

## 10 共通農業政策 — EU 拡大と CAP の改革 —

比 沢 奈 美

### 目 次

はじめに	2 CAP の新規加盟国への適用
I CAP の沿革	III EU 拡大後の農業と農業政策
1 CAP の発足	1 拡大 EU における農業の現状
2 CAP 改革	2 27カ国体制下の EU 財政と CAP
II 拡大 EU への CAP 適用	3 今後の CAP の動向
1 拡大に向けての準備	おわりに

### はじめに

共通農業政策（Common Agricultural Policy、以下「CAP」という。）とは、EU<sup>(1)</sup>において、原則的に加盟国に共通して講じられている農業政策で、価格・所得政策と農村開発政策からなる。かつては、CAPに係る歳出がEU予算総額の3分の2以上を占めていたことから、その巨額な支出がとりわけ問題となっていた。しかし今日では、CAPに係る歳出の割合は、その支出削減と他の政策分野の拡大により、EU予算総額の5割を下回るようになっている<sup>(2)</sup>。

価格・所得政策は、CAPの第1の柱であり、農産物の価格を支持するための市場への介入買入れ<sup>(3)</sup>、輸入農産物への関税の賦課、農産物の輸出に際し支払われる輸出補助金、域内の支持価格水準の引下げに伴う農家の所得減少を補うために導入された直接所得補償（直接支払い）等により構成されている。第2の柱の農村開発政策は、条件不利地域対策や農業環境政策等により構成されている<sup>(4)</sup>。

冒頭に「原則的に加盟国に共通して講じられている」と記した理由は、価格・所得政策がEU全域にはほぼ等しく適用されるのに対して、農村開発政策は加盟国の裁量が広く認められていることによる。実際には、EUの示したガイドラインに依拠した事業計画を加盟国が作成し、EUや加盟国政府、地方政府などが協力して、その国・地域に応じた施策を実施することとなっている。これは、各国の農村地域が競争力の向上、農業構造の近代化、環境の保持といった共通の課題を抱えているものの、各国・各地域の施策の目的や対象には、明確な違いがあるため

(1) 以下本稿では、特に断らない限り、「欧州共同体 (EC)」を指す場合にも「EU」を使用する。

(2) European Commission, *The Common Agricultural Policy explained*, 2004, p.28.  
< [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf) >

(3) 介入買入れとは、穀物、乳製品などが超過供給の場合、品目によって定められた限度まで、EUが市場から農産物を買ひ上げる制度である。EU（実際には加盟各国の実施機関）は、申請のあった農産物を定められた価格（介入価格）で買ひ入れる。

(4) 是永東彦「CAP改革の現段階」国際農林業協力・交流協会編『平成16年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2005, p.3.

である。

本稿は、発足当初から CAP の中心となっている第 1 の柱を主に取り上げ、EU の拡大にも触れつつ、CAP の変遷と現状、拡大 EU における CAP の動向について、その一端を紹介しようとするものである。

## I CAP の沿革

### 1 CAP の発足

CAP は、第二次大戦後の復興における西欧諸国間の国際協力体制の下で、1950年代前半に検討された「欧州農業共同体」（いわゆる「緑のプール」）設立の構想を起源とする。これは、農業部門においても、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）のような共同市場を設立しようとするものであったが、実現には至らなかった。この構想は、欧州経済共同体（EEC）の枠組みの中で実現されることとなり、1957年3月25日に調印された EEC 設立条約<sup>(5)</sup>（以下「ローマ条約」という。）において、農業共同市場の設立と CAP が規定された（ローマ条約第38条（現行第32条））。

ローマ条約は、各国農業の共同市場への編入について、CAP の樹立を通じて実現するとの考えに立っている。CAP の目的は、ローマ条約第39条（現行第33条）第 1 項において、(a) 農業の生産性向上、(b) 農業従事者の個人所得の増加、(c) 市場の安定、(d) 農産物の供給の安定、(e) 合理的な供給価格の確保、と定められた。さらに、同条（現行第33条）第 2 項は、CAP について、農業の社会的構造や地域間の不均衡から生ずる農業活動の特殊性、時宜に適した調整を漸次行うことの必要性、農業が経済全体と密接な関連を有する部門であること、が考慮されなければならないことを規定している。また、ローマ条約第40条（現行第34条）では、CAP の目的を達成するために、農業市場の共同組織の設立を規定する。しかし、ローマ条約の規定は、あくまで抽象的であり、農業市場の共同組織の具体的な形態、域外との国境調整の手段などについては、その後の検討に委ねられていた<sup>(6)</sup>。

その後、CAP は、1958年7月のストレーザ会議（イタリアのストレーザで開催）において検討され、1960年6月の欧州委員会提案を経て、1962年以降、主要農産物に関する品目別の共通市場規則<sup>(7)</sup>が順次制定されることにより、徐々に確立されていった。当初の加盟国は、ほぼ純輸入国であるという共通点はあるものの、各国の農業事情には当然相違があった。また、一国内でも、地域間で農業構造上及び風土上の差異があった。そのため、CAP の具体化に当たっては、農業の構造改善を進めることが欠かせないこと、各国・各地域における農業生産と農産物需要

(5) ローマ条約は、1993年11月1日発効の欧州連合条約（マーストリヒト条約）による改正に伴い、題名も改正され、欧州共同体（EC）設立条約となった。EC 設立条約は、さらに1999年5月1日発効のアムステルダム条約により改正され、条名も大きく改められた。本稿では、アムステルダム条約改正後の条名を、「現行」として引用した。なお、本稿における現行の EC 設立条約の翻訳については、広部和也・杉原高嶺編『解説条約集 2006年版』三省堂、2006、pp.58-100（同訳には、ローマ条約時の条名も参照されている。）に依った。また、本稿で引用した農業関係の規定については、条名の改正を除けば、ローマ条約以降、内容についての改正はない。

(6) 是永東彦ほか編『EC の農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会、1994、p.27。

(7) 共通市場規則とは、ある農産物の共同市場を設立させ、また同市場の基本綱領を定める基本的な法規である（入稲福智「第4章 EC の農業政策」石川明・櫻井雅夫編『EU の法的課題』慶應義塾大学出版会、1999.6、p.114）。穀物の市場組織に関する理事会規則（Reg of 14 January 1962, No 19, JO 933/62）が最も早く、1962年に制定された（K.P.E. Lasok and D. Lasok, *Law and institutions of the European Union*. London: Butterworths, 2001, pp.591-592）。

との発展を十分に考慮に入れなければならないこと、が主張された<sup>(8)</sup>。しかし、CAPの成立過程において、価格支持を中心とした農業市場の共同組織（価格・所得政策）がCAPの基本を構成し、域内における国・地域毎の農業構造の著しい差異への対応（農業構造政策）は遅れていくこととなった。

なお、ストレーザ会議では、農産物の単一価格、域内優先、財政の連帯責任といった基本原則が採択された。農産物の単一価格は、域内共通価格の実施、域内の農産物の自由流通（域内関税や域内貿易制限の撤廃）などによって、域内優先は、世界市場から保護するための輸入課徴金（のちに関税）及び輸出補助のシステムの確立によって、実現されることとなる。財政の連帯責任は、1962年の欧州農業指導保証基金（European Agricultural Guidance and Guarantee Fund；EAGGF）の設立で実現された<sup>(9)</sup>。EAGGFは保証部門と指導部門からなり、価格・所得政策に関する経費は前者から、農村開発政策に関する経費は講じる施策に応じて両部門から、支出されていた。2007年以降は、EAGGFは廃止され、CAPに係る支出は新たに設立される2つの基金、すなわち、価格・所得政策は欧州農業保証基金（European Agricultural Guarantee Fund；EAGF）から、農村開発政策は欧州農業農村振興基金（European Agricultural Fund for Rural Development；EAFRD）から支出されることになっている<sup>(10)</sup>。農村開発政策のための支出は、EAFRDから全額支払われるのではなく、政策目標毎に一定割合以上が配分されることとなっている<sup>(11)</sup>。EAGFとEAFRDの財源は、これまでのEAGGFと同様に、EUの一般予算から支出される。

CAPでは、1967年に域内共通価格を確立したが、価格支持の水準は、加盟国間の政治的圧力により、生産コストの高い国に合わせた価格設定がなされることが多かった。さらに、介入価格での農産物の無制限買入れが実施され、その結果、1980年代には主要農産物の自給率は100%を越え、過剰生産が常態化した。また、域内共通価格は世界市場価格よりも高く設定されており、過剰農産物は輸出補助金を交付され域外に輸出された。これら過剰農産物の買入れコスト、輸出補助金の増加等により、CAPに係る支出は膨張し、この支出を抑制するように財政改革を実施することが課題とされた<sup>(12)</sup>。同時に、国・地域間格差や環境の問題も重視されるようになっていたが、1980年代にギリシャ、スペイン、ポルトガルの南欧3カ国が欧州共同体（EC）に加盟したことで、国・地域間格差がいつそう広がることとなった。これらの国の農業経営は、零細規模、低所得の問題を抱えており、また条件不利地域の割合が高かった。一方、1986年から1994年のGATTウルグアイ・ラウンドでは、EUに対して市場開放や輸出補助金の削減という強い要求が行われていた。こうした背景を受けてCAPは、1992年に、当時の農業担当委員マクシャリーにちなんで「マクシャリー改革」と呼ばれる、大きな政策転換が行われた<sup>(13)</sup>。

(8) R. フェネル（荏開津典生ほか訳）『EU 共通農業政策の歴史と展望』食料・農業政策研究センター、1999、pp.20-39。  
(9) ローマ条約第40条第4項（現行第34条第3項）には、「一またはそれ以上の農業指導保証基金」を設立することが規定されている（『解説条約集 2006年版』前掲注(5)、p.63）。

(10) 共通農業政策の財政に関する理事会規則（Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005, *Official Journal of the European Union*, L 209, Volume 48, August 11, 2005, pp.1-25）。

(11) 石井圭一「EUの新たな農村振興政策－理念と現実－」国際農林業協力・交流協会編『平成17年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2006、p.97。

(12) 1980年代においても農政・財政改革が進められたが、十分な成果を挙げることはできなかった（矢口克也「ECの農政改革」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』173号、1992.6.6、pp.3-10）。

(13) 堀口健治・小畑直久「第4章 共通農業政策（CAP）の効果と社会的負担」『EU 政治経済統合の新展開』早稲田大学出版部、2004、p.96。

## 2 CAP 改革

### (1) 1990年代の2つの改革

マクシャリー改革は、1993年から1995年にかけて実施されたが、その主な内容は、域内共通価格を引き下げ、これによる農業者の所得減少を補うため、休耕義務を条件とした直接支払いを行うというものであった。なお、直接支払いとは、EUが市場価格に介入せずに、農業者に対して直接支払う補助金のことである。域内共通価格の引下げや農地の休耕は、それぞれ生産調整や環境保全の機能を持つ反面、農家の所得を引き下げるという効果がある。そのため、農家に対する新たな所得支援策として、直接支払いが導入されたのである。介入買入れを中心とした消費者負担型の価格支持制度から、この直接支払いによる、財政負担型の所得支持制度への移行は、その後実施された改革においても受け継がれている<sup>(14)</sup>。

CAPに係る支出は、介入買入れの費用の減少が直接支払いの増加を相殺して、過度の膨張を回避することができた<sup>(15)</sup>。一方で、1990年代になり、中・東欧諸国のEU加盟の実現可能性が高まってくると、既存の共通政策、特にCAPに計り知れない影響を与えることが懸念された。CAPを中・東欧諸国にも適用すれば、CAPへの支出が増大することが明らかだったためである<sup>(16)</sup>。

1995年12月にマドリードで開催された欧州理事会において、欧州委員会は、中・東欧諸国へのEU拡大に関する見解を求められ、1997年7月に「アジェンダ2000」と呼ばれる提案を提出した<sup>(17)</sup>。アジェンダ2000は、今後の中・東欧諸国のEU加盟を控え、財政支出の抑制等を図るために、2000年から2006年までの予算枠組み（中期財政計画）と政策方向を示したものである。このアジェンダ2000の提案に基づき、1999年3月のベルリンでの欧州理事会において実施が合意されたのが、1999年改革である<sup>(18)</sup>。

1999年改革の理念は、1992年のマクシャリー改革と同様の方向性を持ち、価格引下げ、直接支払い、生産調整といった手段を用いてさらなる改革を推進するというものであった<sup>(19)</sup>。同改革では、価格支持水準を引き下げ、それによって輸出補助金を交付せずに輸出する体制を、少なくとも穀物について作り出すこと、牛肉、乳製品など他の品目についても輸出補助金の必要額を減らすこと、が目標とされた<sup>(20)</sup>。

また、このときに、農村開発政策が、CAPの第1の柱である価格・所得政策とともに、第2の柱として位置付けられた<sup>(21)</sup>。

### (2) 2003年改革

アジェンダ2000の改革について合意したベルリンでの欧州理事会では、将来の情勢変化に対応するため、2000年から2003年までの間に、中間見直しを行うことが合意されていた。また、

(14) 服部信司「〔1〕アメリカ・EUにおける直接支払い」『日本農業年報』51号, 2004.8, pp.230-231.

(15) 是永 前掲注(4), p.5.

(16) 豊嘉哲「EU財政と共通農業政策(CAP)改革—EUの東方拡大に関連して—」『世界経済評論』566号, 2002.10, p.58.

(17) 同上, p.58.

(18) 山崎良人・関将弘「特別レポート 共通農業政策(CAP)改革合意(2003年)等について」『畜産の情報 海外編』172号, 2004.2, p.44.

(19) 是永 前掲注(4), p.5.

(20) 服部 前掲注(14), p.232.

(21) 石井 前掲注(11), p.95.

2004年5月にEU加盟国が15カ国から25カ国に拡大することが予定されており<sup>(22)</sup>、この時点での財政負担の増大が予想されることから、CAP改革によって財政支出を抑える必要があった。さらに、本格化するWTO農業交渉において、EUの交渉力を強化する意味からも、CAP改革が必要とされた。欧州委員会は、2002年7月に中間見直し報告書を、2003年1月にはCAP改革規則案を公表した。EU農相理事会は、2003年6月にCAP改革に合意し、CAP改革規則を同年9月に承認した。最終的なCAP改革規則<sup>(23)</sup>は、同年10月21日付けのEU官報において公布された<sup>(24)</sup>。

この2003年改革の最大の特色は、直接支払いのデカップリング化である。これは、農家に対する直接支払いを、各作物の作付面積や家畜頭数といった生産要素から切り離し（デカップリング）、過去の直接支払い実績をベースとした補償とする、「単一支払い制度」（Single Payment Scheme；SPS<sup>(25)</sup>）という方式を一部導入するものである。この方式を採用したのは、WTO農業協定上、生産制限計画による直接支払いであって、「一定の面積及び生産に基づいて行われる支払」「一定の頭数について行われる家畜に係る支払」等は、国内助成を削減する約束の対象とならない、とされているためである<sup>(26)</sup>。

1999年改革に基づいて農家に支払われていた直接支払いは、品目別に支持価格の引下げ分を補償するためのものであり、生産の実績に応じて支払われていた。例えば、牛肉であれば、牛肉特別奨励金として雄牛1頭当たり210ユーロ（約2万8,350円（2003年現在））を支払うというものである<sup>(27)</sup>。これがSPSの下では、2000年から2002年までに農家が頭数に基づいて支払いを受けていた金額を基礎として、頭数当たりではない新たな直接支払いの受給額が計算され、生産からは切り離された支払いとなる。なお、SPSが加盟国の農業、特に困難な条件にある地域の農業に与える影響を考慮して、SPSの地域的な適用や部分的な適用（いわゆる部分デカップリング）の仕組みが、加盟国の選択に基づき導入できるとされた<sup>(28)</sup>。

SPSの直接支払いを農家が受け取るためには、制度への参加資格、休耕義務といった直接支払いの交付条件を満たすだけでなく、環境保全、動物福祉等の他の分野で定められた条件にも従わなければならない、とされた。これを「クロス・コンプライアンス」といい、1999年改革ですでに導入されていたが、このクロス・コンプライアンスが今回の改革ではさらに強化され、強制的なものとなった<sup>(29)</sup>。

また、2003年改革では、年間の直接支払い受給額を段階的に引き下げることが義務付けられた。この削減は、年間の直接支払い受給額が5,000ユーロ（約67万5,000円（2003年現在））を超える

(22) 旧加盟15カ国は、ベルギー、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、オーストリア、ポルトガル、フィンランド、スウェーデン、英国（自国語表記による国名のアルファベット順、以下も同じ。）である。2004年5月の新規加盟10カ国は、チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、スロバキア。

(23) 共通農業政策の下での直接支援対策の共通規則と特定作物を支援する対策を実施する理事会規則（Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003）等の7つの規則。

(24) *Official Journal of the European Union*, L 270, Volume 46, October 21, 2003, pp.1-136.

(25) SPSは、SFP（Single Farm Payment（単一農場支払い））とも呼ばれる。

(26) 農業に関する協定（Agreement on Agriculture）第6条第5項（小原喜男ほか編『国際経済条約・法令集』東信堂, 2002, p.23）。

(27) 山崎・関 前掲注(18), p.47.

(28) 是永東彦「2003年CAP改革」国際農業交流・食糧支援基金編『平成15年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2004, p.7.

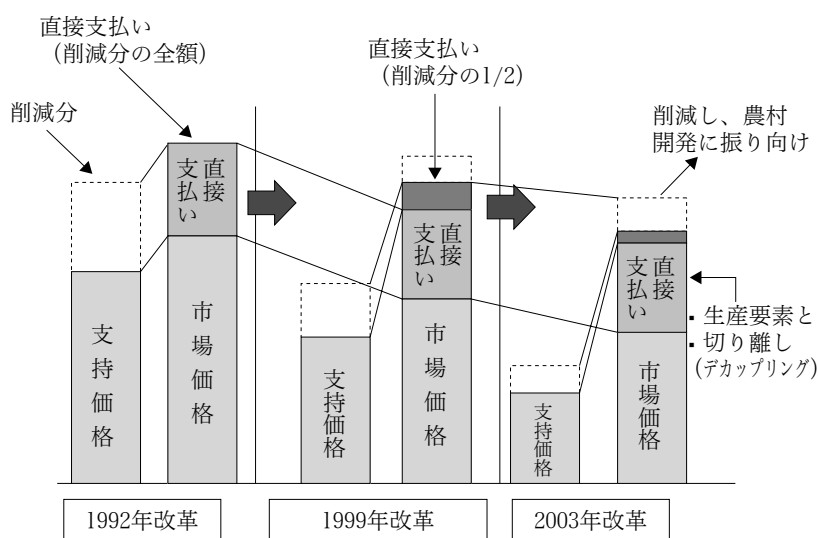
(29) 山崎・関 前掲注(18), p.48.

大規模農家のみに適用される。なお、削減により発生した財源は、農村開発政策のための追加的な支払いとして加盟国間で配分される（モジュレーション）<sup>(30)</sup>。この他、米・酪農品の支持価格が引き下げられることとなった<sup>(31)</sup>。

前述したように、支持価格の引下げは、1992年改革、1999年改革でも進められてきた。高めに設定された支持価格が、農家の生産過剰及びCAPの支出増大によるEU財政の圧迫を招いたとの認識から、1992年のマクシャリー改革では、支持価格を引き下げ、農家への直接支払いを導入する政策へ抜本的な方向転換を果たした。1992年改革では、引下げ分は全額、直接支払いで補填するとされたが、1999年改革の際にはこれが改められ、補填の額は引下げ分の一部となった。

2003年改革までのCAP改革の変化と特徴を模式的に示すと、下図のようになる。

図 CAP改革の推移



(出典) 農林水産省ホームページ「海外農業情報 EUの農業政策」  
 < [http://www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/f\\_seisaku\\_eu\\_1.htm](http://www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/f_seisaku_eu_1.htm) > より一部修正して作成。

## II 拡大EUへのCAP適用

### 1 拡大に向けての準備

新規加盟国は、EUへの加盟によって域内共通市場へ組み込まれることになる。そのために、新規加盟国は、農業分野でも、国の貿易政策、農業政策、それらの関係法令を、EUの政策、法令と統合させなければならない。貿易政策の統合は、EU域内における旧加盟国と新規加盟国の間の関税・数量制限などの貿易障壁を完全に撤廃し、対域外貿易政策を統一させることを意味し、農業政策の統合とは、各国が実施してきた価格支持といった様々な国内農業助成や、農業環境政策をも含む農村開発政策を、CAPの下での施策に適合させることを意味する。また、各国の貿易・農業関係法令については、EUの貿易・投資に関わる法令や農業分野の数多くの

(30) 山崎・関 前掲注(18), pp.48-49.

(31) 是永 前掲注(28), pp.13-16.

法令をすべて受け入れ、実施することが必須となる<sup>(32)</sup>。欧州委員会は、他の分野と同様に、こうした加盟準備の進捗状況に関する報告書を、定期的に作成することとなっている<sup>(33)</sup>。

中・東欧諸国は、旧加盟国に比べ、市場経済への適応性を欠く生業的家族農業や、生産性が劣り、EUの品質・衛生基準を満たせない食品加工企業が、大きな比重を占めていた。また、農村人口の比率も高く、EU域内共通市場の下での競争の激化は、農業者らの生計を破綻させ、深刻な社会不安を招く恐れがあった。そこで、農業・食品産業の激変とそのマイナス影響を極力回避するために、新旧加盟国は、時間をかけて拡大に備えてきた<sup>(34)</sup>。

それでは、旧加盟国と中・東欧の新規加盟国は、農業政策の加盟準備を具体的にどのように進めてきたのだろうか。

1997年に提案されたアジェンダ2000<sup>(35)</sup>では、中・東欧諸国のEU加盟について、1994年のエッセンでの欧州理事会以降進められてきた「加盟準備戦略」の重要性が強調された。この加盟準備戦略を強化する方針に基づいて定められたのが、農業・農村開発支援のための新規加盟特別プログラム（Special Accession Program for Agriculture and Rural Development；SAPARD）である。

SAPARDは、農業分野におけるEU法制の実施及び農業・農村開発に関連する優先的な特定の問題を解決すること、を目的としている。そのための予算としては、2000年から2006年までの間に、年平均で5.2億ユーロ（約536億円（1999年現在））を当てることとされ、農業就業人口、農用地面積等に応じて、中・東欧の加盟申請国に配分された<sup>(36)</sup>。

SAPARDによる支援を受けようとする加盟申請国は、国家目標や優先事項を定め、それらを達成するための施策を含めた計画を作成する。当該計画が欧州委員会の承認を得た後は、施策の実施から補助金の支払いまで、すべて加盟申請国の管理当局の責任に委ねられることとなる。加盟前に申請国に対して援助の実施を任せる、という分権的な方式は、加盟後の本格的なCAP運営への円滑な移行を期待したものであった<sup>(37)</sup>。

各国が選択する施策は、農業経営体への投資、農水産物の加工・流通の改善、農村インフラの開発・改善、林業への投資等の15分野にわたる。2000年から2006年までの主要政策への予算配分は、農水産物の加工・流通の改善が最も多く（26%）、農業経営体への投資（23%）、農村インフラの開発・改善（23%）、農村経済の発展・多角化（11%）が続いている<sup>(38)</sup>。

SAPARDを目的と実施状況から暫定的に評価すると、新規加盟国において、農業経営体への投資及び農水産物の加工・流通の改善の施策は、相当程度まで、目的を達成することに貢献したといわれる。また、農村インフラ及び農村経済の多角化への投資も、農村における基礎的なインフラの改善や、持続的な経済活動の発展支援に貢献したといわれている<sup>(39)</sup>。

(32) いわゆる「アキ・コムノテール (acquis communautaire)」である。これは、フランス語の用語で、実質的には「EUそのもの」、つまりEU加盟国が共有する権利及び義務を指す。EUに加盟しようとする国は、加盟に当たりこれを受け入れ、EUの法律を自国の国内法に置換しなければならない。

(33) 北林寿信「IV. EUの拡大が世界の穀物需給に与える影響について」国際農林業協力・交流協会編『平成17年度食料安定供給対策基本調査等事業 第三回食料需給動向総合検討会報告書』2005, pp.55-56.

(34) 同上, p.56.

(35) アジェンダ2000については、第1章第2節(1)を参照。

(36) 是永東彦「拡大EUの農業と農業政策—現状と課題」国際農林業協力・交流協会編『平成17年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2006, p.22.

(37) 同上, pp.22-23.

(38) European Commission, *Sapard annual report - year 2000*, COM(2001)341final, July 3, 2001, pp.23-31.

< [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2000/full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2000/full_en.pdf) >

なお、加盟後は、EUの農村開発政策が全面的に適用されるほか、新規加盟国向けの特別施策（半自給的農業経営への支援、農業助言・普及事業支援等）が導入される<sup>(40)</sup>。

## 2 CAPの新規加盟国への適用

### (1) 直接支払いの漸進的適用

2004年以前の加盟国の拡大では、加盟すれば直接支払いなどの農業補助金が全額支給されていた。しかし、2004年の拡大は加盟国数が多く<sup>(41)</sup>、また、農業の占める比重が相対的に高いため、加盟後直ちに、新規加盟の中・東欧諸国の農家に対して直接支払いを全面的に適用することは、不可能であることが指摘されていた<sup>(42)</sup>。そのため、欧州委員会は、2002年1月に中・東欧諸国との加盟交渉に関するEU側の対処方針案の中で、直接支払いの漸進的導入を提案し、2002年10月のブリュッセルでの欧州理事会において、2004年新規加盟国へのCAPの全面即時適用は見送られることが決定された。

新規加盟国における農業者への直接支払いは、2004年に旧EU15カ国に適用される一般水準レベルの25%から始まり、2005年には30%、2006年35%、2007年に40%の支給とされた。その後、2008年から2012年までは毎年10%ずつ引き上げられ、10年後の2013年に100%に達し、完全実施される。しかし、新規加盟国側では、加盟後の直接支払いへの期待が高く、この支払い水準に対しての不満が出された<sup>(43)</sup>。

その結果、最終的には、2002年12月のコペンハーゲンでの加盟交渉において、新規加盟国への直接支払いは上記の決定どおりの漸進的な適用とすることとともに、新規加盟国がCAPによる直接支払いとは別に、自国予算の負担で直接支払いを上乗せできること、が合意された<sup>(44)</sup>。そのため、新規加盟国は、当該国による積み増しを含めれば、2004年の加盟時にはEU一般水準の支払いの約半額、2010年からは全額での実施が可能になる。

新規加盟の中・東欧諸国が、直接支払いを確保した意義は大きい。新規加盟国は、直接支払いによって、農業機械、肥料、農薬といった農業資材をより活用することができ、農業の近代化が促進されると考えられるからである。同時に、高齢化した農業者は引退し、農家の大規模化が進むことも期待された<sup>(45)</sup>。

### (2) 新規加盟国のための直接支払い制度

以上の仕組みの他、新規加盟国は、加盟第1年目において当該国に利益があると判断した場合、過去の直接支払い実績をベースとした「単一支払い制度<sup>(46)</sup>」(SPS)とは異なる、農地面積をベースとした直接支払い制度である「単一面積支払い制度」(Single Area Payment Scheme ;

(39) European Commission, *Sapard annual report - year 2004*, COM(2005)537final, October 28, 2005, p.3.

< [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2004/com537\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2004/com537_en.pdf) >

(40) 是永 前掲注(28), p.23.

(41) 旧加盟15カ国と2004年5月の新規加盟10カ国については、前掲注(22)を参照。

(42) 2000年3月のフィッシャー農業担当委員(当時)による発言(“EU may phase CAP payments to east Europe.” *Financial Times*, March 3, 2000, p.8).

(43) 是永 前掲注(36), p.20.

(44) 田中信世「農業交渉妥結と新規加盟国への資金移転ーポーランドを中心にー」『国際貿易と投資』特別増刊12号, 2004.5, pp.157-159.

(45) 長門寛「変わるEUの共通農業政策」『農林経済』9597号, 2004.3.11, p.11.

(46) 単一支払い制度については、第1章第2節(2)を参照。



SAPS) を選択することができることとされた<sup>(47)</sup>。

2008年まで採用可能となっている SAPS では、当該加盟国における農用地1ha 当たり一律の支払いがなされる。新規加盟国は、加盟に際して EU からの直接支払い資金の上限が設定されるが、SAPS はその範囲内で実施される。なお、新規加盟国が、旧加盟国と同様の SPS かまたは新規加盟国のための SAPS のいずれを選択しても、直接支払いの額は、前述の EU 一般水準の支払いの25%を出発点とする、段階的な割合の支給であることに変わりはない<sup>(48)</sup>。

SAPS を採用する場合にも、農業者は、良好な農業環境を保たなければならない。しかし、2003年改革で義務付けが決まり、旧加盟国の農業者が満たさなければならないのと同じ環境保全や動物福祉等の条件 (クロス・コンプライアンス) を導入するかどうかは、新規加盟国に任された。さらに、SAPS において、受給農業者は、家畜頭数等に関する報告の義務を軽減されており、そのため新規加盟国にとっては、SPS より行政手続きを簡素にすることが可能となっている<sup>(49)</sup>。欧州委員会は、SAPS により、2003年の CAP 改革への新規加盟国のスムーズで迅速な統合が可能になる、としている<sup>(50)</sup>。

2004年加盟の10カ国のうち、マルタとスロベニアを除く8カ国<sup>(51)</sup>がSAPSを選択した。これらの8カ国は、2009年以降、またはそれ以前にSAPSの採用をやめればその年以降、EUにおいて実施されている制度を採用することになっている<sup>(52)</sup>。

### III EU 拡大後の農業と農業政策

#### 1 拡大 EU における農業の現状

拡大 EU 各国内で、農業はどのような地位を占めているのだろうか。農用地面積や農業就業人口、国内総生産 (GDP) に占める農業生産の割合等を次ページの表に示す。

EU の拡大によって、農業部門の規模も当然に拡大する。EU が15カ国から25カ国、27カ国<sup>(53)</sup>となるにつれ、農用地面積は1億2,900万 ha から1億6,200万 ha、1億8,200万 ha へと1.4倍に、農業経営数は628万経営から987万経営、1,502万経営へと2.4倍に、農業就業人口は621万人から965万人、1,300万人へと2.1倍に、それぞれ増大する。

また、拡大により農業国的性格が若干強まる。2004年の新規加盟10カ国において、加盟に至るまでに農業就業人口は減少してきてはいたが、総雇用中の農業就業人口比率は依然として高かった。従来の EU15カ国の農業就業人口比率が3.8%であるのに対して、2004年の新規加盟10カ国の農業就業人口比率は、マルタの2.3%を除いてはこれを上回り、ポーランドでは17.6%に達していた。さらに、2007年加盟のブルガリアとルーマニアでは、それぞれ10.7%と32.6%を占めるので、この両国を含めた EU27カ国の農業就業人口比率は、25カ国の5.0%から6.3%に上昇する。

(47) 是永 前掲注 (36), p.21.

(48) European Commission, *Enlargement and agriculture*, p.16.  
< [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf) >

(49) *ibid.*, p.16.

(50) 田中信世「中・東欧諸国の EU 加盟準備－農業分野で遅れ」国際農業交流・食糧支援基金編『平成15年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2004, p.11.

(51) チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド、スロバキア。

(52) *op.cit.* (48), p.16.

表 拡大 EU 各国の農業関連主要指標

	農用地面積 (1000ha)	農業経営数 (1000経営)	1戸当たり 経営面積(1) (ha)	農業就業 人口 (1000人)	農業就業 人口比率 (%)	農業産出額 (100万ユーロ)	農業総生産 比率(2) (%)	食品・農産 物貿易収支 (100万ユーロ)	
	(2004)	(2003)	(2003)	(2004)	(2004)	(2004)	(2004)	(2004)	
旧 加 盟 国	ベルギー	1,394	55	25.4	92	2.2	6,858	0.9	-1,746
	デンマーク	2,664	49	54.7	90	3.3	8,573	1.7	2,181
	ドイツ	17,020	412	41.2	935	2.4	44,010	0.9	-2,973
	ギリシャ	3,960	825	4.8	546	12.6	12,106	5.2	-4
	スペイン	25,249	1,141	22.1	979	5.5	43,800	3.4	-1,699
	フランス	29,632	614	45.3	964	4.0	64,839	1.9	4,828
	アイルランド	4,307	135	32.3	117	6.4	6,169	1.8	3,041
	イタリア	13,159	1,964	6.7	943	4.2	45,715	2.2	-810
	ルクセンブルク	128	3	52.3	4	2.1	278	0.5	-36
	オランダ	1,927	86	23.5	256	3.2	20,494	1.7	-2,081
	オーストリア	3,254	174	18.7	181	5.0	5,804	1.2	442
	ポルトガル	3,819	359	10.4	619	12.1	7,310	2.4	-678
	フィンランド	2,253	75	29.9	119	5.0	4,233	1.0	255
	スウェーデン	3,153	68	46.1	107	2.5	4,778	0.6	285
英国	17,069	281	57.4	356	1.3	24,721	0.7	-4,402	
EU15カ国	128,989	6,284	20.2	6,208	3.8	299,688	1.6	-3,396	
新 規 加 盟 国	チェコ	3,631	46	79.4	208	4.4	3,623	1.4	-12
	エストニア	770	37	21.6	32	5.5	473	2.2	-3
	キプロス	158	45	3.5	17	5.1	595	2.5	-23
	ラトビア	1,642	127	11.8	136	13.3	703	2.6	-2
	リトアニア	2,604	272	9.2	234	16.3	1,381	2.9	29
	ハンガリー	5,862	773	5.6	205	5.3	6,567	3.1	471
	マルタ	10	11	1.0	3	2.3	123	1.3	15
	ポーランド	16,301	2,172	6.6	2,409	17.6	14,283	3.1	404
	スロベニア	491	77	6.3	91	9.7	1,104	1.9	14
スロバキア	1,935	72	29.8	109	5.1	1,914	2.0	13	
EU25カ国	162,393	9,871	15.8	9,653	5.0	330,455	1.6	-2,490	
加 盟 候 補 国	ブルガリア (3)	5,331	666	4.4	319	10.7	13,654	8.2	-1,161
	ルーマニア (3)	14,324	4,485	3.1	3,024	32.6	...	12.2	-626
	クロアチア	2,695	...	...	268	17.0	13,654	8.2	-1,161
	トルコ	26,578	...	...	7,400	34	...	11.1	1,086
参 考	アメリカ合衆国	379,323	2,113	179.5	1,032	0.7	...	0.9	3,118
	日本	4,714	2,869	1.6	2,580	4.1	...	1.1 (4)	-32,047

(…事実不詳)

(出典) European Commission, *Agriculture in the European Union Statistical and economic information 2005*

< [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table\\_en/2012.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/2012.pdf) > より一部修正して作成。

注 (1) 「1戸当たり経営面積 (2003年)」における「農用地面積」は、2003年の数値である。

(2) 「農業総生産比率」とは、国内総生産 (GDP) に占める農業総付加価値の割合である。

(3) 両国は、2007年1月1日に加盟。

(4) 当該数値は、農林水産省ホームページ「平成16年度農業・食料関連産業の経済計算 (速報) 概要」

< [http://www.maff.go.jp/www/press/2006/20060906press\\_1.pdf](http://www.maff.go.jp/www/press/2006/20060906press_1.pdf) > に基づく。

平均経営面積は、EU15カ国の平均20.2ha に対して、2004年加盟国のチェコは79.4ha と広いが、ハンガリーは5.6ha、ポーランドは6.6ha にとどまる。さらに、2007年加盟のブルガリアとルーマニアは、それぞれ平均では4.4ha、3.1ha である。

なお、平均経営面積は狭いものの、中・東欧の新規加盟国の農家がすべて零細であるという訳ではない。中・東欧諸国においては、大規模経営と小規模経営の二極分化がみられるという<sup>(54)</sup>。しかし、EU 加盟後数年間のうちには、農村における小規模経営は減少して農用地は大

(53) 旧加盟15カ国と2004年5月の新規加盟10カ国については、前掲注(22)を参照。2007年1月にブルガリアとルーマニアが加盟し、EUは27カ国体制となった。

(54) 是永 前掲注(36), pp.6-7.

規模化し、すべての中・東欧諸国において農業部門の集約が進む、と予想されている<sup>(55)</sup>。

また、中・東欧へのCAP適用は、とりわけ直接支払いによって、農業所得の増大をもたらすと予想されていた。加盟時点において、旧加盟国に比べて極めて低い水準にあった新規加盟国の農業所得は、高い伸び率を示すと考えられていたのである<sup>(56)</sup>。それでは、EU加盟後に、新規加盟国の農業所得はどのように変化したであろうか。

EUが25カ国に拡大した1年目(2004年)、EU全体の農業労働者1人当たり実質所得は、前年比6.3%の増加であった。特に新規加盟国において、CAPの直接支払いを受給すること等により、前年比56%の上昇と伸びが大きかった<sup>(57)</sup>。2年目の2005年には、EU全体の農業所得は、農業産出額の減少等により2004年と比べて平均5.6%減少し、新規加盟国も半数が前年を下回った<sup>(58)</sup>。しかし、2004年の加盟前の2000年を基準年として農業所得の変化を見ると、加盟後の2005年において、新規加盟国は、キプロスとマルタを除く8カ国<sup>(59)</sup>が基準年を大きく上回る所得水準に達している<sup>(60)</sup>。一方、旧加盟国の農業所得は、同様に2000年を基準年として見ると、1999年から2005年にかけてほぼ一定しており、新規加盟国の農業所得の上昇は、旧加盟国の農業所得を減じることなく実現した、といわれている<sup>(61)</sup>。

2004年のEU拡大に当たり、新規加盟国の間には、生産性が高く品質の優れた旧加盟国の農産物に市場が席卷されるのではとの懸念があった。拡大1年後の域内貿易の状況であるが、ほとんどの新規加盟国は、EU旧加盟国との農産物貿易を輸出入ともに拡大させた。域内貿易の進展による市場の危機や不安定性は見られず、こうした懸念は現実のものとはならなかった<sup>(62)</sup>。一方、旧加盟国の農家の間にも中・東欧諸国から安い農産物が流れ込み、自国の農産物が市場から追い払われてしまうのではないかと、という不安が根強かった。しかし実際には、旧加盟国は、新規加盟国との貿易で輸出が上回っており、旧加盟国側も利益を得たという<sup>(63)</sup>。

2007年加盟のブルガリアとルーマニアについては、欧州委員会が2006年9月に、両国のEU加盟に向けた準備状況に関する最終的な報告書を発表している。この報告書は、両国の2007年1月のEU加盟自体を確認したが、同時にいくつかの残された課題も示した。農業分野では、両国ともCAPの補助金を管理するシステムの整備が十分ではないとされた。また、家畜衛生の分野においても、豚コレラが根絶されるまで他のEU諸国に豚肉等を輸出することを禁じるなど、いくつかの暫定措置が設けられている<sup>(64)</sup>。

(55) European Commission, *The future of rural areas in the CEE new Member States*, 2004, p.19.

< [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ccurdev/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ccurdev/text_en.pdf) >

(56) 是永 前掲注(36), p.21.

(57) European Commission, *Prospects for agricultural markets and income 2005-2012*, July 2005, p.24.

< [http://ec.europa.eu/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2005b/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2005b/index_en.htm) >

(58) Eurostat, "EU25 real agricultural income per worker down by 5.6%", *news release*, 20/2006, February 17, 2006.

< [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2006/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2006\\_MONTH\\_02/5-17022006-EN-BP.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_02/5-17022006-EN-BP.PDF) >

(59) チェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド、スロベニア、スロバキア。

(60) *op.cit.* (58).

(61) European Commission, *Enlargement two years later: an economic evaluation*, May 3, 2006, pp.106-107. < [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_papers/2006/ocp24en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf) >

(62) *op.cit.* (57), p.24.

(63) *op.cit.* (61), pp.105-106.

(64) "EU offers cautions welcome to Romania, Bulgaria." *Agra Europe*, September 29, 2006, pp.A/1-2.; European Commission, *Accompanying measures in the context of Bulgaria's and Romania's accession*, MEMO/06/347, September 26, 2006. < <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/347&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> >

## 2 27カ国体制下の EU 財政と CAP

ここでは、27カ国体制となった2007年以降の EU 予算及び農業予算に関して、2007年から2013年までの予算枠組み（中期財政計画）<sup>(65)</sup>を、交渉過程も踏まえつつ概観する。

2007年加盟のブルガリア、ルーマニアまで含めた拡大 EU の中期財政計画は、2005年12月の欧州理事会において合意された。この計画策定に当たっては、2004年の新規加盟国と旧加盟国との間に、EU がこれまでに経験したことのない経済格差が存在するため、各国の予算負担構造に変化が生じ、調整が難航した<sup>(66)</sup>。

EU 予算の財源は、加盟国の分担金などによって成り立っているが、相対的に農業分野への支出が大きく、2005年の予算でも CAP に係る歳出が42.6%を占めている<sup>(67)</sup>。そのため、農業部門の小さい英国には、分担金払戻制度（リベート制度）<sup>(68)</sup>が認められてきた。しかし、今後も同制度を維持することは、英国よりも経済力の弱い新規加盟国が英国へのリベートを負担することを意味するため、英国を除く24の加盟国が、この制度の見直しを求めている。

交渉の結果、英国へのリベートの削減額を、中期財政計画の7年間で当初案の総額80億ユーロ（約1兆1,277億円（2004年現在。以下同じ））から105億ユーロ（約1兆4,801億円）まで引き上げ、その削減額を中・東欧諸国向け補助金に回すことが決定された。加えて、欧州理事会は、CAP に係る支出や英国のリベート制度なども含めた EU の全予算項目を見直す報告を、欧州委員会が2008年から2009年に実施することで、ようやく合意にこぎつけた<sup>(69)</sup>。その後、この中期財政計画は、2006年5月に欧州議会で可決され、正式に成立した。成立した中期財政計画（2007-2013年）における予算の総額は8,643億ユーロ（約121兆8,317億円）であり、そのうち CAP に係る支出が占める割合は、43.0%（アジェンダ2000では46.2%）となっている。

CAP の価格・所得政策には2,931億ユーロ（約41兆3,154億円。アジェンダ2000では2,673億ユーロ）、農村開発政策には697.5億ユーロ（約9兆8,320億円。アジェンダ2000では303.7億ユーロ）が割り当てられている。予算総額に占める割合は、価格・所得政策が33.9%（アジェンダ2000では41.5%）、農村開発政策が9.1%（同4.7%）である。農村開発政策の支出は、欧州委員会の当初の提案より約2割の削減となっている。同政策は、CAP の第2の柱として政策の重要性が強調されてきたにもかかわらず、財源の割当てがそれに応えたとはいえないと指摘されている<sup>(70)</sup>。

(65) Financial Framework 2007-2013 (“Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management” *Official Journal of the European Union*, C 139, Volume 49, June 14, 2006, pp.1-17) .

(66) 「欧州理事会、中期予算計画で合意—マケドニアを加盟候補国に承認—」『通商弘報』37984号, 2005.12.19.

< <http://www5.jetro.go.jp/jet-bin/prol.cgi/news-prt.html?43a6460falfed> >

(67) 外務省ホームページ「EU の予算制度」.< [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/yosan\\_seido.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/yosan_seido.pdf) >

(68) 英国が1984年のフォンテンブローでの欧州理事会で獲得した優遇措置で、純抛出額（英国の EU 予算への支払額と EU 予算からの受取額の差額）の66%の還付を受ける制度。英国は農業分野が比較的小さく、当時の EU 予算の7割を占めた CAP に係る補助金の受取額が他の加盟国に比べて少なかったこと、当時の英国国民1人当たりの所得は EU 平均の90.6%と経済的に弱かったこと等から決定された。同払戻額（リベート）は、他の加盟国がそれぞれの分担比率に応じて負担することとされた（「欧州理事会、中期予算計画で合意—マケドニアを加盟候補国に承認—」前掲注(66)）。

(69) 前掲注(66)。

(70) 石井 前掲注(11), p.91.

### 3 今後のCAPの動向

#### (1) CAPの見直し

2007年から2013年までの中期財政計画では、前述の欧州委員会が2008年から2009年に行う予算見直しの報告に基づいて、欧州理事会があらゆる予算項目の見直しに関する決定を行い得るという内容も含んでいる。しかし、それを踏まえたEU予算の改革が行われる時期については触れられていない。

なお、CAPに係る予算については、2002年10月のブリュッセルでの欧州理事会において、CAPの価格・所得政策関連の歳出シーリングが合意されており、2013年までの当該歳出を拘束している。そのため、2013年までのCAPに係る支出削減は予定されていない。したがって、CAPの予算についての抜本的な改革が行われるとすれば、2014年以降となる<sup>(71)</sup>。

財政面以外のCAPの見直しを見てみると、2003年の改革を採択する際、一連の見直し<sup>(72)</sup>条項が最終合意に加えられた。これは、2007年から2009年までの期間中、欧州委員会に、クロス・コンプライアンス（直接支払いの環境要件などによる条件付け）をはじめとして、部分デカップリングの結果等を報告することを義務付けたものである。この見直しの主な目的は、CAPが予定どおり機能しているかを検証し、政策を微調整することにある。したがって、この見直し自体は、本格的な改革を想定したものではないが、域内の農業を社会的な要請や期待に沿ったものとする一つの機会として捉えられている<sup>(73)</sup>。

EU予算項目の見直し（2008-2009年）と、CAPの見直し（2007-2009年）という2つの報告は、ともに今後のCAP改革及びCAPの簡素化に重要な役割を果たすといわれる<sup>(74)</sup>。政策体系の簡素化は、EUのすべての政策にわたって推進されており、その複雑さで定評のあるCAPも例外ではない。アジェンダ2000で指摘されていた農業法規の簡素化は、現在すでに進行中である。例えば、2003年、2004年だけで約520の農業法規が廃止等により整理された。この他、現在21の品目別に定められた共通市場規則も、一つに統一される予定である<sup>(75)</sup>。

#### (2) 直接支払いの分配

ローマ条約に規定されているように、CAPの目的の一つに「農業従事者の個人所得の増加<sup>(76)</sup>」があるが、実際には大規模経営へ農業補助金受給が集中していた。その場合、少数の大規模経営の利益となるだけで、大多数の中小規模の農業者の所得の改善には役立たないとの

(71) “No CAP budget cuts before 2013 - Fischer Boel.” *Agra Europe*, October 13, 2006, p.EP/2.

(72) 一般的に「ヘルス・チェック (health check)」と呼ばれている。2003年改革の「中間見直し (mid-term review)」とは異なり、政策評価を行うという意味で「ヘルス・チェック」の表現が使用されたといわれる (“Fischer Boel hints at CAP change as part of simplification.” *Agra Europe*, October 6, 2006, p.EP/2)。

(73) Mariann Fischer Boel, “European Model of Agriculture”, SPEECH/06/589, October 12, 2006. < <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/589&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> >

(74) “EU farm ministers divided over future of CAP.” *Agra Europe*, September 29, 2006, p.EP/3 ; Mariann Fischer Boel, “The CAP in the European scenario”, SPEECH/06/622, October 20, 2006. < <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/622&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> >

(75) European Commission, *Fact Sheet: Simplification of the Common Agricultural Policy*, April 2006, pp.4-15. < <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/simplification/en.pdf> >

(76) ローマ条約第39条（現行第33条）第1項(b)（『解説条約集 2006年版』前掲注(5), p.62）。

(77) 是永ほか編 前掲注(6), p.72.

理由から、かねてから批判があった<sup>(77)</sup>。2003年改革の際にも、欧州委員会は、大農園・企業への直接支払いの集中を排除するために、直接支払い受給額の上限を定めるよう提案していたが、国内に大農園を抱えるドイツ、英国、フランスの反対で廃案となった<sup>(78)</sup>。

単一支払い制度 (SPS) 導入前の2004年に集計された統計では、EU15カ国の487万人の農業者に282億ユーロ (約3兆9,762億円) の直接支払いがなされた。モジュレーションにおいて、直接支払い額の段階的引下げの適用対象となっている年間5,000ユーロ (約70万5,000円) 以上の受給者は、全体の約24%であり、その24%の受給者が85%の直接支払いを受け取っている<sup>(79)</sup>。なお、国別で直接支払いの最大の受給国はフランスで、69億ユーロ (約9,729億円) を受け入れている<sup>(80)</sup>。上記の統計の直接支払いの額は、まだ作付面積や家畜頭数といった生産要素に基づいている。しかし、今後のデカップルされた直接支払いである単一支払い制度 (SPS) の下においても、各農家の受給権は概ね2000年から2002年までのCAPの受給実績に基づくことから、同じように大規模農家への集中が起こればと考えられている<sup>(81)</sup>。

CAPの直接支払いなどのEU補助金の受給者情報の公開は、これまで各加盟国の裁量に任されていた。非公開の国が多く、公開の国でも情報公開の範囲は、大きく異なっていた<sup>(82)</sup>。欧州委員会は、この受給者情報の公開に関して、意見を募り検討を進めていたが、加盟国は、2006年10月に、農業分野も含めた各分野の補助金の受給者名の公開に合意している。今後、欧州議会や欧州委員会等で、情報公開についての詳細が定められる予定であるが<sup>(83)</sup>、直接支払いの支給の状況が公開されることになれば、支給額の適正さが改めて議論されることも起こりうる。その結果、2007年から2009年までのCAPの見直し過程で、直接支払いの上限設定が再び検討される可能性もあり得よう。

## おわりに

以上のようにCAPは、1992年の抜本的な改革以来、EUの拡大も考慮に入れながら長期的な改革過程の中にある。この改革の中でEUは、休耕義務やクロス・コンプライアンス (直接支払いの環境要件などによる条件付け) を導入しており、環境保全や農業・農村の持つ多面的な価値の提供などを目指すようになってきている。また、農村開発政策が第2の柱に位置付けられ、第1の柱の直接支払い額を段階的に引き下げて農村開発政策の財源とするモジュレーションが導入されるなど、CAPの中で農村開発政策の比重が増大してきている。本稿では、農村開発政策についてあまり触れることができなかつたが、財源の割当てが未だ十分とはいえないものの、今後、農村開発政策の役割は、ますます高まるものと考えられている<sup>(84)</sup>。

これらCAP改革の背景、今後のCAPの動向を考える重要な要素として、本稿でも触れた

(78) "Spectre of aid capping looms again for Europe's largest farms." *Agra Europe*, July 14, 2006, p.A/1.; 「記者の目EUの問題点 国連と同根」『毎日新聞』2006.8.18.

(79) European Commission, *Report on the distribution of direct aids to the producers (Financial year 2004)*, July 2006, pp.3-5. < [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex2_en.pdf) >

(80) *ibid.*

(81) "Large farms take lion's share of CAP direct aid in 2004" *Agra Europe*, July 7, 2006, pp.EP/3-4.

(82) European Commission, *Green Paper - European transparency initiative*, COM(2006)194 final, May 3, 2006. < [http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf) >

(83) "Confusion over public disclosure of CAP subsidy data." *Agra Europe*, October 20, 2006, pp.EP/1-2.

(84) 是永 前掲注 (4), p.17.

ように、一つには EU の拡大に伴う財政支出の抑制があるが、もう一つには、WTO 農業交渉への対応がある。

EU は、例えば2003年改革において直接支払いをデカップリング化するなど、WTO 農業交渉への対応を考慮しつつ改革を進めてきた。現在（2007年1月）、WTO の多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）<sup>(85)</sup> は中断しているが、WTO 農業交渉の結果によっては、CAP にも影響が及び、CAP の改革が促進される可能性もある。今後の CAP の動向を注視する必要があると思われる。

（ひざわ なみ 農林環境課）

---

(85) ドーハ・ラウンドの争点については、樋口修「GATT/WTO 体制の概要と WTO ドーハ・ラウンド農業交渉」『レファレンス』670号, 2006.11, pp.131-152等を参照。