

農業保険の現状と問題点

野 口 憲 一

はじめに

『農業災害補償法』—— おそらく農業経済学を専攻されている学生諸君でもこの法律名を知らない方がおられると思う。なぜなら一般の農政学、農業経済学のテキストでこれを扱っているものは僅少であり、また大学で農業保険の科目をカリキュラムに組んでいる所はほとんどないというのが現状で、学生が農業災害補償法や農業保険というものに接する機会がほとんどないからである。その理由の一つとしてはこの制度がきわめて複雑にできており初学者には理解しがたく研究者が育ちにくいということ。また数ある農業問題のなかにあって農業保険は農業構造の問題や食糧問題といった深刻な問題の下にうもれ研究者の多くに注目されなかったと考えられる。しかしだからといって農業保険には問題がないかというそうではない。本論では農業保険とはどのようなものか、またどういう経緯で発展してきたかということや、農業共済のかかえている問題点についてもふれていこうと思う。

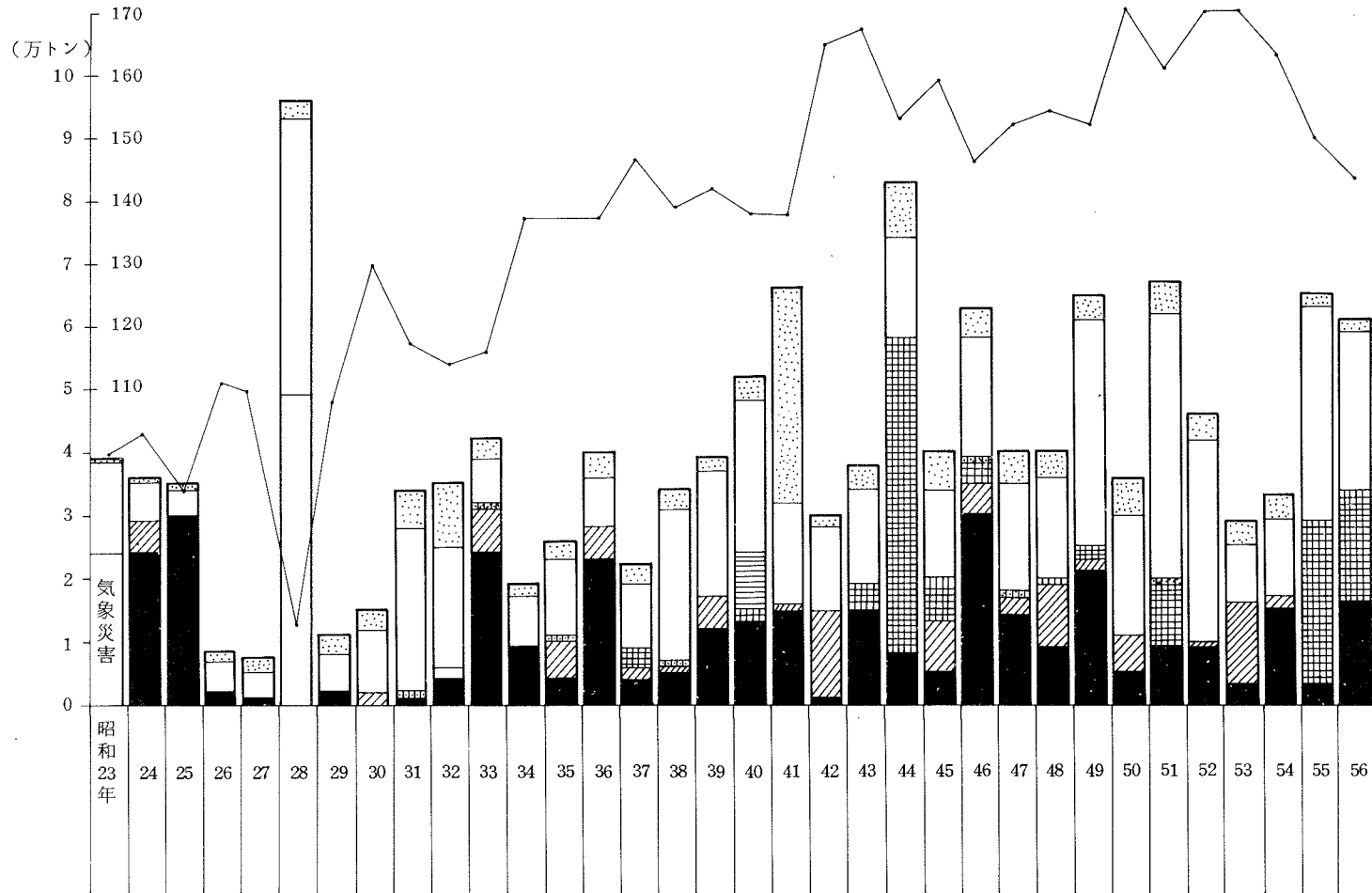
1. 農業災害補償法とは

農業災害補償法（略して農災法）は農業共済制度とも呼ばれる我が国農業保険の根幹となる法律である。同法の第1条には「農業災害補償は農業者が不慮の事故に因って受けることのある損失を補填して農業生産力の発展に資することを目的とする。」とある。これからもわかるように農災法は農業生産にふりかかる災害から農家を守っていこうとする法律である。その仕組みは簡単に言えば保険のシステムを用い、いざという時のために農家が掛金を出しあい、農業災害によって損失が発生した場合その損失を補填する経済施設である。

2. 農業災害と保険

農業は他産業と比較してその生産過程で自然の影響を直接的に受ける程度が大きい。このことが農業生産力を低下させている原因の一つにもなっている。農業生産はまさに自然との闘いである。農業生産の歴史を語るには災害対策を抜きには語れない。我々の祖先は治山治水に務め土質改良や品種改良に努力し病虫害防除や栽培方法の改良もやってきた。数をあげたらきりが無い程の対策を講じてきた。そして現在もその努力は続けられている。こうした努力は科学技術の進歩とあいまって以前に比べかなり災害を防げるようになった。しかし災害を完全に防ぐことは今の技術でも不可能である。図-1は茨城県の水稲被害を累年でとったものである。水稲生産量はかなり伸びているが昭和56年には6万トン、55年はそれ以上の被害を被っている。人間の手によって自然を完全にコントロールでき

図-1 茨城県における農業災害のあしあと（水稻）



注 折れ線グラフは昭和23年を100とした場合の水稻生産量

棒グラフは水稻被害量（ ■風水害, ▨干害, ▩冷害, ▪その他自然災害, □病害, ●虫害）

ない以上、災害によって農業生産に影響が出ることはある程度覚悟しなければならないことである。しかし運悪く災害によって損失が発生してしまったら農家としては再生産ができなくなったり場合によっては生活さえも脅かされることになる。特に稲作では収穫量の減少が収入の減少につながっていくので深刻である。このような場合、我が国では古くから農民救済のための経済的な対策がとられてきた。それが律令時代からの義倉（注1）や小作料の減免慣行といったものから現在行なわれている天災融資制度（注2）などの融資や農業共済制度による保険まで様々な対策がとられてきた。これ等、種々の経済的災害対策のなかで農業共済が定着したのは、農業共済が最も優れた方策であるからである。その理由を列挙するならば、

① 災害を被った農家は約定された金額を請求できる権利を有する。

② 融資制度はいわゆる借金であり、やがては利子とともに償還しなければならないが保険にはその義務がない。

③ 国はこの事業に対する財政支出を計画的に行なうことで応急的な災害救済による財政の混乱を防止できる。

④ 農家は災害による損失の補填が裏付けされているので融資等に際し、有利な立場が得られる。

⑤ 農家は④と同様の理由により農業投資を計画的におこなうことができる。

以上のような優位性から農業共済はいまや農業災害対策のなかで中心的な施策となっている。またアジアの発展途上国やFAO、APRACA（アジア太平洋地域農業信用連合）といった国際機関が農業保険について強い関心を示しているのも以上のような点にあるといえよう。

3. 保険の理論

農業共済制度は農業生産力の発展に資するという公共的な性格から経済政策保険の部類に属する。したがって国の厚い保護によって運営されているのであるが基本的には保険の技術を取り入れているので保険の成立する要件が成り立たなければならない。その要件とは、

① 保険の対象となる事故の発生が偶然的でなければならない。つまり災害発生の時期や程度が予測できないことが第一の要件である。

② 損害の発生に備えて金銭の用意（経済準備）をしておく必要がある。

③ 保険には同種の危険にさらされる多くの経済主体が参加する必要がある。多数の参加によって費用負担の軽減が行なわれる。また大数の法則にしたがうことによって負担の合理化や収支の適合が図られるからである。

④ 合理的な計算に基づいた保険料の設定を行なう必要がある。合理的な計算とは保険料が危険の程度に応じて定められる原則に従うことである。レクシス（W. Lexis）はこれを「給付反対給付均等

の原則」と名付け、保険料を P 、確率を W 、保険金を Z で表わすと、

$$P = W \cdot Z$$

の式を示した。これは保険料は支払われる保険金の数的期待値とイコールであることを示している。

ところで確率 W は同様の事故が n 発生するうちに特定の偶発事故が r だけ発生する割合を示すので前式は、

$$P = \frac{r}{n} \cdot Z$$

と書き換えられ、これに n を両辺にかけると、この式は、

$$n \cdot P = r \cdot Z$$

となる。これは被保険者が納める保険料の総額は保険者が事故ごとに支払う保険金の総額に一致するという「収支相等の原則」を表わす。この式は保険事業全体の収支に必要な公式である。

以上が保険の技術的な要件であるが、さらに必要なことは保険料を集めて、それを運用し、保険金を支払うという経済施設がなければ保険事業を開始することはできない。

4. 農業共済の特色

農業共済は経済政策保険であるがゆえに一般の商業的損害保険とは大きくその性格を異にする。その特色をあげると、

① 稲作、麦作および養蚕農家で一定規模以上の経営をしている場合は加入を強制する。これは任意加入にすると被害を受けやすい農家ばかりが加入（これを逆選択という）してしまい年々支払いが掛金を超過し、事業運営の基礎を破壊するおそれがあるからである。また食糧の確保、自作農の転落防止、災害対策であるといった社会保険的な配慮から全農家を対象とすべきであるという考え方があるからである。だが以上の考え方には多少の変更が加えられた。水稻を例にとるが、現在は加入が強制されているのは都府県では10～30アール以上、北海道では60アール以上の耕作者である。それ以下の農家は任意加入である。それは自家消費米しか生産しない農家にまで加入を強制しても農政上の効果が薄いからである。この強制加入については多くの論議があり、この点については後節の強制加入の問題点でふれることにする。

② 掛金の国庫負担がある。掛金は加入する農家が納めるが、その約半分以上を国が負担している。しかも水・陸稲、麦については被害を被りやすい地域ほどその負担割合を高めて農家の掛金負担を軽減している。（図－2）国庫負担の理由は我が国の農業災害の多発性からみて国の補助がなければ掛金は相当な高率となり小農経営にはその負担が困難となり保険の有効需要を形成しにくくする恐れがあるからである。また経済政策保険として加入を強制しているので国庫負担はその見返りであるとも考えられる。それでは掛金国庫負担は国の恩恵であろうか。私が思うには農業共済によって国の財政

の混乱が防止できるという効用がある以上、国自身農家と同じように被保険者たる性質を有しているのではなかろうか。そう考えれば掛金国庫負担は恩恵だけでなく国自身にとっても意義あるものとらえられよう。

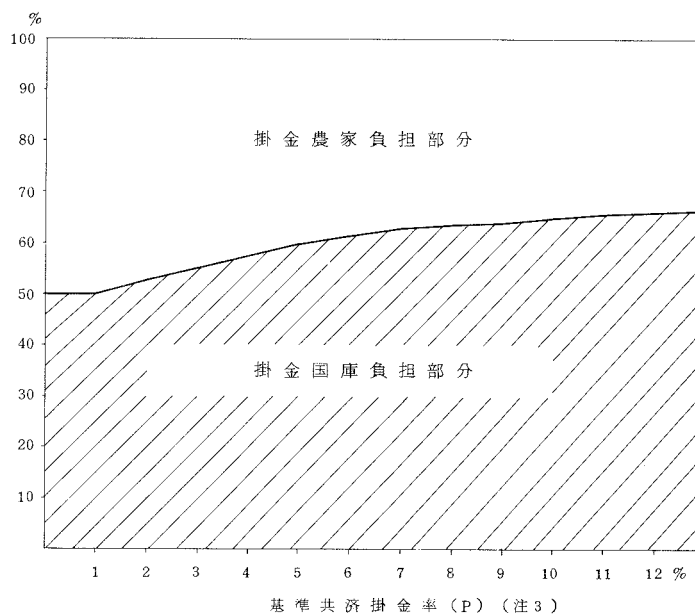
③一定限度を越える大災害（これを異常災害という）については国による再保険がなされている。再保険は農業共済に限ったことでなく一般の商業保険にもあることで、保険者が保険契約上の責任を軽減するため責任の全部または一部を他の保険者の保険に付することをいう。農業共済では政府が農業共済再保険特別会計で再保険を行なっている。これは異常災害に際しては一時的に多額の資金量が必要とするので国の事業とすればその調達が容易になること。また再保険によって危険を全国に分散できるので保険事業の安定につながる。例えば金額被害率（注4）の年次変動は米麦の場合、市町村単位で200%、県単位で100%、全国になると60%と変動が小さくなっていくという調査結果もある。

④事務費の大半を国が負担している。これも掛金国庫負担と同様の趣旨からきていると考えられる。

⑤事業実施が強制されている。経済政策保険という意味から全国すべての地域で事業が行なわれる必要がある。その主体となるのが農業共済組合である。また昭和32年の法律改正で効率的な経営、適正な事業運営の困難な組合については市町村が代って共済事業ができるようになった。

農業共済が以上のような特色を有している主な理由はわが国の災害発生形態が多様であるということ、小農経営というわが国農業のおかれた現実根に根ざすものといえよう。

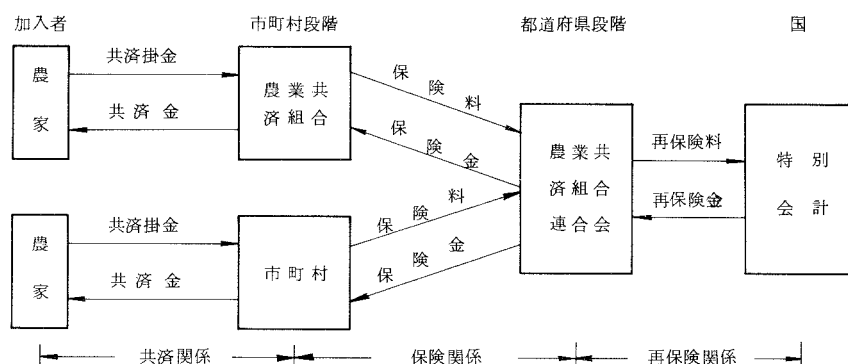
図一2 共済掛金の国庫負担割合（水稻）



5. 保険と共済

これまでたびたび共済、保険といった言葉を用いてきたがそもそも共済と保険はどのように違うのであろうか。形態としては保険が不特定多数の被保険者が各々契約するのに対し、共済は共通の結びつきをもった者同志の限定した構成員を対象としている。また一般の各種保険のなかには利益を目的とするところもあるが共済は構成員の相互扶助である。しかし現行の共済事業の多くは保険の技術的原則をとり入れているので保険と全く違うとは言えない。表－１の機構図で説明すると、農家と農業共済組合あるいは市町村（両者をあわせて組合等という）との関係を共済関係という。組合等と都道府県連合会との関係を保険関係といい、連合会の国との関係を再保険関係という。このなかで保険関係と両保険関係には給付・反対給付均等の原則も収支相等の原則も成立しているのである。しかし共済関係にはこれ等の原則は成立していない。給付・反対給付均等の原則からいえば掛金率は耕地ごとに設定されるのであるが現行は組合等ごとに一律の掛金率で設定されている。また収支相等の原則からいえば保険金は契約通りに支払われるはずであるが組合等に支払う財源がない場合は、支払うべき金額を一律に減額できるという「共済金額の削減」という方法がある。このように農業保険は保険原則が成立する部分と成立しない部分とが共存しているわけである。いうなれば保険と共済の二面性を有した制度といえる。だが方向としては共済関係についてもだいたい保険に接近している。例えば掛金率を組合等一律ではなく組合等の区域内で危険の程度が地域によって異なる場合は地域ごとに掛金率を設定したり、また「無事戻し」といって３年間にわたって共済金の支払いを受けないか、あるいは支払額が一定額に満たない場合、組合等は農家に掛金の一部に相当する額を払戻すことによって結果的には掛金率の戸別化にある程度近づけようとしている。さらに共済金額の削減については昭和４６年の法律改正で組合等は農業共済基金という特殊金融機関から財源を調達することができる途が開かれた。したがって農業共済はかなり保険化しているともいえよう。

表－１ 農業共済事業の機構



6. 農業共済制度の成立過程

わが国の農業保険がどのような経緯で成立してきたのかその歴史的な展開を見る必要がある。農業保険と呼ばれるものは古くは18世紀に西ドイツで成立している。だがその内容は雹害による被害のみを補填の対象とする特定危険作物保険であり、多種多様の災害にみまわれるわが国でこの方式をそのまま導入したとしても農家の保険需要を喚起することはきわめて困難であつたとおもわれる。わが国において農業保険を成立させようとするには日本の災害形態にあわせたどんな災害にも対処しうる総合危険作物保険、いわゆるオールリスク方式の導入が不可欠であつた。それを早くから提唱していたのがわが国農業保険の父と呼ばれるパウル・マイエット（Paul・Mayet, 独）であつた。マイエットはその著『農業保険論』（明治23年刊）で高率金納地租と自然変動から農家の所得を安定化させるには総合収穫保険と家畜保険、それに建物保険の3つを実施せよと提唱している。その方法としては日本の風土に合った保険計画を設定し、国の指導で全国的に行なう公共経済施設を樹立させることが必要であると述べている。マイエットの提唱はまさに現在の農業共済の原型ともいえる。彼は現在の農業共済の組織や事業についてすでに1世紀近くも前から予見していたわけで驚くべきことである。だがオールリスク方式の作物保険が実現したのはマイエットの提唱から半世紀を要している。それはオールリスク方式が保険の性格に合致するか否かという問題で事業が開始されるまで相当の困難があつたと推測されるからである。例えばブーヘンベルガー（Adolf・Buchenberger, 独）は『ドイツ農業政策の原理』のなかで収穫の変動要因の大半が危険として把握できない。さらに災害の発生は広範囲となるので保険収支は均衡しない。したがって災害は作物保険の対象とならない。しかし雹害だけは発生が偶然的で分散的であるので保険として取り扱えるとして特定危険作物保険を推奨した。カウツキー（Karl・Kautsky, 独）になると凶作になると価格騰貴がおこるので保険は不要であるとまで言いきっている。このようにオールリスク方式の作物保険の導入にあつてはこの方式が保険としての技術的な限界を越えられるかどうかという点に論点があり実現が遅れたのではないかと考えられている。そのオールリスク方式が初めてこの世に産声をあげたのが1938年、我が国の『農業保険法』と米国の『連邦作物保険』であつた。ところで農業保険は農家を守るものであるが農業保険法の成立には一般農家ではなく地主側の要請で実現している。その原因は小作争議にあつた。第一次世界大戦後、小作人に有利な地主小作関係を求めて小作争議が広がった。そのきっかけとなつたのが災害時における小作料減免の争議であつた。小作農はそれまでの地主の恩恵的慣行を小作側から減免請求の権利として確立させようとする運動を展開し、その結果多くの小作農がその権利を得ることに成功したのである。そうなると地主側は地主の小作料取得上の利益が減ってくるのに加えて不作時の減収が地主側のリスクとなつてふりかかることになつたのである。そこで地主側はこのリスクを政府に肩替わりさせる方策を求めたわけである。その具体的な動きは大正12年、斉藤宇一郎代議士らが衆議院

に提出した「小作保険法案及び小作保険特別会計法案」から始まる。その後も何度か法案が上程されたが、結局農水省の農業保険法案が検討され昭和13年4月2日公布法第68号「農業保険法」が公布され、世界初のオールリスク保険が誕生したわけである。しかし当初は水陸稲の保険事故に冷害やイモチ病が入っていなかったのでオールリスク方式としては不完全であった。それは冷害やイモチ病は被害がきわめて広範で保険設計に乗らない、また周期的かつ高度に発生するので掛金が高くなるといった問題があったためである。図－1を見てもわかるように茨城県で冷害を経験した昭和28年、44年、51年、55年はいずれも大災害である。全国でも同様のことが言えるわけで昭和17年に水稻冷害共済事業が開始されたことは損害補填上大きな意義があったと考えられる。特に3～4年周期で冷害にみまわれる北海道の農家にとって保険事故に冷害が入ったことは生産意欲を大きく伸ばしたと見る研究者もある。農業保険法がこのように発展していくうちに、わが国は戦争そして終戦という激動の時代をむかえていた。当時の農業をとりまく環境は農地改革の断行と食糧の絶対的な不足であった。昭和20年12月連合軍司令部が日本政府に示した「農地改革に関する覚書」に対する回答として提出した「小作人が自作農となりたる場合再び小作人に転落せざることを保証するための制度」として農業協同組合運動、農業改良普及とともに農業災害に対する農民保護に関する計画が出されたのが農業保険法と家畜保険法を再編した新しい法律『農業災害補償法』成立のきっかけである。つまり農災法は初めから自作農を維持することを目的にしていたのである。農災法は昭和22年12月15日法律第185号として公布された。このときの事業は農作物共済事業（水稻・麦）、蚕繭共済事業、家畜共済事業の3事業であったが、その後果樹、畑作物、園芸施設など共済に掛けられるものはかなり増えている。（表2－2）そして今日野菜などにも共済が適用されるように研究がすすめられている。

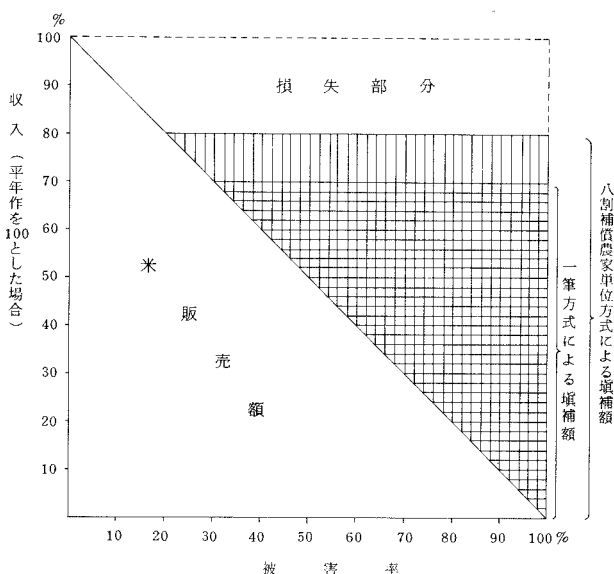
表2 農業共済事業の種類

農作物共済事業	米、麦
蚕繭共済事業	春蚕繭、初秋蚕繭、晩秋蚕繭
家畜共済事業	牛、馬、種豚、肉豚
果樹共済事業	みかん類、りんご、なし、ぶどう、もも、かき、 くり、うめ、びわ、おうとう、すもも、パイナップル
畑作物共済事業	ばれいしょ、てんさい、大豆、小豆、いんげん、さ とうきび、茶、ホップ
園芸施設共済事業	温室、プラスチックハウスなどの施設 園芸用の施設及び内容作物
任意共済事業	建物、農機具

7. 農作物共済の填補方式について

共済加入農家にとってどのくらいの補償が得られるか関心のあるところであろう。農家にとって最も厚い補償は実損額填補方式といわれる。これは損害の出た額をすべて填補する方法であるが、この方法はどんな減収になっても平年時と同じ所得が得られるので一見優れた方法のようであるが、この方式では農家が災害防止のための努力をしなくなってしまうという弊害が出てくるため実現はむづかしいように思う。次に考えられるのは比例填補方式といわれるもので、どの程度の災害でもその何割かを損害の額に比例して保険を行う仕組みである。これは僅かの被害でもある程度の補償が行なわれ、填補機会が増えるので農家には歓迎されようが僅かの支払いのために事務量は膨大になり農家負担も高くなるなど困難な点がある。その点現在行なわれている一筆単位引受方式は被害が3割以下の耕地については「足切り」と称して共済金は支払われないことになっているので比較的安あがりの事業運営が可能である。ところがこの3割足切りが問題になっている。3割被害は相当大きな被害であり填補されないのはおかしいという意見である。もともと3割足切りというのは、かつての小作料減免慣行が3割以上の被害のときに行なわれていたものをそのまま受け継いでいるので科学的な根拠はない。

図3 一筆方式と農家単位方式による損失補てん比較



そこで2割足切り、あるいは1割足切りといった方式が考えられてきた。通称「農家単位引受方式」と言われるものである。この方式は一筆方式が耕地ごとの被害が3割以上の場合に共済金が支払われるのに対し、農家が共済にかけている全耕地のなかで損害発生が2割、あるいは1割以上のときに共済金が支払われる。しかも一筆方式が損害の7割までしか補償されないのに対し、農家単位方式では8割、あるいは9割まで補償されるのでより厚い補償が得られるのである。しかし農家単位方式が実施されて以降10年にもなるが、全国でこれが現実化した例は約1割しかない。それは一筆方式に比べ共済金の填補機会が少なくなるという理由で農家にあまり人気がないからである。しかし本当に農家のためになるのは大災害の際、厚い補償が得られる農家単位方式である。もっとも一筆方式のまま2割足切り、1割足切りにすればよいのだが掛金が高くなる。その分国庫負担を増やせばよいのだが、現在はそのような環境になっていないので実現しにくい。（この項図－3参照）

8. 農作物共済の損害評価

農作物共済で常に問題となるのが損害の評価である。最も確実な方法は収穫物を全部計量すればよいのだが、わが国の米生産では農家の自家消費分があるので収穫量をすべてチェックすることができない。一部地域にはカントリーエレベータを設置して全量計量している所もあるが普及はまだまだである。そこで圃場にあるうちに収穫量を見積る立毛評価がとられている。この方法は評価員と呼ばれる農家の方々が検見といって各担当の地区（評価地区）内の全耕地を肉眼で評価する。次に組合等が各評価地区のバランスをとるために検見又は実測といってサンプルを刈り取って収穫量を見積る方法でチェックする。さらに連合会が実測によって各組合等間のバランスをとる。そして最終的には農水省が統計情報部の資料をもとに損害額を決めるのである。ここで問題となるのが検見である。検見は評価員の勘に頼るので不慣れた評価員やモラルに欠ける評価員が評価すると評価がくるってくる場合がある。そこで複数の評価員が班を組んで合議のうえ評価する、あるいは検見根を統一するため講習会を開いたりしているがそれでも一部に適正でない場合が出てくるので組合や連合会のチェックが必要となってくる。現在はより高い精度を求めて実測調査にコンバインを使っての収穫物評価、さらに進んで科学の目によって全耕地を評価するリモートセンシングの研究も進められている。

9. 強制加入の問題点

農作物共済等で強制加入がとられている理由は前にも述べたがこれが農家の不評をかっている。小農経営は災害によって農業所得が減少しても消費欲望を低下させたり農外への労働強化によってある程度災害に対して弾力性を持っているということで、共済に対して有効な需要が出にくい。加えて掛金の掛け捨て問題があり、掛金をとられているという感じ方をしている農家もある。普通、保険を掛

けるということは掛金を払って安心感を買ったとしてペイするのであるが、農作物共済は強制的に入れられたという気持ちがあってせめて掛金分ぐらいは共済金をもらわなくては損だという気持ちがあり、経営者意識の薄い農家がこのような不満をもっていると考えられる。できれば任意加入にしても相当数の農家が加入すればよいのだが、そのためには農業災害が農業経営上の極めて危険であると感じず意識をうえつけるようにしなければならない。

10. 農業共済に求めるもの

ここでは終章として農業共済はどうあるべきかを簡単に述べたい。まず農業共済は何のためにあるかという基本的な意義をどこに求めるか、これが大きな問題である。ある県における調査で農業共済を担当しているのは農協と思っていた農家が3割以上もあった。農家にさえ誤解を持たれている農業共済をすべての農家に認められる農業共済とするためには、この制度のもつ使命、いわば保険哲学を確立しなければならない。農業共済がスタートした当初は食糧増産、自作農の転落防止といったはっきりとした目的がありその使命をはたしてきた。だが食糧の需給関係が緩和した今日、それだけでは農家はついてきてはくれない。農政の重要施策である農業共済が農家のコンセンサスを得られるかどうかということは制度の存亡にかかわってくることである。したがってこれからの時代に適合した新しい共済の目的とその在り方を見い出さなければならない。私自身それをどこに求めるか確かな見通しを得ているわけではないが今後その確立にむかって鋭意努力したいと思っている。

注1. 律令政治期および江戸時代において貧民救済のために備えた貯蓄倉をいう。

注2. 大災害が発生した場合、国および地方公共団体が、農協等系統金融機関に利子補給をして農家に低利の経営資金を融通する制度。

注3. 掛金率は過去20年間の実績被害率を基礎として算出される。したがって基準共済掛金率が高い地域は危険地域ということになる。

注4. その年の引受共済金額（共済金支払いの最高限度額、つまり契約額）の総額に対する支払共済金の割合をいう。農業共済でいう被害率は金額被害率をいう。