

MURC 政策研究レポート

EUにおける農村振興施策の成功要因について ～人材育成を大切にしたLEADER事業の事例から～

本報は、EUにおける代表的な農村振興施策であるLEADER事業に着目し、オーストリアのVorarlberg州地域におけるLEADER事業の現地視察の内容から、EUにおけるボトムアップ型農村振興施策の成功要因を考察したものである。

【概要】

- LEADER事業は、欧州連合(EU)加盟国において、共通に実施している農業補助に関する政策であるCAP(共通農業政策)の一施策で、農村地域における過疎化の進行、公共サービスの低下、地域経済の衰退といった事態に対処するための農村地域活性化事業である。小規模ビジネスの立ち上げ、地域産品のマーケティング、職業訓練、農村ツーリズム、多様な主体の連携、またそのための人材育成等を地域内の団体が行うことを支援するものである。
- LEADER事業では、いくつかの市町村をまたがる範囲でつくられるLAG(ローカルアクショングループ)という組織を通じて、地域内の団体が実施するプロジェクトに対して支援を行う。
- LAGは、事業主体や活動主体から事業申請について相談を受けた段階から、申請書の作成などの支援を行なう。また、各事業者の事業内容については裁量を許しているが、各事業者の日々の金銭収支をデータベースにより全て管理し、1年に一度ヒアリングを実施するなど、「厳しい事業評価・モニタリング」を実施している。このようなきめ細かい事業化支援が、LEADER事業成功の大きな要因になっている。これらの支援が、事業を支える人材育成の一助ともなっている。

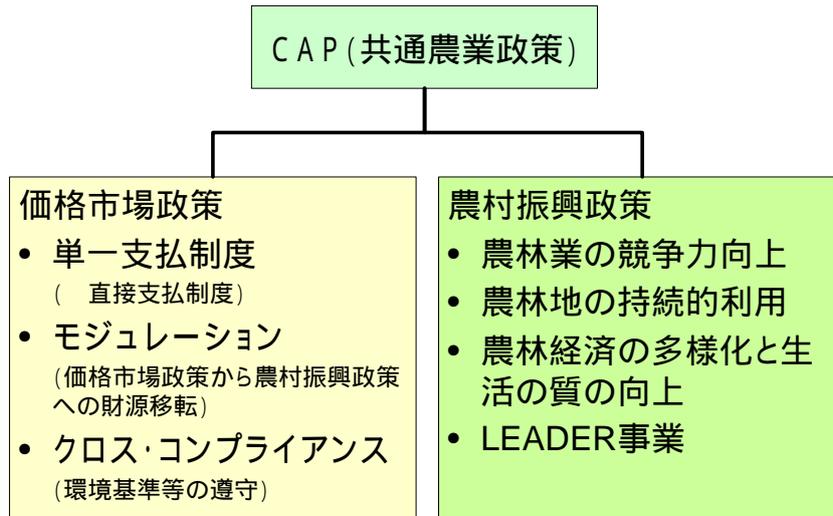
三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

政策研究事業本部(東京) 環境・エネルギー部 副主任研究員 市田 行信
〒108-8248 東京都港区港南 2-16-4
TEL:03-6711-1240

1. CAP(共通農業政策)の中のLEADER事業

本稿でとりあげるLEADER事業は、欧州連合(EU)加盟国において、共通に実施している農業補助に関する政策であるCAP(共通農業政策)の一施策である。

CAPは、現在、農業者の所得を保証するための価格・所得政策(農産物の最低価格の保証、直接支払い)、EU加盟国間・地域間の経済力や生産条件などの格差を是正するための農村開発政策(条件不利地域対策、農業環境政策のほか、青年農業者の就農等)の二本の柱と輸出補助金、共通関税等から成り立っている¹。現在、このLEADER事業も含まれている。



資料)農林水産省(2007)第3回「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」を参考に作成

CAPは、1958年に発足した欧州経済共同体において、保護主義的性格が強かった各国の農業政策を調整し、共通市場を設立し、生産の増強を図るために1962年に導入された政策の枠組みである。

CAPは共通市場政策が完成した1968年から本格的に実施されており、その目的は以下の4項目となっている²。

- 1 域内の農業に係る技術開発の促進、生産の合理的発展および生産要素の有効活用によるその生産性向上
- 2 域内の農業従事者の所得増大などによる農村社会の公正な生活水準の確保
- 3 域内の農産物市場の安定化ならびに農産物の安定的供給の確保
- 4 域内の消費者への農産物の合理的な供給価格の確保

欧州では、1960年代から欧州内の農業生産力と食料自給率の向上を目指して、CAP(共通農業政策)が実施されてきたが、1980年代に入って農産物の過剰在庫が顕在化し、財政負担が増大した。

また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た。このような背景の下、市場原理へと傾斜した政策を実施するためCAP改革が避けられない状況となった。市場原理重視の動きに伴い、条件不利地域を中心とした農村地域では農業者の離農、就業機会の喪失、人口の流出・高齢化といった事態が進行し、従来のCAPの枠組みだけでは、農村地域の荒廃を防ぐことが困難

¹農林水産省 HP 「EUの農業政策」より引用 http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_seisaku/eu.html#1

²農畜産業振興事業団 1998年4月「月報「畜産の情報」(海外編)」より引用 <http://lin.alic.go.jp/alic/month/fore/1998/apr/top-eu01.htm>

になってきた。その中で「デカップリング」という直接所得補償政策の導入や環境保全農業への取り組み強化といった対策を採ったが、同時に、域内の地域間格差の根本的な構造の是正を目的とした「構造政策」として、新たな農業政策を行っていくことの必要性が認識されるに至った。

このような背景の下で、LEADER事業は、当初CAPの下ではなく構造政策の中の「コミュニティ事業」として、1992年からボトムアップ型の農村活性化のための助成事業としてスタートする。

2. LEADER事業とは

LEADER事業の「LEADER」とは、フランス語における Liasons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale の略記表示であり、日本語に直訳すると「農村地域における経済開発のための活動の連携」を意味する。

LEADER事業は、2007年までは、CAPとは別の構造政策（Structural Policy）と呼ばれる過疎地域や構造的問題を抱える地域を対象にした財政支援策のひとつであったが、2007年のCAP改革に伴い、CAPに含まれることとなった。

LEADER事業は、「条件不利地域における農村地域活性化の点で多くの成果を挙げた³」、といわれており、EUと日本とでは農業・農村の諸条件が異なるのでそのまま適用できるものではないが、これからのわが国における農村政策を検討し具体化していくうえで示唆に富むものである。

³井上和衛(1999)「欧州連合[EU]の農村開発 LEADER 事業の成果」、筑波書房、東京

3. Vorarlberg 州における LEADER 事業の事例から

日本において、平成 19 年度より全国的に実施されている農地・水・環境保全向上対策においても、地域の多様な主体の参加促進など LEADER 事業を参考にした部分が見られ、LEADER 事業は日本の農村施策の参考になっている部分があると考えられる。しかし、LEADER 事業の、制度面に関する研究は一定数あるものの、現地調査に基づく現状把握やそれに基づく成功要因の具体的な指摘に関する研究は少なく、それにより日本の市町村等において具体的に何をすれば良いかというところまでが不明瞭と考えられる。本研究では、そのような考えにもとづき、現地調査から具体的な示唆を導きたいと考え、日本によく似た傾斜地で条件不利地域であるということ、また、人材育成に力を入れ地域で商品開発に成功するなど、他地域からも視察に来るような優良事例であることから、オーストリアの Vorarlberg 州における LEADER 事業について現地調査を行った。

(1) Vorarlberg 州における LEADER 事業の概要

オーストリアの西部に位置する、Vorarlberg (フォーラルブルク) 州における LEADER 事業は、Vorarlberg 州のエリアの 76% である 1,966 km² を対象地域としており、その中に約 1 万人が住んでいる (50 人/km²)。過去 10 年間では人口は 3.7% 増加している。対象地域内の土地利用は以下ようになっており、山岳地帯であることが分かる。農業の形態としては、アルプスの裾野に広がる牧草地で、酪農が盛んに行われている。

図：対象地域内の土地利用

開発地域	21 km ²
農業エリア	286 km ²
公園	2 km ²
山岳地帯	617 km ²
森林	664 km ²
荒地	376 km ²

図：Vorarlberg 州の一風景

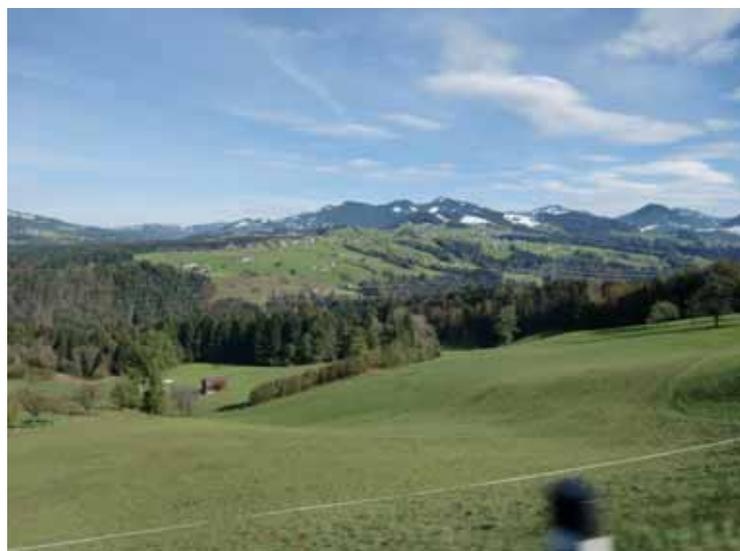
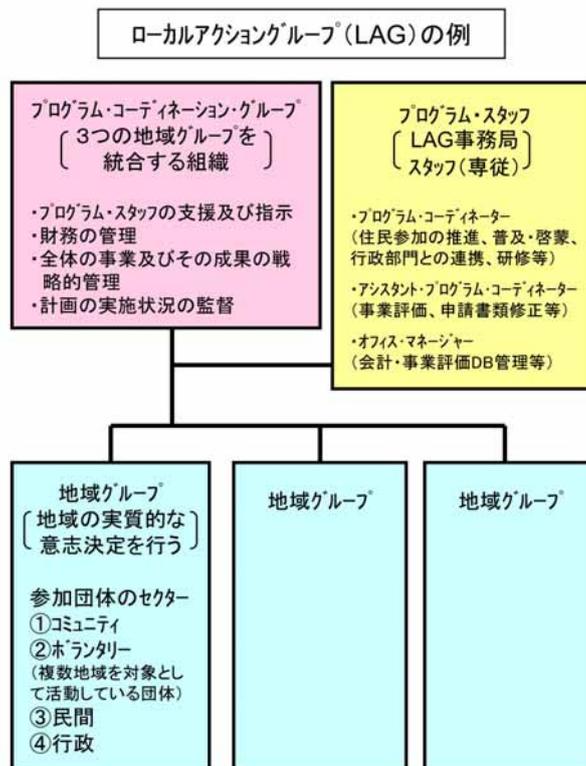


写真) 筆者撮影

(2) LAGによる事業化支援

LEADER事業全般のしくみとして、地域住民によるプロジェクトをLAGが統括し支援するという組織形態がある。Vorarlberg州におけるLEADER事業では、この形態が事業化支援のプロセスにおいて有効に機能していた。

実際に地域活性化に資する事業を行うのはLAGではなく、その下にぶら下がる地域グループにより立ち上げられた無数のプロジェクトである。Vorarlberg州におけるLEADER事業では、現地調査実施時点(2009年10月)で62のプロジェクトが進んでいた。具体的には、チーズ作りの際に出る乳清を利用した健康食品や化粧品づくりといった加工、アルプスの景色を利用したウォーキング等グリーンツーリズムの運営、地元産チーズの販売やマーケティングなど、多様なプロジェクトがある。



資料) 農林水産省(2007)第3回「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」 海外調査報告(参考資料)

それらのプロジェクトは、行政主導ではなく地域住民の申請により立ち上げられたもので、LAGはその申請の支援から、事業化、事業化後のコーチングを行っていた。農村における事業申請となると、日本でもそうだがそのような申請書を作成することのできる人材は限られており、ほとんどの地域住民はそのような事務作業に不慣れな場合が多い。LAGはここでも機能を発揮しており、相談を受けた段階からフォームの作成までを丁寧にコーチしている。中には、申請をしても到底認められそうにないものであっても、基本的に却下はせず、申請が通るまで支援を繰り返すことにしているとのことで、LAGの活動は人材育成を意識したものとなっている。LAGの事務局の職員は地方自治体の職員が出向している場合が多く、事業申請には行政職員のノウハウが活用されているようであった。

また、LAGの事務職員は日常的に、事業に関して地域住民の相談にのっているとのことであったが、事業申請を行う主体の育成ということで、事業実施者のために6つのコースからなる研修を、事務局独自のプロ

プロジェクトとして、LEADER事業の助成を得て実施していた。内容は、地域間競争における戦略、コミュニケーションやマーケティングなどが中心とのものであった。

余談になるが、EU内での農村振興においては観光事業を通じた農村の産業の多角化戦略が明確に打ち出されており、オーストリア国内における農協や農業会議所に似た機能を持つLK（農林会議所）においても、観光ビジネスのための人材育成に力が入れられていた。日本国内においては、農業に直接関係のある農産物の直売や農産物の加工などについては事業化支援や人材育成のメニューがあるが、オーストリアと比較すると日本においてはグリーンツーリズムのための事業化支援や人材育成については十分な体制が整っていないといえる。オーストリアにおける観光事業分野の事業化支援や人材育成においては、都市住民が喜ぶような宿泊施設のあり方、ハーブなどを活用した農村体験のあり方などが体系的に教えられているとのことであった。

図：LEADER事業の助成で作られた牛乳から化粧品への加工施設



写真) MURC撮影

(3) LAGによる申請の評価とモニタリング

LAGのマネジメントは、申請支援、事業評価、日々の収支の管理にまで及んでいる。

<申請>

事業申請の許可は、LAGの評議会における多数決でなされるルールになっていた。評議会は年に6回開催され各自治体の代表者等10人から構成されており、対象となる地域間のバランスなどを考慮し選ばれているとのことであった。

<事後評価>

Vorarlberg州におけるLEADER事業においては、EUに提出するプロジェクトの申請フォームが簡略すぎることもあり、LAGの中でより詳細なフォームを作成していた。申請書においては、事業の概要・背景、目的、予算、地域戦略にどのように適合しているかの点について記載が求められるものとなっていた。

事業化後においても、事務局が1年に一度インタビューを行う他、プロジェクト実施者はレポートを提出しなければならない仕組みとなっていた。レポートにおいては、金銭的な収支についても報告が求められることになっている。

<管理>

また、管理は、日々の資金の収支についても行われており、データベースを利用し、地域内の全てのプロジェクトについて、領収書による出納の管理を一括して行なっていた。これにより定量的に事業の進捗を管理

している。LAGの事務局はインタビュー、レポート、日々の収支管理に基づき各プロジェクトをマネジメントしていた。

Vorarlberg州のLAG事務局による地域内の各プロジェクトのマネジメントは、我々がこれまで日本で見てきた農村振興施策と比較すると、事業化支援により経済的に自立した主体の育成を目指している点や、よりきめの細かいマネジメントを実施している点で、優れていると思われる。この背景には、EU事務局からLAGに対する第三者モニタリングがあることも無視できないと考えられ、各LAGで実施しているプロジェクト数の5%が、EU事務局から派遣されたスタッフにより無作為抽出され、事後評価が行なわれているとのことであった。

4. 考察

本稿では、第四期のLEADER事業の制度的概要をまとめた上で、現地調査からLEADER事業の農村振興施策としての優れた点を抽出することを試みた。

国内の先行研究の多くは制度的側面を整理したものが多く、具体的にLEADER事業がどの点で優れているのかを言及したものは少ない。本稿では、Vorarlberg（フォールブルク）州のLAG事務局の活動から、「きめ細かい事業化支援」と「厳しい事業評価・モニタリング」が重要であることが示唆された。この結果は、先行研究⁴とも整合的であり、本稿はその重要性を示す事例を、新たな知見として追加したといえる。事業化支援から事業化後の運営までをLAG事務局の職員が地域に密着しボトムアップで親切に行い人材育成を実施しながらも、その管理においては日々の収支から年次収支の報告までを管理し精緻にシビアに行うという方針は、実際には手間のかかる取り組みであり、農村振興が一朝一夕にはできないことを示唆していると考えられる。しかし、このようなLAG事務局の地道な取り組みは評価できるものであり、自律的な事業者の育成に貢献していると考えられ、日本においても重要と考えられる。

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。

⁴八木は、LEADER事業の特徴として、アイルランドにおけるヒアリング調査から新規事業の計画段階における専門的知見の反映、コーディネートを行うLAG常勤スタッフの設置、数百万円程度の小規模事業の支援、不完全な住民代表性を補う客観的事業評価及びモニタリングといった事項を挙げている。(八木, 福与(2007)EUのLEADER+事業による持続的な農村振興の支援、農業土木学会誌 75(7), 595-598)