

No. 06-F-01

農林漁業金融公庫の50年を振り返って  
-政策性と金融原理の二面性を中心に-

中尾高範\*・泉田洋一\*\*  
2006年10月(第2刷)

\*もと農林漁業金融公庫職員

email: [nakaotakanori@jcom.home.ne.jp](mailto:nakaotakanori@jcom.home.ne.jp)

\*\*東京大学大学院農学生命科学研究科

email: [aizumid@mail.ecc.u-tokyo.ac.jp](mailto:aizumid@mail.ecc.u-tokyo.ac.jp)

## 目次

I、はじめに.....	2
II、資金設計と融資組織の特徴.....	3
1、公庫資金の4枠分類.....	3
2、政策の変遷と融資実績.....	4
3、資金設計と条件改定.....	8
4、政策判断と金融判断.....	11
5、「協働」を前提とした融資組織.....	14
III、政策判断の仕組み.....	18
1、土地改良資金.....	18
2、農地等取得資金.....	23
3、個別経営施設資金.....	27
4、共同利用施設資金.....	32
5、総合対策資金制度.....	35
IV、金融判断と債権管理.....	41
1、公庫の金融判断.....	41
2、経営審査.....	44
3、債権保全措置.....	46
4、債権の管理・回収・貸倒れ償却.....	51
V、おわりに.....	55
1、融資体制の特質.....	55
2、金融機関としての特質.....	55
3、融資効果の特質.....	56
4、公庫農業融資の今後.....	56
・参照文献・引用文献.....	58

## I、はじめに

農林漁業金融公庫（以下「公庫」）の目的は「農林漁業者に対し、農林漁業の生産力の維持増進に必要な長期低利の資金で、農林中央金庫その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること」と定められ（公庫法第1条）、貸付の相手方、資金の目的、貸付条件、民間金融機関との関係についてそれぞれの枠組みが与えられている。

そのような枠組みの中での公庫融資は、政策機関性と金融機関性が重なり「複雑な諸理念の総合の結果」（酒折武弘 1969 p.18）とならざるを得ず、その歴史を単一の視点から包括的に捉えることは容易でない。農業関係資金に限っても、土地改良事業への補助金補完的な「集団融資」から、経営感覚に優れた効率的な農業経営体に対する「個別融資」まで、異種の資金を多様な融資システムによって供給してきている。

本稿は、公庫農業融資の50年を資金設計、融資組織、政策判断、金融判断の側面から振り返り、政策性と金融原理の二面性を中心に、その特質を考えることを課題とする。

II節は、本稿の総論部分である。農業金融という土俵の上で、どのように公庫の機関設計が考えられ、融資の仕組みが形作られていったかをふりかえる。まず、便宜的に農業関係資金を4枠に分類し、資金の設計とその条件改定、時代区分と政策の変遷、貸付実績等を概観する。次に、同じ審査対象を政策判断と金融判断の両面から重ねて審査するという公庫独特の手法（要件審査と経営審査）並びに融資組織の構造について考える。

III節では、政策判断の仕組みとしての要件審査をふりかえる。政策判断は行政通達あるいは公庫からの依頼に基づく行政庁の意見に依存する部分が多いが、金融行動としては特異なその方法を4枠別に、さらに4枠を総合した資金制度について見る。

IV節では、金融判断の仕組みとしての経営審査と債権管理についてふりかえる。政策判断と金融判断の重なる程度は債権の一生を通じて変化し、貸付業務までは政策判断の形式性が優勢であるのに対し、債権の管理、回収、償却の段階になると金融判断の実質性が色濃く出る。債権保全措置、延滞管理の手法、貸倒れ償却に至るまでを眺めることにより、公庫金融の特質がよりわかりやすくなると思う。

V節は、全体のまとめである。II～IVの回顧を踏まえ、融資体制、金融機関としての性質、融資効果の面から公庫農業融資の特質を振り返り、公庫農業融資の今後について考える。

## II、資金設計と融資組織の特徴

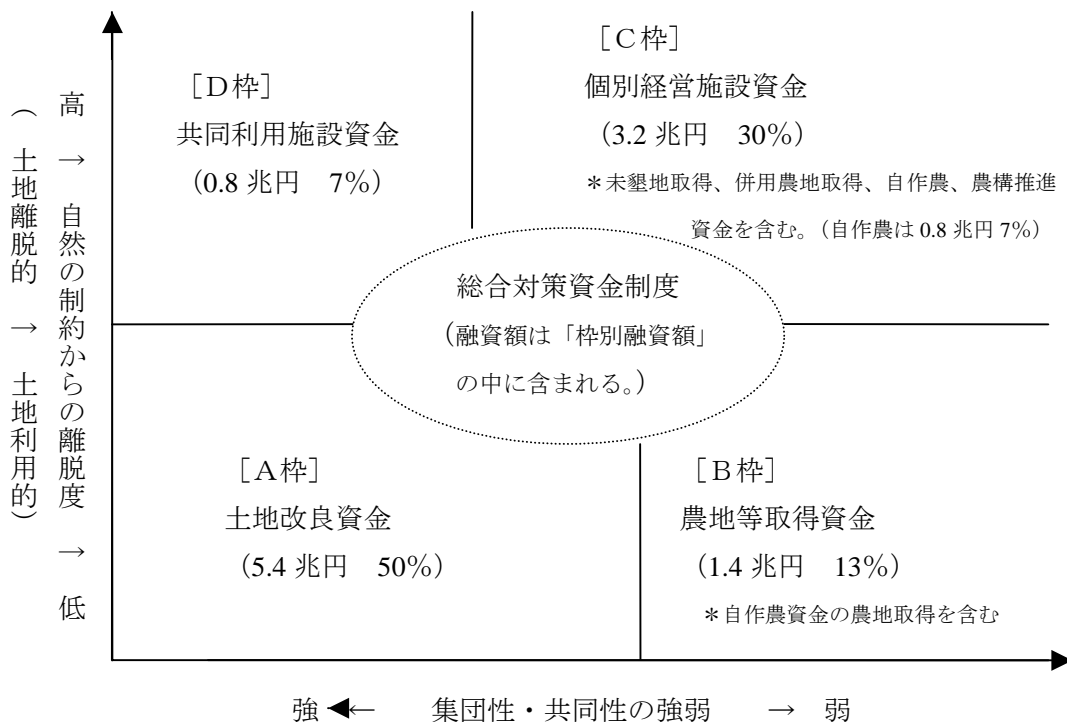
### 1、公庫資金の4枠分類

農林公庫50年間の融資累計額(農業関係資金に限る)は10.8兆円<sup>1</sup>であった。土地改良、農地等取得、個別経営施設、共同利用施設などに必要な資金を「農業を営む者」または「農業を営む者の組織する法人・団体」に対し「貸付金の使途」と「貸付けの相手方」の要件を満たす場合に貸付け、比較的低い貸倒れ率で回収し再貸付してきた実績である。

数え方にもよるが、「公庫農業関係資金の変遷」(農林漁業金融公庫50年史 pp.358-628)を見ると、50年間に登場した資金種類はおよそ20本にのぼる。また、これらの資金種類の数本を総合し特例措置としてセットした融資制度は10本である。

まず、本稿の目的に合わせ、これらの資金を便宜的に以下のように分類しておきたい。

農業は自然力を利用するとともにその制約を強く受けているので、水利、日照、気温、土地条件といった自然の制約からの離脱度を縦軸に、その自然をコントロールするうえでの集団性の強弱を横軸にとる。この座標軸に土地改良、農地等取得、個別経営施設、共同利用施設に分類した投資を、対応する公庫資金を図1のように4枠に分類する。



(注) ( ) 内は50年間の累計融資額及び構成比である。

図1 公庫資金(農業関係)の4枠分類

要するに、貸付金の使途を「土地か施設か」、貸付けの相手方を「農業を営む者かその集団か」で分類したにすぎない。また、10本の資金制度は、特定の目的のために20本の資金の一部をセットにして供給する制度であるから、これを「総合対策資金」（10年史 p.455）と呼ぶことにして、該当融資額を分離しないまま中心に再掲しておく。

左側（AD枠）が「農業を営む者の組織する法人・団体」が行う「集団事業」に対する「集団融資」であり、右側（BC枠）が「農業を営む者」が行う「個別事業」に対する「個別融資」である。

下側（AB枠）が個別的・私的にはコントロールしにくい土地・水など自然資源に対する「土地資金」であり、上側（CD枠）がコントロールしやすい施設（敷地・建物・内部設備・機械器具）に対する「施設資金」である。

## 2、政策の変遷と融資実績

### （1）貸付計画と融資実績

さて、公庫資金の融資は、その予算書に添付されている事業計画（通称「貸付計画」）によってコントロールされる。まず、予算制度上の貸付計画についてふれておきたい。予算制度が資金の設計条件についても重要な意味を持つからである。

図2は貸付計画と貸付決定額（以下「貸付実績」）の関係を林業・漁業・加工流通業を含む公庫資金全体について見たものである。貸付計画はその時々の農林漁業施策の重点や財政事情を反映して策定されるので、図の最上段に50年史（公庫2004）による時代区分と1975～1992年度間の財政政策の時期区分<sup>2</sup>を掲げた。

前半25年間の貸付計画額は急速かつ一定率で伸びるが、82年をピークとして以後階段状に減少していく。一方、貸付実績は計画額よりも早く、77年から農業関係資金において、78年からは公庫全体において停滞しはじめ、80年をピークとして減少にむかう。計画消化率は78年以降80%前後に低迷する。経済の成長期には高い消化率を示すが、安定成長期に入り輸入自由化により米、果樹、畜産等の生産過剰が顕在化してくると投資意欲は減退し、実績、消化率ともに低迷する（最低は95年の68%）。

なお、計画と実績については次の3点を補足しておきたい。

第一は、公庫の貸付計画は営利目的で計画される一般の金融機関の営業目標とは異なり、需要額と計画額との調整目標あるいは政策誘導の目標水準的な意味を持つことである。

第二は、資金計画の対前年度伸び率は「融資枠<sup>3</sup>」ごとに上下するが、全体計画ではきわめて固定的なことである。図2のように81年までの28年間はほとんど一定率で伸びている。国の予算は前年度の計画額をベースに積算されるので、前年度実績と翌年度計画はストレートに結びつかない。

第三に、実績額の突出している年度（80、86、89、91）は災害資金、負債整理資金または農協病院資金の融資といった特殊要因の影響が大きい。それらを除けば増減は緩慢である。なお、全体実績の80年以降の減少度合いは加工流通関係資金の増加で緩和されている。

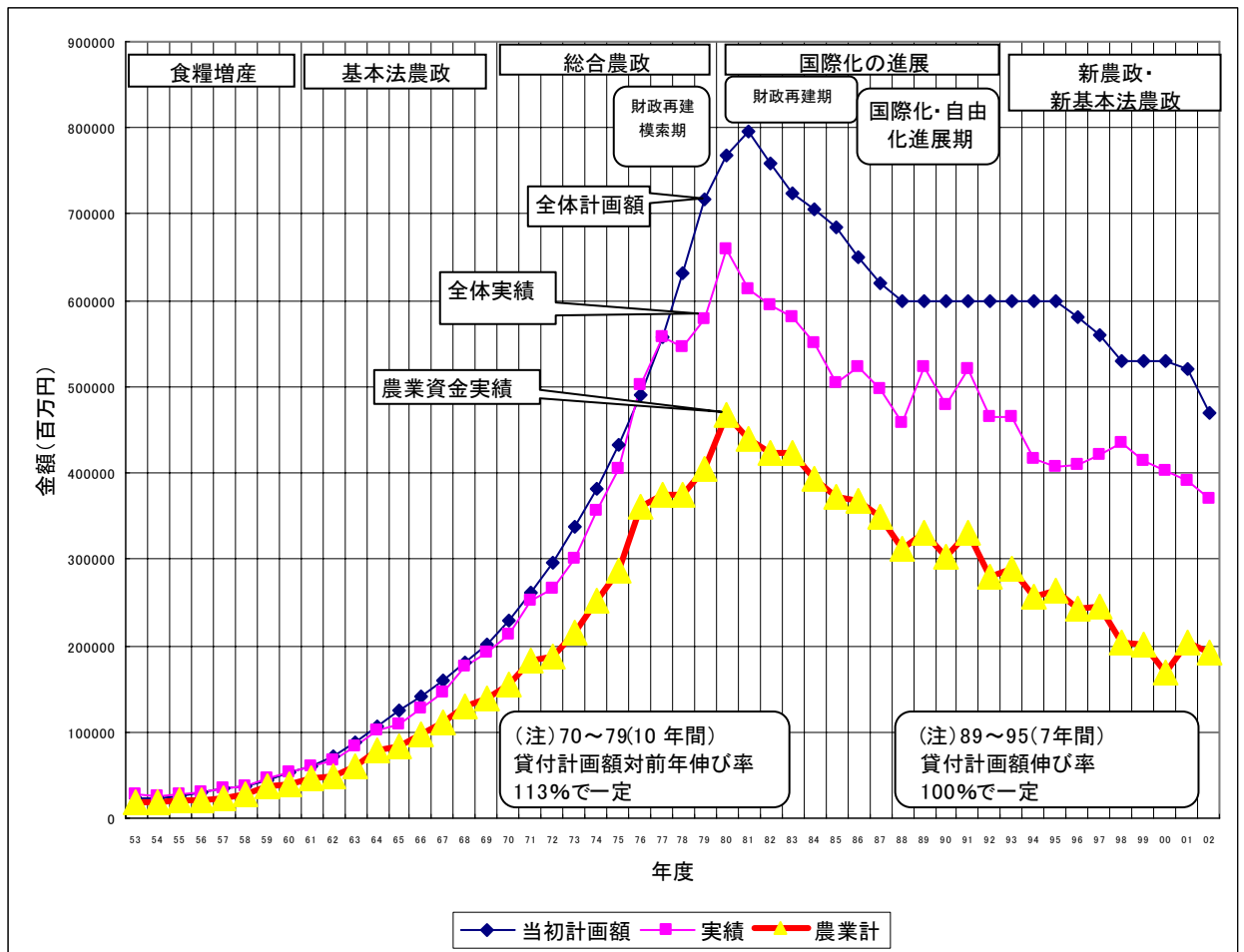


図 2 公庫資金全体の貸付計画と貸付決定額

## (2) 政策の変遷と 4 枠別貸付実績の推移

農業資金の貸付実績の内訳を A B C D 4 枠別に見ると図 3 のとおりである。ただし、図 3 では突発的な災害または借換え資金である自作農再建整備・償還円滑化資金（非追加的資金。IV の 4 (3) 参照）は実績から除いてある。また、北海道と都府県の合計であること、共同利用施設資金は分野調整や農協病院増減の影響を受けていることに注意が必要である。

図 1 のとおり自作農を含む農業資金の 50 年間合計では、A 土地改良 50%、B 農地等取得 13%、C 個別経営施設 30%（うち自作農 7%）、D 共同利用施設 7% である。新基本法農政期に入って逆転するものの「土地改良公庫」ともいべき期間が約 40 年続いている。

おおまかに見ると、広い意味での基本法農政の 32 年間(61～92)を、食糧増産の 8 年(53～60)と新基本法農政の 10 年(93～02)が挟み、この 3 つのパターンが農業資金の大きな画期をあらわしている。

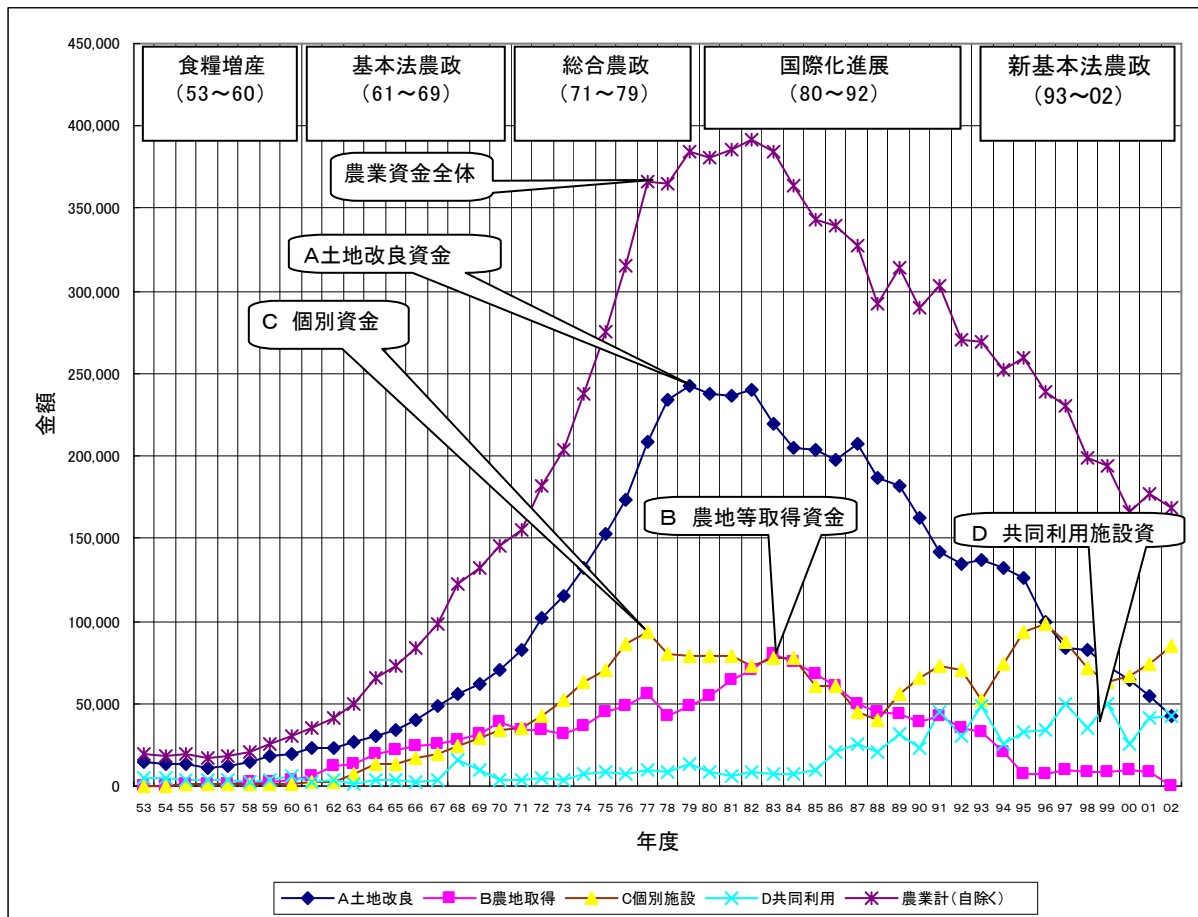


図 3 4 枠別貸付実績の推移（自作農除く）

なお枠別の構成比の変化を図 4 で見ておきたい。構成割合の 2 位と 3 位が交代する時点を区切りとして 6 期に分けるとおよそ 50 年史の区分に対応する。第 1 期は、食糧増産期に対応するいわば「原型期」で、それ以降と明瞭に異なり集団資金中心である。第 2 期は、経営構造改善資金制度の発足に伴い農地等取得資金を中心に個別資金が急激に拡大し共同利用施設資金が急減する。第 3 期は、B と C が逆転し土地改良資金が再び増加する。第 2 ～ 4 期はいわば「構改期」である。第 5 ～ 6 期の土地改良資金は全体的に減少しつつも生活基盤では増加する。また、農協病院や生活環境にかかる共同利用施設資金が増える。第 6 期になると土地資金と施設資金が逆転する。集団資金中心の原型パターンが、個別・施設中心の新しいパターンになるので 5 ～ 6 期はいわば「個別強化期」である。

個別経営の規模拡大に直接的・誘導的に働く個別資金（農地等取得、個別経営施設）は、2 期に急激に拡大するが 3 ～ 4 期にはいったん低下し 5 ～ 6 期に再び拡大する。逆に、個別経営の規模拡大に間接的・補完的に働く集団資金（土地改良、共同利用施設資金）は 2 期に低下するが 3 ～ 4 期に拡大し 5 ～ 6 期に縮小する（傍点はすべて筆者、以下同じ）。

なお、5 ～ 6 期にはいると土地改良、共同利用施設の集団資金は、ともに生産部門から

生活部門に投資が移行し、末端の貸付けの相手方に非農家が加わってくる。

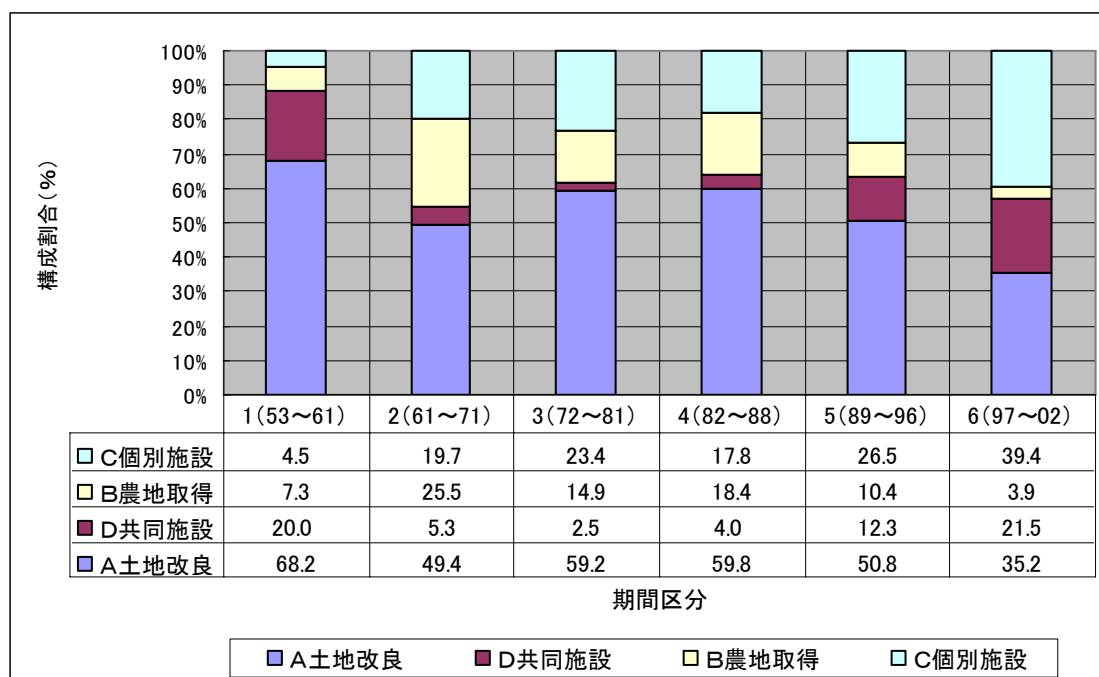


図 4 4 枠別貸付実績の構成割合（自作農除く）

### （3）資金の3層構成

以上の変化は公庫資金が集団資金から個別資金へ、補助金的性格から金融的性格へ、別から相手方別へと徐々に変化した50年を反映しているように思う。そこで図5で土地改良事業・農地制度・農構事業の変遷と「目標とする農業経営体像」の変化を見てみよう。

「農林漁業資金は、そういう土地改良事業補助金を補うものとして、出された」（斉藤 1971 pp. 158-160）と指摘されているように、公庫の前身となった農林漁業資金融通特別会計<sup>4</sup>は、端的に言えば食糧増産上火急となった土地改良事業費をファイナンスするために創設されたものである。つまり、土地改良資金は、緊急に必要な公共事業費（補助金）を増量するため工夫された「補助残融資」を出発点とする。よって、これを引き継いだ公庫資金もおおむね「補助金補完資金」として出発したといえることができる。

すなわち「農業の生産力の維持増進」「民間金融機関が融資困難とするもの」という二つの枠組みを与えられた公庫資金も、最初は補完すべき民間金融が存在しないところから出発したのである。図4第1期の補完相手は民間金融ではなく後述するように公共事業補助金であった。図5ではこれを仮に「原型層資金」と書いたが、主として公庫法別表第1の資金で非営利団体向けの「階層分解抑制的」（斉藤 1971 p. 162）な資金である。

次いで基本法農政になって誕生した経営構造改善資金制度は、原型層をスクラップしたのではなく、その上に積み重ねられた個別資金である。これを仮に「構改層資金」と書い



たが、主として公庫法別表第2の資金で個別経営向けの経営改善資金<sup>5</sup>である。

3番目は、構改層資金の継続ではあるが、1994年の農業経営基盤強化促進法により、その貸付の相手方を認定農業者に特定された農業経営基盤強化資金（以下「スーパーL資金」）が他の資金をスクラップして現れた。これを「強化層資金」とよんでおきたい。

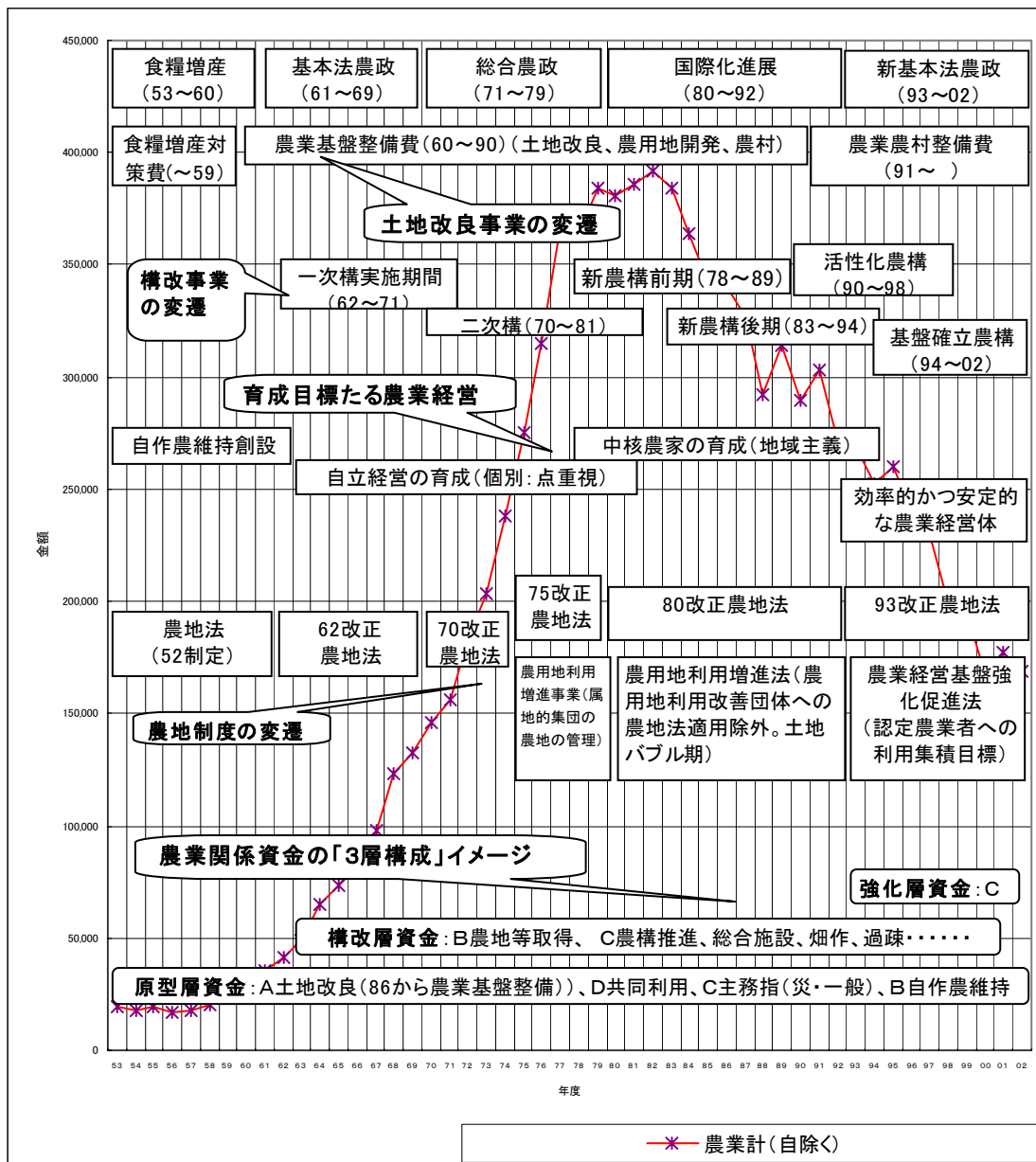


図 5 50年間の政策変化概略と貸付実績

### 3、資金設計と条件改定

以上、貸付計画、貸付実績とその構成をふりかえったが、中身である各種の資金がどのようにして創設されたのか、その設計と条件改定等に関する公庫予算の仕組みと予算制度が公庫資金の性格に与えた影響について見ておきたい。

## (1) 資金の設計・改定と予算査定

独立の法人格を有する金融機関ではあるが、国の機関である公庫は「国の企画立案した政策の実施主体として、利益の獲得を目的とせず、独立採算制を前提としていない」(50年史 p. 603) ので、財務会計の基本は公庫法及び「公庫の予算及び決算に関する法律」に規定された公企業会計によっている。

よって、毎事業年度の公庫の予算は国の予算と同様に国会の議決を要し、かつ内閣から国会の議決を経た旨の通知を受けたのちでなければ執行することができない。つまり、公的金融機関として、業務、組織、財務、人事といった業務運営の基本(民間機関であれば経営方針)が国の監督下におかれ、自己コントロール可能な部分は末節に限られることを意味する。以下に、農業関係資金の資金設計(資金の貸付条件、融資方式)及び条件改定と予算の仕組みとの関係について見ておきたい。

公庫の予算は、予算総則(公庫の借入金の限度や弾力条項等を規定)および収入支出予算(現金主義に基づく事業益金と事業損金)からなる。その特徴は次の2点にある。すなわち、①営利企業ではないから法人の当期利益(民間機関なら課税所得)を明らかにすることを目的としていない。よって発生主義による損益関係は明示されない。②本来の業務である貸付金の払出・回収ならびに借入金の借入・償還、貸付金残高などの融資業務の本体が予算に含まれない。つまり、公庫の「予算は損益に属するもののうち単に当該年度における現金収支のみ」(20年史 p. 594)を計上するだけの官庁会計であるから、民間営利金融機関の「企業会計」とは根本的に異なる。

とはいえ金融業務であれば企業性格を免れないから、公庫の損失・利益、資産・負債の状況を別途明確にしない限り「予算」として機能しないことも明らかである。そこで「予算の算定基礎となる当該年度の事業計画・資金計画、および前々年度の決算にもとづく財務諸表(損益計算書・貸借対照表および財産目録)、並びに前年度と当該年度の予定財務諸表(財産目録を除く)」を「予算参照書」として予算に添付する(20年史 p. 594)こととされている。当該年度の予定財務諸表とは、実質的には12月の予算内示に向けて11月ころ作成される当該年度予算の「実行見込み」である。

この予算外の収支の執行、特に事業計画と資金計画の執行については「予算と同様厳しい規制を受けており、四半期ごとの事業計画(実質的には業種別貸付決定額の計画)、資金計画(実質的には回収見込額と要借入額)について、公庫は、主務大臣に提出し、認可を受けなければならない(公庫法21条)」(20年史 p. 595)とされている。

他方、その事業計画の中身になる資金の内容は、「業務方法書に『貸付金の使途、貸付の相手方、利率、償還期限、貸付金額の限度、償還の方法、担保に関する事項等貸付に関する業務の方法』及び『業務委託の基準』を定め、これを主務大臣に提出し、その認可を受けなければならない(これを変更しようとするときも同様)」とされている(公庫法20条)から、結局、これらの規定は次のことを意味した。

第一に、①事業計画・資金計画、②貸付条件改訂(ケースにより法律、政令、省令、貸

付規準等の変更を伴う)、③組織・定員、の3つの経営要素について毎年度の予算折衝においてそれぞれ国の予算査定に服すること。

第二に、貸付条件改訂、貸付計画策定等の予算折衝は主務省との共同作業といいながら、実質的には主務省が主役で公庫は融資現場の意見を反映すべく参画する程度であったから、資金の設計は(その条件改定を含めて)主務省に依存したこと。

第三に、成立した予算に基づく事業計画や経費予算の執行においても、前述のようにその都度、主務大臣の承認を要すること、である。

つまり公庫は金融機関ではあるが、同時に国の予算が業務の基幹部分を決めてしまう「予算団体」であった。この点は他公庫も基本的には同じであるが、人的・組織的な面で農林漁業資金融通特別会計を引き継いで設立された農林公庫は、開発銀行や中小公庫など銀行人脈を引き継いで出発した機関に比べ「予算団体」としての性格が特に強かった<sup>6</sup>と思われる。貸付条件の細部を含む資金設計を補助金並の予算折衝方式によったことは、民間金融機関とはもちろん他の公庫の「商品設計」とも著しく異なった設計思想・技術を持ち込む結果となった<sup>7</sup>。その影響の大きさを認めないわけにはいかないであろう<sup>8</sup>。

## (2) 資金設計の特徴

### 1) 補助金補完から出発したことの影響

原型層資金は補助金補完資金であったと前述したが、その点は農林漁業復興資金から見返資金を経て農林漁業資金融通特別会計に至る経過に見ることができる。食糧増産のための農林漁業施設の復興整備が当時の最優先課題であり、そのためには、「長期固定的な資金の供給は、これを金融として取り上げることは、金融の本質に反するものと思われるが、財政の現状からみて、やむなくこれを特殊な金融の対象として考慮せざるをえない」(10年史 p. 40)と考えられていた(1948年5月、農林省作成の農林漁業復興金庫案に対する大蔵省の意見)。

補助金補完資金がやむを得ない応急的臨時的な措置であったことが吐露されている。しかし、事実として、補助金補完が公庫の「原型層資金」の設計原理となり、その後の公庫資金に次の点で影響した。①資金用途の規定が補助金並みの詳細な限定列举型<sup>9</sup>となり厳格な用途確認を要求されたこと、②補助事業に習いメニュー式資金種類となったこと、③補助金に準ずる資金の交付方法が採用されたこと、④補助率と同じく政策的優遇度によって金利設定が行われるようになったこと(IVの1の(2)で後述)、⑤常に超過需要のある補助金の延長線上で予算積算を行う結果、資金や貸付条件の設計が「需要がないにもかかわらず(中略)観念的な政策目的に合わせる形で設定」(斉藤 1971 p. 170)されるようになったこと、⑥会計検査院検査における不当金額(国損)の認識が実損となる補給金の額ではなく貸付額そのものとされたこと、などである。

### 2) 詳細な要件設定の影響

「公庫資金というのは、政策遂行者のサイドからみれば目的を達成するためのツールに過ぎないが、一方利用者のサイドからみれば、金融という名の商品である。従って、需要

が少なければ、ツールの有効性は発揮できないことになる（佐藤 1969 p.32）」つまり、利用者は対価のある借入金と無償の補助金を区別しているのである。

ところが、予算折衝担当者が成果をあげようとする場合、資金の新設・設計変更は、補助金獲得よりはるかに容易であり「その時々の方策の必要からつぎつぎと拡大され（中略）、多くの場合、その一つひとつに繁雑で細かな条件や手続きが必要とされ、専門の担当者でさえその全容を知悉することが困難なほどであり、そうした傾向はとくに財政資金を原資とする政策金融（とくに農林公庫資金）の場合著しい」（鈴木・楠本 1986 p.341）という結果をもたらした。もちろん貸付条件の主務大臣による統制は法律上のルールだが、利率・限度・期間まで資金種類ごとに予算査定を要する仕組みには次の問題が伏在していた。

第一は、資金設計者には補助金の予算要求経験しかなく、大蔵省に説明するときたとえば「平均的に牛を何頭飼っていて、それをどうやらして、なんぼ金を借りたら、償還期間は何年で返せるかという資料を作って予算折衝する（農業構造問題研究 No.20、1967 p.82）」そこに、使途、相手方（経営面積、頭羽数規模の制限）、金利、最低・最高限度、償還・据置期間などの資金設計を決める論理が働かず、政策目的別、補助・非補助別、災害・一般別などを縦・横比較衡量して叩いて決めるしかなく際限なく複雑化したこと。

第二は、資金設計に金融機関経営面からの判断が一切働かなかったことである。営利金融機関であれば、利潤最大化の経営方針から金利スプレッドを設定し、投資収益とリスクを評価して貸付条件を設定するが、公庫の場合、たとえば「収支相償」あるいは「補給金率の上限」といった物差しがなく、公庫の損益と資金設計は断ち切れ、もっぱら国の政策意図の強弱から導かれた。要望は各地から行政ルート、団体ルートを通じて農林省に集約されて予算折衝に至るのだから当然といえば当然であったが、「損益抜き金融」は「論理抜きの法律」と同じだったのではないだろうか（IVの1の（2）参照）。

第三に、予算査定された貸付基準は、個別案件に公権的規制として作用する。その貸付基準に経営規模に関する制限や貸付金額に関する制限が無数に並ぶようになると、需要旺盛な時期はともかく、緩和期には公権的規制のマイナス面が現れた。

第四は、予算査定を経ると政策性は強くなるが、それは使途や相手方や使途の限定を細かくすることになり、ますます個々の案件単位のミクロの政策判断（後述）の必要を強くする。一方、資金の需要者は、自己の必要に資金種類をはめ込んでいだけであるから、マクロの問題である政策性は全く関係ない。名寄せすれば、借入者が政策的ではなく資金を必要としていることが明らかとなる。

#### 4、政策判断と金融判断

公庫の貸付決定権とは、個々の借入申込案件に、政策金融機関として政策判断と金融判断の最終的な結論を出すことである。どのような仕組みでそれは行われたかを見る。

## (1)政策と金融の二元性

公庫の貸付業務が「補助金補完金融」から出発したと前述したが、融資業務のもう一方を担う債権管理業務は特別会計を経由することなく引き継いだ承継譲受債権の回収業務をもってスタートした。新機関としての新規の貸付業務と、承継した既往債権の回収業務が融資業務の開始と同時に並存したのである。創設と同時に、貸付業務の政策優先と管理業務の金融優先という形で、公庫金融における政策と金融の二元性が始まったのである。

それは1960年代後半の「政策機関性と金融機関性の二元性」に関する公庫内部の「論争」に現れている。農構推進資金や総合施設資金などの構改層資金は個別経営体の経営改善資金として、一応、投資のリターンを融資判断に加える「金融的な資金」となった点で、それまでの原型層資金とは異なる審査経験を公庫にもたらし、一方で債権の管理回収の経験も創立後の15年間に蓄積されてきたことが論争を生む背景であった。

一元論は「公庫は非営利事業であり、その事業目的は政策目的に合致した人に対し、政策目的に合致した施設を設置又は取得せしめることによりその経営改善を達成させることにある。金利の徴収は営利のためではなく、可及的に国家財政の負担の軽減を図るため債務者の負担可能な限度において行うものであると理解すべきであろう(酒折武弘 1968 p. 1)」と問題提起し、『金融業務』の純粋な概念は民法の消費貸借契約の締結と履行を継続的に行うことであって、そこには目的概念はない、公庫は金融技術の部分のみを手段として借用しているだけで「金融機関としての自らの存在や発展が目的ではなく政策推進の手段の機関として必要な」存在であるという主張に続く(酒折武弘 1969 p. 1)。金融における選別と回収の意志は、「国の財政に不当な損失を与えてはならない」という政策機関としての行動理念の中に内在しているのであり、この理念から公庫はできるだけ回収確実な者に融資する義務、現実の回収を確実にを行う義務、経費をできるだけ節減して業務を効率的に遂行する義務、を与えられている。ことさら金融機関の性質を持ち出して、それらの義務を二元論的に導き出す必要はない。これまでの一般金融の通念や技術にはなかった政策金融機関独特の全く新しい理念、すなわち、政策推進が目的で金融は手段という単一の理念に立っている。ゆえに「収支相償」といった金融業的損益尺度を用いる必要はなく、政策目的達成(貸付先の経営改善など)のために必要な経費は、国会承認された補給金予算で埋めるべき「予定された赤字」であると主張する。

これに対し二元論は、公庫が政府機関として政府の監督を受けるのは当然としても、金融機関として、金融の経済合理性に基づく独自の機能や行動理念(たとえば選別と回収の意思)がなければならないと主張する。

「政策金融も金融メカニズムを通じてなされるもの」という今日的考え方からすると、一元論は公庫の行政機能的側面を強調しすぎていると思われるが、貸付業務の現場にはフィットした論理であった。しかし、回収業務においては、政策機関としての行動理念は一つで間に合うとする一元論は現実的でなかった。金融の論理は「観念」ではなく個別性・具体性にあり回収業務はまさそのとおりであった。「国の金融資産の保全は絶対」で決して

放棄できない。金融の論理は政策金融においてこそより強かったのである。金融判断は政策判断の中に包含されているとする一元論は否定されざるを得なかった。「白馬は馬に非ず」（川島敬忠 1967 p.1）は「白馬も馬である」（同 1969 p.1）と二面性を認めた。

## （2）補助金よりは軽い国の負担の優遇度

前述のように公庫は、独立採算を前提としていない非営利の金融機関であって、かつ他の公庫のような収支相償の原則もない。各年度の予算付属書類で積算された経費不足分を補給金予算として承認を受ければ、その「予定された赤字」は、国民の承認を得た農政推進上必要な経費となる。貸出コストを回収し、利潤を獲得するのに必要な一定のスプレッドを調達金利にのせて貸出し、回収し、資金仲介機能を果たして自己の経営を持続していく<sup>10</sup>という一般の金融機関のような発想はそこになかった。

どのような発想であったのだろうか。次のようなストーリーであろう。

予定された赤字は国の負担で埋めるしかないが、補助金よりは国の負担は軽くて済む。その場合、政策の重要度に応じて優遇度を高く（国の負担を高く）するのが政策金融である。必要なら金利は法定すべきである。ただし、それだけ政策的要件は厳しくする。それを公庫が単独で判定できるように機関設計することは不可能であるから、行政や農協系統とのアライアンスを前提とした仕組みにすればよい。そのためには、政策判断は原則として行政組織からの意見（対象事業調書、選認定等）によることし、農協系統への委託貸として公庫と系統金融機関に二重の金融判断をさせ、公庫に最終的な貸付決定権を与える仕組みが適当であろう、という発想である。

その結果「他の政府金融機関のように政府は一定の政策的枠組みだけを示して、その範囲内の具体的融資先の決定は当該金融機関の自主的判断にゆだねるというのではなく、政策当局みずからが直接融資先の決定に参画する」（佐伯 1982 p.210）仕組みになったのであろう。公庫融資が補助金化していったのではなく、補助金が公庫融資化していったのである。その結果、政策判断で誕生したものに金融判断を合成するのは容易ではなかった。

一応貸付決定権を与えられた公庫は、政策判断と金融判断の二元性を要件審査と経営審査という二つの概念に還元して、やっと整合の糸口を見つけたといえよう。

## （3）要件審査と経営審査

1980 年に至って公庫は、それまで蓄積してきた審査についての知識や経験を整理・集大成した「貸付審査マニュアル」を作成し、要件審査、経営審査、債権保全措置からなる公庫の貸付審査の概念整理を行った。1992 年にはいわゆる企業的貸付の増加に対応し、それを「公庫融資の手引（以下「手引」と略）」として改定した。この手引の目次から、要件審査と経営審査を次のように要約することができよう。

要件審査は、貸付対象事業（貸付金の用途、事業内容、事業費、一般・災害の別、補助・非補助の別等）、貸付の相手方、貸付金額の限度とその算定方法、貸付条件（償還期限、据置期間、償還方法、貸付利率等）、公庫資金相互間の関係、などが公庫法その他の関係法令、業務方法書、融資業務規程、貸付基準などに照らし、また、貸付対象事業調書や選認定通

知書と照合し適正と認められるかを審査するものである。

経営審査は、借入申込について、経営者と経営環境、経営実績、事業計画（設備投資計画）、資金計画、収支計画、償還計画と資金運用計画の各項目を審査し、融資対象事業が目的どおりの効果をあげ、資金の政策目標を達成し貸付金が利息とともに回収できるかどうかを審査するものである。

一見してわかることは、要件審査も経営審査もおおむね同じ事項を審査していることである。違いは、要件審査が規定に定められた要件を形式基準として照合する審査であり、経営審査が現実の融資案件の内容そのものが実現可能かどうかを実質基準で審査するという点である。いわば、要件審査はレーンの中を走っているかを、経営審査はレーンの中で走る能力があるかを審査しているようなものである。以下の4点を補足しておきたい。

第一は、政策判断と要件審査の関係であるが、政策判断は立法、行政、実務機関の各級にブレークダウンされる。いうまでもなく個別融資案件についての公庫の政策判断は、実務レベルの判断であるから、実際には公庫法その他の関係法令・通達<sup>11</sup>に定められた政策が業務方法書、融資業務規程、貸付基準などに順次ブレークダウンされ、さらに実務上マニュアルや書式に還元された形式基準との照合として行われる。極端に言えば借入申込みの内容と形式基準との照合が要件審査であり、それが現場の政策判断の仕組みである。

第二は、金融判断と経営審査の関係である。経営審査は、個別案件の投資計画の成否、償還の確実性について実質基準で審査するから金融判断そのものである。商業銀行の与信判断（企業判断と案件判断からなる。IVの1の（1）参照）と比べると、公庫の経営審査に「資金の政策目標を達成し」という前提がある点を除けばほとんど同じである。

第三は、政策判断（＝形式基準による要件審査）と金融判断（＝実質基準による経営審査）の関係である。商業銀行の政策判断とは、公序良俗に反しない範囲内で自行の経営方針と整合性がとれているかの判断であるから、商業銀行の与信判断はすべてが実質判断である。一方、公庫では形式基準による政策判断が金融判断の前提とされ、金融業の生命である貸付条件までが形式基準による要件判断とされている。事後の回収を伴わない補助金であれば形式基準による政策判断でも支障ないであろうが、回収を伴う融資は最終的にどうしても実質基準に支配されることになる。

第四は、1件当たり貸付金額の大小、事務処理ロット（転貸先件数など）の多少、融資組織（貸付方式や関連パネル）により融資判断は、形式基準による要件審査の比重が高い資金と、実質基準による経営審査の比重が大きい資金とに分かれる。手引の経営審査編で借入申込者を、①法人や規模の大きい個人の企業的経営、②農林漁家などの個人経営、③土地改良区や農協などの団体、に3区分して審査手法を記述しているのはこの理由による。

## 5、「協働」を前提とした融資組織

### （1）公庫の組織と定員

公庫金融における「審査と選別」を特殊なものとした理由に融資組織の問題がある。

1953年、公庫は資本金255億円、役員7名、職員91名、3部12課編成で開業した。役員（監事を除く）は、農林省からの総裁と、大蔵省、農林省、農林中金、第一勸銀からの各1名の4理事で構成された。設置されたのは本店のみで、総務、管理、経理の3部と、理事直轄の4名の次長が担当する6業務課（業務課、農地課、林業課、水産課、共同利用1課、共同利用2課）で構成された。農林漁業資金融通特別会計はその資産・負債のすべてを公庫に承継して業務を終了した（10年史1965 p.116）。

公庫設立の直接の契機は、農林漁業各部門における膨大な長期資金需要の発生であるが、業務上の理由としては、特別会計の24名の定員では事務を処理できなくなったこと、借入者が補助残借入と補助金を混同するのを防ぐことなどもっばら金融技術上の理由であった。公庫設立前、公庫の制度設計について、農林省事務当局は次の3案をもって検討していた。

- ①全業務を自ら行う支店網を有する公庫を新設する、
- ②公庫は新設するが、貸付決定を除く全業務を既存の民間金融機関に委託する、
- ③公庫は新設せず、国が既存の民間金融機関を通じて財政資金を融資する、

結果、「将来は支店を保持できるが、差し当たっては従来の特設会計の業務を行う程度のものを設置する」「公庫の支店は当分の間、これを設置しない」条件で②に落ち着いた。職員数91名の「手足のない農林公庫」（10年史）が誕生し、公庫の基本性格が決まった。

貸付方式を農林中金その他の民間金融機関に委託する方式で出発せざるをえなかったことは当然である。しかも、この委託方式は決定権を公庫に保留し代弁率2割の低い水準にした点で、他の公庫の代理貸付方式と比べて極めて特異な方式であった。その理由は、(ア)農林漁業資金融通特別会計から承継した貸付金のほかに、日本開発銀行から承継した復金貸付金、産業投資貸付金、開銀貸付金の3つの承継口と農林中金から譲り受けた農復貸付金の譲受口が委託貸付として引き継がれたこと、(イ)土地改良資金をはじめ補助金補完的融資が主流を占めており、そのリスクの高さゆえ避けられないであろう受託金融機関による選別をできるだけ排除するため、代弁責任を小さくしておく必要があったこと、(ウ)当時の補助金補完的政策金融は技術的かつ専門的な知識を要し、一般の金融常識では判断しきれないことが多く、貸付決定権を公庫に保留し受託金融機関の審査結果（融資意見書に記述）を再審査する必要があったこと、である。

その後、貸付金残高の増加や、自作農資金、主務大臣指定施設資金（一般）、開拓枠資金などの貸付が加わり、事務量増加から支店の設置が始まった。支店設置については、系統指導の二元化を恐れる農林中金・信農連との折衝を要したが、1958年8月、直貸の対象を公共的性格の強い事業と、農協に属さない個人・会社に対する貸付に限るとした「三者協定」を締結したうえで1962年4月までに9支店の設置が進み、その後も支店の設置は続き1997年には22支店となった。予算定員も設立時の98名から75年の943名まで増加した。なお、支店設置が進んだ58～63の5年間の定員増は2倍（361→705）であったが、その要員のかなりの部分を農林省、県庁、農協系統、地銀等からの経験者採用によった。



## (2) 主務省と公庫本店の関係

新設公庫がその業務を農林中金その他の民間金融機関に委託する方式を選択したことは、「日本の農業金融組織の特質が、いかに、その機能の面を制約しているか」(斉藤 1971 p. 157) という問題提起に照らすと興味深い。もし、公庫資金の範囲を補助金補完資金(原型層資金)に限定していたとすれば、前述の制度設計案の③を選択し、開拓者資金、農地買取り資金、農林漁業資金と同じように、国(農林本省と地方農政局)が直接または民間金融機関を通じて融資する方法が可能であったろう。もし、中小企業や大企業を貸付の相手方とする中小公庫や開発銀行のように相対的に大型の企業の相手方への選別的融資を想定していたならば、直貸を中心とした①の形態が妥当であったろう。

全国広汎に分布する小口多数の貸付の相手方を前提とする以上、②は他に余地のない選択であった。しかし、その後の公庫資金の機能面を制約する複雑な融資組織と諸理念をもたらしたことは間違いない。その特徴を中央の公庫本店レベルと、地方の公庫支店レベルの業務態様から見ておきたい。

第一に、主務省(農水省、大蔵省)と公庫本店の関係がもたらしたものは何か。

本店の3部12課がそれぞれ農林・大蔵本省の原局と別々のパイプでつながり、公庫に自己完結的な統合司令部が、形式としてはともかく、実質的には形成されなかったことである。本店の各管理部門(企画、融資、経理、人事)は、たとえば、制度企画(組織、定員など)に関しては農水省経済局金融課と、財務に関しては大蔵3局と、資金設計に関しては農水省原局とそれぞれがそれぞれに協議して、前述の予算折衝や定められた申請・承認を経て実施していくのである。一般の金融機関であれば、本業の利益最大化を目的として経営計画を策定し、その目標達成に必要な金融商品、組織、人事、財務などの経営要素を統合司令部のもと自己完結的にコントロールし執行する。それが形成されなかった。

もちろん、独立した金融機関とされた農林公庫にも業務・組織・財務・人事のセクションは設けられたが、予定された赤字(補給金)を国の行政経費予算で埋めて運営する機関である以上、根幹である損益計画に自己コントロールが及ぶはずがない。コントロールできるのは業務の末節部分になってしまうから、その結果は「面白いほど縦割り」の、合流することのない管理部門のパイプの束ができるだけになる。

それは「融資枠、出資、原資調達の前折衝、事業計画の策定、年度末の調整は農水任せで公庫は楽をしている。公庫はもっと自主性を発揮して欲しい(公庫月報 63年4月号、農林経済局長)」という批判になるが、基本的には以下のような、多数の独立機関間のバランスをとりながら業務を進めていかざるを得ない融資組織上の特性を反映していた。

## (3) 多数の独立機関と公庫支店の協働

第二に、公庫の支店レベルの業務態様である。著しく性質の異なる4枠3層の資金を、小口多数の相手に融資するのは、上述の本支店体制を前提とする限り、他機関との分担なしには不可能であった。資金需要の把握と貸付案件に関する行政意見は県庁に、融資実務は受託機関に、末端借入者との直接の相対交渉は農協にそれぞれ依存し、公庫は隙間を直

貸で埋めながら複数県単位の事務統括部署として機能するという分担関係が成立した。

中央における管理部門のパイプの束と、地方における分担関係、末端における事実上の農協集中は、図6の模式図に表現できるであろう。たとえば、A 土地改良資金については、中央から地方に向けて全土連→県土連→土地改良区→参加農家という三角形の一枚の「パネル」でつながり、B 農地等取得資金については、全国農業会議所→県農業会議→市町村農業委員会→農家と三角形のパネルでつながる。C 共同利用施設資金・D 個別施設資金については、農協系統（さらに総合農協系、専門農協系に分かれる）、商社系、畜産団体系・・・といった、いわば無数の業界パネルで縦のつながりが用意されていた。

そして何より、根幹に農政浸透の大動脈として、国（省庁）→都道府県（以下「県」という）→市町村→集落→農家の行政系統がある。そして、行政が横を仕切る、つまり「各級（機関・団体）・・・が横にそれぞれ照応する段階の行政官庁に從属」（米坂 1982 p. 81）して、多数のパネル（図6）が横にも連結する構造が成立していたのであるから、これを利用しない手はないし、それ以外の方法もなかった。

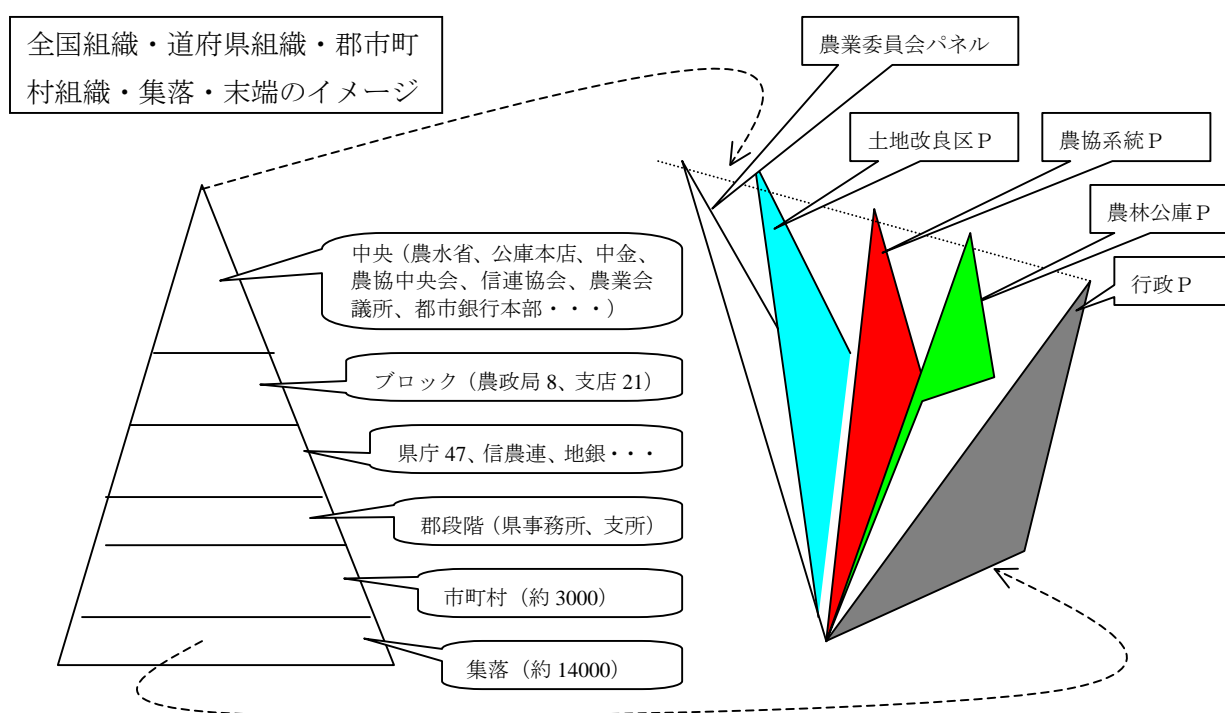


図 6 行政・団体パネル模式図

行政パネルも一枚ではなく、局別・課別（農地、農地開発、構造改善・・・）に分解され、横に照応する各段階の各種協議会がある。このイメージは現場の実務感覚にフィットした。たとえば、融資協議会は県段階、特別融資制度推進会議は市町村段階、農用地利用改善団

体は集落段階といった具合である。これを理解しておかないと公庫金融は迷子になる。

行政に対する公庫の自主性のなさがその特質として強調される（たとえば、佐伯 1982 p. 219 など）が、原因の大半は農業部門の組織上の特性にある。實際上、公庫は、行政機関や農協系統金融機関などの個々に独立した他の機関とのアライアンスにより融資実務を実行していくしかなかったのである。そのアライアンスを可能にしたものは、営利を求めない自己主張の少ない公庫であった。それは結局、公庫が公共事業の一部分・行政の一部分・公的金融の一部分、農業金融の一部分として、比喩的にいえば、自己主張しない触媒の機能を果たした結果なのである。単純な資金仲介金融機関ではなく、未開拓の分野に新しい資金の流路を切り開いた一面を持つ。農外の金融では起こりえなかった現象である。

なお、図 6 で注意しておきたいことは、第 1 に、公庫独自のパネルは途中で切れていることである（一部は直貸として末端まで通じていたが）。そのあとは、行政系統パネルと農協系統パネルに依存するしかなかったし、それが合理的な選択であった。もし、郡市単位で有力農家を中小公庫の貸付の相手方なみに選別するような方向を選択していたとしたら、その業務組織は膨大なコストを要したであろう。第 2 に、出来合いのパネルを利用した結果、パネルは 1 業界原則 1 枚であるから競合関係がないことである。

本稿では、農協組織と公庫の関係についてしばしばふれることになる（共同利用施設資金や農協転貸など）が、両者の「一種アンビバレントな関係」（泉田 1995 p.133）を避けることができなかつたことは、このパネル図からも説明可能であろう。

### Ⅲ、政策判断の仕組み

政策判断は前述のように形式基準による要件審査として行われ、かつ金融判断と重なるが、その重なり具合は 4 枠別に異なる。強い政策性と特異な金融手法という公庫資金の特徴は、①法令・通達による行政事務との連結、②図 6 のパネル構造に見る農協系統団体との連携、③特殊な金融手法（委託貸付、転貸など）に見ることができるが、本節では、特に政策判断の仕組みとして①②の特徴を 4 枠別に考える。③はⅣ節でふれる。

#### 1、土地改良資金

土地改良資金は、あらゆる意味で公庫資金の原型であった。よって各資金に共通することは総論的にここでふれることにする。なお、土地改良資金に関連する法令・通達は、土地改良法（1949）、非補助土地改良事業助成措置要綱・同要領・同運用通知（1958）、農業集落排水事業実施要綱・同要領（1983）、農村総合整備事業等実施要綱・同要領（1995）、担い手育成基盤整備関連流動化促進事業実施要綱・同要領（1997）等多数である。

##### （1）公庫融資の原型

「民間金融機関融資の行方不明という事態の下で政策融資を担当する公庫が長期低利資

金を政策的に融資することになると、いわば未開拓の分野に融資を行うことになるわけで、公庫自体、補完でなく最初から主体の立場に立っていると見ることもできる。(中略)やはり農業では国の資金でなければならない分野がある」(吉村啓右 1966 p. 22) ののである。その典型が土地改良資金であった。

土地改良資金は、もともと民間金融が存在しない補助残融資、すなわち「補助金補完」から出発したが、同時に「補助残融資は行政投資の地元負担金について融資するもので、融資とはいえ補助金の一形態として捉えるべきものである。この場合、意志決定者は基本的に行政当局であり、関連融資はほぼ機械的に実行される<sup>12</sup>から、融資のもつ本来的な資金配分メカニズムがここでは作用しないのである」(泉田 1985 p. 582)。

資金配分メカニズムが作用しない、あるいは作用しにくい金融形態(補助残融資に関連する非補助融資を含む)は、共同利用施設資金や農構推進資金にも応用された。よって、このような形態が、図 4 に見るように量的に公庫融資の主体となり、融資手続の面では他のすべての資金に適用された。その特徴は次の 3 点である。

#### 1) 選認定の行政委託

第一点は、行政との密接な関係、すなわち「政策当局みずからが直接融資先の決定に参画するという(佐伯 1982 p. 210)」関係である。公庫資金は一定の政策目的の実現を図るための融資制度であるから、その貸付にあたって、国の政策上の判断が反映されることは本来必要である。また、貸付対象事業の技術的妥当性及び合法性の審査もしくはその竣工状況の調査を、公庫及びその受託機関に比してより多数の専門技術者とより稠密な組織を擁する行政庁に依存することが一般に効率的であることは疑いない。このような必要から、一部企業的資金を除く大半の資金種類について、その程度と範囲に差はあるが、行政庁の何らかの意味の関与が制度化された。その仕組みはおよそ次の 3 パターンに分けることができる。具体的な内容は 4 枠別に説明することとして、ここでは概要のみふれておく。

##### ア、貸付対象事業調書によるもの

公庫の業務方法書は「公庫は、都道府県に対し必要あるときは設計の審査、工事の認定等を委嘱することができる。」と定めている。委嘱事項は調査委嘱規則によって事業計画の適否、工事竣工の認定等とされ、具体的な委嘱事項は資金によって異なるが、一般的には借入申込者・事業計画の合法性、補助金交付に関する事項、事業実施上の技術的側面などについての適否の調査を委嘱する。その結果は、貸付対象事業調書により、公庫に提出され、公庫は対価として委嘱費を支払う。調書の内容からもわかるように、経営実績・収支計画・償還計画・債権保全措置については行政庁の調査の範囲外とされている。

なお、厳密に言えば、貸付対象事業調書には、公庫が特定の案件について技術的妥当性ないし合法性の調査を委嘱するもの(共同利用施設資金など)と、補助金交付等、国・県の採択事業を公庫に連絡させるもの(土地改良補助残など)とある。

##### イ、選認定通知書によるもの

貸付対象事業調書が上記のように公庫からの依頼に基づいて提出されるのに対し、選認

定通知は、資金制度の融通に関する行政行為の一環としての行政庁の固有の行為に基づく、県知事または農政局長から公庫総裁あての通知である。「非補助土地改良資金融通事務処理要領」に基づく非補助土地改良資金の選認定通知、「農地等取得資金融通事務処理要綱」に基づく農地等取得資金の貸付適格認定通知、「農業構造改善促進対策融資要綱」に基づく単独融資事業実施計画の承認通知及び補助残にかかる資金所要額通知などである。

#### ウ、融資協議会等において合議するもの

これも、要綱・要領に基づくものではあるが、行政庁の一方向的な選定を排して、関係機関の合議制を採用したものである。総合施設資金やスーパーL資金に代表される。

#### 2) 貸付方式(委託貸と転貸方式)

第二点は、業務委託<sup>13</sup>と受託機関との協働である。1953年発足時の農林公庫は、特別会計時代と同様、すべて既存の市中金融機関(農林中金及び56行の普通銀行)への委託貸付で出発した。その際、農業資金の多くは土地改良区、農協への貸付であったので、委託先は主として農林中金であったが、資金需要の旺盛化にともない、早くも1954年4月には各県の信用農業協同組合連合会(「信連」)のすべてと業務委託契約締結を完了するに至った。

委託貸は、受託者が行政手続の完了ならびに受託者として審査の結果2割の債務保証リスクを負担しても受託貸付可能と判断した内容を「融資意見書」に記載して、貸付決定権を持つ公庫に提出し、公庫がこれを審査して貸付決定(融資予約)する仕組みであり、公庫から受託者に対して貸付決定から完済までの業務委託手数料<sup>14</sup>が支払われた。

土地改良資金の場合、信連と公庫は帯同して、借入申込者である土地改良区や農協、県・県出先事務所等への訪問調査を行うなど密接な連携を保った。また、共同施行体のように事業主体として弱体な団体には、農協を一次債務者として農協から転貸する方式が採用された。土地改良事業の場合、「実質転貸」と呼ばれるが、一次債務者が100%債務保証したのと同じになり、2次債務者の信用が補完される「転貸方式」として定着していった。

このような業務形態が公庫農業資金の基本的な「ビジネスモデル」となり、公庫支店・信連・地元農協の連携は公庫の農業資金融資の人的基盤となっていった。

以後、公庫と信連との県レベルでの協働体制が農業資金融資の主要部分を担っていく。

#### 3) 資金交付手続き

公庫の貸付原資は国からの出資金または国からの借入金であり国家資金には違いないが、補助金と異なり、金銭消費貸借契約を締結するのだから、資金の引渡し方法は一般の銀行と同じでよいはずである。事実、他の公庫ではそうしている。

しかし、公庫の場合、土地改良資金は主に補助残融資であったから、補助金の使途確認を尻抜けにしないためには補助金交付と同様に使途外使用を厳格に排除する手法が必要であった。あるいは、公庫融資は国家資金の供与が本質であり、手法として金融形態をとっているだけであるから、補助金と同様の交付方法を採用するのは当然と考えられたのかもしれない。理由はともあれ、事業の進捗状況、事業費支払い時期、支払い証拠書類、行政庁の竣工認定等を確認しながら資金を交付し、最後に「事業完成報告書」を提出させる方

式が公庫資金の交付方法として採用された。

補助金交付方法が金融の中に持ち込まれたのである。その影響は、交付手続にとどまらない。事業計画や経営改善計画を含む借入申込書類の内容まで及ぶことになる。また公庫の勘定体系（貸付受入金）まで及ぶ。公庫資金は手続きの煩雑さ、所要手続期間の長さをもって悪名高いが、この金融感覚の欠如がすべての公庫資金に行き渡った。

「貸付決定⇒貸付実行（貸付受入金受入れ）⇒資金払出」の仕組みが適用されて、抜本的な改善策を見出し得なかったことは、自己の事務体制をこの方式にあわせた信連を除き、一般の受託金融機関からは、金融機能を減殺する制度として受け取られたであろう。

## （２）土地改良資金の貸付対象事業調書と要件審査

土地改良法上の手続、工事技術上の問題、事業費単価の妥当性などの判断は必要ではあってもそれを金融機関が行うことは事実上不可能であった。土地改良資金の貸付対象事業調書や選定通知書には、資金使途・借入申込金額、事業計画・資金計画などが記載され、事業計画の合法性、補助金交付に関する事項、事業実施上の技術的側面などについての適否の調査結果が公庫に提出され、さらに、事業完成にあたっては竣工認定調書、年度始めには前年度融資案件の補助金交付状況調書などが提出された。

1例として、貸付対象事業調書のなかで資金所要額を表示した部分を表1に示す。

表 1 事業費と借入申込金額

		前年度まで	本年度	次年度以降	計
事業費の総額					
調 達 内 訳	補助金	国			
		都道府県			
		その他			
		計			
	地元負担額（含借入申込金額）				
借入申込金額					
事業量					

この表は、補助・多年度継続事業用であるが、非補助・単年度事業であれば記入欄が減るだけである。公庫は諸調書を貸付審査や事後管理に用いる。ただし、尊重はしても鵜呑みにするわけにはいかない。融資側が特に注目するのは、時系列的に捉える累積償還負担額である。貸付金の累積は補助金の累積と異なり、実質的な返済負担者（土地改良事業参加資格者）の償還能力と切り離せない。調書で「可」とされておれば形式基準では合格だが、事業遅延・事業単価上昇・工事不良・内紛などのリスクは公庫が負うので、実質基準による政策判断（金融判断と重なる）が必要だったからである。

公庫は現場において、県の主務課ないしその出先機関である県事務所・土地改良事務所

との密接な連携、すなわち貸付案件を合同調査するとともに、資金需要調査や相互訪問による日常的な意見交換などによって調書情報を補った。

県営事業は直貸であったから、県本庁の団体資金係と事業地を帯同訪問する。これは数ヵ年にわたる継続事業の情報把握のためには欠かせない手法であった。ただし、接触相手は土地改良区職員ないしは理事長で、末端負担者への接触はなかった。

このような審査は業界知識の面からも、人的関係からも、コストの面からも商業銀行の到底なし得ないところである。本来行政投資により行なわれるべき事業に受益者負担を課し、その部分を金融で補完する場合には、特別会計ないしは専門の公的金融機関によらざるを得ないことを証明している。公権力を背景とするからである。

### (3) 土地改良事業の変遷と公庫融資

図5にごく簡単な土地改良事業の変遷を示したが、その根拠法である土地改良法は農地改革が一段落した1949年6月に成立して今日にいたる。本法の特徴は次の点にある。

第1は、国営、都道府県営、団体営の事業主体に法的な裏付けを与え、受益面積の大小、幹線・支線・派線区分によるグレイディングを明確にした。第2は、耕地整理組合（農林省所管）、普通水利組合（内務省所管）を廃止し、建設と維持管理の事業を一貫して土地改良区が行うとした。これにより両事業の所管が農林省に一本化され、土地改良区は従来の水利組合や耕地整理組合にあった行政的性格を薄め一応民主的な組織原理を採用するものとなった。第3は、土地改良区の組合員を原則として耕作農民とし、土地所有者（地主）中心のものから農地改革によって創出された自作農をその基盤とした。第4に、土地改良事業は受益者の申請に基づくものとし、3分の2の同意による強制加入制を採用した。第5に、賦課金についても強制徴収をできるものとしたことである。

その後の半世紀にわたる土地改良事業の変遷は、農政の画期に沿い、線の事業から面的事業（農地開発、圃場整備）へ、さらに農村環境整備へと展開してきた。国の予算編成上の「項」名の変化がこのことを端的に表現している。図5のとおり、食糧増産対策費（1945～1959）、農業基盤整備費（1960～1990）、農業農村整備費（1991～）がそれである。

土地改良法の成立と農林漁業資金融通特別会計に始まった土地改良資金は、土地改良事業をそれまでの補助事業から、補助と補助残融資の組み合わせ事業へと変化させた。それは緊急動作であったが、結局、事業参加者の自己負担部分（補助残）の約8割を公庫土地改良資金で調達する方法が定着した（50年史 p.338）。

建設と維持管理を一貫して土地改良区が行うとした趣旨から、土地改良事業の基本的な事業主体（法に定められた土地改良事業を行う事業者。建設資産はこの事業者に帰属する）が土地改良区とされたことは当然である。これを「土地改良区営事業」といい、そのうえで、土地改良区の範囲を超える、あるいはその手の及ばないような規模の大きなもの、水利権の輻輳あるもの、高度な技術を要するものなどについては事業参加資格者または市町村からの申請によって国営事業、都道府県営事業として実施できる仕組みが設けられた。逆に、土地改良区の範囲の一部にしか受益の及ばない規模の小さいものについては、土地

改良区以外の団体（農業協同組合・市町村・3条資格者数人の共同施行）も土地改良法による事業主体となる仕組みが設けられた。土地改良資金は、国営以外の事業主体が行う事業のすべてについて、地元負担額（表1参照）を供給する資金となった。

事業主体を国営、都道府県営、団体営にグレイディングしたことは、用水システムの幹線・支線・派線というグレイドと整合していた。また、どの事業主体の事業であろうと、受益の終点は特定することが可能な「私有農地」であるから、事業主体のグレイドにより公的負担と受益者負担<sup>15</sup>を異なる割合で制度化することが可能となった。

なお、土地改良事業と土地改良資金の変遷に関しここで3点だけふれておきたい。

一つは、1980年をピークに土地改良資金は減少に向かうが、急激な増加を示していた農業基盤整備費時代の1975年と、農業農村整備費時代に入った1994年の事業費負担構造を比較すると、全体事業費が7,865億円から29,484億円に3.7倍増する中、土地改良資金を利用した事業の割合は事業費ベースで56.6%から25.6%に低下し、その事業費から補助金等を引いた地元負担額の割合は37.1%から25.6%へ低下していることである。地元負担額に対する公庫融資額（融資率）は90.8%から93.2%へと横ばいであったから結果として、全体事業費に対する公庫資金の割合は、19.1%から4.4%へ激減している。逆に言うと一般公共事業の負担構造に接近しているといえる。それは、私益に近い生産基盤整備から、公共に近い生活環境整備への事業の移行を反映している。同時に、資金調達手段が公庫資金から地方債・地方交付税に移行したことの反映でもある。

二つ目は、農用地開発事業と個別施設資金の関係である。農用地開発事業とは、開拓事業の流れをくむ農地開発事業と、牧野事業の流れをくむ草地開発事業をあわせたものであるが、公庫資金との関係では入植者や地元増反者への分譲代金が総合施設資金やスーパーL資金により融資された。その点、総合対策の観点から見逃すわけにはいかない。

三つ目は、1993年に制定された農業経営基盤強化促進法に基づき、農業経営基盤強化措置特別会計（脚注24参照）からの借入金を原資とした無利子の「担い手育成農地集積資金」が創設され、一般の土地改良資金とセットして、担い手への農地集積を目的とする場合の土地改良事業負担を軽減する制度ができたことである（50年史 p.361）。

## 2、農地等取得資金

農地等取得資金の仕組みは、自作農維持創設資金のそれを引き継ぐ。その骨格は①都道府県知事の認定、②信農連への業務委託（保証責任なし）、③非転貸、である。

なお、農地等取得資金に関連する法令・通達は、農地法（1952）、農業経営基盤強化促進法（1980、2002改正）、農業委員会等に関する法律（1951）、農地等取得資金及び未墾地取得資金融通取扱要綱・同要領（1963）等である。そのほか、事業関連取得の場合の関連事業にかかる要綱・要領がある。さらに、都道府県別の細部基準・質疑応答等により、形式基準が精緻に構成されていた。小口多数、多段階の審査過程という融資組織上の理由もあり形式基準による政策判断（要件審査）の典型的資金であったといえる。



### (1) 貸付適格認定と要件審査

農地取得のための資金措置は、1951年の農地局による政府買取り方式による資金供給から始まった。この措置は、紆余曲折を経て1955年8月、公庫の自作農維持創設資金として生まれ変わり、その中の農地の権利移動に必要な資金（自作地取得・小作地取得資金）が中庸規模以下の農家に対する自作農創設目的の農地取得資金として融資された。

1963年、農業経営構造改善資金制度が創設されると、上記の自作農創設目的の部分（自作地取得・小作地取得）を分離し、所有面積拡大専用の農地等取得資金が発足した。貸付の相手方の要件は、取得する農地を含めてその地域（原則として市町村）の平均規模以上に拡大する者であった。平均規模以上になる農家に低利資金を供給すれば、有償移動が階層分解的に働き、一部の農家への農地集積が進む一方、出し手農家は徐々に規模縮小・離農していくという予想を政策化したものである。

それをいわばマニュアル化したものが、本資金制度の創設時に定められた「農地等取得資金及び未墾地取得資金融通取扱要綱」「農地等取得資金融通事務処理要領」の2本の事務次官通達である。農地の取得による農業経営の改善の方向を明らかにした「農業経営改善計画」を借入希望者が作成し、農業委員会を経由して都道府県知事に申請し、適当との認定を受けたら、資金借入申込みできる制度（貸付適格認定制度）を規定している。

「要綱」及び「要領」は貸付条件、貸付適格認定基準など実体法的な部分と、認定手続や事後指導について手続法的な部分からなり、さらに、その細部基準や関連質疑応答集を含めて農地等取得資金の現場での運用基準となった。

貸付適格者の選定を行政庁に依存する資金は農地等取得資金だけでなく農構推進資金でも採用された。この認定通知書方式は、「認定」「意見書」「調書」など名称は異なるが、行政庁の意見が公庫に通知された者を貸付対象者とし、それ以外の者への公庫独自の貸付けが実質的に禁止されるという点で公庫の貸付決定権に強い拘束力をもった制度である。もちろん、公庫の貸付決定権を否定するものではなかったが、農地等取得資金の場合を例にとれば、実際問題として公庫の内外から次のような問題点が指摘されていた。

第一は、借入手続の二元性である。県の貸付適格認定の審査項目が借入申込者の個別経営計画全般にわたり、金融機関の本来の審査範囲とほとんど重複していた<sup>16</sup>ので、借入希望者は行政庁に対する貸付適格認定手続（農業委員会経由）と金融機関に対する借入申込手続（農協経由）を別々に行うという手続の重複をもたらした。

第二は、金融機関の貸付審査が、認定通知の形式基準の機械的な照合といった要件審査に陥りやすかったことである。県の認定がないものには融資できず、そのうえ金融機関側に認定を変更あるいは否定する権限もなかった。貸付決定権限が金融機関に残っているとはいえ、それは形式的なものとならざるを得ず、実際上も全国の認定枠が公庫の貸付枠と同額でありかつ認定枠の配分が行政庁（国・県）によって行なわれるため、県の認定した貸付適格者については担保・保証の不足がはなはだしい等特別のことがない限り金融機関

はそのまま貸付けするという「行政の金融代理店」的な公庫の一面が本資金にはあった。

第三は、融資責任の不明確である。金融機関は都道府県が認定した先に貸付するだけでなく、貸付に当たって付された一定の維持条件の監視責任がともなった。それは、政策金融機関として当然のことではあるが、金融機関が都道府県の誤った判断を採用していた場合の責任はどうか。金融機関は認定内容について免責されそうなものであるが、形式的な貸付決定権限があるために対外的に免責への理解を得ることはできなかった<sup>17</sup>。一方、行政側には自己の責任で権限を行使するという意識より、公庫の業務を手伝ってやっているという感覚さえあり、両者とも権限と責任について明確な認識を持たないまま「事実上の行為」を重ねていた面を否定できないことである。

## **(2) 農地制度の変遷と農地等取得資金**

農地取得資金の 50 年は、均質な自作農の維持をめざした自作農維持創設資金による 10 年と、それに代わって農業経営体の面積規模拡大をめざした農地等取得資金（自作農維持創設資金の「創設」の部分を引き継いだもの）の 40 年であった。単品資金による面積拡大は功を奏せず、最終的には経営体育成強化資金及びスーパー L 資金に統合されて（本稿の枠組みでいえば B 枠が C 枠に吸収されて）本資金は 2001 年廃止された。以下、農地制度の変遷と農地等取得資金の関係を要綱・要領の改正との関連で追っておきたい（図 5 参照）。

### **1) 1963 年当初の貸付条件**

貸付けの相手方は「農業経営改善計画」について都道府県知事から貸付適格認定を受けた農業を営む者（農業生産法人含む）とされた。金利は一般 4.5%、償還期限は 22 年、貸付限度額は個人 80 万円、農業生産法人 300 万円であった（金利は 1964 年 4 月 3.5% に法定。償還期間は 1964 年から 25 年に延長された）。

### **2) 効果的に経営規模拡大を進めるための取扱変更（1968 年）**

1967 年 8 月の農林省省議決定「構造政策の基本方針」は構造政策の目標を自立経営の育成におき「農業者の規模拡大の意欲を可能な限り現実化する条件を整備すること」を政策の課題とし、この方針にそって各種の対策（例：1968 年 10 月総合施設資金創設）が具体化された。その中で本資金については、農地等の取得による経営規模の拡大を一層効果的に実現するため 1968 年 11 月、以下を内容とする要綱・要領の大改正が行なわれた。

①貸付限度（1 先当り残高）の倍額引き上げ（個人 200 万円、法人 800 万円）、②貸付対象者を市町村の農業経営規模の平均以上とし、③零細貸付（10 万円未満、10a 未満）の排除、④転用代替地取得の排除、⑤取得単価の上限基準価格の都道府県別設定（上限を超える部分を融資対象外へ）、⑥都道府県知事は貸付適格認定及び貸付必要度の判定に当たって準拠すべき具体的な判断基準を細部基準として定める、等である。なお、1969 年 8 月、会計検査院の改善意見も考慮し、⑦融資対象地を転用した場合には繰上げ償還とするほか新たに「転用違約金」をペナルティーとして徴収することとされた。

### **3) 取得態様の設定と取得態様別政策優遇度の設定（1971 年）**

1970 年の農地法改正において、農地等取得の最高面積制限が廃止され、最低面積が引き

上げられ、農地保有合理化法人制度が導入された。これに伴い本資金の貸付限度の再度の倍額引き上げ（個人 400 万円、法人 1600 万円）が行なわれた。この貸付限度は選択的に適用されることとされ、（A）特定の農業経営改善計画の認定に基づく取得（農地保有合理化取得、農業委員会のあっせん取得）、（B）農業経営改善計画以外の事業計画に基づく取得（農業構造改善計画に基づく取得）、について特例方式による限度引上げが認められた。

#### 4）会計検査院指摘に対応した改正（1969 年、1972 年）

農地等取得資金を肩越し検査<sup>18</sup>した会計検査院は、農地等取得資金の不適正処理の原因を、その制度の不備にあるとする不当事項指摘をたびたび掲げ、その結果、農林省は要綱・要領の精緻化で、公庫は貸付基準の改正で対応するという事態が続いた。たとえば次の点。

①融資対象農地の転用譲渡防止（1969 年）（前述）：借用証書特約条項を改正。

②制度の趣旨からの逸脱防止のための要綱・要領の改正（1972 年）

農地価格の高騰、兼業化の進行の中、本資金制度の運用に悪影響を及ぼし、本資金制度の趣旨を逸脱しているとの指摘が行なわれ、次の点の要綱・要領改正が行なわれた。

- ・適格認定要件の一つである「申請者（農業経営主）が現に農業に精進する見込み」の判断基準に、農業経営を主宰する者であってもその者が農林水産業以外の定職につき恒常的に収入を得ている場合は「精進する者」と認めないとの判断基準<sup>19</sup>を追加。
- ・貸付適格認定申請前 3 ヶ年間の農地の増減状況を申請書の記載事項とした。
- ・貸付契約締結後 3 ヶ年以内に借入農業者が死亡し、離農し又は経営規模を縮小するなどした場合は都道府県の審査委員会において達成見込みを再検討する。

会計検査院の指摘は通常、資金の流用、低額実施（限度オーバー）に関するものが多いが、農地等取得資金では、平均規模以上になったか、規模縮小はなかったか、農業所得は過半を占めているか、転用や賃貸はないか、親子間売買でなかったか、耕作放棄していないか、名義貸しではないか、といった要綱・要領の形式基準違反に対する指摘が多かった。

政策金融によって上向をめざす農業経営体への農地集積を促進するという発想で設計された農地等取得資金であるから指摘はやむを得ないことであるが、集落内での農地の利用形態は、都府県の場合、農地の総有的性格に根ざして適応していると考えれば、要綱・要領違反の形になるのは農家の合理的な行動の結果であった。にもかかわらず、この観念的な「農業経営改善計画の達成指導」のために、農業委員会は「市町村指導班」を設け役場、普及所、農協を集めて達成指導に当り、県農地主務課は「指導班連絡会議」を開催するなど事後指導に多大の事務労力が投入された。

#### 5）農用地利用増進事業と農地等取得資金

相対による移動だけでなく、保有合理化や事業関連の農地移動の促進手段として本資金は拡充されていったが、面積規模の拡大は予期した進展を見せなかった。

農地流動化施策が大転換するのは、1975 年農業振興地域整備法の改正により農用地利用増進事業が発足した時である。この事業は後に、1980 年の農用地利用増進法、1993 年の農業経営基盤強化促進法へと発展拡充され、農地移動の法規制に農地法とは別の体系を持ち

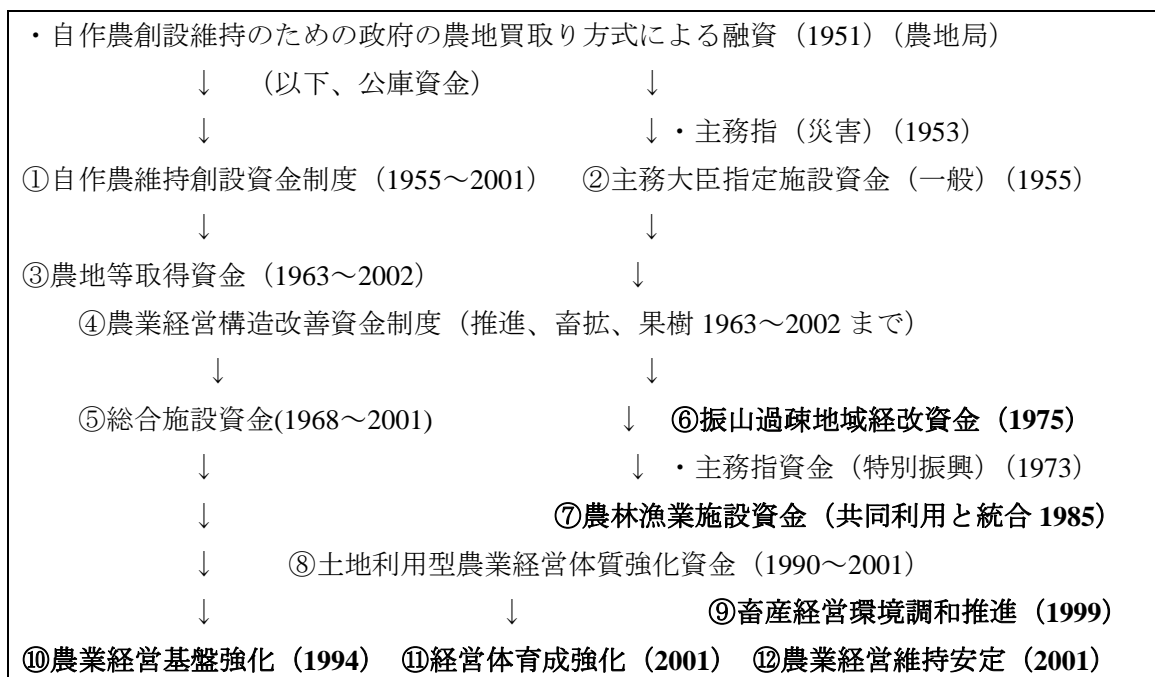
込んでダブルトラック化を進めた。その内容は、市町村を実施主体として「農用地利用規程」を定め、その下で当事者全員の同意を得て一定区域（集落の範囲）内の農地の権利設定または移転を内容とする「農用地利用増進計画」を公告すれば、農地法の許可を要せず権利移転の効果が生じるとするものである。一定範囲の農業者の「内部で、自主的かつ公正に成立した農用地の権利調整には農地法の諸統制は立ち入らない」<sup>20</sup>（棚沢 2006 p. 57）という発想である。以後、農地法の所有権移転は減少し、増進事業の利用権設定が圧倒的に多くなる。

なお、農振法の利用増進事業は利用権の設定に限られていたが、利用増進法では所有権の移転まで広がり、農業経営基盤強化促進法では認定農業者に対する農用地利用の集積目標を市町村の農用地利用規程に記載することとされた。このように、農地政策は、だんだん市町村の事業化していく。農地等取得資金の貸付けは 1984 年以降減少に転じ、1993 年以降は認定農家のための資金であるスーパー L 資金にシフトして急減した（図 3）。

### 3、個別経営施設資金

表 2 に個別経営施設資金の系譜を概略的に示す。太字は 50 年目にも残っている個別経営施設資金で、⑩⑪の認定農家・非認定農家向け、⑫のセーフティーネット用、⑥⑦⑨の特定施策向けの 3 種 6 資金である（詳細は、50 年史 p. 358 参照）。

表 2 個別経営施設資金の変遷



個別経営施設資金の政策判断の仕組みは、農地等取得資金のように行政に近いものから、主務指資金（豚鶏）のように行政意見書型のものまで行政との関連に濃淡がある。本節で

は、⑤の総合施設資金、⑩のスーパーL資金、⑦の中の特別振興資金をとりあげる。⑤⑩は「農家と農家以外の農業事業体」を、⑦は「農家以外の農業事業体、特に株式会社」を貸付けの相手方とする点で行政関与の濃淡を分けているからである。

なお、①の自作農資金は、追加的資金とはいえない負債整理資金が中心であるから、IV節の債権管理の問題としてとりあげる。

### (1) 総合施設資金制度と融資協議会

総合施設資金の根拠となる基本的な法令・通達は、農業基本法（1961）、総合施設資金制度実施要綱・同要領（1968）である。ただし、農用地開発事業による造成地への新規入植者、地元増反者への融資は農用地開発事業実施要綱・同要領（1970）との関連も深い。農地の取得を貸付金の使途に含む場合、農地制度に関連することは言うまでもない。

まず、総合施設資金創設の経緯を簡単に振り返っておく。

公庫の個別資金は1963年の農林漁業経営構造改善資金制度の発足により画期的に拡充されたが、基本法農政の眼目たる自立経営農家の育成はなかなか進まず、5年後の1968年、自立経営育成の新たな政策手段として総合施設資金制度が創設された。その趣旨は、1967年8月に農林省内に設置された「構造政策推進会議」の「構造政策の基本方針」の中の「資金融通制度の充実」の部分が簡潔に表現している。次に引用する。

「現状において農業に関する制度金融は既にかなり拡充整備されているが、農業経営の規模を積極的に拡大し、その上向発展を金融的側面から一層助長するためには、さらに金融制度を改善し、融資の円滑化を推進すべきであろう。このような観点から、農業経営の上向発展を志向する農業者の資金需要を包括的に充足し、融資の円滑化を図るための措置として、次のような趣旨<sup>21</sup>で総合資金制度を新設する。

1. 上向発展する経営体に着目し、農業者が必要とする各種資金を総合的に融資する。
2. 融資対象の選定並びに貸付限度額、資金使途等については、行政庁が画一的な規制を加えず、融資機関の自主的判断に基づいた弾力的な運用を図り得るよう措置する。
3. 融資と営農指導との連携を強化し、制度の意図するところに円滑かつ効率的な融資が行なわれるよう考慮する。
4. 融資の円滑化を図るため担保、保証、融資方式等について所要の改善措置を講ずる。

これをうけて、総合資金制度の新設を内容とした「農林漁業金融公庫法及び農業信用保証保険法の一部を改正する法律案」が国会に提案され1968年4月26日成立、5月2日公布、施行された。所要の法令、実施要綱等の整備を経て10月21日から貸付が開始された。

以下本資金制度で採用された政策判断の仕組みについて特徴的な点をあげておく。

**[経営改善の目標の設定]** 自立経営の概念は、農業基本法15条に規定されているが、その概念を現場で具体化することが実際上の要請であった。そこで本制度の運用上、都道府県知事は地方農政局長（北海道にあっては農林大臣）と協議の上、5年ないし10年後を目処とした経営改善の目標となる諸指標、すなわち、①農業所得の水準、②標準的な経営形態ごとの基幹となる経営部門の規模、③標準的な資本装備の水準、を定めることとされた。

まず農林省が全国ベースで経営部門別に参考例を示し、各県はこれを参考にして地方農政局と協議しながら自分の県の指標を定め<sup>22</sup>ていった。指標が本資金の要件審査の形式基準となったことはもちろんである。

**[融資協議会]** 本制度の政策判断は、他の農業経営構造改善資金の行政認定に換え、融資機関の自主的判断に基づく弾力的な運用をめざし融資協議会方式が採用された。農林公庫資金のそれまでの方式（行政庁の認定をベースに要件審査を行い、そのうえで経営審査をする方法）と異なり、都道府県ごとに設置された「総合資金制度融資協議会」において貸付対象農業者の選定を行う仕組みである。

この方式は、行政庁による貸付適格者の一方的な選定を排して関係機関による合議制を採用している点で画期的であった。県、農林公庫支店、信農連、農林中金支店、農業信用基金協会等を構成員とし、各構成員がそれぞれの立場から意見を出して協議を行い、総合施設資金・農業近代化資金・運転資金を総合した資金制度として、実質的な貸付を一括して決定することを意図したものである。農外においては成立しない仕組みであろう。

これは、政策判断と経営判断を関係者が一同に会して行うものであったから、その前に各機関は実質基準による経営審査の仮審査を済ましておく必要があった。各機関の内部意志の稟議決裁と、会議での承認を行う特殊な仕掛けの金融であった。実際には、事前の協議が不可欠であるから、その役割は幹事会が担った。この方式は商業銀行では考えられない。なぜなら、顧客の財務面、非財務面の情報を金融機関が相互に、かつ地元関係機関と共有するからである。商業銀行なら、顧客情報の独占を競争力とする。農業における個と集団の視点がなければ理解できないことである。

**[貸付対象事業、貸付方式]** 本制度は、①土地取得、土地改良、家畜購入、各種施設の建設に要する資金、②運転資金、といった事業種目ないし資金用途を総合した資金でもあったから、①②を一体として融資できるように措置された。総合施設資金の貸付方式は、選別機能を働きやすくする意図から農協転貸を排し、C方式委託・信連直貸とされた。

**[営農指導]** 本制度は、営農指導と金融が相互に協力し合い、自立経営が新規開発された技術を応用しやすくかつ技術面の失敗から頓挫しないよう、地元の農業改良普及員と農協の営農指導員が借入者の選定に参画し、かつ借入前後の技術面・経営面での指導を行う体制がとられた。本制度において農協と普及所は公庫にとってもっとも身近な存在となった。なお、公庫本店には農業融資コンサルタント（技術参与）が置かれた。

## （2）スーパーL資金と特別融資制度推進会議

スーパーL資金の根拠となる基本的な法令・通達は、農業経営基盤強化促進法（1980、2002改正）、経営体育成総合融資制度基本要綱・特別融資制度推進会議設置要綱・農業経営基盤強化資金実施要綱（1994）等である。

前述の総合施設資金が総合資金制度の中の資金であったように、スーパーL資金は経営体育成総合融資制度（「スーパー総合資金制度」）の中の一つの資金である。その名称が語るように資金制度設計の基本形は総合資金制度と同じである。

スーパーL 資金は政策資金としての「究極の商品」と言われる。総合施設資金からの大幅な改良・拡充が行われたことを物語るが、その総合施設資金との相違点がスーパーL 資金の特徴になる。ここでは、同資金誕生の経緯、目標指標、使途の総合と資金の総合、特別融資制度推進会議、貸付方式の 5 点について総合施設資金と比較しておきたい。是非は別として「究極の総合資金制度」は「究極の政策判断の仕組み」でもある。

**【資金誕生の経緯】** 前述した総合施設資金創設の経緯との第一の違いは、スーパーL 資金の場合、それを目指して蓄積した公庫の地域活動の経験が同資金の制度設計に生かされたことである。公庫創設のころ「将来公庫が自身の創意と調査にもとづいて、予算要求資料を調整し得るようになるときをもって、公庫の完成のとき」（山添利作 1963 p. 1）と言われていたが、それが実現するのは 1990 年代である。それは加工流通関係資金の分野と農業個別資金の分野で始まったが、次の経緯に見るごとくスーパーL 資金はその代表例である。

すなわち、地域農政の展開は 1984 年の農振法改正による市町村農業農村整備計画の法制化で積極化したが、公庫も 1985 年頃からその業務活動を見直して地域（市町村）活動を強化した（40 年史、107～114）。貸付の実績・消化率の低迷が定着したところである。その地域活動の実績は、1990 年に創設された土地利用型農業経営体育成資金への公庫の取組に見ることができる。①行政認定制度を廃し県に運営協議会の開催を委嘱、②市町村別・営農累計別の経営改善指標の作成、③借入れ希望者と「経営発展マイプラン」による事前相談方式等、その後のスーパーL 資金の骨組み部分が試行されたのである。本資金制度の運営のため、公庫は各支店に本資金の企画、融資推進、貸付審査及び管理を一貫して担当するプロジェクトチーム「体質強化資金班」を置き上記の取組を実践した（50 年史 p. 374）。なお、土地利用型農業経営体育成資金は 2001 年度から、既往負債の償還負担軽減のための資金を加えて経営体育成強化資金に組み替えられた。

**【目標指標】** 総合施設資金では形式基準として県レベルの諸指標が用いられたが、スーパーL では県の基本計画を下敷きに市町村レベルの指標が作られた。その基準も自立経営体の所得水準から農業経営従事者個人の生涯賃金においてその地域のおもな産業の賃金と均衡する水準へと現実化された。しかし、形式基準であることには変わらない<sup>23</sup>。

**【使途の総合・資金の総合】** 本節 5 の（3）で再説するが、スーパー総合資金制度は使途の総合・資金の総合にとどまるものではない。図 5 で「育成目標たる農業経営体像」の変化を示したが、「経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営体」に向けて農業経営改善計画を策定し市町村長の認定を受けた「認定農業者」を最終的な担い手にするため、農用地利用増進事業から農業経営基盤強化促進法への本流に、農政の各種の支流を、法律・組織・予算・特別会計<sup>24</sup>をひっくるめて合流させた結果なのである。農地の耕作放棄・減少・潰廃に直面し、農業経営基盤強化促進法第 23 条第 2 項は、認定農業者に対する農用地利用の集積目標を農用地利用規程の中に書き込むところまで進んだのである。

**【特別融資制度推進会議】** 特別融資制度推進会議設置要綱は、市町村が事務局となる特別融資制度推進会議（「推進会議」）の常設を定めている。協議事項は「地域農業振興のため

の特別の融資制度であって、関係機関が一括して処理することが適当と認められるもの」、すなわち各種の要綱・要領に定める制度資金の運営に関する事項であるが、推進会議が別途指定すればそれも協議事項に追加できる。認定農業者の認定は市町村長の専管事項であるが、制度資金の運営は原則として構成員<sup>25</sup>全員の意見の一致により決定するとされた。

【貸付方式】総合施設資金と異なり、農協転貸も可となったので（農業経営基盤強化資金実施要綱第2の7）、転貸による場合、基金協会保証利用が可能になった。

### （3）特別振興資金と協議委員会

主務指資金（一般）は、農業改良資金（1956）、農業近代化資金（1961）の創設にともなう分野調整により、国の施策に即応する特定地域・特定目的事業に対する資金の受け皿、つまり系統資金や総合施設資金などの隙間を埋める脇役となった。養豚・養鶏施設資金(1964～1985)、畜産経営環境保全資金(1970～1999)、特別振興事業資金（1973～）、特定農業施設資金(1979～1986)などがそれである。

その中に、特異な政策判断の仕組みを採用したのものとして特別振興事業資金（以下「特振資金」）がある。すなわち、特振資金は要綱・要領といった行政通達を排し、貸付の相手方を「農業を営む者」とする以外の要件を加えず、形式基準による要件審査を免れた。もちろん公庫が定める事業要件や貸付基準上の主務指資金の貸付条件は適用されるが、それは一種の自己規制であるから、商業銀行の与信審査に近い実質基準による経営審査が可能になったのである。経営審査が同時に要件審査（政策判断）になった唯一の資金である。

誕生の経過を振り返っておく。1970年代には、農構事業が進められる一方で、それから独立して、予想もしなかったような開発的な事業、実験的な事業、大規模な事業が農業部門にもみられるようになり、そのような事業への資金供給を政策金融にも要請されるようになった（30年史 p. 506）。SPF豚、ウィンドレス鶏舎・コンピュータ管理の大規模養鶏、わさび・もやし・軟弱野菜・菌床しいたけなどの工場生産的施設農業である。これらの施設の担い手は、その資本集約的性格上、農家や農業生産法人の枠を超える株式会社などの一般の企業経営体であった。

このような農家・農協以外の企業に対する制度資金の受け皿は主務指資金（一般）しかなかった。主務指資金（一般）の役割は前述のように、その時の政策的要請への機敏な対応を目的としていたから、1973年度の予算要求で「公庫の定める要件に適合する先駆的事业」を主務指資金（一般）の特認事業として追加することが即座に認められた。本来自作農のための主務指資金が、対極にある株式会社の資金として復活したのである。

貸付けの相手方は「特別振興事業を行う者（最新の技術若しくは経営方式を導入しようとするなどの事業で広く農業の発展に寄与すると認められる事業を行う者）」と規定されただけである。主務指資金（一般）であるから業務方法書上「農業を営む者」でなければならず、資金の使途が限定列挙されている。貸付条件も6.5%、15年以内（内据置3年以内）で総合施設資金と比べると不利であった。しかし、他公庫の場合と同じく「政府は一定の政策的枠組みだけを示して具体的融資先の決定は当該金融機関の自主的判断に委ね」（佐伯



1982 p. 210) られたことが、農林公庫にとっては画期的なことであった。

1974年に公庫が定めた特別振興資金融資事務取扱要領の事業の例示は次のように具体化されている。事業種類ではなく、事業目的を規定していることが注目される。

- ①地域と密着し、構造改善に寄与するもの・・・生産、処理加工の面で、地域の農林漁業の中核的な役割を果し、地域開発、主産地形成、経営構造改善に資するもの。
- ②他の経営に展示的効果の期待できるもの・・・非常に優れた革新的な技術を導入し、又は技術をシステム化しあるいは経営規模の飛躍的拡大などにより、生産性の向上、経営の合理化を図る事業で、他の経営にとっても展示的波及効果が期待できる先進的な事業。
- ③資源の開発、有効利用並びに環境の維持培養に資する事業・・・農林漁業資源を新たに発見開発し、あるいは処理加工により付加価値を飛躍的に高める等、資源の有効活用、環境の維持培養に資する事業。

以上のとおり、本資金は農林漁業を通じて利用され、農業についていえば、家族農業の枠を超えて農外からの農業参入を受入れ、農村に雇用機会を生む工業導入的な側面をもった個別資金となった。政策判断は、従来の行政認定を排し、農林公庫内に設けられた協議委員会・審査会において貸付対象候補の選定を行う仕組みがとられた。

特振資金はもちろん土地利用型農業を排除するものではなかったが、経営コントロールが可能な施設型ないし土地節約型の企業農業が多かった。普通の営利法人として農業を営もうとすると、日本では農地を離脱した農業にならざるを得ない。農地から分離された農業は農業ではないという考え方からすると「営業<sup>26</sup>」ということになり、実態は食品産業に近い。実際、農外の株式会社が農業参入する場合にも使われる特振資金は、商業銀行の「成長産業融資」に類似する。融資率限度はあったが金額限度はなく、公庫の農業資金の中では最も民間金融に近い資金であった。地域的には関東・東山とプロイラーの東北が突出していた。もちろん、農協系統の協同会社、商系のインテグレーション、大企業の直営ないし子会社なども実質判断による融資が可能であった。

#### 4、共同利用施設資金

戦後初期、食料を増産して消費者に供給するには農地改革、土地改良事業のほかに農業用資材並びに農産物の保管・処理・加工・配送にかかる施設整備が必要であった。食品産業も成立していない公庫設立当時においてこのような施設の造成は、生産農民の協同組織である農協が対応するしかなかった。また、自作農の中にも共同で小さな農産加工場などを作る意欲と力を持つ者が現れつつあった。そのような時代背景を受けて誕生したのが共同利用施設資金であるから、融資対象となった施設は、農協連のビート工場、飼料工場、缶詰工場のような大規模なものから、数戸の農家で作る共同作業場まで多種多様であった。

農業倉庫整備計画や農山漁村電気導入促進法に基づき国策として建設するものは別としていけば民需にこたえるもので、公庫の本来分野とされた土地改良資金が補助金補完資金として発足したのとは対照的に、相対的に政策的規制の少ない自由度の高い資金であった。

行政庁の関与も、必要に応じ公庫から貸付対象事業調書が依頼された場合のみ意見を出す程度にされていた。他方、金利は公庫法別表の上限金利に近い 7.5%、期間も 15 年と、規制からの自由度に反比例して厳しく設定されていた。

### (1) 共同利用施設資金の変遷

特別会計時代からあった共同利用施設は、1955 年に主務指資金（一般）が創設されると、個人的色彩の濃い農用施設（たとえば堆肥舎・農機具等）部分を主務指（一般）に移行させた。また共同利用施設は原則的には農協施設であったから、農協系統に資金量の余裕が生じれば公庫は撤退すべきことが前提されていたので、1961 に農業近代化資金が発足すると農業関係の共同利用資金は原則として農業近代化資金に移行し、以後、公庫資金は電気導入、農協病院、農山漁村総合対策、開拓等にかかる特殊な施設及び農業近代化資金で融資困難なものに限定され、農業近代化資金の補完的な役割を果たしていくこととなった。

このことは「自由度が高いたけ金利も高い」という共同利用施設資金の性格を、行政通達により承認を受けた事業への資金措置という農構推進資金型の性格に一変させた。ただし、従来型の共同利用施設資金は「一般金利」として一応残されたので、事業関連の共同利用施設資金は特例的な貸付条件を適用される「特利資金」の形になった。ちょうど中小公庫の収支相償に見合う一般貸付と特別な事業への特別貸付の仕組み<sup>27</sup>が、共同利用施設資金という狭い範囲で農林公庫資金の中に実現しているようなものである。

1961 年以降の共同利用施設資金に関する融資対象の追加・分離・移行の状況は、50 年史 (p.396) に詳しいが、ここでは、「特利」適用とされた「特殊な事業」の追加・分離の過程の主なものを次に並べておきたい。なお、以下の事業は共同利用施設資金に特利を適用するだけでなく、主務指（一般）あるいは土地改良資金などを組み合わせた総合対策事業である。その点については、次の 5 で改めてふれる。

1961 年度：農業近代化資金の発足により、電気導入施設、病院施設、「開拓・農山漁村総合対策事業、北海道寒冷地畑作営農改善事業、南九州防災営農改善対策事業」に係る特殊な施設、その他系統資金により難しいもの（災害復旧事業等）に対象事業を限定。

1976 年度：農村総合整備事業のうち農村環境基盤整備に係る事業（営農飲雑用水、農業集落道、農業集落排水施設、集落防災安全施設、集会施設、農村公園等）を追加。ただし、営農飲雑用水、農業集落道、農業集落排水施設、集落防災安全施設については、翌 1977 年に土地改良資金に移行。

1979 年度：農業倉庫集約整備事業を追加（特利適用）

1981 年度：地域農業再編整備資金制度発足（特利適用）

1982 年度：地域農業総合整備資金制度発足（特利適用）（上の行の制度から移行）  
農林漁業情報処理施設（負担金を含む）を追加

1988 年度：地域農業総合整備資金制度（水田農業確立型）発足（特利適用）

1992 年度：地域農業総合整備資金制度（畑作農業確立型）発足（特利適用）

1993 年度：地域農業総合整備資金制度（水田営農活性化型）発足（特利適用）

農業機械賃貸事業について特利適用

1994 年度：環境保全型農業推進施設、食肉センター・家畜市場について特利適用

2000 年度：新基本法を受けて地域農業総合整備資金制度は地域農業確立総合資金制度に再編（特利適用）

共同利用施設資金の貸付金の使途は、「農林水産物の生産、流通、加工または販売に必要な共同利用施設及びその他共同利用施設の改良、造成、復旧又は取得（貸付基準）」と規定されており、生活施設、環境施設まで範囲は広い。ただし、根拠となる事業に上記のような制限を受けるほか、貸付の相手方は農外者を排除するようになっている。

## （２）貸付けの相手方の要件

1956 年にスタートした新農村建設事業は「農山漁民とくに青年の自主的活動を基調とし、土地条件の整備、経営の多角化、共同施設の充実」（傍点筆者）を推進するため、新たに平均補助率 40%の補助金を交付し、その補助残は公庫資金の融資によることとされた。

このとき農林公庫の共同利用施設資金に、集落団体に対する貸付の道が開かれた。あとでふれる農協転貸（IVの3の（2））にも関連するので、以下にその経緯を記す。

1955 年、主務指資金（一般）の誕生にともない「個人的色彩の濃い農用施設（例えば堆肥舎、農機具、サイロ）」が共同利用施設資金から主務指資金（一般）の融資対象に移行し、共同利用施設資金の貸付の相手方は原則農協とされたことは既にふれたが、新農村建設事業の補助事業においては集落団体（農家グループ）が事業主体とされていたので、補助残融資の貸付けの相手方を集落団体とする必要が生じたのである。そこで「貸付対象事業が新農村建設事業である場合は、その事業を共同で行う農業者に転貸することを条件として農協に貸付けることがある。」と定められた。すなわち「農協転貸で集落団体に貸付する」という意味である。具体的には、共同利用施設資金の貸付の相手方に次の特例を設ける形で「農家グループ」への融資が開始された。

①農協を通じて転貸を行う相手方は集落団体（実行組合・生産組合等の任意組合）に限る。

②農協から資金の転貸を行う場合には、集落団体の構成員の全員または一部の連帯債務とする形式によるものとし、原則として、その転貸債権及び融資対象物件に設定された抵当権を公庫に質入させる。（「抵当権付転貸債権質入」という）。

貸付金額は、①補助事業の場合、集落団体の施設にあつては 1 件 10 万円以上とする、②非補助事業の場合、一般の共同利用施設の限度による、とされた。

農業営む者の組織する法人たる農協、農協連、土地改良区、土改連を原則的な相手方としているなかで、連帯債務によるグループ貸付として、土地改良資金の共同施行とともに注目しておきたい。

## （３）総合農協とアウトサイダー

共同利用施設資金は「特に行政的意見を必要と認める場合に限り」行政庁に貸付対象事

業調書の提出を依頼する資金とされており、例外的に食肉センター施設整備、家畜市場施設整備等について計画の承認通知を求めている程度であるから、政策判断における金融機関の独自性は高いように見える。しかし、形式基準によらない実質的な政策判断もある。

共同利用施設は一面において農家の連帯による市場対抗力<sup>28</sup>である。また、旧食糧管理法、稲作転換対策、生乳・鶏卵・食鶏・養豚の生産調整、肥料、飼料、農業機械、農薬、種苗などの取締法、農産物、畜産物、大豆、野菜などの価格安定法、農業災害、農業共済法などインフラ的な制度の大部分は、農業協同組合法に基づく農民の協同組織たる農協を受け皿としている。つまり補助残に限らず、このような法律が背景にある共同利用施設資金の融資においては、与信判断を金融機関の経営審査のみに委ねることにはならない。貸付の相手方の資本構成（農外資本から外国資本まで）、生産調整への協力度、所属する系列などは、形式基準にこそ定められていないが実質基準による「政策判断」を要した。

共同利用施設資金に限ったことではないが、「政策判断」において最も卑近なものは生産調整への協力度であった。稲作はもちろん、指定野菜・特定野菜（わさび、もやし、かいわれ大根、ベビーリーフなど少数の野菜以外の大部分）、柑橘類の果樹、畜産物など施設投資に当たって生産調整に協力しているか、という点は重要なポイントであった。

その場合、生産調整の組織体制が総合農協系・専門農協系・商系・独立系等に分かれ、さまざまな団体を通して実行されていたし、基金の造成なども系統別であったため融資の可否判断に影響した。いわゆる「アウトサイダー」への融資可否の判断は政策判断の一種とみなすことができるであろう。忘れてならないことは、総合農協が組合員の公庫資金借入の多くについて一次債務者としての役割を果たしたことである。農協転貸方式こそ、信用にかかる「共同利用施設」そのものであった。

## 5、総合対策資金制度

農地、林地、林道、漁港、塩田の位置は動かせないから、それを利用する農林漁業者は、自分をその位置に生活ごと貼り付けてきた。そのことは、「村落形成」という言葉が農林漁業部門以外にないことから明らかである。事業とその費用の負担者は、地域から切り離せないのである。業種別・用途別に資金を作ってみても、それを受けとめる「地域」では直ちに資金使途と資金種類の「総合化」の問題が起こる。

前項では、共同利用施設資金を中心に総合対策型の事業についてふれたが、以下、農構事業に代表される総合対策型の事業と資金措置について振り返っておきたい。

### (1) 総合対策資金制度の系譜

公庫法の下敷きとなった農林漁業資金融通法（1951年3月）第2条には「政府は、・・農業、畜産業、養蚕業、漁業若しくは塩業を営む者又はこれらの者の組織する法人（以下「農林漁業者」という）に対し、毎年度予算の範囲内において、左に掲げる資金を貸し付けることができる」として土地改良資金、造林資金、林道資金、漁港資金、塩業資金、共同利

用施設資金の 6 種類の資金を掲げている。その規定方法は、たとえば土地改良資金であれば「農地又は牧野の改良、造成、又は復旧に必要な資金」という書き方である。

この業種別・用途別の規定方法は農林公庫法にも受け継がれ、業種と用途により資金種類を分割し、その中を補助・非補助別、一般・災害別に異なる貸付条件を設定していく方法で細分化していく歴史をたどる。規定方法自体は単なる立法技術にすぎないとしても、その後、農林漁業生産力の維持増進を図る政策手段として、地域農業振興や個別経営の育成からのアプローチが入ってくると業種別・用途別の資金構成では使いにくくなる。

早くも 1953 年には「冷害対策臨時救農施設特別助成事業」、1954 年には「北海道冷害対策臨時救農施設特別対策事業」が実施された際に、土地改良・林業・共同利用事業等を内容とする救農土木事業に対し、業種別によらず一括して公庫資金の貸付が行われた。この事業が契機となり、地域農業振興のための特別な法律・要綱に基づき各種の事業を総合的に実施するいわゆる「総合対策事業」がつぎつぎに実施されるようになり、これに対し公庫資金の融資もいくつかの資金種類を組み合わせた資金制度として、貸付計画上も別枠とした「総合対策事業資金制度」が設けられるようになった。

総合対策事業として 10 年史は、小団地開発整備事業・奄美群島復興事業・農山漁村建設総合事業（「新農村建設事業」）、農山漁村復興特別対策事業（同和対策事業）、北海道寒冷地畑作営農改善対策事業、南九州防災営農対策事業の各事業をあげている（10 年史 p.456）。

これらの総合対策事業に対する公庫資金の貸付は、一般の業種別融資区分とは別個に特掲され、当然、それぞれの事業法に基づく計画が行政庁の認定を受けている場合に貸付けられ一般資金よりも有利な特例（特利、特別の据置期間など）貸付条件が設定された。

そのような総合対策資金制度の一部については、すでに共同利用施設資金の変遷のところで述べたが、経営体育成特別融資制度（1993）、協業推進特別融資制度（1996）、スーパーL 資金の項で述べた経営体育成総合融資制度（1994）もこの範疇に入る（50 年史 p. 374）。

しかし、何と言っても総合対策事業の代表は、農業構造改善事業であろう。

## （2）地域総合対策としての農構事業

ここまで、図 1 の ABCD 枠にそって、土地改良、農地取得、個別経営施設、共同利用施設に対する公庫資金を追ってきた。自己の投資を一元コントロールのもとに行う大企業への融資と異なり、一定地域内の多種多様な経済主体と権利主体に対し、ABCD 枠別ばらばらに行われてきた融資である。ただし、累計融資額は 10.8 兆円の中にはそうでない総合対策資金もあった。典型は、市町村の単位で全国を網羅して実施された農構事業である。

農構事業は市町村を計画主体として、統一した計画・管理の下に投資が進められた。その市町村は、行政機構の末端であると同時に市町村政の執行機関でもあるから計画主体としては行政の視点、つまりは住民福祉の視点からの産業振興にならざるを得ない。

総合対策事業、総合対策資金制度の代表として農構事業と農構推進資金について振り返っておきたい。まず、新農村建設事業について若干ふれざるを得ない。

## 1) 農構事業のもうひとつの動機

1955年の国内の豊作と世界的な食糧過剰を契機として日本の農政は、食糧増産中心から農山漁村の生活の安定と向上発展のため、農家経済の安定を中心とした施策に転換された。それを象徴する新農村建設事業は、当時の河野農林大臣の「これまでの国家的意図をもった農政から町村を中心にした農政に切り替え、一つ一つの町村に基盤を持った農政を立てていきたい」という言葉にあらわされている。新農村建設事業は、個々の農家の自助努力だけでは村づくりができないことを再確認し、一種の農家グループ運動を村づくりの契機とした点に特徴がある。本事業は1956年から1962年まで7年間継続され、1963年これを引き継いだ第1次農構事業に、特に事業展開手法の面で強い影響を与えた。

農構事業は、農業部門の生産性の向上と所得拡大を目標に始められたが、現地に受け入れられたについては現地側にも動機があった。1960年までの日本農業・農村の状況そのものが農民をして農構事業を受け入れさせていった要因であった。それは以下の点である。

①過酷な肉体労働：鋤・鎌による手作業、牛耕・馬耕、足踏みによる脱穀など、極端なケースでは、その栄養源を穀物だけにたよりながら1人1日7000kcalも要するような農作業は苦痛そのものであった（寿命まで縮めた）。分散した田畑、劣悪な農道、リヤカーや馬車による運搬、夏の田の草取りなどなどは過酷な肉体労働であった。この苦渋から開放されたい、それは農道の改良や農作業の機械化によって得られる、という単純・素朴で強烈な農民の願望が第一の「構造改善要求」であった。小作地が自作地に変わっただけでは肉体の酷使は緩和されていなかったのである。

②貧困：米穀強制供出の時代はもちろん農地改革後の10年間くらいは農家の間でも端境期の食料米の貸し借り、生活資金の親戚・近所・農協からの借入れ、闇米販売・木材伐採などによる急迫の生活が残っていた。農村では皆が貧困であったが、一般経済の復興とともに農外に職を得た身近な人たちの生活を知るにつれ、収入を増やし、より良い生活を実現したいという願望を具体的なものとして持つようになった。

③余暇への渴望：「朝は朝星、夜は夜星」と言う言葉どおり農業従事者には余暇がなかった。新聞を読む時間さえなかったことは機械化あるいは除草剤により労働時間を短縮したいという願望を生んだ。そこに次々に機械や農薬が現れてきたのだからこの願望には現実性があった。これを「やめよう」と主張する人はいなかった。

## 2) 農構事業の村づくり的側面

農構事業は、国の政策として推進された事業ではあるが、事業導入の端緒は前述の農民の個々ばらばらの願望であった。経営面積を拡大したい、農道を改良したい、水利を良くしたい、自家用発動機が欲しい、耕作機械が欲しい、農業施設が欲しい、良好な生活環境が欲しい、余暇が欲しい、幸せな生活がしたい……。これらの欲求は、生産性の向上、国際競争力の獲得という声ではなかったが、集団でやるしかない村づくりに直結していたため、市町村当局を動かしていた。個々の農家の所有農地は分散し、灌漑施設は1戸の農家だけで農場的に使うものではなかった。個々の農家の施設、機械の導入は、孤立して機

能を発揮できるものではなかった。第一、個々の農家には資金が不足していた。

ここに個と集団、計画策定と事業実施、建設後の維持管理等々を調整するコーディネータが必要になる。それが市町村役場（行政）であり、市町村議会であった。市町村役場はコーディネータ役（農構事業の計画主体）となり、農協や土地改良区や任意組合が事業主体となって農構事業は進められた。区画が大きくなり、農地が集団化し、農道が広く硬くなることは魅力であった。その結果、稲作労働時間は1965年の10a当り141時間から1993年には40時間に短縮した。兼業を可能にする余裕が生まれ、農家所得は増大し、貧困は農村から一掃された。同時に、畜力作業用の馬や牛がいなくなり、人力作業も少なくなったので、種馬所、蹄鉄屋、鍛冶屋、農具店、獣医、竹細工屋、大工、左官、精米所、製材所など「農村」にあった「非農業」も一掃されていった。農業機械の導入も進んだ。

農構事業と農構推進資金は機械導入に効果的であった。それは過剰投資、機械化貧乏の謗りも受けたが、土地条件の差異、天候の変化や作物の生育具合など不齊一な条件に臨機応変に対応する場合の「不便の共有」を体験してきた農家にとっては、一見、不釣り合いであっても合理的であった。機械化は兼業を可能にし、兼業は過剰投資に伴う投資収益の不足を補い、償還の財源を提供した。

ところで、農構事業の特徴であるが、農業基本法第21条は「農業構造改善事業の助成等」という条文を設け、講ずべき施策を直接規定している。「国は、農業生産の基盤の整備及び開発、環境の整備、農業経営の近代化のための施設導入等農業構造の改善に関し必要な事業が総合的に行なわれるよう指導、助成を行う等必要な施策を講ずるものとする」という実体法的な規定である。このことは、次の点で農業構造改善事業の特徴をあらわしている（小沼勇 2000 pp. 19-21）。

第1点は、農業構造の改善は本来、特定地域の特定のハード事業だけを行うのではなく「農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地の保有の合理化及び農業経営の近代化（2条）」を、全国農村あまねくソフト事業・ハード事業を通じて総合的に行うことであったが、それを進める手段としては、何らかの強力な「促進対策」が必要と考えられていたことである。第2点は、前述の新農村建設事業は、地区及び事業実施期間を特定してのいわゆる総合助成方式の事業であったが、基本法制定当時、新農村建設事業の次期対策が全国の市町村から強く要望されており、本事業が事実上構造改善事業に引き継がれたことである。

こうして、21条に特別に盛り込まれていた「農業構造改善事業」は、閣議了解により「農業構造改善事業促進対策」として実施されることになった。促進対策は、具体的には「構造改善地区」「事業種目」「事業期間」を特定し、そのスキームの中で「農業構造の改善に必要な条件整備」を行うことであった。つまり「農業構造改善事業」そのものではなく、一定の地区について、構造改善のためのハードの条件を整備する「農業構造改善事業促進対策（「農構事業」）」として具体化されたのである。

40年間にわたって実施された農構事業の規模の大きさ、ハード事業の実施による外形的

変貌の大きさ、実施地区の全国網羅のゆえに、農構事業そのものは「農業構造の改善の条件整備に過ぎない」ということが忘れられがちである。実績の概略を表3に示す。

表 3 構改事業の実施状況

(単位：億円)

フェーズ区分	実施期間	地区数	総事業費	1地区当り事業費
①1次農構改事業	1963～1972	3,026	2,757	1 (補助+融資)
②2次農構改事業	1970～1981	1,968	7,057	4
③新農構改事業 (前期)	1978～1989	1,896	7,846	4～28
④新農構改事業 (後期)	1983～1994	987	3,466	2～21
⑤農業農村活性化農構改事業	1990～1998	814	4,075	1.7～18
⑥地域農業基盤確立農構改事業	1994～2002	2,114	8,400	1.5～17
計 (6フェーズ)	40年間	10,805	33,601	

- (注) 1、地区の範囲は、字単位から市町村の範囲を超えるものまで、各種あり。  
同一の地区が何回でも事業を実施することが出来る。  
2、1地区当り事業費は、3：1の割合で、補助事業と非補助事業に分かれている。  
3、事業内容は、地域の実情に即して自主的・統一的に樹立された計画に従い実施される。  
農業生産基盤の整備、農業経営近代化施設の導入、環境の整備等がそれである。  
4、(出処) 小沼勇「農業構造改善事業の系譜」(全国農業構造改善協会)を参考に作成。

### 3) 新農業構造改善事業と地域主義

表3の③新農構事業(前期)の発足する1978年前後は地域農政展開の時期である。新農構事業も地域主義といわれる手法が用いられ、地域農政の重要な一環となった。

「地域主義」とは「75年から始められた、農地法によらず市町村の公告により利用権を設定することができる『農用地利用増進事業』や集落を中心に地域農業の再編を狙った『地域農政特別対策事業』、少し遅れて78年から実施される『水田利用再編対策事業』による合助制度や集団転作の手法になったものである」(石原1997 p.81)と説明されている。

なお農用地利用増進事業と農地等取得資金(Ⅲの2の(2))あるいはスーパーL資金(Ⅲの3の(2))でふれたように1975年以降の地域主義は公庫資金に大きな影響を及ぼした。

### 4) 農林漁業経営構造改善資金制度の三つの特徴

総合的事業への公庫資金の代表たる経営構造改善資金には概括的に見て次の三つの特徴がある。この特徴が、共同利用施設資金のところで前述した各種の総合対策事業への資金措置(地域農業再編整備資金など)と共通することは同類の資金だから当然である。

- ①原則として行政認定を要する：施策目的との適合性を確認するため都道府県知事の計画認定または、これに類する事前審査を通過することが制度上の必須条件とされた。
- ②個別経営施設に重点を置く：公庫資金は土地改良資金や共同利用施設資金のように「集団」を貸付の相手方とし、個別経営は災害等を除き系統金融の分野とされていたが、構造政策に関しては個別経営も農林公庫本来の政策金融の分野とされた。農地等取得資金、未



墾地取得資金、果樹園経営改善資金、畜産経営拡大資金、農構推進資金がそれである。

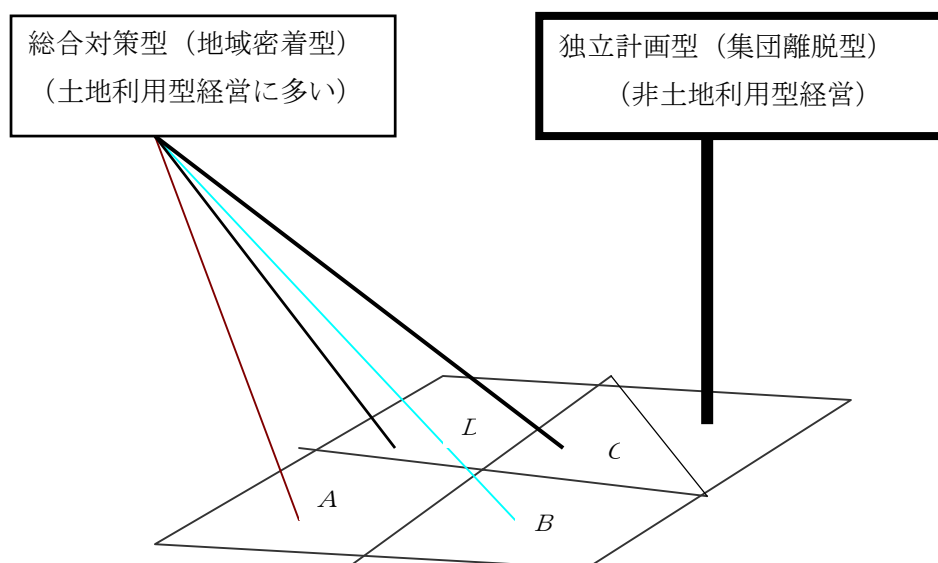
③農協転貸を原則とする<sup>29</sup>：これらの資金の借入者が農協組合員である場合にはその組合を1次債務者として2次債務者である個人(末端貸付先)に転貸する方法とした。ただし、農地等取得資金は例外的に非転貸とされた(転貸についてはIVの3の(2)参照)。

### (3) 個別資金の独立計画型と総合対策型

ところで、総合対策資金制度についての議論の一端を紹介しておきたい。佐藤氏は、総合対策資金制度を「公庫資金のコングロマレーション(集塊化)」と呼んだ。すなわち、貸付方式、貸付条件が資金ごとに別々なため、利用者は自分が必要とする用途の公庫資金を複数借りたい場合、借入手続きを資金ごとに行わざるを得なくなる。これを同一の借入手続きで済むよう各種の資金を総合した制度が上記のような総合対策資金制度というわけである。さらに、貸付金の用途を資金別単品とせず、経営目的に必要な用途の資金が一つの資金種目で一括して借りられるよう用途を総合した資金(例：総合施設資金)を「公庫資金のアマルガメーション(融合化)」と呼んだ(佐藤俊道 1969 p.29)。

この呼称を借りて言えば、用途をアマルガメーションした総合施設資金は、農地等取得資金と併用すればコングロマレーションした資金制度ということになる。スーパーL資金は、およそ農業経営に必要な資金のすべてをアマルガメーションし、スーパーS資金や農業近代化資金とコングロマレーションした究極の資金制度ということになる。

この考え方を敷衍すると、アマルガメーションした個別資金にも、地域とのコングロマレーションを果した「総合対策型」のものと、アマルガメーション段階にとどまり、地域と関係を断ち切った「独立計画型」のあることがわかる。わかりやすい例としては、植物工場建設のような特振資金は独立型であり(本文 p.30)、土地利用型農業への総合施設資金は総合型ということになる。それを、イメージとして示せば、図7である。



## 図 7 農業経営体融資の総合対策型と独立計画型

総合対策型は、共同利用施設資金のところでも説明した総合事業関連や農用地開発事業関連の農場分譲代金に対する総合施設資金・スーパーL資金に典型例をみることができる。なお、独立計画型と総合対策型は時代により優劣を争ってきたともいえる。それは、地域全体と切り離して点的に自立経営を育成していこうとする点的流れと、地域農政の面的流れの入れ替わりであった。転換点とすれば、1968年（総合資金）、1975年（農用地利用増進事業）、1993年（農業経営基盤強化促進法）があげられよう。

小沼氏は、農構事業の全体をふりかえて「重要なのは個々の経営を単独で育成し規模を拡大し数を増やすことではない。一般に個々の経営体の存在は決して孤高ではなく集落の中において多くの一兼、二兼農家とともに存在する。その中での構造的再編こそが重要であり、（中略）個別中核的農家と集落組織、集落営農との夫々の状況に応じた関わり方、組み合わせの諸々の形態、それをもって地域農業をどのように展開していくかが重要なポイントである」（小沼 2000 p. 198）と指摘している。

## IV、金融判断と債権管理

公庫の貸付審査は、要件審査、経営審査、債権保全措置により構成されると「手引」は整理している。前節で政策判断の仕組みとしての形式基準による要件審査について述べたが、本節では金融判断すなわち実質基準による経営審査について、かつ、それと密接な関連を有する債権保全措置並びに債権の管理についてふりかえる。

蛇足ながら、公庫金融は、同じ政策手段ではあっても補助金と異なり回収責任と事後の監視責任を負うことになる点、また、同じ金融手法ではあっても民間金融と異なり経営審査や債権保全措置が収益目的で行われるのではない。

貸付契約までは事業の合法規性・償還能力・債権保全について政策判断主体の審査であり、貸付契約後は債権の管理・回収・保全・整理・貸倒れ償却に関しての金融判断主体の審査である。債権の一生を通じ、政策判断と金融判断が優劣しながら重なる。

本節では、一般金融の与信審査との比較を通じて、公庫の金融判断と債権管理・回収・貸倒れ償却との特徴について考えてみる。金融判断とは、金融機関の損益と切り離しては成立しないとすれば、貸倒の問題を避けるわけにはいかないからである。

### 1、公庫の金融判断

#### (1) 商業銀行の与信判断との比較

商業銀行の与信判断手法は銀行ごとに異なるが一般論として言えば、その目的は「取引先の健全な成長・発展に寄与し、かつ個々の与信（元本・利息）を確実に回収し、銀行全体の収益向上に資するものか」を判断することである。それは次のように分解されている。

- ①企業判断：取引先の信用力を、非財務面の分析（経営者・従業員・株主・後継者等、沿革・事業内容・商品特性、業界特性・業界動向・業界構造・業界地位・事業力）並びに財務面の分析（安全性、収益力、返済能力、資金繰り、企業規模と市場シェア）により掌握する。
- ②案件判断：取引先から借入申し出があった当該案件の内容の妥当性を判断する。具体的には、資金使途（運転資金、設備資金、その他資金）の妥当性、返済原資の確実性を検討したうえで、金額・期間・返済方法・与信形態・保全等の与信条件を検討する。
- ③政策判断：銀行全体の与信運営方針（特定の個社・グループ別の与信上限、特定の業種別与信上限など）に合致するか、融資不可または融資限定に指定されている業種に対する判断の妥当性を検討する。

これに対して公庫の経営審査の目的は「借入申込者の経営内容について、経営者・経営実績・事業計画（設備投資計画）・資金計画・収支計画・償還計画の各項目を審査し、融資対象事業が目的どおりの効果をあげ、資金の政策目標を達成し、貸付金が利息とともに回収できるかどうかを判断するものである」（前出「公庫資金の手引」）としている。

以上を比較してみると、借入申込者の実態分析により貸付金が利息とともに回収できるかを実質的に（形式基準によらず）判断するという点では全く同じである。また、取引先の信用力に関する判断手法（企業判断）も融資対象案件の判断手法（案件判断）も同じあり、業種別審査事典を参照すればわかる程度の違いのように見える。

しかし、当たり前のことではあるが、次の点で基本的な違いがある。

第1点は、公庫の貸付先は「貸付けの相手方」ではあるが、必ずしも「金融取引の相手方」とは言えないことである。商業銀行の場合はその金融収益獲得を目的として金融取引の相手方と「取引」をするのであるが、公庫の場合は貸付の相手方と政策目標の達成を「取引」している<sup>30</sup>わけではない。取引らしきものは、せいぜい計画達成の意欲の把握と、担保・保証の提供に関する折衝くらいである。ただし、後述するように債権回収の局面では、政策判断をかなぐり捨てたファクタリングとなる。

第2点は、公庫の金融判断は案件判断中心で、企業判断は付随的とならざるを得ない仕組みだったことである。資金種類別に申込ルート（貸付方式、審査システムなど）が異なるため、融資業務は基本的に案件単位で処理せざるを得ず、民間銀行でいう企業判断（経営持続性に関する判断）は、事後的に名寄せして到達する情報であった。もっともこの点は、使途別融資から経営別融資になるにつれて改善されていると思う。一方、債権回収では案件に関係なく企業単位となることは、ことの性質上当然である。

第3点は、貸付対象事業（貸付金の使途、事業内容、一般・災害の別、補助・非補助の別など）、貸付の相手方、貸付金額の限度とその算定方法、貸付条件（償還期限、据置期間、償還方法、貸付利率）、公庫資金相互間の関係などが法令等の形式基準により決まり、経営

審査における貸付条件の検討余地はほとんどなく、かつ第2点に述べた理由で困難であったことである。民間金融では案件判断における与信条件の交渉が銀行収益の生命線となるが、公庫には採算管理の物差しがなく、法定された貸付条件をあてはめるだけであった。

## (2) 公庫の金融判断の特徴

以上3点の外形的な比較をその内実に立ち入って考えれば、次の3点に敷衍できるのではなかろうか。ただし、ここでは商業銀行の与信とある程度比較可能な、総合施設資金のような行政認定を排した個別資金を念頭におく。

### 1) 関係機関集合しての団体審査

収益獲得目的の金融取引ではないから、貸手側としては内密に交渉を進める必要はない。資金需要は普及所とか農協とか役場を通じて上がってくる。そこで一応ふるいにかけてられたものを審査する現地調査は、県経済課・主務課（例えば畜産課）、県事務所、信連本・支所、公庫支店、農業改良普及センター、市町村役場、農協などの関係機関が全部ないし一部集合して行う。最終的にリスクをとる融資機関が、命がけで決断するのは明らかに異なる。行政的に資金供給のパイプ的機能を果すという面が強かった。

### 2) 弱いマーケットへの関心

企業判断であれば、その企業の持続性（売上持続の可能性）こそが第一の着眼点となるので、業界動向、マーケット情報等による判断が審査の前提となる。公庫も貸付先経営の健全な成長発展を願うとはいえ、その前提となるマーケット情報を形式基準による政策判断に置き換えることはなかったか。個々の農業経営体の指標が正しくても、売上の見通しを誤れば、実質基準による金融判断を誤らせる。それだけが理由ではないが、旺盛な資金需要に応えたあと過剰生産が表面化することが繰り返されたことは事実である。

### 3) 融資機関の採算とつながらない金利設定

公庫資金が補助金補完から出発したことに伴う資金設計上の特徴として、補助率と同じように政策的優遇度を基準とした金利設定が行われるようになった点をあげたが（Ⅱの3の(2)）、そもそも、公共事業として行われる土地改良事業の受益者負担の意味は何だったのだろうか。石原氏は、土地改良事業を、本来私的な投資分野だが農業者が資金不足であるため代わって国や地方公共団体が補填している「補完的公共投資」とする説を引用し、「現在に至るまで、受益者負担に対する問題は解決を見ていないが、私益に近いものについては受益者負担を重く、公共に近いほど、負担は軽くとの方向が貫かれている」（石原、1997 p. 130）と結論づけている（脚注15参照）。公庫資金の金利に類推適用すれば、政策からの自由度の高いものほど高く、政策性の強いものほど低く、ということになる。公庫金利について「政策重要度に応じて強い傾斜金利体系が設けられ・・・（中略）・・・そうした区別の基準となっているのは、対象事業の性格、金利負担の難易などではなく、もっぱら政策的重要度のいかんである」（佐伯1982 p. 210）とする見方とも共通する。

問題は、金利設定が金融機関としての採算管理と切り離されている<sup>31</sup>ことである。商業銀行のようにリスク引当を含む貸出コストを回収し利潤を獲得するのに必要なスプレッド

を調達金利にのせて貸出金利を設定する必要はないが、予定された赤字の発生原因を計量的に明らかにしておく義務はある。形式基準を厳しくする分だけ金利を低くするというのでは、要した社会的コストの説明にはならないし自己規律もなくなる。

## 2、経営審査

貸付けの相手方が多様であることから、公庫は、①土地改良区・農協などの「中間法人審査」、②農家などの「個人経営審査」、③会社企業と企業的な個人経営に対する「企業経営審査」の3つにセグメントして、態様別の経営審査を行うこととしている。

以下①～③について、貸付方式（直貸・委託）、転貸・非転貸、件数・金額の大小を視野におきながら経営審査の特徴を見ておきたい。

### （1）土地改良区・農協などの「中間法人審査」

1）土地改良区の法人としての機能は、土地改良施設の恒常的なメンテナンスと数年に一度の施設の建設を行い、それに要する「実費」を賦課金として徴収、管理することにある。非営利法人である土地改良区に一般的な意味での「経営」があるわけではないが、リスクのない貸付はありえない。土地改良区の経営審査の特徴は次のとおり。

公庫資金の融資対象は建設の部分であり、土地改良区の償還財源は組合員から徴収する特別賦課金であるから、この場合の経営審査は、結局、土地改良区の運営状況と組合員の償還負担能力（農家経済の良し悪し）に対する審査ということになる。

實際上、土地改良事業が集団事業であることの結果として経営審査の最大の眼目は10a当たり賦課金額、事業同意率と賦課金徴収率であった。償還力は、簡単にいうと、10a当たり賦課金額と経済余剰の比により判断できる。つまり、その構成要素である事業量・事業費単価、生産量・生産物単価等から、面積当たり累積負担を正確に算定することがポイントとなる。しかし、それを予測することは不確定要素が多く実際上無理である。

結局、設立（事業）認可時の同意状況が、事業施行、賦課金徴収、償還に決定的影響を持つという経験的事実から、同意状況の良くない土地改良区については地区別に（それは水利団体別＝集落別を意味する）に、その理由、対策、解決見通しを明らかにすることが経営審査の内容となった。

また、賦課金徴収状況については、經常・特別の会計別、年度別、部落別を明らかにし、不振の場合はその理由の把握と対策に審査担当者のエネルギーが注がれた。書面または現地調査による審査は、結局、土地改良区内の地区単位（水利団体＝集落ごと）の実態をつかみ、判断することであった。事業に係る一定地域の3分の2以上の同意で強制加入が可能となるが、その一定地域とは土地改良区全体ではなく集落単位のスケールでカウントしてはじめて意味を持つのである。地域のためにやむなく同意・不同意するにしても、参加者は集落単位についてはじめて判断が可能であったのである。

行政と公庫の協働は土地改良資金の場合、公庫があたかも行政の金融代理店であるかの

ように進められた。ただし経営審査を軽視する意味ではない。大規模から小規模事業まで、すべての事業主体、事業種目を通じて与信上のリスクが何であるかは経験的に蓄積されていく。事業設計、実施については行政側が圧倒的情報を持つ反面、賦課金の適切な算定の仕方、償還負担力の推計、徴収率の向上対策など償還の段階では、公庫が全国 1 万前後に及ぶ土地改良区を地帯・作目区分、地域面積、組合員数、職員数（役場職員の兼務も多い）、関係市町村の財政援助など分析データを蓄積し審査上のノウハウを積み上げていた。

なお、土地改良資金の融資にあたり水利権ないし水利権量の変化については、行政も公庫も貸付対象事業調書や借入申込書に記載していなかった。大規模な基盤整備、水利改良工事は「水争い」を見事に解消したし、転作による水量の減少の影響もあろうが、河川灌漑地帯、溜池灌漑地帯を通じて末端水利団体（集落）ごとの異なる水利量や水利権の帰属について経営審査が目を向けなかったのは一体なぜだったのだろうか。

2) 農協に対する貸付には、①組合員が行う事業に転貸するための貸付と、②組合が自ら行う事業のための貸付とがある。①については、末端借入者についての経営審査であるから(2)の個人経営審査と同じになる。ただし、農協が一次債務者となるのは決して形式的なことではなく、金銭消費貸借上の法律効果が厳として発生している。

②については、農協を経営体としてみるのであるから、土地改良区の経営審査とは決定的に異なる。共同利用施設資金の審査であれば、あとで述べる企業審査と同じである。まずは、融資対象事業の採算性、それに不安ある場合は農協全体の収支計画、組合に欠損金が発生している場合には信用事業・経済事業・共済事業・営農指導事業ごとに分析して問題点を摘出し、その改善策について検討する。専門農協の場合には一般的に経営基盤が弱いので組合の執行体制や財務状況について審査を行った。

## (2) 農林漁家などの「個人経営審査」

該当する資金は、農地等取得、自作農維持（以上、委託・信連直貸）、農構推進資金（委託・転貸）、過疎資金など個別融資の大部分である。農家に対する総合施設資金・スーパーL・経営体育成強化資金もこの範疇に入る。

「個人経営審査」の申込者は農家であるが、その場合の具体的な判断項目は、①家族構成と雇用労働力は経営規模に見合っているか、②雇用労働力、経営する土地の利用区分・面積・保有形態から経営の継続性はあるか、③賃借のウェイトが高い場合にはその永続性・安定性はあるか、④地域内の土地利用型経営における申込者の経営規模の位置、家畜の飼養頭羽数、施設機械の保有状況とのバランス、⑤作付けようとする作目の生産技術水準・販売能力・販売単価、過去の収支実績・農業所得、農外所得とその源泉、借入金比率、などである(農林公庫「公庫資金の手引」1992 p.102)。

しかし総合施設資金を除き、これらの資金については事務キャパシティーから行政庁の選認定通知書と選認定申請書（借入申込書の代替）により一律処理するのが一般的である。現実には、認定審査委員会で問題になった案件や書類上異常な内容のものについて、いわば抽出的に上記のような審査をするのが通常であった。本来的な採算判断（たとえば、農

機具の稼働率などの合理性)は、大量処理案件においては不可能で、組合員勘定や営農勘定による農協の定性・定量的な審査を通過すればそれに信頼を置くのが実態であったろう。

顧客をセグメントするのに、その属性のどれをメルクマールとするかは商業銀行にとっては営業上の大問題であるが、農業経営においては「農家所得＝耕作面積×単位面積当たり生産量×単価×所得率」の式の中の「耕作面積」が決定的な属性であったから、農業経営改善計画書等の書面審査による限り、遠方から細部に立ち入る意味はない。

### (3) 会社企業と企業的個人経営に対する「企業審査」

公庫は企業審査を「大型案件の審査に必要な多面的な審査」と定義し、大型案件とは「総合施設資金、農林漁業施設資金（主務指・共同利用）で借入申込金額が1億円以上の案件」としていた（1990年3月時点）。つまり、借入申込金額が1億円以上の、会社企業と企業的個人経営に対する経営審査を「企業審査」とした。実は、「企業審査」に該当する貸付先になってはじめて、記帳した経営情報が入手可能になり、経営審査が金融判断と重なるのである。その意味で「企業審査」の内容は商業銀行の企業判断、案件判断（1の（1））と申込金額のレベルを除き、それほど異なるわけではない。

なお、共同利用施設資金の農協以外の貸付の相手方は、5割法人・団体の規制をもって農業を営む者の領域に限定しているが、農協系統の「協同会社」を含め、おおむね普通の会社、普通の製造・流通・販売の企業が相手方であり、民間金融機関との取引もあるし、そこに垣根があるわけでもない。経営審査についても商業銀行の与信判断に近い。

農外の飼料会社、肥料代理店、種苗企業、食品産業等は、一般に商業銀行の資金でインテグレーションを展開したが、子会社を作って公庫の主務指資金（特振）等を利用した。公庫資金の貸付けの相手方として、構成員要件等の形式要件はあったが、親会社は連帯保証人に立つだけで自己資金を調達するのと同じ結果を得ることができた。

## 3、債権保全措置

債権保全措置とは、貸付の相手方が本来の返済手段（投資のリターン）による返済が不能になった場合にも、回収原資となる「別なもの」を貸手が法的に取得しておいて、貸付先の信用力や返済原資の確実性を補完するもの（信用補完）である。具体的には担保（物的保全）・保証（人的保全）を取得しておくことであるが、最終的な回収の実効があがるよう取得時点でその有効性を十分検討し、かつその後の価値の変動を何らかの手段によって常時把握しておくことが必要である。

収益性が低く不安定であるうえに、その所有する資産の換価性が低い農業者を貸付の相手方として、政策判断という形式基準を加えた融資をすれば、与信リスクが高くなることは論を待たない。その中で、一定の政策効果をあげるには、低収益に対しては長期・低利の資金を準備し、返済不能に陥った際の回収原資となる「別なもの」の乏しさには、貸し手側の採算的制約を少なくしておくしかない。

公庫資金の債権保全措置は、一般金融機関と同様、①物的担保の徴求、②保証人の徴求

が基本であるが、このほかに補完的な債権保全措置として、③損失補償契約、④償還助成、⑤信用基金協会の保証等を用いた。

しかし、最終的な貸付先のリスクが公庫資金にストレートに反映しているのではない。農業の場合、価格安定制度、災害補償保険制度、信用保証制度、各種の利子助成制度・借換え制度などの金融インフラともいべきクッションがある。

なによりも、事業の公共性からくる明示暗示の公的保証（A枠）、補助対象物件の担保価値（処分の制限は受けるが補助金分だけ評価は上がる）、受託者の保証、応用動作として始まった農協転貸制度（C枠）などが、上記①～⑤と重なっていることを見逃してはならない。さらに、最後の回収手段たる「別なもの」も尽きた場合の貸倒れ償却まで視野に入れておかないと公庫の担保・保証問題を論じても意味をなさない。以下に、1996年当時を例にとり、公庫の担保・保証の取扱を類型化して簡単に触れておきたい。

## （1）担保保証なし（地方公共団体）

### 1）地方公共団体に対する貸付

土地改良資金の中の公有牧野資金が該当する。地方公共団体は債務者として債権保全上の懸念がないとの仮定に基づく。都道府県、市町村またはその一部事務組合が該当する。なお、財産区が牧野を管理する場合は、その財産区の属する市町村が貸付の相手方となる。

### 2）地方公共団体が参加する法人で当該地方公共団体と損失補償契約を締結するもの

### 3）農協転貸資金でその転貸に係る債務について農業信用基金協会の保証あるもの

## （2）保証のみ（土地改良区、農協転貸）

### 1）土地改良区に対する貸付

土地改良区は実態上、公益を目的とした法人であり、回収原資は、組合員から徴収する賦課金という強制徴収権が認められている財源である。しかし、土地改良資金にリスクがなかったわけではない。初期においては事業の機能を十分に発揮できないような小規模の土地改良区が過半を占めていたから、財政不振土地改良区の再建整備（1962～1967）、土地改良区育成強化対策（1980～1982）などによって、土地改良区への地方自治体の補助、利子助成、組織整備（合併や合同事務所）、財産処分、追加工事の施行、内紛の解決などへの支援が組織的に行なわれた。また、個々の土地改良区ごとに災害や事業の失敗（例：水田の漏水など）、内紛、農地の減少などさまざまなリスクがあった。もっとも、このような場合も法的措置にいたることは極めて稀で、災害の場合も含め償還条件の緩和（中間据置、償還期限延長など。後述）により再建措置を講ずるといった手法が広汎に行なわれた。

したがって、債権保全措置としては、担保を徴せず（土地改良区の資産に換価性なく、徴求するとすれば個人の物上保証になるので事実上不可能）、執行責任を担保する意味での理事全員又は一部の連帯保証を徴するのが通例であった。これは、理事個人の一般資産の換価価値といった「別なもの」を求めるというより、もっぱら土地改良区運営（数カ年にわたる事業では権利関係の輻輳という内紛リスクを孕む）責任の自覚を求める意味が強か



った。根底に水利権をとおしての個と集団の連結という共同体規制があった。

また、事業の単価が異常に高い、執行体制が悪い、紛争があるなどの場合、地方自治体の損失補償契約を徴求するなどの債権保全手段が用いられたことも土地改良資金の特徴である。債権保全の意味だけではないが、農道事業などその受益が非農家に及ぶような事業種目については市町村の償還助成が行なわれた。

## 2) 地方公共団体に対する負担金に係る農協貸付

県営土地改良事業負担金を市町村ルートにより徴収する場合、あるいは市町村営土地改良事業の場合の負担金については、市町村は地方自治法又は土地改良法に基づく条例により受益者に負担金を課する。その負担金について公庫は、農協を貸付の相手方として土地改良資金を融資する。この場合の農協の償還金は、土地改良法による事業の場合には土地改良区に準じた賦課徴収が適用され、法によらない事業の場合でも農協と組合員間には転貸（実質転貸）の関係が発生するので、保証人のみでよい、という考え方である。

## 3) 農協転貸

比較的少額の貸付について農協転貸が採用されていた当時、農協が一次債務者であれば、農協は自己のために保全措置を取るので公庫は保証人のみでよいとした。その後、スーパーL資金等大型の貸付も農協転貸が適用されるようになったが、この場合、基金協会保証が定着しリスクは緩和されている。

農協転貸の問題は、債権保全の意味だけでなく、前述のように「共同利用施設」的な農協信用事業の一面を物語る。公庫金融の一つの特徴として簡単にふりかえておきたい。

公庫の前身である特別会計時代の農業資金は、土地改良資金と共同利用施設資金のみで個別資金はなかった。しかし、個別施設（農機具やサイロ）資金への需要は強く、共同利用施設資金利用の応用動作として、農協が借入者となって施設を取得し（農協資産に計上）、その施設を個人に貸付けるいわゆる「施設転貸（民法 612 条の転貸）」による個別施設に対する貸付の道が開かれた。実質的な「資金転貸」である。さらに、農協の組合員が数人で土地改良事業を行う場合の土地改良資金について、農協名義で資金を借りて当該組合員に転貸する「農協転貸」も応用動作として認められていた。

公庫設立後、個別融資が主務指資金（災害）に限って開始されたが、この時には個人施設融資の零細を理由に、当然のように農協転貸方式が採用された。この点は注目に値する。つまり、転貸方式は現実の必要に即して発生したわけであるが、この貸付形式が個別資金にフィットした理由としては、融資手続きの各段階で次のようなメリットがあったからである。農業における個と集団の関係をあらわす一つの例として記しておきたい。なお、1963年の農業経営構造改善資金制度では転貸制度が採用されたことは前述した。

### ① 転借者及び公庫にとってのメリット

ア、単協による信用力の補完と円滑な融資が確保される。

イ、貸付の最低限度に満たない小口の融資を可能にする。

ウ、地方公共団体の負担金を課せられた者に融資の道を開くことができる。

## ②受託者及び単協にとってのメリット

ア、単協を直接の貸付先とすることによって受託者の事務（償還金の回収事務等）の軽減を図ることができる。

イ、設備資金融資に伴い、単協の運転資金の活用が図られ営農指導も容易になる。

ウ、転貸手数料が単協の定期的な収入となる。（受託者が事務委託手数料を支払う。）

ただし、デメリットとして、①末端債務者に融資目的をアナウンスするうえで農協の存在がマイナスとなる場合がある、②子契約（転貸先→組合）と親契約（組合→公庫）の2重の金銭消費貸借契約が発生し法律関係が複雑になる、③実質的な効果として単協が全面的にリスクを負担する結果となる、ことがあげられる。

債権管理上、特に問題となるのは③である。転貸資金については、受託者の保証責任はないに等しくなる。また、転貸先が倒産しても農協が破綻しない限り、公庫債権の貸し倒れ償却処理をすることは出来なくなる。

### 4) 少額貸付

原則として300万円までの少額貸付（1990年時点）については、保証人のみの貸付を認めている。ただし、農地等取得資金の場合は、300万円以下であっても、融資対象地が譲渡や転用を防止する意味で融資対象農地を担保に徴求する。

以上「担保保証なし」と「保証のみ」について説明したが、それなら「担保のみ」とはどういうケースか。①借入者が保証人に代えて担保設定を希望する場合、②融資対象物件担保のみで債権が十分保全されている場合である。

残るは「担保保証あり」だけであるが、以下このケースを3つに分けて説明する。

### (3) 農地等取得資金と農地担保

融資対象物件担保の原則から農地等取得資金の担保は農地担保となる。

一般金融機関の場合、農地は「公法上の規制が厳しい物件」であるから「担保不適格」としている（逆に規制が厳しくないという理由で、市街化区域内的の農地は担保適格とする）。農地法が農地を担保にすることを法的に「一般禁止」としているわけではない。農地法が農地取得資格者を限定しているので市場性がなく換価が困難とされているからである。

ところが、公庫は1955年の自作農維持資金創設以来、特に1963年の農業経営構造改善資金制度の創設以来、農地担保を債権保全の主要手段<sup>32</sup>としてきた。「時価×掛け目」という担保評価方法自体は一般の金融機関と異ならないが、時価の算定方法、掛け目の設定の仕方は独自のもので、決して硬直的ではない。たとえば、融資率が80%で、その取得時価の80%を担保評価額とするなら、当の融資対象農地を担保にとれば100%の保全となる<sup>33</sup>。しかし、融資率と掛け目は変わるので、実際には融資対象農地を担保としたうえ、貸付金額の多寡に応じ2～3人の保証人を徴するのが通例であった。

### (4) 育成経営体貸付と担保・保証

本来の返済手段（投資のリターン）に代わる、債権額と同価値の「別のもの」を取得しておけば貸し手にリスクは残らない（同額の預金質入、信用保証協会の保証など）。しかし、

担保価値に過度に依存した「担保依存の与信」は、与信判断の中で行うべき信用リスクコントロールを放棄し「信用リスク」を「担保価値の変動リスク」にふりかえるに過ぎない。それでは競争状態にある一般の営利金融機関の場合、貸出競争に敗退する。

土地改良資金は無担保融資、農地等取得資金は農地担保であることにふれたが、両資金は事実上、融資機関は公庫だけで競合機関はない。その点、個別経営施設資金にいたって初めて債権保全についても一般の金融機関との比較が可能になる。

まず、表4、5によって商業銀行と公庫の保全バランスの組み立て方を比較すれば、以下のような公庫担保の特殊性が浮かびあがる。

表4 商業銀行の保全バランス

与信額	保全
現在与信残高（今回与信額含む） （商手・当貸・手貸・証貸・支払 承諾・代理貸保証等に区分）	優良担保・優良保証(C1) 一般担保・一般保証(C2) （いずれも今回追徴を含む）
	保全合計（C）
与信合計（残高ベース）（A）	保全過不足（C－A）
与信合計（極度ベース）（B）	信用与信（B－C1）

表5 農林公庫の保全バランス

与信額	保全
現在残高（公庫資金の既往残高） 今回貸付額	既往担保・保証 今回融資対象物件 今回添え担保 今回保証
	保全合計（B）
与信合計（残高ベース）（A）	保全過不足＝B－A B／A・・・担保充足率 （充足率の高低：企業を見て判断）

第一は、政府金融機関の仕組みからくる違いである。

①預金業務を行っていないので、定期預金、譲渡性預金、商業手形（担保手形）などの優良担保を徴求できない。また、信用保証協会、保証会社の利用機会が少ない。

②反復取引が少ないため、担保管理が不十分となる。また、政策的、間歇的設備資金供給であるため物別金融になり与信額の認識が「今回貸付額」中心となる。

③公的金融、非営利金融であるから高いリスク負担を求められる。逆に損失補償契約、

償還助成、転貸制度（農業信用基金協会保証）などの補完的な債権保全手段が得られる。

第二は、農業政策金融ということからくる特色である。

①公法上の規制がある農地はもちろん山林、原野、採草放牧地等借入申込者の保有資産は一般的に換価性が低く、評価が相対的に困難。ために融資対象事業費や造成費による評価を余儀なくされ、換価価値と乖離したものとなりやすい。

②融資対象物件の保全の目的で、融資対象物件優先徴求を原則としているが、融資対象物件は一般に構造や用途が特殊で移転困難であり換価しにくい。機械、温室など登記できない場合は譲渡担保によるしかない。補助対象物件であれば買い戻し特約や補助金返還の問題が付着している（補助金適正化法）。

#### （５）企業の貸付の担保・保証

企業審査に該当する資金の担保・保証は次による。この場合も表４、５で指摘したことがあてはまるが、優良担保と反復取引の問題はより先鋭に現れる。

- ① 原則として、保証人及び担保を徴する。
- ② 原則として、融資対象工場の土地、建物、機械施設等のすべてを担保に徴する。
- ③ 融資対象工場が完成するまでの間の債権を保全するため特に必要があると認められるときは、他の適当な物件を選定して担保に徴するか、又はこれに代わる適当な保証人を徴する。
- ④ いわゆる親会社等があるときは、必要に応じ、その保証を徴する。

#### ４、債権の管理・回収・貸倒れ償却

公庫設立の理由の一つに、特別会計の債権管理が国の財政法に縛られ、国の債権の「全部または一部を免除したり、あるいはその効力を変更するには、一々法律によることが必要であって、債務の減免、譲渡担保の設定などは極めて困難」（10年史 p.103）という事情があった。実際、債権管理業務は承継債権の回収業務から出発したのであり、承継債権の回収完結後も、公庫が開拓承継債権や塩業資金の回収に見るごとく一種の整理回収機関としての役割を果たしてきたことを忘れてはならない。公庫金融の特質を探るうえでは、どうしても債権の発生から完結まで、その一生を通じて見なければならぬ理由である。

政策判断は案件ごとに資金の目的と合致しているかを形式基準により要件審査することであった。それは結果として、一個の最終末端貸付先に貸付方式別の複数の債務（個人債務、持分債務、加入団体債務（賦課金債務、転借債務、隠れた保証債務）など）を残すことになる。つまり案件単位では把握できない「取引の相手方」のバランスシートが債権管理の場面に入って初めて、本来の金融問題として眼前に現れ、農業融資が農業・農村における個と集団の関係を根底においていることが明らかになる。

公庫は、業務遂行上の必要から「融資業務」を「貸付けの業務」と「債権管理の業務」にわけて整理している。債権の管理業務はさらに次のようにブレークダウンされている。

- ①債権の管理・・・債権分類、延滞の管理、金融機関間の債権移管、

- ②債権の回収・・・払込みの請求、延滞管理、  
補助金交付・農地転用・農地譲渡に伴う繰上償還・違約金の請求
- ③債権の保全・・・債務者に関する変更、貸付条件の変更、担保物件の管理、
- ④債権の整理・・・全額繰上償還の請求、受託者の代位弁済、訴訟、取得資産の管理、
- ⑤債権の償却等・・・不良債権の償却、

このうち、農業政策金融の特色を強く反映している以下の4点を検討しておきたい。

### (1) 繰上償還請求と違約金

要件審査によって、貸付金の使途、貸付の相手方、貸付金額の限度、償還期限、据置期間、償還方法、貸付利率、公庫資金相互間の関係などが形式基準のレーンに収まっているかを照合したうえで貸付決定するが、その形式基準をいつまで維持すべきかは貸し手・借り手双方が金銭消費契約の特約条項に従う。

契約した維持条項が遵守されない場合、公庫はこれに対し繰上償還請求措置を行う義務を国に対して負っている。しかし、年数回の断続的取引しかない公庫は、常時継続的に取引のある銀行と異なり、期限の利益を奪う方法としては請求喪失<sup>34</sup>を採用せざるを得ない。

請求喪失に該当する項目は以下のとおり（一般的な義務違反に関するものは省略）である。すなわち、①資金使途違反の場合、②限度超過の場合、③補助金交付の場合（要件審査時の補助金額が変更された場合は改めて限度計算する）、④裁判所や税務署の手続きによって信用を失った場合（差押、破産、会社整理開始など）、⑤融資対象施設の譲渡・転用又は収用された場合、⑥事業計画等について認定・承認を要する資金で認定を取り消された場合、である。⑤の場合、土地改良資金、農地等取得資金は転用違約金が課される。

公庫の条項は④を除き、政策性の維持を担保するものとなっている。国家資金の政策融資であるから当然ではあるが、市場経済の下で形式基準というレーンの上にあることを完済にいたるまで守らせるのは実際問題としてかなりの困難をとまなう。

### (2) 条件変更と代弁猶予

農業関係資金の延滞残高（件数及び金額）の9割強は農地等取得、自作農維持、畑作営農改善、総合施設の4資金で占められていた。それが延滞の原因というわけではないが、前3者は「無代弁委託貸・非転貸」である。残りの総合施設資金は非転貸である。延滞増加の原因は、災害、事故、病気などに起因するもののほか農産物の生産調整や輸入自由化による果実・畜産物の価格低下などが影響していた（40年史 p.257）。

延滞性向については「オイルショックあたりまでは不振土地改良区、開拓農協及びその傘下の開拓者であったが、その後は直接の貸付先である農林漁業者の生産技術、販売力などの格差が生じて事業収入の伸び悩み、それが要因となって自由競争市場から落伍する『個別経営』タイプにとって代わった」（工藤精一、公庫月報1979年3月号）と言われる。

延滞の原因によっては貸付条件変更の申請・承認の措置（リスケジュール）が多用された。この場合、商業銀行であれば、新規貸付と同様の審査を要するが、採算的制約が比較

的少ない公庫の場合、その措置により経営再建が可能と判断されれば、災害の場合はもちろん、ケースバイケースによる弾力的な運用がなされた。もっともこの「ソフトな方法」には問題もあった。農業に限ったことではないが、1990年度末の例で言えば、一般の金融機関では考えられない5年以上延滞貸付先が479先あり（小口資金、開拓資金を除く）、うち半数は営農や操業を継続中であった。これは農林漁業の特質を表わす。

もう一つの特徴は、代弁猶予の問題である。業務委託契約及び受託要領は、受託者の保証責任のある資金の代弁履行について詳細に規定している。その中に貸付条件変更の協議中の場合や法的整理の準備ないし実行中の場合には、代弁を猶予できる規定がある。一般の金融機関では考えられないこと（代弁猶予申請は面子上できない）であるが、一部の信連では猶予申請が多用され公庫も審査のうえ応じた。

### （3）自作農負債整理資金と畜産特別資金

二度の石油ショックで経済が低成長に入ると、農業経営環境も急激に悪化しはじめ、1970年代後半は、基本法農政下の規模拡大と国境措置の緩和で生産過剰を来たした畜産・果樹経営の負債整理時代に入る。用意された公庫資金は1979年からの自作農再建整備資金と1988年からの自作農償還円滑化資金である。大雑把に言えば、前者は制度資金以外の借入金の負債整理資金であり、後者は制度資金の償還金の借り換え資金である。公庫資金は、民間借入（系統負債）の負債整理だけでなく、償還金部分のみとはいえ公庫資金を含む制度資金の借り換え資金を供給するようになったのである。

注目すべきは、前向き資金として借りた公庫資金の償還金が農協の営農勘定（北海道の場合「組勘」）に組込まれ、営農勘定から直接あるいは畜産特別資金<sup>35</sup>に借り換えられて農協資金に換わり、その農協資金が再建整備資金で借り換えられ、遂には元の公庫資金が償還円滑化資金で借り換えられるという負債拡大の循環が発生したことである。もちろん、厳格な政策判断（「農業経営安定計画」の認定）を経ているが、受委託関係から見ると、代弁資金を契約途中で無代弁資金に変えることにもなった。

### （4）貸倒引当金と貸付金償却

投資のリターンという本来の返済財源が得られなくなった場合、貸し手は保有する権利を行使して元利金回収を図るが、なおかつ回収できない部分は「貸倒れ」として資産から償却するしかない。ここまできると政策金融といえども金融判断（実質基準）しかない。政策判断の入り込む余地はない。そして、金融機関である以上、損益抜きというわけにはいかず、損益を言う以上、貸倒償却を無視するわけにはいかない。

まず、公庫の貸倒引当金について見ておこう。会計検査院は平成14年度決算検査報告で次のように述べている。「公庫では、貸倒引当金について、前年度末の引当金残高を当年度の益金として全額戻入した上、当該年度の繰入額として、補給金と実損益との差額を、貸付金残高に1000分の6を乗じて算出した金額の範囲内で繰り入れることが認められており、繰入額は13年度214億円、14年度207億円となっている。このため、公庫の貸倒引当金に関しては事実上損益の調整手段となっており、将来の貸倒れに備えて繰り入れるべき額と

はなっていない（農林公庫ホームページ）。要するに、リスクを債権分類（自己査定）により定量的に把握したうえ、リスク引当として貸倒引当金を計上する間接償却の仕組みがないことを意味する。行政的な融資であるから貸倒れは少ないという前提で、直接償却の方法があれば、本来の意味の貸倒引当金は不要と考えられていたのかもしれない。実際、1953～1997の45年度間の償却実績（50年史 pp. 732-736）は比較的少額である。

次に、公庫の貸付金償却の実績であるが、上記検査院報告は1998年度以降の貸付金償却について次のように記述している。「公庫では、毎年、債務者の破産、解散、事業閉鎖等により債権回収の見込みがない場合や、債務超過の状態が相当期間継続してその営む事業に好転又は再起の見通しがない場合など、一定の要件に該当する不良債権については、当該貸付金残高から担保等による回収見込額を控除した額を償却予定債権とし、財務大臣の承認を得た上で、貸付金償却として決算処理を行っている。（中略）貸付金償却については、平成10年度以降、従前の元本債権の全額を償却予定債権とする全部償却に加え、部分償却の制度を導入して、毎年多額の償却を行ってきた」（農林公庫ホームページ）。そして、報告は1998～2002の5年度間の償却額についても公表している。表6は5年度間の償却額の合計（B欄）を前年度末の残高と対比し「償却額率」としたものである。

表 6 1998～2002年度の貸付金償却額

（単位：億円 %）

業種別	(A) 1997年度末 残高	(B) 1998～2002 年度間の償却額	(B)/(A)×100 (償却額率)
農業	27,113	182	0.671
林業	10,397	87	0.837
漁業	2,363	400	16.927
加工流通	3,306	120	3.629
合計	43,178	790	1.878

これは、特定期間を切り取った数字であるから多くは言えないが、漁業関係の償却額率が極端に高いほか加工流通関係資金は農業の5.4倍も高く、かつ絶対額も両業種で66%を占めている。政策金融として行政の認定があっても、投資の収益性が制約される先への融資は貸倒れリスクを避けられない。

そこで、民間金融機関の貸倒れ償却と比較した公庫の特徴を3点指摘しておきたい。

①政府金融機関の償却証明制度は1997年7月に廃止され償却の基準はある程度緩和されたが、間接償却はなお未導入であること、②商業銀行の場合、償却財源は一般に業務純益（一般企業の営業利益に相当）であるが、公庫の場合、補給金はその財源となること、③回収不能見込み額の算定上、形式的な義人とも言うべき一次債務者農協と末端の実質返済

負担者が異なる農協転貸の場合は、実質返済負担者が破綻しても農協が破綻しない限り回収不能にはならないことである。

以上、公庫の金融判断と債権の管理・回収・貸倒れ償却をふりかえって言えることは、民間金融機関と比較しての公庫金融の特徴は金融機関としての採算管理から切り離されていることである。この点、「新政策金融機関」ではどう設計されるのであろうか。

## V、おわりに

公庫農業融資の50年をふりかえったが、II～IV節でふれたことを通して、公庫金融の特質を融資体制、金融機関としての性格、融資機能の3面からまとめ、最後に「新政策金融機関」を視野に入れながら、公庫農業融資の今後について簡単にふれておきたい。

### 1、融資体制の特質

50年間の農業融資10.8兆円の融資業務が、金融・行政・農業団体にわたる多数の独立機関の協働において行われたことを第一の特徴としてあげたい。それは、あたかも一つの巨大な金融機関のごとく動いたのである。もちろん、より強いアライアンスの例は、いわゆる系統金融機関にいくらかでも見ることができるが、そのような営利を軸としたものでなく、行政による、ある種の統制を背景とした政策金融連合体が現実に機能したのはなぜであろうか。それは「農業界だからできたこと」としか言いようがない。

農業は国と農民の共同事業であって、国が農民と提携することによって産業として成り立ちうる実態を反映したものである。これは営利金融機関の原理から見れば信じられないような欠点（手続きの煩雑さ、審査期間の長さ、形式主義など）を抱えながらも、図6のパネルが既に形成済みのもとでは他に選択肢がなかったのである。

そのパネルが形成されていた背景に水利権と水利団体に端を発する農業・農村における個と集団の関係があること、それが金融技術に不可欠な権利主体と経済主体の概念に農業独特の特殊性を与えていることを抜きにして考えることはできない。農業金融の問題は結局、個と集団の連結関係にいきつくのではなからうか。

### 2、金融機関としての特質

公庫を金融機関としてみる場合、「収支相償」あるいは「補給金率の上限」といった会計的な「物差し」がなく、公庫の損益と融資業務の関係は、理念的にはともかく実質的には断ち切られていた。それは行政機関としてみれば何の不思議もないことであるが、金融機関としてみれば、社会的コストである「予定された赤字」の発生原因を説明していない。

酒折論文は、政策が目的で金融は技術的手段に過ぎず、国の行政執行の一部を担う一機関としてとらえている。金融技術を応用して補助金を節約する行政機関とする発想はA枠資金については理解しやすい。確かにその場合、農林公庫は行政施策の一部分・公的金融



の一部・公共事業の一部たる事業团的なものと捉えることも可能であつたろう。現実には公庫は、巧まずして、それらを統合した業態を迫及し、今日の金融技術が開発している多段階多数の利害関係者による「事業金融」を先取りしていたことにもなる。

しかし、金融技術だけを応用して政策判断に従属させることは不可能である。「自己コントロール能力を持つ独立機関」であつてはじめて自己の「物差し」による与信リスクの評価という金融機能が発揮できる。金融機関管理会計が公庫の中に根付いていないことが公庫の金融機関としての特質である。今日では改善されているであろうが、現場で、貸付条件を審査決定する実務担当者が、申込者の質問に「基準でそう決められています」という説明しかできないのなら「寝ていて人を起こす」ようなものであろう。

### 3、融資効果の特質

末端借入者だけでなく総合事業を企画する市町村などを含め、資金の需要者は公庫資金を利用する場合、自己の必要に資金をはめ込んでいくのであり、マクロの問題である資金の政策的性は関係ない。借入者が政策目的ではなく資金そのものを必要としていることは名寄せすればわかる。そのような体験は貸し手に融資効果への不安を与える。

とはいえ、農業者の事業費調達を可能にし、新技術の応用を可能にし、肉体労働を緩和し、貧困からの離脱を促進し、もろもろの融資効果をもたらしたことは厳然たる事実である。ただ、「農業の健全な発展」をもたらしたかどうかは政策金融だけの問題ではない。

融資効果については、「収益性の高い投資機会ないし経営の発展上不可欠の投資項目があるが、それらを現実化するための資金が不足している時に、資金を経営にとって好ましい条件で供給すれば、そこに大きな効果が生まれる。これが融資の効果である。しかし、収益性の高い投資機会そのものは金融では作り出しようがない。低利資金の供給はもちろん、投資費用の節減を通じて相対的な収益改善につながるであろうが、ここには限界がある。いうまでもなく、市場における需給の動向、価格の動向、技術開発の動き等が、投資の収益性を規定する要因である。現在の日本農業が直面している供給過剰、輸入農産物との競争、農産物価格の低迷といった難しさを考えると、農業投資の収益性は制約されており、金融によってできることは限られている」（泉田 1999 p. 9）と説明されている。

「経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営体」を点的に創出していくことが国際競争の場で現実的かどうかは、農家にくらべたらはるかに経営感覚に優れたはずの漁業者、林業者（特に漁船漁業や製材業）への融資の結末が証明している。まずは公庫自体が金融機関としての経営感覚を身につけることが先決であり、それは「新政策金融機関」の発足に向けて着々と実行されている。

### 4、公庫農業融資の今後

2006年6月、政府は「政府系金融機関の経営形態の見直し案」を決定した。その決定によると、農林公庫は2008年10月から他の公庫等と統合され、特殊会社（特別の法律に基

づき設立される会社法上の株式会社。「新政策金融機関」という。)の一部門となる。本稿の課題から離れるが、50年をふりかえって、公庫農業融資の今後について考えてみたい。

第一は、統合機関においては金融機関管理会計の導入を避けられない。透明性を確保した効率的な政策金融機関とすることを目的に株式会社形態の統合機関とするのであるから、収支相償タイプであろうと補給金受入れタイプであろうと、損益と切り離れた金融はありえないことになる。農林漁業部門では赤字が避けられず財政支援が必要なことは論をまたないが、その根拠を損益計算で示すことも当然で、融資責任も自覚しやすくなるであろう。

第二は、その際、公庫資金の原型となった土地改良資金型の融資の基本形は抜本的に新政策機関のそれに変わることになる。土地改良資金について言えば、土地改良事業費全体に対する同資金の割合はすでに4.4%に激減し(本文 p. 22)、補助金、交付金、起債に置き換わっている。「金融の本質に反する」(本文 p. 9)からである。今後は受益者負担なしの本来の公共事業に戻るが、もちろん今後、土地改良資金需要や行政との協働のすべてがなくなるという意味ではない。土地改良施設の補修・維持管理には、新政策金融機関の土地改良資金が利用され、個々の事業金融として通常の金融手法に置き換わるという意味である。

第三は、金融・行政・農業団体にわたる多数の独立機関の協働において行われてきた公庫融資体制の今後であるが、貸付から管理まで、債権の一生を考えればそれを解消することはできない。しかし、すべてが独立機関の協働によるというわけではない。少なくとも、A 枠土地改良資金、C 枠に吸収された農地等取得資金については水と補助金を脱却し得ないので協働体制を解消することはできない。

第四に、C 枠の中の独立計画型(本文 p. 39 の非土地利用型)及びD 枠の食品産業類似のものは、もともと独立機関の協働にはなじまないものであるが、地域との関連を断ち切ることはできない。農林漁業部門と中小企業部門のシナジーが発揮される分野となる。

新政策金融機関の農業部門の守備範囲は「補完すべき民間金融が存在しない」分野(AB 枠)および総合対策型(土地利用型)個別融資を中心になろう。このような分野は本来の農業であり、国と農民の共同事業だからである。

## ・参考文献・引用文献

- 朝倉孝吉 (1988) 「新編 日本金融史」 日本経済評論社
- 石原健二 (1997) 「農業予算の変容—転換期農政と政府間財政関係—」 農林統計協会
- 泉田洋一 (1985) 「構造政策の推進と農林公庫資金」 『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」 『アグリビジネスの産業組織』 東京大学出版会
- 泉田洋一・万木孝雄・豊田秀夫 (2001) 「農村開発金融に関する新見解の特徴と含意」 『農村研究 93号』 東京農業大学
- 泉田洋一 (1999) 「法人経営と農林公庫資金の役割」 『長期金融 81号』 農林漁業金融公庫
- 小沼勇 (2000) 「農業構造改善事業の系譜」 全国農業構造改善協会
- 加古敏之 (2005) 「経済発展と米経済」 『近代経済学的農業・農村分析の50年』 農林統計協会
- 加藤謙 (1983) 『農業金融論』 明文書房
- 糊沢能生 (2006) 「農業・農村の現状と集落営農への期待」 『農業法研究 41』 農山漁村文化協会
- 小池恒男 (2000) 「農協共同利用施設の投資・資金問題」 『農業経営発展と投資・資金問題』 富民協会
- 斉藤仁 (1971) 『農業金融の構造』 東京大学出版会
- 川島敬忠 (1967) 「白馬は馬に非ず」 公庫月報 1967年10月号 農林公庫
- 川島敬忠 (1969) 「白馬も馬である」 公庫月報 1969年2月号 農林公庫
- 酒折武弘 (1968) 「政策金融に対する疑問」 公庫月報 1968年4月号 農林公庫
- 酒折武弘 (1969) 「原点に帰る」 公庫月報 1969年4月号 農林公庫
- 酒折武弘 (1969) 『「原点に帰る」補遺』 農林公庫旬報 251号 農林公庫
- 佐伯尚美 (1982) 『農業金融の構造と変貌』 農林統計協会
- 佐藤俊道 (1969) 「変革期における公庫融資業務のあり方」 農林公庫総務部
- 鈴木博・楠本雅弘 (1986) 「[解題] 農業金融の諸理論」 『農業金融論』 農山漁村文化協会
- 高木文雄 (1956) 『農業と財政』 財務出版
- 谷口信和 (1998) 「日本農業の担い手の存立構造」 『21世紀日本農政の課題』 農林統計協会
- 農林漁業金融公庫 (1965) 『農林漁業金融公庫十年史』
- 農林漁業金融公庫 (1974) 『農林漁業金融公庫二十年史』
- 農林漁業金融公庫 (1984) 『農林漁業金融公庫三十年史』
- 農林漁業金融公庫 (1994) 『農林漁業金融公庫四十年史』
- 農林漁業金融公庫 (2004) 『農林漁業金融公庫五十年史』
- 原洋之助 (1985) 「基本法農政下の農産物輸入」 『基本法農政の経済分析』 明文書房
- 星勉 (2003) 「風土性を活かした総有的集落営農の展開と意義」 『農業経営安定の基盤を問う』
- 渡辺洋三・金沢良雄 (1962) 「農業水利制度と水利法則」 『農業水利秩序の研究』 御茶ノ水書房
- 山添利作 (1963) 「農林公庫10周年を顧みて」 公庫月報 1963年4月号 農林公庫
- 吉村啓右 (1966) 「公庫融資の回顧と展望 (1)」 公庫月報 1966年8月号 農林公庫
- 米坂龍男 (1982) 『《四訂》農業協同組合史入門』 全国協同出版

## [脚注]

- <sup>1</sup> 「業種別・資金別融資状況」(農林公庫50年史 p.632)の年度別実績を単純に合計したもの。なお公庫資金全体の融資累計額は林業・漁業・加工流通関係資金の5.6兆円を加えた16.4兆円である。
- <sup>2</sup> 石原(1997)による。同書は75~92の期間を「日本財政の危機の状態から、財政再建を経てバブル経済とその崩壊に至る」転換期財政と位置づけ、財政再建摸索期(75~79)、財政再建期(80~85)、国際化・自由化進展期(86~92)に3区分している。この間の農業予算は価格政策の大幅な縮減と一般事業補助金の整理合理化により、国の一般会計歳出に占める農業予算の構成比が14.4%から6.6%に低下する一方、農業予算の中では公共事業関係費のみが増加する結果となっている(同書)。
- <sup>3</sup> 貸付計画(事業計画)は、年度および四半期ごとに主務大臣の認可を得て執行するが、その中の規制単位を「融資枠」と称した。63年までは50に及ぶ資金用途ごとに融資枠を設定していたが、64年度から、経営構造改善、基盤整備、一般施設、経営維持安定、災害、予備の6枠に簡素化され、それぞれの枠内の資金間では弾力的運用が可能となった(20年史 p.163)。
- <sup>4</sup> 実体法である融通法と、経理法である特別会計法に基づく国の直轄融資制度。事務の所管部署は51年4月から農林大臣官房金融課特別会計班、52年8月から農林経済局特別融資課(10年史 p.72)である。
- <sup>5</sup> 「設立当初は土地改良・造林・林道・漁港の改良・造成・復旧・など主として公共的な融資をしていたが、本来の業務としては、農林漁業者に対して低利の貸付を行うことにあることはいままでのない(朝

- 倉、1988 p. 265) として、個別資金こそ公庫の本来業務、としている意見もある。
- <sup>6</sup> 「公庫が出来たころは主務省は親元みたいなものだったし・・実務的には農林中金ベースであった(「25年をふりかえって」1978、公庫旬報464号)が、同時に「機動的にことが運んだ(同)」ようである。このような中では第一勸銀出身の理事の意見は出しにくかったのかもしれない。
- <sup>7</sup> 設立後の監督窓口とされた農林省農林経済局特別融資課が、省内の原局から提出された金融面の予算要求を、各局・県からの「ツケ」と受けとめていた(農業構造問題研究No. 20, 1967 p. 79)ことから、各原局が補助金獲得の感覚で、公庫資金の条件改訂に対処していたことは想像に難くない。公庫資金の資金設計、貸付計画は、各原局の「予算マター」であった。7月の金融課による原局ヒヤリング、8月の概算要求、12月の大蔵折衝(3局説明)は一種のイベントであったし、四半期ごとの事業計画・資金計画の認可申請もそのつど大蔵3局説明を要した。しかし、民間金融機関の預金業務(原資調達)に代替する「効率のよい資金調達」業務でもあった。
- <sup>8</sup> もっとも、このような毎年のルーチンのみが条件改訂の推進力であったわけではない。内閣総理大臣の諮問機関たる農林漁業基本問題調査会(1961)、第二次臨時行政改革調査会(1983)、経済財政諮問会議(2002)などはもちろん、いわば内輪の研究會である農業金融に関する懇談(1967)、公庫金融研究会(1973)、制度金融問題懇談会(1975)、(さらには農林漁業金融に関する研究会(2004))などが、その時々の資金制度の創設、改定を後押ししてきたことは周知のことである。
- <sup>9</sup> 「金融の特質」が補助金との対比でのみ理解されたことが悪影響した。金融の特質とは①「金融による機動的処理」により補助対象事業の画一性を補完すること、②融資の谷間が発生しないよう公庫内部の「運用により対応する」ことなどに矮小化して観念された。たとえば、土地改良事業に関連する特殊な資金需要(未墾地取得、果樹植栽、重機械購入など)を運用により融資対象として取り込んでいったことなどである。これらの措置はそれなりに高く評価されたが、貸付基準の隙間をぬって運用を広げることが公庫の「独自性」「金融機関らしさ」になってしまった。民間金融でも使途の限定と確認は必要であるが、それは投資の有効性を確保する実質基準として行なわれる。多段階の融資組織においては止むを得ないことであったかもしれないが、公庫の場合、投資の収益と無関係に形式基準によって使途を限定したことが問題であった。
- <sup>10</sup> もちろん無原則だったのではなく「営利を目的としない政府機関ではあるが、金融機関としての採算の限度を維持するため、資金コストの点から出資額と借入額が規制され(10年史 p. 516)」収支相償となるように出資が行われるはずであった。しかし、1963年低金利の経営構造改善資金制度が新設されると公庫資金の運用利回りは急速に低下した。1965年度予算編成に当たっては、公庫債の発行、財借借入金金利に対する国の減免措置等の収支逆鞘対策が検討されたが、公庫への出資を大幅に借入金に振替える方針が採用され1965年度予算から新しく国の一般会計からの補給金制度が導入されるに至った(「農林行政史」農林水産省、1976 p. 742)。補給金交付の目的は当初「特定貸付金(3.5%貸付金等)の利子補給」であったが、年度途中から「公庫の資金運用部資金等からの借入利息の一部に当てるための補給金」になり、1969年度予算からは「公庫の業務の円滑な運営に資するための補給金」へと拡大されていった。最終的には金利差のほかには人件費、事務費、手数料、償却費等を補給金でまかなっている。この補給金は国の予算では農林省農林経済局の「金融費」とされているが、上記の内容であれば、名称はともかく名実ともに「行政経費」である。金融機関経営の視点から見れば、補給金は「特別の社会的コスト」の受入れであるから、その受入れには経営採算から見た明確な規律がないならば、公庫は「弱い意味での持続性」(泉田・万木・豊田 2001 p. 16) さえない非金融機関ということになるであろう。
- <sup>11</sup> ちなみに、農林水産六法に収められている法律のほか、農林漁業金融公庫資金関係法令集(2000年10月版)に1163頁に及ぶ要綱・要領・通知が収められており、形式基準の「法源」となっている。
- <sup>12</sup> ただし、貸付決定権は公庫にあり行政手続を経た案件に対しても、借入主体の執行体制や累積償還負担と償還財源などを審査し、必要ならば是措置をとった。しかし、金融上のリスクを理由に「貸付けの謝絶」を行なうケースはほとんどなかった。
- <sup>13</sup> 業務委託契約は、その第1条で「農林漁業金融公庫法に基づく資金の融通に関し、借入の申込の受理及び審査、貸付金の交付、貸付金の管理回収、融資後の資金の使途並びに借受人の事業に対する監査等の業務(貸付の決定を除く)を委託」する旨定めている。これは、貸付決定を除くすべての事務を含んでおり、この範囲内で受託金融機関(受託者)に広汎な裁量権を与えたものである。
- <sup>14</sup> 予算折衝では必ず業務委託手数料の適正コスト、他公庫との比較が問われた。出発点の水準は「見送り資金特別会計(1949～1951)」まで遡る。鉱工業融資は事業主体への直接貸付であったが、農林漁業は小口多数のゆえ農林中金(個人・会社へは市中銀行)を通ずる間接貸付とされた。農林中金は、特別会計の貸付金利に事務費と保証リスクを上乗せして貸出金利を年10%としたが、農林省の申し入れにより1950年に特別会計法が改正され、年度末残高に対し取扱手数料2%、債務保証料0.5%計2.5%が業務委託手数料として特別会計から支払われことになり、貸付金利は7.5%とされた。結果、手数料水準は他公

庫より高くなったが、この水準は農林漁業資金融通特別会計を経て公庫に引き継がれた。当時は農林漁業組合再建整備法の時代であり、不振経済連を抱えて苦しむ信連の強化に公庫からの業務委託手数料を役立たせる狙いが反映されたという背景もある。農協系統対策が公庫業務の一面にあることは、留保金の例とともに注目される。もっとも同じ手数料水準が銀行等にも適用された。

- <sup>15</sup> 一般の公共事業の場合、事業経費は事業主体である国や地方自治体が全額負担するのが原則である。土地改良事業の場合のみ、公共事業であってもなぜ受益者負担を課することが可能なかは、現在に至るまで解決をみていないが、「私益に近いものについては受益者負担を重く、公共に近いほど、負担は軽くと方向は貫かれている」（石原健二 1997 p.131）とする見解がある。
- <sup>16</sup> 農地等取得資金の貸付適格認定に必要な「農業経営改善計画」に記載しなければならなかった事項は次の通りであった。①農業経営の状況、②資産及び負債の状況、③収入及び支出の状況、④農業経営改善の計画、⑤取得予定の土地の状況、⑥必要資金の額及び調達方法、⑦貸付金の償還計画、⑧申請者が農業構造改善計画に基づく事業の参加者である場合には、その旨及び農業経営改善計画と農業構造改善計画との関連、⑨その他必要な事項 という具合である。
- <sup>17</sup> この点についての公式的見解は、「都道府県知事の認定は、その内容から見て農地等取得資金の貸付目的の達成を図るため貸付けの適否についての審査、判断のうち必要な部分を行政庁が行っているにすぎず、行政庁が国民に対し権利を設定し、義務を課し、その他具体的な法律効果を発生させる公権力の行使にあたる行為又は公権力の行使に当たる事実上の行為で継続的性質を有するものに該当するものではない。」（1969年3月3日付け農林大臣の行政不服審査裁決書）とされ、行政不服審査の対象外とされている。
- <sup>18</sup> 法的な検査権限はないが、会計検査院は「政府系金融機関の貸付先に対しては会計検査院法では検査権限はないので、当該金融機関が貸付先に対して持っている調査権限に乗っかる形で、いわゆる肩越し検査と称して検査している」（1981.10.23 参議院決算委員会 大村会計検査院長（当時））
- <sup>19</sup> 「念書を取らなければ認定できないから、農協職員や学校の先生をしている人に農地等取得資金の貸付実行までに勤めをやめるとの念書を入れさせる」（旬報、1978）ようなことが行われていた。「農業に精進」の判断は難しい面はあるが、形式基準が形式的な判断をもたらしていた例といえる。
- <sup>20</sup> 「農地法上の規制は、私的自治原則に基づく個別的恣意的取引（＝市場的社会関係）を対象とするものであって、農地権利者の自主的集团的合意、したがって一定範囲における、恣意的個別的でない公的意志（＝計画的社會関係）は対象外とする論理である。農地の集团的管理＝集落営農が、農地法の適用除外を受ける利用権設定の規範的根拠とされたのである」（糊沢 2006 p.57）として、農地法と農業経営基盤強化促進法のダブルトラックを、法規制と自己規制の相互補完関係として捉える見解がある。
- <sup>21</sup> ここに述べられた趣旨は、いわゆるモノ別金融（形式基準による事業付帯ローン）から、経営体に着目した「実質基準による経営審査」を公庫の農業金融にも取り込むものであった。東畑四郎氏は、総合施設資金の生まれてくる背景について「農林公庫は政府の特別会計から移行したものだから、・・・役所と民間の弱いところばかり取ったという感じで、・・・少しも金融機関的なセンスがないので・・・金融マンが養成できないのではないかと。自ら責任を持って融資をしていくことによって・・・立派な職員が出てくるし、金融機関としての性格もできるのではないかと二つの狙いがありました」（長期金融 No. 48 1975 p. 24）と述べられている。1968年ごろの公庫内部の「政策性と金融性」論議につながる発言であった。
- <sup>22</sup> 「地主制度の解消後は、農業は国と農民の共同事業の感を深くしている。すべて国が主人として農民と提携することによって農業という産業が成り立ちうる実態」（高木 1956 p. 57）を背景として農民の家族構成や所得まで国が指標として示したのである。「牧民思想」が残っていたのである。
- <sup>23</sup> 「日本の中央集権的・単線的政策金融の構造は、融資が全国一律の基準で行われるといったこととなってもあらわれる。それは、しばしば地方の実態に即さない基準である」（斉藤 1971 p. 239）といった批判に答えるように形式基準のレベルは地域を下がっていくが、下がるほど固有名詞の積み上げになる。集落における個と集団の連結関係を解明しない限り指標は抽象的な形式基準たらざるを得ない。
- <sup>24</sup> 農業経営基盤強化促進事業には、農地保有合理化法人を事業主体とする農地保有合理化事業、市町村を事業主体とする利用権設定等促進事業・農地利用改善事業促進事業・農作業受委託促進事業等がある。これらの事業の財源措置は一般会計だけでなく「農業経営基盤強化措置特別会計」で賄われている。同特別会計は1946年創設の「自作農創設特別措置特別会計」を1985年に改変したものであるが、既にそのときから「農業経営基盤強化措置」というネーミングになっていることに注目すべきである。
- <sup>25</sup> 推進会議の構成員は、市町村、農業委員会、農協、県、地域農業改良普及センター、信連、農林中金、農林公庫、農業信用基金協会、(財)農林水産長期金融協会等とされている。全員一致の原則は、協議事項の種類によって別途の取扱を可能としている。従前の資金別の協議会等（農地等取得資金、農構推進資金などごとに設置されていた。）を統合したものであるが、実質において変わるところはない。
- <sup>26</sup> ドイツでは「農業」の概念として土地を管理する、土地に対して働きかけをするということを前提とし

- ていて、土を使わない植物工場野菜を作る場合にはドイツ的に言うところ「営業」となる（農業法研究 39 号 2004 p. 97）。日本では生産物の形態で決まる。例えば、輸入大豆からモヤシ（野菜）を作る場合は農業となるが、豆腐を作る場合は食品製造業になる。後者は加工流通資金の融資対象とされ国産大豆を一定割合使用することが要件となるが、前者は農業資金の融資対象だからそのような制限はない。
- <sup>27</sup> 新政策金融機関にかかる制度設計（案）（2006 年 6 月）によると、中小企業金融公庫の業務については一般貸付を廃止し特別貸付に限定する、とされている。この点では農林公庫資金に近づくことになる。
- <sup>28</sup> 農協法第 10 条は共同利用施設について「組合員の事業又は生活に必要な共同利用施設の設置」という規定をおいているが、小池恒男は農協の生産・流通関連共同利用施設 27 種類の設置状況を 1975 から 1995 の 20 年間について調査し、利用事業に帰属する共同利用施設はごく少なく「販売事業に帰属する生産・流通に関連する共同利用施設が圧倒的多数を占めている」と結論している（小池 2002 p. 204）。
- <sup>29</sup> 農構事業の性格から一定の地域に、一定の期間で集中的に資金を供給していく必要があったことが理由であるが、信連が農業者個人のために債務保証を行う（代弁義務を負う）ことは農協法上疑義があったことも原因である。（農協法上の疑義については 1970 年の農協法改正により解消している）。
- <sup>30</sup> 公庫が営利目的を持つか否か（商人性・営利機関性）については、公庫法 36 条第 3 号で同法 18 条ほかにも定める業務以外の業務を行う場合の罰則適用を定めているところから営利性はないと結論されよう。なお、独立採算制をとっている場合には一種の営利機関とする説もあるが、公庫は該当しない。
- <sup>31</sup> 金融システムの持続性に関し「資金仲介のコストはもちろん金融機関の経営努力と技術革新によって下げていかなければならないが、しかし持続性を考えるならば結果として課せられる利率は、コストに見合う（正常な利益を金融機関に保証した）ものでなければならない」という「強い意味での持続性」と「外部からの低利資金供給に依存する」という「弱い意味での持続性」の二つの立場が論ぜられているが（泉田・万木・豊田 2001 pp.15-16）、農林公庫のシステムは、脚注 10 のような補給金システムを前提にする限り、「弱い意味の持続性」の金融機関というより、安上がりの行政機関なのかもしれない。
- <sup>32</sup> 融資事務面において、公庫は農地等の物的担保力を十分活用し本資金の融通の円滑化を図るため、1963 年 8 月「農地等の担保評価要領」を定め都道府県別の固定資産評価額に一定倍率（全国平均で田は 2.6 倍、畑は 4.2 倍⇒1972 年に田 4.2 倍、畑 5.5 倍に改正 20 年史 p. 292）を乗じた担保評価額を算定することとしたが、これと前後して 6 月には農地法施行規則の一部が改正され、競落等により公庫自身が農地等の所有権を取得できるようになった。
- <sup>33</sup> 突飛な発想であるが、もし農地が集落の総有形態にあると仮定すれば、農地等取得資金の本質は不動産担保金融に過ぎず、借入金の使途は農地の有償取得にあるのではなく、売り手に対する使途制限なしの貸付金となる。親子間売買と同様、売り手と買い手が同一の経済主体であるなら名義は関係なくなる。
- <sup>34</sup> 銀行にとっては「銀行の貸付債権」と「債務者が当該銀行に対して有する預金債権等」を相殺するためいち早く相殺適状を作る必要があるから当然喪失としている。預金業務のない公庫ではそれは無意味であるし受託者や農協にもできない。なお、請求喪失としていることは、公庫が期限の利益を喪失させるべきか否かを個々のケースについて具体的に判断しうる余地を残しているものと言える。
- <sup>35</sup> 「いわゆる広義の負債整理対策のための融資制度として、公庫資金については 1979 年度から農業経営再建整備資金制度が設けられ、農協系統資金を原資とする利子補給制度としては畜産部門に対する特産特別資金、果樹部門に対するみかん転換農家経営安定等融資制度が設けられている」（鈴木・楠本 1986 p. 345）後 2 者の利子補給は中央畜産会の基金の運用益を財源としている。その基金は農畜産振興事業団の畜産物関税収入が充てられるので、畜産物価格対策と同時に発動されるのが一般的である。