



Title	フランス農村振興政策における地域振興主体としての地方自然公園制度の意義
Author(s)	小林, 国之
Citation	北海道大学農経論叢, 69, 1-12
Issue Date	2014-04-01
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/57355
Type	bulletin (article)
File Information	1-12.pdf



[Instructions for use](#)

フランス農村振興政策における地域振興主体としての 地方自然公園制度の意義

小林 国 之

Natural Regional Park as a regional development agent in French rural development policies

Kuniyuki KOBAYASHI

Summary

In the reform of common agricultural policy (CAP) in the EU, the shift from farm payment schemes to rural development policies has been accelerated. In France, a nation with successful rural development policies, such as LEADER and A.O.C., Parc de Naturel Regional (PNR) has been receiving more and more attention from policymakers and local governments.

PNRs are basically natural parks and areas with certain geographical and historical features in common designed to promote rural development in terms of the economy, and the conservation of the landscape and natural environment. A characteristic of PNRs is that 12-year promotion plans called Park Charters are created by the municipalities and regional governments located in each PNR region. An external body monitors and evaluates the charters, and each participant of the PNR is clearly allocated roles and must achieve what is listed in the plan. It is also notable that there is a support system in which the professional staff members employed by PNRs enable municipalities to implement the projects listed in the plan.

1. はじめに

現在、EUで進められている次期の共通農業政策改革において、農業振興から農村振興へというこれまでの改革路線がより加速されている。加盟国の裁量において、農家への直接支払への予算の15%を上限として、農村振興政策への予算に組み替えることが可能となっている。これまでの農業者への直接支払いという政策手法から、農村振興政策へのシフトは、政策の受け皿としての地域の力量が求められることになる。

フランスは直接支払いへの予算配分を維持することを表明しているが、一方で農村振興政策においていくつかの重要な取り組みを行っている。条件不利な地域で伝統的な製法によって生産された農畜産物を保護する制度であるAOCや、ボトムアップ型、プロジェクト型の地域振興プロジェクトを支援するLEADER制度などはその後EU全体

の共通農業政策へと発展していった。それらはいずれも農業を中心に加工、流通、観光も結びつけて総合的に農村経済の発展を目指すというものである。

フランスの国土整備・地域振興政策は、複数の政策が重層的に組み合わせられて展開されているが、制度の中でも長い歴史をもち近年においても設置する地域が継続的に増加しているものに「Parcs de naturel regional (地方自然公園制度…以下PNRと略記)」がある(註1)。

フランスの国土整備・地域振興政策の近年における特徴として、石井(2002)は地方分権により後退する国の役割に代わって「州(地域圏)region」の役割が高まっていることを指摘しているが、その州が地域振興政策の計画策定および実行するための制度として、本稿で取り上げるPNRは重要な役割をしている。本制度は、一定の地理的・歴史的共通性をもつ地域を「自然公園」として指定し、

そのなかで自然環境や景観の保全と経済振興を総合的に進め農村地域振興を図るための仕組みである。これは、中小規模の地方公共団体が大宗を占め、かつ同時に地方分権化が進んでいるというフランス特有の事情の上に成立しているものではあるが、日本においてもこれからの農村地域振興主体に関する議論に重要な示唆を与えうると考えられる。そこで本稿では二度にわたる現地調査を基にして日本では具体的内容について紹介されていない地方自然公園制度の成立の背景、組織実態とその役割について明らかにすることを目的とする(註2)。

2. フランスの国土整備政策

フランスの地方自治および国土整備政策の仕組みについてPNRの制度誕生の背景と現在の制度運用に関係のあるものについて整理しよう。

石井前掲書によるとフランスの農村振興政策の課題と特徴として次の点を上げている(註3)。小規模な自治体が広範に存在するなかで、政策のカウンターパートとなる地域レベルでの市町村協力組織や任意団体の設立が最も重要な課題であり、それら団体の協力を得ながら政策を実行していく際の特徴として、国や州の財源供与がそれを実施する地域との契約という体系で行われるという点が上げられる。契約という形態が成立する背景には「農村振興について普遍的な政策目的を持つ国や地域圏(州※引用者註)と、地域固有の構想や契約をもつローカルレベルの組織という立場の違う両者が、対等に存在することが前提にされているから」であり、こうした対等なカウンターパートの育成自体が、国や州の重要な農村振興政策であると指摘している。

後述するように、PNRはこうしたフランスの農村振興政策の課題に対応した一つの制度なのである。以下、農村振興政策の枠組みについて、州の役割と契約方式であるCPERにふれながら整理してみよう。

1) 地方分権の進展とCPER

1980年代までのフランスは中央集権的国家であり、地方団体にとって経済活動への支援などによる地域政策の実施は禁止されていた。地方分権主義を提案したのが、当時中央集権国家の象徴でも

あったシャルル・ド・ゴール大統領であり、中央集権の必要性とともに地方分権の枠組みとして将来的に「州」の必要性についても言及し、その後ポンピドゥ大統領の時代になって実際の地方分権化が推進されていった。

その背景として以下の点が指摘できる。第二次大戦後の国土の疲弊の中から、フランスは戦後の復興を遂げて1970年代にかけて栄光の30年と呼ばれるようなめざましい復興と近代化を同時に成し遂げるようになった。1950年代以降、そうした経済発展がパリ一極集中という形で進む中で、国土整備を図ることの必要性が強く認識されるようになった。その一つの象徴として、国土整備を担当する省庁横断的な組織である「国土整備・地方振興庁」(DATAR)が1963年にポンピドゥ大統領によって組織された(註4)。

DATARは「所管範囲をもつ官庁ではなく、特命管轄事項を与えられた担当官」によって構成され、地方への投資的予算をもつ各省庁の予算配分のされ方や歳出のされ方を監視し、各部門の政策機構との調整や投資の誘導を行うことが目的であった。パリ郊外での都市サテライト、科学都市の建設、リヨンの整備開発、TGVなどのコンセプトはDATARがつくりあげたものである。DATARはコンセプトを作る部署であり、実際の事業は各省庁が行うという機能分担となっている。

DATARには現在機能別に8つの部門があり、そこに総勢で150人のスタッフがおり、それに加えて、首相から任命される5名の山岳担当官がいる。それぞれが広域的、省庁横断的な国土整備の事業について、コンセプトの作成や省庁間の調整などの活動を行っている。そして、PNRもDATARが人口流失が続く地方再生の仕組みの一つとして導入したものである。

フランスの地方自治の仕組みにおいて重要なものに「国・州計画契約(事業計画協定)」CPER(Contrat de plan Etat-region)がある。後述するようにPNRは特定の地域の長期間にわたる総合的な振興計画を樹立するものであるが、そこで樹立された計画を実行する際に重要となるのがこのCPERである。これは国と地方自治体が「契約・協定」という形で共同プロジェクトを実施して、国と地方との活動の一貫性を強化するための方式である。

この方式では7年間の契約が州と国の間で締結され、これによって財源の確保が確実になり、毎年の財源圧縮などの予算編成の影響を受けずに事業を継続することが出来る。その一方で、事業の効果に対する目（管理体制）も当然厳しくなる。国と州議会が協力して「資金投入効果」の評価調査が導入されている。

契約内容は、州と国がそれぞれ別個に検討を進める。地方団体としての州は、住民による直接選挙による州議会を持ち、その議員互選による首長を持つようになっている。その州議長が地方を代表して、他の関係自治体と一体化した計画を作成する。

一方、国は州地方長官が計画作成の作業を進める。州長官がDATARと関係省庁に対して、州における国家戦略について提言を行う。それが国の戦略と一貫性が認められると、政府が割当予算を決定する。その後CIADT（国土整備省庁間委員会）で優先課題と使用可能な資金が決められ、地方長官は首相から州議会議長との交渉権を委任される、という流れである。国が当該計画の75%の資金の用途を決定し、残りの用途は州地方長官が州議会議長と交渉して決める。

前述したようなフランスにおける1980年代から広まった地方分権・地方分散の動きの中で、州の位置づけが非常に大きくなっているという点が特徴的である（註5）。州という枠組みにおいて、州の地方長官は、中央政府である首相および各大臣を代表するものとして位置づけられ、かつ各省出先機関の行政執行を指揮し、国家行政全体の適切な執行を確保するための機関とされている。そして、県段階での長官に対して、その調整を図る機能が付与されたことによって、それまで横並びであった州と県の長官の間で、州の長官が優位に立つような仕組みとなっている（註6）。

州長官のもとには、それを支える組織として州域行政委員会（県長官、主軸省庁の出先機関の長、州域案件担当事務局長）があり、国家戦略州域活動計画としてまとめる。州長官は、中央政府の予算の支出命令官でもあり、EUの地域振興に関連する事業の計画策定や助成金申請などでも中心的な役割を果たす。また、州域における国家予算の省庁間調整と優先順位配慮の任務を負う。現在

EUの地域振興政策は、各国の「州」単位を対象としたものに移っているということで、フランスの州はまさにそうした変化において主体的な位置づけを獲得しつつある。フランスでは州の長官がEUから州域に配分される資金を管理する立場にあり、州議会の議長と協議して、EUの共通政策の関わる州域での目標に沿った「統一事業計画文書」というものを策定している。

このようにして、中央と地方団体としての州との「協定」は、中央を代表する州長官（中央政府を代表）と、州議会の長である議長（州域の市民を代表）が協定を結ぶという形式となっている。

2）農村振興施策の枠組み

以上のようなフランスにおける地方の行政システムの中で、地域振興に関する施策はどのように実施されているのであろうか。その機能分担について示したものが図1である。これは、DATARでの聞き取りから作成したものであり、地域振興・国土整備に関する全体像を示している。

EUが地域振興に関して行う政策には、構造政策とそれ以外のものがある。その中で大部分を占めるものが構造政策であるが、そのための基金は図のように四つがある。EUが実施する政策は、基本的には加盟国が行うものを補完するという「補完性の原則」に基づいており、EUに権限が完全に移行されている項目以外については、加盟国はEUからの基金に応じた負担金が必要となる。

例えば、図の左にある地域振興基金の支出に関しては、半額ずつを国とEUが負担することになる。フランスの場合において、国は「州」のレベルが想定されている。前述したように州域の政府を代表する長官と州議会議長との間で、「CPER」（事業協定契約）が締結される（註7）。

現在フランスには22の州があるが、これに山岳地域5つを加えた各地域が、このCPERを策定する。その中でEUの政策を利用するものについては、FSEやFEOGAなどと州が直接的にやりとりをしながら事業を推進するということになる。

CAP（共通農業政策）に関してみれば、農村振興基金であるFEADERの中に様々な政策が整備されている。その中で四つの柱としてAXE1～4までの政策メニューがあるが、その中で、州としてどのような政策を組み合わせて、どのように実行

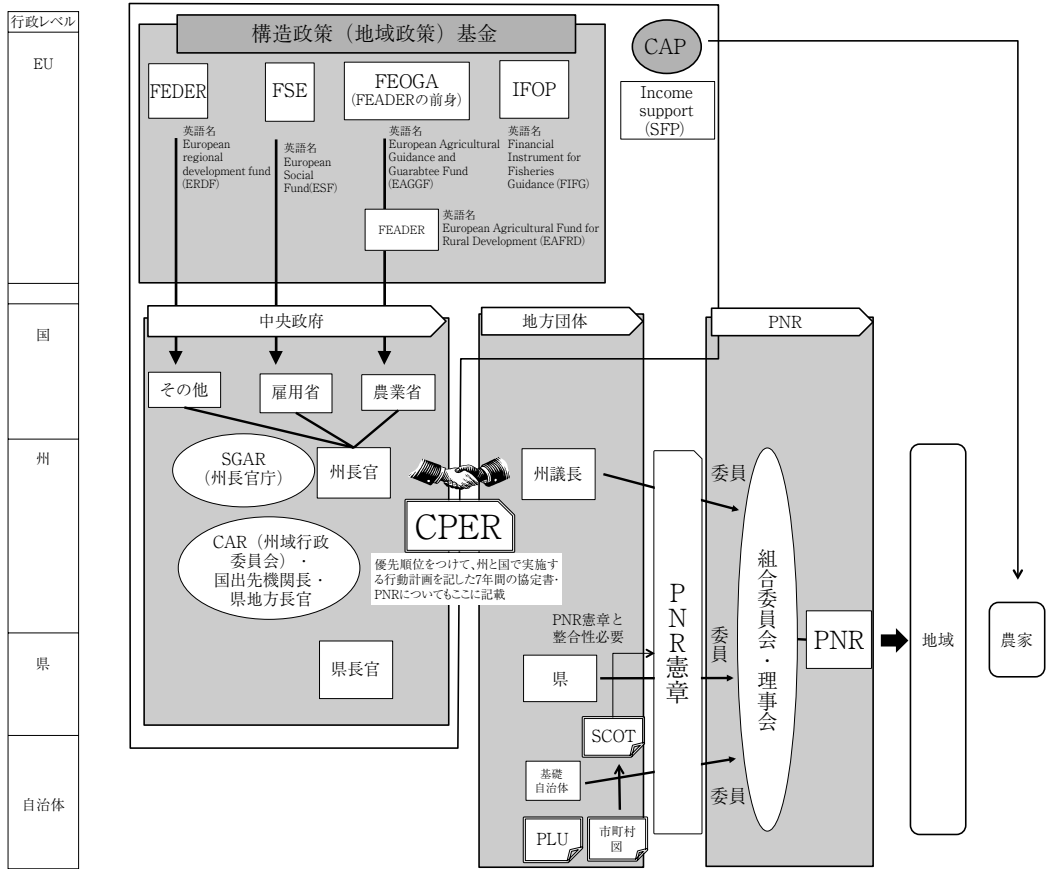


図1 フランスにおける農村振興施策の枠組み
資料) DATARおよびPNRでの聞き取り調査および提供資料より作成。

していくのか、ということが、このCPERの行動計画の中に盛り込まれることになる(註8)。

DATARは制度として地方分権を推進してきたが、その結果できあがったCPERという州をベースとした地域振興の中期的な活動計画の策定に際しても、アドバイスをを行っている。

PNRへの予算についても、このCPERの中に盛り込まれた活動計画の一つとして支出されることになる。

3. 地方自然公園制度の農村振興政策における位置づけ

1) 発祥と設立状況

1960年初頭に国立公園制度ができあがるが、農村部から都市部への人口流出が進み、地方の文化、自然、遺産が失われるという危機感が共有される中で、それらを残そうという動きが進んでいった。

そのなかで担当大臣オリビエ・リシュールの主導によって地方自然公園制度というコンセプトが提示され、推進された。当初関係者の間では反対があったが、大統領であるシャルル・ド・ゴールおよび前述のDATARの主導によって制度化されるに至った。1967年の法律には制度の目的として、「共通性を持った全部または一部の地域における特に重要な自然と文化遺産の品質を保全し、リラクゼーションのため空間の提供や観光業の発展を図るために組織する」と記されている。

都市部への人口流出が起こるなかで、それに対応して農業の構造改革が進められないような条件不利地域において、効率的な農業生産のみではなく、景観、文化遺産、自然環境などを保全しながら地域振興を図るために設計された制度なのである。

公園制度は公園の設立当初は、境界のはっきり

としたかつ、脆弱な農村地区でありながら文化的・景観的・歴史的価値の高い地域が公園として選定されて、農村のもつ多様な価値を基にした農村振興が図られるようになった。

公園制度は、67年の開始後、77年までに20が設立された。その後97年までに32と増加のペースは低下したが、2013年で48と再び増加している（表1）。近年では、そうした条件不利地域のみではなく、都市近郊や大規模農業地帯においても公園の設置が行われており、現在ではフランス国土の15%程度を占めるまでになっている。

表1 年次別に見たPNRの設立状況

	設立公園数	関係自治体数	単位：ha, 人	
			公園面積	公園内住民数
～1975	14	1,083	2,459,512	1,063,790
1976～1980	6	449	859,795	460,205
1981～1985	1	21	24,500	45,000
1986～1990	5	710	1,082,992	723,030
1991～1995	5	451	687,340	308,845
1996～2000	7	681	1,202,217	557,596
2001～2005	6	392	1,228,700	261,875
2006～	4	294	2,757,200	217,330
合計	48	4,081	10,302,256	3,637,671

資料) PNR全国連合組織提供資料より作成。

表2には国際自然保護連合（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources）が整理している自然公園のカテゴリーを示しているが、地方自然公園制度はそのなかの「景観保護地域」に該当する。地方自然公園制度に指定された地域は、人と自然が生み出した景観を保全するためのエリアとして指定され、人間の社会経済活動の振興と自然・景観の保全を共存させるために

表2 IUCNの規定による保護地域のタイプ

カテゴリー	名称	英名	内容
1a	厳正保護地域	Strict nature reserve	生物多様性、地理的特性を保護するために、科学的調査研究以外の人間の訪問、介入が厳しく制限されている地域
b	原生自然地域	Wilderness area	ほとんど人間の手が入っておらず、人間の介入なしにその地域の自然的特徴が維持されるような地域
2	国立公園	National park	環境的、文化的でかつ精神性を持ち、科学的・教育的なレクリエーションを提供できる広域的な生態系を保全するための地域
3	天然記念物	Natural monument or feature	特徴的な自然的モニュメント（古代の洞窟、地形など）の保全のための地域
4	種と生息地管理地域	Habitat/species management area	特定のある種とその生息地を保全するために、継続的な介入が必要な地域
5	景観保護地域	Protected landscape/seascape	人と自然の長年の相互作用によって作り出されている生態学的・生物学的、文化的、景観的価値の保全で、この相互作用がその地域は持続性、自然保護によって不可欠であるような地域
6	資源保護地域	Protected area with sustainable use of natural resources	文化的・伝統的価値を持つ生態系や生息地の保全地域で、低投入・非産業的な資源の利用によって、資源の保護と利用が両立している地域

資料) IUCN"Guidance of Applying Protected Area Management Categories"より作成。カテゴリーの和訳はIUCN日本委員会ホームページより。

公園制度が支援を行っているのである。

以下では、制度開始当初に設立されたヴェルコール地方自然公園（Parc naturel regional du Vercors）の事例を念頭に置きながら、本制度の組織、機能、役割についてみていこう。

2) PNRの特徴と公園憲章

公園の設立は、通常州が旗振り役となって推進する事例が多い。州が調査予算を確保し、憲章策定に向けて関係者全体に対する実現可能性の調査を実施する。そうした際に、PNR全国連合組織がアドバイスをする場合もある（註9）。

公園は、複数の自治体及び関連機関によって設置、運営されるものであり、実施する事業は地域の実情に応じて様々である。公園は、後述する地域振興計画（公園憲章）で決められた計画を実行するために、自治体、農業者、協力機関、関係機関をサポートするための専門組織である。

複数の自治体と広範な地理的範囲を含んだエリアが地方自然公園制度に設定されるが、その際に「公園憲章」というものが策定される。憲章は州、自治体、関係者が協議しながら作成するもので12年間の長期の総合的な地域振興計画である（註10）。共通の地理的・歴史的特徴を有する地域において、その地域性を活かしたか地域振興計画を策定することが目的である。

地域振興計画は地図におとされて、地域の土地利用計画、景観保全、観光振興などが総体的に樹立されることが特徴である。自然保全地区、景観

保全地区、市街地などが規定され、たとえば景観のよい地区を見渡せる場所に人々が集まる観光の拠点を作り、その拠点の範囲やそこでの建築様式などについても規定する。その拠点で販売する農産物について、それが生産される地域を、景観、環境や生物多様性に配慮した農業方式へ転換するといったような計画が立てられる。

公園憲章は参加している関係者にとっては、単なる目標ではなく実際に活動をしなければならないものである。例えば、道路脇の生物多様性を高めることが憲章のプロジェクト中に規定されていたならば、そのための具体的な活動を行わなければならない。

地域を自然条件、景観などを考慮して、「現状を保全する地域」、「管理する地域」、そして「積極的に価値付け（活用）する地域」に大別をする。その上で、保全する地域においても自然環境を保全する地域や、景観に配慮した農業を行う地域にさらに区分する。また、価値付けする地域を景観の良いところに設定して、そこに人々を招き入れるためのレストランや民宿などを設置するというように計画が立てられていく。つまり、地域の地理的・歴史的条件を土台にしたランドデザインである。

業種横断的、地域横断的な土地利用計画とそれをベースにした産業振興計画の一体的樹立およびその実施支援体制というもの、PNRの本質である。

フランスには、公園憲章と同様に土地利用計画を地域が定める仕組みとしてPLU、市町村図、SCOTと呼ばれる仕組みがある。PLU (le plan local d'urbanisme) は都市計画ローカルプランとよばれ、市町村が独自に策定する土地利用用途区分とそこでの建築基準などを設けたものであり、市街地、市街地予定区域、農業区域、自然・森林区域に分けられる。またSCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) は複数の市町村がより広域的な土地利用計画を協働で策定するものである。これらの設定は義務づけられてはいないが、新規に市街地を設定する際には、この策定が義務づけられている。

93年のPNR制度に関する法律改正によって、各自治体がPLUや市町村図 (PLUと同様な内容で、より簡易なもの) を策定する際に、地方自然公園

の土地利用計画と整合しなくなるといった。公園憲章の実効性をより担保するための制度整備がなされたのである。公園憲章もPLUやSCOTのように地域の土地利用計画を策定するものであるが、PNRではいわばそうした「舞台」の上に、それに適合した経済活動の振興や情報発信といった「出演者」をどう演出していくのか、という中身までを規定しているという点でより踏み込んだ内容となっているのである。

憲章の役割について、前述の全国連合組織では次のように整理している。①領土の保護、強化、発展のための憲章期間中の方向性と行動を規定する、②関連する様々な調印やパートナーのコミットメントを定義する、③州や自治体が作成する開発計画書は、憲章の内容と一致する必要がある、④憲章は、行動内容のガイドラインおよびそれがマッピングされた地図で構成されている。

4. 先発事例としてのヴェルコール地方自然公園

1) 公園地域の概要

ヴェルコール地方自然公園地域は、フランスの南東部、アルプス前哨山脈に位置する地域であり、イゼール県とドローム県にまたがる72の自治体が参加し、地域住民3万7,000人、面積18万6,000haをその範囲とする。全国に48ある地方自然公園の中で、3番目(1970年)に設立された公園であり、カバーする地域として比較的大規模なことが特徴である。

数値はやや古いだが、2000年時点で農業への従事者数1,100人で、うち500人がフランスの規定による農業者(所得のうち50%以上を農業からえているもの。農業と結びついている観光収入は農業収入に含まれる)である。農地面積は40,000haのうち69%が永年草地である。そのほかに約24,000haの高地放牧地がある。

農業の経営形態としては、乳牛飼養が多く、そのほか、牧羊、肉牛などである。地域としては地理的特徴から大きく8つの地域に分けることができるが、南にはワインのAOC、西にはクルミのAOCがあるなど、地域性に富んでいる。

農業者500人のうち、12%が有機農業にとりくみ、59%がAOCやラベルルージュといった農産物の品質保証制度のラベルを取得している。また、28%

が直販を実施、12%がアグリツーリズムを実践している。冬期のスキー場等を主体とした兼業に出ている農家は16%である。

PNRの前史としては、1960年代当初にさかのぼることが出来る。1968年のグルノーブルオリンピックの開催が決まったことで、この地域においても、開発の波が押し寄せることが想定された。グルノーブルのベットタウンとして発展するのか、それとも地域資源を活かした方向で進むのかという議論がなされたという。そのなかで、通常は対立する農業者とエコロジストなどが農村地域の保護ということで一致して、170平方キロメートルにおよぶ保護地域を作り上げた。こうした自然保護運動と農業者が、共通の価値観を元にして活動を行ったという経緯が、その後の公園活動の土台となっているということである。

2) 運営体制

運営には、公園の関係機関（州、自治体、県、自治体連合公共機関、入口都市）を代表する119名の合同組合委員会が総会として位置づけられている。年3回総会が開催され、それぞれが割り振られた票を持って、基本的方針の投票を行う。

具体的な運営については、各組織代表として代議委員が合計34名選出され、それらが合同事務局（運営事務局）を組織しておこなう（表3を参照のこと）。34名の事務局のなかから1名の会長と、

表3 ヴェルコール地方自然公園の組織運営体制

○総会（組合委員会）の構成員					
代表組織		議員数	一人あたり票	合計票数	備考
州（地方圏）	Région	9	7	63	
イゼール県		5	2	10	
ドローム県		5	2	10	
入口都市	Villes portes	4	1	4	参加都市は Grenoble, St=Marcellin, Crest, Romans
地方自治体	communes classées	85	1	85	
自治体連合公共機関	EPCI	11	1	11	
計		119		183	

○運営事務局・代議委員の構成員				
代表組織		委員数	一人あたり票	合計票数
州（地方圏）	Région	3	5	15
イゼール県		3	1	3
ドローム県		3	1	3
入口都市	Villes portes	4	1	4
地方自治体	communes classées	18	1	18
自治体連合公共機関	EPCI	3	1	3
計		34		46

資料) ヴェルコール地方自然公園事務局提供資料より作成。

註1) 入口都市とは、直接的には公園の範囲には入っていないが、そこに隣接する比較的大規模な都市である。後背地である公園地域の振興と都市が共存関係にあるという認識から、入口都市も運営に関与するのである。

註2) EPCIについては本文註13を参照のこと。

部門毎の担当委員（副会長、人事担当、計画管理・評価担当、管理部門担当、持続的観光担当、生物多様性担当、地域経営・開発担当、コミュニケーション・インフォメーション担当、先史博物館担当、レジスタンスの歴史・追悼担当）が10名選出されて、各部門の責任者となる。運営事務局のもとで雇用されている部門別の公園職員が具体的な実際の業務に当たることになる。

例えば農業部門に関しては、農業担当の委員と協力組織の代表によって、具体的な活動内容が議論され、総会への活動提案なども作成・提出されることになる。

公園の職員は、公園に契約で雇われているもののほかに、自治体で雇用され出向しているものがある。

予算規模としては、全体で820万ユーロである。そのうち経常費用として570万ユーロ（うち人件費250万ユーロ）、投資的資金として250万ユーロであり、主としてEUや州が支出する事業費が公園によって管理されている。

予算収入の内訳を見ると、最も多いものがEU、州、地方圏、県からの事業への補助金で360万ユーロ、ついで参加自治体からの参加料で250万ユーロであり自治体の規模に応じて負担額に傾斜がつけられている。そのほかに公園独自でおこなっている博物館などの事業収益や剰余金などが160

万ユーロとなっている。

予算の中で最も大きな部分を占めるEU等からの補助金は、公園内で進行中の様々な助成事業への補助であり、公園が公園憲章を実現するために必要な補助事業を、一括して取りまとめ、その地域での運用・管理主体として位置づけられているのである。

3) 計画実施の仕様書としての公園憲章

現在のヴェルコールの憲章は2008年から2020年までの行動を規定した内容となっている。表4にみるように憲章は大きく八つの柱からなっている。大項目として「公園の基本方針」、「新たな課題への対応」、「ステークホルダー、パートナー、住民との連携」の三つが掲げられている。そのもとで自然・文化などの地域固有の資源の保全と活用や、それらを活かした経済発展とそのため様々な分析、研究、関係機関との提携の強化、そして公園憲章の進捗状況の管理と評価といういわばPDCAサイクルが記されている。

前述したようにPNRの目的は効率的な農業、規模拡大という方向では生き残ることが困難な地域の振興にあった。そのなかで、自然環境や景観と共存する農林業や観光業の振興という方策が採用されたのであるが、この憲章にもその性格を読み

取ることが出来る。

憲章のなかでは、各項目について具体的な取り組み内容や実施に関連する各種協定、役割分担、協力機関が記され、その取組結果を評価するための項目やその方法についても明記される。このようにCPERの場合と同様にこの憲章に同意した各自治体と関係者は州政府や国に対してその実施契約を締結したことになり、構想実現の責任が明確化されることになる。

公園の役割は、①自然、文化、景観の保全活動、②地域開発計画への参加、③経済と社会の発展、④公園外への情報発信と人々のもてなしの活動、⑤実験的取り組み、の五つに分かれている。いずれも公園憲章に記載されている計画を実施する自治体や協力機関の取り組みをサポートするという機能である。

公園憲章の中では、具体的なプロジェクトとして44があげられている。例えば、農業環境政策の推進、環境的産物へのラベリング制度の開発、牧草地および沿道における花の多様性確保、農薬汚染の減少、有機農業の推進、地場加工の推進、地域固有種の発展などである。地域の固有種（ヴェルコール種）の馬の保全と増殖や、ブルー・ド・

表4 ヴェルコールPNRの公園憲章の概要

大項目	項目
公園の基本方針	ヴェルコールの資産・資源の保全・復元・評価 <ul style="list-style-type: none"> ・水資源、自然遺産の保護、管理 ・文化遺産および高品質な物作りのノウハウの継承 ・再生可能エネルギー・省エネルギーの推進 ・象徴的景観の保全 ヴェルコールに特徴的な資源の開発に基づく持続可能な経済発展への貢献 <ul style="list-style-type: none"> ・持続可能な農業と品質の促進、サポート ・森林の多面的機能の管理とサポートおよび木材資源の強化 ・持続可能な観光の発展のサポート、統一イメージ「ヴェルコール公園」の推進 ・企業支援窓口機能の強化 ・情報インフラの整備とアクセス強化
新たな課題への対応	将来の新たな課題の発掘と準備 <ul style="list-style-type: none"> ・国家戦略、州、県などの計画との整合性の確保 ・土地利用計画の進行管理 社会経済の変化予測 <ul style="list-style-type: none"> ・人口の維持、移住者の増加 ・地域産業の多様化の推進とサポート 研究・知識の活用による地域のダイナミズムの確保 <ul style="list-style-type: none"> ・情報、知識、ノウハウの活用と開発
ステークホルダー、パートナー、住民との連携	参加型アプローチによる地域社会の関与の強化 <ul style="list-style-type: none"> ・ステークホルダー・パートナー・住民による検証の実施モニタリング・評価 ・地域の特異性の認識による地域のアイデンティティーの認識 パートナーシップにおける開放性と協力関係の強化 <ul style="list-style-type: none"> ・近隣地域とのパートナーシップの確立とコミュニティとの関係強化 ・ローヌ＝アルプ州の公園や国・国際的な協力関係の発展 憲章の監視・評価

資料) ヴェルコール地方自然公園憲章2008-2020より作成。

ヴェルコールというチーズをAOCとして登録し、その生産振興、販売マーケティングの構築などを行っている。

また、EUにおいて新たな環境政策を実施する際にモデル事業をこの地域で行い、その成果を基にして制度設計を行うといったまさに政策実験の場としての機能も果たしている。

職員数は前述した会長及び各部門の担当委員を除いて44名であり地方自治体からの出向職員や、公園との契約職員からなる。各部門の職員数は管理部門担当4名、持続的観光担当11名、生物多様性担当13名、地域経営・開発担当6名、コミュニケーション・インフォメーション担当4名、先史博物館担当2名、レジスタンスの歴史・追悼担当4名となっており、それぞれがさらに担当別に分かれている。

地域経営・開発部門は、農業、伝統文化保全、補助金支出、再生可能エネルギー、景観・都市計画、森林の6つに分けられており、それぞれ一名の専門職員が配置されている。

4) 公園協力組織APAP

PNRを実際に運営していく際に重要なのが、協力組織の存在である。公園スタッフや基礎自治体だけでは上述した各種事業を行っていくことは困難であるが、それに協力して事業を行うのが公園協力組織である。ヴェルコールでは四つの組織が協力組織として憲章内に掲載されているが、その中でも全国的に見て特徴的な組織がAPAPである(註11)。

農業者グループである「公園推進農業者協会」APAP (L'Association pour la promotion des agriculteurs du Parc) は1970年に設立され、現在も140名の農業者を主とした会員を抱える組織である。憲章にはその役割について次のように記載されている。「APAPは、公園の年次計画について共同で推進し、公園に代わって行動し、新たな役割を提案し、さらに公園のコンサルティングを行う協力組織である。」専属の職員として5名を雇用している。1968年のグルノーブルオリンピックや農業の近代化の進展などで、地域農業が大きな転換期を迎えていた中で、国が示している「近代化路線」ではこの地域の農業発展は困難であると認識していた地域の農業者10名ほどが主導して、

規模拡大以外の道での生き残りを模索するために組織を設立した。当時の農業者はそれぞれの経営形態やイデオロギーなどによって各自様々な団体に主として自治体単位で加入していたが、それでは地域としてまとまった情報交換をすることが出来なかった。そうした中で、条件不利地域において地域としての発展を考えるための組織としてAPAPが組織されたのである。

そうしたなかで、農業者が休暇を取れるような制度の創出や、ぜんそくの子供達の受入などを行ってきた。

APAPは、公園への意見提案をおこない、内容が公園憲章の目標と合致する場合は、公園が実現にむけた取り組みを行う。また公園の活動へのコメント、公園事業を公園内の農業者へ情報伝達する取り組みなどをおこなう。特に公園と共同でおこなう活動として、農業・環境への取り組み、人(労働力)への対応、コミュニケーション、植物多様性コンクールなどがある。

5) 公園ラベルによる認証制度

憲章に掲げられた事業の一つに、ラベルによる公園独自の仕様書に基づく認証制度がある。それには、特産物への認証と、農家レストラン・民宿などの「もてなし (Accueil)」につけるものがある。

特産物としてのラベルを取得している農家は、肉牛で11戸、肉屋として5戸、養魚で5戸、チーズ農家で12戸、アロマ植物で6戸、山羊・羊で5戸となっている。

公園内で2001年からレストランを開始した肉牛農家での聞き取りによると、2003～2004年に「もてなしの公園ラベル」を取得したということである。この農家は11.8haの経営面積で有機の肉牛9頭(シャロレー3、オーブラック3、サレール3)を飼養している。通常この地域で専業経営として設立していくために150ha程度の面積が必要であるが、面積拡大が出来なかったために、98年に教育ファームを開始しその後レストランを始めるといふ、経営多角化の道をたどってきている。

肉は“Vallans”という街の食肉処理場で屠畜し、その後農家の冷凍庫においてマイナス40度で保存している。レストランは経営主一人で担当しており、基本的にはメニューを増やすと対応が大変なので少ないメニューで対応している。

ラベルの取得には、人柄（フレンドリー）、農家やレストラン・商品の説明、地元産を使う、残飯のコンポスト化、省エネルギーという基準を満たす必要がある。有機栽培認証である“Bio”などは要件ではない。ラベルを取得することで、お客への安心感を与えることが出来ると考えている。また、同じラベルを持っている仲間との情報交換も重要な意義であると考えている。

5. おわりに PNRの意義

1) 長期計画としての公園憲章

前述してきたように、フランスにおいては、小規模なコミューンを基盤として行政機関が重層的に組織されている。そうした中で、これからはコミューン共同体を主としたコミューン間広域行政組織、州、欧州連合の三つの重要性が高まっているであろうと予測している（レポート「フランスの地方分権15年」より）。

DATARおよび農水省での聞き取りからも、州の位置づけの高まりが意識されており、また県の存在意義に関する議論が現在行われているということであった。

今後の国土整備・農村地域振興を考える際にも、広域的な範囲を対象とし、州の主導によって組織されるPNRのもと、各行政レベルの財源をコーディネートし、協力組織との契約の元で事業を実行していくという手法は、有効な手段となりうるのではないか。逆説的にいえば、公園がそうした機能を果たすことが出来なければ、公園の存在意義が失われるということも出来よう（註12）。

PNRの重要な特徴はやはり公園憲章の存在である。憲章にサインすることで、その実現を約束するだけではなく、一定の費用負担をしなければならないという関係にある。つまり、単なる努力目標のようなものではなく、投資を伴って実現しなければならない約束という大きな意味を持つ。

公園憲章は、PLUやSCOTといった土地利用計画の上位計画として位置づけられ、単なる土地利用のみではなく、その上でどのような経済活動を展開するのか、ということまでも含めた総合的な計画である。それが12年間という長期にわたって計画され、実行がCPERによって予算的に確保されるのみではなく、その実施状況の管理について

も憲章の中で責任が明確化され、モニタリングされ、評価されるという仕組みになっている。このように、一定の地域をその地域の自然的・歴史的・社会経済的特徴をベースとして総合的に振興していくための仕組みとして、PNRは重要な役割を果たしているのである。

2) 専門的人材による支援

上述のような公園憲章に基づいて、実際の事業計画推進を進めていく上で、公園事務局のスタッフが重要な役割を果たしている。公園制度があることで、小さな自治体では雇用することができないような専門的なスタッフによるサポートを受けることができている。また、公園内には様々な協力組織が事業運営において役割分担をしている。

フランスにおいては、こうした農村振興に関する人材の労働市場が充実している。事例としたヴェルコール地方自然公園の農業担当職員自体も、それまで別の地域の自治体で農業担当の職員として16年間つとめていたが、公園の採用情報を見てここに採用されることになっている。全国の公園では、必要に応じて様々な人材募集を行っている。こうした農業専門職の人材確保と労働市場の流動性が公園制度を支える一つの要因となっているのである。

そしてこうした専門的人材が、地元の実業家の関係者と一体となって、様々な事業に取り組んでいる。さらには、ヴェルコールの事例にも見られたように科学者による協力組織なども連携しながら、各種の試験・実験を行っている。それらは、地域独自の課題に答えるためのものもあるが、EUの農業政策に反映させるためのプロジェクト試験なども行われている。

EUにおいて、農業政策の中心が農村政策にシフトするという傾向はよりいっそう強まることになる。そうしたなかで、地域がどのように自らの地域の将来像を描き、そのための計画を実行に移していくのか、ということが今後の農村振興政策の重要な課題となる。地域振興主体の育成、形成という課題である。そうした中において、フランスの小規模な基礎自治体を土台とした「州」政府の権限の強化と、そこを中心とした地域振興計画の樹立、実行のためのPNR制度は、今後の農村振興政策主体を展望する上で注目する必要がある。

註)

- 註1) フランスの国土整備政策については、土地利用行政としてはSCOTやPLUと呼ばれる土地利用計画、行政の広域的な連携の枠組みであるPaysなどがある。これらについては中村(2005)、山下(2009)、頼・丸茂(2006)などを参照のこと。
- 註2) 実態調査は2009年7月及び2010年7月に行った調査に基づいている
- 註3) 石井前掲書P63を参照
- 註4) DATARは設立された当初は、"Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale"と呼ばれていたが、2005年になってその名称を"Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires" (DIACT)と変更した。その後2009年に現在の名称であるDélégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionaleになった。
- 註5) 財団法人自治体国際化協会(2001)の整理によれば、現在のフランスには6つの行政レベルがある。①非常に数の多いコミューン、②発達しているコミューン間広域行政組織(コミューン事務組合、コミューン共同体、都市共同体、広域コミューン区等)、③県、④州、⑤国および県・州地方局が代表する国家、⑥欧州連合があり、「同一のプロジェクトに複数の財政負担が存在し、また、各行政レベルがそれぞれ課税するので、税金は当然複雑かつ重くなっている」。というような状況にある。詳しくは同書pp57-58を参照。
- 註6) 州政府の位置づけについては、山下(2009)を参照のこと。
- 註7) 計画の中身としては、例えば、鉄道・運河等の整備、地域経済の構造政策、教育・調査研究、自然保全、地域遺産の価値向上、農林関連産業の発展、などの項目があたる。
- 註8) EUの農村振興政策の四つの柱であるAXE 1から4は次のような内容となっている。Axis1… competitiveness ; Human resources : physical capital : quality of agricultural production and products, axis2 : sustainable use of agricultural land : sustainable use of forest land, axis3 : quality of life : economic diversification: training skills acquisition and animation, Leader axis. 以上それぞれの柱の中で、具体的な事業が実施されている。
- 註9) 全国組織は全国48の公園を集めたアソシエーションである。理事会は100名ほどからなり、各公園からの代表、地方県議員、自然公園からの代表、農業会議所の代表などからなる。パリの本部には21名の職員がおり、それぞれEU、国土整備、憲章、

コミュニケーション、遺産、農業、生物多様性など地方自然公園と同様の分担内容となっている。

- 註10) 1994年デクレ(州立自然公園に関する1994年9月1日第94-765号デクレ)において、州が州立公園設立の主導権を有することを明確に規定されたということである。詳しくは財団法人自治体国際化協会(1998b) pp.30を参照。
- 註11) 他の協力組織は、1987年設立の「環境プロジェクトセンター」(Le centre permanent d'initiatives pour l'environnement)、「公園科学委員会」(Le conseil scientifique du parc)、「公園利用者連合」である。
- 註12) 前掲財団法人自治体国際化協会(フランスにおける地域開発(2))において、ヴェルコールの事例紹介の中で、問題点として「計画の作成時点、実施時点における様々な関係者間の調整」「資金が交錯したり、また何とか関係者をまとめてもそれを永続させること」が困難であるとしている。
- 註13) EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale)は「自治体連合公共機関(コミューン間協力組織)などと訳される、複数の基礎自治体(コミューン)が特定の公共サービスを提供するために組織した機関である。フランスにおいては小規模な基礎自治体を中心で人口700人未満のコミューンが全体の7割を占めている。こうした小規模な自治体が合併をせずに行政サービスを提供するための仕組みである。1999年の法律(ジュベヌマン法)により結成への補助などが規定されて設立がすすめられた。運営は構成コミューンの議会議員の代表によりなされる(秋山(2009)参照のこと)。

参考文献

- 秋山聡(2009)「フランスにおける基礎自治体の連携に関する調査」『国際交流・海外調査報告』JICE REPORT, Vol.16.
- 畠山武道(2007)「地域性自然公園における財産権の規制と補償」『国立公園』652号, pp.4-7.
- 石井圭一(2002)『フランス農政における地域と環境』農林水産政策研究叢書第一号, 農文協.
- 中村重樹(2005)「地方公共団体の権限とその範囲について—フランスの地方公共団体の枠組み—」『現代社会文化研究』No.34.
- 清水池義治・神沼公三郎他(2011)「フランス地域自然公園制度(PNR)を活用したボトムアップ型地域振興の可能性—天塩川流域を対象として」『地域と住民』第29号, pp.73-88.
- 谷口敏彦(2007)「フランスにおける国と自治体の契

- 約による政策・事業の推進』『農林水産政策研究所平成18年度報告書』農林水産政策研究所, No.123.
- 土屋俊幸 (2008) 「地域制自然公園の再評価と『提言』 - 欧米諸国の事例から」『国立公園』662号, 5-8.
- 山本美穂・古井戸宏道・鯨井祐士 (2009) 「フランス地域自然公園 (PNR) 40年史」『林業経済』62(3).
- 山下茂 (2009) 「フランスにおける州域での中央政府行政と地方自治行政」『平成20年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』.
- 頼あゆみ・丸茂悠 (2006) 『ドイツ, フランス, オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究 - 人口減少社会における土地利用コントロールに向けて』国土交通政策研究所, 国土交通政策研究第67号.
- 財団法人自治体国際化協会 (1998a) 『フランスにおける地域政策(1)-その制度の変遷と事例-』CLAIR REPORT Number 163.
- 財団法人自治体国際化協会 (1998b) 『フランスにおける地域政策(2)-その制度の変遷と事例-』CLAIR REPORT Number 164.
- 財団法人自治体国際化協会 (2001) 『フランス地方分権の15年』CLAIR REPORT Number 221.
- 財団法人自治体国際化協会 (2003) 『フランスの新たな地方分権 その1』CLAIR REPORT Number 251.
- 財団法人自治体国際化協会 (2010) 『フランスにおける地域振興とアソシアション』CLAIR REPORT Number 344.