

ドイツにおける農村地域開発の動向

(市田委員)

1 . 農業環境政策の動向	69
1) 連邦と州の共同課題「農業構造改善及び沿岸保護」のなかの農業環境政策	69
2) 南部 2 州の環境支払いの動向	70
2 . LEADERプログラムの実際	72
1) LEADERプログラムの概略	72
2) ローカル・アクション・グループ (LAG) の構成と活動内容	73
3) ドイツのLEADER+ の事例	74
4) LEADERプログラムの効果と問題点	77

ドイツにおける農村地域開発の動向

1. 農業環境政策の動向

1) 連邦と州の共同課題「農業構造改善及び沿岸保護」のなかの農業環境政策

ドイツの農業政策は基本的に 1970 年代より連邦制、つまり連邦と各州の共同により行われている。農村地域開発を行う「農業構造改善及び沿岸保護」共同課題は、1973 年に開始された。その目的は、農業構造の改善、すなわち農業の生産性向上のため、土地、労働力、資本を適切に配分することによる構造変化の促進と、洪水や高波の被害を防ぐための沿岸整備である。「共同課題」の指針は連邦政府によって「枠組プラン」として策定される。各州は、この「枠組プラン」に沿って州で講じる政策の内容を決める。

この「共同課題」については従来、各州の実態に合わせることでできる裁量性が高く評価されてきたが、近年、その不効率性、本来の任務である州間の格差是正効果の薄さから批判されている。2004 年 3 月には衆参両議院による「連邦制委員会」が廃止を提案していたほどである¹。

結局、連邦と州による「農業構造・沿岸保護計画委員会」(PLANAK)の 2004 年 11 月の決定により、「共同課題」は 2005 年以降も存続することになったが、その中身は農業環境政策を重視したものに変更されている。従来から支援対象となっている有機的農法、粗放的草地利用、粗放的畑作生産手法、長期間の休耕、環境と動物福祉に配慮した飼養方法に、以下の内容が加わっている²。

土壌浸食防止のための畑作の生産方法

牧草または他の飼料作物(飼料用トウモロコシ、穀物類、飼料用テンサイを除く)の栽培により、窒素流失や土壌の浸食・圧縮を減らし、土壌の肥沃性の持続的を保证するようにすべきである。支援措置の基準は以下の通り。

- ・経営内の畑地の少なくとも 5%に栽培(最低 2ha)
- ・牧草類との混植によってのみ豆科作物(ムラサキウマゴヤシ、クローバー)を栽培
- ・鋤返しは、州によって定められた時期より前(播種の次の年)に行ってはならない
- ・奨励金の額は 250 ユーロ/ha(ただし、有機的農法の導入または維持に対する助成金を受けている経営の場合は 200 ユーロ/ha)

¹ 'Die Gemeinschaftsaufgabe steht auf der Kippe', Agra-Europe 12/04(LB1-5), 22. März 2004

²以下、連邦消費者保護省(BMVEL)ホームページ掲載の Erläuterungen zu den neuen Agrarumweltmaßnahmen in der GAK(vgl. Pressemitteilung Nr. 316 vom 18.11.2004)に基づいている。

特定の草地における粗放的放牧利用

現行の支援は、化学合成による肥料や農薬の使用をやめた特定の草地（個々の農地）の粗放的経営に対して報酬を与えている（130 ユーロ / ha）。今後はこれに加えて、牛、羊または山羊の積極的な放牧も支援の対象となる。支援措置の基準は以下の通り。

- ・経営全体の主要飼料畑 1 ha 当たり最大 2.0 家畜単位
- ・支援対象となる草地での厩肥散布をしない
- ・放牧日誌を記帳
- ・ 100 ユーロ / ha の追加奨励金

遺伝的特質の価値のある草地植生の維持

成否の基準はいわゆる指標植物の生育である。州は、州及び地域に固有な植生カタログのなかで四種の植物を規定する。130 ユーロ / ha の奨励金 の伴う支援措置に参加するに際しては、当該の土地での経営に関する記録をつけることが条件となる。

夏期の牛放牧

環境や動物福祉に配慮した飼養方法に関する従来の支援は、畜舎内での飼養に対してのものであった。今回、対象として加わるのは、労働費の増大により減少し続けている乳牛、肥育用若牛、繁殖雌牛、肉牛肥育部門の夏期の放牧である。これにより、6月1日から10月1日までの放牧が補償される。奨励金の額は一大家畜単位当たり 50 ユーロである。

羊または山羊の粗放的飼養の維持

羊・山羊の移動放牧、見廻り放牧のような伝統的な家畜飼養方法は、農村地域を広範囲に特徴づける辺境の草地の経営、維持にとって重要な意味をもつ。労働集約的かつ生産性の低い飼育方法の仕事には報酬が与えられ、それにより持続が保証されるべきである。支援措置の基準は以下の通り。

- ・少なくとも繁殖雌牛 50 頭または繁殖雌山羊 20 頭を飼養
- ・1 大家畜単位当たり毎年少なくとも 1.5ha の（放牧）草地に関する証明（この場合、経営固有の土地でなくてもよい）
- ・州はこの支援措置が適用されうる地域を指定する
- ・放牧がなされる農地の同定が可能になるような放牧日誌の記帳
- ・1 大家畜当たり 130 ユーロの奨励金

州は、地域の実情に応じてこれらの新しい支援措置のなかから適切なものを選ぶことができる。また、奨励金額の調整も可能である。

2) 南部2州の環境支払いの動向

EU のなかでもドイツは農業環境政策、とくに環境支払いを早くから実施し、とくに裕福な南部の州にはバーデン・ヴュルテンベルク州の MEKA（市場負担緩和と農耕景観保全

補償金プログラム)、バイエルン州の KULAP (農耕景観プログラム) のように 80 年代から州独自に行われ、のちに EU の環境支払いのモデルとなったものもある。いずれも参加経営割合は高く、2001 年の時点で MEKA では 86%、KULAP では 61%を数える。

EU 規模で行われている中間評価の結果から環境支払いのメニュー別実績をみると、MEKA の 2002 年の支払い総額は草地作対象では 31,603 千ユーロ、畑作対象 (環境保全的作物栽培) では 34,374 千ユーロと、ほぼ同額である³。また KULAP-A では、98 年に導入された草地作メニュー (草地奨励金) のウェートが高い (面積では 44%、支払額では 56%) ことがわかる (表 1)。

表1 2002年のKULAP-Aメニュー別支払い額

	€ 割合 (%)	
1.経営全体に関わる措置		
1.1 経営面積全体を有機的農法の基準に沿って耕作	23,640,470	13.2
1.2 環境保全的な経営管理	8,696,766	4.9
2.粗放的畑作および永年草地利用 (経営部門単位)		
2.1 粗放的輪作 (畑地全域)	24,851,461	13.9
2.2 永久草地の粗放的利用 (草地奨励金)	99,778,593	55.8
3.畑地および草地の粗放的利用 (耕地単位)		
3.1 羊, 山羊による放牧地利用	450,639	0.3
3.2 草の刈り取り時期による草地の粗放化	5,803,926	3.2
3.3 すべての施肥, 化学合成による農薬の使用を中止	3,132,085	1.8
3.4 連作の場合のマルチング播種	7,369,744	4.1
3.5 傾斜がきつい草地の刈り取り	163,349	0.1
3.6 認定されたアルムでの放牧	2,132,495	1.2
3.7 粗放的果樹栽培	1,042,556	0.6
4.土壌・水質保全および農耕景観維持を目的とする特別な耕作形態		
4.1 地域固有の措置		
・傾斜地及び段々畑での環境保全的なブドウ栽培	408,487	0.2
・水域に配慮した耕作	75,493	0
・粗放的な内水面漁業	676,408	0.4
4.2 生態学的な農法目的に長期間利用する	106,027	0.1
4.3 損害を受けやすい区域における畑地の草地への転	32,209	0
4.4 水域に影響を与えやすい区域における環境保全的	484,127	0
な畑地利用		
支払い額の合計	178,844,836	100

資料: Halbzeitbewertung EPLR Bayern, Okt. 2003, p. 109.

EU の新しい農政改革 (フィッシュラー改革) は、ドイツでは 2005 年初頭から実施に移されているが、それにより畑作、草地作それぞれの直接支払い単価が将来的に同額に設定

³ EPLR-BW-Zwischenbewertung 2000-2003, p. 207.

される見込みであり、草地作対象の環境支払いメニューのウェートが高まる傾向は、こうした農政改革の方向に合致していると考えられる。

2 . LEADER プログラムの実際

1) LEADER プログラムの概略

まず、LEADER とはフランス語の *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* の略語であり、直訳すると「農村経済発展の行動連携」となる。その目的は、農村地域に多様な所得獲得手段を創出し、人口流出を防ぐことである。

従来の農村開発政策の手法と大きく異なるのは、地域住民がプログラムの設計段階から参加する点である。その地域住民は、自主的に結成されたローカル・アクション・グループ（LAG）を核とする。LAG のアイデアは行政側にボトムアップ的に提示され、アイデアの採否は、革新性があり、普及のためのモデル性を備えているかどうかで決まる。審査に際しては、後述のように現在では公募制がとられている。

なぜ、このように新しい手法がとられたのか。LEADER プログラム登場の背景、意義としては以下の3点が指摘できる。まず、1988年にEC委員会の文書『農村社会の将来』（*The Future of the Rural Society*）が出されたことである。そこでは、農村では農業以外の様々な職業従事者が生活し、農村振興のためにはもはや農業振興だけでは足りないという認識が明確に示された。第2に、イギリスの農村社会学者レイなどが指摘するように、先進国とくにヨーロッパの社会が福祉国家モデルに準じたものではなく、むしろ政治的多元主義、民間、地域が参加する社会へと移行していること、つまり国や公共部門が主導する時代ではなくなりつつある。第3には、80年代に途上国開発の考え方、手法として登場し、一つの潮流となった内発的開発論、参加型手法の潮流が先進国の地域開発関係者に影響を与えたとされている。

LEADER は 1992～94 年の第一期（LEADER Ⅰ）、95～99 年の第二期（LEADER Ⅱ）を経て、2000～2006 年、すなわち現在は第三期の LEADER+ のフェーズにある。その予算規模は LEADER Ⅰには4億 ECU だったのが、Ⅱでは14億 ECU、現在の+では21億ユーロへと拡大している。またその対象地域も、当初の LEADER Ⅰでは共同体（EC）の主導により217地域が選定されたのに対し、ⅡではEU構造基金という経済的に遅れた地域、すなわち「目標1」、「目標5b」、「目標6」とされ、現在の+ではそうした「目標」地域の限定もなくなっている。

2003年末にザルツブルクで開かれたEU閣僚の非公式会合で、フィッシュラー農業委員は農村地域開発の次のフェーズ（2007～2013年）について表明した。それによると、LEADER はこれまでの補完的手法から4本柱の一つ（他の3つは競争条件改善、土地管理、農村経済の多角化および農村での生活の質）に格上げされ、またその予算も農村地域開発全体の7%を目途とする（現在は1%足らず）。つまり、LEADER はその開始から10

年以上を経過し、当初の実験から農村地域開発のメインストリームになりつつある。

2003 年 7 月時点の LEADER+ のプログラムは EU15 カ国（当時）全体で 73 を数え、これはほぼ広域自治体の数を相当しているが、たとえばフランスでは一国で一つ、イギリスでは 4 つ（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）、ドイツでは 16 州それぞれというように、地方分権の程度による。また、ローカル・アクション・グループ（LAG）は 808 を数え、面積では 140 万 km²、人口では 4,300 万人と、かなり広範囲をカバーしていることがわかる。

2) ローカル・アクション・グループ(LAG)の構成と活動内容

LEADER の実施主体である LAG とは、EU 等によって認められたプログラムの実施、財政に関する意志決定機関である。あくまでも地域で自主的に結成されたグループとされるが、この権限にも地域差がある。LEADER の評価報告書によれば、ドイツ、フランス、デンマークなどでは「目標 5b」プログラムなど既存の農村地域開発プログラム同様、実際、自治体の関与が大きい、そのように強力な権限をもつ自治体がない所（スコットランドなど）では、LAG もしくはエージェンシーが実際上も運営している。イングランドなどは、これらの中間に位置づけられる⁴。

LAG は役員核に当たる中核グループと、テーマや活動内容ごとの作業グループからなる。中核グループの構成員は、地域の状況を把握した特定の人物に限られ、しかも 2000 年の EU のガイドラインにより、その半数が一般市民または民間人、つまりは市町村役場の職員以外でなければならないとされる。これに対し、作業グループはテーマに応じてその都度形成され、メンバーシップも自由である⁵。

LEADER+ プログラムの活動内容を大別すると、最も多いのは「自然資源、文化資源の活用」（34%）であり、これにはローマ時代の遺跡の発掘など、およそ農業とは関係のない活動も含まれる。次に多い「農村の生活の質の改善」（26%）には、老人介護や保育の福祉サービスの保管などが含まれる。以下、「地域産物への価値付加」（19%）、代替エネルギー利用などの「新しいノウハウ、新技術の利用」（11%）、「その他」（10%）となっている。

傾向として、農業に関連した活動よりも、文化、福祉、環境など農業以外の活動が増える傾向にある。この点について、ドイツのある専門家によると、LEADER と比べた場合の LEADER+ の特徴は、社会（福祉）や文化の方面を向いていて、農業とは直接関係のないものが主軸になっていることであり、そのため LEADER で推進されていた直売、ツーリズムのようなものは、現在、「メインストリーム」である農村地域開発（規則 1597/99）の枠内でできるので除外されるとのことである⁶。

⁴ ÖIR-Managementdienste GmbH(2003, p. 118).

⁵ COMMISSION NOTICE TO THE MEMBER STATES of 14 April 2000 laying down guidelines for the Community initiative for rural development (Leader+)(2000/C 139/05)の 12。

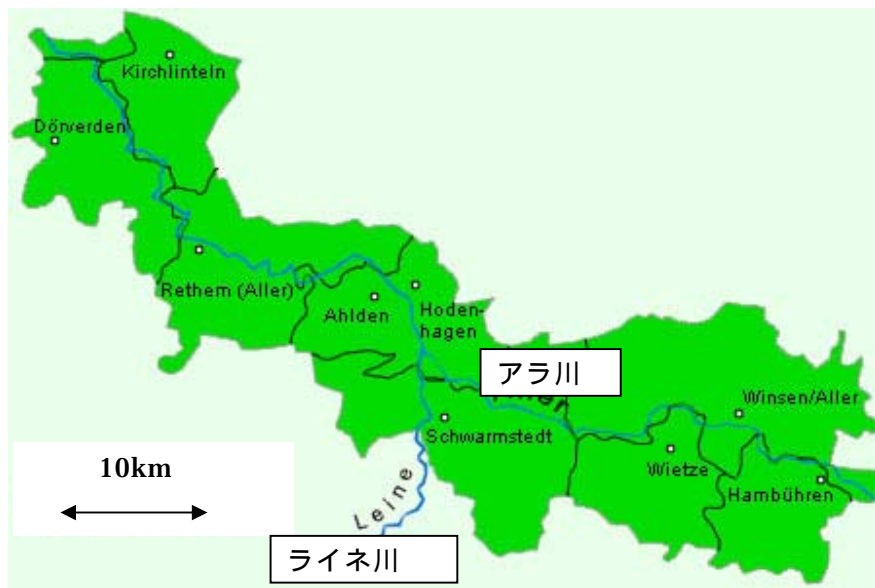
⁶ ヴァイヘンシュテファン高等専門学校・地域計画研究所のガイセンドルファー氏（Herr

3) ドイツの LEADER+ の事例

ドイツの LEADER の予算枠は、前述の連邦と州の共同課題「農業構造改善と沿岸保護」である。EU の補助は、「共同課題」に含まれる他の政策と同様、旧西独では 50%、旧東独では 75%まで、残りは連邦、州、市町村が負担する。1992 年に始まる LEADER のフェーズでは、ドイツ全体で 14 の LAG に対し試験的に実施されただけだった。行政側も現場もたいした期待を持っていなかった。その後、LEADER、LEADER+ と EU 予算の拡大に連れ、LAG の数が増し、現在では 130 を数えている（うち 45 はバイエルン州）。

他の政策と同様、LEADER の場合もその内容の充実度は州の財政力によるところが大きい。たとえば裕福なバイエルン州は、州内の地方事務所に LEADER マネジャーと称する専門のスタッフを 8 名配置している。給料は EU と州が半々で出している。彼らは LAG から提出された個々のプロジェクトの申請書類を見て、環境、経済、文化など、州の行政部署のどの分野が該当するか、あるいは申請内容が適切かどうかを判断する。このような専門スタッフが配置されていない他の州では、事務処理に手間取り、トランザクション・コストが相当かかっているという話も聞かれる。

ここで紹介するアラ・ライネ谷地域は、ドイツ北部のニーダーザクセン州に属し、アラ川、ライネ川という 2 つの河川の合流点を中心とする 8 町村（市町村小連合（Samtgemeinde）を含む）、3 つの郡からなる地域(Region)である（図 1 を参照）。後述の地域マネジャーの説明によると、この Region は行政的な区分とは必ずしも関係ないが、社会・経済的、文化的特徴が共通することにより、まとまりがよい。人口 52 万の都市ハノーヴァーまでの距離は 20km 程度であり、通勤圏内にある。面積 860 km²、人口 72,000 人、人口密度は 83 人/km²である。土地利用の割合をみると農業 51%、森林 35%となっており、全体に河川流域の平坦な景観を特徴とする。



ハノーヴァー

図1 ドイツ、アラ・ライネ谷 LEADER+ の実施地域

事例は LEADER の経験を有していたこともあり高く評価されている。ニーダーザクセン州の LEADER+ に応募したのは 26 件、そのなかで当選したのは 17 件であったが、アラ・ライネ谷地域は第 2 位を獲得した。

LEADER+ は実質的に 2002 年に開始し、2006 年までの実施期間に対し、総額 180 万ユーロの支出が予定されている。うち半分を EU、半分を町村および寄付団体がもつ。ニーダーザクセン州の場合は、州も郡も支出していない。

LEADER+ の実施主体であるローカル・アクショングループ (LAG) の人数は 38 名であり、8 町村それぞれの行政の代表と、農林業、観光業、自然保護、教育、社会、文化・芸術それぞれの分野の代表からなる (図 2 を参照)。行政の代表、すなわち役場職員は前述の EU のガイドラインに基づき半分以下とされる。

LAG の代表であるフリッシュェ氏は 60 歳前後であり、2004 年 1 月にシュヴェムシュテット町 (1974 年に市町村小連合として成立、人口 1 万 2 千人弱) の町長として選出された。長年、町役場に務め、町の行政長、つまりは町役場職員のトップでもあった。LEADER には のフェーズから関わっていることもあり、経験豊富である。

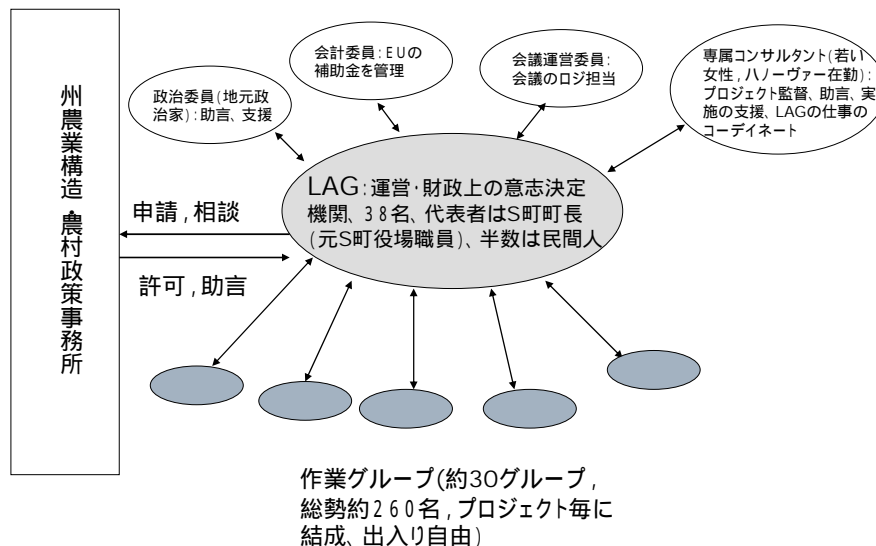


図2 ドイツ、アラ・ライネ谷 LEADER+ のローカル・アクション・グループの構造

この LAG は、政治委員（地元政治家）、会計委員（EU の補助金を管理）、会議運営委員など、地元の人間のほかに、州政府の事務所、ハノーヴァーのコンサルタント会社 KoRiS の職員、すなわち地域マネジャーによって支えられている。担当のボーリッヒ氏は 30 代前半の女性であり、LAG との契約により雇われ、LEADER+ 全体を監督、助言、広報活動の指導などを行う。現地に赴くのは週 1 回程度であるが、とくに会計委員とは頻繁に、ほとんど毎日電話やメールで連絡を取り合うという。

アラ・ライネ谷グループの事業（プロジェクト）は大きくは次の 5 つのテーマからなる。LEADER の予算は事業の企画、話し合い、計画書づくり、広報など、いわゆるソフトに使われているのに対し、建物の新築、修繕は農村地域開発の旧来の手段である村落刷新プログラムで行われている。

1.美しい景観：農業者と自然保護グループの協力による草地での動植物保護、アラ河川土手の復元、古い樹木の保護、地元産芥子利用による調味用辛子生産。

2.余暇、ツーリズムのための新しい目玉：ツェレからフェルデン（いずれも地名）までのアラ川沿いサイクリングロード、「馬に乗って回ろう！」（乗馬コース）、広報誌「アラ・ライネ谷の現在」の発行（4 ヶ月に一回）。

3.雇用機会創出：主に若い失業者対象にインターネット、コンピュータ技術の講習を行い、その受講生が LEADER+ の宣伝のためのホームページを作成した。2003 年 10 月末から抑 2004 年 3 月までの実施期間にかかった費用のうち、50%は LEADER+ 予算から、

45%は州の農業構造事務所から、すなわち村落刷新プログラムから、残りの 5%は地域の市町村が負担している。この事業の内容は、ツェレの職業安定所により職業訓練コースとして認められている。

4.住まい、代替エネルギー装置：3 町村共同による風力発電装置設置、「農業とエネルギー」(農家のエネルギー消費調査と節約) 「屋根の上の太陽」(地元の手工業者の協力により、幼稚園に太陽熱発電装置を設置) 小学校の暖房装置、万屋の拡張、木材くずの利用など。「屋根の上の太陽」作業グループの代表であるフォイグ氏は 30 代前半であり、銀行職員(ただし仕事の予約に応じて出勤)であり、かつ太陽熱発電装置を設置した幼稚園のあるホイスリンゲン村(レッテム市町村小連合の一部、人口 880 人)の町長である。

5.芸術と文化：子供(8~14 歳)によるサーカス舞台披露、古城の復元と新しい利用、多世代の出会う集会場の設置のために、役場の旧庁舎を利用。昔のように多世代が一緒に住むことになくたったため、老人と子供の交流の機会がないことから発案。午後の一時、学校帰りの子供と老人と一緒に過ごし、老人が子供に昔の遊びを教えたり話をしたりする。

4) LEADER プログラムの効果と問題点

LEADER は、当初の実験的位置づけから農村地域開発の主たる手段の一つになりつつある。事業主体はあくまでも地域で自主的に形成された集団 LAG であるが、事例に見るように LEADER プログラム専属のコンサルタントなど地域住民以外の新種の「まとめ役」の存在が大きい。また、個々のプロジェクトは地域(市町村などの行政単位とは限らない)のアイデンティティの確認、「伝統」の復活を促すとともに、住民間の関心の共有の場を顕在化させている。一方で、LEADER 申請後の審査が郡、州、国、EU と何段階にも及ぶ、LEADER + 以降、完全公募式になり審査・選定に手間取る、効果を数値化することが困難などの問題点も指摘されている。

引用文献

ÖIR-Managementdienste GmbH(2003), Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report.

Ray, C. (2000) "The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory", Sociologia Ruralis, Vol. 40, No.2

EU の LEADER 関連サイト：

http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm

