



日 本 中 央 競 馬 会
特別振興資金助成事業

フランスにおけるLEADER+の評価と パートナーシップによる推進

平成19年1月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

フランスにおける LEADER+ の評価とパートナーシップによる推進

調査目的

EU のプログラムとして 1991 年から LEADER が実施され、2006 年は、3 期目の LEADER+ の最終年を迎えている。LEADER においては、あらかじめ評価のサイクルが決められ、このサイクルに従って加盟各国は、評価を実施しなければならず、また、地域レベルでも評価を実施することが強く推奨されている。また、地域レベルで LEADER+ の推進に当たる地域活動グループ（GAL）は、公的セクターと民間セクターで構成されなければならないとし、官と民との協働による取組によって成果を上げようとしている。

本調査においては、評価の実施と次期対策の検討における評価結果の活用について、また官民協働の取組について現状と課題を調査することを目的とした。

調査の実地・取りまとめ

本報告書は、平成 18 年 10 月 9 日から 13 日にフランスの中央政府（パリ）と南西部ミディ・ピレネー地域圏（トゥールーズ）及びアリエージュ県（フォア）において行ったインタビューを基に、LEADER+ に関する部分を取りまとめたものである。

調査の実施・取りまとめは、当センター調査部長谷口敏彦が羽成 優女史の協力を得て行った。

1. LEADER の実施

1. 1 これまでの LEADER の実施

LEADER（Leader と書かれる）は、EU が実施するプログラムで、フランス語の“Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”（農村地域経済発展の行動連携）の頭文字を取ったものである。LEADER は、これまでに表 1 のように 3 つのステージに分けて実施されている。

表 1 LEADER の実施ステージ

ステージ	実施時期	特 徴
LEADER I	1991－1995 年	パイロット的、条件不利益地、基本的に希望地すべて。4.42 億€（ユーロ）
LEADER II	1996－1999 年	パイロット的、条件不利益地、基本的に希望地すべて。17.55 億€
LEADER+	2000－2006 年	より実践的、すべての農村地域、選抜過程がある。持続可能な農村開発。50 億€。
次期事業	2007－2013 年	農村地域振興規則（RDR）プログラムの中で、5 つの柱の一つとして実施。

LEADER+（リーダー・プラス）においては、「地域活動グループ（GAL：Groupe d'action locale。英語表記はLAG：Local action group）」を基本に推進されている。欧州委員会（EC）では、GALは、地域の公的セクターと民間セクターで構成されなければならないとし、GALの活動に関して、①農村地域の生産物とサービスをより競争力のあるものにするため、ノウハウと新しいテクノロジーを使うこと、②農村地域における生活の質を改善すること、③グループ活動によって小規模な生産の市場アクセスを整え、地域産品に付加価値をつけること、④自然・文化的資源の活用を最大限にすること、の4つを優先事項として定めている。

また、LEADER+は、①農村地域開発に関する実験の優遇と促進、②農村地域間の協力支援、複数のGALで財源を共有できること、③農村地域のネットワーク作り、データバンクや印刷物の作成、あらゆる手段での情報交換によって、農村地域開発に関する経験やノウハウを共有すること、の3つの達成目標を定めている。

フランスにおけるLEADER+の2000 - 2006年の間の支出総額は5046.5百万€（約7,100億円）で、このうちECは2105.1百万€（42%）を、残りを加盟国とその他の公共団体、民間セクターが負担している。

国土整備競争力強化省間委員会（DIACT：Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires）¹の責任者からLEADER+に至る経過について次のような説明があった 備考1。

- フランスにおけるLEADER IIの実施には、4つの特徴があった。一つは、実施するに当たって、地方分散主義を取り、地域圏行政庁²に主導権を与えたことである。そのため、中央行政（特にDIACT）の役割は非常に軽くなった。DIACTは、プログラムを推進するに当たっての方向性を出し、大枠についての通達を出すことであって、実施面は各地域圏行政庁に委ねられた。二つ目は、フランスでは、特定の地域圏において実施が遅れたことである。LEADER IIは、1994年から始まったが、1996年まで何もなされなかったし、地域圏によっては1999年のLEADER IIの最後年になって初めて着手したところもあった。地域圏行政庁においては、LEADER IIは資金面からみて小さなプログラムであったため、優先プログラムと考えられなかったことが実施の遅れの要因となった面がある。三つ目は、

¹ DIACTは、2005年12月31日に「国土整備地方振興委員会（DATAR：Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régional）」から組織変更になり、創設され、首相の権限下で国土整備開発政策の方針決定と実施を行っている。DIACTの活動範囲は前身のDATAR（1963年創設、国土整備政策の推進を行った）よりも広く、経済変動に関する省間ミッション（MIME）の具体例として産業の再転換を図ることになっており、また、「国・地域圏計画契約（CPER：Contrat de plan Etat-région, 1982年）」に基づいて地方分散サービスの評価を行っている。CNASEAは、ECが行う事後評価に関しては、国と財政的・統計的なデータを揃えることになっている。

² 地域圏行政庁は国の出先機関である。地域圏には、地方自治体として地域圏議会がある。

GAL に期待されていた革新性が実際に現れてくるのが難しかったことである。四つ目は、LEADER II の資金は、欧州農業指導保証基金（FEOGA）、地域開発欧州基金（FEDER）、欧州社会基金（FSE）の 3 つの基金から来ており、それぞれの基金が地域圏にたどり着くのに、別々のチャンネルを使っていたため、非常に複雑であったことである。

- このため、DIACT は、このような LEADER II の結果を受けて、LEADER+を実施するに当たって、地域圏行政庁に全部任せるのではなく、もう少し中央の行政が仲介する部分を多くした。LEADER II では、地域圏ごとに LEADER プログラムがあったが、LEADER+では、フランス全土で一つのプログラムにした。このことによって、DIACT の主導権を強いものにし、GAL の選定をより厳格にした。この結果、GAL の数は、LEADER II では 180 あったが、LEADER+では 140 に減少し、フォローアップがしっかりできるようになり、農村地域における協力関係の構築とネットワーク化が強化された。
- LEADER+では、非常に意欲的な高い目標を掲げている。資金面では、他の地域の GAL と共通プログラムを持った GAL や協力関係を構築した GAL に対して優先させた。ネットワーク化では、GAL 同士の交流を盛んにして経験を集積し、LEADER+に関係してもしなくても、他の地域の人たちにもこの経験を広く配布していくということを目的としてネットワーク化を行った。

1. 2 次期プログラム

次期プログラムに関して、次のような説明があった ^{備考 1}。

- LEADER プログラムの次のステップでは、「農村地域振興規則（RDR : règlement de développement rural）」という大きなプログラムの中で、5 つの柱の一つになることが 2005 年 9 月に決まっている。農村地域振興規則は、各加盟国に 2007 年から 2013 年まで適用されるが、フランスとしても、この新しいプログラムの中に LEADER プログラムを一部入れて、2006 年 10 月に EC に申請したい。
- EC は、2007 年 1 月からスタートできるように 2006 年 12 月 31 日までに承認しようとしているのではない。承認が 2007 年 6 月に出され、新しい LEADER プログラムのグループを選ぶのは、2007 年 6 月から 12 月になる見込みで、実施時期がずれることに関しては、一応問題ないと考えている。

2. LEADER II の評価の実施と結果の活用

LEADER II において実施された評価結果がどのように LEADER+の検討に活用されたかに関して、次のような説明があった ^{備考 1}。

- LEADER II における評価は、各地域圏行政庁にまかされ、全国レベルで中央が行ったのは、GAL 間のネットワーク化についての評価のみであった。最終評価が EC に上げられたのが遅れたため、EU レベルでの LEADER+の決議のときには間に合わなかった。

このようなこともあって、LEADER II では、評価を実施するよりも、観察 (observation)

に重点を置くことになった。全国レベルでの統計、プログラムの進捗状況、支払状況、LEADER II での書簡のやりとり、セミナーの実施を含んだ観察によって LEADER II が円滑に実施されていないということが分かっていた。

- 事前評価は、プログラムを作っていく最終の仕上げとして使われた。特に GAL を推進していく地域を選ぶのに当たって、どの地域が良いかを説明したもので、GAL の地域割り (zonage) といっている。EC では、LEADER II と LEADER+ の間で、この点について変更したので、フランスも EU レベルでの変更を十分考慮に入れたことを示すためにも、それを明確にしなければならなかった。LEADER II のときは EC の方で既にゾーニングを持っていて、フランスとしては、そのゾーニングの中で GAL を選んでいけばよかったが、LEADER+ では、各国が独自に地域のゾーンを選ぶということが謳われていた。特に地域レベルでは、評価人はどのタイプの地域を選んだ方が良いか、今回のプログラムのためにも、また将来のプログラムのために、もっと明快にするように求めてきた。このため、地理的にも、経済的にも、人間的にも調和のとれた地域にする、ということにした。地域的にも連続性のある一つのまとまっている地域にしたいと考え、地域を選ぶに当たって、行政管轄が違っても構わない、2 つの県にまたがっても問題はないということにした。

- 評価人から勧告があったにもかかわらず、最初のプログラム作りに使わなかったものがある。評価人は、農村地域と都市部の境にある地域に LEADER プログラムを適用するように、農村地域と都市部の関係を促進するための LEADER プログラムを謳っていたが、DIACT はそれを採用しなかった。これは、EU の規則に問題があったためである。LEADER プログラムのコミュニケの中に、GAL として選ばれるためには、人口 1 万人～10 万人の都市であることという条件があった。もしフランスでそのような都市があるとして、農村地域と都市の境となると、10 万人をはるかに越えてしまうため、できなかった。

3. LEADER における評価

3. 1 LEADER+ における評価の仕組み

LEADER+ については、EU レベル、国レベル、GAL レベルの 3 段階で評価が行われている。国レベルでは、事前評価 (évaluation ex ante) と期中評価 (évaluation mi-parcours)、最終評価 (évaluation finale) を実施し、EC は、事後評価 (évaluation ex poste) を実施することになっている。しかし、GAL レベルは、評価を実施することが強く推奨されているが、義務にはなっていない。

フランスでは、国レベルでは DIACT が、GAL レベルでは CNASEA (農地構造整備国立センター : Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles)³ が、それぞれ実施に係わることになっている。評価に当たっては、先取的特

³ 農水省及び雇用・社会連帯省の管轄下にある国の公施設法人 (établissement public) である。フランス全土 (海外県を含む) の 20 の地域圏委員会及び 7 事務所を持ち、職員は 1,700 名。活動分野は、農業・農村整備・環境と職業訓練・雇用の 2 つ。

徴、パートナーシップ、行政機関の役割と機能、環境影響等の LEADER+ の特色を考慮に入れることが求められる。

表 2 LEADER+ の評価の実施

評価時期による区分	評価の実施者・実施形態
事前評価 (évaluation ex ante)	フランスの場合、MC コンサルタントが 2000 年 4 月に開始されたコンサルテーションのプロセスに従って、EC のガイドラインに沿って実施した。主として加盟国がこの評価に責任を持つ。
期中評価 (évaluation mi-parcours)	プログラムを実施中に評価し、2003 年 12 月 31 日までに EC に提出する。2005 年 12 月 31 日までに最新のものにバージョンアップする。この評価は、フランスの場合、CNASEA が組織化し、独立評価者が実施する。期中評価の結果は、モニタリング委員会によって検討される。
最終評価 (évaluation finale)	2005 年末までに期中評価結果をアップデートしたものが最終評価となる。
事後評価 (évaluation ex poste)	事前評価、モニタリング情報、期中評価と目標設定時に設定された指標に関するデータを基に EC が実施する。EC は、遅くともプログラム終了後 3 年以内に結果を公表する。

事後評価は、EC の責任で実施されるが、加盟国と実施主体が協力することになっている。

3. 2 LEADER+ の実施の遅れ

LEADER+ の実施の遅れに関して、次のような説明があった ^{備考 1}。

- 評価の実施については、EC の規則で決められた日程があるが、フランスで LEADER+ の実施が遅れたのは、何段階にも分けた手続を踏まなければならなかったためである。特に、フランスの LEADER+ は、EC の承認を得るステップに非常に多くの時間がかかった。
- フランスのプログラムを EC に申請する前に、まず「LEADER+ コミュニケーション」が EU レベルで承認されなければならない。この「LEADER+ コミュニケーション」は、2000 年の 1 月 1 日から実施されるとされていたのに対して、実際に出たのは 2000 年 5 月であった。EU のレベルでまず遅れ、フランスがプログラムを申請するのに 2 ヶ月間、つ

まり 7 月には出さなければならなかった。フランスの LEADER+プログラムが EC に承認されたのが 2001 年 7 月であった。時間を節約するために、EC からの承認を待たずに、並行して、地域圏行政庁用のスペック書（Cahier des Charges：仕様書）を作成し、2001 年 5 月から地域圏行政庁に配布した。次は、地方で GAL を選ぶのに時間がかかった。最初の GAL が選ばれたのが 2001 年 12 月で、第 2 段階として次のグループ群が選ばれたのが 2002 年の 7 月あった。これだけで多くの時間を費やしたことになる。

- また、地域圏行政庁によっては、資金面で大きな他のプロジェクトがあつて、そこに多くの職員を動員するということも起こった。LEADER+は大型予算の 3%にしか満たないため、大型予算の方に人員が割かれるということがあった。EU レベルの手続き以外の問題もあった。

3. 3 LEADER+における期中評価

LEADER+における期中評価に関して、次のような説明があつた ^{備考 1}。

- LEADER+プログラムのスタートが遅れたことが、期中評価の実施に影響を与えた。DIACT が最後の GAL を選んだのが 2002 年 7 月であったため、最後に選ばれたグループは、LEADER+の活動を十分に理解し、期中評価を正しく行うための指標を出すことができなかった。そのため、評価は、実際のインパクト（効果、影響）を評価するよりも、実施条件をいかに最良なものにしようとするか、その意欲を評価するという方向に向けられた。
- プログラムの実質的な開始が非常に遅れたため、実施状況に関しては、少ししか評価できなかった。特にフランスでは、官民パートナーシップが非常に新しい概念であつたので、これを機能させる条件を分析することにした。1999 年から「おらが里政策（Politique des pays）」を実施しており、その中では、官、地方選出議員と、民、企業家とのパートナーシップを謳っているが、農村地域の発展を図る上で、パートナーシップを構築するということは、どちらかという新しい考え方である。
- 期中評価としてもう一つ大事なことは、共通指標を提案するということがあつたが、これをあまりに幅広く、多く提案しすぎたため、最初は指標数は 1,400 になった。このような数になったのは、LEADER+は、プロジェクト、アクティビティが非常に幅広いものを含んでいることによる。実際にグループが実施しようとするアクティビティについて指標を作ろうとすると、指標は、非常に幅広く複雑なものになった。このため、プログラムの最後の段階で、共通指標を選別することにした。それでも、LEADER+における最終的な指標数は 181 に達している。（注：巻末に参考資料「LEADER+の最終評価の指標基準における指標と関連する活動数、予想値及び実績値」を掲載している。）
- LEADER+グループは、指標に関する数値を取るに多くの労力を要した。まだ分析は、終わっていない（インタビュー時点）。

4. CNASEA の役割

4. 1 CNASEA の活動と評価基準

フランスでは、LEADER+の期中評価は、CNASEA(農地構造整備国立センター)が組織し、独立評価者が実施していることについては、3. 1で述べた。

CNASEAは、EDATER⁴と共同で、期中評価の実施に関して2004年5月17日に「LEADERプログラムの評価基準の実現(Réalisation du référentiel évaluatif du programme LEADER)」を出している。これには、LEADER+のミッションの背景と目標、ミッションの各段階について、次の事項を記している。

LEADER+プログラムの評価リファレンシャルの実現(構成)

1. ミッションの背景と目標

1-1 背景

2003年期中評価の延長

2005年の国による評価の準備

1-2 最終目的

- ・評価リファレンシャル(un référentiel évaluatif)を定めること

指標及び「その他のツール」(調査と評価のため)

- ・国の計画のより良い見積りに貢献できるようにすること

LEADER+プログラムの地域への影響力、経済的な意味での挺入れ効果

農村環境における持続可能な開発政策の実験的な側面での成果
プログラム実施の長期的な分析

1-3 目標

- ・PRESAGEの指標についての批判的な分析
- ・新しい指標の仮の登録(数を制限して)
- ・万が一の場合に設置する「その他のツール」の定義

2. ミッションの各段階

第1段階：現在の装置を診断

目標

- ・PRESAGEの質を測る
- ・最初の活用と結論

方法とツール

- ・2004年4月に情報提供されたPRESAGEベースの取扱い
- ・まとめ

⁴ EDATERは、公共政策に関する研究と提言を行っているコンサルタント。LEADERプログラムの評価基準の開発を委託されている。

- ・作業グループ内での情報交換会

日程

- ・2004年5月，6月

第2段階：評価リファレンシャルの安定化と調査・評価装置の充実

目標

- ・現在の指標のリストを補完する（評価検討における将来的なニーズを広くカバーするため）
- ・指標基準を調査・評価装置に更に連動させる

方法とツール

- ・補完的な指標：5月17日の作業で EDATER が GAL の試みを査定，まとめと議論，作業グループによる承認
- ・調査・評価装置の統合：
 - 構成的な側面（装置の構成，作業日程，交流の時期）
 - 技術的・方法論的な視点（GAL にあるその他のツール，地理的な関係，今後のアンケートに関する GAL への指示・助言）
 - 作業グループのメンバーとの交流

日程

2004年6月，7月

なお，評価リファレンシャル（référentiel）については，次のように説明している。

評価リファレンシャルは，指標リストに限定するものではなく，質問事項，任務（tâche），ツール，情報源の総体を指し，LEADER+プログラムについて国の最終評価の枠内で用いられる。これは，また，ローカルプランでの調査・評価にも貢献できる。

「ミニマム・セット」として，次の4つの要素からなる完全リファレンシャル（un référentiel plus complet）を奨励している。

① EU共同体の評価質問チェックリスト（EU指導ライン）

- ・LEADERの特色を生かす度合いはどの程度か。
- ・プログラムのアクションと側面（volets）は何か。
- ・経済的・社会的な団結という目標の点で，プログラムがもたらしたインパクトはどのようなものか。
- ・主要プログラムや農村開発政策，農村地域内部の潜在性開発補助政策の強化という目標に関して，プログラムのインパクトはどのようなものか。
- ・ローカルの技術マネジメントはどのように機能しているか（融資，運営，評価）。

② PRESAGEの指標から得られる情報

- ・テーマを横断するような優先的指標（情報・コミュニケーションテクノロジー，環境，機会均等，雇用），成果を総合する指標のグループ
- ・実施に関する指標（大部分）：評価のために必要不可欠であり，LEADER+によって実現できる事柄の詳細を記述することができる。

- ③ GALの提出する年間実施レポートや地域圏CNASEAのプログラム委員会の報告書に含まれる情報
- ④ 受給者に対し行われるアンケート

2004年10月7日にCNASEAが明らかにした「ローカルレベルでの評価実施」では、次のように記されている。

LEADER+の国のプログラムの一環として、フランスは評価に関して適切な取組を行っている。プログラム運営当局であるCNASEAは、開発プランの枠内で予想される評価活動を行うよう各GALに対して注意を喚起している。

この取組は、GALの計画したプロジェクトを支持するための「評価」活動カードを作ることによって示されている。これによって各GALは、調査ツールの立案や評価の実現が可能となる。評価の実施は、LEADER+のEUイニシアチブの一環で決定的なもので、GALの開発プランの運営を改善することができる。この結果は、EUの政策決定に関与している。

2002年1月付けの評価に関する指導ラインは、国のプログラムの枠内におけるフランスの取組を強化している。質の高い成果を得るためにローカルプランの評価を実施することを奨励している。評価に関してGALの行う作業から生じた情報を使って、国のプランの調査基準を補うことが可能となるだろう。これらのローカルレベルでのデータによって、国のプランの運営当局が行う評価は妥当性を得ることができる。

4. 2 国レベルの評価と地域レベルの評価

LEADER+における国レベルの評価と地域レベルの評価に関して、次のような説明があった 備考¹。

- 国の評価では、EUのオリエンテーション、テキストによって行われるが、各国は、興味がある問題を付け加えて実施している。国レベルの評価は、GALの評価から積み上げているわけではない。地域の主導者たちは、その地域におけるインパクト、その地域において行われているほかの政策への影響について興味を持っており、国レベルの評価を行うためにGALの評価を行うことにはならないであろう。
- あるGALの経験を他のグループの活動に生かしていくことは、GALのネットワークの第一の役目である。そのため、ネットワークは、地域レベルと国レベルの2つのレベルがある。国で持っているネットワークはフランス全国に有効なものであるが、その中でもGALのある地域に有効のものである。国のインターネットサイト (reseauLEADER.com) で国レベルでのスケジュール、上手なやり方、討論、教育、研修が載っている。地域レベルでは、地域圏の中でのGAL間で交流しあえるようになっている。GAL内のネットワークを活用することも大切である。それによって地域レベルで官民パートナーシップが生かせると思う。パートナーの会合は地域レベルで2ヵ月に1回行われている。会合ではLEADER+の中で支援されるべき活動を選ぶことになっている。また、プログラムの進捗状況の検討、地域レベルで評価が行われた場合、その評価についての検討も行われる。全

国に向けて、いろいろなグループの中で共通化されて良い特別な活動もあるが、まず、地域レベルで生かしていきたいと思っている。

- 評価の実施の方法は、GAL ごとに自由になっており、外部コンサルタントの支援を受けているところもある。評価だけでなく、実際にいろいろなアクションを行っていく局面において、あるいはそれを準備していく局面において、人を雇ったり、外部コンサルタントからの支援を受けたりしているところもある。コンサルタントの支援を受けることは、良いことであると思うが、コストが高くつく。外部に頼んだ方が、客観性から言っても、評価の実際の手法から言っても、技術的な深さから言っても、良いと思うが、強制することはできない。

5. ミディ・ピレネーにおける LEADER+の実施と評価

5. 1 LEADER+の評価の実施

ミディ・ピレネー地域圏は、作物の生育期である夏期の降雨が少なく、土壌条件も悪いことから農業生産環境にとっては恵まれた地域ではない。また、その中でもアリエージュ県は、ピレネー山地に位置する地域であり、生産環境は、更に厳しい。今回、同県で展開されている「ペイ・アリエージュ・ピレネー（Pays d'Ariège-Pyrénées）」を選んで、LEADER+の実施状況、中でも GAL の活動について調査を行った。

ミディ・ピレネー地域圏の CNASEA から管内における LEADER+の実施と評価に関して次のような説明があった^{備考2}。

- EU の他のプログラムでは、国レベルや地域圏レベルで決めているが、LEADER+では、ローカルでプログラムを作ることが義務になっている。このプログラムに限っては、プログラム作成委員会で、ローカルのイニシアチブで作られていくことになる。特徴と言えるのは、革新性を出していかなければならないこと、他の地域のモデルとならなければならないことである。その中に、官民のパートナーシップも謳われている。
- LEADER+では、テリトリーという概念があり、人口 10 万人までということになっている。ほとんどのテリトリーは、5,000 人から 1 万人である。テリトリーでは、それぞれのテリトリーで、国が掲げたテーマからみて何が欠けているのかを診断していき、LEADER+の資金援助を受けて、足りない部分に答を出していくようにする。例えば、農村地域に新しく来る人たちを迎え入れるにはどうするか、IT をどのように取り込んでいくのか、文化的な遺産の価値をどのように出していくのか、農村地域の高齢化にどう対応するのか、雇用の問題にどう対応するのか、若者・女性を発展させていくにはどうしたらいいのか、などについて答えを出していくことになる。
- GAL は、農水省と DIACT が選ぶ。質や資金援助の適切性などが考慮される。LEADER+では、国レベルで 140、ミディ・ピレネーで 12 が選ばれた。GAL が選ばれると、GAL ごとに資金プログラムを作ることになる。資金プログラムを管理していくのが官民パートナーシップである。資金は、CNASEA が受け取る。受け取った資金は、GAL に出してい

くが、直接出す場合と管理構造機関（Structure gestionnaire）を通す場合もある。

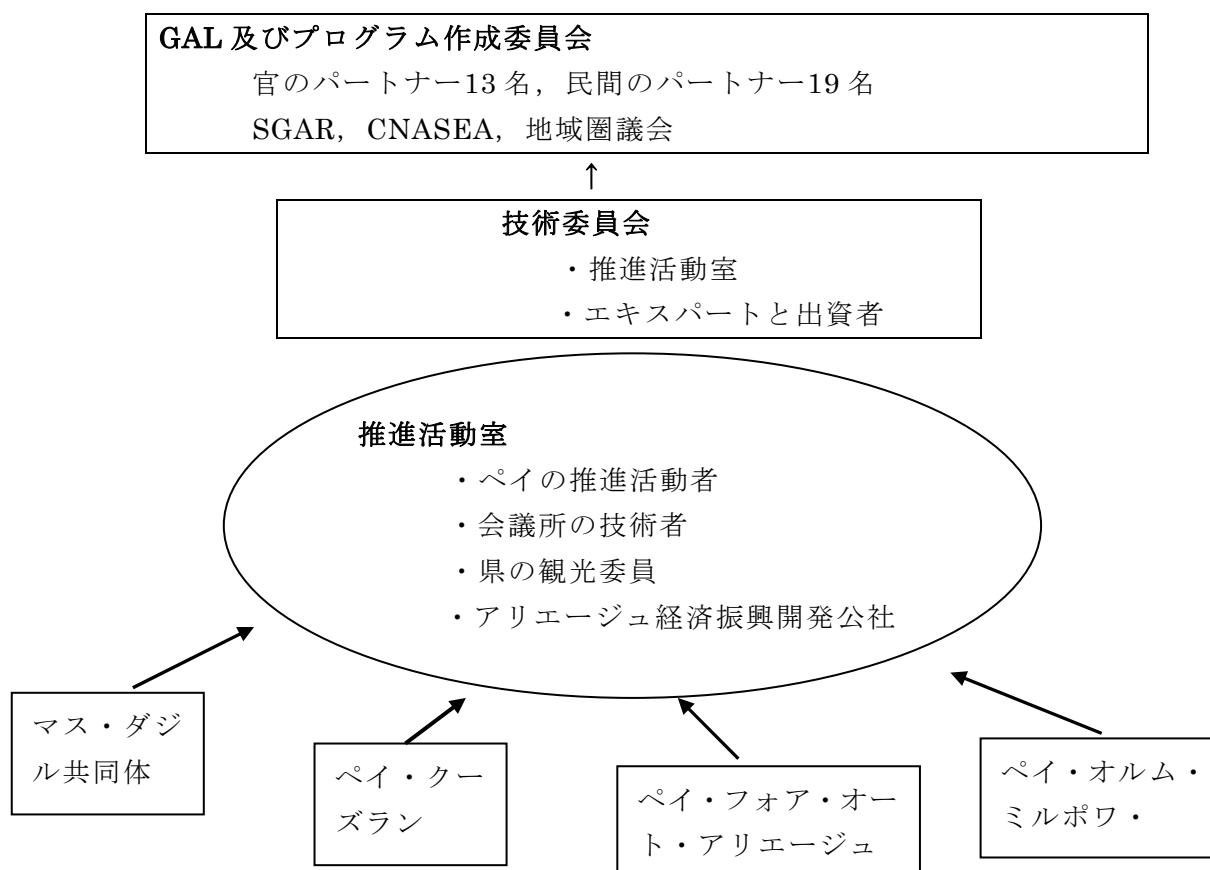
- 地域レベルの評価については、CNASEAは管理構造機関という性格を持っているので、各 GAL に対して、外部の組織を使って最低限の評価はして欲しいと言っているが、強く推奨されている事項であっても、義務ではない。このため、CNASEA としては、GAL に対して、評価を行うことは意義があるということを理解させなければならない。評価をすることによって、自分たちのプログラムの発展状態、進捗状況を把握することができる。そういう点で意義があることであると GAL に対して言う。例えば、期中評価を実施することによって、プログラムのアクションがうまくいっていないことが分ると、変更することができるということを言う。
- LEADER+が実際に現地で始まったのは 2003 年であった。GAL に対しては、十分に経験した後でないと、評価するようには言えないので、ローカルな評価は、まず、GAL にとって自分たちためになるツールであるということを言う。また、外部からの視点からみることができるチャンスで、そのためには、外部から評価してもらわなければならない、ということを言う。
- IT ツールである“PRESAGE”は、すべての GAL が使わなければならない、強制となっているツールであると同時に、他の EU のプログラムでも使われているツールである。PRESAGE は、GAL を推進している人たちが数字を入れることになるが、入力する人たちはエンジニアのレベルの人たちで、誰でも簡単にできるものではないが、1 日程度の研修で、ある程度コンピュータができれば、使えるようになる。
- EU の指標に関するデータを集め、入力することは義務になっている。指標は、非常に細かく、難しいもので、GAL が実施しているアクションに対して、パラメーターでつけられているものである。140 の GAL に対して 4 つの優先事項があるので、指標の数は、大変な数になる。指標の数が多くなってきたのは、GAL が自分たちでプログラムを作ると、そのアクションに関連した指標を提案することになっていったからである。CNASEA では、アクションは最高 10 まで、1 つのアクションに対して 3 つの指標までとした。CNASEA が期中評価のときに、これを活用できるように指標の集約をした。CNASEA や DIACT などが入った LEADER グループの管理グループや、全国レベルでのプログラム推進グループも集約作業を実施した。GAL 方で価値判断のスケールを決めさせるようにしたいと思い、下から上に上げていくという意欲的なアプローチを取ろうと思った。しかし、この方法は、間違っていたかもしれない。もし、本当にプロジェクトに合った指標を作っていこうとすると、小さいプロジェクトがたくさんあれば、それだけ指標がたくさん出てくることになる。
- ミディ・ピレネーで展開されている 12 の GAL のうち、6 つの GAL が民間の会社を使って期中評価を実施した。そのうちのいくつかは、期中評価をすることによって、プログラムの内容と機能を変更することができた。他の 6 つの GAL は、期中評価は実施しなかったが、自分たちで、仕事をフォローしたりするなどの自己評価をしたところもあった。しかし、自己評価結果が十分でないと考えているので、CNASEA の中では、6 つのグルー

プに共通の一つの評価会社を使って評価を実施したらいいのではないかという意見も出ている。この評価は、将来出てくる LEADER プログラムに対して地域の戦略を決めていく大事なものになるであろうと思う。評価をしていないと新しい EU プログラムに出てきても選ばれないということがはっきりしているので、そういうことを考慮して戦略的に評価を実施したところもあるが、しっかりとした評価を行い、プログラムを実施していくのに役だ立ようとして実施しているところもある。

5. 2 パートナシップによる LEADER+の推進

「ペイ・アリエージュ・ピレネー」の区域の主な農業と産業は、牧畜、ブドウ栽培、ワイン醸造である。LEADER+プログラムは、「集団活動のネットワーク作りによって“ピレネーの地方色ゆたかな山岳地域”という基準 (référence "montagne préservée pyrénéenne" par la mise en réseau d'actions collectives)」を扱うもので、国立公園など自然遺産、特産品を扱う農家・宿泊施設、動物関連の観光活動、ロッククライミング、ハイキングなどのアウトドア活動、文化観光活動、映画上映やカーニバルの活動を展開している。

「ペイ・アリエージュ・ピレネー」の協議・決定は、下図のような構造になっている。



「ペイ・アリエージュ・ピレネー」の GAL は、規定や付属の内部規則も含め、「ペイ・アリエージュ」協会の中に組織化され、県議会が財政面での受け皿、管理組織になっている。

る。

プログラム作成委員会は、官のメンバー13名と民間メンバー19名で構成されている。具体的には、公共団体として、アリエージュ県行政庁（注：国の出先機関）、ミディ・ピレネー地域圏議会、アリエージュ県議会、ペイ・フォア・オート・アリエージュ協会、ペイ・クーズランの事務組合、ペイ・ピレネー・カタール協会、アリーズ・コミュン共同体、アリエージュ経済振興開発公社、県の観光委員会が、民間団体として、職業会議所、農業会議所、商工会議所、アリエージュ田園連合会、漁業と水環境保護のためのアリエージュ連合会、ピレネー滞在民宿、クーズランの観光職業協会「ピレネーの心」、野外アリエージュ協会、オオカミの家（注：公園のような所）、Caisse d'Epargne（貯蓄銀行）が、オブザーバーとして、地域圏観光部局、地域圏行政庁、CNASEAが、それぞれなっている。

調査委員会で会合を開いた GAL は、その後プログラム作成委員会、推進活動室、技術グループ、エキスパートを招集する。

推進活動室のメンバーは、クーズランの事務組合、ペイ・フォア・オート・アリエージュ協会、ペイ・ピレネー・カタール、アリーズのコミュン共同体、アリエージュ県議会、アリエージュ観光委員会、アリエージュ農業会議所、アリエージュ職業会議所、アリエージュ商工会議所、アリエージュ経済振興開発公社である。

推進活動室の会合は、経営、推進活動、コミュニケーション、評価の問題全般を取り扱うために開かれる。プログラム作成委員会の技術準備委員会で集まり、提示されたオペレーションに関してアドバイスすることができるエキスパートや技術者も参加している。例えば国家公務員、県公務員、地域圏公務員、分野に応じて教育サービスや技術サービスのエキスパート、大学の専門家などである。

推進活動室は、1年に2回会合を開き、プログラムが開発プランに沿って実施されているかどうかを確認する。特に、選択したプロジェクトに付随して起こっている事柄がどのようなものか、現状を明らかにする。この会合により、様々な当事者が同じ目的の中にいることを確認することができる。

技術委員会は、プログラム作成委員会より前に会合を持ち、書類の技術的な問題を調整、承認、修正を求めたり、書類に不備がある場合には、プログラム作成委員会への書類の提出を延期したりする。

技術委員会のメンバーは、クーズランの事務組合、ペイ・フォア・オート・アリエージュ協会、ペイ・ピレネー・カタール、アリーズ・コミュン共同体、アリエージュ県議会、アリエージュ県観光協会、ミディ・ピレネー地域圏議会、地域圏観光部局、DIREN（地域圏環境部局）、DDAF（県行政庁農林局）、アリエージュ県行政庁、アリエージュ農業会議所、アリエージュ職業会議所、アリエージュ商工会議所、アリエージュ観光名所開発サービス、アリエージュ経済振興開発公社、CNASEAである。

GALの構成団体は、地方コーディネータ（coordinateurs de Pays）、農業会議所などの会議所（consulaires）、県観光委員会、アリエージュ経済振興開発公社などで、公的組織

が 9 つ、私的組織が 10 となっており、参加しているコミューンの数は 268 に達する。

資金の負担割合は、表 3 のとおりである。

表 3 ペイ・アリエージュ・ピレネーの資金負担割合

資金負担機関	割合 (%)
FEOGA-O Leader+(分野 12) (初期割付及び補足交付金)	44.35%
国家	3.92%
地域圏議会	3.00%
県議会	22.11%
コミューン, 広域行政	1.66%
その他 公共機関	0.20%
公共による自己資金	6.03%
民間基金	3.13%
民間による自己資金	15.59%
総 計 (総 額)	100.00% (3,252,560€)

資料 : LEADER+ EU イニシアチブ・プログラム 2006 年 7 月 31 日の状況
(Programme d'initiative communautaire LEADER+ Situation au 1/07/2006)

当初, EU は, 資金の半分を負担することが予定されていたが, EU の負担割合は, 44% に止まり, その減少分を県議会 (当初は 14% 負担予定) と民間 (当初は 14% を負担予定) が肩代わした形になっている。また, 総額としても当初は 4, 508 ,000€ (6 億 8000 万円) が予定されていたが, 当初の 7 割の 3,252,560€ に止まっている。

このような資金の負担割合の変化について, アリエージュ・ピレネー事務所 (LEADER+) は, 「最初に決められる予算額は, 見積もりのようなものであり, 実際の予算は, プロジェクトごとに決まる。ペイ・アリエージュ・ピレネーには, いくつものプロジェクトがあり, 毎年, 追加されているので, 予算の額も, それらの負担額も毎年変わってくる」と説明し, 特段問題があるようには認識していない。

「ペイ・アリエージュ・ピレネー」は, 他の地域や他国との協力関係を持っており, 国内では, 「GAL ローマヌの大地 (le GAL Terres Romanes)」と共同で「山岳地帯の馬とヴォーバンの小道 (Le projet "Cheval de montagne et sentier Vauban)」プロジェクトを準備している。また, 「地方ビストロ (Bistrots de Pays)」に参加している。サン・チャゴ・デ・コンポステーラ巡礼に関する活動で他地域と協力している。更に, 他の国との協力関係では, スペインの「スペインベルグエーダ (le GAL espagnol Bergueda)」と共同で「カタローニャ・アリエージュ間の交流の小道 (Les sentiers d'échanges catalans-ariégeois)」を実施しており, 予算は 3,000€ である。

「ペイ・アリエージュ・ピレネー」のプロジェクトの一つとして, 「味覚のネットワーク

（Réseau des Saveurs）」が実施されているので、次に紹介する。

「味覚のネットワーク」は、地域特産物の価値を高めることを目的とし、手工業者や作家などとのパートナーシップによって伝統的な特産物に関するイベントを実施している。構成メンバーは、農家、レストラン業者、手工業者、イベント実行協会（味フェスティバル、胡桃祭り、いちじく祭り、りんご祭り、南瓜祭り、見本市）、行政、消費者の 6 つ集団で、協会（Association）である。

ネットワークの目的は、①地域特産物を広めるための野心的プロジェクトで、競争条件を設定し、特産物を準備、レストラン業者とともに特産物の普及に努めること、②労働条件の改善、近隣との交流を通して、パートナーをみつける近道を優先的に作ること、③地域特産物の定着を図ること、④商品化された「味覚のネットワーク」の数を少なくすること、⑤フェスティバルや加盟レストラン業者のネットワーク作りに必要な推進活動を行うこと、「味覚ネットワーク」の品質保持のための憲章を作り、明文化することである。

資金は、総額 103,200€で、負担は、県が 7.3%、私的機関が 10%、アリエージュ農業会議所が 32.7%、EU の FEOGA が 50%を負担することになっている。

「ペイ・アリエージュ・ピレネー」の実施に関して、インタビューした各機関で、次のような説明があった^{備考3}。

- GAL の構成団体として、地方コーディネータがいるが、地方コーディネータの役割は、ほとんど関係なく活動していた人や組織をつなぎ合わせることである。LEADER II のときも、各組織をつなごうとしたが、形式的な域を出ることなかった。LEADER+になって、コーディネータの働きは、変わってきている。また、県の観光委員会やアリエージュ経済振興開発公社は、官民のパートナーシップの必要性を理解して入って来たので、官民のパートナーシップによって運営していくことは、新しい取組であるが、理解は広まってきている。
- アリエージュでは、申請のあったプロジェクトごとにメンバーの構成について意見を述べ、EU が求める官と民が半々になるよう働きかけた。資金の地元負担についても求めた。EU の基準に合わないプロジェクトや投資を目的としたプロジェクトについては、採用されることはない。
- アリエージュ県で、一つの GAL によって LEADER+を実施しようとしたが、人口規模が 10 万人以下という基準を満たすことができなかったため、北部平野部をテリトリーから離さざるを得なかった。除外した地域は、アリエージュとして経済的・社会的に一体のものであるので、GAL の活動においては、一緒に行っている。
- 評価を実施することは、強く奨励されていることであり、これは義務であると受け止めている。コンサルタントを使って実施している。評価をすることによって、現在の進捗状況を理解することができ、問題点も分かる。コストはかかるが、メリットも大きく実施する価値はある。

- 味覚のネットワークでは、レストランと農家の提携を進めたが、伝統的な農産物があること、レストランも高く売ることができるという利点がある。それぞれが別個に、ほとんどつながりがなかったが、定期的に顔をあわせる機会を持つようにしていったことによって、両者をつなげることができるようになった。
- PRESAGE を使って報告することになっているが、このシステムを使うこと自体は、1 日研修を受けることで、できるようになる。問題は、報告したことに対するフィードバックがないことである。
- LEADER+ による「ペイ・アリエージュ・ピレネー」の GAL の活動が終了しても、次期のプログラムでプロジェクトが実施できるようにしていきたい。

総括

LEADER は、1991 年から 3 つのステージを経て 2007 年から新しいステージに入る。LEADER においては、あらかじめ評価の実施サイクルが設定されており、それに従って、加盟国レベルで事前評価、期中評価、最終評価が、EU レベルで事後評価が実施されている。期中評価と最終評価は、EC に報告する時期に違いがあるだけで、評価の実施手法に差があるわけではない。

第 3 ステージの LEADER+ においては、設定されたサイクルに従って評価が実施されたが、所期の目的を果たしているとはいえない。この大きな原因として、EC と加盟国との間の LEADER+ 開始に当たっての手続き上の遅れと、それに伴う地域活動グループ（GAL）の選定が遅れたことがある。このため、活動を開始して間もない GAL に関しては、インパクト（効果、影響）が把握できていない。

LEADER+ では、GAL が実施しようとする活動に適した指標を提案するようにしたため、指標の数は、フランスで 1,400 という膨大なものになった。1,400 の指標は、仮にコンピュータシステムを用いても、それを分析するには、多くの労力を伴う。途中から指標を整理統合する作業が行われているが、現在でも指標数が多いと言えるし、分析が完了しているわけでもない。PRESAGE システム（情報報告のためのコンピュータ・ツール）に入力することは、それほど難しい作業ではないとのことであるが、指標のデータの収集と入力という作業は現地の人々が行わなければならない、現地の負担は大きいとみられる。

地域レベルの評価結果が国レベルの評価に用いられているかが本調査に当たっての大きな関心事であったが、結論的には、地域レベルの評価結果は、全国レベルの評価には用いられていない。地域レベルの評価の目的は、あくまでもその地域における活動状況の把握、問題点の発見とプログラムの改善に置かれ、全国レベルの評価は、PRESAGE によって各 GAL から報告される指標のデータによっている。

LEADER プログラムでは、官民のパートナーシップによる実施が図られたが、訪問したアリエージュ県での取組や EU の報告書からみると、この取組は浸透して来ているように

みられる。フランスの農村政策では、官民パートナーシップは、新しい概念であるとのことであったが、アリエージュ県では、県行政庁農林局、コミューン（市町村）、農業会議所、商工会議所が農家やレストランを巻き込みながら、地域の農産物を利用した地域おこし、グリーン・ツーリズムの推進に取り組んでいることは評価できる。

LEADER+プログラムは、高い理想を掲げ、現地でも成果をあげているようにみられるが、現地で処理しなければならない事務量が多き過ぎるのではないかと懸念される。わが国では、LEADER は、総じて好意的に紹介されているように見受けられる。確かに、評価の実施に関しては、あらかじめ実施時期が定められ、評価のタイプごとに目的や国や EC の責任が明確にされ、一見すると、見事な評価の仕組であるように見受けられるが、EC における意思決定の遅れ、評価指標の設定についての定見のなさが評価システムを機能できないものとしている。

今回の調査のもう一つの目的である官民パートナーシップについては、EC による強制的な面は残るが、地域でそれなりに工夫をし、智恵を出し合い、地域の資源を生かし、発展させようとする動きが着実に推進されているとみてよいであろう。しかし、LEADER という重しがなくなったとき、つまり、GAL として認められなかった場合、果たして地域で自発的に活動が継続されていくものかどうかは分らない。

備考

1. 国土整備競争力強化省間委員会（Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires）
M. Christophe BERNARD (Chargé de mission, Équipe Europe et International)
2. 農地構造整備国立センター・ミディ・ピレネー地域圏委員会（Délégation régionale du CNASEA Midi-Pyrénées）
M. Olivier DEKESTER (Délégué Régional du CNASEA Midi-Pyrénées)
M. Hervé DANNOUN (Chef du service agricole)
Mme Véronique RIVOT
- 3 (1) アリエージュ・ピレネー事務所（LEADER+）
Mme Brigitte RAVE (Coordinatrice)
(2) アリエージュ県行政庁農林局（Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt）
M. Philippe QUAINON (Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt)
M. Claude BERCOVICI (Chef des statistiques agricoles)
M. Robert MARTIN (Chef du service départemental de l'économie agricole)
M. Guy BONNEMAISON (Chargé de mission ingénierie des territoires)
M. Hugues DONNET (Chef de service des équipements ruraux)
(3) アリエージュ農業会議所（Chambre d'Agriculture de l'Ariège）

Mme Nicole VIDEAU (Directrice)

M. Philippe BEAUFORT (Chef de service agroalimentaire et agro-foncier)

M. Dinnat BENOIT (Chargé de mission micro filière et territoire)

(4) アリエージュ商工会議所 (Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ariège)

M. Didier PELOFFI (Conseiller en Développement Touristique)

平成 18・19 年度の当センター調査研究テーマとの関係

①政策評価の的確な実施による新たな行政の展開に関する調査研究

②官民連携の強化による農畜業行政の推進手法に関する調査研究

参考資料

「LEADER+の最終評価の指標基準」における指標と活動数，予想値及び実績値

措置 1：能力の獲得	活動数／予想値／実績値		
プログラムを組んだ作戦	8	43	2
国レベルでの第 2 回選別時に提出した候補者	6	6	6
ネットワークの構築	4	4	4
国レベルでの第 1 回選別時に提出した候補者	2	2	2
情報，推進，研究，助言の作戦	2	2	2
特殊な活動	1	-	-
関係するコミュニケーション	1	22	-
資料編集	1	130	130
プロジェクトに関連，関心を持った企業	1		
研修を受けたコミュニケーションの職員，議員	1		
教育的プログラム（学校時間外）	1		
地域内で組織された会合	1	10	19
研修セッション	1		
訪問，交流の場	1	50	50
措置 5：新しいノウハウとテクノロジーの活用			
研修セッション	122	1187	727.5
研究	110	32	3
情報・感化活動	109	133	7
インターネットサイトの創設	64	69	4
付随的プロジェクト	55	94	7
実験的なプロジェクト	45	42	1
チーム編成された公的共同体	42	75	7
実験	39	9	
実現したコミュニケーション活動	37	1522	1077
情報提供を受けた者	36	14369	397
機材の獲得	34	156	54
助言の外部支給	34	19	4
データベースの設置	29	44	2
デジタル情報ポイント	27	64	
情報処理拠点の購入	27	220	10
ブランドラベリングへの協力	26	7	
同化の作業場	26	0	0
マルチメディア・スペースへの訪問	26	1459	4500
革新的で開発されたサービス	26	15	

ネットワークの構築	25	10	
関係するコミュニケーション	23	568	14
アクセス・スペース、ポイントの創設	23	33	3
新しい TIC サービスの創設	23	38	1
プロジェクトに関係、関心を持った企業	22	3969	680
デジタルスペースの創設	22	52	2
参加者	22	6738	632
団体活動	21	27	
当事者や組織の動員	20	215	
措置 6 : 農村地域における生活の質の向上			
	活動数／予想値／実績値		
研究	216	106	65
情報・感化活動	97	70	26
継続した集会	90	179	130
付随プロジェクト	88	30	19
研修セッション	80	298	11
雇用の創出	78	43	10
新しい集合サービスの創設	74	101	70
ローカルの関与当事者	3	137	54
革新的な開発されたサービス	62	32	27
実現した研究	54	44	9
文化作戦の開発	53	82	45
ネットワークの構築	45	49	3
実験的プロジェクト	41	7	1
家族手当サービス部門のプロジェクト	36	16	11
コミュニケーションツールの作成	33	10	17
作戦に参加するローカルパートナー	30	132	8
関連組織	27	141	23
ビデオの制作	27	1	0
団体活動	26	11	8
設備の獲得	24	128	104
自然遺産の保全活動	24	28	5
当事者や組織の動員	23	2715	98
推進作戦	22	12	6
プロジェクトに関連、関心のある企業	21	86	
インターネットサイトの制作	21	4	1
措置 7: 地域特産品の活用			
	活動数／予想値／実績値		
継続的な集会	152	190	41
推進作戦	144	35	11

研修セッション	135	110.5	8
参加者	121	142944	9314
研究	117	36	7
製品の市場参入	109	163	142
資料編集	78	60006	3
遺産の部分的な修復	75	9	1
改造された建物	67	55	11
青少年の作業場	64	0	0
雇用の創出	60	52	2
付随プロジェクト	55	44	1
コミュニケーション活動の実施	49	284	86
情報・感化活動	49	81	75
実現した研究	43	32	6
当事者や組織の動員	33	17	280
団体活動	31	4	
教育的活動の実行	27	6	3
診断	26		
従事者のネットワーク作り	24	94	
情報，推進，研究，助言作戦	23	5	1
「若い」製品の開発	22	1	0
紙媒体の作成・配布	22	133510	116010
テーマ別周遊の価値づけ	21	79	34
文化作戦の開発	20	13	9
「質の高い手続」に登録したローカル・パートナー	20	54	0
措置 8：自然・人的資源の活用			
	活動数／予想値／実績値		
継続した集会	624	4527	2478
研究	424	451	56
用地整備	243	517	101
情報・感化活動	235	4614	38
研修セッション	217	1920	76
用地の価値づけ	203	272	113
推進作戦	196	2904	2463
雇用の創出	158	194.33	22.43
修復された遺産の要素	157	128	35
用地での活動	156	416	304
実現したコミュニケーション活動	20	21079	13
資料の編集	105	424477	373356
参加者	91	84040	30990
コミュニケーションツールの作成	88	105996	1009

情報媒体	84	67570	50929
実現した研究	78	40	6
芸術家の住居を組織	77	23	18
新しい文化の場所	72	23	13
訪問・交流	70	87676	73304
関与しているローカル当事者	67	3156	592
団体活動	65	9	4
紙媒体の作成・配布	63	629588	95755
文化作戦の開発	59	80	98
付随プロジェクト	58	79	9
観光特産物の作成	55	39	6
補助を受けた文化プロジェクト	54	31	9
情報・推進・研究・助言作戦	53	67	14
青少年感化	54	8004	1884
プロジェクト参加の青少年・女性	44	258	208
当事者・組織の動員	44	342	53
用地のネットワーク化	41	28	3
遺産の展覧会作戦	40	24	14
プログラム化され、実現した作戦	40	27	5
措置 9: 新しい当事者や企業の受入れ			
	活動数／予想値／実績値		
研修	288	47	10
継続した集会	119	305	145
情報・感化活動	96	89	12
推進作戦	91	233	7
雇用の創出	88	183	13
実験の実行	80	49	1
コミュニケーションツールの作成	74	29	11
研修セッション	70	202	7
家族助成金サービス部門のプロジェクト	66	3	
補助金を受けた文化プロジェクト	63	85	80
オブザーバーの設置	63	85	80
補助金を受けたプロジェクト提出者	54	28	8
インターネットサイトの制作	53	3	1
情報媒体	53	43061	46
新しい家族の受入れ活動	50	9	4
企業の創設	50	9	4
観光産物の作成	47	3	
関連組織	47	16	8
革新的な開発されたサービス	45	46	11

訪問，交流	44	1192	
作戦に参加するローカルパートナー	39	959	
団体活動	38	3	
参加者	38	8652	3282
付随プロジェクト	38	34	3
実現したコミュニケーション活動	36	77	45
利益のある企業	36	81	60
紙媒体の作成・配布	36	3500	1500
ビデオ制作	35	16	
ガイドの編集	34	4	3
実験的プロジェクト	32	4	1
「発見」セッションの参加者	31		
アクセススペース，ポイントの創設	30		
措置 10 :男女平等			
	活動数／予想値／実績値		
継続した集会	107	127	27
雇用の創出	80	42.5	39.73
付随プロジェクト	71	39	15
幼児受入れ組織の創設	64	23	10
教育プログラム（学校時間外）	55	23	13
研修セッション	54	75	3
家族助成金サービス部門のプロジェクト	50	0	0
研究	47	7	1
参加者	46	4080	2382
協会／活動の創設	42	2	
訪問・交流	41	208	51
特殊な設備	37	4	2
青少年・女性のプロジェクト提出者	35	73	22
青少年の受給者	32	3470	879
用地での活動	31	3	3
青少年感化	31	10912	1135
コミュニケーションツールの作成	29	311	301
ニーズに応じた交通サービスの創設	29	2	0
文化作戦の開発	27	4	1
関連組織	21	9	
紙媒体の制作・配布	21	12304	24300
情報・感化活動	20	190	144
情報媒体	20	3	