

農山漁村の活性化に向けて

～農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案～

農林水産委員会調査室 にいづま けんいち
新妻 健一

1. 法案提出の経緯

日本の農林漁業・農山漁村は、農林漁業者の高齢化や後継者難、そして農山漁村の過疎化が問題となっている。特に農業所得を見るとこの20年でほぼ半減しており（図1）、農林漁業・農山漁村の活性化が喫緊の課題となっている。

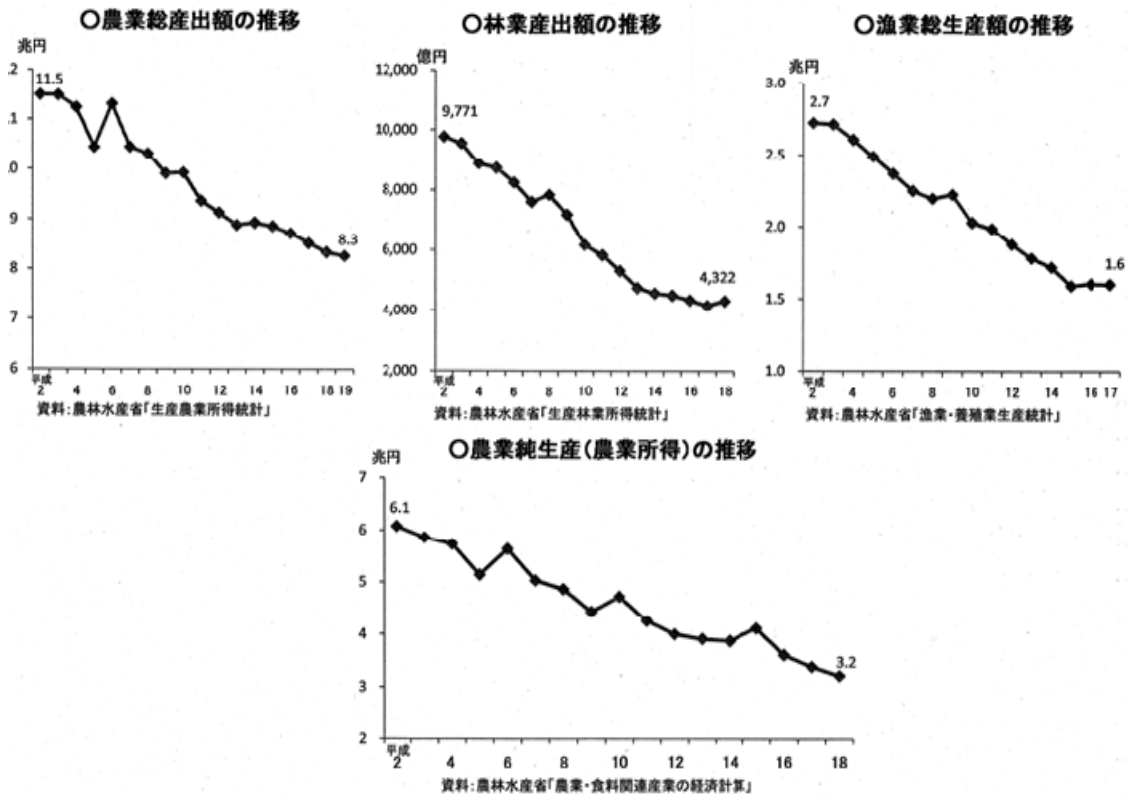
こうした状況の下で政府は、平成11年施行の「食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）」第21条において、効率的かつ安定的な農業経営体が太宗を占める農業構造の確立を目指すことを明記した。その後、農林水産省は平成17年11月に「経営所得安定対策等大綱」を策定、そこでは農業政策を産業政策と地域政策に区分して体系化する観点から、産業政策として、効率的かつ安定的な農業経営体の育成支援策である品目横断的経営安定対策を導入するとともに、地域政策としての農地・水・環境保全向上対策を導入することとした。

さらに、平成19年には、新たな農業経営所得安定対策の導入とともに、「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（平成19年法律第48号、農山漁村活性化法）」や「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律（平成19年法律第39号、地域資源活用促進法）」を制定した。また、翌年には「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（平成20年法律第38号、農商工等連携促進法）」等がそれぞれ成立するなど、施策の充実を図ってきた。

この間、当時の野党第一党の民主党は、農業の効率化路線では多様な経営体によって成り立っている日本の農業・農村問題に対応できないと批判、農家の所得を直接支援する方式への移行を主張していた。さらに、農林漁業・農山漁村を六次産業化することで、新たな付加価値・雇用の創出を図るべきことを強く主張した。そして、平成18年の第164回通常国会に「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」を提出、また、平成19年の第168回臨時国会には「農業者戸別所得補償法案」を、さらに、平成21年の第171回通常国会には「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」を提出し、農業政策の抜本的な転換を求めた。

平成21年夏の衆議院通常選挙の結果を受けて平成21年9月16日に誕生した鳩山内閣は、「民主党マニフェスト2009」の具体化を図るため、農林水産分野では、平成22年度予算に戸別所得補償制度モデル対策関連予算及び六次産業化予算を計上するとともに、「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案（以下「六次産業化法案」あるいは「本法律案」という。）」を、平成22年3月9日に国会へ提出した。

図1 農業総産出額等の推移



(出所) 農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案参考資料(農林水産省)

2. 六次産業化法案の意義

(1) これまでの経緯

六次産業化の意義についてこれまでの民主党の政策文書では次のように記載されていた。

- ① 2009年民主党マニフェスト
「農山漁村を六次産業化(生産・加工・流通までを一体的に担う)し、活性化する。」
- ② 民主党政策集 INDEX2009
「六次産業化:農林漁業者・農山漁村と2次産業者・3次産業者との融合・連携による新たな業態の創出など。」
- ③ 農山漁村六次産業化ビジョン(2008年12月24日民主党)
「意欲のある農林漁家をはじめ、地域の多様な事業者等が、バイオマス事業を含めた新たな起業やニュービジネスに取り組めるよう支援措置を講じ、農山漁村の六次産業化を実現することです。」

このように、「六次産業化」は、「生産・加工・流通の一体化」、「農林漁業者・農山漁村と2次産業者・3次産業者との融合・連携」あるいは「地域の多様な事業者等による新たな起業」等、多様な内容が記されてきていた。

本法律案では六次産業化の定義を「農林水産物及び農山漁村に存在する土地、水その他の資源を有効に活用して、一次産業としての農林漁業と、二次産業としての製造業、三次産

業としての小売業等の事業との融合を図る取組であって、農山漁村の活性化に寄与するものをいう。」とされた（法第3条第4項）。

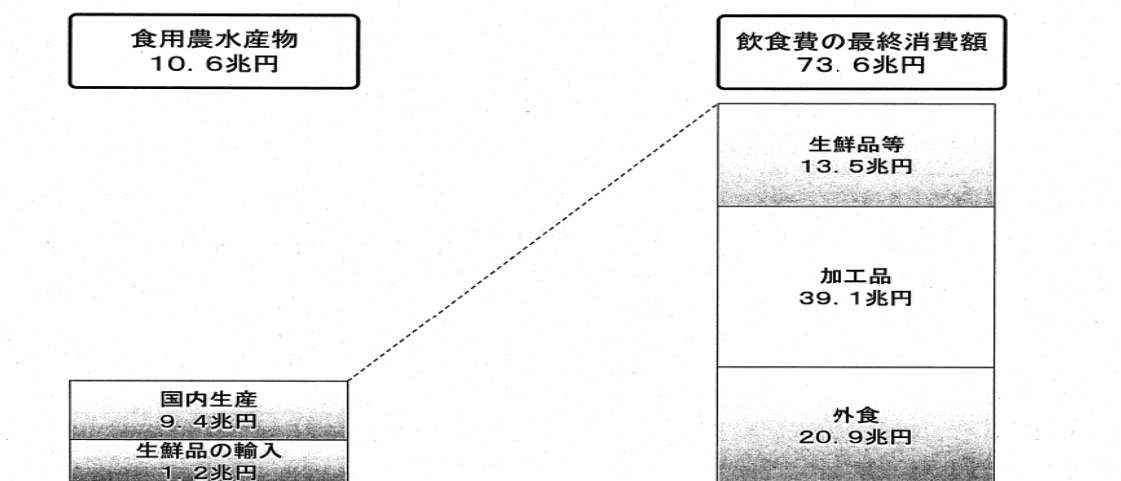
（2）農林水産大臣の説明

六次産業化法案の政策的な意義について、赤松農林水産大臣は、参議院農林水産委員会（平成22年3月11日）における所信の中で、次のように説明した。

「戸別所得補償制度の導入と並び、農林水産分野の成長産業化の大きな柱となるのが六次産業化です。六次産業化は、農林水産物の生産から加工、流通まで一体的にとらえ、新たな価値を相乗的に生み出すものです。雇用の確保と所得の向上を実現し、農山漁村に活力、若者、笑顔を再び取り戻すべく、農林漁業者による加工、販売への主体的な取組などを促進するための法律案も本国会に提出することとしております。六次産業化に当たっては、農林水産業の重要なパートナーである食品産業との連携を始めとする多様な連携軸の構築、農山漁村に豊富に存在する様々な地域資源を活用した新産業の創出、農林水産物や加工食品の輸出拡大も成功の大きなかぎを握ります。特に、農山漁村に豊富に存在するバイオマス、太陽光、小水力、風力などの自然エネルギーの利活用は、鳩山総理が掲げた温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減するという目標達成に大きく貢献できる可能性を秘めており、積極的に取り組んでまいります。」

なお、図2のとおり、食用農水産物の生産額と飲食費の最終消費額とでは大きな乖離が見られるが、このことも、農林漁業者等に直接付加価値の還元が期待できる新たな産業への支援を可能とする本法律案の契機となったとみられる。

図2 食用農水産物の生産・輸入額と飲食費の最終消費額の比較



【平成17年】

資料：総務省他9府省庁「平成17年産業連関表」を基に農林水産省で試算

注：1) 食用農水産物には、特用林産物(きのこ等)を含む。精穀(精米、精麦等)、と畜(各種肉類)、冷凍魚介類は、食品製造業を経由する加工品であるが、最終消費においては「生鮮品等」に含めている。
2) 旅館・ホテル、病院等での食事は、「外食」ではなく、使用された食材費をそれぞれ「生鮮品等」及び「加工品」に計上している。

(出所) 農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案参考資料（農林水産省）

3. 六次産業化法案の概要

(1) 概要

ア 目的及び基本理念

本法律案の目的は次のように定められている。

第1条 この法律は、農山漁村における六次産業化の推進の重要性にかんがみ、農山漁村の重要な産業である農林漁業の六次産業化を促進するため、農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化を支援するための措置を講ずることにより、農林漁業経営の改善を図り、もって農林漁業の持続的かつ健全な発展及び農山漁村の活性化に寄与することを目的とする。

また、第2条で多様な内容を包含する基本理念が定められている。

第2条 農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化は、それが農業者、林業者及び漁業者の所得の確保を通じて持続的な農林漁業の生産活動を可能とし、地域経済に活力をもたらすとともに、エネルギー源としての利用その他の農林水産物等の新たな需要の開拓等により地球温暖化の防止に寄与することが期待されるものであることにかんがみ、農山漁村の重要な産業である農林漁業の六次産業化を促進するため、地域の自然的経済的社会的条件に応じ、地域における創意工夫を生かしつつ、農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者等以外の者の協力を得て農林水産物等及び農山漁村に存在する土地、水その他の資源を有効に活用して主体的に行う取組に対して国が集中的かつ効果的に支援を行うことを旨として、その促進が図られなければならない。

(第2項(研究開発・成果利用事業に係る規定)は省略)。

イ 基本方針及び認定計画

農林水産大臣は、農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の促進の意義及び基本的な方向等を明らかにした基本方針を定める。また、農林漁業者等は、単独で又は共同して、農林水産物又はその副産物の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業に関する計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けることができる。なお、農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化に資する研究開発及びその成果の利用についても、制度の支援対象であり、具体的には六次産業化に資する新たな種苗の研究や農産物由来のバイオエネルギーや太陽光発電等の研究事業等が想定される。

ウ 支援措置

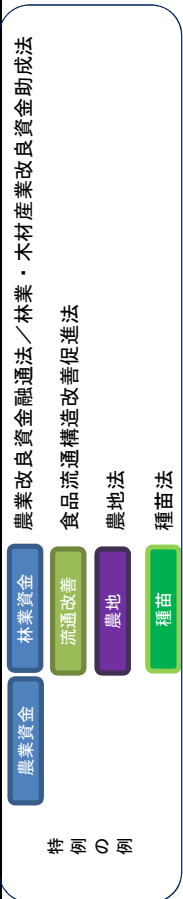
総合化事業計画の認定を受けた場合には、農業改良資金融通法等の特例(資金の償還期間及び据置期間の延長等)、野菜生産出荷安定法の特例(野菜契約安定供給制度の活用)、農地法の特例(加工施設等を農地に整備するための農地転用許可に係る手続きの簡素化)、食品流通構造改善促進法の特例(事業資金の借り入れに係る債務保証等)等の措置が受けられる。また、総合化事業に資する研究開発及び成果利用事業については、債務保証等とともに種苗法の特例(出願料・登録料の減免)が受けられる。

なお、本法律案に基づく支援措置のイメージ及び、既存の関連法令との関係を実施事業例に則して整理すれば、概ね図3のとおりである。

図3 六次産業化法案の対象となる取組等のイメージ

資源を活用する者 農山漁村の資源	加工又は販売に取り込む 農山漁業者等 (§ 5-1)	促進事業者 (§ 5-4) 加工又は販売に取り込む農山漁業者等を支援する者 (個人・法人を問わず、また法人の形態も問わず)	研究開発・成果の利用を行う者 (§ 7-1) 農山漁業者等の加工又は販売に資する研究開発・成果の利用を行う者 (個人・法人を問わず、また法人の形態も問わず)
農山漁村の資源		成果の利用	
総合化事業			
農林水産物	<p>農業者が生産した果実を用いてジュースを、転用した農地に施設を整備して製造</p> <p>農業資金 流通改善 農地</p>	<p>生産者とジュースの契約取引を行う小売業者が、ジュースを製造する機械を購入し、農業者に貸与</p> <p>農業資金 流通改善</p>	<p>加工に適した果実の品種を開発 加工品に含まれている機能性成分を損なわない流通体系の研究</p> <p>種苗 流通改善 農地</p>
農林水産物の副産物	<p>林業者が生産した竹を用いて竹細工を、転用した農地に施設を整備して製造</p> <p>林業資金 農地</p>	<p>林業者と竹細工の契約取引を行う流通業者が、竹を加工する機械を購入し、林業者に貸与</p> <p>林業資金</p>	<p>加工に適した竹の品種を開発</p> <p>種苗 農地</p>
土地等基盤資源 農地、森林、海・海岸 菜場	<p>大豆を生産し、豆腐を製造する農家が、副産物のおからを用いてクッキーを、転用した農地に施設を整備して製造</p> <p>林業資金 流通改善 農地</p>	<p>農業者とクッキーの契約取引を行う小売業者が、クッキーを製造する機械を購入し、農業者に貸与</p> <p>農業資金 流通改善</p>	<p>大豆の加工（おから含む）に適する品種を開発 おからの品質低下防止技術の開発</p> <p>種苗 流通改善</p>
自然エネルギー源 水（農業用水路）、太陽光、 地熱（温泉線）、風力	<p>加工事業に進出する農業者が、自ら小水力発電や太陽光発電を、転用した農地に施設を整備して実施し、加工事業に必要な電力を発電</p> <p>農業資金 農地</p>	<p>農業者等が利用しやすい小型の安価な小水力発電施設や太陽光発電施設の研究開発を、転用した農地に施設を整備して実施</p> <p>種苗 農地</p>	<p>小水力や太陽光により生じた電力を発電（農業者等の加工又は販売の取組に活用することも可能な電力を、転用した農地に施設を整備することにより、小水力発電や太陽光発電を実施し、供給）</p> <p>流通改善</p>
観光等その他の資源 文化財、風景地（農圃）、温泉	<p>定住・地域間交流の場</p> <p>農業資金 林業資金 流通改善 農地 種苗</p>	<p>農業者と加工品の契約取引を行う小売業者が、発電に必要な機械を購入し、農業者に貸与</p> <p>林業資金 農業資金</p>	<p>バイオプラスチックを原料とする食品用包装資材の製造機械の導入</p> <p>流通改善</p>

農山漁村活性化法の領域
地域資源活用促進法の領域



(出所) 第25回農林水産政策会議 (平成22年3月3日) 資料より作成

(2) 農業生産関連事業の状況

本法律案が支援する総合化事業の一例として想定される農業生産関連事業（農産物加工や農産物直売）の状況をみると、表1のとおり件数は増加しており、特に直売所の取組の増加が顕著となっている。これは農林漁業者等の創意工夫を活かした取組が広まっているとともに、国民の食の安全・安心への高まりや食育の推進等により農家の顔が見える取引への関心が高まりつつあるためと思われる。

表1 農業生産関連事業を行っている農家の状況

(単位:戸)

年度	販売農家数	うち、農業生産関連事業を行っている販売農家数		
			うち、農産物の加工	うち、店や消費者に直接販売
H12 ①	2,336,909	253,425	20,271	83,705
H17 ②	1,963,424	345,184	22,359	324,467
対比 ②/①	84%	136%	110%	388%

資料:農林水産省「2000年世界農林業センサス」、「2005年農林業センサス」

(注)「農業生産関連事業」とは、「農産物の加工」、「観光農園」等、農業生産に関連した事業をいう。

(出所) 農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案参考資料(農林水産省)

(3) 平成20年制定の「農商工等連携促進法」について

平成19年から20年にかけて農山漁村の活性化等、本法律案の目指す六次産業化と同様の方向性をもつ法律が制定された(1.参照)。このうち農林漁業と他産業との連携を促進しようとする法律として「農商工連携促進法」があり、概要は次のとおりである。

ア 目的及び理念

地域経済活性化のため、地域の基幹産業である農林水産業と商業、工業等の産業間での連携(農商工等連携)を強化し、相乗効果を発揮させる必要がある。そのため、それぞれの経営資源を有効に活用して行う事業活動を促進することにより、地域を支える中小企業の経営の向上及び農林漁業経営の改善を図ることを目的とし、税制・金融面をはじめとした総合的な支援措置を講ずるものである。

イ 基本方針及び認定計画

農商工等連携事業とは、中小企業者と農林漁業者とが連携し、それぞれの経営資源を有効に活用して、新商品又は新役務の開発等を行うことをいう。主務大臣は、農商工等連携事業の促進の意義や基本的な方向等を示した方針を策定する。その上で、中小企業者及び農林漁業者が共同して作成した農商工等連携事業に係る計画を認定する。

ウ 支援措置

認定を受けた者は、中小企業信用保険法、小規模企業者等設備導入資金助成法、農業改良資金融通法及び食品流通構造改善促進法の特例等によって融資や債務保証の支援を受けることができる。また、設備投資に係る課税の特例措置が講じられる。

エ 六次産業化法案との主な相違点

この農商工等連携促進法と六次産業化法案の主な相違点は、支援要件として、前者が中小企業者と農林漁業者等が共同して事業計画を作成することを要する一方、後者は農林漁業者等だけで作成することが可能な点である。その他、支援措置について、農商工等連携促進法の支援が主に金融支援であるのに対し、六次産業化法案は金融支援とともに、農地法、野菜生産出荷安定法や種苗法の特例等、幅広い支援を規定する。

4. 論点

(1) 政府全体での横断的な取組

六次産業化の意義には多様な内容が包含されていた(2. 参照)。本法律案の対象となる取組は、農林漁業経営の改善を図る取組とされているが(法第1条)、農林水産大臣が所信で述べたような「農山漁村に豊富に存在するバイオマス、太陽光、小水力、風力などの自然エネルギーの利活用」といった事業は、農林漁業経営の枠を超えた新たな産業の創出に他ならない。本法律案は六次産業化の実現に向けての農林漁業経営サイドからの取組を規定するが、他の産業からの取組が当然に期待される場所である。したがって六次産業を創出していくための効果的な支援策を講じていくためには、政府全体での横断的な取組として実施していくことが重要であり、その実施体制を早急に検討する必要がある。その際には、快適に暮らしやすい生活拠点としての農山漁村の整備策の構築も求められよう。

(2) 適切な支援策

本法律案の成立によって、農林漁業者等が創意工夫を活かすことで、農林水産物の生産に限らない多様な経営が可能となるとみられる。ただ、昨今の資源価格高騰等による農林漁業をめぐる厳しい状況や高齢化等による生産構造のぜい弱化が進む中、農林漁業者等に農林水産物の生産だけでなく「総合化事業」を求めることは、農林漁業者側に過重な負担を求めるとの印象もある。そこで、総合化の支援にあたっては、取組意欲を活かしつつ経営体力に応じた適切な支援となるよう、きめ細やかな配慮が求められる。

(3) 幅広い取組の誘発

本法律案は、農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の支援が基本だが(法第1条)、総合化事業を支援する促進事業者や研究開発・成果事業者も支援対象とされており、その地域で六次産業化に取り組む全ての者が対象となり得ることから、幅広い取組が期待できる。今後、本法律案を契機として、各地域の二次・三次産業についても、新たな付加価値・雇用の創出へとつなげる取組を誘発することで、持続可能な農山漁村・地域活性化策へと、さらに発展させていく必要がある。

(4) 支援メニューの多様化に伴う相談体制の構築

地域活性化のためには、本法律案に基づく総合化事業への支援とともに、農林漁業と加工業、販売業をマッチングさせる従来の取組の重要性は、今後も変わらないと思われる。本法律案でも「この法律に基づく措置及びこれと別に講ぜられる農山漁村の活性化に資する措置を総合的かつ効果的に推進するよう努めるものとする。」と明記している（法第18条第2項）。本法律案が制定されれば、他産業との連携だけでなく農林漁業者等が単独で手がける多様な経営形態への指向に対し、支援が可能となるなど、農林漁業者等への支援メニューはこれまで以上に多様化する。そこで、支援策を適切に講じていくためには、農林漁業の場における、中小企業向けの経営相談に類した総合的な相談体制を構築する必要がある。このため、六次産業化の施策や農林漁業だけでなく他産業のあり方にも通暁した人材を育成し、農林漁業の場における相談窓口へ配備することも急務である。

5. むすび

農林漁業及び農山漁村をめぐる情勢は深刻さを増しており、農林漁業者等の所得向上を通じた農山漁村の活性化は喫緊の課題である。農林漁業・農山漁村の再生、そして一次産業を六次産業化していくためには、既存の制度と本法律案それぞれの持ち味を十分に活用するとともに、農山漁村の活性化に資する様々な取組が、地域で自発的に次々と生まれるよう、地域の話し合いの場を設け、それを活性化していくこと等がますます必要となろう。

また、国や地方自治体等でも、新エネルギーの創出やバイオマス利活用といった最新の科学技術研究の成果を、地域活性化に資するツールとしてどう施策に組み込んでいくかを十分に検討し、可能なものから迅速に導入していく取組が欠かせない。

今後、六次産業化の実現を通じ地域に活力が戻ることで、都市から農山漁村への人口回帰を期待したい。そして農林漁業・農山漁村の六次産業化を目指す地域の取組が、日本全体に刺激を与え、他の産業にも波及効果を及ぼし、多くの産業が復興することを望みたい。