

EUの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業 －導入の背景と事業概要－

山内良一

要旨

EUの原点とも言える「ローマ条約」の制定60周年を記念する式典が2017年3月にローマで開催された。発表された共同宣言では、①より強力な結束と連帯によって「共通の利益や価値」を守ること、②一方で「統合速度の多様化」を容認すること、などが盛り込まれ、現在においてもなお「新たな統合」への努力が続けられている。

元来、国家の枠を超えた地域統合化への途においては、その外延的拡大をめざすほかに、むしろ地域間の経済格差や不均衡は押し広げられるであろうし、それは宿命とも言えるが、それが故に地域間の格差の是正や新たな地域振興のための改革が持続的に要請されることになる。なかでもEUの「共通農業政策」(CAP)においては、常に持続的な改革が求められてきた。特に「アジェンダ2000」改革以降、CAPでは農村政策上の画期的な改革が進められた。

改革は2つの政策軸からなっている。一つは、それまでの全般的な地域均衡政策のもとで目的に応じて個別に実施されてきたLFAs(条件不利地域)対策やESAs(環境保全地域)対策などが改革により統合され、「新しい農村振興政策」として再編されたことである。これにより、EUの農村政策は「CAPの第2の柱」として明確に位置づけられた。二つは、新しい農村振興政策のための理事会規則(「農村振興規則」など)が制定され、並行して財源も独自に制度化されたことである。そしてこの「農村振興規則」のもとに4つの施策上の「基軸」(=①農林業の競争力向上、②環境・景観保護、③生活の質・経済の多角化、④LEADERイニシアティブ)が定められた。

本稿ではまず、「アジェンダ2000」以降に進められた農村政策の改革の過程を踏まえながら、「新しい農村振興政策」のうち、「第4の基軸」として他の3つの基軸を横断する総合的な農村振興プログラムである“LEADERイニシアティブ”の事業内容とその政策的意義づけなどについて述べてみたい。加えて、事業の中核を担う「地域活動グループ(LAG)」の役割にも注目したい。

次のような論点構成からなる。

1. CAPの「第2の柱」としての「新しい農村振興政策」の導入の背景
 - (1) 共通地域政策の第1次改革（1988年～93年）
 - (2) 共通地域政策の第2次改革（1994年～99年）
 - (3) 「アジェンダ2000」に基づく包括的改革（2000年以降）
2. 新しい農村振興政策－“LEADER”事業
 - (1) 事業の政策目的とフレームワーク
 - (2) 事業の概要
 - (3) LAG（Local Action Groups）の役割
3. LEADER事業の政策的意義と課題

はじめに

かつて、ナチスによるオーストリア侵攻から逃れてスイスにあったR.クーデンホフ・カレルギー伯は、第2次世界大戦勃発の1939年9月、パン・ヨーロッパ連合の名において、次のような声明を発表している。

「ヨーロッパの諸君！今次の残忍な戦争において筆紙に尽くせない犠牲を出した結果として、将来ヨーロッパ人のあいだに新たな戦争を起こさぬようにする恒久平和を確立することが必要となった。（中略）平和、幸福、自由を長期にわたって確保しうる道は、ただ一つしか残されていない。それはヨーロッパ合衆国である。」（R.Coudenhove-Kalergi、鹿島・深津訳『クーデンホフ＝カレルギー全集』第2巻、鹿島研究所出版会、1970年、文献〔1〕）

ここで見られる「パン・ヨーロッパ主義」が、後のローマ条約（1958年）に基づいたEEC（欧州経済共同体）やEURATOM（欧州原子力共同体）の設立、その後のEC（欧州共同体）そして現在のEU（欧州連合）へと歴史的な統合過程に連なっていく「共通の理念」であることは一般に知られている。

しかしその道のりは平らではない。近年においては、ギリシャ財政難を端緒とするユーロ圏の混乱、大量の難民の流入、統合化を否定する極右勢力やポピュリズムの動き、そしてイギリスのEU離脱問題など、言わばEU域内における「再国家化」の流れさえ見えている。

こうした情勢のなか、2017年3月に開催された「ローマ条約制定60周年記念式典」での共同宣言では、①より強力な結束と連帯によって「共通の利益や価値」を守ること、②一方で、「統合速度の多様化（多速度の欧州）」を容認することなどが盛り込まれ、現在においてもなお「新たな統合」への努力が続けられている。

そこで、EU 共通農業政策（CAP）の流れはどうか。元来、地域統合ではその外延的拡大をめざすほどに、むしろ地域間の経済格差や不均衡は押し広げられ、それは宿命とも言えるが、そこに格差の是正や新たな農村振興のための政策が要請されることになる。

EU では、「アジェンダ 2000」による CAP 改革以来、EU の農村振興政策は大きく転換した。それは、従来の「全般的な地域均衡政策」からの質的転換を図る内容であって、結束政策の大きな転機とも言える。さらに 2013 年改革のもとでは、農村振興関連の各種の理事会規則が改訂され（「共通規定規則」や「農村振興規則」等）、それまで個別・独自の対策であった LFAs（条件不利地域）対策や ESAs（環境保全地域）政策、農地植林対策（例えば、生物多様性条約などに基づいたビオトープの形成）などが統合されて「新しい農村振興政策」として再編され、「CAP 第 2 の柱」として明確に位置づけられた。

この新たな農村振興政策のもとで、農業者は地域のパートナーと共にプログラムの策定に直接に参加するという、いわば「ボトムアップ型の農村開発」という枠組への転換が進められているのである。

こうした政策転換のなかで、1992 年に開始された“LEADER イニシアティブ”事業は¹⁾、I 期、II 期を経て現在は LEADER +（リーダープラス）の段階であるが、その特徴は、「農村振興のための理事会規則」に基づいて各国（地域）に義務づけられている「新たな農村振興計画」において、基軸 1（農林業の競争力向上）、基軸 2（環境・景観保護）、基軸 3（生活の質向上）を横断的・総合的に支える「基軸 4」として位置づけられていることである。この“LEADER イニシアティブ”という新しい農村開発方式は、従来型の全般的な地域振興政策のもとでの各国の行政指導によるトップダウン方式から転換し、地元住民のエネルギーと創造力を引き出しつつ、分野の異なるセクターが協力し、また他の地域（国境を越えることも可能）との情報共有によるネットワークを使って相乗効果をもたらすことを狙いとするものであると言えよう。

1. EU 共通農業政策（CAP）の改革と農村振興政策

1) CAP の「第 2 の柱」としての「新しい農村振興政策」の導入

1980 年代後半以降、EU の統合が進み加盟国が拡大する中で「共通地域政策」の改革－具体的には地域間の経済格差を是正すべく、従来の「結束政策（cohesion）」を改革すること－の必要性が高まっていた。それにより CAP の枠組みの中で「後進地域（しばしば農村地域と重なる）の振興政策」をいかに調和させるか、つまり域内の農村政策の大きな転換が図られてき

た。それと並行して財政的基盤である「構造基金」の改革をも伴うことになった。ここで、その政策的変遷を概観しておきたい。

(1) 共通地域政策の第1次改革（1988年～93年）：

1985年の「新構造政策」以来、全般的地域振興プログラムとしてはLFA対策や小農民経営に対する支援強化、あるいは環境に配慮した生産方法を重視するという点が基本となっていた²⁾。その後1988年に、EUの地域政策を支える財政的ベースである「構造基金（Structure Funds）」に関する大きな改革が行われた。これによって、それまで個別に運用されてきた地域振興のための3つの基金（欧州地域開発基金<ERDF>、欧州社会基金<ESF>、欧州農業指導保証基金<FEOGA>の指導部門）と、融資事業を行なう4つの機関（欧州投資銀行<EIB>、新共同体投資<NCI>、欧州石炭鉄鋼共同体<ECSC>、欧州原子力共同体（EURATOM））が統一的に運用されることになった。すなわち、地域開発を総合的に実施していこうというもので、いわゆる第1次改革と呼ばれている。

(2) 共通地域政策の第2次改革（1994年～99年）：

1995年からのオーストリア、スウェーデン、フィンランドの加盟によるEU拡大に対応して、94年に人口希薄地域への対策として「6つの優先目標」が設定された。いわゆる第2次改革である³⁾。この時期では、①計画樹立や助成手続きの簡素化、②結束政策のための基金（格差是正のための基金、Cohesion Fund）および漁業指導基金の創設、そして③人口密度が極度に低い地域の構造調整などの改革が進められた。

(3) 「アジェンダ2000」に基づく包括的改革（2000年以降）：

EU委員会は「アジェンダ2000」に基づいた中間見直し案（2003年6月に合意）により、地域政策の包括的な改革を行った。改革の重要な基本政策は次の点にある。

第2次改革で設定されていた「6つの優先目標」が更に「3つの目標」に包括・統合されたことである。とくに独自の対策であった①LFA（条件不利地域）対策、②農業環境政策、③農地植林対策などが統合されて「新たな農村振興政策」として再編され、CAPの第1の柱である共通市場政策（市場・価格政策や輸出補助金政策）と並んで、「CAP第2の柱」として明確に位置づけられた。

CAPの第2の柱となった「農村振興政策」では、新たなガイドラインによって各国が具体的政策を策定するにあたって、策定ルールを柔軟化するとともに成果主義の導入も行われた。同時にこの改革では、農村振興計画を策定するにあたり配慮すべき点として次の項目が示された。

EUの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業
－導入の背景と事業概要－

- ① 農業・農村における多面的機能の重視。
- ② 新たな収入、雇用の創出とともに、農村の歴史的遺産の保護など多角的・統合的なアプローチ。
- ③ 加盟国・地域の必要に応じた柔軟性ある計画の策定とパートナーシップの原則。
- ④ 簡素化された制度による計画の策定・実施における透明性の確保。

さらに、具体的な支援又は助成事業は以下の9つの項目から構成されている。なお、これらのうち農業環境政策については加盟国にその実施が義務づけられているが、その他については加盟国の自由とされている。

- ① 農業経営体の投資に対する助成。
- ② 農産物の加工・販売の向上に関する助成。
- ③ 若年農業者の就農支援。
- ④ 生産技術の研修、環境保全や田園維持を考慮した生産方式の修得への助成。
- ⑤ 高齢農業者の早期離農により経営体の活力維持への助成。
- ⑥ 条件不利地域（LFA）や環境保全地域（ESA）への助成。
- ⑦ 農業環境保全や田園地域の維持のための対策・援助。
- ⑧ 森林の経済的・社会的・自然生態的機能の維持・向上に対する助成。
- ⑨ 農村地域の適応と開発の促進と助成。

この「アジェンダ2000」改革で示された農村振興の各種施策は、そもそも1970年代の初めから個別に蓄積されてきたものも多く、一挙に大きく変わったわけではないが、それまでは個別に実施されていた諸施策が束ねられ、かつ財源が一元化されたという点で画期的であったと言える。

こうして「アジェンダ2000」の改革により新たに独立した制度となった農村振興政策は、さらに2005年の改革で、より具体的には以下に示すような「農村振興のための4つの基軸」に

-
- 1) LEADER 事業とは、指導者という意味のリーダーではなく、仏語の“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EUの財政支援策である。また、近年の日本の農村地域で推進されている「総合化事業」（農水省が推進する「農林漁業成長産業化事業」、いわゆる第6次産業化事業）との対比で注目されるべき事業である。
 - 2) EUの「全般的地域均衡政策」の概要については、山内『農業保護の理論と政策』（ミネルヴァ書房,1997年）第3章の表13とその説明。共通地域政策の改革については、Deutscher Bundestag（15 Wahlperiode）, *Ernährungs-und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung* 2005, s.S.7-11, *ibid.*,2006, s.S.7-9. など。
 - 3) 第2次改革で設定された「6つの優先目標」については、拙稿「近年のEUにおける農村振興政策と財政支援制度」（2018年3月、熊本学園大学『経済論集』第24巻第1-4合併号）

グループ分けされた。それぞれの基軸では、CAPの共通地域政策における「目的」別のガイドラインが示されているが、このうち基軸4に位置づけられている“LEADER事業”は、他の3つの基軸における個別事業の枠に止まらず、横断的に包括するものとして位置づけられ、言わば農村の振興事業が多角的・総合的な「戦略的イニシアティブ事業」とし展開していくことが期待されている。

基軸1 = 農林業部門の競争力の向上

基軸2 = 環境や景観保護などによる田園の改善

基軸3 = 農村地域における生活の質の向上と農村経済の多角化

基軸4 = LEADER事業

ここで、2005年以降におけるEUの「共通農村振興政策」のフレームワークを、概念的に示してみると、図-1のようになる。

図-1 農村振興政策のフレームワーク



2) CAPの農村振興政策における財政支援

ここで、EU域内の農村政策に対して、共通財政からはどのような支援がなされているのか、概要を述べておこう。現在、加盟各国の農村政策への財政措置は、原則として「欧州農業農村振興基金（EAFRD）」からの拠出となっている。

まず予算の面から見てみる（表-1、ここでは検索可能な2003年度の公表統計を用いる）。EUの共通予算総額（996億8,569万ユーロ）のうち、CAP関連は45%（447億8,045万ユーロ）を占め、一般予算の最も大きな割合を占めている。そのうちCAPの「第1の柱」である市場措置および直接支払関連の予算はEU予算全体の約34%（340億3,000万ユーロ）、「第2の柱」である農村振興関連は約11%（107億5,000万ユーロ）となっている。また、CAP関連予算のみで見た場合は、市場措置・直接支払関連はCAPの76%、農村振興関連は24%を占めている。なお、現行におけるEUからの拠出総額については、中期財政計画（2014-2020年）にわたる年度予算枠が定められており、国別の予算配分は新加盟国に傾斜配分される傾向にある。

もともとCAP関連の大半の歳出は、EUにおける共同負担・共通財政の原則のもと、加盟国の共同財源である「農業指導保証基金（FEOGA）」の運用によってまかなわれてきたのであり、それにより支持価格制度や各種の構造政策そして直接支払制度が維持されてきた。90年代では、条件不利地域（LFA）への直接支払いや環境保全のための各種の直接支払い等によりFEOGA関係は約6割を占め、依然として大きな比重を占めていた（いずれの数値も、EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community*, 各年次）。

しかるに、EUの共通地域政策でとくに重点となる農村地域では、自然・人口条件の不利な地域が含まれている。そこで2000年代に入ると、それら地域間の格差縮小を目指して「農業指導保証基金」の改編が行われるとともに、新たな規則により「欧州農業農村振興基金（EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development）」が創設されて、農村振興政策と結束政策の連携が強化される方向へ進んだと言えよう。

表-1 EUの一般予算(2003年度)

(単位:ユーロ)

CAP 関連	447 億 8,045 万	45.0 %
第 1 の柱 (市場措置、直接支払等)	※ 340 億 3,000 万	(CAP の 76 %)
第 2 の柱 (農村振興)	※ 107 億 5,000 万	(CAP の 24 %)
構造基金 (地域政策、結束政策)	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 %
加盟前支援	33 億 8,600 万	3.4 %
管理運営費	53 億 6,007 万	5.4 %
予備費	4 億 3,400 万	0.4 %
計	996 億 8,569 万	100.0 %

資料) "General Budget of the European Union for the Financial Year 2003"

1ユーロ≒133円 ※印は推計値

そこで、これまでの農村振興政策の大まかな推移と各「基金」との関係を変更して整理してみると、表-2のようになるだろう。なお、現行の農村振興政策は、EU 中期財政計画に合わせて7年間のプログラムに基づき実施されているため、現在の農村振興政策は第3期(2014 - 2020年)にあたる。

表-2 EUの「アジェンダ2000」以降の農村振興政策と対応する各基金の推移

期 間	改 革	改革のおもな内容
1980年代～		地域政策(結束政策)における3つの個別基金を統合・一元化。
2000-2006年 (第1期)	「アジェンダ2000」に伴うCAP改革	既存の個別の施策をCAPの第2の柱としての「農村振興政策」にまとめ、全ての施策を総合的な中期計画の対象とした。
2007-2013年 (第2期)	2005年の農村振興政策の改革	・計画・基金の改革目標(従来の「構造基金」の再編)を策定。 ・欧州農業指導保証基金(FEOGA)の指導部門を廃止し、「 <u>欧州農業農村振興基金</u> 」(EAFRD)を新設。
2014-2020年 (第3期)	2013年CAP改革	・新たな「 <u>農村振興規則</u> 」(C.R.,No.1305/2013)を制定し、振興の基本財源としてのEAFRDの独自性を強化した(例えばLEADER事業の推進など)。

資料) 平澤明彦「2014-20年CAPにおける農村振興政策の概要及び変更点」(農水省『平成26年度海外農業・貿易事情調査分析』2015年3月、農林中金総研)、12頁を参考にして作成。

EUの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業
－導入の背景と事業概要－

新しい農村振興政策と各基金とに関わる項目について、以下の2点をあげておきたい。

① 基金間の連携と総合パッケージ化:

複雑で相互に関連する諸課題（グローバル化の影響、環境・エネルギー問題、人口の高齢化と移動、技術変化と革新、社会的不平等など）へ有効に対処するために、2013年のCAP改革で欧州構造・投資基金（ESI）における「農村振興関係の5つの基金」を総合パッケージにまとめることが可能となった（詳細は、拙稿「近年のEUにおける農村振興政策と財政支援制度」『経済論集』第24巻第1-4合併号）。

② 農村振興プログラムの策定におけるパートナーシップと多層的ガバナンス:

加盟各国におけるプログラム策定当局者は、まず各事業のパートナーと連携して、基金からの助成を受けるための「パートナーシップ協定」を立案せねばならない。そして「協定」をEU委員会に提出して、委員会と協議・承認を受けた後、農村振興など各種のプログラムを提出することとなっている（後掲の「図-5 LEADER事業の申請手続きとLAGの関係」を参照）。

さらに共通規定規則では、「多層的ガバナンス（multi-levelgovernance < MLG >）」と称してパートナーの権限を強化している。つまりパートナーが事前の協議や情報提供にとどまらず、立案そのものに参加することが明記されている。これはプログラムの策定の手順として、農業者が地域のパートナーと共にプログラムの策定に直接に参加するという、いわばボトムアップ型の農村振興政策への転換であり、従来から進められてきた分権化が一層強化されたものであり、次節でとりあげる“LEADER”事業のなかに大きく反映していると思われる。

2. 新しい農村振興政策——“LEADER”事業

1) 事業の政策目的とフレームワーク

LEADER事業とは、指導者という意味のリーダーではなく、仏語の“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地域戦略である。その目的は、農村地域における生活の質を高めるような革新的な方策を住民自身に考えてもらうことにあり、意欲的に取り組むグループに対しては、EUの共通財政およびそれぞれの政府から積極的な財政支援がなされている。

事業が始められた背景には、EU・CAPのもとでの農産物価格支持→農産物の過剰生産→補助金つき輸出競争→財政負担の増大という悪循環をいかに断ち切るかという農政課題があり、

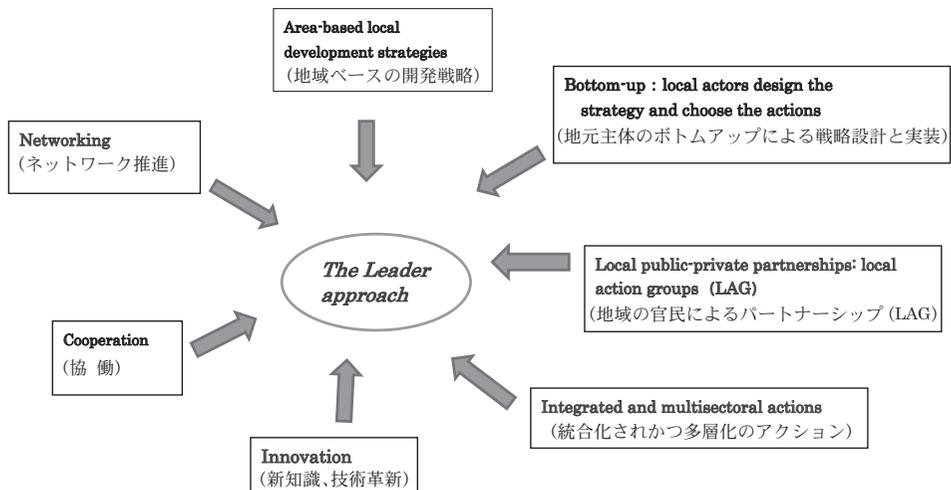
他方で、農村地域においては、少子・高齢化や過疎化の進行、都市部との地域格差拡大に直面しており、それは農業労働力不足の原因となり、基幹産業である農業だけでなく農村地域全体の衰退を招くことになるという懸念である。

すでに述べたように、「アジェンダ 2000」の改革により新たに独立した制度となった農村振興政策では「4つの基軸」にグループ分けされ、それぞれの基軸では、CAPの共通地域政策における「目的」別のガイドラインが示されているが、このうち基軸4に位置づけられている“LEADER事業”は、他の3つの基軸を横断的に包括するものとして位置づけられ、言わば農村振興事業が多角的・総合的な「戦略的イニシアティブ事業」とし展開していくことが期待されている。

EUの欧州委員会で示されているガイドライン（2006年）では、LEADER事業を支える特徴として、以下の7つの指標が挙げられている（図-2）。

- ① 地域ベースの開発戦略
- ② 地元主体のボトムアップによる戦略設計と実装
- ③ 地域の官民によるパートナーシップ
- ④ 統合化され、かつ多層化のアクション
- ⑤ 協働
- ⑥ 新知識、技術革新
- ⑦ ネットワーク推進

図-2 “LEADER”事業を支える7つの主要な特徴

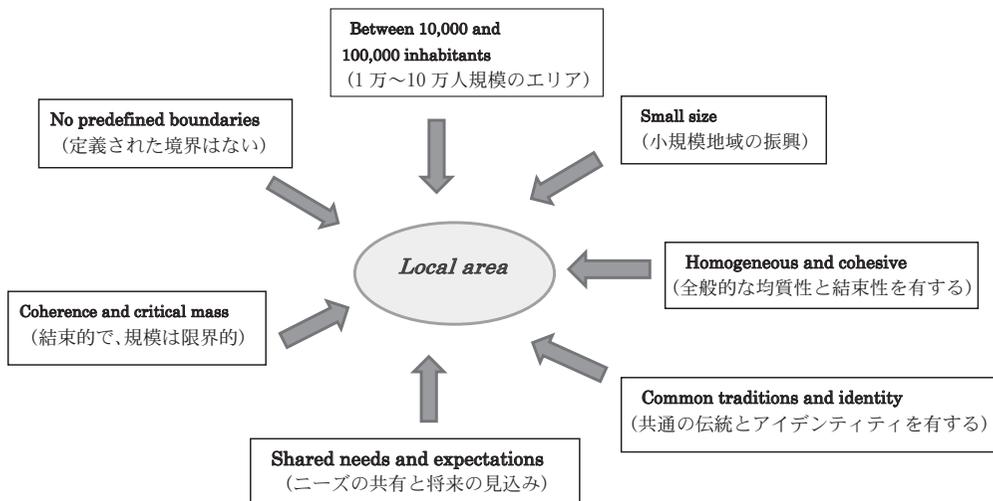


資料) “THE LEADER APPROACH – basic guide” (European Communities, 2006)

2) 事業の概要

LEADER 事業は、前述したようにE Uの「構造基金」改革に伴う新しい農村振興政策の一つとしての位置づけが明確になされている。EU 委員会によれば、「LEADER 事業における開発アプローチ」として図-3のようなガイドラインが示されている。

図-3 “LEADER” 事業における地域ベースの開発アプローチ



資料) “THE LEADER APPROACH – basic guide” (European Communities, 2006)

ここで、事業の概要を整理すれば、以下の点にある。

- ① 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とは、農村振興など EU が総体として対応する必要がある課題に対し、補助金を交付するものである。
- ② 農村地域の公的機関、民間企業、NGO・NPO、住民等がパートナーシップによって地域活動グループ (LAG: Local Action Groups、会社形態や協同組合などがある) を設立し、LAG が実施する活性化事業に対して、EU 及び各加盟国政府が、事業費の一部を補助する。補助率は通常 45% ~ 50% であるが、対象地域によっては 75% までとなっている。
- ③ 地元の意見がより反映されやすいものとするため、LAG が管轄する地域の人口規模は、農村地域における「小地域振興の促進」という目的基準から、原則として「1万人以上 10万人以下、人口密度が 120 人 /km²以下の地域」となっている。

④ 対象となるアクションは、次のような類型に区分される。

・アクションⅠ = 個別の農村振興事業への助成

これは、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（LAG）が企画実行するプロジェクトに対し、EUが助成を行う。

現行のLEADER+（リーダープラス）の予算額の約88%を占める。

このプロジェクトの実施例として、グリーンツーリズム（農家民宿の整備など）、地場産業振興（地場製品の付加価値向上、産品紹介へのIT活用）などが多く見られる。

・アクションⅡ = 農村地域間の協力（グループ連携）への支援

アクションⅠで認定された地域活動グループ（LAG）が、同じ国内の他のLAGと協力して活動を行う場合（地域間協力）や、複数国間（他の加盟国や非加盟国）で協力活動を行う場合に、そのLAGに対して助成するものである。具体的には、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+事業全体の約10%を占める。

・アクションⅢ = ネットワーク化（成功例情報の共有等のネットワーク支援）

これは、成功例・失敗例などの情報を交換して、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。予算額は、事業全体の約1.4%を占める。

⑤ 個別のプロジェクトの立案・実行・管理・監督等は、各加盟国や地域の事務局が具体的に行う。EUは、補助金の交付に際して、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る。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、地元のニーズに応じて適切な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。

⑥ これまでの事業は、以下の時期区分において実施されてきた。

・LEADERⅠ（事業の第1期：1992年～1994年）

・LEADERⅡ（事業の第2期：1995年～1999年）

・LEADER+（リーダープラス）（事業の第3期：2000年～、この時期に助成対象地域はEU全体に拡大された）

現在実施されている第3期のLEADER+事業（2000年～）のガイドラインを表-3に示す。

なお、ここでLEADER事業における補助金の流れについて、少し触れておきたい。

EUの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業
－導入の背景と事業概要－

各加盟国は、EUの共通農村振興政策の枠組み内で、それぞれ自国の条件に応じた農村振興計画を策定するのであるが、その財源はEU予算と加盟国（ないし州政府）の予算で賄われる。その場合に注目すべき点は、各国が「農村振興の4基軸」（前述した4つの基本目標で、LEADER事業は第4基軸に位置づけられる）について予算化するときに、それぞれの基軸毎に拠出割合の最低限度が定められていることである。それによれば、LEADER事業（基軸4）には予算の5%を使わなければならない。それは、予算配分を一定程度分散させることによって、基軸間ひいては振興計画全体のバランスの確保を図っていると言える。

“LEADER+”の予算実績としては、2000年～2006年の7年間に約20億ユーロが、加盟15カ国（当時）に配分されている。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、LEADER+にかかる費用の全額をEU財政が負担するわけではなく、原則として事業費の一部（通常は45%）を補助するということである。すなわち各国・地方政府などの公的部門や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。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っている。

表－3 EUにおける“LEADER +”事業の制度概要

実施年	2000年～
経緯及び目的	①Leader I、IIをより発展させた農村活性化のための助成事業。 ②地域間の <u>パートナーシップ</u> 及び <u>ネットワーク</u> の構築、自然、文化的遺産の保護、 ③ <u>雇用促進</u>
助成対象 対象地域	①地域活動グループ（ローカル・アクション・グループ：LAG） ②女性と青年に関するプログラムを優先 全ての農村地域（人口1万人以上10万人以下）
助成対象となる 活動分野	3つのアクションに対する補助金の交付 －Action I：個別プロジェクトによる「総合化戦略」 －Action II：「農村地域間の協力の支援」 －Action III：「ネットワーク化」
予算額 及び 負担割合	2000～06年(7年間)の実績：事業費ベースで50億ユーロ（うち、EU共通財政からは約21億ユーロを負担） ※ 個別の事業レベルにおいては、通常、EU財政からは事業費の45%を負担。

資料) 農水省農村振興局事業計画課『平成16年度国土施策創発調査－半定住人口による自然居住地域支援の可能性に関する調査－海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書』（2005年3月）、44頁を参考にして作成。

3) LAG (Local Action Groups) の役割

<LAGの果たす役割と事業の手続>

LAGは、LEADER事業にもとづいた農村地域の新しい振興計画を定め、そのプロジェクトを具体的に実装し、また統括するための事業主体である。その場合、EU・CAPのガイドラインによれば、次のような事業効果が求められている。

① ボトムアップ方式:

LAGは、住民、NPO等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーから成るパートナーシップ組織であり、対象地域に住んでいるか、業務等でその地域を担当していれば誰でも入ることができる。これら多様な主体が地域づくりへ積極的に参加し、コミュニティの結びつきを強化するという目的を持っている。

LAGは、行政から独立した会社又は協同組合であり、LEADER事業のガイドラインに基づき、公開手続きにより選ばれる。また、地域住民が活動の主体となることを目指すため、各LAGの理事会は、公務員（国家・地方）以外のメンバーを5割以上含まなければならないという基準がある。

ただ、確認しておくべき点は、ボトムアップという方式が必ずしもトップダウンの低下を意味するわけではなく、むしろ多様な主体から成るパートナーシップがうまく機能し、事業体の連携が十分な発展を遂げるためのリーダー的人材（リージョナルマネージャーとか、農村アニメーターと呼ばれる人材）を育成することに意義があると言えるだろう。

② 革新性

多様な立場の人々が集まって地域の将来について話し合いの場を持つことで、その連携から生み出される様々な知識・情報や工夫をもとに、地域資源をうまく組み合わせた革新性のあるプロジェクトの実施が可能となる。具体的には、LAGのなかで同じ関心を持つ人々が集まり、テーマごとの作業グループが結成されて話し合っていくうちに、新しいアイデアが生まれ、プロジェクトが立ち上がっていく。個々のプロジェクトを実施するのは、基本的にはLAGのメンバーであり、彼らの意思決定やプロジェクト実施の過程において、独自の方法や斬新なアイデアの発掘が期待されている。

③ ネットワーク方式

LEADER事業では、セクターの境界を越えた連携を推進し、地域全体の統合的なアプローチを行なうことも目標となる。したがって、複数のLAGの協力およびネットワークの構築も奨励される。国内やEU域内、条件を満たせばEU域外のパートナーとの地域間

E Uの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業
－導入の背景と事業概要－

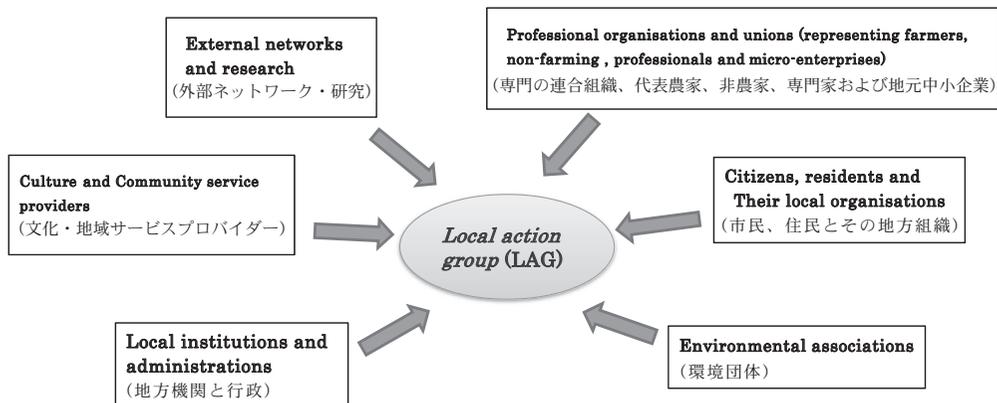
協力についても支援の対象となる。地域間協力はパートナー間の活動を補完し、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源などの蓄積を可能にする。

④ プロジェクトへの助成条件

LEADER 事業は、原則として比較的規模の小さいプロジェクトを助成することであり、大規模なインフラを整備することではないという見地から、プロジェクト当たりの助成総額は上限が設定されている。また、非投資型のプロジェクト（非投資型というのはソフト的投資のことで、例えば、地域に新しく音楽祭や演劇祭のようなものをつくるとか、文化的ネットワークの構築、地域のイメージフィルムや歴史文書記録を作成するような場合など）については費用の最大50%までが助成の対象となるが、生産によって利益が見込まれるようなものや造営された施設が営利目的と判断される場合には生産と見なされ、助成金は費用の25%が限度となっている。ただし、これらは原則であって、重要性の高いものについては特例が許可される場合がある。このように、LEADER 事業のプロジェクトに対して助成対象額のうち最大50%ないし25%が支給されるのであるが、このことは費用の50%ないし75%は自己負担（地元の負担）ということになる。

以上のようなLAGを地域核とした農村のLEADER 事業を推進するため、EUの委員会は共通のガイドラインを提示している。それは図-4に示される。

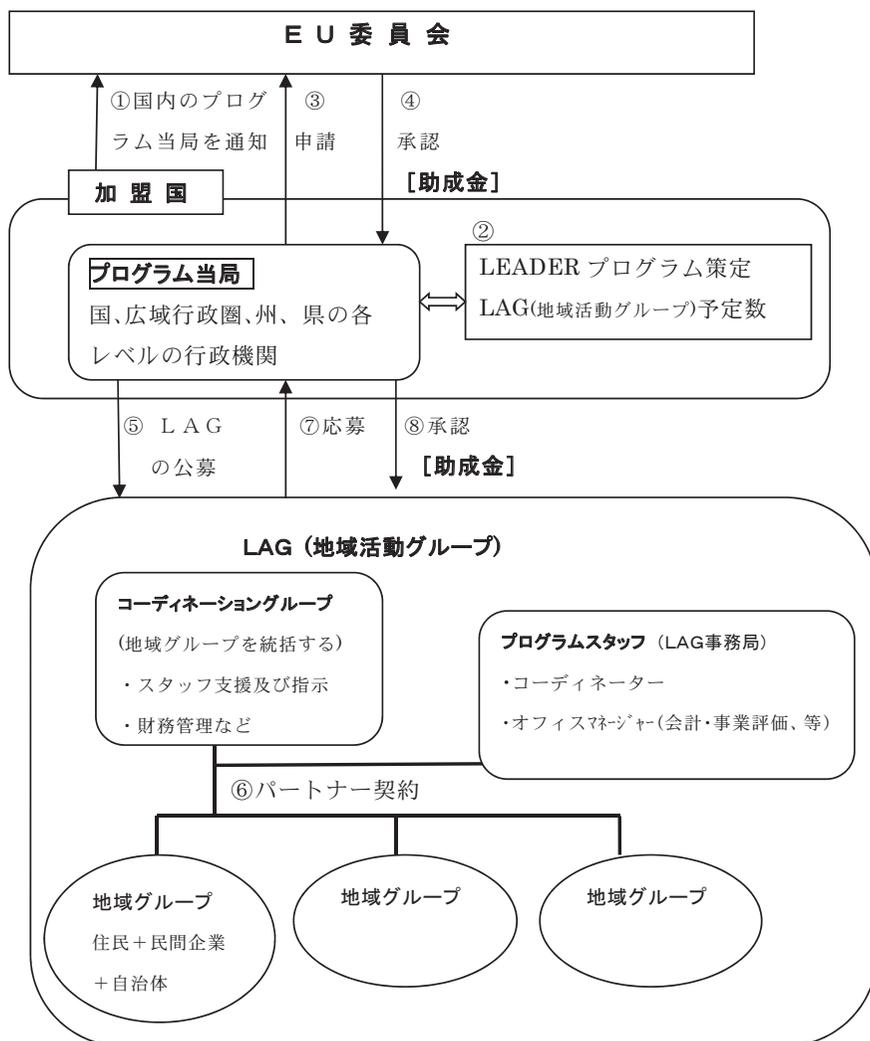
図-4 “The Local Action Group (LAG)”



資料) “THE LEADER APPROACH – basic guide” (European Communities, 2006)

LEADER 事業の申請手続きや担当機関の役割については、加盟各国によって必ずしも同様ではないが、概ね共通している手順を示せば、図-5のようになっている。

図-5 LEADER 事業の申請手続きと LAG の関係



資料) 農水省農村振興局「海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書」(2005年3月)41頁、「THE LEADER APPROACH - basic guide」(European Communities, 2006)等を参考に筆者作成。

<LAG 選定の基準と予算配分 >

各加盟国内の LEADER 事業を担当するプログラム当局 (通常は、国や地方自治体などに設置されている) は、助成を希望する活動グループ (LAG) の中から、いくつかを選定すること

EUの新しい農村振興政策としての“LEADER”事業
－導入の背景と事業概要－

になっている。さらにEUの承認を得て助成を受けるためには、幾つかの選定基準をクリアせねばならない。それは、①パートナーシップを締結しているか、②地域立脚型か、③実験的であるか、④ボトムアップの計画か、⑤採算性があるか、⑥環境への配慮がなされているか、⑥地域間及び国境を越えた協力の可能性、などである。このような基準を満たして選ばれたグループのみが補助金（事業資金の45%～50%）を獲得できる仕組みとなっている。また、助成を受けた活動グループは、事業を実施するだけでなく、事業成果の評価や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。

地域活動グループの数は、事業がスタートした頃には南欧地域に多い傾向にあったが、現行のLEADER+では、助成対象地域がEU全体に拡大したため、2000年～2006年の7年間で938グループに拡大している（表-4）。

表-4 LEADER+の予算配分と地域活動グループ数（2000～2006年）

国名	予算額（ユーロ）	事業におけるLAGの数
ベルギー	1,500万	20
デンマーク	1,600万	12
ドイツ	2億4,700万	154
ギリシャ	1億7,200万	40
スペイン	4億6,700万	145
フランス	2億5,200万	140
アイルランド	4,500万	38
イタリア	2億6,700万	135
ルクセンブルク	200万	4
オランダ	7,800万	28
オーストリア	7,100万	56
ポルトガル	1億5,200万	52
フィンランド	5,200万	58
スウェーデン	3,800万	12
英国	1億600万	57
複数国のネットワーク	4,000万	—
合計	20億2,000万	計 938

資料) EUホームページ “Working for the regions” 1ユーロ≒120円

3. LEADER 事業の政策的意義と課題

すでに述べたように、1988年にEUの共通地域政策を支える財政的ベースである「構造基金」に関する大きな改革が行われた。それまで個別に運用されてきた地域振興のための3つの基金が統合され、財源の一元化・グループ化が図られたのである。いわゆる「共通地域政策の第1次改革」と呼ばれている。それは、当時のWTO農業交渉による国際的圧力とフリクションのもとで譲歩せざるを得なかった所謂「マクシャリー農政改革（1992年）」に伴う大きな政策転換でもあった。つまり、それまでEU域内保護の柱であった穀物支持価格水準の大幅（平均30%）削減と、それによる農業生産所得減を緩和するための「直接支払制度」の導入、そしてLEADER事業を柱とする横断的・総合的な農村振興政策の導入である。

こうして1992年に導入されたLEADER事業は、I期、II期を経るなか、CAPの「アジェンダ2000」改革において、農村振興政策はさらに大きく転換して「CAP第2の柱」として位置づけられた。それは、従来の「全般的な地域均衡政策」からの質的転換を図る内容をもつ大きな転機となった。以来、現在ではLEADER+（リーダープラス）の段階である。

前節ですでに述べたことであるが、LEADER事業が従来の共通地域政策と比較して斬新な点を改めて挙げれば、次の3つに整理されるだろう。

(1) ボトムアップ方式

農村振興の手法において、各国政府の産業政策として国際競争力の強化や企業集積を目的とする従来の活性化施策とは大きく異なり、また縦割り型や行政機関などによる外からのアプローチではなく、地域で生活する住民自身が行動を起こすことの重要性が強く認識されるようになったことである。地域の多様な主体で構成される活動グループがボトムアップ方式で積極的に参加することにより、コミュニティ内の結び付きや地域間連携へと発展して行くことである。活動グループ同士が必要に応じて、行政組織や区域の境界、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、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、また地域的連携へと波及する効果が期待される。

(2) ネットワーク方式

個別の農業経営（単一主体）を支援する施策とは異なり、複数の多様な業種が連携したり、それまで個別に活動していたボランティアやNPOなどを結び付けたり、政策的プロセスから除外されていた高齢者や若年層を参加させたりすることによって、地域の潜在的・内在的な力が引き出される。すなわち、内発的発展が期待できる。このプロセスにおいて、地域内の連帯や信頼は強化され、ソーシャルキャピタルの蓄積も期待できる。

(3) リーダー的人材の育成と誘い水としての助成金

地域主導のイノベーションを起こし、その果実を生み出す上では、農村地域の振興に関する深い理解を持ち、多様な主体間の仲介者となる「リージョナルマネージャー」の力量に依拠するところが大きく、そうした人材（サポーター）の養成も求められる。また、地域づくりには長期の時間軸を要することを考えると、若い世代の参加を促しつつ、場合によっては外部サポーターとの連携を強化し意識改革を行なっていくことも重要となるだろう。LEADER事業に対するEU委員会及び国・州からの助成金は、こうした地域プロジェクトの実施の過程で人々が自ら経験し学んでいくための誘い水であって、単なる個々のプロジェクトにおける事業利益を追求するためではない。松田裕子氏は、ドイツ・バイエルン州における実態調査をもとに、LEADER事業を担う「農村アニメーター」の意義について次のように述べている。「最終的には、活力のある地域づくりやコミュニティ維持活動を通して、地域の紐帯が強まり、住民一人ひとりが自分たちの地域を誇りにし、そこに暮らすことに喜びを感じるようになることが重要である。これこそが、地域社会の持続的な発展の糧となり、農村アニメーターには、これをバックアップする役目が求められる。LEADERメソッドが目指す地域づくりは『人』づくりであり、真の地域活性化とは、地域住民の心の活性化にほかならないのである。」（松田・文献[10]）

もっとも、EU各国におけるLEADER事業がすべてうまく行っているわけではない。1992年に導入され始めた段階からすでに指摘されていた課題が、現在においてもなお残されているとも言われる。

その幾つかの点を述べておこう。

① ボトムアップ方式という仕組みについて

自分自身が生活する地域の農村開発事業について、事業の計画段階から自発的に参加し、さらにマネジメントにまで直接に関わることができるという「ボトムアップ方式」は、確かにそれまでのCAPのガイドラインに沿った「全般的な地域均衡政策」からの大きな政策理念の転換をもたらしてきたと評価されているが、しかし現実に各国・各州政府のもとで事業の実装化が進められるなかでは、従来型の公共と民間との関係、あるいは各国によって法制度や行政制度が異なるために、LEADER事業が目指すべき方向性や価値観を共有することが難しい事例も多いと言われている。また、硬直した官僚主義の壁や既存の縦割り型のトップダウン的な農業政策との摩擦も生じているとも指摘されている。

② 事業資金の調達について

すでに述べたように、「アジェンダ2000」改革によって、CAPは2つの柱を持つことになっ

た。第1の柱は、市場政策（価格支持制度や輸出補助金制度）の改革による「直接支払（単一支払）制度」で、所得補償を通じた環境保全（グリーン化）を図る仕組みが明確に構築された。そして第2の柱が「新たな農村振興政策」であるが、財政支援の面から言えば、LEADER事業の推進に当たっては、第1の柱におけるような明確な直接支払制度ではなく「助成金制度」である。これにより、LEADER事業に対するEU共通財政からの支援は事業費の45%～50%を限度としている。つまり50%～55%は事業運営体（LAG：当該のコーディネーショングループとパートナー団体の契約による）が負担することになる。従って、パートナーシップを契約する民間企業や団体の財政的基盤が弱い場合は、お互いのマッチングがうまく行かない場合もある。

いずれにしても、“LEADER イニシアティブ”というEUの新しい農村振興方式は、従来型の全般的な地域振興政策のもとでの各国の行政指導によるトップダウン方式から転換し、地元住民のエネルギーと創造力を引き出しつつ、分野の異なるセクターが協力し、また他の地域（国境を越えることも可能）との情報共有によるネットワークを使って相乗効果をもたらすことを狙いとするものであると言えよう。

このようなEUのLEADER事業から日本が学ぶべき点は少なくない。その手法を、状況の異なるわが国の農村政策に直接的に当てはめることには無理があるが、LAGのボトムアップ的な手法や活動グループどうしが連携し、情報を共有するという方向性は、多くの示唆を与えるものと言えるだろう。（この点については、すでに前稿「近年のEUにおける農村振興政策と財政支援制度」のなかで、わが国の農林漁業成長産業化政策の柱の一つである「第6次産業化政策」を素材にして、LEADER事業との対比にふれつつ、いくつかの課題について述べたので、本稿では割愛したい）

[参照・引用文献]

- [1] R.Coudenhove-Kalergi, 鹿島守之助・深津栄一訳『クーデンホフ＝カレルギー全集』第2巻, 鹿島研究所出版会, 1970年, 113～115頁。カレルギー伯は、戦後の1947年にヨーロッパ議員同盟を創設するなど、ヨーロッパ共同体の進展に尽力したと言われるが、1950年代以降、彼の思想上の価値観は「懐古的保守と貴族主義の要素を持つ」として、欧州統合の主役としては見なされなかった。
- [2] R.Fennell, *The Common Agricultural Policy – Continuity and Change –*, 1997. 邦訳: ローズマリー・フェネル著, 荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望』農山漁村文化協会, 1999年。
- [3] 井上和衛編『欧州連合 [EU] の農村開発政策—LEADER 事業の成果』筑波書房, 1999年。
- [4] 市田知子「EU 農村地域振興の展開と「地域」—ドイツの LEADER プログラムを中心に」『歴史と経済』第199号, 2008年3月。
- [5] 石井圭一「EU の新たな農村振興政策—理念と現実—」農林水産省・国際政策課『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』2005年度。
- [6] 井上壮太郎・須田文明・松田裕子・李裕敬『農村イノベーション政策の国際比較—6次産業化, 食品産業クラスター, 農村アニメーター—』農林水産政策研究所。
- [7] 増田敏明「次期 CAP 改革法案—公共財供給政策へのパラダイムシフト」農林水産政策研究所, 研究成果報告会 (平成24年5月29日) 資料。
- [8] 松田裕子「直接支払を支える論理と基本問題—「持続性の三角形」から—」『平成11年度新基本法農政推進調査研究事業報告書—欧州における直接所得補償の実態と運用に関する調査』農政調査委員会, 2000年。
- [9] 松田裕子『EU 農政の直接支払制度—構造と機能』農林統計協会, 2004年。
- [10] 松田裕子「EU 農村振興のリーダー的人材育成—LEADER 事業の成功の基礎条件」農林水産政策研究所『行政対応特別研究 [主要国横断] 研究資料』第3号 (平成24年度カントリーレポート) 2013年3月。
- [11] 西川明子「欧州連合 (EU) の農村振興政策—LEADER 事業」『レファレンス』2003年8月号。
- [12] 平澤明彦『2014–2020年CAPにおける農村振興政策の概要及び変更点』農林中金総研『農水省・海外農業調査』, 2015年。
- [13] 拙稿「EC 農業保護政策における基本理念の変容」『熊本商大論集』37巻3号。
- [14] 拙著『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房, 1997年3月。
- [15] 拙稿「EU 加盟とオーストリア・バルクパウエルン特別計画の変容 (その2)」熊本学園大学経済学会『経済論集』第7巻第1–4合併号。
- [16] 拙稿「地域農業・農村の『6次産業化』とその政策方向 (その1)」熊本学園大学経済学会『経済論集』第22巻・第3–4合併号, 2016年3月。
- [17] 拙稿「近年のEUにおける農村振興政策と財政支援制度」熊本学園大学経済学会『経済論集』第24巻第1–4合併号, 2018年3月。
- [18] 農林水産省国際部・海外情報室『EU 共通農業政策の概要』2000年度。

- [19] 農水省農村振興局事業計画課『平成16年度・国土施策創発調査－半定住人口による自然居住地域支援の可能性に関する調査－海外における地域資源及び保全施策実態調査報告書』2005年3月。
- [20] EU ホームページ “Working for the regions”
- [21] EU-Commission, *Agenda 2000 : For A Stronger and Wider Union*, 15 July 1997.
do., *Agenda 2000 : the legislative proposal*, 18 March 1998.
- [22] Bundesministerium für Land-u.Forstwirtschaft (BMLF), *Grüner Bericht : Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft*, 1999.
- [23] Deutscher Bundestag (15 Wahlperiode), *Ernährungs-und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005*.
- [24] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community, 1992 Rep.*, Brussels, 1993.
- [25] EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community*, 1995, Brussels, 1996.
- [26] *EC-Council Regulation No.1760 /87, No.1765 /92 -Article 2,3,4,5,7, No.1765~66/92*, in : Official Journal-EC, No.L.167, 1987. *ibid.*, No.L.181, 1992.
- [27] Deutscher Bundestag (15 Wahlperiode), *Ernährungs-und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005, ibid.*, 2006.
- [28] *General Budget of the European Union for the Financial Year 2003*.
- [29] Sepp Rottenaicher, "Agenda 21"und zukunftsfähiges Deutschland, in: J.Riegler/H.W.Popp u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern – Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, 1999, Leopold Stocker vlg., Graz.
- [30] J.Riegler/A.Moser, *Ökosoziale Marktwirtschaft – Denken und Handeln in Krieisläufen*, vlg., Leopold Stocker, 1997.
- [31] M. Kull, *European Integration and Rural Development – Actors, Institutions and Power*, Ashgate, UK, 2014.
- [32] T.Oedl-Wieser & T.Dax “The Impact of LEADER Initiatives to Rural Revitalization in Austria”, in : *Rural Areas Between Decline and Resurgence – Lessons from Japan and Austria* – [Beiträge zur JAPANOLOGIE, Band 46/2018, Universität Wien],

Summary

LEADER” Project as a New Rural Development Policy in EU － Background of the Establishment and Business Guideline －

Ryoichi Yamauchi

The EU Common Agricultural Policy (CAP) has always called for sustainable reforms. In particular, since “Agenda 2000 reform”, CAP has undergone landmark reforms in rural policy. In the process of reform, two policy axes were specified.

One of them is that LFAs measures and ESAs measures, which had been individually implemented according to the purpose under the overall regional equilibrium policy, were integrated, through reforms and reorganized as “New rural development policy”.

Secondly, the Council Regulations for new rural development policies have been enacted, and at the same time the financial resources have been independently institutionalized and under the Rural Development Regulations “Four basic measures” are defined.

In this paper, taking into account the process of rural policy reform that has been pursued since “Agenda 2000”, I would like to argue about the business contents of the program and the policy significance of “LEADER Initiative” as the fourth axis of new rural development policy that crosses and comprehend the other three axes. In addition, I would like to argue about the role of the “Local Action Group” (LAG), which plays a central role in this business.