

農林水産省

平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業(欧州)

報告書

## 第 IV 部

# 2014-2020 年 CAP における農村振興政策の 概要及び主な変更点

2015 年 3 月

株式会社 農林中金総合研究所

平澤明彦



## は じ め に

本報告書は農林水産省「平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）」のうち、2014 年 CAP（共通農業政策）における農村振興政策の概要及び主な変更点に関する調査結果を取りまとめたものである。

2013 年の CAP 改革（実施期間 2014-2020 年）では、農村振興政策におけるプログラム策定の枠組みが、農業以外の結束政策（地域政策）や海事・漁業政策を統合する包括的なものに変更された。2014 年中はこの新たな制度の下で農村振興プログラムの作成など本格実施へ向けた準備が進められた。なお、欧州委員会における承認の遅れから、新たなプログラムの実施は予定より遅れている。

本報告書は、とくに農村振興プログラムに関する新しい枠組みと、環境関連分野を中心とする各種施策の改正内容に重点を置いている。

調査を進めるにあたっては有識者による検討委員会を組織し、3 回の検討会を開催したほか、2014 年 11 月にはブリュッセルおよびドイツ現地での聞き取り調査を実施した。

本報告書（第 IV 部）の調査と執筆は農林中金総合研究所の平澤明彦が担当した。

検討委員（五十音順）

和泉 真理      社団法人 J C 総研 客員研究員

市田 知子      明治大学 教授

清水 卓        駒澤大学 教授

2015 年 3 月

## 現地調査実績

実施時期： 2013 年 11 月 24 日、26 日

調査員： 平澤明彦、亀岡鉦平

訪問先：

ブリュッセル 欧州委員会農業総局 農村振興政策担当

ドイツ 連邦食料・農業省 農村振興政策担当

## 目 次

はじめに	i
現地調査実績	ii
目次	iii
1 調査の課題	1
2 既往の政策	1
2-1 農村振興政策とは	1
2-2 政策の源流と変遷	2
2-2-1 先行諸施策	2
2-2-2 地域政策と総合プログラム	3
2-2-3 農村振興政策の成立以降	7
3 2014-2020 年の新制度	12
3-1 農村振興政策の第3期	12
3-2 おもな現行 EU 規則	12
3-3 2013 年 CAP 改革による改正の要点	13
3-3-1 枠組み	13
3-3-2 施策	14
3-3-3 2013 年改革の意義	15
3-4 実施状況	16
4 欧州構造・投資（ESI）基金の共通制度（共通規定規則）	17
4-1 ESI 基金と規則の構成	17
4-1-1 5つの基金	17
4-1-2 農村振興政策を規則に追加	18
4-1-3 規則の構成と農村振興政策	18
4-2 農村振興政策にかかわる規定	18
4-2-1 EU レベルの目標と戦略	19
4-2-2 加盟国における策定	20
4-2-3 プログラムの監視と評価	21
4-2-4 LEADER/CLLD	23
4-2-5 財政手段等	23
4-2-6 その他の規定	24

5 農村振興政策の独自制度（農村振興規則） .....	25
5-1 目的・目標・優先事項.....	25
5-2 予算と拠出割合 .....	29
5-3 農村振興プログラム .....	29
5-4 共通規定規則との関係.....	32
5-5 新旧施策の対応関係 .....	33
6 施策のおもな改正点.....	36
6-1 農業環境・気候支払い.....	36
6-2 自然等制約地域支払い.....	37
6-2-1 新制度の内容.....	37
6-2-2 改正の経緯 .....	40
6-3 欧州革新パートナーシップ（EIP） .....	43
6-3-1 欧州 2020 戦略と EIP.....	43
6-3-2 農業部門の EIP.....	44
6-3-3 農村振興政策における施策.....	46
6-4 環境関連以外の施策 .....	48
6-4-1 物的投資に関する施策の一元化 .....	48
6-4-2 リスク管理施策の導入.....	49
6-4-3 小規模農業者向けの施策 .....	49

## 1 調査の課題

本調査第 IV 部の目的は、EU 共通農業政策（CAP）の 2013 年改革における農村振興政策の概要及び主な変更点を、環境関連分野に重点をおきながら整理することである。前年度までの当調査事業では、今般の CAP 改革について直接支払制度に重点を置いて調査しており、EU レベルの新しい農村振興政策に関する検討は限られていた。ここではそれを補完することが意図されている。

農村振興政策は CAP の第二の柱をなし、多様な施策を擁している。わが国でも参考となる点が少なくないため、個別の施策はしばしば参照される。しかし、農村振興政策にはそれ以外に、EU レベルの共通戦略や、各国における農村振興プログラムの策定、各種の施策を束ねる仕組みなど、込み入った制度が含まれている。また、地域政策（結束政策）など他の政策分野との連携も従来から課題とされてきた。2013 年 CAP 改革ではそうした枠組みが大幅に改正された。そのため本稿は農村振興政策の全体像を示しながら、2013 年改革による変化とその位置づけについてみていく。

以下ではまず農村振興政策の変遷を概観したうえで、農村振興プログラムの枠組みについて新制度の内容を説明し、さらに環境関連分野を中心に新たな施策や既存施策の変更点を紹介する。

## 2 既往の政策

### 2-1 農村振興政策とは

CAP は大きく分けて二つの柱からなっている。一つは市場施策と直接支払いからなる第一の柱であり、農村振興政策は第二の柱である。農村振興政策は第一の柱に含まれない各種施策を網羅しており、様々な政策分野を含む。具体的な施策は農業環境支払いや、条件不利地域助成、構造改善、地域振興、生物多様性、林業、動物福祉など多岐にわたっているが、概ね農業構造調整（競争力強化）、環境（自然資源・気候対応）、地域振興（非農業活動）の 3 領域 に分けられる。

各加盟国は所定の各種施策を組み合わせる国ないし地域レベルで独自の総合事業計画である農村振興プログラムを策定する。現行プログラムの実施期間は 2014-2020 年である。プログラムの策定や進捗管理については共同体戦略指針、監視・評価制度など統制の仕組みが整備されている。新加盟国は加盟前の SAPARD、加盟後の TRDI（2004 年加盟国）といった特別なプログラムを経て通常の農村振興プログラムに移行している。

農村振興政策の財源は EU と加盟国（や受益者）の「共同拠出 (co-funding / co-finance)」

による。各者の拠出割合は施策や国・地域の状況、そして各国の拠出姿勢に応じて異なる。各国に対する EU からの拠出総額については、中期（現行 2014-2020 年）にわたる年毎の予算枠が定められており、国別の予算配分は新加盟国に手厚くなされている。EU からの財政拠出は原則として欧州農業農村振興基金（EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development）による。農村振興政策は、CAP 予算の 23.4%（2014-2020 年）を占めている。

第一の柱と対比すると、第二の柱は加盟国の裁量と財源の点で大きく異なっている。第一の柱に比べて加盟国の裁量はかなり大きい。各国は各種施策を組み合わせることで独自の農村振興プログラムを策定するので、国や地域による事情の違いを反映して必要に応じた政策を実現しやすい。その一方、加盟国は上記のとおり事業費の一部を拠出する。この点も、原則として EU 共通財政による第一の柱との相違点である。くわえて、EU からの財政拠出は専用の EAFRD によっており、これも第一の柱のそれ（欧州農業保証基金(EAGF)）とは異なる。また、受益者は各施策の参加者に限られる（注 1）。

（注 1）市場施策や直接支払いは当該分野の農業者全体が受益者となるものが多い。

## 2-2 政策の源流と変遷

2013 年の CAP 改革における農村振興政策の大きな変更は、地域政策である結束政策との関係、および農村振興プログラムの策定方法に関するものである。そこで、こうした点を中心にこれまでの制度の移り変わりを整理し、2013 年改革の背景を把握したい。

要点は①1990 年代に一部の施策と地域が総合的なプログラムにまとめられたこと、②それが結束政策（の下でなされたこと、また②農村振興政策の確立（1999 年）によって全ての施策と地域がプログラムにまとめられ、さらに③2005 年の改革で農村振興政策のプログラムと財源が一元化され、結束政策から独立したことである。

### 2-2-1 先行諸施策

農村振興政策の元となった諸施策は、CAP が本格的に運用されるようになった 1970 年代前半に遡り、その後少しずつ拡充されていった（注 2）。

1968 年に、マンスホルト農業担当欧州委員は、農業構造変化の加速と条件不利地域の支援、そして抑制的な価格政策を含む政策構想（マンスホルトプラン）を提唱した。この構想自体は、農業経営規模を農地 80-120ha と乳牛 40-60 頭に拡大するとともに、70 年代に 5 百万人の離農を想定するなど急進的な内容であったため頓挫した。しかし、これを受けて、加盟国の農業構造政策に助成を行う 3 つの穏健な施策が 1972 年に導入された（石井 2006: p.93, Hill 2012: pp.158, 272）。すなわち、農業経営近代化（指令 72/159）、離農奨励（指令 72/160。早期退職を奨励）、農業者の職業訓練（指令 72/161）の 3 指令である。これらのうち農業経営近代化指令 72/159 は投資に対する利子補給、指導奨励金（牛・羊）、簿記の奨励、営農集団への助成、農地の団地化・灌漑への助成を含み、さらに 1981 年の改正で青年



農業者に対する新規就農助成が追加された。

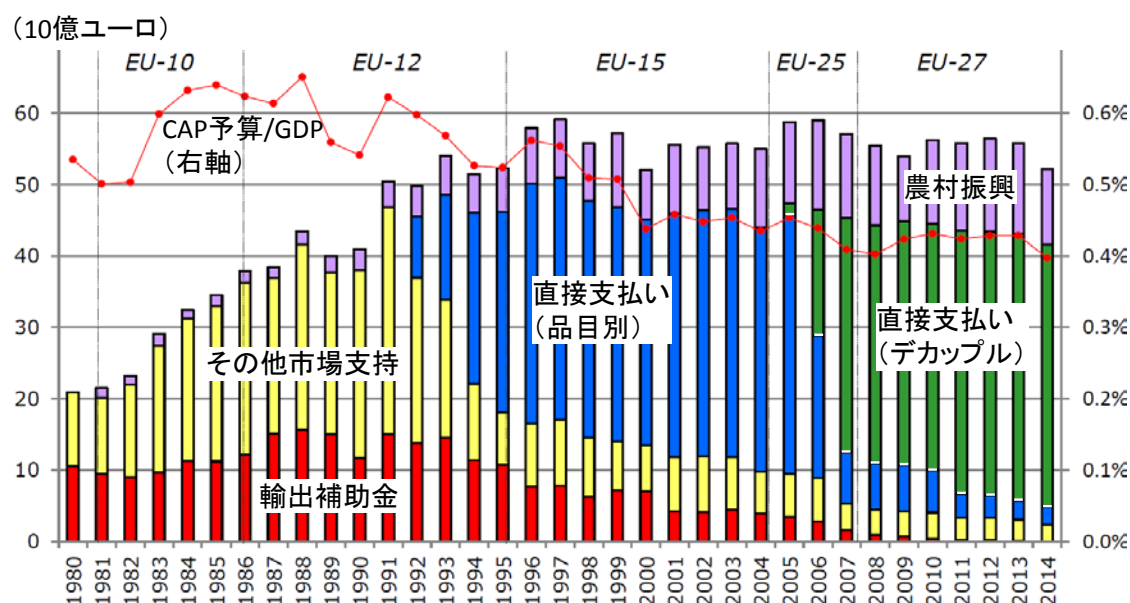
続いて1975年には条件不利地域助成（指令75/268）が導入され、農業環境関連政策の先駆けとなった。1977年には加工・販売の改善（規則355/77）に関する施策が導入された（Hill 2012: pp.158, 297, 299）。

また、1972年の2つの指令（農業経営近代化と農業者の職業訓練）は1985年に農業構造の効率改善に関する規則797/85に統合された。この規則には条件不利地域助成に関する規定や、林業助成、環境上重要な地域への助成が加えられていた（注3）。後者はCAPにおける本格的な農業環境政策となった。

さらに、規則3808/89では農業以外への経営多角化の奨励や、畜産における衛生と動物福祉の改善が、規則2085/93では非食用農産物の生産振興、高品質な地域農林特産物の振興、村落の改善と開発、地域遺産の保護が導入された。

こうして施策の種類は次第に拡充されたが、その運用は施策ごとに別々であった。また、財政上の位置づけは小さく、1988年の構造基金改革（後述）に至るまで予算は拡大しなかった（図IV-1）。CAP支出に占める割合は長いこと5%程度であり、またEC財政から加盟国への助成割合は、特定の措置や地域を除けば多くが25%と低かった。

図IV-1 CAP予算の内訳別推移（1980-2014年）



出所： European Commission “CAP expenditure and CAP reform path”, June 2015.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf)

## 2-2-2 地域政策と総合プログラム

農村振興政策はその対象領域において地域政策と深い関わりがある。なぜなら、EUの地域政策は地域間格差の是正を旨としており、そのおもな対象である後進地域は、しばしば農村地域と重なるからである。その一方、地域政策は、農村振興政策では対応できない広

範なインフラ整備や各種産業、教育訓練などを含む。したがって農村振興政策と地域政策は、少なくとも潜在的には農村地域の振興において相互補完的な機能を有している。

1980年代に、地域政策において各種施策を束ねた地域振興の総合プログラムが形成されると、そこにCAPの農業構造政策が部分的に組み込まれた。この経験は、現行の農村振興プログラムにつながるものであり、また2013年CAP改革における共通規定規則（後述）の意義を理解する上でも重要である。

### 2-2-2-1 基本条約における地域政策と農村地域

1957年のEEC設立条約（ローマ条約）はその前文で、地域間の経済格差と、条件不利地域の後進性とを減ずることにより、加盟諸国の調和的な発展を図ることを切望すると述べた。

ローマ条約を初めて大規模に改正した単一欧州議定書（1986年署名、1987年発効）は、1992年末までに「単一欧州市場」を設立するよう定めた。単一欧州市場はEC域内における人・財・サービス・資本の自由な移動を実現するものであり、競争の激化が予想された。1986年にポルトガルとスペインがECに加盟し、域内の所得格差は目に見えて拡大しつつあった（フェネル 1999: p.437）。単一市場内では地域間の経済格差がさらに拡大すると見込まれたことから、競争上の公平を確保するため、相対的に貧しい地域への挺入れが目指された。また、それによって豊かな国の市場を拡大する意図もあった（Hill 2012: p.266）。

そのため単一欧州議定書ではEEC設立条約に第5編として経済的・社会的結束の規定が追加された。「結束」（cohesion）は後進地域への支援を意味しており、EUにおける地域政策の呼称となった。結束政策の目的を規定した改正EEC設立条約130a条はほぼ上述のローマ条約前文を受け継いだ内容であったが、対象地域が「最も条件の不利な地域」に変更された。

加盟国はこの結束の目標を達成するための経済政策を実施し、また欧州委員会は構造基金（欧州農業指導保証基金の指導部門、欧州社会基金、欧州地域開発基金）、欧州投資銀行、およびその他の既存の財政手段（financial instruments）による支援を講ずるとされた（EEC設立条約130b条）。構造基金のうち、欧州農業指導保証基金の指導部門は、CAPの農業構造政策に財源を提供するための組織である。こうして農村地域は結束政策の対象となり、CAPの農業構造政策による施策がそこに部分的に組み込まれることとなった。

その後、1990年代には経済・通貨統合のために加盟国間で高度の経済平準化が求められた。欧州連合（EU）の設立を定めたマーストリヒト条約（1992年調印、1993年発効）は、結束政策の対象となる最も条件の不利な地域に農村地域を含むことを明記し（EEC設立条約130a条）、また新たに結束基金を設置した（130d条）。さらに、2004年と2007年の中東欧諸国加盟によって（松田 2011: pp.43-44）、さらなる格差の拡大への対処が課題となった。

このように、EUの統合が進み、また加盟国が拡大するとともに地域間の経済格差を是正

する必要性は高まってきた。そして地域政策と農村振興政策の調和・連携への要請が高まった。

#### 2-2-2-2 総合プログラムの導入

1980 年から 1981 年にかけて、それまでの縦割り行政に対する反省から、各種施策を組み合わせた総合的な地域振興策を目指して、特定の地域を対象とする総合振興プログラム (IDPs: Integrated Development Programmes) が導入された。対象地域はベルギーのルクセンブルグ地域、スコットランド北部の諸島、フランスのロゼール、西アイルランドなどであった (注 4)。

1985 年には、南欧 2 か国 (スペインとポルトガル) の加盟に備えた地中海総合プログラム (IMPs: Integrated Mediterranean Programmes) が導入された。農業、漁業と関連産業、エネルギー、工芸、製造業、観光業など広範な経済部門を網羅し (石井 2006: p.93)、対象国はギリシャ、フランス、イタリアであった。最長 7 年間の多年度プログラムであり、各種構造基金 (欧州地域開発基金、欧州社会基金、欧州農業指導保証基金の指導部門) と加盟国から拠出を受けた。

しかしこれらの総合プログラムの試みにおいて、基金間の調整は困難であり必ずしも整合性がとれていなかった。

1988 年の構造基金改革は、結束政策の大きな転機となった。単一欧州議定書の発効 (1987 年) を受けて、構造基金の規模を 1993 年までに 2 倍に拡大することとなり、また基金間の連携を改善するための改革が打ち出されたのである。これ以降、CAP における農村振興分野の予算は 2000 年代にかけて拡大の傾向となった (前掲図 IV-1)。

この改革のために制定された、構造基金の役割と有効性および連携に関する規則 2052/88 は、構造基金の 5 つの目標を設定し (規則 2052/88 [以下同じ] 1 条)、各基金に担当領域が割り当てられた (2 条)。表 IV-1 に示したとおり、CAP の担当は目標 1 (後進地域の振興と構造調整) と目標 5a (農業構造調整の加速)、そして目標 5b (目標 1 以外の農村地域における振興) である。そのうち目標 1 と目標 5b は他の構造基金との共管であった。

表 IV-1: 5つの目標と各構造基金の対応関係 (1989-1999 年)

	欧州農業指導保証 基金の指導部門	欧州地域 開発基金	欧州社会 基金
目標 1: 後進地域の振興と構造調整	○	○	○
目標 2: 産業衰退地域の転換		○	○
目標 3: 長期失業への対処			○
目標 4: 若年失業者の就業促進			○
目標 5a: 農業構造調整の加速	○		
目標 5b: 目標 1 以外の農村地域における振興	○	○	○

出所: 規則 2052/88 を参照して作成。

各加盟国は、目標 1 については地域振興計画 (regional development plan) を、目標 5b については農村地域振興計画 (development plan for rural area) を提出する。これらの振興計画の内容は、選択された優先事項とそれに対応する多年度の事業、また実施に用いる EC 基金等の財源を含めることとされた (8 条 4 項、11 条 3 項)。それを受けて欧州委員会は、当該国や地域の当局との密接な協議 (パートナーシップ) を通じて (注 5)、また加盟国との合意に基づき、共同体支援枠組みを設定する (8 条 5 項、11 条 3 項)。さらに、多くの場合、加盟国は事業 (operational) プログラムを提出して欧州委員会の承認を受けた。

目標 1 の施策が対象とする後進地域の指定はおもに一人当たり GDP (原則として EC 平均の 75%未満) で決定された (8 条 1 項)。1989-2003 年における構造基金の予算のうち 3 分の 2 がこの目標 1 のために投入された。支出は EC と加盟国政府の共同でなされ、EC による拠出の割合は目標 1 については 50-75%、目標 5b については 25-50%であった (13 条 3 項)。

こうして、CAP の農業構造政策を一部として組み込んだ振興計画が、後進地域を中心に各国で 1989-93 年と 1994-99 年の 2 期にわたって (石井 2006: p.94) 策定された。

こうした枠組みとは別に、1991 年から LEADER (Links between Action for the Development of the Rural Economy. 略称はフランス語の頭文字) 制度が実施された。これは小地域の (local) コミュニティがボトムアップで立案する共同の振興構想に対して、EEC から直接資金を提供するものである。新しい農村振興の手法を見出し他の地域と共有する (石井 2006: p.94) ことが目指された。対象地域は後進地域および農村地域であった。

また、1992 年の CAP 改革では、市場政策の改革を補完する付随施策として、農業環境措置、農地の植林、早期引退支援の 3 つが欧州農業指導保証基金の保証部門 (市場政策と直接支払いを担当) に組み入れられ、EU の負担率が引き上げられた (石井 2006: p.95)。

## 2-2-3 農村振興政策の成立以降

### 2-2-3-1 第 1 期（2000-2006 年）

アジェンダ 2000 の CAP 改革（1999 年）により、CAP の「第二の柱」として農村振興政策が確立された。それまで別々であった各種の関連施策を CAP の下でまとめることができるようになり、また、すべての地域と施策がプログラム（計画）の対象となった。

新設の農村振興規則 1259/1999 は、農業構造政策など既存の諸施策を引き継ぐとともに、それらを統合する体系立った仕組みを導入した。加盟国は 22 種類の施策を組み合わせ、2000-2006 年の中期計画を立案することになった。

財政や監視・評価についての規定も設けられたが、この段階では簡易なものであった。施策の実施状況については必要に応じて監視委員会を設置し、加盟国は年次進捗報告書を提出するとされたが、いずれも具体的内容は定められなかった（規則 1259/1999〔以下同じ〕48 条 3 項、2 項）。また評価の原則については、構造基金のルールを適用することとされた（49 条 1 項）。なお、加盟国間の予算配分は、客観的基準を用いるとの規定（46 条 2 項）にもかかわらず、Hill（2012: p.171）によれば従来の施策における配分実績を踏襲した。

農村振興政策が成立したとはいえ、このとき後進地域等における施策はまだ結束政策に組み込まれたままであった。そのため、農村振興政策のプログラム・計画と財源は、いずれも構造基金の目標対象地域によって異なっていた。ただし、目標対象地域は従来とは異なるので以下で若干説明する。

構造基金の目標は、アジェンダ 2000 の構造基金改革（1999 年）により、3 つに再編成された。新しい目標 1 は後進地域、目標 2 は構造的困難地域を対象とし、目標 3 は後進地域外の教育訓練が対象であった（表 IV-2）。

表 IV-2： 3 つの目標と各構造基金の対応関係（2000-2006 年）

	欧州農業指導保証 基金の指導部門	欧州地方 開発基金	欧州社会 基金	漁業指導 財政手段
目標 1：後進地域の振興と構造調整	○	○	○	○
目標 2：構造的困難地域の転換		○	○	
目標 3：目標 1 以外地域の教育訓練			○	

出所： 構造基金一般規定規則 1260/1999（1 条、2 条）を参照して作成。

農村振興の施策は、この目標 1 地域であれば構造基金のプログラムの一部となり、それ以外の地域であれば農村振興規則が独自に定める農村振興計画（rural development plan）の対象となった。ただし、目標 2 地域の場合はいずれを選択するか任意であった（40 条）。これによって、初めてすべての地域と施策が中期の総合計画に組み込まれた。また、農業環境施策は加盟国の全域を対象とすることとされた（43 条 2 項）。

新たに導入された農村振興計画の内容は、地域の現状と前のプログラム期間の実績、戦

略・目標・対象地域、期待される成果、予算書、施策、担当当局と責任主体、パートナーシップに基づく協議結果などである（43 条 1 項）。加盟国が提出した農村振興政策を承認する欧州委員会の手続きには、構造基金の規定が適用された（44 条 2 項）。

農村振興施策の財源は、後進地域（目標 1）と、共同体（注 6）イニシアチブ（LEADER など）については欧州農業指導保証基金の指導部門が提供し、それ以外の農村振興施策については同基金の保証部門が提供する（CAP 財政規則 1258/1999 説明条項 3, 1 条 2 項(c), 3 項）（注 7）。このように目標 1 とそれ以外では財源が異なるため、施策別の支払実績などの把握は容易ではなかった（Hill 2012: p.171）。なお、1992 年 CAP 改革の付随 3 施策（早期退職助成、農業環境施策、植林）と条件不利地域助成については、地域によらず保証部門が資金を提供した（農村振興規則 1257/1999, 35 条 1 項, 2 項。説明条項 10, 45, 46 も参照）。

### 2-2-3-2 第 2 期（2007-2013 年）

2005 年に、第 2 期（2007-2013 年）の農村振興政策が定められ、各種の改革が行われた。このとき、財源やプログラムの制度が一本化されて簡素化が図られた。また、政策全体の方向付けや運用に関する制度が拡充された。

農村振興政策の財源は新設の欧州農業農村振興基金（EARDF）に一元化された（CAP 財政規則 1290/2005, 2 条, 4 条）。新しい農村振興規則 1698/2005 の下では、結束政策の目標地域と関わりなく、国ないし地域ごとに単一の農村振興プログラム（第 1 期の農村振興計画に相当）を作ることとなり、手続きや運営についても独自の規定を整備して結束政策の規則に依存しなくなった。

こうした変化に合わせて結束政策の側における基金の制度も改正された。地域開発基金・結束基金の一般規定規則 1083/2006 が制定され、構造基金は、欧州農業農村振興基金を含まず、欧州地域開発基金と社会基金のみとなった（規則 1083/2006 第 1 条）（注 8）。欧州農業農村振興基金は、結束政策の 3 基金（2 つの構造基金と結束基金）と連携することが期待されるのみとなった（同説明条項 6）。

いまや独立した制度となった農村振興政策は、独自の目標や、事業計画策定の「戦略的方法」を打ち出した。農村振興政策の目標は、(a)農林業の競争力改善、(b)環境・田園（countryside）の改善、(c)農村地域における生活の質改善および農村経済の多様化奨励、の 3 点である（規則 1698/2005 [以下同じ] 4 条 1 項）。

個別施策は 4 つの基軸（Axis）にグループ分けされた。基軸のうち 3 つは、農村振興政策の 3 目標に対応する。第 4 の基軸は、新たに農村振興規則に統合された LEADER である。

表 IV-3： 農村振興政策（2007-2013 年）における施策の基軸

基軸	内容	予算の最低限度
1	農業・林業部門の競争力の改善	10%
2	環境と田園の改善	25%
3	農村地域における生活の質および農村経済の多様化	10%
4	LEADER	5%

出所 農村振興規則 1698/2005 の内容により作成。

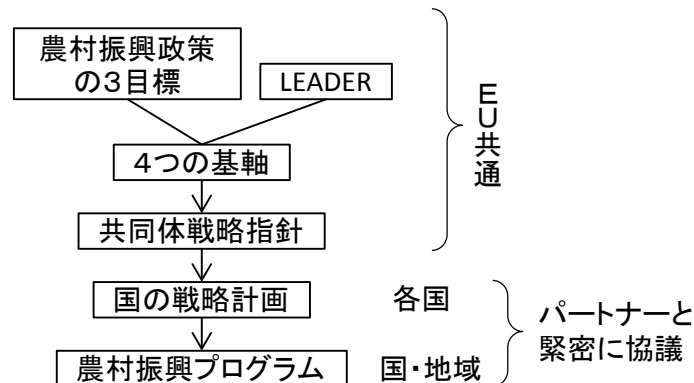
事業計画策定の戦略的方法においては、まず EC 段階で閣僚理事会が 4 つの基軸を実施する観点から「共同体戦略指針」を定め（9 条）、加盟国はそれを反映しつつ、自国の状況に合わせた「国の戦略計画」を策定する（11 条）。そして加盟国は 1 年おきにその進捗について報告書を提出し、EC 委員会はその翌年に全加盟国の状況を要約する報告書を提示する。

加盟国は農村振興プログラムの策定において、プログラムの優先事項を選択する際は、共同体戦略指針と国の戦略計画を考慮する（16 条(b)）。また、各プログラムには、4 つの基軸それぞれに対する予算配分割合の最低限度（すべての基軸をあわせると 50%）が課された（17 条）。

その一方、国の戦略計画や農村振興プログラムは、国が指定するパートナーとの緊密な協力の後に策定される（12 条 1 項、18 条 1 項）。パートナーには、従来の地域・地方当局と経済的・社会的パートナーに加えて、市民社会を代表する主体、環境団体などの NGO、そして男女平等を推進する主体が含まれる（6 条 1 項(c)）。パートナーの参画範囲は、国の戦略計画の立案・監視、そして農村振興プログラムの立案・実施・監視・評価である（6 条 3 項）。

このように、農村振興プログラムの形成は、分権的な方法で国・地域のニーズをくみ上げると同時に、戦略的方法によって EC レベルの優先事項が反映するように設計されている（図 IV-2）。そこでは行政組織間の EC から国・地域・小地域への分権だけでなく、市民社会の幅広いステークホルダー（パートナー）による参加が定められている。とはいえ、まだこの 2005 年改革の段階では、パートナーシップはあくまで緊密な協議（6 条 1 項）であり、国の戦略計画と農村振興プログラムの策定におけるパートナーの関与は間接的であった。

図 IV-2 農村振興政策（2007-2013 年）におけるプログラム策定



出所： 農村振興規則 1698/2005 の内容により作成。

また、プログラムの監視・評価についても規定が整備された。各プログラムについて監視委員会が設置され、上記のパートナーが参画してプログラムの監視にあたる（77 条, 78 条）ほか、各国の管理当局が作成し欧州委員会に提出する年次進捗報告書（82 条）の承認を行う。また各プログラムは独立した評価者による事前・中間・事後の評価を受ける（84 条 1 項, 4 項）。共通監視・評価枠組みとして、限られた数の共通指標を定める（80 条）。

なお、加盟国間の予算配分は前期（2000-2006 年）の実績を踏襲した（Hill 2012: p.173）。

（注 2）以下、本項は特に断らない限りフェネル（1999）による。

（注 3）離農奨励は規則 1096/88「EC 離農奨励制度」で復活し、規則 2079/92「早期退職助成制度」へと引き継がれた。

（注 4）以下、特に断らない限り本項はおもに Hill（2012）および規則 2052/88 による。石井（2006）も参照。

（注 5）1993 年の改正で、協議の対象に経済的・社会的パートナーが追加された（規則 2081/93 第 1 条。改正後規則 2052/88 第 4 条 1 項）。

（注 6）欧州共同体（EC: European Community）を指す。

（注 7）CAP の財源を提供する欧州農業指導保証基金（EAGGF）は、指導部門と保証部門に分かれており、市場施策や直接支払いを保証部門が、農村振興政策を指導部門と保証部門の両方が担った。

（注 8）これに伴い、従来の構造基金一般規定規則 1260/1999 は廃止された。なお、現行のリスポン条約は従来の規定を受け継ぎ、既に廃止された EAGGF 指導部門を現在も構造基金に含めている（EU 機能条約 175 条）。

## （2 章の文献）

フェネル, ローズマリー（1999）『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国際部会

Hill, Berkeley (2012) *Understanding The Common Agricultural Policy*, Earthscan.

石井圭一(2006)「EU の新たな農村振興政策——理念と現実」, 欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書, 平成 17 年度農林水産省委託事業.

松田裕子(2011)「EU 農村振興政策」, 『平成 22 年度カントリーレポート: EU, 米国』, 農



林水産政策研究所, pp.43-82.

農林中金総合研究所（2009）「平成 20 年度自由貿易協定調査分析検討事業報告書（対象地域 EU）」

### 3 2014-2020 年の新制度

#### 3-1 農村振興政策の第3期

農村振興政策はその成立以来、EU の中期財政計画である多年度財政枠組み（MFF）に合わせて 7 年間のプログラムに基づき実施されている。この枠組みの下で、現在の農村振興政策は第3期（2014-2020 年）にあたる。なお、CAP 改革（第一の柱を中心とする）は必ずしも時期が一致せず、2013 年の CAP 改革は、14 年ぶりに農村振興政策の策定と同期した（注 9）。

表 IV-4： 農村振興政策の推移

期間	改革	改革のおもな内容
1980 年代～ (成立以前)		地域政策（結束政策）のプログラム（計画）に一部参加
2000-2006 年 (第1期)	1999 年 CAP 改革	既存の各種施策を CAP の第二の柱としてまとめ、全ての施策を総合的な中期計画の対象とした
2007-2013 年 (第2期)	2005 年の 農村振興の 改革	基金・計画の一本化（結束政策と構造基金からの分離） プログラミングの改革（共同体戦略指針、3 つの目標と 4 つの基軸、監視・評価・報告の整備、ステークホルダー（パートナー）の参画拡大）
2014-2020 年 (第3期)	2013 年 CAP 改革	構造・投資基金の共通規定（共通戦略枠組み、パートナーシップ協定、プログラム、パートナーが策定に参加、監視・評価、財政管理） 連合の優先事項、サブプログラム

出所 筆者作成

（注 9）同期が崩れていたのは、2007-2013 年の MFF に対応する CAP 改革がなされなかったため。2003 年 CAP 改革（フィシュラー改革）が中間レビューとの位置づけにもかかわらず大きな改革となり、実施に時間を要したことや、2007-2013 年の CAP 予算枠が予め 2002 年 10 月に欧州理事会で決定されていたことによる。

#### 3-2 おもな現行 EU 規則

農村振興政策に関するおもな規則（注 10）は「農村振興規則」と、「共通規定規則」、「横断的規則」の 3 つである。いずれも、2013 年の CAP 改革をなす他の主要規則とともに同じ日（2013 年 12 月 17 日）に制定された。これら 3 規則のうち、プログラムや施策はおもに前二者によっているため、次章以下で詳述する。そのほかに、細則を定める実施規則や委任規則もある。

**農村振興規則（規則 1305/2013）：** 農村振興政策の根拠法である。旧農村振興規則 1698/2005 を置き換える形で制定された。正式名称は「欧州農業農村振興基金(EAFRD)による農村振興助成と、理事会規則(EC) No 1698/2005 の廃止にかかる 2013 年 12 月 17 日の欧州議会・理事会規則(EU) No 1305/2013」である。

なお、この正式名称に表れているように、農村振興政策はその財源を提供する基金の規則によって定められている。その点は結束政策も同様である。

**共通規定規則（規則 1303/2013）：** 各種の欧州構造・投資基金（ESI 基金）に共通した規定を新たに一元化したものである。農村振興規則もその中に含まれている（詳細は後述）。正式名称は「欧州地域振興基金、欧州社会基金、結束基金、欧州農業農村振興基金、欧州海事・漁業基金にかかる共通の規定を定め、また欧州農業農村振興基金、欧州社会基金、結束基金、欧州海事・漁業基金にかかる一般規定（general provisions）を定める 2013 年 12 月 17 日の欧州議会・理事会規則(EU) No 1303/2013」である。

**横断的規則（規則 1306/2013）：** CAP の各種施策（CMO、直接支払い、農村振興）に共通した規定を一元化したものである。同様の趣旨で制定された旧 CAP 財政規則 1290/2005 を拡張したものとみることでもある。内容は CAP 財政のほか、クロスコンプライアンス、農業助言制度、統制制度・罰則を含む。正式名称は「共通農業政策の財源・管理・監視と、理事会規則(EEC)No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC)No 1290/2005, (EC) No 485/2008 の廃止にかかる 2013 年 12 月 17 日の欧州議会・理事会規則(EU) No 1306/2013」である。

（注 10） regulation。EU レベルの法律であり、すべての加盟国に直接適用され、拘束力が強い。

### 3-3 2013 年 CAP 改革による改正の要点

#### 3-3-1 枠組み

2013 年の CAP 改革（実施期間 2014-2020 年）では、農村振興政策におけるプログラム策定の枠組みが、他の政策分野（地域政策と漁業政策）を含む包括的なものに変更された。農村振興、地域、海事・漁業の 3 政策はいずれも、各々の財源を提供する基金の規則に基づいている。そのため、この 3 政策に共通の枠組みを作るには、対応する諸基金の共通規定が必要である。

新設の共通規定規則 1303/2013 は、それらの基金すべてを構造・投資基金（ESI 基金）として統括し、EU レベルで全基金共通のテーマ別目標と共通戦略枠組みを設定した。加盟国はその下で、全ての ESI 基金を網羅する概要計画であるパートナーシップ協定を策定したうえで、分野別のプログラム（農業振興プログラムなど）を策定することとなった。また、パートナーの参画が強化され、パートナーシップとプログラムはいずれもパートナー

と協力して立案することとされた。

また農村振興プログラムの策定に当たっては、従来の基軸による施策分類に代えて、連合の優先事項が導入された。分野別の財源配分については、環境・気候対応に 30%以上（注 11）、LEADER に 5%以上の最低割合が定められ、加盟国の裁量は従来より拡大した。また、新たにテーマを絞ったサブプログラムを策定できることとなった。

（注 11）現地開取り調査によれば、この要件はドイツの主張により盛り込まれた。環境と気候を区別していないのは、両者の対策がしばしば重複するためである。各国で予算の 20%以上を気候変動対応に用いるべきであるという目標（説明条項 5）にも対応している。

### 3-3-2 施策

その一方、農村振興政策の個々の施策については、実質的な変更はそれほど多くなかったものの、諸施策がある程度整理統合され、施策の内容変更や追加がなされた。おもな改正点は以下のとおり。

#### 整理統合

- ・主として既存施策の統合による施策数の削減
- ・物的投資に関する施策の一元化

#### 新たな施策

- ・欧州革新パートナーシップへの対応
- ・リスク管理施策の導入
- ・小規模農業者

#### 施策内容の変更

- ・自然等制約地域支払い
- ・LEADER/CLLD
- ・農業環境・気候支払い
- ・有機農業

#### その他

- ・金融的手段に関する規定

これらのうち金融的手段と LEADER/CLLD については 4 章で、それ以外の施策については 6 章で取り上げる。

### 3-3-3 2013 年改革の意義

今般の農村振興政策の改革について、ここでその意義を整理しておきたい。次章以降の詳細説明に入る前に、予め全体の構図を示すためである。

#### 3-3-3-1 枠組みの改革

2013 年改革では、農村振興プログラムの策定手順や制度の枠組みが大きく変更された。すなわち、農村振興政策は、結束政策や海事・漁業政策との連携を強化するため、ESI 基金全体の統一的な戦略に組み込まれ、また、EU 全体の成長戦略である欧州 2020 戦略への貢献が強調された。それに合わせて、農村振興政策の目標やプログラムの構成は欧州 2020 戦略を反映する形で変更された。また、これまで農村振興規則で独自に定めていた多くの要素（プログラムの策定、監視・評価、管理・運営、LEADER など）が、ESI 基金の共通規定規則へと統合された。

それに対して、農村振興政策の個々の施策については、施策間の統合や、幾つかの追加・変更がなされたものの、全体として大きな改変ではない。これは 1999 年や 2005 年の改革でも同様であった。そもそも、農村振興の各種施策は 1970 年代初めから少しずつ蓄積されてきたものであり、長い歴史を持つものも多い。一挙に大きく変わる性格のものではないようである。

今回も含めて、農村振興政策の改革はこれまでのところ、おもに諸施策を束ねる仕組みの改革という面が大きいといえよう。

#### 3-3-3-2 政策間の連携と独立性：2005 年以前との違い

、2013 年改革では、農村振興政策に結束政策や漁業政策と共通の枠組みが設定された（注 12）という点で、2005 年以前の制度と類似しており、農村振興政策がそれらの政策との連携を強化する道が開けたといえよう。

とはいえ、政策間の連携が実際に有効に機能するかどうかは実際の運用にかかっている。一方には、かつての制度は基金間の統合が十分でなく、各基金が硬直的で他の基金から分断されていたのに対して、今回の制度は政策間の連携を促進する仕組みが強化され、一体性の高まりと相乗効果が期待できるとの見方（欧州委員会での聞き取りによる）がある。しかし他方では、2005 年に農村振興政策の基金を独立させることになった一因は、かつての制度が複雑すぎたためであるとして、今回の再統合についてやや懸念する見方もある。制度が複雑化しており、他の基金との調整も必要となったため、プログラミングにかかる加盟国政府の負荷は増大しているという（ドイツ連邦食料農業省での聞き取りによる）。

ただし、新制度における農村振興政策と ESI 基金共通制度との関係は、2005 年以前とは異なっている。かつての制度では、農村振興政策（農業構造政策）の一部だけが構造基金の中に含まれていたのであるが、今回は、農村振興政策全体が構造基金とともに共通の枠組みの下に置かれた。そのため、農村振興政策予算の一体性は維持され、以前のような財

源やプログラムの分断は避けられている。しかも、農業振興政策の目標や優先事項は従来の目標や基軸と同じ方向性を維持しており、共通規制規則の下にあっても農村振興政策はかなりの独立性を保っていると考えられる。

また、EU レベルの戦略により各国のプログラムを方向付けるやり方は、2006-2013 年の農村振興政策で導入された戦略的方法と類似している。新制度は、それを結束政策など ESI 基金全体にまで拡張したと見ることもできる。欧州委員会での聞き取りによれば、加盟国は戦略的方法により既に経験を積んでいるため、新制度への意向はそれだけ円滑になるであろうという。

(注 12) 欧州委員会での聞き取りによれば、農村振興政策の ESI 基金への統合は欧州委員会の発案によるものであり、特定の加盟国の意向によるものではないという。

### 3-3-3-3 パートナーの参画強化

ESI 基金全体を束ねる国の基本計画がパートナーシップ協定と名付けられたことから分かるように、新制度ではステークホルダー（パートナー）が大きな役割を担っている。とりわけ、パートナーシップ協定や農村振興プログラムの策定は、国がパートナーと協力して行うこととされた。

今回の改革により、初めて農業者が農村振興プログラムの策定に参加することとなった（欧州委員会での聞き取りによる）意義は少なくない。農村振興政策において従来から進められてきた、行政部門内外を通じた多段階の分権化は、ESI 基金の共通規定下で一層強化されたといえよう。各国による実際の運用が注目される。

## 3-4 実施状況

新たな農村振興プログラムの実施は遅れている。CAP 改革の実施期間が 2014-2020 年であるにもかかわらず、その間際の 2013 年 12 月 17 日まで主要規則の制定がずれ込んだため、新プログラムの実施を 1 年遅らせて、2014 年中は従来（2007-2013 年）のプログラムを維持することとなった。そのために 2014 年中の農村振興の移行規定に関する規則 1310/2013 が定められた。

2014 年中は新制度の下で各国の農村振興プログラム案作成・提出など本格実施へ向けた準備が進められた。しかし、2015 年に入っても欧州委員会によるプログラムの承認は進んでおらず、新たなプログラムの実施はさらに遅れている（本報告書の第 V 部を参照）。

## 4 欧州構造・投資（ESI）基金の共通制度（共通規定規則）

2013 年 CAP 改革によって、農村振興政策の制度は、ESI 基金に共通の基礎的な制度と、欧州農業農村振興基金に独自の制度に分かれた。本章では前者について、次章以降では後者について、それぞれ詳細を説明する。

共通規定規則 1303/2013 は、「欧州構造・投資基金」に共通の方針と枠組みを定めたものであり、農村振興プログラムの策定および管理の全般について基礎となる規定を提供している。以下では、この共通規定規則について、まず全体的枠組みを説明したうえで、農村振興政策に関わる部分を整理する。

### 4-1 ESI 基金と規則の構成

#### 4-1-1 5 つの基金

「欧州構造・投資基金」（ESI (European Structural and Investment) 基金）は 5 つの基金の総称であり、ともに共通の枠組みで運営され、2020 年へ向けた EU の成長戦略（欧州 2020）への貢献が期待されている。以下に述べるとおり、各基金は固有の政策分野に対応しており、また一部の基金はグループをなしている。各基金の名称は、欧州農業農村振興基金（EAFRD）と、欧州海事・漁業基金（EMFF）、欧州地域開発基金（ERDF）、欧州社会基金（ESF）、そして結束基金（CF）である。

表 IV-5： 欧州構造・投資基金（ESI 基金）の構成

欧州地域振興基金（ERDF: European Rural Development Fund）	構造 基金	結束政策 の「基金」 (the Funds) (*第 3 部)	(* 第 4 部)	構造・投資基金 (* 第 2 部)
欧州社会基金（ESF: European Social Fund）				
結束基金（Cohesion Fund）				
欧州海事・漁業基金（EMFF: European Maritime and Fisheries Fund）				
欧州農業農村振興基金（EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development）				

資料 共通規定規則 1303/2013 の第 1 条に基づき作成。\*印は規則の当該条項。

欧州農業農村振興基金が農村振興政策の財源を提供するのと同様、欧州海事・漁業基金は海事・漁業政策の財源を提供する基金である。

それ以外の 3 つの基金は EU の地域政策である結束政策を担っており（規則 1303/2013 [以下同じ] 説明条項 2）、地域間格差の是正を目的としている。これら 3 基金を総称して、共通規定規則では「基金」（the Funds）と呼んでいる（1 条）。

結束政策の 3 基金のうち、欧州地域開発基金と欧州社会基金はあわせて構造基金と呼ばれる（1 条）（注 13）。欧州地域開発基金は EU 内における地域間の経済格差是正することにより、経済的・社会的結束の強化を目指す。他方の欧州社会基金は雇用と社会的包摂を

促進する。いま一つの結束基金は環境と欧州横断交通網に特化しており、また低開発地域のみを対象としている。

#### 4-1-2 農村振興政策を規則に追加

共通規定規則の制定により廃止された一般規定規則 1083/2006 は、結束政策を担う 3 基金の共通規定に関する規則であった。新規則では、基金間（つまり政策間）の連携と調和をはかるため、対象範囲に農村振興政策と漁業政策を担う各基金が加えられた（規則 1301/2013 説明条項 2）。また、ESI 基金を総合パッケージにまとめることが可能となり、複雑で相互に関連する諸課題（グローバル化の影響、環境・エネルギー問題、人口の高齢化と移動、技術変化と革新、社会的不平等など）への有効かつ効率的な対処が目指されている（同説明条項 18）。

そもそも、先述のとおり EU 機能条約の規定により農村振興政策には地域間格差を是正する役割があり、その点は結束政策と共通している。すなわち、EU は経済的・社会的・地域的結束を強めるため、地域間における発展の格差縮小を目指している。また、とくに重点となる地域には農村地域と、自然・人口条件の不利な地域が含まれている（EU 機能条約 174 条）。これらの目標を達成するために、EU は構造基金（欧州農業指導保証基金の指導部門、欧州社会基金、欧州地域開発基金）、欧州投資銀金、およびその他の手段を通じて支援を講ずる（同 175 条）。これらのうち、欧州農業指導保証基金の指導部門は農村振興政策の 2005 年改革で廃止され、EAFRD がその後を引き継いだ。新たな共通規定規則は、条約で期待されている農村振興政策と結束政策の連携をあらためて強化するものといえよう。

#### 4-1-3 規則の構成と農村振興政策

共通規定規則における各種規定は、対象となる基金の範囲がまちまちであり、農村振興政策に関わる部分は全体からみればそれほど多くはない（前出表 IV-5）。共通規定規則の構成は全体で 5 部からなる。第 1 部は主題と定義からなる。第 2 部から第 4 部は対象となる基金に応じて編成されており、いずれも各基金の規則（農村振興規則など）に優越する（規則 1083/2006 第 1 条）。第 5 部は最終規定である。

中心となる第 2 部から第 4 部のうち、農村振興政策に適用される規定はおもに第 2 部である。なお、第 2 部の適用対象は農村振興を含むすべての欧州構造・投資基金であり、同じく第 3 部は結束政策の 3 基金、第 4 部はこの 3 基金と欧州海事・漁業基金を対象としている（同説明条項 9）。

（注 13） 「構造基金」および「基金」の定義は先行する一般規定規則 1083/2006（第 1 条）と同様。

### 4-2 農村振興政策にかかわる規定

本節では共通規定規則のうち、農村振興政策に適用される第 2 部（上述）の規定について



て整理する。

#### 4-2-1 EU レベルの目標と戦略

欧州構造・投資基金は、欧州 2020 戦略と、各基金の使命（注 14）に貢献するため、各々が以下に示すテーマ別目標(thematic objective)に従う。「欧州 2020」は 2010 年に採択された EU の成長戦略であり、スマート・持続可能・包摂的な成長を目指している。テーマ別目標は項目数が 11 と多く内容も広範にわたるが、これらが農村振興政策に直接適用されるわけではない。農村振興規則など基金別のルールは、これらのテーマ別基本方針に基づいて当該基金の優先事項を設定する（規則 1303/2013〔以下同じ〕9 条）。後述するとおり、農村振興規則では農林業を対象を絞った 6 つの優先事項を定めている。

- (1) 研究・技術開発・イノベーションの強化
- (2) 情報通信技術のアクセス・利用・質の向上
- (3) 中小企業、農業部門、水産・養殖部門の競争力強化
- (4) すべての部門における低炭素経済への移行を支援
- (5) 気候変動適応とリスク防止・管理の促進
- (6) 環境の保全・保護と資源効率の促進
- (7) 持続可能な輸送の促進と、主要なネットワークインフラにおける隘路の解消
- (8) 持続可能で質の高い雇用の促進と、労働移動の促進
- (9) 社会的包摂の促進、貧困およびあらゆる差別との闘い
- (10) 技能と生涯学習のための教育・訓練・職業訓練への投資
- (11) 公的当局とステークホルダーの組織的能力の向上、および効率的な行政

共通戦略枠組み（CSF: Common Strategic Framework）は、プログラムの作成手順と、EU 介入策の部門間・地域間調整を促進するための戦略的指針を定め（10 条 1 項）、パートナーシップ協定とプログラムの準備を容易にする（10 条 3 項）。具体的には、以下に示す事項を定めることとされている（11 条）。欧州 2020 戦略への貢献と並んで、ESI 基金の協調や総合的利用が重点となっていることが分かる。なお、共通戦略枠組みそのものは共通規定規則に付属文書 I として付されており、11 頁にわたり（注 15）詳細に記述されている。

- (a) ESI 基金を EU の成長戦略に貢献させる仕組み
- (b) ESI 基金の総合的利用を促進する方策
- (c) ESI 基金間および他の EU 施策との間の協調の方策
- (d) ESI 基金の実施に関する横断的原則（連携と多層的ガバナンス(5 条)、平等・無差別(7 条)、持続可能な開発(8 条)) および横断的政策目標
- (e) 以下の 3 つに対処する方策

- ・都市・農村・沿岸・漁業地域の主要な領域的課題
- ・地域の人口上の課題、ないし深刻かつ恒常的な自然・人口上の条件不利を被っている地理的地域の特定のニーズ
- ・最遠隔地域に特有の課題

(f) 協力活動の優先分野

(注 14) EU 機能条約に基づく基本方針に従う。

(注 15) EU 広報 L 347, pp.412-422, 20 December 2013.

#### 4-2-2 加盟国における策定

加盟各国では、ESI 基金全体にかかるパートナーシップ協定と、基金ごとのプログラムを策定する。策定に当たってはパートナーの参画が求められる。

##### 4-2-2-1 策定の手順

加盟各国は、パートナーと協力して、ESI 基金による全ての助成を網羅する概要計画である「パートナーシップ協定」を立案する。対象期間は 2014-2020 年であり、立案に際しては欧州委員会と協議する（14 条）。パートナーシップ協定には、現状及び潜在的成長性の分析、プログラムの事前評価の要約、目標テーマ別・基金別に期待される成果と EU 助成の配分などが含まれる（15 条）。加盟国はパートナーシップ協定を欧州委員会に提出して承認を受けた後、農村振興など各種のプログラムを提出する。

加盟各国は、パートナーと協力して、パートナーシップ協定に基づく各基金のプログラム（農村振興プログラムなど）を立案し、欧州委員会に事前評価とともに提出して（26 条）承認を受ける（29 条）。プログラムには、欧州 2020 戦略に貢献するための戦略や、優先事項、ESI 基金と国の拠出額、プログラムの進捗を評価するための指標（量的指標と質的指標のいずれか）と達成目標などが含まれる。この指標はプログラムの監視、評価、成果レビューの基礎となる（27 条）。

なお、プログラムの前提として、様々な制度・体制・計画等の整備状況に関する事前条件（Ex ante conditionalities）が課されており、加盟国はその履行状況をプログラムの立案過程で評価し、必要に応じて方策を講じなければならない（19 条）。

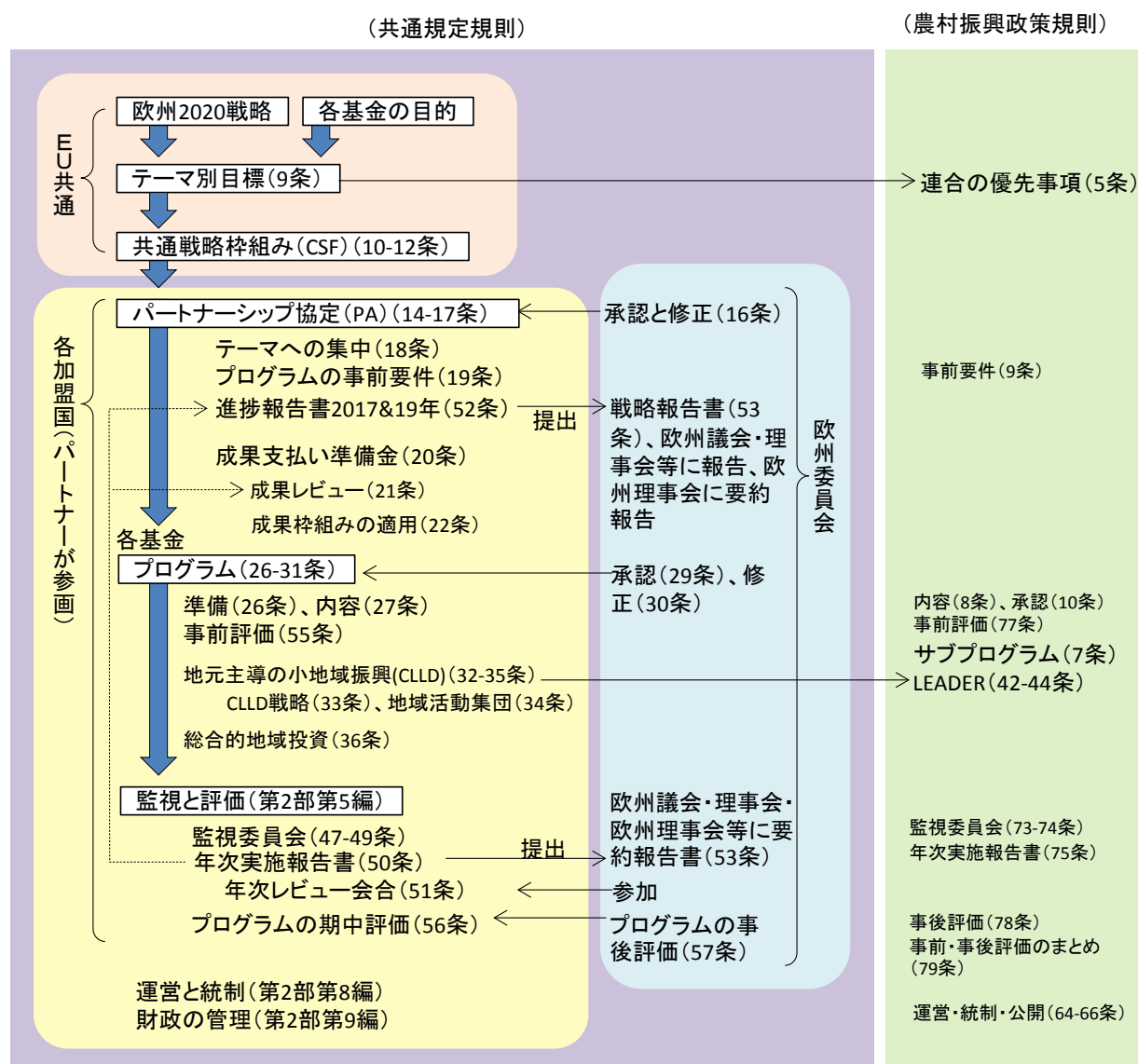
##### 4-2-2-2 多層的ガバナンス

共通規定規則は 2005 年の農村振興規則と同様、多様なパートナーの幅広い参画を求めている。また多層的（multi-level）ガバナンスと称して（5 条）パートナーの権限を強化している。その参画範囲は、パートナーシップ協定とその進捗報告書の作成、プログラムの作成と実施および監視委員会への参加である（5 条 2 項）。

しかしながら、加盟国がパートナーシップ協定およびプログラム（農村振興プログラムなど）を立案する際におけるパートナーの位置づけは、これまでとは異なっている。加盟

国は、従来の制度（注16）では先述のとおりパートナーと「協力の後で」立案するとされていたのに対して、新制度では上記のとおりパートナーと「協力して」立案することとなった。つまり、パートナーが事前の協議や情報提供にとどまらず、立案そのものに参加することが明記されたのである。

図Ⅳ-3 新たな農村振興政策におけるプログラム策定・評価・運営の枠組み



出所： 共通規定規則 1303/2013 および農村振興規則 1305/2013 を参照して作成。

#### 4-2-3 プログラムの監視と評価

プログラムの実施状況は、当局やパートナーが監視し、進捗に関する指標などのデータ

が継続的に収集される。所定の期間を通じて各国と欧州委員会は各種の報告書を作成する。また、各プログラムについて独立した立場の評価者による事前・期中・事後の評価が実施される。新設の成果準備金の支払いにかかる成果レビューも行われる。

#### 4-2-3-1 監視

加盟国は各プログラムの実施を監視する「監視委員会」(monitoring committee)を設置する。2つ以上のプログラムを対象とする監視委員会を設置することもできる(47条)。監視委員会の構成は、加盟国の関係当局と、中間組織の代表、そしてパートナーの代表からなる(48条)。監視委員会は、少なくとも年1回の会合をもち、プログラムの実施と目標達成へ向けた進捗をレビューする。また、同委員会は成果レビュー(後述)の結果などプログラムの成果に影響を及ぼす全ての事項を吟味する(49条)。

#### 4-2-3-2 実施・進捗の報告

2016年から2023年まで毎年、加盟国は前年度におけるプログラムの「年次実施報告書」を欧州委員会に提出する(50条)。各国の年次実施報告書に基づいて、欧州委員会は毎年要約報告書を作成し、欧州議会と(閣僚)理事会、欧州経済社会委員会、地域委員会に送付する。この要約報告書は戦略報告書(後述)にも盛り込まれる(53条1項)。また、プログラムの成果レビュー(後述)も年次実施報告書のデータに基づいて行われる(21条2項)。

2017年と2019年に、加盟国は前年末時点におけるパートナーシップ協定の実施に関する「進捗報告書」を欧州委員会に提出する(52条)。この進捗報告書を要約して、欧州委員会は「戦略報告書」を作成し、欧州議会と理事会、欧州経済社会委員会、地域委員会に提出したうえでその報告内容について議論を求める(53条2項)。また、欧州委員会は2018年から2年毎に欧州(首脳)理事会に進捗の報告資料を提出する(53条4項)。

これらの年次実施報告書および進捗報告書を受けて、加盟国と欧州委員会は2016年から2023年まで原則として毎年、年次レビュー会合を開催する(51条)。2017年と2019年の年次レビュー会合はすべてのプログラムを網羅する。それ以外の年の会合はまた原則としてプログラム毎に開催され、また、省略することができる。

#### 4-2-3-3 評価

各プログラムには事前・期中・事後の評価(evaluation)がなされる。プログラムの評価を行う目的は、設計と実施の改善と、有効性・効率性・効果の推定である(54条)。評価はいずれもプログラムの実施に責任のある当局からは機能的に独立した、内部または外部の専門家によって実施される。

事前評価は、加盟国がプログラムの設計を改善するために実施し、その結果は欧州委員会へプログラムと同時に提出する(55条)。

プログラムの期間中における評価は、加盟国またはその管理当局が作成する(56条)。ま

たそれとは別に、欧州委員会も自主的に評価を行うことができる。

事後評価は、欧州委員会が実施するか、あるいは加盟国が欧州委員会との緊密な協力の下で実施する（57 条）。欧州委員会は 2023 年末までに各 ESI 基金について事後評価のおもな結論を要約した総合報告書を作成する。

また、新たに導入された「成果準備金」（performance reserve）は、成果の重視と成長戦略による目標の達成を促進するため（説明条項 23）、予算の一部を予め取り分けておき、所定の成果が出た場合のみ支払うための仕組みである。EAFRD など所定の分野の予算については、その 6%を成果準備金として留保する（20 条）。2019 年に各プログラムの成果レビューを実施したうえで（21 条）、中間成果目標（milestones）を達成したことが判明したプログラムと優先事項にのみ取り置かれた予算が配分される（22 条）。

#### 4-2-4 LEADER/CLLD

旧農村振興規則 1698/2005 にあった LEADER の規定は大部分が共通規定規則に移動した。共通規定規則における名称は「地元主導の小地域振興」（CLLD: Community-led local development）制度となったが、農村振興政策における呼称は従来通り LEADER のままである。

CLLD においては、公共・民間両部門の代表からなる小地域活動集団（local action group）が主導して、総合的かつ多部門の地域に根差した小地域振興戦略を実行する。また、CLLD は、特定の小地域（原則として人口 1 万人から 15 万人（33 条 6 項））に焦点を合わせ、地元のニーズと潜在力を考慮して設計され、そして地元における革新的側面とネットワーク作りを含む（32 条 2 項）。CLLD への助成は、立案、事業実施、協力活動、運営費用、情報交換の活発化などに対して支払われる（35 条）。

#### 4-2-5 財政手段等

基金間の連携を強化する手段の一つとして、複数の基金による支援の併用を可能とする一般的な規定が設けられた。すなわち、一つの事業は一つ以上の ESI 基金ないしプログラム、あるいはその他の EU 財政手段から助成を受けることができる。ただし同一の費目に二重給付は認められない（65 条 11 項）。欧州委員会での聞き取りによれば、これは今回初めて実現した重要な規定であるという。

より具体的な規定としては、例えば CLLD は他の ESI 基金からも助成を受けることができる（32 条 1 項）。またその逆に、EAFRD の助成を他の基金の事業に用いる方法もある。結束政策の 3 基金が関わる都市振興戦略などで総合的方法が必要とされる場合は、地域総合投資（Integrated territorial investment）を実施できる。その場合、EAFRD や EMFF による財政支援を補完的に用いることができる（36 条 1 項）。

また、「金融的手段」（financial instrument）（注 17）は、出資、出資に準ずる投資、融資、保証などの総称である。これらはリスク負担を伴う点で補助金とは異なる。投資家や

銀行など民間資金の流入や、返済・回収された資金の再投入によって補助金よりも大きな財政効果を上げることが期待されている（説明条項 34, 35, 36）。共通規定規則では、ESI 基金に共通の各種規定（第 4 編。37-46 条）が設けられた。

#### 4-2-6 その他の規定

上記以外にも、共通規定規則ではプログラムの運営や財政に関して以下のように基礎的なルールが定められている。

- ・ 共通規定規則の実施に必要な技術的支援（58 条、59 条）
- ・ ESI 基金による支払いの満たすべき条件（eligibility）（65 条）
- ・ ESI 基金による支援の形態（66 条、67 条）
- ・ 管理統制制度（72 条～74 条）
- ・ 財政管理（76 条～83 条）、財政的矯正（85 条）、未利用予算の承認解除（86 条～88 条）

（注 16）農村振興規則 1698/20015（12 条 1 項、18 条 1 項）。

（注 17）定義は EU の財政規則（Financial Regulation）による。この用語（financial instrument）は従来、EAFRD などの基金や欧州投資銀行など EU の「財政手段」を指すのにも用いられてきたので注意を要する。

## 5 農村振興政策の独自制度（農村振興規則）

農村振興政策は、共通規定規則を基礎として、農村振興規則 1305/2013 により独自の規定を定めている。そのおもな内容は農村振興政策に固有の目標や施策などである。

### 5-1 目的・目標・優先事項

EAFRD の目的（Mission）は、欧州 2020 年戦略・EU 農業部門の振興・農村地域の振興への貢献である（規則 1305/2013〔以下同じ〕3 条）。

農村振興に対する助成の目標（Objectives）は以下に示す 3 点である（4 条）。

- (a) 農業の競争力の涵養
- (b) 持続的な自然資源の管理および気候対策の確保
- (c) 雇用の創出・維持など、農村地域・社会の均衡ある領域的振興の達成

これらは、それぞれ競争力、自然資源・気候対応、地域振興に関するものであり、基本的な方向性は旧規則 1698/2005 の目標（先述）と同様であるが、気候対策や雇用が明示されるようになった。

また、従来の基軸による施策のグループ分けが廃止されるとともに、共通戦略枠組みのテーマ別目標（thematic objectives）を反映して、新たに 6 つの「連合（注 18）の優先事項」が設定された。各優先事項はそれぞれ（1）知識移転・革新、（2）競争力、（3）フードチェーン・動物福祉・リスク管理、（4）生態系、（5）資源効率、（6）雇用と経済振興に関するものである。

これらの優先事項は、一見して農村振興の 3 つの目標（上記）と重なるところが多く、概ね優先事項の（2）、（3）は目標（a）に、同じく（4）、（5）は（b）に、（6）は（c）に対応しているように見受けられる。ただし、優先事項の（1）はすべての目標に関わる横断的内容と考えられる（表 IV-6）。この対応関係は偶然ではないと考えられる。なぜなら先述のとおり、優先事項の元となったテーマ別目標は、欧州 2020 戦略と各基金の目標に基づいている。つまり、農村振興政策の優先事項には、テーマ別目標を介して農村振興基金の目標が反映されているのである。

さらに、3 つの目標は従来の 4 基軸のうち 3 つと対応しているので、これらの目標を介して、従来の基軸と優先事項も対応している。

表 IV-6： 農村振興の旧基軸・目標・優先事項の対応関係

旧基軸	目標	優先事項	施策 区分
	(a,b,c 共通)	(1) 知識移転・革新	○
1	(a) 競争力	(2) 競争力	○
		(3) フードチェーン・動物福祉・リスク管理	○
2	(b) 自然資源・気 候対応	(4) 生態系 (5) 資源効率	○
3	(c) 地域振興	(6) 雇用と経済振興	○
4 (LEADER)		(1)～(6) の複数と関わり	○

出所 筆者作成。

（注）項目間の接続は筆者の判断による。施策区分は表 IV-8 を参照。

また、各優先事項についてそれぞれ重点分野が示された（5 条）（表 IV-7）。さらに、個別施策は特に関わりの深い優先事項別に 6 つのグループに分けられた（13 条）（表 IV-8）。ただし、5 つの施策は複数の優先事項にかかわるため、特定の優先事項とは結び付けられな  
いまま 1 つのグループとなっている。また、優先事項の(4)と(5)は一つのグループにまとめ  
られている。

施策のグループ分けという点で、連合の優先事項は、従来の基軸と同様の役割を担って  
いる。しかしその一方、「特に関わりの深い」という区分の曖昧さや、未分類の施策がある  
ことから明らかなように、優先事項と施策の対応関係が絶対的なものではない点で、従来  
の基軸による一意的な分類とは異なっている。

また、新しい施策分類のうち複数の優先事項に関わる施策のグループは LEADER を含ん  
でいる。これを従来の第 4 基軸（LEADER）に対応するものとみなせば、新旧の施策分類  
の対応表が得られる（前出表 IV-6）。優先事項に基づく施策の 6 分類は、従来の基軸によ  
る 4 分類とほぼ対応しつつ、よりきめ細かくなったと見ることができる。

（注 18）欧州連合（EU: European Union）を指す。



表 IV-7: 連合の優先事項と重点分野

連 合 の 優 先 事 項	
重 点 分 野	
(1) 農林業と農村地域における知識移転と革新の促進	
(a) 農村地域における革新、協同、そして知識基盤の発達	の促進
(b) 農業・食品生産・林業と、研究・革新の間の結びつき強化。環境の管理・パフォーマンスを改善するためのものを含む	
(c) 農林業部門における生涯学習と職業訓練の促進	
(2) 農場の存続能力向上と、全地域における全種類の農業の競争力向上。および革新的な農業技術と持続可能な森林管理の促進	
(a) 全ての農場の経済パフォーマンスの改善と、農場再編・近代化の促進。特に市場参加・指向の拡大ならびに農業多様化の観点から。	
(b) 十分な技能を有する農業者の農業部門への参入と、特に世代交代を促進	
(3) フードチェーン組織(農産物の加工・販売など)と、動物福祉、農業におけるリスク管理の振興	
(a) 品質制度、農産物への付加価値、地場市場・供給経路の中抜きによる販売促進、生産者集団・組織、および垂直部門間組織を通じた、一次生産者の農食品チェーンへの統合改善による競争力向上	
(b) 農業のリスク予防・管理への助成	
(4) 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進	
(a) ① Natura 2000 地域や、自然ないしその他特定の制約に直面している地域などにおける生物多様性、② また自然的な価値(nature value)の高い農業、ならびに③ 欧州的な景観の状態の、回復・維持・増進	
(b) 水管理の改善。肥料・農薬管理など	
(c) 土壌侵食の防止と土壌管理の改善	
(5) 農業・食品・林業部門における、資源効率の促進と、炭素排出が少なくかつ気候に対する抵抗力の強い経済への移行支援	
(a) 農業による水利用の効率向上	
(b) 農業および食品加工におけるエネルギー使用の効率向上	
(c) 再生可能なエネルギー源、副産物・廃棄物・残渣、およびその他の非食用原料の、バイオ経済のための供給・使用促進	
(d) 農業からの温室効果ガスおよびアンモニアの排出削減	
(e) 農林業における炭素保全・貯蔵の促進	
(6) 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済振興の促進	
(a) 企業の多様化・創設・発達ならびに雇用創出の促進	
(b) 農村地域における小地域振興の促進	
(c) 農村地域における情報通信技術(ITC)の入手しやすさ、使用、質の強化	

出所 農村振興規則 1305/2013 の第 5 条により作成

表 IV-8： 農村振興政策の個別施策（連合の優先事項別）

連 合 の 優 先 事 項		環 境
施 策		
(1)～(6)のうち複数の優先事項に関わるもの		
15 条 助言サービス、農業経営・農場支援サービス		
17 条 物理的資産への投資		△
19 条 農業および事業開発		
35 条 協同		
42～44 条 LEADER		
(1) 農林業と農村地域における知識移転と革新の醸成		
14 条 知識移転と情報活動		
26 条、21 条 1 項(e) 林業技術への投資および林産物の加工・利用(mobilising)・販売への投資		
(2) すべての種類の農業の競争力向上と農場の存続能力向上		
16 条 農産物及び食品の品質制度		
(3) フードチェーン組織と、農業のリスク管理の振興		
18 条 自然災害および壊滅的事象により損なわれた農業生産能力の回復		
24 条、21 条 1 項(c) 森林火災・自然災害および壊滅的事象による森林への損害の予防及び回復		
27 条 生産者集団の設立		
33 条 動物福祉		
36 条 リスク管理		
37 条 作物・動物・植物の保険		
38 条 動植物疾病と環境災害のための相互基金		
39 条 所得安定化施策		
(4) 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進 および		
(5) 農業・食品・林業部門における資源効率の促進と、炭素排出が少なくかつ気候に対する抵抗力の強い経済への移行支援		
21 条 1 項(a)、22 条 植林と森林造成		○
21 条 1 項(b)、23 条 アグロフォレストリ経営の設立		○
21 条 1 項(d)、25 条 森林の抵抗力、環境価値ならびに森林生態系の気候変動緩和 能力を改善する投資		○
28 条 農業環境、気候対応		○
29 条 有機農業		○
30 条 Natura 2000 および水枠組み指令支払い		△
31～32 条 自然ないしその他制約のある地域		○
34 条 森林環境・気候サービスと森林保全		○
(6) 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済振興の促進		
20 条 農村地域における基礎的サービスと村の再生		
42～44 条 LEADER		

出所：農村振興規則 1305/2013 の付属書 VI および 59 条 6 項による。

(注) 表頭の「環境」は 59 条 6 項に基づく予算配分規定（30%以上を環境・気候向けに割り当てる）の対象となる項目。ただし、17 条は環境・気候関連の投資のみ該当、30 条は水枠組み指令以外が該当。

## 5-2 予算と拠出割合

農村振興政策の予算額は、2014-2020 年の各年について、加盟国別に定められている（58 条 4 項）（注 19）。加盟国間の予算配分は、多年度財政枠組み政治合意によってなされた。なお、客観的基準に基づく予算配分が検討されたが、適切な基準を設定できずに既往の実績等を勘案して配分された（注 20）。

EAFRD による財源の拠出割合は、農村振興プログラムによって、原則として 20%から 53%の範囲内で一定に定められる。ただし、低開発地域や低所得の地域など、いくつかの場合には引き上げが認められている（表 IV-9）。また、それ以外にも、施策ごとに各種の特例がある。

表 IV-9： EAFRD による拠出割合の上限

対象地域	上限
(a) 低開発地域、最遠隔地域、エーゲ海小島嶼	85%
(b) 一人当たり GDP が 2007-2013 年において EU25 か国平均値の 75%未満であったが、現状は EU27 か国平均値の 75%以上である地域	75%
(c) 上記(b)以外の移行地域（一人当たり GDP が EU27 か国平均値の 75%から 90%の間）	63%
(d) その他の地域	53%

出所 農村振興規則 59 条 3 項、共通規定規則 90 条 2 項(c)により作成

（注 19）これに加えて、柱間の予算移転による増減がある。また、直接支払いの高額受給減額分が追加される（本報告書第 V 部を参照）。

（注 20）これにより農村振興政策の加盟国間予算配分は、成立以来 3 期続けて従来実績に基づくものとなった。

## 5-3 農村振興プログラム

EAFRD は、所定の個別施策を組み合わせる盛り込んだ農村振興プログラムを通じて加盟国の農村振興に助成を行う（6 条 1 項）。加盟国は単一または地域別の農村振興プログラムを提出し（両方を提出する場合もある）（6 条 2 項）、欧州委員会の承認を受ける（10 条）。

**内容：** 農村振興プログラムのおもな内容は、共通規定規則 27 条に定めるもの（前出）に加えて、事前評価、SWOT（強み・弱み・機会・脅威）分析、戦略（連合優先事項の各重点分野に対応する共通指標の達成目標や、各種施策の組み合わせなど）、事前条件（ex ante conditionalities）の評価、成果の評価枠組み（performance framework）、個別の施策、評価計画（監視を含む）、財政計画、各種指標の設定目標、実施体制、パートナーの参画及び協議結果要旨である（8 条 1 項）。

**予算構成の制限：** 各農村振興プログラムは、4 つ以上の連合優先事項を取り上げる必要がある（5 条）。また、EAFRD からの拠出額のうち、環境・気候変動対応に 30%以上（従来比 5%ポイント引上げ）、また LEADER に 5%以上（従来どおり）を割り当てる必要がある（59 条 5 項、6 項）。従来制度では 4 つの基軸すべてについてそれぞれの最低割合（合わせて 50%）が定められていたので、それに比べて加盟国の自由度は増している。また、各優先事項について特に関係の深い個別施策が示されている（前出表 IV-8）ものの、それ以外の施策が除外されているわけではないので、この点でも加盟国に裁量の余地があると考えられる。

**サブプログラム：** 農村振興プログラムには、特定のテーマに対処するためのサブプログラムを含めることもできる。想定されるテーマは(a)青年農業者、(b)小規模農業者、(c)山岳地域、(d)短縮サプライチェーン、(e)農村地域の女性、(f)気候変動・生物多様性である（7 条 1 項）。サブプログラムはこれらのテーマに応じて、所定の範囲の施策を利用することができる（表 IV-10）。あるいは、特定の地域の振興に大きな影響のある農業部門の再編もテーマとすることができる（7 条 2 項）。EAFRD による財政拠出割合は、上記の(b)(d)(f)については 10%ポイント、また(a)(f)における物的資産の投資については 20%ポイントの引き上げが可能である（7 条 3 項）。

表 IV-10： サブプログラムの課題分野と個別施策の対応関係

個別施策	サブプログラムの課題分野						
	青年農業者	小規模農業者	山岳地域	短縮サプライチェーン	農村女性	気候変動緩和・適応および生物多様性	(該当数)
14 条 知識移転・情報に関する取組み	○	○	○	○	○	○	6
15 条 助言サービス、農業経営・農業支援サービス	○	○	○	○	○	○	6
16 条 農産品・食品の品質制度		○	○	○			3
17 条 森林地域振興および森林の存続能力改善への投資						○	1
17 条 物的資産への投資	○	○	○	○	○	○	6
18 条 自然災害および破局的事態により損なわれた農業生産能力の回復と、適切な予防対策の導入						○	1
19 条 農業・事業開発			○		○		2
19 条(a)(i) 初めて就農する青年農業者の開業助成	○						1
19 条(a)(ii) 非農業活動への投資	○	○					2
19 条(a)(iii) 小規模農場の振興のための開業助成		○					1
20 条 農村地域における基礎的サービスおよび村の再生			○	○	○	○	4
23 条 アグロフォレストリ経営の創設			○				1
27 条 生産者集団の設立		○	○	○			3
28 条 農業・環境・気候			○			○	2
29 条 有機農業						○	1
30 条 Natura 2000・水枠組み指令支払い						○	1
31-32 条 自然およびその他特定の制約地域			○			○	2
34 条 森林の環境・気候サービスおよび森林保全						○	1
35 条 協同	○	○	○	○	○	○	6
36 条 リスク管理						○	1
42-44 条 LEADER		○	○	○	○		4
(該当施策数)	6	9	12	8	7	13	55

出所： 農村振興規則 1305/2013 の ANNEX IV に基づき作成。条項番号は筆者の推定。

#### 5-4 共通規定規則との関係

すでに見てきたとおり、農村振興プログラムの前提となる共通戦略枠組みやパートナーシップ協定はもっぱら共通規定規則によっている。また、農村振興プログラムについても、その策定・監視・評価、財政管理、LEADERなどが共通規定規則で規定されている。それらの条文は ESI 基金すべてを対象としているため、長く複雑なものとなっている。

さらに、農村振興規則の条文中には、数十か所にわたり共通規定規則の条項への参照があり（表 IV-11）、それに上乗せする形で農村振興政策の規定が定められている。その範囲は、基礎的用語の定義から農村振興プログラムの策定・運営・管理、LEADER 施策などにわたっている。いまやそれらの農村振興政策を理解する上で重要な規定内容を把握するためには、両方の規則を参照する必要がある。

全般に、共通規定規則の導入により農村振興政策に関する諸規定が複雑化して分かりにくくなった感是否めない（注 21）。

表 IV-11： 農村振興規則の条文中における共通規定規則への参照

条項 (農村振興規則1305/2013)		参照の内容	参照先 (共通条項規則 1303/2013)
1条 主題	2項	本規則は右の条項を補完する	第二部
2条 定義	1項	「プログラム」、「事業」、「受益者」、「コミュニティ主導の小地域振興戦略」、「公的支出」、「中小企業」、「completed operation」、「金融的手段」の定義は右の規定による	2条
	1項	「低開発地域」「移行地域」の定義は右の規定による	90条2項(a), (b)
	1項(o)	右で定義されたテーマ別目標	9条
	1項(p)	右で言及された共通戦略枠組み	10条
8条 農村振興プログラムの内容	1項	農村振興プログラムの右で言及された要素	27条
	1項(a)	右で言及された事前評価	55条
	1項(d)	右に従って設定された事前条件	19条, 付属書XIの第II部
	1項(e)	右の目的(成果レビュー)のために設定された成果枠組み	21条
	1項(g)	右で言及された評価計画	56条
	1項(n)	右で言及された、パートナーの参加を得るための措置	5条
9条 事前条件		右で言及された一般的な事前条件	付属書XIの第II部
35条 協同	2項(i)	右で定義された以外の公的部門および民間部門のパートナーの集団	32条2項(b)
	2項(i)	右で定義された以外の小地域振興戦略	2条19項
	5項(a)	右で言及された以外の小地域振興戦略	33条
	5項(d)	右で言及された以外の小地域振興戦略	33条
42条 LEADER小地域活動集団	1項	右で言及された以外の役目	34条
44条 LEADER協同活動	1項	右で言及された以外の支援	35条1項(c)

45条 投資	5項	右に従って設置された金融商品	37条
49条 事業の選定	1項	右の規定に影響することなく	34条3項(d)
51条 技術支援への資金提供	1項	右で言及された任務	58条
	2項	右で言及された任務	59条
54条 全国農村ネットワーク	1項	右で言及された協定	5条
58条 財源とその配分	8項	右で言及された成果準備金	22条3項, 4項, 20条
	8項	右で言及された金額	20条
59条 資金の拠出	4項(a)	右で言及されたLEADER小地域振興	32条
	4項(c)	右で言及されたEU段階の金融的手段	38条1項(a)
	4項(d)	右で言及された金融的手段	38条1項(b)
	4項(g)	右の適用によるEAFRD拠出割合	24条1項
60条 支出の適格性	1項	右の規定によらず	65条9項
	4項	右による支援の形式	67条1項(b), (c), (d)
61条 適格な支出	3項	右の条件	69条
66条 管理当局	1項(d)	右で言及された事前評価	55条
	1項(e)	右で言及された評価計画	56条
	1項(e)	右で言及された事後評価	57条
72条 監視手順	1項	右で言及された管理当局および監視委員会	47条
74条 監視委員会の責任		右で言及された役割	49条
75条 年次実施報告	2項	右の必須要件	50条
	3項	右の必須要件	50条
	4項	右の必須要件	50条
76条 評価	1項	右で言及された事前評価および事後評価	55条, 57条
	1項	右で言及された評価計画	56条

出所： 農村振興規則 1305/2013 に基づき作成した。

(注 21) 現地聞き取り調査では「ジャングルのように」だとの指摘もあった。

## 5-5 新旧施策の対応関係

農村振興政策の個々の施策は従来のもを概ね引き継いでいるが、条項の構成は変更されている。新旧の農村振興規則の間における条項の対応を表 IV-12 に示した。ただし、この表は欧州委員会委任規則 807/2014 の付属書 I を基に作成したものであるが、少なくとも小規模農業者対策とリスク管理（保険・相互基金・所得安定化）については、現行施策の新規性が高いため、旧施策との接続はあまり良好ではないようである。

表 IV－12： 新旧農村振興施策の対応表

農村振興規則1305/2013の条項		旧農村振興規則1698/2005の条項	
14条	知識移転と情報活動	20条(a)(i), 21条 52条(c), 58条	訓練と情報 訓練と情報
15条1項(a)	助言サービスの利用に対する支援	20条(a)(iv), 24条	助言サービスの利用
15条1項(b)	農業経営・支援・助言サービスおよび林業助 言サービスの設置	20条(a)(v), 25条	農業経営・支援・助言サービスの設置
16条1項	農産品および食品の品質制度および認証制 度	20条(c)(ii), 32条	食品品質制度
16条2項	食品品質制度の元にある産品の情報および 販売促進活動	20条(c)(iii), 33条	食品品質制度の元にある産品の情報お よび販売促進
17条1項(a)	農業経営の全般的な能力および持続可能性 の改善	20条(b)(i), 26条	農業経営の近代化
17条1項(c)	農林業の振興・近代化・適応に関わるインフ ラストラクチャー	20条(b)(v), 30条	農林業の振興・適応に関わるインフラス トラクチャー
17条1項(d)	環境・気候への対応に資する非生産投資	36条(a)(vi), 41条	非生産投資
18条	農業潜在生産力の自然災害等からの回復、 予防措置の導入	20条(b)(vi)	回復および予防
19条1項(a)(i)	青年農業者の就農への助成	20条(a)(ii), 22条	青年農業者の就農
19条1項(a)(ii), 19条1項(b)	農村地域における非農業活動の設立への 助成、非農業活動の創出・展開への投資	52条(a)(i), 53条 52条(a)(ii), 54条	非農業活動への多様化 事業の創出・展開に対する支援
19条1項(a)(ii), 19条1項(b), 20条, 35条	農村地域における非農業活動の設立への 助成、非農業活動の創出・展開への投資、 農村地域における基礎的サービスと村の再 生、協同活動への助成	52条(a)(iii), 55条	観光事業の奨励
19条1項 (a)(iii)	小規模農場の設立への助成	20条(d)(i), 34条	半自給的農業
19条1項(c)	小規模農業者制度の参加農業者に対する 年次支払い	第4編第2章	技術支援
20条	農村地域における基礎的サービスと村の再生	52条(b)(i), 56条 52条(b)(ii) 53条(b)(iii), 57条	経済および農村人口のための基礎的 サービス 村の再生と開発 農村遺産の保全と改善
21条1項(a)	植林および森林の創出	36条(b)(i), 43条 36条(b)(iii), 45条	農地の初植林 非農地の初植林
21条1項(b)	アグロフォレストリ・システムの導入	36条(b)(ii), 44条	農地におけるアグロフォレストリ・システ ムの初導入
21条1項(c)	森林の被害防止および回復	36条(b)(vi), 48条	森林の潜在力回復および予防措置の導入
21条1項(d)	森林の抵抗力、環境価値ならびに森林生態 系の気候変動緩和能力を改善する投資	36条(b)(vii), 49条	非生産投資
27条	生産者集団・組織の設立	20条(d)(ii), 35条	生産者集団
30条	Natura 2000、および水枠組み指令にかかる 支払い	36条(a)(iii), 38条 36条(b)(iv), 46条	Natura 2000、および指令 2000/60/EC にかかる支払い Natura 2000支払い
31条	自然ないしその他制約のある地域	36条(a)(i) 36条(a)(ii)	山岳地域における自然条件不利支払い 山岳地域以外の地域における自然条件 不利支払い
33条	動物福祉支払い	36(a)(v), 40条	動物福祉支払い



34条	森林環境・気候サービス支払いおよび森林保全支払い	36条(b)(v), 47条	森林環境支払い
35条	協同活動への助成	20条(b)(iv), 29条	新規産品、加工方法および技術の開発のための協同
36条1項(a)	作物・動物・植物の保険	第4編第2章	技術支援
36条1項(b)	異常気象、動植物疾病、害虫侵入および環境災害にかかる相互基金		
36条1項(c)	所得安定化相互基金		
17条1項(b), 21条1項(e)	農産物の加工・販売・開発、林業技術および林産物の加工・利用・販売への投資	20条(b)(iii), 28条	農林産物への付加価値
21条1項(d), 21条1項(e)	森林の抵抗力、環境価値ならびに森林生態系の気候変動緩和能力を改善する投資 林業技術および林産物の加工・利用・販売への投資	20条(b)(ii), 27条	森林の経済価値の改善
28条, 29条	農業環境・気候支払い、有機農業助成	36条(a)(iv), 39条	農業環境支払い
51条- 54条	技術支援およびネットワーク	第4編第2章	技術支援

(ESI) 共通規定規則1303/2013の条項		旧農村振興規則1698/2005の条項	
35条	地元主導の小地域振興に対する助成	63条(a)	小地域振興戦略
		63条(b)	協同活動の実施
		63条(c)	小地域活動集団の運営、技能獲得および地方活性化

現行規則に条項なし		旧農村振興規則1698/2005の条項	
—	—	20条(a)(iii), 23条	早期退職
		20条(c)(i), 31条	基準への適合
		52条(d), 59条	技能獲得、活性化および実施

出所： 筆者作成。新旧条項の対応関係は欧州委員会委任規則 807/2014 の付属書 I による。現行施策の内容は農村振興規則 1305/2013、E I S 共通規定・一般規定規則 1303/2013 を参照した。

## 6 施策のおもな改正点

これまで 47 種類あった施策は、今回の改革で 20 種類に統合された（注 22）。農業者のニーズに 1 つの施策で応え易くなり、行政負担の低減が見込まれているという（いずれも欧州委員会での聞き取りによる）。

以下、本章では個々の施策に関する変更点や新規の施策について説明する。環境関連の 3 つの施策についてはやや詳しく扱い、それ以外の施策は 1 節にまとめる。

なお、環境関連の 3 施策の改正・導入の理由は、それぞれ CAP 改革における直接支払いの制度改正（農業環境・気候支払い）、会計検査院の勧告（自然等制約地域支払い）、欧州 2020 戦略（欧州革新パートナーシップ）への対応である。いずれも 2013 年改革における農村振興政策の内発的な動きというよりは、いわば外部からの要請に対応するものといえよう。

（注 22）前出の表 IV-8 で重複を除き、林業にかかる投資・管理（21 条と 24 条から 26 条）を 1 つに数えると、施策の数は 20 となり、この聞き取り結果と一致する。

### 6-1 農業環境・気候支払い

農業環境・気候支払い（Agri-environment-climate payments）（農村振興規則 1305/2013〔以下同じ〕28 条）は、従来の農業環境支払いの名称が変更されたものである。農業環境対策の多くは気候変動対策にもなるためである。助成の内容自体は従来とほぼ同じであるが、第一の柱で新たに導入されたグリーンングの取組み要件（第 V 部を参照）と重複がある場合は、二重給付を防ぐために減額が課される。

農業環境・気候支払いは、義務的基準（クロスコンプライアンスや GAEC（注 23））を越えて各国の定める有益な農業環境・気候上の取組みを任意で実施する農業者に対して支払われる。あるいは、遺伝資源の保全にかかる取組みも対象とすることができる。取組み期間は原則として 5 年間から 7 年間であるが、延長も可能である。支払いは原則として年ごとであり、当該取組により発生した追加的費用および逸失した所得の一部または全部を補償する。支払単価には上限があり、面積支払いの場合は一年生作物、永年作物、その他の土地利用についてそれぞれ 1 ha 当たり 600 ユーロ、900 ユーロ、450 ユーロであり、また失われるおそれのある地元品種家畜の場合は 1 家畜単位(LU) 当たり 200 ユーロである。

なお、加盟国はこの施策を国内全土で提供する必要があり、全ての農村振興プログラムは本施策を含めなければならない。

この施策と有機農業助成（29 条）は密接な関連がある。従来、有機農業助成は農業環境支払いの一部であったが、2013 年改革で独立した施策となった。有機農業を区別しやすくするための措置であり（欧州委員会での聞き取り調査による）、内容は農業環境・気候支払いとほぼ同様である。施策を統合する全体の流れに逆行する動きと言えよう。ちなみに 2013 年 CAP 改革に向けた交渉では早い段階から、欧州議会で有機農業の独立した施策を要求す

る動きがあった。

(注 23) いずれも従来から直接支払いの受給要件として課されている環境等の要件。

## 6-2 自然等制約地域支払い

CAP は 1975 年以来、自然条件等の制約が厳しい地域（いわゆる条件不利地域）で農業を維持するための助成を提供してきた。基本的な仕組みは加盟国が条件不利地域を指定し、その地域の農業者に面積支払い（条件不利地域支払い）（注 24）を行うものである。

2013 年の CAP 改革では、山岳以外の自然制約地域に EU 共通の客観的な地域指定基準が導入された。また、それに伴い制度の名称は「自然制約およびその他の特定の制約に直面している地域への支払い」（以下、自然等制約地域支払い）（注 25）に変更された。

本施策は農村振興政策の中でも重要度が高いものの一つであり、また今回は大きな改正であることから、以下では過去の経緯を含めてやや詳しく説明する。

(注 24) 条件不利地域（Less Favoured Area）を省略して LFA 支払いとも呼ばれる。農村振興規則 1257/1999 以前は、面積支払い以外に労働単位当たり支払いおよび頭数支払いも認められていた。  
(注 25) 自然制約地域（Area with Natural Constraints）を省略して ANC 支払いとも呼ばれる。

### 6-2-1 新制度の内容

#### 6-2-1-1 自然等制約地域の指定

加盟国は、自然及びその他の特定の制約に直面している地域を指定する（農村振興規則 1305/2013〔以下同じ〕32 条）。これらの自然等制約地域には以下の 3 区分があり、それぞれに必要な条件が定められている。

- ①山岳地域
- ②山岳地域以外で顕著な自然制約に直面している地域
- ③特定の制約に影響を受けている地域

#### ①山岳地域の条件

以下のいずれかによって、土地利用の大幅な制約と、生産費用の相当な増大が特徴となっていること。

- ・標高が高いため気象条件が厳しく、作期が顕著に短い。
- ・（標高の低い場合）面積の大半が急傾斜で機械を使用できないか、非常に高価な特殊な機器を要する。
- ・北緯 62 度以北である。

#### ②山岳以外の自然制約地域の条件

農地面積の 60%以上が自然制約地域の区分基準（表 IV－13）の一つ以上を満たすこと。ただし、顕著な自然の制約を投資や経済活動によって克服した地域や、平均的な土地生産性を実現している地域、あるいは生産方法や農法によって所得の喪失や追加費用を相殺した地域は、自然制約地域の指定から除外する（「微調整」）。これらの条件は、第二種地域行政単位（LAU 2）等のレベルで適合しなければならない。

ここで用いられる区分基準は新たに導入された EU 共通の基準であり、今回の制度改正による主な変更点である。気候・土壌・地形に関する 8つの基準の下に、17 種類の数値等指標と基準値が定められており、いずれかの基準値を満たせばよい。

表 IV－13： 自然制約地域（山岳以外）の区分基準

領域	基準	基準値
気候	低温	・ 生育期間（平均気温摂氏 5 度以上）の日数が 180 日以下
		・ 生育期間（上述）の熱時合計が 1500 度時以下
	乾燥	・ 年間降水量／潜在的蒸発散量 が 0.5 以下
気候と土壌	過剰な土壌水分	・ 圃場の容量以上となる日数が 230 日以上
土壌	土壌の排水不良	・ 地表から 80cm 以内の濡れた状態が 6 か月を超過（あるいは同じく 40cm 以内、11 か月）、または ・ 排水が不良ないし著しく不良な土壌、または ・ 地表から 40 cm以内にグライ土壌の色目
	土質の不良と固い土壌	・ 岩の露頭や大きな石などの岩石質材料が表土体積の 15% 以上、または ・ 地表 100cm の半分以上（累積）が砂やローム質の砂（シルト＋2×粘土が 30%以下）、または ・ 表土が重粘土（粘土が 60%以上）、または ・ 40cm 以上の有機質土壌（有機物が 30%以上）、または ・ 表土が 30%以上の粘土を含み地表 100cm 以内にバーティソルの特性がある
	根張り範囲の浅さ	・ 硬岩ないし硬盤層が地表から 30cm 以内
	化学特性の不良	・ 塩分濃度（表土の電気伝導率 4 デシジーメンズ／m）、または ・ ナトリウム度（地表層 100cm の半分以上（累積）で交換性ナトリウム率が 6%以上）、または ・ 表土の酸度（水中の pH が 5 以下）
地形	急傾斜	・ 水平距離に対する高度の変化が 15%以上

出所 農村振興規則 1305/2013 の付属書 III に基づき作成。

### ③特定制約影響地域の条件

特定の制約（注 26）の影響を受けており、かつ以下のいずれかの理由で土地管理を続ける必要があること。

- ・環境の保全・改善
- ・田園の維持
- ・観光地としての魅力(potential)の維持
- ・海岸線の保護

それに加えて、以下のいずれかの条件を農地の 60%以上が満たす地域を、この特定制約影響地域に含めることができる。

- ・自然制約地域の区分基準の一つ以上
- ・それよりも緩やかな基準（緩和は 20%以内）を二つ以上

この緩やかな条件は新たに導入されたものであり、後述のとおり実効面で既往制度との連続性を保つうえで重要な論点となった。

特定制約影響地域については、山岳以外の自然制約地域と同様に、LAU 2 等のレベルで上記の各種条件に適合しなければならず、また「微調整」も適用される。合計面積は原則として国土の 10%以下である。

（注 26）具体的な内容は条文に示されていない。

### 6-2-1-2 支払制度

自然等制約地域支払い（31 条）制度は、自然及びその他の特定の制約に直面している地域の農業者に対して、当該制約に関わる追加的費用と所得喪失の全部または一部を補償するために、年毎に 1 ヘクタール当たりの面積支払いを行うものである。

面積単価は原則として所定の最低単価（25 ユーロ）と最高単価（250 ユーロ。山岳地域の場合は 450 ユーロ）の間で加盟国が定める。さらに加盟国は農業活動に影響する恒常的制約の厳しさと農法に応じて、異なる支払い水準を設定できる。

この助成金の高額受給には累進減額が適用される。加盟国は農村振興プログラムで一定の基準額を定め、それを上回る支払いについては累進減額を課さなければならない。法人や集団の場合、加盟国はこの累進減額を構成員の段階で適用してもよい。

なお、従来の条件不利地域支払制度からの移行措置として、加盟国は、既存の条件不利地域支払い（山岳以外）の受給者に対して、減額のうえ 2020 年まで支払いを続けることができる。こうして助成を継続しながら、新たな自然等制約地域の区分が定まった後、新制

度による全額支払いに移行する。また、新制度で支払い対象から外れた農業者についても、最高 4 年間は支払いを続けることができる。ただし、これらの支払額は年々逓減する。

## 6-2-2 改正の経緯

### 6-2-2-1 既往の規則

自然等制約地域支払いの前身である条件不利地域支払い制度は 1975 年の導入以来、当該地域における営農の継続とそれによる農村地域の維持を支援してきた。

対象となる条件不利地域は当初から 3 種類あり、山岳地域と、山岳以外の条件不利地域（いわゆる「中程度の条件不利地域」）、そして特定の不利条件に影響を受ける地域であった。山岳地域は EU 農地の 16%、山岳以外の条件不利地域は同 31%を占めている（Commission 2009: p.2）。

根拠法規の推移は以下のとおり。1999 年に成立した農村振興政策に統合され、その後は 2005 年の改正を受けて今回の新たな地域区分基準導入に至っている。

- 1975 年 山岳・丘陵地域の農業および特定の条件不利地域に関する指令 75/268
- 1985 年 農業構造の効率改善に関する規則 797/85
  - ・指令 75/268 の条件不利地域に対する助成
- 1997 年 農業構造の効率改善に関する規則 950/97
  - ・指令 75/268 を統合
  - ・条件不利地域の区分は、加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認
- 1999 年 農村振興規則 1257/1999
  - ・農村振興政策に統合
  - ・条件不利地域の区分は加盟国が決定
- 2005 年 農村振興規則 1698/2005
  - ・自然条件不利支払い（Natural Handicap Payment）に改称
  - ・山岳以外の条件不利地域の定義変更
- 2013 年 農村振興規則 1305/2013
  - ・自然等制約地域支払いに改称
  - ・山岳以外の自然制約地域に EU 共通の数値基準を導入

### 6-2-2-2 会計検査院による勧告

今回の地域区分改正は、直接的には欧州会計検査院が 2003 年に出した特別報告書の勧告に従うものである。ただし、それ以前の 1991 年から、欧州会計検査院は本制度における地域区分の基準を問題視してきた（注 27）。

欧州会計検査院は 1990 年度版の年次報告書（1991 年刊行）の中で、条件不利地域が拡

大し続けており、全ての当該地域で実際の不利条件の程度を定期的に評価すれば、既に不利条件が解消された地域が含まれている可能性が捨てきれないと指摘し、条件不利の基準について定期的な再評価が望ましいとした。その後も欧州会計検査院は様々な側面からこの制度を調べている。

この結果を受けて欧州委員会は 1993 年に条件不利地域の分類について見直しに着手し、加盟国に自国の分類の根拠を尋ねたものの、提出データの不備や遅れから未完のままとなっていた。

しかも、条件不利地域の区分は、かつては加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認していたものを、農村振興規則 1257/1999 によって加盟国が決定するようになった。その結果、欧州委員会は地域区分の妥当性について最終的な責任を持たなくなった。

こうした中で、欧州会計検査院は 2003 年に条件不利地域助成に関する特別報告書（ECA 2003）を公表し、既存制度（農村振興規則 1257/1999）の各種問題点を列挙して改善を勧告した（注 28）。

山岳以外の条件不利地域は、3 種類の条件不利地域のうち最大であり、条件不利地域面積の 6 割を占めるにもかかわらず、農村振興規則 1257/1999 は明確な共通の基準を提供していなかった。会計検査院は、この山岳以外の条件不利地域に関する制度を集中的に吟味した。その結果、主な問題点として以下の 3 点が挙げられた。

- ・ 地域分類基準の妥当性が示されていない。
- ・ 各国の分類基準に用いられる指標は様々で異なっており、受給者の不平等につながっている可能性がある。
- ・ 過剰補償が発生している可能性がある。

上述のとおり、地域区分の根拠について加盟国からのデータ収集は失敗し、また欧州委員会は地域区分の妥当性に対する責任がなくなったため、EU 全体でそうした検証は行われていなかった。

また、分類基準に用いられる指標は国によって大きく異なっていた。農村振興規則 1257/1999 は、山岳以外の条件不利地域について 3 つの要件（土地生産性、経済性、過疎や人口減少）を挙げていたが、国ごとに採用状況はまちまちであり、また具体的な指標や、基準値も様々であった。その結果、たとえば国境近くの地域では、よく似た条件にある農場同士の間で助成の水準が大幅に違う例が報告された。あるいは条件不利地域の農業者に占める条件不利地域支払い受給者の割合が、欧州北部の多くの国では 84% ないし 99% であったのに対して、イタリアでは 9% に過ぎなかった。

そして、制度全体の適切な評価がなされないため、助成の有効性は十分に明らかでなかった。とりわけ、助成の水準は不利条件の補償を上回らないようにする、との規定については、具体的な詳細が示されておらず、かつ実態を監視する役割が定められていなかった。

こうしたことから、会計検査院は条件不利地域の分類の全面的な見直しと、一貫性があり平等な助成を実現できる分類指標の開発を勧告した。

(注 27) 以下、おもに ECA (2003) による。

(注 28) なお、この特別報告書は、制度の実施や監視等も検討の対象としている。

### 6-2-2-3 基準の見直し

これ以降、2013 年にかけて条件不利地域の制度は欧州会計検査院の勧告を反映した改正がなされた。

2005 年の農村振興規則 1698/2005 では、山岳以外の条件不利地域の概念が変更された。新たな定義は「著しい自然の条件不利、とりわけ土壌の生産性の低さ、または気象条件の不良に影響されている地域で、粗放的な農業活動が土地の管理にとって重要であるもの」(規則 1698/2005 [以下同じ] 50 条 3 項(a)) となった。今や重点は土地の管理にあり、要件は土壌の生産性などの自然条件に限定され、それまでの制度にあった経済性と人口の要素は除外された (注 29)。

しかし 2005 年当時、理事会は新たな定義と政策目標を踏まえた EC 共通の制度について合意に至らなかったため、規則の前文中で、山岳地域とその他条件不利地域は客観的な共通の基準に基づいて指定すべきである (説明条項 44) としつつ、2009 年末までは従来の規定を適用する (93 条) こととなった。

これを受けて欧州委員会は、2010 年から新たな条件不利地域制度を適用することを目指して制度の見直しを要請された。対処すべき問題は、山岳以外の条件不利地域を定める加盟各国の制度に透明性がないことと、持続的な土地管理への対象の絞り込み (とくに土地が放棄される危険の程度に応じた対応) が不十分なこと、そして共通の地域区分方式を実現する必要性であった。

欧州委員会は共同研究センター (JRC) に土壌と気候に関する基準の設定を依頼し、専門家パネルの作成した 8 つの指標案が示された。欧州委員会は、2009 年に伝達文書「自然条件不利地域の農業者に対する助成の対象選定の改善に向けて」(Commission 2009) を提出し、その中で加盟各国に対してこの指標案に基づき詳細地域データによる地域区分のシミュレーションを行うよう求めた。また、この文書は、助成の対象を土地管理にとって重要な粗放的農業経営に絞り込むため、投資等により自然の不利条件を克服した地域は除外すべきであるとした。

この制度見直しでは、加盟国における制度の内容についても調査が行われた。その結果、加盟国全体で 100 を上回る種類の指標が使われていることが判明した (2009 年 4 月 21 日付報道発表)。また、平均面積単価は加盟国間で大きく異なり、最低 16 ユーロ/ha (スペイン) から最高は 215 ユーロ/ha (ベルギー) までの幅があった。

また、見直しを受けて策定される新制度の実施時期は、2014 年からになる (同上報道発表) との見通しが示された。つまり現在の農村振興プログラム (2014-2020 年) で導入す



る方向となったのであり、今回の農村振興規則 1305/2013 による制度改正はそれに応じたものである。なお、新制度による新たな地域指定の状況については本報告書の第 V 部を参照されたい。

今回の制度改正のおもなポイントは、既に述べたとおり、山岳以外の自然制約地域について EU 共通の客観的な数値基準を導入したことである。しかし、その導入に際しては、単に 8 基準のいずれかを満たすことを条件とすれば、従来の制度で条件不利地域の指定を受けていたにもかかわらず新制度の指定対象から外れる地域が少なからずあり、政治的な障害となった。これに対して、2 種類の指標基準値をある程度（2 割まで緩和可能）満たせば、別カテゴリーの特定制約地域として指定できるようにしたことで、加盟国間の合意が得られた。この追加措置により、ドイツの場合は指定地域が従来とそれほど変わらずに済んだという（現地聞き取り調査による）。

（注 29）以下、おもに Commission（2009）を参照。

（この節の文献）

European Court of Auditors (2003) “Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies”, Official Journal, C 151, pp.1-24, vol. 46, June 27.

Commission of European Communities (2009) “Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps”, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, COM(2009) 161 final, April 21.

### 6-3 欧州革新パートナーシップ（EIP）

「欧州革新パートナーシップ」（European Innovation Partnerships、略称 EIPs）は、研究から実用段階までの関係者が、さまざまな地理的範囲（EU、国、地域、小地域）においてボトムアップ方式で連携・協力することにより研究と革新を促進する新たな施策であり、欧州 2020 戦略に由来する。農業部門に限った施策ではないので、まずその点を整理した上で農業部門の EIP について説明する。農業部門の EIP は生産性と持続可能性をテーマとしており、環境と密接なかわりがある。

#### 6-3-1 欧州 2020 戦略と EIP

技術や組織の革新の概念（注 30）は、欧州 2020 戦略の中核をなしている。欧州 2020 戦略が提示した 7 つの基幹的構想(flagship initiative)の一つは、「革新的欧州連合」（Innovation Union）であった。その背景には、EU の GDP に占める調査研究投資の割合が米国や日本に比べて低いことや、韓国や中国による急迫に対する危機感がある

(Commission 2010: pp.6-7)。

EIP は、この革新的欧州連合構想の一環として、欧州 2020 戦略の中で欧州委員会により打ち出された。

EIP は、人口の高齢化や、気候変動の影響、利用可能な資源の減少など、欧州 2020 戦略で特定された EU の直面する主要課題に対処するための枠組みであり、分野ごとに EU 内におけるさまざまな研究・革新の取組みを集約して打開策の発見を促進するとともに、実用化を早める条件を整備し、ひいては EU の競争力をも向上させようとするものである

(Commission 2010: pp.22-23)。EIP は以下の 5 分野についてそれぞれ設定されている。

- (活動的で健康な) 高齢化
- 農業の持続可能性と生産性
- スマートな都市とコミュニティ
- 水資源
- 原材料

そのうち農業分野に求められるのは、農業と食品加工を改良し、健康的で高品質かつ手ごろな食料の持続可能 (資源効率が高く低排出) な生産方法を実現することである

(Commission 2010: pp.6, 22, 25)。

欧州委員会 (Commission 2010: p.23) は、EIP について 3 つのポイントを挙げている。第一に、課題指向であり、また社会的便益と当該部門・市場の速やかな現代化に重点を置く。第二に、EU・国・地域レベルのすべての関係者をまとめて、①研究開発の強化、②実証試験における連携、③規制・基準の速やかな整備、④公的調達の連携による早期実用化を図る。また①から④までを並行して計画・実施することにより所要期間の短縮を目指す。そして第三に、既存の施策や構想について整理・連携改善・補完を行う。

(注 30) ここでいう革新とは、新しい着想で、かつ実際にうまくいくことが判明したものを指す。新しい着想とは、具体的には製品、活動、サービス、生産方法、物事の組織化などである。革新は科学技術や組織、社会において生じる (DG-AGRI 2014: p.3)。

### 6-3-2 農業部門の EIP

農業部門の欧州革新パートナーシップ (EIP) である「農業の生産性と持続可能性」(略称は農業 EIP (EIP-AGRI)) のおもな課題は、持続可能性と競争力を確保しながら生産の増大を実現することである。

欧州委員会は当該 EIP に関する伝達文書 (Commission 2012) の中で、その意義や目標を以下のように整理している。

世界人口は 2050 年までに 70% の増加が予想されており、農産物の主要輸出地域の一つである EU ではその需要増大に応じた生産の拡大が不可避である。とはいえ近年、先進国

では農業生産性の向上が鈍化しているうえ、これまでの生産性向上は土壌・生態系と生態系サービス（注 31）・水・温暖化ガス排出といった自然資源と環境への深刻な圧迫をもたらしている。また、農林業は自然資源の持続可能性管理と環境保全の面で長足の進歩を遂げてきたものの、今後の増産によりそうした成果も損なわれる懸念がある。

そこで、これまでの成長経路を転換し、競争力と持続可能性を兼ね備えた食料・飼料・バイオマス・バイオ原料の生産を確立することを目指す。そのためには、供給面の効率性向上と、収穫後の損失削減が必要である。また、気候変動への適応や、生物多様性の賢明な利用、生態系と生態系サービスの回復、豊かな遺伝資源の利用が求められる。そして、生産の転換を導くうえでは、品質・安全性・持続可能性について適切な情報を与えられた消費者が中心的な役割を果たす。

農業産出の持続可能な拡大は、すべてのレベルにおける多大な研究と革新の取組みによってのみ実現可能となる。加盟国とステークホルダーは、従来から広範なやり方で農業における革新を促進することへの関心を表明しており、農業の生産性と持続可能性についても議論してきた。

ステークホルダーは農業 EIP に賛同するとともに、農業の実践と科学との間の隔たりを橋渡しする必要性を強調している。すなわち、研究成果と、革新的なやり方による農業の実践との間には隔たりがある。実用化には時間がかかりすぎ、また農業の実際的なニーズは十分に科学界に伝えられていない。そのために重要な革新が十分な規模で実施されておらず、また重要な研究分野が相応の注目を受けていない。

また、伝達文書（Commission 2012）は土地と土壌の重要性を強調している。自然資源の中でも、土地は農業にとってとりわけ重要である。土地は農業生産に必須であるだけでなく、水の質と量、生物多様性、生態系サービスと相互に作用する。土地生産性を決定づけるのは土壌の諸機能（安定性、土壌水循環、栄養のバッファー、生物保全（biotic integrity））である。適切な土地管理により土地の劣化と浸食を防ぎ、土壌の機能を安定化し、気候変動緩和・適応に対処しなければならない。また、土壌は気候変動に対してとりわけ脆弱である一方、炭素吸収機能により気候変動緩和における主要な役割が期待される。

こうしたことから、欧州委員会は 2020 年までの重点目標として、生産性向上の減速傾向を反転させることと、土壌の機能性を十分な水準にすることを挙げた。

農業 EIP の考え方は以上のとおりであるが、そのために独自の財源等が用意されているわけではない。EIP は財源・実施・取組みの優先づけ等の面で、既存の政策に依存している。農業分野における具体的な取組みへの資金提供で中心となるのは、CAP の農村振興政策と、EU 研究・革新政策である。前者は通常、プログラム地域内を対象とするのに対して、後者は地域や国をまたぐ取組みに共同拠出を行うことができる。

（注 31）生態系の有する人間にとって有用な機能のこと。たとえば、地球システムによる生物多様性の維持には、GDP の 7%（2050 年時点）に相当する経済的価値があり、また昆虫による受粉は年間 150 億ユーロの価値があるとされる（Commission 2012: p.5）。

### 6-3-3 農村振興政策における施策

EIP はボトムアップ型の施策であり、おもに対話的な方法による革新の支援を目指している (DG-AGRI 2014: p.8)。そのため農村振興政策では、EIP のプロジェクト実施主体である事業グループ (operational groups) と、それを支援する EIP ネットワークを対象とする助成が設けられている。

#### 6-3-3-1 農業 EIP の目的と方法

農林業部門の EIP である「農業生産性と持続可能性のための EIP」の目的は以下の4点である (農村振興規則 1305/2013 [以下同じ] 55 条 1 項)。対象となる研究分野を列挙するとともに、その成果を利用・普及する部門との連携を強調している。

- 農業および林業部門における資源効率・経済的存続能力・生産性・競争力・排出削減・気候親和性および気候耐性の向上を促進する。また、同部門が農業生態学的な観点に基づく生産体系へ向けて進み、自らが依存する必須の自然資源と調和するよう促進する。
- 既存および新型の食料・飼料・バイオ原料の、確実に持続可能な供給を助ける。
- 環境の保全や、気候変動にかかる適応と緩和のための方法を改善する。
- 最先端の研究知見や技術と、農業者・森林経営者・農村社会・事業者・NGO・助言サービスとの間の橋渡しをする。

EIP はこれらの目的を、以下の方法により達成するよう努める (55 条 2 項)。いずれも研究と実用の橋渡しを意図しており、研究成果の普及と研究ニーズの把握の両方の側面が含まれている。

- 研究と農業実践のつながりを改善し、また既存の革新手段の利用拡大を奨励することにより付加価値を創出する。
- 革新的な解決策の実践への移行が、より速くより広範になるよう促進する。
- 農業の実践における研究ニーズを科学界に知らせる。

EIP で革新的取組みの試行・運用プロジェクトを実施する主体は、テーマ別に作られる事業グループである (Commission 2012: p.7)。EIP 事業グループはステークホルダーによって設立され、運営及び意思決定の透明性と利害対立の回避を確保するように内部手続きを定める (56 条)。事業グループの役割は、計画の策定と、革新的プロジェクトの実施、そしてプロジェクトの結果をとくに EIP ネットワークを通じて広めること (57 条) である。

### 6-3-3-2 EIP ネットワーク

EIP に対する技術支援とネットワーク作りのため、EIP ネットワークが設置される。EIP ネットワークは事業グループ、助言サービス、研究者がネットワークを形成できるようにする（53 条(1)）。EIP ネットワークの目的は、専門知識と成功事例に関する情報交換を手助けすることと、農業者と学界の対話を確立し、知見の交換過程にステークホルダーを参加させる手助けをすることである（53 条 2 項）。

EIP ネットワークの具体的な役割は EIP の設立奨励、情報提供、重点課題への取組み促進、EIP の情報収集・普及などであり、詳細は以下のとおりである。

- 相談窓口（help desk）機能を提供し、主要関係者に対し情報を提供する。
- 事業グループの設立を奨励し、EU 諸政策の提供する有利な条件を伝える。
- クラスター・イニシアチブや、試行・実証プロジェクトの組成を促進する。
- 革新に関連した研究の知見や新技術、知見の交換、革新に関する分野における 3 国との情報交換といった EIP 分野の情報を収集し広めること。

このうち 3 点目で促進の対象となるイニシアチブやプロジェクトは、とりわけ以下に関するものである。これらは土壌の機能性や生態系サービスなど、伝達文書(Commission 2012: p.8)の挙げた優先事項やその他の取組み課題を包含している。

- (i) 農業生産性・経済的な存続能力・持続可能性・産出・資源効率の向上
- (ii) バイオ経済を支援する革新
- (iii) 生物多様性・生態系サービス・土壌の機能性・持続可能な水管理
- (iv) 総合サプライチェーンのための革新的な製品やサービス
- (v) 第一次生産者のための新たな産品および市場機会の開拓
- (vi) 食品の品質・食品の安全性・健康な食生活
- (vii) 収穫後損失および食品廃棄の削減

EIP ネットワークは EU 段階の機能であり、EIP ネットワークを担う機関である「サービスポイント」と、専任のチームがブリュッセルに置かれている。サービスポイントは加盟国・地域・小地域のネットワークと結びつくよう努める（DG-AGRI 2015: p.9）。また、EIP ネットワークは、欧州農村振興ネットワーク（European Network for Rural Development (ENRD)）と連携するために、欧州委員会が 2014 年 11 月に設置した EU 農村ネットワーク会議（EU Rural Networks' Assembly）（2014 年 11 月 24 日付報道資料）の配下に置かれている。

EIP ネットワークの活動の一環として、様々な分野別検討グループ（focus groups）が設定されている。このグループは関連各界からの 20 名の専門家により構成され、特定の事項

について現状の知見（最先端の実践と研究、研究課題、EIPにおける取組み課題など）をまとめて報告する。各々の分野別検討グループは、約1年の間に2回以上の会合をもち、最終報告書を提出する（EIP-AGRI 2015: p.2）。

加盟国は、自国の農村振興関連組織による国レベルの農村ネットワーク（National Rural Network）を設置しており、その中で革新支援サービスのネットワーク作りを図る（54条(3)(b)(iv)）。各国でEIPに特化したネットワークを作ることにもできるが義務付けられてはいない（DG-AGRI 2015: p.9）。

### 6-3-3-3 農村振興政策における助成

欧州農業農村振興基金（EAFRD）は、EIP事業グループおよびEIPネットワークに対して、協力活動（35条）の枠組みを使って助成を提供する（55条(3)）。また、EAFRDは年間予算の0.25%までを、欧州農村振興ネットワークやEIPネットワークの設立と運営など、欧州委員会の主導による技術支援に用いることができる（51条）。

一方、加盟国は、事業グループをどの程度支援するかを農村振興プログラムの枠組内で決定する（56条(2)）。また国内におけるEIPのネットワークづくりには技術支援（51条）による共同拠出を利用できる（DG-AGRI 2015: p.9）

（この節の文献）

- Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG-AGRI) (2014)  
 “Guidelines on Programming for Innovation and The Implementation of The EIP for Agricultural Productivity and Sustainability”, Programming period 2014-2020, Updated version, December.
- EIP-AGRI(2015) “EIP-AGRI Focus Groups - Sharing knowledge to inspire action”, brochure, Feb.
- European Commission (2012), “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the European Innovation Partnership 'Agricultural Productivity and Sustainability’”, COM (2012) 79 final, 29 Feb.
- European Commission (2010), "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union", COM(2010) 546 final, 6 October.

## 6-4 環境関連以外の施策

### 6-4-1 物的投資に関する施策の一元化

従来、物的投資への助成は各種の施策で別々に扱っていたが、制度を簡素化し、また付加価値の高い総合的な投資を行えるようにとの観点から、殆どの案件に対応できる一元的な施策が導入された（農村振興規則 1698/2005〔以下同じ〕説明条項 15）。

対象となる投資分野は、農業経営の改善全般、農産物の加工・販売・開発、インフラストラクチャー、農業環境・気候、農場の再編、青年農業者の新規就農、EU 法による新たな要件への対応である。それぞれに補助割合が定められているが、所定の場合（青年農業者、生産者組織の合併などの集团的投資、2 つ以上の施策にまたがる総合的投資、自然等制約地域、欧州革新パートナーシップ）には引き上げが可能である（17 条）。

また、林業についても同様の趣旨から、林業の投資・管理の全般に対応する一元的な施策が導入された（説明条項 20）。対象となる投資分野は植林、アプロフォレストリ、森林災害の予防・回復、環境・気候関連である（21 条）。

#### 6-4-2 リスク管理施策の導入

気候変動や価格変動の増大により、農業者の直面する経済的および環境上のリスクは拡大している（説明条項 30）。また、そうしたリスクの背景には CAP 改革による市場施策の縮小や、貿易自由化による国際競争の拡大、生産費の変動、家畜や作物の病気の発生があるといつてよい。そうしたリスクを緩和するため、新たにリスク管理施策が導入された。これは加盟国が保険・相互基金・所得安定化策のいずれかの施策を行う場合に助成がなされるものである。なお、保険と相互基金の施策は、当初ヘルスチェックの際にいわゆる 68 条支払の一環として直接支払規則に導入されたが、今回の改革でカップル支払いの一元化により 68 条支払いが廃止されたことを受けて、農村振興規則に移管された。

保険は、作物（収穫）・動物・植物（果樹など）の農業保険を指している。EAFRD は、有害な気象・動植物疾病・害虫のまん延・環境事象のいずれかによる農業者の経済的損失に対応する保険の、保険料に対して財政拠出を行う（36 条）。

相互基金は、農業者の経済的損失を補償する。EAFRD は、有害な気象、動植物疾病の発生、害虫のまん延、環境事象のいずれかに対応する相互基金に対して財政拠出を行う（36 条）。

所得安定化策は、所得が急激に減少した農業者に補償を与える。EAFRD は、相互基金の形態をとる所得安定化策に対して財政拠出を行う。補償は個々の農業者の年間所得が直前数年間の水準（3 年間平均値あるいは 5 年間のうち最高・最低の年を除いた 3 年平均値）を 30% 以上下回った場合に支払われ、補償の水準は所得減少額の 7 割未満である（39 条）。

#### 6-4-3 小規模農業者向けの施策

経済的に存続可能となる可能性のある小規模農場は、その発達を奨励すべきである（説明条項 17）との観点から、小規模農場は新規事業助成の対象に含められ（19 条 1 項(a)(iii)）、事業計画の提出を条件として最長 5 年間まで助成を受けることができる。

その一方で、農業部門の再編を奨励するため、他の農業者に農場全体を譲渡する小規模農業者には助成を行う（説明条項 17）。助成額は、当該小規模農業者が直接支払いの小規模農業者制度で受け取る年間額の 120% である（19 条 7 項）。

