

EUの農村振興政策

—2014～2020年の新たな枠組み—

主席研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

2013年のEU共通農業政策（CAP）改革によって成立した、2014-20年の新たな農村振興政策について紹介する。

加盟国が諸施策を組み合わせて包括的な農村振興プログラムを策定する仕組みの由来は、農業構造政策が地域政策の総合プログラムに組み込まれた1980-90年代の経験にある。

新たな農村振興政策は、政策間の連携と調和を目指して再び地域政策（結束政策）と共通の制度に組み込まれ、戦略やプログラムに関する基礎的な規定は統一された。ただし、かつてとは異なり、農村振興施策の財源やプログラムの分断は生じていない。また、各国における計画の策定・実施に際しては、広範なステークホルダー（「パートナー」）の幅広い参画が強調されている。

農村振興政策の独自制度においては新しい優先事項が定められたほか、条件不利地域支払いの地域指定見直し（自然地域制約支払い）や、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などの改正がなされた。

目 次

はじめに

(2) 欧州構造・投資基金の共通制度

1 農村振興政策とその改革

(3) 農村振興政策の独自制度

2 農村振興プログラムの沿革

(4) 施策のおもな改正点

(1) プログラムの形成と地域政策

おわりに

(2) 農村振興政策の成立以降

(1) 2013年改革の意義

3 2014-2020年の新制度

(2) 実施状況

(1) 改正の要点

はじめに

EUでは2000年以来、加盟国共通の農村振興政策を実施している。その内容は多彩であり、条件不利地域対策や農業環境支払いなどの施策はわが国でもしばしば参照されている。

本稿は、現在本格実施へ向けた最終準備が進められている新しい農村振興政策について紹介する。^(注1) 諸施策を束ねる仕組みが大幅に改正されたため、その内容に重点を置きつつ、個別の施策についてもおもな変更点を整理する。

以下の構成は、まず農村振興政策の概要と沿革、そして2013年改革の要点を述べたうえで、他の政策分野との共通制度と、農村振興政策の独自制度に分けて説明する。

(注1) 詳細は平澤 (2015) を参照。

1 農村振興政策とその改革

農村振興政策はEU共通農業政策 (CAP) の一部である。CAPは1960年代以来、EU加盟国における農業政策の大枠を定めている。また、CAPは92年以来数次にわたる改革を続けており、現在は13年に決定された改革 (14-20年) を実施中である。

CAPは大きく分けて2つの柱からなっている。農村振興政策はそのうち第二の柱をなし、CAP予算の23.4% (14-20年)^(注2) を占めている。他方の第一の柱は市場施策と直接支払いからなる。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いるが、大まかには競争力・環境・農業以外の経済振興の3分野に分かれる。

農村振興政策は第一の柱と比較して加盟国の裁量が大きく、国や地域の必要に応じた政策を組み立てることができる。その中心となるのが、国ないし地域レベルで所定の各種施策を組み合わせて独自に策定する総合事業計画 (農村振興プログラム) である。

ただしそうした裁量の対価として、加盟国の財政負担も求められる。農村振興政策の財源はEUと加盟国の共同拠出による。

2013年のCAP改革では、農村振興政策が、EUの地域政策である「結束政策」と共通の包括的な制度に統合された。^(注3)

なお結束政策とは、EU全体の調和のとれた発展のため、後進地域に対する支援を行い、経済的・社会的・領域的な格差の是正を図るものである (EU運営条約174条)。

あらかじめ指摘すると、この改正は05年の農村振興政策改革でなされた結束政策からの独立に対する、ある種の揺れ戻しと見ることができる。その点を明らかにするには、まず従来からの経緯を踏まえる必要がある。

(注2) Council (2013) の予算額による。

(注3) 第一の柱を中心とするCAP改革の概要については平澤 (2014) を参照。

2 農村振興プログラムの沿革

1999年に農村振興政策が成立する以前から、その元となった諸施策は存在していた。80年代に、それらの施策を地域ごとに1つ

のプログラムにまとめ上げる過程は、結束政策の下で生じた。しかし、その後成立した農村振興政策は、05年以降結束政策から離れて独自の制度を整備していった。

(1) プログラムの形成と地域政策

a プログラム以前の状況

1970年代から、72年の農業構造3指令（農業経営近代化、早期退職奨励、農業職業訓練）を皮切りにCAPの下で様々な施策が導入されて、EUレベルにおける農村振興政策の源流となった。しかし当時は個々の施策がばらばらに運用されているにすぎなかった。

他方、EUの地域政策は地域間格差の是正を目的としており、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。そのため、農村振興政策は地域政策と相互補完的な関係にあるが、両者の連携はあまりなされていなかった。

b 総合プログラムの導入

やがて、地域振興の総合プログラムが形成され、そこにCAPの農業構造政策が部分的に組み込まれた。こうして地域政策との連携と、農村振興関連施策の部分的なプログラム化が実現した。

80年から81年にかけて、特定の地域を対象とする総合振興プログラムが導入された。次いで85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がギリシャ、フランス、イタリアで導入された。後者は最長7年間の多年度プログラムであり、各種構造基金（後出）と

加盟国から拠出を受けた。しかしこれらの試みにおいて、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（Hill (2012) p.167）。

88年の構造基金改革で、予算規模の拡大とともに基金間の連携を改善する改革が打ち出された。後進地域では地域振興計画が、他の農村地域については農村地域振興計画が策定された（規則2052/88）。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各国で89-93年と94-99年の2期にわたって策定された（石井（2006）94頁）。これによって、農村振興に関する施策の一部が体系的なプログラムを経験することになった。

また、こうした枠組みとは別に、91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。これは小地域のコミュニティがボトムアップで立案する振興構想に対して、EECから直接資金を提供する制度であった。新たな農村振興手法の発見・普及を意図していた（石井（2006）94頁）。

c 結束政策における農村地域

こうした動きと前後して、基本条約（EEC設立条約など）の改正により、農村地域は新たな地域政策である結束政策の対象となり、CAPの農業構造政策がそこに部分的に組み込まれた。

その背景は、EUの統合が進み、また加盟国が拡大するとともに、地域間格差の是正

が重要となり、かつ地域政策と農村振興政策の調和・連携が要請されたことである。

EEC設立条約を初めて大幅に改正した単一欧州議定書（87年発効）は、人・財・サービス・資本の移動が自由な「単一欧州市場」の設立（92年末）を定めた。予想された経済格差の拡大加速を防ぐため、後進地域への支援を意味する経済的・社会的「結束」の規定（第5編）がEEC設立条約に追加され、構造基金（欧州農業指導保証基金〔EAGGF〕^(注4)の指導部門、欧州社会基金〔ESF〕、欧州地域開発基金〔ERDF〕）などによる支援を講ずることが定められた。そ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機構であった。

また、政策の重点対象となる「最も条件の不利な地域」に農村地域を含むことが、マストリヒト条約（93年発効）による改正で明記された（130a条）。

その後、経済・通貨統合へ向けた経済平準化や04年と07年の中東欧諸国加盟によって、地域間格差の是正は引き続き大きな課題となった。

(注4) なお、現行のリスボン条約（09年発効）は従来の規定を受け継ぎ、05年に廃止されたEAGGF指導部門を構造基金に含めている（EU機能条約175条）。

(2) 農村振興政策の成立以降

a 1999年のCAP改革による農村振興政策（00-06年）の導入

そして、1999年のCAP改革（アジェンダ2000）により、CAPの「第二の柱」として農村振興政策が確立された。それまでならば

らであった各種の関連施策は、初めてCAPの下で一つにまとめられた。また、全ての地域と施策（石井（2006）96頁）が総合的なプログラム（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の施策を組み合わせ、00-06年の中期計画を立案することができるようになった。

ただし、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。

後進地域に対する財政拠出は欧州農業指導保証基金の指導部門、それ以外の地域については同保証部門の管轄であった（規則1259/1999第40条。地域によってはいずれかを選択できた）。対象地域によって財源の管轄が異なるため、施策別の拠出実績などの把握は容易ではなかった（Hill（2012）p.171）。

b 2005年の農村振興政策改革（07-13年）

次いで、05年にいわゆるCAP改革とは別の農村振興政策改革^(注5)により、農村振興政策の財源やプログラムの制度は一本化され、結束政策から独立した。全てのプログラムの財源を新設の欧州農業農村振興基金（EAFRD）が提供し、また、国ないし地域ごとに単一の農村振興プログラム（07-13年）を策定するようになった。

それと同時に、政策全体の方向づけや運用に関する制度が拡充された。

農村振興政策の目標として、(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点が定められた(農村振興規則1698/2005〔以下同じ〕第4条1項)。

事業計画の策定には「戦略的方法」が導入された。農村振興プログラムは、EC段階の「共同体戦略指針」と、それに続く「国の戦略計画」(11条)を経て策定された。加盟国は1年おきに戦略計画の進捗報告書を提出した。

国の戦略計画や農村振興プログラムは、「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、地域や小地域の当局と、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や、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))。

個別施策は4つの「基軸」(axis)グループに分けられた。基軸のうち3つは、農村振興政策の3目標(上記(a)(b)(c))である。第4の基軸は、新たに農村振興規則に統合されたLEADERであった。各基軸には、それぞれ農村振興プログラムにおける予算配分割合の最低限度(全ての基軸をあわせると50%)が課された(17条)。

このように、農村振興プログラムの形成は、分権的なボトムアップの方法で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。

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)。なお、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こととされた(80条)。

(注5) 主要なEU法はCAP財政規則1290/2005と農村振興規則1698/2005。制度の詳細は農林中金総合研究所(2009)を参照。

3 2014-2020年の新制度

(1) 改正の要点

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(14-20年)となる(第1表)。

第3期の制度は、1999年以来14年ぶりにCAP改革の一環として制定されたが、それと同時に、結束政策の改正とも連動している。

2013年のCAP改革に伴って、農村振興政策の財源を賄う欧州農業農村振興基金は、構造基金などとともに欧州構造・投資基金としてグループ化され、基本的な諸規定は全基金共通となった。農村振興政策や結束

第1表 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
2000-06年 (第1期)	1999年のCAP改革	既存の各種施策をCAPの第二の柱としてまとめ、全ての施策と地域を総合的な中期計画の対象とした。
2007-13年 (第2期)	2005年の農村振興政策改革	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、パートナーの参画拡大)
2014-20年 (第3期)	2013年の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

資料 筆者作成

政策は、その財源を提供する基金の規則により定められており、この制度改正は農村振興政策が結束政策と共通の制度に組み込まれたことを意味する。

欧州構造・投資基金にはEU共通のテーマ別目標と共通戦略枠組みが設定され、加盟国はその下で、欧州構造・投資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、各基金のプログラム(農業振興プログラムなど)を策定することとなった。

また農村振興プログラムの策定にあたっては、従来の基軸による施策分類に代えて、新たな分類の基礎となる「連合の優先事項」が導入され、分野別の予算配分に関する制限は緩和された。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。

その一方、農村振興の具体的な施策については、ある程度整理統合され、内容変更や追加がなされたものの、実質的な変更は多くなかった。

おもな改正事項は、後述するとおり、自然等制約地域(旧条件不利地域)の指定基準変更と、リスク管理施策の導入、それに欧州革新パートナーシップへの対応などである。

改革の結果、農村振興政策の制度は、欧州構造・投資資金に共通の基礎的な制度と、欧州農業農村振興基金による独自の制度に分かれた。以下ではそれぞれについて詳細をみていく。

(注6) この間、CAP改革は第一の柱を中心に進められていた。

(注7) 例えば農村振興政策規則の正式名称は「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。

(注8) 欧州連合(EU)を指す。

(2) 欧州構造・投資基金の共通制度

a 共通規定規則

「欧州構造・投資基金」(ESI基金)は5つの基金の総称である。そのうち、構造基金(欧州地域開発基金と欧州社会基金)に結束基金を加えた3基金は、結束政策を担っている。これに欧州農業農村振興基金と欧州海事・漁業基金(EMFF)を合わせたものが欧州構造・投資基金である(第2表)。

第2表 欧州構造・投資基金の構成

欧州地域開発基金(ERDF): 経済・社会的結束を強化	構造基金	結束政策の基金	欧州構造・投資基金
欧州社会基金(ESF): 雇用と社会的包摂を促進			
結束基金(CF): 低開発地域の環境と欧州横断交通網			
欧州海事・漁業基金(EMFF): 海事・漁業政策			
欧州農業農村振興基金(EAFRD): 農村振興政策			

資料 共通規定規則1303/2013の1条を基に作成

共通規定規則1303/2013は、欧州構造・投資基金に共通の方針と、プログラムに関する枠組みを定めている。^(注9)この規則は、結束政策の3基金のみを対象としていた従来の制度（一般規定規則1083/2006）を拡張して作られた。

欧州農業農村振興基金と欧州海事・漁業基金が加えられたのは、基金間の連携と調和を図るためであり、またこれによって欧州構造・投資基金の総合パッケージが可能となる（規則1303/2013〔以下同じ〕説明条項2, 18）。この規則によって、農村振興政策は05年以來の独立した位置づけから、再び結束政策と共通の枠組みに組み込まれた。

(注9) 共通規定規則のうち、農村振興政策を対象とする規定は、欧州構造・投資基金の5基金全てを対象とする第2部が中心である。

b EUレベルの目標と戦略

欧州構造・投資基金は、EUの成長戦略である「欧州2020」と、各基金の使命に貢献するため、以下に示す11項目のテーマ別目標に従う。また、各基金はそれに基づいて自らの優先事項を設定する（9条）。

- 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全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^{あいろ}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、貧困や全ての差別との闘い

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

また、「共通戦略枠組み」（共通規定規則の付属文書I）が策定され、プログラムの作成手順と、EUによる各種介入策の部門間・地域間調整を促進する戦略的指針とを定め、加盟国によるパートナーシップ協定とプログラムの準備を助けることとなった（10条）。

c 加盟国におけるパートナーシップ協定とプログラムの策定

加盟各国は、パートナーと協力して、欧州構造・投資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。その名称はステークホルダー（パートナー）の深い関与を明示しており、従来の「国の戦略計画」よりもその点を重視していることが見てとれる。^(注10)

また、この協定に基づいて各基金のプログラムを策定する（26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、欧州構造・投資基金と国の拠出額、プログラムの進捗を評価するための指標（量的ないし質的指標）と達成目標などが含まれる。

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

告書」(50条)を、また17年と19年にはパートナーシップ協定の実施に関する「進捗報告書」(52条)を欧州委員会に提出する。欧州委員会はその要約を欧州議会や理事会に提出し、また2018年から2年ごとに欧州理事会に進捗の報告資料を提出する(53条)。

各プログラムには事前・期中・事後の評価がなされる。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。

e 財政手段等

共通規定規則の下では、1つの事業は1つ以上の欧州構造・投資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(65条11項)。例えば、LEADER(後出のCLLD)は欧州農業農村振興基金以外の欧州構造・投資基金からも助成を受けることができる(32条1項)し、逆に、結末政策の都市振興戦略などで地域総合投資を行う場合は欧州農業農村振興基金や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、新たに「金融的手段」(financial instrument)^(注11)の共通規定が定められた。これは出資や、出資に準ずる投資、融資、保証などの総称である。民間資金の流入や、返済・回収された資金の再投入により、財政拠出額を上回る効果が期待されている(説明条項34, 35, 36)。

(注11) この用語は従来、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。

(3) 農村振興政策の独自制度

農村振興政策は、共通規定規則を基礎としつつ、新しい農村振興規則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、予算配分、施策などである。

a 目的・目標・優先事項

欧州農業農村振興基金の目的は、欧州2020年戦略・EU農業部門の振興・農村地域の振興の3つに対する貢献である(規則1305/2013〔以下同じ〕第3条)。

農村振興に対する助成の目標は以下の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るから、その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、共通戦略枠組みのテーマ別目標を反映した6つの「連合の優先事項」が新たに設定された。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。一見して上記(a)(b)(c)の3目標と重なるところが多く、おおむね優先事項の②、③は目標(a)に、同じく④、⑤

第3表 農村振興の目標と優先事項の対応関係

目標	優先事項
(a, b, c 共通)	①知識移転・革新
(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
(b)自然資源・気候対応	④生態系 ⑤資源効率
(c)地域振興	⑥雇用と経済振興

資料 筆者作成

(注) 項目間の対応関係は筆者の解釈に基づく。

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は全ての目標に関わる横断的内容と考えられる(第3表)。なお、これに伴い従来の基軸は廃止された。

個々の施策は「特に関わりの深い」優先事項別にグループ分けされた(13条)(第4表)。表現から明らかなように、優先事項と施策の対応関係は絶対的なものではない。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。ただし、従来の基軸による一意的な分類とは異なっている。また、第3表から分かる(目標は従来の4基軸のうち3つに対応)ように、分類の内容は従来の連続性のある程度保ちつつ、よりきめ細かくなったといえよう。

b 予算

農村振興政策の予算額は、14-20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12)。加盟国間の予算配分は、多年度財政枠組みの政治合意によってなされた。^(注13)

EAFRDによる財源拠出の事業費に占め

第4表 農村振興政策の施策(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・農業支援サービス	
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・販売への投資	
(2) 全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および回復	
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	

出典 農村振興規則1305/2013の付属書VIおよび条文による

(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。

第5表 EAFRDによる拠出割合の上限

(単位 %)	
対象地域	上限
(a)低開発地域, 最遠隔地域, エーゲ海小島しょ	85
(b)一人当たりGDPが2007-13年の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

出典 農村振興規則59条3項, 共通規定規則90条2項(c)を基に作成

る割合は、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（第5表）。また、それ以外にも、施策ごとに各種の特例がある。

(注12) 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。これらの措置については平澤(2014)を参照。

(注13) 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。

c 農村振興プログラム

加盟国は所定の個別施策を組み合わせ、単一または地域別（あるいはその両方）の総合事業計画である農村振興プログラムを作成する（6条2項）。

農村振興プログラムのおもな内容は、共通規定規則に定めるものに加えて、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）、事前条件の評価、成果の評価枠組み、個別の施策内容、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、パートナーの参画とその協議結果要旨である（8条1項）。

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（5条）。また、欧州農業農村振興基金からの拠出額のうち30%以上を環境・気候変動対応に、また5%以上をLEADERに割り当てる（59条）。従来の制度では、4つの基軸全てについてそれぞれ最低割合（合計すると50%）が定められていたので、それに比べて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施策群が示されている（前掲第4表）とはいえ、それ以外の施策が除外されているわけではないので、その点でも裁量の余地があると考えられる。

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（7条）。そのテーマは、(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) 気候変動緩和・適応および生物多様性の6つが想定されている。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（第6表）。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。欧州農業農村振興基金による財政拠出割合は、上記の(b)(d)(f)については通常より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。

加盟国は、農村振興プログラムを欧州委

第6表 サブプログラムの課題分野と個別施策の対応関係

	サブプログラムの課題分野						(該当数)
	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	農村地域の女性	気候変動緩和・適応および生物多様性	
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

出典 農村振興規則1305/2013のANNEX IVを基に作成。条項の番号は筆者の推定

員会に提出し（6条2項）、承認を受ける（10条）。欧州農業農村振興基金は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）。

d 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。なお、それらの条文は欧州構造・投資基金全てを対象としているため、長く複雑なものとなった。

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、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、農村振興政策を理解するうえで重要なそれらの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は否めないであろう。

(4) 施策のおもな改正点

個々の施策のおもな改正内容は以下のと

おり。そのうち欧州革新パートナーシップとリスク管理施策はまったくの新規施策である。

a 自然等制約地域支払い

自然等制約地域支払いは、加盟国が指定した地域の農業者に面積支払いを行う制度である(31条)。いわゆる条件不利地域支払いであるが、指定基準の変更を受けて「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」(自然制約地域支払い^(注14))に改称された。

自然等制約地域には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、の3区分がある。

これらのうち②が改正の対象となった。②は、指定面積の6割を占めながら、EU共通の明確な基準^(注15)がなかったためである。03年に欧州会計検査院から是正の勧告を受けた(ECA(2003))ものの、05年の農村振興政策改革では対応が間に合わず、積み残しとなっていた(Commission(2009))。

新たに気候・土壌・地形に関する8種類の基準が設けられ、17の指標基準値のうち1つ以上を地域農地面積の60%以上で満たすことが区分②の条件となった(32条)。

しかし、新しい基準では従来制度で②の指定を受けていた地域が少なからず対象外となるため、その救済策として、緩和した^(注16)基準により、③の特定制約影響地域に含めることができるよう定められた。

(注14) 略称はANC(Area with Natural Constraints)支払い。また、高額受給者には累進減額が課される。

(注15) 定義が曖昧なため各国は異なる基準を定めていた。なお、①については従来から標高・傾斜・緯度の基準が定められている。③は環境・田園維持・観光・海岸線保護のいずれかの理由で土地の管理を要することが条件である。

(注16) 当該地域における農地の60%以上が、指標基準値の1つ以上を満たすか、あるいはそれよりも緩やかな基準値(緩和は20%以内)を2つ以上満たすこと。

b 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(EIP: European Innovation Partnership)は、研究から実用段階までの関係者が、様々な地理的範囲(EU、国、地域、小地域)においてボトムアップ^(注17)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仕組みである。

欧州2020戦略における「革新的欧州連合」構想の一環であり、EUの直面する主要課題に対処するため、5つの分野(高齢化・農業・都市・水資源・原材料)ごとにEU内の研究・革新の取組みを集約して打開策の発見を促進し、また実用化を早め、ひいてはEUの競争力向上を目指している(European Commission(2010) pp.22-23)。EIPは高齢化・農業・都市・水資源・原材料の5つの分野についてそれぞれ設定されている。

農業部門のEIPである「農業の生産性と持続可能性」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。

今後、世界の人口と食料需要の増大に応じてEUの農業生産が拡大すれば、自然資源と環境への圧迫がさらに強まる懸念があ

る。そこで、これまでの成長経路を転換し、資源効率が高く温暖化ガスの排出が少ない生産方法により健康的で高品質かつ手ごろな食料・飼料・バイオマス・バイオ原料の生産を確立する必要がある。(European Commission (2010, 2012))

その一方、農業部門では研究成果と革新の実用化に時間がかかりすぎており、また農業の実際的なニーズが十分に科学界に伝えられていない。EIPはこうした現状の改善に資すると期待されている。

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ネットワークに対する助成が設けられている。

(注17) ここでいう革新とは、新しい着想 (製品・活動・サービス・生産方法・物事の組織化など) で、実際にうまくいくことが判明したものを指す (DG-AGRI (2014) p.3)。

c リスク管理施策の導入

新設のリスク管理施策は、加盟国が実施する保険・相互基金・所得安定化の各施策に対する助成である。農業者が直面する気候変動や、市場指向のCAP改革と貿易自由化等による環境・市場リスクの増大を緩和する。

保険の対象は、気象や病虫害により農業者が被る作物 (収穫)・動物・植物 (果樹など) の経済的損失である (36条)。

相互基金は、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を補償する (36条)。

所得安定化策は、所得が急減した農業者に補償を与える。個々の農業者の年間所得が直前数年間の平均的^(注18)水準を30%以上下回った場合に支払われ、補償割合は所得減少額の7割未満である (39条)。

(注18) 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年の平均値。

d 農業環境・気候支払い

農業環境・気候支払いは、環境・気候変動対策に資する農業上の取組みに対する面積^(注19)支払いである (28条)。従来の名称は農業環境支払いであったが、農業環境対策の多くは気候変動対策にもなるため、農業環境・気候支払いに改称された。直接支払いに^(注20)導入されたグリーンングの取組要件と重複がある場合は、同一の取組みに対する二重給付を防ぐため減額される。また、従来は農業環境・気候支払いの一部であった有機農業助成が独立した施策となったが、内容は農業環境・気候支払いとほぼ同様である。

(注19) 家畜の地元品種維持に対する頭数支払いもある。

(注20) 詳しくは平澤 (2014) 44~46頁を参照。グリーンングは環境親和化。

e 小規模農業者向けの施策

小規模農場は新規事業助成の対象となり (19条1項 (a) (iii)), 事業計画の提出を条件として最長5年間まで助成が提供される。その一方、農業の再編を促すため、農場全体を他の農業者に譲渡する小規模農業者にも助成 (年間直接支払額の120% (19条7項)) を行う (説明条項17)。

f 物的投資の施策一元化

物的投資への助成は、これまで種々の施策に分かれていたが、制度を簡素化し、また総合的な投資を行えるよう、施策が一元化された。また、林業についても同様の措置が取られた（説明条項15, 20）。

g LEADER

LEADERは、小地域（原則として人口1万人から15万人）の公共・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施する（共通規定規則第32条）ものである。

LEADERの規定は大部分が共通規定規則に移され、「地元主導の小地域振興」（CLLD: Community-led local development）制度となった。ただし、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は前述のとおり、他の欧州構造・投資基金からも助成を受けることができる。

おわりに

(1) 2013年改革の意義

a 枠組みの改革

2013年の改革では、農村振興プログラムの策定手順が大きく変更された。農村振興政策は、EU全体の成長戦略である欧州2020戦略に沿って、結束政策や海事・漁業政策との連携を強化するため、欧州構造・投資基金全体の統一的な戦略に組み込まれた。それに合わせて、農村振興プログラムの構

成やその指針は、欧州2020戦略を反映する形に変更された。また、プログラムの策定から監視・評価、管理・運営、LEADERなど多くの要素が農村振興規則から欧州構造・投資基金の共通規定規則へと統合された。

農村振興政策の2005年改革で導入された戦略的方法は、EU段階の戦略を明示して各国のプログラムの方向づけを行った。今回の改革は、そうした仕組みを地域政策（結束政策）など欧州構造・投資基金全体を包含する形で拡張したとみることもできる。

それに対して、農村振興政策の個々の施策については幾つかの追加や変更があったものの、全体として大きな変化はない。それは99年や05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70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。

2013年の改革も含めて、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。

b 政策間の連携と独立性

他方、2013年改革は、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という点で、99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。各国のパートナーシップ協定は全ての欧州構造・投資基金を包括した基本計画であり、

また複数の基金による事業助成の制度も用意されている。

とはいえ、政策間の連携が有効に機能するかどうかは実際の運用にかかっている。かつてと比べ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がある^(注21)。一方、制度の複雑化に対する懸念もある。制度が複雑化し、かつ他の基金との調整も必要となったため、農村振興政策のプログラム策定等にかかる加盟国政府の負荷はかなり増大しているという^(注22)。

また、基金間で共通の枠組みが復活したといっても、単純に元に戻ったわけではない。99年以前の制度では、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に対して、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、農村振興政策における財源やプログラムの一元的な性格は維持され、以前のような分断は生じていない。しかも、農村振興政策の目標や優先事項の方向性は実質的に従来と同様であり、欧州構造・投資基金共通規定の下であっても独立性を保っているように見受けられる。

(注21) 14年11月、欧州委員会での聞き取りによる。

(注22) 14年11月、ドイツ連邦食料農業省での聞き取りによる。

(2) 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。まず、CAP改革の実施期間が14-20年であるにもかかわらず、その間際の13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15年からとし、14年中は従来（07-13年）のプログラムを維持することとなった。そのために14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。

しかし、農村振興プログラムの実施はさらに遅れている。各国は14年中にプログラム案を提出したものの、欧州委員会による承認に予定以上の時間がかかっている。15年8月7日付のAgra Europe誌によると、全部で118ある農村振興プログラムのうち、欧州委員会が承認したものは69であり、全体の6割弱である。欧州委員会は年内に全てのプログラムを承認する意向であるという。

成立から十数年を経て、EUの農村振興政策はさらに進化を続けている。とりわけ、政策分野を越えて総合的な農村振興を目指す取り組みや、ステークホルダー（パートナー）の参画を拡大強化してその意向や知識を反映しようとする姿勢は、わが国にとっても示唆的である。

<参考文献>

- ・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
- ・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）』農林水産省委託事業
- ・平澤明彦（2014）「EU共通農業政策（CAP）の2013年改革—新制度の概要と成立過程—」『農林金融』67（9），9月号（35～51頁）<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1409re3.pdf>

- 平澤明彦 (2015) 「2014-2020年CAPにおける農村振興政策の概要及び主な変更点」 農林中金総合研究所『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』 3月
- フェネル, ローズマリー (1999) 『EU共通農業政策の歴史と展望—ヨーロッパ統合の磁石—』 食料・農業政策研究センター国際部会
- 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』(43~82頁) 農林水産政策研究所
- Commission of European Communities (2009) "Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps", COM (2009) 161 final, April 21.
- Council of the European Union (2013) "Multiannual Financial Framework (2014-2020) - List of programmes", 9 April.
- 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.
- European Commission (2010), "Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union", COM (2010) 546 final, 6 October.
- European Commission (2012), "On the European Innovation Partnership 'Agricultural Productivity and Sustainability'", COM (2012) 79 final, 29 Feb.
- European Court of Auditors (ECA) (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.
- Hill, Berkeley (2012) *Understanding The Common Agricultural Policy*, Earthscan.

(ひらさわ あきひこ)

