

# 農業に関する KPI の進捗

## 農地集積の KPI 見直しや法人化対策の強化等が課題

政策調査部主任研究員

堀千珠

03-3591-1304

[chizu.hori@mizuho-ri.co.jp](mailto:chizu.hori@mizuho-ri.co.jp)

- 政府は現在、農業に関する9つの成果目標（KPI）を設定して日本農業の事業競争力強化に取り組んでいるが、輸出額目標以外のKPIの進捗状況は芳しくない
- 政府は、最近特に農地集積（1農業者当たり経営面積の拡大）やスマート農業（情報通信技術等を活用する農業）に関するKPIの達成に向けた対策を強化しており、今後その効果が注目される
- 政府が取り組むべき課題としては、農地集積に関するKPIの見直し、法人化対策の強化、スマート農業や6次産業化に関するKPIの進捗を評価するためのデータ収集・開示、が挙げられる

### 1. はじめに

安倍政権は、2013年6月に「日本再興戦略」を閣議決定して以降、具体的な成果目標に基づく政策運営に取り組んでいる。多様な政策領域において設定されているこの成果目標は、KPI（Key Performance Indicatorの略称）と称される。2013年以降、政府は毎年6月に「日本再興戦略」や「未来投資戦略」といった名称の成長戦略を策定しており、このタイミングでKPIを追加・更新している。現時点で最新のKPIは、2018年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」に列挙されている。

本稿では、2019年6月頃に予定されている新たな成長戦略の策定に先立ち、安倍政権が重点を置く政策領域のひとつである「農業」のKPIについて取り上げ、その進捗状況や課題を明らかにしたい。

### 2. 農業に関する9つの KPI

「未来投資戦略2018」では、「農林水産業全体にわたる改革とスマート農林水産業の実現」に向け、農業に関する9つのKPIが設定されている。具体的には、①2023年までに全農地面積の80%が「担い手」（効率的かつ安定的な農業経営を目指す農業経営体として市町村から認定を受けた農業者等）によって利用される、②2023年までに担い手による主食用米の生産コストを2011年の全国平均比で40%削減する、③2025年までに担い手による飼料用米の生産コストを2013年の全国平均比で50%削減する、④2025年までにほぼすべての担い手がデータを活用した農業を実践する、⑤2020年までに遠隔監視による農機の無人自動走行システムを実現する、⑥2019年までに農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成する、⑦2020年までに6次産業化（農業者による農産物加工・直売やレストラン事業等への多角化）の市場規模を10兆円とする、⑧2020年までに酪農における6次産業化の取り組み件数を500件とする、⑨2023年までに法人経営体数を5万法人とする、といった目標である（次頁図表1）。

これらのKPIを分かりやすく整理すると、生産効率化を目的とする農地集積（1農業者当たり経営面

積の拡大)、生産コスト削減、スマート農業(情報通信技術やロボット技術等の先端技術を活用する農業)に関する5つの目標(①~⑤)、新市場開拓を目的とする輸出や6次産業化に関する3つの目標(⑥~⑧)、経営力向上を目的とする法人化に関する1つの目標(⑨)、に分類することができる。安倍政権が最初の成長戦略を策定した2013年から設定されているKPIは①、②、⑥、⑦、⑨の5つで、その他4つのKPIは2014年以降に追加された。また、農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成するというKPI(⑥)については、2016年に目標時期が2020年から2019年へと前倒しされた。

### 3. 総じて芳しくないKPIの進捗状況

図表1では9つのKPIについて、直近の実績をまとめるとともに、各KPIの達成に必要な年平均成長率をもとに「調査時点における目標達成の目安値」との乖離率を算出してみた(7頁の参考図表に、農地集積に関するKPIの実績と上記目安値の乖離を例示)。

この結果、定量的なデータが把握可能な7つのKPIのうち、直近の実績が目安値を唯一上回ったのが、2019年に農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成するという目標(⑥)である。同輸出額は2018年に前年比12%増加しており、2019年も同程度の伸びを実現できれば1兆円を超える状況にあることから、KPIの達成が有望視される。農林水産物・食品の輸出拡大に向けては、政府が輸出対応型施設(例:輸出先の衛生管理目安を満たす加工・貯蔵施設)の整備等に対する補助金の拡充、諸外国に対する輸入規制の緩和に向けた働きかけ、日本産ブランドの海外向け宣伝活動を担う公的機関「日本食品海外プロモーションセンター(略称JFOODO)」の創設、といった支援策を相次いで講じており、こうした動きが農業者等による輸出への取り組みの積極化へとつながっている。

一方、6つのKPI(①、②、③、⑦、⑧、⑨)については直近の実績が目安値を下回っており、現状

図表1 農業関連のKPI設定と進捗状況

	政策分野	KPI(設定時点)	直近実績(調査時点)	調査時点における目標達成の目安値	目安値に対する直近実績の乖離率
生産効率化	農地集積	① 2023年までに全農地面積の <b>80%</b> が担い手によって利用される(2013年)	55%(2017年度)	59%	△7%
	生産コスト削減	② 2023年までに担い手による主食用米の生産コストを2011年の全国平均比で <b>40%</b> 削減する(2013年)	個別経営:31%削減(2017年) 組織法人経営:26%削減(同上)	個別経営:34%削減 組織法人経営:32%削減	個別経営:△3% 組織法人経営:△8%
		③ 2025年までに担い手による飼料用米の生産コストを2013年の全国平均比で <b>50%</b> 削減する(2015年)	32%削減(2017年)	35%削減	△5%
	スマート農業	④ 2025年までにほぼすべての担い手がデータを活用した農業を実践する(2017年)	NA(2020年以降、調査予定)		
		⑤ 2020年までに遠隔監視による農機の無人自動走行システムを実現する(2018年)	現場監視による農機の無人自動走行システムが実現(2018年)	NA	
新市場開拓	輸出	⑥ 2019年までに農林水産物・食品の輸出額 <b>1兆円</b> を達成する(2013年)	9,068億円(2018年)	8,921億円	+2%
	6次産業化	⑦ 2020年度までに市場規模を <b>10兆円</b> とする(2013年)	6.3兆円(2016年度)	6.5兆円	△3%
		⑧ 2020年までに酪農の取り組み件数を <b>500件</b> とする(2014年)	307件(2017年)	344件	△11%
経営力向上	法人化	⑨ 2023年までに法人経営体数を <b>5万法人</b> とする(2013年)	22,700法人(2018年)	27,020法人	△16%

(注) 調査時点における目標達成の目安値の計算式は「KPI設定時点の直近実績×[(1+KPIを達成するために必要な年平均成長率)のn乗]」(年平均成長率はKPI設定時点の直近実績と目標時期・目標値をもとに算出、n=現在の直近実績の調査年-KPI設定時点の直近調査年)。目安値に対する実績の乖離率の計算式は、①と⑥~⑨が「(直近実績÷調査時点における目標達成の目安値)-1」、削減目標である②・③が「-[(直近実績÷調査時点における目標達成の目安値)-1]」(百分率で表示)。

(資料)「未来投資戦略2018」(2018年6月15日閣議決定)や農林水産省の各種統計をもとに、みずほ総合研究所作成

の進捗ペースではKPIの達成が困難な状況にある。特に、法人経営体数を5万法人とするという目標(⑨)と酪農における6次産業化の取り組み件数を500件とするという目標(⑧)については、直近の実績と目安値の乖離が大きい。

また、定量的データが存在しないスマート農業関連の2つのKPI(④、⑤)についても、新技術の活用に向けた法規制整備の検討等に時間を要しているなかで、期限までの達成は容易でないといわれている。

#### 4. 農地集積とスマート農業の分野で進む政府の対策強化

政府は9つのKPIの達成に向け、これまでに様々な対策を講じている(図表2)。輸出分野の対策については、前節で既述したとおりである。この他にも、農地貸借を仲介する都道府県単位の公的機関「農地中間管理機構」の設置(政策分野：農地集積)、農業資材業者等の再編に伴う農業者の仕入合理化を狙いとする農業競争力強化支援法の施行(同：生産コスト削減)、産官学における情報共有や連携を目的とする農業データ連携基盤の本格稼働に向けた体制整備(同：スマート農業)、農業者の6次産業化関連事業に投資する官民ファンド「農林漁業成長産業化ファンド」の創設(同：6次産業化)、各都道府県における法人化の相談窓口の設置(同：法人化)、等の対策が実施されてきた。しかし、前掲図表1をみる限り、輸出以外の分野における対策は、KPIの達成を見通せる程の効果を生み出しているとは言いにくい。

こうした状況のもとで最近、政府が特に対策の強化に注力しているのが、農地集積とスマート農業の2分野である。まず、農地集積の分野をみると、政府は農地中間管理機構の根拠法である「農地中間

図表2 KPI 達成に向けた政府の主な対策

政策分野		KPI(設定年)	政府の主な対策
生産効率化	農地集積	① 2023年までに全農地面積の <b>80%</b> が担い手によって利用される(2013年)	各都道府県における農地中間管理機構の設置 【最近の追加策】同機構の根拠法改正(予定)
	生産コスト削減	② 2023年までに担い手による主食用米の生産コストを2011年全国平均比 <b>40%</b> 削減する(2013年)	農業競争力強化支援法の施行
		③ 2025年までに担い手による飼料用米の生産コストを2013年全国平均比 <b>50%</b> 削減する(2015年)	
	スマート農業	④ 2025年までほぼすべての担い手がデータを活用した農業を実践する(2017年)	農業データ連携基盤の本格稼働(2019年度~)に向けた産官学での情報共有・連携体制の整備 【最近の追加策】技術開発・実証を支援する事業を拡充
		⑤ 2020年までに遠隔監視による農機の無人自動走行システムを実現する(2018年)	
新市場開拓	輸出	⑥ 2019年に農林水産物・食品の輸出額 <b>1兆円</b> を達成する(2013年)	輸出対応型施設(例：輸出先の衛生管理基準を満たす加工・貯蔵施設)の整備等に対する補助金の拡充他
	6次産業化	⑦ 2020年度に市場規模を <b>10兆円</b> とする(2013年)	農林漁業成長産業化ファンドの創設
		⑧ 2020年までに酪農の取り組み件数を <b>500件</b> とする(2014年)	
経営力向上	法人化	⑨ 2023年までに法人経営体数を <b>5万法人</b> とする(2013年)	各都道府県における法人化の相談窓口の設置

(資料)「未来投資戦略2018」(2018年6月15日閣議決定)や農林水産省の各種公表資料等をもとに、みずほ総合研究所作成

管理事業の推進に関する法律」の改正案を2019年の通常国会に提出した（5月17日成立）。この改正案には、市町村に作成が義務付けられている農地の借り入れ計画と農地中間管理機構に作成が義務付けられている農地の貸し付け計画のうち、後者を一定条件のもとで不要とすることや、市町村単位で農地貸借を仲介している「農地利用集積円滑化団体」と農地中間管理機構を統合一体化すること等が盛り込まれている。政府は、貸し付け計画を不要として、農地をより迅速かつ手間をかけずに集積できるようにすることや、農地利用集積円滑化団体と農地中間管理機構の統合一体化によって農地の貸し手と借り手のマッチング件数を増やすことを目指している。

次に、スマート農業の分野をみると、政府は2018年度第2次補正予算でスマート農業の技術開発・実証事業に62億円の予算を充てた。このほか、2019年度には追加で「スマート農業加速化実証プロジェクト」という新規事業にも5億円の予算を計上し、企業や研究機関等が農業向けの情報通信技術・ロボット技術を農業者と連携して開発・実証する動きを支援している。政府はこうした支援を通じて、農業者のニーズに沿ったスマート農業関連商品・サービスを充実させていく方針である。

就業人口の高齢化や国内需要の縮小といった厳しい環境のもとで閉塞感が漂う農業界において、上述した法改正や予算拡充が今後、農業者等による農地集積やスマート農業への取り組みをどの程度活性化させることができるか、注目される。

## 5. 農業に関する KPI をめぐる論点と課題

ここまで本稿では農業に関するKPIの進捗や政府によるKPI達成に向けた対策の実施状況等について述べてきた。これらを踏まえたうえで、以下では農業に関するKPIの論点と政府が取り組むべき課題を確認・抽出する。ここでは、主なものとして3点取り上げたい（図表3）。

### （1）論点1：農地集積に関する KPI 設定の妥当性

1つ目の論点は、農地集積に関するKPI設定の妥当性である。前掲図表1で挙げた6つの政策分野のなかで、日本農業の競争力強化に向けて最も重要であるとみられるのが農地集積である。農地集積が進めば、スケールメリットによって生産コストを削減しやすくなり、これによって価格競争力が強まれば輸出も拡大しやすくなるといった具合に、他の政策分野にも及ぶ好循環へとつながることが期待されるからである。政府が農地集積の強化に注力しているのも、こうした背景があるためと推測され、

図表3 農業に関する KPI の主な論点と取り組むべき課題

論点	取り組むべき課題（対応例）
農地集積に関するKPI設定の妥当性	【KPIの見直し】 ・対象を水田に限定して農地集積率の目標値を再設定
法人化に関するKPIの進捗の遅れ	【対策の強化】 ・集落営農と他地域の有力な農地所有適格法人による新法人の設立を促進（各都道府県の取り組みを政府が財政的に支援）
スマート農業や6次産業化に関するKPIの進捗情報の不足	【データ収集・情報公開】 ・スマート農業への取り組みに関する各種データを収集 ・6次産業化の市場規模の内訳を公表

（資料）みずほ総合研究所作成

その姿勢については評価できる。

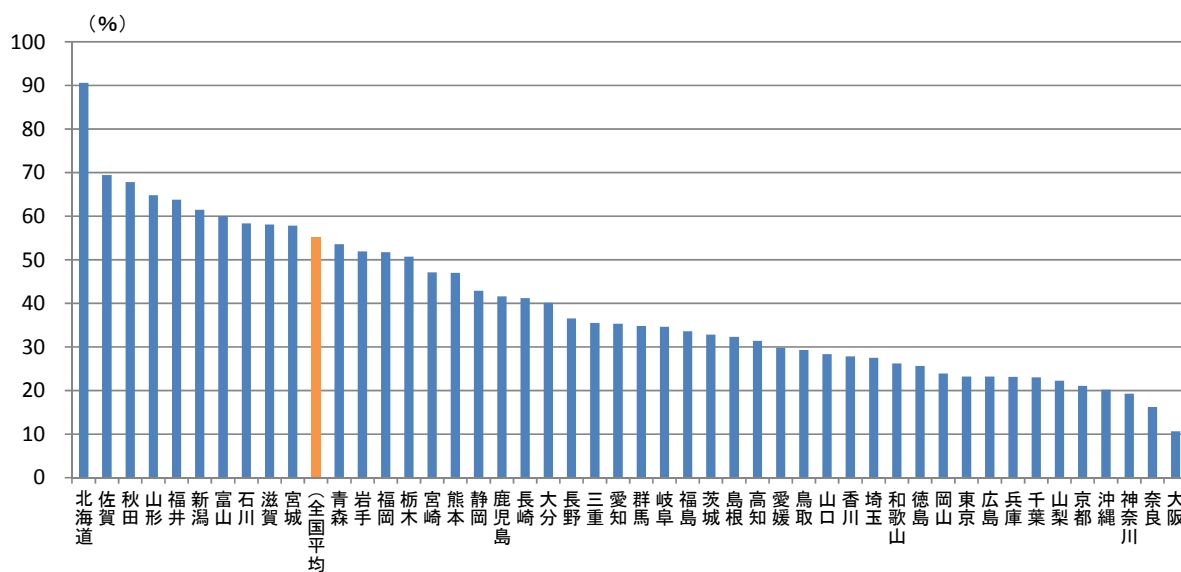
しかし、「2023年までに全農地面積の80%が担い手によって利用される」というKPIの設定については、農業経済学者から「目標設定の根拠が明確でない<sup>1)</sup>」、「現実的ではないし、逆に達成したところは大変な事態になりかねない。草刈りや水路の清掃など、地域資源の維持管理は担い手だけでは難しい<sup>2)</sup>。」といった批判が出ており、今後見直しが必要とみられる。担い手による農地利用のシェアを示す農地集積率を都道府県別にみると、最高値（90.6%）の北海道と最低値（10.6%）の大阪府の間には大きな開きがあり（図表4）、生産品目、地理的な条件、農業者の高齢化の度合い等によって、農地集積の難易度や適正水準には地域間格差がある。政府はこうした状況の詳しい分析に基づき、KPIの対象や水準を再検討することが望ましい。

一案としては、生産コスト削減に関するKPI（前掲図表1の②・③）の対象が農政上の最重要品目というべき「米」に限定されているのと合わせる形で、農地集積率に関するKPIの対象を水田に限定して目標値を設定し直すことが考えられる。目標値については、政府が平地や中山間地といった水田の立地条件別に現在の水田の農地集積率を把握するとともに、担い手による経営規模の拡大余地や高齢化に伴う離農者数等を予測したうえで、官民双方が努力すれば達成しうる水準に設定し直す必要がある。

## （2）論点2：法人化に関するKPIの進捗の遅れ

2つ目の論点は、法人化に関するKPIの進捗の遅れである。法人経営体数を5万法人とするというKPIは、9つのKPIのなかで実績と目標達成の目安値との乖離が最も大きい（前掲図表1）。政府はKPIの設定以前から集落営農（農業生産に共同で取り組む集落単位の組織）の法人化に対する40万円の定額支給等を行ってきたほか、2018年度からは各都道府県における法人化の相談窓口設置に対する支援も開始したが、農業者の法人化に向けた動きはまだ限定的なものにとどまっている。この背景には、農業者

図表4 都道府県別にみた農地集積率



(注) 農地集積率の計算式は「担い手による農地利用面積÷全耕地面積」(2018年3月実績)。  
 (資料) 農林水産省「日本の農地集積の状況」より、みずほ総合研究所作成

に事業拡大の意思がなければ法人化する必要性が低いことや、法人化によって社会保険・労働保険制度の加入に伴うコスト増が生じること等がある。農地集積、生産コスト削減、スマート農業の進展による生産効率化が利益の増加をもたらし、輸出や6次産業化による新市場の拡大が売上の増加を農業者にもたらすと期待されるのに対し、法人化自体は農業者の売上や利益に必ずしも直結しないため、政府が法人化を推進する必要はないとの声もある。

しかし、農業者がスマート農業、輸出、6次産業化といった「攻め」の事業戦略に取り組んでいくためには経営力を向上させることが重要であり、その手段としては「家業」から「事業」への経営者の意識改革、労働力や後継者の確保、対外的な信用力アップ等の効果が見込まれる法人化が妥当であると考えられる。また、農業者が2019年4月に設けられた新たな在留資格を活用して外国人労働者を受け入れていくうえでも、体制整備の一環として法人化が有望視される。

これらの点を踏まえ、政府としても法人化を推進するための対策を強化することが求められるだろう。具体的には、各都道府県が農地所有適格法人（農地所有を認められた法人）の新設を促す取り組みを、財政的に支援することを提案したい。農地所有適格法人の新設を促す方法としては、法人化への意欲はあるものの、経営者としてのリーダーシップを発揮できる人材が不足している集落営農組織に対し、各都道府県が他地域の有力な農地所有適格法人を紹介して、両者の共同出資による新法人の設立をサポートすること等が考えられる。折しも政府は、農地所有適格法人の役員が複数のグループ会社の役員を兼務しやすくするための規制緩和を盛り込んだ農業経営基盤強化促進法の改正案を2019年の通常国会に提出した（5月17日成立）。今後、法改正と上述した支援が実現すれば、集落営農は既存の農地所有適格法人から出資や共同経営者の派遣を受けたうえで法人化することができるほか、新たに設立する法人の経営を軌道に乗せやすくなると期待される。

### **（3）論点3：スマート農業や6次産業化に関するKPIの進捗情報の不足**

3つ目の論点は、スマート農業や6次産業化に関するKPIの進捗を詳しく分析するためのデータが不足していることである。2025年までにほぼすべての担い手がデータを活用した農業を実践するというスマート農業関連のKPIについては、直近の実績が把握されておらず、進捗が管理できていない状態にある。政府は5年に1度の農林業センサスを2020年に実施する際に初めてスマート農業への取り組みの有無を悉皆的に調査することを予定しているが、この調査の確定値が出るのは2021年3月頃となる見通しで、あまりにも遅い感がある。政府は、ひとまずスマート農業への取り組みについて現時点で入手可能なデータをできる限り収集し、それをもとにKPI達成に向けた進捗管理を図っていく必要があるだろう。

また、2020年までに6次産業化の市場規模を10兆円とするという6次産業化関連のKPIについては、2016年度の市場規模が6.3兆円であるとの直近実績が示されているものの、その詳しい内訳は不明である。農水産物の加工・直売所や農業者のレストラン・民宿事業については2016年度の販売金額が合計で約2兆円に達することが農林水産省の「6次産業化総合調査」で明らかにされているが、6.3兆円の市場規模に含むとされる他の事業（都市と農山漁村の交流、商品開発や雇用等における医療・福祉と農業との連携、バイオマス・再生可能エネルギー等）の規模については公表されていない。こうした状況では、国民がKPI達成の意義や対策の重要性を理解したり、その是非を判断したりすることが難しいことから、政府は6次産業化の市場規模の内訳を公表したうえで、6次産業化の対策を進めていくべき

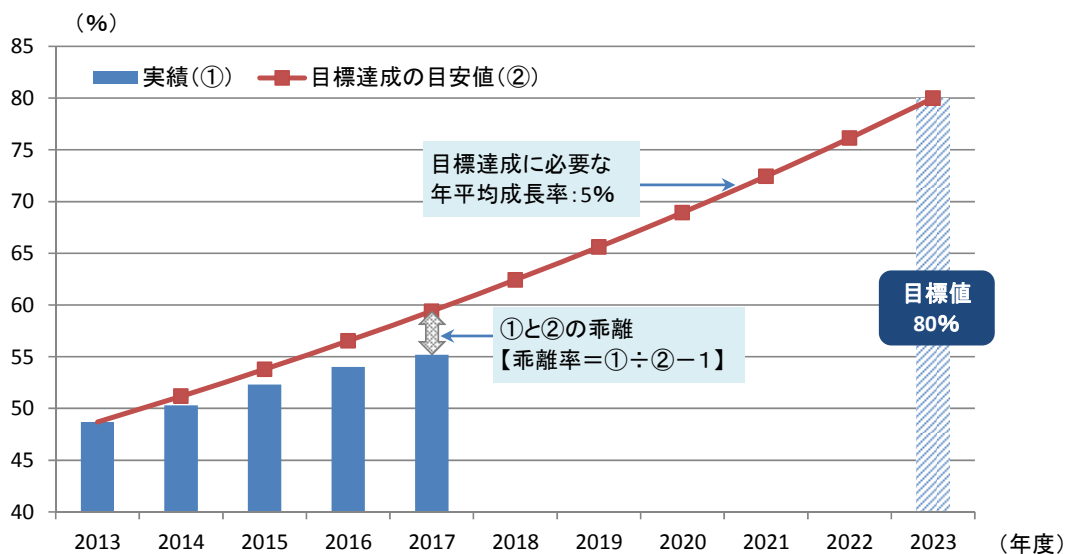
であると考えられる。

## 6. おわりに

2013年以降、政府が成長戦略の実効性を確保するためにKPIを設定し、その達成に向けた関係省庁の意識を高めたことは評価できる。農政においても、農地集積、生産コスト削減、スマート農業、輸出、6次産業化、法人化といった重要性の高い政策分野に関するKPIが設定されて以降、これら分野の施策が一層強化されており、この動きは歓迎すべきものと言える。

ただし、KPIを活用した政策運営にあたり、KPI達成に拘泥してしまうことは禁物である。農政についてみれば、政策の究極目的はあくまでも「日本農業の競争力強化」であり、9つのKPIはこれを実現させるための各種取り組みの進捗を計測する尺度に過ぎないからである。目標水準が疑問視されているKPIやデータ収集・開示が必ずしも十分とはいえないKPIもあるなかで、政府としては今後、これまでの実績等をもとに、農政における9つのKPIの向上が日本農業の競争力強化にどのような内容・程度の好影響を及ぼすかを改めて詳しく分析したうえで、KPIや施策の見直しを適宜進めていく必要があるだろう。

### <参考図表：農地集積率の実績および目標達成の目安値の推移>



(資料) 農林水産省「農地中間管理機構による農地集積の状況(2017年度版)」をもとに、みずほ総合研究所作成

1 生源寺眞一福島大学教授インタビュー記事(日本農業新聞2018年7月21日付)より抜粋。

2 安藤光義東京大学大学院教授インタビュー記事(日本農業新聞2018年7月21日付)より抜粋。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。