CLAIR REPORT No. 425

EU の LEADER 事業を通じたボトムアップ型の地域振興

～フィンランドにおける事例調査を通じて～

Clair Report No.425 (July 9, 2015)
(一財)自治体国際化協会 ロンドン事務所

一般財団法人
自治体国際化協会
CLAIR

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先
〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル
(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課
TEL: 03-5213-1722
FAX: 03-5213-1741
E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

「地域創生」は、日本の地方自治体にとって大きなテーマである。地方自治体は、自らの地域の強み弱みを分析し、地域のあるべき姿を描き、具体的な地域振興政策を掲げ実施していかなければならない。

EU では、1991 年に LEADER 事業と呼ばれる農村振興政策が導入された。LEADER 事業は、地域住民の参画を通じたボトムアップ型アプローチを採用しており、公共部門と民間部門のパートナーシップ組織を事業推進母体として実施されている。

本レポートでは、今日まで 20 年以上の長きに渡り、EU の農村振興政策の一端を担っている LEADER 事業の概要を示し、LEADER 事業が効果的に機能しているといわれているフィンランドにおけるいくつかの事例を紹介している。

EU の農村振興政策をそのまま日本に導入することは困難であるが、その概念や手法など、本レポートが、今後、日本において地域振興政策を担う地方自治体関係者にとって少しでもお役に立てば幸いである。

一般財団法人自治体国際化協会　ロンドン事務所長
嶋　　一哉

目　次

概要　1
第１章　LEADER 事業とは　2
第１節　LEADER 事業の沿革　2
１　語源と経緯　2
２　事業の推移　2
（1）LEADER Ⅰ（1991－93）　3
（2）LEADER Ⅱ（1994－99）　4
（3）LEADER+（2000・06）　4
（4）LEADER Axis（2007-13）　5
第２節　LEADER 事業の特徴　5
１　７つの特徴　5
（1）地域に根差した地域振興戦略　6
（2）公共部門と民間部門のパートナーシップ　6
（3）ボトムアップアプローチ　8
（4）革新性　8
（5）多部門からなる活動　8
（6）ネットワーキング　8
（7）協力　9
第３節　EU 農村振興政策（2007-13）における LEADER 事業　10
１　CAP における EU 農村振興政策（2007-13）　10
２　フレームワーク　10
（1）EU 農村振興戦略ガイドライン　11
（2）国の農村振興計画　11
（3）国・地域の農村振興プログラム　11
（4）農村振興プログラムの実行、監視、評価　12
３　政策基軸　12
４　政策手段　13
５　政策基軸と政策手段の比重　15

第２章　フィンランドにおける LEADER 事業　17
第１節　フィンランドの概要　17
１　基礎情報　17
２　行政区分　18
（1）クンタ（Kunta）　18
（2）マークンタ（Maakunta）　19
第２節　フィンランドにおける LEADER 事業概要　20

1　LEADER 事業の導入と推移　20
2　関係機関の構成と役割　20
（1）フィンランド農林省　21
（2）フィンランド農村ネットワーク　21
（3）フィンランド農村機関　21
（4）フィンランド産業運輸環境センター　21
3　LEADER Axis（2007-13）における LAG の概要　21
4　LEADER 事業の実施プロセスと LAG の関わり　22
（1）農村振興プログラムの策定　22
（2）LAG の選定　23
（3）LAG におけるプロジェクト募集方法と支払い　23
5　フィンランドにおける LEADER 事業の特徴　24
（1）LAG 理事会メンバーの構成　24
（2）クンタからの資金　24
6　フィンランドにおける LEADER Axis（2007-13）の予算概要　25

第３章　フィンランド・リンナソルト地域におけるケーススタディ　26
第１節　リンナソルト地域の概要　26
1　基礎情報　26
第２節　リンナソルト LAG　26
1　LAG の概要　26
2　LDS の策定　27
3　LDS の実行　27
4　LEADER Axis（2007-13）における実績　27
第３節　プロジェクト事例　28
1　小規模ビジネスプロジェクトの事例　28
2　地域グループが実施するプロジェクトの事例　29

第４章　おわりに　31

参考文献・ウェブサイト　32

概要

EU の農村振興政策の一つである「LEADER 事業」は、1991 年の導入以降、その手法・実績が評価され、規模を徐々に拡大し、今日の EU の農村振興政策においても重要な役割を果たしている。

LEADER 事業では、従来のトップダウン型アプローチではなく、個々の地域の事情に基づき、地域住民参画のもと Local Action Group（以下、LAG）と呼ばれる公共部門と民間部門のパートナーシップ組織が事業計画・実施を担うボトムアップ型アプローチが採用されていることがその大きな特徴である。

LEADER 事業の大枠については、EU レベルで定められており、実際の統治形態や細かな運用については、各加盟国・地域に委ねられている。

第１章では、これまでの LEADER 事業の変遷・特徴を示すと共に、主に直近の LEADER 事業（2007-13）の概略を示す。

第２章では、欧州委員会が想定している LEADER 事業の原則に沿った形で、効果的に事業を実行していると評価されているフィンランドの LEADER 事業の運営体制を示す。

第３章では、フィンランドのリンナソルト地域における LAG の運営体制・実際のプロジェクトなどを紹介する。

なお、第２章・第３章は、フィンランド農林省、フィンランド農村ネットワーク、リンナソルト LAG からの聞き取り調査を基に紹介する。

今日まで 20 年以上に渡り EU の農村振興政策の一端を担ってきた LEADER 事業の事例調査を通じて、その手法・効果などについて明らかにし、今後の農村振興政策を検討する際の一助とする。

［用語集］

本文中に使用される略語については、下記のとおりである（アルファベット順）。

・CAP	Common Agricultural Policy
・EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development
・EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
・ENRD	European Network for Rural Development
・ERDF	European Regional Development Fund
・ESF	European Social Fund
・LAG	Local Action Group
・LDS	Local Development Strategy
・NRN	National Rural Network

第１章　LEADER 事業とは

第１節　LEADER 事業の沿革

１　語源と経緯

LEADER とは、フランス語の「Liasons Entre Actions de Development de l'Economie Rurale」の頭文字をとったもので、英語では「Links between actions for the development of rural economy」と訳される。日本語にすると「農村地域における経済振興のための諸活動の連携」となる。

LEADER 事業は、1991 年に欧州委員会によって導入された農村地域を対象とした地域振興政策の一つであり、戦略的エリアベースのアプローチによる取り組みとして始められた。従来の国・地域レベルで決められてきたトップダウンの支援体系では、住民のニーズを必ずしも適切に捉える事はできず、当該エリアにとって真に必要な振興政策が実施されているという状況ではなかった。従来のトップダウン型アプローチではなく、ボトムアップ型アプローチとして導入された点が LEADER 事業の大きな特徴である。LEADER 事業は、それぞれの地域における利害関係者の能力・資本などの潜在的発展可能性を活用・連携してそれぞれの地域を発展させる手法であり、農村地域における新旧の問題を解決する可能性を秘めている。また、地域住民の主体的な地域振興事業への参画を通じて利害関係者の能力が向上し、当該エリアの持続可能な発展を期待することができる。

具体的な手法としては、それぞれの地域の実情に応じて Local Action Group（以下、LAG）と呼ばれる公共部門と民間部門のパートナーシップ組織を設立し、LAG は、Local Development Strategy（以下、LDS）と呼ばれる地域振興戦略を策定する。LAG は LDS に合致するプロジェクトの募集・選定・進行管理を行い、各プロジェクトに対して EU や各国・地域からの資金が投入されることとなる。

1991 年に実験的取り組みとして導入された LEADER 事業は、多くの地域においてその手法が評価され、規模を徐々に拡大している。これまでに、LEADER Ⅰ（1991-93）、LEADER Ⅱ（1994-99）、LEADER+（2000-06）、LEADER Axis（2007-13）の４つのプログラム期間を経て、現在、新たなプログラム期間に突入しており、引き続き LEADER 事業は EU における農村振興政策の一端を担うこととされている。

２　事業の推移

LEADER 事業の推移は、表１のとおりであるが、徐々にその規模が拡大されていることが分かる。以下、各プログラム期間における特徴等について説明する。

表１　LEADER 事業の推移（EU 資料を参考に作成）

	EU 予算	EU 財源	LAG の数
LEADER Ⅰ（1991-93）	４億 5000 万ユーロ	EAGGF 指導部門、ESF、ERDF	217（EU12 カ国）
LEADER Ⅱ（1994-99）	17 億ユーロ	EAGGF 指導部門、ESF、ERDF	906（EU15 カ国）
LEADER+（2000- 06）	21 億ユーロ	EAGGF 指導部門	893（EU15 カ国）＋ 250（2004 年の EU 新規加盟国のうち６カ国が同種の手

			法を用いた[1])
LEADER Axis（2007-2013）	55 億ユーロ	EAFRD	2,402（EU27 カ国）

（1）LEADER I （1991-93）

LEADER I（1991-93）は EU の構造政策[2]の一部として 12 カ国 217 の LAG で始められた。LEADER 事業導入時における構造政策の概要と共に、事業の位置づけについて、以下のとおり簡単に示す。

まず、EU の構造政策の４つの原則は、表２のとおりである。

表 2　構造政策実施上の４原則[3]

集中	効率性の要請から、限られた数の優先的な目的に集中する。
パートナーシップ	欧州委員会と各加盟国は、地域、地方レベルの適当な当局間において準備から実施までの政策プロセスのあらゆる段階で可能な限り緊密な協力関係を保つ。
プログラミング	複数年に渡る計画期間を設定したり、複数分野あるいは複数地域にまたがる計画設定を行う。
追加性	構造基金による助成は、補完的な性格であって、加盟国自身による財政手段を肩代わりするものではない。

構造政策に係る予算は、EU 全体の予算において「共通農業政策（Common Agricultural Policy）（以下、CAP）」に次いで２番目に大きな予算である。

構造政策は、「構造基金（Structural Fund）」、「結束基金（Cohesion Fund）」及び「欧州投資銀行（European Investment Bank）による融資」の３種類の手段を通じて推進された。このうち、構造基金が最も大きな割合を占める。また、構造基金は、主に下記２つのイニシアティブにより実施された。

・　加盟国イニシアティブ（本プログラム期間中においては、構造基金予算の約９割を占める。）
　— 地域間格差是正の目的を達成するため、各加盟国が抱える問題やテーマに基づきそれぞれの加盟国が各種事業プログラムを作成し、EU から助成を受け取るもの。
・　共同体イニシアティブ（本プログラム期間中においては、構造基金予算の約１割を占める。）
　— 欧州全体の発展のため共通したテーマに対応するため、新たな方法論を通じて問題解決を図り、そこから得られた知見・技術を加盟国全体に普及させることをねらいとしたもの。

LEADER 事業は、このうち共同体イニシアティブの一つとして導入され、欧州農業指導保証基金（European Agricultural Guidance and Guarantee Fund）（以下、EAGGF）の指導部門、欧州社会基金（European Social Fund）（以下、ESF）、欧州地域開発基金（European Regional Development Fund）

[1] チェコ、エストニア、リトアニア、ラトビア、ハンガリー、ポーランド。
[2] EU 域内の地域間格差を是正し、結束と連帯を確保するための地域政策。
[3] http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/kouzou_s.pdf を参考に作成。

（以下、ERDF）を財源として実施された。構造政策全体の予算規模からすればその割合は決して高くないものの、LEADER 事業には、本プログラム期間中、総額約４億５千万ユーロ（630 億円[4]）の EU 基金が費やされた。

LEADER 事業の支援対象となったプロジェクトは、（ｉ）農村振興のための技術支援、（ii）職業訓練と採用支援、（iii）農村ツーリズム、（iv）中小企業、工芸と地域サービス、（ｖ）農産物の開発とマーケティング、（vi）その他の６つであった。最も利用実績があったのは、（iii）農村ツーリズムであり、50%以上の LAG が、それぞれの事業予算における 33%以上を農村ツーリズムに費やした。

（2）LEADERⅡ（1994-99）

多くの地域において効果的な手法であると認められた LEADER 事業は、LEADER Ⅰ（1991-94）から LEADERⅡ（1994-99）に受け継がれた。LEADERⅡは、EU15 カ国 906 の LAG により実施された。プログラム期間は、３年間から６年間に延長され、予算規模・事業実施対象地区数ともに LEADER Ⅰから拡大された。また LEADERⅡにおいては、他の地域との協力・共同事業を通じて、革新性を促進する事業が推奨された。

公共部門と民間部門の地域に根差したパートナーシップ組織が事業推進母体となる LEADER 事業は、それぞれの地域が置かれている状況や発達段階に応じて、異なる発展プロセスが必要であり、LEADERⅡにおいては、（ア）能力の習得、（イ）農村革新プログラム、（iii）国境を越えた協力、（iv）ネットワーキングの段階別手法により事業が実施された。結果的には、（ii）農村革新プログラムが予算全体の 92.1%を占めた。農村革新プログラムにおける最も大きな支出は、LEADER Ⅰに引き続き農村ツーリズムであり、その他、地元製品の価格安定政策や中小企業支援などの事業経費に費やされた。

（3）LEADER+（2000-06）

LEADERⅡまでの LEADER 事業実施対象区域は、自然的、地理的に条件に恵まれない農村地域に限定されていたが、LEADER+からは、対象地域が EU 全体の農村地域に拡大され、LEADER+は、1,143 の LAG により実施された[5]。

LEADER+は、（ｉ）ボトムアップ型アプローチに基づく農村振興戦略への支援、（ii）国境・地域間を越えた農村地域協力の支援、（iii）共同体におけるすべての農村地域とのネットワーク事業の３つの手法により実施され、（iii）ボトムアップ型アプローチに基づく農村振興戦略への支援が予算の 86.75%を占めた。結果的に、LEADER+においては、LEADERⅡよりも（ii）国境・地域間を越えた農村地域協力への支援が増加し、協力事業が増加する結果となった。

また、LAG が策定する LDS は、（ｉ）自然・文化資源の最も有効な活用、（ii）農村地域の質の改善、（iii）地元製品への付加価値の創造、（iv）新たなノウハウ・技術の活用のうち、少なくともいずれかを選択する必要があり、農村ツーリズムを含む（ｉ）自然・文化資源の最も有効な活用をテーマとした戦略を選択する LAG が最も多かった。

---

[4] １ユーロ＝140 円として計算。

[5] 2004 年の EU 新規加盟国における同種のパートナーシップ組織を含む。

（4）LEADER Axis（2007-13）

LEADER Axis（2007-13）は、EU 加盟国全体 27 カ国 2,402 の LAG により実施され、プロジェクト数は約９万に上った。LEADER+までは、EU の構造基金の共同体イニシアティブの一つとして実施されてきたが、LEADER Axis からは、EU 予算において最も大きな支出割合を占める CAP の一部として実施されることとなった。CAP は、主に価格市場政策を担う第１ピラーと、農村振興政策を担う第２ピラーにより実施され、LEADER 事業は、第２ピラーの一部に位置付けられた。また、第２ピラーの農村振興政策は、欧州農業農村振興基金（European Agricultural Fund for Rural Development）（以下、EAFRD）を財源として実施された。

EU 農村振興政策（2007-13）における LEADER Axis の位置づけや事業の実施に至るフレームワークについては、第３節において詳しく述べる。

第２節　LEADER 事業の特徴

１　７つの特徴[6]

EU の農村地域は多種多様であるため、農村振興戦略はそれぞれの地域において実践されることにより効果的かつ効率的なものとなる。従来の農村振興政策では、「何を」実行するかよりも、「どのように」実行されるかに主眼が置かれていた。「何を」実行するかを決める際、LEADER 事業が持つ７つの特徴が重要な役割を果たすことになる。７つそれぞれの特徴が実践されることにより相乗効果を発揮する。７つの特徴は、図１のとおりであり、以下個別の特徴について説明する。

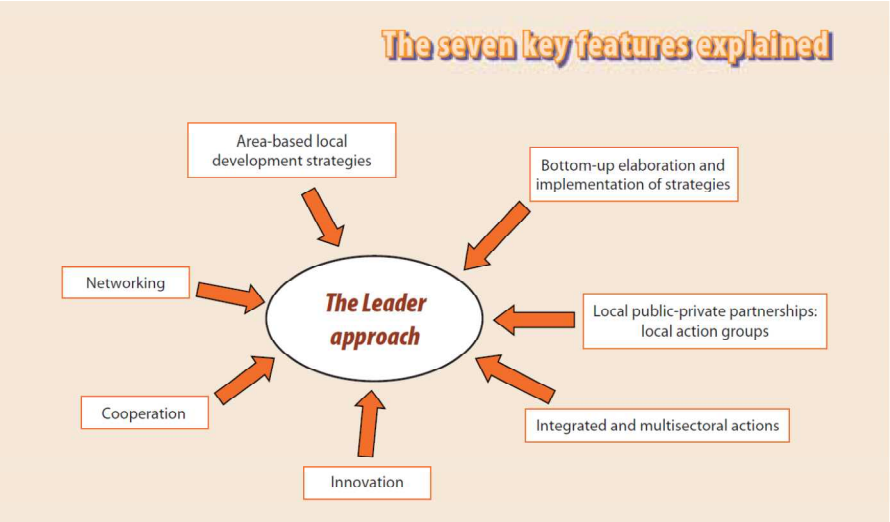

図１　欧州委員会 Fact Sheet（THE LEADER APPROACH, A basic Guide）より抜粋

（1）地域に根差した地域振興戦略（Area-based local development strategies）

地域における取り組みは、同質性、共通の伝統、地域のアイデンティティなど、地域における共通の必要性や期待に基づいて、小規模な集団により実行されるべきである。そのような地域が一体となることで、地域の弱さや強み、脅威や機会、内在性可能性やその実行の妨げになっているものを認識し、持続可能な発展を達成することが可能となる。

この手法は、その地域が真に必要としているものや地域の競争力の優位性に適合する形で、事業を実施

[6] 欧州委員会 Fact Sheet（THE LEADER APPROACH, A basic Guide）、ENRD 作成の「LEADER Tool Kit」に基づき作成。

することができるため、大きな成功を収めることができると考えられている。また、その一体となるべき地域は、人、資金や経済的資源の観点から、地域の振興政策の実現のために最低限必要となる規模（クリティカル・マス）でなければならず、必ずしも既存の行政区分と一致する必要はない。

（2）公共部門と民間部門のパートナーシップ（Local Action Group）

LEADER 事業においては、LAG と呼ばれる地域のパートナーシップ組織を創設することが必要である。LAG は、公共部門と民間部門により構成され、それぞれの地域において、すでに存在している組織との関係の中でバランスがとられたものでなければならない。LAG は、あくまで暫定的なパートナーシップであると考えるべきであり、すでに存在している何らかのパートナーシップ組織を受け継ぐような形でも良い。

地域の関係者として想定されているのは、農家代表団体、非農家代表団体や小企業、事業者団体、住民、住民団体、地域政党の代表、環境団体、メディアを含む文化広報団体、女性団体、若者などである。また EU 規則に基づき、LAG の理事会などの政策意思決定レベルにおいては、地域の関係者を含むこれらの民間部門の構成割合が 50%以上でなければならないと規定されている。

LAG の創設は、特に下記の点において効果的であるとされている。

- 公共部門、民間部門、住民やボランティア組織などの人、資金や経済的資源を結合させることができる。
- シナジー効果、共同所有や当該エリアの経済競争力の改善に必要なクリティカルマスを達成するために、集合的プロジェクトや多部門の活動を実践するための地域グループを組織化することができる。
- これまで協働することが少なかった異なる農村関係者間における相談や議論を通じて、潜在的対立を減少させることができる。
- 異なるパートナー間における交流により、農村部門における変化への適応、環境問題、地域経済や生活の多様性を促進することができる。

ア　LAG の役割

LAG は、地域振興戦略（LDS）の作成と実行を担う。実際のプロジェクトは、LAG エリア内における各ワーキンググループにより実施されることとなる。

LAG は、各ワーキンググループから提案があったプロジェクトが LDS に合致するかどうかを見定め、資金の割り当てを決定する。またプロジェクトの管理や評価などのマネージメント業務に対して責任を負う。これらの業務うち、LAG がどの程度の業務を行うかは、各国・地域によって異なり、各プロジェクトクトにおいて、どの部分がどの程度補助金によってカバーされるかは、各国・地域における当該プロジェクトの必要性に応じて決められる。

実際のプロジェクトに対する資金の支払いは、LAG の決定に基づき、各国、地域における支払組織（Payment Authority）によって行われるケースが多い。

イ　LAG のエリア設定

LAG のエリアは、LAG によって明確かつ拘束力のある方法によって定義されなければならない。前述のとおり、LAG の範囲は行政区分と必ずしも一致する必要はない。また、それぞれの地域は、いずれか一つの LAG に属することができる。直近の LEADER（2007-13）においては、LAG の人口規模は、原則

として5,000人以上150,000人未満となるよう規定されている。

2013年12月現在のLAGの分布は図２のとおりであり、EU全域の77%のエリアが、2,402のLAGによりカバーされている。

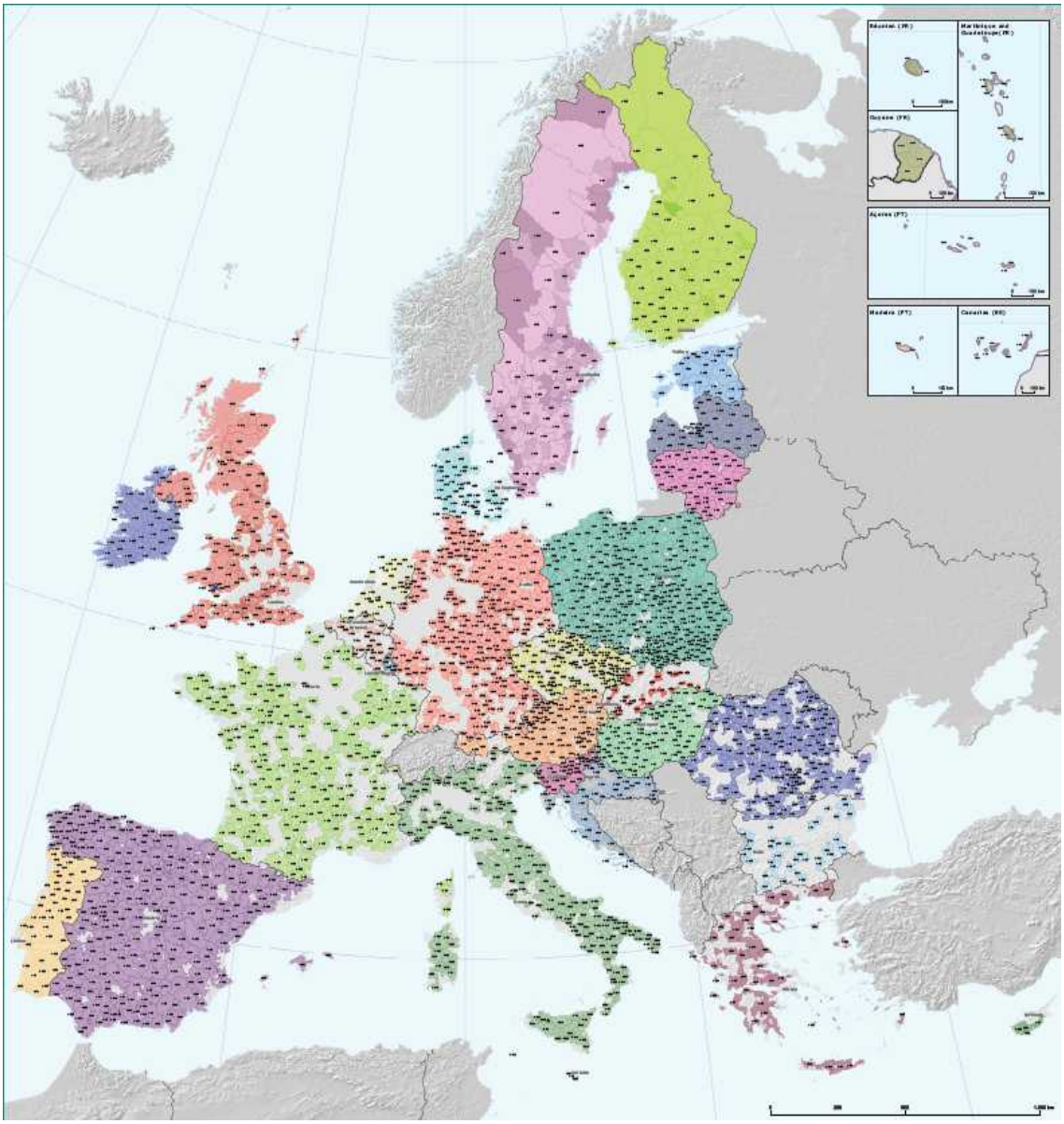

図 ２　LAG分布図（European Network for Rural Development ウェブサイトより抜粋）

（3）ボトムアップアプローチ（Bottom-up elaboration and implementation of strategies）

ボトムアップアプローチは、LAGが、当該エリアの地域振興戦略（LDS）の作成、決定、実行する優先事項の意思決定を担うことを意味する。このボトムアップアプローチは、LEADER 事業における７つの特徴のうち、最も特色のあるものの一つである。ボトムアップアプローチを達成するため、地域の強みや弱みの特定、様々なグループの参画や適切なプロジェクトを実行するための明確な基準の作成などを含む、地域における関係者の能力向上（Capacity building）は、必要不可欠な要素となる。

これら地域における関係者の能力の向上は、LDSの初期段階に限られるものではなく、LDSへの貢献、LAGにより選定されたプロジェクトの遂行そして将来のための見直しに至るまで続けられるべきである。

（4）革新性（Innovation）

新しく革新性のあるアプローチは地域の発展のために重要な役割を果たす。そのような革新性は、LAGにある程度自由かつ柔軟な意思決定プロセスを認めることによりもたらされる。当該地域とバックグラウンドが異なるグループとの交流などもその手法の一つである。

革新性は、新しい製品の導入や、新しいプロセス、新しい組織や新規市場など、広く理解されるべきである。他の地域で発展した手法を当該地域で採用することや、当該地域における伝統的手法を用いながら現代風にアレンジすることもそのうちの一つでもある。そうすることで、地域の課題を解決するための新しい方法の発見につながる可能性がある。

また、LAG は、革新性をもたらすために、LDS の作成過程やプロジェクトの決定時において、ある種のリスクを許容することも必要となる。

（5）多部門からなる活動（Integrated and multisectoral actions）

LAG が作成することとされている LDS は、多部門にまたがる内容でなければならない。また実施される各プロジェクトは、すべて LDS と関連付けられている必要がある。最も大事なことは、経済、社会、環境などの異なる部門における関係者が LEADER 事業に関わっていることである。

（6）ネットワーキング（Networking）

ネットワーキングとは、EU 域内における各 LAG、農村振興に関連する団体や組織間における優良事例や経験、ノウハウの交換を意味する。ネットワーキングは、各プロジェクト、人々や地域の繋がりを構築することで、地域の孤立を防ぐ役割もある。互いに協力することで、LAG 間の共同プロジェクトも期待できる。

LEADER 事業を取り巻く多様なネットワーキング組織が、EU レベル、国・地域レベルに存在しており、組織の性質上、大きく二つに分けることができる。

ア　制度上のネットワーク組織

2007 年以降、EU 規則（Council Regulation (EC) No 1698/2005）に基づき、EU レベル、国レベルで、LAG のネットワーキングを担う組織が設立されている。EU レベルでは、欧州農村振興ネットワーク（European Network for Rural Development）（以下、ENRD）が存在し、国、地域レベルでは、農村ネットワーク（National Rural Network）（以下、NRN）が存在する。

地域振興における異なる視点からの広報、セミナーの開催、優良事例の分析・紹介、農村地域の傾向分析、共同プロジェクトの推進、ウェブサイトの運営などの役割を担う。LEADER 事業のみではなく、EU 農村振興政策全体に関わるネットワーク業務を担い、業務のための必要な予算は EAFRD により措置される。ENRD のウェブサイトには、LEADER Tool-Kit が準備されており、LEADER 事業の実施に必要となり得る情報が掲載されている。

イ　その他のネットワーク組織

制度上のネットワーク組織とは異なる非営利のネットワーク組織も存在する。例えば、欧州農村振興 LEADER 協会（European LEADER Association for Rural Development）は、そのうちの一つであり、

22の国・地域から、800を超えるLAGが直接または国・地域のネットワーク組織を通じて参加しており、各種ネットワーク活動を展開している。特に、新規LAGへのアドバイス等を重点的に行っている。

（7）協力（Cooperation）

ここでいう協力とは、単なる各々の経験を共有するだけでなく、具体的な共同プロジェクトの策定を伴う。協力によって特定の問題を解決したり、地域資源に価値を加えたりすることが可能である。例えば、当該LAGと共通の特産品を持つ別のLAGとの共同マーケティング調査や、同種の文化的遺産を持つLAGとの共通の観光振興政策などが考えられる。

前述のEUレベルでのネットワーク組織であるENRDが発行している協力のための手引書には、共同プロジェクトから期待できる効果、良い共同プロジェクトの特徴等について記載されている。主な内容は以下のとおりである。

ア　協力により得られる効果

・LAGの戦略が強固になる
・リティカルマスの達成によってプロジェクトの効果を大きくする
・新たなビジネス機会の創出など地域の競争力を強化する
・新たな技術を通じて業務を支援し革新性を推進する
・地域関係者のアイデンティティが発達し自らの地域の強み・弱みの再認識に繋がる

イ　良い共同プロジェクトに共通する特徴

・各LAGが作成するLDSに沿ったプロジェクトであること
・強く明確なアイデアがあること
・単なる意見交換ではなく目に見える結果に繋がる共通の活動を行うこと
・コーディネートなどを行う人的資本の配置を適切に計画すること
・プロジェクトを通じて強力なパートナーシップを構築すること

第3節　EU農村振興政策（2007-13）におけるLEADER事業

1　CAPにおけるEU農村振興政策（2007-13）

前述のとおりLEADER Axis（2007-13）から、LEADER事業は、CAPの第2ピラーであるEU農村振興政策の一部として位置づけられた。EU農業振興政策（2007-13）は、EUの農村振興における優先度を定義するものであり、第1ピラーの価格市場政策と相互に補完しながら、各種事業が実施される。CAPの体系は図3のとおりである。

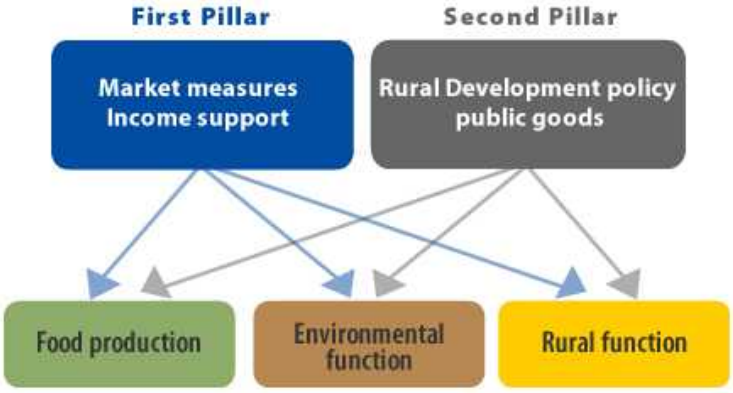

図 3　CAP 体系図（European Network for Rural Development ウェブサイトより抜粋）

CAP の第２ピラーである EU 農業振興政策（2007-13）のベースとなるものは、EU 規則（Council Regulation (EC) No 1698/2005）である。LEADER 事業は、本規則に基づき EU 農業振興政策（2007-13）における４つの政策基軸（Axes）の一つとして実施されることとになった。４つの政策基軸については、本節（3）において詳しく紹介する。

２　フレームワーク

政策のフレームワークは、次の４つの段階に分けられる（図４）。

図 4　EU 農村振興政策（2007-13）のフレームワーク（European Network for Rural Development ウェブサイトより抜粋）

（1）EU 農村振戦略ガイドライン（EU Strategic Guidelines）

国の農村振興計画の基礎となるものである。EU 農村振興戦略ガイドラインの主な内容は下記のとおりであり、EU 各加盟国が作成する農村振興計画・農村振興プログラムは、このガイドラインに沿った形でなければならない。

・農林分野における競争力の向上
・環境と景観の改善
・農村の生活の質の向上と農村経済の多角化
・雇用と多角化のための地域資本の構築
・事業の一貫性の確保
・EU における他の基金との相補性

（2）国の農村振興計画（National Strategies）

上記 EU 農村振興戦略ガイドラインに基づき、各加盟国は、それぞれの農村地域を取り巻く環境を考慮し、それぞれ農村振興計画を作成し、欧州委員会に提出する。

国の農村振興計画には、それぞれの国における経済・社会・環境に対する評価や発展の可能性、対象となる農村振興プログラムのリストとそれに対する EAFRD の配分割合、NRN の設立方法や予算案などが含まれる。作成した農村振興計画は、国・地域が作成する農村振興プログラムを通じて具現化されることとなる。

（3）国・地域の農村振興プログラム（National or Regional Rural Development Programmes）

上記 EU 農村振興戦略ガイドライン、国の農村振興計画に沿った形で、国は、単一若しくは地域単位で農村振興プログラムを策定する。EU 農村振興政策（2007-13）期間中において、国単一で農村振興プログラムを策定しているのは 19 カ国で、残りの８カ国では地域単位で農村振興プログラムが策定されている。地域単位で農村振興プログラムが策定されている事例として、例えば、連邦制を採用しているドイツにおいては、各州がそれぞれ農村振興プログラムを策定している。また、本稿で取り上げるフィンランドでは、フィンランド本土とオーランド諸島の２種類の農村振興プログラムが存在する。

単一若しくは地域単位での農村振興プログラムであるか否かに関わらず、それぞれの農村振興プログラムには、主に下記の内容が含まれている。

・当該農村地域の強み弱みなどの評価
・政策基軸（Axes）や手法（Measures）に関する情報
・EAFRD の割り当てや国・地域からの資金の提供などの資金計画
・プログラムの詳細と実践に係る統治形態
・監視・評価システム

各加盟国は、農村振興プログラムを策定後、欧州委員会に提出し、欧州委員会は、EU 規則（Council Regulation (EC) No 1698/2005）、EU 農村振興戦略ガイドライン、国の農村進行計画との一貫性を基準に評価・承認し、予算が割り当てられる。もし、これらの基準との間に不一致が認められた場合には、当該国に修正を求めることになる。なお、各国は、環境や地域経済の変化に応じて、プログラム実施期間中に当該農村プログラムを修正・更新することが可能であるが、再び EU の承認を得る必要がある。

（4）農村振興プログラムの実行、監視、評価（Rural Development Programme Implementation,

Monitoring and Evaluation）

農村振興プログラムを策定した地域には、それぞれのプログラムを管理する団体（国や州の省庁）が存在する。受益者（プロジェクトの担い手）は、当該プログラムに沿う形で資金の提供を受けることができる。その方法は、国・地域により異なる方法が用いられる。

また、欧州委員会により共通管理評価の枠組みが作成されており、毎年、各加盟国・地域は、進行状況のレポートを欧州委員会に提出することになっている。欧州委員会は、提出されたレポートを基に評価する。

３　政策基軸（Axes）

EU 農村振興政策（2007-13）は、４つの政策基軸（Axes）により実行される。LEADER 事業は、基軸４（Axis ４）に位置付けられた。

・基軸１（Axis１）：　農林業の競争力の向上
・基軸２（Axis２）：　環境・景観保護
・基軸３（Axis３）：　農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化
・基軸４（Axis４）：　LEADER 事業

基軸１～３は、固有の政策目的を持つ垂直軸であるのに対し、基軸４は、基軸１～３を実施するための水平軸となる。すなわち、基軸１～３の事業は、国・地域が作成する農村振興プログラムに基づき、それぞれ個別に実施することも可能であると同時に、基軸４の LEADER 事業を通じて、基軸１～３の目的を達成するために必要な事業を行うことができるということである（図５のとおり）。

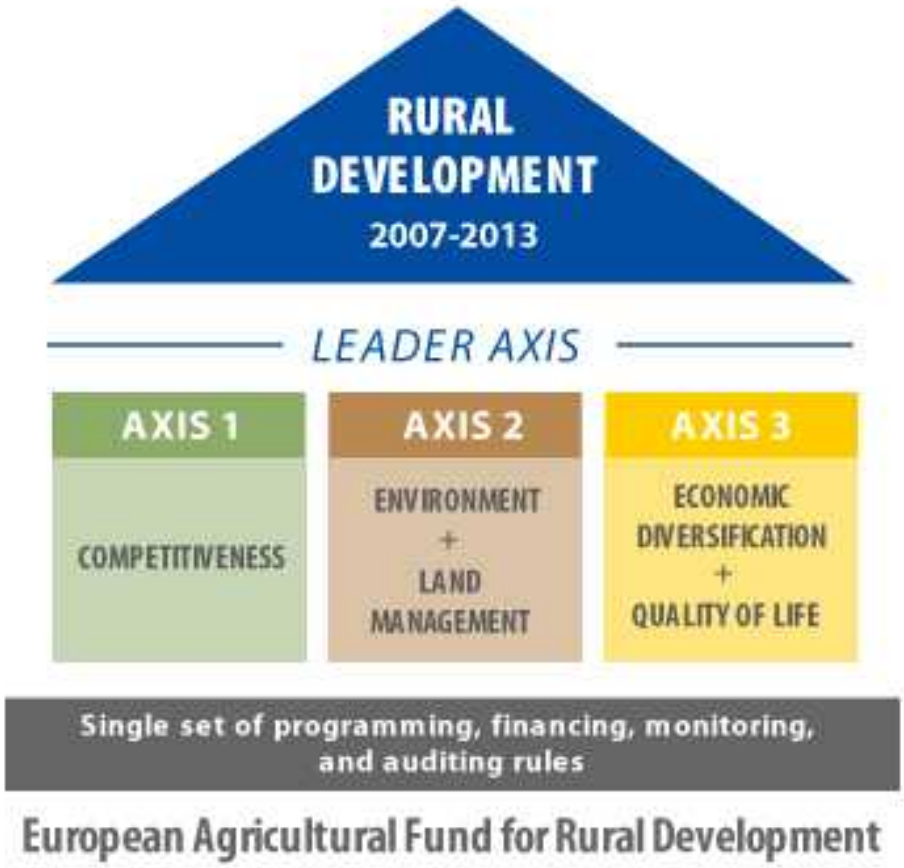

図５　EU 農村振興政策(2007-13)の体系(Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2013 より抜粋)

また、各国・地域が作成する農村振興プログラムのバランスを確保するため、EU 規則（Council Regulation (EC) No 1698/2005）に基づき、各国・地域において、原則としてそれぞれの基軸に割り当てられるべき EAFRD の最低割合が定められた。基軸１には10%、基軸２には25%、基軸３には10%、基軸４には５%である。すなわち各加盟国や地域は、農村振興プログラムの実践を通じて、EAFRD の資金のうち最低５%はLEADER 事業に活用しなければならないということである。

また原則として、EAFRD による基金の各基軸に対する上限はそれぞれ、基軸１・３は50%、基軸２・４は55%と定められ、残りの資金については、各加盟国や地域において調達することとなる。

４　政策手段（Measures）

EU 農村振興政策 (2007-13)は、図６のとおりであり、計46 の手法により実行される。

Axis 1	111	Vocational training, information actions, including diffusion of scientific knowledge and innovative practices for persons engaged in the agricultural, food and forestry sectors
	112	Setting up young farmers
	113	Early retirement of farmers and farm workers
	114	Use by farmers and forest holders of advisory services
	115	Setting up farm management, farm relief and farm advisory services, as well as forestry advisory services
	121	Farm modernisation
	122	Improving the economic value of the forest
	123	Adding value to agricultural and forestry products
	124	Cooperation for development of new products, processes and technologies in the agricultural and food sector
	125	Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry
	126	Restoring agr. production potential damaged by natural disasters and introducing appropriate prevention actions
	131	Helping farmers to adapt to demanding standards based on Community legislation
	132	Supporting farmers who participate in food quality schemes
	133	Supporting producer groups for information and promotion activities for products under food quality schemes
	141	Supporting semi-subsistence farms undergoing restructuring
	142	Setting up of producer groups
	143	Provision of farm advisory and extension services in Bulgaria and Romania
	144	Holdings undergoing restructuring due to a reform of a common market organisation
Axis 2	211	Natural handicap payments to farmers in mountain areas
	212	Payments to farmers in areas with handicaps, other than mountain areas
	213	Natura 2000 payments and payments linked to Directive 2000/60/EC
	214	Agri-environmental payments
	215	Animal welfare payments
	216	Support for non-productive investments
	221	First afforestration of agricultural land
	222	First establishment of agroforestry systems on agricultural land
	223	First afforestration of non-agricultural land
	224	Natura 2000 payments
	225	Forest environment payments
	226	Restoring forestry potential and introducing prevention actions
	227	Support for non-productive investments
Axis 3	311	Diversification into non-agricultural activities
	312	Support for the creation and development of micro-enterprises
	313	Encouragement of tourism activities
	321	Basic services for the economy and rural population
	322	Village renewal and development
	323	Conservation and upgrading of the rural heritage
	331	Training and information for economic actors operating in the field covered by Axis 3
	341	Skills acquisition and animation with a view to preparing and implementing a local development strategy
Axis 4	411	Local development strategies. Competitiveness.
	412	Local development strategies. Environment/land management.
	413	Local development strategies. Quality of life/diversification.
	421	Transnational and inter-regional cooperation
	431	Running the local action group, skills acquisition, animation
	511	Technical assistance
	611	Complements to direct payments for Bulgaria and Romania

図6　EU 農村振興政策（2007-13）の政策手段（Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2013 より作成）

このうち手法 143、611 は、ブルガリア・ルーマニアにおける経営アドバイザリー・拡張サービスや直接支払いの補完などに限定されている。また、手法 511 の技術支援は、農村振興プログラムの管理運営などに必要な経費に費やされることとなる。各加盟国レベルでは、それぞれ農村振興プログラムの予算の最大４％を技術支援に使う事が可能である。

基軸４の LEADER 事業においては、下記５つの手法により実行される。

・手法 411：LDS（競争力の向上）
・手法 412：LDS（環境・景観保護）
・手法 413：LDS（農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化）
・手法 421：協力事業
・手法 431：LAG のランニングコスト、技能習得等

前述のとおり、本プログラム期間において LEADER 事業は、基軸１～３（Axis１～３）を実践するための手法である。手法411～413によりそれぞれ基軸１～３の目的を達成するということになる。LEADER 事業の７つの特徴の一つである「協力」は手法 421 として実施されることなるが、事業内容については、基軸１～３の少なくともいずれか一つの目的を達成することとされている。

５　政策基軸と政策手段の比重

2013 年 12 月に欧州委員会により発行された EU 農村振興レポートによると、手法 411～413 を通じた LEADER 事業の実践を含む各国の基軸１～３の相対的割合は下図のとおりであり、EU 加盟国全体平均でみると、基軸２（環境・景観保護）が 40%を越え、基軸１（農林業の競争力の向上）、基軸３（農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化）と続く。

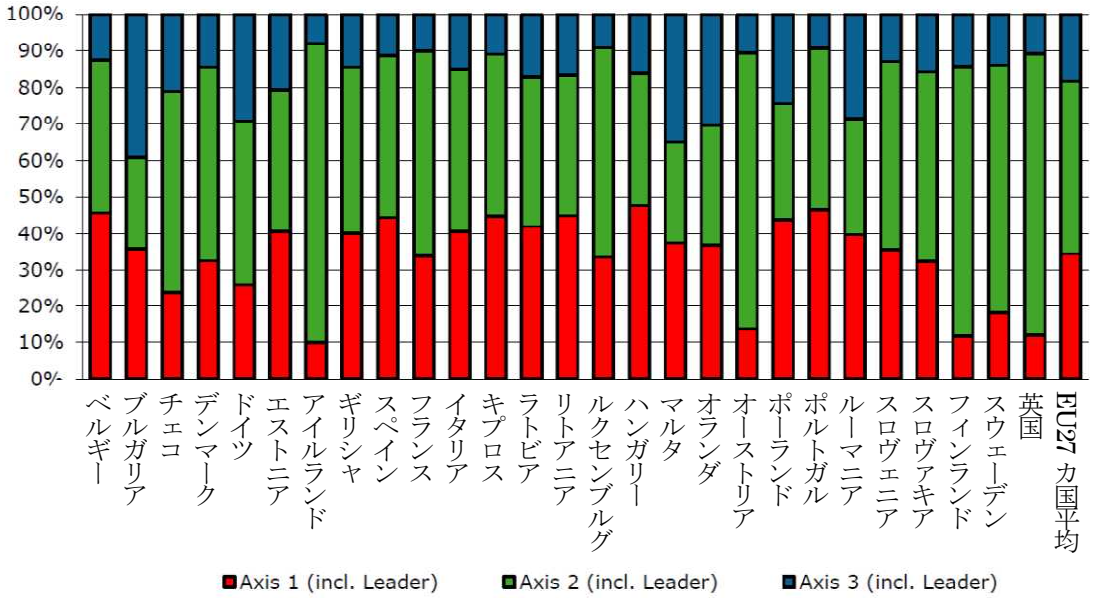

図７　EU 各加盟国における政策基軸１～３の相対的割合（Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2013 より作成）

また、基軸４のLEADER事業の実践における５つの手法の相対的割合は、図８のとおりであり、EU加盟国全体平均でみると、手法413の農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化への取り組みが60%を越え、ラトビアを除くすべての加盟国において、手法413の占める割合が最も大きいことが分かる。これは、EU農村振興政策（2007-13)において、各加盟国はLEADER事業を通じて、EUが掲げる基軸３（農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化）を実行に移すケースが多いことを示している。

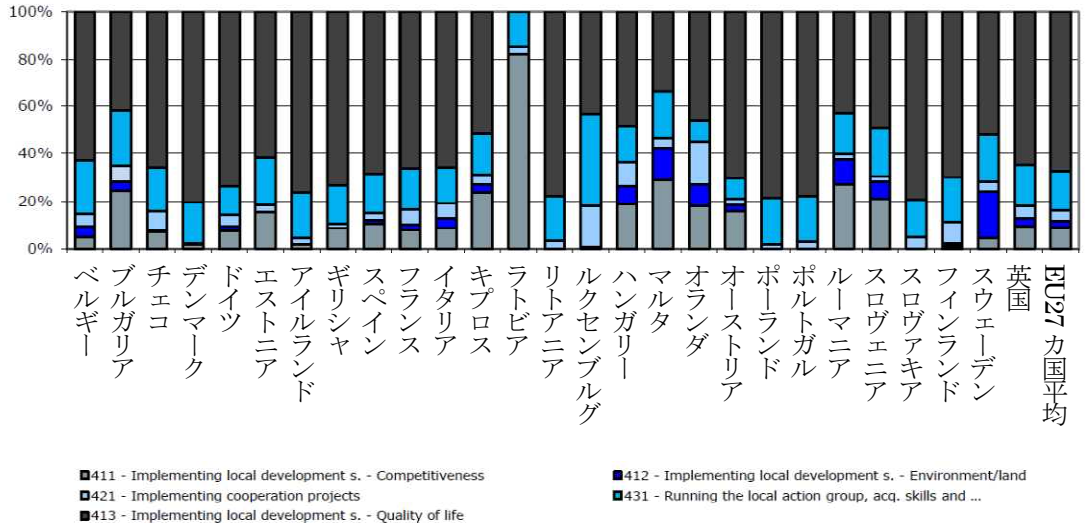

図８　EU各加盟国におけるLEADER事業の実践手法の相対的割合（Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2013より作成）

第２章　フィンランドにおける LEADER 事業

第１節　フィンランドの概要

１　基礎情報[7]

フィンランドは、北ヨーロッパに位置する北欧諸国の一つであり、西はスウェーデン、北はノルウェー、東はロシアと隣接し、フィンランド湾を挟んだ南側にはエストニアがある。

面積は、約 33.8 万平方キロメートル、人口は約 543 万人（2014 年５月末）であり、日本とほぼ同じ面積に北海道と同程度の人々が住んでいる計算となる。

首都はヘルシンキで、言語はフィンランド語、スウェーデン語であるが、スウェーデン語が占める割合は、全人口の約 5.4%である。

主要産業は、豊かな森林資源を活かした紙・パルプ等木材関連、金属・金属、化学、電気・電子機器であり、名目 GDP は、2,674 億ドル（2013 年、IMF）、一人あたりの名目 GDP は、49,055 ドル（2013 年、IMF）であり、一人当たりの名目 GDP では日本を上回っている。なお、フィンランドは 1995 年１月に EU に加盟し、EU 加盟後すぐに LEADER 事業を始めた。

図８　フィンランド地図（白い部分）

表３　フィンランドと日本の基礎情報

	フィンランド	日本
面積	約 33.8 万㎢	約 37.8 万㎢
人口	約 543 万人 （2014 年５月時点）	約１億 2,570 万人 （2013 年 10 月時点）
名目 GDP （2013、IMF）	約 2,674 億ドル（世界第 42 位）	約 48,985 億ドル（世界第３位）
一人あたりの名目 GDP （2013、IMF）	約 49, 055 ドル（世界第 12 位）	約 38, 467 ドル（世界第 24 位）

[7] http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/finland/data.html を参考に作成。

２　行政区分[8]

（1）クンタ（Kunta）

日本でイメージする市区町村レベルの自治体として、フィンランド語でKunta（以下、クンタ）という地方自治体が存在する。社会福祉、保健サービス、教育、文化、環境、インフラサービスなどを所管しており2014年1月現在、320のクンタが存在している[9]。

図9のとおり、人口規模が2,001人から5,000人のクンタが最も多く、小規模自治体が多い点が特徴である。

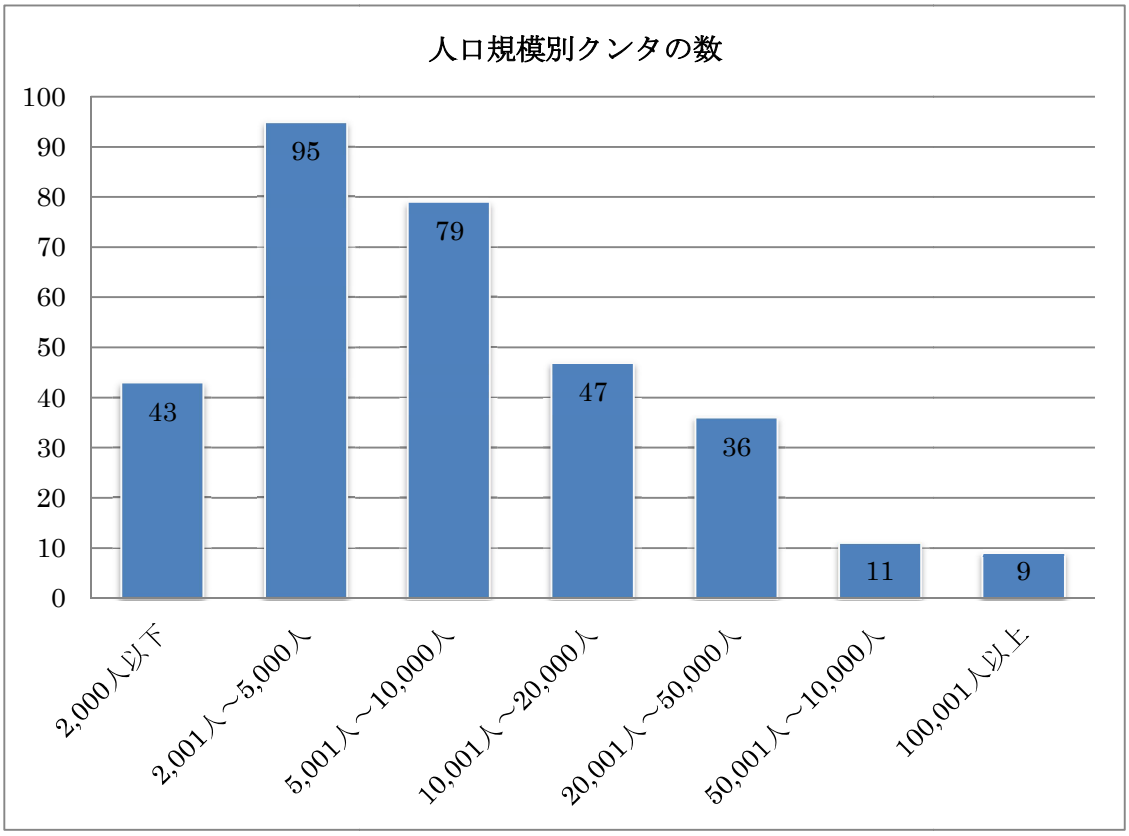

図9　フィンランドにおける人口規模別のクンタの数（The Association of Finnish Local and Regional Authorities 資料より作成）

予算規模は、フィンランド全体のクンタで1年間あたり約460億ユーロ（約6兆4,400億円）である。主な財源として、法人税、住民税、固定資産税、所得税や各種手数料などがある。また、クンタが個別に所得税の税率を定めることになっており、フィンランドにおける平均の所得税率は19.38%である。国からの補助金も一部あるものの、すべてのクンタにおいて、国からの補助金は歳入の5分の1以下となっている。

[8] The Association of Finnish Local and Regional Authorities のウェブサイト並びに資料に基づき記載。
[9] 内訳はフィンランド本土に304、オーランド諸島に16である。

（2）マークンタ（Maakunta）

クンタより一つ大きな行政区分としてフィンランド語でMaakunta（以下、マークンタ）が存在する。現在、フィンランド本土には18のマークンタが存在している。マークンタは、クンタによって組織される法定の共同組織であり、すべてのクンタは、いずれかのマークンタに属することとなっている。マークンタは、特にEUの構造基金に関する各種調整業務を担うとともに、地域の伝統文化との調和を図りながら地域振興において重要な役割を果たしている。その他、観光、地域マーケティングなどの各種調査、ワンストップサービスの原則に基づく公共サービスなどの業務も担うこととされている。

マークンタは、主に域内のクンタからの負担金により運営されており、フィンランド全体で、1年間あたり5,060万ユーロ（約70億円）の予算規模である。住民一人あたりの負担に換算すると10ユーロ程度である。

マークンタの意思決定機関は議会であり、マークンタの議員は、各クンタの議員により構成され、各クンタ内の住民数に応じて定数が割り当てられている。議員の任期は最大4年であり、性別に配慮した構成となるよう法的に定められている。

また、議会により構成される執行機関が存在し、当該執行機関の活動を支える事務部局が存在する。事務部局の人員は、フィンランド全体で約650人（2013年現在）である。

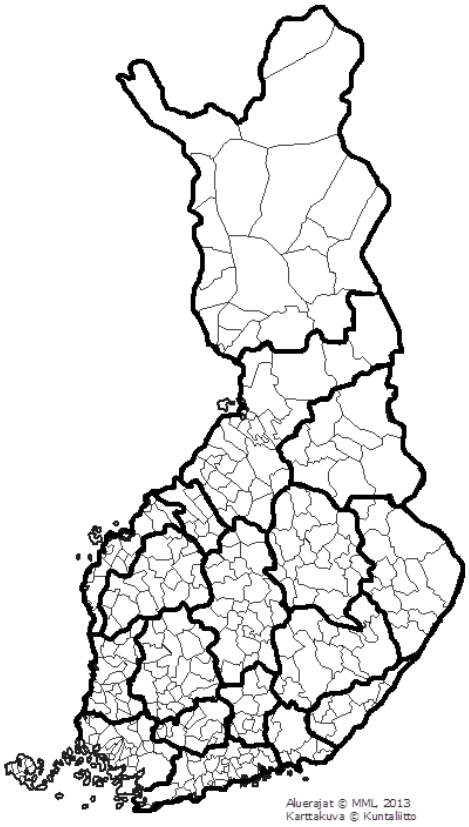

図10　マークンタの区分（The Association of Finnish Local and Regional Authorities資料より抜粋）

第２節　フィンランドにおける LEADER 事業の概要[10]

１　LEADER 事業の導入と推移

フィンランドにおける LEADER に対する取り組みは、EU 加盟直後の 1995 年から始まった。第２期目となる LEADER Ⅱ（1994-99）からの取り組みである。フィンランドには元々、活発な地域活動の素地があったため、LEADER 事業は、フィンランドの人々にとって、非常に馴染みやすいものであった。

1996-99 にかけて、フィンランドには 22 の LAG が存在していたが、フィンランドの農村政策委員会[11]により LEADER 手法の意義が高く評価され、EU の LEADER 事業の枠組みとは別に、フィンランド国内において POMO[12] と呼ばれるプログラムが作成され、LAG とは別に 26 の POMO グループが 1997-99 にかけて設立され、LEADER 事業と同様の形態で事業を実施した。

LEADER Ⅱ（1994-99）で良い結果をもたらした LAG や POMO の活動は、次の LEADER+（2000-06）において、フィンランド本土のすべての農村地域に拡大されることとなり、プログラム期間中には、58 の LAG により事業が実施され、その後、LEADER Axis（2007-13）へと引き継がれた[13]。

２　関係機関の構成と役割

フィンランドの LEADER Axis（2007-13）における関係機関の役割は図 11 のとおりである。以下、各機関の役割について概略を示す。

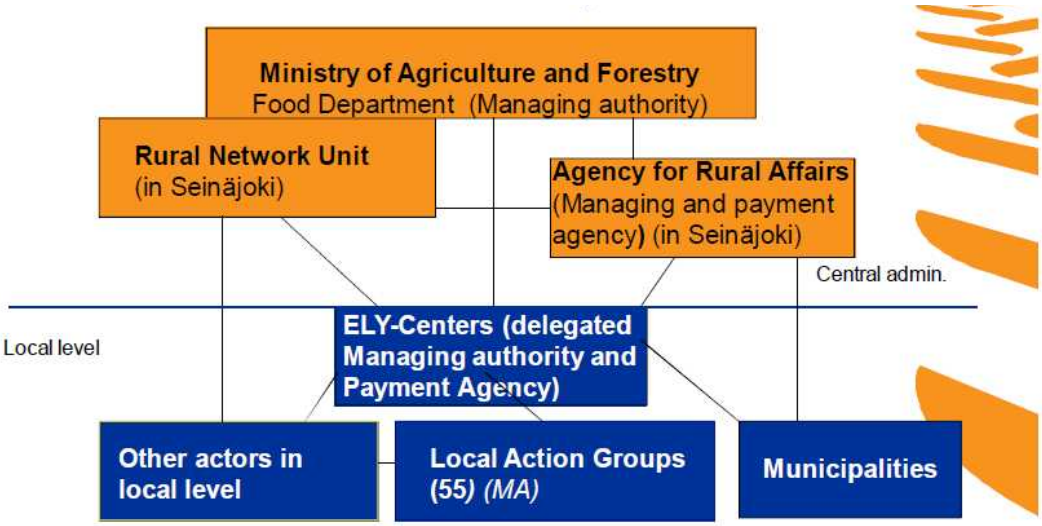

図 11　フィンランドの農村振興プログラム（2007-13）における関係機関の役割（フィンランド農林省資料より抜粋）

（1）フィンランド農林省（Ministry of Agriculture and Forestry）

フィンランドに 12 ある国の省庁のうちの一つであり、EU 農村振興戦略ガイドラインに基づき、国の農

---

[10] フィンランドには、「フィンランド本土」とフィンランド自治領である「オーランド諸島」における２種類の農村振興プログラムが存在するが、本稿では特段の言及がない限り、「フィンランド本土」の農村振興プログラムにおける LEADER 事業について紹介する。

[11] 省庁横断型の委員会組織。

[12] Rural Programme Based on Local Initiative を表す。

[13] オーランド諸島では、LEADER Axis（2007-13）から LEADER 事業が始まった。

村振興計画を作成する役割を担う。また、フィンランド本土における農村振興プログラムの策定、実行、管理等を行う組織である。農村振興プログラムの実行に必要となる資金については、EAFRD による他、国の予算も活用されることとなる。

（2）フィンランド農村ネットワーク（Rural Network Unit）

EU 規則に基づき、加盟各国に設置することが求められているネットワーク組織である。LAG をはじめとする地域の発展を担う関係者の連携強化の役割を担う組織であり、フィンランド農林省の一部である。農村振興プログラムを通じて実践された事業の情報を、より多くの関係者の間で情報共有することで、更なる地域の発展に繋がるよう努めている。活動に必要な資金については、EU の予算によりカバーされる。

（3）フィンランド農村機関（Agency for Rural Affairs）

EU の農業政策に係る資金やフィンランドの各種補助金の支払いを実施する役割を担っており、LAG 等に対して申請書の取り扱いなど各種研修なども行っている。

（4）フィンランド産業運輸環境センター（Centres for business and industry, transport and the environment ）（ELY Centres）

フィンランド農林省を含むいくつかの省庁の下に設置されている国の出先事務所で、フィンランド本土に 15 の事務所が設置されている。地域におけるフィンランド農林省・フィンランド農村機関の役割を担っている。

3　LEADER Axis（2007-13）における LAG の概要

LEADER Axis（2007-13）の期間中、フィンランド本土において、55 の LAG により事業が実施された[14]。都市部を除くすべてのエリアが LAG によりカバーされ、プログラム期間中に合計約 7,000 のプロジェクトが実施された。一つの LAG あたり約 130 のプロジェクトが実施されたことになる。

一つの LAG のエリア内には、平均して約 7 つの自治体が存在しており、住民数は、約 41,000 人となっている。また LEADER axis（2007-13）を通じて、一つの LAG あたり、250 万ユーロから 680 万ユーロ（約 3 億 5,000 万円～約 9 億 5000 万円）の公的資金が活用された。

図 12 は、LEADER Axis（2007-13）期間中のフィンランドにおける LAG の区域を示したものである。

[14] オーランド諸島には、1 つの LAG が存在し、フィンランド全体で合計 56 の LAG により実施された。

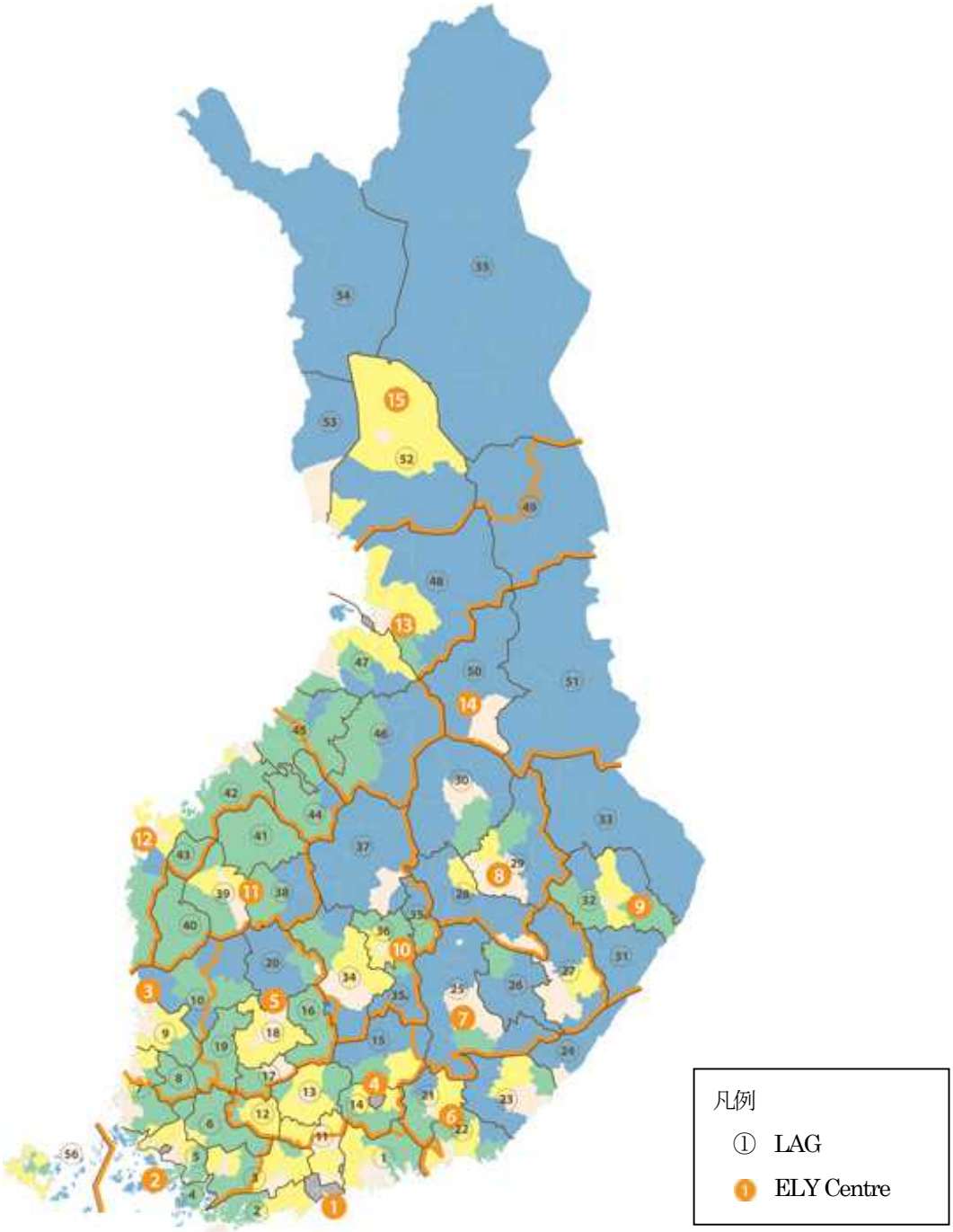

図 12　LEADER Axis (2007-13) におけるフィンランドの LAG 分布図 (Rural Network Unit より抜粋)

4　LEADER 事業の実施プロセスと LAG の関わり

（1）農村振興プログラムの策定

フィンランドにおける農村振興プログラムは、各種ワーキンググループによる議論を経て、フィンランド農林省が作成する。農村振興プログラムについてはパブリックコメント手続が取られ、この段階で LAG となり得る団体の意見を取り入れることになる。

（2）LAG の選定

農村振興プログラムの策定と並行して LAG の選定が行われる。フィンランドにおける LAG の選定プロ

セスは、大きく２段階に分けられる。

ア　段階１

・フィンランド農林省が、新聞・インターネットなどを通じて、LAG・LDS（仮）の募集を開始。
・提出されたLDSは、選定委員会[15]と外部機関により評価される。
・これらの評価を受けて、フィンランド農林省は各LAGに対して書面でのフィードバックを行う。

イ　段階２

・フィンランド農林省からのフィードバックを受け、LAGはLDSの修正・追加等を行う。
・その後LAGは、正式なLDSをフィンランド農林省に提出する。
・選定委員会が適切と思われるLAG・LDSの選定、各LAGへの公的資金の割当をフィンランド農林省に提案する。（この段階で、フィンランドの農村振興プログラムが欧州委員会に承認される。）
・フィンランド農林省により正式にLAGが選定される。

フィンランドにおけるこのLAGの選定方法は、フィンランド農林省とのやり取りを通じてLDSの質を向上させることができると共に、農村振興プログラムの選定と同時に進めることで、LAGの選定に必要な時間を減らし、農村振興プログラムの策定後すぐにLDSを実行に移すことができる点が特徴的である。

LDSの作成にあたってはフィンランド農林省でガイドラインを設けており、15～20ページにまとめてフィンランド農林省に提出することとしている。LDSの評価にあたっては、選定委員会において評価シートを活用する。評価項目は約80項目あり、委員一人あたり項目ごとに１～５ポイントの点数をつけることになる。

（3）LAGにおけるプロジェクト募集方法と支払い

フィンランド農林省により正式に選定されたLAGは、LDSを実践に移すこととなる。LDSの事業実施主体は、住民グループなどのプロジェクトグループとなる。LAGにおける事業の募集から決定支払いまでのプロセスは図13のとおりである。

まずプロジェクトグループは、LDSに合致するプロジェクト案をLAGに提出する。プロジェクトグループからのプロジェクト案を受けたLAGは、LDSと合致するプロジェクトであるかどうかをLAGの理事会で決定し、資金の提供について決定を下す。LAGは当該理事会の決定をELY Centreに提出する。LAGから提出された申請書等は、ELY Centreにより法的に問題ないかを審査し、公的資金の提供を決定する。

LAGが、当該プロジェクトを支持する決定を下した場合、ELY Centreは、違法である場合のみ、公的資金を提供しないことを決定できる。また、LAGが当該プロジェクトを支持しないと表明した場合、ELY Centreが公的資金を提供することはない。すなわち、ELY Centreは、当該プロジェクトが適法か違法かのみを判断し、あくまでも事業に対して公的資金を提供するか否かの最終判断はLAGに委ねられているということである。

[15] 15人のメンバーにより構成される。構成員は各省庁、ELY Centre、学術研究者などである。

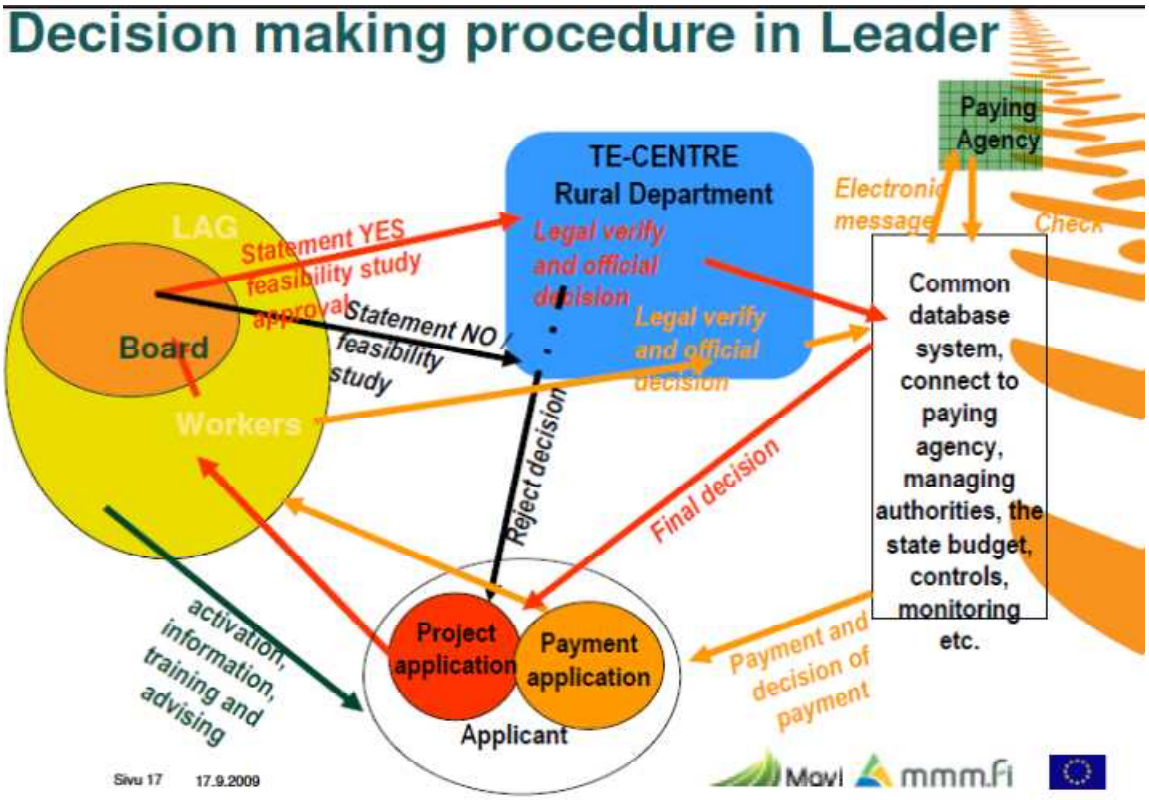

図 13　プロジェクト募集方法と支払い（フィンランド農林省資料より抜粋）

５　フィンランドにおける LEADER 事業の特徴

EU 規則における LEADER 事業に関する定めとは別に、フィンランドの LEADER 事業の特徴として、主に下記の点が挙げられる。

（1）LAG 理事会メンバーの構成

LAG の理事会メンバーは、（ｉ）自治体からの代表者、（ii）地域団体・企業、（iii）一般地域住民の３者により構成されなければならず、それぞれが理事会メンバーの３分の１を構成する必要がある。これは、フィンランドにおける LEADER 事業導入時からの原則であり、理事会メンバーの 50%以上が民間部門により構成されると定められている EU 規則よりも、民間部門の占める割合が高く、より民間部門の意向が反映されやすい形となっている。

（2）クンタからの資金

LAG に存在するクンタは、LAG の活動費用に投入される EU、国からの公的資金のうち 20%を負担する必要がある。最終的には EU、国、クンタからの公的資金により LAG の活動が支えられることとなり、それぞれの組織により責任が分担される形を取っている。

６　フィンランドにおける LEADER Axis（2007-13）の予算概要

フィンランドの農村振興プログラム（2007-13）の各基軸（Axis）の予算は下表のとおりである[16]。

[16] Rural Development Programme for Mainland Finland 2007-2013 より。

表４　フィンランドの農村振興プログラム（2007-13）の予算（Rural Development Programme for Mainland Finland 2007-2013 より抜粋）

Measure/axis	Public funding	Private funding	Total costs
Measure 111	81,620,000	9,400,000	91,020,000
Measure 112	88,880,000	266,225,000	355,105,000
Measure 113	56,680,000		56,680,000
Measure 121	202,245,667	303,000,000	505,245,667
Measure 123	44,900,000	134,000,000	178,900,000
Measure 124	61,146,667	5,500,000	66,646,667
Axis 1 in total	**535,472,334**	**718,125,000**	**1,253,597,334**
Measure 211	1,646,000,000		1,646,000,000
Measure 212	1,302,000,000		1,302,000,000
Measure 214	2,383,014,509		2,383,014,509
Measure 215	126,285,714		126,285,714
Measure 216	2,800,000		2,800,000
Measure 221	8,514,286		8,514,286
Axis 2 in total	**5,468,614,509**		**5,468,614,509**
Measure 311	34,140,000	63,500,000	97,640,000
Measure 312	211,100,000	392,000,000	603,100,000
Measure 313	28,440,000	3,100,000	31,540,000
Measure 321	109,445,515	42,575,000	152,020,515
Measure 322	27,320,000	6,830,000	34,150,000
Measure 323	19,160,000	1,800,000	20,960,000
Measure 331	34,180,000	2,700,000	36,880,000
Axis 3 in total	**463,785,515**	**512,505,000**	**976,290,515**
Local development strategies:			
- Measure 411 under axis 1	2,880,000	3,130,000	6,010,000
- Measure 412 under axis 2	2,400,000		2,400,000
- Measure 413 under axis 3	176,748,778	121,740,000	298,488,778
Measure 421	22,700,000	2,500,000	25,200,000
Measure 431	47,991,222		47,991,222
Axis 4 in total	**252,720,000**	**127,370,000**	**380,090,000**
Axes 1, 2, 3 and 4 in total	**6,720,592,357**	**1,358,000,000**	**8,078,592,357**
Technical assistance 511,	49,900,000		49,900,000
of which the national rural network	11,800,000		11,800,000
- administrative costs (a)	1,000,000		1,000,000
- action plan (b)	10,800,000		10,800,000
GRAND TOTAL	**6,770,492,357**	**1,358,000,000**	**8,128,492,357**

フィンランド農村振興プログラム（2007-13）における予算規模は、約 81 億 2,800 万ユーロ（約１兆 1,380 億円）である。そのうち LEADER 事業である Axis 4 の予算は、約３億 8,000 万ユーロ（約 532 億円）である。

予算は、公的資金と民間資金により構成されており、LEADER 事業は、約２億 5,300 万ユーロ（約 354 億円）が公的資金、残りの約１億 2,700 万ユーロ（約 178 億円）が民間資金により実施される。

LAG レベルでは、一つのプロジェクトに対して投入することができる公的資金は最大 15 万ユーロ（約 2,100 万円）とされている。また、LAG の予算全体の 35%は、民間資金により実施されなければならないとされている。

第３章　フィンランド・リンナソルト地域におけるケーススタディ

第１節　リンナソルト地域の概要

１　基礎情報

リンナソルト地域は、フィンランドの南部に位置し、首都のヘルシンキからは電車で北に約１時間程度のところにある。リンナソルトはフィンランド語で、「Linnaseutu」と表記され、「Linna」は「Castle（城）」を表し、「Seutu」は「Region（地域）」を表す。これは、この地域の中心であるハメーンリン

ナ（Hämeenlinna）のハメ城を中心とした地域であることを起源としている。

リンナソルト地区には、ハメーンリンナ[17]（Hämeenlinna）、ヤナッカラ（Janakkala）、ハットゥラ（Hattula）の３つの自治体が存在しており、地域全体の人口は、約95,000人である。ハメーンリンナの一部は都市部にあたるため、LAGがカバーしているエリア人口は、ハメーンリンナの一部の地域を除き約57,500人となる。地域の主な産業は木材関連産業である。

図14　リンナソルト地区（リンナソルト地区LAGのWEBより抜粋）

第２節　リンナソルトLAG

１　LAGの概要

リンナソルトLAGは、2001年に組織され、2015年２月末現在、90名のメンバーがLAGに参加している。そのうちの半数にあたる45名が地域組織や住民であり、残りが自治体、民間企業により構成されている。

リンナソルトLAGの理事会は、11人で構成されており、自治体の人口規模に応じて、ハメーンリンナから６名、ヤナッカラから３名、ハットゥラから２名が選出されている。またフィンランドのLEADER事業の原則に基づき、①自治体からの代表者、②地域団体・企業、③一般地域住民の３部門により構成されている。

事務局は、ハメーンリンナ内の東側に位置するトゥーロス地区にあり、元々銀行であった事務所を賃借しており、事務局長・会計担当者・地域コーディネーターの３人のスタッフにより運営されている。

[17] 2009年に、従来のハメーンリンナに、Hauho, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulosの５つの自治体が合流し、新しいハメーンリンナが誕生した。

写真１　事務局外観　　写真２　事務局長執務室

２　LDS の策定

LDS の策定業務を担うのは、主に地域コーディネーターの役割である。LDS を策定する際の大原則として、LDS は、真に地域の需要に基づくものである必要がある。LAG 策定にあたっては各地域においてそれぞれの地域グループの会合が数回に渡って開催され、LDS に各地域グループの意向が反映される。その他、地域住民が直接 LAG 事務局を訪問して要望活動を行うこともある。

策定された LDS の原案は再び地域グループに示されると共に、インターネット等でも原案を公開し、可能な限り地域住民の意見を反映するよう努めている。LDS の策定には、概ね２年間の歳月を要するとのことである。

３　LDS の実行

策定された LDS はフィンランド農林省に提出され、前述のとおり何度かやり取りを行った後、フィンランド農林省により承認され、プログラム期間全体における複数年度と単年度の予算が示される。LAG は、割り当てられた予算の範囲内で事業を実施することとされており、予算は年度ごとに執行することとなるが、プログラム期間内であれば繰越も可能である。

LDS が承認された後、LAG はプロジェクトの募集を開始する。プロジェクト実施の流れは、第２章第２節４（３）のとおりである。

４　LEADER Axis（2007-13）における実績

本プログラム期間中のリンナソルト LAG における LEADER Axis（2007-13）の実績は表５のとおりであり、リンナソルト LAG におけるプロジェクトは大きく２種類に分類することができる。

表５　リンナソルト LAG における LEADER Axis（2007-13）の実績

	プロジェクト件数	公的資金	プロジェクトに占める公的資金の目安
小規模ビジネスプロジェクト	56	約 80 万ユーロ（約１億 1,200 万円）	20-50%

地域グループが実施するプロジェクト	115	約260万ユーロ （約３億6,400万円）	70-90% （100%もあり得る）
合計	171	約340万ユーロ （約４億7,600万円）	

リンナソルト LAG においては、地域グループが必要としている各種プロジェクトに対する支援をメインに行っていることが分かる。

一方、プロジェクト件数全体に占める割合は30%程度であるものの、小規模ビジネスプロジェクトへの支援も行っており、起業支援を重点的に行っている。LAG の決定により支援を受けることができるプロジェクトは、当然のことながら LDS に合致しており地域のニーズを満たしているため、個別のビジネスプロジェクトに対して LAG が支援を行うことに対して地域住民から特段の反発はないとのことである。

プロジェクトに占める公的資金の割合は、個別のプロジェクトにより異なる。リンナソルト LAG 事務局長の Jussi Pakari 氏によれば、LAG において事業の重要性や民間部門からの資金提供の実現可能性等を総合的に判断して決めるとのことであった。また、2007-13 のプログラム期間においては、評価シートなどを活用することはなかったが、2014-2020 のプログラム期間においては、評価シートを活用することを検討しているとのことであった。

第３節　プロジェクト事例

１　小規模ビジネスプロジェクトの事例

ハメーンリンナのトゥーロス地区にある家族経営の木材加工のビジネスを拡大する際に、LEADER の資金が投入された。工場の周辺で採れる木材を加工し、高品質でデザイン性の高い家具を作ることをビジネスにしている。地元の製材業者にとっても主な取引先となる重要な工場であった。

加工した製品は主に首都のヘルシンキなどで評価され受注が拡大したが、家族経営であるため安定供給ができず人手不足に陥り、新たに作業員を雇用することとなった。その際、LEADER 事業が活用された。具体的には、作業員雇用時の最初の２年間の給与の半額に対して LEADER の資金が投入された。結果として、需要に応じた供給が可能となり、ビジネスの規模は従来の約４倍に成長することとなった。この木材加工ビジネスが拡大することで、地元の製材業者からの供給量が増加し、地域全体としてのビジネスも拡大した。

写真３　工場で製作されたイス　　写真４　作業スペース

２　地域グループが実施するプロジェクトの事例

ハメーンリンナにあるハウホ地区の住民グループが LEADER 事業の一つとして実施したプロジェクトの一つに、木製タワーの建設がある。

ハウホ地区は、パリッシュと呼ばれる教区の一つで歴史と伝統のある集落である。夏場は主に首都ヘルシンキからの休暇を目的としたリゾート客で溢れ、個人所有の別荘も多い。住民グループは生活環境の保全などに取り組んでおり、環境に対する意識も高い。

そんな中、自分達が居住する地区の生活環境を向上させると共に、夏場のリゾート客の更なる誘客を目的として木製タワーを建設するという計画が出てきた。このプロジェクトは、住民グループの話し合いを経て、LEADER 事業の一つとして提案された。

総事業費は、約１万 4,000 ユーロ（約 200 万円）で、そのうちの約半額に LEADER の資金が投入された。残りの費用は、ハウホ地区の住民からの資金などにより賄われ、建築に必要となる資材は、地域の業者により無償で提供された。LEADER 事業の公的資金は、建設時のみであり、建築後の維持管理は地域住民グループにより日々メンテナンスされている。

タワー上部からは、集落に隣接する湖を見渡すことができる共に、タワーの一部には、テーブルなどを設置され、住民の憩いの場として活用されている。

写真５　製作された木製タワー　　写真６　木製タワーから湖を眺める風景

また、ハウホ地区の歴史に詳しい住民が、100 年以上前の写真を無償で提供しパネル化して設置し、観光客が当該地区の歴史を学ぶこともできることができる。このように住民の憩いの場としてだけではなく、多様な効果が表れている。

写真７　住民憩いのスペース

写真８　地域の歴史を学ぶパネル

写真９　LEADER 事業を活用した表示

第４章　おわりに

LEADER 事業は 1991 年の導入以降、徐々にその規模を拡大し、今日まで続けられている。これは、その手法が、農村地域を活性化させる一つの手段として、EU、加盟各国や農村地域に住む人々にとって必要な事業であると評価されているからに他ならない。

EU 本部があるベルギーのブリュッセルから遠く離れたフィンランドの農村地域においても、地域住民は、LEADER 事業を通じて EU を身近に感じ、自らの地域をよりよくするために力になってくれる存在であると認識していた。地域住民の地域に対する思いを具体的な形にすることができる事業の存在が、公共部門に対する信頼を生みだす一つのチャンネルとなっているようであった。

LEADER 事業では、各地域の振興計画の策定・プロジェクトの実施過程において、公共部門と民間部門が話し合いを重ね、具体的なプロジェクトは地域住民からの発案により実施されている。もちろん助成金である以上、EU・国レベルで、ある程度のガイドラインが定められており、計画の策定段階においては、EU と国、国と地域の間において、繰り返しやり取りが行われているものの、事業実施のプロセスを経て、住民本位のプロジェクトが実施されているという点は学ぶべきところではないだろうか。

また、公共部門と民間部門が LAG というプラットフォームを構築し、プロジェクト実施のための費用を互いに負担し、プロジェクト実施の意思決定や実施に対する責任を互いに負っているという点も特徴的である。双方が責任を負うことで、どちらか一方のみが批判されることを避け、公共部門や民間部門単独ではリスクが伴うために実現が難しいと考えられる事業であったとしても、事業実施のプロセスを経て、ある種、実験的な形でプロジェクトを実施することも可能である。LEADER 事業の７つの特徴の一つである「革新性」は、それを許容しており、実験的なプロジェクトが、農村地域においてこれまでには起こり得なかったような結果をもたらす可能性もある。

過疎化と高齢化が進行する日本の農村地域の発展は、大きなテーマである。公共部門と民間部門が協力し、真の住民参画が行われている LEADER 事業は、今後の日本の農村振興を考える上で、参考となり得る事例の一つではないだろうか。

最後に、本レポートの執筆にあたり、フィンランド農林省の Sanna Sihvola 氏、フィンランド農村政策委員会 Christell Åström 氏、フィンランド農村ネットワークの Juha-Matti Markkola 氏、リンナソルト LAG 代表の Christell Åström 氏、リンナソルト LAG 事務局長の Jussi Pakari 氏、リンナソルト LAG 地域コーディネーターの Johanna Henttinen 氏をはじめ、インタビューに快くご協力いただいた関係の皆様方に深く御礼を申しあげたい。

参考文献

- 井上和衛編［1999］『欧州連合［EU］の農村開発政策』筑波書房
- 吉井美和子［2006］「EU 農村振興政策におけるパートナーシップ型地域振興モデルの導入と成果―アイルランドにおける LEADER 事業の事例分析」
- 松田裕子「ヘルスチェック後の EU 農村振興政策、Ⅰ　EU 農村振興政策の現フェーズ　―制度的枠組みと運用実態（2007-2013）―」
- 西川明子［2003］「欧州連合（EU）の農村振興政策　―LEADER 事業―」レファレンス平成 15 年８月号

ウェブサイト

- European Network for Rural Development（https://enrd.ec.europa.eu/）
- 駐日欧州連合代表部（http://www.euinjapan.jp/）
- European LEADER association for Rural Development（http://www.elard.eu/）
- Finnish National Rural Network（http://www.rural.fi/en/index.html）
- Association of Finish Local and Regional Authorities（http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx）
- リンナソルト LAG（http://www.linnaseutu.fi/）

【執筆者】

一般財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所　所長補佐　　大江　佑輝