

EUの農村開発政策における 半自給自足農家への支援と共同資金負担

豊 嘉 哲

I はじめに

EU (European Union) は2004年と07年の東方拡大により、その加盟国の数だけではなく小規模農家、特に自家消費を主たる目的として食料生産を実施する農家の数も増加させた¹⁾。この種の農家、すなわち半自給自足型の農家 (SSF: Semi-Subsistence Farm) は中東欧諸国とりわけルーマニアに多数存在し、彼らにどのような支援を提供するかが政策上の論点の一つになっている。

次節では小規模農家とSSFの定義を確認した後、東方拡大後のEUでそれらがどのように分布しているかを確認する。また彼らをターゲットにした政策に関する先行研究を取り上げる。第Ⅲ節ではフランスの1999年農業基本法を参考にして、農家を政策的に支援することがEUでどのように正当化されるのかを見た後、その正当化の論理に沿ったSSF向け支援措置が、EU共通の農業政策であるCAP (Common Agricultural Policy: 共通農業政策) の一部である農村開発政策の中で準備されていることを示す。第Ⅳ節ではそうした支援措置に共同資金負担 (co-financing) が適用されることの意味を考える。なお共同資金負担とはEUの政策にかかる費用の一定割合を加盟国が負担することである。これの適用により、財政問題に苦しんでいる加盟国ほど農村開発政策の資金を使いづらいつという構造が生まれ、結果的に同政策でのSSF支援措置の効果が弱まるという本稿の結論が導かれる。

1) ここでいうEUの小規模農家の増加とは、どの加盟国においてもそれが観察されたという意味ではなく、小規模農家を多数抱える加盟国をEUが受け入れたという意味である。

II EUの拡大と小規模農家およびSSFの増加

(1) 小規模農家およびSSFの定義および機能

EUが発行する文書、例えばEC Agriculture and Rural Development (2011)にも記されているが、小規模農家とSSFの普遍的な定義は存在しない。しかし研究の蓄積とユーロスタットのデータ収集方法の影響を受けて、本節で示す形での定義が広く利用されていると言ってよい。特に断らない限りここでの記述はENRD²(2010a)およびDavidova et al. (2013)に基づく。

農家の規模は、利用されている農地面積(UAA: Utilised Agricultural Area)または生産額(SO: Standard Output)³で測定される。小規模農家とは、農地面積を基準とすれば5ヘクタール未満、生産額を基準とすれば8000ユーロ未満の農家を指す。極小規模の農家に限定して論じる場合には、それぞれ2ヘクタール、2000ユーロという基準が利用される。

次にSSFについてであるが、EUはこの概念を、農村開発政策に関する規則1698/2005第34条で導入し、ある農家が商業化しているかしていないか、すなわち営農の主たる理由が農産物の販売なのか自家消費なのかを区別する際に利用している。ユーロスタットで統計データが収集される際、生産する農産物の半分以上をその家計で消費し残りを販売する農家がSSFとみなされている⁴⁾。このように定義されるSSFは次の三種類に分類できる。第一に貧困や未発達の一セーフティネットが原因で生存戦略として自給自足農業を営まざるをえない農家、第二に農業以外の所得源を持つパートタイム農家、第三に趣味または生活スタイルとして自給自足を選択する農家である。

2) ENRD (European Network for Rural Development) とは、規則1698/2005第67条に基づいて設置された2007~13年財政期間における、共同体レベルと加盟国レベルの農村開発政策の実践をつなぐためのネットワークである。

3) ある農産物のSOは、当該農産物の1ヘクタール当たりまたは1頭当たりの平均的名目価格(出荷段階でのユーロ建て価格)であり、その地域間の差は補正される。農家の経営規模は、事前に算出された各農産物のSOに基づいて測定される。なおSOという指標は規則1242/2008により導入されたが、それ以前はSGM (Standard Gross Margin) という指標が利用されていた。その理由はEUで2006年から本格化した直接支払いのデカップル化にある。詳細は拙稿(2015)第IV節1を参照。

4) この定義から、大規模なSSFを想定することは難しい。

小規模農家、とりわけSSFは、Davidova et al. (2013, ch.3) によると次の四つの機能を果たしている。

まず福祉機能が特にSSF自身にとって重要である。わずかな資産しか持たず農業以外の所得源も最低限のものしか有していない家計のための社会的緩衝としてSSFは機能し貧困を緩和している。例えばブルガリアとポーランドでは貧困家計の所得の約40%が、またルーマニアでは50%以上が自給自足生産に由来している⁵⁾。またリーマンショック以降の不況に際して、イタリア、ギリシアそしてポルトガルでもこの福祉機能が注目された。

第二の機能として、農業の多面的機能に関する貢献を挙げることができる。小規模農家なかでもSSFは混合農業を実践している場合が多く、景観と生物多様性に貢献し良質な環境関連公共財を供給する。一つまたはわずかな種類の農産物しか生産しない商業的農場と比較して、SSFはより多くの農業関連生物多様性を生み出している⁶⁾。

第三に、小規模農家とSSFは非農業部門を含む農村経済全般において重要な役割を果たしている。なぜなら小規模農家の多くは家計維持のために農業以外にも職を持っており、それが非農業人口のために福祉を提供し、遠隔地における人口の維持に役立っているからである。

第四に、SSFも市場志向の経済的役割を担う場合があり、それは特別な食料(無農薬農産物など)を供給することである。SSFを含む小規模農家が自ら販売を行うファーマーズマーケットを通じて消費者と直接関わるという現象は多くの国で見られる。南欧加盟国とポーランドやルーマニアでは、これら以外の新規加盟国や北部・西部の加盟国よりもはるかにファーマーズマーケットが普及している。

では小規模農家とSSFはEUの中でどのように分布しているのか。それを示すのが表1である。この表からわかるようにそれらは南欧諸国と新規加

5) Davidova et al. (2011), table 6.5.

6) SSFではない小規模農家に話を限定すれば、それが大規模農家よりも多くの公共財を規模当たりで供給していることを示す根拠は存在しないと思われる (Davidova et al., 2013, p.12)。

盟国（特にルーマニア）に偏在している。

表1：2010年の小規模農業経営体とSSFの数（単位：1000軒）

加盟国	農業 経営体 総数	小規模農業経営体				SSF					
		2ha 未満	5ha 未満	SO2000 ユーロ 未満	SO8000 ユーロ 未満	総数	2ha 未満	5ha 未満	SO2000 ユーロ 未満	SO8000 ユーロ 未満	
EU15 北西部	AT	150	16	46	21	55	0	0	0	0	0
	BE	43	4	9	1	6	0	0	0	0	0
	DK	42	1	1	1	6	0	0	0	0	0
	FI	64	1	6	3	20	0	0	0	0	0
	FR	516	67	129	42	116	20	10	17	7	16
	DE	299	14	26	1	34	0	0	0	0	0
	IE	140	2	10	18	60	0	0	0	0	0
	LU	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	NL	72	8	19	0	9	0	0	0	0	0
	SE	71	1	8	6	29	0	0	0	0	0
UK	187	4	13	16	54	0	0	0	0	0	
北西部 小計	1,586	119	267	109	388	20	10	17	7	16	
EU15 南部	EL	723	367	551	236	511	119	117	118	113	117
	IT	1,621	819	1,177	495	995	645	485	592	343	568
	PT	305	152	230	117	237	57	44	55	36	55
	ES	990	270	503	211	538	4	4	4	1	2
	南部 小計	3,639	1,609	2,461	1,058	2,281	825	649	769	494	742
新規加盟国	CY	39	29	34	22	32	20	19	20	16	20
	CZ	23	2	3	1	8	2	0	1	0	2
	EE	20	2	6	5	11	6	1	3	3	5
	HU	577	413	459	359	496	454	367	395	323	424
	LV	83	10	28	39	64	59	9	25	35	51
	LT	200	32	117	97	170	114	24	82	65	109
	MT	13	11	12	5	8	7	6	6	3	3
	PO	1,507	355	823	443	1,007	511	171	373	195	447
	SK	24	9	15	8	18	13	7	11	6	13
	SI	75	20	45	16	51	44	17	37	15	42
BG	370	295	325	254	340	177	163	171	153	176	
RO	3,859	2,732	3,459	2,717	3,632	3,590	2,608	3,277	2,593	3,438	
小計	6,789	3,909	5,328	3,965	5,838	4,997	3,393	4,401	3,406	4,729	

注：この表のデータはEurostat (Farm Structure 2010) に基づく。

出典：Davidova et al. (2013) , p.26.

(2) SSF をめぐる議論

東方拡大に伴う EU 内の SSF の急増により、SSF 向け政策に関する議論も増加した。SSF を対象とした政策は必要か、必要だとすればどのような内容にするべきか、誰が実行するべきか⁷⁾といった点が論じられるようになり、例えば ENRD の主導で2010年10月にルーマニアで開催された会議のために準備された報告書 (ENRD, 2010a) やその会議のプレゼンテーション資料⁸⁾、そして雑誌 *EuroChoices* (2014, vol. 13, no. 1) の SSF 特集はすでに EU の SSF 研究には不可欠の先行研究と言ってよいだろう。

Davidova (2014) によると、SSF の将来は三種類に分類できる。第一の帰結は消滅である。それは、大規模な商業化された農業経営体による吸収が引き起こす場合もあれば、例えば遠隔地で発生するであろう農地の放棄という形態を取る場合もある。第二の帰結は、より大規模な市場への統合を通じた、SSF の商業化された小規模農場への転換 (自家消費のための生産から販売のための生産への転換) である。EU の農村開発政策ではこれが SSF の主たる発展経路として扱われている。第三の可能性は SSF の存続である。非農業部門での賃労働や多角化に基づいた存続の場合もあれば、次世代が他の所得源を有しないために不可避免的に SSF として生活を維持する場合もあるだろう⁹⁾。

SSF の商業化または多角化を地理的表示制度¹⁰⁾と関連づけた先行研究と

- 7) EU の SSF 問題に関する代表的論者の一人 Sophia Davidova は、SSF は偏在しているのだからそれを抱える中央・地方政府以外にこの問題を扱うべき政府はないと論じる者もいるが、EU の結束政策の伝統からも、それを強化した Europe 2020 が内包的成長を強調していることから、この問題は EU が取り組むべき課題であると述べている (Davidova, 2011, p.504)。この主張では SSF 対策が農業政策の一環としてというよりもむしろ結束政策の一環として位置づけられている。SSF は農家の一形態であり農家支援は EU の共通政策である CAP の構成要素であるから、SSF 対策は EU で取り組まれるべきだという主張ではないという点で Davidova のこの主張は際立っている。
- 8) ENRD (2010a) と同じサイトから入手可能。
- 9) ルーマニアとブルガリアでは、EU 加盟後に第一の帰結 (SSF の消滅) と第二の帰結 (SSF の商業化) が生じると予想されていたが、実際には SSF は残りつづけている (Hubbard et al., 2014)。
- 10) 地理的表示制度とは、多様な農業生産の支援、生産物の名前の誤用と偽造の防止、そして特徴ある生産物の情報の消費者への伝達の支援を目的とした制度である。EU では

して Gorton et al. (2014) がある。これによると、例えばイタリアのように品質スキームへの積極的な関わりのおかげで最終小売価格のかなりの部分が農家に届くようになった加盟国が存在している一方で、例えばルーマニアのように状況を改善できなかった加盟国もある。一般的に言って地理的表示制度に基づく保護指定は、その名声がすでに広く知れ渡っている生産物の保護には役立つが、それを生み出すためのメカニズムとして機能するとは言えない。Erjavec et al. (2014, p.42) も、地理的表示を利用した付加価値の創出は容易ではないと指摘している。

Thomson (2014) は SSF 支援策としての CAP を否定的に評価している。それによれば、EU の農村開発政策は潜在的には支援策として価値が高いものの、実際には SSF にとって利用が困難な制度である。なぜなら、CAP で想定されている農家は一定規模以上の専業農家で、それへの支援の主要経路は農村開発政策ではなく直接支払いであるという事情により、そもそも第二の柱は第一の柱よりも基盤が脆弱だからである。また一定規模に達しない農家に農村開発政策の支援を提供しないと加盟国政府が決定する場合があることも、SSF にとっての農村開発政策の価値を下げている。こうした悲観的な見方がある一方で、Rabinowicz (2014) のように、農業と環境を関連づけた支援（これは農村開発政策の一部である）を有望な SSF 支援策と考える論者も存在する。

PDO (protected designation of origin), PGI (protected geographical indication), そして TSG (traditional speciality guaranteed) という三種類の認証を設けて、質の高い農産物と食品の名前の保護と普及を図っている。PDO の対象は、認定されたノウハウを用いて特定の地域内で生産、加工および製品化がなされた農産物と食品である。それに対して PGI は、特定の地域と緊密に結びついた農産物と食品を対象としており、生産、加工および製品化のうち少なくとも一つの工程が当該地域内で実施される必要がある。TSG の対象となるのは生産物が伝統的な要素で構成されている場合と伝統的な生産方法が採用されている場合である。欧州委員会のサイト (http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_en.htm) を参照。

Ⅲ EUによる小規模SSF支援策

(1) 農家への支援の根拠：フランスの1999年農業基本法

なぜ農業支援政策は実施されるのかという問いに対する一つの答えは、国民が生きていく上で必要な食料の確保が政府の役割だからというものである。欧州統合との関連で言えば、それが始まった1950年代においてはまだ農業人口が多く、彼らが統合の進展を妨げないようにする必要があったからという理由も首肯できる。しかし統合が進むにつれて、これらの理由に基づく農業保護には疑問が呈されるようになった。なぜならEUでは多くの品目の農産物で過剰生産が発生し、また農業人口も減少しつづけたからである。現在のEUはこれらとは異なる根拠を基礎に農業保護を正当化している。

現在のEUが採用する農業保護正当化の論理の源流はフランスの1999年農業基本法にある。同法の内容と成立過程は北林(1999a)と(1999b)で詳述されており、ここでもそれらを利用する。

1999年農業基本法の成立過程は、96年に保守系のシラク大統領が新農業法制定の意向を表明したことに始まる。97年にシラク大統領が国民議会議を解散したために新法制定の作業は一時中断した。それが再開したのは、保守系の政権が倒れ、社会党を中心とした新政権が97年6月に発足した後だった¹¹⁾。すなわち1999年農業基本法は、保守系政権がその準備を開始したが、社会党中心の政権が完成させたものである。「左翼は伝統的に家族経営・農業人口の維持を究極目標とし、しばしば『生産主義』とも呼ばれた戦後の近代化路線を批判してきた。そのために、いずれも保守政権の下で制定された1960年、1980年の二つの農業基本法が敷いたフランス農政の基本路線が根本的に見直されることになった」(北林, 1999b, p.53)。この見直しは次のようにも表現できる。シラク大統領が、地球人口の増大を根拠として農産物輸出大国としてのフランスの役割、ひいてはフランス農業の競争力改善を新農業法制定の最優先事項と考えていたのに対して、新政権は「現在の農業政策・農業者援助が、農業者・都市民・EU構成国・世界のパートナーのすべてから

11) 新政権による1999年農業基本法草案の練り直しは97年10月から開始された。

激しい批判に曝されており、このままではその存続そのものが危うくなるという認識を背景に、誰に対しても農業者援助を正当化できるように、農業政策（公的介入）の目的と手段を練り直すことを目指した」（北林, 1999b, p.54）。このとき新政権は、多方面からの批判に耐えることができる農業者への公的援助を再構築した上で、フランスがCAP改革の提案勢力になることを視野に入れていた（北林, 1999a, p.48）。

新政権は農業政策の目的として、第一に農業の多様な機能の実現、第二に地域間・農業者間の均衡、第三に契約化を掲げた（表2を参照）。ここでは契約化、より具体的にはCTE（Contrat territorial d'exploitation：地方経営契約）に焦点を当てる。

表2：農業政策の三つの目標（フランス1999年農業基本法）

<p>①農業の多様な機能の実現</p> <p>適切に管理された農業は経済・社会・環境に関わる三つの機能を果たす。農業政策はこれらの機能をいずれかに偏重することなく実現するのに貢献する場合にのみ、正当化され、持続可能になる。農業の経済的機能（生産・食料供給機能）は本質的であり、それが公共政策の便益を受けることは当然であるが、農業政策はそれに限られてはならず、環境を尊重する農学的方法の開発を促進し、農村における雇用創出の要因となり、また農業者がすべての市民に対して与えながら市場が報いることのないサービスの生産に報酬を与えねばならない。</p>
<p>②地域間・農業者間の均衡</p> <p>農業政策は公的援助が国土全体での農業活動の維持を可能にし、また農業者間で公平に配分されるときにのみ正当化され、持続的に受け入れられる。農業への援助は、現在は生産の後追いだから、それは農学的に最も恵まれた地域に集中し、他の地域は放置され、経済的作用から生じる不均衡を強めるのに貢献している。これが続けば農業者のための介入すべてが非とされるようになる。</p>
<p>③契約化</p> <p>農業政策は契約化によって近代化され、透明化されねばならない。契約は、公的援助を、農業者が保有する生産要素に応じて配分する政策から経営で生産される富の成長や国が定める公的目標の達成を目指す農業者が提出する計画の利益に応じて配分する政策への移行を可能にしなければならない。</p>

出典：北林（1999b）、p.55。

CTEとは、1999年農業基本法第I章に定められた、持続的・多機能的な農業に向けての転換を支持するための自発的な農業者と公権力との間の新たな契約手段であり、同法第一条に記された目標¹²⁾を実現するための手段である。CTEという契約の農業政策への導入には、農業者への直接援助を社会全体に正当化すると同時にその配分の適正化するという意図がある。CTEは、農業活動を行うすべての自然人または法人が行政当局（具体的には国の代表者としての県知事）と結ぶことのできる契約である。それは、経営の生産の方向付け、雇用とその社会的側面、自然資源の保全、空間利用などに関わる約束を含み、経営者によるこのような約束の対価としての国の給付の性質と様式を定める。EUとの調整を経て交付されたCTE実施のための政令（1999年10月13日付）によれば、CTEは経営全体を対象とし、経済・雇用に関する約束（農業活動の創出・多角化、イノベーション、高品質生産の発展など）と、農村空間の整備・開発と環境に関する約束（特に浸食防止、土壌・水・自然・景観の保全）の双方を含まなくてはならない。このようにして、農業経営は地方の経済的・社会的・環境的要請に応えるように導かれる（北林1999b, pp.58-60）。

簡潔に表現すれば、農業補助金の受給者とは、農業が多面的な機能を果たすことを前提に、社会が要請する有形無形の農業関連財を供給することを約束し実際にそれを行う人のことである。多岐に及ぶ社会的要請に応えることが補助金の正当化の中核を成している。

この発想はCAPの中にも取り入れられている。例えば、クロス・コンプライアンス¹³⁾というCAP補助金の受給に関するルールは、EUまたはEU

12) 1999年農業基本法における農業政策の目標には、農業での自立、農業者の生産条件・所得・生活水準の改善、国内市場・共同体市場・国際市場の需要に応える農産財の生産など、従来通りの目標に加えて、山岳地域における農業活動実行のための条件の維持、自然資源・生物多様性・景観保全、農村空間の全利用者のための一般的利益のある活動の追求、農産物の販売促進および品質・識別政策の強化など、農業の多機能性に関わる目標が含まれている（北林, 1999b, p.57）。

13) クロス・コンプライアンスは1999年CAP改革で導入され、2003年改革で加盟国の義務となった。2005年には農村開発関連のクロス・コンプライアンスが定められ（規則1698/2005）、その適用範囲が拡大していった。詳細は拙稿（2012）第2節を参照。

加盟国が定めた環境関連の法律を守らない農家がCAP補助金のすべてまたは一部を受給できないことを定めている。EUは環境保護という社会的要請を蔑ろにする農家を、CAPの補助金体系に組み込まないことにより、CAP補助金の正当化を図っている。

(2) SSF 支援策と農業関連公共財の供給

ここではSSF支援策としてのCAPを扱う¹⁴⁾。CAPは二つの柱から構成され、第一の柱はEAGF (European Agricultural Guarantee Fund: 欧州農業保証基金) を利用する市場・所得政策を、第二の柱はEAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development: 農村開発のための欧州農業基金) を利用する農村開発政策を意味する。

第一の柱の根幹は、直接支払いと呼ばれる、農家に直接支給される補助金である。これはクロス・コンプライアンスの対象となっており、特に環境面での社会的要請に配慮している。第一の柱を通じて支給される補助金はほぼ経営規模に比例的に支給されるため、その多くが小規模であるSSFに向けた対策としては効果的と言えない。この傾向は、2008年のCAP改革で最小規模要件が導入されて以降、特に強い。最小規模要件とは、一定規模¹⁵⁾に達しない農家には直接支払いを支給しないと加盟国政府が決定できることを意味する。

これに対して第二の柱は、格差縮小を目的とする構造政策の流れを汲んでいることもあり、小規模農家にとって望ましいと思われる措置を含む。なかには小規模農家でなければ利用できない措置もある¹⁶⁾。2007～13年のEU財政枠組みにおける農村開発政策について、表3を参照。

14) SSF支援策としてのCAPの批判的検討は拙稿(2015)を参照。

15) 最小規模要件によって直接支払いを受給できないのは、直接支払い受給額が100ユーロ未満の農家、または直接支払いの対象となる農地を1ヘクタール未満しか保有していない農家である。なおこの閾値は加盟国政府が変更できる。規則73/2009、付属文書7を参照。

16) 例えば表3の軸1の新規加盟国向け移行措置には、再構築を実施する半自給自足農業経営体の支援が含まれるが、例えばポーランドでこの支援措置を受ける場合、当該農家の生産規模は4ESU (European Size Unit) 未満でなくてはならない。なお1ESUは1200ユーロに相当する。

表3: 農村開発政策 (2007~13年) の四つの軸

軸	目的	援助の対象となる措置
1. 農業と林業の競争力改善	農業と林業の競争力を、再構築、開発およびイノベーションを支援することによって改善すること。	<p>①知識の普及と人的潜在能力の向上を目的とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職業訓練 (科学的知識やイノベティブな実践の普及など)。 ・若年農家 (40歳未満) の就農。 ・農家と農業労働者の早期退職。 ・農家と森林保有者による助言サービスの利用。 ・営農等に関連する支援サービスの開始。 <p>②農業の潜在能力の再構築および開発、ならびにイノベーションの促進を目的とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業経営体の近代化を導く有形無形の投資に対する支援。 ・森林の経済的価値の向上を導く投資に対する支援。 ・農産物と林産物の付加価値増大を導く有形無形の投資に対する支援。 ・農業、食品産業および林業における新しい製品、過程および技術の開発のための協力。 ・インフラの開発と改良 (農業と林業の発展と適応に関連するもの)。 ・自然災害を被った潜在的農業生産力の回復と、適切な防止措置の導入。 <p>③農業生産と農産物の質の向上を目的とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・共同体の法律が要求する基準に適応しようとする農家への援助。 ・食料品質スキームへの農家の参加の奨励。 ・食料品質スキームの下での、生産物の情報提供と販売促進に関する生産者団体支援。 <p>④2004年新規加盟国を対象とした移行措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・再構築を実施する半自給自足農業経営体の支援。 ・生産者団体の立ち上げの支援。
2. 環境と農村空間の改善	環境と農村空間を、土地管理を支援することによって改善すること。	<p>①農地利用の持続可能性を対象とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・山岳地域の農家に対する自然不利条件支払い。 ・山岳地域以外の条件不利地域の農家に対する自然不利条件支払い。 ・Natura2000支払いと、指令2000/60に関連する支払い。 ・農業環境支払い。 ・動物の福祉の支払い。 ・非生産的投資への支援。 <p>②森林利用の持続可能性を対象とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農地への初めての植林。 ・一つの土地で農業と林業を行う制度の、初めての設立。 ・非農地での初めての植林。 ・Natura2000支払い。 ・林業環境支払い。 ・林業の潜在力の回復と、予防措置の導入。 ・非生産的投資への支援。
3. 農村地域の生活の質と農村経済の多様化	農村地域の生活の質を改善し経済活動の多様化を奨励すること。	<p>①農村経済の多角化を目的とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非農業活動に及ぶ多角化。 ・起業家精神の鼓舞と経済構造の発展を視野に入れた、小規模事業の創出と発展の支援。 ・観光活動の奨励。 <p>②農村地域の生活の質の向上を目的とした措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経済と農村人口のための基礎的サービス。 ・村落の修復と開発。 ・農村遺産の保全と価値向上。 <p>③軸3の措置を実施する経済的アクターへの訓練と情報提供</p> <p>④当該地域の開発戦略の準備と実施を視野に入れた技術習得</p>

<p>4.Leader</p>	<p>上記3つの目的すべて。この軸の特徴は、目的ではなく、目的を達成するための手法にある。</p>	<p>Leaderの枠組みで採用される手法は次の七つの要素を含まなくてはならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区画がより小さい (subregional) 農村地方のための開発戦略。 ・当該地域の公的部門と民間部門のパートナーシップ。 ・当該地域の開発戦略の練り上げおよび実施に関して、LAGに意思決定権を与え、ボトムアップ型の手法を採用すること。 ・当該地域経済の様々な部門に含まれるアクターとプロジェクトの相互交流に基づいて、複数の部門にわたる戦略を企画・実施すること。 ・革新的なアプローチの実施。 ・協力を伴うプロジェクトの実施。 ・現地のパートナーシップのネットワーク化。
-----------------	---	---

引用者注：LeaderにおけるLAG (Local Action Group)とは、当該地域の社会経済に基盤を置く様々な団体で構成され、Leader事業における地域開発戦略を実施する役割を担う。

出典：規則1698/2005

表3からわかるように、農村開発政策で実施される措置は、第一に競争力強化や商業化奨励など食料生産者・販売者としての農家を支援する措置、第二に環境と農村空間の保護者としての農家を支援する措置、そして第三に農村の生活の質を向上させるために非農業部門でも貢献する農家を支援する措置に分類できる。

これらの中でSSFの支援策として注目に値し期待できるのは第二の措置、すなわち環境保護者としての農家の支援策であろう。その理由は二つある。

第一の理由はフランスの1999年農業基本法成立 (すなわちCET導入) 以後の農業保護の論理に由来する。21世紀に入ってからの一連のCAP改革の過程で、社会から要請されるものを提供する対価として財政資金を受け取ることができるという、CETに見られる契約の論理はますます前面に押し出されている。その意味で環境保護を根拠とした農業支援政策は今後も活用されるだろう。実際、2014～2020年の農村開発政策の目的の一つとして自然資源の持続可能な管理を確実に実施することが挙げられている (農村開発政策を規定する規則1305/2013, 第4条)¹⁷⁾。

第二の理由は、前節ですでに述べたが、SSFは混合農業を実践している

17) 2013年CAP改革の最大の特徴の一つは直接支払いのグリーンング、すなわち環境面の重視であることから、EUは今後も農業保護と環境のリンクを強固にしていくと考えられる。

場合が多く、環境の観点から価値の高い農業関連公共財¹⁸⁾を供給するからである。わずかな種類の農産物しか生産しない商業的農場と比較して、より低い効率性でしか食料を生産できないSSFはより多くの農業関連の生物多様性を生み出しているため、公共財供給を根拠とした支援策はSSF向け措置として格好のものと言える。

IV 農村開発政策の共同資金負担について

ここまでの議論を整理しておこう。EUは東方拡大を通じて多数の小規模農家とSSFを抱え込むことになった。彼らへの支援の提供が期待されるが、過剰生産時代を経たEUでは単なるカロリー生産者としての農家への補助金支給はもはや正当化されない。それが正当化されるのは、農家が社会的に要請される財（その一つが食料であり、環境や農村空間という公共財もそれを構成する）を供給した場合のみである。SSFは、食料生産を通じて社会の要請に応えることが難しい¹⁹⁾のに対して、生物多様性の維持などの農業関連公共財の供給という点では、大規模農家よりも高い水準で社会的要請に応えることができる。したがって環境に配慮した農的実践の継続を約束したSSFを、税金に由来する資金（例えば農村開発政策の基金であるEAFRD）で支えることはSSFにも社会にも利益を与えることになる。

本節では、EUの農村開発政策で適用される資金援助のルールすなわち共同資金負担の意味について考える。

(1) 農村開発政策の原則と共同資金負担

EUの農村開発政策で利用される措置は表3に示したが、それらの実施に適用される原則を説明する。第一の原則、補足性（complementarity）とは、共同体が掲げる優先的目的に貢献する加盟国と自治体の活動がEAFRDによって補われることを意味する。換言すれば農村開発政策の主役は加盟

18) 農業関連公共財についてはENRD (2010b)を参照。

19) ファーマーズマーケットなどで独特の価値を持った農産物（例えば無農薬農産物やその地域でしか生産できない農産物など）を供給することにより、食料生産を通じた社会的要請への貢献を成すSSFも存在している。

国とその中のアクターであり、共同体はそのサポート役である。第二の原則、整合性 (consistency) とは、共同体の活動、政策および優先事項 (例えば経済的社会的結束に関する目的) と EAFRD に基づく支援との整合性を欧州委員会と加盟国が確保するという原則である。第三の原則すなわち適合性 (conformity) により、EAFRD を資金源とする活動が EU の条約と法律に反しないことを加盟国は保証することになる。第四の原則、パートナーシップとは、欧州委員会と加盟国の間で実施される緊密な協議に加盟国が指定した団体も関与した上で、EAFRD の支援が決定され実施されるという原則である。この原則に基づき農村開発政策に関与する団体として加盟国政府によって指定されるものは、経済、社会、環境、その他の分野から選ばれ、また一国レベルと地方レベルの双方から選ばれる。例えば地方政府、労使それぞれを代表する団体、環境保護団体等である。第五の原則である補完性 (subsidiarity) により、加盟国は適切な行政レベルでの農村開発政策のプログラムの実施に責任を負う。これら五つの原則だけでなく両性間の平等およびあらゆる差別の排除も農村開発政策の原則を構成している。

農村開発政策では地域政策の補助金支給と同様の手法すなわち共同資金負担が採用されている。これに従えば EAFRD の資金で賄われるのは必要資金総額の一部に過ぎず、加盟国のアクターも一定割合の資金支出を義務づけられる。加盟国の負担割合は、資金援助を受ける地域の経済状況や、表3に記載されたどの措置を実施するかによって変わる。

(2) 共同資金負担は何を意味するか

すでに述べたように EU の農村開発政策は農業関連公共財を供給する農家²⁰⁾ に支援を提供するための措置を含んでいるが、ここではその供給の対価として農家が補助金を受け取るという論理に、その政策の実施に関わるルー

20) EU の農業保護の論理は、食料生産を生業とする農家が副産物として農業関連公共財も生産してしまうという発想に今では基づいておらず、むしろ食料かつ・または農業関連公共財を生産する主体として農家を位置づけている。それゆえ EU では食料の生産量がゼロの農家もクロス・コンプライアンスなどの条件を満たしている限り補助金を支給される。

ル（補足性、パートナーシップ、共同資金負担）がどのように関わっているかを考える。

公共財の例として農家による持続的な生物多様性の維持を考えよう。ある村落の農家が環境に配慮した営農を長期間継続すれば多様な動植物がそこを住処とし生物多様性という公共財が生み出されることになる。それが生み出す便益は誰かが享受した瞬間に消滅するわけでも減少するわけでもない。また村落への立ち入りを制限でもしない限り、その便益を享受できないように誰かを排除することもできない。したがって公共財の消費が独立した個人によってなされるとき、フリーライダーが生まれる可能性を消すことはできず、生物多様性を供給する農家はその費用を十分には回収できない。それゆえ持続的な生物多様性の維持を実現するためには、政府の一定の関与が必要になる。

EUの農村開発政策での政府による関与がどのような形態になっているかを確認する。その最大の効果は資金規模に現れる。加盟国が単独で政策を実施する場合よりも政策資金が増加するため、より多くのそしてより多様な農業関連公共財が供給される可能性が高まる。

農村開発政策がEU資金に基づくとしても、EUだけが政策実施の責任を担う訳ではない。補足性の原則があるために政策の実施を主導するのはEUから支援を受ける加盟国と地域であり、パートナーシップに則り当該地域内の様々なアクターが農村開発政策の内容に関与することになる。それゆえ持続的な生物多様性の維持に代表される農業関連公共財がどのような状況で存在してきたかについての、例えばその質、量、分布および消費の方法についての一定期間にわたる正確な情報を利用して政策が進められる。これは公共財の需要量を決定できる²¹⁾ということを意味するが、これに関連して共同資金負担が効果的に機能することになる。

21) 公共財の需要量を決定できるという文章が意味するところは、公共財の便益と費用負担についてすべての公共財需要者すなわち納税者の状況が最適化されるということではなく、それらについて当事者の政治的妥協が成立しえるということである。

共同資金負担とは必要資金総額の一定割合を加盟国が負担することである。このルールがなければ、つまり EU がすべての費用を負担するとすれば、費用を負担しなくてよい加盟国が必要以上に公共財を購入するという無駄が生じるであろう。加盟国が共同資金負担に則って支払う金額はその国における公共財の需要量の指標となる。加盟国がパートナーシップの原則に基づいて EU と費用負担を共有することにより、社会的に合意可能な水準に需要を定めることができる²²⁾。共同資金負担は農村開発政策が生み出す公共財市場における需給調整機能を有していると言える。

しかしこれが理想的に機能するのは、公共財需要の増大が期待される場合でも、財政資金が潤沢で必要資金を捻出できる加盟国においてのみである。そうでない加盟国は公共財の需要を、すなわち社会的要請に依って農業関連公共財を供給する農家への支援を、一部断念せざるをえない²³⁾。

たしかに政府が資金不足によってある政策の実施を諦めるという事態はどの国においても起こりえる。しかし農業政策が共通政策として実施されている EU において、さらには CAP が財政の連帯をその原則の一つとしているにもかかわらず、農村開発政策の支援を十分に農家が享受できる加盟国が存在する一方で、共同資金負担への十分な財政資源の割り当てが難しいほどに財政状況が厳しく農村開発関連予算を使い切れない加盟国も存在するという事態が生じれば、それは問題視されてよい。

22) 農村開発政策は加盟国の資金だけで実施することが認められている（規則1698/2005、前文68）。また EAFRD から資金援助を受けた農村開発政策のプログラムに対して加盟国が追加的資金を供給することも認められている。したがって EU から割り当てられた農村開発政策の予算を使い切っても公共財の需要を満たせない場合、加盟国の財源で追加需要を創出することが可能である。この措置は CAP の原則の一つである財政連帯からの逸脱と言える。

23) 2014～20年の CAP では、第一の柱と第二の柱のいずれか一方の予算の一部を他方に移転することができるようになった。移転可能な額の上限は、直接支払いの1ヘクタール当たりの水準が EU 平均の90%に満たない加盟国では25%、それ以外では15%である。財政状況が厳しく共同資金負担に伴う財政支出を減らしたい加盟国にとって、この柱相互間の予算移転、すなわち共同資金負担が課される第二の柱の EU 予算の、それが課されない第一の柱への移転という措置は魅力的かもしれない。平澤（2014、pp.41-42）を参照。

共同資金負担は、公共財に対する需要の指標として機能すると同時に、加盟国財政の逼迫度合いを浮かび上がらせる役割も果たす。

V おわりに

農村開発政策に含まれる環境と農村空間の保護者としての農家への支援措置は、SSFの特性を上手く利用する形で設計されているから、SSF支援策として効果的に機能する可能性を有している。しかしそれは共同資金負担というEU共通のルールに従わなくてはならないために、それがどの程度の支援を提供できるかは、共通政策であるにもかかわらず加盟国の財政状況に左右されてしまう。財政問題に苦しんでいる加盟国ほどEUの支援を利用しやすいという構造ではなく、むしろそういう国ほど農村開発政策の資金を使いつらいという構造の中で、環境保護者としてのSSFはEUに支援を求めることになる。

参考文献

1. Davidova, S. (2011) 'Semi-Subsistence Farming: An Elusive Concept Posing Thorny Policy Questions', *Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, no. 3, pp.503-524.
2. ----- (2014) 'Small and Semi-Subsistence Farms in the EU: Significance and Development Paths', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp. 5-9.
3. Davidova, S., Bailey, A., Dwyer, J., Erjavec, E., Gorton, M. and K. Thomson (2013) *Semi-subsistence Farming - Value and Directions of Development* ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495861/IPOL-AGRI_ET_\(2013\)495861_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495861/IPOL-AGRI_ET_(2013)495861_EN.pdf)).
4. Davidova, S., Fredriksson, L. and A. Bailey (2011) 'Rural Livelihoods in Transition: Market Integration versus Subsistence Farming', Möllers, Buchenrieder and Csáki (eds.) (2011), pp.131-158.
5. Erjavec, E., Fałkowski, J. and L. Juvančič (2014) 'Structural Change and Agricultural Policy for SSFs: A View from the 2004 NMSs', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp. 41-45.

6. European Commission Agriculture and Rural Development (2011) *What Is a Small Farm?*, *EU Agricultural Economic Briefs*, Brief no.2, July (http://ec.europa.eu/agriculture/rural-area-economics/briefs/pdf/02_en.pdf).
7. European Network for Rural Development (2010a) *Semi-subsistence Farming in Europe: Concepts and Key Issues*, Background paper prepared for the seminar "Semi-subsistence farming in the EU: Current situation and future prospects", Sibiu, Romania, 21st - 23rd April 2010 (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/semi-subsistence-seminar/en/semi-subsistence-farming-in-the-eu_en.html). この文書ではセミナー開催が2010年4月となっているが実際には同年10月に開催された。
8. ---- (2010b) *Public Goods and Public Intervention in Agriculture*, available at EU Bookshop (<https://bookshop.europa.eu/en/home/>).
9. Gorton, M., Salvioni, C. and C. Hubbard (2014) 'Semi-Subsistence Farms and Alternative Food Supply Chains', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp. 15-19.
10. Hubbard, C., Mishev, P., Ivanova, N. and L. Luca (2014) 'Semi-Subsistence Farming in Romania and Bulgaria: A Survival Strategy?', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp. 46-51.
11. Möllers, J., Buchenrieder, G. and C. Csáki (eds.) (2011) *Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods: Policy Implications for the New Member States of the European Union*, IAMO (http://www.iamo.de/dok/sr_vol61.pdf).
12. Rabinowicz, E. (2014) 'Farm Size: Why Should We Care?', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp. 28-30.
13. Thomson, K. J. (2014) 'Current EU Policy Treatment of Small and Semi-subsistence Farms', *EuroChoices*, vol. 13, no. 1, pp.20-25.
14. 北林寿信 (1999a) 「方向転換目指すフランス農政」, 『レファレンス』, 3月号, 第578号, pp.47-97。
15. ---- (1999b) 「フランスの新農業基本法」, 『レファレンス』, 12月号, 第587号, pp.52-103。
16. 平澤明彦 (2014) 「EU共通農業政策 (EU) の2013年改革」, 『農林金融』, 9月号,

pp.35-51。

17. 豊嘉哲 (2012) 「EU各国のクロスコンプライアンスの実態－オランダを事例として－」, 社団法人国際農林業協働協会, 『平成23年度海外農業情報調査分析事業欧州地域事業実施報告書』, pp. 29-89 (http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h23/pdf/europe2.pdf)。
18. ー (2015) 「小規模農家の欧州統合からの排除について」, 『同志社商学』, 第66巻, 第6号, 3月発行予定。