

欧州連合（E U）の農村振興政策—LEADER 事業—

西 川 明 子

目 次

はじめに

I LEADER（リーダー）事業の概要

- 1 LEADER 事業導入の背景
- 2 構造政策の中の LEADER 事業

II LEADER+（リーダー・プラス）

- 1 根拠規定と予算
- 2 事業の種類
- 3 助成対象となる事業の条件—E Uが目指すもの

III 各加盟国における LEADER 事業の実施状況

- 1 スペイン
- 2 イタリア
- 3 アイルランド

IV LEADER 事業の評価と今後の見通し むすびにかえて

はじめに

我が国では、多くの農村地域において、少子高齢化や過疎化の進行、都市部との地域格差拡大が深刻な問題となっている。若者の農村離れ、少子高齢化は、農業労働力不足の原因となり、基幹産業である農業の衰退を招くだけでなく、農村地域全体の衰退を招くことになる。それゆえ、農業の振興だけでなく、農村地域全体の広

範な活性化に取り組む必要性が高まっている。一部の農村地域においては、新たな産業や雇用を創出する施策の取り組みが始まっている⁽¹⁾。

ヨーロッパの農村地域もまた、我が国と同様、過疎化や都市部との地域格差拡大に直面している⁽²⁾。ヨーロッパでは、欧州連合（以下、「E U」と略す。）が農家に対して手厚い保護をしてきたという経緯もあり、一部にはそれほど状況が深刻ではない農村地域も見受けられる。しかし、辺境農村地域などでは、地域経済の中核である農業に問題を抱え、また近年特に、農業後継者を含む若者や女性の農村離れを食い止めるのに苦心している。

E Uでは、このような農村地域を含む過疎地域や構造的問題を抱える地域に対し、「構造政策（Structural Policy）⁽³⁾」と呼ばれる財政支援策を実施している。このうち、農村地域に関わるものとして、1992年から始まった「リーダー LEADER 事業（LEADER Initiative）⁽⁴⁾」がある。LEADER 事業は、農村住民が主体となって実施するボトムアップ型の農村活性化事業に対して、E Uが財政支援を行うものである。支援の対象者は、農家だけでなく非農家も含み、対象となる事業内容も、農家民宿等を中心としたグリーン・ツーリズム、農業特産物の生産、中小企業振興、農村在住の女性や若者への就業促進事業など、多種多様である。

本稿は、我が国の今後の農村振興政策にも資するであろうと思われる E U の LEADER 事業を紹介するものである。

I LEADER（リーダー）事業の概要

1 LEADER 事業導入の背景

LEADER 事業は、「Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale（農村経済発展のための活動の連携）」の頭文字をとったもので、農村経済の持続的発展のための新しい戦略を企画し、意欲的に取り組む人々の活動を援助することを目的とした E U の財政支援策である。具体的には、農村地域の公的機関、民間企業、NGO・NPO、住民等が中心となって設立するグループが実施する活性化事業に対して、E U が、費用の一部を補助するプログラムである。LEADER 事業の第 1 期（LEADER I）が、1992年から1994年まで 3 年間実施された後、第 2 期（LEADER II）が、1994年から1999年まで実施された。現在、2000年から2006年までの予定で、LEADER+（リーダー・プラス）が実施されているが⁽⁵⁾、LEADER I・IIと比較して、助成対象地域は E U 全体に拡大されている。

E U の農業政策というと、E U 域内の農業生産力と食料自給率向上を目指して1960年代から行われてきた、「共通農業政策（Common Agricultural Policy）」（以下「CAP」とする。）を指すが、LEADER 事業は、農村に関する政策であるという点で CAP と共通するものの、CAP が、農業振興・農家育成を目的として価格・所得政策（介入買入⁽⁶⁾、輸出補助金⁽⁷⁾、直接支払い⁽⁸⁾）と農村開発政策（条件不利地域対策⁽⁹⁾、農業環境政策⁽¹⁰⁾ など）を行っているのに対し、LEADER 事業は、農村地域全体の活性化を目的としているという相違点がある。農業を含むすべての経済活動に取り組む人々が、LEADER 事業の支援を受ける資格を有する。CAP の受益者は主として農家であるが、LEADER 事業の受益者は、農村地域に住む人々全体である。

LEADER 事業が始められた背景には、CAP や世界貿易機関（World Trade Organization、

以下、「WTO」と略す。）の農業交渉の影響、農村の衰退などがあると考えられる。

E U における CAP の手厚い保護は、加盟各国の農業生産力と食料自給率の向上に寄与したが、一方で、財政負担の増大、農産物の生産過剰、地域間・農家間の格差拡大、農薬や化学肥料の大量使用による環境悪化など、さまざまな問題をもたらした。さらに WTO 農業交渉の過程では、価格支持や輸出補助金といった政策手段に対して削減圧力が加えられ、それらに代わる政策によって域内農業を保護する必要に迫られた。これらの問題への対応として、E U はこれまで、介入買入価格の引き下げ、直接支払いの導入、環境保全型農業への転換促進等の改革を行ってきた⁽¹¹⁾。中・東欧諸国などの新規加盟を控え、今まで以上に増大するであろう CAP 支出を抑制することが重要な課題となっているなかで、LEADER 事業は、一部分ではあるが代替的政策としての役割を果たすものとして期待されている。

以上に加えて、E U 域内の農村地域では、農業者の離農、若年人口の流出、少子高齢化が深刻化している。また、交通アクセスの悪い地域などでは都市部に働きに出ることが難しく、地元により多くの雇用の場を創出することも必要となっている。農村といっても、農業だけでなく他産業の振興も必要とされているのが現状である。

LEADER 事業は、こうした内外の諸要因を踏まえ開始されたもので、農業を含む様々な産業への支援を通じて、農村地域全体の活性化を促すと同時に、E U の政策の再構築を進めるものであると位置づけることができよう。

2 構造政策の中の LEADER 事業

LEADER 事業は、前述したように E U の構造政策の一つである。

構造政策は、E U 域内の地域間の格差を是正し結束を強化し、E U 加盟国全体の均衡ある発展を図るため、欧州委員会地域政策総局が推進

する政策である。具体的には、構造基金 (Structural Funds) と結束基金 (Cohesion Fund)⁽¹²⁾ を通じた、条件不利地域や困難を抱えた地域への補助金の交付が中心となっている。EUの予算額を表1に示したが、構造政策予算は、CAPに次ぐ大きな額である⁽¹³⁾。

構造基金は、欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund: ERDF)⁽¹⁴⁾、欧州社会基金 (European Social Fund: ESF)⁽¹⁵⁾、欧州農業指導保証基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)⁽¹⁶⁾、漁業指導財政手段 (Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIFG)⁽¹⁷⁾ の4つの基金から構成されている。構造政策では、4つの基金が各々、又は共同して、補助金を負担することにより、政策体系の縦割りや支出の重複を避け、包括的に支援している。

構造政策は、表2に示したような諸原則「集中 (Concentration)」、「プログラミング (Programming)」、「パートナーシップ (Partnership)」、「追加性 (Additionality)」などに基づいて実施されている。EUは、補助金の交付に際し、各プログラムの方向性をガイドラインとして示すにとどまり、各加盟国や地域の事務局が、個別のプロジェクトの立案・実行・管理・監督等、具体的な実施を行う。すなわち、プロジェクトの具体的内容について直接決定するのは、EUではなく各国・各地域である。そのため、各国・地域は、地元の必要性に応じたプロジェクトを企画することができ、効率的で効果的な公共投資を行うことが可能となっている。

表1 2003年のEUの一般予算 (単位: ユーロ)

CAP	447億8,045万 (45.0%)
構造政策	339億8,001万 (34.1%)
域内政策 (CAP・構造政策を除く)	67億9,580万 (6.8%)
対外政策	49億4,936万 (4.9%)
管理運営費	53億6,007万 (5.4%)
予備費	4億3,400万 (0.4%)
加盟前支援	33億8,600万 (3.4%)
計	996億8,569万 (100%)

(出典) "General Budget of the European Union for the Financial Year 2003" p.8より作成。

表3は、構造政策の各プログラムと、その予算額 (2000年~2006年) を示したものである。この表から分かるように、LEADER事業は、構造政策の中の、「共同体イニシアティブ (Community Initiative)」という政策領域に位置づけられている。共同体イニシアティブは、農村振興など、EUが総体として対応する必要があり、かつ共通の解決策を見出す必要性のある課題に対し、補助金を交付するものである。現在、共同体イニシアティブには、LEADER+のほか、Interreg III、Urban II、Equal、の計4種類のプログラムがある。

II LEADER+ (リーダー・プラス)

1 根拠規定と予算

LEADER+の根拠規定は、「LEADER+のガイドラインを定める加盟国への委員会通知⁽¹⁸⁾」、「構造基金の一般規定を定める理事会規則 No. 1260/1999第20条第1項c号⁽¹⁹⁾」、「農村振興に係る欧州農業指導保証基金 (EAGGF) の支援

表2 構造政策の諸原則

集中	効果・効率の点から、限られた優先的な目的・地域に集中的に投資する。
プログラミング	単年ではなく複数年に渡る計画期間を設定したり、個別事業ではなく複数分野や複数地域にまたがる計画設定を行う。
パートナーシップ	欧州委員会と加盟国、地域、地方レベルの所管当局は、準備段階から実施段階までの政策プロセスのあらゆる段階で、共通の目的を目指すパートナーとして、緊密な協力関係を保つ。トップダウンによる画一的な政策運用方式はとらない。
追加性	欧州委員会による助成は、あくまでも補完的な性格であって、加盟国自身による財政支出を代替するものではない。特段の事情がない限り、加盟国自身の支出水準をそれまでより切り下げることは認められない。

(出典) 外務省ホームページの「欧州連合 (EU) の構造政策 (地域政策)」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/kouzou_s.pdf> (last access 2003.6.30)、辻悟一『EUの地域政策』世界思想社、2003、pp.243-245などを参考に作成。

表3 構造基金及び結束基金の内容とその予算額（2000年～2006年）

		名称・内容	予算額(ユーロ)
構造基金	優先的分野		
	目的1 (Objective 1)	後進地域の開発促進と構造調整。対象となる地域は、 ①一人あたり GDP が EU平均の75%未満の地域 ②人口密度8人/平方km以下であって、人口規模が80万から300万人の地域全部又は一部、及び、これに隣接する同程度の人口密度の小地域(具体的には、フィンランドとスウェーデンの一部) ③辺境地域(具体的には、フランスの海外県、アゾレス諸島、カナリア諸島、マデイラ諸島) のいずれかに該当する地域であり、ベルギー、デンマーク、ルクセンブルク、オランダを除く10カ国の一部地域とギリシャの全土が指定されている。	1,359億5,400万 (移行措置含む)
	目的2 (Objective 2)	産業衰退の影響を受けるなど、構造的に問題を抱える地域の改善。対象となる地域は、 ①工業地域—失業率、工業就業比率が EU平均以上の地域であって、工業雇用が減少している地域 ②農村地域—a～dのうち2つ以上に該当する地域 a.人口密度が100人/平方km以下 b.農業部門の雇用率が EU平均の2倍以上 c.失業率が EU平均の2倍以上 d.過疎地域 ③都市地域—EU平均を上回る失業率、極度の貧困、深刻な環境問題、高犯罪率、低い教育水準のいずれかの問題を抱える地域 ④漁業依存地域—漁業就業比率が非常に高く、かつ漁業部門の雇用が減少している地域である。	224億5,400万 (移行措置含む)
目的3 (Objective 3)	長期間失業者、若年失業者、労働市場から排除されがちな就業者の救済。男女雇用機会均等の促進。目的1で指定される地域以外の地域が助成対象となる。	240億5,000万	
共同イニシアティブ	LEADER+	農村社会経済の持続的な発展のための新しい地方戦略を企画し、意欲的に取り組む人々への支援を目的として、欧州農業指導保証基金指導部門が助成するプログラム	20億2,000万
	Interreg III	国境横断的、複数国間・地域間協力の促進を目的として、欧州地域開発基金が助成するプログラム。例えば、複数地域のバランスのとれた発展を促す国境横断的なパートナーシップの創出などがある。	48億7,500万
	Urban II	都市部や衰退市街地域を再活性化するための革新的な戦略に対し、欧州地域開発基金が助成するプログラム	7億
	Equal	労働市場における不平等や差別を招く要因の根絶のため、欧州社会基金が助成するプログラム	28億4,700万
	漁業特別支援枠 (Fisheries)	目的1で指定される地域以外の地域の漁業・養殖における構造改革を目的として、漁業指導財政手段が助成するプログラム	11億600万
	革新的試み (Innovative Actions)	最新の手法であるが十分に煮詰まっていないものについて、試験的導入等を行うための支援。この試験的導入において成功が認められれば、正規の政策として認定される可能性がある。	1億
結束基金	マーストリヒト条約により創設され、1993年より実施。1人当たり GNP が域内平均の90%未満の加盟国が対象。具体的には、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、アイルランド。用途は、域内全体の利益にかかわる交通インフラと環境保全に限定。	182億4,000万	

(出典) 予算額は、EUホームページの "Working for the regions" の A. The instruments of solidarity <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm#3> (last access 2003.6.30) による。内容については、辻悟一『EUの地域政策』世界思想社、2003.1、外務省ホームページの「欧州連合 (EU) の構造政策 (地域政策)」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/kouzou_s.pdf> (last access 2003.6.30)などを参考に作成。

を定める理事会規則 No.1257/1999⁽²⁰⁾」の3つである⁽²¹⁾。

2000年～2006年の LEADER+の予算は約20億ユーロで、EU加盟15カ国全てに配分されている。予算配分を表4に示したが、スペインが最も多く、次いでイタリア、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポルトガル、英国の順になっている。

ここで注意が必要なのは、EUは、LEADER+にかかる費用の全額を負担するわけではなく、

原則として事業費の一部のみ (通常は45%) を補助するのが原則である、ということである⁽²²⁾。

すなわち、各国・地方政府などの公的部門と地元企業などの私的部門が、残りの事業費を出資 (地元負担) することが、補助金交付の前提となっている⁽²³⁾。2000年～2006年の LEADER+を例にとると、EUの LEADER+予算は約20億ユーロであるが、実際に LEADER+の実施にかかる総費用は約50億ユーロであり、残りの

表4 LEADER+の予算配分(2000~2006年)

国名	予算額(ユーロ)
ベルギー	1,500万
デンマーク	1,600万
ドイツ	2億4,700万
ギリシャ	1億7,200万
スペイン	4億6,700万
フランス	2億5,200万
アイルランド	4,500万
イタリア	2億6,700万
ルクセンブルク	200万
オランダ	7,800万
オーストリア	7,100万
ポルトガル	1億5,200万
フィンランド	5,200万
スウェーデン	3,800万
英国	1億600万
複数国のネットワーク	4,000万
合計	20億2,000万

(出典) EUホームページ"Working for the regions"
 <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intr o/regions5_en.htm#3> (last access 2003.6.30)
 より作成。

表5 LEADER+における地域活動グループ数

加盟国	グループ数
ベルギー	20
デンマーク	12
ドイツ	154
ギリシャ	40
スペイン	145
フランス	140
アイルランド	38
イタリア	135
ルクセンブルク	4
オランダ	28
オーストリア	56
ポルトガル	52
フィンランド	58
スウェーデン	12
英国	57
合計	938

(出典) スペインの農漁業食料省ホームページ "Presentación LEADER LEADER+ EN EUROPA" <<http://re drural.mapya.es/web/default.asp>> (last access 20 03.6.30)

約30億ユーロは、各国・地方政府などの公的部門と地元企業などの私的部門が出資することとなっている。こうした仕組みであるため、実際に地元でLEADER+を実施するにあたっては、特に私的部門からの出資を確保することが重要となる⁽²⁴⁾。

2 事業の種類

EUは、主として以下の3つの「アクション」に対し、補助金を交付している。以下に、その概要を紹介する。

(1) アクション1「個別の農村地域事業への助成」

アクション1は、行政機関、NGO・NPO等の市民団体、地域住民などから構成される地域活動グループ(Local Action Groups:LAGs)が企画実行するプロジェクトに対し、EUが助成を行うものであり、LEADER+の予算額の約88%を占める。地域活動グループは、行政から独立した会社又は協同組合であり、LEADER

+のガイドラインに基づき、公開手続きにより選ばれる。地域住民が活動の主体となることを目指すため、地域活動グループの理事会は、公務員(国家・地方)以外のメンバーを50%以上含まなければならない。また、地元の意見がより反映されやすいものとするため、地域活動グループが管轄する地域の人口規模を、原則として1万人以上かつ10万人以下、人口密度は最大で約120人/平方kmに制限している⁽²⁵⁾。

地域活動グループの数は、当初南欧地域に多い傾向にあったが、LEADER I、IIを経て、LEADER+では、助成対象地域がEU全体に拡大したため、938となった(表5参照)。参考までに付け加えると、助成された地域活動グループ数は、LEADER Iでは217、LEADER IIでは850(その他に59のグループ群)であった⁽²⁶⁾。

助成対象となる事業の内容は、地元住民と旅行者の交流活動を含むグリーン・ツーリズムや、持続可能な観光業の発展に資するプロジェクト、農産物に付加価値を付けるような取り組み・販売促進、刺繍・彫金・ガラス工芸⁽²⁷⁾といった

地場産業の振興、人材育成や各種職業訓練を含む、アグリビジネス・商業、観光業の事例が多く見られる。表6は、事業例の一部を示したものである。

予算額の枠内で助成を行うことから、助成を希望するすべての地域活動グループに対して助成できるわけではない。そのため、各加盟国内の LEADER+ を担当する事務局（通常は、国や地方自治体などに設置されている。）は、助成を希望する地域活動グループの中から、いくつかを選定しなければならない。地域活動グループは、競い合ってより優れた事業計画を提出して助成を申請し、選ばれたグループのみがその補助金を獲得できるという仕組みになっている⁽²⁸⁾。また、助成を受けた地域活動グループは、事業を実施するだけでなく、事業成果の評価・データ分析等を行い、事務局や欧州委員会に報告書等を提出する義務を負っている。

(2) アクション2「農村地域間の協力の支援」

アクション2は、アクション1で認定された地域活動グループが、同じ国内の他の地域活動グループと協力活動を行う場合（地域間協力）や、他の加盟国やEU非加盟国と協力活動を行う場合（複数国間協力）に、地域活動グループ

に対して助成するものである。具体的には、地域活動グループ間の共同プロジェクトや、協力のための技術支援にかかる費用に対して助成される。予算額は、LEADER+全体の約10%を占める。なお、アクション2への助成は、2003年に始まったばかりである。

(3) アクション3「ネットワーク化」

アクション3は、EU内の全農村地域のネットワーク化に対して助成するものである。予算額は、LEADER+全体の約1.4%を占める。農村地域の振興に関わりのある、地域活動グループを含む全ての団体・行政間の協力、情報交換を促進する活動を支援するものである。具体的には、成功例・失敗例などの情報、ノウハウや技術、経験等をEU全体で共有するためのネットワーク作りを支援する。

3 助成対象となる事業の条件—EUが目指すもの

地域活動グループが助成を受けるためには、2で記述した選定手続きにおいて選ばれるような事業計画を立案しなければならない。EUは、地域活動グループを選定する際の基準として、いくつかのキーワードを挙げている。「パート

表6 LEADER+の事業例

アグリ ビジネス ・ 商業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元農産物の販売促進（例：販路拡大、流通システム整備） ・ 農業特産物の生産 ・ 地場産品の付加価値向上（例：農産物加工業、手工芸品の生産振興） ・ 地場産品を紹介するための情報技術の活用 ・ デジタル通信 ・ 人材育成、職業訓練、技術研修 ・ 地元企業の改革促進、競争力強化 ・ 企業誘致の促進 ・ 公共/民間サービス分野における新しい取り組み ・ 特定のテーマでの分野横断的協力
観 光 業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 旅行者用の新しい宿泊施設の整備 ・ 自炊宿泊施設として活用するための古い農舎の修復 ・ 共同販売、地元の余暇活動、レクリエーション施設 ・ 地元住民と旅行者の交流活動 ・ 当該地域の観光の質を高めるプロジェクト ・ 全天候型施設への投資など、季節変化への対応 ・ 品質システムの導入など、持続可能な観光業の発展に資するプロジェクト

(出典) European Commission "Making best use of structural funds—LEADER+ in support of Commerce and Tourism" <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/studies/structuralfunds/sf_leader.pdf> (last access 2003.6.30) 及び "Leader+ Steering Committee reviews progress" Newsletter 50, (December 2002 /January 2003) <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/50/50_en.pdf> (last access 2003.6.30) などをもとに作成。

ナーシップ (Partnership)」、「地域立脚型 (Area-based)」、「実験的 (Pilot)」、「ボトムアップ (Bottom-up)」、「地域間 (interregional)・越国境的 (Transnational) 協力」などである⁽²⁹⁾。

その他、経営上採算が取れることや、環境への配慮等も求められている。

「パートナーシップ」とは、事業を発案・実施する地域活動グループは、農村住民の提携関係に基づいて、住民の代表者によって設立・運営されなければならないという意味である。

「地域立脚型」とは、プロジェクトが、同じ歴史や慣習、アイデンティティといった社会的な一体性を有する単位で実施されるべきという意味である。地域の意見を集約し、できるだけプロジェクトに反映することを求めている。

「実験的」とは、最も重要な条件の一つである。従来の行政サイドからはリスクが大きいとして敬遠されたようなプロジェクトを積極的に支援していくということである。このことにより、潜在的な地元リーダーや斬新なアイデアを発掘したいとしている。より具体的に言うと、①地元地域の特徴を具現化するような新しい商品やサービスの開発、②地域の人的資源、天然資源や資金を相互に結び付けるような取り組み、③伝統的に分断され、協力関係が希薄だった産業部門間の連携を促すもの、④意思決定過程やプロジェクト実施における地元住民の参加や協力について独自の方法を有するもの、などを挙げている。

「ボトムアップ」とは、言うまでもなくトップダウンではなく下から積み上げていく方式である。地域社会の総意や協力を、最大限に尊重するものでなければならないという意味である。

「地域間・越国境的協力」とは、行政区域や国境を越える農村プロジェクトを支援するという意味である。EU加盟国の区域や国境のみならず、ヨーロッパを超え、国際的な提携をも想定している。

III 各加盟国における LEADER 事業の実施状況

LEADER 事業が与える効果は、各国の抱える事情により異なる。そこで、予算額の多いスペイン及びイタリア、構造的な問題を抱えるアイルランドにおける LEADER 事業の実施状況について紹介する。

1 スペイン

スペインでは、EUの LEADER 事業が実施されるまでは、農村開発政策といった政策概念はさほど知られていなかった。グリーン・ツーリズムは早くから盛んであったものの、どちらかというところ、農業・農村振興というよりは観光業としての性格が強かったようである。スペインにとって LEADER 事業は、遅れた農村地域の貧困問題への戦略的な取り組みとして、また、地域立脚型のボトムアップ的な政策という意味でも、ほとんど初めての経験といえるものであったが、有益な政策手段であるとの認識が高まった⁽³⁰⁾。

LEADER I においては、52の地域活動グループが誕生した。これらのグループは、スペインの全人口の5%と全国土の16%をカバーすることとなった。LEADER IIでは、地域活動グループの数は132にのぼり、全人口の13%と全国土の45%をカバーすることとなった⁽³¹⁾。LEADER+においても、加盟国最多の145の地域活動グループが助成を受けている(前掲表5参照)。スペインでは、農村多角化の方策としてグリーン・ツーリズムなどに取り組む地域活動グループが目立つ。こうしたことから、グリーン・ツーリズムの将来的な過当競争状況を懸念する意見も出されている⁽³²⁾。

2 イタリア

イタリアにおいては、1998年までに、175の地域活動グループと12のグループ群が助成を受

けた。これは、イタリア全人口の16%にあたる約918万人と国土の43%にあたる約13万平方kmに寄与するものであるという⁽³³⁾。現在実施されている LEADER+では、135の地域活動グループに対し、助成が行われている。

イタリアにとって LEADER 事業は、農村地域でこれまで行われてきた政策手法に変化を与えるものであった。LEADER 事業の最大の特徴であるボトムアップ手法の推進、地域住民の参画等は、農業圧力団体の勢力、過度の中央集権的傾向や国家・地域レベルでの官僚主義等の縮小に役立ったばかりでなく、農村地域におけるグローバル化や市場化への対応という点からも有益であった。また、新しい農村像を模索する中で行き詰まりを抱えていた農村の観光業界などにも、良い影響を与えるものとなっている⁽³⁴⁾。

3 アイルランド

LEADER Iでは、17の地域活動グループが助成され、助成を受けた地域は国土の60%に及んだ。地域活動グループの理事会は平均14名から構成され、その内訳は、地域住民の代表者(36%)、私企業部門の代表者(29%)、国家公務員(21%)、地方公務員(14%)であった。LEADER IIでは、34の地域活動グループと3のグループ群が助成を受け、その結果、アイルランドのほぼすべての農村地域をカバーすることとなった。LEADER IIにおける地域活動グループの理事会は、平均16人から17人で、その内訳は、地域住民の代表者(40%)、私企業部門の代表者(30%)、国家・地方公務員(30%)であり、LEADER Iより公務員が5%減少し、地域住民は4%増加した⁽³⁵⁾。LEADER+においては、38の地域活動グループが認定されている(前掲表5参照)。

アイルランドの地域活動グループの一つである「ウェストコーク LEADER 協同組合(West Cork LEADER Co-operative Society Limited)」では、質の良い地元産品やサービスを「フューシャ(フクシア)⁽³⁶⁾・ブランド」としてブラン

ド化し、地元産品の販売の促進や地域の知名度のアップに成功している⁽³⁷⁾。

また、バリハウラ地域では、「バリハウラ開発会社(Ballyhoura Development Limited)」が、過疎化で遊休している学校施設・寄宿舎等を利用して、英語学習、コンピューター、スポーツ、農業、エコロジーなど、様々な研修ツーリズム事業を実施し、雇用機会の創出と地域の活性化につなげている⁽³⁸⁾。

IV LEADER 事業の評価と今後の見通し

LEADER 事業が従来の政策と比較して斬新であるとの指摘はいくつか見られるが、ある識者は、以下の3点を挙げている。第1に、農業を縦の生産ラインの単なる一要素としてではなく、地域らしさの根底にある構成要素として重視していること、第2に、縦割りの行政機構の中で政策決定過程から除外されてきた農業を、地域開発の基礎的な要素として尊重する姿勢を持っていること、第3に、地元の政治家や地域住民の農業環境政策への参加を可能にした初の政策であること、である⁽³⁹⁾。また、他の識者は、農村住民を中心とした地域活動グループが主体となることによって、ボトムアップが徹底されることや、地域活動グループ同士が情報交換を行うことにより、優良な事例が普及し、失敗が生かされ、また地域的・国際的連携へと波及する点などが、大きな特徴であると指摘している⁽⁴⁰⁾。

LEADER 事業は、必要に応じて、行政組織の境界、行政区域の境界、官民の境界、産業分野の境界といった既存の境界を横断し、人々や情報を有機的に結び付けるところに最大の利点があるといえる。

EUは、2004年5月1日に中・東欧及び地中海地域の10カ国⁽⁴¹⁾が加盟することにより、25カ国体制に拡大する。この新規加盟10カ国は、現加盟国に比較して経済的に遅れており、貧しい農業国が多い。新規加盟でEU人口は20%

増えることとなるが、拡大後の国内総生産(GDP)は約5%しか増えない⁽⁴²⁾。現EU15カ国の一人当たりGDP(購買力基準)を100とすると、新規加盟国の半数が50に満たない⁽⁴³⁾。現行の制度を維持した場合、多額の予算がこれらの国々に配分されることが予想されるため、加盟交渉においては、CAP、構造政策などの予算関連問題が大きな争点となった⁽⁴⁴⁾。現在も、2007年以降の予算について、どの政策分野を充実あるいは抑制していくのか、支援の対象となる要件の見直しをどう進めるのか、といったテーマが引き続き議論されている。

EUでは、中間・事後評価というプロセスを通して、役割を終えた政策は廃止・改革・統合され、また、必要に応じて、新しい政策が導入されることも多い。したがって、LEADER事業が現在の方式で2007年以降も存続されていくかどうか、現時点で予測するのは難しいが、これまでの成果を踏まえつつ、25カ国体制という新しい枠組みの中で、更なる改革や刷新が行われ、農村振興が推し進められていくものと思われる。

むすびにかえて

EUの手法を、状況も風土も異なる我が国に直接当てはめることには無理があるが、ボトムアップ的な手法や農村地域同士が情報を共有するという発想は、十分に参考となるものであろう。最後にボトムアップ、異業種間連携、農村間連携という点から我が国の状況と比較しつつ、本論のまとめとしたい。

まず、ボトムアップという点に関しては、我が国においてもボトムアップ的な発想で農村振興に成功している地域がいくつか見られる。例えば、「彩(いろどり)事業」を起こした徳島県上勝町が挙げられる。季節感を演出する料理のつまとして、紅葉、南天、梅や桜の花などが利用されていることをJA職員が知り、町ぐるみで商品化して、1986(昭和61)年から販売し

ている。当初の出荷額は年間100万円程度であったが、現在、年間販売額は約2億5,000万円の規模にまで成長し、生産者は約200名にまで増加している。成功の決め手は、市町村防災行政無線設備を使った生産者のネットワーク化(出荷依頼などの情報をすべての生産者に同報FAXで送信し、出荷可能な生産者が返信する仕組み)や、コンビニエンスストアの商品管理を参考にした生産出荷管理システムの構築などによるという⁽⁴⁵⁾。また、住民が主体的に取り組む形で農村活性化に成功した地域として、ユズ商品で有名な高知県馬路村、有機農業で有名な宮崎県綾町などがあり、このような成功例、取り組み手法等の情報の共有が、今後必要とされよう。

次に、異業種間連携に関しては、「産業クラスター」という取り組みが、全国各地に広がりつつある。産業クラスターとは、1990年にハーバード大学のマイケル・E・ポーター(Michael E. Porter)教授により提唱され、世界各国に影響を与えた理論であるが、地域の農業、工業などの産業が大学・研究機関等と連携しながら、新たなビジネスや雇用を創出し、技術やノウハウを集積する内発型の産業振興であり、その点でLEADER事業の視点と似ている。日本においては、経済産業省が産業クラスター計画を、文部科学省が知的クラスター計画を推進しているが、北海道ではそれらに先駆けて、経済団体が中心となって1995(平成7)年に産業クラスターの取り組みを開始した。1998(平成10)年からは(財)北海道科学技術総合振興センター(ノーステック)が、産学提携のプロジェクトに対し、アドバイスや事業費の一部補助などを行っている。支援の対象となるプロジェクトは、「道内の企業間、産業間、地域間の連携を促進するもの」、「多数の分野に適用可能な技術要素が含まれるもの」、「1~2年以内での事業化の可能性が高く、かつ、道内で主たる事業活動が行われるもの」などで、地域の人々や企業の主体性と連携を重視している⁽⁴⁶⁾。各地での具体的な取り組みを見ると、例えば、「ハーブビジ

ネスの事業化」、「トドマツの葉から抽出した精油の消臭・芳香剤への利用⁽⁴⁷⁾」など、農林水産業をテーマに活動している地域も多い⁽⁴⁸⁾。こうした取り組みが、全国的に活発になることが重要であると思われる。

最後に、EUのLEADER事業に見られるような地域間の連携（隣接する農村間の連携と隣接しない農村間の交流の両者を含む。）という視点であるが、これも我が国の農村にとって参考になると思われる⁽⁴⁹⁾。農村の過疎化は、程度の差はあるものの、日本各地に共通する課題である。これらの地域同士が、市域、郡域、県域といった既存の行政区域を越えて連携することにより、生産性が高まったり、人的・文化的交流がもたらす副次的な効果が農村振興に役立つものと思われる。

今後も、日本の農村地域全体の活性化が期待されるが、そのためには、行政だけでなく、農村に住む人々が連携して、主体的に取り組んでいく姿勢が重要となろう。また、各地に見られる優れた手法を、全国的に普及させていくための工夫も必要となろう。

注(1) 「「緑の雇用」和歌山で始動一森の再生、人口回復、就労の一石三鳥」『日本経済新聞』2002.9.22、「雇用対策自治体手探り、「緑の雇用」滑り出し好調」『日本経済新聞』2003.7.7など。

(2) 「農業ができない農村の生きる道」『Newsweek』17巻29号、2002.7.31、pp.70-72なども、ヨーロッパの農村が直面している問題について取り上げている。

(3) 「構造政策」のほとんどが地域政策であるため、「地域政策」と呼ぶことも多い。

(4) "LEADER Initiative"を「リーダー・イニシアティブ」と訳す場合などもあるが、分かりやすさを優先させて「LEADER事業」という訳語を当てた。また本稿では、"Community Initiative"を「共同体イニシアティブ」としているため、"Initiative"の整合性がとれていないが、後者の訳語は比較的定着しているため、このように使用する。

但し、"Community Initiative"については、「コミュニティ事業」「共同体発意事業」「共同体主導(制度)」と呼ぶ場合もある。

(5) LEADER事業の第3期がLEADER IIIでなく、LEADER+となっているのは、英国の環境・食料・農村地域省(DEFRA)に照会したところ、「単にLEADER I・IIの実施期間を延長したもの、ということだけでなく、助成対象地域の制限を廃止することなどにより、より高度化したプログラムに改善されたという意味合いが込められている」とのことであった。

(6) 「介入買入」とは、小麦、トウモロコシ、大麦などの穀物について、供給が需要を上回った場合にEUが買い入れる制度である。EUは、定められた品質基準に合致する限り、申請された穀物を全て買い入れる義務を負う。買い入れた農産物は輸出などにより売却している。

(7) 「輸出補助金」とは、穀物や砂糖などについて、EUが国際市場での輸出機会を得るため、域内価格と国際市場価格の差額をEUが補填するものである。

(8) 「直接支払い」とは、補償金・奨励金とも呼ばれ、1993年から実施している。穀物などの休耕や環境要件の遵守を条件として、EUが各農家に対し一定の補償金を支払うものである。

(9) 「条件不利地域対策」とは、山間(山岳)地域など農業条件の厳しい地域で農業を行っている農家に対し、農業の存続を確保し景観の保持を図るため、農用地面積に応じてEUが補償金を支払うものである。1975年に導入された。

(10) 「農業環境政策」とは、環境負荷を軽減する農法、景観の保護に資する農法、耕作放棄地の維持管理等を行う農家に対し、助成を行うものである。1985年に導入された。

(11) 井上和衛編『欧州連合(EU)の農村開発政策』筑波書房、1999、p.15。

(12) 結束基金は、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、アイルランドの交通インフラと環境保全事業に対し、補助するものである。

(13) 構造政策には、補助金交付のほか、欧州投資銀

- 行 (European Investment Bank : EIB) による融資があるが、EIB による融資は金融政策であるため、一般予算には含まれない。
- (14) 「欧州地域開発基金」は、1975年、生産投資の奨励、社会資本整備等を行うことにより、域内の地域間格差を是正する目的で設立された。構造基金の約半分を占める。
- (15) 「欧州社会基金」は、1958年、労働市場の改善を目的に設立された。職業訓練、再教育等の援助等を行う。
- (16) 「農業指導保証基金」は、1962年、加盟国の農業構造の近代化と農業地域開発を目的に設立された。
- (17) 「漁業指導財政手段」は、1993年、加盟国の漁業の近代化と構造改善の支援を目的に設立された。
- (18) Commission notice to the Member States laying down guidelines for the Community Initiative for rural development (LEADER+), *Official Journal of the European Communities* C139, (2000. 5.18).
- (19) Article 20(1)(c) of Council Regulation (EC) No 1260/ 1999 of 21 June 1999 Laying Down General Provisions on the Structural Funds, *Official Journal of the European Communities* L 161, (1999.6.26).
- (20) Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), *Official Journal of the European Communities* L160, (1999.6.26).
- (21) EU ホームページ "Agricultural Policy and Rural Development LEADER+ The Community Initiative for rural development (2000-2006)" <<http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/euro/p1-0.htm>>
- (22) EU は、事業費の45%を目安に補助しているが、各地域の事情や各事業の内容に応じて、弾力的に助成する。例えば、発展が停滞しているとして指定される目的1地域（前掲表3参照）においては最大75%まで、その他の地域でも最大50%まで助成することが許されている。また、技術支援事業や職業訓練事業のEU助成率が45%よりも高いことが多く、逆に住環境を整備するような事業のEU助成率は低いことが多い。地元負担率を変えることにより、産業振興に必要な事業を優先するという仕組みをとっているといえよう。
- (23) EU ホームページ "Agricultural Policy and Rural Development" <<http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/euro/p1-0.htm>>
- (24) 竹本田持明治大学助教授は、「LEADER 事業の助成金は、地元負担金を準備しないと交付されないことになっている。これは、地元負担金すら集めることができないような地域では、LEADER の助成金を有効に活用できないと判断されるからであろう。ここで安易に公的融資が用意されてしまうと、最終的に借金だけが残ってしまう可能性もある。…事業費に対する地元負担金の割合は決して低いものではない。つまり LEADER 事業はEU の事業ではあるが、地元ぐるみで取り組まないと実行できないシステムになっているのである。条件不利地域に対する政策としては、少し厳しいような感じもするが、手厚い助成をしたのでは、助成が切れてしまうと同時に頓挫してしまうという理解がなされているのであろう。」と指摘している。井上編，前掲書，p.181.
- (25) "Leader+ Steering Committee reviews progress" Newsletter 50, (December 2002 /January 2003) <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/50/50_en.pdf>
- (26) P. Joseph Mannion et al., "The LEADER Community Initiative: Lessons and Possible Applications for Pre-Accession countries" *World Bank Technical Paper*, 504, (2001) :59-72.
- (27) 中道仁美「提言 ローカルなツーリズムと女性」『緑地』177号，p.2-3.
- (28) EU ホームページ "Agricultural Policy and Rural Development LEADER+" <<http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/euro/p1-0.htm>>
- (29) European Commission "Making best use of structural funds—LEADER+ in support of

Commerce and Tourism" <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/studies/structuralfunds/sf_leader.pdf>

- 30) Javier Esparcia Perez "The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain." *Sociologia Ruralis* vol.40 no.2, (2000.4): 200-207.
- 31) *Ibid.*
- 32) 大江靖雄「欧州連合における農村政策の方向性」『中国農試農業経営研究』124号, 1998, p.60を参照。この指摘の出典は、Bark M. and Newton M. "The EU LEADER Initiative and Endogenous Rural Development : the Application of the Programme in Two Rural Areas of Andalusia, Southern Spain." *Journal of Rural Studies* vol.13 no.3, (1997): 319-341.
- 33) Giorgio Osti "LEADER and Partnerships : The Case of Italy" *Sociologia Ruralis* vol.40 no.2, (2000.4): 172-180.
- 34) *Ibid.*
- 35) P. Joseph Mannion, *Op.cit.*
- 36) フェーシャ (フクシア) は、アイルランドに多く見られる赤い花の名前
- 37) ウェストコーク LEADER 協同組合のホームページは、<<http://www.westcorkleader.ie/>>
- 38) 竹本田持「学校教育と農村地域振興—英国とアイルランドの事例から—」『海外の教育』25巻2号, 1999.4, pp.84-90、白石克孝「EUにおける地域政策とパートナーシップ・参加」『季刊 自治と分権』5号2001.10, pp.62-67などに詳しい。
- 39) Henry Buller "Re-creating Rural Territories : LEADER in France" *Sociologia Ruralis* vol.40 no.2, (2000.4): 190-199.
- 40) 大江, 前掲論文
- 41) チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、マルタ、キプロスの10カ国
- 42) 「EU拡大に向けて」『Europe』232号, Winter 2003, p.2
- 43) EUホームページ "GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS), (EU-15=100)" <<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-eb011-EN&mode=download>> を参照した。
- 44) 田中信世「EU拡大と新規加盟国への資金移転」『国際貿易と投資』14巻1号, 2003.02, pp.3-18や関将弘・山田理「中・東欧の畜産の概要とEUの拡大について」『畜産の情報 海外編』162号, 2003.4, pp. 46-55などに詳しい。
- 45) 詳しくは、「特集一次代を拓く、生涯に生きがい、葉っぱをお金に変える (輝け現場)」『日本経済新聞』2003.1.1 や、「木の葉をお金に変える村で」『地上』55巻10号, 2001.10, pp.28-34、横石知二・平岡豊「対談 中山間地農業で稼ぐ技術」, 同上, pp.35-45などを参照のこと。
- 46) 詳しくは、(財)北海道科学技術総合振興センターのホームページを参照のこと。<<http://www.noastec.jp/index.html>>
- 47) 同上 <<http://www.noastec.jp/product/product-17.html>>
- 48) 北海道の産業クラスターについては、青山浩子「異業種の房で地域を興す」『地上』56巻7号, 2002.7, pp.44-50、千葉俊輔「北海道における産業クラスター創造活動について」『地域開発』457号, 2002.10, pp.31-35などに詳しい。
- 49) 農村の広域的連携を考えるにあたっては、吉永健治「農村政策としての広域連携へのインセンティブと政策インプリケーション」『農総研季報』49号, 2001.3, pp.29-56などが参考となる。

その他の参考文献 (注に掲げたものを除く)

- 加藤裕幸「EUの地域開発政策(I) 構造基金による補助金制度の現状」『地域開発』362号1994.11, pp. 40-46.
- 白石克孝「EUの構造基金と地域政策—サステイナブルな発展への示唆」『竜谷法学』34巻4号, 2002.3, pp.441-472.
- 田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社, 1999.

長野幸司・廣瀬哲也「EUと加盟国の権限配分・権限行使と地域政策の概要」『PRI Review』5号, 2002. 夏季.
豊嘉哲「EU財政と共通農業政策(CAP)改革—EU

の東方拡大に関連して」『世界経済評論』566号, 2002. 10, pp.55-63.

「特集 欧州の地域政策に学ぶ」『RP レビュー』5号, 2001.7, pp.4-43.

(にしかわ あきこ・農林環境課)