

タイトル	フィンランドの農村地域発展
著者	奥田, 仁
引用	開発論集, 75: 83-97
発行日	2005-03-31

# フィンランドの農村地域発展<sup>1</sup>

奥田 仁\*

## 目次

- 1 EUの農村発展政策
  - 2 地域発展政策と地方制度
  - 3 フィンランドの農村政策
  - 4 ボトムアップ型地域発展——LEADERとLAG
- まとめ

## 1 EUの農村発展政策<sup>2</sup>

### 共通農業政策の創設と直接払いへの転換

2004年のEUの予算の中では農業政策予算が42.7%、地域政策予算が35.5%で、この二つで全体予算のほぼ8割を占めている。農業政策は1958年に発効したローマ条約に基づいて1962年にCAP(Common Agricultural Policy: 共通農業政策)が創設された。当初その役割は主にヨーロッパにおける食糧安全保障という観点からの農業生産の確保にあった。このためCAPは創設以来農家の生産奨励のための価格保障を実施し、その結果

1980年代には農産物の多くの分野でヨーロッパ内においてむしろ供給余剰が生み出されるようになってきた。こうしたなかで1992年には大幅な改革が行われ、CAPはそれまでの生産物に対する価格保障から農家への直接支払への転換を進める方向をうちだした。

### アジェンダ2000と農業政策の「第二の柱」

こののち、1996年にはアイルランドのコーク(Cork)において「農村発展についての欧州会議」が開催され、EU農村政策の基本方向についての論議が行われた。ここでは、1)農村の重要性、2)統合的政策、3)多様性、4)持続可能性、5)補完性、6)法制の簡潔化、7)計画化、8)財政措置、9)運営、10)評価と研究、の10点にわたる計画要項をかかげた。そして「農村を人々の生活と労働

<sup>1</sup> 本稿は神沼公三郎(北海道大学教授)を研究代表者とする文部省科学研究費「条件不利地域における自然エネルギー利用と定住条件の改善に関する国際的総合研究」の成果の一部に基づくものである。なお資料はフィンランド農林省、内務省、自治体協会、各市町村、地方政府、RDA、LAGグループなどの訪問によるが、そのやりとりと入手した資料の大部分は英語であるため、この論文でも英語からの再翻訳となっており、元資料として英文を掲げている。

<sup>2</sup> 現代の地域理論における“development”の訳語としては、「開発」と「発展」の二つがあり得る。Regional DevelopmentまたはRural Developmentを「地域開発」、「農村開発」と訳すことも「地域発展」、「農村発展」と訳すこともでき、その原語が意味する内容に変わりはない。ただ例えばCODではdevelopについて、①grow or cause to grow and become larger or more advanced.と②convert (land) to a new purpose, especially by constructing buildings.などと記述しているが(それ以外にも現像・発色という意味などいくつかある)、ここでは明らかに①の意味で、「発展す

\* (おくだ ひろし) 開発研究所所長, 本学経済学部教授

の場としてより魅力的なものとし、より有意義な生活の中心とする」と結論している<sup>3</sup>。こうした議論をうけて、1997年にEU委員会の提案による、2000年以降のEU拡大を展望してEU政策予算の基本方針を提起した文書であるAgenda 2000の中では、従来からの市場政策と直接支払い制度などを農業政策の「第1の柱 (First Pillar)」と規定し、これと並んで農村発展政策を共通農業政策の「第2の柱 (Second Pillar)」と位置付けた。

1999年に制定された理事会規則 (COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/1999) では9つの章にわたって農村発展の施策を掲げているが、そこには以下のようなものが含

---

る」または「発展させる」ということであろう。つまり develop は自動詞と他動詞の両方に使われるのに対して「開発する」は他動詞、「発展する」は自動詞であるという相違がある。いっぽう広辞苑によれば「開発」の意味として① (天然資源を) 生活に役立つようにすること、②実用化すること、③知識を開き導くこと、の三つをあげている。かつて地域開発が①の意味を強く持っていたことは事実であるが、現在の Regional Development の意味としては明らかに狭すぎ、②はむしろ③についても十分に Development の意味を表現し得ているとは言えない。この点で Development を「発展」と訳す方がより意味内容を正確に伝えることができると思う。そこで筆者は Development の訳語として主に「発展」を用いることとしたい。ただし、これまでの慣行的表現で「開発」が広く一般化している場合があり、また「発展」という言葉では意識的・政策的な働きかけという含意が伝わらず意味内容が拡散するおそれがあると思われる場合もある。中央政府などがインフラストラクチャーの整備等を含めて一定の予算措置をとりながら地域経済の発展を積極的に促していこうとする政策については従来通り「開発」の用語の方が適切であろう。したがって、このふたつの訳語のどちらかを一貫して用いることは困難であり、その使い分けに際しても厳密な基準を設けることはできないといわざるをえない。

<sup>3</sup> The Cork Declaration 1996

まれている。1) 農業経営への投資：コスト削減、生産改善、品質向上と並んで環境と動物福祉および農家事業の多角化。2) 若手農家の育成。3) トレーニング：品質、景観、環境、衛生、動物福祉および森林の経済的、生態的、社会的機能の改善のための森林経営の教育訓練。4) 農業者の早期引退：高齢農家の所得保障と活力のある農家への移転および農地の多様な活用。5) 条件不利地域と環境保全のための規制を受け入れることへの保障。6) 農村環境：環境と農村景観を保持する農業生産方式への援助。7) 農業生産物の加工・販売の改善。8) 林業：環境、森林資源保全、森林面積の拡大を目指した私的および市町村またはそれらの組合への助成。9) 農村地域の適合と発展の推進：上記以外の多様な内容を含み、特により広い意味での農村発展施策——農村経済や住民への基礎的サービス、集落や伝統の維持、農業活動の多様化と代替的所得、農村観光や工芸、金融活動。

このような農村発展政策に対してAgenda 2000では2000年から2006年の農業政策支出2,977億ユーロのうち約1割に当たる304億ユーロを農村発展政策に当てることとしている。

### 2003年改革と農村政策への傾斜

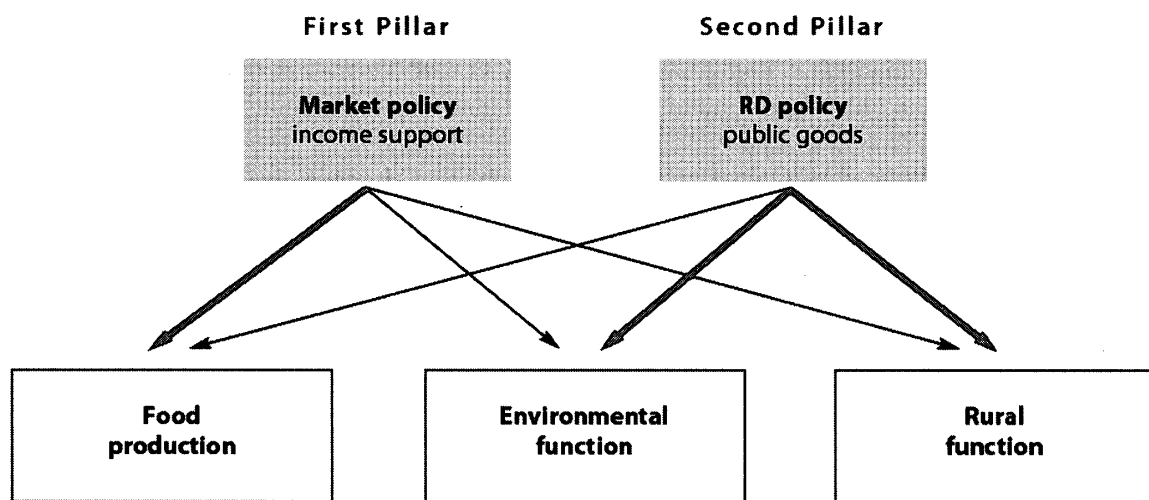
さらに2003年6月には、EUの閣僚理事会において共通農業政策の改革の基本方針が合意された。これは1992年改革、1999年改革 (Agenda 2000)につぐ改革であるが、ここでは「第二の柱」である農村発展によりいっそうの比重をおく方向が打ち出されている。例えば、「義務的調整 (compulsory modula-

tion)」という表現のもとで、年間5,000ユーロ以上の直接払いを受けている農家への支払いを2005年には3%、2006年4%、2007年には5%と順次削減し、これを農村発展政策に振り向けることとしている。また①環境、②食の安全、③動物の健康と福祉という三つの分野において18項目の「優先項目（prior-

ity list)」を設定し、直接払いを受ける農家はこれを遵守することを義務づけるという「共通遵守事項（cross compliance）」を、2003年の改革で全加盟国のすべての農家に適用することとした。

こうしたEU農業政策の「二つの柱」は以下のように図示される。

図1 農業政策の「二つの柱」と政策目的



出所：European Commission, 2004, “New Perspectives for EU Rural Development”

ここに示されるように、①農業生産と食糧の確保と並んで、②環境保全、および農業以外の分野をも含めた③農村の維持発展という三つの政策目的に対して、「二つの柱」が政策手段として利用されるということとされている。

こうしたEUの農業政策の推移は、価格政策→直接払い→農村発展と、その政策的重心を移行させてきているといえるであろう。その背景にはEUの拡大にともなって、価格政策や所得保障など農家への直接的移転の拡大が財政的な困難に直面し、地域の社会経済発展を通じて農業農村問題を解決しようとする意図が存在すると考えられる。その意味で、

合わせてEU予算の約8割をしめている農業政策と地域政策の二つが密接な関係に位置付けられつつあるといえよう。

なお、2003年11月にザルツブルグにおいて第2回の「農村発展についての欧州会議」が開催され2007年以降の農村発展政策の枠組みについての検討が行われた<sup>4</sup>。これを受けて2004年7月には「農村開発のための欧州農業基金（EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development）による農村発展支援についての理事会規則への提案」と題

<sup>4</sup> Conclusions of Second European Conference on Rural Development in Salzburg, 2003.

する委員会文書が出されている。その中身は、2007年から2013年にかけて、現在の欧州農業指導保証基金（EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund）の保証部門から560億ユーロ、指導部門から330億ユーロ、上記の調整(modulation)による「第一の柱」からの資金の転換によって70億ユーロを調達し、合計960億ユーロの資金を、想定されるブルガリアとルーマニアの加盟を含めた27カ国の範囲を対象としてEAFRDの下で統一的に運用しようとするものである。このようにEUの農業政策のなかでますます農村政策の比重が高められようとしているといえよう。

## 2 地域発展政策と地方制度

### 北欧諸国の地方政府組織

先に述べた2004年7月のEU委員会提案による理事会規則案には、第6条にパート

ナーシップが、第7条に補完性の原則が掲げられている<sup>5</sup>。ここに示されるように、農村発展政策の担い手として地方自治体の役割が大きく、後に述べるLEADERなどボトムアップ型の地域発展の活動にとっても自治のあり方が極めて重要である。そのためにここではまず、フィンランドの自治制度を北欧の他の国々とも比較しつつ検討することとしよう。

北欧の自治体組織は、後に述べるようにフィンランドに大きな特色がみられるほか、スウェーデンで近年新たな地域(Region)レベルでいくつかの試みがなされているが、ほぼ3層制(国、地域、基礎自治体)をとっている。下に示す表1と2はこれらの国々の状態を示している<sup>6</sup>。

ここで明らかなようにアイスランドは一応除外するとしても、北欧4カ国のうちデンマークとスウェーデンの基礎自治体はフィンランドとノルウェーに比較して規模が大きいことがわかる。スウェーデンは1960-70年代

表1 北欧の基礎自治体制度

Country	Name	Number	Population end of 2000		
			Smallest	Median	Largest
Denmark	Kommune	275	2 666	10 239	499 148
<i>Finland</i>	Kunta	448	129	4 802	555 474
<i>Iceland</i>	Sveitarfélag	121	30	328	111 345
<i>Norway</i>	Kommune	435	232	4 392	508 726
<i>Sweden</i>	Kommun	289	2 695	15 163	750 348

<sup>5</sup> ちなみに、第12回地方分権改革推進会議小委員会において農林水産省は「ヨーロッパにおいては、農業政策に関しては、補完性の原理は適用されおらず、価格政策のみならず、農村振興政策についても中央政府が主導的な役割を果たしている。」(小委員会ヒアリング説明資料)と主張したが、これまで述べてきたようにEUの地域政策と農村

政策は極めて密接な関係にあり、農村政策には補完性の原則が適用されないなどという認識は明らかに誤りである。

<sup>6</sup> Oddbjorn Bukve, Regional governance and development networks in the Nordic countries: Guest lecture at Hokkai Gakuen University, Sapporo September 19, 2003.

表2 北欧の地域自治体制度

Country	Name of regional government	Name of council	Number	Population end of 2000		
				Smallest	Median	Largest
Denmark	Amtskommune	Amtsting	14	44 024	296 875	640 637
<i>Finland</i>	Maakuntaliitto*	—	19+ Åland	25 776	189 621	1 304 595
<i>Norway</i>	Fylkeskommune	Fylkesting	19	74 087	215 030	508 726
<i>Sweden</i>	Län (landskommune)	Landsting	21	57 313	273 615	1 823 210

\*Association of local governments

に大規模な自治体合併を経験して基礎自治体の数を大きく減少させた。とはいえ、デンマークの人口が530万、スウェーデンが890万であるから、北海道が570万で今次合併前212市町村と比較して基礎自治体の規模がそれほど大きいということではない。むしろ、フィンランドとノルウェーの基礎自治体の規模の小ささが際だっているとみることもできよう。この点についてノルウェーでは自治大臣が基礎自治体の数を100ほど減らして300程度にすることが望ましいと発言したとされるが、他方で強制的な合併を行わないということも決定されているといわれる<sup>7</sup>。

他方、フィンランドの状況はかなり異なっている。フィンランドでも基礎自治体の合併は一定程度進んでおり、今回調査対象としたJoensuuでも周辺の2町村を2005年度中にも合併することが本決まりとなっていた。とはいえJoensuuの周辺地域は8町村によって構成されており、フィンランド全体でも一定の合併は予測されるものの、劇的な基礎自治体の減少は予想されていない。しかしながらこれら基礎自治体の責任はきわめて大きく、保健および社会保障、大学以外の初等中等および成人教育、若年雇用、土地利用など

が法律によって基礎自治体の責務であると定められているほか、文化、レクリエーション、経済発展、道路、水道、電気などの事務を基本的に担っている。

#### 地域政府 (Regional Council) と地域政策

北欧諸国はいずれも元々は基礎自治体と国の2層制であり、ノルウェーのFylke、スウェーデンのLän、デンマークのAmtなど——これらは英訳では多くCountyまたはRegionと訳されるが——地域レベルの範囲は国の政府の出先機関が存在するだけであった。ところがEU加盟にともなって、地域レベルにおけるEU地域諸政策の受け皿として、地域政府の形成が共通して推し進められてきている。ノルウェーはEUに加盟してはいないが、ヨーロッパ全体の地域化の流れの中で同様の動きが進んでいる。

そこでほぼ共通しているのは、従来国の出先機関しかなかったこれらの地域レベルの下から選出された自治政府を作り、そこに国の権限を委譲していくという動きである。ノルウェー、スウェーデン、デンマークが住民の直接投票によって地域議会 (Council) を構成してきているのに対して、フィンランドでは基礎自治体の連合として地域自治体 (Maakuntaliitto; Regional Council) を形成してい

<sup>7</sup> Oddbjorn Bukve, op. cit.

るところに特徴があるといえよう。そこでは市町村議会の中から地域政府の議員が選出されるが、その際、市町村の規模と議員の所属政党および男女割合が平等に地域の状況を反映するように配慮され調整される。例えば Joensuu を首都とする北カレリア地域では 19 の市町村から 50 人の議員が選出されているが、最大の Joensuu 市が 13 人で他の自治体は 1～4 人であり、党派別の内訳は中央党 19 人、社会民主党 18 人、保守党 6 人、キリスト教民主党 3 人、左翼党 2 人、緑の党 2 人である。また男女別には男性 28 人、女性 22 人となっている。なお、北カレリアの総人口は約 17 万人で、うち Joensuu 市の人口が 53,000 人である。

このようにして構成された北カレリア地域政府の役割は、①経済発展、②地域計画、③地域利益の擁護、④知識インフラの形成とされ、その行政スタッフの数は 45 人とどまっている。これはフィンランドにおける基本的

行政が市町村自治体によって担われ、近年形成された地域自治体の役割は地域発展政策の策定・計画に限定されていることを反映したものとなっている。

とはいえ、北カレリア地域は EU の主要な地域政策予算で、農村地域や条件不利地域を対象とした目的 1 (Objective1) の 4 つの対象地域の一つであり、この事業計画の策定と予算配分が地域政府の手によって行われているということから、地域自治体の役割はかなり大きなものとなっている。下の表 3 および 4 はこの事業の内容と事業主体を示している。全体として 2000 年から 2004 年の 5 年間に 9000 万ユーロ以上の事業が予定されている。ここで目立つことは、事業内容としては福祉が約 4 分の 1 と圧倒的に大きく、これに続いて情報技術などの産業分野の発展が図られるほか、環境や文化にも一定の予算が配分されている。またこれらの事業の事業主体である助成対象としては企業と農家が多いが、大

表 3 Objective1 の事業内容  
(2004 年 8 月進行中のもの)

	プロジェクト数	EU補助金 (千ユーロ)	割合
林業	26	4,482	7.69
プラスチック、金属	13	4,675	8.02
食品	21	3,710	6.37
石材・鉱産物	8	2,421	4.15
情報技術	49	9,980	17.12
観光	31	1,885	3.23
福祉	44	13,825	23.72
文化	14	2,158	3.70
複合	39	6,207	10.65
環境	44	3,386	5.81
その他	32	5,552	9.53
合計	321	58,281	100.00

表 4 Objective1 の事業主体  
(2000 年～04 年累計)

	プロジェクト数	EU補助金 (千ユーロ)
企業	791	23,756
大学	38	7,704
サイエンスパーク	18	5,192
工科専門学校	23	5,579
市町村	66	8,872
市町村連合	48	12,966
政府機関	25	6,998
協会・財団	54	6,814
協同組合	4	412
農家・農村零細企業	994	12,334
合計	2061	90,627

資料：Pohjois-Karjalan liitto (Regional Council of North Karelia) 訪問調査による

学・専門学校、市町村とその連合体、協会や協同組合がやはり大きな割合を占めている。特に、市町村と市町村連合の事業が全体の約4分の1を占めていることが注目される。

#### フィンランドの市町村連合とサブリージョン

前述のようにフィンランドでは小規模で多数の自治体が広範囲な権限と責任を負っているが、ここで問題となるのはどのようにして小規模な自治体はその責任を遂行することができるかということである。特に、フィンランドには日本のいわゆる都道府県に相当する上部自治体がかつとも存在せず、基礎自治体が広範囲な責任を負っていることから、これら行政サービスをどう住民に保証するかが大きな課題となる。そこで一般的に用いられているのがさまざまな形での基礎自治体の連合と外部資源の活用である。それはいくつかの基礎自治体が連合して直接にサービスを担う場合もあれば、自治体が共同して会社等を設立しそこからサービスを購入する場合、NPOや小規模地域企業などからサービスを購入する場合など多様な形態があり、これによって数百人の小規模自治体も上記のような広範囲な行政サービスを担うことが可能になっている。

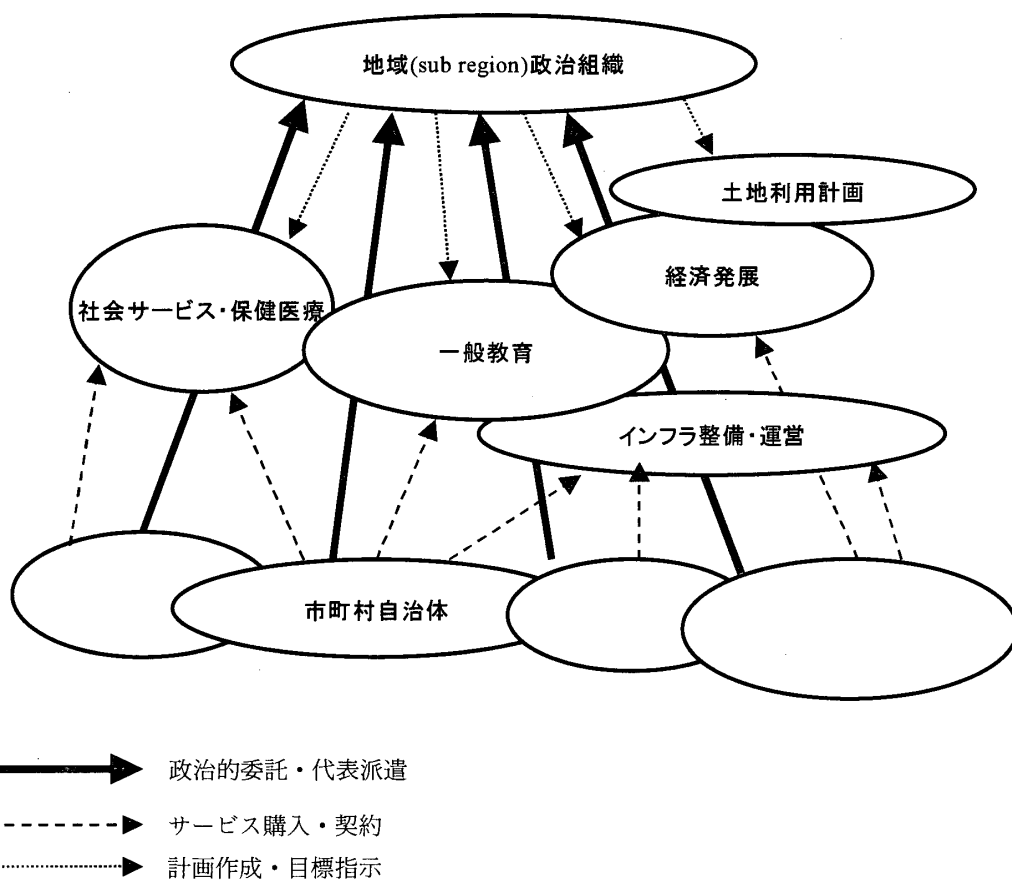
そうしたなかで、1994年に制定された地域開発法 (Regional Development Act) によって、上に述べた地域自治体の制度が導入された。同法第4条では、「各地域における地域自治体は地域発展に関する諸機能の管理に責任を持つ地域開発当局である。地域自治体は基礎自治体の共同した連合であり、その地域の基礎自治体が構成員でなければならない。」と規定している。地域自治体が市町村連合に

よって構成されているというフィンランドの特徴がここに規定されている。なお、これと並んでもうひとつ注目されるのはこの地域自治体よりも小さな範囲で、小地域自治体連合——サブリージョンとでも呼ぶべき自治単位作りが行われつつある点である。このサブリージョンは、例えば地域開発法のなかでは「地域センタープログラム」と表現されているが、通勤、居住、サービスの需給などの点で機能的に一体化した地域をいい、いくつかの基礎自治体を含む範囲である。欧州では、EUの地域政策の深化につれて、地域政策の中心主体としてあまり広範囲な地域政府を想定するよりも、地域政策が実質的に機能する範囲を想定しようとする議論がなされており、それらは経済地域 (Economic Region)、労働市場地域 (Labour Market Region)、機能地域 (Functional Region) などと呼ばれているが、フィンランドのサブリージョン形成の動きはこれと対応していると考えられる。ただ特徴的なのは、そうした小地域範囲の形成にあたって、ともすれば中心となる地方小都市と周辺町村の合併という議論が出てくるのに対して、フィンランドでは従来からあったさまざまな行政機能別の自治体連合の延長上に、むしろそれらを統合する形でサブリージョンが提起されている点にあるといえよう。

この関係は図2のように示される。もともと規模の小さな基礎自治体は様々な行政サービスを共同で行うために様々な行政サービス組織を形成しそれとの間にサービス提供の契約を結ぶということが一般的に行われている。これにたいしてこれらを包括する地域組織を設け、地域行政サービス全般の計画策定と調整を行おうとするものである。



図2 フィンランドにおける小地域 (Sub Region)  
自治体連合の概念図



フィンランド市町村自治体協会 (The Association of Finnish Local and Regional Authorities),  
Kauko Aronen 氏からの聞き取り資料による

フィンランドの自治制度全般を概念的にまとめると図3のように示すことができよう。

### 3 フィンランドの農村政策

#### 農村政策の展開

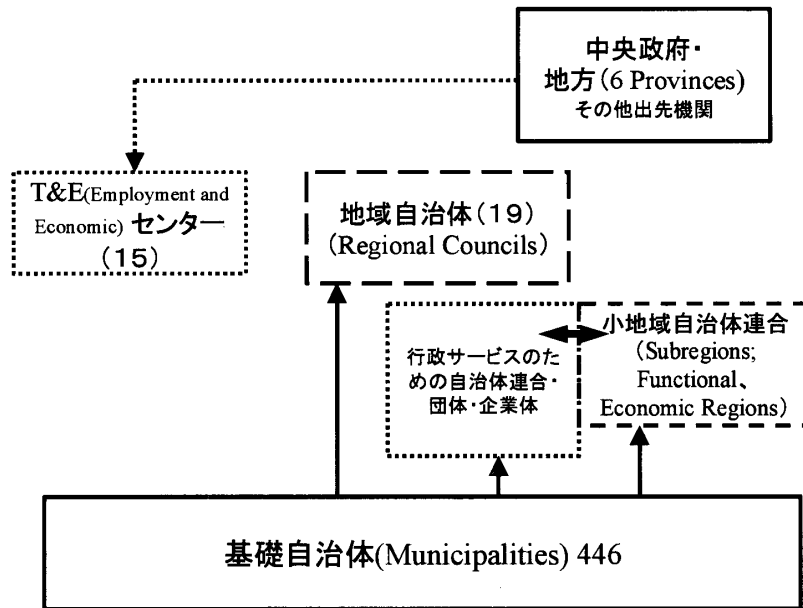
フィンランドの総面積 337,000 km<sup>2</sup>のうち農村地域 (Rural Area) が 94%をしめ、そこに人口の 40%が住んでいる。この点で、フィンランドは「ヨーロッパで最も農村的な国」であるといわれている<sup>8</sup>。その意味で農村

政策は重要な意味を持っており、また 1995 年の EU 加盟以来、農村政策は EU の地域政策とも深くかかわってきている。

フィンランドは長くスウェーデンの支配下にあり、次いで 1809 年から 1917 年にかけてロシアの支配下におかれた。こうした中で 1901 年には 33%の農民のみが独立した土地所有者であったが、ロシアからの独立後広範な土地改革が行われ、小作農民の解放と独立農民の創設が行われた。次いで 1922 年には農民に分与するための土地の国家取得を目的とした法律 (Lex Kallio) が制定され、この下で大量の小農が創設された。このような小農

<sup>8</sup> European Commission 2003

図3 フィンランドの地方制度



注：EU Committee of the Regions, フィンランド自治体協会その他の資料によって作成, 自治体数等のデータは2003年9月。

創出はソビエトロシアとの関係において防衛政策の要とされたといわれる<sup>9</sup>。

このようにしてフィンランドの農村に小農家族経営が広範に形成され、フィンランド社会の基礎を形作ることとなるが、これと関連して20世紀の前半には5,500の協同組合が組織され、政治的には農民党や中央農業生産者連盟などが結成されていった。また第2次大戦の経過の中でフィンランドは国土の12%をソビエトロシアに奪われ、約42万5千人が土地を追われることとなったが、この人々の多くも主に西南部を中心とした他の地域に土地を与えられた。このようにして、1960年代ごろまではフィンランドは大量の小農民による「農民の夢 (Agrarian Dream)」の時代にあったといわれている<sup>10,11</sup>。

こうした状況に転換がもたらされたのが

1960年代であった。この時期に一方における農業機械の普及と戦後のベビーブーマーが労働力年齢に達することによって農村における労働力過剰が顕在化ようになる。そうした中で1954年に統一北欧労働市場の形成が合意されたことを受けて、フィンランドの農村から大量の労働力がスウェーデンに移動し、それは1969年から70年にかけてフィンランド人口の絶対減少をもたらしたほどであったといわれる。もうひとつ農村の構造変化の中で見逃せないのが福祉国家の発展である。この作用が特に強く現れたのは1970年代から80年代にかけてであるといわれるが、この期間大量の福祉関連雇用が地方地域に形成され農村部における失業や人口流出を食い止める上で大きな役割を果たした。また1970年

<sup>9</sup> Hannu Katajamaki 1999

<sup>10</sup> op. cit.

<sup>11</sup> Jukka Oksa and Pertti Rannikko, 1996

代初頭の注目される動きとして、農村において「村落委員会 (Village Committees)」結成の運動が発展したことがあげられる。この運動の結果、現在 3,000 の委員会が全国に存在するまでになり、こうしたボトムアップ型の運動がこの後の LEADER や POMO の枠組みにつながっていくこととなる<sup>12</sup>。

そして、フィンランドの農村をめぐる次の大きな変化は EU の加盟によってもたらされる。そこで提起された基本的な課題は、「フィンランドのような周辺地域の農村国が、共通政策によって経済的に統合されたヨーロッパの中でどのようにして生き残っていくことができるのか」ということである。北方・寒冷な立地にあるフィンランド農業は国際競争の観点からは不利な条件におかれ、経済全般についてもフィンランドはヨーロッパの経済的中心から遠く離れた周辺に位置する。こうした条件の中で、基本的に農村国家であるフィンランドは、EU 農業政策の「第二の柱」である農村発展政策の展開に特別な重要性をおくこととなっているのである。

### 地域開発と農村政策委員会

農村国家であるフィンランドでは、「これまで地域政策は農村政策とほとんど同義語であった<sup>13</sup>」といわれるように、伝統的に農村政策と地域政策は不可分のものであった。

フィンランドの地域開発法 (Regional Development Act) では、農村政策プログラムを先に述べた地域センタープログラム (サブリージョン) と並ぶ特別プログラムと規定

している。2001 年から 2004 年にかけて適用されている農村政策プログラム「住民のための農村 (Countryside for the People)」は農村政策として 5 つの目標を掲げている。それは、①農村地域における経済活動の改革、②ノウハウと人的資源の開発、③現存するサービスネットワークの強化、④農村地域における居住環境とコミュニティ構造の質の発展、⑤自然資源の持続可能な利用、である。そして、そこでは「農村政策を通じて、統合とグローバル化が必ずしも急激な人口流出や発展の不均衡をもたらさないような努力がなされる」と述べられている。

また農村政策では、直接農村発展を企図して行われる狭義の農村政策 (narrow rural policy) とともに、さまざまな政府部門の政策に関与することによって行われる広義の農村政策 (broad rural policy) が重要な意味を持つこととなる。このような意味での農村政策の確立のきっかけとなったのは、1988 年に EC の呼びかけをうけた農村活動キャンペーン (Active Countryside Campaign) の実施と、これと呼応して農村開発プロジェクト (Rural Development Project) が発足したことにもとめられる<sup>14</sup>。このプロジェクトでは内務省 (Ministry of Interior) と農林省 (Ministry of Agriculture & Forestry) が協力関係を持って 500 万マルクの予算で推進に当たった。これに続いて 1992 年には政府の異なった部門と組織のメンバーからなる農村政策諮問委員会 (Rural Policy Advisory Committee) が設置される。さらに 1995 年に

<sup>12</sup> op. cit.

<sup>13</sup> Eero Uusitalo 1999

<sup>14</sup> 以下のフィンランドにおける農村政策の展開過程については Eero Uusitalo 1999a&b による。

これが、政策立案実施機関としての位置づけをより明確にした農村政策委員会（Rural Policy Committee）に引き継がれ、現在に至っている。この農村政策委員会には政府部内の9省庁の代表が参加して、フィンランド政府の農村政策に基本的な責任を持つ機関として、部門を越えた農村政策を実施している。この委員会の下には、福祉サービス、都市と農村の交流、文化、自然保護、農村観光、女性、青年、木材、食料、遠隔農村、タクシーサービス、そして次に述べるLAGs（Local Action Groups,）といった課題別にワークグループが設けられ、それぞれの分野で政策の具体化を行っている。

#### 4 ボトムアップ型地域発展——LEADER と LAG

##### EU の LEADER プログラム

ところで、EU 委員会が政策的に主導する4つの共同体イニシアティブのうち農村発展政策という点で特に注目されるのが「農村発展のための人材の結合」という項目で示される、LEADER のプログラムである。これは農村地域における参加型の総合的な発展を目的として1991年にまずLEADER Iとして発足し、1994年からのLEADER IIではこれに加えて地域イノベーションの観点が強調され、Agenda 2000のもとでのLEADER+ではEUの農村発展政策における統合的な持続的成長の実験的位置付けを与えられている。

LEADER プログラムの特色は、農村のさまざまな分野において広範囲な住民参加によるパートナーシップを形成して事業の企画、実施に当たるといった点である。この背景には、

農村で求められている生活の質の重要な構成要素は「参加の意識（sense of belonging）」であり、農村地域は人々の参加によって内部から生活の質を生み出す作業場（ateliers）であるという考え方が存在している<sup>15</sup>。このパートナーシップのグループはLAG（Local Action Group）とよばれ、農村の自然的文化的資源の有効活用、農村生活の質的向上、小企業の共同による地域生産物の付加価値向上、新技術導入などによる競争力拡大などを目的とした活動をおこなうものである。

LEADER+は2000年から2006年にかけてEU全体で50.465億ユーロの事業費が計画され、うち21.051億ユーロがEUによってEAGGFの指導部門から補助され、残りが各国の政府部門、民間部門によって調達されることとされている。具体的には三つの事業が想定されており、第1は「ボトムアップアプローチによる統合的地域発展戦略への援助」とされるものであり、LEADER+の中心的事業で総事業費の86.75%が割り当てられ、LAGグループによって担われる部分である。第2は「農村地域間の共同」、第3は「ネットワークの形成」であり、特に第3の事業は各国のLEADER活動の経験交流を促進するために予算が利用されている。

##### フィンランドの LEADER と LAG

LEADER の具体的な実施の枠組みは国ごとに差異があるが、フィンランドにおいて筆者が2004年に調査した事例では、LAGグループはほぼ数カ町村の範囲で組織され、これは上位の地方単位である地域（Region）

<sup>15</sup> Jan Douwe van der Ploeg, 2004

—— 既述のようにフィンランドではこれが市町村の連合体として下から組織されている点に特色がある —— よりも小さなサブリージョン、経済地域 (Economic Region) や労働市場地域 (Labour Market Region) と呼ばれるような範囲にほぼ対応して形成されている。しかも特徴的なのは、その形成に当たって市町村職員が実質的なイニシアティブをとった事例は認められるものの、基本的には協会 (Association) の形をとって下からの自発的な組織として作られ、これを中央が認定するという方式で組織されているのである。その構成は個人の加入脱退が自由な会員組織であり —— 筆者が 2004 年に調査した数箇所の LAG (Local Action Group) グループではほぼ 200~300 人程度 —— これが全ての事業の認定および補助についての審査、決定を行っている。このような任意加入の民間団体に、それぞれ数億円に相当する公費補助金の決定がゆだねられているというのは日本では考えられないことであるが、そうしたなかで、それぞれの LAG においてここ 4 年間で数百件に上る下からの多様で自発的な農村発展プロジェクトが活発に作り出されているのである。そのために上記の LAG 組織を作り、これが地域における活動の中心となる。またこの LAG の組織範囲は多くの場合上記のサブリージョンと重なっていると考えてよい。

LEADER II では EU の目的 5 と目的 6 (2000 年以降統合された目的 1 に相当) の地域を対象として限定していたが、LEADER+ ではその限定は取り外されフィンランド国内のどの地域であっても対象とすることが可能となった<sup>16</sup>。しかし現実には EU の LEADER プログラムでフィンランドに割り当てられた

LAG の数は 25 であり、このほかは数の変動はみられるが EU の他の資金を利用したものが 22 あるほか、POMO と呼ばれるフィンランド政府の独自資金によるものが 7 つ存在していてほぼフィンランドの農村地域の全域を LAG のグループが網羅し、フィンランドのボトムアップ型農村政策の基軸となっている。

これらの LAG グループの採択基準は、①農村地域にあること、②適当な大きさと地域範囲であること、③協会や協同組合によって組織された LAG グループであること、④地域のすべての人や団体に開かれたパートナーシップ、⑤個人、協会・企業、自治体の 3 者構成の原則、⑥発展計画の戦略的統合性、⑦ EU およびフィンランド政府が設定した 6 つのテーマとの整合、の 7 つの一般的基準を掲げている<sup>17</sup>。この 6 つのテーマとは、①地域の生産サービスの競争性を高めるノウハウと技術の適用、②農村居住者の生活の質の向上、③地域の生産物の付加価値の増大、④自然的文化的価値の利用 (e.g. Natura 2000<sup>18</sup>)、⑤農村地域からの人口流出の防止と流入の促進、⑥農村と都市の交流、である。

このほかにも、LAG グループの活動は以下のようないくつかの原則を持つ。それはまず、先導的な試みであること、Objective1 など他のより本格的な (大きな予算規模の) 農村発

<sup>16</sup> 1999 年までの EU 地域政策の中で目的 5b (Objective 5b) は農村地域を、目的 6 はフィンランドとスウェーデンの北方地域を対象としたものである。詳細は奥田仁「EU の地域政策」北海学園大学経済論集 第 46 巻第 4 号 1999 年参照。

<sup>17</sup> Ministry of Agriculture and Forestry, 2001a

<sup>18</sup> Natura 2000 とは EU の共通自然保護政策である。これについては八巻一成「EU の共通自然保護政策, Natura 2000」, 石井, 神沼編『ヨーロッパの森林管理』日本林業調査会を参照。

展政策に対して補完的な位置づけを持つこと、生態・経済・文化の面での持続可能性、参加者の平等、実行可能性と経済的成功、ネットワークなどである。

このようにして形成される LAG はフィンランドにおいてはそのほとんどが、法人格を持った協会 (registered association) の形態をとっており、当該地域の住民や団体の誰もがその会員となることができる。そしてまず LAG は参加する人々の意見と知恵を合わせてそれぞれの地域の発展計画を作成する。この計画に基づいて、LAG はその地域内の個人や団体から提出されるプロジェクトを検討し、助言をするとともに採択を決定する。それらのプロジェクトは 3 年以内の期間で実施することとし、補助金の交付を受ける。これらのプロジェクトは、LAG によって異なるが、大きく分けて農村における新たな事業開発、人材育成、農村の生活向上、文化・環境保全利用などにかかわるものであり、いくつかは基礎自治体が行うものもあるが、多くは個人や、集落団体、小企業などによっている。例えば私が訪問した RaJaPuSu とよばれる LAG の例では、2001 年から 2004 年の上半期までで 207 のプロジェクト申請があり、うち 170 が採択されたという。もうひとつの訪問先 Joensuu 地域の LAG では同じ期間に 144 の申請がなされ、120 が採択されたがその内訳は、個人または企業（多くは個人企業）が 25 プロジェクト、個人のグループが 6、集落団体 35、集落団体の連合体が 30、その他法人格を持った団体が 22、基礎自治体が 6 であった。ここでは集落を基礎とした地域おこしの取組みが中心になっていることがうかがえるであろう。

また Joensuu 地域の LAG で採択したプロジェクトのうち、何らかの意味でのハード的な建設 (Investment) をともなうものは 65 件、平均の予算総額は 17,136 EUR、うち LEADER からの補助金が 9,156 EUR であるのに対して、建設を伴わない発展 (Development) 事業は 92 件、平均予算 26,345 EUR、うち補助金 18,273 EUR である。ここに示されるように LEADER による地域づくり事業は住民活動を対象とするものが中心であって、そのようなソフト的事業のほうが補助率も高くなっているといえる。

ちなみにこの差額は各プロジェクトの事業主体が負担することとなっており、事業の種類に応じてその負担割合が異なっているが、特徴的なのは労力や現物の提供も認められており、特に集落団体などの事業では自分たちの木材を持ち寄って労働奉仕による共同作業で集会場その他の施設を建設するといった事例が多く見られる。

LAG グループはこれら地域内の個別プロジェクトの採否を決めた上で、先の図 3 に示されていた T & E センターに提出する。この T & E センターは農林省を含むいくつかの省庁が共同して設立した地域機関であり、ここで審査され補助が決定される。ただし、インタビューでは「この審査は EU とフィンランドの法規上の判断だけが問題にされるのであって、実質的には LAG がプロジェクトの最終決定権をもつ。法規に反しない限り LAG は自分たちの地域発展に有益であると判断したあらゆる事業を実施することができる。」と述べられている。ここからは地域の自主性を引き出すための分権化が徹底していることが伺えよう。

このように事実上の補助金分配権を持つ LAG が地域の誰でもが参加できる協会の形をとっていることから、不純な動機での入会があるのではないかという心配に対しては「フィンランド国内でかつて1件、補助金目当てにグループで入会し、目的を達成した後に退会してしまった例があるが、一般的にはほとんど心配ない」とのことであった。実際 LAG には数名の専任職員はいるものの、次々と持ち込まれる地域プロジェクトへの助言、審査等はボランティアの役員メンバーによってなされている。この役員メンバーは原則として3分の1が基礎自治体を代表し、3分の1が地域組織(企業団体、集落団体等)、そして残りの3分の1は一般住民からなることと定められている。

このような LEADER の活動は資金規模の上からは他の EU プログラムと比べると小さなものであり、それが多くのプロジェクトに分散して助成されるから、先に見たように1件当たりの補助金はせいぜい3年間で200万円程度に過ぎない。しかしながら数市町村にまたがった数万人の人口の地域(Sub Region)に百数十件のプロジェクトがあるということは地域住民のほとんど全てが常に身近にこうした自発的プロジェクトを眺め、接し、または参加しているということを意味している。実際にこれらのプロジェクトが直接に新たな事業を起こし雇用を生み出した事例も数多くあるが、同時に農村地域における住民意識の活性化に大きく役立っていると見る事ができるであろう。これを可能にしているのは事実上の全ての権限を住民グループに委ねるといふ、日本的補助金システムでは想像困難なほどの、徹底した分権とボトムアップ

のシステムであるといえるのである。

## ま と め

最後に、EU の農村政策とそれを受けたフィンランドの農村発展政策の特徴と教訓を簡単にまとめておきたい。

まず第1に、部門別政策から統合的な地域政策への方向である。これは端的には EU の農業政策が従来の産業政策から農村政策として多様な政策を統合する方向を目指していることに現れているが、フィンランドの農村政策委員会も「広義の農村政策」という発想の下に政府各部門を統合する機関として機能していることにもしめされている。地域が統合的存在である以上、その政策も統合的に展開されなければならないということである。

第2には、農村政策と地域政策の結合である。Eero Uusitalo はこれを農村政策と都市政策はともに個別諸部門政策を統合し、この二つを統合するのが地域政策であるとしている<sup>19</sup>。

第3は、こうした農村政策の実施に当たって基礎的な担い手となるのが市町村基礎自治体であり、ここにおける住民(All Actor)参加を保障する民主主義が農村発展の基礎であるということである。その点でフィンランドでは、一定の市町村合併は想定されつつも基礎自治体を維持する方向にあるといえよう。

第4は、地域政策の計画主体として、特に EU の地域政策の受け皿として地域政府(Regional Council)が、またより具体的な

<sup>19</sup> Eero Uusitalo, 1999b

地域発展の単位としてサブリージョンが形成されつつあるという点である。これは小規模な市町村自治体を民主主義と住民参加の基礎としつつも、より広域的な地域政策、農村政策の必要性に対応したものであり、これが市町村連合として形成されている点に特徴がある。

第5は、本稿では紹介しなかったが RDA (Regional Development Agency) による地域経済発展政策の策定実施を含め、福祉、教育、医療など多くの行政サービスが自治体以外の機関によって担われ、自治体との契約によるサービス購入によって運営されているという点である。このようにして行政サービス生産の効率性を確保しようとする試みは、基礎自治体が民主的ガバナンスの単位ではあっても、すべての行政機能提供の包括的単位である必要はかならずしもないということを示唆している。

第6は、ボトムアップ型の運動と政策の結合である。これは LEADER と LAG の取り組みに端的に表れている。前述のように LAG の予算規模は決して大きなものではないが、地域発展の呼び水となるような創意的活動に機動的に運用され、全般的な地域発展政策の先導的役割を果たし、担い手としての住民の意欲と能力を向上させる役割を果たしているといえよう。

フィンランドの模索は、欧州の他の地域・農村政策にも共通するものではあるが、効率

的な地域発展の基礎に民主主義をおこうとするものであるということができようであろう。

## 文 献

- Hannu Katajamaki, 1999 'Historical Transformations of Rural Finland' in "New Rural Policy: Finnish Journal of Rural Research and Policy" Vol. 7 1999 No. 2 English Supplement.
- Jukka Okusa and Pertti Rannikko, 1996, 'The Changing Meanings of Rurality Challenge Rural Policies' in "New Rural Policy: Finnish Journal of Rural Research and Policy" English Supplement Vol. 3 1996.
- Eero Uusitalo, 1999a, 'Finnish Rural Policy and Local Initiatives' in "New Rural Policy: Finnish Journal of Rural Research and Policy" Vol. 7 1999 No. 2 English Supplement.
- Eero Uusitalo, 1999b, "The Basics of Finnish Rural Policy Vitality for rural Areas - Why, for whom, and how?" ISBN 951-734-310-8.
- European Commission 2003 European "Implementing EU Rural Development 2000-2006 The Finnish Case".
- Jan Douwe van der Ploeg, 2004, 'The Quality of Life in Rural Areas', introduction of the "Seminar: Quality of Life", Brussels 25 October 2004.
- Ministry of Agriculture and Forestry 2001a, "LEADER+ Programme for Finland".
- Ministry of Agriculture and Forestry 2001b, "POMO+ action Groups and the Implementation of their Development Plans in 2001-2006".