

## 刊行のことば

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

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

---

### 編集委員

安藤光義	鈴木宣弘
池上彰英	立川雅司
大山利男	三石誠司

(五十音順)

## 次期 CAP 改革：CAP 戦略規則案の説明覚書

解題・翻訳 平澤 明彦

解題	2
次期 CAP 改革：CAP 戦略規則案の説明覚書	26
1. 提案の背景	26
2. 法的根拠、補完性および比例性	30
3. 事後評価・利害関係者協議・影響評価の結果	31
4. 財政上の影響 (implications)	39
5. その他の要素	40

## 解 題

平澤 明彦（農林中金総合研究所）

### 1 「説明覚書」について

今回取り上げるのは、EU 共通農業政策（CAP）の次期改革にかかる提案の全体像とその立案過程を説明した公式文書である。

欧州委員会<sup>(注1)</sup>は2017年11月に次期CAP改革の概要構想「食料と農業の将来」（The Future of Food and Farming, COM(2017)713）を提出した。それを元に具体的な施策の検討が進み、翌2018年の6月1日には改革の詳細を定める3つの規則<sup>(注2)</sup>案についてそれぞれ提案文書<sup>(注3)</sup>を公表した。各提案文書は規則案に「説明覚書」（explanatory memorandum）と予算書（Legislative Financial Statement）を加えた構成となっている。今回訳出したのはこれらのうち「CAP戦略計画規則」提案文書（COM(2018)392）<sup>(注4)</sup>の説明覚書である。

説明覚書は提案文書の冒頭に置かれた説明書である。その内容は3つの提案文書でほぼ同じであり、次期CAP改革の経緯と考え方、施策の概要、3つの規則案の要点、それに影響評価についても記されている。次期CAP改革とその規則案の審議に必要な情報をまとめたものと考えてよいであろう。分量は原文で15頁と比較的短くまとまっている。最終的な規則にはこうした説明覚書が含まれないので、この文書は欧州委員会による包括的な解説として貴重である。また、EU内の手続きにかかる記述を含んでおり、そこからEUにおける政策形成の様子をうかがうこともできる。

CAP改革の基本的な枠組みは、欧州委員会の規則案によってほぼ定まるのが通例である。CAP改革に限らず、欧州委員会が法制案を提出するまでにはある程度の利害調整が済んでおり、通常その後は大きな方針の変更はなされない。そのため、この説明覚書は次期CAP改革の枠組みや方向性を捉える上で有益であると考えるであろう。

とはいえ、規則案はあくまでも欧州委員会の提案にすぎない。最終的な規則はこの規則案を理事会と欧州議会が修正して作られるため、この文書で説明される

新制度の詳細には実現しないものも出てくるであろう。実際、これまでの CAP 改革においては規則が成立するまでに加盟国間や EU 機関間の利害調整によって改革の内容は薄められる傾向が顕著であった。

また、今回の改革では、個々の施策だけでなく、むしろそれ以上に各種施策の統合や組み合わせ方に力点が置かれている。それを反映して主要な規則が整理統合され、個々の規則の構成も変更される。そのため、次期 CAP 改革の理解には、CAP の施策全体の構成を把握する必要がある。二つの柱にまたがったグリーンアーキテクチャーの議論や、直接支払と農村振興政策が CAP 戦略計画の下に統合されることが良い例である。

それに加えて、説明覚書は CAP 戦略計画規則の施策の具体的な内容については言及がそれほど多い訳ではなく、規則案（前文の説明条項（whereas）や条文本体）を読まなければ不明な点も多いので、要点についてはこの解題の中で適宜説明する。

注 1 欧州委員会は EU の行政府に相当するとともに、各種法案や予算の提案権を占有している。

注 2 「規則」(regulation) は EU 法の一つ。EU 法は、基本条約とそれに基づく二次法に分けられる。規則は二次法のうち最も強力であり、すべての加盟国に直接効力がある。それに対して、今一つ的主要な二次法の形態である指令 (directive) の場合は、加盟国が指令に従って国内法を定めることにより効力を生じる。

注 3 COM(2018)392、COM(2018)393、COM(2018)394 の 3 つ。

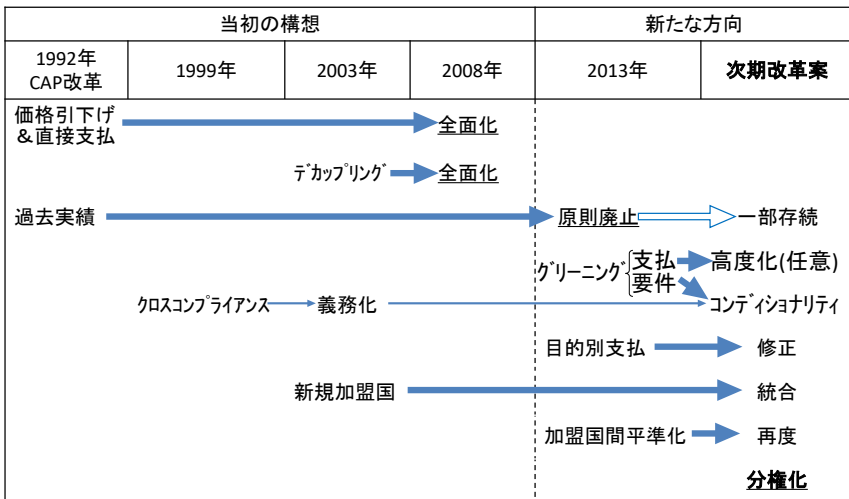
注 4 この提案文書全体の分量は A4 版 142 頁、内訳は説明覚書のほか、規則案 107 頁、予算書 18 頁である。また、それ以外に規則案に付随する別紙の付属文書 (35 頁) がある。予算書の構成は 1.提案枠組み、2.管理手段、3.財政的影響推計の 3 部からなる。1.は提案の根拠 (基本的な要件、EU が関与することによる付加価値、過去の同様の経験からの教訓、他の施策との整合性・相乗効果) を含む。2.は監視・報告ルール、管理・統制制度、不正・違反の予防策である。3.は予算の推計値である。予算書に盛り込まれたこれらの要素は、その多くが説明覚書の中でも何らかの形で言及されている。なお、同日付で影響評価報告書 (後述) も公表された。

## 2 次期 CAP 改革の背景

CAP 改革は 1992 年改革に始まり、これまで 5 回にわたり切れ目なく続いている。当初は生産過剰と対米通商摩擦を解決することが大きな目的であった。その

ために価格支持の水準を引き下げるとともに直接支払いにより農業所得を補填し、さらに直接支払いにはデカップリング（当初は単収からの切離し、2003年改革以降は品目と生産からの切り離し）を適用しながらそれら施策の適用対象品目や程度を拡大していった。そうした拡大は1999年と2003年の改革を経て、2008年のヘルスチェック改革で概ね完了した。その後CAP改革は現行の2013年改革（実施期間2014-2020年、施策の適用期間は2022年まで延長の見込み）から、農業による公共財の提供<sup>(注5)</sup>や公平性の改善に重点を置いた新たな段階に入っており、次期改革はその第2期に位置付けられる（平澤 2019）。

### 第1図 直接支払制度の変遷



出所 平澤 (2019)

2013年改革の方向を規定した大きな要因の一つは、CAPに対する財政削減圧力の強まりであった。経済や人口に占める農業の比重が低下する一方で、EUの対象とする政策領域は拡大し、財政措置を必要とする様々な優先課題が登場している。例えば難民、エネルギー、軍事的脅威、気候変動、デジタル化などである。そうした分野に充てる財源を捻出するために、EU予算の大きな割合を占めるCAPや

地域政策（結束政策）の削減が常に議論に上るようになった。CAPの1999年改革以来、直接支払いは段階的に環境への配慮を拡大してきたが、それは直接支払いの予算削減圧力に対する防衛という意味合いがあった。2013年改革からのCAPの新しい方向（前述）は、そうした動きの一環である。

次期CAP改革は、EU全体の中期財政（2021-2027年の多年度財政政策組、MFF）と同期して実施される。EU財政に対する主要な純抛出国の一つであった英国の離脱によって、CAPに対する財政削減圧力はさらに高まり、CAPは予算の規模を正当化して最大限維持するために、公共財と公平性を重視する方向へとさらに進まざるを得ない。

CAPの2013年改革による主な変化は、直接支払制度の大幅な改正である。改革の目玉として直接支払いの環境親和化（グリーンング）が導入されたほか、1992年改革以来続いてきた農業者ごとの給付額の過去実績方式（後述）が原則として廃止されたことにより予算の再編が容易となり、1ha当平均給付額の加盟国間および国内における格差縮小（平準化）や、各種の目的別直接支払いが実現した。

2013年改革が大規模であったため、加盟国の間には「改革疲れ」が広がり、また特に直接支払いのグリーンングについては事務負荷が過大（加盟国当局や農業団体から）でかつ環境保全上の効果は薄い（環境団体や研究者、欧州会計検査院から）とする批判が集まった<sup>(注6)</sup>。そのため、欧州委員会が2017年前半に実施した次期CAP改革に関する公開意見招致の主題は「CAPの現代化と簡素化」であった。また、EU全体の制度効率化を目指す別途の取組み（REFIT）においても、CAPはグリーンングなどの各種規制にかかる事務的な負荷を削減して費用対効果を改善し、かつ諸目標の達成を確実にする必要があると指摘された。政策の目的には大きな異論がない一方で、それを実現するためのやり方をどうするかが問題となったのである。

注5 日本やスイスでは農業の多面的機能という言葉が多く用いられるが、近年のEUではもっぱら公共財として議論されている。なお、今回の規則案提案文書には、多面的機能が一か所だけ登場する。具体的にはCAP戦略規則案全文の説明条項（whereas）12で、EUの「農業・林業・フードシステムの多面的機能（multi-functionality）」のために研究と革新が必要とされる（COM(208)392, p.18）と述べているのであるが、農業単