さて、このような成果を踏まえて、EUは、フィッシャー農業担当委員（オーストリア出身）の主導のもと、第2段階のCAP改革に着手する。社会主義体制崩壊後の東欧諸国がEU加盟を申請し、21世紀初頭には西欧と東欧の農業の統合が予定されるなかで、新たな農政改革の構想が1997年に発表された。それは92年改革の路線をさらに推し進め、市場価格の引き下げ、直接所得補償の拡充、農業環境基準との結合という方向での改革提案であった。

「アジェンダ2000」と呼ばれたこの提案は1999年春に合意が成立し、2000～06年間に漸次実施に移されるものとされた。このアジェンダ2000の合意では、部門別の改革と並んで、農業財政の中期的な抑制の方針が決定されたことが重要であった。従来の農業財政ガイドライン（価格政策費の増加率をGDP増加率の74%以内に抑制）よりも厳しい農業財政支出の安定化が目指され、現状（1999年）水準を上限とする農業財政支出の凍結が決定された。

改革の先頭を切る穀物部門では、価格引き下げ、直接所得補償、セット・アサイドの3面から次のような改革が実施された。域内価格を国際価格水準に接近させるために、穀物の介入価格を2度にわたり15%だけ引き下げる（92年改革による引き下げ率とあわせると、40%の引き下げ）。そして、穀物の価格引き下げによる生産者所得の減少を補償するため、直接援助を実施する（1992年改革では価格引き下げ幅の100%を、1999年改革ではその50%を補償）。さらに、生産調整のためのセットアサイド（休耕）を実施する（基本減反率を10%）。

牛肉部門では、飼料穀物価格の引き下げによる豚肉・家禽肉の価格競争力の強化に対処

し、牛肉需要の回復を図るために、牛肉価格の大幅な引き下げと直接援助の増額を図る。第1に、牛肉支持価格を3回にわたり、20%引き下げる（92年改革での15%引き下げとあわせると、牛肉価格は32%の引き下げ）。第2に、牛肉価格引き下げに応じて、92年改革で導入された直接援助を増額する。第3に、環境保全的視点から直接援助方式の分権化及びグリーン化を図り、直接援助の支払方法を多様な畜産システムに適合させる措置（特に家畜飼養密度に応じた差別化）を導入した。これに対して、酪農部門は改革が困難であり、ある程度の価格の引き下げと直接所得補償を実施するとともに、生産割当制を当分維持するが合意された。

注目すべきは、CAPのグリーン化を追求するため、クロスコンプライアンス（農業環境基準との結合）という新たな政策手法が導入されたことである。これは、市場政策における直接援助について、適切な環境基準を適用し、遵守されない場合にはペナルティ（援助額の削減）を課するというもので、その後、CAPについて市民社会の賛同を得る視点から、ますます重視されるようになる。

さて、1990年代のCAP改革の経済効果は、次のように積極的に評価された。すなわち、EU域内の価格支持水準の引き下げ幅は、1992年改革と1999年改革をあわせて、穀物で40%、牛肉で32%、牛乳で20%に達する。穀物は内外価格差がほとんど解消し、関税水準の大幅な引下げが可能となる。また小麦は、国際価格の低迷時を例外として、輸出補助金なしに輸出が可能となる。しかし、こうした改革にも限界があった。比較劣位の農業部門で内外価格差は残り、国境調整と直接支払いが必要である。中・低質の小麦や飼料穀物、牛肉・乳製品の内外価格差を依然大きく、CAPは、域内市場の安定化のために、域内価格支持と国境価格調整（変動的な輸入関税・輸出払い戻し）の制度を維持する方針を変えてはいない。

(3) フィシュラーの改革（2003年）—WTO農業交渉を背景にデカップリングの実現

背景：WTO農業交渉への配慮

1990年代の改革が伝統的CAPの生み出した矛盾（過剰問題、財政問題、貿易摩擦）の解決を迫る内外の圧力により実行された改革であったのとは異なり、2003年の改革は、すでに進行中のWTO交渉の帰結を展望し、WTO体制下の国際規律に積極的に適合する意図をもって実施した改革であった。

2003改革の基本目的は、次のように整理することができる。①WTOルール適合的なデカップリングの導入、②価格支持の軽減と内外価格差の削減、③輸出補助金廃止を可能にする改革、④第一の柱（価格所得政策）から第二の柱（農村振興政策）への財源振替。

EUがこうした積極的な改革への取り組みを選択した背景には、次のような客観的条件があった。

- 将来の拡大 EU の財政ニーズを考慮して、EU 財政の主な負担諸国（とくにドイツ）において、農業財政を少なくとも相対的に圧縮する必要性が強く主張されたこと。
- WTO 農業交渉への対応の必要性が強く認識された（輸出補助金や国内補助金の削減、「平和条項」の失効後の事態に備える必要性など）。
- 伝統的 CAP の農業保護のもつネガティブな側面（環境への負荷、過剰生産）がますます明白になり、世論の批判が強くなったこと。
- 経済政策思想として規制緩和や自由な企業活動を重視する傾向が強まり、農政でも市場志向的な政策が追求されるようになったこと。

改革のポイント

2003 年改革の主な内容は次のとおりである。

- ①単一支払い制度の制定：価格市場政策に属す直接支払いにデカップリングを導入（部門横断的支払い）。ただし、地域農業の衰退を防ぐための生産リンク型方式の部分的存続。
- ②クロスコンプライアンス（受給者の遵守すべき条件）の義務化：環境、動物愛護、人及び動植物の安全性に関連する 18 指令の遵守、並びに、農用地は農業的・環境的に良好な条件を維持すること。
- ③義務的モジュレーションの導入（支払額の調整）：経営当たり支払額 5,000 ユーロを超える支払いは漸進的に削減（3%から 5%の削減）。調整により節約される予算は、農村振興施策に充当。

デカップリングの導入とは何か

2003 年改革の最重要項目である直接支払へのデカップリングの導入は、具体的には、次のような手順で実施された。まず、2003 年に、耕種作物（耕種、コメ、乾燥飼料等 6 部門）、畜産（牛肉、牛乳・乳製品、羊・山羊）の部門での実施が決定される。次いで、2004～2007 年に「第二の波」と呼ばれる改革が決定され、そこには、タバコ、綿花、オリーブ油、ホップ、砂糖、果実・野菜、ワインが含まれた。こうして、ほとんど全部門にデカップリングが適用されたのである。

EU のデカップリング制度の重要な特色の 1 つは、複数のモデルが設定され、加盟国がそれらの中から、具体的な実施方式を選択できるように配慮されていることである。複数のモデルには、次のようなものがある。

- 歴史モデル（一般制度）：過去のある期間における個別経営の条件にもとづき、支払額が決定される。農業者の受給額は、受給権レート（基準期間の ha あたり受給額）に適格農地面積（保有受給権の対象面積）を乗じた金額である。
- 地域モデル（地域一律受給権によるデカップリング）：加盟国の設定する地域ごとに一律の受給レート（ha あたり）を設定する方式。具体的には、加盟国は国別予算を地域別に配分し、地域一律レート（地域予算枠/地域適格農地面積）を算定する。農業者の

受給額は、地域一律レートに適格農地面積を乗じた金額である。

- 混合モデル（歴史モデルと地域モデルとを組み合わせる方式）：地域予算枠の一部により一般制度（歴史モデルで農業者への支払い額を決定）を実施し、残額により地域一律受給権レートによる支払いを実施する。

さらに、注目すべきは、対象部門の全体に一举にデカップリングを適用することは、悪影響の恐れがあることから、部分的デカップリングの実施が認められたことである。基本的考え方は、加盟国に対して、全国又は地域レベルで、予算枠の一定比率までは従来型の生産にリンクした支払いの実施を認め、予算枠の残額をデカップリング方式（上記の種類のいずれかによる）で支払うというものである。一定比率の組み合わせは、加盟国が EU 規則に基づき選択する。農業者の受給額は、生産にリンクした支払いとデカップルされた支払いから構成される。

2003 年改革の評価からヘルスチェックへ

2003 年の改革を経て、CAP の体系は次のように整理された。まず、CAP の施策を、第一の柱と呼ばれる価格・市場・所得政策、第二の柱と呼ばれる農村振興政策に区別する。第一の柱には国境調整と価格所得支持、第二の柱には、構造政策、地域政策、環境政策、品質政策が含まれる。第一の柱と第二の柱は、中期財政計画において、別個の予算枠が設けられ、第一の柱の経費は全額が EU の財政から負担され、第二の柱は、EU 財政と加盟国（中央政府、地方政府）財政の共同負担が原則とされた。

2003 年改革の評価は、WTO 交渉への寄与の程度が重要なポイントの 1 つである。まず、内外価格差の縮小は次のような状況である。小麦の場合、マクシャリー改革で 30%、アジェンダ 2000 で 15%引き下げて、2003 年改革では引き下げはなかった。しかし、2004 年で EU 域内価格が、100 ユーロ程度で、国際価格とほぼ同水準である。牛肉は同じく、15%と 20%引き下げて、国際価格にかなり近いところまでいった。バター、脱脂粉乳、砂糖は、2003 年に幾らか下げたが、内外価格差はまだ相当残っていた。

2005 年の WTO への EU 提案は、こういう改革の成果に基づいている。1990 年代以降の改革による内外価格差の縮小を前提に、2013 年以降、輸出補助金を漸進的に撤廃するという提案が可能とされた。国内支持も 70%の削減、マーケットアクセスも 60%引き下げという提案を行った。

問題は、この程度の改革で WTO 交渉への対応が十分かどうかである。必ずしも十分とは考えない欧州委員会は、その後のヘルスチェックを通じて、さらなる保護・支持水準の削減の可能性を追求しようとしたのである。

(4) フィッセル・ボエルによるヘルスチェックの改革 (2008 年)

2007～2008 年に実施された 2003 年 CAP 改革についての見直しは、欧州委員会によって「ヘルスチェック」と通称された。欧州委員会の視点からは、CAP の健康状態は依然としてヘルスチェックを要する状況にあり、さらなる改革を要することが示唆されているように思われる。

ヘルスチェックの対象は、2003 年改革で制定された制度のみに限定されない。2003 年 6 月にデカップリングを中心とする CAP 改革の合意 (第 1 の波) があつた後、様々な制度改正がなされた。2004 年初頭に「地中海産品」を中心とする CAP 改革の合意 (第 2 の波)、2005 年 11 月に砂糖改革 (新規制定は 2006 年 2 月)、2007 年 6 月に果物・野菜規則の改正、2007 年 12 月にワイン改革と続いた。

こうした諸改革を、とりわけ WTO 交渉や CAP 制度の簡素化の視点から見直すとともに、「新たな挑戦への対応」として、気候変動、再生可能エネルギー、水管理及び生物多様性の 4 分野について EU 農村振興規則の改正が行われた。

こうして、2008 年の CAP 改革は極めて多岐にわたるが、ここではデカップリングの一層の推進のための制度改革を中心に考察する。

単一支払制度のモデル選択に関する改正

現状は、加盟国が歴史モデル、地域モデル、混合モデル (静態的形態と動態的形態) のいずれかを選択する。概して、歴史モデルは南欧、地域モデルは北欧の傾向を代表する。

改正のポイントは、加盟国が一度選択したモデルを変更する手続き規定を整備することにある。これによって、過去の補助金受給実績を反映する歴史モデルから、受給レベルの接近をもたらす地域レベルへの移行を推進する仕組みを導入した。

具体的には、加盟国は、次のいずれかの制度改革を行うことができる。

- ①歴史モデル採用国は、地域の特性を考慮して受給単価を接近させる目的で、支払受給額の配分の見直しを行うことができる。
- ②歴史モデル採用国は、地域モデルへ移行することができる。
- ③地域モデルの採用国は、受給額の接近のために過去の決定を見直すことができる。

この改正によって、歴史モデルに代わって地域モデルを CAP の単一支払い制度の標準形態とする方向が選択されたといえる。歴史モデルは、支持価格の引き下げに対する所得補償の意味が強く、時の経過とともに支払い水準の正当化が難しくなるとの考え方によるのである。しかし、地域モデルは、地域内での ha あたり支払の平準化をもたらす一方、地域・国別の格差が残ることが問題視される。

部分的デカップリングに関する改正

現状においては、加盟国は、部分的デカップリングの方式を選択することにより、単一支払制度による支払いの一部を生産に結合した形で供与することができる。この方式は、フランス、スペインなど農業輸出国で選好される傾向にあり、フル・デカップリングは、英独伊等の農業輸入国の傾向を代表する。従来の方式では、部分的デカップリングには部門別に、複雑な制限が設けられていたが、今回の改正で、その制限を引下げ、または廃止し、残存する生産リンク型支払を単一支払に統合する方向で前進がみられた。

20年間のCAP改革の評価

1992年以來のCAP改革は、GATT/WTO体制による外圧が主要な推進力であったとすれば、その視点からはどのように評価されるのであろうか。

EUのWTO通報によれば、EUの総合AMSに関するバインド水準は、1995/96年の787億ユーロから漸減して2000/01年672億ユーロとなり、その後はこの水準が維持される。

EUにとって、連続的なCAP改革によって、この約束の遵守は比較的容易であった。1990年代の改革は、価格支持政策の軽減により総合AMSを削減するとともに、義務的セットアサイドをともなう直接所得補償の導入により、「青の政策」の重要性を高めた。さらに、2003年及びその後の改革は、デカップリングの導入により「青の政策」を削減し、「緑の政策」の比重を大幅に増大させた。

こうして、EUは、WTOルールに適合しつつ、1990年代及び2000年代の農政改革による農業支持手段の転換により、農業生産者への支持の総額を実質的に維持しようとし、それに成功してきたのである。

(5) 新たな挑戦—東西欧州農業の真の統合へ向かって

以上、見てきたように、1992年以來のCAP改革の歴史は、文字通りのサクセス・ストーリーであった。しかし、今日的視点に立つとき、それは特殊な歴史的・地政学的条件に支えられた西欧農業にとってのサクセス・ストーリーであったことを想起すべきであろう。

27ヵ国に拡大し、さらにバルカン半島へと拡大しつつある今日のEUにとって、拡大EUにおける東西農業の融合は新たな挑戦である。2004年にEUに加盟した中東欧諸国にとって、今日なおCAPの適用は過渡期間にあり、その本格的適用は2013年に始まる。

2011年CAP改革提案は、東西農業の融合という困難な挑戦に立ち向かわなければならぬ。その中で、おそらく最も困難な問題は、直接支払の国別格差の是正が中東欧諸国から強く出され、その平準化を農用地面積(ha)当たりの支払水準を基準にすべしとの要求が中東欧諸国を中心に出てきたことである。拡大EU27ヵ国の農業・農政の伝統は国によって異なり、その平準化は極めて困難な課題であろう。EU農業における面積あたり農業支

持水準がいかに大きな国別格差を持つかは、OECD 作成²の表 1 に示されるとおりである。

CAP は過去 50 年の歴史を通じて、農産物市場こそ何とか単一化を実現したが、要素市場、社会政策、税制などは単一化を実現していないし、その展望も予見できる将来にはない。

27 カ国の EU における初めての CAP 改革は、過去の CAP 改革の単なる延長線上に位置づけることができないように思われる。これまでは、GATT/WTO 農業交渉の進展という国際環境を背景に、マクシャリー（アイルランド）、フィシュラー（オーストリア）、フィッセル・ボエル（デンマーク）という 3 代の農業担当委員の主導のもとで、ほぼ一貫した改革路線を進んできた。しかし、2010 年初頭に農業担当委員に就任したチオロス農業担当委員（ルーマニア）にとって、過去 20 年間の路線をそのままに継承するだけではすまないとはいえずである。2011 年 CAP 改革提案が当面、四面楚歌のもとにおかれている状況は、こうした新たな挑戦との関連で考察する必要があるだろう。

表 1 面積あたり CAP 援助額(2009 年)

単位：ユーロ/ha

	単一支払	その他第一の柱	第二の柱	合計
Romania	35.9	0.2	38.2	74.3
Bulgaria	40.9	0.4	24.9	66.1
Latvia	41.4	0.4	57.2	99.1
Lithuania	71.8	1.1	92.1	165.0
Estonia	76.5	1.3	143.7	221.4
Portugal	98.0	65.3	64.0	227.3
Poland	99.5	0.6	66.9	167.0
Slovak Republic	102.6	1.4	149.9	253.8
Hungary	117.9	0.1	86.0	204.0
Slovenia	125.2	19.5	207.7	352.5
Spain	132.0	68.0	23.0	223.1
Czech Republic	133.2	0.4	95.9	229.5
Cyprus	190.6	0.0	125.2	315.8
Austria	190.7	34.2	173.8	398.7
France	195.6	82.4	26.5	304.5
United Kingdom	205.6	4.1	22.0	231.6
Sweden	213.0	16.6	34.1	263.7
Finland	213.8	23.7	83.3	320.8

²OECD, *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*, 2011. p.59 (EU budget and PSE Database).

Italy	254.7	54.2	27.0	335.9
Luxembourg	260.9	3.2	98.8	362.9
Malta	263.9	0.1	326.0	590.0
Ireland	298.3	6.0	81.4	385.6
Germany	318.6	8.5	55.0	382.1
Denmark	342.6	19.7	20.2	382.5
Belgium	342.6	78.2	45.2	466.0
Netherlands	354.4	68.6	18.6	441.5
Greece	521.4	104.6	43.8	669.7
EU27	181.9	35.1	45.5	262.5

出典：OECD (2011), Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union, OECD Publishing P.59 Figure 3.2.から得られる表を筆者が加工して作成した。

2 2011年CAP改革提案の内容

2010～11年における欧州委員会のCAP改革への取組みは、次のように整理することができる。

- 2010年4月以降：CAP改革に関するコンサルテーション
- 2010年1～3月：「2020年のEUのための戦略」の制定
- 2010年10月：EU予算見直し（The EU Budget Review）の結果公表
- 2010年11月：「2020年に向けたCAP」に関する委員会提案
- 2011年6月：2014～2020年多年次財政枠組み（MFF）の委員会提案
- 2011年10月12日：2014年以降のCAPに関する公式提案（CAP改革パッケージ）

本稿で検討するのは、最後の公式提案である³。

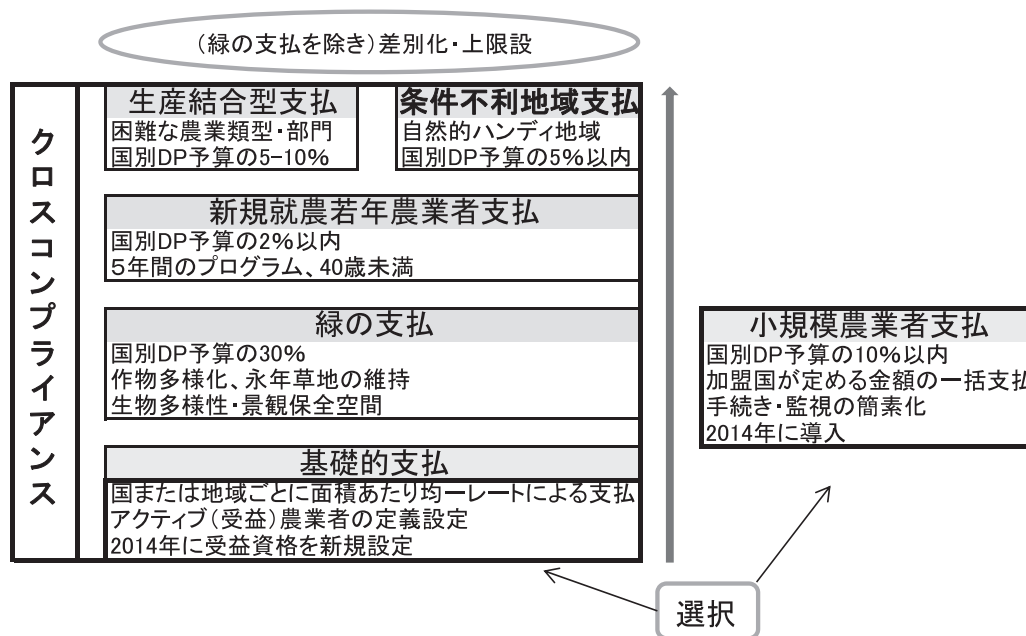
³2011年提案によるCAP改革パッケージを構成する主要な規則案は次の4規則である。

（1）直接支払規則（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payment schemes for farmers under the common agricultural policy）；（2）単一共通市場組織規則（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products(Single CMO Regulation)）；（3）農村振興規則（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for rural development (EAFRD)）；（4）共通農業政策財務・管理・監視規則（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy）

1) 直接支払規則の改正

1992年CAPに導入された直接支払は、2003年の改革でデカップリングが導入されたが、その際に個別経営の過去（2001～2002年）の実績にもとづく支払方式、いわゆる「歴史的基準」による支払方式が確立された。しかし、この歴史的基準は、時の経過とともに信頼性を失い、2008年のいわゆるヘルスチェックの見直しに際して、その放棄の方向が確認された。

欧州委員会は、2011年の提案において、2019年までに歴史的基準による直接支払を廃止する方針を提案している。それとともに、第一の柱の直接支払は大きく再編され、具体的には図1に示すような6つの支払方式を含む構想が提案された。さらに、クロスコンプライアンスの改正、支払上限の設定、受給資格を厳密にするためのアクティブ農業者の定義など、法的改正が盛り込まれている。



出典：欧州委員会作成図にもとづき作成。

図1 直接支払の新制度 (2011年10月提案)

(1) 6つの支払方式の概要

(ア) 基礎的支払方式(枠組1を参照)

新制度導入の目的は、まず、多様な支払方式を含む現行制度からの離脱にあるといわれる。すなわち、現行規則では、旧加盟15カ国に適用される単一支払方式（SPS：Single Payment Scheme）は、歴史基準、地域基準、両者の混合という3種の方式をもち、さら

に中東欧諸国の多くに適用される単一面積支払方式 (SAPS : Single Area Payment Scheme) がある。いまやこうした多様な方式の併存には合理的な根拠はない。

いま1つ重要な目的は、現行規則のもとでは、中東欧諸国の過渡期間終了後（2013年以後）において、存続することになる国・地域間及び農業者間の支払水準の格差を削減すること、そして2019年初頭には国別・地域別の支払水準（haあたり）の格差を相当程度縮小することにある。具体的には、2019年初頭までの国別格差縮小の目標は、国別に見た支払水準（haあたり）がEU平均支払水準の90%を下回る諸国について、この差額を3分の1だけ縮小することにおかれる。この場合に、現行水準に比して、加盟国がどの程度支払水準の増減を見るかについての推定は、図2が示している。さらに、欧州委員会の見解としては、この格差の完全な解消を2020年以降の中期財政計画期間において達成する長期目標を提示している。

その他に、クロスコンプライアンスは、ほぼ現行どおりである。新制度は2014年から適用される。

枠組1 基礎的支払のポイント

背景：

- 第一の柱の農業支持の中心的手段（従来の単一支払と単一面積支払を継承）
- 透明で単純な一本化された支払方式（国または地域ごとに均一水準の支払を実現）
- 格差のない公平な支払方式（面積当たり支持水準に注目し、国別・地域別および経営間の格差の解消を目指す。このため国別予算の再配分を行う）

内容：

- 適用年次と対象農業者（アクティブ農業者、小規模規模農業者）
- 公平性のための加盟国間の援助の再配分
- 国内または地域内における援助の再配分
- クロスコンプライアンス
- 援助の上限の設定

意義：

- 第一の柱の正当性の強化という大義名分に対応（歴史的条件の援用への批判を防ぐ）
- リスボン条約に基づくEU機構の権限強化（従来は加盟国の補完性原理に委ねられていた事項をEU権限で処理する傾向）
- 基礎的支払自身は、緑の支払その他の支払に比して、正当性の強化が不十分であり、EU財政の困難性から予算節約が必要となれば、最初に犠牲となるのが基礎的支払となるのではないか。それだけに、農業者から見れば、直接支払の中でも、年々の受給額の見通しが立ちがたいという問題があるかもしれない。

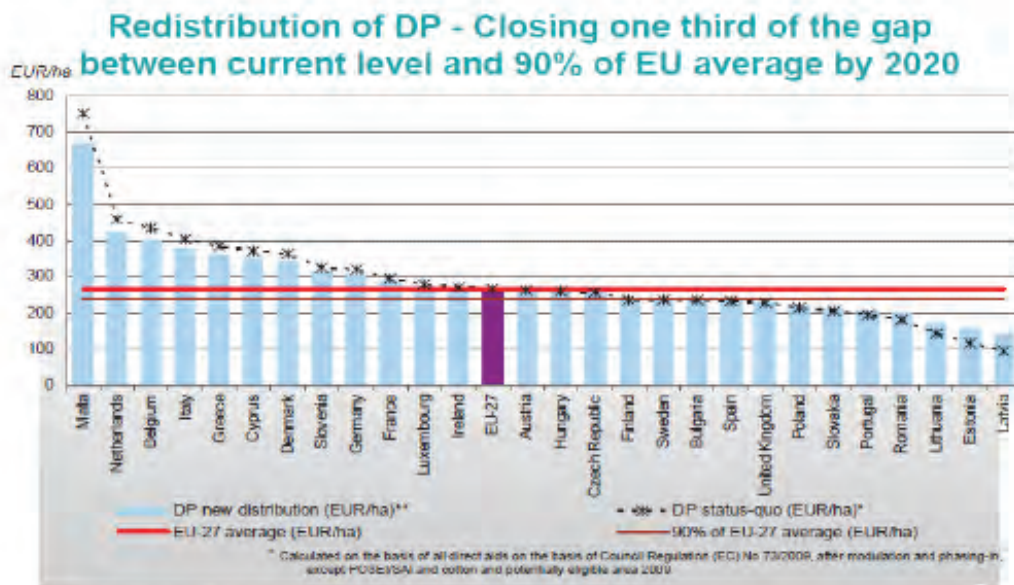


図2 国別直接支払水準の調査（予算の国家間再分配の結果、2020年）

出典：European Commission・DG Agriculture and Rural Development

（イ）緑の支払（枠組2を参照）

「グリーン化」支払と称するこの支払は、「強いCAP」の主張を背景に、第一の柱の正当性の強化し、その存続を目指すものである。

この制度の内容は、次のようなものである。

- 気候・環境適応型の農業方式を順守する農業者に対して、基礎的支払への追加支払を供与する。加盟国は、この支払方式のために、国別直接支払予算の30%を充当する
- 気候・環境適応型の農業方式には、次の3つの施策が含まれる。
 - ①永年草地の維持
 - ②作物多様化（農業者はその耕地に少なくとも3種の作物を栽培し、第1順位作物の比率が70%未満、第3順位の比率が5%以上でなければならない）
 - ③農場面積（永年草地を除く）の少なくとも7%において“Ecological focus area”（生物多様性・景観保全空間）を維持する。
- この方式は、全加盟国が適用しなければならない義務的制度とされる。農業者直接支払に対する上限設定の対象から除外される。

欧州委員会は、この制度について、量的（CAP 予算比率における）のみならず、質的（第一の柱の正当化の論拠として）視点からみて、今回のCAP改正において「緑の支払」が極めて重要な意味をもつことを強調している。すなわち、「作物多様性」、「永年草地維持」、「環境・景観保全」の3施策を含めて、欧州委員会の説明では、「実行可能で簡素」（practical,

simple to implement) であり「真の環境保全効果」(a genuine ecological effect) を有するとされる。

もっとも、こうした欧州委員会の評価については、農業閣僚理事会や欧州議会農業委員会の審議過程で、多くの異論が出されている。第一の柱の正当化の論拠としては、緑の支払は、第一の柱の予算の約 30% について支払の正当化に有意義であるとしても、その中心である基礎的支払の正当性を強化しない、したがって第一の柱全体の正当化には限界があるといえよう（欧州議会農業委員会）。

枠組 2 緑の支払のポイント

背景：「グリーン化」支払と称するこの支払は、「強い CAP」の主張を背景に、第一の柱の正当性の強化し、その存続を目指すものである。

内容：

- 気候・環境適応型の農業方式を順守する農業者に対して、基礎的支払への追加支払を供与する。加盟国は、この支払方式のために、国別直接支払予算の 30% を充当する
- 気候・環境適応型の農業方式には、次の 3 つの施策が含まれる。
 - ① 永年草地の維持
 - ② 作物多様化（農業者はその耕地に少なくとも 3 種の作物を栽培し、第 1 順位作物の比率が 70% 未満、第 3 順位の比率が 5% 以上でなければならない）
 - ③ 農場面積（永年草地を除く）の少なくとも 7% において“Ecological focus area”（生物多様性・景観保全空間）を維持する。
- この方式は、全加盟国が適用しなければならない義務的制度とされる。農業者直接支払に対する上限設定の対象から除外される。

意義と問題点：

- 量的（CAP 予算比率における）のみならず、質的（第一の柱正当化の論拠として）視点からみて、今回の CAP 改正において「緑の支払」は極めて重要な意味をもつ。
- 「作物多様性」、「永年草地維持」、「環境・景観保全」の 3 施策を含めて、欧州委員会の説明では、「実行可能で簡素」(practical, simple to implement) であり「真の環境保全効果」(a genuine ecological effect) を有するとされる。こうした欧州委員会の評価については、農業閣僚理事会や欧州議会農業委員会の審議過程で、多くの異論が出されている。
- 第一の柱の正当化の論拠としては、緑の支払は、第一の柱の予算の約 30% について支払の正当化に有意義であるとしても、その中心である基礎的支払の正当性を強化しない、したがって第一の柱全体の正当化には限界があるといえよう（欧州議会農業委員会）。

(ウ) 新規就農若年農業者支払

新規就農する若年農業者（40歳未満）に供与される基礎的支払は当初の5年間、25%だけ増額する。この支払は、当該加盟国の平均経営面積までを限度とする。平均経営面積の小さい諸国では、25 ha を限度とする。この支払制度には、国別の DP 予算の 2% を充当する。

(エ) 条件不利地域農業者支払 (natural constraint support)

加盟国（または地域）は、農村振興規則に定める条件不利地域（自然的制約地域）に対して、追加支払をすることができる。この支払は、国別 DP 予算の 5% の範囲で実施される。この制度は、加盟国の選択で行なわれる。

(オ) 生産結合型支払 (coupled support)

加盟国は、国別ベースでの直接支払の再配分がもたらす恐れのある悪影響に対処し、かつ、現存の諸条件を考慮して、「生産結合型」支払（特定産品に結合した支払）を選択することができる。この支払は、当該加盟国が現在 0~5% の「生産結合型」支払を実施している場合には国別 DP の 5% を限度とし、5% 以上の「生産結合型」支払を実施している場合は国別 DP の 10% を限度とする。より大きい比率の「生産結合型」支払の必要性を加盟国が正当化できるならば、欧州委員会はこれを承認することができる。

(カ) 小規模農業者支払

2014 年に直接援助を申請する農業者は、2014 年 10 月 15 日までに、小規模農業者支払制度への参加を決定し、加盟国が定める年次支払（500 ユーロと 1,000 ユーロの間の金額、経営面積に関係なし）を受け取ることができる。参加農業者は、クロスコンプライアンスの要件が緩和され、かつ、「緑の支払」制度における気候・環境適応型の農業方式の順守義務を免れる。この制度には国別 DP 予算の 10% を充当することができる。

なお、欧州委員会は、この制度が参加農業者及び加盟国行政機関にとって、大きな簡素化効果があることを強調している。

(2) 直接支払財源の調整（第一の柱と第二の柱との間の振り替え）

加盟国は、国別直接支払予算（第一の柱）の 10% までを農村振興予算に振り替えることができる。また、直接支払予算が EU 平均の 90% を下回る加盟国は、その農村振興予算の 5% までを第一の柱の予算に振り替えることができる。

(3) クロスコンプライアンスの簡素化

国別直接支払予算によるすべての支払は、従来同様、環境・動物愛護・動植物衛生に関する法令の順守を条件として行われる。しかし、簡素化のために、順守すべき法令の数が削減される。すなわち、制定法順守要件（SMR：Statutory Management Requirements）の法令数が 18 から 13 に削減され、適正農業環境条件（GAEC: Good Agricultural & Environmental Condition）に関する法令数が 15 から 8 に削減される。

(4) 支払上限の設定

基礎的支払制度からの各経営が受け取ることのできる援助額は、年あたり 30 万ユーロに制限される。支払額のうち 25～30 万ユーロの部分は 70%削減され、20～25 万ユーロの部分は 40%の削減、15～20 万ユーロの部分は 20%の削減がなされる。

しかし、雇用について配慮するため、各経営はこれら削減に先立って、前年に支払った賃金費用（租税・社会保険負担を含む）を控除することができる。

この削減で「節約」される予算は、当該加盟国において留保され、農村振興予算に振り替えられ、農業者及び欧州革新パートナーシップの事業グループによる革新・投資経費に使用される。

(5) アクティブ農業者の定義

欧州委員会は、若干の法的抜け穴に対処するため、アクティブ農業者の定義を厳格にすることを提案する。実際または確実に農業活動に従事していない申請者たちを支払から排除するために、次のような申請者へは支払を行わないものとする。

- CAP 直接支払額が非農業活動からの収入総額の 5%未満である者。
- その農業用地の大部分が放牧または耕作に適する場合においても、加盟国が定める最低限の活動を実施していない者。
- 前年の直接支払の受給額が 5,000 ユーロ未満であった農業者には、特例を設ける。

(6) 受給対象の土地面積

直接支払の受益対象となる土地面積について 2014 年が新たな基準年とされるが、投機的な動きを排除するために、2011 年の直接支払受給者との関連性が考慮される。

2) 単一共通市場組織規則の改正

単一共通市場規則は、CAP の歴史とともに古い、品目別の共通市場規則を 2007 年に統合再編した膨大なルール集であり、今回の改正案には、重要性の程度はさまざまに異なる広範な改正が含まれる。

ここでは、比較的注目されている若干の改正点を紹介する。

- 一般的な市場混乱に対応する緊急措置（新たなセーフガード条項を導入）：従来からの公的市場介入や民間備蓄助成は、市場における混乱時に生産者を援助するセーフティ・ネットであるが、これらの対応力を改善し効率を高めるための見直しを行う。また、2011 年 5～7 月の E・コーリ(E-coli)危機の際の対応を参考にして、市場の一般的混乱に対し欧州委員会が緊急措置を取ることを可能にする新たなセーフガード条項を導入する。これらの措置は、中期財政計画における危機対応費目により負担される。
- 砂糖の割当制の廃止：牛乳割当及びブドウ植栽規制の廃止がすでに決定されているが、欧州委員会は今なお残存する砂糖の割当制の廃止を提案（2015 年 9 月 30 日に廃止される予定）。砂糖割当の廃止後は、白糖が民間在庫援助の対象品目となり、製糖工場とビート農業者とのあいだの契約についての標準規程が制定される。
- 果実や酪農部門における消費改善のための措置：学校における果実や牛乳の消費助成制度を延長する。
- フード・チェーンにおける農業者の交渉力の改善：欧州委員会は特に部門間組織化の改善を追求。生産者組織や部門間組織の承認に関するルールを全部門に普及することを目指す。さらに、生産者組織の設立が農村振興基金の助成対象になる。

3) 農村振興規則の改正

農村振興規則の改正案は、10 月 12 日の提案後、12 月 15 日の農業理事会で集中的な討議が行われ、多数の加盟国から多くの問題点の存在が指摘された。しかし、加盟国が最大の関心を持つ国別予算の配分案が提示されておらず、立ち入った検討には程遠い状態であった。提案された施策も、今のところ公表資料からは、その内容や意義を正確かつ具体的に認識することが容易でない状態にあるようである。

ア) 6 つの重点事項による戦略目標

EU の農村振興政策は、多年次財政計画の枠組みに従い、農村振興欧州農業基金（EAFRD：European Agricultural Fund for Rural Development）と呼ばれる財政機構で管轄される。そして、第一の柱（農業者直接援助）では加盟国の財政負担がないのに対して、第二の柱と呼ばれる農村振興政策の分野では、加盟国または地域の財政負担を含む共

同負担の方式が一般に採用される。

こうした基本的方式は、2014～2020年期間についても引き継がれるが、農村振興政策をEU全体で方向付ける戦略的な目標設定（プログラミング）の仕方に改正がなされようとしている。2007～2013年期間では、経済、環境、社会の3つの軸（axes）が設定され、これに従い諸課題が整理され、さらに各軸について最低限の支出を義務付ける方式であった。しかし、2011年提案の改正方式では、これら3軸の枠組みを放棄し、これに代わって、次の6つの重点事項（プライオリティ）による戦略目標の設定が行われる。

- 知識移転とイノベーションの支援
- 競争力の強化
- フード・チェーンの組織化及びリスク管理の促進
- エコシステムの回復、保存及び向上
- 資源エフィシェンシー及び低炭素経済への移行の促進
- 農村部における社会的包括、貧困削減及び経済発展の促進、

これらの重点項目に対応した数量的目標を達成するため、加盟国・地域は、その農村振興プログラムにおいて、EU規則に定めるメニューから選択した諸施策を組み合わせる形で地域的ニーズを反映した農村振興政策の策定をするものとされる。

イ) 農村振興予算の国別配分方式の改正

予算面では、農村振興予算の国別配分の方法に若干の変更が加えられる。それは従来に比し、より客観的な基準を考慮して、欧州委員会により、後日決定される。

農村振興予算におけるEUの共同負担率は、一般的には、低開発地域、最周辺地域及びエーゲ海諸島について85%、その他の地域について50%とする。ただし、イノベーション及び知識移転、協力、生産者グループの設立、若年農業者就農援助、リーダー事業については、EUはより高率の負担をすることができる。

4) 共通農業政策に関する財務・管理・監視規則

この規則は、共通農業政策に関する財務、農業助言制度、加盟国による管理及び監査制度、クロスコンプライアンスならびに会計検査を対象とする。

内容は複雑多岐にわたるが、CAPシステムの簡素化の視点から重視されている。

5) CAP 改革の財政的前提

欧州委員会は、すでに2011年6月に、2014~2020年についての多年次財政計画(MAFF)を提案しており、そこではCAP予算について2013年レベル(名目)を維持する旨が述べられている。2011年10月のCAP改革提案は、この2013年名目予算を前提にしており、本来のCAP予算は第一の柱が3,172億ユーロ、第二の柱が1,012億ユーロ、合計4,184ユーロである。しかし、その他の追加額が171億ユーロ計上されており、CAP予算は実質的には4355億とされている。

こうした前提に立つCAP改革提案が、長期的なCAPの経費構造の推移において、どのような位置づけとなるかは、図3が示している。これによれば、従来のCAP改革を通じて実現されてきたWTOルール適応的な経費構造が今後も持続することが予想される。

しかし、新規則による第一の柱のグリーン化が、従来のようにデカップリング(生産からの切り離し)ではなく、リカップリング(生産への再結合)の観念で導かれ、特に「生産結合型の支払」が提案されるにいたっている。この委員会提案が、過去20年間の改革路線に終止符を打つ要素を含んでいることが一部において危惧されている。

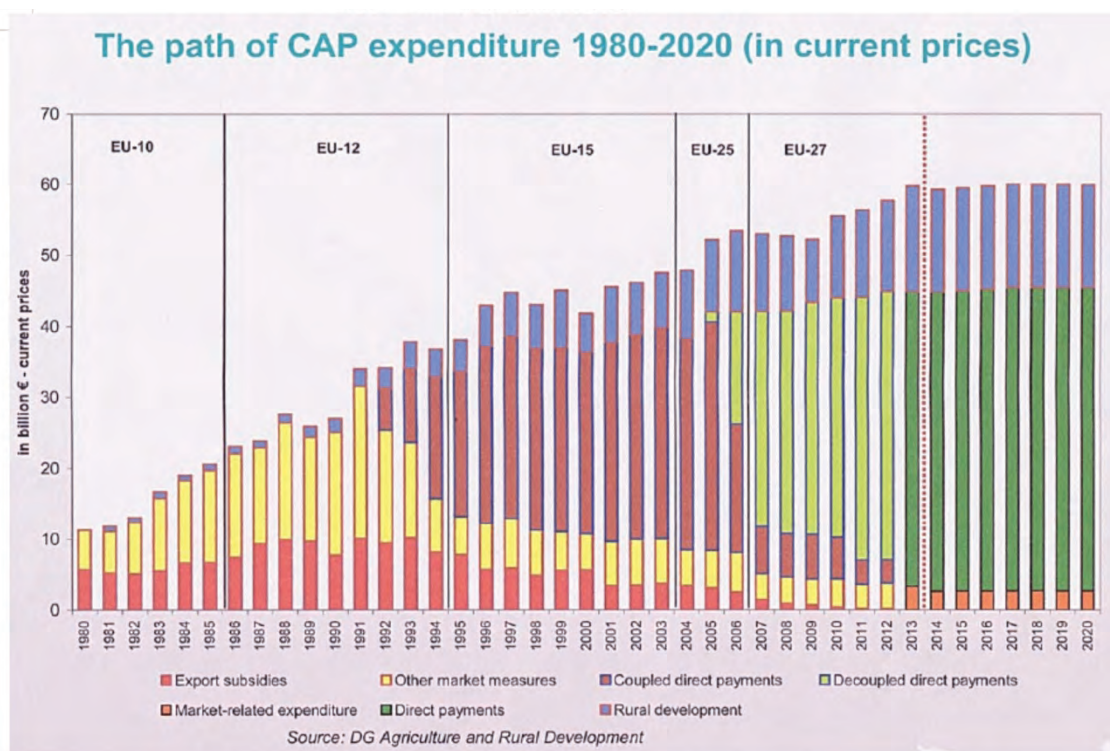


図3 CAP予算構成の推移

出典：European Commission - DG Agriculture and Rural Development

3 2011年CAP改革提案に関する検討状況

2011年CAP改革案について、自由主義的論調で鳴らす英国のアグラ・ヨーロッパ誌(AgraEurope)2011年11月1日号は、1面見出しで「加盟諸国は怒りを爆発」と書いた。高費用、複雑、そして加盟国間の公平配分を未達成だからだ。

それから2ヵ月後の2012年初頭、農業理事会議長として中心的な役割を果たしてきたポーランド農業大臣マレーック・サワッキは、この3ヵ月を振り返り「委員会提案の内容には、討議に参加したすべての者が不満であった」と書いた⁴。議長国の農業大臣自身が、四面楚歌の状況を認めているのである。しかし、不満の内容は国によって多様であり、諸国はしばしば正反対の理由で反対している。農業理事会における検討状況をみよう。

1) 2012年1月以前における検討状況

(1) 直接支払規則案を検討した2011年11月14日理事会の検討結果

理事会での議論は、提案された2014～2020年直接支払の構造、並びに、加盟国間及び加盟国内における直接支払の配分に集中した⁵。

- 提案された2014～2020年直接支払の構造に関しては、多数の(a number of)加盟国は、提案が正しい方向に沿っていると見なした。しかし、若干の(several)加盟国は、提案された「アクティブ農業者」の定義、及び提案された直接支払の「グリーンング」のいくつかの要素、例えば、国別予算のうちこの経費に振り向けられる部分の比率、もしくは、農用地のうち「エコロジカル・フォーカス・エリア」になるべき部分について、疑問を呈した。
- 小規模農業者のための簡素化措置及び若年農業者支援措置は、概して好意的に受け取られたが、若干の(some)加盟国は、これら2つの制度が加盟国にとってボランティアなものとするべきであると述べた。
- さらに、大多数の加盟国代表は、直接支払の新たな手続きが、CAP簡素化の目標に合致するものとなる必要性を強調した。
- 加盟国間の直接支払の配分に関して、若干の(several)加盟国代表は懸念を表明した。また若干の(some)代表は、加盟国内における支払の再配分に関する提案について問題点を指摘した。

⁴Minister of Agriculture and Rural Development Marek Sawicki, "Where is CAP going to", Polish government, January 2012.

⁵非公開の理事会(昼食会を兼ねる)では、グリーン化について意見交換が行われたが、審議内容は不明。

(2) 農村振興規則案を検討した 2011 年 12 月 16 日理事会の検討結果

議論は、第二の柱における新たな挑戦に応えるための新たな措置及び農村振興政策において提案された諸手段とそれらに関する定義に集中して行われた。大部分の加盟国代表たちは、加盟国別の第二の柱の予算の配分が明らかになって初めて、提案内容を正しく評価できる旨を述べた。

- 第二の柱における新たな挑戦のための対応方法については、多くの加盟国は、提案が正しい方向に沿っていると述べた。しかし、若干の加盟国は、提案がさらに革新と競争力に重点を置くことが望ましいと述べた。さらに、圧倒的多数の代表は、EAFRD と構造諸基金を関連づける共通戦略フレームワークが、CAP 簡素化の目標に合致する必要性を強調した。
- 農村振興政策において提案された諸手段は、概して適切に考案されている。もともと、若干の加盟国はある分野ではさらなる明確化が有益であると指摘した。これら諸手段は、効率的、近代的そして競争力のある農業・農村経済の発展に寄与しなければならない。そして、国及び地域レベルで各国の特殊性、並びに手続きの簡素化を考慮できるようなある種の弾力性をもつことが不可欠と判断される。大多数の代表は、危機管理手段の全体が有益な手段となろうと判断した。
- 若干の加盟国は、条件不利地域の定義が十分に正確でないこと、この定義では通常対象とされていた地域がこの方式では除外される可能性があることを指摘した。

(3) 単一共通市場組織規則案を検討した 2012 年 1 月 23 日理事会の検討状況

議論は、市場混乱局面における例外的措置及び食料供給チェーンの機能改善措置（とくに生産者組織の強化）について集中的に行われた。

- 農業危機に迅速に対応する措置について、大部分の加盟国は、提案が正しい方向に沿っていると考えた。若干の代表は、全農業生産に適用される特別危機対応基金の創設を歓迎したが、若干の他の代表は、この基金が明確に定義された例外的な状況においてのみ使用されるべきことを強調した。さらに、若干の加盟国は、この危機対応基金のファイナンスングについて質問した。
- 生産者組織の強化及び部門間組織の果たすべき役割について、多くの加盟国は委員会の提案を支持した。これら諸国は、この提案が、食料供給チェーンにおける生産者た

ちの交渉力についてバランスの改善を図るのに役立つと考えた。しかし、かなりの国の代表は、生産者組織に関する新ルールが、多様な国別状況に適応するように、ボランタリーなものであるべきことを強調した。若干の加盟国は、新ルールが競争の阻害要因となってはならないことを主張した。

- 多数の加盟国は、2015年に予定される砂糖割当の廃止について、砂糖部門の適応を容易にするために、これを延期する必要性について言及した。若干の加盟国が2018年以降も存続すべきことを主張しているワイン造園規制について、欧州委員会は、ワイン部門に必要とされる措置を検討するためのハイレベル・グループの設立を発表した。同グループの勧告は今年末に予定されている。

2) 今後の検討計画

2012年1月23日の農業閣僚理事会において、議長国デンマークの農業大臣は、CAP改革提案に関する今後の検討計画について、いくつかの提案を行った。

まず、2012年1～6月の理事会の作業計画が議長国から提案された。そこでは、CAP改革が優先課題に掲げられ、つぎの3点から、合意に向けた努力をすることとされている。

- 4つの基本規則（直接支払、農村振興、単一CMO、CAP財政）に関する妥協のためのキー・エレメントの模索。
- イノベーション、グリーン化、簡素化などの重要テーマに関する集中議論。
- 直接支払及びワイン部門に関する過渡的措置に関する提案について欧州議会との合意の模索。

また、理事会における政策論議のあり方について、次のような方針を明らかにした。これまでは、まず10月に改革パッケージ全体について最初の公開討議を行い、ついで11月と12月に直接支払と農村振興を取り上げ、さらに今年1月に単一CMOを取り上げた。これらの検討は、いわば第1ラウンドの論議であった。議長国デンマークとしては、第1ラウンドの議論は、この1月を持って終わりとし、来月からは、特定のテーマに関連した問題に焦点を当てる次のラウンドを開始したい。テーマとしては、まず直接支払とCAPの簡素化、ついで、CAPのグリーン化⁶、アクティブ農業者やイノベーションの概念などを検討したいと述べた。

⁶CAPのグリーン化は、今回のCAP改革の最重要テーマの1つであるが、1999年農村振興規則以来、EU法の下で農業環境政策を強力に推進してきた西側加盟国にとって、ペナルティで強制する手法のグリーン化への転換は極めて困難な課題であると推察される。2月6日の仏独農相共同宣言でも、「グリーン化の基準および農業環境インフラストラクチャに関する議論」の必要性が言及された。

さらに、デンマーク農相は、会議後の記者会見で、議長任期終了の6月には、CAP改革パッケージについての進捗レポートを議長国として取りまとめ、それを通じて、その後のキプロス、ついでアイルランドの議長国のもとで進められる交渉に役立たせたいとの抱負を述べた。

最近、EU農業担当委員チオロスは、2013年前半のアイルランド議長国のもとのCAP改革パッケージの交渉妥結を期待する旨を発言している。2012年を迎えて、西欧諸国でも農政経験豊かなデンマーク、そしてアイルランドの農政当局の手腕への期待が高まっている。しかし、CAPの制定プロセスは、リスボン条約のもと、欧州議会とEU閣僚理事会との共同決定手続きに従うのであり、相当に長い時間を要することになる。

4 結び：若干の展望

2012年2月6日、CAP改革に関する仏独農業大臣の共同宣言が発表された⁷。これにより、委員会提案に対するEU主要国の態度がほぼ明らかになったといえる。すでに英国は、同提案の発表直後から、これが公益性機能へのターゲットィングを軽視し、第一の柱の縮小・廃止の方向を目指していないとして、これを拒否する態度を明らかにしていた。中東欧を代表すべきポーランドは、すでに現行委員会発足直後から、第一の柱予算の国別配分の見直し、とくに直接支払の平準化を強く要請していたが、今回の委員会提案の発表直後には、これを厳しく批判した⁸。

しかし、これら諸国の態度は、委員会提案に対するいわば外在的な批判であり、拒否反応であったといえる。「2013年以降CAP」の準備が本格化した2010年初頭以降、緊密な共同歩調を取り始めた仏独両国は、「強いCAP」を目指す欧州委員会を一貫して支持してきたのであり、しかもEU財政について強大な発言権を有する両国が、委員会提案に対して最終的にどのような態度を取るかが注目されていた。

2月6日の仏独共同宣言は、それに応えるものであり、現実のEU農業・農政の課題に配慮した「内在的な批判」が展開されていると言えよう。とくに注目すべき点は、次のとおりである。

⁷Presidence de la Republique(France) , « 14eme Conseil des ministres franco-allemands-Declaration des ministres de l'Agriculture sur la reforme de la Politique agricole commune PAC ;Bilan d'etape »,Palais de l'Elysee,lundi 6 fevrier 2012.

⁸USDA-Gain Report Number:PL1003, "EU New Member States complain about agricultural subsidies",2/5/2010; MarekSawicki, "Polish Vision of the CAP after 2013: Against a Background of Economic Transformation and EU Membership",EuroChoices 10(2),2011;

- (1) 加盟国間における援助の再配分の方針は、各加盟国の経済条件の多様性を考慮し、CAPの正当性を向上する意味で、これを支持する。しかし、援助の再配分は、「漸進的で、量的に限定され、EUの内的均衡を覆すことなく」行われるべきことを要求する。
- (2) 直接援助のグリーン化の原則は、欧州農業の持続的発展の視点から評価する。しかし、委員会提案の示す具体的方途は、農業の現実及び取り組むべき課題に適合しないリスクを含んでいる。すでに閣僚理事会での意見交換で示されたように、グリーン化の基準及び農業環境インフラストラクチュアに関する議論を進める必要がある。
- (3) さらに、委員会提案に示される具体的施策のうち、次のような点に改善が必要である。
 - 草地型畜産の収益向上、新たな持続的生産システムの支援、クロスコンプライアンスの簡素化、ある種の経営モデルのためのプラグマチックな解決策の提示、そして一般的に、簡素化による行政費用の最小化のための方策について、改善が必要である。
 - 現行の市場政策手段（介入、民間在庫など）について、より効果的な実施及び簡素化のために改善することが可能である。危機の際に、財政手段が効果的に、かつ適時に発動されなければならない。砂糖割当の終了時期の問題、ワイン部門の造園規制の継続、流通システムにおける生産者の地位の強化など。
- (4) 補完性原理の適用により加盟国の権限で処理すべき事項として、次の点があげられる。
 - 加盟国または地域の内部における経営間の援助の収斂（平準化）は、援助の公正性の強化を目指すとともに、経営の経済的現実及び状況の多様性を考慮するものでなければならない。実施方策は、補完性原理の適用に基づき、広い権限が加盟国に認められるべきである。
 - 援助額の上限設定、条件不利地域及び山岳地域のゾーニング、若年農業者や小規模農業者にかんする特別制度、アクティブ農業者の定義、脆弱部門への特別援助についても、補完性原理及び地域的特性の考慮による検討が必要である。

先にみた CAP 改革の歴史的回顧から明らかのように、EU 加盟国間の農政理念の対立は深く大きい。しかも EU 拡大とともに、加盟国の農業・農政の体質が多様化し、農政の対立も複雑化していく。長期的に見れば、保護主義的伝統の強いフランスとドイツの農政理念は、必ずしも EU 農政を主導することができなくなってきた。それは、自由主義的農政の英国や北欧諸国とは今なお異なる。長い歴史に刻まれた構造的特質をもつ東欧農業は、家族的農業を主体とした西欧農業とは異質であり、西欧的な意味での農政理念などは存在しないのかもしれない。

こうして、長期的、歴史的視点からすれば、仏独主導の CAP 改革にどれほどの持続性があるか、疑問視する向きがあっても不思議ではない。しかし、CAP は、補完性原理に基づく分権的システムとして、農業の多面的機能を支援する複雑な政策体系をすでに確立し、EU 諸国農業の存立に不可欠の条件となっている。リアリスティックな視点から展望するならば、現下の CAP 改革は、今日の EU 農業界の多数派の支持のもとに、仏独宣言の方向に沿

って、各国のインタレストを尊重しつつ、政治的プラグマティズムによって合意を重ねていくことになろう。それは、ユーロ・ペシミズムの程度によって、改革のテンポが支配されることを意味する。

2011年10月12日の委員会提案は、2013年6月までの長期にわたる交渉のスタート地点を設定したものであり、交渉の終着点を提示するものではない。利害の鋭く対立する27ヵ国間の長期交渉を前に、どのような終着点を提示することができようか。かかる想定に立てば、交渉の冒頭において、すべての交渉参加者が不満足である提案をすることは、「ゲームの理論」として間違いではないだろう。真の交渉はこれから開始され、長い勝負となろう。こうした想定に立って始めて、委員会提案の基本的性格は理解されうるのではなかろうか。

主要参考文献：

- European Commission, *The Common Agricultural Policy after 2013-the legal proposals presented on 12 October 2011* in the official website of the European Union.
- OECD (2011), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*, OECD Publishing.
- 是永東彦「CAP 改革の現状－ヘルスチェックから「2014 年以降の CAP」へ向かって」(農林水産省国際部、海外農業情報)、2010 年
- 是永東彦「2008 年 CAP 改革－「ヘルスチェック」の成果と意義」(農林水産省国際部、海外農業情報)、2009 年
- 是永東彦「国際化の潮流と日本農業・農政－WTO 体制下における先進国農政の動向」、『21 世紀農業・農村への胎動』(戦後日本の食料・農業・農村第 6 卷) 第 2 章、財団法人農林統計協会、2012 年 1 月