



研究ノート

欧州委員会を中心としたヨーロッパの クラスター政策の動向

ほそ や ゆう じ
細谷 祐二

財団法人 日本立地センター 特別客員研究員¹⁾

1. はじめに

一昨年からの1年半ほどの間に、経済産業省の地域政策研究官として国際会議などに出席し、ヨーロッパを中心とする諸外国の政府あるいは関係機関の方々とクラスター政策について情報や意見の交換を行ってきた²⁾。こうした知見を踏まえ、昨年9月には(独)経済産業研究所の地域クラスターセミナーにおいて、欧州委員会の取組みなどを紹介し日本のクラスター政策への含意について発表したところ、多くの出席者を得、日本の関係者の関心の高さを実感した。地域のポテンシャルを生かしボトムアップの手法によりいかに地域発イノベーションを活発化するかは、我が国において今後とも地域政策上の最重要課題の一つである。その意味でヨーロッパと日本は多くの共通点を有している。そこで、今回は欧州委員会を中心とするヨーロッパの最新の政策動向を紹介し、政策や実務に関係する日本の方々の参考に供したい。

2. ヨーロッパのクラスター活動の全体状況

よく知られているとおり、クラスターに着目

した政策はPorter(1990)などに示唆を受けて1990年前後から世界各地で始まった。ヨーロッパでも各国において90年代から取組みが見られるようになり(Norton(2007))、2000年代になると主要国だけでなく、欧州委員会の統合政策(Cohesion Policy)の支援などもあって新たにEUに加盟した中東欧の国々など周辺諸国にも拡大することとなった。欧州委員会による政策展開が本格化するのも21世紀に入ってからである。

こうした中、ヨーロッパのクラスター政策の画期となったのは、European Cluster Observatory(以下、“Observatory”という。)の取組みである。2006年9月に欧州委員会の支援を受けて発足したクラスター及びクラスター活動の定量的かつ相互比較可能な方法に基づく把握・評価プロジェクトである。ポーター(1999)の手法に準拠し、ストックホルム・スクール・オブ・エコノミクス(Solvell)のソルベル(Örjan Solvell)教授³⁾らのグループ⁴⁾が中心になって、27のEU加盟国、アイスランド、イスラエル、ノルウェー、スイス、トルコについて雇用統計に基づき、一定の基準を満たす

1) 経済産業省経済産業政策局地域経済産業グループ 地域政策研究官。

2) 2008年10月に南アフリカ共和国ケープタウンで開催されたThe Competitiveness Institute(TCI)主催の世界のクラスター関係者が1年に一度一堂に会する国際会議(第11回)、同年12月に横浜で開催された日本政府及び欧州委員会事務局主催のJapan-EU Regional Cluster Forum、2009年5月にデンマーク・コペンハーゲンで開催された北欧閣僚理事会主催「バルト海沿岸諸国のクラスターを通じた広域地域振興に関する国際会議」、欧州委員会事務局による「クラスター間国際協力に関する専門家会議」及びEuropean Cluster Allianceの第2回総会、同年10月のEuropean Cluster Policy Group(欧州委員会の諮問委員会)による日本調査団との一連の会合への出席である。

3) Solvell教授は、米国ハーヴァード・ビジネス・スクールにも在籍し80年代半ばからポーターと共同研究を行っている。

4) 彼らは、Observatoryに先駆け2003年に、Cluster Initiative Greenbookという、日本を含む世界のクラスター推進機関を対象に行ったアンケート調査に基づきベストプラクティスなどを論じた報告書を取りまとめている。また、Solvell教授は、“Clusters - balancing evolutionary and constructive forces”という近著(通称Redbookと呼ばれる)で、クラスターの概念、成長パターン、EU内のクラスター政策の現状、活動の評価手法の先進事例などについて、網羅的かつバランスよく紹介しており、日本の政策担当者、実務者にも役に立つ優れた参考書といえる。いずれもObservatoryのサイトのCluster Articlesのページからダウンロード可能である。

「クラスター」を抽出し、2007年6月に公表された。

雇用でみたMarshallタイプの同一産業の集積⁵⁾を対象としているのが第一の特徴である。その上で、一定の条件に合致しているかどうかで、その集積がポーターのいうクラスターとしてどの程度、ポテンシャルがあるか、あるいは成熟化しているかを判定していることが第二の特徴である。

具体的な基準としては、当該地域の特定産業⁶⁾の①雇用者数が当該産業の全地域ランキングの上位10%に入っているかどうか(“Size”(規模)の指標)、②雇用者数の当該地域の雇用者数全体に占めるシェアが当該産業のヨーロッパ全体でみたシェアの2倍以上かどうか(“Specialization”(特化)の指標)、③雇用者シェアが当該産業の全地域ランキングの上位10%に入っているかどうか(“Focus”(際立った特化)の指標)の3つの基準を満たしているか判定し、当てはまる基準の数によって三ツ星から一つ星まで格付けしている。その結果、クラスター総数は2,017、うち三ツ星クラスターが155(7.7%)、二ツ星クラスターが524(26.0%)、一ツ星クラスターが1,338(66.3%)となった。日本で同様の基準による調査がないことから推測の域を出ないが、地域の広さを勘案してもクラスター総数の2000を超えるというヨーロッパの数字は大変大きいという印象を受ける。日本で集積地域としてよく知られている集積よりもかなり規模の小さいものもクラスターとして捉えている可能性がある⁷⁾と思われる。

一方、ポーター(1999)によればクラスターとは単なる同一産業の集積ではなく、「特定分野に

おける関連企業、専門性の高い供給業者、サービス提供者、関連業界に属する企業、関連機関(大学、規格団体、業界団体など)が地理的に集中し、競争しつつ同時に協力している状態」である。したがって、この集積地域における関係者の「協力」を積極的に調整するクラスター推進機関が存在する場合も多い。地域経済の発展を図る各種関係機関が作るNPOで中小企業支援を主な目的とする欧州開発機関協会(EURADA)の調べによると、クラスター推進機関は、ヨーロッパ全体で600前後、このうちフランス173、イタリア129、ドイツ110、イギリス45、ハンガリー29、スイス24、スペイン24、フィンランド18、ベルギー16、オーストリア13、スウェーデン12、チェッコ6となっている(Saublens(2008))⁸⁾。ヨーロッパの大国をはじめ広範な国々で、クラスター活動への積極的取組みが進んでいることが窺われる。

3. ヨーロッパのクラスター政策の概観

Observatoryの活動の一環として、2008年にOxford Researchに委託してヨーロッパ31ヶ国を対象にクラスター政策の調査が実施されている⁹⁾。これによると、国レベルのクラスター政策(national cluster programme)として、26ヶ国で69事業が確認されている。このうち、産業政策として行われているものと科学技術政策として行われているものが約半々である。施策対象は、民間企業とするものが60事業と9割近くに達し、次いで研究開発関係機関が40事業となっている。また、特に中小企業支援に重点をおくものが、31事業(45%)と多い。特定の産業のライフサイ

5) 集積現象を経済学の観点から最初に体系的に論じたのは英国のAlfred Marshallであり、彼は同一産業に属する企業が特定地域に集まる現象に着目した。このため同一産業の集積をMarshallタイプの集積という。ポーターのいうクラスターは基本的にこのタイプである。この他、経済理論上の分類としては、異業種の集まった都市という別のタイプの集積も考えられる。詳しくは細谷(2009)を参照。

6) 対象地域は、ほとんどがEUが統計目的で区分したNUTS 2という地域レベルに相当する259地域。一方、業種分類は基本的に産業分類4桁ベースで約40業種。

7) 別の見方をすれば、Observatoryには、日本の「産地」に相当するものも相当程度含まれている可能性がある。また、日本では、必ずしもポーターのいうMarshallタイプの同一産業の集積だけでなく、東京都大田区の金属加工などの基盤技術型集積や東大阪地域の幅の広い業種の集積などさまざまな集積のタイプがある。したがって、比較には更に注意が必要である。

8) Observatoryはマッピングという手法を駆使しているのが第三の特徴である。全てのクラスターについてインターネット・サイトの地図上でその地域と属性(業種や3つの格付けの基準による評価など)を見ることができる。また、推進機関の事務局の所在を示す細かい地図まで一気にネット上で探索できる。

9) Observatoryのサイトでは、同調査の結果として詳細な国別のクラスター政策の報告書も掲載されている。

クルを前提としないものが69のうち36事業と過半を占めるが、ライフサイクルを絞っているものでは、生まれて間もないか新しく形成を目指すクラスター(emerging and embryonic clusters)を対象とするものが約20事業と最も多い。31のプロジェクトは資金面の支援(補助金など)のみを行っており、8がネットワーク形成のみ、26がその両方を実施している。

さらに、同調査によると、国レベルのクラスター政策、69事業のうち、国の予算が主要な財源であるものが63%、EUの統合政策(EU Cohesion Policy)¹⁰⁾の支援を受けているものが19%となっている。

また、地方政府レベルのクラスター政策(regional cluster programme)が、31ヶ国中17ヶ国で、計88プロジェクト実施されている。このうち、地域開発に主眼をおくものが52、産業政策として行っているものが40、科学技術に着目して地域選定しているものが30となっている。ほとんどが民間企業を施策対象としており、29プロジェクトは資金面の支援のみ、31がネットワーク形成のみ、25がその両方を実施している。

一方、European Commission(2008)Aによると、2007から13年の期間における地域開発政策の指針を示す「欧州地域開発基金規則」では、クラスター関連政策を明示して地域開発の手法の一つとして位置付けている。さらに「統合に関する戦略的ガイドライン」(Community Strategy Guidelines on Cohesion)では知識向上とイノベーションを通じた成長という優先課題に向けていくつかのクラスター関連施策の実施が明示的に推奨されている。ちなみに同期間中、統合政策基金のうち、約860億ユーロが研究開発とイノベーション関連に充てられ、その中の一定部分(considerable amounts)がクラスター活動や関連するインフラ整備の支援に支出されることになっている。

このように各国レベルだけでなく、EUレベルにおいても、地域のイノベーションを活発化する手法としてクラスター活動の重要性が公式に認められ、各地域の取組みを積極的に支援する明確な方針が示されている。

4. 欧州委員会のクラスター関連政策の構造

欧州委員会研究総局アドバイザーのカラピペリス氏によると(Karapiperis(2008))、欧州委員会のクラスター政策は3つの機関を通じそれぞれの観点から講じられている。まず、日本の文部科学省に相当する研究総局では、EU第7次研究開発枠組計画(FP7)で2007-13年の期間で研究開発に530億ユーロ充当するとし、その一環として“Regions of Knowledge”事業を実施している。国際協力を通じて地域のイノベーション能力を世界レベルに引き上げることを目的に、研究開発に重点をおいてクラスター活動を行う“Research-Driven Cluster(RDC)”を定義し、それに合致する国を異にする3つRDCの連携事業を支援するものである。FP7期間中に、予算総額1.3億ユーロ、支援対象は300クラスターを想定しており、1クラスター当たり42万ユーロとなる。

第2は、地域総局の統合政策に係る基金事業で、同期間に500億ユーロをクラスターと関係の深い地域の行う研究開発関連プロジェクトに投資するとしている。この関係の主要施策は、“Clusters of Excellence”事業で、インキュベーション施設、サイエンス・パークなどインフラの整備に加え、クラスター推進機関の形成を促し、その活動を支援し、支援人材の育成を図るとしている。

第3は、日本の経済産業省に相当する企業・産業総局の競争力イノベーションプログラムで、クラスターに参加する企業などが行う技術開発などを支援するもので、同期間中36億ユーロの支出を予定している。

10) EUは、加盟国間あるいは域内地域間の格差を是正し均衡のとれた発展を図る観点から、Cohesion Policyを実施している。近年中東欧諸国など新規加盟国が増え、政策の重点はこうした国・地域に移行しつつある。主要な政策は、構造基金(欧州地域開発基金、欧州社会基金)及び統合基金(Cohesion Fund)を設け、州に相当する地域を指定し、地域開発のさまざまな取組みを支援するものである。我が国の国土交通省国土計画局の資料(<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/eu/index.html>)によると、平均人口180万人の268地域が支援対象地域となっており、予算額は2007から13年の期間に3080億ユーロが予定されている。

5. 欧州委員会を中心とした最近の動き

以下では、欧州委員会事務局担当者（企業・産業総局のReinhard Buscher課長など）からこれまで聴取した内容に基づき、欧州委員会を中心とした最近の動きを紹介したい。

まず、彼らは、クラスターは一定の閾値(critical mass)を超えると自律的に発展していくとの考え方の下、早期にそれを実現するためクラスター推進機関を中心とした地域の関係者による活動、“cluster initiatives”を強化することを重視している。“bottom-up initiatives”が一種合言葉のように政策担当者だけでなく、実務者(practitioner)の間に普及しているのが極めて印象的である。

一方で、EU加盟国同士のクラスター間協力(transnational cooperation)は、クラスターの運営のノウハウの共有、共同事業による会員サービスの向上も期待でき、欧州委員会も従来から積極的に支援している。そのためのプロジェクトである“Pro INNO Europe Initiative”の下で、バルト海沿岸地域や中欧地域のクラスター間連携事業が立ち上がり、それらに参加するクラスター推進機関が一堂に会する場として2006年に“European Cluster Alliance”が発足した。その後、さらに全欧州大に開放され、個別クラスター関係機関や横断的支援機関などを会員としベスト・プラクティスの共有化などを行うオープンなプラットフォームを目指して活動している。

また、ヨーロッパの政策関係者には、国際的に競争力を持ちうるクラスターを選別し、支援を重点化しようという意向が広く認められる。特に欧州委員会では、ワールドクラスのクラスターになり得るものに限り、域外諸国とのクラスター間の国際協力(international cooperation)を支援することを通じ、こうした選別を進める考えがある。ワールドクラス・クラスター形成の方策を検討し、その一環として域外国との国際協力の在り方について具体的に提言するため、有識者からなる“European Cluster Policy Group(ECPG)”が2008年10月に設けられ、10年の報告書とりまとめに向け、メンバーの一部が09年の10月に日本

に現地調査に訪れた。彼らは選別の基準となるクラスター活動の評価手法に大きな関心を有しており、我が国関係者と熱心な情報交換を行った。

また、欧州委員会は、クラスターの自律的発展を図るために、ベストプラクティスの蓄積とその移転を通じ、推進機関のレベルアップ、支援人材の育成を図ることを最重要の課題としている。そのため、当初は“European Cluster Academy”という研修機関の設立を予定していた。ECPGの日本調査団に同行した欧州委員会企業・産業総局のシーレンベック(Carsten Schierenbeck)氏に最新の検討状況を伺ったところ、名称を“European Excellent Cluster Organization Initiative”に変更し、2009年11月に外部機関に委嘱して3年間のパイロット・プロジェクトを開始するとのことである。ここではまずexcellent cluster organization(ECO)の定義とexcellentの評価基準を定め、その上で、基準を満たすクラスター機関にECOであることのcertification(認定)を与える仕組みを検討するとしている。ECOを認定する質的な指標としては優秀なクラスター・マネジャー(CM)の存在を重視する考えであり、このためCMについて現状と推進機関側のニーズの把握を行った上で、CM育成のための研修の枠組みを構築するとしている。

6. おわりに

日本では、地域発イノベーションの活発化に取り組む各地域の関係機関を会員とする全国組織「全国イノベーション推進機関ネットワーク」が、経済産業省、文部科学省の支援の下、2009年4月に設立された。この組織は、(独)中小企業基盤整備機構など国の関係機関が幹事となって、地域の産学連携によるクラスター活動などの支援を通じ地域中小企業を応援するとともに、支援機関間のノウハウの共有、CMなど支援人材の能力向上のための研修事業の実施などソフトなインフラの整備を目指している。こうした日本の動きと、本稿で紹介した欧州委員会を中心とするヨーロッパの動きは正にシンクロナイズしていると言える。このため、日・EU政府は多くの政策

課題を共有しているとの認識から、今後とも互いに協力関係を深めていくこととしている。

最後に、現在の日本に不足し、特にヨーロッパに見倣うべき点に触れ、本稿を閉じることとしたい。まず彼らのキーワード、“Bottom-up Initiatives(BI)”がクラスター活動の本源的要素である¹¹⁾ことを日本の関係者にも理解していただき、「地域が主体」のクラスター活動を盛り上げていくことである。この機会に「ボトムアップ」という言葉を是非覚えていただき、常日頃、活動を進める時に思い出していただきたい。

次に、BIを実現するための必須の要素として、推進機関の管理者・支援人材が、会員である中小企業経営者、大学関係者などとともにクラスターを「我がもの」と思い、活動に「我がこと」として積極的に取り組める「クラスターとしての自覚」を意味する“Cluster Identity (CI)”の確立を図ることである。現状、日本の関係者の中に「私は〇〇クラスターの一員として活動している。」と胸を張って言える方がどれだけおられるだろうか。

ヨーロッパは一部の大国を除くと人口数百万人の小国の集まりである。小国のクラスターは自国市場が小さいため最初から欧州市場や国際市場を念頭において活動している。また、特に先進的なクラスター推進機関は外資系企業誘致に熱心で、クラスターはそのための手段だという意識が強い。中世の諸領邦に分かれていた伝統か、地域のクラスターは色とりどりの優れたデザインのロゴマークを制定している。一連の国際会議に出席して、ヨーロッパのクラスター推進機関の複数のpractitionerから、まず「愛称」を定め、次に「ロゴマーク」を定め、そしてあらゆる機会にそれを用いて「クラスター」として売り込むことが重要だということを聞かされた。ヨーロッパに大きく水をあけられているのはこの点である。すなわち、CIとは、クラスターとして旗を立て、働きかける外部対象を戦略的に選択し、有機的企業体のように行動すること、卑近な言葉を使えば積極的に「営

業する」意識を持つことである。本稿が日本のpractitionerの方々の目に広く触れ、少しでも参考になれば幸いである。

(参考文献)

- クルユ, ミカ.(2008), 『オウルの奇跡—フィンランドのITクラスター地域の立役者達』, 新評論.
- 笹野 尚.(2009), 「地域初のノウハウを織り込んだフィンランドの産業クラスター政策」, 『産業立地』 11月号 pp.37 ~ 43, (財)日本立地センター.
- 細谷 祐二.(2009), 「集積とイノベーションの経済分析—実証分析のサーベイとそのクラスター政策への含意—【前編】」, 『産業立地』 7月号 pp.29 ~ 38, (財)日本立地センター.
- ポーター, マイケル E.(1999), 『競争戦略論Ⅱ』, ダイヤモンド社.
- European Cluster Observatory,
<http://www.clusterobservatory.eu/>
- European Commission.(2008)A, Communication from the Commission of 17 October 2008 on how to implement the innovation strategy throughout the European Union, “The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: main statistical results and lessons learned.”
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/documents/index_en.htm
- European Commission.(2008)B, Commission Decision of 22 October 2008 setting up the European Cluster Policy Group, “Towards world-class clusters in the European Union: implementing the broad-based innovation strategy.”
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/documents/index_en.htm
- Karapiperis, Leonidas(2008), “Clusters in the EU Research and Regional Programmes.”
http://www.cluster.gr.jp/visual/japan-eu_forum/pdf/JP-EU_Session1_2LeonidasKarapiperis_m.pdf
- Norton, Michael.(2007), “International experience of Industrial clusters: what relevance to Prefectures such as Nagano,” イノベーション・マネジメント研究, No. 3, pp.68-90, 信州大学経営大学院.
- Porter, Michael.(1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Saublens, Christian.(2008), “Role of Clusters in Regional Development and Innovation in the EU Countries.”
http://www.cluster.gr.jp/visual/japan-eu_forum/pdf/JP-EU_Session1_3ChristianSaublens_m.pdf

11) 地域の産学官の関係者による草の根的な活動こそがクラスター活動の本質であり、キーパーソンのリーダーシップなくして活発化が望めないことは、ヨーロッパの先進事例であるフィンランドのオウルなどをみれば一目瞭然である。詳しくは、笹野(2009)、クルユ(2008)を参照。