

収入保険制度の検討等に関する有識者会議（第2回）概要

1 日 時：2016年10月19日（水）10:00～12:00

2 場 所：農林水産省第3特別会議室

3 出席者：

（委員）阿部委員、江澤委員、新福委員、田淵委員、中嶋委員、浜野委員、堀田委員、森委員、山下委員

（農林水産省）大澤経営局長、橋本経営局担当大臣官房参事官、前田保険課長、窪山保険数理室長、小林保険監理官、吉武課長補佐、松澤課長補佐

4 概 要：

※ 前田保険課長から、「農業災害補償制度の現状と問題点について」、「農業災害補償制度（農業共済）の概要」（参考資料）の内容を説明。その後、各委員から発言があった意見等及びそれに対する農林水産省からのコメントは、以下のとおり。

(1) 「農作物共済の当然加入制の取扱い」及び「収穫共済の引受方式の取扱い」関係

（阿部委員）

- ・ 水稻共済は、毎年、同じ契約で加入していて関心が薄かった。掛金は安いけど補償も少ないので、魅力がない。収入保険ができた時点で、当然加入制はやめて、農業者自らの判断で加入を選択できるようにした方がよい。
- ・ 収入保険の加入に必要な青色申告のデータが揃うまでの間は、果樹共済の現在の引受方式を残してほしい。

（江澤委員）

- ・ 当然加入は、いわゆる保険の強制加入である。健康保険は、個々人の危険の程度を無視して、給与の比率で保険料を取るということと裏腹で、強制加入となっている。当然加入を止める場合には、個々人の危険の程度に見合った掛金の徴収が必要である。
- ・ 収穫共済の引受方式は、ほ場単位よりも農業者単位の方がよい。
- ・ 農業者が、補償水準と掛金等を見ながら、補償割合等を複数の選択肢から選んでいく方法がよい。

（新福委員）

- ・ 野菜供給安定基金の対象野菜は限られており、民間の天候デリバティブ保険もヒットゾーンが狭すぎる。収入保険はよい制度であり、是非、進めてもらいたい。

（田淵委員）

- ・ 水稻共済については、掛金を支払っているが、共済金はもらっていない。当然加入というより強制加入であり、農業者にとって、税金の二重払という感覚である。

- ・ 水稲共済で一筆方式の加入が多いのは、掛金を抑えるためではないか。損害評価員が土日の対応になること等から、評価に時間を要しており、収穫が遅れることがあった。
- ・ 共済掛金より高い賦課金を農家が支払うなど、農家への補償より、団体事務に多くの金が行っている状況は改善すべきである。

(中嶋委員)

- ・ 制度の見直しについては、費用対効果の観点と持続可能性の観点での検討が重要だが、水稲では事務費が掛金を上回っており、費用対効果の点から問題がある。
- ・ 損害評価員が高齢化しており、持続可能性の面で、一筆方式を維持していくのは難しい。
- ・ 収入保険の対象は担い手であり、農業災害補償制度は担い手を含めた幅広い農家が対象となっている。基本法では、農業の持続的な発展を進める中で、効率的かつ安定的な農業経営者を中心に育てていくことにしているが、もう一つの目的として食料の安定供給の確保に資するという観点もあり、担い手以外にも有用な農業災害補償制度は、この観点から意味のある制度にして欲しい。
- ・ 全相殺方式、災害収入共済方式は出荷資料を使うことにしており、農協に出荷していれば簡単に確認できるが、インターネット販売など出荷資料が整わない例も増えており、事務コストを踏まえた上で、どのように対応していくかの検討が必要である。

(浜野委員)

- ・ 果樹共済の特定危険方式について、選択しなかった事故により損害を受けるケースが多いのであれば、事故の選択に難しい部分もあるということであり、オールリスクに統一する方向感もあり得るのではないか。一般に、保険でも、いざという時にお役に立つため、極力、幅広いカバーの商品の普及に努めているところ。
- ・ 勿論、特定危険方式には掛金の抑制というメリットがあり、ニーズの確認など慎重な検討が必要だが、例えば、同時に補償割合の選択肢を拡大し、掛金抑制の補完とする考え方もあるのではないか。

(堀田委員)

- ・ 収入保険が任意加入であれば、農作物共済の当然加入制は外すべき。一方、当然加入制の廃止の問題点としては、逆選択のリスクが高まる可能性があることと、未加入率が高まる可能性がある。
- ・ 収入保険と農業共済の間がうまく補完関係、代替関係となればよいが、対象が異なることを考えると隙間ができ、どちらにも入れない農業者が出るおそれはないか。
- ・ 事務コストの軽減に関して、引受方式の見直しのほか、新しいIT、ローンなどを活用したり、一部に自主申告も取り入れてよいのではないか。損害評価については、今の体制を維持するのではなく、省力化できるところは省力化する必要がある。

(森委員)

- ・ 収入保険と農業共済を選択制にするのであれば、当然加入制は止めざるを得ない。
- ・ 農業共済は、災害補償の面だけではなく、経営所得安定対策などの制度上の手続きのベースになっていることについて十分な考慮が必要である。経営所得安定対策では、特定作業受託という使用収益権に基づかない耕作者にも交付金が交付されるが、その判定に当たっては共済細目書が使われており、代替手段の検討が必要である。
- ・ 一筆方式はコスト高であり、将来的に廃止せざるを得ない。一方、集落営農組織では、水稻について枝番管理ということで、構成員ごとに収益分割しているところがあり、一筆方式がなくなれば、構成員ごとの被害の把握や共済金の配分が難しいのではないか。これを機に法人化に進めばよいが、集落営農組織の解散につながる懸念がある。
- ・ 引受方式によって事務コストが違うのであれば、事務コスト別の共済掛金率を設定する方法もありえるのではないか。

(山下委員)

- ・ 局地的な災害の対策はそれぞれの県が中心となって対応しているが、当然加入制により高い加入率があるから、局地災害が発生しても農業共済がしっかりとした補償を行うことができている。
- ・ 任意加入制になっても、農業災害対策としては現在と同様の高い加入率を維持することが重要であり、その対応策について検討していくことが必要である。
- ・ 農家のニーズを聞きながら、魅力ある保険商品の設計をしていくことが必要である。
- ・ 一筆方式は手間のかかる方式であり、改善していくことは必要だが、農家の協力に基づき生産数量を把握していることから、急に変えるということではなく、方向性を示す中で努力していくことが必要ではないか。
- ・ インデックス方式については、局地災害の場合に、補償されるべき者に十分に共済金が支払われず、そうでない者に支払われるといった公平性の問題を考慮する必要がある。

(保険課長)

- ・ 貴重な意見、ありがとうございます。いただいた意見については、今後の検討に活かしていきたい。
- ・ 今回の制度見直しの大きなテーマは、農家サービスの向上、事務コストの低減であり、引受方式の見直しについても、農家の意見を踏まえて検討したい。
- ・ 収入保険制度については、青色申告者を対象とする方向で検討しており、全ての者をカバーできないことから、農業共済はきちんと維持した上で、改善すべきところは改善する必要があると考えている。
- ・ 出荷資料をベースにした全相殺方式に切り替えていくため、乾燥調製作業を外部委託している場合の乾燥調製証明書や税務関係書類を活用して収穫量を把握することができないか等の方策を検討していく必要がある。

- ・ 仮に特定危険方式を廃止した場合の掛金の上昇に対しては、補償割合を選択制にすることが一つの補完策になると考えている。また、危険段階別共済掛金率を導入するのも対応策のひとつ。なお、現行制度でも、補償単価は、複数の中から農家が掛金負担を勘案して選択できることになっている。
- ・ 当然加入制を外した場合に、逆選択のリスクが高まるということについては、危険段階別共済掛金率の導入など対応策を考えていく必要がある。
- ・ ITの活用、ドローン、自主申告の一部取り入れ等を活用し、事務コストを下げていくことについては検討しているところである。
- ・ 当然加入制をやめた場合の共済細目書など、他の政策に与える影響については、関係部局と連携して検討し、問題のないように対応していきたい。
- ・ 集落営農で農業共済に加入する場合は、共済金の配分方法、共済掛金の負担方法について集落営農の中で決めてもらう必要がある。集落営農で枝番管理をしている場合、全相殺方式であれば、農家ごとの出荷伝票で構成員ごとにどれだけ被害が起こったのかを把握する、半相殺方式であれば、共済組合からほ場ごとにどれだけ被害があったかの情報を提供するなど考えられる。
- ・ 加入率を下げないための対応については、考えていかなければならない。これまでも大災害が起こる度に特別対策を打っているが、共済に入っている方が報われるかたちで政策を組んでいるところである。
- ・ 事務コストが高ければ、農家の賦課金負担となるだけでなく、国民の税金が使われることから、コストを下げていくことは重要と考えている。

(2) 「家畜共済の取扱い」、「無事戻しの取扱い」及び「運営組織の在り方」関係

(阿部委員)

- ・ 現行の家畜共済はうまくできた制度。肥育農家についての補償は手厚い。
- ・ 獣医師が行う事務処理が大変と聞くので、事務の簡素化・効率化が必要である。
- ・ 収入保険制度と家畜共済をどううまく整合性を持たせていくのが課題である。

(江澤委員)

- ・ 死産事故は財産保険、病傷事故は費用保険であり、被保険利益が異なる別々の保険であることから、両者の分離は妥当である。
- ・ 家畜の資産価値については、棚卸資産の肥育牛は事故時点で時価評価すべきであるが、客観的な評価方法とする必要がある。固定資産である搾乳牛は、一般的な定額法により減価償却を行う方法がよい。
- ・ 現行の包括共済の仕組みは煩雑。定期的に頭数を報告することなどにより、省力化が可能である。
- ・ 再保険の支払方式については、事務負担の軽減、農業共済団体の損害防止のインセンティブの観点から、超過損害方式へ変更する方がよい。
- ・ 病傷事故について、人の健康保険に1割の自己負担が導入されたときに医療コストが透明化されるというメリットがあった。家畜共済でも同様の効果が期待できる。

- ・ 無事戻しをなくすという方向は妥当である。ただし、毎年の掛金の変動することになると農家が資金計画を立てにくくなるので、掛金がいくらになるかは早期の通知が必要である。
- ・ 運営組織については、保険論的には広域化が望ましい。ただし、広域化することでガバナンスの問題が解決するというわけではない。

(田淵委員)

- ・ 無事戻しについては、何を基準に実施されているかが見えにくいことから、無事故なら翌年の掛金を明確に下げる方法とすべき。
- ・ 共済組織については、滋賀県のような県では県全体で一本化しているが、ある県ではそれぞれの市で運営している。農業者が減少する中、全国組織にした方が簡素化され、資金も有効に使える。

(中嶋委員)

- ・ 家畜の死廃事故と病傷事故の補償を分離した場合に、病傷共済への加入が減ると、死廃事故が増えるといったトレードオフがないかの確認が必要である。
- ・ 危険段階別共済掛金率の導入は賛成である。ただし、危険段階設定のために必要なデータ収集などの準備に事務コストがかからないようにすべき。
- ・ 運営組織については、広域化していくことが必要である。

(浜野委員)

- ・ 危険段階別共済掛金率を事故防止に繋げるという観点からは、無事故ならいくら下がり、共済金をもらえばいくら上がるかを予め加入者に認識いただくことが重要であり、広く周知されていることが望ましい。わかり易さの観点から、技術的な工夫によって、極力統一感のある仕組みにできれば、その認識もされやすくなると思われる。

(堀田委員)

- ・ 再保険の支払方式について、比例方式から超過損害方式に変更することは、民間団体の責任が増えることであり、民間中心に移行することになるのでよい。
- ・ 診療費の自己負担について、過剰診療の抑制という観点からは、定率負担方式に変更すべき。
- ・ レセプト審査がより効果的に機能するような仕組みについても考える必要がある。
- ・ 無事戻しの見直しに当たっては、各組合が持っている剰余金・積立金の適正管理についても併せて考える必要がある。

(森委員)

- ・ 収入保険で畜産物も含めて広くカバーすべきとの立場であり、死廃事故の補償は収入保険と重複するが、病傷事故は重複しないことから、死廃事故と病傷事故を分離しておくことが必須と考える。

- ・ 死傷事故における家畜の資産価値については、後継牛不足の解消のためにも、価値の増加に応じた補償がされるようにする必要がある。
- ・ 再保険の支払方式については、健康保険において保険者による生活習慣病の防止活動により給付の抑制効果が確認されており、家畜共済においても共済組合の責任を増やすことにより事故率の低減活動を促す効果が期待できる。あわせて、獣医師による予防対策にも力を入れていくようにしてほしい。
- ・ 病傷事故について、初診料が全額自己負担で、その他の診療費が共済金で補償されることにより、診療が遅れ重篤化するおそれや過剰診療になるおそれがあることから、初診料を給付対象とし、診療費の一定割合を加入者が負担する仕組みへ変更する必要がある。
- ・ リスクに応じた掛金負担がないと、逆選択を招き、共済制度は成り立たない。無事戻しを単に廃止するのではなく、危険段階別共済掛金率の導入をセットで行う必要がある。

(山下委員)

- ・ 家畜共済については、畜産農家の負担を今まで以上に上げないことが重要である。病傷事故の診療費について、現行では共済金の支払対象になっていない初診料を対象とした上で、自己負担を導入するなどの方法とする必要がある。
- ・ 滋賀県では、一組合化してから、危険段階別共済掛金率の一層の活用を進めている。公平性を確保することは非常に重要である。データの収集・蓄積は大変だが、一度始めれば次からは対応できる。
- ・ 組織が大きければガバナンスが効くということには異論がある。担保力を強化し大規模な災害に対応できる組織と、自治体との連携が必要な局地的な災害に対応できる組織を検討していく必要がある。
- ・ 収入保険については、共済団体が実施主体となるべく、対応について検討している。

【原委員欠席のため、事務局が同委員の意見を読み上げ】

- ・ 家畜共済の死傷事故と病傷事故の取り扱いについては、農家のニーズに合わせた制度にするため、死傷事故、病傷事故の一方のみの選択、さらにそれぞれの補償割合についての選択を可能にすべき。
- ・ 死傷事故における家畜の資産価値については、一定の範囲で各牧場の実情にあった金額、最低でも県ごとに設定するべき。
- ・ 包括共済の事務については、共済組合が牛トレーサビリティ法に基づく異動報告をデータベースから確認し、期末に一括して共済掛金を増減させることで対応すべき。これにより、組合による異動確認や組合員の異動申告、更に、支払った共済金の一部返還等の事務も不要となり、大幅な事務の軽減になる。
- ・ 家畜共済の再保険の支払方式は、超過損害方式に変更することが妥当だが、農家への共済金支払がこれまでの水準で維持されることが必要である。
- ・ 病傷事故については、初診料も含めて診療費全体に農業者の負担増にならない程度の自己負担を設けることにより、診療コスト意識を高めることができる。

- ・ 一時金的な無事戻しより、次年度の掛金の引下げの方が農業者の意欲につながる。

(保険課長)

- ・ 獣医師の事務処理の簡素化については、検討を行っていきたい。
- ・ 病傷事故の見直しによる農家の負担増については、十分配慮しなければならないと考えている。
- ・ 危険段階別共済掛金率の導入については、料率設定の事務を含め、円滑に移行できるように考えていきたい。
- ・ ガバナンスの問題については、組織の広域化だけで解決できるものでなく、コンプライアンスの強化等について検討しなければならないと考えている。

(橋本参事官)

- ・ 農業共済事業の見直しについては、委員の皆様からいただいたいろいろな立場からの貴重な御意見を参考にさせていただき、今後、検討していく。

(了)