

## 農業政策金融の課題と再編への考察

誌名	農村研究
ISSN	03888533
巻/号	97
掲載ページ	p. 12-27
発行年月	2003年9月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター  
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council  
Secretariat



# 農業政策金融の課題と再編への考察

日 暮 賢 司\*

## I. 主題への接近

農業政策金融は1950年代から1960年代にその基盤が形成された。当時の農業政策金融の主眼は、土地改良、新農業技術の導入にせよ、農業施設・農機具の導入にしても、農業生産力の向上にあった。その後、農業政策金融は、農業・農村の経済変化の影響を受けて、農家生活、農産物流通・加工などの非農業生産分野を含めて展開している。それは、戦後の農業問題が発生・拡大して、農政課題になり、その対策の一つとして拡充されてきたからであろう<sup>1)</sup>。しかし総じて農業政策金融の骨格は、1950年代から1960年代に創設されたものから今日でも基本的に変わっておらず、新たな資金制度の創設によって複雑化こそすれ、体系的に整序されたものではなく類似的な制度資金も多い。それは、見方によれば、借り手のニーズにきめ細かく対応しているという評価になるが、別の見方をすれば、制度資金が競合して無駄が多く、しかも借り手にとって資金の選択に悩むという評価になる。そして農業政策金融は、貸付内容の拡充によっても1980年代以降において貸付を促すことが困難になっている。

農業政策は、従来の農業政策（農基法農政1961～1998年度）から食料・農業・農村基本法（1999年度以降）による新たな政策へ変化している。農業政策金融の抜本的な見直しが遅れているのは、農業政策金融の中で最も政策性が強い農林漁業金融公庫資金（以下、農林公庫資金という。）の貸付元である農林漁業金融公庫の特殊法人化への改革が進行

中であること<sup>2)</sup>、そして農産物貿易自由化（関税率の引下）の懸念もあって新しい政策自体が明確な展望を打ち出しにくいことも要因として指摘される。

農業政策金融は、いずれ新しい政策体系に歩調を合わせたものに再編されていくものと思われる。本稿は、この点を意識しながら、農業政策金融の問題点、その金融機能低下の要因、そして農業政策金融の再編成において留意すべきことについて考察したい。

## II. 農業政策金融の制度的特徴

農業政策金融は、長期・低利資金という特徴がある<sup>3)</sup>。まず1950年代における長期制度資金の必要な根拠は以下のようなものであった。農地は、農業の主要な生産手段であるので土地改良投資が重要視される。土地改良は、加藤（1983:107）がいうように、投資に多額の費用を要し、かつ資金の回収に長期間を必要とする。このため長期資金が求められる。しかし、一般の金融機関は、返済期間が長期化すればするほど貸付金回収のリスクが高まるので貸付が困難になる。この信用制限を避けるために、返済期間の長い政策金融が必要とされた。

さらに、低利の制度資金の必要な根拠として、資金の借り手（農家）の多くは、貯蓄の多い個人（資金余剰部門）であり、かつ貯蓄に関する金利選好が高いことから、それを原資とする農協の貸出金利も高いものとなりやすい。それに対して借り手は、そのような高い貸出金利の資金であっては、意欲的な農業経営の規模拡大（農業投資）が困

\*東京農業大学国際食料情報学部

難になりやすいからである。

これらの理由から、農業政策金融が創設・展開されてきた。主要な農業政策金融の特徴をみれば、以下のものである。

#### (1) 農林公庫資金

農林公庫資金は、1953年度に創設され、郵便貯金などを原資とする資金である。この資金は、長期低利を特徴とするが、農業制度資金の中で最も政策性の強い資金である。農林公庫資金は、創設当初において土地改良資金を中心にしていたが、農政課題の対策に応じて、主なものとして、自作農維持創設資金（1955年度～）、農業構造改善推進資金（1963年度～）、総合施設資金（1968～93年度）、農業経営基盤強化資金（1994年度以降、総合施設資金を継承）、加工流通関係資金（特に1980年代以降）<sup>4)</sup>が加えられる。

#### (2) 農業近代化資金

農業近代化資金は、農村の資金が増加する中で1961年度に創設され、農協資金などを原資とする長期低利資金である。農林公庫資金に比べて政策性の弱い資金であるが、1960～70年代の農業機械化の中で多くの農業者に利用されたという意味で、農業政策金融の中で最もポピュラーな資金である。この資金は、個人及び共同の農業用施設、農機具、家畜導入、小土地改良などを貸付内容としているが、とくに農業用施設、農機具投資に利用されている。農業近代化資金は、農業近代化に資することを目的としているが、農業生産資金だけではなく、農村環境整備（1966年度～）、観光農業施設（1971年度～）、新規就農者向けの特定農家住宅（1972年度～）も融資対象にしている。

#### (3) 農業改良資金

農業改良資金は、1956年度に創設され、税金などを原資とする無利子資金である。この資金は、農業改良普及員の普及活動の裏づけとして創設された経緯から、普及員の指導を受けることが条件付けられているという特徴がある。さらに農業改良資金は、能率的な農業技術の普及奨励手段として創設されたものである。その後1964年度に既存の技術導入資金のほかに、新たに農業後継者育

成資金、農家生活改善資金が追加され三本立てとなる。

1985年度に技術導入資金が生産方式改善資金へ再編され、新規に経営拡大資金が創設される。農業後継者育成資金は、1992年度に青年農業者等育成確保資金へ組替が行われる。こうして農業改良資金は、主力である生産方式改善資金の他に、経営規模拡大資金、農家生活改善資金、青年農業者等育成確保資金（含む新規参加者）の四本立てで構成されている。

なお、農林水産金融研究会『農林水産金融の動向』によれば、その他にも14の農業制度資金種類があるけれども、それらは、農林公庫資金を細分化したものや農林公庫資金と農業近代化資金との協調融資で構成されているものが多い。ここでは複雑さを避けるために、これらの説明を省略する。

#### (4) 農業信用保証保険制度

農業信用保証保険制度は1961年度に創設される。この年度は、農業基本法が制定された年で農業近代化資金も創設されている。農業信用保証保険制度は、農業近代化資金などの融通の円滑化を図ることを目的として、農業者などの信用補完のための事業を行うものである。時代背景としては、経済の高度成長が始まり、農産物需要及び労働市場の拡大によって、農家所得が増加し農村における資金が増加する。一方、農業の近代化が社会的に要請される。農業近代化資金を創設しても、農業者の信用（主に農地担保、保証人）の不足によって、資金の円滑な貸付→農業投資→農業近代化が進まなければ農業基本法による政策の効果が高まらない。このため、農業信用保証保険制度が主として農業近代化資金の円滑な融通を図るために導入される。

農業信用保証機関は、各都道府県に設置されている農業信用基金協会である。農業者は農協の窓口で農業制度資金などを借りる際に借入金額に応じて、債務保証しなければならぬ。債務保証は、農地担保、保証人、機関保証（農業信用保証保険制度）及びそれらの組合せが一般的である<sup>5)</sup>。

借り手は、機関保証する場合、保証料を毎年借入金残高の0.29~1.6%<sup>6)</sup>を支払わなければならない。そのことによって、仮に借り手はその年度の返済ができない場合に、借り手に代わって農業信用基金協会が資金の貸し手へ返済(代位弁済)する。その後、借り手は、農業信用基金協会へその年度に返済できなかった金額について、長期的(10年程度)に分割返済することになる。

農業信用基金協会は、代位弁済が増加すると、基金を取り崩して弁済に充てるので、基金が減少する。それを防ぐために、農業信用保険制度があって、代位弁済額の半分程度の保険金が農林漁業信用基金(1966年度設立, 1987年度以降, 農業信用保証協会から名称変更)から農業信用基金協会へ振り込まれる。

農業信用保証は、農業近代化資金、一般資金に大別されている。一般資金とは、近代化資金以外の資金であって、農業者などの事業又は生活に必要な資金と定義付けられている。一般資金の信用保証割合が高まるにつれて、それを信用保険につなげるために、1973年度以降、主務大臣指定資金(一般資金の信用保険対象資金)の対象になる一般資金の対象範囲を拡大した。それは、(1)農業者の居住する住宅資金、農地などの取得に関する資金、環境整備の資金、農協クローバーローンであり(1973年度)、(2)畜産経営特別資金(1975年度)、(3)農林公庫転貸資金及び農協准組合員対象の特定貸付金(1978年度)、(4)営農ローン(1983年度)、(5)賃貸住宅資金、賃貸業務用施設資金、民宿・スポーツ施設資金、住宅資金、自動車購入資金など(1990年度)である。

### Ⅲ. 農業制度資金貸付と問題点

#### (1) 貸付額変化の特徴

農業制度資金は、借り手の側面からみて、農業生産力の向上を図るために必要であって、長期低利な制度資金が供給される。その意味で、制度資金貸付額の変化はその機能をみる主な指標となる。さらに制度資金は、資金の貸し手からみても、資金需要の高まる状況において社会的な必要性が

高いと判断できるけれども、逆に資金需要が長期的に低下する状況下において、社会的な必要性に懐疑的になる。たとえば総合施設資金から農業経営基盤強化資金への組替のように、必要性のより高い制度資金に変化している。

農林公庫資金(農業)の貸付額は、図1のように、1980年度の4,679億円をピークにそれ以降減少傾向を示し、1999年度2,009億円とこの間に57%減少している。また同期間の貸付件数は、161,899件から15,687件へ90%の減少である。農業関係資金貸付額の減少を補うように加工流通関係資金の貸付額が1980年度85億円(全体の1.3%)から1999年度1,581億円(全体の37.8%)へ増加している。

1999年度の農林公庫資金全体の貸付額は4,152億円であり、1980年度の6,603億円に比べて37%減少している。同期間の貸付件数は、174,492件から17,729件へ89.8%の減少である。1999年度貸付額のうち農業関係資金は2,008億円(48.4%)である。また、農業関係資金の主なものは、農業経営基盤強化資金507億円(25.2%)、農業基盤整備資金534億円(26.6%)、農林漁業施設資金(農業)597億円(29.3%)である。農林漁業施設資金(主務大臣指定施設-農業、共同利用施設)は、(1)農用地利用増進と農産物生産の合理化を一体として推進する地域農業総合整備、(2)最新の技術若しくは経営方式を導入するための特別振興事業が主なものである。

農業近代化資金貸付額は、1999年度1,172億円とピーク時の1977年度3,344億円に比べて65%減少している。同期間の貸付件数は、190,958件から25,778件へ86.5%の減少である。なお貸付件数のピークは1973年度の267,615件である。1975年度以降における農業近代化資金貸付額の変化は、三つの局面に分けられる

1つは、1977年度をピークにそれ以降1982年度まで減少している局面である。先にふれたように、農業近代化資金は農林公庫資金に比べて政策性の弱い資金という性格をもつので、より実体農業経済の影響を受けやすい。1978年度は、米過剰

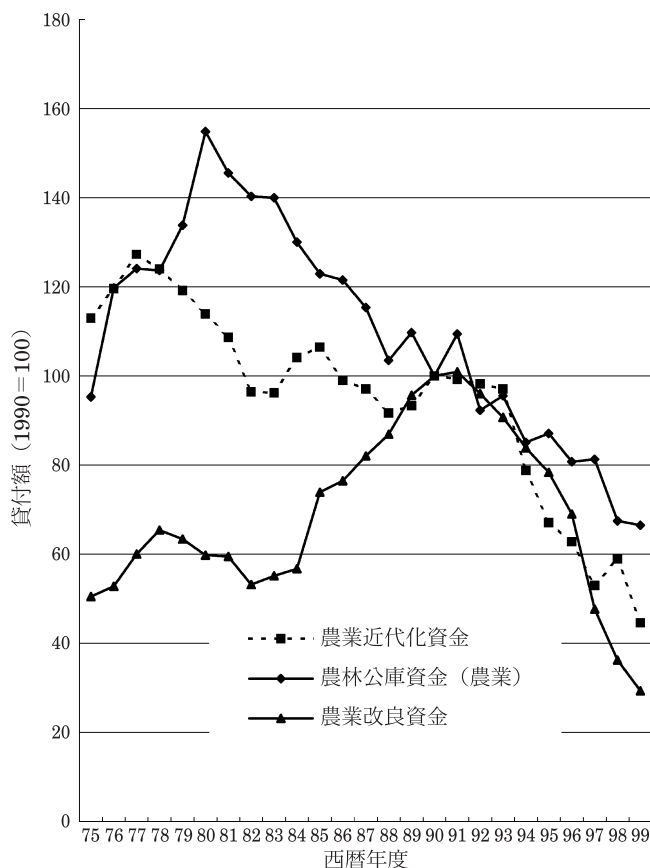


図1 主要農業制度資金貸付額 (名目) の推移 (1990=100)

(出所) 農林水産金融研究会『農林水産金融の動向』により作成。

を構造的なものと認識した水田利用再編対策及びみかんの二割減反が始まった年度である。翌79年度には牛乳の自主的な生産調整が始まった。

2つは、1983～1993年度に2,500億円程度で安定的に推移している局面である。ただ同期間の貸付件数は、137,647件から60,428件へ56%も減少している。

3つは、1994年度以降、貸付額が急速に低下をみせる局面である。農業制度資金の殆どが農協を窓口として貸し付けられている。農協は、平成不況による低金利下において、農林公庫資金、農業近代化資金、農協プロパー資金間の金利差が縮小しているので、できるかぎり原資が農協資金である農業近代化資金などを貸し付けようとしてい

る。それにもかかわらず農業近代化資金の貸付額は、大幅に低下している。これは、農産物過剰下において1991年度に牛肉、オレンジの自由化、1992年度に柑橘果汁の自由化、そして1993年度に米の部分自由化の決定(1995年度から実施)から農畜産物価格の低迷による生産農業所得の減少が影響している。

農業改良資金の貸付額は、1978～1982年度に減少した。このため、1985年度に「Ⅱ-3. 農業改良資金」でふれたように、見直しが行われた。その後、農業改良資金の貸付額は1991年度まで増加するが、1991年度464億円をピークに1999年度135億円へこれまた大幅(71%)に減少している。同期間の貸付件数は、15,685件から2,515件へ



84%の減少である。これらの主要な農業制度資金の中で、平成不況期（1993年度以降）において、図1に示すように、無利子資金の農業改良資金の貸付額の減少率が最も高い。

(2) **政策変化とその影響—競合問題を中心に—**  
貸付額が比較的多く、かつ政策課題に対応して農業制度資金種類の最も拡充しているのは政策性の強い農林公庫資金であるので、そこに焦点をあてて、資金需要低下の中での資金競合をみれば、以下のようなものである。農林公庫資金の中心的な存在であった農業基盤整備資金の貸付額が1980年度2,373億円から1997年度685億円へ土地改良事業の補助率の高まり（1980年度80.3%から1997年度92.1%へ）などによって減少する。それを補うように加工流通関係資金の貸付額が増加する。その資金は、民間金融機関の資金貸付と競合する。

その一方で、農林公庫は、農林漁業施設資金（農業-主務大臣指定施設）を1980年度268億円から99年度597億円へ増加させる。この施設資金は、農林公庫内部の農業経営基盤強化資金のほかに、農業近代化資金、農業改良資金（生産方式改善資金）と競合している。

農業制度資金は、その他にも競合が生じているので、資金用途別に整理してみれば、以下のようである。農地取得に貸付可能な制度資金は、農地等取得資金（農林公庫）、農地等購入資金（農業者年金基金）、土地利用型農業経営体質強化資金（農林公庫）、農業基盤整備資金（農林公庫）、担い手育成農地集積資金（農林公庫）がある。

農業経営規模拡大に貸付可能な資金は、農業経営基盤強化資金（農林公庫）、農業近代化資金（農協等）、経営規模拡大資金（農業改良資金）である。

農業経営再建に貸付可能な制度資金は、自作農維持資金（農林公庫）、畜産特別資金（農協等）、農業経営維持安定資金（農林公庫）、農家負担軽減支援特別資金（農協等）、天災資金（農協等）がある。

農家生活改善に貸付可能な制度資金は、農業近代化資金（農協等）、農家生活改善資金（農業改良資金）、中山間地域活性化資金（農林公庫、農協等）がある。

このように農業制度資金は、重複しており、組替による再編がおこると他の制度資金に競合的な影響を及ぼしやすい。しかも、資金需要低下の中での競合問題であって、抜本的な再編成を行わない限り、農政対策から、さらなる制度資金種類の増加となるであろう。これは、資金種類を複雑化させるので、資金の借り手にとって制度資金の選択を一層困難なものにさせる。

#### IV. 貸付変化の要因

前節でもふれたが、補助率の高まりによる農業制度資金貸付額の減少、平成不況下の低金利による制度資金と農協プロパー資金などの金利差の縮小、そして実体農業経済の側面からの生産農業所得の減少といった制度資金貸付額の変化要因をデーターとして整理すれば表1のようである。

表1 農業投資に関する制度資金調達額など（名目）の推移

（単位：百億円、%，兆円）

西暦年度	制度資金	制度資金割合	金利差	農業所得
1975	60.6	21.0	4.50	5.21
1976	70.3	20.8	4.50	5.13
1977	73.5	19.7	3.50	5.17
1978	73.1	19.1	3.40	5.42
1979	74.3	17.9	4.00	5.12
1980	79.3	19.4	4.50	4.58
1981	75.4	18.9	4.00	4.45
1982	70.5	17.5	4.00	4.26
1983	70.0	17.7	4.00	4.37
1984	68.8	16.5	3.50	4.52
1985	67.3	16.2	3.50	4.38
1986	65.2	15.7	2.65	4.20
1987	63.4	14.3	2.65	3.84
1988	59.2	13.4	2.65	4.00
1989	62.3	14.3	2.65	4.61
1990	64.4	15.0	3.60	4.82
1991	66.6	15.5	3.15	5.03
1992	63.1	13.7	2.60	4.93
1993	62.8	11.8	2.20	4.77
1994	55.1	11.1	2.20	5.11
1995	50.0	9.1	1.70	4.63
1996	47.0	9.1	2.60	4.44
1997	43.0	9.1	1.30	3.97
1998	44.6	8.6	1.20	4.04

（出所）1）農林水産省『農業・食料関連産業の経済計算』、2）農業近代化資金制度20年史刊行会『農業近代化資金制度20年史』、3）農林漁業金融公庫『農林漁業金融四十年史』より作成。

（注）1）制度資金は、農業投資に関する農業制度資金調達額（百億円）。2）制度資金割合は、農業投資に対する農業制度資金貸付額の割合。3）金利差は、年度末の基準金利から総合施設資金、農業経営基盤強化資金の貸付金利を差引いたもの。4）農業所得は、生産農業所得（兆円）。

この表から、農業投資に対する農業制度資金の割合は着実に低下している。農業投資に対する補助金割合は1975年度24.4%から1998年度50.1%へ25.7ポイント高まり、農業投資に対する制度資金割合はこの間21.0%から8.6%へ12.4ポイント低下している。

基準金利<sup>7)</sup>と認定農業者育成に関する長期低利資金である農業経営基盤強化資金との金利差は、1998年度において僅か1.2ポイントにすぎない。

生産農業所得は、1975～1979年度に5兆円程度あったけれども1987年度に3兆円台に低下する。この年度は、31年ぶりに米価の引下げ(-5.95%)となる。さらに、1997年度の生産農業所得も4兆円を割り込み3.97兆円である。この年度は、消費税が3%から5%へ引上げられ、1974年以來のマイナスの実質経済成長率(-0.1%)となった。それに伴って、食料消費額も減少する<sup>8)</sup>。

トータルな農業制度資金貸付額は、図2のよう

にバブル経済の時期を除いて減少している。その変化要因を知るために、以下の回帰分析を試みた。

非説明変数を農業制度資金貸付金(100億円)Yとし、説明変数を金融要素である農業投資に対する農業制度資金の割合(%)X1、基準金利と農業経営基盤強化資金との金利差(%)X2、実体農業経済要素である生産農業所得(兆円)X3とし、1980～1997年度(18年間)の3カ年移動平均法による数値(名目)を用いた回帰分析の計測結果は表2のようである。なお、三つの説明変数(X1, X2, X3)による重回帰式を求めなかったのは、表2の注に記してあるように、説明変数X1, X2間において高い相関関係にあって多重共線性が生じたからである。また、モデル1の説明変数として農業投資に対する農業制度資金の割合・X1、生産農業所得・X3を採用したのは、金融要因と実体農業経済要因が農業制度資金貸付額に影響を及ぼ

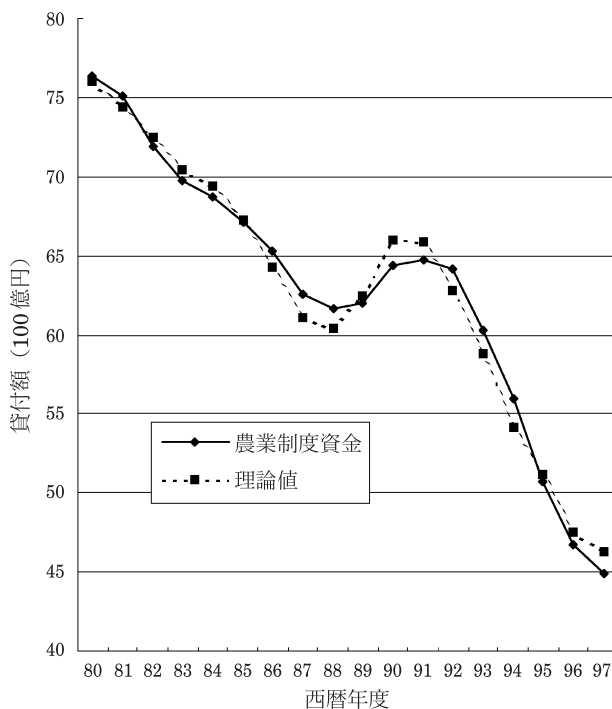


図2 農業制度資金貸付額の推移 (3カ年移動平均)

(出所) 表1及び重回帰分析(モデル1)計測値による。

表2 農業制度資金貸付額の重回帰モデル

	モデル1		モデル2		モデル参考	
	係数	t値	係数	t値	係数	t値
定数項	3.07	0.68	20.71	1.88	-2.46	-0.62
制度資金割合・X1	2.79	30.63			3.79	11.9
金利差・X2			10.67	11.62	-4.13	-3.24
農業所得・X3	4.43	4.72	2.36	1.00	5.18	6.72
R <sup>2</sup>	0.98		0.90		0.99	

(注) モデル参考の重回帰式では、金利差・X2の係数の符号がマイナスであり、金利差が大きければ大きいほど農業制度資金貸付額が大幅に減少するという現実離れたものとなる。これは、説明変数である制度資金割合・X1と金利差・X2との間に $r=0.97$ と高い相関があるために、多重共線性が生じたからである。それを避けるために金融要素である制度資金割合・X1と金利差・X2を切り離した二つの重回帰モデルを作成した。

すと思われるからである。さらにモデル2の説明変数として基準金利と農業経営基盤強化資金との金利差・X2、生産農業所得・X3を採用したのは、モデル1と同様に金融要因と実体農業経済要因が農業制度資金貸付額にインパクトを与えるものと思われるからである。

この重回帰モデル1の理論値は図2に示してある。この回帰式から、制度資金割合が1ポイント低下すると(ただし定数項及びX2一定。以下、同様の方法。)、農業制度資金の貸付額が2.79百億円減少する。同様に、生産農業所得が1兆円減少すれば、農業制度資金貸付額が4.43百億円減少することを意味する。

重回帰モデル2の回帰式から、金利差が1ポイント低下すると、農業制度資金貸付額が10.67百億円減少し、生産農業所得が1兆円減少すれば、農業制度資金貸付額が2.36百億円減少することを意味する。モデルによって制度資金割合X3の係数が異なるのは、その他の説明変数がモデル1で制度資金割合・X1、モデル2で金利差・X2と異なるからである。

このように、農業経済環境悪化の中で、補助率の高まりによる制度資金割合の低下及び低金利局面における金利差の縮小によって農業制度資金貸付額を減らしてきたことが重回帰分析によって示される<sup>9)</sup>。

換言すれば、農業経済環境悪化の中で、それを改善するために農業投資を促そうとすれば、農業

生産基盤整備のように補助率を高めざるをえない。そうしなければ、農業基盤整備が進まないからである。しかし、その割合を高めれば高めるほど補助残融資で用いられる農業制度資金(農業生産基盤整備資金)の貸付が排除される。さらに、低金利局面で制度資金と農協プロパー資金の金利差が1%程度に縮小しているので、多額の融資でない限り、借入手続きがより簡単で、申込から融資実行までより短期間で借りられる資金を選択することも考えられる。

補助率の高まりは、農業政策金融の内部的な問題ではなく、農業政策という外部的な側面からの要請である。金利差の縮小は、公定歩合の引下げなど金融緩和政策という日本金融政策からの引き起こされたものである。最後の生産農業所得の減少傾向は、実体農業経済という農業政策金融の外部要因からの影響である。このように、農業政策金融外部からの影響をうけて農業政策金融は後退しているが、そうであっても、農業制度資金貸付額の大幅減少は、その必要性を含めて再編成論議の対象となる。

## V. 農業信用保証保険機能の変化

農業信用保証保険制度は、「Ⅱ-(4)農業信用保証保険制度」でふれたように、農家の資金需要変化の影響を受けて非農業資金に関する信用保証保険分野が拡大された。この信用保証保険制度は、農業近代化資金の貸付促進を主な目的としていたが、1978年度に農業近代化資金と一般資金との付保証割合が逆転し、それ以降一般資金の信用保証割合が一貫して高まり、この制度創設当初の目的から乖離している。一般資金の内容に適応した信用保証保険制度へ抜本的な見直が必要である。

一般資金の信用保証割合が高いので、その内容を農林漁業信用基金『農業信用保証保険業務要覧』では農業近代化資金、主務大臣指定資金(農業、生活、農外事業)というように1982年度以降、区分、集計されている。ただしこの区分されたデータは、信用保証保険(包括保険)の金額であって、信用保証のみ(選択保険)の金額を含んで



いない。信用保証金額の区分されたものがないので、ここでは信用保証保険対象でみることにする<sup>10)</sup>。

用途別にみる農業信用保険の引受（金額割合）は、表3のように、1982年度に農業近代化資金と主務大臣指定資金（農業）とで全体の83.9%を占めていた。しかし、1991年度に農業と非農業との割合が逆転し、1999年度で農業の割合が38.4%と半分以下である。今や農業信用保証保険制度は、農協の准組合員を含めた農協組合員の生活資金（とくに住宅資金）を中心としたものに質変している。

代位弁済率は、表示していないが、農業近代化資金が1%程度で推移しており、一般資金の場合2%程度で推移している。農産物過剰の中で輸入農産物の増加もあって、実体農業経済は低迷している。さらに、平成不況下におけるデフレーション経済にあって、農外雇用情勢の悪化などから農家の農外所得も減少しつつある。このような経済環境下において、代位弁済率は高まりやすいけれども、現実には高まる傾向にはない。

農業信用基金協会の経営は、主に基金の運用収入と保証料収入とで構成されている。平成不況下

の低金利の中で基金運用収入は1991年度の128.7億円をピークに99年度42.3億円へ67.2%もの減少である。農業信用保証協会の運転資金不足を借入金の増加で、そして経営の赤字部分を交付金の増加で補っている。このような経営状況では、代位弁済の増加による基金の取り崩しが困難になるので、返済リスクの高そうな案件に関して付保証することが困難になりやすい。すなわち、信用保証機関の経営問題から借り手の信用力の不足を補完するという機能を十分発揮できないという問題を抱えている。

## VI. 農業政策金融再編への含意

### (1) 政策金融必要性の側面から

日本における農業政策金融は、1950年代から1960年代にかけてその基盤が形成され、1970年代まで主として土地改良、農用施設、農機具などの農業投資に貢献してきた。制度資金の借り手は、農産物需要及び労働市場の拡大の中で、農業投資によって経営の規模拡大を図ったり、あるいは圃場整備、機械化によって労働生産性を高め、余剰労働力を農外部門へまわすことによって農外所得を増加させていった。しかしながら、「IV. 貸付変化の要因」で示したように、1980年代以降農産物過剰と輸入農産物の増加、経済成長率の鈍化の中で、農業制度資金の貸出額の減少に象徴されているようにその役割が低下している。

ここで農業政策金融の必要性について再考する必要がある。その場合、すでに「II. 農業政策金融の制度的特徴」でふれた土地改良投資と農業経営規模拡大の社会的要請からの農業政策金融の必要性が唯一の見解ではない。より視野を広めて、政策金融の必要性を考察する必要がある。世界的にみれば、特に発展途上国の農村制度資金の役割に関して疑問視し、そして否定するアダムス、DWなどの見解がある。その疑問は、とくに資金の返済率が一般資金よりも低利な制度資金に関して低いということから生じている。それは、農村内の人間関係もあって高利の資金から返済し、政府の低利資金の返済順位を遅らせることにある。

表3 資金用途別農業信用保険の引受額構成割合  
(単位: %)

西暦 年度	近代化資金	指定農業	指定生活	指定 農外事業	合計
1982	30.1	53.8	16.1	—	100.0
1983	35.5	48.2	16.3	—	100.0
1984	40.2	44.6	15.3	—	100.0
1985	37.0	48.3	14.7	—	100.0
1986	37.6	48.1	14.3	—	100.0
1987	34.5	47.2	18.3	—	100.0
1988	33.7	50.4	15.9	—	100.0
1989	29.7	53.3	16.9	—	100.0
1990	21.4	30.3	44.1	4.1	100.0
1991	21.0	25.0	45.8	8.2	100.0
1992	19.8	26.5	41.7	12.0	100.0
1993	20.2	28.1	39.7	12.0	100.0
1994	20.0	25.8	43.0	11.1	100.0
1995	14.7	30.2	44.1	10.9	100.0
1996	13.3	27.4	45.6	13.7	100.0
1997	11.6	28.3	43.3	16.9	100.0
1998	12.9	25.2	43.0	18.9	100.0
1999	12.4	26.0	42.3	19.3	100.0

(出所) 農林漁業信用基金『農業信用保証・保険便覧』より作成。

(注) 「指定」とは、主務大臣指定資金の略称である。

さらに、低利な制度資金が貧困の解消にならないという指摘もある。それは、農村制度資金が零細規模の農業者よりも規模の大きな農業者に貸し出され、経済効果を高めるので、貧富の差が拡大するからである。その結果、インフォーマル・ファイナンスの重要性が指摘されている。

日本における農村の貧困は経済の高度成長によって1960年代までに解消している。そして、平成期に入って、農業者の単位当たり生産費の引下げ及び収益性の維持・拡大のために農地の集積、農業経営の規模拡大が望まれている。そのような意味で途上国の農村金融とは異なる。しかし、「IV. 貸付変化の要因」でふれたように、農業政策金融の役割は、1960年代～1970年代のような目覚ましいものではなく、数度にわたって制度資金の貸付内容を拡充しても貸付金額が大幅に減少している。これは、農業制度資金に関する資金需要の低下を意味するので農業政策金融の必要性という視点からの議論と見直しとが必要なのである。

## (2) 資金の借り手の側面から

資金の借り手にとって、農業分野の制度資金内容は、農業生産に関わる固定資本投資と流動資本投資である。前者の主なものは、土地改良、農用施設、農機具である。後者の主なものは、家畜に与える飼料である。飼料に関する融資は、農業制度資金（農業経営改善促進資金）の貸付対象になっているが、主に農協の購買事業で対応している。

借り手の側面からの土地改良は、主に圃場整備である。圃場整備投資は、1980年度95.6百億円から1997年度156.5百億円へ増加している。圃場整備事業は、食料供給者からみて圃場整備後の農地における作物の増収、作業効率の高まりという効果が期待され、食料需要者からみて食料の安定調達が期待される。ただ、それに多額の事業費がかかるので、農業者の経済負担のみでは土地改良投資が進みにくい。このため、圃場整備は、一般的に補助事業で行われている。その補助率は、圃場整備の規模（面積）によって異なるが、平均して1980年度82.6%、1997年度96.1%である。

農用施設、農機具に関しては、1975年度以降投

資が一巡しており、買替需要を中心としたものである。マクロ的な農業投資は、1985年度以降農用施設5千億円程度、農機具1.2兆円程度で推移している。これらの農業投資に対応している主な制度資金は、農業近代化資金、農業経営基盤強化資金である。農業近代化資金の貸付額は、「Ⅲ-(1)貸付額変化の特徴」でふれたように、大幅に減少している。農業経営基盤強化資金は1994年度に総合施設資金を引き継ぐ形で創設された。その貸付額は、1995年度851億円から2000年度581億円へ減少している。このように、農業投資（施設、農機具）一定、借入額減少という構図がみられる。この借入額の減少は、主に自己資金比率の高まりによる<sup>11)</sup>。

その理由は、(1)農業経済情勢の将来展望の乏しさ、平成不況においける雇用不安などから農業制度資金という低利資金といえども、元本と金利を返済しなければならないので、過度に借入に慎重になっていること、(2)とくに1995年度以降の低金利によって、預貯金していても利息収入が少ない（農業制度資金借入金利>預貯金収益性）ため自らの預貯金を取り崩して、施設、農機具投資に自己資金で対応していることもあげられる<sup>12)</sup>。もし後者の説明が妥当性をもつならば、景気の回復が進んで預貯金金利の高まり→自己資金比率の高まりの抑制→農業制度資金の借入の回復というメカニズムが働くのかもしれない。

## (3) 資金の貸し手の側面から

### 1) 農林公庫資金

農林公庫は、民間の補完という政府系金融機関の役割がある<sup>13)</sup>。すなわち、農林公庫は、民間の金融機関において融通できることをそれに委ね、民間金融機関の融通の困難な分野に対してそれを補うために必要とされている。

農林公庫の創設（1953年度）当初、土地改良資金の貸付は、農林公庫（農業）の貸付額全体の7割を上回っていた。その後土地改良資金の割合は、主に1955年度に創設された自作農維持創設資金の貸付額の増加によって低下する。しかし、土地改良資金の割合は、図3のように、1972～1990年度

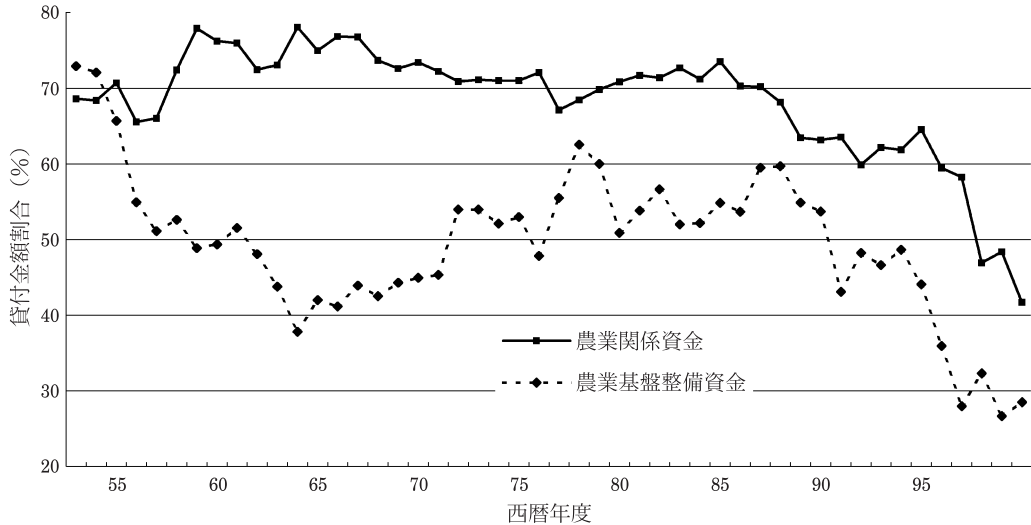


図3 農林公庫の農業関係資金割合と農業基盤整備資金割合の推移

(出所) 農林水産金融研究会『農林水産金融の動向』より作成。

(注) 農業関係資金割合は、農林公庫貸付額全体に対する農業関係資金貸付額の割合である。

農業基盤整備資金割合は、農林公庫農業関係資金貸付額に対する農業基盤整備資金の貸付額の割合。

においてほぼ 50～60% のレンジで推移している。このことから、農林公庫資金（農業）貸付の中で土地改良資金の資金需要は根強いものがある。その後、土地改良事業の補助率の高まりから、土地改良資金（農業基盤整備資金）の割合は低下する。

土地改良資金が農林公庫資金（農業）で主力であったのには理由がある。たとえば、圃場整備の場合、資金の借り手にとって多額の投資と返済に長期間を要する一方、資金の貸し手にとって返済期間が長期化すればするほど、返済リスクが高まりやすいので、貸付を困難とする。このため、一般の金融機関の貸付の困難な分野として、農林公庫が土地改良資金を貸し付けている<sup>14)</sup>。

それに対して農産物流通・加工への投資は、流通の合理化による流通経費の削減、価格の安定、農産物加工による付加価値形成など社会的に必要性の高い分野である。しかしこの分野は、民間金融機関の貸付の困難な分野であるとは必ずしもいえない。農産物流通、加工分野の主な担い手は株式会社であり、利益の少ない事業と多い事業、及び利益の少ないシーズンと多いシーズンを調整し

ながら利益をあげている。

## 2) 農業改良資金

農産物の供給過剰下における普及活動は、食料不足時代と異なって困難になる。農業改良資金は、普及員の指導と一体化して融資されるものである。普及活動の効果が高まりにくくなれば、借り手にとっての農業改良資金の魅力は、普及員の指導よりも無利子資金にある。ただ、無利子資金であっても、農業改良資金の貸付額は、平成不況下において他の主要な農業制度資金よりも急速な減少をみせている（図1）。これは、農業金融関係者にとって、注目し、考えさせられる事態である。金利が相対的に低ければ、資金需要額は他の制度資金よりも多いはずであり、資金一杯の資金需要額になるはずである。しかし、現実には、貸付額が急速に減少している。

それは、第1に、農産物価格低迷の中で農業経営規模拡大、低生産コストによる農業所得を増加させる農業普及が困難になっており、積極的に資金を融資できない環境にあることがあげられる。

第2に、農業改良資金は、1985年度において見

直され、資金種類が細分化され、融資条件もそれに応じて細分化されている。このため農業者が資金選択に迷うことがあげられる。

第3に、農業者にとって、たとえ無利子資金であっても元本返済に対する不安があるということである。この不安は、国内農産物過剰下における輸入農産物の増加という国内農業に展望を持ちにくいこと及び法人経営ではない家族農業の場合、一般に減価償却費を計上していないので、減価償却費分の資金を元本返済にあてる方法を取っていないことから生じているものと思われる。

第4に、平成不況下において金利水準が大幅に低下したので、無利子資金という農業改良資金の利点が希薄化したことである。

第5に、農業改良資金の細かな借入条件、相対的に長い融資実行までの期間、及び融資後における農業改良普及員からの営農指導が条件付けられるという煩わしさなどから農業改良資金の借入を敬遠して農業近代化資金、農協プロパー資金を借りることがあげられる。

### 3) 農協など民間資金を原資とした農業制度資金

農協などの民間資金を原資とした農業制度資金は、農業近代化資金、天災資金、畜産特別資金などがある。「Ⅲ-1. 貸付額変化の特徴」でふれたように、農業近代化資金の貸付額は、ピーク時に比べて大幅に減少している。天災資金は、自然災害の程度によって貸付額が変化する。畜産特別資金については、主要制度資金ではないので、これまで説明しなかったが、1970年代の後半における飼料価格高騰から経営危機に陥った畜産農家を救うために臨時的に創設されたものである。この資金は、その後、数回の制度改正を経て、2001年度に畜産特別資金として再編される。その中で、この資金は、大家畜経営改善支援資金（償還困難な資金の借り換え）、養豚経営改善支援資金（後継者の経営継続時の既存借金を一括して借り換える資金）の二本立てになる。畜産特別資金の貸付額は1994年度146億円から1999年度97億円へ減少している。

農村にある資金の潤沢性をみるために、農家と

一般勤労者の金融を農林水産省『農業経営動向調査』と総務庁『貯蓄動向調査』（共に2000年度末）から概観すれば、農家の貯蓄残高は31百万円で、非農家の17.8百万円に比べて1.7倍もある。逆に農家の借入金残高は3.3百万円で、非農家（5.4百万円）の方が1.6倍多い。一方、農協の貯貸率は30.5%である。農村に潤沢な資金があっても、農協は、それを農村経済発展のために3割程度しか活用していない。残りの殆どは、農協→信連→農林中金というルートで農村外へ運用されている。しかも、農協は、信連への預金利ざやが1993年度以降毎年逆ざやであるから、預金すればする程赤字になっている。農協は、農村経済の発展のために、そして自らの収益を高めるために貸出を増やさなければならない。そのためには、長期低利である農業制度資金の拡充を図ることが考えられるけれども、農協資金を原資とした農業制度資金の貸付額は、既にふれたように大幅に減少している。農村資金を農村内で活用するには、農業を始め、農業者の生活と農外事業、農業法人の農業及び関連産業など、より貸付対象の領域を拡大させた柱になる制度資金の再編成が必要である。

### (4) 新しい政策の側面から

日本の農業金融は、斎藤（1971：9）がいうように、農協金融と農業政策金融の二本立てで展開されている。しかし、1970年代と異なって1990年代以降、農協は、金融自由化による金融業態間の競争から他金融業態の金利をみながら金利を設定している。さらに、農村における資金は不足から潤沢に変化している。今後の農業政策金融を考える場合、農村金融市場におけるこれらの変化の局面を認識しておかなくてはならない。

さらに、農業金融は、厳密に言えば、加藤（1983：67）がいうように農業生産金融のことである。しかし、農協貸出金残高の85%程度は非農業生産資金である。農業政策金融においても、すでにふれたように、加工・流通、農家生活といった非農業分野への資金種類と貸付額が増加している。したがって、農業政策金融においても農業金融ではなく農業関連産業・農村金融と表現する方がより



現状を適切に表現している。そのような実態の変化を踏まえて、今後の政策金融を考える場合の主要な論点を開示してみよう。

### 1) すれ違い金融の意味するもの

すれ違い金融は、一方において、1960年代までに農業政策金融の基盤が形成されたことを通して国家から農村に低利な財政資金が供給され、他方において、農村資金が農村外へ流出する現象のことである。これは、農業政策金融（財政資金）と農協金融とに拘わる問題である。しかし、1970年代の前半において、確かに農業政策金融に関する貸付額は増加したが、同時に農協資金の貸付額も増加していたから、すれ違い金融は緩和された。1970年代の後半以降は、農協資金の貸付額は伸び悩むが、同時に農業制度資金の貸付額も大幅に減少している。長期低利資金という借り手にとって年間の返済負担の少ない資金の貸付額が大幅に減少する。この意味で、財政資金が農村に入り込んで、農協資金がクライデングアウトされることを問題にする必要性に乏しくなる。問題は、農家の農外所得、土地代金、年金などを源泉とする潤沢にある農村の資金を農業を含めた農村制度資金として農村内でいかに活用するのかという点にある。

### 2) 量的減少は機能低下か

農業制度資金の貸付額が減少していても、1件当たりの貸付額が増加すれば、より少ない中核的な農業者に農業制度資金が集中して貸し付けられるので政策効果が高まるのであろうか。このため、貸付件数に注目して、1件当たり貸付額の変化に着目する向きもある。しかし、貸付額の減少は、資金の貸し手にとって問題となる。それは、貸付額が減少しつつ、仮にある制度資金の年間貸付件数が1件になり、その貸付額が5千万円ということになれば、1件当たり貸付額が多くても、そのみでは資金需要の乏しさから、その制度資金は再編を余儀なくされるであろう。なぜならば、資金需要のないに等しい制度資金をいつまでも温存する社会的な必要性はないからである。

### 3) 民業補完と政策補完

農林公庫の農業基盤整備資金は、「Ⅱ. 農業政策金融の制度的特徴」でふれたように、民間金融機関の貸出の困難な分野の資金であって典型的な民業補完の分野である。しかし、農政課題の対応からそれ以外の分野の制度資金の創設・拡充と貸付額が増加してくる。民業補完ではなくても政策補完を行えば、農林公庫の社会的役割は高まるのであろうか。この政策補完とは、農業政策金融が農業政策を推進するための手段として位置づけられることである。農林公庫は、農業資金需要が低下している中で、農林水産省から農業政策の変化によって新たな制度資金が創設されたならば、それを受けて資金を貸付ることを通して政策効果を高めるように要請される。農林公庫は、民業補完を前提条件として、政策補完に努めなければならない立場にある。このため、この政策補完には無理が伴いやすく、加えて農業制度資金の複雑化する主な要因になっている<sup>15)</sup>。またこの政策補完は、たとえば農林公庫の加工流通関係資金のように、民業補完と矛盾しやすいという問題をはらんでいる。

### 4) 低利資金は果たして借り手のインセンティブか

長期低利資金という農業制度資金の融通によって、農業問題が解決して資金需要が高まるのであろうか。その答えは、否である。平成不況下において、主要な制度資金の中で最も金利の低い（無利子）資金である農業改良資金貸付額の減少が最も激しい。これは、無利子であっても借り手のインセンティブが高まらないこともあるということを示している。経済の高度成長期における農業制度資金の需要拡大は、労働及び農産物市場の急速な拡大という特殊な時期における特殊な現象であると思われる。

政策金融の貸付金利はどの程度が適正なのかという問に対する答えは難問であって、永遠のテーマであろう。それは、一般経済及び農業経済情勢のほかに貸し手の行動、借り手の行動を総合化してみなければならないからである。ただ、農業政策金融の強みは低利資金にあった。農業経営の研



究者に低利な制度資金の必要性を問えば、その答えの殆どは「必要」である。その主な理由は、金利負担（経営費用）の軽減になるからというものである。しかし、農業金融の研究者からみれば、過去（とくに1975年以降）において、低利資金が貸し付けられているのに、資金需要の低下と融資効果の高まらないことに思い悩む。いくら低利な農業制度資金を創設して借り手のインセンティブを高めて政策補完を図ろうとしても限界がある。

#### 5) 類似的な農業制度資金は補完か競合か

農業制度資金には多種類のものがあるが、その中に類似的な制度資金がある。たとえば、農業改良資金、農業経営基盤強化資金、農業近代化資金である。1970年代後半に「段階融資」ということが盛んにいわれた。それは、農業後継者が新たな農業経営部門を開始するとき、農業改良普及員の指導のもとに無利子で借入限度額の少ない農業改良資金を借りて農業投資を行う。その返済が終了する時期において、その農業者の農業技術水準が高まり、経営内容も充実してくるから、より金利の高く、かつ借入限度額の大きな農業近代化資金を借り入れて規模拡大を図る。その資金の返済が終了するころには、農業者のレベルが一層高くなっているため、より借入限度額の大きな総合施設資金を借りて規模拡大を行い優れた農業経営を展開するというものである。

この段階融資という考え方は、類似的な制度資金の補完関係を示したものである。そして、「これら三種類の農業制度資金ありき」を前提とした考え方でもある。しかし、別の見方をすれば、最初から農業改良普及員の指導のもとで小額の総合施設資金を借りて新たな農業経営部門を開始しても構わないわけである。このようにみれば、三種類の資金は、むしろ競合と捉えることもできる。先にふれた政策補完という考え方と競合している資金種類の廃止されることの少なさから、農業制度資金種類が増加しており、泉田（2002：11）の表現を借りれば「制度の重複、複雑さはあたかもメスをいれてくれることを願っている重病患者のようにも見える。」というのが実態なのである。

#### (6) 金融の論理と政策の論理

さて、そこでどのように農業制度資金を再編成するのかという課題の検討を行いたい。その場合、金融上の必要性（金融の論理）と政策上の必要性（政策の論理：政策補完）を区別して考えることが重要であると思われる。政策補完のために長期低利資金をたくさん作り、供給することは、場合によっては、その融資効果・政策効果を分散させるだけではなく、実体農業経済の低迷、経済不況の中で、借り手にとっても資金の返済に追われることになりかねない。

資金の借り手にとって、長期低利な制度資金の必要な根拠は、「Ⅱ. 農業政策金融の制度的特徴」でふれたように、第1に、農業投資に多額の資金を必要とし、しかもその成果（収益）が長年にわたって生ずるために長期資金を必要とする。その一方で資金の貸し手は、返済期間が長期化すればするほど返済リスクが高まるのでその貸付を敬遠しやすい点にある。

第2に、資金の借り手の多くは、貯蓄の多い個人であり、貯蓄に関する金利選好が高いので、それを原資とした農協の貸出金利も高いものとなりやすい。それに対して借り手は、そのような高い貸出金利の資金であっては意欲的な農業経営の拡大（農業投資）が困難になりやすい点である。

以上のように、財政資金を用いる農林公庫の生産基盤整備資金（旧土地改良資金）は、主に第1の根拠から必要な資金である。

さらに、農協資金を利子補給によって低利資金化して農業の発展のために活用するという農業近代化資金も、第2の根拠から必要な資金である。ただ、農業投資の一巡化、実体農業経済の低迷という中であって、農業近代化資金の貸付額は減少している。その貸付領域を広めて農業を含めた農村経済発展のための制度資金に見直す必要がある。

1999年に農業基本法に代わって食料・農業・農村基本法が制定された。新農基法下の新しい政策は、農業政策の分野だけではなく食料政策、農村政策が新たに加わる。農業政策金融においても

新しい政策に対応する必要がある。新規の分野としては、(1)「食」と「農」との連携の分野、(2)農村環境改善・保全の分野、(3)健康・教育などの都市農村交流分野、(4)農村福祉の分野があげられる。ただし、政策補完（政策の遂行手段）という考え方は見直されなければならない。安易にそれを行うと、政策金融の効果が低いものになっている中で、一層複雑化・肥大化する恐れが強く、政策評価に耐えられないものと思われる<sup>16)</sup>。新しい政策の展開の中で政策金融の領域は拡大する。さらに借り手からみて現在の複雑化・競合化している政策金融問題もある。これらの二点から政策金融全体の抜本的な見直しが必要になる。その場合、留意しなければならないことは、公的金融機関に関して(1)民業補完に徹すること、農村政策金融全体

として(1)借り手にとっての金融の論理（借入の必要性）からの制度資金にとどめること、(2)類似的な制度資金をなくすこと、そして(3)農村にある潤沢な資金を制度資金として活用することである。

以上の考察から、新しい食料・農業・農村政策に対応する政策金融として、農林公庫は、農村における社会資本整備（農村インフラ整備資金）に限定して民業補完機能を優先順位におくことである。それに対して、農協などの民間資金を原資とする制度資金は、経済的に立ち遅れやすい構造の中で農村に潤沢にある資金の農村内利用を促進することを通して農村経済の振興を図るための制度資金（農村経済振興資金）として、新たな金融上の必要性から位置づけることである。

#### 注

- 1) 農業政策金融の内容が農業生産の分野から非農業生産の分野へ移行しつつあるから農業・農村政策金融あるいは農業を含めた農村政策金融という呼び方がふさわしいのかもしれない。ただ、本論文では、農業政策金融から農村政策金融へ再編することを念頭においている。
- 2) この点については、泉田（2002）が整理した研究成果がある。
- 3) 農業政策金融と農業制度資金との言葉は、断らない限り、前者を全体的又は抽象的な表現を必要とするときに用い、後者を個別具体的な場合に用いている。
- 4) 加工流通関係資金は、塩業資金（1953年度以降）、新規用途事業資金（1958～1984年度、新規用途事業等資金へ）、乳業施設資金（1961年度以降）、卸売市場近代化資金（1968～1990年度、食品流通改善資金へ）、水産加工資金（1978年度以降）、新規用途等事業資金（1985年度以降）、特定農産加工資金（1989年度以降）、中山間地域活性化資金（1990年度以降）、食品流通改善資金（1991年度以降）というように、特に1980年代以降新たな資金が創設された。
- 5) 借入者の債務保証は、裏返してみれば貸し手の債権保全であるが、原則として借入額300万円までは無担保無保証であり、300～500万円が保証人又は農地担保、500万円以上が保証人及び農地担保である。機関保証の場合、借入額300～500万円が機関保証

のみが増加している。しかし500万円以上になると機関保証プラス連帯保証人プラス農地担保の場合が多い。

- 6) 保証料率（1999年度現在）は、基金協会ごとに決められており、農業近代化資金の場合0.29%が多く、一般資金の場合0.29～1.6%である。
- 7) 農業近代化資金の貸付に際して、基準となる金利から国、都道府県が利子補給することにより低利資金を貸し付けることができる。その基準となる金利は、農協系統融資機関の資金調達コスト、貸付金利の実勢などを考慮して決められる金利（想定金利）のことである。それは、農協のプロパー資金貸付金利にほぼ匹敵する金利である。
- 8) 実質GDP（対前年伸び率、%） $X$ と総務省『家計調査』の全国世帯（月）の食料消費額（円）の対前年伸び率（%） $Y$ との関係は、1985年から98年の14年間において以下の計測結果を得た。

$Y = -2.5 + 0.93X_{t-1}$ ,  $X_{t-1}$ 係数の $t$ 値=5.5, 自由度修正済決定係数 $R^2=0.72$

すなわち前年の実質GDP1ポイントの変化によって、食料消費額の伸び率（外食を含む）が0.93ポイント変化している。必需品である食料の消費といえども、景気（実質GDP）の影響を受けている。

- 9) アメリカの農業金融に関して、鈴木（2003）によれば、政府系金融であるFSA（Farm Service Agency）の貸付金残高シェアの低下要因として、

銀行とFSAとの金利差の縮小、農業銀行倒産件数の減少、96年農業法による農業支援をあげている。アメリカの政策金融は、民業補完の考えからLender of Last Resort (最後の頼りにする貸し手)として位置づけられているので日本の農業政策金融とは異なるが、政策による農業支援がFSAシェアを低下させるといふ点で興味深い。

- 10) 1999年度における農業近代化資金の信用保証額は880.4億円であり(保険引受額は824.8億円)、付保証額の93.7%が保険対象である。それに対して、一般資金保証額は同年度9,325.5億円であり(保険引受額6,644.3億円)、付保証額の65.1%が保険対象である。このように、信用保証に付した案件の全てが信用保険となるわけではない。ただ、信用保険につながっていない資金の多くは非農業資金である。
- 11) 土地改良投資の補助金化、農家の農業投資、非農業投資の自己資金化について、より詳しくは日暮(2003)で展開されている。
- 12) 泉田(1996)は、農業投資の自己資金化要因について、1968~1992年における農協貯金の収益性と主要制度資金の末端金利との比較を通して、農業投資者自らの預貯金の取り崩しをあげている。
- 13) 農林漁業金融公庫法(法355)の目的第一条において「農林漁業金融公庫は、農林漁業者に対し、農林漁業の生産力の維持増進に必要な長期且つ低利の資金で、農林中央金庫その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することを目的と

する。」とある。

- 14) 加藤(1983:193)によれば、「戦前からこれら農業銀行に財政資金が導入され、農業貸付はこの財政資金によって支えられるところが大きかった。戦後はこれら特銀が普通商業銀行に転換したこと、農地改革によって地主階層が消滅し、おしなべて零細な自作農のみによって農業生産が担当されるようになったため、国家がはっきりと前面にでてきたのであった。わが国農業の場合、長期金融は戦前から民間金融にはなじまない分野であったことに留意する必要がある。」と農林公庫資金における長期資金の必要性を強調している。
- 15) 農業政策金融が政策補完せざるをえないとすれば、せめて競合問題の生じないように、新規の制度資金種類が増設されたならば、競合する他の資金種類を廃止する必要がある。
- 16) 金融機関の業績評価は、貸付けられた資金が農業生産性の向上、農業経営の安定・拡大にいかに関与しているかという事後評価がポイントである。農業基盤整備資金を貸付けて「基盤整備ができた」というのは当たり前のお話である。また、低金利の下で制度資金の低利性という利点が希薄化するにつれて、農業制度資金の長期性に着目する評価項目(期間リスクの補完)の設定も考えられるが、金融自由化の中で金融業態間の競争から一般金融機関でも長期資金の貸付は可能である。

#### 引用・参考文献

- 泉田洋一(1996)「低金利時代の農業政策金融」『変わる食料・農業政策』大明堂。
- 泉田洋一(2002)「農業政策金融の改革をどう考えるのか」Working Paper Series, No. 02-F04, The University of Tokyo.
- 加藤 譲(1983)『農業金融論』明文書房。
- 斎藤 仁(1971)『農業金融の構造』東京大学出版会。
- 鈴木宣弘(2003)「米国における政府系農業金融の役割」『公庫月報』第50巻12号。
- 日暮賢司(2003)「平成不況下における農協金融特性の現状と課題」『農村研究』東京農業大学農業経済学会、第69号。
- Adams, DW. (1987) *Attempting The Impossible While Ignoring The Fundamental In Rural Financial Markets* [アダムス(1988)「農村金融市場で基本を無視する限り不可能な試み」日暮賢司訳『農村研究』(第67号)東京農業大学農業経済学会]。
- Adams, DW. (1992) *Taking a Fresh Look at Informal Finance*, INFORMAL FINANCE IN LOW-INCOME COUNTRIES, WESTVIEW PRESS.

(受付 2003年5月14日)  
(受理 2003年8月2日)

## **The Implications of the Reorganization of Government Programmed Loans for Agriculture**

Kenji HIGURASHI (Tokyo University of Agriculture)

The foundations of Government Programmed Loans for Agriculture (GPLA) were established during the '50s and the '60s. GPLA has been expanding by through the influence of the agricultural and rural economy. However, GPLA has complex problems because of the existence of 17 kinds of loan systems. GPLA includes both funds of the public sector and private sector. The former is needed to raise the supplementary function of policy measures by way of assisting private business. On the other hand, private financial sector need to raise the supplementary function of policy measures.

Agricultural policy changed from a policy based on the Agricultural Basic Law to a new policy based on the Food, Agriculture and Rural Basic Law in 1999. However, the foundations of GPLA have not changed. This paper considers the problems of political finance, factors in the decline of the financial functions and implications toward reorganization of the GPLA.

The problems of GPLA are the decline supplementary policy measures because of the declining demand for the loans. This paper points out (1) exclusion of lending GLPA because of the rising rate of the subsidies for agricultural investments, (2) decline of the character of the low interest rate as GPLA under the Heisei recession, and (3) the future anxiety of borrowers basing on slackening of the agricultural economy. Implications for the reorganization of GPLA, the conclusion of this paper, is a thoroughgoing of the reform of the supplementary policy measures to support private business by public finance, as well as the whole financing of rural policy, (1) dissolving similar kinds of the loans, (2) restriction of the kinds of GLPA based on financial logic ; the necessity of borrowing, by borrowers side, and (3) use as GPLA of abundant money in the rural areas.