

食料産業クラスター政策の問題点

高 橋 賢

1. はじめに

21世紀に入り、地域経済の自立的発展と活性化をねらって、産業クラスター政策が展開されてきた。たとえば、国の政策としては、経済産業省の「産業クラスター計画」(2001)や、文部科学省の「知的クラスター創生事業」(2002)などがあげられる。経済産業省の「産業クラスター計画」は、現在第三期に入っている。

農林水産省(以下農水省)は2005年より、「食料産業クラスター推進事業」を展開した。これは、国産原材料を有効に活用し、競争力と付加価値のある新たな食品の開発と、商品の販売戦略を駆使して、地域食材をテーマとしたブランド化への取組や商品群による市場創出を目指す食料産業クラスターに関連する事業を展開するものである。食料産業クラスターは、2008年7月21日に施行された「農商工等連携促進法」とも連携し、農水省が進める地域活性化の施策として位置づけられている。2009年度からは、「食農連携促進事業」と事業名称を改めて展開された。

食料産業クラスター政策を各地で展開するにあたり、中心的な役割を果たしてきたのが、各地で設立された食料産業クラスター協議会である。これを通して、地域連携、新商品開発、販路確保、ブランド化等に必要な支援プログラムが用意された。

このように、食料産業クラスター協議会を核として展開されてきた食料産業クラスター政策であるが、事業として成功したかという点、疑問が残る。全体としてはさほど成功していないというのが現状である。これは、本稿でも取り上げる、会計検査院の検査結果からも明かである。

クラスター政策が思うような成果をあげられないまま、農水省は6次産業化の方に政策を転換してしまった。後述するが、政策転換のあおりを受け、活動を休止してしまった協議会もあると聞く。食料産業クラスターはもう終わってしまったのか？もう必要ないのか？筆者はそうは思わない。6次産業化を進めるにしても、食料産業クラスターでのイノベーションは重要だと考えるからである。

本稿では、食料産業クラスター政策の概要、食料産業クラスター協議会に期待されていた役割、食料産業クラスターの補助事業の実態とその評価、6次産業化の影響などを検討する。これらの検討を通じて、食料産業クラスターの今後について考える。

2. 食料産業クラスターに関する政策

2.1 食料産業クラスターの目的と特質

食料産業クラスターとは、「コーディネーターが中心となり、地域の食材、人材、技術その他の資源を有効に結びつけ、新たな製品、販路、地域ブランド等を創出することを目的とした集団である」(農水省総合食料局食品産業企画課, 2006)とされる。この食料産業クラスターの形成を推進することにより、「地域の食品産業と農林水産業との連携の促進、ひいては我が国の食料自給率の向上と食料の安定供給を図る」(農水省総合食料局食品産業企画課, 2006)という。

また、齋藤(2010)によれば、食料産業クラスターは「地域経済の活性化と自立化のために、地域に集積した食料・関連企業と農業とを連携させ、商品とサービスの付加価値をつけるイノベーションを継続させること」(齋藤, 2010, 4頁)を目的としている。

食料産業クラスターは、食料という対象の性質上、経営体の集積が地域的に限定されているため、一般の産業クラスターと比較すると、規模が小さいこと、伝統的産業ではイノベーションが遅れやすいこと、等の特徴がある。そのため、食料産業クラスターでは、製品開発にとどまらず、戦略的な提携と品質管理の水準を高める地域ブランドの管理が展開の条件となるという(齋藤, 2010, 4頁)。

勝野(2009)によれば、食料産業クラスターが抱える問題点として、食品が必需品であるためにあまり高い値段を付けづらい、つまり、「開発コストを回収できないリスクを常に抱えている」(勝野, 2009, 4頁)という課題を抱えているという。また、食品は商品サイクルが短いため、特定の商品に産業財産権をかけ、保持するということは、コストとリスクの面から見て合わないため、特許等を取得するケースが少ないという(勝野, 2009, 4頁)。

2.2 食料産業クラスター事業

農水省は、食料産業クラスター推進事業(2005~2006年度)、食料産業クラスター展開事業(2007~2008年度)などの政策を実施した。2009年度からは、「食農連携促進事業」と事業名称を改めて展開された。

(1) 食料産業クラスター推進事業

食料産業クラスター推進事業の主旨は次の通りである。

「食品産業と農業の連携により国産農水産物を活用し、高付加価値食品の供給及び産地ブランドの確立を推進するため、

①地域の食材、人材、技術、その他の資源を効率的に結びつけることによる食料産業クラスターの形成(食品産業・農業・関連業種による連携構築(ネットワークづくり))

②地域食品ブランドの普及及び供給の促進、地域の食品企業の技術開発・知的財産の利活用に係わる環境整備等を支援する。」

その事業内容は、①地域食料産業クラスター形成促進費、②食料産業クラスター形成支援費(食料産業クラスター育成支援費、食料産業クラスター促進技術対策費、国産原材料調達円滑化支援費、外食産業・農業等連携ビジネス確立費)、③地域伝統食品ブランド定着推進費、④地域食品ブランド確立支援費(地域食品ブランド高度化経費、地域食品ブランド普及支援費)である。事業実施主体は民間団体であり、2006年度の予算規模は、609,223千円である。これらの事業は、定額あるいは1/2の補助率で補助金が支給される。

（2）食料産業クラスター展開事業

食料産業クラスター展開事業では、対策のポイントとして、次のような点があげられている。「農林水産業と連携した食品産業が核となり、地域興しを行う取組について新たな展開を図ります。この事業は、地域食材を活用した新たな戦略食品を創出するためにさまざまな関係者からなる『食料産業クラスター』を形成し、年間を通じた安定的な販売に結びつける等の発展を目指します。」

ここでは、政策目標として、①新たな戦略食品を発見し、関係者の合意形成が図られたクラスターを30地区創出、②年間を通じた新たな戦略食品を安定販売できるクラスターを10地区創出、というものを掲げている。

事業内容は、①食品企業に対する情報発信機能の強化（全国食料産業クラスター協議会の設立、地方食品産業協議会で関係機関の支援措置に係わる情報の集中的蓄積・管理等）、②新たな戦略食品を発見し関係者の合意形成が図られたクラスターの創出（コーディネータの育成・確保、関係者のマッチング、需要調査、技術力向上を図るための人材育成等の支援等）、③新たな戦略食品を安定販売できるクラスターの創出（新たな販路の開拓、原材料の安定調達、原材料の安定供給に係わる基礎的な条件整備、技術開発、資源の有効利用の促進、輸出促進に向けた取組との連携）、④地域食品ブランドの育成・管理の推進、である。これらの事業は、定額あるいは1/2、2/3、4/10、1/3などの補助率で補助金が支給される。

（3）食農連携促進事業

以上の事業は、2009年度より食農連携促進事業として展開された。食農連携促進事業では、対策のポイントとして、次のような点を上げている。

「農商工連携の取組を推進するため、地域の幅広い食品産業、農林水産業等の連携を促進し、国産農林水産物を活用した新商品開発や販路拡大等への取組への支援を強化します。」

政策目標としては、地域の食品産業と農林水産業の連携により、関連する食品製造企業の製品出荷額が前年度実績を上回ること、があげられている。

事業内容としては、①地域の食品産業と農林水産業等の連携による新商品開発の推進（コーディネーターの確保、関係者の交流の促進、人材育成、国産農林水産物を活用した新商品開発・販路拡大の取組等）、②地域の食品産業と農林水産業等の連携に対する側面的支援（マーケティング情報の提供、大学、試験研究機関等の食品分野の技術開発の促進、外食・中食事業者と農業者等との交流会の開催等）、③地域ブランドの育成・管理の推進、である。これらの事業は、定額あるいは2/3、1/2の補助率で補助金が支給される。

2.3 補助金の流れ

農水省では、これらの事業について、2005年度、2006年度については財団法人食品産業センターを経由した間接補助事業として、センターを通じて農水省に事業実施計画書を提出して選定された食料産業クラスター協議会に対して補助金を交付していた。2007年度以降は、農水省が定めた公募要領により課題提案書を提出した協議会について、農水省において事業実施内容等に関する審査等を行い、選定した協議会に対して直接補助金を交付して実施した。

3. 食料産業クラスター協議会への役割期待

3.1 食料産業クラスター協議会の設置

先にあげた諸事業を推進するために組織されたのが、食料産業クラスター協議会である。食料産業クラスター協議会は、諸政策の補助金の窓口となっていた。農水省総合食料局食品産業企画課(2006)によると、食料産業クラスター協議会の役割は、①クラスター形成のための出会いの場の設定、②物づくりの事業化、地域ブランドの育成、であるという。

①では、生産者、製造業者、販売業者、大学・試験研究機関が一堂に会する場を設け、異業種連携による物づくり・ブランド作りを支援することが期待されている。

②では、物づくりの事業を発展させて産業化すること、および地域ブランドの育成を支援していくことによってブランド化を推進することによって地域産業の活性化が期待されている。

3.2 コーディネータへの役割期待

(1) 産業クラスターとコーディネータ

各事業で期待されていたのが、コーディネータの役割である。

産業クラスターにはコーディネータというものが存在する。産業クラスターでは、属性の異なる組織が多数参加している。たとえば、食料産業クラスターの場合であれば、地域の農林水産業者、食品関連事業者、公設試験研究機関、大学、地方自治体といった組織が参加している。これらの参加者が連携をとっていくことになるのだが、それにはその連携をコーディネートする人材が必須である。クラスター事業の成否には、コーディネータが大きな役割を果たす。

「地域における科学技術活動の活性化に関する基本方針」(1995年12月13日決定内閣総理大臣)によれば、コーディネータの役割とは、優れた研究シーズとニーズの発掘・結合、優秀な人材の確保、適切な研究チームの組織、資金の調達等多岐にわたる、とされている。

(2) 食料産業クラスターにおけるコーディネータの特徴

勝野・藤科(2010)によれば、食料産業クラスターにおけるコーディネータは、以下の①または②を行っている者、あるいは双方を行っている者と定義される(勝野・藤科, 2010, 2頁)。

①ある地域において、大学、公設試、食品製造業者、農林漁業者等、複数の関係者の連携を促し、地域資源(農産物、水産物等)を活用した新たな技術開発や商品開発、販売戦略といったプロジェクトを立ち上げ、事業化・ブランド化に向けて、関係者との調整を図りつつ、取組を進めていく活動を行っている者

②これらの取組を推進するための枠組(協議会、研究会、プロジェクトチーム等)を形成し、地域ビジョンや地域振興政策等との関係も踏まえた、地域戦略構築を図ろうとしている者

前述のように、食料産業クラスターでは、その取扱品目の特質から、他の産業のクラスターと異なる点が多数ある。したがって、コーディネータに期待される役割も、他の産業のクラスターのそれとは異なる点も多い。勝野・藤科(2010)は、食料産業クラスターにおけるコーディネータの特徴として7つの点を上げている(勝野・藤科, 2010, 65頁)。

- ①コーディネートする対象である農業は、経営体としても零細、小規模のものが多く、従事者の高齢化といった課題を抱えているものの、地域に根差した産業であり、地域の中では重要な役割を果たしていることを踏まえて活動する必要がある。
- ②地域の企業のまとまりのみならず、地域の農畜水産物を原料として活用することが取組のポイントとなるため、地域農業と地域食品企業との連携をコーディネートすることが必須となる。
- ③単なる商品開発のみならず、地域の活性化がクラスターの活動の狙いとはなるが、地域農業との連携がポイントとなるため、そこでは、地域の環境、地域の集落の問題が必然的からんでくる。単なる商品開発のみならず、地域に根差した「地域の維持・持続的発展」といった広い視野が求められる。そうした意味で、他産業のクラスターのコーディネータに比べ地域との関わりが強いのが、食料産業クラスターのコーディネータの特徴の一つである。
- ④企業論理が通用しない農業関係者とのつきあいが必要であり、一からの出発であれば、他産業のクラスターに比べてその理解や信頼を得るのに時間がかかる。また、生産は季節や気候に左右されるため、他産業クラスターのコーディネート業務に比べ原料調達の部分に関する業務負担が大きい。
- ⑤食品企業の企業力（資金、人材、技術力）が脆弱で、開発意欲が低い、研究機関の技術シーズを受け止められない企業が多い。また、食品企業は、情報のやりとりが閉鎖的で異業種とのつきあいが少ない。これらの脆弱性を補填するところからコーディネート業務を始めなければならない。
- ⑥食品加工、衛生管理、品質管理、消費者志向といった食品産業を展開する上で必要な知識・経験も求められる。
- ⑦食料産業クラスターでは供給、加工、販売の循環を拡大しながら進めていく必要があり、コーディネータは総合的な知識、モチベーションが必要である。原料調達面では産地育成、供給体制を睨みつつ、加工部分では企業の技術開発力を睨み、同時に流通、販売戦略を描くというマルチな能力が求められる。

以上の点から、食料産業クラスターのコーディネータは、地域の農家と密接な関係を持つことが必須であることがわかる。したがって、コーディネータ自身が地域に根ざした存在でなければ、その活動もうまくいかないのである。

(3) コーディネータの活動

ここでは、食料産業クラスターにおけるコーディネータの活動の一例として、筆者が以前調査したおおいた食料産業クラスター協議会をとりあげる¹。

おおいた食料産業クラスター協議会において、コーディネータが果たした役割のひとつが、戦略設定である。おおいた食料産業クラスター協議会では、形成を主導した県、そして事務局を担っていた大分TLOが戦略策定を行う部分もあったが、コーディネータも戦略策定に関与している。これに、コメントを加える形で食品需給研究センターが加わっていた。設定された戦略は、種々のパンフレット、リーフレット等の配布によって、周知・共有が行われていた。

また、コーディネータが果たす大きな役割の一つに、マッチングがある。大分県では、企業

¹ おおいた食料産業クラスター協議会の活動の詳細については、高橋（2013）を参照されたい。

がなかなか同業他社と協同せず、業者間での交流が弱かった。コーディネータは、それぞれの業者と個別に接点を持っていたため、相互に協同関係になかった各業者を引き合わせ、新しい商品を生み出すためのマッチング活動を積極的に行っていた。それにより、大分での食料産業クラスターの活動は促進されていった。

4. 食料産業クラスター協議会の課題

4.1 会計検査院の検査にみる食料産業クラスター協議会の問題点

(1) 会計検査院による検査

会計検査院は、2011年10月19日付けで農林水産大臣に宛て、「食農連携事業による新商品の開発等について」という検査結果を提出した²。

この検査は、「有効性等の観点」から、食農連携事業による新商品の開発等において、事業実施計画書どおりに国産農林水産物が主要原材料として活用されているか、主要原材料の使用量や新商品の販売額が目標を達成しているかなどに着眼して行われた。ここでいう「有効性」とは、補助事業において単に新商品が開発できたということではなく、地域の材料を有効活用し、販路を開拓して計画以上の売上を上げるなどによって、各事業の目的であった地域振興に寄与したのかどうかという観点である。

北海道食料産業クラスター協議会等32協議会が2005年度から2009年度までの間に実施した食農連携事業による新商品の開発等207件（事業費計8億5,238万余円（国庫補助金相当額計4億2,431万余円））を対象として検査を実施した。検査は、農水省本省において、課題提案書及び事業実施計画書を基に事業内容の審査方法等を聴取するとともに、この32協議会において、課題提案書等の関係書類やコア企業に記入を求めた調査票の内容を確認するなどして会計実地検査を行った。

検査の結果、明らかになった新商品の開発等の状況は図表1の通りである。

図表1 新商品の開発等の状況

新商品の開発等の状況	新商品の開発等 (件)	事業費 (千円)	国庫補助金相 当額 (千円)
新商品の開発等が順調に実施されていなかったもの	106 (61.3%)	495,988	247,304
開発できなかったものまたは開発したものの製造・販売できなかったもの	54 (31.2%)	255,029	127,137
事業完了年度の翌年度から3年以内に製造・販売を中止していたもの	12 (6.9%)	30,866	15,433
主要原材料の使用量および新商品の販売額の達成率が30%未満のもの	40 (23.1%)	210,092	104,734
主要原材料の使用量または新商品の販売額の達成率が30%以上100%未満のもの	37 (21.4%)	126,715	62,758
主要原材料の使用量または新商品の販売額の達成率が100%以上のもの	30 (17.3%)	84,683	41,993
うち主要原材料の使用量または新商品の販売額のいずれかの達成率が100%以上のもの	21 (12.1%)	56,259	28,100
うち主要原材料の使用量および新商品の販売額の達成率が100%以上のもの	9 (5.2%)	28,424	13,892
小 計	173 (100%)	707,387	352,057
平成21年度事業のため、事業成果報告初等の提出期限が到来していないもの	34	144,993	72,256
合 計	207	852,380	424,313

(出所：会計検査院 (2011))

² 会計検査院は、一連の食料産業クラスター事業と食農連携体制強化事業を総称して「食農連携事業」と呼んでいる。

2009年度（平成21年度）事業のため、事業成果報告書等の提出期限が到来していない34件を除いた173件のうち、主要原材料の使用量と新商品の販売額のいずれの目標も達成していたものは9件（全体の5.2％）にすぎなかった³。いずれかの目標を達成していなかったものは164件であった。このうち、特に新商品の開発等が順調に実施されていなかったものは、開発できなかったものまたは開発したものの製造・販売できなかったもの54件（全体の31.2％）、事業完了年度の翌年度から3年以内に製造・販売を中止していたもの12件（6.9％）および達成率が30％未満のもの40件（23.1％）の計106件（61.3％）であった。

(2) 開発がうまくいかなかった事例とその原因

会計検査院では、新商品の開発等が順調に実施されていなかったもの106件（22協議会，事業費計4億9,598万余円，国庫補助金相当額計2億4,730万余円）について、その原因別に整理した。それは次の通りである。

- ア 主要原材料について仕入先の確保や特性の把握を十分に行っていなかったもの
（17件 事業費計1億1,560万余円（国庫補助金相当額計5,779万余円））
- イ 製造過程における技術的な課題の解決や加工費の低減を実現していなかったもの
（41件 事業費計1億1,977万余円（国庫補助金相当額計5,950万余円））
- ウ 開発した新商品が適切な販売価格になっていなかったり、消費者の需要に合っていなかったりしたもの
（27件 事業費計1億6,656万余円（国庫補助金相当額計8,302万余円））
- エ 商品の製造業者や小売業者を決めていなかったもの
（21件 事業費計9,405万余円（国庫補助金相当額計4,698万余円））

上記のような事例を踏まえ、会計検査院は、「食農連携事業が農商工連携の取組を通じた地域経済の活性化等に必ずしも寄与していない事態」であるとしている。これは、前述の「有効性の観点」が満たされていない状態である。その原因として、会計検査院が指摘したのは、次の通りである。

- ア 協議会及びコア企業において、主要原材料の仕入先の確保、製造過程における技術的な課題の解決策、販売価格の設定、事業の実施体制等について調査・検討を十分に行っていないこと
- イ 地方農政局において、事業実施計画書の審査に当たり協議会やコア企業による新商品の開発等に関する取組内容について十分に審査していないこと及び協議会から事業実績報告書、事業成果報告書等の提出を受けているのに、事業完了後の新商品の販売状況等について十分に把握しておらず、改善に向けた指導をほとんど行っていないこと
- ウ 農水省本省において、事業実施主体の採択に当たり、新商品の開発等に関する事業実施前の調査・検討状況等について事前の審査を十分に行っていないこと

³ なお、成功した例は、鹿沼産ハトムギを使ったカステラ（栃木）、地元の「六沢大根」をいぶした大根漬け（山形）、県産小麦「ふくほのか」を使ったうどん（兵庫）、二十世紀ナシを使った缶酎ハイ（鳥取）、地元米を使った健康甘酒、地元産の富有柿を使ったまんじゅう（福岡）など9品である。（朝日新聞2011年10月23日朝刊）

この指摘で重要なのは、「ア」である。協議会がこれらの検討を十分に行っていなかったことが、事業化失敗の原因となっている。これは、協議会の組織としての問題点と、クラスター事業をリードするコーディネータの問題点に起因するものであると考えられる。

4.2 食料産業クラスター協議会の問題点

(1) 組織としてのクラスター協議会の性質

会計検査院の検査結果から見るに、各地の食料産業クラスター協議会は、補助事業の運営機関としてはうまく機能しているとはいえない状況であった。先の検査院での指摘にあるように、協議会が「主要原材料の仕入先の確保、製造過程における技術的な課題の解決策、販売価格の設定、事業の実施体制等について調査・検討を十分に行っていない」というのが現状であった。

多くの食料産業クラスター協議会は、政策の後押しがあって設立されているが、その経緯から二つのタイプに分類される。一つは、母体となる組織があって、それが発展的に食料産業クラスター協議会となったものである。今ひとつは、補助金の受け皿として設立された協議会である。

たとえば、多収穫米を活用した米粉の開発に成功した熊本県食料産業クラスター協議会は、前者の例である。これはもともと、熊本県工業連合会食品部会を母体として立ち上げたのが始まりである（食品需給研究センター，2009，111頁）。このようなクラスター協議会は、組織としても安定しており、活動が続いている。熊本県食料産業クラスター協議会の場合、規模の拡大とともに、会長のカリスマ頼みの運営から、委員会形式の組織的な運営へと転換し、今なお活動を続けている⁴。

後者の例としては、九州のある県の食料産業クラスター協議会があげられる。協議会を設置すれば、補助金が受けやすくなるという九州農政局の勧めで設立された協議会である。協議会を通さずに事業者直接向補助・融資が行われるようになってからは、協議会を中心とした商品開発は行っておらず、協議会は開店休業状態である。

このように、設立の経緯の違いによって、協議会の活動状況に違いが出てきている。

(2) コーディネータの機能不全

クラスターに関わる補助事業において協議会がうまく機能しなかった原因の一つに、コーディネータの問題があげられる。先にもあげたように、コーディネータは、協議会の事業を推進していく原動力として大きな期待を受けていたが、現実には十分に機能していなかったと思われる。

たとえば、齋藤（2010）では、コーディネータの現状として、「全てのコーディネーターが、連携構築の促進に向け、取組の促進に寄与するための活動を行えているわけではありません。配置された人材ごとに差異があることも事実であり、コーディネーターの中には、自身の活動をどのように推進してよいのか、スキルやノウハウの低さが見られる場合もあります」（齋藤，2010，18頁）と指摘されている。

コーディネータの問題点がより明確に示されているのが、勝野・藤科（2010）の食料産業クラスターにおけるコーディネータへのインタビュー調査である。コーディネータ全般の問題として次のようなコメントがあげられた（勝野・藤科，2010，56頁）。

*省庁や支援機関ごとにコーディネータの囲い込みを行っているようにも思える。コーディネ

⁴ この詳細については、高橋（2012a）を参照されたい。

ネータとはいったい何なのかも明確になっていないように感じる。

- *国や県・市町村の行政マンが行わなければならない仕事を、外注化している感もある。
- *補助事業等でコーディネータを派遣する場合、継続的な開発商品の販売を考えている企業かどうかをきちんと精査し、一部負担金を課すなど、その場しのぎの開発にならないようにしてほしい（補助金を使用している分、企業や地域側にリスクがないので、失敗してもいいやという甘えがある場合がある）。
- *コーディネータの実績管理として何件つなげたかという評価指標は不適切。本来の目的の達成度で評価する必要がある（売上実績等）。

コーディネータの評価指標で、何件つなげたかという指標は不適切との上記コメントに関連して、以下のようなコメントがあげられている（勝野・藤科，2010，56頁）。

- *人脈・ネットワークは必要ではあるが、つなげただけで自分の仕事は終わりのような顔をしている（特に年配のコーディネータ）。
- *単に接着剂的活動をコーディネータと呼んでいるのが問題。

さらに、これに関連して、コーディネータを依頼する側の組織の問題について、以下のようなコメントもあげられている（勝野・藤科，2010，56頁）。

- *そもそも、「コーディネータとは何ぞや」という点が曖昧である。コーディネータをしている本人が何をやっていいのかわからない、コーディネータを雇っている組織が何をやらせたらよいかかわからない、といった状況にあるところもある。

現場でよりよいコーディネート活動を実施しようと取り組む中で、以下のような問題に直面しているというコメントが出ている（勝野・藤科，2010，57頁）。

- *コーディネータを生業として成り立たせることが最大の課題。
- *コーディネータの仕事は裏方であり、プロジェクトの推進中には、自分の経験や知識を提供しながらの業務になる。仮にプロジェクトが成功しても報酬が得られるわけではない。退職後の社会貢献的な仕事ならいいが、それを本業とするにはいささか困難さを感じる。
- *現行の施策や仕組の中では、ある程度の体力のある企業でなければ補助金も受けられず、自力で行える範囲で、ごくまれにヒット作が生まれるのみという実状。そのため地方では、業界内の連携によるスケールメリットなど、地域らしさを出すことを一つの方策ととらえ、でき得る範囲で取り組んでいる、これらのマネジメントや、事業のコーディネート効果を高める人材が圧倒的に不足している。
- *コーディネータについては、現場のことをどの程度わかっているかが鍵。現状では、総括マネージャーたる者が現場のことを十分把握していない場合が多い。それは下が情報をあげていないのかもしれないし、総括マネージャーが十分把握できていないのかもしれないが、いずれにしても、総括マネージャーが方向性を間違えう恐れが生じている。

これらのコメントを見ると、コーディネータの位置づけ・役割が協議会によっては不明確であったり、コーディネータに能力が不足していたり、能力のあるコーディネータの絶対数が不足していたことなどがわかる。行政が行うべき仕事を単に肩代わりしただけのコーディネータも存在していた。コーディネータが当初の期待通りに機能していない状況があったということである。

前述のように、コーディネータには戦略の立案、属性の異なる組織のマッチング、事業化に向けての調整などといった役割が期待されていた。このような本来の役割を果たしていれば、会計検査院が指摘したような問題点の多くの部分は生じなかったものと思われる。

4.3 農水省の政策転換と協議会の運営への影響

(1) 6次産業化政策

以上のように、食料産業クラスターは農水省の政策の後押しを受けて各地で展開されていったが、クラスターとしての事業展開に大きな影響を与える政策転換があった。いわゆる6次産業化政策である。6次産業化は、農山漁村に雇用と所得を確保し、地域活力の向上を図るため、農林漁業生産と加工・販売の一体化による付加価値の増大や、地域資源を活用した新たな産業の創出の促進といったことを目的としている。

6次産業化は、民主党マニフェスト2009に記載されており、民主党への政権交代後、法律の整備に着手された。

2010年12月3日に、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」(6次産業化法)が公布された。この法律は、

①農林漁業者による加工・販売への進出等の「6次産業化」に関する施策

②地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策

を総合的に推進することにより、農林漁業の振興等を図ることを目指している。法律の公布による事業であるという点がクラスター政策との大きな違いである。

(2) 6次産業化のための支援事業例

① 6次産業推進地域支援事業 (2011年度)

この事業の主旨と目的は、農林漁業者の6次産業化を推進し、農山漁村の雇用の確保と所得向上を図るため、国産農林水産物を活用した新商品開発や販路開拓、農林漁業者等への技術研修、関係者間での交流会等の取組を支援する、ということである。

事業内容としては、(a)農林漁業者等の新たな事業分野への進出に係わる直接支援、(b)農林漁業者等の6次産業化の取組を促進する環境作りに対する支援、である。この実施主体は民間企業等である。

② 6次産業化支援事業 (2013年度)

この事業のポイントは、農山漁村の所得や雇用の増大、地域活力の向上を図るため、農林漁業者等が行う新商品開発や販路開拓、農林水産物の加工・販売施設の整備等を支援する、というものである。政策目標としては、6次産業の市場規模の拡大を狙っている。現在1兆円規模の市場を、2015年に3兆円、2020年には10兆円へまでの拡大を目指している。

事業の主な内容は、(a)6次産業化推進支援事業(地域の農林漁業者等による計画づくりや新商品開発・販路開拓、技術研修、異業種交流会の開催等への支援、6次産業化の専門人材の育成、個別相談等、商談会・フェアの開催等への支援等)、(b)6次産業化整備支援事業(農

林水産物の加工・販売のための機械・施設等の整備，広域で取り組む6次産業化ネットワークによる取組に必要となる大規模な加工施設等の整備の支援），である。これらの事業主体は，民間団体等となっている。

(3) 農林漁業成長産業化ファンド

農水省の2014年度予算概算要求では，農林漁業成長産業化ファンドの本格展開が唱われている。この主旨は，農林漁業者が主体となって新たな事業分野を開拓しようとする活動に対して，出融資や経営支援を行う枠組を定めようとすることである。これは，国の出融資と民間からの出資により（株）農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）を設立し，各地の6次産業化事業体に対してはこの支援機構から直接的・間接的に出資と貸付（資本性劣後ローン）しようとする仕組である。「支援対象事業者の資本結合による戦略的提携」を狙っている。この政策の特徴的な点は，これまでの補助金や融資という形ではなく，出資という形の支援を行うことである。農水省のパンフレットでは，補助金，融資，出資の特徴が図表2のようにまとめられている。出資によれば，自己資金の20倍程度の規模の事業も考えられる。現在，6件の事業がこのファンドを利用している。

図表2 補助金，融資，出資の相違

	補 助 金	融 資	出 資
特 徴	事業要件が厳格 担保・保証不要 資金使途が限定的	担保・保証等が課題 資金使途が限定的	事業計画の自由度が高い 担保・保証不要 財務体質を強化
自己資金と事業資金の関係	仮に補助率1/2の場合，自己資金の2倍の規模まで事業規模を考えられる。	事業者の信用力によるが，一般的な水準では，自己資金の2倍～5倍の規模まで考えられる。	パートナーやファンドの出資が活かされることで，自己資金の20倍程度の規模の事業も考えられる。

（出所：農水省「6次産業化の推進について」より，一部省略）

(4) 政策転換の食料産業クラスター協議会への影響

クラスター関連の政策と6次産業化政策の間の大きな違いは，3点あげられる。まず第一に，クラスター事業では食品産業振興が中心であったのに対し，6次産業化では農林漁業者の所得向上・雇用創出が中心である点である。第二に，クラスター事業が予算事業であるのに対し，6次産業化政策は法律に則った事業であるという点である。したがってクラスター事業が補助金中心であったのに対して，6次産業化事業は補助金に加えて融資，そして出資といったように，方策の範囲が広がっている。第三に，従前のクラスター事業では，各地の協議会を通じて補助金が交付されていたが，6次産業化以降では，一部の補助金を除いて事業者（法人を含む）に直接交付されるようになったという点である。

このように，クラスター協議会の運営に対して十分な補助金が得られなくなったことが，クラスター協議会の存亡に係わるケースが見受けられる。たとえば，前述のおおいた食料産業クラスター協議会は，補助金にたよっていた運営費が不足したことから会費制に切り替えたところ，参加企業の離脱が相次いだという（高橋，2013，10頁）。休眠・縮小どころか，解散した協

議会もある。たとえば、倉吉市の「養生の郷食料産業クラスター協議会」は、「農水省の事業制度変更などの諸事情」により、2011年3月に解散している。

6次産業化をサポートするために、各地に6次産業化サポートセンターが設けられている。たとえば、佐賀県では（一社）佐賀県中小企業診断協会にサポートセンターが常設拠点として設けられている。その業務は、6次産業の事業化に向けた様々な課題に対応する6次産業化プランナー等の専門家を派遣したり、各種実践研修会や異業種との交流会を開催するなど、6次産業化の取組を総合的にサポートすることであるという。このサポートセンターは、従前からある食料産業クラスター協議会とは連携をとっておらず、まったく別の流れから現れて活動しているものである⁵。政策の連続ということでは、食料産業クラスター協議会がサポートセンターを担うはずであるが、そのようなケースは、山形県のやまがた食産業クラスター協議会だけである。

5. おわりに～食料産業クラスターの今後

食農連携推進事業などの産業クラスター政策と、6次産業化政策は、その目的は大きくは変わらない。地域の農林漁業者と加工業者の連携から付加価値の高い新しい商品を開発し、新しい販路に乗せ、雇用と所得を創出し、地域経済の活性化と食料自給率の向上を図る、という点で大筋同じである。クラスター政策が食品産業振興に軸をおいていたのに対し、6次産業化では、農林漁業者の所得向上・雇用創出中心である。

農水省の政策が戦略的であると仮定するならば、政策の流れは、まず産業クラスター政策によって連携とイノベーションの土壌を作り、続いて6次産業化政策によってそれを加工・販売までの一貫したプロセスとして構造化する、と連続しているはずである。しかしながら、この二つの政策は、断裂しているとしかいいようがない。二つの政策が連続しているのであれば、クラスター協議会が6次産業化の推進にも関わっているはずであるが、先にも述べたように、6次産業化のサポートセンターとなっているのは、山形県のケースのみである。協議会が一部を引き継いでいるところもあるのだろうが、6次産業化サポートセンターの多くは別の流れから生まれているものである。

食料産業クラスター政策によって各地に雨後の筍のように協議会が生まれてきたが、先で見たとようにほとんどのクラスターが期待を裏切る結果となっている。特に、補助金の受け皿として設立された協議会は、ほとんど本来の機能を発揮しないまま解散か休眠状態である。その一方で、地道な活動を継続している協議会もある。いわば、クラスター協議会の淘汰が進んでいるという状態である。皮相的ではあるが、一連の食料産業クラスター政策に「功」があるとするれば、体力・企画力のない名目だけの協議会を淘汰することができた、ということがあげられるかもしれない。これは、食料に限らず、政策の後押しによって形成されたクラスターにある種の「脆さ」が内包されていることを示唆している。

「政策」としては失敗に終わったといわざるを得ない食料産業クラスター事業であるが、食料産業クラスターそのものに存在価値がなくなったというわけではない。6次産業化によって、

⁵ 食農に関する交流会・研修会などに出席するメンバーが、サポートセンターとクラスター協議会とで重なる部分もあるが、基本的に両機関の間に交流はない。

生産－加工－流通－販売を構造化し、規模を拡大することも重要であろうが、その前段階でクラスターによる連携とイノベーションを生み出すことも食料産業にとっては重要であると考えられる。一連の政策に翻弄されずに生き残ったクラスターのイノベーション創出能力をいかに6次産業化のプロセスに乗せていくか、ということが今後の課題になるであろう。そのためには、補助金頼みではない強い体質を持ったクラスターの育成が必要になってくる⁶。しかしながら、現状の食料産業クラスターには、戦略の立案やそれを遂行するためのマネジメントの仕組が欠けている。クラスター全体の最適化を目指すサプライ・チェーン・マネジメントの導入や、戦略遂行のためのBSCや戦略マップといったものの導入・活用が必要となってくるであろう⁷。

付記

本稿は日本学術振興会 科学研究費 基盤研究（C）（議題番号：24530550）の研究成果の一部である。

参 考 文 献

- 会計検査院（2011）「食農連携事業による新商品の開発等について」（平成23年10月19日付け 農林水産大臣宛て）。
- 勝野美江（2009）「食料産業クラスターによる地域活性化に対する『学』『官』の貢献に関する調査研究」文部科学省科学技術政策研究所Discussion Paper No. 53.
- 勝野美江，藤科智海（2010）「食料産業クラスターにおけるコーディネーターに関する調査研究」文部科学省科学技術政策研究所Discussion Paper No. 71.
- 齋藤修監修（2010）「コーディネーターが目指す食料産業クラスターの本質～食農連携による地域活性化に向けて」食品需給研究センター。
- 食品需給研究センター（2009）「食料産業クラスターの躍動－食料産業クラスターに関する地域等の取り組み事例集」。
- 高橋賢（2011）「産業クラスターへの管理会計の応用 BSCの適用可能性」『企業会計』63巻10号，78-83頁。
- 高橋賢（2012a）「熊本県における食料産業クラスターの展開」『横浜経営研究』33巻1号，71-85頁。
- 高橋賢（2012b）「産業クラスターと戦略カスケードマップ」『横浜国際社会科学研究所』17巻2号，1-11頁。
- 高橋賢（2013）「大分県における食料産業クラスターの展開」『横浜国際社会科学研究所』17巻6号，1-11頁。
- 農水省総合食料局食品産業企画課（2006）「食料産業クラスターについて」。

〔たかはし まさる 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授〕

〔2013年12月9日受理〕

⁶ 熊本県食料産業クラスター協議会の3委員会設立によるシステムチックな運営はこれを狙いとしている。詳細は高橋（2012a）を参照されたい。

⁷ この詳細については、高橋（2011）および高橋（2012b）を参照されたい。