

農業分野における資金供給の効率性向上に向けた課題

中田 真佐男^{*1}

要 約

本論文では、公的金融の資金供給の望ましい在り方について、農業分野を事例に挙げて分析を行い、産業への投融資を円滑に行っていくために克服すべき課題を明らかにする。長く衰退が続いてきた日本の農業であるが、「食料安全保障」への意識の高まりや、相次ぐ災害をふまえての農山漁村の有する多面的な機能への再評価といった視点から、その重要性が再認識されている。さらに、近年は農業の「成長産業化」を図るべく、積極的な施策が展開されている。わが国金融市場の成熟が進み、「市場の失敗」が深刻化する分野が限定されつつあるなか、農業は公的金融の「市場の補完」が依然として機能しうる数少ない分野と言えるが、農業の成長産業化を実現していくうえでは民間金融機関からの資金供給の量的拡大が不可欠となる。このことから、今後は融資・投資（ファンド）の両面において、政策金融が民間金融部門との間で情報共有・ノウハウ移転も含む連携を強化していくことが求められる。

キーワード：財政投融資，政策金融，農業金融，6次産業化，農林漁業法人等投資育成制度，農業ファンド

JEL Classification：G20，H81

I. はじめに

日本の農業は長く衰退が続いてきたが、食料自給率の向上によるいわゆる「食料安全保障」の確保という観点や、災害・温暖化抑止への貢献を含む農山村の多面的な機能への評価といった視点から、近年はその重要性が再認識されている。今後、日本の農業が期待される役割を果たしながら産業として発展していくためには、イノベーションへの投資を増やし、生産性を高めていく必要がある。しかしながら、日本の農

業は現状において、①従事者の減少（後継者不足）、②規模拡大の遅れ、③災害や異常気象の増加による経営安定性の欠如、といった多くの課題を抱えており、農業者が十分な設備資金を調達することは必ずしも容易ではない。

以上の問題意識のもと、本論文では、これまで農業分野への資金供給の中核を担ってきた公的金融を対象として、今後の望ましい設備資金供給の在り方を明らかにする。さらに得られた

* 1 成城大学経済学部教授

結果を手がかりとして、わが国における今後の公的金融と民間金融の関係の在り方についても論考する。農業分野の政策金融に関する先行研究として、中里（2014）・中里（2017）・内野・中里（2018）があるが、先行研究と比較した場合、本稿では財政投融资制度および日本政策金融公庫の果たすべき役割に主眼を置いた分析となっていることが特徴である。

結論を先取りすると、自然災害や異常気象、家畜伝染病などによる一時的な経営悪化時には公的金融がセーフティネットとして機能することで（運転資金面で）経営の安定化を支援しつつ、設備資金に関しては、協調融資やファンドのスキームを基本として、公的金融と民間金融が連携を強めながら農業の成長を支援していく方向性が望ましいと考えられる。また、日本政策金融公庫として3事業（国民生活・中小企業・農林水産）が統合され、組織運営の一体化も進むなかで、6次産業化のマッチング支援や販路

紹介・事業承継支援など、資金量だけでなくネットワーク（情報）で農業者を支援できるようになっており、公的金融と民間金融の連携にあたってはこうしたネットワークを活用していくことも重要である。さらに、畜産における動産担保融資へのICTやAIの活用など、農業分野での金融仲介技術の高度化に積極的に取り組み、その普及を図っていくことも公的金融の大きな役割だと言える。

本論文の構成は以下のとおりである。第Ⅱ節では、これまでの農政をふりかえる。第Ⅲ節では、今後の農業を持続的に発展させていくうえで取り組むべき課題を整理し、課題克服に果たす財政投融资制度の役割を明確にする。第Ⅳ節では、農業分野の政策金融の現状を概観し、第Ⅴ節では新しい資金供給手法であるファンドについて検討する。第Ⅵ節では、農業分野における今後の政策金融の望ましい在り方について論じる。

Ⅱ．農政の変遷

Ⅱ－1．1950年代までの農業の状況

戦後の日本では、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の占領下で実施された農地改革により、農業の担い手は自作農に転換された。農業の「民主化」は営農者の経済的な自立を可能にし、意欲の向上が農業生産にプラスの影響を及ぼした点に疑いの余地はない。ただ、小規模な家族経営の農家が中心となったため、最新設備の導入や大規模化による生産性向上が図られにくく、このことがわが国における農業の発展を阻む要因になった点も否定しがたい。

敗戦直後の農政の最重要課題は食糧不足の解消であり、土地改良法を制定して干拓・開拓等による農地の拡充を支援するなど、食糧増産に力点が置かれた。その成果として、1950年代に入ると日本の農業生産は戦前の水準にまで回

復したが、日本の農業部門を取り巻く環境はむしろこの頃から厳しさを増していくことになる。

第1に、戦後復興を果たした日本は高度成長期を迎えて商工業部門が著しく発展したが、これに比して農業部門の成長は相対的に低くとどまった。農林水産省（1996）でも指摘されているように、この時期には既に食糧不足も解消に向かい、所得の増加ほどには農産物需要が増えなくなっていた。この結果、商工業従事者と農業従事者との間で所得格差が次第に拡大し、若年層を中心に農業部門から他産業への労働力の移動、農村部から都市部への人口移動が加速した。こうして農業就業者の減少とともに高齢化が進行していくことになった。

第2に、国民の食糧消費のパターンが変容し、国民1人当たりの米の年間消費量が1962年度

をピークに減少傾向に転じた。その一方で、主食用穀類として小麦の消費が伸びるとともに、副食となる肉類・魚介類・果実といった食品への需要が増加した。白木沢（2002）によれば、戦後に小麦の消費が増加した要因は複合的である。具体的には、①終戦直後の食糧不足期に政府は配給に必要な米を外米の輸入で確保しようとしたが、小麦と違って米の生産国は多岐にわたり、かつ豊作・凶作の変動が激しかったために安定的な調達に困難だったこと、②その一方で、小麦は1952～1953年に記録的な豊作となってから世界的な供給過剰となり、主要生産国でもあるアメリカは余剰分を日本に受け入れさせようとしたが、割高な外米に比して国際価格が下落した小麦を輸入することには、日本側にも食糧管理特別会計の収支管理上で有利な面があったこと、③1952年の日本食糧協会の答申にもみられるように、従来の米食偏重を改め、パン・麺と共に副食としてたんぱく質や脂肪分を摂取することを奨励する「食生活改善論」が当時から展開されていたことなどが主な要因として挙げられる。このように食料の需要側で消費パターンの変容が生じたものの、供給側では終戦後から一貫して米の増産政策がとられてきたため、米の需給バランスも不足から余剰へと転じるようになった。

第3に、日本の繊維産業の台頭を背景とした国際的な要請により、日本は1955年からGATT（関税および貿易に関する一般協定）に加盟し、1964年からは輸入制限が原則として禁止される第11条の適用国となった。さらに、日本経済の国際的なプレゼンスが高まり、逆にアメリカの国際収支が悪化していったなかで農産品の貿易自由化の圧力も強まり、日本の農業部門も次第に国際的な競争に晒されるようになっていった¹⁾。

Ⅱ－２．農業基本法下での農業政策

農業を取り巻く諸環境の変化に対応するため、日本では1961年に農業基本法が制定された。農業基本法では「他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができること」が目標として掲げられている（農林水産省（1996））。生産政策の方向として「農業生産の選択的拡大」の推進が明記され、米麦中心の生産から、畜産・野菜・果樹等の需要が拡大する作物への生産転換が奨励された。また、終戦直後の農地改革によって定着した零細農耕の構造の転換を目指し、農地の集約や機械化を通じて農業経営の規模拡大・効率化を図った。一方で、農業基本法では、農産物の価格の安定や農業所得の安定を図るため、生産政策を補完する位置づけで価格政策を運用する方向性も示された。

だが、農業基本法のもとで展開された農政によっても、日本の農業の衰退基調に歯止めはかからなかった。農業従事者の所得を増大させるためには農業の生産性向上が不可欠となる。しかし、規模拡大や設備の近代化によって生産性の向上が実現されるまでには一定の時間を要するし、たとえ農業部門の生産性が向上したとしても、他部門の生産性が農業部門と同等かそれ以上に向上すれば格差は縮まらない。このため、より即効性のある施策として、当時は公定だった生産者米価の算定方式を1960年から生産費及び所得補償方式に変更した²⁾。この方式では、米作のコスト算出にあたって農業従事者の労働投入量が都市勤労者の賃金で評価されたから、都市の商工業従事者の賃金が急激に上昇した高度成長期には生産者米価も同等のペースで上昇した。よって、政府が米のほぼ全量を買っていた当時の食糧管理制度のもと、農業従事者は米を増産すれば所得の増大を実現できた。

1) 笹口（2016）では、戦後の農産品の貿易自由化の経緯と農業政策の変遷が概説されている。

2) それまではパリティ方式で決定されていた。戦後の日本の米価政策については加古（2003）を参照されたい。

しかし、既に述べたように、1960年代に入ると食糧不足が緩和され、国民の食糧消費も多様化していた。農業基本法で「農業生産の選択的拡大」が目指されたのもこのためである。だが、稲作が他の農作物に比べて収益面で相対的に有利となる状況は、当時需要が拡大していた畜産・野菜・果樹等への生産転換のスピードを鈍らせ、農業部門全体としての生産性の向上を阻害する方向に作用した。一方で、増産が収入増加に直結する米に関しては、耕作面積の拡大や収量向上のための設備近代化・土地改良・品種改良が進み、供給が大幅に増加した。1967年に米の自給が達成されてからも豊作が続き、供給過剰が深刻化して1970年には政府が抱える米の在庫は720万トンに達した³⁾。これを契機に政府は米の生産調整を行うようになったが、在庫の処理（家畜飼料・加工原料用に安く売却）や減反に協力した農家への補助金交付で大きな財政負担が発生した。その後、1973年に世界的な食糧危機が発生すると生産調整はいったん緩和されたものの、米の需要は減少を続けたために1978年からは再び生産調整を迫られた。結果として、「農業生産の選択的拡大」による生産性向上という前向きな用途よりも、米の需給バランスの歪みの調整という後ろ向きの用途に多くの財政資金が費やされてしまったと言える。

「農業生産の選択的拡大」に関しては、米の生産調整が本格化することで他の農産品への生産転換の余地は高まった。消費量が増えてきた畜産物・油脂類は飼料や原料を海外に依存していたため、政府も交付金によって飼料用米や麦・大豆等への転換を支援した。しかし、日本の経済成長による工業製品の輸出増加に伴って、GATTや二国間交渉を通じた農産品を含む貿易自由化のスピードが速まり、外国からの農産品の輸入が増加した。さらに円高が進行したことで多くの日本の農産物は外国の農産物との価格競争で劣勢となり、農林水産省（1996）が指

摘するように「需要が増加する農産物の生産の増進」を図る余地が狭まっていった。結果として、日本の食料自給率は低下していくことになった。

また、農業基本法が目指した規模拡大・効率化による農業経営の自立も進まなかった。この理由として、①地価の上昇によって資産保有目的で農地を保有し続ける農家が多く、農地の流動化が進まなかったこと、②機械化によって稲作の労働時間が短縮されると、個々の農家は兼業化によって所得増加を図ったことなどが挙げられる⁴⁾。

II-3. 農業部門の低迷・衰退

表1には、農業生産にかかる主要な指標の推移が示されている。ここでは1980年代までについてみると、農業部門の名目GDPは増加しているものの、全産業に占める割合は低下基調にある。農業就業者の減少も著しく、同時に就業者の高齢化が進行している。一方で農家数も減少基調にあるが、減少のペースは農業就業者と比べると緩やかであり、農家の減少は農家1戸当たりの就業者数を減らしながら進んだことがわかる。

次に、耕地面積も緩やかに減少している。これは工場用地・宅地等への転用や耕作放棄によるかい廃によるものである。一方で農家1戸当たりの経営耕地は拡大しており、一定程度は農地の集約が進んでいる。しかし、拡大のテンポは穏やかであり、規模拡大・効率化による自立経営の育成が必ずしも順調にできなかったことが窺われる。また、表1の最下段には食料自給率（カロリーベース）の推移が示されている。新たに需要が増加した農産物について、国内での生産転換によって十分に対応できず、結果として、外国からの輸入品にとってかわられたことを反映し、食料自給率が1965年以降に大きく低下していることが確認できる。

3) 既に述べたように、国民1人当たりの米の年間消費量は1960年代前半から減少に転じていたが、人口も増加していたために1967年までは米の自給は達成されていなかった。

4) 農林水産省（2020）

表1 主要な農業生産関連指標の推移

項目	単位	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019	2020
経済活動別 名目 GDP（農業）	兆円	---	3.2	6.4	8.4	6.9	4.7	4.6	
対全産業 GDP 比	%		(4.4)	(2.7)	(1.9)	(1.3)	(0.9)	(0.8)	
農業総産出額	兆円	---	---	6.4	11.5	9.1	8.1	8.9	---
農業就業者 1)	万人	1273	823	512	400	290	226	---	194
対全就業者比	%	(28.7)	(16.2)	(9.2)	(6.4)	(4.5)	(3.6)		(2.9)
60歳以上の基幹的農業従事者の割合 2)・3)	%	13.8	20.1	27.8	48.0	66.5	74.3	---	79.9
基幹的農業従事者の平均年齢 2)	歳	---	---	---	---	62.2	66.4	---	67.1
農家数 4)	万戸	606	540	466	383	312	253	---	175
農業経営体数	万経営体	---	---	---	---	---	168	---	108
うち団体経営体の比率	%						(2.1)		(3.5)
		1960	1975	1985	1990	2000	2010	2019	2020
耕地面積	百万 ha	607	557	537	524	483	459	---	437
農家1戸当たりの経営規模（経営耕地）5)	ha	0.88	0.97	1.33	1.41	1.60	1.96	2.50	---
		1965	1970	1980	1990	2000	2010	2019	2020
食料自給率（カロリーベース）	%	73	60	53	48	40	39	---	38

- 1) 1960年の就業者数は林業の就業者を含む。
- 2) 基幹的農業従事者とは、農業就業人口のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。
- 3) 1960・1970・1980年は総農家、1990・2000・2010年は販売農家、2020年は農業経営体（個人経営体）の数値。
- 4) 販売農家・自給的農家を併せた総農家数の数値。
- 5) 販売農家の数値。

（資料） 経済活動別 GDP：「国民経済計算」（内閣府経済社会総合研究所）
 農業総産出額：「生産農業所得統計」（農林水産省）
 農業就業者：「労働力調査」（総務省）
 食料自給率：「食料需給表」（農林水産省）
 耕地面積：「耕地及び作付面積統計」（農林水産省）
 その他の指標：「農林業センサス」（農林水産省）

II-4. 食料・農業・農村基本法下の農業行政

経済成長・国際化の著しい進展による影響もあり、全体として見ると農業基本法の構想とおりの農業の発展は実現されなかった。1990年代前半をピークに農業総産出額も減少に転じたことを受け、これまでの農業政策の見直しが行われた。

第1に、米流通の自由化を進めた。従来は食糧管理法の下で原則として政府が米の流通量を

コントロールしてきたが、食糧管理法を廃止して1995年に食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律）を施行し、米の流通を大幅に自由化した⁵⁾。

第2に、農業の担い手となる経営体の育成を図った。規模拡大によって農業経営の効率化を進めるため、既に1962年の農地法改正（農業生産法人制度の設置）、1970年の農地法改正（貸借による農地の流動化を促進）、1975年の

5) ただし、1969年から自主流通米制度は導入されていた。

農用地利用増進事業と1980年の農用地利用増進法の制定（賃借契約にあたって農地法上の耕作者保護規定を適用せず、契約期間が終了すれば貸手に農地が確実に返還されるように措置）などの施策が展開されていたが、1993年には農用地利用増進法が全面的に改正されて名称が農業経営基盤強化促進法に改められた⁶⁾。農業経営基盤強化促進法では「認定農業者制度」が創設された。これは、提出された「農業経営改善計画」をもとに農業経営の改善を計画的に進めようとする者を市町村等が認定し（認定農業者）、税制や資金融通などの面で重点的に支援する制度であり、意欲の高い農業経営体への農地の集積を促進し、経営基盤の強化・安定化を図ることが狙いである⁷⁾。その後も、数次にわたって農地法が改正され、農業生産法人の要件緩和によって株式会社の農地取得が可能になったり（2001年改正）、農地のリース方式で株式会社で農業に参入できるようになる（2009年改正）などの措置が講じられたりすることで、より大規模な農業経営を行う途が開かれた。

第3に、産業としての農業の発展だけでなく、より多角的な視点に立った農業政策が展開されるようになった。この新しい農業政策の理念・方向性を定めた法律として1999年に食料・農業・農村基本法が制定された。食料・農業・農村基本法では、農業基本法から「農業の持続的な発展」という理念を引き継ぎ、農業生産の基盤整備・農業経営の規模拡大をはじめとする農業経営基盤の強化に必要な施策を講ずることなどが明記されているが、それ以外に新たに「食料の安定供給の確保」・「農業・農村の多面的機能の十分な発揮」・「農村の振興」の3つの理念が掲げられている。

このうち「食料の安定供給の確保」に関しては、いわゆる「食料安全保障」の概念が深く関

係している。表1にも示されるように、日本の食料自給率は1960年代半ばから大きく低下していった。こうしたなか、前年の世界同時不作をきっかけとして1973年に世界的な食糧危機が発生し、アメリカが大豆の禁輸措置をとると、日本でも食料供給を海外からの輸入に過度に依存することへの危機意識が生まれた。凶作の他にも、人口が増加する途上国での食料需要の増加、政治的な対立や貿易相手国の政情不安に端を発する輸入途絶など、様々な要因によって食料の安定的な輸入が阻害される可能性がある。これに備えるには「食料安全保障」の視点に立った国内農業生産の強化が重要だとの認識から、概ね5年ごとに変更する食料・農業・農村基本計画で食料自給率の長期的な達成目標を定め、国内の農業生産の増大を図ることになった。

また、「農業・農村の多面的機能の十分な発揮」は、農業・農村の重要性について、農産品の生産とは異なる新しい尺度で評価しようとするものである。食料・農業・農村基本法では、農業・農村の多面的機能を「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と定義している。この視点に立てば、生産性の面では必ずしも条件の良い農地ではなくても、多面的な機能の発揮が期待される限りは生産が継続されることが望ましい⁸⁾。よって、これを支援するために中山間地域等直接支払制度や多面的機能支払交付金といった制度が創設された。

表1で農業生産にかかる主要な指標の2000年以降の推移を見ると、農業就業者の減少および高齢化、農家数の減少は続いているものの、農地面積の減少ペースは鈍化している。一方で、相対的に大規模な農業経営を行う団体経営体の

6) 大塚（2016）では、戦後の日本の農地流動化政策の展開が整理されている。

7) この点は生源寺（2008）・生源寺（2011）で強調されている。

8) 日本学術会議が行った評価によれば、貨幣評価可能なものに限定しても、農業は年間約8兆円、森林は年間約70兆円、水産業・漁村は年間約11兆円に相当する多面的機能を有するとされる。（農業・森林については日本学術会議（2001）、水産業・漁村については日本学術会議（2004））

比率が増加したこともあり、農家1戸当たりの経営耕地面積の増加ペースはこの20年で加速している。2010年以降は農業総産出額も少しずつではあるが増加基調に転じている。また、カロリーベースの食料自給率の低下基調にも歯止めがかかり、2000年以降は40%前後で横ばいで推移している。

II-5. 農業の成長産業化への取組み

第2次安倍内閣の成立以降、日本の農業政策は新たな展開に入っている。いわゆるアベノミクスの「3本の矢」を構成する成長戦略の一環として「攻めの農林水産業」が打ち出され、2013年に新たに農林水産業・地域の活力創造本部が設置された。このもとで今後10年間で農業・農村全体の所得を倍増させることを目指して「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定され、数次にわたる改訂を経ながら諸施策が遂行されている。

主要な政策課題に限定すると、第1に、国内農林水産品の需要フロンティアを拡大する観点から、農林水産物・食品の輸出が推進されている。2020年の輸出額は9,860億円（少額貨物等を含む）であり、8年連続で過去最高額を更新しているが、最新の農林水産業・地域の活力創造プラン（2021年12月24日改訂）では、2030年までに輸出を5兆円にまで拡大するという数値目標が掲げられている。

第2に、国内農林水産品の需要と供給をつないで付加価値向上のバリューチェーンを構築する観点から、6次産業化が推進されている。農林水産省が実施している「6次産業化総合調査」によれば、2019年度の農業生産関連事業の年

間総販売金額は約2.1兆円であり、近年はやや頭打ちになっているものの、2010年度の約1.6兆円と比較すると趨勢的に増加基調にある。

第3に、農業の競争力を強化し、持続可能性を高める観点から、若く意欲のある担い手への農地の集積・集約化を推進する。これに関しては、2023年までに①認定農業者をはじめとする担い手の農地利用が全農地の8割を占める農業構造を確立すること、②新規に就農し、定着する農業者を倍増し、40代以下の農業従事者を40万人に拡大することなど、複数の数値目標が掲げられている。農地の集積・集約化を加速するため、2014年には農地中間管理事業（農地バンク事業）が開始された。各都道府県に設立された農地中間管理機構は、地域内で分散・錯綜している複数の小規模な農地を借り受け、必要に応じて大区画化などの条件整備を行ったうえで、まとまった農地として大規模な農業経営をしたい意欲ある担い手に貸し付ける役割を果たす。2013年に48.7%だった全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェアは農地バンク事業の開始後に上昇し、2019年には57.1%となっている。しかし、現状の農地中間管理機構の取扱い実績が大幅に増加しない限り目標達成は困難であることから、2020年には農地中間管理事業法が改正され、①「人・農地プラン」を核に、農地バンク・JA・市町村・農業委員会などが一体となって農地集積を推進していく体制の構築（いわゆる「人・農地プランの実質化⁹⁾」の推進）、②手続きの緩和、③中山間地域における農地の貸し手への優遇措置の導入などの見直しが行われている。

さらに、2018年に閣議決定された『未来投

9) 「人・農地プラン」は、地域や集落での話し合いに基づき、農業者および農地利用の将来の在り方など、地域における農業の将来像を明確化してとりまとめたもので、市町村により公表される。2012年より作成が始まり、農地バンクを活用して農地集積を効果的に進めていくための手段として位置づけられた。しかし、必ずしも地域の話し合いに基づいていないものも作成されていたことから、より農地集積の推進に資するものとなるように見直された。具体的には、①地域の農業者に対して耕作状況や経営状況に関するアンケートを実施し、②アンケート結果に基づいて地図を作成するなどして視覚化による現状把握を行い、③そのうえで、地域の話し合いによって、中心経営体への農地の集約化に関する将来方針を作成したものを「実質化された人・農地プラン」と定義づけ、実質化された人・農地プランの担い手に優遇措置を講じることによって、その作成を推進している。

資戦略 2018—「Society 5.0」[「データ駆動型社会」への変革—]においては、農林水産業でデータと先端技術のフル活用による世界トップレベルの「スマート農業」を実現するという新たな目標が掲げられた。これに伴って農林水産業・地域の活力創造プランも改訂され、6次産業化を加速するための具体的な施策として、ロボッ

ト・AI・IoT・ドローン・センシング技術などの先端技術を活用してスマート農業を推進することが明記された。このように、農業のDX（デジタル・トランスフォーメーション）を推し進めながら、主要な政策目標を達成していくことが今後の農業の課題となっている。

Ⅲ. 課題解決の政策手段としての財政投融资

Ⅲ-1. 農業を政策的に支援することの意義

これまで概観してきたように、日本の農業は、商工業との相対的な所得格差の拡大による就業者の減少と担い手の高齢化、輸入製品との厳しい競争などを背景に、長期的な趨勢としては産業規模の縮小が続いてきた。しかし、衰退産業は淘汰されるべきという市場原理を第1次産業に対してそのまま適用することは必ずしも適切ではない。

1つめの理由として、食料が安定的に供給される体制を確保することの重要性が挙げられる。既にみたように、わが国の食料自給率はかなり低くなっている。しかし、長期的に世界の人口が増加し、平均寿命も延びていくことで、今後は食料への国際的な需要は増加するであろう。また、国際情勢の見通しの不透明性などもふまえると、日本が今後も海外から安定的に食料の供給を受けられるかは不確実である。こうしたリスクを避けるためには、食料安全保障の見地から国内製品の供給拡大を図り、輸入への過度な依存を是正していくことが望ましい。そのためには日本の農業の生産性を向上させる必要がある。

日本の農業は小規模・零細な個人経営や家族経営が中心であり、生産性の低さが共通の課題とされてきた。意欲ある若い担い手を確保・育成するとともに、そうした担い手へのリソース（農地など）の集積・集約をいっそう進め、規

模の拡大によって設備投資の効率を高めていくことが求められる。加えて、農業部門のみにとどまらず、農産物の加工・流通・販売に携わる事業者を一体化してバリューチェーンとみなし、その発展を図っていくことも重要である。農林水産省（2020）によれば、2018年の農林水産業の経済活動別国内総生産は6兆円に過ぎないが、食品産業のそれは47.2兆円（食品製造業：13.4兆円、関連流通業：20.9兆円、外食産業：13.0兆円）にのぼり、バリューチェーン全体として見ると約55兆円規模となる。例えば、新しい加工技術が開発されたり、輸出を含めて新しい販路が拡大されれば、原料となる農産物の需要も増加し、農業の活性化につながる。だが、零細な第1次産業の経営体が自力でこれらの取組みを推進することは極めて困難であるため、公的部門が支援措置を講じて誘導していくことに意義が生じる。

日本の農業を支えるべきもう1つの理由として、農産物生産以外の役割、すなわち、農山村が多面的機能を発揮することへの期待が挙げられる。もっとも、自然環境の保全、良好な景観の形成といった機能は社会的な便益であるため、農業の経営体が私利利潤最大化行動をとると社会的に最適な水準と比較して過少供給になってしまう。特に農業を営むうえでの条件が厳しい中山間地域では過疎化がいつそう進行することが懸念される。農山村が多面的機能を発

揮するには、農地の適切な管理が前提となるため、こうした地域で農業の担い手が確保されるような公的支援は妥当性を有する。

Ⅲ-2. 金融面での公的支援の重要性

集積・集約による規模拡大の推進、農業と商工業との連携強化、6次産業化の推進といった農業の成長産業化支援、さらに中山間地域の振興も含めた諸政策課題については、既に第Ⅱ節でも述べたように農政で取り組まれている。表2には農林漁業向け一般会計予算の推移が示されている。

一般会計では、公共事業による基盤整備や補助金による政策誘導が展開されている。農林水産関係予算の対一般歳出比で判断する限り、経済活動別GDPで農林漁業が占めるシェア（2019年度で1%程度）と比べると、相対的に大きな予算措置がとられていることがわかる。

2021年度の農林水産関係予算は2兆3,050億円であるが、これらは①農林水産行政のDX（デジタル・トランスフォーメーション）、②輸出拡大の推進、③水田の作付転換への対応、④農業経営の生産性向上・スマート化、⑤中山間地域等の振興、⑥グリーン社会への対応、⑦水産改革（資源管理の適正化）、⑧新型コロナウイルス感染症の影響への対応、に重点的に向けられる。

産業としての特性を考慮すると、農業に対しては金融面での支援も欠かすことができない。第1に、農業分野は天候や災害等の自然条件の影響を受けやすく、収穫量や価格の変動が大きい。第2に、農地の整備などには多額の資金を要するが、設備投資のコストを回収するまでに要する期間が一般に非常に長い。したがって、短期の運転資金・長期の設備資金のいずれに関しても民間金融機関が融資を行うにはリスクが大きく、十分な資金供給が期待できない。表3

表2 農林漁業向け一般会計予算（当初）の推移

	年度	2010	2015	2021
農林水産関係予算（当初）	億円	24,517	23,090	23,050
対一般歳出比	%	(4.6)	(4.0)	(3.4)
公共事業	億円	6,563	6,592	6,995
非公共事業	億円	17,954	16,330	16,055
農業関係		74.7%	74.9%	75.2%
林業関係		11.7%	12.6%	13.2%
水産業関係		7.4%	7.9%	8.1%
農山漁村地域整備交付金		6.1%	4.6%	3.5%

（資料）財務省

表3 金融機関別にみた農林業向け貸出残高（2020年3月末）

		合計	農業関連	林業関連
国内銀行銀行勘定	億円	5,142,693	8,147	
信用金庫	億円	726,750	1,490	
その他民間金融機関	億円	46,879	344	
政府系金融機関	億円	490,830	29,340	
組合金融機関	億円	491,047	20,961	88

（資料）「農林漁業金融統計」（農林中金総合研究所）

には、金融機関の業態別に農林業向けの総貸出額が示されている。

国内銀行や信用金庫では、全貸出のうち農林業向けが占める割合は1%未満である。また、農林業向け貸出に占める民間金融機関のシェアは小さく、この点は他産業とは大きく異なる。

政策的な見地から有意義とみなされる水準の農業生産に必要な資金を民間金融機関からだけでは十分に調達できない場合、公的部門が金融仲介に関与することに妥当性が生じる。農業分野の制度資金は大きく2つの種類に分けられる¹⁰⁾。1つは都道府県が関与するもので、もう1つは財政投融資を原資とするものである。

Ⅲ-2-1. 都道府県が関与する制度資金

都道府県が関与する制度資金は、都道府県が利子補給をする資金と原資を拠出する資金に分けられる。このうち都道府県が利子補給をしている制度資金として、農業近代化資金が挙げられる。これらは設備資金や長期運転資金を用途とする長期固定金利の融資であり、主としてJAバンクといった系統金融機関が貸出先となる。借入条件は各都道府県で必ずしも同じではないものの、2021年9月21日現在では基準利率1.5%に対して都道府県が1.3%の利子補給を行い、0.2%の利率が適用されることが一般的である¹¹⁾。償還期限は用途によって異なるが、原則15年以内となっている。なお、意欲の高い担い手の増加を図るべく、前述の認定農業者・後述の認定新規就農者は条件面（資金の用途・融資限度額・償還期限等）でより優遇される。また、認定農業者は都道府県による利子補給とは別に国による利子助成の対象にもなる。表3において、系統金融機関は組合金融機関の中核

を占めるが、農業向け貸出に占める組合金融機関のシェアは、この後に述べる政府系金融機関と並んでかなり大きいことがわかる。

Ⅲ-2-2. 財政投融資を原資とする制度資金

2020年度の財政投融資計画の規模は当初計画段階でおおよそ13兆円であり、用途別に分類するところのうち約5,900億円が農林水産業に向けられている¹²⁾。このほとんどが日本政策金融公庫（農林水産事業本部）による長期・固定金利の融資として農林漁業者に供給される。ただし、全てが日本政策金融公庫から直接貸し付けられるわけではなく、資金の種類によっては系統金融機関や民間金融機関を通じて委託貸付も行っている¹³⁾。

財政投融資は国債の一種である財投債を主たる原資としていることから利率は非常に低く、日本政策金融公庫による融資の2021年9月21日現在の基本利率は0.2%となっている。融資期間や資金の種類（用途）によって利率が異なるものもあるが、ほとんどの融資の利率は0.16%から0.35%の間で設定されている。表3からも明らかなように、日本政策金融公庫からの低利融資は、系統金融機関等による制度資金とともに、農林漁業者にとって主要な資金調達手段となっている。

表4には、2005年度以降の日本政策金融公庫による農業・加工流通分野向け融資残高の推移が示されている。なお、2020年度は新型コロナウイルス感染症の影響によりセーフティネット関連の貸付が急増したため、過年度との比較がしやすい2019年度の貸出残高も掲載されている。

日本の農業の低迷にともなって融資残高は減

10) 融資制度とは別に、出資金と保証料を払うことで利用できる農業者向けの信用保証制度もあり、農業信用基金協会が信用保証を行い、独立行政法人農林漁業信用基金が協会に信用保険を提供するスキームとなっている。民間金融機関からの貸出だけでなく、農業近代化資金も信用保証の対象となる。なお、新型コロナウイルス感染症関連の支援策として、現在は当初5年間の保証料支払いは免除されている。

11) 市町村の中には独自に利子補給を行っているところもあり、その場合には利率はさらに低くなる。

12) ただし、その後新型コロナウイルス感染症関連のセーフティネット強化措置が講じられ、補正・弾力追加後の財政投融資計画の規模は約65兆円に達した。

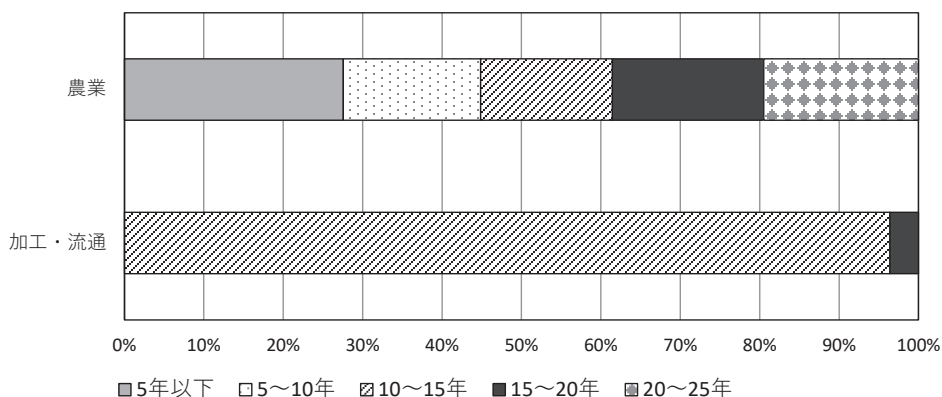
13) 2020年度は農林漁業分野・加工流通分野の新規融資（7,058億円）のうち約3分の1が委託貸付である。

表4 日本政策金融公庫による農業および加工・流通分野向け貸出残高の推移

	年度	2005	2010	2015	2019	2020
農業	億円	15,956	14,320	15,520	20,131	22,231
加工・流通	億円	5,737	3,792	3,438	4,439	4,496

（資料）日本政策金融公庫『農林水産事業のご案内』各年度版より作成

図1 日本政策金融公庫による農業および加工・流通分野向け融資の返済期間別割合（2019年度）



（資料）日本政策金融公庫『農林水産事業のご案内2020』より作成

少基調にあったが、政府が農業の成長戦略化を打ち出した2010年代になって農業向け融資残高が増加に転じている。また、表4に示されるとおり、日本政策金融公庫は、バリューチェーン強化の観点から国産農産品の加工・流通に従事する事業者に対しても融資を行っている。図1には、2019年度時点における日本政策金融公庫の農業および加工・流通業向け融資の返済期間別割合が示されている。

農業に関しては、返済期間10年超の融資の比率が50%を超えており、さらに返済期間が長い融資の比率も高い。また、加工・流通分野向けの融資は全て返済期間が10年を超えるものである。民間金融機関から長期資金の供給を受けることが容易ではない農業者にとって、政府系金融機関による長期固定金利の低利融資は経営の安定化、さらには拡大を図るうえで欠かせない支援になっていると言える。

もっとも、政府系金融機関は公的な信用で原

資を調達している。加えて、政策的に利率を抑えることが優先されるために必ずしも貸出金利にコストを上乗せすることができず、利鞘で回収できないコスト分は一般会計から業務補給金が交付されている。表2に示したように2021年度の農林漁業向け一般会計予算額は2兆3,050億円であるが、このうち約170億円は日本政策金融公庫に対する農林水産業者向け業務補給金として計上されている。こうした政策コストが発生する以上、政府系金融機関による融資は可能な限り政策効果が高い方法で行うことが求められる。次節では、日本政策金融公庫による農業向け政策金融の現状を概説する。

IV. 農業分野の政策金融の現状

今後の農業の主要な政策課題は、「生産性の向上（農業の成長産業化）」と「多面的機能が発揮される環境の維持」である。一般会計による支援と同様、政策金融でも、前者に関しては「集積・集約による規模拡大」・「農業と商工業との連携強化、6次産業化の推進」、後者に関しては「中山間地域や沿岸漁村の振興」に資するかたちで資金が供給されなければならない。日本政策金融公庫による農業・加工流通業向け融資には様々な種類があるが、いずれもこうした課題に取り組む意欲がある経営体に融資対象を絞ったり、あるいは借入条件を優遇したりすることにより、高い政策効果の発現を意図した資金制度となっている。以下では、①農林漁業に共通の資金制度、②農業者向けの資金制度、③加工流通業者向け資金制度の順に日本政策金融公庫による政策金融展開の現状を示す。

IV-1. 農林漁業者に共通の融資制度

IV-1-1. 農林漁業セーフティネット資金

農林漁業を営みたい者が増え、長期的な視野に立った設備投資が行われるためには、その前提としてまずは農林漁業者の経営の安定が確保される必要がある。しかし、現実には自然条件等の影響を大きく受けるため、その経営は不安定になりがちである。そこで、災害や経営環境の変化によって一時的に経営状況が悪化した農林漁業者を資金面で支援する融資制度として農林漁業セーフティネット資金が設けられている。この資金に関しては、一定の基準さえ満たせば農林漁業を営む個人・法人が幅広く利用できる。

もともと償還期限は10年以内（うち据置期間3年以内）、融資限度額は原則として600万

円であったが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が農林漁業に及ぼした大きな影響への対処として、償還期限は15年以内に延長され、融資限度額も1,200万円に引き上げられている¹⁴⁾。利率は2021年9月21日時点で0.16～0.20%に設定されているが、新型コロナウイルス感染症関連の支援策として、貸付当初5年間は実質無利子化されている。

IV-1-2. 振興山村・過疎地域経営改善資金

農地・森林・漁場が単に生産の場としてだけでなく、多面的な機能を発揮し続けるためには、過疎が進む山村や漁村においても農林漁業が継続され、農地・森林・漁場が適切に管理されていくことが不可欠である。しかし、過疎化の進行は農林漁業を営むうえでの条件面の厳しさを反映したものだとも言える。こうした点をふまえ、振興山村・過疎地域経営改善資金では、「山村振興法」及び「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」によって振興山村・過疎地域に指定された市町村で農林漁業を営む経営体に対し、所得の安定確保・地域の活性化を図る見地から長期固定金利の低利融資を行っている。融資の条件として、農林漁業経営改善計画または農林漁業振興計画を提出し、都道府県から認定を受ける必要があり、意欲的に農林漁業に取り組む経営体に対象が限定されている。

IV-1-3. 農林漁業施設資金

農林漁業施設資金制度は、協同組織向けの「共同利用施設」用融資と、個人も対象となる「主務大臣指定施設」用融資に大別され、どちらも対象施設別にさらに制度が細分化されている。ここでは、農業者・林業者・漁業者のいずれも

14) 簿記帳を行っており、経営規模等から必要と認められる場合は融資限度額が引き上げられる。

が融資を受けられる制度のうち、主要なものについて概説する。なお、制度上は農林漁業施設資金に分類される「資本性ローン」については、その特殊性を考慮して項を改めて説明する。また、「主務大臣指定施設」用の融資では、制度によっては特定の第1次産業しか対象としないものもある。これらについても、農業者向けの資金制度として別途説明する。

（1）農商工等連携

2008年に「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」（農商工等連携促進法）が成立した。この法律は、農山漁村の農林水産物資源と、商工業者の技術・ノウハウを有機的に連携させることで、新商品・新サービスの開発や販路の拡大などに取り組み、農林漁業者・商工業者双方の経営効率を向上させることを目的としている。具体的な施策として、農林漁業者と商工業者が共同して「農商工等連携事業計画」を作成し、農政局長や経済産業局長などから認定されると¹⁵⁾、計画実現のために様々な支援措置を受けられる。その支援措置のひとつとして、計画の遂行に必要な農林水産物の生産・流通・加工・販売のための共同利用施設の整備（取得・造成・改良等）にあたって農林漁業施設資金の融資が受けられる。融資対象は農業協同組合・森林組合・漁業協同組合などの組織である。なお、日本政策金融公庫は、農林漁業者と連携する商工業の中小企業（認定中小企業者）向けにも融資を行う。一例として、提携する農業者が使用する施設を認定中小企業者側が整備する場合には、最長12年満期（うち据置期間5年以内）で無利子の農業改良資金の融資が受けられる。

（2）6次産業化

2010年に「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（六次産業化・地産

地消費法）が公布された。この六次産業化・地産地消費のもと、農林漁業者自らが生産した製品の加工・流通・販売を一体的に行い、事業の多角化・高度化による経営効率の向上を実現する取り組みを促進する施策が推進されている。6次産業化に取り組む農林漁業者は、「総合化事業計画」を作成して国から認定を受けることで日本政策金融公庫の農林漁業施設資金の融資が受けられるようになる。使途および融資の条件は「農商工等連携」資金と同様である。なお、日本政策金融公庫は「総合化事業計画」で農業者を支援する促進事業者に対しても農業改良資金の枠で融資を行う。

（3）特別振興事業

農林漁業者が行う事業の中で、①新技術導入による生産性向上、②産地の銘柄確立による地域の産業振興への寄与、③優良品種の開発による生産の高度化、④農林漁業資源を活かした加工・販売あるいは都市との交流促進（例：アグリツーリズム）などのように、農林漁業の発展に貢献すると認められる場合には、施設の整備の他に、「立ち上がり支援」（施設の整備に関連して必要となる原材料費・雇用労賃などの経費）にも農林漁業施設資金を用いることが可能になる。

Ⅳ-1-4. 資本性ローン

日本政策金融公庫は、特に新規性・チャレンジ性の高い挑戦的な事業に取り組む農林漁業者（ただし、法人のみ）に対し、借入金の一部を自己資本とみなせる資本性ローンで支援している。該当する事業の例として、①新技術を利用した農林水産物の生産、②新品種の開発・育成、③農林水産物の輸出への取り組み、④異業種で培ったノウハウや技術の農林漁業への導入などが挙げられる。資本性ローンは無担保・無保証であり、融資を受ける法人のみなし自己資本比率が40%に達するのに必要な額が1億円のいずれか低い額を借り入れることができる。利率

15) 厳密には、事業を所管する農林水産省・経済産業省の大臣または地方支分部局長が認定する。

が決算内容に応じて毎年変更されることが特徴であり、総資本経常利益率が0%未満であれば利率は0.40%、総資本経常利益率が0%以上10%未満であれば2.65%、総資本経常利益率が10%以上であれば4.90%となる（2021年9月21日現在）。なお、資本性ローンは資本的な性格を有することから、融資後10年間は繰り上げ償還ができない。

Ⅳ-2. 農業者向けの融資制度

表5には、日本政策金融公庫による農業分野向けの新規融資の2019年度と2020年度の実績が示されている。2020年度は対前年度比で融資額が大幅に増加しているが、これは新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応で農林漁業セーフティネット資金の貸付が増加したことに

よる影響がほとんどである。その意味では2019年度の実績をもとにした資金制度別の比率がより近年の実態を反映していると考えられる。主要な融資制度の概要は以下のとおりである。

Ⅳ-2-1. 農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）

第Ⅱ節で述べたように、農業経営基盤強化促進法（1993年）では、意欲の高い農業経営体への農地の集積を促進し、経営基盤の強化・安定化を図ることを目的に認定農業者制度が創設された。財政資金を原資とする「経営所得安定対策¹⁶⁾」や「強い農業・担い手づくり総合支援交付金¹⁷⁾」と並び、日本政策金融公庫による農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）の融資は認定農業者への主要な支援措置となっている。

表5 日本政策金融公庫による農業分野向けの新規融資額

		2019年度	2020年度
合計		3,781億円	5,197億円
農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）		78.2%	54.6%
青年等就農資金		3.5%	2.7%
土地改良事業関係	農業基盤整備資金	5.0%	3.3%
	担い手育成農地集積資金	3.1%	2.2%
農林漁業施設資金		4.9%	2.5%
農林漁業セーフティネット資金		3.7%	33.6%
その他		1.6%	1.0%

（資料）日本政策金融公庫『農林水産事業のご案内 2020・2021』より作成

- 16) 経営所得安定対策は、①畑作物の直接支払交付金（通称：ゲタ対策）と②収入減少影響緩和交付金（通称：ナラシ対策）の2種類からなる。このうち、畑作物の直接支払交付金は、輸入産品との競争で劣位にある対象の国産農産物（麦、大豆、てん菜、でん粉原料用馬鈴しょ、そば、なたね）の生産・販売を行う農業者に対して、（標準的な）生産費と（標準的な）販売価格の差額分に相当する交付金を数量払と面積払（営農継続支払）で直接交付する制度である。もうひとつの、収入減少影響緩和交付金は、畑作物の直接支払交付金の対象作物に加え、米を生産する農業者が対象となる。この制度では、当年の収入が、対象農産物を生産する農業者の標準的な収入の額を下回った場合、その差額の9割を（1）国費を財源とする交付金の交付と、（2）農業者が自ら積み立てている積立金の返納によって補てんする。
- 17) 農業者を対象としたものには、①先進的農業経営確立支援タイプと②地域担い手育成支援タイプがあり、認定農業者が「人・農地プラン」に位置付けられた中心経営体となっている場合、農業用機械・施設の導入のために金融機関から融資を受けると、融資残額（ただし、事業費の30%以内）分の交付を受けられる。なお、広域に展開する農業法人等の経営の高度化を支援する前者では個人で1,000万円、法人で1,500万円の上限がある。より小規模な農業者の経営基盤の確立を支援する後者では、上限額は300万円に設定されている。

スーパーL資金は認定農業者に対象が限定され、認定を受けた農業経営改善計画の達成に必要な用途での資金使用が認められている。具体的には、①農地の取得および改良・造成、②施設・機械の購入、③果樹の購入や新植・改植の費用、家畜の購入や育成費、④その他規模拡大や設備投資などに伴って必要となる原材料費・人件費等に利用できる。なお、6次産業化を推進する観点から、施設・機械の購入に関しては、農産物の処理加工施設や店舗などの流通販売施設も融資の対象となる。これら以外にも、経営の安定化のための負債の整理や、個人が法人に参加するために必要な出資金等の支払いにも充てられる。

借入限度額は、原則として個人で3億円まで、法人で10億円までであるが、法人は民間金融機関との協調融資の状況に応じて上限30億円まで融資を受けられる。償還期限は25年以内であるが、うち10年以内までを据置期間に設定できる。利率は2021年9月21日現在で0.16%~0.20%と十分に低いが、2021年度に関しては、特に実質化された「人・農地プラン」¹⁸⁾の中心経営体等として位置付けられた認定農業者、または農地中間管理機構（農地バンク）から農用地を借り受けた農業者については、国の利子助成措置によって貸付当初5年間は実質無利子で融資を受けられる。さらに、スーパーL資金には、提出された決算書等をもとに行ったスコアリングの判定が一定水準以上であれば、1週間以内に融資の可否が回答され、1回あたり500万円まで無担保・無保証で融資を受けられるクイック融資制度も設けられている。このように、計画的で意欲が高く、農地の集積・集約に積極的に取り組む農業者を様々なかたちで優遇する融資制度を設けることで、規模拡大による生産性向上を推進する狙いがある。表5

からも明らかなように、スーパーL資金は、日本政策金融公庫による農業分野向け政策金融の中心的な位置を占めている。

IV-2-2. 青年等就農資金

これからの農業を担える若い就業者を確保・育成するため、政府は意欲の高い若手の新規就農者へ重点的に支援を行う措置として青年等就農計画制度を設けている。この制度では、青年等（原則18歳以上45歳未満）¹⁹⁾または、青年等が役員のお半数以上を占める法人が新たに農業経営に取り組む際、所定の様式に従って農業経営の構想・目標等を記載した就農計画を作成して市町村に提出し、この就農計画が審査をパスして市町村に認定されると、認定新規就農者として複数の優遇措置が受けられる。認定新規就農者は、認定農業者と同様に「経営所得安定対策」や「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」の措置対象である。また、認定新規就農者は「農業次世代人材投資事業（経営開始型）²⁰⁾」の対象となり、農地バンク事業でも新規就農者への転貸を進めて農地集積・集約化を図っている。さらに、金融面での支援措置として、認定新規就農者は日本政策金融公庫による青年等就農資金の融資の対象となる。

青年等就農資金は、市町村から青年等就農計画の認定を受けて認定新規就農者となった個人・法人を対象とした融資制度であり、計画達成に必要なとされる事業に用いる場合に利用できる。スーパーL資金と同様に、①施設・機械等の購入（農業生産用の機械に加え、処理加工施設・販売施設も対象）、②果樹の新植・改植費、家畜の購入や育成費に用いることができる。この他、青年等就農資金は創立・開業にかかる諸経費を用途とすることが認められている。一方で、農地の取得を用途とすることが認められて

18) 実質化された「人・農地プラン」については脚注9)を参照のこと。

19) ただし、特定の知識・技能（例：商工業その他事業の経営管理に3年以上従事、農業又は農業に関連する事業に3年以上従事など）を有する場合には、65歳未満までの中高年齢者も対象となる。また、完全な新規ではなくても、農業経営を開始してから5年以内であれば対象になる。

20) 経営開始1~3年目は年間150万円、4~5年目は年間120万円が市町村から交付される。

いない点はスーパーL資金とは異なるが、農地の借地料や施設・機械のリース料などの一括払いは対象となる。

借入限度額は3,700万円（特認限度額は1億円）、償還期限は17年以内（うち据置期間は5年以内）であるが、青年等就農資金の最大のメリットは利率であり、借入の全期間にわたって無利子となる。また、個人の場合は原則として保証人は不要である。こうした優遇措置により、若く意欲的な経営体の確保・育成を進める狙いがある。もっとも、表5に示されるように融資実績はスーパーL資金と比べてかなり小さい。

Ⅳ-2-3. 土地改良事業関連融資

農業の生産性の向上を図るためには農地や農業用水、農道といった生産基盤の整備・高質化が不可欠となる。こうした基盤整備は一般的に国・地方公共団体・地元（農業者および農業者の組織）で費用を分担して行われる。公的部門の負担割合は法令や農林水産省が定めたガイドラインに沿って決められるが、地元負担分についても日本政策金融公庫が土地改良事業関連の融資で支援している。このうち農業基盤整備資金は最長で25年の償還期限（うち据置期間は10年以内）で地元負担額分の融資を行う。もうひとつの担い手育成農地集積資金は、基盤整備を契機に、将来の農業を担う経営体への農地の利用集積を進めることが目的の経営体育成促進事業として採択されると利用可能であり、工事負担金の6分の5に相当する額が無利子で融資される。なお、残りの負担額は農業基盤整備資金で借り入れることができる。担い手育成農地集積資金も規模拡大による生産性向上を後押しする資金制度だと言える。

Ⅳ-2-4. 農林漁業施設資金（うちスーパーW資金）

Ⅳ-1節で紹介した農林漁業施設資金のう

ち、「主務大臣指定施設」用融資については、事業テーマごとに融資制度がさらに細分化され、制度によっては特定の第1次産業しか対象としないものもある。農業限定で、かつ、認定農業者のみが利用できる農林漁業施設資金のひとつにスーパーW資金（アグリビジネス強化計画）がある。

スーパーW資金は、認定農業者が自らの生産物の付加価値を高める取り組みとして子会社（アグリビジネス法人）を設立して農産物の加工・販売の事業を行う場合、当該アグリビジネス法人に対して施設の造成・取得・改良に必要な資金を融資する制度である。農産物の加工・貯蔵・販売のための施設だけでなく、農家民宿や体験型観光農園等も対象となる。融資限度額は原則として事業費の80%以内だが、女性が代表取締役になっている等の要件を満たせば90%以内まで限度額が引き上げられる。

Ⅳ-2-5. その他の農業者向け資金制度

金額で見た融資実績は小さいものの、この他にも生産性向上に意欲的に取り組む農業者を支援する資金制度がある。例えば、農業改良資金では、国や県から認定を受けて、新たな作目・品種の栽培や新たな加工事業を開始したり、農産物や加工品の新たな生産方式・販売方式を導入するなどの6次産業化等に関連した挑戦的な取り組み（農業改良措置）を行う農業者に対し、一定の限度額まで最長12年満期で無利子の融資を行う²¹⁾。

また、認定農業者ではなくてもスーパーL資金と同様の用途（農地取得・機械や設備の導入などの「前向き投資」・既往の負債の「償還負担の軽減」）で利用できる融資制度として経営体育成強化資金がある。ただし、据置期間や融資上限といった借入条件はスーパーL資金より厳しい。既に述べたように認定新規就農者は無利子の青年等就農資金を農地の取得に用いるこ

21) 具体的には、都道府県からエコファーマーの認定を受けた農業者、国から農林漁業バイオ燃料法・農商工等連携促進法・米穀新用途利用促進法・六次産業化法のもとで定められた事業計画の認定を受けた農業者が対象となる。

とはできないが、有利子でこの経営体育成強化資金を借り入れられれば農地取得を用途にできる。この他、新たに農業に参入する法人についても、一定の要件を満たせば経営体育成強化資金の融資を受けて、農業用施設や機械の導入などの初期投資に利用できる。

なお、新型コロナウイルス感染症関連の支援策として、日本政策金融公庫による農業者向け融資のうち、スーパーL資金、経営体育成強化資金、農林漁業施設資金は貸付当初5年間は実質無利子化されている。

Ⅳ－3. 加工流通分野向けの融資制度

国産農産物の加工・流通事業が発展を遂げれば、農産物の付加価値向上・需要増加が実現し、農業の経営安定にもつながる。このようにバリューチェーンを一体的に支援する視点に立ち、日本政策金融公庫は加工・流通分野の経営体向けにも低利の長期固定金利融資を行っている。表6には2020年度の資金制度別の内訳が示されているが、推進する政策目的に応じて様々な種類の資金が供給されていることがわかる。

Ⅳ－3－1. 中山間地域活性化資金

中山間地域活性化資金は、生産条件が不利な立場にある中山間地域の農林漁業資源の活用増進を目的とした融資制度である。具体的には、中山間地域の農林畜水産物を原材料とする加工品の製造・販売を行う経営体や、中山間地域内

で農林漁業資源を活用した保健機能増進施設（例：体験農園・体験牧場・林間キャンプ場・潮干狩場）を整備する経営体などに対し、一定の条件を満たす場合に低利の長期固定金利融資を行っている。

なお、加工・流通等のための施設整備の目的で中山間地域活性化資金の融資を受けるためには、事業実施から5年以内に中山間地域の農林畜水産物またはその加工品の調達量がおおむね20%以上増加することが確実と見込まれることが要件となっている。これによって中山間地域の農林漁業者の経営安定化を間接的に支援する狙いがある。

Ⅳ－3－2. 特定農産加工資金

農林水産業の発展は、生産物を需要する国内加工業者の発展なしには実現できない。しかし、貿易の自由化の進展に伴って農林水産品のみならず、それらの加工品の輸入も著しく増加したために農産加工業者の経営は悪化した。1989年には特定農産加工業経営改善臨時措置法が制定された。この法律では、特に輸入品増加の影響を受けた14業種を「特定農産加工業」に指定し²²⁾、また、特定農産加工業種と関連の高い12業種を「関連業種」に指定したうえで、これらの業種に属する加工業者の経営改善のための措置が講じられた。主要な措置のひとつが日本政策金融公庫による特定農産加工資金の融資である。

表6 日本政策金融公庫による加工流通分野向けの新規融資額

	2020年度
合計	585億円
中山間地域活性化資金	13.0%
特定農産加工資金	41.2%
食品流通改善資金	15.9%
食品産業品質管理高度化促進資金	4.6%
農業競争力強化支援資金	14.5%
その他	10.8%

（資料）日本政策金融公庫「農林水産事業のご案内 2021」

農産加工業を営む中小企業者は、経営改善措置に関する計画（特定農産加工業）あるいは事業提携に関する計画（関連業種）を提出し、都道府県知事の承認を得ることを条件として、長期固定金利の低利融資を受けることができる。ただし、資金の使途は上記計画の遂行に必要な事業、すなわち、①新商品・新技術の研究開発または利用、②現在行っている業務の廃止・縮小と他の農産加工業務の導入・拡大、③複数事業者での生産の共同化・合併等による生産体制の強化に限られる。特定農産加工資金は、農産加工業の新しい経済環境への対応を促進することで、農業と農産加工業双方の発展を目指す狙いがあると言える。

Ⅳ-3-3. 食品流通改善資金

食品流通改善資金は、食品の流通プロセスの近代化・合理化を実現することを通じ、農林漁業者と食品の製造・流通・販売に携わる事業者がともに発展していくことを目的とした中小企業者向けの長期の低利融資制度であり、「卸売市場近代化施設」資金と「食品等流通合理化事業施設」資金がある。前者の「卸売市場近代化施設」資金は、卸売市場の開設者・卸売業者・仲卸業者を対象としており、資金の使途として卸売市場の業務に必要な施設（例：倉庫・冷蔵庫・配達センター）の整備や機械（例：運搬機械・事務用機械）の導入が認められている。後者の「食品等流通合理化事業施設」資金はさらに、①食品等製造提携型施設（主な使途は農林水産物の生産に必要な施設の整備）、②食品等生産販売提携型施設（主な使途は集出荷・処理加工・保管配送・販売に必要な施設の整備）、③卸売市場機能高度化型施設（主な使途は卸売

市場の機能の高度化に資する施設の整備）に分かれている。なお、「食品等流通合理化事業施設」資金に関しては、1991年に制定された「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律」（食品等流通法）に基づき、食品等流通合理化計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けることが条件となる。認定の要件として、（1）農林水産物の取引量が5年以内におおむね20%以上増加する、（2）農林漁業者等との取引関係が5年以上継続する、の2点が盛り込まれている必要があり、やはり農林漁業者の経営安定化の間接的な支援が意図されている。

Ⅳ-3-4. 食品産業品質管理高度化促進資金（HACCP 資金）

食の安全性への関心が高まるなか、食品の衛生・品質管理の方法として従来の最終製品の抜き取り検査に比べてより有効とされる HACCP（ハサップ）²³⁾の導入を食品製造業界全体に促進することを目的として、1998年に「食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法」（HACCP 支援法）が制定された。食の安全性の向上は食品の原料を供給する農林漁業の発展にもつながることから、HACCPの導入に取り組む食品製造・加工事業者に対して日本政策金融公庫による長期の低利融資で支援する措置がとられている。具体的には、HACCP 支援法に基づき、「高度化計画」または「高度化基盤整備計画」を提出して厚生労働大臣・農林水産大臣の指定認定機関から認定を受けると、食品の衛生・品質管理の高度化に必要な資金を借り入れることができる。ただし、融資の対象は中小企業者に限られる。

22) 特定農産加工業とは、①かんきつ果汁製造業、②非かんきつ果汁製造業、③パインアップル缶詰製造業、④こんにゃく粉製造業、⑤トマト加工品製造業、⑥甘しょでん粉製造業、⑦馬鈴しょでん粉製造業、⑧米加工品製造業（米穀粉、包装もち、加工米飯、米菓生地、和生菓子）、⑨麦加工品製造業（小麦粉、小麦でん粉、精麦、麦茶、パスタに限る）、⑩砂糖製造業、⑪菓子製造業（チョコレート製造業、キャンデー製造業及びビスケット製造業に限る）、⑫乳製品製造業、⑬牛肉調製品製造業、⑭豚肉調製品製造業のことを指す。

23) HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) は、原材料の受入から最終製品までの各工程ごとに、汚染や異物混入などの潜在的な危害を予測し（危害要因分析）、危害の発生を未然に防ごうと特に重要な工程（重要管理点）を割り出して、継続的に監視・記録するプロセスのことを指す。

Ⅳ-3-5. 農業競争力強化支援資金

2017年に農業競争力強化支援法が施行された。農業競争力強化支援法においては、農業の持続的発展を実現していくための課題として、従来から引き続いての農業の構造改革の推進に加え、農業者の努力では解決できない構造的な問題の解決に焦点が当てられている。具体的には、①農業資材の提供に携わる経営体の構造改革を促して農業資材の価格引き下げを実現すること、②農産物の流通・加工構造を改革し、農産品がより売れる状況を実現することが目標とされている。この目標を達成するための施策として、(1)農業資材の生産・販売、(2)農産物の卸売・小売、(3)農産物を原材料として使用する製造・加工を行う事業者のうち、積極的に事業再編・新規事業参入に取り組むものを税制面・金融面で支援する措置が取られている。日本政策金融公庫はこのうち事業再編を実施する経営体の支援措置に関与し、事業再編計画を作成して主務大臣（農林水産大臣等）に認定を受けた中小企業者に対して長期・低利の農業競争力強化支援資金を融資している。資金の主な用途として、計画の実施に必要な施設の整備や機械の取得、他の事業者との資本連携による支配関係を構築するための出資（株式・持分の取得）が認められている。

Ⅳ-3-6. その他の加工流通分野向け融資制度

間接的に農林漁業の活性化につながる加工流通分野向けの融資制度として、この他に農林水産物・食品輸出促進資金制度がある。日本の農林水産物・食品の輸出は2012年の4,497億円から2020年には9,860億円（少額貨物等を含む）まで伸びているが、日本の農林水産業・食品産業の持続的な発展のためにはさらなる輸出拡大が不可欠であるという問題意識のもと、2020年に「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（輸出促進法）が施行された。輸出拡大にあたっては、倉庫や冷蔵施設を始め製造・流通施設の整備・改修が必要となる。また、海外に営業事務所を設ける必要も生じうる。加えて、輸出相手国が課す安全性に関する規制への対応も求められる。事業者が直面するこうした課題の解決を支援するため、農林水産物・食品輸出促進資金制度が創設された。この制度では、農林漁業者や食品の製造・流通・販売に携わる事業者が輸出促進法に基づいて輸出事業計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けられた場合には、前述の食品流通改善資金と食品産業品質管理高度化促進資金の両制度を拡充し、長期固定金利の低利融資を利用できるようになる。借り入れた資金は、輸出事業計画に記載された事業を実施するための施設の整備や、輸出を前提とした衛生・品質管理の高度化に必要な支出に充てることができる。

V. 農業分野への新たな長期資金供給手段としてのファンド

V-1. 政策金融の手段としてのファンド

農業分野におけるこれまでの政策金融の主要な手法は政府系金融機関による長期固定金利融資であった。この点は現在も大きく変わっていないものの、2000年代に入り、ファンドによる出資という手法で農業の成長産業化を支援する取り組みが始まっている。

出資を受けるかたちでの資金調達の場合、一般に担保や保証人が必要ない。また、自己資本が充実することで信用力が増すため、経営の安定性向上を期待できる。こうしたメリットがある一方、利益が生じた場合には株主に配当を支払う必要がある。加えて、株主に議決権が付与されるため、むしろ経営の自由度が下がる懸念

も生じる。

さらに、ファンド側は最終的に投資資金を回収する必要がある。投資期間中に出資額を上回る配当を得られなければ、投資期間終了後の保有株式の売却が現実的な選択肢となる。その際、投資先の事業が失敗に終わってればキャピタル・ロスが発生してしまう。投資先の事業が成功した場合には別の困難が生じる。ファンド側にとっては、当然ながら出資額よりも高く株式を売却できることが望ましい。だがこのとき、投資期間終了後の株式の売却先について、事前にどのような取り決めをしていたかが問題になる。一般的には、投資先企業とその関係者が買い取ることになるが、その場合、企業にとっては結局のところ資金を借り入れたことと同じになってしまう。しかも、時価で買い取る取り決めであれば、企業価値が高まって株価が上昇するほど実質的な金利相当の負担が大きくなってしまう。加えて、投資期間終了後の株価は事前にはわからないため、固定金利の長期融資で資金を調達する場合と比べて不確実性も大きい。また、ファンドが第三者に売却できる取り決めになっていたとしても、新たな株主が企業にとって友好的であるとは限らないために経営に不確実性が生じる。

政策手段としてファンドが有効に機能するためには、こうした資金調達サイドの諸懸念が事

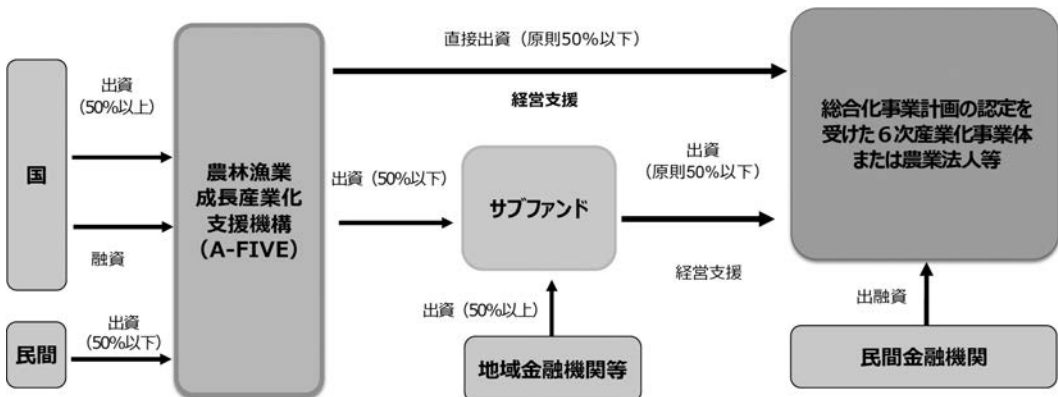
前に払拭されるように制度が設計されることが前提となる。以下では、原資に公的な資金が含まれる農林漁業分野のファンドとして、①農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）、②アグリビジネス投資育成会社、③投資事業有限責任組合形態による出資について概説する。

V-2. 農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）による出資

農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）は、農林漁業者が主体となった6次産業化の取組みに対して出資等の支援を行う官民ファンドとして2013年に設立された。業務の範囲は、①支援対象への出資（直接出資）や資本金劣後ローンの提供、②支援対象に対して資金供給その他の支援を行う団体に対する出資（サブファンドへの間接出資）である。図2には、農林漁業成長産業化ファンドの設立時のスキームが示されている。

投資期間は最大で15年間とされ、出資比率に関しては、直接出資の場合のファンドの出資比率は議決権ベースで原則50%以下とした。また、間接出資の場合のサブファンドへの出資比率は50%以下とし、サブファンドから支援対象への出資比率も原則として議決権ベースで50%以下とした。一方、支援を受ける事業体に関しては、六次産業化・地産地消法に基づき総

図2 農林漁業成長産業化ファンドの設立時のスキーム



(出所) 農林水産省・新事業・食品産業部 (2021)

合化事業計画が国から認定を受ける必要があり、また、6次産業化事業を行うために設立された事業体において、農林漁業者の議決権がパートナー企業の議決権よりも大きくなることが条件とされた。

これまでの農林漁業者に対する支援は補助金や制度融資が中心であった。これら従来型の支援では資金の使途が限定されるのに対し、官民ファンドによる出資等による支援では、①資金使途の自由度が高い、②出資を受けることで自己資本が充実し、財務体質が強化されることによって金融機関から融資をより受けやすくなるなどの特徴がある。A-FIVEの設立時の規模は318億円で、そのうち政府出資が300億円、民間出資が18億円であった²⁴⁾。政府による出資は財政投融资特別会計の投資勘定（産業投資支出）によるもので、民間の株主は大手食品会社・金融機関が中心になっている。

A-FIVEの検証に係る検討会（2020）によれば、設立から5年間で投資を増やしてファンドの規模をA-FIVEの投資分で2,000億円、地域金融機関の投資分も含めた全体では4,000億円までに拡大することが想定されていた。しかし、出資に適した投資先を確保することが難しく、実績が目標を大きく下回ったことから、その後いくつかのスキームの見直しが行われた。第1に、設立当初は6次産業化事業のみが支援対象であったが、2017年に農業競争力強化支援法が施行されたことに伴い、農業生産に関連する事業者が行う事業再編・事業参入が支援対象に加わった。さらに2018年には食品等流通法に基づき、食品等流通事業者が行う合理化の取組みも支援対象となった。第2に、当初のスキームでは、農業法人等がファンドを活用して6次産業化事業を進めるためには別法人を設立する必要があったが、農林漁業を行う法人が別法人を作らずに6次産業化に取り組む場合には、ファンドから農業法人等に出資できるようにした。

しかし、その後もA-FIVEの投資額は伸び

悩んだ。2021年3月現在、出資が決定した投資先の件数は163件、金額にして204.3億円（うち農林漁業成長産業化支援機構の出資分はサブファンドへの間接出資分45.0億円を含めて159.4億円）に留まっている。換言すると、100億円を上回る金額が投資されないままになっている。また、投資先の成長も実現されているとは言えず、最終的な累積損失は120億円に達する見込みである。ファンドによる農林水産業の成長産業化の実現が困難になったことをふまえ、設立当初は2032年度まで事業を継続することになっていた農林漁業成長産業化支援機構は、2021年度より新規の投資を停止し、2025年度末までに出資の回収を終了して、その後解散することが決まった。

A-FIVEが十分に機能しなかった要因として、日本の農林漁業者の規模の小ささを反映し、支援対象の6次産業化事業も小規模にとどまったことが挙げられる。一方で、投資のコストは固定費が占める割合が高かったため、結果として採算があわないケースが多く生じたと考えられる。また、商工業者と連携して合弁事業体を設立する場合、農林漁業者がより大きな議決権を有することが要件となっていたため、商工業者側にとって参画するメリットは必ずしも大きくなかった。加えて、商工業のノウハウを有さない農林漁業者側も、事業を主導することを躊躇する側面があったと考えられる。さらに、既に見てきたように日本政策金融公庫等による様々な制度融資資金が存在し、かつ、超低金利局面が続いたことによってこれらの制度融資の利率が極めて低水準で推移してきたため、そもそも出資による資金調達を 선호する農林漁業者が現れにくい状況だったと言える。また、総合化事業計画の認定を要件とした点に関しても、支援対象の政策面での「質」を担保するうえで有効だった一方で、支援件数を抑制する方向に作用したことは否定しがたい。この他、サブファンドのスキームを採用した背景として、有

24) その後に民間出資がおよそ1億円増え、ファンドの規模は319億円となった。

望な支援先の発掘や農林漁業者と商工業者のマッチングに関しての地域金融機関や系統金融機関の情報生産機能への期待があったと考えられる。しかし、地域金融機関は農林漁業向け融資の実績が少なく、系統金融機関は定型的な制度融資を中心としていたこともあり、そうしたノウハウが必ずしも蓄積されていなかったことから、結果としてサブファンドが十分に機能しなかったと考えられる。

V-3. アグリビジネス投資育成会社による出資

2002年に「農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法」が施行された。同法は農業法人の自己資本の充実および事業の合理化・高度化の支援を目的としており（同法第1条）、これを実現するために農業法人投資育成制度が創設された。この制度のもとでは、農業法人に投資をしたい主体（投資会社や投資組合）が一定の要件を満たして農林水産大臣から承認を受けると、その投資主体は日本政策金融公庫から出資を受けられるようになる（出資比率は50%未満）。投資主体側には、公庫の出資を受けることでファンド規模の拡大を図ったり、リスクを分散できたりするメリットがある。一方、日本政策金融公庫にとっても、従来の融資という資金供給手段に加え、投資（出資）による支援ができるようになる。なお、同法律は投資主体が出資できる対象が農業法人に限られていたが、2021年の改正で名称が「農林漁業法人等に対する投資の円滑化に関する特別措置法」に変わり、①林業・漁業を営む法人、②農林水産品の流通加工や輸出等を行う食品産業の事業者、③スマート農林水産業を支える技術開発等の事業活動を行う法人が加えられた。

アグリビジネス投資育成会社は、農業法人投資育成制度のもとで2002年に日本政策金融公庫とJAグループの共同出資で設立された。ファンドの規模は40.7億円で、このうち49.9%が日本政策金融公庫の出資分である。生産性向上や6次産業化への取り組みを支援するアグリビジネス投資育成会社のファンドには自己勘定

と自己信託勘定の2種類がある。自己勘定はいわゆるプロパー投資であり、出資金額は原則1,000万円超（出資上限比率50%）、投資期間は10年を基本とし、5年毎に延長を検討するとされている。自己信託勘定では、農林中央金庫が基金を拠出するJAバンクアグリ・エコサポート基金から運用を受託して投資を行う。この自己信託勘定では、設立して間もない農業法人を育成する目的で2010年に創設された「アグリシードファンド」、東日本大震災で被災した事業者の経営再建を支援するために2012年に創設された「復興ファンド」、意欲の高い農業法人の規模拡大ニーズに応えることが目的の「担い手経営体応援ファンド」の3ファンドが展開されている。アグリシードファンドの出資金額は1,000万円以下（出資上限比率50%）、投資期間が10年以内であるのに対し、担い手経営体応援ファンドはより大型案件向けであり、出資金額は1,000万円以上（出資上限比率50%）、投資期間が15年以内となっている。投資対象となるためにはこの他に財務指標に関して一定の条件を満たしている必要がある。意欲ある担い手を集中的に支援する狙いから、アグリビジネス投資育成会社が手掛けるファンドの出資対象は、農業法人であれば認定農業者に限定される。特に、担い手経営体応援ファンドでは、「人・農地プラン」において地域の中心となる経営体と位置付けられた農業法人に限定される。

表7にはアグリビジネス投資育成会社のファンドの直近5年間の投資実績が示されている。2002年の設立以来、累計投資件数は606件、累計投資額は約103億円（うち自己勘定分の累計投資件数は155件、累計投資額は約51億円）に達しているが、このところは新規の出資案件が減少していることがわかる。

日本政策金融公庫の資金が含まれる自己勘定投資分で見ると、2020年度の1件あたり投資額は3,000万円程度である。ファンドからの出資には、自己資本の充実など、融資にはないメリットもある。もっとも、既に第IV節で説明したように、国や都道府県から諸計画の認定を受

表7 アグリビジネス投資育成会社の直近の投資実績

年度		2016	2017	2018	2019	2020
投資実績	件数	74	74	49	32	26
	投資額（百万円）	1,182	1,020	1,173	811	505
	1件あたり投資額（百万円）	16.0	13.8	23.9	25.3	19.4
うち自己勘定投資	件数	14	12	10	11	8
	投資額（百万円）	574	203	628	597	253
	1件あたり投資額（百万円）	41.0	16.9	62.8	54.3	31.6

（資料） アグリビジネス投資育成会社

けた意欲の高い農業者・加工流通業者であれば、日本政策金融公庫から極めて低い利率（場合によっては無利子）かつ固定金利で長期設備資金を借りることができる。日本政策金融公庫によると、2020年度のスーパーL資金の1先あたり平均融資額は約4,400万円である。また、日本政策金融公庫は様々な資金制度を集計したうえで「6次産業化に取り組む方への融資実績」も公表しているが、6次産業化関連の1先あたりの平均融資額は約7,500万円であった。いずれもアグリビジネス投資育成会社（自己勘定投資分）の1件あたり出資額を上回っている。現状の超低金利状態が継続し、極めて低コストで負債による一定規模の資金調達が可能である限り、ファンドによる資金調達が積極的に活用される状況にはなりにくいと考えられる。

V-4. 投資事業有限責任組合形態による出資

2002年に農業法人投資育成制度が創設されてから長らく、農林水産大臣の承認を受けた投資主体はアグリビジネス投資育成会社の1社にとどまっていた。高山（2017）でも指摘されているように、この理由として、当時は農協あるいは地方公共団体が議決権の過半数を保有する株式会社であることが要件となっており、農林系統金融機関以外には投資会社を組成できる主体がなかったことが挙げられる²⁵⁾。しかし、2013年になると「農業法人に対する投資の円滑化に

関する特別措置法」が改正され、民間金融機関を含む一般企業が参入可能となり、かつ、法的な責任が出資額の範囲内にとどまる投資事業有限責任組合（Limited Partnership：LPS）として投資主体を組成できるようになった。この時期には、地域金融機関に対して地域活性化へのより積極的な貢献を求める声が高まりつつあったこともあり、地域金融機関と日本政策金融公庫が共同で出資したファンドが相次いで創設された。2020年9月現在、日本政策金融公庫は18のLPSに対して出資しており、総出資約束額で評価したファンドの規模は合計で約75億円（うち公庫分は約36億円）となっている。なお、農林水産省のウェブサイトに掲載された「投資事業有限責任組合による農林漁業法人等への投資事例」から得られる情報から集計した限りでは、2021年8月現在、日本政策金融公庫の出資を受けたLPSによる農業法人への投資先数は全国で96先、投資総額で26億円である。

LPSを組成した民間金融機関にとっては、農林漁業者への投資リスクを日本政策金融公庫とほぼ折半できるだけでなく、投資先の選定・審査・出資後のモニタリング等の各プロセスにおいて、農林漁業分野への資金供給に豊富な実績を有する日本政策金融公庫から助言を受け、ノウハウを吸収することができる。将来的に農林漁業分野への投融资の拡大を図る契機にもなりえる。一方で、日本政策金融公庫にとっても、

25) 高山（2017）では、農業金融の手段としての出資の意義が検討されている。

従来の協調融資に加えて新たな方法で民間金融機関との連携が図れるようになる。また、農林漁業者への支援という面でも、単なる資金供給

にとどまらず、株主の立場から経営に関する助言を行うことが可能になる。

Ⅵ. 農業分野における資金供給の今後の課題

Ⅵ-1. 民間金融機関との連携推進

天候等の影響を受けて収益が不安定であり、投資資金の回収に長期間を要するという第1次産業の特性のため、農業経営体は民間金融機関から十分な資金供給を受けられない。このことを前提として、財政投融資を原資とする農業分野向けの公的金融は、近年は「農林水産業・地域の活力創造プラン」に沿って主に長期の設備資金の供給を担ってきた。具体的には、「農業の生産性向上」と「農山村の多面的機能の発揮」を推進すべく、前者に関してはバリューチェーンの一体的な発展を重視して農産物の加工・流通業も対象に含めたうえで、一般会計予算で措置された諸対策と連携をとりながら様々な資金制度で対応してきた。

このうち「農山村の多面的機能の発揮」に関連した資金供給については、中山間地域や沿岸漁村において第1次産業の活力低下が深刻であることをふまえると、とりわけ民間金融機関のみでは対応が難しい領域である。よって、一定程度の政策コストが発生することを前提に、今後も公的金融が主体的に担っていくことになると考えられる。なお、支援の方法は農業者向けの直接融資だけに限られない。第Ⅳ節で示したように、日本政策金融公庫による加工・流通業者向けの融資である「中山間地域活性化資金」や「食品流通改善資金」は、農林漁業者との農林水産品の取引を増やすことが要件になっている。日本政策金融公庫の試算によれば、2020年度の融資によって今後の5年間で国産農林水産物の取引量が約17.3万トン増加すると見込まれるという。バリューチェーンを活用したこ

うした間接的な支援を続けることも重要だと思われる。

次に「農業の成長産業化」に関する資金供給の在り方について検討する。表8には、日本政策金融公庫による農業の成長産業化支援に関連する融資実績の推移が示されている。なお、6次産業化関連と輸出関連融資は、第Ⅳ節で示した各種資金による融資を用途別に集計したものである。

認定農業者制度は意欲ある担い手を確保・育成することを目的としており、認定農業者に様々な優遇措置を講じて意欲ある担い手への農地の集積・集約を進め、生産性・経営効率性の向上を図っている。認定農業者の総数はこの10年間、23万~25万人程度で横ばいになっているが、法人の認定農業者の数は増加が続き、意欲の高い組織的な農業の担い手は増加しているといえる。また、表1に示したように2010年以降はこれまでを上回るペースで農家1戸あたりの耕地面積が拡大しており、規模の拡大も進んでいる。スーパーL資金は認定農業者のみを対象とした資金用途の自由度が高い長期・低利の固定金利融資であり、さらに実質化された「人・農地プラン」の中心経営体等として位置付けられた認定農業者等には貸付当初5年間は実質無利子とすることで、農業者が経営の効率化に取り組むインセンティブとして機能することが期待されている。認定農業者に対しては財政資金を原資とする支援措置も手厚く講じられており、スーパーL資金の寄与分のみを識別することは困難であるものの、スーパーL資金の融資件数および1先あたりの平均融資額は趨勢

表8 日本政策金融公庫による農業の成長産業化支援関連の融資実績の推移

年度		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
農業経営基盤強化資金 (スーパーL資金)	先数	4,454	6,420	6,028	6,197	6,603	6,955	6,952	6,624	6,508
	金額(億円)	1,097	1,513	1,882	2,092	2,479	3,286	3,310	2,956	2,839
	1件あたり(億円)	0.25	0.24	0.31	0.34	0.38	0.47	0.48	0.45	0.44
新規就農・農業参入関連	先数	--	--	--	1,784	1,894	2,233	2,418	2,427	2,757
	金額(億円)	--	--	--	441	506	713	731	631	723
うち青年等就農資金	先数	--	--	284	1,182	1,218	1,512	1,605	1,639	1,589
	金額(億円)	--	--	27	88	90	126	129	132	139
6次産業化関連	先数	735	864	1,166	1,252	1,400	1,553	1,832	1,590	2,215
	金額(億円)	476	523	853	1,047	1,137	1,525	1,558	1,174	1,652
輸出関連	先数	--	--	--	--	189	202	223	210	372
	金額(億円)	--	--	--	--	246	416	394	328	642

(資料) 日本政策金融公庫『農林水産事業のご案内』各年度版より作成

的に増加基調にあることから判断する限り、農業経営の規模拡大による効率性向上を支援する政策手段としてある程度機能しているのではないかと考えられる。

青年等就農資金は、若い農業の担い手の確保・育成を目的として認定新規就農者に無利子で融資を行う制度であり、2014年に創設された。新規就農者向けには青年等就農資金の他にも手厚い措置が講じられているものの、この10年間は5万5,000~6万人前後(うち49歳以下の新規就農者は2万人程度)で推移しており、世代交代が順調に進んでいるとは言いがたい。ただ、青年等就農資金の融資件数・融資額も趨勢的には増加しており、新規就農を下支えする役割を果たしているとの見方もできる。

もっとも、スーパーL資金も青年等就農資金も近年は新規融資が頭打ちになっている。意欲の高い農業者や新規就農者の絶対数を増加させるためには、営農に明るい将来展望を抱けるよう、規模拡大に加えて他の施策も推進して農業を持続的な成長軌道に乗せていくことが求められる。その意味で「6次産業化の推進」と「農産品の輸出の促進」は重要な施策に位置づけられる。表8を見ると、日本政策金融公庫による6次産業化関連・輸出関連の融資はほぼ一貫して増加しており、農業の成長産業化を長期資金の供給によって支援していることが確認でき

る。6次産業化の推進に関しては、日本政策金融公庫には「量的」な面だけでなく、「質的」な面からも農業者および流通・加工業者を支援していくことが期待される。日本政策金融公庫は、農林水産事業本部が多数の農林水産業・食品産業の経営体と取引している一方で、中小企業事業本部と国民生活事業本部は多数の商工業事業者と取引関係を構築している。加えて、全国展開していることから、商工業との連携強化・輸出を含む販路拡大を図っていくうえで有意義な情報が豊富に蓄積されている。実際、定期的にアグリフードEXPO(国産農林水産物の展示商談会)や全国ビジネス商談会を開催するなどして、事業者間のマッチングの支援にあたっている。今後、農業を成長産業化させていくうえではいわゆる「スマート農業」を推進し、農業の諸課題をICTで解決していくことも重要となるが、その際にも日本政策金融公庫のもつ全国的なネットワークを横断的に活用し、ICT関連事業者間との効果的なマッチングが実現されていくことが期待される。

農業の成長産業化を目指す以上は、成長実現後も視野に入れた政策金融を展開していくことも課題となる。生産性向上に成功し、経営的に自立できた経営体は、原則として政策金融の対象から外れることになる。もちろん、天候や災害等の自然条件の影響を受けやすく、設備投資

のコストを回収するまでに要する期間が非常に長いという農業の特性をふまえると、セーフティネット対応は引き続き政策金融が担っていくべきであるし、民間金融機関では対応が難しい超長期の設備資金供給については政策金融が補完を続ける必要はある。だが、自立に成功した経営体への設備資金の供給に関しては、主たる担い手を民間金融機関へとシフトさせていくことが望ましい。一方で、地域経済へのさらなる貢献を要請されている地域金融機関も新たな成長分野として農業への関心は高いと考えられるが、現状において農業分野への融資実績は乏しく、必要なノウハウが十分に蓄積されているとは言えない。ゆえに、将来的に円滑なトランジションを実現していくためにも、現時点から日本政策金融公庫と民間金融機関の連携強化を図っていくことが重要である。近年は日本政策金融公庫と民間金融機関の協調融資が農林漁業分野でも増加基調にある。2018年度に日本政策金融公庫の農林水産事業本部が実施した融資件数のうち9.9%、融資金額のうち44.3%は民間金融機関との協調融資であり、現状では大型の案件が中心であることがわかる。加えて、第V節で述べたように、民間金融機関と日本政策金融公庫が共同出資したファンドも組成されるなど、こうした連携は既に一定程度は進みつつある。公的金融と民間金融との間で連携が深まることで、農業者にとってはより多くの資金を調達できる可能性が広がり、さらなる生産性向上を目指すことができる。そして、このことは農業者の支援の充実につながるという意味において政策金融にとっても望ましい。一方、地域金融機関は農業者への投融資のリスクを分担できるという利点に加え、連携によって日本政策金融公庫の情報ネットワークを活用でき、農業分野への投融資のノウハウ吸収も可能になる。民間金融機関とのさらなる連携の強化はこのように様々なメリットをもたらすと言える。

VI-2. ファンドによる支援の可能性

意欲ある農業者の取り組みを公的に支援する

ため、2000年代に入って農業分野の政策金融でもファンドの活用が試みられているが、現状では大きな成果が得られているとは言い難い。この理由のひとつとして、資金需要サイドがファンドの利用を躊躇している側面があると考えられる。特に農地所有適格法人の場合、農地法の制約により、ファンドによる投資期間の終了後にファンドの株式を買い取ってくれる投資家を新規に見つけることは現状では非常に困難だと思われる。これは、農地所有適格法人の要件のひとつに「構成員・議決権要件」があるためである。たとえば法人が株式会社である場合、法人の営む農業生産に深く関与する者（その法人に農地等の所有権・使用収益権を移転した者、法人の行う農業に常時従事する者、地方公共団体・農業協同組合・農業協同組合連合会など）によって総議決権の過半が占められている必要がある。こうした制約が存在するため、外部の投資家にとっては資本参加する魅力が乏しい。よって、事実上は農地所有適格法人自ら（またはその役員）が時価で株式を買い取ることが前提となり、実質的には、ファンドの投資期間と同じ償還期限で変動金利融資によって資金調達するのと差異はなくなってしまう。ファンドからの資金調達には、自己資本の充実による財務体質改善などのように融資とは異なる利点もあるとはいえ、現在の超低金利下においては、日本政策金融公庫からまとまった額の長期設備資金を極めて低い利率かつ固定金利で借りられることから、現状では出資による資金調達にメリットを感じにくい状況にあると言える。もっとも、今後、金利が上昇したり、あるいは6次産業化を含むアグリビジネスに関心をもつ投資家の裾野が広がり、農地所有適格法人の要件が満たされる範囲で新規の株主を確保できる環境が整うなど、取り巻く状況に変化が生じれば、ファンドからの資金調達がより選択されやすくなることも十分に考えられる。また、個別案件ごとに相手先金融機関との調整が必要になる協調融資に比べ、相手先と共同出資してファンドを組成する場合、出資先を決定する段階から民

間金融機関とより密な連携を図ることもできる。融資とファンドという複線的な長期資金供給経路をもつことは政策金融にとっても有益であり、そのためには現段階では規模・件数ありきではなく、有望な出資先を見つけて株主として適切に助言しつつ、成功事例を着実に積み上げていくことが求められる。

VI-3. 金融仲介手法の高質化

最後に、政策金融の手法も ICT の導入によって改善できる余地がある。一例として、動産担保融資（ABL）の高度化が考えられる。一般に、農業者が保有する農地・牧野・畜舎といった不動産の担保価値は低く、不動産担保融資では十分な金額の融資が受けられない状況にある。しかし、畜産に関しては、肉用牛などは最終的に高い価値をもつポテンシャルを有するため、これを動産担保として融資できれば畜産業者の支援につながる。日本政策金融公庫でも畜産分野で動産担保融資の普及が取り組まれてきたが、これまでは必ずしも活用が進んでいるとは言えない。その要因のひとつに、担保である肉用牛などの品質の定期的かつ正確なモニタリングが困難だったことがある。しかし、近年は ICT

や AI を活用して放牧牛を遠隔で適切にモニタリングするシステムが開発されるなど、困難の解決に資するイノベーションが生じている。具体例として、東京工業大学や信州大学を中心とした産学協同の研究プロジェクトチームが開発した PETER（エッジ AI 技術と LPWA 技術（低消費電力の長距離無線通信）を活用した放牧牛のモニタリングシステム）が挙げられる。2021 年 8 月 5 日に公開された「東工大ニュース」によれば、鹿児島銀行の協力を得て、2021 年 7 月から PETER を動産・債権担保融資（ABL）に適用する実証実験が開始されたという²⁶⁾。民間金融機関による先駆的な取り組みが尊重されるべきであることはもちろんだが、畜産業向けに多くの融資実績を有する政府系金融機関がこうしたプロジェクトに協力すればより多くのデータをもとに課題を抽出することが可能になり、実用化に有意義な貢献ができると考えられる。動産担保融資が推進されればより多くの畜産業者を効果的に支援できるようになることから、今後は政策金融もこうした「スマート農業」の実現に積極的に関与していくことが期待される。

参 考 文 献

- A-FIVE の検証に係る検討会（2020）「株式会社農林漁業成長産業化支援機構に係る検証報告」
- 内野逸勢・中里幸聖（2018）「農業金融と成長戦略 大規模化推進が資金需要増加へ」（大和総研リサーチレポート，2018 年 10 月 4 日）
- 大塚路子（2016）「農地流動化政策の経緯と現状」『調査と情報—Issue Brief—』No. 908, pp. 1-14
- 加古敏之（2003）「経済発展とコメ需給」『神戸大学農業経済』第 36 号, pp. 109-121
- 可児滋（2018）「農業 ICT とアグリファイナンスの研究 一攻める農業とそれを支えるテクノロジー—」『横浜商大論集』51(2), pp. 67-104
- 笹口裕二（2016）「農産物自由化と農業政策—TPP 交渉大筋合意を受けて—」『立法と調査』No. 373, pp. 83-97
- 生源寺眞一（2008）『農業再建』，岩波書店
- 生源寺眞一（2011）『日本の農業の真実』，筑摩

26) 東工大ニュース（2021 年 8 月 5 日公開），『動産担保融資における AI モニタリングシステム「PETER」の有効性検証を開始』（<https://www.titech.ac.jp/news/2021/061547>）

- 書房
- 白木沢旭兎 (2002) 「戦後食糧輸入の定着と食生活改善」『農業史研究』第 36 号, pp. 10-20
- 高山航希 (2017) 「農業金融の手段としての出資について—農業ファンドに着目して—」『農林金融』第 70 巻第 2 号 (通巻 852 号), pp. 15-30
- 内閣官房日本経済再生総合事務局 (2018) 「未来投資戦略 2018—「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革—」
- 中里幸聖 (2014) 「農業政策変革の動きと農業政策金融 農業の復権に向けた金融の役割②」(大和総研リサーチレポート, 2014 年 7 月 23 日)
- 中里幸聖 (2017) 「日本における農業政策と金融支援の現状と課題」『KINZAI Financial Plan』2017 年 10 月号, pp. 4-11
- 日本学術会議 (2001) 「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について (答申)」
- 日本学術会議 (2004) 「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について」
- 農林水産省 (1996) 「農業基本法に関する研究会報告」
- 農林水産省 (2020) 「米をめぐる関係資料」(食料・農業・農村政策審議会食糧部会 参考資料 (令和 2 年 7 月 30 日開催))
- 農林水産省 (2020) 「農林水産業ひと口メモ」
(https://www.maff.go.jp/j/kanbo/hitokuchi_memo/index.html)
- 農林水産省・新事業・食品産業部 (2021) 「農林漁業成長産業化ファンドの概要」