

# 1990年代以降における農業政策貸付の変化とその評価

日本政策金融公庫のスーパーL資金を中心として

|       |              |
|-------|--------------|
| 誌名    | 農村研究         |
| ISSN  | 03888533     |
| 著者名   | 万木,孝雄        |
| 発行元   | 東京農業大学農業経済学会 |
| 巻/号   | 134号         |
| 巻号補足  |              |
| 掲載ページ | p. 1-15      |
| 発行年月  | 2022年3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



# 1990年代以降における農業政策貸付の変化とその評価

——日本政策金融公庫のスーパー L 資金を中心として——

万 木 孝 雄\*

**要約：**日本における農業政策貸付は、1980年代まで農林漁業金融公庫と近代化資金を担う総合農協が中心であったが、前者がスーパー L 資金を発足させたこともあって大きな変化が生じた。本稿は、1990年から2018年の期間において公表されている統計数値を用い、同公庫が日本政策金融公庫に統合された前後の比較も交えて、農林水産事業分野における資金調達費用の側面、およびスーパー L 資金を中心とする貸付による効果の両面について、その実態を分析したものである。費用の面では、財政投融资制度の改革によって借入と貸付との金利逆鞘が解消され、補助金依存度がかなり低下したことが明らかにされた。また効果の面では、同資金が認定農業経営体の間で広く利用されており、特に畜産分野での経営規模拡大や地方銀行による貸付増加に貢献したことが示唆された。政策金融改革という名の下で公庫資金は大きく転換しており、その点は評価されて良いと考えられる。

**キーワード：**農業政策貸付、日本政策金融公庫、スーパー L 資金、政策評価

## I. はじめに

日本にはかつて10の政策金融機関が存在していたが、大きな財政負担を伴っていたこと、民間金融機関による民業を圧迫していたこと、などの理由によって1990年代から「公的金融改革」といった名称の下で大きな制度変化がもたらされた。農業政策金融もその例外ではなく、中心的な位置付けにあった農林漁業金融公庫は2008年に国民生活と中小企業の両金融公庫と共に統合し、日本政策金融公庫における農林水産事業部門として再発足した<sup>1)</sup>。それらの背景や要因については泉田(2013)などで分析が行われているが、政府による財政負担や民間金融機関との比較を含めて、公的金融改革による農業政策金融の成果に関する検証はまだ十分であるとは言えない。日本の政策金融全体に関する検証は、1990年代より財政投融资や郵便貯金制度を中心として数多くの分析がなされ(次節を参照)、成果の一部は農業政策金融も含めたものとなっているが、それら既存研究との比較もほとんど見られない。

本稿は公庫資金における資金調達費用の側面お

よび資金融資による効果の側面という両面から分析を行い、特にスーパー L 資金(以降はL資金と略称する)に焦点を当てて既存の統計データに依拠しながら、農業政策貸付の評価を試みるものである<sup>2)</sup>。対象とする期間は、1990年代(一部は1980年)から最近年(2018年)までの約30年間である。

## II. 研究サーベイと課題設定

戦後日本の農業政策貸付は、最初にも触れたように公庫資金と近代化資金という2つの制度資金によって担われてきた。前者は長期低利でおもに基盤整備、農地取得、総合施設などのインフラ関係への投資に利用され、また後者は貸付期間が短中期で金利はやや優遇され、農業機械や家畜導入といった個別の経営体による農業投資が利用の中心であった。泉田(2008:17)は「ふたつの機関がほぼ独占的に日本の農業金融を担い、結果として閉鎖的で非競争的な農業金融構造が形成された」と整理し、「新しく形成されつつある多様な農業経営体の資金ニーズ」に応えるためには、「選択と競争のメカニズム導入が不可欠である」と指摘している。

\* 東京大学農学生命科学研究科

そして1990年代中頃より大きな変化が現れ、前者の公庫については、1994年におけるL資金の創設と、2008年における農林漁業金融公庫より日本政策金融公庫への統合がそれに該当する。L資金はそれまでの総合施設資金を発展的に拡充されたものであり、(1)認定農業者の育成を目的として大口の貸付を行う、(2)従来の農地取得や施設建築のように目的を限定しないで、農業機械や家畜の導入を含めて多様な資金使途を認める、といった点に特徴があった。また後者の農協系統では、1999年より農林中金との統合や1県1農協の合併により、かつて47都道府県にあった信連が2021年現在は32となっている。その信連の統合が直接的な原因という訳ではないが、農協による近代化資金や農業向けの(政策的に優遇されていない)一般貸付も大きく減少している。

このような変化について泉田(2013)は、「農業政策金融の改革をどう考えるか」、「農業政策金融関連諸利率の動き」、「農業近代化資金の融資額は1990年代以降なぜ急減したのか」といった論点で分析を行っている。また公庫資金に限定した場合では、日本政策金融公庫(2009)や日暮(2014)が、変化の実態やそこでの課題を示してきた。ただし、費用対効果といった観点から農林水産分野の政策金融を分析している研究はまだない。

政策評価に関する分析手法(費用便益分析など)は、Dasgupta & Pearce (1972)やStokey & Zeckhauser (1978)などで代表されるように北米や西欧で大きく進展した。それらの手法に基づいた研究は日本でも1990年代以降さかんとなり、政策金融分野でも最初に触れたように財政投融资や郵便貯金の制度を中心として多くの研究が蓄積された。政策「金融機関」に関する成果や評価に限定した場合では、代表的なものに総務省(2003)があり、1992年から2001年にかけての農林公庫を含む10の政策金融機関について、資金調達利率や貸付利率、財政負担額といった様々な数値を比較している。また岩本(2007)は、2000年から2004年にかけて8つの政策金融機関と2つの政策勘定について、政策コストと行政コストの関係

を検証している。政策コストとは、公的な機関の「既存事業に対して将来に必要な政府からの資金流入の現在価値を求めるもの」であり、行政コストとは「1事業年度の活動によって生じる国民負担に帰するコスト」と定義されている(pp.44-45)。この研究では、農林公庫の政策コストは国際協力銀行に次いで大きく、また行政コストは住宅金融公庫、中小企業金融公庫に次いで3番目に大きいことが示されている。

将来のコストを現在価値で算出する政策コストは、既存の財務諸表のみからの推計は容易ではないが、行政コストに類似する農林公庫の「補助金依存指数」については、王・泉田(2008)が1956年から2001年の長期間で算出を行っている。そのため本稿は、その補助金依存指数を2018年まで延長し、2000年より公表されている政策コストと比較・検証することを、前半の課題とする(IV節)。

次に、公的資金が調達された以降の貸付による効果についてサーベイを行う。公庫資金による政策効果の包括的な把握を試みた唯一とも言えるべき研究として、日本政策金融公庫(2010)がある。それは、経営体が貸付を受けて新たな投資することにより、所得の向上、生産費用の低減、雇用創出、多面的機能の維持を実現し、また産業連関分析による波及効果を検証するといった理論的な枠組みを示した上で、具体的にL資金を対象としてそれらの数値を算出している。ただし、資金借入と投資には規模拡大によるクラウド・イン(呼び水)の効果があると同時に、食料消費という大幅な需要の増加を期待しづらい農業分野では、クラウド・アウト(押し出し)によるマイナスの影響も見過ごすことはできない。そのため本稿の後半では、L資金に焦点を当てて、それを利用した経営体の数、そして稲作や肉用牛といった各作目分野で同資金が果たした役割について、記述統計の分析と個別事例のサーベイによって検証することを課題とする。

L資金を利用した経営体の事例分析としては、耕種から畜産も含めた15事例による村田(1999)、

稲作について7事例を分析した万木（1999）、畜産の1事例ではあるものの30年間の長期にわたる経営発展を資金面から分析を行った森（2003）などがある。また、日本農業法人協会『農業法人白書・統計表』（2010-2016の各年）には、金融機関の取引先が示されていて参考となる。農業経営の規模拡大、多角化、法人化において、資金の調達や管理をどのように行うかの研究はまだ十分であるとは言えないが、本稿では各作目別の認定農業者の推移や位置付けを検証し、L資金が果たした成果の考察を後半で行う（V節）。

### Ⅲ. 農業政策貸付の推移（1990-2018年）

費用と成果に関する分析に入る前に、本節では近代化資金を含めた農業政策貸付全体の推移を1980年以降の数値で確認しておく（本稿は公的金融改革の議論が活発となった1990年代以降を分析対象としているが、それ以前の状況も把握する）。図1の上図は貸付残高を、下図は貸付決定額を示しており、この図より整理される状況は、以下のようなものである。

(1)近代化資金は、1980年代前半では残高が1.2兆円前後、決定額が0.25兆円前後であったもの

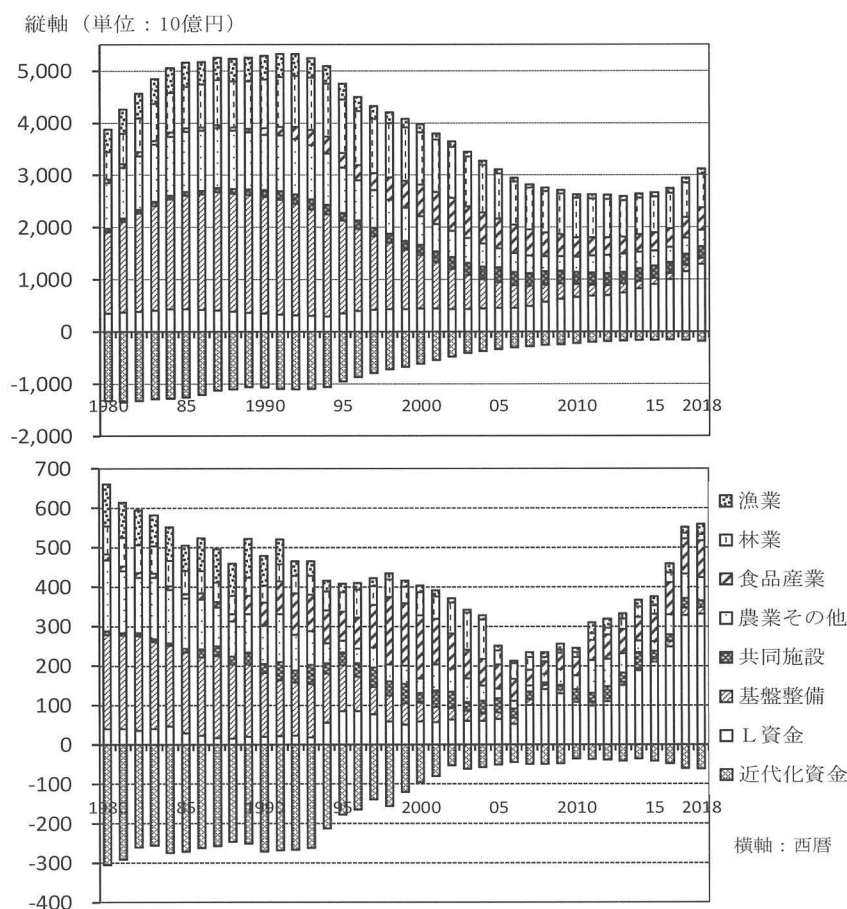


図1 農林漁業政策金融の貸付残高（上図）および貸付決定額（下図）

（出所）最下段の「近代化資金」は、農林中央金庫『農林漁業金融統計』、各年度版より。この資金のみ、便宜的にマイナス方向で金額を示している。それ以外はすべて公庫資金であり、2007年までは日本政策金融公庫（2009：533-550）、2008年以降は、同公庫・農林水産事業『業務統計年報』、各年度版より。ただし「L資金」の開始は1994年であるため、それ以前と以降の残高では総合施設資金を合計している。また「共同施設」は、共同利用施設のうち農業に分類されたものである。

がその後は急激に減少し、近年の2010年代では残高2千億円前後、決定額400億円前後にまで低下している。

(2)公庫資金も1990年代中頃までは総合施設と基盤整備という2つの資金だけで3兆円以上の残高を誇っていたが、それ以降は特に後者の基盤整備は急速に縮小している。その理由は、同資金の中心は土地改良事業に伴う個人負担への対応であり、その事業が大幅に減少したことである。

(3)公庫資金は2006年に貸付決定額が0.2兆円で底を打って以降は増加に転じ、最近年の2018年では0.5兆円(残高は3兆円)に達している。その理由はL資金が大きく伸長したことであり、2014年以降は公庫全体の貸付決定額に対するL資金の割合は半分以上となっている。上記のような推移が発生した要因や背景については、以下の既存研究において解明されている。

(1)の近代化資金が減少した理由は、泉田(2013)が「1990年代以降なぜ急減したのか」(7章)という表題で分析を行っており、(a)資金使途の拡大したL資金が近代化資金に代わって需要されるようになった、(b)近年の農家家計は多額の金融資産を保有するようになり、農業機械など中小規模の投資を自己資金で行い近代化資金への依存が低下した、(c)政策的に優遇された貸付金利は、L資金の方が近代化資金よりも低利であった、と説明している。

(2)の基盤整備資金が低下した状況については、中嶋(2008)が農林水産省による農業農村整備事業が縮小した点も含めて分析を行っている。同事業は農業生産の向上を目的として国が推進し、補助金でカバーされない個人の負担部分は公庫による貸付で対応されてきた。しかし今後は、多面的機能を重視した農業農村整備が求められており、県や市町村を主体とした事業のあり方や、起債なども含めた新たな資金調達の模索が必要とされている。

(3)の1990年代に公庫資金が減少していく中でもL資金が進展していった要因や背景については、泉田(2013)(1章)で説明が行われている。

ただし同文献の初出は1999年であり、特に2010年代以降にL資金がさらに伸長している理由については、補足的な分析が必要である。

次に、2008年に統合・発足した日本政策金融公庫と、それによる政策の変化、以降で生じた状況について説明を行う。同公庫の発足は、政策金融機関の整理や見直しを目的としたものであり、農林漁業金融公庫は国民生活金融公庫、中小企業金融公庫と共に日本政策金融公庫における1事業部門として再発足した(国際協力銀行も同年に同公庫に統合されたが、後の2012年には再度に独立した。また日本政策投資銀行と沖縄振興開発金融公庫は、統合を免れて個別に存続している)。統合を機会として、かつて農林公庫による貸付は46都道府県・22支店で行われていたものが、46+北海道2の沖縄県を除く48支店において可能となった。

この制度変更に伴って、農業政策貸付も大きく変化することとなった。それを模式的に示したのが図2であり、特に変化した点を二重丸で囲んで示した。まず変化の第1は、(農協以外の)民間金融機関の参入促進や連携強化が図られたことである。農林漁業金融公庫(2004:746-748)によれば、2003年時点で公庫の受託を行っていた系統以外の民間金融機関数は、銀行84、信用金庫91、信用組合0であったが、2018年のディスクロージャー誌(p.45)によれば、業務協力を行っている機関数はそれぞれ102,197,60に増加している。変化の第2は、公庫が支店数を増加させたこととも相まって、農業者への直接貸付(直貸)を増加させてきたことである。また変化の第3は、それと逆相関する方向でかつては農協への転貸を通して事業が進められていた部分が縮小したことである。これらの変化により、公庫資金の委託や代理による受け皿となっていた農協系統(特に信連)は、結果的に政策金融面での役割低下をもたらすこととなった(農林中金とすべての信連は、農林公庫が発足した当初より受託金融機関となっている)。そのことを統計数値で確認すると(公庫『業務統計年報』各年度版による)、1980年代の中頃までは農業分野への公庫資金決定額(5千から6千億円)の半分前

後は、各都道府県の信連を通して行われていたが、近年では信連と農林中金を合計したその割合は10%前後にまで低下している。逆に公庫による貸付決定額に占める直貸の割合は、20%前後より半分程度にまで高まっている。

第4の変化は、同じ図2の右側で示した近代化資金においても発生している。同資金は制度が発足して以来、農協以外の地方銀行や信用金庫などの金融機関も取り扱ってきたが、その大半は農協を通して貸付が行われていた。1990年代は、近代化資金残高（1兆円前後）で農協系統（総合農協、信連、農林中金の合計）が取り扱う割合は97%に達していたが、2016年以降は91%前後へと低下している（農林中金『農林漁業金融統計』による）。近代化資金は1990年代から2000年代にかけて、貸付決定額や残高を大きく低下させたのであるが、それにおける農協系統の割合自体も減少することとなった。

上記のような1990年代以降における農業政策貸付の変化を踏まえた上で、次のⅣ節では公庫の財務諸表に基づいて、公庫資金の費用対効果における費用面について見ていく。

#### Ⅳ. 公庫資金の費用

日本政策金融公庫は2008年の統合時に株式会社化されたが、その株式は100%政府所有であり（現在まで財務省が95%以上、その他は農林水産省や経

済産業省など）、資金調達の大半（総負債額の80%程度）は政府からの借入金に依拠している。同公庫は、Ⅱ節の研究サーベイでも説明をしたように、統合前の農林公庫も含めてその政策コストは様々な方法で研究分析も行われてきた。本稿は、財務諸表より基本的な数値を確認した上で、王・泉田（2008）で算出された1956-2001年の「補助金依存指数」を2018年まで延長させ、資金調達の費用について検証を行う。

次の表1では様々な数値を掲載しており、まず[1列]は農水省の一般会計歳出決算額を示している。同省の一般歳出額は、1994年に4.5兆円とピークに達した後は大きく減少に転じたが、2014年以降は2.6兆円前後で安定している。[2列]は同省より公庫に支給された政府補給金であり、表中でのピークは1991年の1,209億円であったが2014年以降はやはり100億円前後にまで低下している（表以前も含めたピークは1987年の1,437億円であった。日本政策金融公庫、2009：613）。そして[3列]は[1列]に対する[2列]の百分率を示しており、1990年代初頭の4%前後より2013年以降は0.4%前後にまで低下していることが分かる。以上のように過去25年くらいの期間で、公庫を通じた政策金融の費用は大きく節減されたと言える。また公庫資金のL資金には、1994年よりやはり農水省の一般会計を通して農林水産長期金融協会に利子補給が行われるようになり、[4列]でその金額を示した。2009年にピークの56億円となった後は減少傾向にあり、その補助額を加えても公庫貸付を遂行する費用は大きく低下したことに変わりはない。以上の推移は2000年より各公的機関で計測・公表されるようになった「政策コスト」にも現れている。「政策コスト」とは、公的事业を実施している機関について「将来に必要な政府からの資金流入の現在価値」である（岩本、2007：44）。[5列]は公庫の数値を示したものであり、2000年代初頭では5千億円近くにも将来の負担が見込まれていたものが、2014年以降は1千億円以下にまでやはり大きく減少している。

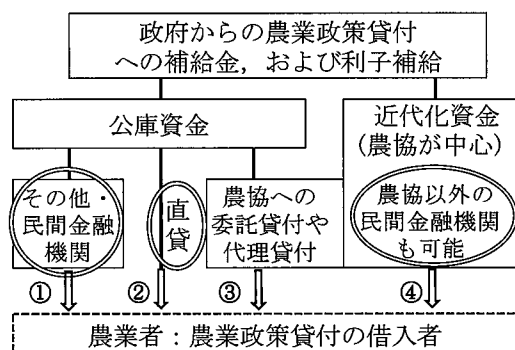


図2 近年における農業政策貸付の模式図

（出所）筆者による作成。◎印は、強まっている部分を表す。

表1 公庫における政府補給金、事務費、補助金依存指数などの推移

|      | [1]<br>農水省<br>一般会計<br>(単位: 10億円) 歳出決算 | [2]<br>公庫<br>政府<br>補給金 | [3]<br>[2]/[1] | [4]<br>長期金融協会<br>L資金への<br>利子補給額 | [5]<br>政策<br>コスト | [6]<br>公庫<br>事務費 | [7]<br>公庫<br>業務<br>委託費 | [8]<br>借入金<br>平均利率<br>m | [9]<br>貸付金<br>平均利率<br>i | [10]<br>逆鞘<br>m-i | [11]<br>余資に<br>かかる費用<br>S・m/L | [12]<br>平均貸出<br>費用<br>F/L | [13]<br>平均貸出<br>残高<br>L | [14]<br>補助金<br>依存指数<br>SDI(c) |
|------|---------------------------------------|------------------------|----------------|---------------------------------|------------------|------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1990 | 2,936                                 | 119.8                  | 4.1%           | —                               | —                | 12.8             | 17.0                   | 6.63%                   | 4.69%                   | 1.93%             | 0.34%                         | 0.60%                     | 5,272                   | 0.612                         |
| 91   | 3,052                                 | 120.9                  | 4.0%           | —                               | —                | 13.2             | 16.6                   | 6.55%                   | 4.71%                   | 1.85%             | 0.33%                         | 0.61%                     | 5,299                   | 0.593                         |
| 92   | 3,534                                 | 118.3                  | 3.3%           | —                               | —                | 13.6             | 16.4                   | 6.48%                   | 4.71%                   | 1.77%             | 0.32%                         | 0.61%                     | 5,302                   | 0.573                         |
| 93   | 4,439                                 | 103.1                  | 2.3%           | —                               | —                | 13.9             | 15.8                   | 6.37%                   | 4.64%                   | 1.72%             | 0.29%                         | 0.61%                     | 5,256                   | 0.565                         |
| 94   | 4,481                                 | 100.8                  | 2.2%           | 0.0                             | —                | 14.2             | 15.3                   | 6.24%                   | 4.53%                   | 1.71%             | 0.27%                         | 0.62%                     | 5,123                   | 0.575                         |
| 1995 | 4,195                                 | 100.7                  | 2.4%           | 0.3                             | —                | 14.4             | 15.0                   | 6.06%                   | 4.36%                   | 1.70%             | 0.28%                         | 0.66%                     | 4,902                   | 0.604                         |
| 96   | 4,059                                 | 99.3                   | 2.4%           | 1.2                             | —                | 15.3             | 14.3                   | 5.83%                   | 4.18%                   | 1.66%             | 0.29%                         | 0.68%                     | 4,648                   | 0.630                         |
| 97   | 3,895                                 | 96.5                   | 2.5%           | 2.0                             | —                | 14.9             | 13.7                   | 5.54%                   | 3.95%                   | 1.59%             | 0.29%                         | 0.79%                     | 4,428                   | 0.673                         |
| 98   | 4,033                                 | 85.7                   | 2.1%           | 2.6                             | —                | 15.0             | 12.6                   | 5.21%                   | 3.74%                   | 1.47%             | 0.25%                         | 0.90%                     | 4,270                   | 0.702                         |
| 99   | 3,944                                 | 87.7                   | 2.2%           | 3.2                             | —                | 15.2             | 11.8                   | 4.82%                   | 3.52%                   | 1.31%             | 0.22%                         | 1.05%                     | 4,143                   | 0.730                         |
| 2000 | 3,781                                 | 72.7                   | 1.9%           | 3.6                             | 479.2            | 15.7             | 11.6                   | 4.43%                   | 3.32%                   | 1.11%             | 0.19%                         | 1.11%                     | 4,017                   | 0.727                         |
| 1    | 3,542                                 | 67.4                   | 1.9%           | 3.8                             | 499.0            | 15.2             | 11.5                   | 4.07%                   | 3.15%                   | 0.92%             | 0.15%                         | 1.13%                     | 3,876                   | 0.700                         |
| 2    | 3,173                                 | 53.7                   | 1.7%           | 3.7                             | 412.9            | 15.2             | 11.0                   | 3.76%                   | 2.95%                   | 0.80%             | 0.12%                         | 1.16%                     | 3,715                   | 0.705                         |
| 3    | 3,246                                 | 47.4                   | 1.5%           | 3.5                             | 307.6            | 15.1             | 9.9                    | 3.48%                   | 2.76%                   | 0.72%             | 0.09%                         | 1.17%                     | 3,539                   | 0.716                         |
| 4    | 3,157                                 | 51.2                   | 1.6%           | 3.2                             | 300.4            | 14.3             | 9.8                    | 3.25%                   | 2.53%                   | 0.72%             | 0.07%                         | 1.15%                     | 3,362                   | 0.766                         |
| 2005 | 3,092                                 | 37.8                   | 1.2%           | 3.0                             | 318.4            | 14.1             | 9.0                    | 3.02%                   | 2.34%                   | 0.68%             | 0.06%                         | 1.09%                     | 3,190                   | 0.781                         |
| 6    | 2,759                                 | 38.1                   | 1.4%           | 2.8                             | 295.1            | 13.9             | 8.5                    | 2.80%                   | 2.20%                   | 0.60%             | 0.06%                         | 1.11%                     | 3,032                   | 0.804                         |
| 7    | 2,782                                 | 35.5                   | 1.3%           | 3.0                             | 259.4            | 14.1             | 9.1                    | 2.54%                   | 2.16%                   | 0.38%             | 0.06%                         | 1.09%                     | 2,893                   | 0.707                         |
| 8    | 2,805                                 | 23.5                   | 0.8%           | 4.5                             | 224.7            | 15.6             | 7.6                    | 2.30%                   | 2.14%                   | 0.16%             | 0.06%                         | 1.02%                     | 2,780                   | 0.580                         |
| 9    | 3,032                                 | 15.0                   | 0.5%           | 5.6                             | 212.7            | 15.6             | 6.4                    | 2.09%                   | 2.13%                   | -0.04%            | 0.07%                         | 0.89%                     | 2,685                   | 0.429                         |
| 2010 | 2,614                                 | 19.2                   | 0.7%           | 5.4                             | 169.7            | 15.9             | 5.7                    | 1.92%                   | 2.06%                   | -0.14%            | 0.07%                         | 0.83%                     | 2,610                   | 0.366                         |
| 11   | 3,066                                 | 13.8                   | 0.5%           | 4.8                             | 132.3            | 15.9             | 5.0                    | 1.77%                   | 1.96%                   | -0.19%            | 0.06%                         | 0.81%                     | 2,561                   | 0.348                         |
| 12   | 3,286                                 | 15.3                   | 0.5%           | 4.2                             | 138.4            | 15.3             | 4.4                    | 1.63%                   | 1.83%                   | -0.20%            | 0.05%                         | 0.79%                     | 2,537                   | 0.351                         |
| 13   | 3,051                                 | 12.8                   | 0.4%           | 3.6                             | 115.7            | 15.1             | 4.0                    | 1.52%                   | 1.68%                   | -0.16%            | 0.05%                         | 0.76%                     | 2,536                   | 0.381                         |
| 14   | 2,633                                 | 6.3                    | 0.2%           | 3.1                             | 89.9             | 15.1             | 3.4                    | 1.42%                   | 1.55%                   | -0.14%            | 0.05%                         | 0.73%                     | 2,548                   | 0.410                         |
| 2015 | 2,736                                 | 10.0                   | 0.4%           | 2.6                             | 67.4             | 14.6             | 3.1                    | 1.30%                   | 1.43%                   | -0.12%            | 0.06%                         | 0.71%                     | 2,547                   | 0.455                         |
| 16   | 2,584                                 | 9.2                    | 0.4%           | 2.2                             | 63.0             | 15.2             | 2.9                    | 1.16%                   | 1.29%                   | -0.13%            | 0.07%                         | 0.69%                     | 2,576                   | 0.488                         |
| 17   | 2,688                                 | 8.2                    | 0.3%           | 1.9                             | 68.3             | 15.1             | 2.6                    | 1.01%                   | 1.13%                   | -0.12%            | 0.06%                         | 0.67%                     | 2,684                   | 0.531                         |
| 2018 | 2,683                                 | 11.5                   | 0.4%           | 1.5                             | 99.2             | 15.2             | 2.4                    | 0.86%                   | 0.98%                   | -0.12%            | 0.04%                         | 0.62%                     | 2,860                   | 0.553                         |

(出所) 農林水産省の一般会計・歳出決算は、財務省のホームページ「歳計、第6表、明治初年度以降一般会計歳出所管別決算」より、長期金融協会による利子補給額は、農林水産長期金融協会のホームページ「業務統計年報」(平成29年度:30-33, および平成30年度:17)より、公庫の政策コスト(農林水産事業)は、財務省「財政投融资レポート」各年度版より、その他は、日本政策金融公庫(2009:613-616), および2009年以降は同「ディスクロージャー誌」に掲載された損益計算書より作成。

(注) [8列]より以降(右側)はすべて3カ年平均値を示し、それら2001年までの数値は王・泉田(2008:187)第2表とほぼ一致している。若干異なる箇所は、3カ年平均が四捨五入の差異によると推察される。また王・泉田は補助金指数の(a)から(d)まで4種類を推計しているが、本稿が(c)を取り上げた理由は[10列]の逆鞘に着目したかった点にある。

そのように、公庫の運営費用が2000年代以降で大きく低下した要因を、以降で見えていく。同表の[6列]は事務費、[7列]は業務委託費を示しており、前者の事務費(職員の人件費がその中心)は1996年以降ほぼ150億円前後で安定的に推移している。その反面で、後者の業務委託費は1990年の170億円より2018年の24億円まで一貫した減少傾向(2007年のみ前年より増加)である。前節で、公庫は2008年の統合に際して支店数を従来の22より48に拡大したと説明したが、公庫の職員数は統合以降も大きくは変化していない<sup>3)</sup>。先の図1下段で確認したように、公庫の貸付決定額は2000年代に減少、2010年代に入ってから反転して増加といった推移があった中で、事務経費はそれに連動せず抑制されている。他方の業務委託費が減少した理由は、前節でも少し説明をしたように、かつて公庫による貸付は大規模な土地改良事業に伴う基盤整備貸付以外は信連を

通した委託貸付が中心であったが、L資金が開始された後は公庫の支店が借入者へ直接に貸付(直貸)を行う方向へと転換したことである。以上のように公庫の政策運営費用が節減された理由の一つは、それまで支店がなかった24府県で新たに支店が開設されて直貸を増加させながらも自身の事務費を抑制し、逆に業務委託の件数と費用を減らしてきた点にある。L資金は、農協による近代化資金の需要を代替して(奪って)きた側面があると同時に、公庫における委託貸付から直貸への積極的な変化は、信連による公庫貸付の受託という役割を大きく低下させたことも指摘できる。

ただし将来のコストを含めたものであるとは言え、[5列]で示された政策コストが5千億円近くより1千億円以下に節減された理由としては、[7列]で示された業務委託費の縮小だけでは十分ではない。公庫の運営費用を低下させた最大の要因は、資金の調達利率と運用利率における逆鞘

が縮小・解消された点にある。次はそれについて説明する。表1の[8列]は、公庫資金調達の大半を占める借入金の平均利率( $m$ )、[9列]は同じく運用の大半を占める貸付金の平均利率( $i$ )を示している。後者から前者を引いた利率が金融機関にとっての利鞘に該当し、本稿では王・泉田(2008: 187)を踏襲して前者から後者を引いた率を逆鞘( $m-i$ )として[10列]に示した。王・泉田によればその逆鞘は1977年から1985年にかけて2.5%前後にまで達していたが、同表より1990年以降は減少に転じ、2009年には逆鞘が解消されて値はマイナスとなり、その後は-0.1から-0.2%の間で推移していることが分かる。そして[11列]は余資にかかる費用( $S \times m/L$ )、[12列]は平均貸出費用( $F/L$ )をそれぞれ王・泉田に接続して示したものであり、([10列]+[11列]+[12列])を[9列]の貸付金平均利率 $i$ で割った値が[14列]の補助金依存指数SDI( $c$ )として表されている( $L$ の平均貸出残高は[13列]で表示し、 $S$ の余資は総資産から貸出を引いた残高、 $F$ の貸出に掛かる費用は事務費+業務委託費+償却費の合計、を意味する)。すなわち公庫の補助金に依存する指数[14列]は、[10][11][12]の各列に分解して確認することができる<sup>4)</sup>。

王・泉田によれば[14列]の補助金依存指数SDI( $c$ )は、過去に0.762(1977年)、0.733(1999年)という2つのピークがあり、逆に最も低い数値は1993年の0.566であった。それを接続させた指数は2006年に0.806と過去も含めて最高値となった後は急速に低下し、2010年から2013年までは0.4以下と農林公庫が発足した以降でも最も低くなっている。またその動きは、先の[5列]で示した政策コストとも整合的である。補助金依存指数が2006年以降で急速に低下した理由は、先に説明をしたように業務委託費が節減され、結果として[12列]の平均貸出費用が減少したこともあるが、それよりも[10列]の逆鞘が減少し、2009年以降はマイナスに転じた点が圧倒的に大きい。具体的には、[11列]の余資にかかる費用は1990年代の初頭に比べて近年は0.3%前後の節

減、[12列]の平均貸出費用は2000年代の前半に比べて近年は0.5%前後の節減であることに比較して、[10列]の逆鞘は1990年代の初頭と比べて2%前後の節減となっているからである([13列]で示した平均貸出残高に[10列]から[12列]で示した各比率を掛けると、それらの費目による各年の費用額を示すことになり、仮に[13列]の残高が3兆円で[10列]の逆鞘が1%低下すると、300億円の費用節減を意味する)。

この逆鞘が解消された背景を説明するため、図3を作成した。○印は借入金利率、◇印は貸付金利率の推移を示しており、それらは表1における[8列]と[9列]の各年表示である(表1は王・泉田に即した3カ年平均値である)。それらに加えて×印として、国内銀行の貸出残高平均金利を示した。国内銀行の貸出期間は、公庫よりも短期であるために変動がより大きく、両者間での単純な比較はできないが、2000年代の中頃までは一貫して公庫の借入金利率○印は、同貸付金利率の◇印を上回って逆鞘であっただけでなく、国内銀行の貸出金利よりも1から3%程度の幅で上回っていることが分かる(1990と91年の両年を除く)。そのため公庫の借入金は、郵便貯金の運用を支えるための財投資金から借入をするよりも、民間ベースで資金調達を行った方が相当にコストを抑えられた可能性がある。

郵便貯金が民営化され、公庫も含めた公的金融機関の政策コストや行政コストが厳しく検証されるようになり、公庫による借入金利率の低下も、同公庫や国内銀行の貸出利率、すなわち国内金融の金利動向を上回る形で現れたと行うことができる。ただし、1990年代後半からの低金利政策の導入および継続の下では、長期の資金調達および運用を課せられている公庫はそれによるマイナスの影響を受ける立場にあり(財投からの長期借入金に繰上げ償還が認められない場合は、利率が高い時期の返済が続くため)、超低金利のマクロ政策が継続されている中でようやくそのメリットを享受できるようになった側面もある。農林水産分野以外にも含めた政策金融全体としては、逆鞘の縮小による



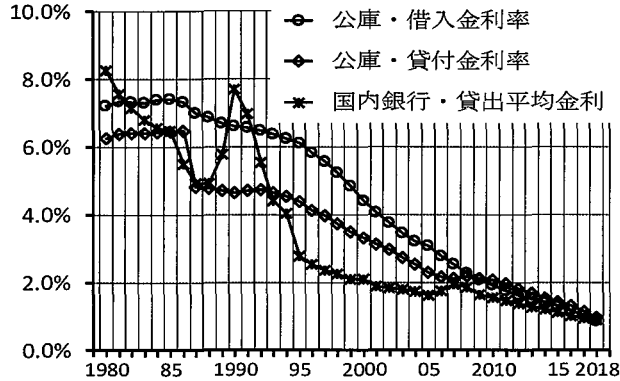


図3 公庫の借入金および貸付金の利率と国内銀行・貸出平均金利

(出所) 公庫の利率は、日本政策金融公庫(2009: 613-616)、および2009年以降は『ディ  
スクロージャー誌』に掲載された貸借対照表と損益計算書より作成。分母は前年  
度末と当該年度末の平均値を借入金および貸付金の残高とし、分子は当該年度の  
借入金および貸付金の利息として算出した。国内銀行の貸出平均金利はストック  
分の総合であり、2010年までは内閣府のホームページ「長期経済統計目次・金融」  
より、2011年以降は日本銀行のホームページ「時系列統計データ」より作成。

政策コストの低下が現れているため、公庫(農林水産事業)も公的金融改革の成果を受けるようになり、農水省や国の財政面からはその負担を相当程度に縮減させたという評価が妥当であると考えられる<sup>9)</sup>。

## V. 公庫資金(L資金)による効果

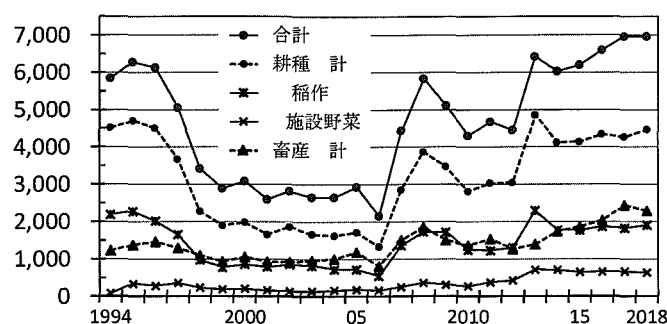
1990年頃までの公庫資金は、貸付決定額や残高の半分以上が基盤整備資金によって、すなわち農地の改良事業や区画整理事業における受益者の自己負担部分への貸付で占められていた(先の図1参照)。しかしその後は基盤整備事業が急速に減少したこともあり、2000年代の後半になると貸付決定額の70%前後がL資金となった(ただし共同施設や食品産業への貸付についても一定の需要はあった)。公庫資金による政策目的の中心は、基盤整備などの公共事業支援よりL資金による大規模な農業経営体の育成へと大きく変化した。このV節では、費用対効果における効果部分として、L資金がどのような経営体に貸付が行われ、それをどう評価すべきかについて考察する。

次の図4は、作目の部門別によるL資金の貸付決定件数(上図)と決定額(下図)における推移を示したものである。上図の件数では、耕種(黒

丸・点線)が全体の70%ほどでその中心は稲作であるが、下図の決定額でみると畜産(黒三角・点線)が圧倒的に多く(やはり決定額の70%程度)、しかもその伸びが著しいことが分かる。

そのようなL資金における借入者の状況を確認するため、1995年と2015年の経営部門別および販売金額別の経営体数を把握し、それと2015年における認定農業者の数、そして1996年から2005年、および2006年から2015年までのそれぞれ10年間におけるL資金を受給した経営体の数を表2で示し、分析する。同表の例えば水稻の列を見ると、2015年における全経営体の数は71.5万であるが、販売金額が100万円以下の(第2種兼業や高齢者のみによる)経営体が52.3万と73%を占めており、認定農業者の数も3.3万に過ぎないことが分かる(全水稻の経営体数における4.6%)。図4でも示されていたように、2006年から2015年までの累計によるL資金を利用した水稻作経営体の数は1.5万と、作目部門別の数では最も多いが、貸付決定による総額では畜産部門に比べて少額であるため、1件当たりの金額も小さいことが確認される。また2015年の水稻作経営体数に占めるL資金の推計利用率も、2.1%とわずかである(この推計は、大半のL資金では返済期間

単位：件



単位：10億円

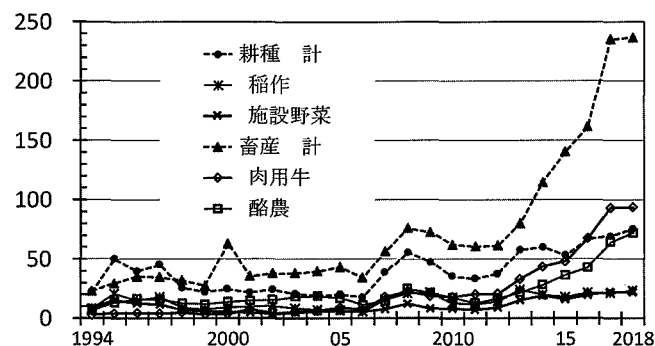


図4 作目の部門別によるL資金の貸付件数（上図）と決定額（下図）

（出所）公庫「業務統計年報」、各年度版より作成。

が10年以上の長期が選択されていることによる。

水稲と比べて対照的であるのが右から3列目の養豚部門であり、2015年における同経営体の数は全国でわずか3,263、その76%が認定農業者であり、そして認定農業者における71%がその10年間でL資金を利用している計算となる（全養豚経営体におけるL資金の利用率は54%と推計される）。そのような養豚の特徴は、酪農（5列）と養鶏（8列）の畜産部門ではほぼ共通しており、2015年における両部門の経営体数に占めるL資金の利用率は44%、39%となる。（ただし肉用牛（5列）の利用率は13%と他の畜産部門と比べて低い。その理由は、小規模な繁殖の経営体では、L資金利用のために認定農業者となる度合いが少ないことであると推察される。）

上記の内容をまとめると、L資金による効果は以下の3点で示すことができる。（1）野菜や果樹の部門では、認定農業者におけるL資金利用率は

11から27%とやや低い（表2の③/②行）、全般的には同資金は認定農業者の間で広く利用されている。（2）養豚、酪農、養鶏の順に、全経営体に占める同資金の利用率は54から39%に達しており、それらの畜産部門では特にL資金が普及している。（3）販売金額の大きい経営体が多い部門ほど、L資金の利用率は高まる傾向にあり、同資金は大規模な経営体によりさらなる規模拡大投資に使用されていることが推察される。

このような内容を、認定農業者の統計ではないが農業法人に関する統計を用いて表3を作成し、確認する。農業法人協会は2011年から2016年間に於いて毎年『農業法人白書』およびその統計表を出版しており、そこでは「金融機関との取引」という項目がある。本稿では2011年から2013年まで3カ年の数値を集計した。各年の回答サンプル数は500前後であり、金融機関は、「公庫」、「系統金融機関」（総合農協と信連、農林中金を含む）、「銀

表2 センサスによる作目部門別の農業経営体数、認定農業経営体数およびL資金の10年間累計貸付件数

|                                | 水稲        | 露地野菜    | 施設野菜    | 果樹      | 酪農     | 肉用牛    | 養豚     | 養鶏    | 全経営体      |
|--------------------------------|-----------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|-------|-----------|
| 1995年 農業経営体数                   |           |         |         |         |        |        |        |       |           |
| 100万円未満（販売額）                   | 1,006,579 | 55,069  | 6,705   | 84,220  | 1,048  | 19,844 | 674    | 596   | 1,581,952 |
| 100～500万円                      | 525,198   | 72,206  | 34,919  | 101,179 | 5,277  | 24,514 | 1,991  | 1,805 | 857,458   |
| 500～1千万円                       | 58,507    | 26,725  | 32,542  | 31,520  | 6,052  | 4,663  | 1,530  | 1,291 | 198,100   |
| 1千万～5千万円                       | 23,230    | 19,004  | 25,952  | 10,894  | 24,742 | 6,018  | 4,506  | 2,950 | 154,831   |
| 5千万円以上                         | 704       | 593     | 863     | 475     | 2,059  | 2,223  | 1,856  | 2,400 | 14,016    |
| 合計                             | 1,614,218 | 173,597 | 100,981 | 228,288 | 39,178 | 57,262 | 10,557 | 9,042 | 2,806,357 |
| 2015年 農業経営体数 ①                 |           |         |         |         |        |        |        |       |           |
| 100万円未満（販売額）                   | 523,291   | 43,311  | 5,564   | 60,758  | 320    | 5,701  | 91     | 237   | 681,731   |
| 100～500万円                      | 150,925   | 51,998  | 22,919  | 63,112  | 992    | 14,772 | 197    | 553   | 340,538   |
| 500～1千万円                       | 21,415    | 16,514  | 18,611  | 19,376  | 1,176  | 4,935  | 232    | 410   | 97,416    |
| 1千万～5千万円                       | 18,130    | 17,980  | 22,775  | 9,495   | 9,516  | 6,104  | 1,022  | 1,047 | 108,547   |
| 5千万円以上                         | 1,109     | 1,504   | 1,224   | 208     | 4,122  | 2,482  | 1,721  | 1,770 | 17,000    |
| 合計                             | 714,870   | 131,307 | 71,093  | 152,949 | 16,126 | 33,994 | 3,263  | 4,017 | 1,245,232 |
| 2015年 認定農業経営体数 ②               |           |         |         |         |        |        |        |       |           |
| （同年の経営体数に占める割合）②/①             | 4.6%      | 12.0%   | 27.0%   | 11.8%   | 69.7%  | 22.1%  | 75.9%  | 49.4% | 19.1%     |
| L資金 貸付累計件数                     |           |         |         |         |        |        |        |       |           |
| 1996～2005年                     | 10,197    | 2,044   | 2,041   | 1,256   | 6,813  | 1,561  | 1,364  | 1,117 | 34,224    |
| 2006～2015年 ③                   | 14,968    | 4,220   | 4,234   | 1,930   | 7,045  | 4,433  | 1,751  | 1,584 | 49,603    |
| （2015年の認定農業経営体数に占める割合）③/②      | 45.2%     | 26.8%   | 22.1%   | 10.7%   | 62.7%  | 59.1%  | 70.7%  | 79.8% | 20.8%     |
| 2006～2015年にL資金を利用した割合③/②       |           |         |         |         |        |        |        |       |           |
| 2015年の農業経営体数に占めるL資金を利用した割合 ③/① | 2.1%      | 3.2%    | 6.0%    | 1.3%    | 43.7%  | 13.0%  | 53.7%  | 39.4% | 4.0%      |

（出所）1995年の農業経営体数は、農林水産省『農林業センサス第3巻・農家調査報告書第1集』（380-381）と、『同第4巻・農家以外の農業事業体調査報告書』（368-369）に掲載された値を合計して、2015年の農業経営体数は『同第3巻・農林業経営体調査報告書』（46-47）より、同年の認定農業経営体数は政府統計のホームページ（e-Stat）「農業経営改善計画の営農類型別認定状況（3月末）」より、またL資金の貸付累計件数は、公庫『業務統計年報』の各年度版で掲載された貸付決定件数を10年間ずつ足し合わせて作成した。

行・民間金融機関」（信用金庫や信用組合を含む）といった区分で取引の有無と借入の残高構成比が掲載されている。同表1行目で示された、金融機関の取引先では「公庫」が最も多く68.8%であり、次の「系統」は44.2%、「銀行・民間」は47.6%となっている。また2行目における借入金残高の割合では、「公庫」が43.5%、「銀行・民間」が31.9%、「系統」が12.7%となっている。農業法人にとって、系統および銀行・民間の各金融機関では同等に取引があるが、借入金の残高では系統が相当に少ないことが分かる。貸手側の系統農協にとっては、大口の貸出となる農業法人の需要には十分に答えられていないと言える。

次に同統計表には、売上規模で1千万円未満から10億円以上までの9区分、また作目では稲作や酪農といった16区分ごとに、同様に金融機関の利用状況が掲載されている。農業法人の中では、売上規模や作目内容に拘わらず公庫の利用や借入残高では大きな差異はなかった。しかし系統と銀

行・民間の間では興味深い傾向が現れ、売上規模が大きいほど、系統の利用や借入残高が小さくなり、逆に銀行・民間によるそれらの比重は高まっている。また作目別では、稲作と工芸作物では系統の比重が大きい、畜産分野では（特にブロイラーにおいて）銀行・民間の比重が公庫の残高を上回るほど大きい値を示している（共に表3を参照）。

以上の分析から、経営規模が大きいほど、そして作目では稲作や工芸作物よりも畜産分野の方が、資金の需要は旺盛であり、それら大規模な資金の貸付は公庫のL資金や一部では銀行等によって担われている状況が確認された。畜産分野でも、飼料作物を生産している酪農や肉用牛の経営では飼料向けの農地集積や効率的な利用が必要であるが、飼料をほぼ全面的に購入している養豚や養鶏の分野では、規模の拡大と経営体数の減少という構造変化が他の作目よりも特に大きく進展している。L資金の拡大と構造変化進展との間では、両

表3 農業法人における借入先別金融機関の割合（2011-2013年の3カ年合計）

（単位：％）

|                 | 回答法人数 | 公庫   | 系統   | 銀行・民間 | その他  | 合計    |
|-----------------|-------|------|------|-------|------|-------|
| 金融機関の取引先（複数回答）  | 1,564 | 68.8 | 44.2 | 47.6  | 3.3  | 100.0 |
| 借入金残高の割合（下記の合計） | 1,562 | 43.5 | 12.6 | 32.0  | 11.9 | 100.0 |
| 販売金額別の借入金残高割合   |       |      |      |       |      |       |
| 1千万円未満          | 34    | 54.4 | 12.8 | 8.2   | 24.6 | 100.0 |
| 1～3千万円          | 153   | 32.6 | 19.6 | 17.1  | 30.7 | 100.0 |
| 3～5千万円          | 181   | 32.8 | 21.0 | 22.4  | 23.8 | 100.0 |
| 5～7千万円          | 176   | 36.2 | 30.5 | 12.0  | 21.3 | 100.0 |
| 7千万～1億円         | 214   | 37.3 | 21.7 | 17.6  | 23.4 | 100.0 |
| 1～3億円           | 452   | 45.9 | 12.8 | 23.4  | 17.9 | 100.0 |
| 3～5億円           | 110   | 54.1 | 12.9 | 25.6  | 7.3  | 100.0 |
| 5～10億円          | 82    | 43.9 | 10.1 | 41.4  | 4.7  | 100.0 |
| 10億円以上          | 84    | 41.2 | 7.4  | 44.8  | 6.6  | 100.0 |
| 販売金額未回答         | 76    | 20.3 | 20.4 | 47.4  | 11.9 | 100.0 |
| 経営作物別の借入金残高割合   |       |      |      |       |      |       |
| 稲作              | 529   | 38.8 | 28.0 | 21.2  | 12.0 | 100.0 |
| 工芸作物            | 37    | 35.7 | 32.3 | 13.2  | 18.7 | 100.0 |
| 露地野菜            | 141   | 43.1 | 9.6  | 31.9  | 15.4 | 100.0 |
| 施設野菜            | 183   | 32.0 | 11.4 | 33.7  | 22.9 | 100.0 |
| 果樹              | 181   | 39.1 | 4.9  | 30.0  | 25.9 | 100.0 |
| 花卉              | 94    | 47.1 | 11.1 | 25.3  | 16.5 | 100.0 |
| 酪農              | 75    | 47.7 | 7.7  | 38.4  | 6.2  | 100.0 |
| 肉牛              | 72    | 39.5 | 11.8 | 40.5  | 8.2  | 100.0 |
| 養豚              | 111   | 50.7 | 6.3  | 28.3  | 14.7 | 100.0 |
| 採卵鶏             | 88    | 57.8 | 9.3  | 25.1  | 7.8  | 100.0 |
| ブロイラー           | 19    | 24.5 | 0.4  | 72.2  | 3.0  | 100.0 |
| その他             | 108   | 41.3 | 13.0 | 37.0  | 8.8  | 100.0 |

（出所）日本農業法人協会『農業法人白書・統計表』，2011，12，13の各年度版より作成。各年における取引先の回答法人数は，506，582，476であり，借入金残高の回答法人数は，515（33.0％），571（36.6％），476（30.5％）である。後者の借入金残高は，

（ ）内の割合で案分して3カ年を集計した。また借入先の「その他」には，「構成員」と「私募債」も含めた。

（注）経営作物別の回答では，「麦，雑穀いも豆，きのこ」は「その他」に含め，また「露地」と「施設」の花井も合計して「花卉」として示した。そのため上表の作物分類は12となっている。

方向での因果関係が（規模拡大と構造変化が進展したためにL資金の需要が高まったという逆因果も）考えられるため，単純な結論を導くことは本稿の分析からは出来ないが，L資金は経営規模の拡大と構造変化に大きく貢献してきたと言っても許容されるであろう。

また畜産分野におけるL資金の拡大にも拘わらず，リスク管理債権と金融再生法開示債権の割合は低下傾向である点も評価される（2009年以降のディスクロージャー誌による）。

効果における分析の最後に，L資金を中心とする公庫資金が，農協系統や民間金融機関に対して農業貸付を活発化させたのかについて触れる。公庫による役割の一つとして，銀行や信用金庫も含

めた各種の金融機関による農業分野への貸付を活発にすることが挙げられる。まず公庫の委託貸付については，Ⅲ節において信連による金額・割合ともに大きく低下したことを説明したが，それ以外の銀行や信用金庫に対する委託貸付は逆に増加しているという訳でもない（毎年の『業務統計年報』による）。ただしH方式という直貸の一部が2013年以降は毎年300億円前後にまで達しているため，その部分では民間金融機関を通した政策貸付が活発になっているとは言える。

また図5では，公庫も含めた各金融機関による農業貸付残高を示したが，系統による貸付は2000年代より減少傾向であり（農協の掲示は2009年以降），農林中金の2016年のみ，その前後より

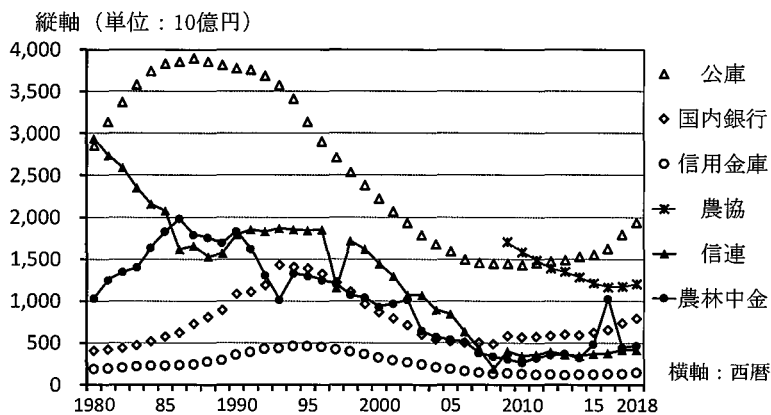


図5 各金融機関による農業分野への貸付残高

(出所) 公庫は図1と同じであり、図1上図の総貸付残高より林業と漁業を除いた額と同一である。その他は、農林中金『農林漁業金融統計』各年度版より作成。

(注) 農協の掲載が2009年以降である理由は、それまでは組合員への貸付が農業貸付と想定されており、定義が異なっていたことである。

も大きく1兆円の残高を示したが、近年でも大幅な回復は果たせていない(1997年の信連における大幅な減少など、単年度で両機関において大きな増減が現れている理由はよく分らない)。その一方で、国内銀行は2008年に4,884億円と底を打って以来、2018年の7,964億円までかなり増加している。国内銀行が農業貸付を増加させている理由は、地方経済が停滞する中で特に地方銀行が貸付先を開拓しようとし、農業を中心とする第1次産業や食品産業への事業を伸ばしている点にある<sup>6)</sup>。公庫は自らが蓄積してきたクレジット・スコアを有償で提供するなどの支援を行っており、特に地方銀行が貸付を進展させていると推察される(ただし信用金庫は、1990年代の中頃は5千億近くの残高があったが、2005年以降は1千億円台で低迷したままである)。

以上のような、公庫と資金や地方銀行による農業貸付の伸長は、農業法人の特徴に見られたように、生産規模が大きく、耕種よりは畜産部門において、そして生産物販売の多角化や加工、観光などへの事業拡張と親和性が高いと考えられる<sup>7)</sup>。そのように規模拡大や事業多角化は、系統にとっては積極的に支援できない側面がある。なぜならば、販売額の規模が大きいほど、また生産のみから直売や加工、観光など事業多角化の進展が大きいほど、農産物の販売経路における農協の

構成比が低下する傾向が見られるためである<sup>8)</sup>。一方で、系統が販売などの経済事業を積極的に利用していない経営体に対して、信用事業の利用を制限することは独占禁止法の違反(いわゆる抱き合わせ販売)となる<sup>9)</sup>。その点は農水省からも厳しく指導されてはいるが、農協は各事業の利用度が高い組合員を貸付でも応援したいという心情は理解できる。農業政策が、経営としての多角化、差別化や6次産業化を支援する中で、系統金融は其中で明確な方向性を定めることが難しい状況にあるとも言える。

## VI. むすび

本稿の分析によって明らかにされた要点を、むすびの最初で述べる。まずⅢ節の「農業政策貸付の推移」では、公庫および近代化資金ともに1990年代から2000年代にかけて減少が続いていたが、2010年代に入ると公庫資金の方はL資金の伸長により全体としても増加に転じたことを確認した。次のⅣ節「公庫資金の費用」では、同資金における減少やその後の増加といった推移の中で、事務費はほぼ横ばい、業務委託費は直貸の増加に伴って減少が見られ、そして特に借入金の利率が低下することによって資金貸借の逆鞘が解消され、政府からの補給金や政策コストが大きく節

減されたことが示された。分析としては最後のV節「公庫資金の成果」ではL資金に焦点を当て、それが認定農業者に広く利用されている中で特に畜産分野で大きく伸長し、同分野の経営規模拡大を進展させていることを明らかにした。

以上の要点をまとめると本稿の結論は、農業分野での公庫資金は機関の統合という大きな制度変化の中で、財政投融资の改革に伴って資金調達のコストを削減させながら、経営の規模拡大や構造改善に貢献してきたということになる（ただし作物分野で大きな差異はある）。農地の基盤整備事業が縮小する中で、公庫資金の中心は政策事業の補助金貸付から個別経営体の支援へと大きく転換された。農業政策の目標が組織形成よりも法人化や大規模化を伴った経営体の育成に、すなわち面から点に重心が移ってきた中で、公庫はその金融面からの役割を果たしている（言葉を変えると変化にうまく適応している）。その点は評価されて良いと考えられる。

最後に、今回の研究では十分に解明できなかった点に触れておきたい。本稿は、費用と効果という側面から公庫による農業政策貸付の成果を検証したが、農業金融分野への政府介入に関する網羅的な分析や評価にまでは至っていない。例えば岩

本（2001：3-5）は、金融部門への政府介入を検証するための観点として、(1)対抗力、(2)情報生産、(3)期間変換、(4)外部性、(5)リスク負担、(6)非対称情報、の6つを挙げている。本稿でも、公庫が銀行などの民間金融機関による貸付を促進している状況（(1)の対抗力を有する競争市場の実現）や、公庫が貸付先で有する情報をクレジット・スコアとして他の金融機関に提供している点（(2)の情報生産）などを断片的に紹介はしているが、6つの観点全般にわたっての分析は行われていない。

また公庫資金は農林水産事業分野として林業や水産業への貸付も行っており、そして食品加工分野や中小企業への貸付、国民生活における金融面での支援など、同じ日本政策金融公庫内でも農業分野以外との比較も重要な課題であると考えられるが、そのような研究も（本稿を含めて）ほとんど見られない。他産業や中小企業への公的貸付制度に関する評価分析は、農業政策貸付のあり方にも大きな示唆を与えると期待されるが、それらについても今後に残された課題としたい。

## 謝 辞

本研究はJSPS 科研費 JP16H04986 の助成を受けたものである。

## 注

- 1) 本稿は、2008年に統合される以前の農林漁業金融公庫も含めて、単に「公庫」や「公庫資金」という略称を用い、日本政策金融公庫が発足した以降も農業分野や農林水産事業に限定して分析を行う。また総合農協についても「農協」という略称を用い、「系統」という用語では、各都道府県の信用農業協同組合連合会（信連）と農林中央金庫（農林中金）を含めている。
- 2) 本稿における政策金融の定義は、「資金の利用に様々な制約が課されている反面で貸付金利などの条件が優遇されており、何らかの政策を遂行するための資金貸付制度（融資制度）」とする。そのため、政策的な「貸付」のみを対象としており、信用保証など広義の政策金融については今後の課題とした。また「貸付」という用語では、政策融資や制度融資のように「融資」もよく用いられるが、本稿で

は両用語を同義として貸付で統一している。

- 3) 統合前の農林公庫における職員数の推移は、収集した文献からは確認できなかったが、統合後の（農林水産事業以外も含む）職員数は毎年のディスコロージャー誌より、8,107人（2009年）から7,364人（2018年）と緩やかに減少している。

- 4) 本稿で推計した補助金依存指数（Subsidy Dependence Index）：SDI（c）を、本文で示した記号を用いて数式で表すと、

$$\begin{aligned} \text{SDI}(c) &= (m \cdot L - i \cdot L + m \cdot S + F) / i \cdot L \\ &= [(m-i) + m \cdot S/L + F/L] / i \\ &= ([10 \text{ 列}] + [11 \text{ 列}] + [12 \text{ 列}]) / [9 \text{ 列}], \end{aligned}$$

となる。1行目の式は、「借入金の費用」-「貸付金の収益」+「余資の機会費用」+「貸出費用」の合計を「貸付金の収益」で割った値を意味し（資金調達の借入金残高と運用の貸付金残高は等しいと想定し

- ている), 2行目の式は分母・分子を1で割ったものである。10から12列までの各値が高いほど、金融機関としての収益(損失)がマイナスとして大きくなり、補助金に依存する度合いが高まると考えている。例えば、1990年のSDI(c):0.612は、 $([10列]:1.93+[11列]:0.34+[12列]:0.60)/[9列]:4.69$ で算出される(以降の年も同様)。
- 5) 本稿では王・泉田(2008)との接続を重視したこともあり、借入金以外の社債(財投機関債)による資金調達については分析に含めなかった。その額は近年では借入金の10%以上に達しているが、調達コスト(利率)は借入金よりも若干高い程度である(借入金と社債との調達コストに差がなければ、本稿での推計結果に問題はない)。富田(2008)は財投機関債の発行による公的金融改革を批判的に捉えているが、この議論を公庫に当てはめた検証については今後の課題としたい。
- 6) 民間金融機関による農業分野への貸付を奨励する著作として、丹羽(2009)や高橋(2010)などが出版されている。
- 7) 公庫から貸付を受けて加工や観光を開始している事例は、公庫『JFCフォーラム』2017年10月号による野菜と養豚経営の紹介など多くを確認できる。また森(2008)は加工や観光に乗り出している事例ではないが、ある畜産法人が公庫からの借入を大きく増加させる中で地方銀行も利用するようになり、農協からの借入は逆に停滞する実態を説明している。
- 8) 認定農業者ではなく農業法人に関する統計ではあるが、表3でも用いた日本農業法人協会『農業法人白書・統計表』,2011(p.11),2012(p.17),2013(p.17)の各年度版において、販売額と多角化の度合いが大きいほど、販路における農協の割合が低下する傾向が示されている。
- 9) 農林水産省によるホームページ,「農協事業と独占禁止法の関係」による説明を参考とした。  
[https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k\\_dokusen/](https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_dokusen/) (2021年12月閲覧)

## 引用文献

- 泉田洋一編(2008)『農業・農村金融の新潮流』農林統計協会。
- 泉田洋一(2013)『日本の農村金融・マイクロファイナンス』農林統計協会。
- 岩本康志(2001)「日本の財政投融资」『経済研究』一橋大学経済研究所,第52巻1号,2-15。
- 岩本康志(2007)「公的金融機関の政策コストと行政コストの関係」『金融研究』日本銀行金融研究所,第26巻1号,43-72。
- 王雷軒・泉田洋一(2008)「農業政策金融機関の補助金依存度」『農業経済研究』日本農業経済学会,第79巻4号,181-189。
- 総務省(2003)『政府金融機関等による公的資金の供給に関する政策評価書』総務省。
- 高橋克英(2010)『アグリビジネス・金融機関の農業取引推進策』近代セールス社。
- 富田俊基(2008)『財投改革の虚と実』東洋経済新報社。
- 中嶋康博(2008)「農業農村整備と資金制度の将来」泉田(2008)所収,23-48。
- 日本政策金融公庫・農林水産事業本部編(2009)『農林漁業金融公庫の歩み』日本政策金融公庫。
- 日本政策金融公庫・農林水産事業本部編(2010)『農林漁業分野の政策融資による政策効果の評価手法に係る検討報告書』日本政策金融公庫。
- 丹羽哲夫(2009)『金融機関のアグリビジネス戦略』金融財政事情研究会。
- 農林漁業金融公庫編(2004)『農林漁業金融公庫五十年史』農林漁業金融公庫。
- 日暮賢司(2014)「農村金融の構造と展望」『東京農大農学集報』東京農業大学,第59巻1号,1-10。
- 村田基次(1999)「スーパーL資金借入経営体の経営改善計画と資金借入効果」『長期金融』農林漁業金融公庫,第81号,93-127。
- 森佳子(2003)『畜産経営の経営発展と農業金融』農林統計協会。
- 森佳子(2008)「民間金融による農業融資と農林公庫金融」泉田(2008)所収,65-81。
- 万木孝雄(1999)「大規模稲作経営体の成長と農業経営基盤強化資金」『長期金融』農林漁業金融公庫,第81号,53-69。
- Dasgupta, K. & Pearce, W. (1972) Cost-benefit Analysis: Theory and Practice, London: Macmillan [ダスグプタ=ピアース(1975)『コスト・ベネフィット分析』尾上久雄・阪本靖郎訳,中央経済社]。
- Stokey, E. & Zeckhauser, R. (1978), A Primer for Policy Analysis, New York, W. W. Norton [ストーキー=ゼックハウザー(1998)『政策分析入門』佐藤隆三・加藤寛訳,勁草書房]。

(受付 2021 年 10 月 12 日)  
(受理 2021 年 12 月 20 日)

## **The Transition and Its Evaluation on Agricultural Policy Loans in Japan after 1990s — Focusing on the Super-L Loan by Japan Finance Corporation —**

Takao YURUGI (Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of Tokyo)

The agricultural policy loan programs had been drastically changed in Japan after 1990s under the financial policy reform. The objective of this study is to grasp those changes in both cost and effectiveness sides, mainly focusing on the loan programs by Japan Finance Corporation (JFC) and its Super-L loan. It is analyzed depending on the public statistics between 1990 and 2018. The main results are the followings. First, the cost side of the program has been considerably improved, because the negative interest rate margins between the financing and loans were solved under the reform of national investment and loan program. Second, the effectiveness side is admitted mainly by the increasing number and farm size of borrowers, especially in the farm category of livestock. And it is presumed that the Super-L loan and JFC have supported local private banks in their business of agricultural loans. Finally, this study concludes that the agricultural policy loan by JFC can be evaluated by a certain achievement through its policy reform.

**Key words :** agricultural policy loan, Japan Finance Corporation, Super-L loan, policy evaluation