

農家負債対策と農協

〔要 旨〕

- 1 農家負債問題は古くて新しい問題である。農家の負債は、明治期以降、高い水準にあったが、戦後、農家経済の安定化とともに、全体としては、過重負債は解消されてきた。
- 2 農業基本法に基づく農業生産の選択的拡大が図られるなかで、畜産経営の大型化がすすんだが、一方では、技術や経営管理能力の伴わない農家が多額の負債に苦しむ、新たな負債問題が注目されるようになった。
- 3 このような負債問題の展開に対して、畜産特別資金の制度には農家を管理・指導する機能が組み込まれていく。また、北海道や岩手県などの地方からは、負債対策の優れた事例が生み出されていった。それは、やがて、全中を中心とする全国的な経営改善運動へと発展していった。
- 4 このような取組みは、農家自らの経営実態把握と経営改善計画の策定に対する指導、簿記帳指導、経営改善計画の実行管理、離農対策等を農協と自治体が連携して実施するものであり、大きな成果があったと評価することができる。
- 5 わが国においては、農業経営をめぐる環境が大きく変化しつつあり、農協の農家負債対策には今日的な意義がある。過去の経験を承継・発展させつつ、過重負債の発生を未然に防止する総合的な対策を関係機関の連携を密にして取り組むことは重要な課題である。

目次

- 1 農家負債問題の発生
 - (1) 農業・農村と農家負債問題
 - (2) 今日のな「農家負債問題」
- 2 農家負債対策の経緯
 - (1) 畜産特別資金

- (2) 負債対策運動
 - 3 負債対策の成果と課題
 - (1) 負債対策の成果
 - (2) 負債対策の課題
- おわりに

1 農家負債問題の発生

(1) 農業・農村と農家負債問題

農家の負債問題は、古くて新しい問題である。

わが国においては、明治維新後、農村において貨幣経済が浸透するなかで、農家の資金需要は、主として銀行類似会社、質屋、金貸業者、商人、村内の富農、地主などにより対応されていた。商人や高利貸等による金融は、農民の没落に導くことも多く、勸業銀行・農工銀行から産業組合へと続く農業・農村金融組織整備の動きは、このような農村における資金の実態への対応と不可分であった。

農家の負債は、激しく変動した好・不況の波に応じて変化したが、ここで一例として、1912年と1929年における農家負債調査の結果をみると、第1表のとおりである。

1912年には農家1戸当たり138円の負債金額になるが、当時の小作農の1日の所得はわずか21銭程度であったとされ、小作農の年間所得をはるかに上回る負債を抱えて

第1表 農家の負債(大正～昭和初期)

(単位 百万円)

	1912年	1929
総 額	746(100.0)	4588(100.0)
特殊銀行	77(10.3)	721(15.7)
その他銀行・保険	132(17.7)	640(14.0)
産業組合	22(2.9)	635(14.1)
質屋・貸金業者・商人	173(23.2)	2589(56.2)
頼母子講・無尽	62(8.3)	
個人その他	278(37.6)	
全農家1戸当たり金額(円)	138	830

資料 農林中央金庫(1956)から筆者作成
(注)1 1912年は大蔵省調査,1929年は農林省調査。
2 ()内は総額を100とした割合(%)。

(注1)
いたことになる。また、1929年の農家1戸当たり負債は830円であるが、農林省の「農家経済調査報告」によれば、同年の農家1戸当たり年間所得は1,150円であり、やはり、農家の負債は極めて多額にのぼっていたといえることができる。なお、この間、依然として質屋・貸金業者や個人からの借入のシェアが高いものの、産業組合からの借入シェアが拡大しており、この傾向はその後も続くことになる。

その後の農家負債状況の推移を入手し得るデータで追うと、第2表、第3表にみるとおりである。データの継続性には不完全な点もあるので厳密な比較は無理であろうが、大筋としては、戦後に入り負債のレベ

第2表 農家の負債と所得(終戦前)

(単位 円, %)

	1936年2月	1940 2	1944 2
負債 (a)	621	390	318
農家所得(b)	838	1 685	2 706
(b/a)	74.1	23.1	11.8

資料 全国農業会(1945)

第3表 農家の負債と所得(戦後)

(単位 円, %)

	1950年	60	70	80	90
負債 (a)	9	67	387	1 796	2 295
農家所得(b)	216	411	1 393	4 515	6 602
(b/a)	4.2	16.3	27.7	39.8	34.8

資料 農林水産省「農家経済報告」

(注) データの連続性の制約から、1990年度まで表示した。

ルは低いものになり、その後は、農家の市場経済への取り込みと生産資金、生活資金の両面における借入の活発化等により負債のレベルは上昇をみたものの、農家経済の改善と安定により、かつてのような過度な負債の重圧は、平均的にみれば解消したとみることができる。

(注1) 農林中央金庫(1956)73頁。

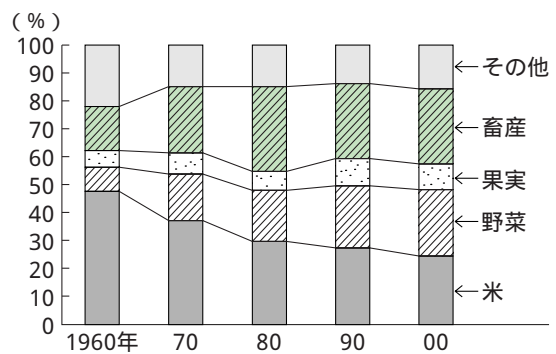
(2) 今日的な「農家負債問題」

そうしたなかで、農業経営の姿の変化に伴い新しい負債問題が生じてくる。

1961年に制定された農業基本法の下で、農業生産の選択的拡大がすすめられ、特に畜産経営の展開とその経営規模の拡大が顕著にすすんでいった。

その点を統計により確認すると、第1図にみるとおり、わが国の農業生産は、米の割合が継続的に低下する一方で、畜産、野菜、果実の割合が拡大してきている。また、畜産経営についてみると、飼養戸数が減少

第1図 農業総産出額の部門別割合

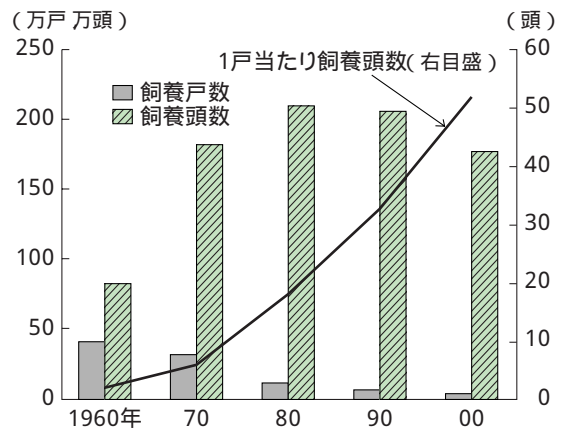


資料 農林水産省「生産農業所得統計」

するなかで1戸当たりの飼養頭数は急速に拡大しており、この間の専業的大規模経営の発展がわが国の畜産の成長を牽引してきたことがわかる(第2~4図)。

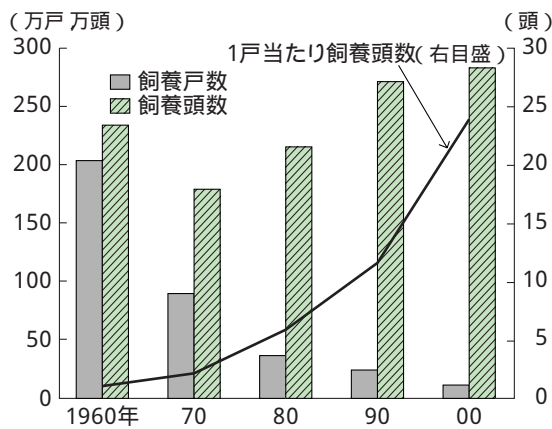
しかし、このような急速な経営規模の拡大は、農家にとって新しい経営問題を引き起こすこととなった。この間、第1次オイルショックは配合飼料価格の高騰と畜産物需要の減退を引き起こし(いわゆる「畜産危機」)、これに対してはさまざまな政策対応がなされたものの、個別の農業経営にと

第2図 乳用牛飼養戸数・頭数



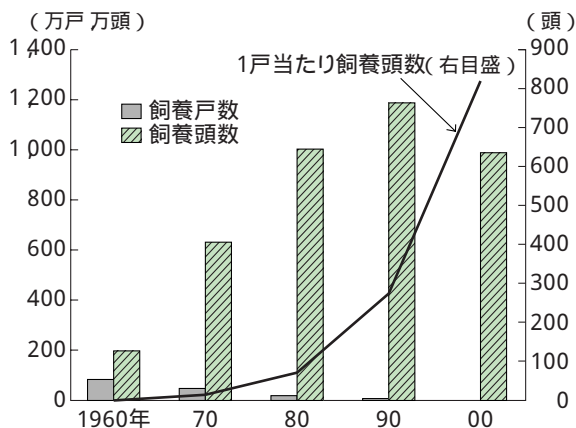
資料 農林水産省「畜産統計」

第3図 肉用牛飼養戸数・頭数



資料 第2図に同じ

第4図 豚飼養戸数,頭数

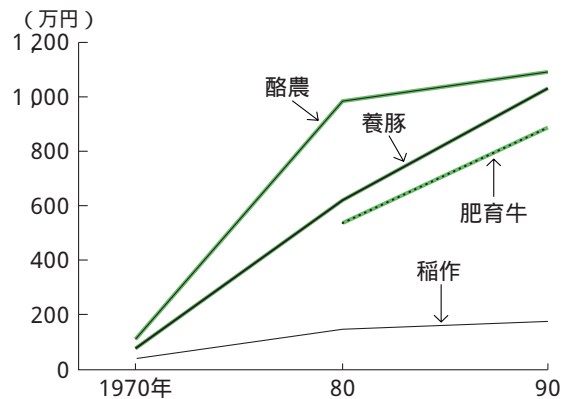


資料 第2図に同じ

っては、従来にまして経営管理能力の向上が求められるようになった。とくに畜産経営においては、畜舎や農業機械等固定資産装備の大型化に加え素畜および飼料代等の運転資金規模の大型化がすすみ、1戸当たりの借入規模が拡大したことから、技術や経営管理能力が伴わない農家においては、多額の固定化負債問題が生じることとなった(第5図)。

具体的には、飼養技術を伴わないままで

第5図 農家1戸当たり借入金・買掛未払金



資料 農林水産省「農家経済調査」

の規模拡大で失敗する例が随所にみられたし、生産物価格が変動するなかで、慎重な検討をしないままに規模拡大を行い、当初の目論見と反対に大きな赤字を抱えてしまう例も多くみられた。また、借入規模の大型化がすすむにもかかわらず、自らの経営管理・資金管理が追いつかず、経営の実態を十分に把握できないままに固定化負債が増加してしまう例も多かった。たとえば、肉牛を販売し売上代金が入金した場合において、資金繰上の余剰と収支差額としての利益の違いを混同し、過剰に浪費してしまう、といった具合である。さらに、もっと基本的な問題として、家計と事業の分別管理や家計自体の管理があいまいで、固定化負債が生じてしまうことも少なくなかった。

第4表は86年から87年に岩手県農協中央会が実施した調査で把握された負債発生原因を表しているが、技術や経営管理などの農業経営自身に起因することだけでなく、住宅新築や家計費の過剰支出等生活に関する

第4表 農家負債の発生原因

(単位 %)

順位	原因	割合
1	住宅の新築・増改築	20.1
2	冷災害による減収	15.2
3	生産資材高騰 販売価格低迷	10.7
4	無理な規模拡大	7.9
5	栽培(飼養)技術の未熟	7.1
その他	所得に見合わない家計費支出 他事業の失敗 自己資本不足 経営主・家族の病氣, 死亡 過剰投資	

資料 岩手県農協中央会調べ

(注) 「特別相談員」の1986～87年の実態把握に基づきまとめたもの。

る原因も多く、多様な原因で負債が発生していることがわかる。

このような農家負債問題は、80年ごろになるとかなりの広がりをもつようになり、社会問題としても注目を集めるようになっていった。

2 農家負債対策の経緯

(1) 畜産特別資金

農家負債問題への対策として早くから打ち出されたものとして、いわゆる畜特資金がある。これは、73年に措置された畜産経営特別資金に始まる一連の畜産負債整理資金を指している。

この資金は、当初は畜産危機等に対応する緊急対策資金的な色彩が濃いものであったが、その後徐々に、借入者に対する指導を組み込んだものへとなっていった。

特に81年に措置された酪農経営負債整理資金は、中央および都道府県に酪農経営改善推進協議会を設置するとともに、都道府県協議会は、指導チームを設置して、借入

者に対する経営改善計画の作成指導と経営改善指導を行うこととされた。さらに、融資期間を複数年度に設定するとともに、毎年経営改善状況を検討して翌年度の所要資金を融資する、いわゆるローリング方式を取り入れた。これらの仕組みは、単に長期低利の負債整理資金を融資するのではなく、借入農家に対する濃密な指導と事後管理が重要であることを現場に浸透させるうえで有効であったといえる。

しかし、ローリング方式は、経営実績の検討が形式的になってしまうと、年度の不足資金を安易に借り替えることにつながってしまう。したがって、借入者に対する農協等の指導をいかにして実質的な効果的なものにするかが重要であった。

負債農家に対する経営改善指導の取り組みは、北海道や岩手県等、地方から優れた取り組みが始められ、これは、全国運動へと発展をみせていった。

(2) 負債対策運動

a 北海道の例

北海道においては、酪農経営負債整理資金への取り組みにあたって、道、支庁、市町村の3段階に推進協議会と指導チームが設置された。

道の推進協議会は負債対策の基本方針と行動計画を策定し、道の指導チームは支庁および市町村への趣旨徹底と指導の推進を行った。

市町村の協議会は、農協を中心として市町村、農業改良普及所、農業共済組合、農

業委員会，ホクレン等により構成され，借入農家に対する濃密指導を実施した。

このような取組みは，全国的にみて極めて先進的な取組みであり，その姿を描いた日本農業新聞の連載記事「涙のランナー - 農家負債克服の軌跡」(85年)は大きな反響を呼んだ。

b 岩手県の例

岩手県においては，83年から「農家経済更正対策」が実施された。

この対策では，農家自らが経営の自己診断を行い，経営改善対策を実施する。そして，農協は，経営自己診断や経営改善計画策定を支援するとともに，固定化負債農家に対する個別指導を行う。県連合会は，農家経済更正資金を創設するとともに，関係機関と連携して農協の指導にあたる。

推進体制としては，農協段階・地方段階・県段階に関係機関を集めた推進組織を設置した。また，市町村単位に「特別管理指導班」を設置した。これは，農協，農業改良普及所，家畜保険衛生所，県振興局等で構成され，農家指導にあたる。さらに，県段階に「特別相談員」をピーク時には28名置いて，多額の負債を抱える農家に対するきめ細かい指導を行った。

このように，岩手県の取組みは，農協と自治体をはじめ関係機関の連携がよく取れていること，さまざまな体制を構築し個別農家に対する濃密指導を実施した点で，注目を集めた。

c 農家分類の考え方の導入

このような負債対策への取組みのなかで，農家を経営状況別に分類し，それに応じて対策を取ろうとする考え方が生まれてきた。これは，おおむね第5表に掲げる考え方によるものである。それ以前においては，農協が農家を色分けし，それぞれ異なる対応を行うのは組合員の平等原則に反するというような考え方が強く，結果として迅速かつ効果的な対策を実施することができないことが少なくなかったのであるが，農家分類の考え方の導入はこのような問題を是正するうえで大きな力になるものであった。

第5表 農家分類の考え方

経営状況	ランク
$0 = < \text{可処分所得} - \text{家計費} - \text{償還利息} - \text{償還元金}$	A
$0 = < \text{可処分所得} - \text{家計費} - \text{償還利息} < \text{償還元金}$	B
$0 = < \text{可処分所得} - \text{家計費} < \text{償還利息}$	C
$\text{可処分所得} - \text{家計費} < 0$	D

資料 筆者作成

d 全国取組み

こうした取組みは，全国的な取組みへと発展していく。

全中は85年5月開催の理事会で「畜産経営改善対策等の全国運動の実施について」を決定し，負債農家対策に系統農協組織あげての運動を展開することとした。

この運動は，簿記記帳の推進等とおした農業経営管理方式の確立，農協の指導体制の充実等を目的とした。そして，全中内に，全国各連から要員派遣を受けて「畜産経営改善対策班」を設置し，組合長・畜産

経営担当者の交流集会・諸会議・研修会の実施，マニュアルや事例集の発行等が行われた。また，畜産経営診断士制度が創設されたのも，この時期であった。

そして，これらの取組みは，農協段階での全国的な取組みにつながっていった。

この全国運動は，4次にわたって継続され，現在は，2003年度に始まったJA畜産経営承継支援事業に受けつがれている。

3 負債対策の成果と課題

(1) 負債対策の成果

これらの負債対策への取組みは，どのような成果をもたらしたのであろうか。統計的な把握は困難であるため，ここでは，いくつかの事例調査結果を取り上げる。

まず(社)中央畜産会が98年2月に実施した「畜産特別資金の実態に関する農協アンケート」の結果をみてみたい(配布200組合，回収165組合)。第6表は，畜特資金を借入した農家の経営内容が5年後にどう変化したかをたずねた結果である。

養豚では，「好転した」と「悪化した」に両極分化しているが，全体としては，「好転した」戸数が3割強，「横ばい状態」が4割強となっており，対策の成果が見えると考えてよいであろう。

つぎに，岩手県が2000年11月に実施した調査結果による，「農家経済更正資金」借

第6表 強化資金等貸付先は5年間に好転したか
— 記入された戸数累計 —

(単位 組合数，戸数，%)

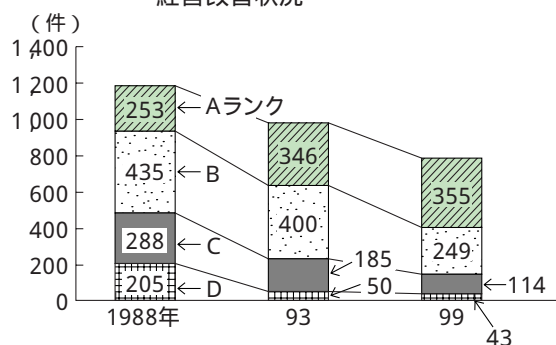
		好転した	横ばい状態	悪化した	その他	計
実数	酪農	266	343	158	24	791
	肉用牛	112	171	88	7	378
	養豚	18	9	12	-	39
	計	396	523	258	31	1,208
構成比	肉用牛	29.6	45.2	23.3	1.9	100.0
	酪農	33.6	43.4	20.0	3.0	100.0
	養豚	46.2	23.1	30.8	-	100.0
	計	32.8	43.3	21.4	2.6	100.0

資料 (社)中央畜産会『畜特資金25年の記録』

入農家の経営改善状況をみてみたい(第6図)。なお，対象農家は，84年から86年にかけて同資金を借入した農家である。

全体として，Aランクの農家の実数・比率ともに増加し，B～Dランクの農家は実数・比率ともに減少している。実際には，Dランク農家の離農，B→Aへの変化，C→BやC→Dへの移行といった変化が生じた結果ということができよう。なお，合計農家数は88年の1,181戸から99年の761戸へと420戸(35.6%)減少している。現状を把握できなかった農家もあると思われるので，そのすべてが離農したとはいえないが，かなりの農家が離農したことも推定でき

第6図 「農家経済更正資金」借入農家の経営改善状況



資料 岩手県調べ

る。しかし、この間、岩手県内の総農家数は12.8%減少していること、もともと負債整理対策農家は平均的農家よりも離農圧力が強いと考えられることを勘案すると、この農家数減少は理解できるものであろう。

こうしてみると、岩手県における取組みは、Aランク農家の増加にみられるように、大きな成果をあげたと評価してよいと思われる。

農家負債対策は、関係者に膨大な努力を強いるにもかかわらず、短期間に目にみえる成果をあげるのには難しいようにみえる。このため、負債対策の成果に懐疑的になる傾向も一部にみられるようであるが、上記のような例をみればその成果は明らかであるし、また、仮に負債対策が実施されていなかったと仮定すると、事態はさらに深刻なものになっていたであろうことも間違いない。農家負債対策には大きな成果があったと評価することができる。

(2) 負債対策の課題

a 過去の経験の継承と発展

本稿でみてきたように、わが国では、農業経営をめぐる環境の変化に応じて生じてきた負債問題への対応を通し、有効な経験を蓄積してきた。しかし、現在は、少なくとも運動としての取組みは一段落している観がある。

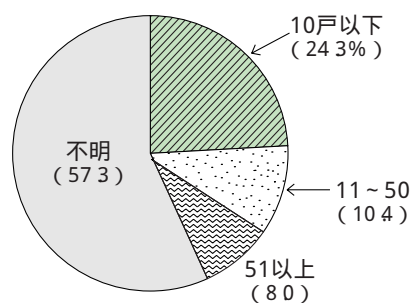
その原因としては、負債対策の効果が発揮され、深刻な社会問題としての負債問題が小さくなってきたこと、農協における資産の自己査定が開始され、不良債権は不良

債権として認識することが当然のこととなったため、負債農家への対応も素早くなってきたこと、等があげられよう。

しかし、そのことは、現在における負債対策の意義を低めるものではない。農業経営の姿が変わるなかで負債問題が発生したことはすでに見たとおりであるが、今日において、わが国の農業経営はまた大きな変革の波を受けつつあるからである。個別経営の大規模化や法人経営化は、経営が負担するリスクを大きなものにし、固定化負債発生未然防止策や不振経営への改善指導は、今後も農協の重要な機能であり続けるであろう。

若干古いデータであるが、97年の全中一斉調査結果によれば、Dランクの農家が10戸以上いる農協が20%近くにのぼっている(第7図)。これに対し、負債整理と経営改善指導の専任担当部署または担当者を設置している農協はほぼ同じ程度の割合である。現時点ではこれで問題はないとみるのか、さらに体制面の強化を図るべきとみるかは、個々の組合の実態を踏まえ、よく検討する必要がある。

第7図 Dランクの農家数



資料 全国農業協同組合中央会「JAの活動に関する全国一斉調査結果」(1997.5)

いずれにしても、80年代以降蓄積されてきた取組みノウハウを風化させることなく、今日の実情にあわせて適用していくことが求められる。

b 未然防止から離農対策まで

いったん経営不振におちいった農家を再生させるには、関係者の膨大な努力を要する。また、離農ということになれば、農協としてもさまざまな負担をかぶらざるを得ないケースが少なくない。第7表は、離農やむなきに至った農家の負債がどのようにして整理されたかについてのサンプル調査の結果であるが、資産処分や保証人代弁、農信基代弁等を行ってもなお、総負債額の23%が回収不能となっている^(注2)。このように、負債整理は農協にもかなりの負担を強いることとなるので、経営不振に陥るのを未然に防止する指導を定着させ、また、農家の経営状況を適切に把握する管理体制を充実させる必要がある。

(注2) この調査は、経営を中止した農家を対象としたものであり、当然のことながら、農協の農業貸出全般の保全状況を表すものではない。

第7表 経営中止時の負債整理状況(1戸当たり)
(単位 千円, %)

	金額	割合
経営中止時の負債残高	76 780	100.0
整理方法		
農地処分	22 855	29.8
畜舎処分	1 205	1.6
機械・家畜処分	9 050	11.8
保証人弁済	935	1.2
農信基弁済	10 381	13.5
平均払損失補償	90	0.1
保険金・飼料保険	511	0.7
その他	14 739	19.2
回収不能額	18,155	23.6

資料 全中調べ
(注) 1997～98年度の経営中止農家51戸の平均値。

c 総合的な対策の実施

このような取組みは、次のような内容を含むものである。

家計管理指導

農家自らの改善への動機付けと経営実態把握、簿記記帳・記録の励行等を支援する経営指導

技術指導

農協としての農家経営の日常的把握と管理(各部門を総合した資金管理を含む) 経営改善計画の策定支援と進行管理・実行支援(資産処分等を含む)

経営継続困難農家に対する離農対策

このような対応は当然ながら、農協の各部門が十分連携して行う必要があり、そのためにも、負債対策の専任担当部署や専任担当者の設置が望まれる。

d 各機関連携しての指導

農家に対する指導は、農業改良普及センターや各行政機関もかなり行っているのが実態である。また、農協自身をみると、事業改革を推進するなかで指導部門をさらに強化するには困難も大きいであろう。従って、すでにみた事例にもあるように、関係機関の連携をよくとり、それぞれの機関の強いところを生かしながら負債対策をすすめることが重要である。

おわりに

冒頭に述べたとおり、農家負債問題は古くて新しい問題である。そして農家負債問

題は、農業経営をめぐる環境の変化のなかで、その姿を変えて現れてくる。

筆者が、いまの時期に負債問題を取り上げたのは、わが国の農業経営が、50年ぶりともいえるような大きな変革の波をかぶりつつあるからである。そして、わが国の農政も、同じく大きなカジ取りをすすめてつある。

このような時期にあって、農家負債対策がやや風化しつつあるように感じるのは筆者だけではないと思いたい。そして、あらゆる面において農協事業の見直しがすすめられる今日、農家負債問題への対応が忘れ

られることなく、農協事業のなかにしっかりと位置付けられていくことを願いたい。

(注3) 本稿は、2003年7月11日に大韓民国全羅北道長水郡で開催された農家負債対策に関するセミナーで行った筆者の講演内容をもとに、大幅に追加修正して執筆したものである。

<参考文献>

- ・農林中央金庫(1956)『農林中央金庫史第一巻』
- ・全国農業者調査部(1946)『農家の負債に関する調査』
- ・(社)中央畜産会(1999)『畜特資金25年の記録』
- ・全国農業協同組合中央会(1997)『JAの活動に関する全国一斉調査結果』

(基礎研究部長 石田信隆・いしだのぶたか)