

FAOの「作物および家畜保険 作業部会」に参加して

山内 豊 二

八月二日バンコクで開かれたFAOの、第一回「作物及び家畜保険作業部会」(Working Party on Crop and Livestock Insurance)に急に出席するよういわれ、同月二五日夜半出発、会議に参加した。二週間にわたつて相互に作物及び家畜保険に関する情報や知識を交換し、或いは保険計画実施に伴う基本問題の討論を行つた。以下、作業部会の大要と会議の印象を記し、参加の報告とする。

一 参加国、議題、討論の順序

八月二七日から九月七日の間「FAO作物及び家畜保険に関する作業部会」がタイバンコク市の、ECAFEのサンチサム・

※ノート※ FAOの「作物および家畜保険作業部会」に参加して

ホール (Santham Hall) で開催された。

この作業部会は一九五三年、インドのバンガローで開かれたFAO極東会議の決議第六項にもとづいて開催されたものであつて、アジア・極東地域内外で今まで実施されている作物及び家畜保険の方法を相互に発表交換しあい、同時に、後進地諸国においてこれらの制度を拡げて行くにはどのようにすればよいか、を討論することに作業部会の目的があつた。このため参集した国はフィリピン、カンボジャ、インド、セイロン、タイ、韓国、日本の七カ国で、これにFAO本部、アジア極東地域事務局、エカフエが参加し、タイ国経済大臣の開会の宣言につづき次の議題について討論した。

議 題

(A) 作物保険

1 現在実施されている国から作物保険組織に関する認識及びその経験をきく

2 作物保険の諸便益並びに後進地諸国の作物保険実施に伴う特別な諸問題

(a) 総合危険作物保険か、特定危険作物保険か

(b) 被保険作物

(c) 填補の限度——投資額か、作物の市場価値か

(d) 保険料、保険金の支払形態——現物か、現金か——及び

保険料徴集の方法

(e) 保険形態——国営か私的企業保険か、国営とすればどのような形態が最適か、協同組合の役割——

(f) 強制保険か任意保険か

(g) 商業保険会社の参加の可能性並びに地域内相互の協同の可能性

3 作物保険計画に対する資金の問題

4 バイロント・スキームに関する討論

(B) 家畜保険

1 現在実施している国から家畜保険制度に関する識義及び経験をきく

2 後進地諸国における家畜保険の諸問題と可能性

3 後進地諸国に適した家畜保険の性格

(保険の形態、保険実施上の基本原則、再保険の方法——例えば、(a) 政府による再保険特別会計、(b) 特別公共再保険制度の設定、(c) 一つないし多数の一般保険会社との再保険の契約、(d) 地域間保険の設立)

4 家畜保険のバイロント・スキームに関する討論

このように議題は作物保険、家畜保険の二つに分けられて討論された。しかし討論は熱心かつ刻明に行われたので作物保険に極めて時間がかり、八月二十七日より九月三日までが作物保険に費さ

れて家畜保険討論の期日がなくなり、九月四日、五日の両日だけがこれにあてられたのである。そして最終の九月六日、七日は、作物保険及び家畜保険に関する作業部会の討論の結論としての報告書の討議にあてられた。

この間、八月三十一日より勧告書起草委員会が開かれ、インド、フィリピン、日本、FAO本部、ECAFEよりそれぞれ一名の委員が参加して、作物保険に関する勧告書を作った。つづいて九月五日夜から家畜保険に関する勧告書作成のため、前記の委員会に更に韓国代表を一名加えて勧告書を作成した。

二 作物保険について

(1) 会議はまずタイ国 Lang Sripnja 氏 (Director-General Department of Commercial Registration) を議長に、フランス国 H. A. Sison 氏 (Manager, Agricultural Department Rehabilitation Finance Corporation) を副議長に選出して、前記の議題の採択がなされ、つづいてFAO本部の Dr. P. K. Ray がセクレタリネートとなり、FAO提出資料 (Crop Insurance and the problems of its application to underdeveloped countries, FAO, Rome 7 October, 1954) を中心として作物保険に関する基本事項、例えば作物保険の種類、保険形態、実施国の概況等について説明がなされ、作物保険のもつ農業政策の意義を強

調した。とくに彼は作物保険が価格政策や生産政策が果しえない面を補充する点を強調した。

ついで経験国のスキームの説明及び経験を話しすることになった。合衆国と共に日本は総合危険作物保険(all-risk insurance)を実施している唯一の経験国であり、しかも同じアジアの小農国であるという点で、日本のスキームに対して多くの関心がよせられ、私に説明を求められた。

私は日本の作物保険の簡単な歴史をのべ、小作争議対策、小農保護といった点から作物保険が展開したこと、さらにそれが戦後の農地改革の支柱として強化された点を指した。この際、小作争議対策として作物保険が発した点について多くの関心を引いた。その後、具体的なスキームの説明に入つたわけであるが、とくに関心が集中した点は日本の作物保険組織、すなわち共済関係保険関係、再保険関係を併用して全国的規模で危険分散をしている点、及び政府と農民との間で保険料負担が分担されていること、ならびにその分担の方法についてである。とくに災害が通常・異常・超異常災害に区分され、異常災害の二分の一と超異常災害が政府の保険料負担となつている点を黒板によつて数式として示したが、このアイデアについては各国ともに高く評価しており、normal, abnormal, super-abnormal の言葉がその後の災害に対するデイスカノションを賑わした。なお日本の共済掛金率算定方

式はこの三種の災害との関係においてつくられているが、これについても各国には新らしい算定方式のインフォメーションとなつたらしい。

なお私は、わが国作物保険が強制保険の方法をとっている点について、小農経済の保険需要の面から説明した。すなわち合衆国連邦作物保険が任意加入を原則としているのは、合衆国の農業経営が大規模かつ高度に商品化しているので保険需要はそのまま有効需要(effective demand)となるが、わが国のように小規模かつ自給生産の比率の大きい小農国で、しかも災害に地域性のある処では、保険需要は潜在需要(latent demand)となり、有効化し難い。このため日本では強制方式と政府の保険料補助が必要となることを説明し、この点は作物保険実施を考える点から基本的なことであると強調した。私の effective demand と latent demand の説明はその後の討論でとりあげられ各国に農家経済と作物保険の関係を示唆したようであつた。

なお、総合危険作物保険の実施に伴うわが国の統計的結果は作物保険の収支の均衡が仲々得難く、相当の赤字を出していること、従つて作物保険の運営が困難で財政的負担を相当要する事実を裏証した。そしてこのことは政府の援助が絶対必要なことをもインフォームした。

(2) 今日、地域内でパイロット・スキームの計画のあるのはイ

インドのインド代表 Dr. G. R. Seth (Deputy statistical Adviser Indian Council of Agricultural Research) からスキームの説明がなされた。

インドでは一九四八年八月パイロット・スキームの調査を農務省で開始し、一九四九年特別委員会がもたれて一応次のべるようなスキームがつくられたが、未だ実施されていない。

パイロット・スキームは政府が実施し、これによつて正確な統計基礎を得ようとするもので、そのスキームは地域条件を反映したものとしようと努力しており、少くも五カ年実施して経験を得ようとしている。このため四種の重要作物を被保険作物としてえらび、次の州でそれぞれ実施しようとしている。

保険作物	州 名	センターの数
米 ・ 棉	マ ド ラ ス	5
棉	ボンブイ	3
棉・小麦・米	C. P. & Barar	5
小麦・米・甘蔗	Uttar Pradesh	5

保険実施の機関として各州にセンター (Center) がおかれる。センターは農業事情の類似した地域を対象としておかれる。このセンターの機能する地域は、さらに灌漑状況・土壌型を参酌して Sub-division に分けられる。この Sub-division が保険対象としての単位となる。すなわち農民個人の生産が本来作物保険の対象

であるが、ここでは Sub-division の収量がそのまま保険の対象となる。すなわち Sub-division の平均反収が平年作を下廻る場合、その下廻った分について保険金が一律にその Sub-division で耕作しているすべての農民に支払われるのである。従つてこの場合各農業者の収量の増減は問題とならないわけである。損害評価の方法にしてもランダム・サンプリングをとっている。このように、パイロット・スキームで個人をそのままとらずに地域内集団として農民をとらえようとしている点は、この地域の一つの行き方を示しているようにも思われ、興味深いものがあつた。

なおこのスキームは中央政府によつて監督され、運営費は中央政府によつて負担されるわけであるが、被保険料の補助は考えられていない。しかしこの点は現実において可能か問題であらう。

作物保険についてはセイロンでも考えられているが、その具体案は明白でない。

(3) 作物保険の説明及びパイロット・スキームの説明後、今後の作物保険実施上の保険技術的諸問題、及びこれに伴う後進地諸国の経済的諸問題が討論された。

作物保険実施上の困難な諸点は次のようである。

I 作物収量の長期的データの不足。

II 農業生産技術水準が、ブリティッシュなものから相当高いものまで玉石混合であること。

III 土地登録が明白でなく、保険の引受が困難なこと。

IV 農民の無知と貧困。

V 作物保険運営のためによく訓練された職員が必要であるが、その訓練の困難なこと。

VI 作物保険の運営に財政資金を必要とするが、この資金が欠除していること。

(4) 作物保険に関する作業部会の勧告。作物保険の実施は以上のような多くの困難な点をもっているが、しかし自然災害の多いこの地帯では必要なことがみとめられ、次のような骨子の勧告がなされた。

I 作物保険はアジア極東の諸国で実施可能な提案であること。

II 日本の作物保険の経験を更に補充するため、出来るかぎり多くの諸国でパイロット・スキームを実施すること。

III 現在パイロット・スキームの出現がなしい諸国に、後日作物保険の実施のため統計を集めておくこと。

IV FAOは後進地諸国の作物保険実施のための技術援助をすること。

V FAO及びパイロット・スキームを実施する諸国は、作物保険のための準備資金をつくるため地域内外の余剰農産物を利用する可能性を検討すること。

VI パイロット・スキーム及びその他スキームの実施に関する

情報と経験を二―三年後に交換するため、第二回の作業部会をもつこと。

三 家畜保険について

(1) 家畜保険を実施した経験国はフィリピン、韓国、日本であることがわかった。しかし今日わが国で、全国的規模で国家の積極的支援のもとに家畜の死亡・障害保険 (Death and disease insurance)、疾病傷害保険 (Sickness and injury insurance)、胎児幼畜保険 (Embryo and new born livestock insurance) を実施し、また、家畜保険団体によつて運営されている家畜診療所が、疾病・傷害保険の給付及び家畜衛生のサービスを行つている点に対する関心は極めて大きいものがあつた。なおわが国の家畜保険の運営の良好な結果を統計的に示し、家畜保険の実施は作物保険の場合よりも容易であることをインフォームした。また家畜保険に対する保険需要は危険が平等に分布し、また農家にとつて重要な資本財である点から、わが国の小農でも有効需要が存することをのべ、作物及び家畜保険の基本的差異を強調したが、この点には各国に家畜保険実施可能性の確信を与えたようであつた。

(2) 家畜保険のパイロット・スキームは、作物保険の場合と同様にインドで立案されている。インドの農民にとつて家畜とくに

牛は役畜として極めて重要なものであるが、しばしば起る疫病のため相当数が死にずる。この結果、農民は新たに牛を導入するため高利貸から金融をうけ、最後はこれが返済できず遂に困窮没落するものが多く、そしてこれが農村の負債の大きい原因をなしているという。このためインドでは家畜保険の設立が絶対必要だという。このため準備中のパイロット・スキームは次の通りである。

家畜保険の種類は、牛の死亡保険と養老保険 (Surance) である。

死亡保険は、保険契約は六カ月或いは一カ年で、保険金額は最高、家畜価額の三分の二となつてゐる。保険に附しうる年令は三才以上一〇才までのものである。保険料率は七・五%となつており、わが国の役牛が平均二・〇%となつてゐるのに比して遙かに高い。

養老保険は契約期間五カ年、加入は年令八才をこえてはならぬといふこととなつてゐる。契約保険金額は家畜価額の五〇%を最高としてゐる。五カ年間に死亡すれば勿論のこと、五年後生存していても保険金はもらえる。例えば保険金額が一〇〇ルピーだとすると、この場合の保険料率は二二・五%であるから、保険料は二二・五ルピーとなる。五カ年保険料を払い込むと総額一一四ルピーとなる。無事戻として支払われるものは一〇〇ルピーで一四ルピー

I が養老保険の機能の中に含む死亡保険の保険料となる。この意味から考えると、養老保険は農民にとつて極めて有利なシステムである。

組織をみると Cooperative Cattle Insurance Society というものがあり、これが家畜保険事業を運営する末端機関となつてゐる。これは二〇カ村を包含する大きさのもので、この Society が三つ集つて Cattle Insurance Center ができる。センターの広さは平均一五〇平方マイルである。このセンターでその地域の家畜保険事業がおこなわれる。なお計画として中央政府に再保険機関をつくることも立案されている。この場合、総支払保険金額が引受金額の五%をこえた場合、そのこえた部分の八〇%を支払ふことになつてゐる。勿論中央政府は有効な家畜衛生のサービスによつて事故の削減を計るし、家畜保険事業の適正な監督を行うことはいふまでもない。

以上がインドのパイロット・スキームの概要であるが、未だ実施の段階には入つていない。

(3) 家畜保険の討論は日数に余裕がなく不十分なものであつたが、後述地諸国における家畜保険実施に伴う次の諸問題が討論された。

- I 家畜保険実施に伴う死亡率データの不足。
- II 家畜衛生施設の不足。

III 家畜飼養方法の劣悪。

IV 伝染性疾病の発生による高率の死に。

V 家畜登録（家畜の籍のいみ）の不備。

これらは家畜保険の実施を困難にしている問題である。しかし

作業部会は日本の経験にかんがみても、家畜保険の実施は作物保険より容易であるし、またその必要も大きいので、すべてこれらの条件が満足に解決されなくとも家畜保険を実施する必要のあることを決定した。

(4) 家畜保険に対する勧告。作業部会の勧告の骨子は次の通りである。

I 作業部会は家畜保険はこの地域の諸国で必要且実施しうるものと考えてる。

II パイロット・スキームは出来るかぎり多くの国で実施されることを勧告する。

III パイロット・スキームをやる場合、立法措置が必要で、この際家畜の登録を準備しなくてはならない。

IV 家畜衛生施設の拡大及び飼養技術の普及が、各国政府で準備されることが望ましい。

V FAOはスキームの実施に必要な技術援助を行うこと。

VI 二―三年後パイロット・スキームその他のスキームについて第二回の会合をもつこと。

《ノート》 FAOの「作物および家畜保険作業部会」に参加して

四 作業部会に対する私見

今まで作業部会の大要を説明したが、次に若干の私見をのべる。

(1) 今回の作業部会は近代的メカニズムをもった作業保険のスキームに問題が集中したが、後進地諸国の経済発展の段階は極めて区々であることを思うと、近代社会の所産としての保険制度をいかにそれぞれの諸国に適用するかについては、なお多くの討論の予地がある。この意味で終局の目標は保険制度の樹立におかるべきであるが、ここにいたるまでの過程としての災害対策——例えば備荒貯蓄方式——を併せてこの作業部会はとりあげる必要があるのではないかと思われた。

(2) また作業部会の開催が始めてであるため、討論は主として保険のスキームのみで、具体的運営方法、手続——例えば損害評価はどのようにやるか等の問題——には及ばなかつた。しかも参加国はこれについてより多くを知ろうとしていたこと、及びこれを知つて始めて農業保険の運営も出来るわけで、唯一の経験国としての日本はこれらについて協力する必要があると思つた。

五 会議の印象

会議は名の通り作業部会である関係上、参加者は何れも専門家

で、エネルギーシユな討論が二週間フルにおこなわれた。幸いサンチサン・ホールは冷房装置があつて、会議中は熱帯の暑さからは遮断されていたので能率的に進行した。ただ第一回の会議であり、しかも各国ともに実施していない制度である関係上、どうしても唯一の経験国としての日本の発言が重視された。このため、私のトントソとして語る英語の説明に対しても皆一生懸命努力して理解してもらつたことは、誠に有難かつた。とくに Dr. Ray はこの道の専門家で、一を開けば十を知るといつた調子で私の言葉のたりない点を補足説明をしてくれたし、インド代表の Dr. Seth はよく私の処に来て連絡してくれて、翌日話すことについて前夜私の処で聞いてくれ、翌日私がうまく説明できぬ処は「山内はうまくこの点説明できぬから私がここは代ろう、しかし山内からコンファームしてあるから大丈夫だ」といつた調子でよく助けてくれた、誠に和氣あいあいたる環境で気分的に楽な会議であつた。なお私は農業保険では若干の専門的研究をつんでいるので、私自身も大いにインフォームしたい内発的衝動にかられ、言葉の不自由な関係もあり黒板を出してもらつて料率計算、組織等について説明した。黒板は下手な英語を補充してくれたし、また黒板がなければ到底複雑な事情を具体化することができなかった。その後黒板は多くの代表に利用され、作業部会の討論を益々集約的なものとした。閉会の議長のスピーチのなかで、The

language difficulty had to be overcome by making illustration on the blackboard. The meeting gradually assumed the character of post-graduate course in the college of Insurance. という表現がなされていたが、私には誠に印象深いものがあつた。

議題の多いために会議は朝から夕方までつづき、さらにドラフティング・コミッティに始まる午後八時から十二時、一時まで討論がつづき、また hard working party であつた。この間 Dr. Ray, Dr. Ojala (ICAE 農業部長) Dr. Seth は活潑な論争をしばしば展開した。このため勧告書の作成も遅々としていたが、私はこれらの人々がいかにこの地域の人々の福祉の増進のために問題と真剣にとり組んでいるかを痛感した。

勿論、保険制度は近代社会の所産であり、この地域の農村社会の現状では個人主義を基調とした制度がただちに生れるとは期待できない。しかしこの地域の農業生産を高め、所得水準の上昇を期待するためには、農業技術の向上はいうまでもなく、不安定自然から農民を守ることが基本的態度であらう。そしてここで保険を実施する意味は、丁度、一八九〇年 P・マイエツトが日本農業の進歩のための基本政策として打ち出した『農業保険論』の所説と一致する。わが国では困民経済が発展するまで、たとえやろうとしても財政面から実施はできなかったが、今日後進地域の経済

開発が先進諸国の一つの課題となつてゐることを思うと、この制度の実施もこのなかにおいてもつ制度の意義がいかに国際的に評価されるにかかつてゐると思われ、制度の実施は必ずしも夢ではないといつた感をもつた。

なお、この会議で私はアジア諸国のまゝに日本のスキームを示してこれまでの日本の農政の姿を再確認した感がした。それはいかに日本農政が農民保護に努力してきたかということである。特に作物保険に対する政府の補助は各国には驚異であつた。ある人がこの点に関する私の説明を聞き「日本の農民にも無知と貧困はあるか」という質問がなされた。私はこの質問をうけるまゝに近くの農村をす見してゐたので、これには何んと答えてよいかわからなかつた。少くともこの地域の農民と日本の農民の絶対的の生活水準を比較すると、あまりにも大きい格差があるので、しばらく考えこんだのである。

最後に最も痛感した点、おそらく普通の日本人なら誰しも感じることのべておこう。それは会話力の不足、研究成果の発表形式である。私は下手な英語で何とか会議を終えることが出来たが、それは今度の会議では経験国としての情報提供といつた極めて有利な立場になつたから、皆から聞いてもらへたし、また懇切な質問と対論によつて何んとか通り抜けられた次第であるが、もし同一の会話能力の場になつて議論することになると到底太刀打

できず、「黙して語らず」とならざるを得なかつたと思う。私は討論の問題で議長から、「日本の意見はどうか」ということをいわれ、私も是非こは充分話したいと思ひながら、考へてゐることが半分位しか披瀝できなかったことがしばしばで誠に残念であつた。一方、アジア諸国の代表の英語は各国のナマリはあるがとにかく自由に語つてゐるのであり、羨望おくあたわさるものがあつた。私はアジアの一員として相互に意思疎通をする点からみても、今後日本人は英語に対する考へ方を変えることが不可欠な問題だと痛感した。

第二に研究成果の発表形式の問題であるが、例えば日本の作物保険の問題にしても、各国にこの作業部会以前に予めこれがインホームされてゐたのは主として合衆国連邦作物保険公社のロウ氏 (William H. Rowe) 日本に戦後作物保険を視察に來た作物保険の専門家の研究を通じてであり、日本を通じてではないわけであつた。このいみからしても英語が一つのインホームメーションの手段であることを痛感したし、また、会議の始めにタイ国代表であつたか、日本と合衆国のスキームを比較しながら問題を討論しようではないかという提案があつたが、適当なドラフトがないからとりやめとなつた。私のことで恐縮に思うが、このとき私は「度この問題を『農業総合研究』で発表している」、もしこれが英文であつたなら討論のドラフトたりえたらうと痛感し残念で

あつた。

また、こんなことも経験した。会議中のある日、バンコク郊外の国立 Kasetsart 農科大学にいったことがあるが、ここでは教授、助教授の相当数が日本の大学、研究機関を訪れ見学して技術の摂取につとめているが、この図書の中には日本の図書文献は一冊もなく大半が英語で、その他は泰語のものであつた。この面からみてもいかに日本の研究成果が国際的に惜しむべきものであるかを痛感した。今後、アジア・アフリカ・グループの一員として日本は各方面に協力する状況にあると思うが、私は今後日本の研究成果のうち重要なものは共通の用語となつている英語で発表して行くことが、日本の研究をアジアのものとして更に国際的にコミュニケーションしてゆく基本手段ではないかと痛感した。