

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]）。

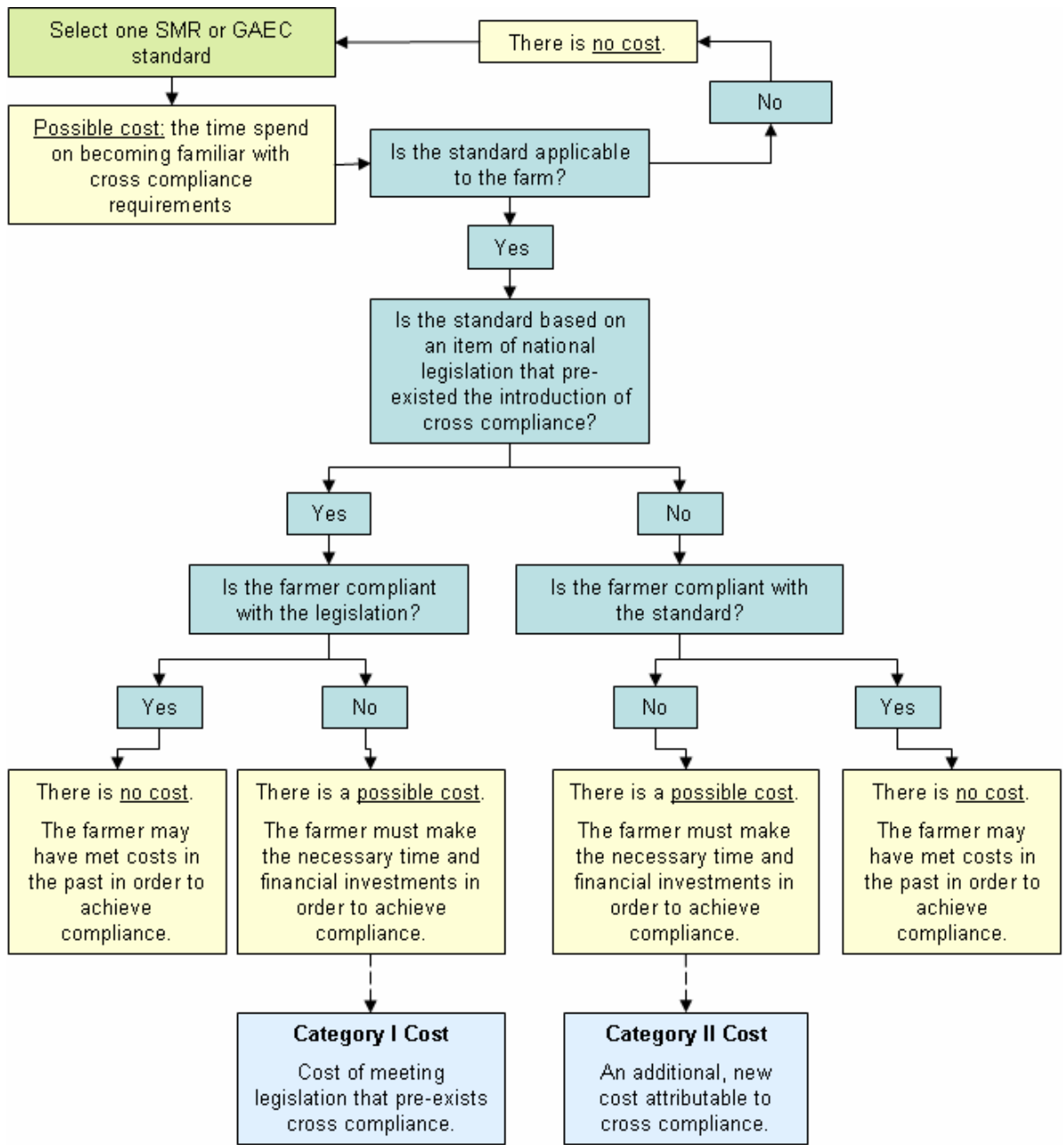


図 21 クロス・コンプライアンスのコスト（フローチャート）

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）。

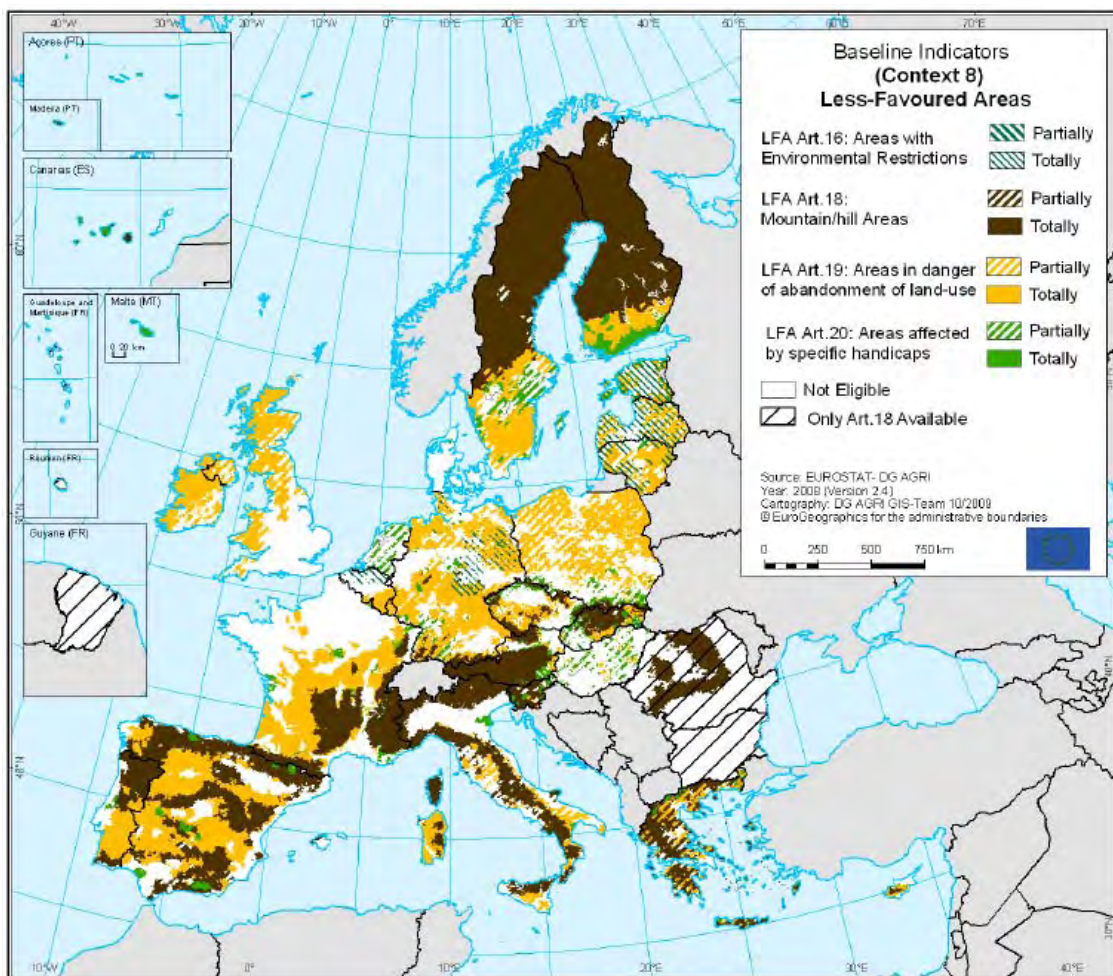


図 22 EU-27 における条件不利地域（地図）

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.

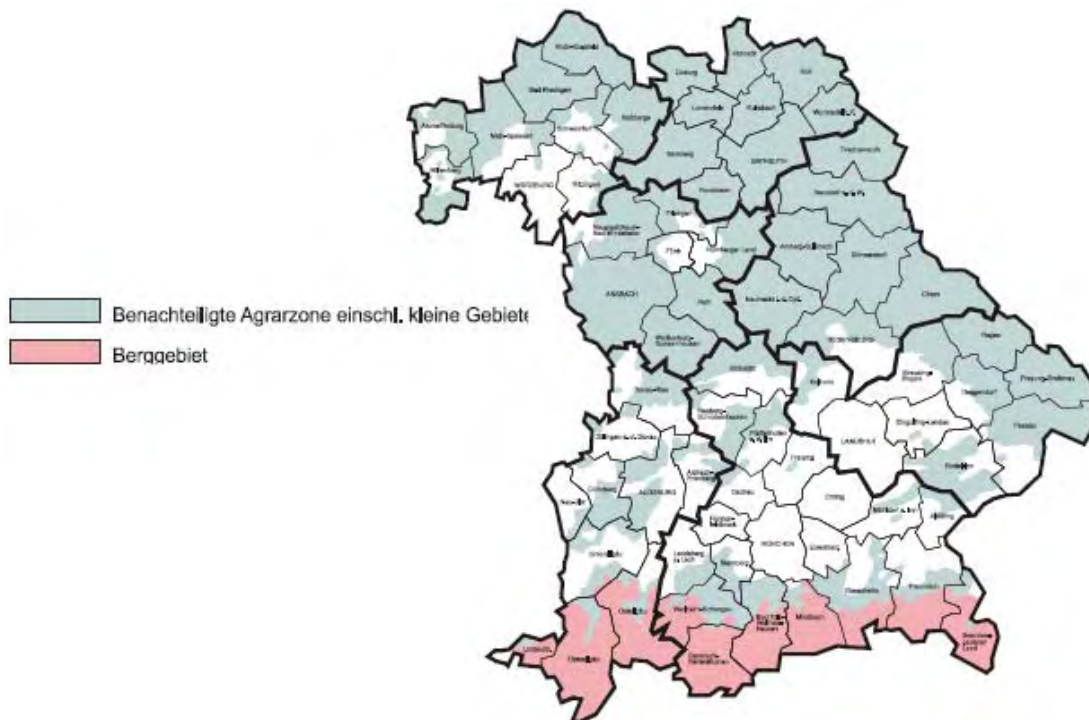
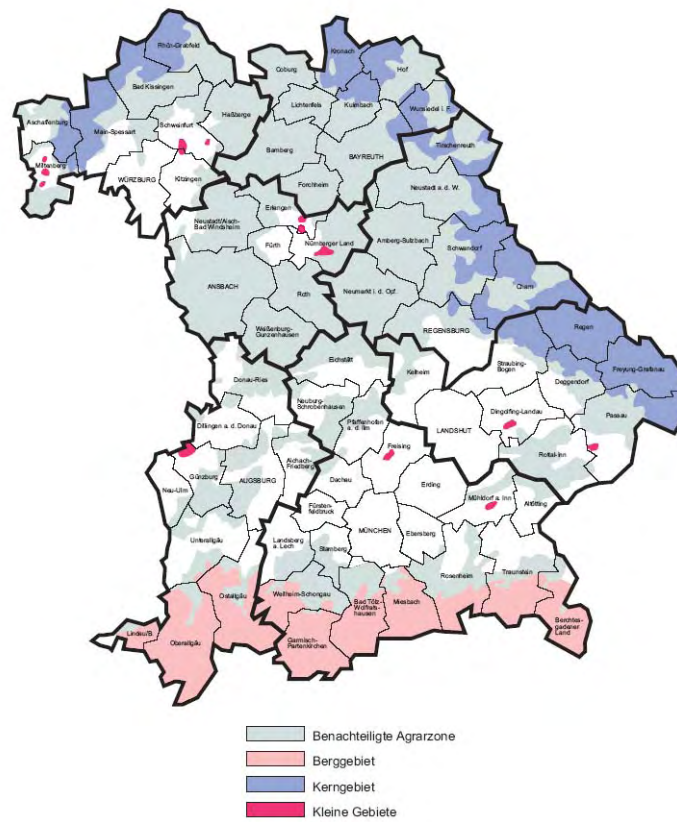


図 23 バイエルン州の条件不利地域（上：従来，下：現行）
 出所：StMELEF, Agrarbericht2004, 2007.

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。

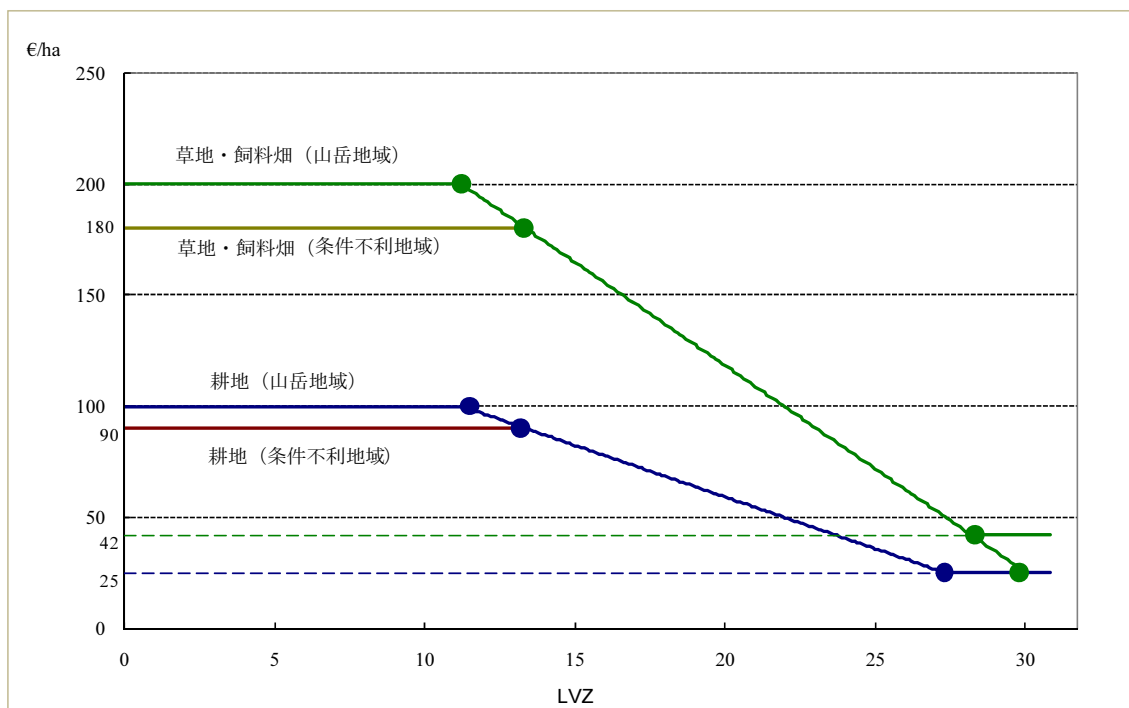


図 24 地目別・地域別の基本算定式 (2009 年)

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) ならできるだけだろ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。提案者自らが手を挙げる場合もあれば、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。

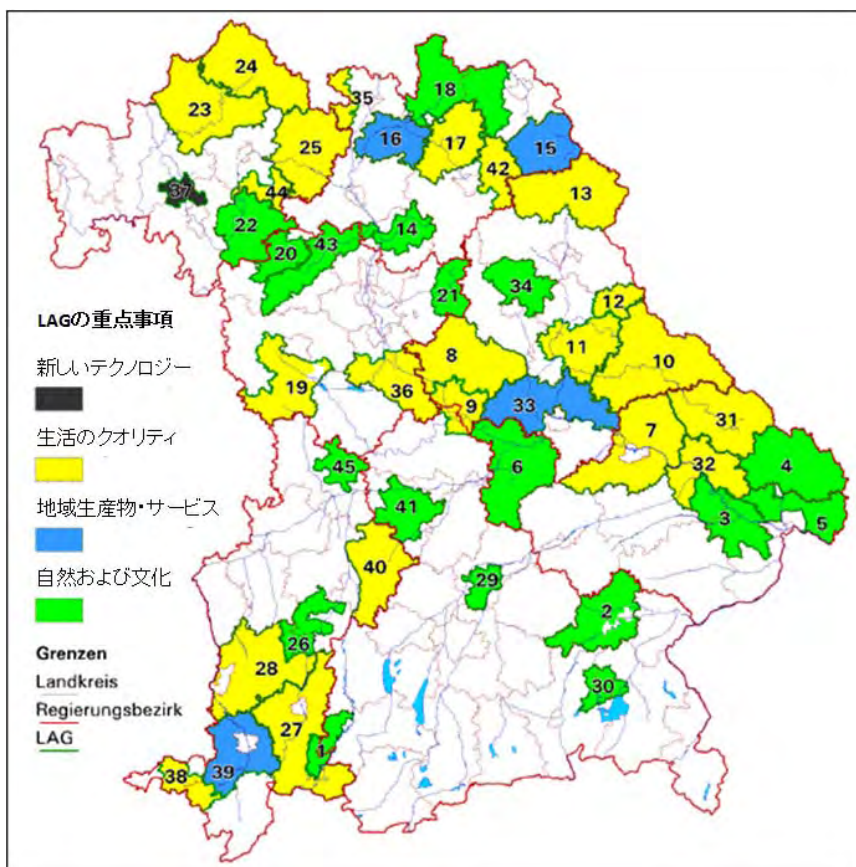


図 25 バイエルン州における 45 の LAG (LEADER+)

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。

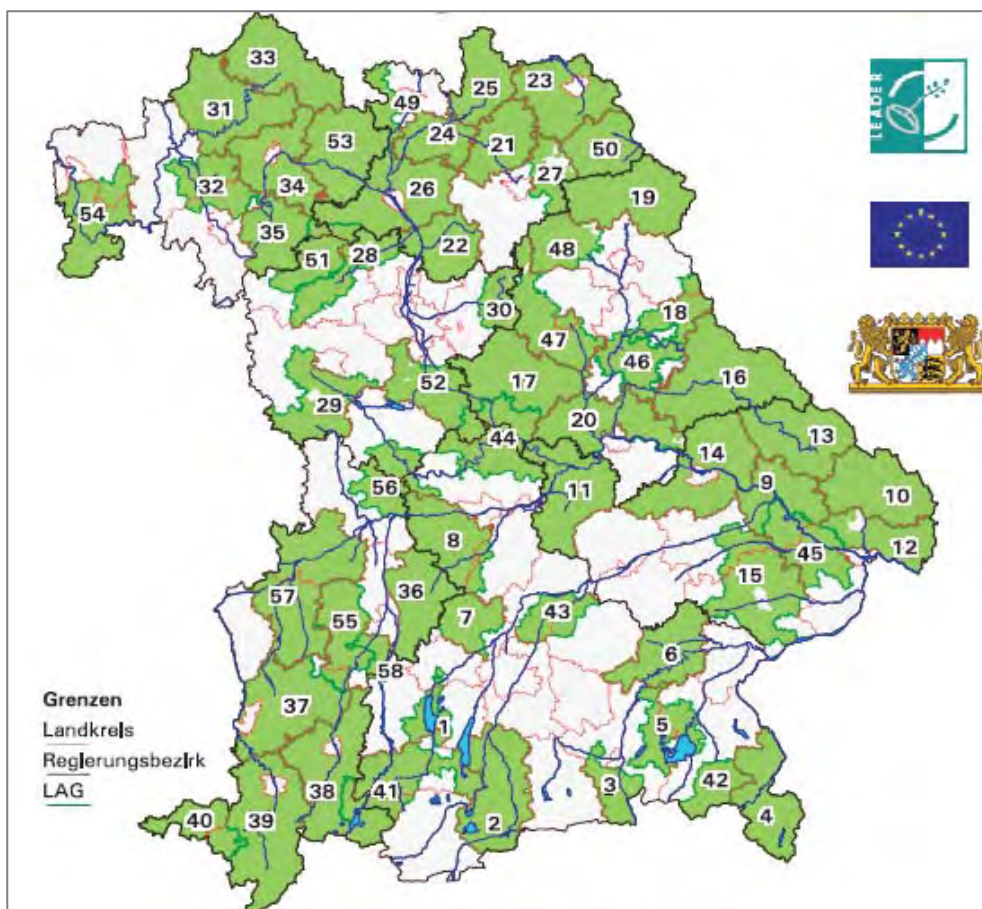


図 26 バイエルン州における 58 の LAG (2007-2013)

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）噴水がつく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、不慣れた住民は「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 Gütthler 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.

