

## 地域開発局と農村政策

2006年10月13日 龍谷大学

By NWDA 農村政策マネジャー David Hunter

### スライド3

地域開発局はスコットランドでは2つ、北アイルランドでは1つ、またウェールズに1つ、そしてイングランドではいくつかの機関に分かれている。すべて、同じような目標を掲げ活動をしている。イギリスは、世界でアメリカ、日本、ドイツに次ぐ世界第4の経済国であるが、総付加価値生産額の10%以上がビジネスとファイナンス部門から上げられており、60%は今でも製造部門に頼っている状況である。農村と大きな結びつきのある農業部門は全体の経済の1%を担うにすぎない。つまり、面的には80%が農村地域でありながら、農業の経済への貢献は非常に小さいのである。また、英国の1600万あるビジネスのうち、94%ものビジネスが20人以下の規模であり、世界第4位の経済は全体的に小規模ビジネスによって成り立っている、ということができる。

デヴォリューション（権利委譲）により、英国の地域開発局は地域や国にとって何が最も重要事項であるかを考える機会を得た。この地図を見てわかることは、権利委譲が確実に進行しているということであり、このことにより地域ごとに地域戦略が作成されており、すなわちそれはその地域内のパートナーシップを強めることにつながっているということである。しかし、そのパートナーシップも、国のなかでもより強いところと、まだ発展途上であるところに分かれるのが実情である。

### スライド4

例えばイングランド内で見れば、デヴォリューションは進んでおらず、その傾向はイングランドを除く他の地域で起こっていることだと見ることができる。例えば、イングランド北東地域ではデヴォリューションというコンセプトは棄却された。デヴォリューションは存在しているものの、イングランドの地域内ではその浸透度はより低いものとなっている。しかし、例えばイングランドの北西部では非常に強固なパートナーシップを確立しているし、それは長い歴史の中で培われてきたものである。一方、ミッドランド西部やイングランド東部ではパートナーシップの事例を見ることは少ない。

個々の地域はそれぞれ独立した地域開発局を持っている。それぞれの機関は管轄地域の経済発展を担うと同時に、国家レベルで他の機関と協力して活動を行うこともできる。イングランド内では全部で9つの地域開発局があり、全体で毎年22万ポンドの予算が下りる。北西地域開発局は、多くの経済問題が北イングランドに集中してきたことから、他の機関に比べても予算規模が大きいものとなっている。地域開発局は中央政府による政策に影響を与えるために、相互に協力も行っており、農村問題に関してはEast of England 地域開発局が全体をまとめ、政府への働きかけ

に関して主導権を握っている。このように、それぞれの地域開発局が異なる役割を担っており、北西イングランドでは、技術事項に関して政府への働きかけを行おうとしている。

#### スライド5

先ほど英国の経済全体について言及したが、経済の3分の1がロンドン周辺やイングランド南部で生み出されている。平均的な収入は英国全体で週間462ポンドであるのに対して、南東やロンドンでは624ポンドと、大きく上回る。この格差を受けて、イングランド北部ではノーザンウェイ(Northern Way)というプロジェクト(参加地域は、北東イングランド、ヨークシャー フォーワード、北西イングランド)を立ち上げ、南部と北部の収入格差を縮めようとしている。このようなプロジェクトを通じて、個々の地域のみならず、イングランド北部全体の経済を向上するための戦略を発展させてきた。

#### スライド6

ノーザンウェイには以下10の目標がある。

1. 就労機会の向上。
2. 知の拠点作り(大学や知識集約型の産業育成、研究予算の増額)
3. 起業推進
4. グローバル化する貿易化でのシェアの獲得(製造業からサービスや知識産業への移行)
5. 変化に対応できる就労者育成
6. 空港へのアクセス整備
7. 北海航海ルートの整備(船の増便等含む。特にHullとLiverpool。)
8. 西部と東部の交通ルートと、都市間のルート整備・強化(渋滞の緩和)
9. 持続的コミュニティの確立
10. 地域のイメージ向上のためのマーケティング(産業都市、貧しい都市というイメージの払拭)

ノーザンウェイには一つ問題がある。北西イングランドには大きな農村地帯(北西部)があり、ノーザンウェイはその農村問題には取り組んできていない、ということである。課題は、そういう農村地帯にも焦点を当てながらどう強い経済を生み出していくことができるか、ということである。

#### スライド7

地域開発局では特に都市部に焦点を当てた活動が行われている。ビジネスやツーリズム、新しい企業などへ投資することは、農村経済に重点的に投資を行うよりもより大きな経済効果を生み出すということは事実であり、農村への投資とその他への投資の間で、予算をめぐるせめぎあいが発生する。というのも、都市部の方が、問題の解決に向けて、その投資効果が表れやすく、ノーザンウェイではそのため都市部の発展に焦点が置かれているのである。

## スライド 8

それぞれの地域開発局では 1998 年に Regional Development Agency Act for England によって共通の制定目標が掲げられている。第一の目標は、それぞれの RDA は、パートナーシップを通じて戦略的な方向性の設定と具体的活動を行うことによって経済を構築していく、ということである。持続的発展に寄与するという最後の点にのみ注目すれば、持続的発展、特に気候の変化は政府も地域開発局にとっても大きな課題になっている。「One Planet Living」は環境大臣であるデービッド・ミルバーンによって提唱され、実際これは将来的に政府の農業もしくは農村へのサポートの大きな鍵となりつつある。「One Planet Living」は、私たちはこの地球規模で起こっていることに対して責任を負わねばならない、ということであり、伝統的にそういう考えを持たない人々に、環境大臣自ら働きかける、という意味で非常に意義のある動きである。

## スライド 9

ここでは、地域開発局が全体像のどこに位置するかを農村を事例に見ていく。農業共通政策が頂点にあるが、これは英国の農村地域戦略に影響を与え、2004 年のイングランド戦略もこれに基づいて策定された。また、農村開発規則なども CAP を通じて英国の政策に直接関わってくる。しかし、このトップダウンの直線図式は地元レベルでは必ずしも当てはまらず、むしろその影響力に横道があったりする。すなわち Natural England のような国家機関や地域開発局は英国の政策に直接影響されるが、その下の機関に関しては、国家機関や地域開発局を通じて影響力が行くことになる。地域開発局が直接英国政策の関与を受けると同様に、サブリージョナルレベル、すなわちカンブリアやランカシャーに直接介入を行うのである。また、サブリージョナルレベルでは Natural England のような国家機関からも直接の介入を受けることもある。予算に関しても、同様のことが言える。地域開発局や国家機関は予算を英国、イングランド政府から直接受けるが、サブリージョナルレベルではそのプロジェクトに応じて、地域ファンドもしくは政府機関から直接資金提供を受けることができる。このように、階層的なトップダウン図式というよりはむしろ、地域政府や地域影響を強めるような構造になっているということができる。

この図からわかるように、国家機関の戦略、地域機関の戦略、そして国家予算、地域予算、と重複する部分もある。実際、多くの機関が同じ目的で様々な活動を行っており、これは過去に大きな問題となった。2001 年の口蹄疫の大発生の後にクリス・ハスキンス氏によるレビューによって、助成機関に投じる資金と、機関の数をも減らすことになり、特に農村における戦略・資金アプローチ共に全体的に簡素化されることとなった。すなわち、3つの機関、カントリーサイドエージェンシー、農村開発サービス、イングリッシュ・ネイチャーは Natural England という新しい一つの機関にまとめられ、カントリーサイドエージェンシーと農村開発サービスが担っていた活動のいくつかは地域開発局に委譲された。

#### スライド10

さて、実際にどうパートナーシップを実現させようとしているのか、ということであるが、ヨーロッパ政策から英国政策、国家、地域、サブリージョナルのレベルまで、究極目的はビジネス、農家、生産者、農村コミュニティにサポートを行っていく、ということである。そのためのパートナーシップなのであるが、気になるのは、どうパートナーシップを構築していくのか、またそれは実際に関わっている人に苦勞を与えるだけのものではないか、ということである。政策のデリバリーに関しては簡素化してきたものの、それぞれのレベルでの目標（ターゲット）は多岐に渡っており、それだけでも現場に大きな重荷になるのである。

#### スライド11

ここでは、どう我々が地域の中でパートナーシップを構築しようとしているのか、そしてどう農村政策をデリバリーしようとしているのかを、簡単に説明する。右にあるのは、北西地域で農村政策のデリバリーに関わっている機関である。これらの機関は、農村という枠組みの中で協力することに合意している。この枠組みには経済発展から環境保護まで6つの優先項目がある。北西地域では、これらの農村優先事項を遂行するために、3つのサブリージョナル農村パートナーシップを構成した。これは、カンブリア、ランカシャー、チェシャーの3地域である。これらの役割は、枠組み内での優先事項を遂行し、地域内でそれ以外の目標も達成できるよう努めることである。9月に研究チームがこれらの枠組みに関して発表を行ったが、課題として、より多種多様なパートナーを呼び込むということが掲げられた。実際現時点では非常に限られた農村パートナーシップに頼っており、地域ごとに見ていっても、それぞれのパートナーシップの運営は非常に異なるし、それぞれの持ち味があるのも事実である。

#### スライド13

ここでは、地域開発局が政策決定や資金投入に関して、どういう位置づけを行い政策のデリバリーの鍵は何であると考えているか、言及する。このスライドは、資金投入の対象を表している。すなわち、資金援助は、表示された活動に対象を絞らなければならない（常に公的なものでなければならないというわけではないが）ということである。地元で行われるプロジェクトが最も効率的だと我々は考える。また、我々は、目的別に多くの資金源を作るよりも、一つにまとめた資金源にまとめる努力もしている。このことにより、より統合的なプロジェクトが行いやすくなる。持続的発展は地域戦略により導かれ、地域に合うように調整される。また、これらの活動は、透明性を保ちながら、かつわかりやすく行われるべきである。また、投資に見合うものでなければならぬし、投資説明義務も考慮に入れなければならない。

#### スライド14

北西イングランドでの経済投資は3年ごとに見直される地域経済戦略によって決定される（スライドの左）。原則的に、戦略に関わる事業は、（スライドの）右にあるサブリージョナルレベルで

のパートナーシップによって実行に移される。もちろん、ある地域は他の地域よりもパートナーシップ活動に優れている。例えばランカシャーでは非常に優れた実績があるが、チェシャーではまだ発展途上段階である。

#### スライド 15

プロジェクトの実行に関しては、我々はいくつかの鍵になる要素に基づいて行うよう指導し、また資金が必要であるという明確な理由付けを求めている。つまり、資金提供することが最良の選択であり、そうしなければ問題は解決されないという確証が必要である。これはいわゆる市場の失敗である。また、我々の仕事はそういう市場の失敗に対処することなのである。しかし、常に問題の対処としてお金を投じることが最善の方策とは限らず、資金投入以外の解決策があるかもしれない。また、お金を投じたことによって、目に見える形で良い変化がもたらされなければならない。資金の投入に関して重複が生じないように努めなければならないし、適切なコストでこれらを遂行していかねばならないのである。

#### スライド 16

農村で我々が展開している政策は、多くの原動力（目標）(drivers)によって成り立っている。5つの地域の経済戦略において、同様に原動力になっている項目がある。

#### スライド 17

まず、最初の原動力としては、生産性を高め、市場を発展させることである。市場を発展させる、というのはつまり経済全体を上向かせる、ということである。農村に関しては、全ての企業のうち40%がありながら、総付加価値生産額の23%しか担っていない、という深刻な問題がある。

#### スライド 18

二つ目の農村における原動力としては、労働力の量と質を高めることであり、いかに新たな労働市場における需要に応えることができるかが重要である。失業は農村においてはあまり問題ではないが、多くの人がいくつかのパートタイムの仕事を掛け持ちしているのが現状で、低賃金が深刻な問題である。低賃金はすなわち、スキルの低い仕事がほとんどであり、農村で付加価値の高い仕事を生み出すことは非常に重要である。

#### スライド 19

最後の原動力としては、持続的成長のコンディションを整えることである。農村、特に北西イングランドでは安定したビジネス形態が根付いており、農業に関しては世代から世代へと脈脈と受け継がれてきた。持続的成長を保つためのカギは、サービスセンター、すなわち昔から「マーケットタウン」と呼ばれる場所の整備である。これらの中心地は銀行やビジネス支援、更に交通、ヘルスケアなどへのアクセスに非常に重要な役割を担ってきた。これらのサービスセンターは機

能的な生活ネットワークを構築してきた。地元小売店や商店、雇用、家などの多くのニーズに応えるためにも、持続的成長を支える基盤を総合的に整備していかなければならない。

#### スライド 2 0

ネットワーク機能に関してであるが、キーサービスセンターと認識されるためには、少なくともこれら（スライドの3つの機能）のうち2つが満たされていなければならない。北西イングランド地域では、カンブリアのペンリス（Penrith）は毎日 5000 人が労働にやってくる。買い物の中心街でもあるし、非常に住みよい場所であり、実際生活の質は非常に高い地域と認識されている。すなわちペンリスは機能的ネットワークの点でも非常に重要な地域なのである。

#### スライド 2 1

農村政策について、地域開発局では、常に機動力となってきた3つの項目に絞る形で政策を簡素化させてきた。経済基盤を多様化に努めてきたことで、実際農村では経済成長の兆しが見え始めた。しかし、成長する経済の中でも、衰退地域として認識される場所も出てくる。チェシャーやランカシャーは非常に順調に経済成長を進めており、特にチェシャーの一人当たりの付加価値生産額はイングランドのどの地域よりも優っている。また、将来的に変化に柔軟な技術力を持った労働者を育成していきたい。これら、絞り込まれた3つの項目は将来的な農村の政策目標でもある。

#### スライド 2 2

終わりに、将来の政策をどう地域開発局が考えているのかを紹介したい。主に3つの原動力に絞ってお話したいが、これらはイングランドのどの地域開発局にも同様に言えるものである。

#### スライド 2 3

これは外部のコンサルタントによって行われた地域開発局すべてのレビューに基づいており、我々が今までどういうことを行ってきたか、また将来どう変わっていくべきかを記述したものである。農村パートナーシップを構築するために我々が行ってきたことに関して、レビューでは、パートナーシップの役割について、外部者に対してより明確にすべきであるとしている。これはパートナーがしばしば達成できない義務を負うことがあるために、よりパートナーシップを強固にしていくためにも特に重要なことである。このように、プロジェクトにおいて、各パートナーの役割を外部からも明確に把握できるようすることは重要である。また、口蹄疫発生後特に農業と観光への支援が強化されたが、それは必ずしも十分な裏づけの元に行われていなかったという反省を踏まえ、将来の政策は、その政策を講ずるべきたる確固たる根拠に基づいて施行されていくべきだとしている。また、地域開発局では地域ごとの戦略的目標を作成してきたが、これらの目標達成に向けて具体的にサブリージョナルレベルでプロジェクトの実行に移す際に、道筋を失ってしまう、ということがよくあるために、一貫性を貫くことができるよう促している。

#### スライド 2 4

もちろん、目標はできるだけスマート(SMART)であるのが好ましい。つまり、具体的であり(Specific)、測定可能で(Measurable)、達成可能で(Achievable)、関連性があり(Relevant)、期限がある(Time-bound)であること。そして、根拠に基づいて目標が定められている、ということがカギとなる。非常にしばしば、農業や観光のように強い団体は、根拠に基づいてというよりはむしろ感情的に支援に訴えることが少なくない。もしくは、より最近の事実に基づいた根拠を示す傾向があり、長期的な根拠を提示してくることはない。もちろん、突発的な危機に直ちに 대응することは重要であるが、長期的な計画とは一線を画する必要がある。また、持続的発展であるが、新たな政策は正式な持続性査定を条件にする必要がある。例えば北西イングランド地域では、地域議会は持続性査定書とその実行説明書を作成する必要がある。これらここで話した新たな政策方針を基本に、地域開発局では 2007 年の 4 月を期限に農業政策をまとめる必要がある。