

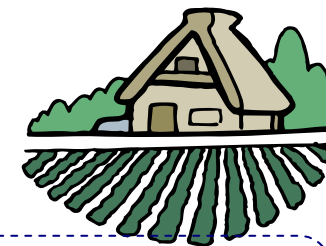
平成 17 年 12 月 13 日

「農業災害補償に関する行政評価・監視」

〔 評価・監視結果に基づく勧告
及び北海道に対する参考通知 〕

「行政評価・監視」は、総務省行政評価局が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合規性・適正性・能率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

概 略



調査実施の背景

- 国は、農災法（注）に基づき、自然災害、病虫害などの事故による農家の損失を補てんする農業災害補償制度を設けている。
農業災害補償制度は、国と農業共済団体とが実施。農家は、共済掛金（半額）を支払い、農業共済団体は農家に共済金を支払う。
- 国は、農業共済団体の事務費に対して、補助を実施
 - ・ 事務費負担金（昭和22年創設）平成16年度：約526億円
 - ・ 特別事務費等補助金（昭和33年創設） 〃 ：約 6億円

<このほか、共済掛金の2分の1を国庫で負担>（昭和27年創設）

 - ・ 平成16年度共済掛金総額約1,298億円のうち、約647億円
- 事務費負担金の交付・使用を適正に行うことや共済金の支払を適正に行うこと等が重要

（注）農業災害補償法（昭和22年法律第185号）

- 調査事項
 - ・ 事務費負担金及び特別事務費等補助金の交付、使用状況
 - ・ 共済の加入、共済金の支払状況
- 調査対象
 - ・ 47都道府県中23道府県（注）
 - ・ 44連合会中22連合会
 - ・ 294組合等中85組合等
 - ・ 延べ4,123農家等（共済加入農家戸数延べ276万戸）
 - ※ 農家総数216万戸（経営耕地面積が10a以上の農家）
 - ※ 農作物共済（水稲）の加入農家数212万戸

（注）北海道、宮城県、岩手県、福島県、埼玉県、栃木県、千葉県、新潟県、愛知県、石川県、三重県、大阪府、滋賀県、和歌山県、広島県、鳥取県、岡山県、香川県、愛媛県、福岡県、佐賀県、熊本県、鹿児島県

行政評価・監視の実施

次の事項について勧告

- 1 事務費負担金の執行の適正化
- 2 特別事務費等補助金の執行の適正化
- 3 共済業務運営の適正化

勧告先：農林水産省

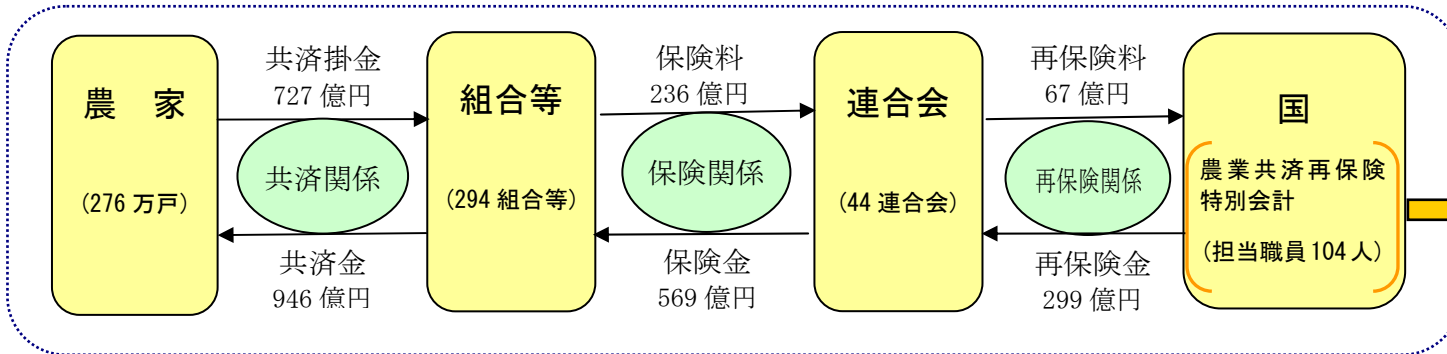
勧告日：平成17年12月13日

※ 行政評価・監視において、事務費負担金に係る指摘は初めて。

農業災害補償制度の概要

○ 農業災害補償制度の仕組み

三段階のシステムにより危険分散

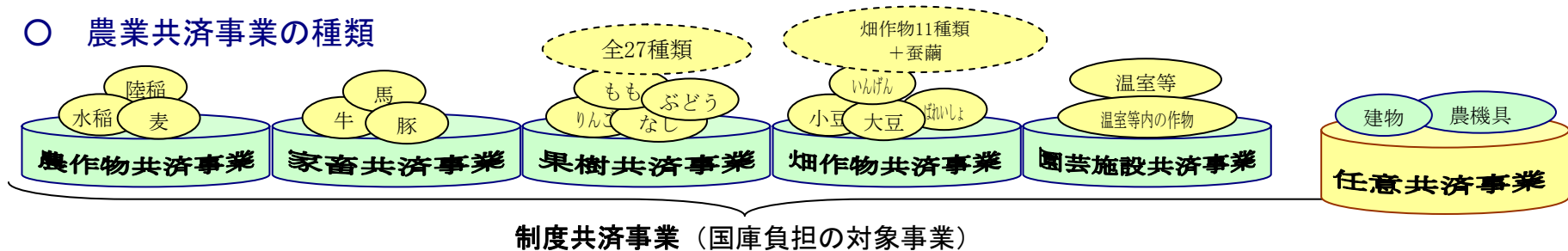


[平成 15 年度歳入歳出]

- 歳入：1,671億円
- 歳出：1,420億円
- 歳入歳出差額：251億円
- 積立金の額：677億円
- 一般会計からの繰入
 - ・共済掛金国庫負担金：664億円
 - ・事業事務経費等：13億円
 - ・その他：10億円

- (注) 1 「農家」数は、平成 16 年産 (度) の引受戸数 (延数) である。
 2 組合等数、連合会数は、平成 16 年 4 月 1 日現在の数である。
 3 一部の組合等については、国が保険する二段階のシステムとなっている。
 4 金額は、平成 14 年度実績である。

○ 農業共済事業の種類



○ 農業災害補償制度に係る国庫負担

- ・ 連合会及び組合等の事務費に対する補助
事務費負担金
特別事務費等補助金
- ・ 農家の共済掛金に対する国の負担 (約 2 分の 1)
< 共済掛金の支払 → 共済金の支払 >

○ 国・都道府県の関与

- ・ 国庫負担対象経費の費目を設定
- ・ 常例検査の実施
- ・ 補助金監査の実施

1 事務費負担金の執行の適正化



制度・仕組

- 国は、農災法に基づき、予算の範囲内で連合会・組合等の事務費を負担
- 事務費負担金の対象経費：制度共済事業に係る事務経費（任意共済事業は対象外）
- 事務費負担金の交付額：平成16年度約526億円
 - ※ 事務費負担金の交付対象経費（約640億円）に占める割合は、約82%

調査手法

- 23道府県内の22連合会、85組合等を調査
任意共済事業に係る経費の除外状況については、このうち、任意共済事業を実施している20連合会、66組合等を調査
- 平成13年度～15年度の補助金実績報告書に計上された経費について、その使途、目的等を連合会及び組合等において実地に調査
- ※ 共通管理的な経費は、按分するとの観点からアプローチ

問題点

- ① 任意共済事業に係る経費等を負担金対象経費としている組合等あり
14連合会(63.6%)57組合等(67.1%)6億4,537万円(うち、平成15年度6億2,224万円)
 - ・ 両共済事業を兼務する引受・審査等部門職員の人件費全額を対象（2組合等）
 - ・ 事務部門の最高責任者である参事（9連合会34組合等）、総務課、経理課等の共通管理部門の職員（12連合会41組合等）の人件費全額を対象（注）等 - ※ ①の事例について、当省が試算したところ、交付された事務費負担金額が交付対象経費の額を上回るものあり：8組合等、約1,338万円(うち、平成15年度1,182万円)
- ② 職員給与等の改定が適切に行われていない
職員給与等の改定において、増額になる際は4月に遡及し、減額になる際は遡及せず算出しているもの（4連合会11組合等）

[北海道において該当事例有 事例表No. 1、2]

(注) 参事、共通管理部門の職員の人件費は、総務省が独自に試算

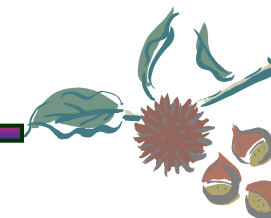
原因

- 参事及び共通管理部門職員の人件費について、任意共済事業分を除外するよう農林水産省が指導していないこと
- 任意共済事業の経費の除外に係る農林水産省の指導が徹底されていないこと
- 実績報告書の記載内容を十分にチェックしていないこと
- 常例検査で的確にチェックしていないこと
- 給与等の改定の実施時期について、農林水産省が指導していないこと

勧告要旨

- 任意共済事業に係る経費を負担金交付対象経費から除外する方法を連合会・組合等に示し、これに基づき対象経費を適正に算定させること
- 対象経費の的確な検査のためのチェックリストを策定し、これに基づき、農林水産省及び都道府県が、的確に検査すること
- 職員給与等の改定時期に関する基準を連合会・組合等に作成させること

2 特別事務費等補助金の執行の適正化



制度・仕組

- 国は、事務費負担金のほか、予算補助により特別事務費等補助金（特別事務費補助金及び対策費補助金）を交付
 - ・ 特別事務費補助金の対象経費：連合会及び組合等が実測の方法により損害評価を行うのに要する経費等
 - ・ 対策費補助金の対象経費：事務処理を機械化するためのシステムの開発及びシステム管理者の養成等を行うのに要する経費等
- 補助金の交付総額：平成16年度 約5億9,700万円
※ 補助率：原則10/10 実際は、76.7%

調査手法

- 23道府県内の22連合会、85組合等を調査
- 平成13年度～15年度の補助金実績報告書に計上された経費について、その用途、目的等を連合会及び組合等において実地に調査

問題点

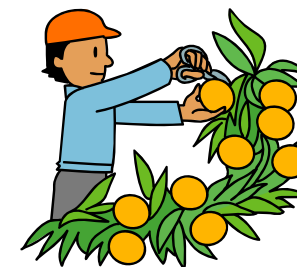
- 補助対象以外の経費を補助対象経費として実績報告書に計上3連合会（13.6%）22組合等（25.9%）約1,900万円
 - ・ 実測を行わず、目視による現地調査で損害評価を行った際の旅費等（1連合会及び3組合等）
 - ・ 補助事業の目的と関連性のない講演会などの経費（15組合等）
 - ・ 飲食代金などの経費（1連合会及び8組合等）
- 補助対象経費から、上記の不適正額を除外して補助対象経費を再計算すると、過大支給となっているものあり：8組合等、約525万円

原因

- 補助金の執行状況について、常例検査や補助金監査を厳正に実施していないこと
- 補助金採択時及び実績報告時における審査を適切に行っていないこと

勧告要旨

- 連合会及び組合等における補助金の用途が適切か、点検できる仕組みを設け、点検すること
- 補助金の採択審査及び補助金監査を厳正に実施すること



3 共済業務運営の適正化



制度・仕組

- 共済の引受、共済掛金の徴収、損害の評価、共済金の支払などの各種の業務の実施については、農災法及び農林水産省が定める各種の要綱等に具体的に規定
- 組合等は、農林水産省が定める模範定款等に基づき定款を策定し、組合等は、これに基づき業務を実施

調査手法

- 23道府県内の22連合会、85組合等を調査
- 平成13年度～15年度に共済金の支払を受けた農家等の中から、1組合等当たり45～60農家等、計4,123農家等を無作為抽出し、共済の引受、共済掛金の徴収、損害の評価、共済金の支払などの業務の実施状況について、調査

問題点

- 共済の引受、共済掛金の徴収などが、的確に行われていないものあり：83組合等(97.6%)、延1,104農家等(実903農家等(21.9%))、過大支払額約95万円、過少支払額約4万円
 - ・ 共済価額(評価額)を過大に設定して引受(最大約1.6倍)
 - ・ 加入資格のない農家等を引受け(加入資格10a以上に対し8a)
 - ・ 耕地の面積を誤って引受け(実際の10分の1)
 - ・ 共済掛金未納者に対する督促や延滞金の徴収が不適切(共済掛金約51万円を3か月以上滞納。この延滞金約16,000円を未徴収)

[北海道において該当事例有 事例表No. 3～8]

原因

- 組合等が、農家等に対する補償を手厚くするために、意図的に不当な共済価額を設定
- 組合等が、加入資格の精査、引受面積の確認、掛金の徴収状況の把握、損害評価などの事務手続を的確に行っていない
- 都道府県が組合等に対して行う常例検査において、不適切事例を的確に把握していない、あるいは、指摘事例に対するフォローアップを行っていない

勧告要旨

- 都道府県に対し、すべての組合等について、適正な事務処理の確保のための組合等における内部検査機能の運用状況等について総点検を行うよう助言すること
- 常例検査で検査すべき事項を記載したチェックリストを都道府県に示し、これに基づき組合等の常例検査を行うよう助言すること



北海道に対する参考通知

勧告に関し、北海道において該当する実態

事務費負担金の執行の適正化

- ・ 職員用住宅借上料又は修繕等費用を事務費負担金交付対象経費として計上している（2組合）。（事例表 No. 1）
- ・ 給料表は人事院勧告に準拠（人事院勧告の俸給表を一部修正）して作成されているが、人事院勧告により俸給等が引き下げられた平成 14 年度及び 15 年度における給料等の改定状況をみると、4月に遡及せず、年度途中又は翌年度の4月から給与等の改定を行っている（4組合）。（事例表 No. 2）

共済業務運営の適正化

○共済の引受

- ・ 定款等において、加入申込期限が共済責任期間の開始前となるよう規定していない（8組合）。（事例表 No. 3）
- ・ 定款等において、加入掛金納入期限が共済責任期間の開始前となるよう規定していない（7組合）。（事例表 No. 3）
- ・ 共済責任期間の開始前までに加入申込書を提出していない農家がみられる（8組合）。（事例表 No. 3）
- ・ 国の指導に即して、定款等において規定している加入申込書提出期限及び共済掛金払込期限の見直しを行っていない（5組合）。（事例表 No. 4）
- ・ 定款等で引受しないこととしている同一作物の連作耕地等を引き受けている（6組合）。このうちの1組合では1農家に共済金を支払っている。（事例表 No. 5）
- ・ 家畜共済事業において、加入時の書類に個体識別情報が記載されておらず、個体確認の不十分なものがみられる（3組合）。（事例表 No. 5）

○共済掛金の徴収

- ・ 担保又は保証人のないまま共済掛金の分納を認めている（4組合）。（事例表 No. 6）

○損害評価

- ・ 加入農家から提出される損害通知書に「災害の種類（災害名）」や「災害発生日」が記載されていないもの等を受理している（4組合）。（事例表 No. 7）

共済業務運営の適正化

○加入促進

- ・家畜共済事業において、義務加入者に該当する未加入者を適切に把握していない（3組合）。（事例表 No. 9）

○共済の引受

- ・畑作共済事業を実施している組合において、
 - ・畑作台帳を作成していない（3組合）。（事例表 No. 10）
 - ・畑作台帳は作成しているが、耕地ごとの面積の記載がない、又は経年的な作付状況が把握できず、台帳の内容が不備となっている（2組合）。（事例表 No. 10）
 - ・転作田における作付体系が設定されておらず、地域の実態に適する作付基準となっていない（1組合）。（事例表 No. 10）
 - ・加入農家が連作による弊害を阻止するため講じた措置を具体的に把握していない（6組合）。（事例表 No. 10）
 - ・6組合では、豆類等の連作を行っている農家が36戸及び豆類等の作付割合が50パーセントを超えているものが20戸みられ、このうち4組合では、連作を行っている上に、作付割合が50パーセントを超えているものが10戸みられる。（事例表 No. 10）

○監事監査

- ・道の常例検査及び当局の今回調査において要改善事項があるが、組合の監事監査において、毎回、要改善事項の指摘が皆無又はほとんどない（1組合）。（事例表 No. 11）
- ・道の常例検査で指摘された事項が改善されていない（1組合）。（事例表 No. 11）

事例表

< 勧告に関し、北海道において該当する実態 >

No.	内 容
○ 事務費負担金の執行の適正化	
1	<p>職員用住宅に係る賃借料等を事務費負担金交付対象経費として計上</p> <p>職員が入居するために農業共済組合（以下「組合」という。）が借用する住宅の賃借料及び組合が建設した職員用住宅の修繕等に要した費用については、事務費負担金の交付対象外経費とされているが、これらの賃借料等を、2組合では、事務費負担金の対象経費として計上している。</p>
2	<p>職員給与等の改定が不適切</p> <p>農業共済組合連合会及び組合の職員の給料及び諸手当については、組合の公共的性格にかんがみ、国又は地方公共団体の支給基準等の範囲内で適切な基準を定め支給すること等とされている。</p> <p>連合会及び4組合における給料表は、人事院勧告に準拠（人事院勧告の俸給表を一部修正）して作成されているが、人事院勧告により俸給等が引き下げられた平成14年度及び15年度における給料等の改定状況をみると、両年度又は単年度において、4月に遡及せず、年度途中又は翌年度の4月から給与等の改定を行っている。</p>
○ 共済業務運営の適正化	
3	<p>共済関係の成立手続等が不適切</p> <p>① 調査した全8組合とも、定款等において、農作物共済事業に係る加入申込期限（共済細目書の提出期限）が共済責任期間の開始前となるように規定していない。</p> <p>② 調査した8組合のうち7組合では、定款等において、畑作物共済事業に係る加入掛金納入期限が共済責任期間の開始前となるように規定していない。</p> <p>③ 調査した全8組合において、農作物共済事業及び畑作物共済事業に係る共済責任期間の開始前までに組合に加入申込書等を提出していない農家（126戸）がみられる。</p>
4	<p>加入申込期限等の見直しが未実施</p> <p>農林水産省は、都道府県を通じ、大豆に係る畑作物共済について、加入申込書提出期限及び共済掛金払込期限を組合ごと的大豆発芽期に基づき、定めるよう指導しているが、調査した畑作共済事業（大豆）を実施している全5組合とも、この指導に即した定款等の見直しを行っていない。</p>
5	<p>加入資格基準が遵守されず、共済引受が不適切</p> <p>① 畑作共済事業を実施している6組合では、農林水産省の畑作物引受要綱に即して、定款等により、連作してはならない等の作付基準を定め、これに適合していない農家については共済申込の承諾を拒む旨定めているが、これに反して、連作を行っている又は作付割合が不適切な農家（56戸）の耕地について共済申込を引き受けている。</p> <p>このうち1組合1農家については、連作が原因とみられる病害に対し共済金（約94千円）が支払われている。</p> <p>このことについて、北海道による常例検査では指摘が行われていない。</p>

	<p>② 家畜共済事業を実施している3組合では、継続引受時に個体整理簿兼加入証を作成・交付しているが、13戸（農家の乳牛59頭）については、個体を識別する情報（毛色、耳標、乳検番号、登録証番号、個体ID等）が記載されておらず、加入引受時の個体確認が不十分となっている。</p> <p>このうちの1組合については、北海道の常例検査で、個体整理簿の整備を文書で指摘しているが、改善が図られていない。</p>
6	<p>共済掛金の徴収手続が不適切</p> <p>北海道農業共済組合連合会と各組合との申合せにより、農家が農協の組合員勘定を利用して共済掛金を分納する場合には保証人又は担保を必要としないこととしている。しかし、4組合では、この申合せの内容を拡大解釈し、申合せの対象とならない普通口座等の利用である6農家について、保証人又は担保を徴しないで分納を認めている。</p>
7	<p>損害処理の事務処理が不適切</p> <p>加入農家等からの損害通知書には、定款に基づき、共済事故であるか否かの確認のために「災害の種類（又は災害名）」及び当該事故が共済責任期間中に発生したものであるか否かの確認のために「災害発生日」を記載させるものとなっている。しかし、4組合が受理した損害通知書の中には、両事項が記載されていないものが1組合の7件、「災害発生日」が記載されていないものが3組合の42件あるほか、1組合の損害通知書の様式には、もともと「損害発生日」を記載する欄が設けられていない。</p>
8	<p>共済金等の支払いに係る事務手続が不適切</p> <p>家畜共済の保険金及び共済金の支払事務において、連合会では、これらの支払い後に「死廃事故認定書」を作成している例（抽出した38件のうち14件）がみられる。</p>

<勧告に関連するもの以外に、関係行政の改善を図る上で北海道に参考通知する事項>

No.	内 容
○ 共済業務運営の適正化	
9	<p>家畜共済の加入促進状況</p> <p>家畜共済は任意共済であるが、組合が「組合等との間に農作物共済の共済関係がある者で、牛（12歳を超える種雄牛を除く。）又は馬（明け17歳以上の種雄馬を除く。）を飼養する者は当該家畜を当該組合の家畜共済に付さなければならない」ことを総会において議決した場合、当該飼養者は家畜共済の「義務加入者」となる。</p> <p>家畜共済事業を実施している3組合において、9名の義務加入該当者がみられるが、未加入農家台帳により把握した未加入者が家畜共済以外の共済に加入しているかを整理していないことから、これらの未加入者が義務加入者に該当するか否かを把握できず、共済加入勧奨時に義務加入者であることを周知していない。</p>
10	<p>畑作台帳の作成状況、豆類等の連作・作付割合の把握状況（事列表 No. 5－①関連）</p> <p>畑作物共済事業の対象作物に係る引受けに当たり、組合は、農作物の種類・栽培面積等を記載した畑作台帳を作成するとともに、地域の実態に適合する作付基準を定款等で定めることとされている。当該作付基準では、①大豆等については、連作による弊害が認められない場合を除き、連作をしてはならないこと、②農家ごとに、畑作物の栽培面積のうち豆類の栽培面積が組合等の区域内における望ましい作付体系に準拠して作付けされている場合を除き、50パーセント以下（以下「豆類作付割合」という。）であること等とされている。</p> <p>畑作物共済事業を実施している7組合のうち、①3組合では畑作台帳を作成しておらず、②2組合では畑作台帳を作成しているが耕地ごとの面積が記載されていない又は経年的な作付状況が把握できず、台帳の内容が不備となっている。このため、これら5組合では、連作の状況、豆類作付割合が把握できない状況にある。</p> <p>また、③1組合では、地域内に多く存在する転作田に係る作付体系が設定されておらず、地域の実態に即した作付基準となっていない。</p> <p>さらに、④6組合では、加入農家が連作による弊害を阻止するため講じた措置を具体的に把握していない。</p> <p>これら7組合の抽出農家126戸における豆類等の連作状況及び作付状況をみると、6組合の47戸において、次の状況がみられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 連作を行っているものが6組合で36戸 ii) 作付割合が50パーセントを超えているものが6組合で20戸 iii) 上記i)、ii)のうち、連作を行っている上に、作付割合が50パーセントを超えているものが4組合10戸みられ、これらの中には連作面積が82.1パーセントで作付割合が100パーセントとなっているものがある。 <p>なお、北海道はこれら組合に対する常例検査を平成13年度から15年度の間実施しているが、指摘を行っていない。</p>

1 1 組合の監事監査の実施状況

各組合の監事監査は、毎年度、定期監査と臨時監査が2～3回実施されているが、①道の常例検査及び当局の今回調査において要改善事項があるが、1組合の監事監査において、毎回、要改善事項の指摘が皆無又はほとんどない、②1組合において道の常例検査で指摘された事項で改善されていないものがある（事列表 No. 5-②）。