

2014年7月17日 全9頁

農業と金融：戦後の概観＜訂正版＞

農業の復権に向けた金融の役割①

金融調査部 主任研究員
中里 幸聖

[要約]

- 戦後のわが国の農業は、GHQによる農地解放で幕を開けた。その後、1961年の農業基本法制定、1971年の本格的な減反政策の開始、1995年の食糧法の施行（食糧管理法の廃止）、1999年の食料・農業・農村基本法制定、2009年の農地法改正などが大きなトピックとして挙げられる。いずれも農業の活性化を図ったものと考えられるが、産業としての農業は相対的な停滞から抜け出たとは言い難い。
- 産業としての農業の相対的な停滞あるいは課題は、就農人口の減少と高齢化の同時進行に表れていると言えよう。2013年の基幹的農業従事者は174万人、就業人口に占める比率は2.8%、基幹的農業従事者における65歳以上比率は61.3%である。
- 農業に対する貸出金残高は、2012年度は全金融機関合計で約5.2兆円である。そのうち組合金融機関が41.0%、政府系金融機関が45.6%、民間金融機関が13.5%である。農業への資金融通という観点では、現時点では農協と日本政策金融公庫が主体となっていると言え、これらの動向と新しい資金投入形態の活用が、金融面からみた農業の今後の大きなカギを握ると考えられる。

農業は経済活動の根本を成すものである。GDPに占める比率は低いが、農業の生産物なしでは人々は生きていけないのであるから、農業は経済の根源であると言える。しかし、わが国では産業としての農業は停滞あるいは低迷しているとの見解が多く、農業の活性化が課題となっている。本レポートでは、そうした農業の戦後の推移、農業における金融を概観する。そして、次回以降のレポートにてTPP（環太平洋経済連携協定）における議論なども踏まえた農業変革の動きや今後の望ましい方向性について、金融の役割といった観点から提示したいと考えている。

1. 産業としての農業の低迷

(1) 戦後の農業施策の大枠

戦後のわが国の農業は、GHQによる農地解放で幕を開けた。大まかに言えば、戦前の農業は地

主一小作関係の存在感があったが、戦後は自作農中心の農業に転換したことになる。こうした転換は、農民の政治的な自立には貢献したと考えられる。しかし、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、大規模な機械化などによる産業としての生産性の向上という観点では課題を残すこととなった。

その後の農業施策としては、1961年の農業基本法制定、1971年の本格的な減反政策の開始¹、1995年の主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（いわゆる食糧法）の施行（食糧管理法の廃止）、1999年の食料・農業・農村基本法制定（農業基本法は廃止）とコメ輸入の自由化（関税化）、2009年の農地法改正などが大きなトピックとして挙げられよう。

① 基本法

高度成長期の1961年に制定された農業基本法は、農業の生産性向上と農業従事者の所得増大を目的とし、同法に基づく各種の施策により、農業の機械化などの近代化推進に貢献したと考えられる。ただし、労働の機械化進展は農村の労働力の都市部への移転可能性を高め、後の農業の担い手不足問題の一因となったとも考えられる。同法では農業経営の近代化も規定しているが、経営の近代化はあまり進捗しなかった。つまり、同法に基づく各種施策の効果もあり、個々の農家の農産物生産の物理的な効率性は向上したものの、経営の近代化が不十分であったため、産業としての経済的な生産性向上は相対的に停滞したと言えよう。

食料、農業、農村を取り巻く環境が大きく変化したことを踏まえ、農業基本法に代わる形で、食料・農業・農村基本法が1999年に制定された。同法は、食料の安定供給の確保の他、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の農業生産活動に伴う多面的機能の発揮などを重視しており、農業基本法とは趣旨が大きく異なっている。GDPや就業者数に占める農業の比重は大幅に低下しているものの、生命を支える食糧生産の基礎である農業の重要性や土地利用における農業の比重は看過できるものではないことを踏まえ²、21世紀における農業の望ましい方向性を実現しようとするものと言えよう。

② 食糧管理制度と減反政策

上記のような基本法は、農業や農村に対する政策の基本姿勢を示すものと言えるが、実際の生産や流通、経営などについては、食糧管理制度や減反政策、農地法などが大きな影響を及ぼしてきた。

¹ 1969年度に試験的に実施、1970年度に緊急避難的措置がとられ、コメの生産過剰が構造的なものであるとの判断から1971年度から本格的に進められた（中渡明弘「米の生産調整政策の経緯と見直し問題」国立国会図書館『調査と情報-Issue Brief-』第659号（2009.11.17.）を参照した）。

² 2011年における総土地面積に占める農用地面積は、山林等が国土の大半を占めるわが国は1割強であるが、森林面積が7割弱であるため、日常的な生活空間の1/3ほどの面積が農用地と考えられる。なお、日本以外のいわゆるG7諸国では、総土地面積に占める農用地面積はカナダが1割未満とやや低目ではあるが、他の国では4割以上を占め、フランスは5割強、英国では7割弱となっている（農用地面積の比率は、農林水産省『第88次農林水産省統計表（平成24～25年）』より計算。森林面積は総務省『世界の統計2014』（出典：FAO）より）。

食糧管理制度の原型は戦前にさかのぼるものであるが、いわゆる食糧法が1995年に施行されるまで法的根拠となっていた食糧管理法は第二次世界大戦中に制定されたものである。その趣旨は、コメを主体とした食糧の需給と価格の安定を図るため、政府が生産・流通・消費に介入して管理することにあつた³。しかし、生産力の増加や食の多様化などを背景に、食糧管理費が増加する一方で、政府管理米における流通の硬直化が顕著となった。また、コメ輸入の自由化の方向性も踏まえ、食糧管理法に代わって食糧法が制定されることとなった。食糧法では、農家が自由にコメなどを販売できることとなり、さらに2004年の改正により、農家に限らず自由にコメの流通・販売が行えることとなった⁴。

減反政策は、基本的にはコメの生産を抑制するための政策であり、コメの作付面積の削減を求めるものである。食糧管理制度と密接に関連し、コメの供給過剰に伴う食糧管理費の増加への対応やコメの価格維持策として実施されてきた。転作奨励金など時代に応じてさまざまな手法が用いられてきており、食糧管理法の廃止以降も継続されている。しかしながら、さまざまな観点からの批判があり、今後のあり方が注目される⁵。

③ 農地法

農地法は、「国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ」「農地を農地以外のものにするを規制」（現行の農地法第一条より）する法律である。1952年制定の当初の農地法では、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し」と第一条の目的で定めており、いわゆる「農地耕作者主義」が基本となっていた。その後の数度の農地法の改正においても農地耕作者主義には変更はなかった。しかし、2009年の改正により農地耕作者主義の原則が外され、条件は付されているが、農地の利用権（賃借権）の付与が原則自由となった。

2009年の農地法の改正により、改正前よりは企業が農業に参入することが容易になった。しかし、農業生産法人以外の企業が賃借する場合の条件などが定められている。さらに企業の農業参入を促進するには、農地の賃借のみならず取得も可能にするなどの緩和が必要かもしれないが、農地転用の問題などを解決する必要があるだろう。

³ 大まかに言えば、主食であるコメを政府が公定価格で買い上げ、政府の管理下で流通させるのが食糧管理制度である。当初は政府の管理下でないコメの流通は認められていなかったが、政府の管理とは別にコメの流通が認められるようになり、自主流通米という名称がつけられた。自主流通米に対して、政府の管理下で流通しているコメを政府管理米と呼んだ。

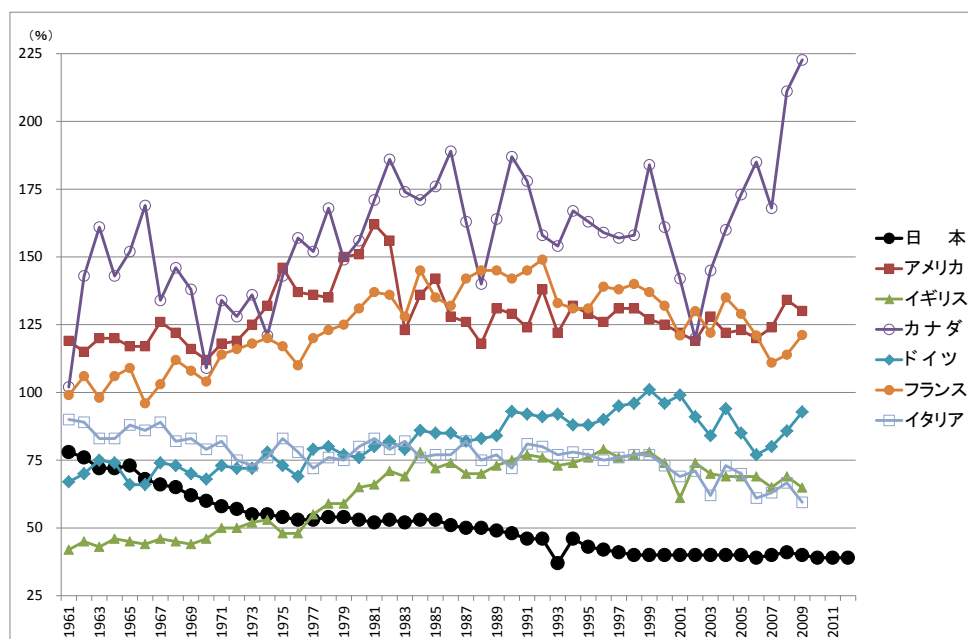
⁴ 米穀販売の一定規模以上の事業者は、改正前は登録制であったが、改正後は届出制となった。また、米穀の輸入については、一定額の納付金を政府に支払えば、自由に行うことができるようになった。

⁵ 安倍首相は減反廃止を宣言しており（2014年1月24日の国会での施政方針演説など）、各種メディアでも減反廃止との報道がなされた。しかし、減反政策を所管する農林水産省が明確に方針転換をしたのかについては、疑問を呈する専門家もいる。いずれにしても5年後の2018年度を目途としている話なので、今後の展開を注視すべきであろう。

(2) 食糧自給率の低下

戦後のわが国の経済成長は諸外国にも注目されたが、生命の基本を支える農業は産業としては相対的に停滞していたと考えられる。食糧自給率の低下はその象徴的事象であろう。わが国のカロリーベースで見た食糧自給率は、低下基調で推移し、2012年度には39%となっている。いわゆるG7諸国では英独伊の三カ国の食糧自給率は100%を下回っているが、それでもイタリアは60%弱、イギリスは60%台半ば、ドイツは90%強となっている（いずれも2009年）⁶。

図表1 主要国の食料自給率（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。

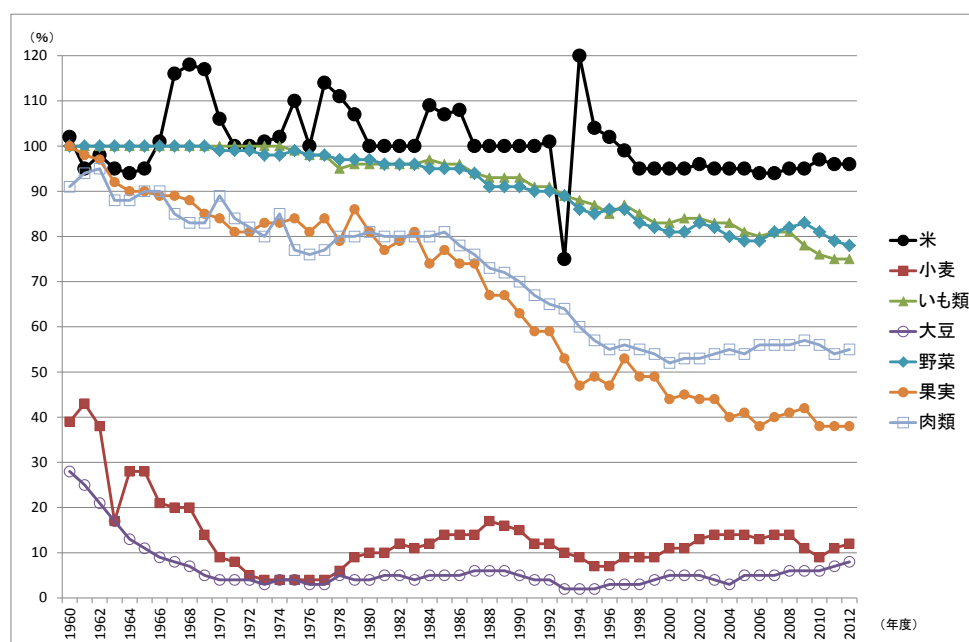
(注3) ドイツについては、統合前の東西ドイツを合わせた形で遡及。

(出所) 農林水産省「食料需給表」より大和総研作成

品目別の自給率（重量ベース）をみると、コメは1993年度を除き自給率100%に近い水準を維持しているが、小麦は10%前後で推移している。また、醤油、味噌、豆腐、納豆など日本食に欠かせない食材の原料である大豆は、1970年頃から一桁台前半の自給率で推移し、近年では若干上昇傾向にあるものの、2012年度においても8%の自給率である。

⁶ ただし、カロリーベースでの自給率は畜産物の飼料も含まれるため、直接的に人間が摂取する食糧の自給率とは異なる。また、生産額ベースでみると様子が変わってくるので、図表1のような測定手法での比較には批判もある。ただし、次の図表2でも表れているように、コメ以外の品目の自給率が重量ベースで低くなっているのは事実であり、農業の相対的な衰退を象徴的に表すものとして意義があると考えられる。

図表2 主な品目の自給率（重量ベース）の推移



(注1) コメについては、1998年度以降は、国内生産量に国産米在庫取崩し量を加えた数量を用いて算出。また、図表中には掲載していないが、主食用のコメについては自給率100%を継続。

(注2) 肉類は鯨肉を除く。飼料自給率を考慮しない値。

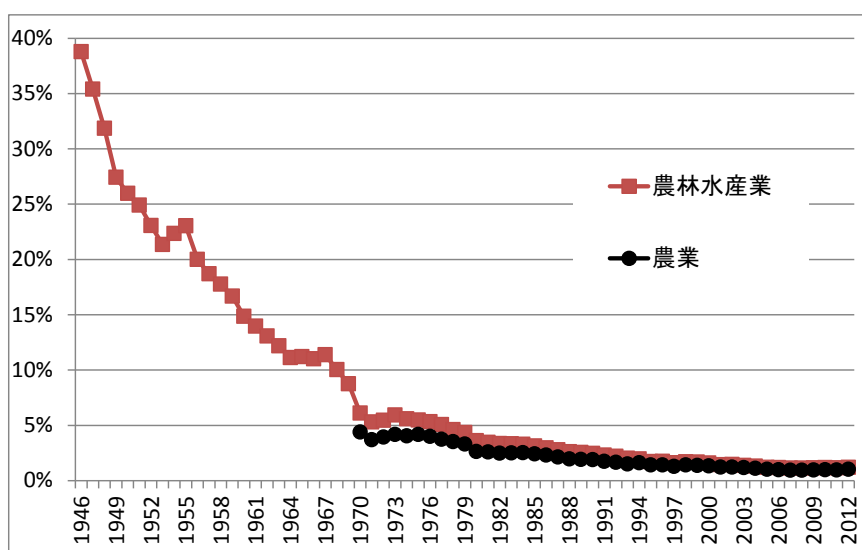
(出所) 農林水産省「食料需給表」より大和総研作成

(3) 就農人口の減少と高齢化

農林水産業及び農業が名目 GDP に占める比率は戦後ほぼ一貫して低下基調であり（図表3）、2012年は農林水産業で1.2%、農業が1.0%である。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1.1%、1.6%、1.6%（2011年）であるので、GDP に占める比率の低さをもって、農業が低迷しているというのは早計であろう。

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言えよう。農業・林業の就業者数は、戦後間もない頃は就業者数の50%近くを占めていたが、その後は構成比は一貫して低下基調にある（図表4）。農業を主業としている「基幹的農業従事者」は、統計がある1960年には1,175万人で就業者数に占める比率は26.5%であり、4人に一人が農業を主業としていたと考えられる。しかし、基幹的農業従事者は人数も比率も減少を続け、2013年には174万人、2.8%となっている。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、2013年には61.3%（107万人）まで上昇している。

図表3 名目 GDP に占める農林水産業の比率

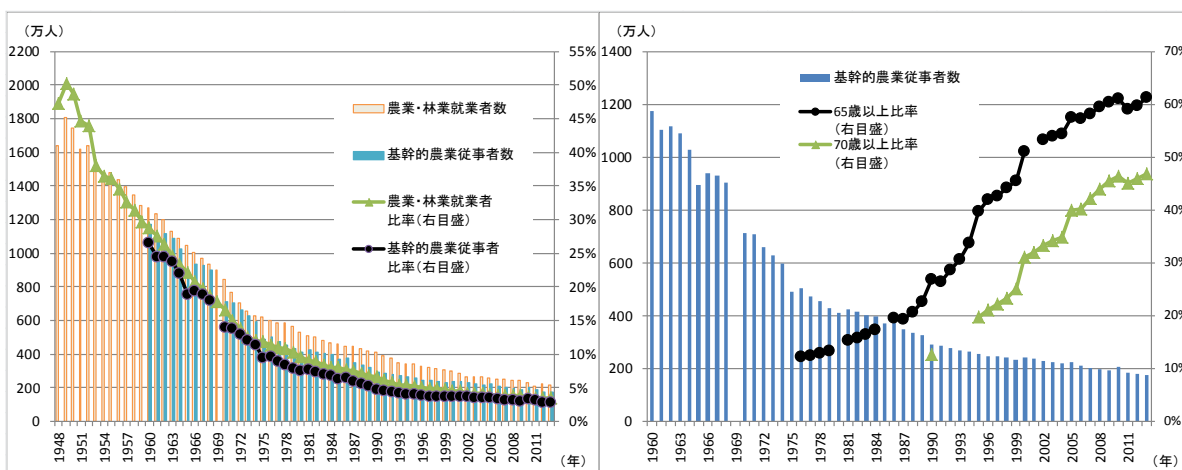


(注1) 1946～1951 は年度、以降は暦年。

(注2) 1969 年以前は旧 SNA、1979 年以前は 68SNA、以降は 93SNA。また、1980～1993 年は 2000 年基準によるが、1994 年以降は 2005 年基準である。1951 年までは「国内国民所得」、1952～1969 年は「要素費用表示の国内純生産」により計算。

(出所) 総務庁『日本長期統計総覧』（日本統計協会、1988 年）、内閣府「国民経済計算」より大和総研作成

図表4 就農人口と高齢化率



(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。

(注2) 2011 年の全産業、農業・林業の数値は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国結果。

(注3) 図表中、欠落しているデータは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「日本の長期統計系列」、「労働力調査」より大和総研作成

2. 農業に対する金融

(1) 農業に係る金融機関

わが国で農業に関わる組織はさまざまにあるが、最初に農協（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）を思い浮かべる人が多いのではないだろうか。農協は、農業者（農民又は農業を営む法人）によって組織された協同組合であり、農業協同組合法に基づく法人である。2013 年度末で 738 法人ある総合農協と分類される農協では、経済事業・信用事業・共済事業（いわゆる農協 3 事業）を総合的に行っている⁷。このうち信用事業が、本レポートのテーマである農業金融に直接的に関わっている。

農協は、経済事業を通じて農業機械などを農家に斡旋し、JA バンクを通じてその購入資金を供給することによって、わが国農業の機械化進展に貢献したと考えられる⁸。農協の信用事業については、各県に信農連（信用農業協同組合連合会）が存在し、さらに全国組織としての農林中金（農林中央金庫）が存在している。これらは個別農協の金融の円滑化を目的として、預金の受け入れ、資金の移動や貸付、手形取引、有価証券運用などを行っている。近年では、農林中金と信農連の統合による組織の 2 段階化や、信農連と県下の農協が合併して一つの農協になるなどの組織再編が進められている。また、政府の産業競争力会議や規制改革会議などで、こうした JA グループの改革について議論されており、2014 年 6 月末の公表が見込まれる成長戦略などに改革の方向性が盛り込まれる見通しである。なお、これらの JA グループに漁協（漁業協同組合）や信漁連（信用漁業協同組合連合会）を併せて組合金融機関と称される。

日本政策金融公庫の農林水産事業は、行政における農業に関する金融の中心となっている。前身は農林漁業金融公庫であり（2008 年 10 月に日本政策金融公庫に統合）、農林水産省が所管するさまざまな農業施策を金融面から推進する役割を担っている。「農林漁業には、『天候等の影響を受けやすく収益が不安定』『投資回収に長期間を要する』といった特性があり、これらを考慮した長期・低利の資金を供給」、「国産農林水産物の安定供給、付加価値向上に寄与する食品産業を支援」（日本政策金融公庫「日本政策金融公庫 ディスクロージャー誌 2013」p.26 より）するような融資業務を実施している。なお、沖縄県については、沖縄振興開発金融公庫が同様の業務を担っている。

民間金融機関も農業に融資しているが、農業に対する貸出金の中で民間金融機関が占める比率は低い。農業地域が地盤地域に含まれていると推測される地方銀行、信用金庫の比率が相対

⁷ 経済事業とは、販売事業（組合員の生産物（農畜産物）の販売）、購買事業（農業の生産に必要な肥料、農薬、農業機械や生活に必要な食品などの供給）などである。信用事業は、いわゆる JA バンクの運営であり、貯金、貸付、国債・投資信託の販売を取り扱っている。共済事業は、いわゆる JA 共済の運営であり、組合内における共済（生命保険と損害保険に相当するもので、終身共済、医療共済、年金共済、建物更生共済・自動車共済・自賠責共済など）の加入とりまとめを行っている。その他にも、冠婚葬祭事業、病院の運営、自動車ディーラー、不動産仲介業など多岐にわたる事業を行っている農協もあり、農村地域全般の発展への貢献に努めている。

⁸ 戦後の GHQ による農地解放によって大量に生じた小規模自営農中心の農業経営は、耕作地の集約に障害となっており、機械化の効果が十分に発揮されないことに繋がったとも考えられ、戦後農政の根本的な問題である。一方、農協の販売事業や購買事業において、中間コストが高過ぎるのではないかという指摘もある。

的に高い傾向が見られる。

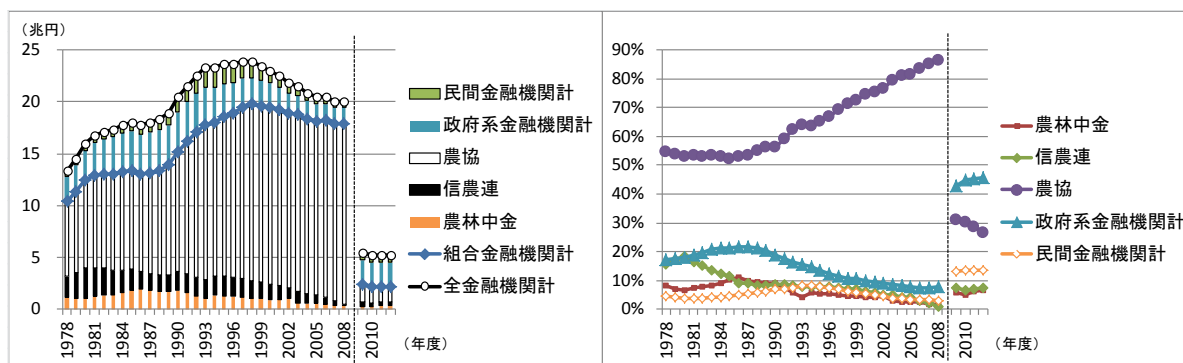
(2) 農業に対する貸出金

農業に対する貸出しは、前述した組合金融機関、政府系金融機関、民間金融機関によって実施されており、貸出金残高は図表5の通りである。組合金融機関のうち農協（いわゆるJAバンク）については、2009年度分から農業資金残高が公表され、図表の数値もそのデータに従っている。従って、2008年度以前は組合員以外への貸付金等は除かれているものの、組合員に対するさまざまな種類の貸付金（住宅ローンなど）が含まれている数値と考えられる。

農業に対する貸出金残高は、2012年度は全金融機関合計で約5.2兆円である。そのうち組合金融機関が41.0%、政府系金融機関が45.6%、民間金融機関が13.5%である。組合金融機関では、農協が26.6%と最も多く、信農連が7.5%、農林中金が6.8%である。政府系金融機関では日本政策金融公庫の農林水産事業部門が42.3%とその大半を占める。農業への資金融通という観点では、現時点では農協と日本政策金融公庫が主体となっていると言えよう。

こうした農協や日本政策金融公庫などの動向が、金融面からみた農業の今後の大きなカギを握ると考えられる。さらに、農業分野での官民連携ファンドである株式会社農林漁業成長産業化支援機構（2013年1月設立）など従来と異なる形態での資金を活用して、わが国の農業を成長産業化することが求められている。その点については、次回以降のレポートで記述していきたい。

図表5 農業に対する貸出金残高（左図：金額、右図：構成比）



(注1) 農協については、2009年度分から農業資金残高が公表され、以前とは異なる定義のデータとなっているため、2008年度以前とは継続性がない。

(注2) 政府系金融機関と民間金融機関については、2009年度以降は農業・林業の合計であり、2008年度以前とは継続性がない。

(出所) 農林中金総合研究所「農林漁業金融統計」、日本銀行「貸出先別貸出金」より大和総研作成

3. 終わりに

本レポートでは、戦後の農業施策の大枠、農産物の自給率、就農人口の状況など、農業の実

物面での推移を概観した。さらに、農業に関わる金融機関及びその貸出金残高の概要を整理した。こうした大枠での農業の状況を踏まえて、次回以降のレポートにてわが国の農業改革に関する議論や望ましい方向性などについてみていきたいと考えている。

関連コラム

- ・ 中里幸聖「農業の企業化は若者の新規就農を目玉に」（2013年9月2日）

http://www.dir.co.jp/library/column/20130902_007622.html

- ・ 中里幸聖「瑞穂の国における農業」（2012年3月7日）

<http://www.dir.co.jp/library/column/120307.html>