

スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性

TAGUCHI, Hiroo / 田口, 博雄

(出版者 / Publisher)

法政大学地域研究センター

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

地域イノベーション / 地域イノベーション

(巻 / Volume)

0

(開始ページ / Start Page)

51

(終了ページ / End Page)

76

(発行年 / Year)

2008-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008180>

スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性

法政大学大学院 政策科学研究科

田口 博雄

要旨

スイスと日本は、経済規模や地方分権などの面では大きく異なるが、①世界有数の先進工業国である、②国土に占める山岳地帯の比率が極めて高い、などの面では類似性を有している。そのスイスにおいて、最近、地域政策体系の大きな転換が行われている（Neue Regionalpolitik <以下 NRP>）。

本稿は、スイスが、山岳地帯を中心とした経済的困難地域に関し、どのような政策的対応を行ってきたかを概観するとともに、最近の政策転換の背景や考え方について整理し、わが国における地域政策を考える一助とすることを目的としたものである。

本稿により浮き彫りとなったのは、次のような点である。

スイスは、国全体の国際競争力が相対的に低下をみているという危機感などから、地域政策も、よりイノベーション指向の強いものに再構築しようと試みている。これに対しては、当然ながら既存の地域政策の受益地域を中心とした反発がある。そうした反発に妥協しつつも、政策の大きな重点は確実にシフトしつつある。すなわち、

新地域政策（NRP）では、①地域自身のイニシアティブ、政策形成能力の重要性が、より鮮明になっており、また、②政策の重点がインフラ整備というハード指向から、地域アクター間の連携強化という、ソフト志向に移りつつある。さらに、③地域の特性をうまく打ち出すことができる地域と、そこで壁にぶつかっている地域との差が明確になってきているように思われる。これらは、ある意味では当然のことではあるが、わが国の中山間地域とも、かなり共通点をもっているといえよう。

一方では、スイスでは、①地域政策の転換が、整然とした準備と討議を経ながら進められていること、②中山間地の重要性について、国民的の間に暗黙的ながら強いコンセンサスがあるとみられること、③ EU の動向を強く意識していること、など、わが国との差異もある。これらを含め、わが国の政策を考えるうえで、参考になる点が多いと思われる。

キーワード：地域政策、スイス経済、中山間地域、イノベーション、地域アクター

The development and recent change in Swiss regional policy: how to cope with difficulties of the mountainous regions

Hosei University
Hiroo Taguchi

Abstract

The paper considers regional policy of Japan and Switzerland. Although the two countries differ significantly with regards their features such as their economic sizes and centralization of governmental decisions, there are also quite remarkable similarities: geographically, a large proportion of both countries are “mountainous” areas which are faced with economical and social difficulties; both are highly industrialized economies with

high quality labor.

Switzerland recently introduced a new framework regional policy (Neue Regionalpolitik). The paper attempts to draw some lessons for Japan from this Swiss policy change.

Keywords: Regional Policy, Swiss economy, Mountainous and Quasi-mountainous region, Innovation, Regional actors

I はじめに

スイスとわが国とを比較すると、国の規模や地方分権などの面では大きく異なるものの、①世界有数の先進工業国であること、②国土に占める山岳地帯の比率が極めて高いこと、③国内農業を強く保護してきたこと、④社会・治安が安定していること、などの面では、かなりの類似性を有している（図表1）。

そのスイスにおいて、近年、地域政策体系の大きな転換が行われている。すなわち、地域政策の根本的な再構築を内容とする政府案（Neue Regionalpolitik＜以下NRP＞）が、2006年10月6日にスイス国会において議決され、2008年から実施されることとなった。

本稿は、スイスが、山岳地帯を中心とした経済的困難地域に関し、どのような政策的対応を行ってきたかを概観するとともに、最近の政策転換の背景や考え方について整理し、わが国における地域政策、なかんずく地域振興政策を考えるうえでの一助とすることを目的としたものである。

わが国では、平野・臨海地域を中心に立地する都市部から離れ、経済的な困難を抱えている地域については、1980年代後半より、「中山間地問題」として議論されてきた。いうまでもなく、わが国における「中山間地」と

いう概念は、山岳地域のみならず、より標高の低い地域も含むものである¹⁾。ただ、スイスでも、上記のような地域政策は、当初はアルプスの標高の高い山岳地域を意識したものであったが、その対象はより低い地域にも拡大し、大都市圏から離れた地域を対象とする傾向を強めてきた。例えば、最近の政策では、政策困難地域支援策の対象を、「山岳地帯（Berggebiete）および田園地域（Ländliche Gebiete）」とするものが少なくない。そこで、本稿では、煩雑さを軽減するため、わが国で一般につかわれている「中山間地域」という表現を、スイスの場合にも用いることとしたい。

本稿により浮き彫りとなったのは、次のような点である。

スイスは、国全体の国際競争力が相対的に低下をみているという危機感などから、地域政策も、よりイノベーション指向の強いものに再構築しようと試みている。これに対しては、当然ながら既存の地域政策の受益地域を中心とした反発がある。そうした反発に妥協しつつも、政策の大きな重点は確実にシフトしつつある。すなわち、新地域政策（NRP）では、①地域自身のイニシアティブ、政策形成能力の重要性が、より鮮明になっており、また、②政策の重点がインフラ整備というハード指向から、地域アクター間の連携強化という、ソフト志向に移りつつ

（図表1） 日本とスイスの相異・類似点

	日本	スイス
規模	大国	小国
面積	377,835 km ²	41,290 km ²
人口	127,417 千人（2005 年 7 月）	7,489 千人（2005 年 7 月）
GDP	4.955 兆米ドル（2005 年）	0.374 兆米ドル（2005 年）
政治・行政制度	中央集権	地方分権・連邦主義
典型的な農業形態	稲の水田栽培	酪農
農業自由化	国内農業に対する強い保護（ウルグアイ＜ドーハ＞・ラウンドの影響大）	
地形	山地多い	
耕作適地比率	12.2%	10.42%
国全体に占める中山間地の比率＊	面積 68.1%	面積 66%
	人口 13.9%	人口 24%
経済・所得水準 GDP／人口	高	
	39,202 米ドル	49,940 米ドル
社会・治安	安定	
教育水準	高	
国民の性格	勤勉	

＊ 日本：農林統計の「中間農業地域」＋「山間農業地域」（出典） ふるさと情報センター [1999]
スイス：IHG 対象地域（出典） Bieger et. al. [2004]

1) わが国の中山間地政策については、ふるさと情報センター [1999]、中村 [2006]、関・長崎 [2003] を参照。

ある。さらに、③地域の特性をうまく打ち出すことができる地域と、そこで壁にぶつかっている地域との差が明確になってきているように思われる。これらは、ある意味では当然のことではあるが、わが国の中山間地域とも、かなり共通点をもっているといえよう。

一方では、スイスでは、①地域政策の転換が、整然とした準備と討議を経ながら進められていること、②中山間地の重要性について、国民的の間に暗黙的ながら強いコンセンサスがあるとみられること、③EUの動向を強く意識していること、など、わが国との差異もある。これらを含め、わが国の政策を考えるうえで、参考になる点が多い。

本論に入る前に、わが国との比較でみた、スイス、なかでも中山間地の特質、およびスイスの行政機構の特徴について、ごく簡単に纏めておこう。

(スイス中山間地の特質)

前述のように、スイスは、わが国と同様、国土に占める中山間地の比率が高い。そうした山間地では、可住地域は険しい山々で区切られているため、河川に沿った谷(Tal)ごとに、急峻な山岳地域から、やや下流域の比較的地形が緩やかな地域までが、伝統的に一つの文化・経済圏をなしてきた(Emmental, Simmentalなど)。この点は、同じヨーロッパの地域政策を考える場合でも、平野部の多いスイスやフランスなどとは、かなり異なっており、むしろ、わが国と類似している面あるといえよう。とくに文化・生活様式の面においては、たとえ距離的には近接していても、険しい山を越えての交流は限られていたため、地域毎の多様性が、現在までもかなり保たれている(住宅様式とくに農家・伝統衣装など)。また、住民の自治意識が強く、後述のとおり、小さな自治体が数多く存在している。こうした自治体の合併については、その必要性がたびたび議論されてきたものの、これまで余り進んでこなかった。近接した自治体であっても、主言語人口の構成や新教・旧教別構成などが微妙に異なる場合も少なくなく、これも自治体統合を困難にしてきた要素となっている。こうした点は、わが国の場合とは、大きく異なっているといえよう。

最近スイスの動向をみると、郵便、鉄道など、公的なサービス(service public)の民営化が進められ、効率化が進展している。中山間地では、こうした公的サービスに従事する人口の比率が高いため、その影響を相対的に強く受けている。これも、公共事業の削減による影響を強くうけ、今後は地方公務員の削減も見込まれる、わ

が国の中山間地の姿と重なってくる。一方では、少子高齢化による影響を非常に強く受けているわが国に比べると、年齢別人口構成は、相対的に安定している。また、農業の中心をみると、集落ごとにおける内部協力が必要な水田耕作が中心のわが国とは異なっており、スイスでは、戸別の運営が可能な酪農が中心であり、これも両国における集落内関係のあり方に影響を与えているものと考えられる²⁾。

(スイスの行政機構の特徴)

スイスは、わが国同様、3層の政府により統治されている。すなわち、連邦政府、26のカントン、基礎自治体(Gemeinde、仏語地域ではCommune)である。スイスは、周知のとおり、Uri, Schwyz, Obwaldenの3つカントンの連邦として1291年に建国され、その後、順次各カントンがこれに加わるにより形成されてきた、世界で最も古い伝統を持つ連邦国家であり、こうした歴史的経緯からも、各カントンが強い権限を有している³⁾。このため、当然ながら連邦政府の権限は弱い。内閣⁴⁾は、伝統的に主要政党の相乗り連立内閣であり、その首班(国家元首)は各党が一年ごとの持ち回りで務める慣例となっている。国家元首の乗ったヘリコプターが牧場に不時着した際に、国家元首とパイロットとがヒッチハイクをして首都に戻ったが、乗せた車のドライバーを含め誰もそれに気づかなかった、というジョークが語られるほどである。スイスでは、国民の多くは中央銀行総裁の名前を知っていても、その時の国家元首が誰であるか、知らないといわれる。

連邦政府において、地域政策を担当しているのは、経済省(Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: 以下、EVD)であり、その一部である、経済政策局(Staatsekretariat für Wirtschaft、以下SECO)である。

基礎自治体は、総じてわが国の場合よりも、はるかに小規模である。人口がわが国の6%弱に過ぎないにも関わらず、2005年末におけるスイスの基礎自治体数は2,761と、平成の大合併で大きく減少をみたわが国を上回っており、そのうち人口1万人に満たない自治体が2,600以上もある(図表2)。個々の基礎自治体の規模には大きなばらつきがあり、最大のチューリッヒ市の人口が約35万人であるのに対し、最も小さなティチーノ州Corippo村の人口は、僅か17人に過ぎない。このように、極めて規模の小さい自治体が多いのにも関わらず、統合の動きは極めて限定されており、自治体の数は自然消滅したものを含めて、最近の25年間で、僅か1割しか減

2) もっとも、酪農の場合、加工(チーズ)・流通段階では、地域内の協力が必要になる。耕作段階の協力、流通段階での地域内協力と集落のあり方の関係、というのは興味のあるテーマであるが、今後の研究課題とし、ここではこれ以上詳しくは立ち入らない。

3) 表現の簡素化のため、以下では「カントン」を適宜「州」と表現することもある。

4) Bundesrat: 連邦参事会(和訳は小林武[1989]による)。

(図表 2) スイスにおける規模別基礎自治体数および人口

規模（住民数）	基礎自治体数		住民数（人）	
	1970	2005	1970	2005
0-99	240	118	15, 738	7, 354
100-199	394	193	58, 493	28, 757
200-299	336	205	82, 503	51, 056
300-399	257	178	88, 653	62, 673
400-499	223	156	100, 264	69, 807
500-999	571	549	405, 330	400, 712
1000-1999	456	536	646, 666	769, 452
2000-4999	382	514	1, 191, 565	1, 625, 784
5000-9999	121	190	837, 722	1, 325, 478
10000-	92	122	2, 842, 849	3, 118, 055
スイス合計	3072	2761	6, 269, 783	7, 459, 128

(出典) スイス連邦統計局の人口統計により作成。なお、1970 年の計数は、世利 [2001] による。

少ししていない。

なお、基礎自治体とカントンの間には、ドイツ語圏ではカントンによって Amt、Bezirk、Wahlkreiss、フランス語圏では District、イタリア語圏では Distretto との呼ばれる地域的行政単位があるが、これらは域内基礎自治体間、および自治体とカントン・連邦間の調整機関であり、独自の意思決定機能を有していない。

このように、とくに中山間地域では基礎自治体は地域政策の受け皿としては小さすぎるため、後述のように、複数の自治体や地域団体などが連合して大小の Region を組成し、独自のスタッフを持った事務局を運営している。そうした事務局には、パート・タイムの地域マネージャ 1 名により運営されているものもあれば、数名の常勤職員を抱えるものもあるが、全体的に規模は小さい。

II スイスにおける中山間地政策の変遷

本章では、スイスにおける、1970 年代から最近にいたる地域政策の変遷を簡単に振り返っておきたい。

スイスの地域政策については、各政策手段が導入された時期により、大きく 2 つの時期に分けることができる (図表 3)。すなわち、1970 年代に導入されたのが第 1 期の政策であり、1990 年代後半以降に導入されたのが、第 2 期の政策である。以下、この 2 つの時期に分けて、政策導入の背景と具体的な内容、および、最近の地域政策見直しの一環として行われた、政策評価作業の結果に

ついて紹介したい⁵⁾。

2.1 第 1 期の中山間地政策

(中山間地政策導入の背景)

永世中立国を国是としてきたスイスは、第二次世界大戦の終了をインフラや工業生産力を無傷のまま迎えた。精密機械を中心とするスイス製造業の技術力はもともと世界的にみても非常に高水準であったため、戦後は極めて高い国際競争力を有する工業輸出国としての基盤を確固たるものとし、世界で最も裕福な国の一つとして繁栄をみた。

しかしながら、その反面で、工業地域としての適性をもたず、酪農を中心とした農業を主な産業とする中山間地域は、こうした繁栄から相対的に取り残されるとともに、都市部の工業地域への人口流出が生じた。

さらに 1970 年代に入ると、スイスフラン高や石油危機などを背景とした精密機械産業等の危機が、こうした地域間格差問題をさらに拍車することとなった。その典型的な例が、スイス中北部のジュラ山脈地域を中心とした、時計産業の危機である。

スイスの伝統的な産業である時計産業は、1960 年代までは圧倒的な国際競争力を有していたが、1970 年代には、スイスの機械式腕時計はアジア産の安価で正確なクォーツ時計にあつという間にシェアを奪われ、このため時計の主産地の一つであるジュラ山脈地域では、多くの職が奪われる事態となった。

こうした中山間地域と都市部の所得格差の拡大や、こ

5) Schweizerischer Bundesrat[2005]、Staatssekretariat für Wirtschaft[2003]、OECD[2002]、Thierstein・Egger[1998]などを参照。

(図表 3) スイスの中山間地経済支援措置

	支援措置の名称	支援目的	対象地域	援助措置	施行時期	年間予算規模 (連邦分：2002 年)
第 1 期	山岳地域投資支援法 (IHG)	地域インフラ開発	山岳地域 (54 地域)	貸付・金融支援	1974 年 (1998 年改正)	貸付 100 百万 Sfr. 金融支援 5 百万 Sfr.
	経済困難地域支援決議 (BWE) <Bonnie Beschluss>#	企業支援	特定地域	信用保証、金利補助、連邦法人減免	1979 年 (1984・1995・2001 年に延長)	8 百万 Sfr.
	山岳地域信用保証・金利支援法 (BGB)	製造業支援	山岳地域	信用保証・金利支援	1967 年	3 百万 Sfr.
	ホテル・保養地金融支援法 (HKG)	ホテル業・保養地支援	山岳・湖水等の観光地	信用保証・金利支援	1976 年	13 百万 Sfr
第 2 期	山岳・田園地域における構造変化支援決議 < RegioPlus >	構造変化への対応を目的とした協力事業の支援	山岳・田園地域	金融支援	1997 年 (10 年間)	70 百万 Sfr. *
	観光業における改革協力支援決議 < Inno Tour >	観光業における協力事業の支援	スイス全域	金融支援	1998 年 (5 年間)、2007 年まで延長	18 百万 Sfr. *
	域外協力事業参加支援決議 (INTERREG II)	国境を超える地域振興協力事業への参加支援	国境地域	金融支援	1995 年	24 百万 Sfr. *
	域外協力事業参加支援法 (INTERREG III)	国境や地域を超える地域振興協力事業への参加支援	ほぼスイス全域	金融支援	2000 年	39 百万 Sfr. *

出典：Schweizerischer Bundesrat [2005]、OECD [2002] などを基に作成

#1995 年の改正時に、経済再生地域支援決議とされた。

(注) * は、予想総費用

れに伴う前者から後者への人口流出から、中山間地域の過疎化、各地域における独自文化の喪失、スイス国民の一体感の後退に対する危機意識が高まり、これを背景に、中山間地域を主な対象とする地域政策が相次いで打ち出されることとなった。

(第 1 期の地域政策の性格と内容)

第 1 期に導入された政策の基本的な性格は、裕福な都市部から国内で相対的に所得の低い中山間地域への所得移転にある。その主な内容は中山間地域における投資に対する、手厚い補助金制度である。

この時期の地域政策の狙いは、中山間地域における生活条件および雇用条件を改善することをつうじて、都市部への人口流出を少しでも食い止めようとする点

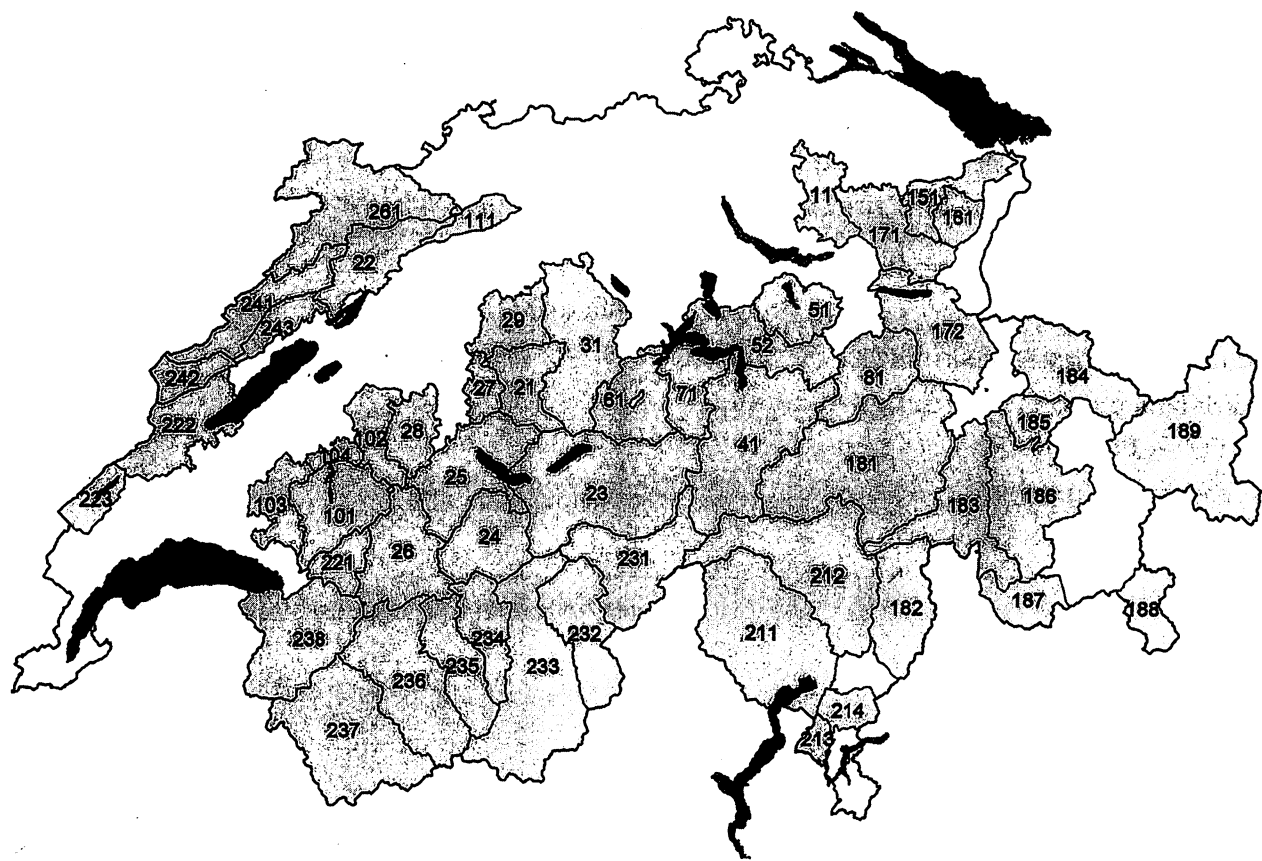
にあり、促進対象となった投資は、主に中山間地における道路・上下水、公共施設などの基礎的インフラの整備、さらにはスキー場などの観光施設に対する投資であった。これらの投資を促進することにより、所得の平準化と、人口流出の阻止を図ろうとしたものである。この時期においては、何よりも、人口の「逃亡 (Landflucht)」は望ましくない、と考えられていたのである (Staatssekreteriat für Wirtschaft [2003])。

次に、個々の地域政策の内容について、簡単に紹介する。

(山岳地域投資支援法 < IHG >)

第 1 期に導入され、その後の地域政策の中心に位置づけられるのが、1974 年に成立した、「山岳地域投資支援

(図表 4) IHG 地域の地理的分布状況



(出典) Bieger et. al. [2004]

(備考) 番号の付された薄いシャドー部分が、IHG 対象地域 (2004 年現在)。なお、白い部分が非対象地域であり、黒い部分は主要な湖である。

法 (Investitionshilfegesetz für Berggebiete: 以下 IHG) である。IHG の対象は、アルプスおよびジュラ山脈地方に位置し、標高、所得、人口動態などについて一定の基準を満たした地域であり、現在は 54 の地域が指定されている (図表 4 参照)。

個々の IHG 対象「地域」は、複数の基礎自治体にまたがる。対象地域は、前述のように政策の受け皿として、域内の投資促進計画の策定・運営を目的とした、独自の事務局を設立する。IHG による支援の内容は、貸付および金利補助であるが、1997 年の改正により、事務局運営経費に対する補助も可能となった。連邦よりの支援の規模は、最近では年間平均 1 億 Sfr. 程度である (前掲図表 3)。なお、対象地域の属するカントンや基礎自治体等も、各プロジェクトに連邦と同額以上の資金を拠出することが、支援の条件となっている。この IHG を通じて、1974 年から 2005 年末までにかけて、延べ 8,716 のプロジェクトに対し、総額約 31 億 Sfr. の連邦資金が投

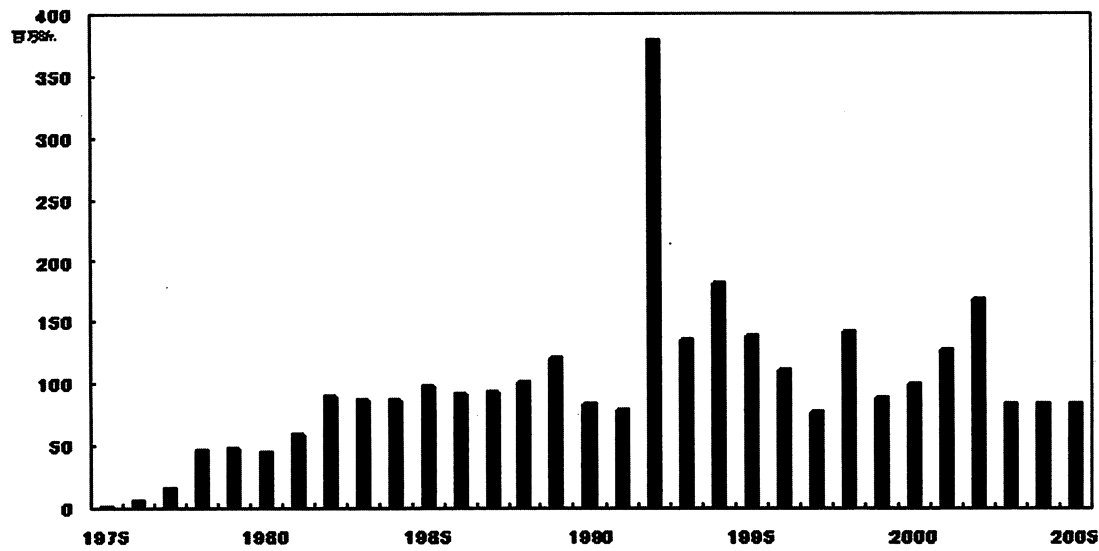
入された (図表 5)。

投資分野別にみると、健康、教育、スポーツ・余暇関連の施設に対する支援が多い (図表 6)。また地域別には、最も支援金額の多いのが、ヴァリス州 (VS) の 5 億 Sfr. で、ベルン州 (BE) の 4.8 億 Sfr.、グラウビュンデン州 (GR) の 3.5 億 Sfr. がこれに次ぎ、この 3 つの州で全体の 4 割強を占めている。なお、スイス連邦政府によれば、2005 年央までに支援対象となった投資の総規模は、196 億 Sfr. に達する (Schweizerischer Bundesrat[2005])。

(経済困難地域支援決議 < BWE >)

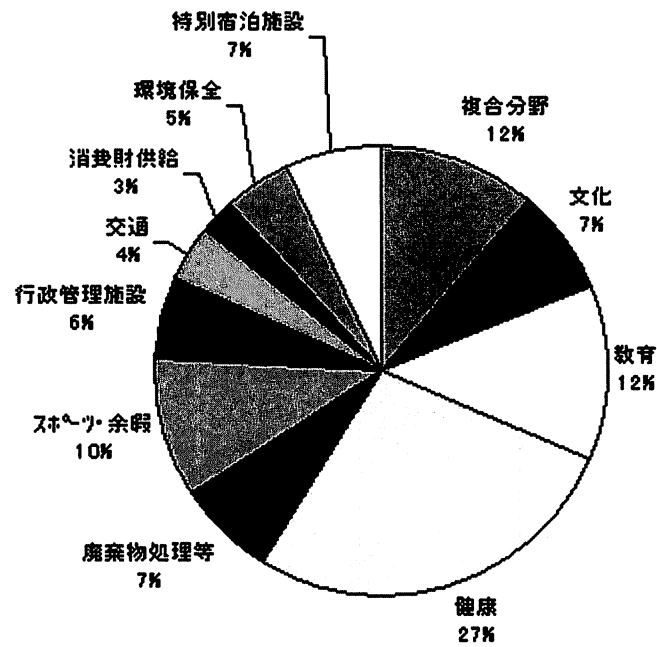
前述のように、1970 年代半ばにスイスの代表的な輸出産業である時計産業が、スイスフラン高やアジアの安価なクォーツ時計の攻勢から深刻な危機に直面したのを契機に導入されたのが、経済困難地域決議 (Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen < 以下 BWE >、通称 Bonnie

(図表 5) 山岳地域投資支援法< IHG >による支援金額の推移



(備考) SECO 資料に基づき作成。
投資支援融資 (Investitionshilfedarlehen) + 利子補給金 (Zinskostenbeitrag)。

(図表 6) 山岳地域投資支援法< IHG >による支援金額の分野別構成比



(備考) 図表 5 と同じ。

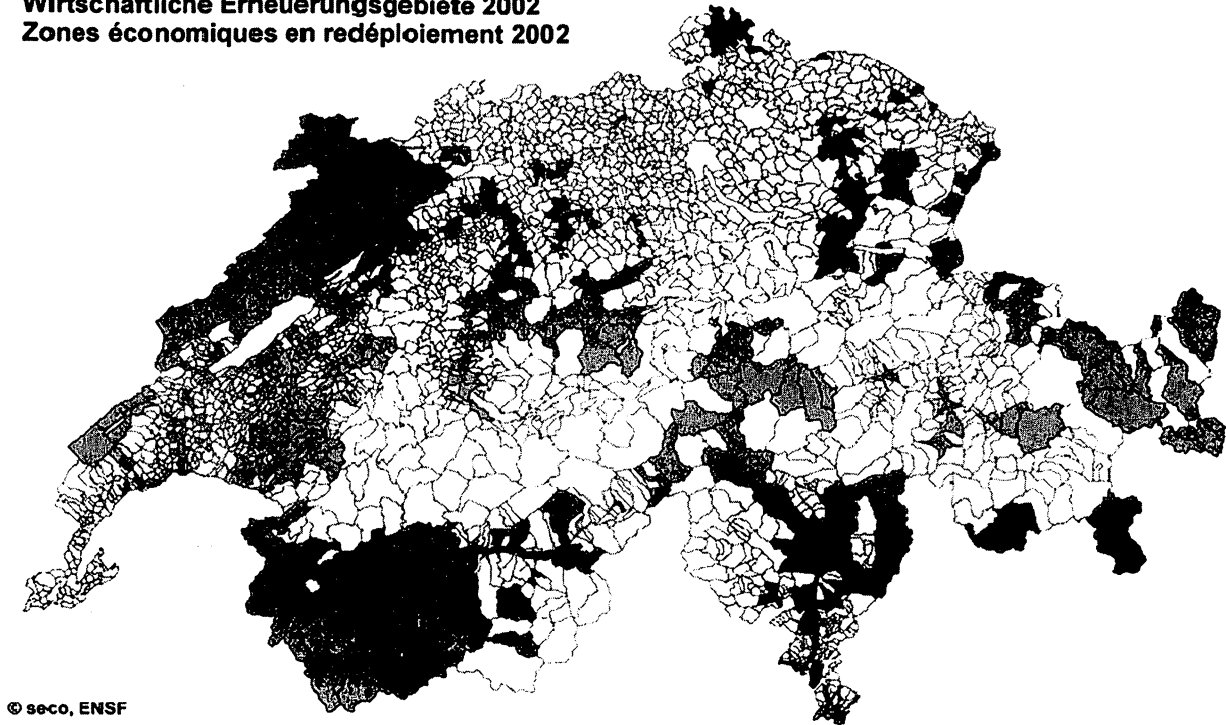
Beschluss) である⁶⁾。BWE は、主に時計・繊維産業を中心とした個別企業への支援等を目的に、時限立法として 1978 年に導入されたが、その後、3 回にわたり延長されるとともに、その適用対象も拡大されている。

BWE による支援の内容は、個別企業の借入に対する政府保証 (新規投資にかかる借入の 1/3)、金利支援および連邦法人税の減免であるが、重要なのは、最後の法人税の減免である。具体的に個々のケースについて連邦

6) 1995 年の改正時に Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete に名称変更された。

(図表 7) BWE 対象地域の地理的分布 (2002 年の地域見直し後)

Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete 2002
Zones économiques en redéploiement 2002



(備考) SECO 資料

税率をどの程度軽減するかは決定権は州にあるが、連邦税も自動的に減免されるため、経済的に豊かな州から対象地域 (州) への所得移転効果を持つ。

本制度については、1978 年の導入後、2004 年末までの間に延べ 919 のプロジェクトが対象となり、2.6 万人の雇用支援につながったとされる (Schweizerischer Bundesrat[2005])。この間の①金利補助、および②借入保証にかかる損失による連邦の負担額は、それぞれ 50 百万 Sfr. であり、同額のカントン負担分を含めても、年平均で約 8 百万 Sfr. の規模に過ぎない。一方、連邦法人税の軽減規模 (連邦分) は 103 百万 Sfr. (2003 年) に達する。しかし、連邦政府は (同)、減免された税収の 30% は本来カントンの還流するはずのものであり⁷⁾、また仮に税率が据え置かれていた場合、企業の収益のかかなりの部分が国外で計上された可能性が高いことを勘案すると、連邦の実質的な財政負担は、これよりも相当低い、としている。

なお、この措置による支援は、ニューシャテル、ジュラなどジュラ山脈近辺、フリブール・ヴァレーなど、西南部のフランス語圏地域、およびイタリア語圏のティチーノ州に集中している (図表 7)。このため、BWE に

ついては、従来からドイツ語圏からの批判が強かった一方、ラテン語圏地域はこの政策を支持していた。

(その他の中山間地支援政策)

山岳地域信用保証・金利支援 (Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten: 以下 BGB >) は、中小企業の中長期資金調達について、連邦がその 90% を保証する制度であり、1976 年に導入された。また、ホテル・保養地金融支援法 (Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites: 以下 HKG) は、1966 年に制定されていたホテル・保養地法を 1976 年に地域政策のなかに位置づけて改正したものであり、観光地におけるホテル等の新改築に資を支援するものである。いずれも、規模的には小さく、IHG の補完的な役割しか担っていない。

2.2 第 2 期の中山間地政策

(政策の方向修正の背景)

1990 年代に入ると、第一期に導入された、主に所得の地理的な「平準化」を目指した地域政策のスタンスを

7) スイスでは、連邦法人税はカントンを通じて徴収されるが、その 30% がカントンに還元されることが憲法に定められている。

見直し、より「効率」を意識した政策に修正する必要性が唱えられるようになった。その主な背景は、次のとおりであるが、EU における地域政策の経験や議論を強く意識したものといえよう。

- ①第1期の地域政策は、基本的に「地域格差」の平準化を指向したものであった。しかしながら、第1期の経験、さらにはEU諸国の地域政策の経験から、こうした政策については、その効果が限定的である一方、市場経済への「歪み」をもたらし、地域の補助金依存体質を強めるなどの弊害が生じているとの認識が、強まった。
- ②地域振興の理論的・戦略的枠組みについても、従来の、外部からの企業・産業誘致よりも、「内発的發展」促進の重要性が認識されるようになり、これを背景に、EUが新しい地域政策を導入した。
- ③WTOにおける合意の結果、農業の自由化が進んだが、これは中山間地域の主力産業である、農業（酪農・野菜栽培等）を一段と困難化させる要因となった
- ④中山間地域インフラ投資のかなりの部分が、スキー場・避暑地などの観光産業に投入されたが、90年代に入ると、スイス・フラン高や新興観光地の整備などにより、欧州の観光事情に大きな変化が生じ、スイス観光が斜陽産業に転じた。

こうした状況のもと、スイス連邦政府は、1996年に「地域政策の新しい方向性(Neuorientierung der Regionalpolitik<NOREP>)」を打ち出した。この新しい枠組みのもと、IHGやBWEなど、第1期に導入された政策が、従来の「地域格差是正」に変わって、「地域競争力の強化」と「内発的ポテンシャル」をより重視したものに修正されるとともに、RegioPlus、InnoTour、INTERREGなどの新しい政策手段が導入された。これらの政策は、いずれも支援資金による直接的な効果よりも、「地域における様々なアクター間のネットワークング」(Thierstein/Behrend[2001])を通じた、間接的な支援効果を狙ったものといえる。

第2期に新しく導入された政策について簡単に紹介すると、次のとおりである(前掲図表3)。

(RegioPlus、Inno Tour)

RegioPlusは、中山間地域の経済構造改革を促進することを目的として、1997年に施行された。RegioPlusは、自治体、NPOや企業など多様な主体間の協力による地域振興活動を対象に支援を行うものである。具体的には、

基礎自治体であるゲマインデやコミュニオンではなく、こうした基礎自治体と民間のイニシアティブ組織(企業・団体)からなる一種のNPOに対して、そのスタートアップ資金を補助し、「呼び水効果」に期待する政策である。対象地域は、IHG対象地域および別に指定した田園地域(Ländliche Gebiete)とされており、事実上、主要都市圏を除くスイス全域を包摂している。RegioPlusは10年間の時限的な制度としてスタートし、総額70百万Sfr.を上限とした資金が用意されている。ただ、この資金は独立したものではなく、IHGのために用意された基金からの支出となる。その意味では、インフラ整備のための制度としての色合いが強いIHGから、地域内協力・アイデア指向のプログラム支援への転換を象徴しているものといえよう。

なお、RegioPlusの基本的なコンセプトである、地域の様々なアクターが共同して企画・運営するイノベティブな内発的發展努力にソフト面から支援する、という考え方は、最近の地域政策体系再編成のプロトタイプとしても位置づけられよう。

一方Inno Tourは、観光業における協力事業に焦点を絞った制度であり、RegioPlusと同様に、協力事業のスタートアップ支援を内容としている。1998年に5年間の時限措置として施行されたが、スイス観光業の不振から、5年間延長された。

(INTERREG)

INTERREGは、国境を越えた協力により地域構造政策を推進していくことを目的として、EUが、1991年に導入した政策である。スイスは、EU自体には加盟してはいないものの、1994年から、このイニシアティブに参加している(INTERREG II<1994-1999年>、INTERREG III<2000-2006年>)。INTERREG IIIは、3つのタイプの協力を推進するものである。第一は、EUの隣接諸国の地域と、国境を跨いだ協力であり、国境に接するカントンと近隣カントンが参加している。第二は、国家間協力であり、スイスを含むアルプス圏7カ国の中央政府レベルでの協力である。第三は、必ずしも、相互に隣接しないEU諸国の特定地域との協力である。スイスにおけるINTERREG IIIの総資金規模は、39百万Sfr.である。

2.3 現行の地域政策の評価

次章で詳しく述べるように、こうした地域政策体系に

については、2000 年代に入り、大きく見直されることとなるが、その過程で、各政策手段について、連邦政府が大学等の研究機関に委託し、かなり詳細な評価作業が行われている。本節では、IHG および BWE を中心に、これらの評価作業の報告書や OECD の調査結果などに依拠しながら、これまでのスイス地域政策の評価を整理しておこう。

2.3.1 IHG の評価

サンガレン大学の公的サービス・観光研究所が中心になり、これにローザンヌの地域研究所が協力する形で行われた、IHG 政策の評価報告 (Bieger et. al. [2004]) の要点を紹介すると、以下のとおりである。

まず、本政策が導入された 1970 年代以降の IHG 対象地域と非対象地域の人口の推移を比較すると、図表 8 のとおり、1980 年代から 1990 年代にかけて、前者の伸びが後者を上回っており、全体としてみると、人口の流出に歯止めをかけることには成功した形となっている⁸⁾。

しかしやや仔細にみると、各 IHG 対象地域の中心部市域では人口がかなり増加しているものの、周辺部の小

集落では明確な人口の減少がみられるケースが多い。いわば、「周辺を中心」と「周辺の周辺」への 2 極分解が進んでおり、県内周辺部から県庁所在地への人口移動が進んだわが国の似たような現象がみられる。

次に雇用者数をみると、1985 年から 2000 年にかけて IHG 地域全体では 9.4% の増加をみたが、これは非 IHG 地域の伸び (12.5%) をかなり下回っている。そのうえ、これも仔細にみると、人口の動きと同様に、各 IHG 地域の中心部における増加が周辺部のそれを大きく上回っており、周辺部から中心部への通勤人口が増加を示している。また、同じ期間における事業所数は、IHG 地域で 12.4% の増加をみているものの、非対象地域の 24.3% を大きく下回っており、とくに 1995 年以降、両者の格差は拡大傾向にある。

これを全体として纏めると、IHG 地域全体における人口減少という点ではそれなりの成果がみられるものの、これはインフラの整備により居住地としての環境が改善したことによるものと考えられ、経済的なダイナミズムの格差是正には、必ずしも成功していないと評価されている。

また、IHG により支援対象となった個々のプロジェク

(図表 8) 地域別人口増加率

	1970-1980	1980-1990	1990-2000
IHG 地域	-0.7	+8.5	+6.8
非 IHG 地域	+2.2	+7.8	+5.8

トの内容を詳しくみると、IHG 政策が連邦政府レベルでの他の政策の肩代わりとして使われてきたケースが少なくない。典型的なのが、過疎地に置ける射撃練習施設が国防予算抑制の結果として整理統合された際に、その影響を軽減するために、IHG 予算がその地域に投入された、といった例である。

報告書は、IHG 政策は、全体として、①中山間地域の生活・居住条件の改善という面ではそれなりの成果を挙げたが、②若年人口の中心部への流出は続いており、社会・文化の独自性維持という面では必ずしも有効でなかった、③経済面では、ある程度の雇用確保には貢献したものの、個々のプロジェクトの規模が小さいこともあり、持続可能な雇用の増大にはつながっていない、しかし、④ IHG 地域における受け皿機関は、地域のポテンシャル発掘、公的アクターと民間アクターの間の連携の面で、重要な機能を果たしている、としている。

そのうえで報告書は、今後の地域政策の方向性に関し、

①居住・生活環境の改善を目的とした支援の必要性は大きく後退しており、②早急に経済成長の原動力となりうる企業活動基盤投資に支援の重点を移すべきである、③現在の IHG に設けられている地域事務局組織は、上記のように公的機関と民間アクターをつなぐ重要な役割を担っているが、こうした機能をより効率的に果たすためには、一定の規模が必要である、④上記の②や③の観点からも、現行制度よりも広域でのプロジェクトを視野に入れていくことが望まれる、などの提言を行っている。

なお、OECD[2002] は IHG について、①資金の使途について、対象地域自身にかなり幅広い選択の余地を与えていること、②公的主体も民間の主体も支援対象となっていること、③返済を要するため、投資対象が慎重に選定されることが考えられること、④地域が各基礎自治体の範囲を超えるため、自治体間協力の風土醸成を促進するとみられること、などの点を指摘し、BWE など他の地域政策に比べると、優れた特長を有していると評価している。

8) もっとも、時計およびその関連産業の集中するジュラ山脈地方では、かなりの人口減少がみられる。

2.3.2 BWEの評価

BWEの評価は、経済省経済政策局（SECO）の委託のもと、Infrasというチューリッヒのコンサルティング機関が行った（Stokar et. al. [2004]）⁹⁾。その報告書の評価および今後の方向性に関する勧告の要点は、次のとおりである。

BWEによる個別企業支援は、雇用の拡大については、一定の効果を持ったが、これは主として連邦法人税減免によるものである。しかしながら、本政策の当初の大きな目的である対象地域の産業構造の多角化については、一部の例外を除いて、成功したとはみられない。例えば、ニューシャテル州において、1979年から2003年にかけて約250件のプロジェクトが支援対象となったが、このうち約1/4がエレクトロニクス関連産業に対するものであり、時計産業に対するものは、11件に過ぎない。しかしながら、最近では同州において、時計産業の業況が大きく回復している一方、エレクトロニクス関連は総じて不振を続けている。このように、当初は他部門への転換を期待していた分野の重要性が、最近ではむしろ増大していることから、本政策の産業構造に与える影響は限定的なものといえる。なお、同じ研究所の別の研究も、産業構造は一般的な経済環境に大きく影響を受けるのであり、個別企業に対する挺入れはむしろ必要な適応の時期を失する恐れがあることを強調している（Stokar/Menegale et. al. [2005]）。

このように本報告書は、BWEの個別企業支援策について総じて厳しい評価を下す一方、2001年の改正により追加された、個別企業を超えた支援策（Überbetriebliche Förderung：例えば地域企業間の経営・技術ネットワーク形成）については、導入後間もないため「評価は時期尚早」とはしながらも、「多くの地域から前向きに受け止められている」、と好意的な見方を示している。

その上で、報告書は、①BWEについては基本的に見直したうえ目的を明確化するとともに、成果について効果的な検証を行っていく必要がある、②とくに、連邦企業税の減免については廃止すべきである、③個別企業を超えた支援策については、一般的な地域政策に取り込むことが望ましい、との勧告を行っている。

2.3.3 その他の政策手段についての評価

次に、その他の地域政策手段についての評価について簡単に紹介すると、次のとおりである（Schweizerischer

Bundesrat[2005]、Thierstein, Alain/Behrendt, Heiko[2001]）。

（RegioPlus）

プロジェクトの多くは観光業関連のものであり、当初期待していた、文化活動や研究活動にかかるものは、少ない（Thierstein, Alain/Behrendt, Heiko[2001]）ものの、他地域に対するシグナル効果は高く評価されている（Schweizerischer Bundesrat[2005]）。

（InnoTour）

観光地の広域協力などの面では一定の成果を挙げたものの、観光業のメガトレンドである、高齢者をターゲットとした観光、芸術観光などについては、必ずしも十分に組み込めていない（Thierstein/Behrendt[2001]）との批判を受けている。

（InterregIII）

本格的な評価はなお時期尚早であるが、スイス国境を越えた地域振興強力面で成果を挙げており、中間評価としては、「良好ないし非常に良好」との判断されている（Schweizerischer Bundesrat[2005]）。

III 地域政策体系の見直し

前章でみたように、1990年代の後半から、スイスの中山間地政策は、制度的な枠組みとしては従来のものをかなり踏襲しつつも、政策の基本的な考え方については大きな変化がみられていた。また具体的な政策手段についても、これに応じて、追加されてきた。

さらに、2000年代に入ると、地域政策の体系を、基本的に再構築するべきであるという、機運が高まってきた。そこで、導入されようとしているのが、新地域政策（Neue Regionalpolitik <以下NRP>）である。

3.1 地域政策再構築の背景

まず、NRPが求められるようになった背景としては、主に次の6点が挙げられよう。

- ①地域間の所得格差が再び拡大していること、
- ②スイスの競争力後退に対する危機感と成長エンジンとしての都市部の再認識、
- ③地域政策体系の複雑化、
- ④財政政策体系の変化、

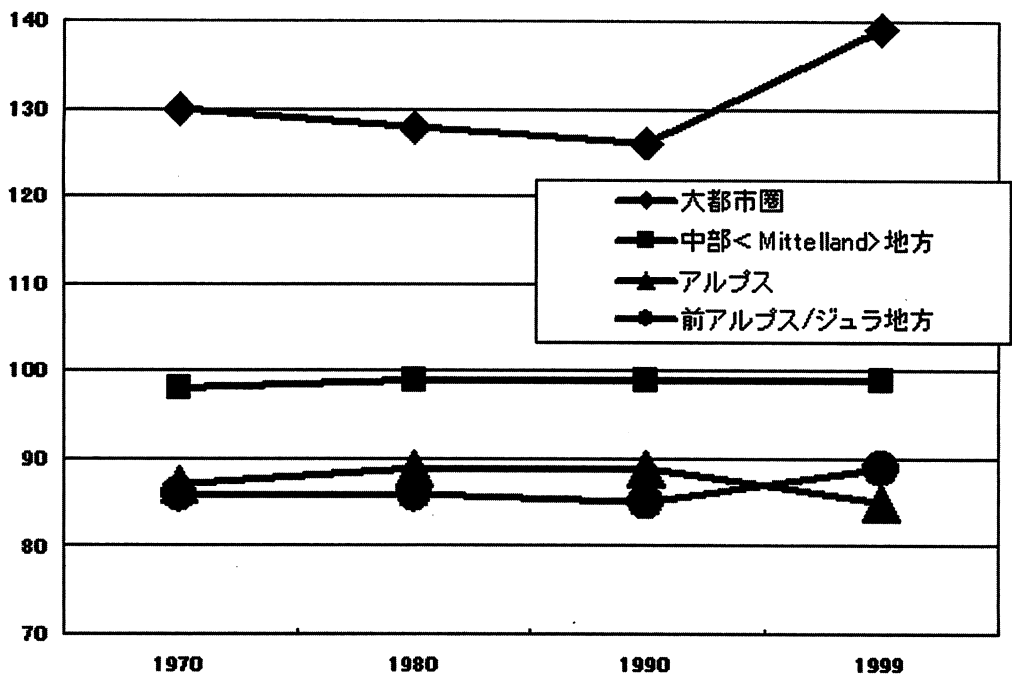
9) この評価チームの主任であるStokarは、Infras研究員であるとともに、SECOの職員を兼職しており、その意味では、連邦政府自体の半公式見解ともいえる。

- ⑤農業政策をめぐる環境の変化、
- ⑥ IHG 対象地域の規模に対する反省。
(地域間の所得格差拡大)

1970 年代から 1980 年代にかけては、カントン間の一人当たり所得の伸びには余り差が見られず、とくに

1980 年代には、大都市圏のカントンとその他のカントンの間の格差は僅かながらも縮小していた。しかしながら、1990 年代に入る地域間格差は拡大傾向を示し、とくに大都市圏の「一人勝ち」傾向が強まった (図表 9)。

(図表 9) 地方別一人当たり所得



備考 (Staatssekreteriat für Wirtschaft[2003] をもとに作成)。カントンの略号については、文末の付表参照

大都市圏カントン：ZH, BS, GE

中部地方カントン：BE, LU, ZG, SO, BL, SH, SG, AG, TG, VD

アルプス地方カントン：GR, VS, UR, OW, GL

前アルプス/ジュラ地方カントン：NE, JU, SZ, NW, FR, AR, AI, TI

(スイスの競争力後退に対する危機感と成長エンジンとしての都市部の再認識)

経済的についてみると、スイスはいまだに世界的にみても最も富裕な国に属するが、その相対的な地位は、後退している。とくに、ドイツ、フランス、イタリア、オーストリアといった周辺諸国と比較して、その相対的な地位が傾向的に低下していることは、「EU の海の中の孤島」となったスイスに大きな危機感を芽生えさせた (図表 10)

また、スイスの国際競争力を、経営開発国際研究所

(IMD) が毎年発表している指数からみると、1990 年代までは、一桁台にランクされてきたが、2000 年代に入ると、年により振れはあるものの、10 位以下にランクされることも起きている (図表 11)。

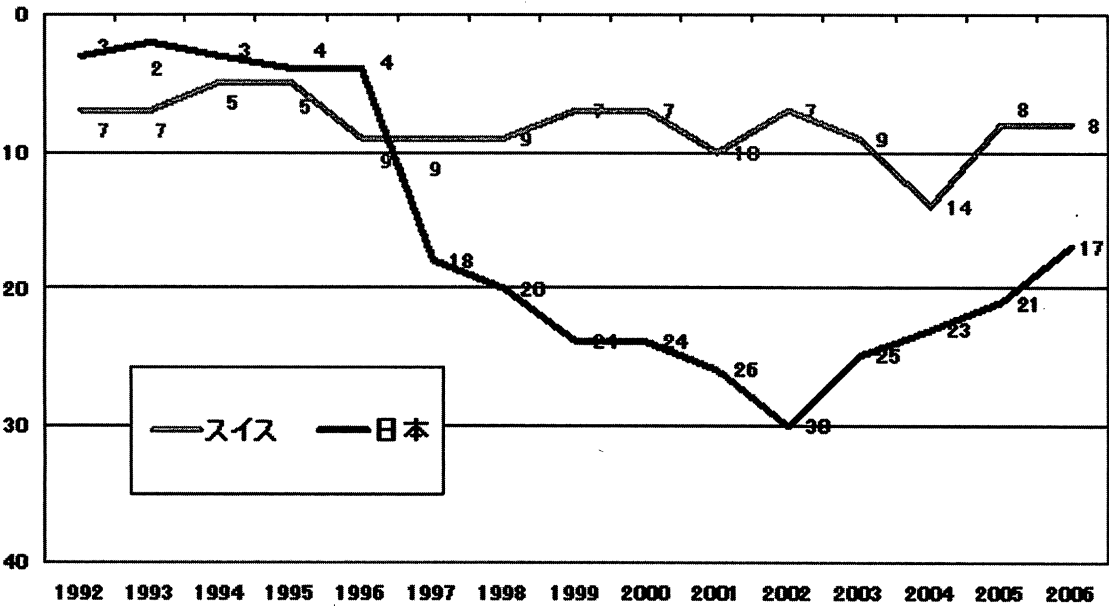
こうしたことから、スイスのなかでは、地域政策の重点を国内地域間の平準化よりも、相対的に競争力の強い人工集中地域 (Agglomeration) を牽引力として成長力を高めることに転換し、こうした地域から中山間地へのスピル・オーバー効果に期待すべきではないか、という見方が強まっていった。

(図表 10) 勤労者一人当たり GDP (購買力補正後、前年比、%)

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-98
ドイツ	4.2	2.6	1.7	2.6
スウェーデン	4.0	1.0	1.4	2.6
オーストリア	5.2	3.0	2.1	1.8
イタリア	6.2	2.9	2.1	1.7
英 国	2.6	1.8	1.9	1.7
フランス	-	2.6	1.9	1.4
米 国	1.2	0.6	1.5	0.4
スイス	3.2	1.1	0.2	0.4
OECD (単純平均)	4.2	2.4	1.7	1.7

(出典) Staatssekreteriat für Wirtschaft[2003]

(図表 11) スイスと日本の国際競争力指数



(出典) 経営開発国際研究所 (IMD) : International Competitiveness Scoreboard

(地域政策体系の複雑化)
これまで述べてきたように、地域政策に対する基本的な考え方が変化するに伴い、新しい政策手段が追加される一方、従来からの中山間地政策手段も温存されてきた。現在の地域政策のなかには、①中山間地への所得移転の色彩が強い政策、②各地域の内発的な発展を促進しようとする試み、さらには、③ EU の地域政策への連携、

という3つのタイプの政策が混在しているが、これには都市部地域と山間地地域間の政治的対立と妥協の結果という側面が強い。しかしながら、財政制約の強まりが意識されるなかで、こうした「寄せ集め (Sammelwerk)」(Schweizerischer Bundesrat[2005]) となってしまった地域政策の体系を、より整合性・透明性の高いものにすべきであるという考え方が強まっていった。

（財政政策の枠組み変化）

前述のように、スイスは、26 のカントンからなる、歴史的にみても、また世界的にみても、地方分権色の極めて強い連邦国家である。スイス連邦憲法第 3 条は、「カントンは、その主権が連邦憲法によって制限されない限りで主権を有し、かつ、連邦権力に委ねられないすべての権利を主権者として行使する」¹⁰⁾ と、カントンに非常に強い権限を与えている（下線は筆者）。

当然、財政面においても、伝統的に各カントンの自主性が強く、各カントンは税率のみならずタックス・ベースについても、独自に決定している¹¹⁾。当然ながら、地域の経済力格差は財政力格差を生み出す。そうしたカントン間財政力の平準化は、地域政策を含め、様々な分野別政策手段により行われていたが、それが結果として連邦政府の役割を拡大し、地方分権の後退につながるという批判が強まった（OECD[2002]）。

これを背景に、スイスでは、「新財政均衡化（Neue Finanzausgleich(NFA)）」政策の導入が決定された。本稿では、NFA の詳細について論じることは紙幅の関係から控えるが、そのエッセンスは、

- ①年間、約 30 億 Sfr. の規模で、連邦／カントン／自治体間での歳入面での均等化（財源の再分配）を行う、
- ②財源の再分配は、完全なアンタイド（ひもなし）・ベースで行われ、カントンに委譲された財源の使途はカントンに委ねられる、
- ③連邦とカントンの共管で行われてきた政策の多くを、何れかが単独で責任を負うものに切り分ける、

というものであり、これにより連邦の役割に関する補完原則（subsidiarity principle）を、より明確にする点にその狙いがある。

この NFA の導入により、政策の理念として、地域政策からは所得の再分配機能を切り離され、その結果、後者には構造政策、具体的には、より内発的な地域振興の触媒として役割に純化することが求められたのである。

（農業政策をめぐる環境変化）

スイスは、先進国のなかでは、わが国と並んで、手厚い国内農業保護を実施している。スイス農業政策は、①構造改善事業、②農産物の生産・販売促進、③直接支払制度、の 3 つの柱から構成されている（図表 12）。

農業予算は、スイス財政のなかで大きなウェイトを占めているが、当然ながら、地域的には中山間地域で支出されるため、中山間地政策としての性格も色濃く有している。予算規模も、地域政策のそれを、はるかに上回っている。

しかしながら、この農業予算においてかなりのウェイトを占めていた、国内農産物の生産や販売に対する各種の補助金については、最近の WTO ドーハ・ラウンド香港閣僚会議における交渉結果などから大きく削減される方向にあり、今後、支出の重点は直接支払制度に移る見込みである。この結果、従来の農業振興政策のあり方は、大きな転換を迫られており、地域政策や観光政策、あるいは環境政策などとの、より密接な連携が必要となってきた。

（図表 12） スイスの農業政策体系と今後の方向性

	内 容	予算規模（4 年間計、10 億 Sfr.）		
		2000-2003	2004-2007	2008-2011
I 構造改善事業	・ 災害復興 ・ 若手農家支援 ・ コンサルティング	0.9	0.8	0.7
II 農産物生産・販売促進	・ チーズ用牛乳加算金 ・ 加工農産物補助金 ・ 輸入制限（野菜等） ・ 地方銘柄確立	3.5	2.6	1.5
III 直接支払制度	・ 一般直接支払 ・ 環境直接支払 ・ 社会的に基づく直接支払 ¹²⁾	9.3	10.0	11.3
総 額		14.0	14.0	13.5

典拠：スイス農業局へのヒアリング結果

10) 小林 [1989] 参照。
11) 前述のとおり、経済困難地域支援令＜BWE＞の中心は、各カントンが自主的に法人減税を行う（それに応じて連邦税収も減少する）点にある。
12) これに伴う主出（子供一人当たりの育児手当 Sfr170/ 月など）は、農業予算ではなく、社会福祉予算に計上されている。

(IHG 対象地域の狭さ)

従来の地域政策の枠組みの中心となる IHG については、前述のように、一定の条件を満たすものとして具体的に指定をうけた、54 の地域がその対象となっていた。これらの地域は、ケースによって異なるものの、地理的には、各カントン内の比較的小さな範囲 (kleinräumig) にとどまっていた。RegioPlus のプロジェクトも、内容的には地域アクター間の協働を重視するものになってはいるが、前述のように、基本的にこの IHG の枠組みのなかで運用されていたため、ある程度の広がりをもった産業クラスターの形成、中山間地域と人口集中地域間、あるいはカントンを越えた連携を促進するには、範囲が狭すぎるという批判が少なくなかった。

3.2.1 新地域政策 (NRP)

次に、今回決定をみた、新地域政策の内容について、やや詳しくみると次のとおりである (Schweizerischer Bundesrat[2005])。

(NRP の位置付け)

NRP では、地域政策は次のように位置付けられている。

- ①直接的な目標は、地域の構造改革支援である
—イノベーションの重視、価値創造の強化、経済的不利地域の競争力向上
- ②国民の一体化に間接的に寄与する
—地域格差の軽減および人口の集中抑制
- ③国土計画において、補完的な役割を果たす
—連邦レベルにおける国土計画政策の一角を形成
- ④協働による取り組みを重視する
—連邦、カントン、自治体、地域の振興主体 (Entwicklungsträger)、民間の協力による問題解決

これらについて若干敷衍すると、次のとおりである。まず①、②は、地域政策は地域の内発的な発展を可能にする構造政策を直接の目標とし、地域間格差の縮小はあくまでもその結果として期待される、間接的な目標であるに過ぎないことを明らかにしたものである。なお、とくに②については、後述するように、中山間地域と都市部の対立についての妥協という側面が強いように思われる。

また、③、④、とくに後者は、これまでインフラ整備といったハード面に重点がおかれていたのを、教育や企業のダイナミズム、技術革新、知識重視の政策、地域の

自立的な努力の支援というソフト中心に転換することを明示したものとしよう。

(基本方針)

NRP では、次の5つの「方向性 (Ausrichtung)」が打ち出されている。なお、SECO 担当者によれば、この「方向性」という表現は、当初案では戦略 (Strategie) としていたものを、前述のような、従来の地域政策の受益地域を中心とした反発に配慮して、幾分、和らげたものとのことである。

①地域自身のイニシアティブ重視

一定期間支援を行った後には自立できると見込まれるプロジェクトや地域アクターを支援することにより、持続的な中央依存を防ぐ。

②地域的の中心地区を発展の牽引力と位置づける

地域内における中心地区 (地方の中核的都市) と中山間地との連携を重視する。

③持続可能な発展の尊重

環境・社会的プロジェクトを支援対象とする (結果的には、中山間地域への資金投入を正当化する側面が強い)。

④連邦の中心的なカウンターパートはカントンとする

従来、RegioPlus などに基づく支援をめぐって、連邦政府が直接地域のアクター (自治体・NPO) と直接交渉することが少なくなかったが、これが「過度の連邦の介入に繋がる」との批判を受けた。このため、NRP では連邦政府のカウンターパートを原則としてカントンとし、後者が地域内の調整を行うことにより、地域分権を基本に戻すこととした。

⑤連邦政府内部および外国政府との連携

地域に関連する政府内部での協力関係をより緊密にするとともに、EU や OECD との連携を強化する。

(具体的な地域支援策の内容)

NRP において想定される、地域政策の具体的な内容については、以下のとおりである。

- ①前記の基本方針に添った地域のイニシアティブ、プログラム、プロジェクトに対し、グラント型の補助金 (A-Fonds-perdu-Beitrag) により支援する。そのために、地域発展基金 (Fonds für Regionalsentwicklung) を設置し、同基金に年 70 百万 Sfr. 程度の連邦予算を割く。この金額は、IHG、BWE、INTERREG、RegioPlus などを通じて支出されている額に見合うものである。このうち、40 百万 Sfr. は、従来の IHG 資金の元利返済を充当し、残り

研究ノート

の 30 百万 Sfr. は新規の連邦支出とする。

② BWE で認められていた地域の（法人）減税も、地域の国際競争力維持の観点から、10 年間の時限を設けたうえで存続させる。

③ 金融支援も、いわゆる「発展インフラ」に限定するものの、引き続き実施する。

このうち、②、③は、一部カントンの強い要望に対する妥協から盛り込まれたものである。

3.2.2 NRP 決定までの経緯

上記の NRP の内容は、当初、政府が打ち出した改定案からは、いくつかの点で、かなり異なっている。

ここで、NRP の必要性が議論されてはじめてから、政府最終案が決定されるまでの経緯を、簡単に振り返ってみたい。

（最終報告書）

スイス連邦内閣は 2001 年頃から地域政策の再編成について検討に着手してきたが、それを最終的に纏めたのが、NRP 専門委員会が 2003 年 2 月に連邦経済省に提出した、最終報告書（Staatssekretariat für Wirtschaft[2003]）である。その最終報告書では、「大都市および人口集中地域（Agglomerationen）で生じた刺激（Impulse）を、周辺地域においてより有効に利用すること」を強調していた。

前述のように、スイスが地域政策の再編成に取り組むにいたった大きな動機は、前述のように、スイスの国際競争力低下についての危機感にあった。こうした危機感を反映して、この最終報告書は、国際競争力向上のためのインフラ強化策、特に、教育・研究・技術力の向上などについては、都市部に投入した方がより効果的であり、中山間地域の発展戦略としては、そうした都市部との連携を通じて、後者のダイナミズムへの参加を可能にすることに重点をおくべきである、という考え方を強調していた。さらに、この報告書では、スイスをとりまくヨーロッパの発展センター（シュツツガルト、ミュンヘン、ミラノ、リヨン）と連携することの重要性が指摘されていた。

NRP の重点を引き続き中山間地域に置く理由として、最終報告書は、

① スイスの文化と地域の多様性は、他国におけるスイスのイメージの重要な要素であり、それらを維持することは、スイスの社会的一体性を超えた意義をもつこと、

② スイスの中山間地は、国際的な競争に参加するような活動を行ってはいるが、それは都市部と連携してはじめてさらなる価値創造につながるものであること、

③ これらの地域の構造を、よりイノベーション・価値創造・環境保持指向に変えていく必要があること、をあげている。

そのうえで、最終報告書は NRP の基本的な戦略として、「経済活動のみならず社会・環境・文化活動の分野における企業家的イニシアティブを通じたイノベーションの促進」を掲げ、

① 価値創造とクラスター、

② ノウハウへの接近、

③ 都市部からの刺激（Impulsen）の活用

の 3 つを、政策により支援すべき重点分野としていた。

（政府の当初案）

この報告書を受けてスイス連邦政府が 2004 年 4 月に提示した当初案（Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement[2004]）は、これまでの地域政策のように、地域的な非対称性を持つものではないこと、すなわち「中心部を排除し、中山間地および国境地域のみを対象とするものではない」（同）と宣言したうえで、地域政策を大きく、「広域地域政策（Grossräumige Regionalpolitik）」と、「狭域地域政策（Kleinräumige Regionalpolitik）」に分けた。

そのうえで、前者の「広域地域政策」については、

① 国全体、あるいはカントンの境界を超えるプログラム・プロジェクトを対象に、多年度計画のもとで支援を行う、

② このタイプの政策については、対象地域を限定しない—すなわち、成長のエンジンである人口集中部におけるモデル事業や、人口集中部と中山間地域の協力なども加える—こととした。

その一方で、「狭域地域政策」については、

③ IHG のための基金を地域発展基金（Stiftung Regionalentwicklung）に改組する、

④ インフラ投資に対する支援については、「価値創造システムの中核的な要素」である場合に限定する、などの方針が打ち出されていた。

（当初政府案に対する批判とそれに基づく修正）

この政府案に基づき、2004 年から 2005 年にかけて、各カントン当局や政党、産業・地域団体、地域関係 NPO に対する意見聴取が行われた。しかし、当然のことなが

ら、このように連邦政府案が国際競争力への梃子入れ、都市部との連携を強く打ち出したことに対しては、有力な企業や金融機関が立地するチューリッヒ、バーゼルおよびジュネーブ等の大都市、あるいはその周辺地域からは歓迎されたものの、アルプス・ジュラ地域などの中山間地域を抱える地域からは、強い警戒・反発の声が上がった (Staatssekretariat für Wirtschaft[2004])。

スイス国会における議決には、各選挙区より選出される下院¹³⁾議員の過半数に加え、各州より原則として2名選出¹⁴⁾される上院¹⁵⁾議員の過半数の賛成が必要である。さらにスイス憲法では、国民議会の議決に関し、その公告後100日以内に有権者5万人以上、ないしは8以上のカントンがこれを求めた場合、国民投票が実施されることが定められており、この場合、議決の承認には①有効投票の全体の過半数のほか、②過半数のカントンにおける過半数の賛成が必要となる。

このため、スイスにおける大きな政策の変更には、カントン数は少ないが人口の多い都市部と、人口は少ないがカントン数は多い中山間地域との間で、微妙なバランスをとる必要があることが多い。今回は、とくに上記の②の条件をクリアするために、2005年6月に纏められた「NRP ワーキンググループ報告」(前掲書)の勧告に基づき、政府案に対して、かなりの修正が加えられた。

当初案からの主な修正点は、次の7点に集約できよう。

- ①国際競争力」というキーワードを後退させた。この結果、「価値創造」という、やや曖昧な表現が、当初案よりもさらに強調されることとなった。
- ②政策対象地域自体は限定しないものの、その便益の大半は中山間地域が享受することが明示される一方、人口集中部におけるモデルケースは対象としないこととした。
- ③過疎地域集落維持や地域間格差是正への間接的な寄与という表現が盛り込まれた。
- ④社会・環境面での持続性への配慮がより強調された。
- ⑤国境地帯をNRPの対象として認めたものの、資金の投入額が明確に限定された。
- ⑥インフラ投資にかかる貸付も盛り込まれた(もともと、「価値創造システムの一要素である場合」に限定)。
- ⑦個別企業への支援措置 (Bonny Beschluss による連邦法人税の減免) も継続することとなった。

このように、全体として「格差是正中心から、イノベーション中心へ」という、地域政策の考え方に関するパラダイム・シフトそのものは承認されたものの、これまでの地域政策の恩恵を受けてきた中山間地域の意向にも配

慮せざるを得ず、地域政策改革のコンセプトは、当初の政府案に比べやや不透明になった、といわざるを得ない。このため、都市部からはかなりの反発の声が上がっており、例えば、スイス都市協会会長は、「これではもはや新地域政策という名称には値しない」(Geissmann[2006])と、強く批判している。

もともと、こうした反発は受けながらも、今回、政府案が議会を無事に通過した背景については、地域エゴへの妥協という側面もさることながら、「ほとんどのスイス人は、例え都市部に住んでいても、自分たちはアルプスの山の子、というアイデンティティを強く持っており、この地域の生活・文化の保存には、ある程度のお金を出してもよいと考えている」(スイス財務省幹部)という、スイス固有の国民感情もかなり強く働いていたものと思われる。

3.3 スイス地域政策の今後の方向性

NRP に関する法律は、2006年10月に国会で議決された。上記のような修正、とくに Bonny Beschluss の延長という妥協が図られたこともあって、国民投票を求める動議は提出されず、NRP は2008年初から実施に移されることとなった。これに伴い、IHG、BWE、RegioPlusなどに盛り込まれた各種の政策手段は廃止されるかNRPに統合されることとなる。NRPの第1期は8年と想定されており、連邦政府は2007年2月に、その第1期の政策運営計画を発表した。

(政府の運営計画)

連邦政府が発表した上記の計画では、まず次の基本的な考え方がやや網羅的ではあるが、具体的に列挙されている。

- ・市場における競争に歪みを与えないこと
- ・企業経営環境の向上に資すること
- ・政府 (連邦、州、基礎自治体) サイドにもイノベーションを求めること
- ・枠にとらわれないパートナーシップも歓迎すること
— 例えば、Swisscom と基礎自治体、マイクロソフトと各地教育委員会、ETH と中小企業など
- ・広域で構想すること
- ・知識の価値化・多様な年齢層の関与を促進すること
- ・中山間地から流出した人材のノウハウ活用を図ること
— 流出人材の復帰は無理としても、中山間地域への貢献を求める

13) Nationalrat : 国民院 (和訳は小林武 [1989] による)。

14) 詳しくは、文末付表の注を参照。

15) Ständerat : 全邦院 (和訳は小林武 [1989] による)。

研究ノート

- ・シンボル効果を利用すること
- また、支援対象プロジェクトの選定ルールとして、次の3点を示している。
- ①これまでの地域政策が、地域間格差の是正を狙っていたのに対し、NRP は対象地域の競争力改善に焦点を当てる。
- ②各地域が有する、地域外および国外との輸出（移出）指向型の価値創造システムを対象とする。
- ③市場の現実を注視し、持続的経済発展に資するものであるか否かを十分にチェックする。
- その上で、第一位の優先的促進分野として、次の2つが掲げられている。
- ①輸出（移出）指向型製造業における知識のトランスファー促進
- ②観光産業における構造変化への適応
- さらに、2 次的に優先する分野として、
- ③市場経済型教育健康事業、
- ④エネルギー産業の潜在能力発揮、
- ⑤自然資源の活用、
- ⑥市場自由化のもとでの農業における価値創造

を挙げているが、上記の①、②に重点をおきたいという連邦政府の姿勢は、かなり明確といえる。

この連邦政府案をもとに、今後最終的な運営計画案が議論・決定されることになるが、これと平行して 2007 年末にかけ、連邦政府と各カントンは第 1 期の前半である 2008-2011 年の実施計画について個別に協議したうえ、それぞれ合意書を交わすこととなっている。

（今後の方向性）

なお、連邦政府は、この長期計画の内容を策定するうえでの重要な参考とするため、2005 年より、従来の制度による資金を投入しつつも、「パイロット・プロジェクト（Pilotprojekt、以下 PP）」と称する試験的な試みを推進している（図表 13）。

これらのプロジェクトは、今後の地域政策の具体的な姿に関し、連邦政府がどのようなイメージを描き、また各地域がそれを受けてどのような方向を模索しているかを、ある程度明確に示しているといえよう。

そこで、次節ではこれらの PP について、やや詳しくみてみよう。

（図表 13） NRP のパイロット・プロジェクト

	プロジェクト名	主な内容	主 導 カ ン ト ン	対 象 地 域
①	Kantonales NRP Pilotprogram Graubünden		GR	GR、SG、GZA カ ン ト ン、 Vorarlberg（ドイツ）、リ ヒテンシュタイン公国
	Center Da Capricorns	観光資源と農水産資源の融合		
	punto Bregalia	地元企業と地域職能教育機関の連 携改善		
	Streghe gemelle Hexenzwilinge	地元の悪魔伝説の活用を軸とした 観光資源活用		
	Avegner Val Müstair	地域発展計画の再構成		
	Grensüberschreitendes Invertorenmodell	リヒテンシュタイン公国等を含む ライン川上流地域の連携		
	transNet	Greater Zurich Area (GZA) 内の 中小企業と知識センターの連携		
	Young Enterprise for growth and prosperity in Switzerland - YES	青少年に対する起業教育・経営実 践活動		
②	Pilotprojekt Handschlag Stadt-Land	木材の利用を軸とした、中核市と 近郊の連携	BE	Thun 市とその近郊（BE）
③	Piloprojekt NRP Glarus	夏季観光の振興と企業誘致の融合	GL	GL

④	IPI International Packaging Institute	包装技術を軸とした、研究・教育と産業の国際的連携	SH	包装技術クラスター地域 (SH、TG、ZH)
⑤	Nano-Cluster Bodensee	ナノ技術を軸とした、国際的地域連携	SG	ドイツを含むボーデン湖地域 (SG)
⑥	Mountain Water Network	水を軸とした、山岳7カントン間の協力	GL	GL、GR、NW、OW、TI、UR、VS
⑦	Neuland	大学と中山間地中小企業の連携	LU	LU、UR、SZ、NW、OW
⑧	ARC - Brücken in die Zukunft	農業・中小企業経営者の再教育	スイス農家連盟	スイス全域の田園地域
⑨	SASSO SAN GOTTARDO	水・エネルギー・気候・安全・歴史を軸とした観光振興	TI	ゴットハルト地域 (TI、UR)
⑩	La tradition dans l' innovation	ナノ・マイクロ技術を軸とした都市部と周辺地域の連携	NE	NE
⑪	Auto-ID	トレーサビリティ技術を軸とした工業専門学校・研究機関・企業の連携	VS	VS
⑫	Innovation vor Ort	域内企業間、都市・近郊間のネットワークワーキング	AG	Zurzibiet、Aargau Süd 地域 (AG)
⑬	Kompetenzzentrum Haar & Kamm	国際的な「スイス櫛博物館」を中心とした文化・観光振興	SO	Thal 地域 (SO)
⑭	Lernende Region Zentralschweiz	山間地における企業のネットワーク形成による相互刺激	SZ	SZ、UR、OW、LU
⑮	Kompetenzzentrum Ernährungswirtschaft	ノウハウの移転を中心とした農業・食品加工産業等の連携	TG	TG
⑯	Alpine Foundation for life sciences Olivone AFLS	生命科学に関連する医薬・化学、スポーツ科学の研究機関と産業の連携	TI	Olivo、Bleniotal、Regione Insubrica 地域 (TI)

出典：Egli[2006] および各プロジェクトの広報パンフレット等を参考に作成。

カントンの略号については、付表1を参照。

3.3.1 パイロット・プロジェクト

当然ながら、PPの導入時においては、NRPは法的にはまだ施行されていなかったため、各プロジェクトはIHG、RegioPlusや、BWEなど、現行の地域政策手段を通じて支援されている。PPは、地域アクター間の協力に基づく自発的イニシアティブを重視するという点では、RegioPlusの延長線上にあるものといえるが、その運用については、後者とは幾つかの点で、異なっている。

第一に、RegioPlusの場合、企画・運営に当たって連邦政府が直接、地域のアクター団体（NPO）と交渉・調整を行うことが少なくなかったが、PPの場合は、NRPの基本方針に則り、原則として各州政府が調整にあたり、

連邦政府はその各州政府と交渉する形をとる。

第二に、RegioPlusが地域的には比較的限定された範囲のプロジェクトを対象としていたのに対し、PPの場合、引き続き限定された範囲を対象とするものもある一方で、カントン全域、あるいは複数のカントン、さらには国境をこえ、隣接諸国の地域と連携したプロジェクトもあるなど、かなりの広域を対象としたものが少なくない。

カントンの関与について着目してみると、図表14の①、③、⑩は、カントンとしての取り組みであり、その他は個別地域としての取り組みである。なお、①は、当初、7つの個別プロジェクトとして提案されていたものを、グラウビュンデン州政府が一つのプロジェクトに纏め上

げたものである。複数のカントンにまたがるプロジェクトの場合、そのうちの一つのカントンが主な調整機能を担うが、⑧のように、全国的な団体がその役に当たる例外もある。

16 の PP の内容はかなり多様であり、またいずれも複数の目的・効果を唱っているが、あえて、それらの性格を分類してみると、次のとおりである（図表 14）。

すなわち、先端的技術を中心に、かなり特定された分

野にターゲットを絞って地域振興を図ることを狙った PP が少なくない。なかでも、④、⑤などは、地域内の有力産業・企業を一つのキーワードで括って前面に出したものだといえるが、その地域的中心地は、スイスとしては「中山間地域」というよりは、人口の比較的集中する工業地域であり、「都市部から周辺中山間地域へのスピル・オーバー効果」に期待する、という NRP の方向性に乘ったものといえよう。

（図表 14） 性格別に見たパイロット・プロジェクトの分類

プロジェクトの性格	数	備 考
特定の技術・産業分野にある程度ターゲットを絞ったもの	7	②、④、⑤、⑩、⑪、⑮、⑯
観光振興を中心としたもの	3	③、⑨、⑬
幅広い地域連携を目的としたもの	5	①、⑦、⑧、⑫、⑭
その他	1	⑥
合 計	16	

また、特定の分野に焦点を絞ったものではないが、①のなかの transNet などは、チューリッヒ州という北部に立地するスイス最大の都市・工業地域と、グラウビュンデン州という、観光以外にほとんど産業を持たない、南部のカントンをと、Greater Zurich Area という、やや強引とも思われるコンセプトで結びつけたものといえよう。

これら PP をみると、NRP の性格が、従来の地域政策とかなり異なった面をもっていることを示唆している。

しかしながら、一方ではあまり内容のはっきりしないもの、あるいは従来からの中山間地産業である観光を前面に打ち出したものも少なくない。実際に、現地調査を行った一部の PP も、その具体的内容をみると、わが国の中山間地などで提案されているものと、それほど大きく異なるものとはいえない。逆にいえば、知恵を絞ってもあまり新しい地域振興の材料を見出しえない、スイス中山間地とわが国中山間地域とに共通する悩みを浮き彫りにしているように思われる。

3.3.2 パイロット・プロジェクトの具体例

ここでは、パイロット・プロジェクトについて、現地ヒアリング調査で得た情報などにより、その概要を紹介したい。

(Neuland)

Neuland プロジェクトは、高等教育機関と中小企業の連

携を目的に、ルツェルン州において着手されたものである。実際の事務局機能は、ルツェルン経済大学(Hochschule für Wirtschaft Luzern : HSW) の企業地域経済研究所 (Institut für Betriebs- und Regionalökonomie : IBR) が担っている¹⁶⁾。

同研究所では、この PP を以下のとおり位置づけている。

スイス経済の比較優位は、知識集約的な製品とサービスにあるが、その強みは「発明力」に尽きると考えられる。そこで、今回のプロジェクトにおいて、同研究所にとっての関心事項は、次の 3 点である。

- ・イノベーションの仕組みはどのようなものか (how does innovation work)
- ・企業はどのような支援を必要としているのか (what support you need)
- ・大学、とくに HSW はそれにどのように応えられるか (what can we do)

こうした問題意識から、HSW はこの PP を提案し、その受け皿を引き受けた。研究プロジェクトに必要な資金は、その 1/4 がルツェルン州政府予算、1/4 が大学予算から拠出され、残りの 1/2 (Sfr. 630.000) を、連邦政府 (SECO) からの補助金に拠っている。

予備調査の段階で、地元の中小企業に対する調査を実施したところ、どのように小さな企業でも、少なくとも次の 2 つのコンサルタント機能を利用していることがわかった。

16) 以下は、同研究所 Schweikert 教授および、Inderbizin 研究員とのインタビューによる。

すなわち、第一は会計コンサルタント機能であり、少なくとも年1回の納税時にはこれを必要としている。第二は、資金繰り（金融）に関するコンサルタント機能である。実は、これらの機能について、HSWはかなりの能力を有している。しかし、現在、実際にこれらの機能を担っている税理士・会計士、あるいは銀行は、HSWの潜在的貢献能力について、意外に知らないことも分かった。そこで、大学の知識と企業のニーズをマッチさせることの重要性を改めて認識した。

Neuland プロジェクトは、具体的には次の3段階に分けて進められる。

① 2005 年初一同年秋 地元中小企業約 100 社とのワークショップ

—具体的には、HSW を構成するカレッジの教員が学際的にチームを組み、企業インタビューを実施した。例えば、経営を専門とする教員とデザインの教員が組むことにより、大学が貢献できる新たな企業ニーズを発見することができた。

② 2005 年秋—同年末 ①の結果、有望と予想されるプロジェクトを、6-10 件を目処に選定。

③ 2006 年—2007 年前半 ②で選定したプロジェクトの推進と評価、制度化。

もう少し長い目では、この PP の経験をもとに、企業と大学との交流を制度化することを検討している。具体的には、年に 2-3 回、地元中小企業と教員との交流イベントを実施したり、企業間の異業種交流を大学がアレンジすることを考えている。HSW としては、例えば、「20 年後の住まいのあり方と建築方法」などについてのイメージ作りは、個々の企業では限界があるが、大学教員が手伝うことができるのではないかと考えている。

(Handschlag Stadt-Land)

Handschlag Stadt-Land は、ベルン州の西南部地域のセンターである Thun 市を地域の牽引車と位置づけ、同市から生じる刺戟効果を通じて、地域全体の活性化を目指すものである¹⁷⁾。これまでの IHG とは異なり、NRP の枠組みでは新しくイノベティブなものでないと地域に資金が投入されないのが、本地域を象徴するキーワードを木材と考え、このプロジェクトを提案した。

本プロジェクトの総コストは、Sfr. 1.175 百万であり、その半分以上を SECO からの補助金、1/4 をベルン州政府、残りを IHG 対象地域である、Thun-Inner Port (TIP)、Kiesental、Gürbetal、Kandertal を構成する基礎自治体が分担する。地域全体の人口は約 16 万人であり、そ

のうち約 9 万人が、Thun 市およびその近郊の人口に居住する。

本プロジェクトの主な内容は、地域の農産物およびクラフト製品を、Thun 地域におけるマーケティングで支援することである。具体的には、以下のような、本地域の特徴である林業・製材業の高付加価値化、高度利用である（かつこ内は、2004-2007 年の総事業規模）。

- ・ オーストリア等に輸出されていた木材の地元加工 (Sfr. 150,000)
- ・ 木材ペレットの地元暖房用エネルギーとしての活用推進 (Sfr. 125,000)
- ・ 地元木材による住宅建設促進 (Sfr. 176,200)
- ・ 企業間のネットワーク促進 (Sfr. 43,500)
- ・ 観光イベントに関するデータバンク構築 (Sfr. 510,000)

なお、上記のほか、管理費用として、Sfr. 170,000 の支出が予定されている。

(NanoCluster Bodensee)

サンガレン州は、スイスの東部に位置し、州都サンガレン市周辺に高度の技術を持った工業地区を擁する一方、州南部には競争力に乏しい繊維産業や不振の観光地を抱えている。

同州は、NRP への移行過程として、Nanocluster Bodensee という、地域産業の技術高度化を中心としたプロジェクトを進めている。

その具体的な内容については、参加する企業と交した守秘義務契約を理由に明らかにされなかったが、イメージとしては、それぞれ特定分野の技術を核に、8-10 社の中小企業のネットワークを複数、形成することを目指している。例えば、靴製造、繊維産業といった在来の産業でも、最新技術の接着剤に関する知識・経験を持ち込めば、これまでとは大きく異なる世界が広がるかもしれない。要は、域内の企業をこれまで経験しなかった最新の技術に触れさせることにより、国際的な競争力の強化につながるような刺戟を与えたい、というのが、この PP の基本的なコンセプトである。

連邦および州政府は、研究開発活動自体には資金援助を行わず、あくまでも、持続可能な企業間ネットワークの形成に協力し、触媒としての役割を担っている。

連邦政府 (SECO) は、NRP を意識して、こうした活動の成果があくまでも中山間地域に及ぶことを強く求めている。サンガレン州政府としては、最終的に中山間地域が受益者となるためには、参加者を地域内に限定する

17) 同プロジェクトの内容については、Dr. Buchs とのインタビューによる。なお同氏の本職は企業コンサルタントであり、カントンおよび、地元 IHG 対象地域の基礎自治体から依頼を受けて、本プロジェクトのマネジメントをパートタイムで担当している。

研究ノート

ことにはこだわらるべきでないと考え、このプロジェクトには、ドイツやオーストリアの企業も巻き込んでいるが、SECO の理解を得るのは必ずしも容易ではない州政府は、こうした活動をつうじて、州内中山間地域の企業が廃業・規模縮小に追い込まれたり、域外に拠点を移したりするのを防ぎ、その結果として域内の雇用の確保・拡大を目指している。

(La tradition dans l' innovation)

ニューシャテル州では、La tradition dans l' innovation というプロジェクトを実施している。その運営主体は、Réseau urbain Neuchâtelois (以下 RUN) という州政府と各自治体の協力プラットフォームである。ニューシャテル州には、3 つの IHG 対象地域があるが、その地域内に存在する約 60 の自治体全てがこれに参加している。この PP 自体は、カントンの主力産業である時計関連とマイクロエレクトロニクス企業が有するマイクロ技術やナノテクを、カントンが運営する研究機関との連携を強化しつつ、より高度に活用することを目指している。具体的なプロジェクトというよりも、幾つかのプロジェクトにつなげるためのメタ・プロジェクトともいえる。

NRP の下で、連邦とカントンが契約を締結するように、RUN のもとではカントンと各自治体の間で契約を結び、資金計画やベネフィットの還元について明確にすることを目指して運営している。

ニューシャテル州の抱える大きな問題は、①ニューシャテル湖に沿った都市・近郊的地域（低地）と、②ジュラ山脈地域（高地）との有機的な連携が、交通網の弱さにより妨げられていることである。具体的には、①、②において、それぞれ鉄道がある程度整備されているが、このように上下に平行に走っているそれぞれの路線をつなぐ縦の路線が弱い。いわば、横にした H の文字の 2 つの長線をつなぐ縦の短線の部分の鉄道網や道路網を整備する必要がある。この部分の移動に現在では 40 分位かかるが、これを 20 分程度に短縮できれば、州内の教育、医療、研究などの機関や文化施設などを有機的に結びつけたり、効率化したりできる。これを、NRP の資金や、人口集中部振興のための基金である、fond d' agglomeration を組み合わせて実現することを目指している。

ニューシャテル州の直接税率は、スイス国内では相対的に高い¹⁸⁾ ので、上記のような地域整備をつうじて地域経営を効率化することにより税率を抑制し、企業の流

出防止を図るのが、同州の戦略といえる。

(グラルス自治体合併)

グラルス (Glarus) は、スイス東部の人口 38500 人の小さな州であり、2006 年 7 月現在において、人口が最少の Betschwanden で 182 人、最大の州都 Glarus 市でも 5807 人という、25 の小規模自治体 (Gemeinde) から構成されている。グラルス州は、伝統産業である繊維や機械製造業の不振から経済的な困難に直面しており、今後、一段と深刻化が予想される財政難の下で、公共サービス (service public) を如何に維持していくかが、大きな問題となっている。

グラルス州は、NRP Glarus という、州全体としての観光の振興と企業誘致の融合を目指す PP を進めているが、州内各地域の特性について議論していく過程で、基礎自治体改革の必要性が、州政府および一部の住民に強く認識されるようになった。こうしたなか、カントン政府は、2006 年 5 月のランデスゲマインデ (住民集会：直接民主主義を採用するグラルスの最高立法機関) において、当時の 27 ゲマインデを 10 ゲマインデに統合するという、かなり思い切った地域構造改革案を提示した。これに対しては当然、賛否両論があったが、さらに集会の場において、ある住民より、2011 年 1 月 1 日をもって 3 つのゲマインデに集約するという修正案も提出された。最終的に議決を行ったところ、大方の予想に反し、この 3 ゲマインデへの統合案が採択されることとなった。

この統合案採択に対しては、憲法違反であり無効との異議申し立てが行われたが、カントン行政裁判所はこれを退け、連邦裁判所もこの一審の判断を支持した。この結果、2011 年からは、グラルスは、中部グラルス、北部グラルスおよび南部グラルスという (何れも現段階では仮称)、それぞれ人口 1 万人以上の 3 つの基礎自治体に再編成されることとなった¹⁹⁾。

3.3.3 パイロット・プロジェクトの中間報告

SECO は、2006 年 6 月に、PP の企画・運営から得られた経験についての中間報告を、個人論文の形で発表している (Egli[2006])。同報告書で示された主な論点と PP の中間的な評価は、以下のとおりである。

- ・全体で、支援規模にして Sfr. 11, 650, 000 のプロジェクトが、IHG、RegioPlus、INTEREG、BWE、InnoTour および、農業予算、職業教育・技術関連予算など活用してり組成された。3 つのプロジェクトについては、

18) 一方では、Bonny Beschluss を適用して、かなりの個別企業に対し法人税の減免を行っている。

19) こうした動きがスイス全体に広がりを見せるかどうかは、なお明確ではない。たとえば、ニューシャテルの IHG 指定地域である、Val de travers 地域でも、11 基礎自治体合併の動きがあるが、住民投票にかけられた場合、その帰趨はかなり微妙とみられている。

Swisscom からの協力をえることもできた。

- ・ NRP の狙いの一つであった、地域に関する中央政府部署間の協力体制強化については、SECO と農業局、職業教育・技術局などとの間で、プロジェクトの推進に関してある程度の成果を挙げたものの、予算投入についての協力という面では、かなり限定されたものにとどまった。
- ・ 地方の政策形成能力の向上という面では、この PP の試みにより、幾つかのカントンにおいて、かなりの進展がみられた。なかには、当初 NRP についてかなり消極的であったカントンが、積極的にプロジェクトに取り組んだ例も見られる。
- ・ しかしながら、プロジェクトの形成能力について、地域的にみて、かなりの格差があることが明らかになった。とくに、西・南スイスにおける政策形成力が弱いように思われる。こうした地域に対しては、連邦サイドからの働きかけを強める必要もあるかもしれない。
- ・ 全体的にみて、良好かつイノベティブなプロジェクトの場合、プロジェクト形成に先立って、かなり詳細に、かつかなりのコストを投入して、準備が行われていることがわかった。この点、ビジネスプランの作成段階での支援措置を講ずることも考慮する必要があるかもしれない。
- ・ 全般的に、カントンのレベルを超えたプロジェクトの提示は、当初の期待を下回るものにとどまった。
- ・ カントンが、相互にそれぞれの割分担（例えば、SH における包装技術、TG における食品産業、SG におけるナノ技術）について合意しあったあつたうえで、協力関係を結ぶことが望まれる。
- ・ 今後、NRP への以降に向けて、2007 年末までの PP で得られた経験を基に、最終報告を行う予定である。

IV おわりに—スイスの地域政策の今後の方向と評価—

最後に、これまでみてきた、スイスにおける地域政策とその再構築の動きについて、若干の評価を試みたい。

（スイスの地域政策の位置づけ）

まず、あらかじめ明らかにしておく必要があるのは、本稿で中心的に扱ったのは、連邦経済省の一部門である、SECO が担当している地域政策である。地域に影響を与える政策は、これにとどまらないのは当然である。交通

政策、住宅政策、文教政策、農政政策なども、地域のあり方に大きな影響を与える。なかでも、スイスは伝統に欧州の中でも強い国内農業保護政策を採ってきたこともあって、農業政策は地域のあり方に大きな影響を与え、予算規模からみても、本稿で扱った地域政策よりもはるかに大きい²⁰⁾。この点は、本稿の大きな限界であると同時に、NRP の大きな柱として、中央政府内部での協力・調整の強化が謳われている、大きな背景ともいえよう。

（地域政策の再構築課程とその評価）

スイスの地域政策の変遷、とくに、最近の NRP をめぐる議論の展開と政策の形成過程をみると、スイスでも、当初の明確な理念が、政策を実現する過程で、地域間の政治的な駆け引きと妥協をつうじて、次第に曖昧化していった姿がみてとれる。

これを、最近の NRP 決定までの経緯に沿ってついて改めて整理すると、当初の基本的な理念は、相対的に低下したスイスの国際競争力の回復を図るためには、「地域間所得格差平準化を目的とした、総花的なばら撒きの手段」として使われる傾向の強かった地域政策を改め、「技術革新の源泉である人口集中部からのスピル・オーバー効果を内生的な発展に結びつけるうえでの受け皿作りの手段」に純化することが必要、というものであった。

しかしながら、こうしたパラダイム・シフトは、当然ながらこれまで地域政策の恩恵を受けてきた中山間地の経済困難地域から「切り捨て」との反発を受け、結果的には所得格差平準化、インフラ整備、地域への企業誘致支援といった、従来の地域政策の性格が残存されることとなった。こうした政策の再構築をめぐる綱引きは、わが国でもおなじみなことである。

ただ、一方では、スイスの地域政策の重点が、着実に変容を遂げようとしていることもまた、明らかといえよう。

第一には、地域自身のイニシアティブの重要性がより鮮明になってきていることである。地域（カントン）分権傾向の非常に強いスイスにあって、地域政策については、連邦政府の裁量余地がかなり大きい分野であったが、NRP の下ではこの権限が大きくカントンに戻されることになる²¹⁾。したがって、これまで以上に、各地域の政策や個別プロジェクトの形成能力が試されることになってきている。

第二には、地域振興の重点が、インフラ整備というハード指向から、地域のアクター間の連携強化という、ソフト指向に移りつつあることである。この点、スイスの経

20) もっとも、この点に関しては、スイスにおいては農業政策も、SECO が属するのと同じ経済省の一部門である、経済省農業局が担当していること、住宅政策、職業訓練・技術政策も同様に経済省の所管であり、同一大臣の指揮下にあること、などは、わが国の場合とも大きく異なっていることは、念頭においておく必要がある。

21) なお、この背景には、財政力の地域間格差是正の仕組みが、NFA（新財政力平準化制度）の導入により、大きく変化したこともあるが、本稿の域を超えるため、ここで詳しくは論じない。

研究ノート

験は、上記のような自治体等公的部門の政策能力とともに、公的部門以外のアクター、具体的には、大学等の知的創造機関、イノベティブな企業、あるいはNPOなどの活用が、重要な鍵を握っていることを改めて示しているように思われる。

第三には、スイスにおけるパイロット・プロジェクトのこれまでの経験にみられるように、政策の策定の準備段階における入念な調査活動を通じて、地域の強みと特徴をうまく抽出することが、魅力的なプロジェクトを築き上げるうえで、非常に重要と思われることである。

これらの点は、わが国における中山間地域の現状と、同地域の振興を巡る議論と比較してみても、それほど目新しいとはいえないかもしれない。しかしながら、逆にいえば、スイスでもわが国においても、求められているものは明確である、ということ、改めて認識させるものといえよう。

(NRP の方向性についての評価と今後の課題)

3章で述べたように、2007年にNRPの具体的な運用計画に対する連邦政府案が示され、このなかで、①知識集約型製造業の経済牽引力促進、②観光産業における構造変化への適応に第一優先順位をおくこととされた。

このように、政策の重点が明確にされたことは、政策の効率性という点からは、高く評価できよう。しかし、一方では、次の2つの問題が浮かび上がってくる。

第一には、この政策から取り残されると思われる地域をどうするかについては、なお明確なアイデアを描ききれていない点である。すなわち、今後、スイス各地域の経済競争力を高めるか、という方向性の点については、多くの関係者、研究者が、全国を3つの地域に分けた上で、概ね次のような見方をしている。

すなわち、①北東部から西部(ボーデン湖地域からジュネーブ)にかけての弧の地域には、それなりの基盤と独自性を持った製造業が立地しており、これらの技術力を強化し、さらに広域、場合によっては近隣EU諸国とも連携したネットワーク形成により、競争力の強化を目指すことができるし、それ以外の選択肢はない。

また、②アルプス高山地域については、他国の観光地との競争で苦境に陥っているとはいえ、サンモリッツ、ダボス、ツェルマット、グリンデルヴァルトなど、国際競争力を十分に持つ魅力的な観光地が多い。この地域については、その基盤強化や地域連携の観光プロモーションと環境景観保全型農業の振興を組み合わせることにより、観光地としての競争力の強化を図るのは当然であり、

これを進めれば、一定のビジョンを描けよう。

問題なのが、③両者の中間地帯にある前アルプス(Voralp)地域である。この地帯に立地する産業は繊維や在来型機械工業など、独自性・将来性に乏しい一方、観光資源もアルプス高山地域に比べると魅力に欠ける。また、この地域は、いまだに農業への依存度も高いが、WTOウルグアイラウンド以降、従来のような国内農業保護を継続するのは困難になってきている。これらの地域が、それぞれどのような展望を開いていくのか、それにNRPはどのように貢献できるのかが、大きな課題といえる。

第二の問題は、これと関連するが、今後、こうした地域からの政策支援に対する政治的圧力にどう対応していくか、である。Bonny Beschlussに基づく連邦法人税の減免措置については、連邦政府自体がその効果についてかなり懐疑的な見方を示していたにもかかわらず、受益地域の反発から、時限的ながら存続することとなった。今回の政府運営計画でも、前述のように知識集約型輸出産業と観光という2分野に第1優先度を置きつつも、そこから外れる農業やエネルギーなど4つの第2優先分野も併記することになった背景に、こうした地域に対する配慮があったのは、明らかといえる。その背景には、前述のようにスイスでの法改正には過半数のカントンの賛成を得る必要があり、そのため「調整型の政策形成」となりがちであることがある(もっとも、これが同国の地方分権を担保する仕組みになっていることは見逃せない)。

(スイスにおける議論の特徴)

このように、スイスにおける政策形成には、わが国と似た面もある一方、最近の政策体系の再構築課程の観察からは、わが国とはやや異なると思われる点にも気づかされる。

第一には、政策の転換がかなりの時間をかけ、連邦政府、カントン、自治体、関係諸団体など関係者間の綿密な討議を経て進められたことである。さらに、その討議の早い段階で、複数の大学研究機関等に既存の政策の外部評価を依頼し、これを討議のベースとして利用したことである。

第二には、中山間地について、どのような制度によりどこまで資金を投入するかについて、当然のことながら、スイス国民の間に温度差はあるものの、スイスの山々の自然とそこでの文化の多様性がスイスのアイデンティティの基本にあり、それを維持すべきこと、という点に

については、かなり広い共通の認識があることである。

第三に、EUの動向について、強く意識せざると得ないことである。すなわち、EUの深化と拡大により、スイスは、EUという海の中の孤島になるのではないか、という危機感がある一方、国是である永世中立は全面的EU加盟と相容れない。そうした基で、取り残されないようにするためには、EUとどう連携していくか、ということは、スイスの政策にとって、切実な問題として意識されている。

このような、わが国における中山間地政策の形成過程との相違点を含め、スイスにおける中山間地政策の変遷と、最近の同政策再構築に向けての動きは、わが国における中山間地振興について考える上で、参考とすべき点も少なくないと思われる。

(本稿の限界と今後の課題)

本稿は、最近のスイスにおける地域政策再構築の動きを中心に検討し、わが国が抱える地域の問題を考えるうえでの材料を提供するという意味で、一定の成果を挙げたものと考えている。

しかしながら、既に本文で指摘していることも含め、なお十分に論じることができなかった論点も多く、今後の課題として残されている。これらを簡単に整理すると、次のとおりである。

①本稿における調査の中心となったのは、SECOの地域

政策であるが、地域に大きな影響を与えるその他の政策、とくに予算規模の大きい農業政策とその変化については、限定的にしか触れられなかった。

②スイスは、EUの政策とその変化を強く意識しているが、そのEU政策そのもの、あるいは、それとスイスの政策とのかかわりについても、十分な分析を行うことはできなかった。

③現地調査について、実際の地域政策の現場に対しては、数少ない先へ訪問調査しかできなかった。とくにPPについては、より先進的な技術クラスターの形成を指向しているところ、逆にこうした方向を指向するのが困難な、本格的山岳地域の現状、などについて調査する余裕がなかったは、残念なところである。

④さらに、調査が政策企画・運営担当者を中心としたものにとどまったところである。本来は、中山間地における生活者の実情を把握し、彼らにとっての本当の困難は何であり、それにどう対処しているのか、政策について何を望み、どう評価しているのか、という側面からの調査が、政策評価にとって、重要な視点として残されている。しかしながら、この点については、本稿の調査では、カバーすることができなかった。

今後、このような課題を含め、さらに調査を進めていきたいと考えている。

[参考文献]

- Bieger, Thomas/ Rey, Michel et.al.[2004] “Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete(IHG) – Bericht”, Universität St.Gallen/C.E.A.T. 15.Oktober 2004 St.Gallen/Lausanne
- Egli, Regula[2006] “Zwischenbericht Pilotprojekte NRP”, Staatssekretariat für Wirtschaft, Juli 2006
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement[2004], “Bundesgesetz über Regionalpolitik: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens”, November 2004.
- Geissmann, Urs[2006] “Eine Politik ohne den urbanen Raum?” Die Stadt, 2006/3
- OECD[2002] “OECD Territorial Reviews Switzerland” 2002
- Schweizerischer Bundesrat[2005] “Botschaft über die Neue Regionalpolitik(NRP)” 16.November 2005
- Staatssekretariat für Wirtschaft[2003] “Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik: Neue Regionalpolitik—Schlussbericht” 6.Februar 2003
- Staatssekretariat für Wirtschaft[2004] “Bericht zu Händen des EVD zur Optimierung der Vorlage zu einem neuen Bundesgesetz über Regionalpolitik” Juni 2005
- Stokar, Thomas von/Vettori, Anna et.al.[2004] “Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten Wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete—Schlussbericht” INFRAS, 8.November 2004 Zürich
- Stokar, Thomas von/Menegale, Sarah et. al.[2005] “Strukturwandel in den Regionen Erfolgreich Bewältigen—Schlussbericht” INFRAS 13.April 2005 Zürich
- Thierstein A., and Egger, U. K.[1998] “Integrated regional policy: lessons from Switzerland”, in Environment and Planung C: Government and Policy volume 16.

研究ノート

Thierstein, Alain/Behrendt, Heiko[2001] “Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik”, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ORL, ETH Zürich, Dezember 2001

小林武 [1989] 「現代スイス憲法」、法律文化社

関満博・長崎利幸編 [2003] 「市町村合併の時代 / 中山間地域の産業振興」、新評論、2003 年 4 月

世利洋介 [2001] 「現代スイス財政連邦主義」、『久留米大学経済叢書 8』、2001 年

中村聡志 [2006] 「地方財政改革下の中山間地域政策―地域経営的観点からの試論―」 HPSI ワーキング・ペーパー 2006-5、法政大学政策科学研究所、2006 年 5 月

ふるさと情報センター [1999] 「改訂版中山間地対策ハンドブック」 大成出版社 1999 年 2 月

(付表 1) スイスのカントンとその略号

略号	カントン (カントンの主要言語による)	日本語表記
AI	Appenzell Innerrhoden	アッペンツェル インナーホーデン
AG	Aargau	アーガウ
AR	Appenzell Ausserrhoden	アッペンツェル アウサーホーデン
BE	Bern	ベルン
BL	Basel-Landschaft	バーゼル・ラントシャフト
BS	Basel-Stadt	バーゼル・シュタット
FR	Fribourg	フリブール
GE	Genève	ジュネーブ
GL	Glarus	グラールス
GR	Graubünden	グラウビュンデン
JU	Jura	ジュラ
LU	Luzern	ルツェルン
NE	Neuchâtel	ニューシャテル
NW	Nidwalden	ニートヴァルデン
OW	Obwalden	オブヴァルデン
SG	St. Gallen	ザンクトガレン
SH	Schaffhausen	シャフハウゼン
SO	Solothurn	ソロトゥーン
SZ	Schwyz	シュヴィーツ
TG	Thurgau	トゥルガウ
TI	Ticino	ティチーノ
UR	Uri	ウーリ
VD	Vaud	ヴォー
VS	Valais	ヴァレー
ZG	Zug	ツーク
ZH	Zürich	チューリッヒ

(注) AI・AR、BL・BS、NW・OW は、それぞれ歴史的には一つのカントンであり、その分離の経緯から、現在も「半カントン」と呼ばれることがある、法的にも、国民投票等において、「カントン数の過半数」を計算するにあたり、通常のカントンの半分としてカウントされる。