

フランスにおける政策評価の調査報告 — 「農村開発政策」 評価と新予算法を中心に —

平成 16 年 1 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

は じ め に

この報告書は、当センターが、昨年の 9 月下旬にフランスを訪問して行った調査を中心に、関連の資料等をまとめて作成したものである。

フランスにおける政策評価の実態については、2001 年から調査を開始し、今回が 3 年目である。その結果については、毎年報告書を作成して紹介している。フランスにおいては、① 省をまたがる公共政策評価（エバルエーション）、② 省単独のエバルエーション、③ EU の支援による「農村開発計画」のエバルエーション、④ 2001 年に制定され 2006 年度予算の準備から完全に発効する予算法に基づく成果志向の予算（書）という 4 つの政策評価が行われている。これらのうち昨年の特筆すべき事項は、①と④に関する動きであるので、これらを中心に報告する。

①の「省をまたがる公共政策評価」は、1990 年を起源とするフランスで最も重要な総合評価であるが、98 年に制度の抜本的整備が行われた。フランスでは、ここでいう「公共政策」は、“省をまたがるような大きな政策”とされているが、評価テーマをこのように限定しているのは、われわれの知るところ他に例を見ない。われわれがフォローしてきたのは、制度改正後まもなく指定された「農村開発政策(politiques de developpement rural)」であるが、2001 年 5 月にスタートした評価が昨年 6 月に完了した。その意味で、われわれの調査にとって重要な節目となったもので、改めて評価の全体を整理することが、今回の報告の中心である。

④の成果志向の予算については、新しい予算法制定後、移行準備期間を設けているが、2006 年度予算から新形式に移行するためには、2005 年に政府内で準備を完了する必要がある、その期限が迫っているという意味で、その動向が注目される。

この意味から、今回は、農業水産省に加え、①に関して首相直近の機関である CGP(計画総庁)、また、③に関して経済財政産業省でも調査を行った。なお、現地調査は、当センターの後藤調査局次長が実施した。

今回の調査については、現地での下記の方々からの説明や資料に負うところが大きい。また、その後も、Eメール等での問い合わせに快く回答していただいた。ここに名前を挙げて、感謝の意を表したい。

計画総庁特命担当

Mark GUERIN 氏

農業・食品・水産・農村問題担当省財政局評価調査課長 Bernard DECHAMBRE 氏
同局評価調査課特命 Jean-Francois RUAS 氏

経済財政産業省予算改革局(大臣付き)

Francoise KLAIN 氏

なお、農業・食品・水産・農村問題担当省財政局局長特命担当である HAGUE 氏とは面会の了解を得ていたが、御本人の体調のために会えなかった。しかし、メールにより貴重な情報を頂いた。

(注) 農業・食品・水産・農村問題担当省という名称は、最近改められたものであるが、この報告書では、従来どおり「農業水産省」と略称する。

目 次

はじめに

第 1 章 「農村開発政策」の公共政策評価	1
第 1 節 「農村開発政策」の採択とスタート	1
1. 98 年デクレに基づく公共政策評価	1
2. 「農村開発政策」評価で見る公共政策評価の手順	7
3. 「農村開発政策」の採択とスタート	9
第 2 節 具体的な評価作業	15
1. 評価作業への委託の内容と手続き	15
2. 外部評価者の選定方法	16
3. 外部評価作業のフランスでの意味	17
第 3 節 評価審査会の報告	18
1. 評価中の状況の変化	18
2. 農村開発政策に係る公共政策評価の報告	19
3. 審査会報告書の中のいくつかのポイント	26
第 4 節 評価報告書の扱い	27
1. 評価報告書の提案・勧告	27
2. フランスの地方組織	28
3. 農村開発政策評価と新しい農村地域法制	29
第 2 章 成果志向の予算	33
第 1 節 新しい予算法の制定	33
1. 新しい予算法の意図	33
2. 新予算法の制定経緯の複雑さ	34
3. 新予算法における、予算書の議決の問題	35
第 2 節 新しい予算書の編成の動き	36
1. アグレガとコンポザン	36
2. プログラムへの移行検討の現状	37
3. 今後の見込み	39
4. 庁（エージェンシー，ageance）と複数年予算	39

付属参考資料

1. 2001 年 5 月の評価仕様書（第 1 次カイエドシャルジュ）	43
2. 2001 年 10 月の細部技術評価仕様書（第 2 次カイエドシャルジュ）	65
3. 2003 年 6 月の評価審査会報告	103

第 1 章 「農村開発政策」の公共政策評価

第 1 章 「農村開発政策」の公共政策評価

第 1 節 「農村開発政策」の採択とスタート

1. 98 年デクレに基づく公共政策評価

フランスにおける公共政策評価（総合評価）は、90 年に、ミッテラン大統領とロカル首相という社会党政権の下で、「公共政策評価に関するデクレ（政令＝大統領令）」を根拠に発足したというかなり古い歴史を持つ。その後、機動性を高めるための改革がなされ、シラク大統領、ジョスパン首相のいわゆる保守・革新のコアビタシオン（右派と左派の共存体制）の下で、「公共政策の評価に関する 1998 年 1 月 18 日付デクレ（大統領令）」によって実施されている。（この間の経緯、内容については、当センターの政策情報レポート 030、及び同資料編 031 に詳しい。）

98 年体制では、首相の主導性を高め、機動的な体制がとられたことにより、公共政策評価は順調に進んできている。

（参考）

1998 年デクレの手続きの枠内で開始された公共政策評価リスト

評価のテーマ	開始日	完了日	進行状況
飲料水生産用の水資源の保全	1999 年 12 月	2001 年 10 月	報告書公表
青年期及びスポーツ部門での 若年層雇用の新対策	1999 年 12 月	2001 年 11 月	報告書公表
非商業部門における雇用援助	1999 年 12 月	2002 年 2 月	報告書公表
予防とケアのアクセス改善政策の 評価実施可能性の分析	2001 年 8 月	2002 年 9 月	報告書公表
エイズとの闘い 1994-2000	2000 年 1 月	2002 年 11 月	報告書公表
鉄道－道路連携政策	2001 年 10 月	2002 年 12 月	報告書公表
農村開発政策	2001 年 5 月	2003 年 1 月	報告書公表
国家の職員の継続的職能養成	2001 年 3 月	2003 年 2 月	報告書公表
地方罰則制度による交通安全全国 対策の実施	2001 年 4 月	2003 年 5 月	報告書公表

小規模企業への援助	2002 年 12 月	2003 年 9 月	(未)
構造基金と地域政策	2002 年 2 月	2003 年 7 月	(未)
雇用促進政策の推進のための外部 実施者の活用方策	2002 年 2 月	2003 年 7 月	(未)
大学との契約化政策	2002 年 1 月	2003 年 10 月	報告書公表
家庭ごみの処理政策	2001 年 11 月	2003 年 6 月	(未)

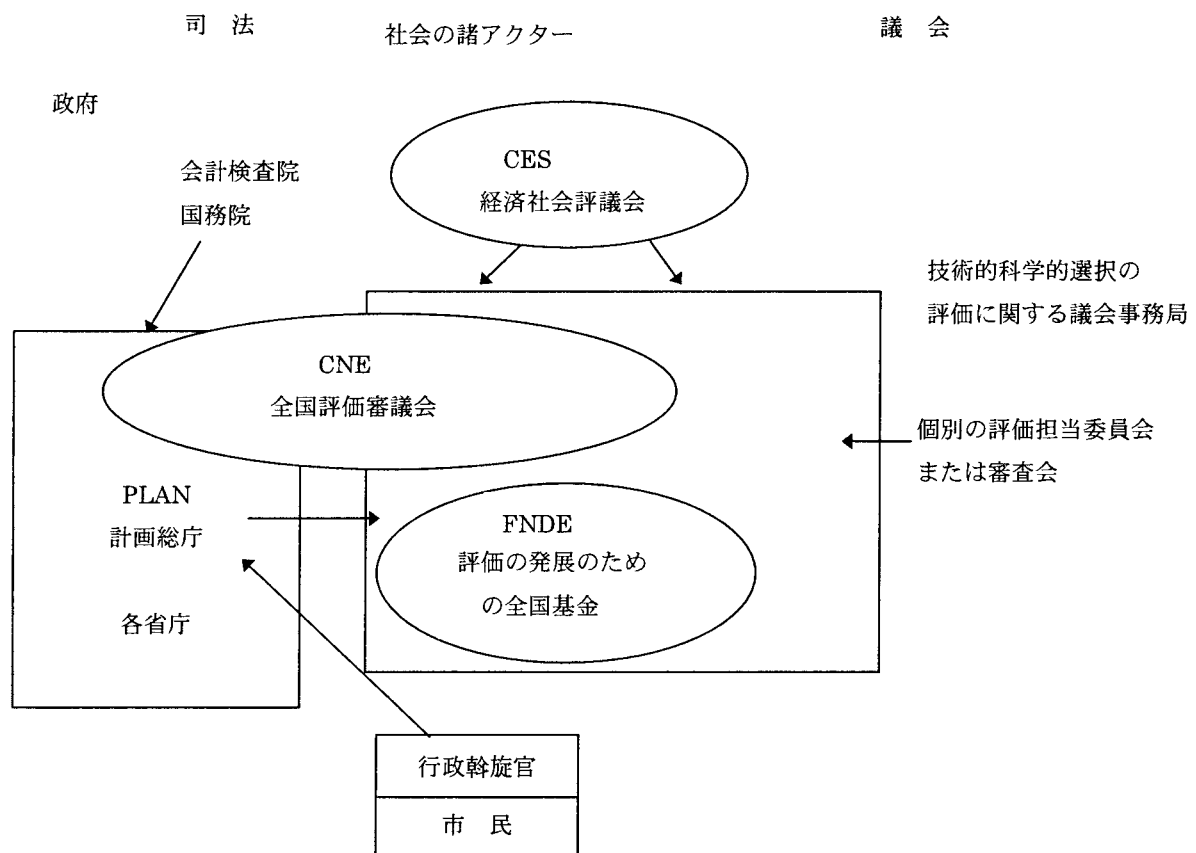
(注) 上記は 2004 年 1 月のホームページに掲載されたもので、「完了日」の中には「完了予定日」を含むものもあると思われる。

この新しい体制では、首相の主導性は勿論であるが、「全国評価評議会」(CNE; Conseil National de l'Evaluation)という組織が、公共政策評価の全体の運用を取り仕切るという点が特徴である。また、首相に極めて近い組織である計画総庁(CGP; Commissariat General du Plan)が、事務局として取りまとめの重要な役割を果たしていることも、見逃すことが出来ない。

新しい体制は、農業水産省から入手した次のページに掲載したような図で示される。また、98 年デクレの本文は、フランスの公共政策評価体制の基本となるものであるので、4 ページ以下に(参考)として収録した。

(参考)

1998 年デクレによる公共政策評価システム



全国評価評議会は、次のような性格を持っている。つまり、政治色を排し、比較的、実務家で構成されていること、多様な分野を満遍なく含んでいること、地方に対して配慮していること、などである。これを、具体的に、デクレに即してみると、次のように規定されている。

- 1) デクレによって任期3年で任命される、以下の14人で構成される。(デクレ第3条)
 - ① 評価能力により、経済学、社会学及び行政学の有識者6名
 - ② 国務院の構成員で、国務院が指名する者1名
 - ③ 会計検査院の構成員で、会計検査院が指名する者1名
 - ④ 経済社会評議会の構成員で、経済社会評議会が指名する者3名
 - ⑤ 市長会、県会議長会、州議長会の提案で指名される市長、県会議員、州議会議員の各1名
- 2) 任期の更新は、1度限り。会長は評議会の提案により構成員の中から首相令で任命。

また、首相令で、会長を補佐する総括報告者が置かれる。(デクレ第3条)

3) 毎年、翌年の評価プログラムを首相に提案。(デクレ第4条)

提案には、評価テーマ案の内容、提案の理由、評価審査会の構成、評価の態様、期間、費用等を示す。

4) 評価審査会の評価結果の提出を受け、結果に対する意見をまとめる。また、関係機関、地方公共団体等の対応を受け付ける。

5) 首相に、年次活動報告を提出することとされ、幅広い構成員で、公共評価の中核的な役割を担っていることが分かる。このために、首相府官房に、活動予算が計上されている。

また、計画総庁は、全国評価評議会の事務局として、評価審査会(Instance d'Evaluation)を設置し、評価作業をフォローし、公表を行うほか、評価報告に付け加えるべき事項を、首相に提案する権能も有している(デクレ第8条)。

(参考)

公共政策評価に関する 98 年 11 月のデクレ (全訳)

「公共政策の評価に関する 1998 年 11 月 18 日のデクレ第 1048 号」

共和国大統領は、
首相及び公務・国家改革・分権化担当大臣の報告に基づき、
国務院＝コンセイユ・デタ（国内部門）の意見を聞いた後に、
閣議了解の上で、
（以下の条項を）デクレとして発布する。

第1条 このデクレのいう公共政策の評価(evaluation)は、多省庁間にわたる（省際的な）枠組みの中で、所期の目標及び実行された諸手段とその成果とを比較して、当該政策の実効性（efficacite）を測定する（apprecier）ことを目的とする。

第2条 全国評価評議会（Conseil national d'evaluation : CNE）及び計画総庁（Commissariat general du Plan : CGP）は、以下に定める条件に従って、国、地方公共団体及びそのそれぞれに属する公施設法人（établissements publics）によって行われる公共政策の評価に協力する。

第3条 ①全国評価評議会は、以下の条件に従いデクレによって任期3年で任命される14人の構成員で構成される。

- ・ 評価に関する能力（学識経験）を理由として、経済学、社会学及び行政学の領域において選任される有識者6名
- ・ 国務院の構成員で国務院の指名する者1名

- ・ 会計検査院の構成員で会計検査院の指名する者 1 名
- ・ 経済社会評議会の構成員で経済社会評議会の指名する者 3 名
- ・ 市長会、県会議長会、州議会議長会の行う提案を踏まえて指名される市長、県議員、州議会議員各 1 名

②構成員の任期は、一度だけ更新できる。

③全国評議会の会長は、同評議会の提案に基づき、その構成員のなかからデクレによって任命される。会長は、計画総庁の提案に基づいてアレテ（首相令）によって任命される総括報告者（*rapporteur general*）に補佐される。

④全国評議會は、必要に応じて、外部の専門家の協力を求める。

第 4 条 ①全国評議會は、毎年、翌年の評価プログラム（*le programme d'évaluation*）を首相に提案する。

②そのために、首相、大臣、国務院、会計院（*Cour des comptes*）、経済社会評議會、共和国行政斡旋官（*Mediateur des la Republique.*）、並びに、それらが担当する政策については地方公共団体が、〔個別の〕評価プロジェクト（*projets d'évaluation*）（案）を全国評議會に提出する（*transmettre*）ことができる。第 3 条に記された市長・議長案も、同様である。

③〔首相に提案される〕評価プログラムは、〔個別の〕評価プロジェクト（案）を列挙し、それらの内容ならびにその選択を正当化する理由を説明する。評価プログラムは、各評価プロジェクトについて、評価を遂行する任務を負う評価審議會（*instance d'évaluation*）の構成の態様、評価の実施の諸態様を実施することを引き受ける公的または私的な実施者（*les operateurs publiques ou prives*）の選択にかかる基準、その作業実施の期間、その費用及び財政面の諸態様を明確にする。

④評価の実行（*realisation*）にかかる諸条件は、その条件〔の内容〕自体によって、地方公共団体の負担となる新たな諸義務を、地方公共団体の同意なしに創設することはできない。

⑤評価プログラムは、首相によりそのアレテ（首相令）で決定され、フランス共和国の官報に公示される。

⑥全国評議會は、評価評議會が採択しなかった〔個別の〕評価プロジェクト（案）の一覧表を首相に提出する。

第 5 条 ①評価審査会は、その報告を全国評議會に提出する。全国評議會は、行われた作業結果（*les travaux*）の質に関する意見（*un avis*）を取りまとめるために、2 ヶ月間を与えられる。次いで、全国評議會は、その意見を付して、評価報告書（*reports d'évaluation*）を関係の行政庁、地方公共団体または公施設法人に送付する（*adresser*）。それらの者（機関）は、それらの機関がその報告に与えようとする諸結果（*les suites*）を、3 ヶ月の期間内に全国評議會に報告する。

②この期間の経過後に、評価報告書は公表される。評価報告書は、その付属資料中に、前条第 3 項に規定する評価プログラムの定めた〔当該プロジェクトについての〕諸要素、全国評議會の意見、及び関係の行政庁、地方公共団体または公施設法人の回

答を含むものとする。

③全国評議会は、首相に、年次活動報告を送付する。この活動報告は、公表の対象となる。

第6条 全国評議会は、特定の評価の遂行（la conduite d'une evaluation）に関する方法上の問題すべてに関して、国の行政庁、地方公共団体及びそれぞれの公施設法人から諮問を受けることができる。

第7条 その任務（mission）を達成するために、全国評価評議会は、首相府（首相官房：les services du Premier minisitre）、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に、そのための費用として計上される財源（moyens）を与えられる。

第8条 ①計画総庁は、全国評価評議会の事務局（les secretariat）を確保する。計画総庁は、その事務局を通じて、評価審査会を設置し、評価の作業結果（les travaux d'evaluation）をフォローし、かつ、その公表を確保する任務を負う。計画総庁は、首相に対して、国〔の公共政策〕にかかわる評価〔報告書〕に付与すべき結果・帰結（les suites）を提案する。

②計画総庁は、とくに、フランス及び外国において用いられている評価の方法及び技術（methodes et techniques）に関する情報を蒐集し、普及させることにより、行政庁における評価の発展を助長する。計画総長は、この領域における職能養成に貢献する。計画総庁は、毎年、その活動を首相及び全国評価評議会に報告する。

第9条 ①首相の下に、評価の発展のための全国基金（fonds national de developpement de l'evaluation）を創設する。

②この基金の資金は、首相府（首相官房：les services du Premier ministre）、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に計上される。この資金は、賛助・協力基金（fonds de concours）の手続によって増額することができる。

第10条 このデクレは、マイヨット及びサン・ピエール・エ・ミクロンの地方公共団体に適用される。

第11条 公共政策の評価に関する1990年1月22日のデクレ第82号は、廃止される。

第12条 首相、内務大臣および公務・国家改革・分権化担当大臣は、それぞれの所管事項につき、このデクレの執行の責任を負う。このデクレは、フランス共和国の官報に公示される。

（ 以上 ）

2. 「農村開発政策」評価で見る公共政策評価の手順

以上のような公共政策評価の仕組みの下で、以下、「農村開発政策」の公共政策評価が時系列的に、実際にどのように進んできたかについて、まず、全体の流れを見てみたい。

しかし、デクレによる手順と、それが実際に公表される時期には、ズレがあるようである。そこで、ルール上はどうかを知っておくために、先ず、大まかにそのすべての流れを記し、あわせて、それがどの時点で公表されたかにも、掌握できた範囲で触れておきたい。

① 評価プロジェクト原案の全国評価評議会への提出

全国評価評議会（CNE）は制度の中核で、14名（学者；6名、国の中立機関；5名、地方関係；3名）で構成される。評価の対象とするプロジェクトの原案は、複数の省から共同で提出される。「農村開発政策」のテーマについては、農業水産省とDATAR（国土整備地方振興庁）の共同提案であった。

② 関係省と評議会事務局で、第1次評価仕様書を作成

評議会事務局（計画総庁）とテーマを提出した関係機関とで、第1次の評価仕様書（カイエンドシャルジュ）を作成する。これは、評価の理由、委託する内容、費用等を示し、実際に評価をどのように行うかの方針と要領とを示す重要なものである。

これに基づいて、首相は評価の実施をアレテ（首相令）で決定し、官報に公示する。農村開発政策については、2000年10月12日に決定されたが、この評価仕様書は、評価審査会の設置が発表された01年5月に、一緒に公表されている。

なお、事務局である計画総庁（CGT）は、首相に非常に近い重要な部局である。

③ 全国評価評議会による審査

全国評議会は、前に述べた評価仕様書を審査の上、首相の決定を受ける。実際は、その前に、閣僚会議にかけられるという。

④ 首相による評価プログラムの決定と官報公示

農村開発政策については、他の2件（国の職員の継続的職能養成、地方罰則制度による全国交通安全対策）と併せて、2000年10月12日に決定された。

⑤ 評価審査会の設置、運営

評価審査会（アンスタンス）は、事案ごとに設置される実質的な評価組織で、12人を超えない専門有識者（公務員も可能）で構成されることとなっている。メンバーの選定の実態は明らかではないが、計画総庁と、テーマにもっとも関係する機関の長により設置される。本テーマの場合、実際のメンバー数は、委員長1名と委員26名であった（18ページ参照）。つまり、委員12名という一般的な人数の上限は、テーマの大きさによって弾力的であるようである。

審査会の委員長は、テーマと直接の利害関係を持たない者、ということとされているが、農村開発政策については、農業水産省の上級技監であるペラン氏が就任した。ペラン氏によれば、自分の経歴からして、このテーマと関係が薄かったために選ばれたのであろう、しかし、いずれにしろ中立的な立場を維持するよう努力している、と面会した際に述べていた。

審査会の委員長及びメンバーリストは、01年5月2日の審査会設置日に公表された。この日をもって、「農村開発政策」の評価がスタートされたとされる。

審査会の仕事は、必要な聴聞会の開催、外部への評価作業の委託、評価報告書の取りまとめであり、まず、外部作業委託のための詳細な第2次評価仕様書（細部技術評価仕様書）を作成することが、極めて重要な仕事となる。

⑥ 外部評価作業者の公募、それに対する応募

第2次評価仕様書による外部の評価者の入札が行われる。入札公募は、01年10月9日付のEU官報で行われ、4つに分けられたロットごとに、3～7社の応募があった。

⑦ 外部評価作業の応募者の絞り込み、選定

予備選考で絞り込んだ候補者に提案書（プロポーザル）を提出させ、最終の選考（オーディションと呼んでいる）を行った。この結果、3社（うち1社は、2つのロットを受託した）が評価作業の受託者と決定した。外部評価作業者の選定は、応募価格よりも、要求の理解度、能力等で選定するのが特徴である。

⑧ 外部評価作業による作業、作業結果の受領

3社による外部評価の作業は、およそ1年弱をかけて行われたようである。というのは、02年11月下旬にフランスで現地調査した際には、各社からの評価作業のドラフトが審査会の原案作成者（取りまとめの中心になる者で、4～5名が指定されている）の手元に集まっていた。最終の各社の報告書は、審査会の報告書と同時に公表されることとされている。

⑨ 評価審査会による評価報告書の作成、

評価審査会は、報告書を全国評価評議会に提出する。この際、まず、完全な報告書とは別に、わかり易さを考慮した総括文書が作成される。農村開発政策の場合、最終報告書は約480ページであったが、この文書は25ページであり、これがまず公表された（03年6月付け）。

⑩ 全国評価評議会の審査、公表

評価審査会の報告書は、全国評価評議会の審査、その構成員の意見書、関係行政機関、地方公共団体等からの意見書等が3ヶ月以内に出され、すべての文書が政府刊行物センターから公刊される。今回の調査時点(2003年9月末)には、いわゆる白表紙が出来ており、11年半ばまでには、出版されたようである。

3. 「農村開発政策」の採択と評価のスタート

さて、まず、「農村開発政策」の評価の採択とスタートについて述べることにしたい。ここでは、前に示した農村政策に関する公共政策評価の手順のうち、おおよそ、①の評価原案の提出から⑤の評価審査会の設置について触れることになる。

公共政策評価としての「農村開発政策(*politiques des developpement rural*)」は、98年体制の第2期のものとして、2000年10月12日に首相の承認（形式的には首相令で定める）を受け、官報掲載された。（99年7月13日承認の5件、10月12日承認のもの3件のテーマ）

今回の調査においては、国土の人口の集中と“都市近郊”の拡大化という農村地域をめぐる急激な動向が認識されていた。しかし、このような動きは、それぞれの地域において様々な過程で生じており、その動向に見合った農村政策の見直しが要請された。そのような中で、過去の農村開発政策を評価し、新しい政策の方向を探るという目的があった。（同時に公表された第1次の評価仕様書＝カイエドシャルジュを巻末に付属参考資料として載せている。）

公共政策評価の具体的なスタートがいつかというのは、それぞれのテーマに関する評価審査会(*instance d'évaluation*)が設置された日をもって記録されている。しかし、デクレで見るように、首相に対して採択を申請する際には、事務局である計画総庁とテーマに深く関係する省庁とで、評価の意図と内容とのかなり詳細な説明が要求されている。このため、第1次の評価仕様書は、評価方法まで含んだかなりの具体性を持ったものとなっている。

2001年5月2日付で、全国評価評議会による、プレスコミュニケ（広報文書）が発表されている。これは、この評価にいたる経緯、内容、目的等にも触れている重要な文書であるので、まず、前文を紹介した上で、その概要を整理してみたい。

「全国評価評議会ープレスリリースの要約

コミュニケ [広報発表文]

農村開発政策の評価

2001年5月2日(水)

ジャン・グラヴァニィ農業水産大臣およびイヴ・クスケー全国評価評議会議長の出席のもと、ジャン＝ミッシェル・シャルバン計画総庁政府委員は、農村開発政策の評価審査会の設置の進めた。同評価審査会は、ダニエル・ペラン農村土木・水資源・森林庁統括技監(*ingénieur général du Génie rural et des Eaux et Forêts*)が委員長となって主宰する。

農村開発政策の評価は、農業水産省と国土整備地域施策庁(DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)の共同の要請に基づくものである。この政策評価は、1988年から1998年、すなわち農業の方向づけの法律の成立までの間に実施された、農村区域(zones rurales)の開発のための多様な施策・事業活動の影響・効果(impact)を測定することを目的としている。

政策評価では、各農村空間がもつ非常に大きな多様性が考慮される。政策評価では、各措置の影響(effet)を一つずつ別々に評価するよりも、むしろ、以下のような様々なタイプの農村区域、たとえば農業用途の空間、ツーリズム(観光)向きの空間、都市周縁混住区域などに対するそれらの措置の総体的な影響を把握することが追求される。

政策評価を推進・指導することを任務とする評価審査会には、地方議員および経済領域の職能組織の代表者が多数含まれる。この審査会は15～18ヵ月間で作業を行う予定である。そうすれば、2003年に予定されている国－州プラン契約(contrats de Plan Etat-Région) および農村開発全国プログラムの総括結果報告書を明らかにするのに役に立つ時期までに、同審査会が結論を提出することができるであろう。

」

このプレスコミュニケには、「農村開発政策」の評価に関する、趣旨、目標、評価内容、作業手順、予定する作業日程等が具体的に記述された、いわゆる「第1次評価仕様書」が付属し、公表されている。つまり、評価審査会の設置日(01年5月)に、遡って公表されたものと考えられる。しかし、これと同時に公表された「評価仕様書(カリエドシャルジュ)」は、かなり詳細であり、表現も複雑で、この段階では分かりづらい。むしろ、ほぼ、時を同じくして計画総庁のホームページで公表された概要の説明があるので、ここでは、これで説明し、正式のカリエドシャルジュは、巻末の付属参考資料1に収録したのでそこで見ていただきたい。

(参考)

「農村開発政策の評価」(要旨)

Conseil National de l'Evaluation
(全国評価評議会)

「農村開発政策・評価」は深刻な変遷が見られる農村地域の対象時期に対して行われる。最近のこの変化は、まず都市近郊周辺に拡大する人口増加に特徴付けられる。その

一方、農業従事者人口の低下も生じている。フランスの農村地域における農業従事者は全人口5人に1人以下という現状である。アンケートにも見られるように都会人は、居住地・レジャー産業・ツーリズム産業等の展開を農村地域開発に期待している。更に工業活動への抵抗感は都市よりも農村地域において根強いのは明らかである。これらの変遷から、すべての農村を均質であるとは見なすことはできないという結論が出てくる。従って、この多様な変化への公共政策介入のツール適用に関する問題が生じる。

評価作業は農村地域に関して様々な影響をもたらすかもしれないセクターごとの政策あるいは相対的政策に対して行われるのではない。この評価作業は、多様なタイプと様々な省にまたがり、1989－1998年の間に実施された農村的性格を持つ国内政策を対象とする。

農 村 開 発 政 策 評 価

1. 要請：背景と問題

この評価作業は農務省（DERF）と DATAR とのイニシアティブの下で行われる。国土整備政策、農業政策、環境政策等と緊密に絡み合っているが、また独自でもあるこの農村開発政策は、政府スケジュールで特別に位置付けられる。農村地域の顕著な分化というグローバルな現状のみでなく近年の大きな変化もあって行動様式を刷新することになった。

1) 第一には国土の人口集中化・都市近郊の拡大化という深刻な傾向が現れている農村地域の様相の変化に関する。国土指標とりわけ人口データは、かなりダイナミックな動向を示している。人口が流出した地域、新しく人口が増加した地域、またその両方でもある地域も見られる。これらの変化は当然、農村地域に関する要請の修正をもたらすことになる。

2) PAC と 2000 年の構造資金についての改革では、この農村開発政策をかなり優先させることになった。

3) その他として、これら新しいデータに見合った法的措置の修正に関しての典型的改正である。農業傾向と 1999 年の国土整備に関する最近の法律では、法的に新たな枠組みを設定し、農村問題の関心事、国土整備の目的、地域保護への配慮（特に自然・農村空間の共同サービスの図式）等の問題を総合・強化するよう努めることによって、農村地域に課せられた重要性を明確にする。

背景的に変更が生じたので、これらの変化は農村開発政策に影響を及ぼし、また現在実施されている諸政策の妥当性と効果について質問を投げかける。

1. 目的

評価作業は実施されている措置を監査するため、とりわけ問題点を明確化する目的で

行われる。厳密に言うならば、評価作業の狙いは、各評価作業レベルを決定する主要な4つの目的に一致している。

- 1) 先ほど述べた農村地域への変化を特徴づける深刻な傾向に関して、農村環境への政府介入が妥当であるかどうかを確認する。
- 2) 実地されている対策・措置の実効性を分析する。
- 3) 現行措置にとって望ましい方向性を決定する。

3. 評価作業の範囲

異なる各レベル（欧州レベル・国内レベル・地域レベル・県レベル）で農村開発政策を実施中である調査作業が立証しているように、農村開発政策は広範囲をカバーし、非常に多様な政策を包括している。

農村開発政策は、ほぼ3点の優先課題に要約される。

- ①農業の近代化 ②地域的公平と国土統合 ③自然環境保護と価値の付与

しかし時が経過するにつれ、様々な介入主体が重なり合う傾向もあった。セクターをまたがっているか農村地域に対してセクター別であるか、全体的であるかあるいは特殊であるかに応じて農村政策もまた異なった条項を採用する。さらに採択されるのは非常に多種多様な土地レベルに関する対策である。このような不均質性が問題となっているので、評価作業を徹底すべきである。

提示された作業ノートは主として次の3つの調査方針を持つ。

- ① 経済発展のメカニズム
- ② 要因システムの分析
- ③ 農村開発政策内での対策化及び、この農村開発政策とセクター別政策との合同政策。

国土の差異が問題となる。国内農村開発政策と他の国土政策間の相互作用を分析するためには、国土の多様なレベル（欧州・国内・地方）を重視するべきである。

詳細な研究については、最近の12年間についてのみ行われるであろうということも付け加えておく。

4. 評価作業の予想される結果

開始される評価作業は、まず把握作業から行われる。つまり農村地域での政策をより良く把握するメカニズムを明瞭にする。またこれらの介入を構成し基礎となっている農村の現状を解明する。具体的には、この分類作業は農村環境への介入方法の分類に達するはずである。

基本的には、この評価作業での予想される結果は、農村開発政策を目的の観点ならびに介入方法の観点から明確にし、かつ適応させることにある。

5. 評価体制

評価作業を推進するにあたっての基本的な考えは、セクター別政策に集中せずに、セ

クターをまたがる問題点や状況タイプを重要視することである。

評価仕様書は、およそ3つのフェーズを強化したプロトコルを明確にし、評価審査会がこれを監視する任務を負う。

- ① 農村開発政策の調査目録と分類作業：この予備フェーズはテーマについての多くの総括と可能な評価作業を利用するのみでなく、実情が非常に曖昧な分野での「農村」の定義の輪郭を定めることをも目指している。
- ② 評価仕様書で指定された独自の基準，すなわち公的活動目的と様式とに関連付けた「活動原則」に従った分類。
- ③ 特殊研究の分析，すなわち3つの基準で選別されるケース・スタディ
(i) 政策タイプ，(ii) 活動原則タイプ，(iii) 農村環境タイプ
概念としては、状況別に各タイプを定義するのに十分な対比的ケースを分析する。これらのケース・スタディによって総括へ到達し、また一般化すべき幾つかの原則を定義することになるだろう。

6. 展望

これらの作業は今から取りかかることができる。しかしながら、各ケースとウェブサイトの確立・選別のようなデータ収集にあたっては、農務・国土整備・環境・ツーリズム・内務・財務・報告書改訂の所管委員会等の各管轄の関係省庁の関与を必要とする。

評価審査会の作業は2001年初頭から15ヶ月の期間で取りかかる。

農村開発政策評価の計画は、範囲を限定し、目的を明確にするためには、更に徹底的な研究が必要であるとCNEは予定している。評価仕様書の最終的調整のためには、計画の進展程度によって、3ヶ月の猶予期間が必要であろう。

(参考)

審査会の構成

委員長	1 人	農業水利森林土木総技監
ラポルトゥール・ジェネラル	1 人	ウール・エ・ロワール県副県知事
ラポルトゥール	5 人	農水省予算局 農水省農村森林局 国土整備環境省 国土整備施策実施庁 農業水利森林土木学校
委員	20 人	関係省庁（8 人） 農水省森林局 国土整備環境省 企画総庁 国土整備施策実施庁 経済財政産業省 経済財政産業省 内務省 観光局 関係機関・会議所（5 人） 農業会議所 商工会議所副議長・経済社会評議員 手工業会議所 自由業者全国組織連合総書記 農業農村団体研究連携委員会総書記 地方自治体の代表（3 人） アキテーヌ地方議会副議長 県会代表・ロット＝エ＝ガロンヌ県副知事 コミューン長会代表 研究者・学識者（4 人） 政治行政都市国土研究センター・グルノーブル政治学院 橋梁総議会・施設技術研究センター 国立レンヌ農学高等学院 国立農学研究所

第2節 具体的な評価作業

この節では、2001年5月に「農村開発政策」の評価審査会が正式に発足してから、具体的な評価作業を評価会社に委託して評価作業結果がまとまるまでを扱う。第1章の流れでいえば、⑤の最後で審査会が外部の評価者に委託する内容を決定してから、⑧の、外部評価業者から作業結果を受け取るまでの過程、ということとなる。

評価審査会で作成される“第2次評価仕様書”は、正確には、「細部技術項目書」(cahier des clauses techniques particulieres)と呼ばれるもので、2001年10月9日に作成されている（巻末の付属参考資料2に収録している。）。

1. 評価業者への委託の内容と手続き

1) 委託する評価作業の分割

元々このテーマは、内容的に幅広く、大きな視点を含むものであることから、外部の評価業者による評価作業は、4つのロットに分けて行われた。それぞれのロットは、およそ次のような目的を持っている。

ロット1：政策の分類、法律的、財政的な分析

- 1 政策立案者の意図と政策メカニズムの解明（法的な分析）
- 2 農村開発政策の分類
- 3 政策の特徴の分析
- 4 財政面からの分析

ロット2：農村地域に対する公共の要求及びそれと公的措置との関連分析

- 1 農村地域のテーマの解明
- 2 要望を提出し、政策実現を担った者の性格の解明
- 3 課題や活動者の時間的变化の分析
- 4 政策措置と国民の要求との関連分析
- 5 これらにつき、新聞記事等からの分析

ロット3：農村地域の分類学的分析

- 1 農村地域の性格とタイプの分析
- 2 ケーススタディの対象地の適地の選定
- 3 政策立案と実施において使われた地域指定の解明
- 4 地域指定と政策措置との一貫性・妥当性の検証

ロット4：ケーススタディ

- 1 政策妥当性の解明

- 2 農村開発推進のメカニズム解明
- 3 他のレベルの政策措置との一貫性分析
- 4 政策措置の効率性、実効性の検討
- 5 以上につき、6 地域についてアンケート分析を行う

2. 外部評価者の選定方法

1) 入札と選定基準

外部の評価作業者の選定は、基本的には入札による。入札公募は、2001年10月9日に、EUの官報に掲載することによって行われた。これを受けて、関心を持った研究所やコンサルタント会社などからの問合せがあり、ヒヤリングによれば60～70にのぼったという。12月の初めに入札は締め切られた。

この結果、各ロットにつき、3～7の会社からの応募があり、この中から、選定が行われた。この場合、価格より、能力が重要視されるようであり、この点は注目される。

つまり、選定において重要なことは、第1に、今回の農村開発政策に関する評価の趣旨をよく理解していること、第2に、具体的な評価作業に関する内容や実施期間などにつき、異なる評価目的に対応し得る能力を有することであるといわれる。そのために、ロットごとに区分して、評価作業を委託する必要がある。

例えば、ロット1とロット4では、法律に関する知識が特に重要であり、同じ技術者が担当することが望まれた。というのは、ロット4の主目的は、ロット1の内容を明確にするためのアンケート調査・分析であったためである。ロット2は、特別な社会学的な分析・研究であり、この面での分析能力が要求される。ロット3は、地域の分析に関する細かい作業であり、地域による差異について、詳しい知識が求められた。

2) 評価作業者の選定

評価作業者の選定方法には、2つのレベルがある。

- ① 内容が比較的単純な案件：オープンに一度で決定できる。
- ② 内容が複雑な場合：先ず予め予備選抜を行い、ショートリストを作る。選ばれた複数の候補について、面接等の方法で選考をする（オーディション）。

今回の場合は、②による方法が取られた。技術者グループや入札の専門家などが集まり、目標に合致し、かつ、手続きに遺漏がないようにしたという。このように選定に気を使うのは、各社の評価作業が始まってしまうと、具体的に打ち合わせをしている時間がないためであるといわれる。

3) 評価作業者の決定

オーディション方式によるこのような慎重な手続きの結果、2001 年 12 月に、次のように評価作業者が決定された。

ロット 1 : ASKA(Application des sciences de l'action, 行動科学実習)

ロット 2 ; RTC(Reseau Conseil Territoires, 地域会議ネットワーク)

ロット 3 ; SEGESA(Societe d'etudes de geographie et de sociologie appliques ;
応用地理・社会調査社)

ロット 4 ; ASKA(ロット 1 に同じ)

ロットの 1 と 4 とは、同じように法律の知識が要求されることから、同じ会社が受託している。一昨年の 11 月に訪問した段階では、ロットの 1 とロット 2 では、既に作業結果(案)が出ており、ロット 3 とロット 4 についても、11 月中には完了予定の段階であった。外部の評価作業者は、受託後、ほぼ 1 年弱で、評価作業を実施したことになる。

なお、フランスの評価会社の能力についての実態は明らかではないし、人によって見方も異なるようである。大方の見方では、実際に評価のプロといっている者は、各社に 2 ～3 名で、極めて未熟な段階だという見方があるが、他方で、近時増加しているエバルエーションによって、実力が高まりつつある、ないしは高まることが期待できるとの声もある。ただ、「省独自の評価」においては、分野が限定されて専門的なために、受託可能なコンサルタント会社が少ないせいもあり、殆どが随意契約になっているようである。少なくとも、農業水産業の分野では、まだ評価能力の蓄積に乏しいと見るのが実態といえよう。

3. 外部評価作業のフランスでの意味

個別の評価を行う会社を、あえて「評価作業者」と呼んでいるのには、訳がある。フランスにおけるこの「省をまたがるエバルエーション」においては、外部の評価作業者は、全体の評価報告に素材を提供するという役割であり、最終的な評価そのものを行うのではない。「評価報告」を最終的に行う義務を負っているのは、既に述べたように「評価審査会」である。

そこで重要なのは、審査会、報告責任者、評価作業者の関係である。やや先回りすることになるが、今回の調査で聞き取ったことを述べておく。

審査会のメンバーの中でも、報告者の一人である農業水産省のリュアス氏によれば、レポートの作成に当り、評価作業者の評価結果が出れば、それはすべて評価報告(案)の中で使用したという。しかし、評価作業者による仕事は、審査会が作成する報告書の素材に過ぎないということであった。

この意味について、審査会の事務局であるゲラン氏は、次のように説明した。審査会は、まず一定の仮説を持ってスタートする。その観点で作業が進められるが、併行して

評価作業の具体的な評価作業が進められる（約 6 ヶ月間で行われる）。これを踏まえて、審査会は一定の判断を徐々に形成するが、この中間段階の判断ないしは報告について、審査会の中で議論がなされ、また、関係する団体のヒヤリングが行われるが、不満がある団体（組合＝サンジカ）は審査会に対して意見を出す。これらを踏まえて、審査会の中で議論をするが、約 25 名もいる審査会の中では、色々な議論がでてそれが聞かされる。審査会報告は、これらの過程の集大成である、という。このような過程から、評価作業による評価作業は、最終的な評価結果の素材（ツール）に過ぎないことになる。これが、EU などで行われる“完全な外部委託”とは全く性格が異なるということの理由である。

このような経過を経て、今回面会した財政局のエコノミストであり、審査会のメンバーであるリュアス氏は、その中でも、4 名の起草委員の一人であるが（ロット 1 担当）、すでに、一昨年（2002 年）の調査の時点（11 月）で、評価報告書の原案作りに取り掛かっていた。その時点では、首相に報告書が渡るのは、2003 年の 1～2 月であろう、と述べていた。実際に首相に上げられたのがいつかは明確ではないが、評価審査会の報告は 6 月に完成した。

第 3 節 評価審査会の報告

1. 評価中の状況の変化

評価報告そのものに入る前に、この評価期間の間における変化について、今回、現地で聞いた話に若干触れておきたい。

1) 評価の目的の変容

その一つは、この評価の目的に関することである。01 年 5 月にこの評価が開始されたときは、農村開発政策の目的を実現させるにはどうしたらよいか、そのあるべき実施過程をはっきりさせることが、主たる目的であった。いわば、政策の実現過程に関する評価であった。

ところが、翌 02 年の春に新しい内閣が出来て、農村開発のための新しい法律を作ることが決められたという。先方の話によれば、この法律は、地方や産業を含め農村開発の組織作りに焦点を当て、① 地方開発の目的をどう実現するか、② 土地の管理や経済活動の活発化を含め、行政がどのように関与するか、について明らかにするためのものが想定されているという。

このことによって、「農村開発政策」の評価も、単なる事実関係の評価から進んで、今後の農村開発政策そのものに関する具体的な評価、つまり、政策提案を多く含むものになって行った。審査会の最終の報告書には、8 つの提案（細分すると 76 の提案となるという）がリストアップされることになった。これらの一部は、新しい法案に盛り込まれるで

あろうし、評価内容は、当然、法案の議論に多くの素材を提供することになる。

2)「農村」の認識の変化

もう一つ述べておきたいのは、評価の開始時点と評価の完了時点で、評価に直接関わった者、つまり、審査会のメンバーで原案の起草者でもある農業水産省のリュアス氏と、全国評価評議会の事務局として深くこの評価に関わったゲラン氏にとって、どのように、認識の変化があったか、である。

当初から、農村地域が拡大しつつあるという認識からスタートしたが、それでも、農村は、内容的に衰退していくものという意識に立っていたという。確かに2年前にリュアス氏から聞いた話では、農村の中で、政策から取り残され、自らの発言が実現されない地域があり、この点に関心があるとの発言があった。それが、評価が進むにつれて、都会との関係の深さが明らかとなり、農村的なものと都会的なものとが、良い意味でぶつかり合うことが良い方向だという認識を持つようになった、という。

特にこのことを明確に示しているのは、農村を巡る人口移動の問題である。農村には、都市からの著しい“移民”がある。このような人口構成である農村開発の政策は、従来の農業を中心としたマイナスのイメージでは捉えられない。農村のハンディキャップを埋めるという考えではなく、“地域としての組織化（オーガニゼーション）”の問題が重要となる。

これと関連して、農村の開発は、都市の条件と深く関わっているということである。それは、ハンディを埋める直接的な投資では不十分で、自然保護、地方の社会的な政策といった全体的で建設的な手法が必要だということである。その意味で、今回の評価の内容では、農村を整備するという“前向きな方向”を考えるのが主流となってきた、という。

2. 農村開発政策に係る公共政策評価の報告

上で述べたような法律案の作成といった政治的状況、農村開発に係る認識の変化は、報告書の内容のみならず、その公表のあり方にも影響を与えているように見える。そこで、まず、公表の状況について、整理しておきたい。

- 1) 報告書に係るコミュニケ； 「ペラン議長主宰による評価審査会報告書のコミュニケ」は、03年7月17日付で公表された（勿論、報告書の完成は6月である）。
- 2) 同コミュニケに付属された報告書の概要； 6月の審査会報告の概要（次ページの参考）で、全国評価評議会と計画総庁の連名であるが、内容は、勧告の記述にウェイトがおかれている。
- 3) 「農村開発政策評価審査会報告」（サマリー）； デクレで規定された正式のサマリーで、約25ページの報告書サマリーである。全体を要約している。ここまでは、計画総庁のホームページで公表された（巻末の付属参考資料3に収録）。
- 4) 「農村開発政策評価審査会報告書」（全文）； 全体480ページの大部なものである。昨年9月末の調査の際は、いわゆる“白表紙”の段階で、11月以降に政府刊行物セ

ンターで公開された。

ここで、正式な公表文書は、上記の３）と４）であるが、４）の報告書全文は大部であるために省略する。そこで、ここでは、１）と２）の全文を参考に紹介し、３）については、付属参考資料として本報告書の末尾に収録するが、注目すべき部分のみをここではピックアップして、紹介することとしたい。

(参考)

１）の７月１７日付のコミュニケ

コ ミ ュ ニ ケ 農 村 開 発 政 策

Daniel Perrin 議長主宰による評価審議会の報告書

２００３年７月１７日木曜日

農業人口の低下に伴い広範囲に見られる農村空間の再増加により、またＥＵと各自治体の政策の増大する影響による制度的背景の変遷により、農村開発政策措置の適応の問題が提起されている。農村開発政策分野への国家の介入は、具体的には１２の法律と５９の実施措置（措置・基金・プログラム）となって現れている。これらの措置により、調査された約１０年間で年間平均２３億ユーロと見積もる出費があった。国土研究は重要な価値を持つので、この評価作業は農村空間の様々なカテゴリーを浮かび上げらせ斬新な分類法により明確にされる変遷を分析する。評価作業は土地形態に応じて公共政策が実現する様々な実施を取り上げる。また妥当性についてかなり明確な評価を下し、農村開発政策の内的・外的な首尾一貫性に関しては批判的でもある評価を下す。評価作業はとりわけ部門別アプローチによる結果に意見を申したてる。

評価審議会は地方自治体の管理のみでなく、国家の重要な役割を強調して、農村開発政策のおよその概要を提示する。審議会は詳細で実地的な勧告を作成する。国家と自治体間の権限の振り分け・適切な介入レベル・個別基準による経済論理に基づいた新たな地区割り、また農村地域に経済的循環を有効にもたらす情報システム等について特に勧告が行われる。

(以上)

(参考)

2) コミュニケに付された審査会報告のサマリー

(訳注； 報告書の勧告部分を中心とした概要である。)

全国評価評議会 (CNE)

計画総庁 (CGP)

No. 79 2003年6月

Daniel Perrin 議長主宰による審査会報告書

農 村 開 発 政 策

農村開発政策において、合目的性・妥当性・首尾一貫性の3点は今日の主要な問題点であるが、その一方で各自治体と欧州連合の増大する影響により次に見られる様相の再検討が迫られている。すなわち、①かなりの農村地域での人口回復、②農業人口低下の追跡調査、③都会より田舎で好ましい工業分野での雇用の進展についてである。1989年から1998年の間に、農村開発政策分野への国家介入は、具体的には12の法律と59の実施措置（措置・基金・プログラム）となって現れている。これらの措置により10年間で年間平均23億ユーロと見積もる出費があった。

審 査 会 の 総 括

人口の回復は公的介入の必要性に修正を加える

1975年から1999年の間に農村空間では451,000人の人口が増加したが、その内247,000人は1990年以降の増加数である。人口増加は農村空間の過半数で見られる傾向である。これは、都心周辺で働く世帯あるいは定年退職者が、住居として田舎を選んだ結果である。定年退職者に関しては、この傾向は更に顕著である（都心地帯で全人口の16.5%を占めるのに対し23.5%を占める）。全般的には、農村空間で農業人口が占める割合は1999年に8%でしかない。農業人口は労働者人口の4分の1であり、年間当たり約3%減少している。農村空間での工業雇用が占める割合は、1975年から1999年度内に20%から25%へと推移している。農村空間が工業に好位置であることは明らかである。各種部門、例を取るなら、農業食料業では1990年・1999年間で15,380人の雇用を確保し、プラスチック・電気組み立て・機械等の分野においても同様に増加している。農村空間では土地の用途・位置の問題点から、都心地帯とは全く異なった問題を抱えている。

数々の状況により公的介入が適用さる。例を取れば、人口低下が農業雇用損失を引起す

国家所有地の田舎、多様な用途間に対立の可能性もある農村エリア、伝統的単一工業の農村エリア等である。一部に見られる、人口が過疎で移動がない住民は、重要なサービスを得る際にかなり面倒な距離問題を抱えているので、介入はこの点を特に考慮すべきである。

充分に適した介入方法は……

この数十年来、農業また商工業・ツーリズム・居住地等の各分野において、国家は必要に応じて管轄区域・各自治体への介入方式・方法を展開して来た。さらに生産物の質と分化の問題点ならびに活動の環境的影響を重視できるように幾つかの措置が設けられた。しかし、衰退している農村空間周辺に介入方法が適用されると、反対に都市周辺の労働地域の諸問題がうまく適応しなくなる。

……しかしグローバルな首尾一貫性を欠いて

公的介入の首尾一貫性を構成する本質的要素は、自治体資財の管理に準備されている公聴会の進展、戦略的計画案（国土整備の地域的計画案のケース）で準備した囑託手段の展開である。

しかし、部門別組織に特徴付けられた国家のイニシアティブは、国家レベルでも地域計画レベルでも依然としてはっきりと区分けされている（農業・ツーリズム・工業その他）。さらに、財政流通は複雑なために、その管理費が掛かり余り適用されていない。措置が多すぎて政策が理解しづらくなっている。またさらに、社会経済的地区割りがあるために、実現の遅れ・境界の効果・非難など様々な問題が生じる。

介入の合目的性という特性により浮かび上がる実効性

公共政策の固有効果を切り離して考えるのは難しい。しかし、仮に積極的な一時的雇用が好ましい兆候を示したにせよ、1999年の時点で最大の地区割り地帯（4地区）の状況は非常に微妙である。不安定な農村地帯ではヨーロッパ・プログラム（目標5bと指導1と2）を享受し、1982-1990年の期間に低下していた活動と雇用数は1990-1999年の間に増加した。しかしフランス全体から見れば増加のテンポは見劣りする。

生活条件の改善について、肯定的だがまだ不十分な効果

多くの努力を払った結果、新テクノロジー分野を除いて、インフラレベルまた組織網レベルの実施は全般的に満足 of いくものである。住居問題の指導は、原則として国土政策を適用した方法で行われているが、これも場合によっては不十分な活性化方法である。

成果は確かにあるが、必要性和釣りあっていない。相変わらず地方では住宅不足を感じ、新しい建築は不十分な不動産計画のためにしばしば田舎の美観を損ねる。公共サービス会館が様々な有益な解決策を提供しているが、約100の土地に限られ、この普及は不十分のようである。医療・医療補助サービスの促進を奨励する方法がない。公共サービス組織の県レベルの計画案実行は、ばらばらで持続性がない。

第2次産業・第3次産業の雇用に関する乏しい成果

効果的な国土介入方法が導入されたので、商企業・手工業は積極的な組織的效果（メ

ンバーと専門組織の間の連帯）を得ることができ、特に成長中の諸企業にも効果があった。工業分野での公的介入は、個別支援については特に物質面の投資を最優先する傾向がある。この工業分野での土地活性化措置はまだ少なく、あれば自治体活動を豊かにできるだろう。

職業訓練と導入は実質的な実行方法で、幾つかのプログラム（特にヨーロッパ・プログラム）の範囲内で考察する。しかし入札論理が国土アプローチにしばしば優先するので、これらの効果には限界がある。

地方財源の価値付けと保護に関する中期総括

農業での公的介入は、主要な生産と現行の構造の再生産の強化のみでなく、山岳地帯・不利な地帯のための土地再配分にも努める。農家への移行・生産・新サービス等に関する生産の多様化は、相変わらず脆弱である。生産が環境にとって否定的結果を生じる場合は、一部分を負担するが経費が高くつく。

農村ツーリズムに対しては、国家は関係者養成に努め、またツーリスト受け入れのインフラは質的にも量的にも確実に改善された。

反対にソーシャル・ツーリズムと小規模農村ホテルは恩恵をこうむっていない状態のようである。特殊な成功例は幾つか見られるものの、パックツアー・観光施設誘致計画などは不振である。

環境分野では、法規に拠る多くの文書・計画・公聴会などが展開され、景観の考慮が重視されるようになったが限界がある。また同時に農作物が原因の公害にさらされている地帯では、水質は一向に改善されていない。土地を特殊化していくという論理を是正し、とかく対立しがちな用途目的間の調整を図るという方法による実施は、いまだ不十分である。

進展中の土地構造化

自治体間の構造化は確かに、正しい税制に加入している住民が2,000人以下の市町村では63%の割合で進歩し、公共・私立ともに地方組織は強化された。しかし恣意のグループ化の維持、適切な計画性を欠いた多くの施設設置、市町村・地方自然公園・国家間でしばしば問題となる構造化などが、今後は是正すべき問題点の原因となっている。

審 査 会 の 勧 告

公的介入を必要性の変化に適応させる

農村開発政策評価の省庁間審査会は、従来の農業・農地に焦点を当てた古い概念を放棄すべきであると考え。農村住居としての機能または都会＝田舎という補足的機能を活用するには従来の概念は狭すぎる。また審議会は、用途目的間で生じる摩擦の問題を考察すべきであると考え。この分析は以下に挙げる8つの基本的提案の基盤となる。

1. 切望されている住居政策を展開する（特に賃貸分野で）
2. 地方での雇用展開を促す。それには住宅問題を展開して商工業活動を導入する。また、最初に養成活動、次いで伝達活動、その後に異なったステータスの企業を集める可能性のある雇用者のグループ化を目指す活動を展開して、農村サービス施設を導入する。
3. 質的量的計画に関して、公的サービスを強化する。（特に公共サービス会館の展開）
4. 特に、都市周辺に広がる農村地帯また過疎地帯への管理アクセスを改善する。
5. 農村空間と競合する様々な役割をより良く取り入れるために、自然地帯・農村空間の自治体サービスの概略を地域レベルで適用する。
6. 環境目標に好ましい不動産政策の諸文書を発効する。
7. 農業と農村開発に伴うグローバルな諸措置をさらに取り入れる。
8. 最後に、都市周辺に広がる農村空間に強力な対策を展開して、都市化現象を誘導し、不動産政策文書の発効により自然地帯・農業地帯・山岳地帯を保護する。

農村開発政策を共同管轄にする

農村開発は特に特権行使の際に大きな役割を持つことを、評価審査会は認めてはいるが、農村開発は今日の国家事業というだけでなく、国土の公正・活気付け・調停に関する重要な責任を負う。

農村開発政策の首尾一貫性の改善は、政策概念そのものから国家レベルで奨励すべきである。省庁間で広く強化した公聴会が、農村開発に真の対策支点を定義する。地域レベルでは、地域整備と地域開発の概要を確立する地域対策と共に、国家対策は調整・公聴されるべきである。

国土計画の遂行の妥当なレベルとしての国土を強化する

審査会は国土の区域の定義づけの際に、国家と地方のそれぞれに固有の責任があることを強調する。都会＝田舎という補足的機能の価値を認め、都会と比べるとかなり消極的な目的であるような将来性のない区域を設けないことを目標とする。

地区割り原則の再検討し、財源方法を改善する

現在の情報システム事情が可能となり次第、審議会は、多くのケースで社会経済的地区割りの概念を取り止めて、国家支援の卓越した措置が対象とする市町村・企業・世帯を各個別基準で識別することを提案する。また審査会は、真に的確な計画をすべての環境範囲に適用することが不可欠であると考ええる。

さらに措置を指導書で簡素化して、国土計画の指導に当てている国家支援をグローバル化していくことを審査会は提案する。

地域関係者が立案する計画を促進する

政策活性化に当てられる方法の展開、また国土に設定された開発評議会の範囲内での団体構成・社会と経済パートナー間の好ましい連帯への助成などがあって初めて、この

計画を取り入れることが可能と思われる。

再配分サービスによる専門能力と活性化能力を強化する

国家の再配分の役割は、財政見直しを考えるだけでなく、技術能力・活性化能力にも関与する。人的資源が不足して計画立案できないでいる衰弱地帯には、特別な方法が実施される。

国家の地方分散を図るためのサービス、すなわち地域・県のサービスは、それぞれ固有の責任をもち、所轄が重複して歪められることがないように配慮し、明らかな不備を緩和するために、秩序ある互いの協力方法でこの問題点を支持すべきである。地方分散化に関して現在準備中の文書が、この事情を改善するだろう。

情報システムとフォローアップ体制の改善

最後に、国土診断と政策フォローの改善に努めながら、国家サービスのみでなく国土の地方自治体サービスにより、国土と投資する財政フローに関する細密かつまとまりがある情報システムを国家が実践すべきである。国土の整備化に伴う有益な手段の本質を成すのはこの実践であろう。

【評価実施の状況】

2001年5月から2002年11月に組織された18の会期中、評価審査会の分析は、委員・専門家・団体代表者・研究者・行政責任者等の75名以上の責任者のヒアリングを基に行われている。これらの会期は、主に農村開発とその財政総括に関する国家政策の目録作成に係わっている。すなわち農村空間の斬新な分類の実現、農村空間の統計的性格付け、主な地区割りの分析、過去に行われた70以上の評価成果の総括などである。審査会は、評価期間中の農村空間に関する主な問題点について、意見の内容が交替していく変遷も分析した。

最後になるが、新分類に基づいて選ばれた局地的評価が6つの違った地区で実施された。これらの評価作業は、国土診断、政策目標の再構成と評価の実行、評価成果の分析を総合してなされたものであり、数々の行政ファイルの検討および240名以上の公的支援に係る地域関係者と受益者との意見交換のおかげであることを述べておく。

評価審査会の構成

議長：Daniel Perrin

報告責任者：Jacques Malet

報告者：4名（Ruas 他）

その他の運営委員：2名

審議会メンバー：約18名

（ 以上 ）

3. 審査会報告書の中のいくつかのポイント

既に述べたように、上記の概要は、勧告ないし意見を中心に整理されており、評価の過程については省略されている。ここでは、巻末に全文を掲載した「農村開発政策評価審査会報告」（正式な報告書のサマリー）の中で、評価に関して興味ある点をいくつかピックアップしてみたい。

1) 「農村政策」とはなにか。

審査会では、農村政策という国による介入が分りにくくなっている、と述べている。農村政策とは、報告では、① 農村地域で排他的に行われる諸活動（農業、農村ツーリズム、特定の環境財の保護など）に対する措置、② 全国を対象とするが、農村地域の振興のための差別化の措置、としている。計画総庁では、説明として、「農村だけを対象とする法律による優遇税制など」もあげていた。

これらの数は、12 の法律と59 の運営上の施策（措置、基金、プログラム）が含まれ、89 年~98 年の間に、24 の施策が創設され、5 つが廃止された。

2) 農村の人口増加

“農村を基調とする空間”では、90 年以降、247 千人の住民の増加があり、これは主に、都市的拠点で働くことが多い就業者世帯又は退職者世帯が農村地域に住居を選択したためである。（農村の定義は、国立統計経済研究所（INSEE）の定義によっており、地域の中で、都会に就業している住民数の割合を主たるメルクマールにしている。）ただ、退職者の増加は、看護・介護サービスのニーズを増加させる。

その反面、農業就業者数の減少が続いている。全体で、農業者は、99 年には、農村基調的な空間に定住する就業者数の 8%を占めるに過ぎず、この割合は、農村のタイプに関わらず、低下している。

3) 審査会による 6 つの農村空間カテゴリー

評価審査会では、同じ農村地域といっても、そのおかれた社会・経済条件によって、状況や講ずるべき対策が異なる点に着目している。このため、農村地域を 6 つのカテゴリーに分類して実証的に観察した。これを、簡潔にみてみたい。なお、ここで「カントン」というのは郡というべきもので、およそ 10 の市町村（コミューン）からなる。フランス国内には、約 3,600 のカントンがある。

- ①居住用の都市周縁の農村地域；このカントンでは、居住市町村の外部で働く人の割合が高い（70%）。自動車の所有率が著しく高く、新しい住宅が多い。土地の用途や、アクセスいかに、医療関係へのサービスに問題を生じがちである。
- ②かなりの農業がある中間的な農村地域；ここには、741 のカントンが含まれる。経済

活動が多様で、15%の農業者、36%の労働者がおり、女性の就業率が高い。土地の用途などの問題がある。

- ③労働者が多い農村地域；就業人口中 43%と労働者の割合が高いが、農業者は9 %と低い。失業率が高いのが特徴。伝統的産業部門の状況に左右される。
- ④来訪を繰り返す長期滞在者用の観光的要素が強い農村地域；273 のこのカントンには、セカンドハウスが多く、住宅も更新される。外国人の割合が高い。
- ⑤高齢化が進み、人口密度が低い農業中心の地域；人口密度は低いが数は 517 カントンと多い。唯一、人口が減り続けている。農業経営が多く、雇用は基本的に、地方産業に依存している。人口減少とともに、高齢等のために移動能力が低下していることから、諸サービスへのアクセスが重要課題である。ITへのアクセスの点で、農業企業にとっても不利である。
- ⑥穀物大規模経営地帯の都市周縁の農村地域；146 カントンで、人口増が大きい。就業者中の農業者の率は 8%と低い。雇用は、地元産業と遠くない都市産業で二分される。ここでも、土地の用途、公共サービスの問題がある。

今回の評価では、以上のような、実証的な調査が基礎となっている。このような評価の素材となる部分は、外部の評価者に委託して行われた。この「農村地域」のタイプ分けに際しては、人口の増減、高齢化、観光、産業など、15 項目の指標を使って行い、農村政策といっても、場所によって変えることが必要か、どのように変えるべきか（ニーズ）について調査したという。

第4節 評価報告書の扱い

1. 評価報告書の提案・勧告

すでにのべたように、この評価においては、単なる分析から、今後の農村地域開発施策の方向付けへと発展した。報告では、まず、施策の目標を、次の4つに整理している。

- ① 地方の資源を活用し、それを保存すること
- ② 第2次及び第3次産業における雇用を開発すること
- ③ 住民の生活条件を改善すること
- ④ 地域を構造化すること

評価審査会は、「農業あるいは極端に狭い農村的地域を中心に構想された古い概念・考え方を放棄して、農村の居住機能および都市・田園の補完関係を真に活用するようにすべき」との考えに立って、次のような7つの基本的な方向づけを行っている。このうち、1)には、8つの具体的な提案が含まれている。これを項目で再整理すると次のとおりである。

1) 社会・経済的ニーズの変化に、公的介入を適応させる。

- ① より積極的な住宅政策を、特に賃貸分野で展開する。

- ② 地方の雇用開発を促進する。
 - ③ 公的サービス会館など、一般の人々へのサービスを強化する。
 - ④ 医療保健へのアクセスを改善する。
 - ⑤ 自然空間及び農村空間の保全と、生産・リクレーション・居住機能を統合する。
 - ⑥ 環境目標を促進する土地政策の手段を動員する。
 - ⑦ 農業への措置と総合的農村開発を統合する。
 - ⑧ 都市周縁農村空間の利益となる強力な戦略を開発する。
- 2) 農村開発を国レベルと地方のレベルで共同で管轄する。
 - 3) 情報提供と追跡監視のシステムを改善する。
 - 4) 地域プロジェクトの策定・実施レベルの地域単位として、“ペイ(pays)”を強化する。
 - 5) 用途区域の原則を再考し、財源提供を改善する。
 - 6) 地方のアクター（諸組織）によって企画されるプロジェクトを促進する。
 - 7) 再分配に資する専門知識と事業推進能力を強化する。

2. フランスの地方組織

上記の提案中、4)に「ペイ」という地域組織の単位が出てくる。これは何であろうか。現地でのヒヤリングを整理すると次のようになる。

フランスの地方団体は、おおむね、次のような構成となっている。

コミューン（いわば市町村）	3 6, 0 0 0
カントン（いわば郡）	3, 6 0 0
デパルトマン（いわば県）	1 0 0
レジオン（いわば地方）	2 2

これに対し、ペイは、95年及び99年の法律に基づいて特別に設けられた政策的な概念で、自治体（コミューン）の連合体である。コミューンが地域開発を行うために、形成を宣言した地域で、大きさは様々であり、通常はデパルトマンより小さいが、場合によっては、レジオンをまたぐものもあるという。目安としては20~30のカントンからなり、住民の数は平均約8万人という。総数は定かではないが、DATARのサイトによれば、120といわれる（200程度というみかたもあるようである。）。

評価審査会が、このように、既存の地方組織でなく、自主的な開発目的で形成される組織に着目していることは、注目される。

なお、政策評価の問題ではないので深入りすべきことではないが、農村地域の“混住化”ないしはゾーニングについては、どのように考えているのか、ヒヤリングした範囲で触れておく。

フランスでは、戦後、80年代にかけて厳しい地域区分の考えが支配的だった。しかし、あまり厳しい地域わけをすることに対しては、むしろ社会的・経済的な弊害が大きいが指摘されているようである。現在の考えでは、multi-usage（地域内複合利用）、あるいは multi-activite（地域内複合活動）という考えに立っているようである。いわば、一定

の地域区分をしつつ、全体としては多機能な働きを持つ農村地域といったものが求められているようであった。

3. 農村開発政策評価と新しい農村地域法制

これまで述べてきたように、この政策評価では、新しく検討が始まっている農村地域開発の法制と不可分の関係にある。調査でも、この評価が提案するいくつかは、新しい法制に組み込まれるであろうし、評価が提供するいろいろな素材は、法律案の審議過程で、大いに活用されるであろうとのことであった。

そこで、最後に、03年9月に農業水産大臣の提案により「農村地域開発法案」が閣議決定された際のプレスコミュニケを、参考として紹介しておく。

(参考)

プレスコミュニケ

「共和国大統領府プレスサービスにより、
03年9月3日の閣議議題に関し配布された
コミュニケの要旨」

法律案「農村地域開発」la developpement des teritoires ruraux

農業・食料・水産・農村地域担当大臣は、農村地域開発に関する法律案を提出した。

この法案は、今日、国の関与措置 (modes d'intervention de l'Etat) の適用が必要となっている農村社会 (monde rural) の根本的な発展を考慮に入れたものである。人口面でも経済面でも進展が全般的に失われている農村社会は、今後、逆に進展しつつある地域と共存 (coexistent) するような農村社会に置き換わる。この地域の重要な要素のひとつは、従来、その多くを農業に依存してきた人口と雇用が減り続けて過去のものとなり、逆に、都市周辺 (zones periurbaines) の地域が発展するということである。

この法案は、第一に、経済的な活動を発展させるための総合的な手法を含んでいる。地域区分 (zonage) を改正し、適正な課税によって公共法人 (etablissement publics) の発展を考慮することで、農村の再活性区域 (zone revitalization) への措置を整備することを想定している。特別な措置としては、また、農業活動やツーリズムのためのものも予定している。また、異なる雇用者の間での雇用の相互性を高めるため、季節的な労働者の複数就業や専門的な就業となることが奨励される。

地域の均衡が取れた利用を図ることを考慮して、この法案による措置には、農業空間及

び都市周辺の自然の保護を優遇する。これは、市町村や市町村連合の合意の下に、都市周辺に保護と整備を考慮するための区域 (regions) を創設することを認めようとするものである。地方評議会 (conceils regionaux) には、土地利用を確保し、農業活動の維持を保証 (garantir) するため、先買い権 (droit de preemption) が与えられる。

農村地域の魅力を高めるため、この法案は、建物資産の改築を優遇することによって住居の供給を増加するための措置を含めている。とくに、農村の再活性化区域 (zone de revitalization) にある住居に対する家賃の包括的減額を増やすよう提案している。

公共サービス会館 (maisons de services publics) の法律的な制度は、競争の規定を尊重しつつ、民間のサービスを受け入れることが出来るようにするために採用されるだろう。

農村に健康に関する専門家を配備することは、グループ診療所の活動やケアの中核組織の設立を優遇することで奨励されよう。

農村地域で衛生面の警察機能 (police) を有する獣医の配備は、2 年間の事業税免除により、進むことが期待される。

さらに、法案は、一定地域 (espaces) に対する特別な措置を考慮している。田園地 (espaces pastraux) や湿地帯 (zones humides) のような特別に外部からの影響を受けやすい森林及び一定地域は、より良く保全される。再生や民有林の持続的管理を優遇するため、税制優遇策が導入されよう。田園の実践というのは経済的及び環境的、特に茂みで覆われてしまうことを防ぐ意味だが、その両方の機能を持っていることから奨励される。法案は、湿地に適用される税制を整備するとともに、両者の推進の計画を策定する。

農業や林業の活動と狩猟行為との間の衡平を図るためにいくつかの措置がある。それは、狩猟の管理及び狩猟計画に関する県 (department) の制度の充実である。野性生物の損害に対する保全や野性生物の増殖への抑制の支出はよりカバーされ、効率性を増し、より組織立ったものとなろう。

この法案は、山岳地域の開発及び保護、特に山岳地域の分散と多様性を考慮する開発・保護に関する 1985 年 1 月 9 日の法律の規定の実現を提示している。

また、いくつかの公共的組織 (etablissements publics) について適用すべき措置を述べている。

(以 上)

第 2 章 成果志向の予算

第2章 成果志向の予算

第1節 新しい予算法の制定

1. 新しい予算法の意図

ここでいう「新しい予算法」というのは、当センター政策情報レポート030「フランスにおける政策評価の全体像」の第5章で紹介した「予算法に関する国家組織法」（2001年8月1日成立）のことである。これが、従来、予算の根拠であった59年大統領令（オルドナンス）に42年ぶりに取って代わるものであり（ただし、完全に発効するのは05年から）、成果志向という新しい予算の枠組みであることは、一昨年3月報告の上記レポートで説明している。

この新しい枠組みは、次の二つの基本的な目的を持つ。

- ① 成果を目指した公的な管理と効率性を追求するための枠組みを改革すること
- ② 予算に関する情報の透明性と議会による承認の権限を強化すること

この法案に関し、01年2月7日の国民議会で、ファビウス経済財政産業大臣は、次のように説明した。

「議会について、その指導力を強く制約したままの条文をそのままにして、不十分な役割しか果たしていないと嘆くことは出来ない。他方で、公共サービスや一般市民の利益に関し、公的管理においては、より以上の責任、自律、長期のヴィジョン、新しい方法を必要としている。（中略）

この改正案の基本的な規定によって、現在ある予算書の850の章chapitreに代わって、今後は、約150のミッションとプログラムを設定することとなるだろう。これらの成果指標を一般化することが、責任者が管理し、効率性を調べ、これについて評価することを可能にするに違いない。反対に、中期の活動が、短期間で排除されてしまうこともなくなる。“目標”の論理は、“手法”という個々の論理より優位に置かれる。平明さが得られ、したがって、議会のコントロールの下で、責任が生じる。（以下略）」

このファビウス財政大臣の説明は、新しい予算法に好意的であり、この法律の提案が議員から出されたとしても、実質的には政府の意を汲んだものと思われた。また、2年前の農業水産省での調査でも、次のような説明を受けた。つまり、この新法の趣旨を、

- ① 目標を基準に、ミッションとプログラムから構成されるより大きなくくりとする。
- ② 成果に関する指標を、一般的に定める。
- ③ これにより、管理者に、管理、効率性の検証、評価を可能なようにする。
- ④ 平明な方式で、議会へ分かりやすい説明をする。

と要約され、今回の新しい法律制定の意図は、議会への説明を円滑にしようという政府側の意思にある。透明性を高めて、議会との意図の新しい対話を開くことにある、ということであった。

しかし、今回、経済財政産業省を訪れて聴取したときのニュアンスは、いささか異なっていた。それは、次のようなものであった。

「この新法により、各省は、予算の狙いを具体的に説明しなければならない。従来、政府は年度末の予算の残高を使用することが出来たが、今後は出来なくなる。この法律の本質は、プログラムの責任者を厳しく縛るものであり、従来、局長は政府のもとで守られたが、今後はその遂行を監視される。要するに、新しい予算法の実態は、議会が政府の活動を監視する点にある」

というのである。

このような認識の違いは、どこから来るのか。フランスでは、法律はわが国と同様、ほとんどが政府提案である。しかし、この新予算法は、かなり特異な経緯を辿ったのである。今回、財政省で調査したことから、初めて、それを知ることが出来た。

2. 新予算法の制定経緯の複雑さ

経済財政産業省のクラン氏の説明は、次のとおりである。

98年に国民議会議長であったファビウス氏は、公的支出の効率性と議会のコントロールについて検討させるために、作業グループを編成した。その際、ミゴー氏（後に、新しい予算法の提案者となる）が、そのグループの報告者（まとめる役割を負う）であった。グループの報告は、99年1月に出来上がった。その中に、将来の予算に関する国家組織法の発端となる提案が含まれていた。さらに提案を磨くために作業は続けられたが、その間に政府が改造され、ファビウス氏は経済財政産業大臣となったのである。国民議会の議長はフォルニ氏が後を継いだ。

法案は、2000年7月11日にミゴー氏によって提案された。法案は、ファビウス氏が作った作業グループの延長である特別委員会で詰められた。財政大臣であるファビウス氏がこの提案の主導者であったため、政府としては、この提案に肯定的、かつ建設的な姿勢であった。

公式的な議論において、国民議会と政府との間では濃密な意見交換が行われた。政府は、技術的な視点で、法案の多くの改善を提案したが、議会によって提案された一般的な枠組みは、尊重された。上院は、右派が多数で、法案に反対していたが、この改革は、予算の枠組みを事実上改革するためのまたとないチャンスであった。

最終的に、政府は、法律案の提出に対し、修正を出さなかった。このようにして、この法案は、右派と左派との政治的な対立を乗り越えて成立した。

以上は、9月下旬の現地調査から帰った後に、担当の方から調べていただいた内容である。現地調査の際は、“この法律はファビウス国民議会議長の提案によるもの”，ということであったので、上記の財政大臣としての議会説明との関係が理解しがたかったが、この

制定の経緯を知ること、法案の意図も含め、多くの疑問が辻褃の合うものとなった。

3. 新予算法における、予算書の議決の問題

ミッションとプログラムによる新しい予算書が、完全に発効するのは、2006年度予算を編成する、05年からである。現在はもちろん、それまでは、従来どおり「章（シャピートル）」による予算書が、正式のものである。

新しい予算書の構成となった場合、上で述べたような、政府と議会との関係を測る上で重要なのは、議会の議決がどこまでのように及ぶかということである。これについては、一昨年にヒヤリングした、農業水産省財政局のアグ氏の説明を紹介する。

「プログラムには、多くの歳出事項を含むが、各省は、プログラムの中で、自由に(事項ごとの)歳出額を変更することができる。議会は、プログラムの単位で予算を承認する。議会は、ミッションの総額を変えなければ、その中で、あるプログラムに含まれる歳出を、他のプログラムの歳出として移し変えることができる。」

つまり、予算の基本は「プログラム (programmes)」となる。これを括るものとして、「ミッション(missions)」がある。先方の説明では、次のとおりである。

① プログラム

「プログラムは、歳出(credits)の権限(specialite)の単位である(現在は、章 chapitre であり、ずっと細かい)。プログラムは、公共政策の同じ目的の、又は総合的な目的の施策やサービスへの支出の大きな全体をグループ化する。

これは、業績指標の方法で評価される活動の、一貫性を持った全体と対応する。プログラムは、同一の省の歳出を再編成する。省は、複数のプログラムで、予算を構成することになる。」

② ミッション

「ミッションは、いくつかのプログラムを再編成したものであるが、含まれるプログラムは、同一の省のものである場合もあり、いくつかの異なる省のものである場合もある。これは、議会が、あるプログラムに関する歳出を他のプログラムに置き換えることができるレベルでもある。ただし、議会は、あるミッションの予算の総額を変更することはできない。」

そこで、新しい「成果志向の予算」の実施により行政府と議会との関係がどうなるのか、説明を受けたところを紹介しておきたい。

「従来は、850もの章の中で厳しく制限されていた各省の歳出は、プログラムの中で自由となるという弾力的運用が可能となるわけである。逆に、プログラムに関する議会の関心は高まるであろう。また、これは可能性に属するが、ミッションが複数の省のプログラ

ムをまとめる場合には、議会によるプログラム間での歳出の移し変えは、これによって、省の間で仕事が移動してしまうことも考えられる。これは、“省の改造”をもたらすこととなろう。」先方（農業水産省予算担当）の説明では、実際、このようなことは起こりうることを考えている、とのことである。

そこで、

- ① 議会では、プログラムをめぐって、かなり突っ込んだ議論が行われるだろう。
- ② 各省は、予算の執行の弾力性を得る代わりに、予算付属書に、各プログラムの目的、目指す指標等について、詳しく書かなければならない。
- ③ プログラムを提出するに当り、その施策の理由付けを明確にしなければ、プログラムの執行予定が、議会によって変えられてしまう恐れがある。従って、多くの情報を提出する必要が生じる。また、場合によっては、従来はなかった「事前評価」を実施して議会に臨む必要が出てくる。
- ④ プログラムの責任者は、その結果を明らかにする義務が生じ、そのいかんでは、交代を余儀なくされる。従来は、局長は“政府”の名のもとに守られたが、新しい法律の下では、その成果を監視されることになる。

ということになる。

このように、この改革は、行政、議会の双方に緊張感を高めるものといえよう。

さて、このことを踏まえて、今回の法律は、議会、政府ないし行政にどのような本質的な意味を持つのか。この点について、経済財政産業省のクラン氏は、次のような重要な示唆をしている。

「この新しい予算法の重要性は、それが構造的に、時間的に“耐久力を持つ”ものだというところにある。政府の交代は法律に影響を及ぼさないであろうし、また、ある大臣（たとえ首相であっても）が、別の改革を強制しようとしてもそれは望まれない。行政は窮屈であるが、政治が変わるのを待つしかない。この法律は、右派と左派の合意に基づくもので、すべてに対して強制できる明白な合法性を持っている。すべてとは、政治家、政府、行政のすべてである。」

第2節 新しい予算書の編成の動き

1. アグレガとコンポザン

既に述べたように、現在の正式な予算の項目立ては「章」であり、これまで2年間にわたり、当センターが紹介してきた「アグレガ」と「コンポザン」による項目立てによる各省の予算付属書は、議会に対しては参考であり、政府部内では、準備作業ないしは練習に過ぎない。しかし、財政省通達によって行われる各省での準備作業は、最終的な姿を見るための参考となると考え、過去2ヵ年の実際の策定作業の内容を調査し、報告書で紹介してきた。

しかし、アグレガというのは、プログラムという項目立てに移行するための、ステップ

と考えられている。では、アグレガからプログラムに移行するのに何が必要か。経済財政産業省の説明を整理すると、おおむね次のようになる。

- ① 現在のアグレガは、各省がそれぞれに作成していて、政府としての全体的な首尾一貫性が欠けている。必要に応じて省を超えた調整が求められる。
- ② アグレガの段階では、まだ整理が十分でない。新しい予算法が求める 100~150 というミッション、プログラムの数より多すぎる（農業水産省で、約 10 であった）。
- ③ プログラムでは、予算は政策活動に対応し、人件費も明確に配分される。アグレガでは、既存の人件費から分類が始められていた。
- ④ プログラムでは、結果目標とその結果が、公共政策の有効性(efficacite), 質(qualite), 効率性(efficience)を明確にするように区分される。アグレガでは、この明確な区分という視点で不十分である。

財政省の立場からは、2005 年までの移行期間に、新予算法が求める分析的なアプローチに、いわば各省が入りやすい概念として、アグレガを使用したということのようである。ただ、農業水産省の対応は、かなり良い評価を得ていた。しかし、項目数をもっと絞る必要がある。

2. プログラムへの移行検討の現状

03 年当初から、財政省と各省との間で、新しい予算法に基づく項目立て、つまり、ミッション、プログラム、アクションという項目への整理の調整が行われた。ミッションは、いくつかの省をまたがることが考えられているので、この検討は、難しい。まず、プログラムを固めることが優先された。

昨年末時点で、経済財政産業省と農業水産省との間で合意されているプログラムの項目は、次の 5 項目の分類である（項目内容の説明は、経済財政産業省による）。

- 1) 農業・農村地域・漁業の永続的な管理；このプログラムは、EU の農業政策と直接に関係する。農業産品、農業食料品の経済的・質的发展、農業開発、および農地・森林の永続的管理、漁業の永続的管理に割り当てられている予算を再編成する。
- 2) 食品の安全性と品質；このプログラタムは、植物製品に関係する衛生リスクのコントロールと管理、食品の安全や動物の病気に対する挑戦、さらに動物の保護に割り当てられている予算を再編成する。
- 3) 養成・調査・能力開発；このプログラムは、主に農業教育に割り当てられている予算を再編成する。
- 4) 農業の社会的保護；このプログラムは、農業の社会保障給付の財源に割り当てられている予算を再編成する。
- 5) 支援機能；このプログラムでは、中央行政機能、統計・研究機能、ならびに、他のプログラムに属さない地方部局に関する予算について再編成する。

このように、農業水産省のプログラムは、現段階で5つとなることで合意している。アグレガの半分に整理されることになる。ミッションについては、他の省との関係があるので、本年の課題である。また、プログラムの下位レベルであるアクションについても、まだ決められていない。

参考までに、従来の農業水産省のアグレガによる項目立てをのせておく。

大項目と構成要素の一覧

- A-1 1 研修，調査，開発
 - C-1 技術教育
 - C-2 高等教育
 - C-3 調査
 - C-4 実習，継続的研究，その他

- A-1 2 食品の保健衛生上の品質と安全
 - C-1 植物の品質，貿易及び選別
 - C-2 動物の検疫及び飼育の条件
 - C-3 食品の衛生及び安全
 - C-4 科学的・技術的支援，保健上栄養上のリスク評価，研究
 - C-5 動物の副産物と肉骨粉の解体処理及び廃棄の公的サービス
 - C-6 分類されない人材及び機能

- A-1 3 農業及び農村開発に係る国家及び共同体政策の実行

- A-2 1 農業との兼業
 - C-1 農業の地域経営契約（CTE）及び CTE 以外の農業環境
 - C-2 農業経営の創出，近代化及び構造
 - C-3 地域，農村空間の均衡

- A-2 2 森林の持続的管理

- A-2 3 作物の援助及び市場の秩序化
 - C-1 供給の支持，方向付け，調整
 - C-2 農商品産業，品質の向上

- A-2 4 海面漁業及び養殖業の持続的管理

- A-3 1 支持機能

- C-1 政策による管理
- C-2 手法による管理

A-32 年金負担への参加

3. 今後の見込み

03年では、プログラムの大枠について合意を見たが、ミッション、アクションについては、04年の作業である。このことにより、05年度予算書は、公式にはまだ「章」によるが、初めて、新予算法が求めるミッション、プログラム、アクションという概念で整理されたものが登場し、翌年の06年度予算から、これが正式な項目立てと成ることが決められている。したがって、05年度予算で、新予算の構成が明らかとなることとなる。

4. 庁（エージェンシー、agence）と複数年予算

新予算法との関係で、2つの点に若干触れておく。

1) エージェンシーの問題

財務省でのヒヤリングでは、先方は明確に、“エージェンシーという考え方は、フランスの文化ではない。”と述べた。

新しい予算法では、“プログラムに対する責任”という考え方を取り入れている。つまり、一人が一つの予算と活動に責任を持つ、という考え方である。財政改革は、プログラム責任者と、プログラムを扱う予算責任者との“確認”で表現される。この担当者は、予算と自主管理を受託し、それと併せて達成すべき目標をも受託する。この明瞭な責任と目標による方針は、フランス行政内部でも斬新なものである。一つのプログラム予算を実行するのに、個人個人（グループを伴う個人だが）が、責任を持ってアクティビティを行うのである。エージェンシーに公共の仕事任せ国もあるが、フランスでは、法的に国とサービスとは分けることが出来ない。ただ、管理の自立性を高めるという考えはある。予算、実行方法、支出、人員配置に関してフレキシビリティを与え、責任、独立性を与え、これによってアイデンティティを与える。このような考え方は、エージェンシーと考え方は同じだが、英国とは、実行の仕方が違うのである。

“小さな政府”については、次のように考えている。100のプログラムがあれば、100人の責任者がいる。彼らに中央から責任が降りて、独立性を与える。だが、それがエージェンシーになることはない。法的には、一つの国家は一つの形態を維持して公共政策を行なう。これは、市民にとって、重要なことである。

プログラムの中で実行されるそれぞれのサービスに、法的な独立性を与えるのは適当ではない。サービスは、agence（庁）に委託されるべきである。プログラムの検討は、

現行の組織の分析からではなく、国家の使命を分析することから始められる。こうして、各省は、達成すべき目標によりよく対応できるように組織を発展させることが出来る可能性を確保することが出来る。

2) 複数年度予算と繰越予算の問題

政策によっては、歳出が年次をまたぐ必要がある。このような債務を単年度予算の原則に適応させるため、年間の歳出に、債務承認(*autorisation d'engagement*)と、支払予算(*credits de paiement*)という2つの用語で歳出の上限を設けている。今回の予算管理の改革では、年間承認原則(*principe d'annualite*)を遵守しつつ、国家の債務を明瞭に見通すことが出来る。

繰越予算の問題は、今回の予算改革の源となった事項である。従来は、予算の額(*envelope*)を得ると、年度末に使わなかった予算は、持ち越して使うことが出来た。議会はそれが何によって生じたのか、政策と予算の関係が適正であったのかを審議することはなかった。今後は、議会が現状に即して見直すこととなり、改めて審議をパスしなければ使うことが出来ない。行政はすべての歳出費目に関して経費節減をしなければならず、政府は、新予算の配分操作に大きな余裕を持つことになる。

ただし、予算は、割り当てられたプログラム(大きなくりとなる)の内部では、流用が可能となるので、行政は予算の使用について、かなりの融通性を持つこととなる。

付属参考資料 1

(付属参考資料 1)

2001 年 5 月の評価仕様書 (第 1 次カイエドシャルジュ)

(2001 年 5 月 2 日付全国評価評議会ー仕様書第 8 号)

1. 文脈： 「農村的」環境, 「農村開発」およびこれらに関する諸政策

1. 1. 農村的環境(milieu rural)および農村開発

農村的環境とは、人口密度が低く、住居は不連続であり、かつ、農林業空間または自然空間を含む空間を指している。そこでの土地の占有は今後も農業と森林が支配的であり続ける。

農村空間(espace rural)は、産業革命以降加速化してきた、経済諸活動と人口の都市集中の過程から大きな影響を受けてきた。しかし、ごく最近になって、農村空間は、人口の回帰、とりわけ都市的範囲の外延的拡張という事態に恵まれるようになった。その結果、農村人口は非常に著しく多様化し、今や農業者はそこでは少数者でしかない。農村の生活様式は、ほとんど大部分が都市の生活様式と同じになっている。

都市化の進展と都市的範囲の拡張は、農村空間に対する社会的要請に変更を生じさせずにはおかない。すなわち、農村空間は、従来は主として農業生産の空間として考察されてきたが、今日では自然資源、住居および余暇の空間としてもまた考察されている。そのため、農村空間の農業的利用とその他の利用との間のバランスの問題が、中心的課題の一つになってきた。

農村地域(territoires ruraux)は、特化の程度に強弱はあるものの、農業、ツーリズム、工業、手工業、サービス、住居、自然資源の保護などの多様な発展の様相を見せている。このような多彩な発展は、あるいは都市および活動圏との近接性からの影響、あるいは農村地域に固定的に存在する固有の資源に対するより直接的な再評価、農村空間に特有の企業活力などの、様々な発展プロセスのバランスの中から生まれている。都市化と結びついたそれなどは、これらのプロセスのあるものは、たとえば重奏低音のようなどっしり重い基底動向を示している。

各農村空間の開発と発展の可能性は、今なお不均等で、かつ往々にして不安定で脆弱であ

る。相当数の農村区域(zone rurale)は「構造的に困難な状況にある」区域と呼ばれ、良好な人的開発を阻害する孤立状況、人口上・社会経済上の危機、あるいは環境的な危機などが見られる。これらの困難が、数多くの公的介入の動機となってきたのである。

1. 2. 農村開発政策

伝統的に、農村地域のための公的介入は、「農村開発政策」という概念で示される。この考え方は、上で定義した「全体としての農村」を土台とすると同時に、開発概念の様々な意味の受け取り方にも基づいている。

公的介入は、(経済面、地勢面または人口面で)構造的に困難な状況にある農村区域に対してより特別の関心を寄せてきたし、これらの農村区域のためにより良い社会経済的開発を推進しようと努めてきた。フランスで、農村的環境の社会経済的な開発に関して、このような介入主義的な考え方が登場するのは、1950年代である(農業的田園の近代化)。このような農村開発の経済的側面は、やがて1970年代以降は地域開発(développement local)という概念の方向に、次いで持続可能な開発(développement durable)という概念の方向に、大きく展開していった。

その結果、「農村開発政策」の領域は、農林業という部門限定的なものから、より全般的な政策意図をもったものにまで及ぶ、公共的諸施策の広範な全体系と一致するようになっている。すなわち、それは、農業政策、地域および国土整備政策、租税および住民サービス政策、企業および観光政策、職能養成・教育政策、文化政策、社会政策、雇用政策、環境政策、等々まで含むものとなっている。

a) 農村開発プログラム

これらの公的介入の一定部分は、伝統的に、厳密な意味で農村開発政策と呼ばれる諸政策からなるプログラムとして、一つにまとめられている。一般に、これらの政策は、複数の領域部門に関連し、地域限定的であることが多く、かつ不安定性という各社会経済的基準に応じて特定化されたものになっている。

b) 農村的環境(milieu rural)に向けられた他の政策

一般に認められているように、農村開発政策を、上に述べた厳密な意味での、いわゆる農村開発政策のみに限定することはできない。これには、以下の政策が付け加えられるべきである：

*一つは、複数の領域部門に関連し、かつ地理的基準に従って特定の地域を対象とするものになっている公共政策である。これは、農村的環境ときわめて広範に関係している

(国土整備、山間地域、沿岸地帯)；

＊もう一つは、特定の産業部門を対象とする政策であり、これは、本質的に農村開発に寄与する政策である（農業と林業の諸政策はここに含まれる）；

＊最後に、より一般的なその他の部門を対象とする政策であるが、農村的特性または農村的环境への重大な影響・効果(impacts)を伴う諸政策である（とくにツーリズム、工業、市町村の設備に関する一定の介入の場合）。

これらの政策は、欧州レベルおよび国内レベルから地域圏および地域圏内部のレベルまで、様々な地域レベルで策定される。

農村開発のための公的介入は、上に述べた様々な意味づけと地域レベルにおいて、今では全体として併存して（あるいはより正確には、重なり合って）存在している。公的介入のこのような重なり合いは、そこにおける介入の優先課題や論理の重点の移動とともに生じてきた。この重点の移動は、地域開発および持続可能な開発の諸目標に付与される重要性の増大と並行して進行している。

＊優先課題の発展：農業の近代化、次に、地域的衡平と地域的結束、次いで、自然的環境の保護と再評価；

＊政策介入の論理の発展：多分に機械的に適用される基準に基づいて実施される補償による衡平の論理、次いで、地域プロジェクトの枠組の中で実施される比較優位の長所・利点の評価・活用によるプロジェクトの論理；上から下への論理、のちには、より下から上への論理。

1999年には、欧州レベルでの Agenda 2000 の採択によって、また、フランス国内での農業の方向づけ、および、国土の整備と持続可能な開発に関する諸法律によって、このような重点の移動が一定の到達点に達した。これらの法律は、農業開発の諸課題、国土整備の諸目標、空間保全への関心を統合し連関させることに努めながら、持続可能な開発という目標を明確に掲げている。同じく、1999年の市町村連携(intercommunalité)に関する法律も、地方開発の諸アクターを構造化する重要な一歩である。

2. 評価の目標

以上のような文脈、すなわち、(1)相矛盾することがある諸政策の重なり合い、および、(2)農村開発のための思考と実践の枠組の変動という文脈の中で、農村開発のためにすでに実施されてきた公的介入について、その実態把握と結果の総括をしようと努力することは、以下の理由から、有益と思われる：

＊農村的环境の中で推進された公的介入の正当性と統合・統一性を、これらの政策の目標と関連づけて、また、農村諸地域の組織編成およびその多様性と関連づけて、確認するために；

＊実施された措置(mesures)と施策・基準(dispositifs)の有効性と効率性を、とくにそ

れらがもたらした当該地域への影響と開発プロセスの始動という観点から、また、同様の状況下にあるが同一の公的介入を享受できなかった地域との比較において、より正確に考察するために；

＊ 2003年に予定されている公的介入の諸施策・基準の改訂およびこれらの様々な方策の間の接合の態様の見直しに向けてた勧告を策定するために；

＊ 農村開発政策の地方レベルでの評価について、方法論的な実務指針となりうる基準要素を得ることができるようにするために。

3. 評価の範囲

上で示した目標のためには、部門対象的な政策からのアプローチよりも、地域的なアプローチを中心とするやり方を重視することが提案される。すなわち、ここでの課題は、個別特定の政策的措置を評価することに意をくだくよりも、様々に異なる農村地域の文脈の中で、農村開発の多様な諸施策がいかに相互に関連しているのかを検討することである。

同じく、農村諸地域をその多様性の中で分析することも提案される。それは、比較面および統計面のアプローチを同時に可能にするに足る大きさをそなえた経験的 分析範囲・広がり为基础におくためである。その目標は、情報の構造化が進めば進むほど、地域の類型（タイプ）に対応した政策の行動原則の類型化を踏まえつつ、評価がなされうるようにすることにある。

評価は、やはり「全国的な」政策の施策・基準を中心として行われるであろうが、以下のようにすることを通じて、他の地域レベルのことがらも考慮されることになる：

＊ 必要な場合には、全国的な仕組みにおける欧州レベルの諸要素の占める役割を考慮すること；

＊ 全国的な仕組みを、州〔地域圏〕の、またはむしろ州〔地域圏〕内部の他の仕組みの全体との相互関連性のなかで考慮すること。これらの施策は、全国的な仕組みの「環境的」要素として、より簡潔に記述される；

＊ インフラストラクチュアなどの特殊農村的なものではない部門対象的政策、または共通農業政策の「市場」部門のようなマクロ 経済的な政策を考慮すること。これらの政策は、文脈的要素として考慮される；

政策評価は、基礎データの分析に関しては、1988年－1998年の期間について、実施される。1999年に採択された諸立法によって境界が画されるこの10年間は、農村開発の伝統的な目標から、持続可能な開発および地方の開発という目標に移行する鍵となる時期であった。評価は、この期間に影響・効果を生み出すことができた、十分に成熟した政策的仕組みに関してなされるべきであろう。付属資料で、この評価の期間に考慮されるべき全国的な政策の主要な仕組み・組立を一覧表にまとめてある。

4. 評価すべき検討項目

評価すべき検討項目は、調査・分析すべき3本の柱を中心にして定められる。この3本の柱は、諸アクターによる政策の理解・把握とその各農村地域への適応の仕方を通して、諸政策全体のとりわけ正当性とその有効性を判断することを一見して可能にするものでなければならない。

4. 1. 政策の分析

農村開発政策の代表のあり方とその諸目標の相互連関・接合関係

* 公共活動を支える地域、農村および農村開発の組織編成の代表のあり方は、どのようなものであったのか。その考え方・コンセプトは、社会的要請およびその要請の発展を反映していったのか。

* 様々な政策的措置とその行動諸原則の構造化 および整合的統合化は、一見して、どのようなものであったのか（様々な 地域レベルを考慮して）。

* 農村地域の多様性（行政、司法、職業、経済等の組織編成；地勢的な諸特徴；様々な機能および発展プロセスなどに対する、政策およびその行動原則の正当性は、一見して、どのようなものであったのか。

諸アクターによる政策の理解・把握(appropriation)とその実施

* 諸アクターと諸組織は、どのように政策を引き継いだり、あるいは、それを先導したか。そこではどのような解決策があり、どのような困難に遭遇したか。様々なアクターの役割の再編または再分配があったのか。

* その結果として、政策の実現の程度（レベル）ならびに実施コストの大きさの度合いは、どのようなものであったのか。

4. 2. 農村地域の様々な発展プロセスに対する政策の影響(effet)

* 農村諸地域の発展プロセス変化過程に対する政策の有効性と効率性は、どのようなものであったか（政策実現の総括結果、その行動理論の現実性、相矛盾する諸影響の可能性などに応じて）。

* 連続して諸政策の恩恵を受けた地域においては、それらの諸政策の連続したやり方に由来する学習効果を観察できるか。

* 政策の影響・結果(consequences)は、どのようなものであったか。そこでは、農村地域の自生的な発展経路の修正・変更が観察できたか。発展プロセスのうち最も一貫して続いているプロセスはどのようなものであり、また、それに伴う開発の形態はどのようなものであったか。政策は望ましい開発プロセスを始動または助長することに役立ったか。そしてそれは、どのようなやり方でなされたか。

5. 作業手順の提案

政策評価は、各農村地域で進行中の開発プロセスに照らし合わせた、政策的仕組みの分析を中心に行われる。類型論に基づくタイプ分けという類型化の手法を用いれば、一方での地方に即したアプローチと、他方でのこれまで雑多なまたは直観的なものにとどまっていた諸要素を全国的レベルで鳥瞰しようとする意欲との間に、適切な妥協点が形成されるように思われる。

提案される作業手順は、以下の4つの段階に区別することができる：

＊各農村地域の導入的特徴づけ。これは、既存の部門対象的な類型論から生じる諸基準のクロス分析と等級づけを通じて、いくつかの類型を作り出すことによって行われる（地勢、社会、経済、組織編成、環境および歴史遺産など様々な分野を考慮に入れる）。
（注）農村的環境の様々な側面を把握するには、多分、異なった性質の類型化の方法が3ないし4種類必要であろう。

＊農村開発に関わる諸政策の目録作成とその第1次分析。具体的には、全国および欧州レベル、州〔地域圏〕および県レベルで取り組まれてきた政策一覧表の作成とその分類という導入的な作業を継続し、さらに、政策分野(champ)のテーマ別分析および政策的仕組みの相互連関・接合関係の地域別分析を行うことである（上で定めた類型論的なベースに基づいて、地域の分類方法と公的介入の全体とを相互に関連させる）；

＊補足的な調査と事例研究。これは、作成された類型の妥当性と実際の適用可能性を確認するため、および、対照的な特徴を示すいくつかの農村地域レベルでより掘り下げた個別具体的な分析結果と入手するためである（とくに、目標5 bまたはZRR区域タイプの農村開発の仕組みを享受できた地区と享受できなかった地区との比較を通して）。数的に限定された事例について、一定の施策の影響・効果を測定できるようにすることがその狙いである；

＊類型別の作業と事例研究とを全体として見渡すことを通じる総合化の段階。これは、§2で区別した評価目標に応えることを目的とする。

6. 情報源／行うべき作業

農村地域および農村開発政策に関しては多くの情報と分析が存在しているが、この情報は、以下の点で、全国レベルにおいて、かつ、総合分析の視角から、再度整理する必要がある：

＊農村開発にかかわる政策一覧表の作成とその分析の作業；
＊個別的な農村政策の評価：山間地、自然災害、湿地帯、早期離農、I C H N（＝自然的ハンディキャップ補填補償金）等；

- * 1995年以降に普及している農村開発欧州プログラムの政策評価（目標5b, LEADER, MAE＝農業環境措置等のプログラム）；
- * 多数の個別具体的な地域分析と地域研究；
- * 農村開発に関連する全分野における，農村の類型論についての多数の研究；
- * 長期的な将来見通しに関する，近年の業績および現在進行中の研究。

また，評価の作業は，以下のような，様々な実態調査の諸結果を入手する機会であると捉えることも必要である。それらは，評価期間の枠づけともなっている：1990年と1999年の全国人口国勢調査，1988年と2000年の全国農業センサス，1988年と1998年の市町村実勢調査

行うべき作業は，第1の段階では，政策と農村地域についての政策一覧表の作業である。次いで，それは以下の作業によって補完される；

- * 個別具体的な地域の掘り下げた事例研究。これは，政策と，その目的および方法の妥当性と有効性を観察することを可能にする；
- * 農村開発の概念に関する過去，現在，将来の次元にわたっての理解と考察の作業。また，この概念に向けられた視線・見方の過去10年間の発展についての同様の作業；
- * 農村地域の様々な発展プロセスと公的介入がそのプロセスに及ぼす影響の可能性についての総合的分析の作業；
- * 地方単位での評価の実務的指針とするための，方法論的な指標確定の作業。

7. 予定される作業日程

評価審査会の作業は，2001年2月～3月に始まり，15ヵ月間続く予定である。

この作業は，2003年を期限とする以下のような評価作業と連関させて行われなければならない：2003年のPDRN（フランスの全国農村開発プログラム）の中間評価；CPER（国－州間プラン契約）の評価，CTE（経営国土契約）の評価。多分ここにはOECDの国土・地域状況審査も含まれる。

最初の3ヵ月間は，類型の策定作業，および事例研究の対象の選択と最初の調査分析に当てられるであろう。事例研究の有効性の確認と補足調査は，次の3ヵ月に行われる。

8. 付属資料

8. 1. 付録資料：農村地域の大区分による類型の分類

農村空間の分類の仕方は，様々な基準に基づいて，多数存在する。以下の複数の表は，そのうちのいくつかの基準を例示している。

地域の分類に用いられる分類基準の指標の例

- ・ 総人口の密度
- ・ 2 回の国勢調査の間の人口の変動
- ・ 7 5 歳以上人口
- ・ 単純出生率
- ・ 新規住民
- ・ 女性の就業率
- ・ 失業率
- ・ 朝晩移動する通勤労働人口（通勤労働者）
- ・ 被雇用労働人口（被雇用労働者）の変動
- ・ 観光旅行者受入率
- ・ 経営単位当たりのMBS（標準グロスマージン）
- ・ 1981－88年の非農業関連施設の建設状況
- ・ 第三次産業施設の%
- ・ 後継者の届出のない農用地（SAU）の%
- ・ 最近の建設
- ・ 袋地（囲繞地）指数
- ・ 車を持たない世帯
- ・ 被課税世帯率（納税世帯率）

その他

(1) 農業構造に基づく分類 グループ1:「先頭を走る小郡」 グループ2:「好位置にある小郡」 グループ3:「青年農業者はいるが職能養成が不足」 グループ4:「将来に不安」 グループ5:「都市周縁地域の矛盾小郡」 グループ6:「失速状態の小郡」 グループ7:「周辺・限界地化された農業」 (小郡 canton ベースの地図作成を目的とする分類)	(2) 農村の社会経済的状況に基づく分類 グループ1:「危機にある農村的小郡」 グループ2:「不安定・脆弱な農村的小郡」 グループ3:「危機にある工業化・都市化された小郡」 グループ4:「停滞状態の中間的小郡」 グループ5:「良好な農業構造化をもつ小郡」 グループ6:「ツーリズム向きの農村的小郡」 グループ7:「住宅開発が進行中の小郡」 グループ8:「都市周縁地域の小郡」 (小郡ベースの地図作成を目的とする分類)
(3) 農業構造と農村社会経済とを結合した分類 グループ1:「最も好位置にある小郡」 グループ2:「中間的位置にある小郡」 グループ3:「都市と農業の競合」 グループ4:「危機にある農業的小郡」 グループ5:「活力ある環境下での農業の衰退」 グループ6:「全般的な脆弱さ」 グループ7:「産業の転換過程にある農村的小郡」 (小郡ベースの地図作成を目的とした分類)	(4) 地域のツーリズム向きの特徴と農業・農村的文脈とに基づく分類 1 / 1989年に観光客用ベッド数が1000を超えた小郡 - ー農業ツーリズム向きの小郡 - ーツーリズム向きの小郡 - ー都市ツーリズム向きの小郡 2 / 1989年に観光客用ベッド数が1000を下回った小郡 - ー農業的小郡 - ー農村的小郡 - ー都市周縁地域の小郡 - ー都市的小郡 (小郡ベースの地図作成の可能性あり)

(5) 都市化と雇用圏域に基づく分類

(6) その他

主として都市的な区域：

- * 一極集中的な都市周縁地域または
- * 多極分散的な都市周縁地域

主として農村的な区域：

- * 都市の影響圏内にある農村的区域
- * 中心的な農村部
- * 中心的な農村部の周縁地域
- * 孤立した農村区域

(市町村ベースの地図作成を目的とした分類)

8. 2. 付属資料：農村空間の大区分による類型の特徴

農村空間の様々な類型は、その機能と社会の期待の点でも、切り札か制約かという点でも、また政策的仕組みの組合せの点でも、対照的な特徴を示すことが多い。以下の表は、ごく単純化した分類に基づいて、各類型の特徴の主な概要を示している。これは、再度取り組んで、より精緻化する必要があるだろう。

8. 2 付属資料：農村空間の大区分による類型の特徴

空間の類型 (タイプ)	機能又は下位類型 (サブタイプ)	切り札と制約 (+) (-)	社会的要請	政策の類型 (タイプ)
活気ある農村	農業 手工業と工業 ツーリズム 三次産業	＋ 経済的潜在力 諸サービスの存在 空間と受入施設の質 非営利組織の活力、地域開発 田園性、「アイデンティティ」 － 大気汚染、時には景観の損壊	生活環境と生活の質 製品の質 景観と文化資源の保全	部門対応的：農林業政策 工業、手工業、商業、サービス および国土整備政策
孤立した農村	農業経済と手工業	＋ 農村的アメニティの可能性、様々な試験事業の実施：新しい活動、サービス 農家の生産物と産地の特産物 － 地理的孤立 人口問題、人口の高齢化、独身率 少ない就業人口 空間、住居の維持管理の問題 過疎化・無人化の危険	諸サービスおよび近隣商業 の維持と発展 公共交通機関の維持と発展 住居改善と農村企業の発展 への援助	上と同じ および構造的に困難な状況にある 区域に対する地域対応型の政策
都市周縁地 域の農村	居住可能性 休業－レクリエーション 農業と林業	＋ 人口の発展 都市化 サービス、交通機関 － 隙間の地区、空間の虫食い状態、 用途の争い	生活環境と生活の質 景観の保全 余剰空間と野外空間の整備 受入の場（さらに社会的参 入の場）：学習用農場 高品質の生産物	国土整備と地域開発、雇用、 都市：都市計画、住居、建設、交通

8. 3. 付属資料：農村開発政策の分類およびその政策一覧表(inventaire)

以下の表は、1988年－1998年の10年間に実施され、または開始された、農村開発政策についての第1次的な政策一覧表である。

農村開発政策は、政策一覧表作成の最初の諸業績(Dauce, P., 2000)によれば、以下の ような項目に従って分類される：

1988年－1998年の期間に農村的環境に介入した国内（フランス）および欧州レベルの諸政策の分類

（出典：農村に介入する国内および欧州レベルの政策一覧表：ENSAR，2000年）
注記：下線を付した [] 内の諸措置は，1988年以前に実施されたが，1988年以降にその効果・影響が生じることがあった政策である。

（A）国土整備に属するが，主に農村区域で適用される政策

国土整備政策	PAT
国土の整備と開発	[<u>地方分権の諸法律</u> ， <u>CIDA</u>] LOAD，FNDE，FNDA
資金提供，公共団体	町村共同体
公共サービス	公共サービスの閉鎖の猶予 公共サービス合同館

（B）農村的環境に特別に向けられた複数部門的および／または地域対応的な政策

（B1）社会経済的基準に基づくもの

「一般的」農村政策	PRUR
資金提供，公共団体	DDR，DSR
農村	[<u>PNR</u>]，目標5b(第1施策) LEADER1，目標5b(第2施策)， LEADER2，FGER，ZRR， TRDP

（B2）地勢的または地理的な基準に基づくもの

地理的基準に基づく農村政策	PRGEO
沿岸地帯	[<u>沿岸保護機構</u> ， <u>沿岸地域法</u>]
山間地	[<u>山間地政策</u> ： <u>ICHN</u> ， <u>山間地法</u> 等を含む]

(C) 部門対応的な政策／専らまたは主として農村に存在する活動または分野について

農林業政策	P A G R I F
土地	
森林	[<u>森林管理法</u> , <u>保安林</u>], 農耕地への植林, 1 9 9 2 年の造林予定地下刈り
農産物市場と農産物価格	1 9 9 2 年の共通農業政策 (P A C) の 改革
多面的機能	P D D
農業構造	[<u>青年農業者自立助成金 (D J A)</u> , <u>施設 改善計画 (P A M)</u>], 目標 5 a, 共 通農業政策 (P A C) に付随する 3 つの 関連措置, 5 5 - 6 0 歳の早期退職, 1 9 9 5 年の自立全国憲章, 経営の移譲
環境および資源政策	P E N V I R
狩猟および漁業	[<u>狩猟法</u> , <u>漁業法</u>]
水資源	水資源法, S D A G E および S A G E, 河川契約
環境	[<u>ビオトープに関するアレテ</u> , <u>自然保護 区</u>], Z N I E F F, 窒素含有 (基準) 指 令, L I F E, 農業環境措置 (M A E), 2 0 0 0 年居住・自然指令, P M P O A, 環境憲章, 1 9 9 5 年のバルニエ法
景観	景観法, 景観契約
災害防止	市民生活安全組織 (P P R), 消防救急サ ービス

(D) 部門対応的な政策／農村に特化することなく全国土をカバーする活動であるが、
農村に特殊な適用条件があるもの

「その他の部門的政策」の政策	P S E C T
商業と手工業	F I S A C, 1 0 0 0 カ村事業
文化と遺産	[<u>1 9 3 0 年の特定景勝地指定登録法</u>]
雇用と職能養成	F R I L E, P I C N O W, 研修作業場, パートナースhip基金, E R E F, 雇用促進
住居	[<u>O P A H</u>], P L H
工業	[<u>P A T</u>], A I I Z R
インフラストラクチュア	[<u>F N D A E</u> , <u>F A C E</u>]
保健医療と社会福祉	

施策の具体的な内容は、以下の表で示される。

1988年－1998年の間に実施された政策（普通字体）

下線付きの字体：1988年以前に実施されたが、1988年以降も引き続き

その影響・効果を生み出すことがあった政策

政策のカテゴリー [略号と正式名]	諸措置	実施年度	措置の法的根拠
PAT: Politiques d'aménagement du territoire			
国土整備政策	<u>地方分権の諸法律による措置</u>	1982-83	1982年3月2日の法律第82-213号, 1983年1月7日の法律第83-8号, 1983年7月22日の法律第83-663号
	その内: ・ <u>CIDA</u>	1984	1984年6月26日のデクレ第84-503号
	・ <u>ZPPAU-1993年の景観法でZPPAUから変更</u>	1983	法律第83-8号29条, 1984年4月24日のデクレ第84-304号
	・ <u>DGF</u>	1979	1979年1月3日の法律第79-15号
	・ <u>DGE</u>	1982	法律第82-213号第101条
	・ <u>農村整備の管轄権限の県への移管</u>	1983	1983年5月11日のデクレ第83-384号
	市町村連携: ・ 町村共同体	1992	1992年1月6日の共和国地方行政(ATR)法第71条
	LOADT (国土の整備と開発のための方向付けの法律)	1995	1995年2月5日の法律 LOADT第33条。既存の諸基金 (FIAT, FIDAR, FIAM, FRILE等) の統合
	・ FNADT (国土整備開発全国基金) ・ FNDE (企業開発全国基金)		LOADT第43条
	公共サービス ・ 公共サービス閉鎖の猶予	1993 1995	1993年5月10日の通達 1995年10月11日のデクレ第95-1101号 (根拠法はLOADT)
	・ 公共サービス委員会と 公共サービス県計画 ・ 公共サービス合同館	1997	1997年2月13日の通達および 1998年2月6日の通達

PRUR : Politiques rurales generales

一般農村政策	州立〔地域圏立〕国立公園	1967	1967年3月1日の〔州立公園〕設置法
		1988	1988年4月25日のデクレ第88-443号 : 保護目的+開発
	地方財政 :	1992	1992年2月6日のATR法第126条
	・DDR (農村開発交付金, 職業税均衡調整全国基金の一部)	1993	DGF (運営包括交付金) を改革する 1993 年 12 月 31 日の法律第 93-1436 号
	・DSR (農村連帯交付金, 運営包括交付金DGFの一部)		
	目標 5 b (農村区域の開発) :	1988	基本規則第 88-2052 号 (構造基金改革) : PDZR (農村地域開発プログラム) の創 設
	・(第 1 期 : 1988-1993)	1994	RCEE 第 93-2080 号 ~ 第 93-2085 号
	・(第 2 期 : 1994-1999)		
	〔欧州共同体の〕 共同利益のための プログラム	1991	1991 年 3 月 15 日のCEE決定
	LEADER :	1994	1994 年 7 月 1 日のUE委員会通告
	・LEADER 1 (1991-1993)		
	・LEADER 2 (1994-1999)		
	LOADTによる措置	1995	LOADT第38条+1995年4月5日のデ クレ第95-360号
	・FGER (農村空間管理基金, 共益施設プロジェクト)	1995	1994 年 12 月 26 日のデクレ第 94-1139 号 +LOADT第42条
	・TRDP (優先開発農村地域, 1994 年の旧FIDAR区域)	1995	LOADT第52条+1996年2月14日のデ クレ第96-119号
	・ZRR (農村活性化区域, TRDPの一部)		

P R E G O : Politiques rurales sur criteres geographiques			
地理的基準に基づく 農村政策	沿岸地域 :	1975	沿岸保護機構 (conservatoire) を設置する 1975 年 7 月 10 日の法律
	沿岸地域の安全	1986	沿岸地域の整備, 保護および活用に関する 1986 年 1 月 3 日の法律第 86-2 号 (整備および都市計画に関する法律)
	沿岸地域法 (1986 年 1 月 3 日)		
	山間地政策	1970 年代 1980 年代	以下の諸規定の全体 (1972 年 1 月 3 日の法律, 1974 年 2 月 20 日の I S M のデクレ, 1975 年 5 月 16 日の山岳担当庁デクレ, [C E] 指令 75-268 号, 1985 年 1 月 9 日の法律第 85-30 号)
	その内, I C H N (1975), 山間地法 (1985 年 1 月 9 日) 等		
P A G R I F : Politiques de l' agriculture et de la foret			
農業・林業政策	森林の管理・活用・保護に関する法律 その内, 保安林の指定を含む	1985	森林法典および特に 1985 年 12 月 4 日の法律第 85-1273 号
	D J A (青年農業者自立助成金)	1972 1985	R C E E 第 85-792 号
	P A M (設備改善計画)	1985	1985 年 10 月 30 日のデクレ第 85-1144 号 および R C E E 第 85-797 号
			R C E 第 97-950 号
	造林予定地下刈り払いの地役と義務	1992	1992 年 7 月 6 日の法律 92-613 号 (火災の予防)
	共通農業政策 (P A C) の改革	1992	1992 年 5 月 21 日の合意 (Accord)
	それに付随する 3 つの関連措置 ・農耕地への植林	1992	R C E E 第 92-2078~第 2-2080 号
	・早期退職 (早期離農)	1992	R C E E 第 92-2080 号
	・M A E (農業環境措置)	1992	R C E E 第 92-2078 号
	P D D (持続可能な開発計画)	1992	1992 年 9 月 18 日の通達
	目標 5 a (農業構造の適応)	1988	R C E E 第 88-2052 号, 次いで R C E E 第 91-2328 号
	自立全国憲章	1995	首相と C N J A (青年農業者全国センター) が締結した憲章
	経営移譲への援助	1998	通達

PENVIR : Politiques de l' environnement et des ressources

環境・資源政策	狩猟法	1963	1963 年法および 1992 年 7 月 6 日の法律第 92-613 号（狩猟方法の規定）
	漁業法	1984	1984 年 6 月 29 日の法律
	市民生活安全法，火災からの森林保護， 重大災害の予防	1987	1987 年 7 月 22 日の法律第 87-565 号
	自然保護法	1976	1976 年 7 月 10 日の法律
	その内：	1977	1977 年 11 月 25 日のデクレ
	・ピオトープに関するアレテ	1977	1977 年 11 月 25 日のデクレ
	・自然保護区域		
	窒素含有（基準）指令	1991	1991 年 12 月 12 日の指令第 91-676 号， 1993 年 8 月 27 日のデクレ第 93-1038 号， および 1996 年 3 月 4 日のデクレ第 96-163 号
	MAE：共通農業政策（PAC）の改革 に付随する農業環境措置	1992	RCEE 第 92-2078 号
	水資源法	1992	1992 年 1 月 3 日の法律第 92-3 号
	その内： SDAGE および SAGE（水資源整備 管理指導スキーム		法律第 92-3 号 + 1992 年 9 月 24 日のデクレ
	畜舎（家畜飼育用建物）の許可と届出	1993	1993 年 12 月 29 日のデクレ，水資源に関係 する特定施設の支払う負担金（法律第 92-3 号 10 条
	PMPOA（農業原因公害克服プログラム）	1993	1993 年 10 月 8 日の全国プログラム
	ZNIEFF（環境と動植物相の利益の ための自然区域）	1991	1991 年 5 月 14 日の通達：1982 年に開始
	住居指令（Natura2000）	1992	1992 年 5 月 21 日の EU 指令
	LIFE（環境のための財源手段）	1992	1996 年に改定された 1992 年の RCEE
	環境憲章	1994	1994 年 5 月 11 日の通達
	河川契約（水生生態系システムの回復）	1994	1994 年 12 月 24 日の通達
	景観法	1993	1993 年 1 月 8 日の法律第 93-24 号： 景観の保護と活用
	景観契約	1995	1995 年 3 月 15 日の通達第 95-23 号
	環境保護強化法（バルニエ法）	1995	1995 年 2 月 2 日の法律第 95-101 号
	災害防止：市民生活安全組織	1995	1992 年 2 月 2 日のバルニエ法を根拠とする デクレ
	リスク：火災・救急サービス	1996	1996 年 5 月 3 日の法律

P S E C T : Autres politiques sectorielles			
その他の部門的政策	1930年5月2日の法律の諸規定 ・規定・登録景勝地 ・大規模景勝地事業	1988 1980	1930年5月2日の法律 1930年5月2日の法律
	O P A H (住宅改善プログラム)	1977	1977年9月の通達
	Z A T の国土整備助成金 (P A T)	1982～1995 年およびそれ以降	1982年5月6日のデクレ第 82-379 号および以下のデクレ： 1991年10月1日のデクレ第 91-1018 号 1995年9月28日のデクレ第 95-1072 号
	農村の設備	1954	デクレ第 54-982 号
	・ F N D A E (下水・上水＝飲料水) ・ 1988 年における、その管轄権限の 県への移管 ・ F A C E (電化) ・ 1988 年における、その管轄権限の 県への移管	1988 1983	1988年4月29日のデクレ第 88-443 号 1983年1月7日の法律
	F I S A C (手工業と商業保護のための 介入基金)	1989	1989年12月31日の法律
	A I I Z R (農村区域の工業投資への援助)	1991	1991年10月1日のデクレ (小プロジェクト向け P A T)
	P L H (地方住宅計画)	1992	都市の方向付けの法律
	「1000 ヶ村」事業 (F I S A C) による	1993 年	1993年11月10日の通達
	P I C N O W	1994	1994年7月1日の C E E 委員会通告
	個別対応型学習作業場	1994	1994年1月14日の通達
	パートナーシップ基金	1994	1994年8月16日の通達
	E R E F (雇用研修農村空間)	1995	1995年3月10日の通達
	雇用促進	1996	1996年4月12日の通達

付属参考資料 2

(附属参考資料 2)

2001 年 10 月の細部技術評価仕様書

(第 2 次カイエドシャルジュ)

2001 年 10 月 9 日付農村開発政策評価審査会
計画総庁

細部技術評価仕様書

(CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIERES)

はじめに

本調査は、国の推進した農村開発政策にかかわる公共政策評価の一環をなすものである。この政策評価については、それに関する評価仕様書において詳しく説明されている。この評価仕様書は、計画総庁（C G P）のインターネット・サイト上で参照することができる（www.plan.gouv.fr）。当政策評価の目的は、1989 年～1998 年の 10 年間における農村空間の開発・振興を目的として実施された公的介入策の妥当性、整合性、実効性を分析することにある。また、2003 年に予定される農村空間に関する公的介入の主要施策の改定のための勧告を策定するのに寄与すること、ならびに、農村開発の諸施策の地方レベルでの評価を行うのに役立てることのできる方法論的な諸情報を提供することも、目的としている。

実施すべき作業では、その政策分析において、「農村」(rural)という用語を広義に捉えて考える必要がある。とくに、この用語には、調査対象の 10 年間のあいだに確認された農村空間の非常な多様な傾向・運命が内包されている。すなわち、その中には、都市化の極めて強い影響を受ける農村空間から荒廃地と化した空間に至るまでのものが含まれ、第一次、第二次あるいは第三次セクターの経済活動に著しく特化した農村空間も忘れてはな

らない（第三次セクターの活動とは、例えば、農村ツーリズムの場合）。農村開発は、以下で定義される調査対象の諸施策の目的として理解されるものである。

政策評価の組織体制

政策評価は全国的なレベルで組織されている。2001年5月には、議員、公務員、有識者、職能団体および非営利団体の代表等によって構成される審査会が設置された。審査会は、2002年の夏の終わりに、報告書を提出すべきことになっている。同審査会は、政策評価を推進しながら、審査会本来の作業も遂行する（聴聞会、討議、考察、等々）。

審査会は、その考察と特別の作業を補強する目的で、一方で、種々の情報の収集、処理および総合を確実に行うことのために、他方で、調査の諸施策の評価判定を行うために、一つまたは複数の外部評価作業者に協力を願うことを決定した。

作業の目的

求められる作業の目的は、まず、評価に必要な材料・資料を集めることである。また、諸政策の一覧リストを地域の変動メカニズムとその諸形態に照合させることによって、公的介入の妥当性と整合性に関する諸問題を扱うのに寄与することも、その目的である。実効性の問題は、限定的な件数の施策について、規模を抑えた農村地域調査の枠組のなかで取り上げられることになるだろう。

調査の範囲

調査対象の施策の性質

経済政策のほぼ全部、とくに、交通インフラストラクチュア、職業研修、社会的移転などに向けられた諸政策は、地域の経済的特徴の多様性および公共活動の地方における実施条件にしたがって、各空間ごとに差異化した効果を生み出している。審査会は、本作業の調査の範囲を、農村地域のための積極的差別の意図を明確に掲げる諸施策に厳密に限定している。したがって、このカテゴリーの空間に奉じる諸施策（措置またはプログラム）は、農村開発政策に属するものと考えられるであろう。ここでは、以下のような諸条件のうちの一つに合致する施策を、そのようなものとして考えることにする：

- * 実施された補助・助成または措置の目的が、公権力によって、農村空間における地域を対象とするものと明示的に定められているもの。ただし、公権力は、財源提供や組織化は行うが、農村(le rural)【という用語】の正確な定義は行っていないものである（農村住宅、農村コミュニン、等々）；
- * その公的支援がほぼもっぱら農村空間でのみ行われる活動に関係するもの（農業、森林、河川・自然遊歩道・自然財産の管理、農村ツーリズム、等々）；
- * その公共活動がもっぱら特定の界域でのみ実施されているもの；この用途指定の地域区分（ゾーニング）は、農村的(rural)と見なすことができ、しかも、人口数、人口密度、経済的脆弱性または環境的特徴といった諸基準にしたがって規定されている；
- * その公的支援は地域全体に関係するが、補助・助成の増額が農村的な用途指定区域に所在する受益者を優遇するために規定されているもの。

したがって、評価作業の直接的な対象となる諸政策は、1989年～1998年の期間に実施

された様々なタイプの、かつ、様々な省庁の部局の農村的な特性を帯びた全国的な政策である⁽¹⁾。

その他の地域レベル、つまり、ヨーロッパおよび地方公共団体の介入施策は、それ自体としては評価の対象とならないが、全国レベルで策定された政策との相互作用の重要性を考えるならば、これもまた考慮に入れなければならない。

一つまたは複数の評価作業によって実施されるべき作業

求められる作業〔作業の提供〕は、4つの調査ロット〔作業の大区分〕からなる；

- * ロットⅠ：1988(77)年～1998年の農村空間のための公的介入の全国的な施策についての分析と分類、および、それらとヨーロッパや地方の施策との関連性についての分析と分類；
- * ロットⅡ：農村空間に対する社会的要求の変化；
- * ロットⅢ：フランスの農村空間の類型別および空間別の分析；
- * ロットⅣ：農村開発政策の実施およびその効果に関する地域対象の調査。

4つのロットそれぞれで実施すべき作業は、付属資料で示されるフェーズ〔作業の中区分〕およびステージ〔作業の小区分〕にしたがって細かく区分される。

作業の実施条件と期限

求められる様々な作業は、そのうちのいくつかのものについては、同時進行的に取り組むことができる。相異なるロットの実施は、一つの評価作業者に対して、あるいは、場合によっては、連帯共同請負により複数の評価作業者に対して委託することができる。

いくつかの調査ロットの結果は、他のロットの材料・資料として提供される。とくに、ロットⅣのいくつかの作業は、ロットⅠのフェーズ1、ロットⅢのフェーズ3で予定された作業をこの事業に対応する取引契約の通知後最大4ヶ月以内に審査会が知った場合に限り、審査会の決定に取り入れられる。

そのため、これらのロットの枠組で実行される調査は、それぞれ相互が厳密に同時連動的に進行されることが必要である。したがって、一つまたは複数の評価作業者は、評価審査会の推進委員会の要求に応じて、連絡調整会議に参加しなければならない。

この推進委員会は、様々なロットに関する作業の連絡調整を行う。評価審査会の会長は、様々な調査フェーズの開始の決定を行う。

様々な調査の最大期限は、この事業に対応する取引契約の通知後8ヶ月を超えてはならない。

各ロットの中で実施プログラムが組まれている種々の調査について、また、一つまたは複数の評価事業者と評価審査会メンバーとの所定の会合について、その時間的な経過は、様々なロットのそれぞれについての説明の後の、文書の最後に置かれた2つの総合的なまとめの表の中で示してある。

ロットⅠ：1989年～1998年の期間における農村空間のための公的介入の全国的な諸施策、および、それらの施策とヨーロッパ、地域圏ないし地方の諸施策との関連性に関する分析と分類

I. 1. 目的

このロットの作業目的は、法律の条文および実施プログラムの文書を深く掘り下げて検討することにより、諸施策の考案者の意図および諸施策の活動メカニズムを詳細に説明することにある。また、中央レベルおよび県ないし地域圏レベルで利用できる財源関連の情報提供もその目的となっている。

この最初の調査ロットは、4つのフェーズを含む。すなわち、農村開発の諸施策の分類と分析の枠組の構築、諸施策に關係する財源関連のデータの整理と分類、これらの介入手段の分類、説明および分析、そして最後に、全体の総括である。

農村政策の分類と分析に向けられる調査部分に関しては、とくに、ドーセおよびオバール)が指揮した作業によって作成された諸提案を補完すること、および、必要な場合には、それらの提案を有効と認めるか、あるいは、それに反論を加えるかが目的となる。二人によるこの作業は、評価の開始に先だつ事前準備として発注したものである。

採用された分析枠組は、地域レベルがどのようなものであろうと、これらの政策のそれぞれを特徴づけることができないなければならない。この解釈の骨組は、以下のような公共政策の主要な構成要素を考慮に入れる。すなわち、目的、原理・原則、活動手段、予測される効果、さらにまた、諸施策間の関連様式および他の公権力によって推進される諸施策との関連様式である。このような枠組は、評価者ならばだれでも利用できる評価項目を明確にして、アプリオリに政策の妥当性と整合性を論じ、そこから価値判断を作り出すことができるようにするであろう。

ここでの分析は、法律と規則の条文および利用できる制度的研究に基づいて、アプリオリに行われる。しかしながら、この分析は、配分された予算上の手段（動員される予算額と人員）の大きさを判定評価して、その手段の変化を明確にすることができる数量的データを活用することによって補完されなければならない。また、この調査ロットは、ロットIVの目的である現地のアンケート調査の質問内容を決めることにも寄与するであろう。

I. 2. 実施工程

フェーズ1：分析枠組の作成

評価作業者には、農村開発政策を特徴づけるための分析枠組を構築することが求められる。それは、審査会が相対的に簡便で、かつ、指導的な意義をもつツールを入手して、農村開発政策の主要な手段について詳細な説明を行うことができるようにするためである。この解説枠組は、総合的な諸基準に基づいて確立されるであろう。これらの諸基準は、公的介入の諸施策、および、同一の地域レベルの諸施策間の関連性と異なった地域レベル間の関連性を説明することができるものとなる。

この分析枠組は、農村開発のメカニズム、および、公的施策の行動の梃子および諸アクターによるこのメカニズムの理解について言及しなければならない（調査の第2ヶ月目以降から作成される作業ノート（作業概要書）の枠内で行われる、最初の発表の目的）。

この分析枠組は、第一に、様々な情報源に基づいて構築されなければならない。その情

報源は、一部については審査会から提供されるリストに含まれる。とくに、行政文書（国内およびEUの法律と規則の条文、知事に与えられる指令：実施プログラムの文書、議会での趣旨説明と審議）、様々な報告書（例えば、経済社会審議会CESの報告書）、数十の地方公共団体による補助・助成ガイド等が関係するであろう⁽²⁾。第二に、解説枠組は、農村開発政策の分類についての作業（ドーセとオベールによって作成されたもの）の批判的分析に基づいて策定されるであろう。解説枠組は、分類を容易にし、かつ、政策の様々な側面を判定評価するために、次のような項目を含まなければならない：、政策の基本設計、予定される実施、使用される誘導策、予測される効果、等々。

これらの項目のうち、以下のような章の見出しが重要であろう：

農村開発政策の意図

- * （黙示または明示の）諸目的の性質、
- * 政策が依拠する農村地域についての表象（イメージ、認識）の性質、
- * 政策（よく用いられる評価用語で言いかえるならば、「行動のセオリー」）に割り与えられた解決すべき問題のタイプ。

予定される実施態様

- * 施策の中に社会的要求を明示しそれを考慮に入させるやり方、
- * 施策によって動員されるネットワークのタイプと推奨される組織化のタイプ、
- * 施策によって予定される他の手段との関連性のタイプ。

使用される誘導策のタイプ

- * 公的介入によって用いられる操作メカニズムのタイプ（よく用いられる評価用語によるならば、「行動の梃子」）。

予測される効果

- * 実施事業に関して使用される指標またはキーワードのタイプ、
- * 諸施策の受益者に関する行動様式の変化（または影響）の指標のタイプ、
- * 受益者のネットワークへの効果の特徴づけるために使用されるキーワードのタイプ、
- * 諸施策の行政組織への最終的效果を特徴づけるために使用されるキーワードのタイプ（とくに、制度的なネットワークへの効果はキーワードの対象にすることができる）、
- * 意図せざる効果を形容するために使用されるキーワードのタイプ、
- * 評価対象の施策の結果の一部について判定評価するために使用されるキーワードのタイプ。

評価作業者は、評価審査会によって、その解説枠組の提案を有効と認めてもらわなければならない。この提案に基づいて作業ノートが生まれる。この作業ノートは、審査会と一緒に議論され、その後で、この事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月の期限内に完成される。

フェーズ2：財源実態についての資料

ステージ2.1：財源の包括的な資料

農村開発政策（「はじめに」で触れた定義による）に関係するとみなされる政策上の諸施策に関して、投入された財源総額についての資料は、評価の仕様書において規定された期間について調査されなければならない。その作業は、国、地域圏または地域圏全体、県ま

たは県全体、あるいは他の公の施設（公法人）から支出される財源全体（特別徴収の公課も含めて）に及ぶであろう。その反面で、租税支出についてはここでの発注の範囲外である。利用しうる情報源によっては、指標化されたデータが執行予定の予算または執行済みの予算をあらわすことがあるため、提示されたデータの性質と信頼性を確認することに留意すべきである。財源関連のデータは、全国的な諸施策については十分に厳密なものではない。全国的な諸施策と連関する地方の諸施策については、投入された資金額のおおよその見積りを調査するように努めることが求められる。

情報は、地方の情報を集中管理することができる様々な情報源から収集する必要がある。すなわち、経済財務省（公会計局）、内務省（地方公共団体局）、産業部門別の各省（産業部門別の会計、他の予算文書）、公の施設、産業部門別の諮問会議所等である。評価作業者は、これらの組織機関に対するインタビュー調査（その件数は、入札募集への応募において明確にしておくべきである）の実施に必要な時間を予測しなければならない（インタビュー調査は、場合によっては、審査会に参加する報告者や行政代表者の支援を得て行われる）。

国、県または地域圏から農村開発に配分される予算額についての提示の仕方は、作成された解説枠組の考え方（ロジック）に対応する機能的な分類にしたがって編集する必要がある。これらの予算額の分類カテゴリーは、ステージ 2. 2 を最も適切に遂行するため、介入の地域レベル間の比較、行動の手段間の比較、あるいは主要な介入領域（開発プログラムの農業、ツーリズム、インフラストラクチャ・設備、住宅、文化、交通、調査および推進）間の比較など、様々な比較を行うことができるものでなければならない。

この財源関連の資料の一覧表は、生の事実的な収集データを提示する詳細な付録資料の中で扱われる必要がある。この付録資料は、この調査ロットの最終報告書の作成よりも以前に見ることができるであろう。

ステージ 2. 2：4つの施策のより掘り下げた調査のための資料

4つのタイプの公的施策は、より詳細に調査される。それらはまた、ロットⅣの枠組の中での現地調査の対象にもなる。これらの施策を選択する条件および基準は、下記の注意事項の中で明確にされている。この4つの施策に関する作業は、収集された財源関連のデータをより掘り下げて分析することである。その作業は、おおよその財源額およびおおよその収支バランスを明らかにし、その解説を行うものでなければならない。この財源関連のデータの総合的な分析は、作業ノートの対象となる。

この作業は、この事業に対応する取引契約の通知後、遅くとも4ヶ月以内には終了する必要がある。

フェーズ3：国の諸施策についての説明と分析、および、他機関の介入手段との関連様式についての説明と分析

評価作業者は、この総括のフェーズにおいて、簡潔で、かつ、教育的な意味合いももつようなやり方で、農村開発に関わる広範な諸施策を提示し、次いで、フェーズ1で作成した解説枠組を使用しながら、農村開発の諸施策間の関連性の分析を行って、それを提示しなければならない。このような提示においては、全国レベルの様々な施策間の、あるいは、

様々な地域レベル間のそれぞれ異なる関連のシェーマ、整合性、相補性あるいは非整合性について、簡潔に説明することができなければならない。

第3のフェーズでは、作業ノートが作成される。このノートは、この事業に対応する取引契約の通知後4ヶ月以内に、審査会に対して、ロットⅣの現地調査の際に使用される予定の方法論に関する主要な選択肢を提示するものである。

フェーズ2および3に関する注意事項

二段階の調査が、公的施策の整理と分析を行うためにも、農村開発政策に割り当てられた財源の実態調査を行うためにも予定される。

第一段階の作業は、総合的な情報を提供するものでなければならない。それは、農村開発の諸施策に割り当てられた主要な予算項目を説明すると同時に、多数の施策（およそ100件）の説明と分析を行うためでもある。

第二段階の作業は、農村開発施策の4つのタイプをより詳細に説明することに当てられる。ロットⅣの評価作業者は、入札募集への応募の中で、審査会に対して、6つのタイプの施策を提案しなければならない。その中から、審査会は、事業の取引契約の通知後に、4つの施策を採用するのである。提案される施策のタイプは、以下の基準を満たさなければならない：

- * 動員された手段および関係する人口が、量的な観点からみて、相当な重要性をもっていること；
- * 農村政策の主要な介入領域に関係していること（農業、ツーリズム、工芸・商業、工業、農村的環境での対人サービス組織（教育、保健医療、等々））；
- * 4つの施策のうちの少なくとも一つは、部門横断的な側面をもつこと。

ロットⅣのためにこうして選択されたこの4つのタイプの施策は、ロットⅠにおいて、さらに詳細に検討されるであろう。

フェーズ4：総括と提案のフェーズ

評価作業者は、とくに以下のテーマに関係する4つの総括ノートの編集にあたって、それ以前の各ステージの結論を重視しなければならない：

- * 農村空間のための公的介入の分析を目的とする解説枠組を構築し、その説明を行なう方法；
- * 全国的な農村開発政策についての総合的な説明；
- * 他方、ロットⅣの枠内で地方レベルで調査された農村開発の4つの施策政策に関するより掘り下げた説明；
- * 全国レベルの、あるいは、地域レベル間の諸介入施策の主要な関連方式に関する総合的な説明。

このような検討・調査から得られる主要な情報に基づいて、評価作業者には、短い判定ノートの形で、以下のような様々な問題に対する回答のための総合的な資料を提案しながら、農村開発の諸施策の整合性と妥当性についてのアプリオリな分析を行うことが求められる⁽³⁾：

- * 公共活動の根底をなしてきた諸地域の組織、農村（地域）、農村開発についてのイメー

ジ、認識はどのようなものであったのか？

- * (様々な地方レベルを考慮する場合の) 様々な政策的措置とその行動原理の構造化および整合化とは、アプライオリにどのようなものであったのか？
- * 農村地域の変動要因の多様性に対する政策とその行動原理の妥当性とは、アプライオリにどのようなものであったのか？

これらの事前の判定評価は、上記で作成された解説枠組に依拠しながら、かつ、可能な限り討議された事例からの発言を例証としながら下されるであろう。

ロットⅠでアプライオリに表明された妥当性と整合性についての判定評価は、現地調査に当てられるロットⅣの実施の際に検証されることになる。

I. 3. 追跡および調整の日程

この調査ロットの実施期限は、最も長くて、この事業に対応する取引契約の通知から数えて6ヶ月間である。

この調査ロットの追跡(モニタリング)は、評価審査会の構成メンバーと協議しながら、評価審査会の評価推進委員会によって行われる。追跡は、以下のように構造的に編成された調整の様々な段階において実施される：

- ・ 契約締結の最初には、採択された作業方針についての全般的な討議；
- ・ 評価審査会との、作業ノートに基づいた解説枠組に関する討議とその調整(フェーズ1)。この解説枠組は、場合によっては、審査会からの注意事項にしたがって微調整されることがある。この事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月の期限内に行われる；
- ・ 審査会との、ステージ2.2で予定された作業ノートに基づいた財源実態の作業および場合によってありうるその改定についての討議、ならびに、フェーズ3の最初の分類作業についての討議。この事業に対応する取引契約の通知後最大4ヶ月の期限内に行われる；
- ・ フェーズ4で予定された総括ノートおよび鑑定ノートの詳細な計画案に基づく討議とその調整。取り決めた期限の終了の遅くとも1ヶ月前に行われる；
- ・ 契約の終了時における審査会での説明・発表。

作業の最後に、経過および結果の全体をまとめた調査報告書が求められる。同報告書は、実施した作業一覧を要約するために、簡潔な文書を付属資料として添付するものとする。

さらに、この入札応募の様々なロットに関する調査は、それぞれ相互に、整合性と連携を十分保って遂行されなければならない。諸評価作業者は、必要があるかぎり、様々なロット間の連携作業のための会議に参加しなければならない。

I. 4. 利用すべき情報源

実施すべき作業は、農村開発の主要な施策を分析可能にする上で必要な文書(行政資料、

報告書)を参照しなければならない。また、政策の分類と類型区分を確立した2つの文書を掘り下げて吟味することも期待されている(オバール報告およびドーセ報告)。

ステージ 2. 1 で言及したように、評価作業者は、その入札応募への申込みにおいて、地方公共団体の中央管理された財源関連のデータの収集を行うために予定された、諸機関に対するアンケート調査の方法およびインタビュー調査の件数を明確に示さなければならないことに留意されたい。

I. 5. 必要とされる専門能力

本ロットは、契約期間中作業に専念する、単一のプロジェクト長の責任の下に置かれなければならない。評価事業者は、公共財政学、経済学および/または政治学に関して、一定の専門能力を証明しなければならない。そして、少なくとも、これらの2つの学問領域を結び付けるアプローチによる実施は、とりわけ評価される。

I. 6. 作業工程、調査すべき情報源、作成すべき最終提出書類のまとめ

90年代の農村地域のための公的介入の全国的施策についての分析と分類、ならびに、それらの施策と欧州レベルおよび地方レベルの施策との関連性についての分析と分類		
フェーズ1:	解読枠組の作成	
フェーズ2:財源実態についての資料	ステージ 2. 1	財源関連の包括的な資料
	ステージ 2. 2	4施策のより掘り下げた調査のための資料
フェーズ3	国の施策についての説明と分析およびそれらの施策と他財源の介入手段との関連性についての説明と分析	
フェーズ4	総合と提案:総合ノートの作成	

取扱うべき参照資料	インタビュー調査の予定	要求される提出書類のタイプ	期限	記載される表題
約 100 件の施策の分析	約 10 人。財源関係の情報源を保有する諸機関の行政責任者に対する聞き取り。	作業文書 3点	作業開始後 4ヶ月	- 財源に関する付属資料 - 財源関連データの総合的分析に関する作業ノート - 介入施策の説明と分析に関する作業ノート:解読枠組についての主要な方法論上の選択肢
		詳細報告書 1点	作業終了時	- 農村空間に対する介入施策の分析と分類(1989年~1998年)

		総合ノート 5点	作業終了時	- 農村空間に対する公的介入の分析のための解説枠組：方法論と構成要素 - 農村開発の全国的施策についての総合的な説明 - 農村開発の地方レベルの施策についての総合的な説明 - 全国的レベルまたは地域レベル間の介入施策の主要な関連様式についての総合的な説明 - 農村開発の諸措置の妥当性と整合性についてのアプリアリな分析
--	--	----------	-------	---

ロットⅡ―農村空間に対する国民の要望、および、その要望と公的施策との関係についての分析

Ⅱ. 1. 目的

この作業の目的は、評価審査会に対して、農村空間の変化との関連で、フランス国民の要望についてその概略を示すことにある。したがって、ここでは、農村空間に関する諸テーマを明確にすることが必要になる。農村空間は、1989年～1998年の期間を通じて、社会的な諸アクターにとって多かれ少なかれ重要なものであり、その故に、公的介入の課題となりうると見なされてきた。これらのテーマに対する感度は、個人的な資質によって大きかったり、小さかったりする。これらのテーマは、しばしば、個人のレベルを超えて、公的介入の課題の表明に寄与する利益集団または利他的な目的をもつ他の集団によって、伝えられることが多い。これらの課題の表明は、公的介入それ自体と独立しているわけではない。逆に、政策過程を特徴づけるのは、まさに、施策の提供・提案と諸アクターの態度表明との間の反復的な運動である。農村開発の様々な施策が体现する諸政策の提供・提案は、公的介入の変化および新展開に対して、しばしば強力でかつ多様な影響を及ぼしている。

公的介入は、一方で、諸アクターの課題の認識の仕方に影響を及ぼす課題の解釈およびその対処の方法を提案する。他方で、政策的な提案・提供は、これらの課題の代表者を自任する諸アクターの構造化そのものにおいても一定の役割を果たす。諸施策は、意図して、諸アクターのネットワークを動員し、一定の課題に関するそれらの代表性を強化する要因となることがある。

反対に、これらの課題が引き起こすことがある否定的な反応としての公的施策は、はか

らずも、ある種の敵対心に基づいて諸アクターのネットワークを構造化する要因となる。そもそも、この敵対心は、おそらくは、構想された原理・原則よりもむしろその対処の方法に起因することのほうが多い。ここでの作業は、政策の提供・提案および課題の表明の間にあるこのような繋がり的重要性を考慮に入れる必要があるものであり、自生的に形成され、かつ、公的施策の以前からある「社会的要求」の存在を考えるべきではないということである。

「社会的要求」とは、自らの見方や好みを主張するために、種々の形態の活動に関与する可能性がある、組織化された個人や集団の構造化された表出・表現と見なされる。このような「社会的要求」は、政策と諸アクターの要望との間の相互関係の中から生じるものである。それは、これらの要望を最も高度に練り上げたものである。

その反面で、社会的期待とは、厳密に個人的な、容易に変化するものであり、関係者の側からは、目指す目的を達成する上で必要な資源の動員も諸態様の考察も想定されないものであって、それは関心の初期のレベルをなすものである。

ニーズとは、中間的なカテゴリーであり、単なる期待よりは明確に表明された要望に対応し、また、そのような要望の充足のために用いる諸態様についてのより練り上げた考察に対応している。ニーズは、諸アクターの集合的組織化の始まりと想定することができる。

公的介入は、国民世論の注目が単なる期待に相当している場合か、あるいは、それが真の意味の（構造化された集合的な）社会的要求の形をとっている場合かにより、同じ緊急性をもって必要とされるわけではない。

ロットⅡの目的は、相異なる二つの質問群に対して回答することを意図する。

第1の質問群は、様々なタイプのアクターの注目を集める諸テーマと関係している。

- * これらの様々なテーマおよび1989年～1998年の間のその変化はどのようなものか。
- * これらの様々なテーマのうち、期待あるいはニーズさらにまた社会的要求に相当すると思われるものはどのようなものか？
- * この期間における様々な形態の要望の変化はどのようなものであったか。言いかえると、新しいテーマが現れたのか？この期間の初期において、期待に相当するものとして確認できた要望は、そのカテゴリーを変化させ、ニーズの段階、さらには社会的要求の段階に移行したか？他のテーマは逆方向の変化を見せなかったか？
- * これらのテーマについて最も強力に発言する個人の特徴はどのようなものか（特に、社会職業的カテゴリー、年齢、生後数年間を過ごした場所（農村か都市か）が問題となりうる）。
- * これらの要望を持つ様々な圧力団体の特徴およびその変化はどのようなものか？

第2の質問群は、公的施策と人々の要望との関係に関わるものである。

- * 公的施策が企画したプロジェクトへの反応から基本的に生まれる要望のタイプはどのようなものか。
- * その施策を根拠づける当初の法規は、いかにこれらの要望を援用しているのか。
- * 諸アクターを施策の実施または普及に結びつけるために、施策の初期の構想時に規定された運用上の態様はどのようなものか。

Ⅱ. 2. 作業工程

この場面で意図される目的に対する答えは、もっぱら文書資料の分析から得られるものと予測される。調査の対象は、全国レベルで全体的に表明され、国の政策策定過程と重なり合う可能性があるような要望である。地方の要望の問題は、公的施策の適用においてとくに重要な役割を果たすが、それはこの場面ではなく、ロットⅣの場面で取り扱われる予定である。それは、より詳細に分析される4つの施策の導入において、地方の諸アクターが果たした役割に関する調査を通じて行われる。

フェーズ1：情報源の処理についての準備

作業は、まず初めに、Ⅱ. 4で説明される様々な情報源の中から情報を収集することである。次いで、求められることは、検討される参照資料を、日付および扱われるテーマにしたがって分類するための分析枠組を作成することである。また、その分析枠組は、要望（期待、ニーズ、社会的要求）の構造化の程度を把握・確認できるようにする項目も含まなければならない。このため、とくにこの分析枠組は、要望の明示性の程度、要求の集合的な表出様式（場合によってありうる要求行動の代表的な構造およびそのタイプ）について言及することができる。作業ノートで、情報源について採用した処理の原則が提示されるものとする。

フェーズ2：諸アクターの様々な要望とその変化についての分析

ステージ2. 1：諸テーマの把握およびそれを担う国民世論の特徴の把握

農村空間に対するフランス人の要望に関する主要なアンケート調査の分析によって、関連する様々なテーマを把握することができなければならない。この情報源に基づいて、これらのテーマにとりわけ熱心に取り組む諸個人の特徴を明確にすることも必要であろう（社会職業的カテゴリー、年齢、主たる住居の所在地、当人が生後数年間を過ごした場所）。

ステージ2. 2：取り組むテーマの出現状況の分析およびそのテーマの分類

農村地域に関するテーマの出現状況の分析は、全国版の大手新聞に載った農村空間の記事の体系的な調査を通じて取り組まれるであろう。評価期間の最初、中間および最後に対応する丸3年分が分析されるが、そうすることによって、これらの主題の掲載頻度およびその性質の変化を理解できるであろう。

同じ視角から、1989年～1998年の期間全体について、農業水産省および環境省のフィルム・ライブラリーの収録目録、職能団体の職業研修プログラム、農村開発の非営利組織（アソシエーション）の連合体によるセミナーなどが調査されよう。

また、新聞記事、職業研修やセミナーのプログラムの内容についての調査を通じて、ここでの]作業は、国民の要望が期待、ニーズ、要求に繋がりうるのかどうか、そして、一つの段階から別の段階への変化が観察期間中に感知しうるのかどうかを確定することも目的としなければならない。

ステージ2. 3：要望の集合的な表出形態

全国版の新聞記事の調査は、諸アクターの要望を表現するとみなされ、したがって、ニーズや「社会的要求」の表出を助長するとみなされる集合的組織のタイプの一覧表を作成しうるものでなければならない。作業はまた、農村空間に対する諸要望の表出形態の分類も提案しなければならない。

この第2のフェーズに関しては、二つの総合ノートが作成されなければならない。これらのノートのうちの一つは、課題に関連するテーマの出現状況の分析に関わるものとなる。もう一つのノートは、農村空間に対する諸要望を伝える諸個人、制度的枠組、その表出形態（場面）の諸特徴に関するものとする。

フェーズ2のステージ1および2に関する作業の説明・発表は、審査会の前で実施しなければならない。

フェーズ3：公的施策と人々の要望の関係

ステージ3. 1：要望と施策の関連性についての調査

全国版の新聞記事および、場合によっては、上記のフィルム・ライブラリーのフィルム）は、それ以前に出現状況の調査対象となっているであろうが、それらについての調査がここでより掘り下げられるであろう。このような掘り下げた調査の目的は、組織された要求運動を生じさせる要望がどの程度まで開発政策の提案の担い手となっているのか、あるいは、それらの要望がどの程度まで対象期間中の施策の放棄または転換に収斂しているのか、ということを確認することにある。

ステージ3. 2：施策における人々の要望の考慮

法規の条文の検討および、ロットIの実施中にその一覧表が作成される実施手続プログラムの策定過程の検討に基づいて、作業は、政策の導入に際して社会的要望が援用されるそのあり方を判定評価しなければならない。

また、施策が構想されて以降、人々を施策の地方での策定に、次いでその追跡（モニタリング）に結びつける目的で、実際上の諸態様が考えられたかどうかを判定することも必要であろう。場合によっては、作業は、それらの実際上の諸態様の性質を明確にしなければならない。ロットIVで検討される4つの施策について、より掘り下げた分析が行われる必要がある。

第3の総合ノート（総合概要書）は、フェーズ3の全体を扱うものとする。このノートは、同時に、諸施策が国民世論の要望の位置づけに果たす役割の問題、および、施策によるこれらの要望のアプリオリな考慮の仕方を取り扱うものとする。

評価作業者は、報告書において自らの結論を提示しなければならない。その報告書は、それより以前に作成された、かつ、必要がある場合には、審査会または推進委員会の指摘にしたがって再編集されたノート類（概要書）の内容をまとめたものとする。

II. 3. 追跡と調整の日程

この調査ロットの実施期限は、最も長くて、この契約事業に対応する取引契約の通知から数えて5ヶ月である。

この調査ロットのモニタリングは、評価審査会の推進委員会によって、評価委員会のメンバーと協議しながら行われる。追跡は、以下のような様々な段階の機会を捉えて行われる：

- * 初期の調査方針についての討議において。とくに、フェーズ1で行われる諸情報源の最初の調査を参照して行なわれる；
- * この事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月以内における結果の発表・提示。報告書のうち、フェーズ2のステージ1および2を扱う部分の討議、および、場合によっては、目的またはやり方（方法）の方針の再検討も同時に行われる；
- * 報告書と付録資料についての討議。総合ノート類についての詳細な暫定プランの契約終了の間際に行われる；
- * 契約終了時における審査会での説明発表。
したがって、評価作業者は、必要なかぎり、様々なロット間の調整作業の会議に参加しなければならない。

II. 4. 利用すべき情報源

農村地域の諸要望は、いくつかの大きな社会的なアンケート調査、および、これらの調査によってここ20年間にもたらされた学術文献中の解説文献に基づいて検討される。また、様々なメディア、すなわち、出版物および視聴覚媒体（農業環境省フィルム・ライブラリーの映像記録文書の索引）から収集した資料の処理も求められる。さらに、職能団体および農村関連の自主的活動を連合させる機関による職業研修プログラムの内容も、検討・調査されよう。また、ロットIにおいて検討された諸施策の法律の条文に関する議会審議およびその提案理由、ならびに、種々の農村開発プログラムの説明文書（単一計画書DOCUP、市町村連携憲章、等々）も分析されよう。

これらの種々の情報源のうち、取り扱われるべき参照資料の件数は、諸テーマの出現状況の調査枠組における文献タイトルの総合的な一覧表に関しては、最低400件から最高500件の間とする。

しかし、最低80件から最高120件の参照資料については、入札募集の申込みの中で評価作業者の提示する金額にしたがって、より掘り下げたやり方で調査・検討されるものとする。

II. 5. 必要とされる専門能力

本ロットは、契約期間中作業に専念する、単一のプロジェクト長の責任の下に置かれなければならない。評価事業者は、社会学および、場合によっては、政治学に関する専門能力を証明しなければならない。

II. 6. 作業工程，調査すべき情報源，作成すべき最終提出書類のまとめ

農村空間に対する国民世論の要望およびその要望と公的施策の関係についての分析		
フェーズ 1	情報源の処理についての準備	
フェーズ 2：諸アクターの様々な要望およびその変化についての分析	ステージ 2. 1	テーマの把握およびそれを担う国民世論の特徴の把握
	ステージ 2. 2	取り組むテーマの出現状況の分析およびそのテーマの分類
	ステージ 2. 3	要望の集散的な表出形態
フェーズ 3：公的施策と人々の要望の関係	ステージ 3. 1	要望と施策の関連性についての検討
	ステージ 3. 2	施策における人々の要望の考慮

取扱うべき参照資料	作成すべき最終提出書類	作業開始後からの期限	記載される表題
掲載すべき参照文献は約 400～500 件 掘り下げた検討が行われる 参考文献は 80～120 件	作業概要書 1 件	作業開始時	- 調査範囲の確定および文献の説明原則
	総合概要書 3 件	3 ヶ月 4 ヶ月	- 農村地域の課題に関するテーマの出現状況の分析 - 農村地域に対する要望を伝達する個人と場面の特徴 - 農村地域に関する公的施策と国民世論の要望の関係
	詳細報告書 1 件	作業終了時	- 農村空間に対する国民世論の要望の変化についての分析

ロットⅢ－フランスの農村地域の空間的類型区分による分析

Ⅲ. 1. 目的

農村開発政策の評価審査会は、農村開発の公的施策に関係する農村空間の極めて多様な方向・動向を考慮しつつ、これらの公的介入策の妥当性、整合性および実効性を分析することを目的とする。農村地域に関する分析の大部分は、経済、社会、文化、農業および環境に関連する諸基準を用い、それを組み合わせることによって、これらの地域の多様性を理解しようと努力している。このような分析に基づいて、非常にしばしば、類型的な状況によって分類された農村地域のいくつかの網目様地図が導き出されている。これらの類型区分(タイプ分け)による分析は、農村地域、その人口を理解する目的で利用されているが、用途指定の地域区域（ゾーニング）の設定により農村政策を方向づけたための道具としても

利用されている。

この調査ロットの目的は、農村地域の類型区分によるアプローチが農村空間のための公的介入の評価に対してもたらしうることを究明することにある。それは、以下のような相異なる3つの問題関心に応えるためである：

- (1) 農村空間の特徴とタイプ（類型）を明確にすること、
- (2) 地方の現地調査の対象となる土地の代表性を判定すること、
ー地域の類型区分は、より掘り下げた究明のための代表的な土地サンプルを提案することができなければならない。それは、事例調査から得られる情報を一般化する可能性を拡大するためである（ロットIVの目的）。
- (3) 公的介入の妥当性と整合性を判定評価するための判断資料を提供すること。このような論理から、以下の領域が考慮されよう：
 - * 「農村[地域]」の定義および主な農村開発メカニズムの空間的分布（配置）に関して、地域の類型区分から得られる情報；
 - * 公的介入の諸施策の定義およびその適用のために行われる、地域の類型区分の利用についての分析；
 - * 用途指定区域を伴った施策の整合性と妥当性に関する空間に即した分析。

Ⅲ. 2. 一般的な提案

以下で提案する方法は、今日、フランスの農村空間に関して展開されている農村地域の主要な類型区分によるアプローチを拡大、補完さらにクロスさせることを目指すものである。のみならず、上記で指摘した3つの論点に対して論理的な整理を提供することも目的としている。作業は、「義務的」と記載された各ステージに関するものである。その作業はまた、以下 1. 2, 1. 3, 4. 2, 4. 3 というコード番号によって指示される「注文書に応じて」と言われる他のステージを含むこともある。ただし、これらのステージの金額は、その実施がない場合には、本ロットの総額から差し引かれることになる。類型区分による分析は、地図だけでなく、空間に即した統計的アプローチからも説明されなければならない。そうすることによって、開発メカニズムの別の見方が可能になるからである。開発された道具は、精度を十分に保つように努めながら、その単純化および指導的な意義をたえず念頭において説明されなければならない。

Ⅲ. 3. 作業工程

フェーズ1：農村空間の「写真」およびその多基準分析

この最初のフェーズの作業は、INSEE（国立統計経済研究所）の市街化地域の地域区分以外の別の基礎に基づいて行われなければならない。INSEEの地域区分は、INRA（国立農学研究所）によって農村区域(zones rurales)に適用されているが、その地域区分は、毎日の通勤移動人口という単一の基準に基づいて調査された極化現象にしたがって作成されている。このため、ここでの作業は、70年代から導入されてきた類型区分から着想を得て、多基準によるアプローチを採用する必要がある。この類型区分は、複数の基準に

関する分析から得られる観察結果を再構成することによって、農村地域の諸タイプを把握するものである。この作業フェーズは、この事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月の期限内に実行されなければならない

ステージ 1. 1 (義務的) : 農村空間の多基準による類型区分

評価作業者は、小群（カントン）レベルで、1982 年、1990 年および 1999 年の国勢調査の時点における農村空間の類型区分を行わなければならない。これらの類型区分は、1980 年代末に使われた類型区分の諸基準、および、1990 年代末に定義される予定の新たな諸基準ないし諸基準の新たな組合せにしたがって実行されるものとする。

これらの基準は、農村空間の主要な諸機能およびその相対的な重要性を説明しなければならない：(都市部の、都市周縁部の、別荘地または退職者用の) 居住的功能；レクリエーション機能；特化した、あるいは、多様化した生産的功能；自然資源の保全および自然災害抑止の機能；(居住的功能と生産的功能の連鎖的な放棄を前提とする) 全面的な衰退過程にある空間の脱構造化、等々。

また、採用した類型区分は、変動のそれぞれの経路（例えば、都市化の経路、工業化の経路、ツーリズム化の経路、等々。一つの経路を辿ってとらえた変動、または諸経路の断絶）の内部においても、統計と地図で示される全国的なダイナミックな見通しの次元においても、農村空間の変動過程についてダイナミックな見通しを提供しなければならない。この全国的な見通しは、様々なタイプの開発の空間的および時間的な変動を示すものとする。

一つの作業ノートでは、使用する方法、およびとくに農村空間の分類に役立つ新たな諸基準の構成について説明しなければならない。もう一つの作業ノートは、こうして行われた農村空間の様々な「写真」の比較検討の結果について言及するものとなろう。地図は最低 12 枚用意する必要がある（1990 年の諸基準に基づく 1982 年、1990 年、1999 年の地図；新たな諸基準に基づく 1982 年、1990 年、1999 年の地図；諸基準の様々な作用による 1982 年、1990 年、1999 年の間の変化を示す地図；諸基準の様々な変化およびそれらをクロスさせた地図）。地図は統計データを伴う必要があるが、この統計データは諸現象を空間に即して説明するだけでなく、全国レベルならびに地域圏レベルでまとめて説明するものとする。

ステージ 1. 2 (注文書に応じて) : 「市街化地域ゾーン」(Zones d'Aires Urbaines : ZAU)の構成原理に対する批判およびそれに代替する別のアプローチの提案

作業では、「市街化地域の地域区分（ゾーニング）」の策定原理に対して、この分類方式の結果をさらに洗練するか、それともそれへの疑義を示すために、建設的な批判を提示しなければならない。その上で、作業では、都市地域の補完としての農村地域の定義について別の代替案を提案しなければならない。これらの作業は、以下のリストに示される様々な空間的な類型区分から着想を得ることができる。ただし、このリストは網羅的なものではない：

- * 農水省および DATAR (国土整備地域圏振興庁) のために実施された類型区分の作業、
- * 山間地政策評価審査会のために行われた類型区分の作業、

- * もし入手できるならば、自然農村空間共同サービス計画の策定の枠組において行われた類型区分の作業、
- * 「地域に即した」諸政策の地域区分（ゾーニング）で使用された類型区分、
- * ヨーロッパ委員会によって利用された類型区分、
- * OECD の地域的な類型区分、
- * 地方固有遺産および景観の地域区分、あるいは、「フランス農村地図」で提案されているような他のテーマ別の網目様地図、
- * 雇用区域および生活圏地域、INRA によって農村区域へも適用されている INSEE の市街化地域の類型区分、
- * 北部アルプス地方の小群（カントン）の類型区分（INRA の B. Cristofini による）、シヨン・アルパン〔訳注：アルプス山脈中央部とアルプス前山の間に挟まれたアルヴ渓谷やイゼール渓谷などの総称〕についての周縁都市化の類型区分（Cemagref の V. Briquel による）、
- * 地域開発に関する調査研究センターによって開発された他の類型区分。

しかし、「市街化地域の地域区分」およびその補足としての農村版の地域区分という類型区分の構成原理とは別に、その構成態様（これらのカテゴリーの境界、性質および名称、その他）に対する批判は、農村空間を特徴づけるためにこのタイプの分類を構想すべき機関である INRA（国立農学研究所）によって行われるであろう。

評価作業者は、ZAU の諸原理に対する積極的な批判を提示する作業ノートを作成しなければならない。この作業ノートは、分類の新たな諸基準、都市化および周縁都市化の諸現象を説明するために行った方法論的な選択についても論じなければならない。次いで、評価作業者は、「農村地域」の範囲とその見方に関するこれらの補完的あるいは代替的なアプローチの結果を分析しなければならない。

ステージ 1. 3（注文書に依拠して）：都市化の影響に関係する諸要因を除外した、農村空間の多基準による類型区分

このステージの作業は、1982 年、1990 年、1999 年の各時点での多基準による類型区分の分析を行うことにあるが、それは、フェーズ 1 で説明された都市化と周縁都市化のメカニズムの影響に関わる諸要因が抜き去られたデータに基づいて行われる。その目的は、農村地域のアイデンティティやその地域の変化を構成する諸要因を、より純化させて説明することにある。それらの諸要因は、このような都市化のメカニズムによって直接規定されてはいない。このステージに対応する作業ノートは、使用する仮説のみならず仮説の実際の使用における限界と利点を明示しなければならない。さらに、この作業ノートは、ステージ 1. 1 で得た地図との比較から得られる新たな地図を提示しなければならない。それは、このような比較を即座に読み取ることが可能な総合的な地図と統計の構成を伴うものとする。

フェーズ 2（義務的）：地域区分を伴った諸施策の地理的重ね合わせ（クロス）

作業の第 3 のフェーズは、ゾーニングを用いる農村開発のための公的介入についての特

微把握により直接的に関わるものである。作業では、地図の重ね合わせの手法により、1989年～1998年における地域区分を伴った全国的な政策の地方ごとの組合せ状況が説明されなければならない(約10種の地域区分が数えられる: 5b, 農村活性化区域 ZRR, 優先開発農村地域 TRDP, 山岳, 沿岸, 自然的ハンディキャップ補償金 ICHN, 等々)。そこから、これらの「地域区分の組合せ」の類型化が導き出さなければならない。作業ノートでは、各種の地域区分の地図、最も興味深い重ね合わせ地図(クロス地図)を3～4枚、および「地域区分の組合せ」の総合的な地図を1～2枚提示する必要がある。この作業フェーズは、この取引事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月の期限内に終了しなければならない。

フェーズ3 (義務的): 調査地域の選定についての提案

評価作業者は、フェーズ1と2で明らかにされた開発の類型区分にしたがって、農村地域の地図を作成する必要がある。これらの地図は、ロットIVの調査対象となる場所を選別するために、この事業に対応する取引契約の通知後最大3～4ヶ月の期限内に提供されなければならない。この提案は、このロットのフェーズ1と2の結論、および1999年の国勢調査により改定された「市街化地域の地域区分」の地図およびその補足としての農村版の地図に依拠しなければならない。これらの改定された地図は、INRAから提供される。総合ノートでは、提案された地域と類型区分との関係を説明することにより、選定の諸基準を明示しなければならない。したがって、このノート(概要書)は、これらの土地で実施される調査から得られる情報に基づいて事後的に行われることがある一般化についての射程を明らかできるものでなければならない。

フェーズ4: 地域区分を伴った諸施策の空間的分析

この調査フェーズは、この事業に対応する取引契約の通知後最大6ヶ月の期限内に実行する必要があるが、その目的は、フェーズ2で述べた公的介入の地域区分を伴った諸施策の分析をより掘り下げて行うことにある。

ステージ4. 1. (義務的): 種々の地域区分の定義基準と適用基準の比較

全国的な地域区分(ゾーニング)のうちの主要なもの(5b, ZRR, TRDP, 山岳, ICHN)について、この作業は、地域区分の定義基準とその適用基準の比較を行うこと、および、類似あるいは近似の特徴を示すものの、地域区分を伴った政策を享受したか、あるいは、享受しなかった区域の存在を探し出すことができるものでなければならない。短い作業ノートで、この考察のステージの内容が明らかにされ、種々の基準によって定義された地域区分と採用された地域区分とのいくつかの比較が示されるものとする。また、評価作業者には、とくにフェーズ3の結論に基づいて、「比較可能である」が、対照的な政策的施策の対象となったか、あるいは、そのような施策を何ら享受しなかった諸地域を明示することも求められる。

ステージ4. 2. (注文書に応じて): 定義基準に対する地域区分の感応性分析

ステージ5. 1. つながる理論的研究として、評価作業者は、地域区分を伴ったこれら

の施策のうちの一つの施策について、その単一または複数の基準に基づく地域区分（ゾーニング）の感応性の分析を行うことがある。諸基準（またはこれらの基準に用いられる分岐点）の変動に応じた地域区分の境界の変動は、地域区分を伴うこれらの政策における基準と分岐点の選定の重要性を示す役割を果たすことがある。4～5枚の地図を伴った作業ノートで、このような考察を分かりやすく説明しなければならない。

ステージ4. 3.（注文書に応じて）：市街化地域の地域区分および自然農村空間共同サービス計画の地域区分に対する農村介入の地域区分の重ね合わせ

評価作業者は、フェーズ2で定義された地域区分（ゾーニング）を伴う公的介入策の地図と、以下のものとの重ね合わせを行い、それを解説することがある：

- * 1990年の市街化地域の地域区分とその補完としての農村版の地域区分、または、全く別の可能性のある都市化モデルによる地域区分；
- * 自然農村空間共同サービス計画の枠組において作成された「多面的機能」および「周縁市街化の制御問題」の地図。

評価作業者は、質的・統計的な判断・判定による解説を伴った4～5枚の地図によって論理的に論じられた短い作業ノートの中で、上記の地域区分や地図のうち除外するもの、含めるものについて解説しなければならない。

フェーズ5（義務的）：総合の作業および最終報告書の編集

このフェーズで予定される総合の作業、すなわち、総合ノートおよび総合報告書の作成が、この事業に対応する取引契約の通知後最大7ヶ月の期限内に、討議と調整を目的として、審査会に対して提出されなければならない。

ステージ5. 1.（義務的）：総合的な類型区分

これらの様々な作業間の総合のフェーズは、上記で展開した様々な方向性を交差（クロス）させた、一つまたは複数の単純化された類型区分の形態の下で行われるが、このような総合のフェーズは、その類型区分が妥当でかつ現実的になった場合に提起されなければならないし、さらに、いくつかの総合的な地図を含む総合ノートの編纂を始める理由とならなければならない。さもなければ、このような方法の矛盾または非妥当性が論理的に論じられる必要がある。

ステージ5. 2.（義務的）：総合ノート

評価作業者はまた、他の最高3件までの総合ノート（総合概要書）の作成において、先行の諸工程の結論を重視しなければならない。これらの総合ノートは、とくに以下のようなテーマに関係するものとする：

- * 都市と田園の関係およびその境界の説明における種々の類型化のもたらした寄与：都市化と周縁都市化の現象に関する資料の総合および農村空間に対するその影響；
- * 農村空間の変化のメカニズムおよびその経路に関する既存情報の要約。ただし、都市化の影響と直接結びつかない諸要因を強調すること；
- * 種々の類型区分から得られる、公的施策の整合性の分析、およびとくに農村空間の不

均衡と多様性に対する介入策の妥当性の分析についての情報。

ステージ5. 3. (義務的)：最終報告書

作業の最後に、調査報告書は、総合ノート、作業ノート、鑑定ノートをまとめるものとする。それに加えて、序論、暫定的な解説および共通の結論が補われる。

Ⅲ. 4. 日程と調整

このロットの実施の最大期限は、この事業に対応する取引契約の通知から数えて8ヶ月である。

この調査ロットの追跡（モニタリング）は、評価審査会のメンバーと協議しながら、評価審査会の推進委員会によって行われる。追跡は、作業の様々な段階の調整の機会を捉えて、以下のような日程にしたがって実施される（上記で提示した諸フェーズと諸ステージを想起のこと）：

- ・ フェーズ1, 2および3のモニタリングは、この事業に対応する取引契約の通知後最大3～4ヶ月の期限内；
- ・ フェーズ4および5のモニタリングは、最大6～8ヶ月の期限内；
- ・ 最終報告書の提出および審査会での説明・発表は、契約終了時。

さらに、この入札募集の様々なロットに関する調査は、ロット相互間の整合性と連携を十分に保ちながら遂行される必要がある。したがって、評価作業者は、審査会または推進委員会との、および、他の評価作業者との、様々なロット間調整作業会議に必要な限り参加しなければならない。

Ⅲ. 5. 利用すべき情報源

評価事業者は、作業工程の細部において明確に述べたフランスの地域の種々の類型区分を参照しなければならない。必要なデータベースの入手またはその構築は、評価事業者の負担であるが、これらの情報へのアクセスの便は財源出資者が図ることになる。

Ⅲ. 6. 必要とされる専門能力

本ロットは、契約期間中作業に専念する、単一のプロジェクト長の責任の下に置かれなければならない。地理学、地図学、統計学または農村空間の類型区分に関する専門能力の経験の証明は、とりわけ高く評価される。

Ⅲ. 7. 作業工程，調査すべき情報源，作成すべき最終提出書類のまとめ

フランス農村空間の空間的類型区分による分析		
フェーズ 1 《農村空間の多基準による写真》	ステージ 1. 1（義務的）	農村空間の多基準による類型区分
	ステージ 1. 2 （注文書による）	「市街化地域の地域区分」の構成原理の批判とそれに代替する別のアプローチの提案
	ステージ 1. 3 （注文書による）	都市化の影響と関連する諸要因を除外した，多基準による類型区分
フェーズ 2	地域区分を伴う諸施策の地理的な重ね合わせ（クロス）	
フェーズ 3	地域調査の選定に関する提案	
フェーズ 4 地域区分を伴う諸施策の空間に即した分析	ステージ 4. 1（義務的）	諸地域区分の定義基準と適用基準の比較
	ステージ 4. 2 （注文書による）	定義基準に対する諸地域区分の感応性分析
	ステージ 4. 3 （注文書による）	市街化地域の地域区分と自然農村空間共同サービス計画の地域区分への農村介入地域区分の重ね合わせ
フェーズ 5 総合 （義務的）	ステージ 5. 1	類型区分の総合
	ステージ 5. 2	総合ノート
	ステージ 5. 3	最終報告書

作成すべき地図	作成すべき最終提出書類	期限（当該事業に対応する取引契約の通知後の最大期限）	表題
フランスの地図約 60 枚（A4 または A3）	9つの作業ノート	3～4ヶ月	農村空間の諸タイプの多基準による分類の原則 周縁都市化の諸形態の小群レベルの類型区分による分析 「市街化地域ゾーン」（ZAU）の原則の積極的批判 農村空間一般の多基準による類型区分 都市化の影響と関連した諸要因を除外した農村空間の多基準による類型区分 地域区分を伴った諸施策の地理的重ね合わせ（クロス） 諸地域区分の定義基準と適用基準の比較 定義基準に対する諸地域区分の感応性分析 市街化地域の地域区分および自然農村空間共同サービス計画の地域区分と農村政策の介入地域区分との比較
		6ヶ月	
	詳細報告書	7ヶ月	農村空間の空間的分析とその類型区分
	5つの総合ノート	3～4ヶ月 7ヶ月	論理的説明を付した調査地域の提案 単純化した類型区分 都市・田園関係の説明における諸類型区分の寄与 諸類型区分を利用する公的介入策の特徴把握 農村空間への公的介入の妥当性に関して諸類型区分から得られる情報

ロットⅣ 農村開発政策の実施とその効果に関する現地調査

Ⅳ. 1 目的および問題提起

現地調査（いくつかの小群(カントン)からなる大きさの地域で実施）の目的は、農村開発の諸施策の効果を明らかにすることである。また、この調査は、施策の実施条件によってどの程度までその効果が改善するのかを明確にできるものでなければならない。施策実施の判定評価は、国のイニシアティブによる公的農村開発施策の「地域化」(territorialisation)⁽⁴⁾の諸形態を調査できるようにするものでなければならない。

諸施策の「地域化」は、政策の実効性を促進するものと非常にしばしば考えられる。しかしながら、この「地域化」は、その態様の多様性および効果の曖昧性がありうることから、問題となることがある。

現地調査の長所は、とくに公的施策の適用と関連性の諸形態についての質問に対して、より正確に回答することができることである。

現地調査の目的は、各評価基準したがって、以下のように明示することができる：

公的施策の妥当性に関する目的

考察される地域の諸課題に対して施策は適合しているかという点の検討は、現地調査によって進められるべきである。

そのため、現地の調査は、当該地域で機能する経済的・社会的な開発メカニズムの分析を容易にできるようにすることを目的とする。次に、この分析は、施策の目的と照合される必要がある。それは、これらの公的イニシアティブが、特権的なやり方で、考察される地域において開発に最も適したものと見られる過程に、どの程度まで影響を及ぼすのかを明らかにするためである。また、現地調査は、これらの施策がこのような開発の梃子・原動力とより強い適応関係にあるようにしうる適用形態とはどのようなものを明確にできるものでなければならない。

外部整合性に関する目的

現場の調査は、場合によって生じうる国の推進する農村政策と他の機関のイニシアティブによる施策との間に関連性があるかどうかについて確認すること、その諸形態を調査すること、および、この整合性の補強に関与する組織の役割を検証することが可能でなければならない。

施策の実効性に関する目的

現地調査は、検討対象の施策によると思われる様々なタイプの効果を容易に把握できるようにすることを目的とする。このデータと目標を照合させることにより、これらの施策の内部効果性を判定評価することが可能になる。このタイプの現地アプローチによって、このような実効性を高める諸組織形態が、より容易に把握できることになる。

効率性に関する目的

また、限定的な大きさの地域の調査目的は、施策の推進、運営（管理）、実施のために用いられる人的・資金的な手段の一覧表を作成することでもある。これらの要素（手段）と政策の結果とを比較することにより、検討対象の政策の効率性を判定することが可能にならないといけない。

これらの種々の基準を掘り下げるか、あるいは、それについての情報を入手するには、5つの調査工程（Ⅳ．3で説明）が必要になる。この調査工程は、以下の論点を順次分析する：

- * 考察対象区域の開発・発展過程、
- * 調査対象区域で実施された開発施策の目標と目的、
- * 農村開発の諸施策によって採用された具体的形態、
- * 諸施策における諸アクターと受益者⁽⁵⁾の位置、
- * 様々なタイプの効果の可能性。

諸施策の妥当性の問題に関しては、考察対象区域におけるその一覧表が作られるはずの農村政策をできるだけ数多く考慮する必要がある。

施策の外部整合性、実効性、効率性に関する問題は、いくつかの限定的な数の公的介入手段についてのみ、取り扱うべきものとする。

これらの様々な施策の選定基準は、調査場所の選定基準と同様に、明確にする必要がある。

Ⅳ．2．現地調査の調査範囲：場所のタイプおよび政策のタイプ、他のロットとの関連性

調査場所の資格およびその選定基準

選定された区域は、その変化経路および制度的な組織化の多様性によって、種々の地域的状況への施策の適用についての調査を可能にするものでなければならない。

現地調査は、なるべくならば同一の生活圈または雇用圏に位置する（2～5の小群(カントン)の規模の）限定的な大きさの区域に関するものとする（統計情報の収集を容易にする限りにおいて、小群の連絡網(maillage)に即してもよい）。

調査区域の数は、農村開発政策が実施される農村空間の多様性を反映するように配慮するものとする。この選定は、調査から得られる情報を比較的広く一般化することが可能になるように行われよう。場所は、その代表性に応じて選定される。この選定では、次のような様々な基準が考慮されなければならない：INSEE の市街化地域の地域区分（ゾーニング）によって示される都市部への毎日の労働移動（日内通勤）、主要な産業活動（単一産業活動または比較的統合された複数の産業活動）、区域の経済的变化に占める内因的・外因的な活力の相対的な寄与、農村開発の施策および地域区分（ゾーニング）の施策の多かれ少なかれ大きな多様性。

調査される施策の採用状況と実施状況の多様性の大部分を説明するためには、6つの区域の調査が必要であろう。入札募集への応募はおよそ12ヶ所の場所を対象としなければならない。これらの場所は、以下に述べるような、それぞれ異なる特徴をもつ6つのタイプの地域に対応しなければならない。

地域の各カテゴリーには、2つの場所が提案されるものとする：

- * 居住およびレクリエーション機能の開発に直面する周縁都市的な地域；
- * 孤立した農村というカテゴリーに分類される地域。この地域は、農業という産業活動と人口の衰退が著しく、PNR や、さらに可能な場合には、農村再生区域 ZRR に位置づけられる；
- * ツーリズムに著しく特化した地域；
- * 農業に特化しているが、農業食品加工産業の存在も目立つ地域；
- * 現地で加工されない集約的農業生産に向いている地域；
- * 比較的統合された経済活動が活発化している地域。経済活動の活発化は、大部分が工業関連の中小企業の活力・原動力に基づく内因的過程による。

後者の4タイプの地域に関して、入札募集への応募は、(同一のタイプの地域について)提案した2つの場所をそれぞれその位置関係にしたがって区別することができる。例えば、各地域カテゴリーについて、提案した場所のうちの1ヶ所は、距離的に遠方の農村空間に位置づけ (INSEE によって「孤立した農村」、「農村的拠点」または「農村的拠点の周縁部」と呼ばれる空間カテゴリーを含む)、もう1ヶ所は周縁都市部または「都市化の影響の弱い区域」(INSEE の意味による)に位置づける。求められるタイプのほかに、入札募集への応募では、妥当とみられる他の基準に対応する区域について述べることもできる。

提案された場所についての選定の質は、[入札]申込みの選考の際に留意される判定基準の一つとなる。

審査会は、採用された評価事業者が提案したリストの中から、6つの調査場所を選択する。

INSEE のカテゴリーによる最初の2つの場所(1ヶ所は周縁都市部、もう1ヶ所は「孤立した農村」に位置)は、調査開始の会議の場で審査会によって指定される。これらの場所はこの事業に対応する取引契約の通知後翌月から調査することができ、そこで調査方法の試行・実験を行うことが可能である。

他の4つの場所は、審査会によって、ロットⅢで行った類型区分を参考にして選考される。この類型区分は、選択された場所の代表性を、またしたがって、調査から得られる情報から考えられる一般化の程度を示すことができなければならない。この最後の4つの場所の選択は、作業開始後遅くとも4ヶ月以内に行われるものとする。

調査対象の施策の選択

4つの施策という数は、おこなった観察の中で実際の多様性を確認するには十分であるように思われる。地方レベルの施策の調査は、他の地域レベルで行動する施策立案者とその運営者の行動の論理を調査することによって補われる必要がある。

調査対象の施策は、動員される手段および関係する人々の大きさ・多さの点から見て極めて重要なものであり、農村政策の4つの主要な介入領域に関係するものでなければならない(農業、ツーリズム、工業、対人サービス)。施策は、全体として、活動態様の広範な幅・種類を表さなければならない(企業への直接支援、集合的活動、職業訓練、公的設備)。これらの介入手段の少なくとも1つは、部門横断的な側面をもつものとする(環境目的

を含むか、または、他の住民受入名簿に関するもの)。これらの施策は、部門独自の論理を内包するとしても、地域的な「一貫性」(consistance) (地域的基盤との固有の強い繋がり) を有している、すなわち、地域へのその影響力を高める諸態様を当初から与えられているものでなければならない。

これらの施策は、潜在的な評価作業によって、入札募集への応募の中で提案される。同じ施策は、少なくとも3ヶ所の場所で見られなければならない。同じ場所は、これらの施策のうち少なくとも2つの施策を含まなければならないものとする。

入札申し込みの審査の際には、施策と場所の選定のために用いた論理的説明の質がとりわけ考慮されるであろう。

IV. 3. 作業工程

フェーズ1：地域の診断

ステージ1. 1：調査対象地域の経済的・社会的変化に関する統計データの調査

ここでの作業は、調査対象区域それぞれに関する診断ができる様々な統計資料の調査とその解釈に関するものとなる。参照すべき様々な資料のうち、1990年～1999年の人口センサスの人口および産業活動、1988年と2000年の農業センサス、INSEEのSIRENE* ファイル(1993年～1997年)の使用は義務的とする。このステージは、診断書の作成に必要なデータを提供すること、農村空間の大きな分類・タイプに関連づけて調査地域をより適切に位置づけることを可能にするものでなければならない。

*SIRENE : Systeme Informatise de Repertoire sur les Entreprises et les Etablissements[企業施設台帳情報システム] (訳注)

ステージ1. 2：調査対象区域の開発メカニズムと開発戦略の把握

開発メカニズムの理解は、前ステージで調査された数量データ、様々な行政文書で表明された立場、および対象地区の開発に関わる主要アクターの意見に基づいて行われる。また、診断は、インタビューの得られたより質的なデータに基づいて論拠づけることも必要である。そのインタビューは、開発に関するその役割が認知されている、次のような諸アクターと情報提供者に対して行われる：地方政治の議員、地方の非営利団体の代議員、開発エージェント、起業家、当該地区に居住しないが当該地域に関する豊富な知識をもつ有識者(行政または他の出身)、等々。

ステージ1. 3：各調査区域についての地域診断書の作成

診断書は、上記で述べた量的、質的な資料に基づいて、当該区域の開発メカニズムを明らかにしなければならない。この分析は、ロットIで注文した解説枠組の中で明確にした考え方に一致させながら、解説枠組から提供される情報資料に基づいて、できるだけ深く掘り下げて行われなければならない。

また、自明と見られる開発の阻害原因、経済的・社会的な状況の変化によって生じたチャンス(機会)あるいはリスクも、明るみに出す必要があるだろう。このタイプの判定評価を形成・表明する場合には、評価作業者は、自らの価値判断の根拠をなす開発についての自

らの固有の構想・考え方を明確にしなければならない。

調査対象地域のそれぞれについて下した診断書は、作業過程の途中で審査会に提出される総合ノートに含まれるものとする。

フェーズ2：[調査対象の] 各地区における農村開発施策の一覧表

ステージ2.1：農村開発施策の実態調査

評価作業には、国の提案による農村開発（本文書のⅡ.1で述べた意味）の諸政策（プログラムおよび諸措置）についてできるだけ完全な一覧表を作成することが求められる。これらの政策は、調査対象の10年間のうちの一定の時期において、当該の調査対象地域の全体あるいはその一部に関連していたものとする。また、ヨーロッパ、地域圏議会および県議会のような他の意思決定の中心機関から発する諸政策も、国の政策を含めた諸施策との間に成立した諸関係を判定できるようにするために、検索の対象にしなければならない。

国および他の形の公的アクターの提案したこれらの農村開発政策について、以下の諸点が列記されなければならない：施行期間（正確な日付）、施策の意図、予定した実施過程、利用した刺激策、それぞれの役割によって区別される様々なタイプの関与アクター。これらの項目の細目は、ロットⅠの注文（発注）目的である解説枠組と照合して、作成されるものとする。このため、各調査対象区域間の比較分析によって、農村空間のタイプ（類型）の特徴およびその変化の差異が農村空間の差別化として現れる施策レベルに反映しているのか、それとも反対に、農村地域の性質とかかわりなく、公的活動には一定の共通性が存在しているのか、という点が観察できなければならない。

ステージ2.2：財源および実績予算の把握

リストアップされた諸措置のそれぞれについて、評価作業は、可能な範囲で、当初予定された予算額と実際に支払われた予算額とを明確に示さなければならない。これらの観察は、考察の期間全体にわたるものとする。また、評価作業は、公的補助・助成の受取先の数を示し、さらに、アクセスできる場合にはできるだけ、執行された実績予算に関するデータを提供しなければならない。

作業の最後に、評価作業は総合報告書を作成しなければならない。この報告書は、とくに、調査対象区域のそれぞれに関係する措置とプログラムを説明し、同時に、数量的指標にも言及するいくつかのファイルを含むものとなろう。各区域についての作業では、人々のニーズ（必要）を満たすために使用されたものの直接的な経済開発の目標はもたない予算額の割合、および、直接経済開発に向けられた予算額の割合について言及する必要がある。

フェーズ3：地方の施策の適用および措置の実施過程における諸アクターの特徵、位置、役割および組織化

諸アクターの役割とその組織化の様式は、様々な次元の運営者のレベルでも、最終受益者（とくに市町村、企業）のレベルでも、両方とも調査される必要がある。

また、このフェーズは、調査対象の公的施策が、どの程度、当該の介入領域に関与する

る地方の諸アクター側からのニーズ（必要）の構造化に寄与しているのかを把握することも目指している。

評価作業には、相当な件数の書類に基づいて、国の行動・活動を最もよく代表する4つの施策の実施条件を調査することが求められる。これらの施策のそれぞれは、調査対象区域のすくなくとも3つの区域に関係しなければならない。これらの施策の効果については、フェーズ5で取り扱われる。

ステージ3. 1: 様々なレベルの施策の諸アクターおよび運営者の役割

この分析の前準備として、評価作業は、調査対象の手続施策を推進、運営、指導および監査するために動員される人的手段の実態調査を行わなければならない。

評価作業は、財源および人的手段の利用に関して、国の行政内部において存在する内部裁量を分析しなければならない（それによって、例えば、一つの施策が重視され、他の施策が不利になることがある）。評価作業は、調査対象の地域レベルのみならず、県レベルや地域圏レベルも含めて措置の運営者や、ならびに、この施策のいくつかに関与する諮問機関である諸会議所および地域圏自然公園のような様々な機構が、場合によって資格基準や財源規則を適用させながら、いかにして、施策の目的の解釈、考察される地域の課題と関連したその調整、地方の社会的期待の統合（または、少なくとも、それについての解釈）、その普及のための相互連携、およびその実施について行っているのか、という点を分析しなければならない。また、評価作業は、国の行政によって、一方では、地方議員の行政機構（地域圏議会、県議会、市町村庁）との間に確立した諸関係について、他方では、多元的財源資金の手続施策の実施過程に関与する地方の諸アクターとの間に確立した諸関係について、関心を示さなければならない。ただし、調査対象の措置のいくつかがそれに関連する範囲に限られる。また、評価作業は、実施の諸困難の原因についての運営者の意見も集めなければならない。

ステージ3. 2: 受益者の特徴

受益者の特徴の把握は、利用上の守秘義務を確実に守りながら、調査対象の個別ファイル（個票）を閲覧して行われる。例えば、対企業助成の場合には、その経済規模、プロジェクト、市場、地域定着度を確認することになる。次に、これらの調査は、対象となる人々が、どの程度まで、考察される地域にとって最も適切・妥当と思われる経済的開発メカニズムに即して行動する用意があるのかという点について、論議することを可能にするであろう。このような特徴は、ファイルの調査によっても、また、主に施策の実施とその効果についての直接的なアンケート調査の中での追加的な設問によっても、手がかりを得られるであろう。

ステージ3. 3: 政策の適用過程における地方のアクターと最終受益者の役割

ここでの作業は、受益者が施策の知識を入手できた情報回路を把握することを可能にしなければならない。また、作業は、施策における地方の諸アクターの意見聴取およびその関与方式がどのようなものか、これらの施策はどの程度までニーズ（必要）の構造化を可能にしているのか、という点についても判断できるようにしなければならない。諸施策の

目的と特徴に関して受益者がえる情報のレベルも、同じく調査されるであろう。状況への諸施策の適用（資格基準または介入規則の整備）、すなわち、施策の宣伝と展開の中で与えられたり奪われたりする自由行動の余地において受益者が果たす役割が、調査されなければならない。また、評価作業者は、施策手続の進行に対する受益者の判断にも、それが解決するとされる諸問題へのその適用に対する受益者の判断にも、関心を示さなければならない。同じく、評価作業者は、解決すべき諸問題の性質について地方の諸アクターが有する表象[イメージ・意識]を諸施策が修正する可能性に関してもよく考える必要がある。

総合報告書では、施策の実施過程で、受益者レベルのみならず運営者レベルでも採用された具体的なネットワークおよびその組織化の方式が説明されなければならない。とくに、この報告書は、どのような理由で、この組織化の方式が施策の「地域化」の多様な形態を助長・促進することができるのかという点を示さなければならない。この報告書は、各地域における公的施策の「地域化」の諸形態の比較検討、ならびに、これらの地域の経済的開発と地域の制度的な構造化の過程から観察される種々の差異を説明する試論を含まなければならない。この報告書は、[施策の]実施過程で遭遇する障害についても言及するものとする。

フェーズ4：農村関係の諸施策の目的の分析および政策の妥当性と整合性についての判定 ステージ4. 1：施策目的間の関連性についての分析

評価作業者は、各地域において、調査期間の最後の時期（1998年）に実施中である農村開発の全措置の分析に基づいて、究極目標、（戦略的な）一般目的、（操作的な）中間目的、および、これらの農村開発政策によって実現された諸事業を区別する目的一覧表を作成することが求められる。評価事業者は、自らの分析を、この事業に対応する取引契約の通知後最大3～4ヶ月以内に入手できるロットⅠの枠内で作成された解釈枠組と照合させるものとする。

このステージは、実施プログラムの主要文書の分析および開発の様々なアクターとのインタビュー調査の分析に基づいて行われるであろう。上記の目的一覧表のそれぞれのカテゴリーに関する分類の原則およびその内容について述べるとともに、その解説を行う必要がある。評価作業者は、とくに、各目的に充当される予算額に基づいて、考察される目的のレベルごとに、これらの目的の重要性を測定しようとしなければならない。ただし、予算額だけに基づくべきというわけではない。このような目的の序列化に関する考察は、開発の様々なアクターに対して行うインタビュー調査の分析に基づくより質的なデータに依拠しても、同様に行うことができるであろう。

ステージ4. 2：農村開発の諸事業活動の妥当性についての議論

一定の地域で実施されている農村開発政策をこのように経験的・事後的に再構成することにより、諸事業活動の間にはかなり強い同質性が存在していることが見えてくる。それらの事業活動のいくつかは、様々な施策の実施担当者から、かなり分散的で、さほど重要な繋がりはないと受けとめられてきたものである。この方法は、評価基準の第1位に農村開発政策の妥当性をおく様々なタイプの評価基準を論じることを可能にしようものでなければならない。評価作業者に求められる妥当性の分析は、農村開発政策の諸目的（または、

少なくとも、目的一覧表を介して想像されるもの）を、診断のフェーズで把握された開発メカニズム、障害のタイプに照合させるだけでなく、地方の諸アクターのリスクやチャンスに対して抱く認識とも照合させることにある。言い換えるならば、農村開発政策によって活性化された開発メカニズムとはどのようなものか、これらの公的施策が除去または軽減しようとする開発の障害とはどのようなものか、という点を明確にすることである。また、評価作業者は、自らの分析の中で、これまで無視されてきた開発の梃子・原動力および障害とはどのようなものであるのかについても、同じく強調しなければならない。評価事業者は、このような「開発の梃子・原動力の」動員がなかった原因をよく考え、さらに、構造的に不可能にする要因が存在しなかった場合には、想像できる他の開発の道筋としてどのようなものがありえたかという点について言及しなければならない。

ステージ 4. 3：施策の内部整合性と外部整合性についての分析

評価作業者は、目的一覧表の分析に基づいて、それぞれの場所で実施された農村開発政策の内部整合性と外部整合性について分析しなければならない。それは、一方で、目的に対する手段の適切性を検討することであり、他方で、地方で観測された農村開発政策を構成する措置の諸目的と国の他の部門政策あるいは県議会、地域圏議会またはヨーロッパ連合のイニシアティブによる他の地域政策の諸目的との間の共通性の程度を検討することである。

作業は、可能な範囲で、諸施策の多かれ少なかれ目立つ妥当性と整合性に対して、地方の状況の果たした役割および全国的施策に当初から内在した種々の特徴の果たした役割を、それぞれを区別して伝えなければならない。

ここでは、総合ノートを作成する必要がある。このノートは、考察される期間中に実施された農村開発の全措置について、および、調査対象区域それぞれについて、当該区域の農村開発政策を構成するとみなされる全措置に関する様々なレベルの目的の性質およびその目的間の関連性を含むであろう。また、このノートは、一つの実施プログラムとして検討・調査されたこの全措置の外部整合性と妥当性に関する解説も伴うものとする。地域間比較は、採用された施策の多様性、これらの施策の妥当性、その外部整合性の中に見られる種々の差異を判定評価すること、それを説明する理由を見つけ出そうとすることを可能するものでなければならない。最後に、政策実施の過程で、諸施策の整合性または妥当性を動揺させたり、反対に、それを改善しうる諸要因に関する結論をそこから引き出すことが必要であろう。

フェーズ 5：いくつかの施策についての目的と関連した効果の分析

このフェーズは、政策の結果について、および、考察対象の施策の目的と運営費用とに対する結果の照合について、より重点的に扱う。評価作業者は、フェーズ 3 で定義した農村開発の 4 つの施策に関して観測可能な効果を分析しなければならない。

ステージ 5. 1：様々なタイプの効果の把握

作業は、考慮対象の施策のそれぞれから生じる様々なカテゴリーの効果を明確に示さなければならない。これらの効果は、場合に応じて、諸アクターのレベルか、あるいは地域

のレベルで調査する必要がある。

実施事業に対する効果

作業は、最初に、実行された諸実施事業を詳細に述べなければならない。これらの諸実施事業の分析は、厳密な地域と諸施策に焦点をあてて、ロットⅣのステージ 2. 2 の分析より徹底して行われるであろう。

諸アクターの行動様式の変化に対する効果

作業は、調査対象の施策が個々のアクターや組織の行動様式を実際にどの程度まで変更させるのかという点を判断・判定できなければならない。個々のアクターに関しては、一方で、アクターの意思決定への影響について、そして他方で、必要な場合には、明確に示されるはずの行動様式のこのような変化の性質について、特別の注意が払われる必要がある。また、受益者の集会的組織に対して、および、施策の実施過程を担当するネットワークの組織に対しても場合によって及びうる効果について、同じく調査・検討することが求められる。

したがって、ここでは、いくつかの行動様式（とくに、環境を重視する行動様式）の内面化が、どの程度、特定の形態の施策にその要因を求めうるのか、あるいは反対に、措置の選択対象となった人々のタイプから発生しうるのか、という点を調査・検討することが必要であろう。

この問題には、諸措置の受益者に対するアンケート調査が必要になるであろう。

予測外の効果

作業は、様々なタイプの予測外の効果の性質を把握して、これらの効果がどのような点で施策の最終的結果の性質を変更することができるのを示さなければならない。

受取者レベルおよび地域レベルでの結果

各地域における作業は、開発を反映する 1989 年～1998 年の間のいくつかの社会的、経済的な変数に基づいて、その措置によると考えられる結果の諸要素の調査・検討を目指すものとする。したがって、いくつかのキーワードによって、諸施策の受取先のレベルと地域レベルで生じた効果を詳細に説明しなければならない。評価作業者は、入札募集への応募では、諸施策それぞれの固有の効果を分離して、諸提案を作成しなければならない。

ステージ 5. 2：諸施策の内部実効性と効率性についての分析

詳細に調査・検討された諸施策のそれぞれについて、ここでの作業は、最終的な結果と上記で確認した当初の目的とを照合させるものでなければならない。施策の効果とその目的との適合性をめぐるこの議論によって、政策の（内部的な）実効性を判断・判定することが可能にならなければならない。このアプローチは、これらの効果に多かれ少なかれ有利に作用する事態を発生させることができる諸要因についての解釈を伴う必要がある。

また、評価作業者は、施策に関する費用、とくにプロジェクトの事前調査、その運営およびその監査に関する費用について、調査・検討しなければならない。これらの費用を、公

共活動の実施事業とその結果と照合させることによって、この方法が施策の効率性を論じることができるようにしなければならない。

総合ノートでは、それぞれの区域で調査された開発措置から生じた様々なタイプの効果について、およびこれらの施策の内部実効性と効率性に対して行った判定評価について、整理して言及しなければならない。

フェーズ6：総合と提案

一つまたは複数の評価作業者は、種々の総合ノートの編集の結果から基本的に作られる総合報告書を作成しなければならない。種々の総合ノートの内容は、以下のような5つのテーマにそって編集することができる：

- * 調査対象政策についての特徴（目的一覧表によってまとめられた全施策と個々の措置）；
- * 政策の実施とその効果についての評価要素；
- * 使用した主要な評価基準についての解説（妥当性、内部・外部の整合性、内部実効性、効率性）；
- * 全施策についての妥当性を改善するための提案。調査対象の4タイプの措置に関する提案は、公的施策の実施、適用および実効性に関するものでなければならない。この後者のタイプの情報は、6つの調査区域については有効であるが、これらの提案について、より一般的な射程・見通しを予測することができるように、作成されなければならない；
- * 政策の実施プログラム策定における内部整合性と外部整合性を改善するための提言。最終報告書は、全体的に、地域間の比較の意義・寄与を強調することにより、介入策の「地域化」、施策の適用、他施策との関連性の諸形態に関する差異の諸要因を明らかにしなければならない。

IV. 4 追跡と調整の日程

このロットの実施の最大期限は、この事業に対応する取引契約の通知から数えて8ヶ月間である。この調査ロットの追跡（モニタリング）は、評価審査会のメンバーと協議しながら、評価審査会の推進委員会によって行われる。

この第4のロットは、§ 1. 2に従って、地方レベルで調査される諸政策の分析枠組として使用される解説枠組を含むロットI、ロットII（国民世論の要望の分析）およびロットIII（類型区分）と関連づけるものとする。しかしながら、これらのロットの枠内で遂行されるいくつかの調査結果を待つことなく、作業は開始できなければならない。この見通しが可能になるのは、2ヶ所の調査場所が議論の余地のないフランスの農村空間の原型に相当しており、類型区分によって有効性を与えられる必要がない場合に限られる。地域診断と政策実態調査のフェーズは、政策の分析枠組の完成以前に取りかかることができる。

追跡（モニタリング）は、様々な段階の作業の調整の際に、以下のような日程にしたがって行われる：

- ・ このロットに関わる作業の開始時、および、この事業に対応する取引契約の通知後最大3ヶ月の期限内には、掘り下げて調査すべき地域と施策の選定について；
- ・ この事業に対応する取引契約の通知後最大5ヶ月の期限内には、フェーズ2およびフェーズ3の実施について；
- ・ この事業に対応する取引契約の通知後最大6ヶ月の期限内には、フェーズ1およびステージ4.1の実施について；
- ・ この事業に対応する取引契約の通知後最大7ヶ月の期限内には、ステージ4.2とステージ4.3、およびフェーズ5の実施について；
- ・ 契約終了時には、フェーズ6に基づく最終報告書の審査会への提出。

〔別々に〕入札募集される様々なロット間の整合性と連携を十分に確保するために、複数の評価作業者は、契約の全期間のうち3日を限度に、様々なロット間の調整作業の会議に参加しなければならない。

IV. 5 利用すべき情報源

実施すべき作業は、文字資料を参照するものとするが、この筆記資料は、プログラム策定文書（6つの地区全体で約60件）、補助・助成の管理ファイル、および、より厳密に調査される補助・助成に関する個別の行政書類〔個票〕からなる。最後の個別の行政書類は、1ヶ所の区域につきおよそ50件台とする（すなわち、全体で300件）。同じく、口述資料も、諸アクターの開発構想や開発戦略についてアプローチし彼らの役割と組織を理解するために（フェーズ3）、また同時に、諸施策の運営者組織に対する政策の効果についてアプローチすることを目指して（フェーズ5の一部）使用される。最後に、口述資料は、補助・助成の受取先および／または最終受益者に対する諸施策の効果を検討するために活用される（フェーズ5）。

運営者、開発関連の諸アクター、助成・補助の受取先、受益者に対する様々な直接調査法は、全部で、各調査地域での30～50件のインタビュー、すなわち区域全体で合計約240件のインタビューとなる。

IV. 6 必要とされる専門能力

解説枠組との繋がりを十分に保つために、同一の評価作業者がロットIVとロットIを一緒に実施するというアプローチは、審査会が提案された調査プロジェクトについて判断・判定する際に、有利な要素となりうるようである。複数の評価作業者がこのロットの実施に動員されるのは、その作業が、単一の受任者（委任者の名において事務の処理を委託された者）の責任のもとに、連帯共同請負によって実行される場合に限られる。複数の評価作業者は、経済学、社会学または政治学の専門能力を証明しなければならない。これらの専門科目を結合したアプローチを用いる場合、それはとりわけ高く評価されるであろう。

Ⅳ. 7 作業工程，調査すべき情報源，作成すべき最終提出書類のまとめ

農村開発政策の実施とその効果に関する現地調査		
フェーズ 1 地域の診断	ステージ 1. 1	調査地域の経済的社会的変化に関する統計データの検討
	ステージ 1. 2	調査区域の開発メカニズムと開発戦略の把握
	ステージ 1. 3	調査区域それぞれについての地域診断の作成
フェーズ 2 各地域の農村開発施策一覧	ステージ 2. 1	農村開発施策の実勢調査
	ステージ 2. 2	農村開発政策の実施事業の把握
フェーズ 3 諸アクターの位置，役割，組織化	ステージ 3. 1	様々なレベルにおける諸施策の管理者の役割
	ステージ 3. 2	受益者の特徴
	ステージ 3. 3	政策の適用における地方の諸アクターと最終受益者の役割
フェーズ 4 農村関連施策の目的の分析および政策の妥当性・整合性の評価	ステージ 4. 1	農村開発施策の目的作用の再構成
	ステージ 4. 2	農村開発の事業活動の妥当性に関する議論
	ステージ 4. 3	諸施策の内部・外部の整合性についての分析
フェーズ 5 一定の施策の目的との関連での効果の分析	ステージ 5. 1	様々なタイプの効果の把握
	ステージ 5. 2	諸施策の内部実効性と効率性の分析
フェーズ 6	総合と提案	

取扱うべき 参照資料	聞き取り調査	作成すべき 最終提出物	取引契約の通知 後からの期限	表題
約 60 件のプログラム作成文書，約 10 件の補助管理カード，300 件の個別助成書類	各地区での聞き取り調査 30～50 件，合計で 240 件。聞き取り調査の相手先は，管理者，開発の諸アクター，助成補助の受け手と最終受益者。	作業ノート 2 件	通知の翌月内	－調査対象区域の選択基準 －詳細に検討される 4 つの施策の選考基準
		詳細報告書 1 件	作業終了時	－総括「5 つの区域における農村開発政策の実施とその効果の評価」
		総合ノート 6 件	－5 ヶ月 －6 カ月 －7 ヶ月	－調査対象区域の農村開発政策の特徴 －諸アクターの役割と組織 －地域の診断 －4 つの農村開発措置の受益者の特徴 －考察区域における開発政策の目的，妥当性，整合性 －施策の内部実効性と効率性

注

- (1) 評価の負担目録に記載された評価の範囲を参照のこと。
- (2) 県および地域圏の政策に関して、それらの農村空間のための施策は評価対象とはしないこと、しかし、その位置を全国的な施策との関連でよりの確に把握するために、その特徴を判定対象とすることを明確にしておく。
- (3) 評価についての負担目録を参照のこと。
- (4) 本稿では、「地域化」とは、公的活動の一般的傾向を意味する。それは、政策の適用形態を意味すると同時に、施策の策定のときやその運営のときにおける、様々なアクター、政策決定者、管理者（運営者）および受益者などの結合様式も意味する。
- (5) アクターとは、公私の諸機関（企業、非営利組織）の代表者、ならびに、地方またはその他のレベルで公共政策の決定、指導・方向づけおよび運営の過程に介入する、私的な資格で行動する個人を意味する。

受益者とは、公的援助の受取人、ならびに、公的行為によって促進された事業または公的行為により直接実施された事業の利用者を意味する。

付属参考資料 3

(附属参考資料 3)

2003 年 6 月の評価審査会報告

審査会委員長 ダニエル・ペラン

総括報告者 ジャック・マレ

部門報告者 ギイレム・ブラン
マルク・ゲラン
ジャン=フランソワ・リュアス
フィリップ・タンプレ
マリ=クリスティーヌ・トゥルコフ

協力 ジャン=フランソワ・クローラ

2003 年 6 月

今日、主に3つの要因から、農村開発政策の目標、妥当性および整合性が問題になっている。他方で、同時に、地方公共団体およびEUの影響力の増大も、政策の諸態様の再検討を余儀なくさせている。つまり、3つの要因とは、以下の事態である：農村空間のかなりの部分において人口の回復があること、同時に、農業就業者数の衰退が持続していること、工業の雇用が都市よりも田園地域におけるほうが明白に有利に推移していることである。

ほぼ50年間にわたって推進されてきた農村開発政策は、1989年～1998年の10年間の間に大きな方向転換を経験してきた。それは、数多くの施策の調整・手直しに、および、それと関連した、解りやすさの相対的な後退に現れている。そのため、政策の目的をより明確に捉えるには、ある程度理解する努力が必要になる。

現状把握(bilan)の努力のほかに、評価の実施は、以下の点に関係する主要な3つの問題に対処することも目的としている：

- * 農村空間で進行中の諸変化に対しての、採用された諸介入形態の妥当性；
- * 地域レベルで政策を実施するための整合的かつ実効的な形態としての、農村政策の施策の地方化・地域化(territorialisation)⁽¹⁾；
- * 国の政策およびヨーロッパ連合と地方公共団体の政策間の整合性。

この総括報告では、評価対象の範囲を明確にした後に、順次、農村空間で進行中の社会・経済的な諸変化、農村政策の特徴、施策の妥当性、整合性、次いで、その効果、そして、最後に、当審査会の作成した勧告を示すことにする。

介入の種類は非常に広範囲でかつ解りにくい。

まず初めに、評価作業は、国の介入の範囲を明確にすること、および、その目的を確定することを目的とした。農村政策と見なされる政策は、まず何よりも、この空間カテゴリーにおいて、ほとんど排他的に行われる一定の活動に関する特殊なプログラム、措置、交付金、基金などを包摂する（農業のみならず、農村ツーリズムと名付けられた観光業、一定の環境資産の保護保全も含まれる）。

これらの政策はまた、地域のどこでも見られる介入分野（小売業および手工芸、工業、文化、環境、住宅、その他）を、農村的なもの(le rural)を優遇する積極的差別の対象として、その中に含める。評価の範囲から除外されるのは、直接的な農業所得支持および農村的なものに関連する数多くの所得移転である。

当審査会が調査検討した開発政策の範囲は、少なくとも、こうして特定された12の法律と59の事業展開用の施策（措置、基金、プログラム）を含んでいる。1989年～1998年の間に、24の施策が創設され、5つが廃止された。

評価の実施条件

省際合同評価審査会(instance interministerielle d'evaluation)は、その分析の根拠を、75人以上の関係責任者からの意見聴取および様々な調査研究に置いている。関係責任者からの意見聴取とは、議員、職能団体、アソシエーション、研究者、行政などの各責任者に対するものであり、2001年5月から2002年11月までの間に開かれた18回の会期中に行われた。

様々な調査研究とは、主に、国の農村開発政策便覧およびその財政報告(bilan financier)、農村空間のタイプ別分類およびその統計上の特徴、主要な用途区域(zonage)の分析、70件を超す従前の評価作業の諸結果の連結総合化、農村空間に関する主要な課題に関する意見交換から行われた評価期間中の変化の分析などに関わるものであった。

最後に、地方に根ざした評価事業が、タイプ別分類から選んだ相異なる地域(territoire)6ヵ所で実行された。これらの評価は、地域の診断、政策目的の再構築、政策の実施とその効果の分析を集めたものであるが、それは、行政の資料ファイルの精査と、240人以上もの地域の関係者および公的支持政策の受益者との会見によって可能となった。

1. 農村地域の変化は介入ニーズを修正させている。

1. 1. 部分的な人口回復

1975年～1999年のあいだに、農村的色合いの支配的な空間(l'espace a dominante rurale)では、住民が451,000人増え、そのうち247,000人は1990年以降に増えている。

人口の増加は、農村的色合いの支配的な空間に属するコミューン[市町村または基礎自治体]の半分以上に関わり、1999年にはその人口の62%に関係する。それは、主に、都市的拠点(pole urbain)で働くことの多い就業者世帯または退職者世帯が、農村的地域での住居を選択した結果生じたものである。

[図1：1962年以降の人口の推移，訳注，省略]

都市的拠点

都市周縁市町村

農村的色合いの支配的な空間

出所：INSEE — INRA ESR de Dijonによる処理

その反面で、農業就業者数の減少が持続している。全体的に、1999年には、農業者は農村的色合いの支配的な空間に定住する就業者数の8%を占めるにすぎず、この農業者の割合は、考察される農村空間のいずれのタイプでも、年3%近く後退している。

それと同時に、都市的色合いの支配的な空間(l' espace a dominante urbaine)に定住する農業者の比率の大きさが指摘される（農業経営者の合計 642, 968 人のうち 185, 812 人がそれに該当）。

農村の色合いの支配的な空間では退職者が過剰に存在していること（人口の 23.5%であるのに対して、都市的色合いの支配的な空間では 16.5%）は、サービスへのアクセス、とくに看護・介護分野のサービスへのアクセスに関するニーズを生じさせることがある。

[図 2: 1999 年のフランスにおける主要な社会職業カテゴリーの空間タイプ別分布状況。訳注；省略]

	労働者	上級管理職	農業者	退職者
都市的色合いの支配的な空間				
農村の色合いの支配的な空間				
フランス全土				

出所：INSEE — INRA de Dijon による処理

1. 2. 比較のモチをこたえている工業[製造業]

農村の色合いの支配的な空間に所在する工業[製造業]の雇用の割合は、1975 年～1999 年の間に、就業者数全体の 20%から 25%に推移している。繊維、製紙、皮革加工および製材のような伝統的産業セクターは、他の地域においてと同様に、後退したが、農業食料品(1990 年～1999 年に 15, 380 の雇用増)、プラスチック形成加工、製薬、機械、電子部品、印刷製本、製菓のような一定の産業部門では、とくに力強い進展がみられる。

全体的に、工業[製造業]は、農村空間で、フランスの残りの地域においてよりも、よくモチをこたえている。その結果、1990 年～1999 年の間に、都市的拠点では、工業就業者数が 16%減少したが、農村の色合いの支配的な空間ではその後退は 6%にとどまり、都市周縁市町村ではむしろ 5%増加した（そのうちの 3 分の 2 は住民数 2, 000 人未満の市町村である）。

しかしながら、外見上より好ましいこのような状況があるとしても、経済的に困難な時期には、人口密度の小さい地域のほうが社会的リスクがさらに高まることを忘れてはならない。

実際、雇用削減や事業所閉鎖は、これらの地域のほうが、はるかに深刻な影響を及ぼす。このような地域では、労働市場がより狭隘で、多様性に乏しく、かつ、ダイナミズムに欠けるため、新たな雇用へのアクセスの可能性がとくに困難となるからである。

[図 3 : 1990 年～1999 年の工業[製造業]の雇用数の地域カテゴリー別の変化。訳注；図は省略]

	都市的拠点	都市周縁地域	農村の色合いの支配的な空間
工業[製造業]全体の雇用数の変化	-16 %	+ 5 %	- 6 %
農産物食糧加工業の雇用数の変化	-10 %	+14 %	+ 7 %

設備財製造業の雇用数の変化 -16 % +11 % - 1 %
出所：INSEE — SEGESA による処理

1. 3 諸サービスの見直し

孤立した農村空間における公共サービスの閉鎖は、とり返しのつかない状況が出現するが懸念されるため、とくに強く非難されている。

しかしながら、統計上、営利サービス、非営利サービスがともに最も不足しているのは、都市周縁市町村、ならびに、地域圏(regions)の縁辺に位置する農村地区である。

商業や世帯向の諸サービスについては、サービスの拠点地(poles)と雇用の拠点地とは若干異なった地理となっている。直感的なイメージとは違って、客の移動は毎日の通勤(migration quotidienne de travail)とは厳密には結びついていないのである。

したがって、給与取得の雇用がごく僅かあるだけの農村的集落において、活発な商業的機能が発展するようになっていくという例もいくつかある。

このような機能は、商業の種類および提供されるサービスの多様性によるところが大きい。この一揃いの種類を構成する諸要素の一つでも消滅すると、商業的役割の全体が解体していく危険性がある。

都市圏(市街地)の状況と較べて、田園地域の失業率は一般的により低い、それは、雇用の困難への対応・調整が人口移転によって解決されるからである。

若い女性の職業事情は、都市よりも田園地域のほうが一般的により不利となっている。低学歴・低資格の若い男性の就職口は、地方の雇用構造のために、一般に田園地域においてのほうがより確保されている。

農村空間では、地方公共団体および医療保健の公的施設において、雇用連帯契約(contrats emploi-solidarite: C E S)や強化雇用契約(contrats emploi-consolide: C E C)がより大規模に活用されている。このような状況は、農村地帯において対人サービスの維持およびその適応を確保するためには、補助付雇用(emplois aides)が戦略的な重要性を有することを浮き彫りにする。

1. 4 社会・経済的問題は空間カテゴリーごとに著しく差別化される。

明らかに、農村空間の相当部分における良好な推移は、主に、都市の雇用圏に容易にアクセスできる田園地域における居住機能の飛躍的発展の結果生じたものである。

最新の人口調査から浮き彫りになったことは、人口動態における都市-田園関係の重要性である。この人口調査は、都市近郊農村地域(espaces ruraux contigus)の主要部分(面積の71%、人口の75%)が、隣接する都市的拠点と同じような人口の推移を経験していることを示している。

I N S E E (国立統計経済研究所) (および国立農業研究所 I N R A の農村補完機関) の都市地帯区域(zones d'aires urbaines)についての定義は、毎日の通勤に相対的な重要性

をおく単一の基準に基づいたものである。そのため、この定義は、非常に明快な説明力をもっている。

しかしながら、評価審査会は、多面的な基準による類型化を小郡(canton)レベルで実施するように仕向けた。それは、人口的要素だけでなく諸経済活動とも結びついた農村空間の変化の諸形態が有する大きな多様性を考慮に入れることを意図するものであった。

6つの農村空間カテゴリーは、このような経緯で定義されたのである。これらの相異なる空間カテゴリーには、様々な程度において、異なったタイプの問題と関係している。

したがって、「高齢化しかつ人口密度の少ない農業的農村地域」(le rural agricole vieilli et peu dense)では、やはり人口の衰退および農業雇用の減少の重なりが懸念される。さらに、(年齢、健康または貧困のために)移動が弱くなった人々の諸サービスへのアクセスが、重要な問題となる。それと同時に、新しい高速情報通信テクノロジーへのアクセスが確保されないことは、その競争相手と較べると、農村企業の相当部分を確実に不利にしている。

「労働者の多い農村地域」(le rural ouvrier)では、工業[製造業]の良好な外観も、リスクを見せる伝統的セクターの困難さを決して隠さない。伝統的セクターのリスクからの結果・影響は、単一の産業活動しかなく、かつ、教育程度が低く、しばしば移動も少ない人々によって構成される地区には、それだけ一層重大な打撃を与えることがある。他方、活力ある部門も、やがては、労働の諸関係の質および労働力の個別的適性に基づく利潤要素の枯渇の影響を受けることがある。

「居住用の都市周縁農村地域」(le rural periurbain résidentiel)のみならず、「大規模経営の都市周縁農村地域」(le rural periurbain de grandes exploitations)および「有意な農業のある中間的農村地域」(le rural intermédiaire à agriculture significative)においても、用途、アクセスあるいは整備に関する様々な対立の増大によって、より重大なリスクが現れている(これらの対立は、時にはもっと広範な空間 espaces と関係する)。公共サービス(とくに、医療保健関連)のアクセスの問題は、逆説的であるが、とくに都市周縁地域で生じている。

評価審査会の要請による6つの空間カテゴリーの類型²

居住向の都市周縁の小郡(Cantons periurbains résidentiels)

この地域カテゴリーは、平均人口密度126人の419の小郡を含むが、とくに、居住する市町村(コミューン)の外で働く就労者の率が非常に高いこと(70%)、および、車所有の世帯が非常に高いこと、セカンドハウスの数は非常に少ないこと、最近の住宅が多いことによって、他から区別される。

有意の農業がある中間的農村地域の小郡(Cantons de l'espace rural intermédiaire à agriculture significative)

このグループは、741の小郡(1990年)を含み、産業活動の多様性、労働者(36%)と農業者(15.4%)が両方とも有意に存在すること、および女性の就業率が高いことを特徴とする。

労働者の多い農村的な小郡(Cantons ruraux ouvriers)

この 348 の農村的な小郡は、平均人口密度が 70 人／km²を超えないが、まず何よりも、就業人口中に労働者が 43%存在すること、農業者の割合が少ないこと(9.2%)および失業率が高いこと(11.8%)によって特徴づけられる。

観光的要素を強くもつ新規定住人口の多い農村的な小郡(Cantons ruraux a population renouvelee et ancree a forte composante touristique)

この 273 の小郡には、セカンドハウスが多数あり、かつ、住宅戸数がよく更新される。外国人の割合は、調査された 2,726 の小郡の平均より明らかに高い。

高齢化しかつ人口密度の小さい農業中心の小郡(Cantons agricoles vieilliss et peu denses)

このグループは、人口密度の小さい(20 人／km²)517 の小郡からなり、唯一人口が衰退しつつづけている。とくに、農業経営者の率が高いこと(29%)、および高齢者の割合が大きいことを特徴とする。雇用は、基本的に、地域の産業活動に依存する。

穀物大規模経営地帯の都市周縁の農村的な小郡(Cantons ruraux periurbains de grandes exploitations cerealieres)

この 146 の小郡では、人口が大きく増加しており、就業者中に占める農業者の割合は平均わずか 8%にすぎない。雇用は、地域の産業活動およびさほど遠くない都市的拠点の産業活動に分かれるが、両方から提供されている。

2. 農村空間にとって有利な社会的期待

1989 年から 1998 年の間、農村の諸課題についての様々な議論が、いくつかの面でプラスの方向に変化してきた。たとえば、市町村連携(intercommunalite)に関するテーマ、生活環境(cadre de vie)、景観・風景、農産物の品質、集合的決定への参加可能性などの諸問題に関するテーマは、種々の社会的アクター間での一致した対象となっている。これらの課題は、他方で、都市と田園の幸運な関係の始まり、および、都市の要求への適応を探ること、として現れる。

農村関連団体の一部は、建設的な土台に根拠を置いて、次第に組織化されてきている。そのことは、開発にとって有利な兆候のように思われる。人口移動の激しい時代には、このタイプの組織構造は、農村空間を短期間利用する都会人、新規の居住者および地元民の間の対話を容易にするという利点を与えてくれる。それと同時に、社会的専門職の立場が、食品の品質のような特定のテーマにおいて変化し始めている。

その反面、開発の態様についての一致点の欠如、および農村地域問題に関する諸利害の表現内容の原子化・細分化の進展は、より不利な要素のように思われる。

事実、農村空間のレクリエーション、生産および環境保全面の諸機能について述べられた意見は、利用者間の緊張をかきたてる非妥協的な立場からする、硬直化した意見であることが多い。

結局、農村空間の変化に関する表現はある程度一致するとしても、農村空間の開発の態様に関する共通のビジョンは、まだ、策定すべきものとして残されている。確かに、持続可能な発展(開発)のための政策は、評価の期間の最後頃に明確にされたが、それは様々な人々の一般利益を反映しようとするものである。しかし、その政策が90年代の末に利用できた社会的基盤は、拡大の途上にあったとはいえ、まだかなり狭いもののようであった。

3. 開発の諸施策の特徴およびその変化

3. 1. 農村開発に関する複数の考え方の共存

半世紀前から、都市－田園関係の特別の活用、およびその性格づけにしたがって、農村開発に関する4つの概念が一定の時期に相次いで登場した。現在、それらは共存している。

まず最初に、農村政策が策定されたものの、それは農業の部門別政策に付随したものと見なされた。当初、このタイプの施策は、農業近代化の条件の創出によって農業の量的成長を促進することを目的としていた。

近年、EUの共通農業政策が改革を迫られる中で、農業を中心とした農村政策というこのような考え方が復活し、環境および付加価値の増大に向けたより質的な問題関心の方向に新たな方向づけが行われた。

70年代の潮流の中で現れた第2の考え方は、地域開発(developpement local)を中心とする。この考え方は、限定的な規模の地方(territoire)における人々の包括的なニーズおよび経済活動の全体を考慮に入れることに、とりわけ注意を払う。

他方、80年代末以降、都市序列化の強化に基礎を置く農村政策が、EC政策だけでなく[国－地域圏]プラン契約によっても補強され、地域圏開発の一側面として構想されて、明確になってきた。それは、都市序列化の強化の農村空間への影響・効果を出来るだけ統合しながら、明らかにされた。この概念は、農村空間にはほとんど焦点を当てず、都市－田園関係を強調した。

最後に、生産、レクリエーション、居住面での活用および資源保全の間の調整を持続可能な発展(開発)という論理の中で追求することが、評価の期間の最後頃に現れた。しかし、この第4の方向は、農業、地域開発または地域圏開発という先の3つの論理にしたがって変化することがありうる。

これらの方向は並列的に置かれており、評価の10年間のあいだ、国レベルにおいて統一された、農村開発の一般的原理が実際に存在しているようには思われない。したがって、国は、確信に基づいてというよりも、やむを得ず、EUの様々な考え方から着想を得るはかなかった。EUの考え方は、地域開発政策の象徴的な範例と見なされているLEADER(農村経済開発事業連絡)プログラム、および地域圏開発に関する「目的5b」プログラム(1989年～1999年)によって普及されている。

3. 2. 資源割当的な論理(logique allocative)の進展

したがって、農村開発政策は、地方・地域(territoires)間の富の再分配についての一般的な論理に従うように思われるが、その論理は、主要サービス、教育および雇用へのアクセスの地域的な公平という包括的な目的の名の下に実行される。

しかし、この目的のために、公権力は2種類的手段を用いることができる。

一つの手段は、再分配の論理にしたがって、所得および、機能拡大の概念としての産業活動について、新たな空間的な分配を構想することが前提となる。それは、農村空間の地理的、人口的なハンディキャップを一時的に緩和することを目的とする。

もう一つの手段は、地域資源の価値を高め、それを生産または保全することにつなげる、資源割当的な論理に対応するものである。資源割当的な政策は、様々な用途の非市場的效果の管理を通じて、市場の失敗を補償するようになっている。ここ最近10年間に、主に資源の価値を高めるこのような論理の一環に組みこまれた施策の数と同様に、資金的手段(記録された予算額の約45%)もまた増加した。

同じく、より以前の開発概念も、段々と、以前よりも受け入れられるようになっている。4分の3の施策は、集合的な側面を持っており、10の施策のうち6つは、基本的に資源または動員したアクターのネットワークの地方的・地域的編成(territorialisation)を促進する。施策のおよそ半分は、主に金銭的誘導として作用し、40%は連絡調整面で作動する。反対に、職業研修や法規則の制定は、重要な介入手段としては非常に稀に登場するにすぎない。

3. 3. 補助と関係するセクターはきわめて多様

1989年から1998年まで、農村開発の施策は、年平均23億ユーロと推定される支出を生み出してきた⁽³⁾。

様々な介入分野への関与の割合・程度は、非常に異なっている。

[図4：主要介入分野への予算配分状況。訳注；省略]

農業		44	%
環境保全		4	%
対人サービス		19	%
農業環境措置		2	%
地方公共団体プロジェクト事業		27	%
第2次産業、第3次産業		4	%

出所：INSEE-INRA ESR de Dijon による処理

農業および地方公共団体の事業(交付金による資金供給)ならびに対人サービスが、最も多くの予算額を受け取る介入分野である。

3. 3. 1. 第2次産業及び第3次産業の営利活動

この分野では、調査の範囲に対応する6つの施策を区別することができる。そのうちの3つの施策は、社会経済的な脆弱度に応じて設定された用途区域(ゾーニング)の中にある、非農業関連企業全体に向けてられる資本投資への支援策からなっている。これらの3施策とは、農村活性化区域(ZRR)、優先開発農村地域(TRDP)、PAT(土地整備奨励金)である。その他の3施策は、商業、手工芸、観光業を促進するため、地域に即した集会的な補助を内容とする。とくに関連があるのは、手工芸商業再編事業(ORAC)、「1000の村」(Mille villages)事業、「観光歓迎のペイ(地方)」(Pays d'accueil touristiques)事業である。

3. 3. 2. 農業及び林業

これらの産業もやはり、調査の範囲に関連する12施策を伴っている。そのうちの一部は、土地構造(土地整備集団事業OGAF)、牧草地土地集団(associations foncières pastorales)、土地整備農事創設会社(SAFER)などの強化により、あるいは、生産資本の拡充(青年農業者自立助成金DJA、設備改善計画PAM)によって、生産条件を改善することを目的とする。困難な状況下にある農業者のための[救済訴訟]手続および全国農業災害保証基金(FNGCA)の場合がまさにそうであるように、過剰債務または自然災害に関わるリスクの予防も同じく生産能力を持続させるのに役立つ。農産物の価格引上げは、高品質の生産を助成する措置によって追求される。これは、とくに農産物食品販路拡大会社(société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires : SOPEXA)を通して行われる。同じく、これらの措置は活力ある地域空間の維持も目的とする(自然的ハンディキャップ補償金ICHN、山間地域復興RTM、森林生産管理)。

3. 3. 3. 農業環境対策

農業環境対策の4つの手続は、評価対象である期間中に創設されたものである：農業起因汚染抑制プログラム(PMPOA)、持続可能な発展(開発)計画(PDD)、農業環境措置(MAE、地域農業環境事業OLAE)、及び農村空間管理基金(FGER)。

これらの施策は、農業生産の環境に対する(マイナス及びプラスの)影響・効果を最適化すること、あるいは、農業生産の事実行為とは区別される地域空間の管理サービス業務に資金提供することを目的とする。

3. 3. 4. 環境保全

環境保全の分野もやはり、調査の範囲に属する10を下回らない施策を動員している。これらは、保護区域(ビオトープの命令、国立公園、海岸湖沿保全観測所、自然保護区)、調査リスト便覧(ナチュラ2000、生態系動植物相自然区域ZNIEFF)から成るが、それ

のみなら、契約的な手段・手法（環境保護憲章、河川契約及び水域整備管理規程 S A G E、景観保護憲章）も含まれる。

3. 3. 5. 集合的及び個別的な対人サービス

住宅および配電、上下水道配管のための介入の主な道具は、住宅改善プログラム事業（O P A H）、電化工事費用償却基金（F A C E）、全国上水道促進基金（F N D A E）である。教育、職業訓練及び文化教養に関する部門は、農村地域に特別に解禁されたいくつかの珍しい措置を含んでいる。例えば、教育契約、保育契約、個別教育アトリエ、雇用－職業訓練農村地域（E R E F）、あるいはまた、文化教養（芸術・歴史的な地方）、保護対象外農村遺産（P R N P）、地域遺産の経済的拠点がある。

3. 3. 6. 地方公共団体のプロジェクト事業

市町村合同事業の推進は、次のようないくつかの事業枠組によって奨励される：市町村合同憲章、市町村連合体、ペイ（pays）、地域圏自然公園。農村空間の公的サービスのための事業は、以下のようないくつかの手続によって具体化された：公的サービス[再編・改革]モラトリアム、公的サービス組織近代化県計画、公共サービス会館（Maisons de service public）。

農村的コミュニン（市町村）に対する支援は、様々な種類の国庫包括交付金を経由する：農村開発交付金（D D R）、農村連帯交付金（D S R）、設備包括交付金（県および市町村の D G E）、運営最低限交付金（dotation de fonctionnement minimale）。

1995 年に創設された全国国土開発整備基金（F N A D T）⁽⁴⁾は、欧州プログラムを推進する国の補完物（代償）を構成するものとして用いられることが多い。

最後に、目的 5 b、L E A D E R I および II といった欧州プログラムは、地方・地域レベルの（territoriale）公共事業を構造化する要素となっている。

目的 5 b の 2 つのプログラム（1989 年～1993 年および 1994 年～1999 年）はおよそ 3 0 億ユーロの公的補助金の対象となったが、うち 8 億 5 5 0 0 万ユーロは国の補助金である。L E A D E R は 1 億 9 0 0 0 万ユーロの国の補助金を享受した。

3. 4. これらの様々な施策は 4 つの目標を中心にまとめ直すことができる。

農村地域に関係する援助・助成は数多く、一見して非常に著しい多様性、さらには、複雑性をもっているという印象を与える。そのことは、施策のわかり易さを損ね、その管理費用を増大させかねない。

評価審査会は、これらの施策を、それぞれ区別される開発の展開過程に対応する 4 つの目標を中心にしてまとめ直すということの利点を強調する。すなわち、地域資源を重視し保存すること、第 2 次および第 3 次の産業部門における雇用を開発・促進すること、住民の生活・生存の条件を改善すること、および最後に、地方・地域（territoires）を構造化すること、である。

これらの地域独自の資源(ressources localisees)は、非常に多様で、地表または地下の土壌と結びついていることがあり、対象となる土地面積の相当大的な部分と関わっている。基本的に、農地、森林資源および農村的アメニティ(自然的、歴史的、文化的な資産と結びついた土地の魅力)が関係する。これらの潜在力(農業、環境、観光面の)を重視する諸活動は、様々な農村的地域を相互に競争関係におく。そのうえ、これらの諸活動は、混雑の効果(例えば、観光客の来訪が過度に多いこと)および産業部門間の相互作用によるマイナスの影響に対する感度の違いによっても、それぞれを差別化する。

[図5：農村開発の主要目標別による予算額配分、訳注；省略]

地域独自の資源を重視し保存する	50%
第2次、第3次産業の雇用を開発する	13%
生活条件を改善する	37%
地域を構造化する	0%

出所：ASCA

第2次、第3次産業の雇用開発を促進するための介入の手段・道具は、ハード面およびソフト面の資本投資のみならず職業訓練とも関係する。これらの介入のツール(手段・道具)は、農村空間を他の地域カテゴリーと競争関係におくが、同時に、適切な調整・規制を欠く場合には、隣接する農村コミュニティ間の対立関係を煽ることもある。

住民の生活・生存条件の改善は、その地域の魅力を発展・促進させ、あるいは、すでに動き始めている人口動態の最良部分を引き込むことを可能にする。

最後に、これらの3つの開発の梃子は、公私のアクターの構造化によって可能になるより適切な地域組織化によってさらに効果的になる(とくに、市町村連携の枠組において)。

4. 評価される諸政策の妥当性と整合性

4. 1. 介入様式の一般的な妥当性

国は、数十年も前から、農業分野でも、商業と手工芸、観光、あるいは住居においても、それぞれの分野のニーズに適した、地域に根ざしかつ集合的な介入態様および介入方法を作り出すやり方を学んできた。

また、施策によって、生産物の品質および差別化の問題、並びに、諸[産業]活動の環境的な影響および取戻し—譲渡の問題を考慮に入れることができる。

組織化の面では、政策の策定およびその履行に対する住民参加が、社会職業的な領域だけの世界を超えて拡大している。それは、ちょうど市町村連合間の構造化の奨励が同時に妥当なアプローチを構成することに呼応する。

より消極的な面では、介入の手段・道具は、最も周縁に位置しかつ衰退している農村地域には適しているが、都市周縁農村地域または労働者の多い農村地域の問題に対応することは少ない。さらにまた、環境保護措置は、まだ法規制の側面に非常に集中しており、資源

の重視・有効活用を十二分に強調していない上、それが根本的制御(maitrise fonciere)の手段と結びつくことは非常に稀でしかない。

生産物（とくに農業食糧品の）について、地域的な基準に対する独自性(typicite)およびその差別化を強化することを目的とするイニシアティブの推進には、経済行為主体(agents économiques)に出来るだけ接近したところでの管理が必要となるが、そうすることによって、品質規準を普及しそれを遵守させ、高品質の生産物、サービスおよび自然環境の結合効果(synergies)を促進できる。この結合効果は、市場の交換が自然発生的に常に作り出せるというものではない。

4. 2. 介入様式の一般的な整合性

特定の集合財の管理に必要な対話という手段・道具の創出、他の施策との連関が大部分の施策の構想直後から考案されるという事実、戦略的な計画による補完を伴う契約的手段・道具の発展などは、いずれも公的介入の整合性を担保する要素となっている。

しかしながら、国のイニシアティブは、地域、州(地域圏)及び全国レベルで縦割りに分割された部門別アプローチに悩まされている。そのようなアプローチは、産業部門間の結合効果から潜在的な利益のすべてを引き出すことを妨げる。さらに、財政の循環回路は複雑であり、その管理費用は膨大であるがあまり適合的ではない。

政策の明快さ(わかり易さ)は、様々な措置の積み重ねによって弱められている。

国は、農村地域(territoires ruraux)に関して積極的差別化政策を遂行するために、自然的所与(傾斜、標高)のみならず、時には社会経済的な脆弱性という基準(農業人口の割合、人口の全般的推移、一般所得水準、農業所得水準、農業生産性等)に基づいた用途区域設定の活用に頼ることが多かった。ところが、この社会経済的な用途区域設定は、次のような別の異なった障害を生み出す。すなわち、現実には即した改定の頻度は非常に少ないこと、便益を受ける区域に対するスティグマの付与、同じような状況に直面する企業間、個人間に不平等待遇を引き起こす境界効果(effets de frontiere)である。さらに、ハンディキャップに焦点を当てたこれらの界域は、開発の潜在力に応じて補助・援助を重点化することを認めない。方向づけのための文書(documents d'orientation)は、それを実際の戦略的な手段にするために実行すべき選択肢を必ずしも十分には明示していない。最後に、施策の中には、事業推進の手段を欠くものもある(環境保護あるいは住宅関連の施策)。

4. 3. 整合性を担保する要素としての、公共事業の近接性の範囲

一定の戦略的資源(共同投資、生産物と地域の宣伝活動、特殊な職業訓練)を形成するために、経済的アクター間の協力関係を組織化することもまた、地理的な近接性によって容易になる。他方で、新規住民の受け入れ、プロジェクト発案者の支援、零細企業および中小企業の創設時または転入時の、のみならず転入後の局面においての、これらの企業への援助は、プロジェクトを支援して、必要な場合には、それを喚起し選択することを目的とする密着した事業行動を必要とする。

したがって、地域というレベル(l'echelle locale)は、公的施策の整合性を図る上では

基本的な水準のように見える。

しかしながら、地域というレベルで整合性を担保する要素(facteur de coherence)として認知することは、(資格規準に関して)両立不可のリスクを減少させるか、あるいは、期待される効果を増大させるために、州および全国の行政が一定の介入の手段・道具の調和をはかろうとすることを免じはしない。

さらに、場合によっては、公共事業では地理上の相対的な近接性はやはり望まれている。しかし、それが過度に狭い範囲で行使されることは避けるべきである。

したがって、地域の労働市場に関する情報提供の努力が雇用圏のレベルでは妥当であっても、その努力は、一定の雇用職業訓練農村地域(E R E F)の場合のような、より限定したレベルではあまり有益ではない。実際、この水準では、労働の需給間の調整可能性はより微弱であり、そのような可能性が存在するときには、使用者による地域ネットワークの活用のほうが結局はより効果的である。

一定の企業への技術的助言に関しては、多目的の地域支援ネットワークは、非常に特殊なニーズをもった一定の企業にとっては妥当でないことがある。

この特定の状況すべてにおいて、近接性に依拠する政策は失敗に陥り、地域経済の改善は、雇用についても、技術的助言についても、外部との連絡関係の増加によっている。

土地の競合的な利用の調整・規制に関しては、仲裁の職務には、実務上の諸問題に精通しているために、結局は一定の技術的な近接性が必要となることがあるが、それだけでなく、地域の利害の駆け引きへの参入をほとんどあり得なくする相対的な距離も必要となることがある。

5. 施策の効果

全体として、公共政策の固有の効果を切り離すことはできないとしても、農村地域で積み重ねられている経済的に脆弱な地域の地区区分(zonages)の数によって農村地域の経済状況を比較すると、地区区分の最大値(4)に関わる地域の1999年の状況は、人口移動が差引プラスに移行したことは元気づけられる徴候であるとしても、最も微妙であることが明らかになる。「目的5 b」(1994年～1999年)に属する地区では、1982年～1990年の期間中は衰退していた就業者数および雇用が、1990年～1999年には増加した。しかし、その増加のリズムは、フランス全体に較べて、明らかに堅調さに欠けている。

[図6：5 b地区とフランス全体の人口推移の比較。訳注；省略]

出所：SEGESA

5. 1. 地区によって大きく変化する財政執行

それぞれ異なるタイプの農村地域と対応する各調査地区に、農村開発の名目で支給される予算額全体の項目一覧は、大きな格差を示している。例えば、居住用の地域、大規模経営の地域にかかわらず、都市周縁区域に位置する土地は、住民1人当たりの国の予算額

を、「高齢化しかつ人口密度の少ない農業的農村」カテゴリーを意味する地域(この場合は、ブレンヌ州自然公園)[訳注：ブレンヌ地方は、フランス中部ベリー地方のアンドル、クルーズの両河川に挟まれた沼沢地帯]よりも4倍少なく、「有意の農業のある中間的な農村地域」に位置する地域よりも5倍少なく(ブルターニュ地方海岸部のムネ地方)享受してだけである。この後者の土地は、10年間にわたって、住民1人当たり1,234ユーロを受け取っている。

住民1人当たりの農業所得補助が共通農業政策(PAC)の枠内で支給されるが、ムネ地方ではこの農業所得補助が国の農村助成よりも2倍多く、「高齢化しかつ人口密度の少ない農業的農村」を意味する土地では6倍多くなっている。

フランスの様々な州のレベルについては、「目的5b」(1994年～1999年)およびLEADER IIといった欧州プログラムの枠内で実施された住民1人当たりの総支出の分析から、かなり大きな不均衡が明らかにされている。さらにまた、介入分野ごとの明細があるプログラム5bの財政執行の検討によって、支出は、州によって大きく異なり、州の経済に占める産業部門の相対的な重要性和必ずしも常に相関しているわけではないことが示されている。したがって、例えば、ブルターニュ地方は、オーヴェルニュ地方よりも農業者の割合が大きい、農業に対しては、より少ない割合の予算額を割り当てている(前者は15%以下、それに対して後者は38%)。同じく、工業[製造業]部門および観光業についても、このような州と州の間の不均衡が観測される。

このようにみると、農村空間における公共事業はこのような地域カテゴリーの中で伝統的に現れてきた諸活動に関係することは明らかであるが、いくつかの例は、事業プログラムが一つの州の長所を体系的には重視・優遇せずに、既存の経済組織と同じようになるようにそのコピーをしていることを示している。

したがって、実施されたプログラムとその財政執行は、明示的か否かは別として、州によってかなり異なる開発の選択を表している。その選択は、場合によっては、数量表示ではさして大きくないが、その実際の潜在的可能性は存在する産業部門を開発・発展させる意思を示している。

5. 2. 生活条件の改善に対する施策の効果

5. 2. 1. 設備目標は達成されたが、住宅政策はまだ慎重すぎる

この目標に関する財政執行(realisations)は、実施された事例研究によると、予算額の4分の3にまで達する圧倒的な支出となっていることが非常に多い。

生活基盤、町の中心部および村落の設備の改善は、しばしば、「目的5b」プログラムの決定的に重要な支援を受け取ってきた。もっとも、住宅の問題はそこでは除外されていた。

長期にわたる努力の帰着した成果であるインフラストラクチュアおよび配線・配管網(電化、下水浄化、上水道)の水準は、一定の新しいテクノロジーに関するものは除いて、全体として満足できるものである。高速インターネットのアクセス可能性の弱さは、とくに工業[製造業]の下請や観光業に関連する多くの企業にとって、競争上のハンディキャップをもたらす恐れがある。

住宅関連の施策は、地域事業に適した手段・道具を持っているが、事業推進に当てられる手段が時に不十分であり、古い住居の改修に関する成果は感じられるものの、ニーズに比例したものではない。所有権取得と結びついた新規建設は、土地計画(planification fonciere)の実効性の欠如によって連携・調整が不十分であり、農村空間の虫食い現象を持続させている。また、賃貸住宅の不足が引き続き感じられる。

5. 2. 2. 対象者の少ない公共サービスの促進事業

一般住民(publics)向けサービスに関しては、実施猶予措置[モラトリアム](1993年～1998年)によって、[公共サービスの]閉鎖・打ち切りにブレーキがかけられた。公共サービス会館(Maisons de services publics)は、農村地域に関係するのは100ほどの会館にすぎないが、興味深い解決策を提供している。しかし、その解決策は、ほとんど一般化されていないため、十分なインパクトを及ぼしていない。

農村地域では、医療的・準医療的なスタッフの指導管理の存続を確保するための手段・道具を欠いている。学校教育の分野では、市町村連合教育統合集団(R P I)が、過去20年間にわたって、市町村間の協力関係についての持続的な学習の場となってきた。これらの集団の一部の範囲は、あまりにも限定的であるため不適切なようで、今ではもう必要な手段、とくに投資と地域再生(renovation)に関して必要な手段を結集することができなくなっている。数多くの市町村連合体(communautes de communes)による学校教育の管轄権限の共同行使(prise en compte)は、しばしば採用される解決策である。その反面で、小規模な学校の維持によって求められる近接性は、サービス提供の多様性を犠牲にして実現されることが多い。県公共サービス組織計画の実施状況は、不均一で、かつごく短期のものでしかなかった。

5. 3. 第2次産業および第3次産業の雇用開発に対する効果

第2次産業および第3次産業の企業にとって、農村部への進出は、実際的な利点(社会的、コスト、土地費用、生活様式の質、地域の独自意識 identite, 等々)があるが、市場、サービスとの隔たり、地方公共団体間の競争、さらに時には住民の職業訓練ニーズに対する対応(prise en compte)の不十分さなどから生ずる不便さもある。

5. 3. 1 商業および手工芸の集成的事業は有効に地域ネットワークを強化している。

確認された不便さを一時的にしのぐために、とくにORAC(手工芸商業再編事業)の枠組で採用されたイニシアティブは、主な効果として、企業、国、州、県の議員および技術的助言サービスの間の協力関係、ならびに、開始した事業への支援を提供することができるコンサルタント会社との協力関係を強化した。これらの手法(demarches)の成果は、関連諸アクターによる非常に強力な関わりを得られた事業の枠組において、かつ、事業推進の事前の努力が企画された事業のレベルに見合った地域で実施されたときにおいてしか認められなかった。

投資に対する個別的援助がORACでは優勢であるが、これらのORACは、すでに始まっている投資と雇用の成長の活力を増加させることによって成長中の施設を支援すること、さらに時には、販売促進に向けた集合的事業を推進することを可能にしている。また、これらのORACは、手工芸の職人および商店主(商人)に、生涯教育を受ける貴重な機会を与えるというメリットももっている。

しかしながら、企業人の管理実務に対するORACの影響力は非常小さい。町の中心での商業サービスの提供の強化に対する影響は様々に異なっているが、時には著しく目立つこともある。ORACからの注文によって、ORACは地域の建築職にプラスの波及効果をもたらしている。商業の再生(renovation)の活力は、時に、住宅のより総合的な改修事業や町の中心地の公共空間と結びついて持続することがある。

5. 3. 2. まだほとんど地域に根付かない工業[製造業]を援助促進する事業

工業[製造業]の分野での公共事業は、とくにハード面の個別的投資および活動区域の提供(offre)に関わる個別的援助の優位性を特徴とする。この分野に関する地域推進事業の施策は稀ではある。しかし、それは共同投資を奨励している。職業訓練および就職・参入の事業は、5b地区に限定したプログラム(1999年まで実施)のようなプログラムの枠組の中で、かなり多額の手段と財政執行と伴って、引き継がれている。しかし、その効果は、次のような提供の論理の優位性による限定を受けている：すなわち、その提供の論理は、標準化されていることが多く、問題の特殊性や労働力移動の脆弱さにほとんど適合せず、また、[職業訓練をうける]これらの対象者に十分に近い職業訓練の場で提案されることはめったにない、といったものである。

国は、既存の産業活動を存続させるために非常に妥当な(適切な)政策を実施してきた。その反面、国は、地域と人口の変動が続く中で産業活動の変動を助長・奨励することには困難・問題を見せてきた。地域的に関係のあるすべてのアクターを巻き込んで、産業活動の再編を目的とする諸措置はその時々のもっているが、それにもかかわらず、財政を技術革新的な事業のほうに方向づけることを、財政の運用・動員を過度に複雑にしないで行うための問題・困難は克服されなかった(とはいえ、非常に大きな財政を利用できる)。

5. 4. 地域的資源の活用とその保全への効果

5. 4. 1. 農政のイニシアティブはとくに既存の構造の強化に向けられた。

農業の分野では、生産コストの引下げまたは品質の向上による付加価値の増大が奨励された。公的介入は、とくに、主要な生産物の強化および既存の構造の再生産に有利に作用し、そのため著しく多数の思いがけなく幸運な結果をもたらしている。その反面、これらの援助・助成は、山間地域(zones de montagne)および条件不利地域(zones defavorisees)に有利な一定の空間的再分配を可能にしている。さらに、これらの援助・補助が地方色の強いプロジェクト事業に組み込まれるときには、各地域の諸産業(filieres locales)の開

発・振興に有利に作用している。

一定の荒廃地域(zones de deprise)の農業生産システムの維持に対して、特別の配慮が払われた。維持管理サービスの提供事業が中でも一時的に奨励された農業企業から発展したが、大きな飛躍を見ることはなかった。

生産物または新規サービスの多種多様化(diversification)は、農場ごとの形態変化を可能にするが、依然微弱なままである。他方で、国と地域的アクターのイニシアティブ間の競合は強調するに値する。

5. 4. 2. 受入れ・接客訓練用インフラストラクチュアの改善、観光(業)の主な成果

農村ツーリズム振興のための国の手段は限定的で、その努力は受入れのインフラストラクチュアに向けられている。これらの施設の量的、質的改善は明白である。その反面、社会ツーリズムおよび小規模農村ホテル(hotellerie rurale)は顧られないようである。完璧な観光用産品や構造再編プロジェクトの生成面では、若干の成功例はあるが、依然問題が多いままである。

「観光歓迎のペイ」(le Pays d'accueil touristique)は、資源や、観光用産品の推進、販売促進および構想・着想の銘柄強調[特産明示]を可能にする効果的なツール(道具・手段)である。しかしながら、それが担うことになる観光開発戦略を構想するには十分ではない。その方法は、より広範な管轄権限を持つ開発組織構造(structure de developpement)ならば効果的に適応させることができる。

観光供給の全般的構造化の努力が、宿泊、景勝地の施設、商業化の面でも、他の経済部門との関係開発の面でも、いまなお必要である。

しかしながら、これを促進しようと、すでに、公私のアクターによって様々な措置が採用されてきた。もっとも、恵まれない社会的カテゴリーの人々のための観光へのアクセスおよび小規模農村ホテルの施設消滅に関する問題は、これらの公私のアクターによる諸措置でも考慮外である。

公的イニシアティブは、地域レベルでは、工業[製造業]や農業の振興・発展、観光業、環境の活用と維持と結びついている。そのような公的イニシアティブが、特定の地域では、ことのほか効果的であることが示された。

5. 4. 3. 浮上してきた環境への配慮

環境保護の分野では、法制化のみならず計画化や協議などと結びついた手段がもう十分数多くある。これらの手段が発展した一方で、風景の尊重・重視が進んでいる。しかし、それは依然限定的である。

農業環境措置(MAE)の影響は、かなり狭い範囲のものでしかない。長期休耕地制度や地域種の保護制度などの措置は、不適切であることが明らかになった。

水域の質に関する措置は確固とした成果をもたらしていなかったが、農業者の認識に与えた影響は無視すべきではない。景観および荒廃阻止に与えた全般的な効果は、特に明白ではないが、単発的ながらいくつかの成果が得られている。地域事業は、しばしば、地方

に根ざしたネットワークを強化し、市町村および市町村集団との結合関係を創出してきている。一定の地域事業は、推進の大きな努力のおかげで、明らかな成果を得たが、しかしこの同じ理由によって、その効率性は限定的である。農業生産の環境に対するマイナスの影響は、基本的に、大規模畜産において考慮されている。畜産の公的管理はコストの増大を招いたが、農業汚染の被害が特に著しい地域では、明らかな改善は今のところ認められない。

自然・建築遺産の維持政策が国によって導入されたが、過度のセクター間の障壁および手段の不足に悩まされている。

農業ツーリズム(agri-tourisme)と農村民宿(gites ruraux)の開発・振興の努力のほかは、このように建築または強化されたアメニティの有効活用はいまなお慎重である。地域空間の用途の特化という支配的論理を修正し、かつ、しばしば対立する用途間の調整を行うツール(道具・手段)の利用・実施は、依然不十分なままである。

5. 5. (地域空間およびアクターで構成される)地方・地域(territoires)の構造化に対する効果

市町村(コミューン)間の組織化は著しく進展した。その結果、今では、住民 2,000 人未満の市町村(コミューン)の 63%は、固有の税制を持つ何らかの市町村連合組織(une structure intercommunale)に加入している。アラカルト方式で自由自在に形成された集団の急増、実際の企画のない多数の組織構造の存在、および、地域圏自然公園(PNR)、市町村連合体、ペイ(pays)[新たに制定された行政区画。最後の勧告の箇所に説明がある]の間の時々問題視される連関関係などは、上記のプラスの成果を中和する。

それと同時に、多数の措置に促されて、民間のアクター(商事判事組合 chambres consulaires および非営利団体)は、一定の地方・地域で、同じ部門内または諸部門間で協力するようになった。

この観点からすると、LEADER I 及び II のプログラムはプラスの役割を果たした。国の農村開発政策への地方公共団体および様々な社会的勢力の参加が増えている。その結果、この参加は、意見聴取(consultation)に限定されず、時には決定にも関わる。国の事業が最も強大である部門、すなわち基盤整備および農業における参加の拡大は、まだ不十分に思われる。

開発・振興の諸施策は、諸アクターの包摂・取りこみを容易にするが、その包摂・取り込みの程度は非常に異なる。企業への補助・助成は依然柔軟性を欠いたままであるが、公共財とくに環境財の管理手法は、とくに地域圏自然公園(PNR)の枠組では、企業への補助・助成を助長する目的で考案されている。開発関連の諸審議会は、有益な対話の場となりうる。様々なアクター間の協力関係は、自然に発生するものではなく、何らかの推進活動(une animation)を必要とするのであり、それは活発な横断的組織構造によってしばしば展開される。

地域圏開発プログラムの地方化・地域化(territorialisation)[地方 territoire に即した実施]は大きく異なっている。その最も成果を上げた形態では、商事判事組合およびしばしば非営利団体が、診断分析およびプログラムの準備、地域圏より下位の界域

(perimetres infraregionaux)でのその実施についての追跡監視(suivi)[モニタリング], および予算額の一部の割当先選択に参加している。

5. 6. 施策の効果に関する現地調査からの教訓

様々な開発のツール(道具・手段)の組み合わせによって、地方・地域(territoires)ごとに差別化した戦略を遂行することが可能になりうる。

対照的な2つの状況が生じることがある。それは、公共設備(交通・通信・供給網、住宅、公私の対人サービス)を優先、あるいは反対に、工業または農業食品加工または観光の経済的開発・振興を第一に選択として現れる。

よりバランスのとれた開発・発展のための選択肢は、これら2つの方向の間の一定の結合効果を追求するものであり、第3の戦略を構成する。もっとも、この第3の戦略は、環境面に付与する重要性によって、諸変異型を見ることがある。

「有意の農業がある中間的農村」空間は、市街中心地への比較的容易なアクセス可能性を保証することにより、一定の地方的なまとまり(凝集性)を保持している。

このタイプの空間では、食品部門の開発・振興戦略は、加工分野や生産分野での生産的投資への支援(策)に基づいており、[地域に]適合的なことは明らかとなるが、このような生産特化の環境面への影響・効果の適切な管理を必要とする。

住宅および対人サービスの政策が欠如すると、雇用の飛躍的發展が持続的な人口停滞を伴うことがある。

「高齢化しかつ人口密度も少ない農業的農村」空間では、地域的資源(ressources localisées)の利用と結びついた産業活動(農業および農村ツーリズム)が、優位な部分を占めることが多く、農村開発に向けられた予算額の大部分を引きつけている。

一定の活力ある市町村連携組織が存在すると、設備の水準引上げおよび分散したプロジェクト事業の乗数的拡大を効果的に促進することができる。地域的資源の新たな方向づけおよび構造化プロジェクトの出現が、社会的組織(構造)の躊躇と経済的基盤(構造)の密度の低さのゆえに、必要であると同時に問題も多いように見える。

「労働者の多い農村地域」のカテゴリーに属する一定の区域では、工業(製造業)部門が活発であるが、それは将来を見越した政策を必要とする。その政策は、生産諸要素を、ハード面の投資、企業間協力、および、とくに労働力の職業訓練ニーズなどに対する支援を通じて、競争の推移・変化に適合させることが可能なものである。

他方、製造業中心の区域、主に、伝統的な消費財の生産に特化した工業中心地では、地域経済の位置最確定という根本的問題が問われている。

雇用構造および地方文化を考慮すると、工業的基盤の革新が、明白な開発・発展の道のようなものである。この道は、すでに進出した企業の支援を保証し、あるいは、新規の製造業を誘致することを前提とする。この目的に到達するには、割安の工業用地の提供だけでは十分ではないようで、対企業サービスだけでなく適切な職業訓練計画の欠落を一時的にしの

ぐためには、様々なプロジェクトによる援護と受入れ環境の改善が明らかに必要となる。

経済活動の多様化または居住的機能の促進を目指すもっと違った代替策もまた、隣接の都市的拠点が発達であり続ける場合には、将来性を見込むことができる。

「観光的要素を強くもつ新規定住人口の多い」農村空間は、就業人口を強く引きつける魅力の特徴とする。これらの人々の産業活動は、現地で、地域的に限定されていることが最も多い。これらの地域では、最も報酬の多い、あるいは、最も確実な収入を得る産業活動は、一般に、古くから地域に根付いている家柄出身の人々によって左右される。新参者の考案する創業プロジェクトに対する奨励措置が、職業上の研修訓練を行い、ある種のいやがらせを避けるためにとくに必要である。この種のいやがらせによって、生産諸手段や一定の就職先へのアクセスが妨害されることがしばしばある。観光的活動の基礎となる資源は、様々な事業者間で構造を十分に練った組織編成を欠き、かつ、職業的なプロ意識をほとんど持たないで、しばしばバラバラに開発されている。

観光による不労所得(rente touristique)の存在は、しばしば市町村連携の活力を阻害する。しかし、このような活力は、部門間の協力関係や、より広範なプロジェクトのため来訪者の多い観光スポットの外に収入の分配を助長する上で必要なものである。

「居住用」または大規模経営地帯の都市周縁空間では、農村開発政策は僅かに活用されるだけである。

調査事例のうちの一事例では、および、様々なツール(手段・道具)が用いられ、一定の成功を収めた。その目的は、樹木栽培および耕種複合畜産(agri-elevage)などの農業構造を強化すること、土地の適切な管理運営によって市街化(urbanisation)の整理誘導を図ること、都市周縁への分散を行うために都市周縁地域に関心をもつ企業をいくつか誘致することにあった。

その反面、商業、観光業および農業環境措置(MAE)の分野では、様々な取り組み(イニシアティブ)は曖昧で、かつ、対象範囲も狭いものであった。市町村連携の諸構造の役割は、攪乱的な効果を及ぼすことの多い近接の都市的拠点の吸引力によって妨害される。市町村連携の活力が発展する場合には、その活力はしばしば、純粋に防御的な論理によって都市周縁市町村を団結させる効果を持つ。

6. 審査会の勧告

6. 1. 審査会の考える農村開発に関する見解⁵

省際合同審査会は、地方・地域間の公平を、農村開発政策の基本目標と考える。

この目的に到達する上で、審査会は、開発関連の諸アクターを促して、人々の移動の増大のあらゆる結果・影響を把握するように勧める。人々は、そのライフ・サイクルの間に、いくつかの資格によって、定住または短期の住民として田園地域に出かけるようになっている。

このため、審査会は、地方・地域(territoires)の多様性に適合した開発戦略を推奨する。

すなわち、農村市域の居住機能、都市－田園の相補関係をより一層有効活用すること、および、都市周縁地域の問題を考慮することである。

審査会はまた、最も不景気の地域への支援の集中が、農村開発の推進にとって最適のやり方とは見なさない。

近接の都市的拠点への支援は、連鎖効果の助長と結びついたとき、より確かな成果を予測することが可能になる。

極端に細分化された取り組み(イニシアティブ)は、その反対の、過度の空間的特化[空間の用途設定を厳密にして特定の用途に限定すること]と同様に、回避することが必要であるようだ。実際、審査会は、(付加価値の開発に有利に作用する部門間の連結効果の存在を理由として)農村空間を開発・発展させる経済的利益を強調するだけでなく、(人口の相対的混住性(une relative mixité)、社会関係の形態の多様性を確保するために)その社会的利益もまた強調する。農村空間は、居住、レクリエーション、一定の生態系のバランス維持の場となるだけでなく、工業、農産物・食料およびサービスの財の生産枠組ともなるからである。

農村空間を過度に排他的に特化することは、地域経済を、支配的システムの失敗の際には、あらゆる単一産業活動にもつきもののリスクにさらさせる。

最後に、審査会は、段々競合することが多くなってきた土地利用間における衝突の問題の増加を緊急に考慮すべきことを強調しておく。

6. 2. 審査会の提案

農村開発政策の省庁合同評価審査会は、これらの政策が、農業または過度に狭い農村地域を中心とした古い見解を放棄して、農村の居住機能および都市－田園の相補関係を真に活用すべきであると考ええる。

6. 2. 1. 公的介入を社会経済的ニーズの変化に適応させる

先の分析は、初めの8つの提案を根拠づける：

- －より積極的な住宅政策を展開すること（とくに、賃貸分野で）。これは、国民、地域(territoires)のニーズに応えるものであり、したがって、その態様において、地域状況の特性により適合したものでなければならない（家賃の低さ、所有権取得への移行、等々）。
- －地域雇用の開発を促進すること。これは、居住機能と農村環境の受入れの開発によって誘導する経済活動の進出・定着を刺激することによって行われる。この点から、この事業がまず最初に関わるのは、人的資源の開発(職業訓練など)、企業の創業および譲渡の支援、同じく、様々な法的資格の企業を集合させる使用者集団の振興である。
- －一般の人々へのサービスを強化すること。これは、質的、量的な面で追求される（とくに、公的サービス会館の発展）。
- －医療保健へのアクセスを改善すること。とくに、都市周縁の農村地帯、および、地域

- 圏の縁辺地域に多くある人口密度の最も小さい地域において、改善すること。医療保健の様々な職種を集合させる拠点は合理化と節約の効果ならびに仕事の協力関係の向上を同時に目指すものであろうが、そのような拠点作りはこの点からも奨励されうる。
- －自然的農村的空間の集成的サービス計画を地域圏レベルに適合させること。その目的は、自然体農村的空間のもつ保全機能ならびに生産、レクリエーションおよび居住の諸機能をより適切に統合することにある。
 - －環境保護の目的のために、土地政策の諸手段を動員・活用すること。
 - －農業の付随的措置および総合的農村開発をより適切に統合すること。

この点については、地域圏レベルにおいて、欧州農村開発規則のフランス国内適用版および目的2関連のプログラムをより適切に連関させることが必要のように思われる。現在これらは分離状態にあるため、実際のところ、実施の諸問題を引き起こしている。この分離状態は、地方公共団体の推進する政策との、地域圏レベルにおける整合性欠如の要因となっている。

最後に、新しい「持続可能な農業契約」(CAD)は、農業活動による空間管理のより適切なツール(道具・手段)となるであろう。この空間管理は、一定の地域レベルにおいて、この地域空間のすべての利用者間で策定された方向・方針にしたがって遂行される。したがって、これは、地域の公共団体を、一般的方向・方針およびこの新しい契約の財源により適切に結合させることを前提とする。

- －最後に、都市周縁農村地域空間の利益となる強力な戦略を開発すること。これは、市街化(都市化)の現象を制御し、かつ、市街化(都市化)の前線のぎりぎりのところで、適切な土地手段の動員に助けられ、自然、農業あるいは森林の諸空間を保護しながら進められる。

6. 2. 2. 農村開発を共同管轄にする

農村開発は、今日では、国の仕事だけではない。とはいえ、評価審査会は、国に、王権的特権に由来する諸機能の行使だけでなく、地方間の公平、事業推進(animation)および利害調整(mediation)に関する基本的責任においても、突出した役割を認める。

地域圏および県はその固有の政策を推進する十分な根拠をもち、基礎的公共団体(市町村連合体 *communautes de communes* および *pay pays*)は、地方・地域(*territoires*)のプロジェクトが策定される場である。この地方プロジェクトは、地域資源を活用または保全するだけでなく、農村地域の利用法をめぐる対立を解決することも可能にする。

それでも、審査会は、開発のあらゆる事業が、管理運営を身近に置くことによって、必然的にその解決策を見つけるはずだとは考えない。

しかし、まさしく、地域レベル、ペイ(*pays*)レベルにおいて、開発のプロジェクトが策定されるべきである。この開発プロジェクトは、一定の地方(*territoire*)の自然的、経済的、人的なあらゆる潜在力の有効活用、ならびに、そこに適用されるようになりうる外部的な制約または利点を統合するものである。

このような文脈では、様々な介入者の事業での整合性を追求することが重視されなければならない。そのような整合性は、以下のように追求されるべきである：

ー全国レベルでは、国の政策構想の直後に、拡大省際協議を実施し、関係省庁間の権力闘争に抗しつつ、農村開発推進のための国の戦略的な基軸を画定する。

ー地域圏レベルでは、拡大省際協議の枠組で策定された国の戦略が、地域圏の戦略と調整され協議される。各地域圏は、その地域圏整備開発計画を定めなければならない。

さらに、地域圏計画と国の政策との整合性の審査検討のあと、国は、地域圏に対するその開発予算額の付与を、できる限り包括的な形態で、決定することができる。なお、その予算の金額は、地域圏の農村地域 (milieu rural) が被ることのあるハンディキャップの軽減という目的を考慮すべきものとされる。

6. 2. 3. 情報および追跡監視のシステムを改善する

各地域 (territoire) および財源の流れに関する、均質でかつ詳細な情報システムを国が設置することは、地域的な診断および政策の追跡監視 (suivi: モニタリング) の改善につながるため、地方化・地域化 (territorialisation) を援護する有効な手段となるであろう。なお、この財源の流れは、国だけでなく地方および地域の公共団体がそこに投入する金額を含む。

6. 2. 4. 地方のプロジェクト策定にとって適切な[行政]レベル (echelon) としてペイ (pays) を強化する

ペイ (pays) は、実際には、市町村連携の連合 (federations d' intercommunalites) として構成されるはずである (法文に従えば) が、地方・地域 (territoire) のプロジェクトの策定、実施および評価にとって適切な[行政]レベルとなる。

また、審査会は、ペイの範囲の確定時における国および地域圏の特別の責任を強調する。ペイは、都市・田園の相補関係を助長するとともに、例えば、都市に対する防御的目的で構成される範囲のような存続可能性の低い範囲は避けなければならない。

6. 2. 5. 用途区域設定 (zonages) の原則を再考し、財源提供の態様を改善する

審査会は、用途区域設定 (zonages : ゾーニング) の諸観念から解放されるように勧める。それは、現在の情報システムが、多くの場合、個別的な基準によって、市町村 (コミューン)、企業、世帯を区別することを可能にするからである。これらは、国の援助の選別的施策の対象となりうる。

したがって、社会経済的基準に基づいた用途区域設定は、部分的には削除されうるであろう。財政の分野では、書類審査の簡便化の措置を除いて、審査会は、ペイ (pays) の開発プロジェクト遂行のためにペイに付与される国の補助・援助 (aides) を一まとめにする効果を持つ措置を強く願っている。

6. 2. 6. 地域のアクターの構想によるプロジェクトを促進する

最後に、審査会は、その任務の終了にあたって、地方・地域(territoires)の経済的、社会的なアクターが開発プロジェクトを策定する際に果たす根源的な役割を強調する。これらのアクターの貢献を強化するには、政策の推進事業に向けられる手段の増加、非営利組織の構造的統合の改善、および、とくにペイの中で構成される開発評議会(Conseils de developpement)における経済的、社会的な参画者(パートナー)間のより一層の協力関係などの段階を経るように、当審査会には思われる。

6. 2. 7. 再分配に貢献する専門鑑定(expertise)および事業推進(animation)の能力を強化する

出現が遅れているプロジェクトを構築するための人的資源を欠いている衰退した地域では、特別の手段を導入しなければならない。この点に関して、国の分散的なサービス部局、地域圏および県のサービス部局は、確実な力不足を緩和するために、共同して、あるいは、連携して、その支援を提供できなければならない。ただし、その際には、準備中の地方分権の法文で明らかにされる管轄の無用な重複や部分的重なりを回避することが必要である。

注

- (1) 地方化・地域化(territorialisation)という概念は、小地域、その(経済的および行政的)諸アクター、およびそのプロジェクトなどの組織的な構造化、ならびに、公共政策がこの過程に適応することのできる仕方・手法の両方を意味する。
- (2) この類型化は SEGESA が行った。その類型化のうち、次の2つのカテゴリーは採用されなかった：労働者の多い小都市(非常に稀)および観光的な農村地域（一般大衆向けの観光業に対応させる）。
- (3) この合計額には、FNDAT(全国土地整備開発基金)及びPAT(土地整備奨励金)の数値は入っていない。これらについては、農村地域向け予算額を明確に特定できなかったからである。同じく、5bプログラム及びLEADERプログラムも、二重計算を避けるため含まれていない。
- (4) FNADTは、2つの農村レベルの基金、すなわち、省際農村開発整備基金(FIDAR)および山間地自立発展介入基金(FIAM)、並びに、農村的特殊性を持たない地域圏雇用地域促進援助基金(FRILE)および地方分権補助基金(FAD)の後を引き継いだ。
- (5) 審査会は、これらの考え方に照らして、施策に対するその判断を根拠づけた。

略号リスト

AFP	: 牧草地土地集団
CAD	: 持続可能な農業契約
DDR	: 農村開発交付金
DGE	: 一般設備交付金
DJA	: 青年農業者自立助成金
DSR	: 農村連帯交付金
EREF	: 雇用職業訓練農村空間
FACE	: 電化工事費償却基金
FAD	: 地方分権補助基金
FGER	: 農村空間管理基金
FIAM	: 山間地自立振興介入基金
FIDAR	: 省際農村開発整備基金
FNADT	: 全国土地整備開発基金
FND AE	: 全国上水道促進基金
FNGCA	: 全国農業災害保証基金
FRILE	: 地域圏雇用促進事業助成基金
ICHN	: 自然的ハンディキャップ補償金
LEADER	: 農村経済開発事業連絡(プログラム)
MAE	: 農業環境措置
NTIC	: 新情報通信テクノロジー
OGAF	: 土地整備集合事業
OLEA	: 地域農業環境事業
OPAH	: 住宅改善プログラム事業
ORAC	: 手工芸商業再編事業
PAM	: 設備改善計画
PAT	: 土地整備補助金
PDD	: 持続可能な開発計画
PMPOA	: 農業起因汚染抑制プログラム
RPI	: 市町村合同教育集団
RTM	: 山間地域復興(事業)
SAFER	: 土地整備農事創設会社
SAGE	: 水域整備管理規程
SOPEXA	: 農産物食品販路拡大会社
TRDP	: 優先開発農村地域
ZAUR	: 都市地域用途区域
ZNIEFF	: 生態系動植物自然区域 (学術的動植物生態区域)
ZRR	: 農村活性化区域

審査会の構成

委員長：ダニエル・ペラン，農村土木・水域・森林統括技監，農業・食料・水産・農村問題
担当省（訳注，以下，「農業水産省」と略称する。）

統括報告者：ジャック・マレ，一等参事官，ペイ・ドゥ・ラ・ロワール地域圏会計院

報告者：ギイレム・ブラン，クレール=モンフェランENGREF

マルク・ゲラン，計画総庁

ジャン=フランソワ・リュアス，農業水産省

フィリップ・タンプレ，生態系・持続可能発展省

マリー=クリスティーヌ・トゥルコフ，農業水産

審査会の他のメンバー：

レミ・バイユアシュ，農業会議所常設会議，ラ・マンシュ県農業会議所会長

パスカル・ブラ，次いで，アラン・ドゥフォンテーヌ，契約的保護局長補佐，自
然・景観局，生態系・持続可能発展省

ジャン=フランソワ・クローラ，観光局

ピエール・ドーセ，教授，レンヌ農業経済高等国立学校

ジベール・フォンガロ，フランス全国県会議会員，ロワール・エ・ガロヌ県議会
副議長

ディディエ・ガレ，ジャン=イヴ・マルタン，次いで，ティエリ・ペアン，局長，
商業・手工芸・サービス企業局，経済・金融・工業省

フランソワーズ・ジェルボー，グルノーブル政策研究所

アルヴァール・エルヴュー，次いで，ミシェール・キックレ，DATAR

ジョルジュ・ラバゼ，フランス地域圏連合会員，アキテーヌ地域圏議会副議長

ピエール・ロジェイ，局長，地方公共団体総局長，国内・安全・地域的自由省

ノエル・ル・スクアルネ，戦略・予測・評価・調査局長，観光国務庁

アンドレ・マルコン，フランス商工会議所会議副会長，オーヴェルニュ地域圏
商工会議所会長

ヴァレリー・マテ，予算局，経済・金融・工業省

キャトリーヌ・ドゥ・マンティエール，農村空間森林局，農業水産省

エリック・ペレイット，フランス市長会

フィリップ・ペリィエ=コルネ，研究局長，ディジョン国立農業経済研究所

レイモン・ルスヴォール，職人会議所常設会議，ムルトル・エ・モーゼル県職人
会議所会長

ギュイ・ロベール博士，自由職業団体全国連合(UNAPL)事務総長

ジャック・シッシェルマン，架橋・土木統括技官，架橋・土木評議会

ジェラルド・ヨウ，農業農村関連団体調査連絡委員会(CELAVAR)議長