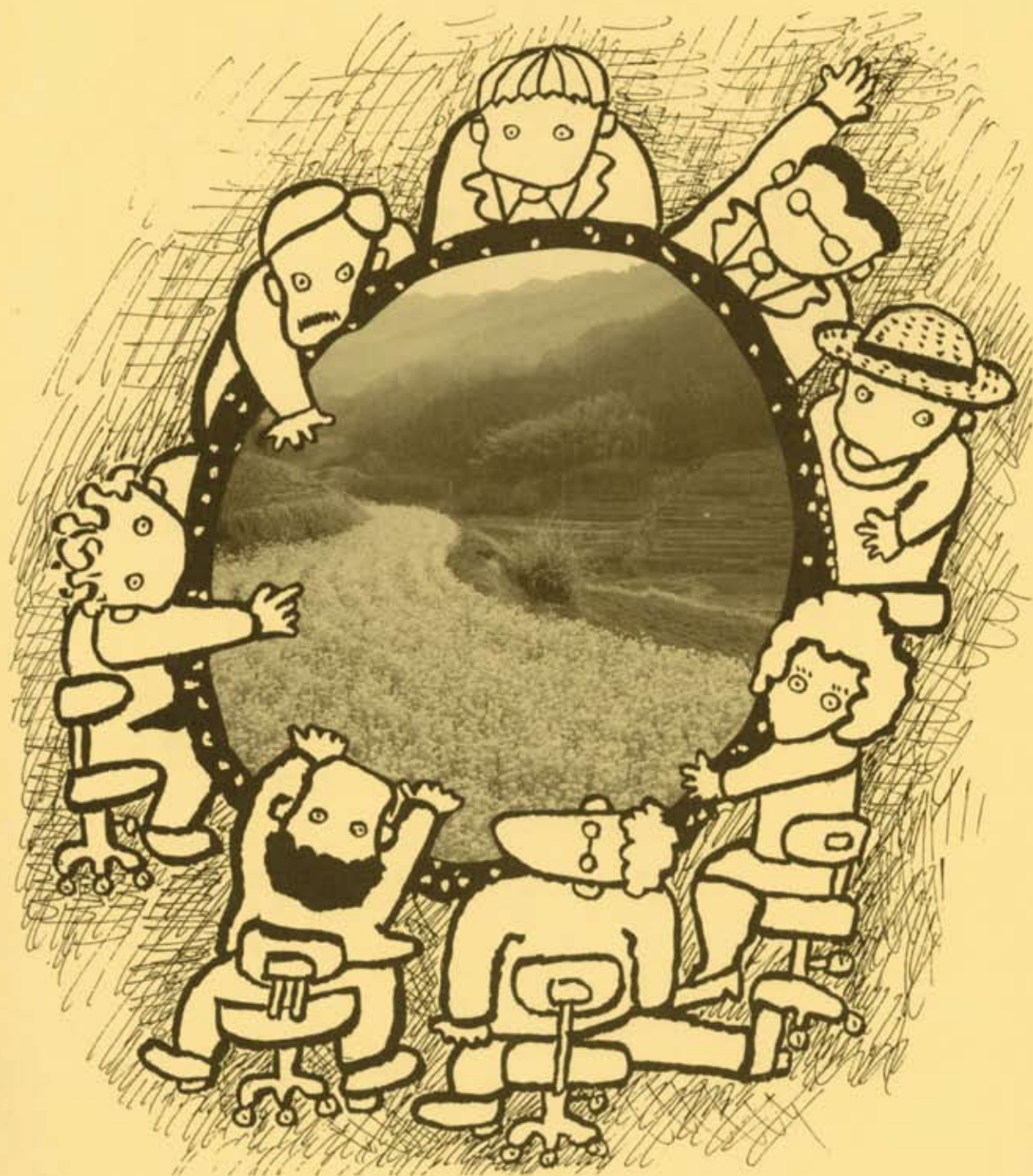


棚田学会誌

日本の原風景・棚田

第8号 (2007年)



EUの農村振興施策LEADER+（リーダー・プラス）事業について

田中卓二

一 はじめに

棚田地域をはじめとする日本の農村において、少子高齢化・過疎化等により活気が失われ、都市部との格差が開きつつある状況を憂える声は大きい。このため、農村振興施策として、二〇〇三年に里地棚田保全整備事業が創設されるなどさまざまな対策が講じられてきている。しかしながら、棚田オーナー制度など「民」主導で行われてきた事例が見られる一方、従来、農村振興施策が「官」主導で講じられてきた面があることは否めない。

ヨーロッパの農村においても、わが国と同様、過疎化や都市部との地域格差の問題に直面し、農業後継者を含む若者や女性の農村離れを食い止めるのに苦心している状況にある。こういった事情を背景として、EUにより農村住民が主体となって実施するボトムアップ型の農村活性化事業として、LEADER+事業（LEADER Plus Initiative）が実施されている。

筆者は、一昨年、ドイツ連邦共和国南西部のバーデンビュルテンブルク州（以下、「BW州」という）で実施されているLEADER+事業「南黒い森」地区を視察する機会を得た。本稿では、LEADER+事業の概略を述べた上で、「南黒い森」地区の実施状況とその課題、

展望等について記述する。

二 LEADER+事業について

1 LEADER+事業の概略

LEADERとは、フランス語のLiaison Entre Actions de Développement de l'Economie Ruraleの略語で、「農村経済発展の活動の連携」という意味である。LEADER事業は、EUの共通農業政策（CAP: Common Agriculture Policy）改革の一環として一九九一年からEUの共同体事業（Community Initiative）として実施されている。

LEADER+（リーダー・プラス）事業は、LEADER I（一九九一年～九三年の3カ年）、LEADER II（一九九四～九九年の6カ年）の2期にわたる前身事業を経て、二〇〇〇年から二〇〇六年までの7カ年事業として実施されている。LEADER事業は、分権的、他部門・総合的、ボトムアップ方式による地域活動グループ主体の実験として位置づけられるが、この第三世代の事業は内容を補強しつつ、それまでの地域政策的限定をはずしてEU全域への展開を図ることとしたので、単なる延長のⅢとせず、質的な区切りを表して「+」をつけてLEADER+（リーダー・プラス）事業とされた。

2 LEADER+事業の分類

LEADER+事業は、主として次の三つの「アクション」に分類される。

(1) アクション1「個別の農村地域事業への助成」

アクション1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: Local Action Group）が企画実行するプロジェクトにEUが助成を行うものであり、LEADER+事業の予算の約88%を占める。LAGは、行政から独立した会社または協同組合であり、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。地域住民が活動の主体となることを目指すため、LAGの理事会は、公務員（国家・地方）以外のメンバーを50%以上含まなければならない。また、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を1万人以上かつ10万人以下、人口密度は最大で約120人/平方^キに制限している。

助成対象となる事業の内容は、地元住民と旅行者の交流活動を含むグリーン・ツーリズムや持続可能な観光業の発展に資するプロジェクト、農産物に付加価値をつけるような取組・販売促進、刺繍・彫金・ガラス工芸、地場産業の振興、人材育成や各種職業訓練を含む、アグリビジネス・商業、観光業の事例が多く見られる。

予算額の枠内で助成を行うことから、助成を希望するすべてのグループに対して助成できるわけではない。このため、各加盟国内のLEADER+事業を担当する事務局は、助成を希望する地域活動グループの中から、いくつかを選定しなければならない。地域活動グループは、競い合っており優れた事業計画を提出して助成を申請し、選ばれ

たグループのみがその助成金を獲得できるという仕組みになっている。また、助成を受けたグループは、事業を実施するだけでなく、事業成果の評価・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。

(2) アクション2「農村地域間の協力の支援」

アクション2は、アクション1で認定された地域グループが、同じ国内の他の地域活動グループと協力活動を行う場合（地域間協力）や、他の加盟国やEU非加盟国と協力活動を行う場合（複数国間協力）に、地域活動グループに対して助成するものである。具体的には、地域活動グループ間の共同プロジェクトや、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。LEADER+事業全体の約10%の予算額を占める。

(3) アクション3「ネットワーク化」

アクション3は、EU内の全農村地域のネットワーク化に対して助成するものである。予算額は、LEADER+事業全体の約1・4%を占める。農村地域の振興に関わりのある、LAGを含むすべての団体・行政間の協力、情報交換を促進する活動を支援するものである。具体的には、成功例・失敗例などの情報、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。

3 LEADER+事業の特徴

LEADER+事業のLAGが選定される基準として、以下のような項目に配慮することとされている。その他、経営上採算がとれることや環境への配慮も求められている。特に、トップダウンでなく下からの積み上げによるボトムアップ方式をとっているのは、大きな特徴と考えていいだろう。

(1) パートナシップ (Partnership)

事業を発案・実施するLAGは、農村住民の提携関係に基づいて、住民の代表者によって設立・運営されなければならない。

(2) 地域立脚型 (Area-Based)

プロジェクトは、同じ歴史や慣習、アイデンティティといった社会的な一体性を有する単位で実施されるべきであり、地域の意見を集約し、できるだけプロジェクトに反映されることが求められている。

(3) 実験的 (Pilot)

「実験的」とは、従来の行政サイドからはリスクが大きいと敬遠されていたようなプロジェクトを積極的に支援していくということである。このことにより、潜在的な地元リーダーや斬新なアイデアを発掘したいとしている。より具体的に言うと、

- ① 地元地域の特徴を具体化するような新しい商品やサービスの開発
- ② 地域の人的資源、天然資源や資金を相互に結びつけるような取組
- ③ 伝統的に分断され、協力関係が希薄だった産業部門間の連携を促すもの

④ 意志決定過程やプロジェクト実施における地元住民の参加や協力について独自の方法を有するもの

などが挙げられる。

(4) ボトムアップ (Bottom-up)

地域社会の総意や協力を、最大限に尊重し、トップダウンでなく下から積み上げるボトムアップの方式でなければならない。

(5) 地域間 (Interregional)・越国境的 (Transnational) 協力

行政区域や国境を越える農村プロジェクトを支援する。EU加盟国の区域や国境のみならずヨーロッパを超え、国際的な提携をも想定し

ている。

三 LEADER+事業「南黒い森」地区について

BW州は、ドイツの南西部に位置する人口1069万人、面積358万km²の州である。農業や観光のほか、州都シュトゥットガルトにはダイムラー・クライスラー社の本社がおかれるなど、商工業も盛んなところである。BW州では、LEADER+事業が5地区あり、その中で、州南西部、フライブルク周辺で「南黒い森」(Südschwarzwald)地区が実施されている。

筆者は、二〇〇五年十月、「南黒い森」地区の事務局のあるBW州ヴアルツフート郡の郡事務所を訪れ、郡長であり「南黒い森」地区のLAGの議長であるビュッツ博士をはじめとする関係者へのヒアリングおよび当該地区内で行われている4プロジェクトの視察を行う機会を得た。以下、地区の概要を記述する。

「南黒い森」地区の概要

(1) 事業地区

5郡42市町村で構成される地域面積一四二七平方キロ、人口約10万人の範囲を対象地域としている。

(2) 事業の目的

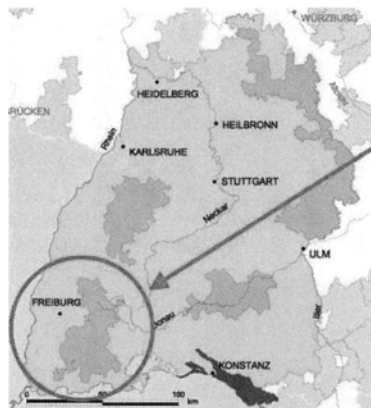


図1 「南黒い森」位置図

「生活 (Leben)」、仕事 (Arbeiten)、休暇 (Urlaub)」という三つのタイプの目的の下、地区全体の経済発展を推進するものである。

(3) プロジェクトの内容

投資プロジェクト10地区および調査プロジェクト8地区である。

(4) 助成措置

二〇〇二〜二〇〇六年まで、約400万ユーロの分配が計画されている (BW州全体では、2000万ユーロ)。EUが半額を助成する。

四 「南黒い森」地区現地調査について

二〇〇五年十月十三日、十四日、以下の行程でLEADER+事業「南黒い森」地区の実施箇所の調査を行った。

十月十三日

① 白いモミの木ホール (ザンクトメルゲン)

② スキー博物館 (ヒンターツアルテン)

③ 縄づくり工房 (ブライナウ)

十月十四日

① アチエ博物館 (フルトヴァンゲン)

② LEADER+事業事務局 (ヴァルツフト郡事務所)

1 白いモミの木ホール (ザンクトメルゲン) ヒアリング概要 (村長ヴァルトフォゲル氏より聞き取り)

ザンクトメルゲンは、人口2000人、観光や農業を主産業とする村である。白いモミの木ホールは、天気に関係なく、馬の展示会、つまり、馬の売買やコンクール等を行うために作った。土を盛ってマウンテンバイクの競技や牛の品評会を行うこともある。この施設は、「黒い森」にある家の特徴として、屋根が非常に大きい。こうすることに

よって、壁面を少なくし、風害や雪害によ

って壁が傷むのを防いで

いる。また、屋根の梁

(はり) の一番長い部

分が25メートルある。雪の重

みがあるので、普通の

建築物であれば、真ん

中に柱を立てるところ

だが、このホールでは

(柱を真ん中に立てず)

黒い森の伝統的な工法

により頑丈に作ってい

る。また、このホール

は、地元産の木材利用

の促進のため、モミの

木で造成されている。

モミの木は、「黒い森」

に昔から生えている樹種であるが、針葉樹のトウヒを中心とする大規

模植林により、少なくなってしまった。

このホールの建設に取り組んだ目的は主に二つある。一つは、地元

の牧場で飼育された馬とか牛を、天気に関係なく、マーケットに出す

場が必要だったことである。また、世界的に有名な種である「黒い森

の狐」という馬を外部の人に見せる場所も欲しかった。もう一つの目的は、この地方に豊富な木材を活用することだった。こういう大きな

10月13日

ザンクトメルゲン
白いモミの木ホール
ブライナウ
縄づくり工房

ヒンターツアルテン
スキー博物館

ゲルスバツハ
ショップハイム

68

10月14日

フルトヴァンゲン
アチエ博物館

ヴァルツフト
郡庁舎
(Leader+事業
事務所)

2006/2/22

図2 10月13日、14日の「南黒い森」地区視察箇所



図3 黒い森の地場産のモミの木を使用した白いモミの木ホール（総工費44万ユーロ〈6000万円〉のうち、EUが50%、市町村が25%、地元のボランティアが25%を負担）

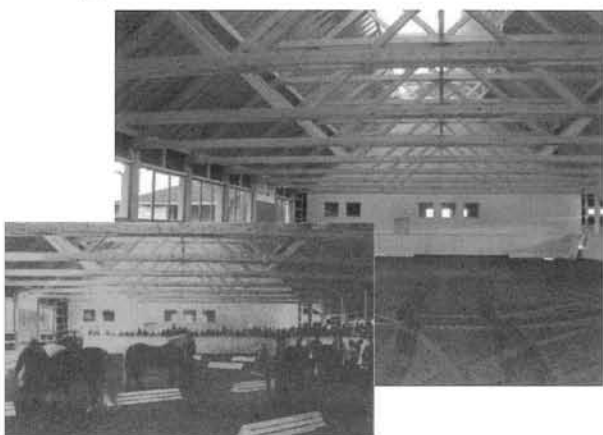


図4 モミの木ホールの内部（馬の展示会等に使用）



図5 ヒンターツアルテンのスキー博物館（ヒンターツアルテンは南黒い森の観光の拠点都市。天気の悪い日に観光客に訪れてもらうために市がEUに申請）

建物にモミの木を使うことについては、構造上の問題等を指摘する者もいたが、昔ながらの簡単な工法でこういう建物ができるのだということを実証したかった。

2 スキー博物館（ヒンターツアルテン）へ村役場クライザー氏他より聞き取り

ヒンターツアルテンは、人口2500人の観光と農業の村である。スキー博物館は、観光業の一環として、営業されており、天気の良いと観光客はスキーやハイキングをするが、天気が悪いときには、このスキー博物館に来る。ここでは、この地域の二世紀にわたるスキーの歴史を展示している。

この博物館は、一九九七年、地元出身のゲオルクトーマという有名なスキー選手を記念して建てられたが、手狭だったので拡張工事しようという話になり、LEADER+事業の助成金を活用することになった。二〇〇四年にLEADER+事業の助成を受けることが決定し、二〇〇五年の六月から拡張工事をはじめている。

3 縄づくり工房（ブライナウ）へ建築家グレンメルスパチャー氏より聞き取り

この地方では、農家が冬期間、手作業で縄づくりを行ってきた。機械化が進んで、すたれてしまったが、縄づくりは、残していく必要がある伝統的な技術である。縄の原料は麻類で、縄は、動物の首縄や教

会の鐘のための縄などに使われてきた。この縄作り工房は、こういった縄づくりの伝統を保存し、継承していくためにLEADER+事業の助成を受け、建設したものである。

このプロジェクトは、130人の会員を擁する市民協会が主体となって進めてきた。市民協会には、自治体や郡も参加している。

この付近で使われなくなった機械をここに持つてきて、子どもや若者に縄づくりの技術を教える拠点としても活用している。観光客に縄づくりを体験してもらうプログラムも行っている。そのほか、この工房の近隣で川の水力を利用した、粉ひきのための水車小屋の建設プロジェクトも進めている。

4 アチエ博物館（フルトヴァンゲン）〈アチエ博物館シエーン女史より聞き取り〉

アチエ（箱船）博物館は、250年前に建てられた歴史的建築物（昔は農家として、また民宿として使用されていた）を改築し、博物館としてオープンするものである。

この家の持ち主だったおばあさんは子どもがおらず、この家を博物館にしてほしいという遺言を残して亡くなった。昔ながらの農家の生活や50年前の民宿の状況などを、ボランティアベースで再現した。

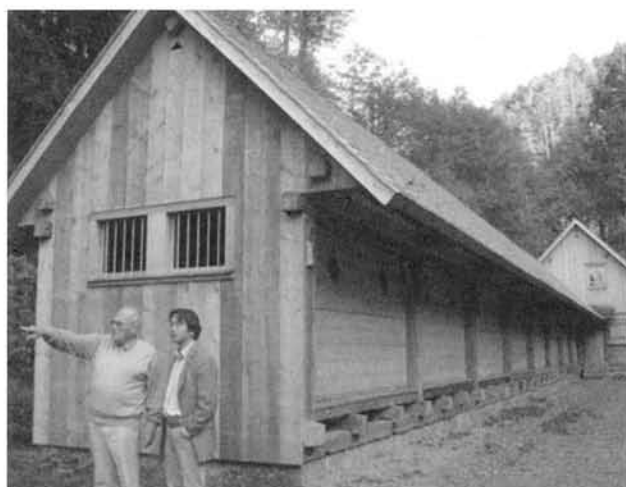


図5 プライナウの縄づくり工房（縄づくりの伝統を継承するため、地元の促進協会が申請。50%がEUの補助。残りは促進協会）



図6 訪問日の翌日がオープン日だったArche（箱船）博物館

この博物館は、地域のボランティアによって支えられており、LEADER+事業の助成がなければ、実現できなかった。

5 LEADER+事業事務局ヒアリング（ヴァルツフト郡庁舎）〈郡長ビュッツ博士他より聞き取り〉

ヴァルツフト郡は、BW州に九つある郡・都市の一つで、人口16万7000人、32の市町村を有している。面積は、11万3000ヘクタール、森林面積はその50%、農地面積は40%を占める。郡は、自治体としての役割と州の下級行政官庁としての役割の両方を果たしており、郡長のビュッツ博士は、群議会の互選によって選ばれており、LEADER+「南黒い森」地区のLAGの議長でもある。郡庁舎には1000

人の職員が働いており、農業局、森林局、自然保護局ほかさまざまな部局があり、「南黒い森」地区の事務局も郡庁舎内に置かれている。

五 LEADER+事業「南黒い森」地区に関する

まとめと分析

1 LEADER+事業に取り組んだ経緯

LEADER+事業に取り組んだ背景として、農村地域は助成金が必要れば人口が衰退し過疎になってしまうという認識がある。そのため、EUの助成金であるLEADER+事業を導入し、農村地域を活性化させていくこととしたもの。今回調査した「南黒い森」地区の4プロジェクトに共通して言えるのは、もともとLEADER+のためには案件形成されたわけではなく、市町村または市民協会などが必要と



図8 ヴァルツフト郡の郡長ビュッツ博士（右）と農村経済振興プロジェクトのリーダーのミューラー氏（左）（郡では、Leader+の事務局のほか、ELRという経済振興プログラムやナチュラルパークという事業も展開）

認めていた案件について、それに適した助成事業を探すなどした結果、LEADER+事業の助成を申請し認められたということである。たとえば、「白いモミの木ホール」については、ザンクトメルゲン村が主体となつて馬や牛を展示するホールを必要として

いたし、ヒンターツアルテンのスキー博物館では、博物館自体が手狭だったため拡張するための助成金を民間ベースで探していた。このように、地域の自治体や民間のボトムアップの取組に対する支援するというLEADER+の考えは貫かれていると言える。

2 プロジェクトの推進体制（LAG）について

LEADER+事業の実施主体であるローカル・アクション・グループ（LAG）は、対象地域の行政機関、NGO・NPO等の市民団体、地域住民から構成され、かつLAGのメンバーが50%以上民間人でなければならないとされている。「南黒い森」地区におけるLAGについても、LEADER+事業の対象地域（5郡42市町村）に居住する27人のメンバーにより構成され、半分が経済界などの民間団体の出身者である。調査対象地区でも、ザンクトメルゲンのヴァルトフォーゲル村長（白いモミの木ホール）や、ヒンターツアルテンのエッカー村長（スキー博物館）がLAGのメンバーであった。

このLAGについては、①「南黒い森」地区の実施主体としての役割と、②「南黒い森」地区の個別案件に係る審査機関としての役割という二つの性格を有しており、スキー博物館の拡張工事の申請に当たって、LAGのメンバーでもあるエッカー村長自身がLAGでプレゼンテーションを行い、認められたという経緯がある。

3 プロジェクトの予算・助成率について

現地調査を行った4プロジェクトについて、投資額と助成割合について整理する（表1）。

BW州における助成金については、EU・州で10～70%、とくに公共性の高いものについては50～70%の助成率である。なお、郡事務所でのヒアリングによると、スキー博物館と縄づくり工房の地元負担は、

表1 4 プロジェクトの投資額と補助割合

プロジェクト名	投資額	助 成 割 合
白いモミの木ホール ^{※1}	34万ユーロ	E U・州70%、市町村30%
スキー博物館拡張 ^{※2}	56万7000ユーロ	E U 50%、州20%、促進協会30%
縄づくり工房	20万8000ユーロ	E U 50%、促進協会50%
アチエ博物館	28万ユーロ	E U 50%、市町村25%、市民協会25%

※1 別に市民のボランティアの作業が金額換算で10万ユーロかかっている。

※2 促進協会の負担分29万ユーロのうち調達出来ているのは7万ユーロであり、残り22万ユーロは、出資者を捜している。

表2 LEADER+事業の「実験的」取組み

プロジェクト名	LEADER+事業の「実験的」（聞き取り）
白いモミの木ホール	200年前からの建築様式を現代によみがえらせたこと
スキー博物館拡張	近隣の小さな村にそれぞれ博物館を作るのではなく、ヒンターツアルテンに博物館の機能を集中させたこと
縄づくり工房	経済のレールではのせられない、今では使われなくなった古い技術を、市民が主体となって維持しようとしていること

当初、市町村が全額負担する予定だったが、市町村の財政難のため、地元の市民や観光業者等で構成される促進協会が負担することになったとのことだった。ただ、スキー博物館の拡張工事では、促進協会の負担分29万ユーロのうち22万ユーロについて、出資者を捜している状況であり、裏負担が確保できている状況ではない。

日本の助成事業においても裏負担が担保されず、事業の進捗に支障

を生じるケースはよくあり、同様の問題が生じていると考えられる。

4 LEADER+事業の特徴について

(1) 「実験的」について

LEADER+事業に取り組む要件の一つに「実験的」がある。これは、従来、行政サイドからはリスクが大きいと敬遠されていたようなプロジェクトを積極的に支援する性格を持ち、このことにより、潜在的な地元LEADER+事業や斬新なアイデアを発掘することとしている。

アチエ博物館を除く3地区で聞き取りを行った「実験的」に関する取組は表2のとおりである。必ずしも斬新な目新しさをねらっているわけではないことが分かる。

(2) 地域間・越国境間協力について

LEADER+事業の特徴の一つに、行政区域や国境を越える農村プロジェクトが協力する地域間・越国境間協力がある。調査した4プロジェクトの中でネットワーク事業に取り組んでいたのは、ブライナウの縄づくり工房のみだった。フランスの大西洋の海岸沿いにおいて、水車小屋や工場を復活させようというLEADER+事業との交流であり、縄づくり工房の技術者がフランスに出向いて協力する人的交流を行っている。

(3) 「ボトムアップ」について

LEADER+事業の特徴の一つに、トップダウンでなく下から積み上げていく「ボトムアップ」の方式をとることとなっている。現地調査を行った投資4案件とも、LEADER+事業の助成金を獲得するため、地元の市町村長がLAGでプレゼンテーションを行うなど、ボトムアップ型の取組を進めていた。ただし、完全な民間ベースでは

表3 LEADER+事業に取り組んだメリット

プロジェクト名	LEADER+事業に取り組んだメリット
白いモミの木ホール	高い助成率とLEADER+事業の理念による動機づけ
スキー博物館拡張	高い助成率
縄づくり工房	高い助成率
アチェ博物館	高い助成率

なく、市町村が主体となって申請を行っているケースが多かった。

5 LEADER+事業の調査プロジェクトと投資プロジェクトについて

「南黒い森」地区では、調査8プロジェクトと、投資10プロジェクトが実施されている。調査を踏まえて投資に移行していくのが理想であるが、実際には、必ずしも調査が投資に結びついているわけではない。このため、調査プロジェクトから投資プロジェクトに比重を移しているとのことだった。

6 LEADER+事業に取り組んだメリットについて

LEADER+事業に取り組んだメリットについては、4プロジェクトとも、LEADER+事業の高い助成率をメリットとして挙げ、助成がなかったとしたら、事業に取り組むことはできなかったとの意見もあった。また、白いモミの木ホールについては、事業の理念による動機づけもメリットの一つとして挙げている。もし、LEADER+事業の理念による誘導がなければ、村の有権者の優先順位の高い施設（老人ホーム等）を建設していたかもしれないとのことだった（表3）。

7 LEADER+事業の地区の規模について

LEADER+事業では、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を1万人以上かつ10万人以下、人口密度は最大で約120人/平方^キに制限している。BW州がEUに申請する際、大きな問題となったのは、申請地域が10万人以下でなければならぬという制約だった。事業の対象地域を絞り込むのが難しく、結局、州が主導して線引きを行った。しかし、「南黒い森」地区のザンクトメルゲンの隣にある同じような規模の村がLEADER+事業の対象とされないなど、線引きの仕方には課題が残ったようである。

8 LEADER+事業の課題

(1) LEADER+事業の申請と審査について

LEADER+事業のデメリットについて事業地区で確認したところ、白いモミの木ホールとスキー博物館で、書類づくりの大変さを指摘された。分厚い申請書類をつくり、LAGにおいて審査されるのだが、LEADER+事業の目的にあっているか否か、許可されるまで不安だったとのことだった。

一方、郡事務所のアリリングでは、実態として審査をしているプロジェクトが要件を満たしていればほぼ審査はパスするので、そのこと自体に大きな問題はないという認識だった。ただ、市町村の財政難等により、補助の裏負担が出せないケースの増加が大きな課題となっているとのことだった。

(2) LEADER+事業関連の施設の維持管理について

LEADER+事業関連の施設の維持管理費は、補助の対象となっておらず、LEADER+事業で建設した施設の維持管理をどうするかが大きな課題となっている。スキー博物館では入場料はとっているが、赤字は促進協会が補てんしている。縄づくり工房では、市町村の補助により市民協会が行っているが、市町村の財政難により、助成額

が減額されてしまったとのことだった。

(3) ボランティアの活用について

LEADER+事業において、郡の方針として、ボランティアの活用を積極的に推進している。この背景として、郡政府の財政難がある。ただ、ボランティア活動をしている者のやる気を継続させていくのが大きな課題となっているとのことだった。

六 終わりに

LEADER I（一九九一年～九三年）、LEADER II（一九九四年～九九年）、LEADER+事業（二〇〇〇年～〇六年）という3期の事業では実験的な性格が強かったが、二〇〇七年から一三年までの次期事業では、従来のボトムアップ型等のLEADER事業の特徴を活かしながら、LEADERをEUの農村振興施策の主流（Mainstream）として位置づけ、「農村振興のためのヨーロッパ農業基金」（European Agricultural Fund for Rural Development（EAFRD））から助成が一元的に行われることとなった。

折しも、日本では、二〇〇七年から「農地・水・環境保全向上対策」がスタートしている。これは、農地や農業用水路等の保全管理を行う共同活動と環境に優しい営農活動に対して支援措置を講じるもので、地域の多様な主体が参画する協議会が設立されていることが要件となっている。この対策において、地域の協議会が主体となって事業運営を行うという「民」主導型が採用されたのは、ヨーロッパの農村振興施策がLEADER手法という「民」主導型の取組が主流化していることからみても、画期的なことと考えられる。

EUにおける農村振興施策、LEADER+事業の考え方を日本に

そのまま導入することはできないが、過疎化・高齢化の進む農村の活性化は日・欧共通の悩みであり、LEADER事業の取組は、今後の日本の農村振興施策を考える上で参考になるのではないだろうか。

なお、本稿の第二章は、主に『レファレンス』（国立国会図書館、平成十五年八月号の西川明子氏の論文（NPL・HP掲載）を引用し、第三、四章は、「南黒い森」地区のホームページ（<http://www.leaderplus-suedschwarzwalde>）などを参考にしつつ、現地での聞き取り調査を基本に整理した。西川氏、今回の視察のコーディネートと通訳を引き受けていただいた池田憲昭氏、およびヴァルツフト郡長ビュツ博士他LEADER+事業「南黒い森」地区の関係者の方々に、改めて謝意を表したい。

（紀の川市農林商工部）

☆