

ヘルスチェック後の EU 農村振興政策

I EU 農村振興政策の現フェーズ

— 制度的枠組みと運用実態(2007-2013) —

茨城大学農学部産学官連携研究員

松田 裕子

A	EU 農村振興政策の現フェーズ	53
1.	農村振興政策 2007-2013 のポイント	53
1)	モジュレーション	56
2)	“新しい挑戦”	59
3)	クロス・コンプライアンス	63
2.	ヘルスチェックのインパクト	68
3.	EU-27 における運用実態	70
1)	EU-27 についての概観	70
2)	EAFRD による助成措置	72
3)	農村振興資金の配分	75
B	ドイツ・バイエルン州のケーススタディ	76
1.	農村振興計画 2007-2013 のポイント	76
1)	ドイツにおける運用	76
2)	バイエルン州の概況	77
3)	BayZAL の特徴	78
2.	農業環境支払	80
1)	農耕景観プログラム (KULAP) の目的	80
2)	KULAP の受給要件	81
3)	KULAP-A の助成措置と支払単価	84
4)	前期の KULAP との比較	88
5)	誘因付与の廃止	91
6)	これまでの政策評価	92
3.	LFA 支払	96
1)	LFA 政策の目的	97
2)	バイエルン州の LFA 支払の概要	98

3) これまでの政策評価	101
4) 地域指定見直しに関する見解	102
4. LEADER 事業	105
1) 事業の特徴	105
2) 地域振興計画	107
3) プロジェクト助成	110
4) ガバナンス	112
5) 事業評価	115
5. 結び	116
引用文献	118
現地ヒアリングに関する参考資料	122

ヘルスチェック後の EU 農村振興政策

I EU 農村振興政策の現フェーズ

— 制度的枠組みと運用実態（2007-2013） —

A EU 農村振興政策の現フェーズ

1 農村振興政策 2007-2013 のポイント

EU の共通農業政策（CAP）は、第 1 の柱と第 2 の柱に区分されるが、前者についてはその名の通り、域内統一の農業政策が実施されている。共通市場ゆえ、27 の加盟国に対し、ブリュッセルの欧州委員会で策定された共通の市場・価格制度が適用され、これにかかる予算は、EU がすべて負担する。

一方、第 2 の柱の農村振興政策については、補完性（サブシディアリティ）の原理により、その実施は各加盟国に委ねられている。つまり、ブリュッセルの仕事は、理事会規則 1698/2005 の制定と、その枠組み内で各加盟国が策定した具体的な農村振興計画をチェックし、承認するまでに限られる。EU の承認が得られれば、後は加盟国がこれを実施する運びとなる。また、予算は EU と加盟国（中央政府、地方政府）の共同出資となり、EU の負担率は 50%（農業環境政策に関してのみ、2007 年から 55%）となる。

DG AGRI[5]でも分析しているように、EU-27 になり、自然・立地条件（条件不利地域か否か、水・土壌条件等）、農業条件（経営構造、労働生産性、作物等）から社会・経済条件（人口密度、失業率、年齢構成、経済発展水準等）に至るまで、域内の多様性が一段と高まった今日、ブリュッセルとしては大まかな制度的枠組みを制定するのが精一杯だと言える。

ここで、CAP と農村振興政策のこれまでの展開について、そのポイントを簡単に振り返っておこう¹。

図 1 が示すように、加盟国の増加とともに、CAP 財政は拡大の一途をたどってきた。しかし、現在は財政支出削減のプレッシャーが大きく、新規加盟国への直接支払の在り方等が問われている。ドイツなど EU の純抛出国の意向もあり、EU の農業財政は、今後縮小に向かう見込みである。

なお、第 2 の柱の比重が高まっていることについて、元 EU 農業委員の Fischler 氏は「農業への資金投入が減っていく中で“そう見えるだけ”である。その理由は、資金投入をしているからではなくて、第 1 の柱の支出が減っているから」と述べている。

¹ 詳細は、石井[36]を参照されたい。

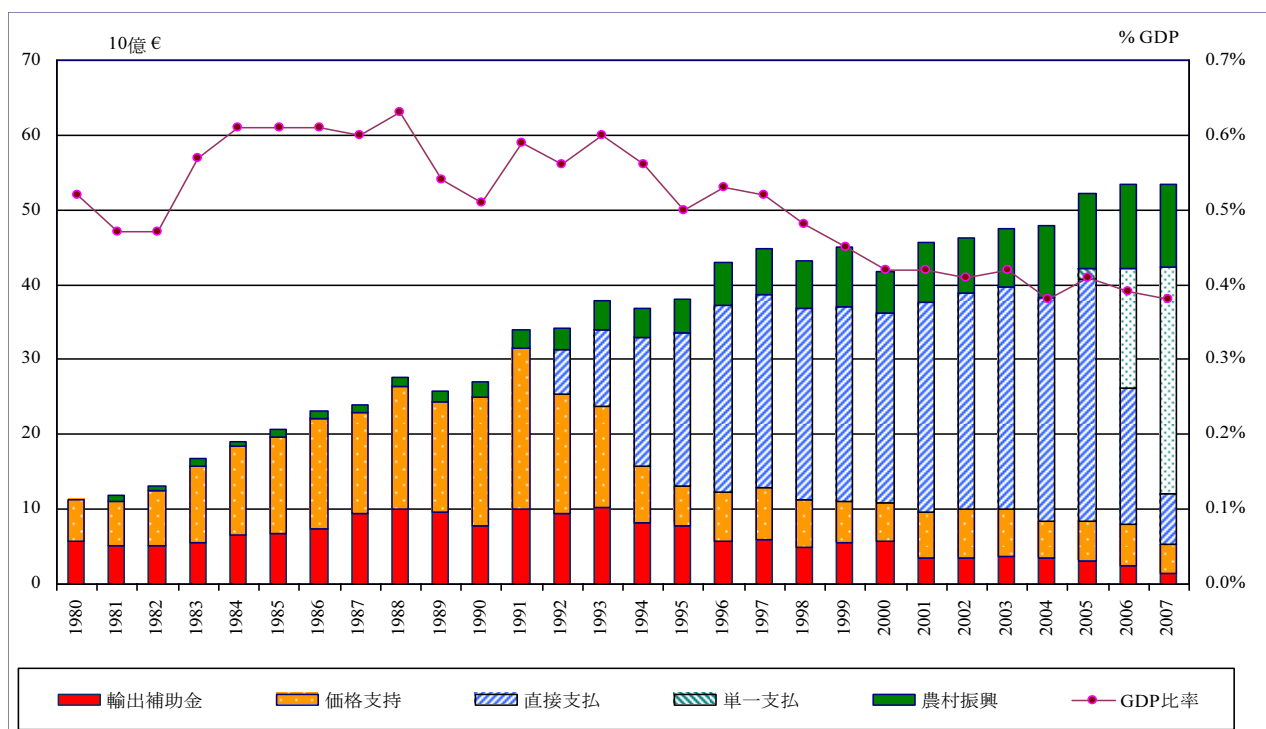


図1 CAP 予算の推移 (1980-2007 年)

出所：European Commission[10].

さて、現行プログラム (2007-2013 年) に先立ち、まずおさえておきたいのは、2005 年の理事会規則 1698/2005 である。これによって、それまでバラバラに行われていた、LFA 支払や環境支払など、種々の施策が 1つの政策パッケージの中に統合され、4つの政策機軸の下に整理された。あわせて、プログラムの評価・監視の仕組みも一本化された(図2)。また、SAPARD の終了した中東欧諸国も、農村振興政策の下に統合されることになった。

さらに注目すべきは、複雑だった構造基金が、欧州農業農村振興基金 (EAFRD) として 1つにまとめられたことである (理事会規則 1290/2005)。

こうした一連の流れについて、Fischler 氏は、「正しい評価をするためには、構造政策と農村振興政策の両方を考えなければならない」と前置きした上で、次のように語っている。

「欧州レベルでは、すでに 80 年代から農村振興政策は始まっていたが、予算全体から見ても、市場秩序のための直接支払と比べても、規模が小さかった。農村振興に関わる最初の改革は、アジェンダ 2000 の一貫として行われたが、当時注目されていたのは、第 2 の柱を強化しようという方向性であった」。

同氏によれば、「現行の農村振興計画は、まず第 1 に、欧州のすべての農村で適用できるものでなければならない、第 2 に、資金の 80~90%が農業に流れなければならない」。

農村振興政策の効率性については、「どの地域にも政策は 1つで、基金も 1つ、コントロールも 1つになったことで、行政的な手続きが簡易化された」こと、「1つにまとめたこ

とによって向上し、いろいろな施策間の比較も容易になった」ことを挙げ、「これが達成されたのは素晴らしいことで、やめたいという人は誰もいない」と強調する。

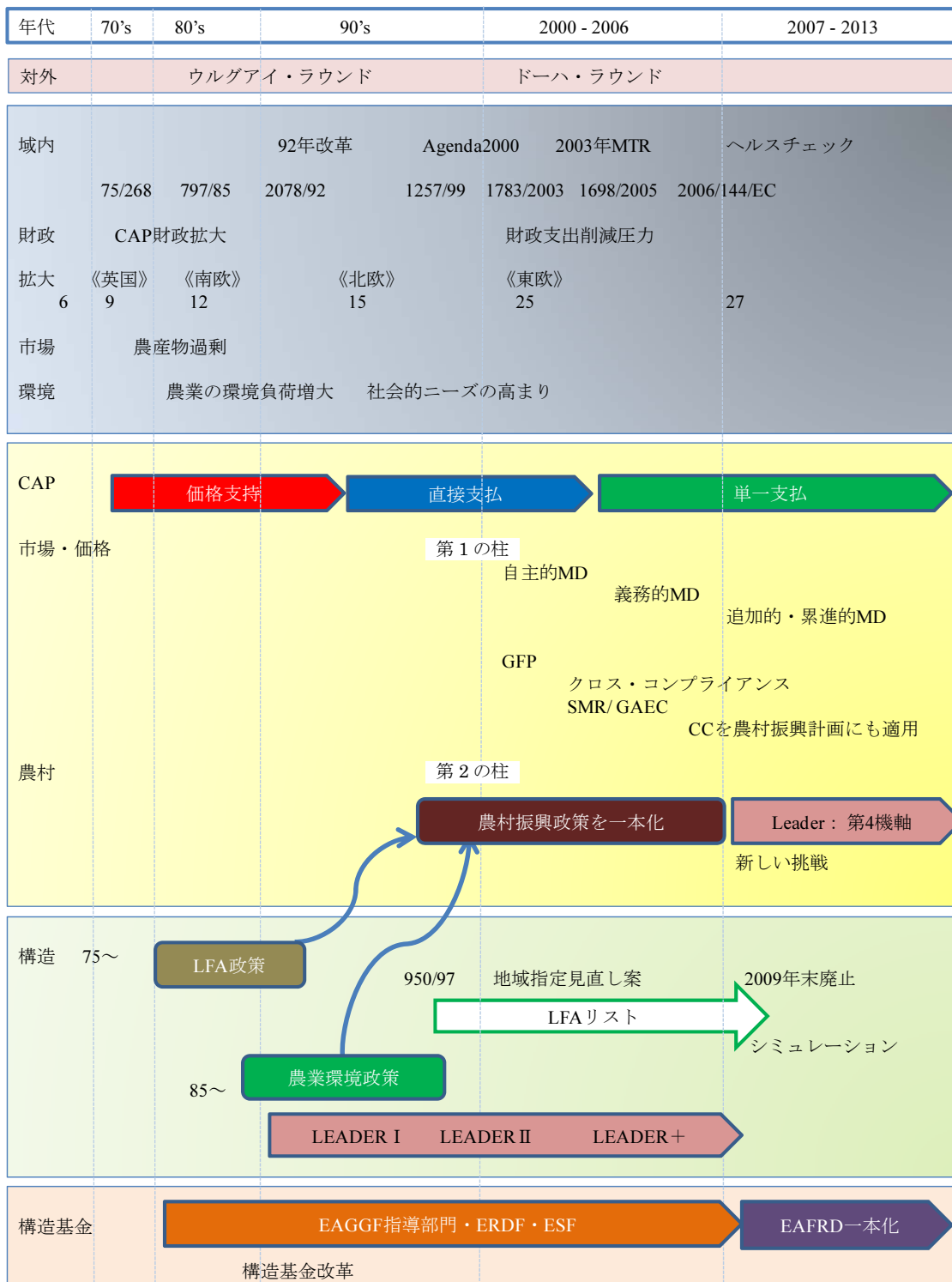


図2 EU農村振興政策の展開

出所： http://www.maff.go.jp/j/study/noukan_hozen/pdf/data03_3.pdf に加筆修正して、筆者が作成。

1) モジュレーション

CAP 支出の推移（1980 - 2007 年）を、第 1 の柱（直接支払）と第 2 の柱（農村振興）に区分して見てみると、後者が増加傾向にあるとは言っても、実は 20%程度にすぎないことがわかる（図 3）。つまり、CAP 予算の大半は、直接支払に当てられているのである。

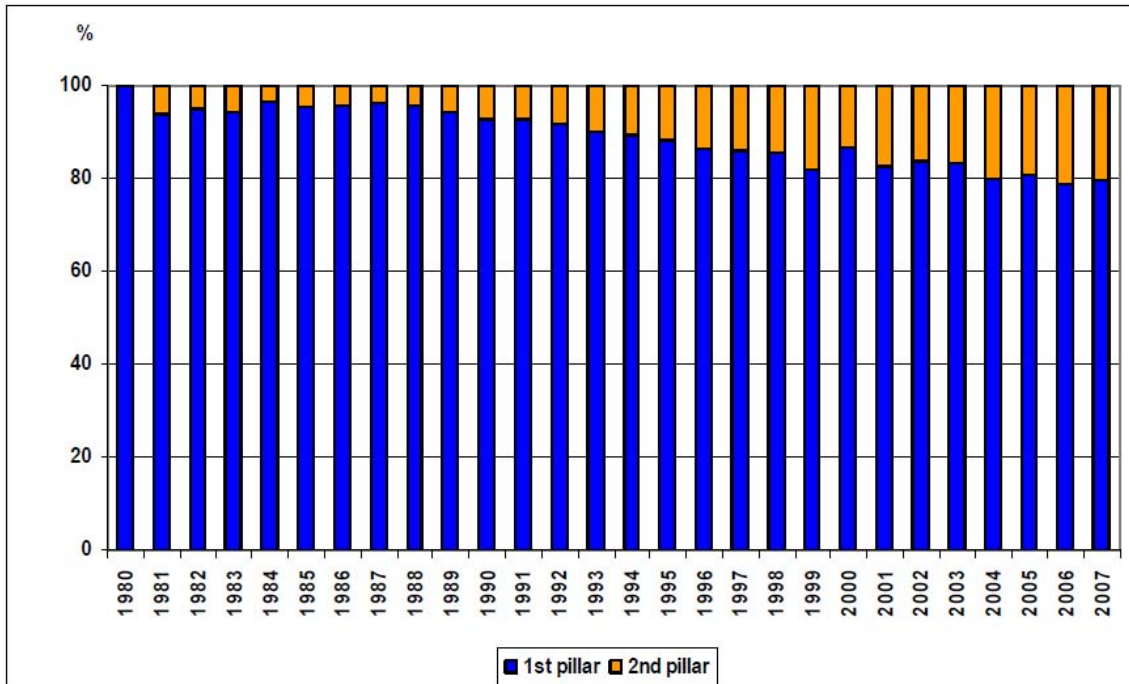


図 3 ピラー別 CAP 支出の推移（1980-2007 年）

出所：DG AGRI[7].

そこで EU が導入した、第 1 の柱から第 2 の柱に予算を再配分するための唯一の手段が、モジュレーションなのであり、これには 2 タイプある²。

1 つは、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している農家への支払を、年度毎に定められたパーセンテージ分カットし、農村振興政策に資金を移行させる「義務的モジュレーション (compulsory modulation)」である。この比率は、2009 年以降、毎年 1%ずつ引き上げられ、2012 年には 10%となることが決まっている（表 1）。

もう 1 つが、年間 30 万ユーロを上回る支払についてのみ、削減率を 4%追加する累進的モジュレーション (progressive modulation) であり、従って、2012 年には 14%のカットが行われることになる。

² 第 68 条により、加盟国は、第 1 の柱の直接支払の国別シーリングの 10%を、追加的支援が必要な部門に再配分することが認められた。この資金は、農業環境関連に最も多く利用されているが、第 2 の柱の予算とは関係がない。第 68 条の利点と不利点については、議論が継続されており、これが家畜部門に対する“re-couple”になるのではないかという指摘もある (AgraCEAS[1])。

表1 モジュレーション率 (2009 - 2012 年)

2009 - 2012年のモジュレーション率				
	2009	2010	2011	2012
€1 - €5,000	0	0	0	0
€5,000 - €299,999	7%	8%	9%	10%
€300,000~	11%	12%	13%	14%

出所：European Commission[9]より作成.

ここで、EU-15 のモジュレーションによる振替額を加盟国別に見てみると、加盟国間の差がきわめて大きく、とりわけフランス、ドイツ、英国、スペイン等における影響が顕著であることが示される (図4)。

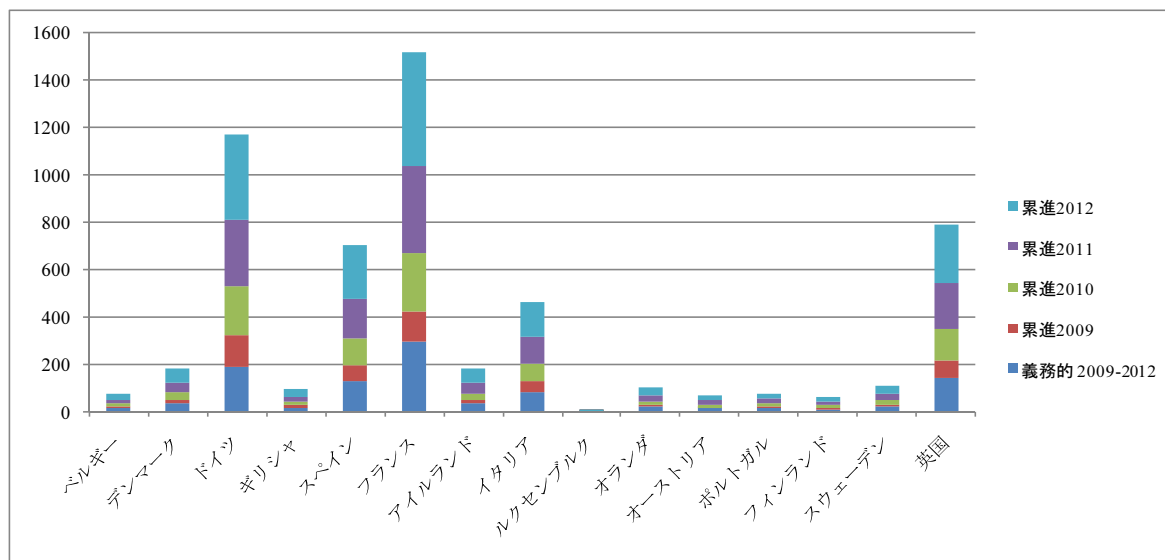


図4 モジュレーションによる振替額 (百万ユーロ) (2009-2012 年)

出所：Henke et al[14]より筆者が作成.

また図は、直接支払の支払額の階層区分別に見た、モジュレーションの割合を示している。

ここから、第1に浮き彫りになるのは、ドイツにおける累進的モジュレーションによる削減額の大きさである。30万ユーロ以上の支払分のカットは、EU-15平均で10.8%であり、イタリア(13.2%)もこれを上回ってはいるが、ドイツ(32.4%)は遥かにこれを凌駕している。

他方、フランスでは、ほとんどが義務的モジュレーションによるもので、累進的モジュレーションの影響はほとんど受けない(1.8%のみ)と言える。

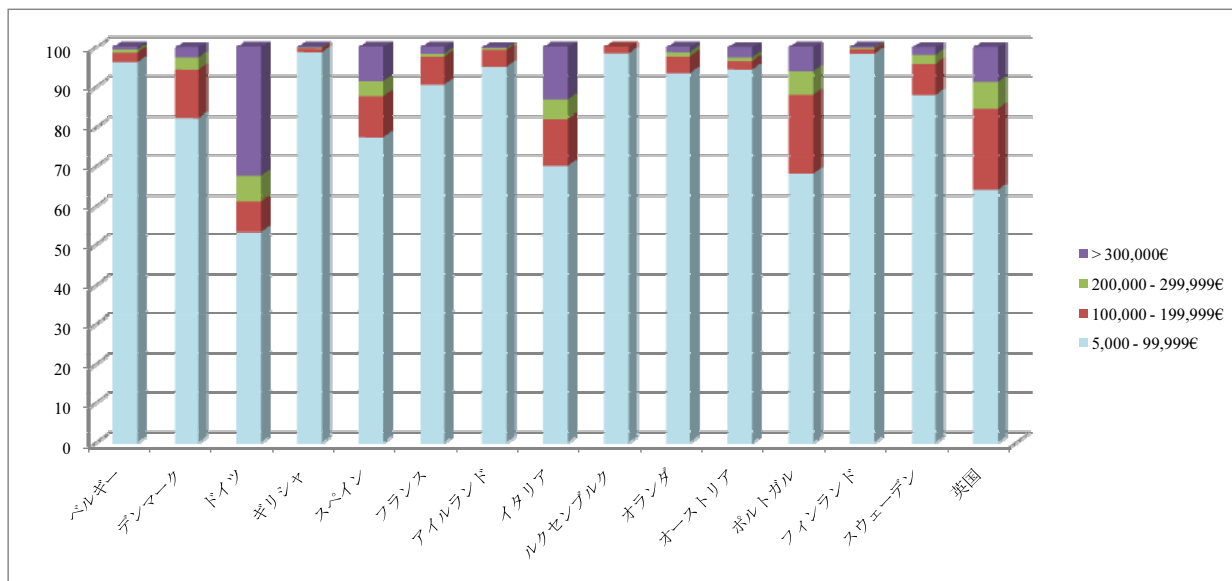


図5 支払区分別に見たモジュレーションの割合（2012年）

出所：Henke et al[14]より筆者が作成。

ところで、モジュレーションについては、「政治的には、この方法が簡単だったのだろう」としながらも、現地で肯定的な見解を聞くことはほとんどない。

ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、「決めなくてはいけないのは、どれだけのお金を農村振興に投入するかであって、モジュレーションのような作為的な手段を使うべきではない」と批判し、そもそも「農産物価格がいい形で推移していけば、第1の柱の支払は必要なく、第2の柱に資金を投入すべきである」とする。

ドイツ連邦は、2009年9月の連邦農相会議で、2013年にモジュレーションを廃止することを決定した。モジュレーションは、農業予算の総額を減らさざるを得ないという政治的状況の中で、欧州委員会が第2ピラーの予算の不足を補うための新たな可能性を求めたことから導入されたものであるが、バイエルン州食料農林省の Weber 氏は、「第1の柱の処理は簡単な話ではないのに、さらに複雑なやり方で、行政の手間をかけて第2の柱に資金を移行するというのは、非常にひどい決定事項であり、賢い措置ではなかった」といい、2013年にこの廃止が政治的に実現することを期待している。

バイエルン州農民連盟の Borst 氏によれば、バイエルン州でも2戸に1戸はモジュレーションの対象となっているため、農家の大多数は非常に批判的な目で見えており、「7年の移行期間については仕方がないが、2015年以降は廃止してくれと言っている」という。

モジュレーションの効果については、「モジュレーション1%ごとにバイエルン州で500万ユーロ増えるから、7%だと3,500万ユーロ、2013年には5,000万ユーロが第2の柱に投入されることになるが、環境効果の増大にはつながらない」というのも、「どういうふうに資金を使うかが重要で、増額分をLFA政策に使うとしたら、ただ単に農家の離農を防

ぎ、維持するだけだからである」というのが同氏の見解である。

また、「第1の柱をカットしすぎると、国土全体における農業の維持がおびやかされ、景観や環境に対する効果が減ってしまうことを政治家にわかってもらう必要がある」という見地にあり、「農業の重要性に変わりはなく、第1の柱に十分な資金を投入することは、EUの5億人の市民への質の高い食料提供につながる」とも主張している。

元バイエルン州議会議員で酪農家のRanner氏は、「これまで農家がもらっていたお金が、直接農業とは関係のないところに流れてしまうようになった」とし、「本当だったら農家が受け取るはずだったお金をどうして公益に回さなくてはいけないのか」という見解にある。これがまさに農家の一般的な見方なのであり、農家にとって既得権益になっているため、第1の柱の削減は容易ではない。

2) “新しい挑戦”

EUでは、気候変動が農業に与える影響が懸念されている。筆者も傍聴したバイエルン州のリージョナルフォーラムでも、夏期の降水量の減少や年間平均気温の上昇のデータが示され、栽培可能な作物の変化や未知の病害虫が発生する可能性、これに適合するための新しい品種改良による対応、さらには農業における二酸化炭素やメタンの放出量、土壌中の窒素の削減を考えていく必要性などが議論されていた。

こうした全加盟国ならびに世界規模で直面する長期的な環境問題に準備すべく、EUが打ち出した枠組みが“新しい挑戦 (new challenges)”である。これによって、加盟国は必要に応じて、モジュレーションによって移行された資金を、

- 気候変動、
- 再生可能エネルギー、
- 水管理、
- 生物多様性

の分野におけるイノベーションの強化のほか、

- ミルククォータの廃止に伴う、酪農部門に対する構造調整付随措置

に利用できるようになった。なお、EU負担率は75%、平均GDP低位地域については90%とされている。

その運用実態を見てみると、第1に、生物多様性(1419.7百万ユーロ)と水管理(1297.6百万ユーロ)の分野で、この資金を使う加盟国が多い(表2)。たとえば、フィンランドは農業環境プログラムの中で、水路保護のためのバッファゾーンの強化等を決定している。

第2に、オーストリア、ドイツ、ポーランド等では、酪農部門の再構築に多くの資金を充当するようである。オーストリアは、酪農部門を支援するための新しい基金を設立し、2010年から生産者に対して乳牛プレミアムの支払を行う予定であるし、ドイツは、新しい

牛舎の建設への助成を行う州が多い³。

第3に、スペインやイタリアなど南欧諸国では、灌漑率が高く、水管理が重要なテーマとなっている。

こうした新しい動きについて、Fischler 元 EU 農業委員が強調するのは、「今は本当にわずかな意味合いしかないが、これがどうなるかは、それぞれの加盟国次第である。忘れてはいけないのは、何を優先するかは加盟国の責任だということ。EU は“何をしろ”と言っているわけではなく、たくさんの可能性のリストをつくって、こういうものであれば助成の対象になると言っているだけだということ」である⁴。

³ 酪農支援については、第2の柱ではなく第1の柱の範疇で行うべきとする指摘も少なくない。

⁴ ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授のように、「欧州委員会は、どんな手段をもってしても第2の柱を強化しようとしており、他の加盟国とのめごとを減らし、第1の柱を削減する根拠付けとして、水質や気候保護を重要な領域として出してきたのだろう」という必ずしも好意的でない見方もある。「実際、どこまで農家を気候保護に取り込んでいくかについては、1つの可能性として、二酸化炭素の放出権を農家にも与えなければいけなくなるが、これはありそうにないから、二酸化炭素の放出量を削減するようなものに補償金を出すようになっていくのではないか」と指摘する。「しかし、牛のメタンガスの放出量を考えると、肉を食べるのをやめるというのは難しいし、メタン放出を減らす対策を見つけるのは難しい」。

表2 新しい挑戦分野の国別資金配分（百万ユーロ）（2010-2013年）

RDP	気候変動	再生可能エネルギー	水管理	生物多様性	酪農再構築	イノベーションおよび新しい挑戦	ブロードバンド	計
Austria ²	21			21	40		15	97
Belgium (Flanders) ¹	8.5	10.1	7.2	2	1.7			29.5
Belgium (Wallonia)	9.7		14.4	9.7	5.1			38.9
<i>Belgium Total</i>								68.4
Bulgaria		11.6	18.6		3			33.2
Cyprus ²				1.1			0.9	2
Czech Republic								n/a
Denmark ¹	21.9	7.3	60.7	33.8				123.7
Estonia ¹					3.3		5.8	9.1
Germany (Bayern) ¹	86.5		28.8	28.8				144.2
Germany (Baden-Württemberg)	15.5			18.3	26.1			59.9
Germany (Brandenburg & Berlin)	14.6		16.6	17.6	36.5			85.3
Germany (Mecklenburg-Vorpommern)	3.8		46.7	5.5	37.5			93.5
Germany (Hamburg) ¹	0.2	0.6	0.2	0.3				1.3
Germany (Hessen) ¹			2.8	25.2	4.5			32.5
Germany (Niedersachsen & Bremen)	60.4		25.5	19.8	33.1			138.8
Germany (Sachsen-Anhalt)	51.1		7.8	22.8	5			86.7
Germany (Nordrhein-Westfalen) ¹			14.7	40.6	19.4			74.6
Germany (Rheinland-Pfalz) ¹	0.9	1		19.2	5		2.3	28.4
Germany (Saarland) ¹	0.3		1.2	1.2	0.6			3.3
Germany (Sachsen) ¹	5.9	13.7	12.2	13.3	25.9			71
Germany (Schleswig - Holstein) ¹	6.8	6.8	9.5	15.1	17.1	3.4		58.7
Germany (Thüringen) ¹	6.4			36	21			63.4
<i>Germany Total</i>								941.6
Greece	20		70		44.1		42	176.1
Hungary								n/a
Ireland								n/a
Latvia					13.3			13.3
Lithuania ¹		0.4			17.5		4.5	22.4
Luxembourg ¹	2.5				2.5			4.9
Malta ¹					1			1
Spain (Valencia)	5.9							5.9
Spain (Asturias)					7.4			7.4
Spain (Andalucía)	16.4		79.9	94.2				190.5
Spain (Aragon)			47.4					47.4
Spain (Islas Baleares)			0.5	1.7				2.2
Spain (Castilla La Mancha)	0.4	9.3	10.2	47.5	3.1			70.4
Spain (Madrid) ¹			5					5
Spain (Murcia) ¹		6.7						6.7
Spain (Cantabria) ¹					4.2			4.2
Spain (Navarra) ¹			10.1					10.1
Spain (Cataluña) ¹	1.9	0.3		23.6		0.9		26.8
Spain (La Rioja)			2.913					2.9
Spain (Castilla León)	0.8	0.7	30.3	49.4	17.6			98.7
Spain (Galicia)		6.6			12.2			18.8
Spain (País Vasco)	0.1	1.3	0.7	1.2	1.7			5
Spain (Canarias)**			1.6					1.6
<i>Spain Total</i>								503.6

表2 続き

RDP	気候変動	再生可能エネルギー	水管理	生物多様性	酪農再構築	イノベーション および 新しい挑戦	ブロード バンド	計
Finland ²	2.5	3.4	31.1	1.1	2.1	2.1	24.6	67
Finland (Aland islands)				0.3	0.3			0.6
France (Hexagone)*	13.4	13.4	456.9	456.9			30	970.5
France (Guadeloupe)	0.9	0.9	0.5	1.4				3.6
France (Guyane)	0	1.4	0.2	0.3				2
France (Martinique)		0.1	0.8	1.7				2.6
<i>France Total</i>								978.7
Italy (Sardegna) ²		5.1	7.7				7	19.8
Italy (Toscana) ²	5.6		5.9	1.7	1.1		4.3	18.5
Italy (Abruzzo)				3.4			1.9	5.3
Italy (Bolzano)	8.3		0.7		1.8			10.8
Italy (Lazio)	2.4	2.4	1.4	7.5			3.4	17.1
Italy (Lombardia)			11.8	23.5	23.5		4.8	63.6
Italy (Trento)	0.8		4.8					5.6
Italy (Umbria)	11.7			2	2		2.4	18.1
Italy (Emilia Romagna)	0.4		14	2.4	9		5	30.8
Italy (Friuli Venezia Giulia)			3	1.2	2.4		1.3	7.9
Italy (Valle d'Aosta)		1.8		2.3				4.1
Italy (Basilicata)	1.8	1.7	1.5	2	0.7		4.6	12.2
Italy (Calabria)	12.2	2.8	1.5	2.1			7.8	26.4
Italy (Campania)	3.9		5.9		9.8		10.9	30.5
Italy (Liguria)	1.4	0.5	2.4	3.5			1.3	9
Italy (Marche)	0.9	3.8	4.3	2.6			2.4	14
Italy (Molise)				5.2			1.1	6.2
Italy (Piemonte)	8.9	0.6	10.9	5.5	11.1		4.7	41.7
Italy (Puglia)	6.3	4.4	4.4	13.4	6.6		10.5	45.7
Italy (Sicilia)	7.6			7.8			15.2	30.6
Italy (Veneto)	10.5	5.7	8.3		19.1		3.9	47.4
<i>Italy Total</i>								302
Netherlands ¹	22.5	18.6	20.6	22.5		12.8	0.5	97.5
Poland ¹		3.8	33.8	10	62.2		59.1	168.9
Portugal (Mainland)	1			1	50		30	82
Romania	18.2	35.7	21.8	13.6	12.4			101.7
Sweden	18.7	34.3	13.3	30.7	1.7		21.1	119.8
Slovakia	12			10.5			5	27.5
Slovenia	5.4	1.2	0.8		0.4		3.8	11.5
UK (England)	75.6		88.3	145.1	3.3		3.3	315.6
UK (Wales)	9.4		5.6	26.1			1.6	42.7
UK (Scotland)	39.4	4.2	10.1	30.1				83.8
UK (Northern Ireland)	5			33.7			1.4	40.1
<i>UK Total</i>								482.2
EU27 total (approved Dec '09)	377.2	134.6	977.5	973.4	310.7	0	194	2,967.40
EU27 total (approved Nov '09)	256.7	78.9	275.4	387.8	274.9	17.1	96.4	1,387.20
EU27 total (approved Oct '09)	34.2	8.5	44.7	58.6	43.2	2.1	53.2	244.5
EU27 total (by now)	668.1	222.1	1297.6	1419.7	628.8	19.2	343.6	4,599.10

出所：European Commission, Press releases Rapid⁵より筆者が作成。

⁵ *FR (Hexagone) targets two priority areas simultaneously, which made necessary the equal split of funds among them for the purpose of presentation.

** ES (Canarias) was voted in November 2009, but information on it has not been yet provided.

¹ Approved/Amended as per EC press release on the 24th Nov 2009 (IP/09/1813).

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1813> より入手可能。

² Approved/Amended as per EC press release on the 22th October 2009 (IP/09/1568).

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1568&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=nl> より入手可能。

3) クロス・コンプライアンス

EU では、2003 年改革によって、直接支払に係るクロス・コンプライアンスが強化された。直接支払の受給者は、「良好な農業・環境条件 (good agricultural and environmental conditions : GAEC)」が義務付けられ、環境関連の法定管理要件 (Statutory Management Requirements : SMRs) に加え、環境的に農地を適切な状態に維持するための最低条件として、各国が定める国内法規を遵守しなければならない。

さらに留意すべきは、2005 年以降、第 1 の柱の直接支払だけでなく、第 2 の柱の農村振興政策についてもクロス・コンプライアンスが適用されていることである。

(1) ヘルスチェック後の改正点

クロス・コンプライアンスについては、環境や動物・植物保護に関する農家の意識向上に寄与するという一定の評価もなされているが、その一方では、実施にかかる莫大な行政コストや、コントロールや違反に関連した技術的問題を生み出していることが指摘されている。農家にとっても膨大な事務手続きのコストがかかる上に、これらのルールを遵守しなかった場合には罰則として直接支払がカットされるため、クロス・コンプライアンスを支持する農家はいないと言っても過言ではない。

このため、加盟国や農家の受容度と同時に、目的の達成度を高めることを目的として、ヘルスチェックでは、以下の改正が加えられた⁶。

第 1 に、現行のクロス・コンプライアンスから、農家の責任に帰すべきでない条項が削除された。適用除外となったのは、農業活動との関連がない、野鳥および生息空間に関する指令 (SMR 17 および SMR 5⁸) のいくつかの条項である。

第 2 に、簡素化を目的として、SMR 8 と重複する、牛の個体識別 (identification) および登録に関する指令 (SMR 7⁹) が削除された。

第 3 に、休耕地の環境保全や水管理の改善への対応のため、GAEC の範囲を拡張し、新たな条項が追加されることとなった。

具体的には、セットアサイドの環境便益の維持に寄与しうる景観特性 (生け垣、池、水路、木々 (列状／一団／孤立)、およびフィールド・マージン (field margins)) を特定し、農耕景観の保全に関する現行基準を見直す。

後者については、水流沿いにおけるバッファー・ストリップの造営や、灌漑水の利用手

⁶ European Commission, DG AGRI, Directorate G. Economic analysis, perspectives and evaluations G.1. Agricultural policy analysis and perspectives, Brussels, 20 May 2008, D(2008) CF/15326, *CAP HEALTH CHECK – IMPACT ASSESSMENT NOTE N2*, Subject: *Cross compliance*.

⁷ SMR 1: Council Directive 79/409/EEC of 2/04/1979 on the conservation of wild birds (art.3, 4(1), (2), (4), 5, 7, 8).

⁸ SMR 5: Council Directive 92/43/EEC of 21/05/1992 on the conservation of natural habitats and of wild life flora and fauna (art. 6, 13, 15, 22(b)).

⁹ SMR 7: Commission Regulation (EC) N°2629/97 of 29/12/2007 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) N°820/97 as regards ear tags, holding registers and passports in the framework of the system for the identification and registration of bovine animals (art. 6, 8).

続きにおける遵守事項が、新たに加えられた¹⁰。

(2) 行政コスト

「EU は、農家が何を植えるかではなく、どのように生産するかを制御しようとしている（バイエルン州農業庁の Stockinger 氏）」と言えるが、ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授らは、「行政コストも、農家の手間としてかかる費用や規則を遵守するコストも大きすぎる」ことを問題視している。

バイエルン州環境・厚生省の Sedlmayer 氏によれば、「行政コストの大部分は、不当な形で EU のお金が支給されることを防ぐために、EU から与えられた制約条件によるもの」である。

元バイエルン州議会議員で酪農家の Ranner 氏は、「他の加盟国はもっといい加減なのに、ドイツではあまりにすべてをチェックしようと、何でもかんでもやりすぎで、能力の高いカウンセラーがこれにかかりっきりになっている」こと、「ドイツでは直接支払の支払額の 10% の行政コストがかかっているが、デンマークやアイルランドだと 3%、フランスでは 6% ぐらい」であることを挙げ、「EU 全体で公平な実施をしてほしい」と望む¹¹。

これについて、元 EU 農業委員の Fischler 氏は、「加盟国間のクロス・コンプライアンスのチェックリストの差は、やり方の差であって、内容の差ではない」と言い、ドイツについては「国内の所管の分担に問題があり、連邦だったり州だったりとうまくいっていないから、話が複雑になる」と指摘している。同氏の目には、「EU は何も難しいことを言っていないのに、ドイツは勝手に“面倒で手間のかかる仰々しいこと (Umständlichkeit)” をしている」と映っているようである¹²。

ちなみに、図 6 は CAP の行政コストを国家間で比較したものであるが、ここでもドイツの高さが浮き彫りになると言える。

¹⁰ 水管理の問題は、既存のクロス・コンプライアンスでも、SMR 2 および SMR 3（地下水指令および下水汚泥指令）によって、一定程度カバーされている。

¹¹ 同氏は、「各法規に準拠している農家を認証する制度を取り入れることによって、行政の手間が省けるのではないかと主張している。

¹² これについて、ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、「ドイツの基準が EU 基準よりも厳しいかどうかというよりも、ドイツの解釈が厳しいということではないか」と指摘。また、バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏によれば、「ドイツとしては、“ドイツがちゃんとやっていない” などという他国からの批判は受けたくない」から、「他の加盟国との差は不公平だが、ドイツ人のメンタリティによるものである」。

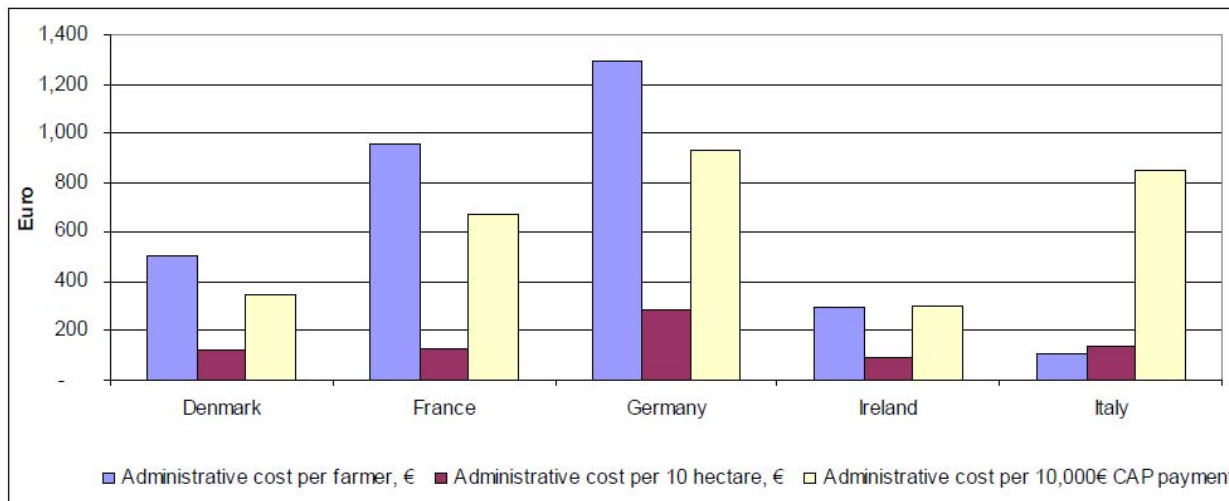


図6 CAPの行政コストの国家間比較

出所：DG AGRI[4].

加えて、Fischler氏は、次のように話す。

「欧州の環境法は厳しく、コストの高くつくスタンダードを支払によって確保しているが、過去において残念ながらよくあったのは、個々の加盟国が欧州規定の適用において不完全であったことである。農業の要件が厳しくなっている分、お金を出すといっているのに、守られていなければ意味がないから、助成金の一部をカットすることになっている。だから、加盟国はクロス・コンプライアンスが好きではないが、私たちは全く新しい規定を導入したわけではない。ただ要求したのは、欧州法が遵守されているかどうかについての検査の必要性だけである。ドイツは、ほぼ100%実施されている国の1つであるが、すべての加盟国に強制的にクロス・コンプライアンスが義務付けられることで、公平性が生まれるであろう」。

バイエルン州食料農林省のWeber氏は、「23条の内容は以前からあったものだが、以前は国レベルの規定だけだったため、生産のスタンダードをつくり、法律に定められた水準を100%実践することで、全体としての水準を上げる」意味を一定程度認めながらも、「罰則制度が非常に厳しくなり、検査で違反が見つかった場合には、かなりの規模の直接支払がカットされてしまう」ことから、「クロス・コンプライアンスは、法律が作った犠牲的な構築物」と揶揄している。

同氏は、「国レベルの行政が、クロス・コンプライアンスをきちんと実施しなかった場合には、実施のミスが合算されて、直接支払の支給額を減らされてしまう（高額負担）」ことを最も懸念しており、「バイエルン州ではいまのところ減額は非常に少ないが、これを低く抑えるための行政コストは相当高くなっている¹³」と述べる。ただし、「手間とコストは毎年同じわけではなく、初年度は高いが、その後急激に減り、自動化された状態になる」こ

¹³ FÜAK[12]によれば、クロス・コンプライアンスにかかる行政コストは、バイエルン州だけで99.7百万ユーロにのぼる。

とも付け加えている。

なお、クロス・コンプライアンスの費用対効果が問題視され、これに対する簡素化の要求が、行政、農家、研究者の各方面から出ている。

バイエルン州食料農林省の **Spredler** 氏によれば、「バイエルン州の農家は複合経営が多いから、いろいろなチェック項目に関連する上、規模が小さく構造が複雑なため、検査の手間がかかる」¹⁴。そして、「みんな“クロス・コンプライアンスは大きくなりすぎた”と言っており、EU には、クロス・コンプライアンスに変わる他の可能性を考えてもらいたい」と話す。

バイエルン州農民連盟の見解はどうかというと、クロス・コンプライアンスの廃止を求めているわけではない。なぜなら、「現在では、クロス・コンプライアンスを避けることはできず、これを疑問視するようなことになれば、同時に直接支払を疑問視することにもなりかねない」からである。それゆえ、「大事なものは、クロス・コンプライアンスの実施にかかる手間が簡素化できないか、またあるいは、他の可能性がないかを検討すること」と **Borst** 氏は指摘する。

一方、**Heißenhuber** 教授は、クロス・コンプライアンスの環境効果の見地から、「莫大な行政コストがかかっているにもかかわらず、環境に負荷がかかる状況が生じている可能性がある」として、簡素化を検討する必要性を主張している¹⁵。

(3) 農家のコスト

バイエルン州環境・厚生省の **Sedlmayer** 氏は、「農村振興基金による共同出資は非常に複雑で、罰則も融通が利かないため、農家が間違っただけで罰則を受けずに済むことが非常に重要になってくる」という見地から、農家に対するカウンセリングの重要性を強調している。

実際、多くの加盟国で、パンフレット、電話、セミナー、トレーニングなどによる農家に対する情報提供支援が行われている。バイエルン州農民連盟でも、「クロス・コンプライアンスに関する情報をイベントで提供しているほか、去年から有料のカウンセリング“農家チェック”も導入し、15～20 戸の農家が丸 1 日参加して、1 戸ごとに、それぞれ法律上の規定を守ることにどういった意味があるのかを検討している (**Borst** 氏)」。

カウンセリング料金は会員か否かによって異なるが、概ね 20～50 ユーロであり、農家が希望する場合には、追加料金を払えば、カウンセラーを自宅に呼ぶこともできる。また、高齢農家を対象とした、比較的リーズナブルな料金 (20 ユーロ。複雑なデータの場合、時

¹⁴ **Nitsch and Osterburg**[17]は、クロス・コンプライアンスに関連する行政コストの決定要因として下記のことを挙げている。経営構造：農場の数および規模、コントロールの基準：複雑さ、標準化・簡略化、コントロールの「深さ」：現地確認の農地面積や家畜のパーセンテージ (全頭かサンプルか)、ドキュメンテーションの有効性のチェック、移動時間、関係機関の調整のための時間など。

¹⁵ クロス・コンプライアンスについては **Ranner** 氏らが州議会でも反対し、当初はもっと厳しかった案を、バイエルン州が運動をして、削除させた経緯がある。

間当たり 48 ユーロ) での、申請書や肥料・有機質のバランスシートなどの記入の代行や、PC を使える農家用の帳簿用ソフトやプログラムなどの IT ソリューションも用意している。

ドイツには 90 ページものクロス・コンプライアンスの国内法規 (StMELF[22]) があるが、「オーストリアでは 15 ページぐらいなのに、ドイツの農家は読むだけでも時間がかかる (同上の Borst 氏)」、「まるで長編小説のようで、理解できる人はほとんどいない (元バイエルン州議会議員で酪農家の Ranner 氏)」など、農家からは批判の声が上がっている。

関連のパンフレットを読むだけでも、少なくとも 270 分、1 分当たり 0.38 ユーロで換算すると、最低でも経営当たり 104 ユーロのコストがかかるという試算もある (FÜAK[27])¹⁶。

Ranner 氏いわく、「一番いやなのは、手間がかかりすぎる上に、農家を犯罪者扱いしていること」。同氏は「自分たちの生産物に何か少しでも害があるというのならわかるが、常に最高の品質のものを出しているわけだから、農家が自分の判断でできるようにしてほしい。気分が悪いし、クロス・コンプライアンスは本当にばかげている」と主張する。

また、Borst 氏は、ドイツでは、「各州が土壌侵食の登記簿 (Erosionskataster) を作っているが、EU ではここまで必要とは言っていないし、他の加盟国でこんなことをしているところはない」ことに言及し、国によって実施方法のみならず、農家のコストも変わってくることに疑問を投げかけている。「しかも、このコストは、記録などの農家の事務的な作業に要する時間であり、農地に対する環境効果とはまったく関係ない」。

Ranner 氏もほぼ同様の見地から、「一番大きなリスクは、必要がないのに競争力を自ら衰えさせてしまう状況になっていること」と指摘する。欧州委員会にも、「EU が意図しているよりも、ドイツの実施方法が複雑になりすぎている」と批判されているが、EU 共通の条件である以上、全加盟国においてある程度一定のコスト負担にすることが必要であろう¹⁷。

また、留意すべきは、クロス・コンプライアンスのチェックリストは、経営形態によって該当する項目が異なるということである。

Ranner 氏によれば、乳牛や豚の飼育経営が一番不満を持っており、FÜAK[12]でも、経営当たりの行政コストは、豚の個体識別が最も高く (378 ユーロ)、以下、牛の登録 (255 ユーロ)、牛の個体識別 (210 ユーロ)、豚の登録 (156 ユーロ) などと続き、上位はすべて家畜飼養経営に関するものであることが示されている (図 7)。

¹⁶ 農家は口をそろえて「読むだけで何日もかかる」と言っており、これは過小評価と言える。

¹⁷ ただし、必要要件が既存の国内法規と変わらない場合もあるため、クロス・コンプライアンスが経費の増大をもたらすという認識は、必ずしも正しくない。Farmer[11]は、加盟国政府は、現在の経営実践 (farm management practices) にできるだけ影響を及ぼさないように、ないし経費の増大を招く処置を導入しないように注意するため、これまでに EU ないし国家の法になかった環境要件は最小限にとどまると指摘している。

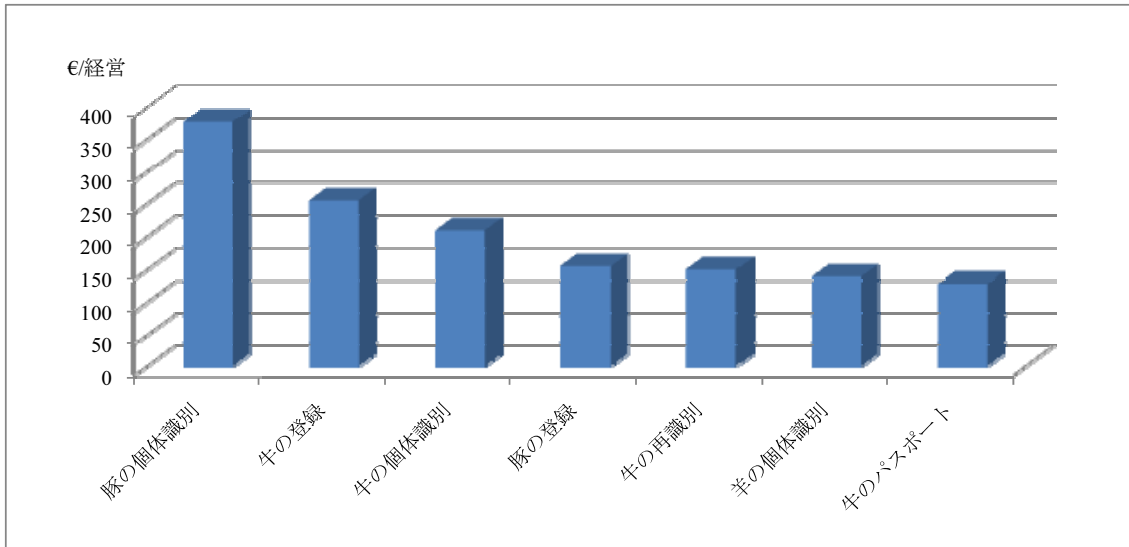


図7 項目別の経営当たり費用

出所：FÜAK[27]より筆者が作成。

2 ヘルスチェックのインパクト

ヘルスチェックにはいくつかの構成要素がある。前述したように、モジュレーションの累進要素の見直しのほか、環境に関わる分野では“新しい挑戦”が加えられた。けれども、現地ヒアリングからは、そのインパクトはそれほど大きいものであったとは捉えられていないようである。

Fischler 氏いわく、「正直言って、ヘルスチェックは事実上、何の変更にもつながらなかったが、ヘルスチェックというのは、2003年の改革が機能したかどうかをチェックしようとしたものに過ぎず、私たちは、誰もヘルスチェックは改革だとは言っていない」。

同氏は「2013年に予定されている改革では、今回よりも大きな変化があるだろう」と述べ、主に次の2点を挙げている。

「1 つは、気候保護などの関連の予算が強化され、さらに目に見える形になっていくであろう。これはどちらかという実質的な変化というよりは、世論にとって大切だからという、見た目の要素である」。

「2 つめは、非農業対策をどうするかという点であり、村落更新などを強化すべく、資金の比率を大きくしようとしている。それ以外には、構造政策が何の役割も果たさないような弱い地域に対して、重複をなくすにはどうしたらよいかが議論されているぐらいで、農村振興政策についてはほぼ現状維持であろう」。

バイエルン州食料農林省のWeber氏は、新しい挑戦の導入について、「ドイツは長年、エネルギーや気候変動などをテーマに取り組んでいるが、他の加盟国もこれに追従しなければならない」と考えている。図8は、EU-27における再生可能エネルギーの生産を示し

ているが、ここからドイツがいかにかこの分野において突出しているかが見て取れるであろう。

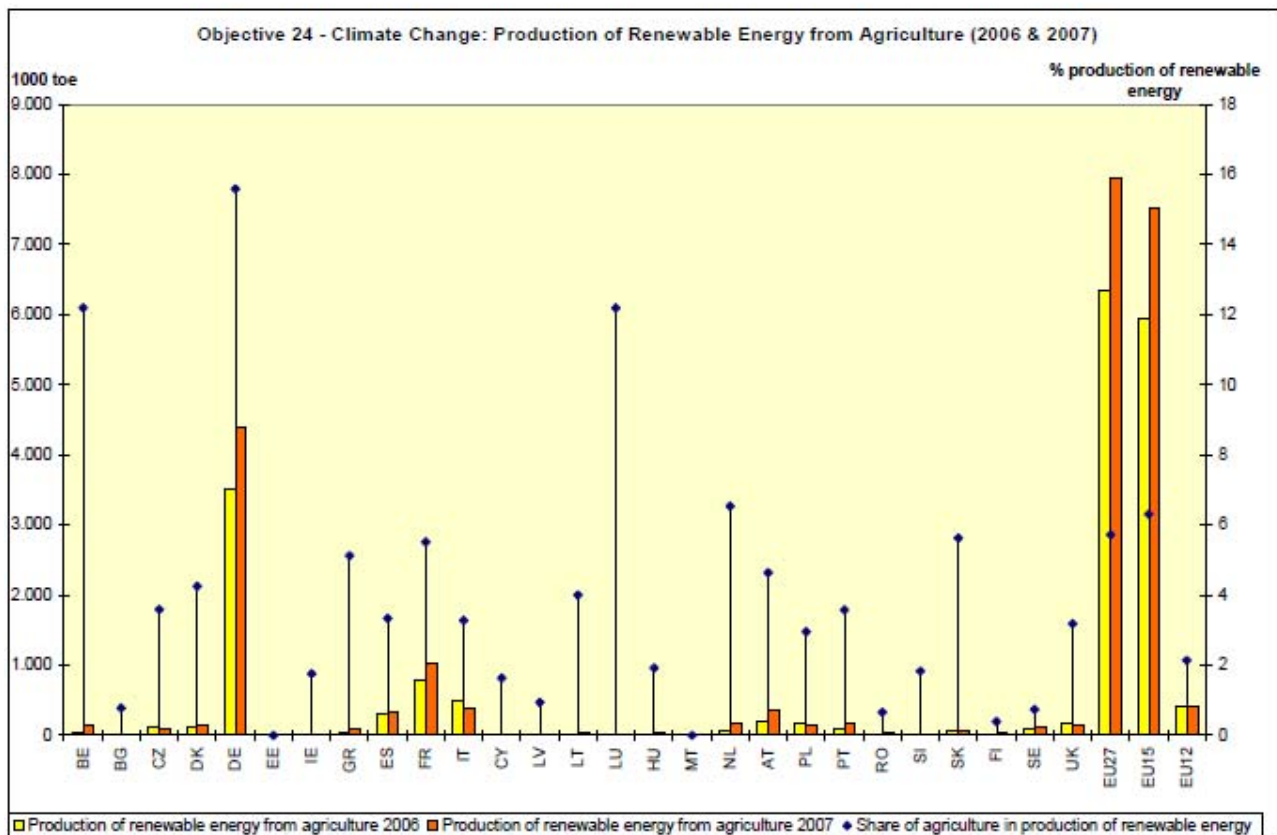


図8 農業による再生可能エネルギーの生産

出所：DG AGRI[5].

バイエルン州農業庁の Stockinger 氏も、「ヘルスチェックは、モジュレーションのシステムも大幅に変えるものではなかったし、それほど大きなインパクトはなかった」と見ているが、「とりわけドイツにとって重要なのは、ミルククォータの廃止であり、これによって牛乳市場の秩序に大きな変更がもたらされることになる¹⁸」と推察している。

Weber 氏も同様に、「ドイツの酪農家の 2 戸に 1 戸はバイエルン州にあり、売り上げの半分が牛乳と牛肉であるから、バイエルン州にとってミルククォータの廃止は痛手だった。しかも、乳価の暴落とともにこの話が出てきて、タイミングが最悪だったため、農家の感情の收拾がつかなかった」と話している¹⁹。

¹⁸ また同氏は、「ヘルスチェックにより相当自由化が進むが、今まで全く体験したことがないものだから、短期的には競合関係や生産が大幅に変わって、大きな乱れが生じる可能性がある」とし、「とりわけ投資において、20年後がどうなるかわからない状況では、予測不可能なリスクを背負うことはできなくなる」と指摘する。

¹⁹ バイエルン州では 2009 年に、乳牛プレミアムを追加的に支払っている。

3 EU-27 における運用実態

1) EU-27 についての概観

2005 年 9 月の理事会規則 1698/2005「農村振興のための欧州農業基金（EAFRD）による農村振興支援」および 2006 年 2 月の理事会決定「農村開発戦略ガイドライン」（2006/144/EC）に基づき、CAP の第 2 の柱である農村振興政策は、4 つの基本軸に再編整理された。

このうち第 1 機軸（農林業の競争力向上）、第 2 機軸（環境・景観保護）、第 3 機軸（農村経済の多角化および農村の生活の質の向上）の 3 つは、固有の政策目標を有する垂直的な軸となる。これに対して、第 4 機軸に分類された LEADER は、“Leader Axis”とも呼ばれ、第 1～第 3 機軸の達成のために付随して行われる水平的な軸として位置付けられた（図 9）。



図 9 農村振興計画の枠組み (2007-2013 年)

出所：StMELF[26]を基に作成。

ここで、第 1～第 3 機軸の事業は独自に行ってもよいし、LEADER を利用して行うことも可能である。なお、LEADER をどの機軸のために用いるかは、地域の自由であるが、第 1 機軸に 10%、第 2 機軸に 25%、第 3 機軸に 10%、第 4 機軸に 5%というように、各加盟国の予算に占めるべき最低割合が規定されている（理事会規則 1698/2005 第 17 条）。

Fischler 元 EU 農業委員によれば、「4 つの政策機軸について、欧州委員会が最低限の予算配分を決めただけで、それ以外のことは加盟国に全部まかせているということは、ボトムアップアプローチの必要性を示している。欧州全体で構造や経済発展の度合いが非常に多様なため、中央集権的な計画はできない」。また、「政策効果についても、それぞれの地域が欧州委員会に提出する報告書の中で、自分たちが選択した施策で何が達成されたかを評価することになる」。

これらの3つの政策機軸の相対的重要度を加盟国別に見たものが、図10である。EU-27では、第2機軸が44%と最大の比重を占め、第1機軸が34%、第3機軸が13%、第4機軸が6%となっているが、共通の最低割合が定められていても、加盟国間で大きな差異が存在することが見てとれよう。

第1機軸に重きを置いているのは、ベルギー(48.6%)、ラトビア(47.2%)、ハンガリー(45.6%)、ポルトガル(45.5%)、スペイン(45%)、キプロス(44%)、ギリシャ(43.7%)、ルーマニア(40.13%)である。他方、比重が低いのは、スウェーデン(15%)、オーストリア(1.8%)、イギリス(12.7%)、フィンランド(11.6%)、アイルランド(10.3%)である。

第2機軸のウェイトが高いのは、アイルランド(79.6%)、フィンランド(73.3%)、イギリス(72.6%)、オーストリア(72%)、スウェーデン(70.2%)、デンマーク(63.3%)、ルクセンブルク(59.1%)である。これに対して、新規加盟国のラトビア(28.1%)、マルタ(26.6%)、ブルガリア(24.5%)、ルーマニア(23.7%)では、第2機軸の比重は30%に満たない。

第3機軸の比重は、全加盟国で40%を上回ることはない。マルタとオランダ(33.7%)を筆頭に、ブルガリア(27.9%)、ドイツ(28.5%)、ルーマニア(25.6%)、ポーランド(23.2%)、ラトビア(20.1%)、エストニア(19.4%)で高く、キプロス、フランス、オーストリア(10.1%)、ルクセンブルク(9%)、ポルトガル(8.3%)、ならびにアイルランド(7.8%)では低い。

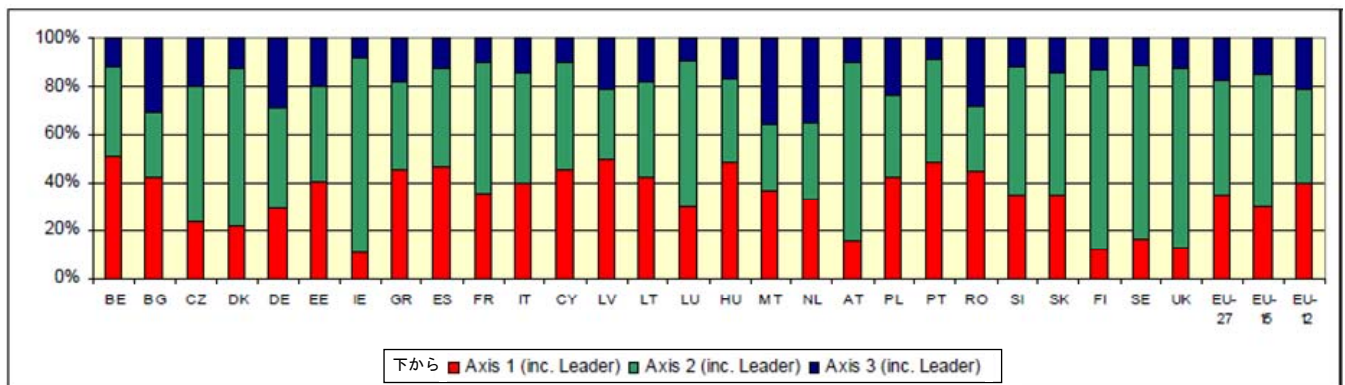


図10 EU-27における3つの政策機軸の相対的重要性(2007-2013年)

出所: DG AGRI[5].

2) EAFRD による助成措置

さて、EAFRD による助成措置は、表 3 のようにコード化されている。

EU-27 における施策毎の支出額を見ると、214（農業環境支払）（23%）が突出しており、以下、121（農業経営の近代化）（11%）、212（山岳地域）（7%）および 211（その他の条件不利地域）（7%）の LFA 支払が続く（図 11）。これにより、環境の改善が期待されている。

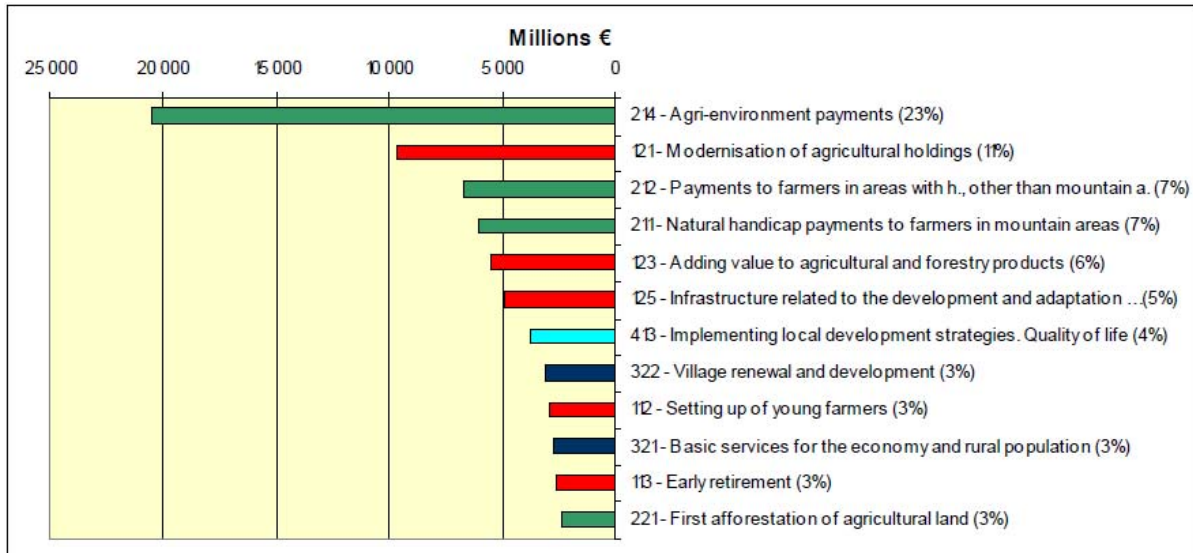


図 11 EU-27 における主要施策（2007-2013 年）

出所：DG AGRI[5].

次に、各政策機軸における各助成措置の相対的重要性を見てみよう（図 12）。

第 1 機軸においては、121（経営近代化）や 123（農林産物の付加価値）が相対的に大きな比重を占めている。第 2 機軸においては、環境支払が 51%と突出しているのに対し、第 3 機軸においては、目立った助成措置は見当たらない。また、第 4 機軸においては、413（地域振興戦略：生活の質・多角化）が全体の 7 割近くを占めている。

表3 EAFRDによる助成措置

第1機軸: 農林業における競争力向上	
111	職業訓練および情報活動
112	青年農業者の就農
113	農業者・農業労働者の早期引退
114	アドバイザー・サービスの使用
115	農業簿記支援サービス
121	農業経営近代化
122	森林経済価値の改善
123	農林産品の高付加価値化
124	新製品と製造手法, 技術の開発のための協働
125	農林業部門の進化と調整に関連したインフラ
126	自然災害に見舞われた農業潜在力の回復
131	規格の遵守
132	食品の品質制度への農業者の参加
133	農産物食品の情報提供活動と販売促進活動
141	再構築中の半自給自足経営支援
142	生産者グループの設立
143	ブルガリア・ルーマニアにおける経営アドバイザー・拡張サービス
第2機軸: 環境・農村空間の改善	
211	自然ハンディキャップ支払, 山岳地域に対する補償支払
212	山岳地域以外の条件不利地域に対する補償支払
213	Natura 2000および水質指令
214	農業環境支払
215	動物福祉への支払
216	非生産的投資への補助
221	農地の植林
222	アグロ・フォレストリ
223	非農用地の植林
224	森林のNatura 2000
225	林業・環境支払
226	森林ポテンシャルの回復および山火事防止
227	非生産的投資への助成
第3機軸: 農村における生活の質および農村経済の多角化	
311	非農業活動への多角化
312	マイクロ企業の創出および発展の支援
313	ツーリズム活動の促進
321	農村経済および農村住民のための基礎的サービス
322	村落再生および発展
323	農村地域の文化遺産の保全および高付加価値化
331	教育および情報提供
341	能力資格の取得と振興, 実施
第4機軸: LEADER	
411	地域振興戦略: 競争力
412	地域振興戦略: 環境・土地管理
413	地域振興戦略: 生活の質・多角化
421	国家間・地域間連携
431	LAGの運営, 技術習得, 活性化
511	技術支援
611	ブルガリア・ルーマニアに対する直接支払の補完

出所: DG AGRI[5]より筆者作成.

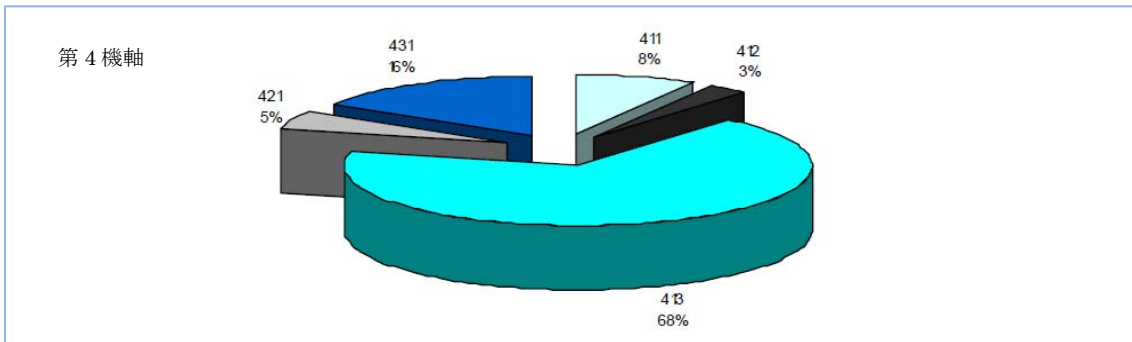
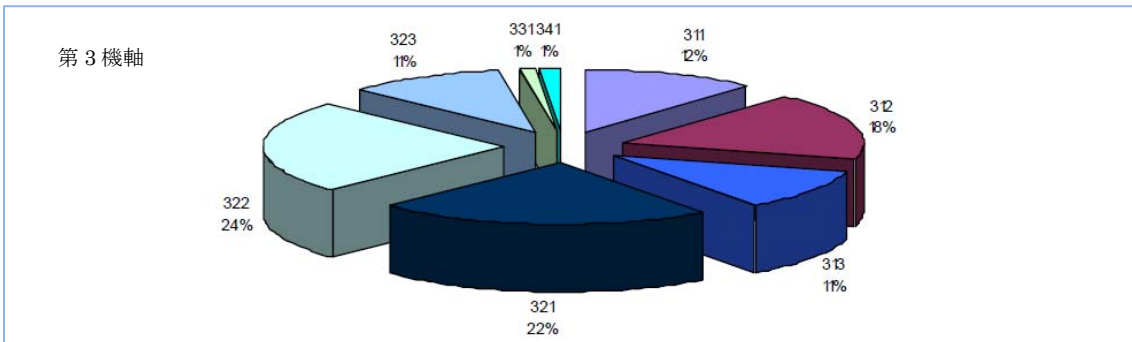
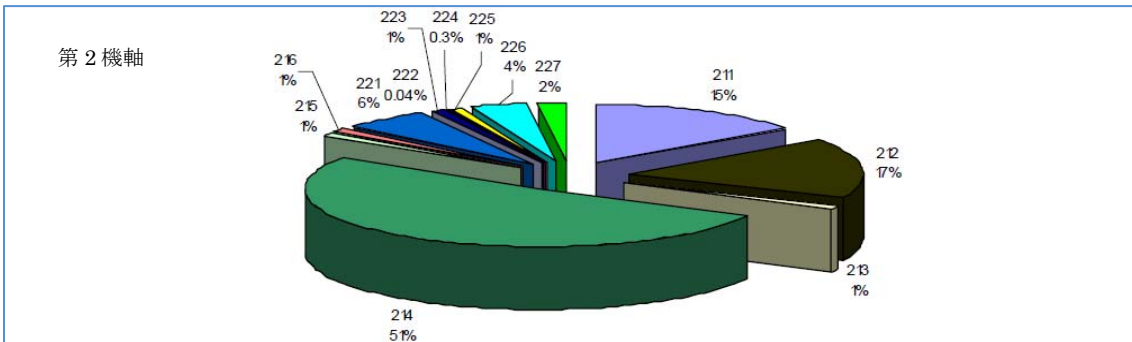
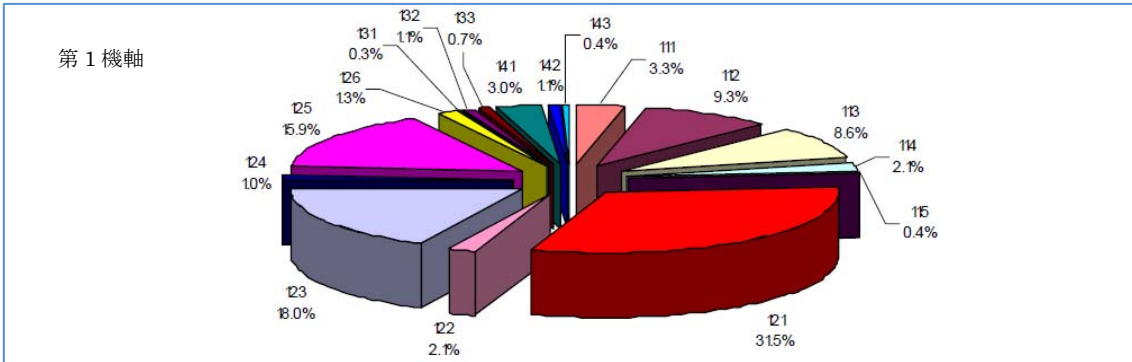


図12 各政策機軸における各助成措置の相対的重要性
出所：DG AGRI[5].

3) 農村振興資金の配分

2007-2013年の農村振興資金の配分を見ると、ポーランド（15%）が突出しており、次いでイタリア（9.4%）、ドイツ（9.2%）、ルーマニア（9.1%）、スペイン（8.2%）、フランス（7.3%）の順に高くなっている（図13）。その他の加盟国に対する資金配分は5%に満たず、英国は2.2%にすぎない。

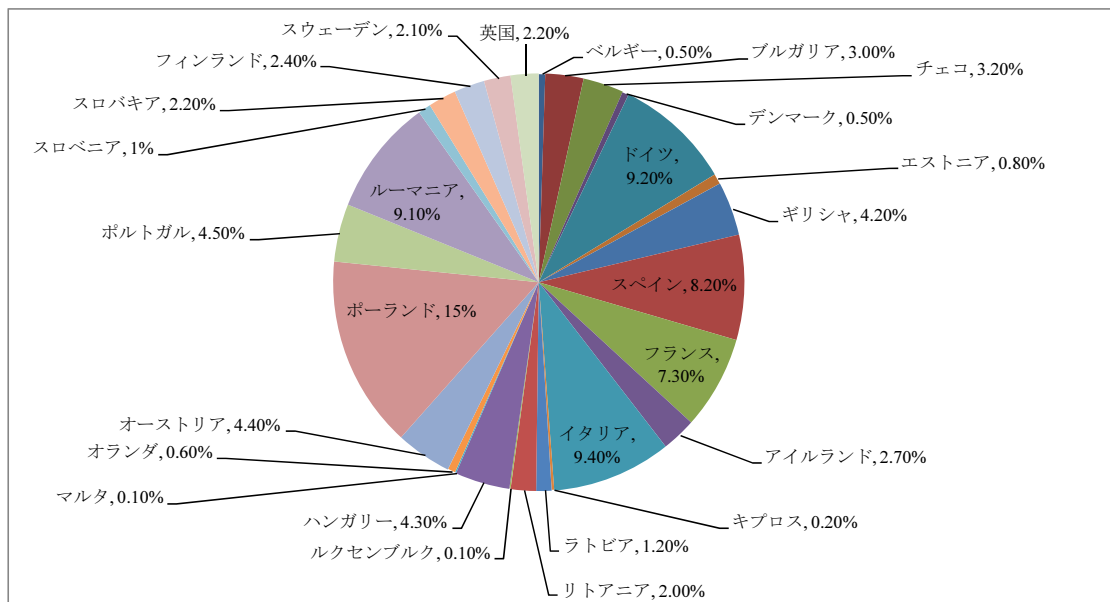


図13 農村振興資金配分（2007-2013年）

出所：AgraCEAS[1]より筆者が作成。

次に、EUの主要3カ国（英、仏、独）だけを取り上げて、第2の柱の内訳を比較したものが図14である。

ここから、まず読み取れるのは、イングランドにおける第2機軸の割合がきわだって大きいことである。同国では、第2の柱の資金の大半が農業環境政策に当てられていると言っても過言ではなく、ES（Environmental Stewardship）等の実績も高い（詳細は和泉稿を参照のこと）。

他方、ドイツ連邦においては第3機軸の重要性が、フランスにおいては第1機軸の比重が他国に比して高い。

とはいえ、フランスで最も支出が多いのは、第2機軸のLFA支払であり、以後、農業環境政策、第1機軸の農業経営近代化、青年農業者の就農と続く。

ドイツについては、第2部で後述するように、連邦州間の格差が大きいことに留意されてよいが、競争力の向上よりも、農耕景観を保全と農村部の生活の質の向上を重視する風潮があることに言及しておく。

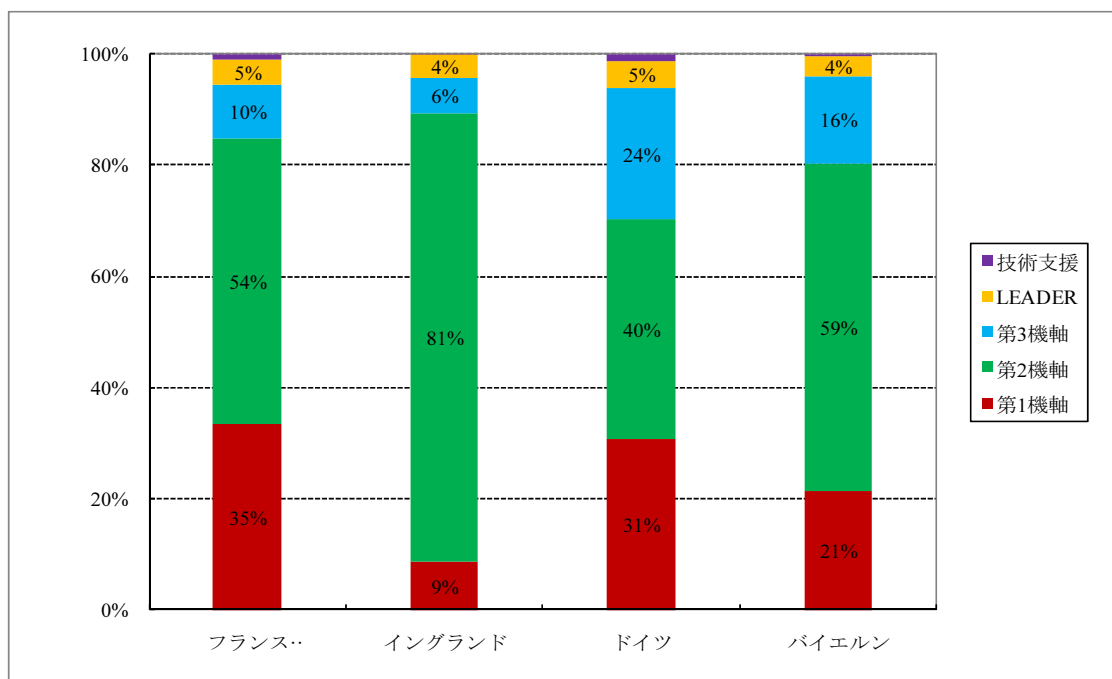


図 14 機軸間資金配分の比較

出所：MAAP²⁰，DEFRA²¹，BMELV[2]から筆者が作成。

B ドイツ・バイエルン州のケーススタディ

1 農村振興計画 2007-2013 のポイント

1) ドイツにおける運用

2007-2013 年の農村振興計画の枠組みは、農村振興に関する理事会規則 1698/2005 によって定められているが、具体的なプログラムを策定し、これを実施するのは加盟国であることはすでに述べた。

連邦制をとっているドイツでは、農村振興計画の実施は 16 の連邦州政府に委ねられる。このとき、州政府は連邦農林省が策定した枠組み²²の範囲内で、自州が抱える地域的問題の改善に向けたプログラムを策定することになる。16 の連邦州のうち、ブランデンブルク州とベルリン、ニーダーザクセン州とハノーヴァーが共同で実施することを決めたため、ドイツでは合計 14 のプログラムが提出されている。

それらの資金内訳や資金額には、州間の経済発展水準や農業条件における格差が大きく反映されている（図 15）。また、2007-2013 年の農村振興計画にかかる資金総額は、ドイツ全体でおよそ 90 億ユーロである。このうち最も大きいのがバイエルン州で、16%を占めている。そこで本稿では、14 のプログラムの中から、バイエルン州の農村振興計画をケ

²⁰<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/programme-developpement>

²¹ <http://www.defra.gov.uk/rural/rdpe/secta.htm#q2>

²² http://www.bmelv.de/clin_154/cae/servlet/contentblob/383168/publicationFile/49933/Strategiepapier.pdf

ースタディとして取り上げ、概観することにした。

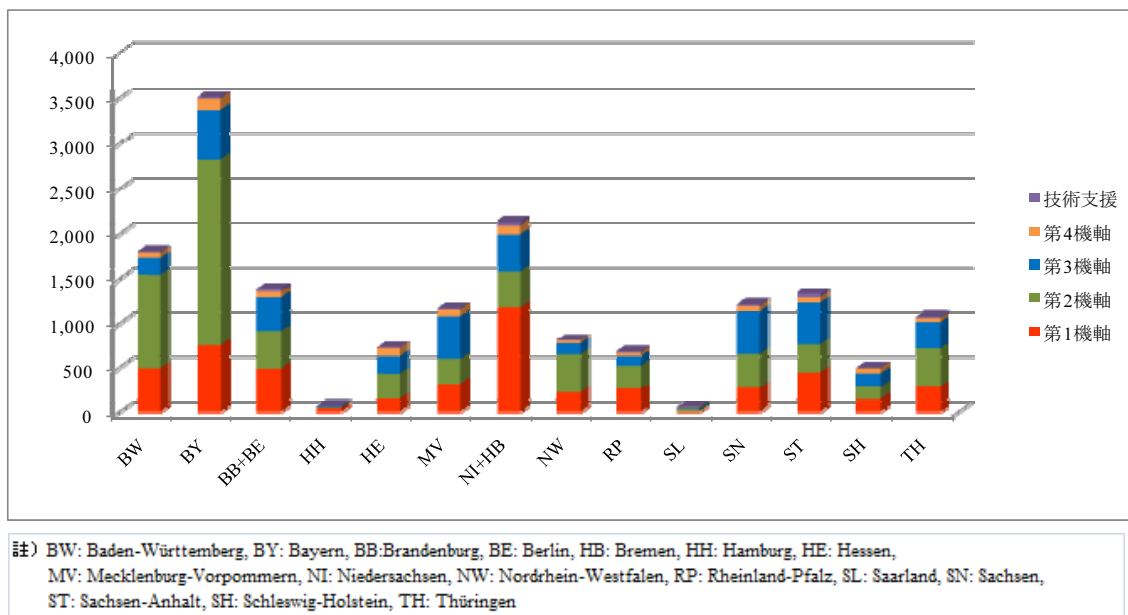


図 15 資金配分の州間比較 (100 万ユーロ)

出所：BMELV[2]より筆者が作成。

2) バイエルン州の概況

バイエルン州は、ドイツの国土面積 (35.7 万 km²) のほぼ 1/5 (70,552km²) にあたるドイツ最大の州である²³。州人口はおよそ 1,250 万人で、ドイツで 2 番目に多い。

同州には、BMW、アウディ等の自動車産業や、ジーメンス (Siemens) 等の多国籍企業が生産拠点を置いている。近年では、バイオテクノロジー、情報通信テクノロジー、エネルギー・環境テクノロジーといった、ハイテク産業や知的サービス業の成長も目立っている。また、サービス関連セクターの進出も著しく、アリアンツなどドイツ最大の保険市場を形成しており、銀行業でも国内第二位の規模を誇っている。さらに、同州はオクトーバーフェストに FC バイエルン、ノイシュヴァンシュタイン城やアルプスまで、世界中の観光客を惹きつける観光資源も豊富である。失業率はドイツ平均よりも低く (7.8%)、同州の経済は、これらの強固な経済基盤によって支えられている。

反面、バイエルン州の農業部門は、今日では GDP 全体の 1%にも満たない。およそ 12 万戸の農業経営の平均経営規模は 27ha (2007 年)、旧東ドイツや北ドイツと比較して農業構造は小さい。その上、農家の半数以上 (54%) は兼業農家であり、その平均経営規模は 12.7ha である。他用途への農地転用が常に問題となっているだけでなく、直接支払の影響で農地の借り手が貸し手の数を上回るため、規模拡大もままならない状況である。

²³ 北海道とほぼ同じ面積であり、デンマーク、オランダ、ベルギー等の EU 加盟国よりも大きい。

それでも、農業政策の重点は、零細家族経営の維持に置かれている。農業生産という“単機能”ではなく、多面的機能のある農業を維持するためには、プラスの環境効果と持続的農業が不可欠であり、有機農業、農民的農業（bäuerliche Landwirtschaft）、職業的農業（gewerbliche Landwirtschaft）のうち、前者2タイプに助成を集中していく、というのが1970年代以降のバイエルン州農政の基本路線である。従って、農村振興計画の実施においては、農業環境政策に重点が置かれることとなる。

3) BayZAL の特徴

バイエルン州の農村振興計画の名称は、「バイエルン州の農業経済および農村地域の未来プログラム 2007-2013（Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum[21]：BayZAL）」である。広範な関連諸施策を含む BayZAL は、804ページにも及ぶ（表4）²⁴。

表4 BayZAL の施策パッケージ

第1機軸 農林業の競争力の向上	
121	個別経営投資助成
123	市場構造の改善
125	土地の統合・インフラ、森林開発
126	洪水保護
第2機軸 環境および農村空間の改善	
211	山岳地域に対する補償支払
212	山岳地域以外の条件不利地域に対する補償支払
213	Natura2000支払（指令2000/60/EC）
214	バイエルン州農耕景観プログラム（KULAP -A）
214	バイエルン州契約自然保護プログラム（VNP）
215	放牧牛
216	生け垣保全
216	高齢者助成
221	農地の緑化
223	非農業用地の最初の植林
225	バイエルン州契約自然保護プログラム（森林）（VNP）
227	非生産的投資 - 林業
227	非生産的投資 - VNP森林
第3機軸 農村の生活の質と農村経済の多角化	
311	代替収入
321	農村地域の経済・住民関連の基礎的サービス - 再生可能資源
322	村落再生・リノベーション
323	農村地域の文化遺産の維持・改善 - 自然環境保全や景観の措置
341	実施の監視と統合的農村振興コンセプト
第4機軸 LEADER	
41	地域振興戦略
421	国家間・地域間連携
431	ローカル・アクション・グループの作業：能力開発および地域の意識

出所：StMELF[21]より筆者作成。

²⁴ バイエルン州食料農林省のWeber氏いわく、「第2の柱のプロセスは複雑で、何枚サインしたかわからないぐらい、認定に作業を要する」。

このなかで同州は、経済的・生態的・社会的側面を考慮に入れた、革新的で成長指向的な政策を打ち出し、多角的な農村経済の強化と、州内全域で同等の生活条件を確保することを主要目的としている。

さて、前述したように、加盟国の予算に占めるべき各政策機軸の最低割合が規定されているが、BayZALでは、それぞれ22%、61%、11.5%、5%とされており、第2機軸のウェイトの高さが突出している（図16）。

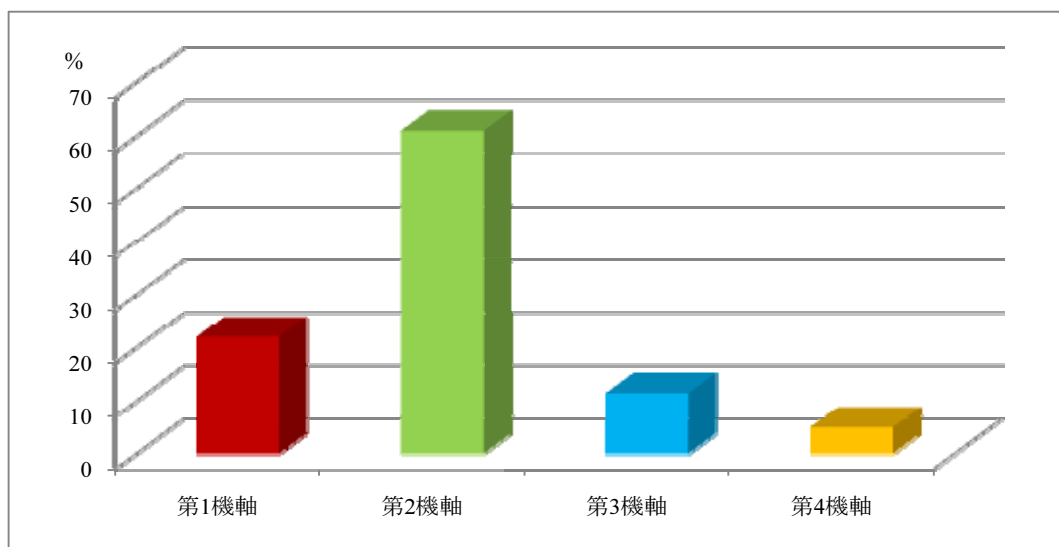


図16 農村振興予算の機軸間配分

出所：StMELF[26].

また、その内訳を見ると、山岳地域および条件不利地域に対する補償支払の合計が、第2機軸の公的資金のおよそ50%、農耕景観プログラム（KULAP）と契約自然保護プログラム（VNP）をあわせた農業環境支払が40%を占めている（図17）。

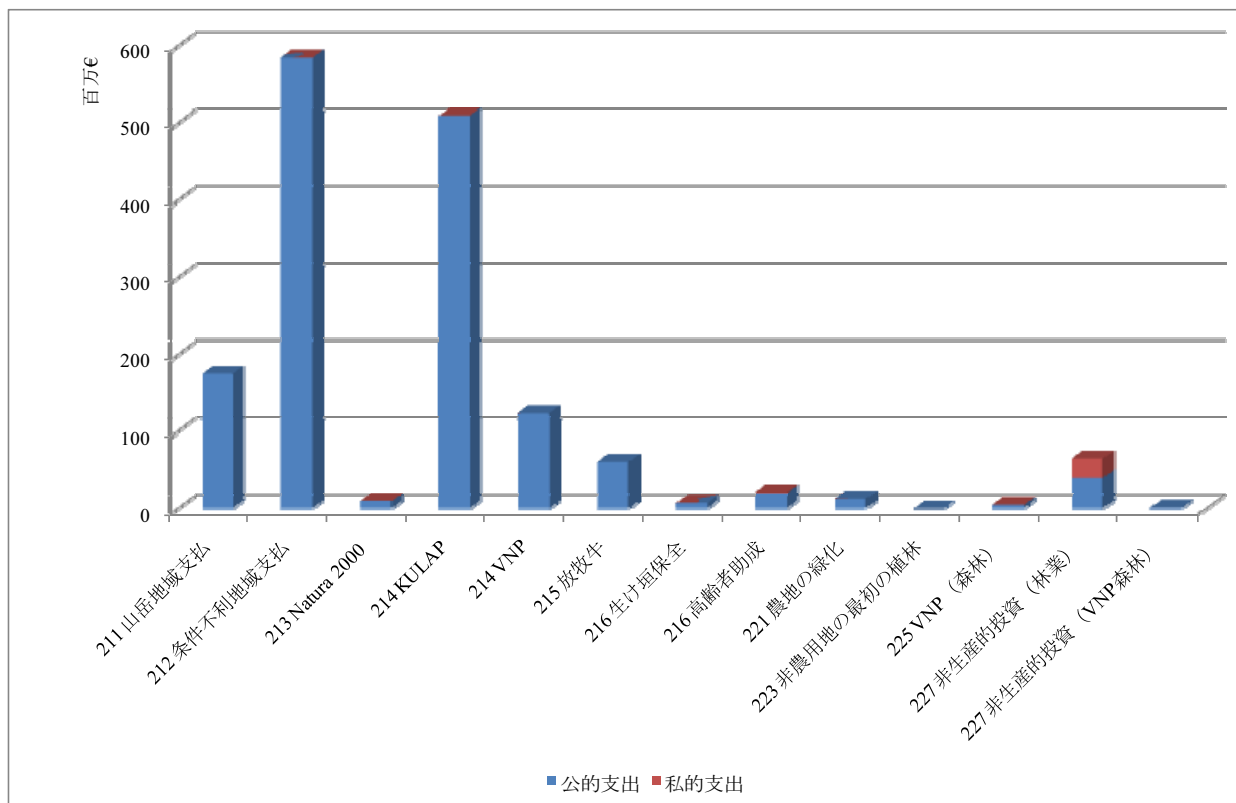


図 17 第 2 機軸の内訳

出所：StMELF[26]より筆者が作成.

2. 農業環境支払

1) 農耕景観プログラム (KULAP) の目的

EU の農業環境政策は、農業構造の効率改善に関する理事会規則 797/85 によって 1985 年に制度化された。理事会規則 1760/87 で、環境保全型農法の実施を約束する経営に対する直接支払（以下、環境支払）が具体化された後、いくつかの修正や新たな助成の導入を経て、理事会規則 2078/92 によって農業環境政策の体系が確立され、同時に関連予算の拡充も図られた。このときはまだ付随措置としての位置付けであったが、アジェンダ 2000 後は、農業環境政策の実施が加盟国に義務付けられ、条件不利地域政策と同様に、理事会規則 1257/99 の下での農村振興計画の枠組みにおいて実施されることとなった。

2003-2004 年の中間評価を踏まえて、理事会規則 1698/2005 では、3 つの戦略的優先課題に沿って、関連諸施策が方向付けられている。なかでも、とりわけ重要な地位（予算の少なくとも 25%）を占めているのが、農業環境政策である。

さて、これに対応するバイエルン州の農業環境プログラムの名称が、「農耕景観プログラム (Kulturlandschaftsprogramm : 以下、KULAP)」である。但し、70 年代より行なわれていた環境関連のプログラムが最初に KULAP として統合されたのは 88 年のことであ

り、その予算支出は年々増加している。

KULAP の目的は、農耕景観の美化・維持・保存・形成にあり、環境だけでなく市場・所得・文化・地域等へのプラスの効果が期待されている。KULAP は、KULAP-A、KULAP-B²⁵の 2 部から構成され、これらはそれぞれ、粗放的農業に対する助成（農地助成）、アルムや放牧施設（アルムの柵、動物保護小屋）に対する助成を目的としている。

ただし、KULAP-A については、EU、連邦、バイエルン州の共同支出を行っているのに対して、KULAP-B については、州財源のみによって賄われているため、予算規模は小さい。農業環境政策について、これまで 50%（条件不利地域は 75%）であった EU の負担率が、2007 年から 55%（条件不利地域は 80%）に引き上げられていることも注目に値する。

また、バイエルン州には、バイエルン州食料農林省が実施する KULAP の他にも、契約自然保護プログラム（Vertragsnaturschutzprogramm : VNP）等の農業環境プログラムがある。なお、VNP は形式上はバイエルン州環境・厚生省の所管²⁶にあり、EU とバイエルン州の共同負担により実施される。

KULAP と VNP の違いについて簡単に触れておくと、個々の農家（点）を対象にした KULAP に対し、VNP は生態系や生物多様性の保護を主要目的としているため、面的な保全を必要とする。また、KULAP が水平的であるのに対して、VNP はターゲットが明確で、Natura2000 等の湿地や自然保護地区の保護は VNP の範疇に含まれる²⁷。現行の VNP の助成対象農地はおよそ 2 万 ha で、これは州の農地面積の 2%程度にすぎない。

よって、以下では、農地の 50%が参加している KULAP - A を取り上げ、概観することにした。

2) KULAP の受給要件

KULAP の申請者は、前提として、以下の条件を満たさなければならない。

第 1 に、支払対象者は、少なくとも 3ha 以上の農用地を自ら経営する者とし、老齢年金や離農助成金の受給者は対象から除外する。

²⁵ <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/foerderwegweiser/11180/>参照。

²⁶ 契約自然保護プログラムの所管は環境省だが、実施しているのは農林省であり、VNP の支払もすべて農林省経由で行われている。このように 2 つの省に分担されていることについては、「理想的ではないし、意味もない。ただし、この背景には 20 年前にさかのぼるなんともいえない取引があって、1 億マルク政策のうち 8 千万を農林省、2 千万を環境省とした因縁がいまでも続いている（Weber 氏）」とのこと。

²⁷ バイエルン州環境・厚生省では、特にエコロジー的に価値の高い地域における農家のカウンセリングの重要性を強く認識しており、カウンセリングのための予算を追加的につける予定であるという。

第 2 に、農業環境政策の対象は特定の地域に限定されるものではないが²⁸、申請農地はバイエルン州内に立地している必要がある。例えば、バイエルン州の経営がオーストリアに所有している農地については、KULAP への参加申請はできない。

また、経営に不可欠な生産要素（土地、家畜など）を自ら利用し、土地に特有の規定に応じて営農しなければならない。

第 3 に、参加経営は受給に際して、少なくとも 5 年間、農業環境に関する特定の農法を遵守しなければならない。排水、汚泥、糞尿、生物ゴミ、ならびにこれらに類似の物質を、KULAP の申請農地に散布してはならない。

第 4 に、環境支払のすべての受給者に対して、クロス・コンプライアンスが義務付けられる。このとき、法定管理要件（SMR）の遵守を求めるほか、農地を適切な状態に維持するための最低条件として、各国が定める土壤侵食防止や土壤有機物、永年草地の維持等に関する国内基準（表 5）の遵守のほか、リン酸肥料の利用に関する条項も課される。

つまり、現行の農業環境政策では、クロス・コンプライアンス（SMR と GAEC）よりも高い水準の活動に対してのみ、環境支払を行うことができる（理事会規則 1698/2005 第 39 条）。SMR と GAEC で定められる基準がレファレンスレベルとなり、農家の社会的責任としてその遵守が義務付けられ、レファレンスレベルを上回る部分についてのみ、農業環境政策からの支払対象となるわけである²⁹（図 18）。

²⁸ 粗放的農法や飼料作物経営を奨励していること、概して非条件不利地域では集約的農業、条件不利地域においては粗放的農業が営まれていること、またそもそも条件不利地域政策の改正の過程で具体化した制度であることから、条件不利地域に対する別の観点からの助成措置という意味合いが強い。

²⁹ 莊林[37]は、これをレファレンスレベルの明確な設定による農家と社会の責任の分担化と論じている。

表5 ドイツの GAEC

問題	基準	農家の義務
土壌侵食防止	最低限の覆土	畑地の休耕：12月1日～翌2月15日までの間、畑地の少なくとも40%は植物が植わった状態にするか、もしくは樹園地の植物残滓を鋤き起こしてはならない。ただしこれらの義務は、12月1日以前に冬穀物または中間作物が播種されている場合は免除される。また、土壌侵食の危険が少なく、天候条件上の理由がある場合は、免除することができる。
	地域条件を勘案した最低限の管理	天候、特定の作物、特定のニーズを考慮。
	段々畑の維持保全	段々畑の撤去禁止：土壌侵食の危険がなければ、州政府は許可しうる。
	実際の・潜在的な土壌侵食のリスク評価	水・風による土壌侵食の危険度に応じて最低限の管理が定められる。 各州に侵食登記簿 (Erosionskataster) の作成を義務付け。 CC-Wasser 0: 水浸食の危険なし CC-Wasser 1: 水浸食の危険あり CC-Wasser 2: 水浸食の危険大 CC-Wind 0: 風侵食の危険なし CC-Wind 1: 風侵食の危険あり
土壌有機物の保全・土壌構造の保護	輪作	少なくとも3種類の作物を含む作付け体系を維持する。この場合、各作物は少なくとも畑地の15%を占めること。夏作物、冬作物、休耕地はそれぞれ一つの作物とカウントする。ただし、中間作物は相当しない。 多年生作物、永年性作物の場合は、輪作義務は免除される。作物が1種類ないし2種類の場合、別の作物を作付けている他の農場との交換により、輪作の要件を満たしうる。また、1作物のみの場合は、少なくとも3年間でそれぞれ異なる作物を植えれば要件を満たしうる。
	切り株の残った畑地	焼き払い禁止 (ただし、例外あり)。
	有機物バランスシート	畑地における有機物の投入・排出を記録したバランスシート (Humusbilanz) を、毎年12月31日までに報告しなければならない。または、少なくとも6年毎に畑地の腐植土成分を科学的に認証された方法によって測定しなければならない。 有機物バランスシートの結果、年間ha当たりの腐植土中の炭素量の3年間の平均が境界値 (マイナス75kg) を下回る場合、または有機物成分調査の結果 (成分が13%未満の土壌ではその1%、13%を上回る土壌ではその1.5%で測定) が上記の境界値を下回る場合、その農業者には有機物バランスを改良するための助言を行い、助言の翌々年に境界値を達成することが要求される。
永年草地の維持		州レベルで、草地面積の減少率に応じて、異なる措置がとられる。 a) 基礎値に比して5%未満の減少：農業者には何の義務も生じない。 b) 少なくとも5%減少：州は、草地の鋤返しに際し事前の許可を必要とするという法律を公布しなければならない。 c) 8%以上減少：鋤返しをしていない永年草地を経営する直接支払受給者に対し、再播種ないし、他の土地の新たな永年草地化を義務付けることができる d) 10%以上減少：再播種または永年草地化をしなければならない。
農地保全の最低要件	景観要素の保全	景観要素は生態的に価値の高い生息空間を提供するものであるから、撤去してはならない。
	義務的休耕ないし任意に生産を中止した農用地	a) 畑地：緑化する (自主的緑化も可)。草の伸長分は粉碎し、畑地全体に散布する (マルチまたは切り藁)。ただし、任意に生産を中止した畑地の場合は、刈り取り、除去する方法でもよい。 b) 永年草地：少なくとも年に1回は、草の伸長分を粉碎し、畑地全体に散布する (マルチないし切り藁)。あるいは、2年に1回は刈り取りし、それを除去しなければならない。 c) 野生動物の孵卵期、成長期 (4月1日～7月15日) は、マルチ、刈り取り、切り藁のいずれもしてはならない。

出所：JURIZ³⁰， AELF³¹より筆者が作成。

³⁰ <http://bundesrecht.juris.de/direktzahlverpflv/>。訳語については市田[29]を参照した。

³¹ 浸食登記簿の詳細は、http://www.aelf-rh.bayern.de/pflanzenbau/38030/linkurl_0_21.pdf を参照。

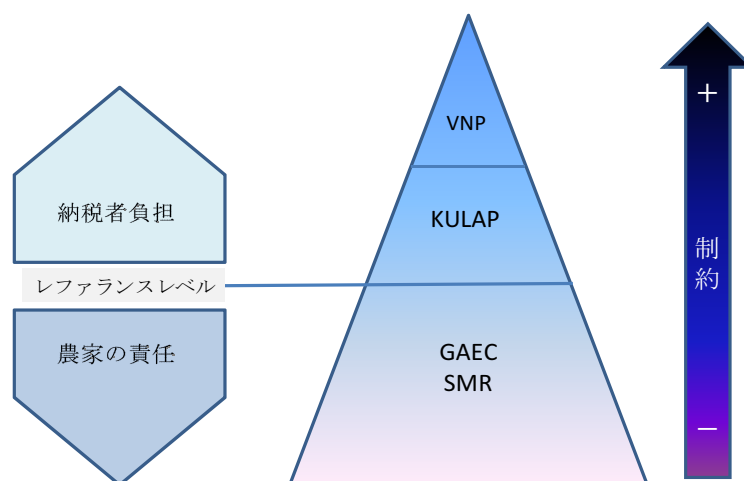


図 18 GAEC と KULAP

出所：筆者作成.

なお，前期の KULAP では，遵守期間内の家畜飼養密度（大家畜単位 GV/ha）を ha 当たり 2.0GV までに制限するという前提条件も課されていたのだが，これは，次の 3 つの助成措置のみに適用される。すなわち，表 6 の 1.1 の有機農業，2.1 の環境適合的永年草地利用，そして 3.1 の多様な輪作である。

また，耕地拡大のための草地の転換禁止の要件は，削除されている。

3) KULAP-A の助成措置と支払単価

以上は，KULAP に参加するための前提条件であって，対象作物や要件の詳細は，個々の助成措置のなかで細かく規定される。農業環境プログラムへの参加は任意であるが，参加した経営は定められた農法を 5 年間は遵守しなければならないため，農家は，要件と支払単価を経営内容に照らし合わせて，参加するかどうかを決定することになる。

KULAP では助成措置によって単価は異なるが，助成金はバイエルン州の全ての農地及び経営に対して一律に支払われる。このとき，支払単価の算定基準は，理事会規則で定められていることに留意が必要である。

従来，理事会規則 1257/99 の下では，環境支払は，取り決めに起因する所得損失，追加的経費，参加への誘因の付与の 3 つを基礎として算定されていた。

しかし，理事会規則 1698/2005 第 39 条第 4 項では，「支払は取り決めに起因する追加的経費および所得損失をカバーする」，そして「必要であれば，取引費用をカバーすることができる」というように修正された。すなわち，以前は認められていたインセンティブの付与が，WTO の緑の政策（green box）への適合を図るために削除されたのである。

表 6 は KULAP の全体像を示している。このように，KULAP-A の助成措置は，環境要件を取り込むレベルによって，経営全体に対する助成，経営部門単位の助成，圃場単位の

助成，農耕景観の維持を目的とした特別な営農形態に対する助成，生け垣保護のための投資的措置の5つに区分されている。

また，参加経営は，条件が満たされる限り，複数の助成措置を組み合わせる申請することができる³²。同一年度，同一圃場で組み合わせ可能な助成措置は数多くあり，その場合の助成金の支払方法等もまた詳細に規定されている（表7）。

³² 農家は，総合申請書により，KULAP，VNP，LFA 支払などすべての助成申請を一括で行うことができる。これも行政コスト削減の1つの手法である。

表6 KULAP-Aの助成措置と支払単価（2009-2013年）

助成措置	助成額 €/ha/年
1. 経営全体に対する助成	
1.1 有機農業基準に沿った経営全体の営農 耕地, 草地 園芸用農地, 永年耕作地 新しく転換する経営に対しては, 耕地, 草地 園芸用農地, 永年耕作地	210 € 420 € 300 € 500 €
2. 草地（経営部門単位）	
2.1 環境適合的永年草地利用	50 €
2.2 粗放的永年草地利用 1.76 GV/ha まで 1.4 GV/ha まで	130 € 180 €
草地（圃場単位）	
2.3 水域及びその他の過敏地域に沿った永年草地利用	350 €
2.4 急傾斜採草地の刈取り 35 - 49% 50%以上	400 € 600 €
2.5 羊・山羊による粗放的放牧地利用	110 €
2.6 刈取時期の制約を伴った採草地の粗放化	300 €
2.7 農業生態的目的のための草地利用 EMZ 2000 まで EMZ 100 毎に	150 € 24 €
3. 耕地（経営部門単位）	
3.0 粗放的輪作 作物種により支払を段階付け 1.1 との組み合わせの場合	50 - 180 € 25 - 90 €
3.1 多様な輪作 少なくとも5種類の作物の作付け 1.1 との組み合わせの場合	100 € 50 €
耕地（圃場単位）	
3.2 冬季緑化（Winterbegrünung） 1.1 と組み合わせ	80 € 50 €
3.3 マルチ播種 1.1 と組み合わせの場合	100 € 60 €
3.4 過敏地域における耕地から草地への転換	400 €
3.5 水域・土壌保護のためのグリーンベルト 耕地への10-30mのグリーンベルトの播種	10 €/a
3.6 農業生態的目的のための耕地利用および花畑 EMZ 2000 まで 100 EMZ 毎に	200 € 24 €
4. 農耕景観の維持を目的とした特別な営農形態	
4.1 認定されたアルム・アルプにおける家畜番 家畜番が常駐 疎林放牧地（Lichtweide）ha 当たり アルム・アルプ当たり 家畜番1人当たり 家畜番が非常駐 疎林放牧地（Lichtweide）ha 当たり アルム・アルプ当たり	90 € 最低 675 € 最高 2750 € 45 € 最低 335 €, 最高 1,375 €
4.2 粗植果樹栽培（5 €/本, ha 当たり 100 本を上限として）	最高 500 €
4.3 環境適合的な急傾斜地および段々畑におけるワイン栽培 立地および労働困難度に応じて	360 € - 2,250 €
4.4 粗放的養殖	200 €
4.5 夏期の牛の放牧地飼養	30 €/GV
4.6 注入方式による液状厩肥の散布	1.50 €/m ³ 最高 22.5 €/GV ないし 45 €/LF
5. 生け垣保護のための投資的措置	
5.1 生け垣保護プレミアム	100 €/a

出所：Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm – Teil A – Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

表 7 助成措置の組み合わせ

		KULAP-A (VP-Beginn 2008): Maßnahmenkombination (auf ein und denselben Flächen im gleichen Jahr)												Fläch erschließ- ung/ größe	VNP /EA alle Maß- nahmen															
		gesamt Ber- trieb			Grünland betriebszweig- und einzelflächbezogen			Ackerland betriebszweig- und einzelflächbezogen			Spezielle Bewirtschaftungsformen																			
+	-	D	W	1			2			3			4			Aus- zu- lage														
				1.1	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	3.0	3.1	3.2	3.3		3.4	3.5	3.6	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4						
				1.1	A 11	Umwelt- DG - Nutz- Landbau	A 21	A 22	A 23	A 24	A 25/ A 26	A 27	A 28	A 29	A 30	A 31	A 32	A 33	A 34	A 35	A 36	A 37	A 40	A 41- A 44	A 45/ A 46/ A 47	A 48				
				2	A 26	Extensive Weidenutzung (Schafe/Ziegen)	A 27	A 28	A 29	A 30	A 31	A 32	A 33	A 34	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48		
				3	A 34	Umwandlung von Ackerland in Grünland	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	
				4	A 47	Umweltgerechter Weinbau	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65	A 66	A 67	A 68	A 69	A 70	
				4.4	A 48	Extensive Teichwirtschaft	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65	A 66	A 67	A 68	A 69	A 70		
				3.1	A 31	Vielfältige Fruchtfolge (Betriebszweig)	A 32	A 33	A 34	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	
				3.2	A 32	Winterbegrünung	A 33	A 34	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	
				3.3	A 33	Mulchsaatverfahren	A 34	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	
				3.4	A 34	Umwandlung von Ackerland in Grünland	A 35	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58
				3.5	A 35	Grünstreifen zum Gewässerschutz	A 36	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59
				3.6	A 36	Agrarökologische Ackernutzung Blühflächen	A 37	A 38	A 39	A 40	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60
				4.0	A 40	Injektionsverfahren bei Wirtschaftsdünger	A 41	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64
				4.1	A 41 - A 44	Behirtungsprämie (Almen/Alpen)	A 42	A 43	A 44	A 45	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65
				4.2	A 45	Streubausbau	A 46	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65	A 66	A 67	A 68	A 69
				4.3	A 46/A 47	Umweltgerechter Weinbau	A 47	A 48	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65	A 66	A 67	A 68	A 69	A 70
				4.4	A 48	Extensive Teichwirtschaft	A 49	A 50	A 51	A 52	A 53	A 54	A 55	A 56	A 57	A 58	A 59	A 60	A 61	A 62	A 63	A 64	A 65	A 66	A 67	A 68	A 69	A 70	A 71	A 72

出所: StMELF[21].

4) 前期の KULAP との比較

以下では、KULAP2000-2006³³と現行の KULAP を見比べ、どのような改正点があるかを考察することにしよう。

前期、助成措置の中で農家の参加率が最も高かったのは、草地助成措置である。これは、永年草地を耕地に転換することなく草地として維持し、粗放的に管理すれば、これに参加した経営に対して草地助成金（Grünlandprämie）を支払うというものであり、要件と支払単価が異なる段階 a [K33] と段階 b [K34] の 2 つがあった。KULAP の総参加面積の 93.5%（うち 79.7%に段階 a, 13.9%に段階 b）に適用されていたとえば、その人気の高さは一目瞭然であろう。

段階 a（K33）の要件は、下記の通り；

- 全面的な化学農薬の使用禁止。
- 助成対象：採草地、採草放牧地、放牧地。
- 基幹飼料畑 ha 当たりの家畜飼養密度における下限設定：0.5 大家畜単位（GV）。
- 永年草地では、1 作付期間に少なくとも 1 度は刈り取りないし放牧をしなければならない（マルチの禁止）。
- 自給肥料の処理に関する規定：
 - ・ 経営内から出た家畜糞尿は、農地がそれを受容できない期間（例えば、凍結・積雪・冠水時）に散布してはならない。
 - ・ 家畜糞尿が過剰な場合は、それを引き取る経営と結んだ引き取り契約を明示しなければならない。このとき、極端に遠隔地への輸送は避けるべきである。
- 一定の条件を持つ経営（農用地が 10ha 未満で、家畜飼養頭数が 2.0~2.5 GV/ha の経営のうち、草地比率が 70%以上の経営）に対する養分比較の義務付け。養分収支は均衡する必要がある。
- 家畜飼養は原則として自給飼料を基礎とすべきであること。

なお、段階 b では、これに加えて鉍物質肥料の使用が禁止される。

当時の支払単価は、段階 a は ha 当たり 100 ユーロ、段階 b は 200 ユーロであった。単価の算定においては、草地から耕地への転換禁止により生じる乳牛飼養における飼料費格差、段階 b における鉍物質肥料及び植物保護剤の放棄、除草剤の全面的使用禁止の費用、加えて農地としての利用が放棄された場合に草地を森林化することなく維持していくための費用が考慮され、これに環境保全的な営農の持続性に対する保証が加味されていた。要するに、主要な要件を満たすことによる粗利潤（DB）の損失分と経営上のリスクを勘案した見積もり額に、参加誘因が付与されていたわけである。

³³ 詳細は、松田[32]を参照されたい。

しかし、農家による人気の反面、研究者が論及していたのが、「便乗効果(Mitnahmeeffekt)」と呼ばれる過剰支払の問題である³⁴。ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授は、「以前の草地助成金は、要件に比してきわめて高い額が設定されており、とても正当化できないようなものであった」と指摘しているし、バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏も同様に、「今の倍額だった以前の単価は、明らかなインセンティブ要素だった」と認めている。

こうした批判を受けてか、現行の草地助成金（表 6 の 2.1 の環境適合的永年草地利用）では、支払単価が 50 ユーロに減額された上、以下の要件が加えられた。

- 永年草地の転換の放棄。
- 一般的な草地転換の禁止。
- 永年草地の少なくとも 5%は、7月15日まで利用してはならない。
- 肥料規則に基づき、ha 当たり 170kg までしか自給肥料を散布できない。

なお、家畜飼養密度の下限は 0.3GV/ha に引き下げられている。



図 19 2.1 草地助成金の支払対象

出所：LfL[16].

バイエルン州農民連盟の Borst 氏はこれについて、「50 ユーロというのは、農家にとっては安すぎるから、農業環境政策に参加する魅力が低下した」と述べている。

事実、2007 年から始まった新しい KULAP では、参加経営が 55,000 経営に減少している。ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授によれば、「KULAP は、農家の受け入れ度が低すぎて、予算を全部使い切ることができなかった。しかし、予算を余らせるほど悪いこ

³⁴ 詳細は、松田[35]参照のこと。

とはないので、以前行っていたものの、環境効果があまりないとして、廃止になった助成措置が、要件を減らして再導入された」。

1つは、粗放化作付種（3.0）であり、要件は、下記の通りである；

- トウモロコシの作付け比率を 20%未満におさえること。トウモロコシ・小麦・ビート・露地野菜の割合を 33%までとする。
- 助成は、以下の作物についてのみ行われる。
 - ・ ジャガイモ、ライコムギ、冬大麦：50 €/ha
 - ・ 穀物（ライ麦、カラス麦、夏大麦、スペルト小麦、冬・夏穀物（小麦を除く）、ホールクroppサイレージ用のその他穀物、蛋白源作物、薬草・香辛料植物：100 €/ha
 - ・ 耕地飼料（クローバー、ウマゴヤシ属植物、基幹作物としての牧草）：180 €/ha

Hoffmann 教授いわく「これは、100%便乗効果であり、100%インセンティブでしかない」。

また、個別圃場の冬季緑化（3.2）が新しく導入された。同教授は、これを「比較的魅力的な助成措置である」と言う。「なぜかという、クロス・コンプライアンスと非常に近い条件だから」。

3つ目は、牛の夏季放牧プレミアム（4.5）であり、5月15日から11月15日までの期間の少なくとも3ヵ月、放牧をすればよい。

バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏によれば、今問題となっているのは、農業生態的目的のための耕地利用および花畑（3.6）である（図 20）。

これは、集約的農法による生物多様性の低下に対し、地域の立地条件に適した耕地利用（土着の野生植物や作物が何種類も混合した花畑、色とりどりの花が植えられた休耕地）を義務付け、肥料・農薬の使用制限や成長促進剤の利用禁止等を要件とすることで、ハチや昆虫を含む野生動物の生態圏の改善や、農耕景観の改善を求める助成措置である。

支払単価の決定においては、農業生産の中止や収量の低下による損失の補償、手入れにかかる費用、ならびに種子の購入費用（初年度は ha 当たり 254 ユーロ、以後 1 年当たりおよそ 50 ユーロ）が考慮されており、受給金額は農地の収量評価指数（EMZ：Ertragsmesszahl）に依存する。

同氏によると「人気が高すぎて、1戸当たり 5ha までという上限をかけなければならなくなかった」のだそうで、その理由は「単価が非常に魅力的であるから」であるという。「市場価格が低迷している状況では、KULAP に参加すれば、その契約期間については、最低限、決まったお金が得られると農家は考えている」。

さらに、現在、「2013 年までの KULAP に 2 つの新しい対策を加えるべく、欧州委員会

の認可を待っている段階である」という³⁵。一例を挙げると、4.6の注入方式による液状厩肥の散布に、引きずりホース方式（Schleppen）を追加する意向である。引きずりホース方式のほうが環境効果は低いため、単価も低く設定されるとのことだが、これも「昔あったもので、一度廃止したのだが、ひょっとしたら復活するかもしれない」とのことである。



図 20 3.6 花畑

出所：LfL[16].

5) 誘因付与の廃止

以上を勘案するに、KULAPの助成措置にも優先順位があると見てよからう。すなわち、参加率が高いと、便乗効果の高いものは廃止され、参加率が低くなると、便乗効果の高いものが再導入される。

バイエルン州農民連盟の Borst 氏は、「農家にとって重要なのは、環境支払の環境効果ではなく、所得効果である³⁶。2007年以降、インセンティブがカットされたため、農家は関心を失い、新しい5年契約はしたくないと言っている」として、KULAPの参加率が低下したことは道理にかなっていると言う。

ただし、ミュンヘン工科大学の Hoffmann 氏は、「20%あったインセンティブがなくなったことが、農家の参加率低下の主要な理由になっているわけではない」と述べている。

³⁵ 通常、助成期間の最初に策定されるが、条件の変化に応じて、期間中に新しい助成措置を取り込むこともある。

³⁶ 「第1の柱の直接支払がEUから11億ユーロ支払われているのに対して、KULAPは1億5千万ユーロに満たないし、完全に所得効果のある直接支払とは異なり、KULAPは環境要件があるため、収量は減る」。

その根拠は、「農家の聞き取り調査から、インセンティブは20%では十分ではなく、50%ぐらいないと、農家は参加しようとは思わないことが分かった」からである。また、「バイオマス用の土地利用と環境政策には負の相関があったが、これも環境政策への参加が減っていることの1つの理由にすぎない」と分析する。

つまり、「要件が厳しくなったのに、もらえるものが減ったことと、5年間の契約期間が長すぎることで、参加率の低下の要因」と考えている。

また、バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏は、参加率の低下について、やや異なる視角から次のように述べている。

「2007年は農産物価格が非常に高かったため、農業環境政策への参加による所得損失を環境支払で補うことができなかった。タイミングが悪いことに、ちょうど新しい KULAP の申請期間と重なったために、農家の KULAP の受け入れ度は低くなってしまった」。そして、「こうした状況への対処として、単価計算においては、農産物市場の動向（価格）のいいときを想定することとした」ということであるが、「農産物価格が高いときでも、KULAP にある程度の魅力があるようにする」ことが、実質的な経済的インセンティブの付与になる可能性は否めない。

いずれにせよ、現行制度ではインセンティブの要素は完全になくなったわけだが、バイエルン州環境・厚生省の Sedlmayer 氏によると、バイエルン州では取引費用は導入していない。というのも、「取引費用を認めることができるのは最初の契約締結時のみで、その後は減額等の複雑な条件がついているため、行政の手間になるだけだから」である。「取引費用を使っている国もあるが、バイエルン州では“助成阻止手段”と見なされており、実現可能性はないだろう」とのことである³⁷。

6) これまでの政策評価

StMELF[21]によると、前期の KULAP-A (2000-2006年)においては、約7万経営が参加し、州農地面積の50% (1.6百万 ha) が環境支払の対象となっている。

最も参加率が高かったのは、前述した草地助成措置の段階 a であり、2005年の実績ではおよそ28,000経営、34万 haの草地が助成の対象となっていた。

評価報告書の中では、特定の営農方法に対して助成をすることで、環境保護の観点からきわめてポジティブな効果が得られたと評価されている。

具体的には、助成対象面積の65%ないしバイエルン州の農用地の34%において、肥料および農薬の使用量削減や営農方法の適合が確認された。また、景観保護については農用地の30%、土壌浸食防止については9%、種の多様性および生息地保護については1%に

³⁷ 莊林氏（学習院女子大学）によると、実際に取引費用を導入した国は、まだ5カ国にすぎないとのことである。

において、KULAPの直接的ないし間接的な効果が見られた。

しかしながら、研究者からは、いくつかのネガティブな側面も提起されている。

1つは、すでに述べた便乗効果の問題である。単価算定の仕方によって、経済的なインセンティブが生じるし、要件の遵守の難易度が地域・経営間ある以上、単一支払を行う限り、どこかで過剰補償になることは避けられない。

2つ目は、転嫁効果の問題である。ミュンヘン工科大学のHeißenhuber教授によると、「ha当たり300ユーロもらっても、手続きにかかるコストも大きいし、このお金の一部は地主に渡すことになるから、直接支払の廃止を求める農家さえいる」という。

バイエルン州農業庁のStockinger氏も同様に、「バイエルン州の耕作農家が苦しんでいるのは、借地料が非常に高いことに起因している³⁸」、「借地料がこれほど高くなっているのは、農地の貸し手が借り手のKULAPによる助成金の分を請求しているから」と指摘し、直接支払が借地料を上昇させることを問題視している。

また一方では、近年、エネルギー作物の生産増加が借地料をさらに高騰させている。エネルギー作物は、サイレージ用トウモロコシよりも高い収益が得られるため、通常の食料用作物や飼料、それ以外の加工用作物の競合相手になっている³⁹。

3つ目は、環境支払の実施に伴い発生する取引費用の問題である。KULAPの実施にかかる行政費用と、農家側に発生する手続きや情報収集のコストは、環境支払の細分化とともに無視できないボリュームになっている。これは政策の費用対効果の問題にほかならない。

バイエルン州食料農林省のSpreidler氏によれば、「行政コスト削減の1つのトリックは、IT利用により、デジタル化すること」であり、ドイツでは、行政の実施を簡易化するような電子データ処理の開発に常に力を入れている。

ただし、バイエルン州環境・厚生省のSedlmayer氏は、次のような難点も指摘している。「難しいのは、行政側が申請のオンライン処理を進めたりして、行政コストの削減を図っても、小規模農家や高齢農家ではインターネットやパソコンなどを使える状況になっていない」。この点については、「次の世代になれば、技術的には改善するであろう」との見通しであるが、現状では、これらの農家は、直接農業局に行き、経営データを電子システムに入れてもらわなければならない。オンライン申請のできる農家との間に、申請にかかるコストの差が生じていることは否めないであろう。

さらに、これらの問題に加えて、農業環境政策におけるレファランスレベルの高まりを

³⁸ 同氏によれば、「ニーダーバイエルンの一番条件のいい農地では、小作料が年600～800ユーロになっており、これでは耕作農家は規模拡大できない」。

³⁹ 同様の問題意識は、ミュンヘン工科大学のHeißenhuber教授やHoffmann教授、農家連盟等も有しており、関係者間の共通認識となっていると言ってよい。

危惧する声もある。

ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、「環境支払ではクロス・コンプライアンスを超える部分しか対象とならないため、要求される水準の高まりにつれて、10年前に比して支払える部分が減ってきている。今後、レファランスレベルがさらに上がれば、KULAPで支払えるものがなくなってしまう」と懸念している。

バイエルン州農民連盟の Borst 氏も、「クロス・コンプライアンスによってハードルが高くなり、これまでと同じ助成金を得るために、やらなければいけないことが増えたということは、助成金額の低下と同じである」と指摘し、農家にとって、農業環境政策に参加する魅力が低下したのは当然であると主張する。

しかしながら、クロス・コンプライアンスと農業環境政策の参加率の低下を結び付けて考えることは、必ずしも正しくない⁴⁰。言い換えれば、これらの間には、直接的な因果関係は存在しない。

というのは、ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授が指摘するように、「クロス・コンプライアンスの規定である 18 の専門法規は、まったく改正はされておらず、ただ単に厳しく検査をするようになっただけ」であり、かつ「環境支払においては、適正農業規範（英 usual good farming practice, 独 gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne）の実施以上のものを含む（理事会規則 1257/99 第 23 条）」取り決めに結ばなければならないという点も変わっていない」からである。

すなわち、GAECに関する現行の基準がクロス・コンプライアンス導入以前の国内法規と同じであるかどうか、また経営がそれを遵守できるかどうか（これまで遵守していたかどうか）によって、クロス・コンプライアンスのコストが異なるということである（図 21）。

⁴⁰ 農家は、単一支払が受給できなくなるかもしれないというリスクの下に、EU および国内法規に従って、農地を良好な状態に保つことを要求される。この意味で、クロス・コンプライアンスは農業環境政策の参加率に対するインパクトはないが、逆に農業環境政策による追加支払が与えられていることが、GAP を遵守する誘因になったという見方もある（Farmer[11]）。

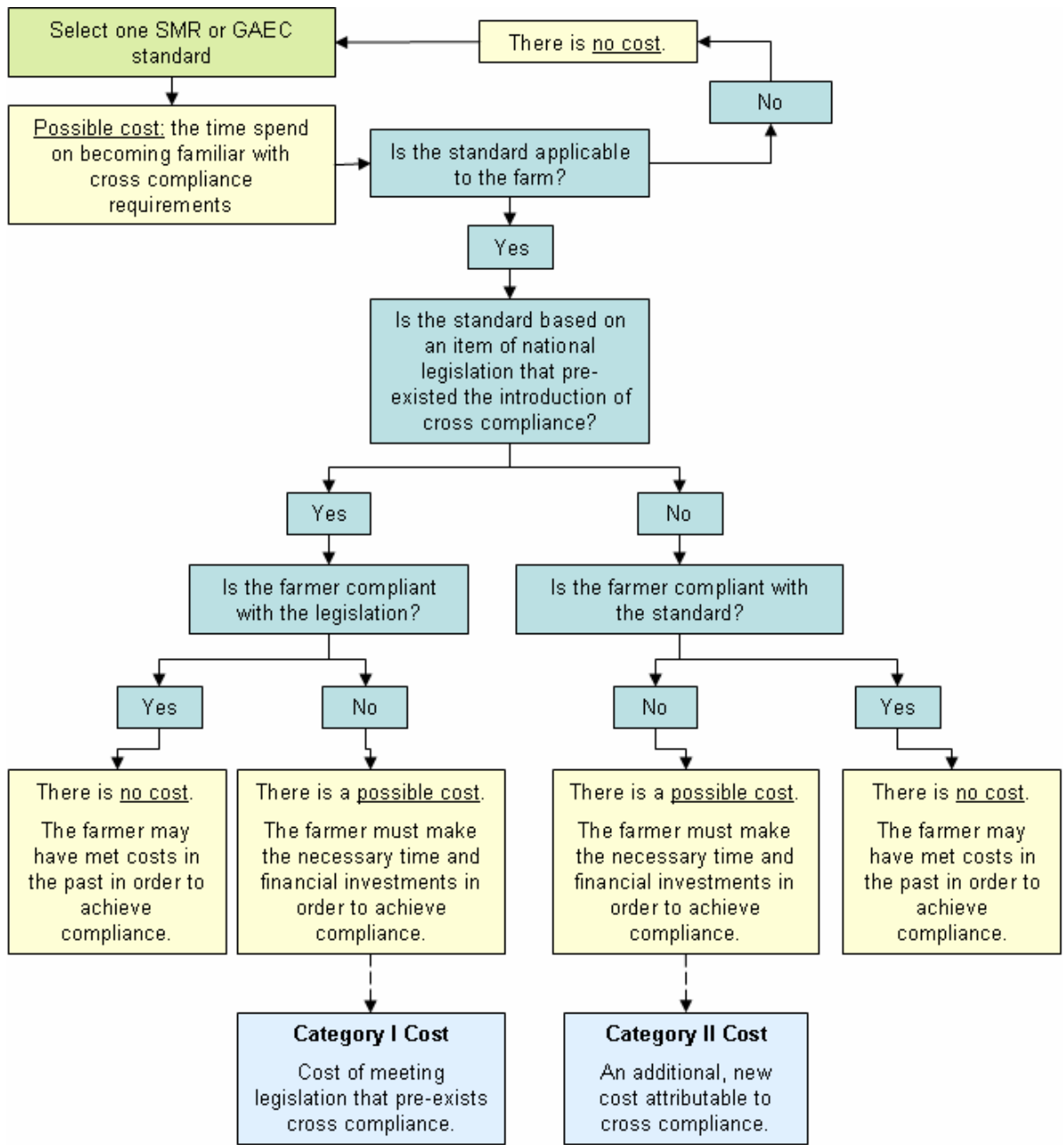


図 21 クロス・コンプライアンスのコスト（フローチャート）

出所：Farmer[11].

3 LFA 支払

EU では 1975 年以降、条件不利地域（英 Less Favoured Areas, 独 Benachteiligtes Gebiet）における農業生産を維持し、それにより最低限の人口の維持と農耕景観の保全を図るため、当該地域における農業の奨励と所得の増大を目的とした補償支払（英 compensatory allowance, 独 Ausgleichszulage）が行なわれている。理事会指令 75/268 により制度化された同制度は、2000 年以降は理事会規則 1257/99、現在は、理事会規則 1698/2005 に基づく農村振興政策の枠組みの中で実施されており、具体的な支払方法等は、加盟国が作成した農村振興計画（英 Rural development plan, 独 Plan zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes）の中で規定される。

EU-27 においては、農地面積の 54%が条件不利地域に指定されており、うち、15.6%が山岳地域、35.5%がその他条件不利地域、2.9%が特別条件不利地域である（図 22）。

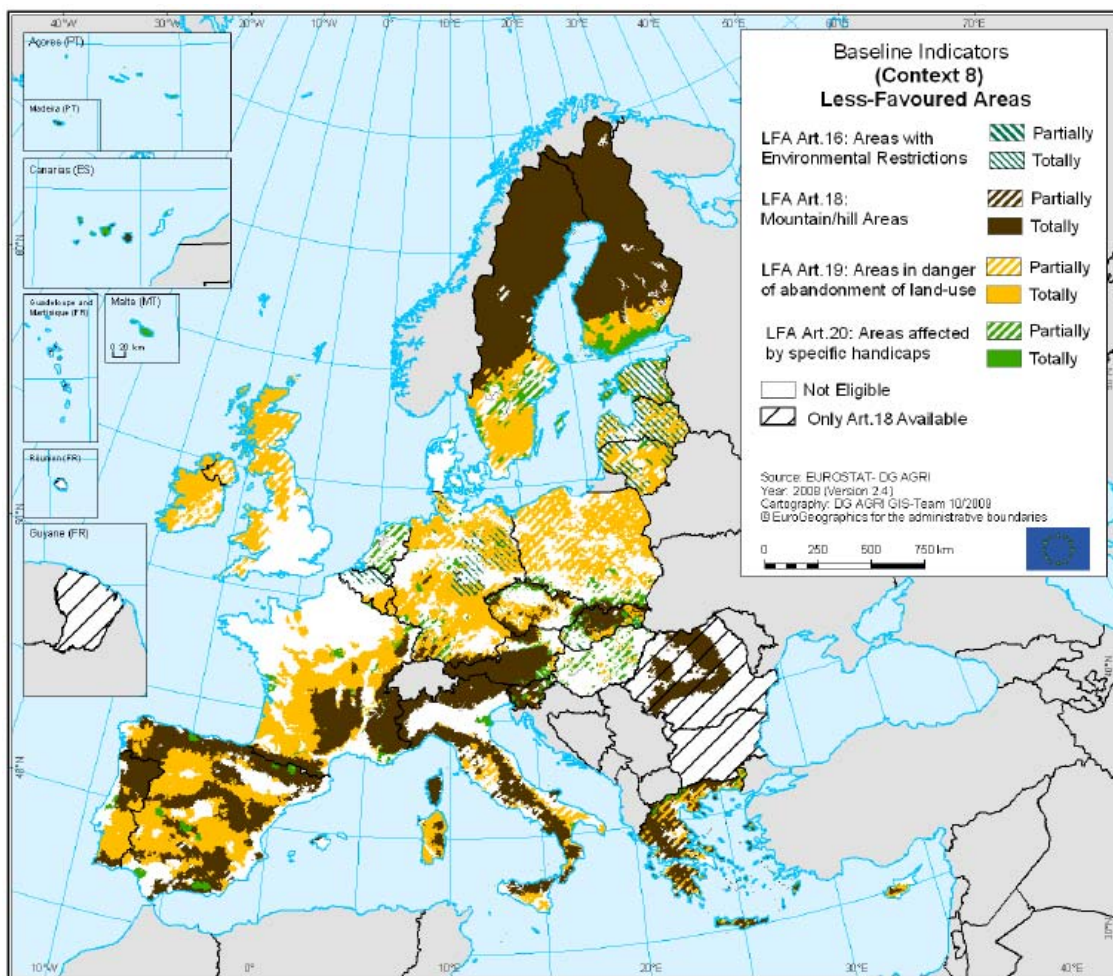


図 22 EU-27 における条件不利地域（地図）

出所：DG AGRI[5].

すでに35年の歴史と経験を有するLFA政策であるが、目下、地域指定見直しのプレッシャーに迫られている。その引き金となったのは、LFA支払の導入以降、指定地域が大幅に拡大していることと、その指定基準の妥当性や制度の有効性について、2003年6月に欧州会計検査院から疑問が投げかけられたことである⁴¹。

これを受けて、欧州委員会は、山岳地域以外の「その他の条件不利地域」の指定基準の見直しを提案した。ここで、山岳地域が除外されたのは、標高および傾斜といった客観的な基準によって指定されているからである。一方、その他の条件不利地域の指定においては、加盟国間で定義や指標が千差万別であったため、透明性を高めるために、共通の指標を適用することが提案された。

こうした欧州委員会提案に対して、ドイツ、とりわけバイエルン州は反対の意を表明している。以下では、同州におけるLFA支払の概要とその特徴を解説する。

1) LFA 政策の目的

ドイツの連邦と州の共同課題「農業構造及び海岸保全の改善 (Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes)」では、この目的を、最低限の人口密度と景観及びその観光的性格を維持するため、地域適的な農業構造を保全することと表現している。バイエルン州のLFA補償金は、「自然的・経済的に不利な立地条件の地域における営農の維持に寄与すること」にある。制度の前提には、条件不利地域農業を維持するためには農民的家族農業経営の存続が不可欠であるという認識がある。

第一義的には、LFA補償金により立地条件の不利性（土壌条件や傾斜、短い生育期間等の農業生産条件上のハンディキャップに起因した相対的低所得）を補償することによって、農業での経済的自立を可能にし、農業経営の存続を保証する。これは、農業人口の維持にもつながり、ひいては農村における適正な人口密度が維持される。

同時に農業的土地利用の存続は、農耕景観が維持されることを意味している。バイエルン州においては、農耕景観は重要な観光資源であるため、条件不利地域農業の衰退は観光業にもマイナスの影響を及ぼす。LFA補償金による農耕景観の維持はこれに付随した観光業の維持にも寄与するわけである。

農村における適正な人口が維持され、農地の適正な維持管理、即ち環境保護を考慮した持続可能な農法が継続されれば、農村の生活圏及び活力ある共同社会も維持され、環境保護にも寄与する。これらは副次的な政策目的として掲げられている。

ドイツでは、条件不利地域政策の実施は各州に委ねられているが、連邦州の中でもいち早くLFA補償金を導入したのはバイエルン州である。1974年の導入から今日まで、LFA補償金制度には絶えず改正が加えられており、細分化された支払から、行政コストの削減を目的として、制度を簡素化する方向にある。

とはいえバイエルン州では、施策の改正を繰り返しながらも、依然として支払額を高く

⁴¹ 詳細は、市田[30]に譲る。

維持している。なお、これとは対照的に、他の州では同制度を過去の遺物であるとして既に廃止していたり、支払額を削減したりしている。

2) バイエルン州のLFA支払の概要

バイエルン州のLFA支払の最大の特徴は、個々の農場の自然的及び経済的条件を数値化した農地評価指数（Landwirtschaftliche Vergleichszahl：以下、LVZ）が、地域指定及び支払額の算定において適用される点である。

地域指定には、表8に挙げた基準が用いられ、山岳地域（Berggebiet）（EC規則1257/1999、18条）、条件不利農業地帯（Benachteiligte Agrarzone）（同19条）、小地域（Kleine Gebiete）（同20条）、並びに、条件不利農業地帯のなかで特別に不利な自然条件を有する中核地域（Kerngebiet）の4つに区分される。条件不利農業地帯の指定に用いるLVZの範囲は35以下、中核地域はLVZが15以下の地域と定義されている。

この指定は、概ね日本の市町村に相当するゲマインデ（Gemeinde）と呼ばれる地域単位で行なわれ、バイエルン州の農用地面積の58%、草地面積の75%が条件不利地域の指定を受けている（図23）。

表8 バイエルン州の条件不利地域の指定基準

山岳地域 (Berggebiet)	標高800m以上 経営面積の50%以上が標高600~800m、かつ傾斜度18%以上
条件不利農業地帯 (Benachteiligte Agrarzone)	人口密度<130人/km ² 農業就業人口>15% LVZ<35（農用地に占める草地比率>80%の場合） LVZ<30（農用地に占める草地比率<80%の場合）
中核地域 (Kerngebiet)	LVZ<15
小地域 (Kleine Gebiete)	LVZ<35（農用地に占める草地比率>80%の場合） LVZ<30（農用地に占める草地比率<80%の場合） 地域の平均LVZ<28（草地比率<80%） 地域の平均LVZ<32（草地比率>80%）

資料：StMELF⁴²より作成。

支払対象者は、指定地域に立地する農業経営のうち、別途定められる最低面積（ドイツでは3ha）以上の営農を行なう経営に限定される。

また、受給要件として、受給経営には、最低5年以上の農業活動の継続と、クロス・コンプライアンスが義務付けられる。

⁴² Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Gewährung der Ausgleichszulage im Berggebiet und in der benachteiligten Agrarzone.

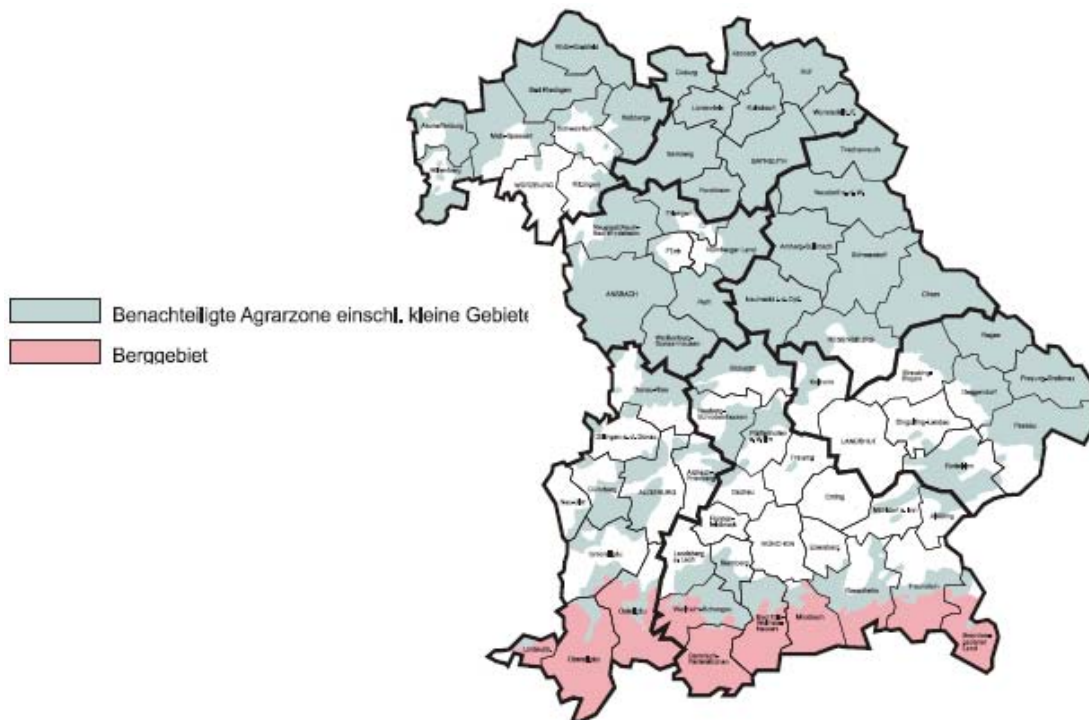
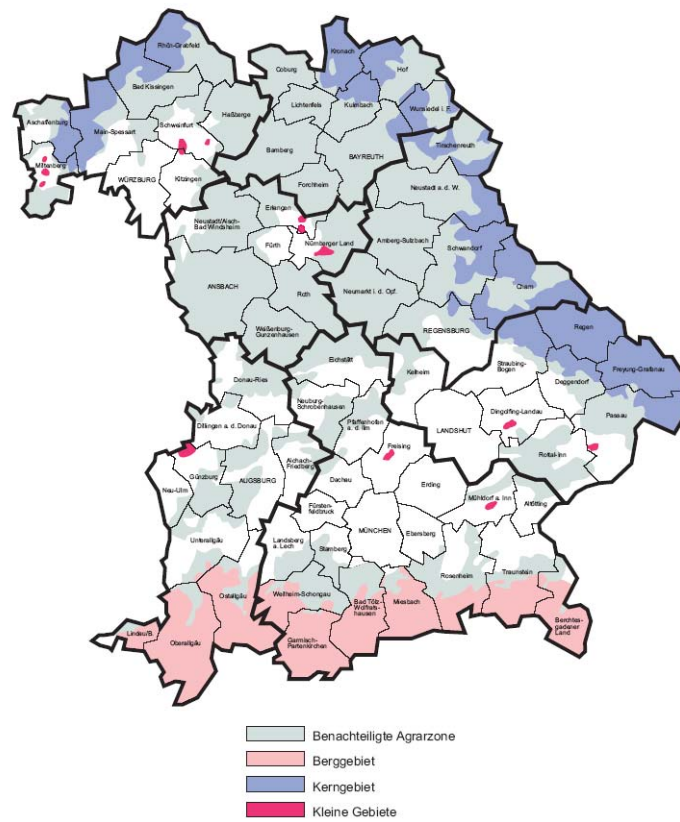


図 23 バイエルン州の条件不利地域（上：従来，下：現行）
 出所：StMELEF, Agrarbericht2004, 2007.

支払単価は、ゲマインデの平均 LVZ に応じて地目別に設定されており、耕地に対する補償単価の上限は、草地・飼料畑の半額に抑えられている。最低支払額は 100€, 支払上限額は申請者当たり 16,000€である。

支払は、地目ごとに定められた異なる係数

草地・飼料畑： 9.30 €

耕地： 4.65 €

に基づき、LVZ に応じて段階付けされている。これをグラフ化したものが図 24 である。

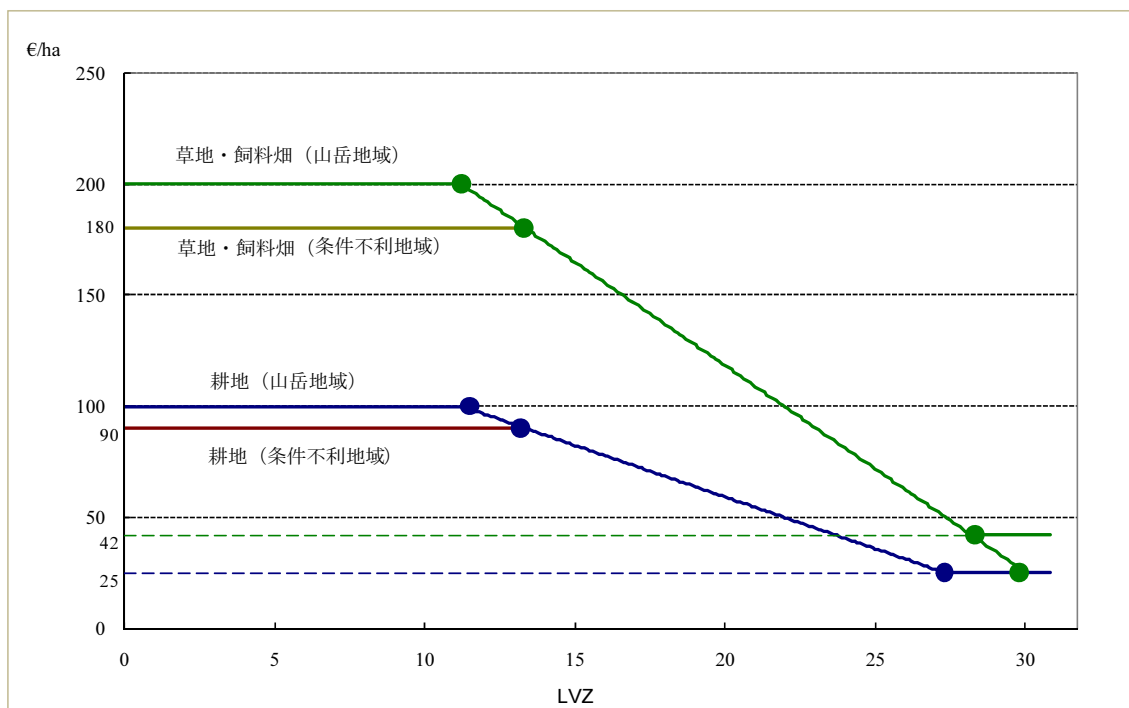


図 24 地目別・地域別の基本算定式 (2009 年)

出所：筆者が作成。

個々の農業経営だけでなく、アルム・アルプ (Almen/Alpen) を利用する組合 (Genossenschaft) や権利者放牧地 (Rechtlerweiden) を利用する共同体を対象とした支払もある。この場合、ha 当たり 200 ユーロの固定額が支払われる。

LFA 支払の財源は、EU, 連邦, バイエルン州の共同支出によって賄われる。

申請は、州の管轄の農業局 (Landwirtschaftsamt) に対して、3 月 1 日～5 月 15 日の期間に総合申請書 (Mehrfachantrag) (オンラインも可) を提出する。

なお、LFA 支払においては、

- ① トウモロコシ, 小麦ないし小麦を含む混合穀物 (Menggetreide), 甜菜, 野菜, ホ

ップ、ワイン等の集約作物、

② 再生可能資源として集約作物を作付けした休耕地、及び農業生態学的な目的の休耕地、

については、助成対象外とする。

表 9 に、現行の LFA 支払の概要を挙げておく⁴³。

表 9 LFA 支払 (2009 年)

山岳地域補償金・条件不利地域補償金 (Ausgleichszulage in Berggebieten/ in benachteiligten Gebieten)		
目的:		
補償金は、自然的・経済的に不利な立地条件の地域における営農の維持に寄与する。		
資金:	EU, 連邦, バイエルン州	
申請及び情報:	農業局 (Landwirtschaftsamt), 3/1~5/15 総合申請書 (Mehrfachantrag) (オンラインも可)	
要件:		
<ul style="list-style-type: none"> 山岳地域・条件不利農業地帯における営農 最低3haの営農 クロス・コンプライアンスの遵守 助成対象外: トウモロコシ, 小麦, 甜菜, 野菜等の集約作物, 休耕地 助成下限: 100 € 助成上限: max. 16.000 €/申請者 	助成:	
	<ul style="list-style-type: none"> 草地 (Grünland), 飼料畑 (Ackerfutter): 山岳地域 条件不利地域 	<ul style="list-style-type: none"> 42 - 200 €/ha 25 - 180 €/ha
	<ul style="list-style-type: none"> 耕地 (Ackerland) 山岳地域 条件不利地域 	<ul style="list-style-type: none"> 25 - 100 €/ha 25 - 90 €/ha
	<ul style="list-style-type: none"> アルム (Almen/Alpen); 山岳地域における組合 (Genossenschafts-), 権利者放牧地 (Rechtlerweiden); 1000m以上の草地 	<ul style="list-style-type: none"> 200 €/ha

出所: StMELF[21]を基に作成。

3) これまでの政策評価

StMELF[21]によれば、2000-2006年のプログラム期間において、農村振興計画予算の27%に相当する440百万ユーロがLFA支払に充てられた。2004年には、条件不利地域に立地する助成対象経営の79%が申請し、1.6百万haが支払の対象となった。2004年の支払総額は143百万ユーロであり、平均すると経営当たり1,775ユーロ、農地ha当たり92ユーロであった。

LFA政策の政策評価においては、以下の点で、ポジティブな政策効果が認められている。

第1に、非条件不利地域との所得格差が縮小したこと。第2に、条件不利地域における営農の継続および構造の維持に寄与していること。第3に、結果として、活力ある農村社会の構造が保全される⁴⁴ことで、観光資源としての特性も維持されていること等である。

⁴³ 旧制度の概要については、松田[32]を参照されたい。前制度では、支払単価は、その他耕地と草地・飼料畑の2区分について、地目別に設定されていた。現行制度では地域区分(山岳地域、条件不利地域)も加味され、支払区分が前制度の2つから4つに増えている。アルム等の固定額支払の部分については、支払単価、対象農地ともに改正点はない。

⁴⁴ バイエルン州食料農林省のWeber氏は、「バイエルン州では都市部よりも農村部のほうが住民の増加率が高く、その政策効果には誇りを持っている」と言う。

ただし、実際には、条件不利地域の農業経営は総じて、LFA 支払と環境支払の両方を受給しているため、LFA 政策の政策効果のみを分離して「ありせば・なかりせば」を分析することは難しい。

たとえば、「LFA 支払は生産費格差を補償するためのものだから、山岳地域での追加コストに合わせるべきであり、現在の補償額（ha 当たり 200 ユーロ）では十分でなく、300 ユーロが必要である」というバイエルン州農民連盟の Borst 氏の主張もあるが、ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授は、山岳地域の農家が得られる直接支払について次のように見ている。

「KULAP の 4.1 では、山小屋に家畜番を置くと、100 日間で 2,750 ユーロ。これに加えて、LFA 支払のアルム支払（ha 当たり 200 ユーロ）や、放牧プレミアムがくる。それに第 1 の柱の草地プレミアム⁴⁵もあるのだから、間違いなく、これは過剰補償であり、これなら草地は維持されるであろう」。

ところで、元バイエルン州議会議員の Ranner 氏のように、「各農家の状況を把握した LVZ は、最も正確できれいなやり方だった」と評価し、その継続を望む声は多い⁴⁶。けれども、きめこまやかな支払の細分化については、政策の実行可能性という観点から、行政コストが莫大になるのではないかという懸念も払拭できない。

これについては、バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏によると、「LVZ は完全にデジタル化されており、ほとんどコンピュータがやってくれるから行政処理のなかで最も簡単である」という。それゆえ、「バイエルン州としては、動的な動きにはある程度参加していかなければならないと思っているが、これまでのシステムを完全に変えたいとは思っていない」。

4) 地域指定見直しに関する見解

2009 年 4 月 21 日⁴⁷、欧州委員会から地域指定基準に関する新しい提案が出された。表 10 の 8 つの生物・物理的基準がそれであり、これに基づいて線引きした場合のシミュレーションを、各加盟国が行うというものである。現在のところ、12 月中旬までの間、各州で検討し、2010 年 1 月末までに欧州委員会にシミュレーション結果を伝え、加盟国で議論するというスケジュールが示されている。

⁴⁵ 耕地との単価を単一にするため、現在の 90 ユーロから、2010-2013 年で 340 ユーロまで上がる見込み。

⁴⁶ Ranner 氏は、「LFA 政策については、EU と連邦が予算をカットしたが、州がカバーした。CSU が過半数をとっていたから、これが可能になった」と、州議会議員をしていた当時のことを振り返る。

⁴⁷ ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/comm/com2009_161_en.pdf

表 10 欧州委員会が提示した生物・物理的基準

CRITERION	DEFINITION	THRESHOLD
CLIMATE		
Low Temperature	Length of Growing Period (number of days) defined by number of days with daily average temperature > 5°C (LGP _{ts}) OR	≤ 180 days OR
	Thermal-time sum (degree-days) for Growing Period defined by accumulated daily average temperature > 5°C.	≤ 1500 degree-days
Heat Stress	Number and length of continuous periods (number of days) within the growing period for which daily maximum temperature (T _{max}) exceeds the threshold.	One or more periods of at least 10 consecutive days with daily T _{max} > 35°C
SOIL		
Drainage	Areas which are water logged for significant duration of the year (lack of gaseous oxygen in soil for root growth or land not accessible for tillage).	Poorly drained soil
Texture and Stoniness	Relative abundance of clay, silt, sand, organic matter (weight %) and coarse material (volumetric %) fractions in top soil material.	> 15% of topsoil volume is coarse material OR
		Unsorted, coarse or medium sand, loamy coarse sand OR
		Heavy clay (>60% clay) OR
		Organic OR
		Vertisol, clay, silty clay or sandy clay with vertic properties OR
Rooting depth	Depth (cm) from soil surface to coherent hard rock or hard pan.	< 30 cm
Chemical properties	Presence of salts, exchangeable sodium and gypsum (toxicity) in the topsoil.	Salinity: > 4 deci-Siemens per meter (dS/m) OR
		Sodicity: > 6 Exchangeable Sodium Percentage (ESP) OR
		Gypsum: > 15%
SOIL AND CLIMATE		
Soil Moisture Balance	Number of days within growing period as defined by temperature > 5°C (LGP _{ts}), for which the amount of precipitation and water available in the soil profile exceeds half of potential evapotranspiration.	≤ 90 days
TERRAIN		
Slope	Change of elevation with respect to planimetric distance (%).	> 15%

出所： http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/comm/index_en.htm.

バイエルン州農業庁では、省の委託で、基準を変えることによってどのような影響が出るか、何ヶ月も前からさまざまなシミュレーションを行っている⁴⁸。しかし、同庁の Stockinger 氏は、「政界がなるべく変化させたくない（何としても防ぎたい）と考えている限り、総面積やその分布が大幅に変わることはないだろう」と見込んでいる。

バイエルン州食料農林省の Spreidler 氏によれば、「バイエルン州は LVZ を維持しようとしているが、EU は土壌の物理的パラメータを導入しようとしているから、どこで妥協点を見いだせるかが問題である⁴⁹」。

⁴⁸ ただし、シミュレーション結果は現段階では公表されておらず、その入手は不可能であった。

⁴⁹ 同氏は「もっと早い時期に予定されていた見直しは、次の時期に延期されたことは、私たちにとって成功である」と言う。「どのように線引きしても、これまでに訴訟もあったように、常に主観的には不公平だと思う農家が出てくるわけで、新しくしたら、また新たな反対が出てくるだろう」。

EU が要求している新しい基準について、ミュンヘン工科大学の Hoffmann 教授は、「2010 年までに結果を出せというが、非常に細かい自然科学ベースのもので、ほとんど実施できないような非常に難しいもの」と指摘する。

また、バイエルン州農民連盟の Borst 氏は、「加盟国のデータベースの精密さや縮尺によって、シミュレーションの結果に差が出てくる」ことと、「条件不利地域に指定するための閾値を 50%から 60%に引き上げると、多くの農家が外れてしまう」ことを懸念している⁵⁰。

いずれにせよ、元バイエルン州議会議員の Ranner 氏は、「条件不利地域の再評価が行われれば、バイエルン州は負け組になる」と断言している⁵¹。

バイエルン州食料農林省の Weber 氏によれば、条件不利地域の再評価について「バイエルン州では、悲惨だ、悲惨だ、と言っている」。「35 年間ずっとやってきて、訴訟などがやっと落ち着いたところなのに、議論をまた蒸し返すのかと。訴訟を起こされたのは、EU ではなくて、州政府だったわけだから、こちらの身にもなってほしい」と、指定地域の変改がもたらす現実的な問題に言及する。

「当時、欠けたところなく、まとまった地域単位での指定を求めたのは EU である。このため、中には適切ではないのに、指定地域の形をそろえるために入ってしまった市町村もあれば、はずしてしまった端のほうの市町村もあった。さもなくば、全土指定になりかねなかった。形をそろえるために加えた条件のいいところでは、過剰補償になるだろうが、州の半分がよくて、半分が悪いというのは、悪くない区分けだと思う。というのも、ぎりぎりに入っているとしても、多額の補償金が受けられるわけではなく、支払は差別化されているからである」。

しかし、「改正への動きが出てきているから、もう止めることはできない」と言いながらも、同氏は「ほんの少し変えるだけでは十分な政策効果はないだろうが、地域指定の大幅な変更にならないこと」を望んでいる。

なお現地では、「地区指定の変更は政治的な問題につながり、大変なもめごとになるから、地区の単位ではなく、農家単位にすべき (Hoffmann 教授)」、「個々の農地単位で技術的基準によって指定すれば公正である (Weber 氏, Heißenhuber 教授)」という意見がよく聞かれる。ただし、「LVZ のような土地評価はドイツ帝国時代に始まったから、これがある国 (ポーランド, オーストリア, チェコなど) ならできるとは思うが欧州全体でこれが可能だとは思えない (Weber 氏)」という技術的な課題も、また指摘される。

前述のように、地域指定の見直しには否定的な意見が多い一方、ミュンヘン工科大学の

⁵⁰ 同氏によれば、「2005 年の欧州委員会の提案を実施したら、バイエルン州の指定農家の 90%が外れてしまうという試算もあった」という。

⁵¹ 同氏いわく、「バイエルン州には常に有能な農林大臣がいて、ブリュッセルに条件不利地域の指定地区でいいところを登録してもらったが、新しい地域指定になれば、これらの地域ははずされる可能性もある」。

Hoffmann 教授は、「変更しなければならない」と主張する。

「なぜかという、LFA 支払をもらっている地区の中には、必ずしも条件不利地域とみなされないところも入っているからであり、また、LVZ そのものが必ずしも 100%適切なものではないからである」。

こうした関係者の懸念やさまざまな議論に反して、Fischler 元 EU 農業委員は、次のように話す。

「地域指定の見直しが必要になるのは、線引きした時の基準について客観性が足りないという大きな批判が欧州会計検査院からきているからであるが、基本的には気にする必要はない。

肝心なのは、欧州委員会は、新しい見直しのための 1 つの仮説として、特定の基準の可能性を出したということであり、加盟国に呼び掛けて、自分たちの国内でこの基準を適用した場合に、どういった区分けになるかを試してみたいと言ったこと。

そうすると、新しい線引きによって、現状とどれぐらいずれるかが確認できるから、ただ単に試してみているだけである」。

4 LEADER 事業

EU の LEADER 事業は、1992-1994 年の LEADER I、1994-1999 年の LEADER II、2000-2006 年の LEADER+と、今期（2007-2013 年）で 4 期目になる経験を有する。事業規模は期を重ねる毎に拡充され、とりわけ今期からは、新しい農村振興政策の中でメインストリームに位置付けられたことで、Leader の重要性は一段と高まっている（表 11）。

表 11 LEADER 事業の拡充

	LAGの数	LEADER実施面積 (km ²)	EU資金 (百万€)
LEADER I	217	367,000	442
LEADER II	906	1,375,144	1755
LEADER+	893	1,577,386	2105.1

出所：European Commission[8]より作成。

1) 事業の特徴

LEADERとは、指導者のリーダーではなく、「農村経済の発展のための活動の連携」を意味するフランス語“Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale”の頭文字をとったものである。

これは、農村地域に刺激を与え、農村地域における生活のクオリティを高めるような革新的 (innovative) な可能性を住民自身に考えさせ、活動してもらおうという施策である。EUは大まかな方法を規定しているだけであり、具体的な内容や実践の方法についてはそ

それぞれの地域にまかされているため、各地域が柔軟に対応できる体制をとる必要がある。以下、LEADERメソッドの主眼を述べる。

(1) ボトムアップ

LEADER事業の最大の特徴は、ボトムアップ方式でつくり上げていく点であり、活動の推進母体となるのは、各地域で形成されたローカル・アクション・グループ（英：local action group, 独：Lokale Aktionsgruppe：以下、LAGと表記）である。

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、業務等で当該地域を担当していれば誰でも入ることができる。これら多様な主体に地域社会のなかで活動する機会を与え、地域づくりへの積極的な参加を促し、官民が協働していくことによって、コミュニティの結び付きを強化することが狙いである。その組織形態を見ると、バイエルン州の場合、有限会社の形態をとっているところもあるが、ほとんどが社団法人（eingetragener Verein：e.V.）であり、行政から独立している点がポイントである。

LAGは、後述する振興戦略（Entwicklungsstrategie）および地域振興計画（Regionales Entwicklungskonzept：REK）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。ここで着目すべきは、LAGには意思決定機関（Entscheidungsgremium）の設置が義務付けられており、その構成員の少なくとも50%が経済界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点である。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、ここには十分な数の女性および青少年も参加させることとある。

(2) 革新性(イノベーション)

前述したように、多様な立場の人が集まって、地域の将来について話し合いの場を持つことだけでも、セクターの境界を越えた活動の緒となりうるが、LEADER事業では、人々の連携から生み出されるさまざまな知恵や工夫をもとに、地域資源をうまく組み合わせてソフト面を充実させ、革新性のあるプロジェクトを実施することを目的としている点に注目されてよい。具体的には、LAGのなかにテーマごとに作業グループが結成され、同じ関心を持つ人が集まり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、という過程をたどる。

なお、個々のプロジェクトを実施するのは、LAGではなく、プロジェクトの運営者である。提案者自らが手を上げる場合もあれば、自治体や何人かのグループが実施する場合もあるが、基本的にはLAGのメンバーが運営者となる。

(3) ネットワーキングとクリティカル・マス

こうして出てきたプロジェクトには、必ずしもバイエルン州食料農林省の管轄となるものだけではなく、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。これに対応するため、LEADER事業では、セクターの境界を越えた連携を推進し、地域ベ

ースで統合的なアプローチを行なうことを目標としている。

ただし、現行の縦割り行政下で、既存のボーダーをとりはらい、利害の異なる組織が協力することは容易ではない。バイエルン州では、農林省に加え環境省が関与しているが⁵²、今日のような協力体制ができるまでには、LEADER I からLEADER+までの3期が必要であったという。

これに加え、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。州内に限らず、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。

このように国内ないし越国境型の連携が重視される背景には、農村地域におけるプロジェクトの実施に最低限必要な規模（以下、クリティカル・マス（critical mass））の概念がある。つまり、個々の農村だけではクリティカル・マスが達成できず、プロジェクトの効果が発揮されない場合でも、同一の目標の下でいくつかの地域が結合すれば、クリティカル・マスを確保することができる。さらに、地域間協力はパートナー間の補完的活動を促進し、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源ならびに資金の蓄積を可能にする。

2) 地域振興計画

(1) エリア設定

地域振興計画の策定において、LAGがまず最初に行なうべきことは活動エリアの設定である。LEADER事業では、行政管区（Regierungsbezirk）や郡（Landkreis）、ゲマインデ（Gemeinde）といった行政区域にとらわれる必要はなく、LAGが自ら「自分たちの地域」を定めることになる。

EUの規定では、LAGのテリトリーは「原則として人口規模25,000～150,000人⁵³で、地勢的・経済的・社会的に同質的（homogeneous）な領域」とされる。これは、歴史的な経緯や地理的、文化的など何らかの理由で1つのまとまった地域と考えられればよいが、LAGはその理由とともに活動エリアを明示する必要がある。

なお、LEADER+に比べて人口規模が大きくなった理由は、都市部と農村地域の協力プロジェクトの実現が目指されているからだと言う。それゆえ、特に都市部の協力が必要な場合など、何らかの理由があればこの人口規模を超えてもかまわない。この際、人口密度の高い農村地域もあれば、低いところもあるから、人口密度は問題にならない。

この変更に伴い、LEADER+では含まれていなかった自治体を新たに加えるなど、さらに広域的な連携をとっていく必要性が出てきたため、新しく応募するグループだけでなく、既存のLAGについても、新しい計画の策定を余儀なくされた。

⁵² LEADER+では農林業、経済省、環境省の3つが関与し、管轄する省がはっきりしないプロジェクトについては農林省が受け皿（Auffangszuständige）として対応していた。

⁵³ LEADER+までは、1～10万人であった。

(2) 現状分析

次に行なうべきことは、定義した地域の現状や特徴、強み・弱みの分析である。このプロセスは、地域の多様な主体が地域の現状を知り、共通認識を持つことに寄与する。これを受け、住民の間に問題意識が広まると、自発的な協働の機運が生まれ、共通の目標の下に地域に潜在するさまざまな資源が集まってくるのが期待されている。

(3) 審査

その後、LAGが作成した地域振興計画は、バイエルン州の関係官庁の代表、学識経験者、実務関係者、農村婦人代表（Landesbäuerin）等から成る中立の選抜委員会によって審査され、コンペ方式で選抜される。

この際のチェックポイントは、LAGの構成、LAGの目標およびモットーないしスローガン、具体的な活動内容とそのための資金確保の方法等であり、地域の強み・弱みを十分に踏まえたうえで、最も持続的な形で地域振興を目指していくものかどうか要点となる。

LEADER+では45のLAGが選抜され、州面積の42%（29,533km²）、州人口の25%（3,041千人）をカバーしていた（図25）。LEADER+では対象地域の限定をはずし、全農村地域に拡大されたが、LAGの活動エリアを地域類型別に見ると、条件不利地域の比率が高く、他の地域の新たな参加はほとんど見られない。地域振興計画における重点テーマについては、「生活のクオリティ」が最多の23、次に多いのが「自然および文化」の17であった。

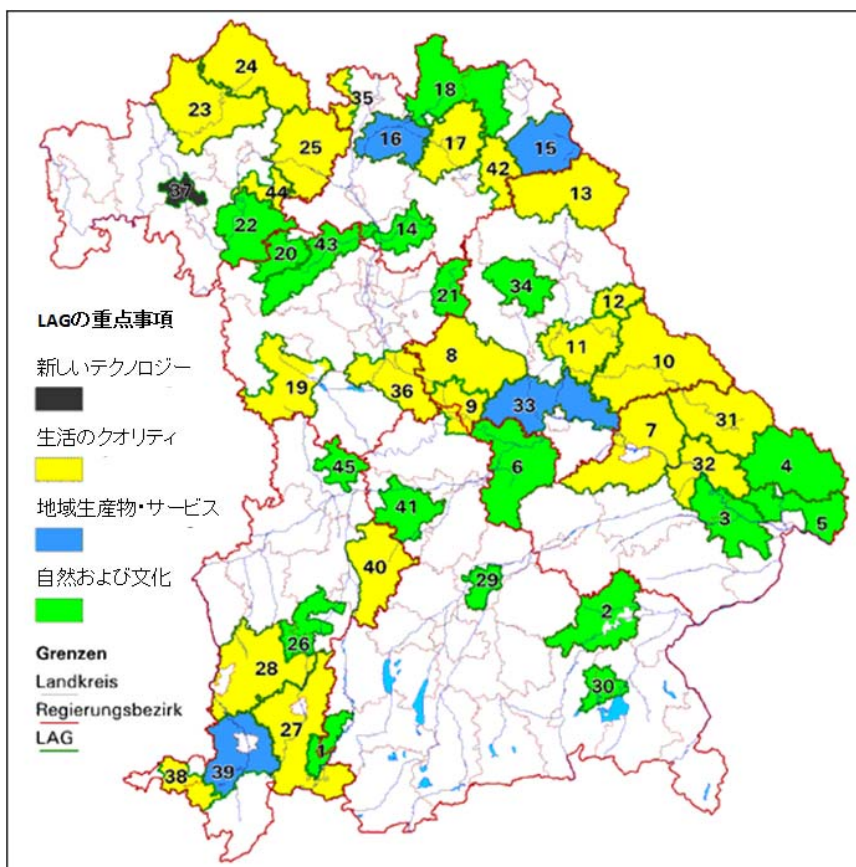


図 25 バイエルン州における 45 の LAG (LEADER+)

出所：ART[12]に筆者が加筆.

個別の LAG がカバーする面積を見ると、500~1,000km²が 40%を占めている。同様に人口規模で見ると、半数近くの LAG が 50,000~100,000 人であり、これは単純に言って、我が国の 5~10 町村分に相当する。

図 26 は、現行の Leader の下で選抜された、58 の LAG を示している。図 25 と比較すると、一見してカバーする面積が増えたことがわかる。

また、今期以降は、Leader のメインストリーム化により、LEADER 事業の守備範囲はより広範になり、第 1 機軸~第 3 機軸までの他の施策との関連も強化される。

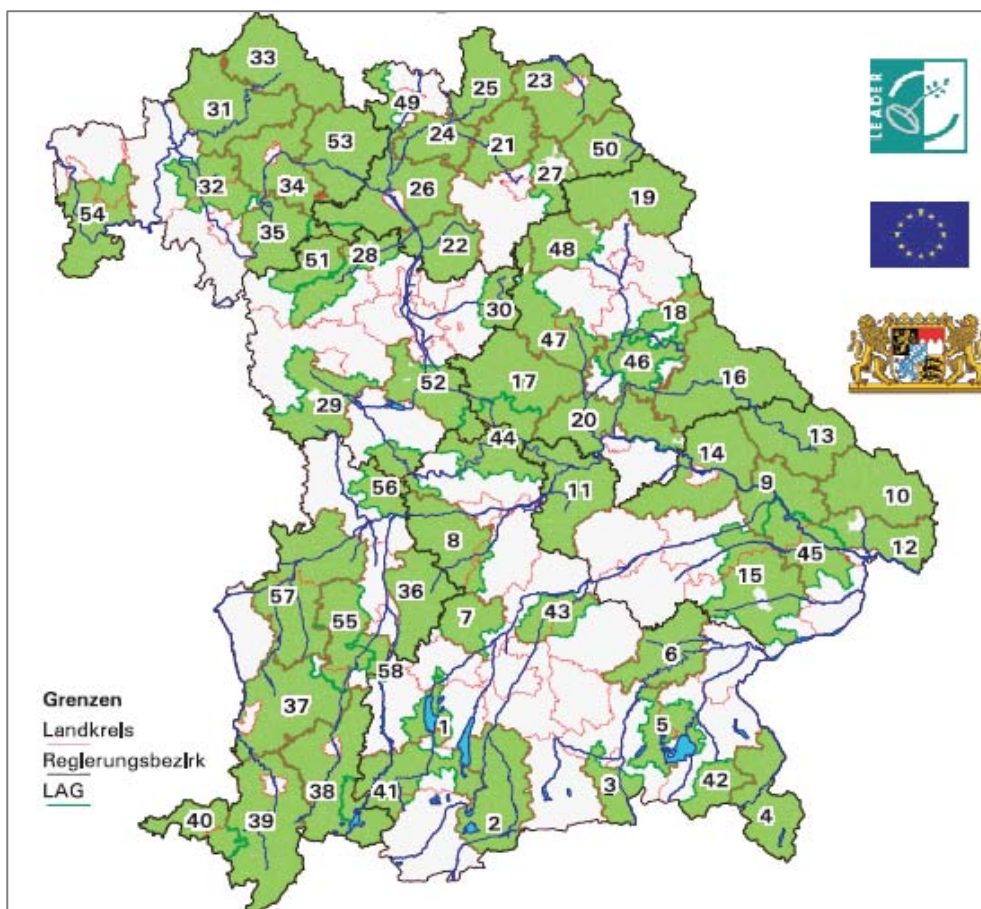


図 26 バイエルン州における 58 の LAG (2007-2013)

出所 : StMELF[24].

(4) LAG の活発度

一口にLAGといっても、その活動レベルには大きな温度差がある。その理由の1つに経験の多寡が挙げられ、目的5b (Objective 5b) の対象地域や、LEADERの初期から継続して活動している地域においては、活発な活動が見られる。

また、こうした地域間の温度差は、財源の多寡にも帰着できる。プロジェクトを実施するためには共同出資が必要となるため、財源が脆弱な LAG 等は消極的にならざるを得ない。とりわけアルゴイ地方の LAG の活動が活発な理由については、自治体の財源が比較的豊かであること、LEADER 事業の意義や価値への理解が深いこと、立ち上がりが早く、かつプロジェクトもよかったことに加え、よい牽引役がいるという指摘が注目に値する。

さらに、LEADER事業への依存度の相違も指摘される。たとえばチェコ国境地帯は、自治体の経済力が脆弱なことに加え、かつ国境地帯のための特別な政策が別途用意されているため、参加するインセンティブは低くなる。

3) プロジェクト助成

ところで、LEADER事業は、共同体イニシアティブ (Community Initiative) の1つに

位置付けられ、EUとバイエルン州が共同で資金を拠出している。事業の目的は、地域における生活のクオリティを高めるような、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、助成対象総額（förderfähige Gesamtkosten je Projekt）はプロジェクト当たり30万ユーロを上限としている。

生産によって利益が見込まれるもの（produktive Investitionen）については費用の25%、それ以外の投資⁵⁴、及び非投資型（nicht investive Maßnahmen）については費用の50%を上限として助成を受けることができる。ただし、投資によってつくった施設が営利目的と判断される場合には、これは生産と見なされ、助成金は最大25%しか支払われない⁵⁵。

これに対して、非投資型というのは、ソフト的投資を指す。たとえば、その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が含まれる。この場合、費用の最大50%までが助成の対象となる。

ただし、これらは原則であって、その地域にとってきわめ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。逆に、EUの規則により、助成金がEU域内の競争に影響を与える可能性がある場合は、3年間の受給可能額が1件につき10万ユーロに制限される。また、LAGの運営費用（LAG Geschäftsführung）や、複数のLAGの協力および連携⁵⁶についても、助成対象となる。

このように、LEADER事業では助成対象額のうち最大50%ないし25%が支給されるが、このことは、費用の50%ないし75%は自己負担になるということにほかならない。また、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。

- ・ 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。
- ・ 生産的なプロジェクト（利益を生む）（構想や初回の広報活動を含む）：助成可能費用の 25%まで。
- ・ その他のプロジェクト（構想や初回の広報活動、およびプロジェクト関連の最大 5 年間の人的費用を含む）：助成可能費用の 50%まで。
- ・ 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、越国境型のものには 70%まで。生産的な協働プロジェクトについては、前述の助成制限（25%）が適用される。

⁵⁴ ここでいう投資は、建造物等をつくる場合である。たとえば、その地域と非常にかかわりの深いものをテーマとした博物館やレジャー施設の建設、各種記念碑や散歩道の設置、歴史的価値のある建造物および家屋等の保存もしくは修築、また住民が集会の場を持つことができるような公民館の建設などが含まれる。このほか、子供たちのための農業・自然の学習・体験施設、ソーラーエネルギーを使った下水汚泥の乾燥技術、地熱利用などの新しいテクノロジーに関する設備等も含まれる。

⁵⁵ 一方、プロジェクトにより利益が上がった場合には、その運営者の利益となる。

⁵⁶ 博物館の連携や、1つの地域だけではできないプロジェクト、もしくは他の地域と共同で大規模なフェスティバルなどを開催するケース、複数の地域にまたがって自転車道やハイキング道を整備するケースなどが該当する。このほか、複数の地域をカバーできる案内人（ガイド）の養成や、複数の地域を含むカタログやパンフレットの作成なども含まれる。

元バイエルン州議会議員の Ranner 氏は、LEADER のプロジェクトについて、「村落再生などすべてを否定はしないが、本当だったら農家が受け取るはずだったお金を、どうして村長がやりたがるような文化財保護などに回さなくてはいけないのか」と不平を洩らしている。そして、「LEADER の将来は明るいと思うが、予算は農業予算ではなく、自治体からとるべきであろう」と主張する。

こうした見解について、ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、「LEADER を批判するとしたら、“御影石やり放題⁵⁷”であるが、農村空間は農家にとって重要な生活の場だから、荒れ果ててしまったら誰も住みたいと思わない（きれいにしておくべきである）し、農家は“農家のためのお金”と言うが、納税者のお金だから、納税者が決めるべきである」と指摘している。

4) ガバナンス

EU では、従来型の構造施策が画一的なハード事業一辺倒であったのに対し、LEADER 事業ではアイデアや人的ネットワークといったソフト面に重点がシフトし、モノからヒトへ、トップダウンからボトムアップへの政策転換が起きた。

これにより、ソフトの部分を住民自らが充実させていかなければならなくなったわけだが、この反面、バイエルン州における LEADER 事業の長年の経験から示唆されるのは、事業運営においてリーダーシップを発揮する 3 タイプの舵取り役（LEADER マネージャー、リージョナルマネージャー、首長）の存在と、彼らを主体とした重層的ガバナンスの重要性である⁵⁸。

(1) LEADER マネージャー

セクターの境界を越えた、官民協働によるパートナーシップの構築が LEADER メソッドの理念であるが、これを実現させるためには、官庁間の調整を行ない、官と民を結び付けるコーディネーターが不可欠となる⁵⁹。

この必要性から、バイエルン州食料農林省は、95年に LAG の相談窓口となる LEADER マネージャー（LEADER-Manager）を配置した。州全体では9人の LEADER マネージャーがおり、7つの行政管区に基本的には1人ずつ、ただし行政管区が広いシュヴァーベンとオーバーバイエルンにおいてはそれぞれ2人ずつ配置されている⁶⁰。この LEADER マネージャーを配置しているのは、ドイツでもバイエルン州のみであるが、これは、州内の LAG の数が一番多いために、こうした工夫が必要になったとも言える。

LEADER マネージャーの役割は多岐にわたる。地域レベルでは、地元の政治家を引き

⁵⁷ 村の中心広場に、御影石製の豪華な（たくさんの天使が踊っていたりするような）噴水がつけられることが多いため、このように揶揄されることが多い。

⁵⁸ 詳細は、松田[34]参照のこと。LEADER 事業の成果に関する一般的な評価における難点や限界についても論じている。

⁵⁹ たとえば、官庁では個々のプロジェクトの担当が決まっているが、管轄がどこなのか不案内な住民に対して、官と民の間をとりもつコーディネーターの存在意義は大きい。

⁶⁰ http://www.le-on.org/internet/ministerium/ff_Kontakt/index.cfm を参照のこと。

込んでいくための話し合いの日程を組み、集いをもつ。地域の人々を説得して LEADER 事業への参加を促す。応募するグループの相談に乗り、申請に関するさまざまな助言やケアを与える。地域振興計画の策定においては、LAG の手助けだけでなく、その評価も行ない、選抜委員会に報告をする。このほか、他の LAG とコンタクトをとるための支援、プロジェクト運営者の計画策定に対する助言、他の助成が得られる可能性がある場合にはそれについての情報提供など、これらすべてが LEADER マネージャーに期待されている⁶¹。

これに加え、前述したように、国レベルでは専門・包括的な調整を行なう官庁間の繋ぎ目役にもなっており、この点が高く評価されている。バイエルン州食料農林省にとっても、現場の知見を有する LEADER マネージャーの意見は政策策定に役立つため、同州の LEADER の成功要因の 1 つと見られている。

ただし、改善点も指摘できる。LEADER+では、9 人の LEADER マネージャーに対し 45 の LAG があつたが、必ずしも 1 人当たり 5 つの LAG を担当するわけではなく、少ないと 2 つ、多いと 8 つといったように不均等であつた。LEADER マネージャーの能力にもよるが、LAG の受け持ち数が多すぎると、十分な助言ができない可能性が懸念される。

こうした不均一は、LAG の立地がわからないうちに LEADER マネージャーの人数と配置が決められたことに起因している。というのも、LEADER マネージャーはコンペ前の LAG の相談役になるため、選抜前の時点で設置しておく必要があり、農林省としても、選ばれた LAG の数に応じて LEADER マネージャーを再配置できるほど、臨機応変には対応できないからである。

なお、よい LEADER マネージャーが育つまでには、学習プロセスや LAG との信頼関係の構築等に時間がかかるため、先を見据えた教育を早い段階からしていく必要があるのではないかと、との筆者の問いに対しては、EU の施策動向の不確実性ゆえ、長期的なビジョンを持って、前もって準備することの難しさが指摘された。

(2) リージョナルマネージャー

他方、LAG のリーダーともいえるのが、リージョナルマネージャー (Regional Manager) である。これは、前述した LEADER マネージャー (バイエルン州食料農林省職員) とはまったく別物であり、LAG のマネージャーとして雇われたコンサルタントである。リージョナルマネージャーを配置するかどうかは LAG 次第であるが、LAG の成否はリージョナルマネージャーの手腕に負っているとされており、その功績は高く評価されている。

● 役割

ボトムアップ型のアプローチが機能するためには、地域の声を下から上へ上げていき、それを実現しうる構造が用意されていなければならないが、不慣れな住民は「自分がアイ

⁶¹ 住民から政治家までをうまくとりまとめ、他官庁との調整も行なうには優秀な人材でなくては務まらない。9 人全員が理想的とは必ずしもいえないが、「多少能力が劣っても、経験をつんでいる分、新しい人がゼロからやるよりはよい」という判断から、基本的には交代はない。

デアを出しても相手にされないのではないか」という不安を感じていたり、自治体も住民にまかせることを嫌がっていることが多い。そこで、リージョナルマネージャーが LAG のアイデアをまとめて自治体の長に出すなどして、住民と自治体もしくは他の地域等とを仲立ちする役割を担う。いわば、LAG における民間のイニシアティブを潤滑に機能させるための触媒になる。

その職務は、LAG の活動の計画・実施・評価の全プロセスに及び、助言やコーチング、プロジェクトマネジメント、司会進行、情報処理等の対内的な仕事から、助成申請手続きや、社会・経済的パートナーとのコンタクト、ネットワーキング、PR 活動といった対外的な仕事まできわめて幅広い。なかでも重要なのは、常に地域としての総合目標やプログラムの全体像を見渡しながらか、枠組み条件の変化にも柔軟に適応し、LAG の活動全般をコーディネートすることである。これは、個別のプロジェクトは、特定のグループにのみプラスになり、多様な主体間の利害対立が避けられないケースがあるからである。

ちなみに、リージョナルマネージャーには女性も多い。この理由としては、女性のほうが「人の気持ちになって考えるのが得意」で「人間関係のストレスに対する耐性が強い」こと、また「村長や関係者には男性が多いため、男同士だと衝突になることでも、相手が女性となると親切になったり、話を聞きやすくなったたりする」ことなどが挙げられる。

● 費用

リージョナルマネージャーにかかる費用の 50% は、LEADER 事業の助成が得られるが、残りの 50% は自己負担となる⁶²。このため、LAG の経済的なリソースの多寡がその活動の幅に影響し、財力がある自治体の LAG ほど活動が活発で、よいリージョナルマネージャーがいるという指摘もある。

ただし、首長の中には、リージョナルマネージャーに対してきちんと報酬を支払う必要性を理解しておらず、リージョナルマネージャーが途中で辞めてしまうことも少なくないため、認識を改める必要がある。

● 契約

リージョナルマネージャーは、契約のタイプに応じて、概して、安定型、助成期間対応型、アウトソーシング型の3つの型に分けられる。

第1の安定型は、首長主導で取り組みを始めたパイロット地域に見られる、パイオニア的なリージョナルマネージャーであり、このタイプには40歳代の経験豊かな人が多い。期限付き契約でなく、役場の経済振興担当者や観光振興担当者と同じ部署に入っているため、長期的な観点から観光振興等とセットで行なうことができる。

これに対して、第2の助成期間対応型は、LEADER 事業等の助成プログラムの期間に

⁶² Seibert[18]は、リージョナルマネジメントの相乗効果を重視し、リージョナルマネージャーに投資することで、それにかかる一人当たり負担額の何倍もの資金をプロジェクト実施に取り込むことができ、雇用創出効果も大きくなると論じている。

対応した期限付き契約であり、概ね 5～7 年の雇用契約である。現状ではこのタイプの契約が最も多く、その 80%程度は経験の少ない 30 歳前後であるという。人間関係の構築には一定の時間が必要であるという見地から、その不安定さを懸念する声も少なくない⁶³。

第 3 のアウトソーシング型は、コンサルティング会社がリージョナルマネジメントを行なうケースである。プロフェッショナルなリージョナルマネジメントが受けられるのが利点であるが、地域との関係がドライになる可能性も否めない。

(3) 首長

リージョナルマネージャーを雇っていない LAG では、自治体の長（Bürgermeister：以下、首長）の命の下で、経済振興担当や秘書課の職員がリージョナルマネジメントを行なうケースや、LAG の意思決定機関において、首長がイニシアティブをとるケースが多い。

このように行政主導になっている実態については、「最終的にプロジェクトのお金を出すのは自治体だから、自治体側は決定権を民間に渡さない」こと、「企業は自分の事業範囲しか決められないし、本業のかたわらで追加的に作業しなければならないため、やる気があっても時間がなかつたりして、公職の人に任せることが多い」ことが理由として挙げられる。このため、「首長が積極的でないと、その地域の LEADER 事業は動かない」。

こう聞くと、官民協働といっても実態は行政主導で、LEADER メソッドの理念に反するのではないかとの疑問が出てくるかもしれない。これについては、首長が議長的な役割をしても、意思決定は LAG で行なっているから問題はない。また、首長は市民の代表であり、官ではないという見方もある。

ただし、首長の交代や議会の勢力構造といった政治的な変化が、LAG の活動に影響を与える可能性も無視できない。LAG の安定度が、政治の変動よりも強いことが望ましく、政党の枠にとらわれない骨のある地域でなければならない。

5) 事業評価

LEADER+については、次のような評価がなされている。

第 1 に、LEADER アプローチは、必ずしも全ての地域にとって円滑に実施できるものではない。とりわけ新規に取り組もうとする地域に対する、リージョナルマネージャー等のコンサルタント的機能の必要性が認識されてきたが、地域レベルでのそれは十分ではない。

第 2 に、LEADER 事業の成否は、LAG のリーダー的存在の能力に依存しているが、こうした属人的な知識のデータベース化や共有化は十分になされていない。このため、首長のやリージョナルマネージャーの交代等により、LAG の中心人物が事業に関与しなくなると、事業全体が不活性化するケースが見られる。

⁶³ 新しいリージョナルマネージャーが地域に馴染むまでに 2～3 年はかかるから、本格的に仕事ができるようになるのは 4 年目以降になるが、助成期間終了後の契約更新の保証はなく、その身分や将来には常に不確実性と不安がつきまとうため、5 年目ぐらいから次の仕事を探すようになる。

第3に、LEADER事業で目指しているような、地域間の協力や情報の共有化は必ずしも積極的に行われていない。

第4に、LEADER事業では、女性および若者の参入を促進してきたが、女性の進出は顕著であるものの、若者の参加は十分ではなかった。

5 結び

本稿で述べたように、財政面では、依然として資金配分は第1の柱に大きく偏っている現状であるが、CAP改革の回を重ねるごとに、EUが政策の重点を価格・市場部門から農村・環境分野へとシフトさせていることは疑いない。

現在、第2の柱を強化する手段はモジュレーションしか存在しないが、これは第1ピラーに配分されていた資金を、第2ピラーに強制的に振り替える手法であるから、農家から批判が出るのは当然である。加えて、筆者が現地で行った聞き取り調査からは、農林省や研究者にも受容されているとは言い難い。

2013年改革を控え、農業による公共財の供給とそれに対する報酬に一層のフォーカスを当てた Public goods pillar (Zahrnt[28]) や、気候保護をテーマとした Climate change pillar⁶⁴といった新しい第3の柱の創設等について、さまざまな論考が出されている。東欧諸国の加盟によるEUの拡大やCAP財政緊縮のプレッシャー、さらには環境保護や食品の安全性に対する社会的ニーズの高まりを背景にして、EU予算やCAPの将来について、改めて考え直す時期に来ていると言ってよいであろう⁶⁵。

⁶⁴ <http://www.euractiv.com/en/cap/eu-farm-policies-include-climate-pillar/article-186754> 参照。

⁶⁵ 本稿のテーマとはやや視角は異なるが、EU農業の今後についてはGMOの取り扱いも気になるところである。この点についてもFischler氏の見解を以下に挙げておく。

「現在のところ、GMOについての姿勢は加盟国の間で大きな差があって、スペインやイギリス、デンマーク、新しい加盟国は非常に積極的だが、オーストリア、バイエルン州、その他いくつかの地域ではきわめてネガティブに捉えている。

区別しなければならぬのは、輸入だけなのか、栽培も欧州でやりたいのかであり、これが認可の手続きの過程で重要になってくる。まず現状では、域内での栽培については、依然としてほとんど認められていない。自分でGMOを栽培したいか、についての意見もさまざまである。豚や鶏の飼育経営にとっては、輸入飼料が不可欠であるのに、欧州で栽培することはできないという、現在の欧州の状況は矛盾している。いずれにしても消費者はGMフリーとGMのチョイスがあり、ほとんど価格が変わらないのであれば、GMフリーをとるだろう。特に消費者にとってメリットがないのであれば、GMOを買う気にはならない。

将来的にどうなっていくかについては、遺伝子工学のコンセプトによって変わってくると思う。現在のところ、コンセプトは2つしかなくて、1つは植物に農薬耐性をもたせるもの（ラウンドアップレディなど）。もう1つは、作物に害虫に対する耐性をもたせるもの（Btコーンなど）。もし、干ばつへの耐性や、ビタミン等を加えた機能性食品が出てきたら、ちょっとは状況も変わるだろうが、5～10年のうちには大きな変化はないだろう。

GMOの輸入禁止などは、WTOの批判の対象になりうるから、ただ単に禁止だけしてリスク評価をしないとすると、欧州は少し慎重にならなければならない。

域内市場とGMOの原則の1つは、自分自身を自己差別するのは勝手だが、他人を差別してはいけないということ。農家にとっては不利なことかもしれないが、GMフリーでバイエルン州がとてとても幸せであり、バイエルン州自身が不利な条件がほしいといっているのであれば、お好きにどうぞということである。自由意思で1つのオプションを放棄しているわけだから。オーストリアについては口を出さないが、個人的には賢いことだとは思わない。

Fischler 元 EU 農業委員は、今後の CAP の展望について、ヒアリングの中で次のように語ってくれた。

「CAP 改革の前には、いつもいろいろな考え方やバリエーションが、山のように出てくる。けれども、たいてい、“子供の名前をどうするか”という話であり、内容が大きく変わるわけではない。

EU にとって決定的なのは、共通市場を持っていることである。競争の歪みをもたらさないものしか許されないから、ここで提供できる政策というのは非常に限られている。グリーン・ボックス対応型のものだけで、それ以外は交渉次第となる。

第 1 の柱には、輸出と SPS の 2 つの支出項目があるが、SPS の比率の方が大きい。今後は、介入政策にかかる支出はゼロに向かっていき、最低限の役割しかなくなるだろう。輸出補助金も廃止され、SPS だけになるであろう。

SPS については、加盟国でも意見が分かれており、できるだけ同じ水準を維持したい国（スペイン、ギリシャ、フランス、アイルランドなど）もあれば、こういう支払いはやめべきだという国（イギリス、スウェーデン、デンマークなど）、さらにはドイツのように一定の削減はやむを得ないが、基本的に支払いは維持すべきという国もある。いろいろな意見がある中で、システムをどうするかを考えなければならない。今コンセンサスが得られているのは、今後は地域モデルのみを適用すべきという点である。

このように、第 1 の柱の支出を削減していくと、相対的なパーセンテージでは、第 2 ピラーのほうが大きくなっていくように見えるであろう。

農村振興の分野では、ひょっとしたら、第 3 機軸をもっと強化すべきではないかとか、環境や気候保護などのさらなる新しいテーマが出てくるとか、そういったことがあるかもしれない。

また、ha 当たりの金額が正当なものかどうかなど、農業に投入する資金について、社会に対するしっかりとした理由付けが要求されるようになると考えられ、農業環境政策の要求事項がより厳しくなっていくことが予想される。

農業の多面的機能については、日本もお好きだが、これはどちらかというところ、直接支払の継続を正当化するための理由付けである。基本的には、このタイプの支払には正当性がある。その根拠は、欧州にはかなり厳しい環境法があり、農業のスタンダードが高いということ。勝負をするレベルを同じにするために、制度条件的にコストが高くなっている分を、支払によって確保しているわけである。

LEADER を発明したのは私だが、すでに 2 度修正が行われている。LEADER で肝心なのは、民間の活動に対して、チャンスを与えるということ。たとえば農家のグループでもいいし、利益団体でもよいが、彼らが革新的なプロジェクトを行うときに LEADER が支援するということ。ただ、LEADER に投入される資金は、今後も大きく増加することはないだろう。」

ドイツ農業に限定すれば、ミルククォータの廃止後、酪農部門をどのように支援してい

くのか、主要課題として挙げられるであろう。

また、近年問題視されているのは、草地面積の減少が進んでいることである。この背景には、草地助成措置への参加率の低下、草地の飼料畑への転換、バイオガス用作物の作付けの拡大 (Hoffmann[15]) などがあるが、草地の減少は酪農経営の規模拡大を阻害する可能性がある。

2013年改革の行方を、そして、それに対する各加盟国の対応を、興味深く見守ることとしたい⁶⁶。

【謝辞】

ドイツ・バイエルン州における現地調査 (2009年11月30日～12月7日) に際しては、ミュンヘン工科大学の Alois Heißenhuber 教授のご高配によって、行政機関、農業団体、大学、研究機関、ならびに農家での充実した聞き取り調査を行うことができた。

以下の各氏には、幅広いご意見をお聞かせいただき、多大なご教示を賜った。元 EU 農業委員の Franz Fischler 博士、バイエルン州食料・農林省の Theodor Weber 博士 (MD)、Brigit Boehm 氏ならびに Martin Spreidler 氏、バイエルン州環境・厚生省の Dieter Sedlmayer 自然保護局長 (LMR) および Wolfram Güthler 氏、ミュンヘン工科大学の Helmut Hoffmann 教授、Gerd Wenzel 教授、バイエルン州農民連盟農業政策部長の Matthias Borst 氏、バイエルン州農業研究所副所長の Christian Stockinger 氏、元バイエルン州議会議員で酪農家の Josef Ranner 氏に、この場を借りて厚く御礼申し上げる。

引用文献

- [1] Agra CEAS consulting, *EU Rural Development policy after the CAP Health Check*, 2010.
- [2] BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013*, 2009.
- [3] Commission of the European Communities, COM(2009) 161, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps*, Brussels, 21 April 2009.
- [4] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), *Study to assess the*

⁶⁶ なお、「次の CAP 改革の予定は 2013 年だが、来年議論が始まることになる。今回それが少し早く始まる理由は、2009 年 12 月 1 日にリスボン条約が発効して、農業立法の新しい手続きが導入されることになったからである。これまでは、欧州レベルで農業法を制定するためには、委員会が法案を提出し、閣僚理事会がそれを決定して、法律が成立していたが、これからは、法案を出すのは委員会だが、立法の決定を行うのは閣僚理事会が欧州議会と合意に達した場合のみとなり、これまで以上に結論が得られるまでに時間がかかることになる (Fischler 氏)」。

- administrative burden on farms arising from the CAP*, Final report, October 2007.
- [5] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), *RURAL DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION STATISTICAL AND ECONOMIC INFORMATION*, 2009.
- [6] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), *Why Do We Need A Common Agricultural Policy?*, Discussion paper by DG AGRI, 2009.
- [7] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes*, Final Report, 2006.
- [8] European Commission, *Fact Sheet The LEADER Approach*, basic guide, 2006.
- [9] European Commission, *Health Check of the CAP* (current situation, Commission proposal and Council outcome); http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf.
- [10] European Commission, *The CAP after the Health Check*, Agricultural Policy Analysis and Perspectives.
- [11] Farmer, M., *The Possible Impacts of Cross Compliance on Farm Costs and Competitiveness*. Institute for European Environmental Policy (IEEP), January 2007.
- [12] Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART), *Aktualisierte Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006*, Triesdorf, Dezember 2005.
- [13] Haniotis, T. (DG AGRI), *Future directions in EU dairy policy: Implications for EU dairy exports*, ABARE Outlook09 Conference – 3-4 March 2009.
- [14] Henke, R; Sardone, R, *The fortune of modulation in the process of CAP reform*, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", 2008.
- [15] Hoffmann, H., *Auswirkungen nachwachsender Rohstoffe zur Energieerzeugung auf Natur und Landschaft in Bayern*, - unter Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Aspekte, 2010.
- [16] LfL, *Das neue Kulturlandschaftsprogramm*, Stand 2008.
- [17] Nitsch, H; Osterburg, B., *Efficiency of cross compliance controls - public administrative costs and targeting*, Institute of Rural Studies, Federal Agricultural Research Centre, Germany. January 2007.
- [18] Seibert, O., *Kosten und Mehrwert von Regionalmanagements*, euregia 2006 in Leipzig, 2006.
- [19] StMELF (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten: StMELF), *Bayerischer Agrarbericht 2004*.
- [20] StMELF, *Bayerischer Agrarbericht 2008*.
- [21] StMELF, *Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (BayZAL)*, 2007.
- [22] StMELF, *Cross Compliance 2009*, Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, 2009.
- [23] StMELF, *Förderwegweiser*.

- [24] StMELF, *Leader in Bayern 2007 - 2013*, 2008.
- [25] StMELF, *Leader-Förderrichtlinie*, 2009.
- [26] StMELF, <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/eler/24220/>
- [27] Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAK), *Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell am Beispiel Cross Compliance (CC) und CC-relevantem Fachrecht*, März 2007.
- [28] Zahrnt, V., *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, ECIPE Working paper, No. 08/2009.
- [29] 市田知子「2003年CAP改革のドイツでの実施」『平成16年度海外農業情報調査分析事業 欧州地域事業実施報告書』農林水産省大臣官房国際部国際政策課, 2004.
- [30] 市田知子「EU及び加盟国の条件不利地域支払い及び環境支払い」『平成19年度海外農業情報調査分析事業 欧州地域事業実施報告書』農林水産省大臣官房国際部国際政策課, 2007.
- [31] 松田裕子「LEADERメソッドの成功条件と課題—ボトムアップ型施策におけるリーダーシップの重要性—」『平成18年度 集落リーダーの実態分析調査委託事業報告書』, 農政調査委員会, 2007.
- [32] 松田裕子「ドイツ・バイエルン州の直接支払制度」『世界の直接支払制度』（岸康彦監修, 共著）農林統計協会, 2006.
- [33] 松田裕子「ドイツ・バイエルン州の農村振興計画—農業政策にみるエコロジー化の進展—」『平成13年度新基本法農政推進調査研究事業報告書 イギリス・ドイツの環境政策を中心とする農村発展計画に関する調査』, 農政調査委員会, 2002.
- [34] 松田裕子「ボトムアップ型地域振興施策の重層的ガバナンス—ドイツ・バイエルン州におけるLEADER+事業を事例として—」（『ルーラル・サステイナビリティ—共生・共創, 参加・連携, 循環の農村社会のグランド・デザイナー—』所収, 永木正和編著, 農林統計出版）（近刊）
- [35] 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.
- [36] 石井圭一「EUの新たな農村振興政策：理念と現実」『平成17年度地域食料農業情報調査分析検討事業 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』農林水産省大臣官房国際部国際政策課／国際農林業協力・交流協会, 2006.
- [37] 荘林幹太郎「EUの農業環境政策：クロスコンプライアンスと環境支払」（第26回土・水研究会資料）, 2009.2.

現地ヒアリングに関する参考資料

ヒアリング者名	ヘルスチェック	クロス・コンプライアンス
<p>Herr Prof. Alois Heißenhuber ミュンヘン工科大学教授 IS für Wirtschaftslehre des Landbaues</p>	<p>現在は、農政改革についてはちょっと落ち着いたところ。 牛乳のテーマで、7億5千万ユーロの酪農家助成がホットイシュー。</p>	<p>認識しているのは、行政コストが莫大になっており、農家の手間としてかかる費用や規則を遵守するコストも大きすぎるのではないかと。簡易化を検討する必要があるだろう。 一方、クロス・コンプライアンスがあっても、環境に負担がかかる状況が生じている可能性もある。</p>
<p>Herr LMR Dieter Sedlmayer Herr Wolfram Güthler バイエルン州環境・厚生省自然保護局長 Bayer, Staatsminister für Umwelt und Gesundheit</p>		<p>行政コストの大部分は、EUから与えられた制約条件によるものだが、これは不当な形でEUのお金が支給されることを防ぐためのもの。</p>
<p>Herr MD Dr. Theodor Weber バイエルン州食料農林省技監 Bayer, Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</p>	<p>ヘルスチェックにはいくつかの構成要素がある。砂糖やモジュレーションの果進要素の見直し、新しいチャレンジの強化が加わった。ドイツは長年、エネルギーや気候変動などをやってきており、他の加盟国もこれに追従しなければならないので、これを取り込んだ。 ミルククォータの廃止は、乳価が非常に悪いタイミングで話が出てきて最悪だった。酪農家の2戸に1戸はバイエルン州にあり、売り上げの半分は牛乳と牛肉だから、州レベルでも2009年のみ、付加的に牛乳プレミアムを支払った。</p>	<p>クロス・コンプライアンスは、法律が作った犠牲的な構築物である。生産のスタンダードをつかって、法律に定められた水準を100%実践し、全体としての水準を上げるという二つの意味がある。23条の内容は以前からあったものだが、以前は国レベルの規定があっただけだった。クロス・コンプライアンスによって、罰則制度が非常に厳しくなり、検査で違反がわかった場合には、かなりの規模の直接支払がカットされてしまう。</p>
<p>Herr Matthias Borst バイエルン州農民連盟農業政策部長 Direktor Bayer Bauernverband Generalsekretariat Abt. Agrarpolitik</p>	<p>ヘルスチェックは、ちょっとした調整に過ぎなかった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●欧州委員会の委託で行われたRamboll調査によると、クロス・コンプライアンスによって(筆者註:SPSによって)、ドイツでは1年に1300ユーロかかるが、デンマークで500ユーロ、イタリアでは100ユーロに満たない。ここから、国によって実施方法がかなり異なり、農家にかかるコストも変わってくるということがわかる。このコストは、記録や農家の事務的な作業に要する時間であり、農地に対する環境効果はまったく関係ない。欧州委員会も、「EUが意図しているよりも、ドイツの実施方法が複雑になりすぎている」と批判しているが、EU共通の条件があるわけだから、加盟国すべてについてある程度一定のコストが必要である。 ●農家にとってのコストは、記録の義務に起因した時間である。ドイツでは90ページぐらいのチェックリストがあるが、オーストリアでは15ページぐらいである。読むだけでも時間がかかる。 ●ドイツでは、州が土壤浸食の登録簿を作っているが、EUではここまで必要とは言っておらず、他の加盟国でこんなことをしているところはない。 ●現在では、クロス・コンプライアンスを避けることはできない。これを疑問視するようなことになれば、同時に直接支払を疑問視することにもなってしまふ。大事なのは、クロス・コンプライアンスの実施にかかる手間が簡易化できないか、他の可能性はないかということ。
<p>Herr Josef Ranner 元バイエルン州議会議員、酪農家 Landwirt und Vorstand des LKV Mdl. A.D.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ●各法規に準拠している農家を認証する制度を取り入れれば、行政の手間が省けると思う。現在は手間がかかりすぎる上に、農家を犯罪者扱いしているし、一番大きなリスクは、必要がないのに競争力を自ら衰えさせてしまう状況になっていること。他の加盟国はもっとい加減なわけだから。 ●EU共通の同じ基準で、公平な実施をしてほしい。農家を犯罪者扱いするのではなく、農家が自分の判断でできるようにしてほしい。 ●チェックリストは長編小説のようで、理解できる人はほとんどいないだろう。ドイツでは10%のコストがかかっているが、フランスでは2%ぐらい。あまりにすべてをチェックしようとするので、能力の高いカウンセラーがこれにかかりつきりになっている。 ●何か少しでも害があるというのならわかるが、常に最高の品質のものを出しているわけだから、クロス・コンプライアンスは本当にばかげている。 ●クロス・コンプライアンスについては州議会でも反対した。当初はもっと厳しかったものを、バイエルン州が運動をして、削除させた経緯がある。
<p>Herr Christian Stockinger バイエルン州農業庁副所長 Vizepräsident Bayer, Landesanstalt für Landwirtschaft</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ヘルスチェックは、それほど大きなものではなかった。モジュレーションもシステムを大幅に変えるものではないし、主なところは、ミルククォータの廃止であった。これによって、牛乳市場の秩序の大きな変更になった。 ●ヘルスチェックは、かなり自由化をするもの。今まで全く体験したことがないものだから、短期的に競合関係が大幅に変わったり、生産の関係も変わったり、大きな乱れが生じる可能性がある。とりわけ投資については、20年後がどうなるかわからない状況では、予測不可能なリスクを背負うことはできなくなる。 	<p>EUは農家が何を植えるのかを決めようとしているのではなく、どのように生産するのか(どういった生産方法を使うのか)、営農のプロセスを制御しながら規制したいと考えている。</p>
<p>Herr Prof. Helmut Hoffmann ミュンヘン工科大学教授 IS für Wirtschaftslehre des Landbaues</p>		
<p>Herr Dr. Franz Fischler 元EU農業委員 ehemaliger EU-Agrarkommissar</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●正直いって、ヘルスチェックは事実上なんの変更にもつながらなかった。2013年の改革では、今回よりも大きめの変化があるだろうが、主に二つだと思う。 ●一つは、気候などに関連のある予算が強化され、さらにそういったものが見える形になっていくであろう。世論にとって大切だから。これほどちらかいという実質的な変化というよりは、見た目の要素。 ●ふたつめは、非農業対策をどうするか。村の更新等を強化するため、資金の比率を大きくしようとしている。さらに議論があるのは、構造政策が何の役割も果たさないような弱い地域に対して、重視をなくすにはどうしたらよいか。その一方で、それ以外には農村振興計画については現状維持である。 ●私たちは、誰もヘルスチェックは改革だとは言っていない。ヘルスチェックというのは、2003年の改革が機能したかどうかをチェックしようとしたものである。次の改革の予定は2013年だが、来年議論が始まることになる。今回それが少し早く始まる理由は、昨日、リスボン条約が発効して、農業立法の新しい手続きが導入されることになったから。これまでは欧州レベルで農業法を制定するためには、委員会の法案が提出されて、閣僚理事会がそれを決定して、法律が成立していた。これからは、法案を出すのは委員会だが、立法の決定を行うのは閣僚理事会が欧州議会と合意に達した場合のみとなり、これまで以上に結論が得られるまでに時間がかかることになる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●欧州の環境法は厳しいため、コストの高いスタンダードを支払って確保している。過去において残念ながらよくあったのは、個々の加盟国が欧州規定の適用において不完全であったこと。私たちは全く新しい規定を導入したわけではない。ただ要求したのは、一歩のプランに基づいて、検査をしなければならないということ。欧州法が順守されているかどうかについての検査の必要性だけである。 ●農業は要件が厳しくなり、その分お金を出すといっているのに、守られていなければ意味がない。国家が守っていなければ助成金の一部をカットすることになっている。だから加盟国はクロス・コンプライアンスが好きではないが、ドイツは100%実施されている国の一つである。すべての加盟国に強制的に環境法が義務付けられ、クロス・コンプライアンスをやることによってより公平性が生まれる。
<p>Frau Brigit Boehm Herr Martin Spreidker バイエルン州食料農林省農村振興担当 Bayer, Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</p>		<ul style="list-style-type: none"> ●バイエルン州は過去に、クロス・コンプライアンスの条件を緩和するべきだとか、廃止すべきだとか、いろいろなことを言っている。 ●行政コストを下げ、最適化する努力はしているが、検査の量などはEUが決めているものだから、これを減らすのは非常に難しい。 ●バイエルン州の農家は構造が複雑で、混合型の農家が多いから、いろいろなチェックリストにかかり、そのうえ規模が小さいので、検査の手間がかかる。 ●EUでも、クロス・コンプライアンスに変わる他の可能性を考えているのではないかと。 「クロス・コンプライアンスはでかくなりすぎた」とみんな言っている。

クロス・コンプライアンスの実施	草地転用
ドイツの基準のほうがEU基準よりも厳しいかどうかというよりも、解釈がドイツのほうが厳しいということではないか。他の国では、これほど解釈を厳しくしていないと思う。	バイオマス利用のため、草地をトウモロコシ栽培に転用することは、気候保護と見られることもできるが、これによって二酸化炭素の放出量は増えるため、逆に気候に負担がかかることになる。
農村振興基金で共同出資するのは非常に複雑で、罰則も融通が利かない。ここで非常に重要になってくるのが、農家が間違っただけで罰則を受けなくていいようにすることである。	
国レベルの行政が、クロス・コンプライアンスをきちんと実施しなかった場合には、実施のミスが合算されて、加盟国が直接支払の支給額を減らされてしまう（高額負担）。バイエルン州ではいまのところ、減額は非常に少ないが、これを低く抑えるための行政コストは相当高くなっている。ただし、手間とコストは毎年同じわけではなく、初年度は高いが、その後急激に減り、自動化された状態になる。	気候変動を考えると、草地を維持することも重要である。新しいモデルを作ろうとしている。
クロス・コンプライアンスに関する情報をイベントで提供しているほか、去年から有料のカウンセリング「農家チェック」も導入している。15~20戸の農家が丸1日参加して、1戸ごとを取り上げ、それぞれ法律上の規定を守ることによってどういった意味があるのかを検討している。カウンセラーは会員か否かによって異なり、20~50ユーロ。カウンセラーを自宅に呼ぶと、時間料金もかかる。チェックリストは、経営形態（該当する家畜の有無など）によって見る部分異なるが、乳牛や豚の農家が一番不満を持っている。耕種農家は手間があまりかからない。高齢農家に対しては、比較的安い料金で申請書や肥料・有機質のバランスシートの記入を代行している（20ユーロ、複雑なデータの場合、時間当たり48ユーロ）。また、自分でPCを使える農家に対しては、帳簿用ソフトやプログラムなどのITソリューションを用意している。	●農業環境政策の魅力が低下したことで、中級山岳地等の周辺部では、草地から飼料畑に転換するところが増えてきている。耕作が可能な地区では、永年草地よりも耕作をしたほうがお金になるし、KULAPIによって受け取れていたものがもらえなくなったから。 ●すでにやってきていたものについて、ただ単に便乗効果だとは言いえないと思う。
●降水量が1200mmのところと300mmのところと同じ扱いになっているのも、肥料の問題等で非常に不公平な状況になっている。 ●たくさんのお金で理解できないばかりの内容も入っている。何年もマスターを持っている農家で、自分の手で50年間搾乳をして、最高の品質の牛乳を納入してきた。病気になる牛がいれば、獣医と相談して治療もしてきた。それなのに、農家は自分で判断することが許されなくなって、必ず獣医を呼ばなければならなくなる。 ●さらに、農家の名誉に関わるのは、何をしたらかをすべて自分で書かなければならぬことで、これが一番いや。まるで犯罪者扱われているような気分になる。ちゃんと全部書いていないと、それも罰則になる可能性があり、妻はいつも怒っていた。ドイツの法律はEUで一番厳しいのに、こんなものが誰のためになるのか。 ●中を歩き回れる構造の畜舎になっているが、耳票がとれてしまうことがある。そうすると、直接支払の5%がカットされてしまう。	●農地が足りないことがこの地域の問題。バイオガス施設が近くにあって、状況はもっと厳しくなる。 ●インセンティブが廃止されて危険だと思うのは、太陽電池発電所とかバイオエタノールなどのバイオガス用作物が広い面積で作付けされるようになってくること。これらは草地転用によるものが多く、酪農家の競合相手になってしまう。肥料規則によって、ha当たり150kg（170kg?）までしか散布できないという制約もかかっているため、対抗できなくなってしまっている。
クロス・コンプライアンスについては、数字はないが、確かに非常に手間がかかって、お金がかかるとは思ってらっしゃる。私が、直接やっていないのはありがたいことである。それをやっているのは、指導者アカデミー（Landshut）のビルト所長である。チェックリストは、食料経済・市場研究所で作ったが、クロス・コンプライアンスの実施を委託されているわけではなく、当時、よりよい形で情報を農家に提供するためにやった、組み立てられたチェック項目である。	バイオガスの生産がどんどん増えてきており、粗放的なKULAP等が推し進めている草地の利用に変わるものになってくるのではないかと。KULAPの受け入れは傾向的に少なくなっていくだろう。
●加盟国間におけるクロス・コンプライアンスのチェックリストの差は、やり方の差だけであって、内容の差ではない。ドイツ国内の所轄の分担が、連邦だったり州だったりだと、所轄に問題（うまくいっていない）があるので、それによって話が複雑になるわけである。 ●EUはむずかしいことを言っていないのに、ドイツは勝手に“Umständigkeit”などことをしている。	●バイオマス栽培の増加に伴い、多くの草地が転換されている。農地の総面積が減少しているが、耕地面積は同じだったから、すべて草地の減少によることが確認できた。 ●クロス・コンプライアンスの規定で措置をとることができるのは、農用地に対する草地の比率が、2003年に対して5%ポイント以上減少した場合である。バイエルン州でも明らかに草地の転換が行われているがクロスコンプライアンスの罰則には当たらない程度。 ●主にサイレージ・トウモロコシの栽培が増えていて、耕作に占める割合が50~70%程度になり、作物の種類が少なくなってきている。 ●農業環境政策をしている地区は、飼料を得るために草地の集約化が行われて、粗放化プログラムに参加しなくなってきている。間接的な効果である。 ●バイオガス用のサイレージ・トウモロコシや有機ディーゼルのナタネが増えると、農業使用量が増加し、集約型作物が増える。サイレージ・トウモロコシの増加は、採草地で繁殖する特定の鳥類に対して脅威を与えたり、土地の侵食や水質保護の問題も出てきている。 ●農家は制約が厳しくなるのを恐れていて、できるうちに草地を耕地に転換しようとしているのである。 ●バイオマス政策は、所得増大に寄与しているが、環境保護の観点からいうと、永年草地の減少については非常に批判的な見方がある。通常、草地転用が起きるのには、耕作地域に接している地域に多い。
●他の加盟国との差は、不公平だけど、ドイツ人のメンタリティである。ただ、ドイツとしては、「ドイツがちゃんとやっていない」などと、他の国からの批判は受けたくない。 ●罰則や、再違反の確認もある。クロスコンプライアンスの違反というのは、直接支払にも関連してくる。農業環境政策にも関連してくる。 ●コントロールは、農業庁のほかに、省の直轄下にある、中レベルの官庁である指導者アカデミーがあって、検査の委託を受けている。検査チームが各地に配置されていて、コントロールを実施している。さらに環境省がやることだが、獣医による検査も行われる。	●草地の利用転換については、昔からリスクがあった。市場の状況によって、生産物価格が魅力的であるほど、境界線にあるような草地は転換される。農家が少し心配しているのは、いつの日か、草地を転換する可能性に非常に制約がかかることで、収量が得られるのであれば、今のうちに売ってしまうというプレッシャーがある。 ●農地に対する需要が高まっており、バイオマスによるプレッシャーや、道路建設などによって、1時間にサッカーコート1つ分ぐらい、農地が減少している。いい土地であることが多い。さらに太陽電池の草地がものすごくいいところに作られている。 ●農地の消費は、政治的に長い間テーマになっているものである。区別すべきは、土地の消費のなかで、建設によってなくなるものと、間接的に建設による代替地である。環境保護では建設が行われると、代替地を用意しなければならず、最高の畑がそれにあてられることがあって、葛藤は続いていくだろう。

農村振興政策（第2の柱）	行政コスト
<p>農産物価格がいい形で推移していけば、第1の柱の支払は必要なく、第2の柱に資金を投入すべきである。LEADERを批判するとしたら、「御影石やり放題」であるが、農村空間は農家にとって重要な生活の場。30年間お金をもらっている農家にとっては、慣行上の権利になってしまっていて、これを「農家のためのお金」というが、納税者のお金だから、納税者が決めるべきである。</p>	
<p>農村振興計画の第2機軸が自然保護に当たり、39条に契約自然保護プログラムが含まれる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●助成申請は、農家は一度だけ農業局に行けばよく、他の助成措置とあわせて申請することができる。特にエコロジ的に価値の高い地域では、農家のカウンセリングが非常に重要になる。 ●電子データ処理によって、行政の実施を簡易化しようとしているが、難しいのは、小規模農家などでは技術的条件が整っておらず、行政側がオンライン処理を進めても、インターネットなどを使える状況になっていないこと。IT技術を利用してできない農家に対しては、農業局に出向けば、局の方で農家のデータを電子システムに入れてあげる。次世代になれば、技術的には改善するであろう。
<p>農村が過疎化して、人口が都市部に集中することを想像すると恐ろしい。バイエルン州では、統合型の農村振興計画のようなことや、目標5b等の構造政策を、LEADERが出てくる前からやっていた。LEADERは送風機のようなもので、それだけでは変化にならない。ただ、ありがたいことに、その周辺に文化政策などのいいものがあるし、ずっとやっているとだんだん鈍ってきちゃうから、新風を吹き込むLEADERによって、いい動きがあった。</p>	<p>第2の柱のプロセスは複雑で、何枚サインしたかわからないぐらい、認定に作業を要する。</p>
<p>農家がもらっていた農産物市場にまわっていたお金が、直接農業に関係のないところに流れてしまうようになった。村長がやりたがるような文化財保護とか、村の更新などすべて否定はしないが、本当だったら農家が受け取るはずだったお金をどうして公益に回さなくてはいけないのかとは思っている。LEADERの将来は明るいと思うが、予算は農業予算ではなく、自治体からとるべきであろう。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ●ミルククォータの廃止は、これによって生じているコストの削減にもなる。また、旧15カ国の中には割当量を使い切っていない国もあったし、国際的な需給の変化もあるから、ミルククォータを廃止したとしても、25-30セントの間で動くのではないかと。
<p>欧州委員会は、どんな手段をもってしても第2ピラーを強化しようとしている。他の加盟国とのめごとを減らして、予算の分配の効率を高めるために、第2の柱に水質とか気候保護を取り入れたのだろう。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ●欧州のレベルでは、80年代に農村振興政策はすでに始まっていたが、予算全体から見ると少なく、市場秩序のための直接支払と比べると小さい規模であった。最初の改革はアジェンダ2000の一貫で行われたが、当時注目されていたのは、第2の柱を強化しようというものだった。正しい評価をするためには構造政策というものをEUの農村振興計画と両方考えて評価しなければならない。 ●現在の農村振興計画は、第1に、欧州のあらゆる農村で適用できなければならない。第2に、資金の80-90%が農業に流れなければならない。 ●第2の柱の比重は大きくなってきているが、それはそう見えるだけである。その理由は、資金投入をしているからではなく、第1の柱の支出が減っているから。欧州では総額としては農業に対する資金は減っていくだろう。 ●効率性については、まとめたことによって向上したし、いろいろな施策間の比較も容易になった。行政的な手続きも簡易化されて、チェックも共通のものになった。どの地域にも政策は一つで、基金も検査も一つである。これは達成された素晴らしいことでやめたいという人は誰もいない。 ●農村振興計画について改善すべきは、個々の機軸がもうちょっと、ひよっとしたら、第3の機軸を強化すべきではないかと。さらに新しいものも出てくるかもしれないし、これは環境、気候を扱うものが出てくるかもしれない。それ以外には、様々な農業環境政策の要求事項（受給要件）が厳しくなって、ha当たりの金額が正当なものかどうか、しっかりした理由づけを要求される。これと絡んでいるのは、社会に対して農業に投入するお金の理由付けをしっかりとしなければならないということ。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ●KULAPは非常に細かくできており、行政コストもかなりかかっている。農業環境政策の行政コスト削減の1つのトリックは、IT利用により、デジタル化すること。これで測定したり、同じ土地の上に自然保護などを層のようにかぶせていくわけで、ITの開発は常に進んでいる。農家もIT化していれば、自分で見えることもできる。 ●また、契約自然保護プログラムは、所轄は環境省のものだが、実施しているのは農林省で、統一した申請になっているし、審査についても緊密に連絡をとっている。農林省だけでやってしまえば、もっと簡単である。専門的に一つの行政機関でやるべきである。

農業環境政策	インセンティブ廃止による影響
<p>バイエルン州のような零細農業構造では、ha当たりの構造要素のための作業が多いが、いまのところ見返りのないコストになっているため、このハンディキャップに対する支払をKULAPで行うべきである。</p>	
<p>VNPは面的かつエコロジー的に価値があるものだけ、KULAPは点。VNPは、さまざまな積み木を組み合わせて、それぞれの地域に必要な特定の条件に合わせていく仕組みになっている。手間がかかるので、行政コストもかかる。現在、6万ha、バイエルン州の農地の2%が参加。</p>	<p>現在では、インセンティブの要素は完全になくなっており、バイエルン州では取引費用はまだ導入していない。取引費用を認めることができるのは最初の契約締結時のみで、その後は認められず、減額等の複雑な条件がついているため、行政の手間になる。他の州では取引費用を使っているところもあるが、バイエルン州では「助成阻止手段」であり、実現可能性がないと考えている。</p>
<p>VNPの支払はすべて農林省経由で行われており、環境省と二つの省に分担されているのは理想的ではないし、意味もない。ただし、この背景には20年前にさかのぼるなんともいえない取引があって、1億マルク政策のうち8千万を農林省、2千万を環境省とした因縁がいまでも続いている。</p>	
<p>直接支払がEUから11億ユーロ支払われているのに対して、KULAPは1億5千万ユーロに満たない。直接支払は完全に所得効果のあるものであり、KULAP等については環境要件があるため、収量は減る。</p>	<p>バイエルン州では、2006年までKULAPは2億ユーロ規模だったが、2007年以降、インセンティブがカットされたので、農家は関心を失い、新しい5年契約はしたくない、と言っている。これは大きな変更であり、5万戸ぐらいの農家がKULAPに参加しているが、以前の水準をキープすべきだった。</p>
<p>Natura2000などの自然保護地区の指定が行われる場合には、農家が被る損失分が補償されなければならない。農家にとって、自然保護の制約がかかることはこわいもので、事業者としての農家の決定の自由が脅かされるのではないかと懸念している。</p>	
<p>どのような助成であっても便乗効果がまったくないということはいえない。面積支払でこれが大きくなるのは避けられないが、これを定量化することは難しい。シュトゥットガルトの研究では、便乗効果が50-60%というものもある。この制度を本当に改革するのであれば、基準をもっと明確に規定して、補償支払を行うのは特定の地区だけ、もしそこで出さなかったら農耕がなくなってしまうように限る。そのように厳しくした場合には、現在の半分以下になるだろう。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ●草地助成金K33は、前は100ユーロ、200ユーロというように、要件に比して高い額に設定されていたが、正当化できないようなものであった。今は、金額が減って、a21は50ユーロだけになって、要件が厳しくなっている。永年草地の5%を7月15日以前まで利用してはならないとか、転換の禁止など、いろいろなことがあって、それに対して50ユーロというのは、農家にとっては安すぎる。 ●KULAPは、農家の受け入れ度が低すぎて、予算を全部使い切れなかった。使い切れないほど悪いことはないが、昔したことがあった提案を思い出して、放牧プレミアムが2009-13の助成期間で導入された。 ●3.1の粗放化作付種は、条件を減らして再導入した。これは環境効果が少なかったので一度廃止したのだが、予算が余っているということで、再導入された。これは本当に100%便乗効果ではない、100%インセンティブである。 ●3.2個別圃場の面積関連支払いの「冬の緑化」80ユーロも新しい。これは比較的魅力的な助成措置である。なぜかという、クロスコンプライアンスと非常に近い条件なので。 	<ul style="list-style-type: none"> ●バイオマス用の土地利用と環境政策には負の相関があったが、これは環境政策への参加が減っていることの1つの理由にすぎない。 ●20%あったインセンティブがなくなったことが農家の参加率が低くなっていること的主要原因になっているわけではないと思う。農家の聞き取り調査をするとすぐわかるのは、インセンティブは、例えば20%だけでは十分だけではなく、それだけでは参加しようとは思わない。50%ぐらいないと、インセンティブにはならないということ。だから、農家が参加しなくなったのは、プレミアムの額が減って、それに対する要件が厳しくなったことにあると思う。要件が高すぎて、もらえるものは少ないし、5年間の契約期間も長すぎる。
<ul style="list-style-type: none"> ●バイエルン州にとって農業環境政策は非常に重要で、1億5千万ユーロぐらいの助成総額になっており、KULAPのほかに契約自然保護プログラムもある。VNPは環境省が決めるが、処理するのは農林省である。 ●今問題となっているのは、3.6の助成措置である。人気が高くなっているため、一戸当たりShamまでという上限をかけた。この助成措置は、単価が非常に魅力的であり、また市場価格が非常に低下しているため、これに参加すれば契約期間については、最低限の額が得られる。 ●以前は、2.2の草地の基本プレミアムが決定的な対策で、今よりも倍額だったが、それは明らかなインセンティブ要素だった。 ●2013年までのプログラムに、二つの新しい対策を加えるべく、欧州委員会の許可を得ている段階である。通常、期間の最初につくるものだが、条件の変化に対応して、新しいものを取り込むこともある。 ●4.6糞尿のひきずりホース方式を使って散布するもの。注入方式とひきずり方式の違い。引きずりのほうが評価は低くて、額も低い。昔あったもので一度廃止したのだが、ひょっとしたら復活するかもしれない。 	<ul style="list-style-type: none"> ●計算の仕方によっては、農家によっては経済的なインセンティブが生じるが、それは好ましいことではない。インセンティブを廃止しなければならなかったことは、私たちにとっては残念だったが、実施が簡単どころか難しいところがあって、地域によって単一支払いをしている限り、過剰補償が出ることは避けられない。 ●2007年は価格が非常に高かったため、農業環境政策への参加による損失をプレミアムで補うことができなかった。ちょうど新しい申請期間が始まった時期だったため、KULAPの受け入れ度は低くなってしまった。これへの対処として、単価計算においては、農産物市場の動向（価格）のいいときを想定して、それでもある程度の魅力があるようにしている。

LFA政策	地域指定の見直し
	現代では、地域単位ではなく、農地単位で、傾斜や標高を考慮して指定することが可能であり、景観要素に対して支払を行うべきである。
当時、EUは、欠けたところなく、まとまった地域単位で指定するようと言ったため、中には適切ではないのに、指定地域の形をそえるために入ってしまった市町村もあれば、はずしてしまった端のほうの市町村もあった。さもなくば全土指定になりかねなかった。個々の農地単位で技術的基準によって指定すれば公正であるが、欧州全体でこれが可能だとは思えない。LVZのような土地評価はドイツ帝国時代に始まったから、ポーランド、オーストリアにはこういった指数がある。チェコにもあるだろう。州の半分がよくて、半分が悪いというのは、悪くない区分けだと思う。ぎりぎりに入っているとしても、多額の補償金が受けられるわけではなく、差別化されている。さらに、バイエルン州では都市部よりも農村分のほうが住民の増加率が高く、政策効果には誇りを持っているから、便乗効果とも思わない。ただし、形をそえるために加えた条件のいいところは、過剰補償になるだろう。	悲惨だ悲惨だと言っている。30年間ずっとやってきて、訴訟などが続いて、やっと落ち着いたところなのに、議論をまた蒸し返すのかと。訴訟を起こされたのは、EUではなくて、州政府だったわけだから。ほんの少し変えるだけでは十分な政策効果はないだろうが、動きが出てきているからもう止めることはできない。望んでいるのは、地域指定の大幅な変更にならないこと。
営農にかかる生産費格差を補償するためのものだから、山岳地域での追加コストに合わせるべきであり、現在の補償額は十分ではない。200ユーロ/haでは不十分で、300ユーロ/haが必要である。	<ul style="list-style-type: none"> ●非常に懸念している。2005年に欧州委員会が提案したが、これをもし実施したら、バイエルン州の指定農家の90%が外れてしまうという試算もあった。 ●2009年4月21日以降、新しい提案が出ており、8つの生物的・物理的基準に基づいて地域指定を行った場合について、加盟国でシミュレーションをしている。中間報告によれば、条件不利地域に指定されるためには、市町村の66%以上が適合しなければならないが、現行の50%を引き上げないほうがよいと思う。 ●収量測定値 (Ertragsmesszahl) は、土壌や水などの条件を反映しており、不変のものだから、1つの基準として取り上げるべきだと思う。 ●12月中旬までの間、各州が話し合いをし、1月末までにシミュレーション結果を伝え、2010年には加盟国で話し合いをすることになっている。 ●データベースの精密さや縮尺によって、シミュレーションの結果に差が出てくる。LVZについては、農家も認めている。
<ul style="list-style-type: none"> ●LVZは、各農家の状況を把握した数値だから、最も正確できれいなやり方だった。LFA政策については、EUも連邦もカットしたが、州がカバーした。当時、CSUが過半数をとっていたから、このとき州議会議員をしていたが、これが可能になった。 ●バイエルン州は常に有能な農林大臣を持っていて、ブリュッセルに条件不利地域の指定地区でいいところを登録してもらった。新しい地域指定になれば、この地域ははずされる可能性もある。前の基準は、1200mmの降水量だったが、農業に魅力的ではないし、ほかにやりようもない。 	条件不利地域の再評価が行われれば、ヘルスチェックによりバイエルン州は負け組になる。
	<ul style="list-style-type: none"> ●省の委託を受けて、基準を変えることによって、条件不利地域にどのような影響が出るか、12か月前からいろいろなることをテストしている。難しいのは、政界がなるべく変化させたくない(何としても防ぎたい)と考えていること。思うに、まず全体として総額が変わることはないだろうし、面積の分布についても、変わる量は少ないだろう。いまの見込みではこのままのシステムが残るのではないか。
草地転用が進んでいるが、LFA支払がかなりの額になっているし、これに加えてKULAPもある。第1ピラーの草地プレミアム(現在89とか90ユーロぐらいのもの)については、2010~2013年の間に単一にするために340ユーロぐらいまで上がる可能性があるわけで、そうすれば草地は維持されるであろう。	<ul style="list-style-type: none"> ●変更しなければならないと思う。なぜかという、地区によっては、LFA支払をもらっている地区には、必ずしも条件不利地域とみなされたいところも入っているから。 ●LVZは必ずしも100%適切なものではないが、まとまった地域単位の指定ではなく、農家単位でできる。地区指定の変更は政治的な問題につながるから、大変なめごとになるから、地区の単位ではなく、農家単位にすべきである。 ●EUが要求しているのは、新しい基準に基づいて線引きをして、2010年までに結果を出せというものだが、EUの基準の一覧がHPであったが、非常に細かい基準があつて、自然科学ベースのもので、ほとんど実施できないような非常に難しいものだった。
	<ul style="list-style-type: none"> ●経済的な弱さが理由の条件不利地域について、地域指定の見直しが必要になるのは、大きな批判が欧州会計検査院からきているからである。その線引きした時の基準が、会計検査院の見解では客観性が足りないという指摘があり、それで見直しを進めている。 ●しかし、基本的には気にする必要はない。肝心なのは、欧州委員会は、仮説をたてたということ。特定の基準を、新しい見直しのための1つの仮説として、その可能性を出した。そして、加盟国にそれを呼び掛けて、自分たちの国内でこのデータをもとに適用した場合に、どういった区分けになるかを試してみたいといった。そうすると、ここから、どのくらいよくなるか、悪くなるか、新しい線引きによって現状とどれくらいずれるかが確認できるから。ただ単に試してみているだけである。
<ul style="list-style-type: none"> ●バイエルン州としては、ある程度の動的な動きには参加していかなければならないと思っているが、これまでのシステムを完全に変えたいとは思っていない。LVZは完全にデジタル化されており、パラメータだけみるのは非常に簡単で、ほとんどコンピュータがやってくれたから行政処理のなかで一番簡単である。 	<ul style="list-style-type: none"> ●バイエルン州としては、LVZを維持しようとしている。EUは土壌の物理パラメータを導入しようとしているから、どこで妥協点を見いだせるかが問題。すでもっと早い時期に予定されていたが、私たちにとっては次の時期に延期されたこと自体成功である。 ●どう区別しても、常に主観的には不公平だと思うわけで、訴訟もあったわけだから、新しくしたら反対も出てくるだろうし。

新しい挑戦	直接支払の問題
	<p>OECDの試算によると、直接支払の50%は地主に行ってしまうという。ha当たり300ユーロもらっても、手続きにかかるコストも大きいし、さらにこれよりもっと大きいのは、このお金の一部は地主に渡すことになるから、直接支払を廃止しろという農家もいる。</p>
<p>ミルククォータの廃止に伴い必要になる措置は、新しいチャレンジの中で行うのではなく、特別に行うべきである。</p>	<p>第1の柱カットしすぎると、国土全体における農業の維持がおびやかされ、景観や環境に対する効果が減ってしまうことを政治家にわかってもらう必要がある。農業の重要性に変わりではなく、第1の柱に十分な資金を投入することは、EUの5億人の市民への質の高い食料提供につながる。</p>
	<p>アメリカが実施しているような基礎補償が必要である。たとえば、市場経済の中で、乳価がリッター当たり23セントを下回ることがあれば、生活を保障するようなもの。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ●バイエルン州の耕作農家が苦しんでいるのは、貸賃料が非常に高いことから始まっている。補助金とも関わっており、所得が助成されると、転嫁効果で小作料を上昇させる。例えば、ニーダーバイエルンが一番いい土地では、小作料が年600~800ユーロになっており、耕作農家は規模拡大できない。それゆえ、今のような規模で安定するだろう。 ●貸賃料の高さをさらにあおるような状況で、エネルギー作物を農地を使って生産する。サイレージ用トウモロコシの価格が安いのに対し、エネルギー原料となる作物は非常に収益が得られるため、通常の食料用の耕作とか、それ以外の加工用の作物の競合相手になってしまっている。 ●貸賃料が高くなっているのは、貸し手が借り手のKULAPIによる補償金を請求しているから。
<ul style="list-style-type: none"> ●さらに重要な領域として出してきたのは、第1の柱を削減する根拠づけに利用しているのではない。 ●どこまで農家を気候保護にとりこんでいくかについては、ひとつの可能性だろうが、そうすると、二酸化炭素の放出権を農家にも与えなければいけなくなるが、これはありそうにはみえない。そうではなく、二酸化炭素の放出量を削減するようなものに補償金を出すようになっていくのではないと思う。牛の飼育のメタンガスの放出量を考えると、メタン放出を減らす対策を見つけるのは難しい。肉を食べるのをやめるとするのは難しい。 	<p>4.1は山岳地域の助成で、山小屋に人を置くと、100日間で2700ユーロが羊飼いに支払われる。これに加えて、ha当たり200ユーロ、アルムの支払いがある。これにさらに放牧プレミアムがある。それに第1の柱の基地プレミアムもある。これならOKでしょう？間違いなくこれは、ここだけの話、学者だから何でも言えるが過剰補償である。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ●今は本当にわずかな意味合いしかない。これがどうなるかについては、それぞれの加盟国次第である。忘れてはいけないのは、何を優先するかは加盟国の責任であるということ。EUはなにをしるというわけではなくて、EUはたくさんの可能性のリストをつくって、こういうものであれば助成の対象になると言っていて、4つの軸について、予算配分を決めただけで、それ以外のことは加盟国に全部まかせているわけである。 ●これは意識的にそうしているわけで、状況の差、構造の差は欧州全体で非常に違うから、集権的な計画はできない。非集中型のボトムアップアプローチが必要になる。それぞれの地区が委員会に提出する報告書で、自分たちが選択した施策で何を達成したかを評価する。 	

モジュレーション	クロス・コンプライアンスと KULAP
<p>モジュレーションは適当なものではない。決めなくてはいけないのは、どれだけのお金を農村環境に投入するかで、作作的な手段を使うべきではない。政治的には、第1の柱から第2の柱に資金を移行するというのが簡単だったのであろう。</p>	<p>クロス・コンプライアンスを超える部分しか対象とならないため、要求される水準が高くなり、10年前と比べて支払える部分が減ってきている。クロス・コンプライアンスの水準がさらに上がれば、KULAPで支払えるものがなくなってしまう。</p>
<p>ドイツ連邦は、2009年9月の農相会議で、2013年にモジュレーションを廃止することを決めた。①第2の柱の予算が足りなくなると、欧州委員会が新たな可能性を求めたこと、②農業予算の総額は減らさざるを得ないことから、第1の柱の処理は簡単な話ではないのに、さらに複雑なやり方で第2の柱に行政の手間をかけて分配するというのは、非常にひどい決定事項であり、賢い措置ではなかったと思う。2013年でやめることが政治的に実現すれば、うれしく思う。</p>	
<p>バイエルン州でも、2戸に1戸はモジュレーションの対象となっており、大多数は非常に批判的な目で見ています。農家は7年の移行期間については仕方がないが、2015年以降は廃止してくれと言っている。モジュレーション1%ごとに500万ユーロ、バイエルン州で増えるから、現在7%で3500万ユーロ、2013年で5000万ユーロである。これが第2の柱に投入されても、環境効果の増大にはつながらないと思う。どういふふうに使おうかだが、LFA政策に使うとしたら、ただ単に農家の離農を防ぎ、維持するだけである。</p>	<p>クロス・コンプライアンスの水準が高くなって、ハードルが高くなっている。義務付けられている基本的な基準よりもさらに高いものを、農業環境政策では満たさなければならない。これまでと同じプレミアムを得るために、やらなければならないことが増えるということは、プレミアムの低下と同じだから、農家にとって、農業環境政策に参加する魅力は低下する。</p>
	<p>基準となる規範が大きく変わり、公共に対する行為に対してのみ助成が行われるようになった。これでは、農家の存続は二の次になってしまう。息子はKULAPには参加していない。規制が厳しすぎるから、やる必要はない。</p>
<p>開発中のシステムは、「シモラ」というシミュレーションモデルで、農政の変化が経済にどのような影響を与えるかというものである。モジュレーションのような一つの変化だけを見て、効果を考えるはいけない。過去の経験からわかったのは、大きい政治的なシフトがあったとしても、価格への介入とか、動的な変化がその後アクションとして起きてきて、その条件の中でより一番いいところに逃げていくから、最終的には効果は少ないんだということ。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ●クロスコンプライアンスの規定というのは、19の専門法規であり、まったく改正はされていない。ただ単に厳しく検査をするようになっただけで、検査の基準が導入されただけである。 ●農業環境政策については、この適正農業規範を越えなければならないという点は変わっていないわけだから、クロスコンプライアンスと農業環境政策の参加率低下の間には直接的な関係はない。
	<p>KULAPの助成措置にも優先順位があり、参加率が高ければ、便乗効果の高いものは却下されるが、逆に参加率が低くなれば、便乗効果の高かったものが、「あれがあったじゃん」ということになって復活するのではないか。</p>

これまでの改革	今後の展望
<p>92年改革はやむを得ず、アジェンダ2000は大きな変更はなく、2003年は重要な改革だった。デカップリングが導入されたが、きちんと踏み込んで実施したのはイギリスとドイツだけだった。</p>	<p>すべての農業に多面的機能があるのではなく、生産指向的な地域は単機能の農業である。今後は、第1の柱の支払は削減され、150ユーロ程度の1つの基本額に落ち着くのではないかに。</p>
	<p>景観整備連盟（州全土にわたって郡単位で組織されている社団法人）が、カウンセリングを行っている。カウンセリングは無料ではなく、コストはかかるが、自然保護的な観点からの重要性について正しいカウンセリングが行われれば、資金が節約され、シナジー効果が生まれるため、助成を行う用意がある。的確な人材を探すのは難しいので、今日明日で全土にカウンセラーを配置することはできないが、Natura2000から始めてみる予定。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ●公共財に対する報酬が、直接支払の中心にならなくてはいけない。この場合、実際の成果と相関関係になければならず、大規模経営のほうが、小規模農家よりも作業は大きい。ただし、少数の大規模経営よりも多数の小規模農家のほうが、農村の活性や食料の安定確保には必要であろう。 ●450億ユーロのカウンセリング予算があるが、現在は過渡期にあって、州によるものを減らして、民間によるカウンセリングを拡大していく予定。
<p>大きな変化は2005年だった。直接支払のカップリングが終わってしまって、直接支払の額も変わり、受給権を行使するために意識をする必要が出た。ドイツは混合モデルを使ったので、バイエルン州においては大きな影響が出た。草地しか持っていない農家は、2013年までは単価が上昇していくから、直接支払は2005年に比べれば明らかに増え、ビートやでんぷん用ジャガイモ農家に対する支払は減るから、再分配の効果が出るであろう。</p>	<p>ミルククォータの維持を主張してきたが、当時の15カ国の農相が2015年に廃止することを決めてしまった。これは現実であるから、2015年以降、酪農家を維持できるように対策をとらなければならない。</p>
	<p>決定的なのは、共通市場を持っていること。共通市場ということは、まったく国境はないわけで、そこで提供することのできる政策というのは限られている。競争の歪みにつながらないか、ほんのわずかしかがゆがみが出ないものしか許されない。グリーン・ボックス対応型のものだけ。それ以外はすべて交渉次第。</p>