

1951年7月20日第3種郵便物認可 2025年11月1日発行 毎月1回1日発行第75巻第10号 ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

座談会 EU共通農業政策（CAP）の今後
司会 安藤 光義
報告者 平澤 明彦

2025年11月号 NO.883



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二五年十一月号 (第八八三号) 座談会 EU共通農業政策 (CAP) の今後

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二五年十一月一日発行 毎月一回一日発行 第七五巻第十号

農村と都市をむすぶ 頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三五〇八一―四三五〇



「東京ミッドタウン・日比谷」(編集部)

表紙の写真は、神奈川県平塚市「馬入公園のコスモス」です。相模川の馬入橋のたもとに広がるお花畑に、4月はチューリップ、菜の花、5月はポピー、ヤグルマギク、6月はアジサイ、ラベンダー、8月はひまわり、百日草、そして10月はコスモスが咲き、コスモスと百日草の見頃終わりには市民による摘み取りイベントが開催されています。また、上掲の写真は、アーバン・レポート第3弾、日比谷公園から見上げる「東京ミッドタウン日比谷」です。明治維新以降の日比谷界隈は、迎賓館的役割を担った「鹿鳴館」や「帝国ホテル」など、欧化政策を象徴する建物が次々と建てられ、日本の近代化をリードするエリアになりました。2018年に同エリアに開業した東京ミッドタウン日比谷では、6階にある「パークビューガーデン」から日本初の洋風近代公園である日比谷公園や霞ヶ関官庁街が一望できます。しかも入場無料、一見の価値あります。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会 (農林行政を考える会)

| | | |
|------|-------|--------------|
| 編集代表 | 谷口信和 | 東京大学名誉教授 |
| 編集長 | 安藤光義 | 東京大学教授 |
| 編集委員 | 堀口健治 | 早稲田大学名誉教授 |
| | 神山林安雄 | 農政ジャーナリスト |
| | 小坂信一 | 静岡県立農専大学名誉教授 |
| | 矢野雅充 | 日本農業研究所客員研究員 |
| | 秋山滋夫 | 宇都宮大学特任教授 |
| | 友作山巧 | 日本大学准教授 |
| | 西川邦夫 | 明治大学教授 |
| | | 茨城大学教授 |

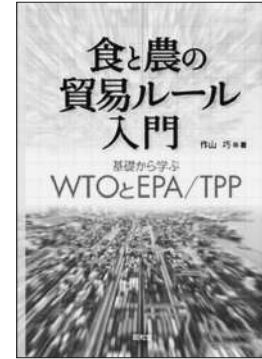
「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐってさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか？重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著



水田利用と農業政策

水田フル活用政策の歴史的 성격

主食用米が2023年産から2024年産に切り替わる端境期は、全国的にスーパー等の小売店の棚から米が消え去る事態となった。政府は、コロナ禍以降になって本格的に畑地利用への復帰を推進しているが、「令和の米騒動」はその転換の過程、つまりは米政策の空白期間で引き起こされた。水田フル活用政策について、主に水田利用に与えた影響について、地域性と歴史性の2面から検証した

西川 邦夫 編著



◎「食と農の貿易ルール入門」は昭和堂（TEL075-502-7503）、「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は農林統計協会（TEL03-6450-2851）、「水田利用と農業政策」は筑波書房（TEL03-3267-8599）までお問い合わせください。

編集後記

一〇月二二日召集の第二一六臨時国会で自民党の高市早苗総裁が第一〇四代内閣総理大臣に指名され、憲政史上初の女性宰相が誕生しました▼世界経済フォーラムが毎年発表するジェンダー・ギャップレポートで先進国中最下位が継続中という汚名を返上する契機になるのではとの期待が集まる一方、その評価ファクターともなる女性閣僚数が想定を下回る人数であったことや、同性婚、選択的夫婦別姓、女性皇族の皇位継承に反対を唱えることへの保守的な思想・信条を踏まえれば、期待外れに終わるのではないかとの声も聞こえます▼さて、月号には「EU共通農業政策（CAP）の今後」と題する座談会を収録しました。講師の平澤先生からは、EUの共通農業政策の歴史と現状、さらには今後の展望まで幅広く教示をいただきましたが、小生がひときわ興味深く感じたのは、EU諸国では、ウクライナ戦争の影響等もあり、右翼勢力の台頭とともに備蓄の再開など食料安全

保障重視の傾向が強まり、そのための所得支持政策へ予算措置が優先され、相対的に環境政策への措置が後退（予算割合は増加）しているとのこと▼これは、高市総理の所信表明演説における、「危機管理投資」としての①経済安全保障、②食料安全保障、③エネルギー安全保障、④健康医療安全保障の②に重なる部分があると思われませんが、その中身は、植物工場や陸上養殖施設への投資拡大と輸出促進による稼げる農林水産業の創造であり、コメの増産への政策転換については全く触れられませんでした▼また、これに先立つ鈴木農林水産大臣の就任会見では、需要に応じた生産を基本に据えることが表明され、石破政権下で決定したコメ増産への政策転換については、僅か二ヶ月で取り消されることとなりました▼政権交代とはそういうものではあるものの、自民党を中心とする政権に変わりが無いだけに、またぞろ「猫の目農政」との誹りを心配するのは小生だけでしょうか。

（岡本）



「福井駅前の恐竜アート」(編集部)

目 次

座談会 EU共通農業政策 (CAP) の今後 (4)

司 会 安藤 光義

報告者 平澤 明彦

出席者 谷口 信和 堀口 健治 神山 安雄 小林 信一

矢坂 雅充 秋山 満 友田 滋夫

[時評] トランプ関税と日米関税交渉 K Y (2)

☆表紙写真 「馬入公園のコスモス」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2025年11月号(第75巻第10号)通巻第883号

トランプ関税と日米関税交渉



トランプ関税をめぐる日米関税交渉は、米国時間七月二十二日、枠組み合意が成った。合意内容は、日本による対米国投資五五〇〇億ドル(約八〇兆円)と引き換えに、

米国は日本産品の相互関税の基本税率を一五％に、自動車・同部品関税を一五％に引き下げる。日本は、エネルギーや農産品等の輸入を拡大する(米国産米の輸入を七五％増加し、トウモロコシ・大豆・肥料・バイオ燃料などを年間八〇億ドル購入)。航空機一〇〇機の購入。米国産自動車の規制撤廃により日本市場へのアクセスを改善する——というものだった。

枠組み合意の内容は、共同声明等の文書にまとめられず、日米が別々に概要を公表した(文書なき合意)。

そのため、齟齬が生じた。米国は、日本産品に対する相互関税を当初通告どおりの二五％として、既存の関税に上乘せして八月七日から適用した。自動車関税は既存の二・五％に二五％上乘せの計二七・五％とされた。

枠組み合意の実行のための交渉の結果、米国時間九月四日、「戦略的投資に関する了解覚書」と「七月二十二日の日米間の枠組み合意についての共同声明」を日米双

方が署名、「日米協定の実施」に関する大統領令が出された。九月十六日から(八月七日にさかのぼり)実施されている。

「覚書」によれば、日本は二九年一月までの間に、五五〇〇億ドルを米国に投資する。投資先は、半導体、医薬品、金属、重要鉱物、造船、エネルギー、人工知能等の分野。米国大統領は、投資先を推薦・監督する投資委員会を設立、投資委員会からの推薦の中から投資先を選定する。選定通知日から四五営業日以上経過した日に、日本は、指定口座に米ドル建ての即時利用可能な資金を拠出する。米国は、各投資に関連して新しい投資SPV(個別の特別目的会社)を設立し、米国または米国の指名者が管理・統治する。投資から生じる利用可能なキャッシュフローの分配は「みなし配分額」確定前は米国五〇％・日本五〇％、確定後は米国九〇％・日本一〇％を随時、米ドルで行う。

日本が選定された投資に資金提供しない場合、日本からの輸入品に「大統領の定める率の関税を課すことまできる」という微妙な表現の条項もある。トランプ氏が「日本の対米投資額四〇〇億ドル」とした上に「五〇〇億ドル」と手書きした小型ボードを眺める場面がテレビのニュースで流された。最終合意は五五〇〇億ドル。投資額の上積みで関税率を引下げるディール(取引)が行

われた。

米国が一方的に課した相互関税は、対日本の場合、八月七日から既存関税（MFN税率）に二五%が上乘せされてきた。これを一五%に引き下げた。なお、MFN税率が一五%を超える場合は、MFN税率が適用される。

自動車関税も、八月七日から既存関税二・五%プラス二五%が適用されていた。これを二・五%プラス二・五%（二五%の半分）に引き下げた。

牛肉の場合、従来は低関税枠六万五〇〇五トンに対し一kg四・四セントの従量税、枠外輸入に従価税二六・四%が課されていた。これが低関税枠には関税一五%、枠外輸入には関税二六・四%が課されることになった。MFN税率が一五%未満の場合は関税一五%、一五%を超える場合はMFN税率が適用されるためである。

日本は一〇年代以降、貿易・サービス収支とも赤字、配当・金利など所得収支だけが黒字。所得収支黒字の少なくとも半分以上は海外にとどまり、再び金利等を稼ぐ。所得収支黒字の一部で食料品を輸入する構造である。

今回の日米関税交渉の結果は、この国際収支の構造を押し広げるものである。食料品とバイオ燃料の輸入拡大は、日本政府が食料自給の低下と輸入依存のカーボンフ

リーへの道を選択したことになる。

米不足は、主食用米だけでなく加工原料米でも生じて

いる。主食用米は、国内増産での不足分はMA枠内のSBS枠一〇万トン、それでも不足する場合はMA枠外輸入で世界市場に委ねてしまう。加工原料米の不足は、MA枠内で米国产米の輸入拡大により対応するとの政府の姿勢を明確にしたものである。

トウモロコシ・大豆・バイオ燃料等の輸入拡大では、拡大BRICSなどグローバルサウスの存在感が増していることからの分析視点が必要である。

大豆を年間一億トン輸入する中国は、ロシアのウクライナへの軍事侵攻の後、輸入先国を米国からブラジルに急シフトした。ブラジルは二〇年代、穀類やバイオ燃料などの輸出量を急拡大している。米国は、その分、日本への輸出拡大を必要としている。

対口経済制裁は、ロシアを国際決済システムから排除した。拡大BRICS等の新たな決済システム模索の動きがある。この視点からの解析が必要である。

次期大統領に決定していたトランプ氏は二四年十一月末、中国・ロシアなど新興国BRICSが新たな国際決済システムに動くのなら「一〇〇%の関税を課す」と自身のSNSに投稿した（時事二四・一二・三配信）。拡大BRICS首脳会議（十月下旬、ロシア）での「共通通貨構想」等の動きに対する対応である。トランプ関税には基軸通貨ドルの体制維持の狙いがある。（KY）

座談会

EU共通農業政策(CAP)の今後

○司会(安藤) 本日は、EU農政の第一人者であります農林中金総合研究所の平澤明彦先生をお招きし、「EU共通農業政策(CAP)の今後」というタイトルでお話をしていたことになりました。最初に平澤先生から一時間を目途にレクチャーをしていただき、その後、皆さんとディスカッションという形で進めたいと思います。よろしくお願いたします。

○講師(平澤) こんにちは。よろしくお願いたします。今日は、「EU共通農業政策(CAP)の今後」ということでお話をさせていただきます。

1 課題と構成

当初このお話をいただいってから数か月が経ち、夏の間、予想していたところではありますが、次期CAP改革の立法案がもう既に出ておりますので、今日はそれを

前提にお話をいたします。ですから、その立法案をゴールに、そこまでの流れをたどってまいります。全体のリサーチクエスションは、CAPはどこへ向かっているのかということでありまして、次期の改革案がどうしてこういうことになっているのか。変更が結構多いわけですね。その経緯をたどるといって観点が逆算的に遡って、二〇一三年改革から始まってきたCAPの新段階が続くのかということ。もう一つは、二〇一九年から最重要テーマであった環境戦略との関係、あるいはそれに対する対応はどうなっていくのか。あと、この間の情勢の変化によって、EU全体の政策の方向が大分変わってきていますので、それはどこに向かっているのか。



安藤氏

マであった環境戦略との関係、あるいはそれに対する対応はどうなっていくのか。あと、この間の情勢の変化によって、EU全体の政策の方向が大分変わってきていますので、それはどこに向かっているのか。

座談会出席者

(2025年9月9日 於：都内会議室)

司会 安藤 光義

報告者 平澤 明彦

農林中金総合研究所理事研究員

出席者 谷口信和 堀口健治 神山安雄

小林信一 矢坂雅充 秋山 満

友田滋夫



平澤氏

るのかを確認して、それに合わせてCAP、共通農業政策はどのように軌道修正されていくのかといったところから次期のCAP改革の提案の中身を読み解いていくという流れになります。

2 既往のCAP改革

まず、これまでのCAP改革ですが、今までの振り返りであります。

CAP改革は九二年から続いているわけですが、従来型といいますか、当初、価格支持や生産調整をやっていたものを直接支払いへ移行してきたわけですが、それは二〇〇八年のヘルスチェック改革で完了しました。

しかも、もともと生産過剰の対策としてCAP改革が構想されたわけですが、ヘルスチェック以降は国際価格が高値ということで、過剰の時代とは情勢が違います。それで、国際価格がずっと上がっていますから、値下がりの補填ということで始めた直接支払いの意義が問われるという状況になってきました。

そこで、二〇一三年改革からは新機軸ということで、CAP改革は新たな段階を迎え



たと考えています。何ととっても、公共財のためでなければお金を出さないと方向が変わりまして、公益性を重視するようになりました。環境対策、それから、もっと公正な補助金の配分ということが重要になったわけです。

それから、政策課題も、かつては貿易問題がありましたので一番が競争力だったのですが、今や一番の重点は食料安全保障、それでもって所得支持を根拠づけるようになり変りました。

それを反映して、直接支払いは、かつては過去実績にひもづけられていたわけですが、これが原則廃止となりました。過去実績がないということは、予算の配分が自由になったということでありまして、それを受けて、まず国内でも加盟国間でも一ヘクター当たりの格差が非常に大きかったのが、ある程度是正されました。

もう一つは、お金の使い方が自由になったので、直接支払いを目的別に分けて多様化させました。

さらに、公益性ということですので、あまりお金をもらい過ぎても仕方がないということで、高額受給の抑制です。たくさんもらった人は5%減額ということなのですが、それ以外に加盟国が任意でもっと厳しくしてもいいということで、結局一〇か国が上限額を設定して、それ以上は給付しなくなりました。

それに加えて、再分配支払いという名称で中小農家に上乗せのお金を出すようになりました。これが一つの転換点といえますか、九二年CAP改革以来ずっと、EU当局である欧州委員会は、大規模な農業者は助成はあまり要らないだろうから、削減しようという提案を繰り返ししてきたのですが、あまりうまくいっていませんでした。やはり大規模層の反発が強いわけです。ここで、このとき初めて、大規模層を削るのではなくて、中小の人たちの上乗せするという提案をしたら、採択されたのです。ですから、中小への増額によって初めて結構な規模で（追記…この時点ではまだ僅かであったが、次の二〇二一年改革で拡大した）所得の移転、再分配ができるようになりました。それはもちろん、先ほどお話しした過去実績が原則としてなくなったことも影響しています。

もう一つ大事なのがグリーンニングでありまして、直接支払いの三割は緩やかな農業環境支払いであるグリーンニング支払いに充当されるようになりました。これらが二〇一三年改革から始まった新しい段階の主な内容であります。

3 現行の二〇二一年CAP改革

次に、今、実施の半ばにある二〇二一年改革が現行の政策で、これは今お話しした新たな段階をさらに進めたも

のとみることができません。

新しい内容としては、CAP戦略計画というものを各国がつくるようになりました。それまでは農村振興政策のプログラムを各国でつくっていたわけですが、単純化していえばそこに直接支払いも加えた計画です。そういった形で、第一と第二の柱を両方合わせて、シナジーを生かすということもありますし、あるいは施策の内容はEU法（規則）にはもうあまり細かく書いていなくて、各国で自由にやっってくださいということで、このような形になっています。やはり加盟国の数が増えて多様化し、あるいは、いろいろな事態の変化もあって、実情に合わせるには各国でやるのが良いということでもあります。

個別の施策を見ていきますと、まず、一つ前の改革でグリーンニング支払いを導入したわけですが、それがあまり中身がないと批判を受けて、エコスキームというもう少し高度な農業環境支払いに変わりました。

それから、次がコンディショナリティであります。それまでクロスコンプライアンスと言われていたものが、コンディショナリティに名前が変わりました。クロスコンプライアンスというと、文字どおりに交差遵守でありますから、法定管理要件、あるいは良好な農業・環境条件ということで受給者が最低限守るべきルールだった

わけですが、それを少しバージョンアップして、コンディショナリティは、受給の要件という意味です。

その改正点ですが、一つ前の改革でグリーンニング支払いに課されていた環境要件をこのコンディショナリティに組み込みました。以前は、その要件を満たせばグリーンニング支払いがもらえたのですが、今後は直接支払いをもらいたければ、グリーンニング要件もやってくださいということです。

さらにそれに加えて、社会的コンディショナリティというものも追加されました。中身は労働者保護のEU法順守です。これも画期的といえば画期的でありまして、CAPというのは基本的に農業者向けの政策であり、農業者に雇われている労働者は対象ではなかったわけですが、この社会的コンディショナリティによって農業労働者が直接恩恵を被るようになりました。

それ以外のところでは、今までは直接支払いのお金に、はっきりとした性格が付与されていなかったのですが、このとき初めて制度の大部分に所得支持という名前がつけました。これによって社会政策的な意味合いが付けられたと思いますし、制度設計もそのようになっていきます。全体に現行の二〇二一年改革で入れた公平化の要素を強化しています。

一つは、高額受給の抑制がかなり強化されたのですけ

れども、強化し過ぎて反対する国があるので、任意適用ということでも、やらない国もあるという状態です。また、中小向けの上乗せということで導入された再分配支払いですけれども、評判がよかったので、これに直接支払い予算の一〇%を充てるよう、各国に原則として義務付けました。それから、一ヘクタール当たりの支払い額もさらに格差を縮小させました。

二〇二一年改革には、もう一つ特別な要素がありました、それは次にみる環境戦略への対応であります。

4 環境戦略とCAPの対応

少し遡りまして、欧州グリーンディールという環境・気候戦略が二〇一九年―二〇二四年の第一期フォンデアライエン欧州委員会の最大の政策でした。主な中身は、二〇五〇年に温室効果ガスをゼロにする、そのための実現手段をつくることです。それが気候の柱と言われる分野であります。それに対して、もう一つ、やや付随的な印象ですが、自然の柱と呼ばれる生物系の分野がありまして、農業はそちらに含まれます。その中で、有名なファームトゥフォーク戦略であるとか生物多様性戦略、あるいは土壌戦略が打ち出されました。

それらは農業以外の分野の政策部門でつくられたにもかかわらず、その中では農業に対する数値目標が設定さ

れました。主なものを挙げると、我が国でみどり戦略に取り込まれた農薬を半減とか、肥料二割減、有機農業面積二五%、そういうものが入っています。ところが、目標を達成するための本格的な施策は農業以外の政策分野で作っており、CAPはお金を出して農業者を誘導するお手伝いと、そんな形になっています。

また、気候戦略の関係で、このときのCAP予算は、四割を気候・環境向けにせよと欧州首脳理事会で決められてしまいました。

さらに、CAP改革の中身も変更されました。先ほどお話した二〇二一年CAP改革の環境対策ですけれども、あれはもともと環境戦略より前に立法案が出ていたので、そのまま活用したうえ、グリーンディールに対応するために、さらに強化したわけです。

その内容ですが、まず、CAPの目標に文言を追加しました。生物多様性であるとか、パリ協定であるとか、温室効果ガス、炭素隔離、化学物質、生息地、食品廃棄、抗微生物耐性というグリーンディールで重視されているテーマをちりばめて、この目標に基づいて各国が計画をつくれれば、グリーンディール対策も含まれるであろうと期待したわけです。

それに加えて、今回のCAP改革の目玉でありますエコスキームは、内容を高度化する一方で、金額が前のグ

リーニングに比べて減ってしまうリスクもあったので、直接支払いの二五%は最低残すようにということを決めた。それから、エコスキームの具体的な取組分野は、グリーンディールで上がっているテーマに限定しました。さらに、環境・気候関係の各種EU法(合計一二本)に貢献しなさいということも決めました。このように、CAPにはいろいろな形で環境の縛りが増えました。

5 情勢の変化

ところが、二〇二〇年以降、様相が大分変わってきました。まず、グリーンディールそのものが、かなり無理筋な面があり、それが表面化しました。特に自然の柱においては、ファームトゥフォーク戦略と生物多様性戦略の下で、二〇二〇年から二二年にかけて、各種の立法案が提出されました。これが農業部門が参加しない、あるいは発言権の弱い状態で立案された結果、農業分野からすると非常に厳しい内容を含んでいました。

例えば、先ほどお話した農業向けの数値目標は、当初は単なる目標で法的拘束力はなかったのですが、それを義務づけようとなりました。あるいは、今までの環境規制の範囲を様々な形で拡張していく。しかも、国別に義務的な目標を設定して、計画を立てさせ、進捗管理をしていく。さらに、農場段階でも監視して、報告の義務づけ

など、いろいろな段階で詳細なデータと記録を要求するといった形で、管理色の強い内容になりました。

それに対して農業部門は不満を持ちました。もともと環境対策は結構だけでも、お金がかかるので、農業予算を増やしてくださいと要請していたのですが、実際にはCAPの予算が削減されたので、それなら環境対策もできないという姿勢になりました。

しかも、環境規制が強化されると、ますます輸入農産物との競争に不利ですし、欧州委員会側は新しい環境に合わせたビジネスをやればもうかると説明していたのですが、有機農産物が本場に沢山売れるのかどうかも分からないし、カーボンフーミングといってもまだ不確か面が多い。ですから、リスクはかなり現実だけれども、リターンははっきりしないのです。

それに加えて、環境戦略以外にも状況が悪く、異常気象で災害も非常に増えていきますし、あるいは南米（メルコスール）との自由貿易協定もあります。

そういったところに二〇二〇年からさらに情勢が悪くなりまして、まず新型コロナウイルス感染症です。次にコロナの翌年から食料と農業資材のインフレが、さらに二〇二二年からウクライナ戦争が始まりました。景気が悪くなり物価も上がったので、農業者は環境対策をやる余裕はない、消費者も買い支える余裕がなくなりということ、

実際、有機農産物の販売は減少しました。しかも、景気後退とエネルギー危機で経済界も厳しくなり、環境戦略を今までどおり支えていくのは難しくなりました。そして農業分野では、むしろ食料安全保障の方が重視されるようになりました。

こうした環境の変化を受けて、欧州議会で大きな変化がありました。欧州議会の最大党派は欧州人民党という中道右派でありまして、ここがフォンデアライエン委員長を出しています。この党派と中道左派、緑の党が一緒になって欧州の環境戦略をつくったのですけれども、その中で最大多数の欧州人民党が抜けてしまったわけです。そして人民党は右寄りに転換して、農業を支えると言いました。

なぜかといえば、二〇二四年の選挙に向けた対策です。中長期的にEU内の政治情勢は、ひたすら右傾化して極右が伸びています。このままいけば中道はじり貧なので、中道右派としては極右の政策を大分取り込んで、右側にウイングを広げて支持層を広げようとしたのです。

そして農業分野では、ファームトゥフォークや生物多様性戦略から出てきた法案はよろしくないといって、潰そうとしました。ほかの右派党派もそれに同調して、大きな勢力になりました。先ほど挙げた数値目標を義務づ

ける各種立法案のうちでは、花粉媒介者を増やそうという目標だけがまともに成立して、ほかは骨抜き、あるいはなくなってしまうのです。花粉媒介者の目標が通ったのは、蜂が減ると農業者も困るからでしょう。

そして昨年六月、欧州議会の選挙がありまして、御案内のように右派が非常に伸びました。右寄りの路線を取った人民党は、目論見どおり二、三十年ぶりに議席が増えました。そして極右も大幅に拡大したので、今後数年は環境戦略、その中でもとくに自然の柱を積極的に続けていくことは厳しくなりました。

6 自然の柱の実績

では、今まで数年間の欧州グリーンディール、特に自然の柱の実績はどうであったか。まず、あれほどもめた理由は簡単でありまして、もともと合意がないのです。

気候変動対策は、欧州グリーンディールの前年に、EUは二〇五〇年で気候中立を目指す、その対策を立てましょう、二〇三〇年の中間目標もつくりました。はい、そうですね、とそこまで合意ができていました。それを具体化するためにグリーンディールをつくったのです。ところが、自然の柱の方は、もともとEUの中でも対立

が根強く、環境部門が幾ら政策案をつくっても農業部門や産業界が潰してきた分野です。そこに環境側がグリー

ンディールの勢いに乗って野心的な政策を打ち出したので、当然もめたわけです。それに加えて、農業なり、化学、種苗といった産業界の意向もあって、そう簡単には通らなかつたということです。

ただ、意味がなかつたということでは全くありません。それどころか、大きな前進を果たしました。元の提案があまりにすごかったので、半分になっても三分の一になつてもすごいということでありまして、とくに自然再生規則は画期的であります。もともとEUでは、種の保護は保護区の中でやっていたのです。ところが、これは、それを逆転させて生態系一般を再生する、生態系は全て保護の対象で、劣化していれば再生しなければいけないという制度であります。そうすると、動物園の中と外がひっくり返ったぐらいの違いがあるわけです。しかも、農業に関して、農業生態系の再生のための計画をつくって進捗管理することが各国に義務づけられました。なおかつ花粉媒介者は増やさなければならぬのです。いろいろな対策が挙げられていますが、それはCAPの農業環境政策の施策と同様の内容です。ですから、CAPと明示はされていないのですけれども、明らかに一体になっています。

それから、ほかに森林破壊規則といって、森林を破壊して作られたある種の農林産物は、EUの中で流通でき

ない、そのようなE U法もあります。

もう一つ、大事なもののデータの整備でありまして、各種規制や新しい施策の中で、いろいろなデータを取ることが定められています。それに加えて、統計も整備されます。農業部門の経済計算であるとか、産業連関表とか、農業の経営統計であるF A D N（追記・F S D Nに改称）とか、そういったものが環境関連の項目をかなり増やします。これから五年、一〇年経つと実態把握が進むはずで、実情がつまびらかになれば対策をとるのが通常のパターンですから、将来の新たな政策につながっていくと思います。

ということ、大分叩かれたけれども、グリーンディールの自然の柱は結構頑張ったのではないかと思われま

7 欧州委員会の方向転換

一方、先ほど述べたような政治情勢を受けて、欧州委員会は方向の転換を図りました。

その動きは二三年九月の一般教書演説あたりから始まって、フォンデアライエン委員長はこのとき、まず、それまでの一般教書演説ではほぼ無視していた農業者に対して、我々の食料安全保障のために日々働いてくれて、食料を生産してくれてありがとうとお礼を結構

長々と述べて、姿勢の変更を印象付けました。

そして、今後は食料安全保障も自然も両方大事なので、両立を目指さなければいけないと。ついては、農業者と「E U農業の将来に関する戦略的対話」を始めましょうと提案しました。その間は休戦ということで、当時はファームトゥフォークの食品や動物福祉に関する法案が幾つも予定されていたのですけれども、全部棚上げされて、今日に至るまで止まっています。対話を優先ということ、これと同じような話で、産業界とは「グリーン移行対話」を開催して脱炭素の道を探ることを提案しました。それに加えて、競争力の将来に関する報告書を準備していると表明しました。これらをまとめると、要するに経済界の意見をもっと聞き、あるいは競争力を重視する方向が打ち出されたわけです。

その次に、戦略的対話は昨二四年の一月から夏まで開催されまして、各界から三〇人ぐらいの委員が集まりました。その結論は今後数年間の農業政策に反映しますとフォンデアライエン委員長が最初から明言していました。昨年は、本来なら次のC A P改革の概要提案が出てくる時期なのですけれども、代わりにこういうことをやっています。

それから、同じ時期に欧州首脳理事会が、今後五年間の戦略的課題を採択しました。その中で農業について

は、前期と比べて環境関連の文言がかなり削られて、食料安全保障が明記され気候変動への言及は適応のみとなりました。環境対策もなくはないのですが、前とは様子が大分違ってきます。

それを受けて、フォンデアライエン委員長が五年間の政治指針を出しました。全体として競争力といわゆる地政学に重点を置くということで、これは首脳理事会の方針どおりです。

農業とかグリーンディールに関しては、「農業食料ビジョン」や「グリーン産業ディール」を策定する。このグリーン産業ディールが実質的にグリーンディールの後を引き継ぐのだと思います。

それに加えて、先ほど競争力の報告書の話をしましたけれども、ほかに食料安全保障と単一市場についても報告書を作成しまして、この辺が次へ向けての準備ということです。

その締めくくりになるのでしょうか、今年一月、「競争力コンパス」という文書が公表されました。これが五年間（二〇二四～二〇二九年）の任期中の欧州委員会の取組の枠組みになる模様です。重視されているのは、競争力と脱炭素化の両立です。ですから、グリーンディールの核であった気候変動対策を何とか産業と両立させる方向を探る。その代わりといえますか、生物多様性とか

自然保護のところは記述がほぼなくなっており、そちらは切り捨てられた形になっています。

この競争力コンパスには、四分野にわたる行動計画があります。一番がイノベーションで、二番が脱炭素と競争力ということです。この二番の中に欧州グリーンディールがぎゅっと圧縮されて入っており、農業・食料ビジョンもグリーン産業ディールもここに入っています。三番は対外依存の削減と安全保障、四番は全体にかかる制度環境の整備ですから、やはり安全保障も重視されています。

8 二〇二四年の政策対応

次に、今回の改革案が出てくる前に、二四年以降、農業分野で起こっていたことを整理しておく必要があります。

二四年は政治案件が多かった年です。農業者デモや、戦略的対話、欧州議会選挙があって、欧州委員会が交代しました。忙しいうちに事態が流動的で、とても次期CAP改革の提案という状態ではなかったかもしれませんが。

(1) 農業者デモへの対応

まず、農業者デモです。皆さんもニュースになったのを覚えておいてだと思えますけれども、一月、二月を中

第1表 土地の良好な農業・環境条件（GAEC）と改正の内容

| 分野 | 要件 | | 詳細 |
|--------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 気候変動 (緩和・適応) | GAEC 1 | 農地に占める永年草地の割合（国・地域・下位区分地域・経営集団・経営いずれか）に基づく永年草地の維持（2018年対比減少5%以内） | 家畜飼養頭数の構造的減少を反映した左記割合の調整、回復措置の減免（未申告草地、農地増加、農外転用） |
| | GAEC 2 | 湿地と泥炭地の保護 | |
| | GAEC 3 | 耕地の切り株焼却禁止（植物衛生上の理由によるものを除く） | |
| 水 | GAEC 4 | 水路沿いに緩衝帯を設定（河川の保護） | |
| 土壌 (保護と質) | GAEC 5 | 土壌の劣化リスクを減じる耕起管理（傾斜の考慮など）。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能 | |
| | GAEC 6 | 加盟国の決定する、最も傷みやすい時期の大部分に土壌を露出させない最低限の土壌被覆。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能 | |
| | GAEC 7 | 耕地における輪作（水面下で生育する作物を除く）。加盟国の任意で作物多様化も可。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能。 | |
| 生物多様性と景観 (保護と質) | GAEC 8 | →非生産的用地ないし特性（休耕含む）に充てる耕地の最低限度割合4%（例外あり） ・景観的特性の保存 ・鳥の繁殖・子育て期における生垣と樹木の伐採禁止 ・（任意措置）侵入植物種を避ける措置 | 非生産的用地および多様性景観を対象とするエコスキームを新設 |
| | GAEC 9 | Natura 2000指定区域（自然保護区）内における環境上重要な永年草地の転換・耕起の禁止。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能（野生動物や侵入種による永年草地への被害など） | |
| 全GAEC共通：気象条件による一時的な適用除外。10ha以下の農場の統制と罰則を免除 | | | |

出所 平澤（2025）「EU環境戦略の農業関連分野における成果と調整」掲載表。元はCAP戦略規則第13条第1項および附属書111、規則2022/126第48条を参照して作成。

（注）二重取消線は改正による削除箇所。太字下線部は改正による追加箇所。

心にEU内の一五か国でデモがあり、道路封鎖とか国境封鎖とか、すごいことも沢山ありました。

その最中に首脳理事会が、このデモに適切に対応せよという指示を出しまして、欧州委員会は異例に素早く、二月から三月に施策を提示しました。その後の手続きも迅速で、私の感覚では普段より三倍速ぐらいでしょう。当時は欧州議会選挙の直前ですし、フォンデアライエン委員長が自身の再任を狙っていたこともあり、一生懸命やったのでしょ。

その内容は、現行制度の簡素化、もう一つは、サブプライチーンにおける農業者の地位向上が中心でありました。CAPの簡素化は、おもに環境要件の緩和でした。特にさっきのコンディショナリティのうちの一つ、G A E Cですけれども、農業者に対する意向調査をしたところ、これが一番負担になっているという結果が出たので主な標的となりました。

一覧表を示しましたがけれども(第1表)、この中で太字で下線を付したのが改正により書き足されたところです。真ん中辺りのG A E C 5、6、7とか、下の9とかもそうなのですけれども、免除可能という文言が入っています。加盟国が基準を設定すれば、それに応じて免除が可能です。それぞれに相応の理由があったのですが、最終的に成立したEU法の条文にはそうした理由が書か

れていないので、加盟国の自由度は高そうですね。

さらに、表の一番下にあるように、気象条件が厳しくて要件を守れない場合は仕方ない、あるいは小さい農場には罰則を科さないという規定も加わりました。全体としては大分緩くなった印象です。

それに加えて、農業者の地位向上については、契約に関する規定の厳格化や、生産者組織の強化が盛り込まれました。

(2) 戦略的対話の勧告

そうこうしているうちに戦略的対話が終了して、報告書が公表されました。全体的には環境対策と農業経営を両方とも、できるだけ尊重しようという姿勢です。勧告の内容は盛り沢山なので第2表をご参照ください。注目点にのみ触れておきます。

興味深いことに、保守的な農業団体が参加しているにも関わらず、なぜかラディカルな内容も入っており、温室効果ガスの削減目標を設定するとか、植物たんばく質への移行を促進するとか、そんなことを書いてあります。これは環境団体の意向がそれなりに反映されたのだろうと思います。

もう一つは、直接支払いですけれども、今までのような面積ベースで上限のない(現行の上限適用は各国の任意)直接支払いはもう維持できない、その理由はEU拡

第2表 戦略的対話報告書の主な勧告

| 分野 | 勧告 | 農業・食料ビジョン | 次期 MFF/CAP 提案 |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------|
| 新たな施策 | ・農業・食品部門の持続可能性ベンチマークシステムを導入、農場からEUまでを網羅 | ○ *1 | — |
| | ・CAP以外に自然再生基金と農業・食品公正移行基金を設置、環境保全や畜産の地域計画も支援対象 | — | — |
| | ・持続可能な消費の施策対象に川上の食品部門を含める | — | — |
| | ・欧州農業食料会議を設置、戦略的対話の提言に基づく施策について欧州委員会に助言 | ○ | — |
| | ・世代交代行動計画、土地流動化、欧州農地観測機関 | ○ | ○ |
| CAP改革の深化 | ・次の2つのCAP改革期間中、エコスキームおよび環境気候管理誓約に相当する環境向けの予算割合を毎年引上げ | — | — |
| | ・直接支払いは最も必要とする農業者（小規模、青年、混合経営、新規参入、条件不利地域）に的を絞った所得支持に重点、作業部会による検討。EU拡大のため単純な面積比例の支払いは困難 | ○ *2 | ○ |
| | ・生産者組織や農業保険等リスク管理手段で対処できない壊滅的リスクにEUの農業準備金で対処 | ○ | ○ |
| | ・バリューチェーンにおける農業者の地位向上（赤字販売規制、透明性、農産食品チェーン観測機関）、持続可能性のための協力 | ○ | ○ |
| EGD/F2F/BDSの積残課題 | ・農業の各部門にあわせたGHG排出削減目標の設定と包括的算定方法等の整備 | △ | / |
| | ・動物福祉の法改正案提出（2026年）および包括的表示制度の提案 | △ | |
| | ・土壌の総合養分管理計画（窒素とリン）の公表 | △ | |
| | ・新規の土地開発をなくす義務的目標（2050年） | △ | |
| | ・食品表示法制の全面的な点検 | △ | |
| | ・動物性たん白質から植物性たん白質への移行促進 | — | |

資料 平澤 (2025) 「EU環境戦略の農業関連分野における成果と調整」掲載表に右端の2列などを加筆。元は戦略的対話報告書より作成、分野は筆者による。

(注) [*1] は農場レベルのみ。[*2] は作業部会なし。「△」は内容が大幅に縮小。

③ 簡素化・競争力強化パッケージ

大だと書いてあります。要は広大な耕地を有するウクライナが加盟すれば、面積支払いを全部払えば、財政がおかしくなることはわかっています。そうするとやはり今までのような面積支払いはもうできなくなるといふことを、各界の人たちが集まった会議体ではっきり書いたところに意義があります。

実はこの勧告には、表2の下の方ですが、グリーンデールで棚上げされていた課題の対応方向も示されています。ただ、表の右端を見ると分かるのですが、その後、あまり採用されていません。上下真ん中辺りのCAP改革に関する事項はかなり採用されています。ですから、戦略的対話はある程度包括的な勧告を提出したのですけれども、全体に環境の部分はあまり生かされていないのが現状です。

次に、新設の欧州食料農業会議です。戦略的対話の会合は、参加者には結構評判がよかったのです。そこで、今後もこうした対話を続けましょうということ、各界から人が集まった組織を残して、戦略的対話の結果を政策に反映して、実現を支援しようということ、動き出したのですが、どうもこの初夏には対話がうまくいかずに、合意に達することができなかったと言われています。

環境団体と農業団体が対立したと報じられました。

それから、さらに今年五月に、簡素化・競争力強化パッケージというものが出てきました。ですから、去年から今年にかけて現行CAP主要規則の改正を繰り返しており、次のCAP改革より前に、今できることはやっておこうと、どうやら前倒しあるいは先取りといった感じもします。

この提案に改正点は沢山あるのですが、主なものは、まず、コンディショナリティのさらなる緩和です。幾つもの項目について緩和をする。

それから、規制から奨励への変更です。これより前からフォンデアライエン委員長はそういうことを言っていたのですけれども、ここではっきりと法案に盛り込みました。規制や要件による縛りをだんだん減らし、環境対策は奨励でやるということであります。

あと、新しい施策もありまして、危機支払いです。本来、市場が混乱したときのために農業準備金を積んでいるのですが、このところ異常気象等が増えて、そちらに使われているのです。そのため市場が混乱したときの対策費が枯渇している状態ですので、災害とか異常気象については、別建てで危機支払いを設けます。

今後はCAP以外でも、農業以外の食品なり、農業でも農薬とか動物福祉とか、関連分野がありますので、そちらも簡素化する予定です。これは大変大きな進展であ

りまして、今まで共通農業政策で簡素化というと、仕組みを見直した結果、実際にはもっと複雑になるのが通例でしたが、今回は本当に簡素化しています。ただし、その中身は規制や要件の緩和です。

9 次期の枠組み

今年が次期、つまり二〇二八年以降へ向けた議論が始まりました。まず、次期多年度財政枠組み(MFF)つまりは二〇二八〜二〇三四年の中期予算と、農業・食料政策について、大まかな枠組みが示されました。

(1) 次期MFFへの道

二月の「次期MFFへの道」という文書は、次期MFFの考え方と主要な論点を示したものです。その政策課題は七つあるうち、一番が競争力、二番は安全保障、三番は移民です。移民は東部国境の問題を含んでいます。六番の外交はウクライナと中東が主な話でありますし、七番のEU拡大もウクライナ等と書いています。そうすると、七つのうち四つが地政学関連となります。ですから、競争力と地政学で席巻されている感があります。食料安全保障(農業)と自然保護は一つ(五番)にまとめられています。

政策課題への対応方法は、重点化、簡素化、インパクト重視、柔軟化などです。競争力と安全保障を重点化し

て、全体を簡素化し、事態の変化には柔軟に応じるといふ方向が見えてくるように思います。

それから、予算の構成についてもある程度書いてあるのですが、そこには軍事関連の費用をどうやって捻出するか、あるいは農業はどうなるのか、この二つが欠けています。ですから、この時点ではまだ扱いが決まっていなかったのでしょうか。

(2) 農業・食料ビジョン

このMFF文書から一週間と少し後に「農業・食料ビジョン」という予告されていた文書が公表されました。

これはCAP改革に限らず、農業と食料全般の包括的な方針で、二〇四〇年に向けたものです。

その基本姿勢は二〇二九年まで続く見込みです。特徴は地政学的情勢の反映であります。しかも戦略的自律性と食料主権を謳っており、緊張感が強まっている印象を受けます。自然保護と脱炭素化は、残っていますが言及は最後です。

それ以外には、環境・気候対策を規制からインセンティブに方向転換していく方針を明示しました。バイオエコノミーやカーボンファージング、そういう新しい分野で報酬を得ると。また、農場のいろいろなデータを取って、持続可能性のベンチマークシステムを作り、それをクレジット等で使えるようにして、政策目標達成の目安

にもなると。そのような方向を描き出しています。

次に、安全保障関連です。たんばく質の自給度を高める計画をつくるとか、危機管理についても述べています。特に、食料備蓄とか共同調達、そういうことをやる可能性もあります。もう一つ、東部国境地帯の支援です。これは安全保障上の観点から国境付近の農業を維持するための措置です。軍事的な色彩が濃くなったと思われる。

それから、農業者の所得確保策です。先ほども出てきた農業者の立場の強化などがあるのですが、その中でも所得支持の対象者重点化ということで、前の戦略的対話でも出てきたところではありますけれども、最も支援を必要とする農業者に重点化していく、あるいは高額受給を制限していくということが書かれています。これは予算の節約手段でもあると思われます。

それ以外に政策の枠組み、あるいは運営も変えていくということ、ステークホルダーの対話を増やすということ。もう一つ、結束政策と呼ばれる地域政策ですけれども、それとCAPの間で、計画と実施の統合に努めると書いてあるのです。その意味は次の改革案で明らかになりました。

第3表 新旧MFFの予算額（名目）

（単位 百万ユーロ）

| 費目 | MFF 2021-27 | MFF 2028-34 | 増減率 |
|----------------------|------------------|-----------------|---------|
| 総予算額 | 1,210,894 | 1,984,894 | 63.90% |
| 農業＋結束政策 （総予算中の割合） | 751,103 (62%) | 748,664 (38) | -0.30% |
| 農業 | 378,530 | *295,699 | -21.90% |
| 結束政策 | 372,573 | — | |
| 区分未定 | | 452,965 | |

出所：欧州委員会資料より作成

（注）[*]は最低枠。

10 次期MFFとCAP改革の提案

それらが前触れとなって、この夏、七月に具体的な政策と法案が出てきました。

(1) 次期MFF案

まず、MFFの提案です。第3表にあるように、予算全体は六割増えます。ところが、その増加は競争力とか防衛といった分野です。また、コロナ禍復興資金の借金も返さねばなりません。

それに対して、農業は地域政策と合わせて、合計で当期並みということでありまして、増えませんが、実質では大幅な目減りになりますし、全体が六割増える中で横ばいですから、予算に占める割合は今まで二つの政策を合わせて六割だったものが四割に落

ち込みます。

それから、今までCAPの基金が二つ、欧州農業保証基金と欧州農業農村振興基金があったわけですが、地域政策と一緒に新たな「国・地域連携基金」に吸収されます。

そのため、農業の予算額がはっきりしません。各加盟国は二つの政策を含んだ国・地域連携計画をつくり、その中で農業予算と地域政策の予算配分を決めることになっています。農業については、今の予算額の八割ぐらいが最低枠として確保されています。それに上積みするかどうかは各国に委ねられます。ですから、国内の交渉次第では農業予算が大幅に減る可能性もあります。ちなみに地域政策の確保された枠はありません。

ただ、農業にとって悪い話だけではありません。現行制度では緊急時のお金が不足しているのですが、それは別枠で措置しており、途中で予算を組み替えて対応することも可能になります。

予算については加盟国間で立場が非常に異なっています。地域予算と農業予算を合わせたものを増やすか減らすか、あるいはEU予算全体を拡大するかどうかという基本的な点に関して、加盟国の意向はまちまちです。そのため、今後議論の向かう先は非常に不透明です。

(2) 次期CAP改革立法案

さて、次期CAP改革の立法案もMFF提案と同じ日付で出てきました。実際の公表は、もめて二、三日遅れたのですが。通常でしたらCAP改革の概要提案が出て、翌年に立法案なのですが、今回は概要提案なしで立法案がいきなり出てきました。

その重点は、簡素化と、環境については要件から奨励へとということですし、助成対象者の重点化、それに加えて世代交代が入っています。

内容ですけれども、まず、二つの柱の解消です。農村振興政策は九九年CAP改革で設置され、直接支払いが第一の柱、農村振興が第二の柱ということでそれぞれ独立していたのですが、それを今回まとめて一つにします。

それから、直接支払いなど施策の整理統合もかなり進みます。

第4表をご覧ください。これが新旧の施策ですけれども、表の右のほうの一番上の網掛け部分に「面積に基づく通減的所得支持」と書かれています。これは各種の直接支払いがある中で、デカップル所得支持は、三つあるものを一つにまとめようということです。

もう一つ、農業環境支払いの一種であるエコスキームは廃止して、農村振興の方でやっていた農業環境支払い（環境・気候等管理誓約）に統合します。一見、二つあ

第4表 新旧のCAP施策

(単位 %)

| | 現行施策 | | 次期CAP改革 | | |
|------|---------------------|-------|---------|---------------|---|
| | 設置義務 | 予算構成比 | | 設置義務 | |
| 直接支払 | 基礎所得支持 | 有 | 37.2 | 面積に基づく通減的所得支持 | 有 |
| | 再分配所得支持 (中小経営助成) | 有 | 8.0 | | |
| | 青年農業者所得支持 | 無 | 1.4 | | |
| | カップル所得支持 (品目別の助成) | 無 | 9.1 | → 存続 | 有 |
| | 小規模農業者支払 (他の支払を代替) | 無 | | → 存続 | 有 |
| | エコスキーム (環境・気候・動物福祉) | 有 | 18.9 | × 廃止 (統合) | |
| 農村振興 | 環境・気候等管理誓約 | 有 | 8.1 | → 存続 | 有 |
| | 自然等地域固有限制 (条件不利地域) | 無 | 4.2 | → 存続 | 有 |
| | 義務要件地域 (自然保護区など) | 無 | 0.2 | → 存続 | 無 |
| | 投資 (灌漑も含む) | 無 | 7.3 | → 存続 | 有 |
| | 青年/新規就農者・農村事業開業 | 無 | 1.4 | → 存続 | 有 |
| | リスク管理施策 (保険・共済) | 無 | 1.1 | → 存続 | 有 |
| | なし (次期改革で新設) | | | 農業代行サービスへの助成 | 無 |
| | 協同 (LEADER等) | 無 | 2.8 | → 存続 | 有 |
| | 知識交換・情報普及 | 無 | 0.4 | → 存続 | 有 |
| 合計 | | 100 | | | |

資料：平澤 (2025) 「次期EU中期予算と共通農業政策 (CAP) の提案」掲載表。元はCAP戦略計画規則、次期CAP規則案、国・地域連携規則案により作成

(注) 予算構成比は2023-2027年 (CAP戦略計画)。小規模農業者支払いの予算は他の直接支払いに含まれる。「存続」とある施策は名称や詳細が変更されるものを含む。

る制度を一つにするだけです、財政的にはかなり違って、今までエコスキームは、第一の柱の直接支払いですから、EUが全額負担していたのですが、今後は農村振興の方に吸収されて、加盟国の共同拠出が必要になります。その点は、環境対策に厳しい内容ではないかと思えます。

また、先ほどの通減的所得支持は名前のとおり、かなり通減的でありまして、受給額が二万ユーロ以上になれば減額が始まり、受給上限額は一〇万ユーロです。その一方で、受給額の多くない農業者には給付の上乗せが可能です。上乗せ対象は、所得支持を最も必要とする農業者ですが、その範囲が広いのです。青年農業者と小規模経営に加えて、新規就農者、女性、家族農業、混合農業、自然制約がすべて含まれます。ですから、既存のいろいろな補助金をここに統合することも可能かもしれません。

次に、環境対策が全体としてどうなるか確認しましょう。現行CAPで環境対策は予算の四割以上を割くよう求められています、次期は四三%になります。これは共通農業政策独自の枠がなくなつて、EU予算全体で三五%、国・地域連携計画で四三%ということになっていくのです。

一番目立つことは、先ほどお話ししたように、二〇二

一年CAP改革では環境戦略のために立法案を修正して各種の要件などを課したのですが、それがほとんど一掃されて無くなっています。これはやはり要件や規制を減らす方針の表れではないでしょうか。先ほど、G A E Cの基準が昨年から三回にわたって緩和されていることをお話ししました。次期CAPではどうとうEU共通の基準をやめて、加盟国に任せます。また、加盟国で環境・気候優先分野を決めて、そこでは補助金を出しましょうと言っています。これらを合わせてみれば、要件からインセンティブによる誘導への移行となります。

もう一つ重要なのは世代交代の促進および農業の魅力向上です。とくに各国が「世代交代戦略」を作ります。さらに、直接支払いの対象から年金受給者を外します。これは問題含みと思われます。年金受給者は所得支持を必要としていないのでしょうか。もともとこれに近い制度を取っている国はいいですけども、高齢者が多くて、なおかつ年金の水準も高くない南欧では、今いる高齢者を一体どうするのだろうか。恐らく長い移行措置が必要になりそうです。

農業の魅力向上に関しては、農業代行サービスを導入する国への助成が導入されます。農業者がもっと普通の暮らしができるように、研修や病気、家族の世話など農業を休む必要がある時には代わってもらえる体制を整備

しようというものです。

さて、最後の主要な施策である不測時の食料供給確保は、CAPにとって新しい分野です。各国には食料安全保障準備・対応計画の策定が義務付けられます。緊急事態に備えて既に食料を備蓄している国もありますが、備蓄をする場合は、この計画に組み込むこととなります。

さらに、備蓄を加盟国間で融通したり、共同でリスク評価・早期警報を行うことも可能になります。

それは概ね加盟国でやることなのですが、EUレベルでも体制を整備し、加盟国が定期的に協議して全体の取組みを検討する組織「欧州食料安全保障危機対応準備機構（EFSCM）」を設置します。実は同じ名前の仕組みがコロナ禍を受けて、ファームトゥフォーク戦略の一環としてつくられていまして、それを衣替えするのではないかと思われます。ですから、新型コロナウイルス感染症が始まった食料安全保障対策がやや軍事色を帯びて、強化され、加盟国でも計画を立て、相互の連携やEUレベルの調整もして、しかも、条文には必要に応じて第三国が参加とありますから、それがウクライナなのかスイスなのか、アメリカや日本も入るのかどうか分かりませんが、とも、連絡を取るようです。

なお、今回、地域政策とCAPを統合した計画を各国でつくるわけですが、実はこれは完全に新しい試みとい

うわけではありません。というのもCAPのうち農村振興は、かつては地域政策に半分入っていたものを一九九九年改革で切り離したのです。二〇一三年CAP改革では、構造投資資金に農村振興が組み込まれて、形の上では再び一体化しました。ところが二〇二二年CAP改革ではCAP内で第一と第二の柱を一つの計画にまとめたかったので、再び地域政策から切り離しました。その結果、CAPの方では国別に二つの柱を包含する戦略計画ができたので、次期CAP改革ではさらに二つの柱を完全に一つに混ぜた上で、地域政策と合わせて一つの計画にするというのが今回の話です。もともと農村地域は二つの政策の対象が重なっている場所なので、そうした連携が求められていたのだと思います。

11 まとめと考察

それでは以上を受けまして、今日は冒頭でいくつかの観点からCAPがどうなるかと問いを立てたので、次期立法案に即してその答えをまとめます。

(1) 冒頭の問いへの答え

まず、CAPの新段階は次期改革でも続く見込みですが、環境対策は先行き不透明で、公正な支払いの方が明確です。

次に、環境戦略との関係ですけれども、CAPで明示

的に縛ることはあまりありません。ただ、気候・環境対策予算の最低割合が定められ、農業政策の外では環境規制が強化されるし、農業部門内外でデータも整備されています。また、繰り返しお話ししたように、CAPの要件や規制は縮小するのですけれども、支援・奨励は積極的にやります。

それから、EU政策の全体の方向は、競争力と安全保障に注力し、気候変動対策は何とか維持しつつ自然保護の対策は後退します。それに合わせてCAPも変わっていくこととなります。

CAPの軌道修正ですけれども、一番新しい要素としては、各国の食料安全保障の対策が入ってきます。これはEUの安全保障に関するニイニスト報告書という政策文書が出て、それを基に準備態勢連合戦略というものが策定され、さらにEU備蓄戦略もつくられて、そういう安全保障分野ですとやってきたものが、CAPにこのような形で反映されているのです。

それから、CAPで環境対策の方向性が大きく変わることは既に述べました。また、国・地域連携計画ではCAPと地域政策の予算が共通化するし、その中ではCAPの二つの柱もなくなっていくと思います。いきなりこれだけのことが行われるのは、やはり予算の制約もあります。それが以外にもと農村振興政策と地域政策のつな

がりがあったことも影響しているでしょう。

また、簡素化や柔軟化、加盟国の裁量拡大、そして公正に一層の重点が置かれることも、予算制約が厳しい中でやりくりという側面があるように思います。

(2) 論点

そろそろ残り時間も少なくなってきましたので、現状と今後に対する私の解釈なり論点を列挙します。

まず一つは、CAP改革の提案は、審議により改革内容が相当削られるのがそれまで通例だったのですが、現行の二〇二一年CAP改革は例外でありまして、当初の提案より、さらに環境対策が進んだ形で決定されました。それは恐らく欧州グリーンディールのお陰という側面が強いです。今や欧州グリーンディールが退潮している中で、CAP改革においても追加で盛り上げてあった部分が、どんどん剥げ落ちていっているのではないかと思われます。しかも、G A E Cのように以前からやっていたものまで併せて削られる場合もあるので、環境対策での後退はその分大きなものになる可能性があります。

次に、戦略的対話は広範なステークホルダーがあらかじめ相談し、合意を形成してCAP改革を準備する初めての試みでしょう。これで本当に農業・食料政策を立案できれば、EUの加盟国レベルでやっているような熟議

型の政策形成になることが期待されるのですが、今のところ環境対策の勧告は、あまり政策に盛り込まれていないようです。

それから、直接支払いです。もともと第一の柱にあつたEU拠出100%の直接支払いは、二〇一三年CAP改革以前のように、所得支持（追記・次期MFF提案ではより広範にCAP予算の大部分を所得支持と位置付けているが、ここでは従来の直接支払い等を指す）に純化する予定です。環境対策のエコスキームは加盟国が共同拠出する施策に戻ります。予算が削られる中で、所得支持の財源を優先しているようにも見えます。所得支持が最優先と言っているポーランドなどは、その水準を維持しやすくなる一方で、農業環境支払いは各国が必要に応じてやればよい、農業環境支払いをやりたい、かつお金のある北欧と西欧は、自国からの拠出金を増やせば、予算規模の維持あるいは拡大も可能になるところでしょうか。

次は、所得支持の必要性が高い農業者への直接支払いの重点化です。予算が制約されているため、全員にこれまでどおりの金額を給付することはできなくなる可能性があるがあるので、できるだけ必要度の高い人を優先するという側面がありそうです。しかも、ウクライナが加盟すれば、従来型の単純な面積払いは難しくなるということでは

すから、その面からもこうした方向が支持され易いでしょう。

このように加盟国の裁量は拡大する一方ですが、そうはいっても共通農業政策は必要です。なぜならEU内では国境を越えた単一市場で競争の公平を確保するためです。ただ、加盟国間で所得支持の水準をそろえておけば、それ以外の多面的機能関係のところはかなり差があっても、差別化ということを除けば、競争に比較的影響が少ないのではないかと気もします。

農業予算は加盟国がどの程度自由に立てられるのかよく分かりません。各国における通減的所得支持の平均面積単価（上限と下限を設定）や、カップル支払いの予算割合上限、気候・環境向けの予算割合下限（地域政策との合計）といった制限が課されており、その制約がどの程度きついか見えにくいです。

二〇二一年CAP改革のときには環境部門から、環境戦略に貢献するよう圧力があつたわけですが、今度は完全保障と地域政策も加わって、農業政策を農業部門で勝手に決められない傾向がますます強まっています。むしろ相乗効果を期待されているのですけれども、うまくいくかどうかは未知数です。

それから、先ほども申し上げましたけれども、加盟国の裁量がさらに拡大すると、CAPは共通政策の体をな

さなくなる、いわゆる最国別化の危険があるのですが、
とはいえデモで示された農業者の不満、あるいは選挙で
勝った右派の不満なりに対応するには、ある程度、各国
に自律性を持たせていかないと難しい面があるのかと思
われます。ただ、この方向は各国の共通性をどんどん緩
めていく。それが続けば将来的には、加盟国が自由に農
業政策をつくるようになる、結果としてその移行期間に
なってしまう可能性も感じます。

一方で、各国に共通の枠組みを課す動きも強まってい
ます。世代交代や緊急時対応など戦略や計画の策定を義
務付けてその内容や相互運用を規定するようなことはむ
しろやるようになっているので、そこが今までと違うか
もしれません。進捗管理のやり方などにも口を出すよう
になってきています。

とにかく農業予算はさらに縮小が続いていますから、
ほかの分野がどんどん拡大するとともに、マイナーな分
野になりつつあります。地域政策と合わせてEU予算の
四割、そのうち農業は例えばその半分であれば二割です
から、もう冠たるという感じではなくなるでしょう。

不測時の食料供給確保策、これが今後どうなっていく
か。CAPの運営はもう長いこと、農業者の生活を安定
させることが主眼となっていますが、もともとCAPの
目的には食料供給の安定も入っているわけで、そこに先

祖返りしているわけです。それが今後どれくらい大きく
なる可能性があるのか。それと、この分野では、EUは
日本に比べると二、三十年は遅れていると思いますの
で、EUが日本やスイスと意見交換する機会が出てくる
かもしれないという気もします。

最後に立法案の今後ですけれども、これだけの農業リ
ストラ案ですから、反発も当然大きいので、審議の過程
でかなり修正が入るのではないかと思います。農業部門
の押し戻す力がどの程度あるのか注目されるところで
す。

ただ、加盟国間で利害が非常に異なっており、そもそ
もEUの予算を六割も拡大できるのか、あるいは農業政
策と地域政策で予算を一つにするとか、名目額を現状並
みに抑えるとか、そういうことが受け入れられるのかど
うか、争点は多岐にわたります。また予算額は加盟国の
計画で決めるので、おそらく二〇二七年まで分からない
のではないかと。そのことを含めて先行きは非常に不透明
感があります。

しかも、それまでの間にはウクライナ情勢なりトラ
ンプ政権なり、また何が起るか分からず、そういったも
のも影響があるだろうということ、今のところ状況は
まだ混沌としています。

少し時間が超過しましたけれども、以上です。

12 質疑

○司会 詳細な御説明、ありがとうございます。

それでは、質疑応答に入ります。どなたからでも構いませんので、御発言をお願いします。それでは、小林先生、お願いいたします。

(中小規模経営重視へのシフト)

○小林 平澤さん、非常に詳細にありがとうございます。二ページ目に大規模経営から中小経営への再配分という形で、中小経営を重視する姿勢を見せているところですが、日本では大規模層に対して手厚くして、それが効率的であるという考えなのですけれども、EUの中で中小経営重視が強く言われている背景は、どういうことでしょうか。

○講師 やはり何ととってもEUのほうが競争力が高く、平均経営規模も大きく、CAP改革をやる前から、大規模な農業者にお金を集中するのはおかしいという話はずっと続いています。そもそも経営を大規模化させて、生産性の低い小規模農業者退出してもらおうという政策は、もう一九七〇年代に入る頃にはやめていますので、むしろ小規模や条件不利など、大変な人たちをどうやって支え、キャッチアップさせるかが重視されています。

そういうことからすると、こっちの方向には行かなければいけない。それは一九九二年改革からずっと欧州委員会が目指していることで、外からの批判も欧州会計監査院や学者からも、ずっと言われ続けています。ですから、EUである程度上層の農業者は、そもそも直接支払いがあまりなくても頑張ってもらいたいというのが欧州委員会の考え方ということですよ。

○小林 ただ、国によって規模がかなり違いますし、後から加入してきた農業国などは中小規模の農民を多く抱えているという問題があるのではないのでしょうか。二〇ページの最後に直接支払いは所得支持に純化していくという話があって、これも非常に面白かったのですけれども、所得支持といった場合、農家の生活を完全に支えるくらいのもなのか、どの程度のものなのか。私の拙い理解では価格は市場経済に任せる、つまり国際価格と同程度になるので、経営的に赤字になる経営もあって、助成金で何とか生活をやりくりしている生産者もかなりあるという話だったと記憶していますが、現在はどのようなでしょうか。

○講師 前段の中東欧に零細経営が多いことも関わっていると思うのですけれども、それは支えられないのだと思います。農業者の所得は補助金込みでも一般の六割しかないということですから、現実の問題として予

算を削られているので、必要度の高いところにお金を集中していくしか、取りあえず農業全体を守る方法がないのだと理解しています。それを奇貨としてというか、もともと欧州委員会は大規模な農業者に沢山給付する必要はないと考えているので、本来給付対象とすべき農業者に集中しよう。

○小林 流れとしてはそういうことですね。そのやり方として、私の理解では、フラット化みたいなことで単純化していくという話だったと思うのですが、ウクライナの加盟を考えると面積基準ではなかなか難しくなってくる、そこで一定の面積割にしながらも上限を決めていくという形でのフラット化ということですね。

○講師 そうですね。フラット化は、実は今回も進めません。具体的には、加盟国の一ヘクター当たり平均額について共通の上限と下限を課すのです。だから、加盟国間である程度、平準化が進み、それによって加盟国間の予算の配分も変わる可能性があります。加盟国の中でも基本は面積単価一律になるのですが、必要な人には上乘せをする。そこはむしろ柔軟になります。しかも、上乘せの対象の種類が増えます。

(環境要件遵守の行方)
○小林 もう一つ、根本的な話として、環境に対する助成は加盟国ごとにやるという話になっているとのこと

すけれども、クロスコンプライアンスというのは、そもそも環境規制を遵守することで助成金がもらえるという話だったのが、そうではなくなってしまうという話ですか。

○講師 なくなりません。そもそも昨今の現行制度改正でも、G A E Cの一部は、今まで守らなければならなかった基準を一部削って、それをエコスキームの対象に変えているのです。規制や要件を抑制して、奨励の対象にするという方針を採用したので、G A E Cのような要件を所得支持の前提にすることはよろしくないわけです。むしろやった人にはお金をあげますと。

○小林 そうすると、先祖返りすることですか。
○講師 そうです。ただ、先祖返りするといっても、予算の規模はかつてより大きいです。国・地域連携計画の予算の四三％は環境対策に使わないといけないですから、金額は多い、しかしそれは奨励かつ任意参加であるということですよ。

○小林 それをやったらプラスになると考えればいいということですか。

○講師 そうですね。

○小林 ベーシックは、やらなくてももらえるけれども、さらにもらおうとすれば、クロスコンプライアンスみたいな形で環境に……

○講師　しかも、予算が四三%ある（追記…ただしCAPにおける割合は未だ不明）ので、それを全くもらわないうと結構厳しいと考えると、みんな参加せざるを得ない。特に補助金に依存するような、さっき言ったような弱い人たちは、むしろ参加しないといけないかもしれない。補助金がなくてもやっていける人たちは、参加しなくてもいいかもしれない。

○小林　逆に守らなくていいという話になると。

○講師　はい。

○小林　ちょっと長くなってすみません。最後です。たんなる質転換という話がヨーロッパでは随分出ているという話ですけども、その話はこのCAP改革の中には触れられてはいないと考えてよろしいですか。

○講師　戦略的対話の提言は、植物たんばく質の消費を促進しようと述べています。つまり食肉を減らして植物質へ転換という話で、それはファームトゥフォークの草案にもあったのですけれども、農業団体の要求でファームトゥフォークの最終版では削除されました。それが戦略的対話では、なぜか奇跡的に復活したのですが、その先の欧州委員会の政策文書に入ってきていないということです。それは農業団体からすると、受け容れられない要素だと思います。

○小林　ありがとうございます。

○司会　ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。それでは、友田先生、お願いします。

（政策の背後にあるEUと日本の社会の違い）

○友田　友田と申します。よろしく申し上げます。今日はありがとうございます。

さっき小林先生がおっしゃった規制緩和のことなのですが、単純な先祖返りではないとおっしゃったというか、いわゆる新自由主義的なものではないということだと思のですが、今後、恐らく予算がますます厳しくなっていく場合に、いわゆる新自由主義的な先祖返りになる可能性があるのかどうかということの一つお伺いしたいと思います。

それから、例えば環境と何かの両立とか、いろいろ両立という言葉が出てきたのですが、日本的な感覚でいうと玉虫色というか、そういう感じがするのですが、ヨーロッパの感覚からいうと、これは別に玉虫色ではなくて、ちゃんと両立するというような見込みがあるのかということですか。

最後に、右派勢力が農業者の不満をうまく捉えて新しい政策を出してきているというような感じなのですが、日本の場合は、今度の選挙もそうですけども、右派勢力が農業者の不満を捉えていないというか、あまり気にしてなくて、サラリーマン層の不満だけを気にしてい

るような気がするのですが、そこら辺の違いがなぜ生まれてくるのかという点をお伺いしたいと思います。

○講師 予算が厳しくなったら何が起ころるかといえば、二〇一三年C A P改革以降の論理では、予算を削られなければならないようにするために環境対策と、必要な人への給付、不要な格差の縮小を進めてきました。予算を削る圧力が強まれば強まるほどそれを強調せざるを得ないと思うのです。今のところは予算の削減を最小にする道がそれしかないのが現状だと思います。

もともと環境への関与を二〇年かけて強めてきたのもそういう論理に依っています。C A P予算はそんなに要らないだろうと言われれば、いや、公共的な意義がありますということでき残りを図ってきている。それ以外の方向は今のところないですし、新自由主義でいくのであれば、やりたい人だけどうぞ、残らなくていいですということになってしまい、そうするとC A Pができて以来、ずっと言ってきた農村を守るとか、そういう話全部御破算になってしまうので、なかなか難しいのではないかと思えます。

E Uは、政治の交渉と妥協の文化が非常に発達していて、すぐ両立ということを言います。それは、とにかく落しどころを探って延々と検討しようということ、うまくいかないことも多いですし、矛盾したものが出て

くることもありすけれども、そう言っている以上、一応、両方の人たちが納得するものをつくるのか、両方の人たちが同じぐらい不満を持つ程度のものをつくるという意思はあるということだと思います。

それから、右派、なぜサラリーマンだけかといえば、日本の場合は与党が農業と結びつきが強いから、切り崩す主な対象になっていないということではないかと思えます。E Uの場合は、特に既存体制に対する不満が噴出して政治が大きく動いたオランダでは、農業者市民運動党というのができて、そこが国全体の不満の受皿になりました。E Uなり国が勝手に作る政策の不具合で困っている、農業者も市民も同じだというような、そんな形で不満が受け止められる構図があるのではないかと思えます。E Uが勝手なことをやっているおかげで、みんなが貧しくなっているとかが、農業者も似たようなことを言うので、一緒にやりやすい面があるかなと思います。E Uでは新自由主義的にやってきた結果、農業者もひどい目に遭っているという話と、日本の場合は自民党と農業がつながっているから、その二つがあるのではないのでしょうか。

○友田 ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。先ほどの小林先生

の御質問と関係してくるかもしれませんが、マクシャリ
ーが九二年改革のときに言っていたと記憶しています
が、二〇%の者が八〇%のお金をもらっている、大規模
経営が共通農業政策の最大の受益者となっている、これ
を何とかしなければいけないということは、改革のスタ
ートのときからの話であったと私も認識しております。

そのため講じられてきた政策が、今日も出てきました
上限設定(Capping)です。それから、第一の柱から第二の
柱への予算の移転であり、多額の直接支払いを受け取っ
ている人から累進課税のような形で受給額を削っていく
モジュレーションがあったと思います。キャッピングは
まだ残っているようですが、モジュレーションを通じて
第二の柱の予算を充実させていくという仕組みは、もう
終わってしまったと考えてよいでしょう。

○講師 そうですね。以前は第一から第二の柱への移転
ということだったのですが、それは西側の国の論理であ
って、東側の国からすると、むしろ第二の柱は要らない
のです。行政負担が大きいですし、加盟国の拠出も必要
なので、ポーランドなどは第一の柱のほうが大事で、第
二の柱はあまり要らないぐらいに思っている。そうする
と、第二の柱から第一の柱へ移せないのは不公平だとい
う話になって両方に……

○司会 それで移転できるようにしたのが二〇一三年の

改革ですね。

○講師 はい。二〇二一年改革でそれをさらに大幅にし
て、やはり柱の枠組みが窮屈だと実は加盟国も思ってい
るわけです。今回、柱自体がなくなってしまう。実
は、今CAP改革を先取りしてやっている法改正を見
ても、第一の柱と第二の柱で同じような政策をどちらで
もできるとか、両方で基準がぶつかっている場合の扱い
をどうするかとか、柱が分かれていることによる齟齬が
結構出てきているのです。だから、今は予算が少なく、
簡素化が必要という文脈で二つの柱を一体化してしまえ
ば、そもそも柱の間のお金をどうするという悩み自体
が消失します。そういうことが考えられていると思いま
す。

○司会 分かりました。もう一つは、加盟国間の直接支
払いの単価の違い、同じ加盟国の中でも地域の間で直接
支払いの単価の違いがあり、それを収束させていく、こ
れをコンバージェンスと呼んでいたと記憶しています
が、それは今回の改革で相当程度達成されたと考えてよ
いでしょうか。以前の二〇一三年改革では、この程度の
コンバージェンスだと、何時になったら加盟国間の直接
支払いの金額が平準化するのだろうかという話だったと
思うのですが。

○講師 いや、二〇一三年改革は結構すごかったと思

ます。国の中でいえば、一律にする国が大部分になってしまいました。二〇二一年でさらにそうなって、もとの過去実績要素はそんなに残っていないはずで。だから、加盟国の中で差を残したいところは、スペインは地域によって作っているものが全然違いますので、地域を細かくして、地域間の格差は問わず、地域の中で平準化するという方法を取って、それで残しているというぐらいで、スペインとアイルランドでしたかね。それぐらいのところがあって、それ以外は国内はかなり一律に近くなっているのだと思います。加盟国間の格差は二〇二一年改革でまたある程度埋めましたし、今度、国別の平均の単価に上限と下限を設けて、それでさらに縮めようとしています。ですから、次期改革で格差は相当少なくなると思います。経済の進み方とか所得の格差を考えると、むしろ所得の低い国に一律にあげる必要があるのかなという感じが私はします。

○司会 加盟国との差は大きく縮まってきたということですね。欧州委員会の資料では加盟国の単価を示した図がよく出ているのですが、それがあると一目瞭然となるのでしょうか。

○講師 今、提案されているような平準化は多分できないでしょう。

○司会 フランス等は。

○講師 フランスだけではなくて、やはりスポンサーの国々が、さらに東側にお金が移転するので、許容しないのではないのでしょうか。

○司会 二〇一三年改革の時はそういう感じだったと記憶しています。それが続いているとすれば、この後の議論の結果、最終的には西側の旧加盟国に有利な配分となってしまう可能性があるのではないかとということでしょうか。

○講師 そうですね。ただ、さすがに三回目となると、ちょっとずつは進まないかと東側がうんと言いませんから、毎回、何がしかのことはしているので、三回累積してみると結構平準化されるのではないのでしょうか。それは加盟国間の経済格差を考えると、物価も購買力平価も全然違いますから、そこその線にはなるのではないかと思います。

(予算の制約、増大する軍事費)

○司会 最後にありますが、予算の問題を考えると、イギリスのEU離脱の影響が大きかったように思うのですが、どうでしょうか。MFF(多年度財政枠組み、中期財政枠組み)に大きな影響を与えたと考えてよいのでしょうか。

○講師 今やっている二〇二一年改革は、それがかなり財政制約になったわけですが、でも、次期MFFでは予算

を六割増やそうとしているわけですから、イギリスが抜けてもそこは関係がありません。競争力と軍事のためには、お金は出しませうということなのですが、本当にそのお金を調達できるのかどうかまだ分かりません。

西欧・北欧の国が拠出金を増やすのは嫌だと言っているのですが、EU各国から取れる税源を増やそうとしているのですけれども、税源も嫌だという国も当然あり、スペインなどは既にEUが提案している新しい税源は、我が国が国税で取っているものが大部分だからよろしくないと言っています。あるいは、中東欧の国からすると、西側が財政力に応じた負担をせずに、各国から税を取るのは逆進性が高いと思うかもしれません。したがってそれもEU予算の拡大がどれだけできるかもまだ分からないと思います。

また、トランプ大統領やゼレンスキー大統領次第というところもあって、例えばウクライナと中東の情勢が一気に緩和すれば、そもそも軍事費を頑張っただけの勢いがしばむかもしれません。一方で、景気がなかなか回復せず、ドイツなどで軍需産業を振興すれば景気対策にもなるように思われます。

○司会 順番からすると、多年度財政枠組みが決まってから共通農業政策が決まるという流れですか。

○講師 そうですね。

○司会 そうすると、まだ未確定なところが残されているということですね。分かりました。

○講師 なおかつ、CAP改革のEU法が成立しても、農業予算はその後、各国が策定するので、各国の計画が出そろうまで予算も施策も分かりません。今まで以上に全体像の見える時期は遅くなります。

○司会 ありがとうございます。それでは、友田先生、お願いいたします。

○友田 食料安全保障と軍事的側面の関係なのですが、これは日本も同じで、国家安全保障という面と食料安全保障のつながりが非常に強くなっていると思うのですが、日本の場合は日本だけのことを考えていなければならないのであれなのですが、EUの場合はそれぞれ国によって食料安全保障の度合い、どれだけ自給できるかどうか、そういう事情がかなり違っていると思うのです。その中で、同じように軍事的側面を強めるとしても、国によって温度差がかなり出てくるのではないかと思うのですが、その辺はいかがでしょうか。

○講師 おっしゃるとおりで、既にEUに言われなくてもドイツは数年前に法律を整備していますし、北欧ではここ二、三年で急速にかつての備蓄を再開したり、法律を整備する動きがあります。結局ロシアとの距離次第というところがあって、東端の国境沿いや北欧の国々は、

もう既に何十パーセントも軍事費を増やしているのです。

実際、先ほどMFFの政策課題として移民を挙げましたけれども、移民の武器化といって、欧州委員会の報告書によるとベラルーシが多数の不法移民を東欧のEU加盟国に国境を越えて、場合によっては暴力を伴って送り込んでいます。報道によればベラルーシの国営旅行会社や航空会社を使って中東から人を集めているそうです。そのため、東端国境沿いは緊張が相当高まっており、複数の国が東側の国境全部を防衛線として整備しようとしています。

また、北欧も歴史的にロシアの影響を被っていますから、警戒心が強い。ですからそうしたドイツ、東端、北欧の動きを背景として共通政策の枠組みを作るといふ側面があるのではないかと思います。枠組みをつくれれば、非常時には他の国が備蓄の支援もできるし、EUレベルで常に情報交換して相談する仕組みもできます。

備蓄は気をつけないと市場介入にもつながるので、共通市場にも支障が出ないよう配慮を求めています。そういった分野にEUが関与するには、やはりCAPに紐止めば好都合ではないでしょうか。

○友田 ありがとうございます。

○司会 それでは、矢坂先生、お願いします。

(CAPの政策としての一体性は)

○矢坂 従来、CAPの中で環境や生物多様性がだんだん強調されていくのは、北欧諸国などのそういうことに非常にナーバスな国の意見が反映されているのでしよう。それを規制という形で全加盟国にスキームに乗ってもらおうとしていたのが、今回、規制から奨励というように緩和されていくというお話でした。環境規制などに縛られるよりも、もう少し自国の事情を踏まえた政策を打ちたいと思っていた南欧や東欧の国は自由度が高まり、歓迎していることと思います。財源の問題はあるかもしれませんが、必要な政策にはそれぞれの国がCAPの資金に上乗せするという選択肢が広がっているわけですね。

しかし、EUとしてのCAPの方向づけ等については欧州委員会がそれなりに役割を果たしているとしても、各国がそれぞれ独自に法律をつくってやっているとCAPの政策としての一体性がだんだん見えなくなっていく。そこで食料安全保障といった今日的な関心事とおして一体的な取組を全加盟国に要請していくのだろうか。ちょっと見当違いかもしれないですけども、そういう流れについては、どのようにお考えなのでしょうか。

○講師 そういう側面は多分にあるのではないかと思います。

ます。フォンデアライエン委員長はある意味、軍事的緊張によってEUの求心力を高めているように見えますし、恐らくはドイツやフランスの軍需産業を振興すれば、景気も浮揚させていく効果もあると思われます。それで、右派の人たちも満足させ、景気もよくなる。そこに組み込まれていくということだと思います。

農業に関しては、やはり食料安全保障が重要とされていますし、それによって求心力を高める必要もあるでしょう。予算が削られていくと共通農業政策の求心力は落ちざるを得ません。CAPによる財政移転は、西の国から東の国へお金を移転して、新規加盟国が加盟する魅力を高めて、加盟後はその人たちの所得を高めて、EUに入ってよかったという効果を有していると思います。しかしお金が減ればその魅力は薄れて拘束だけが目立つようになり、お金の減ったら自由にしてあげるといいます。

足りないお金を自分で上手にやりくりしてくださいという方向に行かざるを得ないのではないかと。ただ、本当に自由に行かざるかという点、環境に四三%の予算を使うという国・地域連携計画の枠があるので、その範囲でということだと思います。

それに対して食料安全保障は比較のお金がかからないと思われ、備蓄を持てばかかりますけれども、そうではない限り、単純化していうなら制度を作って訓練を

やれば済むのではないのでしょうか。実際、CAPではCMO（共通市場機構）のほうにその種の規定を入れていきます。

○矢坂 ありがとうございます。

○司会 それでは、堀口先生、お願いします。

（小規模農家対応、備蓄政策）

○堀口 今日ありがとうございます。非常に多面的なところを正確におっしゃられて、なかなか理解が追いつかなくて、例えばこういう考え方で一つ重要な視点と捉えていいですか。

二五年七月のCAP改革の提案は、主たるものは環境要件を緩和して、国とかがいろいろ違うと思うのだけれども、負担を少なくする。例えば、デモの効果なのではないけれども、一〇ヘクタール以下の小規模農家の環境要件義務をかなり薄めるというか、そういう方向に動いているのだと理解していたのです。実は、いろいろなことが考えられているから、そう簡単に言うてはいけないかもしれないけれども、例えばあのデモの効果というのは、小規模農家の負担義務を緩めるような要素として理解していいのでしょうかというのが一つと、私、こういう視点は全く、最後のページのところに戦時色、特に備蓄の問題です。これはCAP改革の中に入りますか。この二点だけ教えてください。

○講師 まず、一つ目ですけれども、おっしゃるとおりだと思います。欧州委員会は一〇ヘクタール以下の農業者に環境要件（G A E C）を課さないことについては、その人たちは農地のごく一部しか占めていない。でも、大多数を占めているから、この規制を緩めることによる農家に対する効果は非常に大きくて、なおかつ環境へのインパクトは少ないのだという言い方をしているわけです。だから、農家の大多数の皆さん、安心してくださいというメッセージになっているわけです。この点に関しては、デモに参加した農家の殆どはもうその必要はありませんということになります。他にもいろいろと緩和していますけれども、これは、そういう意味合いは大きいのではないかと。

それだけではなくて、さっきも二割の人が八割の補助金をもらっているという言い方をしましたけれども、規制についても効率で考えると、ごく小さい経営に頑張っただけでも、受給している補助金と見合わない可能性があると思うのです。結局同じ規制を守らないといけないので、そういう点からも零細なところを外す措置は合理性があるかもしれません。

それと、不測時対応はC A P改革の一部かという点、まさにそのとおりだと思います。今回、同じ日付でC A

P改革の立法案が三つ出ていて、一つは地域政策と一緒に国・地域連携計画をつくるための基金を立てる規則案。第二が、その下でいろいろな分野別の立法案があるのですけれども、その一つとして共通農業政策の施策を定める規則案。そして第三が、共通市場機構（C M O）の改正案でありまして、この三つの中に備蓄とか緊急対策が入って、それ以外の生産者の地位を高めるとか、そういう一般的なC A P改革の中身と一緒に入っています。最終的にこれがC A P改革から切り離された形で論じられる可能性があるのかどうかは不明ですけれども、今のところは同じパッケージに入っています。

○司会 それでは、神山先生、お願いします。
（ウクライナ問題が与える影響）

○神山 ありがとうございます。神山と申します。

ウクライナとの関連なのですけれども、コロナの不況から脱却するためのE Uの一つの戦略として、再生可能エネルギーだとか、そういうところに産業の発展とか、成長を狙っていくというのは共通目標みたいなものとして設定されたと思うのです。ただ、今の段階で、安全保障というような形で、それを成長産業の主軸に置くというか、そのような考え方をしていると理解していいのでしょうか。

○講師 まだ、そうした可能性を目指していると理解し

ています。それがクリーン産業ディールと言われるもので、産業界とちゃんと調整すれば、当初目指したのに近い方向で産業を再生できるのではないかと今も考えていて、安全保障との関係では、やはりロシアにエネルギーと資源を依存していたので、それを何とかするという文脈で、自前で調達するほうが望ましいと考えています。

ですから、再生エネルギーにしておけば自律度が高まる。あるいは、肥料なども自分のところでできるだけ循環させれば、その分、依存度が下がる。戦略的依存という言葉を頻繁に使っていて、軍事的なことともそうなのですが、経済や物資の戦略的依存を減らして自律性を高めることが重視されています。再生可能エネルギーや循環経済は環境対策になるだけではなく、それにも貢献するという考え方です。実際には中国の太陽光パネルに依存していく問題もあります。

○**神山** 何かそんな感じがしているのです。ロシアが東ヨーロッパの部分にくさびを打ち込んでいますよね。それはやはりエネルギーの問題だと思っただけですけれども、ウクライナの穀物の輸出は、例えばエジプトの市場は、完全にロシアが奪ってしまったのですよね。ヨーロッパに向かざるを得なくなっている。そうすると東側のヨーロッパの国から反発が出てくる。やはりエネルギーと食料がかなり絡みついていて、その問題はずっと続くの

ではないかと思っています。そのために、やはり小規模な経営をEUの政策として、どう対象にしていこうかということをやっていないといけないのではないかと。そんな形の方向ではないかと理解しているのですけれども、その辺はどうなのでしょう。

○**講師** ちょっと難しいところですが、エネルギーと食料は、ある程度、話は切り離されていると思うのですけれども、やはりドイツとしては、ロシアからの天然ガスは本当は欲しいわけですよね。もともとあの戦争は、ドイツもフランスもあまり乗り気ではなくて、東欧が非常に強硬で深みにはまったという面もあるように見えます。もともと当面は天然ガスで行くつもりだったわけですから、それが使えないのは非常に大きいです。

食料については、今やウクライナが加盟申請をして完全にロシアから離反してEUだったので、EUの食料供給は、それでもうほぼ盤石です。もともと大豆の輸入が主なアキレス腱だったわけですが、たんぱく作物は、やろうと思えばウクライナで幾らでも作られて、ウクライナとの間の交通網はこの間、非常に強化されましたから、そうすると食料調達の問題は、ほぼ最終的な解決を見ていると。もしそのウクライナの食料と資源を使おうと思えば、ロシアとは相当、敵対関係になる。うまくそこを調整して手打ちができれば良いですけれども、

ロシアとウクライナが折り合わないので、やはり難しい。

あと、国境沿いに全部、新たに壁を造らなければいけないぐらいですから、そういう僻地で、農家を維持したいということは当然出てきます。先ほどお話ししたように、平時から難民を送り込んだりされているので、日本の離島のサトウキビ農家や漁業者と同じで、そこに人を住まわせることを重視していると思います。

○神山 ありがとうございます。

○講師 ですから、全体を見ると戦後、随分長いこと、農家が減っているのに予算を維持してきたけれども、やはりここ一〇年で大分怪しくなってきた印象です。いろいろな方向から攻め込まれるようになって、予算も小さくなり、弱くなるほど、さらにたたかれる可能性もあるのです、これからどうなるか心配なところでです。

もう一つは、二〇〇七〜二〇〇八年以降、農産物過剰の問題が薄れて、基本的に世界市場で高値基調が続いているので、そうすると、そもそもこういう仕組みが必要なのかということが問われていて、世界の需給が再び大いなる過剰の時代になれば、またそれを調整する仕組みが必要になるのでしょうか、今はマーケットに任せておいて良い範囲が広がっているのだと思うのです。それに合わせて恐らくCAPも弱まるという側面がある

のではないかと思います。そこは日本とは違い、EU農業にそこそこ競争力があるからということ。今は別に介入なしで普通に農産物の輸出ができていたわけですから。そうすると、困っている人だけ助けてあげれば、それでいいのではないのかということだと思います。

○司会 それでは、矢坂先生、どうぞ。

(生産者の組織化と価格交渉力)

○矢坂 やや細かいことになりましたが、生産者の地位向上や組織化といった議論は、もう十数年前から出てきています。CAPの市場規制が緩和されたり、直接払いの予算が縮小していく中では、あまりお金のかからない生産者の組織化をサポートするというのは理解できます。私は酪農の生産者組織ぐらいいしか勉強したことはないのですが、実際には、組織化はあまりうまくはいっていません。食品企業と農業生産者の公正な取引関係を制度的に支援するといっても最初から限界がありそうです。協同組合よりも緩い形での組織化は、とても魅力的なのですが、一部の成功例はあるとしても、すぐには大きなうねりにはならないのかなと思って見えています。生産者の組織化についての判断なり評価というのはどうでしょうか。

○講師 コパ・コジェカ(EUの農業団体)に以前話を聞いた限りでは、焼け石に水ですよね。でも、そうも言

ってられないので、頑張って積み上げていくのだというところですけれども、交渉相手が例えばネスレのような巨大企業であれば、一国一農協（ただし専門農協）であってもなかなか難しそうです。しかも日本と違ってスーパが結構寡占ですから、一つの国に二つか三つのスーパで国内の小売市場をかなり押さえていけば、これも大変でしょう。とはいっても、それで野放しにするどころに良くないですから、やはり鈴をつけて、ルールも作り、やれることはやっていくということでありましょうし、農業者の要望を取り入れて、書面契約を全部の品目で原則として入れるとか、加盟国の任意に委ねる規定を変えて、全ての加盟国が一律で農業者を守る仕組みをつくらなければいけないという方向にできていますから、意義のある取組だと思えます。

あとは、組織化のところは難しい面があって、東側の国が農協アレルギーがあって、本格的な組織化をずっと拒んでいますから、緩い枠組みしかできないのです。そこもあると思えます。

○矢坂 おっしゃるように、国、地域によって組織化のイメージも非常に違っているので、EU全体として農業者の地位を向上させるために生産者の組織化、価格の団体交渉、契約の文書化を促すのはやらないよりはましであるかもしれません。ただ生産者の組織化はそれぞれの

国・地域の協同組合のあり方に強く影響されていて、根の深い社会問題です。一部の成功例はあるのだから、それをモデルにして進めればよいというのはやや無理があるという感じもします。

○講師 もう一つは、競争規則ですね。日本でいう独禁法の運用が農業に対して厳しかったのを、農業者が集団で交渉できるようにしてきました。基本条約の規定により、農業に対する競争規則の適用ルールは、農業政策で勝手に決めることができます。それをあまりやってこなかったのが農業団体の大きな不満でした。それを欧州議会が後押しして少しずつやるようになってきている。そこは前進していると思うのです。

かつては、市場を歪めるからということで集団による価格交渉ができなかったのです（追記・野菜の生産者組織が価格交渉をした結果、違法判決を受けて多額の罰金を課された例があります）。それが酪農を突破口にして、いろいろな品目でできるようになり、今度提案されている中では、国の公式に認定された団体でなくても、生産者組織であれば価格交渉はできるとか、そういう形で、そもそも価格交渉をやることすら認められていないところから大きく改善しました。喩えていえば、労働組合は弱いとしても、結社の自由が認められない、労働組合をつくれぬのに比べれば、あったほうが良いわけです。

○矢坂 ご報告を聞いて、認定されていなくても価格交渉できるというのは、何か便法として生産者組織の範囲を広げているような気がします。でも、そんなことができるところは本当にどれだけあるのでしょうか。

○講師 あるいは、結果としてみれば第二組合の結成につながる場合もあるかもしれません。

○矢坂 その裏まではよく分からないという気がしました。

○司会 リモートでご参加の秋山先生、何かございますか。

(年金農業者、外国人労働者)

○秋山 よく理解できていないところはたくさんあるのですけれども、報告の中で、年金受給者に関して対象から外していくという話が一方にあって、政策全体としては中小のところに重点を置いていくという話なのです。

日本も今は世代交代で大変なことになっていますけれども、多分ヨーロッパ全体で見てもそうなのでしょうし、その部分の世代交代みたいな問題と、年金受給者を対象から外していくというのは、中小企業を大事にするながらと言いなながら、そこら辺の絡みはどうなっているのかということが気になります。また、多分、高齢者の人たちは、社会福祉のレベルが加盟国の中で特に東などは低くて中央のほうが高いという形になってくると、対

象から外されていくと地域格差が随分出てしまうのではないかという気がします。そこら辺は一体どのような見込みになっているのか教えていただけたらと思います。

○講師 そこはまさにおっしゃるとおりだと思います。

西側の人たちが考えた提案という印象で、このとおりやったら、むしろこれが新たな農民デモを誘発する懸念があるのではないのでしょうか。だから、そのまま実現しそうな気はあまりいたしません。ただ、東側は物すごい勢いで構造変化が進んでいます。社会主義から体制変更した際にたくさんさんの零細経営ができましたけれども、そもそもそれだけで生活は成り立たないし、あと、ずっと労働者で働いていて経営能力は持たないという人がほとんどで、その人たちが引退していくと、そういう層は薄くなって、規模の拡大が進んでいます。そういうことを考えると、十分な移行期間を取れば、提案されたような仕組みが機能する可能性も、むしろ東側はあるかなと思っていますのですが、中小の高齢者で固定化している南欧は結構難しいのではないかという気がしています。

まさに一番支援を必要としている人たちといえ、恐らく年金生活の高齢者も入るのではないかと思うので、それを排除することは問題ですけれども、EUではそれ以上に世代交代が進まないと全部駄目になるという危機

感が出てきているのでしょうか。ただし、日本ほど高齢化しているわけでは全然ないです。EUで一番状況が悪いのは南欧ですけど、それでも経営者の年齢をみれば日本の団体経営体よりはましです。

○秋山 一つ、ヨーロッパ、特にスペインなどは、移動労働力を使った農業が結構あったと思うのですけれども、一方で右派、今、政治的に強くなってきている部分は、そういう移民であったり、海外労働力は排除しろという動きがかなり強いですね。そういった部分が今度の改革の中では、労働力対策としてはどんなイメージで捉えておいたらよろしいのでしょうか。

○講師 そこは農業政策の管轄外なので、全く触れられていません。でも、そういう意味でいえば、搾取されている農業労働者を守るという社会的な側面で、社会的コンディショナリティはそのまま残り、外国人も主な対象になると思います。ですから、その人たちの権利を守ることがCAPに組み込まれているということです。

あと、欧州議会では左派の議員たちが、そこを入り口にしてCAPの社会的側面を強化するのだといって、二〇二一年CAP改革では非常に元気でしたが、議席が減ってしまったので当分立ち消えになりそうです。

○秋山 どうもありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

それでは、お時間となりましたので、これで終わりにしたいと思います。平澤先生には、複雑で大変難しい共通農業政策の歴史と現状、さらに今後の展望も含め、詳細に解説していただくと同時に、私たちの質問に対しても、ほぼ一〇〇%、完璧な形でお答えていただいたのではないかと思います、本日は本当にありがとうございました。

○講師 ありがとうございます。

—了—