

新しいCAPにおける環境公共財

—グリーンング案の影響と 考えられ得る代替策—

解題／翻訳 西川邦夫

解題	2
新しいCAPにおける環境公共財	
—グリーンング案の影響と考えられ得る代替策—	11
1. はじめに	11
2. CAPのグリーンング—基本原則—	14
3. ヨーロッパ委員会の提案	20
4. 生態重点地区	28
5. 作付多様化	35
6. 永年放牧地規制	41
7. 横断的問題	46
8. ヨーロッパ委員会の提案への 柔軟性の追加	54
9. 第2の柱を通じたグリーンング	65
10. 結論	71
訳注・References	82

解題

西川 邦夫
(茨城大学准教授)

1. はじめに

本訳は、Alan Matthews, 2012. *Environmental Public Goods in the New CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives*. PE 474.534. Directorate General for Internal Policies, European Parliament. の日本語訳である。紙幅の都合上、大部分の図表、囲み記事、引用文献、付録は省略した。詳細を知りたい読者は、以下のヨーロッパ議会のウェブサイトを参照されたい。

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474534/IPOL-AGRI_NT%282012%29474534_EN.pdf

2009年に発効したリスボン条約により、共通農業政策（CAP）も共同決定 Co-decision の対象となった。立法過程において、ヨーロッパ議会 European Parliament にはヨーロッパ委員会 European Commission・閣僚理事会 Council of the EU と同等の権限が与えられることになり、CAP改革にヨーロッパ議会が果たす役割は大きくなった。本訳の原文は、ヨーロッパ委員会によって2011年に提出されたCAP改革案について、ヨーロッパ議会農業・農村振興委員会（COMAGRI）による諮問に対する報告書として、ダブリン大学トリニティ・カレッジ名誉教授のアラン・マシューズ氏が執筆したものである。マシューズ氏はアイルランドにおける農業政策研究の第一人者であり、今回のポスト2013年CAP改革 Post-2013 CAP Reform の目玉であるグリーンング Greening の評価者として白羽の矢が立った。なお、この論文は以前に訳者が本シリーズで翻訳した、アラン・スウィンバンク氏の論文と対を成すものである。CAP改革の全体像を検討したそちらの方も参照されると幸いである¹。

2. 本論文の概要

本論文について詳しくは翻訳部分を参照頂きたいが、ここでは簡潔に概要を整理しておこう。

「1. はじめに」では、グリーンングの提案を検討する際のアプローチとして、以下の段階に沿っていくことが述べられる。すなわち、第1に提案をそのままの形で、第2に第1の柱 Pillar 1 の代替策に注目して、第3にむしろ第2の柱 Pillar 2 の農業環境施策（AEM）を強化する方向で、という順番で検討するとされる。

「2. CAPのグリーンング—基本原則—」では、ヨーロッパが取り組まなければならない環境問題が列挙されるとともに、CAPのグリーンングのモデルとしてスイスの直接支払政策が紹介される。

「3. ヨーロッパ委員会の提案」では、近年におけるCAPのグリーンングの経緯が、第1の柱におけるクロス・コンプライアンス Cross-Compliance と第2の柱のAEMを中心に整理されるとともに、今次改革をめぐる政治的状況が解説される。また、ヨーロッパ委員会の提案を評価する基準として、普遍性、追加性 Additionality、行政運営の複雑さ、汎用的 One-size-fits-all アプローチの問題点、そして加盟国間の不公平性という5つが挙げられる。

ヨーロッパ委員会は、グリーン支払の受給要件として3つの施策を挙げた。

「4. 生態重点地区」では、その1つである生態重点地区（EFA）要件を評価している。ここでは主に、農業者が永年放牧地を除く受給資格面積 Eligible Hectares のうち、7%をEFAに充てなければならないとするその値の根拠と合理性、発生し得る問題が検討されている。

「5. 作付多様化」では、作付多様化要件が取り上げられている。ここでも、農業者が3作物を最低5%から最高70%の間で作付けなければならないことについて、「作物」の定義や各値の根拠、発生し得る問題が検討されている。

「6. 永年放牧地規制」では、永年放牧地要件が検討されている。ここでも、永年放牧地の定義や、維持すべき基準として2014年を設定することの是非が検討されている。

「7. 横断の問題」では、グリーンングの提案全体を横断する問題がいくつか検討される。特に重点が置かれているのは、行政運営上の煩雑性、WTO協定との関係、そして第2の柱との関係についてである。行政運営については、グリーンング施策を新たに設けることによる点検・監視コストの上昇が、単一支払制度の下で達成された行政の簡素化に逆行することが懸念される。WTOについては、特定の生産形態を要求するグリーンングが、WTO協定上の緑の政策の

¹ スウィンバンク（2013）、を参照。

要件に抵触する可能性が指摘される。そして第2の柱については、グリーンングの実施によって、クロス・コンプライアンス及び第2の柱 AEM との間で明確な区別を設ける必要があること、グリーンングと AEM の間で施策の重複が発生する懸念が指摘されている。

「8. ユーロッパ委員会の提案への柔軟性の追加」では、提案をそのままの形で扱ってきたこれまでの検討から進んで、それに柔軟性を持たせる仕組みの追加が提案される。そこで挙げられるのは、①より「簡素で、普遍的な」グリーンング施策の導入、②加盟国に施策のメニューを定義する裁量を付与、③有機農業に対する免除の拡大（「事実上のグリーンング」）、④GAEC 基準の一部にグリーンング施策を追加、である。①としては、輪作や植物被覆が挙げられているが、これらはヨーロッパ委員会の提案に対する追加・代替策として扱われるべきとしている。②では、EU、もしくは加盟国によって定義されたグリーンング施策のメニューの中から、加盟国・農業者が自由に選択することが可能な「メニュー・アプローチ」が検討されている。③では、有機農業者に認められているグリーンング施策の免除（自動的な受給資格付与＝「事実上のグリーンング」）を、他の種類の農業者に対しても拡大することが検討される。④では、GAEC を拡張することで実質的に第1の柱のグリーンングを達成することが挙げられる。筆者は、最後の GAEC を用いたアプローチを、「加盟国への柔軟性の付与に関して実行可能なアプローチである」（本誌、P.73）と評価している。

「9. 第2の柱を通じたグリーンング」では、これまでの第1の柱を対象としていた議論から一転して、第2の柱へと焦点が移る。ここで挙げられるのは、①第2の柱の拡大と再設計、②第1の柱の GAEC 基準の強化と、それへの結合、③条件付きグリーンング・アプローチの導入、である。①では、第2の柱による行政運営上の煩雑性を回避するために、オークション制度の導入が有効であることが述べられる。②では、強化された GAEC 基準と結合させることで AEM を充実させることが検討されるが、重複支払の懸念が生じることが指摘される。③では、農業者が第1の柱の受給資格を得るために、「入門レベルの」AEM に参加することを条件とすることが挙げられる。ただし、このアプローチは、AEM への参加を第1の柱のグリーン支払で補償するのであるなら整合性が取れないことが、難点として指摘されている。また、第2の柱へその分だけ予算移転すると、第1の柱の受給資格を得るために AEM に参加するインセンティブが不

明瞭となることが問題視されている。最後に、以上3つの選択肢は、第2の柱の予算が増額されることが前提とされていることが述べられている。

「10. 結論」では、これまでの検討が要約されるとともに、ヨーロッパ議会がとるべき戦略的な行動が提言される。本論分の著者は、環境公共財のさらなる供給を、第2の柱の AEM を通じて行うことを強く支持している。ヨーロッパ委員会の提案のような普遍的・規範的なアプローチでは、農業生産の地域的多様性に対応できないためにむしろ非効率であり、農業者の支持も得られないからである。また、新たな施策によって発生するコストの配分も、普遍的な施策では地域的な不公平性が高まる。そのような意味で、「ヨーロッパ委員会が提案したやり方での第1の柱のグリーンングは、環境的効果と経済的効率性の両面で、極めて次善的な策に過ぎない」（本誌、p.92）のである。

3. 第1の柱と第2の柱の境界線

ポスト 2013 年改革の全体像については、既にいくつかの検討がされているのでそちらに譲りたい²。本解題では、紙幅の都合もあるので2点に絞って論点を提示したい。

第1に、グリーンングの導入によって、第1の柱と第2の柱の境界線が曖昧になったことである。これまで、CAP における農業環境政策としては、第1の柱の直接支払の受給資格として農業者が守るべき最低限の環境基準を定めたクロス・コンプライアンスと、より高度な環境的取組に対して支払われる第2の柱の AEM の2つが存在してきた。両者は、前者が規制的手法として、後者が助成的手法として、お互い補完し合いながらも役割を明確化してきた³。しかし、グリーンングの導入は、「クロス・コンプライアンス、第1の柱のグリーンング、そして第2の柱の AEM との間で明確な区別を設ける必要」（本誌、p.59）を生じさせた。グリーンングの導入によって、CAP における農業環境政策は3層構造になったが、特に AEM との間での重複支払となることへの懸念は本論分でも繰り返し指摘されている点である。後述の点とも関連するが、第1の柱の直接支払が政策目的別に分割され、新たな環境目的の施策に対して支払われるグ

² 例えば、平澤（2014a）（2014b）、Greer（2013）、を参照。

³ 莊林（2012）、p.26-32、を参照。