

官民ファンドの失敗の原因について

－A-FIVE を事例として

加 瀬 和 俊*

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1. はじめに | 3. 経営不良の顕在化と批判・提言の主要論点 |
| 2. 官製ファンドの量産傾向と農林漁業への波及 | 3.1. 推移 |
| 2.1. 産業再生機構の成功と官製ファンド構想の定着 | 3.2. 『検証報告』による分析 |
| 2.2. A-FIVE の仕組み－原則と実態 | 4. 実態把握－統計による検討 |
| 2.3. A-FIVE の消滅 | 5. まとめに代えて |

要 旨

2010年代の日本では経済政策において官民ファンドの役割が高まっていた。そのシステムの下では、政府と地元の金融機関等が資金の出し手となって官民ファンドを作り、それをチャレンジングな企業に資本として活用させて、事業を発展させることを目指した。しかし現実には、大半のファンドは予期に反して事業規模が計画よりもずっと小さく、かつ赤字であったので、ファンド会社も国庫も損失を負ってしまった。そこで本稿は、その原因を検討し、暫定的に以下の結論を得た。まず第一次産業における事業家たちがファンドシステムに参加しなかった理由は、彼らが独立的に経営を続けたかったからである。それに対して政府は農業経営の規模を拡大するためにこの事業の支援対象になるためには他産業の企業と合併することを条件にした。他方で、民間ファンドの支援者であった地方銀行は第一次産業からは利益を得ることが困難だと分かったために、ファンドスキームを第一次産業で推進しようとする意思を失ったのである。

キーワード：官民ファンド サブファンド 農林漁業成長産業化支援機構 日本経済再生 農林水産省
モニタリング

- | | |
|----------------------|---|
| 1. はじめに | の実施主体の主体性を重視するとともに、市場メカニズムを活用できる手法として、補助金や低利資金融通方式に代わって官民ファンド（あ |
| 地域経済や農林漁業の振興策にとって、事業 | |

* 帝京大学地域活性化研究センター研究員・帝京大学経済学部元教授

るいは官製ファンド¹⁾を用いる方式が2010年代に多用された。支援先企業が用途を特定した補助金等を受け取るのではなく、行政と民間銀行等が支援先企業に出資し、それによって資本規模を大きくした企業が自主性を持って経営を拡大し、短期間に成果を上げれば、一定期間後に行政と金融機関等がファンドの所有株を売却して資金を回収するという方式である。

この手法は2003～2007年において小泉内閣の金融再生プログラムの中で重要な役割を果たした産業再生機構の成功を受けて、民主党政権（2009～2012年）が活用し、それに続く自民党内閣が、政権奪還直後の2013年から本格的に採用したものであった。具体的には、民主党内閣期の2009年に設置された産業革新機構、企業再生支援機構、安倍内閣が2013年に設置した農林漁業成長産業化支援機構（以後、A-FIVE、エーファイブという²⁾などがそれであった。これらの官民ファンドは2014年から今日まで10を数えている³⁾。

しかしながらこれらの官民ファンドの中の多くは、計画された案件形成の成果が乏しく、実施された案件も赤字が続き、役員の高額俸給問題が表面化するなど、期待を大幅に下回る成果しか上げることができなかった。特にA-FIVEはこれ以上存続すれば損害が大きいと判定され、2021年度以降の新規出資の停止と出資金回収後の速やかな解散が決定されている（2019年12月）。

本稿はこのA-FIVEを対象として、政府が新しい政策手法として高い位置づけを与えて運営した農林漁業分野における官民ファンドが、なぜ一度も黒字を出すことなく実質的に破綻したのかについて検討し、第一次産業を核とした地

域経済振興方策のあり方について、配慮すべき論点を明らかにすることを目指している。

この事例は産業政策の選択に関わる重要な論点に関わるものであり、時論にとどまることなく、実証的な検討が必要であると思われる。本稿は資料の制約によって表面的な検討しか行っていないが、取り急ぎ重要な論点を書き留めておきたい。

2. 官製ファンドの量産傾向と 農林漁業への波及

2.1. 産業再生機構の成功と官製ファンド 構想の定着

日本経済は1990-91年におけるバブル経済の崩壊以降、事業会社の不良債務、金融機関の不良債権が大きな障害となって「失われた10年」と呼ばれる長い不況が続いていた。2001年4月に発足した小泉内閣はこの問題を処理するための金融担当大臣に柳沢伯夫を充てていたが、銀行に対してより厳しい措置を採らなければ不良債権の整理は進まないと判断して、そのポストを竹中平蔵に代えた（2002年9月30日）。竹中は「金融再生プログラム」を発表し（2002年11月18日）、銀行に対して資産査定を厳格化を進めた。その方式はバブルの発生・崩壊に対する金融機関の責任を厳しく追及して、債権の減額・切り捨てを強行するとともに、官製ファンドたる産業再生機構を新設（2003年4月16日）して、これが金融機関から大幅に安い価格で不良債権を買い取り、従来の経営陣の責任を追及して経営陣を入れ替えるなどした。

1) 本稿では官製ファンド、官民ファンドの両者を文脈に応じて使用するが、前者は官庁の出資金の比率が圧倒的で官庁の意思によって運用実態が決まるものを、後者は民間の出資金の比率が相対的に高く、民間資本の意思がファンドの経営内容に強く影響するものを意味している。A-FIVEはそれだけを単体としてみれば官製ファンドといえるが、サブファンドと一体となって活用されている点を考慮すれば官民ファンドとなろう。

2) A-FIVEは Agriculture, forestry and fisheries Fund corporation for Innovation, Value-chain and Expansion Japan からとられている。

3) 通常主要14ファンドとされるが、大学を運用機関とし、機能が限定されている4機関を除外した。

この方式は一応の成功をもたらし、産業再生機構は国に出資金を返済した上で、利益額を国庫に納付して役目を終え、2007年3月に解散した。この成功は、事業会社の不良債務によって身動きがとれなかった金融難を、銀行の負担によって解消したものであり、マクロ的には事業会社の赤字が金融機関の損失として処理されたという構図であった。したがってこの事態は、市場原理主義的な手法とは異なり、指令型経済の成果というべきものであったが、銀行の利害への配慮から10年間にわたって解決を見なかった不良債権問題が解決の方向を示したことによって、その手法が官製ファンドのすぐれた成果としてマスコミにおいては高く評価されたのである⁴⁾。

この結果、与野党ともに経済政策の手法として官製ファンド方式を重視するようになり、政権交代に前後する2009年に産業革新機構⁵⁾と企業再生支援機構⁶⁾が発足することになったのである(西村2011: 501)。

2012年12月の総選挙によって政権を奪還した安倍内閣は、市場主義＝規制緩和の手法を重視してこの手法を多用し、A-FIVE(1月)、環境不動産普及促進機構(2月)、日本政策投資銀行・競争力強化ファンド(3月)、官民イノベーションプログラム(6月)、民間資金等活用事業推進機構(10月)、海外需要開拓支援機構(クールジャパンファンド、INC)(11月)などが矢継ぎ早に新設されたのである。

こうした各省のファンド新設の動きは、予算

増加の一手法ともなったので、農林水産省も競争に参加せざるをえず、折からの農政の大きなテーマであった「6次産業化」構想⁷⁾を看板にして官製ファンドを作る方針が立案された。財務省もまた各省庁のファンド要求の流れに同調したため、ここにかつてのバブル経済期の第三セクターの乱立に似た官製ファンド・ブームが発現したのである。本稿が対象とするA-FIVEは、地方経済の中で大きな比重を占めながら、生産額も就業人口も縮小を余儀なくされている第一次産業を、この手法を用いて「成長産業」へと転化させようという構想にもとづいて設立されたのである。

2.2. A-FIVEの仕組み—原則と実態

官製ファンド、官民ファンドはいくつかの共通の原則を有しつつ⁸⁾、各分野に独自の方式にしたがって設立・運営されることになっていった。A-FIVEについては以下のような方式がとられることになった。

2.2.1. 設立・運営の手順

支援案件は以下のような手順を踏んで設立・運営される。

A: 設立時点

① 農林漁業事業体がファンドから出資を受けることを計画した場合には、第2次産業・第3次産業の企業を誘ってその出資を得、合併企業として「6次産業化事業体」を株式会社形態で

4) この点については加瀬(2020)での評価を参照されたい。

5) 2018年9月に産業革新投資機構 JIC に改組された。

6) 2013年3月に地域経済活性化支援機構 REVIC に改組された。

7) 第一次産業の売上高(約10兆円)と食品関連消費額(約80兆円)を対比して、農林漁業が食品加工業・飲食店業等の第二次・第三次産業へ進出して売上高を増加させようとする構想であり、1次×2次×3次=6次産業化と称していた。

8) 民間の事業機会を奪ってはならないので民間企業が実施できる事業は避ける、負債で経営難の企業を短期間だけ支援することはあり得るが、経営難の企業を長く存続させ産業構造の変化を妨げてはならない、事業の採算はとり黒字決算にする必要がある等の原則が通常指摘されていた。

設立する計画を立てる⁹⁾。

② 6次産業化事業体になろうとする者はその地域または産業を担当するサブファンドの支援を受けて6次産業化に向けた事業計画をサブファンド、A-FIVE、農水相の各々に提出して事業認定を得る。すべての認定が得られるとA-FIVEとサブファンドとが同額の出資を当該事業体に提供する。

③ 事業体の資本金は4つの部分から形成される。a：支援対象事業体の固有の資本金、b：支援民間企業等の出資金、c：A-FIVE 拠出の資本金、d：サブファンド拠出の資本金の4者である。農林漁業者の意向を尊重するために出資金の比率は、「 $a > b$ 」、「 $a + b > c + d$ 」である必要があり、しかも a、b は資金を増加することが困難であることを想定して、a～d の4者がそれぞれ資本金の4分の1ずつを所有することが依拠すべき基準とされている。民間ファンドである d は、主として地域内（多くは県域ごと）の金融機関が資金を出し合っている。

B：継続期間中

① 最も単純な形は主として県域内の金融機関で一つのサブファンドを作り、これが案件ごとにA-FIVEと同額の出資金を域内の支援対象事業体に出す。ファンドの構成員のうち中心的な役割を果たす無限責任組合員GP（General Partner）が定められ、これが中心となってファンドとして必要な意思決定がなされる。

② A-FIVE が全国的な問題や役所との関係を

担当するのに対して、サブファンドは主として県域内の個別の支援対象事業体の経営指導等を担当する。

C：終了

個々の支援対象事業体の支援計画は3～5年程度で終了し解散するが、農林漁業は効果を得るまでに長期間を要するとみなされ、5～7年程度（最長は15年）とされた。解散に際してはA-FIVEとサブファンドは事業体の株を事業体に買い取らせるが、それが困難な場合には支援企業や事業体・支援企業関係の個人等に買い取らせて資金を回収する（この措置がEXITと呼ばれる）。

2.2.2. 実態

以上のそれぞれの場面で、それぞれの関係者がこの事業の仕組みを考慮して参加するかどうかを検討する。各局面で問題になる事情としては以下のような点がある。

A ①：この段階での大きな問題点は2点ある。第一点は、第二次産業・第三次産業の企業と合同事業体を設立することは大半の者にとって初めての経験であるため、躊躇する者が多いという点である。中小企業・中堅企業のオーナーとして、自分の判断で経営を進めてきた経営者が、他の経営者と調整して経営を進めていくことは双方にとってストレスなしにはすまないと予想され、この事業への参加を躊躇することにつながりやすい¹⁰⁾。第二点は、事業の目的が

9) 支援対象となり得る者は、農林漁業成長産業化支援機構法にもとづき、「農林漁業者と、そのパートナーとなり得る2次・3次産業の事業者が資本金を拠出する合弁の事業体」である。同機構『事業報告』第一期（2013年1月23日～同年3月31日）2頁。

10) 申請数の少なさに対する対策として、合同事業体を作らなくても事業の対象になれることが2017年から例外的に認められるようになったが、平野（2018）で紹介されている10事例のうち9事例で合同事業体が作られているように、第二次産業・第三次産業企業の構成員と一つの会社を作らせる方針は継続している。その理由は定かではないが、一説に依れば、農林漁業者には商行為の経験が少ないので、二次・三次産業の経営主だった者を新会社の社長とする方が意思決定も交渉ごとスムーズに行くと思われていたためではないかという。あるいは、経営が破綻した場合に従来の経営体のままでは全経営資産を失ってしまうが、農業法人以外に合併事業体を持てば一定の資産保全は図れる効果があるからだという理解もある。

「六次産業化」に限定されていたため、多くの案件がそれに該当せずに対象外におかれたことである。この二点は被支援対象となる企業を狭めていたことが明らかになったため、農業競争力強化法（2017年8月施行）によって改訂され、部分的に緩和されることになった¹¹⁾。とはいえ、運用面においては大きな変化は生じず、これらの新規則は例外扱いに近かったようである。

② サブファンド、A-FIVE、農水省それぞれが独立した審査・認定を実施しており、そのために要求される新たな資料作成、説明等が繰り返され、かつ時間がかかるため、その間に新しい事業への意欲を失ってしまうことが多いという。特に6次産業化事業体＝合同事業体に参加した企業にとってはその傾向が強かったようである。

③ 合同事業体の株主になるようにとの勧誘に対しては資金的に余裕がない企業が多いため、色よい返事は得られにくかったようであり、農水省との関係が強い企業でないと出資には結び付きにくかった。特に事業内容が知られるようになると、赤字が継続して配当がないことがあきらかになったので、その傾向が強まったようである。

④ サブファンドは県域を1単位として、県内の最有力地方銀行がリーダー＝GP（無限責任組合員）の役割を担う事例が多い。こうした結果になっていること自体が、行政による勧誘が不可欠であることを示唆している。サブファンドはいったん出来上がれば、後続の県域内の案件は同一のサブファンドが扱うことになる。サブファンドの中心となる無限責任組合員GPは企

業としては県内最大の地方銀行である場合が多いが、その担い手である個人は、公募によって募集されており、幹事企業が自社の社員に担当させるといった体制はとっていなかった。金融機関の職員には現場の農林漁業の具体的問題が処理できないと判断されての措置であろうが、このためにサブファンドの活動内容は担当者の個性によって相当の幅が生じたのではないかとと思われる。

B：官民ファンドの多くが不成績であることは2017年度には大きな問題として注目されるようになり、特にクールジャパンとA-FIVEが大きな累積赤字を抱えていることがやり玉に挙げられている。毎年義務付けられていた事業評価においては大きな問題点はないとしていたA-FIVEの経営陣も、不成績を認めざるをえなくなってきた。2017年度の事業報告では、「官民ファンド関係閣僚会議、財政制度等審議会において…当社については、経費に見合う出資が十分に行われていない等の指摘がなされた」こと、その結果、同年6月には2017～2019年度にわたる中期経営計画を策定し、「出融資額の拡大を図るため…当社による直接出資を重点的に推進し」たことが述べられている¹²⁾。その結果、A-FIVEは基本的にサブファンドが仮決定した案件に同意を与えるという消極的役割であった状態から、A-FIVEが独自に見出した案件にサブファンドを加えることなく出資するという部分ができ、その割合が増加するようになった。A-FIVEとサブファンドとが競争関係に立つことになったといえる。

C：期待されていたことはファンドによる出資

11) 2017年5月31日に「農林漁業を行う法人が別法人を作らずに6次産業化に取り組む場合における直接的な支援を可能とするための支援基準の改正を実施」した（農林水産省食料産業局「農林漁業成長産業化支援機構における今後の収支の見通し及び新規業務等について」2017年6月、4頁）。また、支援の目的は従来の6次産業化だけでなく、「事業再編・事業参入」（2017年施行の農業競争力強化法による）と「食品等流通合理化」（2018年10月に追加）（農林漁業成長産業化支援機構「農林漁業成長産業化ファンドのご活用について」2019年1月1日改訂、3頁、5頁）が加わっている。http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin_fund/dai8/siryou3.pdf

12) A-FIVE「事業報告」第6期、2頁。

から一定期間が過ぎれば、ファンドは株を売却して利益を得、当該案件からは離れ、新しい案件にとりかかれるはずであった。ところが現実には、後にふれるように、支援対象になってから程なくして合同事業体の側から契約を打ち切ってしまう事例が生じるようになった。ファンドの職員は金融企業・投資企業の勤務経験のある者が大半なので、EXIT の条件（農林漁業者・関連企業が株をいくらで買い取るか、いつEXITを行うか）をめぐる交渉はファンド側の論理に左右されやすい。合同企業体の中心を占める農林漁業事業者にとっては、EXIT の内容如何によって当該期間中の利益額が左右されるので、それまでの経営収支は仮の数値に過ぎないことになり、従来の資金の使用法（利益が出たら設備投資をするというような）と比べて大きな制約を負わされたことになってしまう。こうした状況のゆえに、ファンドの支援を受けながら事業を進めていくことは農林漁業者にとっては、次第に重荷になってきたように見える。

2.3. A-FIVE の消滅

2017年度を中心になされたファンド事業の手法の改訂も大きな成果を生むことなく推移している。農水省が官製ファンドを作れば、その想定に従って金融機関・市町村・農協・漁協等が資金を出し、民間ファンド＝サブファンドが作られて個別の案件の指導を行えるという農水省側の想定は外れたことが明確であった。審査の遅れという外観をとった事業の実際の姿は、優良な案件を見つけられない（あるいは優良な案件が存在しない）という厳しい状況であったと推測される。

こうした手詰まり状況の下で A-FIVE は投資の一挙拡大計画を立て、審査中の各種の案件を

一斉に認定し、2019年度の新規貸付額を急増させる計画を立てている。「昨年度実績で12億円だった投資額を今年度は110億円以上にする」という計画に対して、民間の専門家は「投資拡大で損失が膨らむのは目に見えており、解散させるべき」と指摘していた¹³⁾。こうした推移の最終的結果として、2019年12月の財務省を中心とした対策論議の末に、2020年度を最後とする A-FIVE の新規出資の停止（2020年度末で）と出資回収後の A-FIVE の解散（2025年度末で）が決定されたのである。

なお、2019年度に飛躍的に多額の投資が実施される予定であるという上述の記事にもかかわらず、後掲表1に見られるように実際の新規出資額は26億円にしかっていない。計画倒れで契約が得られなかったのか、批判に直面して計画を圧縮したのであろう。

3. 経営不良の顕在化と 批判・提言の主要論点

3.1. 推移

2013年における官製ファンド増設からしばらくの間は、マスコミも新しい仕組みがどの程度の普及をするかについて注目している状況であり、制度の立ち上がり期として理解されており、厳しい批判はそれほどみられなかった。

しかしながら毎年の大まかな事業報告は公開されていたから、過半のファンドが、計画と実績のズレ、赤字決算の継続など、その成績が期待を大きく下回っていることが明らかになると、2017年以降には事業の行き詰まりを強調し、事業の打ち切りを求める批判が多く出されるようになってきた¹⁴⁾。産業革新機構がジャパン・ディスプレイ、シャープ、東芝メモリーな

13) 朝日新聞、2019年6月15日、1面、「赤字の農水ファンド、投資700億円計画 黒字目指し急拡大、損失膨らむ懸念も」。

14) 読売新聞、2017年11月10日、11面、「M&A 最前線 揺らぐ官民ファンド」。

ど経営難に陥った大企業を救済しようとして効果が上がっていないこと、技術の海外流出阻止という国家的視点や経営悪化企業の救済が重視されて新興産業の育成という前向きな投資になっていないこと、官業肥大化、財政の無駄使い、民業圧迫等の批判などが増えてきたのである。

たとえば2018年4月には、会計検査院が官民ファンド全体に調査に入り、赤字のファンドが多い上に、「巨額の公的資金を持て余している」実情に警告を発していることが報道されている¹⁵⁾。また財務省も最大の赤字ファンドであった海外需要開拓支援機構（経産省管轄）やA-FIVEを中心に、計画の未達成、赤字の継続、損失処理した案件の多さ等を問題にし、監督を強化する方針を表明している¹⁶⁾。

こうした批判の高まりの圧力を受けて、既存ファンドの部分的手直しがなされていく。たとえば、大企業救済的な案件の多かった産業革新機構を、新産業育成を重点とする産業革新投資機構 JIC へ改組したこと（2018年9月25日）がその一例である¹⁷⁾。A-FIVE もこの流れに押されて、すでに述べたように、「6次産業化」に限定していた事業目的を広げたり、サブファンドを通して出資金を提供する方式から A-FIVE が直接に出資金を支援先事業体に流す方式を増やすように、その運用方法を変化させていた。

3.2. 『検証報告』による分析

A-FIVE の毎年度の事業の執行実態等についての評価は根拠法によって義務づけられており、農水省内で作成された調査報告書が毎年度公表されていた。とはいえ、すでにマスコミ報

道が厳しくなってから発表された農林水産省「A-FIVEの業務の実績評価について」(2017年度版、2018年度版)においても、省内で実施される調査の結果は現状を正当化し、批判されるべき明白な事項が指摘された場合には、それが特殊な事情の下で生じてしまったことを説明し、違法行為とまではいえないとした上で、今後は解決されることが必要だといった記述に留められており、事業成果の不調さの原因の究明にとっては役に立たなかった。

しかし全ファンドの中で A-FIVE だけが事業打ち切り・早期解散という厳しい処分の対象になったことを受けて、2020年1月に農水省食料産業局内に委員の全員が農水省関係者以外の者である「A-FIVEの検証に係る検討会」が設置され、7月に『株式会社農林漁業成長産業化支援機構に係る検証報告』と題する大部の報告書が提出されている¹⁸⁾。この文書のトーンは先に見た年次報告文書とは全く異なって、問題点を積極的に把握しようとする姿勢が示されており、経営実績が「当初想定していた投資規模等に比較すれば、これを大きく下回っており、その一方で、A-FIVEの累積損失は拡大している」(『検証報告』の1頁)という事実を深刻な事態として受け止め、多数の関係者からのインタビュー結果等を用いて、その原因と改善努力のあり方について重要な論点を提示している。収録されている関係者の証言は、それぞれの立場の自己合理化を含むとはいえ、問題のあり方を率直に表明しているものであって、本稿の問題意識にとっても重要なものといえる。

同報告は長い本文とは別に A4の1枚のもので要約版にあたる「A-FIVEの検証に係る検討会検

15) 読売新聞、2018年4月14日、1面「官民ファンド投資低調 検査院調べ 公的資金持て余す」。なお、この時の会計検査院の調査報告書のタイトルは「官民ファンドにおける業務運営の状況について」である。

16) 読売新聞、2018年11月9日、1面、「官民ファンド 投資低調 改善策求める 財務省方針」。

17) 読売新聞、2018年9月26日、8面、「官民新ファンド 投資強化 救済より成長重視 革新投資機構」。

18) <https://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/renkei/200731.html> で閲覧できる。

証報告の概容」を公表しているが、その中では A-FIVE の不成績の原因を 4 点に要約している。それは、①「投資規模、投資収益等に見合わない高コストな組織体制」、②「投資対象が限定され、投資手続きが重層的」であったこと、③「EXIT 収入の最大化が図れていなかった」こと、④「サブファンドが十分に機能しなかった」ことの 4 点である¹⁹⁾。いずれも原因というよりは現象＝結果というべき指摘にとどまっているが、関係者の実感の反映であり、貴重である。

同報告書は、11 点の検討事項を定めて関係者のヒアリング内容と検討会の判断をまとめているので、それぞれの論点を簡潔に要約しておく。

① 設定された予算規模・事業規模が過大であり、根拠を欠くものであった。初年度である 2012 年度に政府から A-FIVE に 300 億円を投入して以降、2012～2016 年の「5 年間で 4000 億円、A-FIVE 投資分で 2000 億円の投資を行うことが想定されていた」が（2 頁）、それは政府が「6 次産業化の市場規模を平成 32 年度までに 10 兆円とする」（基準年次の実績は 1 兆円—引用者注）といった過大な目標を立てたことにあわせて A-FIVE の事業規模の拡張を予定してしまったためであると推測されるが、政府の方針は必要な「分析が行われず、希望的な目標に基づいたものに過ぎなかった（5 頁）。しかるに実績は 2019 年度までの 7 年度間の A-FIVE 分で投資実行済みは 103 億円にとどまっているうえ、個々

の案件の規模も計画よりずっと小さい。にも関わらず、「投資実態を超えた人件費、家賃等の管理費負担が大きい組織」（5 頁）を維持し続けたことが多額の累積損失につながっている。これは、現場のリアルなニーズを検討せずに、政府が定めた 6 次産業化の市場目標に安易に従った結果である²⁰⁾。ファンド所有の株式が出資額よりもはるかに高く売れるという想定も、「6 次産業化事業の成長性が過大に評価され」た結果であり（7 頁）、EXIT 時に株を高く買わされる恐れから支援対象になろうとする農林漁業事業者の数を大きく減らすことにつながった。

② 当初は規則によって、規則改訂後は運用によって、事業の目的が「6 次産業化」に厳しく制限されていること、従来の事業体のままではだめで第二次・第三次産業の経営体と合併事業体を作らなければならないことという 2 つの条件は制度の普及を妨げている。案件ごとの株主構成で、A-FIVE とサブファンドの出資額の合計が全出資額の 50% を超えないこと、さらにファンドによる出資分以外の部分については、農林漁業者分が民間出資分の 50% 以上を占めることという制限があり、これが農林漁業者の出資額を増やす圧力として機能したことの影響も大きかった。この規則自体は、農林漁業者の意向が事業の中で尊重されることを保証するために設けられたのだが、それがかえって農林漁業者のファンド事業への参加を阻止していることへの配慮が足りなかった。さらに、6 次産業化関連

19) やや奇妙な点は、同報告書の末尾では失敗の原因を 6 点にまとめており、要約版で指摘されている 4 点に続いて、⑤「農林漁業・食品産業と投資という双方の知見を有し、これを実務において実践できる人材の確保」ができなかったこと、⑥「農林漁業者側のファンドの活用意欲の醸成」ができなかったことを上げている。この二点も見逃せない重要論点であり、要約版でこの論点への言及がない理由は明確でないが、失敗の原因を A-FIVE の外に負わせようとしているといった批判を恐れたためかも知れない。

20) A-FIVE が発足した直後の時期に公表された「日本再興戦略」（2013 年 6 月 14 日、閣議決定）において、安倍内閣は「世界に冠たる高品質な農林水産物・食品を生み出す豊かな農山漁村社会」の実現を掲げ、具体的目標として「6 次産業の市場規模を現状の 1 兆円から 2020 年に 10 兆円とする」、「2020 年に農林水産物・食品の輸出額を、現状の約 4500 億円から 1 兆円とする」と打ち上げている。こうした思いつきの根拠の無い過大な目標設定が影響して、6 次産業の現実的な拡大目標を設定できなかった事実がここでは指弾されているのである（『日本再興戦略』2013 年版、79 頁、81 頁）。

の事業は、利益率が低く、かつ効果を上げるには長い時間がかかる上、資金需要が多くはなく、補助金・借入金で足りていたといえる状況であったため、この事業の支援企業となることを強く希望した農林漁業事業者は限られ、結果としてファンド側が無理な案件探しをせざるをえなくなってしまった。

③ サブファンド方式が期待通りに機能しなかったこと、その原因として、サブファンドの中心になって働くことを期待されていた無限責任組合員（GP=General Partner²¹⁾）に人・企業を得ることが困難であったという事実があり、その背景には人選の方法や成功報酬体系の問題があった。サブファンド方式は民間資金の積極的活用の点で合理的選択といえるが、実態としては想定通りにサブファンドが積極的に投資案件を発掘する努力をした事例は限られており、「LPである地銀等の融資案件の中から投資案件の相談を受けている」程度であって²²⁾、「その投資実績等は、求められていた水準に比較して、著しく低調」であった（15頁）。これらの背景には、「LPである地銀とGPである投資会社等がともに、農林漁業分野等への投資経験が限られていた」ことがある（17頁）。

④ サブファンドが十分に機能しなかったのでA-FIVEが直接に投資案件を見出す努力をしたが、それは量的に不十分であっただけでなく、質的にも「地域に根差した小規模多数の案件に対しても、分け隔てなく支援を行っていく」面で問題があった（22頁）。また、A-FIVEがサブファンドを通さずに直接投資をしたことは、両者間に利益相反関係を生むことにもつながってしまった。

⑤ 投資決定のためにはサブファンド、

A-FIVE、さらに農水省の担当部局によるそれぞれ独立の審査が必要であったことなど、作業が重複していたうえ、それぞれの審査が長期間を要し、農林漁業事業者が新規の取組を計画してから実行するまでに機会を失う場合が少なくなかった。支援対象にならなければ経営者の判断ですぐ事業化できるのに、支援対象になっていると長く事業化を待たされ、その間に他の企業に先を越されてしまうといった危惧が農林漁業事業者にはあったと推測される。

⑥ 他のファンドに比較してA-FIVEは厳格なモニタリングがなされていたといわれるが、モニタリングが過度にわたるなどの不適切さによって失敗した案件もあり、そのことが事業者やサブファンドの自由な活動を阻害したとの批判もある。

⑦ 農林漁業事業者の立場を強くするためにファンド側は議決権比率で50%以下の出資に留めているが、その結果として、「経営体制の刷新を含む大幅な方針転換を迅速に行うこと等を困難にしている」（31頁）。また農林漁業の技術と経営の双方に通じた人材確保は現実には困難であった。A-FIVEが農林漁業事業体に専門家を派遣して行う経営支援については、肯定的に評価している事業者もいる反面、「経営支援の継続性がない、販路に係る経営支援が不十分」とした者もある（31頁）。

⑧ 出資によって得た株の売却によってファンドが当該支援対象者との関係を離れること（EXIT）に際して、ファンドは出資額の7割しか回収することができず、これがA-FIVEの赤字要因の一つとなっている。農林漁業事業者にA-FIVE所有の自社株を買わせることを優先したA-FIVEの方針に対して、「自社株買い負担を

21) サブファンドの出資者のうちGP以外の企業等が有限責任組合員LP（Limited Partner）となる。

22) 銀行へ借入金の申し込みをして審査に通らなかった案件がファンド方式の対象として拾われていることは、金融機関にとっては好都合であったろうが、その結果として、ファンド事業の対象が経営状況の悪い事業体に傾斜してしまったともいえそうである。

軽減させるため、事業者側が企業価値の向上に積極的に取り組まない」（33頁）傾向を生んだ可能性があるという意見がファンド側にある。「制度設計時点において、そもそも明確な EXIT 戦略が描けていなかった」（34頁）という欠陥が、EXIT をめぐる種々の困難に反映している。

⑨ A-FIVE の毎年の一般管理費は10億円、うち人件費が6億円に達しており、これが累積損失105億円の大半を占めている。「A-FIVE の職員は…7割以上が投資会社や金融機関の出身者」であり（36頁）、現場の知識を十分に持っている者は少なかったうえ、外部人材の活用も十分でなかった。設立当初で仕事が多くはない時期にも職員36人、役員10人の定員を満たしているなど、柔軟な配置をする努力がされておらず、ガバナンスにも問題があった。

⑩ A-FIVE の投資決定においては、「下位の職員が率直に問題提起を行える雰囲気」が A-FIVE 内部に必ずしもなかった」（p41）が、「その決定プロセス、審査内容はシステム化されており」、「個々の投資について、著しく不合理な審査や投資判断が行われていたとは考えられない」。ただし、「農林水産省、A-FIVE とともに、投資対象事業者の収益性に係る分析が十分になされない中で、農林漁業者の主導性等、政策性に重きを置きすぎた運用を行っていた可能性は否定できない²³⁾。」（41～42頁）

⑪ 農林漁業事業者側の「投資に係る理解は十分には進んでいなかった」が、その理由は「農業においては制度融資等が充実しており、コストをほとんどかけずに資金調達ができる」ので出資を受ける必要性が十分に理解されていなかった。支援対象企業が事業に参加した理由は、その大半が「地銀、農政局及び知人に紹介された」、「A-FIVE の知見に期待した」、「信用力

向上のため」と回答しており、「資本調達や資本充実のためと回答したのはわずか」であった（43頁）。

以上のように、法に依って義務付けられていた毎年の事業評価が、批判に対する反批判に終始して、制度とその運用に関わる農林水産省と A-FIVE の問題点をほとんど全く認めなかった姿勢に比較すると、事業の継続が否定された後に作成された『検証報告』は組織の基本的な問題点にも目配りしており、内容のあるものとなっている。それは5名の検討委員の構成が官僚を一切含まず、外部の財界人等のみで構成されていることの反映によるものと思われる。

とはいえ、その論旨は、投資の決定プロセスにも A-FIVE の事業運営の仕方にも大きな誤りはなく、投資を受け入れることについての農林漁業事業者の理解度の低さやサブファンドの不活発さ等に不成績の原因を求めていることなど、A-FIVE を設立し監督してきた農林水産省への配慮が過ぎている面は否定できない。また、原因を究明しようとする意思にも関わらず、サブファンドの不活発さや、農林漁業事業者が出資方式に魅力を感じていないことなどの現象を強調しつつ、それをもたらししている本来の原因の検討には及んでいない点も首尾一貫していないと感じられるこの報告書が遠まわしに言及している現場の実情に肉薄する分析が、さらに必要とされているというべきであろう。

4. 実態把握—統計による検討

すでに述べたように、計画によれば政府から A-FIVE への資金供与は当初の5年間で2000億円に及び、民間ファンド側も同額まで増加され

23) この一文の趣旨はわかりにくい、農林漁業者が事業の中で主導的役割を果たせるように、外部者の出資比率を制限するなど、農業政策一般で採用されている原則にこだわりすぎたことが投資決定のまずさをもたらしたという意味であろう。上述の論点⑦と同趣旨の指摘であると解される。

るはずであったが、当初の300億円も最後まで消化されなかったのも、計画と実態は大きく乖離していた。そこで本章では公表されているいくつかの統計等も活用しながら、A-FIVEの事業の実態を把握したい。

表1はA-FIVEが農林漁業事業体へ資本を出資した全案件（2020年10月9日まで）159件、168億5500万円の事業区分別・年度別・金額別の内訳を示したものである²⁴⁾。これによると、毎年の件数・金額分布はかなりランダムで、計画的に事業を進めることはむずかしかったことが推測される。また2017年の規則改訂によって事業種別として6次産業化以外に2つのジャンルが追加されたにも関わらず、6次産業化が最後まで大半を占めていたことがわかる（全159件中148件、93.1%が6次産業化案件である）。件数の多い階層は1000万円から5000万円台までの89件であるが、金額的には1億円以上の45件が合計125億8700万円で総額168億5500万円の74.7%を占めていることがわかる。評価は出資額でなされているので、職員は金額の高い案件を担当しようとする志向を持たざるをえなかったと推測される。

勧誘先の事業体が出資を受け入れるか否かの確率は、勧誘努力の投入を多くすれば上がるというものではない。というのは2021年度以降は新規の貸し出しは禁じるという決定が2019年12月になされ、それ以前からそれが予想されていたこともあって、2019年度の事業計画では前年度の実績の9倍に当たる110億円が計画されている。にも関わらず、実際に契約までこぎつけたものは前期は16億円とはるかに小額であった²⁵⁾、表1から算出した2019年度分は25億5800万円にとどまっている。100億円を上回る累積

負債を少しでも減らすために同年度は極端に大きな目標を立てていたにも関わらず、成果はなかったことがわかる。なお2019年度のこのような目標設定については、安易に出資を行うことになり、結果的に回収不能額が増える可能性があるとして警告を発している新聞記事もあった²⁶⁾。

表2はA-FIVEの貸借対照表を簡略化したものであるが、累積債務額を示す利益剰余金が2020年3月末のマイナス105億円に至るまで、一年間で10億円強のペースで増え続けていることがわかる。この中にはEXITの結果、出資金が回収されずに累積損失になった部分と、事務経費として支出された人件費・施設費等が含まれている。事務費の増加を吸収できないために利益剰余金のマイナス額が増加し、それに対応して資産合計額が減少していることが明らかであり、財務内容は大幅に悪化しているといわざるをえない。職員数は35名、常勤役員数は減少しつつ最終的には2名になっているが、報酬額についての批判も強い。

表3は、サブファンドの性格を見るために、一例として近畿エリアに存在するサブファンドを示したものである。各サブファンドの第一欄は出資額（単位は100万円）であり、そのうちの半額をA-FIVEが出資し、その他の部分を主として地元の地方銀行等が負担している。第二欄がサブファンドの運用者であって、名称からして筆頭地方銀行の子会社であることが推測される。第三欄はファンドの中で最も多く出資をした企業の名称であり（A-FIVEは除く）、第四欄は各ファンドがカバーする地理的範囲を示している。支援企業の勧誘方法は基本的には当該地方銀行の融資先等にファンドの運用会社である

24) 金額はA-FIVEとサブファンドで原則半額ずつ支出しているが2018年以降はA-FIVEの投資額の割合が高まっている。

25) 日本経済新聞、2019年10月1日、5面、「上期投資額、目標の半分 農林官民ファンド、16億円」

26) 日本経済新聞、2019年10月7日、3面、「官民ファンド 遠い累積解消 投資増圧力に危うさ」。

表１ ファンドからの出資件数・出資金額（出資額階層別・年度別）

	6次産業化									事業再編等				食品等流通合理化				総件数
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	件数計	2018	2019	2020	件数計	2018	2019	2020	件数計	
10億－			1		1				2									2
5億－			1						1		1		1	1			1	3
4億－		1		1	1		1		4						1		1	5
3億－		1						1	2							1	1	3
2億－		1	2		1	1	1		6		1	1	2					8
1億－	3	8	5		1	1	3	2	23	1			1					24
9000万－		1	2	1					4	1	1		2					6
8000万－			1			1		1	3									3
7000万－		2	1						3	1			1					4
6000万－	1	3	1						5									5
5000万－	1	7	2	2	4		1		17									17
4000万－	1	5	4	2	1				13									13
3000万－		6	6	3	3	4	2		24	1			1					25
2000万－	1	1	3	6	1	1	2		15									15
1000万－	1	5	6	5	2				19									19
500万－		2	1		2		1		6									6
0－		1							1									1
件数計	8	44	36	20	17	8	11	4	148	4	3	1	8	1	1	1	3	159
金額計 (100万円)	534	3360	3819	981	2722	706	1260	679	14061	389	849	200	1438	547	449	360	1356	16855

出典：農林漁業成長産業化支援機構のホームページより（公表資料→出資一覧）集計。

注：1件ごとの金額はA-FIVE負担分とサブファンド負担分の和である。

表２ A-FIVE の資産・負債状況

（単位：100万円）

		1期 2013 3月末 (100万円)	2期 2014 3月末 (100万円)	3期 2015 3月末 (100万円)	4期 2016 3月末 (100万円)	5期 2017 3月末 (100万円)	6期 2018 3月末 (100万円)	7期 2019年 3月末 (100万円)	8期 2020年 3月末 (100万円)
資産	資産	31736	31062	30059	28890	27505	25705	22856	21775
	流動資産	31498	30883	27941	25670	24110	23662	20808	19615
	固定資産	103	84	2066	3206	3388	2042	2048	2159
	投資その他の資産	45	36	2021	3171	3355	2031	2048	2159
	投資有価証券	0	0	1997	1997	1997	1998	2000	2114
負債・純資産	負債・純資産計	31681	30954	29951	28786	27355	25533	26663	21557
	株主資本	31681	30954	29951	28786	27355	25533	22663	21447
	資本金	17500	17500	17501	17501	17551	17551	17551	17351
	資本剰余金	14300	14300	14301	14301	14351	14351	14351	14351
	利益剰余金	△119	△846	△1851	△3016	△4547	△6369	△9239	△10455

出典：A-FIVE のホームページ所収の各年度「事業報告」より作成。

各「リース・キャピタル」などが勧誘を行い、了解がとればサブファンドから A-FIVE と農林省とに同意を求めるという手順を踏むことになる。ただし2018年度からは出資決定が少な

ぎるという財務省等の指摘を受けて、サブファンドへの依存を減らし、A-FIVE が「より直接投資に重点をおいて出資に取り組んでいく」方針をとったため、A-FIVE だけが出資金を出す案件

表3 近畿エリアに所在のサブファンド

(単位:100万円)

しが農林漁業成長産業化	500 しがぎんリース・キャピタル 滋賀銀行 205 滋賀県中心
きょうと農林漁業成長支援ファンド	1000 TSI/京銀リース・キャピタル 京都銀行 448 京都府内中心
ひょうご6次産業化ファンド	1000 みなとキャピタル みなと銀行 480 (空欄)
但馬・養父6次産業化支援ファンド	200 但馬リース 但馬銀行50、みずほ銀行48 但馬銀行の営業エリア内
ナント6次産業化サポート	500 南都リース 南都銀行249 奈良、大阪、京都、和歌山、三重
紀陽6次産業化	1000 紀陽リース・キャピタル 紀陽銀行390、みずほ銀行100 和歌山・大阪・奈良各県の紀陽銀行営業エリア

出典：A-FIVE のホームページ（公表資料→サブファンド情報）による。

注：ファンドの名称は表記に続いて「投資事業有限責任組合」が付く。

注：各ファンドの4つの欄は上から順に、ファンドの金額、運用会社名、出資額が1位の企業名、カバーする地域である。

が増加している²⁷⁾。サブファンド方式が計画通りには機能せずに崩れつつあることが客観的にも明らかになったといわなければならない。なお、大阪府にはサブファンドは設立されておらず、隣接する他のファンドが部分的に代位していることがわかる。

表4は、2019年度までに形成されたA-FIVE傘

下のサブファンド53のうち同年度末までに解散した11のファンド名を示したものである。いったん形成されたサブファンドは、自身が担当する支援企業が支援期間を終えるまでは解散できないはずであるから、解散したサブファンドは支援企業を持っていなかったと考えられる。それが2割以上に及ぶのであるから、サブファンドの主要な構成団体である地方銀行の相当部分が、サブファンドに留まることに意義を見いだせなかったことを示しているであろう。

表5は事業体に出資して株式を所有していたA-FIVEが、株式を売却して支援関係を打ち切った31の案件（同じ期間での新規出資件数150件の20.7%に当たる）を書きだしたものである。記載の内容からは支援の効果によって支援を継続する必要性がなくなったのか、あるいは継続しても効果がないとして支援をうち切ったのか、さらには事業体側が支援を受けることを嫌って契約を解除したのかは不明である。この中で2015～2017年度にEXITした企業のうち3事業者は1年未満で契約を打ち切っていることがわかる。事業開始時点の試行錯誤の事例（たとえば支援を受ければ販路を拡張するための便宜が得られると期待していたのに、販売ルートの拡張についてはA-FIVEにもサブファンドにも何の用意もないことが分かり、書類提出の義務の重さやモニタリングに対処する際のわずらわしさなどを嫌って支援対象から抜けることを選択した可能性がある。また、会社清算の事例と、約束の事業を開始しないために支援を撤回した事例がそれぞれ1社ずつあり、3重の審査にも関わらず見込み違いが生じていることがわかる。その他の案件はほぼ2～5年に分布しており、表示の31の平均支援期間を計算すると3年1か月となっている。

出資分を誰に売却したのかについては、「株主

27) A-FIVE『事業報告』第7期、2頁。

表4 解散したファンドの内訳

	結成時	解散時	サブファンドの名称
2016年度上半期	2013.3.25	2016.4.18	上野村活性化
2016年度下半期	2013.3.25	2016.10.14	ぐるなび6次産業化パートナーズ
	2013.3.25	2016.12.1	大分農林漁業事業化支援ファンド
	2013.6.24	2016.12.21	十八6次産業化応援ファンド
2017年度上半期	2013.9.30	2017.6.7	埼玉りそな6次産業化応援ファンド
2018年度上半期	2014.2.24	2018.6.27	しぎん6次産業化応援ファンド
	2014.9.29	2018.7.17	福銀6次産業化
2018年度下半期	2013.3.25	2018.10.12	東北6次産業化ブリッジ
	2013.9.30	2018.12.3	トモニ6次産業化サポート
2019年度	2013.3.25	2019.12.25	だいいし食品産業活性化ファンド

出典：「官民ファンドの運営に係るガイドラインによる検証報告」の第1～第12回より集計。

注：ファンドの正式名称は表示の名称の末尾に「投資事業有限責任組合」がつく。

注：解散理由はいずれも「GPとLPの合意に基づく自主解散」とある。

である農林漁業者へ売却」が最も多く、その時点で農林漁業事業者が資金を調達せざるを得なかったことがわかる。「株主であるパートナー企業へ売却」、「パートナー企業のグループ企業（第三者）へ売却」などの記述からは、支援対象企業や農林漁業事業者自身が自社株を買い取れない場合には、その関連企業等が買い取らざるを得なかったことが推測される。

この時点までにEXITが終了した案件全体のA-FIVEの出資額は13.0億円、その回収額は9.1億円であり、ちょうど70%の回収率であるので、ファンド側にとっては出資額の30%が失われていることになる。A-FIVEの計画ではこの値は107%以上でなければならないとされていたので、この点では明らかに失敗であったといわざるをえない。

以上のように、全体的な成績は失敗といわざるをえない状況であった。しかもそれは外部からの指摘が厳しくなった2017年以降に生じたものではなく、事業開始当初から存在していた問題であったと思われる。もちろん、組織の立ち上がり時には黒字化までに一定期間を要することは自然であるが、基本的な無理があったと判断せざるをえない。

5. まとめに代えて

本稿でみた案件は、通常の農林漁業経営体とは異なって、家族経営を主体としたものではなく、事実上、すでに株式会社となっている企業の経営体のみを対象としていた。そもそも現実の農村の中には、そうした大規模な経営体はごく少数しか存在していなかったから、サブファンドの職員は支援対象者を見つけることが容易ではなかったであろう。このため彼らの日常的な努力は、サブファンドの構成員である地元金融機関の融資業務の対象となった人・企業を紹介された上で、ファンド事業を勧誘することが多い。その意味ではファンド事業は融資事業の代替物ではなく、融資事業と併存して企業側が資金調達力を高める機能を持ったといえる。融資事業の方が利益が多ければ、地方銀行としてはファンド事業が縮小しても問題はなかったことになる。そうであるとすれば、赤字を出し続け、出資額が戻ってこないことが予想されるばかりか、さらに追加の出資金が必要になりそうなファンド事業のために努力をする意味はなく、早急にそこから抜けることが合理的選択であったことになろう。

表5 EXITが終了した案件の一覧表

	支援 決定日	清算 終了日	案件名	実出資額	EXITの方法
2015年度下期	2014.5.12	2015.3.27	神名アグリイノベーション		株主であるパートナー企業へ売却
2016年度下期	2016.1.15	2016.11.18	プログレア		2016年4月の熊本自身により事業継続困難となり清算
	2014.5.12	2016.11.30	ひこま豚		株主である農林漁業者へ売却
	2016.4.15	2017.1.20	隠岐牛		株主である農林漁業者へ売却
	2014.8.8	2017.2.28	アグリゲート東北		株主であるパートナーへ売却
	2014.5.30	2017.3.30	フレッシュベーカーリ		パートナー企業のグループ企業（第三者）へ売却
	2014.12.12	2017.3.31	里山アグリ		株主である農林漁業者へ売却
2017年度上期	2013.9.2	2017.4.11	OcciGabi Winery		株主である農林漁業者へ売却
	2014.9.11	2017.4.28	アグリリンクエブリーイ		株主であるパートナー企業へ売却
	2014.3.10	2017.8.31	熊本玄米研究所		株主である農林漁業者へ売却
	2015.10.14	2017.9.29	JFA		株主である農林漁業者へ売却
	2015.4.7	2017.9.29	シイカトウ		株主である農林漁業者へ売却
2017年度下半期	2015.4.14	2018.2.28	新潟農商		株主である農林漁業者へ売却
	2016.7.13	2018.3.30	ザファーム		株主である農林漁業者へ売却
2018年度上半期	2016.4.14	2018.6.29	ピナン食飯		株主である企業の代表取締役（個人）へ売却
2018年度下半期	2016.2.12	2018.10.4	食の劇団		破産手続き開始
	2014.6.23	2018.10.10	にいがたワインビレッジ		株主であるパートナーへ売却
	2014.4.14	2019.2.5	いずも食品加工		破産手続き開始
	2014.4.14	2019.2.15	マイセンファインフード		株主である農林漁業者へ売却
	2014.4.14	2019.3.29	ベジタコーボレーション		パートナー企業のグループ企業（第三者）へ売却
2019年度	2016.3.11	2019.4.12	広島アグリサービス	1億円	株主であるパートナー企業へ売却
	2016.7.13	2019.5.29	むすびの	750万円	株主であるパートナー企業へ売却
	2015.11.10	2019.7.12	五島ライブカンパニー	4800万円	パートナー企業（第三者）へ売却
	2015.2.10	2019.7.31	どさんこミュゼ	8950万円	第三者へ売却
	2013.11.11	2019.8.9	MIRAI トレーディング	1000万円	株主であるパートナー企業へ売却
	2014.7.4	2019.8.30	米心石川	1.3億円	自社株買い
	2015.2.10	2019.9.018	創成	2500万円	株主であるパートナー企業へ売却
	2014.8.8	2019.9.20	ビュアディッシュ	3000万円	株主であるパートナー企業へ売却
	2015.11.10	2019.12.26	エスケエフ	500万円	株主である企業の代表取締役（個人）へ売却
	2019.2.19	2020.1.28	グランイート	1800万円	株主である農林漁業者へ売却
	2017.1.18	2020.1.31	イチコト	1250万円	株主である農林漁業者へ売却

出典：表4に同じ。

この事業は、農林漁業経営体の中で例外的な規模を有する大規模経営に対して支援を提供して、その経営をさらに大きくし、農林漁業を牽引するリーダー的経営を作ろうとするものであった。そうした経営体は、行政や農協や生産部会等の諸事業に依存することなく、商品経済的に純化した経営環境を形成しており、第二次産業・第三次産業との関係についても、必要に応じて関連企業との協力関係を作っている。そうした経営に対して、新たに合併企業を作って関連事業を同一企業内に集約しても、魅力ある訴えとして響くことは困難であったと思われる。

る。

それゆえ今回の経験は地方銀行にとっては、新たな経営環境の下での地元融資・出資について実地の経験を積む機会として機能したといえるだろう。行政機関は開始した事業を成功させなければならない立場にあったのに対して、関連した企業にとっては損失を重ねる事業に伴走して追加負担を甘受する必要はないと判断されたと思われる。今回の実験が明らかにしたことの一つは、ファンド事業の実際の主役ともいべき地方金融機関は、ファンド事業それ自体を価値あるものとして重視しているわけではな

く、貸出金・資本注入・預け金・有価証券投資等を適度な割合で組み合わせて、安定的で高い収益を求めているという当然の事実である。関連企業にとっては多様な経済政策手法の中で特定の手法の普及に固執する必要はないのだから、先行きの見通しがない事業からは手を引くことを考慮するのは当然であろう。

他方、行政機関としては今回の試みを開始した以上、それが失敗に終わった理由を検討することが必要である。そうした実践的立場に立てば以下のような諸点が重視されるべきであろう。

① 政府・与党の選挙対策的な過大な農林漁業発展目標の設定に合わせて、個別の政策手法においても同様に急拡大の目標を設定しなければならないと考えたこと。農林漁業者全体のごく一部の者にしか関わらない政策を初めて実施する際に、それに必要な慎重さを無視して、安易に予算増額のための各省間の競争に参加して過大な目標を設定したことは省幹部の責任である。

② 農林漁業事業体が政策の受益者になることによるマイナス面についての検討が欠如していたこと。たとえば、6次産業化合併事業体となることによって農林漁業事業者が直面する経営の自由度の喪失、方針決定から実行までの迅速性の喪失等についての秤量がなかったために、申請者の少なさの原因が理解できず、成果がえられない原因はサブファンドの努力不足や農林漁業者の経済判断の非合理性にあると把握される傾向が強かった。

③ 競争者の存在について慎重な検討がなされなかったこと。たとえば、6次産業化は既存の第二次・第三次産業の企業から従前の市場を奪うことになるはずであるのに、行政機関は新たな市場が付加されると想定した楽観的な見方しかしていないので、現実には効果が出ない際の原因の追及がサブファンドへの批判などに向かってしまった。内製化が利潤の増加につながると

いう安易な想定が傷を大きくしたといえる。

④ 支援対象者が何を求めているのかについての分析が欠如していたこと。行政機関にとっての今回の案件の中心点は資本増強という新しい行政手法の定着であったが、農林漁業事業者の多くが求めていたものは販路の確保を中心とした経営関係の情報・ノウハウの提供であったから、その希望が満たされないとわかった時点で農林漁業事業者の多くが関心を失うことは経済合理的な反応であったろう。

⑤ 問題が生じた場合にも方針変更を拒否してきたこと。制度化されている行政機関内部の自己評価の機会が、外部者の批判に対する自己合理化の場となってしまっている実態がある。組織内部における厳しい自己反省が無かったことが問題状況の長期化をもたらしている。方針に大きな誤りはなく、その内容で努力を強化すれば目標は達成できるといった結論しか、機関内部の事業評価では出て来なかったという組織としての問題である。

⑥ 全体の立場に立って、関係者のそれぞれの観点での利害得失を調整する役割が機能しなかったこと。義務と権限とが厳格に仕切られている行政機関内部においては、問題点の表面化は各工程を担当する部署間の対立として現れやすい。この時にそれぞれの工程内で独立的に問題解決の努力を進めることは、かえって問題の深刻化をもたらすことがある。責任・権限の再調整を進める上位のマネジメントが欠如していたことが反省されるべきであろう。

以上の考察から本稿の暫定的結論は以下の通りである。サブファンドの事業を支えてきた地方銀行にとっては、EXITによって損失が出る事態が続いている状況の下では、ファンド事業による資金供給コストの方が貸付金のそれよりも高くなってしまい、それを継続する意義がなくなってしまった。したがって、財務省主導に

よるファンド事業の停止決定は、農林水産省にとっては打撃であったにしても、地方銀行にとっては歓迎すべき事態であったのであって、事態の推移は地方銀行の経営論理によって強く規定されていたと判断される。

文献目録

(1) 株式会社農林漁業成長産業化支援機構 (A-FIVE と略称する)

- ・ホームページ <http://www.a-five-j.co.jp/>
- ・『農林漁業成長産業化ファンドのご活用について』2019年1月1日改訂。
(2020年11月30日現在、A-FIVE の関係頁には掲載無し。資料タイトルで閲覧可能)
- ・「出資決定済6次産業化事業体一覧」
http://www.a-five-j.co.jp/reporting/investment_consent.html
- ・『事業報告』各年度版
<http://www.a-five-j.co.jp/reporting/statement.html>
- ・「農林漁業成長産業化ファンドの活用に係るガイドライン」(2014年10月)、同一部改正(2017年5月)
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/fund/attach/pdf/fund-19.pdf>

(2) 農林水産省

- ・農林水産省食料産業局(2017年6月)「農林漁業成長産業化支援機構における今後の収支の見通し及び新規業務について」
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin_fund/dai8/siryou3.pdf
- ・農林水産省「農林漁業成長産業化ファンド」(関係資料目録とも)
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/fund/fund.html>
- ・農林水産省(2019)『平成30年度株式会社農林漁業成長産業化支援機構の業務の実績評価について』
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/fund/attach/>

[pdf/fund-137.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/fund/attach/pdf/fund-137.pdf)

- ・農林水産省食料産業局(2020年7月31日)「A-FIVE の検証に係る検討会検証報告の概容」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/fund/attach/pdf/kentou01-21.pdf>
- ・A-FIVE の検証に係る検討会(2020年7月31日)『株式会社農林漁業成長産業化支援機構に係る検証報告』(『検証報告(2020)』と略称する)。
<https://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/renkei/200731.html>

(3) その他の資料

- ・閣議決定『日本再興戦略』2013年版。
- ・官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議(2013.9.27~2020.11.20。この間に適宜、修正・加筆されている)「官民ファンドの運営に係るガイドライン」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/fund_kkk/pdf/guideline.pdf
- ・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』2019年3月、234頁。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000610688.pdf
- ・「第180回国会衆議院農林水産委員会議録」第12号、2012年8月2日。
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=118005007X01220120802¤t=1>
- ・「第180回国会参議院農林水産委員会議録」第9号、2012年8月28日。
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=118015007X00920120828¤t=1>

(4) 論文等

- 加瀬和俊(2020)「バブル崩壊後の温泉旅館の負債整理問題—栃木県鬼怒川温泉を事例として」、『帝京大学地域活性化研究センター年報』第四巻、1-15頁。
- 西村尚敏(2012)「農林漁業の成長産業化に向け

- て一株式会社農林漁業成長産業化支援機構
法案」『立法と調査』No.327、34-43頁。
- 西村吉正（2011）『金融システム改革 50年の軌
跡』金融財政事情研究会。
- 平野智巳（2018）『農林漁業成長産業化ファン
ドーその仕組みと活用事例』東京水産振興
会。
- 松浦茂（2019）「官民ファンドの動向と課題」、
国立国会図書館調査及び立法調査局『レ
ファレンス』816号、2019年1月号、47-71
頁。
- *注：URL ページは2020年12月1日に閲覧し
て確認した。

The Reason of the Failure of Public-private Fund ~ Case of Fund for Agriculture ~

Kazutoshi KASE

Researcher of Research Center for Regional Revitalization Teikyo University

In Japan in the 2010s, depending on the Public-private Fund got popular as means of Economic policy. Under this system, the government and the local banks provided capital to challenging entrepreneurs to accelerate the development of their business. But the performance of the most funds were not good contrary to their expectations. The scale of the enterprises remained small and it was hard to get out of the red, particularly in case of fund for agriculture, forestry and fisheries, which was abbreviated to A-FIVE. This paper discusses the reasons of such a bad performance. Our provisional conclusion is as follows. The main reasons why the entrepreneurs in primary industries were not positive to participate in the fund system were based on their desire to continue to be independent as before. As the government planned to transfer the farms into joint managements, because the bureaucrats believed that “the bigger, the better” in small scale Japanese agriculture. So even big scale farmers, in Japanese meaning, were cautious about governmental plan. On the other hand, local banks, who are major supporters of private funds, lost the incentive to promote the fund scheme, finding that it is difficult to gain profit in Japanese agriculture.

Key words: Public-private Fund, Sub-Fund, A-FIVE, Japanese Economic Revitalization, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Monitoring