

第1章 LEADERの現状と2014年以降の展望

市田 知子

1. はじめに

EUでは1970年代から構造調整施策および条件不利地域政策、80年代末からEU構造基金による地域間格差の是正、92年からは農業環境政策が実施され、さらに2000年からは以上の諸政策が農村地域振興すなわち「CAP第2の柱」として束ねられた。LEADERもこれに含まれる。

あらためて紹介するまでもないが、LEADERとはフランス語の *Liaison entre actions de developpement de l' economie rurale* の略語であり、「農村経済発展の行動連携」を意味する。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を目的とする。LEADERがそれまでのEUの農村地域振興と異なるのは、地域住民がプログラムの設計段階から参加する点、トップダウンではなくボトムアップの手法をとる点である。

LEADERは、1992年以降、予算額、実施地区数、活動の中心となるLAG (Local Action Group) の数ともに増加している。2007～2013年の第四期 (LEADER axis) では、EU農政の「第2の柱」、すなわち農村地域振興の4本柱の一つに位置づけられ、その予算は55億ユーロ、農村地域振興予算の6%を占めるまでになっている。

このように伸長しているLEADERであるが、2014～2020年のEUの新たな財政枠組の中でさらに拡大するかどうかは危うい。2014年以降、EUはLEADERに対して、農村振興基金だけでなく、社会政策、インフラ整備関係の基金も組み合わせて使えるように、柔軟な運用を行おうとしている。これにはEUの財政事情が関連している。2013年7月にクロアチアを加え、EUが加盟28ヶ国に拡大したことにより、LAGの数は今後も増加し、支出増は避けられない。このままの仕組みではLEADERの財源は不足すると予想されるのである。

一方、近年、国境をまたがるLAG間の共同活動 (Cooperation) が活況を呈している。

筆者は2013年11月にドイツ連邦政府フォン・チューネン研究所 (vTI) を訪ね、EUの農村振興政策に詳しいに詳しいペトラ・ラウエ氏 (Ms. Dr. Petra Raue) から、EUおよびドイツの現状について聴取した。以下は、その聴取内容および関連資料に基づく。

2. LEADERの対象地域と予算の拡大：「実験」から「主流」へ

欧州委員会がLEADER事業を初めて実施したのは1990年代初頭のことである。1992～94年の第一期 (LEADER I)、95～99年の第二期 (LEADER II)、2000～2006年の第

三期（LEADER+）、第四期（LEADER axis⁽¹⁾）を経て、現在、第五期に入っている。

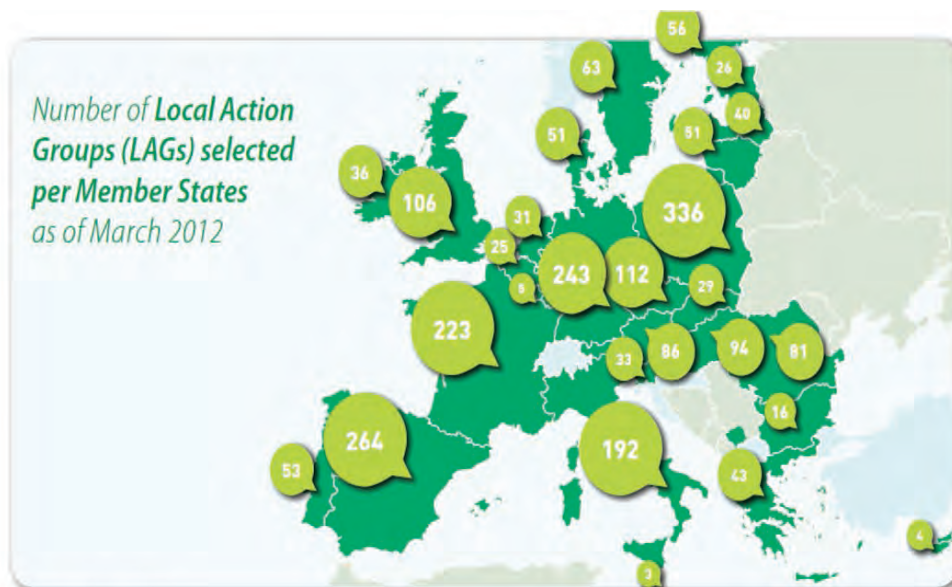
第1表 LEADERの財源、予算規模、対象となるLAG数の変遷				
プログラム	実施期間	財源	EU予算 (ユーロ)	LAGの数 (加盟国 数)
LEADER I	1991-1993	欧州農業保証指導基金 (EAGGF) 指導部 門、欧州社会基金 (ESF)、欧州地域振 興基金 (ERDF)	4億5千万	217 (12ヶ 国)
LEADER II	1994-1999	EAGGF指導部門、 ESF、ERDF	17億	906 (15ヶ 国)
LEADER+	2000-2006	EAGGF指導部門	21億	893 (15ヶ 国) + 250 (2004年の 新規加盟 国)
LEADER axis	2007-2013	欧州農業農村振興基金 (EAFRD)	55億 (EAFRD 総額の6%)	2,308 (27ヶ 国、ただし 2006年加盟 のブルガリ ア、ルーマ ニアでは選 考が完了し ていない)
LEADER 2014-2020 =CLLD(Community-Led Local Development)	2014-2020	EAFRD、ESF、 ERDF、欧州海洋漁業 基金 (EMFF)	-	(28ヶ国)
資料：EU Rural Review No.11, 2012 LEADER and Cooperation, p.7掲載の表、および2014年以降のEU の農村地域振興政策を紹介したEUホームページサイト'LEADER INFOGRAPHIC' (http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/gateway/LEADER%20infographic_final_2014 0326.pdf , 2014年6月9日最終アクセス) を参考に、筆者が作成した。				

LEADER は当初、実験的に行われていたが、その実績や効果を踏まえ徐々に拡大し、現在では中東欧の新規加盟国を含め、2,300 以上もの地域 (LAG) に対して行われている (第1表および第1図を参照)。LEADER I では共同体 (EC) の主導により 217 地域 (LAG) が選定され、実施された。LEADER 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」の地域で LAG が選考された。LEADER+以降はそうした「目標」地域の限定もなくなっている。

一方、予算規模は LEADER I には 4 億 ECU (ユーロに換算して 4 億 5 千万) だったが、II では 17 億ユーロ、第三期では 21 億ユーロ、さらに第四期では 55 億ユーロと飛躍的に拡大している。とくに第四期である LEADER axis, すなわち 2007 年以降は、農村振興政策に用いる独立した財源として欧州農業農村振興基金 (EAFRD) を設け、その中から農林業の競争力向上 (経営投資助成など)、環境および土地の管理 (農業環境政策, 条件不利地域補償金など)、農村経済の多角化および農村での生活の質の向上という三つの「軸」に加え、四つ目の軸として LEADER を実施することとした。EAFRD の創設は、LAG の活

動に関する審査や支払いの手続きを効率化、簡素化するためであった。

この第四期の7年間（2007～2013年）において、EUからの55億ユーロに加え、加盟国、地方の財政からも約31億が投入され、これら公的資金の合計をLAGの数で割ると1 LAGあたり約380万ユーロの助成を受けていたことになる⁽²⁾。



第1図 国別にみた LAG の数（2012年3月時点）

資料：EU Rural Review No.11, 2012 LEADER and Cooperation, p.7.

3. 「コミュニティ主導の地域振興戦略」(CLLD) としての再編

(1) 財源の複数化

過去20年余り、LEADERは農村地域の人材育成および地域資源活用のノウハウを積み重ね、雇用機会を創出し、生活の質やサービスを向上させてきた。地域製品の付加価値増大、ITの導入によって女性や若者の活用も進んだ⁽³⁾。大きな成果を挙げている事例では、複数のLAGが協力していることがしばしばある。たとえばスペインのバレンシア地方のLEADER+では、8つのLAGが公的資金から4,100万ユーロを投入して1,012人の雇用を生んだ。

このようなLAGや地域をまたがる活動をよりスムーズに行うため、欧州委員会は従来のLEADERを2014年以降は「コミュニティ主導の地域振興戦略」(Community-led Local Development, 略してCLLD)と呼び変え、再編成した。CLLDは、社会、環境、経済の新しい要請に応えるべく、地域住民が主体となって行う活動である。前提として、都市、

農村を問わず、地域振興にかかわるあらゆる計画や基金を統合し、対象となる地域の課題を集中的、効率的に解決していく。つまり、前掲第1表に示すように、農村地域の住民、LAGであっても EAFRD だけでなく、ESF、ERDF を用いて活動することができる。漁村地域では EMMF も使える。これにより、たとえば ERDF によって実施されるインフラ整備事業に LAG が関わることや、ESF の対象となる社会的弱者に LAG が手を差し伸べることも柔軟に行えるようになる。ただし、その分、LAG の側に現在以上の事務処理能力が要求されることだろう。

EU の農業総局、地域総局などの担当部局は、CLLD において、LAG 発足時の前払い金（スタートアップ・キット）の充実や EU 助成率の拡大を行い、LEADER で培われた地域の人材の能力をより向上させること（LEADER の深化）を狙っている。同時に、従来、農村に限られていた LEADER の活動の場を都市にも拡大させる。農村が都市から切り離され、都市への通勤、サービス享受に不便を来さないよう、都市と農村の連携、協力を目指す（LEADER の拡大）。

（2） 計画の策定と実施

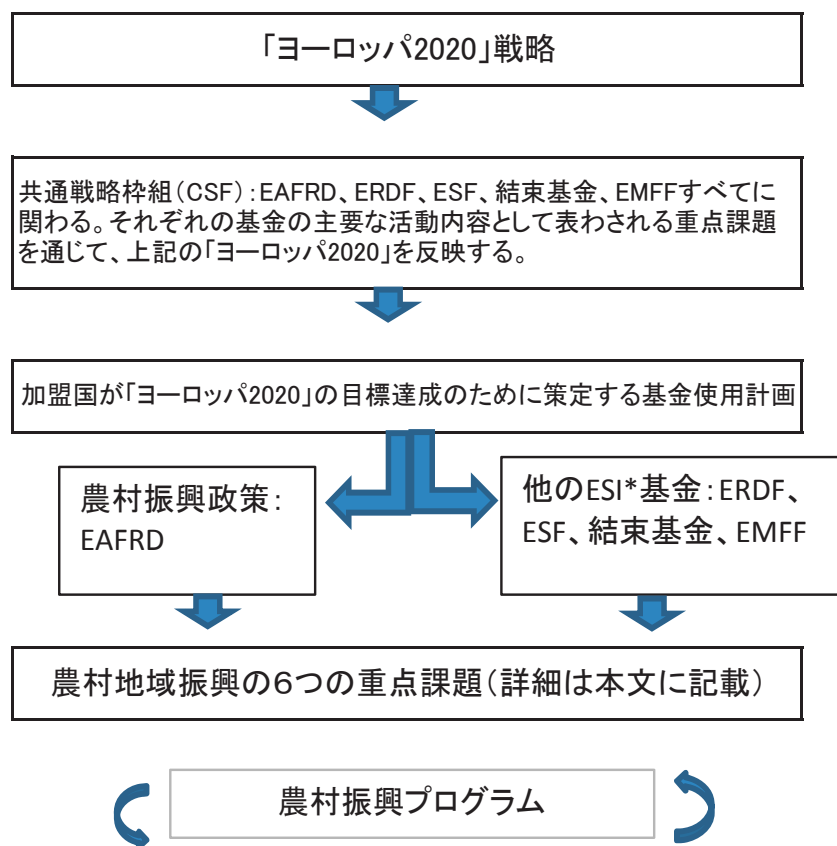
LEADER、CLLD に限らず、ある地域の振興のために、複数の基金（ERDF、ESF、EAFRD、EMMF）を組み合わせることは、それぞれの基金が本来持っている特質に制約され、統一的な振興を妨げるおそれがあるが、それを防ぐために EU では地域振興に関する総合計画、共通目標を設定している。

第2図に示すように、まずヨーロッパの近未来的な成長戦略である「ヨーロッパ 2020」がある。ここでは、雇用、技術革新、教育、社会的包摂（社会的弱者の救済）、気候・エネルギーという5つの分野ごとに、EU が2020年までに達成すべき目標が掲げられている。

この「ヨーロッパ 2020」に基づき、共通戦略枠組（Common Strategic Framework: CSF）が策定される。この CSF の中では、地域振興に関わるすべての基金の目標、重点課題が全部で11ほど示されている⁴⁾。

さらに、加盟国はそれぞれの国の事情に応じて具体的な目標、重点課題を設定する。

その上で農村振興政策が策定される。2014～2020年の農村振興政策では、「ヨーロッパ 2020」および CAP 全体の目標に沿って、①農業の競争力の保持、②自然資源および気候変動の持続的な管理、③雇用創出・維持などによる農村経済・社会の均衡のとれた発展という三つの長期目標が掲げられた。より具体的には、①農林業・農村地域にこける知識移転・技術革新、②あらゆるタイプの農業・農場における競争力の向上、③農業におけるフードチェーン組織およびリスク管理の促進、④農林業に依存した生態系システムを復元、保存、向上させる、⑤農業、食料、林業部門において資源利用の効率性を高め、低炭素かつ気候変動に対応した経済への移行を支援すること、⑥農村地域における社会的包摂、貧困削減、経済発展の促進の6つの目標が挙げられている。



*European Structural and Investments funds(欧州構造投資基金)の略。

第2図 農村振興政策の目標策定と実施のプロセス

資料 : Rural Development Gateway 2014-2020: Policy Overview 2014-2020

http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview_en.cfm

4. 複数国間の共同活動

EU では近年、国境や地域をまたがる LEADER の活動 (Cooperation) が活発になっている。2014 年 5 月の調査報告書によると、回答のあった 19 ヶ国に関する限り、複数国間の共同活動 (Trans National Cooperation: TNC) に主導グループとして関わっている LAG のプロジェクト数は延べ 470 を数える⁽⁵⁾。国別にみると、フィンランド、ハンガリーがいずれも 68 で最も多く、次にフランス (48)、スロヴァキア (37)、チェコ (34)、ドイツ (33) が上位を占める。LAG の総数では、フィンランドもハンガリーもそれぞれ 56, 96 と、ポーランド (336)、スペイン (264) などと比べて決して多くはないので、これらの国々が他国との共同活動に取り組みやすい、あるいは取り組まざるを得ない某かの条件を備えていると推測される。

複数国間のプロジェクト 470 のうち、現在なお継続しているものは 45%である。活動の平均継続期間は 20 ヶ月であり、なかには数週間で解散したものもある。全期間を通じての予算の平均額は 161,000 ユーロであり、比較的小規模とされる 10 万ユーロ以下のプロジェクトが 59%を占めている。

活動内容別ではツーリズムが 101、文化が 99 と多く、これらの活動は加盟 27 ヶ国全体を通じて多い。次いで、コミュニティの発展 (67)、教育 (53) への取組が上位を占める。国による特徴もあり、「食品製造促進」ではベルギー、ブルガリア、エストニア、イタリア、フランスが比較的多いのにに対し、「環境」ではオーストリア、ベルギー、ドイツ、イギリスが比較的多い。

フォン・チューネン研究所のラウエ氏は、ドイツとデンマークの共同によるプロジェクトを優良事例として挙げていた。後日、EU の LEADER データベースで調べたところ、このプロジェクトは 2005 年の 5 月から 9 月にかけて実施され、総予算額は 181,800 ユーロであり、EU と加盟国が半分ずつ負担している⁽⁶⁾。ドイツ最北部に位置する Schlei 地方の LAG が主導グループとなり、隣接するデンマークの LAG を誘う形で始まった。ヴァイキング時代の建造物の保存、博物館建築により、地域固有の歴史、文化を観光資源としている。なお、ドイツの LEADER データベースによれば、この LAG は 2006 年にベルリンで開催された「国際緑の週間」に出展するなど、ヴァイキングに関連した LEADER+プロジェクトを継続的に実施し、現在なお活動を続けていることがうかがえる⁽⁷⁾。

5. 2014 年以降の展望

以下ではフォン・チューネン研究所による報告書 (2011 年) に基づき、LEADER の 2014 年以降の展望、とくに EU の提案についてのコメントを紹介する⁽⁸⁾。ただし、一部はすでに 2013 年末に定められた EU の一連の規則に反映されているので、その点は補足することにした。

(1) 財源の複数化について

2014 年以降も LEADER (地域発展戦略) の本質的な内容は引き続き実施される。ただし財源に関しては、現在は農村振興基金 (独語略称: ELER, 英語略称: EAFRD) のみであるのに対し、2014 年以降は EU の構造基金である社会基金 (ESF)、地域開発基金 (ERDF)、国境地域協力基金、さらに沿岸地域では海洋水産基金 (EMFF) などの複数の基金を組み合わせることで LEADER を実施できるようになる。

欧州農業農村振興基金 (EAFRD) に他の基金を組み合わせることの利点としては、①「人口減少による地域存続の危機」、「人材教育、就業」など、大きな課題の解決に向けて以前よりの確に対応できるようになること、②都市と農村の連携が、複数国間の共同プロジェクト (前述) または共同 LAG、共同発展戦略などの手段によって可能になること、③EAFRD

と構造基金とが一つの地域に投入されることにより、より効率的に資金が調達できるような相乗効果を生むことが挙げられる。

欠点としては、EAFRD と構造基金の制度的な違いにより、両者を繋ぐ接続部分（インターフェース）が必要となるが、現時点（2011年）ではそれが不明確である点が挙げられる。たとえば、EAFRD の場合、総予算の少なくとも 5%を LEADER に充てるとされているのに対し、構造基金にはそうした制約がない。構造基金では LAG が行う共同負担（マッチング・ファンド）も義務づけられていない⁽⁹⁾。

都市と農村の連携に基づく地域振興の場合、複数の財源が具体的に適用されるパターンとしては以下の三つが想定される。

- 1) 都市、農村を問わず、EAFRD、構造基金（社会基金、地域開発基金）をすべて組み合わせて用いる（都市と農村における参加型統合的地域振興のための共同戦略）。
- 2) 基金の役割分担を行う。たとえば、周縁的な農村地域および人口集中地区以外での都市・農村関係には EAFRD を、都市的地域および人口集中地区内での都市・農村関係には社会基金と地域開発基金を、さらに国境をまたがる LAG が活動している国境地域には国境地域協力基金を用いるようにする。ただし、基金間で 1%程度を融通しあうこともありうる（たとえば国境地域協力のための LAG の活動に EAFRD の実施プログラム予算の 1%を用いるなど）。
- 3) プログラムの策定、実施を別々に行う。LEADER 振興は EAFRD により行われる。他の地域振興は社会基金に地域開発基金などが加わり、行われる。基金間の調整は書類上でのみ行われる。

複数の基金を用いるのが適切かどうかは、LAG を選考するための選考委員会（事業内容が関連する役所職員から構成）が判断する。仮に複数の基金を用いることになった場合でも、LAG の運営費（公的なサービスを含む）を賄う「主財源」を定めるとされている⁽¹⁰⁾。

（2） EAFRD の助成率拡大について

EAFRD に関しては、EU の助成率、つまり共同財政負担率が従来の 50%から 80%に拡大することにより、国内の農村振興政策に様々な影響が及ぶと考えられる。

農村振興に対する連邦や州の財政支援はほとんど期待できないことから、市町村自治体は、市町村の「通常業務」のための財源として LEADER に期待し、通常業務を LEADER 事業として実施しようとする。その結果、LAG のメンバーが公務員で占められ、民間人が不足することも起こりうる。

また、EAFRD の助成率（80%）の方が地域開発基金の助成率（旧西独では 50%、旧東独では最大 75%）を上回ることから、LAG の運営費や市町村の事業を EAFRD で賄おうとする。EAFRD は公共的な費用に対してのみ、地域開発基金は助成対象となりうる費用総額に対して支出されることから、現場では両者をうまく使い分けなければならない。

(3) 行政の簡素化について

LEADERに関する行政上の手続きの煩雑さは、従来、現場の実施者にとって大きな問題であった。EUは会計処理の際、実際の経費ではなく概算でも処理できるようにするなどの提案を行っているが、これについては「共通農業政策の財政・運営・監視に関する規則」(その後、EU規則1306/2013として定められる)がどう改訂されるかによる⁽¹¹⁾。

(4) LAGへの移管業務について

LAGの活動内容の許可や助成金の支払いの業務は、管轄する公的機関、ドイツの場合では州政府の農業関係の省庁が行っている。EUはこの一部をLAGに移管することを提案している。こうした業務の一部がLAGに任されれば、複雑、多面的、革新的、すなわち「標準的でない」プロジェクトを行う場合、助かるだろう。

この点について、農村地域振興に関する規則(1305/2013)の第42条第1項には、「LAGは管轄する公的機関かつ、あるいは公的資金支払機関から移管された追加的任務を遂行することができる」とのみ記載され、その具体的内容は明示されていない。なお、LAGの通常の任務については、別途、EUの農村振興基金、構造基金等に関する共通規則(1303/2013)のLAGに関する第34条第3項の中で列挙されている。

6. おわりに

LEADERの財源が複数になることにより、プロジェクトの企画や実施がこれまでより柔軟になることは、EUの加盟国政府にとってもLAGのメンバーにとっても歓迎すべきことであろう。紹介した事例のような国境地域での共同活動も従来以上に活発化するだろう。近代以降の国民国家の枠にとらわれず、歴史や文化を同じくする地域を再認識することは、住民がその地域の魅力を発見することにもつながるのではないか。また、LAGの活動が都市や都市との連携にも及ぶことは、日本と比べて農村と都市が空間的に離れているヨーロッパにおいては必然的な流れであろう。

一方で、2007年にいったん一つの財源(欧州農業農村振興基金、EAFRD)にまとめられ、少なくともその点に関しては事務手続きが簡素化されていただけに、再度の財源複数化は行政部局にとってもLAGにとっても負担になることだろう。行政のLAGに対する支援、とくにリージョナルマネジャーなどの人材の育成、確保が、これまで以上に鍵を握ると思われる。

注

- (1) 農村地域振興政策の4つの「軸」(axis)の一つであることを示す。
- (2) Common guidance of the European Commission's Directorates-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds (29

Apr 2013), p.8

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance_2013_04_29.pdf

(3) 以下は上掲資料, pp.8-10 を参考にしている。

(4) 欧州農業農村振興基金 (EAFRD), 構造基金等に関する共通規則 (1303/2013) の付則 11 には以下の 11 の重点課題と, そのために利用可能な基金の種類が列挙されている。①研究, 技術開発および技術革新の強化, ②ICT へのアクセス, 利用および質の向上, ③中小企業の競争力向上, ④すべての領域における低炭素型経済への移行支援, ⑤気候変動への適応, リスクの回避・管理, ⑥環境保存, 環境保全, 資源効率性, ⑦幹線交通インフラにおける持続的輸送と渋滞除去, ⑧持続的かつ良質の雇用の促進, 労働移動の支援, ⑨社会的包摂, 貧困およびあらゆる差別との闘い, ⑩教育, 訓練, 技術習得のための職業的訓練, 生涯学習への投資, ⑪公的機関および利害関係者の組織的能力の向上, 効率的な行政

REGULATION (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

(5) ENRD Contact Point, The State-of-play of the Implementation of Rural Development Programme Measure 421 in the EU-27 Final Report, May 2014, p.14. 以下、随所から引用。

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-gateway/Measure_421_State_of_play_FINAL_May_2014.pdf

(6) Project name: Modeludvikling med baggrund i fundsteder fra jernalder og Vikingetid
<http://leaderplus.ec.europa.eu/cpdb/public/project/CopDbDatashet.aspx?projectid=242&language=en>

(7) ‘Deutsch-Dänische Zusammenarbeit Sonderjylland / Schleswig (8.03.06)’

[http://lag-schlei-ostsee.de/archiv/lag_projekt/325.html?&tx_ttnews\[pointer\]=3&tx_ttnews\[tt_news\]=299&tx_ttnews\[backPid\]=209&cHash=a3d2d8f50e](http://lag-schlei-ostsee.de/archiv/lag_projekt/325.html?&tx_ttnews[pointer]=3&tx_ttnews[tt_news]=299&tx_ttnews[backPid]=209&cHash=a3d2d8f50e)

(8) Regina Grajewski (Hrsg.), Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission, Oktober 2011, pp. 104-110.

(9) このあと, 「LAG の活動開始時に EU から受けられていた前払い金 (スタートアップ・キット) が引き続き可能かどうかは定かではない」という下りがあるが, スタートアップ・キットは農村地域振興に関する新規則 (1305/2013) の LEADER に関する条文 (第 43 条) で規定されている。

REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005

(10) Regina Grajewski (Hrsg.), 2011, p.104.

(11) 同規則における改訂点については調査中。