

第2回 EUの共通農業政策の中の構造政策

EUの共通農業政策(CAP)の中で構造政策と呼ばれるものには、下の表にあるように、農業への投資助成、農産物の品質向上、青年農業者支援、環境に優しい農業の促進、森林の管理や植林、条件不利地域対策など非常に多様な分野が含まれている。このシリーズで扱う農業と環境との調和や農村振興のための政策のほとんどは、この構造政策に含まれる。

EUの構造政策に含まれる政策(抜粋)

1 農林業部門の競争力の向上のための政策
職業訓練 青年農業者への支援 高齢農業者の早期離農奨励 農場近代化に向けた助成 付加価値の高い農産物や品質向上に向けた支援
2 土地の管理に関する政策
条件不利地域への支払い 農業環境支払い 動物福祉を促進するための支払い 持続的な林業の支援
3 農村地域経済の多様化と農村地域での生活の質に関する政策
農業活動以外への多角化 小規模な企業の設立の支援 ツーリズムの振興 農村での伝統的資源の維持
4 上記の政策のモデル的取組への支援

ここで、共通農業政策の中の構造政策全体についての、ポイントのいくつかを紹介しておきたい。

まず第1に、このような様々な政策が含まれているにもかかわらず、共通農業政策全体の中で構造政策の占める割合は高くない。共通農業政策は、市場介入と直接所得助成からなる第1の柱と、構造政策の第2の柱に大別されるが、共通農業政策の予算の約8割は第1の柱に向けられ、たった2割で構造政策を賄っているのである。

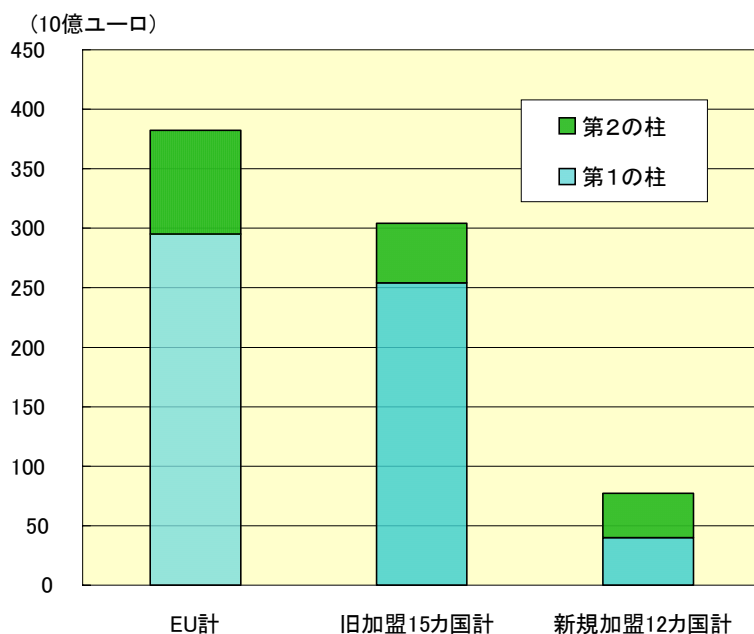
共通農業政策の改革はこれまでも今日も進められているのだが、その中身の大きな部分は、第1の柱、すなわち農家の価格・所得支持につながる政策の比率を下げ、農村振興や環境、農産物の品質向上といった人々の関心が高い分野へ財源を振り向けようというものである。

長年にわたる共通農業政策での市場介入や価格支持政策は、農業生産システムの単純化(経営における作目数の削減)、放牧・牧草地の耕地への転換、生け垣や石垣といった農地の境界の減少、肥料と農薬の使用量の増大、集約的な畜産による水質汚染、灌排水の導入による湿原などの喪失など、環境に負の影響を与えてきている。これら農業が環境に与える負の影響については 1980 年代頃から議論が高まり、1990 年代初期以来の数々の共通農業政策の改革の中で対応されてきた。また、規模の大きな経営がより恩恵を受ける価格支持政策の結果、農業における地域間格差をより拡大させる結果を招いた。これらの共通農業政策の負の効果を是正するための方策として、農家を直接支持するような政策から、環境改善、地域振興につながる施策へと重心を移動させる努力が続けられているのである。

しかし、第1の柱、すなわち農家支持は各国の農家にとっての既得権益であり、その削減はなかなか進まない。現在は、各国が第1の柱に向けた財源の5%程度毎年強制的に第2の柱である構造政策に振り向ける方策がとられている。

第2に、第1の柱の方の予算配分が高いといっても、その比率は加盟国間で大きく異なり、要は、EU に昔から加盟している国では第1の柱の比率が圧倒的に高く、新規加盟国では第2の柱の比率が高い。古くから加盟している国は従来の農家向けの価格支持・所得保証に固執し、新規加盟国は残りの財源を EU 加盟に必要な農業の近代化など構造政策に使っている。例えばデンマーク、英国、オランダなどは第1の柱の比率が9割を超えるが、ルーマニア、スロベニア、スロバキアなどは第2の柱の比率が5割を越えている。

共通農業政策の予算配分(2007～2013年予算総額)



第3に、2つの柱の間の財源の違いである。第1の柱の農家支持の財源はEU(といっても、各国からの拠出金だが)が全て負担するが、構造政策については、EUと各国や地方自治体とが財源を出しあう。特にEUが手厚く財源を負担する特定地域を除いては、その負担率は農業環境政策についてはEUが55%、その他の政策についてはEUが50%を負担する。これは、国によって異なる農業構造や地域、環境の実態に合わせて政策を実施できるようにするためである。実際に前掲の表に並んでいる多様な政策の中でどの政策を重視して取り組むかは、各国がその国の農業や地域の状況、問題意識などをもとに決めている。例えば英国は農業環境政策の比率が非常に高い一方、ベルギーは農業の競争力向上関係への支出が過半を占める。また、実際に運用するための基準や方法も、国や地域によって異なり、これはEU全体で統一されている第1の柱の直接所得助成制度などとは対照的である。

このように、共通農業政策における構造政策は多くの複雑な背景を背負っているわけだが、全体として言えることは、共通農業政策は農業生産そのものを対象とする政

策から、生物多様性保護や地球温暖化対策やエネルギー開発までも含めた環境分野、そして、地域全体の産業振興や雇用対策も含めた地域振興策へと大きく広がろうとしているということである。産業の中での農業の割合、地域の中での農家の割合が小さくなっているのは EU も日本も同じであり、農業部門や農業政策の今後の発展方向において、EU の取り組みは私たちに示唆を与えてくれている。

写真 アイルランド南東部キルケニー付近の農村(8月)。



写真2 英国西部ウェールズ地方の条件不利地域の光景(8月)。この地形と気候では粗放的な羊の放牧しかできない(ポツポツ見える白い点は羊)。伝統的な農業や石造りの農家の維持のため、若い農業者への定住支援が行われている。

