

## 農林漁業の6次産業化に関する政策の現状と課題

### — 農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価を踏まえて —

上原 啓一

(行政監視委員会調査室)

1. はじめに
2. 6次産業化の推進に関する政策の概況
3. 6次産業化の取組事例
4. 6次産業化の推進に関する政策の現状と課題
5. おわりに

#### 1. はじめに

我が国の農林水産業・農山漁村は、農業従事者の高齢化・減少、所得の減少、耕作放棄地の増加など様々な課題を抱えており、こうした状況を踏まえ、政府は農林漁業の6次産業化を推進している。

農林漁業の6次産業化とは、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総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源(例えば、自然、農林水産物、技術、人材等)を活用した新たな付加価値を生み出す取組のことである<sup>1</sup>。これを農林水産省は「1次(生産)×2次(加工)×3次(販売)=6次産業化」と説明している<sup>2</sup>。

総務省は、平成31年3月29日、「農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価」(以下「本政策評価」という。)を公表した。本稿では、農林漁業の6次産業化の推進に関する政策の概況を解説し、6次産業化の取組事例を紹介した後、本政策評価を踏まえつつ、関連政策の現状と課題について詳しく述べていくこととしたい。

<sup>1</sup> 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(平成22年法律第67号)前文

<sup>2</sup> 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」(令元.8)

## 2. 6次産業化の推進に関する政策の概況

我が国の農林水産業・農山漁村では、農業を主な仕事とする農業従事者（基幹的農業従事者）の数は平成7年の256万人から平成27年には175万人に減少する中、その平均年齢は平成7年の59.6歳から平成27年には67.0歳と高齢化が進んでいる<sup>3</sup>。また、農業所得（生産農業所得<sup>4</sup>）は平成2年の4.8兆円から平成29年には3.8兆円に減少している<sup>5</sup>。さらに、荒廃農地<sup>6</sup>の面積は28.3万ha（平成29年）に達している<sup>7</sup>。

このような状況を踏まえ、「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）では、「農林水産業を成長産業にする」とされ、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定。同30年11月27日改訂）では、「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」を創り上げることとされており、これらを実現するための取組の一つとして、政府は農林漁業の6次産業化を推進している。

上記の政府決定においては、6次産業化に係る目標（KPI<sup>8</sup>）は、「6次産業化の市場規模<sup>9</sup>を2020年度（令和2年度）に10兆円とする」などとされており、直近の実績値は、平成27年度で5.5兆円、28年度で6.3兆円、29年度で7.1兆円となっている<sup>10</sup>。

6次産業化の取組の促進に関しては、平成20年に農商工等連携促進法<sup>11</sup>が施行されたことにより、いわゆる農商工連携の取組に係る支援スキームが整備された。平成23年に六次産業化・地産地消法<sup>12</sup>、平成25年にA-FIVE法<sup>13</sup>が施行されたことにより、農林漁業者が主体となった6次産業化の取組を支援するスキームが整備された。このほか、農林水産省は、農林漁業者の6次産業化や農商工等連携の課題の解決を支援するため、平成23年度から全国に6次産業化に関する相談窓口である6次産業化サポートセンター（以下「SC」と

<sup>3</sup> 農林水産省『2015年農林業センサス』

<sup>4</sup> 生産農業所得とは、農業総産出額から物的経費（肥料、農薬、光熱動力費等）を控除し、経常補助金を加えたものである。

<sup>5</sup> 農林水産省『生産農業所得統計』（平31.3.29）

<sup>6</sup> 荒廃農地とは、現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地である。

<sup>7</sup> 農林水産省農村振興局『荒廃農地の発生・解消状況に関する調査』（平30.12.27）

<sup>8</sup> KPI（重要業績評価指標：Key Performance Indicator）とは、目標を達成するための取組の進捗状況を定量的に測定するための指標である。取組をPlan（計画）し、それをDo（実施・実行）に移し、その取組内容をCheck（点検・評価）し、Action（改善）を進めていくといういわゆるPDCAサイクルを確立していくためには、取組の状況や効果を評価できるKPIの設定が有効とされている。

<sup>9</sup> 6次産業化の市場規模の根拠は、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）に基づく「食料・農業・農村基本計画」を策定するに当たって今後成長が期待できる6次産業化の分野として整理された「加工・直売」、「輸出」、「都市と農山漁村の交流」、「医福食農連携」、「地産地消」、「ICT活用・流通」及び「バイオマス・再生可能エネルギー」の7分野に係る市場規模の合計とされている（総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）13頁）。

<sup>10</sup> 農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プランに基づく施策のフォローアップ調査票」（令元.6.7）

<sup>11</sup> 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）

<sup>12</sup> 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（平成22年法律第67号）

<sup>13</sup> 株式会社農林漁業成長産業化支援機構法（平成24年法律第83号）。なお、同機構の英名はAgriculture, forestry and fisheries Fund corporation for Innovation, Value-chain and Expansion Japan (A-FIVE)である。

いう。)を設置する事業を実施している。

総務省行政評価局では、上記のK P I及び政策・施策を対象として政策評価を実施し、平成31年3月29日に結果を公表するとともに、関係省庁（農林水産省及び経済産業省）に勧告を行った。また、勧告について参議院行政監視委員会（令和元年5月20日）の質疑で言及がなされた。これらについては4.の中で述べる。

### 3. 6次産業化の取組事例

#### (1) 6次産業化の取組事例

6次産業化の取組は多岐にわたり、事業内容としては加工、直売、レストラン、輸出などが見られるが、より具体的なイメージを持てるよう、本稿では、取組事例を紹介する。農林水産省の『6次産業化取組事例集』（平成31年2月）では、六次産業化・地産地消法に基づく総合化事業計画の認定を受けた事例等から、特徴的な取組を抜粋して掲載しており、そこから事例をピックアップして、図表1に示す。

図表1 6次産業化の取組事例

類型別	事業者の概要	総合化事業計画の認定	取組の経緯	取組の効果
個別の農林漁業者による取組	有限会社池多ファーム 所在地：富山県富山市 取組内容：自社産牛肉を用いて、本場ドイツ仕込みの生ハム等の食肉加工品を製造・販売。	平成26年2月	自社の美味しい牛肉を直接消費者に届け、消費者の評価を直に聞きたいという思いと、経営の多角化の観点から、平成17年に直売部門と加工部門を設け、本場ドイツ仕込みのソーセージ等食肉加工品の製造・販売を開始した。	売上高： 1億6,700万円(H24)→1億9,600万円(H29) 雇用者数： 7名(H24)→8名(H29) ドイツで行われるハム、ソーセージの最高峰のコンテストにて金賞を受賞
	株式会社鹿渡島定置 所在地：石川県七尾市 取組内容：鮮度維持の先進技術を活用して、消費者等に魚を直接販売。干物等の加工にも取り組む。	平成25年5月	年々進む漁価の低迷という問題を解決するため、「神経締め」等の鮮度維持に関する先進技術を導入し、付加価値向上と販路拡大の取組を推進している。 平成23年に、獲った魚を自ら加工・販売する6次産業化を企画し、取組を開始した。その翌年には加工施設と販売施設を兼ねた魚工房を開設し、取組を一層拡大した。	売上高： 1億2,000万円(H24)→1億2,200万円(H28) 雇用者数： 16名(H24)→19名(H29)
	有限会社ひよこカンパニー 所在地：鳥取県八頭町 取組内容：平飼いで生産した卵や加工品のスイーツを直営のカフェやスイーツ店、通信販売で提供。農家レストランでは地産地消メニューを提供。	平成24年2月	ケージ飼いの大規模養鶏に疑問を抱き、平飼いの養鶏によるこだわり卵を生産してブランド化を行う。 朝採れ卵の通信販売から、顧客への訴求力のある商品を提供するカフェ開設。さらに、卵料理等の要望に応える農家レストランへと展開した。	売上高： 平成23年から売上げが2.6倍に増加(H29) 雇用者数(パートを含む)： 30名(H20)→158名(H29) 飼養羽数(採卵鶏)： 2.7万羽(H23)→4万羽(H29) 来店者数：5万人(H23)→28万人(H29)
農林漁業者団体など複数の農林漁業者による取組	馬路村農業協同組合 所在地：高知県馬路村 取組内容：青果出荷が困難なゆずを有効活用するため、ジュース・ボン酢しょう油等を製造し、販売。	平成26年10月	青果出荷で消費される習慣が乏しいゆずの規格外品の有効活用を図るため、加工品を開発してゆずに馴染みのない地域でも受け入れられる商品の開発を決意した。 地域をブランド化する農業と観光の結びつきに着目した。	売上高：1億円(H1)→30億円(H29) 雇用者数：19名(H1)→92名(H29) 主な原材料(ゆず)の生産量： 204t(H1)→800t(H29) 地域活性化<村の温泉利用者(宿泊)>： 約6,400人(H1)→約7,000人(H29) 市場価格より高値で買い取りを行うとともに、加工事業の利益を配当金として農家へ還元

類型別	事業者の概要	総合化事業計画の認定	取組の経緯	取組の効果
海外展開する取組	グリーンリーフ株式会社 所在地：群馬県昭和村 取組内容：有機こんにゃく芋と有機野菜を活用してこんにゃくや冷凍野菜等を製造・販売。こんにゃく製品の輸出に取り組む。	平成23年 5月	希少な有機栽培こんにゃく芋や有機野菜を生かすため、自社での加工・販売を開始した。商社から同社のこんにゃく製品を輸出したいという話があり、互いのコンセプトが共通していたことから、海外展開を決意した。	売上高： 6億4,700万円(H22)→9億1,500万円(H29) 雇用者数(パートを含む)： 59名(H23)→105名(H29) 主な原料生産面積(こんにゃく、野菜)： 980a(H23)→2,000a(H29) 海外展開の状況：相手先 EU
農親連携など新分野の取組	農業生産法人株式会社今帰仁ざまみファーム 所在地：沖縄県今帰仁村 取組内容：クワンソウの機能性を活かしたスイーツ等を製造。花摘み体験ツアーの企画と連携した販売を行う。	平成24年 6月	伝統的島野菜であるクワンソウを栽培し、葉や茎を野菜として販売するとともに、従来から睡眠改善効果があるといわれ、研究が進められているその機能性に着目して乾燥葉(一次加工品)を製造し、流通業者を通して県外の製菓会社へ販売を開始した。	売上高：1,500万円(H23)→3,280万円(H29) 雇用者数(パートを含む)： 3名(H23)→6名(H29) 栽培面積：165a(H23)→178a(H29)
6次産業化プランナーを活用した取組	有限会社ベリーファーム 所在地：北海道千歳市 取組内容：有機栽培のブルーベリーを活用したジェラートを、畑に併設されたショップ等で提供。観光農園にも取り組む。	平成24年 5月	平成18年に新規就農し、ブルーベリーの有機栽培に取り組む。平成23年から観光農園及び直売を開始した。健康食品として消費者に人気がある一方で、青果での販売拡大に限界を感じていた。高付加価値な商品づくりを模索する中、ブルーベリーを使用したジェラートづくりを思いつく。	来店者数：約8万人/年 雇用者数(パート含む)： 8名(H23)→43名(H29) 主な原材料生産面積： 1.62ha(H23)→3ha(H29)、 1,620株(H23)→3,000株(H29)

(出所) 農林水産省『6次産業化取組事例集』(平31.2)より筆者作成

## (2) 高知県馬路村農業協同組合の取組事例

高知県の馬路村では、昭和40年頃、ゆず栽培が本格化していたが、形が良くないために青果としての販売が低迷していた。そこで、昭和50年に馬路村農業協同組合が、ゆず果汁を利用した加工品、ゆず酢、佃煮、ジャム、ゆず味噌などの生産を開始した。昭和63年にゆずドリンク「ごっくん馬路村」が人気商品としてヒットし、ゆず関連商品の売上高が昭和55年頃の3,000万円から昭和63年には1億円を突破した。また同年、ポン酢しょう油「ゆずの村」が「日本の101村展」で最優秀賞を受賞し、その後売上高は更に急上昇した。その売上高は平成5年に10億円を超え、平成10年には20億円を超えた。さらに、平成12年にインターネット通販を開始し、平成17年には売上高が30億円を突破した。

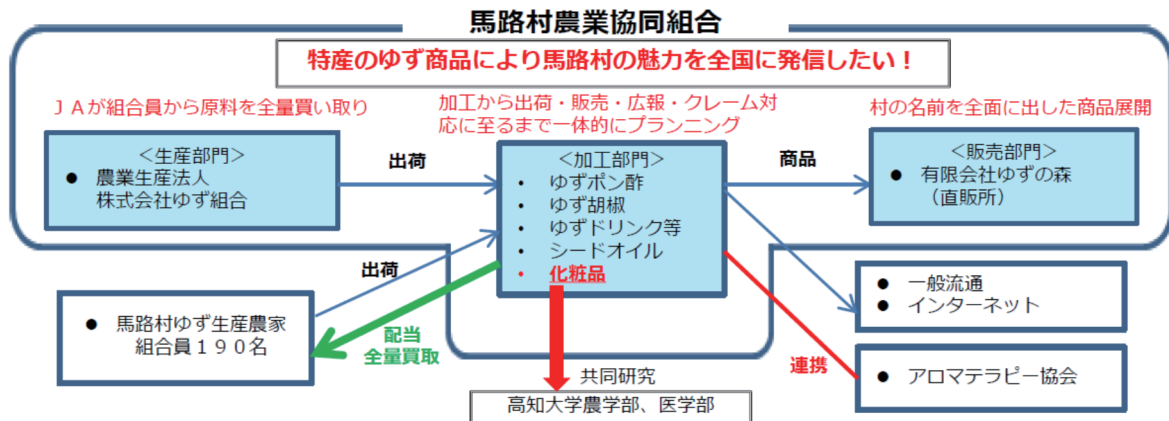
馬路村のゆず加工品は、当初はゆずの果汁を使った商品が中心であったが、平成8年からゆず皮を使ったふりかけ、お茶漬け、こぶ茶などを商品化するとともに、ゆずの香りを生かした入浴剤や化粧品なども開発し、加工品の多様化を図っている<sup>14</sup>。

こうした多様なゆず加工品の開発等に取り組む際に生じた課題とそれへの対応については、まず、①消費者ニーズを捉えた美味しい商品の開発を図るため、村民に対する試作品テストにより、納得のいくまで商品開発を実施した。また、②地元特産であるゆずのブランド力を向上させるため、広報活動では馬路村の名前を前面に押し出し、ブランド化を図っ

<sup>14</sup> 高桑隆「龍馬を生んだいごっそう魂 ゆずで村おこし、年商30億円を達成」『専門店』768号(平30.1)20～23頁

た。さらに、③種子油の機能性を追求するため、高知大学農学部及び医学部と共同研究を行い、ゆずの種子を利用した化粧品を開発した<sup>15</sup>。なお、ゆず加工品の生産、加工、販売の体制は図表2のとおりである。

図表2 高知県馬路村におけるゆず加工品の生産・加工・販売の事業体制



(出所) 農林水産省『6次産業化取組事例集』(平31.2) 99頁

6次産業化の取組には、売上高や雇用者数などが増加しているこうした成功事例がある一方で、課題も残っている。

#### 4. 6次産業化の推進に関する政策の現状と課題

##### (1) 6次産業化の推進に関する政府目標(KPI)の進捗状況について

政府が、KPIとして「6次産業化の市場規模を2020年度(令和2年度)に10兆円とする」という目標を設定している。このKPIの設定の根拠について、総務省は、平成25年の「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」で示された今後の実質経済成長率2%という数字を、2010年(平成22年)当時の農業・食料関連の国内生産額の約100兆円に当てはめると、2020年(令和2年)までに約20兆円増加するという試算になり、この20兆円の半分に当たる10兆円を6次産業化で実現するという考え方で設定されたものであることを説明している<sup>16</sup>。

また、KPIの達成の見通しについても言及があった。6次産業化の市場規模が平成25年度の4.7兆円から28年度の6.3兆円に増加(つまり、3年間で1.6兆円(34%)増加)しているが、このペースで増加し続けた場合、2020年度(令和2年度)に10兆円に到達することは困難であると見込まれると総務省は説明している<sup>17</sup>。なお、農林水産省では、「「日本再興戦略2016」KPIの進捗、及び施策の実行状況について」(平成29年2月)の中で、その進捗状況を「B(進捗途上)」と整理し、「KPI目標を達成するためには、

<sup>15</sup> 農林水産省『6次産業化取組事例集』(平31.2) 99頁

<sup>16</sup> 第12回政策評価審議会(第16回政策評価制度部会との合同)議事録12頁(平30.7.27)

<sup>17</sup> 第12回政策評価審議会(第16回政策評価制度部会との合同)議事録3頁(平30.7.27)

毎年1割程度増加させる必要があることから、今後は更に、一層強力に取組を進めていかなければならない」としている。

さらに、6次産業化の推進に関する政策の効果について、上記の3年間で34%の市場規模増加は、政策の効果といえるのかとの指摘があった。これに対して総務省からは、34%の増加と政策の効果との因果関係については、様々な外部要因があることなどから、評価することは難しいとの回答があった<sup>18</sup>。

上記のようにK P Iの進捗状況は順調とはいえず、今後一層の取組が求められる。政策効果とK P Iの因果関係を直接的に評価することは難しくとも、K P Iを活用して各施策とK P Iの因果関係、各施策の課題を検証することには意味があろう。また、政策評価の観点からは、K P Iの設定や政策効果の測定・評価等についてより適切な方法を検討する余地があるといえる。

## （2）六次産業化・地産地消法に基づく取組について

六次産業化・地産地消法は、地域資源を活用した農林漁業者等による事業の多角化や新事業の創出等に関する施策を推進し、農林漁業の振興や農山漁村の活性化等を図ることを目的とした法律である。農林水産大臣は、農林漁業者等が経営改善のために行う総合化事業（新商品開発等）<sup>19</sup>について、同法に基づく総合化事業計画の認定を行い、支援を実施している。

六次産業化・地産地消法に基づく総合化事業計画の認定件数は、令和元年8月30日現在で2,478件であり、認定件数の多い都道府県は、北海道（154件）、兵庫県（114件）、宮崎県（109件）、長野県（98件）、熊本県（85件）の順となっている。また、その事業内容の割合をみると、「加工」（18.7%）及び「加工・直売」（68.7%）で9割近くの割合を占め、これに「加工・直売・レストラン」（6.9%）及び「加工・直売・輸出」（1.9%）を含めると、ほとんどの総合化事業計画に何らかの形で加工が組み込まれており、6次産業化においては特に加工・直売が主流となっていることが分かる<sup>20</sup>。

また、農林水産省が令和元年5月15日に公表した『6次産業化総合調査（平成29年度）』によると、農業・漁業生産関連事業の年間総販売金額は2兆3,315億円であり、そのうち農産物・水産物の加工が1兆1,157億円、農産物・水産物の直売所が1兆1,165億円であり、この二つが大半を占める<sup>21</sup>。

さらに、全ての農林業経営体を対象とする『2015年農林業センサス』（農林水産省）によると、6次産業化に相当する農業生産関連事業（農産物の直接販売や加工、観光農園、農家民宿、農家レストラン等）を行っている農業経営体数は25万1,073経営体（全経営体（137万7,266経営体）に占める割合は約18.2%）であったが、直接販売を除くと36,748

<sup>18</sup> 第12回政策評価審議会（第16回政策評価制度部会との合同）議事録12～13頁（平30.7.27）

<sup>19</sup> 総合化事業とは、①自らの生産に係る農林水産物等をその不可欠な原材料として用いて行う新商品開発、生産又は需要の開拓、②自らの生産に係る農林水産物等について行う新たな販売の方法の導入又は販売の方式の改善、③これらを行うために必要な生産の方式の改善、のいずれかに該当するものをいう。

<sup>20</sup> 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」（令元.8）

<sup>21</sup> その他は農家・漁家レストラン（458億円）、観光農園（402億円）、農家・漁家民宿（133億円）である。

事業者（全経営体の約 2.7%）であった。直接販売を除けば、6次産業化の取組はまだまだ限定的といえる。

上記のいずれにおいても、6次産業化の事業内容についての多様性が乏しいことが分かる。本政策評価の中で行われた総務省によるアンケート調査では、6次産業化の取組事業数が多いほど（つまり、多角化が進展しているほど）6次産業化事業の進捗が順調とする事業者の割合が高くなっており<sup>22</sup>、6次産業化事業の多角化は事業の進捗が順調と考えられる事業者の増加に一定の効果が見られるという結果が出ている。今後、多角化に取り組もうとする事業者に対しては、そのニーズに合った支援策を農林水産省などが適切に講じていくことが重要であろう。

6次産業化の取組年数については、総合化事業計画において5年以内に一定の成果を出すスキームとなっているが<sup>23</sup>、日本政策金融公庫の『平成23年度農業の6次産業化に関する調査』（平成24年1月）によると、農業者が6次産業化に取り組んだ年数は平均13.5年、6次産業化を行った部門が黒字化するまでには平均4.1年という結果であった<sup>24</sup>。しかし、この調査対象は、同公庫の融資先で相当以前から6次産業化に取り組んでいた優良な融資先が多く見られること等から、4年程度で黒字化できたのではないかとの指摘もある<sup>25</sup>。6次産業化の成功事例には20～30年といった息の長い取組が多いといわれる中で、事業者には長期的観点からの6次産業化の取組が求められ、また、それに対する支援が農林水産省などにおいて必要であろう。

本政策評価では、六次産業化・地産地消法に基づく総合化事業計画の認定事業者について、全体としては①総合化事業の売上高及び②経営全体の所得が向上し一定の効果が現れているものの、個々の事業者では①及び②の指標の達成率が低調であることから<sup>26</sup>、総務省は、総合化事業計画の終了時点における指標の達成状況の確認及びその原因・理由の分析の充実を図り、分析結果を今後の支援策に関する企画・立案に活用するよう農林水産省に勧告した。この勧告については、参議院行政監視委員会（令和元年5月20日）の質疑の中でも言及されており、農林水産省は、勧告を踏まえて分析の充実を図り、その結果を今後の支援策に関する企画・立案に活用していきたいとの考えを述べた<sup>27</sup>。今後の改善措置の状

<sup>22</sup> 事業の進捗が順調と考えられる事業者の割合は、単一の事業に取り組む事業者（13.1%）に比べ、4種類以上の事業に取り組む事業者（37.3%）では約3倍となっている（総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）39頁）。

<sup>23</sup> 六次産業化・地産地消法では、「農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化並びに地域の農林水産物の利用の促進に関する基本方針」（平成23年3月14日農林水産省告示第607号、最終改正平成28年5月16日農林水産省告示第1196号）に基づき、総合化事業計画の認定要件として、①農林水産物等及び新商品の売上高が5年間で5%以上増加すること（計画期間が5年間の場合）、②農林漁業及び関連事業の所得が、事業開始時から終了時まで向上し、終了年度は黒字となること、の二つの指標の全てが満たされることが求められる。

<sup>24</sup> なお、日本政策金融公庫『平成24年度農業の6次産業化等に関する調査』（平25.3）では、農業者が6次産業化に取り組んでいる平均年数は8.3年という結果が出ているが、黒字化の平均年数については言及されていない。

<sup>25</sup> 室屋有宏「6次産業化の現状と課題—地域全体の活性化につながる「地域の6次化」の必要性—」『農林金融』66巻5号（平25.5）14頁

<sup>26</sup> 総合化事業計画の認定要件（前掲注23）において求められる二つの指標をいずれも達成している者は29.9%にとどまる（総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）113頁）。

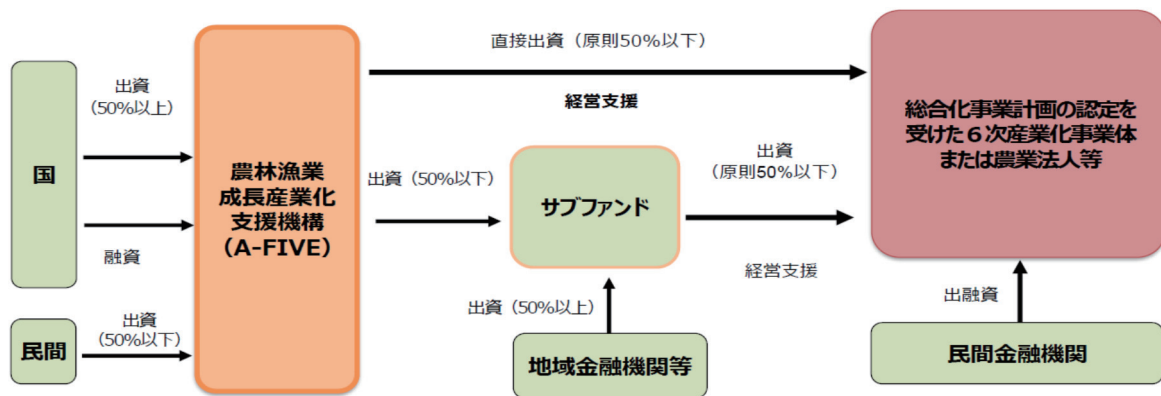
<sup>27</sup> 第198回国会参議院行政監視委員会会議録第1号18頁（令元.5.20）

況を注視していく必要がある。

### (3) 農林漁業成長産業化支援機構 (A-FIVE) に基づく取組について

株式会社農林漁業成長産業化支援機構 (以下「A-FIVE」という。) は、A-FIVE 法に基づき、6次産業化の推進のため、財政投融资特別会計及び民間企業からの出資金 (政府出資 300 億円、民間出資 19 億円) を原資とした農林漁業成長産業化ファンドにより、総合化事業計画の認定を受けた事業者に対し、直接出資やサブファンドを通じた間接出資等の出融資及び経営支援を実施している (図表 3) <sup>28</sup>。

図表 3 農林漁業成長産業化支援機構 (A-FIVE) による支援のスキーム



(出所) 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」(令元.8)

A-FIVE の農林漁業成長産業化ファンドに係る出資決定状況をみると、令和元年7月11日現在、出資決定案件は138件 (A-FIVE 直接出資10件、サブファンド出資128件)、出資決定額は125.0億円 (A-FIVE 41.0億円、サブファンド83.9億円 (うちA-FIVE 分42.0億円)) であり<sup>29</sup>、A-FIVE の「第1期中期経営計画」(平成26年6月23日)で掲げられた出資目標額 (平成26年度から28年度までに300億円) をいまだに下回っている。A-FIVE の設置期限は令和14年度末とされているが、農林水産省及びA-FIVE は、それまでに総投資額を780億円とする旨の投資計画を財政制度等審議会財政投融资分科会 (平成31年4月17日) に報告している。

会計検査院の『平成29年度決算検査報告』(平成30年11月9日)では、農林漁業成長産業化ファンドによる支援の状況について、A-FIVE では出資等の実績がないまま解散して清算を結了したサブファンドが見受けられたと指摘されており、A-FIVE が運営する官民ファンドにおいて、回収額と保有有価証券評価額等の合計額が支援に伴う支出額を下回り損失が発生しているとされる (平成31年3月31日現在の累積損失は約92.4億円)。こう

<sup>28</sup> A-FIVE の行う支援としては、6次産業化の取組に対する支援のほか、農業競争力強化支援法 (平成29年法律第35号) に基づく事業再編等の取組に対する支援や、食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律 (平成3年法律第59号) に基づく食品流通事業者等の食品流通の合理化の取組に対する支援もある。

<sup>29</sup> 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」(令元.8)。なお、四捨五入の関係で、合計が一致しない。



した状況を踏まえ、決算検査報告では、サブファンド運営法人に対し、見込んだ出資等が進まない場合には業務運営の見直しを検討するよう指摘されている。

「官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議」及び財政制度等審議会においても、各官民ファンドの運営状況について検証が行われる中で<sup>30</sup>、A-FIVE については経費に見合う出資が十分に行われていない等の言及がなされているが、そもそも6次産業化を行うための資金の調達方法として、ファンドからの出資のニーズが少ないことが指摘されている<sup>31</sup>。また、ファンドの出資先の多くは小規模事業者であり、株式上場のような形でのファンドの資金回収は難しいとの見方もある<sup>32</sup>。

本政策評価によれば、A-FIVE 又はサブファンドから出資を受けた事業者（以下「A-FIVE 出資事業者」という。）の9割以上で売上高及び雇用者数が増加しているとされている。その一方で、利益が出ている A-FIVE 出資事業者は3割弱にとどまるとの結果が示されている<sup>33</sup>。こうしたことから、総務省は農林水産省に対し、農林漁業成長産業化ファンドにおいて収益性を確保しつつ、投資に見合いかつ成長の見込まれる出資案件組成を促進する観点から、A-FIVE に対し、①サブファンド運営法人による機動的かつ主体的な出資決定の実現に資するよう、サブファンドとの連携の強化を図ること、②A-FIVE 出資事業者に対するモニタリングの在り方について検討を促すよう勧告した。

官民ファンドは、政府の成長戦略の実現等の政策的意義があるものに限定して、民業補完を原則とし、民間で取ることが難しいリスクを取ることによって民間投資を活発化させて、民間主導の経済成長を実現することを目的とするものである<sup>34</sup>。実績を増やすだけの無理な出資等が行われることがないように、A-FIVE の農林漁業成長産業化ファンドにおいても、こうした民業補完の原則を踏まえ、適切な出資及び健全な業務運営が行われているか注視していく必要がある。

#### （４）農商工等連携促進法に基づく取組について

農商工等連携促進法は、農林漁業者と中小企業者の経営を改善するため、両者が連携し、それぞれに経営資源を有効に活用して行う事業活動（新商品開発等）を促進することを目的とする法律である。農林水産大臣、経済産業大臣等は、中小企業者及び農林漁業者が経営向上・改善のために共同して行う農商工等連携事業について、同法に基づく計画認定を行い、支援を実施している。

---

<sup>30</sup> 官民ファンドについては、官民ファンドの活用推進を図るとの観点から内閣官房長官が主宰する「官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議」（平成25年9月27日）において、「官民ファンドの運営に係るガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）が決定された。ガイドラインの中では、「官民ファンドが政策目的に沿って運営されるよう、官民ファンドの活動を評価、検証し、所要の措置を講じていくことが必要である」と定められており、同閣僚会議の下に、関係府省と有識者からなる「官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議幹事会」を置き、同幹事会において、ガイドラインに基づく検証を行うこととされた。平成26年5月26日に官民ファンドの平成25年度の活動を対象として第1回検証報告が行われた後、半期（半年）ごとに検証が行われている。

<sup>31</sup> 「官民ファンド 農水も苦戦」『朝日新聞』（平30.12.13）

<sup>32</sup> 同上

<sup>33</sup> 総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）147頁

<sup>34</sup> 会計検査院の『平成29年度決算検査報告』（平30.11.9）681頁

農商工等連携促進法に基づく農商工等連携事業計画の認定件数は、令和元年8月9日現在で804件である。このうち農林漁業者が主体（代表申請者）となっている取組は54件（6.7%）にとどまっている。この支援スキームで対象とする農商工等連携事業は、中小企業者と農林漁業者が共同して行うものであるが、農林漁業者主体の取組が少ないことが分かる。また、認定件数の多い都道府県は、北海道（90件）、愛知県（66件）、愛媛県（27件）、岐阜県（26件）、静岡県（25件）の順となっている<sup>35</sup>。

本政策評価の中で行われた総務省によるアンケート調査の結果によると、農商工等連携事業を行っている農業者において、①農林水産物の売上高、②付加価値額に係る目標<sup>36</sup>を達成した者は2割未満であった。一方、今後の事業の方向性を「縮小・撤退・連携解消」としている農業者が2割超であった<sup>37</sup>。

また、同アンケート調査の結果によると、農商工等連携事業を行っている農業者において売上高が増加している者は29.1%で、非認定事業者では23.8%であるが、利益が出ている農業者は38.8%で非認定事業者の54.0%よりも割合が低かった<sup>38</sup>。この結果について、総務省は、農業従事者に対する支援の在り方について検討の余地を残しているとも考えられるので、今後検証の必要があるのではないかとしている<sup>39</sup>。

総務省以外の調査で農商工連携の取組を見てみると、日本政策金融公庫の『平成25年度農業の6次産業化に関する調査<sup>40</sup>』（平成26年3月）では、「売上が増加した」との回答は農業者が59.7%、商工業者が76.3%、「まだ売上の増加に結びついていない」との回答は農業者で40.3%、商工業者で21.1%となっており、商工業者に比べて農業者では、農商工連携が売上高に結びついていないと回答する割合が高かった。

また、『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における施策の活用状況及び効果に関する調査報告書<sup>41</sup>』（平成26年3月三菱UFJリサーチ&コンサルティング）では、農商工等連携事業について、中小企業者と農林漁業者が連携するメリットが分かりにくく、特に農林漁業者にとってウィンウィンの関係性が構築しにくい仕組みと捉えられていると評価されている。事業者らが有する生産技術や販売力などを有機的に連携させて付加価値の高い商品を製造・販売することが農商工等連携事業の取組であるにもかかわらず、企業側との量や値段の取引交渉となってしまう、農林漁業者にとってメリットが享受しにくいとの指摘があったとされている。

これら一連の調査結果を見ると、農商工連携は商工事業者に比べて農林漁業者には恩恵

<sup>35</sup> 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」（令元.8）

<sup>36</sup> 「農商工等連携事業の促進に関する基本方針」（平成20年8月20日総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省告示第1号）では、農商工等連携事業計画の認定要件の一つとして、①売上高（中小企業者については総売上高、農林漁業者については認定計画における農林水産物の売上高）及び②付加価値額（営業利益、人件費及び減価償却費の合計）の二つの指標が5年間で5%以上増加すること（計画期間が5年間の場合）が求められている。

<sup>37</sup> 総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）165、167頁

<sup>38</sup> 総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）95～96頁

<sup>39</sup> 第12回政策評価審議会（第16回政策評価制度部会との合同）議事録8頁（平30.7.27）

<sup>40</sup> 六次産業化・地産地消法による総合化事業計画及び農商工等連携促進法による農商工等連携事業計画の認定を受けて農業と商工業の連携に取り組んでいる農業者・食品事業者等を調査の対象としている。

<sup>41</sup> 経済産業省の平成25年度委託調査報告書の一つである。

が少ない取組になっているのが実情と考えられる。

本政策評価では、農商工等連携事業における今後の課題について言及しており、農林水産省、経済産業省等では、農商工等連携事業者の経営指標の進捗状況、抱える課題、支援ニーズ等の把握・情報共有が不十分であり、改善する必要があるとしている。こうしたことから、総務省は農林水産省及び経済産業省に対し、①農商工等連携事業に取り組む農林漁業者の経営指標の進捗状況、抱える課題、支援ニーズ等、②農商工等連携事業に取り組む中小企業者等の総売上高指標の進捗状況、抱える課題、支援ニーズに加え、付加価値額指標の進捗状況等の情報について、それぞれ定期的に把握した上で、関係機関が共有する仕組みを検討し、構築するよう勧告した。

農商工等連携事業においては、農林漁業者と中小企業者とが情報共有を適切に行うこと等により、共にウィンウィンの関係が構築されることが望まれるが、こうした良好な農商工等連携事業が広く行われるよう、勧告事項を踏まえた農林水産省及び経済産業省の対応を注視したい。

#### (5) 6次産業化サポートセンター（SC）の支援等について

農林水産省では、農林漁業者の6次産業化や農商工等連携等の課題の解決を支援するため、全国に6次産業化に関する相談窓口であるSCを設置する事業を実施している。具体的には、中央（東京）に広域的支援を行う中央SCを、各地域に都道府県SCを設置し、農林漁業者からの6次産業化や農商工等連携等に関する相談に対して民間等の各種専門家である6次産業化プランナーを派遣するなどにより、各種課題の解決を支援している。

6次産業化プランナーの活動状況（平成31年3月31日現在）を見ると、6次産業化プランナーの登録者数は、中央SCが231名、都道府県SCが1,053名（複数のSCに重複して登録している者を含む。）であり、平成30年度における6次産業化プランナーの派遣状況は、中央SCが1,793件、都道府県SCが6,781件であり、新商品の販路開拓や新商品企画等を支援している<sup>42</sup>。

本政策評価の中で行われた総務省によるアンケート調査によると、6次産業化事業者において、事業開始時及び開始後共通で多い課題は、「技術・ノウハウの習得・向上等」、「販路の開拓・集客」等であった。また、こうした課題への対応方法としては、「自ら対応」とする事業者が多く、行政機関等による支援が十分に活用されていない可能性があるとして総務省は分析している<sup>43</sup>。

同アンケート調査では、6次産業化事業への未参入者における課題も調査しており、未参入者で6次産業化事業に取り組む意向のある者は約14.5%であるが、このうち具体的な行動を始めている者は約1割にとどまっている。具体的な行動に至っていない主な理由は、「資金不足」、「技術・ノウハウの不足」、「事業化に不安」等であった<sup>44</sup>。

本政策評価においては、SCによる助言について、SCを利用した農業者からは一定の

<sup>42</sup> 農林水産省食料産業局「6次産業化の推進について」（令元.8）

<sup>43</sup> 総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）60～66頁

<sup>44</sup> 総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）85～86頁

評価が得られているものの、認定総合化事業者以外の事業者による活用は低調との調査結果が示されている<sup>45</sup>。また、SC事業の前年度終了日から当年度開始日まで、SCによる支援が中断する空白期間が30日以上生じ、支援が中断している例が見られたとされる<sup>46</sup>。こうしたことから、総務省は農林水産省に対し、農林漁業経営の改善を図る観点から、都道府県SCについては、農林漁業者のニーズに応じたできる限り切れ目のないきめ細かな支援が可能となるよう、SCの未開設期間（空白期間）の縮小を図るよう勧告した。

平成29年6月に閣議決定された「未来投資戦略2017」においては、6次産業化に関する多様化する現場ニーズに円滑に応えることができるよう、支援策を総合的に推進するとされているが、SCにおいても、農林漁業者のニーズに即した支援策が総合的に切れ目なく行われることが求められる。

## 5. おわりに

政府が6次産業化の推進に向けて政策を展開し始めてから10年以上経過する。これまでに成功事例は全国各地に見られ、6次産業化の取組は進展しているものの、農業従事者の高齢化等、農林水産業・農山漁村の現場を取り巻く厳しい状況は依然として続いている。

農山漁村には多様な地域資源（自然、農林水産物、技術、人材等）が存在するのであるから、それらを有効に利活用した事業活動が活発化し、農林水産業の活性化、ひいては地域の活性化につなげていくことが期待されるが、これまで本稿で述べてきたように6次産業化には課題がまだ多い。こうした現状を乗り越えていくためには、6次産業化の促進に向けより一層の取組が必要と考えられる。今般の政策評価における調査結果及び勧告がその一助となるが、フォローアップを中心に今後の動向に注目したい。

（うえはら けいいち）

---

<sup>45</sup> 行政・民間の助言機関を活用した事業者のうちSCを活用している事業者の割合は、認定総合化事業者が67.8%、A-FIVE出資事業者が7.1%、農商工等連携事業者が16.8%、非認定事業者が7.2%である（総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）191頁）。

<sup>46</sup> 例えば、島根県のSCでは、平成29年度事業終了日から平成30年度事業開始日までの間に空白期間が73日生じている状況が見られており、この期間は県独自の予算措置等により支援が行われた（総務省『農林漁業の6次産業化の推進に関する政策評価書』（平31.3）193、198頁）。