

第2章 EUにおける農村振興のリーダー的人材育成

—LEADER 事業の成功の基礎条件—

松田 裕子

1. はじめに

EU では、従来型の構造施策が画一的なハード事業一辺倒であったのに対し、アイデアや人的ネットワークといったソフト面に重点がシフトし、モノからヒトへ、トップダウンからボトムアップへの政策転換が起きた。

その代表例が、本稿で分析の対象とする EU の LEADER 事業である。この LEADER というのは、指導者という意味のリーダーではなく、「農村経済の発展のための活動の連携」を意味するフランス語 “Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale” の頭文字をとったものである。そして、その目的は、農村地域に刺激を与え、農村地域における生活のクオリティを高めるような革新的（innovative）な可能性を住民自身に考えさせ、活動してもらおうという点にある。

同事業は、1992～94 年の LEADER I、94～99 年の LEADER II、2000～06 年の LEADER+ と、すでに 3 期にわたる歴史と経験を有し、概してポジティブな評価がなされているが、今期の LEADER (2007～13 年) は、農村振興政策の 1 つの機軸として位置付けられたため、その重要性は一段と大きくなっている。

さて、こうした動きにより、ソフトの部分を住民自らが充実させていかなければならなくなったわけだが、EU における長い経験と実態から浮き彫りになるのは、ボトムアップは決して万能薬ではなく、むしろこれほど地域の明暗を分けるものはないこと、また、ボトムアップが必ずしもトップダウンの低下を意味するわけではないということである。

むしろ、ドイツ・バイエルン州の経験は、多様な主体から成るパートナーシップがうまく機能し、組織内の連携が十分な発展を遂げるためには、リーダー的人材（後述するリージョナルマネージャー（ドイツ）、農村アニメーター（EU））の育成が不可欠であることを示唆している。

「ボトムアップ・アプローチ」「イノベーション」「ネットワーキング」等が地域振興施策のキーワードとなった昨今、EU の LEADER メソッドの理念や手法は、人的資本やソーシャルキャピタルの蓄積に関する政策的含意にも富んでおり、先行する EU の経験から日本が学ぶべき点はなお少なくない。

そこで本稿では、LEADER 事業のガバナンスに分析の主眼を置き、その運用体制を吟味するとともに、農村におけるイノベーション政策の成功要因とリーダー的人材育成の重要

性について考察する。

2. EU 農村振興政策における LEADER

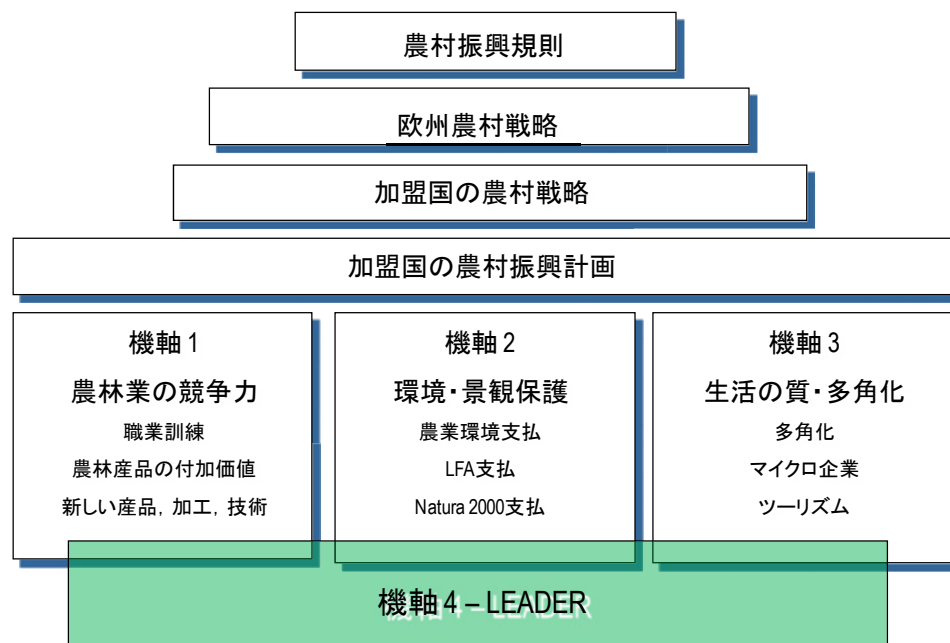
(1) 政策のフレームワーク

EU では、全加盟国に対して共通の農村振興政策が用意されている（理事会規則（EC）1698/2005）。これは、農村振興政策に包含される内容が、EU レベルで設定された多くの政策課題とリンクしていること、また、当該施策を通じて解決される問題の多くが、環境問題のように、国ないし地域の境界できちんと分割されるような性格のものではないこと、に起因している。

上述の農村振興規則によれば、現行の農村振興政策には、次の 4 つの政策機軸がある。すなわち、

- 機軸 1： 農林業の競争力の向上
- 機軸 2： 環境・景観保護および農村マネジメント
- 機軸 3： 農村地域における生活の質の向上と農村経済の多角化
- 機軸 4： LEADER

であり、第 4 の機軸である LEADER が本稿の対象となる。



資料：筆者作成。

図 1 農村振興政策の枠組み

各加盟国は、共通農村振興政策の枠組み内で、自国の条件に応じた農村振興計画を策定する。その財源は、EU 予算と加盟国（ないし州政府）の予算で賄われる。注目すべきは、機軸毎に、加盟国が利用すべき最低割合が定められていることである（機軸 1 に 10%、機軸 2 に 25%、機軸 3 に 10%、機軸 4 に 5%）。これにより、全ての加盟国は、予算の 5%を、LEADER による地域活性化のための取組みに使わなければならない。

このように予算配分を一定程度分散させることによって、機軸間、ひいては振興計画全体のバランスの確保を図っていると言える。

（２） LEADER メソッドの主眼

以下では、本稿の論旨の見通しをよくすることを目的として、ドイツ・バイエルン州におけるLEADERへの取組みをもとに、LEADERメソッドのポイントを明快に解説する。

なお、同州をケーススタディの対象とする理由は２つある。第１に、地方自治のあり方が LEADER 事業のようなボトムアップ型施策に適していると考えられること。第２に、LEADER 事業の実践において、バイエルン州農林省の発案による独自の工夫や対応策がとられていることである。

① ボトムアップ：ローカル・アクション・グループ(LAG)

まず、LEADER事業の最大の特徴は、ボトムアップ方式でつくり上げていく点である。活動の推進母体となるのは、各地域で形成されたローカル・アクション・グループ（英: local action group, 独: Lokale Aktionsgruppe : 以下、LAGと表記）である。

LAGは、住民、NPO等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーから成るパートナーシップ組織であり、対象地域に住んでいるか、業務等で当該地域を担当していれば誰でも入ることができる。これら多様な主体に地域社会のなかで活動する機会を与え、地域づくりへの積極的な参加を促し、官民が協働していくことによって、コミュニティの結び付きを強化することが狙いである。その組織形態を見ると、バイエルン州の場合、有限会社の形態をとっているところもあるが、ほとんどが社団法人（eingetragener Verein: e.V.）であり、行政から独立している点がポイントである。

LAGは、後述する振興戦略（Entwicklungsstrategie）および地域振興計画（Regionales Entwicklungskonzept : REK）の内容を定め、LEADER事業で実施するさまざまなプロジェクトを統括する。ここで着目すべきは、LAGには意思決定機関（Entscheidungsgremium）の設置が義務付けられており、その構成員の少なくとも50%が経済界や社会福祉の代表者でなければならないという条件が付されている点である。意思決定が官主導になることを避けるための配慮であり、ここには十分な数の女性および青少年も参加させることとある。

② 革新性(イノベーション)

前述したように、多様な立場の人が集まって、地域の将来について話し合いの場を持つことだけでも、セクターの境界を越えた活動の緒となりうるが、LEADER事業では、人々の連携から生み出されるさまざまな知識・情報や工夫をもとに、地域資源をうまく組み合わせ、ソフト面を充実させ、革新性のあるプロジェクトを実施することを目的としている点に注目されてよい。具体的には、LAGのなかにテーマごとに作業グループが結成され、同じ関心を持つ人が集まり話し合っていくうちに、新しいアイデアが生まれ、プロジェクトが立ち上がっていく、という過程をたどる。

なお、個々のプロジェクトを実施するのは、LAGではなく、プロジェクトの運営者である。提案者自らが手を挙げる場合もあれば、自治体や何人かのグループが実施する場合もあるが、基本的にはLAGのメンバーが運営者となる。

③ ネットワーキングとクリティカル・マス

こうして出てきたプロジェクトには、必ずしもバイエルン州農林省（以下、農林省）の管轄となるものだけではなく、他の省が担うべきものや、官庁の管轄のすきまに入るようなものもある。これに対応するため、LEADER事業では、セクターの境界を越えた連携を推進し、地域ベースで統合的なアプローチを行なうことを目標としている。

ただし、現行の縦割り行政下で、既存のボーダーをとりはらい、利害の異なる組織が協力することは容易ではない。バイエルン州では、農林省と環境省が関与しており、管轄する省がはっきりしないプロジェクトについては農林省が受け皿（Auffangszuständige）として対応しているが、今日のような協力体制ができるまでには、LEADER I からLEADER+までの3期が必要であったと言われている。

これに加え、複数のLAGの協力およびネットワークの構築も奨励される。州内に限らず、国内やEU域内、条件を満たせばEU域外のパートナーとの地域間協力についても支援の対象となる。

国内ないし越国境型の連携が重視される背景には、農村地域におけるプロジェクトの実施に最低限必要な規模（以下、クリティカル・マス⁽¹⁾（critical mass））の概念がある。つまり、単一の地域だけではクリティカル・マスが達成できず、プロジェクトの効果が発揮されない場合でも、同一の目標の下でいくつかの地域が結合すれば、クリティカル・マスを確保することができる。さらに、地域間協力はパートナー間の補完的活動を促進し、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源ならびに資金の蓄積を可能にする。

このように、LEADERでは、EUは大まかな方法を規定していると言える。言い換えれば、具体的な内容や実践の方法についてはそれぞれの地域にまかされているため、各地域が柔軟に対応できるガバナンスの体制をとる必要がある。

（３） 地域振興計画の策定

次に、制度の実践面に焦点を当て、我が国の既存文献ではあまり触れられていない、LEADER メソッドの実施方法について述べる。なお、以下の情報は、筆者が同州で行なった聞き取り調査⁽²⁾（2007 年 3 月）に基づくものである。

① エリア設定

地域振興計画の策定において、LAGがまず最初に行なうべきことは活動エリアの設定である。LEADER事業では、行政管区（Regierungsbezirk）や郡（Landkreis）、ゲマインデ（Gemeinde）といった行政区域にとらわれる必要はなく、LAGが自ら「自分たちの地域」を定めることになる。

EUの規定では、LAGのテリトリーは「原則として人口規模2.5万～15万人で、地勢的・経済的・社会的に同質的（homogeneous）な領域」とされる。これは、歴史的な経緯や地理的、文化的など何らかの理由で1つのまとまった地域と考えられればよいが、LAGはその理由とともに活動エリアを明示する必要がある。

② 現状分析

第2に行なうべきことは、定義した地域の現状や特徴、強み・弱みの分析である。このプロセスは、地域の多様な主体が地域の現状を知り、共通認識を持つことに寄与する。これを受け、住民の間に問題意識が広まると、自発的な協働の機運が生まれ、共通の目標の下に地域に潜在するさまざまな資源が集まってくることが期待されている。

③ 審査

第3に、LAGが作成した地域振興計画は、バイエルン州の関係官庁の代表、学識経験者、実務関係者、農村婦人代表（Landesbäuerin）等から成る中立の選抜委員会によって審査され、コンペ方式で選抜される。

この際のチェックポイントは、LAGの構成、LAGの目標およびモットーないしスローガン、具体的な活動内容とそのための資金確保の方法等であり、地域の強み・弱みを十分に踏まえたうえで、最も持続的な形で地域振興を目指していくものかどうか審査の要点となる。

（４） LAG の活発度

一口にLAGといっても、その活動レベルには大きな温度差がある⁽³⁾。その理由の1つは、経験の多寡であり、目的5b⁽⁴⁾（Objective 5b）の対象地域や、LEADERの初期から継続して活動している地域においては、概して活発な活動が見られる。

また、こうした地域間の温度差は、財源の多寡にも帰着できる。プロジェクトを実施す

るためには共同出資が必要となるため、財源が脆弱な LAG 等は消極的にならざるを得ない。とりわけアルゴイ地方の LAG の活動が活発な理由については、自治体の財源が比較的豊かであること、LEADER 事業の意義や価値への理解が深いこと、立ち上がりが早く、かつプロジェクトもよかったことに加え、よいリーダー的人材がいるという指摘が注目に値する。

さらに、LEADER事業への依存度の相違も指摘される。たとえばチェコ国境地帯は、自治体の経済力が脆弱なことに加え、かつ国境地帯のための特別な政策が別途用意されているため、参加するインセンティブは低くなる。

（５） プロジェクト助成

LEADER では、特定の地域の問題に対処するために地元のパートナーシップによって実施される、多様なプロジェクトが助成の対象となる。

その内容は、日本の六次産業化の類似施策と見なすことができるが、個別経営の多角化を支援する「点」の施策とは異なり、LEADER では「面」のアプローチをとっている点がポイントである（図 2）。すなわち、多角化を個別経営が独自に行ってもよいし、LEADER を利用して面的に行うこともできる。

点（個別経営助成）	面（地域・分野横断的）
• 個別経営投資助成 • 多角化助成	• LEADER
① 販売促進，マーケティング力の強化 ② 農産物に付加価値をつける取組み ③ ブランド戦略の推進 ④ 加工品の開発 ⑤ 観光・外食産業への展開や連携 ⑥ 地場産業の振興 ⑦ グリーンツーリズム	

資料：筆者作成。

図 2 「点」と「面」のアプローチ

とくに、地域の特徴を具現化するような新しい商品やサービスの開発、地域の人的資源・天然資源や資金を相互に結び付けるような取組み、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、意思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等、斬新なアイデアを発掘することが目

的とされる。LEADER をどの機軸のために用いるかは、地域の自由である。

ところで、LEADER事業は、共同体イニシアティブ（Community Initiative）の1つに位置付けられ、EUとバイエルン州が共同で資金を拠出している⁽⁵⁾。事業の目的は、地域における生活のクオリティを高めるような、比較的規模の小さいプロジェクトを助成することであり、大規模なインフラを整備することではないという見地から、助成対象総額（förderfähige Gesamtkosten je Projekt）はプロジェクト当たり30万ユーロを上限としている。

生産によって利益が見込まれるもの（produktive Investitionen）については費用の25%、それ以外の投資⁽⁶⁾、および非投資型（nicht investive Maßnahmen）については費用の50%を上限として助成を受けることができる。ただし、投資によってつくった施設が営利目的と判断される場合には、これは生産と見なされ、助成金は最大25%しか支払われない⁽⁷⁾。

これに対して、非投資型というのは、ソフト的投資を指す。たとえば、その地域に新しく音楽祭や演劇祭のようなものをつくるとか、文化的ネットワークの構築、地域のイメージフィルムや文書記録を作成するような場合などが含まれる。この場合、費用の最大50%までが助成の対象となる。

ただし、これらは原則であって、その地域にとってきわめて重要性の高いものについては特例が許可される場合がある。逆に、EUの規則により、助成金がEU域内の競争に影響を与える可能性がある場合は、3年間の受給可能額が1件につき10万ユーロに制限される。

また、LAGの運営費用（LAG Geschäftsführung）については最大50%（25万ユーロ）、複数のLAGの協力および越国境型の連携⁽⁸⁾についてはそれぞれ最大60%、70%までの助成が可能である。

このように、LEADER事業では助成対象額のうち最大50%ないし25%が支給されるが、このことは、費用の50%ないし75%は自己負担になるということにほかならない。また、これらはいずれも上限であるから、これより低い助成しか受けられない場合もある。

- ・ LAG のマネジメント：助成可能費用の 50%、公的資金の 20%まで、25 万ユーロを上限とする。
- ・ LAG の広報活動：助成可能費用の 50%まで。
- ・ 生産的なプロジェクト（利益を生む）（構想や初回の広報活動を含む）：助成可能費用の 25%まで。
- ・ その他のプロジェクト（構想や初回の広報活動、およびプロジェクト関連の最大 5 年間の人的費用を含む）：助成可能費用の 50%まで。
- ・ 協働プロジェクト：地域を越えたものは助成可能費用の 60%まで、越国境型のものは 70%まで。生産的な協働プロジェクトについては、前述の助成制限（25%）が適用される。

3. LEADER 事業のガバナンス

続く本節では、LEADER メソッドが潤滑に機能するためのガバナンスについて論じる。以下の考察から、多様な主体から成るパートナーシップの成否を決める牽引役、推進役さらには調整役となっている 3 タイプのリーダー的人材の存在が明らかにされる。

(1) LEADER マネージャー

セクターの境界を越えた、官民協働によるパートナーシップの構築が LEADER メソッドの理念であるが、これを実現させるためには、官庁間の調整を行ない、官と民を結び付けるコーディネーターが不可欠となる⁽⁹⁾。

この必要性から、バイエルン州農林省は、95年にLAGの相談窓口となる LEADER マネージャー (LEADER-Manager) を配置した。州全体では9人の LEADER マネージャーがおり、7つの行政管区に基本的には1人ずつ、ただし行政管区が広いシュヴァーベンとオーバーバイエルンにおいてはそれぞれ2人ずつ配置されている。バイエルン州は、この LEADER マネージャーという役職をいち早く配置したが、これは、州内の LAG の数が一番多いためにこうした工夫が必要になったとも言える。

LEADER マネージャーの役割は多岐にわたる。地域レベルでは、地元の政治家を引き込んでいくための話し合いの日程を組み、集いをもつ。地域の人々を説得して LEADER 事業への参加を促す。応募するグループの相談に乗り、申請に関するさまざまな助言やケアを与える。地域振興計画の策定においては、LAG の手助けだけでなく、その評価も行ない、選抜委員会に報告をする。このほか、他の LAG とコンタクトをとるための支援、プロジェクト運営者の計画策定に対する助言、他の助成が得られる可能性がある場合にはそれについての情報提供など、これらすべてが LEADER マネージャーに期待されている。

これに加え、国レベルでは専門・包括的な調整を行なう官庁間の繋ぎ目役にもなっており、この点が高く評価されている (ART[5])。バイエルン州農林省にとっても、現場の知見を有する LEADER マネージャーの意見は政策策定に役立つ。同省では、これをバイエルン州の LEADER の成功要因の 1 つと見ている。

ただし、改善点も指摘できる。LEADER+では、9 人の LEADER マネージャーに対し 45 の LAG があったが、必ずしも 1 人当たり 5 つの LAG を担当するわけではなく、少ないと 2 つ、多いと 8 つといったように不均等であった。LEADER マネージャーの能力にもよるが、LAG の受け持ち数が多すぎると、十分な助言ができない可能性が懸念される。

こうした不均一は、LAG の立地がわからないうちに LEADER マネージャーの人数と配置が決められたことに起因しており、すなわち「面積の大きい行政管区に 2 人置いたが、結果としてバランスが悪くなった (農林省)」⁽¹⁰⁾。というのも、LEADER マネージャーはコンペ前の LAG の相談役になるため、選抜前の時点で設置しておく必要があり、「農林省としても、選ばれた LAG の数に応じて LEADER マネージャーを再配置できるほど、臨機応変

には対応できない」ということである。

ところで、住民から政治家までをうまくとりまとめ、他官庁との調整も行なうには優秀な人材でなくては務まらない。農林省でのヒアリングによれば、「9人全員が理想的とは必ずしもいえず、きわめてよい LEADER マネージャーが2人で、数人はいまいち」だという。けれども「多少能力が劣っても、経験をつんでいる分、新しい人がゼロからやるよりはよい」という判断から、昇進のタイミングで異動することはあっても、これまでに交代したのは2人だけである⁽¹⁰⁾。

(2) リージョナルマネージャー

他方、LAG のリーダーともいえるのが、リージョナルマネージャー (Regional Manager) である。これは、前述した LEADER マネージャー (バイエルン州農林省職員) とはまったく異なる役割を担うものであり、LAG のマネジメントを行うコンサルタントと位置付けることができる。

リージョナルマネージャーを配置するかどうかは LAG 次第であるが、LAG の成否はリージョナルマネージャーの手腕に負っているとも言われており、その功績は高く評価されている。

① 役割

ボトムアップ型のアプローチが機能するためには、地域の声をボトムアップ的に（下から上へ）吸い上げ、それを実現しうる構造が用意されていなければならない。けれども、不慣れな住民は「自分がアイデアを出しても相手にされないのではないか」という不安を感じていたり、自治体も住民にまかせることを嫌がっていることが多い。

そこで、リージョナルマネージャーが LAG のアイデアをまとめて自治体の長に出すなどして、住民と自治体もしくは他の地域等とを仲立ちする役割を担う。また、バリューチェーンのギャップを埋め、新しい事業アイデアや協働企画により新たな付加価値を生み出すことを目的として、多様な業種間の仲介も行う。いわば、リージョナルマネージャーは、LAG における民間のイニシアティブを潤滑に機能させるための触媒になる。

その職務は、LAG の活動の計画・実施・評価の全プロセスに及び、助言やコーチング、プロジェクトマネジメント、司会進行、情報処理等の対内的な仕事から、助成申請手続きや、社会・経済的パートナーとのコンタクト、ネットワーキング、PR 活動といった対外的な仕事まできわめて幅広い。なかでも重要なのは、常に地域としての総合目標やプログラムの全体像を見渡しながらか、枠組み条件の変化にも柔軟に適応し、LAG の活動全般をコーディネートすることである。これは、個別のプロジェクトは、特定のグループにのみプラスになり、多様な主体間の利害対立が避けられないケースがあるからである。

ちなみに、リージョナルマネージャーには女性も多い。この理由としては、女性のほうが「人の気持ちになって考えるのが得意」で「人間関係のストレスに対する耐性が強い」

こと、また「村長や関係者には男性が多いため、男同士だと衝突になることでも、相手が女性となると親切になったり、話を聞きやすくなったりする」ことなどが挙げられる。

② 費用

ただし、リージョナルマネージャーを雇えば、当然費用がかかる。EU では、当該費用の 50%については、LEADER 事業の助成が得られるが、残りの 50%は自己負担となる。このため、LAG の経済的なリソースの多寡がその活動の幅に影響し、財力がある自治体の LAG ほど活動が活発で、よいリージョナルマネージャーがいるという指摘もある。

ただし、首長の中には、リージョナルマネージャーに対してきちんと報酬を支払う必要性を理解しておらず、リージョナルマネージャーがその労務に見合わない安すぎる報酬を理由に、途中で辞めてしまうことも少なくないという。

ちなみに Seibert[7]は、クリティカル・マスは資金調達能力で決まるという見地から、リージョナルマネジメントにかかる人口一人当たり費用とその付加価値に着目し、人口の最小規模、最大規模および最適規模を分析している⁽¹¹⁾。さらに、リージョナルマネジメントの相乗効果を重視し、リージョナルマネージャーに投資することで、それにかかる一人当たり負担額の何倍もの資金をプロジェクト実施に取り込むことができ⁽¹²⁾、雇用創出効果も大きくなると指摘する。

③ 契約

リージョナルマネージャーは、契約のタイプに応じて、概して、安定型、助成期間対応型、アウトソーシング型の3つの型に分けられる。

第1の安定型は、首長主導で取り組みを始めたパイロット地域に見られる、このタイプには、40歳代の経験豊かで、パイオニア的なリージョナルマネージャーが多い。期限付き契約でなく、役場の経済振興担当者や観光振興担当者と同じ部署に入っているため、長期的な観点から観光振興等とセットで行なうことができる。

これに対して、第2の助成期間対応型は、LEADER 事業等の助成プログラムの期間に対応した任期付き契約であり、概ね 5～7 年の雇用契約である。現状ではこのタイプの契約が最も多く、その 80%程度は経験の少ない 30 歳前後であるという。人間関係の構築には一定の時間が必要であるという見地から、その不安定さを懸念する声も少なくない⁽¹³⁾。

第3のアウトソーシング型は、年齢・経験等さまざまな、複数のリージョナルマネージャーを抱えるコンサルティング会社がリージョナルマネジメントを行なうケースである。プロフェッショナルなリージョナルマネジメントが受けられるのが利点であるが、地域との関係がドライになる可能性も否めない。

④ 出身地

LEADER+の評価によれば、「地元出身のリージョナルマネージャーのほうが地域に受け

入れられるのが早く、交渉相手や政治的な情報をつかんでいるため、とけこんで作業しやすい」が、「地元の人間がその地域を必ずしも正しく評価できるわけではない」。概して、外部から来た人のほうがその地域の特徴、強み・弱みをつかみやすい。

「地域に受け入れられる早さと、住民への親近感」が地元出身であることの利点である反面、「過去の行ないを皆が知っているから、『あいつのいうことなんて聞きたくない』と言われてしまう」ことが不利点として指摘される。バイエルン州では、リージョナルマネージャーの 80%以上は地域外から雇われており、「外部から来た人でも努力によって信頼を得ることができ、評判のいいリージョナルマネージャーは地域に受け入れられる」。

Altusried-Oberallgäu の Weizenegger 氏は、地元出身のリージョナルマネージャーであるが、「親しすぎるともめ事になる可能性も大きく、ひいきしてほしいといわれて困ることもある」として、中立の立場を守ることの難しさを指摘する。他方、Auerbergland の Walk 氏は、外部のリージョナルマネージャーの「外から見える」メリットを認めつつも、「内部の人間だからこそわかることもあり、地域における力関係を十分に理解して行動する」ことの重要性を強調する。これに対して、地域外の出身である Kneippland Unterallgäu の Stoiber 氏は、「最初の 2〜3 年は、リージョナルマネージャーとはいったい何なのかという不信感があり、人によっては受け入れてもらえず困ったこともあったが、プロジェクトを成功させ実績を上げることで、だんだん信頼してもらえるようになってきた」。

雇う側となるマルクト・アルトゥスリートの Kammel 首長いわく、「地元出身のほうがよいと思うが、農村地域では地元出身で知識のあるリージョナルマネージャーがいることはあまりない」。

結局のところ、「専門的な知識だけでなく、人間性、社会性においてバランスの取れたリージョナルマネージャーが望ましい」わけであり、リージョナルマネージャーの出身地がリージョナルマネジメントの成否に影響することはあまりないと言えよう。

(3) 首長

リージョナルマネージャーを雇っていない LAG では、自治体の長 (Bürgermeister: 以下、首長) の命の下で、経済振興担当や秘書課の職員がリージョナルマネジメントを行なうケースや、とりわけ LAG の意思決定機関において、首長がイニシアティブをとるケースが多い。

このように行政主導になっている実態については、「最終的にプロジェクトのお金を出すのは自治体だから、自治体側は決定権を民間に渡さない」こと、「企業は自分の事業範囲しか決められないし、本業のかたわらで追加的に作業しなければならないため、やる気があっても時間がなかったりして、公職の人に任せることが多い」ことが理由として挙げられる。このため、「首長が積極的でないと、その地域の LEADER 事業は動かない」。

こう聞くと、官民協働といっても実態は行政主導で、LEADER メソッドの理念に反するのではないかとの疑問が出てくるかもしれない。これについては、首長が議長的な役割を

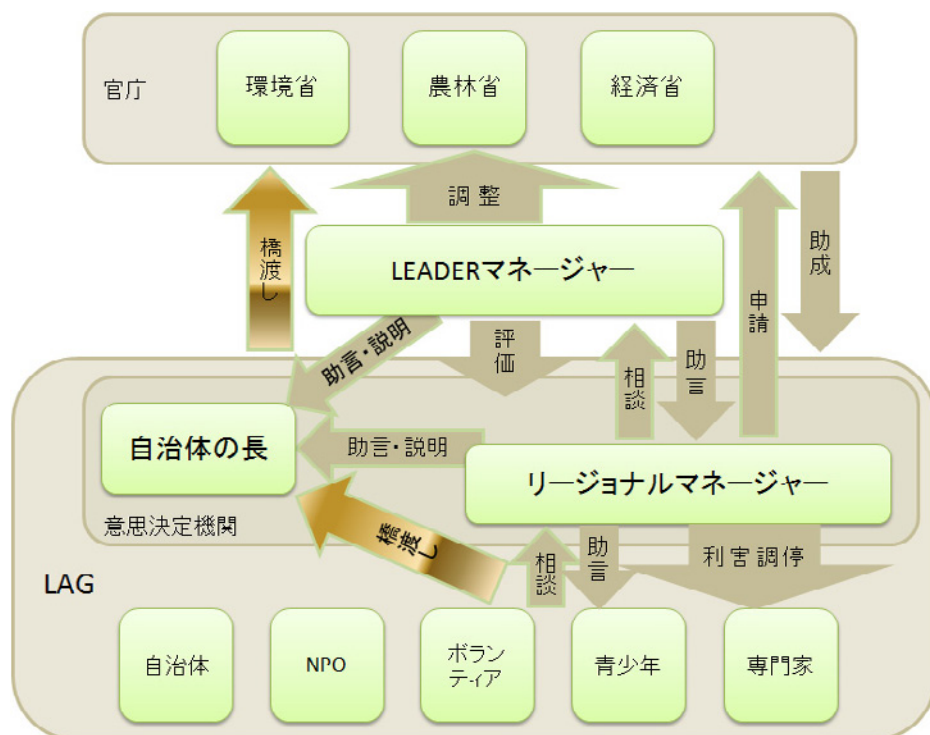
していても、意思決定はLAGで行なっているから問題はない。また、首長は市民の代表であり、官ではないという見方もある。

ただし、首長の交代や議会の勢力構造といった政治的な変化が、LAGの活動に影響を与える可能性も無視できない。よって、LAGの安定度が政治の変動よりも強いことが望ましく、政党の枠にとらわれない骨のある地域でなければならない。

（４） 重層的ガバナンス

以上を勘案すると、LEADERメソッドが円滑に機能するためには、LAG内部の水平的連携に加え、ボトムアップの意思決定を尊重し、現場の声をトップに吸い上げていくための体制作り、すなわち行政との垂直的連携が不可欠と言える。

つまり、バイエルン州における LEADER 事業の長年の経験から示唆されるのは、事業運営においてリーダーシップを発揮する 3 タイプの舵取り役（LEADER マネージャー、リージョナルマネージャー、首長）の存在と、彼らを主体とした重層的ガバナンスの重要性である（図 3）。同州の経験でも、今日の構造ができあがるまでには長い時間を要したが、既存のボーダーを取り払い、異なる社会的立場で、異なる役割を持つ三者が協力することによって、LAG と官庁、住民と自治体が結び付けられる。



出所：筆者作成。

図 3 ドイツ・バイエルン州における重層的ガバナンス

本稿では、これをボトムアップ型のアプローチ（LEADERメソッド）が潤滑に機能するための基礎構造と捉える。すなわち、事業の成功の決め手となるのは、多様なパートナー間における、縦と横両方のネットワークや協力関係を構築するようなLEADERメソッドの運用形態であり、概して、経験とともにその成熟度は高まっていくことが知られている。こうしたパートナー間の関係や行動における変化は、ソーシャルキャピタルの強化につながり、これこそがLEADERメソッドの要にほかならない。

このうち、選挙で選ばれる首長や、農林省職員であるLEADERマネージャーとは異なり、リージョナルマネージャーについては人材育成の重要性が指摘されよう。

4. 農村アニメーター育成事業

前節では、ドイツにおける LEADER 事業の実施運用の事例から、リージョナルマネージャーの存在と役割に着目した。特筆すべきは、近年、EU が、ドイツのリージョナルマネージャーと同義である「農村アニメーター（rural animator）」の概念を打ち出し、その人材育成事業を開始したことである。そこで、本節では、当該事業の目的と概要、期待される効果等を紹介する。

（１） 導入の背景

EU は、“農村アニメーター”という新しい職業を農村に確立するため、2009 年に、「農村アニメーターのための欧州修士プログラム（European Masters Programme For Rural Animators；以下、EMRA）」に着手した。

当該事業の目的は、

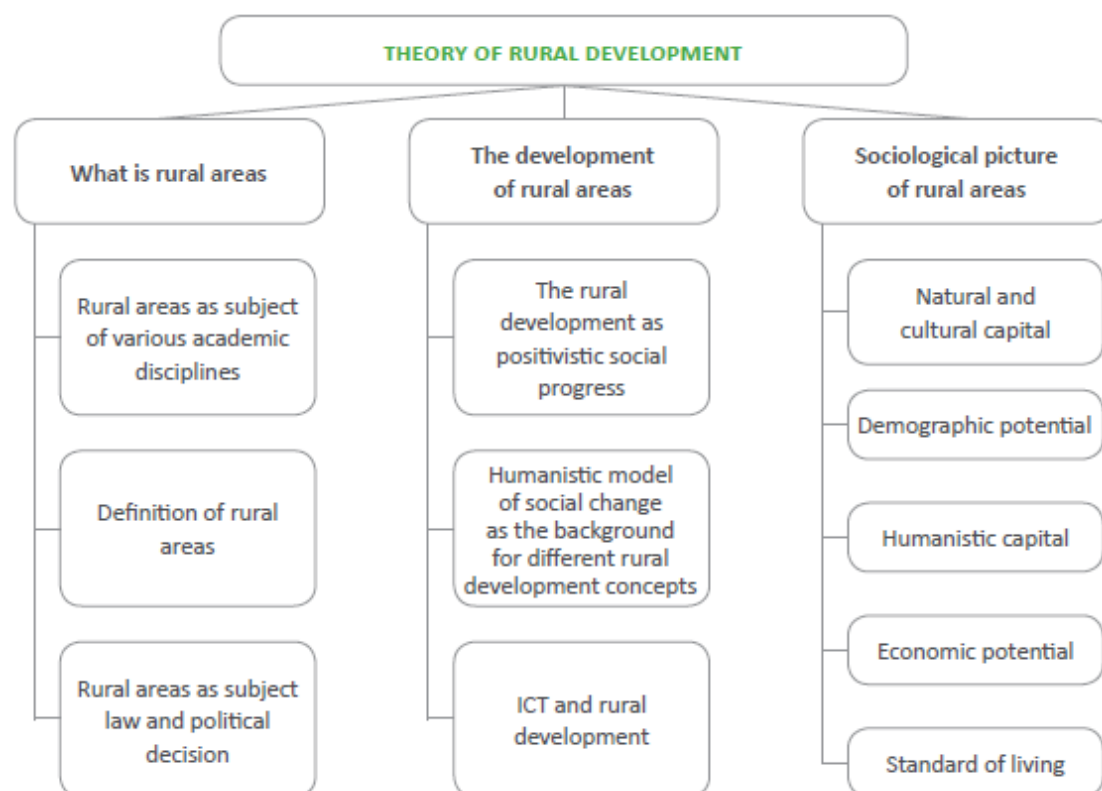
- 潜在的な農村アニメーターに、農村振興に関する論点の幅広い知識と理解、および農村振興のための取組みをマネジメントする上で必要な実践的なスキルの提供
- 農村アニメーターの職業のための資格の確立
- 農村アニメーターを通じた、農村振興への直接的な貢献

にあり、具体的には、農村アニメーターとして、農村振興のプロを育成するために、数年間かけて、農村振興に関連した幅広い分野を包含した、大学院用のカリキュラムが作成された。

この背景にあったのは、アカデミック・ギャップである。というのも、農村振興は、幅広いスキルや深い理解を要する学際的（社会学，人文科学，社会科学，地理学，土地利用計画，農村工学等）なフィールドであるがゆえに、農村アニメーターには、多様な分野（農業，環境，社会福祉，中小企業開発，技術革新，観光，多角化等）に精通し、現場でのコミュニケーション能力，問題解決やマネジメントスキルが求められる。

しかし、今日までのところ、農村アニメーターに要求される分野を包括的に扱う学科はなかったため、農村アニメーター育成に資する大学院レベルでの新しいプログラムが策定

されたのである（図 4）。



出所：EMRA[2].

図 4 EMRA における農村振興の理論

（２） 農村アニメーターの役割

EMRA によれば、農村アニメーターの役割は、以下のように要約される。

第 1 に、農村アニメーターは、地域経済に関連するコミュニティ活動を主導し、社会的な紐帯や地域のアイデンティティの強化・再生、ひいては持続可能な農村振興を推進する。

第 2 に、農村アニメーターは、地元のニーズをボトムアップ的に吸い上げることによって、農村の経済・社会的活動に貢献・改善する。

第 3 に、農村アニメーターは、地域のパートナーシップおよびネットワークの形成・運用、農村再生プログラムの実施、利害関係者を結集させ、振興計画のサポート等を行う。政策の意思決定者や地域コミュニティとの間のリンクを構築することもある。

第 4 に、農村アニメーターは、地域コミュニティが経済開発プロジェクトに着手・実行するための能力構築の手助けを行う。

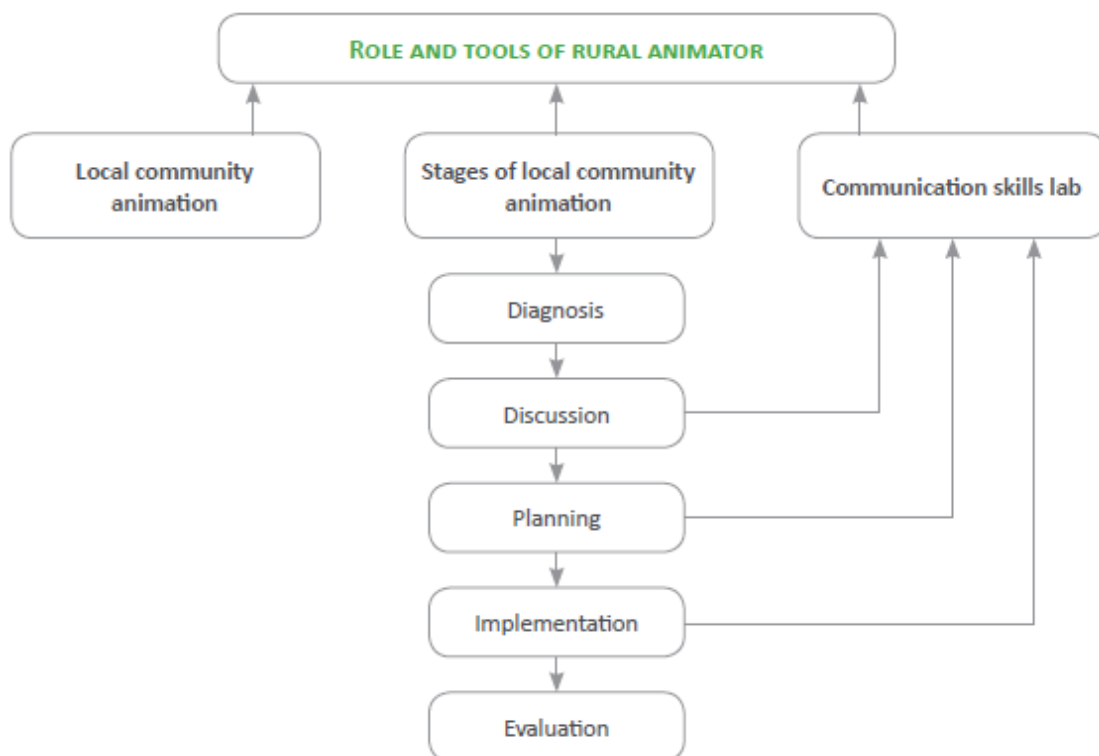
よって、農村アニメーターには、

- 地域コミュニティにおける相互信頼関係の構築および維持
- 振興計画の作成のサポートおよびリーダーシップの発揮

- 振興計画の実施への参加とコーディネート・マネジメント
- 多様な利害関係者との仲介者、および意思決定者と地域コミュニティとの間のリンクとしての立ち回り等が求められる。

それゆえ、EMRA では、一般的な大学院における研究者や学術的な専門家の育成とは異なり、農村振興の全側面を理解するに十分なスキルの習得を目的としている。また、農村アニメーターの養成においては、時間管理、コンフリクト・マネジメント、適切な情報およびツールの抽出、仕事における独立性と自律性、分析および批判的思考、レポートの書き方、ソーシャル・コミュニケーションといったスキルや、責任感や協調性、異なる価値観や規範に対する理解と忍耐、意思決定能力、問題解決能力等の適正が重視される。

具体的には、農村振興の基礎を形成する理論および手法の習得とともに、農村活性化のための地域の問題・状況の診断、SWOT 分析を行う能力、地元関係者との議論、地域のアクション・プランの起草等の実務的なトレーニングが用意されている。



出所：EMRA[2].

図 5 農村アニメーターの役割とツール

(3) EMRA プログラムの概要

EMRA のプログラムはできたばかりであり、2013 年 3 月から、以下の 7 つの大学のコンソーシアムでスタートすることになっている。

EMRA の授業は、欧州全土の学生をターゲットとするため、英語で行われる。

- Nicolaus Copernicus University (Poland);
- Babes-Bolyai University (Romania);
- Széchenyi Istvan University (Hungary);
- The Estonian University of Life Sciences (Estonia);
- The University of Rostock (Germany);
- The University of Valencia (Spain);
- The Mediterranean Agronomic Institute of Chania (Greece)

① 対象

農村アニメーターとして働きたい者

- ①人文社会科学（社会学，経済学，政治学，社会心理学），地理学，農学，空間計画，エンジニアリング，経営学，教育学等を学んだ若い学部卒業生
- ②既に農村振興に携わっている者や，農村振興に関心のある学生
(特に前者を意識したプログラムになっている)

② 内容

コアコース：N.コペルニクス大学（ポーランド）

- A) 農村振興の理論
- B) 農村研究の方法
- C) 農村アニメーターの役割とスキル

専門モジュール（欧州農村振興の重要課題とリンク）

- A) 持続可能な農業
- B) 人間と社会資本・福祉
- C) 環境計画と管理
- D) 文化の発展
- E) 持続可能な農村観光
- F) 農村地域の革新と振興政策
- G) 教育と農村振興
- H) 農村経済の多角化

③ 方法

- e ラーニング
- 10 日間の対面式セミナー
- 論文

④ 授業料

5,000 € (2 年間フルタイム)

(4) 期待される効果

20 年に及ぶ LEADER の経験を経て EU が当該事業を開始したことと、ドイツ・バイエルン州の事例は、農村振興の仲介者となる農村アニメーター育成が、LEADER 事業の成功や、LAG の成長にとっての重要な基礎条件となることを示唆している。

農村アニメーターには、農村経済の基本特性や地域の文化的・環境的遺産、ならびに農村経済の多角化の必要性に対する深い理解に加え、地域内の多様な利害関係者をまとめる能力、グローバル化した経済情勢をにらみながら、地域の振興計画・戦略を策定する能力、農業経営や農村部の中小企業の発展のための外部資金源を特定する能力等の構築が求められる。しかし、LAG の潜在能力の発揮を手助けできるような有能な農村アニメーターが、十分に存在しているわけではないため、その育成が喫緊の課題となったと言える。

ドイツのリージョナルマネージャーに関する現地調査から指摘される問題は、人材不足と、その労働に見合った報酬が得られるようビジネスとして成り立つ環境づくりが急務だということであった。

EMRA プロジェクトを通して、農村アニメーターとしての資格を付与し、農村における新しい職種として確立することができれば、社会的な認知度も向上し、農村アニメーターの地位および給与の向上にもつながるであろう。

また、この事業によって期待される効果の 1 つは、農村における雇用創出である。農村の経済発展と新しい職業（農村アニメーター）の確立が統合されれば、組織・農村内部での雇用促進に寄与することが期待される。

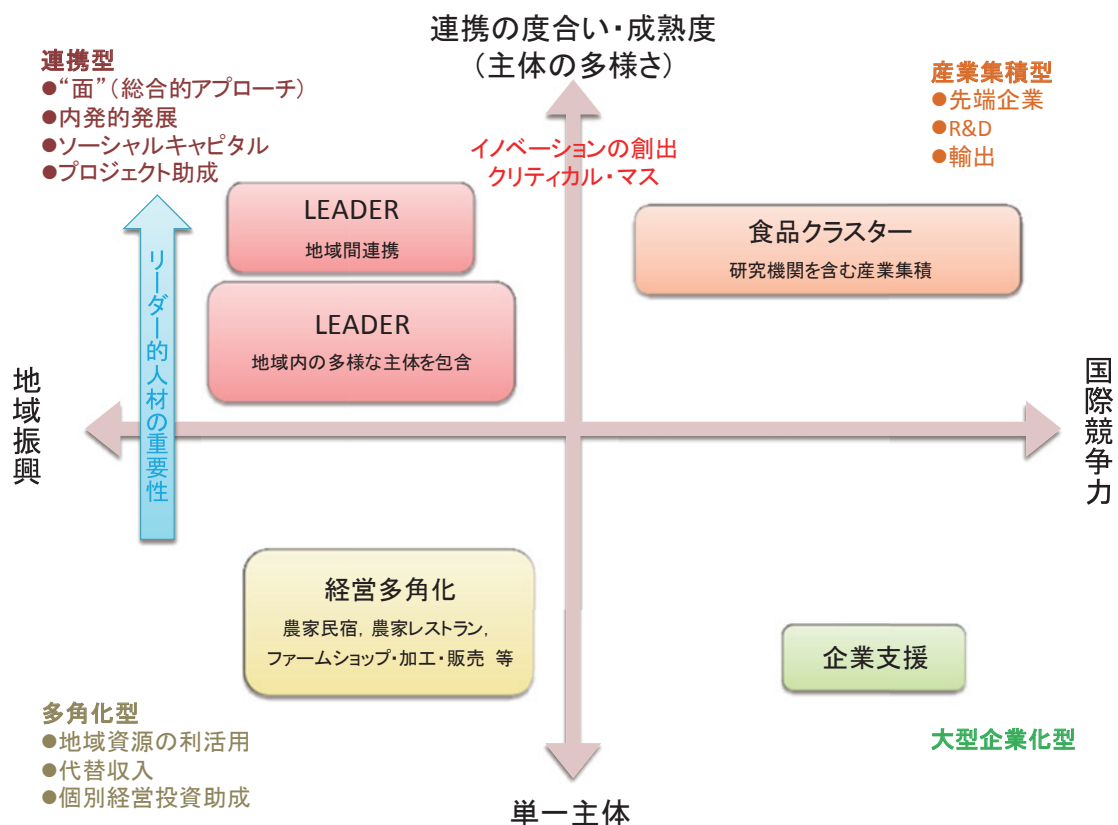
5. 結び

過去の農村開発への反省から生み出された、EU の LEADER メソッドのキーワードを読み解くと、外からのアプローチではなく、中にいる住民自身が行動を起こすことの重要性が強く認識されるようになったことが明らかとなる。

個別の農業経営（単一主体）を支援する施策とは異なり、LEADER では、これまでバラバラに活動していたボランティアや NPO などの政策的にカバーされていなかったグループを結び付けたり、政策的プロセスから除外されていた高齢者や若年層を参加させたりす

ることによって、地域にあるすべてのポテンシャルが1つに束ねられる。これら多様な複数の主体や多様な業種を連携し、地域レベルで1つに新結合させることができれば、地域の潜在的・内在的な力が引き出される。すなわち、内発的発展が期待できる。そして、誰しもが持っている単体では小さなアイデアや知識・情報を、みんなで共有し、考えることによって創意工夫の幅が広がり、新たな可能性やイノベーションが生み出される（図 6）。

このプロセスにおいて、地域内の連帯や信頼は強化され、ソーシャルキャピタルの蓄積が期待できる。事実、LEADER 事業の実施前後を比較すると、地域のアイデンティティが明確になり、さまざまな立場にある住民間の一体感や仲間意識、自覚が高まったという声が多い。



出所：筆者作成。

図 6 地域振興と連携

資金のインプットは参加へのインセンティブになり、LEADER 事業が呼び水になって地域にお金が入ってくるようになると、新たな参加者が見込まれる。地域間連携によって、さらに連携の度合いが高まり、ヒト、モノ、カネ、情報の流れが広域化すれば、地域経済にも、よりプラスの影響がもたらされるであろう。

このように、経済振興のみを目的としていた従来の地域活性化施策とは異なり、地域資源の利活用や地域力の強化の結果として、経済的・非経済的な果実が生み出される可能性もあるというのが、LEADER 事業の意図するところである。

そして、本稿で論じたように、地域に外部資金を引き込み、地域主導のイノベーションを起こし、その果実を最大限引き出す上では、農村振興に関する深い理解を持ち、多様な主体間の仲介者となるリーダー的人材の力量に依拠するところが大きい。

この意味で、LEADER 事業は単なる資金的な助成制度ではなく、アプローチや考え方の面での支援であり、1 つの方法、もしくは学習のプロセスである。そして、その可能性に気付いた地域の人々のしたいことを実現しやすくするように、わずかながらサポートするものと言える。

さて、LEADER 事業のロゴ（図 7）は、次のように解釈できる。「LEADER」の芽を出すのは、あくまで種（LAG）である。しかし、LAG 間の活発度や熟度の差が指摘されているように、必ずしもすべての種がどんどん成長していけるわけではない。生育条件は地域によって異なるから、すべてが同じタイミングで芽を出し、同じ背丈に生長し、同じ花を咲かせ、実を結ぶわけではない。

すでに死んでしまっているような種もあれば、質が悪く、なかなか芽が出ない種もあるし、芽が出てからも、悪い芽を摘み取ったり、剪定したり、誘引したりする必要がある種も少なくない。うまく育たないところも出てくるが、これこそがボトムアップ型施策なのである。それを理解せず、どこか行政や助成に依存する気持ちがあるとすれば、大した成果は期待できないであろう。

しかし、どのような種であっても、世話をする「人」がいたほうが育ちやすいこともまた事実である。そこで登場するのが、必要に応じて舵取りや手助けをし、地域のやる気をうまくサポートする、農村アニメーター（リージョナルマネージャー）や LEADER マネージャーなのである。

よって、既存のボーダーに固執せず、地域ベースで考えることができるような行政側の意識改革や、ボトムアップの理念と整合的な行政運営や人事配置、リーダー的人材（農村アニメーター）の養成などが必要となる。



出所：EU の HP より引用。

図 7 LEADER 事業のロゴ

なお、活動主体としての「人」の重要性が高まるほど、加速度的に進行する高齢化・過疎化に悩む我が国農村では、地域づくりに必要なリソースを地域内でまかなうには限界があるものと懸念される。また、活動の継続性は、活動主体の年齢やパートナーシップの年齢構成に依拠する部分が大きく、地域づくりにには長期の時間軸を要することを考えると、やや悲観的にならざるを得ない部分もある。こういった局面では、より広域的な都市部との地域間交流や地域間連携、ないしは外部サポーターを増やしていくことを1つの打開策としながらも、若い世代の参加を促し、意識改革を行なっていくことが重要となろう。

最終的には、活力のある地域づくりやコミュニティ維持活動を通して、地域の紐帯が強まり、住民一人ひとりが自分たちの地域を誇りにし、そこに暮らすことに喜びを感じるようになることが重要である。これこそが、地域社会の持続的な発展の糧となり、農村アニメーターには、これをバックアップする役目が求められる。

LEADER メソッドが目指す地域づくりは「人」づくりであり、真の地域活性化とは、地域住民の心の活性化にほかならないのである。

注

- 1) もともと critical mass というのは物理学の用語であるが、限界質量（放射性物質をこれ以上蓄積すると自然に連鎖的な核分裂が始まる質量）という意味から、ある現象が爆発的に進むために必要な量 → 社会の大きなうねりを作り出す人間の行動の臨界量 → ものごとが普及・定着するために必要な最低人数、といったような意味に拡大解釈されて、幅広い文脈で使用されている。
- 2) 本稿で頻出する主なヒアリング先は、バイエルン州農林省農村構造振興局（Schaller 博士）、ヴァイエーンシュテファン・トリストルフ専門大学（Seibert 教授、Geißendörfer 氏、Berghaus 氏）、LEADER マネージャーの Hock 氏、リージョナルマネージャーの Walk 氏など。詳細は松田[8]を参照のこと。
- 3) アルゴイ（Allgäu）やシュヴァーベン（Schwaben）、ケールハイム（Kehlheim）、ミッテルフランケン（Mittelfranken）などの LAG が非常に活発であるのに対し、オーバーフランケン（Oberfranken）やチエコ国境付近の LAG はあまり積極的ではない。ウンターフランケン（Unterfranken）は、立ち上がりは遅かったが、伸びてきている。
- 4) EU の構造政策の中で、目的 5b は農業構造の調整を目的としており、農業人口の割合が高く、農業所得が低い等の条件を満たしている地域が対象となる。
- 5) LEADER+ の資金の内訳は、4 割が EU、残りの 6 割が連邦政府、その他の公的資金、民間からの拠出等である。
- 6) ここでいう投資は、建造物等をつくる場合である。たとえば、その地域と非常にかかわりの深いものをテーマとした博物館やレジャー施設の建設、各種記念碑や散歩道の設置、歴史的価値のある建造物および家屋等の保存もしくは修築、また住民が集会の場を持つことができるような公民館の建設などが含まれる。このほか、子供たちのための農業・自然の学習・体験施設、ソーラーエネルギーを使った下水汚泥の乾燥技術、地熱利用などの新しいテクノロジーに関する設備等も含まれる。
- 7) 一方、プロジェクトにより利益が上がった場合には、その運営者の利益となる。
- 8) 博物館の連携や、1 つの地域だけではできないプロジェクト、もしくは他の地域と共同で大規模なフェスティバルなどを開催するケース、複数の地域にまたがって自転車道やハイキング道を整備するケ

ースなどが該当する。このほか、複数の地域をカバーできる案内人（ガイド）の養成や、複数の地域を含むカタログやパンフレットの作成なども含まれる。

- 9) たとえば、官庁では個々のプロジェクトの担当が決まっているが、管轄がどこなのか不案内な住民に対して、官と民の間をとりもつコーディネーターの存在意義は大きい。
- 10) なお、よい LEADER マネージャーが育つまでには、学習プロセスや LAG との信頼関係の構築等に時間がかかるため、先を見据えた教育を早い段階からしていく必要があるのではないか、との筆者の問いに対しては、EU の施策動向の不確実性ゆえ、長期的なビジョンを持って、前もって準備することの難しさが指摘された。
- 11) 同論文では、リージョナルマネジメント一人当たり費用が 1.3 ユーロになる、人口規模 7~8 万人を最適規模とする。固定費用のため、人口が少ないと一人当たり負担額は大きくなるが、人口が多すぎてもスタッフの数を増やす必要等が出てくるため、必ずしも費用が低減するわけではないという観点から、最小規模を 2 万人、最大規模を 13 万人とする。
- 12) 地域が投入した資金全体のうち、リージョナルマネージャーにかかった費用は 15% で、85% はプロジェクト実施のために使われていることに注目し、よいリージョナルマネジメントは大きな相乗効果をもたらすと評価する。
- 13) 新しいリージョナルマネージャーが地域に馴染むまでに 2~3 年にかかるから、本格的に仕事ができるようになるのは 4 年目以降になるが、助成期間終了後の契約更新の保証はなく、リージョナルマネージャーとしての身分や将来には常に不確実性と不安がつきまとうため、5 年目ぐらいから次の仕事を探すようになる。

[引用文献]

- [1] Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten; *Bayerischer Agrarbericht 2004*.
- [2] EMRA: *European masters programme for rural animators: Academic Guide*, June 2012.
- [3] European Commission, DG AGRI; *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, Final Report*, 2006.
- [4] Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART); *Aktualisierte Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006*, Triesdorf, Dezember 2005.
- [5] Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART); *Innovative Entwicklung des ländlichen Raums durch Ziel 5b und die Gemeinschaftsinitiative LEADER, Erweiterte Dokumentation zum Innovationskongress am 29. bis 30. März 2000 in Triesdorf*, 2000.
- [6] Giuseppe Gargano; *The Cooperation measure within LEADER approach in the Rural Development Programmes*, Second event, Bergen June 14 2011.
- [7] Otmar Seibert; *Kosten und Mehrwert von Regionalmanagements*, euregia 2006 in Leipzig, 2006.
- [8] 松田裕子「LEADER メソッドの成功条件と課題—ボトムアップ型施策におけるリーダーシップの重要性—」『平成 18 年度集落リーダーの実態分析調査委託事業報告書』, 農政調査委員会, 2007.

- [9] 松田裕子「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）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，2010.