最近のスイス地域政策の動向: 新地域政策(NRP)第1期(2008-2015)の評価と 第2期(2016-2023年)の方向性

Recent Regional Policy in Switzerland : Evalutation of NRP | (2008 \sim 15) and Direction of NRP || (2016 \sim 23)

田口 博雄 Hiroo Taguchi

最近のスイス地域政策の動向:

新地域政策(NRP)第1期(2008-2015)の評価と 第2期(2016-2023年)の方向性

法政大学地域研究センター 田口 博雄

要旨

スイスの地域政策は2008年から新体系(Neue Regionalpolitik、以下NRP)に移行したが、その第1期(2008~2015年)を経て、2016年から第2期に入っている。第2期への移行に際しては、スイス政府は外部機関に政策評価を依頼したうえ、これらをもとに策定した第2期の運営方針に関する教書について議会の承認を受けて、実際の運営に入っている。本稿は、上述の外部評価や連邦政府教書などをもとに、最近のスイス地域政策の状況について整理を試みたものである。

第1期 NRP は、①地域におけるイノベーション、価値創造および競争力の強化、②地域政策とその他の分野別政策とのシナジー、③地域発展と地域経営力のシステム化、の3つを戦略的方向性として打ち出していた。①、②について、外部の評価書は観光関係のウェイトがやや高すぎることや、企業のプロジェクト関与、さらには他部門の政策との連携などの面で課題もあるものの、正しい方向に進展しており、全体として NRP はかなりの成果を挙げているとしている。③の「知識の共有」について

は、政府がこれを委託している regiosuisse に関する別の 評価報告書が、地域政策に関する知識の交流センターと して順調に立ち上がり、NRPの重要な要素としての地位 を確立している、と評価している。

連邦政府の教書は、第2期NRPでは第1期の基本方針を維持し、①産業分野における価値創造システム、②観光分野における価値創造システム、の2つを重点分野としている。このうち①については、とくに地域イノベーションシステム(RIS: Regionale Innovationssystem)の推進を強調し、広域経済圏におけるTriple Helix(企業、大学・研究機関、公的機関)論なども強く打ち出している。一方、観光分野については、価値創造と並んで、観光産業の構造変化を引続き重点分野としているが、この背景にはスイス・フラン高や国民投票に基づくセカンドハウス規制などによる観光業への打撃といった現実を意識せざるを得なかったことも読み取れる。

キーワード:スイス、地域政策、NRP、地域リージョ ナルシステム

Recent Regional Policy in Switzerland : Evalutation of NRP II $(2008 \sim 15)$ and Direction of NRP II $(2016 \sim 23)$

Hosei University Center for Regional Research Hiroo Taguchi

Abstract

New Regional Policy (NRP) in Switzerland has entered its second term in 2016. In the transition phase, Swiss federal government asked external research institutions to evaluate NRP I . The governmental address on NRP II (2016 \sim 23) was approved in 2015 by the parliarment. Based on the external assessments and the government address, this paper tries to clarify the features of recent Swiss regional policy.

The strategic directions of NRP I were (i) fostering regional innovation, value creation and competitiveness, (ii) synergies with other policy

areas, (iii) regional development and management as a knowledge system. The external assessments found strong predominance of tourism, difficulty in involving private business, and problems in policy coordination; but generally they evaluated NRP I as positive, and its direction on the right track. With regard to (iii), regiosuisse is establishing itself as a hub of knowledge.

Swiss government deceided to maintain the general framework in NRP II. The governmental address sets two fundamental promotion areas: (a) value creation system in industry, especially regional innovation systems (RIS); (b)

value creation system in tourism, including the structural change in tourism. Strong Swiss franc, and the new restriction on second houses based on a referendum, both potential blow to the swiss tourism, seems to have had some impact in tourism becoming again a major part of the NRP.

Keyword: Switzerland, regional policy, NRP, regional innovation system

1. はじめに

スイスの地域政策は2008年から新体系に移行したが、その第1期前半(2008~2011年)、同後半(2012~2015年)を経て2016年より第2期に入っている。第2期への移行に際し、スイス連邦政府は外部機関に2008年から第1期の運営等についての政策評価を依頼したうえ、2015年に議会に第2期の運営方針に関する教書を提出し、上下両院の承認を受けて現在はその運営に当たっている。

本稿は、第1期の運営についての政策評価書(Sager ほか [2013])、第2期の運営に関する政府教書(Schweizerische Bundesrat [2015])、および担当部署の政策解説(SECO [2017])などに基づき、最近のスイスの地域政策運営の状況を整理したものである。

2. スイスにおける地域政策の推移

まず、スイスにおける地域政策の変遷について、改めて簡単に振り返っておきたい¹。

スイスでは、1970年代に主に山岳地域を中心とした経 済的困難地域の支援のための政策手段が導入された。そ の中心となったのが、①インフラ開発支援を目的とする 山岳地域投資支援法(IHG: Investitionshilfegesetz für Berggebiete、1974年導入)と、②企業進出支援を目的 とした税の減免などを内容とする経済困難地域支援決 議 (BWE: Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen、通称Bonnie Beschluss、1979年 導入)であった。これらは、所得向上の進んだ都市部と、 そこから取り残されてきた中山間部との「格差」の平準 化を念頭においた政策であった(田口[2008])。その後、 1990年代には、①従来の政策の非効率性、② EU の地域 政策との整合性、③世界的な農業自由化の流れ、④フラ ン高によるスイスの国際競争力低下などを背景に、より 「効率」を意識した政策が導入されるようになった。そ の典型的な例が、内発的な地域振興活動の支援を目的と した RegioPlus (詳しくは田口 [2010] 参照) であった。 さらに 2000 年代に入ると、スイスの各州間の経済力・財政力格差是正を目的とする、NFA(Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgabenteilung)が導入されることとなった。周知のとおり、スイスは 26 の州(カントン)からなる連邦国家であり、歴史的に各州の権限が極めて強く、その反映として、中央政府を通じた地域間の格差是正機能が限定されていた。NFA は、これを是正し、本格的な地域間の所得再配分機能を整備するものとされた。それまでの地域政策には所得再配分的な側面が多く含まれていたが、NFA の導入に伴い、こうした要素を最小限にして、地域の振興に純化する方針が打ち出された。こうして、NFA と軌を一にして 2008 年から導入されたのが、新地域政策(Neue Regionalpolitik、以下 NRP)である。

3. 第1期 NRP の概要と外部評価結果

3.1 NRP の戦略的方向性

第1期 NRP については、次の3つの戦略的方向性が 提示された(Schweizerische Bundesrat [2007]、SECO [2008])。

- ①地域におけるイノベーション、価値創造および競争力 の強化
- ②地域政策とその他の分野別政策とのシナジー
- ③知識システムとしての地域発展と地域経営能力

なお、NRPスタート直後の連邦政府の解説書(SECO [2008])は、上記の3点を①地域経済の強化、②地域政策の連邦政府他部署との協調、③地域政策とそのプレーヤーのためのノウハウと、また第2期スタート後に作成された SECO [2017] は、①イノベーション促進、②シナジーの創造、③知識の共有、と要約している

NRPの運営に関しては、従来の地域政策よりも州の 役割を重視し、政府の基本方針に基づき各州がそれぞれ の地域ニーズなどに基づき4年間の多年度運営計画を作 成することとなった。

当然のことながら、上記の3つの戦略的な方向性のうち、最重点項目は、①のイノベーションの促進であった。

¹ 過去のスイス地域政策の展開については、田口 [2008]、同 [2010]、同 [2012]、同 [2014] を参照。

さらに、NRP 第1期の基本計画は、このイノベーション促進の重点分野として、①輸出指向型の価値創造システムと、②観光分野の構造改善を掲げていた。

3.2 第1期 NRP の政策評価

連邦政府の担当部署である SECO (通称:正式には Staatssekretariat für Wirtschaft) から第 1 期の NRP 政策評価を委託された Sager ほか [2013] は、まず前述の戦略的方向性に従って、政策を跡付けている。もっとも評価作業は第 1 期中に行われたため、用いたデータは、その前半に当たる $2008 \sim 2011$ 年のものであり、「中間評価」であるともいえよう。

Sager らは、まず、それぞれの戦略的方向性について、「アウトプット」、「アウトカム」および「インパクト」という3つの次元から検討を加えている。

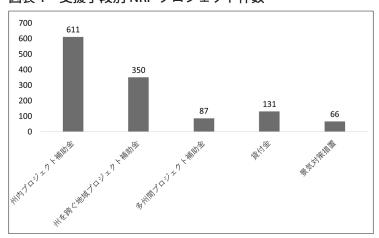
(イノベーション推進に関するアウトプット)

Sager らは、第1の方向性であるイノベーション推進に関するアウトプット、アウトカムについて、様々な角度から計量的な整理を行っている。その主な内容は次のとおりである。

2008 年から 2011 年にかけて、全体で 1245 件のプロジェクトに対する支援が実施された。これを、支援手段別および地理的範囲別にみたのが、図表 1 である。

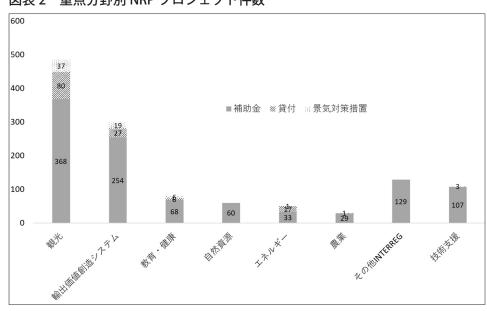
件数的には、同一州内のプロジェクトに対する支援が611件と約半数を占め、これに複数の州にまたがる地域に対する支援の350件が続き、複数の州による共同プロジェクトは87件となっている。このほか、連邦資金の貸付けが131件、景気後退時の安定措置が66件実施されている。

NRPのもとで実施されている各プロジェクトは、複



図表 1 支援手段別 NRP プロジェクト件数

(備考)Sager ほか[2013]をもとに筆者作成(図表 $2 \sim 7$ も同じ)。



図表 2 重点分野別 NRP プロジェクト件数

数の目的で行われている場合が多いが、各プロジェクト において最も重視されている分野をみたのが、図表2で ある。

分野別にみて突出しているのが全体の4割を占める「観光」であり、これに「輸出価値創造システム」の約24%、「INTERREG 関連」の約10%が続き、その他の分野の割合は低い。

分野別の支援状況を、支援金の規模でみたのが、図表 3である。

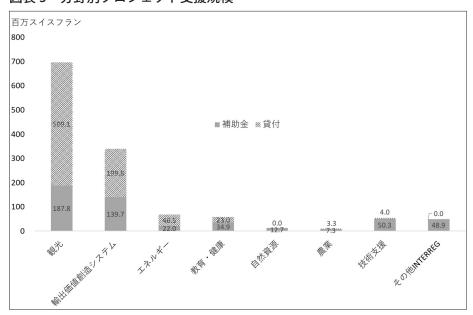
支援規模にみると、観光分野への支援が補助金約 1.9 億スイスフラン(以下 CHF)、貸付金 5.1 億 CHF と全体の6割を占めている。輸出価値創造システム(補助金 1.4 億 CHF、貸付金 2 億 CHF)がこれに次ぎ、その他の分野の比率は小さい。なお、支援手段に着目すると、観光

およびエネルギー分野における貸付金の割合の高さが目立っている。

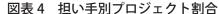
(イノベーション推進に関するアウトカム・インパクト) 政策評価報告は、このようにアウトプットについて整理したうえで、アウトカムに関して、①中小企業を巻き込むことができたか、②インフラに関するプロジェクトが地域の経済ないしは中小企業の役に立てたか、という2つのリサーチクエスチョンを立てている。

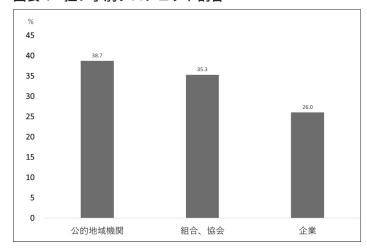
NRPでは、プロジェクト運営の中心的な担い手として様々な主体を想定している。その割合をみたのが、図表4である。

公的機関の割合が最も高く4割近いが、同業組合や地域振興を目的とした各種の協会等もほぼ同じ割合を示し



図表 3 分野別プロジェクト支援規模





ており、企業が担い手となるプロジェクトも、全体の4分の1を占めている。

NRPの下で、企業は①プロジェクトの担い手として運営に当たる場合もあるが、②別の担い手が運営するプロジェクトにパートナーとして参加する場合もある。図表5は、どのような分野のプロジェクトに、企業が上記の①ないし②の形で参加しているのかをみたものである。

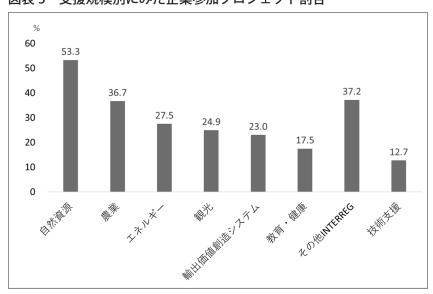
このように、分野によってはかなりの割合のプロジェクトに企業が参加しているが、期間運営計画を策定し、これを実施する各州の当局は、これら企業の参加をどのようにみているのであろうか。この点に関し、Sager [2013] らは各州の担当部署に対して 2012 年に質問書を発出し、23 州から回答を得ている。

まず、各州の当局者が、プロジェクトの推進にあたっ

て企業をどの程度重要とみたのかを聞いた結果が図表6である。ほとんどの州が「重要」ないしは「どちらかといえば重要」としており、「どちらかといえば重要でない」ないしは「重要でない」とした州はわずか4州に過ぎなかった。

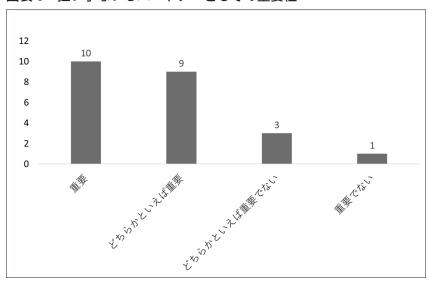
もっとも、企業をプロジェクトに参画させることの難しさについての回答をみると(図表 7)、「どちらかといえば困難」が最も多く、「困難」がこれに次ぐ。このように8割以上の州が、企業を地域振興プロジェクトに巻き込むことにかなり苦労している姿が浮き彫りとなっている。

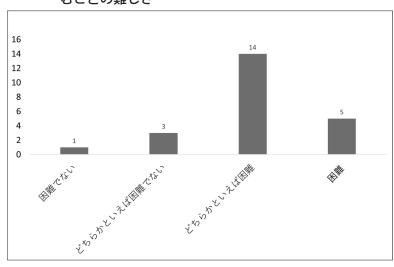
これらの結果を踏まえ、評価報告書は企業からみた NRPの評価は全体としてあまり高くない、との暫定評価を行っている。



図表 5 支援規模別にみた企業参加プロジェクト割合







図表 7 プロジェクトの担い手やパートナーとして企業を取り込むことの難しさ

次に、イノベーション促進活動のインパクトについては、①雇用機会、②イノベーション、③価値創造という視点を提示し、計量的な分析は少なくとも調査時点では困難であるとしたうえで、いずれの視点についてもかなりの成功例がみられ、全体的に適切な方向に進んでおり、定性的にはかなり成果を挙げている、との評価を下している。

(シナジー創造)

Sager ほか [2013] は、シナジー創造面でのアウトプットに関し、Bundesrat [2007] で求められていた政府部門間の連携強化について、SECO の NRP 担当部署と多くの政府関連部署との間で合意書が交わされていることを指摘している。具体的には、知識・技術移転に関する技術イノベーション委員会との合意、木材に関する環境省との合意、人口集中地域政策に関する国土発展省との合意、データに関する統計省との合意などである。その一方で、農業省との間では農業政策に関する合意には達していない。また、San Gottardo 2012-2015 実施計画(田口 [2012] 参照)は観光面に重点を置いたものであるが、そうした中でも木材に着目した価値創造に関して、環境省と密接な協力関係が構築されたことも指摘している。

さらに、シナジー効果面でのアウトカムについて、SECO に対するインタビューに基づき、①連携は全体として改善はしているものの、ほとんどが SECO 側からの働きかけによるもので、担当者間の個人的な関係に依存する面が多く、進展はさほどはかばかしくない、②しかしながら方向性は正しい、との評価を下している。さらにインパクトに関しては、連邦会計監査院が3つの州について行った監査によれば、NRPと他の分野別政策との区分は必ずしも明確ではなく、多くの場合「穴埋め」

的な使われ方がされていることを紹介する一方で、NRPが水平的(州間)・垂直的(連邦、州、基礎自治体間)協力、さらには分野を超えたプロジェクトの創生を促す効果も持ったと評価している。

そして、シナジー創造に関する暫定的な評価として、各種分野の政策間の連携が必ずしも進んでいないのには NRP 導入の初期という事情も勘案する必要があることを指摘したうえ、すでに改善の兆候はみられ始めていることを評価し、さらなる努力が望まれるものの、この面についての判断は「時期尚早」と結んでいる。

(知識の共有)

NRPの第3の戦略的方向性である「知識の共有」については、Sager ほか [2013] とは別に、SECO の委託を受けて Zumbusch ほか [2014] がこの方向性を担う機関である regiosuisse に関する評価報告書をまとめており、ここではその要点を紹介する。なお、regiosuisse は、2007年に行われた国際コンペティションに基づき、Brig市に本拠を持つ地域政策コンサルティング会社であるPLANVAL に全面的に業務委託されている。当初の契約期間は 2008年から 2015年の8年間であったが、2015年には再度の国際コンペを経て、2016年から 2023年までの期間について契約が延長されている。Zumbusch ほか[2014] による評価時の契約項目は、図表8のとおりであった。

Zumbusch らは、これらの項目について詳細な検討を 行い、いずれの活動に対する需要も高いが、とくに次の 2点の成果が目立っていると指摘している。

・2008 年から 2014 年 5 月にかけて regiosuisse が開催 した地域経営コース、NRP 入門者研修、プロジェ クト訪問、専門家会議など様々なイベントには延べ

活動分野	活動内容の例			
1.NWS 全国のネットワーク役	ネットワーク戦略・運営指導、参謀機能、対外代表			
2. 能力形成	会議、プロジェクト訪問、研修コース、地域運営指導			
3. 知識共同体	知識共同体メンバーの NRP 専門家としての動員			
4. 研究ネットワーク	研究成果の実践化方法、研究者や関連資料の把握			
5. コミュニケーション (広報)	NRP、regiosuisse の認知度向上、広報紙 regioS			
6. 知識のポータル	ポータルサイト regiosuisse.ch の運営と安全確保			
7. モニタリング	地域モニタリング、NRP プロジェクトの効果分析			
8. 特別活動・プロジェクト	ホットラインへの質問への対応			

図表 8 SECO との契約による regiosuisse の活動分野

(備考) Zumbusch ほか [2014] をもとに筆者作成 (図表9も同じ)。

1120人が参加した。その内訳をみると、地域アクター (21%) の割合が最も高く、大学・研究機関関係者 (20%)、州関係者 (17%)、コンサルティング会社 (15%) らがこれに続く。これらのイベントは、かなり密度の高いネットワーク形成に貢献したものと評価できる。

・ポータルサイト regiosuisse.ch の利用は月平均 5000 件であり、機関紙 regioS も幅広い読者層を獲得している。

このように、regiosuisse は知識交流のセンター機能を果たしており、NRPシステムの重要な要素となっている。もっとも、regiosuisse が連邦政府により設立された組織であるため、ともすれば専らサービス提供者として受け止められ、「すべての知識所有者がそれぞれの役割を果たす知識運営システム」を形成するには至っていない。

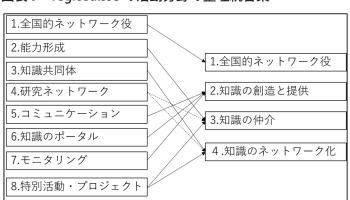
Zumbusch ほかによる評価のポイントのうち興味深い 点をいくつか列挙すると、次のとおりである。

・regiosuisse の活動は、NRPの実践に向けての刺 戦を与えることに貢献している。ただ、とくに regiosuisse と州の間の情報交流にはなお不足する面 があり、その主な理由は情報交換が構造化されてい ないことにあるように思われる。

- ・全体として、regiosuisse はよく利用されているが、 主に NRP 制度に関する知識利用 (NRP 参入者、 NRP 専門部署) に限定されている面がある。
- ・総括的にみて regiosuisse は地域発展知識システム の重要なアクターとしての地位を確立し、NRP に 対する理解やその着実な実践、不確実性の低下にも 寄与しており、2016 年以降を展望しても、活動方 針を大きく変更する必要はない。
- ・ただ、NRPをめぐる環境変化に対応するためには、 目的グループの差別化、ニーズのボトムアップ的把握、情報交換の構造化をつうじて、「皆が支える知識運営システム」としての regiosuisse の強化を図ることが求められる。

そのうえで、Zumbuschらは、次の2点の勧告を行っている。

- ①目的グループを絞り込み、カントンの専門部署と地域の NRP 責任者を中心に据えるべきである。
- ②現在の8つの活動分野を4つに整理統合することが 望ましい(図表9)。



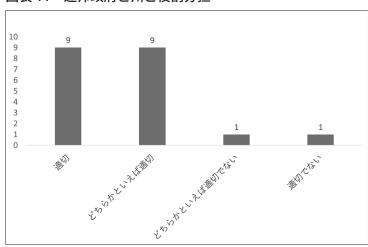
図表 9 regiosuisse の活動分野の整理統合案

(州当局からみた NRP の評価)

ここで、再び Sager ほか [2013] の評価報告書に戻る と、同書では州当局の担当部署を対象としたアンケート 調査により、NRPの各側面について州当局側の見方を確認している。そのなかの主なものを紹介すると、次のとおりである。

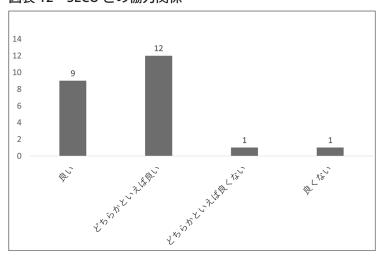
図表 10 支援を受けたプロジェクトの経済的持続性

(備考) Sager ほか [2013] をもとに筆者作成 (図表 $11\sim15$ も同じ)。



図表 11 連邦政府と州と役割分担





まず、NRPの下で支援を受けたプロジェクトの経済的な持続性については、「どちらかといえば高い」との回答が最も多かった(図表 10)。「どちらかといえば低いが」これに次ぐが、前者の三分の1にとどまった。高い評価の理由としては、もともと持続性はプロジェクトの採用を検討する際の最重点評価項目であったことが挙げられた。ただ、いくつかの州からは、持続性を評価するのは時期尚早との声があった。

NRPでは、従来の地域政策とは異なり、連邦政府が 戦略的な枠組みを設定したうえで、4年間にわたる実施 計画の策定を各州当局に委ねている。このように、州の 役割を高めたことについての各州の評価を示したのが図 表11であり、この方向性は各州から総じて高く評価さ れていることがみて取れる。

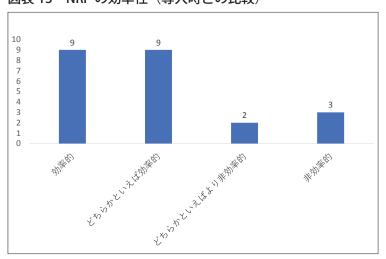
これほどではないが、連邦の担当部署である SECO との協力関係について(図表 12)も、否定的な見方は 2つの州にとどまっている。

関係者が経験を重ねるなかで、NRPの運営がより効率的になっているか、との質問に対しては、総じて肯定的な答えが多かったものの、5つの州からは否定的な回答があった(図表 13)。その理由については、① SECOの介入を減らすべき、②担当者の継続性、③企業や自治体とのコミュニケーション改善の必要性、などを指摘する声があった。

(NRP の適用範囲および戦略的方向性についての州の 見方)

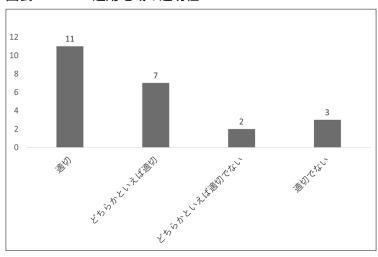
第2期の運営方針を策定するにあたっては、NRPという政策体系の基本的な方向性をどう評価するか、というのが当然、大きなカギとなる。そのために、SagerらはNRPの地理的適用範囲および支援の基本的戦略についても、州当局者の見方を調査した。

IHG など従来の地域政策が特定された経済困難地域を対象としてきたのに対し、NRP は Zürich、Basel、



図表 13 NRP の効率性(導入時との比較)

図表 14 NRP 適用地域の適切性



Genevé などの人口集中地区(Agglomeration)を除く スイス全域を対象としたうえで、地域の中心的な都市に ハブ機能を期待している。こうした適用範囲の設定の適 切性に関する州当局者の回答は総じて肯定的であった が、否定的な見方を示す州も5つあった(図表14)。

不満とされたのは、①対象地域とされている地域とさほど事情の異ならない地域が非対象とされている、②ポテンシャルに乏しい地域との比較において、都市部が相対的に優遇され過ぎている、という点であった。

NRPでは、各州がそれぞれ独自の優先度設定に基づき多年度計画を策定するが、その前提となる基本的な枠組みとしては、「輸出に基礎を置く」ことに戦略的な重点が置かれていた。ここで「輸出」とは、「地域外、州外、国外への財およびサービスの移出」と定義されている。この、輸出重視戦略の適切性に対する州当局者の評価をみたのが、図表 15 である。

「どちらかといえば適切」の12州が最も多く、「適切」の5州がこれに次いでいる。大勢としては、輸出重視戦略は支持されているともいえるが、否定的な回答を寄せた州も6と無視しえない。否定的回答の理由としては、①定義の曖昧さに加え、②輸入代替、住居地域としての魅力度、地域の内部経済など、意味のあるプロジェクトが支援対象から外れる惧れがある、といった声があった。

(観光関連プロジェクトのウェイトの高さ)

前掲の図表 2・3 からみて取れるように、実際に支援を受けた NRP プロジェクトは、件数でも金額でも観光 関連のプロジェクトのウェイトが際立って高い。Sager らは、この点について次のように指摘している。

①山岳地域はもとより、多くの田園地域においても観

光は重要な産業分野である。

- ②観光分野のアクターは基本的に経験が豊かであり、 従来の政策体系(例えば IHG)下の支援プログラム への取組みにも慣れていたため、NRPの担い手に なりやすかった。
- ③観光産業は、その性質からして「輸出重視」という 基本コンセプトと適合的である。
- ④輸出指向の中小企業の多くは適用範囲外に立地して いる一方、適用範囲内の中小企業の多くは地元向け の生産を行っている。

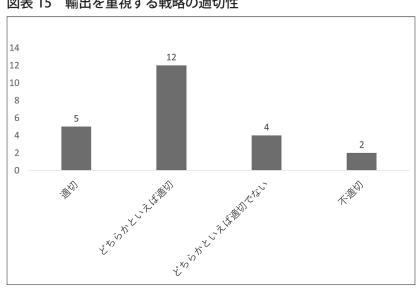
いずれにせよ、調査に協力した専門家の多くから は、こうした観光分野の突出は必ずしも好ましくはな いと意見が聞かれた。

(Sager らの勧告)

Sager らは、以上の調査・分析結果を踏まえ、NRP は 基本的にポジティブに評価すべきであり、NRP と同政 策の支援手段が全体として地域の発展に寄与しているこ とには疑問の余地がないとし、NRPへのパラダイム転 換過程がまだ終わっていない現時点で、基本的なコンセ プトを見直す必要はないとの判断を下している。

そのうえで、Sager ほかは、次のような勧告を行っている。

- ①地理的範囲:現在の地理的範囲について問題がない わけではないが、スイス全体にまで広げる理由はない。一方で、条件に適合する地域を追加的に加える 余地はある。
- ②輸出重視の戦略:この戦略を変更すべき差し迫った理由はない。ただ、対象地域の規模(地域、州)によって、定義のとらえ方を広げることは検討に値する。



図表 15 輸出を重視する戦略の適切性

- ③実施方法・手段・重点:州の専門部署によるボトムアップは成果を挙げている。しかし、重点分野の面では、輸出価値創造との対比でみて、観光分野の突出が目立つ。輸出価値創造という重点分野の比率を引き上げるという目標を堅持しないと、NRP は第2の観光プログラムとみられる惧れがある。さらに、州や国の境界を越えるプロジェクトの実現に注力すべきであり、これに関する条件緩和も検討に値しよう。
- ④ NRPと企業:プロジェクトへの企業の参加は重要と位置づけられる一方、全体の4分の1にとどまっており、その実現は難しいと受け止められている。全てのプロジェクトに企業の参加を実現することはできない。企業をプロジェクトの担い手として巻き込むことに注力するよりも、参加が企業にとっても有益であると認識してもらえるような広報を充実すべきである。
- ⑤雇用機会・イノベーションおよび価値創造:これら の点については、どのようなインパクトがあったか、 計測は困難である。定量的な効果よりも定性的な効 果に焦点を絞るべきである。
- ⑥州の執行体制:各州がそれぞれ独自の重点設定を行うことは、地域内の利益をめぐる駆け引きに巻き込まれる危険性を伴なう。しかしそれでも現在の分権的な執行体制に対するコントロールを強化するべきではない。それよりも、NRPの可能性と限界を「グッドプラクティス」、「バッドプラクティス」を活用して議論することが重要である。

3.3 regioS で示された中間評価

regiosuisse の月刊誌である regioS では、NRP 第1期が終わりに近づいた2015年10月号に「NRPの中間評価」と題し、州の担当者や、地域のプロジェクト責任者、地域政策研究社、SECO 担当者などに対するインタビューを特集記事として掲載している。そのなかから、いくつか興味深い部分を紹介したい(regiosuisse [2015])。

(以前の地域政策体系からの移行)

多くの地域担当者、とくに過疎地域の担当者にとって、NRPへの移行は「対象地域の人口集中地域への拡大」(南部の渓谷地域推進組織責任者でありスイス地域会議議長)を意味した。また「州は急に責任を持たされ、地域マネジャー、企業や観光産業、地域アクターの間で新しい形の協力関係を結んでもらい、ネットワーク化するために苦労した」(Waadt 州 NRP 責任者)。

NRPへの適応の進展のスピードは地域によって大きく異なり、例えば上ヴァレー地域ではそれまでの

4つの地域振興団体を株式会社「RWO: Regions-und Wirtschaftzentrum Oberwallis AG」に集約するとともに、政治的決定とRWOへの指示を行う「上ヴァレー協会」が設立された。RWOの責任者は、「自身では政治的な決定・プロジェクト組成の指揮を行わないという、民間企業の役割に慣れるには、かなりの習熟期間を要した」としている。

このように比較的速く適応した地域ばかりではなく、「典型的なIHG地域では、新政策体系への移行に加え、新しく担うことになったマネージメント・コントロール機能についてはまだ対応できていない」(観光・地域推進組織責任者)との見方も示された。

ただ、SECO 担当者は、「連邦、州および地域間の役割分担は確立されてきており、また価値創造指向というのが何を意味するのかも共有されてきている」、と述べている。この点に関し、St.Gallen州のNRP責任者は、「山岳鉄道、ホテル、観光協会などの民間参加者がプロジェクトの意義に確信をもって強力にプロジェクト推進に加わることが不可欠」であるとし、その成功例として後述の Textilland Ostschweiz をあげて、同プロジェクトは支援なしに継続されるようになったとしている。

(NRPの勝者と敗者)

NRPによって最も潤ったのが観光産業部門である点について、参加者の見方はほぼ一致していた。また、観光部門と地域推進の両部門に責任を持つBern州の担当者は、NRP導入以前から経済社会の組織化が進んで地域では、観光部門以外の中小企業もかなりの恩恵を受けたのではないか、としていた。

一方、NRPの敗者が辺境地域であることもコンセンサスであった。前述のスイス地域会議議長は、「IHGから RegioPlus、NRPへと政策が転換するなかで見捨てられた、ないしは NFA に押しやられた基礎インフラについて、代替的な解決策を見つけることはできなかった」としていた。別の地域担当者も、「最も構造的に弱い地域に限って差し迫ったインフラ需要があるが、IHG時代ほど面倒をみてもらえない。また、人口が特に過疎となった地域では、NRPプロジェクトを担えるような人材を見つけるのは困難」と指摘している。

(政治家の意見)

なお、regioSの同号では、左派(都市部選出 Fetz 氏)および中道左派(山岳地帯選出 Engler 氏)の上院議員2名と新聞社編集委員および SECO 担当者の座談会も取り上げている。これについても簡単に紹介したい(前者を F、後者を E とした)。

- F:地域政策は、構造的に弱い地域と背景がない地域、 すなわち国境地域に限定すべきだ。
- E:山岳地帯では、経済的な存続と生活の質の維持には NRP だけでなく、その他の分野別政策が不可欠。
- F:山岳地域だけでなくほぼ田園地域全体をカバーする NRP の対象地域は絞り込むべきだ。
- E: (NRPにより地域がより強くなったか、との問いに対し) まだだ!地域の中心部については、確かに改善がみられるところもあるが、辺境地域の状況は一段と悪化している。
- F:無数の小自治体が乱立する現状は持続不能。その 構造の是正を支援の条件としても良い。
- E: 観光が産業の中心である山岳地域は、スイスフラン高により特に大きな打撃を受けた。その中でもイノベーティブで成功している企業もあるが、投資する力などとっくに失っている地域も少なくない。
- F: 辺境地域に知識産業を参加させるためには、「どの地域も少しずつ支援する」のではだめで、ETH(スイス工科大学)か MIT のクラスターを移植する方がよい。
- E: (NRP は辺境地域を最優先地域にしていないが、この地域をどうするか、との問いに対し) コンセプトの「高度」が高すぎるので、地上に降りるべきである。これらの地域では、すでに頭脳流出が起きてしまっている。彼らの発展への情熱を再び覚ますためには、役所を飛び出して企業、工場やホテルの受付に近づいてほしい。

コンセプトに関する議論はもう十分だ。地域政策は、基本的には効果があったと思う。地域住民のニーズを把握し、彼らを巻き込むことにもっと気を使うべきだ。

F: その点には同意する。地域の住民に何をしたいのか、何ができるのかを聞いて、必要な資源と人間の 組織化を支援すべきである。

両政治家の発言には、地理的・政治的背景を反映して 微妙に対立と一致をふくむ興味深い部分もあるが、結 論としては、NRPを少なくとも消極的には支持すると いう意味では常識的なものに終っている(regiosuisse、 regioSが連邦予算により運営されていること、スイスで 実質的な全党与党連立政権が続いている以上、当然のこ とでもあるが)。

4. 第 2 期(2016-2023 年)NRP の方向性

4.1 NRP 第 2 期計画策定の経緯と内容

スイス連邦政府は、2015年2月に第2期 NRP に関す

る教書を上下両院に送った(Schweizerische Bundesrat [2015])。なお、この教書は正確には「2016~2019年の立地促進に関する教書」であり、第1期に関する教書がNRPのみを対象としたものであったのとは形式的に異なっている。すなわち、今回の教書では、第2期(2016-2023)のNRPだけではなく、2016~2019年の中小企業政策、観光政策、輸出振興政策をまとめたパッケージとしての立地政策として、議会の承認を求めている。なお教書の冒頭では、「連邦による立地促進の目的は、中小企業主体の国民経済の競争力を維持強化し、これをもって雇用機会の維持に貢献することである」としている。連邦政府としては、各種政策間の連携を高めていく方針を、このような形で議会に対し提示したものといえよう。

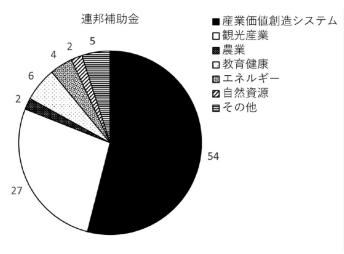
(第2期 NRP の基本的な枠組みと重点項目・重点分野) 連邦教書の4章が第2期 NRP の基本方針に充てられ ている。その冒頭部分で、連邦政府は第1期の基本方針 設定時からの環境変化として次の①~⑤を指摘し、それ らへの適応が必要であるもの、第1期からの NRP の基 本的な枠組みは維持するとしている。

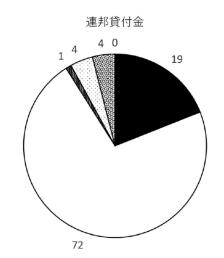
- ①国土コンセプト・スイス:連邦政府は、2012年に 州、市、ゲマインデの上部団体とともに、全面的 な国土計画を策定した(Schweizerische Bundesrat [2012])。
- ②田園地域と山岳地域政策:2011年の議会動議で連邦としての田園・山岳地域の整合的な政策策定を求められたのに対し、SECO は2014年に専門家報告書をまとめている(SECO [2014])。
- ③人口集中地域政策: SECO は、2014年に、2016年 以降の都市政策についての方針を発表している。
- ④イノベーション政策:連邦技術イノベーション委員会は、2011年に研究分野・経済分野間の知識技術移転に関する新しいコンセプトを発表している。
- ⑤ EU の地域連携政策: EU の地域連携は、2014 ~ 2020 年についてイノベーション政策としてパラダイム転換を遂げている。

教書は、第2期NRP(2016-2023)計画の策定のベースとして、Sager ほか [2013] をはじめ、①減税の効果や②EU政策との連携についての外部機関による政策評価、③3つの州について会計検査局が行った調査、さらには④OECD [2011] による調査などを、NRPの効果と今後の方向性を判断するうえで参考にしたことを明示している。

なお、前述のように Sager ほか [2013] は観光分野へ の資金偏重の是正を示唆していたが、教書は図表 16 に

図表 16 支援重点分野別・支援手段別にみた連邦資金投入額比率(2008~2013年、%)





(備考) Schweizerische Bundesrat [2015] をもとに筆者作成。

依拠するかたちで、①この指摘は限定されたものであること²、②観光産業が多くの地域において中心的な輸出指向型価値創造システムであること、③セカンドハウスに関する国民投票提案が可決されたことなど³を挙げて、観光産業は少なくともこれまで同様の位置づけを与えられることを明示している。

教書は、第2期NRPの重点項目および重点分野を図表17のとおり整理している。これを第1期と比べると、産業におけるイノベーションと観光に重点分野を置くことが、より明確になっており、なかでもとくに重点を置くべき分野として、地域イノベーションシステム(RIS: Regionale Innovationssystem、以下RIS)を前面に打ち出しているのが目立つ。このRISについて教書は、「NRPに関しては、原則として州境、部分的には国境を越える機能的な経済圏であり、イノベーション過程にとって重要な3重のらせん(Triple Helix:企業、大学、公的機関)が存在し、有効かつ効率的な成果を挙げるのに必要な規模を有するもの」と定義している。なお、連邦政府として想定しているスイス(とその周辺地域)のRISは、図表18の6つの経済圏である(SECO [2017])。

(第2期 NRP の支援規模)

教書は、第 2 期の支援規模(最大限度)を第 1 期と同様に、貸付金 4 4.0 億(年 50 百万)CHF、補助金 3.2 億(年 40 百万)CHF と想定している。

さらに、第2期 NRP の前半に当たる 2016-2019 年については、同じ教書のなかで議会に対して提案された観光政策(Schweizerische Bundesrat [2015] の第3章がこれに当たる)のために、4年間で40億 CHF(うち少なくとも1.5億 CHF が貸付金)の連邦資金が用意されている。

このため、SECO [2017] は、この4年間についての NRP 支援規模を、この観光政策分と合わせ、総額で補助金約2.1億 CHF、貸付金約4.0億 CHF としている 5 。 なお SECO [同] は、第1期 NRP の実績 6 をもとに、補助金については州および第3者から連邦支出額の3倍の、また貸付金については4倍の支出が見込まれるとし、この政策のレバレージの高さを強調している。

4.2 NRP の代表的なプロジェクト

このような経緯を経て、NRP は 2016 年から第 2 期に入った。SECO [2017] は、NRP の典型的な(成功)プロジェクトを、推進項目・分野別に整理して紹介してい

 $^{^2}$ 教書はその理由についてとくに説明していないが、補助金については価値創造システムへの支出が観光産業向けの 2 倍の割合となっていることを指しているものと考えられる。

^{3 2012} 年 3 月に、「際限ないセカンドハウス建築を終わらせよ」という動議(Initiative)が国民投票にかけられ、投票総数の 50.8%の賛成で可決された。投票率が 44.5%と低く、また主に都市部での賛成票により可決されたため大きな論議が起こったが、これを受けた法改正により、セカンドハウスが住宅数に占める割合が 2 割を超える自治体では、2016 年以降、新たなセカンドハウス建設が認められなくなった。

⁴ 貸付金で示した金額は、金利優遇にかかるコスト分。

⁵ NRP による支援は、従来の IHG 基金等を基に創設された「地域発展基金(Fonds für Regionalentwicklung)」から支出の形をとる(田口 [2008] 参照)。連邦政府は、同基金に対し 2.3 億 CHF の積み増しを行うため、実効ベースの財政負担(連邦分)は年 28-29 百万 CHF としている(Schweizerische Bundesrat [2015])。

⁶ SECO [2017] によれば、2008 年 -2015 年に実施された連邦政府の支援総額は、補助金 2.5 億 CHF、貸付金 3.2 億 CHF である。

図表 17 NRP 第 2 期 (2016-2023 年) における推進項目と重点分野

重点分野推進項目	価値創造システム(産業)	価値創造システム(観光)	その他の価値創造システム
中小企業の知識移転と イノベーション支援促進	RIS		
地域の労働力と アクターの能力形成			
企業間のネットワークと 協力促進			
価値創造ネットワークの 形成と拡大			
価値創造指向のインフラの 確保・実現			

(参考) NRP (2008-2015) における推進項目と重点分野

重点分野推進項目	輸出指向産業価値 創造システムに おける知識移転	観光の構造変化	市場経済型 教育・健康事業	エネルギー経済 の潜在能力	自然資源の発掘	開放市場に おける農業の 価値創造力向上
競争の前提分野						
企業を越えた取り組み						
価値創造指向のインフラ						
地域間・国際ネットワーキング						
NRP に伴う制度的前提条件						

(備考)濃い網掛け部分が第 1 優先度分野、薄い網掛け部分が第 2 優先度分野。 Schweizerische Bundesrat [2007]、同 [2015] をもとに筆者作成。

RIS Basel-Jura

RIS Ost

RIS Suisse Occidentale

Sistema regionale dell'innovazione

図表 18 スイス連邦の想定する 6 つの地域イノベーションシステム

(備考) SECO [2017]

る (図表 19)。そこで取り上げているプロジェクトの中には既に完結したものもあるが、連邦政府が NRP でどのような取り組みを支援しようとしているかをみるために、本節ではこの表で取り上げられている 9 つのプロ

ジェクトの概要を簡単に紹介したい。

(AGIRE 基金)

· 地域: Ticino 州 (Manno、Chiasso)

図表 19 NRP の推進項目・分野別典型例

	産業	観光
中小企業の知識移転と イノベーション支援促進	AGIRE DEPsys	
地域の労働力とアクターの 能力形成		Mitarbeiter-Sharing
企業間のネットワークと 協力促進	ALPlastics	Gästival Textilland Ostschweiz
価値創造ネットワークの 形成と拡大		Mia Engagina
価値創造指向のインフラの 確保・実現		Absinth-Museum Grimmentz-Zinal

(備考) SECO [2017] をもとに筆者作成

- ・時期:2011年から
- ・支援内容:連邦および州の NRP 資金 5.5 百万 CHF
- ・プロジェクト内容:AGIRE は Ticino 州から委託を受け、スイスの6つの RIS の一つである南スイス RIS のコーディネーション機能を担う。同基金は、Manno に立地するテクノパーク Tecnopolo Ticino に本拠を置き、Ticino 州および Graubünden 州内のイタリア語圏の中小企業および新規起業者に対し、経営・技術の両面にわたる支援を行っている。なかでも、2つのテクノパークでスタートップ企業 49 社(IT 関連 19、生命科学・メディカル 15、ハイテク 5 など)にコーチング等のサービスを提供している。

(DEPsys)

- ・地域:Puioux(Vaud 州)
- · 時期: 2013-2015 年
- ・支援内容: Platinn 7 に基づく 80 時間のコーチング
- ・内容: Yverdon の工業大学を卒業した2人の若い技術者が、電力網を制御するための GridEye という装置を開発し、テクノパーク Y-Parc で起業した。彼らは、西スイス各州の連携 NRP プロジェクトである CDEP-SOが提供する経営コーチングを受けることにより、3 百万 CHF のリスク資本確保と 11 件の顧客獲得に成功した。

(ETZ-Projekt ALPastics)

- ・地域:アルプス地域(Interreg)
- · 時期: 2011-2013年
- ・支援内容:連邦および州の NRP 資金 16 万 CHF
- ・プロジェクト内容:スイスをはじめ、イタリア、フランス、ドイツおよびオーストリアのプラスチック産業

が共同で同業界の生産性を計測する独自ソフトウェア を開発した。そこで得られたデータは、改善余地の発 見、ひいては世界的な競争力の向上に寄与した。

(Gästival Zentralschweiz)

- ・地域:Luzern、Uri、Schwyz、Obwalden、Nidwalden の5州
- · 時期: 2012-2015年
- ・支援内容:連邦および各州の NRP 資金 3 百万 CHF (総 予算 8.1 百万 CHF)
- ・プロジェクト内容:中央スイス5州の観光団体と民間 企業がはじめて共同で大イベントを開催した。イベン トの中心は「湖水のバラ」と名づけられた巨大フロー ティング・プラットフォームで、観光およびアート活 動の舞台として約6.7万人の観光客が訪問した。

(Absinth-Museum)

- ・地域:Môtiers/Val-de-Travers
- · 時期: 2014年7月開館
- ・支援内容:連邦および州のNRP資金1.39百万CHF、 総予算4.2CHF
- ・プロジェクト内容:歴史的な建造物を、一時は禁止されていたアブサン酒をテーマとした博物館に衣替えさせることにより、観光の促進と地元のアブサン製造活性化の融合を図る⁸。

(Grimenz-Zinal)

- ・地域:Val d'Anniviers (Valais 州)
- ・時期:2013年3月オープン
- ・支援内容:連邦および各州の NRP 資金 < 貸付金 >8

⁷ Platinn および CDEP-SO については、田口 [2014] を参照。

⁸ このプロジェクトについては、田口[2014]が計画段階で現地調査を行っている。

百万 CHF (総予算 28 百万 CHF)

・プロジェクト内容:スキーリゾートとして苦戦していた Grimenz と Zinal の両村をスイスで3番目に長いロープウェーで結び、スイス有数の大スキーエリア (総ゲレンデ延長100km) に発展させるとともに、夏季リゾート地としての地位を確立する。

(Mia Engadina)

- ・地域: Engadin (Graubünden 州)
- ・時期: 2015-2030 年頃
- ・支援内容:連邦および州のNRP資金35万CHF、総 予算1.14百万CHF
- ・プロジェクト内容: Engadin 州南部における超高圧送 電線網の拡充に合わせて超高速グラスファイバー網を 整備し、IT 企業や研究施設を誘致する。民間からは、 マイクロソフト・スイス社も参加している。

(Textilland Ostschweiz)

- ·地 域:St. Gallen、Appenzell Innerhoden、Aargau、 Thurgau
- ・時期: 2015-2030 年頃
- ・支援内容:連邦および州のNRP資金25万CHF、総 予算1.25百万CHF
- ・プロジェクト内容:高級繊維産業の産地として知られている St. Gallen で作られた高級生地を東スイスのホテルが内装に用いることなどをつうじて、産業と観光の連携を目指す。

(Mitarbeiter-Sharing)

- ・地域:Graubünden、Ticino 両州
- ・時期:2016-2018年
- ・支援内容:連邦および州の NRP 資金 52.2 万 CHF、総 予算 1 百万 CHF
- ・プロジェクト内容:スキーリゾートである Graubünden 州と避寒観光地である Ticino 州のホテル 等が組織的に協力関係を結ぶことにより観光産業従事 者を季節的にシェアし、通年雇用を確保するとともに 失業対策費の抑制を実現する。

5. おわり**に**

本稿では、スイスの新しい地域政策体系である NRP が第1期(2008-2015年)から第2期(2016-2023)に移行する過程で行われた各種の外部評価を紹介したうえで、第2期についての連邦政府の考え方と最近の運営状況についてまとめてきた。今回の調査は、あくまでも政

策評価書や政府文書などに依存したものであり、現地調査やインタビューで実情を確認へ行っていないという制約はあるが、第1期から第2へ移行過程について興味深いと思われる点を次の3点に要約してみたい。

第一には、地域政策という場合の「地域」がより広域 化する傾向が明確に見て取れることである。件数別にみ れば、第1期で支援されたプロジェクトの大半は、単一 州内にとどまっているが、それでも、州内でも広域の共 同プロジェクト、複数州による共同プロジェクト、国境 をまたがるプロジェクトの成功例も増えてきているよう にみられる。さらに、連邦の第2期の計画では、地域イ ノベーションシステム(RIS)という広域での取り組み を最優先に支援すべき対象として打ち出されている。

第二は、連邦の政策形成・運営に、担当部署以外のアクターを関与させている点である。SECO は、第1期NRPの政策評価、regiosuisseの運営評価を、それぞれ大学教授を中心とした研究機関に委託している。そのregiosuisse は民間企業が運営し、成果を挙げているようにみられる。

本文中では詳しくは述べなかったが、委託された企業の幹部たちは地域政策のアクターであったり、公的部門での地域政策策定・運営の経験者であったりしている。スイスが比較的小さな国であり、その中で地域政策策定・運営・研究に当たる人々が密接なコミュニティを形成していることは、一方では「地域政策ムラ」内でのなれ合いという弊害もないではないが、それでも政策形成の中立性、運営の透明性に寄与しているように思われる。また、こうしたコミュニティの形成とその中での役割分担は、地域のイノベーションに関する知識の集約と共有化・伝播にプラスに作用しているとみられる。

第三に、民主主義体制のもとでは当然のことではあろうが、スイスの地域政策も実際の政策の策定・運営は「基本的コンセプトと現実との妥協」の産物であることがみてとれる。すなわち、従来型の地域政策から徐々にNRPに移行していく際の大きなコンセプトの一つが、「地域政策の重点をスイス経済全体としての競争力向上におく」というものであった。このコンセプトは維持され、第2期の基本的な方向性でも「輸出型価値創造システム」を促進する、という目標は維持されている。

しかしながら、一方では、第2期のNRPは、①スイスフランの急激な対外価値の低下による観光業への打撃、②セカンドハウスに関する一部国民の反対運動の影響、③辺境地域の利害を代表した政治活動などに、かなり配慮したものとなっている。さらに、スイスにおける都市部と山岳部の利害対立、本稿では紙幅の関係で触れ

なかった東部ドイツ語圏と西部フランス語圏との微妙な 関係なども、引き続き伏流水のように地域政策にも影響 しているようにも思われる。蛇足として、筆者のこの点 に関する感想を述べるとすれば、こうした事情をあまり 表面化させないで政策をまとめ上げているのが、「スイ スという国の知恵」といえるかもしれない。

参考文献

OECD [2011] "OECD Territorialexamen: Schweiz 2011", OECD Publishing.

- Sager, Fritz und Eveline Huegli [2013] "Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), Universität Bern.
- Schweizerische Bundesrat [2007] "Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)und dessen Finanzierung", Bern.
- [2012] "Raumkonzept Schweiz"、Konferenz der Kantonsregierungen、Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz、Schweizerischer Städteverband、Schweizerischer Gemeindeverband との共同発表、Bern.
- [2014] "Agglomerationpolitik des Bundes 2016+", Bern.
- [2015] Botschaft über die Standortförderung 2016-2019", Bern.
- SECO [2008] "Die Regionalpolitik des Bundes", Staatssekretariat für Wirtschaft, Eidgenossisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bern
- [2014] "Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz", Bern.
- [2017] "Die Neue Regionalpolitik des Bundes", Staatssekretariat für Wirtschaft, Eidgenossisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bern.
- Zumbusch, Kristina und Alain Schönenberger [2014] "Evalution der Netzwerkstelle Regionalentwicklung regiosuisse 2014". Institut für Systemisches Management und Public Governance.

regiosuisse [2015] "Neue Regionalpolitik (NRP): eine Zwischenbilanz", regioS 2015年10月号、Brig.

- 田口 博雄 [2008]「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」、地域イノベーション第 0 号、法政大学地域研究センター.
- ── [2010]「スイスにおける内発型中山間地開発プロジェクトに対する支援政策─ 「Regio Plus」政策の経験と評価─」、地域イノベーション第2号、法政大学地域研究センター.
- [2012]「新政策体系移行後のスイスの中山間地政策—Luzern 州および Uri 州における取り組み—」、地域イノベーション第 4 号、 法政大学地域研究センター
- [2014]「スイスにおける新地域政策の運営状況について—Neuchâtel 州を中心とした実地調査をつうじた考察—」、地域イノベーション第6号、法政大学地域研究センター.