

# 財政投融资改革と農業金融

## 問題点と改革の方向

### 〔要 旨〕

1. 近年の財政投融资改革の議論を踏まえ、大蔵大臣と郵政大臣の諮問機関である資金運用審議会懇談会の最終報告「財政投融资の抜本的改革について」が97年11月に取りまとめられた。本報告では、財政投融资を必要な分野に限定しスリム化する必要性が述べられているが、その後、景気低迷に対応して、98年12月には財政構造改革の推進に関する特別措置法が凍結され、また貸し渋り対策等に財政投融资資金を積極的に活用する動きもみられる。しかし、これとともに99年度の財政投融资計画では、対象分野・事業の見直しが行われ、また政策コスト分析が導入されるなど、財政投融资改革に向けた取り組みも進められている。こうした取り組みは、最終報告の基本理念等を踏まえたものと考えられ、今後も、最終報告の方向に沿って、財政投融资改革が進められる可能性は高いと考えられる。
2. 最終報告では、規模の肥大化や財政規律面での問題などが財政投融资の問題点としてあげられている。また、改革の方向として、財政投融资の対象分野・事業は厳格に限定していくべきであり、民業補完の徹底や、償還確実性の精査、コストとベネフィットの十分な比較による財政投融资のスリム化に積極的に取り組む必要がある、とされている。  
これらの問題点や改革の方向を、農業分野の財政投融资の中心である農林公庫融資についてあてはめると、まず、問題点としては、農業生産資金に占める農林公庫融資残高のシェアは全体の4割程度と高く、かつ長期的に拡大しているなど規模の肥大化がみられること、農林公庫融資の一部には地方公共団体の利子補給や農山漁村振興基金による利子助成がついているため、農林公庫融資に伴う財政負担の総額が一般会計の補給金などでは把握できないことや、農林公庫融資に付随する信用リスクの一部を農協等が負担している場合もあるなど、財政規律の乱れにつながる可能性もあることがあげられる。
3. また、民業補完の徹底という点から農林公庫融資の補完機能について検討すると、まず、量的補完の必要性は過去の人為的低金利政策の時期に比べ小さくなっている。また、質的補完、政策的補完の面でも、民間金融機関単独で対応が可能な分野、あるいは、民間資金に財政によって利子補給や利子助成等を行う等によって、従来の農林公庫融資のなかには民間金融機関による対応が可能な分野が含まれていると考えられる。  
コストとベネフィットの分析については、具体的には、農林公庫融資に対して行われている農山漁村振興基金や地方公共団体による利子助成も含めたコストを算出し、農林公庫融資によるベネフィットと比較することが必要であろう。コストという点では、農林公庫資金（直貸、転貸）に延滞が発生した場合のこともあわせて検討する必要がある。

## 目次

### はじめに

1. 「財政投融資の抜本的改革について」の概要
2. 農業分野における政策金融の機能
  - (1) 社会資本などの提供
  - (2) 外部経済効果
  - (3) 長期・固定資金の供給による民間金融市場の補完

### 3. 農業分野における財政投融資の問題点

- (1) 規模の肥大化
- (2) 目にみえない財政負担
- (3) 長期固定金利に伴う問題点

### 4. 改革の方向

- (1) 民業補完機能の検討
- (2) 農林公庫融資のコストの把握について

### むすび

## はじめに

近年、財政投融資に関する改革の論議が盛んに行われてきた。それらの論議を踏まえて、97年11月には、大蔵大臣と郵政大臣の諮問機関である資金運用審議会懇談会で、最終報告「財政投融資の抜本的改革について」(以下「最終報告」という)が取りまとめられた。

その後、最近の景気の低迷状態に対応して、98年12月には、財政構造改革の推進に関する特別措置法が凍結され、また99年度の財政投融資計画では、景気対策としての信用収縮対策などで財政投融資資金規模の拡大が計画されている。

しかし、これとともに同計画においては、対象分野・事業の見直しが行われ、また政策コスト分析が導入されるなど、財政投融資改革に向けた取り組みも進められている。こうした取り組みは、最終報告の基本

理念等を踏まえたものであると考えられ、今後とも最終報告の方向に沿って、財政投融資改革が進められる可能性は高いと考えられる。

本稿では、最終報告で示された財政投融資の機能、問題点、改革の方向を農業分野における財政投融資のうち農林漁業金融公庫(以下「農林公庫」という)の農業融資についてあてはめ、今後の改革の姿を考える材料としたい。

## 1. 「財政投融資の抜本的改革について」の概要

最終報告のなかで、財政投融資の機能、問題点、改革の方向がまとめられているので簡単に紹介しておきたい。

まず、「財政投融資については、財政政策のなかで有償資金の活用が適切な分野に対応するという基本的な役割、必要性は将来においても残ると考えられる」としてい

る。すなわち， 財政政策として必要であり，かつ， 有償資金の活用が適切な分野へ対応することが，基本的な役割とされている。

その機能としては， 社会資本などの提供， 外部経済等への対応， 長期・固定資金の供給の3点があげられている。

財政投融资のうち政策金融に関する問題点としては， 規模の肥大化， 財政規律面での問題， 長期・固定金利に伴う問題の3点があげられている。

そして，改革の方向として，今後の財政投融资の対象分野・事業は，厳格に限定していくべきであり， 民業の補完を徹底し，民間でも実施可能と判断できる事業は財政投融资の対象から除外すること， 償還確実性の精査，コストとベネフィットの十分な比較などを行うこと，によって財政投融资のスリム化に積極的に取り組む必要があるとされている。

以上のように「最終報告」でまとめられている財政投融资の機能，問題点，改革の方向は，農業分野における政策金融では具体的にどのようにあてはまるかについて，以下で，検討することとしたい。

## 2．農業分野における 政策金融の機能

### (1) 社会資本などの提供

まず，財政投融资の三つの機能のうち，社会資本などの提供という機能が，農業分野で該当するのは，土地改良事業に関する

分野である。

土地改良事業は，生産性向上や構造改善等を目的とした農用地の開発や集団化，圃場条件の整備，用排水施設の整備等を行うものである。

農用地や用排水施設などは社会資本であり，公共財としての性格，すなわち，ある人の財・サービスの消費が他の人の消費を妨げることにならない非競合性と，対価を支払わない人でも財・サービスの消費を享受することを排除できないか，または禁止的に高い費用になるという非排除性が，ある程度あてはまる準公共財である。また，土地改良事業によって農業生産が維持，発展することによる外部経済効果も期待できる。

以上を考慮すれば，土地改良事業には，財政政策の必要性があり，かつ，農家の所有地が土地改良事業の対象となるために，土地改良事業がもたらす便益の部分的な受益者を特定し，受益に見合う負担を負わせることは可能である。すなわち，有償資金の活用が効果的な分野ということができようであろう。

農林公庫融資のうち，土地改良のための資金は基盤整備資金であるが，97年度の農林公庫貸付実行額(農業分)のうち基盤整備資金の割合は33.9%を占め，貸付残高では農業分全体の53.7%を占めている。

### (2) 外部経済効果

農業の外部経済効果としては，食料安全保障，国土・環境保全，アメニティの保持，

地域社会の維持，伝統文化保持機能等があり，これらの効果は地域住民および国民に帰属する。

次に，農林公庫融資のもたらす外部経済効果について考えてみよう。

まず，第1表のとおり97年度の農林公庫農業関係資金の貸付決定額2457億円中，農業経営基盤強化資金を中心とする経営構造改善推進資金は35.8%，担い手育成農地集積を含む基盤整備資金が33.9%，農林漁業施設資金が24.2%，自作農維持資金が6.1%を占めている。

経営構造改善推進資金は個別経営のための資金であり，その中心である農業経営基盤強化資金は，新政策を受けて経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営体の育成を目的とするものである。基盤整備資金は前述の土地改良事業に関する資金，すなわち，社会資本整備にかかる資金であり，農林漁業施設資金は共同利用施設および個人施設に対する資金である。自作農維持資金は個別経営の維持安定をはかるものである。

農林公庫融資による，農業の担い手の確保，農業経営の維持安定，社会資本の整備等によって，農業の生産性向上や農業生産の維持がもたらされる結果，食料安全保障，国土・環境の保全，地域社会の維持等の多様な外部経済効果が見込まれる。すなわち，これらの分野では市場による資源配分を政策的に修正する必要があるといえる

第1表 農林公庫農業関係資金の資金種類別貸付金残高，貸付決定状況（1997年度）

（単位 億円，%）

	貸付金残高		貸付決定状況	
	金額	構成比	金額	構成比
経営構造改善推進	8,527	31.4	880	35.8
農林漁業構造改善事業推進	381	1.4	5	0.2
農地等取得	3,704	13.7	93	3.8
土地利用型農業経営体質強化	81	0.3	1	0.0
農業経営基盤強化	2,537	9.4	770	31.4
総合施設	1,655	6.1	-	-
畑作営農改善	42	0.2	-	-
振興山村・過疎地域経営改善	128	0.5	9	0.4
基盤整備	14,551	53.7	833	33.9
農業基盤整備	14,161	52.2	687	28.0
担い手育成農地集積	390	1.4	145	5.9
農林漁業施設	2,481	9.1	593	24.2
自作農維持	1,554	5.7	151	6.1
計	27,113	100.0	2,457	100.0

資料 農林漁業金融公庫『業務報告書』

であろう。

ただし，資源配分を修正する手段としては，金融的手段以外にも，農産物価格支持政策，補助金，公共投資等が行われている。これら他の政策手段と比較して，金融的手段を用いることで，資源配分の修正が，効率的にかつ低コストに行われるならば，その活用が適切ということになる。

### （3）長期・固定資金の供給による民間金融市場の補完

農業分野においては，農業経営の低収益性や農業経営固有の性格により，投資の回収期間や懐妊期間が長期である場合が多い。このため，他産業等にくらべ，長期かつ固定資金の需要は比較的多いものと考えられる。

以下では，これらを前提とした上で，現行の農業分野における財政投融资の問題点

に立ち入ってみたい。

### 3. 農業分野における財政 投融資の問題点

財政投融資のうち政策金融にかかわる問題点として、最終報告では、規模の肥大化、財政規律面での問題、長期・固定金利に伴う問題点、の3点があげられている。これらの点を農林公庫の融資についてあてはめてみたい。

#### (1) 規模の肥大化

財政投融資の「肥大化」とは二つの意味を持つと思われる。第一は、民間融資に比べた財政投融資規模の大きさであり、その比率の上昇である。第二は、財政投融資が民業の補完的な活動の範囲を超えて、民間金融機関の活動を圧迫する、あるいは、他の政策手段による方がより適切な分野であるにもかかわらず財政投融資によっている場合に、結果として本来あるべき以上の規模になっている

状態をさすと考えられる。後者については、第4節(1)「民業補完機能の検討」で検討することとし、ここでは、農業融資における農林公庫融資の規模およびその推移についてみておこう。

中島、両角の推計によれば、第2表にみられるとおり、農業生産資金に占める農林公庫資金(1975年以降沖繩振興開発金融公庫資金を含む、以下同じ)の比率は1970年度の29.0%から95年度の43.6%へと15ポイント弱上昇し、土地改良投資を除いた農業生産資金に占める農林公庫資金の比率も18.7%から25.0%へと10ポイント弱上昇している。また、政策資金に占める農林公庫資金の比率もこの間上昇している。

第2表 農業融資残高の推移

(単位 10億円, %)

	1970年度	75	80	85	90	95
財政資金	826	1,585	2,962	3,968	4,006	3,306
公庫資金	763	1,525	2,871	3,863	3,848	3,141
土地改良	(332)	(743)	(1,558)	(2,175)	(2,239)	(1,783)
土地改良を除く	(431)	(782)	(1,313)	(1,688)	(1,609)	(1,358)
開拓者資金	33	-	-	-	-	-
農業改良資金	29	60	91	105	158	165
農業系統資金	1,573	2,245	3,304	3,560	2,730	2,047
近代化資金	412	882	1,329	1,255	1,069	956
災害資金	23	18	104	63	16	35
普通資金	995	1,077	1,389	1,624	1,007	442
他部門運用	143	268	482	618	637	614
一般民間資金	236	433	610	818	1,447	1,859
農業生産資金計	2,634	4,262	6,875	8,346	8,183	7,212
(除く土地改良投資)	(2,302)	(3,519)	(5,317)	(6,171)	(5,944)	(5,429)
うち政策融資	1,261	2,485	4,413	5,286	5,091	4,297
(除く土地改良投資)	(929)	(1,742)	(2,855)	(3,111)	(2,852)	(2,514)
公庫資金 / 農業生産資金	/	29.0	35.8	41.8	46.3	47.0
(除く土地改良投資)		18.7	22.2	24.7	27.4	27.1
公庫資金 / 政策資金	/	60.5	61.4	65.1	73.1	75.6

出典 中島明郁『農林金融統計の見方使い方 農協、農業金融論』  
両角和夫『農協信用事業をめぐる二つの問題』(日本の農業 あすへの歩み 191)1994年  
以上をもとに筆者が作成  
(注) 1. 公庫融資には1975年度から沖繩振興開発金融公庫を含むが、土地改良資金は農林公庫分のみ。  
2. 農業系統資金のうち普通資金は、1990年度以前は農協残高試算表と農協信用事業動向調査による推計。1995年度は農協残高試算表による。

このように、農業融資に占める農林公庫資金の比率は比較的高く、かつ長期的に上昇しており、規模の肥大化傾向を読み取ることができるだろう。

## (2) 目にみえない財政負担

財政規律面では、財政投融资が目にみえない、コントロールのきかない赤字を生む可能性が問題である。<sup>(注1)</sup>

このことを農林公庫融資にあてはめてみると、農林公庫融資によって生ずる財政負担のなかには、以下のように必ずしも明らかではない部分があり、財政規律の乱れにつながる懸念もあると思われる。

第一は、低利の政策優遇融資を行っている住宅金融公庫等政府系金融機関に共通する問題であるが、農林公庫が低利の政策融資を行うために必要な財政補助について、財政投融资計画の承認時には、その後年度負担が、必ずしも明らかにされてはいないことである。

97年度の農林公庫への一般会計からの補給金は965億円で、政府系金融機関のなかでは住宅金融公庫の4400億円に次いでいる。農林公庫の貸付金残高は4兆3178億円で住宅金融公庫の72兆4402億円の約17分の1にすぎないのに対し、農林公庫への補給金は約5分の1にのぼっている。

第二には、農林公庫資金の一部には、地方公共団体の利子補給や農山漁村振興基金による利子助成がついているため、農林公庫融資によって生ずる財政負担の総額が、農林公庫の損益計算書や貸借対照表によっ

て、一般会計からの受入(補給金)や出資金だけからは、把握できないことである。

具体例をあげれば、農業経営基盤強化資金(スーパーL)の公庫貸付金利は農林漁業金融公庫法により3.5%で固定されており、制度創設時には国が全額出資した農山漁村振興基金から1.0%の利子助成がなされ、かつ地方(県又は市町村)の0.5%の利子助成が「期待され」<sup>(注2)</sup>、それも含めて末端金利は標準的に2.0%とされていた。

農林水産省「都道府県における農林漁業制度金融の実施状況」によれば、97年度には、東京都を除く46道府県(市町村による利子助成も含む)でスーパーLに0.5%以上の利子助成が行われており、うち追加的な利子助成により農業者の金利が2.0%未満となっている道府県も24あった。「期待」に沿って、あるいは「期待」以上に地方公共団体の利子補給はなされているのである。

ところで、スーパーLの公庫貸付金利は3.5%で固定されている一方、資金運用部貸付金利は94年末をピークに低下傾向にあるため、95年7月以降現在(99年3月末)まで、スーパーLの金利は資金運用部貸付金利を上回っている。

例えば、99年3月10日現在のスーパーL公庫貸付金利は3.5%、資金運用部貸付金利は2.1%であった。単純な対応関係に簡略化してみれば、公庫貸付金利から公庫貸付原資の借入金利である資金運用部貸付金利を差し引くと1.4%の順ざやとなる。経費率( = (業務委託費 + 事務費 + 貸付金償却 + 固定資産減価償却費 + 雑損) / 運用資金平残 ) として

92年度の0.61%（農林公庫『農林漁業金融公庫40年史』）をあてはめ、それを差し引いた利ざやも0.79%のプラスとなる。

以上は、農林公庫の新規の借入と貸付の金利の関係のみをみたもので、また、経費率についてもラフな試算であるが、こうした試算を前提にすれば、スーパーLによる貸付増によって、農林公庫がその分逆ざやになるわけではなく、農林公庫への一般会計からの補給金も拡大しないことになる。しかし、農業者に対しては2.0%またはそれ以下の貸付金利条件とするために、農山漁村振興基金による利子助成や地方公共団体による利子補給により財政負担が生じている。

ちなみに、スーパーLにかかる農山漁村振興基金および県市町村の利子助成の8年度分の総額を農林水産省「都道府県における農林漁業制度金融の実施状況」をもとに推計すると、県市町村からの利子補給は9億円、農山漁村振興基金の利子助成額は16億円となる。<sup>(注3)</sup>

なお、公庫資金に対する農山漁村振興基金による利子助成の対象は、自作農維持資金、農地取得資金、構造改善推進資金など、スーパーL以外にも及んでいる。

第三に、公庫融資の信用リスクを農協等が負担している場合にそれに見合った収益が得られているかという問題がある。

まず、農林公庫の転貸資金（直接債務者を農協等の団体とし、農協等がさらにその資金を実需者に貸し付ける方式）では、農協等は一次的な債務者となるので、信用リスクを100%負うことになる。そして、そのリスク

に見合う手数料を農協等転貸機関は得ていない。<sup>(注4)</sup>

また、転貸資金には、各県の農業信用基金協会の保証を付すことができる。97年度の農業信用基金協会の出資構成は、農協系統団体72.6%、都道府県20.9%（政府助成を含む）、市町村6.1%、その他0.4%であり、系統団体がその出資の約7割を占めている。このことが意味するのは、かりに農業信用基金協会が経営破綻した場合に、基金協会の負担しているリスクのうち出資金で賄う部分の7割は系統団体が負うことになるということである。

農協転貸資金には、農林公庫から、農協役員の個人保証が求められるという問題もある。農協信用事業動向調査（調査時期98年6月、回答組合数390、複数回答三つ以内）によれば、農林公庫資金（農協転貸）を農協が取り扱う上での問題点として、10.3%の農協が「農協役員の個人保証が求められる」ことをあげている。これらの農協では、役員が信用リスクを負担する可能性が懸念されている。

さらに、農林公庫資金が延滞した場合にその一部が、農協プロパー資金による貸付や貸越によって返済されているという問題がある。

第3表のとおり、農協信用事業動向調査によれば、95年度の農協の農林公庫資金転貸資金の要償還額のうち、延滞は1.5%にすぎないが、貸越による返済が11.8%、貸付による返済が0.9%にのぼる。貸越による返済には一時的な貸出の可能性もある。

第3表 農協における制度資金の償還状況

(単位 %) )

		要償還額	償 還 状 況					
			現金払込	貯金振替	貸越による返済	貸付による返済	延滞	うち代弁を受けた額
公庫資金 (転貸分)	1975年	100.0	15.6	73.7	6.6	2.5	1.6	...
	84	100.0	10.5	70.0	14.2	3.9	1.3	...
	88	100.0	9.6	73.9	12.0	2.4	2.0	0.0
	95	100.0	85.8		11.8	0.9	1.5	0.0
農業近代化 資金	75	100.0	8.5	81.6	7.1	1.5	1.2	...
	84	100.0	4.5	78.9	12.0	2.3	2.4	...
	88	100.0	4.9	81.8	9.9	1.4	2.0	0.1
	95	100.0	86.0		11.6	1.1	1.3	0.0
畜産特別 資金	84	100.0	6.7	51.3	24.0	8.3	9.7	...
	88	100.0	2.2	57.8	26.7	4.4	8.9	0.2
	95	100.0	60.1		19.4	12.8	7.7	0.0

出典 中島明郁「農業資金問題と金融システム」日本農業経営学会『農業経営研究第27巻3号』  
資料 農林中金総研「農協信用事業動向調査」

なお、同表にみられるとおり、農業近代化資金、畜産特別資金についても、農協プロパー資金によって返済されている部分がある。

(注1) 西崎ほか(1997)9~12頁による。

(注2) 農林水産金融研究会編、農林水産省経済局金融課監修『スーパー総合資金制度の解説』によれば、「農業者の借入金利負担を更に軽減するため、3.5%を財投金利に応じて次に定める実質金利に引き下げるのに必要な額の3分の2に相当する額を、農山漁村振興基金から農業者に対して助成するものとする(26頁)」、「残り1/3については、地域農業の振興の観点から地方公共団体の助成を期待している。」(27頁)

(注3) 利子補給額等は、県市町村の上乗せ利子補給率(または農山漁村振興基金利子助成率)×8年度経営基盤強化資金平残(=7年度末残高+8年度融資実績/2)として試算。なお、県市町村の上乗せ利子補給率が例えば0.25~1.0%と幅がある場合は、それぞれ最低の水準をとった。県の利子補給で市町村の利子補給が0.5%以上などの条件がついている場合は、その条件を満たすと仮定し県の利子補給がなされているものとした。

(注4) 農林漁業金融公庫[1969](51頁)によれば、「単協が公庫に対する直接の債務者であるから、債務全額のリスクを負担することとなり、また貸付けに際して単協の理事保証を求める場合が多いなど単協に対し過重な負担を課することとな

る。」また、泉田[1995](142頁)によれば「転貸方式の場合、形式的には農協は農林公庫資金の債務者であり、債務の全額代弁責任を持つ。農協はこの資金を借入条件と同じ条件で農家へ貸すことになる。農協はしたがって原則手数料は入らないし、特に転貸すべき額に見合った貸出がなされないこともある。」

### (3) 長期固定金利に伴う問題点

「最終報告」では、長期固定金利に伴う問題点として、「貸出期間にかかわらず一律の金利となっていることから、借入側にとって、借入期間を長くするインセンティブが働きやすい」ということをあげている。

これは、借入側にとって次のような点で問題であろう。すなわち、同一の金額を借り入れるとして、借入期間を長くするほど元金を均等償還した場合に単年度の償還金が小さくなるために、一見借り手に有利だが、返済総額は増大する。特に、最近のようにインフレ率が長期的に低下している場合、借入時に見込んだほどの収益が得られ

第4表 制度資金の償還期間別償還期間の決定基準（回答組合数構成比）

（単位 組合数，％）

	制度資金の償還期間の現状				
	合計	償還期限の最長がほとんど	償還期限の最長も短いものも多い	償還期限より短いものが多い	その他
償還期間の決定基準	406	158	178	64	6
回答組合数	406	158	178	64	6
収支計画による返済可能額	73.6	67.1	77.5	79.7	66.7
対象施設等法定耐用年数	60.3	52.5	68.0	60.9	33.3
決められた償還期限の最長にする	19.7	35.4	11.8	3.1	16.7
借入者の年齢	16.0	15.8	14.0	20.3	33.3
総返済額	9.1	7.0	10.1	12.5	0.0
金利情勢	2.2	3.2	1.7	1.6	0.0
農協の調達・運用の期間構成	0.7	0.6	0.6	0.0	16.7
その他	0.7	0.0	1.1	1.6	0.0

資料 農林中金総研「農協信用事業動向調査」

- (注) 1.調査時期1997年6月。  
2.償還期間を決める基準は二つ以内の複数回答。回答組合数に対する構成比。  
3.色網掛けは合計の構成比を上回るケース。

ないケースが増え、借り手は大きな負担を抱える可能性がある。

そして、このことは農業資金についてもあてはまると思われる。

97年度の農林公庫資金(農業分)の平均償還期間(金額ベース)は18.6年であり、このように償還期間が比較的長期となっている要因としては、農業資金のなかでも特に長期資金の分野を担っているという農林公庫資金の性格があると思われる。

しかし、償還期限が長期に設定されているために、実際の償還期間も長期となりやすいという側面もある。

農協信用事業動向調査(調査時点97年6月)で、農協に対して制度資金の償還期間についてきいたところ、第4表のとおり、償還期間を決める基準は「収支計画による返済可能額」や「対象施設等の法定耐用年数」がもっとも多いが、償還期間が「償還期限の最長になるのがほとんど」という組合では、償還期間を決める基準として、「決めら

れた償還期限の最長にする」という割合が、他のケースにくらべ高くなっている。このような場合には、償還期限によって、実際の償還期間がより長期化していることが読み取れる。

#### 4. 改革の方向

##### (1) 民業補完機能の検討

「最終報告」では、「公的部門は、本来民間の活動を補完すべきであり、民間でも実施可能と判断できる事業については、財政投融資の対象から除外すべきことは当然である。」としている。民業の補完にのみ関与すべきであることは、農林公庫融資についても徹底される必要がある。

そこで、民間金融機関の補完として、農林公庫の機能とされていると思われる、量的補完機能、質的補完機能、政策補完機能について、改めて民間金融機関では実施不可能であるか否かについて考えてみ

たい。

#### a . 量的補完機能

まず，ここでは，量的補完を，信用割当 (= 信用制限) がおこっている場合に，政策的に必要と思われるにもかかわらず，資金供給を受けられない主体に対して，政府が資金を供給するという機能と限定することにする。

信用割当とは，池尾 [ 1998 ] ( 33頁 ) によれば，「資金調達者側に市場で成立している利子率よりも高い利子率を支払う用意があるにもかかわらず，望むだけの量の資金の提供を受けられないという事態を意味している」。

過去の，人為的低金利政策の時期には，日本全体として資金の超過需要が発生していたため，信用割当が存在し，かつ農業部門についても，農家の主な取引先である農協系統金融機関において，戦後の1940～50年代を中心に資金が逼迫していたこと等により，信用割当が存在したと考えられる。

しかしながら，金融自由化とともに人為的低金利政策は転換しており，系統金融機関の資金逼迫の解消等，農業融資を取り巻く環境も変化をしている。

このため，最近では，農業部門において，信用割当が恒常的に発生する状況にはないと考えられる。<sup>(注5)</sup>

また，農業分野における政策金融に期待される量的補完機能は，人為的低金利政策時に比べても，小さなものになっていると思われる。

(注5) なお，97年秋以降，金融機関の貸し渋りが問題になり，国民金融公庫や中小企業金融公庫等を中心に，政府系金融機関の貸出金残高の伸び率が高まってことは，日本全体として信用割当が行われている可能性を示唆している。しかし，農協が全体としては早期是正措置対応等のために貸し渋りを行うような状況にはないため，農業者が大きく信用制限を受けている状況にはないと考えられる。かつ，現在の貸し渋りは景気の悪化や金融機関経営の悪化等に伴う，一時的な現象であると考えられる。したがって，現段階で，恒常的に，農業分野に量的補完の必要性が生じているとはいいがたい。

#### b . 質的補完機能

次に農林公庫融資の質的補完機能について検討する。ここではその内容を，収益補完機能( 低利資金の供給 )，期間補完機能( 長期の固定金利資金の供給 )，信用リスク補完機能( リスクの高い事業や零細・脆弱な経営への資金供給 ) の三つにわけて考えたい。

##### ( a ) 収益補完機能

前述のように，農林公庫が低金利での優遇的な融資を行うために，財政補助が必要となっている。やや詳しくみると，政府系金融機関の貸出金利は，各機関によって政策的優遇金利と長期プライムレート追従の基準金利の2種類があるが，農林公庫の貸付金利は前者の政策優遇金利であり，調達金利である預託金利<sup>(注6)</sup>を下回るかほぼ同水準という低位な水準に設定されてきたため，調達運用の逆ざやの補填や管理コストを賄うためには，一般会計からの補給金等が必要となっている。

財政による補助によりはじめて可能にな

ような低利の水準の貸付を，民間金融機関が単独で行うことは難しい。そこで，農林公庫融資のような「低利」の資金の提供が民間金融機関で可能か否かというのは，

農林公庫融資の民間金融機関への業務委託，という形態により民間金融機関を通じた融資で代替する，政府等による民間の資金への利子補給や借り手への利子助成によって農林公庫融資を代替する，これらのことが可能であるか，また望ましいかどうかという問題に絞られてくる。

，ともに，経営効率化へのインセンティブの強い民間金融機関が融資を行うことで効率性が上昇するという効果が見込まれるであろう。またによれば，入り口の資金の増大による受動的な政策金融の肥大化を回避することや，コストが比較的明確になるという効果が期待できるであろう。

その一方で以下のような懸念もある。

第一に，民間金融機関が，広範な収益を得るために，審査基準を緩くするというモラルハザードの可能性である。

第二に，民間金融機関の行う貸出の内容が政策目的に必ずしも合致しない可能性がある。（なお，両者は重複する場合もある）

これらを防ぐためには，行政や政府系金融機関等が民間金融機関の行動をモニターする必要がある，それにはコストがかかる。

すでに，農業融資では，民間金融機関への業務委託や，民間金融機関融資に対する国，地方公共団体等による利子補給や利子助成が行われているので，それぞれに

ついて，懸念されるモラルハザードの可能性や政策目的に合致しない可能性がどのようにあてはまるか，あてはまらないか，以下で検討したい。

まず，農林公庫は信農連等の民間金融機関に業務委託を行っており，この方式としては，貸付決定権限を含めた一切の業務を委託している代理貸と，貸付決定権限が農林公庫にある委託貸の二つがある。そのなかでも，資金種類によってA～F方式までがあり，それぞれ，貸付決定権限の有無のほか，保証責任，手数料は異なっている。モラルハザードの防止のために，貸付決定権限の有無等に，受託機関が負う保証責任の軽重が対応している。このなかで，中心となっているのはC方式であり，この方式では，受託金融機関は貸付決定権限をもたず，未払元利金および元金に対する貸付利率によって計算した遅延損害金の20%となっている。貸付決定権限が農林公庫にあるので，受託金融機関側の貸付方針と政策目的が合致しないという懸念はあてはまりにくくなり，また受託金融機関が保証責任の一部を負うことでモラルハザードの可能性は低下する仕組みとなっていると思われる。

また，受託者の審査技術の高度化と審査水準の均一化を図ることを目的として，農林公庫では受託者研修を行っている。

このように，農林公庫の業務委託に関しては，すでに，モラルハザードの防止や，政策目的への合致が図られるように運営されているとみられる。

ところで、農業資金では、都道府県が利子補給（国が半額を助成）する資金としては、農業近代化資金が代表的である。

また、農業近代化資金よりも低利の資金としては、農業近代化資金に、都道府県や市町村などで利子補給（あるいは利子助成）を行い、最終借受者に対する金利が農林公庫で最も金利の低いスーパーL資金並み、あるいはそれ以下となる資金を設ける県も、第5表のとおりある。

また、98年度には、認定農業者育成推進資金が創設された。これは、農業近代化資

金に農山漁村振興基金からの利子助成を行い、借受者の金利は2.0%とスーパーLと同水準となるものである。

ここで、農業近代化資金、およびそれに追加的な利子補給が行われる資金についても、モラルハザードの可能性や、政策目的に合致しない可能性について検討しよう。

まず、農業近代化資金の貸付にあたっては、利子補給の諾否は都道府県で決定し、債務保証に関する諾否は農業信用基金協会が決定し、これらを受けて民間金融機関が貸付を実行する仕組みである。利子補給を

第5表 農業近代化資金を原資とする中核農家向け県単制度資金  
（最終借受者に対する金利2%以下のみ）

（単位 %）

	制度名	最終借受者および借受資格条件	都道府県による上乗せ分	市町村利子補給	農協利子補給	最終借受者に対する金利	償還期限
宮城県	農業経営規模拡大設備等取得資金	要件への該当、市町村長の推薦	0.64	0.64	0.31	0.80	近代化資金と同じ
福島県	中核農業経営体育成・確保資金	県経営モデル指標の水準達成可能なもの	0.70			2.00	近代化資金と同じ
茨城県	認定農業者育成資金	認定農業者	0.56	0.56	0.58	1.00	近代化資金と同じ
茨城県	認定農業者育成資金	認定農業者になろうとする者	0.06	0.06	0.58	2.00	近代化資金と同じ
群馬県	経営拡充資金	経営規模を拡大する者	0.80	0.20		1.75	公庫資金と同じ
千葉県	認定農業者対策資金特別利子補給	認定農業者、認定農業者が主たる構成員となっている団体	0.35	0.85	0.50	1.00	近代化資金と同じ
新潟県	担い手育成資金		0.75			1.95	近代化資金と同じ
石川県	農業近代化資金	新規就農者	0.70			2.00	15年
愛知県	農業近代化資金	認定農業者等	0.35		0.35	2.00	近代化資金と同じ
長崎県	肉牛倍増推進資金	近代化資金借受条件への該当	0.30	0.20	0.20	2.00	15年
大分県	認定農業者育成特別資金	認定農業者	0.35	0.35		2.00	近代化資金と同じ
宮崎県	経営体育成資金	認定農業者	0.47	0.23		2.00	5～20年
鹿児島県	自立経営農家育成資金	要件への該当、市町村長の推薦	0.35	0.35		2.00	近代化資金と同じ

資料 農林水産省「都道府県における農林漁業制度金融の実施状況」1998年2月  
（注）1997年9月1日現在の状況。

都道府県が決定する段階で、政策目的への適合性が審査されているものと考えられる。

さらに、元利金が返済されなかった場合のリスクは、民間金融機関や保証機関などが負うことになる。これは、農業近代化資金に利子補給、利子助成する場合も同様である。

また、認定農業者育成推進資金は、特別融資制度推進会議（構成：市町村、農業委員会、農協、都道府県、地域農業改良普及センター、信農連、農林中金、農林公庫、農業信用基金協会、農林水産長期金融協会等）によって資金利用計画を認定された認定農業者が農協等の民間金融機関から農業近代化資金を借り入れる場合に借入金利の引下げ等の特例措置を行うものである。なお、認定農業者育成推進資金における同推進会議の運営は、原則として、借入申込案件に直接関係を有する構成員による文書持ち回り方式によることとなっている。

これに加えて、都道府県や市町村で利子補給を行う場合には、追加的な利子補給の借受資格条件は、認定農業者、あるいは一定の資格要件を備え、市町村長、県知事などの推薦を得られたものなどに限定されている。

このように、農業近代化資金および同

資金に追加的に利子補給する形態では、行政が利子補給の諾否を決定する、もしくは貸出先や資金利用計画の認定を行っていることにより、政策目的との合致がはかられている。信用リスクについては、民間金融機関や保証機関などが負担するために、融資先が安易に拡大するというモラルハザードの懸念は少ないと考えられる。

一方、行政等が、利子補給の決定や貸出先の認定などを行うには、コストがかかる。

しかし、農林公庫資金のなかには第6表のとおり、事業計画の適否について行政庁の認定や意見書を必要とするものが多くそれにもコストがかかっていることに注目したい。

97年度末には公庫資金の貸付額全体の35%を占めている農業経営基盤強化資金（スーパーL）については、次のように行政等によるモニタリングコストがかかっている。

農業経営基盤強化資金の貸付決定までの流れをみると、

第6表 農林公庫資金（農業資金）のうち都道府県知事等の認定等を必要とする資金

資 金	認定等の内容
農業経営基盤強化資金	特別融資制度推進会議の認定
農林漁業構造改善事業推進資金	市町村長又は都道府県知事の承認
農地等取得資金	市町村長又は都道府県知事の認定
農業基盤整備資金（利子軽減対象事業）	市長村長の認定又は都道府県知事の選定もしくは地方農政局長の認定
農林漁業施設資金（地域経営）	市町村長の認定
農林漁業施設資金（環境保全、内水面、農山漁村）	都道府県知事の認定、承認
自作農維持資金	都道府県知事の認定

資料 農林水産省経済局金融課編『平成9年度農林水産制度金融の手引』

農業経営改善計画について市町村の認定を受ける，

資金利用計画について市町村の特別融資制度推進会議（構成：認定農業者育成推進資金と同じ）で認定を受ける，

融資機関が貸付決定となっており，これは認定農業者育成推進資金とほぼ同様である。認定農業者育成推進資金が文書持ち回り方式であるという違いはあるものの，行政等によるコストは同じようにかかっていることになる。

以上のように，モラルハザードの回避や政策目的への合致をはかるためには行政によるモニタリングコストが必要ではあるものの，農林公庫の直接融資においても同じようなコストがかかっているものが多いことを指摘しておきたい。

（注6）郵便貯金等で調達された資金が，国債金利を基準に決められている資金運用部預託金利で資金運用部に預けられ，資金運用部は預託金利と同一水準で各政府系金融機関等財投対象機関に貸付を行っている。この金利が政府系金融機関の調達金利となる。

行われている。農業近代化資金の貸付期間は個人施設の場合は最長15年，共同利用施設では最長20年である。

また，72年に農協の統一ローン（原則として融資条件が統一され，手続き等が定型化された農協のローン）として，融資期間が25年以内で固定金利型の住宅ローンが作られている。

さらに，近年の超低金利局面で，高金利期に借り入れた農林公庫資金を農協プロパー資金に借り替える動きがみられるが，そのなかには農業近代化資金の個人施設分の最長期間である15年を超える貸出も含まれている。第7表にみられるとおり，農協信用事業動向調査（97年11月調査）で，最近3年間に農林公庫資金を農協プロパー資金で借り替えた事例（各農協2例以内記入）を聞いたところ，75件中12件（16%）が15年を超える貸出であった。

そのうちの3件が固定金利貸出であり，5件が変動金利貸出，4件は固定金利を5

（b）期間補完機能

長期の固定金利資金が民間金融機関で提供できるか否かは，民間金融機関でそのリスクを負担できるか否かということである。

農協に限ってみれば，実際に，かなり長期の固定金利貸出が

第7表 農林公庫資金を農協プロパー資金で借り替えた資金の貸出期間別固定・変動金利制別の事例数

（単位 件，%）

		貸出期間					計
		5年以下	5年超～10年以下	10年超～15年以下	15年超	無回答	
事例数	固定金利貸出	9	27	7	3	1	47
	変動金利貸出	2	6	6	5	3	22
	その他	-	1	1	4	-	6
	計 （構成比）	11 （14.7）	34 （45.3）	14 （18.7）	12 （16.0）	4 （5.3）	75 （100.0）
構成比	固定金利貸出	81.8	79.4	50.0	25.0	25.0	62.7
	変動金利貸出	18.2	17.6	42.9	41.7	75.0	29.3
	その他	-	2.9	7.1	33.3	-	8.0
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料 農林中金総研「農協信用事業動向調査」

（注）1.調査時期1997年11月。  
2.回答組合数427。  
3.過去3年間における農林公庫資金のJAプロパー資金への借換えの有無をたずねた。

年後に見直すなど変動金利的要素を取り入れた貸出であった。

一方、農林公庫資金(農業分)を償還期間別にみると、96年度の貸付決定金額のうち15年以下が35.2%で、スーパーLでは47.7%と約半数にのぼる。さらに、土地改良という性格から他の資金以上に長期の資金が必要と考えられる農業基盤整備資金についても15年以下は27.4%となっている。

このように、農協等でかなり長期の貸出が実際に行われている一方で、農林公庫融資には、近代化資金(個人施設)の期間の範囲内(15年以内)にとどまるものも多い。また、農林公庫融資のなかで、最も長期の固定金利資金のニーズが強いと思われる基盤整備資金を中心に、農協の変動金利貸出等に借り替えられている例からは、金利水準や金利情勢によっては、必ずしも固定金利貸出が望まれているわけではないことが読み取れる。

#### (c) 信用リスク補完機能

財政投融资によって融資するのは、郵便貯金や年金など有償資金であり、当然返済しなければならない資金である。したがって、政府系金融機関の融資が不良債権化し、それが貸倒引当金などの政府系金融機関のリスクテイク能力を超えれば、財政負担につながる場合もあろう。

そうした財政負担が、例えば、財政による信用保証というかたちで、政府系金融機関と同様の貸出を民間金融機関が行った場合にも適用されるならば、民間金融機関で

も、リスクの高い事業や零細な経営への資金の供給は可能と考えられる(なお、農業信用保証保険制度は、農業者等の債務を保証し、また保証債務の保険を行うものだが、うち保証を行う農業信用基金協会の出資の過半は系統団体が占め、かつ、借入者の支払う保証料によっても信用リスクが負担されているなど、この制度を通して財政資金で負担可能な信用リスクは、限定的と考えられる)。

#### c. 政策補完機能

さらに、政策補完機能について考えてみよう。

農林公庫融資は、長期かつ低利という優遇度の高い資金を提供しており、そのための財政負担等のコストに見合う、国民経済的なベネフィットが求められる。そのベネフィットを具体的に計算し、コストとの比較を明らかにすることは、今後必要と考えられるが、現時点では、国民の合意を得た政策的な必要性をベネフィットと置き換えることができるだろう。

農林公庫融資の歴史をたどってみると、それぞれの時期の農業政策およびその変化に対応して、さまざまな資金制度が創設、改正されている。

戦後の食料増産政策のもとで、土地改良資金を中心とした農林公庫が設立(1953年)されたのをはじめとして、食料増産政策が転換した時点では個別農家の維持育成を目的とした自作農維持創設資金制度が創設(1955)された。農業基本法下では農業の経営構造改善、自立経営農家育成という政

策目的に対応して、農業経営構造改善資金制度(1963)、自立経営育成資金制度(総合施設資金)(1968)がそれぞれ創設されている。

また、近年では、新政策による経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営体の育成を目的として、農業経営基盤強化資金(1994)が創設された。農業政策のなかでも特に構造政策が、農林公庫融資の中心となってきたといえるだろう。

しかし、政策的必要性が、即農林公庫融資の必要性に結びつくわけではない。

長期・低利などの優遇度の高い融資が、政府系金融機関による融資という形態でなければ困難であるならば、それとセットになった政策の実現も農林公庫融資でなくては不可能ということになるだろう。

しかし、前述のとおり、財政による利子補給や信用保証等の手段が加われば、民間金融機関の融資で可能な範囲はかなりあるものと考えられる。

また、民間金融機関の融資に比べ、農林公庫融資によれば、政策的に必要な分野への融資が効率的にできるということであれば、政策補完という点から農林公庫融資が望ましいということになるだろう。政策的に必要な分野へ融資するということは、具体的には、政策的に必要な資金制度を創設、改正する、政策目的に合致する借入者へ貸付を行う、貸付後、借入者が当初の借入目的に沿った使用をしていることを監視する、という三つのプロセスにわけることができるだろう。

このうち、については、主として行政

および議会の役割である。

については、先にみたとおり、農林公庫資金のなかには、事業計画の適否について行政庁の認定や意見書を必要とするものが多い。

農林漁業金融公庫40年史(31頁)によれば、「当公庫の資金制度の多くは、個別の資金制度ごとに、都道府県知事が制度運営についての責任を負い、融資の申し込みに対する貸付対象としての適格性については、都道府県知事が国から通達された資金取扱要綱等で示された認定基準によって判断し、当公庫はその貸付適格の認定のあった者に対して、円滑かつ適正に融資を行うという役割を分担する仕組みで運営されてきた」としており、行政庁の認定等で政策的目的に合致するか否かの判断を行い、農林公庫は認定後の貸付実行について分担していることがわかる。

また、スーパーLについては、前述のとおり、市町村や都道府県といった行政だけでなく、農業委員会や農協等もメンバーとなった特別融資制度推進会議により認定がなされる仕組みとなっている。

については、総合資金制度やスーパーLでは、農林公庫に農業融資コンサルタントが設置され、資金利用計画の審査及び貸付後における経営改善の目標達成について指導、助言を行わせる(農業経営基盤強化資金実施要綱)こととなっている。

貸付後の監視が、資金や経営全体の実態把握をベースとすると考えれば、農協等の民間金融機関がその機能を果たすことは十

分可能と考えられる。すなわち、農林公庫が預金を取り扱わず、貸出も長期資金に限定したものであるのに対し、民間金融機関では、借入者の決済口座等で預貯金を預かり、さらに短期および長期の貸出も行っているため、借入者の資金の動きの総合的な把握がより容易であると考えられる。かつ農協であれば、経済事業、営農指導事業を通じて資金だけでなく、農業経営全般についての把握も容易である。

以上みたように、農林公庫の機能としての質的補完、政策補完のそれぞれについて、民間金融機関で代替可能な分野がかなりある。その背景は、農協等で15年を超えるような長期の固定金利貸出がすでに行われていること、農林公庫の低利融資が、財政負担により初めて成り立っていることや、政策的な合致の判断が行政庁等によって行われているなど、農林公庫融資がその機能を行政によって補強されているために、行政によるそれらの機能の補強が可能であれば、民間金融機関でも、農林公庫融資を代替することが可能となること、民間金融機関で十分対応可能な期間の短い貸出も含まれていることなど、本来民間の補完に徹すべき農林公庫融資がそれを越えた分野でも行われてきた、という3点に整理することができるだろう。

## (2) 農林公庫融資のコストの把握について

農林公庫融資についても、他の財政投融资と同様に、償還の確実性や将来にわたる

財政負担も含めたコストと、ベネフィットとの十分な分析が必要である。

その場合、以下のようなコストについても、農林公庫融資によって生じるコストとして把握することが必要であろう。

第一は、農林公庫資金の信用リスクが農協等によって負担されている場合があり、それが農林公庫のコストとはみなされていないことがあげられる。具体的には、公庫転貸資金の返済リスクを農協が負う仕組みになっていること、公庫転貸資金に系統金融機関が約7割を出資している農業信用基金協会の保証をつけることができること、公庫資金の延滞部分が農協プロパー資金の貸付、貸越に回っている場合があることである。これらの場合には、農林公庫融資によって生じる信用リスクを農協等が負っているが、それに見合った収益を農協等は得ていない。こうした状態は是正し、農林公庫融資のコストとして明らかにすることが必要であろう。

第二は、公庫資金に対する地方公共団体や農山漁村振興基金による利子助成である。これによる財政負担は各地方公共団体の決算等から明らかであるが、コストとベネフィットの比較を行って農林公庫融資の対象分野、事業のスリム化の判断材料とする場合には、ベネフィットが国、都道府県、市町村の各段階に分けられない以上、コストについても一括して考慮する必要があると考えられる。

## むすび

財政投融资改革において、農林公庫融資も見直しが迫られようが、その際には、必要性の見直しとともに、民業の補完の徹底、コストとベネフィットの十分な分析が必要である。

前者については、農林公庫融資の補完機能を検討すると、そのなかには民間金融機関が融資可能な分野、あるいは、民間資金に利子補給、利子補助、政府による信用保証などを組み合わせて対応可能な分野が存在すると考えられる。

また、コストとベネフィットの分析にあたっては、農林公庫融資に伴って発生するコスト全体と、ベネフィットを比較することが重要であると考えられる。

必要性の見直し、民業の補完の徹底、コストとベネフィットの分析等の結果を踏まえ、農林公庫融資の一部は、民間金融機関の融資、民間資金への利子補給や政府等による信用保証で代替する、あるいは、

すでに行われている信農連等への業務委託を拡大することが、望ましいと考えられる。

### < 主な参考文献 >

- ・池尾和人(1998)「政府金融活動の役割」岩田一政, 深尾光洋編『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社
- ・泉田洋一(1985)「構造政策の推進と農林公庫資金」逸見謙三, 加藤譲編『基本法農政の経済分析』明文書房
- ・泉田洋一(1995)「農業政策金融の組織と構造」在開津典生, 樋口貞三編『アグリビジネスの産業組織』東京大学出版会
- ・泉田洋一(1998)「金融ビッグバンと制度金融」『農業と経済』1998年7月
- ・大蔵省『財政金融統計月報 財政投融资特集』各年度版
- ・嘉田良平, 浅野耕太, 新保輝幸(1995)『農林業の外部経済効果と環境農業政策』多賀出版
- ・加藤譲(1983)『農業金融論』明文書房
- ・佐伯尚美(1982)「農林公庫金融の展開と変質」佐伯尚美編『農業金融の構造と変貌』農林統計協会
- ・資金運用審議会懇談会(1997)「財政投融资の抜本的改革について」
- ・清水徹朗(1997)「日本における農業環境政策導入の課題」『農林金融』1997年7月号
- ・中島明郁(1983)『農林金融統計の見方使い方』農協, 農業金融論』楽遊書房
- ・中島明郁(1998)「系統資金および財政資金による農業金融のあゆみ」(財)農村金融研究会『調査資料202』
- ・西崎文平, 真栄田均, 山田泰, 行田健二(1997)「財投問題についての論点整理」経済企画庁経済研究所『経済分析 政策研究の視点シリーズ9』
- ・農林漁業金融公庫『農林漁業金融公庫十年史』『同二十年史』『同三十年史』『同四十年史』
- ・農林漁業金融公庫(1969)『農林漁業金融公庫資金の現状』
- ・農林漁業信用基金(1997)『農業信用保証保険制度三十年史』
- ・農林水産省経済局金融課編(1997)『平成9年度農林水産制度金融の手引』ぎょうせい
- ・農林水産省構造改善局監修(1985)『新しい構造政策の展開 - 農地政策と基盤整備 - 』
- ・深尾光洋(1998)「財政投融资制度の概観と問題の所在」岩田一政, 深尾光洋編『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社
- ・両角和男(1994)「農協信用事業をめぐる二つの問題」『日本の農業 あすへのあゆみ - 191』

( 齊藤由理子・さいとうゆりこ )