

2014-2020 年に実施される CAP 改革の概要

解題／翻訳 平澤 明彦

解題	2
2014-2020 年に実施される CAP 改革の概要	25
ブリーフ前文	25
本文	26
1. はじめに	26
2. 課題と目標	26
3. CAP 予算	28
4. 政策と支出の変化	29
5. CAP の新たな特徴	31
6. 改革の主要な目標にどう対処しているか	32
今後の手続き	42

解題

平澤 明彦
(農林中金総合研究所)

今回翻訳したのは、European Commission (2013) "Overview of CAP Reform 2014-2020", *Agricultural Policy Perspectives Brief*, No5, December. である(以下では「概要」と呼ぶ)。

まずこの文献の性格について述べておきたい。*Agricultural Policy Perspectives Brief* は名前のとおり、CAP の政策的側面や展開について分析的な視角から論じる冊子のシリーズであり、CAP の将来に関する検討に資することを念頭に置いている。刊行主体は欧州委員会である。ただし表紙に明記されている(今回の翻訳では先頭に掲載した)とおおり、その内容は必ずしも欧州委員会の公式見解ではない。とはいえ欧州委員会は CAP の立案主体であり、しかも一連の冊子の連絡先は農業総局の農業政策分析・予測課である。したがって本冊子は、今般の CAP 改革に関する信頼性の高い解説であるとともに、立案者達の見方を伺い知ることのできる貴重な情報源でもある。

「概要」はシリーズの第 5 号であり、2013 年 12 月に CAP 改革の主要な欧州議会・理事会規則が成立したことを受けて同月に刊行された。それ以前の第 1 号から第 4 号まではいずれも CAP 改革に関する規則案の提出(2011 年 10 月)より前の 2011 年 1 月に刊行され、内容はそれぞれ CAP 改革の長期的方向、直接支払いの将来、市場施策の将来、農村振興政策の将来であった。したがって既往の第 4 号までは、今般の CAP 改革へ向けた議論のためのものとみることができよう。それから 2 年近くを経て登場した本号は、新しい CAP 改革の施策を紹介するにとどまらず、1992 年以降の CAP 改革と対比した理念や方針の変化を強調し、その中で各施策の意義を説明している点に特色がある。新たな改革の意義が自ずとわかる構成になっており、また改革の全体像がよく見渡せる。2013 年改革の考え方を手短かに理解する

※無断転載禁止(c)一般財団法人農政調査委員会

上では良い文献と思われる。

このように「概要」は示唆に富んだ内容であるが、原文で 10 頁という紙幅の制約もあり、当然ながら日本の読者に向けた 2013 年 CAP 改革の解説としては物足りない部分もある。まず、狙いや考え方の説明が丁寧な分、具体的な制度の内容に関する記述は薄い。既存の制度との相違点に関する説明も不足気味である。それは読み易さにつながる反面、実際の制度がどのようなものか知りたいという向きには不満が残るだろう。また、「1. はじめに」で改革と多年度予算の検討過程についてごく簡単に言及しているが、今回の改革結果に対する影響の大きさを考えれば、この部分についても改革の背景にまでさかのぼって説明を加える必要がある。そしてもう一点、これはやむを得ないことであるが、「概要」は CAP に不案内な読者を想定しているとは思われない。若干は訳注で補ったが、それでもなお日本の読者にとっては分かりにくい記述が多いかもしれない。CAP や EU 制度に関する基礎的な説明もあった方が望ましいであろう。

そこで以下では、これらの点を中心に補足的な解説を試みたい。前半は「概要」の 1 節から 4 節に対応する改革の背景と予算などについて述べ、後半は 5 節以降の流れに沿って改革の内容について説明を加える。

1. CAP と 1992 年以降の改革

EU は 1960 年代以来、共通農業政策 (Common Agricultural Policy: CAP) を実施している。CAP は全ての EU 加盟国における農業政策に共通の枠組みを定めており、加盟国の裁量は所定の範囲内に限られている。CAP は EU (の前身である EEC) 設立当初からの主要な共通政策である。農産物の域内共通市場と CAP の導入を定めたのは 1957 年の EEC 設立条約 (ローマ条約) であった。CAP は長らく欧州統合のシンボルであり、現在もなお EU 財政の最大の割合を占めている。

CAP は当初、介入買い入れ (価格支持)、輸入関税、輸出補助金、供給

管理（生産調整）といった市場政策から始まった。そこから生じた生産過剰や米国との通商紛争に対処するため、1992年に決定されたCAP改革で価格水準と輸出補助金を引き下げるとともに、直接支払い（当時の名称は補償支払い）を導入して農家の収入減少を財政資金で直接補てんした。以後数次にわたるCAP改革が行われてきた。一連のCAP改革の方向性は、農業者の所得を支持しながら市場指向と多面的機能を強化するものである。具体的な施策に即して言えば市場政策の縮小と直接支払いへの移行、直接支払いのデカップリングと多面的機能に関連した給付条件（クロスコンプライアンス）、そして農村振興政策の拡充であり、いずれも段階的に進められてきた。とくに1999年の改革では農村振興政策が確立され、2003年の改革では品目によらない直接支払いである「単一支払い」が導入された（デカップリング）。デカップリングは2008年に決定された改革である「ヘルスチェック」などの改革により全般化し、殆どの直接支払いが単一支払い（および新規加盟国の単一面積支払い）に統合された。

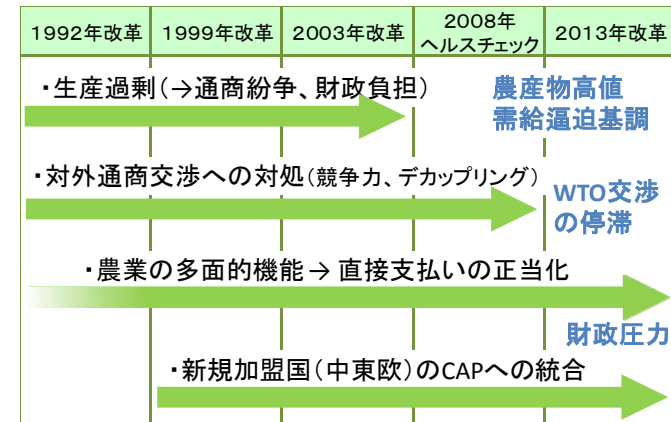
これらの施策のうち、市場政策と直接支払いはCAPの第一の柱、後から成立した農村振興政策は第二の柱と呼ばれている。農村振興政策は第一の柱に含まれない各種施策の総称であり、条件不利地域、環境、競争力、地域振興などの分野が含まれる。

2. 情勢の変化

今回の改革では、CAPを取り巻く情勢が以前とは大きく異なっている。かつて92年から2003年のCAP改革においては、生産過剰やGATT/WTO交渉への対応が重要な課題であった。しかし現在はいずれも大きな問題ではなくなった。その結果、CAP改革の議論は内向きとなり、財政削減、多面的機能への対応強化、直接支払いの格差是正（新加盟国対応を含む）などがおもな争点となった。

※無断転載禁止(c)一般財団法人農政調査委員会

図 I CAP改革を巡る情勢の推移



出所：平澤(2014c: p.123)掲載の図に加筆

2006年後半以降続く農産物の国際的な高値は、需給のひっ迫傾向を意味している。EUでは生産過剰の問題と輸出補助金の必要が薄れ、2008年のヘルスチェックでは直接支払いの受給条件であった減反（セット・アサイド）を廃止した。

WTOの現行ルールについては、CAPの域内農業支持は直接支払いをデカップリングして削減を要求されない緑の政策に大きく転換したため大きな問題がなく、またドーハラウンド交渉が停滞する中で関税削減は当面見込まれない。米国との間のTTIP交渉は潜在的に大きな影響を及ぼしうるが、2013年改革の時点ではまだ内容が定まっていなかった。

新加盟国（2004年と2007年に加盟した中東欧および南欧島嶼部の12カ国）は段階的にCAPへの統合が進められてきた。市場政策（加盟時）と農村振興（加盟前支援、加盟後は通常の農村振興プログラムへ移行）は既に統合が完了したのに対して、直接支払い（段階的導入と、既往加盟国の単一支払いよりも簡易な単一面積支払い制度の提供）の制度はまだ一本化されておらず、また新加盟国は直接支払いの1ha当たり水準が既往加盟国よ

り低いことに不満を持っていた。加盟国間の直接支払い水準格差についてはヘルスチェックを決定した際、今回の CAP 改革で対応することが声明に盛り込まれた。

一方で、中東欧の加盟によって EU 財政は所得水準の低い新加盟国への所得移転の性格が強まり、純抛出国の間に不満が高まった。加盟国による EU 財政への拠出はおもに国民純所得によっているのに対して、CAP による補助金の受給は農業生産に基づく。そのため高所得国は純抛出、低所得で農業依存度の高い国は純受益国となる。これは CAP に次ぐ予算規模の結束政策（地域政策）も同様である。そして経済・金融危機による財政難と各種救済策によって純抛出国の不満はさらに強まった。

2003 年以降の CAP 改革による直接支払いのデカップリングで採用された受給額の過去実績方式も、新たな問題を生み出した。

デカップリングという言葉は補助金の支払額を農業生産から切り離すことを意味している。CAP の 1992 年改革における直接支払い（補償支払い）は過去の生産実績（当該作目の単収および作付面積）に基づいており以後の単収とは無関係であったため単収のデカップリング、2003 年改革における単一支払いは過去の補助金受給実績に基づいており以後の生産品目とは無関係であったため生産のデカップリングと呼ばれた。2003 年改革以降は、単にデカップリングといえば生産のデカップリングを指すことが多く、本稿でもそのように用いている。

EU ではデカップリングにより、市場の需要に応じた生産が促進されたと評価されている。その一方で、過去実績に基づく受給額と現状の生産の乖離が問題となった。たとえば 2 軒の農家が乳牛の放牧を行っているとしよう。一方が以前から放牧をしており、他方が 10 年前まで小麦を作っていた場合、両者の 1ha 当たり直接支払い受給額は大幅に異なる。そうした場合の不公平感は如何ともしがたい。

3. 予算削減論議と改革案の形成

これまで EU 予算に占める CAP の割合は低下してきたものの、CAP 予算額は拡大し続けていた。しかし今回の改革では初めて CAP 予算の金額が削減された。これは EU 予算全体が削減される緊縮財政の下で、CAP の意義が改めて問われた結果である。

まず多年度財政枠組み（Multiannual Financial Framework: MFF）について説明が必要であろう。EU では 1988 年以来、MFF と呼ばれる中期財政計画を有している。従来基本条約による規定はなかったが、リスボン条約では 5 年以上の MFF を策定することが定められた。1992 年と 1999 年の CAP 改革はこの MFF と同期していた（表 I）。1999 年の CAP 改革では農村振興政策が導入され、以後農村振興プログラムは MFF と同期している。しかし、2007-2013 年 MFF のうち CAP の予算枠が予め 2002 年 10 月の欧州理事会で決定されたことや、1999 年改革の中間レビューとして検討が開始された

表 I MFF と CAP 改革の対応関係

MFF	農村振興	CAP 改革
1988-1992 年 (ドローール I パッケージ)		
1993-1999 年 (ドローール II パッケージ)		1992 年改革
2000-2006 年 (アジェンダ 2000)	1999 年 CAP 改革 で成立	1999 年改革 2003 年改革 (= 中間レビュー)
2007-2013 年	プログラミングの改 革 (2005 年)	2008 年ヘルスチェ ック
2014-2020 年	CAP 改革と同期	2013 年改革

出所： 筆者作成