

第3章 EU 農村振興政策

1. EU 農業予算の編成と変遷

(1) 課題となる域内格差の是正

EU の共通農業政策（CAP）は、毎年支出される農業者支援である第 1 ピラーと、複数年の農村振興計画に基づき、加盟国の実情に応じて柔軟に運用される第 2 ピラーに区分される。この 2 つの柱から成るこの構造は、互いに補完し合うものであり、次期 2013 年改革でも維持される見通しである。

まず前者については、域内共通の農業政策が実施されている。共通市場ゆえ、27 の加盟国に対し、ブリュッセルの欧州委員会で策定された共通の市場・価格制度が適用され、これにかかる予算は、EU がすべて負担する。

一方、第 2 ピラーの農村振興政策については、補完性（サブシディアリティ）の原理により、その実施は各加盟国に委ねられている。つまり、農村振興は、第一義的には加盟国ないし地方政府の責任で行うべきものであり、EU の関与は加盟国のイニシアティブを補完するものでなければならない。

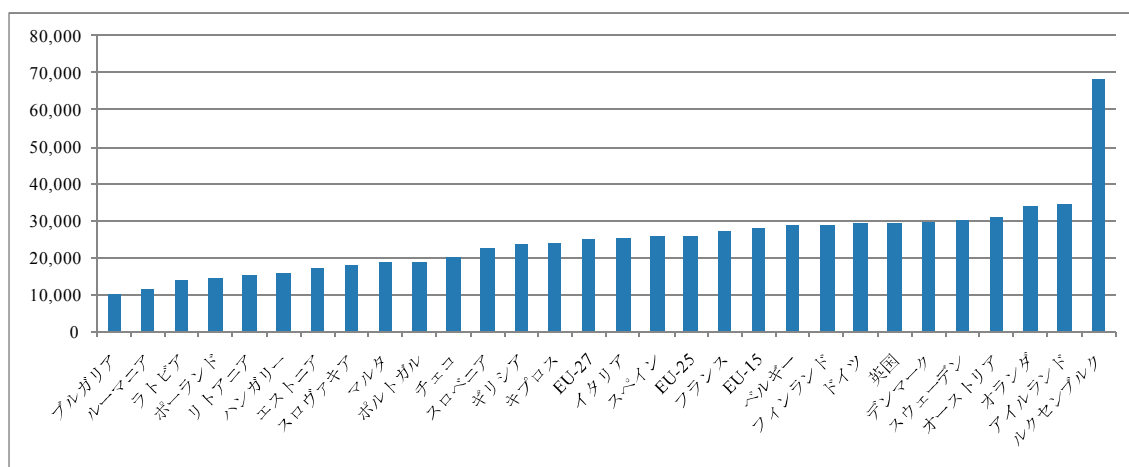
それゆえ、欧州委員会の仕事は、関連する理事会規則の制定と、その枠組み内で各加盟国が策定した具体的な農村振興計画をチェックし、承認するまでに限られる。EU の承認が得られれば、後は加盟国がこれを実施する運びとなる。

また、農村振興に係る予算は、EU と加盟国（中央政府、地方政府）が一定の負担をすることが義務付けられる。この共同出資における EU の負担率は、通常 50%（収斂地域（convergence region）は 75%）であるが、環境および田園（countryside）の改善に資する第 2 機軸の施策、および第 4 期軸（LEADER）に関してのみ 55%（収斂地域は 80%）とすることができる。

ところで、EU では拡大のたびに、自然・立地条件（条件不利地域か否か、水・土壌条件等）、農業条件（経営構造、労働生産性、作物等）から社会・経済条件（人口密度、失業率、年齢構成、経済発展水準等）に至る全ての面で多様性が高まっている。多様性と言えば聞こえはいいが、実際には、80 年代の南欧加盟では、地域間の経済力格差が 3 倍に拡大したと言われたし、95 年の北欧加盟では、ラップランド等の他の加盟国に類を見ないような特別の過疎地域への配慮が求められた。

拡大の際には、概して新加盟国のどこかが一人当たり GDP の最低国になるが、NMS-12 は全て下位に位置しており、域内格差はますます広がってさえいる（第 19 図）。一人当たり GDP の EU-27 平均値に対する割合は、EU-15 では 111%，EU-15 の最低国のポルトガル

でさえ 75%水準に達しているのに対し、ブルガリアは 40%の水準にしか満たない。NMS-12 のどの国も EU 平均を下回り、経済発展の遅れによる問題を抱えている。



資料：European Union[18]より計算・作成。

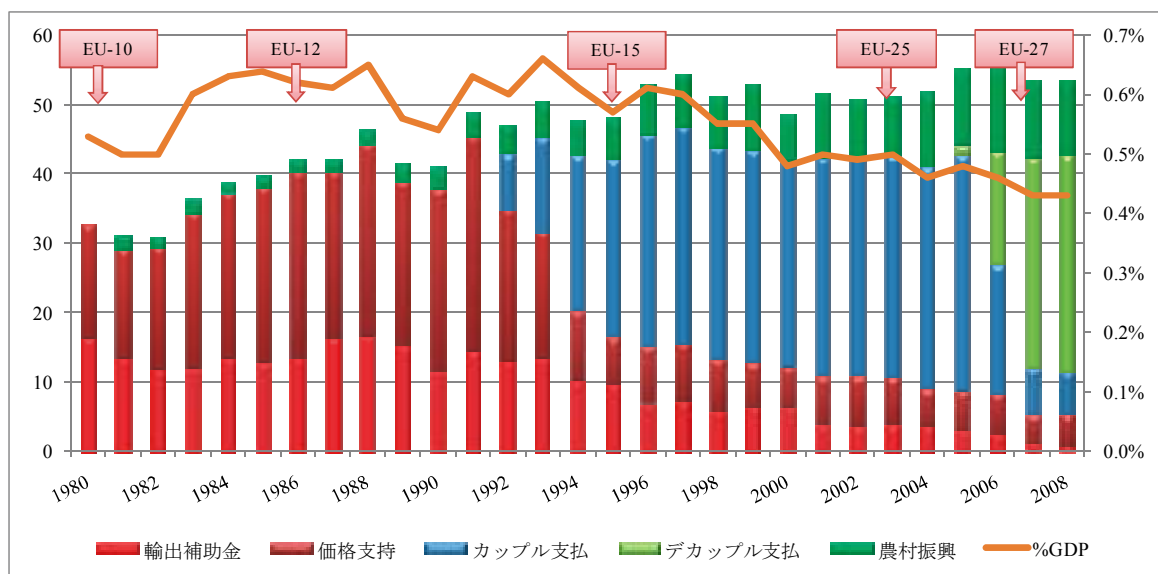
第 19 図 一人当たり GDP (PPS) (2008 年)

これでは CAP による受益国と負担超過国との間の軋轢が生じることは不可避であり、域内に異質すぎる地域を抱えたまま、単一市場や通貨同盟を維持することはできない。それゆえ、欧州統合のさらなる深化のためには、最も開発が遅れている国や地域（収斂地域）が EU 平均に追いつけるよう支援し、加盟国間の格差を是正することが必須課題とならざるを得ない。そこで必要になるのが、地域政策や農村振興政策なのである。

(2) 農村振興予算の推移

以下では、農村振興政策の予算の推移に焦点を当て、そのポイントを簡単に振り返っておこう。

第 20 図が示すように、加盟国の増加とともに、EU 財政は拡大の一途をたどってきた。しかし、今日では農業支出削減のプレッシャーが大きく、新規加盟国への直接支払の在り方等が問われている。ドイツやフランスといった EU 主要国の強い批判や、加盟国間の軋轢のため、EU の農業財政は今後も縮小に向かう見込みである。



資料：Haniotis[22].

第 20 図 CAP 予算の推移（10 億ユーロ）（1980 - 2007 年）

ちなみに、現行の EU 予算（2007-2013 年）では、2002 年 10 月の欧州理事会決定を踏まえ、期間中の農業予算（価格支持と直接所得補助）を 2006 年水準に留めている。27 カ国体制になったにもかかわらず、インフレ率を控除した実質額は、2006 年の 43 億 7,000 万ユーロから 2013 年の 42 億 3,000 万ユーロと、3%の減少となっている。

その中で、農村振興予算は EU 拡大を考慮し、2006 年の 10 億 5,000 万ユーロから 2013 年の 13 億 2,000 万ユーロへと、約 25%の増加となる一方、農産物価格支持、直接支払および農村振興の合計額は、54 億 3,000 万ユーロ（2006 年）から 55 億 5,000 万ユーロ（2013 年）と、2%増にとどまっている。

ところで、農業支出増大に対する懸念や、食料安全保障に関する不安がなくなったことだけが、第 2 ピラー増強の原動力になったわけではない。70 年代には既に、CAP の目的を達成し、農業を経済全体の中に統合するためには、農家の所得を向上させることが不可欠で、農業構造の抜本的改革なしにはその実現が不可能であることが認識されていた。

欧州レベルでは、80 年代から農業構造政策が実施されていたが、予算全体から見ても、市場秩序のための直接支払と比べても、規模は小さかった。けれども、農業の近代化が進み、EU 経済がよりサービス産業指向になるにつれ、農村で働く人口の割合は半世紀前の 20%超から 7%にまで落ち込み、農村地域の様々な機能のバランスを維持することが急務となってきた。

そこで、Agenda 2000 の一環として、農村振興に関する最初の改革が行われ、農村振興が市場制度と並立する、CAP 第 2 の柱に位置付けられた。ちょうどその頃、BSE や牛乳のダイオキシン汚染、牛肉の残留ホルモン剤といった食品による健康被害が、農業や家畜飼養の集約化に起因するのではないかが、疑問視されるようになっていた。こうした背景か

ら、環境保全的農法、動物福祉、食品の安全と質が最優先項目として掲げられ、第2ピラーの強化という方向性が打ち出されたのである。

(3) 農村振興政策の展開

現行プログラム（2007 - 2013 年）に先立ち、まずおさえておきたいのは、理事会規則第1257/99号である。それまでバラバラに行われていたLFA支払や経営投資助成、早期離農助成等の目的5aの農業構造政策と、地域政策の範疇に含まれていた後進地域等に対する総合的な地域振興政策をドッキングさせ、多様な施策を1つの政策パッケージの中に統合した。同時に、農業構造政策関連の11の規則が農村振興規則に一本化された（第21図）。

理事会規則第1698/2005号の下では、引き続きさらなる改革が進められた。

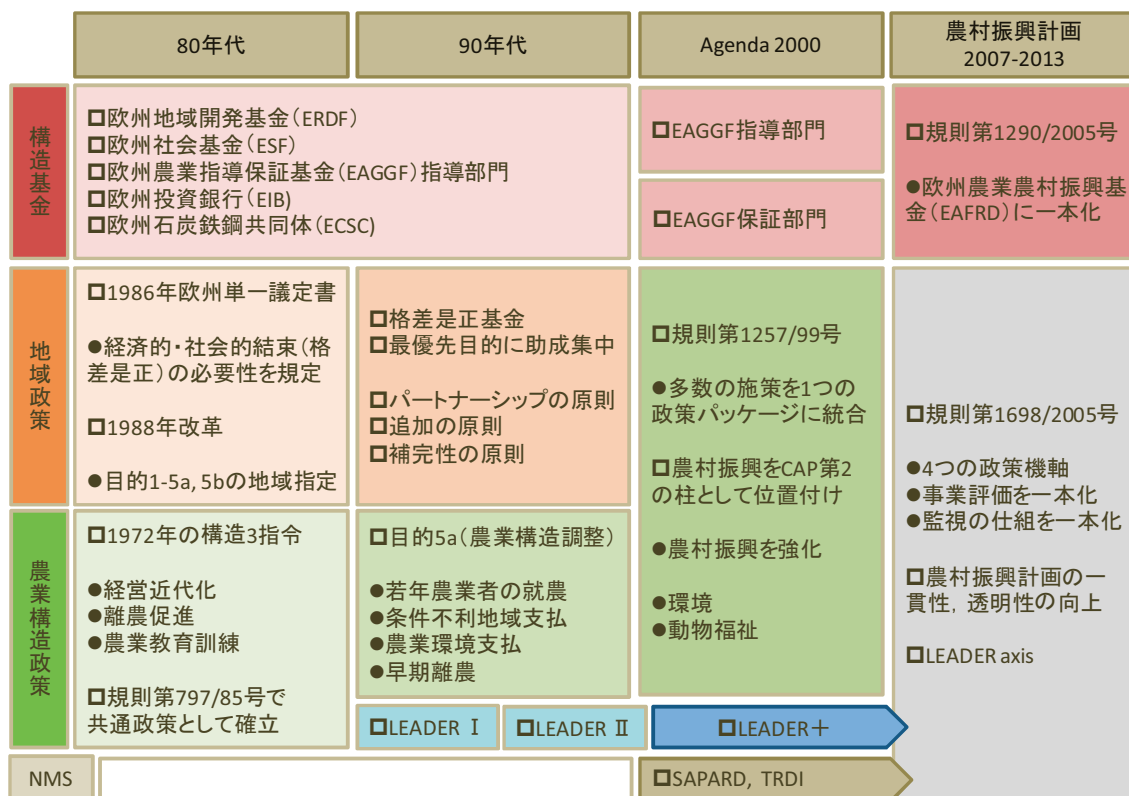
第1に、LEADER事業も同じ政策パッケージの中に加えられ、助成措置が4つの政策機軸の下に整理された。

第2に、これにあわせてプログラムの政策評価および監視の仕組みも一本化された。

第3に、SAPARD（Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development）やTRDI（Temporary Rural Development Instrument）の終了した中東欧諸国も、農村振興政策の下に統合されることになった。

第4に、農村振興のための独立した1つの基金がつくられた。従来は、それぞれの目的に応じて異なる予算枠（各種の構造基金）が用意されていたため、きわめて複雑であった予算会計が、欧州農業農村振興基金（EAFRD）として1つにまとめられたのである（理事会規則第1290/2005号）。

このように、規則、事業評価、予算といったあらゆる面で一本化された農村振興政策のメリットは、計り知れない。これによって、農村振興計画の一貫性が向上し、政策の透明性が高まっただけでなく、施策間の比較も容易になり、さらに行政的な手続きが大幅に簡素化された。



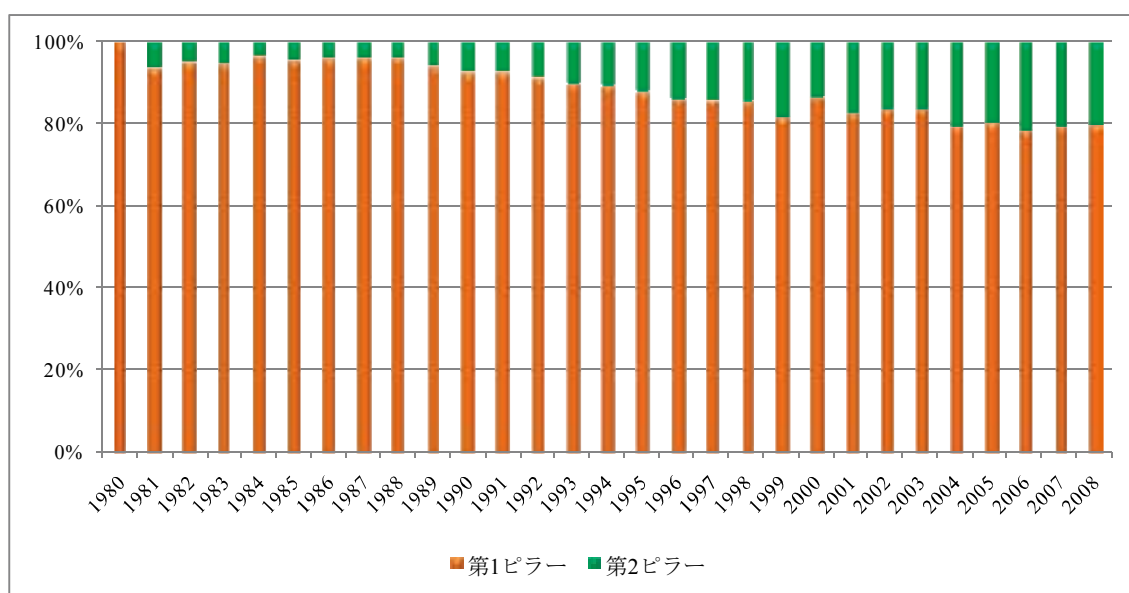
資料：筆者作成。

第 21 図 農村振興政策の展開

(4) モジュレーション

CAP 支出の推移 (1980 - 2007 年) を、第 1 ピラー (直接支払) と第 2 ピラー (農村振興) に区分して見てみると、CAP 予算の大半は、直接支払に当てられていることがわかる (第 22 図)。つまり、後者が増加傾向にあるとは言っても、実は 20%程度にすぎないのである。

農業予算の総額を減らさざるを得ないという政治的状況の中で、第 2 ピラーの予算の不足を補うためにはどうしたらよいか。そこで 2003 年改革で欧州委員会が提案した 1 つの可能性が、このモジュレーションというメカニズムなのである。これは、本来計画されていた第 1 ピラーのための資金を、第 2 ピラーに予算を再配分するための唯一の手段とも言える。



資料：European Commission[16].

第 22 図 ピラー別 CAP 支出の推移 (1980 - 2007 年)

さて、こうして導入されたモジュレーションには、次の 2 つの方法がある。

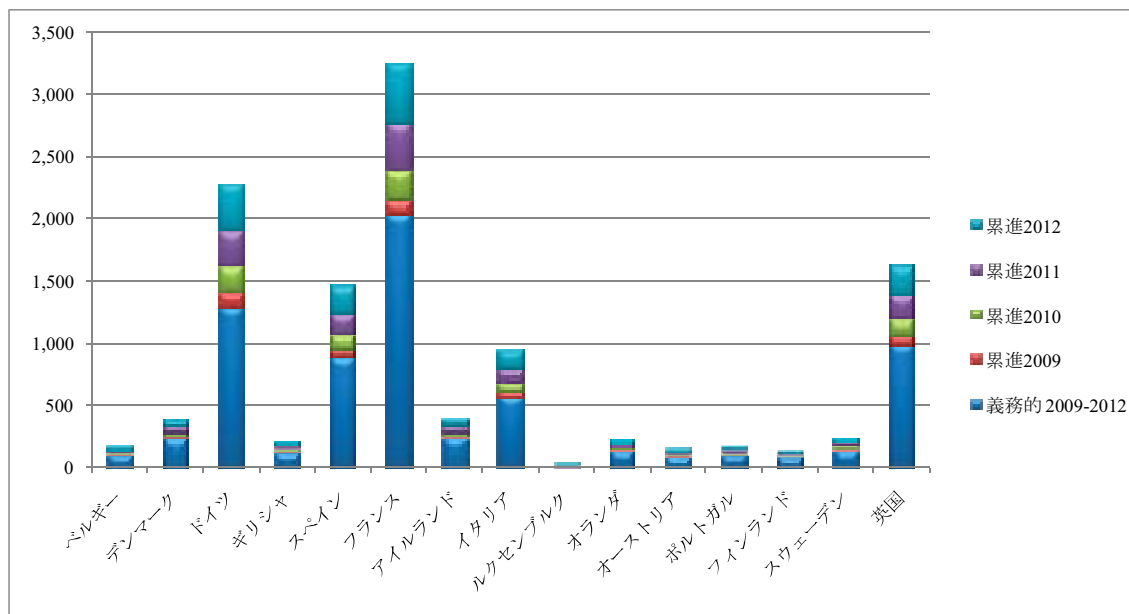
1 つは、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している農家への支払を、年度毎に定められたパーセンテージ分カットし、農村振興政策に資金を移行させる「義務的モジュレーション (compulsory modulation)」である。この比率は、2009 年以降、毎年 1%ずつ引き上げられ、2012 年には 10%となることが決まっている (第 6 表)。

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

第 6 表 モジュレーション率 (2008 - 2012 年)

	2008	2009	2010	2011	2012
€1 - €5,000	0	0	0	0	0
€5,000 - €299,999	5%	7%	8%	9%	10%
€300,000～	5%	11%	12%	13%	14%

そこで、EU-15 のモジュレーションによる振替額を加盟国別に見てみると、とりわけフランス、ドイツ、英国、スペイン等における影響が顕著である (第 23 図)。



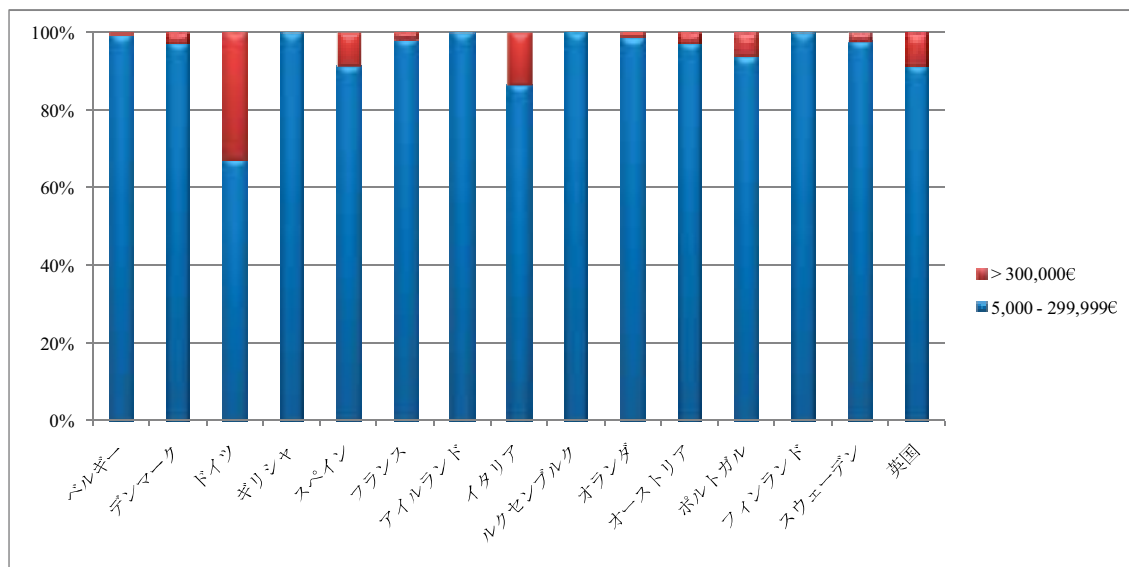
資料：筆者作成.

第 23 図 モジュレーションによる振替額（百万ユーロ）（2009 - 2012 年）

また第 24 図から浮き彫りになるのは、ドイツにおける累進的モジュレーションによる削減額の大きさである。30 万ユーロ以上の支払分のカットは、EU-15 平均で 10.8%であり、イタリア（13.2%）もこれを上回ってはいるが、ドイツ（32.4%）は遥かにこれを凌駕している。

他方、フランスでは、その内訳はほとんどが義務的モジュレーションによるもので、累進的モジュレーションの影響はほとんど受けない（1.8%のみ）ことが分かる。

こうしたモジュレーション導入の背景には、第 2 ピラーに対する資金の増強に加え、分配上の目的もあった。すなわち、旧東ドイツ等の一部の超大規模経営に直接支払が集中する問題への対処として、何らかの政策的介入が求められていたのである。



資料：Henke et al.[23]を基に筆者が作成。

第 24 図 支払区分別に見たモジュレーションの割合 (%) (2012 年)

ところで、モジュレーションについては、肯定的な見解を聞くことはほとんどない。

筆者がドイツ・バイエルン州で行った聞き取り調査（2009 年 12 月）では、「決めなくてはいけないのは、どれだけのお金を農村振興に投入するかであって、モジュレーションのような作爲的な手段を使うべきではない（ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授）」という見解や、「第 1 ピラーの処理だって簡単な話ではないのに、さらに複雑なやり方で、行政の手間をかけて第 2 ピラーに資金を移行するというのは、非常にひどい決定事項であり、賢い措置ではない（バイエルン州食料農林省の Weber 博士）」という批判が多く聞かれた。

また、バイエルン州でも 2 戸に 1 戸はモジュレーションの対象となっているため、農家の大多数は非常に批判的な目で見ている。モジュレーションの効果については、「モジュレーション 1%ごとにバイエルン州で 500 万ユーロ増えるから、7%だと 3,500 万ユーロ、2012 年には 5,000 万ユーロが第 2 ピラーに投入されることになるが、どういうふうに資金を使うかが重要で、ただちに環境効果の増大にはつながらない」こと、さらに「第 1 ピラーをカットしすぎると、国土全体における農業の維持がおびやかされ、景観や環境に対する効果が減ってしまうことを政治家にわかってもらう必要がある」という意見もあった（バイエルン州農民連盟の Borst 氏）。

元バイエルン州議会議員で酪農家の Ranner 氏は、「これまで農家がもらっていたお金が、直接農業とは関係のないところに流れてしまうようになった」とし、「本当だったら農家が受け取るはずだったお金をどうして公益に回さなくてはいけないのか」という見解にある。これがまさに農家の一般的な見方なのであり、農家にとって既得権益になっているため、いかに第 2 ピラーの重要性を説いたところで、第 1 ピラーの削減は容易ではない。

2. 農村振興政策の運用実態

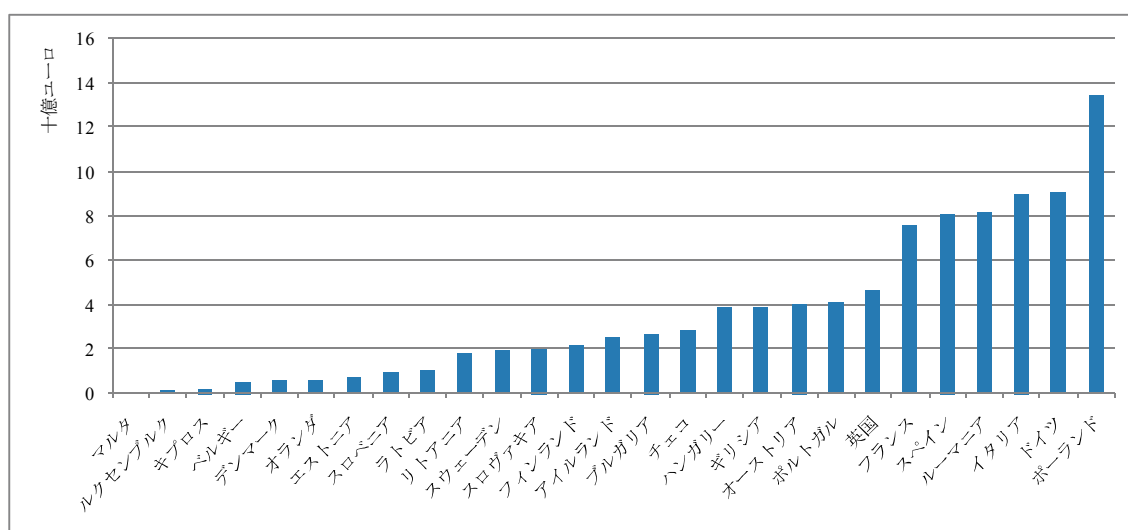
(1) EAFRD の国別配分

2007 - 2013 年の農村振興予算（EAFRD）は、7 年間の総額で約 776 億ユーロである。こうした複数年次に渡る計画の策定は、総合的アプローチを一つの原則としたものである。これによって、今後どのような事業がどの程度の規模で実施されるのかが明確に示され、中期的な支出や年度予算の決定をスムーズにすることができ、同時に、対象地域への民間投資を誘致する効果も期待できる。

なお、複数年に渡る事業については、2 年度目以降の各年分を含めた予算配分額を予め配分するが、これはあくまでも指標的なもので、最終的には各年度の予算の執行によって決定する。農村振興に関する予算に、financial plans と financial execution の 2 つがあるのはこのためである。

現行の各加盟国への配分額は、2000-2006 年の農村振興予算の実績や、EU 全体の開発速度に照らして発展が遅れている地域数などを加味して決定されている。2013 年改革案では、この配分枠についてより客観的な基準による見直しが提案されている。

2007-2013 年の配分額を見ると、ポーランド（13.9%）が突出しており、次いでドイツ（9.4%）、イタリア（9.3%）、ルーマニア（8.4%）、スペイン（8.3%）、フランス（7.8%）の順に多い（第 25 図）。英国（4.7%）を含め、その他の加盟国に対する資金配分は 5% に満たない。



資料：DG AGRI[19].

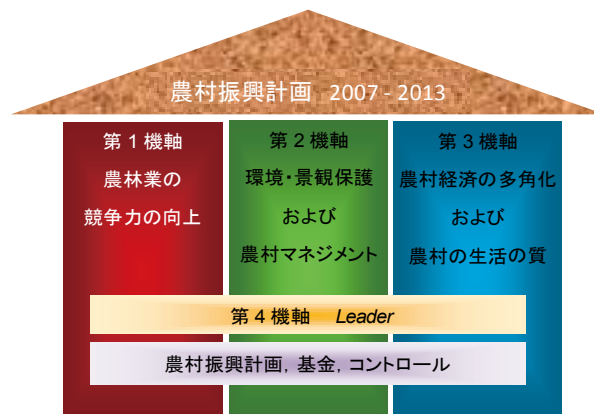
第 25 図 EAFRD の加盟国別配分（2007 - 2013 年）

(2) 4つの政策機軸

(i) 農村振興計画の枠組み

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

このうち第1機軸（農林業の競争力向上）、第2機軸（環境・景観保護）、第3機軸（農村経済の多角化および農村の生活の質の向上）の3つは、固有の政策目標を有する垂直的な軸となる。これに対して、第4機軸に分類されたLEADERは、“Leader Axis”とも呼ばれ、第1～第3機軸の達成のために付随して行われる水平的な軸として位置付けられた（第26図）。



第26図 農村振興計画の枠組み（2007 - 2013年）

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

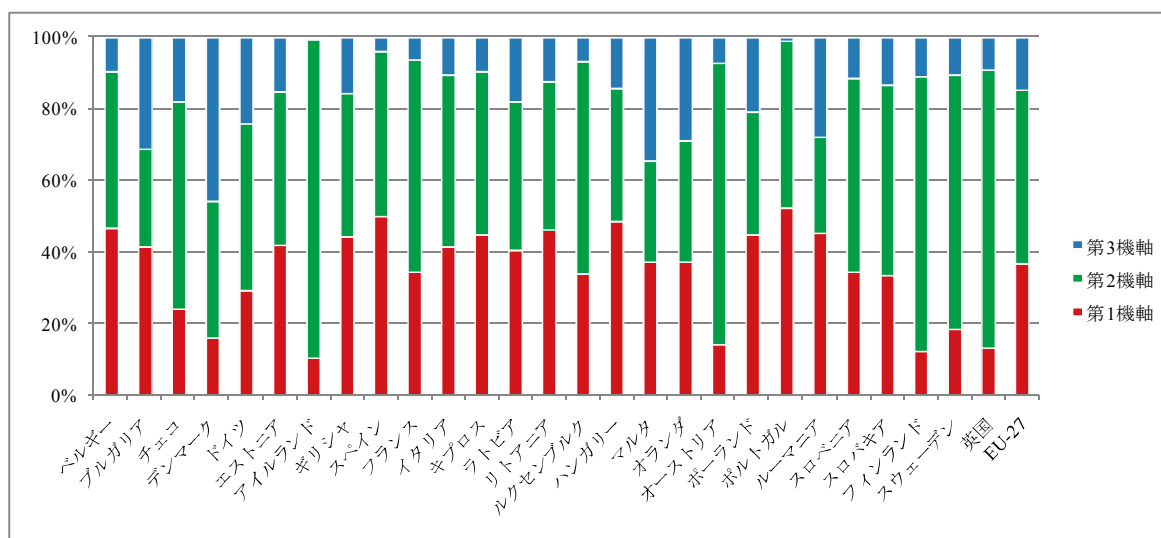
このように、4つの政策機軸について、欧州委員会が最低限の予算配分を決めただけで、それ以外のことは加盟国に全部まかせているということ自体、農村振興におけるボトムアップアプローチの必要性を示している。

第1章で概観したように、多種多様な農業生産が行われているEU-27においては、構造問題の原因や性格、農村の形態、経済発展の度合いに至る全てが非常に多様なため、それぞれの地域に応じて、それぞれ異なった解決方法が要求される。それゆえ、欧州委員会も

中央集権的な計画はできず、大まかな制度的枠組みを制定するのが精一杯であろう。各加盟国は、“EU” の概念と枠組みに準拠した形で、最も適切な手段によって農村振興施策を実施し、また、欧州委員会に提出する報告書の中で、自分たちが選択した施策で何が達成されたかを評価する義務を負う。

(ii) 政策機軸の相対的重要性

これらの3つの政策機軸の相対的重要性を加盟国別に見たものが、第27図である。EU-27では、第2機軸が46%と最大の比重を占め、第1機軸が33%、第3機軸が12%となっており、共通の最低割合が定められていても、その資金の使い方には加盟国間で大きな差異が存在することが見てとれよう。



資料：DG AGRI[19].

第27図 政策機軸の相対的重要性（2007 - 2013 年）

第1機軸に重きを置いているのは、ポルトガル（45.9%）、ハンガリー（45%）、スペイン（44.7%）、ベルギー（44.1%）、キプロス（43.4%）である。他方、比重が低いのは、アイルランド（9.7%）、オーストリア（14.4%）、フィンランド（11.7%）、スウェーデン（17.3%）、英国（12.8%）である。

第2機軸のウェイトが高いのは、アイルランド（80.2%）、オーストリア（72.6%）、英国（72.5%）、フィンランド（72.2%）である。これに対して、新規加盟国のブルガリア（24.2%）、マルタ（26.3%）、ルーマニア（23.7%）では、第2機軸の比重は30%に満たない。

第3機軸の比重は、全加盟国で40%を上回ることはいない。マルタ（33.2%）を筆頭に、オランダ（29.6%）、ブルガリア（28.5%）、ドイツ（26.5%）で高く、フランス（9.3%）、ポルトガル（8.8%）、ルクセンブルク（8.5%）、ならびにアイルランド（7.8%）で低い。

(3) EAFRD の助成措置

(i) 政策パッケージ

まず、第1機軸に含まれる助成措置は、進展する農産物貿易の自由化の下で、農業部門の効率性と競争力を高めることを目的としたものである。これらは、①人的資本、②物的資本、③農産物の質、④構造変化を経験する新規加盟国を対象とした移行措置、の4つに区分される。

人的資本への支援は、農村地域の成長に資する革新的でダイナミックな農業部門の育成に不可欠である。生産費を削減し、経営規模を拡大し、より市場指向的になるだけでなく、経済活動の多角化や、食品の安全性や質を追求した高付加価値化もまた、競争力の向上に寄与する。また、競争力向上のためには、物的資本に対する投資助成も必要となる。

なお、人材の確保を目的とした助成措置の中で、職業訓練および情報活動（111）は、土地管理および環境に関する技術的・経済的な専門知識を提供するものであり、成人した全農業者が利用可能である。これに対して、構造調整を目的とした若年農業者（112）と早期離農（113）は、それぞれ40歳未満、55歳以上という年齢要件が課されている。

第2機軸は、環境および農村空間の改善に資する土地管理（land management）を維持するための、農家や林家の活動を奨励するものであり、①農地の持続的利用と、②森林の持続的利用、の2つがある。

第3機軸は、農村地域をより魅力的なものにするため、生活の質を高め、農業と他部門のリンクを強化することで新しい雇用機会を生み出し、とりわけ過疎に瀕した辺境地域における社会経済基盤を改善することを目的としている。ここに含まれる助成措置は、①農村経済の多角化、②生活の質の向上、③職業訓練および技術の獲得、の3つである。

以上の3つの政策機軸に加えて、LEADERを第4期軸としたものが現行の体系である。これらのEAFRDの助成措置は総数45に上り、全てコード化されている（第7表）。

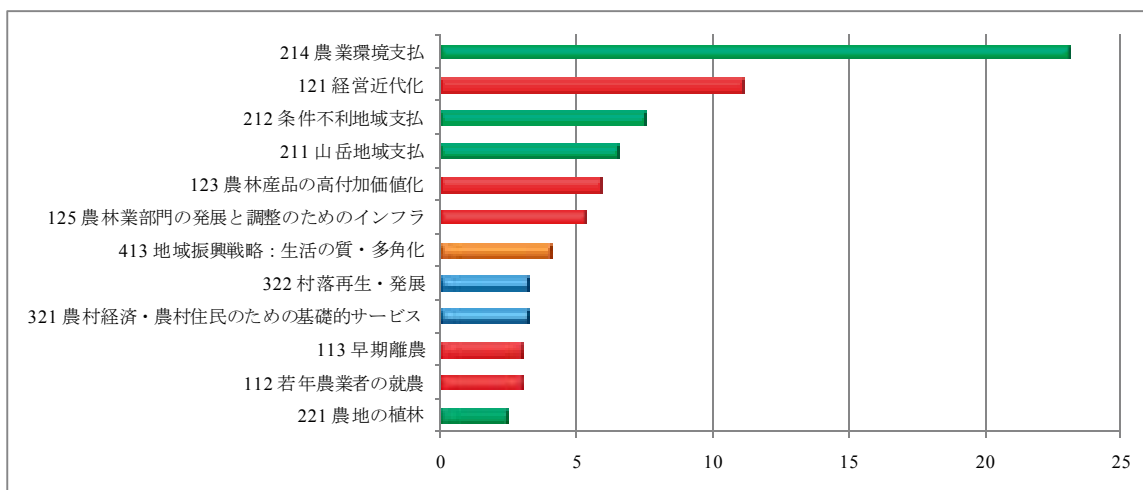
第7表 EAFRD の助成措置

第1機軸：農林業における競争力向上（min. 10% , EU負担率50/75%）		
111	人的資本	職業訓練および情報活動
112		若年農業者の就農
113		農業者・農業労働者の早期離農
114		アドバイザー・サービスの使用
115		農業簿記支援サービス
121	物的資本	経営近代化
122		森林経済価値の改善
123		農林産品の高付加価値化
124		新製品と製造手法、技術の開発のための協働
125		農林業部門の発展および調整に関連したインフラ
126		自然災害に見舞われた農業潜在力の回復
131	農産物の質	規格の遵守
132		食品の品質制度への農業者の参加
133		農産物食品の情報提供活動と販売促進活動
141	移行措置	再構築中の半自給自足経営支援
142		生産者グループの設立
143		ブルガリア・ルーマニアにおける経営アドバイザー・拡張サービス
第2機軸：環境・農村空間の改善（min. 25% , EU負担率55/80%）		
211	農地の持続的利用	自然ハンディキャップ支払、山岳地域に対する補償支払
212		山岳地域以外の条件不利地域に対する補償支払
213		Natura 2000および水質指令
214		農業環境支払
215		動物福祉への支払
216		非生産的投資への補助
221	森林の持続的利用	農地の植林
222		アグロ・フォレストリ
223		非農用地の植林
224		森林のNatura 2000
225		林業・環境支払
226		森林ポテンシャルの回復および山火事防止
227		非生産的投資への助成
第3機軸：農村における生活の質および農村経済の多角化（min.10% , EU負担率50/75%）		
311	経済の多角化	非農業活動への多角化
312		マイクロ企業の創出および発展の支援
313		ツーリズム活動の促進
321	生活の質	農村経済および農村住民のための基礎的サービス
322		村落再生および発展
323		農村地域の文化遺産の保全および高付加価値化
331	職業資格	職業訓練および情報提供
341		能力資格の取得・振興・実施
第4機軸：LEADER（min. 5% (NMS: 2.5%) , EU負担率55/80%）		
411		地域振興戦略：競争力
412		地域振興戦略：環境・土地管理
413		地域振興戦略：生活の質・多角化
421		国家間・地域間連携
431		LAGの運営、技術習得、活性化
511		技術支援
611		ブルガリア・ルーマニアに対する直接支払の補完

資料：DG AGRI[19].

(ii) 主要施策

EU-27 における施策毎の支出額を見ると、214（農業環境支払）（23.1%）が突出しており、以下、121（農業経営の近代化）（11.1%）、211（その他の条件不利地域）（7.5%）および212（山岳地域）（6.5%）の LFA 支払が続く（第 28 図）。これにより、環境の改善が期待されている。また、第 4 機軸では、LEADER を通して 413（生活の質・多角化）が多く実施されている。



資料：DG AGRI[19].

第 28 図 EU-27 における主要施策 (%) (2007 - 2013 年)

(iii) 各政策機軸における各助成措置の相対的重要性

次に、各政策機軸における各助成措置の相対的重要性を見てみよう（第 29 図）。図中の数字は、第 7 表に示した各助成措置のコード番号を示している。

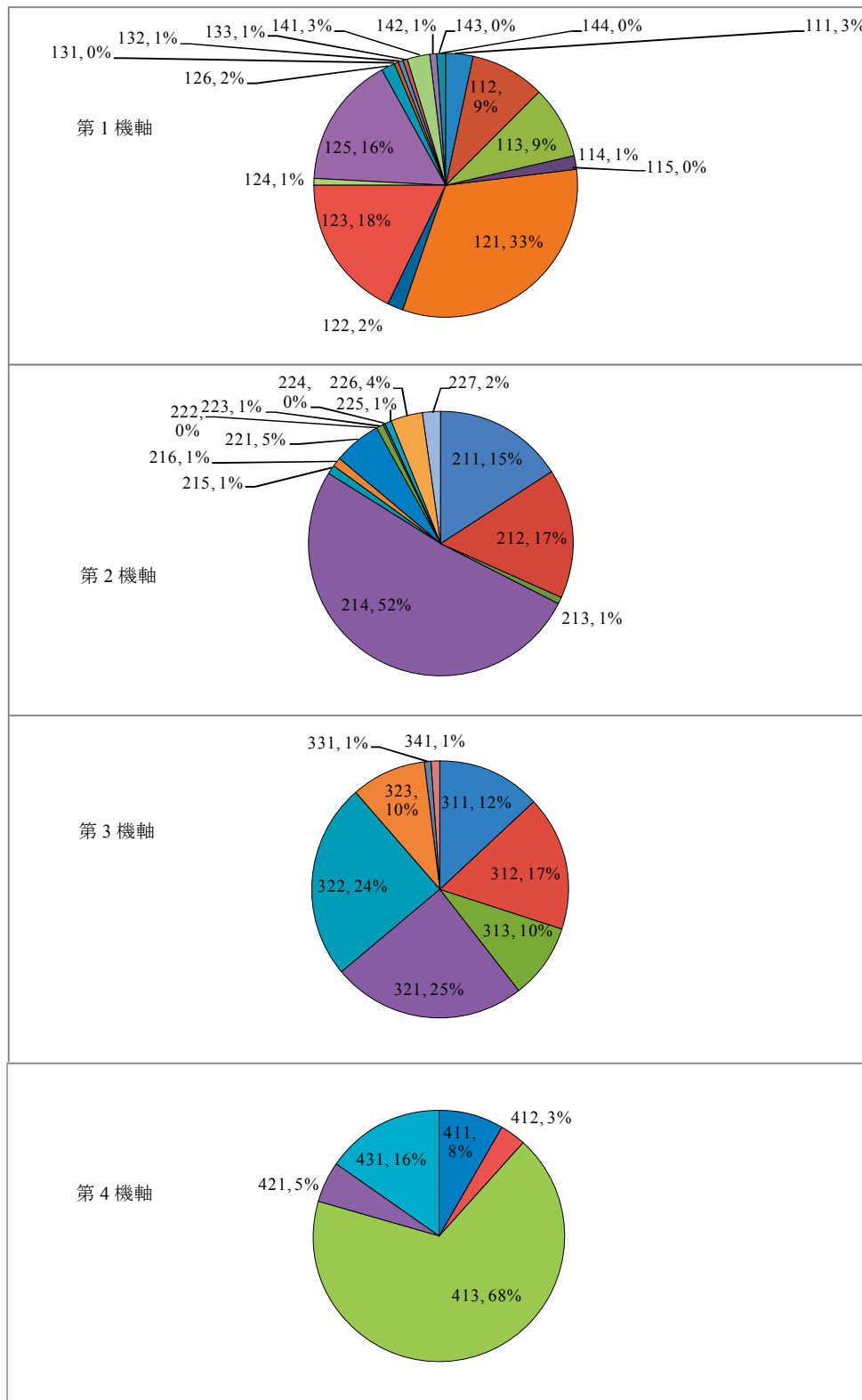
第 1 機軸においては、121（経営近代化）（106 億ユーロ）となっており、これに 123（農林産物の付加価値）（56 億ユーロ）、125（農林業部門の発展と調整に関連したインフラ）（51 億ユーロ）が続く。以上 3 施策で、第 1 期軸の総資金の 66% と大きな比重を占めている。後述する構造改善政策の表裏を成す 2 つの対策、すなわち 112（若年農業者）と 113（早期離農）については、いずれも 9% となっている。

第 2 機軸においては、214 の環境支払に第 2 期軸の総資金の 51%（222 億ユーロ）が集中しており、LFA 支払（211・212 の合計で 31 億ユーロ）と合わせると、総資金の 83% に上る。

これに対して、第 3 機軸においては、特段目立った助成措置は見当たらず、比較的バランスよく、それぞれの助成措置に資金が配分されている。322（村落再生および発展）（31

億ユーロ) , 321 (農村経済および農村住民のための基礎的サービス) (31 億ユーロ) , 312 (ビジネスの創出および発展) (22 億ユーロ) が上位 3 施策となる。

また、第 4 機軸においては、413 (地域振興戦略：生活の質・多角化) が全体の 7 割近くを占めている。

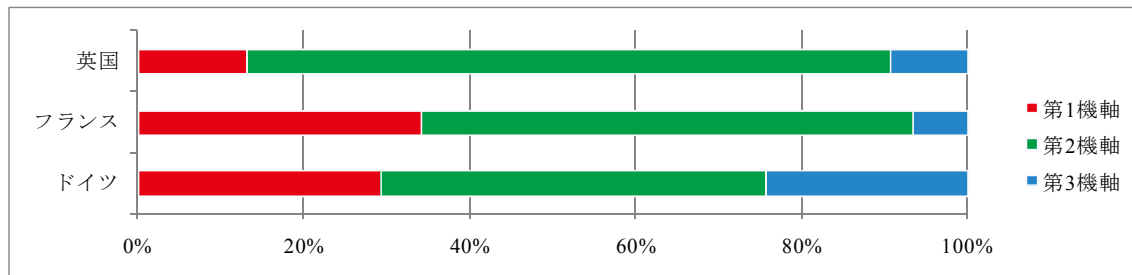


資料 : DG AGRI[19].

第 29 図 各機軸における各助成措置の相対的重要性

(4) 主要3カ国の比較

第30図は、主要3カ国（英国、フランス、ドイツ）を取り上げて、EAFRDの資金配分の相違を浮き彫りにしたものである。



資料：DG AGRI[19]より作成。

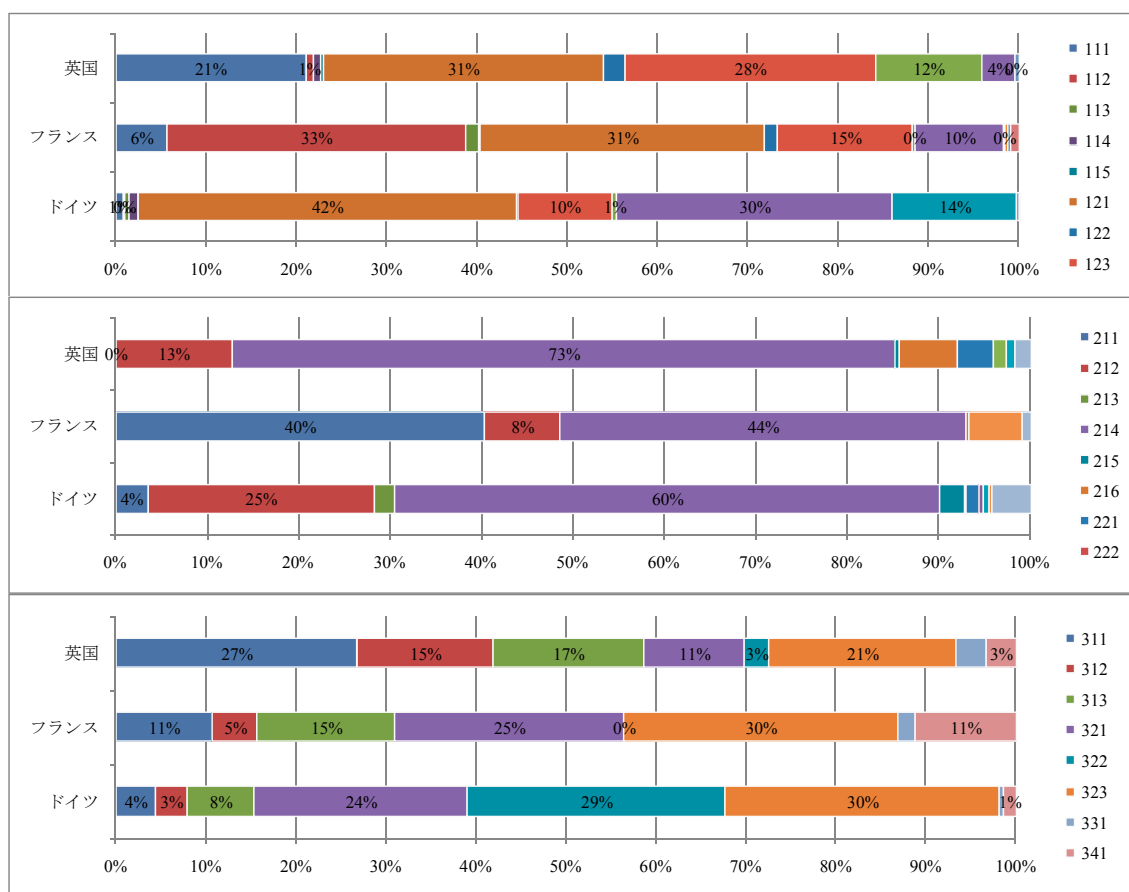
第30図 主要3カ国における政策機軸の相対的重要性の比較

ここから、まず読み取れるのは、英国においては第2機軸の比重が際立って大きいことである。その内訳をみると、ES（Environmental Stewardship）等の実績も高い同国では、第2ピラーの資金の7割以上が農業環境支払（214）に当てられている（第31図）。

他方、ドイツ連邦においては第3機軸の重要性が、フランスにおいては第1機軸の比重が他国に比して高いことで特徴づけることができる。

とはいえ、フランスで最も支出額が多いのは、第2機軸のLFA支払（211および212）であり、以後、農業環境支払（214）、第1機軸の若年農業者の就農（112）、経営近代化（121）の順に、資金を振り向けている。

ドイツについては、連邦州間の相違が大きいことに留意されてよいが、概して、第1機軸の競争力の向上よりも、農耕景観の保全や農村部の生活の質の向上を重視する風潮がある。とりわけ、第3機軸の村落再生および発展（322）と、第1機軸の農業簿記支援サービス（115）への配分の大きさが目立っている。



資料：DG AGRI[19]より作成。

第 31 図 機軸間資金配分の比較（上：第 1 機軸，中：第 2 機軸，下：第 3 機軸）

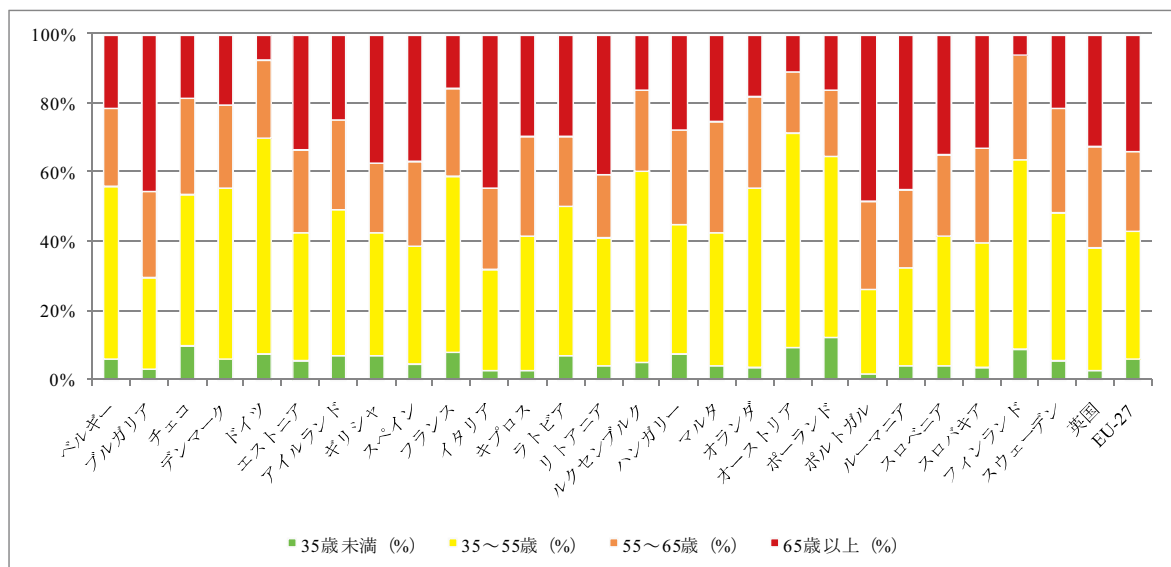
次節の理解をスムーズにするため、これら 3 カ国における若年農業者の就農（112）と早期離農（113）の 2 つの助成措置に対する資金配分を見ておくと、フランスではそれぞれ 33%，1%であるのに対して、英国では，0.8%，0%，ドイツでは 0.09%，0.4%と，後者 2 カ国では，いずれも 1%にすら満たない。

3. 構造政策の課題

(1) 高齢化の実態

EU では，70 年代から農業労働力の高齢化，若年農業者の就農や後継が懸念され，高齢化対策としての農業経営者の世代交代の確保や，新規就農者に対する特別な財政支援，若年農業者に対する優遇措置など，農業構造の改善に向けたテコ入れの必要性が声高に唱えられてきた。

今日の農業部門の年齢構造もまた、多くの加盟国で構造改善がより喫緊の課題になっていることを示している（第32図）。いまやEUの全農業者の1/3以上が65歳以上であり、今後の5～10年間で多数の離農が見込まれている。他方、35歳未満の若年農業者の割合は、6%にすぎない。55歳以上農業者が56%を占め、その割合は、ポルトガル（73.4%）、ブルガリア（70.3%）、イタリア（68%）、ルーマニア（67.5%）において特に高い。



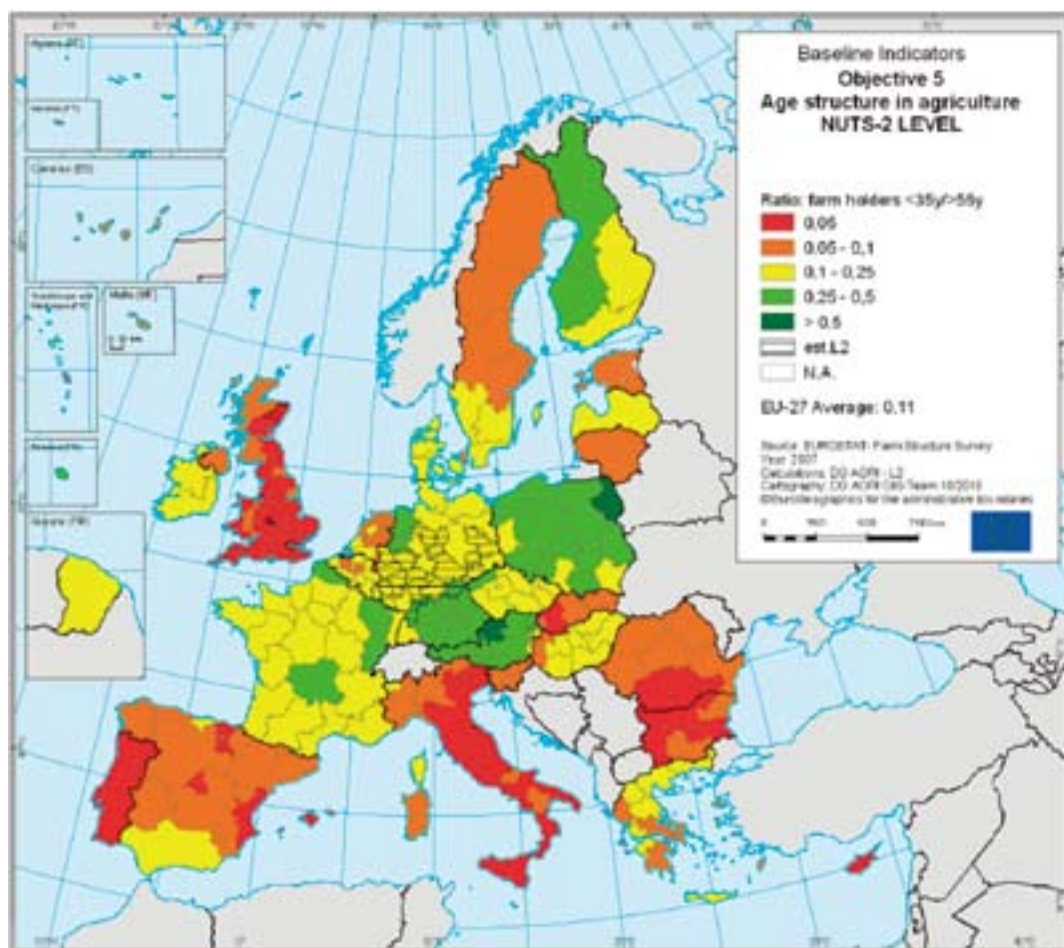
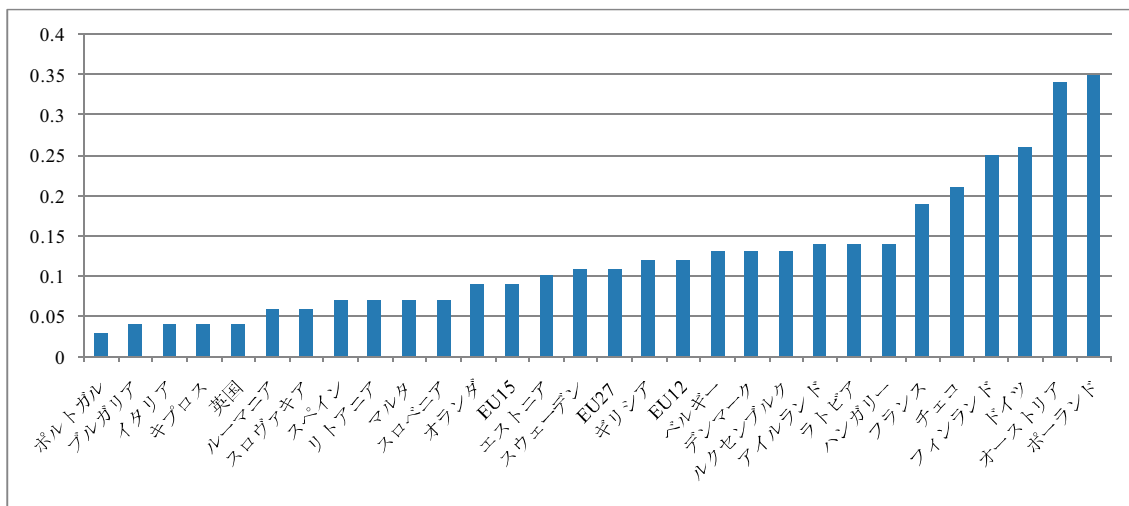
資料：Statistik und Berichte より筆者が作成。

第32図 EU-27における農業者の年齢構造（%）（2007年）

最も高齢化が深刻なポルトガルでは、2000年には4.2%だった35歳未満農業者の率が、2007年には1.9%まで低下し、65歳以上の割合は37.8%から48.3%へ10%以上も増加した。年齢構造の好ましいオーストリア等の国においても、同様の傾向が見られる。

そこで、35歳未満の若年農業者と55歳以上農業者の比率を見ると、EU平均では0.11であり、最も低いポルトガルでは0.03、最も高いポーランドで0.35である。ここから、ポーランド、オーストリア、ドイツ等では若年農業者が比較的多く確保されているのに対して、東欧や南欧（ポルトガル、ブルガリア、イタリア等）では、農業経営者の高齢化が深刻であることが分かる（第33図）。

とりわけ東欧では、今日に至るまで自給的農業生産が一般に行われていたため、若年農業者に土地を明け渡し、離農する速度が遅く、効率的な農業生産が行われているとは言い難い。



資料 : DG AGRI[19].

第 33 図 35 歳未満の若年農業者と 55 歳以上農業者の比率 (2007 年)

(2) 農業構造改善施策

1) 若年農業者の就農支援

(i) 就農支援の必要性

新規就農を目指す若年層にとっては、土地の取得や、生産手段の購入に係る就農資金の調達、相続税、融資アクセス等が難しく、これらは大きな参入障壁となる。

加えて、農村振興政策は共通市場組織と整合的でなければならず、農産物の需給均衡に資する必要があるという側面でも、若年農業者の行動は制限されていた。CAP では、ミルククォータ（生産割当）や、奨励金の受給枠（繁殖母牛、羊・山羊、タバコ、デュラム小麦、砂糖、ワイン）等が、過去の生産量に基づいていたため、新規参入者は割当枠を購入しない限り、生産する権利がないという問題に直面したのである。このため、ワイン・酪農等の部門では、若年農業者の就農や定着を促進すべく、例外的な規定を設けていたものの、若年農業者に対して割当枠を配分しうる可能性は、極めて限られていた。

こうした背景から、EU レベルでは、1985 年以降、40 歳未満の若年農業者に対する就農資金支援が講じられてきた。前述したような、農業部門で進展する高齢化の現状を鑑みると、適応能力に富む若年農業者の確保が農業・農村の維持活性化において不可欠であり、その就農支援が 2013 年改革における重要課題の 1 つになることは明らかであろう。

(ii) 現行の枠組み

現行制度の枠組みでは、上限 55,000 ユーロの就農一時金（single premium）ないし利子補給の供与を実施している（理事会規則第 1698/2005 号）。

受給要件は、次の通りである。

- 40 歳未満であること。
- 農業経営者としての最初の就農時であること。
- 適正な職業上の技術および能力を有していること。
- 農業活動の発展のための事業計画を提出すること。

加盟国は、上述の範囲内で、自国の実情等にあわせたより詳細な要件を課すことができる。よって、実際の運用を知るためには、各国の農村振興計画を見なければならない。

2) 早期離農助成

(i) 離農促進

農地の出し手を確保するための施策の歴史は古く、EU レベルでの最初の施策は 1972 年に遡る。当時、欧州では農業就業人口の大幅な減少が続いていたが、これによって農業構造の改善や農家の所得向上がもたらされることはなかった。そこで、こうした傾向を自然のまま放置せず、制御するために欧州委員会が提案したものが、農業活動の停止促進および農用地の構造改善目的への充当に関する理事会指令第 72/160/EEC 号であった。

これは、高齢農業者の離農を促すことで農業就業人口の平均年齢を引き下げ、かつ離農した農家の経営資源を、より効率的で競争力のある農業生産を行い得る他の経営者に移譲することで、農業部門における世代交代の円滑な促進を図るという、2つのねらいを組み合わせた構造調整施策であった。

そのポイントは、次の3つである。

第1に、高齢農業者が農業を続けられなくなる時を待つのではなく、農業を継続するか離農するかについて選択の機会を与える。

第2に、農業活動を停止し、農地を農業構造の再編のために活用することに同意する農業者に対しては、少なくとも従前と均衡した生活水準を確保する。

第3に、農業以外への転職が難しい高齢農業者に対して、離農による構造改善への寄与を補償するという意味で、終身補償年金を支給する。

欧州農業指導保証基金（EAGGF）指導部門で実施されていた80年代には、離農に際して、それまで農業上の利用に供されていた農地を農業生産から引き上げる「放棄」と、その農地を近隣の農業者の規模拡大に役立てる「再編成」の2つのオプションがあった。離農によって流動化する農地を、特定の農産物市場への供給圧力を永続的に減少せしめるという観点から、非農業的利用に転換するか、あるいは他の（過剰農産物以外を生産する）経営の規模拡大に充当することで、過剰生産の抑制ないし構造改善への寄与が期待されていたのである。

なお、実際の制度の運用においては、EU域内の多様性を考慮し、それぞれの構造問題の原因や構造改善の重要性に応じて、固有の法令ないし行政上の措置によって実施することとされた。ただし、各加盟国は、共同体レベルの統一された構想と基準に基づき、行動する必要がある。

この離農促進制度は85年まで適用され、理事会規則第1096/88号に継続された。

(ii) 早期離農

その後、理事会規則第2079/92号によって、同様の施策が「早期離農助成」という名称で再登場し、92年CAP改革を補完する3つの付随措置（accompanying measures）の1つに位置付けられた。

同制度の目的は、①離農者の所得を支持することで農業構造の調整を促進すること、②高齢農業者から経済的自立可能性の高い若年農業者に交代させることにより、経営者の新陳代謝を促すこと、③生産性の低い農地を非農業目的の用途に振り向けること（農産物過剰問題への寄与）、④農業経営の規模拡大、等にあった。

高齢農業者は概して、農産物市場での新たな状況に適応することが困難な上、農外で代替的な仕事を得ることもできない。このため、年金生活が到来するまで農業経営を続けるより他に選択の余地がない。しかし、92年改革によって、若年農業者の数が劇的に減少す

ることが懸念されたため、早期離農助成によって農業者の若返りを促進し、農村地域を経済的・社会的・環境的に持続可能なものにすることが意図されたのである。

同時に、農地の受け手となる経営の規模拡大に寄与するよう、農地を流動化するねらいがあったわけで、この意味で、早期離農助成は、農地の出し手を確保する間接的な新規参入対策と位置付けることができる。それゆえ、その運用においては、一般に若年農業者の就農支援と組み合わせて利用されることが多かった。

DG VI[15]によると、当初の実施計画では、205,000 人の農業者と 7,500 人の農業労働者が早期離農をし、4.3 百万 ha（農場当たり平均 21ha）の農用地が流動化するものと見込まれていた（このうち 5-10%は林業や自然保護目的のための非農業的利用への転用）。

しかしながら、フランス、アイルランドでは、良好な結果が得られたものの、ベルギー、イタリア、スペインでは申請が予想を大幅に下回り、結果として EU 全体で、1994 年および 1995 年の申請数は予想ほど伸びなかった。この原因は、加盟国における行政上の困難に加え、事業の受益者に課された要件にあったと考えられている。

Agenda 2000 では、理事会規則第 1257/99 号に引き継がれ、年齢や職業経験、経済的自立可能性、農業技術等の要件に変更が加えられた。

（iii）これまでの制度の比較

本制度の受給対象や助成の枠組みについては EU が決定するが、その実施如何は義務的ではなく、運用方法も加盟国ないし地方政府レベルで様々である。

第 8 表では、前述の 3 つの EU 規則の下での同制度の要件を比較している。

第 8 表 離農促進・早期離農の要件

要件	規則第1096/88号	規則第2079/92号	規則第1257/99号
経営者	55歳以上の主業経営	55歳以上の主業経営	55歳以上の主業経営・副業経営
農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者	55歳以上の家族従事者 および農場労働者
譲渡される者	過剰生産の抑制 経営規模拡大	適正な職業的資質 最低5年間フルタイムで農業に従事 経営規模の拡大	適正な職業的資質 最低5年間の主業・副業経営における 農業の従事 経営の経済性の改善
農業生産の放棄	農業生産の停止(休耕) 植林 非農業目的への転換	主業経営の増加ないし経営規模拡大 による経済性の向上	経済性の改善
土地利用	89年末まで 他の主業経営の経営規模 拡大(過剰農産物の生産増加はなし) 90年以降 ホリゾンタルな適用廃止	農業利用が低収益な農地の 非農業目的への転換(植林含む)	農業利用が低収益な農地の 非農業目的への転換
財源	92年まで EAGFL指導部門 93年以降 EAGFL保証部門	EAGFL保証部門	EAGFL保証部門
経営者に対する 支給額の上限	経営当たり3,000 ECU/年 休耕の場合, 250/300 ECU/haの追加 最大10年間ないし満70歳まで	経営当たり4,000 ECU/年 250 ECU/haの追加支払 (10,000 ECU/経営/年が上限) 最大10年間ないし満70歳まで	経営当たり15,000 €/年 (総額 150,000 €/経営) 最大15年間ないし満75歳まで
農場労働者に対する 支給額の上限	2,000 ECU/年 (経営当たり最大2名まで) 最大10年間ないし引退年齢まで	2,500 ECU/年 (経営当たり最大2名まで) 最大10年間ないし年金年齢まで	3,500 €/年 (総額 35,000 €/人) 最大10年間ないし年金年齢まで

資料：Anton[4]を基に作成。

(iv) 現行の枠組み

現行の早期離農助成の給付対象者は、①55歳以上の引退する農業経営者、②経営者の早期離農により職を失う農場労働者、③経営移譲者の農地を譲渡される者、の3者である。

農業経営者に対し、上限 18,000 ユーロの年次給付金（総額 180,000 ユーロ）、農場労働者に対し、上限 4,000 ユーロの年次給付金（総額 40,000 ユーロ）が支払われる（理事会規則第 1698/2005 号）。

経営移譲者の要件は、

- 55歳以上で、通常の退職年齢に達していないか、あるいは加盟国における通常の退職年齢よりも10歳以上若いこと。
- 全ての商業的農業活動をやめること。
- 離農に先立つ10年間、農業を営んでいたこと。

であり、

農地を譲渡される者には、以下の要件が課される。

- 若年農業者の就農支援を受けて、経営移譲者を引き継ぐ者。

あるいは、

- 50 歳未満で、経営移譲者によって放出された農地を、農業経営の規模拡大のために引き継ぐ者。

また、農場労働者の要件は、

- 55 歳以上で、通常の退職年齢に達していないか、あるいは加盟国における通常の退職年齢よりも 10 歳以上若いこと。
- 過去 5 年間、家族従事者（family helper）ないし農場労働者（farm worker）として、労働時間の少なくとも半分を農業労働に従事していたこと。
- 経営移譲者の経営で、過去 4 年間のうち、少なくとも 2 年に相当する期間、フルタイムで農業に従事していたこと。
- 社会保障制度の適用を受けていること。

である。

なお、経営移譲者および農場労働者に対する助成金の支払期間は、経営移譲者の 70 歳の誕生日および農場労働者の通常の退職年齢までとし、15 年を超えてはならない。

経営移譲者が加盟国による退職年金を受給している場合には、その金額を考慮に入れ、早期離農助成は追加支給金（supplement）として支払うものとする。

3) 実施状況

(i) EU-27 における実施状況

若年農業者や早期離農等の実施運用は、加盟国によって様々である（第 9 表）。

第9表 EU-27の実施状況（112, 113, 121）

機軸1	112	113	121
	若年農業者	早期離農	経営近代化
オーストリア	x		x
ベルギー	x		x
ブルガリア	x		x
キプロス	o	x	x
チェコ	x	x	x
ドイツ	x	x	x
デンマーク	x	x	x
エストニア	x		x
スペイン	x	x	x
フィンランド	x	x	x
フランス	x	x	x
ギリシャ	o	o	o
ハンガリー	x	x	x
アイルランド	x	x	x
イタリア	x	x	x
リトアニア	x	x	x
ルクセンブルク	x		x
ラトビア	x	x	x
マルタ			x
オランダ			x
ポーランド	x	x	x
ポルトガル	x	x	x
ルーマニア	x		x
スウェーデン	x		x
スロベニア	x	x	x
スロバキア			x
英国	x		x
計	24	16	27

資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

注. なお、表中の x は、各国の農村振興計画 2007-2013 の中において当該助成措置を実施する予定であり、かつ 2009 年度末までに予算が執行されているものを表している。他方、表中の o は、実施予定だったものの、同年度末までに予算が執行されていないものを示す。

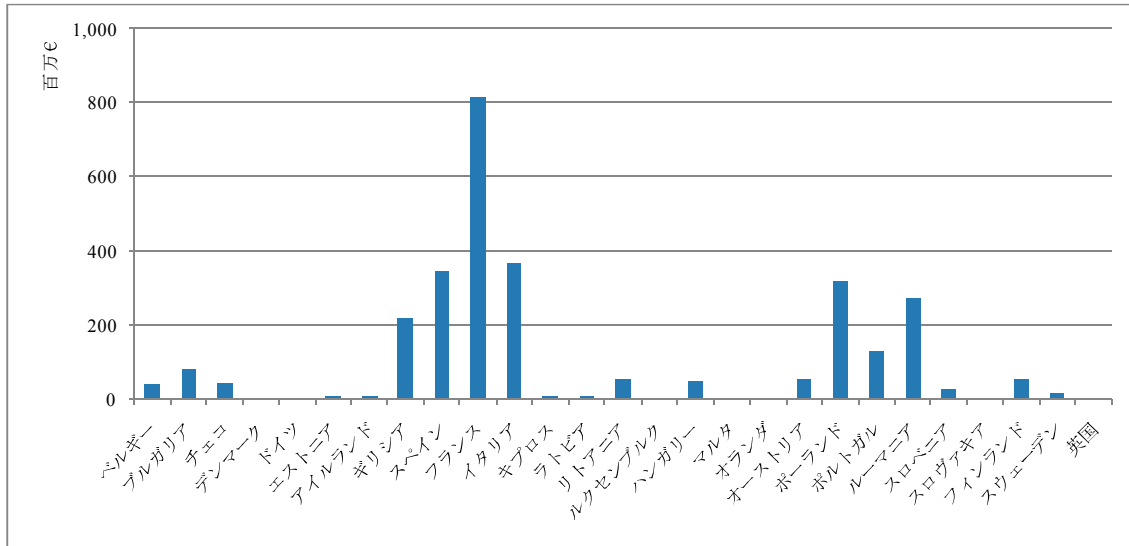
そもそも施策を実施するか否かは加盟国の任意であり、各国固有の歴史的経緯や類似の制度の有無、相続制度等の社会的背景、地域の農業条件、農政の在り方に関する見解の相違が反映される部分も小さくない。

2007-2013 年の農村振興計画の枠組みでは、経営近代化は全加盟国が、若年農業者についても、ほとんどの加盟国（マルタ、オランダ、スロバキアを除く 24 カ国）で実施されている。

他方、早期離農については 16 カ国が実施しているが、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、エストニア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ルーマニア、スロバキア、英国では実施していない。

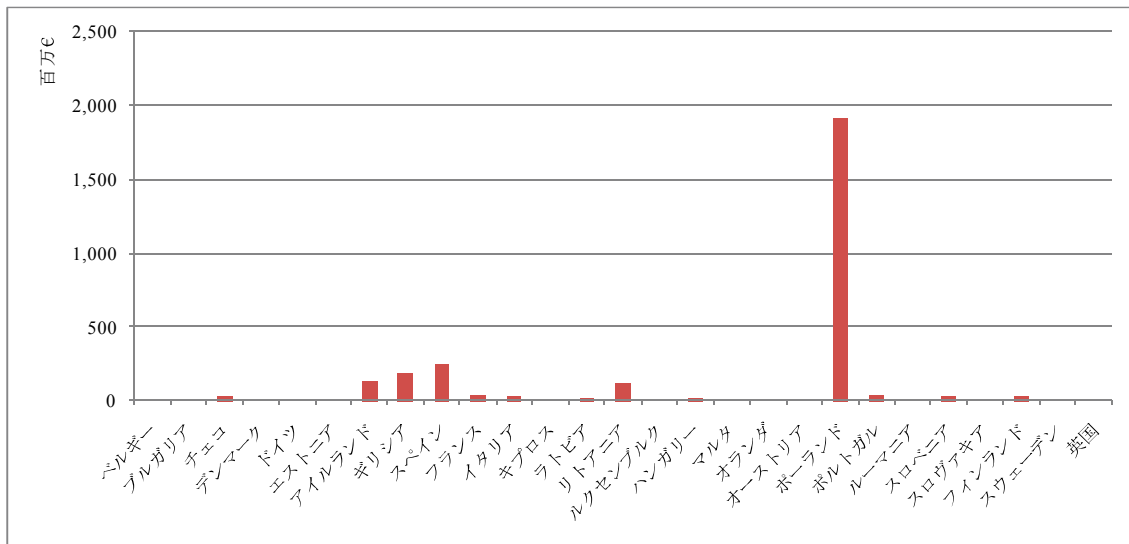
(i) 計画された予算規模

第 34 図および第 35 図は、若年農業者（112）と早期離農（113）について、それぞれ計画された予算規模（2007-2013 年）を示している。



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

第 34 図 青年農業者の就農支援（112）の EAFRD 予算（百万ユーロ）（計画）



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

第 35 図 早期離農（113）の EAFRD 予算（百万ユーロ）（計画）

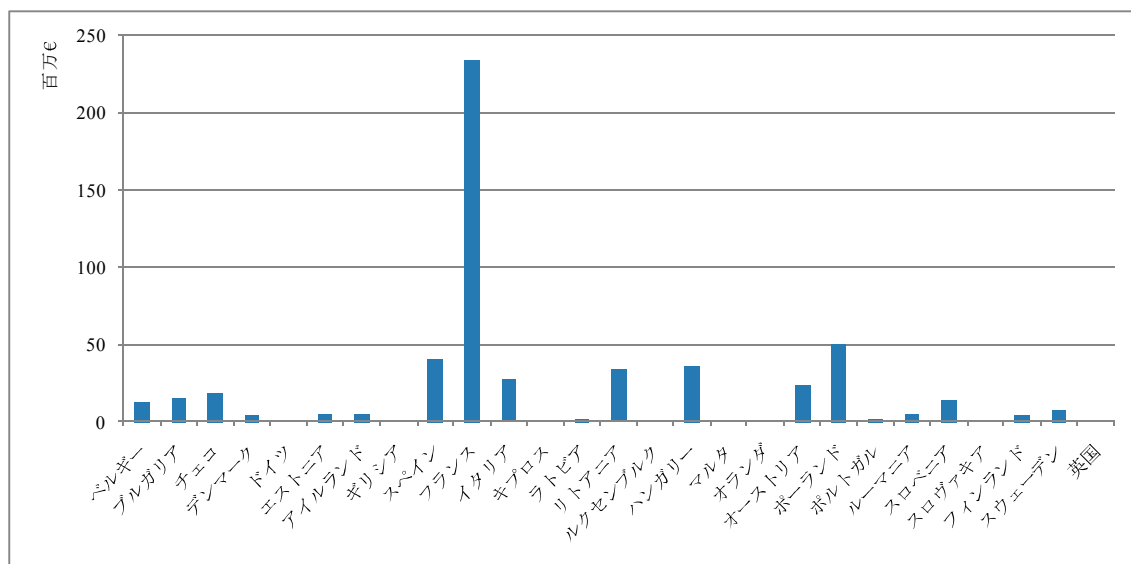
前者では、フランスを筆頭に、イタリア、スペイン、ポーランド、ルーマニア等で予算が多くとられているのに対して、後者についてはポーランドが突出している。

(ii) 支払実績（2007-2009 年末）

次に、2007-2009 年末までのそれぞれの助成措置に対する支払実績を見てみよう。

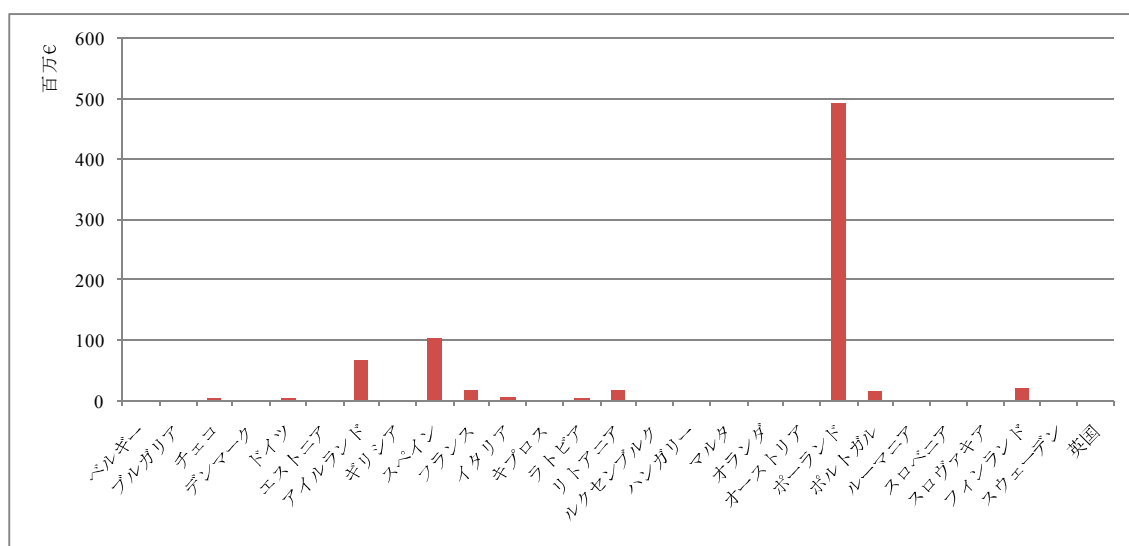
第 36 図から見てとれるように、若年農業者に対しより好意的な待遇を与えているのがフランスであり、同助成（112）に係る支出額は EU-27 の中で突出している。次いで、ポーランド、スペイン、ハンガリー、リトアニア、イタリアといった、東欧諸国や南欧諸国での実績が高い。

他方、早期離農（113）については、ポーランドが支払実績においても他国の追随を許さず、スペイン、アイルランドがこれに続く（第 37 図）。フィンランド、リトアニア、フランス等では実施はされているが、その金額は小さい。



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成。

第 36 図 若年農業者支援（112）の支出額（百万ユーロ）（2007 - 2009 年）



資料：DG AGRI[19]より筆者が作成.

第 37 図 早期離農（113）の支出額（百万ユーロ）（2007 - 2009 年）

(iii) 英・仏のスタンスの相違

既に見たように、加盟国の中で最も若年農業者支援に力を入れているのは、フランスである。

同国では 1960 年代から、経営規模の拡大と若年農業者の就農支援、およびそれに必要な高齢農業者の離農促進が政府主導で進められてきた。70 年代には、EU 構造政策の一環として、離農奨励年金が制度化されると、この年金を受給した農業者によって移譲された農地の概ね 6 割が規模拡大に寄与した。92 年改革における早期離農助成の下では、制度導入直後の 93 年には、55-60 歳の農業者の 20%、60-61 歳の農業者の 80%もの申請があった。そして、94 年までの 3 カ年で 130 万 ha の農地が流動化し、その大半が若年農業者の規模拡大に供された（Allaire et al.[23]、石井[33]）。

農業者の新陳代謝を促し、農地を流動化することで、農業構造を「若く、大きく」しようとする政府の強い関与が、今日の農業構造にも反映されているものと考えられる。

また、行政的配慮を重視するフランスでは、県知事の裁量によって、ミルククォータやワイン用ブドウの栽培権等が若年農業者に優先的に与えられる。生産割当や直接支払の請求権は、当該部門における新規就農者にとって最大の参入障壁になることが指摘されているから、こうした優遇措置が障壁を除去し、部門外からの参入の手助けになることに議論の余地はない。

これに対して、英国は市場の論理に委ねるべきというスタンスを貫いている。従って、若年農業者であろうと割当枠を購入しなればならず、政策的に特別に優遇されることはない。英国は、早期離農についても全く実施していない。

ただし、第 33 図を見る限り、英国における農村の高齢化は深刻な事態に陥っている。同国では、都市における定年後の人口移動（農村への移住）が、農村の高齢化の要因に言及されることも少なくないが、こうした高齢化の実態は、農村地域の社会経済構造に相当な影響を及ぼすものと考えられる。

4) ドイツにおける適用と評価

(i) ドイツにおける農村振興政策の運用

連邦制をとっているドイツでは、農村振興計画の実施は 16 の連邦州政府に委ねられている。このとき、州政府は連邦農林省が策定した「農業構造改善および沿岸保護のための共同課題」に基づく枠組み（BMELV[7]）の範囲内で、自州が抱える地域的問題の改善に向けたプログラムを策定することになる。すなわち、ドイツにおける農村振興政策の枠組みは、EU、連邦、州の三段構造になっており、実施主体となる州は、EU の理事会規則と連邦の共同課題の指針に沿った形で、農村振興計画を策定することになる。

現行の農村振興政策 2007-2013 の下では、16 の連邦州のうち、ブランデンブルク州とベルリン、ニーダーザクセン州とハノーヴァーが共同で行うことを決めたため、ドイツ全体で合計 14 のプログラムが実施されている。

(ii) 若年農業者支援

ドイツでは、1970 年代から個別経営に対する投資助成プログラムを実施しており、40 歳未満の若年農業者に対する支援もまた、特別措置としてこの中に組み込まれている。

規則第 797/85 号を契機として、86 年以降、若年農業者の新規就農を支援するための助成金を支給していたが、その実績はあまり高くなかった。この理由としては、農場の譲渡に際しては伝統的に後継者に移譲されるため、行政的配慮の有効性が低いことが指摘されている。

現行の共同課題では、若年農業者の就農支援は連邦の施策として位置付けられていないため、連邦の財政負担はない。必要に応じて州が実施することはできるが、既に第 36 図で見たように、ドイツにおける支払実績はきわめて低い水準に留まっている。

(iii) 早期離農

早期離農制度（Vorruhestandsprogramm）がドイツで最初に適用されたのは、1969 年のことである。そして、1969-83 年は、土地譲渡年金（Landabgaberente）（指令第 72/160/EEC 号）、1989-96 年は、生産停止年金（Produktionsaufgaberente: PAR）（理事会規則第 1257/99 号）という名称の拠出制の年金が、連邦政府の負担によって支給されていた。

前者は、当初 75 年までとされていたのが、83 年まで延長され、同年末で新規申請が打ち切られた。この理由としては、申請がほぼ出尽くして、申請者がいなくなってきたことが挙げられている（中林[34]）。

後者の生産停止年金は、92年改革に対応し、「農業活動の停止に関する法律（Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit: FELEG）」に基づき導入されたものである。89年1月1日に発効したFELEGは、社会保障、構造政策、市場負担軽減（生産過剰抑制）の3つの目的を包含するものであった。

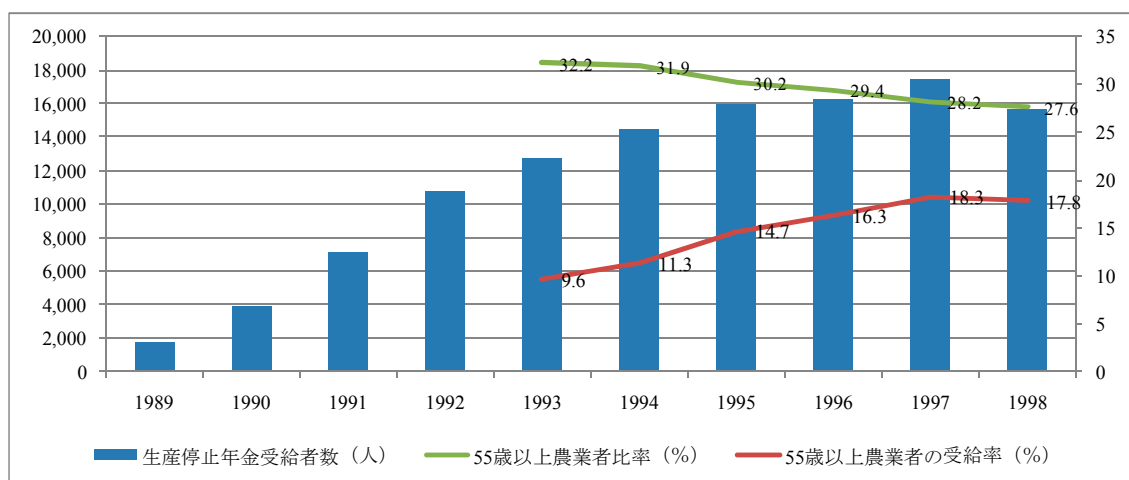
ただし、同法の第20条に期間限定条項があり、現行の法文では、1997年1月1日以降、本法が適用されるのは、受給要件をこの期日より前に満たしていた場合に限られる。このため、ドイツでは96年12月31日で新規申請の受付は終了しているが、この法律自体は依然として有効であり、これを法基盤として、96年末までに法の適用を受けた分について現在も支給が続いている。

そこで以下では、FELEGに基づく生産停止年金の政策効果について考察する。

(iv) 年齢構造の変化

ドイツにおける生産停止年金の受給者数は、1989年の1,753人から97年の17,461人まで、一貫して増加した（第38図）。

ここで農業部門の年齢構造の変化に着目すると、55歳以上農業者の割合の低下が確認されるため（1993年の32.2%→1998年の27.6%）、同年金の支給が農業部門の若返りに寄与したことは疑いない（Giese[21]）。



資料：Giese[21]より筆者が作成。

第38図 生産停止年金の受給者数の推移（1989 - 1998年）

(v) 便乗効果

1989-97年の生産停止年金の受給者は連邦全体で26,723人にのぼったが、うち29.1%にあたる7,780人がバイエルン州であった。とりわけ同州の中でも受給者が多かったのが、均分相続（Realteilung）による小規模分散錯圃、小規模な酪農経営、高齢化した年齢構造といった、構造的に問題を抱えるウンターフランケン（Unterfranken）であり、上記期間中に離農した農家の20.1%が生産停止年金を受給している（Schmid[30]）。また、農業者1,000

人当たりに占める同年金の受給者の比率で見ても、ウンターフランケンでは 140.58 と、連邦平均の 59.88 を大きく上回っている (Schellmann[29])。

そこで、ウンターフランケンを事例とすると、典型的な生産停止年金の受給者には、①後継者が不在、②収益が低い、③経営の発展の見通しが無い (ミルククォータの少ない小規模酪農経営や、借地料が高い地域において所有地の少ない経営)、④労働集約的な生産を行っている、⑤健康を害している、⑥家族ないし経済的な問題を抱えている、等の要因が共通して見られた (Anton[4])。

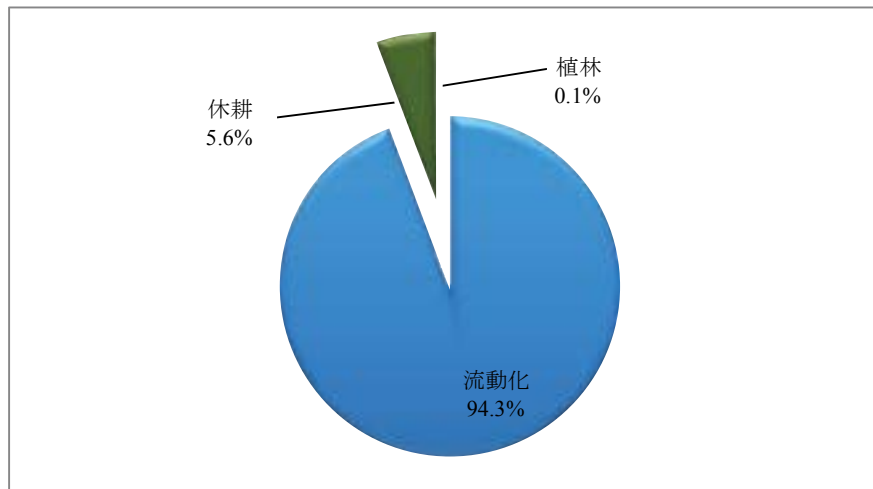
バイエルン州農林省の Wohlgshaft 博士いわく、過去の経験から早期離農助成は費用対効果が低い (筆者による 2010 年 6 月の現地聞き取り調査)。というのも、毎年数%の農家が、施策の有無にかかわらず離農していく状況では、遅かれ早かれ農業をやめる人にお金を渡すことになるだけだからである。このような便乗効果 (Mitnahmeeffekt) が発現するケースでは、施策の実施コストが高くつく割に、それによって得られる効果は少ない、というのが同氏の見解である。

Schmid[30]が論じているように、生産停止年金の支払額が、農業を完全にやめた場合の逸失所得を保証するには不十分で、経済的誘因とはなり得ず、前述の典型的な受給者の性格を鑑みると、早期離農助成が、いずれやめるであろう農家の離農時期を予定よりも数年前倒しする効果 (Vorzieheffekt) しか持たないという批判的な見方も否めない。

(vi) 農地流動化による構造改善効果

次に、早期離農助成による農地流動化が経営規模の拡大に寄与したかどうかを見てみよう。

1989-98 年の間に、早期離農助成の枠組みにおいて、連邦全体で 543,600ha の農地が放出されている。その内訳を見ると、実に 94.3% (512,794ha) の農地が流動化しており、約 2/3 が他の経営に譲渡され、1/3 が元の所有者に返還されている (第 39 図)。



資料：Spitlbauer[31].

第 39 図 早期離農助成の枠組みにおける流動化農地（1998. 12. 31 時点）

にもかかわらず、バイエルン州においては、生産停止年金の構造改善効果は小さいという評価が一般的である。

Anton[4]は、FELEG が構造変化を速めるものではなかったという見解を示し、かつ、同年金の申請率が平均よりも高い地域が、他の要因によって構造変化が強く生じている地域であることを指摘している。このような地域では、同助成措置がなかったとしても、多くの離農が生じたと考えられるため、まさに便乗効果にほかならない。

さらに、Schmid[30]によれば、バイエルン州における構造変化の強さと生産停止年金による離農者数の間に相関はない。むしろ同年金による離農が少ないときほど、構造変化が起きているという、相反する事象さえ見出されている。

（vii）市場負担軽減効果

第 39 図が示すように、早期離農助成によって手放された農地のうち、休耕地とされたのは 5.6%（30,384ha），植林地となったのは 0.1%（422ha）に過ぎなかった。よって、早期離農助成の目的の 1 つであった、過剰生産の抑制にはほとんど寄与しなかったと言えよう（Spitlbauer[28]）。

（viii）費用対効果

相続の度に農地が分割され、所有面積が細分化していくウンターフランケンでは、個々の経営が 100 以上の借地をしていることも多く、1 つ 1 つの区画の所有者が誰なのかを借り手も把握しておらず、それを確定するための作業が膨大になるとか、地主が自国外に居住していて連絡がつかないといった困難が頻繁に生じている（Schellmann[29]）。

また、ドイツでは、流動化農地を休耕にまわす場合に、基準額（Grundbetrag）に加え、圃場の収益性数値（Ertragsmesszahl: EMZ）に基づき、面積当たり追加支払額を算定しなくてはならないため、生産停止年金の申請に係る行政手続きはきわめて煩雑なものとなり、莫大な行政コストを要する。

（ix） 社会的・心理的要因

このほか、通常の引退年齢以前に離農することが受容され難いという、農村社会に根付いた農家継承の在り方や個人の感情といった伝統的な社会的・心理的要因も無視することはできない。

こうした背景から、早期離農助成を申請したものの、いざ経営を譲渡するという段になって、財産を失い取り返しがつかないことになるという恐怖感や、面目を失うことに対する不安から、譲渡人が農地を手放すことを拒み、譲受人への経営継承が円滑にいかないケースが多々見られることも報告されている（Schellmann[29]）。

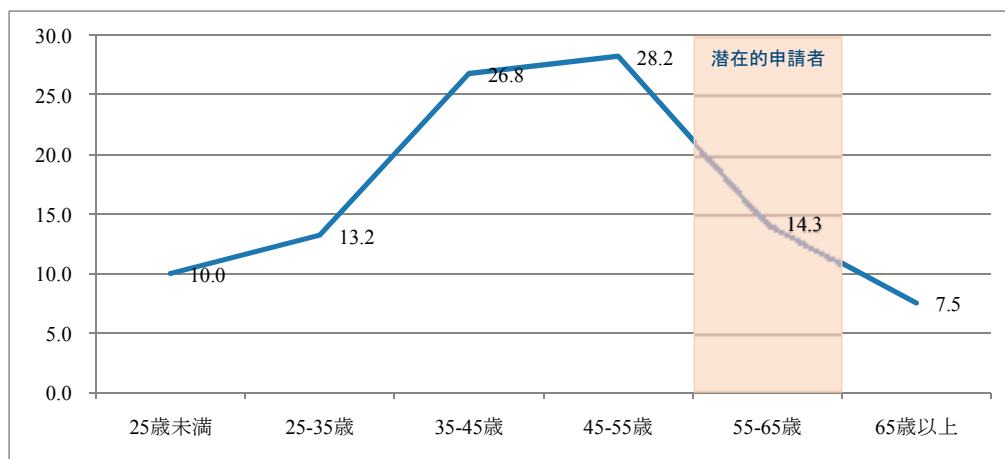
（x） 潜在的申請者

ところで、早期離農助成の申請者数の多寡は、その時々の農業部門の年齢構造に依存する。

現在、ドイツにおける 65 歳以上農業者の割合は 7.5%にすぎず、これは EU-27 平均の 34.1%に比して格段に低く、加盟国の中でも最も少ない（2007 年）。また、本助成措置の支給対象となり得る 55～65 歳の潜在的申請者の割合は、14.3%であった。

こうした実態を念頭に置く限り、現状においては、実施運用の困難度が高く、費用対効果の観点から疑問視される早期離農助成に、ドイツが力を入れる必要性はあまりないと言える。それよりも、経営近代化助成（Agrarinvestitionsförderungsprogramm: AFP）に資金を投入し、実際に成長する意思のある経営の事業拡大のための投資を重点的に支援すべきというのが、ドイツのスタンスなのである。

ただし、数年後には早期離農助成のターゲットとなる年齢層が倍増するため、類似の助成措置が行われれば、その申請者数および支出額が大幅に増加する可能性がある（第 40 図）。



資料：Statistisches Bundesamt より作成。

第 40 図 ドイツにおける農業者の年齢構造（2007 年）

(3) 今後の課題

EU では、既に見たように、離農促進と就農支援をセットにした構造調整施策が講じられてきた。

とりわけ就農支援については、90 年代にも、同制度の十分な活用を加盟国に呼びかけるとともに、地域のニーズにあわせた職業訓練の見直しや、早期離農に際して若年農業者に経営を移譲する場合の優遇措置の導入、各種生産に関する個人枠について、総量の増加を伴わない就農者枠の恒常的確保と円滑な配分、といった課題を掲げてきた。

また他方では、就農の意志決定は、伝統的な農家継承の在り方（長男が継ぐ等）や国家の相続法や税法等の社会的要因に大きく依存することが指摘され（Agra CEAS[2]）、それゆえ加盟国レベルでは、経営の移譲に際し、就農期間を考慮した税金控除や減税措置の導入、農村生活を経験したことのない若年層の就農促進、などが課題とされてきた。

にもかかわらず、既に見たように農業部門の高齢化は EU 全体で進展しており、中東欧の加盟により、構造政策のより一層のテコ入れの喫緊性が高まっている。現に、欧州委員会が2010年11月に提出した2013年以降のCAPに関するコミュニケーションにおいても、農村地域の活力やポテンシャルは、競争的でダイナミックな農業部門および若年農業者の存在と密接に結びついており、農村振興における若年農業者と新規参入者をターゲットとした制度設計が優先事項である、と明記されている。

これについて、欧州若年農業者会議（CEJA）は、欧州委員会がその重要性を認識していることを歓迎し、農業部門の世代交代を促進すべく、早期離農助成の継続を求めるとともに、若年農業者支援について以下のような改革を要求している（CEJA[10]）。

- 第 1 ピラーの直接支払については、若年農業者に対する上乗せ支払を行い、将来の直接支払について公平な受給権を保証すること。

- 第2ピラーについては、財源不足や国家の優先課題と位置付けられない等の理由で、若年農業者の就農支援を実施しない加盟国があるため、これをEUレベルでの優先事項とすること。
- 財政支援、教育・職業訓練、投資・イノベーションへの助成等から成る「青年農業者パッケージ」を導入すること。
- 農村振興の実施については、現行の50/50から、EU負担を8割、加盟国負担を2割にすること。

若年農業者支援は、ただそれだけで就農の意志決定を左右するものではないが、就農を容易にする手助けとなることは一定程度評価されている（Agra CEAS[2]）。

限りある農業予算の下では、政策のターゲットをより明確にすることが不可欠であり、農地の出し手としての高齢農業者の離農を促しながら、同時にその受け手となる若年農業者の就農に助成を集中させ、両施策間のシナジー効果を高める工夫が必要になろう。

けれども、ここで考えなければならないのは、出し手となる経営移譲者と、受け手となり得る就農希望者のマッチングの問題である。一般に早期離農の申請者には、非効率で、経営発展の見込みのない小規模農家が多いのに対して、就農支援の対象者は、よりダイナミックで職業適性を備え、野心的な発展計画を描いている若年農業者である。つまり、早期離農によって小規模な農地が流動化しても、まとまった農地が担い手となる若年農業者に集積されなければ、構造政策上は意味がない。そのミスマッチが懸念されるのである。

従って、土地や経営の移譲に際しては、両者の情報を提供し、相互の希望の調整や仲介、助言等を行う取り組みや機関が不可欠であり、農業部門の円滑な世代交代の実現はここにかかっていると言っても過言ではない。

4. 結び

EUの農村振興計画のように、中期的な見通しに基づく複数年計画を策定している場合、農業を取り巻く経済環境や農業構造の変化に応じて、その都度見直しや修正を加えながら、予算の費目間の流用を認めるなどの弾力的な執行が求められる。

しかし、多様な施策を包含する農村振興計画については、そのガバナンスの難しさだけでなく、総合評価における限界もまた指摘される。

第1に、農村振興政策には、村落再整備や雇用対策、自然・環境保護、観光振興等、性格の異なる多種多様なプロジェクトが含まれているが、現場においては、中央の行政機関や出先機関、自治体、民間、住民といった多様な利害関係者の間のパートナーシップの形成が不可欠であり、このガバナンスが有効に機能するかどうか、政策効果発現のカギを握っていると言える。どんなに素晴らしい計画でも、共通目的の下で実施する関係者間の協力関係が構築されていない限り、実現は期待できないからである。また、個々のプロジ

エクトがどれだけ素晴らしいものであっても、プログラム全体の評価が必ずしもよくなるわけではない。

第2に、政策効果には直接効果と間接効果（副次的効果）があり、プロジェクト毎に効果の発現時期は異なるため、事業全体の総合評価は瞬間のスナップショットにすぎないことに、十分に留意しておく必要があるだろう。

他方、農村振興政策は一定の成果を上げていると評価されているものの、それが直ちに地域間格差の是正につながらない理由として、以下のような点が指摘される。

第1に、加盟国間の行政能力の格差である。経済水準の低い国の行政機関は、概して行政の専門的知識や経験が十分ではなく、政策の遂行に当たっても効率が劣ることが多い。けれども、農村振興政策は、パートナーシップの原則や追加の原則により、前面に立って農村振興計画を策定し、プロジェクトの優先順位を付け、実際にそれらをマネジメントするのは加盟国ないしその地方政府である。それゆえ、計画自体に問題がある場合には、期待された効果を上げ得ない。このほか、国によっては、事業の執行や支払の遅延が生じたり、必要な報告書が提出されず、政策評価に差し支えるケースもある。

第2に、加盟国間の財源の多寡である。経済水準の高い国では、従来から自国の条件不利地域等の問題を抱える地域に対する振興を図り、特別な助成制度や税法上の特例措置を講じてきた。しかしその一方で、経済水準の低い国では、財源の乏しさゆえ、共同出資が必要な農村振興政策において十分な施策を講じることができない。このため、裕福な国が自国の地域振興に尽力すればするほど、EU 域内の地域間格差の格差は拡大するというジレンマに陥る。

本稿の第1章で概観したような EU-27 の多様性を念頭に置けば、もはや EU 共通の画一的な農業政策の実施が不可能であることは疑いない。しかしその一方で、リナショナリゼーションの方向性がこれ以上強まると、単一市場の維持は難しくなり、CAP の存在意義自体が問われることになるだろう。

2013 年 CAP 改革を目前に控えた今、次期農政の優先課題がどこに置かれるのか、錯綜している議論がどういう着地点を見るのか、そして、高齢化した農業構造にどのようなメスが入られ、どのようなカンフル剤が打たれるのか、その動向を見守ることとしたい。

注1 FELEG は、96 年までの間に幾度も変更が加えられており、その都度、枠組み条件が変化している。たとえば、生産停止年金の対象年齢要件が、90 年以降 58 歳から 55 歳に引き下げられたことは、政策効果の正確な評価を困難にする可能性がある。

【引用文献】

[1] AGRYA (2009), Support for Young Farmers in The European Union.

- [2] Agra CEAS Consulting (2003), Ex-post evaluation of measures under regulation (EC) No. 950/97 on improving the efficiency of agricultural structures The European Commission Directorate-General for Agriculture. Available online at <http://www.ceasc.com> Accessed 29 May 2007.
- [3] Allaire, G., P. Daucé (1996), La préretraite en agriculture 1992-1994. Premier bilan et éléments d'impact structurel, *Économie rurale*. N°232, pp. 3-12.
- [4] Anton, S. (1999), Zusammenfassung der Diskussion: Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente (PAR), Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [5] Bundesgesetzblatt Teil I, Ausgegeben zu Bonn am 24. Februar 1989 Nr. 7.
- [6] Bundesministerium der Justiz, Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG): <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/feleg/gesamt.pdf>.
- [7] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009), Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013.
- [8] Chiara Dellapasqua (2010), Young Farmers and the EU's Rural Development Policy, CEJA Conference on Multifunctional Agriculture.
- [9] Commission of the European Communities (1996), Young Farmers and the Problem of Succession in European Agriculture. Report from the Commission. COM (96) 398 final, 04.09.1996.
- [10] Conseil Européen Des Jeunes Agriculteurs (CEJA: European Council of Young Farmers - Europäischer Rat der Junglandwirte) (2010), Proposal for a Young Farmers' Package in the CAP post-2013, November 2010
- [11] Daucé, P., F. Leturqu and M. Quinqu (1999), Impact of the second early retirement scheme on young farmers' setting-up, *Economie rurale* 253 (10) pp. 51–57.
- [12] European Commission (2009), The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation, Agricultural Policy Perspectives, Brief No. 1, Agriculture and Rural Development, December: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf.
- [13] European Commission (2010), Communication on the future of the CAP "The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future".
- [14] European Commission (2010), Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010-2020.
- [15] European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI) (1997), Rural Development, CAP 2000 Working Document.
- [16] European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) (2009), Why Do We Need A Common Agricultural Policy?, Discussion paper by DG AGRI.
- [17] European Commission, The Common Agricultural Policy explained, ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm.
- [18] European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010), Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information 2009.

- [19] European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010), Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2010.
- [20] Eurostat pocketbooks (2010), Agricultural statistics, Main results 2008-2009.
- [21] Giese, H. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente Einführung, Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [22] Haniotis, T. (DG AGRI) (2010), The CAP reform process in perspective: issues of the post-2013 debate: http://groupe.debruges.eu/pdf/presentation_Haniotis_Ancona_2010.pdf.
- [23] Henke, R; Sardone, R (2008), The fortune of modulation in the process of CAP reform, Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms".
- [24] Mehl, P. (Hrsg.) (1999), Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [25] Michael Gregory (2010), State of play of CAP measure "Setting up of Young Farmers" in the European Union, Seminar CEJA.
- [26] Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 5. Änderung Stand 15.10.2010.
- [27] Ott, A. (2006), Vorruhestand für die Landwirtschaft: Auswirkungen einer Einführung in Baden-Württemberg, Diplomarbeit, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen.
- [28] Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010 – 2013 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009 - 2025), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- [29] Schellmann, J. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente aus der Sicht der landwirtschaftlichen Alterskasse Unterfranken, Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [30] Schmid, K. (1999), Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Bayern: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [31] Spitzlbauer, A., (1999), Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus bayerischer Sicht: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?, Arbeitsbericht 4/99, Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999.
- [32] 松田裕子 (2011) 「EU 直接支払が構造変化に与える影響分析—文献レビューとドイツ・バイエルン州に関するケーススタディー」 『欧米の価格・所得政策等に関する分析（行政対応特別研究）』 農林水産政策研究所.

- [33] 石井圭一 (2010)「フランス農業の構造調整と政策・制度：農業者のアクセスとリタイアの制度設計」
矢口芳夫編集代表『現代「農業構造問題」の経済学的考察』農林統計協会.
- [34] 中林吉幸 (1992) , 西ドイツの農業構造政策, 日本経済評論社.