

令和 2 年度農業信用保険業務運営の検証委員会の結果について

1. 経緯

第 4 期中期目標において、

- ① 保険事故率の低減に向けた取組として、農業者等の負担や国庫負担の増加を避けることに留意しつつ、現在実施している部分保証やペナルティー方式等の導入効果を毎年度検証するとともに必要に応じて方策を拡充すること
- ② 求償権の管理・回収の取組として、求償権の行使による回収については、回収実績の進捗管理や農業信用基金協会との現地協議の実施等、回収向上に向けた取組を着実にを行うこと

とされていることから、本年度において、これら取組状況について、検証を行う。

○独立行政法人農林漁業信用基金第 4 期中期目標（抄）

第 3 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項

1－（3）保険事故率の低減に向けた取組

イ 融資機関との適切なリスク分担を図るとの観点から、農業者等の負担や国庫負担の増加を避けることに留意しつつ、現在実施している部分保証やペナルティー方式（代位弁済時等に一定額を融資機関が負担する方式）等の方策について導入効果を毎年度検証するとともに、必要に応じて方策を拡充する。

1－（4）求償権の管理・回収の取組

農業信用基金協会の求償権の行使による回収については、回収実績の進捗管理や農業信用基金協会との現地協議の実施等、回収向上に向けた取組を着実にを行う。

2. 保険事故率の低減に向けた取組の検証

（1）部分保証や代位弁済時における融資機関の負担措置について

① 部分保証

ア 部分保証については、融資機関との適切なリスク分担を図るための方策として、平成 19 年度に負債整理資金である畜特資金及び負担軽減支援資金について、借入者の負債比率に応じた部分保証を導入し、以降、新たに創設又は保険対象となった負債整理資金（家畜飼料特別支援資金等）について、順次導入されてきたところである。

イ 部分保証を導入した資金について、保険引受案件に係る事故率を部分保証導入の前後で比較してみると（表 1）、部分保証導入後の事故率は導入前に比べ低率になっており、部分保証導入により保険事故の発生の抑制が図られていると思われる。

表1 事故率比較（部分保証導入（19年度）から令和元年度まで）

（単位：千円、％）

	部分保証導入後（19年度以降）引受案件			部分保証導入前（18年度以前）引受案件			(C) - (F)
	償還額 (A)	保険金支払 (B)	事故率 (C) (B) / ((A) × 0.7)	償還額 (D)	保険金支払 (E)	事故率 (F) (E) / ((D) × 0.7)	
畜特＋負担軽減	23,295,076	1,895,416	11.624%	80,131,687	8,046,016	14.344%	▲ 2.721%
家畜飼料資金	37,625,667	1,604,014	6.090%	19年度創設につき、該当無し			-
畜産経営維持資金	24,586,329	3,466,923	20.144%	21年度創設につき、該当無し			-

ウ 一方、近年、民間金融機関の融資や、制度資金以外の多様な資金への対応を実施する中で、大口の保険事故となった案件などの実態を分析すると、融資機関と保証機関のリスク分担のバランスが欠けていることに起因しているのではないかと考えられる事案が見受けられる。

そこで、10月に部分保証の実施状況について全協会にアンケート調査を行ったところであり、今後、アンケート調査の結果と大口保険金支払案件の精査・分析をあわせて、対象資金の拡充など部分保証の導入促進について検討を深めていく必要があるのではないかと考えられる。

エ なお、このように負債整理資金以外の部分保証の導入が進んでいない状況に加え、1者あたりの保証引受限度額の青天井化（注）が進んでおり、一度事故が起これば、基金協会や信用基金の財務状況に大きな影響を与える事態となりうる。

このような中、融資機関とのリスク分担という観点から、部分保証の導入が引き続き進まない場合には、信用基金としても財務基盤の健全性の確保及び保証保険制度の維持のため、一者あたりの保証限度額の設定を、セットで検討しなければならないのではないかと考える。

（注）基金協会では保証限度額が設定されているものの、理事会特認等で、実質的には青天井化が進んでいる。

② 代位弁済時又は求償権償却時における融資機関の負担措置

ア 代位弁済時又は求償権償却時における融資機関の負担措置（いわゆるペナルティー方式）は、平成14年7月に導入された特別準備金制度や平成23年度に措置された経営体育成支援事業等の追加的信用供与補助事業において、一定額を融資機関が拠出することを条件とされていたことを契機に導入されてきたところである。

10月にペナルティー方式の導入状況に係る実態調査を行ったところ、下表のとおり、殆どの基金協会を導入されているが、

- ・ 資金によって、ペナルティー方式の導入対象としている融資機関が区々であり、
- ・ 資金別で見ても、農業近代化資金や負担軽減支援資金で導入の割合が高く、公庫転貸の利用実績が一部の都道府県域に偏っている、青年等就農資金では低くなっているなど、こちらも区々となっている。

対象融資機関	導入協会数	対象資金								
		①近代化	②改良	③青年等就農	④ス・ハ°-S	⑤負担軽減	⑥畜特	⑦その他特定	⑧特定資金以外農業	⑨その他
農協系統	46	46	45	23	45	46	45	41	36	25
	導入協会を対象としている割合	100.0%	97.8%	50.0%	97.8%	100.0%	97.8%	89.1%	78.3%	54.3%
銀行	45	43	39	23	39	40	38	37	36	14
	導入協会を対象としている割合	95.6%	86.7%	51.1%	86.7%	88.9%	84.4%	82.2%	80.0%	31.1%
信金信組	39	38	35	21	35	35	32	33	33	12
	導入協会を対象としている割合	97.4%	89.7%	53.8%	89.7%	89.7%	82.1%	84.6%	84.6%	30.8%

ペナルティー方式に係る融資機関の負担率については、特別準備金制度や追加的信用供与補助事業制度等を背景に、代位弁済額の3%または協会リスク分の10%と回答した協会が多くみられるが、いずれも融資額ベースで見れば、融資機関にとって実質的に3%程度と僅かな負担となっていることから、融資機関と保証機関との間で適切な責任分担を図るための有効性に問題があるものと考える。

また、令和元年度のペナルティー方式の実施に伴う実績を見ても、農協系統については、476百万円（代位弁済）、310百万円（求償権償却）、銀行等については、181百万円（代位弁済）、18百万円（求償権償却）で計約986百万円となっており、これらに係るペナルティー方式の負担割合（基金協会でも多く設定されている10%と仮定）を踏まえると、この程度では銀行等にとっての適切な与信・期中管理のインセンティブにもなっていないと思われ、また僅か1億円しか基金協会の支出の負担軽減に寄与していない。

対象融資機関	負担額の計算対象	ペナルティー方式の該当資金の代位弁済及び求償権償却状況（令和元年度実績）									
		①近代化	②改良	③青年等就農	④経営改善	⑤負担軽減	⑥畜特	⑦その他特定	⑧特定資金以外農業	⑨その他	実績額（千円）
農協等	①代位弁済額	○	○		○	○	○	○	○	○	476,275
	②求償権償却額	○		○	○	○	○	○	○	○	310,491
銀行等	①代位弁済額	○			○			○	○		181,012
	②求償権償却額	○						○	○		18,193

今日的に見れば、ペナルティー方式は事後的に融資機関と保証機関との間で適切な責任分担を図る観点から、重要な制度であると考えられるが、融資機関の適切な与信・期中管理に向けたインセンティブが働くよう、今後、導入状況の拡大やペナルティー方式の負担率の引上げ等について、部分保証の検証と同様、さらに大口保険金支払案件の精査と分析を行いつつ、検討する必要もあるのではないかと考える。

対象 融資 機関	負担額の 計算対象	負 担 率							
		3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
農協 系統	①代位弁 済額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		4	0	10	1	1	0	1	17
	②求償権 償却額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		6	0	17	4	0	4	1	32
銀行	①代位弁 済額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		8	1	18	3	3	0	1	34
	②求償権 償却額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		4	0	9	1	1	0	1	16
信金 信組	①代位弁 済額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		6	1	17	4	3	0	1	32
	②求償権 償却額	3%	8%	10%	15%	20%	25%	30%	計
		3	0	6	1	1	0	1	12

※ 資金により負担額の計算式が異なる協会がある。

③ 今日的には、部分保証や代位弁済時における融資機関の負担措置は、上述のように様々な課題があるが、

ア 基金協会が個別に融資機関の理解を得て部分保証の対象資金や、ペナルティー方式の導入の拡大等を行うことは困難があると考えられること

イ 信用基金において基金協会に対して取組みを指導できるものではないこと

から、ペナルティー方式の導入動向をさらに調査・分析し、期中管理等に過失が認められるなど融資機関側の責めに帰する事由等によっては、代位弁済請求を認めない場合がある旨の免責条項の設定の可否も含めて、農林水産省がより踏み込んだ方針を示すことが必要なのではないかと考えられ、基金協会と事業組織問題検討会等で協議・検討を進めながら、農林水産省に必要な協力を求めていくこととしたい。

④ なお、(2)の大口保険保証引受に係る事前協議の対象範囲について、前向き投資を行う前提に負債整理が行われる畜産経営体質強化支援資金に係る債務保証については、融資機関との適切なリスク分散が行われるよう、部分保証及びペナルティー方式の導入とあわせて、事前協議の対象の見直しについて検討する必要があると考える。

(2) 大口保険保証引受の事前協議

- ① 農業信用保証保険は、基金協会が保証することにより保険関係が成立するが、基金協会との情報共有に努めるとともに、大口保険保証引受に関して基金協会との事前協議を徹底することで、信用基金と基金協会の審査目線の統一化を図ることとしている。
- ② 事前協議案件の事故率を事前協議不要案件と比較してみると(表3)、事前協議案件の方が低率となっており、保険事故の発生の抑制に一定の効果を發揮しているものと思われ、また、事前協議の取り下げ件数の割合(表4)も減少している。

表3 事故率比較(事前協議導入(19年度)から元年度まで)

(単位:千円、%)

資金	事前協議案件			事前協議不要案件			(C)-(F)
	保険引受額(A)	保険金支払額(B)	事故率(C) (B)/(A)×0.7	保険引受額(D)	保険金支払額(E)	事故率(F) (E)/(D)×0.7	
農業経営改善資金	105,502,104	330,114	0.447%	796,135,471	3,357,571	0.602%	▲ 0.155%
農業経営維持資金	56,926,367	2,693,188	6.759%	80,366,899	4,230,563	7.520%	▲ 0.762%
農業施設資金	65,364,007	55,571	0.121%	1,021,117,537	1,474,256	0.206%	▲ 0.085%
農業運転資金	479,775,708	0	0.000%	418,753,450	1,859,742	0.634%	▲ 0.634%
農家経済安定施設資金	68,742,000	0	0.000%	1,510,415,753	1,140,755	0.108%	▲ 0.108%
農家生活改善資金	150,000	0	0.000%	374,795,911	283,721	0.108%	▲ 0.108%

表4 大口保険保証の事前協議取り下げ件数



- ③ このように、事前協議の導入以降、信用基金と基金協会の審査目線の統一化が図られ、適正な引受審査が実施されていると考えられることから、平成30年10月には農業近代化資金等の事前協議の対象額を1億円から2億円以上に引き上げ、令和元年8月には公庫資金の事前協議の対象額を5千万円から2億円以上に引き上げたところである。

また、大口保険保証引受の事前協議の対象資金のうち、生活関連資金については、そもそも保険金の支払いが少なく事故率が低い資金であることから、農家住宅資金及び農家生活改善資金については、令和2年4月1日より事前協議の対象外としたほか、肥育素牛導入育成資金については、事前協議件数に占める割合が高い一方、平成28年度以降、保険金の支払いが減少し事故率が低下してきていることから、令和2年4月から一定の要件を満たすものについては、事前協議の対象外とした。

- ④ このような取組みを行って半年間の状況を検証すると、事前協議件数は大

幅に減っており、令和2年9月末には、前年同期比▲47%の減少となった。

うち、肥育素牛導入育成資金については、前年同期比▲40%の減少であり、コロナ対応の資金を除くと、17件となり、実質的には▲67%の減少と推察される。

大口保険保証事前協議の状況

(単位：件、%)

年度	H28	H29	H30	R元	R2		R2 (9月末)	うち肥育素 牛導入育成
					うち9月末	うち肥育素 牛導入育成		
件数	419	490	439	272	146	52	77	31
前年同期比 (前年=100)	111%	117%	90%	62%	-	-	53%	60%

(注) ① H30年10月から事前協議対象金額を1億円から2億円に引上げ(近代化資金等(公庫資金を除く。))に限る)

② 令和元年8月から公庫資金の事前協議対象金額を近代化資金等と合算で2億円に引上げ。

公庫資金の協議件数 令和元年度(9月末)60件→令和2年度(同)12件(▲48件)

- ⑤ この肥育素牛導入育成資金の事前協議対象者の信用リスクの状況を比較したところ、信用リスクが高い区分の構成比は令和元年度が約33%に対し、令和2年度は全体の約38%となっており、経営状況の悪い案件の割合が増加していることが認められた。

これは、④で前述のとおり、財務状況の良好な肥育牛農家は事前協議対象外としたことのほか、肥育牛経営全体を取り巻く環境変化(枝肉相場の頭打ち等)も要因の一つとして考えられる。

(肥育牛農家の信用リスク分布状況(上段：令和元年度、下段：令和2年度))

区分	低	中	高	計
人数	6	74	39	119
構成比	5.0%	62.2%	32.8%	100.0%

区分	低	中	高	計
人数	0	23	14	37
構成比	0.0%	62.2%	37.8%	100.0%

- ⑥ 対象範囲の見直し後、上記のとおり順当な結果になっていることが窺われ、基金協会の事務負担軽減にもつながっていると推測されるため、現時点では見直しが機能していると思われる。このため、今年度は現行の基準を引き続き適用することとし、来年度以降の動向も引続き検証を行っていくものとする。

- ⑦ なお、大口保険保証事前協議により協議のあった畜産経営体質強化支援資金に係る保証保険引受案件について、前向き投資を行うためとして、償還の確実性が見込まれない中、これまでの借り入れに加え、負債総額の大幅な増加や、単年度の利子、保証料の支払合計額の増加につながるような農業者の負担軽減とならないものが見受けられ、結果として謝絶となるケースが散見される。

信用基金と基金協会との審査目線の統一化を図る観点からも、借入希望者

の経営改善に資する効果があるかなど、信用基金から基金協会に対し、大口保険保証事前協議に当たっての基準を示すとともに、前広な協議を促し、謝絶や取下げにつながることによる関係者間の混乱が最小限となるよう早急に条件整備を行うことが必要ではないかと考えられる。

- ⑧ さらに、簡易に事前協議の対象が判断できるよう、中長期的に検討しつつ、信用リスクの判定に係るデータの蓄積に注力し、一方でリスクの高い資金に焦点を当てた事前協議のあり方について検討する必要があると考える。

3. 保険事故率等を踏まえた責任準備金の計算方法の見直しについて

(1) 信用基金が財務諸表で計上している責任準備金の概要

- ・ 責任準備金は、保険会社が将来の保険金給付や解約返戻金支払い等に充てるために保険料や運用収益を財源として積み立てておく必要がある準備金であり、保険業法において責任準備金を積み立てることが義務付けられている。
- ・ 同様に、独立行政法人については、独立行政法人会計基準において、「保険事業を運営する独立行政法人は、保険契約に基づく将来における債務の履行に備えるため、責任準備金を積み立てなければならない。」と規定されている。
- ・ 信用基金は、農業信用基金協会・漁業信用基金協会が行う融資機関の貸付けに対する債務保証に係る保険業務を行っており、保険契約者に対する保険金の支払責任を果たすため、将来的な保険金支払いのリスクに備えるべく、独立行政法人会計基準に則して、責任準備金を貸借対照表の負債勘定に計上している。

(2) 問題意識

- ・ 信用基金の責任準備金の積立額を見れば、令和元事業年度決算における農業信用保険勘定及び漁業信用保険勘定ともに、保険価額残高の1%にも満たず(注1)、また、令和元年度末時点における責任準備金の減少割合(平成27年度比)(注2)について見ると、信用基金の農業信用保険勘定が▲76%、漁業信用保険勘定が▲86%となっており、保証保険業務を実施している他の公的機関と比べて、著しい減少となっている。
- ・ そうしたところ、昨年度の独立行政法人評価有識者会議農林漁業信用基金部会においても、委員から将来10年間を予測期間とするストレステストなどに基づく責任準備金の積増し要否の検討について言及されており、額の妥当性の検証の必要性を認識したところ。
- ・ さらに、近年、災害等が多発していること等を踏まえ、今後も保険事業を営む上で契約責任を果たすに当たり、積立額の規模が適切かという妥当性について十分な検証が必要との問題意識を有していた。
- ・ 保険契約の引受者としては、保険契約者から預かった保険料をもって、保険契約者のために必要な備えを適切に行う必要があるとの認識のもと、責任

準備金の積立額が適切か否か不断に検証すべきものと考えており、

- こうしたことから、現在の責任準備金の積立額が当基金の業務からして適切なものとなっているかについて、まずは出来る範囲で検証するため基金自らの知見に基づいて責任準備金の金額の規模感等を試算した結果、現在、農業では全ての資金を一括りで算定しているため、積立額が僅少となっているおそれがあると考え、専門家の助言も得て、検証する必要があると考えている。

(注1) 農業信用保険勘定 (責任準備金：約6億7千万円、保険価額残高：約2兆7千億円)

漁業信用保険勘定 (責任準備金：約3億8千万円、保険価額残高： 約2千億円)

(注2) 直近5か年の責任準備金の推移 (単位：億円)

団体名	H27	H28	H29	H30	R元	減少割合 R元/H27
信用基金 (農業)	29	21	14	10	7	▲76%
信用基金 (漁業)	29	25	22	8	4	▲86%
A (独立行政法人)	486	454	427	406	384	▲21%
B (政府系金融機関)	13,504	11,852	10,027	8,384	7,732	▲43%

(3) 検討の方針について

- 責任準備金のあり方については、専門家の視点で助言を得る必要があるため、保険数理の専門的な知見を有するアクチュアリーが所属する法人 (監査法人等) とコンサルティング業務に係る委託契約を締結したうえで、来年度以降の会計処理を変更することが適切か否かについて検討することとし、信用基金としての最終的な結論を得ることとする。
- 結論については、会計方針に影響を与えることから、決算への反映以前のしかるべきタイミング (令和3年2月目途) に改めて主務省に相談し、変更が必要と判断されれば会計監査人の確認も経て令和2事業年度決算から適用することとしたい。

(参考) 現行の限度額の設定状況 (一覧)

(1) 融資制度の限度額

	農業近代化資金	スーパーL資金 (公庫転貸資金)		JA農機ハウスローン	JA住宅ローン	JA貸付住宅ローン
個人	1,800万円	3億円	複数部門経営6億円	1,800万円	1億円	4億円
法人	2億円	10億円	民間金融機関との協調融資 30億円			

(2) 基金協会の保証限度額

	特定資金	特定資金以外	備考
個人	当該資金の限度額	3,600万円	理事会特認あり
法人		7,200万円	
1会員の保証限度額	1会員の出資額の80~300倍 (80~200倍が中心)	1会員の出資額の75~200倍 (100~180倍が中心)	

(3) 中小企業における信用保証制度の限度額

一般保証	2億円	部分保証80% (事業費2.5億円×80%)
無担保保証	8,000万円	
合計	2億8,000万円	

※ 災害等資金にあつては、別枠で同額 (2億8,000万円)