

農業災害補償制度を取り巻く最近の情勢

農業災害補償制度を取り巻く最近の情勢

制度関係

○ 規制改革会議第3次答申（参考1）

平成20年12月22日、内閣府規制改革会議の「規制改革推進のための第3次答申」が内閣総理大臣あてに答申され、同月26日、閣議においてこの答申を最大限尊重することが決定された。この答申の中で、農業共済の関係については、農作物共済の当然加入制、新たなリスクヘッジ手段によるサービスの充実化、経営の透明化・健全化を問題意識としつつ、その具体的施策として、

- ① 農業共済組合が組合員の意識を踏まえて事業運営を行っているかを検証し、その内容を公表すべき
 - ② 農業共済制度におけるリスクヘッジ手段の多様化・高度化を研究し、公表すべき
 - ③ 農業共済組合の事業実績並びに業務及び財産の状況に関する説明書類について、ホームページに掲載するなど、情報開示を促進すべき
 - ④ 農業共済組合においても、総会議決がなされるなど組合員の求めに応じて公認会計士監査が可能であることを周知すべき
- とされている。

これらの答申に対し、①については現在、調査を、②については民間損害保険会社との勉強会を実施しているところである。また、③については「農業共済団体における情報開示について」（平成21年5月15日付け21経営第662号保険監理官通知）により、④については主管課長会議、全国参事会議（平成21年4月15日開催）により周知を図ったところである。

○ 果樹共済の引受けの拡大

果樹共済の収穫共済における面積引受率は、全樹種平均で25%前後と低水準で推移していることから、平成19年度より

- ① 生産金額の確認について、系統出荷の資料だけでなく、青色申告関係書類等も利用できるようにして災害収入共済方式等の加入要件を緩和すること
 - ② 地域別の危険段階別共済掛金率を設定した上で、個々の農業者の被害実態に応じて地域内一律の共済掛金率を更に個人ごとに設定する危険段階別共済掛金率を設定できるようにすること
 - ③ 選果場単位で加入促進を図り、農業共済資格団体として加入することにより大規模経営体と同様の低い事故率に見合った低い掛金率を設定できるようにすること
- などの運用改善を本格的に実施して、加入促進を図っているところである。

○ 衛星画像を活用した損害評価方法の確立について（参考2）

現行の水稲共済の損害評価は、多数の農家の協力を得て行っているが、今後、農家数の減少や高齢化の進展が見込まれていることを踏まえ、将来にわたり大災害時においても適切かつ確実に損害評価を行っていくため、衛星画像を活用した損害評価方法を確立するための事業を平成20年度から開始したところである。

平成20年度は、北海道及び宮城県において事業を実施し、北海道及び宮城県の水稲の作付実態及び災害実態に応じた収量推計式を策定したところであり、平成21年度以降、策定した収量推計式の更なる精緻化を図ることとしている。また、北海道及び宮城県以外の県においても、GISデータの整備状況等を踏まえつつ順次事業を開始し、各県の水稲の作付実態及び災害実態に応じた収量推計式を策定することとしており、平成21年度においては、12県（岩手県、秋田県、山形県、福井県、千葉県、愛知県、滋賀県、島根県、山口県、香川県、佐賀県、宮崎県）が事業を開始したところである。

○ 家畜共済損害防止事業の見直し（参考3）

家畜共済損害防止事業は、共済事故抑制を通じ、家畜共済事業の収支の安定を図るため、昭和42年度から実施してきたが、その後の飼養形態の変化等を踏まえ、一層の事故低減効果が上がるよう、平成20年度に対象疾病の見直し、診療点数方式の導入、連合会等の事業実施裁量の拡大等を見直しを行い、平成21年度から適用しているところである。

組織関係

○ 農業共済事業の適正化（参考4）

農業共済団体においては、「コンプライアンスは団体が自主的に行うもの」との基本認識のもと、平成19年12月に「農業共済団体等のコンプライアンス態勢を確立するための具体的取組み」を組織決定し、各団体が自ら具体的な行動計画であるアクションプログラムを作成して、同プログラムに基づきコンプライアンス態勢の確立に向けた取組みを実践している。

具体的な取組状況としては、

- ① 不祥事未然防止マニュアル、チェックリストの策定
- ② チェックリスト等を活用した自主点検
- ③ 役職員の研修
- ④ コンプライアンス改善委員会の開催

等について、ほぼすべての団体で実施されているところである。

○ 農業共済組合等の組織体制強化計画（参考5）

昭和45年度以降、組合等の事業基盤及び事業実施体制の一層の整備強化を図る観点から、組合等の広域化を推進し、昭和45年当時の3,202組合等を平成21年4月時点では275組合等まで再編整備を行い、組合等の組織体制の強化を図ってきたところである。

最近の農政改革の推進、厳しさを増す財政事情等組合等を巡る状況が変化している中であって、我が国農業にとって必要不可欠な農業災害補償制度の運営主体である農業共済団体等が、農業者のために将来にわたって安定的に事業を実施し得る組織体制を構築する必要がある。

このため、平成21年度から、すべての団体等が、執行体制の強化、業務の効率化、収入の確保及び組織再編の4つを柱とする組織体制強化計画を策定・実践することとし、本年3月に関係通知（「農業共済団体等の組織体制強化の推進について」（平成21年3月27日付経営局長通知））を発出したところである。

現在、すべての団体等が、都道府県及び国との意見交換を踏まえた当該計画の今年度中の策定に向けて、自らが主体となって当該計画案を組織を挙げて検討中である。

被害状況

○ 平成 21 年の被害状況について（参考 6）

7 月以降の全国的な日照不足・北日本を中心とした低温等の状況を踏まえ、農作物の被害を最小限に抑え、被害が起きた場合の速やかな対応を準備するため、8 月に農林水産省内に「日照不足・低温等連絡会議」が設置された。また、8 月までに各地で降ひょう、大雨などの災害により、農作物等に被害が発生している。

規制改革会議 **「規制改革推進のための第 3 次答申」(抜粋)**

I. 「第 3 次答申」の決定・公表に当たって

II. 各重点分野における規制改革

2 農林水産業・地域

(1) 農林水産業分野

(略)

カ 農業共済制度の見直し、農業共済組合経営の透明化・健全化について

【問題意識】

農業共済制度は、農業者が掛金を出し合って共同準備財産をつくり、災害が発生したときに共済金の支払いを受けて農業経営を守るという、農家の相互扶助を基本とした共済保険の制度であり、主要な作目のほとんどが制度の対象になっている。また、基本的には任意加入制であるが、米麦については、基幹作物としての重要性や全国的に作付けされており安定的な保険母集団を確保する必要があるとの理由により農業災害補償法（昭和22年法律第185号）により当然に加入することとなっている（当然加入）。

しかし、農業者の栽培管理能力は個々に異なり、当然、災害等による影響や被害の度合も個々に異なることから、当然加入について批判がなされることも多い。

近年、自然災害リスクに対応した金融市場が拡大・発展しており、自然災害におけるリスクヘッジ手段も多様化・高度化していることから、農業共済についても、新たなリスクヘッジ手段を取り入れ活用するなど、サービスの充実化を含めて見直しを図る時期に来ていると考えられる。

また、農業共済組合の経営においては、国からの補助金を不正受給していた問題や、農家に加入意思がなかったにも関わらず、加入したものとして事務処理がなされていた事例が複数発覚したことから、ガバナンスの強化に取り組んでいるが、今後は、経営の透明化や健全化にもより一層取り組む必要がある。

【具体的施策】

（ア）組合員の意識を踏まえた農業共済組合の事業運営の検証【平成21年度措置】

農業共済組合は、農業者たる組合員で構成され、我が国における農業の持続的発展に関する施策の重要な施策の1つとして位置付けられている農業災害補償制度を適正に運営していく公益的性格を有している。

農業災害補償制度は、農業生産の動向等に対応し、農業者の経営実態に応じた補償選択の拡大を図るなど、加入者の選択の自由度の拡大を図ってきているが、こうした中、農業共済組合が、公的使命を的確に果たすとともに、農業者の信頼を得て活力ある農業共済事業を展開していくためには、農業共済組合は、事業の効率化を図りつつ、農業生産や農業経営の変化に伴う農業者の多様化する保険需要等に的確に対応し、地域の実情に応じた事業運営を行っていく必要がある。

したがって、農業共済組合が組合員の意識を踏まえて事業運営を行っているかを検証し、その内容等を公表すべきである。

（イ）農業共済制度におけるリスクヘッジ手段の多様化・高度化の研究【平成21年度措置】

近年、自然災害リスクに対応した金融市場が拡大・発展しており、自然災害におけるリスクヘッジ手段も多様化・高度化している。

農業分野において、これらを活用するには、自然災害にも台風や地震以外に冷害などもあり、工夫や研究が必要と考えられるが、自然災害再保険市場のリスク負担能力は拡大しており、新たなリスクヘッジ手段として期待することができる。

したがって、農業共済制度においても、リスクヘッジ手段の多様化・高度化を研究し、公表すべきである。

（ウ）農業共済組合経営の透明化【平成21年中措置】

農業共済組合が真に組合員のための組織となるため、組合経営の透明化は不可欠であり、事業の運営・管理においては、現状を正確に把握し迅速に公開していくなど、より一層の透明性を確保しなければならない。

a ディスクロージャーにおけるインターネットの活用

事業年度ごとに作成する業務及び財産の状況に関する説明書類（以下「説明書類」という。）については、一般金融機関だけでなく、多くの農協がインターネットを活用しホームページで公開しているところ

ろである。

農業共済についても、突発的な自然災害により、多大な共済金の支払を生ずる可能性があることから、財産や収益の状況に関して、組合員がこれらの情報をより入手しやすくするための取組を講じる必要がある。

したがって、事業実績及び説明書類については、総会における説明や広報誌による周知のみならずホームページに掲載するなど、情報開示を促進すべきである。

b 公認会計士監査に係る周知

共済制度は、加入者である共済組合員の掛金を原資に、災害時に被害の補償を図る保険制度であり、それ故、業務運営のみならず、会計処理についても、適切にかつ確実に行われ、経営の透明性を確保することが不可欠である。

しかしながら、農業共済組合の監査は、監事監査のみが行われており、外部監査がなされていない。

したがって、総会等により、公認会計士監査に関して議決がなされるなど、組合員の求めに応じて公認会計士監査が可能であることを、周知すべきである。

(参考 2)

衛星画像を活用した損害評価方法の確立について

- 1 現行の水稲共済の損害評価、すなわち被害耕地の収穫量の把握は、主に損害評価員(農家)による検見(目視)と、一部の被害耕地の実測(坪刈り)により行っている。
- 2 このうち検見については、農村社会の互助精神を基盤に、全国で10万人以上の組合員(検見を行うのに必要な知識や経験を備えた農家)に損害評価員として、協力いただき実施しているが、損害評価は収穫期に集中するため、大災害時には、多数の損害評価員の動員が必要となるなど、円滑な損害評価のためには災害の程度に応じた体制整備が課題となっている。しかし、今後、農家数の減少や農家の高齢化が進展し、このような知識や経験を有する損害評価員の確保が困難となることが見込まれる。このため、将来にわたり、損害評価を適切かつ安定的に実施し、共済金を支払うためには、今のうちから現行の検見に代わる新しい損害評価方法の確立に向け準備を始めておく必要がある。
- 3 このような背景のもと、農林水産省としては、(独)宇宙航空研究開発機構(JAXA)の公募制度を活用した調査研究結果を踏まえ、検見に代わる衛星画像を活用した損害評価方法の実用化が可能と考え、所要の予算要求を行い、平成20年度から、衛星画像を活用した損害評価方法の確立のための事業を開始し、平成26年度には全国で新たな損害評価方法を取り入れることを目指している。
- 4 平成20年度は、JAXAの公募制度を活用した調査研究の対象地域であった北海道及び宮城県において事業を実施し、北海道及び宮城県の水稲の作付実態及び災害実態に応じた収量推計式を策定したところであり、平成21年度以降、策定した収量推計式の更なる精緻化を図ることとしている。また、北海道及び宮城県以外の県においても、GISデータの整備状況等を踏まえつつ順次事業を開始し、各県の水稲の作付実態及び災害実態に応じた収量推計式を策定することとしており、平成21年度においては、12県(岩手県、秋田県、山形県、福井県、千葉県、愛知県、滋賀県、島根県、山口県、香川県、佐賀県、宮崎県)が事業を開始したところである。
- 5 新たな損害評価方法を確立することにより、
 - ① 損害評価員の確保難の解消はもとより、大災害時も含め、被害申告のあったほ場についての円滑な損害評価が可能
 - ② 衛星画像を活用して損害評価を行うことにより、評価の客観性が一層向上
 - ③ 出荷データを把握できない農家に対する全相殺方式による引受が円滑化といった成果が期待され则认为している。

家畜共済損害防止事業の見直し

- 1 家畜共済事業は、病気など不慮の事故により牛等の家畜が死亡した場合などに共済金を支払い被災農家の経営の安定に資する制度であるが、事故の中には予め予防検査を実施することで損害の発生を防止できるものがある。

家畜共済損害防止事業は、農業災害補償法第150条の3の規定に基づき、農林水産大臣の指定した対象疾病による損害を防止し、共済事故の増加抑制を通じ、家畜共済事業の収支の安定を図るために、昭和42年度から実施している。(平成21年度現在、対象疾病7つ)

- 2 事業効果を一層向上させるため、対象疾病について、畜産農家の飼養形態の変化、栄養管理技術の向上等により事故の発生率が低下している疾病がある一方、飼養頭数の多頭化と相まって事故率が上昇している疾病があること等の状況を踏まえ、本事業の見直しを行い、平成21年度から適用している。

事業の見直しの主な内容は以下の通りである。

①対象疾病の見直し

事故率の低下した牛のピロプラズマ病、牛の肝蛭症、馬の骨軟症については、対象疾病から除外し、一方、検査技術の進展等に伴って獣医師による検査で予め発見が可能であり、かつ予防又は治療が可能な周産期疾患、運動器疾患、寄生虫性腸炎を対象疾病に追加した。

②診療点数方式の導入

所要経費の計算を積算方式から一般診療と同様に診療点数方式に変更した。(これにより獣医師の技術料は1日あたりの単価から実績頭数に応じて支給に変更等。)

③事業実施主体の裁量の拡大

主体的に事業計画(検査頭数、効率的な検査方法(プロファイルテスト)の活用等)について、団体が定めることとし、事業計画変更協議を予定事業費が30%以上下回る場合に限定した。

- 3 これらにより、

- ①一般診療と本事業で使用する医薬品等の在庫の区分管理が不要となり、医薬品の効率的使用、事務の効率化が図られる。
 - ②地域における疾病の発生態様や事業期間中における突発的な疾病の発生等に臨機応変の対応が可能となり、事故発生抑止効果が高まる
- といった効果が期待される。

(参考 4)

農業共済団体等におけるコンプライアンス態勢確立のための取組状況
(平成 21 年 3 月末時点)

- (1) 諸規定及び組織体制の整備
すべての組合、連合会で整備済
- (2) コンプライアンス改善委員会の開催
98%の組合、98%の連合会で開催 (90%の組合、98%の連合会で外部委員を登用)
- (3) 不祥事未然防止マニュアルの策定
家畜共済：99.5%の組合、95%の連合会で策定済
建物共済：99%の組合、95%の連合会で策定済
農機具共済：99%の組合、97%の連合会で策定済
他の共済：94～96%の組合、86～88%の連合会で策定済
- (4) チェックリストの作成
家畜共済：98%の組合、98%の連合会で策定済
建物共済：97%の組合、98%の連合会で策定済
農機具共済：97%の組合、すべての連合会で策定済
他の共済：96～97%の組合、93%の連合会で策定済
- (5) 不祥事未然防止マニュアル及びチェックリストを活用した自主点検
家畜共済：87%の組合、91%の連合会で実施
建物共済：89%の組合、88%の連合会で実施
農機具共済：87%の組合、89%の連合会で実施
他の共済：組合、連合会とも85～87%が実施
- (6) 役職員の研修
すべての組合、連合会で実施
うち、役員研修は99.5%の組合、93%の連合会で実施
- (7) 共済掛金等の口座振替の徹底 (農家への周知)
すべての組合で取組 (広報誌97%、戸別訪問79%、集落座談会54%、ホームページ57%、チラシ54%等)
- (8) 共済掛金の立替払い禁止の周知
すべての組合、連合会で実施 (理事会等で確認、会議等で説明、文書での周知)

農業共済団体等の組織の状況

(参考5)

- 農業共済団体等は、昭和32年に市町村での共済事業実施のための制度改正が行われ、昭和45年以降4次にわたり、事業運営基盤の強化のため組織再編整備計画に基づく組合等の合併が進められてきた。
- 最近では、第4次計画が策定された平成2年度の925組合等から、21年度の275組合等まで減少(70%減)。

① 組合等数の推移

年 度	昭和22	32	45	50	55	60	平成2	7	12	15	17	18	19	20	21
組合等数	10,541	5,326	3,202	2,486	2,274	1,633	925	783	372	312	294	294	283	277	275
うち組合営	10,541	5,326	2,037	1,309	1,087	769	539	455	239	221	215	215	207	205	204
うち市町村営	-	-	1,165	1,177	1,187	864	386	328	133	91	79	79	76	72	71
H2を100とした比	-	-	-	-	-	-	100	85	40	34	32	32	31	30	30

(注) 各年4月1日現在のものである。

② 連合会数の推移

年 度	～平成11	12～15	16～21
連合会数	47	46	43
H11を100とした比	100	98	91

※平成11年改正で県域組合による2段階制を導入。

現在まで4連合会が解散。

(注) 各年4月1日現在のものである。

③ 沿革(農業共済団体等組織の整備に関するもの)

昭和32年	共済資源が乏しく組織の基盤が弱い地域における共済事業実施体制を確保するため、共済事業を農業共済組合から市町村へ移譲できるよう制度を改正
昭和45年	農業共済組合広域合併推進事業実施要領(第1次計画)制定
昭和46年	農業共済組合の区域を1又は2以上の市町村の区域(従来は原則として1市町村の区域)とするよう制度を改正
昭和50年	第2次農業共済組合広域合併推進事業実施要領(第2次計画)制定
昭和55年	農業共済組合等組織整備推進事業実施要領(第3次計画)制定
平成2年	農業共済組合等の地域再編整備の推進について(第4次計画)制定
平成11年	地域の意向に応じた2段階制により事業を実施できるよう制度を改正
平成21年	農業共済団体の事業基盤及び事業実施体制の一層の整備強化を図る観点から、全団体が「組織体制強化計画」を策定

(参考6)

平成21年の農作物等の被害状況等について

1 平成21年の農作物等被害状況

(1) 平成21年産水稻の9月15日現在における作柄概況

全国の10a当たり予想収量は521kg（作況指数98）が見込まれる。各地域の10a当たり予想収量及び作況指数は以下のとおり。

北海道：489kg（91）、東北：556kg（100）、関東・東山：530kg（99）、北陸：528kg（99）、東海：485kg（96）、近畿：498kg（98）、中国：509kg（98）、四国：476kg（98）、九州：498kg（99）、沖縄：351kg（95）

資料：農林水産省統計部の公表資料をもとに作成。

(2) 8月までの主な農作物等被害状況の概要

災害名	主な被害	被害額（百万円）	主な被害地域
中国・九州北部豪雨（7月19日～26日）	農作物（水稻、大豆、野菜等）の冠水、流出、土砂流入等	1,483	福岡県、山口県、佐賀県、島根県、広島県、長崎県
台風第9号（8月8日～9日）	水稻、野菜等の冠水、土砂流入等、	220	香川県、岡山県、高知県、福島県、兵庫県、京都府、大分県

資料：農林水産省災害関連情報をもとに作成。

2 過去10年（平成11年～平成20年）の共済金支払額

（単位：億円）

年	水稻	麦	家畜	果樹	畑作物	園芸施設	合計	（水稻作況）
H11	217	102	631	103	59	82	1194	101
H12	29	65	622	61	67	34	878	104
H13	59	66	611	60	52	25	873	103
H14	92	67	636	54	69	40	958	101
H15	990	67	626	72	83	33	1871	90
H16	350	38	635	99	86	144	1352	98
H17	55	48	637	33	28	38	839	101
H18	207	89	640	51	67	37	1091	96
H19	73	21	634	39	42	27	836	99
H20（速報）	29	29	631	25	32	21	766	102

資料：農林水産省経営局「農作物共済統計表など農業共済統計表」、農林水産省統計部「作物統計」

注：水稻、麦、果樹及び畑作物は年産であり、家畜及び園芸施設は年度である。