

6次産業化から農山漁村発イノベーションへの政策変更の意味合い

上吉川 航人 (KAMIYOSHIKAWA Kodo)

1. はじめに

わが国農政の重点施策の一つであった「6次産業化」は、2021年度を以って、政策名称からその名が消えた。その後継施策として、6次産業化を包含する「農山漁村発イノベーション対策事業」が2022年度より開始されている。

本稿では、この政策変更の背景と活用スタンスについて考察する。

2. 政策変更の意味合い

2.1 6次産業化推進中の農業マクロ動向

2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」において、農林水産業を成長産業化するという野心的な目標が掲げられた。以来、6次産業化は、その主要な実現手段として推進されてきた。市場規模を当時の1.2兆円から今後10年間で10兆円まで伸長させ、農業・農村全体の所得を倍増させることが最終目標として示された。

全国各地で農産物直売所の開設が進み、農産物の加工品開発に取り組む生産者は増えた。農林水産物・食品輸出額も大きく伸びた。山梨県においても果樹の有機栽培を行っていた生産者が醸造設備を導入し、ワイナリー経営に挑戦するなど高付加価値化への取り組みが進展した。

しかし、開始から約10年、6次産業化の市場規模は6兆円を超える水準（加工・直売だけでは2.2兆円）まで拡大したものの目標数値には届かなかった。

表1 農業マクロ概況

| | 2010年 | 2015年 | 2020年 | 2010比 |
|----------------|--------|--------|--------|-------|
| 農業総産出額(兆円) | 8.1 | 8.8 | 8.9 | 10% |
| 生産農業所得(兆円) | 2.8 | 3.3 | 3.3 | 18% |
| 農地面積(万ha) | 459 | 449 | 437 | -5% |
| 農業経営体数(千経営体) | 1,679 | 1,377 | 1,076 | -36% |
| うち団体経営体(千経営体) | 36 | 37 | 38 | 8% |
| 農林業従事者数(万人) | 237 | 209 | 200 | -16% |
| 基幹的農業従事者数(万人) | 205 | 176 | 136 | -34% |
| 食料自給率(%) | 39 | 39 | 37 | -2% |
| <参考>国内総人口(万人) | 12,806 | 12,709 | 12,532 | -2% |
| <参考>生産年齢人口(万人) | 8,103 | 7,629 | 7,406 | -9% |

出典：農林水産省及び総務省 HP より筆者作成

その他のマクロ指標を見ると、農業総産出額と農業所得は増加したが、農業経営体数や従事者数の減少は止まらなかった。10年間で30%以上の減少である。大規模生産者が規模拡大等により生産効率を向上させる一方で、零細小規模生産者のそれは改善されなかった結果と考えられる。6次産業化は本来、小規模生産者に活用余地が大きい施策であるが、この潜在ニーズ層への認知が十分進まなかったこと、また実際に取り組んだ場合であってもその本質価値を十分理解できていなかったことも背景にある。

つまり、6次産業化は、一部生産者の所得を向上させたものの、農業・農村全体の所得倍増、さらには農業を成長産業化するという最終目標を達成させるには至らなかった。単一施策だけで、国内農業が抱える構造的課題を克服できるわけではないが、野心的目標達成のためには引き続き時間と工夫が必要である。

2.2 農山漁村発イノベーションの概要

そこで、農林水産省は次の一手として「農山漁村発イノベーション」という呼称で、従来の6次産業化を発展させた取り組みを開始した。

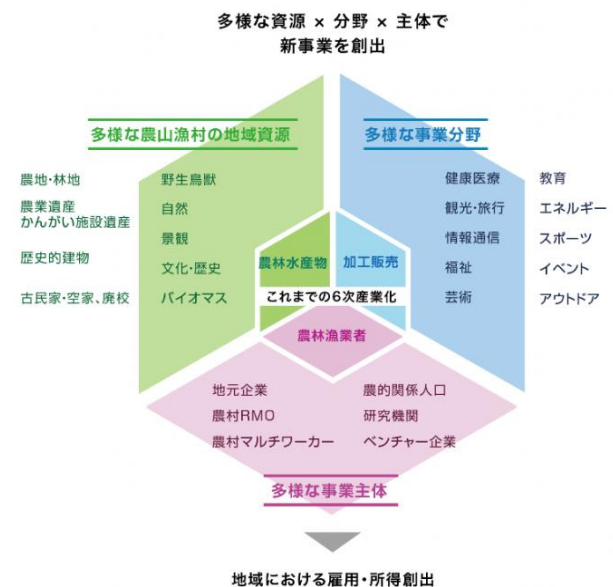


図1 農山漁村発イノベーションの概念図

出典：農山漁村発イノベーション中央サポートセンター HP より

特徴は、これまでの6次産業化では一部に制限していた実施主体、活用資源、事業領域それぞれの範囲を拡張させたことである。実施主体は生産者の限定を解除した。活用資源も自然や文化など地域資源全般に広げた。事業領域においてはほぼ無制限となる見込みである。6次産業化の「発展的継承」の所以である。

表2の通り、新旧の政策は根拠法が同じであるが、目的は大きく変わった。

表2 取り組み比較

| | 6次産業化 | 農山漁村発 イノベーション |
|-------|-----------------------|----------------------|
| 実施主体 | 生産者のみ | 事業者全般 |
| 活用資源 | 農産物 | 地域資源全般 (自然・文化・歴史) |
| 事業領域 | 加工・販売 | 制限なし (観光・宿泊・教育等) |
| 主な狙い | 農村全体の所得倍増 農業の成長産業化 | 農村の活性化 |
| 目的 | 生産者の農業所得向上 | 農村住民の所得向上 農村の雇用確保 |
| 交付金 | 食料産業・6次産業化 交付金 | 農山漁村振興交付金 |
| 根拠法 | 六次産業化・地産地消法 | 六次産業化・地産地消法 |
| 多角化類型 | 本業補完型 | 市場創造型 |
| 成功の鍵 | 範囲の経済性 | 新結合 (イノベーション) |

出典：筆者作成

6次産業化はあくまで1次領域の農業生産を必要条件とするが、農山漁村発イノベーションは農業生産を前提としていない。むしろ農業単独では十分な所得向上を図ることができないため他の産業分野に多角化の領域を拡げていくことを提案している。従来の6次産業化をこれまで以上に加速化させるとしつつも、活用可能な農村の地域資源を発掘し、それを磨き上げた上で、これまでにない他分野と組み合わせる取り組みを推奨する。紹介リーフレットには、酒蔵ホテル、田んぼでカフェ・CAMP、棚田ライトアップイベントなど観光・宿泊関連事業が多く掲載されている。

つまり、生産者の農業所得を増大させることを目的とする取り組みから、農業以外の要素を加えて所得全体を底上げする政策にシフトした。また、農村観点では、基幹産業としての農業そのものではなく、その周辺事業を支援する

ことで農村の持続性を維持していくことを主眼に置いた地域政策と捉えることができる。

3. 多角化と「範囲の経済性」

多角化の意味合いも異なる。

6次産業化が「本業補完型」の多角化であるのに対し、農山漁村発イノベーションは「市場創造型」の多角化である。また、多角化の経済的効果の一つである「範囲の経済性」の発現方法においても留意する必要がある。

6次産業化では、主要農産物の生産工程における未稼働資源を特定し、それらの稼働率を引き上げる事業領域を探索していく手順が有効であると指摘した。

一方、農山漁村発イノベーションでは、新事業が起点となるケースが多いため、既存事業との相補・相関領域を抽出する作業は難航すると推測される。つまり、従来の6次産業化で散見されたように、高付加価値化を追求するあまり本業との関係性が希薄な独立事業や競合する事業領域に進出し、結果的にコスト高を招くことになったケースと同様の事態に陥らないよう注意することが重要である。

新市場を創造するイノベーションは、上流からの垂直統合である6次産業化と同等以上に難易度は高い。

4. おわりに

国内農業の最重要課題は、仮に生産力の確保とそれによる自給率の引き上げだとすると、今回の政策変更はどのような意味合いがあるだろうか。

生産力を引き上げる方法は2系統ある。一つは既存生産者の生産性改善であり、他方は新規参加者を増やすことである。6次産業化は前者、農山漁村発イノベーションは後者と捉えることができる。

前者は従来路線、現実路線であるが、超長期的には後者への期待が高まる。参入と撤退のルールは、産地や地域の持続性に与える影響は小さくないからである。その観点に着目し、新たな施策を検証していきたい。