

近年の EU における農村振興政策と財政支援制度

山内良一

要 旨

EU では、その外延的拡大をめざすほどに、むしろ経済格差や地域不均衡は押し広げられる。それは宿命とも言えるが、そこに格差の是正や新たな農村振興のための政策が要請される。近年では「アジェンダ 2000」のもとでの共通農業政策（CAP）の改革によって、EU 域内の農村政策は大きく転換してきた。それは、財政的基盤である「構造基金」の改革を伴い、従来の「結束政策（cohesion）」の大きな転機ともなった。

本稿では、まず EU における農村振興政策を特色づけてきた「直接支払制度」について整理する。次に「アジェンダ 2000」以降に進められた農村振興政策の改革の過程を概観する。

この改革は 2 つの政策軸からなっている。一つは、それまでの全般的地域均衡政策のもとで「目的（6 区分）」に応じて実施されてきた個別の地域政策（LFAs 対策や ESAs 対策など）が改革により統合され、「新たな農村振興政策」に再編されたことである。これにより CAP のもとでの農村政策は、「第 1 の柱」である価格・市場制度と並ぶ「第 2 の柱」として明確に位置づけられたことである。二つは、農村振興政策のための新たな理事会規則（「農村振興規則」など）が制定され、並行して財源を規定する「欧州構造・投資基金（ESI）」の改革により「欧州農業農村振興基金（EAFRD）」が独自に制度化されたことである。さらに、新たな「農村振興規則」のもとに 4 つの施策上の基軸（農林業の競争力向上、環境・景観保護、生活の質・経済の多角化、LEADER 事業）が定められている。そこで、第 4 の基軸として他の 3 つを横断する総合的な農村振興プログラムである LEADER 事業について、その制度内容を検討してみたい。特に、事業の中核を担う「地域活動グループ（LAG）」の役割に注目したい。

序—EU における農村振興政策の流れ（概観）

欧州連合（EU）はさまざまな基本条約を根拠として形成されてきたが¹⁾、その礎をなすローマ条約（1958 年）の前文では「多様な地域と条件不利地域の後進性における格差を是正することによって調和のとれた発展を確保する必要性」について述べられている。しかし、経済的・

社会的な地域間格差を是正するための具体的な政策については言及されていなかったとされている (R. Fennell、文献 [1])。

後年、ローマ条約を大規模に改正した「単一欧州議定書」(1986年)では「1992年末までに単一欧州市場を設立し、EC域内における資本・商品(財)・労働・サービスの4つの自由化を実現する」とした。その頃、1986年にはポルトガルとスペインがECに加盟するなどして、域内の所得格差が問題化しつつあり、単一市場によってさらに地域間の経済格差が拡大すると懸念された。そのため、競争上の公平を確保するためにも相対的に貧しい地域への梃入れが要請されたのである。即ち、より効率的な単一市場が形成されていくなか、そうした外延的拡大をめざすほどに新たな国や地域が市場競争に曝されて、むしろ経済格差や地域不均衡を押し広げることになるわけで、その格差是正や新たな農村振興政策があらためて要請されるだろう。それはEUの拡大にともなう宿命ともいえる。

そのため同議定書では「EEC設立条約」の第5編として「経済的・社会的結束」の規定が追加された。所謂「結束政策」(cohesion)である。この結束政策は、その後のEUにおける全般的な地域政策の呼称となったが、本来はローマ条約の前文にあるように「後進性における格差是正」を意味しており、同議定書でも「最も条件の不利な地域を対象とした支援」とされている。

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、欧州地域開発基金からなる)」、「欧州投資銀行」およびその他の既存の財政手段による支援(financial aid system)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²⁾は、共通農業政策(CAP)の柱をなす農業構造政策に財源を提供するための組織である。したがって、各国の農村地域は全般的にEUの結束政策の対象となり、CAPの農業構造政策による具体的な施策がそこに組み込まれることとなった。

1) **ローマ条約と欧州統合**：ローマ条約(1957年にベルギー、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、西ドイツの原加盟6カ国によって調印され、1958年1月に発効)は、欧州経済共同体(EEC)設立条約と欧州原子力共同体(EURATOM)設立条約からなる。なお、欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)は1952年にすでに設立されていた。その後1967年にECSC、EURATOM、EECの3共同体の執行機関が統一されて通称EC(正確にはECs、欧州諸共同体)と呼ばれるようになる。さらに「単一欧州議定書」(1986年)を経て、マーストリヒト条約(1993年)で、ECを第1の柱とし、政府間協力の形で共通外交・安全保障政策と司法・内務協力をそれぞれ第2、第3の柱とする「神殿構造」の欧州連合(EU)が発足した。その後2009年の「欧州連合の機能に関する条約」(リスボン条約)で確立され、現在に至っている。

2) EUでは、「農村振興規則」(C.R., No. 1305/2013)により構造基金(欧州社会基金、欧州地域開発基金)や欧州農業指導保証基金(FEOGA)、欧州投資基金などを通じて、農村振興への財政支援が講じられる。これらのうち、FEOGAの指導部門は2005年の農村振興政策改革で廃止され、欧州農業農村振興基金(EAFRD)がその後を引き継いでいる。

その後、欧州連合（EU）の設立を定めたマーストリヒト条約（1993年発効）は、結束政策の対象となる「最も条件不利な地域」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」（1993年）を設置した。さらに、2004年と2007年の中東欧諸国加盟によって、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ものの、各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といわれる。

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、構造基金の規模を拡大し、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。

この構造基金改革の背景には、1970年代の先進各国に共通していた食料の慢性的過剰傾向があった。それは農産物価格支持 → 農産物の過剰生産 → 補助金つき輸出競争 → 財政負担の増大という悪循環をもたらしていた。それをいかに断ち切るかが、各国にとって共通の農政課題となっていたのである。この悪循環・ディレンマをいくらかでも緩和するための対策として登場したのが、生産対策と所得政策を分離しようという「デカップリング政策（Decoupling）」である。そして1980年代に入ると、CAPの政策基調は、かつてのマンスホルトプランが描いたような近代化路線から大きく転換し、条件不利地域（Less Favoured Areas、以下LFAs）への対策や環境保全政策にみられるように、農業・農村がもつ非経済的効用・公益的機能を重視する政策へと展開しつつあった（いわゆる「緑のヨーロッパ計画」）。

こうした政策理念のもとに、EU 各国・地域で「直接所得補償支払い」（direct compensatory payment）或いは「直接支払い」（direct payment）が導入され始める。以下、この視点からいくつかの時期区分をしながら整理してみる。

- (1) 導入期：1975年から西ドイツ（当時）ですでに導入されていた条件不利地域（LFAs）への直接支払いがその嚆矢とされる。80年代後半からは加盟各国で環境保全型農業への援助やエリアをを限定した自然環境保全地域の農家への直接支払い制度も拡充されていった。
- (2) 90年代のCAP改革期：1992年のCAP改革（マクシャリー改革）では、ガット・ウルグアイラウンド交渉のもとで農産物の支持価格が引き下げられるのに伴い、その収入減少分を補填するための直接支払いが導入された。これは価格補償型の直接支払いといえるもので、(a) 「単一支払い」（過去の平均的な生産実績を基準にして不足分を価格補償するもので、全面デカップリングとも呼ばれる）と (b) 「直接援助」（現在の生産活動のみで、かつ要件を限定した援助金であり、部分デカップリングと呼ばれる）の2つに分けられていた。

- (3) 「アジェンダ 2000」以降：CAP 改革の第 2 段階といわれる「アジェンダ 2000」を経て、2003 年の「中間見直し」では単一支払いが全般的に制度化された。アジェンダ 2000³⁾ では、EU 全体の総合的な調整と見直しが行われ、CAP においても、農業経営の所得維持をはかるとの基本方針のもと、それまでの価格・所得補償を中心とした諸政策を柱（第 1 の柱）としつつも、「第 2 の柱」としての農村振興政策を独立させたのである。これは単に農産物を通じての農業保護だけではなく、農村での小単位の地域活動を含む農村活性化戦略への支援をめざした、広範な「ポリシー・ミックス」を進めようとするものであった。この改革の方向をさらに大きく踏み出したのが「アジェンダ 2000」の中間見直し（2003 年）である。それは、WTO 農業交渉への対応、CAP 財政の負担軽減、自然環境への配慮などから、①単一支払制度の制度化、②支持価格のさらなる引き下げ、③一部農家への直接支払いの削減、④農村振興政策のいっそうの強化などである。
- (4) 「2014 - 2020 年改革」（2013 年）：EU の諸政策は、中期財政計画である多年度財政枠組みに合わせて 7 年間のプログラムに基づき実施されている。現在の農村振興政策は、この第 3 期（2014 - 2020 年）にあたる。この時期の大きな改革は以下の点に整理できよう。
- ① CAP の第 1 の柱であり、WTO の「約束区分」では「青の政策」に位置づけられていた「単一支払い」（デカプリングによる直接支払制度）が見直され、より「緑の政策」に傾斜した「基礎支払い」+「グリーン化支払い」に区分された（従来の市場・価格介入措置は残された）。
 - ② 第 2 の柱としての農村振興政策では、プログラムの枠組みが他の諸政策（地域対策、漁業政策など）を含む包括的なものに変更された。それにより、それまで個別プログラム毎に組まれていた財源について、複数の基金による支援の併用を可能とするなど基金間の連携を規定化した。
 - ③ 農村振興政策に関する規則も改正され、主要な 3 規則（「共通規定規則」（Council Regulation <以下 C.R.>、No. 1303/2013）、「農村振興規則」（C.R., No. 1305/2013）、「横断的規則」（C.R., No. 1306/2013）が制定された。とくに「共通規定規則」は、各種の「欧州構造・投資基金」（European Structural and Investment：ESI 基金 = 5 基金からなる）でそれぞれ規定化されている共通のプログラム（共通戦略枠組み、パートナーシップ協定など）を一元化したもので、「農村振興規則」もその中に含まれる。
 - ④ 農村振興を図るプロジェクトの基本財源として「欧州農業農村振興基金」（EARDEF）を
- 3) 「アジェンダ 2000」：EU の総合的な改革構想（サンテール・パッケージと呼ばれる）で、99 年 3 月に欧州理事会（ベルリン）において合意された。2000 ~ '06 年を計画期間として、CAP の包括的な改革を含み、92 年改革に続く「第二段階の CAP 改革」とも言うべきものである。

新設し、農村対策の独自性を強化した。なお、規則上は「欧州構造・投資基金」(ESI 基金)の一つで、これにより、旧規定で各「目的」ごとに財政支援されていた条件不利地域 (LFAs) 対策や環境保全地域 (ESAs) 対策などがこの基金のもとに包含された。また、すでに「アジェンダ 2000」改革で実施されていた LEADER 事業はこの基金の「農村地域における小地域振興の促進」の項目に優先的に位置づけられることになった。

以上のような EU・CAP 改革の流れを背景に踏まえながら、まず、近年の共通地域政策（特に農村振興政策）における直接支払いや財政支援の動向を整理してみたい。

1. EU 共通農業政策 (CAP) における直接支払制度

1) 1980 年代の CAP 改革による直接支払制度の導入

1970 年代の先進各国に共通していた食料の慢性的過剰傾向の背景には、国内における手厚い農業保護政策が存在していたのであるが、それは 農産物価格支持 → 農産物の過剰生産 → 補助金つき輸出競争 → 財政負担の増大という悪循環をもたらしていた。それをいかに断ち切るかが、各国にとって共通の農政課題となっていた。

この悪循環・ディレンマをいくらかでも緩和するための対策として登場したのが、生産対策と所得政策を分離 (Decoupling) しようというデカップリング政策である。アメリカでは「1985 年農業法」において導入された。それは、政府が設定した条件のもとに対象作目を減反すれば、それに見合う一定額の政府補助金を農家に給付するという内容で、従来の保護政策からの大きな転換であった。EU の CAP でもアメリカ型デカップリング政策が検討されたようであるが、基本的にはそうした方向ではなく、「緑のヨーロッパ計画」⁴⁾ にもとづく新しい構造政策への転換がはかられていったと言える。いわゆる「EU 型デカップリング政策」である。つまり条件不利地域 (LFAs) 対策や環境保全地域 (ESAs) 対策にみられるように、一方で市場原理をつらぬきつつも小農保護や環境調和的な農業への転換をめざす、いわば「競争と保護の交差」あるいは「エコノミーとエコロジーの共存」という新しい農政パラダイムの確立である。

この「緑のヨーロッパ」をめざす政策において、おもな柱となっている「直接支払 (直接所得補償) 制度」に関わる 2 つのプログラムを要約しておこう。

4) 緑のヨーロッパ計画：1985 年 3 月に「農業構造の効率性に関する理事会規則」(C.R., No. 797 / 85、通称“新構造政策”)が布達され、さらに同年 7 月に『EC 共通農業政策の展望 (グリーンペーパー 1)』が、12 月には『EC 農業の未来 (グリーンペーパー 2)』が発表された。これら一連の新しい政策の流れは「緑のヨーロッパ計画」と呼ばれる。

A. 山岳その他の条件不利地域（LFAs）への援助

ヨーロッパ地域における山岳その他の条件不利地域に対応する用語は、英語では Less Favoured Areas（LFAs）、ドイツ語では Benachteiligte Agrarzone（BAZ）とあらわされる。わが国では「中山間地域」として区分されている。

これらの地域への援助対策は、1975年の「山岳・丘陵地および特定の条件不利地域の農業に関する理事会指令」（Council Directive <以下 C.D.>、No. 75 / 268）において導入され、具体的には、①対象地域への投資助成、②一定の条件不利な基準をみたます個別農家への所得補償金（直接支払い）が支給される。

地域の指定は、①山岳地域、②過疎地域あるいは条件不良の農業地域、③その他の特別小地域の3つのカテゴリーからなる。EU各国におけるLFAの指定状況を見ると、1975年の理事会指令により開始されて以来、その対象面積はしだいに拡大し、1988年では加盟12カ国の全農用地面積の52.3%に達した。

地域に適用される助成（補助金）には、大きく分けて3つある。すなわち①直接支払い（永続的な自然条件のハンディキャップにもとづき、一定の基準をみたます個別農家や経営主に対して支給される平衡給付金）、②投資助成（個別経営の生産構造改善に対する利子補給的な助成であるが、LFAs地域に指定された農家では、固定資本投資に対しては45%、その他の投資については35%を限度として他地域よりも高率補助を受けることができる）、③特別助成（飼料生産・貯蔵のための共同投資や共同牧野の改良、山岳地帯における給水施設投資、アクセス道路などへの助成）である。ただし、それは一般のインフラ整備投資への助成と異なり、環境保全と矛盾しないことが条件とされる。さらに農業投資だけでなく、保養地民宿や観光農業、クラフト産業などへの投資についても、1経営ないし農場あたり4,000ユーロ（2017年為替レートで約55万円）を限度に助成される。

このような個別経営に対する「直接所得補償」（Direct Compensatory Aid）ないし「平衡給付金（ドイツでの呼称、Ausgleichszulage）」を中心とした条件不利地域対策は「もともとEU内の地域間の生産条件格差の解消をはかるための後進地域対策として開始されたのであって、本来の環境保全政策が範疇的に含まれるのかどうかは必ずしも明確ではない」とする見解もみられたが、山間や生産条件のきびしい地域に定住している農家こそは「農村の景観や国土資源の保全に貢献する担い手である」として、農業・農村のもつ公益的機能を維持するための社会的コストとして支出されているのである。

これにより、条件不利な地域の農家と条件優良な地域の農家との所得格差の縮小に役立っており、また、自然景観に恵まれた保養地としての農家民宿や地域伝統の料理を提供する農家レ

ストランなどからの兼業収入も期待しうるため、おおむね農民たちの営農意欲は高まっているといえる。

B. 環境特別保全地域 (ESAs) 又は環境保全的農業への援助

これは、自然の景観や環境保全価値のとりわけ高い地域を環境保全特別地域 (Environmentally Sensitive Areas、以下 ESAs) に指定し、その域内の農業者が環境保全的農業 (耕作休止、家畜放牧数の削減、肥料・農薬の低減などの粗放化経営) を行なった場合、一定の面積単位で補助金を交付するもので、生産抑制をもともなうため、生産過剰への対応策ともなる。

85年の新構造政策で、LFAs 対策とは切り離されたかたちの「ESAs への援助」が盛り込まれ、援助の要件として次のことがあげられている。

- ① 環境保全的農業生産を少なくとも5年間継続する農業経営にたいして補助金を給付する。
- ② 加盟各国は、対象地域、環境保全的農法 (生産集約度や家畜飼養の密度の低い農法)、給付金の額および期間等については独自に基準を定める。
- ③ EU 財政からの援助額 (各国給付金への払い戻し) は、経費の25%とする (支給限度額は89年改正により年・ヘクタールあたり150.4ユーロとなっている)。

以上のような諸政策は、もともとローマ条約以来の「多様な地域と条件不利地域の後進性における格差を是正することによって調和のとれた発展を確保する」という全般的地域均衡政策 (結束政策) のもとに計画されたのであり、その政策効果としては、次のような点が期待できるとされた。

- (1) 人口密度の維持：生産・労働条件の不利な地域からの人口流出 (離農) を抑制することにより、都市部の失業率の増大が抑制される。
- (2) 所得改善：地域に定住する個別農家に対して直接に所得補償をおこなうことによって、農工間の所得格差や地域間格差が補完的に改善されること。
- (3) 生産過剰対策：集約性のより低い生産方法 (粗放化) を奨励することにより、過剰化が抑制されること。
- (4) 景観維持：山岳・丘陵地の景観や緑の空間を保全し、自然資源の価値を維持すること。

2) 1990年代のCAP改革による重層的な直接支払制度

1992年5月21日の農業担当相理事会（ブリュッセル会議）で、価格支持水準の大幅な引き下げを骨子とする改革案の合意がなされた。いわゆる「マクシャリー改革案」である。改革の基本目標として、次のような点があげられた。

- (1) 効果的な生産抑制と需要刺激の両面から農産物市場のバランスをはかる。
- (2) 拡大している域内外の需要と販路をより促進するため、市場の実効価格を引き下げることにより、EU農業の国際競争力を向上させる。
- (3) より粗放的な生産方法を進める。それによって環境保全をはかり、かつ過剰生産を抑制する。
- (4) 生産条件不利な零細経営を保護するための補償制度をより確かなものとする。
- (5) 大多数の農家で就農を維持し、同時に効率的な生産構造を創出するために、生産諸要素とりわけ農地の流動化を促進する。

さらに、80年代に共通政策として導入された「直接所得補償（直接支払）制度」がこの92年改革において推進されていくことになるのだが、それは、以下の3つの「所得補償（直接支払い）」が重層的に組み合わされた政策体系として確立されていくことになる。

A. 新セットアサイド（New Set-aside Arrangements）政策への所得補償

1985年の「効率性規則」（C.R., No. 797/85、通称「新構造政策」）で謳われた「セットアサイド及び粗放化政策」は、農家の参加が任意のこともあり、生産削減効果は必ずしも充分ではなかったといえる。そこで、92年改革では「新セットアサイド政策」が導入され、生産調整の方法がより具体的に提示された。その主な内容は、価格支持水準の引き下げ（3年間のあいだに30%削減）にともなう農業所得の損失部分を補償（直接支払い）するにあたり、その補償の前提条件をより厳密にしたこと。すなわち、過剰生産の抑制と共同財政の支出を削減するという2つの効果を連動させるとともに、当初から自然景観や環境の保全をこそ目的とすべきであると認識されたことである。具体的には、次のような措置が導入された。

- ① 現在利用されている耕作農地の15%以上をセットアサイド、または生産増をもたらさない耕作へ転換すること。これを条件に実施面積に応じて補償される。
- ② セットアサイドの方法は、2通りの選択肢を設けている。すなわち、
 - a) ローテーション・セットアサイド（Rotational Setaside）：休耕地（Areas left fallow）を6年間でローテーションする。
 - b) ノン・ローテーション・セットアサイド（Non-rotational Setaside）：休耕地ないし耕作放棄地（released land）を固定する。

- ③ 「付帯措置」として、セットアサイドした耕地も環境保全に適した状態で維持・管理すること、環境に適した伝統的農法（有機農法や粗放農業）の導入、農地の生産的利用に代わる植林などが強調された。

B. 条件不利地域（LFAs）対策の自立・拡大

もともと条件不利地域対策は、全般的地域均衡政策（結束政策）を補完する特別プログラムとして導入されたのであるが、87年に「単一欧州議定書」が定められて以来、地域政策の補完としての位置づけではなく「自然資源を永続的に保全する」ことや山岳など LFA 地域にみられる「多面的機能」を積極的に支えていくことが強調され、そのための所得補償（直接支払い）という位置づけとなる。

対策の概要についてはすでに述べているが、ここでもう一度整理すれば、政策の目標は、山岳・丘陵地帯や LFA 地域にみられる3つの機能、すなわち①定住する農民経営の安定による「離農（人口流出）抑制」、②粗放農業による「生産抑制」、③非経済的効用としての自然景観や生態系を保つ「環境保全」を積極的に評価し、そのための所得補償（直接支払い）や地域助成を進めるというものである。

C. 環境保全対策の自立・拡大

92年改革では、「改革の付帯措置」のなかで環境保全型農業の推進が強調されている。

まず、農業生産と環境とのかかわりのなかで、環境保全的な方策をできるだけ多面的に取り入れるべきだとする。その基本線は2つ。すなわち①生産量を高めることのない粗放農業を拡大し生産を制限すること、②農地の管理と自然資源の保護という農家が担う公益的役割を重視することである。そして加盟国は、この政策を実施するための効果的な地域プログラムを立法化することが求められている。また、参加農家（任意参加）は一定の条件を満たす場合に所得補償（直接支払い）を受けられることができる。すなわち、少なくとも5年間のあいだ、次にあげる生産方法ないし営農方法を1つ以上とりいれることとされている。

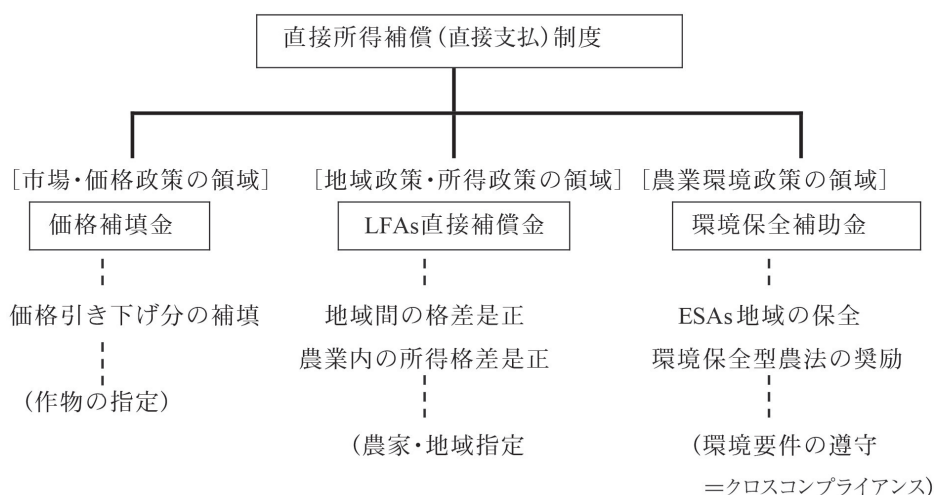
- a) 化学肥料・農薬の低投入または植物保護的な生産方法、あるいは有機農法（organic farming methods）の継続。
- b) 穀物や家畜（羊などの中小家畜）の生産をより粗放的な形態に転換すること。
- c) 自然資源の保護や田園の景観維持などに、より有効な方法を取りいれること。
- d) 耕作放棄された土地を維持・管理すること。
- e) 生産抑制ではなく、環境保全という立場からセットアサイドを継続すること。
- f) その他、保養やレジャーに有効な農家経営。

また、92年の改革では ESAs 制度と生産粗放化措置が統合されて「環境保護及び景観維持と

両立する農業生産方法に関する理事会規則」(C.R., No. 2078 / 92、略して「環境と両立する生産方法に関する規則」)が制定された。この制度は、85年の新構造政策によりすでに導入されてきた農業環境保全対策をより強く共通のものとして進めるものである。

以上、1992年のCAP改革のなかで自立・拡大してきた所得補償(直接支払い)制度を3つの「重層的な制度」という視角から簡単に図示してみると、図-1のようになるだろう。

図-1 EU・CAPにおける1990年代の重層的な直接支払制度の枠組み



資料) 筆者により作成

最後に、92年改革によって実施されたプログラムの実施にあたって、いくつか指摘されてきた政策的整合性の問題点を述べておきたい。

第1に、価格支持制度に加えて所得補償(直接支払い)方式が積極的に導入されたことによる農業保護システム上の整合性である。共通価格支持制度は、いわば「消費者負担型」の少なくとも市場原理にもとづく政策であるのに対し、直接支払制度は「財政負担型」あるいは「社会扶助型」の社会政策的保護である。それは多数の中小経営を抱えるEUの農業構造のもとでは、より大きな行政コストを生むことにもなる。

第2は、直接支払制度がもたらすネガティブな政策効果の問題である。LFAs対策にしても、環境保全型農業への助成政策にしても、その対象地域、家畜飼養密度や投入財の限度、給付金額などについては、各国の独自の基準に依拠しうることになっている。そこで、本来ならば生

産条件の悪い地域に限定されるべき LFAs 指定が、実際には大規模経営地を含む、より広範な地域が対象地域に指定される場合が多い。そのため地域によっては、諸制度の組み合わせにより、かえって生産刺激効果や環境汚染をもたらしているともいわれる。

第3は、社会扶助的な所得補償（直接支払い）システムの農業者への受容度の問題である。すでに述べたように、もともと所得補償（直接支払い）制度は、域内共通の「全般的地域均衡政策」のなかの特別メニューとして導入されたものである。ところが現実の制度の実施にあたっては、加盟各国の独自のプログラムのもとで運用されており、とくに LFA に対する助成は、共同財政からの助成よりも各国政府による直接関与の割合が大きい。また農業者からの評価では、イギリスなどにみられる「独立自営の企業者」という伝統的な職能観念からすれば、相当の抵抗感があるのではないかと言われているが、他方、ドイツやオーストリアあるいはイタリア北部のアルペン地帯などに存立する山地農民（Bergbauern、ベルクバウエルン）にたいしては、むしろ歴史的・伝統的に強い保護政策が続けられているのであり、国民的合意も定着している。すなわち、所得補償（直接支払い）システムの農業者への受容度が国家・地域間において必ずしも画一的に共通していないのではないとも言える。こうした現実から、CAP のもとでの「再国家化」の発想が生まれ、共同財政の原則を大きく制約する可能性が指摘されている。

2. EU「アジェンダ 2000」改革による新たな農村振興政策の導入

1) 新たな農村振興政策の理念—「持続性の三角形」

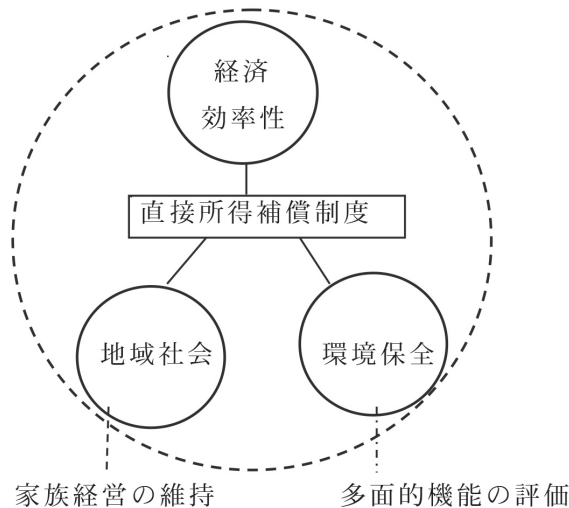
EU の新しい農村振興政策には、CAP 創設期より変わることのない理念が底流に流れているといつてよい。概括的な言い方をすれば、農業と工業との、農村と都市との、そして先進地域と条件不利地域との格差をなくし、相互に補完しあいながらバランスのとれた地域定住社会を形成していこうとする、ヨーロッパに伝統的な「地域均衡重視の思想」の存在である。

近年、このような国土バランス、あるいは地域の生活空間バランスを重視する新しい農村地域政策のパラダイムとして、「持続性の三角形（Nachhaltigkeitsdreieck）」という概念が注目されている。これは、とりわけスイスやオーストリアなどのアルプス地域の諸国に共通した認識とされている。つまり、農村地域を「3つの基本的な側面＝市場経済要因、環境・生態系要因、社会・文化要因」からとらえ、農政の基本目標は競争力の改善（効率主義）、環境適合的な生産および国土利用（環境保全）、伝統的な家族経営や地域社会の維持（地域主義）の3つにあるとする。なかでもオーストリアでは、ベルクバウエルン特別計画に特徴づけられるように、所

得補償（直接支払）制度をとおして社会的公正を保つという政策理念が強いといえる。いわば、直接支払制度は、①支持価格をはじめとする経済効率性をはかりつつも、②伝統的な小農民経営や地域社会を維持し、③環境への負荷を低減させるという、3つの要素を均衡化せしめていくために受容されたシステムであると言える。

J. Riegler（オーストリア）らは「エコ社会的市場経済—持続性の三角形」（Ökosoziale Marktwirtschaft Nachhaltigkeitsdreieck）という概念について、次のように強調する。「人類の存立と発展を持続して保証していくために、3つの構成要素—すなわち環境（Ökologie）、経済（Ökonomie）、社会的保障（soziale Sicherheit）—について、これらをいずれも欠くことのできない統合されたものとして見る必要がある。この＜持続的発展＞の基本的イメージは、人々のための経済的・社会的な生活条件を改善することと自然の生態系（自然界の生命資源）とを調和させるという考え方である」と。⁵⁾そして、この農村地域における＜持続的発展＞を支える政策が「直接所得補（直接支払）制度」である。この概念を、筆者なりにイメージ図で示してみると、図-2のようになるだろう。

図-2 持続性の三角形（イメージ図）



資料) Sepp Rottenaicher, “Agenda 21” und zukunftsfähiges Deutschland, in : J.Riegler/H.W.Popp u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern – Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, (1999, Leopold Stocker Vlg., Graz) の84頁の図を参考に筆者作成

5) Sepp Rottenaicher, “Agenda 21” und zukunftsfähiges Deutschland, in : J.Riegler / H.W.Popp u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern – Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, (1999, Leopold Stocker Vlg., Graz)

2) CAP の「第 2 の柱」としての新たな農村振興政策

80 年代から持続して続けられてきた CAP 改革は、「92 年改革（マクシャリー改革）」から「アジェンダ 2000」にいたる過程での市場制度改革（国境措置・価格支持・直接支払い等）にみられるように、ウルグアイラウンド合意をはじめとする WTO 体制のなかでの国際的な調整・妥協の産物であったといえる。他方、EU の統合が進み加盟国が拡大する中で、地域間の経済格差を是正すべく「結束政策」の必要性が高まっていたのであり、それにより CAP の枠組みの中で「後進地域（しばしば農村地域と重なる）の振興政策」をいかに調和させるか、「包括的な共通地域政策」への再編が要請されていたのである。そこで、1980 年代以降の共通地域政策の改革過程を改めて段階的に整理しておこう。

(1) 共通地域政策の第 1 次改革（1988 年～ 93 年）：

1985 年の「新構造政策」以来、全般的な地域振興プログラム⁶⁾としては LFA 対策や小農民経営に対する支援強化、あるいは環境に配慮した生産方法を重視するという点が基本となっていた。その後 1988 年に、EU の的地域政策のベースである「構造基金（Structure Funds）」に関する大きな改革が行われた。これによって、それまで個別に運用されてきた地域振興のための 3 つの基金（欧州地域開発基金 <ERDF>、欧州社会基金 <ESF>、欧州農業指導保証基金 <FEOGA> の指導部門）と、融資事業を行なう 4 つの機関（欧州投資銀行 <EIB>、新共同体投資 <NCI>、欧州石炭鉄鋼共同体 <ECSC>、欧州原子力共同体（EURATOM））が統一的に運用されることになった。すなわち、地域開発を総合的に実施していこうというもので、いわゆる第 1 次改革と呼ばれている。⁷⁾

改革では「5 つの優先目的」が設けられ、それぞれの目的に応じて援助資金が配分されてきた。因みに、近年の共同財政に占める地域政策関連予算の割合は急速に増大しつつあり、1987 年には約 18% を占めるにすぎなかったが、92 年改革当時に 25%、96 年度予算では約 30% に上昇している。

(2) 共通地域政策の第 2 次改革（1994 年～ 99 年）：

1995 年からのオーストリア、スウェーデン、フィンランドの加盟による EU 拡大に対応して、94 年に人口希薄地域への対策として「目的 6」が新設され、「6 つの優先目標」に改善された。

6) EU の「全般的な地域均衡政策」の概要については、山内『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房、1997 年、第 3 章の表 13 とその説明。共通地域政策の改革については、さしあたり農林水産省・国際部海外情報室『EU 共通農業政策の概要』（2000 年度）。なお、Deutscher Bundestag (15 Wahlperiode), *Ernährungs- und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005*, s. S.7-11, *ibid.*, 2006, s. S.7-9.

7) 具体的な法律改正としては、「構造基金運用の基本原則に関する理事会規則」（C.R., No. 2052 / 88、略称「フレームワーク規則」）、「各構造基金活動の調整に関する理事会規則」（C.R., No. 4253 / 88、略称「調整規則」）、「各構造基金の運用に関する理事会規則」（C.R., No. 4254 / 88、略称「運用規則」）が布達された。

いわゆる第2次改革である。この時期では、①計画樹立や助成手続きの簡素化、②結束（格差是正）基金（Cohesion Fund）および漁業指導基金（FIFG）の創設、そして③人口密度が極度に低い地域の構造調整などの改革が進められた。

(3) 「アジェンダ2000」に基づく共通地域政策の包括的改革（2000年以降）：

2002年7月、EU委員会は「アジェンダ2000」に基づいた中間見直し案をまとめ、2003年6月に合意されている。この改革における重要な点は、従来の農村地域政策が共通地域政策（全般的な地域均衡政策）の一部（旧施策の目的5aと目的5b）として実施されてきたのに対し、包括的な改革に伴い、投資効率の向上（旧施策の目的1と目的2）や早期離農対策（同・目的3と目的4）などに加え、それまで別々であったLFAs対策、農業環境政策、農地への植林対策などを統合して「新たな農村振興政策」（9つの具体的な施策を含む）として再編され、EU・CAPの第1の柱である共通市場政策（市場・価格政策や輸出補助金政策）と並んで、農村振興政策が「CAP第2の柱」として明確に位置づけられたのである（C.R., No. 1257 / 2000）。それは、地域振興に関わる各「基金」の集中管理、制度の簡素化の観点からの改革でもあった。この「アジェンダ2000」以降の共通地域政策（結束政策）の改革を「目的」別に整理してみると表-1のようになるだろう。

こうして新たに独立した制度となった農村振興政策は、さらに2005年、農村振興の基本的施策に関わる改革（C.R., No. 1698/2005、実施期間は2007～2013年）で、次の4つの基本施策（農村振興の4基軸）にグループ分けされた。

基軸1 = 農林業部門の競争力の向上

基軸2 = 環境や景観保護などによる田園の改善

基軸3 = 農村地域における生活の質の向上と農村経済の多角化

基軸4 = LEADER事業⁸⁾

この基軸のうち3つは、表-1で示した新たな「目的1」から「目的3」に対応する。第4の基軸には、農村振興政策の中に統合された“LEADER事業”が含まれている。

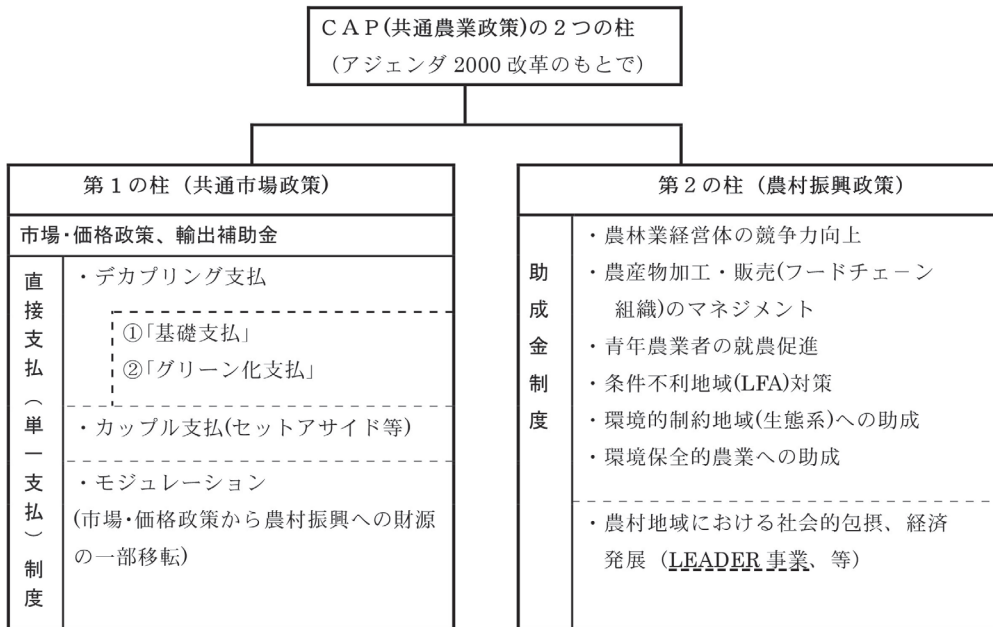
さて、図-3は「アジェンダ2000」以降のCAPの2つの柱（政策軸）を図示したものである。一つは市場施策と直接支払いからなる第1の柱であり、農村振興政策は第2の柱である。

このCAPの「2つの柱」における政策上の相対関係の要点を、図-3に照らして整理しておきたい。

(1) まず、CAPの第1の柱のうちの市場措置については、市場攪乱等による農業危機に対応す

8) **LEADER事業**：近年の日本の農村地域で推進されている「総合化事業」（農水省が推進する「農林漁業成長産業化事業」、いわゆる第6次産業化事業）との対比で注目されるべき事業である。

図-3 「アジェンダ 2000」改革以降の EU・CAP における 2つの柱



資料) 農林中金総研・平澤明彦『2014-20年 CAP における農村振興政策の概要及び変更点』(農水省・海外農業調査、2015年3月)、農水省農村振興局『海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書』(農水省、2014年8月)、等を参照して作成。

るためにセーフティネット機能を強化する観点から緊急の例外的な市場措置等とその財源枠が導入された。具体的には①農業経営所得への品目横断的な直接補償制度の導入(これまで個々の作物・畜産物へ支払われてきた補助金の総額をベースに算出)、②クロス・コンプライアンスの厳正な適用(直接所得補償を受け取るためには、環境保全、食品の安全、動物福祉などの要件を遵守する等)、③介入価格を順次に引き下げる(境界価格と指標価格の設定は、WTO ウルグアイラウンド合意で輸入課徴金制度が関税化したことにより、すでに1995年以降に廃止されている)、④直接所得補償の段階的引き下げと農村振興政策への移管(直接所得補償の受取総額が年5,000ユーロ[現在レートで約67万円]を超える経営の支給額を順次3~5%削減し、農村開発計画へシフトする)などである。

また、第1の柱のうち所得補償のための直接支払については、デカップル支払では「基礎支払」と「上乗せ支払」に分割され、上乗せ支払として「グリーン化支払」やターゲットを絞って優先的に支給する「青年農業者支払」、「自然制約地域支払」が導入された。特に、グリーン化は直接支払の財源の約3割を占め、所得補償を通じた環境保全を図る仕組みを構

築したことが改革の眼目とされる。直接支払のグリーン化はCAPによる一種の公共財供給への「パラダイムシフト」とも言える。

(2) CAPの第2の柱である「農村振興政策」については、EUの地域均衡政策を優先する観点等から農村振興プログラムの策定ルールを柔軟化し、EUからの財政負担率の改正とともに成果主義の導入も行われた。そしてこの改革では、新たな農村振興計画を策定するにあたり、配慮すべき点として次の項目が示された。

- ① 農業・農村における多面的機能の重視。
- ② 新たな収入・雇用の創出とともに、農村の歴史的遺産の保護など多角的・統合的なアプローチ。
- ③ 加盟国・地域の必要に応じた柔軟性ある計画の策定とパートナーシップの原則。
- ④ 簡素化された制度による計画の策定・実施における透明性の確保。

さらに、農村振興のための具体的な施策は以下の9つの項目（支援又は助成事業）から構成されている。これらのうち農業環境政策については加盟国にその実施が義務づけられているが、その他については加盟国の自由とされている。

- ① 農業経営体の投資に対する助成。
- ② 農産物の加工・販売の向上に関する助成。
- ③ 若年農業者の就農支援。
- ④ 生産技術の研修、環境保全や田園維持を考慮した生産方式の修得への助成。
- ⑤ 高齢農業者の早期離農により経営体の活力維持への助成。
- ⑥ 条件不利地域（LFAs）や環境保全地域（ESAs）への助成。
- ⑦ 農業環境保全や田園地域の維持のための対策・援助。
- ⑧ 森林の経済的・社会的・自然生態的機能の維持・向上に対する助成。
- ⑨ 農村地域の適応と開発の促進と助成。

この「アジェンダ2000」改革で示された農村振興の各種施策は、そもそも1970年代の初めから個別に蓄積されてきたものも多く、一挙に大きく変わったわけではないが、それまでは個別に実施されていた諸施策が束ねられ、かつ財源が一元化されたという点で画期的であったと言える。

さらに、CAP改革は2013年にも行われている（実施期間2014～2020年）。そこでは、農村振興プログラムの策定手順や枠組について次のように変更された。

- ① 結束政策における海事・漁業政策との連携を強化するため、漁業政策を含む包括的なものに変更され、農村振興政策が他の地域政策との連携を強化する道が開けたといえよう。

表-1 「アジェンダ 2000」改革で整理統合された EU 共通地域政策の「目的」別施策の新旧比較

旧政策 (1999 年まで)	改革後 (2000 年～2006 年)
目的 1 : (後進地域対策)	目的 1 : (後進地域における構造調整)
目的 2 : (産業衰退地域の産業転換)	目的 2 : (構造的に困難な地域の経済・社会 変革)
目的 3 : (雇用対策)	目的 3 : (教育・職業訓練・雇用制度の近代化)
目的 4 : (労働者転職訓練)	
目的 5 a : (農業構造政策 / LFA 対策、 環境保全対策等を含む)	「農村振興政策」(新設)へ再編 (LEADER 事業、条件不利地域及び環境 的制約地域への助成等を含む)
目的 5 b : (農村地域政策 / 過疎地、 5a に該当しない LFA 対策など)	
目的 6 : (極度の人口希薄地域対策)	

資料) 農林水産省国際部・海外情報室『EU 共通農業政策の概要』(2000 年)、246 頁などを参考に作成。

- ② これまで旧「農村振興規則」(C.R., No. 1698/2005) 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 事業など) が、欧州構造・投資基金 (European Structural and Investment : ESI 基金) の「共通規定規則」へと統合された。
- ③ また、2013 の改革により初めて農業者が地域のパートナーと共に農村振興プログラムの策定に直接に参加することとなった意義は少なくない。つまり、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分権化が一層強化されたといえよう。

3) 新たな農村振興政策に対応した各規則の制定

EU における新しい農村振興政策に関するおもな理事会規則は、「共通規定規則」、「農村振興規則」および「横断的規則」の 3 つである。いずれも、2013 年の CAP 改革に伴って制定された (2013 年 12 月)。

- (1) 「共通規定規則」(C.R., No. 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。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を定める 2013 年 12 月 17 日の欧州理事会規則」(C.R., No. 1303/2013) である。

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、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。第5部は最終規定である。

- (2) 「農村振興規則」(C.R., No. 1305/2013)：農村振興政策の根拠法である。旧農村振興規則(C.R., No. 1698/2005)を置き換える形で制定され、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(C.R., 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(C.R., No. 1305/2013)」である。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。
- (3) 「横断的規則」(C.R., No. 1306/2013)：CAPの各種施策（市場・価格政策、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を拡張したものともみることできる。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、C.R., No. 352/78、No. 165/94、No. 2799/98、No. 814/2000、No. 1290/2005、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(C.R., No. 1306/2013)」となっている。

4) 新たな農村振興政策と「構造基金」の改編

ここで、新たな農村振興政策に対応したEUの財政フレームについて見てみたい。現在、加盟各国の農村振興政策への財政措置は、原則として「欧州農業農村振興基金(EAFRD)」からの拠出となっている。

まず、EUの一般予算総額からみると(表-2)、2003年時点では996億8,569万ユーロであった。なかでもCAP関連は45%(447億8,045万8ユーロ)を占め、一般予算の最も大きな割合を占めている。そのうちCAPの第1の柱である市場措置および直接支払関連の予算はEU予算全体の約34%(340億3,000万ユーロ)、第2の柱である農村振興政策関連は約11%(107億5,000万ユーロ)である。また、CAP関連予算のみでみた場合は、市場措置・直接支払関連はCAPの76%、農村振興政策関連は24%を占めていた。なお、現行におけるEUからの拠出総額については、中期財政計画(2014-2020年)にわたる年度予算枠が定められており、国別の予算配分は新加盟国に傾斜配分される傾向にある。

もともとCAP関連の大半の歳出は、EUにおける共同負担・共通財政の原則のもと、加盟国の共同財源である「農業指導保証基金(FEOGA)」の管理・運用によってまかなわれてきたのであり、それにより支持価格制度や各種の構造政策そして直接支払制度が維持されたきた。

近年の EU における農村振興政策と財政支援制度

1970 年代初めには、EU の一般歳出総額（1975 年度で約 62 億 ECU：当時の共通通貨単位で呼称はエキュ）に対して FEOGA 関係支出だけでも 74%（その内の 85% は保証部門で約 39 億 ECU）を占めていた。さらに 90 年代に入って、一般歳出額は 10 倍に肥大化するも（1992 年度で 663 億 ECU）、条件不利地域（LFAs）への直接支払いや環境保全のための各種の直接支払い等により FEOGA 関係は約 6 割（1992 年度で 57%、その内の 91% が保証部門）を占め、依然として大きな比重を占めていた（いずれの数値も、EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community*、各年次）。

表 - 2 EU の一般予算（2003 年度）

(単位：ユーロ)

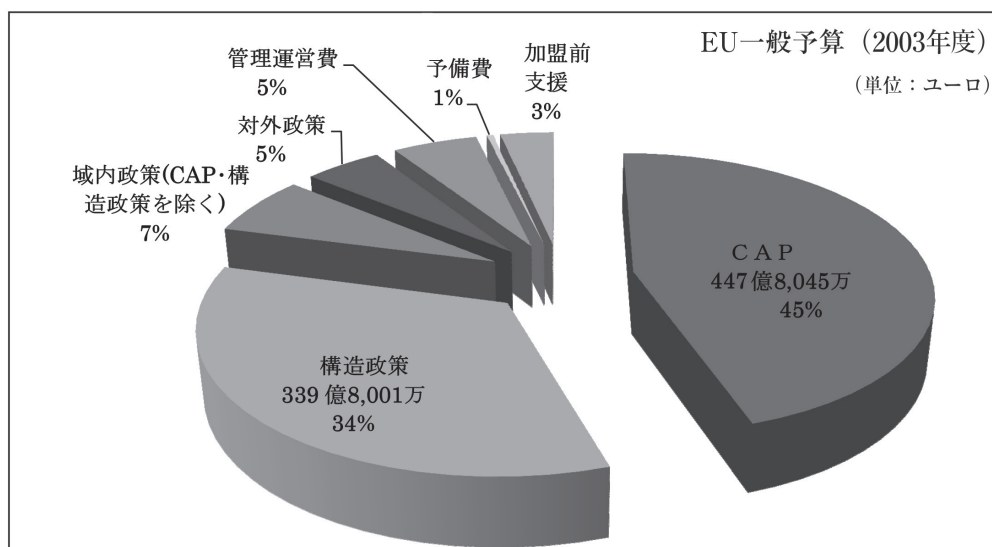
CAP 関連	447 億 8,045 万	45.0 %
第 1 の柱（市場措置、直接支払等）	※ 340 億 3,000 万	(CAP の 76 %)
第 2 の柱（農村振興）	※ 107 億 5,000 万	(CAP の 24 %)
構造基金（地域政策、結束政策）	339 億 8,001 万	34.1 %
域内政策（CAP、構造政策を除く）	67 億 9,580 万	6.8 %
対外政策	49 億 4,936 万	4.9 %
加盟前支援	33 億 8,600 万	3.4 %
管理運営費	53 億 6,007 万	5.4 %
予備費	4 億 3,400 万	0.4 %
計	996 億 8,569 万	100.0 %

資料) “General Budget of the European Union for the Financial Year 2003”

1 ユーロ ≒ 133 円 ※印は推計値

しかるに、前述のとおり EU の農村振興政策は、各国間および国内の経済的・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。とくに重点となる地域には農村地域や自然・人口条件の不利な地域が含まれている。そこで、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）、欧州投資銀行、およびその他の手段を通じて支援を講ずるとしている（EU 機能条約 175 条）。これらのうち「農業指導保証基金」の＜指導部門＞は 2005 年の農村振興政策の改革で廃止され、「欧州農業農村振興基金 European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD）がその後を引き継いだ。新たな規則により、農村振興政策と結束政策の連携をあらためて強化する方向へ進んだといえよう。

図-4 表-2のグラフ化



そこで、これまでの農村振興政策の大まかな推移と各「基金」との関係を改めて整理してみると、表-3のようになるだろう。なお、現行の農村振興政策は、EU 中期財政計画に合わせて7年間のプログラムに基づき実施されているため、現在の農村振興政策は第3期（2014 - 2020年）にあたる。

すでに述べたように、2013年の改革により「共通規定規則」(C.R., No. 1303/2013)が制定され、「欧州構造・投資基金 (ESI)」に共通した各種の基金が新たに一元化・グループ化された。現行の「農村振興規則」もその中に含まれている。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を定める2013年12月17日の欧州理事会規則」と、長いタイトルである。この共通規定規則の内容から、各基金間の関係と特に農村振興政策に関わる項目について、以下の3点に整理してみる（原資料はC. R., No. 1303/2013およびC. R., No. 1305/2013であるが、平澤明彦『2014-2020年CAPにおける農村振興政策の概要及び変更点』(2015年)を参考にした)。

(1) 5つの基金：

各基金の名称は「欧州農業農村振興基金 (EAFRD)」、「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。「欧州構造・投資基金」(European Structural and Investment, ESI) は5つの基金のグループ総称で

近年の EU における農村振興政策と財政支援制度

表-3 EU の「アジェンダ 2000」以降の農村振興政策と対応する各基金の推移

期 間	改 革	改革のおもな内容
1980 年代～		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）	「アジェンダ 2000」に伴う CAP 改革	既存の個別の施策を CAP の第 2 の柱としての「農村振興政策」にまとめ、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 年の農村振興政策の 改革	<ul style="list-style-type: none"> ・計画・基金の改革目標（全般的な「結束政策」からの分離、従来の「構造基金」の再編）を策定。 ・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]の参画拡大など）の推進。 ・欧州農業指導保証基金(FEOGA)の指導部門を廃止し、「欧州農業農村振興基金」(EARDEF)を新設、(なお EARDEF は「欧州構造・投資基金(ESI) (=5 基金) のひとつである)。
2014-2020 年 （第 3 期）	2013 年 CAP 改革	<ul style="list-style-type: none"> ・「共通規定規則」(C.R.,No.1303/2013) により、「欧州構造・投資基金(ESI) (5 基金)に共通した規則(共通戦略枠組み、パートナーシップ協定[パートナー参加型]など)を一元化し、基金間の政策分野と連携を明確化した。 ・新たな「農村振興規則」(C.R.,No.1305/2013) を制定し、振興の基本財源としての EARDEF の独自性を強化した(例、LEADER 事業の推進など)。

資料) 平澤明彦「2014-20年 CAP における農村振興政策の概要及び変更点」(農水省「平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析」2015 年 3 月、農林中金総研)、12 頁を参考にして作成。

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」）⁹⁾ への貢献が期待されている。

(2) 基金間の連携と総合パッケージ化：

政策間の連携と調和をはかるため、支給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（前述の C.R., 1301/2013 説明条項 2）。また、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）へ有効かつ効率的に対処するために、ESI 基金を総合パッケージにまとめることが可能となった（同説明条項 18）。

(3) 農村振興プログラムの策定におけるパートナーシップと多層的ガバナンス：

加盟各国は、農村振興プログラムの策定にあたり、まず事業のパートナーと協力して ESI の各基金からの助成を受けるための「パートナーシップ協定」を立案せねばならない。そして

9) 欧州 2020：2014～2020 年の 7 年間に於いて、「賢い成長」、「持続的成長」、「包括的成長」を柱とする EU の経済成長戦略を指す。

「パートナーシップ協定」を EU 委員会に提出して、委員会と協議・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こととなっている。対象期間は 2014～2020 年。パートナーシップ協定には、①現状及び潜在的成長性の分析、
 ②プログラムの事前評価の要約、
 ③目的テーマ別・基金別に期待される成果（達成目標）と助成金の配分、
 などが含まれる。さらに共通規定規則では、多様なパートナーの幅広い参画を求め、また「多層的（multi-level）ガバナンス」と称して、パートナーの権限を強化している。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ている。

表-4 欧州構造・投資基金（ESI）における農村振興関係の5つの基金（2013年のCAP改革による）

① 欧州地域開発基金 (ERDF: European Rural Development Fund)	構造 基金	結束政策 の「基金」 <規則第 3部>	∧ 規 則 第 4 部 ∨	欧 州 共 通 規 則 ・ 投 資 基 金
② 欧州社会基金 (ESF: European Social Fund)				
③ 結束基金 (CF: Cohesion Fund)				
④ 欧州海事・漁業基金 (EMFF: European Maritime and Fisheries Fund)				
⑤ 欧州農業農村振興基金 (EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development)				

資料) 農林中金総研・平澤明彦『2014-20年 CAP における農村振興政策の概要及び変更点』（農水省・海外農業調査）、2015年、P.17（原資料は“EU, C.R., 1303/2013”）

ここで、「欧州構造・投資基金（ESI）」に包括される農村振興関係の5つの基金の構成関係を示せば、表-4のようになる。ここで見ると、「欧州農業農村振興基金原則（EAFRD）」は、「結束政策」関連の基金から独立してその財源は一本化されている。

このように、2013年改革による「共通規定規則」や「農村振興規則」で規定づけられた新たな農村振興プログラムの策定の手順は、農業者が地域のパートナーと共にプログラムの策定に直接に参加するという、いわばボトムアップ型の農村振興政策への転換であり、従来から進められてきた行政部門内外を通じた分権化が一層強化されたといえよう。こうした政策基調は、次節でとりあげる「LEADER」事業における戦略方向のなかに大きく反映していると思われる。また、わが国の近年の農村振興政策の柱のひとつである所謂「6次産業化政策」にも多くの示唆を与えるものと言えるだろう。

3. EU における総合的な農村振興プログラム—LEADER（リーダー）事業

1) LEADER（リーダー）事業の政策目的とフレームワーク

LEADER 事業とは、指導者という意味のリーダーではなく、仏語の“Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale（農村経済発展のための活動の連携）”の頭文字をとったもので、農村経済の持続的発展のための新しい戦略を企画し、意欲的に取り組む人々の活動を援助することを目的とした EU の財政支援策である。その目的は、農村地域に刺激を与え、農村地域における生活の質を高めるような革新的な方策を住民自身に考えてもらい、活動してもらおうという点にある。

事業が始められた背景には、EU・CAP のもとでの農産物価格支持 → 農産物の過剰生産 → 補助金つき輸出競争 → 財政負担の増大という悪循環をいかに断ち切るかという農政課題があり、他方で、農村地域においては、わが国と同様に少子・高齢化や過疎化の進行、都市部との地域格差拡大に直面しており、それは農業労働力不足の原因となり、基幹産業である農業だけでなく農村地域全体の衰退を招くことになるという懸念である。

すでに述べたように、EU では農村地域を含む条件不利な地域や構造的問題を抱える地域に対して、従来から「結束政策」としての全般的な地域均衡政策を実施してきた。その後、「アジェンダ 2000」改革を契機として CAP の制度改革や構造基金改革を進め、新しく「農村振興政策」を CAP の第 2 の柱として位置づけた。さらに 2013 年の CAP 改革で新たに制定された「共通規定規則」や「農村振興規則」により、従来型のハード事業一辺倒から人的ネットワークといったソフト面を優先し、かつトップダウンからボトムアップへの政策転換を図っていると言えよう。即ち、農村振興の施策を 6 つの優先事項に再編し¹⁰⁾、この第 6 の優先グループ（農村の貧困削減・雇用創出・経済振興）の中の「農村地域における小地域振興の促進」として特に“LEADER 事業”を優先事項として位置づけている。このように「新しい農村振興政策」の 1 つの基軸として位置付けられているため、その重要性は一段と大きくなっている。また、わが国の近年の「6 次産業化政策」にも資するであろうと思われる。

ここで、改めて EU 「農村振興規則」と LEADER 事業との関係を整理しておきたい¹¹⁾。

10) 6 つの優先事項：それぞれ①農村地域における知識移転・革新、②農業の存続能力・競争力、③フードチェーン・動物福祉・農業リスク管理、④生態系の回復・維持・増進、⑤資源効率の促進・炭素排出の抑制、⑥農村地域における貧困削減・雇用・経済振興、等である。

EUの「農村振興規則」によれば、現行の農村振興政策には、次の4つの施策上の基軸がある。その内、第4の基軸にLEADER事業が含まれるが（前節、2-2）、その位置づけは他の3つの基軸を横断する形となっている。LEADER事業をどの基軸のために用いるかは、地域の自由である。それは、経済や社会的格差の是正や環境問題のように、地域間、州間あるいは国の境界を越えて解決されるべき課題が多いことに起因していると思われる。そのフレームは図-5のように示されるだろう。

図-5 農村振興政策のフレームワーク



(1) LEADER 事業の概要

LEADER 事業は、前述したように EU の「構造基金」改革に伴う農村振興政策の一つとして位置づけが明確になされている。事業の概要を整理すれば、以下の点にある。

- ① LEADER 事業は、構造政策の中の、「共同体イニシアティブ (Community Initiative)」という政策領域に位置づけられている。共同体イニシアティブとは、地域間の格差を無くすための全般的均衡政策（結束政策）や農村振興など、EU が総体として対応する必要がある

11) 「農村振興規則」と LEADER 事業との関係：ここでは、松田裕子氏による「EU 農村振興のリーダー的人材育成—LEADER 事業の成功の基礎条件—」農林水産政策研究所『主要国横断・研究資料』第3号での論稿を参考にした。氏は、ドイツ・バイエルン州における LEADER 事業をケーススタディとして分析し、①多様な主体から成るパートナーシップ、②リージョナルマネージャーの育成が不可欠だとする。

り、かつ共通の解決策を見出す必要性のある課題に対し、補助金を交付するものである。

- ② 農村地域の公的機関、民間企業、NGO・NPO、住民等がパートナーシップによって地域活動グループ（LAG / 英：Local Action Groups、独：Lokale Aktionsgruppe、会社形態や協同組合など）を設立し、その LAG が実施する活性化事業に対して、EU 及び各加盟国政府が、事業費の一部を補助する。補助率は通常 45%～50% であるが、対象地域によっては 75% までとなっている。事業の受益者は、農業経営者のみならず農村地域に住む人々全体である。
- ③ 対象地域はまた、地元の意見がより反映されやすいものとするため、地域活動グループが管轄する地域の人口規模を、原則として、加盟各国の農村地域のうち「農村地域における小地域振興の促進」という目的基準から、人口規模が原則 1 万人以上 10 万人以下、人口密度が 120 人/km²以下の地域となっている。
- ④ 対象となるアクションは、次のような類型に区分される。
- ・アクション I = 個別の農村振興事業への助成
 - ・アクション II = 農村地域間の協力の支援（共同プロジェクトや技術支援の経費への助成）
 - ・アクション III = ネットワーク化（成功例情報の共有等のネットワーク支援）
- ⑤ 個別のプロジェクトの立案・実行・管理・監督等は、各加盟国や地域の事務局が具体的に行う。

EU は、補助金の交付に際して各プログラムの方向性をガイドラインとして示すにとどまる。すなわち、プロジェクトの具体的内容について直接決定するのは、EU ではなく各国・各地域である。そのため、各国・地域は、地元のニーズに応じて適切なプロジェクトを企画することができ、効率的で効果的な公共投資を行うことが可能となっている。

- ⑥ これまでの事業は、以下の時期区分において実施されてきた（表-5 を参照）。
- ・ LEADER I（事業の第 1 期：1992 年～1994 年）
 - ・ LEADER II（事業の第 2 期：1994 年～1999 年）
 - ・ LEADER +（リーダープラス）（事業第の 3 期：2000 年～）この時期に助成対象地域は EU 全体に拡大された。

表－5 EUにおけるLEADER事業の制度概要と変遷

名称	LEADER I	LEADER II	LEADER +
実施年	1992～1994 年	1994～1999 年	2000 年～
経緯及び目的	①地域に根付いた、総合的で参加可能な農村開発の新たなアプローチ（ボトムアップ型の農村開発） ②農村開発のノウハウ普及及びネットワークの構築	① LEADER I をより広範囲で実践 ②地域に根付いた農村開発	①Leader I, II をより発展させた農村活性化のための助成事業。 ②地域間のパートナーシップ及びネットワークの構築、自然、文化的遺産の保護、 ③ 雇用促進
助成対象	地域活動グループ (ローカル・アクショングループ：LAG)	地域活動グループ (ローカル・アクショングループ：LAG)	①地域活動グループ (ローカル・アクション・グループ：LAG) ②女性と青年に関するプログラムを優先
対象地域	・構造政策で指定された地域 ・地域人口 10 万人以下	・構造政策で指定された地域 ・後進地域 ・条件に恵まれない農村地域 ・低人口密度地域（地域人口 10 万人以下）	・全ての農村地域（人口 1 万人以上 10 万人以下）
助成対象となる活動分野	・小規模ビジネスへの支援 ・農村開発目的の技術的支援 ・農村ツーリズム ・雇用のための研修農産物開発とマーケティング ・ネットワーキング	・技術支援、職業訓練 ・農村ツーリズム ・零細企業の支援 ・特産物の取引 ・環境と生活の質の向上 ・ネットワーキング	3つのアクションに対する補助金の交付 —Action I 「総合的農村開発戦略」 —Action II 「農村地域間の協力の支援」 —Action III 「ネットワーク化」
予算額及び負担割合	4 億 4,200 万 ECU。 EU は 75%まで又は 50%まで（対象地域で異なる）。	構造基金から約 18 億 ECU を負担（事業費ベースでは約 54 億 ECU）。 EU は 75%まで又は 50%まで（対象地域で異なる）	2000～06 年(7 年間)：EU は FEOGA を通じ約 21 億ユーロを負担（事業費ベースで 50 億ユーロ） 個別の事業レベルにおいては、通常、EU は事業費の 45%を負担。

資料) 農水省農村振興局事業計画課『平成 16 年度国土施策創発調査－半定住人口による自然居住地域支援の可能性に関する調査－海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書』(2005 年 3 月)、44 頁を参考にして作成。

(2) 類型別の事業内容

LEADER の事業では、主として以下の 3 つの類型に区分される「アクション」に対し、EU から補助金が交付される。

* アクション I = 個別の農村地域事業への助成

これは、行政機関、NGO・NPO 等の市民団体、地域住民などから構成される地域活動グループ (LAG) が企画実行するプロジェクトに対し、EU が助成を行うものであり、現行の LEADER + (リーダープラス) の予算額の約 88% を占める。LAG は、行政から独立した会社又は協同組合であり、LEADER + のガイドラインに基づき、公開手続きにより選ばれる。地域住民が活動の主体となることを目指すため、各 LAG の理事会は、公務員 (国家・地方) 以外のメンバーを 5 割以上含まなければならない。このプロジェクトの実施例として、グリーンツーリズム (農家民宿の整備など)、地場産業振興 (地場製品の付加価値向上、産品紹介への IT 活用) などが多く見られる。

* アクション II = 農村地域間のグループ連携への支援

アクション I で認定された地域活動グループ (LAG) が、同じ国内の他の LAG と協力活動を行う場合 (地域間協力) や、他の加盟国や EU 非加盟国と協力活動を行う場合 (複数国間協力) に、その LAG に対して助成するものである。具体的には、活動グループ間の共同プロジェクトや、協力のための技術支援にかかる費用に対して助成される。予算額は、LEADER + 全体の約 10% を占める。

* アクション 3 = ネットワーク化の推進

これは、EU 内の全農村地域のネットワーク化に対して助成するものである。予算額は、LEADER + 全体の約 1.4% を占める。地域活動グループを含む団体・行政間の協力、情報交換を促進するもので、成功例・失敗例などの情報、ノウハウや技術、経験等を EU 全体で共有するためのネットワーク作りを支援する。

(3) LEADER 事業の予算

各加盟国は、EU の共通農村振興政策の枠組み内で、それぞれ自国の条件に応じた農村振興計画を策定するのであるが、その財源は EU 予算と加盟国 (ないし州政府) の予算で賄われる。その場合に注目すべき点は、各国が「農村振興の 4 基軸」(前述した 4 つの基本目標で、LEADER 事業は第 4 基軸に位置づけられる) について予算化するとき、それぞれの基軸毎に拠出割合の最低限度が定められていることである。それによれば、基軸 4 の LEADER には予算の 5% を使わなければならない。それは、予算配分を一定程度分散させることによって、基

軸間、ひいては振興計画全体のバランスの確保を図っていると言える。

LEADER+の予算は、2000年～2006年の7年間で約21億ユーロで、EU加盟15カ国（当時）に配分されている（表-6）。スペインが最も多く、次いでイタリア、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポルトガル、英国の順になっている。ここで注意が必要なのは、LEADER+にかかる費用の全額をEUが負担するわけではなく、原則として事業費の一部（通常は45%）を補助するということである。すなわち、各国・地方政府などの公的部門と地元企業などの私的部門が、残りの事業費を出資（地元負担）することが補助金交付の前提となっている。LEADER+の実施にかかる総費用は約50億ユーロほどであり、その約45%の20億2,000万ユーロが財源化されているわけで（表-6）、残りの約30億ユーロは各国・地方政府などの公的部門と地元企業などが出資することとなっている。こうした仕組みであるため、実際に地元でLEADER+を実施するにあたっては、特に私的部門からの出資を確保することが重要となっている。

表-6 LEADER+の予算配分と地域活動グループ数（2000～2006年）

国名	予算額（ユーロ）	事業におけるLAGの数
ベルギー	1,500万	20
デンマーク	1,600万	12
ドイツ	2億4,700万	154
ギリシャ	1億7,200万	40
スペイン	4億6,700万	145
フランス	2億5,200万	140
アイルランド	4,500万	38
イタリア	2億6,700万	135
ルクセンブルク	200万	4
オランダ	7,800万	28
オーストリア	7,100万	56
ポルトガル	1億5,200万	52
フィンランド	5,200万	58
スウェーデン	3,800万	12
英国	1億600万	57
複数国のネットワーク	4,000万	-
合計	20億2,000万	計 938

資料) EU ホームページ “Working for the regions” <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions>
1ユーロ≒133円

2) LAG (Local Action Groups) の役割

(1) LAG 選定の基準と予算配分

LEADER へ配分された予算額の枠内で LAG への助成を行うことから、助成を希望するすべての地域活動グループに対して助成できるわけではない。そのため、各加盟国内の LEADER 事業を担当する事務局（通常は、国や地方自治体などに設置されている）は、助成を希望する活動グループの中から、いくつかを選定しなければならない。活動グループは、競い合ってより優れた事業計画を提出して助成を申請し、選ばれたグループのみがその補助金を獲得できるという仕組みになっている。

LAG が EU の承認を得て助成を受けるためには、幾つかの選定基準をクリアせねばならない。それは、①パートナーシップを締結しているか、②地域立脚型か、③実験的であるか、④ボトムアップの計画か、⑤採算性があるか、⑥環境への配慮がなされているか、⑦地域間及び国境を越えた協力の可能性、などである。このような基準を満たして選ばれたグループのみが補助金（事業資金の 45～50%）を獲得できる仕組みとなっている。また、助成を受けた活動グループは、事業を実施するだけでなく、事業成果の評価・データ分析等を行い、事務局や欧州委員会に報告書等を提出する義務を負っている。

地域活動グループの数は、事業がスタートした頃には南欧地域に多い傾向にあったが、現行の LEADER + では、助成対象地域が EU 全体に拡大したため、2000 年～2006 年の 7 年間で 938 グループとなっている（表-6）。

ここで、ドイツ・バイエルン州での LEADER 事業の例を挙げれば（前掲・注 11 の松田論文による）、LAG の運営費用（Geschäftsführung）については最大 50%（25 万ユーロ）、複数の LAG の協力および越国境型の連携についてはそれぞれ最大 60%、70% までの助成が可能となっている（下表）。このように、バイエルン州における LEADER 事業では助成対象額のうち最大 50% ないし 25% が支給される。即ち、費用の 50% ないし 75% は自己負担になるということになる。これらはいずれも上限であるから、これより低い助成しか受けられない場合もある。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ LAG のマネジメント：助成可能費用の 50%、公的資金の 20% まで。25 万ユーロを上限とする。・ LAG の広報活動：助成可能費用の 50% まで。・ 利益を生む生産的なプロジェクト：助成可能費用の 25% まで。・ その他のプロジェクト：助成可能費用の 50% まで。
(プロジェクト関連の最大 5 年間の人的費用を含む)・ 協働プロジェクト：地域を越えたものは助成可能費用の 60% まで。越国境型のものは 70% まで。 |
|---|

(2) 事業の手続きと LAG の果たす役割

LEADER 事業の申請手続きや担当機関の役割については、加盟各国によって必ずしも同様ではないが、概ね共通している手順を示せば、図-6 のようになっている。

事業の特徴について、LAG の位置づけを中心に概括的に整理しておこう（なお、前掲・注 11 の松田論文で紹介されているドイツ・バイエルン州の事例を素材とする）。

① ボトムアップ方式：

LAG は、住民、NPO 等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーから成るパートナーシップ組織であり、対象地域に住んでいるか、業務等でその地域を担当していれば誰でも入ることができる。これら多様な主体が地域づくりへ積極的に参加し、コミュニティの結び付きを強化するという目的を持っている。

LAG は、地域振興計画（Regionales Entwicklungskonzept）の内容を定め、LEADER 事業で実施するさまざまなプロジェクトを統括する。着目すべきは、LAG には意思決定機関の設置が義務付けられており、その組織形態は、バイエルン州の場合、ほとんどが社団法人（eingetragener Verein）であり、行政から独立している。また、その構成員の少なくとも半数が地元企業や社会福祉の代表者でなければならないという条件が付されている。これは、意思決定が官主導になることを避けるための配慮であり、十分な数の女性や青少年も参加させる必要性も謳われている。

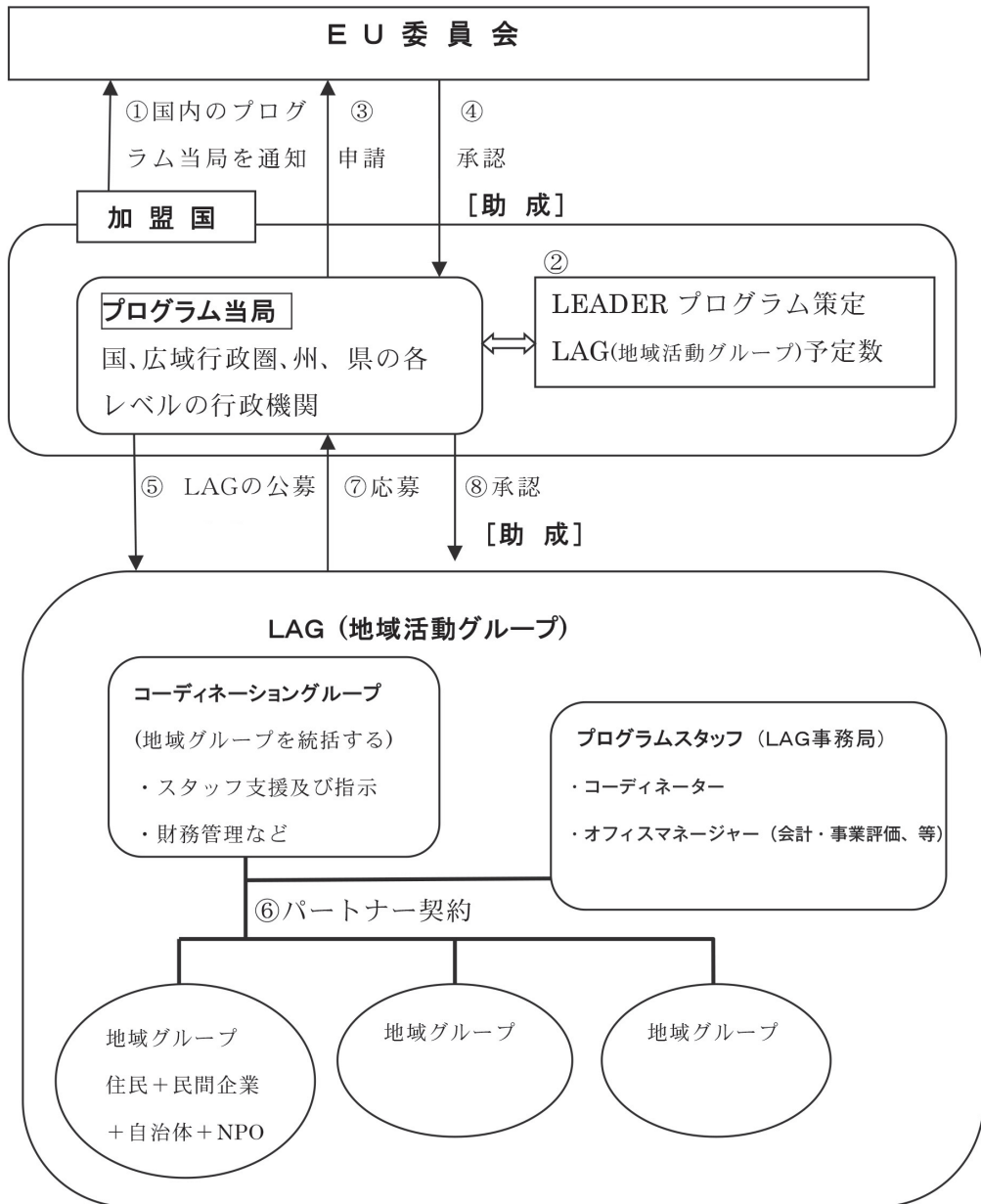
ただ、確認しておくべき点は、ボトムアップという方式が必ずしもトップダウンの低下を意味するわけではなく、むしろ多様な主体から成るパートナーシップがうまく機能し、事業体の連携が十分な発展を遂げるためのリーダー的人材（リージョナルマネージャーとか、農村アニメーターと呼ばれる人材）を育成することに意義があるとあると言えるだろう。

② 革新性

多様な立場の人々が集まって地域の将来について話し合いの場を持つことで、その連携から生み出される様々な知識・情報や工夫をもとに、地域資源をうまく組み合わせた革新性のあるプロジェクトの実施が可能となる。具体的には、LAG のなかで同じ関心を持つ人々が集まり、テーマごとの作業グループが結成されて話し合っていくうちに、新しいアイデアが生まれ、プロジェクトが立ち上がっていく。個々のプロジェクトを実施するのは、基本的には LAG のメンバーであり、彼らの意思決定やプロジェクト実施の過程において、独自の方法や斬新なアイデアの発掘が期待されている。

③ ネットワーク方式

図-6 LEADER 事業の手続きの概要



資料) 農水省農村振興局「海外における地域資源及び保全施策実態調査」(2005年3月)41頁、市田行信「EUにおける農村振興施策の成功要因について-人材育成を大切にしたLEADER事業の事例から」(MURC政策研究レポート、2010年8月)、等を参考に筆者作成。

生み出されたプロジェクトには、必ずしもバイエルン州農林省の管轄ではなく、他の省が担うべきものや、官庁の管轄のすきまに入るようなものもある。そのため、LEADER 事業では、セクターの境界を越えた連携を推進し、地域全体の統合的なアプローチを行なうことも目標となる。したがって、複数の LAG の協力およびネットワークの構築も奨励される。国内や EU 域内、条件を満たせば EU 域外のパートナーとの地域間協力についても支援の対象となる。地域間協力はパートナー間の活動を補完し、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源などの蓄積を可能にする。

④ プロジェクトへの助成条件

LEADER 事業は、原則として比較的規模の小さいプロジェクトを助成することであり、大規模なインフラを整備することではないという見地から、プロジェクト当たりの助成総額（förderfähige Gesamtkosten je Projekt）は 30 万ユーロ（日本円で約 4,000 万円）を上限としている。また、非投資型のプロジェクト（非投資型というのはソフト的投資のことで、例えば、地域に新しく音楽祭や演劇祭のようなものをつくるとか、文化的ネットワークの構築、地域のイメージフィルムや文書記録を作成するような場合など）については費用の最大 50% までが助成の対象となるが、生産によって利益が見込まれるようなものや造営された施設が営利目的と判断される場合には生産と見なされ、助成金は費用の 25% が限度となっている。ただし、これらは原則であって、その地域にとって重要性の高いものについては特例が許可される場合がある。このように、LEADER 事業のプロジェクトに対して助成対象額のうち最大 50% ないし 25% が支給されるのであるが、このことは費用の 50% ないし 75% は自己負担（地元の負担）になるということになる。

結び 一日本の「第 6 次産業化」政策との対比にふれて

EU の「アジェンダ 2000」による CAP 改革以来、EU の農村振興政策は大きく転換した。それは、従来の「全般的な地域均衡政策」から質的転換を図る内容であって、結束政策の大きな転機ともなった。それは同時に、財源面での改革を伴っている。つまり、1987 年（単一欧州議定書発効）における「構造基金」の改革を経て、2013 年改革では、基金間の連携を改善するため「欧州農業農村振興基金原則（EAFRD）」が「結束政策」関連の基金から独立して、財源の一元化・グループ化が図られたのである。さらに 2013 年改革のもとでは、農村振興関連の理事会規則が改訂され（「共通規定規則」や「農村振興規則」等）、新たな農村振興プログラムの策定の手順は、農業者が地域のパートナーと共にプログラムの策定に直接に参加するという、いわ

ばボトムアップ型の農村振興政策への転換が進められてきたのである。

こうした政策基調の流れのなかで、1992年に開始された LEADER 事業は、I 期、II 期を経て現在は LEADER +（リーダープラス）の段階であるが、CAP の「第 2 の柱」（「農村振興規則」では「基軸 4」）として位置づけられた農村振興政策が展開されるなかで、EU の横断的・総合的な地域振興策の柱となった。

前節ですでに述べたことであるが、LEADER 事業が従来の地域政策と比較して斬新な点を改めて挙げれば、次の 3 つに整理されるだろう。

(1) ボトムアップ方式

農村振興の手法において、各国政府の産業政策として国際競争力の強化や企業集積を目的とする従来の活性化施策とは大きく異なり、外からのアプローチではなく、中にいる住民自身が行動を起こすことの重要性が強く認識されるようになったことである。地域の多様な主体で構成される活動グループがボトムアップ方式で積極的に参加することにより、コミュニティ内の結び付きや地域間連携へと発展して行くことである。活動グループ同士が必要に応じて、行政組織や区域の境界、官民の境界、産業分野の境界といった既存の境界を横断し、情報交換を行うことにより、優良な事例が普及し、失敗が生かされ、また地域的連携へと波及する効果が期待される。

(2) ネットワーク方式

個別の農業経営（単一主体）を支援する施策とは異なり、複数の多様な業種が連携したり、それまで個別に活動していたボランティアや NPO などを結び付けたり、政策的プロセスから除外されていた高齢者や若年層を参加させたりすることによって、地域の潜在的・内在的な力が引き出される。すなわち、内発的発展が期待できる。このプロセスにおいて、地域内の連帯や信頼は強化され、ソーシャルキャピタルの蓄積も期待できる。

(3) リーダー的人材の育成と誘い水としての助成金

地域主導のイノベーションを起こし、その果実を生み出す上では、農村地域の振興に関する深い理解を持ち、多様な主体間の仲介者となる「リージョナルマネージャー」の力量に依拠するところが大きく、そうした人材（サポーター）の養成も求められる。また、地域づくりには長期の時間軸を要することを考えると、若い世代の参加を促しつつ、場合によっては外部サポーターとの連携を強化し、意識改革を行なっていくことも重要となるだろう。LEADER 事業に対する EU 及び国・州からの助成金は、こうした地域プロジェクトの実施の過程で人々が自ら経験し学んでいくための誘い水であって、単なる個々のプロジェクトにおける事業利益を追求するためではない。

松田裕子氏は、ドイツ・バイエルン州の LEADER 事業で活動する「農村アニメーター」の意義について次のように述べている。

「最終的には、活力のある地域づくりやコミュニティ維持活動を通して、地域の紐帯が強まり、住民一人ひとりが自分たちの地域を誇りにし、そこに暮らすことに喜びを感じるようになることが重要である。これこそが、地域社会の持続的な発展の糧となり、農村アニメーターには、これをバックアップする役目が求められる。LEADER メソッドが目指す地域づくりは『人』づくりであり、真の地域活性化とは、地域住民の心の活性化にほかならないのである。」(松田・前掲論文、32頁)

さて、このような EU の LEADER 事業から日本が学ぶべき点は少なくない。その手法を、状況の異なるわが国に直接当てはめることには無理があるが、LAG のボトムアップ的な手法や活動グループどうしが連携し情報を共有化するという方向性は、多くの示唆を与えるものと言えるだろう。

わが国でも、多くの農村地域において都市部との地域格差拡大が深刻な問題となっている。また、若者の農村離れ・少子・高齢化は、農業労働力不足の原因となり、基幹産業である農業の衰退だけでなく、地域全体の衰退を招くことにもなる。そのため、農業生産の振興だけでなく、農村地域全体の広範な活性化に取り組む必要性が高まっており、農村地域における新たな産業や雇用を創出する施策の取り組みも始まっている。所謂「6次産業化政策」である。

わが国の農水省では「6次産業化」を次のように定義づける。

「農山漁村に雇用と所得を確保し、地域活力の向上をはかるため、農林水産物やその副産物(バイオマス等)の生産とその加工・販売の一体化による付加価値の拡大や、地域資源を活用した新たな産業等の創出」(これは、通称「6次産業化法」(2011年)に基づく「総合事業化計画」と呼ばれる)

詳細を述べる紙幅はないが、全国各地で展開されている6次産業化の取り組みについて、それらの実践を通して指摘されている幾つかの問題点を挙げておきたい。

(1) 「垂直的6次産業化」か「水平的6次産業化」か。

個別の農家や農家グループが自らの手で加工して市場に出荷したりする「個別垂直型」よりも、中核組織である「地域運営組織(マネジメント組織)」が第1次産業から第3次産業までを含む多様な経済主体が可能な限り連携して進める「水平型」が望ましいと思われる。つまり地域全体として経済循環する広がり(つまり、コミュニティビジネスの展開)である。それによって農業への新規参入や若者の雇用の場が増えることになるだろう。

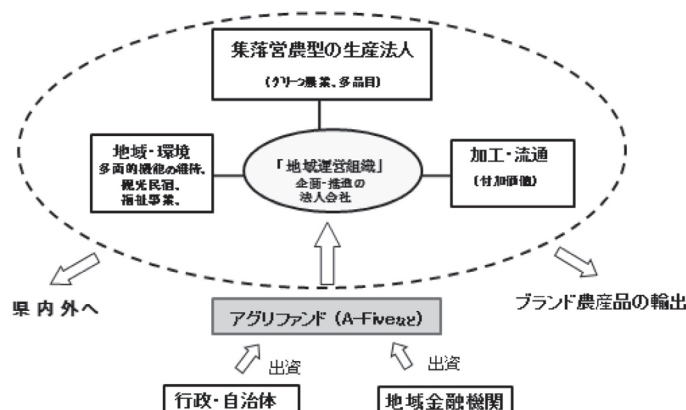
(2) 新たなビジネスや雇用を創出し、技術やノウハウを集積する内発型の産業振興であり、そ

の点で LEADER 事業の政策方向と似ている。わが国では、経済産業省が産業クラスター計画を、文部科学省が知的クラスター（例、「知（地）の拠点事業：COC 事業」など）を推進しているが、EU の LEADER 事業に見られるような、セクターの境界を越えた連携や複数の地域運営組織による協力およびネットワークの構築も奨励されるべきであろう。それは、多様な立場の人々が連携して地域の将来について話し合いの場を持つことで、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源などの蓄積を可能にするのではないか。さらに、事業は単に収益を上げるだけでなく、新エネルギー開発、自然景観の保護、福祉サービスなど「公益性」が求められるべきではないか。EU の LEADER 事業はその代表例である。

- (3) 財政的支援も必要である。行政のみならず企業の社会的責任（CSR）という観点からも、地域金融機関による積極的な支援が必要となるだろう。EU では地域活動グループの事業に対し「助成金」が直接に給付されている。わが国でもすでに民間金融機関を中心に「アグリファンド」が設立され、積極的な金融支援がなされているし、また 2013 年に「(株) 農林漁業成長産業化支援機構（通称、A-FIVE）」が設立され、各地のサブファンド（JA バンクや地方銀行など）を通じて 6 次産業化事業体への「出資」が実施されている（2013 年現在、A-FIVE からの出資分は約 300 億円、サブファンドを含めた総額は約 600 億円）。なお、EU の LEADER 事業への資金は「助成金」であり、援助資金への収益率を求めるものではなく、また返済の必要もない。一方、わが国の 6 次産業化の場合、ファンドからの資金は「出資」であるから、資金に対するコストとして一定の収益率が科せられ、また事業価値に対する限度額もあり、この点で、対象事業者からは利用しにくいとの批判も聞かれる。

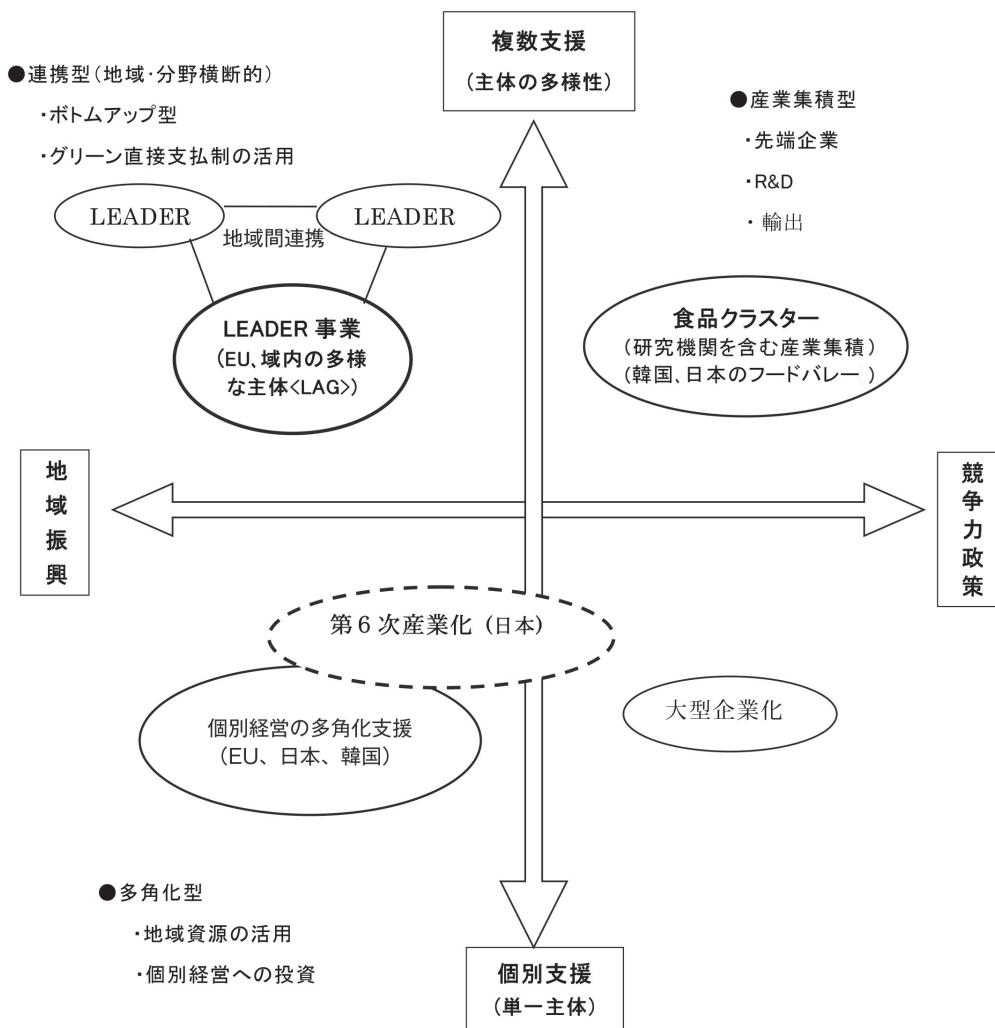
以上の観点を踏まえて、わが国の「6 次産業化（コミュニティビジネス）」をイメージしてみると図-7 のようになるだろう。

図-7 6 次産業化（トータルコミュニティビジネス）のイメージ図



これまで本稿で述べてきた内容に加えて、参照文献や研究者交流（韓国農村での補完的調査など）から得られた知見をもとに、近年の農村開発戦略という視点から、座標軸上に4つの象限を描いて一横軸として「地域振興」か「競争力政策（産業政策）」、縦軸として「個別支援（単一主体）」か「複数支援（多様な主体）」、EUのLEADER事業や日本の6次産業化政策がどのような位置にあるのか、分類を試みてみた（図-8）。

図-8 近年の農村開発戦略の視点から見た比較分類（イメージ）



資料) 農林水産政策研究所(井上壮太郎・須田文明・松田裕子・李裕敬)『農村イノベーション政策の国際比較-6次産業化、食品産業クラスター、農村アニメーター』、韓国での農村調査などによる知見から筆者作成。

[参照・引用文献]

- [1] R.Fennell, *The Common Agricultural Policy – Continuity and Change –*, 1997. (邦訳：ローズマリー・フェネル著、荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望』（農山漁村文化協会、1999年）。
- [2] 和泉真理「EC 農業政策における環境保全への取り組み」『農業と経済』（富民協会、1989年10月号）。
- [3] 市田知子「EU 農村地域振興の展開と「地域」－ドイツの LEADER プログラムを中心に－」『歴史と経済』（第199号、2008年3月）。
- [4] 市田行信「EU における農村振興施策の成功要因について－人材育成を大切にした LEADER 事業の事例から」『MURC 政策研究レポート』（2010年8月）。
- [5] 石井圭一「EU の新たな農村振興政策－理念と現実－」（農林水産省・国際政策課『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2005年度）
- [6] 井上壮太郎・須田文明・松田裕子・李裕敬『農村イノベーション政策の国際比較－六次産業化、食品産業クラスター、農村アニメーター』（農林水産政策研究所）。
- [7] 岸康彦編『世界の直接支払制度』／第1部 各国・地域の直接支払制度／森田明「EU（欧州連合）」（農林統計協会、2006年）。
- [8] 小田切徳美『農山村再生の実践』「JA 総研研究叢書4」（農山漁村文化協会、2011年）。
- [9] 是永東彦「輸出国時代の CAP システム－九二年改革の内容－」『EC の農政改革に学ぶ』（農山漁村文化協会農文協、1994年）。
- [10] 是永東彦「マンスホルトからマクシャリーへ－EC 共通農業政策（CAP）の軌跡」『EC の農政改革に学ぶ』（農山漁村文化協会農文協、1994年）。
- [11] 島野卓爾・岡村堯・田中俊郎編著『EU 入門－誕生から、政治・法律・経済まで』（有斐閣、2000年）。
- [12] 高橋信正編著『「農」の付加価値を高める六次産業化の実践』（筑波書房、2013年）。
- [13] 中野一新「アメリカの農業保護政策と1990年農業法」東井・暉峻・常磐・久野編著『日本経済と農業問題』（ミネルヴァ書房、1991年）。
- [14] 増田敏明「次期 CAP 改革法案－公共財供給政策へのパラダイムシフト」（農林水産研究所、研究成果報告会（平成24年5月29日）資料）。
- [15] 松田裕子「直接支払を支える論理と基本問題－「持続性の三角形」から－」『平成11年度 新基本法農政推進調査研究事業報告書－欧州における直接所得補償の実態と運用に関する調査』（農政調査委員会、2000年）。

- [16] 松田裕子『EU 農政の直接支払制度－構造と機能』（農林統計協会、2004年）。
- [17] 松田裕子「EU 農村振興のリーダー的人材育成－LEADER 事業の成功の基礎条件－」（農林水産政策研究所『行政対応特別研究 [主要国横断] 研究資料』第3号 [平成24年度カントリーレポート] 2013年3月）。
- [18] 西川明子「欧州連合（EU）の農村振興政策－LEADER 事業」『レファレンス』（2003年8月号）。
- [19] 平澤明彦『2014－2020年CAPにおける農村振興政策の概要及び変更点』（農林中金総研『農水省・海外農業調査』、2015年）。
- [20] 平澤明彦「EUの農村振興政策－2014～2020年の新たな枠組み」『農林金融』（2015年9月）。
- [21] 室屋有弘「6次産業化における知識・技術の役割」『農業と経済』（昭和堂、2016年4月号）。
- [22] 横川洋「農業環境政策の形成原理と形成条件－その基本論点－」（平成9年度～10年度科学研究費補助金（基盤研究B）研究報告書『農業環境政策の形成原理と形成条件に関する総合的研究』1999年3月）。
- [23] 拙稿「EC 農業保護政策における基本理念の変容」『熊本商大論集』37巻3号（1991年3月）。
- [24] 拙著『農業保護の理論と政策』（ミネルヴァ書房、1997年3月）。
- [25] 拙稿「EU加盟とオーストリア・ベルクパウエルン特別計画の変容（その2）」（熊本学園大学経済学会『経済論集』第7巻第1.2.3.4合併号（2001年3月））。
- [26] 拙稿「[研究ノート] 地域農業・農村の『6次産業化』とその政策方向（その1）」熊本学園大学経済学会『経済論集』第22巻・第3-4合併号（2016年3月）
- [27] 拙稿「EU 共通農業政策（CAP）における直接所得補償制度と新しい農村開発政策」『熊本学園大学・リーガルエコノミクス学科開設記念論集』（2007年3月）
- [28] 農林水産省『ポケット農林水産統計－平成26年版』。
- [29] 農林水産省国際部・海外情報室『EU 共通農業政策の概要』（2000年度）。
- [30] 農林水産省農村振興局事業計画課『平成16年度国土施策創発調査－半定住人口による自然居住地域支援の可能性に関する調査－海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書』（2005年3月）。
- [31] 農林水産政策研究所編「6次産業化の論理と展開方向－バリューチェーンの構築とイノベーションの促進－」『6次産業化研究・研究資料』（第2号）（農林水産省、2015年）

- [32] 農水省食料産業局『農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）について』（2013年5月）
- [33] 同 『農林漁業成長産業化ファンドの概要』（2014年11月）
- [34] 農林水産省九州農政局『平成25年度九州食料・農業・農村情勢報告』
- [35] EU ホームページ “Working for the regions”
- [36] EU-Commission, *Agenda 2000 ; For A Stronger and Wider Union*, 15 July 1997.
do., *Agenda2000 ; the legislative proposal*, 18 March 1998.
- [37] Bundesministerium für Land-u.Forstwirtschaft (BMLF), *Grüner Bericht; Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft, 1999*.
- [38] Deutscher Bundestag (15 Wahlperiode), *Ernährungs-und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005, ibid., 2006*.
- [39] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community*, 各年次
- [40] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community, 1992 1993*, Brussels, 1993.
- [41] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community, 1993*, Brussels, 1994.
- [42] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community., 1995*, Brussels, 1996.
- [43] *EC-Council Regulation No.1760 /87, No.1765 /92 -Article 2,3,4,5,7, No.1765 ~ 66/92*, in: Official Journal-EC, No.L.167, 1987. *ibid.*, No.L. 181, 1992.
- [44] General Budget of the European Union for the Financial Year 2003.
- [45] Sepp Rottenaicher, “Agenda 21”und zukunftsfähiges Deutschland, in: J.Riegler/H.W.Popp u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern – Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, 1999, Leopold Stocker Vlg., Graz.
- [46] J.Riegler/A.Moser, *Ökosoziale Marktwirtschaft – Denken und Handeln in Krieisläufen*, vlg., Leopold Stocker, 1997.
- [47] M.Kull, *European Integration and Rural Development – Actors, Institutions and Power*, Ashgate, UK, 2014.
- [48] ed.by L.Granberg, K.Andersson, I.Kováč, *Evaluating the European Approach to Rural Development : Grass-roots Experiences of the LEADER Programme*, Ashgate, UK, 2015.

付記)

EU の「LEADER 事業」と日本の「第6次産業化」について、農村振興政策の視点からの比較検討を更に深める必要があるが、今後の課題としたい。

summary

Die Agrar-und Regionalpolitik in EU und Das finanzielle Unterstützungssystem

Um die Grundphilosophie der gemeinsamen Agrar-und Regionalpolitik der EU in den letzten Jahren zu erkennen, muß man verstehen, daß auf im Landwirtschaftsgebiet bestehende gemeinnützige Funktionen Wert gelegt wird, auch wenn sie unwirtschaftlich sind.

Ein Beispiel hierfür sind die Maßnahmen zu den benachteiligten Gebieten und zum Umweltschutz.

Im vorliegenden Beitrag möchte ich die nachfolgenden Themen behandeln;

1. Die GAP-Reform der EU in den letzten Jahren.
 - Ein Überblick über die GAP-Reform seit dem Jahr 1992.
 - Die dreifachen Direktzahlungssysteme: Förderungen von Produktionsalternativen und Stilllegungen, Ausgleichszulage für die benachteiligten Gebiete, Direktzahlungen für den Umweltschutz.
2. Die Reform, AGENDA 2000 und die Reform der allgemeinen Regionalpolitik an der Agenda2000.
 - Die Regionalpolitik der EU führt nach Jahr 2000 zu einer umfassenden Änderung der bisherigen Förderpolitik:
 - Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sollen zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsionfonds) der Gemeinschaft beitragen.
 - Die gemeinsamen Agrar-und Regionalpolitik wird mit der 9 Maßnahmen in Kraft treten, und die 6 Ziele von den Sturkturfond werden zu wesentlichen 3 Ziele in Einheit gebracht.
3. Die neue Regel für die Entwicklung des ländlichen Raums.
 - Die Reform des "Strukturfonds", die eine finanzielle Grundlage.
 - "LEADER-Projekt" ist ein umfassendes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums.
 - Die Rolle der "LAG" (Regionalen Aktivitätsgruppe), die den Kern des Projekts bildet.