

共通農業政策の将来の展望：E C 委員会の改革提案（要約）

—ブリュッセル委員会による要点と評価—

中 林 吉 幸*

The future development of common agricultural policy

—Reform proposal of the EC-Commission in digest—

Yoshiyuki NAKABAYASHI*

Commission of European Communities

The proposal will be introduced in 1993 and come fully into effect in 1996. Key points in the reforms of CAP (Common Agricultural Policy) include the following: drastic price reductions, depressed production, compensatory allowances for farmers receiving lower prices, and measures for small and middle-sized farms.

Peripheral measures are as follows: an intentional action program for the agricultural environment, strengthened measures for foresting arable land, and new measures for promoting the use of early-retirement pensions. At current (1992) prices, the estimated cost of CAP reforms through 1997 is 38.8 billion ECU's.

The concrete proposals for reform center on grain, dairy products, and beef. Grain prices will be reduced 35% from recent levels. Lost income resulting from price reductions will be offset by compensatory allowances for farmers, based on the amount of arable land set aside from production. Farmers will be eligible for such allowances when they have set aside at least 15% of their arable land.

The EC has 2,600,000 farms that raise cattle. Some produce beef, some produce dairy products, and some produce both. Of these farms, 1,500,000 are dairy farms, with an average of 16 head of cattle per farm. Three-fourths of these farms produce less than 100,000 kilograms of milk per year per farm. Less than 15% of the farms produce more than 200,000 kilograms of milk per year per farm. These latter farms account for about half of the EC's total milk production. In spite of special selling measures, overproduction of milk is a serious problem. Therefore, milk quotas will be reduced by 4%. All farmers whose milk quotas are reduced will receive compensation for ten years of 5 ECU's per 100 kilograms per year. In addition, because of overproduction of beef, the intervention price for beef will be reduced by 15%.

* 鹿屋体育大学 National Institute of Fitness and Sports in Kanoya, Kagoshima, Japan.

[解 説]

周知のように80年代に入って深刻な状況を呈するようになったEC農産物「過剰」問題に対して、ECでは農産物価格の抑制・引き下げ、牛乳への「国別生産割当制」の導入などに見られる過剰問題の解決をねらった各種施策が80年代半ば以降本格的に打ち出された。ところが過剰の解消ならびにそれと連動するEC総予算に占める共通農業政策(CAP)予算の比率の引き下げは思い通りに進展していない。EC委員会はこのような状況に対して90年から91年にかけて新たな提案を行った。それは最終的に92年5月のEC農林関係閣僚理事会によって合意され、承認されることになった。以下で紹介する文書は91年7月のEC委員会のCAPの再改革案の要約版である。この文書は91年2月に公表されていた再改革案(91年7月の資料では「原則報告書」と呼ばれているもの)と一体のものであり、この2つの文書が92年5月の上記理事会合意のたたき台になった。すなわち2月の「原則報告書」ではCAP改革の目的、理念が述べられ、7月の文書において各種生産物の価格引き下げとそれと一体となった所得補償措置について具体的な記述がなされている。この2つの文書から、今後のCAPの大枠を読みとることができる。その主な内容は①農業の担い手は「家族農場」である、②農民は食糧の生産者としての役割と「農村の管理人」としての役割との2つの役割を持つ、③当面の措置としての価格の引き下げ(および将来的な価格決定方式としての「市場メカニズム」による価格決定)、④③と連動した所得補償措置、などである。ここに紹介する文書では先にも述べたように上の③と④が説明されている。

なお紹介文書の原典はA4サイズで24ページあるが、要約版の方は7ページである。文書原典は以下の通りである。AGRA-EUROPE 29/91, 15. Juli 1991 Sonderbeilage: Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik-Reformvorschläge der EG-Kommission in Kurzfassung-Kernpunkte und Bewertung aus Brüsseler Sicht.

共通農業政策の将来の展望: EC委員会の改革提案(要約)

—ブリュッセル委員会による要点と評価—

(アグラ・ヨーロッパ誌1991年7月15日号掲載)

共通農業政策(CAP)の改革のためにEC委員会からちょうど今正式に可決された提案に関して、ブリュッセル当局は、計画の重要な要因が要約して示されている以下のように印刷された「展望」を公表した。その中心は耕種作物における、面積に依拠した補償支払と一体となった大幅な価格の引き下げである。加工型畜産部門においても支持価格は引き下げが予定されている。その際、ブリュッセル(のEC委員会)は牛肉生産者に対しても羊肉生産者に対しても、より高い援助を保証している。牛乳の保証量規則は延長されるが、差別化された、段階的な割当量の削減によって、需要により良く適合させられるものとしている。側面的な措置として委員会の提案は、農業の環境保護に対する「行動計画」、植林に対する助成強化、ならびに魅力的な「早期引退計画」を含んでいる(参照: AGRA-EUROPE 28/91 EUROPA-NACHRICHTEN 7)。

レイ・マクシャリー EC委員会(農業・農村開発担当)委員によって提出された共通農業政策(CAP)の将来の発展に関する提案はEC委員会によって(91年)7月9日に受理された。

EC委員会が今年(91年)2月の「原則報告書」で詳述した計画に広範に従った内容であるこの提案は、30年前のCAPの開始以来もっとも徹底的なCAPの改革を示すものである。この改革は1993年から導入され、1996年に完全に効力を発することになる。

改革は以下のことに役立つ。すなわち、

- 農民の所得と競争上のポジションを安定化することによって、同時に国内的、国際的市場のバランスの回復、そして支持のより公正な配分によって、農民の役に立つ。
- 価格の引き下げによって消費者の役に立つ。

- 粗放な生産方法の奨励によって、また自然景観の維持の強化によって、環境の役に立つ。
- 世界貿易の基本条件（の整備）に役に立つ。中心となる点は以下のように要約され得る。
- 明確な価格の引き下げ（穀物35%、牛乳10%、バター15%、脱脂粉乳5%、牛肉15%）。豚肉、鳥肉、卵ならびに加工産物については同様の価格引き下げが行われる。
- 生産を抑制するための措置（穀物に対する休耕措置、牛乳〔生産〕割当量の削減、タバコの生産割当、羊に対するプレミアムの上限の導入、牛肉に対する子牛販売プレミアム）。
- 価格引き下げに対する農民への相当な補償支払いならびに粗放な牛飼養に対するプレミアムの形態をとる生産の抑制のための措置。
- 中小経営のための支持のより有利な運用のための措置。例えば休耕義務からの穀物の小生産者（20 ha 以下）の免除、（年20kg 以下の）牛乳生産者に対する生産割当削減の回避のための規則、ならびに牛、羊（飼養）のプレミアムに対する上限（の設定）。

側面的施策には次のようなものがある。

- プレミアム認可の前提条件としての景観および動植物相を保護するため、粗放な経営の義務ならびに環境計画の義務を伴った、農業の環境保護に対する計画的なアクションプログラム。
- 耕作地に対する新たな植林のための施策の強化。
- 「早期引退年金規則」の利用の助長のための新たな施策。

[提案の費用]

CAP改革のための費用は（1992年価格で）1997年までに388億 ECU になると見積もられている。従ってこれは1992年の支出に対して37億 ECU すなわち約10%の増額となることを意味する（その際この増額のうちの15億 ECU は「側面的施策」に使用される）。一度完全に開始された新しい政策の費用は「農業ガイドライン」の延長と一致する。

[改革提案の具体的内容]

I. a. 穀物

1991/92年度には穀物生産はおよそ1億8千万 t に増大するであろう。その結果市場介入の一層の膨張を引き起こしそれは2千万 t という記録的な量になるであろう。この傾向が続けば生産は1996年まで1億87百万 t に増大するが、域内消費は1億4千万 t と停滞するであろう。従って年間の過剰は予想される売却可能性（1990/91年度の輸出3千万 t）をはるかに上回るであろう。

[提案]

1. 共通市場組織の基本原則ならびに手段は維持されるべきである。新たな目標価格は t あたり 100 ECU に定められる。それは安定した世界市場での予想される価格の高さに相当し、目下の平均買い入れ価格を35%下回る。
2. 新たな市場組織が無制限に効力を発するようになり次第、現行のスタビライザー規則は廃止されるものとする。

I. b. 油糧種子および蛋白植物

油糧種子および蛋白植物は通常穀物栽培農家によって、たいていは収益の高い地域で栽培されている。農民は収益性と天候にもとづいて油糧種子と穀物との間の選択をする。従って施策は以上の2種類の耕作作物の選択に対する刺激にはならないように実施される。

[提案]

1. これら作物に対する支持は直接に生産者に支払われるべき ha あたり援助によってなされるものとする。油糧種子の場合にはこれらの支払いには、油糧種子に対する援助水準と穀物のそれと、「世界市場—参考価格」とが関連する。
2. スタビライザー規則に関連して新たな規則が全面的に発効するようになり次第、スタビライザー規則は廃止されるものとする。

[補償措置]

1. （トンあたり155 ECU から100 ECU への）価格の引き下げによって生ずる所得の損失は補償支払いによってすべての生産者に対して完全に調整されるものとする。この経営規模には関わらない支払いは面積に応じてなされる。

2. 穀物については援助原則は平均的なECの取量に基づいてhaあたり253 ECUに定められる。個々の地域に対するhaあたり援助額は、加盟国によって作成される地域計画によって確認された地域的な取量に基づいて定められる。

油糧種子については同様にhaあたり援助が支払われる。その額は、予想される世界市場価格ならびに油糧種子と穀物との間の見積り「平均価格」の関係(2.1:1)によって決められる。

穀物の場合には援助は地域の状況に応じて調整される。

3. さらに硬質小麦については伝統的な栽培地域においてはhaあたり300 ECUの追加が与えられる。

[生産コントロール—休耕規則]

1. 生産者は穀物、油糧種子あるいは蛋白植物を栽培することを前もって決めておいた部分の土地を休耕に付する場合にのみ、補償支払い規則を利用できる。その割合についてはまず15%が必要であり、生産および市場の動向によって毎年点検を受けることになる。

2. 小生産者、すなわち毎年の穀物生産量が最高でも92 t (平均20 ha) の生産者は休耕義務が免除される。

3. 休耕に対する補償として、穀物に対してのhaあたり補償援助金と同一の原則が適用される。この援助金は休耕義務に該当する面積(15%)に制限されるが、それは穀物で230 t (共同体の平均取量に基づいて50 ha) までの生産にあたる。

4. 休耕に付された土地は食糧生産以外の目的に利用することができる。

[評価]

新規則は代替産物に対する穀物部門の競争力を高め、そこで共同体独自の穀物利用を増大させるであろう。さらに新規則は畜産経営のコスト低下に、従って食料品価格の低下に著しい寄与をなすであろう。さらに経営内容の集約化の緩和への刺激は環境保護に役立つ。共同体の穀物栽培農家の96%は穀物を年間230 t 以下しか生産していない。

II. 牛乳

共同体には1戸あたり平均16頭の乳牛を飼養する約150万戸の酪農家が存在している。これら農家のうちの4分の3は年間生産量が10万kg以下である。他方で全農家のうちの15%弱にあたる農家の年間生産量は20万kgを越え、それは共同体の総生産量のほぼ半分を占める。

域内市場に対する特別の販売措置(その費用は1991年には約20億 ECUになる)にもかかわらず、牛乳生産物の市場はさらに過剰を記録している。バターについてはかなりの需要減少を確認することができる。共同体は世界交易でのそのシェアを維持することが出来たが、しかしその市場は減少傾向を示している。これら諸要因は在庫量の90万 t への増加に寄与した。

[提案: 生産抑制]

1. 生産割当は4%引き下げられる。その際1%は一定の生産者グループ(例えば粗放に経営を行う酪農家、小生産者、条件不利地域の生産者等)に新たに配分される。従って全体で正味3%の引き下げとなる。

2. 加盟国は自由意志による生産放棄に関する特別規則を導入する。その費用100kgあたり年17 ECUを共同体は3年間分担する。これは加盟国がミルクプールを創出するのを可能にするが、それによって(年間の生産が20kg以下の)中小農家に対する義務的なクォータの削減が回避されることになる。

3. クォータが削減されるすべての農民は10年間、100kgあたり年5 ECUの補償を受け取る。

4. 加盟国は自由意志に基づく(クォータの)買い取り規則を今後とも利用できる。それによって牛乳のクォータの予備が続けて新たに補充され得る。共同体はこのプログラムの費用の50%まで参加する。

[価格およびプレミアム支払い]

1. 牛乳生産物の価格は10% (バター15%, 脱脂粉乳5%) 引き下げられる。

2. (穀物の価格引き下げが乳牛のそれと同じ程度には乳牛経営の役には立たないので) 粗放な経営を行う乳牛経営は価格引き下げに対する補

償として総飼養頭数のうちの40頭に対して「牛乳プレミアム」を受け取る。プレミアム支払いの前提条件は条件不利地域においては飼養頭数の密度が飼料作付け地 ha あたり1.4家畜単位（VE）を越えないこと、そしてその他の地域においては2.0家畜単位を越えないことである。

3. 牛乳に対する共同責任課徴金は廃止される。

[評価]

これらの措置は牛乳生産市場での均衡を再び回復し、牛乳生産物とりわけバター競争上の地位を改善しなくてはならない。新たな配分協定は年間生産量が20万kg以下である農民—それは全牛乳生産者の90%にあたる—に対するクォータ削減の回避を助けることになる。他方で固定した買い取りのためのプログラムは生産を中止したいと考える生産者によって譲渡される牛乳クォータの販売可能性を作り出す。クォータ削減に対して完全な補償がなされる。価格引き下げは穀物価格の引き下げおよび牛乳プレミアムによって補償される。

III. 牛肉

ECには平均32頭（80%以上の農家は20頭未満を飼養）の牛を飼養する260万の農家が存在する。それら農家の多くは食肉経営も牛乳経営も同時に行っている。

牛肉の生産は増加しているが、域内消費および域外需要は減少しており、従って市場の不均衡をもたらしている。他方これは介入在庫の増大（75万t）およびかなりの財政支出（毎年40億ECU以上）を結果としてもたらしている。

[提案] 価格とプレミアム

1. 介入価格は15%引き下げられる。そのうちの10%は飼料価格の低下を反映するものであり、残り5%は牛肉の競争力を維持するために必要である。
2. 粗放な飼養を行っている牛肉生産農家にとっては飼料価格の低下は十分には経営のためにならないので、牝牛に対する特別プレミアムが180 ECUに引き上げられる。現在は各々の農家の飼養している頭数のうちの90頭に対し年1頭60 ECUが支払われている。

3. 年あたりの経産牛へのプレミアムは最大限90頭までを対象に1頭あたり75 ECUに引き上げられる（その際各国には25 ECUの追加を行うことが認められる）。

4. 経産牛プレミアムの場合と同様に牝牛および経産牛に対する特別プレミアムには粗放化の基準が導入される。

5. 乳牛飼養頭数のうちの牝の子牛の早期の販売を容易にするため特別プレミアムが導入されるが、それはさしあたり1頭あたり100 ECUに定められる。

[販売促進]

牛肉および乳製品の販売促進および市場流通のための特別の共同体の計画が導入されなければならないが、それは介入の買い入れに際し引き上げられた課徴金によって資金手当される。

[評価]

これらの措置は（子牛販売規則および粗放化基準の適用によって）生産の削減および消費の増大によって牛肉市場での均衡の回復に寄与しなければならない。生産者の所得は一部は飼料コストの低下によって、一部はプレミアムの引き上げによって保証される。

IV. 羊肉

ECには羊を飼養する約100万の農家が存在している。それらのうちの半数は母羊を50頭未満しか所有していない。羊飼養頭数の70%は条件不利地域あるいは山岳地域で飼養されている。羊飼養頭数は近年の迅速な増加の後、今や安定化が認められる。この部門における生産の増大と市場価格の低下は急速なコストの増加をもたらした。

[提案]

1. プレミアムの対象となる母羊の数は（個々の農家のレベルで）1990年にプレミアムの対象となった頭数に制限される。最大数は条件不利地域で760頭に、その他の地域で350頭になる。
2. 条件不利地域での母羊1頭あたり5.5 ECUの現行の割増金は維持される。

〔評価〕

提案された施策は市場価格の回復および出費の安定化に寄与するであろう。

V. タバコ

共同体におけるタバコ消費量は60万tであり、そのうち64%は輸入されている。共同体には平均1haの栽培面積をもち40万tのタバコを生産している20万戸のタバコ栽培農家がある。その40万tの生産のうち22万tは域内市場で売却される。

真の販売可能性のないいくつかの品種での急激な生産の上昇の結果構造的な不均衡が生じ、それは介入在庫量の増大（現在10万t）および財政支出の増加をもたらした。

〔提案〕

1. 規則は簡素化される。目下（価格）支持されている34種類の個々の銘柄は8つの銘柄群に統合される。1つの銘柄群に1つのプレミアムが支払われる。
2. 生産割当（制）が導入される。生産者プレミアムに対する総（生産）割当は現在よりもかなり、すなわち34万tまで引き下げられる。高付加価値を持つタバコのこの量のみが推計によればタバコ産業に販売可能である。
3. 介入および輸出補助金はあまり長くは必要ないであろう。
4. 有害性のより少ないタバコの品種の認定のための研究計画および（作付けの）転換計画が開始される。
5. 生産割当ならびにプレミアム割当をチェックする管理機関が（新たに）開設される。

〔評価〕

提案された施策は売りものにならない品種の生産に対する刺激を取り除くことをねらっている。しかしタバコへの需要が存在する限り、それは共同体によってカバーされるべきであろう。タバコ生産者の社会経済的状況および経済的な代替生産物の欠如を考えると、支持はさらに引き続き必要である。

VI. 側面的措置

上で説明された市場機関の改革は同時に農村空間に対してプラスの総合的作用を有するであろう。というのもそれが（農村の）経済的および社会的絆を強めること、大多数の農民の所得を完全に守ること、そして環境（への影響）に対して長所を有する粗放な農業を促進することをねらっているからである。

農業部門の繁栄は農村の開発の重要な目的である。しかしそれとともに、とくに農村住民を農業経営の内部および外部での新たな経済活動へ転換させるといような、なお他の目的をも実現させなければならない。この問題に関しては、構造（改善）促進および農村開発に対する共同体の政策についての近く提出される中間報告において開始される。

委員会は現時点では構造政策については提案されている市場機関の変更を直接に側面援護する3つの鍵となる施策だけにとどめておく。すなわち農業の環境保護のための計画的な行動計画、耕地の林地への（転換のための）施策の促進、そしてより魅力的な早期引退規則である。これら施策は加盟国とEC委員会との間の交渉によって合意される多年度計画の枠内で実施される。

1. 農業の環境保護のための行動計画

農村地域の環境保護および景観維持に際しての農民の（果たす）役割についてはその評価が（現状よりも）高められ、報酬もそれに対応するように支払われるべきであろう。

〔提案〕

1. 援助を通じて農民に対し汚染物質による環境汚染に対して環境にとってより負担の少ない生産方法を採用する刺激を与える。共同体の参加はこの場合耕地haあたり250 ECUまで、そして大家畜単位あたり210 ECUまでである。
2. その他の援助によって環境を大事にする耕地経営法が、自然環境（景観、動植物相）の多様性および質を維持あるいは回復するという目標をもって促進される。共同体の参加はこの場合にもhaあたり250 ECUまでである。

3. 農村地域における休閑中の土地に対する景観維持の措置に対し共同体は同様に ha あたり250 ECU まで参加する。

4. 環境にとって特殊な目的を持つ耕地の長期休耕（20年）に対しては（共同体は）ha あたり700 ECU まで支持する。

2. 耕地の林地化

共同体では木材および木材製品がかなりの供給不足を示している。健全な生態学的基礎の上で行われている耕地の林地化はさらに環境保護にとってかなり重要であり、そのうえ農民に対し所得の多様化のための重要な可能性を提供している。これまでの経験はしかし、より大きな規模で林業のための新たな投資を呼び起こすためには現在の援助額が不十分であることを示している。

[提案]

1. 林地化の費用に対する最高援助額は針葉樹については ha あたり2000 ECU に、広葉樹については4000 ECU に引き上げられる。
2. 新たな造林地の維持に対して5年間の間 ha あたり950 ECU（広葉樹の場合には ha あたり1900 ECU）の援助額が支払われる。
3. 木材が成熟して伐採されるまでの（期間の）所得の損失を保証するためのプレミアム支払いは ha あたり600 ECU に引き上げられ、それは最長20年に渡ってなされる。
4. 農業を営まず農地を林地化する自然人に対して20年の期間に渡って ha あたり150 ECU のプレミアムが与えられる。

3. 早期引退規則

農村空間が発展できる（ようにする）ために農民はとりわけ伝統的な態度を克服し、新たな活動領域を切り拓かなければならない。それとの関連で農業に従事している人々の（非農業に従事する人々を）越える平均年齢は特別の構造的問題を示している。約200万の農民は65歳をすでに越え、250万以上の数の農民（の年齢）は55歳から65歳の間である。これらの農民の半数には後継者が居らず、また3分の2は5 ha 未満（の農地）を耕

作している。

[提案]

1. 55歳を越える主業農民（専業農民と第1種兼業農民一訳者）が新しい早期引退規則を利用できる。手放される農地は農業後継者あるいは他の農民によって生産構造の改善に、あるいは非農業の目的のために役立てられなければならない。
2. 共同体の早期引退金への参加の最高額は年1万 ECU になり、（それは）固定額部分の4000 ECU と変動額部分の ha あたり250 ECU とからなる。