

地域農業・農村の「6次産業化」とその政策方向（その1）

山 内 良 一

1 はじめに

1980年代以降に台頭した新自由主義的な国際市場メカニズムによって、わが国のみならず世界的規模での貿易や投資の自由化、労働力や雇用の流動化、政府規制の緩和など経済・社会のグローバル化が急速に進展してきた。反面においてそれにより、一部のグローバル企業や富裕層が多く富を取得する一方、労働力分配率の低下や格差の拡大といった現象を生み出している。

このグローバル化のなか、国際的な農業交渉に目を転じれば、WTO 農業交渉は行き詰っており、TPP（環太平洋経済連携協定）や FTA など、農産物の市場アクセスをめぐるさまざまなフリクションが生じている。他方、世界の食料需給の動向をみると、近年の原油価格の上昇や環境問題への関心の高まりのなかで、石油代替燃料としてのバイオ燃料の生産が拡大することに伴い、原料となるトウモロコシや大豆等の需要が世界的に増加し、価格の上昇や他の食料需要との競合が起こっている。加えて、国際市場における食品の安全性チェック機能の不十分さなどを考えると、食料消費量の6割（カロリーベース）を海外に依存しているわが国は大きなリスクを抱えていると言わざるをえない。そのような中で、今回の TPP 交渉の「大筋合意」が公表されると（2015年10月）、地域の農業生産現場ではさらに不安が広がっている。

むろん政府は、TPP 交渉に先んじて国内農林水産業のさまざまな体質強化策を打ち出してきた。『食料・農業・農村基本法』にもとづく「基本計画」では、食料自給率の目標、食の安全や食生活の見直しなど、わが国の食料政策の転換を図ってきたし、また『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』（2011年）や『農林水産業・地域の活力創造プラン』（2013年）を策定している。なかでも、農政の基幹であるコメ政策を大きく転換するために、1970年以来の生産調整（減反）は2018年度をめどに廃止されることとなった。これと並行して、農地法改正をともなう「農地中間管理機構」（通称、農地バンク）を2014年度から創設し、耕作放棄地や休耕地の集約化を図っている。また、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払および多面的機能支払（農地維持支払と資源向上支払）の各制度を法制化して「日

本型直接支払制度」の導入を図ってきた。いずれも、わが国の農業生産構造の大きな変革を迫るものである。

こうしたなか、「農林漁業成長産業化戦略」が注目されている。その中の柱の一つとして「6次産業化」がある。政府は2010年12月に、通称『第6次産業化法』¹⁾を制定して、農林漁業者が2次・3次産業と連携して経営の多角化・複合化をはかり、地域ビジネスの展開や食品の輸出戦略を狙った6次産業化への支援を推進している。背景には、年間で約95兆円の生産額（国内全産業の産出額の約1割）をもたらしている農業・食品関連産業をさらに活性化させ、「攻めの農林水産業」の展開に向けた政策意図がある。具体的な施策としては、『6次産業化法』の施行により、農林漁業者が主体的に取り組む「総合化事業計画」の認定、プラットフォームとしての役割も期待される産業連携ネットワーク、さらにそれらを資金と経営の両面から支援する「農林漁業成長産業化ファンド」等が重要なものとして位置づけられている。

本稿では、6次産業化への取り組みの現況を紹介しつつ、その意義やあるべき政策方向について考えてみたい。

2 「6次産業化」への取り組み

1) 「6次産業化」の定義

「6次産業化」とは、一般に「農林水産物を収穫・漁獲（第1次産業）するだけでなく、加工し（第2次産業）、流通・販売（第3次産業）まで手がけることで、農林水産業の経営体質強化をめざす経営手法」としてとらえられている。それは、1次（農林水産）×2次（製造・加工等）×3次（販売、金融支援、観光等）=6次産業で、足しても掛けても、答えは「6」だが、掛けた場合は、どれかがゼロになると結果もゼロ。

かつては、農家が販売事業者等と連携して加工・販売までの一貫した農業経営をめざす動きを総じて「農業の6次産業化」と呼んでいた時期もあった。たとえば、1970年代半ばから80年代にかけ、高度成長や食料生産の市場主義への反省を込めて、地域での農産物の加工の取り組みが活発化し、「一村一品運動」や「1.5次産業」あるいは「農村複合化」といった用語で説明されていた。こうした動きを捉えて、90年代の半ばに今村奈良臣氏（元東京大学教授）らに

1) 「6次産業化法」とは「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（2011年3月施行）。法律の内容は主として、①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（6次化関係）、②地域の農林水産物の利用の促進（地産地消関係）から構成されている。

よって、新たに「6次産業化」という概念が提唱され、また農水省『平成11年度 食料・農業・農村白書』において初めてこの用語が登場している。

いま改めて6次産業化を総合的にとらえた場合、農業や食料をめぐるグローバル競争が進行し、行き過ぎて複雑化した国際的分業のなかで、むしろわが国の農業・農村は疲弊しつつある。その行き過ぎた社会的分業を修正し、可能な限りの分業を再び農山漁村内に取り込むことで、地域農村の経済的活力と賑わいを取り戻そうとする実践的な政策方向であり、それによる地域経済全体への相乗効果が期待されているといえよう。

なお農水省では、6次産業化を次のように定義づけている。

「農山漁村に雇用と所得を確保し、地域活力の向上をはかるため、農林水産物やその副産物（バイオマス等）の生産とその加工・販売の一体化による付加価値の拡大や、地域資源を活用した新たな産業等の創出」とし、このような取り組みを行う農林漁業者が『6次産業化法』の認定を受ければ、様々な支援を受けることができる。

2) 取り組みの概況と類型化

6次産業化への取り組みについて農水省は、主に2つの事業形態として区分している。1つは「総合化事業計画」、2つは研究開発・成果利用に関する事業計画である。総合化事業計画は「農林漁業者等が、農林水産物及び副産物（バイオマス等）の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業活動に関する計画」とされ、いま全国各地域で展開され、一般に「〇〇を活かした6次産業化」として多くの具体的事例が紹介されているのは、この総合化事業を指している。²⁾

具体的な取り組み事例について、ごく大雑把に類型化してみると、以下のように整理できる。

- ① 生産者自らが生産・加工・流通（販売や輸出）の一体化による農林水産物の付加価値の拡大に取り組む（農業経営の多角化、複合化）。
- ② 他産業（2次・3次産業）との連携・融合によるアグリビジネスの展開（農商工連携、医食福農連携、IT産業や大学・試験研究機関等との連携など）。
- ③ 地域資源活用による新事業の創出（バイオマスの活用、農家民宿やレストランなど景観や文化を活用した観光事業など）。

2) 農林漁業者等が自ら生産した農林水産物や副産物を用いた商品の加工・製造、および消費者又は事業者へ直接販売することで付加価値を向上させ、経営の改善を図るためのもの。計画期間は5年以内で、経営改善の指標は新商品等の売上が5年間で5%以上増加し、所得の向上が見られ、計画終了年度に黒字となることが求められる。

いま全国で展開されている様々な「6次産業化」への取り組みを、この類型化に従って一覧にまとめてみると、表－1のようになる。

ただ、農水省が実施した平成24年度の調査によれば、農家及び農協が何らかのかたちで農産物の加工、消費者への直売や農家レストラン、農業経営体による観光農園や農家民宿など（いわゆる、農業生産関連事業）を行っている事業体はかなりの数であり、その取り組み数だけをみると、全国では21,180事業体にのぼる。九州だけでも8,460事業体で、このうち農産物の加工の取り組みが約半数の4,390事業体。そのほとんどは個々の農業経営体の取り組みである。

こうした実態を受けて、本来の「6次産業化」として捉えられる事業、即ち「生産者自らが生産・加工・流通の一体化と販売戦略に取り組み、農業経営の多角化や複合化により所得の増大に取り組んでいる」事業体を総合的に調査し、いわゆる「総合化事業計画等」として認定している。この認定を受けることによって、様々な助成や後で述べる「アグリファンド」による支援を受けることができることとなっている。その認定状況を見てみると（平成25年現在）、全国で1,811件が認定されている。ブロック単位でみると九州が全国で最も多く、318件（全国比で約18%）が認定されている（図－1）。なお、九州農政局の速報値（平成27年12月）によると、九州管内で368件、うち熊本県が最も多く75件にのぼる（表－2）。

3) 取り組みを推進する「サポート事業」と「アグリファンド」

6次産業化の取り組みにおいて、各地にあるサポート機関（各県の産業支援センターやJA中央会あるいは農業振興公社等の公益法人などに設置）及び各農政局地域センターが相談や問合せへの対応を行っている。各サポート機関には「6次産業化プランナー」（九州においては115名）が登録されて活動している。サポート機関やプランナーは、これまで主に「総合化事業計画の作成」の支援を中心に次のような支援を行ってきた。

- ア）地元の農林漁業者からの事業構想の聞き取りや相談、
- イ）異業種とのマッチング（農商工連携、医食農福連携など）により消費ニーズに即した新商品の開発や観光事業と連携した新産業創出のための可能性調査、
- ウ）事業者がJAやアグリファンド等と連携した事業の推進、販路拡大のための商談会の開催、
- エ）地域のモデルとなる事業例などを全国に発信する情報提供、など。

また、これまでは広域で6次産業化に取り組む事業者に対応して、全国段階の「6次産業化中央サポートセンター」からのプランナーの派遣も行ってきたが、今後は、認定事業をスタートさせた事業者へのフォローアップも重要になっている。フォローアップについては、都道府県段階

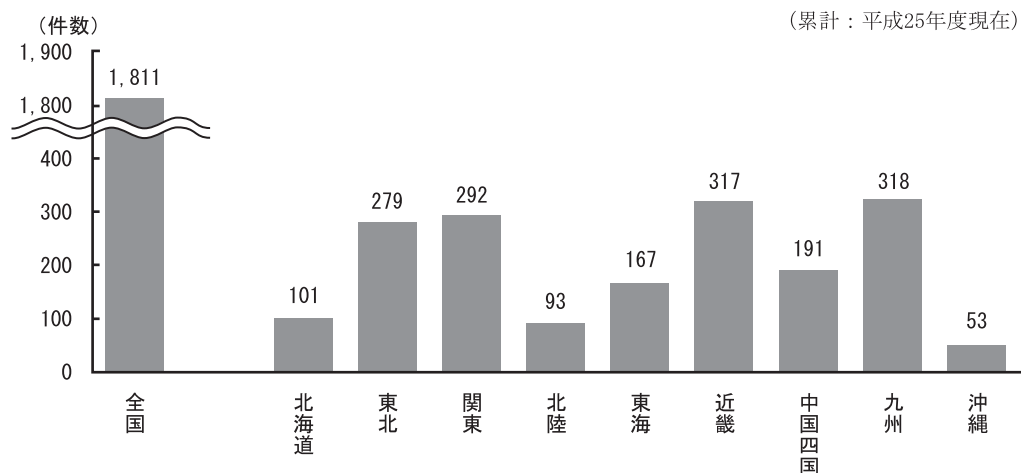
のサポート機関と全国段階の「中央サポートセンター」が連携して取り組むことになっている。

表－1 「6次産業化」の諸類型

①付加価値の拡大 ：生産者自らが生産・加工・流通の一体化に取り組む（経営の多角化、複合化）	
農林漁業者による加工・販売等の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・加工および直売所での販売 ・インターネット販売 ・新商品開発やブランド化、など
地産地消の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・消費者のニーズに対応した安全・安心の食材の供給 ・学校・病院等への地産地消の取り組み、など
農林水産物・食品の輸出拡大への取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出による新たな需要の拡大 ・地域ブランド食品のセールス ・ハラルフードへの取り組み、など
②他産業との連携・融合 ：2次、3次産業との連携・融合によるアグリビジネスの展開	
農商工連携	<ul style="list-style-type: none"> ・新商品開発と販路開拓 ・新規需要米等を利用した食品開発 ・植物工場での生産 ・地理的広がりを活かしてリレー出荷、など
医食農福連携	<ul style="list-style-type: none"> ・薬用植物（甘草等）の栽培で所得向上 ・機能性食品や化粧品の開発 ・介護食品の開発、など
IT産業や大学・試験研究機関等との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・IT活用による安全・安心な品質・栽培管理
③地域資源活用による新事業の創出	
未利用資源の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・規格外品の加工で販路拡大 ・野生鳥獣の肉（ジビエ）を活用した観光事業
バイオマスの活用	<ul style="list-style-type: none"> ・間伐材の利用 ・家畜排泄物を利用した堆肥、など
景観や文化を活用した観光事業	<ul style="list-style-type: none"> ・農家民宿 ・農家レストラン ・観光農園、農業体験、など

資料）九州農政局『平成25年度 九州食料・農業・農村情勢報告』29頁より加工。

図－１ ６次産業化法に基づく「総合化事業計画」の認定件数



資料) 九州農政局『平成25年度 九州食料・農業・農村情勢報告』31頁より。

表－２ 九州管内における「総合化事業計画」と「研究開発・成果利用事業計画」の認定件数

(累計：平成27年12月現在)

県名	総合化事業計画 の認定件数	研究開発・成果 利用事業計画の 認定件数		
		うち農畜産物関係	うち林産物関係	うち水産物関係
福岡県	62	52	4	6
佐賀県	18	18	0	0
長崎県	36	25	1	10
熊本県	75	59	9	7
大分県	31	24	3	4
宮崎県	82	73	6	3
鹿児島県	64	49	3	12
合計	368	300	26	42

資料) 九州農政局HP「六次産業化法に基づく認定の概要」(累計速報)より。

つぎに重要なのは、いわゆる「アグリファンド」による支援のあり方である。6次産業化を立ち上げて展開していくには、資金の調達と販路の拡大が欠かせない。

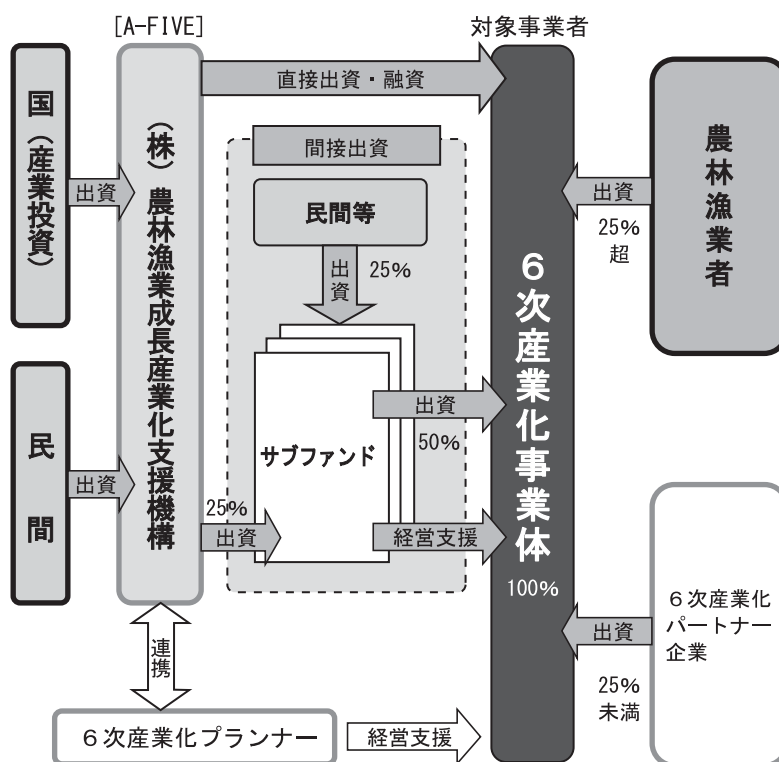
これまで、6次産業化法の施行によって事業化を計画してきた農林漁業者に対しては、主として「補助金」（国や地方公共団体または民間団体から支出されるが、予算の関係上、申請しても必ずしも受給できるわけではない）や低利の「融資」（例えば、民間金融やJAバンク等からのスーパーL資金や各銀行による地域ファンドなど）が支援施策の中心であったが、これに加えて政府のバックアップにより「出資」という新たな政策手段が設けられた。2013年（平成25）2月に「（株）農林漁業成長産業化支援機構」（英語表記の頭文字をとって、A-FIVEと通称。以下「機構」）が、政府と民間の金融機関や食品企業等の共同出資により設立され、これにより「農林漁業成長産業化ファンド」（6次産業化ファンド）の仕組みが制度化された。その概ねのスキームは、図-2で示される。

このファンドの大きな狙いは、「農林漁業者と2次、3次産業事業者のパートナー企業双方が出資して設立される6次産業化事業体に対し、その成長に要する資金の出資等ならびに経営支援を一体的に行うことにより、生産地と消費地をつなぐバリューチェーンの構築を進めていく仕組み」をつくることにある。³⁾ 重要な点は、生産者が主体となった6次産業化の取り組みを資本と経営の両面から支援する仕組みとなっていることである。この点を中心にファンドの概要を簡単にみることにする。

農林漁業者が資金供給を受ける際は、基本的に農林漁業者と2次・3次産業の事業者（以下、パートナー企業）の双方が「出資」した合弁事業体（以下、6次産業化事業体）を設立する。その事業体に対し、機構から直接またはサブファンドを通じて出資や支援が行われる。したがって、成長産業化ファンドは、基本的には「連携タイプ」の6次産業化の取組を支援する仕組みである。なお、事業の性格上、成果が出るまでの期間が長いことを考慮し、出資期間は最長15年までとなっている。

3) 大和和巖「6次産業化を推進する『農林漁業成長産業化ファンド』」高橋信正編著『「農」の付加価値を高める六次産業化の実践』（筑波書房、2013）40 - 42 頁。

図－2 農林漁業成長産業化ファンド（A-FIVE）のスキーム



一方「サブファンド」は、当機構と地域の金融機関等とが出資して設立されたものである。また、民間企業、JA、地方自治体等が出資して設立したサブファンドもある。6次産業化事業体への出資・支援は主としてこのサブファンドを通じて行われる。農水省によると、2014年9月時点では全国に49のサブファンド（出資総額約733億円）が設立されている。また同時点でサブファンドから事業体への出資同意が決定した案件は37件、出資決定金額の合計は約24億円となっている。出資決定金額は最も少ないもので300万円、最も多いもので2億6千万円にのぼる。

生産者の立場からみた場合、成長産業化ファンドからの「出資」は、次のような点において通常の融資や補助金とは違っている（表－3）。

- ① 使途が限定的な補助金と異なり、経営に必要な用途であれば運転資金や人件費等にも使用が可能であるなど、自由度は高いと言える。
- ② 融資に必要な担保・保証も不要である。

③ 出資以外にも他の補助金や融資（資本性劣後ローンや民間からの融資）との組み合わせが可能となる。

④ また、農林漁業者の主導性を確保するため、それぞれ事業主体からの出資比率には上限が設けられている。その場合、農林漁業者からの6次産業化事業体への出資割合は事業費全体の25%を下回ってはならず、逆にパートナー企業は25%を超えてはならない（図－2）。また、サブファンドからの出資も原則的に出資全体の50%以下であり、農林漁業者の議決権を確保している。

なお、農林漁業に新規に参入する企業等の場合は、総合事業化計画の申請時に「農林漁業者であることの確認」が行われる。

表－3 6次産業化ファンドによる「出資」の特徴

	助 成 金	金融機関（融資）	6次産業化ファンドによる出資
期 間	一定期間 ○	借換え等で継続が可能 ○	長期（最長で15年間） ◎
コスト	無し ◎	2～3%が目安、スーパーL資金等では低利子 ○	5～7%程度の収益率が求められる △
返済の有無 （リスクの許容度）	無し ◎	担保が必要、元金の返済 ×	事業価値に応じて限度額がある △
経営支援等のサポート	無し ×	マッチング等のサポート △	追加投資、マッチング等でサポート ◎

（筆者作成）

以上のように、農林漁業者は少ない自己資金で他の事業主体と連携し、より規模の大きな事業を行うことが可能となるように制度化されている。

ただ、ここで注目しておかなければならないのは、6次産業化に取り組む事業体への資金的サポートは、あくまで「出資」という方法だということである。このことは、次の稿で紹介するEUの“LEADER（リーダー）”事業との相違点でもある。

1次産業を担う生産者が、製造業など他の異業種や研究機関と連携し合いながら、新たなビジネスや雇用を創出するという政策目的においては、わが国の6次産業化政策とEUのリーダー事業とは類似した施策だと言われるが、資金面での支援制度では異なっていると見るべきであろう。つまり、わが国の「6次産業化ファンド」からの支援は「出資方式」であり、そこでは①一定の収益率が求められるし、②サポートセンターによる経営指導も行われ、さらに③事業の進捗状況に

よっては、出資金の回収も行われることになっている。いわば「産業政策」としての側面が強いと言われる。他方、EU の“リーダー”型は「助成方式」である。その主な特徴は次のような点にある。

- ① 生産によって利益が見込まれるプロジェクト（投資型）に対しては費用の 25% まで、それ以外の事業（例えば、観光交流人口を増やすような音楽祭などの文化的プロジェクトといった非投資型）には費用の 50%（場合によっては 70%）を上限に助成される。
- ② 助成の対象は、地域の諸問題に対処する“LAG（ローカルアクショングループ）”と呼ばれる団体（地域住民、NPO 等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーからなるパートナーシップ組織）による広域的なプログラムである。

（以下、次稿）

（次稿以下では、「6 次産業化」における産業政策と地域政策の両立の可能性、さらに EU・共通農業政策（CAP）で実施されているボトムアップ型の“LEADER（新しい農村開発戦略事業）”等について検討していきたい。）

参考文献

- ・『平成 25 年度 九州食料・農業・農村情勢報告』九州農政局
- ・小田切徳美『農山村再生の実践』（JA 総研研究叢書 4）農文協、2011 年
- ・高橋信正編著『「農」の付加価値を高める六次産業化の実践』筑波書房、2013 年
- ・莊林幹太郎「日本型直接支払を巡る 15 年を振り返って」『農業と経済』昭和堂、2015 年 3 月号
- ・室屋有弘「6 次産業化における知識・技術の役割」『農業と経済』昭和堂、2016 年 4 月号
- ・農林水産政策研究所編「6 次産業化の論理と展開方向－バリューチェーンの構築とイノベーションの促進－」『6 次産業化研究・研究資料』第 2 号、農林水産省、2015 年
- ・農水省食料産業局『農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）について』2013 年 5 月
- ・農水省食料産業局『農林漁業成長産業化ファンドの概要』2014 年 11 月
- ・農林水産省『ポケット農林水産統計 - 平成 26 年版』
- ・西川明子「欧州連合（EU）の農村振興政策－LEADER 事業」『レファレンス』2003 年 8 月号
- ・松田裕子「EU 農村振興のリーダー的人材育成－LEADER 事業成功の基礎条件」農林水産政策研究所『主要国横断・研究資料』第 3 号（平成 24 年度カントリーレポート）、2013 年 3 月

- ・ 市田知子「EU 農村地域振興の展開と『地域』－ドイツの LEADER プログラムを中心に－」
『歴史と経済』第 199 号、2008 年 3 月
- ・ M.Kull, *European Integration and Rural Development – Actors, Institutions and Power*, Ashgate, UK, 2014
- ・ ed.by L.Granberg, K.Andersson, I.Kováč, *Evaluating the European Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences of the LEADER Programme*, Ashgate, UK, 2015