

農業災害補償制度の見直しについて

平成29年7月
農林水産省

現行の農業災害補償制度の概要

制度の目的

農業災害補償法（昭和22年制定）に基づき、自然災害等による収穫量の減少等の損失を補填することにより、農業者の経営安定を図り、農業生産力の発展に資する

制度の仕組み

被災した農業者の損失を保険の仕組みにより補填しており、農業者があらかじめ掛金を出し合って共同準備財産を造成し、被害が発生した場合にはその共同準備財産から共済金を支払う

共済事業

共済事業	対象品目等	加入率
農作物共済	水稻、陸稲、麦	水稻：92% 麦：98%
家畜共済	牛、馬、豚	乳用牛：93% 肉用牛：67%
果樹共済	うんしゅうみかん、なつみかん、いよかん、指定かんきつ、りんご、ぶどう、なし、もも、おうとう、びわ、かき、くり、うめ、すもも、キウイフルーツ、パイナップル	収穫：24%
畑作物共済	ばれいしょ、大豆、小豆、いんげん、てん菜、さとうきび、茶、そば、スイートコーン、たまねぎ、かぼちゃ、ホップ、蚕繭	70%
園芸施設共済	園芸施設（附帯施設、施設内農作物を含む）	47%

注1 果樹共済には、収穫共済（果実の収穫量の減少等を補填）と樹体共済（樹体の損傷等を補填）がある。
 2 指定かんきつとは、はっさく、ぼんかん、ネーブルオレンジ、ぶんたん、たんかん、さんぼうかん、清見、日向夏、セミノーブル、不知火、河内晩柑、ゆず、はるみ、レモン、せとか、愛媛果試第28号及び甘平をいう。
 3 以上のほか、任意共済を実施（建物、農機具が対象。ただし、掛金の国庫負担はなし）

対象事故

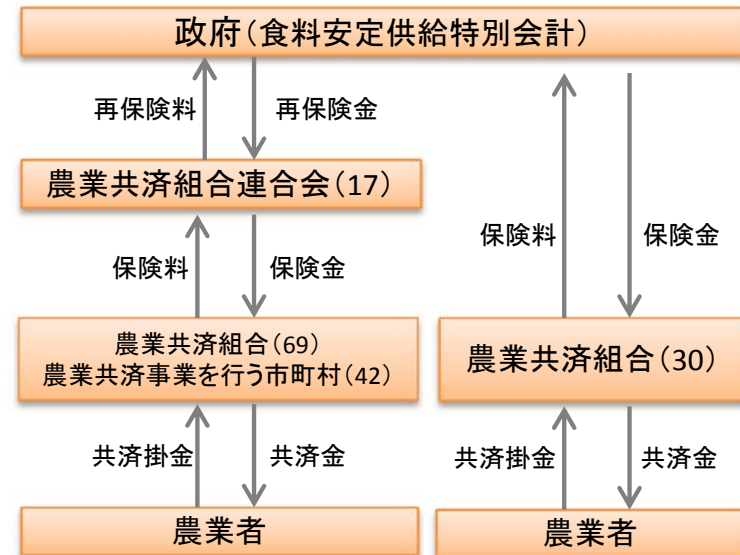
【農作物共済、果樹共済、畑作物共済、園芸施設共済】

風水害、干害、冷害、雪害、その他気象上の原因（地震、噴火を含む。）による災害、火災、病虫害、鳥獣害等

【家畜共済】

家畜の死亡、廃用、疾病、傷害

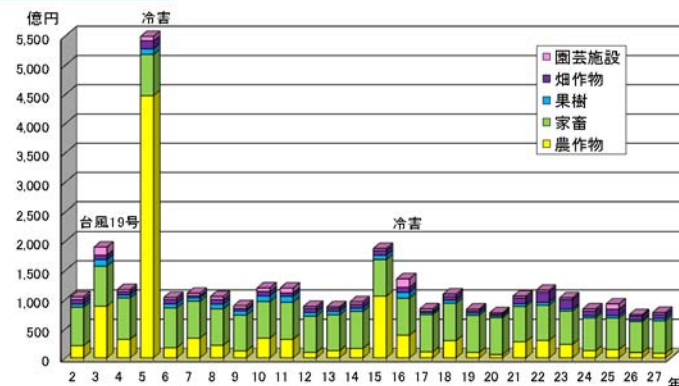
事業運営体制



国の補助

- 農業者が支払う共済掛金の一定割合（原則50%）を国が負担（農業者の実質掛金負担は平均2.2%）
- 農業共済団体の事務に係る費用の一部を国が負担

共済金支払状況



農業災害補償制度の在り方の検討について

農業の担い手に対する経営安定のための交付金の
交付に関する法律の一部を改正する法律（抜粋）
（平成26年法律第77号）

附 則

（収入変動に対する総合的な施策の検討）

第6条 政府は、この法律の施行後3年を目途として、農産物に係る収入の著しい変動が農業者の農業経営に及ぼす影響を緩和するための総合的な施策の在り方について、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）の規定による共済事業の在り方を含めて検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるものとする。

食料・農業・農村基本計画（抜粋）

（平成27年3月31日閣議決定）

○農業の持続的な発展に関する施策

○経営の新たなセーフティネットとしての収入保険制度等の検討

「農業災害補償法」（昭和22年法律第185号）に基づく現行の農業災害補償制度は、価格低下等は対象外であり、対象品目は収量を確認できるものに限定されているなど、農業経営の安定のためのセーフティネットとして課題を有している。

このため、農業経営全体の収入に着目した収入保険の導入について、制度の仕組みの検証等を行う事業化調査を実施するなど、制度の法制化に向け、検討を進める。

その際、既存の制度と重複がないよう、在り方を含めて関係を整理する。また、収入保険の検討と併せて、農業災害補償制度の在り方を検討する。

○団体の再編整備等に関する施策

○農業共済団体

農業災害補償制度は、農業者の高齢化に伴い、相互扶助による業務運営が難しくなり、また、農業共済組合ごとのサービス水準に差が生じやすくなっている等の課題が存在する。

このため、今後、収入保険制度導入の検討と併せて農業災害補償制度の在り方を検討する中で、農業共済団体の在り方についても検討を行う。

農業災害補償制度の見直しの基本的考え方

農業災害補償制度については、農業者の減少・高齢化、保険ニーズの多様化等時代の変化を踏まえ、農業者へのサービスの向上及び効率的な事業執行による農業者の負担軽減の観点から、見直しを行う。

決定の経緯と今後のプロセス

- ・ 平成28年11月に、政府の農林水産業・地域の活力創造本部において、農業競争力強化プログラムを決定し、見直し内容をとりまとめ
- ・ 平成29年6月に、「農業災害補償法の一部を改正する法律」が可決・成立（法律の題名は「農業保険法」に改称）
- ・ 農業災害補償制度の新制度への切替えは、平成31年産（農作物共済以外は平成31年1月以後開始する共済責任期間）から
- ・ 法施行後4年を目途として、制度の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずる

<見直し項目一覧>

1. 農作物共済の当然加入制の取扱い
2. 収穫共済（農作物共済、畑作物共済、果樹共済）の引受方式の取扱い
3. 家畜共済の取扱い
 - (1) 死廃事故と病傷事故の取扱い
 - (2) 死廃事故における家畜の資産価値
 - (3) 包括共済の事務の簡素化
 - (4) 再保険の支払方式
 - (5) 家畜の事故低減のインセンティブ対策
 - (6) 待期間の取扱い
 - (7) 牛白血病の取扱い
4. 園芸施設共済の短期加入の取扱い
5. 掛金の取扱い
6. 運営組織の在り方

1. 農作物共済の当然加入制の取扱い

(1) 農作物共済(水稲、陸稲、麦)については、対象品目につき一定規模以上の耕作を行う者は、経営判断によらず、加入が義務付けられている(当然加入制)。

[導入の背景]

農業災害補償制度の創設当時(昭和22年)、国が食糧管理法の下で米麦を全量買い入れ、管理することで、米麦の再生産を確保しており、これとの関係で、災害によって農業者が受ける損失の補填についても、一律対応を行う必要があった。

○当然加入制の適用基準

都道府県知事が、以下の範囲内で面積を設定

適用地域	水稲	陸稲	麦
都府県	20～40a	10～30a	10～30a
北海道	30a～1ha	30a～1ha	40a～1ha

○農作物共済の加入状況

(平成27年産)

	加入戸数	加入面積
農作物共済合計	約149万戸	約173万ha
水稲	約144万戸	約146万ha
麦	約4万戸	約27万ha

○当然加入制の適用基準に満たない者(任意加入者)の加入状況

(平成27年産)

加入戸数	任意加入	任意加入の割合
約144万戸	約39万戸	27.1%

(2)しかしながら、

① 米については、

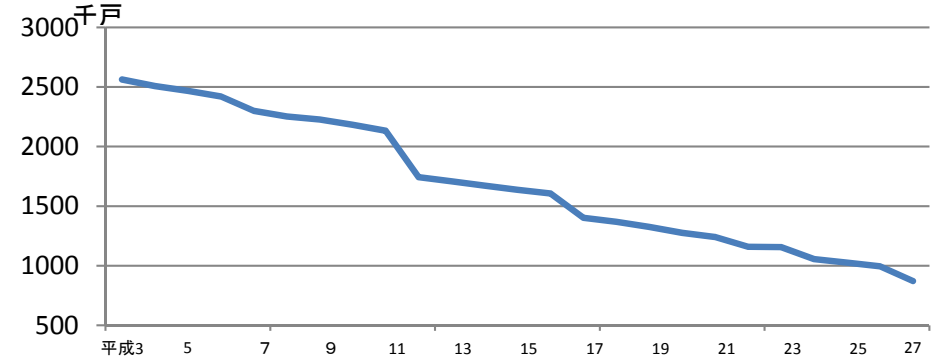
ア 生産者数が一貫して減少するとともに、生産金額も、ピーク時(昭和59年)と比べ、約4割の水準に減少し、農業総産出額に占める米の割合も34%から17%に低下している

イ 生産及び流通の仕組みについても、平成7年に、全量管理の食糧管理法が廃止されており、現在は、食糧法の下で農業者・農業者団体が自由に販売することができる

ウ また、平成25年12月の米政策改革により、生産調整の見直しが行われ、平成30年産からを目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ、生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況にしていくこととされている

など、当然加入制導入時から状況が大きく変化している。

○水稲作付農業者(販売農家)数



(農林業センサス及び農業構造動態調査)

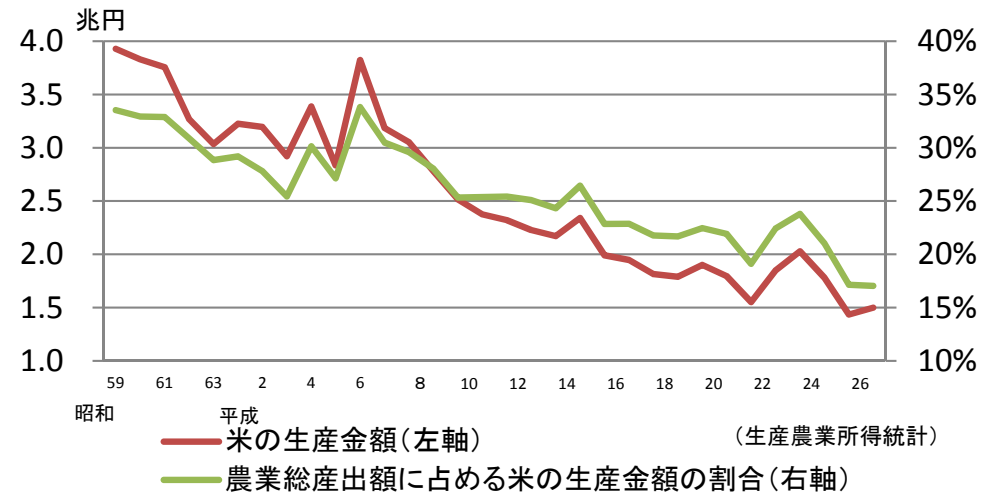
○水稲の作付面積規模別農業者(販売農家)数

(千戸、%)

耕作規模	平成12年		平成22年		平成27年	
	戸数	割合	戸数	割合	戸数	割合
1ha未満	1,335	76.5%	844	72.8%	595	68.2%
1ha～2ha未満	275	15.8%	191	16.5%	153	17.5%
2ha～3ha未満	71	4.1%	55	4.7%	51	5.8%
3ha～5ha未満	38	2.2%	38	3.3%	36	4.1%
5ha以上	25	1.4%	31	2.7%	37	4.2%
合計	1,744		1,159		872	

(農林業センサス及び農業構造動態調査)

○米の生産金額及び農業総産出額に占める割合



○農業災害補償制度の創設時と現在の食糧政策の比較

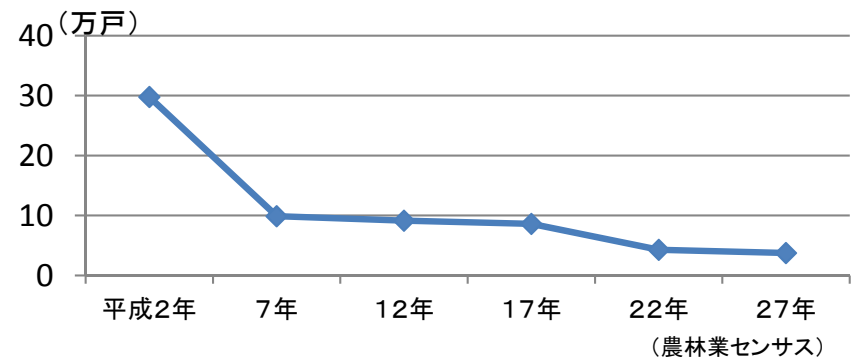
制度創設時 (昭和22年)	現在
<p>食糧管理法により、政府は主要食糧を全量管理</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府が米を全量買入れ • 厳格な流通規制 • 政府が買入価格、売買価格を決定 	<p>食糧法により、農業者・農業者団体が原則自由に販売</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府は備蓄運営に必要な米を買入れ • 流通規制は廃止 • 市場で価格決定

② 麦についても、

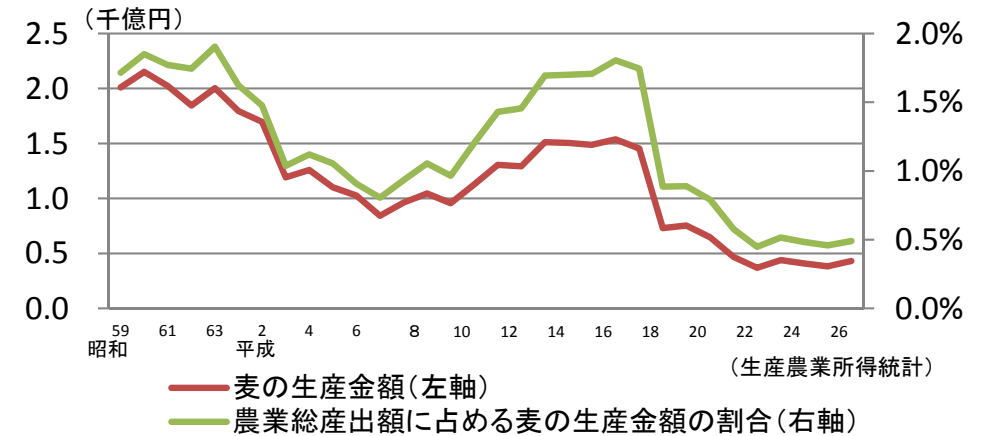
ア 生産者数が大きく減少するとともに、生産金額も、昭和60年と比べ、約4分の1の水準に減少し、農業総産出額に占める麦の割合も1.7%から0.5%に低下している

イ 生産及び流通の仕組みについても、平成7年に食糧管理法が廃止され、食糧法の下で農業者・農業者団体が自由に販売することができることとなっているなど、当然加入制導入時から状況が大きく変化している。

○麦(小麦)作付農業者数



○麦の生産金額及び農業総産出額に占める割合



- ③ リスクに対する備えであるナラシ、マルキン等の他の経営安定対策は、農業者が創意工夫を生かした経営を展開することができるよう、全て任意加入制となっている。

また、新たに導入することとしている収入保険制度も任意加入制とすることとしている。

○農林漁業者がリスクに備えるための経営安定対策

[米、麦、大豆等]

- 収入減少影響緩和対策(ナラシ対策)

[畜産]

- 肉用牛肥育経営安定特別対策事業(牛マルキン)
- 養豚経営安定対策事業(豚マルキン)
- 肉用子牛生産者補給金制度
- 肉用牛繁殖経営支援制度
- 鶏卵生産者経営安定対策
- 加工原料乳生産者経営安定対策

[野菜]

- 野菜価格安定制度

[林業]

- 森林保険

[漁業]

- 漁業共済
- 漁船保険

⇒ いずれも任意加入制を採用

④ 水稲共済については、契約件数では、1ha未満の耕作規模の者が約8割を占めている。

○水稲共済の耕作規模別の加入状況

(平成27年産)

耕作規模	契約件数		契約面積	
	件数(千件)	割合(%)	面積(千ha)	割合(%)
50a未満	817	56.7%	214	14.6%
50a～1ha未満	315	21.8%	221	15.1%
1ha以上	310	21.5%	1,029	70.3%
合計	1,442		1,463	

⑤ 水稲共済の加入状況については、共済掛金の未納者は1.5%となっており、同じ義務的な制度(罰則なし)であるNHKの受信料の未払率(23.4%)等と比べても圧倒的に低い。

○ 掛金等の未納状況

① 水稲共済の共済掛金未納率(27年産)

徴収すべき共済掛金①	徴収済共済掛金②	徴収率③ (②/①)	未納率 (100-③)
42.8 億円	42.1 億円	98.5 %	1.5 %

② NHK放送受信料未払率(27年度末)

受信契約対象世帯数①	世帯支払数②	支払率③ (②/①)	未払率 (100-③)
4,652 万件	3,564 万件	76.6 %	23.4 %

③ 国民年金保険料未納率(27年度分) (平成28年6月30日公表値)

納付対象月数①	納付月数②	納付率③ (②/①)	未納率 (100-③)
13,080 万月	8,291 万月	63.4 %	36.6 %

(3) このようなことを踏まえて、当然加入制については、食糧管理法が廃止されるなど制度自体の前提が変化していることに加え、収入保険制度やナラシなどの経営安定対策が全て任意加入制となっていること等を踏まえ、任意加入制に移行する。

(参考) 農業災害補償制度検討会報告書(平成14年12月)(抜粋)

〔平成15年の農業災害補償法の改正に当たり、農業者、農業団体、学識経験者等から意見を聴取するため、経営局長が主催した検討会〕

- ・農作物共済の当然加入制については、
 - ア 担い手農家による選択の拡大という観点からは、他の共済事業と同様、農家に加入・非加入の自由選択を認めるべきとの意見
 - イ 保険母集団の確保、全員参加を前提とした農家のボランティアによる引受け・損害評価を通じた安定的な事業運営の確保等のためには、当然加入制は必要との意見
- といった賛否両論が出され、現段階で一つの方向性を出すことは難しく、引き続き検討すべきと考える。
- ・なお、その際、
 - ア 農政における米の位置づけが変化してきていること
 - イ 今後検討される担い手経営安定対策との関係を整理する必要があること
- 等の事情にも留意すべきと考える。

2. 収穫共済（農作物共済、畑作物共済、果樹共済）の引受方式の取扱い

(1) 農作物共済、畑作物共済及び果樹共済では、補償単位及び損害評価方法の異なる複数の引受方式が定められており、その中から、農業者が選択することとされている。

- ① 一筆方式、樹園地単位方式
- ② 半相殺方式
- ③ 全相殺方式、災害収入共済方式

○引受方式の概要

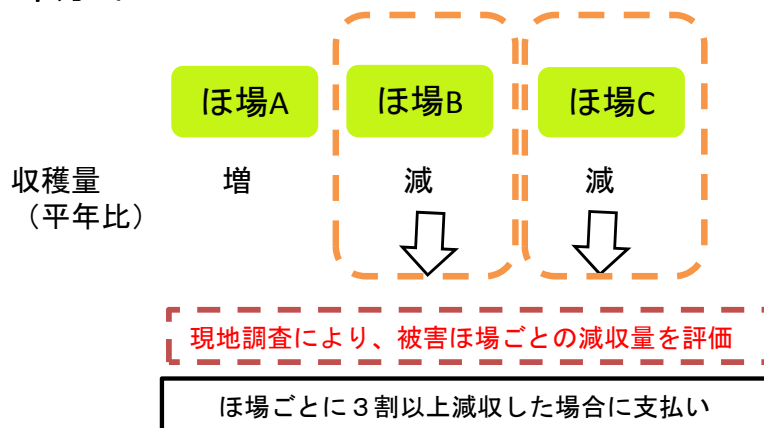
引受方式	支払基準	補償単位	損害評価方法
一筆方式 樹園地単位方式	収穫量減少	ほ場	現地調査
半相殺方式	収穫量減少	農業者	現地調査
全相殺方式	収穫量減少	農業者	出荷資料
災害収入共済方式	収穫量減少 かつ 生産金額減少	農業者	出荷資料

- 一筆方式
樹園地単位方式 ほ場ごとに、収穫量が一定割合を超えて減少した場合に共済金を支払い
- 半相殺方式 農業者ごとに、被害ほ場の減収量の合計が一定割合を超えた場合に共済金を支払い
- 全相殺方式 農業者ごとに、収穫量の合計が一定割合を超えて減少した場合に共済金を支払い
- 災害収入共済方式 農業者ごとに、収穫量が減少した場合であって、生産金額の合計が一定割合を超えて減少した場合に共済金を支払い

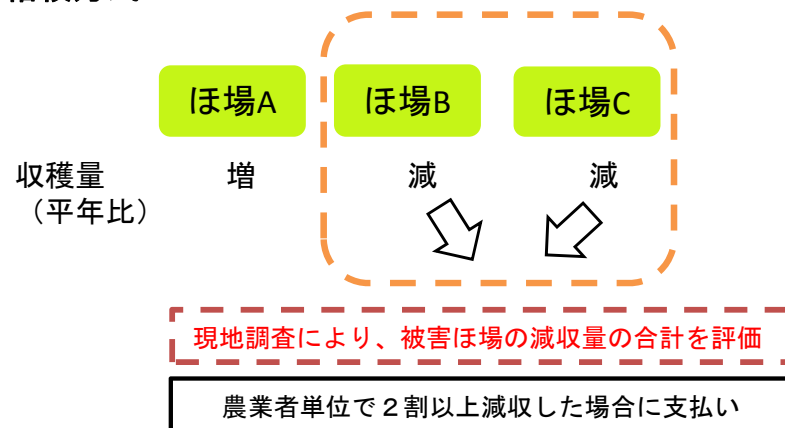
○引受方式のイメージ

例：ある組合員が水稲につき、ほ場A～Cで栽培。
ほ場Aについては収穫量が増加、ほ場B、Cについては収穫量が減少。

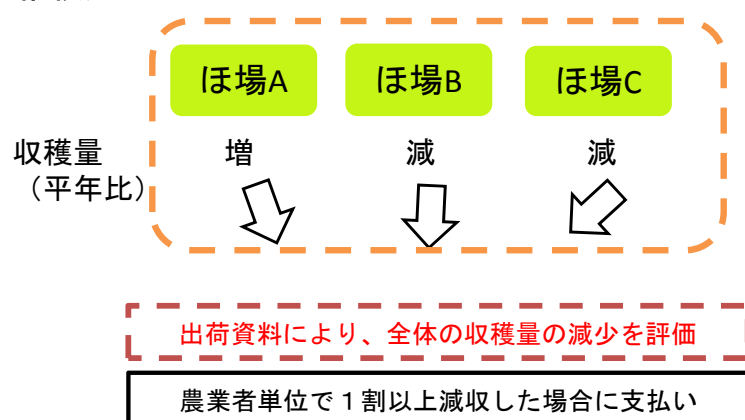
一筆方式



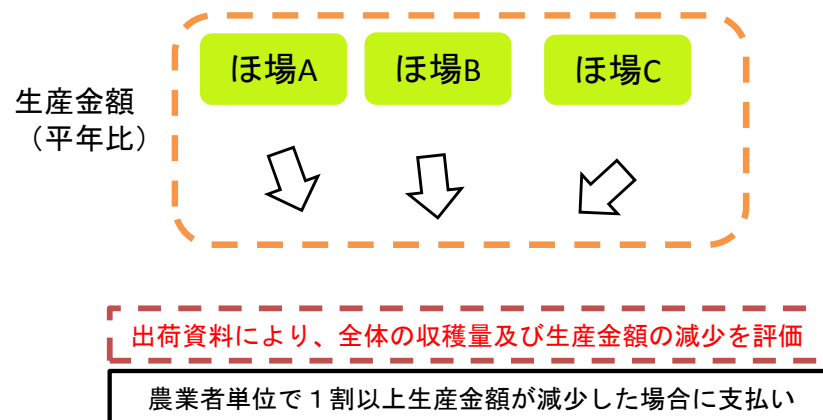
半相殺方式



全相殺方式



災害収入共済方式



(2) 一筆方式、樹園地単位方式については、全ての被害ほ場の収穫量を現地で調査するため、

- ① 多数の農業共済組合員である農業者が損害評価員(14.3万人)として調査しているが、農業者が減少、高齢化の中で、この調査方式が次第に難しくなっている。

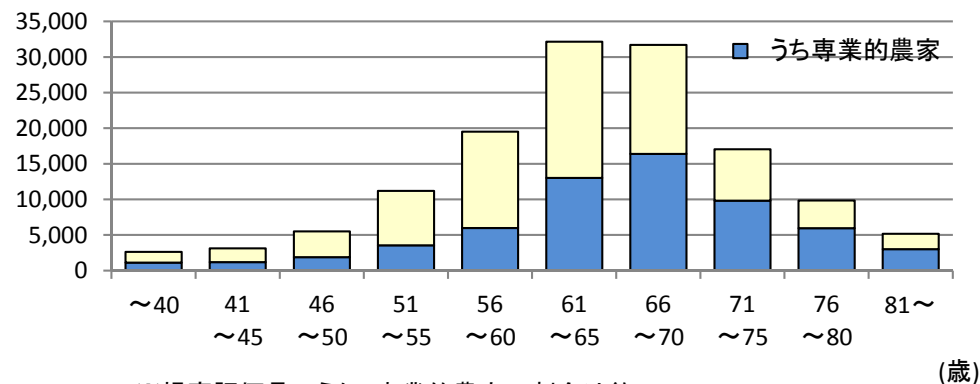
○引受方式ごとの加入面積の割合

※平成27年度実績

	一筆方式 樹園地単位方式		半相殺方式		全相殺 方式	災害収入 共済方式
		うち特定 危険方式		うち特定 危険方式		
農作物(計)	68%		8%		9%	15%
水稻	79%		9%		9%	3%
麦	7%		0%		10%	84%
畑作物(計)	6%		10%		84%	0%
大豆	15%		3%		83%	—
果樹(計)	10%	8%	62%	30%	2%	26%
うんしゅうみかん	—	—	34%	1%	0%	65%
りんご	11%	10%	89%	80%	—	—

○損害評価員の年齢構成(平成28年)

(人)



※損害評価員のうち、専門的農家の割合は約45%

(歳)

② この方式だと事務コストがかかるため、農業者の負担する賦課金も共済掛金と比べて割高になっている。

③ また、補償単位がほ場ごとであり、農業者の経営全体としての収穫量の減少をカバーするものになっていないことから、経営安定の面からは十分な補償とならない場合がある。

○事務費賦課金と共済掛金との比較

(10a当たり 全国平均)

共済事業(品目)	事務費賦課金	共済掛金
農作物共済 (水稲)	328円	318円
(麦)	257円	1,803円
畑作物共済	235円	2,010円
果樹共済	1,253円	5,770円

(注)多くの農業共済組合では、引受方式ごとに事務費賦課金に差をつけていない。

○一筆方式(ほ場ごとに3割を超える減収の場合に支払い)



収穫量	2割減	3割減	4割減
-----	-----	-----	-----

→ほ場Cのみで共済金が支払われ、収穫量の減少リスク全体が適切にカバーされていない。

○全相殺方式(農業者単位で1割を超える減収の場合に支払い)



全体の収穫量	3割減
--------	-----

→全体の収穫量の減少に応じて共済金が支払われ、収穫量の減少リスク全体が適切にカバーされる。

※ 自己負担部分(足切り)について(水稲の場合)

一筆方式	ほ場ごとに、収穫量が一定割合(3割、4割、5割(注)の中から農業者が予め選択)を超えて減少した場合に共済金を支払い (注)新潟、富山、石川、福井は2割、3割、4割
全相殺方式	農業者ごとに、収穫量の合計が一定割合(1割、2割、3割の中から農業者が予め選択)を超えて減少した場合に共済金を支払い

○ 一筆方式の損害評価方法

① 損害通知

被害農家は、被害ほ場の全てについて、災害の種類、発生年月日、ほ場の地名地番を共済組合へ通知

② 悉皆調査

損害通知のあった被害ほ場の全てについて、損害評価員が3人1組で共済事故の有無及び収穫量を検見（目視）で調査

④ 抜取調査結果による 悉皆調査結果の修正

②の調査と③の調査の結果に一定（10kg/10a）を超える差がある場合は、②の収穫量を修正

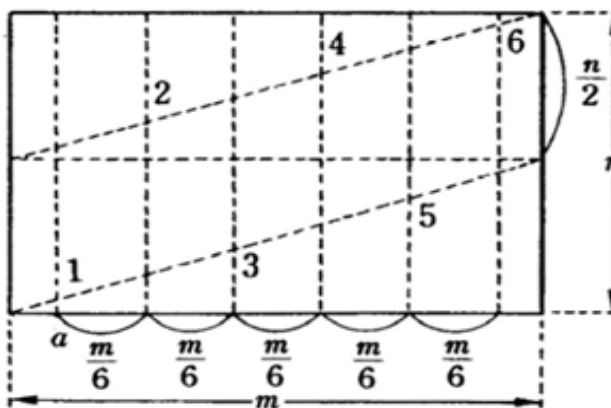
③ 抜取調査

ア 共済組合は、被害ほ場のうち、集落単位等の評価地区ごとに10筆以上を抽出

イ 抽出したほ場について、共済組合の職員等が2名以上で共済事故の有無を検見（目視）するとともに、収穫量を実測（坪刈り※）により調査

※坪刈り：1ほ場当たり60株（6か所×10株）を刈り取って、脱穀、乾燥、調製して、収穫量を把握

<被害ほ場内の刈取箇所を選定方法>



(3) ナラシやアメリカの収量保険の一部では、地域の統計単収等の客観的指標を用いることにより、現地調査を要さず、損害評価を効率的に行っている事例がある。

○収入減少影響緩和対策(ナラシ)の概要

対象作物	米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ
補填の概要	農業者の米、麦、大豆等の当年産収入額が、標準的収入額を下回った場合に、その差額の9割を補填
標準的収入額及び当年産収入額(米の場合)	品目ごと、地域ごとに、 <u>産地品種銘柄の上位3銘柄平均販売価格と、地域の統計単収から算定</u>

○アメリカの収量保険のうち品目別・地域データ活用タイプ(Area Yield Protection)の概要

対象作物	とうもろこし、綿花、グレイソルガム、大豆、小麦、米、ポップコーン、牧草
補填の概要	自然災害等により、当年産単収が、基準単収を一定割合以上下回った場合に、保険金を支払
基準単収及び当年産単収	品目ごと、郡ごとの統計の収量データから算定

○収穫共済の対象品目のうち市町村別又は都道府県別の農林水産統計の単収が存在するもの

農作物	水稻、陸稲、麦
畑作物	ばれいしょ、大豆、小豆、いんげん、てん菜、さとうきび、茶、そば、スイートコーン、たまねぎ、かぼちゃ(ホップ及び蚕繭を除く11品目)
果樹	うんしゅうみかん、りんご、ぶどう、なし、もも、おうとう、びわ、かき、くり、うめ、すもも、キウイフルーツ、パインアップル(なつみかん、いよかん、指定かんきつを除く13品目)

(4)また、果樹共済では、特定の自然災害による損害のみを補償対象とすることにより掛金負担を抑えられる、特定危険方式が措置されているが、

- ① 損害評価において、収穫量の減少が対象とする自然災害によるものかどうかを判定する必要があり、事務コストが大きくなっている。

ア 特定危険方式以外の現地調査は、収穫期のみ
 イ 特定危険方式の現地調査は、災害の発生の都度及び収穫期

- ② 近年、過去に例のない災害が発生する中で、補償対象外の自然災害により損害を受けるケースも多くなっている。

(5)農作物共済では、農業者が掛金負担を勘案して補償金額を選択できるよう、共済金の発動基準となる補償割合が複数設定されているが、畑作物共済及び果樹共済では、補償割合が一種類のみとなっており、選択の余地がない。

○果樹共済における特定危険方式

以下の自然災害のみを補償

- ①暴風雨 ②ひょう害 ③凍霜害

○補償対象外の自然災害により損害を受けたケース

発生年月	該当県	対象作物	被害概況	補償を受けられなかった加入者数(注)
平成25年9月	青森県	りんご	台風18号及び秋雨前線の影響により河川が氾濫等し、樹体の冠水、果実の水没が発生(水害)	約1,000人
平成23年7月	新潟県	なし	前線停滞により河川が氾濫等し、樹体の冠水、果実の水没が発生(水害)	約280人

(注)補償を受けられなかった加入者数

特定危険方式を選択していたために、補償を受けられなかった農業者数

○引受方式・補償割合別の共済掛金の例

(単位:円/10a)

引受方式	補償割合	農作物共済(水稲)	畑作物共済(大豆)	果樹共済(ぶどう)
一筆樹園地単位	7割	264	791	3,896
	6割	160		
	5割	93		
半相殺	8割	379	1,173	7,546
	7割	188		
	6割	97		
全相殺	9割	735	1,900	8,465
	8割	351		
	7割	184		
災害収入共済	9割	858		6,525
	8割	355		
	7割	163		
特定危険(樹園地単位)	7割			1,882
特定危険(半相殺)	8割			2,783

(6)このようなことを踏まえて、収穫共済については、次のような見直しを行う。

① 引受方式

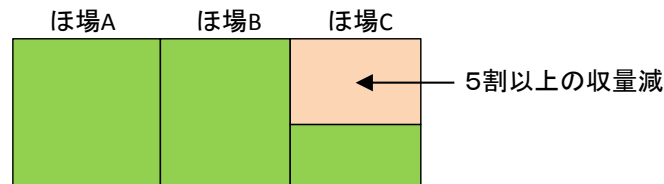
ア 一筆方式及び樹園地単位方式については、現在普及した制度ではあるものの、農業者による損害評価やいわゆる「坪刈り」による査定方式など将来に向けて継続することが困難な状況となっているため、効率的な事業執行による農業者の負担軽減の観点から、平成33年産まで(大災害等の場合は1年又は2年延長)で廃止する。

その際、農作物共済の全相殺方式及び半相殺方式に、収穫量の減少が50%以上のほ場について坪刈り等を要せずに50%減収として共済金を支払う仕組み(一筆半損特例)を設けて、従来一筆方式に加入していた者が円滑に移行できるようにする。

更に、コストのかからない選択肢として、統計データを用いて共済金を支払う方式(地域インデックス方式)を創設する。なお、農作物共済のこの方式にも一筆半損特例を設ける。

イ 果樹共済の特定危険方式については、農業者が将来発生するリスクを予見することが困難であることから、補償の総合化を図るため、平成33年産までで廃止する。

○一筆半損特例(新設)



全相殺方式ではほ場A~Cの収穫量の合計が平年の9割を下回らないと共済金が支払われないが、全相殺+一筆半損特例では、目視で5割以上の収量減が見込まれるほ場Cは、坪刈り等を行わず「5割減収」と評価して支払う。(この場合、共済金は、一筆方式では3割を超える減収部分に共済金が支払われることを踏まえ、平年の2割分(5割減収-3割減収)を支払う)

なお、現行の一筆全損特例(「10割減収」と評価して平年の7割分を支払い。)は引き続き措置される。

○鳥獣被害による一筆方式の支払状況と全相殺方式の場合の支払見込

一筆方式の支払戸数 ①	全相殺方式(9割)の場合の試算		一筆半損特例を設けた場合の試算		①のうち一筆半損特例を設けても支払対象とならない割合 (100% - ⑤)
	支払戸数 ②	割合 ③ (②/①)	支払戸数 ④	割合 ⑤ (④/①)	
4,771	3,161	66.3 %	4,210	88.2 %	11.8 %

注: 地域ブロックごとに1県1組合の県のうち、27年産の鳥獣害の共済金が最も多い7県(宮城県、群馬県、富山県、京都府、広島県、高知県、大分県)について試算

○地域インデックス方式(新設)

統計データによる収穫量が一定割合を超えて減少した場合に共済金を支払い

引受方式	支払基準	補償単位	損害評価方法
地域インデックス方式	収穫量減少	農業者	統計データ

○水稻共済の掛金

(単位:円/10a)

補償割合	6割	7割	8割	9割
一筆方式(廃止)	160	264	—	—
半相殺方式	97(130)	188(222)	379(409)	—
全相殺方式	—	184(212)	351(377)	735(750)
地域インデックス方式(新設)	—	63(101)	117(164)	224(280)

(注1)全国的な試算値

(注2)掛金の()内は、一筆半損特例を付加した場合

② 補償割合

畑作物共済及び果樹共済の補償割合については、農業者が掛金負担を勘案して補償内容を選択できるようにするため、農作物共済と同様、一定の上限の下に複数の選択肢を設ける。

3. 家畜共済の取扱い

(1) 死廃事故と病傷事故の取扱い

① 家畜共済では、引受事務をまとめて効率的に行うため、次の損失がセットで補償されている。

ア 死廃事故の補償

家畜が死亡、廃用となった場合に、家畜1頭ごとの資産価値を補填

イ 病傷事故の補償

家畜が疾病、傷害を負った場合に、診療費を補填

② しかしながら、死廃事故(資産の損失)と病傷事故(費用)という、性格の異なる損失の補償を一つの共済で一体的に取り扱っているため、農業者が、

ア 一方の補償のみを選択することができない。

※現行制度においても、病傷事故を補償対象事故から除外する選択を行うことにより死廃事故のみの補償とすることは可能だが、実態上、ほとんど使われていない

イ 死廃事故と病傷事故の補償金額は、資産価値に一定割合を乗じて設定される仕組みになっていることから、死廃事故と病傷事故とで必要とする補償割合を別々に選択できず、農業者のニーズに応えられていない。

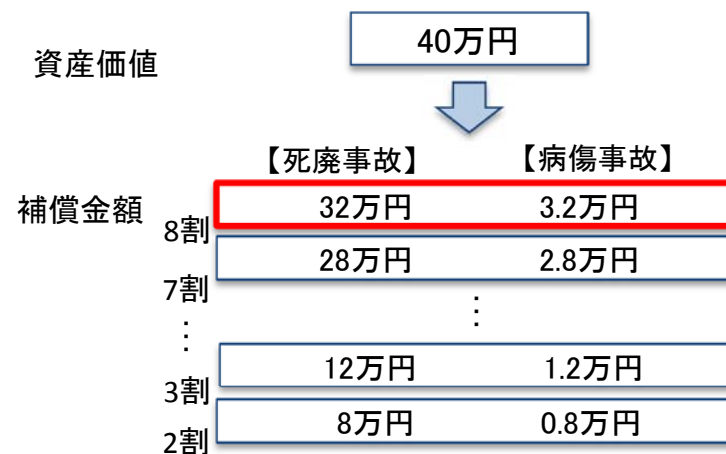
③ このようなことを踏まえて、家畜共済については、農業者へのサービスの向上の観点から、死廃共済と病傷共済に分離して、一方のみの補償及び別々の補償割合を選択できるようにする。

○家畜共済の実績

(平成27年度実績)

	乳用牛	肉用牛	馬	種豚	肉豚
加入戸数(千戸)	15	45	2	0.8	0.6
加入頭数(千頭)	2,156	2,185	21	201	1,825
加入率	92.5%	67.1%	60.2%	24.4%	24.6%
死廃事故共済金(億円)	186	74	5	2	15
病傷事故共済金(億円)	172	99	2	0.5	—

○補償金額の選択(イメージ)



①死廃事故の補償金額

資産価値×(2~8割:農業者が選択)

②病傷事故の補償金額

①の死廃事故の補償金額×病傷共済金支払限度率(地域ごとに設定。上記の例では10%)

例えば、農業者が病傷事故の補償を高くし、死廃事故の補償を低くしたいと考えても、病傷事故の補償を高くすると、死廃事故の補償も自動的に高くなってしまふ

(2) 死廃事故における家畜の資産価値

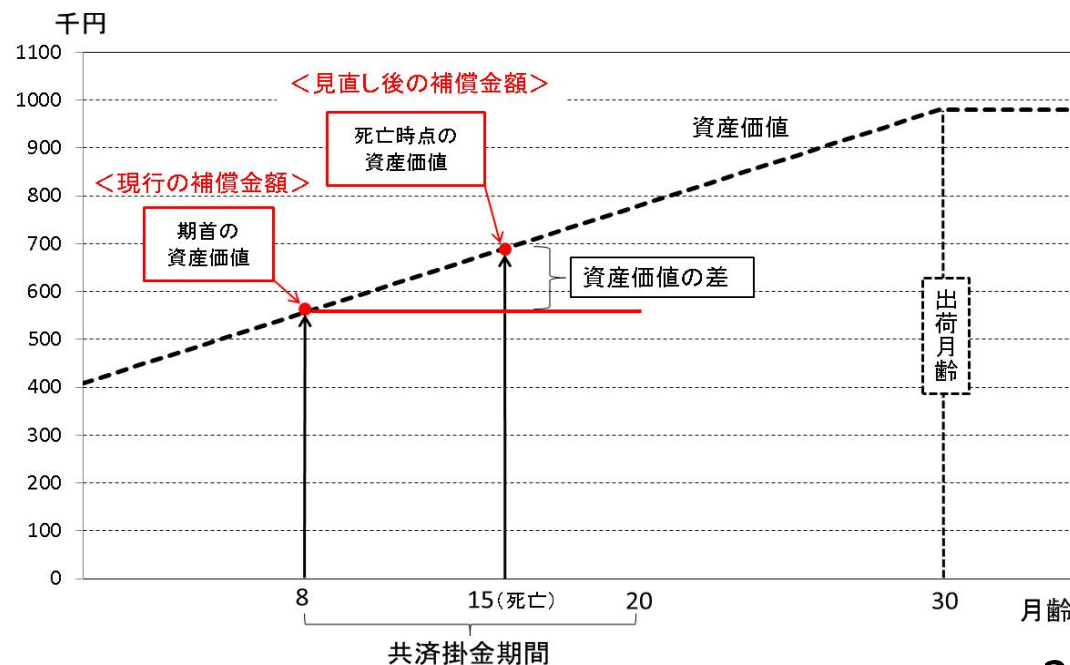
- ① 家畜には、肥育牛のような棚卸資産的家畜と、搾乳牛や繁殖牛のような固定資産的家畜があり、
 - ア 棚卸資産は、成長に伴い日々資産価値が増加する。
 - イ 固定資産は、期間が経過するにつれ資産価値が減少する。
- ② 家畜共済の補償金額は、棚卸資産的家畜と固定資産的家畜のどちらについても、共済掛金期間(1年間)の期首の資産価値を用いて設定されている。
- ③ このため、棚卸資産的家畜については、共済掛金期間の途中で死亡した場合、期首から死亡時までに資産価値が増加しているにも関わらず、その増加分が補償されない。
- ④ このようなことを踏まえて、日々価値が増加する肥育牛等の死廃事故における補償金額については、農業者へのサービスの向上の観点から、期首ではなく、事故発生時の資産価値で評価する。

○棚卸資産的家畜と固定資産的家畜の分類

	棚卸資産的家畜	固定資産的家畜
牛	<ul style="list-style-type: none"> 搾乳牛となる前の雌牛 繁殖用となる前の雌牛 肥育牛 子牛、胎児 	<ul style="list-style-type: none"> 搾乳牛 繁殖用雌牛 繁殖用雄牛
馬	<ul style="list-style-type: none"> 繁殖用となる前の雌馬 肥育馬 	<ul style="list-style-type: none"> 繁殖用雌馬 繁殖用雄馬
豚	<ul style="list-style-type: none"> 肥育豚 	<ul style="list-style-type: none"> 繁殖用雌豚 繁殖用雄豚

(注) 牛の胎児: 授精後240日以上の子胎児

○棚卸資産的家畜(肥育牛等)の補償



(3) 包括共済の事務の簡素化

① 家畜共済では、事故が発生しそうな家畜を選んで加入する逆選択を防止するため、家畜の種類ごとに全頭加入(包括共済)が義務付けられている。

② このため、牛、馬、種豚については、

ア 異動の都度、

(ア) 農業者は農業共済組合に申告する。

(イ) 農業共済組合は異動した家畜を確認し、

(ウ) 共済価額(家畜の資産価値の合計)を変更する。

イ また、共済掛金の追納・返還の手間を省くため、共済価額が増減する度に、付保割合(共済価額に対する共済金の支払割合)を自動的に増減させる方法で調整している。

現行制度においても、共済価額が増額又は著しく減少した場合には、共済掛金の追納・返還を行うことにより共済金額を増減することができることとなっているが、実施しているケースは少ない。

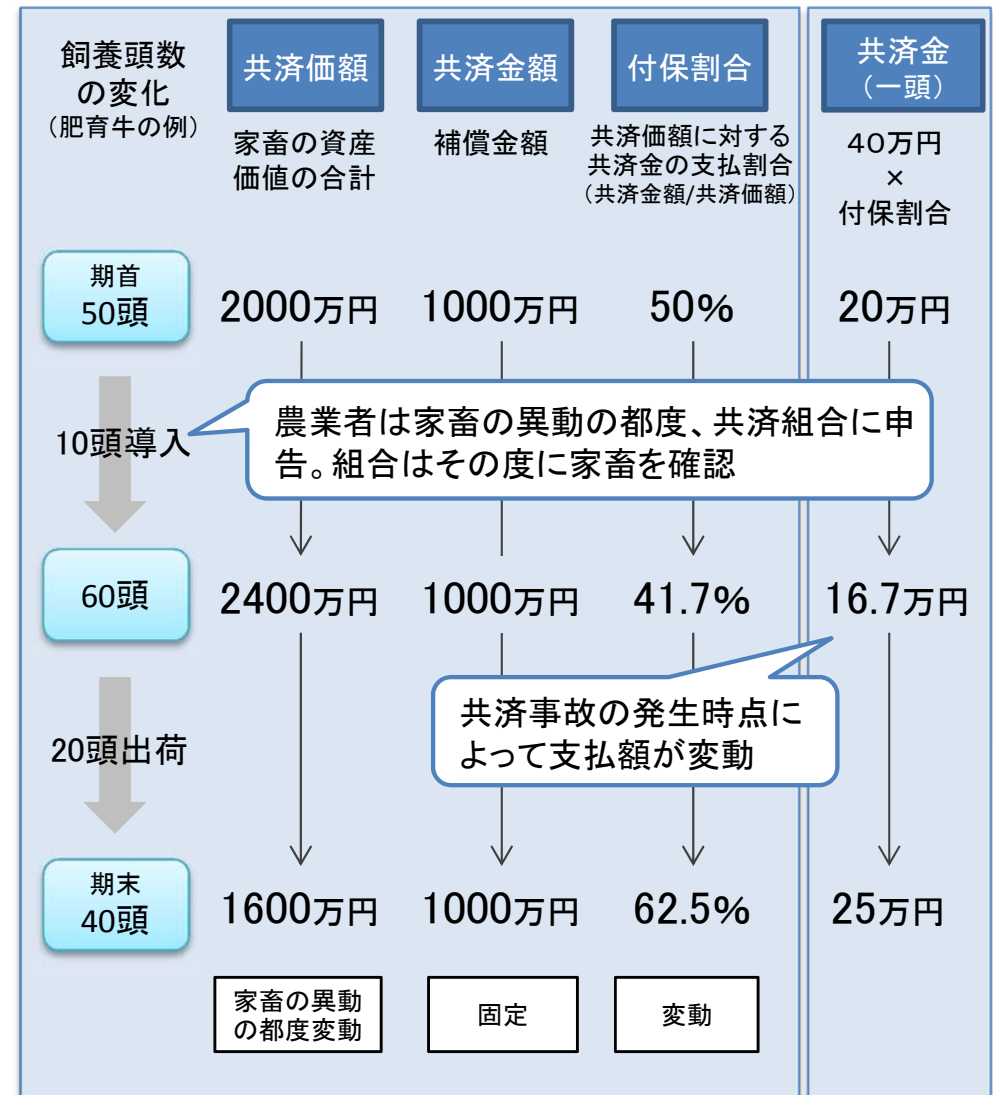
③ この結果、

ア 農業者及び農業共済組合に申告や確認事務の多大な労力と事務負担が生じているとともに、

イ 家畜の異動の都度、付保割合が変動することから、同じ価値の家畜であっても、死廃事故の発生時点によって、共済金の支払額に差が生じている。

○包括共済の仕組み

1頭当たり全て40万円
期首に付保割合50%選択と仮定



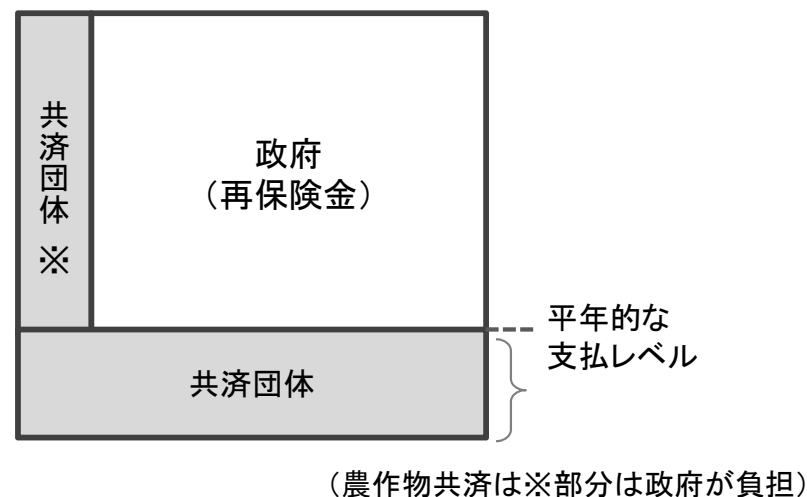
- ④ 他方、家畜の異動については、
- ア 家畜共済のうち、肉豚については、あらかじめ月ごとに飼養予定頭数を農業者に申告させ、当該予定頭数で月ごとの共済価額を設定することにより、異動の都度の申告、確認、共済価額の変更といった事務を省略する仕組みが既にある。
 - イ 共済掛金についても、分割払の仕組みがあることを踏まえれば、共済価額が増減した場合に、直ちに共済掛金の追納や返還を行う必要はなく、事後的に共済掛金を調整すれば問題は生じない。
- ⑤ このようなことを踏まえて、包括共済の事務については、効率的な事業執行による農業者の負担軽減の観点から、家畜の異動の都度、農業者が申告する現在の方式を廃止し、期首に年間の飼養計画を申告し、期末に掛金を調整する方法に簡素化する。

(4) 再保険の支払方式

- ① 農業共済については、農業者に対する共済金の支払に支障が生じないよう、国の再保険が措置されている。
- ② 農作物共済、畑作物共済、果樹共済、園芸施設共済では、予め農業共済団体と政府の責任分担を定めておき、大災害の発生等により、共済金の支払が一年間の農業共済団体の支払責任を超える場合に、国が再保険金を支払う仕組みをとっている。
- ③ 一方、家畜共済では、共済事故1件ごとに共済金の5割を国の再保険金で負担している。
 { ただし、一部の伝染病、激甚災害等に限っては、国が共済金の全額を再保険金で支払うこととなっている。 }
- ④ このため、農業共済団体の支払財源が不足しないレベルにおいても再保険金が支払われるとともに、共済事故1件ごとに再保険金の請求や支払事務(年間約300万件)が発生するため、農業共済団体及び国の負担となっている。
- ⑤ このようなことを踏まえて、家畜共済の再保険の支払方式については、効率的な事業執行による農業者の負担軽減の観点から、他の共済と同様、年間の共済金支払が一定水準を超えた場合に支払う方式に変更する。

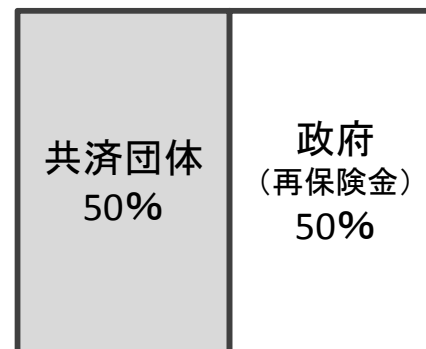
○農作物共済、畑作物共済、果樹共済、園芸施設共済の責任分担図

品目や引受方式ごとの共済金の合計が平年的な支払レベルを超える場合に、再保険金を支払う。



○家畜共済の責任分担図

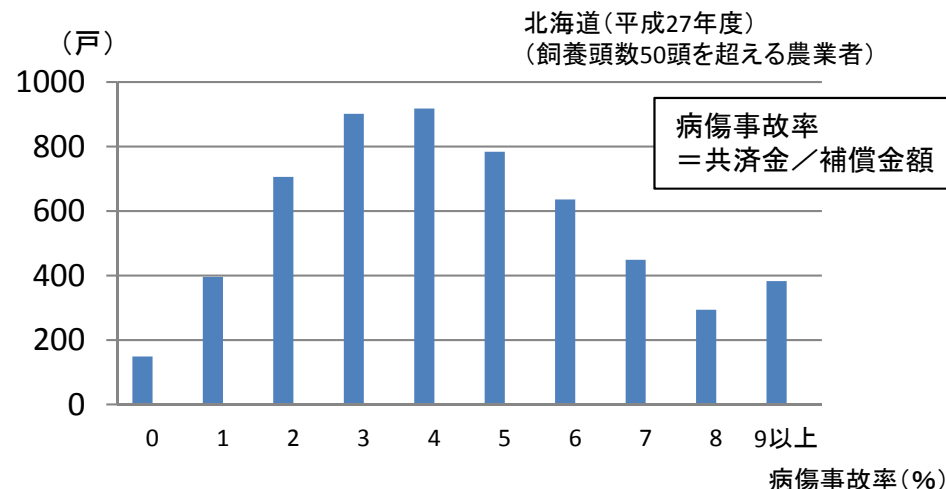
共済事故1件ごとに、再保険金を支払う。



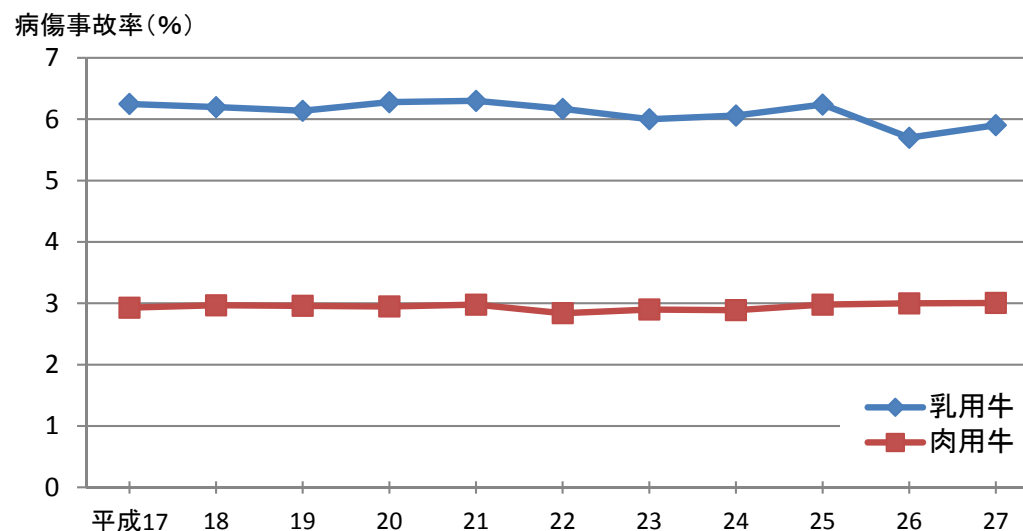
(5) 家畜の事故低減のインセンティブ対策

- ① 家畜共済のうち病傷事故の補償(診療費の補填)については、現在、
 - ア 初診料は、農業者の自己負担
 - イ 初診料以外は、一定の支払限度額までは共済金で全額補償
 という仕組みとなっている。
- ② 病傷事故の発生率については、農業者ごとに差がみられるとともに、横ばい傾向にあることから、事故低減に向けた取組みを促していく必要がある。
- ③ 病傷事故の低減が図られれば、農業者にとっては所得が増加し、経営上大きなメリットが得られるとともに、保険運営にとっても共済掛金が低減し、国庫負担の軽減につながる。

○病傷事故率ごとの農業者の分布(乳用牛)



○病傷事故率の推移(乳用牛、肉用牛)

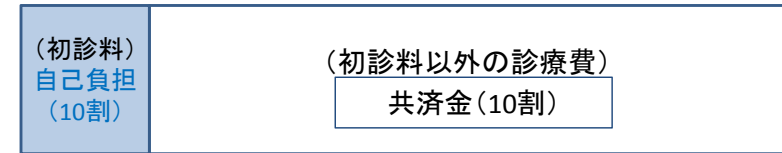


④ 人の病傷について保険給付を行う健康保険では、初診料を含めた診療費全体に定率(原則3割)の自己負担を設けることにより、診療費の抑制が図られている。

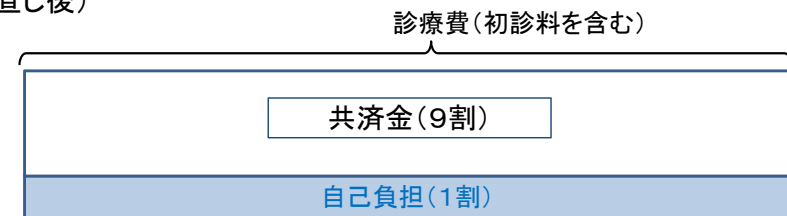
⑤ このようなことを踏まえて、初診料以外の診療費が全額補償され事故低減のインセンティブにつながらない現在の病傷事故の共済金については、平成32年1月から、初診料を含めた診療費全体に一定の自己負担を設ける。自己負担割合は、現行の自己負担総額と同水準となるよう、診療費の1割とする。

○病傷共済の自己負担

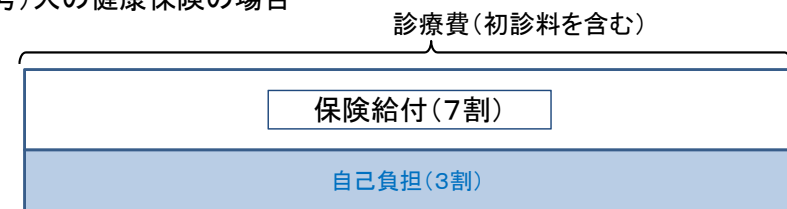
(現行)



(見直し後)



(参考)人の健康保険の場合



(6) 待期間の取扱い

① 家畜については、疾病等の原因の発生時点を判別することが技術的に困難な場合が多いことから、家畜の導入後2週間以内に生じた事故については、原則として共済金の請求ができないこととされている。(待期間)

〔※ただし、事故の発生が家畜導入後であることが立証できる場合等は請求できる〕

② しかしながら、

ア 発生時点が証明可能な事故については、共済金の請求ができることが、農業者に認知されていない場合がある。

イ また、共済加入者間で取引された家畜については、導入前の家畜の飼養状況について農業共済組合によるチェックが行われていることから、待期間を設ける必要性が乏しい。

③ このようなことを踏まえて、家畜共済の待期間については、共済金を請求できる事故(外傷等)を周知徹底する。また、共済加入者間で取引された家畜については、共済金を請求できることとする。

○待期間中であっても共済金の請求が可能な事故(例)

- ・ 外傷(切創、挫創、骨折、脱臼、焼死、圧死、溺死など)
- ・ 突発的に発症する病気(中毒など)
- ・ 分娩に起因する病気(乳熱など)

(注)事故の発生時点分かる獣医師の診断書(検案書)等が必要。

(7) 牛白血病の取扱い

- ① 牛白血病については、と畜場でと殺解体後に初めて診断される場合が多いことから、家畜共済では、共済に加入している農業者が出荷し、と畜場で牛白血病と診断された牛について、共済金の支払対象としている。
- ② 一方、共済に加入している農業者から家畜商が購入した牛がと畜場で牛白血病と診断された場合については、共済関係が終了していることから、共済金の支払対象としていない。
- ③ このため、共済に加入している農業者が家畜商から牛の売買代金の返還を求められることがあり、その結果、農業者が損失を被る事態が生じている。
- ④ このようなことを踏まえて、牛白血病については、共済に加入している農業者から家畜商が購入し、と畜場で牛白血病と診断された場合は、農業者自らが出荷した場合と同様、共済金の対象とする。

○牛白血病の発生状況

(戸、頭)

	平成23年	24	25	26	27
戸数	1,200	1,446	1,680	1,683	2,023
頭数	1,765	2,090	2,310	2,415	2,869

牛白血病は、体表リンパ節の腫大を契機とした血液検査等により、農場で診断される場合もあるが、出荷時には特に異状がみられず、と殺解体後に内臓等に認められた腫瘍の検査から初めて診断される場合が多い。

4. 園芸施設共済の短期加入の取扱い

- (1) 園芸施設共済は、園芸施設本体を設置している期間を通じて加入することが基本であるが、農業者の選択により、施設本体の設置期間のうち、被覆している期間だけ加入することもできることとなっている。
- (2) しかしながら、近年、過去に例のない災害が発生する中で、被覆していない期間においても、水害、雪害等により園芸施設が損害を受けるケースが発生している。
- (3) このようなことを踏まえて、園芸施設共済の被覆している期間だけの短期加入のオプションについては、農業者が将来発生するリスクを予見することが困難であることから、補償の総合化を図るため、廃止する。

○園芸施設共済の加入棟数(27年度)

	棟数(万棟)	割合(%)
計	62	100
うち被覆している期間だけの短期加入	26	42

○園芸施設共済の掛金

○パイプハウス

- ・ 設置面積:10a、園芸施設の資産価値:312万円
 ・ 園芸施設は通年設置で、被覆期間は6か月のみ
- } の場合

(現行) 6か月間のみ短期加入

被覆期間の掛金:17,155円



(見直し後) 1年間で加入

被覆期間の掛金	:17,155円
未被覆期間の掛金	: 562円
計	17,717円(3%増)

5. 掛金の取扱い

(1) 掛金については、原則として、農業共済組合内で品目ごと・引受方式等ごとに同一の掛金率が適用されるが、農業共済組合の判断により、農業者ごとの被害の発生状況に応じて掛金率を設定することも可能となっている（危険段階別共済掛金率）。

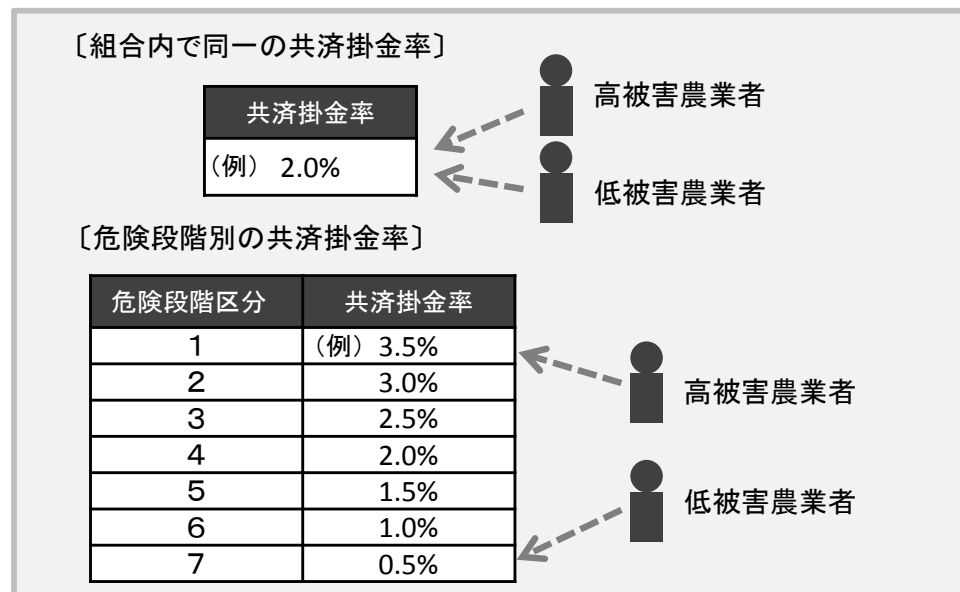
(2) 同一の掛金率では、

- ① 共済金の支払が多い農業者も、少ない農業者も、同じ負担であるため、公平性が確保されない
- ② 農業者が被害の低減に努力しても、掛金負担が変わらないため、事故低減のインセンティブが働かない
- ③ 自らの被害状況と掛金が見合わないとする優良農業者の加入の妨げとなる

といった課題がある。

(3) こうした中、危険段階別共済掛金率については、各組合ごとに設定するかどうかを決めるため、全体の2割程度の導入にとどまっている。

○危険段階別共済掛金率



○農業者ごとの危険段階別共済掛金率の設定状況

(平成28年度)

	危険段階別掛金率 設定組合の割合
農作物共済	31%
うち水稲	35%
家畜共済	26%
うち乳用牛	82%
果樹共済	41%
うちうんしゅうみかん	44%
畑作物共済	30%
うちさとうきび	75%
園芸施設共済	5%
全体	22%

(4)過去の共済金の支払額が、負担した共済掛金の一定額を下回る農業者に対しては、農業共済組合の判断により、共済掛金の一部を払い戻すことができることとされている(無事戻し)。

(5)無事戻しについては、共済掛金の掛捨て感を緩和するのに寄与しているが、

① 農業共済組合に積立金がなければ実施されず、また積立金があっても農業共済組合の判断によるため、農業者の事故低減のインセンティブが小さい

むしろ、一定のルールに基づき翌年以降の掛金の引下げにつなげる方が、農業者にとっては分かりやすく、事故低減のインセンティブとなる。

② 無事戻しの金額の算定等に事務コストが掛かっている。

(6)漁業共済においても、無事戻しの仕組みが措置されているが、法律の仕組上、漁業共済では、無事戻しを行う場合は、漁業者及び国の双方に払戻しをしている一方、農業共済では、農業者のみに払い戻している。

(7)このようなことを踏まえて、

① 掛金については、農業者の負担軽減のため、危険段階別共済掛金率を全ての農業共済組合で導入する。

② 無事戻しについては、平成33年度までで廃止する。
なお、移行期間中において無事戻しを行う場合は、農業者及び国の双方へ払戻しをする。

○無事戻しの実績(年平均・全国計)

(百万円、%)

	農作物共済	家畜共済	果樹共済	畑作物共済	園芸施設共済
無事戻し額	4,570	1	137	654	526
実施組合割合	95.2	1.3	47.3	51.1	66.3

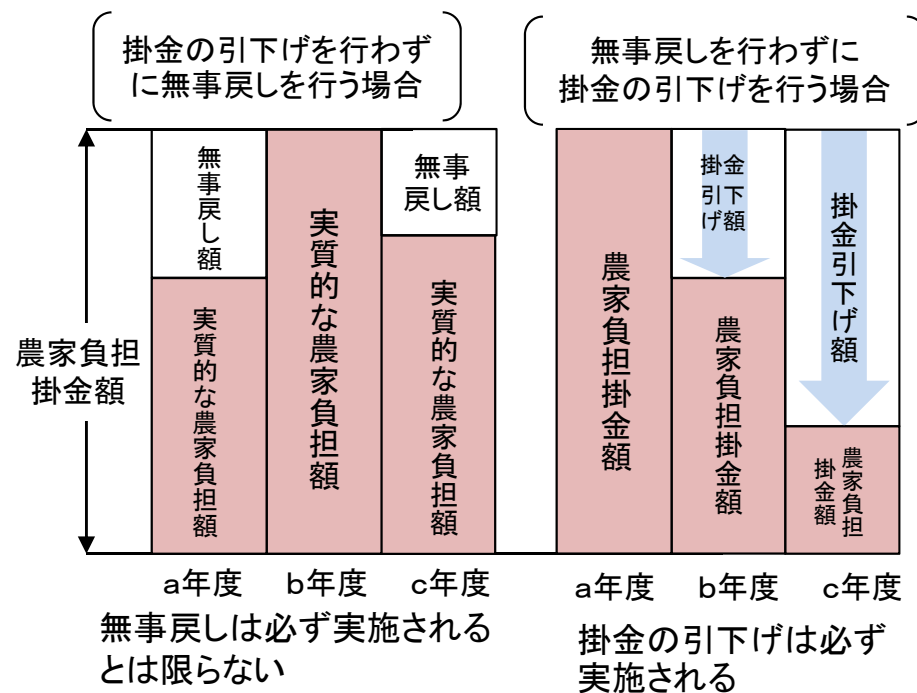
(参考)

農業者負担共済掛金	17,103	31,152	2,502	4,956	2,796
-----------	--------	--------	-------	-------	-------

(注)平成18~27年度の平均

○無事戻しと掛金引下げについて

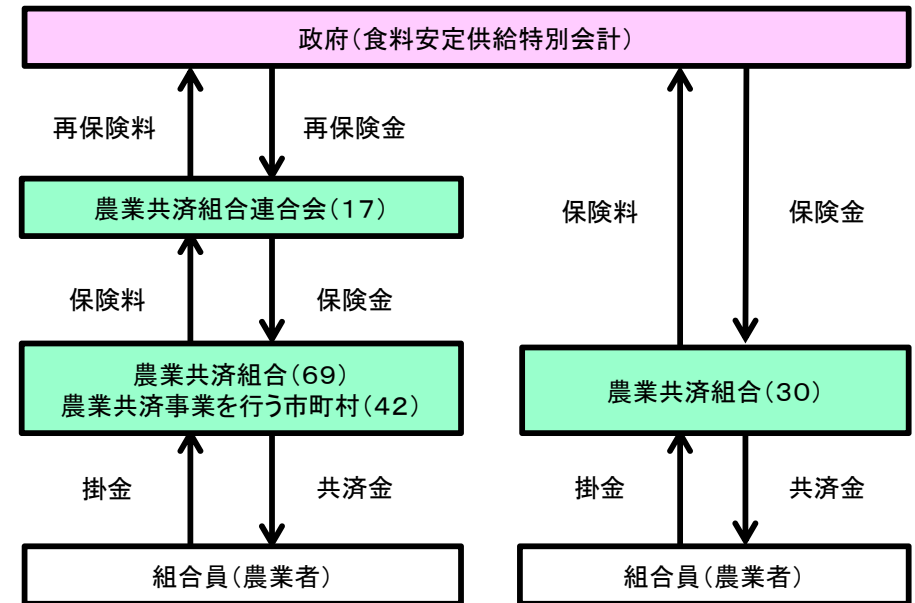
共済金の支払を受けない年が続いた場合



6. 運営組織の在り方

- (1) 農業共済については、各地域に設立された農業共済組合(又は市町村)が実施主体となって、管内の農業者と共済契約を締結し、共済掛金を徴収し、被災した農業者に共済金の支払を行っているところであり、組合等の中でリスク分散を図ることが基本となっている。
- (2) 組合等の共済金支払が多額となるような大災害に備えて、都道府県ごとの農業共済組合連合会及び政府が保険及び再保険を行っている。
- (3) これまで農業共済組合は、多数の者のリスク分散による安定的な事業運営や、業務の効率化による運営コストの削減等のため、合併を進めてきており、現状では、数郡単位を区域とする組合がある一方、都道府県の区域(1県1組合)となっている組合もある(現行制度においては、都道府県の区域まで広域化することが可能)。

○農業共済の運営体制



※()内は団体等の数

○1県1組合化の状況

30組織：

岩手県、宮城県、山形県、福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、東京都、神奈川県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、和歌山県、鳥取県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、熊本県、大分県、沖縄県

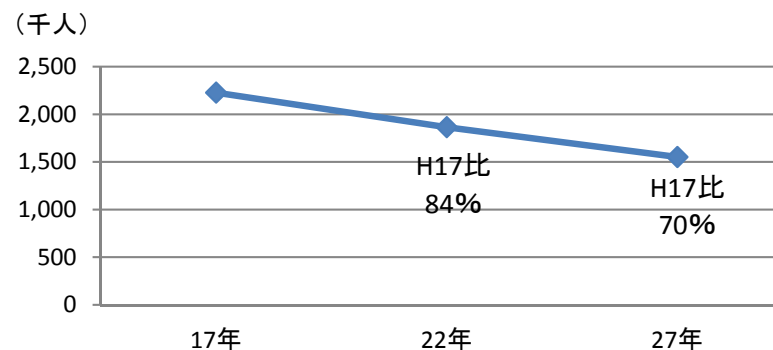
(4)しかしながら、現在の運営組織については、次のような課題がある。

① 組合が地域ごとに設立されていることから、

ア 保険として安定的な運営を行うために必要な危険分散機能について、

(ア)農業者が減少しており、十分な保険母集団が確保できなくなっている。

○農業共済の加入戸数



○加入戸数の上位5組合等と下位5組合等

		平成17年	27年	H17比
上位5	福島県農業共済組合	87千人	56千人	65%
	岩手県農業共済組合	74千人	53千人	71%
	宮城県農業共済組合	75千人	49千人	65%
	熊本県農業共済組合	57千人	39千人	70%
	愛知県農業共済組合	60千人	39千人	65%
下位5	川西市(兵庫県)	324人	229人	71%
	西宮市(兵庫県)	243人	204人	84%
	尼崎市(兵庫県)	237人	158人	67%
	新庄村(岡山県)	186人	135人	73%
	新上五島町(長崎県)	25人	31人	124%

○加入戸数が大幅に減少している組合等(例)

	平成17年	27年	H17比
全国計	2,228千人	1,552千人	70%
南信農業共済組合(長野県)	31千人	16千人	53%
富山県農業共済組合	37千人	20千人	53%
上越農業共済組合(新潟県)	16千人	8千人	51%
中信農業共済組合(長野県)	32千人	16千人	49%
西濃農業共済組合(岐阜県)	16千人	8千人	47%

○加入者の少ない品目(例)

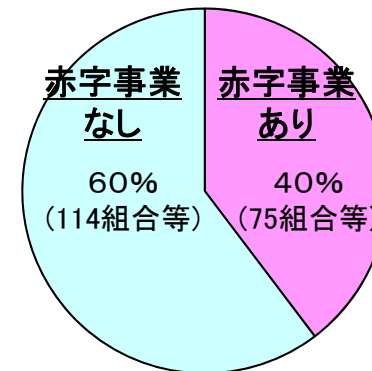
平成27年産

組合等名	品目	加入戸数
東京都農業共済組合	麦	3戸
富山県農業共済組合	ぶどう	1戸
石川県農業共済組合	りんご	8戸
	ぶどう	5戸
山口県農業共済組合	茶	9戸
愛媛県農業共済組合	そば	5戸

(イ)東日本大震災や平成26年の雪害のように、損害が広域的かつ甚大に発生するリスクも高まってきたが、このような災害が発生すると、組合の全域に損害が及ぶため、リスク分散にならない。

○赤字の共済事業がある組合等の割合

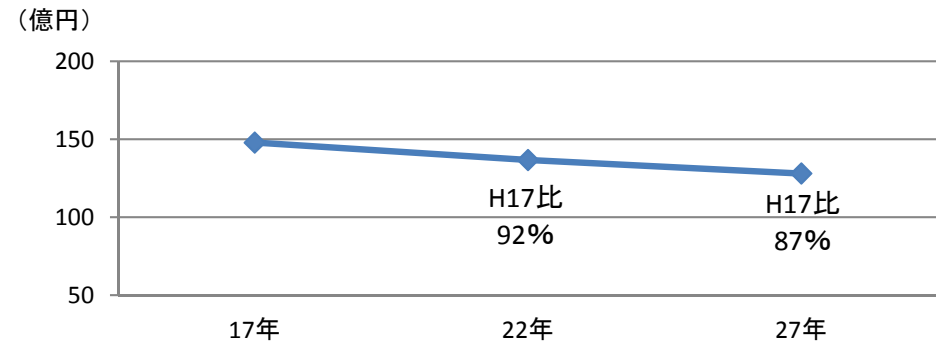
※平成27年度末時点



(注)「赤字事業あり」とは、積立金がない共済事業を抱える組合等を集計

イ 農業者の減少に伴い、賦課金収入も減少し、事業運営が厳しくなっている。

○農業共済団体の賦課金収入

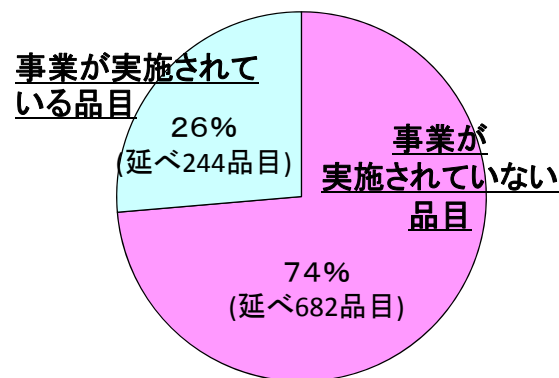


○賦課金収入が大幅に減少している組合(例)

	平成17年	27年	H17比
全国計	14,792百万円	12,808百万円	87%
和歌山北部農業共済組合	44百万円	23百万円	51%
香取農業共済組合(千葉県)	158百万円	87百万円	55%
埼玉北部農業共済組合	92百万円	57百万円	62%
由利農業共済組合(秋田県)	71百万円	44百万円	62%
ぼうそう農業共済組合(千葉県)	154百万円	99百万円	64%

ウ 共済の実施品目については、各組合ごとに設定するため、地域によっては事業が実施されていない品目があり、共済の対象品目を栽培しているも、補償を受けられない農業者が存在している。

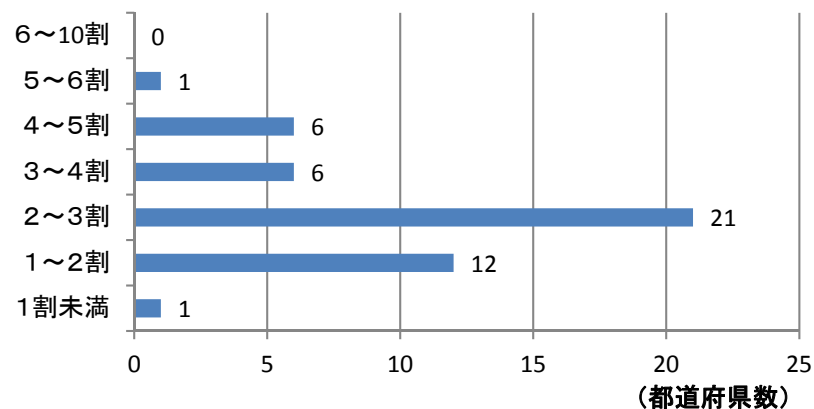
○共済の実施品目の割合(畑作物共済及び果樹共済)



- 注) 1 「事業が実施されている品目」は、都道府県単位でみて、作付けのある品目のうち、当該都道府県のいずれかの組合等が共済事業を実施している品目の数をカウント
 2 当然加入制の農作物共済及び必須事業となっている家畜共済は除いている

○共済の実施品目の割合の階層別の都道府県数(畑作物共済及び果樹共済)

(実施品目の割合)



(注) 「実施品目の割合」は、都道府県ごとに、当該都道府県のいずれかの組合等が共済事業を実施している品目の数を、作付けのある品目数で除した割合

○作付面積の多い都道府県において、事業が実施されていない品目(例)

たまねぎ

都道府県名		作付面積 ha	共済事業 実施有無
1位	北海道	14,200	○
2位	佐賀	2,700	×
3位	兵庫	1,730	×
4位	長崎	776	×
5位	愛知	607	×

ぶどう

都道府県名		結果樹面積 ha	共済事業 実施有無
1位	山梨	3,910	○
2位	長野	2,280	○
3位	山形	1,540	○
4位	岡山	1,100	○
5位	北海道	997	×

茶

都道府県名		栽培面積 ha	共済事業 実施有無
1位	静岡	17,800	○
2位	鹿児島	8,610	×
3位	三重	3,040	×
4位	京都	1,580	○
5位	福岡	1,560	×

うめ

都道府県名		結果樹面積 ha	共済事業 実施有無
1位	和歌山	5,140	○
2位	群馬	1,040	×
3位	茨城	511	×
4位	長野	503	×
5位	福井	497	○

(注)作付面積は、27年産(うめは26年産)

エ 農業共済団体で統一的な内部統制が行われておらず、ガバナンスが不十分となっている。

○農業共済団体の近年の主な不祥事案

発覚年度	団体	不祥事の内容
21	A組合及びA連合会	獣医師が、架空診療による診断書を組合に提出し共済金を不正に請求し、共済団体は、審査が不十分でチェック機能が働かず、不正請求に対し共済金を支払った。
21	B連合会	余裕金の運用について、国債の短期売買等投機的な取引を繰り返した結果、組合員の財産である積立金に多額の損失を生じさせるとともに、不適切な経理処理を行った。
22	C連合会	共済事業の無資格者引受の事実を隠蔽し、検査指摘を免れる意図で、国の常例検査において、検査官が求めた検査調書に虚偽の記載を行い提出した。
26	D連合会	共済事業を実施する上で不必要な固定資産を、理事会や総会で取得に必要な審議を行わないまま取得した。
26	E組合	水稲について、現地調査による収穫量を意図的に減少させ、共済金を不正に水増しして支払った。 業務日誌を改ざんし、国庫負担の対象とならない業務を対象となる業務に付け替えて、国庫補助対象経費の水増しを行い、事務費負担金を不正に受給した。

○農業共済団体の監査体制の整備状況

(平成28年4月)

	連合会	1県1組合	その他組合
独立した内部監査部署のない割合	75%	35%	99%

② 農業共済団体の運営経費には多額の国費や組合員の賦課金が投入されており、さらなる事務コストの効率化・合理化が必要となっている。

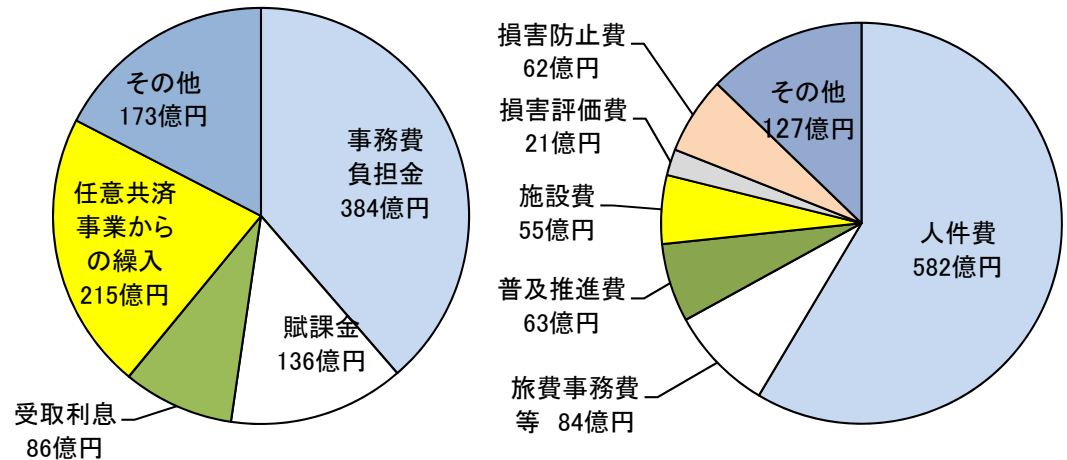
○農業共済団体等の役職員の推移

	H17	H22	H27
農業共済団体等数 (H17比)	337	300 (89%)	215 (64%)
役員数(人) (H17比)	6,148	5,302 (86%)	2,704 (44%)
1組織当たり役員数	24	22	16
職員数(人) (H17比)	9,112	8,400 (92%)	7,610 (84%)
1組織当たり職員数	27	28	35

○農業共済団体の業務収支の状況(平成27年度)

(収入)994億円

(支出)994億円



(5)このようなことを踏まえて、農業共済団体については、組織の効率化やガバナンスの強化を図る。

- ① 全国を区域とする農業共済組合連合会(全国連合会)を設立できることとし、全国連合会は、
 - ・ 収入保険事業の運営のほか
 - ・ 組合が実施していない品目の共済事業や任意共済の再保険事業を行うことができることとする。
- ② 特定組合(1県1組合)同士の合併、全国連合会と特定組合の合併、組合から全国連合会への共済事業の譲渡等ができることとする。
- ③ 都道府県知事の要請を受けて国が組合の検査を行うことができる仕組みや、収入保険事業を行う場合の秘密保持義務等を措置する。