

20100624 戦略農政研究会\_議事録 「EU 農政の概観と直接支払い」

日 時 2010年6月24日 19時00分～20時50分

場 所 東京竹橋 ちよだプラットフォームスクウェア

テーマ 「EU 農政の概観と直接支払い」

発表者 平澤明彦氏（農林中金総合研究所主任研究員）

参加者 12人（農業NPO理事長、会社員、団体職員、公務員、FP、司法書士、行政書士など）

会の趣旨、今回テーマの趣旨を説明：

参加者からの近況報告：

- ・農業を始めました。
- ・新潟の実家が、農業をしていました。
- ・大学で、臨床心理学を専攻しています。心の支えを「食」と考えています。  
ワカモノ農援隊に参加しています。六本木で野菜を売っています。
- ・戸別所得補償制度の調査をしています。
- ・食品の開発や、農村レシピの開発のサポートをしています。
- ・農業先進国がベンチマークになるのでは？と考えています。

発表：「EU 農政の概観と直接支払い」

目次

1. 共通農業政策（CAP）の沿革
2. 92年以降のCAP改革
3. ヘルス・チェック（08年の小改革）
4. 次期改革へ向けて

0. はじめに

- ・日本において、EU 農政と同じことをやっても十分な成果は望めない。農地規模・人口密度が違う。また、日本は水田農業が中心であり、畑作のEUとは違う。
- ・しかし、EU 農政は、日本の農政に直接影響を与える。また、WTO 農業交渉にも大きな影響を与える。
- ・日本の農業については、水田農業を中心とするアジアの中での構想が必要。
- ・EU 農政において、EU への新規加盟国が増えたことから、「直接支払い」につき財政が

厳しくなっている。

#### 1-1. 共通農業政策（CAP）の成立

- ・ 1957年 EEC 設立条約（ローマ条約）調印  
→ 農業共同市場の設立および CAP を規定
- ・ 1958年 ストレーザ会議  
→ 基本原則：「農産物の単一価格、域内優先、共通財政」

#### 1-2. CAP の背景。そして改正へ

- ・ 第二次世界大戦時の食料不足、戦後の冷戦、外貨不足  
→ 食料自給&農工間格差是正指向  
→ 食料の貿易は現在と違い少量だった
- ・ しかし、時代の移り変わりとともに、本来ならその目的規定も改正が必要  
→ 従来のものには、農業の多面的機能や、環境、地域などのキーワードがない

#### 1-2. CAP の概要（現行）

- ・ 第一の柱： 価格・所得政策  
→ 市場支持（価格支持（介入買い入れ）、輸入関税、輸出補助金）と直接支払い  
→ EU の CAP 財政による
- ・ 第二の柱： 農村振興政策（第一の柱に入らないもの）  
→ 条件不利地域政策、農業環境政策、農林業競争力向上、農村経済多様化、  
地域振興プロジェクト  
→ CAP の指針。加盟国が計画を作成、予算も一部負担（共同拠出）

#### 1-3. CAP の成果と課題（～80年代）

- ・ 戦後、米国が唯一の農産物輸出国。戦後すぐは援助として、その後、輸出として
- ・ EU も CAP により生産拡大。旧植民地へ輸出。輸出補助金を付けて
- ・ 生産拡大、生産性向上、輸出地域への転換
- ・ 高価格、生産過剰 → 財政逼迫  
→ 補助金つき輸出 → 米国との競合  
→ 価格抑制の努力、生産調整
- ・ 生産調整
- ・ 他産業との所得格差、大規模経営に補助金集中
- ・ 環境問題。生産の集約化による

○改革の方向＝市場指向&多面的機能

2-1. 加盟国数の推移と CAP 改革

1958年	6カ国
1973	9
1981	10
1986	12
	→南への拡大。86-95年 GATT ウルグアイ・ラウンド 92年改革
1995	15
	→北への拡大 99年改革 01年～ WTO ドーハ・ラウンド 03年改革
2004	25
2007	27
	→東への拡大 中期財政見直し。CAP ヘルス・チェック

2-2. 1992年のCAP改革（マクシャリー改革）

- ・今日に至る農政改革の基本路線を敷いた
- ・背景：生産過剰など（生産過剰が最大の問題）
  - 財政負担。過剰農産物の買入れ、輸出補助金
  - GATT-UR（補助金つき輸出競争→対米通商摩擦）
- ・域内共通価格の引下げと直接所得補償（穀物・牛肉）
  - 直接所得補償（直接支払）は生産調整（減反）が条件
  - 価格支持（消費者負担）から所得支持（財政負担）へ
  - 農産物の価格が下がることにより、農家の所得も下がる。これを補償する

2-3. 穀物需給の変化（独仏伊 65～07年）

- ・92年改革により輸出頭打ち、飼料増加

2-4. 輸出補助金の縮小

- ・90年代前半、穀物が急減
- ・最近では砂糖・乳製品も概ね解消

2-5. CAP改革による農業保護の変化

- ・92年改革。価格の引下げ分の全額を直接支払い（単収のデカップリング）

- ・ 99 年改革。92 年改革の直接支払い＋価格の引下げ分の 1 / 2 を直接支払い  
     ＋農村振興政策
- ・ 03 年改革。92 年改革の直接支払い（生産要素と切り離し。  
     単一支払：生産のデカップリング）  
     ＋価格の引下げ分の 1 / 2 を直接支払い＋農村振興政策

## 2－6．CAP 財政の変化

- ・ 輸出補助金＋市場介入 → 直接支払い＋農村振興
- ・ CAP の財政規模は最近まで拡大

## 2－7．1999 年改革

- ・ 「アジェンダ 2000」 → 00～06 年（EU 中期財政）
- ・ 背景：財政負担増加の予想。中東欧諸国の加盟による
- ・ 92 年改革をさらに進めた：競争力の強化  
     → 直接支払いへのシフト：青の政策(WTO)  
     → 直接所得補償は価格引き下げの半分に
- ・ 農村振興政策が CAP の第 2 の柱として成立  
     → 第一の柱からの財源移転（モジュレーション）が可能に
- ・ 環境への配慮  
     → 直接所得補償の受給条件（クロス・コンプライアンス）に

## 2－8．2004 年、2007 年の新規加盟国

- ・ 中東欧 10 カ国、地中海島嶼国 2 カ国
- ・ 農業発展の遅れ  
     → 農業者数が多い  
     → 零細経営（と、巨大農場（国営農場）、低所得  
     → 経営の専門化が進んでいない  
     → 生産力の減退。経済体制の移行に伴う  
     → 資本不足、インフラの劣化  
     → 品質・衛生管理、流通、市場開拓等のノウハウ&インフラ不足

## 2－9．農業経営数（2007 年、国別）

- ・ 南欧は多い（イタリア、ギリシャ、スペイン）：80 年代加盟
- ・ 中東欧はさらに多（ルーマニア、ポーランド）：00 年代加盟  
     → 人数が多いことから、加盟国の政治上は重要

#### 2-10. 面積規模別の分布 (2007年)

- ・新規加盟国は零細経営が多い (農地は大規模経営に集中。国営農場、協同組合農場などから)
- 零細経営の退出には、社会の安定を損なわないよう配慮が必要

#### 2-11. 経営類型別の構成比 (2007年)

- ・加盟時期による相違 → EU 拡大による多様化
- ・1970年代以前の加盟国、イタリア (地中海農業。主としてオリーブ、オレンジなど永年作物) を除き、主として草食家畜
- ・1980年代の加盟国 (南欧)、地中海農業
- ・1990年代の加盟国 (北欧)、主として草食家畜
- ・2000年代の加盟国 (東欧)、混合農業 (零細農家)

#### 2-12. 小麦単収: 新規加盟国の停滞

- ・経済体制の移行で落ち込み (生産インフラの衰退など)、その後回復せず
- ・EU27 国中、既往 15 カ国と新規加盟 12 カ国にて、生産性の格差 (小麦単収でいえば2倍の差)

#### 2-13. 2003年改革

- ・アジェンダ 2000 の「中間見直し」→結局は大改革に
- ・背景: WTO 対応、中東欧加盟(04年に10カ国)
- ・単一支払いの導入 (05年～)
  - 各種品目を統合した農場単位の支払い (その時々 of 価格の有利なものを作るようになる)
  - 過去の直接支払い実績による (当時の受給額がそのまま受給権に。作らなくても貰える)
  - 生産要素からの切り離し=デカップリング(WTO の「緑の政策」)
  - 各国の判断で従来の品目別補助金も一部存続可能
- クロスコンプライアンスの強化 (環境保全、動物福祉、衛生要件)
  - 条件厳しくなる
- モジュレーションの義務化: 農村振興政策への財源移転
  - 条件厳しくなる
- 価格水準の引き下げと直接支払いの増加

#### 2-14. 2003年改革とその後

- ・新規加盟国 (中東欧) への CAP 適用

- 加盟前からの支援
- 直接支払い：簡便な制度を新設(単一面積支払い)
- 段階的に増額、2013年以降は満額(自国負担で2010年まで前倒し可能)
  - ・・・財政問題が大きな背景

### 3-1. ヘルス・チェック (大きな改革を避けるため「中間見直し」とは呼ばない)

- ・2008年改革。2008年11月20日の農相理事会で合意
- ・デカップリングの徹底(概ね例外なく一律に) →2012年に報告書
- ・農村振興へのシフト
  - 義務的モジュレーションの拡大(5%→10%)
  - モジュレーションの累進化(受給額が多くなるほど減額幅が拡大)
    - (5千ユーロ未満は免除、30万ユーロ以上の受給分は14%)
    - 大規模経営を抱える英独の反発
- ・農村振興：「新しい挑戦」分野はEU高拋出率75%
  - 気候変動、再生可能エネルギー、水資源管理、生物多様性
  - 追加：酪農ファンド、イノベーション

### 3-2. ヘルス・チェック (続き)

- ・市場支持の縮小
  - 市場介入の縮小(買入品目削減など)
  - 義務的休耕(セット・アサイド。減反)の廃止(07年から0%だった)
- ・07~08年の農産物価格高騰の影響(バイオ燃料による)
  - 欧州委員会は中期的な受給逼迫予想を前提として、生産の自由化と収益機会を訴えた。しかし、08年秋から価格急落
- ・バイオ燃料政策の影響
  - 欧州委員会はバイオ燃料の10%使用義務付け(2010年)を提案。しかし、食料高騰で内外から批判。「再生可能」に後退

### 4-1. 次期改革(2014年以降)へ向けて

- ・次の大きな改革(2014~2020年EU中期財政)
  - 数年間の予算を確保。農業者は計画を立てやすい、日本も見習うべき
- ・予算削減?(経済危機、環境・エネルギー・地域振興など他の政策分野からの圧力)
- ・外部環境
  - さらなるEU拡大：もしトルコ加盟の場合は農家数が倍以上に増加。影響力、大きい
  - 国際需給：バイオ燃料以前よりは高値が続いている
  - 国際通商交渉：WTO交渉の停滞、米国の改革遅れ&保護主義

#### 4-2. 次期改革の課題 (1)

- ・新規加盟国との公平性：国際的再分配
  - 直接支払いの水準に格差。直接支払いの東西格差（段階的導入の完了後も）
  - さらに新規加盟が続く見込み
    - 候補：クロアチア、アイスランド、マケドニア、トルコ、
    - 西バルカン4国（アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、モンテネグロ、セルビア）
  - 財源不足、既往加盟国の受給水準引き下げによる
  - 新規加盟国の引き上げには反発あり
  - 受益国フランス等が純負担国に→国際的再分配に消極的
    - CAP 財政の制約と格差是正を両立するには、
    - 受益国負担の引き上げが必要ではないか

#### 4-2. 次期改革の課題 (2)

- ・第二の柱へのシフト
  - 国民の支持を得やすい（既往加盟国は環境など、新規加盟国はインフラ・構造改善）
  - 単一支払いの正統性：値下がりの補償をいつまで続けるか  
(Cf. スイス：多面的機能の対価)
  - 単一支払いは国内の平準化が進む可能性（フランスの取り組み）
- ・各国政府の財政負担→新規加盟国への所得移転を防げる効果あり

#### 4-3. CAP の改革方向 (これまで)

- ・第一の柱：価格・所得政策→縮小
  - 市場支持から直接支払いへ
  - 直接支払いは単一支払いへ（デカップリング）、高額受給の抑制（累進的減額）
- ・第二の柱：農村振興政策→拡大
  - 第一の柱からのシフト（モジュレーション）
  - 第二の柱の多様化
- ・中東欧諸国：段階的な CAP への統合
  - 農業・農村振興→直接支払いの段階的導入（ただし、支払いの水準は低い）

#### 4-4. CAP の改革方向 (新たな局面)

- ・CAP 以外の政策も農業にとって重要に
  - エネルギー：バイオ燃料ほどの程度増えるか。新たな農産物の需要となるか  
(フランスは積極的)

- 気候変動対策：CO<sub>2</sub> オフセットの可能性はどの程度か  
(COP15 の失敗、米国の消極的姿勢)
- 価格変動対策：①収入保険、②生産者団体へのでこ入れ（川下に対する交渉力）
- ・2009 年秋。EU 予算の見直し草案（予算、厳しい、削減したい）
  - 「新しい挑戦」（気候変動、再生可能エネルギー、水資源管理、生物多様性など）へシフト
  - 付加価値を上げる（公共財供給に重点）
  - 温暖化対策を「第三の柱」に
  - 単一支払いの共同拠出（受益国負担）

#### 4-5. 今後の日程

- ・2010 年秋。改革の選択肢提示(欧州委員会)
- ・2011 年夏。法案と中期財政枠組みの提案
- ・2012 年。CAP 改革？
  - 米国の次期農業法と形成時期が重なる

#### ※平澤氏のレポート

- ・(2009 年)「次期 CAP 改革の展望：2004 年・2007 年加盟国の最終的な統合へ向けた直接支払いの見直し」『農林金融』62(10), 18-30 頁, 10 月.  
(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0910re2.pdf>)
- ・(2009 年)「CAP 改革の施策と要因の変遷：1992 年改革からヘルスチェックまで」『農林金融』62(5), 2-19 頁, 5 月. (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0905re1.pdf>)

#### 質疑応答：

Q1. EU の直接支払いは無駄ですか？ 構造改革が進まないということですか？

A1. 一つ（批判としては一番大きい）は、EU の場合、

農産物の値下げの補填として導入した。この意義付けがまずかった。

1993 年以降の値下げ当時の補填をいつまでやるのかと批判されている。

当時生産実績のあった人だけが、ずっともらえるのは不公平との指摘もある。

いま、新規就農した人に受給権はない。受給権付き農地を高い値段で買うしかない。

将来的に、物価の変動など経済情勢が変わっても、受給権がそのまま存続するのは、意味がないのでは。

なぜ直接支払いに転換したか。それは、米国のマネをしたから。

米国は、1960年代から農産物の値段を下げて、輸出を促進する政策をとっていた。そして農家所得の穴埋めに、直接支払いを行っていた。

それから20年後、GATT-UR交渉において、EUは米国と同様の仕組みを取ることで、米国と妥協した。

米国は、自国と同じ政策なので、WTOにて当面削除しなくてもよい補助金として区分した。

米国制度のグローバルスタンダード化の一種ともいえる。

もう一つは、効率が悪いということ。

EUの考え方では、中小規模、家族経営を守ることが大切と考えている。

これに対して、面積比例、生産量比例の補助金だと、

大地主、大規模農家など本来補助金の必要のない人たちに、補助金が回ってしまう。だから、よろしくない。

さらにもう一つ、こういった補助金は、集約的な生産を招いて、環境によろしくないとの批判もある。生産面積規模を拡大し、どんどん作りたくなってしまふ。そして、どんどん化学肥料や農薬を入れてしまふといわれる。

**Q2.** EUにおいて、販路などを担う生産者の団体はありますか？ 日本の農協と比較して

**A2.** 日本のような農協が発達した国は、他に殆どない。

日本のような何でもやる農協。何でもやるとは、どんな品目もやるということ。

なおかつ、金融事業もやる。技術指導もやる。

さらに、ロビー組織も一体になっている。これは、異例と言えるでしょう。

海外にて一般には、専門農協。たとえば、酪農組合とか、穀物組合など。

そして、販売・購買のみで、金融機能はない。

欧州では以前は、金融機能も付いていたが、経済成長と共に分化してしまった。

ロビー組織も完全に分かれている。

日本の農協の土壌は、食糧制度や、村社会。そして、水田農業。水でつながっている。

欧米の専門農協の場合、マーケティングだと、契約で出荷義務を負わされていることもある。

こういった点では、日本の農協のほうが緩いとも言える。

日本の場合、個々の農家では、十分なロットが取れない。

大手流通や、大手メーカーにとっては困る。

Q3.農村振興政策におけるステークホルダーは？ また、「公共財」とは？

A3.公共財ですが。EUでは、公共財としての環境、景観の維持を重視している。

その支持には、票と予算の裏づけがある。

環境保護団体、消費者団体、動物保護団体などが力を持っている。

イギリスは、産業革命とエンクロージャーにより、20世紀初頭には政治家を動かすだけの票はなくなっていた。行政と一体となることにより生き残る道を選んだが、それも1960年代には距離が拡大。

1980年代、先細りがわかったので、環境保護団体と手を組むことにした。

現在のイギリスで、農政に影響を与えることができるのは、環境保護団体と地主。

地主は、昔の貴族、現在はディベロッパー。

なぜ環境保護団体の力が強いかというと、日本と歴史が違う。背景も違う。

一番有力なものは、王立鳥類保護連盟。パトロンは、昔の貴族ということ。

100年単位で活動してきた団体がいくつもある。

そういう人たちが、農政を左右している。

条件不利地では農業は縮小。共通農業政策の中で、衰退してしまった人たちを支えなくてはならない。かつては大規模化を積極的に推進したが、地域の格差を広げること。

現在は、条件不利地をいかに支えるかに方向転換。半分、社会政策になる。

また、環境という公共財へ補助を行なう方向になってきている。

もともとの構造改善や近代化などの政策のウェートが下がってきている。

最近の流れは、直接、農家や農業へお金を入れるのではなく、もっと農村の地域社会にお金を入れなくてはならないとなっている。

農家の農業以外の活動にお金を入れて、農家の多様な活動を支援しようという方向になってきている。つまり、兼業化の進めです。

地域活性のために、農業以外の、観光にもお金を入れていく。

そのため、EUの地域振興政策とぶつかりつつある。

農業以外のステークホルダーが入ってきている。このステークホルダーの票を取込み農政が決まってきている。CAPの予算のうち、農村振興政策は20%。これで、支持が得られれば安いのもかもしれない。

CAPの第二の柱にお金を使うことによって、農政の正当化をはかっている。

Q4. EU農政がWTOへ影響を与えているのか？

A4. EUや米国がそもそも自分たちの農政でやっていたことと、妥協して受け入れたことによつて、

WTOの農業ルールが決まっている。

このようなWTOの中では、農地資源の乏しい日本はついていくのが難しい。

WTOは、輸出国を前提とした仕組み。競争力のない輸入国が合わせるのはたいへん。

GATTは、列強の保護主義を防ぎ、輸出国間の利害調整を行なう趣旨で作ったもの。

そのため輸入国の利害を反映していない。

ただし、戦後しばらくは、食料不足もあり、農業は例外扱いになっていたが、

それもウルグアイ・ラウンドで崩れた。

輸入国で、直接支払いをしても、輸出国と同じにはならない。

輸出国が作った制度を、輸入国が行なってもそのままではうまくいかない。

そういう基礎的なことを考慮した農政論議が必要。

たとえば、日本がどこかの国と自由貿易協定（二国間協定）を結び、農産物の輸入関税を引き下げたとする。その場合、直接支払いで補填すればうまくいくか。

日本の農業は縮小します。なぜか？

国際競争力があるまで、価格が下がれば良いが、多分そうはならない。

予算との関連で、そこそこ下げるぐらいしかできない。

すると、関税が下がった分、輸入は確実に増える。

一方、直接支払いをしても、輸出は増えない。国際価格よりまだ高いため。

国内市場で競争となるが、国際市場には出て行けない。

つまり、国産物のシェアは落ち、国内生産は減ることになる。

WTOの中には、日本の味方が少ない。日本は味方を作るために、

頑張つてやってきた。しかし、韓国には逃げられてしまった。

韓国は、農業を捨てても、貿易自由化を選んだ。

規模が比較的小さいので、輸入にすべて頼つても、国際市場にあまり影響を与えない。

また、スイスも、EU農業・農政への追随に必死であり、

近年、EUとの農産物の自由貿易協定を目指すようになった。

というわけで、先進国で日本と利害が近かった国は離れている。

とすると、中国、インドとの共通利害、あるいは、東アジアで政策協調できることを探すことが必要。

中国、ブラジルやインドが力をつけてきており、WTOのルールを変えていく可能性

もある。米国やEUについていって、酷い目にあってきた日本の農業が、また別の形で酷い目にあわないようにすべき。

以上。