

EU の新たな農村振興政策 ー理念と現実ー

東北大学大学院農学研究科

石井 圭一

頁

1 はじめに	91
2 農村振興政策の成り立ち	92
1) 農業構造政策から農村振興政策へ	
2) 地域政策の形成	
3) 共通農業政策の改革と農村振興	
3 2000～2006 年の農村振興政策	96
4 新農村振興政策(2007～2013 年)の枠組み	98
1) 経緯	
2) 農村振興規則の構造	
3) 加盟国政府の主張	
5 結びにかえて ーEU農村振興政策の行く手ー	105

EUの新たな農村振興政策 ー理念と現実ー

石井 委員

1 はじめに

2005年12月15-16日、イギリスを議長国として開催された欧州理事会において、2007-2013年中期予算（financial perspectives）が合意された。これにより、同期間の農村振興政策¹の財源が確定し、2007年1月の実施に向けて加盟各国は具体的な事業計画の策定に入れる。2007-13年の農村振興政策の枠組みを示した規則案が2004年6月に示されたが、中身の議論が財源の規模に対する関心に覆い隠された印象はぬぐえない。

中期予算で確定した各年の農村振興予算は2006年水準を下回る。期間総額は697.5億ユーロであり、欧州委員会の当初案887億ユーロに対して、21%削減されて決着した。このようにEU共通農業政策（Common Agricultural Policy、以下CAP）において、農業市場政策や所得政策を第1の柱、農村振興政策を第2の柱として政策の重要性がアピールされてきたが、財源の手当てがそれに答えたとはいえない。

農村振興政策予算が大幅に削減されたのは、国内財政が厳しい中、EU拡大に伴って膨らんだ歳出をできる限り抑制したいとの加盟国政府の姿勢のためである。欧州委員会は次期中期予算のシーリングについて、2000-2006年中期予算のシーリング、EU国民総所得（GNI）の1.24%に対して1.22%とする意向を示した。これに対し、同年12月、EU15カ国のうちEUに対して拠出額が受益額を上回る6カ国、すなわち、ドイツ、フランス、イギリス、オーストリア、オランダ、スウェーデンの6カ国は欧州委員会に対して、2007-13年のEU総歳出をGNIの1%を限度とするよう要請した。このため、中期予算はGNIの1%と1.22%をめぐる交渉となった。農村振興予算は当初から欧州委員会が提示する予算額が大幅に削られることが確実視されていた。

他方、2007-2013年中期予算の中ですでに決着済みなのが、CAP財政のうち直接支払や市場政策に当てられる経費であった。2002年10月の欧州理事会は、これら経費について2007～2013年の間に年1%増とすることで合意した。その狙いはCAP歳出を総歳出の44%（2004年）から35%（2013年）に抑制することにあった。しかし、中期予算全体を絞り込もうとすれば、その影響は別の分野に及ぶことになる。CAPの第2の柱として位置づけられた農村振興政策であった。

¹ 本稿では“Rural Development”を「農村振興」とした。農林水産省HP緒外国農業政策紹介欄ではこれを「農村開発」と表記している。

合意された農村振興予算のうち、少なくとも 330.1 億ユーロが新規加盟 10 カ国 + 2 カ国（2007 年に加入が見込まれるルーマニアとブルガリア）に配分される。農村振興予算が削減されることで、中東欧諸国に対する配分額も削減されたが、これらの国々から強い増額要求が出たわけではない。これらの国々にとって、農村振興政策よりも道路などのインフラ整備に活用のできる構造基金の方が重要だからとも言われる。

さて、EU の農村振興政策の変遷をみると、農業政策の系譜と地域政策の系譜をたどらなければならない。前者は EU の前身であるヨーロッパ経済共同体を創設した 1958 年ローマ条約に目的が示され、後者は 1970 年代以降に加盟国の拡大とともに形成されてきた。今日の EU 農村振興政策は、「生産要素の分配を是正し農業部門の発展を目指す」農業構造政策と、EU 域内の地域的な格差是正を目的として 1 人当たり GDP でみて発展の遅れた地域の振興政策が融合して成立した。そこで、本稿は最初に EU 農村振興政策の成り立ちを概観しつつ、現在の農村振興政策の構造と課題を読み解くことを目的とする。

2 農村振興政策の成り立ち

1) 農業構造政策から農村振興政策へ

現在の EU 農村振興政策は農業構造政策を前身とする一方、農業市場政策の改革や EU の拡大に伴う EU 地域政策の拡充の影響を大きく受けつつ変遷した。1958 年、ヨーロッパ経済共同体の設立を定めたローマ条約は農業生産の近代化と効率化、農業者所得の向上、価格の安定、食料供給力の確保を共通農業政策の目的として掲げた。その財政的な裏づけとなるのが、1962 年に設けられた欧州農業指導補償基金（European Agricultural Guidance and Guarantee Fund：以下 EAGGF）である。EAGGF は保証部門と指導部門からなり、欧州委員会が管理する予算項目の一つである。前者は主として、市場介入による最低価格の保証、輸出補助金等による国境措置、支持価格引下げに伴う直接支払など、農業市場全般にかかる政策経費である。市場政策に関する経費は、すべての経費が保証部門により賄われる。後者は農業経営に対する投資助成、条件不利地域助成、青年農業者支援助成など、農業構造政策にあてられてきた。農業構造政策は、加盟国が実施する施策の経費の一部を EU が分担する仕組みである。

農業構造政策は「生産要素の最適な利用（とりわけ労働力）と農業生産の合理的な発展を保証し、技術進歩を進めつつ農業生産性の上昇を図ること」を目的とし、EAGGF の設置当初は指導部門の割合を全体の 1 / 3 とすることが想定された²。しかし、結果は価格

² Commission Européenne, Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Instrument financier de la

支持にかかる歳出の急速かつ常態的な拡大により、指導部門の割合は1割を超えることはなかった。

農業構造問題は各国、各地域に固有であることから、EUの農業構造政策はつねに加盟国の決定に依存してきた。構成国の代表で組織され欧州委員会の代表が議長を務める農業構造常設委員会（Permanent committee on agricultural structures）が政策構想、実施、モニターを行い、加盟国の国内法令の改正や農業構造改善計画が欧州委員会に伝わる仕組みである。

1968年に、欧州委員会は農業構造の改革促進を説き、農業所得の向上を図るための規模拡大の加速と条件不利地域の支援の強化を謳ったマンスホルトプラン³を発表した。1972年には、所定の目標を掲げた投資計画を示す農業者に対する助成制度や、55歳以上の農業経営者に対して引退を奨励する助成制度が制度化された。1975年には、農村社会の活力維持や、自然環境や景観の保全を図る観点から農業者の減少を抑止することを目的として、条件不利地域に対する助成が制度化された。EU委員会もこの制度が特定地域に政策対象を限定したこと、農業政策に社会的配慮や環境保全上の配慮を持ち込んだことをもって、農業構造政策のイノベーションと位置づける⁴。1970年代における農業構造政策の主目的は、小規模経営を資本装備の充実した専門的な家族的経営に展開させ、市場に適應する力を育てる一方、競争力をつけられる展望がない高齢の農業者の引退を促し、条件不利な地域の農業を助成金で支えることであった。政策対象は農業部門に限定されていた。

1980年代になると、農村の経済振興は農業以外の部門を対象に入れる必要が認識され、スコットランド、フランスのロゼール県、ベルギーの条件不利地域の3地域を対象に総合的な地域振興計画が実施された。また、南フランスや中部イタリア、ギリシャを対象として、地中海総合プログラム（Integrated Mediterranean Programmes）が実施された。これは1986年に予定されたスペインとポルトガルの加盟により、影響を受けるとみられた地域に対する支援措置であった。IMPはEUと加盟国が共同で作成した7ヵ年の事業計画に基づき、農業部門のほかに漁業とその関連産業、エネルギー、工芸、製造業、観光業など多種多様な分野にわたる総合的な地域振興であった。

2) 地域政策の形成

こういった特定地域における総合的な農村経済振興を経て、1988年には構造基金改革として、その運用に関する新たなルールが定められた。構造基金（Structural funds）とは、構

Politique Agricole Commune. 1996.

³ 1968年に委員会が理事会に提出した欧州農業改革案で、マンスホルトは当時の農業委員で元オランダ農相。1972～73年には欧州委員会委員長を務めた。

⁴ European Commission, Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Extended Impact Assessment. Commission Staff Working Document, COM (2004)490 final, 2004.

造的な経済・社会問題に対する支援措置に対する予算枠で、地域間格差や社会階層間の格差を縮小させEU域内の経済社会的な結束を高めることを主たる目的とした欧州地域開発基金（ERDF）、雇用政策にあてられる欧州社会基金（ESF）、農業部門の構造改革や農村地域の振興の財源となるEAGGF指導部門、漁業の構造改革を目指す漁業指導基金（FIGG）、環境改善や交通網整備に当てられる結束基金(Cohesion Fund)、がある。IMPがEU拡大にともなって必要とされる構造調整への支援策であったのに対して、構造基金改革は1991年を目標と定めた市場統合を前に必要とされた構造調整に対する支援策の拡充と制度整備であった。

1988年改革において構造基金の目的として設定されたのが、後発地域の振興と構造調整（目標1）、衰退工業地域の産業転換（目標2）、長期失業者対策（目標3）、若年者失業対策（目標4）、農業構造調整の促進（目標5a）、農村地域の振興（目標5b）、高緯度地域の振興（目標6）⁵であった。このうち、目標1、2、5b、6が対象地域を特定した地域政策となる。対象となる地域はEU面積の約75%、人口の35%に及んだ。

農業構造政策の一部は地域政策の一環として位置づけられた。対象地域では構成国が優先課題を特定した振興基本計画を作成し、欧州委員会は優先課題ごとに構造基金からの拠出を示した共同体支援枠（Community support frameworks）を設定、構成国や各地域において優先課題ごとの事業計画（Operational Program）を作成、欧州委員会がそれを承認することで事業がスタートする⁶。事業計画は全国ベース1本で作成されるケース、地方ごとに作成されるケースがある。事業計画期間は1989-93年の第1期、1994-99年の第2期を経た。

ボトムアップ方式、パートナーシップ方式による総合的な農村地域振興の普及を目指したLEADER事業もこのとき導入された。LEADERとはLiaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale（農村経済振興活動の相互連携）の略で、新しい農村振興の手法を見出し、その経験やさまざまなアイデアを他の地域と共有し普及させようとする試みである。LEADER事業は目標1、目標5b、目標6の指定地域を対象とし、地域レベルで組織された振興団体に対する助成金制度である。1団体当たりの助成額は人件費や組織運営費などの間接経費が多く「一般補助金」⁷としての性格を備えた。

1970年代から80年代にかけて加盟国数は7から15カ国へ倍増する一方、この間に共通農業政策にかかる経費は膨張した。1980年代は慢性的な財政危機の時期にあった。1987年

5 目標6は1995年にフィンランドとスウェーデンが加盟したこととあわせて設定された。

6 事業計画作成の手續きとして、加盟国が優先課題と事業計画を一本化した一括事業計画文書（Single Programming Document）を作成し、それを欧州委員会が承認する仕組みが第2期から導入されている。

7 Commission Européenne, Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Instrument financier de la Politique Agricole Commune. 1996, p129.

には、欧州理事会、欧州議会、欧州委員会の3機関が歳出の抑制を狙って中期的な優先課題と中期予算に合意した。このときEUの予算を6分類し、それぞれの財政規律を定めた。このうちの第1分類がEAGGF保証部門、第2分類が構造基金、すなわち、ERDF、ESFとEAGGF指導部門である。第1分類についてはEUのGDP成長率の74%を超えて増加してはならないという規律が定められたのに対して、第2分類は構造基金の改革の一環による格差是正対策の拡充により予算は倍増した。

3) 共通農業政策の改革と農村振興

1990年代には農業市場政策の改革が本格化した。1992年CAP改革では、輸出補助金に絡んだ米欧農産物貿易摩擦やEU財政の逼迫の原因となった主要農産物の生産過剰を解消する手段として、穀物や牛肉などの介入価格を大幅に引下げ、農業者が被る所得減少を直接支払により補填することを決定した。このとき、市場政策の改革を補完する施策として、早期引退支援、農業環境措置、農地の植林の3施策がEAGGF保証部門に組み入れられ、あわせてEUの負担率を引き上げるなどして拡充された。市場政策の改革を受けて農業部門の構造調整を円滑に進めるための制度拡充である。早期引退と農地の植林はそれぞれ労働力と農地の調整を促進し、農業環境措置は集約農業の粗放化と条件不利地域や山間地における草地の維持管理を促進することが狙いであった。

1997年には、拡大EUをにらんだ将来のEU政策に関する欧州委員会の報告書「アジェンダ2000」が公表された。「一大転換期を迎えたEUを正しく運営していくための、いわば羅針盤」⁸である。アジェンダ2000は、EUの機構改革と各種政策の改革、新規加盟国との交渉と支援、中期予算からなる。このとき、農村振興政策は共通農業政策の第1の柱である市場政策に対して、第2の柱に位置づけられた。農村振興に関するさまざまな施策はそれまで異なる法令に基づいた点を改め、農村振興規則として一本化された。加盟国や地域は農村振興規則に列挙された22の施策を選択し、複数年にわたるそれぞれの農村振興計画をデザインすることになった。

⁸「ヨーロッパ」1998年5-6月号、駐日欧州委員会代表部。

表1 1999年農村振興規則(第1257/99号)における22施策

第1グループ:構造改革/競争力向上	歳出見込みの構成
農業経営投資助成 青年農業者助成 職業技能研修 早期引退 加工・マーケティング投資助成 土地改良 交換分合 ヘルパー制度・経営管理支援 高品質農産物のマーケティング 農業利用の水資源管理 農業インフラの開発, 改良 生産力の回復	38%
第2グループ:環境/農地管理 条件不利地域および環境保全上の制約を受ける地域 農業環境措置 農地の植林 林業助成 農林業に関する環境保全	52%
第3グループ:農村経済/農村社会 農村経済や農村住民に対する基礎的サービス 村落の改修と振興 農業活動の多角化 観光と工芸の振興 財務管理	10%

資料: European Commission, Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006. Some facts and figures. 2003

3 2000～2006年の農村振興政策

欧州委員会が示した新農村振興政策の基本指針は、分権と「メニュー」に基づいた事業計画策定の柔軟性にある⁹、とすように、農村振興政策の制度改革は、新たな関連施策が導入されたり、廃止されたりと施策の内容に修正が加えられるのではなく、その手続きの分権化、簡素化にある。すでに農村振興政策の枠組みで、加盟国政府もしくは地方政府が実施可能な施策は非常に広範囲に及んでおり、制度改革は政策評価を含めたガバナンスの改革にあるといえよう。

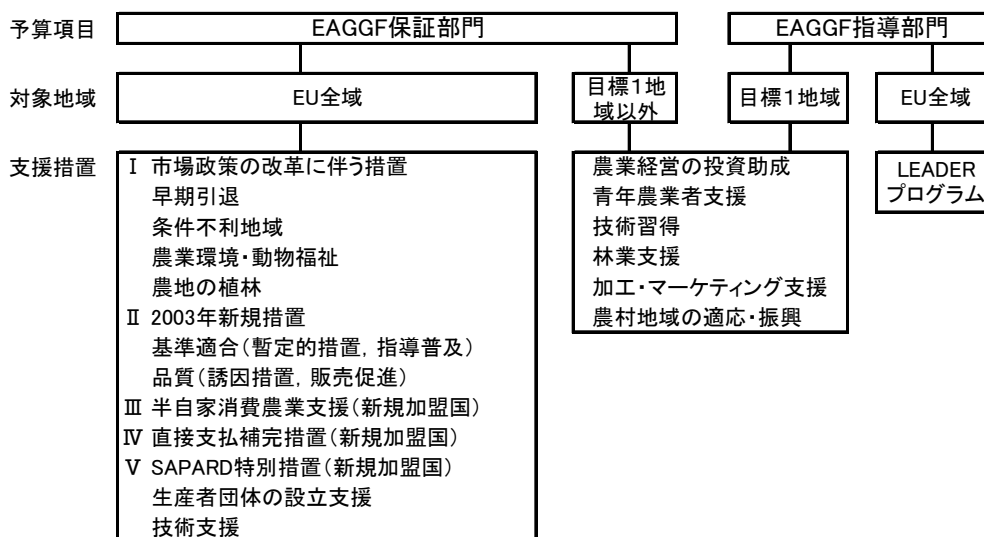
現行の第3期事業計画期間は2000～2006年の7ヵ年である。制度変更の第1は、プログラム方式の適用拡大である。第2期までは、地域指定を伴った地域において複数年次の事業計画が作成され運用されたに過ぎなかった。しかし、第3期では、地域指定によらない農業構造政策（青年農業者助成や各種近代化投資助成など）や、地域指定によらない市場政策の改革を補完する施策（農業環境措置、植林助成、早期引退助成、条件不利地域等助成（2000年～））も、国単位の事業計画もしくは州単位の事業計画を作成し実施されるこ

⁹ European Commission, Rural development in the European Union, 2003, p4.

とになった。

第2は、特定地域を対象とする地域政策の「目標」を整理したことである。従来の後発地域の振興を目標1と継承した上で、工業部門の再編地域（目標2）と農村地域（目標5b）を目標2「構造問題を抱える地域における経済社会の転換」として一括し、長期失業者対策と若年者雇用対策を目標3「教育、職業訓練、雇用の政策とシステムの適応と近代化」として一本化した。これら地域については、それぞれ固有の指定基準により政策対象地域が限定される。また、地域政策の対象から「卒業」する地域について過渡期間を設け指定からはずされる際の影響緩和策がとられた。

図1 2003年CAP中間レビュー後のEU農村振興政策



EAGGFは欧州農業指導保証基金(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
 SAPARDは農業・農村振興新規加入特別プログラム(Special accession programme for agriculture and rural development)
 資料: Commission of the European Communities, Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Extended impact assessment. SEC(2004)931.

第3は予算会計上の整理である。農村振興政策に括られる各種施策のうち、市場改革を補完すると位置づけられた施策（農業環境措置、植林助成、早期引退助成、条件不利地域等助成(2000年～)）と、目標1地域以外の地域で実施されるその他の施策はEAGGF保証部門の歳出となり、目標1地域における農村振興関連の施策とLEADER事業とはEAGGF指導部門の歳出とした。元来は、予算管理制度の下において、市場・所得政策（EAGGF保証部門）と農業構造政策（EAGGF指導部門）が区別されてきたが、1990年代の農政改革と加盟国の拡大を経て、農政改革に密接な各種施策（EAGGF保証部門）と後発地域の支援策（EAGGF指導部門）の区別をするようになった。

共通農業政策の各種施策には、その経費が義務的経費に分類されるものと、非義務的経費に分類されるものがある。前者の最終的な予算の決定権は理事会にあるのに対して、後者は理事会の決定と欧州議会の決定が異なる場合、後者の特定多数決で決定される。特定の施策の経費が義務的か否かの区別は、政策形成過程における政治判断によるものといわれるが、義務的経費は一般に、EU規則の適用により不可避免的に発生する経費とされ、財政当局はその歳出の義務を負う¹⁰。他方、農業構造政策における施策のように、加盟国が提示した個別の事業を欧州委員会が承認するものが非義務的経費に位置づけられ、事業の承認は予算枠に依存する。農産物の市場政策にかかる経費が義務的経費の代表である。特定の法令による構造政策関連の施策の一部も義務的経費に位置づけられたが、1993-99年の中期予算を決定した際に、EAGGF保証部門を義務的経費とし、他の構造基金とともにEAGGF指導部門を非義務的経費として整理した。

プログラム化が進んだ反面、複数の系譜をもつ施策群を束ねようとした結果、制度は複雑になった。農村振興政策の事業計画には目標1地域における事業計画(69計画)、目標1地域以外の事業計画(68計画)、目標2地域における事業計画(20計画)、さらにはLEADER事業計画(73計画)がある。事業計画は中央政府が作成主体となる加盟国と地方政府が作成主体となる加盟国がある。現行の手続きで問題視されたのは、担当する行政官にもわかりにくいといわれる複雑な制度にある。事業計画数の多さに加えて、複数の事業計画の作成手続きや予算管理手法が合わさり、加盟国政府や欧州委員会の行政負担を増大させ、農村振興政策の一貫性、透明性、わかりやすさを損ねている¹¹。

4 新農村振興政策(2007～2013年)の枠組み

1) 経緯

アジェンダ2000には2003年CAP中間レビューの実施が盛り込まれた。中間レビューでは市場政策の改革の一環として、直接支払のデカップリングや環境保全に関するクロス・コンプライアンス遵守要件、直接支払の給付額を一部減額し農村振興政策に充当するモデュレーションの措置が決定された。第1の柱では直接支払制度をめぐって大改革が断行されたが、第2の柱たる農村振興政策では、計画年次の中途だったこともあり、農産物や食品の認証取得に関する助成や動物福祉に対する助成措置が加わっただけである。また、加盟国政府より農村振興政策の簡素化について度重なる要請があるとして、この分野で具

¹⁰ European Commission, Rural developments. CAP 2000 working document, 1997.

¹¹ European Commission, Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Extended Impact Assessments. Commission Staff Working Document, COM (2004) 490 final, 2004, p9.

体的な成果を出す旨を示した¹²。簡素化は次期農村振興政策の枠組み作りの中で最も重要な課題と位置づけられた。

表2 2007～2013年農村振興政策に関するスケジュール

2003年 6月	テッサロニキ首脳会議にて、共通農業政策(CAP)の見直し、農村振興政策の強化に合意。
末まで	加盟国、農村振興政策(2000-2006)の中間報告を提出
04年 7月	EU委、農村振興政策改革案。
05年 7月	EU委、農村振興のEU戦略方針に関する提案。
以下は見込み	
06年 秋	EU戦略方針の理事会採択(採択期限は06年2月20日)。
05年末～06年初	加盟各国、戦略計画を作成。EU委承認。
06年第1四半期	加盟各国、詳細事業計画を作成。
06年第2四半期	EU委、承認手続き。

資料: European Commission, COM(2005) 304 final., 5.7.2005

次期農村振興政策の政策形成の背景として、直接支払のデカップリングや給付に係る環境保全要件づけなどにみる農産物市場政策および農業所得政策の改革や、中東欧へのEU拡大が重要であるが、EU社会経済の将来構想が農業や農村振興といった分野別の政策枠組みに一定の指針を与えている。2000年3月、リスボンで開催された欧州理事会¹³は「知識社会の準備に向けた経済改革」「人材投資によるヨーロッパ社会モデルの増進」を謳い、EUの経済社会の変革に向けた向こう10年間の戦略に合意した(通称リスボン戦略)¹⁴。

経済成長と雇用を重視したリスボン戦略に対して、2001年のイエーテボリにおける欧州理事会はリスボン戦略に環境面の戦略を付加した。ここでは共通農業政策の方向性に言及されたことが注目される。すなわち、共通農業政策の指針として、「競争力のある経済は自然資源の持続的利用、廃棄物の持続的な排出、生物多様性の配慮、生態系の保全、砂漠化対策と対でなければならない。これらの調整を受けて、欧州理事会は共通農業政策が現在あるいは将来の枠組みのもとで、安全で品質の高い生産物や、有機農業などの持続的な生産手法、再生可能な一次産品、生物多様性の保全について一層促進しつつ、持続的な発展に貢献しなければならない」。

¹² 2003年1月CAP中間レビューにかかる修正規則案の提案理由(Commission des communautés européennes, Bruxelles, 21.1.2003, COM(2003)23 final.)より。

¹³ EUの機構において理事会は立法機関に相当し、各国の担当大臣らで構成される閣僚理事会が分野別の決定を行うのに対して、欧州理事会は半期ごとの議長国の交代前に行われるEU構成国の首脳による理事会であり、EUの機構や基本政策の方向性が決定される。

¹⁴ 健全なマクロ経済政策の下で具体的な各政策が実行に移されれば、EUは今後とも約3%の経済成長を達成できることを展望し、欧州理事会が戦略の進捗状況を監視し、同時に一貫性の保持に努めること。そのために、特別欧州理事会を毎春開催すること。短期、中期、長期に区切ったタイムテーブルと、達成水準を明示したEUとしてのガイドラインを設けること。加盟国、地域の状況の違いを考慮に入れた個々の目標を設定し、EUレベルのガイドラインを加盟国レベルの政策に置き換えて実施することを決定した(『EUROPE』April/May/June 2000号、駐日欧州委員会代表部)。

表3 欧州委員会「戦略」案における新農村振興政策の四大目標

<p>1. 農林業の競争力の向上 技術革新の促進と研究開発へのアクセス フードシステムにおける統合促進 ITへの適応と普及の奨励 企業家精神の増進 農林産物の新規販路開拓 農林業経営の環境効率の改善 農業部門の再編</p> <p>主な施策例: 農林業従事者に対する技能習得支援, 農林業関連のインフラ整備, 品質改善計画に参加する農業者支援, 青年農業者助成, 新規加盟国の中規模経営支援</p> <p>※事業計画の10%以上を充当。EUの上限負担率は構造転換地域で75%, その他の地域で50%。</p> <p>2. 環境と景観の改善 環境サービスや家畜に配慮した生産手法の促進 耕地景観の保全 気候変動対策 有機農業の貢献の増長 経済と環境が両立する活動の奨励 均衡ある発展</p> <p>主な施策例: 条件不利地域等助成, Natura2000区域における助成制度, 農業環境支払い, 家畜飼養環境に対する助成, 持続的な林業に対する措置</p> <p>※事業計画の25%以上を充当。EUの上限は構造転換地域で80%, その他の地域で55%。</p> <p>3. 農村の生活の質の改善と農村経済の多角化 農村経済における経済活動と雇用の促進 女性の労働市場参入の奨励 零細企業の振興 若者に対する農村での就業に必要な技能取得支援 ITへの適応と普及の奨励 再生可能なエネルギー資源の供給と利用の促進 観光の振興 新規加盟国における地域インフラの近代化</p> <p>主な施策例: 非農業分野への多角化支援, 零細企業の創業支援, 農村再整備</p> <p>※事業計画の10%以上を充当。EUの上限負担率は構造転換地域で75%, その他の地域で50%。</p> <p>4. LEADER事業 地域振興のノウハウの蓄積 官民連携の促進 協力と創造の促進 ローカルガバナンスの改善</p>

資料: European Commission, Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development (Programming period 2007-2013), COM (2005) 304 final, 2005. および European Commission, IP/05/766, Brussels, 21 June 2005.

2) 農村振興規則の構造

2007-13年の農村振興政策に新たな要素はおおよそ以下の点にある。

第1はEUが戦略指針 (Community strategic guidelines) を作成、各国の農村振興の戦略や詳細事業計画はこれに依拠する。戦略指針には「農林業の競争力向上」「環境と景観の改善」「農村生活の向上と多角化の奨励」「雇用と多角に向けた地域のキャパシティビルディング (LEADER事業)」の4つの政策機軸ごとに優先課題を示し、EUレベルの強

みと弱点を示し優先課題の達成度を測る基礎的な指標を盛り込んだ。これら4つの政策機軸には、それぞれ一定割合以上の財源を配分しなければならない¹⁵（表3）。戦略指針は欧州委員会が提案し理事会の決議を経て、各国による詳細事業計画の作成手続きに入る。

第2は農村振興政策の予算的な枠組みを一本化し、事業計画設計を統一したことである。これまで農村振興政策の施策がEAGGF保証部門と指導部門の2会計から歳出され、それぞれ固有の会計規則に基づいていたところを、欧州農業農村振興基金（European Agriculture Rural Development Fund：EARDF）に整理された。これにより、複数あった事業計画の作成手続きや予算管理制度はEARDFに関する規則で一本化が図られた¹⁶。

構造基金は複数年次の事業計画に基づく仕組みであるため、単年度予算主義の原則との整合を図る上で、締結予算（commitment appropriations）と支払予算（payment appropriations）の区分が設けられている。前者は当該財政年度に行える事業契約の総額の予算枠である。事業の実施は複数年度に渡っても構わない。後者は枠の範囲内で、当該年度の支払にあてる予算である。N年度に契約された事業はN+2年度までに予算執行される必要がある（通称、N+2ルール）。このため、前年度に契約された事業に対する支払も含まれるが、枠を超えると支払は次年度に繰り越される。EARDFは構造基金の予算制度を引き継いだ。

政策体系の簡素化はEU政策全体にわたって推進されており、共通農業政策も例外ではない。農村振興政策の体系整理もこの方針に沿ったものであるが、農村振興政策の一貫性が増すとともに、市場政策や地域政策に対して独立性を高めたものと評価できよう。

第3は、事業計画の成果報告を重視することによるEU政策の透明性と責任の明確化である。他方、適用規則や対象要件について概略化、予算管理や検査の方法を簡素化することで、加盟国に対して一層の裁量を付与した。例えば、事業計画の運用や予算管理は優先課題を示した政策機軸ごとにEUの負担割合を設定する一方、機軸内の施策間の予算移用を構成国の裁量とした点があげられる。

第4は望ましいガバナンスに向けて、各国の戦略や事業計画の設計、実施、評価の各段階におけるステークホルダー間の協議、LEADER型のボトムアップ・アプローチの導入、優良事例やノウハウの普及に向けたネットワーク化である。

¹⁵ 2004年7月の欧州委員会提案では4つの政策機軸についてそれぞれ少なくとも15%、25%、15%、7%の財源を配置することを定めた。しかし、加盟国側は講じる施策に対するEU規則の拘束を嫌い、理事会では10%、25%、10%、5%に修正されて採択された。

¹⁶ European Commission, Communication from the commission on simplification and better regulation for the Common Agricultural Policy. COM (2005) 509 final.2005.

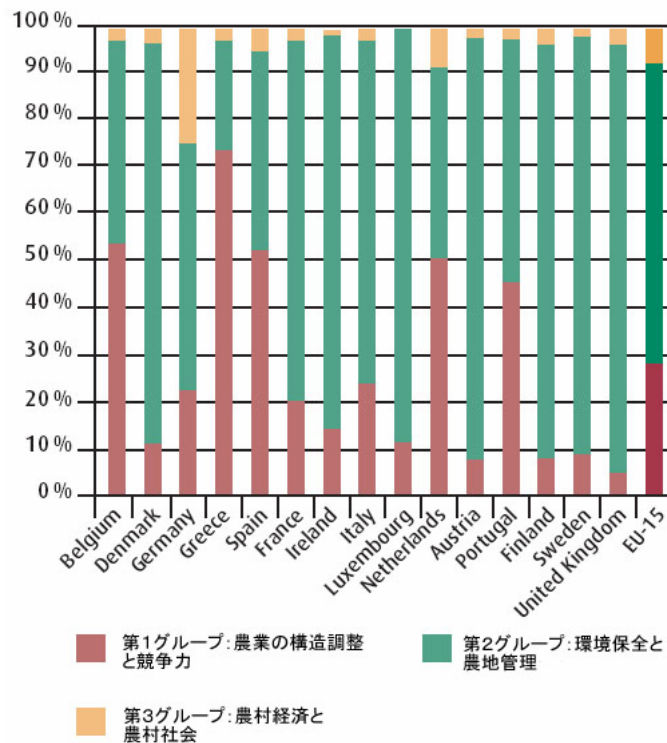
望ましいガバナンスについて、ステークホルダー間の協議、すなわち政策実施における「パートナーシップ」がある。協議に参加すべき「パートナー」は、欧州委員会、加盟国政府、地方政府もしくはその他の公共団体、経済界や社会福祉団体、市民社会を代表するような団体やNGO（環境保護団体や機会平等推進団体など）であり、加盟国政府は最も代表的な団体を選定し協議への参加の条件を整備しなければならない。

二つは政策実施に関して政策運営(management)、支払、監査の3機能を、独立した機関で行う体制の整備である。運営当局の主たる責務は事業の選択、モニタリング委員会や評価作業の主導、モニタリングに必要な情報の収集、年次報告の作成である。支払当局は受益者に対する支払とEUに対する請求、書類上の確認や現地確認、年次会計の作成、不正支出の追及と助成金の回収を行い、監査当局は支払機関による経理の監査を行う。

三つは事業のモニタリングと評価である。「パートナー」が構成員となるモニタリング委員会が事業計画ごとに設置され、加盟国政府もしくは運営当局が議長を務める。モニタリング委員会の役割は事業を効果的に実施することであり、① 申請案件の選択基準、② 事業計画目標に対する進捗の定期的なレビュー、③ 欧州委員会への提出に先立つ年次実施報告の検討と承認、④ 政策運営当局に対する事業計画の変更等の提案、⑤ 欧州委員会の決定を必要とする事業計画の修正案の承認である。

モニタリングと評価の手法について、指標の活用が充実されようとしている。事業計画の開始時における現状を各種指標で表し、目標達成の進捗をモニタリングする一方、EUレベルの実績や成果、諸々の影響を合算し、EUの優先目標の達成度の評価に役立てる狙いである。モニタリングや評価のための枠組みを共通化する作業が進められている。

図2 2000-2006年農村振興政策の施策分野別の予算充当割合



資料: European Commission, Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006. Some facts and figures.2003.

3) 加盟国政府の主張

2004年6月欧州委員会案に対して、加盟国政府との調整を要したのが、第1に加工部門の投資助成を零細・小企業に限定する欧州委提案に対して、多くの国が中規模まで対象拡大を主張したことである。これは助成の対象から協同組合が排除されることに対する懸念による。

第2は、欧州委員会が提案した条件不利地域 (Less Favored Areas : 以下LFA) の指定基準の見直しである¹⁷。見直しの対象としたのが、LFAのうち標高や傾斜度を基準として指定される山間地域以外の「中間的な (intermediate)」LFAである。欧州委員会は新たな指定要件として、① 農地面積のうち60%が耕地である地域において、穀物の単収がEU平均の60%以下、② 農地面積のうち永年草地面積が60%以上、③ 農地面積のうち低収量耕地と永年草地面積をあわせて60%以上、④ 農地面積のうち飼料作物面積 (永年草地、飼料作物) の家畜飼養密度が1単位/ha以下の農地が60%以上、⑤ 農地面積のうちha当たり100本以下の粗放的なオリーブ畑が60%以上、のいずれかに該当する基礎自治体 (フランスの

¹⁷ 2003年6月、EU会計検査院がLFA政策について、制度導入当初に比べて指定地域が大幅に拡大していることを指摘しつつ、指定基準の妥当性、政策の有効性等について疑義を示した (Court of Auditors, Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas. 2003/C 151/01, 2003.)。

コミュンやドイツのゲマインデなど)とした。これについてはドイツ、フランス、フィンランドを中心に加盟国政府から批判が集まった。欧州委員会の提案は新規則に盛り込まれなかったが、2008年より現行LFA制度の見直しに向けた検討を開始し、2010年に制度変更を行うことが合意された。

第3は、欧州委員会が3つの政策機軸に最低限割り当てるべき財源の割合を示したことである。これに対して、加盟国政府は割当てそのものの考え方に反対(フランス、オランダ、ベルギー、アイルランド、オーストリア、スペイン、リトアニア)、割り当てるべき財源の割合の引下げ(チェコ、イタリア、ルクセンブルク、エストニア、スロバキア、キプロス)、他方、特定の政策機軸の財源を増やすべき(Ⅱの割合を50%としたイギリス、Ⅱを25%以上としたスウェーデン、Ⅲの割合の引き上げを求めたリトアニア)に意見が分かれた。

図2にみるように、2000-2006年の農村振興政策について3つの政策分野に区別され、事業計画における予算配分割合が示される。「環境保全・農地管理」の比重が高い加盟国では、2007-2013年の新制度下において「農業の構造調整と競争力」や「農村経済と農村社会」の分野に一定の予算の割り当てが義務付けられると、事業計画の策定には大きな制約になる。「環境保全・農地管理」に高い割合の予算を振り向けることを定めれば、EU全体として農村振興政策の環境志向が強まるが、従来から講じられてきた農業の構造調整や農業以外の産業振興の再設計が迫られる。

結局、Ⅰ、Ⅲについて10%、Ⅱについて25%とし、欧州委員会案より加盟国の裁量余地を高めて合意に至った。これはドイツが提示した案であった。EU農業委員は加盟国農相らを前に、「農林業の競争力の向上」「農村の生活の質の改善と農村経済の多角化」はリスボン戦略が掲げる雇用拡大の観点から重要であり、これらの比率を引き下げることには中期予算の交渉において農村振興予算の獲得にマイナスであると説き、欧州委提案の支持を訴えたと伝えられる。

表4 2007-2013年の農村振興予算の配分額

(単位: 億ユーロ)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	計
EU15カ国	80.00	53.29	53.02	52.75	52.48	52.21	51.94	51.67	367.36
新加盟10カ国, ブルガリア, ルーマニア	29.02	43.25	46.26	49.30	46.79	47.52	48.07	48.90	330.09
計	109.02	96.54	99.28	102.05	99.27	99.73	100.01	100.57	697.45

資料: 欧州委員会.

表5 2007-2013年の共通農業政策予算案の推移

(単位:億ユーロ)

	2004年2月	2005年6月	2005年12月	
	欧州委員会当 初案	ルクセンブルク 議長国案	イギリス 議長国案	合意額
総農業予算(A)	3,899	3,693	3,591	3,624
第1の柱	3,011	2,951	2,931	2,931
第2の柱 (B)	888	742	660	692.5
B/A (%)	22.8	20.1	18.4	19.1

資料:欧州委員会

5 結びにかえて –EU農村振興政策の行く手–

2000-2006年の中期予算を軸に、中東欧諸国の加盟の指針およびCAP改革を盛り込んだアジェンダ2000において、第1の柱である市場・所得政策に対して、農村振興政策を第2の柱と位置づけた。2003年のCAP中間レビューでは、市場・所得政策の中核となった直接支払の一部を削減し、農村振興政策に振り向けるモデュレーションが導入された。EU農政の中で農村振興政策の比重が重みを増しているのは間違いない。しかし、EU農村振興政策の行く手には幾つかの逆風も吹き付ける。

第1は農村振興政策の予算規模の縮小である。冒頭に触れたように、2003年6月に欧州委員会が公表した2007-13年中期予算案は、同期間の総歳出を1兆240億フランとして示し、このうち農村振興政策について887億ユーロとした。これに対し、同年12月、EU財政に対して純拠出国である6カ国はEUの総歳出を国民総所得の1% (8,150億ユーロ) 以下に抑えるよう要請、妥協点が探られたが、2005年6月のルクセンブルク議長国の下における欧州理事会では合意できず、2005年下半年の議長国イギリスの調整に持ち越された。2007年から新制度で予算執行するためには、イギリス議長国下における合意が必要であった。

農村振興予算は697.5億ユーロ、うち少なくとも330.1億ユーロが新規加盟の10カ国と2007年に加盟が見込まれるブルガリア、ルーマニアの中東欧諸国向けである。2004-2006年に新規加盟の10カ国向けの予算が51億ユーロであるから、3倍程度枠を増やした。他方、EU15カ国に対しては、2000-2006年期の最終年である2006年の農村振興予算80億ユーロに対して、2007年以降は年当たり52億ユーロにとどまり35%の削減となった。これに直接支払の減額措置(モデュレーション)による農村振興予算への繰り入れが、2007-2013年の期間で67億ユーロにのぼると見られている¹⁸。

¹⁸ Assemblée Nationale, Rapport d'information sur le soutien au développement rural par le FEADER (COM (2004) 490 final / E2655). 2005.

次期中期予算の交渉では、ドイツ、イギリス、フランス、オランダといった主要国からEU財政の抑制が強く求められた。2002年10月の欧州理事会において、CAPの市場・所得政策関連の歳出シーリングについて合意したため、EUの総歳出の削減は地域政策や農村振興政策の削減に通じる。フランスやドイツはEUの農村振興政策の最大の受益国であったが、2007-2013年の予算はこれまで以上に新規加盟国に割り当てることになっており、これらの国ではEUの農村振興政策が大幅に縮小される。他方、新規加盟国は農村新振興政策よりも、道路などのインフラストラクチャー一般への公共投資に活用できる構造基金に強い関心が向けられる。いずれの国でも農村振興政策に対する農業界の関心は高くても、EU政策の中で相対的な位置づけの低さは否めない。

第2は、CAPにおける「共通」の弱体化の懸念である。中期予算を圧縮する上で、農村振興予算の削減が避けられない見通しの中で、議長国イギリスより直接支払の減額措置について、新たに任意の削減割合を20%とする案が示され合意された。任意に削減された部分については加盟国が自国の農村振興施策に自由に配分できる。これについて、他の加盟国政府から特段の反対が出なかったようであるが、欧州委員会農業担当委員は任意の減額措置の導入によりCAPの「リナショナリゼーション」に道を開くことが懸念した。提案国のイギリスは農業環境スキームの拡充のためにこの任意の減額措置を講じる可能性があるが、農業者に対する直接支払を重要視するフランスなどでは想定しえないオプションであろう。

第3は、農業環境スキームの信頼性の問題である。農業環境スキームは2000-2006年に農村振興政策の財源の27%が充てられる中核的な施策に成長した。ところが、EU会計検査院は「信頼できる検査制度が確立できなければ、有機農業や農業環境スキームに対する財源を削減すべき」とする報告書を公表した¹⁹。検査体制の脆弱性は1998年にすでに指摘されたところだが、その後、十分なチェック体制の充実が図られてこなかった。農業環境スキームは特定の環境保全的な営農行為を通常5年間継続することに対して、毎年、助成金が給付される仕組みであり、特定の営農行為の遵守状況について加盟国政府は検査制度を設けなければならない²⁰。特定の営農行為に対する助成の妥当性やその単価の妥当性の証明、現地検査による正確な履行確認など、農業環境スキームの透明性や信頼性を高めるには、加盟国政府が多大な行政費用を被る。次期農村振興政策は加盟国政府が作成する事業計画において、農業環境スキームを含めた「環境と景観の改善」に予算の25%以上を割振るよ

¹⁹ Courts of Auditors, Special report No 3/2005 concerning rural development: the verification of agri-environment expenditure, together with the Commission's replies. 2005/C 279/01, 2005. 1992年以降、加盟国による農業環境スキームの実施が義務付けられていたが、会計検査院の指摘を受け、欧州委員会は任意措置とする提案をするのではないかと観測もあった。

²⁰ EUの農業環境政策について、拙稿「EUの農業環境政策と有機農業振興—フランスにおける展開を中心に—」『有機農業研究年報』Vol.5、日本有機農業学会、2005年12月、拙稿「EU環境支払いにおける適正農業規範と履行確認の実際」『東北農業経済研究』第23巻第2号、2005年8月、を参照されたい。

う義務付け、環境保全を目指した施策の実施を促した。農業環境スキームの信頼性が確保されない限り、農村振興政策の柱が揺らいでしまう。

第4は、EU農村振興政策が欧州委員会の統率強化によるEU政策らしさが追求されるか、あるいは行き過ぎた各国の裁量重視により、単なる地域間、加盟国間の財政調整に終わってしまうかである。2004年7月に欧州委員会が新規則案を公表したとき、「各国農相は農村振興政策の集権化に抵抗」あるいは「欧州委提案による手法はいつもボトムアップというよりもトップダウン。農村振興政策の行き過ぎた統制主義には警戒」と報じられたように、一般に加盟各国は欧州委員会の統制を嫌う。批判の対象となったのは特に、政策機軸ごとに向けるべき予算割合を示したこと、また、欧州委員会による戦略付けが加盟国による施策選択の裁量を奪いかねないという懸念にあった。加盟各国が事業計画を作成する上で、加盟国や地域の実態に即した施策の設計が望まれるため分権的な政策形成が不可避であるが、一方でEU農村振興政策の存続にはEU政策らしさが不可欠である。

