

第3章 EUの条件不利地域における農業政策

浅井 真康・飯田 恭子

1. はじめに

欧州連合(EU)では農業全般に関する制度や計画を扱う政策として、1962年から共通農業政策(Common Agricultural Policy: CAP)が実施されている。本稿で扱う条件不利地域政策はCAPの一施策として1975年に導入され、当該地域における営農の継続とそれによる農村地域の維持を支援してきた。

40年以上実施されてきた本施策であるが、現行CAP(2014-2020年期)では、大きな制度改正がなされた。具体的には、加盟国が独自の基準に基づき支援対象となる条件不利地域を指定してきた従来の制度から、EU共通の客観的な数値基準を用いて地域区分を指定する制度へと変更になった。これは、従来の制度では、①地域区分基準の妥当性が示されていないこと、②各国で用いられる基準が異なっているために受給者間の不平等につながりうること、そして③過剰補償の可能性があること、という欧州会計監査院が2003年に指摘した三つの問題に対する改善措置であった(European Court of Auditors(2003), 平澤(2015))。

今回の改正によって条件不利地域の指定から外れる地域が多数発生し、農家の反発やそれに対応する地域行政の調整業務等、現場レベルで大きな混乱をもたらした。その一方で、エビデンスに基づく地域区分の指定や受給単価の設定がより徹底され、より平等(Equity)でより効果的(Effective)な条件不利地域政策の実施に向けて大きく前進したとの見方もできる。また、近年CAPでも重点的に推進されている申請や審査におけるデジタル技術の導入によって、より効率的(Efficient)な施策の実施体系が構築されている。

本稿は、Equity, Effectiveness, Efficiencyという三つの観点(3Es)から、現行CAPで実施されている条件不利地域政策の概要をとりまとめることを目的とする。執筆にあたっては、まず既存文献のレビューを行い、次に各国・地域が作成した現行の農村振興プログラム(Rural Development Programme: RDP)の実施計画書を横断的に整理した。さらに2018年10~12月にかけて、欧州委員会・農業総局(DG-Agri)(於:ブリュッセル)、フィンランド、ドイツ・ヘッセン州の各関係者を訪れ、EU・加盟国・地域レベルでの取組状況に関して聞き取り調査を行った。これら収集した情報を整理し、できる限り多角的に条件不利地域政策の実施概要をとりまとめたものが本稿である。

なお、本稿は2018年12月末までの情報に基づいて書かれたものである。そのため、後述するように、新しい数値基準に基づく地域区分がまだ完了していない地域もあり、それらの地域に関する情報が限られている点、御理解いただきたい。

今回のCAP改革では、地域区分の基準変更を受けて、前期CAPの自然条件制約支払

（Natural Handicap Payments : NH 支払）から自然等制約地域支払（Payments to Areas with Natural Constraints : ANCs 支払）へ改称された。本稿では、旧基準に基づく制度を NH 支払、新基準に基づく現行制度を ANCs 支払として使い分ける。また、以降の文章では条件不利地域（Less Favoured Areas）に対して略称 LFA を用いる。

2. 農村振興政策の概要

（1）現行 CAP における農村振興政策（第二の柱）

アジェンダ 2000 の CAP 改革（1999 年）以降、CAP は農業全般に関する諸政策を 2 本の柱に整理した体系で実施されてきた。2014-2020 年の期間で実施されている現行 CAP においても同体系は維持されている。

第一の柱は、市場介入施策と農業者の所得を補償するための直接支払であり、第二の柱は、加盟国間・地域間の経済力や生産条件等の格差を是正するための様々な農村振興政策である。本章で扱う LFA 政策は、農業環境政策や新規就農支援等とともに第二の柱に位置づけられる。

農村振興政策（第二の柱）の特徴は、第一の柱と比較して加盟国の裁量が大きいことと、財源が異なることである。農村振興政策は、各種施策を組み合わせ「国あるいは地域レベル」において独自に策定される実施計画書（農村振興プログラム）に基づき実施するものであるため、国や地域の事情を考慮した政策を組み立てることが可能である。ただし、このような裁量拡大の対価として、加盟国は財政負担も求められる。EU 共通財政による第一の柱と異なり、農村振興政策は EU と加盟国の共同拠出（Co-funding/Co-finance）によって実施される。

（2）農村振興政策の予算

EU では中長期の財政支出計画である「多年度財政枠組（MFF : Multiannual Financial Framework）」において、CAP を含む EU の政策分野ごとに毎年の予算の上限額を定める。現行 CAP の財政期間は 2014 年から 2020 年までの 7 年間で、同期間に対応した見直し（CAP 改革）が 2013 年に実施された。

現行 CAP 予算（2014～2020 年）の総額は 4,260 億ユーロである。この総額は、EU が全額を負担する第一の柱（市場措置と直接支払）と EU および加盟国がともに負担する第二の柱（農村振興政策）の二つを足し合わせたものである（第 1 表）。なお全 CAP 予算のうち EU レベルの施策の実施に充当される予算は、市場措置の単一共通市場機構（CMO : Common Market Organization）に用いられる 4% だけであり、残り 96% の予算については、各加盟国へ多年度財政枠組政治合意によって配分され、EU 規則に従いながら自国内でその用途を決定する。

EU がすべての加盟国へ配分する農村振興予算の総額は 1,000 億ユーロである。なお、この予算は欧州農業農村振興基金（EAFRD：European Agricultural Fund for Rural Development）から拠出される。前述のように農村振興予算に関しては、EU と加盟国との共同拠出が求められる。この加盟国拠出総額は 590 億ユーロである。なお、これは加盟国拠出分（約 500 億ユーロ）に加え、加盟国が自国予算で追加的に（欧州委員会の手承を得た上で）補助を行う上乗せ（top-ups）予算分（約 90 億ユーロ）も含む。

加盟国が負担する拠出割合については、後発開発地域には EU からの拠出割合が高い仕組みになっている。EU の財政負担率の上限は原則 53%であるが、開発移行地域のうち一人当たり GDP が EU25（EU27 からブルガリア、ルーマニアを除いたもの）平均の 75%未満の地域については 75%、開発移行地域（その他の地域）については 63%、低開発地域、海外領地とエーゲ海諸島では 85%となっている。下限については 20%である。

第1表 現行 CAP（2014-2020 年）にかかる総予算

単位：億€

	第一の柱		第二の柱		合計
	CMO	直接支払	農村振興政策		
①EU 予算 (%)	①170 (5%)	①2,500 (68%)	①1,000 (27%)	-	3,670 (100%)
①+②加盟国拠出+	①170	①2,500	①1,000	②500 (12%)	4,260
③自国上乗せ (%)	(4%)	(59%)	(23%)	③90 (2%)	(100%)

資料：OECD (2017) Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union The Common Agricultural Policy 2014-2020.

（3）農村振興プログラムの策定

農村振興政策では、「農村振興に関する六つの優先政策」（第2表）とそれを実施するための「20 の施策」（第3表）が EU 加盟国全体の共通メニューとして存在している。加盟国は、それぞれの農業戦略や目標に合わせて優先事項と施策を組み合わせ、地域事情を考慮した独自の総合事業計画（農村振興プログラム）を計画・実施していく。なお、農村振興プログラムの策定にあたっては、各国政府あるいは州政府は、「農村振興に関する六つの優先事項」のうち最低限四つを必ず選択しなければならない、それらをいかに実現するのかを具体的に示す必要がある。

この農村振興プログラム策定作業には、欧州農業農村振興基金（EAFRD）と国の拠出額、プログラムの進捗を評価するための指標（量的ないし質的指標）と達成目標、政策実施時の管理方法等が含まれる。さらに、農業者等への支払いを伴う施策に関しては、受給資格および選考基準についての特定化（ターゲティング）、支払い金額の設定、各施策への予算割当等について詳細な制度設計と説明が求められる。

第2表 農村振興政策における六つの優先事項（Ps : Priorities）

P1	知識移転と革新の醸成
P2	競争力向上と農家の存続能力向上
P3	フードチェーン、動物福祉、農業リスク管理の振興
P4	農林業に関わる生態系の回復・維持・増進
P5	資源利用効率の促進と、低炭素かつ気候変動にレジリエントな農林業
P6	農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展

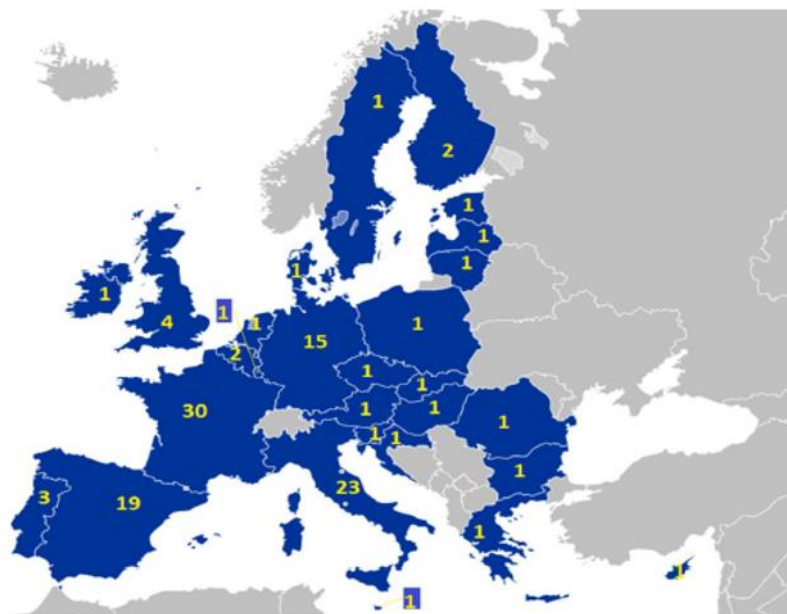
資料：EU Regulation (EU) No 1305/2013 より筆者作成。

第3表 農村振興プログラムの策定における 20 の施策（Ms : Measures）

M1	知識移転と情報活動
M2	アドバイザリー・経営支援サービス
M3	農作物および食品の品質制度
M4	物理的資産への投資
M5	自然災害による農業生産力の回復および予防策の導入
M6	農場およびビジネス開発
M7	農村地域における基礎的サービスと農村再整備
M8	森林地域開発と森林の抵抗力促進に対する投資
M9	生産者組織の設立
M10	農業・環境・気候への支払
M11	有機農業への支払
M12	Natura2000 および水枠組み指令に関する支払
M13	自然等制約地域支払（ANCs 支払）
M14	動物福祉
M15	森林環境・気候サービス・森林保全
M16	公的および民間部門における様々な協同活動への助成
M17	リスク管理
M18	クロアチアへの直接支払補填
M19	LEADER 事業
M20	農村振興プログラム実施に係る技術補助

資料：EU Regulation (EU) No 1305/2013 より筆者作成。

今回の CAP 改革では、EU 内の 118 の地域が農村振興プログラムの策定を行った。第 1 図は加盟国内の農村振興プログラム数を示したものである。デンマークやスウェーデン、アイルランド、さらには中東欧諸国の多くが国内単一のプログラム策定を行ったのに対し、ドイツ（15）、スペイン（19）、イタリア（23）、フランス（30）等では地域（あるいは州）別のプログラム策定を行った（括弧内の数字はプログラム数を示す）。



第1図 現行CAPに策定された加盟国別の農村振興プログラム数(合計118)

資料：European Commission (2018b) Rural development 2014-2020: Country files.

(4) 施策別の予算割合

加盟国の農村振興プログラムでは、特定の優先事項および施策に対して予算を一定割合以上に配分することが EU 規則で義務づけられている。具体的には、環境・気候変動対応（優先事項 4 と 5）に農村振興政策予算の最低 30%を、LEADER 事業⁽¹⁾（M19）に関しては、最低 5%を割り当てることが定められている。

環境・気候変動対応における具体的な施策には、環境と気候変動に関連した物理的資産への投資（M4）、林業関連事業（M8）、農業・環境・気候への支払（M10）、有機農業への支払（M11）、Natura2000 支払（M12、ただし水枠組指令支払は含まない）、そして本稿で扱う ANCs 支払（M13）等が含まれる。

第2表に示したように20の施策が設けられているが、施策別の農村振興予算を見てみると全体の6割は三つの施策に割かれている。まず、物理的資産への投資(M4)の約23%、農業・環境・気候への支払(M10)の約17%、そしてANCs支払(M13)の約16%である。前述のように、農村振興政策予算の30%を環境・気候変動対応に充てる義務要件に該当することもあり、ANCs支払(M13)は多くの国・地域で実施されている。ただし、第11表や、第3図、第4図が示すように、その予算配分は加盟国間で大きく異なる。

3. LFA 政策の変遷：地域区分を巡る議論を中心として

EU における LAF 政策は、1940 年代の英国の丘陵地対策、1972 年のフランスの山岳農

業対策等を経て、1975年に「山岳地、丘陵地および特定の条件不利地域の農業に関する指令」（268/75）が制定されたことで導入された。その後も数度にわたって制度改正が行われている（第4表）。

支援対象となるLFAの分類は導入当初から3区分で、具体的には「山岳地域」、「山岳以外の条件不利地域（いわゆる「中程度の条件不利地域」）」、そして「特定の不利条件に影響を受ける地域」であった（平澤（2015））。ただし、その分類に関して、かつては加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認していたものを、農村振興規則1257/1999によって加盟国が決定するようになった。当規則によれば、山岳地域以外のLFAに対して三つの指定基準（土地生産性、経済性、過疎や人口減少）を挙げていたが、加盟国ごとに採用状況はまちまちであり、また具体的な指標や基準値も様々であった。その結果、国境近くの地域では、類似条件下の農場同士の間で助成水準が大幅に異なっていたり、加盟国全体で100以上の種類の指標が使われていたり、平均面積単価が加盟国間で大きく異なるといった事態を招いた（平澤（2015））。こうした中、欧州会計監査院は2003年にLFA政策に関する特別報告書を公表し、LFA区分指定基準の全面的な見直しと、一貫性があり平等な助成を実現できる分類基準の開発を勧告した（European Court of Auditors（2003））。

これを受けて、まず2005年の農村振興規則（1698/2005）では、山岳以外の条件不利地域の概念が変更された。具体的には、「著しい自然の条件不利、とりわけ土壌の生産性の低さ、または気象条件の不良に影響されている地域で、粗放的な農業活動が土地の管理にとって重要であるもの」（規則1698/2005の50条3項(a)）となり、指定基準は土壌の生産性や気象条件等の自然条件に限定され、従前の制度にあった経済性と人口の要素が除外された。ただし、2009年末までは従来の規定を適用する（規則1698/2005の93条）こととなった。

自然条件に関する客観的な数値基準の提案を担ったのは、共同研究センター（Joint Research Centre：JRC）であった。欧州委員会の依頼を受けて、彼らは土壌と気候に関する八つの定量的な基準案を提示した。そして、欧州委員会は、2009年に伝達文書「自然条件不利地域の農業者に対する助成の対象選定の改善に向けて」を提出し、各加盟国に対してこの基準案に基づく区分指定のシミュレーションを行うよう求めた。また、当文書において、助成の対象を土地管理にとって重要な粗放的農業経営に絞り込むため、投資等により自然の不利条件を克服した地域は除外すべきであるとした。これが後に現行CAP（2014-2020年）にて導入されたFine-tuningである。

シミュレーション結果を踏まえた策定内容の見直しを経て、新基準の実施時期は2014年からとなった。つまり、農村振興規則1305/2013による制度改正は、現行（2014-2020年）の農村振興プログラムの中で対応されている（平澤（2015））。

第4表 EUのLFA政策の変遷

年	規則や重要ドキュメント等	内容
1975	山岳・丘陵地域の農業および特定の条件不利地域に関する指令 268/75	・条件不利地域に関する制度の導入と助成
1985	農業構造の効率改善に関する規則	・指令 268/75 の条件不利地域に対する助成
1995		・フィンランド、スウェーデン、オーストリアの EU 加盟に伴い、「山岳地域」指定条件に「北緯 62 度以北の地域」が追加
1997	農業構造の効率改善に関する規則 950/97	・指令 268/75 を統合 ・条件不利地域の区分指定は、加盟国の欧州委員会に対する申請を受けて理事会が承認
1999	理事会規則 1257/1999	・第二の柱が設置され、農村振興政策の一施策として統合 ・条件不利地域の区分指定は加盟国が決定 ・受給に際して「申請可能な最低面積の設置」、「5 年間の営農継続」「Good farming practices 実施」の 3 要件を義務化
2003	欧州会計監査院・特別報告書 (Special Report No 4/2003)	・区分指定基準の妥当性が不明で、各国で分類基準が異なっていることから受給者の不平等や過剰補償の可能性を指摘 ・LFA 区分指定の全面的な見直しと、一貫性があり平等な助成を実現できる分類基準の開発を勧告
2005	理事会規則 1698/2005	・Natural Handicap Payments (NH 支払) に改称 ・山岳以外の条件不利地域の定義変更
2006	欧州環境政策研究所 (IEEP) 「25 加盟国における条件不利地域施策の評価」	・2004-2005 年度における各国の実施状況を多角的に調査 ・受給要件や面積単価等を各国横断的に比較分析
2009	伝達文書「自然条件不利地域の農業者に対する助成の対象選定の改善に向けて」	・共同研究センター (JRC) が土壌と気候に関する八つの基準案を提示 ・各加盟国に対して、この基準案に基づき詳細な地域データによる地域区分のシミュレーションの実施を求める
2013	農村振興規則 1305/2013	・Payments to Areas facing Natural or other specific Constraints (ANCs 支払) に改称 ・山岳以外の自然等制約地域に EU 共通の数値基準を導入

資料：European Court of Auditors (2003) および平澤 (2015) を参考に筆者作成。

4. 現行 CAP における ANCs 支払

ANCs 支払の実施体系は、原則として、農村振興プログラムを作成する国・地域の裁量に任せる形となっている。ただし、WTO 農業協定における「緑の政策」に該当することから、その制度設計には WTO 農業協定の附属書第 2 に示された「13. Payments under regional assistance programmes」(a) ～ (f) 条項に沿う必要がある。具体的には、次のとおりである。

- (a) 受給対象は法律等で定められた中立的かつ客観的な制約基準を満たした条件不利地域で営農する農業者に限られ、制約とは一時的な事情から生じるものではないこと。
- (b と c) 支払額は品目や生産量（飼養密度含む）、国内・国際価格に無関係もしくは基づいていないこと。
- (d) 支払いは交付地域の農業者に限定されるが、基本的に該当地域内のすべての農業者が対象となること。
- (e) 生産要素に関連する支払いは、当該要素が一定の水準を超える場合には、通減的に行うこと。
- (f) 支払額は制約地域で営農することで発生する追加費用または所得損失に対して限定されること。

以下では、各条項を踏まえながら、現行 CAP における ANCs 支払がどのように各国・地域で実施されているのかを紹介していく。また、適宜、当該支払の実施体系がいかに平等性（Equity）を重視して設計され、効果的（Effective）かつ効率的（Efficient）に実施されているのを整理していく。

（1）ANCs 支払の実施国・地域および交付面積

現行 CAP では、28 加盟国において 118 の地域で農村振興プログラムが実施されている。このうち 98 地域が ANCs 支払を実施している。

国レベルで見ると、オランダとエストニアはそもそも ANCs 支払を実施しない。また、小規模島嶼部だけを LFA とするデンマークでは、行政手続の簡便性等を優先し、第一の柱の直接支払における一体系として実施している。なお、英国に関して、イングランドとウェールズでは農業環境・気候支払の中に高地（Upland）向けメニューが設けられ、ANCs 支払としての支援は現行 CAP では行われていない。またスコットランドおよび北アイルランドでは、新しい地域区分基準の移行期間である 2018 年までは旧 NH 支払を継続するが、その後は ANCs 支払への切り替えを行わないとしている。ハンガリーも 2018 年までは旧 NH 支払を継続するが、緩和措置（後述）を経て 2020 年に廃止予定である。

第 5 表は 2018 年 10 月時点での加盟国別 ANCs 支払の交付面積を示したものである。ただし、後述するように支払対象地域を確定できていない地域が多数含まれるため、自然制約地域および特定制約影響地域の値は今後増減する。

第5表 加盟国別 ANCs 支払の交付面積 (2018年10月時点)

単位: ha

加盟国	山岳地域	自然制約地域	特定制約影響地域	合計
オーストリア	1,200,000(77%)	190,000(12%)	170,000(11%)	1,560,000(100%)
ベルギー	0	180,000(100%)	0	180,000(100%)
ブルガリア	310,000(58%)	220,000(42%)	0	530,000(100%)
キプロス	9,350(10%)	80,146(86%)	3,244(3%)	92,740(100%)
チェコ	515,000(26%)	1,250,000(63%)	220,000(11%)	1,985,000(100%)
ドイツ	322,681(6%)	5,113,218(94%)	26,350(-)	5,462,249(100%)
デンマーク				0
エストニア				0
スペイン	2,371,852(38%)	3,713,638(60%)	75,626(1%)	6,161,116(100%)
フィンランド	1,168,000(53%)	1,037,000(47%)	14,350(1%)	2,219,350(100%)
フランス	3,151,028(48%)	3,441,145(52%)	870(-)	6,593,043(100%)
ギリシャ	424,000(31%)		954,000(69%)	1,378,000(100%)
クロアチア	32,034(8%)	355,117(84%)	35,333(8%)	422,484(100%)
ハンガリー	0	100,000(100%)	0	100,000(100%)
アイルランド	0	2,106,000(100%)	10,000(-)	2,116,000(100%)
イタリア	1,429,323(69%)	619,691(30%)	10,181(-)	2,059,196(100%)
リトアニア	0	780,000(91%)	80,000(9%)	860,000(100%)
ルクセンブルグ	0	101,000(100%)	0	101,000(100%)
ラトビア	0	1,232,650(95%)	64,850(5%)	1,297,500(100%)
マルタ	0	0	8,700(100%)	8,700(100%)
オランダ				0
ポーランド	146,696(2%)	6,846,613(94%)	303,343(4%)	7,296,652(100%)
ポルトガル	574,157(54%)	373,579(35%)	113,193(11%)	1,060,929(100%)
ルーマニア	1,370,000(29%)	3,150,000(67%)	180,000(4%)	4,700,000(100%)
スウェーデン	317,000(22%)	1,115,000(76%)	35,000(2%)	1,467,000(100%)
スロベニア	241,000(73%)	15,600(5%)	73,200(22%)	329,800(100%)
スロバキア	430,000(37%)	560,000(48%)	170,000(15%)	1,160,000(100%)
英国	0	3,140,000(100%)	0	3,140,000(100%)
EU28 各国	14,012,121(27%)	35,720,397(68%)	2,548,240(5%)	52,280,758(100%)

資料: 欧州委員会農業総局 (DG-Agri) への聞き取り調査より筆者作成.

（2）交付対象地域の設定

現行 CAP における LFA には、①山岳地域、②山岳地域以外で顕著な自然制約に直面している地域（以下、自然制約地域）、③特定の制約の影響を受けているその他の地域（以下、特定制約影響地域）の3区分がある（EU 規則 1305/2013 の 32 条）（第6表）。

第6表 現行 CAP における ANCs 支払交付先の地域区分と指定要件

指定区分	指定要件	その他の要件
① 山 岳 地 域	(1) 標高が高いために気象条件が厳しく、作期が顕著に短い (2) 標高が低い場合、面積の大半が急傾斜で機械を使用できず、非常に高価な特殊機器を要する (3) 北緯 62 度以北に位置する	
② 自 然 制 約 地 域	(1) 気候や土壌条件に関する生物・物理的基準（第7表）の 17 指標に関して、一つ以上の指標において、地域内の農地面積 60%以上が定められた基準値を満たす場合	● 微調整 (Fine-tuning) を実施すること ● 第二種地域行政単位 (LAU 2) 等のレベルで適合すること
③ 特 定 制 約 影 響 地 域	(1) 特定の制約を受けており、かつ、「環境の保全・改善」、「田園の維持」、「観光地としての魅力の維持」、「海岸線の保護」いずれかの理由で土地管理を続ける必要がある場合、もしくは、 (2) 以下いずれかの条件を農地の 60%以上が満たす場合 ● 二つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、閾値よりも緩やかな基準値（20%まで緩和が可能）において該当する地域 ● 対象地が、「一つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、地域内の農地面積 60%以上が定められた基準値を満たす」および「二つ以上の生物・物理的基準における 17 指標に関して、よりも緩やかな基準値（20%まで緩和が可能）において該当する地域」で構成	● 合計面積は原則として国土の 10%以下であること ● ②に基づいて指定する場合、微調整 (Fine-tuning) を実施すること ● 第二種地域行政単位 (LAU 2) 等のレベルで適合すること

資料：EU 規則 1305/2013 の 32 条より筆者作成。

加盟国間での不平等を是正するため、現行 CAP より、自然制約地域に関しては、気候・土壌・地形に関する八つの生物・物理的基準（第7表）が新設され、EU 共通の数値基準に基づく地域区分指定が行われるようになった。各国・地域は、この 8 基準の下に定められた

17種類の指標を検討し、一つ以上の指標に関して、地域内の農地面積60%以上が定められた閾値を満たす場合のみ指定できる。

なお、地域指定は基本的に第二種地域行政単位 (Local Administrative Units 2: LAU2)、つまり自治体レベルで適合することとされている。LAU2 以外を選択する場合は、経済上および行政上の明確な同一性を有する地理的に連続する区域であることを示す必要がある。

第7表 生物・物理的基準

領域	8 基準	17 指標と閾値
気候	1. 低温	(1) 生育期間 (平均気温摂氏 5 度以上) の日数が 180 日以下 (2) 生育期間 (上述) の熱時合計が 1500 度以下
	2. 乾燥	(3) 年間降水量/潜在的蒸発散量が 0.5 以下
気候と土壌	3. 過剰な土壌水分	(4) 圃場の容量以上となる日数が 230 日以上
土壌	4. 土壌の排水不良	(5) 地表から 80cm 以内において湿った状態が 6 か月を超過 (あるいは同じく 40cm 以内において 11 か月を超過) (6) 土壌の排水状況が不良ないし著しく不良 (7) 地表から 40cm 以内においてグライ灰色土壌の色目
	5. 不利な土壌構造と石の割合 (stoniness)	(8) 岩の露頭や大きな石などの岩石質が表土体積の 15% 以上 (9) 地表 100cm の半分以上 (累積) が砂やローム質の砂 (シルト (%) + (2×粘土 (%)) < 30% の場合) (10) 表土が重粘土 (粘土が 60% 以上) (11) 40cm 以上の有機質土壌 (有機物が 30% 以上) (12) 表土が 30% 以上の粘土を含み地表 100cm 以内にパーティソルの特性がある
	6. 根張りの浅さ	(13) 硬岩ないし硬盤層が地表から 30cm 以内
	7. 化学特性の不良	(14) 塩分濃度 (表土の電気伝導率が 4 dS/m 以上) (15) ナトリウム度 (地表層 100cm の半分以上 (累積) で交換性ナトリウム率が 6% 以上) (16) 表土の酸度 (水中の pH が 5 以下)
地形	8. 急傾斜	(17) 水平距離に対する高度の変化が 15% 以上

資料：EU 規則 1305/2013 の AnnexIII より筆者作成。

特定制約影響地域に関しては、第6表の(1)もしくは(2)の要件に該当する必要がある (EU 規則 1305/2013 の 32 条 (4))。なお、特定制約影響地域に指定できるのは、その合計面積が国土の 10% 以下までである (EU 規則 1305/2013 の 32 条 (4))。

例えば、クロアチアでは、アドリア海沿岸に広がるカルスト地形を特定制約影響地域に指定している。当該地域における農業活動の継続を支援することで、カルスト地形に生息する特異な生物相の保全や観光資源の維持に貢献できるとしている。またアイルランドでは沖

合の島嶼部を特定制約影響地域に指定している。島嶼地域での農業活動は、風光明媚な景観（観光資源）を保全するための主要活動であり、また農地境界線、特に石垣（stone walls）の維持は海岸線の保護においても重要であることを支払根拠として挙げている。

（３）「微調整（Fine-tuning）」の導入

現行 CAP より、自然制約地域および特定制約影響地域を指定する際、第 7 表のいずれかの基準を満たしていることに加えて、Fine-tuning（微調整）の実施を義務づけた（EU 規則 1305/2013 の 32 条（3）および（4））。Fine-tuning では、顕著な自然の制約を投資や経済活動によって克服した地域や、平均的な土地生産性を実現している地域、あるいは生産方法や農法によって所得の喪失や追加費用を相殺した地域が存在するかを検証する。その検証方法ならびに除外結果については、農村振興プログラムにおいて示すこととされている。

Fine-tuning で用いられる指標は、第 7 表の生物・物理的基準に関する 8 基準に準じる形で各国・地域が定めることができる。ただし、検証に際した参考資料として、欧州委員会は第 8 表に示す九つの指標および推奨する水準値を提示している。

第 8 表 Fine-tuning の指標例

	指標	指標の概要および欧州委員会が推奨している水準値
投資	灌漑	乾燥地域においては灌漑設備の導入によって条件不利が克服される。EU 統計または国・地域レベルの独自のデータを用いて証明。
	人口排水	人口排水の導入によって、その地域の生産性が非導入地域と比べて顕著に良い場合、除外対象となる。国レベルの統計データを用いて証明。対象となる人口排水設備は導入から 30～35 年以内であること。
	温室	低温あるいは乾燥地域における温室の設置は、当地での条件不利を克服できる可能性がある。設置数等、国レベルの統計データを用いて証明。
経済活動	標準生産高・粗付加価値	いずれかの値が EU 平均または国平均レベルの 80%相当以上であった場合、除外。
	主要作物の平均産出高	データ不完備等により標準生産高の計算が困難な場合に利用。主要作物および樹園作物が対象。国平均または地域平均レベルの 80%相当以上であった場合、除外。
	飼養密度	草地において家畜が飼養されている場合、飼養密度が 1.4 LU/ha 以上の地域は除外（OECD 指標の場合、地中海沿岸は 0.5 LU/ha、大西洋沿岸は 0.9 LU/ha 以上）。
	樹木密度	果樹およびオリーブ栽培に適用。樹木密度が国・地域レベルの 80%以上ならば除外。
	平均的な土地生産性	主要作物の平均生産量に基づき土地生産性を数値化。 国・地域レベルの 80%以上ならば除外。
	農業システム・農法	特定の農地管理や農法（例：毛皮生産を目的とした動物の飼養）によって条件不利を克服した場合。農地の 50%以上が該当する場合は除外。

資料：DG-Agri (2016) Fine-tuning in areas facing significant natural and specific constraints.

第9表 Fine-tuning の各国実施例

国	生物・物理的基準	Fine-tuning 指標および水準値	結果
クロアチア	「3. 過剰な土壌水分」以外のすべて	標準生産高 (EU 平均の 80%以上)	生物・物理的基準では, 国内農地の 55.3%が LFA に該当したが, Fine-tuning により 20.6%分が除外
フィンランド	1. 低温	温室, 飼養密度, 粗付加価値	いずれも閾値を超えず, 除外なし
フランス・マヨット (島嶼)	8. 急傾斜	標準生産高 (国平均の 80%以上)	いずれも閾値を超えず, 除外なし
ラトビア	1. 低温	土壌評価 (50 土壌ポイント以上の評価を得た地域は除外。1 土壌ポイント=70 kg/ha のライ麦生産高で計算)	「低温」では国内の 91.1%の農地が LFA に該当するが, Fine-tuning により 2.3%分が除外
ルーマニア	「3. 過剰な土壌水分」以外のすべて	以下, いずれかに該当する地域を除外 ・ 農地の 50%以上で灌漑 ・ 農地の 20%以上がワイン用ブドウまたは果樹栽培 ・ トウモロコシまたは小麦の生産高が EU 平均 80%以上	生物・物理的基準では, 国内農地の 35.2%が LFA に該当したが, Fine-tuning により 1.9%分が除外
スペイン ・ 生物・物理的基準は全国統一のものを設定 ・ Fine-tuning は各州で個々に実施	2. 乾燥, 5. 石の割合, 8. 急傾斜	アストゥリアス州 ・ 飼養密度が EU 基準値の 80%以上 (1.12LU/ha) カンタブリア州 ・ 飼養密度が EU 基準値の 80%以上 (1.12LU/ha) カスティーリャ・イ・レオン州 ・ 灌漑: 自治体 (LAU 2) 内の 66%以上の面積において灌漑設備が導入 ・ 温室: 自治体 (LAU 2) 内の 66%以上の面積において温室が設置	アストゥリアス州 ・ 除外対象地域なし カンタブリア州 ・ 除外対象地域なし カスティーリャ・イ・レオン州 ・ 州内 1511 の自治体 (州内総合は 2248 自治体) が生物・物理的基準では LFA に該当するが, 7 自治体が Fine-tuning により除外
ドイツ・ヘッセン州	「5. 不利な土壌構造と石の割合」における (9) 砂地	ヘッセン州 ・ 経済活動の指標「粗付加価値」(砂地に適した園芸作物が高付加価値化している都市近郊の園芸地帯)	ヘッセン州 ・ 農地の収穫基準値*が 44 以上の農区**を Fine-tuning により除外 ・ 除外できない対象地域が残る見込み * Ertragsmesszahl (EMZ): 17 から 70 までの値 **農区: 現行の町村より小さく, その多くが集落単位

資料: DG-Agri (2016) Fine-tuning: Different approaches (DR(16)9987), ドイツ・ヘッセン州環境・気候温暖化防止・農業・消費者省聞き取り調査 (2018) より筆者作成。

第9表は、各国の Fine-tuning 実施例および結果を示した。複数の指標を用いた地域もあれば、単一指標だけを採用した国・地域もある。複数の指標を用いて検証する場合、いずれかの指標が水準値を超えた場合、除外対象となる。

Fine-tuning に用いられるデータは、新しい農村振興プログラムが策定される度にアップデートされなくてはならない。通常、農村振興プログラムは多年度財政枠組に合わせて更新されるため、少なくとも7年に1度はアップデートすることになる。

（4）新たな区分指定基準の導入がもたらした混乱

農村振興プログラムにおいて ANCs 支払を実施している 98 地域のうち、新基準導入による影響を受けなかったのは 28 地域で、残りの 70 地域では、EU の示す生物・物理的基準に沿ったかたちで、自然制約地域の指定変更ならびに Fine-tuning の実施による支払対象地域の除外作業が必要となった。なお、影響を受けなかった地域とは、NH 支払を期間内に廃止する加盟国・地域（スコットランドやハンガリー等）や対象地域が山岳地域あるいは特定制約影響地域だけに該当する加盟国・地域（マルタ等）である。

2018 年 9 月の段階で新たな地域区分に基づく交付対象地域の確定および欧州委員会の承認を得られたのは 26 地域にとどまる。その一方で、手続きがほぼ最終段階であったのが 7 地域、手続中は 38 地域であった。2010 年には新たな地域区分基準の導入案が提示され、2013 年の EU 規則 1305/2013 にはその導入が明記された経緯を踏まえると、移行作業が遅々として進まなかった状況を示している。

これは、人口密度等の社会経済基準を根拠に地域指定を行ってきた国・地域において、支払対象外となる地域が多数発生したためである。例えば 2018 年 2 月にはフランス南部の農家が新しい区分に対する大規模なデモ活動を行う（Matthews (online)）等、地元農家からの反発はまだ根強く、その調整や対応、合意形成に時間を要している。しかしながら、欧州委員会農業総局（DG-Agri）は、2019 年度より ANCs 支払を実施する全地域において、新しい区分下で行う旨を通達しており、これ以上の変更期間の延長は認めないとしている。

例えばドイツでは、1975 年の「山岳・丘陵地域の農業および特定の条件不利地域に関する指令」以降、2018 年まで改革を重ねながら、山間地域およびドイツ独自の農地評価指数（LVZ: Landwirtschaftliche Vergleichszahl）を根拠とした対象地域を指定してきた。

ヘッセン州では、今回の自然等制約地域の指定に当たり、支払対象の農地面積が 33 万 ha から 22 万 ha へ、受給農家数が 9 千経営から 6 千経営へ 30% 減少する見込みである。州の農業関連省は、除外されそうな対象地域を再び拾い上げるため、州全体に通用する「特定の制約」を模索している。除外される地域の農業者との合意形成にも奔走している。一方、「基準 5. 土壌の不良」の「(9) 砂地」に該当する新たな対象地域が、大都市近郊の経済活動が活発な園芸地帯に浮上している。Fine-tuning によって、可能な限り対象地域から除外しようと試みている。

(5) 予算

各加盟国の ANCs 支払予算 (2014-2020 年期間) を第 10 表に示した。①は、欧州農業農村振興基金 (EAFRD) における ANCs 支払割当額 (つまり純 EU 拠出額) である。EU 全体で見ると、EAFRD のおよそ 16% が ANCs 支払に充てられている。ただし、割当率は加盟国間でもばらつきがあり、フランス (39%)、フィンランドとアイルランド (32%)、ルクセンブルグ (29%) は EU 平均の倍である。なお、2017 年 2 月時点での試算によれば、EU 全体の ANCs 支払予算の 29% は山岳地域へ、63% が自然制約地域へ、残りの 8% が特定制約影響地域へ配当される (European Commission (online))。ただし、自然制約地域を確定できていない地域を多数含むため、値が変化する可能性はある。

第 10 表の③は、EAFRD に自国拠出分を足し合わせた額を示す。しかし、自国拠出の割合に関しては、加盟国によってその負担率が異なるため、後発開発地域のように自己負担が低いからといって LFA 政策への優先度の低さを示す等の解釈には必ずしもつながらない。

また、EU 規則 1305/2013 の 82 条に定められているように欧州委員会から承認を得られれば、③に加えて自国予算を上乗せすることができる。第 10 表では自国予算分を計上していないが、例えばフィンランドでは第 10 表に示した 18 億 3200 万ユーロに加えて自国予算分の 19 億 2400 万ユーロを上乗せして投じている。

(6) 交付単価

ANCs 支払制度では、自然およびその他の特定の制約に直面している地域の農業者に対して、当該制約に対応する追加的費用と所得喪失の全部または一部を補償するために、単年度ベースで 1ha 当たりの面積支払を行う。過小あるいは過剰補償による地域・受給者間の不平等を防ぐためにも、面積単価はエビデンスに基づいた算出がなされる必要がある。

面積単価は原則として EU が定めた最低単価と最高単価の間で加盟国が定める。現行 CAP 下での最高単価は、山岳地域では 450 ユーロ/ha、自然制約地域および特定制約影響地域では 250 ユーロ/ha である。ただし、農村振興プログラムにおいて、その正当性 (過剰補償ではない点等) を説明できれば定められた最高単価以上に設定することもできる (EU 規則 1305/2013 の 31 条 (3))。最低単価は 25 ユーロ/ha である。この単価以下では農業活動の維持が期待できないこと、また ANCs 支払の実施にかかる費用対効果が望めないことから最低単価が設けられている。

面積単価を決定する際には、LFA と非 LFA におけるそれぞれの経営データを比較して、LFA における農業活動ではどれほど追加的費用や所得喪失が生じているのかを具体的に示す必要がある。通常、これらの算出には FADN が用いられる。FADN とは Farm Accounting Data Network の略称であり、EU 諸国の農業経営統計データベースである。農地面積、家畜飼養頭数、売上高、生産費、補助金等、農業にかかわる幅広い時系列データが加盟国 (地域) 別、農業経営部門別に蓄積されている。

第10表 ANCs 支払の加盟国別予算額

単位：1000€

加盟国	① ANCs 支払 (EAFRD)	② 農村振興予算 (EAFRD)	①/② (%)	③ ANCs 支払 (①+自国 拠出分)	④ 農村振興予算 (EAFRD+ 自国拠出分)	③/④ (%)
オーストリア	874,363	3,937,552	22.1%	1,764,000	7,698,583	22.9%
ベルギー	23,200	647,798	3.6%	58,000	1,324,926	4.4%
ブルガリア	206,704	2,366,717	8.7%	276,090	2,913,013	9.5%
キプロス	20,140	132,244	15.2%	38,000	243,344	15.6%
チェコ	589,213	2,305,674	25.6%	784,289	3,539,214	22.2%
ドイツ	979,823	9,445,920	10.4%	1,586,296	14,115,510	11.2%
デンマーク	10	918,804	0.0%	13	1,182,920	0.0%
エストニア		823,342	0.0%		991,128	0.0%
スペイン	548,537	8,297,389	6.6%	812,526	12,301,878	6.6%
フィンランド	768,243	2,380,408	32.3%	1,832,017	5,673,859	32.3%
フランス	4,597,196	11,761,331	39.1%	6,127,309	16,393,035	37.4%
ギリシャ	950,005	4,718,292	20.1%	1,021,361	5,566,444	18.4%
クロアチア	273,360	2,026,223	13.5%	321,669	2,383,504	13.5%
ハンガリー	25,714	3,430,664	0.8%	34,286	4,176,963	0.8%
アイルランド	699,600	2,190,590	31.9%	1,320,000	3,921,622	33.7%
イタリア	758,731	10,444,381	7.3%	1,556,436	20,913,089	7.4%
リトアニア	215,277	1,613,088	13.4%	287,036	1,977,839	14.5%
ルクセンブルグ	29,456	100,575	29.3%	112,000	367,821	30.5%
ラトビア	198,475	1,075,604	18.5%	258,929	1,531,600	16.9%
マルタ	9,000	97,327	9.3%	12,000	129,772	9.3%
オランダ		825,285	0.0%		1,271,269	0.0%
ポーランド	1,261,969	8,697,557	14.5%	1,983,324	13,612,330	14.6%
ポルトガル	767,345	4,058,460	18.9%	868,009	4,733,350	18.3%
ルーマニア	1,150,796	8,127,996	14.2%	1,317,644	9,441,428	14.0%
スウェーデン	385,193	1,763,565	21.8%	962,150	4,371,770	22.0%
スロベニア	199,450	837,850	23.8%	265,933	1,107,214	24.0%
スロバキア	360,246	1,559,692	23.1%	482,650	2,099,200	23.0%
英国	431,949	5,195,417	8.3%	575,028	6,908,235	8.3%
EU28 か国	16,323,997	99,779,745	16.4%	24,656,994	150,890,857	16.3%

資料：欧州委員会農業総局（DG-Agri）への聞き取り調査より筆者作成。

各加盟国・地域は、FADN を用いた算出結果、更に最高単価の上限や自国の予算制約等を踏まえて補償程度^②を検討し、「山岳地域」、「自然制約地域」、「特定制約影響地域」の3類型ごとの面積単価を決定する。なお、農業活動に影響する地域性(制約度合い)を考慮して、各類型内で更に区分を設けて異なる支払単価を設定、あるいは経営タイプや土地利用、家畜の飼養有無に合わせて単価を設定している加盟国・地域もある。平等性を考慮した措置と言える。また、オーストリアでは制約項目をポイント化し、個々の農家が立地している環境に応じた累積ポイントに合わせて面積単価を決定している。詳細は第11表に示した。

なお、複数年(例えば7年間の農村振興プログラム中)にわたって同一の面積単価を用いる加盟国・地域と面積単価が各年度予算の影響で毎年変動する両タイプが存在している。

第11表 地域性等を考慮したANCs支払単価の設定

	内容
経営タイプ型	ルクセンブルクでは、専業農家と兼業農家(<20時間/週)で異なる単価を設定。
地域×土地利用型	スロバキアでは、例えば自然制約地域を土壌条件等に合わせて六つに分類し、それぞれに単価を設けているが、更に畑地と牧草地で異なる単価を設定している(6分類×2土地利用=12の面積単価が存在)。牧草地の方が20~30€/haほど高く設定されている。
地域×営農タイプ型 (または上乘せ)	農業活動に影響する地域性(制約度合い)等を考慮して、各地域類型の中で更に区分を設け、異なる支払い水準を設定。これに加えて有畜の場合、単価の上乗せがなされるケースが多い。有畜の基準は、各加盟国が定める最低家畜単位等による。フィンランド、チェコ、ドイツ・ヘッセン州等、多くのANCs支払実施国で採用。
個別農家ポイント制	制約度合をポイント化し、個々の農家の母屋が立地している環境に準じて累積ポイント数を計算。各農家の総合ポイントに合わせて面積単価が決定。オーストリアで採用。オーストリアの場合、アルム(Alm)は別単価で計算。

資料：各加盟国・地域の農村振興プログラムを参考に筆者作成。

(7) 受給額の削減・通減

経営規模の違いに伴う受給額の不平等を是正するため、ANCs支払の高額受給者には累進減額が適用される(EU規則1305/2013の31条(4))。加盟国は農村振興プログラムで一定の基準額を定め、それを上回る支払いについては累進減額を課さなければならない。また、法人や集団の場合、各加盟国・地域はこの累進減額を構成員の段階で適用することもできる。

典型的な例は、最初の0~X haまでの農地に対しては100%の補償をするが、次のX~Y haには80%まで、さらにY~Z haまでは50%という具合にし、Z ha以上の農地に関しては支払われない。詳細は、フィンランド、チェコ、オーストリアの取組例を参考にされたい。

1) フィンランドの取組例：他加盟国と比較した単価計算

EU 最北の農業国であるフィンランドでは、北緯 62 度以北は山岳地域、それより以南は自然制約地域に指定される。全国土が LFA に該当するため、面積単価の算出においては、他加盟国の FADN データが用いられた。具体的には、国内で最も生産環境の良いフィンランド南部と、北緯 60 度前後に位置する他加盟国の 4 地域（スウェーデン南部、デンマーク、ドイツ北部、スコットランド）の耕種農家の経営データを使い、ha 当たりの農家所得⁽³⁾を比較した。この結果、最も生産環境の近いスウェーデン南部においても農家所得（2007-2011 年の平均値）はフィンランドよりも 390 ユーロ/ha 高かった。同様に耕種と有畜農家の農家所得を計算・比較したところ、有畜農家のほうが低いことが示された。

他加盟国との比較、定められた最高単価額や自国の予算制約等を踏まえ、第 12 表の面積単価が決定された。有畜農家へは 60 ユーロ/ha が上乘せされる。なお、有畜とみなされるのは飼養している家畜単位（livestock unit: LU）が 0.35 LU/ha 以上の場合である。

ただし、支払額は受給面積に応じて累進減額が適用される。具体的には 150ha までは通常の単価で支払いが行われるが、150ha 以上 300ha 未満の部分に関しては面積単価の 90% 分、300ha 以上では 80% 分となる。

第 12 表 フィンランドにおける ANCs 支払の面積単価

地区	山岳地域（北緯 62 度以北）		自然制約地域（北緯 62 度以南）	
営農タイプ	耕種農家	有畜農家	耕種農家	有畜農家
2015-2017 年	217 €/ha	277 €/ha	242 €/ha	302 €/ha
2018 年	212 €/ha	272 €/ha	237 €/ha	297 €/ha
2019 年	217 €/ha	277 €/ha	242 €/ha	302 €/ha

資料：フィンランド農林省への聞き取り調査より筆者作成。

注：自然制約地域の有畜農家の単価は 250€/ha を超えているが、欧州委員会より承認を得ている。

2) チェコの取組例：査定係数を用いた面積単価

1 戸当たりの平均農地面積が EU 内でも極めて高いチェコでは、山岳地域、自然制約地域、特定制約影響地域の 3 区分を設けている。山岳地域については、標高等を考慮してさらに 5 分類（H1～5）、自然制約地域については、制約度合い考慮して 3 分類（O1～3）を設置し、各面積単価を設定している。

面積単価の算出は FADN データに基づく。まず、LFA で営農することに伴う所得損失分の 49～100%を標準単価として設け、そこに第 13 表で示した制約の度合いと草地の有無（有畜）を考慮した査定係数を掛け合わせて計算するシステムになっている。なお、有畜農家とみなされるのは飼養している家畜単位（livestock unit: LU）が 0.3LU/ha 以上で、牧草地の管理を行っている場合である。

例えば、標高 800 メートル以上の高地で畜産を営む農業者への支払い単価は次のように計算される。

$$118 \text{ €/ha} \times 1.36 \text{ (標高 800m 以上の査定係数)} \times 1.37 \text{ (畜産農家の査定係数)} = 219 \text{ €/ha}$$

第13表 チェコにおけるANCs支払の面積単価

			有畜農家	耕種農家
		査定係数	137%	58%
山岳地域 標準単価：118€/ha (条件 不利損失額の49%分)	H1 (標高 800m～)	136%	219 €/ha	93 €/ha
	H2 (標高 700m～800m)	128%	206 €/ha	87 €/ha
	H3 (標高 600m～700m)	90%	145 €/ha	61 €/ha
	H4 (標高 600m 未満かつ傾斜 15%以上の面積が 50%以上)	109%	176 €/ha	74 €/ha
	H5 (標高 600m 未満かつ傾斜 15%以上の面積が 50%未満)	82%	132 €/ha	56 €/ha
自然制約地域 標準単価：67€/ha (条件不 利損失額の49%分)	O1	136%	124 €/ha	53 €/ha
	O2	107%	98 €/ha	41 €/ha
	O3	80%	73 €/ha	31 €/ha
特定制約影響地域 標準単価：49€/ha (条件不利損失額の100%分)		-	67 €/ha	28 €/ha

資料：Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014) Rural Development Programme 2014-2020.

高額受給の場合には累進減額が適用される(第14表)。満額支給される最大面積が300haであるように、設定されている農地面積および設定幅が他加盟国と比較しても極めて広い。小規模経営数が全体の85%を占めながらも、これらの経営面積は全体の8%、その一方で、経営面積500ha以上の農業経営体数が全体の4%でありながら、これらの経営面積は全農地の71%を占めるというチェコ農業の特徴を反映している(Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014))。

第14表 保有農地面積に合わせた面積単価の設定

保有農地面積	受給単価
300ha 未満	全額支給
300ha 以上, 500ha 未満	10%減額
500ha 以上, 900ha 未満	18%減額
900ha 以上, 1,800ha 未満	22%減額
1,800ha 以上, 2,500ha 未満	27%減額
2,500ha 以上	30%減額

資料：Ministry of Agriculture of the Czech Republic
(2014) Rural Development Programme 2014-2020.

3) オーストリアの取組例：制約ポイントを用いた農家ごとの面積単価

国土の半分が山岳地域であるオーストリアでは、自然等制約地域内における地域ごとの

面積単価を設けるのではなく、個々の農家が直面している制約に焦点を置き、それらをポイント化し、累積ポイントに応じた個別の面積単価を算出する。つまり制約がより厳しい条件で営農する農家ほどより高い支援を受けることができる。

制約ポイントは、Handicap-Value-Points（英 HNVP, 独 EPS : Erschwernispunktesystem）と呼ばれ、第15表に示したように「地勢」と「気候と土壌」に関する諸々の制約に対して、それぞれ HNVP が設けられている。

第15表 Handicap-value-points (HVP) の設定

A	地勢	最大ポイント数
1	急傾斜	280
2	1ha 未満の圃場が点在	30
3	伝統的な放牧（季節に応じて標高を変える）	10
4	農場へのアクセス（ロープウェーの有無も含む）	25
5	農道（Side-roads）の維持管理	15
	小計	360
B	気候と土壌	最大ポイント数
1	極端にアクセスが悪い	10
2	農場の気候条件	60
3	農場の標高	50
4	生産性（BKZ：土壌評価・水分状況・傾斜・気候を合わせて算出）	60
	小計	180
A+B	合計	540

資料：BMLFUW (2015) Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/201.

申請者は該当する項目に応じた HNVP の合算値をだし、第16表で示した計算式によって面積単価を算出する。保有する面積が大きいほど支払いが減少する制度となっており、70ha以上の農地に対しては支払いが行われない。また有畜農家（牛・羊・山羊等の反芻動物の家畜単位が 0.3LU/ha 以上）に対して、面積単価が高くなるよう設定されており、特に小規模有畜農家に手厚い支援がなされる。

なお、総合 HNVP が 5 以下の農家、もしくは生産性（BKZ）が 45 を超える農家は、一律 25 ユーロ/ha が 70ha を上限に支払われる。また、共有放牧地を含むアルムの放牧地には、別途、面積単価が設定されている。

第16表 農地面積と支払の単価設定

面積	有畜農家	無畜農家
0～10 ha	2.10€×HVP+65€	0.70€×HVP+40€
>10～30 ha	0.38€×HVP+50€	0.30€×HVP+35€
>30～40 ha	0.30€×HVP+35€	0.25€×HVP+25€
>40～50 ha	0.24€×HVP+25€	0.20€×HVP+20€
>50～60 ha	0.20€×HVP+20€	0.16€×HVP+15€
>60～70 ha	0.16€×HVP+16€	0.12€×HVP+10€
70 ha 以上	0	0

資料：BMLFUW (2015) Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/201.

(8) 自然制約地域から外れた地域への緩和措置

新しい地域区分基準の導入に伴って支払い対象外となった地域の既存の受給者に対しては、最大4年間の移行緩和措置がとられている。具体的には、対象から外れた年度は、前年度のNH支払額の最大80%分の受け取りが可能である。ただし、それ以降は補助率が年々逡減し、2020年には20%まで減少となるように設定する。2020年以降の緩和措置は無い。

2019年に新しい地域区分を導入する多くの加盟国・地域では、緩和措置は実質2019年と2020年の2年間だけとなる。

(9) 受給要件

平等かつ効果的なANCs支払の実施には受給者の適切なスクリーニングが必要である。現行のANCs支払の主な受給要件は以下のとおりである。

- EU規則1306/2013の32条で定められた地域内（つまり山岳地域、自然制約地域、特定制約影響地域のいずれか）で農業活動を行い、かつEU規則1307/2013の9条および国内関連法で定められた活動農業家（Active farmer）であること
- EU規則1306/2013の92条のクロスコンプライアンスを遵守していること

活動農業家（Active farmer）とは、農業を主要収入源としている営農実態のある農業者のことを指す。非農業者でありながら受給実績のある者を排除するため、現行CAPより直接支払（第一の柱）を受給する際の要件として組み込まれた。定義に関しては、各加盟国で規定ができる。同様にクロスコンプライアンスの遵守も直接支払の受給要件となっている。つまり、「EU規則1306/2013の32条で定められた地域内」で営農していればANCs支払は極めて直接支払の上乗せ支払い的な要素が強い。ただし、これ以外の要件として最小面積を利用し、さらに家畜について一定の飼育密度以下であることを定めている国・地域もある。

1) 申請可能な最小・最大面積の設定

1999年の欧州委員会規則（EC 1257/1999）14条（2）では、受給要件として「支払い可能な最小面積を定めること」を義務づけていたが、現行のEU規則には本要件の記載はない。ただし、直接支払（第一の柱）の受給に際して、受給者の規模に関する要件が課されている（EU規則1307/2013の10条）。具体的には、自国の農業経済構造を考慮し、受給額が100～500ユーロ/年未満あるいは利用農地が0.1～5ha未満のいずれかに該当する場合は支払われない。この措置は微少な支払いを実施するためにかかる行政コストを回避し、効率性を向上するためである。本要件との明確な関連性は確認できていないものの、現行制度下においても多くの加盟国・地域でANCs支払を受給する際に最小面積を設けている。

第17表は、ANCs支払の申請が可能な最小面積について、欧州環境政策研究所（IEEP）が調査した2004-2005年度の設定値と筆者が各加盟国の農村振興プログラムを調査して得た現行制度下の設定値を比較したものである。多くの加盟国では10年を経た現在も同じ設定値を維持しており、1haあるいは3haに集中している。なお、筆者が確認できた中で設定値が最も高いのはフィンランドで、当国では従前の3haから5haへと拡大している。

第17表 ANCs支払が申請可能な最小面積（2004-05年度と現行制度との比較）

面積（ha）	2004-05年度	現行制度（2014-2020）
0.1124	マルタ	マルタ
0.15	マデイラ諸島	
0.3	キプロス	キプロス、ラトビア、ルーマニア
0.5	オランダ、ポルトガル	クロアチア
1	エストニア、リトアニア、ハンガリー、ポルトガル、スロベニア	チェコ、スロバキア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド
2	ギリシャ、スペイン（カナリア諸島は1ha）	ワロン地域、オーストリア、デンマーク
3	ワロン地域、アイルランド、フランス（海外県・海外領土は2ha）、ルクセンブルグ、フィンランド、スコットランド、北アイルランド	アイルランド、ドイツ・ヘッセン州、ルクセンブルグ、スコットランド、北アイルランド
4	-	スウェーデン
5	チェコ（有機農家は1ha、自然公園および保全地区内は2ha）、デンマーク	フィンランド
6	ウェールズ	-
10	イングランド	-

資料：IEEP(2006) “An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 member states of the European Union”および各加盟国・地域の農村振興プログラム・補助金交付要綱を参考に筆者作成。

注. 現行制度に関して記載のない加盟国は、資料が見つからなかったためであり、実施していないという意味では必ずしもない。ただし、オランダ、エストニア、ウェールズ、イングランドはANCs支払を行っていない。デンマークについては、現行制度では第一の柱で実施している。

また、前述の最高単価（山岳地域は最高 450 ユーロ/ha、自然制約地域は 250 ユーロ/ha）の設置義務、農地面積の増加に合わせた受給額の通減措置とも関連して、申請が可能な最大面積を定めている加盟国もある。例えば、前述のようにオーストリアでは 70ha を越えた分の農地に対しては支払いが発生しない。またアイルランドでは地域区分に合わせて 34～40ha を越える農地分に関しては支払いの対象外としている（第 18 表）

第 18 表 アイルランドにおける ANCs 支払面積単価と申請可能な最大面積

地域区分	分類	単価	申請可能な面積
山岳地域	山岳部	2～10ha 分までは 135 €/ha、それ以降は 112 €/ha。	34 ha 未満。
自然制約地域	制約度（強）	2～30ha 分までは 104 €/ha。	30 ha 未満。
	制約度（弱）	2～30ha 分までは 88.25 €/ha。	30 ha 未満。
特定制約影響地域	沖合の諸島部	2～20ha 分までは 250 €/ha、34ha までは 170 €/ha、40ha までは 70 €/ha。	40 ha 未満。

資料：DAFM (2014) Rural Development Programme 2014-2020.

2) 飼養密度

家畜の飼養密度を ANCs 支払の受給要件として課している加盟国もある。例えば、アイルランド、ポーランド、リトアニアである。ただし、緑の政策である以上、特定品目の生産を刺激する支払いは認められないため、飼養密度の解釈や閾値の設定には注意が必要である。EU 規則 13065/2013 の 31 条 (2) 「Payments shall be granted to farmers who undertake to pursue their farming activity・・・」における Farming activity は放牧活動とも解釈できることから、飼養密度の計算においては、牧草地のみを対象とする等、飼養密度を受給要件に課す加盟国では、生産刺激的な施策でないことを示すためにも国内平均以下の値を設定する等の工夫をしている。

3) 5 年間の営農継続要件の廃止

1999 年の欧州委員会規則 (EC 1257/1999) 14 条 (2) では、支払い可能な最小面積の設置に加えて、最低 5 年間は申請した農地において営農活動を継続することを受給要件としていた。しかし、現行 CAP より、本要件は EU 規則に明示されていない⁽⁴⁾。これを受けて、多くの加盟国・地域では本要件を廃止し、単年度ベースの支払いへと切り替えている。ただし、2014 年以前から NH 支払を受給していた者で受給期間が 5 年未満の場合には、2014 年以降も累計 5 年が経過するまで継続要件があてはまる。なお、新しい地域区分基準が導入された自然制約地域に関しては、地域が最終確定するまでは旧制度である NH 支払を継続できる⁽⁵⁾。そのため、自然制約地域のみを NH 支払の対象としているルクセンブルグでは、新区分が確定していないことを理由に少なくとも 2018 年度の支払いまでは 5 年間の営農継続を要件化している。

5 年間の営農継続要件が廃止された背景には様々な要因があると考えられる。欧州委員会

での聞き取り調査によれば、申請手続の効率化ならびに行政コストの低減を図ったことが第一理由と考えられる。前述のように、ANCs 支払は受給要件等において直接支払（第一の柱）との親和性が高く、受給者はこの直接支払に付随する形で ANCs 支払も同時申請する⁶⁾。ANCs 支払では、自身の農地が LFA 内に該当するか否かが重要事項であるが、該当さえしていれば、単年度ベースである直接支払の上乗せという形で申請を済ますことができるため効率的である。

また 5 年間の縛りを設けることの問題点は、申請者が継続的に営農しているのかを毎年度観察する必要がある、行政コストがかかることであった。近年では、支払いの公正さ、透明性の向上に向けたオンライン申請の普及が進んでおり、これに合わせて全国の圃場地図がデジタル化され、定期的に圃場のリモートセンシング画像や航空写真が更新されている。これらのデジタル技術を用いることで年ごとの審査が容易になり、前述の申請手続の効率化と合わせて、単年度の観察がスタンダード化している。

また 2000 年代前半から半ばの政策転換に伴い、耕作放棄自体がそれ以前に比べて問題となくなっており、耕作放棄抑制のための 5 年間の縛りが不要になっていることも一因と言える。例えば、直接支払のデカップル化は、品目問わず最低限の農地管理（クロスコンプライアンスの遵守）を行えば直接支払を受給できる。このため、粗放的な草地でも支払い対象となることから、条件の悪い土地においても農地としての管理を継続するインセンティブが働いている。また、多くの加盟国・地域では水枠組指令 (Water framework directive) の下、家畜排せつ物を農地に散布できる量が農場レベルで制限（通常 170kgN/ha）されている。このため、大規模畜産農家は積極的に農地を確保・維持したがる（農場レベルでの面積＝分母を拡大する）傾向にある。

筆者らが行ったフィンランドおよびドイツ・ヘッセン州での調査によれば、営農継続要件が廃止されたことによる行政および農家への影響はさほど見られなかったという。これは、5 年間の継続要件を課せられていた時でも、申請者は毎年 NH 支払の申請書を提出する必要があったため、手続き上の大きな変化はなかったからである。

ただし、フィンランドでは面積単価が従前の複数年固定型から毎年変動型（第 12 表を参照）となり、各年度の農村振興プログラム予算執行状況により、単価が増減するリスクが増えた。逆にドイツ・ヘッセン州では、従前では年度末に余った予算を NH 支払に回す（つまり面積単価は残りの額を LFA 総面積で除した額）という措置を取っていたため変動型であったが、今期の農村振興プログラムでは、ANCs 支払全期間中の総予算を事前確保したため面積単価固定型となった。

また、農家にとっては、5 年間の継続要件および単価固定制度の下であれば最低 5 年間の支払いが常に補償されると認識していたが、単年度へ移行したことで受給額が下がったり、制度が廃止されたりする政治リスクへの危機感が増すことになった。

他方、5 年間の途中で仮に離農しなくてはならなくなった場合、受給初年度まで遡って全額返還を求められる遡及返還措置も廃止されたため心理的プレッシャーが解消されたという意見もあった。以下、両体系の長所と短所を第 19 表にまとめた。

第19表 農業者と行政から見た継続要件の長所と短所

農業者	長所	短所
5年間の 営農継続	・ 期間中は補償が約束されている	・ 特になし
継続なし (単年度)	・ 遡及返還措置のプレッシャーが解消 ・ 農地の取得、借地の行政手続が簡易	・ 政治リスクに伴う、支払額の低下・停止への危機感。
制度設計	・ 多年次財政枠組内で <u>面積単価固定型</u> の場合は、年によって受給額が変動する心配がいない。	・ <u>面積単価変動型</u> の場合、単価が前年度より下がる可能性がある。

行政	長所	短所
5年間の 営農継続	・ 特になし	・ 営農活動が継続されているのかを経年的に確認する必要がある。
継続なし (単年度)	・ 監査が簡易 ・ 公金支出の透明性が高まる ・ 農地の取得、借地の行政手続が簡易 (農地の流動化を促進)	・ 特になし

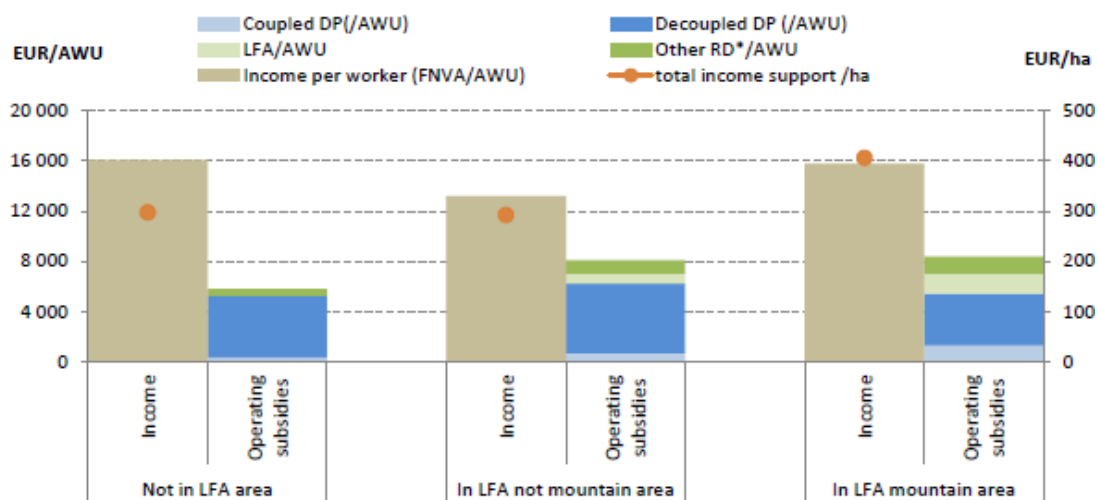
資料：欧州委員会、フィンランド、ドイツ・ヘッセン州での聞き取り調査より筆者作成。

(10) 補償レベル

ANCs 支払制度は農業所得にどの程度の影響を与えているのだろうか。参考までに欧州委員会が2018年3月に公表した試算結果を以下に示す。なお、2013～2015年のFADNデータの平均を用いたものである（よってNH支払とANCs支払の差異は考慮なし）。

第2図は、「非条件不利地域」、「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」、「山岳地域」における「フルタイムの労働者1人当たりの農業所得⁽⁷⁾」およびそれに占める各種補助金の内訳をEU平均値で比較したものである。また、それぞれの1ha当たりの補助金額も示している。

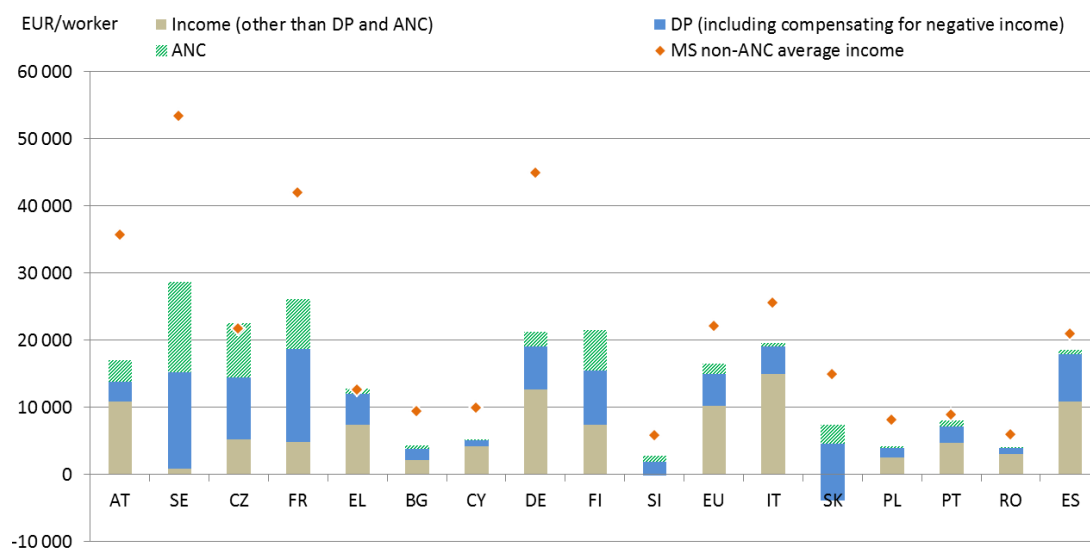
第2図が示すようにLFAは総じて非LFAよりも農業所得が低く、特に「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」が最も低い。1ha当たりの補助金額は「山岳地域」で顕著に高いが、それ以外の2地域では大きな違いはない。他方、補助金の総額は条件不利地域の場合、農業所得の半分を占めるが、非条件不利地域では3分の1ほどである。農業所得において、NH/ANCs支払は重要な貢献をしているものの、その他の農村振興プログラム施策（農業環境支払等）や直接支払の貢献も高い。つまり重層的な支援がなされている。



第2図 農業所得に占める補助金割合（2013-2015年度のEU平均）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

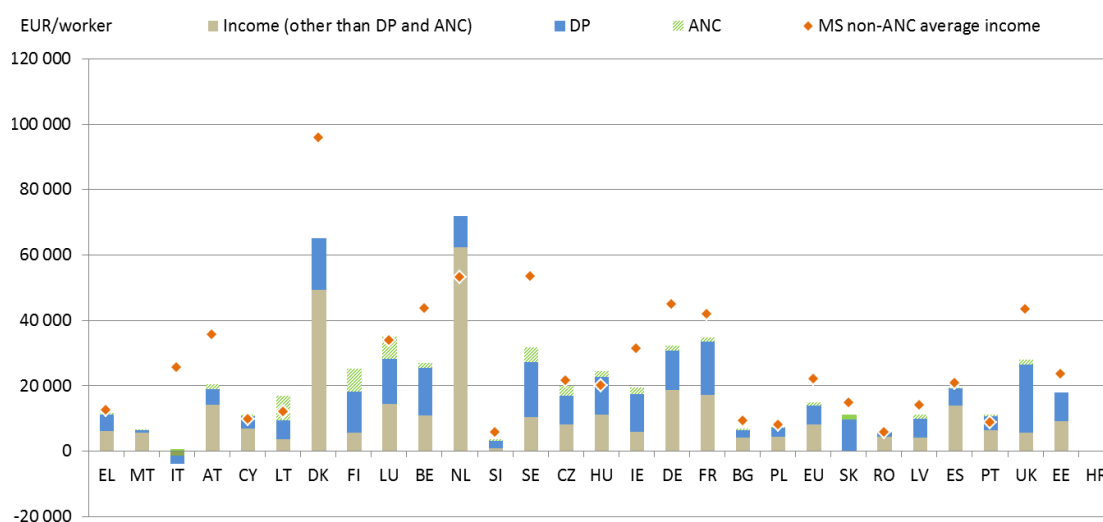
他方、加盟国別に見ると補助の内容に差があることが読み取れる。まず第3図は、「山岳地域」における平均農業所得と補助金の内訳、そして自国内の非LFAの農業所得とを比較したものである。図からわかるようにチェコ（CZ）やギリシャ（EL）では補助金によって非LFAと同等の所得が得られているが、オーストリア（AT）やスウェーデン（SE）、ドイツ（DE）ではその格差が顕著に大きい。しかし、この格差は山岳地域の農業システム（主に牛や山羊、羊の放牧、オリーブ栽培等）の特殊性によるものとも理解できる。また、欧州南部（イタリア、スペイン、ギリシャ、ポルトガル）では、非LFAとの所得の格差はそこまで大きくないが、NH/ANCs支払による補助がそもそも少額であることも特徴である。



第3図 農業所得に占める補助金割合（山岳地域）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

第4図は「顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域」の結果を示している。総じて非LFAとの所得格差が見られる。なお、オランダ(NL)やハンガリー(HU)、リトアニア(LT)は例外であるが、オランダは現行CAPよりANCs支払を実施せず、ハンガリーも2020年に支払いを終了する。フィンランド(FI)とリトアニアを除き、NH/ANCs支払が占める割合は、「山岳地域」と比べて低いことがわかる。



第4図 農業所得に占める補助金割合（顕著な自然制約に直面している山岳以外の地域）

資料：DG-Agri, Unit Farm Economics (2018) Operating subsidies.

(11) 申請とデジタル化

ANCs支払の申請に関しては、直接支払（第一の柱）の申請と同時に受け付けている加盟国・地域がほとんどのようである。これは、面積支払に関連する直接支払や農村振興の諸施策（ANCs支払や農業環境支払等）が、農業行政管理統合システム（Integrated Administration and Control System: IACS）に基づいて実施されているためである。IACSとは、欧州委員会規則（1782/2003）に基づいて作られたシステムで、直接支払受給農家が登録されている名簿である。個別農家ごとに農地面積、作目別の作付面積、飼育家畜の種類と種類別の飼育頭数等を把握し、基本台帳として整備されている。

近年、申請手続の正確さと効率化を図るため EUではIACSのデジタル化を推し進めている。リモートセンシング画像や航空写真からの圃場情報がすべて電子データ化され、申請者はコンピューター画面上で自身の所有する農地を照会しながら、管理情報（作付けや施肥等）を入力し、受給権の発行および申請を行う。これにより農業者は申請時の入力ミスを回避でき、また行政側は書類審査等の効率化を図れる。また多くの加盟国では、インターネット環境下でのオンライン申請に向けたシステムの開発・普及を進めている。例えば、日本と同じ国土に5万戸の農家が各地に点在しているフィンランドでは、へき地で営農する農家も平等に申請を受けられるようオンライン申請システムが2008年に開発され、現在では全

申請者の9割以上がオンライン申請を利用している。また、ドイツ・ヘッセン州では経営情報および圃場地図情報、ならびに申請書ファイルが入ったUSBスティックを個々の農家に郵送し、申請者は必要情報を記入し、印刷した申請書を役場に提出する仕組みを現在は利用しているが、2021年にはオンライン申請を開始する予定である。

フィンランドおよびドイツ・ヘッセン州における電子申請の普及状況、そのサポート体制、そして利点を第20表にまとめた。

第20表 フィンランド本土およびドイツ・ヘッセン州における申請の電子化

	申請の電子化	サポート体制	オンラインの利点
フィンランド本土	・2008年よりオンライン申請を開始。 ・マイナンバーを用いてシステムにログインし、必要情報を入力、申請。	・多くの農家が民間のアドバイザーサービスを利用（有償）し、彼らがオンライン申請のサポートまたは代行申請。	・へき地の農家も容易に申請。提出にかかる移動の回避。 ・過去の申請内容に容易に遡れるため、申請忘れや要件を満たさないまま申請する等のミスを回避。
ドイツ・ヘッセン州	・経営情報と圃場地図情報、申請ファイル入りのUSBスティックを個々の農家に郵送。申請者は自身のコンピューター上で入力、印刷、署名して役場に提出。 ・2021年よりオンライン申請の実施予定	・電子申請が困難な農業者は、申請期間中に郡役場の窓口を予約訪問し、職員の補助を得ながら電子申請できる（無償）。	・行政や、アドバイザー、普及員らと画像を見ながら直接的・間接的にコミュニケーションが取れる。 ・書類作成やUSBファイル準備等の省力化。 ・より正確な審査。 ・申請システムと検査システムを一体化することで、検査精度の向上と行政コストの削減が期待される。

資料：フィンランドおよびドイツ・ヘッセン州の聞き取り調査より筆者作成。

（12）審査と罰則

ANCs 支払を含む申請書に関しては、提出後まずすべてが書類審査にかけられる。その後、全申請者数の5%分の農家がランダムにサンプリングされ、彼らに対して実地検査やリモートセンシングの画像による違反行為のチェックが行われる。毎年5%のサンプリング審査の実施は全加盟国で義務づけられている。

造反が見つかった場合、受給額の削減や罰金が課される。例えば、受給者が自身の管理している農地面積よりも広く超過申告をした場合、超過面積分に応じて違反金が徴収されるが、2015年までは超過申請面積の2倍分に相当する違反金額となっていたものが2016年

以降は1.5倍分に緩和された。なお、超過申告面積が全体の3%以下、または2ha以下であった場合には罰金措置は行われない。

また、従来は受給者が意図せず違反を犯してしまった場合や初犯の場合でも、通常の罰金が科されていた。しかし、2016年よりイエローカードシステムと呼ばれる措置が導入され、初犯者に対しては処罰内容が緩和されることになった。このシステムでは、10%以内の超過申請があった際には、それが初犯であった場合に限り、通常罰金の半分（50%）のみが課される。しかし、該当者については翌年も連続して実地検査を受けることが条件となる。

NH 支払に関しては5年間の営農継続要件が設けられており、途中で継続が不可能になった場合には、受給開始年度から遡って全額を返還する罰則（遡及返還措置）が設けられていた。ただし、フィンランドやドイツ・ヘッセン州での聞き取り調査によれば、このように全額を返還するようなケースは非常に希であった。まず、離農の理由が不可抗力（死亡・長期間の病気等）による場合は遡及返還が免除されること、そして、農地を売却・譲渡する際に、新たな管理者が当地で農業活動を継続できれば本措置は適用されないためである。離農した農家の農地では、近隣の農家等により営農が継続されるケースが多い。

（13）その他の施策との関係

ANCs 支払の目的とは、LFA での営農に係る追加的費用と所得喪失を補償することであるが、農村振興政策におけるその他の施策において、ANCs 支払制度で定める LFA 内の申請者に対しては特例的に優遇措置を設けている加盟国・地域もある。

まず、「物理的資産への投資補助（M4）」施策に関して、例えばクロアチアでは自然制約地域および特定制約影響地域で営農する農家からの申請に対しては、通常の補助率よりも更に20%分を上乗せして支援を行っている。

また、「農場およびビジネス開発（M6）」施策では、40歳未満の新規就農者への事業立ち上げ支援として最大7万ユーロの財政支援⁽⁸⁾を行えるが、LFAにおける新規就農を促進するため、特例として同地域で事業を立ち上げる青年農業者へ上乗せ支援を行っている地域もある（第21表）。例えばイタリアのプーリア州ではLFAにおける新規就農者に対して5千ユーロの追加支援を行った結果、本制度の利用者数は条件の良い農村地域（全体の9.9%）や都市近郊（8%）よりもLFA（12%）の方が多かった（European Court of Auditors（2017））。

第21表 イタリアおよびスペインにおける青年就農時の支援内容（2014－2020）

	イタリア：プーリア州	スペイン：アンダルシア地方
助成平均額（€） （最小～最大値）	調査時データ無 （40000～45000）	60,331 （30000～70000）
特例手当	LFA では 5,000€ を上乗せ	LFA では支援額の10%分を上乗せ

資料：European Court of Auditors（2017）EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal.

5. おわりに：次期 CAP に向けて

まず本稿のまとめとして、ANCs 支払の実施体系がいかに平等性（Equity）を重視して設計され、効果的（Effective）かつ効率的（Efficient）に実施されているのかを第22表に整理した。現行 CAP では大きな制度改革があった。具体的には、加盟国が独自の基準に基づき支援対象となる条件不利地域を指定してきた従来の制度から、気候・土壌・地形に関する EU 共通の客観的な数値基準を用いて地域を指定する制度へと変更された。また、Fine-tuning（微調整）の実施が義務づけられ、投資や経済活動によって制約を克服した地域を排除することになった。この結果、これまでの条件不利地域の指定から外れる地域が多数発生し、農家の反発やそれに対応する地域行政の調整業務等、現場レベルで大きな混乱がもたらされた。

他方、エビデンスに基づく地域区分の指定や受給単価の設定がより徹底され、より平等（Equity）でより効果的（Effective）な条件不利地域政策の実施に向けて前進したと言える。また、申請や審査ではデジタル技術を導入することで、より正確で効率的（Efficient）な施策の実施体系が構築されていることが明らかになった。

第22表 3Esの観点から整理した現行ANCs支払の特徴

	本稿で確認された主な取組
平等性 (Equity)	- 客観的な数値基準に基づいた EU 共通の地域区分を実現 - Fine-tuning による、支援不要地域の抽出ならびに除外 - 地域性や経営タイプを考慮した異なる支払水準の設置 - 高額受給者への累進減額、受給できる最大面積の設置 - 農村振興政策におけるその他の施策においても、LFA で営農する申請者を優遇的に支援（実施しない加盟国・地域もあり）
効果的 (Effective)	- FADN 等の実際のデータに基づく、面積単価の算出。また、これに伴う過小・過剰補償の回避 - 受給要件（活動農家、最小面積、飼養密度等）を設けることで、真に農村地域の農地維持に寄与する受給者をスクリーニング
効率的 (Efficient)	- 最小申請面積および最小面積単価を設定することで、不要な行政コストを抑制 - 直接支払（第一の柱）の受給要件と整合させ、申請手続を統一 5年継続要件の廃止に伴う、申請・審査の簡略化 - デジタル技術の導入による、申請・審査の簡易・省力化、そして精度の向上

資料：筆者作成。

最後に ANCs 支払の今後の展望についてまとめる。現在、EU では、現行 CAP の見直しと 2021 年以降の次期 CAP に向けた議論が進められている。現行 CAP 改革では、新しい地域区分基準の導入という大きな変化があり、また 2018 年末の段階でまだに確定できていな

い地域もあったことから、基本的には現行制度の体系が維持される可能性が高い。ただし、次期農村振興プログラムの策定に合わせて、現行 CAP の Fine-tuning で用いられたデータ等は一新する必要がある。

この他、欧州委員会への聞き取り調査によれば、次期 CAP の ANCs 支払では次の点の変更が予定されている。現行 CAP では、環境・気候変動対応に農村振興政策予算の最低 30% を割り当てる必要があり、ANCs 支払への予算割当もこの 30% の一つとしてカウントできるが、次期 CAP ではカウント外となる。これは LFA での農業活動支援が必ずしも環境保全や気候変動対策に直接寄与しないとの認識が強まったためであり、また結果に基づいた (Result-based な) 政策への転換に近年注目が集まっていることもこの決定を後押ししたものと考えられる。実際に多くの加盟国・地域が環境・気候変動対策の実施根拠として、ANCs 支払へ予算配分を行っていることから、この改正は少なからず各国の予算配分に影響をもたらすものと思われる。

また、第2図でも示したように、LFA においても ANCs 支払は全補助金の一部に過ぎず、実際には、核となるデカップル直接支払に農業環境支払や ANCs 支払等を加えた重層的な支援を行っている。他方、現在の EU は英国の離脱、防衛安全保障や移民問題といった様々な問題を抱えており、次期 CAP に割ける予算も減少することが決定している。こういった状況においては、いかに限りある予算を加盟国間・地域間で平等に割り当てるのか、そしていかに効率的 (低コスト) で効果的 (目的の達成) な施策を実施できるのかを考察することがますます重要になる。この点を踏まえ、ANCs 支払をはじめとする諸施策が、次期 CAP ではどう継続・改正されていくのか注視していきたい。

注(1) LEADER とは、フランス語の「Liasons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale」の頭文字をとったもので、日本語では「農村地域における経済振興のための諸活動の連携」を意味する。LEADER 事業の支援とは、小地域のコミュニティがボトムアップで立案する共同の振興構想に対して、革新的な活動を実施するための資金提供のことを指す。

(2) 例えば条件不利地域で営農することによる所得損失分の 80% を補償する等。

(3) 正式には、農家純付加価値 (Farm Net Value Added : FNVA) のことを指す。FNVA は、総生産額－総中間消費額＋補助金－租税公課－減価償却費－賃金－賃貸料－利子で表わされる。

(4) ただし、環境保全の目的を達成するには中長期的な取組が必須であるとの認識から、農業環境支払や有機農業支払に関しては、5～7 年間の活動継続要件が現行 CAP でも課されている。

(5) しかし、山岳および特定制約影響地域では、現行 CAP の農村振興プログラム (2014-2020 年期) の開始とともに ANCs 支払を開始しなくてはならなかった。

(6) ルーマニアのように、直接支払の申請がなければ ANCs 支払の申請を受け付けない加盟国もある。

(7) 農家純付加価値 (Farm Net Value Added : FNVA) を年間労働単位 (Annual Work Unit : 1 年間のフルタイム労働 1 人の労働量を 1 単位としたもの) で除したもの。

(8) 財政支援を受けるには、新規就農者による 5 年間の事業計画の作成と提出が必要。支払いは最低 2 回に分割されて行われることが義務付けられており、2 回目以降の支払いには、事業計画が正しく実行されていることを示す必要がある。受給資格に関しては、将来の農業を担う優秀な若手に対して支援を行うため、十分な農業訓練を受けていること、あるいは申請から 36 か月以内に受けることを義務付けている。

[引用文献]

- BMLFUW (2015) “Sonderrichtlinie des BMLFUW Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/2015“. Wien.
- Commission of European Communities (2009) “Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps”, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, COM (2009) 161 final, April 21.
- European Court of Auditors (2003) “Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies”, Official Journal, C 151, pp.1-24, vol. 46, June 27.
- European Commission (2016) “Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016 Information note”. Brussels, European Commission.
- European Commission (2018a) “Priorities for 2014-2020.”
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities
- European Commission (2018b) “Rural development 2014-2020: Country files. Brussels, European Commission.”
- European Commission (online) “FAQs Areas facing Natural or other specific Constraints (ANCs),”
https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w11_anc_faqs.pdf (2019年3月6日アクセス)
- European Court of Auditors (2017) “Rural Development Programming: less complexity and more focus on results needed.” Luxembourg, European Court of Auditors.
- European Court of Auditors (2017) “EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal.” Luxembourg, European Court of Auditors.
- European Parliament (2016) “Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy The Common Agricultural Policy 2014 - 2020.” Brussels, European Parliament.
- 平澤明彦 (2015) 「第 IV 部 2014-2020 年 CAP における農村振興政策の概要及び主な変更点」『農林水産省平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書』, 東京, 農林中金総合研究所。
- IEEP (2006) “An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 member states of the European Union” https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2006/lfa/full_text_en.pdf
- Matthews A. (online) “The ANC delimitation controversy continues,” <https://capreform.eu/the-anc-delimitation-controversy-continues/> (2019年3月6日アクセス)
- Ministry of Agriculture of the Czech Republic (2014) “Rural Development Programme 2014-2020”
- OECD (2017) “Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union The Common Agricultural Policy 2014-2020.” Paris, OECD publishing.