

産業クラスター政策による地域振興 —広域多摩地域と沖縄を事例に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
経済産業課 伊藤 白

目 次

はじめに

I 首都圏西部ネットワーク支援活動（TAMA）

- 1 活動の概要
- 2 企業支援の事例
- 3 現在の活動状況
- 4 クラスターの自立化の状況

II OKINAWA 型産業振興プロジェクト

- 1 プロジェクトの概要
- 2 企業支援の事例
- 3 現在の活動状況
- 4 クラスターの自立化の状況

III 産業クラスター政策の評価

IV 今後の産業クラスター政策に向けた論点

- 1 産業クラスターの財政的自立
- 2 人材の確保
- 3 「全国一律型」か「選択と集中」か
- 4 統計の整備や広報による国民の理解の醸成
- 5 支援制度の使いやすさ

おわりに

はじめに

政府の主導する地域振興政策の一つに、経済産業省の産業クラスター政策がある。クラスターとは、特定分野の関連企業、関連機関（大学等）が一定の地域に集積し、競争・協力によりシナジー効果（相乗効果）が生み出される状態を言い⁽¹⁾、代表例として米国のシリコンバレーやIT企業ノキア社の企業城下町として知られるフィンランドのオウル市⁽²⁾などがある。米国の経営学者マイケル・ポーター（Michael Eugene Porter）が1990年代に分析を行ったことでその概念が広まり⁽³⁾、世界的にクラスター政策への注目が集まる中、経済産業省も平成13年に取組みを開始した。経済産業省のホームページによれば、「地域の中堅中小企業・ベンチャー企業が大学、研究機関等のシーズを活用して、産業クラスター（…）を形成」することにより⁽⁴⁾、「我が国の産業の国際競争力を強化するとともに地域経済の活性化」⁽⁵⁾を目指す政策である。

第Ⅰ期（平成13～17年）の「産業クラスターの立ち上げ期」、第Ⅱ期（平成18～22年）の「産業クラスターの成長期」を経て、現在は第Ⅲ期（平成23～32年）の「産業クラスターの自律的発展期」、すなわち産業クラスター活動の財

政面での自立化等を目指す時期に当たる。

具体的な活動は地域ごとに異なるが、基本的には「ネットワーク補助金」と呼ばれる経済産業省の補助金（表1参照）を基に、地域の経済産業局と民間の推進組織が中心となって地域の中堅中小企業と研究機関をつなぐネットワークを形成し、産学連携等の事業を支援する。その際、大学等研究機関の研究成果のライセンスング（特許の使用を許諾して対価を得ること）等により産学官連携を進める技術移転機関（TLO）⁽⁶⁾が民間の推進組織を形成するなど、何らかの形で関与していることが多い。

第Ⅱ期の最終年度時点では、全国各地に計18の産業クラスターが指定されていた。ネットワーク補助金は本来平成22年度までの施策だったが、事業仕分けにより平成21年度に前

表1 ネットワーク補助金予算

年 度	総 額
平成14年度	5.4億円
平成15年度	5.7億円
平成16年度	6.3億円
平成17年度	19.3億円
平成18年度	19.3億円
平成19年度	17.0億円
平成20年度	11.4億円
平成21年度	11.3億円

（出典） 経済産業省のヒアリングを基に筆者作成。

※ 本稿は2014年2月18日時点までの情報を基にしている。インターネット情報の最終アクセス日も同日である。

(1) 石倉洋子ほか『日本の産業クラスター戦略』有斐閣、2003、pp.47-48。

(2) 当初エレクトロニクス産業の立地のなかったこの地域にオウル大学や国立の応用技術研究開発センターであるVTTエレクトロニクス研究所ができたこと等が契機となって、オウル市はノキアをはじめとする情報関連企業が多数集積するフィンランド北部の中核都市へと発展した。オウル市のクラスターについては例えば以下を参照。笹野尚「ハイテク型産業クラスターの形成メカニズムーフィンランド・オウルICTクラスターにおける歴史の実証一」『経済経営研究』27(2)、2006.10。<http://www.dbj.jp/ricf/pdf/research/DBJ_EconomicsToday_27_02.pdf>

(3) マイケル・ポーター（土岐坤ほか訳）『国の競争優位』上・下、ダイヤモンド社、1992（原書名：Michael Porter, *The competitive advantage of nations*, New York: Free Press, 1990）等。

(4) 経済産業省「産業クラスター政策について」<http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/industrial_cluster.html>

(5) 経済産業省「産業クラスター計画2009」（産業クラスター政策パンフレット）p.2。<http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/source/Cluster2009_brochure.pdf>

(6) 「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」（平成10年5月6日法律第52号）に基づいて承認・認定される機関で、2013年4月現在、全国に41のTLOが承認・認定されている。特許庁「承認・認定TLO（技術移転機関）一覧」<<http://www.jpo.go.jp/kanren/tlo.htm>>

倒して終了しており、産業クラスターが現在も第Ⅱ期までと同様の形で運営されているかどうかは地域によって異なる⁽⁷⁾。平成25年6月に閣議決定された成長戦略「日本再興戦略」では、産業クラスターの再定義を行うことが盛り込まれており⁽⁸⁾、平成26年度より新しい制度を構築すべく、経済産業省の産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会において検討が重ねられている。

本稿では、第Ⅱ期の最終年度時点で指定されていた産業クラスターのうち、関東の「地域産業活性化プロジェクト」の一つである「首都圏西部ネットワーク支援活動(TAMA)」及び沖縄の「OKINAWA型産業振興プロジェクト」の現状を調査し、今後の政策に向けた論点を整理した。なお、筆者は、平成24年12月から26年1月にかけて、これらのクラスターの関連機関及び企業を訪問するなどしてヒアリングを行っている⁽⁹⁾。本稿の内容のうち文献に基づかない情報はこれを基にしたものである。

I 首都圏西部ネットワーク支援活動(TAMA)

1 活動の概要

首都圏西部ネットワーク支援活動(TAMA⁽¹⁰⁾)は、広域多摩地域、すなわち埼玉県南西部地域、東京都多摩全域、神奈川県中央部地域にまたがる産業クラスターである。ただし、経済産業省の政策によって形成されたプロジェクト名とし

ての「産業クラスター」である以前に、戦後の産業の集積により自然発生的に生まれてきた⁽¹¹⁾、一般名称の「産業クラスター」であり、経済産業省の産業クラスター政策は、この地域の活動をモデルにして全国に広めたものと言われている。この地域に注目した経済産業省の支援により、平成10年に、クラスターの推進機関である任意団体首都圏産業活性化協議会(社団法人化に伴い平成13年に名称を首都圏産業活性化協会に変更、以下TAMA協会)が発足し、さらには平成12年に大学や民間企業を出資者とするタマティーエルオー株式会社(以下、TAMA-TLO)が設立されて参加大学の知財の活用による実用化体制が整えられた。両者の協力の下、5年ごとに5か年計画を作成し⁽¹²⁾、産学連携等による研究開発支援、海外展開・販路開拓支援、人材養成・人材確保支援を主な柱として事業を行ってきた(表2)。

TAMA協会は会員制をとり、企業のほか大学、個人、団体、自治体等が会員を構成している。年会費は資本金1億円以下の企業で7万円、地方公共団体で1万円等である。当初300強であった会員数は、平成20年に向けて順調に伸び、650会員を超えたものの、リーマンショックの影響を受けて減少し、現在は600会員弱で推移している。そのうち約半数が企業会員である。ただし、会員には出入りがあり、これまでの登録会員企業は延べ820社に上る。また、TAMA協会のサービスを受けることができる

(7) 全国のクラスターの現状については以下を参照。三菱UFJリサーチ&コンサルティング『地域新産業戦略策定調査報告書』(経済産業省平成24年度地域経済産業活性化対策調査)2013.3, p.134. <http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2013fy/E002772.pdf>

(8) 首相官邸「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」2013.6.14, p.57. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>

(9) 具体的には、経済産業省、沖縄総合事務局、沖縄長生薬草本社、TAMA協会、TAMA-TLO、綜研化学株式会社、株式会社industriaにおいて、訪問・メール・電話によるヒアリングを行った。ご多忙中にもかかわらずご対応いただいた方々に、この場を借りて感謝を申し上げます。

(10) Technology Advanced Metropolitan Area(技術先進首都圏地域)の略称である。

(11) 産業クラスター政策以前の広域多摩地域の産業集積の状況については以下を参照。佐藤充「産業集積における産学官連携の形成プロセスに関する研究—広域多摩地域(TAMA)を事例にして—」『地域イノベーション』5号, 2012, pp.31-42.

(12) 他の産業クラスターより事業開始年が早いいため、現在は既に第4期に入っている。

表2 首都圏西部ネットワーク支援活動 (TAMA) の事業実績

(件)

	研究開発 支 援	海外展開・ 販路開拓支援	人材養成・ 人材確保支援	その他	支援件数 合 計	事業化件数
第1期 (平成10～14年)	—	—	—	—	90	17
第2期 (平成15～19年)	41	80	16	121	258	46
第3期 (平成20～24年)	423	127	83	56	689	105

(注) 第2期、第3期と比較できる区分での第1期のデータはない。第2期の区分も第3期のものとは若干異なり、第2期の「その他」に分類されているもので現在は別の分野に分類されるものもある。

(出典) TAMA 協会のヒアリングを基に筆者作成。

企業は必ずしも会員に限定されないことから、実際にTAMA協会のサービスを受けた企業はこの数倍に上る可能性がある⁽¹³⁾。これらの会員はTAMA-TLOの会費支払義務のない友好会員と位置付けられている。

2 企業支援の事例

TAMA協会とTAMA-TLOの支援を受けて、下請け企業から海外においても競争力を持つニッチトップ企業（隙間市場とも言われる狭い分野において高いシェアを確保し良好な経営を実践している企業）へと飛躍的な発展を遂げた企業の一例として、株式会社industriaを紹介しておきたい⁽¹⁴⁾。

同社は平成3年、株式会社タカハシとして創業した。原子力発電・火力発電向けの分析装置の部品を製造していたが、1990年代半ばの規制緩和により外国の分析装置メーカーが参入してきたことで、同社の仕事も減少した。同社は下請けからの脱却を目指してブランド「industria」を立ち上げ、平成15年に、切削屑の混ざった水をフィルターを使わずにろ過することのできるフィルターレス・フィルター「FILSTAR」を発表した。これが国内のすべての自動車メーカーで採用されたことで、フィルターレス・フィルターにおいては国内シェア80%を占めるニッチトップ企業となった。平成17年に社名

を株式会社industriaに変更し、平成18年には経済産業大臣により「モノづくり中小企業300社」に認定されるなど高い評価を受けている。

「FILSTAR」の発表当時7人であった従業員は平成17年までに20人強、現在は30人程度と着実に増加している。平成22年より海外展開を進め、現在イギリス、韓国、台湾、中国等に子会社や販売拠点を持つ。

同社が広域多摩地域の産業クラスター政策を活用するようになったのは、前述の「FILSTAR」発表の際である。トヨタ自動車に営業したところ、データと理論的裏付けの提出及び精度の向上が求められた。これを実現するために広島大学の研究者と連携することが決まったが、5000万円程度の費用がかかることが分かり、当時の同社の規模ではこの金額の融資を受けることは難しかった。このとき、まだ活動を始めたばかりのTAMA協会及びTAMA-TLOを商工会議所から紹介され、その支援により新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の補助金及びそれを条件とした融資を受けることに成功した。「FILSTAR」はトヨタ自動車に採用され、その後国内すべての自動車メーカーで採用された。

同社はそれまでも埼玉県の補助金は受けたことがあったが、県の補助金額は多くても1000万円程度であり、一方でより額の大きい国の補

(13) TAMA協会によれば、2008年から2012年中間までの4年半程度で、記録に載っているデータだけでも約1,500社（重複なし）のTAMA協会の事業への参加があったとのことである。

(14) industriaの事例については、以下の資料も参照した。「インタビュー 下請けからの脱却をめざしコア技術をブランド化 コスト削減を実現する新型フィルター開発に成功」『ぶぎんレポート』162号, 2013.1, pp.2-7. <<http://www.bugin-eri.co.jp/doc/industria.pdf>>

助金は、地方の中小企業にとって経済産業省が非常に遠い存在であること、そもそもそのような補助金の存在を知らないこと、また申請の手続きが煩雑で、申請書類を中小企業が独自に作成するのは難しいことなどからハードルの高いものであった。TAMA 協会や TAMA-TLO の支援によってこれらのハードルを超えることができたことで、「FILSTAR」は実現したと言って過言ではない。

その後も、同社は広域多摩地域の産業クラスターと関係を深めている。平成 17 年には、TAMA 協会の支援により中小企業庁の「新連携事業」⁽¹⁵⁾ の認定を受け、広域多摩地域内外の企業と連携して水等の浄化を検査までを含めたシステムとして提供するサービスを開発した。また、平成 22 年以降の海外展開においても、TAMA 協会の支援を受けている。その他、TAMA 協会が主催した経営者のための塾に過去に参加したが、そこで得た知見が現在も経営に活かされていると言う。

3 現在の活動状況

現在 TAMA 協会が特に力を入れているのは、販路開拓のための海外の拠点作りである。現在、中国、台湾、韓国に拠点を置き、展示会等の参加支援のみならず、その後のより詳細な情報提供など、きめ細やかなサービスを行っている。特に台湾では、平成 26 年中にも、これまでの事務所型の拠点から、自らが取引を行う商社型の拠点へとステップアップすることが予定されている。中小企業にとっては、展示会等で見つけた商談相手と、言語も商習慣も違う中どのように実際に取引を発展させていくかは大きな課

題となる。台湾の商社型の拠点はこうした課題にぶつかる企業からの要望で生まれたもので、商社として取引に介在することで、日本企業・台湾企業の取引がスムーズに行われているかをチェックできる点でこれまでのサービスと大きく異なってくる⁽¹⁶⁾。

さらに今後 TAMA 協会は、ベトナム、フィリピンに新しい拠点を作ることを予定している。ベトナムでは、あるベンチャー企業に働きかけ、日本企業とのビジネス機会を提供する代わりに、TAMA 協会のノウハウを提供して TAMA 協会のベトナムでの拠点として事業を担ってもらえるよう交渉した。このため、ほとんどコストを掛けずに拠点設置が実現する見込みである。

海外展開の支援のほか、平成 25 年度から表彰事業にも取り組んでいる。第 4 期 5 か年計画では、「TAMA ブランド企業」を 100 社、新規「GNT（グローバルニッチトップ）企業」を 10 社創出（表彰）することを目標としており⁽¹⁷⁾、平成 25 年に初の TAMA ブランド企業として 27 社を認定した。認定された企業には、事業拡大に成功したモデル企業として各地で講演などを行ってもらい、これを模範として発展する企業が続くことを目指している。また、このような認定が特に海外に出た時に企業のアピール材料となることも意図されている。

4 クラスターの自立化の状況

このようにさまざまな成果を生み出してきている広域多摩地域のクラスターでは、財政的自立はどの程度進んでいるのだろうか。以下、TAMA 協会及び TAMA-TLO の財政状況を見て

(15) 中小企業が、異分野の中小企業や大学・研究機関等とそれぞれの「強み」を持ち寄って連携し、新しい市場への展開を目指した高付加価値の製品・サービスを創出する新事業活動で、中小企業庁に認定されると支援を受けることができる。中小企業庁「FAQ「新連携支援について」」<http://www.chusho.meti.go.jp/faq/faq/faq06_shinrenkei.htm>

(16) 展示会参加支援は日本貿易振興機構（JETRO）等公的機関も行っているが、TAMA 協会でのヒアリングによれば、公的支援は展示会参加支援にとどまってしまう場合が多いとのことであった。また、JETRO については、短い期間で担当者が変わってしまうことも企業にとっては不便な点との指摘がなされていた。

(17) 首都圏産業活性化協会『TAMA 第四期 5 か年計画 from 2013 to 2017』2013.4, p.5.

おく。まず、TAMA 協会の収支状況を表3に示した。TAMA 協会は前述のとおり会員制をとっているが、収入に占める会費の割合は必ずしも大きくなく、多いときで4割弱、2011年度は約1割である。

また経済産業省のネットワーク補助金は、全体の4割程度を占めていたが、前述のとおり平成21年度で終了した。現在存在感を増しているのが、各省庁からの各種補助金⁽¹⁸⁾のほか、TAMA 地域以外の自治体等からの個別事業の受託費である。これは、自治体からTAMA協会と同じサービスをその自治体で実施することや、TAMA協会のノウハウについての講演等を依頼されるものである。

各年の収支は黒字で、余剰金の蓄積が1億2000万円ほどある。ただしこれは専務理事等の報酬にすることもできたものを次世代のために残したものであり、今後国の補助金が削減されたときに、これで3年程度は凌げることを想定しているとのことであった。

また、極力経費を抑えるために、さまざまな工夫をしている。前述したとおりウィンウィン

の関係を作ることで費用をかけずに拠点設置に成功したベトナム拠点の件は、その一例と言える。

こうした状況を見ると、TAMA協会は自立型の運営を目指して大いに努力し、またそれに一定程度成功してきていると言えるだろう。とはいえ、会員企業に事業の意義が評価され、その会費だけで運営ができるという状況には至っていないのが現状である。

その一方で、TAMA-TLOの状況は厳しい。TLOは特許の実施許諾収入で利益を上げることが期待されているが、TAMA-TLOのかかわった事業でこれまでに製品化に至ったものはまだ9件と少なく、大学のシーズが製品化されたケースは4件という状況である。TAMA-TLOの実感としては、米国の大学と異なり、日本の大学（少なくともあまり規模の大きくない地方の大学）は売れるような特許発明ができておらず、大学の研究と売れる製品、大学の研究と中小企業のニーズ、大企業のニーズと中小企業の技術などの間には大きなずれがあるとのことであった。

表3 TAMA協会の収支状況

(千円)

		2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
収 入	会費等	33,240	28,150	29,170	29,400	30,779	31,043	29,903	26,651	26,425	24,004	22,843
	事業収入	390	552	195	553	422	159	10,387	700	4,951	105	2,520
	補助金	11,679	32,169	26,534	26,090	38,301	44,137	57,299	48,548	58,873	71,317	95,437
	受託事業	35,704	101,181	20,676	22,451	19,747	41,729	32,020	28,170	56,881	192,955	106,423
	寄付金	2,430	0	0	0	0	0	0	0	1,105	1,000	2,000
	雑収入	745	699	20	0	0	20	77	239	24	71	22
	合計	84,188	162,751	76,596	78,494	89,249	117,088	129,686	104,308	148,260	289,452	229,245
支 出	事業支出	47,841	135,230	51,862	53,365	59,224	87,403	97,384	80,381	113,361	259,308	197,010
	管理費	22,405	15,621	23,157	16,686	23,653	19,981	20,522	15,655	15,368	17,999	15,972
	合計	70,247	150,851	75,019	70,051	82,876	107,384	117,906	96,036	128,728	277,307	212,982
収 支	単年度	13,941	11,900	1,577	8,443	6,373	9,704	11,780	8,272	19,532	12,145	16,263
	累積	13,941	25,841	27,418	35,861	42,234	51,938	63,717	71,989	91,521	103,666	119,929

(出典) 首都圏産業活性化協会『TAMA 第四期5カ年計画 from 2013 to 2017』2013.4, p.27.

(18) 「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」(平成19年5月11日法律第40号)に基づく支援等。経済産業省以外の補助金で進めているものとしては、厚生労働省の補助金でパッケージ型のライフサービスを輸出するプロジェクトなどがある。

また、TAMA-TLOは株式会社であるため⁽¹⁹⁾、自治体等からの援助についても、受けることはまずできないと言う。一方で、TAMA協会の会員がTAMA-TLOの友好会員ということになってはいるものの、TAMA協会で会費を徴収しているのに加えTAMA-TLOでも会費を徴収することは難しい⁽²⁰⁾。TLOという組織の経営難についてはしばしば伝えられるところであり⁽²¹⁾、そのあり方については今後も議論が必要であろう。

II OKINAWA型産業振興プロジェクト

1 プロジェクトの概要

沖縄の産業クラスター「OKINAWA型産業振興プロジェクト」は、沖縄総合事務局（内閣府の地方支分部局）が運営し、プロジェクトを推進する民間組織の「OKINAWA型産業振興プロジェクト推進ネットワーク」（推進事務局：平成14年度から19年度までは一般財団法人南西地域産業活性化センター、平成20年度から21年度までは株式会社沖縄TLO）がこれと連携する形で実施され、ネットワーク補助金等が活用された（このプロジェクトの予算は表4）。平成17年には調査費が付き、予算額が増加したものの、その後は縮小している。会員数は平成19年度には400を超えていたが、平成20年度から有料の会員制となったため減少し、その後平成21年10月末の時点で186となっている⁽²²⁾。

同プロジェクトでは、加工交易型産業・環境関連産業・健康関連産業・情報関連産業の4分

野をクラスター形成の核となる産業分野と位置付けており、例えば健康関連産業分野では、エステやスパを保養産業と位置付け、その沖縄らしいあり方を検討し、ブランド化を図ることを目的とした「琉球エステ・スパ研究会」を立ち上げた。さらに平成20年には、「沖縄県エステティック・スパ協同組合」を設立し、沖縄スパの国際ブランド化を目指すために「沖縄エステティック・スパ施設認証制度」を創設するなど、積極的な活動が展開された。

クラスター推進機関と沖縄総合事務局の具体的な活動は、主に会員企業訪問による情報交換、イベントや各種委員会等の開催、商品開発支援等であった。これにより、従来は国の産業振興担当者が十分に把握できていたとは言い難かった地元中小企業等の課題や要望が明確になり、両者の連携が進んだ。また会員企業の売上は、平成15年から同20年の間に、県内売上上位100社のトレンドを大きく上回る22%の上昇を実現し、従業員数も同じ期間に11.8%と大

表4 OKINAWA型産業振興プロジェクトの予算

年 度	予算額
平成14年度	1400万円
平成15年度	1400万円
平成16年度	1600万円
平成17年度	6400万円
平成18年度	5500万円
平成19年度	4600万円
平成20年度	3500万円
平成21年度	3200万円

（出典）沖縄総合事務局のヒアリングを基に筆者作成。

(19) TAMA-TLOによれば、設立の際に政府に株式会社の形をとることを勧められたとのこと。

(20) こうした状況から会費を支払っているのは主に大学である。しかし、平成24年まで受けることができたかった創造的産業整備事業補助金が平成22年度で打ち切られた際、その理由の一つとして大学から会費を徴収していることが挙げられていたとのことである。

(21) 平成24年の知的財産戦略本部の資料によると、45機関の承認TLOのうち、31機関が赤字である。「過去10年の知的財産推進の取組の検証について（案）競争力強化・国際標準化関連」（知的財産戦略本部知的財産による競争力強化・国際標準化専門調査会（第1回）配布資料5）2012.12.21, p.2. 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kyousouryoku/2013dai1/siryou5.pdf>>

(22) 沖縄総合事務局経済産業部「「OKINAWA型産業振興プロジェクト」の成果等について—中長期ビジョンの達成状況—」2009.12.17, p.1. <<http://ogb.go.jp/move/press/okipro.pdf>>

きく伸びた⁽²³⁾。

2 企業支援の事例

OKINAWA 型産業振興プロジェクトが支援し事業化に成功した健康関連産業分野での事例としては、例えば沖縄長生薬草本社がある。同社は、薬草を使ったお茶やドリンク、錠剤等を製造・販売する、現在従業員 90 名の中小企業で、昭和 49 年に創業した。OKINAWA 型産業振興プロジェクトの研究會「沖縄薬草利用研究會」に参加したのをきっかけに、琉球大学や岡山理料大との共同研究により「ウコンザイム Q10」等の産学連携商品を開発した。その後も同プロジェクトのビジネスマッチング事業に参加し、県内外における事業規模の拡大に成功している。また近年は中国や韓国、台湾へと海外展開も進めている。平成 17 年には、農林水産省主催の第 44 回農林水産祭において沖縄県内初の天皇杯を受賞し、平成 19 年には経済産業省主催の第 2 回「ものづくり日本大賞」において優秀賞を受賞するなど、数々の受賞を重ねている。⁽²⁴⁾

3 現在の活動状況

平成 21 年にネットワーク補助金が終了した際に、OKINAWA 型産業振興プロジェクトはそれ自体としては終了し、平成 23 年以降は、より大きな沖縄産業政策の一部に発展的解消をしている⁽²⁵⁾。クラスターの事務局の役割やイベ

ント等の開催は、前述の沖縄県エステティック・SPA 協同組合などを含め、健康・情報・加工交易・環境それぞれの分野の民間プレイヤーに引き継がれている。沖縄総合事務局と企業等との関係も継続しており、プロジェクト実施中と基本的には変わらない対応が行われている。また産学官の連携活動も沖縄産学官連携推進協議會⁽²⁶⁾を中心に継続している。ただし、予算はかなり減少しており、プロジェクト推進ネットワークも現在は存在せず、したがって会員もない。また、平成 22 年まで集計していた統計は、現在は継続されていない。

4 クラスターの自立化の状況

前述のとおり、プロジェクトそのものは解散したものの、プロジェクト実施時に行われていた支援は現在も形を変えて継続されている。この状況をどう評価するのは難しいが、沖縄総合事務局の認識によれば、沖縄では産業クラスター政策によるマッチングやネットワーク化の重要性が民間の企業や団体に認識され、財政的な自立がおおむね実現した状況とのことであった。

III 産業クラスター政策の評価

各地に作られた産業クラスターの評価として、平成 22 年 3 月にモニタリング調査が公表されている⁽²⁷⁾。これは、各クラスター参加企

⁽²³⁾ 同上, p.3.

⁽²⁴⁾ 経済産業省 前掲注(5)；沖縄長生薬草本社ホームページ<http://www.cho-sei.co.jp/user_data/company.php>

⁽²⁵⁾ 現在の主な枠組は、「沖縄地域経済産業ビジョン」(平成 22 年)等に基づいた産業振興である。特にウェルネス産業の発展に力を入れている。また、平成 24 年 12 月から平成 25 年 3 月にかけて「沖縄戦略フロンティア會議」が開催された。総合事務局長、副知事、有識者が集まり、国際物流拠点産業集積地域(旧(特別)自由貿易地域)での事業など、現在沖縄の成長分野と期待されている事業のアクションプランのすり合わせを行った。その成果は「論点整理」という形でまとめられている(内閣府沖縄総合事務局「沖縄フロンティア戦略會議」<<http://www.ogb.go.jp/soumu/9327/frontier.html>>)。

⁽²⁶⁾ 産学官連携に資する情報の提供・交換、人的交流の促進等を目的に設置された産学官連携ネットワーク。国立大学法人琉球大学、内閣府沖縄総合事務局経済産業部、沖縄県、(社)沖縄県工業連合會が中核機関となりフォーラム開催等の活動を推進している。

⁽²⁷⁾ 株式会社アイ・ビー・ティ「平成 21 年度 産業クラスター計画モニタリング等調査報告書」(経済産業省地域経済産業グループ：委託) 2010.3. <http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2010fy01/0022008.pdf>

業等へのアンケートを集計し、支援サービスの認知度、活用度、参加企業の満足度等を基準に、各産業クラスターをA～Eの5段階に評価したものである。この調査によると、広域多摩地域の産業クラスターは、参加者満足度は平均的であるものの、研究開発、新規事業等のサービスの活用度やそれにより生み出された経済効果等で高い評価を受けA判定となっている一方で、沖縄の産業クラスターは、海外展開促進の分野では高い評価を受けたものの経済効果や参加者の満足度が低いこと等が影響して、D判定にとどまっている。

むろん、この違いには、産業クラスター政策の良し悪し以上に、その地域の経済や産業の状況が大きく影響している可能性がある。広域多摩地域は、前述のとおり経済産業省のクラスター政策のモデルとなった地域であり、研究開発型の中小企業・中堅企業が既に多数集積していた。他方沖縄は、近年さまざまな新しい動きがあるものの⁽²⁸⁾、少なくともこれまでは製造業が少なく、企業の規模が小さく、また大学等研究機関も充実しているとは言い難い地域であった。さらには、各種経済特区など特別な振興策が別にあり、産業クラスター政策の優先順位が必ずしも高くないことも、低い評価にとどまった理由の一つとして考えられよう。

また、産業クラスター政策が、その目的の一つである地域全体の活性化にどのくらい貢献しているかについては、データで検証することは困難である。そもそも、何をもって地域が活性

化したと言うかは明瞭ではなく、また日本全体の人口が減少し、高齢化が急速に進展する現在、その影響を排除して政策そのものの効果を計測することも難しい。モニタリング評価では高い評価を受けた広域多摩地域のインタビューでも、現在のこの政策では結局のところ地域全体の活性化は必ずしも実現していないとの声も聞かれたが⁽²⁹⁾、これも産業クラスター政策以前に日本の経済状況が少なからず影響していると考えられる。一方、低い評価にとどまった沖縄では就業者数も増え続けており、今後に対する明るい展望が描かれているが、これも同様に現在の沖縄経済の好調を反映してのことと言える。こうした状況を考えるならば、現在までの産業クラスター政策には、それのみで地域の活性化が実現するほどの影響力を期待することは難しいというのが実情と言えよう。

とはいえ、前述の沖縄の事例でも確認されたとおり、全国の各産業クラスターの参加企業における実績は、売上高、純利益、従業員数増加率のどの指標で見ても非参加企業よりも高いという統計が報告されている⁽³⁰⁾。また、今回の企業インタビューにおいては、訪問企業がプロジェクトの支援を大いに受けた企業であったことから偏りはあると考えられるものの、いくつかの点で産業クラスター政策を高く評価する声も聞かれた。例えば、政府機関や推進機関と企業の間に関係が見える関係ができたことを評価する声が複数聞かれた。また、ある企業からは、産業クラスター内でインターンシップの受け入

(28) 例えば、24時間稼働可能かつアジアの主要都市に4時間以内という那覇空港の立地条件を活かした「国際物流ハブ事業」を全日本空輸株式会社(ANA)が平成21年度から開始し、さらにヤマト運輸がこの機能を活用した国際輸送の新サービス(国際クール便の翌日配達など)を開始するなど、国際物流ハブ関連産業集積の動きが加速化されている(「沖縄ハブ構想の起爆剤 国際クール宅急便の実力」『週刊東洋経済』6485号, 2013.9.28, pp.66-67)。また、平成24年に沖縄科学技術大学院大学が開校し、これまで不足していた最先端の技術が沖縄の経済を活性化させることが期待されている。

(29) ヒアリングでは、その理由として地域の雇用が増えていないこと、TAMA協会のサービスを受けたことのある企業数もこの地域の企業数に比すればその一部に過ぎないことなどが挙げられていた。なお、例えば広域多摩地域の一部をなす相模原市には25,000社、八王子市には20,000社、川越市には10,000社の事業所がある。総務省統計局「平成24年経済センサス活動調査」<<http://www.stat.go.jp/data/e-census/2012/kakuho/gaiyo.htm>>

(30) 経済産業省「産業クラスター施策の概要」(産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会(第30回)配布資料3-2) p.2. <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004651/pdf/030_03_02.pdf>

れをすることでその地域のブランドの認知度を上げる活動を評価する声や、また別のある企業からは、政府の補助金はありがたいが、申請や評価のための書類記入が煩雑であり、クラスター推進機関がこうした点も支援してくれることで初めて利用が実現しているとする声もあった。こうした、地域内の企業と企業をつなぎシナジー効果を生み出していく場として、また行政と企業をつなぐ場として、産業クラスター政策は一定の機能を果たしてきたと言えよう。

IV 今後の産業クラスター政策に向けた論点

前述のとおり、平成25年6月の日本再興戦略を受けて、現在、経済産業省の産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会（以下、小委員会）で平成26年度から開始される新たな産業クラスター政策のあり方について検討が行われている。まだ案段階のものではあるが、①（個別事業の）出口戦略の明確化、②強力なクラスターマネジメント機能の確立、③中核企業の参画、④広域的なクラスター間連携の推進のほか、⑤優れたプロジェクトへの重点投資などの方向性が示されている⁽³¹⁾。ここでは、小委員会での議論を参照しつつ、インタビューの際に関係者から聞かれた意見を中心に、今回の調査の中で見出された今後の産業クラスター政策に向けた論点を整理しておきたい。

1 産業クラスターの財政的自立

前述のとおり、これまでの産業クラスター政策においては、クラスターの将来的な財政的自立が目指されてきた。しかし、平成26年度の新制度を検討している小委員会の議事録を読む限り、新制度においては、産業クラスター政策

を中期的な施策として位置付けるとするのみで、自立を目指す方針は特段盛り込まれていないように見受けられる。このことは、積極的な活動を行い、高い評価を受けている広域多摩地域のクラスター推進機関が、企業からの会費のみで十分な運営ができるには至っていないことを考えると、至極妥当なこととも言えよう。

ただし、小委員会の議事録を読む限りでは、「中期的」という表現がどのくらいの期間を意味するのかという詳細な説明はなく、またその後どのように施策を展開するのかといった長期的ビジョンは示されていない。また、旧制度で目指された財政的自立という方針への評価が行われた形跡はなく、どういった考え方のもとに財政的自立を目指すことを取り下げたのかも不明である。新しい政策を実施するにあたっては、十分な議論と、長期的ビジョンに立った明確な説明が求められよう。

そもそも、クラスターの運営費をどのように賄うかについては、さまざまな考え方がある。財政の厳しい現在の日本において、クラスターの形成・発展が企業の利益になることが理解され、民間の力で推進機関が運営されることは間違いなく望ましい。また、クラスターは本来自発的に生まれるべきものであり、そこに政府が介入すべきでないという考え方もある。実際、米国のシリコンバレーには政府の支援はないと言われる。

一方で、クラスターの成功事例の一つとしてしばしば紹介され、既に50年近いクラスター発展の歴史のあるフィンランドのオウル市では、現在もクラスターの推進機関が100%公費で運営されている⁽³²⁾。また、ネットワーク形成や見本市、ビジネスマッチング等に対する補助金は、情報の非対称による市場の失敗を補う面があることから政府の介入が理論的に肯定さ

(31) 経済産業省「今後の地域経済活性化施策の方向性（案）」（産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会（第31回）配布資料4）2013.11.21. <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004651/pdf/031_04_00.pdf>

(32) BusinessOulu にメールで照会したところ、現在のオウル市のクラスターの推進機関となっている BusinessOulu 社には、オウル市が100%出資している。

れうるものである。加えて、研究開発等に対する直接の補助金と比べて、費用対効果が高いというような研究もある⁽³³⁾。地域の活性化と国の競争力向上のために、クラスターにおけるネットワーク形成が欠かせないと考えるのであれば、最低限の公費の支出は必要であるとも言えよう。

いずれの考え方をとるにせよ、新しい制度の設計においては、長期的なビジョンを明確に示すことが求められる。

2 人材の確保

小委員会の議論では、強力なクラスターマネジメント機能の確立が必要とされており、そのためにもマネジメント人材を集めるためのインセンティブが重要とされている。しかし、その具体策として挙げられているのは、クラスターのブランド化、キャリアプランとしての魅力度向上など、それ自体実現が簡単ではないものばかりと言わざるをえない。

今回 TAMA 協会にヒアリングした際には、唯一の常任役員で、TAMA 協会の立ち上げ・発展に中心的な役割を果たしてきた現在の専務理事の後継者が育っていないことが大きな問題となっており、その背景として報酬が少ないことが指摘されていた。この観点からも、小委員会で挙げられた施策に加えて、前項で述べたとおりの長期的な財政ビジョンが求められる。

3 「全国一律型」か「選択と集中」か

前述のとおり、小委員会では、地域間の競争を喚起し、優れたプロジェクトへ重点的に投資する方向性が示されている。これまでの産業クラスター政策は、合計 18 の産業クラスターが各経済産業局の各管轄地域に必ず一つ以上配置されるなど、クラスター間の競争を排除した

トップダウン方式のものであると指摘されていた⁽³⁴⁾。今回の差別的重点化投資という方針は、そこからの方向転換を図ったものと言うことができる。

しかし、これまでのところ、具体的に重点投資するプロジェクトをいくつくらいに絞るのか、そしてどの程度差を付けた予算配分を行うのか、という踏み込んだ言及は行われていない模様である。実のところ、上でも見たとおり、平成 21 年度までの予算においても各クラスターの運営予算は異なっており、これは経済産業省によれば各経済産業局から提出された事業計画を見て判断してきたものであった。しかしそれにもかかわらず、今回のヒアリングでは、これまでのやり方では成果を出している地域への重点的配分が不十分という声や、さらには、外部機関による評価を行い、計画の達成状況によってその後の予算を減らすなどのペナルティを考えることが必要という声も聞かれた。今回の方向転換によって日本の産業クラスターのどのような将来像を描くのか、その趣旨を明らかにし、趣旨に基づいた施策を行うべきであろう。

産業クラスター政策が、旧来の「国土の均衡ある発展」を目指すものであるならば、少なくとも日本各地のネットワーク形成の底上げが図られたこれまでの制度設計はその機能を果たしていると言える。しかし、産業クラスター政策を産業の集積によりシナジー効果を生み出して地域を活性化し、ひいては国の競争力を向上させるためにこそ正当化される投資と考えるならば、全国に均一にクラスター地域を設定するよりは、この目的を実現するポテンシャルのある地域を厳選し、その地域に集中的に予算を投じる必要がある。

その一方で、選定に漏れた地域には、地域を超えて他地域の産業クラスターのサポートを受

⁽³³⁾ 岡室博之・西村淳一「知的クラスター政策の国際比較と評価—中小企業のイノベーション促進の視点から—」『中小企業研究センター年報 2012』中小企業研究センター, 2012, pp.13-14. <http://www.chukiken.or.jp/about/img/2012_01.pdf>

⁽³⁴⁾ 同上, p.10.

けることを国の予算で可能にするなどの支援策が考えられる⁽³⁵⁾。実際、現在も精力的な活動を行っている TAMA 協会は、前述のとおり蓄積したノウハウを他地域の自治体に「輸出」している状況であり、しかも予算さえあればさらに多くの地域を支援するポテンシャルがあるにもかかわらず、現在はそのために予算を投じる余裕のある自治体へのサービスのみにとどまっているとのことであった。クラスター間の連携の必要性は小委員会でも指摘されているところであるが、こうした施策は、効率的な予算の運用のみならず、連携・協力の強化につながる可能性があることから、十分検討する価値があるものと言えよう。

4 統計の整備や広報による国民の理解の醸成

そしてクラスターの実績を適切に評価し、また予算についての国民の理解を得るためにも、長期的に統計を整備し、この政策が地域の発展・国の競争力強化に資するものであることを示し続ける必要がある⁽³⁶⁾。今回のヒアリングでは、前述のとおり沖縄ではプロジェクト解散後に統計がとられなくなっており、長期的な産業振興政策という趣旨からはその点は課題と考えられる。

また、今回のインタビューの中では、産業クラスター政策の広報の不十分さについての意見が聞かれた。今回の調査の中で訪問したある企業は、クラスター推進機関の設立当初からの会員企業で、長年役員を輩出しているにもかかわらず、推進機関の仕事が経済産業省の産業クラスター政策の一環であることを知ったのはかなり後になってからのことであったと言う。また、前述のとおり地域の企業数に比較するならばクラスター事業に参加する企業数が決して多いとは言えないこと、あるいは参加企業間において

も支援を受けられた企業とそうでない企業に差があり、支援を受けることのできなかった企業に不満がないわけでもないことから、クラスター事業が地域全体の利益になるのかどうか、説明が求められる。また、小委員会においては人材確保のためにブランド化の必要性が指摘されていたが、そのためにも積極的かつ明確な広報戦略が求められよう。

5 支援制度の使いやすさ

TAMA 協会によれば、ネットワーク補助金が比較的自由度の高いものであったのに対し、現在予算の大きな部分を占めている「その他補助金」は、個別事業ごとのものであり、それぞれに事務処理が発生するため、経費がかかるとのことであった。また、企業からは、開発が早く終わった場合にも翌年度にならないと販売できないなど、条件が厳しく使いづらいことが多々あるといった声も聞かれた。

公的資金である以上、厳正に使われるようその使用に一定の制限がかかることは当然のことであるが、新制度の設計に当たってはこうした声にも十分配慮する必要はあろう。

おわりに

今回の調査の対象にした広域多摩地域と沖縄という地域は、条件としては両極端と言える地域であり、この二つの地域におけるヒアリングのみによって産業クラスター政策について断定的な評価を行うのは慎まなければならない。しかし、両者の調査の中からは、共通する複数の論点が浮かび上がってきており、新制度の設計が注目される。

本稿の最後に、インタビューの中からは特に聞かれることのなかった点を取り上げたい。そ

(35) この点についてヒアリングした機関では、具体的には、「イノベーションコーディネーター」制度を作り、クラスター地域以外の自治体の職員等がクラスター地域の推進機関に出向しノウハウを学び、それを地元を持ち帰ることができる環境を整えることなどが想定されていた。

(36) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 前掲注(7), p.136.

これは、「競争によるシナジー効果」である。冒頭で、産業クラスターとは、産業集積により「競争・協力」によるシナジー効果が生み出される状態という定義を紹介したが、どちらの地域のヒアリングにおいても、「協力によるシナジー効果」については大いに聞かれた一方で、創業による企業数の増加、企業の拡大に伴う技術者の獲得競争や高度人材の流動化といった、競争の活性化につながる現象については聞かれることがなかった。これは、これまでのところクラスターの形成がそうした影響を及ぼすほどにまで進んでいないためでもあるが、今回調査した両地域の基本計画や自己評価の文書の中にも創業支援は必ずしも大きくクローズアップされておらず、また実際モニタリング調査においても、

全国のクラスターにおいて創業に関する意識の変化があった企業が10%と他の意識変化に比べて圧倒的に低かったことから⁽³⁷⁾、競争の活性化についてはあまり重視されていない印象を受けた。しかし、例えば先にも触れたフィンランドのオウル市においても、創業支援が積極的に実施され、人材の流動化という現象が観察されている⁽³⁸⁾ことを考えるならば、今後の制度設計においてはこうした点についても意識することが必要と言えよう。

今後真に機能する産業クラスター政策を展開するためにも、新しい制度においてこれらの課題がどう対応されていくのか注目される。

(いとう ましろ)

(37) 株式会社アイ・ビー・ティ 前掲注(27), p.33.

(38) 遠藤聡「地域的制度のダイナミクスと情報通信技術産業の展開」『経済地理学年報』55(4), 2009, pp.390-407.