

平成20年度政策の実績評価書

評価実施時期：平成21年3月、6月

担当部局名：経営局総務課

評価書公表時期：平成21年7月

【施策名】

農業者への経営支援の条件整備

政策体系上の位置付け IV-⑧

【施策の概要＜目指す姿＞】

効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造を確立するため、農業者への経営支援に資する条件整備を行う

【施策に関する目標】

(1) 農業協同組合系統組織^{注1}への国の指導・助言の強化によって、営農指導の強化、生産資材のコスト引き下げなど、農協系統組織の果たすべき役割の充実が図られ、農業者の経営発展が図られる。

目標 ①	農業協同組合系統組織の適切な運営に対する指導・助言			
	＜達成目標＞	＜20年度目標値＞	＜実績値＞	＜達成状況＞
a. 組合員に十分なメリットを還元する事業運営の推進	- 生産資材コストが現状より低下すること - 営農指導機能が現状より強化されること		- 生産資材コスト低減チャレンジプラン^{注2}の重点10項目のうち8項目で目標達成 - 統一的な資格認証試験制度^{注3}導入都道府県農業協同組合中央会数が26箇所から31箇所に増	おおむね有効
b. 農協合併の促進及び組織運営体制整備	合併構想の早期実現と経営管理体制の強化		- 総合農協数が807から750に減 - 経営管理委員会制度を導入した農協数が36から44に増	
c. 信用事業 ^{注4} の健全性の確保	- 自己資本比率4%（農林中央金庫は8%）以上を確保すること - 破たん時において迅速に貯金者の保護を図ること		- 早期是正措置の発動事例なし - 破たん事例なし	
d. 共済事業の健全性の確保	支払余力比率200%以上を確保すること		早期是正措置の発動事例なし	

＜目標達成のための主な政策手段＞

【農業協同組合法】

農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もって国民経済の発展に寄与することを目的とする本法の規定に基づき、農業協同組合系統組織の事業等について指導・監督を行う。

【JA食料・農業・農村サポート機能活性化促進事業 197（214）百万円】

農協組織による新たな農政に対応した地域農業の振興を図る事業活動を一層促進するため、全国中央会及び都道府県中央会の活動に対して所要の助成等を行う。

＜目標に関する分析結果＞

農業協同組合系統組織の適切な運営に対する指導・助言について、目標に対する達成状況は、「おおむね有効」となった。これは、次のような取組の結果によるものと考えられる。

- ・ **生産資材コストが現状より低下すること**

当省は全国農業協同組合連合会に対して、17年12月に組合員へのメリット還元を最大化する観点から事業全般を見直すよう業務改善命令を発出。この命令を受けた改善計画の一環として、全農は生産資材コスト低減目標（チャレンジプラン）を策定。この計画の進捗状況については、省内に設置した経済事業改革チーム（座長：副大臣）において、四半期ごとに全農の報告内容を検証し、安価な資材や農機の普及拡大、担い手に対する大口対策や価格割引、生産資材手数料の引下げや物流コスト削減などについて、取組の促進や更なる改善を行うよう監督・指導を行った結果、生産資材コスト低減チャレンジプランに基づく取組のうち、重点10項目中8項目で目標を達成した。

- ・ **営農指導機能が現状より強化されること**

農業協同組合法に基づき全国農業協同組合中央会が策定する基本方針において、営農指導機能強化方策として位置付けられている資格認証制度の充実について、その進捗状況を定期的に全中からヒアリングするとともに指導を行った結果、資格認証制度の導入県が増加した。

- ・ **合併構想の早期実現と経営管理体制の強化**

「系統金融機関向けの総合的な監督指針」に基づく指導機関ヒアリング及び各都道府県庁との意見交換を行い、その場における必要な指導・助言を行い、JA食料・農業・農村サポート機能活性化推進事業による役職員の研修等も活用した結果、農協の合併が促進されるとともに、経営管理委員会制度を導入した農協が増加した。

- ・ **自己資本比率4%（農林中央金庫は8%）以上を確保すること**

信用事業の健全性の確保の観点から、新しい自己資本比率規制（バーゼルⅡ）に基づき、自己資本比率が4%（農林中央金庫は8%）以上確保されているかを監督するとともに、金融機関自身によるリスク管理を求め、正確な自己資本比率関連の情報開示を強化している。自己資本比率がその基準を下回る場合は、経営改善計画の提出・業務の停止等の早期是正措置を発動することとなるが、自己資本比率が確保され、当該措置が発動されなかった。

- ・ **破たん時において迅速に貯金者の保護を図ること**

農協等が破たんした場合には、休業日中（金曜の営業時間終了後から月曜の営業時間開始まで）に貯金者データの名寄せ等の事務処理を完了し、翌営業日には従来どおり金融サービスを提供することが重要。そのため、迅速な処理を行うための体制を、定期的に点検し指導を行った。なお、破たん事例はなかった。

- ・ **支払余力比率200%以上を確保すること**

共済事業の健全性の確保の観点から、保険監督者国際機構（IAIS）が提案しているソルベンシー（支払余力）規制の国際的な見直しの動向を踏まえ、農協の共済事業においても①資産・負債の総合的な管理を行うための手続、②経済価値に基づく全てのリスクを考慮した資産・負債管理等の体制の構築について「共済事業向け総合的な監督指針」を改正し指導を行った。また、金融庁（ソルベンシー・マージン比率の算出基準等に関する検討チーム）における保険会社に対する「リスク係数の見直し」、「マージン算入項目の妥当性」についての検討結果に基づき、共済事業の支払余力（ソルベンシー・マージン）比率の試算を行い経営の健全性について検証を行ったほか、資産運用状況、特に有価証券運用（①運用利回り、②毀損率、③外国債券の保有割合）についても、定期的に資料の提出を求め検証を行った結果、支払余力比率200%以上を確保した。

<改善・見直しの方向性>

農協系統組織の運営に対する指導・助言の目標について、目標に対する達成状況は「おおむね有効」となったが、農協の経営には、未だ、販売努力に欠けている、農業の担い手のニーズに切れ切れていない、消費者との連携が不足しているなどの課題・批判がある。

このような課題・批判や農業・農村をめぐる現下の情勢変化を受け、国としては、農協と農業者・地域とのつながりの再構築や、農協事業における販売力の強化等も含めた今後の農協事業のあり方について、「農協の新事業像の構築に関する研究会」を開催し検討しているところであるが、この検討結果を受けて、農協が農業者に選択されるサービスを提供できるよう、事業改善方策を検討していく。

なお、このような検討と平行して、販売力の強化などにより経済事業の収支均衡を図る、信用事業・共済事業の健全性を確保する、組織運営体制を整備する、監査の質の向上を図ることなど、現在、行っている指導・監督の効果について、検証する必要がある。このため、21年度においては、このような国の指導・監督がどの程度有効であったのかを総合的に判断するための指標を設定することとする。

(2) 災害によって農業の再生産が阻害されることを防止し、セーフティーネットとしての農業災害補償制度の適切な運用が図られることによって、農業者が被災した場合の経営の安定が図られる。				
目標 ②	被災農家の経営の安定を図るための農業災害補償制度の適切な運用			
＜達成目標＞		＜20年度目標値＞	＜実績値＞	＜達成状況＞
災害発生時において、早期に共済金の支払いをすること			標準処理期間内（30日）に100%を処理	おおむね有効
＜目標達成のための主な政策手段＞ 【農業共済事業事務費負担金 45,905（46,225）百万円】 制度の実施機関たる農業共済団体の基幹的事務費に対してその一定の額を負担。 【農業共済組合連合会等交付金 19,065（18,659）百万円】 農家が負担する共済掛金についてその一部を国庫が負担。 【注】国は共済掛金国庫負担金として、農家が支払うべき共済掛金の一部を農業共済組合等に交付することとされているが、事務処理の効率化の観点から、農業共済組合等に交付するのに代えて、当該組合等がその属する農業共済組合連合会に支払うべき保険料の全部若しくは一部に当てるため、当該連合会に交付し、又は当該連合会が支払うべき再保険料の全部若しくは一部に充てて、農業共済再保険特別会計の再保険収入に計上することができることとされている。このことから、農業共済組合連合会等交付金の額をもって、国庫が農家に負担する共済掛金の額とは言えず、理論上の農家への掛金国庫負担額は48,821百万円となる。				
＜目標に関する分析結果＞ 災害発生時における早期の共済金支払いについては、20年度の共済金の事務処理件数102件のうち102件（100%）を、標準処理期間内（30日）に処理したことから、目標の達成状況は「おおむね有効」となった。 これは、農家からの共済金の早期支払に対する要望に応えるべく、災害発生時における災害の程度に応じた必要な人員の配置等により、適切かつ迅速な損害評価を実施し、共済金を早期に支払うための体制を確立するなど、農業共済団体等が農業災害補償制度の適切かつ効率的な運営について一丸となって取り組んだ結果によるものと考えられる。 しかしながら、損害評価^{注5}のうち、検見（目視）によりすべての被害耕地ごとに行う組合等の全筆調査は、農家等からなる損害評価員の協力を得て行っているが、収穫前の短期間に集中するため多大な労力がかかるほか、農家の高齢化等が進展する中、今後、損害評価員の確保が困難になっていくことが見込まれるなどの課題がある。 このため、将来の損害評価体制の構築に向けて、現在の検見に代わる手法として、衛星画像を活用した損害評価方法の調査研究を行ってきたところであるが、20年度からは一部地域において先行的に実用化に向けた実証のための事業を開始した。				
＜改善・見直しの方向性＞ 引き続き、被災農家の経営安定を図るために、災害によって農業の再生産が阻害されることを防止し、セーフティーネットとしての農業災害補償制度の適切かつ効率的な運用を図ることとする。 具体的には、適切かつ迅速な損害評価及び共済金の早期支払の観点から、収穫前の短期間に多大な労力をかけることのない効率的な将来の損害評価体制の構築に向け、衛星画像を活用した損害評価方法の実用化に向けた実証事業を対象地域を拡大（平成20年度：2道県→平成21年度：14道県）して実施し、新たな損害評価方法を平成26年度（一部道県については平成25年度）から本格導入するための取組をさらに推進していくこととする。 また、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に資するため有効なものとなっているかどうかや事業推進体制の更なる改善を図るという点も考慮しつつ、農業災害補償制度の一層の適切な運営を推進することとする。 なお、指標については、共済金支払事務のうち、損害高の認定から再保険金決定までの事務を評価対象としてきたが、より厳密な評価をするため、21年度からは、国による再保険金決定後の農業共済団体等による共済金の支払までの事務も対象とする。				

【施策に関する評価結果】

農業者への経営支援の条件整備については、達成状況は「おおむね有効」となったが、未だ多くの課題があり、改善を図っていく必要がある。

農業協同組合系統組織については、21年度に指標を見直すこととしているが、今後は「農協の新事業像の構築に関する研究会」の検討結果を受けた事業改善方策を踏まえて、目標や評価方法について検討していく必要がある。

一方、農業災害補償制度については、損害評価員の確保が今後困難になっていくことが見込まれる中で、被害耕地全筆を目視により損害調査を行っている現行の方式に代わる損害評価方法の確立を急ぐ必要がある。

今後とも、農業者の経営を支援するための条件整備を図っていくためには、農業者向け融資制度など各種の政策手段の充実等についても、推進していく必要がある。

なお、農業者への経営支援の条件整備について、より全体を見通した評価を行っていく観点からは、現行の目標による評価以外にも、どのような評価が可能であるのかについて、今後検討していく必要がある。

【施政方針演説等内閣の重要方針及び食料・農業・農村基本計画における位置づけ】

関係する施政方針演説等	年月日	記事事項（抜粋）
第166回国会内閣総理大臣施政方針演説	H19. 1. 26	地域の主要な産業である農業は、新世紀の戦略産業として、大きな可能性を秘めています。意欲と能力のある担い手への施策の集中化・重点化を図ります。
食料・農業・農村基本計画	H17. 3. 25	第3の2の(1)のア 担い手の明確化と支援の集中化・重点化 第3の2の(4)のウ 農業災害による損失の補てん 第3の2の(6)のウ 農業生産資材の生産・流通及び利用の合理化 第3の4 団体の再編整備に関する施策

【政策評価総括組織（情報評価課長）の所見】

効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造を確立するためには、農業者の経営の安定や改善に向けた支援を行うための条件整備を行うことは重要である。

現在、「農業者の協同組織の適切な運営」、「農業災害補償制度の適切な運用」が農業者の経営の安定や改善に向けた支援を行うために必要な条件としており、この2つの条件に関する目標をもって、農業者の経営基盤の条件整備が図られていると評価している。

しかしながら、農業者の経営の安定や改善に向けた支援を行うためには、農業者向け融資制度など各種の政策手段等の充実を図ることも必要と考えられる。

このため、今後、「農業者向け融資制度」に関する目標など現行の目標以外の目標について幅広い視点で検討し、農業者への経営支援の条件整備をより全体を見通して評価することが必要である。

【政策評価会委員の意見】

- ・ 「改善・見直しの方向性」において、「農協の経営には、未だ、販売努力に欠けている、農業の担い手のニーズに応え切れていない、消費者との連携が不足しているなどの課題・批判がある」としている中、達成状況は「おおむね有効」となっており、そのような評価でよいのか疑問。（長谷川委員（第1回））
- ・ 農協に係る指標はアウトプット指標であるため、アウトカム指標にすべきではないのか。（長谷川委員（第1回））
- ・ 指標に「生産資材コストが現状より低下すること」があるが、個別の資材価格が低下しているのか、それとも全体の使用量が減少しているのか。（澤登委員（第1回））
- ・ 監督指導の結果、生産資材価格の低下が図られたとあるが、具体的にどのような内容か。（棕田委員（第1回））
- ・ 農協は営農指導離れが進んでいる一方、生産調整においては重要な役割を担っている。
今回、「達成状況の判定基準」により、「営農指導機能が現状より強化されること」は良い評価となっているが、農協の営農指導については、どのようなところを捉えて評価しているのか。（野中委員（第1回））
- ・ 目標「農業協同組合系統組織の適切な運営に対する指導・助言」について、農協への指導等の結果の評価だけでなく、顧客である農家が農協の機能をどのように評価しているのかを併せて分析することが必要。（棕田委員（第3回））