

日本における農業政策と金融支援の現状と課題

大和総研

金融調査部 主任研究員 中里 幸聖

わが国では、農業を成長産業とするためのさまざまな施策が実施されており、特に農業の大規模化と組織化を通じた企業的経営の推進が求められています。従来型の家族経営による農業は、基幹的農業従事者の高齢化の一層の進展により持続可能性に課題があります。

リスクとリターンを見極めながら投融資活動を実施する金融機関は、農業の発展に貢献できる潜在力をもっています。農業において、さまざまなリスク・リターンプロファイルを創出するには、農業の企業化が鍵であり、日本農業の将来の方向性は企業化した農業経営にあるといえるでしょう。

1. 日本の農業の現状と将来の方向性

(1) 産業としての農業の現状

(a) 政府の成長戦略における農業

現政権が成長戦略として策定した『日本再興戦略－JAPAN is BACK－』（2013年6月14日）に「農林水産業を成長産業にする」と記述されたように^{※1}、現在、わが国では農業を成長産業とするためのさまざまな施策が実施されています。

成長戦略の最新版である『未来投資戦略2017－Society 5.0の実現に向けた改革－』（2017年6月9日）では、「攻めの農林水産業の展開」のKPI（Key Performance Indicators）として、以下の5つの項目が挙げられています。すなわち、①今後10年間（2023年まで）で全農地面積の8割が担い手によって利用される（2013年度末：48.7%）、②今後10年間（2023年まで）で資材・流通面等での産業界の努力も

反映して担い手のコメの生産コストを2011年全国平均比4割削減する（2011年産：1万6001円／60kg）、③今後10年間（2023年まで）で法人経営体数を2010年比約4倍の5万法人とする（2010年：1万2511法人）、④6次産業化の市場規模を2020年度に10兆円とする（2015年度：5.5兆円）、⑤2019年に農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成する（2012年：4497億円）というものです。

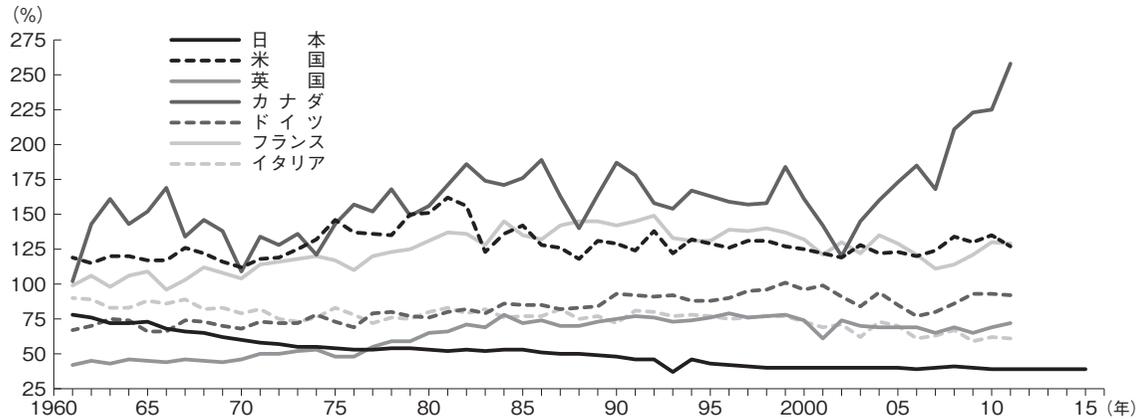
(b) 低迷してきた日本の農業

戦後の日本の農業は、産業としてはG7諸国の中で相対的に停滞していたと考えられます。食料自給率の低下はその象徴的事象です〔図表1〕。わが国のカロリーベースでみた食料自給率は低下基調で推移し、2015年度には39%となっています。イタリア・英国・ドイツの3カ国の食料自給率（いずれも2011年）は100%を下回っていますが、それでもイタリアは60%強、英国は70%強、ドイツは90%強です。

日本において農林水産業および農業が名目

※1 翌2014年度の『「日本再興戦略」改訂2014－未来への挑戦－』（2014年6月24日）では、「攻めの農林水産業の展開」という表現で、引き続き農林水産業を重視していることが示され、以降ではこの表現が用いられています。

〔図表1〕主要先進国（G7）の食料自給率（カロリーベース）の推移



〔注1〕日本は年度。それ以外は暦年。

〔注2〕食料自給率（カロリーベース）は、総供給熱量に占める国産供給熱量の割合。畜産物については、輸入飼料を考慮。農林水産省による試算値。

〔注3〕ドイツについては、統合前の東西ドイツを合わせた形で遡及。

出所：農林水産省「食料需給表」より大和総研作成

GDPに占める比率は、戦後ほぼ一貫して低下基調で、2015年は農林水産業が1.1%で農業が0.9%でした。ただし、主要先進国の中では農業輸出国としてのイメージがある米国、カナダ、フランスでも、農林水産業が名目GDPに占める比率は、順に1.2%、1.6%、1.5%（2014年）なので^{※2}、GDPに占める比率の低さをもって、日本の農業だけが低迷しているというのは早計です。

産業としての農業の相対的な低迷あるいは課題は、就農人口の減少と高齢化の同時進行に表れているといえます〔図表2〕。就農人口の減少は先進国共通の現象ですが、日本は高齢化が著しく、若年層の新規参入が求められています。

農業・林業の就業者数は、戦後間もないころは就業者数の50%近くを占めていましたが、その後の構成比は一貫して低下基調です。農業を主業としている「基幹的農業従事者」は^{※3}、統計がある1960年には1175万人おり、就業者数に占める比率は26.5%で就業者の約4人に1

人が農業を主業としていたと考えられます。しかし、基幹的農業従事者は、人数も比率も減少を続け、2017年には151万人で2.3%となっています。また、基幹的農業従事者の高齢化が進行し、1976年には12.3%（62万人）であった65歳以上比率は、2017年には66.4%（100万人）まで上昇しています。

（2）日本の農業経営の特徴

（a）小規模な家族経営中心の農業

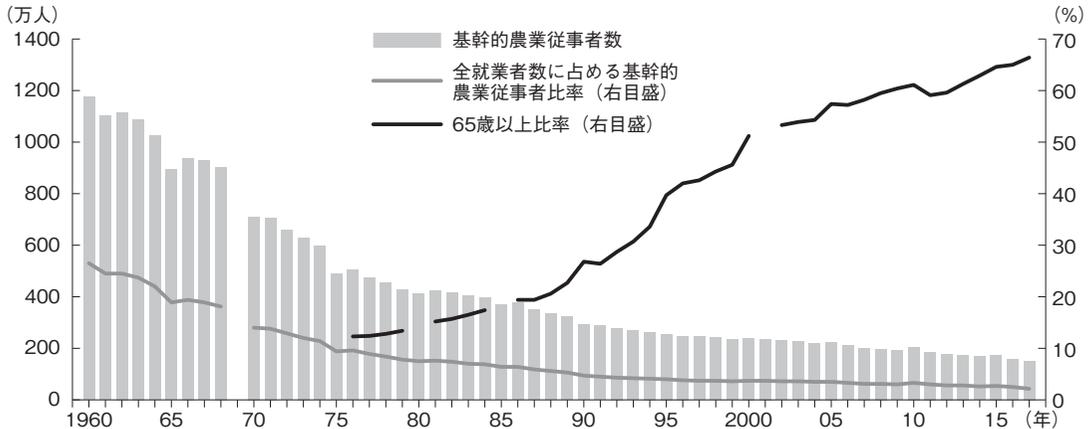
戦後のわが国の農業は、GHQの指令により1947年から実施された農地解放で幕を開けました。大まかにいえば、戦前の農業は「地主－小作関係」の存在感がありましたが、戦後は自作農中心の農業に転換したのです。

ただし、地主所有となっていた既存の小作地を分割して売り渡す形であったため、個々の田畑の規模が小さいという状況が生じ、“企業の経営による大規模化・機械化といった産業としての効率性の向上”という観点では課題を残しました。また、「地主－小作関係」が負のイ

※2 日本のGDP比は内閣府「国民経済計算」より。米国、カナダ、フランスのGDP比は農林水産省「第90次農林水産省統計表」の「主要国の農業関連主要指標」より。

※3 「基幹的農業従事者」は、農業就業人口（自営農業に主として従事した世帯員）のうち、ふだん仕事として主に農業に従事している者。

〔図表2〕 基幹的農業従事者数と高齢化率



〔注1〕「基幹的農業従事者」は、自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者。各年2月1日現在。2017年の全就業者数は2月平均による。

〔注2〕2011年の全就業者数は、岩手県、宮城県および福島県を除く全国結果。

〔注3〕図表中、欠落している部分は、データが入手できなかったもの。

出所：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、総務省「労働力調査」より大和総研作成

メージで捉えられたことが（実際にマイナスな側面も多々ありました）、その後の農業経営の大規模化、組織化、企業化^{※4}に負の作用をもたらした可能性もあります。

いずれにしても、日本の農業は耕地が小規模な家族経営中心という特色があったといえます。なお、家族経営中心という点については日本以外でも多くみられます。また、コメ作を中心に据えた状態が長く続き、需要側のニーズの変化に柔軟に対応してこなかった側面もあります。農協（農業協同組合、Japan Agricultural Cooperativesの略としてJAと呼称することも多い）の各種事業や政府の農業政策などは、小規模な家族経営の農家やコメ作を前提としてきたと考えられます。本稿のテーマである農業金融も同様に、小規模な家族経営を前提とした融資制度を充実させてきたのがこれまでの状況です。

家族一体となって小規模な耕地を一所懸命耕すことにより、個別の田畑の地勢に則したきめ

細やかな対応が可能となります。また、生産物である農作物を自身で差配できるようになったことは、“一定の規模に達するまでは”生産性向上等にも資したと推測されます。さらに、化学肥料の普及や政府等の支援を背景とした農業機械の導入進展は、農作業に要する人的資本の節約にも寄与しました。

戦後の農業現場での生産性向上の時期は、日本経済が高度成長期に入った時期とも重なり、農村から都市への人の移転と農業と他産業の兼業も進みました。その結果、前節で記したように、基幹的農業従事者が減少し、さらに高度成長が終焉した後には、農家の後継者難が徐々に顕在化するという事態が進行して現在に至っています。

小規模な家族経営中心の農業は前述したような利点もありますが、大規模な投資や6次産業化^{※5}などの相乗効果を生むような周辺産業への進出などには向いていないと考えられます。

※4 本稿でいう農業の企業化とは、既存の企業が農業に参入することや農地所有適格法人をより企業組織化することなども含めて、農業が組織化されて企業的に営まれることを指します。

※5 6次産業化は、農林漁業生産と加工・販売の一体化や、地域資源を活用した新たな産業の創出を促進するなど、農山漁村を総合的に活性化することを指します。第一次産業としての農林水産業の生産、第二次産業としての食品加工、第三次産業としての流通、販売を総合的に実施するということで、第一次産業の1と第二次産業の2、第三次産業の3を掛けて6次産業と称しています。

また、後継者難という持続性に関わる課題も生じており、この点は他産業の零細企業にも同様に見られる事象です。

(b) 増加基調にある農産物の輸出

その他の日本の農業の特徴としては、日本の農産物は世界的な評価が高まっている点で、昨今の世界的な和食ブームなどの影響もあってか、農産物の輸出は増加基調にあります。日本の農産物は安全性が高く、品質も良いと評価されており、特にアジアの富裕層などでも人気が高いとされています。

一方で、引き続き輸入も多いことから農産物全体としては輸入超過で、主要先進国と比べると、穀類、豆類、肉類などの自給率が相対的に低くなっているのが特徴です。ただし、穀類のうち主食用のコメの自給率は100%です。

経営面で耕作の状況を見ると、主要先進国と比較して日本の農業は狭い耕地面積で収量の最大化を図ろうとしているのが特徴です。

一経営体当たりの平均経営面積は、日本は2.5ha（2015年）ですが、米国は175.6ha（2012年）、ドイツは58.6ha（2013年）、フランスは58.7ha（2013年）、英国は93.6ha（2013年）、オランダは27.4ha（2013年）で（農林水産省『ポケット農林水産統計－平成28年版－2016』より）、日本の経営面積が相対的にかなり小さいことが分かります。

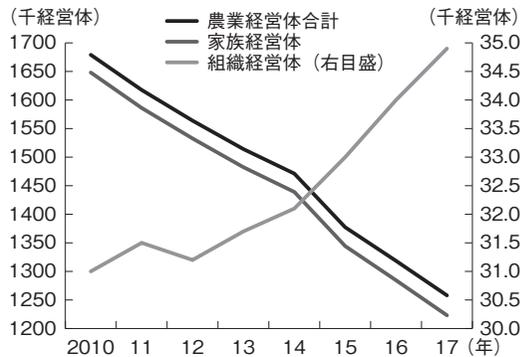
(3) 今後の農業経営の方向性

(a) 従来型の経営体では農家数の増加は見込めない

日本の農業は永らく小規模な家族経営が主体でしたが、近年では大規模化や組織化（単独の家族経営以外の形での経営）が進んでおり、大規模化・組織化された農業経営体が農業の企業的経営を進めると考えられます。

政府は、全都道府県で第三セクターとしての農地中間管理機構（農地集積バンク）を指定して地域内に分散した農地を集約し、まとまりの

〔図表3〕 農業経営体数



(注) 家族経営体は、農業経営体のうち家族労働を中心に世帯単位で事業を行う者で、家族の中に経営の決定権を持つ者がいる経営体（一戸一人を含む）。組織経営体は、農業経営体のうち家族経営体以外の経営体で、法人（法人格を認められている者が事業を営んでいる場合を含む）もしくは法人でない団体。各年2月1日現在。

出所：農林水産省「農業構造動態調査」より大和総研作成

ある形とした上で地域の中心となるべき経営体に転貸する施策を進めています。

また、数はまだ多くはありませんが、ここ数年は組織経営体がやや増加しています〔図表3〕。

前述したように、基幹的農業従事者の高齢化が進んでいますが、家族経営体を基本とした従来型の農家では、子どもを中心に親族が後継者となっていたと思われます。

しかし、現在大勢を占めている65歳以上の基幹的農業従事者の子ども世代は30代以上であると推測され、既に別の職業に就いている人が大半であると思われます。つまり、5～10年後には、65歳以上の基幹的農業従事者は引退が視野に入ってくる年齢となるはずで、従来型の農家の数が増加に転じるとは見通しにくい状況です。

(b) 新規就農のハードルをいかに下げるか

従来型の農家が今後も減少していく一方で、農業生産の中心を“組織経営体”に移行することには大きな期待ができます。これは、新規就農者のハードルを下げるためにも重要な点です。

というのも、農家出身でない人が農業に従事しようとする場合、農地の確保に加えて、機

械・施設の取得などの初期投資が負担となるだけでなく、農業のリズムや農作物に関する理解(=ノウハウ)を深めることから始める必要があります。さらに、独立自営で農業を始めようとする場合、農業を営む予定の農村との関係を良好にすることも重要です。

それらを踏まえた上で、少なくとも自分の身を成り立たせられる程度には収入を上げなければならないと考えると、農家出身でない人が個人で新規就農することは、ハードルが非常に高いからです。

農業の企業化は生産性向上なども期待できますが、新規就農のハードルを下げることに大きく威力を発揮します。

通常の企業が新入社員に集合研修を行い、その後OJTなどで新人を一人前に育てていくように、全くの素人の新入社員を一人前に育てていくシステムを農業の企業化を通じて確立していくべきです。

また、組織として対応することにより、週40時間労働(週休二日)、月給の支給、年次有給休暇制度の適用など一般の企業で実施されている就業規則の導入の可能性も高まると思われます。ただし、農業ならではの就業時間(例えば、始業時間を早朝5時とする)といった、農業の特性を反映した具体的な就業規則も必要となるでしょう。

農業生産を行う組織としては、現状では農地所有適格法人や集落営農などが挙げられ、今後は農地所有適格法人への農業以外の一般企業の出資や、集落営農のさらなる法人化などが進展すると思われます。さらに、農業以外の一般企業の農業への直接参入、農協による生産農家の組織化なども、将来的には農業の企業的経営の深化という大きな流れとなると考えられます。

2. 農業金融の役割と今後の方向性

(1) 従来の農業金融の主体はJAと日本公庫

(a) 農業に対する貸出金残高

戦後の日本の農業は小規模な家族経営が中心でしたが、金融面から家族経営を支える主体は、JAの金融部門(JAバンク)と農林漁業金融公庫(2008年10月に日本政策金融公庫に統合、以下では農林漁業金融公庫であった時代も含め日本公庫と表記)でした。

実際、日本全体の農業に対する貸出金残高は、2015年度末で約5.3兆円ですが〔図表4〕、その大半をJAバンク(貸出金残高の38.9%)と日本公庫(同42.3%)が占めています。また、貸出金残高の比率は小さいですが、民間金融機関も制度金融を含む農業に対する融資を実施しており(同14.7%)、農業の成長産業化を実現するためにも、今後の拡大が期待されます。

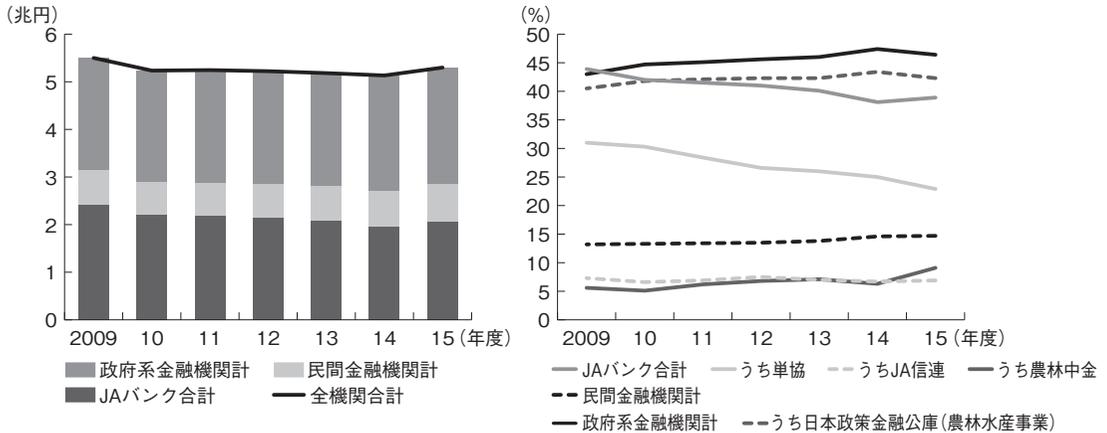
(b) 農業に対するJAと日本公庫の融資概要

2015年度末におけるJAバンクの農業に対する貸出金残高は合計約2.1兆円で、内訳としては、「その他農業」と「農業関連団体等」を別にすれば、営農類型別には養豚・肉牛・酪農が最も多く、次いでコメなどの穀作への資金供給が多くなっています〔図表5〕。畜産は、相対的に設備投資が必要かつ担保設定が可能であること、日本ではコメ農家が多いことなどを反映していると思われます。

JAバンクのウェブサイトでは、JAの農業融資について、「農業関係資金一覧」「日本政策金融公庫資金」(JAは日本政策金融公庫資金の窓口機関となっています)という区分でいくつかの融資メニューを掲載しています。このうち、農林水産省が「農業経営改善関係資金」として設けている制度資金が、農業近代化資金、農業経営基盤強化資金(スーパーL資金)、経営体育成強化資金、農業改良資金、青年等就農資金です〔図表6〕。

いずれも長期の資金を融資するもので、「食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106

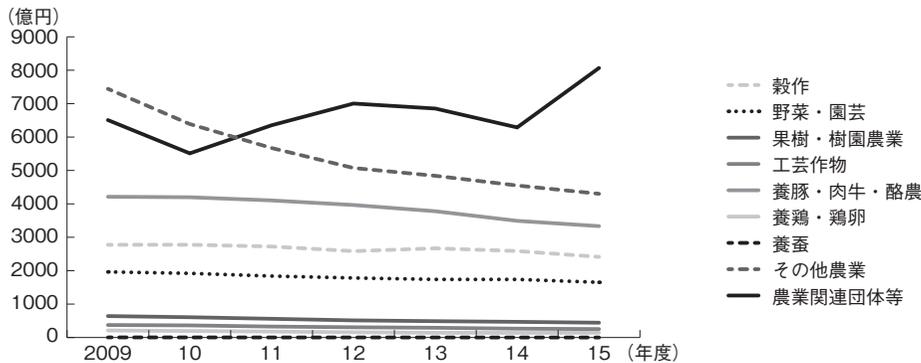
【図表4】 農業向け貸出金残高（左図：金額、右図：構成比）



（注）民間金融機関計、政府系金融機関計、日本政策金融公庫は農業と林業の合計値。

出所：農林中央金庫「農林漁業金融統計」より大和総研作成

【図表5】 JAバンクの営農類型別農業関連貸出金残高



（注1）単位農協、JA 信連、農林中金の合計。

（注2）農業関係の貸出金は、農業者、農業法人および農業関連団体等に対する農業生産・農業経営に必要な資金や、農産物の生産・加工・流通に関係する事業に必要な資金等。

（注3）「その他農業」には、複合経営で主たる業種が明確に位置付けられない者、農業サービス業、農業所得が従となる農業者等を含む。

（注4）「農業関連団体等」には、単協やJA全農（JA経済連）とその子会社等を含む。

出所：農林中央金庫「農林漁業金融統計」を基に大和総研作成

号) が目指す効率のかつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため」(農林水産省ウェブサイト「農業経営改善関係資金のご案内」より) のものであり、農業に関する制度金融の中核といえます。近年では、認定農業者を対象とし^{※6}、相対的に資金規模が大きい農業経営基盤強化資金(スーパーL資金)が伸びています。

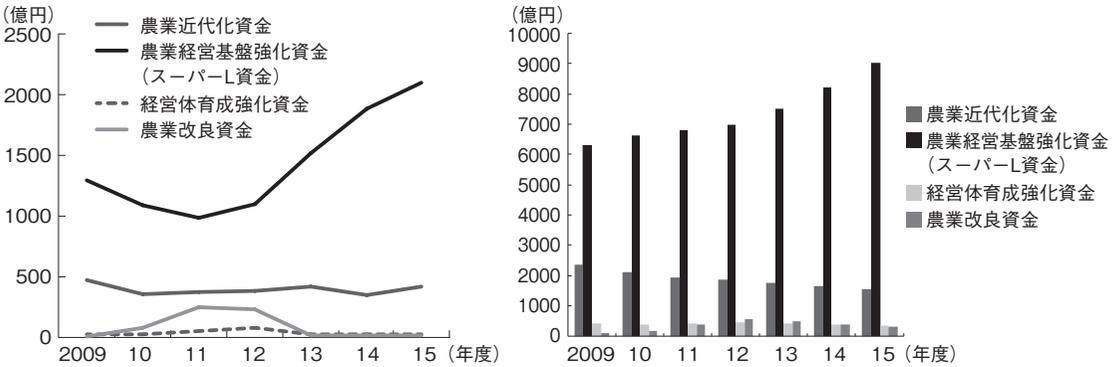
(2) 民間金融機関の対応

【図表4】で示したように、民間金融機関の農業に対する貸出金残高はJAや日本公庫に比して小さいですが、貸出金残高もそのシェアも徐々に拡大しつつあります。

JAバンク(特に単協)は、小規模農業者が融資先の中心であると推測されますが、政府系金融機関は、小規模農業者に加えて大規模農業

※6 認定農業者は、1993年に創設された認定農業者制度により認定された農業者です。認定農業者制度は、「農業経営基盤強化促進法に基づき、農業者が5年後の経営改善目標を記載した農業経営改善計画を作成し、市町村が作成する基本構想に照らし、市町村が認定する制度」(農林水産省「認定農業者制度の創設の経緯と概要」より)で、認定農業者に対しては低利融資をはじめとする各種施策が適用されます。

〔図表6〕 農業経営改善関係資金（左図：貸付額、右図：貸付残高）



〔注1〕 農業近代化資金の貸付残高は12月末。
 〔注2〕 農業近代化資金の貸付額と貸付残高には、都道府県が独自で農業近代化資金と定めているものを含む。
 〔注3〕 農業改良資金は、法改正により2010年10月に都道府県貸付けから公庫貸付けへ移管。
 〔注4〕 青年等就農資金は、2014年度から新規に加わった。2014年度、2015年度時点では、貸付額等が僅少であるため、図表では省略している。
 出所：農林中央金庫「農林漁業金融統計」、日本政策金融公庫農林水産事業「業務統計年報」より大和総研作成

者も取引をしていると考えられます。民間金融機関は、農業者に対し、経営ノウハウの獲得やサプライチェーンの構築などを支援しつつ、組織的な経営と農業の企業化を推進しており、そのことが貸出金残高の面にも徐々に表れていると考えられます。

農業金融という観点では、株式会社農林漁業成長産業化支援機構（以下、A-FIVE）も注目されます。A-FIVEは、2013年1月に官民共同出資の財投機関として設立された官民連携ファンドで、農林漁業者と他産業の事業者が連携して共同出資する企業（“6次産業化”に挑戦する事業者）を支援対象としています。

A-FIVEは、支援対象の事業者に対し、出資や劣後ローンによる直接の資金供給も実施しますが、地方公共団体、農業団体、金融機関、地元企業等と共同で設立するサブファンドを通じた出資をメインとしています。

2017年7月現在で、各地の地域金融機関、メガバンク、事業会社等の出資者とA-FIVEで設立したファンド（サブファンド）の数は48ファンド、コミットメント総額は695億円（A-FIVE「農林漁業成長産業ファンドーサブファンドの状況ー」より）、投資先事業体数は113社、投資金額は68.9億円です（前記とは別

にA-FIVE単独投資案件が1社あります）。なお、既に支援終了（株式は株主に売却）した案件も9件あります。A-FIVEは農業そのものを直接支援するものではありませんが、農業が収入を確保しやすい状況を生み出す環境を整備するためのものであり、農業の活性化や企業化推進などに資するといえます。

民間金融機関は、今後増加していくと見込まれる企業化に取り組む組織経営体を中心に取引を増加させていくことが、農業金融を着実に軌道に乗せる方法として適していると思います。また、A-FIVEのような農業関連ファンドと連携して、ノウハウを蓄積していくことも考えられます。

（3）農業を成長産業にするための金融の役割

農業は、生産者側において農産物の種類、生産量、風土、出荷時期といったさまざまな要素があり、需要側において消費者の嗜好や小売店・外食産業の販売戦略といった要素があります。

個々の金融機関は、収益最大化を図るため、リスクとリターンを見極めながら投融資活動を実施していますが、農業が抱えるこれらの“要素”は、リスク分散を図る土台になり得ます。また、販売方法なども含めた農産物等の選択の

組合せは、さまざまなリターン特性の設計を可能にするので、産業としての農業は、さまざまなリスク・リターンプロファイルを創出する可能性を持っています。

金融機関は、経営ノウハウの獲得やサプライチェーンの構築、周辺産業との連携などを支援することにより、農業経営の大規模化、組織化、企業化の推進に関わることができます。さらに、企業化された農業が収益の最大化を図るため、さまざまな生産戦略の実現を図ろうとする動きを金融機関側からも後押しすることで、農業の成長産業化に向けた金融の役割を果たす可能性がより高まると考えます。

農業分野でも、徐々に企業化が進展しつつあ

りますが、一般企業の農業参入については既に撤退などの事例も出ているようです。原因は個別にみればさまざまでしょうが、天候と土壌と農産物を相手とする農業は、マニュアル化されてこなかったさまざまなノウハウの集積であることが大きいと思われます。

農業の企業化推進は、こうした農産物育成ノウハウ継承のシステム化と、農業経営における近代的経営ノウハウの導入が肝です。そのためには、一般企業と既存の基幹的農業従事者のノウハウの融合が求められます。金融機関がそうした融合を支援する役割を果たすことにより、わが国農業の持続性と発展的な未来を確保する可能性を高めることが期待されます。

なかぞと こうせい 91年大和総研入社。企業調査第二部、経済調査部、年金総合研究センター（現・年金シニアプラン総合研究機構）出向、経営戦略研究部、金融・公共コンサルティング部を経て、11年から現職。慶應義塾大学経済学部卒。共著に『日本の交通ネットワーク』（中央経済社、2007年）、『明解 日本の財政入門』（きんざい、2016年）。

マンガでわかるiDeCoのはじめ方 ライバルはイデ子!?

Money&You 頼藤太希・高山一恵【著】 きもとよしこ【まんが】 取材協力：りそな銀行
B5判・108頁・定価(本体500円+税)



**iDeCo(個人型確定拠出年金)の申込方法を
マンガで解説!!**

スラスラ申込書を書ける!

◆主要目次◆

- 第1章 「イデ子」って誰よ!?
- 第2章 決戦はプレミアム金曜日(フライデー)
- 第3章 あなたにご不満だなんて…
- 第4章 iDeCoのはじめ方
- 第5章 iDeCoでいいこと
- 第6章 やっぱ私は東京タワー
- 第7章 恋もiDeCoも分散が大事!?
- 第8章 歩き出せばきっと何かが変わる

誰でも書ける!

いまずぐ
iDeCoが
申し込める!

いちばん
カンタンな
iDeCoの本!

株式会社きんざい お申込先 → 〒160-8520 東京都新宿区南元町1-9
電話(03)3358-2891(直通) FAX(03)3358-0037