

# 地域課題解決のシステム構築に向けた スウェーデンにおけるLEADERプロジェクト に関する研究

大野 沙知子<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 名古屋大学未来社会創造機構 (〒464-8601 名古屋市千種区不老町)  
E-mail:sachi\_ono@coi.nagoya-u.ac.jp

地域課題に対して、公的支援のすき間を埋め、なおかつ、多様化する地域ニーズに応えるために、多様な主体が連携する仕組みが模索されている。本稿では、EU農業地域振興政策の1つであるLEADERを、地域課題解決システムの先進事例としてとりあげ、多様な主体によって実施されるプログラムの特徴について考察をする。具体的には、スウェーデンで実施されたプログラムを考察対象に、多様な主体により実施されるプログラムの特徴を、地区による違い、地区内のプログラムの変化から考察をする。

**Key Words :** LEADER, EU regional development policy, Local Action group, LAG

## 1. はじめに

近年、わが国では、地方が直面する人口急減、超高齢化の課題に対応する取り組みを促進するために、新たな公共、共助社会、地域協働、地方創生など、様々な言葉を用い、多様な主体が公的支援のすき間を埋め、なおかつ、多様化する地域ニーズに応える仕組みづくりが模索されている。これらは、地域の特性を生かしたボトムアップな政策を、トップダウンとの連携のもと進める取り組みと解釈できる。地域課題解決のシステム構築に向けて、多様な主体の参加のもと、地域の価値を創造するために、どのように、連携体制、プロセスを構築するのか、先進的な取り組みから学ぶことは多いにあるだろう。このような考えのもと、本稿では、1991年から継続的に政策を展開しているLEADERと呼ばれるEU政策を対象に、他主体が連携する政策の状況を把握する。具体的には、地域課題解決のシステム構築を促進させる手掛かりを得るために、多様な主体によって実施されるプログラムの特徴を明らかにする。本研究の目指すところは、トップダウンの政策をボトムアップで地域政策を展開するための課題と展望を明らかにすることであり、そのための基礎的な知見を得ることが本稿の目的である。

以下では、まず2章において、LEADERの概要について整理をする。また、本稿ではスウェーデンで実施されているLEADERを対象に考察をするため、スウェーデン

におけるLEADERについて詳述する。次いで、3章以降では、スウェーデンにおけるLEADERで実施された多様な主体連携によるプログラムの特徴を分析し、その考察を述べる。

## 2. LEADERについて

本章では、LEADERについて、はじめに概要を説明し、次に既往研究から、研究の視点や課題について整理をする。なお、本研究は、スウェーデン地域活性化政策の実施者へのインタビュー調査から、EU政策およびスウェーデンの内容を整理して示す。実施日は表-1に示すとおりである。

### (1) LEADERの概要

LEADER (Liasons Entre Actions de Development de l' Economie Rurale, 英語表記では Links Between Activities Developing the Rural Economy) は、EU 農業地域振興政策の1つであり、1991年からEU加盟国において実施されている。これは、いわゆる地域活性化の人材として leader を育成し、活躍の場を創出する政策とは異なり、関係主体の連携を構築することを意図している。LEADER の特徴は以下の7つに示される<sup>1)</sup>。

・ Area-based local development strategies intended for well-

identified subregional rural territories

- local public-private partnerships (called local action groups)
- bottom-up approach with a decision-making power for local action groups concerning the elaboration and implementation of local development strategies
- multi-sectoral design and implementation of the strategy based on the interaction between actors and projects of different sectors of the local economy
- implementation of innovative approaches
- implementation of cooperation projects
- networking of local partnerships

つまり、地域活性化のために、地域住民、市民団体、民間企業、行政など地域にいる主体が連携をし、地域の価値創生をねらう政策である。特に、政策を実行するために、LAG (Local Action Group) と呼ばれる産官学民のパートナーシップを地域ごとに構築することが特徴である。また、事業にかかる予算は、地元負担が必須であり、一定の負担を地元がすることで、補助金が得られる仕組みである。

インタビューの結果から図-1に、LEADER がはじまった背景を示す。LEADER は、EU の共通農業政策 (CAP) の下位政策として位置づけられ、農業を中心とした地域振興を目指す政策である。1970年代の直接支払い (LFA) など直接的に農家や農業に働きかける政策から、農村の多面的な価値に着目することに視点を転換したことが大きな変化である。このため、農業振興を目指す政策ではあるが、多面的な事業が LEADER で実施されている。

EU 諸国全体の LEADER の概要を表-2に、EU 政策の位置づけを図-2に示す。1期から4期 (LEADER I から LEADER RDP) と政策を展開することで、実施規模が拡大していること、LEADER RDP から、政策が地域活性化政策の軸を横断する取り組みとして位置づけられていることがわかる。

## (2) スウェーデンにおける LEADER

スウェーデンにおいては、EU加盟後の1995年から LEADER プロジェクトを実施しており、期を重ねるごとに対象地域、LAG数、予算を拡大させている (表-3)。図-3は、LEADER地区の推移であるが、LEADER II期と LEADER +期では、不条件地理地区に限定し、12地区のみで LEADER が試行された。経験の蓄積に伴う予算の拡大によって、2007年の政策から全土で実施をしている。ここでは、全土を63区分しているが、特に、既存の行政区分にとらわれず、地区の特長から区分し直していることは注記したい。なお、2014年度から新たな LEADER プロジェクトが始まっており、LAGの構成や予算配分、地域振興政策のビジョンや優先順位づけなどが LAG を含む、

表-1 インタビュー調査の概要

| 所属組織 (地域)                             | インタビュー日       |
|---------------------------------------|---------------|
| Swedish Board of Agriculture (Örebro) | 2012年1月26日    |
|                                       | 2013年9月9日     |
|                                       | 2014年9月19日    |
| Leader VästraMälardalen (Örebro)      | 2014年9月19日    |
| Leader Polaris (Kiruna)               | 2014年10月3日-4日 |
| LEADER NorraMälärstranden (Enköping)  | 2014年10月8日    |

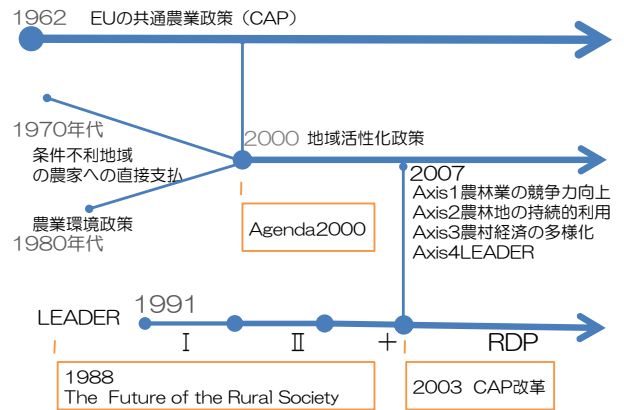


図-1 LEADER とその周辺の政策

表-2 EU 全体の LEADER の概要

| 期間                 | LAG数 | 政策                       | 予算                   |
|--------------------|------|--------------------------|----------------------|
| 1991-94 LEADER I   | 217  | EAGGF-Guidance ESF, ERDF | EUR442               |
| 1995-99 LEADER II  | 906  | EAGGF-Guidance ESF, ERDF | EUR 1755             |
| 2000-06 LEADER +   | 893  | EAGGF-Guidance           | EUR2015.1            |
| 2007-13 LEADER RDP | 2305 | EAFRD                    | EUR5500 ※6% of EAFRD |

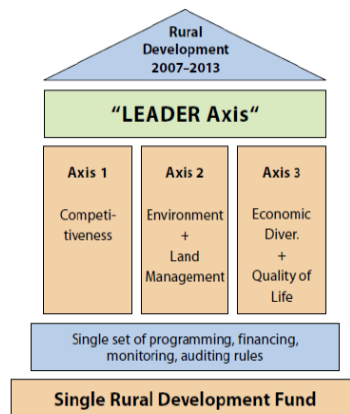


図-2 EU の地域活性化政策における LEADER RDP の位置づけ<sup>2)</sup>

LEADER実施主体間で議論されている。

(3) 既往研究の整理

LEADERに関する研究は、1991年のLEADER Iから、国内外で多数、蓄積があり、地域の内発的発展 (endogenous development)<sup>3)</sup>、地域力向上(capacity building)<sup>4)</sup>、ソーシャルキャピタルや市民的社会参画 (civic engagement)<sup>5)</sup>の視点から考察する研究がある。Shucksmith は、LEADERは、コミュニティや地域住民の地域力向上を促す政策であることに加え、社会的包摂を指摘する<sup>6)</sup>。Shucksmith はまた、新しい内発的発展 (Neo-endogenous Rural Development)として捉えているが<sup>7)</sup>、地域の内発的発展のために、外発的発展との調和を主張する研究も多数ある<sup>8)</sup>。政策として俯瞰した分析に加え、実地域で、LEADERを解釈する研究も多数ある。Converyらは、カンブリアを対象地域に、LEADER実施のためのLAGの発展プロセスや地域のガバナンスの仕組みを対象に考察をし、LEADER実施の課題について示している<sup>9)</sup>。Rayは、LEADER Iにおける2つのケースを取り上げ、地域主導のプロセスを、地域アイデンティティの視点、地域活性化政策の構造と参加の視点、地域イノベーションおよびコミュニティの発展の視点から考察をしている。ここで、RayはLEADERの課題として、地域の活動主体は政策に踊らされており、LEADER Iの取組が地域に使いやすいものになっていないこと、またLEADER実施期間が地域の発展と一致していないことを指摘している<sup>10)</sup>。

LEADERの取組は、1991年から25年もの継続があり、以上で述べたように、多様な視点からの知見が蓄積されている。本研究では、LEADER RDPをスウェーデンにおける政策の発展期としてとらえ、ボトムアップの政策を展開するための知見を得るために、LEADER内で実施されたプログラムを考察対象とし、その特徴について整理をする。

3. 調査の方法

スウェーデンのLEADERで実施されたプログラムについて、ホームページで公開されているデータベースを用い、LEADER地区、既存の行政区域、プログラム名、プログラムの内容、プログラムの概要、実施期間、予算等のデータを整理し、一覧表を作成した。全体では、63LEADER地区ごとに実施プログラムがホームページ上で公開されているが、本稿で示す整理は5LEADER地区であり、289件が今回の考察対象となる(表-4)。次項では、はじめに全体の特徴について整理をし、次にLEADER地区ごとのプログラムの特徴について考察をする。なお、今回集計に用いた地区は、インタビューを实

表-3 スウェーデンのLEADERの概要

| 期間                    | LAG数 | 目的  | 予算                             |
|-----------------------|------|---|--------------------------------|
| 1995-99<br>LEADER II  | 12   | ・過疎地におけるイノベーションプログラム実施<br>・国際的な協力促進<br>・技術支援              | ECU65 million<br>ECU13 million |
| 2000-06<br>LEADER+    | 12   | ・組織改善<br>・雇用支援<br>・自然と文化価値の促進                             | EUR147 million                 |
| 2007-13<br>LEADER RDP | 63   | ・地域間競争<br>・環境マネジメント<br>・生活の質向上<br>・協働事業の促進<br>・LAGのスキルアップ | EUR354 million                 |

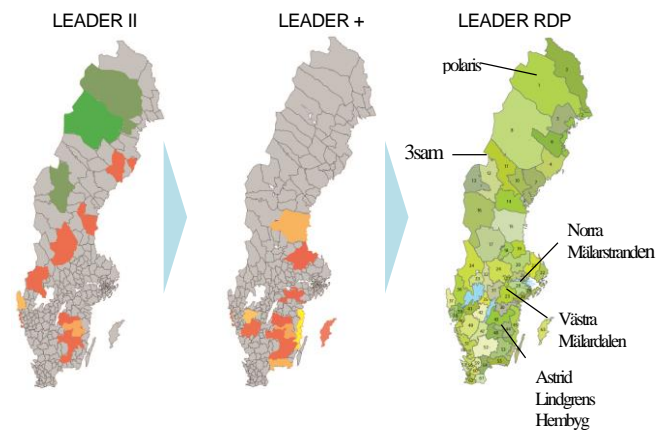


図-3 スウェーデンのLEADER地区の推移

表-4 調査LEADER地区とプログラム(1)

| LEADER 地区                       | 実施期間       | プログラム実施主体数 | プログラム数 |
|---------------------------------|------------|------------|--------|
| LEADER Astrid Lindgrens Hembygd | II, +, RDP | 20         | 46     |
| Leader Polaris                  | II, RDP    | 47         | 72     |
| Leader Västra Mälar dalen       | RDP        | 35         | 46     |
| LEADER Noma Mälarstranden       | (+), RDP   | 54         | 77     |
| LEADER 3sam                     | RDP        | 26         | 48     |

表-5 調査LEADER地区とプログラム(2)

| LEADER 地区                       | 平均予算 | 最大予算 | 最小予算 | プログラム実施主体数<br>主体数/プログラム数                                      |
|---------------------------------|------|------|------|---|
| LEADER Astrid Lindgrens Hembygd | 239  | 1129 | 20   | LAG 1/18<br>LÄN 1/1<br>KOMMUN 3/8<br>Private/local club 14/16 |
| Leader Polaris                  | 743  | 7401 | 50   | LAG 1/8<br>KOMMUN 3/7<br>Private/local club 42/53             |
| Leader Västra Mälar dalen       | 474  | 1672 | 10   | LAG 1/5<br>LÄN 1/1<br>KOMMUN 4/8<br>Private/local club 29/32  |
| LEADER Noma Mälarstranden       | 637  | 2156 | 42   | LAG 1/8<br>KOMMUN 2/2<br>Private/local club 66/51             |
| LEADER 3sam                     | 599  | 2165 | 33   | LAG 1/10<br>KOMMUN 1/4<br>Private/local club 24/33            |

施した地区を中心に、2007年（LEADER RDP）以前の LEADER 経験の有無や地区を考慮して選定している（位置は図-3に、LEADER 経験の有無は表-4を参照）。

#### 4. 調査の結果

##### (1) LEADER プログラムの基礎的集計

図-4に、プログラム内容を集計した結果を示す。ここでは、観光（Tourism）に関するプログラム、文化やレジャー（Culture and leisure）に関するプログラムが多く実施されたことがわかる。また、雇用や起業（Business and Entrepreneurship）に関するプログラムも多く実施されていることがわかる。

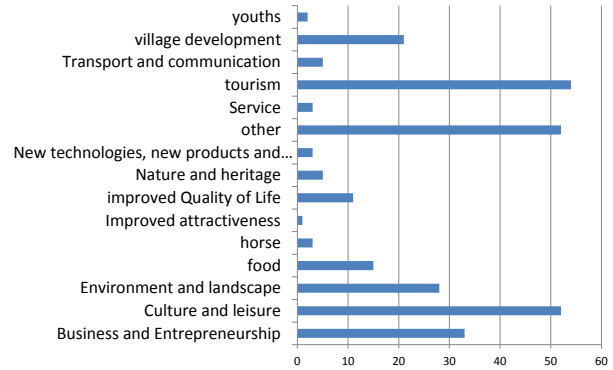


図-4 LEADER プログラムの実施内容

##### (2) 地区ごとの特徴

表-5では、考察対象地区のLEADERの概要を整理している。実施されたプログラム数、プログラムの平均予算、実施主体は、地区によって異なることがわかる。プログラムの予算に着目すると、幅があることがわかり、プログラムの性質に合わせて、使いやすい制度になっていることが推察される。プログラムの内容については、図-5に示すように、例えば、Astrid Lindgrens hembygd地区や NorraMälars-stranden地区では雇用や起業（Business and Entrepreneurship）に関するプログラムが他地区より比較的多く実施されているなどの細かな違いはあるものの、各地区、様々な内容のプログラムに取り組んでいることが確認できる。LEADER RDP以前にLEADERの取り組みがあったか否かで、プログラムに違いがあるかについて集計を試みたが、今回の集計では、大きな違いは見られなかった。これは、インタビュー調査から、LEADER RDPを全土で実施するための戦略会議が開催されたことを確認しており、LEADERの情報が地区間で共有された結果であると推察される。一方で、LEADERは、各期ごとに地区や戦略を見直しており、LEADER経験が蓄積されていないことも懸念次項としてあげられる。

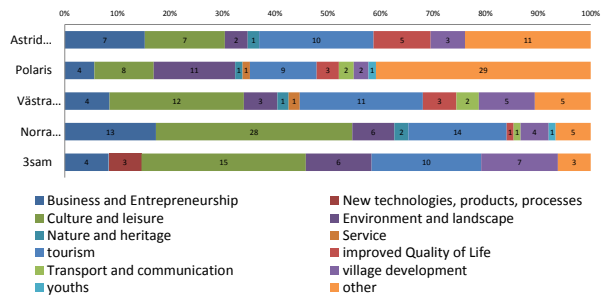


図-5 地区ごとの LEADER プログラムの種類

##### (3) 地区ごとのプログラムの変化

図-6は、Västra Mälardalen地区のプログラムの推移を実施主体ごとに整理し、図-7は、Polaris地区の推移である。ここでは、実施主体がLEADER RDP実施期間内にどのようにプログラムを変化させたかを確認するために、2つ以上のプログラムを実施した主体のみを対象に図を作成している。なお、縦軸は、プログラムごとの予算であり、横軸は年月である。図の記号について詳述する。◆は、色ごとにプログラムの内容を表しており、線を用い、実施主体ごとのプログラムの内容の推移を示している。実線は実施期間を示しており、破線は同一主体の取組を示

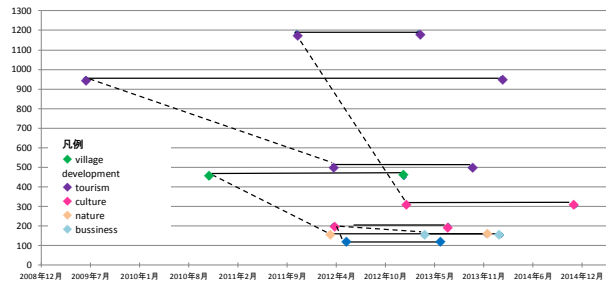


図-6 Västra Mälardalen 地区の LEADER プログラムの変化

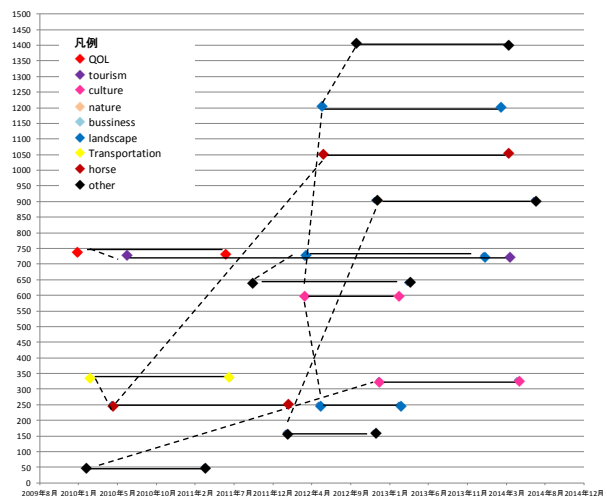


図-7 Polaris 地区の LEADER プログラムの変化



す。例えば、Västra Mälardalen 地区では、MEKENS VÄNNERという実施主体がLEADER RDPで2つのプログラムを実施しており、1つ目は2011年10月24日から2013年3月1日で実施された予算が1.187.500SEKのtorismであり、2つ目は2013年1月10日から2014年11月30日で実施された予算が305SEKのctureに関するプログラムである。色の変化を見ることで、実施主体は同じであるものの、プログラム内容を変化させていることを読み取ることができる。この結果、Västra Mälardalen地区は、LEADER導入時に、大規模なプログラムを実施している、時間とともに規模を縮小させ、かつ内容も変化させていることがわかる、一方で、Polaris地区は、小規模な予算のプログラムから実施し、時間とともに、規模を拡大させ、プログラムを継続していることを読み取ることができる。なお、Polaris地区はLEADER IIからLEADERに試験的に取り組んでいる地区であり、Västra Mälardalen地区はRDPが導入時期であった。あくまで、5地区を対象にした限定的な考察ではあるが、ボトムアップの取り組みを継続的に実施するためには、小規模な取り組みからはじめ、規模を拡大することで、プログラムが習熟していくことが推察される。

## 5. おわりに

本稿では、スウェーデンにおけるLEADERで実施されたプログラムを集計し、ボトムアップで実施されるプログラムの特徴について考察した。特に、経験を重ねることで、ボトムアップの取り組みが成熟していくことを考察した。

ボトムアップの取り組みは、地域間競争を意味しており、いかに地域の特徴を内外に発信し、社会的、経済的に充実させていくかが重要であり、予算獲得の書類づくりや取り組みの広報、戦略会議など、コーディネーターの役が不可欠である。今回の調査においても、各地区のコーディネーターが地域に寄り添い、活動を支援していることを把握した。今回は、網羅的に、LEADERにより実施されるプログラムについて集計をしたが、プログラムの企画運営を支える仕組みについて考察をすることが

必要であると考えられる。

**謝辞：**本研究の一部は、平成27年度学術研究助成基金助成金（活動支援，課題番号：15H06246，研究課題名：地域協働型インフラ管理実装に向けた地域住民と専門家の役割及び地域社会への影響分析，研究代表者：岐阜大学大野沙知子）によるものである。

## 参考文献

- 1) European Communities: A basic guide "The LEADER approach" Fact sheet", ISBN 92-79-02044-7, 2006.
- 2) European Communities: EU rural development policy 2007–2013" Fact sheet", ISBN 978-92-79-07499-8, 2008.
- 3) Christopher Ray: The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory, Sociologia Ruralis, Vol. 40, No 2, 2000.
- 4) Mark Scott: Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme, Journal of Rural Studies, Vol. 20, pp. 49-59, 2000.
- 5) Sally Shortall: Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences, Journal of Rural Studies, Vol. 24, pp. 450-457, 2008.
- 6) Mark Shucksmith: Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK, Sociologia Ruralis, Vol. 40, 2000.
- 7) Mark Shucksmith: Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts, Sociologia Ruralis, Vol 50, No1, 2010.
- 8) Paul Cloke: Terry Marsden, Patrick Mooney: neo-endogenous rural development in the EU, Handbook of Rural Studies, pp278-pp291, SAGE Publications Ltd, 2006.
- 9) Ian Convery, Ian Soane, Tom Dutton and Helen Shaw: Mainstreaming LEADER Delivery of the RDR in Cumbria: An Interpretative Phenomenological Analysis, Sociologia Ruralis, Vol. 50, No 4, 2010.
- 10) Christopher Ray: Territory, Structures and Interpretation Two Case Studies of the European Union's LEADER I Programme, Journal of Rural Studies, Vol. 14, No. 1, pp. 79-87, 1998.

(2016.4.22受付)