

スイスにおける地域政策（NRP）の最近の展開： 第2期（2016-23年）の評価と第3期（2024-31年）計画の概要

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（NRP：Neue Regionalpolitik）は、2024年より第3期（NRP3）に入った。本稿は、まず、最近のNRPプロジェクト10件について簡単に紹介する。次いで、外部機関による独立評価報告やOECDの地域研究レポートによるNRP2の評価とNRP3に向けての提言の概要を示す。そのうえで、スイス連邦政府がNRP3への移行に向けて行なった準備の過程を含め、NRP3実行計画の概要について検討する。NRP2からNRP3への移

行に伴う最も大きな変化は、NRPの基本であった「輸出ベース」原則について、これまでが産業部門の技術的イノベーションに偏りすぎていたとの批判を受けて、従来よりも広く解釈し、いわゆるレジデンシャル・エコノミーにかかわる活動なども積極的に取り込んでいく方針を示したことにあり、これに関する法改正も行われた。

本稿の最終部分では、NRP3の準備過程でスイス連邦政府が委託した、地域発展に関する最近の学説の動向に関する展望論文の概要を紹介する。

Swiss Regional Policy: Evaluation of NRP2 (2016-23) and Planning of NRP3 (2024-2031)

Hosei University Center for Regional Research
TAGUCHI Hiroo

Abstract

Swiss Regional Policy (NRP: Neue Regionalpolitik) has entered its 3rd planning period (NRP3) this year. This paper first illustrates ten recent NRP projects based on reports by *regiosuisse*. Then it will summarize the evaluation of NRP2, mainly based on reports by an independent research group and OECD's regional report, including their recommendations for the NRP3. The main part of the paper examines the process the Swiss federal government formed its plan for NRP3. Most important change of NRP3

seems to be that the definition of “export base principle” of NRP, which was widely regarded to focus on industry, was widened to include activities related to “local economy”. In practice, the application of NRP support was also changed to enable assistance to small infrastructure projects. In the last part, the paper will summarize a survey on recent trends of academic theories and hypothesis regarding regional development, which was reported to the Swiss government in the preparation process of NRP3,

1 はじめに

スイス連邦政府の地域政策は、2008年に新政策体系（Neue Regionalpolitik, NRP）に移行した。スイスは各州（カントン）が強い自主性を持つ地方分権（「地方主権」）体制にあるが、「新財政均衡化（Neue Finanzausgleich <NFA>）」の導入により、それまで地域政策がある程度は果たしてきた地域間の所得再分配機能を一歩少なくとも理念的にはNFAが担うことになり、地域政策は内発的な地域振興の触媒としての役割に純化することになった（田口 [2008]）。

8年間の多年度計画計画として運営されるNRPは、第1期（2008-15年）、第2期（2016-23年）を経て、2024年より第3期（2024-31年）に入った¹。本稿は、NRP第2期（NRP2）の政策評価についてスイス連邦政府が委託した評価報告書（Zürcher et al. [2022]）やOECDの地域報告（OECD [2022]）を中心に整理したうえで、第3期計画（NRP3）の概要をスイス連邦政府の教書（Schweizerische Bundesrat [2023]）と、これに関連する政府文書等を基に紹介するものである。

本題に入る前に、最近のNRP政策の内容について具体的なイメージをつかむためにも、次章では、比較的最近

に実施されたプロジェクト10件について、NRPにおける知識共有ネットワーク組織であるregiosuisseのポータルサイトで公表されている効果測定報告を基に、やや詳しくみてみたい。

2 NRPにより支援されたプロジェクト（regiosuisseの効果測定報告から）

regiosuisseのホームページは、NRPの代表的・特徴的なプロジェクトについて、運営者による事後効果測定報告をregiosuisseのエコノミストがまとめて、それぞれ簡潔なレポート（Kurzbericht）として公表している²。本章では、これらをもとに、比較的最近のプロジェクト内容とその評価を紹介してみたい。図表1は、本章で取り上げるプロジェクトの概要をまとめたものである（各州の略称、経済規模、人口、自治体数などについては、論文末の備考参照、CHFはスイスフラン<以下同じ>）。

NRPによる支援は、①返済不要の補助金（À-Fonds-perdu）、および②低金利・無利子の融資で構成されているが、インフラ投資には②しか適応されないと定められている³。

（図表1） 最近の代表的なNRPプロジェクトの概要

プロジェクト名	期間	州（略称）	助成資金	概要
Popup Academy TALK	2020年1月-2012年12月	BE	NRP補助金：190千CHF 運営者：81千CHF	観光産業のデジタル化促進
Impulsprogramm Hotellerie	2020年5月-2022年5月	GL	NRP補助金：120千CHF 運営者：30千CHF 参加企業：30千CHF	観光産業の存立基盤強化
Agrotourismus 5.0	2020年2月-2021年12月 コロナ禍で5か月延長	GL	NRP補助金：150千CHF 運営者：150千CHF	アグロツーリズム（主にチーズ牧場）支援
Kreativfabrik 62	2017年6月-2017年12月	LU	NRP補助金：100千CHF 運営者：257,076千CHF	田園地域コワーキングスペースの確立
Nachhaltige Entwicklung Rigi 2030	2020年6月-2021年10月 コロナ禍で5か月延長	SZ, LU	NRP補助金：116.6千CHF 運営者：93.2千CHF	オーバーツーリズムの弊害を意識した観光地開発
Innovationszelle Wald und Holz	2016年1月-2019年12月	TG	NRP補助金：600千CHF 運営者：350千CHF	林業・木材業の基盤改善、研究機関等との連携強化
Innitiative Holz BE	2018年1月-2022年央	BE	NRP補助金：500千CHF 運営者：1500千CHF	木材販売組織の統合と関連業界の連携強化
Ersatzneubau Gemmibahnen	2012年-2015年、 融資の最終返済2027年	WS	NRP無利子融資：2.5百万CHF 運営者：5百万CHF（自己資金2.4百万CHF、銀行借入2.6百万CHF）	老朽ロープウェイの架け替え
Gondelbahn Melchsee-Frutt	2012年-2015年、 融資の最終返済2027年	OB	NRP無利子融資：2.5百万CHF 自治体：利子負担0.2百万CHF 運営者：26.25百万CHF（自己資金10百万CHF銀行借入16.25百万CHF）	15人乗りゴンドラロープウェイの新設
4er-Sesselbahn Misanenga-Untermatt	2017年-2018年 融資の最終返済2027年	GR	NRP無利子融資：1.5百万CHF 州：利子負担0.25百万CHF 運営者：3.25百万CHF（自己資金1百万CHF、借入2.25百万CHF）	地上滑走式リフトの4人乗りリフトによる更新

出典:Regiosuisse [2020a]、同 [2020b]、同 [2020c]、同 [2021]、同 [2022a]、同 [2022b]、同 [2023b]、同 [2023c]、同 [2023d]、同 [2024]

（Popup Academy TALK）

ベルン州南部の3つのリゾート地の観光振興団体は、2018年に協会形態から株主会社組織（TALK AG.）に改組された。TALKは、Tourismus Adelboden-Lenk-Kanderstegの頭文字をとったものである。Popup Academy TALKは、TALK AG.が運営する観光業界のデジタル化促進プロジェクトであり、DMO（Destination Management Organization）としてのTALK AG.関係者自体のデジタル能力の向上と、観光関連業（ホテル、別荘賃貸者、改築業者）に対するスクーリング/コーチングを内容としている。

当初は、デジタル技術一般や観光業への応用に関する研修などを行っていたが、2022年からは、参加者の関心の深いデジタル顧客カードに焦点を絞った運営に切り替えた。デジタル顧客カードには、観光業者による顧客情報報告の直接デジタル入力とTALKをつうじた保養地税の清算を可能にし、観光客にも保養施設や登山鉄道など様々な観光施設の利用が容易になるというメリットがあるため、2023年には対象地域のほとんどのホテルと保養施設が導入している。

本プロジェクトの評価に関して regiosuisse は、スクーリングなどは全般的に好評であったが、デジタル化に抵抗のある零細業者などの参加を促すのは難しかったとしている。デジタル顧客カードはこの地域では定着しており、本プロジェクトの運営をつうじて構築されたアクター間の連絡ネットワークは今後の観光客誘致にも資するものと思われる。

TALK AG.によると、2023年の宿泊数は前年に比べ2百万人・泊、売り上げは6%（2.17百万CHF）増加したが、どの程度がNRPの貢献によるものかは推測困難である。

（Impulsprogram Hotelerie）

グラルス（GL）州には2020年初に45軒のホテルが存在していたが、総じて小規模・コスト高の家族経営で、効率化の必要に迫られていた。同州の観光客誘致機関VISIT Glarnerland AGは、全国的な融資機関であるSGH（Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit）の協力を得て、2021年に州、基礎自治体、投資家、建築家からなるボランティア専門家グループTask Force Hotelerieを立ち上げ、ホテル業の現状と課題を検討するとともに、現在および将来のホテルプロジェクトに関する情報の収集活動をつうじ、各種アクターのネットワーク形成を図った。本プロジェクト運営に当たっては、同州の25部屋以下のホテルが各1千CHF、より大きいホテルは各2千CHFを拠出した。なお、本件は、グラルス州の最も大規模なNRPプロジェクトの一つである。

本プロジェクトでは、ホテル18社に対しスクリーニ

ング、11社に具体的なコーチング、8社についてビジネスプランの構築検討支援を行った。スクリーニング未実施の15社の多くは、今後も参加する意思に乏しいようである。本プログラムは今回の対象期間後も継続される予定であり、運営者であるVISIT Glarnerland AGは、Hanser Consultingを新たなパートナーとして選定した。2024-25年については、再度NRP事業として実施されるが、それ以降は他の観光業団体およびホテルからの拠出を増やし、NRPの助成に頼らない運営を目指す方針である。

regiosuisseは、本プロジェクトは多くの個別企業の収益性改善に貢献し、地域経済が関連する建築需要で潤い、グラルス州の観光地としての魅力向上にもつながったほか、その過程で実現したネットワークと価値創造チェーンは将来にとっても大きなポテンシャルとなったと評価している。本件はNRP助成の割合が通常よりもやや高かったが、このプロジェクトの成功には必要であったとしている。

（Agrotourismus 5.0）

グラルス（GL）州は、以前から農家団体の主権によりチーズと牧場を結合したアグロツーリズムを指向してきたが、実際には貧弱なホームページと秋の放牧牛谷下り⁴の運営で手一杯であった。本プロジェクトは、ウェブサイトの充実とVISIT Garnerland（前項参照）との連携強化を契機に立ち上げられたものであり、同州におけるアグロツーリズムの確立に関する現状分析、コンセプト構築と実施計画の策定を目的としている。

具体的には、アグリツーリズム担当マネージャーを招聘し⁵、2020年にSWOT分析と、戦略（7件）・運営措置（5件）の策定とウェブサイトの構築に当たらせた。

- ・戦略措置：状況分析、運営者検討、組織形態の評価、VISIT Garnerland AGとの統合、実行合意書の準備、資金確保源および分析のスポンサー探し。
- ・運営措置：VISIT Garnerlandと一体化したウェブサイト、宣伝パンフレットの作成、農場キャンプ場との連携、チーズパスポートと放牧牛谷下りの充実・拡充、各種メディアや見本市への登場。

このうち、8件は評価書作成時点で実施済み、残りは継続中であり、プロジェクト期間終了後、VISIT Glarnerlandの運営により継続される見込みである。グラルス州内のチーズ製造牧場をめぐるスタンプラリー帳であるチーズパスポートは、Agrotourismus 5.0の最も重要なコンテンツの一つである。州内の牧場をめぐるハイキングコースの随所にチーズ牧場のスタンプが置かれ、これをパスポートに捺して牧場で提示すれば、味見用の

チーズをもらえる。当初は、6 牧場が参加していたが、現在では 20 牧場が参加している（図表 2）。

（図表 2） チーズパスポートの広報サイトより



本プロジェクトの実施効果に関して regionsuisse は、チーズパスポートにより州産チーズ需要の増加と Glarnerland ブランドの価値向上がみられたほか、新たに グラルス乳業株式会社が本プロジェクトに参加し、アグロツーリズムに関連する観光業者と農業者による年 5 回の定期会合が定着するなど、ネットワーク構築・拡充の面でも成果を上げおり、投入予算の低さからみて、コスト・パフォーマンスが高かったと評価している。

（Krearrivfabrik 62）

Krearrivfabrik 62（以下 KF62）は、ルツェルン（LU）州の田園地域に所在するコワーキングスペースの運営と、これを利用したイベント開催および技術移転（ワークショップ）を内容とするプロジェクトである。2015 年に株式会社として発足した KF62 は、家賃の低さや運営者の顔の広さなどから将来性が認められていたが、業容をさらに拡大するには資金が不足していたため NRP プロジェクトとして応募し、イベント（経営者会議など）やワークショップの運営を実現した。なお、地元自治体である Oberkirch は民間企業には参加しない方針であるため、本プロジェクトの支援にはかかわっていない。

KF62 は当初株主社員 2 名でスタートし、その後もう 1 名が加わったが、NRP 支援によるイベントやワークショップはかなりの参加者を獲得したものの、3 名に適切な報酬を支払うほどの収入は得られなかった。加えて、社員間の思惑の相違が表面化したこともあり、2 名が脱退してその後は当初の創業者 1 人のみが運営に当たっている。事業内容も、現在はコワーキングスペースの賃貸運営に絞っており、ワークショップとイベントは経営者会議を除き中止し、イベント用のスペースはオフィスとして賃貸している。なお、経営者会議は年 8 回、毎回 30 - 50 名の参加を得て継続されており、地域のイノベティブな企業や個人経営者のネットワークとして機能している。

コワーキングスペース自体は現在も順調で空室率は低いが、当初の想定とは異なる事態も表面化している：①当初は、デジタル技術に詳しい若手就業者の利用を想定

していたが、実際には既存企業・団体によるリモート・オフィスとしての利用、退職を控えた高齢者による年金生活開始後の起業準備のための利用といった例が多くなっている。また、②個々のコワーキングスペースがやや狭く、4 名程度を超える利用が難しいため、ある程度起業に成功すると他のスペースに移転する傾向がみられる。さらには、③利用者の地域分布範囲がかなり広く、利用者のほとんどが自家用車で通っており、CO2 削減という観点からは想定外であった。コロナ禍もこうした傾向に影響を与えたものとみられる。

本プロジェクトについて regionsuisse は、①ルツェルン州の田園地帯で初のコワーキングスペースの確立に成功し、②経営者会議の継続にみられるように、地域の活動的なアクターのネットワーク形成につながった、③地域の就業者増にも貢献した、と評価している。ただイベントやワークショップが断念されたこと、もともとプロジェクトの発足支援を目的としていたことから、2019 年に申請があった 2 回目の NRP 支援は見送られた。

（Nachhaltige Entwicklung Rigi 2030）

本プロジェクトは、シュヴィーツ（SZ）、ルツェルン（LU）両州にまたがるリギ（Rigi）地域の持続可能な発展（Nachhaltige Entwicklung）計画の策定支援を内容とする。

リギ（Rigi）は、ルツェルン近郊の湖畔にそびえたち、古くから「山の女王」と称された標高 1,797m の名山で、スイスを代表する観光地の一つである（図表 3）。2016 年にリギ観光開発（山頂ホテル開業）200 周年を記念するリギ地域再開発計画が発表されると、「リギをディズニー・ワールドにするな！」との声が地元住民や環境・景観保存団体などから盛り上がり、これがリギの持続可能な発展を目指す運動へと広がった。その結果、2019 年には、地元自治体、登山鉄道会社、山頂ホテル所有者、自然・環境保護団体などが署名する「リギ 2030 憲章」が締結された。

（図表 3） リギ山頂ホテルと通信施設、ルツェルン湖



出典：RigiPlus AG ホームページ

リギ憲章は、冒頭で「我々は、リギの環境文化遺産の保護、適度な経済発展および住民の高いQOLにコミットし、環境、経済および社会を尊重する持続可能な成長に責任を持つ」と謳い、①観光誘致の対象を絞る、②インフラ施設を観光客と住民のニーズに応える必要最小限の範囲に限定し、使われていない施設は撤去する、③観光客と地元住民が平穏に共存できる静謐な地域空間確保のために尽力する、などを関係者の「自己責任事項」と規定している。さらに、同憲章を実効あるものとするため、4年ごとに改定する計画を策定し、毎年「リギ会議」を開催して情報を共有したうえで必要な議論を行うことも定めている。本プロジェクトの主な内容は、この実施計画の策定とその過程をつうじた関係者間の連携強化の支援であり、後者の象徴がリギ会議の開催である。具体的には、運営者である地域の観光関連団体や自治体による株式会社組織であるRigiPlus AGが中心となり、ルツェルン大学（Hochschule Luzern）の協力をえて、2021-23年実施計画が策定され、2021年秋のリギ会議で承認された。実施計画の一端を示すと、中核の一つである「リギ山頂駅プロジェクト」は次のような項目から構成されている。

- ・リギ山頂は、内外の観光客を魔力的に誘引するだけでなく、通信の重要な拠点、国防の戦略地点でもあり、歴史的な山頂ホテルの所在地でもある。
- ・最近の来訪客数の増加に鑑みると、地域の混雑・混乱の解決には、山頂周辺の質的価値の向上、周遊路への誘導と山頂駅周辺の整理に関するコンセプトが必要である。
- ・次の方策を早急に導入する：夏季・冬季の周遊路整備、表示方法の改善、自然資産デジタル解説、不要施設の撤去、ホテルと駅の分離。

regiosuisseは、本プロジェクトについて、目的はほぼ完全に達成され、とくに各種利益グループがプロジェクト構成部分のリード役を引き受け、NRP支援対象期間後も発展させようとしていることを高く評価している。その一方で、運営主体であるRigiPlus AGの今後のビジネスモデルの在り方については不透明さがあり、本プログラムをつうじ得られた知識が担当者の交代により失われる懸念が残ることを指摘している。

(Innovationszelle Wald und Holz)

Innovationszelle Wald und Holzは、トゥールガウ（TG）州の林業・木材業の構造改善、とくに関連業界のネットワーク構築と研究開発機関との連携強化を目的としたプロジェクトである。運営主体はVerein Lignum⁶ Ost（東

部木材協会）で、州内の林業・森林所有者、製材業、家具・指物業、木造建築業などが参加している。いずれも、小企業が多く、これまでは企業や業界を超えた協力はほとんど行われていなかった。

本プロジェクトでは、NRPの助成を受けて、業界をまたぐ組織の事務局機能を構築し、ウェブサイトへのイメージ動画掲載、全国的な不動産関連見本市への参加を実現した。業界横断的な組織の認知が広まったことでスイス東部のRIS OSTへの加入が実現する一方、州議会の関心を高めることもできた。その大きな成果が木造建築による州政府庁舎の建て替えであり（図表4）、州の中心を威厳のある木造建築物が飾ることになった。2019年からは、州の木質エネルギー団体もLignum Ostに参加している。Lignum Ostの成功は、スイス全体の上部組織Lignum Schweizから模範ケースと認められており、地域を越えた効果を及ぼしている。

(図表4) 木造州庁舎のイメージ図 (regiosuisse [2022b] より)



regiosuisseは本プロジェクトについて、木に関する価値創造チェーンの関連アクターを巻き込むことに成功し、関連業界間の連携改善という目的は達成されたとしている。関心領域のずれからあまり積極的ではない建築家たちを除くと、関連分野のアクター間でのコミットメントとビジョンの共有は非常に高まっている。

(innitiative Holz|BE)

本プロジェクトも、「木」に関する諸アクターの連携強化プログラムであり、ベルン（BE）州政府が強く関与している。ベルン州政府自体、州の広汎な森林の所有者であるとともに、森林関係者の雇用者であり、また同州の森林自然防災部署は7つの団体に業務委託を行っていた。本プロジェクトの目的は、木材販売、イノベーションと協力に関する全州プラットフォームの構築であり、観光分野で行われた同様の試みをモデルとしている。

本プロジェクトの運営者は、既存の業界団体BEO HOLZ⁷協会である。業界の連携強化を目的とする同様の試みは過去何回か挫折したが、本件では、NRPの助成対象となり、4年間の運営資金についての安心感が醸成さ

れたことが、関連業界における信頼構築に重要な役割を果たした。

NRP 期間中に 20 件のアクションが企画され、このうち 13 件が実施された一方、7 件が断念（田園地帯における国産木材を用いた建築への補助など）、ないしはコロナ禍の影響で延期（見本市への出展、全国キャンペーンなど）された。実施されたのは、高速道路沿いの木造建築、Lignum 賞授与、「建築資材としての木」に関するコンサルティング・グループ設立、州産木材による建築・家具生産促進、州議会への働きかけ、木質エネルギーに関する専門家会議、教育分野における木造建築などである。

regiosuisse は本プロジェクトについて、販売促進組織の統合と州政府との窓口集約という主要目的は達成された一方で、ジュラ山脈の州内フランス語圏の組織は未統合であり、木質エネルギー業界が独自の組織を立ち上げるなどの課題も生じたと評価している。関連業界の衰退を喰いとめ、建築素材としての木材に対する幅広い理解の促進に寄与し、「木」に関する価値創造チェーンの強化には貢献したものの、これがどこまで売り上げや雇用の増加につながったかについては、測定が困難である。なお、本事業は、NRP による支援完結後、2022 年に新設の Lignum Holzwirtschaft Bern に移行して継続され、これには上記の木質エネルギー業界も参加し、役員を派遣することとなった。

（Ersatzneubau Gemmibahnen）

本プロジェクトは、ヴァリス州（VS）Leukerbad と隣接ベルン州との境である Gemmi 峠とを結ぶロープウェイの更新投資に対する NRP 助成案件である。免許期限を 2023 年に控えた旧式設備を補修するか、輸送能力の高い設備に更新するかを検討した結果、運営者である Gemmi Bahnen AG は NRP 助成による新設備投資に踏み切った。なお、NRP 融資はあらゆる登山鉄道設備に開かれているが、融資の完済時までには運営会社の配当を年 5% 以下に抑えることが求められる。

本件は申請（2011 年 7 月）から認可（2012 年 3 月）までの期間が極めて短かったが、プロジェクトは比較的順調に進展し、3 か月の工事期間で、当初予定よりわずか 3 週間遅れの 2012 年 7 月には、新しい 35 人乗りキャビン 2 台による運営が開始された。この設備更新により、1 時間当たり最大輸送力は 280 人から 380 人に高まり、とくに冬季ピーク時の集客力向上に寄与した。ロープウェイ利用者の約 40% は峠を越えてヴァリス・ベルン両州を往来するため、本プロジェクトの効果は対象地域外にもおよぶ。こうした効果を促進するため、周辺の 30 地域で有効な Magic Pass も発行されている。NRP 対象期間終了後の 2019 年には、登山鉄道会社が 4.3 百万 CHF をかけ

て新しいパノラマレストランを建設したが、こうした投資も本プロジェクトの派生効果といえよう。

regiosuisse は、長い歴史を持ち、この地域の観光（とくに夏季）にとって背骨ともいえる Gemmi 峠地域へのアクセス充実は、当地域だけでなく周辺部にも恩恵をもたらしており、十分に当初の目的を達成していると評価した。この地域の来訪客は主にスイス人であるため、危機（フラン高・コロナ禍）に強く、また導入した新機種は極めて効率的で、旧施設を利用したうえ支柱を一つ減らせるなど効率性の面でも優れている。regiosuisse は、ロープウェイ運営会社の Gemmi Bahnen AG が親族経営で素早い経営判断が可能であったことも、短期間に NRP 助成による更新投資を実現できた一要因であったとしている。

（Gondelbahn Melchsee-Frutt）

本プロジェクトも、前項と同様にロープウェイ更新にかかるものである。1976 年に建設された 4 人乗りゴンドラロープウェイを全面的に 15 人乗りに切り替え、谷側・山頂側の駅舎と支柱を建て替える大規模投資である。この更新計画は、オブヴァルデン（OW）州の観光戦略における重点インフラ投資案件でもある。運営会社の財務の健全性を勘案すると、本プロジェクトは仮に NRP による支援がなくても実施された可能性が高いが、NRP 対象となることにより金融機関からの信用度が高まり、融資の円滑化につながった。

この更新投資の実現により、最大輸送能力は 1 時間あたり 1,750 人と従来の倍以上になり、冬季の利用客数は 20-25% 増加した。更新投資後に 4 星ホテルが 2 軒オープンしたが、少なくとも 1 軒はこの本プロジェクトが実現していなければ取りやめになっていた可能性が高い。ただ、更新設備の建設工事を急いだため、建築物の一部に質的な問題が発生し、今後のメンテナンスコストが予想外に高まるかもしれない。

regiosuisse は、このプロジェクトの実現により観光客数が目立った増加を示したほか、山麓の村の人口も増加しており、NRP の目的を十分に達成したと評価している。ただ、建て替え期間中の各種業務の調整を担当するプロジェクト・マネージャーを置いておけば、建築上の欠陥を防ぎえた可能性がある、との反省点も指摘している。

（4er-Sesselbahn Misanenga-Untermatt）

本プロジェクトもスキー・リゾートにかかわるものであり、グラウビュンデン（GR）州 Misanenga-Untermatt 地域の地上滑走式リフトを 4 人乗りチェアリフトにより代替更新するものである。

かつては一般的であった地上滑走式リフトは、スキーヤーがケーブルに曳行されて雪面を滑走する方式である

ため、運航は地表面の状況に大きく依存する⁸。このため、同地域のスキー・リゾートとしての競争力は大きく低下していた。本プロジェクトは、山頂付近への最新6人乗りチェアリフト導入に合わせ、下部区間の旧式リフトも最新型に更新するものである。上部と下部の運営会社は異なるが、後者が前者株式の65%を取得したことが、本プロジェクト推進の大きな契機となった。本プロジェクトもNRPによる助成がなくても実行されていた可能性が高いが、NRPの対象となったことは、外部資金への依存度を低め、その確保と円滑化につながった。

本プロジェクトの最も重要な成果は、この地域が将来50年先までもスキー・リゾートとしての地位を維持できるとの安心感を地元を与えた、その大きなシグナル効果にある。実際、2018年春には、ヨーロッパカップ最終戦とスイス障害者スキー選手権が開催され、コロナ禍で中止されていなければ、2020年には欧州ジュニア選手権も行われる予定であった。これらの大きな競技大会は、地上滑走式リフトでは誘致が不可能であった。こうした結果、当地のセカンドハウス建設地としての魅力も向上している。

regiosuisseは、本プロジェクトは地元と観光客の双方に大きな恩恵をもたらしたと評価している。とくに、リフトの運航が地表面状況に左右されなくなったことの効果が大きく、施設の更新が行われなければ、この地域はスキー場としての競争力をとて維持できなかったものと思われる。一方、夏季観光については、採算性の面からロープウェー運営会社がいまのところ消極的であるが、地元2自治体とロープウェー会社が参加し、2019年に設立されたインフラ整備会社が魅力改善に向けたマスタープランを策定している。

3 NRP2の概要とその後半期（2020-2023年）実施計画の重点

NRP2への移行については田口[2019]で詳しく論じているが、本章ではNRP2、とくに後半4年間に關する連邦政府の実行計画の重点を、簡単に整理しておきたい。

（第2期計画の概要）

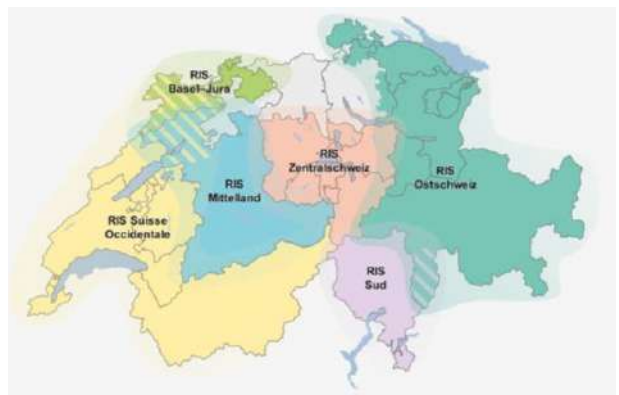
NRP2に關する連邦政府の教書（Schweizerische Bundesrat[2015]）は、連邦法で明示されている輸出ベース（Exportbasis）原則⁹の維持を明示したうえで、支援の優先分野として、①産業分野、および②観光分野における価値創造システムをあげ、①については地域イノベーションシステム（RIS）に従前よりも強く焦点をあてることを強調している（図表5）。なお、スイスの6のRISの地理的範囲は、図表6のとおりである。

（図表5） NRP第2期における推進項目と重点分野

推進項目	重点分野	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				
企業間のネットワークと協力促進				
価値創造チェーンの延長と隙間の補填				
価値創造指向のインフラの確保・実現				

濃い網掛け：第1優先度分野、薄い網掛け：第2優先度分野。
出典：Schweizerische Bundesrat [2015]。

（図表6） スイスの6地域イノベーションシステム（RIS）



出典：SECO [2023a]。NRP3での範囲を示しているが、NRP2とほぼ同じ。

NRPの戦略的方向性について、第1期計画では、①地域におけるイノベーション、価値創造力および競争力の強化、②地域政策とその他分野別の政策とのシナジー、③知識システムとしての地域発展と地域経営計画、の3本柱が打ち出されていたが、第2期ではこれを基本的には踏襲しながらも、表現としては、①プロジェクト促進、②分野別政策間の協調、③知識システム、と簡素化されている。このうち、③については、その中心措置が全国的な地域発展ネットワークであるregiosuisse（連邦経済教育研究局による委託）であり、州および地域のNRP担当者にこれまで以上に焦点をあてることを定めている。

（NRP2後半<2020-23年>実施計画の概要）

NRP2後半の2020-23年実施計画について、連邦政府の教書（Schweizerische Bundesrat [2019]）は、NRP2全体の計画（同 [2015]）は有効としたうえで、環境の変化に鑑みて、デジタル化と山岳地域の経済発展に關する問題が重要性を増していると指摘していた。

そのうえで、NRP2後半の重点事項として、①デジタル化を重点テーマ、②産業、③観光を重点テーマとし、これらに④山岳地域へのインパルスを加えている。②、

③については前掲図表5で示したように、もともと高優先度の分野であり、これに①デジタル化、④山岳地域という、産業分野横断的な課題を新たに前面に打ち出した形になっていた。なお、山岳地域に環境変化をもたらした要因として、教書はとくに忍び寄る人口動態変化、スイスフラン高、セカンドハウス問題¹⁰とアルプス観光の危機を指摘している。

このデジタル化、山岳地域問題については、NRP2後半中に様々な検討が行われ、これらが最終的にはNRP3計画に反映されることとなる(第5章)。

4 NRP2に関する評価

4.1 独立政策評価報告書

スイス連邦政府の地域政策探勝部署であるSECO(経済教育省経済局)は、NRP2計画策定に際し、第1期計画の実施状況に関する独立政策評価を外部に依頼し(Sager [2013])、これと共にOECDの地域報告書(OECD [2011])を参考にしていた。NRP3計画の策定にあっても、連邦政府は同様に外部による独立政策評価報告書(Zürcher et al.¹¹ [2022])およびOECD報告[2022]を重要な基礎資料として位置付けている。

NRP3の内容に立ち入る前に、独立政策評価報告書を基にNRP2の基本的な内容を概観しておこう。同報告の調査はNRP2の途中に行われたものであり、また調査項目により対象期間にある程度の「揺れ」があることは、念頭に置いておく必要がある。

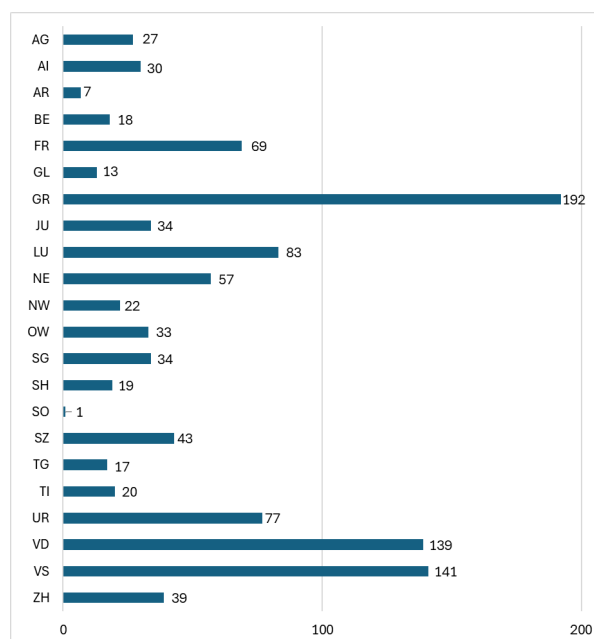
(NRPプロジェクトの概要)

2016～20年の間に実施されたNRPプロジェクトの地理的分布を示したのが、図表7である(州をこえるプロジェクトは除く)。なお、本章の図表は、とくに断りのない限り、すべてZürcher et al. [2022]を基に筆者が作成したものである。

NRP案件数では、グラウビュンデン(GR)が抜き出ており、ヴァリス(VS)、ヴォー(VD)の2州がこれに続き、他を大きく引き離している。この3州は、いずれもアルプス山岳地帯を抱え、観光産業のウェイトが高いスイス南部の州である。なお、大都市圏で産業集積地であるバーゼルやジュネーブなど州は、基本的にNRPによる個別プロジェクト支援の対象地域から外れている¹²。

次に、分野別にみると(図表8)、観光のウェイトが最も高く、これに産業とRISが続いている。RISも、基本的には産業関連のプロジェクトであることを勘案すると、観光と産業が助成対象の大半を占めているが、これはこの2つの分野がNRPの主要な柱として位置付けられている(前掲図表5)ことから、当然ともいえる。このほか、

(図表7) 州別プロジェクト件数(2016-20年)



地域経営関連プロジェクトもかなりのウェイトを占めている。なお、NRP融資については観光向けのウェイトが圧倒的に高いが、これらのは、山岳鉄道(ケーブルカー、リフトを含む)関連投資にかかるものである。こうした観光業向けを除くとNRP融資の利用は少ないが、これには近年のスイスにおける低金利(場合によってはマイナス金利)のもとで、無利子融資を受けることの恩恵が大きく後退していることも影響している。

(図表8) 2016-20年のNRPプロジェクト件数(分野別割合、%)

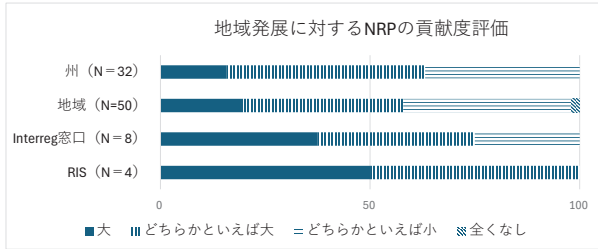
分野	全プロジェクト	返済不要補助金	NRP融資
観光	51	24	77
産業	19	21	17
健康	2	3	2
農業	1	1	
教育	1	2	
エネルギー	1	1	1
RISプログラム	13	27	
地域経営	7	14	
自然資源	1	1	
その他の価値創造システム	4	6	4
総件数	1,614件	1,454件	160件
総支援額		191百万Sfr.	200百万Sfr.

Zürcher et al. [2022]を基に筆者作成。

次に、独立報告書で行われた、NRP関係者への各種オンライン・アンケートの集計結果をみてみよう。図表9は、各組織の窓口担当者が、「NRPが地域の一貫した発展にどの程度寄与したか」を評価したものである。「大きく貢献」、「どちらかといえば大きく貢献」がどのケースでも半数を上回っているが、全体としてはNRPが非常に高く評価されているとは必ずしもいえず、極めて僅かであるが、地域担当者からは「全くなし」との不満の回答

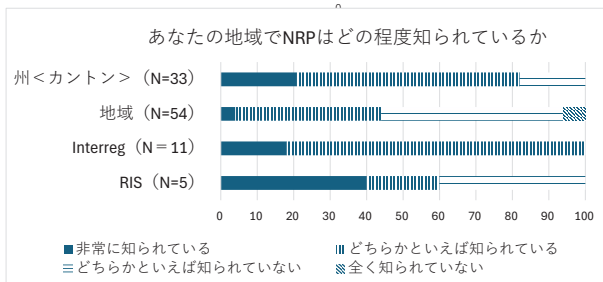
もみられる。その一方で、地域をこえるプロジェクトやRIS担当者からの評価はかなり高い。

(図表 9) NRP は地域の一貫した発展にどの程度貢献しているか？



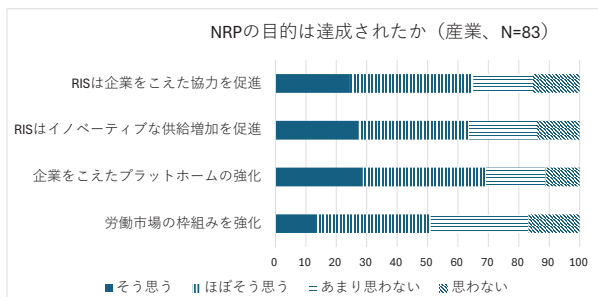
NRPの認知度は、とくに地域担当者の間ではあまり高いとはいえない(図表10)。もっともこの点についてZürcherらは、プロジェクトの運用者や中小企業にとって必要以上に煩瑣でないことが重要なのであって、実際には州や地域の担当者が十分な相談に乗っているものと評価している。

(図表 10) NRP の認知度

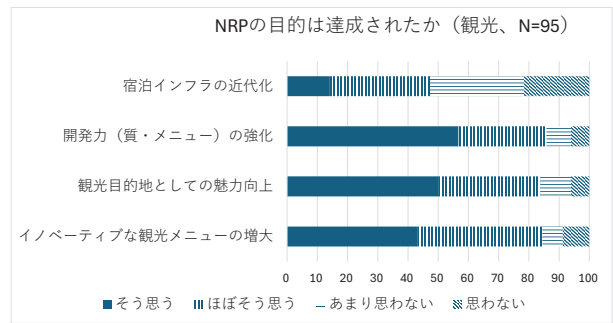


NRPがどのように政策目標である価値創造システムの向上につながったかを聞いたのが、図表11、12である。産業、観光についてそれぞれ4つの質問項目は、NRP2に関する連邦教書(Schweizerische Bundesrat [2015])がアウトカム目標として設定したものである。全般的に、観光分野での評価の方が、産業分野に比べてやや高い。Zürcherらは、観光の「宿泊インフラ」の項目に対する評価がやや低いのは、この分野で必要な巨額の投資コストに比べ、NRP補助金の規模が小さいためとみている。

(図表 11) NRP はどのような効果をもたらしたか(産業)



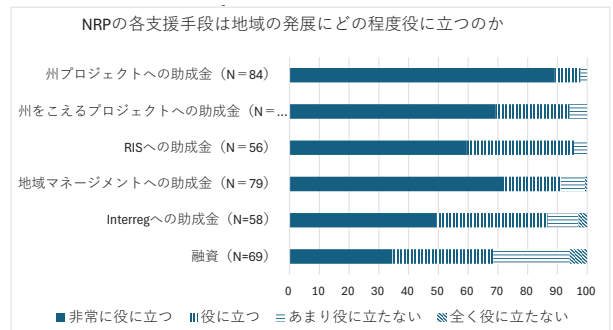
(図表 12) NRP はどのような効果をもたらしたか(観光)



なお、Zürcherらは、評価対象期間である2016-19年には、ティチーノやシュヴィーツにおける観光地の統合や、フリブルやグラウビュンデンにおける地域管理機関の統合など、多くの組織簡素化がNRP支援のもとに進展したことを指摘している。その一方で、融資対象プロジェクトの29.9%、補助金対象プロジェクトの22.2%がNRPによる支援がなくても実現したとのアンケート結果も得られている。

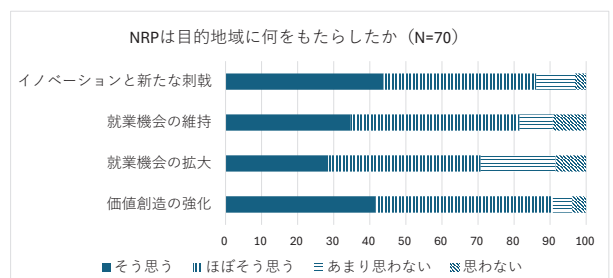
各政策支援手段の有用性の評価については(図表13)、返済不要な補助金の評価が総じて高い一方、融資についてはこれに比べてかなり控えめの評価となっている。

(図表 13) NRP の各支援手段に関する評価



NRPの目的が達成されたかについては、図表14のような回答結果であった。これをとらえて、ZürcherらはNRPは基本的には前向きに受け止められていると判断している¹³。

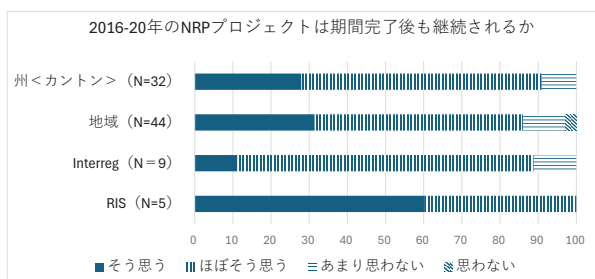
(図表 14) NRP の効果に関する評価



この間、コロナ禍が外国人観光客の大幅減少をもたらし、とくに山岳地帯の観光に大きな打撃を与えたことも、NRP政策の評価を難しくしている。また、RISについては、運営目標自体は概ね達成されたものの、それが対象地域の内外にどの程度の影響を与えたかについては、これまでのところ、明確とは言えない。

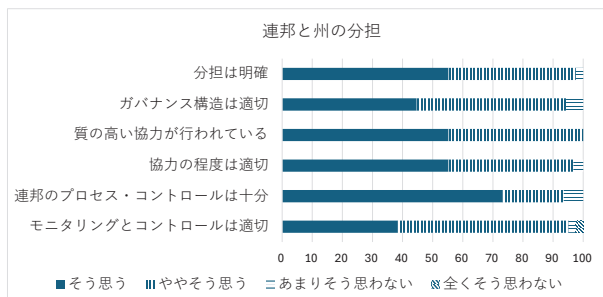
NRPは、一時的な発展支援策ではなく、プロジェクトの終了後も何らかの形で事業が継続され、効果が長期的にわたり地域内外に好影響をおよぼすことを期待するものであるが、「現在実施されているNRP助成プロジェクトは当初の計画期間終了後も継続されるか」について、関係者の見方は総じてかなり楽観的のようである（図表15）。

（図表15） 現在のNRPプロジェクトの継続性



次に、運営体制面についての関係者の評価をみてみよう。NRPは、州の権限が強く、連邦政府による地域の政策に対する介入への警戒感が強いスイスでは数少ない、連邦資金を投入し、連邦政府と州政府が密接に協力して実施する政策である。それだけに、他国に比しても、連邦当局と州政府との間の円滑な連携が、関係者や議会などから極めて強く求められている。この点に関するアンケート結果を示したのが、図表16である。

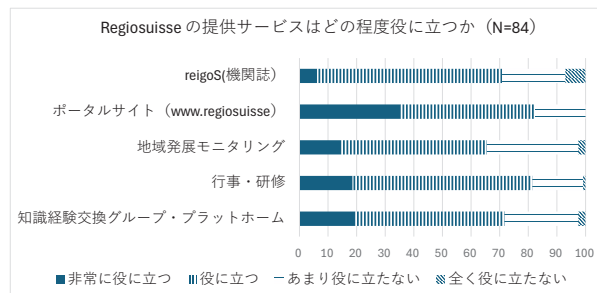
（図表16） 連邦政府と州当局との役割分担



NRPに関する連邦政府と州の関係は、このアンケートがNRP政策関係者を対象としたものである点を考慮しても、総じて高く支持されているとみてよからう。Zürcherらは、この傾向は幾つかの州を対象としたケース・スタディでも裏付けられているとしている。

NRPの戦略的方向性の一つとして位置付けられている「知識の共有」を具体的に担っているのが、regiosuisseである。Zürcherらはその活動について、高く評価している。まず、regiosuisseの提供する各種サービスに対する評価をまとめたのが、図表17である。

（図表17） regiosuisse提供サービスの有用性



ポータルサイト www.regiosuisse の評価は高く、なかでもプロジェクト・データバンクと、連邦の35種類の支援プログラムをカバーするFinanztoolが重用されており、2016年から2020年にかけて、ウェブサイトの利用者は2.7倍になった。研修や知識交換プラットフォームも評価が高く、コロナ禍によるバーチャル指向の高まりもあって、2021年4月に実施したオンライン会議は過去最高の250人超の参加者を得た。

（独立評価政策報告の提言事項とSECOの見解）

Zürcherらは、この独立政策評価報告で、次の15項目の提言を行っている。

1. NRPは継続すべきである。
2. イノベーションと価値創造力の促進という目標を維持しつつも、地域固有の要素をより考慮すべきである。
3. 都市部と田園地帯の互惠のための一貫した地域発展に一層努めるべきである。
4. 他の分野政策との連携をさらに改善すべきである。
5. 特別プログラムを含む各政策手段の見通しのよさを維持すべきである。
6. 山岳地帯向けパイロット措置¹⁴が有効であれば、政策本体に組み込むべきである。
7. リスクの高いプロジェクトに対する連邦と州の支援も検討すべきである。
8. 持続可能な発展に貢献するプロジェクト創成を誘引する手段を構築すべきである。
9. 連邦と州は分野をこえた実施計画についてより深く議論すべきである。
10. NRPの諸手段をより密接に関連させ、学習文化を

改善すべきである。

11. RIS の地域空間に対する効果を分析し、他の促進手段との連携を改善すべきである。
12. NRP 連邦資金の配分について、より透明にすべきである。
13. 返済不要補助金に対する需要は高いので、その拡大を図るべきである。
14. 州による「小プロジェクト基金」により、より簡素な条件での実施が可能となろう。
15. CHMOS¹⁵ を簡素化・標準化すべきである。

SECO は、これらの提言に対する見解を公表し (Zürcher et al. [2022])、そのほとんどについて賛同する一方、6、7、9 および 14 については、「部分的賛同」とどめた。その理由等について、SECO は次のとおり説明してしている。

6. パイロット措置が好結果であれば次期 NRP に取り込むが、連邦と州の負担折半原則は維持する。
7. ある程度リスクを伴う案件については、すでに意識して取り上げてきている。
9. 連邦と州の連携については、ここ数年、継続的な改善が図られている。
14. 小規模プロジェクトには意義があり、下限は設けられていない。特別のファンドを設けるか否かは各州に委ねられている。新ファンドの設置は NRP を複雑化しかねない。

4.2 OECD の地域調査報告と政策提言

OECD は、Rural Studies の一貫として、スイスの田園地帯におけるイノベーションに関する調査報告を発表しており (OECD [2022])、NRP を中心とした地域政策お

よび農業政策の現状について幅広い調査を行ったうえで、他国の事例を広範に引用しつつ、NRP3 に向けての政策提言を行っている。

OECD の提言から主なものを紹介すると、次のとおりである。

- ・イノベーションの範囲拡大（現状は、テクノロジーを基礎するものにやや偏っている）。
- ・田園地帯の小企業、スタートアップおよび揺籃期企業への支援強化。
- ・コーチ、メンターの選択肢、潜在的なコーチの数と幅の拡大。
- ・公的セクターのイノベーション促進。
- ・ジェンダー、若年戦略の確立。
- ・気候変動、ゼロエミッション目標をみすえたビジネス支援。

この提言の背景には、OECD が地域政策についての考え方を見直し、NRP 導入時のバージョンであった新地域パラダイム (2006) から、「地域繁栄：機会の地理」パラダイムに更新している (OECD [2020]) ことが指摘される (図表 18)。OECD としては、NRP の基本戦略も見直してはどうかと直接・間接に示唆しているといえよう。

SECO は、独立評価政策報告の提言の場合と同様に、この OECD 提言に対する見解を公表している (SECO [2022c]：農林省との共著)。独立評価報告書の提言と同様に、ほとんどの項目について「賛同」、一部項目について「部分的に賛同」であるが、後者の多くについて、「NRP3 に向けて検討中」としている。後述のように、スイス連邦政府は NRP3 の戦略策定にあたり独立評価報告書や OECD の提言をかなり前向きに取り入れている。

(図表 18) 地域繁栄の各ステージ：機会の地理 (Geography of Opportunities)

	旧パラダイム	OECD 新地方パラダイム (2006)	地方繁栄パラダイム (OECD[2020])
目的	均等化	競争力	3次元 (①経済、②社会、③環境) の繁栄 (well-being)
政策の焦点	支配的資源分野の支援	競争力に基づいた複数分野支援	地域のタイプに応じた過疎地支援
手段	企業向け補助金	基準を満たした企業や共同体への投資	統合地域発展アプローチ：公的部門、企業および第三セクターに対する支援
キーとなるアクターとステークホルダー	企業団体、中央政府	各段階政府と関連当局+地域のステークホルダー	①公的部門 (各層)、②民間部門 (営利企業・社会的組織)、③第三セクター (NGO・市民社会)
政策アプローチ	一律のトップ・ダウン政策	ボトム・アップ政策、ローカル戦略	複数政策ドメインを持つ統合アプローチ
田園地域の定義	都市部以外	多様な地域の種類	3タイプに分類：①都市圏内、②都市圏に近い、③都市圏から遠い

出典：OECD [2022]

5 NRP3の概要とその検討過程

NRPの第3期(2024-31年)計画<NRP3>は、2023年1月の連邦政府教書¹⁶のなかで提示され(Schweizerische Bundesrat [2023])、同年秋に上下両院で承認された。

本稿の前後の記述と重複する部分はあるが、NRP3計画の策定過程を少し整理しておこう。まず、連邦政府は2020年7月に、政治家、メディア、学界、連邦・州・地域や関連団体の専門家などに「将来の地域政策像」についての小論文の執筆を依頼し、これをまとめて「地域政策白書」として発表した¹⁷。(SECO [2020a])。4章で紹介したOECD [2022]は、この白書に寄せられた意見を以下の4点に集約している。

- ・NRPに基づく政策介入の再定義、規模再検討

—NRPは地域の中心部については総じて成功と受けとめられているが、より僻地におけるイノベーションの働きへの配慮が不足しているとの批判がある。このため、NRPの適用範囲を現在よりも限定すべきとの意見がある。一方、人口集中地域をも含めることが知識の伝播、経済的・物理的地域間のシナジーのためには重要、との逆の意見もみられた。

- ・NRPにおけるイノベーションの概念の拡大

—NRPのイノベーション支援が技術面に偏っており、組織や社会のイノベーションが軽視されている。より幅広いステークホルダーや挑戦を包摂する非技術的プログラム、ローカルレベルでリスクが高い実験的な提案などにも目を向けるべきである。

- ・経済に加え、社会、環境も政策目的とせよ

—地域が気候変動や人口動態上の挑戦に直面する現在、経済成長はもはや発展を測る単一の指標ではない。循環経済の促進など新たな目標を取り入れ、気候政策、農業政策、社会労働政策との整合性を改善すべきである。

- ・デジタル化およびデジタル・スキルをさらに促進せよ

—デジタル化は地域にかかわらず、イノベーション促進や競争力向上にとって重要性を増している。さらに、リモートワークの増加や働き方の弾力化は、分散型価値創造の潜在力を高めている。

SECOは同時期に外部調査機関KEK—CDC、サンガレン大学およびsags(コンサルティング会社)に、MRP2の評価を依頼した。評価活動は2020年11月から2021年8月にかけて実施された。

評価活動の結果は、まず2021年10月に分析部分が「技

術報告」として発表された(Zürcher et al. [2021])。その後、政策提言とそれに対するSECOおよびNRP関連専門部署の意見が同年12月初にまとめられ、さらに政治、経済、SECO、学界および民間団体の代表の5名からなる参与会(Begleitgruppe)の意見書を付したものが、最終的な報告書(Zürcher et al. [2022])として2022年1月末に発表された(刊行は2月)。

なお、参与会意見書の要点は、次のとおりである：
①本報告書は技術的なものであり、今後、SECOが政治的な観点を加味する、②持続可能性に関するテーマについての記述が不足している、③批判が多い輸出ベース原則を「ローカル経済」概念でもって補うべきである、④「とくに促進する価値のある分野」として、NRPアクターの能力強化、デジタル化などの分野におけるイノベティブなプロジェクト、持続可能性の観点からとくに優れているもの、について検討すべきである。

Schweizerische Bundesrat [2023]は、NRP3の策定にあたって独立評価報告書(Zürcher et al. [2022])とOECD地域報告書(OECD [2022])に加え、この間に関係者が活発に行った①投資促進、②デジタル化、③持続可能な発展に関する研究やワーキンググループ、パイロットプロジェクト(なかでも、山岳地域のためのパイロット措置)における議論を参考にしたことを明示している。

また教書は、NRP3への移行に際し、地域政策に関する学問的基礎の展開の把握にも努めたとしており、ベルン大学にそのとりまとめを依頼している(Mayer et al. [2021])。同論文は地域発展に関する理論・学説の最近の展開を簡潔にまとめさせた一ページであるが、NRPに関する示唆という点からも興味深いため、6章でやや詳しく紹介したい。

NRP3に関する教書は、NRP2からの継続点と変更点、内容と重点について、それぞれ図表19、20のように整理している。

図表19および図表20と前掲図表5との比較からは、NRPの大きな枠組み自体は変わっていないもの、①ローカル経済、デジタル化、持続可能な発展という横断的なテーマの特筆、②「輸出ベース原則の補完」、③小規模インフラ投資に対する支援弾力化、④産業分野の価値創造システムからの「RIS」除外(逆にみればRISは「産業」に限定されておらず、どのテーマにも入りうる)が浮き彫りになってくる。

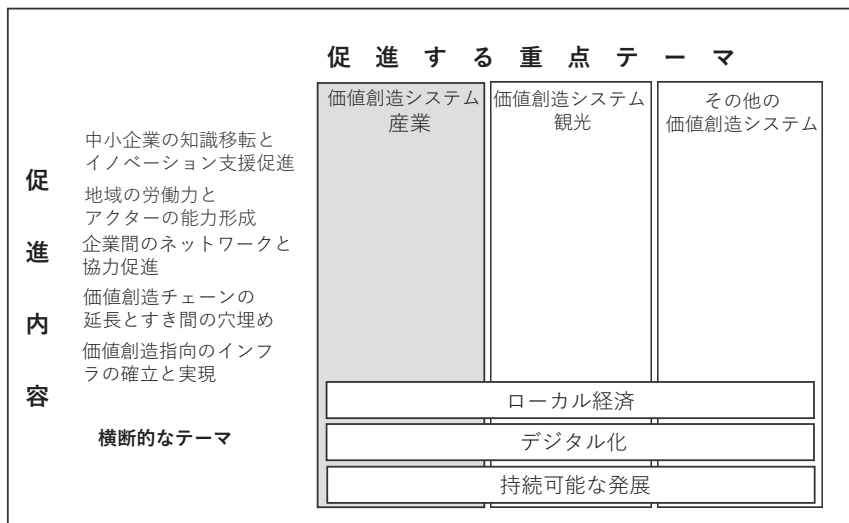
これらは、NRP3策定の過程で、NRPをめぐる環境変化に対応するために、次の各テーマ、すなわちA:持続可能な発展、B:投資に対する支援のあり方、C:山岳地域への支援、D:RISのあり方、E:デジタル化に関し、それぞれ集中的に行われた議論を反映している。当然、A～E

(図表 19) NRP3 における継続点・変更点

継続する点	備考
経済政策的な目標設定	イノベーション、価値創造および雇用機会に焦点を置く経済的促進手段としてのNRP
効果領域	田園空間、山岳地域、国境地域
重点支援テーマ	価値創造システムとしての産業と観光 横断的なテーマとしてのデジタル化
重要政策手段	補助金、インフラ投資への融資
連邦・州の課題分担	成功要因としての非中央集権的な実施
支援クライテリア	イノベーションと価値創造による地域の経済発展、後押しファイナンス
多年度（8年間）計画	多年度計画（2024-2031年）、2×4年の教書期間（2024-2027年、2028-2031年）
補助的支援措置	整合のとれた空間発展、特別プログラム、知識と経験の構築および伝搬
新たに導入する点	備考
持続可能な発展の強化	新たな横断テーマ
輸出ベース仮説の補完	新たな横断テーマ：ローカルで創造的な経済
インフラ支援の弾力化	特定小規模インフラ事業への返済不要補助金適用

出典：Schweizerische Bundesrat [2023]

(図表 20) NRP 第 3 期の促進重点テーマとその内容



出典：Schweizerische Bundesrat [2023]

にはお互いに関連・重複する論点が多く、とくに E のデジタル化は各項における中心的なテーマである。これを念頭において、主に A～D の議論を整理したうえで、E についても簡単に触れたい。

A：持続可能な発展

持続可能な発展とは、いうまでもなく 2030 年を目標年度とする国連の SGDs 目標（Sustainable Development Goals¹⁸⁾）を念頭においたものであり、スイス連邦政府は 2021 年に、これに添った国家戦略 SNE2030（Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030）を打ち出している

（Schweizerische Bundesrat [2022]）。当然ながら、地域政策もこの SNE2030 を念頭に置いて進められることになる。

SECO は、SNE2030 と NRP3 との関係についての考え方を SECO [2022b] としてまとめ、NRP はすでに SNE2030 の精神に添う多くの貢献をしているが、さらに「ニッチを指摘し、NRP の持続可能な発展に向けたチャンスについて具体的な提案を行う」とし、SNE2030 の下での NRP の方向性を図表 21 のように整理している。

(図表 21) 持続可能な発展に向けた NRP のこれまでの貢献と今後の方向性

重点テーマ	課題	国の戦略達成目標	NRP	今後の
			2020年	方向性
持続可能な消費・生産活動	持続可能な消費規範の促進・実現	a 持続可能な財・サービス供給の促進	++	↗
		b 消費者の知識向上		
		c 化石エネルギー源に関する補助や減税を削減・見直し、その負の影響を防止		
	自然資源の尊重による福祉の確保	a 社会・環境にやさしい生産規範の促進	+	↗
		b スイス経済の競争力、イノベーション能力と生産性の向上	+++	⇒
		c 循環経済の促進	++	↗
		d 化学製品の健康・環境への悪影響防止		
	持続可能な食糧システムへの移行を指向する	a 健全でバランスの取れた、持続可能な食糧促進		
		b 食糧ロスの削減		
		c 食糧価値創造チェーンの持続性綱領	+	↗
d 食糧システムのレジリエンス強化				
国内外における企業責任の強化	a 価値創造チェーン全般において責任ある企業経営を強化する	+	↗	
気候、エネルギーと生物多様性	温室効果ガス放出削減と気候変動の影響克服	a 全ての温室ガスの迅速かつ効果的な削減		↗
		b 気候変動の影響を整合的・持続的手法で克服	+	↗
		c 持続可能勝抵抗力のある集落空間の形成	++	⇒
		d 意識や感覚を改善し、能力を促進する	+	↗
	エネルギー消費の削減・効率利用、再生可能エネルギーの拡大	a エネルギー消費の削減		↗
		b 再生可能エネルギーの思い切った拡大、再生不能エネルギー		↗
生物多様性の維持、持続可能な利用、多様性の促進と再生	a 種の多様性、遺伝的多様性の維持、持続可能な利用、多様性の促進と再生	+	↗	
機会の均等と社会的統合	個々の自己決定促進	a 貧困の防止克服、社会的・職業上の統合促進	+	⇒
		b 健康な生活機会を高め、敷居の低い健康維持手段へのアクセスを容易にする		
		c 適切な住居提供の促進		
		d 機会公正な教育アクセス確保	+	⇒
	社会的統合の確保	a あらゆる形の差別の排除	+	↗
		b 障害者の包摂確保		
		c 移民の統合を可能にし、弱者の保護を確保する		
		d 社会的、文化的、経済的、政治的統合・参加促進	+	↗
		e 地域間の不均衡軽減	+++	⇒
		f 供給システムの安定性を長期的に確保する		
	実際の男女間平等の実現する	a 経済的独立、賃金の平等および家族と就業活動の両立の実現		
		b 各種決定機関への適切な代表		
		c 女性に対する差別・暴力の排除、固定観念の克服		

+ : 貢献小, ++ : 貢献中, +++ : 貢献大, 空欄 : 該当なし ⇒ : これまでどおり貢献 ↗ : 貢献拡大
 出典 : Schweizerische Bundesrat [2022b]

スイス、とくにアルプス山岳地域では、温暖化による「雪不足」や氷河の後退など、観光地としての魅力後退にもつながる気候変動や、通過交通による大気汚染などについての問題意識が強く、化石燃料の自然・再生可能エネルギー（太陽光、木質燃料）による代替の促進や水質保全は重要な政策目標として位置付けられていたが、これらに持続性の社会的な側面も加わる形になっている。

B : 投資に対する支援の在り方

SECO は、NRP における投資支援の在り方についての検討を、外部研究機関やルツェルン大学に依頼した。2020 年から 2021 年にかけて行われた調査の結果と提言をまとめた報告書は、2021 年 6 月に提出された (Hoff et al. [2021])。大きな論点は、①支援手段および、②支援基準の適切性である。

これらの論点に入る前に、投資支援の大まかな内容を運営主体別にみると、2008-19 年に支援された案件のうち、登山鉄道業を対象とするものが 27% を占めていた (図表 22)。これらの支援は優遇融資の形式で行われているが、金利優遇にかかる連邦政府の実質負担分をみたシェアは 56% と、全体の半分を大きく超えている。NRP 導入以前からアルプス地域の山岳鉄道への支援は、スイスの地域政策の中核に位置している

①支援手段の在り方については、返済不要補助金と優遇融資以外の方法（例えば政府保証）なども検討されたが、基本的には現行方法が支持されている。なお、投資促進に関する公的支援については、産業と観光の価値創造システムに焦点を絞るといふ基本方針は有効としつつも、観光インフラ支援については、ある地域における改善が結果的にスイス国内の他観光地から顧客を奪い、競

(図表 22) プロジェクト運営者別にみた連邦政府による NRP 助成件数と支援規模

	件数	同構成比	優遇相当額	同構成比
		%	百万CHF	%
登山鉄道（ケーブルカー等を含む）	108	27%	2.6	56%
基礎自治体および関連組織	169	42%	0.8	17%
宿泊施設	45	11%	0.5	10%
産業、イノベーション・センター	24	6%	0.3	7%
教育施設	13	3%	0.1	2%
その他	45	11%	0.3	7%
合計	404	100%	4.6	100%

出典:Hoff et al. [2021]

(図表 23) 州等の専門家からみた NRP 支援基準の適切性（N = 23）、構成比、%

	不適切	中立	適切	不明
輸出ベース原則	39	26	35	0
プロジェクト効果指向	4	4	91	0
基礎インフラは助成対象外	26	30	35	9
連邦助成は融資	26	35	30	9
長期・運営への資金援助は対象外	9	9	78	4
プロジェクト運営者の適切な資金負担	0	26	74	0

出典:Hoff et al. [2021]

争上の歪みをもたらす可能性も指摘している。

②支援基準に関しては、支援基準や環境条件についての考え方には、州によりばらつきがみられる。より重要な論点として、「輸出ベース原則」についての不満が関係者間に強いことが、改めて浮き彫りになった。州等の NRP 担当者に対して行ったアンケート調査では、「プロジェクト効果を重視する」、「運営者の適切な資金負担」、「運営支援は行わない」については異論が少なかったものの、「輸出ベース原則」については4割が「不適切」とし、関連する「基礎インフラ対象外」、「連邦支援は融資」に対する不満もかなりの割合に達している（図表 23）。

こうした調査結果に基づき、Hoff et al. [2021] は、競争上の歪みを防ぐために「類似の運営者には類似の条件」を適用する、産業分野支援では西スイスの好例を他州も参考に、デジタル化をさらに重視する、などの提案を行っているが、とくに支援基準に関し、輸出ベース原則を再点検すべきであることを強調している。

この提言について、SECO は次の連邦・州担当者の共通見解を付し、報告書を「NRP 投資支援 2024 + : 報告と当局見解」として 2021 年 9 月に公表している（SECO [2021]）。

- ① 支援基準の統一：融資期間に関して連邦と州が共同で定義することなどは考えられるが、最終的な決定を行うべき州が弾力的に判断できるようにするためには、広範な統一には問題がある。
- ② 特別な投資案件に対する返済不要援助：投資による直接的なキャッシュフローがないか僅少で採算が取れないプロジェクトで、国民経済的な意義が大きい案件を返済不要な支援金の対象とすべく、連邦と州で適用の範囲と基準を検討する。
- ③ デジタル化とイノベティブな技術の基準明確化：この分野のダイナミズムに鑑みると明確な基準設定は困難で、支援目標値の設定の方が適切と考えられる。
- ④ 他の分野政策との交点での可能性：エネルギー、教育や健康については地域経済にも大きく貢献しうる投資プロジェクトがありうるので、NRP 以外の既存支援措置をさらに浸透させる一方、NRP の補完的役割について、より明確にすべく努力したい。
- ⑤ 輸出ベース仮説の再検討：輸出ベースの解釈を拡大し、目立った輸出性はなくても地域経済にとっては適切なインフラ等、より広い範囲のプロジェクトを対象に加える。

C：山岳地域への支援

(山岳地帯のためのパイロット措置)

スイスフラン高による外国観光客数の減少やセカンドハウス規制等の影響により、アルプス地域などの山岳地域が困難に直面していることは、スイスでは共通認識となっている。こうした事態に対処するため、NRP2 後半の実施計画には、「山岳地域」への「刺戟プログラム」が盛り込まれ、「山岳地帯のためのパイロット措置」として実施された。具体的には、山岳地帯の案件については、NRP の助成基準が次のように若干緩和されている。

- ・通常は 50 : 50 である連邦と州の助成割合について、連邦負担を最大 70% とする。
- ・個別企業が運営するプロジェクトも対象とする。ただし、その効果は個別企業を超えるものでなければならぬ。
- ・小規模なローカルシステムで、直接の採算性を有さないインフラ投資案件も返済不要補助金の対象とする (例えば、マウンテンバイク周遊コースの整備)。
- ・NRP の「輸出ベース」をやや拡張し、ローカルな経済循環に資するものも対象とする (伝統的地域工芸品の維持や「純排出ゼロ地域」など特別テーマ)。

この点につき少し遡ると、典型的なアルプス地域であるグラウビュンデン州選出の国会議員が提出した、連邦政府に「経済的な基本条件の変化に鑑み、アルプス地帯の中長期的経済発展に関する報告を求める」法案 (Postulat Brand)¹⁹ が、2015 年 3 月に国民会議で 151 対 35 の賛成多数により決議された。提出理由等は次のとおり。

セカンドハウス規制やスイスフラン高の影響、水道収入の減少傾向は、アルプス地域経済の長期的な持続性に深刻な問題を投げかけており、企業の閉鎖や地域の人口減少が加速し、生活空間としてのアルプス地域の意義が失われたり損なわれたりする惧れがある。政府報告では、かかる環境変化のもとでアルプス地域の経済的な存続・発展を確保するための具体的な措置 (内容および実施時期) を明示されたい。

連邦政府は、NRP2 後半に入る直前の 2019 年 11 月に「山岳地域の経済発展：連邦政府の政策手段と措置」 (Schweizerische Bundesrat [2019]) を公表し、NRP 実施計画に上記の「山岳地域のための NRP パイロット措置」を盛り込むことを表明した。

(スマート・ヴィレッジ / スマート地域 《Smart Villages / Smart Regions》)

「山岳地域のための NRP パイロット措置」の代表的なプロジェクトの一つが、「スマート・ヴィレッジ / スマート地域」であり、実施を担当した団体が 2023 年 5 月に最終報告を発表している (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete [2024])。

本プロジェクトには、スイス全国から合計から 24 自治体が単独、ないしは数自治体のグループとして参加した (図表 24)。

報告書は、この活動を、「積極的な参加意識をもち、結果にとらわれず努力することが、新しく効率的な解決を見つけ、分野を超えたシナジーを利用するうえでいかに重要であるかの証左」と結論づけており、以下のような提言を行っている。

- ・参加に期待：パイロット取組みをつうじて、ローカルな個別ニーズに応える幅広い方策が構築された。参加に期待し、結果に向けて努力する意義が明らかになった。
- ・実験の余地許容、パイロット措置継続：積極的な参加に賭け、結果にとらわれず努力することは有意義である。参加自治体では、教育、モビリティ、経済、社会、インフラおよびこれらの分野をまたぐ多様なプロジェクトが構築された。NRP の多年度計画でも経済に限らない多様な分野の実験的試みの余地を残すことが重要で、「未来テーマ」へのパイロット措置は継続すべきである。
- ・山岳地域のデジタル化に必要な意識改革を支援するには、プロセス支援、コーチング、コーデザイン、イノベーション発展と改革マネジメントの能力を持つアクターが必要である。
- ・自治体と地域の連携強化に投資すべきである。

(山岳地域支援に関する NRP 法改正)

スイス連邦政府は、NRP3 への移行を控え、山岳地域支援に関する試験的な試みを恒久化する法案を 2023 年 2 月に議会に提出し (Schweizerische Bundesrat [2023b])、同年 9 月に可決された (前述のスマート・ヴィレッジに関する最終報告は、法案提出と議決の間に発表されている)。

法改正の主な内容は、①優遇融資による支援のみであったインフラ投資について、小規模 (連邦補助金 5 万 CHF 以下) であれば、返済不要補助金の対象に加える、②プロジェクトの選定基準は州の NRP 担当部署と協議のうえ政令で定める、である。

法案に関する教書の提出に先立ち、連邦政府は、州、国民議会に議席を有する政党、各種関連団体などから意見聴取を行った。法改正に賛成の意見が大勢を占めたが、

(図表 24) 《Smart Villages/Smart Regions》参加自治体と取り組みの概要

形態	参加自治体	州	主な内容
単独	Finaut	VS	地元および観光客のための情報施設
グループ	Thusis, Cazis, Andeer, Rheinwald	GR	教育、交通、健康サービスデジタル化、E-Government
グループ	Haute-Ajoie, Bure, Court-doux, Fahy, Grandfontaine	JU	多年代ワークショップ、デジタル広場、観光マーケティングのデジタル化
グループ	Rossinière, Château-d'Oex, Rougemont	VD	観光情報デジタル・プラットフォーム、やさしい交通手段、スポーツ施設利用デジタル化、飲食業の評価
単独	Riddes	VS	自治体アプリの強化（ライドシェア、医療情報）、駐車場利用情報デジタル化、E-Government（デジタル化による住民や別荘所有者の負担軽減）
単独	Ponteresina	GR	教員・生徒・親・学校運営者間の情報交換のデジタル化、E-Government（利用者データデジタル化）
単独	Grächen	VS	観光（駐車場デジタル予約、顧客情報の活用）、E-Government（内部管理のデジタル化）
単独	Safiental	GR	インフラ（水道、道路、遊技場、ごみ処理等）システムのデジタル化
グループ	Nesslau, Wildhaus-Alt St.Johann, Lichtensteig, Mosnang, Ebnat-Kappel	SG	参加自治体の情報統合、新規移住者の歓迎と旧住民との交流
単独	Clos du Doubs	JU	循環経済および財・サービスのシェアリングに係る団体・企業の結合と年1回のフェスティバル開催、高齢者支援ネット、共同庭園
単独	Suses	GR	E-Government（主要業務のデジタル化）、モビリティシェア、5G化促進、エネルギーネットワークの構築、学校デジタル化

出典：Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete [2023]

州では、法人税が低く多くの多国籍企業が本部を置くタックス・ヘブーンとなっているツーク州（ZG）が、政党ではスイス国民党、自由民主党の保守系2党が、「NRPは山岳地域等にすでに十分な支援を行っており、小規模インフラを返済不要補助金の対象に加える必要はない」と反対であった。なかでも、移民の流入規制を求めるなど右寄りのスイス国民党は、今回の法改正のみならず、NRPそのものについても「可及的速やかに停止すべきである」との意見を提出した。同党は国民議会の第1党であり、自由民主党も連立政権の一翼を担っていることを勘案すると、NRPとその方向性が依然、政治的には微妙な問題であることは否めない。その一方で、建築師協会などは、小規模インフラ投資の補助金の上限を15万CHFとすべきとの意見を提出している。

D: RIS（地域イノベーションシステム）

NRP2において、地域イノベーションシステム（RIS）は産業における価値創造システム促進の中心的な実現手段として位置付けられていた。その実施状況について、独立政策評価報告書（Zürcher et al. [2022]）は前述のとおり、「11.RISの地域空間に対する効果を分析し、他の促

進手段との連携を改善すべきである」との意見を付している。その大意は次のとおりである。

NRPで推進されている6つのRISと、各州のイノベーション促進策、その他のイノベーション・パークなどの間には接点もあると同時に、重複（例えばスタートアップ分野）もある。RIS（とくに都市部以外）に関しては、NRPの提供メニューを明確にするとともに、実施されたRISに関する効果や提供されたサービスについての透明性を高めることが望まれる。また、テーマの補完性（どこにでもライフサイエンス・クラスターが必要なわけではない）や隙間（例えば観光）、専門性の不足（デジタル案件に関する州の評価）の問題にも目を向けるべきである。

また、前述のOECDレポートもRISに関しいくつかの提言を行っているが、これを要約すると次のとおり。

- ・イノベーションの概念を極力幅広くとらえ、具体的な課題（専門家不足、気候変動）に狙いを定めるとともに、隙間（例えば社会的イノベーション）を塞ぐべきである。

- ・イノベーション促進分野の一貫性、調整と簡素化を中心的課題に据えるべきである。
- ・持続的学習の促進につながる実験的仕組み、確固としたモニタリング・評価メカニズムを強化すべきである。

NRPを担当するSECOは、こうした外部からの提言をも踏まえ、NRP3に向けてのRIS促進に関する基本的なコンセプトを見直し、「RIS-Konzept2024+」として発表している（SECO [2023]）。NRP3に関する教書で示されたRISの地理的範囲については前掲図表6のとおりで、NRP2とほぼ同じある。SECOによれば、6つのRISは言語事情や地形状況なども反映している。個々の州が既存のRISに加わることで、今後、RISが拡大することはありうる。

SECO [2023]によれば、NRPによるRIS支援の対象となるのは、次の6分野である：①RISの運営と発展（ガバナンス）、②Pont-of Entry（PoE: スターアップ企業の助走支援および需要分析）、③コーチング（製品・プロセスイノベーション支援）、④企業をこえたプラットフォーム（クラスター、ネットワーク行事）、⑤テーマの深掘り、⑥協力プロジェクト。

ここで、前述の各種提言が大きく反映されているのが、⑤「テーマの深掘り」であり、具体的には、次の4つのテーマが掲げられている。

- 持続可能な地域発展の支援：RIS支援に関しても、持続可能性が重要なテーマに位置付けられる。
- デジタル・トランスフォーメーションの支援。
- イノベーションを幅広くとらえ、課題に的を絞る：田園地域におけるRISをこれまでよりも幅広くとらえ、特別な課題にも取り組む。たとえば、社会的イノベーションや女性・若年ないし高齢の専門家や移住者に的を絞った活動をRISのコンセプトに包摂することも考えられる。
- 実験的な試み：NRPではこれまでも意識的に一定のリスクを伴うプロジェクトを支援してきたが、SECOは専門家を交え、どのような条件のもとでより実験的、よりリスクの高いプロジェクトに関与すべきか検討する。同時に、失敗からの学習のシステム化や計画・実施段階におけるアクターの能力向上などによるリスクを緩和の余地も探る。

E：デジタル化

デジタル化についての議論をまとめたのが、INRAS研

究所の報告書（Stokar et al. [2023]）である。

この報告書によると、2016年1月から2022年9月に開始されたNRPプロジェクト2,216件のうち21%にあたる472件がデジタル化に関連するもので、デジタル化が中心であるものと、部分的テーマであるものが半々であった。Stokarらは、これらのプロジェクトのケーススタディを基に、NRPにおいてデジタル化が大きな役割を果たしており、その重要性が一段と増すと思われること、今後の焦点はサイバーセキュリティとAIであることなどを指摘し、①デジタル化をつうじた地域発展に関する連邦・州のビジョンと目標の明確化、②ボトムアップ活動の刺戟や不安・抵抗への対処策の構築、③連邦・州・すべてのアクターの知識プラットフォームであるregiosuisseの一層の活用、を提言している。

同報告の公表はNRP3実施計画の国会承認後の2023年11月であったが、報告の発注者はSECOであり、報告内容はNRP3実施案に反映されているようである。

（NRP変更点に関する政府教書の説明）

ここで、政府教書に戻ると、NRP3における主な変更点として、①持続可能な発展強化、②輸出ベース仮説の補完、③インフラ支援の弾力化を掲げている（前掲図表19）。

これらの変更の背景については上記のA～Eでかなり詳しく検討した一方、実際の運用については、今後のプロジェクトの申請や選定の状況を待つしかない。ここでは、教書の説明から今後の具体的な方向性についてごく簡単に探るのにとどめたい。

- ① 持続可能な発展については、SNE2030に添って実施することを明確にするなど、取組み姿勢についての記述は多いが、具体的な支援の方向性については、地域のアクターに対する行動能力向上支援を強調しているほか、循環経済や風景と生物多様性の価値化に関するプロジェクトに対する支援を例示している程度である。
- ② 輸出ベース仮説の補完に関しては、新しくローカル経済ないしは居住者の経済（レジデンシャル・エコノミー）の視点を加えることを強調している。一方、こうした観点に基づくプロジェクトであっても（輸出志向の）産業や観光の能力向上にもつながるものが多いとことを指摘し、（法律上は変更されていない）輸出ベース仮説を拡大解釈したのであって、基本的な転換ではないとの立場を示している。

- ③ インフラ支援の弾力化に関してはもう少し歯切れがよく、従来の融資が小規模インフラ案件には向いていなかったことを認め、今後は現金収入増につながりにくい地域の他のアクターを利するインフラ投資案件にも焦点を当てていく、としている。具体的な例としてマウンテンバイク・トレイルをあげ、料金徴収は困難であるが、その整備が地域のホテル・レストラン、バイク販売・リース業に広くおよぶことを強調し、こうした案件を積極的に取り上げる姿勢を強調している。

（NRP3に関する予算措置）

NRPの融資、補助金は地域発展基金（Fonds für Regionalentwicklung）から支出されるが、2023年末の同基金残高は11億CHFと見込まれていた。このため、NRP3期間中の基金への連邦支出をNRP2比12.7百万CHF減の217.3百万CHFとし、前述の法改正と同じ2023年9月に国民議会で承認された。支出をNRP2以下に抑えた背景には、NRPに批判的な保守的な政治勢力への配慮もあったものと思われる。

なお、連邦支出のうち最高1百万CHFを、①NRP3の評価、および②NRPの発展のために充当することもあわせて議決している。

6 NRPの理論的基礎についての再検討（Mayer et al. [2021]の要旨）

NRP3への移行に際しては、地域政策に関する理論についても改めて議論が重ねられたが、それを集約したのが、「地域発展の理論と仮説：NRPへの応用」と題するMayer et al. [2021]のサーベイ論文である。Mayerらは、地域政策に関する新旧の理論を、次の12項目にまとめている：①輸出ベース理論、②新経済地理学・新地理的経済学、③分極理論、④レジデンシャル・エコノミー、⑤知識ベース/イノベーション・ベースの地域発展、⑥地域イノベーションシステム（RIS）、⑦進化経済地理と関連多様性、⑧新たな地域バスの発展、⑨移行理論、⑩地域レジリエンス、⑪アクター中心理論、⑫各種制度仮説。

以下では、それぞれの理論ないし仮説について要約し、とくにMayerらがNRPへの示唆が大きいと指摘するものについては、やや詳しく紹介する。

（輸出ベース理論）

古典派経済学に基づく最も伝統的な理論で、輸出部門に対する外生的需要増加が地域の非輸出部門にも乗数効果をおよぼすことを重視する。

（新経済地理学、新地理的経済学）

シリコンバレーやマニュファクチャリングベルトについての観察を出発点とし、1980年代に技術進歩やイノベーションによる内生的な地域発展論として展開された。

（分極理論）

長期の地域間格差を説明する理論。一定の規模を有し、他のセクターとの強い関係を有する特定セクター・経済分野は、他のセクター・分野より成長力が高い（例えば、成長の極としての医薬・ライフサイエンスの牽引力）。

（レジデンシャル・エコノミー<居住者の経済学>、日常生活の経済学）

都市近郊や田園地域では生産活動のみが経済発展の原動力とは限らず、通勤者、年金受給者あるいは学生の消費活動が地域の発展に大きく寄与しうること注目する。極端な場合、生産活動を拡大させた結果、高所得の住民が転出し、地域の経済的な豊かさが後退することもありうる。Segessemann et al. [2016]によれば、スイスの各地域を生産活動と居住活動で分類すると、「年金受給者居住地」や「比較的高級な居住地」では（輸移出入など）生産活動が相対的に低いにも関わらず、所得水準はスイスで最も高く、その主因は高額の年金を受給している居住者の存在である。Mayerらは、スイスについてはこの理論がかなり重要と指摘している。

（知識ベース/イノベーション・ベースの地域発展）

経済発展と地域構造の変化の中心的な牽引力として、イノベーションを重視する。知識には形式知と暗黙知があるが、後者は「人」に属するため、地理的な近接性が決定的な意味を持つ。さらに、イノベーションのステージによっては企業内だけでなく、他の企業、パートナー、研究機関との相互作用を伴う学習プロセスが重要という、オープン・イノベーション論に発展している。

最近では、生産・所得の直接の拡大のみならず、経済発展に間接的な影響を与える要因としてのイノベーションの役割が注目されるようになっており、社会的イノベーション（社会および経済的課題の解決仮説）や、望ましい市場ベースの製品・サービスイノベーション（例えば Transformative innovation）に関する文献が増加している。ここでは、企業に加えて自治体、慈善事業、教会や市民社会などの役割が重要になっている。

人々を地域にとどめるためには、ソフトな立地ファクターが決定的であるが、これは社会的なイノベーションにより改善することができる。もっとも、この点に関して測定可能な経済的効果を明示するのは難しい。

(地域イノベーションシステム <RIS >)

前項のように、イノベーションは開かれた相互作用過程のなかで生まれる。RISはその過程における諸アクター(企業、研究・教育機関、公的機関、協会など)間のネットワークと、それに包摂され知識、資源および人的資本を描写するものである。RISについて考察する際には、次の3つの要素の寄与を区別する必要である:①イノベーションを必要としたり、創造したりするアクター、②知識や資本を提供するアクター、③これらにとっての環境条件:例えば、高速インターネット、情報交換等のプラットフォーム、知財法や規則価値体系など。

最近のRIS研究は、経済成長に焦点を当てたものから、社会的な課題にも幅を広げてきている。RISの概念は有用で、NRPにはすでに明示的に取り込まれているが、今後はさらに地域の特殊性と企業からみた必要性に焦点を絞ることが重要である。

(進化経済地理と関連多様性 < Evolutionary Economic Geography & Related Variety >)

地域は、既存の地域産業と親密な分野に特化する傾向をもつ。進化経済地理学の基礎的な柱は、経路依存性と関連多様性であり、経済発展を技術に主導されるプロセスと理解する。既存の能力と知識を、新しいが従来とは疎遠ではない経路でさらに発展させるという仮説は、EUの「賢い特化(Smart Specialization)」戦略の理論基盤である。既存の分野を強化する(例えば、クラスター政策)のではなく、多様化するべきと考える。

(新たな地域パス発展)

新たな地域パス発展は進化経済地理学の発展型であり、経済発展の社会的、文化的および組織的側面に着目する。

新たな地域パス発展には、企業に加えて大学、研究機関、政治および行政が責任を有する。地域の発展には既存知識の新たな組み合わせだけでは不十分であり、同時に組織や制度といった環境条件の変革の進展が必要である。新しいパスでの発展を可能にするには、こうした制度的環境条件や支援メカニズムを意識して変化させなければならない。既存のRISは(そのままでは)構造を強化し、新しい発展を阻害する可能性もある。この仮説はNRPに大きな示唆を与えうるものであり、RIS仮説と合わせて考察するに値する。

(移行 < Transition > 理論)

1990年代以降、エネルギー、住宅、運輸、食糧などの分野に関し、持続可能な経済と社会の実現のためにはいかなる変革が必要かについての研究が精力的に進められており、次の2つの仮説が提示されている。一つは技術

的イノベーションシステム(TIS: Technical Innovation System)、いま一つは多層観察法(MLP: Multi-Level Perspective)である。TIS仮説が新しい分野がどのように確立されるかという発展論である一方、MLP仮説は社会技術的システムの変化という応用に焦点を当てるものである。

MLPは、分野や社会の変化プロセスを分析し、①ニッチ(まだ市場から守られている領域)、②体制(市場構造、規則など)、③環境(人口変動、社会運動や自然環境の変化など)という3平面の相互作用を重視する。MLPの3つの平面における様々なTISサブシステムの相互作用が奏功すれば、これまでよりも持続可能な製品が市場に登場し、既存の製品を駆逐することもある。

(地域のレジリエンシー < 反発・復元力、強さ >)

あるシステム(例えば地域経済)がショックにどのように反応し、処理するかを理解するための理論である。ショックは経済危機、テロ、大企業の閉鎖あるいはパンデミックなど、急に発生するものから時間をかけて発展するものまで多様である。地域の強さには、3つの側面がある:①危機前への復元力(bounce back)、②システムの変化なしにショックを吸収する力、③構造、機能や組織を常に発展し続けることでショックにもかかわらずシステムを維持する能力(bounce forward)。

地域経済に関するレジリエンシー仮説は、ショックに対する地域の反応プロセスを出発点とし、①脆弱性(傷つきやすさ)、②抵抗力(ショックの初期効果)、③たくましさ(企業、労働者や組織が公的介入・支援なしにどう順応するか)、④回復力(ショックからどのような方法によりどこまで回復するか)、の4要素が決定的に重要と考える。

(アクターに焦点を当てる諸理論)

先に紹介した経済地理の諸理論においてはアクターの重要性が増しているが、経営者に関する仮説(例えば、経営エコシステム)もあれば、経営者以外のアクターによるインパクトを扱うものもある(ガバナンス・アントレプレナーシップ)。前者は、文化的、社会的、物質的属性の共同作用に、後者は地域発展における市民社会や政策アクターの役割に焦点を当てる。

(制度に焦点を当てる諸仮説)

地域発展に関する様々な制度仮説は、公式、非公式の制度が果たす決定的な役割を強調し、社会資本、信頼、不文律の規則や慣習(非公式制度)、さらには法律上の規則(地権、国土計画法など)といった視点を包摂する。伝統的な理論が地域に賦存する生産要素(労働・資本)

に焦点を当てるのに対し、制度を地域発展の中心に据える仮説である。

制度は静的なものではなく、これに影響を与え、変更できるものである。また、制度は地域固有性（place-based）を有し、例えば地域の経済的アクターや市民社会のアクター間の相互信頼を高め、企業やイノベーション力を強化し、地域価値創造チェーンの輪をつなぐこともある。地域に適応する制度変化は地域のレジリエンスを高めうるが、逆に地域制度が構造変化を阻害することもある。もっとも、制度を操作・測定・適応するのは極めて難しく、Mayerらはこれらの仮説にあまり深入りすべきではないとしている。

MayerらはNRPの今後のありかたについて、上記で取り上げた地域発展に関する理論の中でも、①課題指向のイノベーションと地域のバス発展、②レジデンシャル・エコノミー（居住者の経済学）、③アクター中心の地域発展、という3つの新しい仮説の方向に特に注目し、これらをもってNRPの中心に据えられている「輸出ベース」仮説を補完すべきであるとしている。その考え方をまとめたフローチャートが、図表25である。

なお、Mayer et al. [2021]の著者たちは、最新の論文（Meili et al. [2024]）ではもう少し踏み込んで、スイスの地域がCOVID-19やフラン高といった危機を政府の支援を得ながら効率的に克服してきたことが、地域の経済的レジリエンスを促進する必要性や政治的意思を弱め、挑戦指向（challenge-led）のアプローチが限定的にしかとられなかった背景としてあるのではないかと、スイスにおける制度の堅固さが、EUの“smart specialization”の

ようなアプローチが強い牽引力を持たなかった理由ではないかと指摘している。

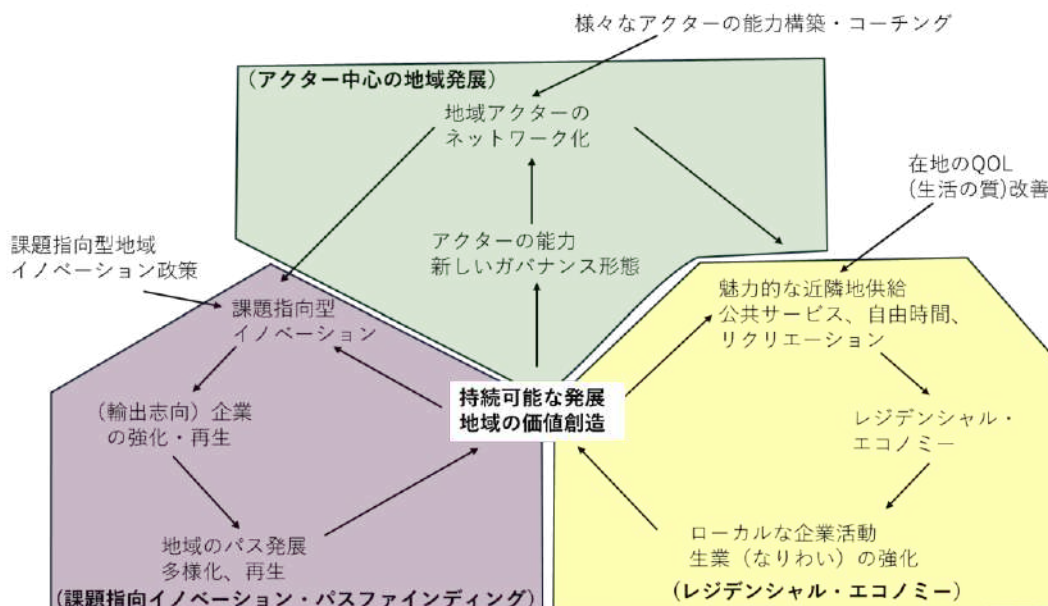
Mayer et al. [2021]に戻ると、図表25で示した3つの仮説の組み合わせから、政策上の要点（leverage point）として、①課題指向の地域イノベーション政策、②在地生活の質改善、③諸アクターの能力向上とコーチングの重要性が浮かび上がる、としている。さらにNRPの枠組みには、企業、公的部門と地域の開発機関に加え、市民社会のアクターたちをも社会的イノベーションなどのために組み込む必要がある（四重の螺旋 <Quadrupel Helix >）。NRPは各地域固有の論理に従って（Place-based regional development）それぞれの課題と潜在性に取り組むべきであり、その際には、NRP以外の政策分野との調整を改善することが求められる。最後にMayerらは、NRPの法律的な基礎について、科学的根拠として輸出ベース仮説のみを明示するのは避け、持続可能な発展と地域の価値創造、イノベーションやアクターを軸とした地域発展や居住者の経済学を取り上げるべきであると提言し、この最近の地域政策論の展開に関するサーベイを結んでいる。

7 おわりに

本稿では、スイスの地域政策（NRP）に関し、最近の事例を紹介したあと、第3期（2024-31年）計画の検討過程とその概要について、やや詳しく検討してきた。

NRP3への移行に当たって、連邦政府は外部研究者や

（図表25） 新たな理論ベースに基づく地域の因果チャート



出典：Mayer et al. [2021]

OECDによるNRP2の評価報告を参考としたほか、NRPに関する様々な論点について改めて検討を加えたが、最も重要なのは、①2008年のNRP導入時からの基本原則で法律上も明示されている「輸出ベース原則（仮説）」の取り扱い、②フラン高、気候・人口変動等の影響により苦境にある山岳地帯の支援、③インフラ投資ルール（優遇融資の対象とするが返済不要補助金は適用しない）をどうするか、というお互いに密接に関連する3つの論点であった。

結局のところ、①「輸出ベース」(原則・理論・仮説)という基本的な「旗」は降ろさないが、これを極力幅広く解釈し、直接的な経済効果はさほど大きくなくても地域に貢献するようなプロジェクトも取り上げる、②山岳地域の小型案件（連邦補助5百万CHF以下）については、インフラに関するものであっても、地域に貢献するのであれば返済不要補助金の対象とする、という事実上の大幅方針変更が行われ、②についてはNRP移行直前の2023年秋に法律を改正している。

こうした方針変更は、中山間地域に対する支援拡大を求める政治的マジョリティと、州の独立性を重んじ連邦政府の介入は最小限にとどめるべきとする一部の富裕州や保守勢力との間での、すぐれて政治的な妥協の産物である。別の視点からみれば、スイス連邦が1959年以来、左翼からの右翼までを包摂する4政党7閣僚からなる連立内閣により統治されている結果でもある。さらに、や

や哲学的にとらえると、田口 [2008] で紹介した（当時の）スイス財務省幹部の発言のように、「われわれはくアルプスの山の子」だ」という、スイス人が共有する強いアイデンティティも底流として見逃せないのではないか。

NRP3の実施計画策定に関し、連邦政府は地域政策が直面する様々な課題に関する検討を重ね、結論を導き出したが、その一環として、地域政策の理論的な基盤について再検討を加えたことも興味深い。例えば、居住者経済（レジデンシャル・エコノミー）の重要性に関する議論は、年金が充実しているスイスとはかなり事情が異なるとしても、生産活動（付加価値の発生）と居住者の所得水準の地域的分離に注視する必要性が一層増していく可能性がある、という示唆は日本についても重要性を増していくのではない。

本稿では、地域政策に関する最近のスイス連邦政府の動きを紹介したが、今後はこれをうけた各州などの対応についても検討を加えたい。また、具体的な案件について、本稿では代表的な個別プロジェクトについては紹介したが、個々の内容には立ち入ることができなかったRISについても、もう少し詳しく立ち入りたい。さらに、入手可能な資料の制約もあり、本稿は政府関連文書や政府と関係の深い研究機関による報告に大きく依存しているが、可能であれば、政府からやや距離を置く立場からの考察も試みたい。

参考文献

- Hoff, Oliver, Beat Burri, Philip Lütolf, Abegg Christof, Tonio Schwehr [2021] “Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+”.
- Mayer, Heike, Rahel Meili, Arnault Morisson [2021] “Theorien und Ansätze der Regionalentwicklung: Eine Anwendung auf die Neue Regionalpolitik (NRP) der Schweiz”, CRED-Bericht Nr.22, Universität Bern.
- Meili, Rahel, Heike Mayer [2024] “The evolution of regional policy in Switzerland: From a growth oriented to a challenge-led policy?”, *Local Economy*, Vol.0 (0) 1-8.
- OECD [2006] “The New Rural Paradigm: Policies and Governance”, OECD Publishing, Paris.
- [2011] “OECD Territorialexamen: Schweiz 2011”, OECD Publishing, Paris.
- [2020] “Rural Well-being Geography of Opportunities”, *OECD Rural Studies*, OECD Publishing, Paris.
- [2022] “Enhancing Innovation in Rural Regions of Switzerland”, *OECD Rural Studies*, OECD Publishing, Paris.
- regiosuisse [2020a] “Wirkungsmessung < 4er-Sessebahn Misanenga-Untermatt, Gem. Obersaxen Mundaun >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2020b] “Wirkungsmessung < Ersatzneubau Gemmibahnen >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2020c] “Wirkungsmessung < Gondelbahn Melchsee-Frutt >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2021] “Wirkungsmessung < Initiative Holz|BE >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2022a] “Wirkungsmessung < Nachhaltige Entwicklung Rigi 2030 >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2022b] “Wirkungsmessung < Innovationszelle Wald und Holz >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2023a] “RIS-Konzept2024 + Regionale Innovationssystemen in Rahmen der Neuen Regionalpolitik 2024-31”
- [2023b] “Wirkungsmessung < Agrotourismus 5.0 >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2023c] “Wirkungsmessung < Impulsprogramm Hotellerie >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2023d] “Wirkungsmessung < Kreativfabrik 62 >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- [2024] “Wirkungsmessung < Popup Academy TALK >”, regiosuisse ホームページ、2024年9月閲覧。
- Sager, Fritz und Eveline Huegli [2013] “Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)”, Universität Bern.

- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete [2023] “Schlussbericht NRP-Pilotmassnahme für die Berggebiete < Smart Villages/Smart Regions >”.
- Schweizerische Bundesrat [2005] “Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP)”.
- [2015a] “Botschaft zur Standortförderung 2016-2019”.
- [2015b] “Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete”.
- [2019a] “Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete: Instrumente und Massnahmen des Bundes”.
- [2019b] “Botschaft zur Standortförderung 2020-2023”.
- [2022] “Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030”.
- [2023a] “Botschaft zur Standortförderung 2024-2027”.
- [2023b] “Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Regionalpolitik”.
- [2024] “Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Beitrag des Bundes für eine kohärente Raumentwicklung 2024-2031, Bericht des Bundesrates”.
- SECO [2019] “RIS-Konzept2020+”.
- [2020a] “Weissbuch Regionalpolitik”.
- [2020b] “NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete 2020-2023 Das Wichtigste In Kürze”.
- [2021] “Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+, Bericht und Management Response”.
- [2022a] “Nachhaltige Entwicklung in der Neuen Regionalpolitik”.
- [2022b] “Management Response des SECO und des BLW zum Bericht «Enhancing Innovation in Rural Regions of Switzerland» OECD”、スイス連邦農林省 (BLW) との共著、Bern.
- [2023] “RIS-Konzept 2024+ Regionale Innovationssysteme im Rahmen der Neuen Regionalpolitik 2024-2031”.
- Segessemann, Alain, Olivier Crevoisier [2016] “Beyond Economic Base Theory: The Role of the Residential Economy in Attracting Income to Swiss Regions”, *Regional Studies* Vol.50, No.8.
- Stokar, Thomas von, Christian Petry, Romina Webwer [2023] “Förderung der digitalen Transformation durch die Neue Regionalpolitik (NRP)”, INFRAS, Zürich.
- Zürcher, Dieter, Kathrin Fey, Niels Rump, Marina Häusermann Amèlie Pestoni, Merkus Engler [2021] “Unabhängige Evaluation Mehrjahresprogramm NRP 2016-2023 Technischer Bericht”, KEK-CDC.
- [2022] “Unabhängige Evaluation Mehrjahresprogramm NRP 2016-2023”, KEK-CDC.
- 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。
- [2019]「最近のスイス地域政策の動向：新地域政策（NRP）第1期（2008-2015年）の評価と第2期（2016-2023年）の方向性、*地域イノベーション第11号*、法政大学地域研究センター。

注

- 1 NRP 導入後のスイス地域の政策については、田口 [2010]、同 [2012]、同 [2014]、同 [2019] を参照。
- 2 本稿執筆時点（2024年10月）では50件の報告が掲載されているが、本稿ではドイツ語による比較的新しい報告である *regiosuisse* [2020a]、同 [2020b]、同 [2020c]、同 [2021]、同 [2022a]、同 [2022b]、同 [2023b]、同 [2023c]、同 [2023d]、同 [2024] を取り上げた。
- 3 小規模インフラ投資については、NRP3 移行時に①も可とする法改正が行われた（第5章）。
- 4 夏季に高原の牧場で放牧していた乳牛を民族衣装を着た地元男女が誘導しながら谷間集落の牛舎へと帰還させる行列で、この地域における秋の大イベント。
- 5 活動時間の40%を本プロジェクトに充てる専門家（女性）。本プロジェクト資金のほとんどは、彼女の給与と思われる。
- 6 *Lignum* はラテン語で「木」を意味する。
- 7 BEO は、Bernese Oberland（ベルン州南部の山岳地帯）の略、*Holz* はドイツ語で「木」。
- 8 雪不足の場合、スキーマの滑走面を痛めるため利用が困難。夏季の利用は不可能。
- 9 2006年制定のNRP法第一条（目的）は「この法律は個別地域の競争力を強化し、その価値創造を高め、もって地域における就業機会の創生維持、分散的居住の維持、および地域間格差の解消に資することを目的とする」と定めている。さらに、2015年のNRP2計画の制定に関するの議会決議第6条は、支援措置は「輸出ベース仮説に則り、地域の輸出可能な経済的能力に寄与すべきである。ここで輸出とは、財ないしサービスの地域、州ないしはスイス国外への提供である」と輸出ベースへの依拠を明示している。
- 10 国民投票の結果、2016年以降。住宅数に占めるセカンドハウスの割合が2割を超える自治体では新規のカンドハウス建設が認められなくなった（田口 [2019]）。
- 11 本報告書は、政府各部署・各種NPO等所属の専門家による調査機関（株式会社）KEK-CDCの研究員6名の共著に別の研究機関所属の4名が協力する形をとっている。

- 12 これらの州も RIS には積極的に参加しており、例えばバーゼル2州 (BS、BL) は、RIS Basel-Jura の中心的な担い手である。
- 13 なお、雇用面での定量的な効果について Zürcher らは、AI、FR、JU、GR、VS の5州でのケーススタディに基づき、2015-2019 年における5州の雇用需要増 (15.8 千人) の1.7%が連邦資金の投入によるものと推計している。
- 14 山岳地帯向けパイロット措置については、次章参照。
- 15 CHMOS は SECO の会計・管理データバンク。
- 16 厳密には、本稿において NRP3 に関する教書とは、①中小企業政策、②観光政策、③地域政策、④対外経済政策を包摂する「立地促進政策 2024-2031」教書の第4章を指している。
- 17 スイス政府文書らしく、意見書の20件がドイツ語、4件がフランス語、2件がイタリア語で、しかもドイツ語の1件では最終節のみ第4の公用語のレートロマン語で掲載されている。
- 18 SDGs (Sustainable Development Goals) の定訳は、外務省や国連広報センターも採用している「持続可能な開発目標」である。SDGs の前身で、発展途上国を念頭に置いていた MDGs (Millennium Development Goals) では、development を開発と訳するのは自然といえるが、SDGs は、日本やスイスなどの先進国も対象としている。何らかの力で発展させることを想起する「開発」よりも、自律的な拡大も含む中立的な「発展」、あるいは「成長」の方が適当ではないか。本稿では“sustainable development”のドイツ語である“nachhaltige Entwicklung”を「持続的な発展」と訳出する。
- 19 Postulat Brand は、2015年2月に発表された NRP 実施計画を含む教書 (Schweizerische Bundesrat [2015a]) と、同時発表の政府報告「連邦の田園地域および山岳地域のための政策」(Schweizerische Bundesrat [2015b]) への反応として議会に提出されたものであるが、後者は2011年に Maissen 議員が下院に提案して可決された「連邦政府に、山岳および田園地域の代表者とともに山岳および田園地域に関する一貫した戦略を策定するよう求める」動議 (Motion) を実現するための報告の形をとっている。

(備考) スイス各州の略号と主要指標

略称	名称 (州の主要言語による)	GDP	GDP/人	人口	面積	人口密度	基礎自治体数
		百万CHF	千CHF	千人	km ²	人/km ²	
AG	Aargau	43,590	63.2	694.1	1,404	494	212
AI	Appenzell Innerrhoden	1,043	64.4	16.3	172	94	6
AR	Appenzell Ausserrhoden	3,190	57.6	55.3	243	228	20
BE	Bern	80,209	77.0	1,043.1	5,960	175	347
BL	Basel-Landschaft	20,567	70.9	293.0	518	566	86
BS	Basel-Stadt	37,168	189.4	201.2	37	5,444	3
FR	Fribourg; Freiburg	19,180	59.3	325.5	1,671	195	136
GE	Genève	51,976	102.9	506.3	282	1,792	45
GL	Glarus	2,763	67.8	40.9	685	60	3
GR	Graubünden	14,519	72.8	200.1	7,105	28	108
JU	Jura	4,687	63.6	73.7	839	88	55
LU	Luzern	28,176	67.9	416.3	1,494	279	83
NE	Neuchâtel	15,343	87.1	175.9	802	219	31
NW	Nidwalden	2,867	66.2	43.5	276	158	11
OW	Obwalden	2,564	67.5	38.1	491	78	7
SG	St. Gallen	38,041	74.2	514.5	2,031	253	77
SH	Schaffhausen	7,244	87.6	83.1	298	278	26
SO	Solothurn	18,029	65.2	277.5	790	351	109
SZ	Schwyz	9,876	61.2	162.2	908	179	30
TG	Thurgau	17,208	61.2	282.9	992	285	80
TI	Ticino	29,311	83.5	351.0	2,812	125	115
UR	Uri	1,985	54.0	36.8	1,077	34	20
VD	Vaud	56,898	70.3	814.8	3,212	254	309
VS	Valais	19,194	55.3	348.5	5,224	67	126
ZG	Zug	20,029	156.2	128.8	239	539	11
ZH	Zürich	149,004	96.4	1,553.4	1,729	898	166
CH	スイス連邦	694,662	80.1	8,670	41,291	210	2,222