

第2章 EUの新たな共通農業政策

—持続可能な食料システムへの移行に向けた新たな政策展開—⁽¹⁾

桑原田 智之

EUにおいては、地球的規模の課題への対処、持続可能な食料システムへの移行の必要性の増大等の状況の中、2023年1月1日から、新たな共通農業政策(Common Agricultural Policy; CAP)が導入された。CAPは、EUレベルのイニシアティブである「欧州グリーン・ディール(European Green Deal)」(以下「EGD」)、その個別戦略である「農場から食卓まで戦略(Farm to Fork Strategy)」(以下「F2F」)、「EU生物多様性戦略(EU Biodiversity Strategy for 2030)」(以下「生物多様性戦略」)等と整合性を確保しながら持続可能な食料・農業システムへの移行に向けて推進されるものであり、経済的・社会的・環境的に持続可能な食料システムへの移行を促す重要な位置付けを有するものと考えられる。

このような考え方に立ち本稿においては、以下の構成で論及を進めることとしたい。

第1節「新たな共通農業政策の目標、制度的特徴、鍵となる改革分野」においては、新CAPにおける目標、新CAPの制度的特徴、新CAP下で鍵となる改革分野や具体的施策について論及する。第2節「新たな共通農業政策における予算と環境的・社会的・経済的諸要件」においては、新CAP下の各種支援施策を概説するとともに、受給要件となる環境的・社会的・経済的諸要件等について論及する。第3節においては目下の状況を踏まえ「ウクライナ情勢と食料安全保障・環境の両立」について論及する。

1. 新たな共通農業政策の目標、制度的特徴、鍵となる改革分野

(1) 新たな共通農業政策とEUレベルのイニシアティブ・目標

EUの新たな共通農業政策に関しては、2021年12月2日にCAP改革に関する合意が正式に採択され、その後、加盟国別のCAP戦略計画の策定・協議・承認等を経て、2023年1月1日から新たなCAPが導入された。新CAPの対象期間は2027年までとされている。欧州委員会によると、新CAPは、より公平で環境に優しく、成果主義的なCAPへの道を開くものであるとされている。より具体的には、新CAPは、欧州の農業者に対して、持続可能な未来を確保し、小規模農家に対してよりの絞った支援を提供し、EU諸国が地域の状況に応じた施策をより柔軟に適応できるようにすることを目指すものであるとされている。

新たなCAPについては、CAP同様にEUレベルで策定され、EU経済社会を持続可能なものとするための多岐にわたる包括的な構想であるEGD、その個別戦略であるF2F、生物多様性戦略等と整合性を確保しながら持続可能な食料・農業システムへの移行に向け

て推進されるものであり、新CAPは、これらEUレベルのイニシアティブに掲げられた施策の方向性や目標の実現において重要なツールとなるものである(EGD, F2F, 生物多様性戦略の位置付けや概要, F2F等のEUレベルの目標・構想とCAPとの関係については桑原田(2021)参照)。

(2) 新CAPにおいて鍵となる10の目標

新CAPにおいては10の鍵となる目標(key objectives)が掲げられている(第1図参照)。社会・環境・経済の目標に焦点を当てたこれらの目標は、EU加盟国が国別の実施プログラムに該当するCAP戦略計画を策定する際の基礎となるものである。10の目標は具体的には、①公正・公平な所得を農業者に確保(to ensure a fair income to farmers), ②競争力強化(to increase competitiveness), ③フードチェーンにおける農業者の地位の強化(to improve the position of farmers in the food chain), ④気候変動に係る行動(climate change action), ⑤環境への配慮(environmental care), ⑥景観や生物多様性の保全(to preserve landscapes and biodiversity), ⑦世代刷新への支援(to support generational renewal), ⑧活気のある農村地域(vibrant rural areas), ⑨食料や健康の質の保護(to protect food and health quality), ⑩知識やイノベーションの育成(fostering knowledge and innovation)である。欧州委員会は、これら10の目標の妥当性を説明するため、詳細目標と背景事実を示しており、これを整理したものが第1表である。



第1図 新CAPにおいて鍵となる10の目標

資料: Key policy objectives of the new CAP(European Commission)を基に筆者作成。

第1表 新CAPにおいて鍵となる10の目標とその詳細目標・背景事実

鍵となる10の目標	詳細目標	背景事実
1) 公正・公平な所得を農業者に確保	長期的な食料安全保障と農業の多様性を高め、農業生産の経済的持続可能性を確保するため、EU全域で持続可能な農業所得と農業部門の強靭性を支援する	2017年において、農業者の収入は、他の仕事で得られる収入と比べて、10年前の3分の1の水準から上昇したものの、半分弱の水準
2) 競争力強化	研究・技術・デジタル化への一層の重点化などにより、市場志向の強化、短期的にも長期的にも農業の競争力を向上させる	人口動態や可処分所得の変化に伴う食料・産業需要の拡大により、EUの農業資源の基盤への圧力が高まっている
3) フードチェーンにおける農業者の地位の強化	バリューチェーンにおける農民の地位を向上する	農業は、投入コストの高さ、生産量の変動、新しいサービスの取り込みにより、バリューチェーンにおける付加価値の割合が停滞し、低いことが特徴
4) 気候変動に係る行動	温室効果ガス排出の削減、炭素隔離の強化、持続可能なエネルギーの促進を含め、気候変動の緩和と適応に貢献する	EU農業は、温室効果ガス排出についての野心を高めることにより、パリ協定や持続可能性・バイオエコノミーに関するEU戦略の達成に貢献する重要な役割を担っている
5) 環境への配慮	化学物質への依存を減らすなどして、持続可能な開発や、水・土壌・大気等の天然資源の効率的な管理を促進する	EUの農業用土壌は510億トン相当のCO2吸収能力を持ち、これはEU諸国が毎年排出する温室効果ガスを大幅に上回る
6) 景観や生物多様性の保全	生物多様性の損失の阻止や回復に貢献し、生態系サービスを強化し、生息地と景観を保護する	農業活動が様々な種類の生物多様性に大きく依存しているように、農地に依存する生息地や種の保全においても重要な役割を果たしている
7) 世代刷新への支援	若い農業者や新規就農者を惹きつけ、維持し、農村部での持続可能な事業展開を促進する	活気ある農業部門は、質の高い食品から環境公共財まで、社会の要求に応えるために、スキルの高い、革新的な若い農業者を必要としている
8) 活気のある農村地域	雇用、成長、女性の農業参加を含む男女平等、社会的包摂、農村部の地域開発、また循環型バイオエコノミーと持続可能な林業を促進する	CAPは、農村部における失業や貧困の問題を軽減するために大きな役割を担っている。世界銀行の最近の調査では、貧困削減においてCAPが果たすプラスの役割が実証されている
9) 食料や健康の質の保護	フードロス削減・動物福祉向上・薬剤耐性撲滅に向け持続可能な方法で生産された、高品質で安全な栄養価が高い食品などを通じて、EU農業の食品と健康に関する社会的要求に対する対応を改善する	2011年から2018年の間に、欧州25カ国における動物用抗菌薬の売上は35%以上減少している
10) 知識やイノベーションの育成	知識・イノベーション・デジタル化の促進・共有や、研究・イノベーション・知識交換・訓練へのアクセス改善を通じて農業者によるこれらの取り込みを促進することで、農業と農村部を近代化する	知識交換、訓練、助言、技術革新への支援は、スマートで持続可能な農林業、農村部を確保するための鍵

資料：Key policy objectives of the new CAP(European Commission)を基に筆者作成。

(3) 新CAPの制度的特徴

1) CAP 戦略計画の策定・承認

新CAPの制度的特徴の一つとして、各加盟国に、国別実施プログラムに該当するCAP戦略計画の策定が義務付けられることが挙げられる。同計画は、新CAPの対象期間(2023年～27年)を通じて、EGD・F2F等のEUレベルのイニシアティブ・目標や、CAPの10の目標の下、各国において予算・施策をどのように実施するか示すものであり、各加盟国は、所得支持(直接支払い)(direct aid payment)、農村振興(rural development)、市場措置(market measures)を組み合わせ、国別のCAP戦略計画を策定することになる。

そして、同計画において、これらの予算・施策が、いかに EGD・F2F 等の EU レベルのイニシアティブ・目標や CAP の 10 の目標に貢献するか説明することを求められている。

欧州委員会は、各加盟国策定の同計画案について EU レベルのイニシアティブ・目標、CAP 目標との整合性等との観点から審査を行い、2022 年 12 月 13 日のオランダの CAP 戦略計画案の承認を最後として、合計 28 の国別 CAP 戦略計画（ベルギーはワロン地方とフラマン地方に分けて策定）に係る協議・承認プロセスを完了した。

2) 加盟国の裁量拡大、成果重視

新 CAP 下のもう一つの制度的特徴として、加盟国の裁量拡大と、成果主義に基づく運用が挙げられる。理論的には、新 CAP の下各加盟国は、国別の CAP 戦略計画に基づき、より地域のニーズに合った農業政策を立案・実施することが可能になると考えられている。

そして、成果主義の下、新 CAP に係る法制においては、新たな実績 (performance) モニタリングや評価の枠組みの一部として共通の指標が定められている。この指標は、加盟国における目標 (targets) 達成や CAP 目標 (objectives) の達成状況を評価するため、年 1 回の実績報告 (performance reports) や、年 2 回の CAP 戦略計画に係る実績評価を通じて監視される (Devuyst, 2022)。

(4) 新 CAP において鍵となる改革の分野

新 CAP における鍵となる改革として、欧州委員会は、①環境により配慮した政策、②農業者のための公平・公正な取引、③農業の競争力と見返りの向上を挙げている⁽²⁾。

1) 環境により配慮した政策

新 CAP における鍵となる改革の第一として、「環境により配慮した政策 (A greener policy)」については、以下の仕組みの下、持続可能な農業・食料システムへの移行、EGD・F2F 等で掲げられた目標の実現が目指されることとなる。

- a. 加盟国は、CAP 戦略計画において、気候・環境に係る行動に関して、前回の CAP 計画期間よりも高い野心を示すことが義務付けられる（「後退 (backsliding)」禁止）。
- b. 欧州委員会は、各国提案の CAP 戦略計画案が、EU の気候・環境に関する法令や、EGD・F2F 等で定められている EU 目標に整合し貢献しているか評価を行う。
- c. 加盟国は、EU における気候・環境法令改正時には、自国の CAP 戦略計画との整合性を精査し、必要な場合には自国の CAP 計画修正を提案することが義務付けられる。

また、具体的な施策・予算に関しては、第 2 節で詳述するとおり、新 CAP 下においては環境により配慮した政策した政策展開がみられる。まず、①CAP 予算の 40%を気候変動関連に配分する。また、②新 CAP 支援の全ての受給者は、従前よりも強化された一連の義務的な要件である「コンディショナリティ」を遵守し気候・環境に親和的な農業活動を行うことが不可欠となる。さらに、③このコンディショナリティを上回る環境に親和的な手法を採用した農業者に対して報いる仕組みとして、CAP 第一の柱である所得支持（直接支

払い)の一部として「エコ・スキーム」(直接支払いの少なくとも25%)が新設される。加えて、④CAP第二の柱である農村振興では、少なくとも35%の資金が、気候・生物多様性・環境・動物福祉支援の施策に充当される⁽³⁾。

新CAPの下で加盟国は、これらの政策手段や予算について、一つのCAP戦略計画の下で統合し、環境・気候目標に向けて集中させることが可能となる。また、加盟国は、同計画の下、地域の実情に合わせた支援スキームを調整する権限・裁量を有する。

2) 農業者のための公平・公正な取引

新CAPにおける鍵となる改革の第二として、「農業者のための公平・公正な取引 (A fair deal for farmers)」については、最も必要とする人々に支援を振り向けるとの考え方の下、具体施策の代表例として以下を挙げている(これらの施策の詳細な説明は第2節参照)。

- a. 再分配支払い: 中小規模の農業者の所得ニーズに対応するため、直接支払予算の少なくとも10%を再分配支払いの予算に充当する。(支払い金額は旧CAPの約2.5倍の予定)
- b. 社会的コンディショナリティ: CAP下の支払いを、EUの労働基準の遵守と連動させ、農業者に対して労働条件を改善する動機付けを付与するメカニズム。新CAP下で初導入。
- c. 支払いの平準化: 域内農業者への公平・公正な支払い確保の観点から、加盟国内・加盟国間の両方の観点から、所得支持水準の平準化(格差縮小)を図る。
- d. 青年農業者への支援: 直接支払予算の少なくとも3%を、所得支持・投資支援・起業支援の形で青年農業者に配分する。
- e. ジェンダーバランスの改善: 新CAP下で、初めてCAP目標に組み込まれたもの。加盟国は、ジェンダーに係る課題について精査を行い、特定された課題について取り組む。

3) 農業の競争力と見返りの向上

新CAPにおける鍵となる改革の第三として「農業の競争力と見返りの向上 (Making agriculture competitive and rewarding)」については、欧州委員会は、具体施策の代表例として以下を挙げ、サプライチェーンにおける農業者の地位を強化し、農業・食品部門の競争力を向上させる旨述べている。

a. 農業者の地位向上

部門別介入を通じた競争力支援として、

- ・生産者組織への支援について、ワイン・養蜂を除く全ての農業部門に対象拡大。
- ・共通市場機構 (Common organization of agricultural markets: CMO) の下で実施されてきた分野別支援プログラムについて、新CAP下ではCAP戦略計画の構成要素とし、当該施策の評価は成果主義で実施。

競争法の例外として、

- ・新たな CMO 規則の下では、競争法の例外が拡大され、農業者は、より高い持続可能性基準を実現するために、フードチェーンにおける他のステークホルダーと協働することが可能となるよう措置。

b. 市場志向

- ・新たな CMO 規則と CAP 戦略計画の下、農業者が市場シグナルに沿って活動。
- ・将来危機に対処するため、新 CAP 下では、少なくとも年間 4.5 億ユーロの新たな準備金が盛り込まれ、緊急買入れや民間貯蓄支援等のために使用され得るよう措置。
- ・EU 域内に流通する輸入農産物に対して一定の EU の生産要件を遵守するよう求め、EU における健康・動物福祉・環境基準の実効性を高めるとともに、EGD・F2F の実現に寄与する。

c. 地理的表示に係る新制度

- ・PDO, PGI 製品のさらなる保護：インターネット上や EU 域内輸送中の物品についても、PDO（原産地呼称保護）⁽⁴⁾や PGI（地理的表示保護）⁽⁵⁾は明示的に保護対象となる。PDO や PGI の保護対象は原材料の名称にも拡大。
- ・製品明細書における持続可能基準：持続可能な加工基準について、任意ベースで製品明細書（product specifications）に含めることができるよう措置。

（5）持続可能な食料システムへの移行に向けた具体的施策

新 CAP 下で展開されるより具体的な農業政策はいかなるものであろうか。各国で実施される農業政策は CAP 戦略計画に記載されることとなるが、同計画は EGD・F2F と連携することが求められていることから、F2F で示された具体的施策は、CAP 下で展開される具体的な農業政策を把握する上で重要な手がかりとなるとものである。第 2 表は F2F で示された持続可能な食料システムへの移行に向けた具体的施策例を整理したものである。

第 2 表 F2F で示された持続可能な食料システムへの移行に向けた具体的施策例

川上(持続可能な食料生産の確立)	分野別施策	①農林業を通じた炭素隔離、②循環型バイオエコノミーへの移行、③化学農薬の使用とリスクの低減、④バイオテクノロジー活用やバイオベース製品を通じた病害虫対策、⑤種子の安全性・多様性の確保、⑥有機農業の拡大 等
	横断的施策	①高速ブロードバンドインターネットアクセス確保を通じた精密農業・人工知能利用の主流化、②農業知識イノベーション・システム(AKIS)促進による農業者への客観的・個別の助言サービス提供、③技術・投資・助言サービス 等
川中(持続可能な食品加工・卸売・小売等の活性化)、 川下(持続可能な食料消費、健康的で持続可能な食生活への移行の促進)		①地理的表示(GI)保護制度における持続可能性に関する基準導入検討、②地域の食料システムの強靱性強化に向けサプライチェーン短縮化支援、③食品の栄養・気候・環境・社会的側面をカバーする持続可能な表示の枠組み構築 等

資料：European Commission (2020) を基に筆者作成。

2. 新たな共通農業政策における予算と環境的・社会的・経済的諸要件

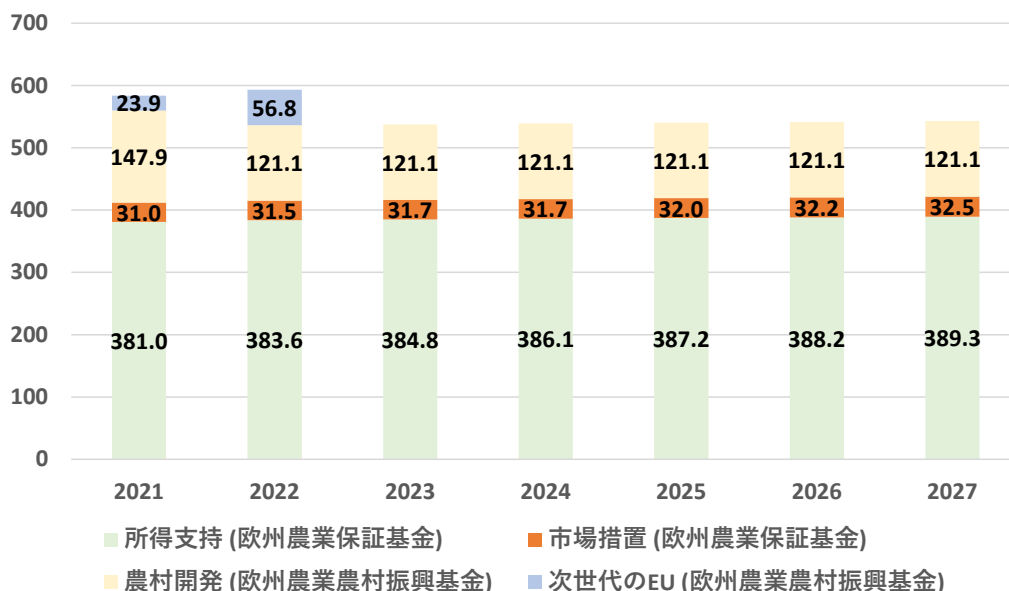
(1) EU 予算に占める CAP 予算とその内訳

EU 予算としては、①2021-27 年を対象とした中期予算である EU の多年度財政枠組み (Multilateral Financial Framework; MFF) (2020 年 12 月採択) で計上された 1 兆 2100 億ユーロ (名目価格)、これに加えて、②次世代の EU (Next Generation EU) 基金からの追加分 8,080 億ユーロが挙げられる。ただし、この次世代の EU 基金からの資金の約 30%は 2021 年に利用可能となり、残りの 70%は 2022 年に利用可能となるものである。これら EU 予算のうち、共通農業政策 (CAP) への割当額は 3,866 億ユーロである。

この CAP 予算については、欧州農業保証基金 (European agricultural guarantee fund; EAGF) と欧州農業農村振興基金 (European agricultural fund for rural development; EAFRD) からの財政的拠出が行われているとの構造により成り立っている。

EAGF は財政上、CAP の「第一の柱」に対応し、2,911 億ユーロが割り当てられる。当該資金は、所得支持制度と農産品市場の支援に充当される。

EAFRD は財政上、CAP の「第二の柱」に対応し、955 億ユーロが割り当てられる。このうち 81 億ユーロについては、コロナ禍がもたらす課題に対処するため、次世代の EU 基金からの拠出分であり、具体的には、EGD やデジタル移行の目標達成に必要な農村部の構造改革を支援するため使用される (第 2 図は年別の資金配分内訳を示したもの)。



第 2 図 CAP における資金配分 (2021 年~27 年) (単位: 億ユーロ)

資料: Common agricultural policy funds (European Commission) を基に筆者が日本語訳を作成。

MFF の最初の 2 年間である 2021 年から 22 年にかけては、移行規則 (2020 年 12 月 23 日採択) で定められたように、従前の CAP 規則である 2014-20 年 CAP 規則が引き続き適

用された。この移行対象の期間において、新CAPに係る検討や、各国によるCAP戦略計画の策定やその欧州委員会との協議等が行われた。

このような経緯等を経て、2023年1月1日から新CAPが導入された。CAPにおける二つの柱は、各国が策定した一つのCAP戦略計画のもとに統合され、全ての資金と政策手段を同じ目標（例：環境・気候目標）に向けて集中されることになる。CAP戦略計画の策定・実施を通じて、加盟国は、①EUレベルで策定されたEGD・その個別戦略であるF2Fの目標等を実現することが求められるとともに、②地域や農業の実情に合わせて支援スキームを調整する柔軟性を持つとの特徴を有している。

具体的には、加盟国は、自国の農業部門の優先事項に対して政策をよりよく適応させるために、CAPで自国に割り当てられた予算の最大25%を所得支持と農村振興との間で移管することが可能である。

（2）CAP支援における水平的要件

ここでは、CAPにおける支援を受ける場合に満たすことが必要なもののうち、各支援施策に共通する要件という意味で水平的要件といえる、①環境に係る「コンディショナリティ」、②社会的コンディショナリティ、③活動的農業者への該当について言及する。

1) 環境に係る「コンディショナリティ」

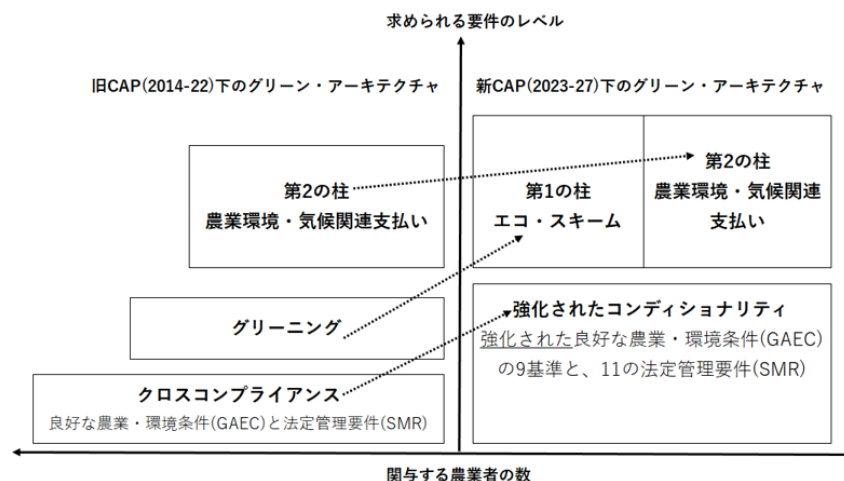
旧CAPの下では、CAPの支援対象者全員が満たすべき最低限の義務的な要件として、「クロスコンプライアンス」が存しており、これは、良好な農業・環境条件（GAEC）と法定管理要件（SMR）とからなる一連の義務的規則により構成されていた。

これに加えて、旧CAP下では、任意の要件として環境親和的な要件を設定し、遵守する農業者に対して追加的な支払いを行う「グリーンング支払い」の仕組みが存しており、具体的には、①作物の多様化、②永久草地の維持、③環境重点用地（ecological focus area）の設定、の三つの実践を行うとの要件が設定されていた。

新CAPの下では、従前のCAP下で義務的要件であったクロスコンプライアンスと任意的要件であったグリーンング支払い下のルールが統合され、かつ、これらは義務的要件となり、強化された「コンディショナリティ」（強化されたGAECとSMR）として要件設定されることとなり、このため、CAPの全ての受給者は、強化されたGAECとSMRからなる一連の義務的規則を充足することが必須要件となった（第3図は、新旧CAPにおける農業環境に係る要件等を示したもの）。

具体的には、旧CAPのグリーンング支払いでは、①～③の活動実践が要件として設定されていたが、新CAP下のコンディショナリティにおいては、従前のクロスコンプライアンスに加え、このグリーンング支払い要件の①～③の活動のうち環境に寄与する効果が最も高いと考えられる側面が新たなコンディショナリティのルールに組み込まれ、強化された「コンディショナリティ」となる。強化されるGAECの例は以下のとおりである。

- a. 土壌の保護と品質に関する GAEC : 10 ヘクタール以上の全ての農場で輪作が義務付けられる。作物の多様化 (旧 CAP のグリーンング支払いの要件の一つ) は、土壌の潜在能力を保全する目的に貢献する場合にのみ許可される。草地が多い農家は免除され、有機農家は義務を果たしているとみなされる。
- b. 生物多様性と景観に関する GAEC : 10 ヘクタール以上の全ての農場で、休耕地を含む非生産的要素・区域に土地の 4%を充てる。これは現行の「グリーンング支払い」下での割合よりも多い。①農業者がエコ・スキームの下でこの非生産的要素・区域を 7%に「上乘せ」する場合や、②農業者がキャッチクropp⁽⁶⁾や窒素固定用作物 (いずれの場合も植物保護剤を使わずに栽培する) に相当規模の面積の土地を利用する場合、非生産的要素・区域の義務の最低値は 3%となる。



第3図 新旧 CAP におけるグリーン・アーキテクチャの比較

資料 : C.Regal et al. (2022) Figure1 を筆者が日本語訳作成の上加筆して転載。

注1 : 「クロスコンプライアンス」と「強化されたコンディショナリティ」は義務、「グリーンング」は該当する農業者は義務。

注2 : グリーンングは直接支払いの 30%、エコ・スキームは直接支払いの 25%を占める。

2) 社会的コンディショナリティ

新 CAP の下では、CAP に基づく支払いは、EU の具体的な労働法の規定、労働基準の遵守と連動し、農業者 (とりわけ農業経営者) は農場における労働条件を改善するよう動機付けされることになる。この新しい「社会的コンディショナリティ (social conditionality)」の仕組みの下では、各加盟国の労働当局は、少なくとも年に一度、自らの管理結果について農業支払機関に報告する必要がある。そして、必要であれば、当該支払機関は労働法の規定、労働基準の遵守が確保されなかった農業者への支払額を減額することとなる (欧州の農業労働力確保における諸課題については、桑原田 (2023) 参照)。

この新たに設定された社会的コンディショナリティの仕組みの下で、以下のような要件が設定される。

- a. 透明で予測可能な雇用条件：農業労働者は、労働時間にかかわらず、雇用条件について書面で通知されなければならない。書面での通知内容には、労働の場所や種類、雇用の開始時期（必要な場合には終了時期も対象）、試用期間、有給休暇、退職事前通知期間、報酬、勤務形態/スケジュール、社会保障に関する情報が含まれる。
- b. 農場での安全衛生：雇用主は、農場における機械・設備、保護服・保護設備、危険物質に関して、労働者の安全と保護を保証しなければならない。

社会的コンディショナリティに、労働者の自由な移動に関する内容を含めることの実現可能性は、2025年までに評価される予定である。社会的コンディショナリティのメカニズムは今回初めて導入されるものであるため、導入後2年以内に欧州委員会がその機能を総合的に評価し、調整が必要であるかどうかを確認する予定である。

CAP戦略計画は、農場助言制度や別途の分野別プログラムの下での介入を通じて、農業者が労働条件を改善することについての支援を行う予定である。

3) 「活動的農業者」への該当

CAPの支援のうち直接支払いを受給するためには、当該農業者が、活動的農業者 (active farmer) に該当することが必須要件となる。新CAPの法制の下、各加盟国は、CAP戦略計画において、活動的農業者の定義について柔軟に定めることが可能である。ただし欧州委員会は、活動的農業者の定義に関して以下の考え方を示している。

- a. 農業活動の最低レベル：最低レベルの農業活動については、客観的で裁量性のない基準に基づいて行われる必要がある。判断基準になり得るものとしては、例えば、所得テスト（例：農業所得と他の経済活動による所得との比較）、労働投入、会社目的、登録簿への記載等である。
- b. 不適格な経済活動のリスト：加盟国は、CAPの直接支払いを受給することができない経済活動のリストを作成することが可能である。
- c. 兼業の農業者やパートタイム農業者：加盟国は、他の職業も持つ兼業の農業者、パートタイム農業者が支援対象から排除されないようすべきである。

(3) 所得支持（直接支払い）（CAP「第一の柱」）

新CAP下における所得支持（直接支払い）としては、まずその中核となるものとして、旧CAP下の基礎支払いの後継である、①「持続可能性のための基礎所得支持」が挙げられる。

この他の所得支持としては、②「持続可能性のための補完的再分配所得支持」、③「エコ・スキーム」、④「青年農業者への補完的所得支持」、⑤「カップル支払い」が挙げられる。以下では、これらの所得支持について概観する（後掲第5図は直接支払いの施策別の内訳割合、第6図は直接支払いの各加盟国別の予算規模を示したもの）。

1) 直接支払いにおける各施策

(i) 持続可能性のための基礎所得支持

持続可能性のための基礎所得支持 (Basic Income Support for Sustainability) (以下「BISS」) は、旧 CAP 下の「基礎支払い (Basic Payment)」の後継となるものであり、面積に基づき支払いが行われる等スキーム運営は類似している。

各加盟国が BISS に割り当てることができる予算は、直接支払いの予算総額から、他の全ての種類の直接支払いへの割り当てを控除した金額である。新 CAP について各国の CAP 戦略計画に基づき集計すると、BISS は、新 CAP の所得支持 (直接支払い) の支出の 51.1% を占める。当該割合は、加盟各国により差異があり、最小はチェコ (31.5%)、最大はデンマーク (75.2%) である。

BISS の受給に関して、農業者は、所有地・賃借地であるかにかかわらず、農業を営んでいる全ての適格農地 (eligible farmland) について支払いを請求する資格を有する。受給の可否の決定において、当該農業者が生産する農産物の種類には特段の関係がない。

(ii) 持続可能性のための補完的再分配所得支持

持続可能性のための補完的再分配所得支持 (Complementary Redistributive Income Support for Sustainability) (以下「CRISS」) は、中小規模の農業者の所得ニーズに対応するものである。

同スキームが存する背景の問題意識として、小規模農家が規模の経済を享受しにくい点を踏まえて、大規模農家は小規模農家に比べてその面積規模に比例するほどの公的な支援が必要であるか否かというものがある (Horseman, 2022)。直接支払いの中核である BISS が面積に基づく支払いであるので、直接支払いの資金の大部分が大規模農業者に分配されるという側面は新 CAP 下でも継続して存在しており、このため、CRISS は、直接支払いの少なくとも一部は、小規模農家に有利になるように配分するための制度として所得支持に組み込まれている (Horseman, 2022)。

加盟国は、直接支払予算の少なくとも 10% を同スキームの予算に充当する必要がある。新 CAP 下における実際の予算配分をみると、CRISS は、直接支払予算の 10.5% を占めている。加盟国別にみると、チェコ、クロアチア、リトアニアにおいて当該割合が 20% 以上を占めている。一方、デンマーク、マルタ、スウェーデンは、この制度を全く運用していない。ただし、加盟国は、仮に再分配のニーズが他の手段 (例えば、支払いの削減、対内的平準化 (internal convergence)) によって適切に対処される場合には、この義務又は予算分配の最低割合から免除されることが可能である。なお、多額の直接支払いを受けている農業者に対する直接支払いの削減・上限設定は、各加盟国においては任意とされているものの、欧州委員会としては、大規模農業者の規模の経済を考慮し、直接支払いの削減・上限設定を各国の CAP 戦略的計画に盛り込むよう全ての国に働きかけている。

このCRISSについて、旧CAP下の再分配支払いと比較すると支払い金額は約2.5倍の予定であり、欧州委員会のヴォイチェホフスキ農業担当委員は、「CRISSは、EUの国勢調査で確認された小規模農家減少への対処に役立つと確信している」と述べた⁽⁷⁾。一方、大規模農業者に有利な面積に基づく支払いが直接支払い全体の4分の3を占め続ける中、小規模農家に対してCRISSがどの程度有利に働くか疑問を呈する声もある (Devuyst, 2022)。

(iii) エコ・スキーム

新CAPの下では、従前のCAP以上に環境親和的な政策の導入が推進されているが、中でも最も新規の内容の一つとして挙げられるものは、エコ・スキーム (eco-scheme) の新設である。同スキームは、基本となる要件 (コンディショナリティ) を上回る環境に親和的な手法を採用した農業者へ報いるもので、EUレベルで定義された共通の行動分野に焦点を当て、有機農業、アグロエコロジー農法 (agro-ecological practices)⁽⁸⁾、精密農業⁽⁹⁾、アグロフォレストリー⁽¹⁰⁾、カーボンファームिंग⁽¹¹⁾等の実践や、動物福祉の向上を支援するために使用される (第4図は、同スキームで支援対象となり得る取組例)。概念的には旧CAP下のグリーンング支払いに類似しているが、大きな相違は、エコ・スキームは、特定の農場管理要件に従うことよりも、実際に生態系に便益を提供することに重点が置かれている点である。

エコ・スキームには、CAPの直接支払予算の少なくとも25%が割り当てられることとされている。国別戦略計画を集計するとEU全体で同スキームに配分された予算は直接支払予算の24.1%を占めている。一般に欧州委員会等でエコ・スキームの予算割合と想定されている25%を下回る水準となっているが、これは一部の加盟国における免除措置や新CAPの早期年度においては同スキームへの支出が移行過程として少額に留まる等の事情によるものである。同スキームへの支出割合が高いのは、チェコ30.0%、ルーマニア29.0%である。ただし、最終的には、スキームに支出される金額の多寡よりも、持続可能性への寄与の程度により評価されるべきものであろう。

同スキームは、新CAPの「新しいグリーン・アーキテクチャ (New Green Architecture)」の主要な特徴となるものである。欧州委員会は、直接支払額の30%を占めながら、環境と気候に関する成果を大幅に改善できなかったという批判が多い旧CAPのグリーンング支払いよりも高い成果を上げることを期待している。

同スキームは、CAP戦略計画で特定されたニーズに沿って、単年又は複数年のコミットメントをサポートする。プレミアの設定は、「補償」支払い (当該農法から生じる追加コストと所得損失に対する補償)、あるいは補償を超える支払いとして行うことができる。ただし、WTOルールにおける「グリーンボックス」に該当するよう運用されることが条件である。加盟国は、同スキームの効果を保証するために、スコアリング・システム又はその他の方法を選択することができる。

2年間の「学習期間」(2023年と2024年)において、加盟国は、農業者の利用が想定したものより少ない場合、2027年末までに不足分の大部分を補うことを条件に、エコ・スキームへの支出について25%より少ない金額とすることができる。

EUの政策手段に規定された取組	その他の取組
有機農業に係る取組 (例) 有機農業への転換や維持 IPM(総合的病害虫管理)に係る取組 (例) 病害虫に強く強靱性のある品種の導入 その他の取組 農業生態系 (例) 豆類を含む輪作の実施 畜産・動物福祉に係る計画 (例) 病気感染リスク低減のための包括的計画 アグロ・フォレストリー (例) 義務的な取組を超えた景観の向上・維持 高自然価値農業 (例) 準自然生息地の創設や環境改善	カーボン・ファームिंग (例) 湿地・泥炭地等の再度の湿潤化 精密農業 (例) 精密農業実施による肥料・水等利用の最小化 (農業における)栄養管理の改善 (例) 義務的な取組を超えた硝酸塩に係る取組導入 水資源の保護 (例) 水使用量の少ない穀物への転換等水需要の管理 土壌に資する取組 (例) テラスの造成・維持、帯状耕作 温室効果ガス排出に関する取組 (例) 堆肥や肥料貯蔵における改善

第4図 エコ・スキームで支援対象となり得る取組例

資料：桑原田(2021:8)の第3表を転載。

(iv) 青年農業者への補完的所得支持

青年農業者への補完的所得支持(Complementary Income Support for Young Farmers)(以下「CIS-FY」)は直接支払予算の2.0%程度を占めている。

このCIS-FYに加え、加盟国は、青年農業者への支援として、直接支払予算の少なくとも3%に相当する金額を充当する必要がある。この青年農業者への支援は、青年農業者の所得支持・投資支援・起業支援として行うことができる。関連する投資支援の50%のみがこの目標にカウントされることになる。

(v) カップル支払い

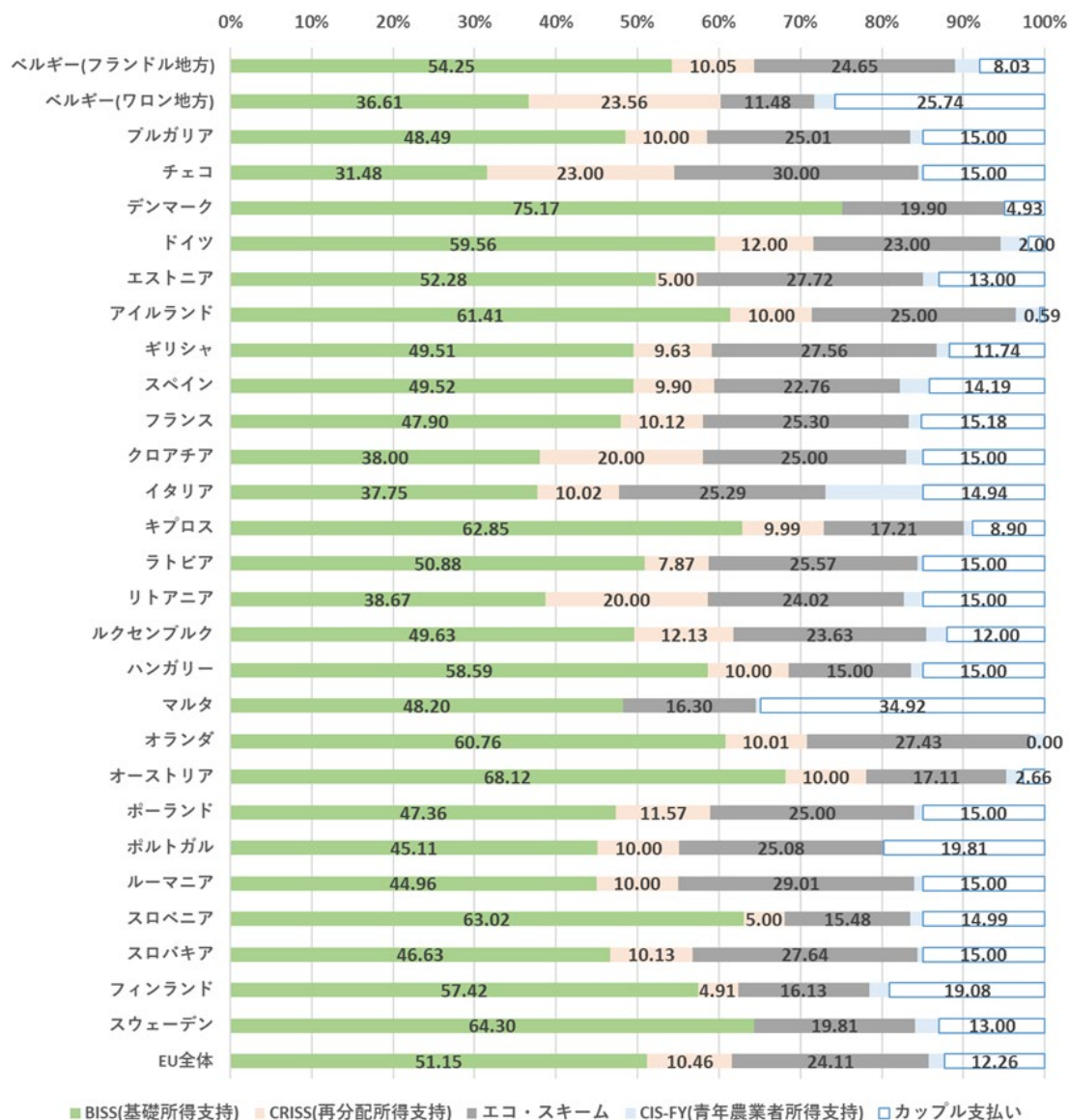
カップル支払い(coupled income support)は、家畜の頭数や特定の農作物を栽培している農地の面積に応じて支払いが行われるものであり、生産要素と結びついた支払いといえる。これらの支払いには予算上の上限が設定されており、これらの支払いは「青の政策」に分類され得ると考えられる。

2010年代前半までは、WTO農業協定の下、EUにおいては、貿易歪曲的とみなされ得るカップル支払いを縮小し、生産と支払いを切り離す(デカップル)支援施策に移行する流れが潮流と考えられてきたが、近年変化が生じたとされている。この点について、Horseman(2022)は、旧CAP(2015年~22年)の下、デカップリングの支払いに関するEUの原則(筆者注:カップル支払いからデカップル支払いに移行する潮流)が覆され、カップル支払いが大幅に拡大する可能性が開いたと論じている。

EU加盟国は、原則として直接支払予算の15%を上限としてカップル支払いに充当する権利を有している。新CAPにおいて、EU全体としては、直接支払予算の12.3%を占め

ており（旧 CAP 下では 11%）、旧 CAP の 11%程度から増加した。加盟國中 10 か国が上限 15%に一致する支出を行っており、将来的に、このカップル支払いの維持・拡大に進む政治的意欲がある可能性を示唆していると考えられる。また、ベルギーのワロン地方、マルタ、フィンランドは、様々な柔軟性を利用して、15%より高い割合を割り当てている。オランダは、加盟国の中で唯一、カップル支払いを全く利用していない。

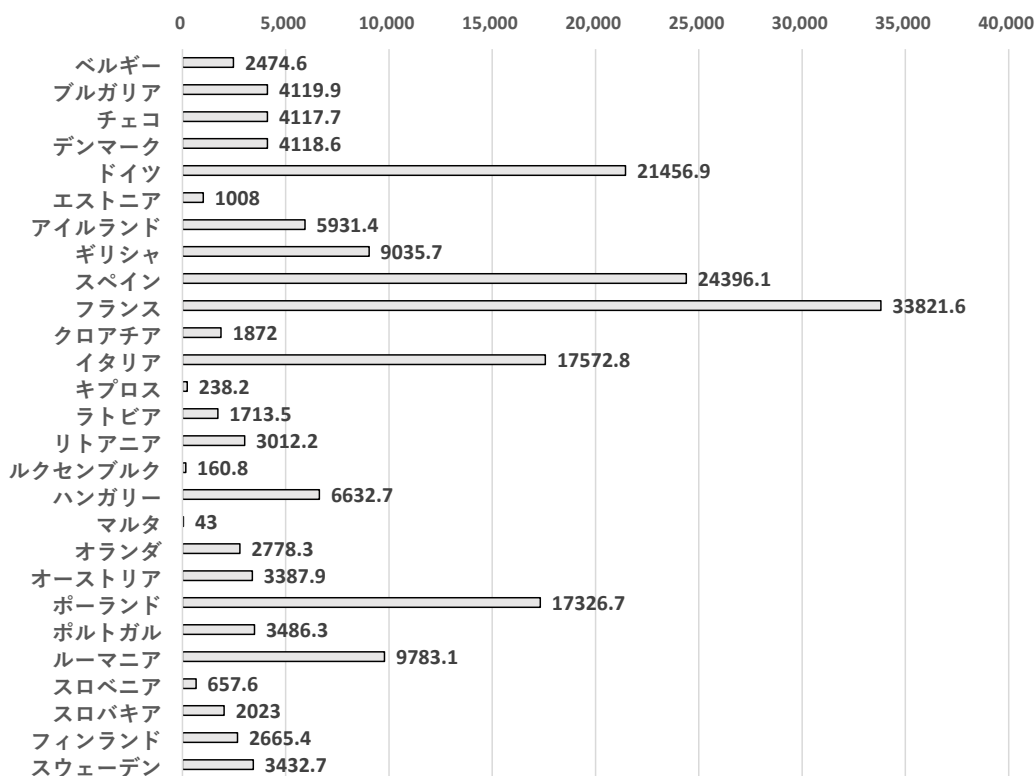
新 CAP 下でのカップル支払いは、そのほとんどが牛や羊の頭数当たりの支払いに焦点を当てられている。本支払いを農作物において実施されているのは、そのほとんどがブルガリアにおいてであり、同国ではほぼ全ての果樹・野菜を対象として包括的にカップル支払いが行われている（Horseman, 2022）。



第5図 直接支払いの施策別の内訳割合（2023-27年）（単位：%）

資料：Food and Agricultural Policy (2023a) を基に筆者が日本語訳を作成。

注：「CIS-FU（青年農業者所得支持）」の数値は、図の簡潔さの観点から記述していない。



第6図 直接支払いの各加盟国別の予算規模 (2023-27年) (単位: 百万ユーロ)

資料: Food and Agricultural Policy (2023a) を基に筆者が日本語訳を作成。

2) 直接支払いにおける対内的・対外的平準化

新CAP下においては、域内農業者へのより公平・公正な支払い確保という観点から、直接支払いの水準が、個々のEU加盟国内(対内的)、加盟国間(対外的)の両方において平準化が図られることとなる。

(i) 対内的平準化

各農業者への直接支払い水準の決定を、引き続き現在も、当該農業者が過去に有していた直接支払いの受給資格を参照する手法 (historical references for payment entitlements) に基づき行っている加盟国は、当該加盟国における1ha当たりの支払い格差の縮小を継続する必要がある。このプロセスは対内的平準化 (internal convergence) と呼ばれ、2026年には全ての受給資格が国内の支給水準平均の少なくとも85%の水準となることを保証しなければならない。

(ii) 対外的平準化

農地1ha当たりの直接支払い水準がEU平均の90%を下回っている国は、平均の90%との差額の半分を上限に予算が増額される。直接支払いについて2022年の支払額は最低でも200ユーロ/ha、2027年には215ユーロ/haに増加する。このプロセスは対外的平準

化（external convergence）と呼ばれ、EU加盟国の平均支払額をより近づける傾向を有している。

（4）農村振興（CAP「第二の柱」）

CAPの「第二の柱」である農村振興予算については、その高い割合を気候・生物多様性・環境・動物福祉に関連する介入に充当（リングフェンス）されることとなり、具体的には、農村振興予算の少なくとも35%は、農業環境管理に係る合意、Natura 2000⁽¹²⁾、水枠組み指令の支払い、環境・気候に係る投資、動物福祉に割り当てられる予定である。これは、農村振興予算の30%が気候・環境関連に充当されていた旧CAPの水準と比較しても遜色のない水準である。

なお、自然等制約地域（Areas with Natural Constraints；ANCs）に対する支払いの50%が、この気候・環境に関する介入額に算入される。

3. ウクライナ情勢と食料安全保障・環境の両立

EUにおいては、現下のウクライナ情勢の中、エネルギーや投入資材のコスト上昇による深刻な経済的影響に直面しており、2023年1月の欧州議会においても、特に肥料等の投入資材のコスト上昇から農業者を保護するための新たな措置を実施するよう求める声が出された⁽¹³⁾。

農業団体も、F2Fの野心が農業者の生産や収入に多大な損失を生じさせる可能性があるとの研究結果⁽¹⁴⁾を示しながら、戦争に伴う追加的なコストが生じている中、EUの持続可能性に係る目標は、目下の危機的状況を踏まえると野心的過ぎる旨を主張している⁽¹⁵⁾。

事業者支援に関しては、EUにおいては、肥料生産者等ウクライナ戦争で影響を受けた事業者を支援するため国家補助規制の緩和措置が実施されているが、この手法は単一市場の公正な競争を脅かす可能性があるため解決策としては限界があるとする指摘もある⁽¹⁶⁾。

食料供給確保においては、域内の穀物生産を増加させ、当該戦争から起こり得る市場損失を相殺させるために、前年に続き⁽¹⁷⁾、CAP支援における輪作と休耕地に関する二つの重要な環境要件の実施を1年遅らせ、2024年とすることを決定した⁽¹⁸⁾。

環境政策の見地からは、物価上昇は、CAP等を通じた財政支援金額の実質的金銭価値を低下させることから、新CAPによる農業者へのインセンティブ付与効果が減少をする可能性にも留意が必要であろう。

欧州委員会のヴォイチェホフスキ農業担当委員は、欧州議会議員との討議において、「CAP予算は、EUのGDPの0.4%であり、十分な規模ではない」、CAPの予算は食料安全保障と環境のためには「不十分」と主張した⁽¹⁹⁾。

EUとしては、中期的には、EGD・F2F等で示された環境親和性の高い食料システムへの移行は、同システムのレジリエンスを高め食料安全保障に資するとのスタンスであるも

のの、短期的な視点からは、いかに食料安全保障と環境の両立を確保していくか注視が必要であろう。

4. おわりに

本稿においては、2023年1月に導入された新CAPについて、その制度的特徴、鍵となる改革分野、EUレベルのイニシアティブであるEGD・F2F等との連携に着眼しながら論及するとともに、新CAP予算に関して受給要件となる環境的・社会的・経済的諸要件等についても論じた。EUにおいて、多様な政策目的を両立させながら、持続可能な食料システムへの移行を目指す取組は、我が国の政策立案、国際交渉方針等を考える上で有意であると考えられ、引き続き注視が必要であろう。

- 注(1) 本研究の一部は、JSPS 科研費 (21H02301, 代表: 宮入隆北海学園大学教授) の助成を受けたものである。具体的には、第2節の社会的コンディショナリティの記載に当たっては、同科研における農業分野における外国人労働者の量的・質的拡大等に関する議論等を踏まえて、関連情報の整理、記述等を行った。
- (2) European Commission 公表の「Key reforms in the new CAP」。
- (3) このほか、果樹・野菜部門において、オペレーショナル・プログラムは支出の少なくとも15%を環境関係に割り当てられる(前CAPの期間中は10%)。
- (4) 特定の地理的領域で受け継がれたノウハウに従って生産・加工・製造された農産物、食品、飲料が対象。
- (5) 特定の地理的領域と密接に関連した農産物、食品、飲料が対象。生産・加工・製造の少なくとも一段階がその地域で行われていなければならない。
- (6) 主要作物の連続した作付間に短期間で急成長する作物。
- (7) 2022年12月開催のEU Agricultural Outlookに係る会合における発言 (Devuyst, 2022)。
- (8) 地球の生態系を利用して、農業生態系の構築を目指す農法。
- (9) 農地や農作物に係る状態・状況を精緻に観察し、データを取得し、厳密な管理下で農作物の収穫量・品質等の向上を図る農法。
- (10) 森林管理を行いながら、当該森林間の土地を利用して農作物栽培や家畜飼育を行う形態を指す。森林伐採を行わず農業を行うことに特徴がある。
- (11) 大気中のCO₂を土壌に取り込んで、農地の土壌の質を向上させ温室効果ガスの排出削減を目指す農法。
- (12) EU域内の自然保護地域のネットワーク。
- (13) Manzanaro (2023)
- (14) 例えば、2021年7月、欧州委員会の共同研究センター (Joint Research Centre; JRC) は、全体を分析した完全な試算でないとの留保を付した上で、F2F・生物多様性戦略に係る影響試算の結果を公表。同試算は、農薬の使用量とリスクを50%削減、肥料の使用量を20%削減、抗菌剤の販売量半減、EUの農地の25%を2030年に有機栽培にすると目標、EUの農地の少なくとも10%を多様性の高い景観にすると生物多様性戦略の目標が新CAPを通じて実施された場合に起こり得る影響を予測したもの。同試算によると、環境面で大きな効果があり、EU農業部門の温室効果ガス排出が30%近く削減されることを明らかにした一方で、農業生産については環境基準の低い他国に移動するため、EU域内の農業生産が低下するとした。特に、EUの農業総生産量は10%減少(牛肉は15%近く、穀物や油糧種子は10%、果物や野菜は5%減少)すると予想した。また、これらの生産量の減少は、乳製品を除く全ての農産物について、EUの貿易収支を悪化させるとの予測結果を示している。価格については、穀物や油糧種子では5%以上、果物や野菜では10%、牛肉ではほぼ25%、豚肉では40%上昇すると予想されており、これらの価格上昇により生産量減少の一部は補われるものの、ほぼ全ての産品(野菜、果物、豚肉を除く)において農業者の収入額が減少すると試算結果を示している。
- (15) Devuyst (2022)
- (16) Manzanaro (2023)
- (17) 2022年に保留された際には、欧州において干ばつが発生し、EU域内の穀物生産量が減少した結果。平年以上の収穫水準とはならなかった。
- (18) Manzanaro (2023)
- (19) Manzanaro (2023)

[引用文献]

- 桑原田智之 (2021) 「EUにおける持続可能性確保と経済復興・成長に向けた取組—「欧州グリーン・ディール」, 「Farm to Fork (農場から食卓まで) 戦略」, 「欧州生物多様性戦略2030」— 農林水産政策研究所『プロジェクト研究 [主要国農業政策・貿易政策] 研究資料 第5号』。
- 桑原田智之 (2023) 「欧州における環境親和性の高い食料システムへの移行—経済的・社会的な持続可能性の包含—」『農林水産政策研究所レビュー』 112:4-5.
- Devuyst, P. (2021) EU analysis finds F2F ambitions could cause strong losses for farmers, Food and Agricultural Policy
- Devuyst, P. (2022) Outlook 2023: The EU's new Common Agricultural Policy finally enters into force, Food and Agricultural Policy
- European Commission (2020) A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM (2020) 381 final, 20 May 2020.
- European Commission Key reforms in the new CAP <https://agriculture.ec.europa.eu/common>

agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-reforms-new-cap_en (accessed on January 26, 2023)

Food and Agricultural Policy (2023a) EU Direct Aid Payments - an overview - CAP Direct Payments (Pillar 1) : CAP Monitor

Food and Agricultural Policy (2023b) EU Basic Income Support - CAP Direct Payments (Pillar 1) : CAP Monitor

Horseman, C. (2022) New CAP brings changes, but policy direction stays the same, Food and Agricultural Policy

Manzanaro, S. (2023) CAP budget "not enough" to protect food security, says EU farming chief, Food and Agricultural Policy

Rega, C., Partidario, M.D.R., Martins, R., and Baldizzone, G. (2022) The Potential of SEA in Fostering European Agriculture Policy and Strategies—Challenges and Opportunities, *Land* 11: 168. doi:10.3390/land11020168

<https://www.mdpi.com/2073-445X/11/2/168>