

# 需要増加をにらんだ農業資金の融通円滑化

## ～ 農業改良資金法等の一部改正案 ～

農林水産委員会調査室      はしもと   たかよし  
橋本      貴義

本稿では、平成 22 年 2 月 9 日に提出された「農業経営に関する金融上の措置の改善のための農業改良資金助成法等の一部を改正する法律案」(閣法第 24 号)について、その概要と主な論点を紹介することとしたい。

### 1. 農業制度金融について

#### (1) 趣旨

農業は、自然条件による豊凶変動と、それに伴う農産物の価格変動のほか、我が国の場合には、家族経営を中心とした多数の零細経営体により営まれている等の特質を有する。こうしたことから農業は、他産業に比べ経営基盤が弱く、信用力も劣るため、生産基盤の整備や経営規模の拡大等に必要な資金を一般金融機関(本稿では、民間金融機関のうち農協系統金融機関以外を「一般金融機関」と呼ぶことにする。)から調達することはなかなか容易でないのが現状である。

そこで、一般金融機関では行われ難い農業向けの融資を補完するため、一定の政策目標にかなう農業者等の事業に対し、法令、地方公共団体の条例等に基づき、資金の円滑な融通措置が講じられている。これらの金融措置を一般的に「制度金融」、資金を「制度資金」とそれぞれ呼んでいる(なお、林業及び漁業についても同様の仕組みがある)。

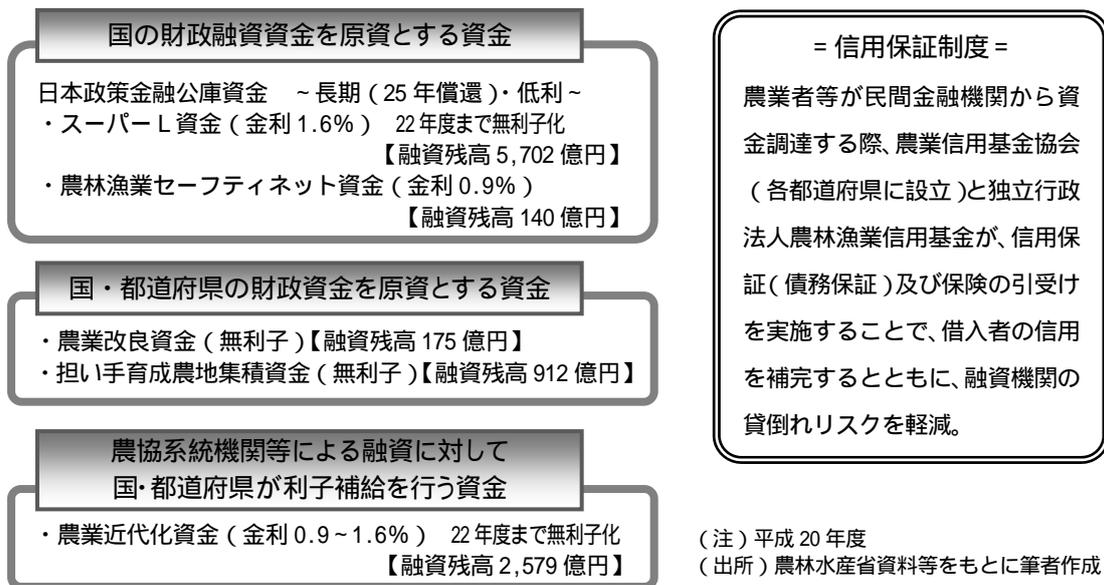
#### (2) 種類

主な制度金融には、資料 1 のとおり、その対象事業に応じ、国の財政融資資金<sup>1</sup>を原資とする資金(日本政策金融公庫資金等)、国・都道府県の財政資金を原資とする資金(農業改良資金等)また、農協系統金融機関等による融資に対して国・都道府県が利子補給を行う資金(農業近代化資金等)等がある。また、農業者の信用力を補い、農業者に対する融資を円滑にするための信用保証(債務保証)も広義の意味で制度金融に含まれる。

#### (3) 融資実績

制度資金の融資残高を見ると、長引く景気の低迷や、農業者の減少・高齢化等農業構造のぜい弱化を背景に、これまで全般的に漸減傾向で推移してきた。ただし、日本政策金融公庫資金や農業近代化資金については、平成 18 年度から新規貸付額が漸増傾向で推移している(資料 2)。

資料1 農業制度金融の主な内容



資料2 主な制度資金の融資残高及び新規貸付額の推移(百万円)

		平成17年度	18	19	20
農業改良資金	新規貸付	2,646	2,219	1,193	786
	融資残高	34,948	28,492	22,589	17,598
日本政策金融公庫資金 (農業関係)	新規貸付	141,819	111,012	149,813	178,487
	融資残高	1,595,625	1,499,390	1,453,383	1,447,318
農業近代化資金	新規貸付	51,003	44,405	48,551	49,079
	融資残高	331,615	299,732	277,560	257,976
担い手育成農地集積 資金	新規貸付	10,728	9,825	8,711	7,692
	融資残高	96,986	96,889	94,091	91,226

沖縄振興開発金融公庫分を除く

(出所)農林水産省資料等をもとに筆者作成

2. 法案の概要

(1) 農業改良資金助成法及び農業信用保証保険法の改正

農業改良資金は、昭和31年制定の「農業改良資金助成法」に基づき、国及び都道府県の財政資金を原資に、農業の担い手による経営改善の取組を支援する目的で創設された。同資金は、農業経営体がその自主性や創意を活かしながら、都道府県知事から認定を受けた農業改良措置(新規作物・家畜の導入、加工分野への進出など新たな技術・分野へのチャレンジによる経営改善)に取り組む際に必要な資金を無利子で貸し付けるものである。

農業改良資金の新規貸付額は、平成3年度の464億円をピークに下降をたどり、20年度はわずか8億円にとどまっている。その背景には、資金創設当時に比べて農業生産技術や農産物の品質が大きく向上したこと、機械・設備の導入が相当程度進んだこと、さらには他の制度資金の種類・内容の充実が進むとともに民間金融を含めて我が国の金融全体が超低金利の中にあって、農業改良資金の優位性が低下したこと等が考えられる。

しかしながら、国は、「農業・農村の6次産業化」<sup>2</sup>に向けた生産・加工・流通における

取組を強力に推進する上で、農業者に農業改良資金の活用を一層促すため、本法律案では、主に次の事項について改正を行うこととしている（資料3）。

資金の貸付主体について、都道府県から金融ノウハウに長じている日本政策金融公庫及び沖縄振興開発金融公庫（以下、「公庫」と総称する。）に移行する  
 国の厳しい財政状況を受け、国（特別会計）から貸付原資の一部を都道府県に無利子で供給する方式をやめ、公庫が国の財政融資資金（有利子）を調達し、国が利子補給を実施する

公庫が過度に担保・保証人に依存せず柔軟に農業改良資金を融資できるよう、担保・保証人の設定を義務付ける規定を廃止する

農協系統金融機関以外からの農業資金の融通が円滑に行われるよう、独立行政法人農林漁業信用基金が実施する融資保険<sup>3</sup>の対象金融機関に一般金融機関を追加する

資料3 農業改良資金助成法の改正事項

	現 行	改 正
法 律 名	農業改良資金助成法	農業改良資金融通法
貸付主体	都道府県 農協等による転貸も可能	公庫 農協等による転貸も可能
貸付原資	◆国 2/3、都道府県 1/3 ◆償還金を再び貸付原資に充てる（回転方式）	◆国の財政融資資金 ◆公庫は貸付に必要な資金を財政融資資金（有利子）から随時調達
貸付利率	無利子	無利子 財政融資資金（有利子）を調達した公庫に対し国が利子補給を実施
信用補完	◆担保又は保証人の設定義務付け ◆農協等による転貸を受ける場合は都道府県農業信用基金協会の信用保証の利用が可能	◆担保又は保証人の設定義務付けを廃止 ◆信用保証は変更なし ◆融資保険の対象金融機関に一般金融機関を追加

【参考】農業改良資金の融資条件（政省令、運用通知）

貸付対象者	認定農業者、一定要件を満たした主業農家等
貸付限度額	原則 個人 1,800 万円 法人又は農業者が組織する団体 5,000 万円
償 還 期 限	原則 10 年（据置期間 3 年）以内

（注）認定農業者：農業経営基盤強化促進法に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を目指し、5年後の経営目標を記した「農業経営改善計画」を市町村に提出し、認定を受けた農業者。認定を受けると、金融・税制上の特典がある。  
 一定要件を満たす主業農家：農業所得が総所得の過半又は農業粗収益が 200 万円以上あること、主としてその農業経営に従事していること、60 歳以上の個人農業者の場合はその後継者が主として農業に従事すること及び簿記記帳を行っていることの各要件を満たす農業者。

（出所）筆者作成

（2）農業経営基盤強化促進法の改正

農地の利用集積の促進等を通じ、効率的かつ安定的な農業経営体の育成を目指す「農業経営基盤強化促進法」では、特定の農地改良事業<sup>4</sup>に係る農家負担を軽減するため、国は、当分の間、国の特別会計から公庫に無利子で資金を貸し付け、公庫が土地改良区等の事業受益者に無利子の資金（担い手育成農地集積資金）を融通するよう定めている（附則第8条）。本法律案では、昨年 11 月の行政刷新会議による事業仕分けの評価結果を踏まえ、本

資金を引き続き無利子の資金として存続させるものの、貸付原資の供給については国の特別会計から供給する方式をやめ、財政融資資金を調達して本資金の貸付けを実施する公庫に対し、国が利子補給を行う方式に改めることとしている。

### 3. 主な論点

#### (1) 今後の制度資金の位置付け

農業分野の政策誘導手段のうち、補助金については、近年、経営安定や技術開発等を除き、原則、農業者個人への交付はなく、農業者同士の共同利用施設の整備等が中心となっている。その結果、個々の農業者に対する経営支援は制度資金が中心的役割を担ってきた。

制度資金には、補助金に比べ行政の介入度合いが低く、農業者の自主性をより引き出しながら政策誘導が図れることや、利子補給対象資金にあっては、後年度まで財政負担が及ぶものの、補助金に比べて初期の財政支出が小さいこと等の利点があると言われている。

こうした中、平成 21 年 9 月に発足した現政権は、経営体への支援施策を「補助から融資へ」大胆に見直す方向を示している。その一方で、平成 22 年度予算においては、原則すべての販売農業者を対象とした「戸別所得補償制度モデル対策」<sup>5</sup>を実施するため、農業関係予算（公共事業を除く）の 35%に相当する予算を投じることとしている<sup>6</sup>。

現政権は、これまでの農政理念、すなわち担い手に対する重点支援を通じ、国内の農業構造改革の加速化を目指す農政理念を抜本的に転換するとしているが、今後の政策誘導手段としての補助金及び制度資金の位置付けについて、その基本的考え方が問われよう。

#### (2) 農家の経営能力の向上

国は、今後の農業者支援策については、戸別所得補償制度と無担保・無保証人の低利融資制度の 2 つの方向で構築していく考えである。ただ、融資の活用を一層促すのであれば、モラルハザードや貸倒れリスクの増大に伴う財政負担の増嵩を避ける観点からも、実効性ある返済計画や営農計画の策定等、農業者の経営感覚の更なる醸成が不可欠と考えられる。

農業改良資金をはじめ各種資金が十分に活用されるよう、経営の法人化等農業者の経営能力の向上をいかに図ることができるかが重要となるだろう。

#### (3) 農業改良資金の存続意義

農業改良資金は、食料需給が徐々に緩みつつあった昭和 31 年当時、農業生産の合理化に寄与する新技術や機械・設備の導入を農業者に促すための政策手段として創設された無利子の制度資金である。同資金は、国と都道府県が協同して農業者の生産技術の向上や経営改善の指導に当たる「協同農業普及事業」と連携してその活用が図られてきたが、先述の通り、新規貸付額は一貫して減少を続けている。

国は、本法律案において、農業改良資金の円滑な融通を図るため、主に貸付体制の整備を行うこととしているが、「農業・農村の 6 次産業化」の取組等を通じ、農業改良資金の新たな需要がどの程度発生するのか現時点では定かでない。これまで、その時々的情勢変化に合わせ、累次の資金メニューの充実・再編等を実施したにもかかわらず、貸付の減少に

歯止めがかからなかった農業改良資金制度の存続理由について、今後の協同農業普及事業の在り方とともに問われよう。

また、現政権は、前政権下における担い手重視の姿勢とは一線を画し、経営規模の大小にかかわらず多様な農業経営体の育成・確保を図る方向性を打ち出している。そこで、現在、認定農業者等の担い手にほぼ限定されている農業改良資金の貸付対象者を今後広げる考えがあるのかについても問われよう。

#### (4) 一般金融機関による農業融資の促進

農業経営向け融資を金融機関別に見ると、一般金融機関(銀行、信用金庫等)の割合は、わずか0.2%にすぎず、制度資金(70%)と農協系統(28%)が大宗を占める(資料4)。

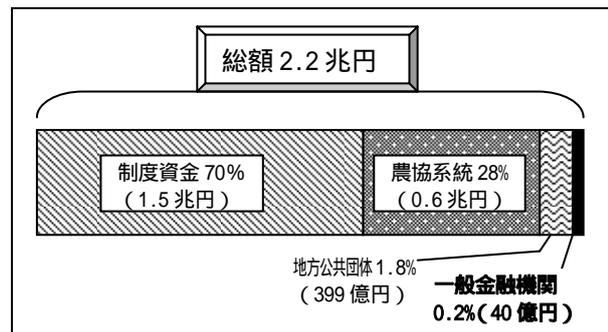
一般金融機関による農業融資が少ない要因については、冒頭述べたとおりである。他方で、最近では、世界の食料情勢が依然不安定な様相を呈する中、国内における食料生産、すなわち国内農業生産の重要性が一層増しつつあり、一般金融機関の間では新たな融資先として農業分野に注目する声も強まっている。また、農業サイドでも、「農業・農村の6次産業化」の取組の進展いかんでは、資金需要の多様化、大口化が進むことも予想され<sup>7</sup>、その際、これまで農協と取引実績がなかった農業者の資金調達先として、一般金融機関に対する資金ニーズが一気に増すことも考えられる。

これらの状況を踏まえ、本法律案では、独立行政法人農林漁業信用基金による「融資保険」の対象金融機関に、従来の農協系統金融機関だけでなく一般金融機関を政令により追加できることとし、これらによる農業融資を一層円滑にする措置を講じることとしている。

一般金融機関による円滑な資金融通を促すためには、本法律案による制度面の整備に加え、一般金融機関が安心して農業分野に融資できるだけのノウハウ(審査方法等)を短期間でいかに具備できるかにかかっていると見える。

また、農協系統金融をめぐるのは、貯貸率の低さや余剰資金の運用の在り方について、従来より議論がある<sup>8</sup>。農業者の協同組織である以上、組合員から集めた資金(貯金)を農業・農村の振興に積極的に役立てる姿勢があらためて求められる。平成22年度に実施される戸別所得補償制度モデル対策では、国から農業者の金融口座に直接交付金が振り込まれることから、農村における金融の中軸を担う農協貯金が更に膨らむことが考えられる。その際、農協金融が、各方面から期待される農業・農村の再生に向け、いかに資金需要を創り出し、そしてどのような貢献ができるかがますます問われよう。

資料4 農業経営向け融資のシェア



(注)平成20年度  
(出所)農林水産省資料に基づき作成

- 
- <sup>1</sup> 財政融資資金とは、財政融資資金法に基づき、国債の発行により金融市場から調達した資金等を原資に、政府が支援するにふさわしい事業を行う国の特別会計や公庫、独立行政法人等に融資する資金をいう。国の信用に基づき最も有利な条件で資金調達しているため、長期・固定・低利での資金供給が可能である。
  - <sup>2</sup> 農業・農村の6次産業化とは、農業(1次産業)を単なる原料供給のための産業にとどめるのではなく、加工・流通・販売など2次産業、3次産業分野の付加価値を1次産業としての農業の側が取り込んでいく取組を意味する造語である。具体的には、農業者が所得の向上や経営安定を図る目的で農産物の生産及びその加工・販売を一体的に行う取組等を指す。国は、平成22年度予算に総合対策(130億円)を盛り込み、施設整備に対する助成のほか、金融・税制等の支援策を講ずることとしている(林業・水産業についても同様)。また、本常会においては、国の基本方針の下で6次産業化を総合的に促進するための立法措置が講じられる予定である。
  - <sup>3</sup> 信用保証が、借受人(農家等)の債務を農業信用基金協会(都道府県ごとに設立された公益法人)が保証(100%代位弁済)する制度であるのに対し、融資保険は、借受人に融資した金融機関の貸倒れリスクを軽減するために、独立行政法人農林漁業信用基金が保険(70%補てん)を実施する制度である。
  - <sup>4</sup> 当該事業の結果、担い手の経営する農地が事業実施前に比べ20%超増加することが確実に見込まれる事業をいう(運用通知)。
  - <sup>5</sup> 戸別所得補償制度モデル対策は、米の標準的な生産コストと標準的な販売価格の差額を基本に交付する「米戸別所得補償モデル事業」(3,371億円)と、主食用米以外への水田転作(米粉用米、麦、大豆等)に定額交付する「水田利活用自給力向上事業」(2,167億円)等からなる。
  - <sup>6</sup> 戸別所得補償制度モデル対策5,618億円÷平成22年度農業関係予算(除公共事業)1兆6,075億円=34.9%。
  - <sup>7</sup> 日本政策金融公庫によるインターネット調査(平成22年1月4日~7日実施、3月4日公表)によれば、スーパーL資金(担い手農業者向け長期資金)の融資を受けている農業者の47%が今後「農業・農村の6次産業化」の取組に挑戦したい意向を持っている。
  - <sup>8</sup> 農協系統金融では、貯金残高に占める貸付額の割合を「貯貸率」(一般金融機関では「預貸率」という。農協の貯貸率は26.3%で、都市銀行72.1%、地方銀行72.8%、信用金庫55.8%、信用組合57.5%(いずれも平成19年度)に比べ低率である。農協系統金融では、貸付に回らなかった余剰資金を国内外の金融市場で幅広く運用し、その運用益を単位農協に還元し、経営基盤の強化に充ててきたが、世界的な金融危機により有価証券の巨額含み損を生じさせた経験から、今日、余剰資金の運用の在り方が問われている。