

RCEPの枠組みにおける東北三省の 農業保険制度の限界と改革

北京航空航天大学人文社会科学学院副教授
張佳書

要旨

2020年11月15日、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定が正式に署名された。RCEPの枠組みの下で、農産物の国際貿易と農業分野における現代的な協力は、中国、日本、韓国に代表される北東アジアの経済界における産業協力の重要な分野となろう。近年の「一帯一路」構想の実施を背景に、日本と韓国は徐々に東北三省の農産物の主要な輸出市場になりつつある。中国は、農産物価格の安定化、農産物生産量の増加、農産物輸出の成長促進という目標を達成するために、農民の農業生産リスクを低減するための健全な農業保険制度を早急に確立する必要がある。本研究は、農産物の国際貿易とRCEP締約国の協力を促進するために、中国東北三省の農業貿易の現状と農業保険制度の進化を整理し、現在の問題に対する合理的な制度改革の道筋を提案することを試みる。

キーワード：地域的な包括的経済連携協定、東北三省、農業保険制度

JEL Classification Codes: G52, Q17, P16

1. はじめに

2020年11月15日、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定が正式に調印された。これにより、世界の人口・経済・貿易規模のほぼ3分の1を占める世界最大の自由貿易区が誕生したことになる。RCEPの枠組みのもと、農業分野における現代的な協力は、中国・日本・韓国3カ国をはじめとする北東アジア経済圏の産業協力の重要な分野となるだろう。多様かつ豊富な農産物資源に恵まれ、加工業と食品製造業も比較的発展している中国の東北三省は中国の重要な食糧倉庫といえる。近年「一帯一路」構想が推進されているなかで、日本と韓国は東北三省の農産物の主要な輸出市場になりつつあり、農産物の貿易や投資協力関係も長期的にわたって緊密に行われ、その規模も増加し続けている。そして、農家の農業生産リスクを分散し、それによって農産物価格を安定化し、農業生産を拡大し、農産物の輸出を活性化させるためには、農業の国際協力がしっかりとした農業保険制度によって保護されたものにならない。しかし、現在の中国の農業保険は全面的な発展を必要とする段階にあり、商品の種

類も少なく、保険の支払いも適切ではなく、農民と農業のリスクを保障するうえで十分な役割を果たせていない。とりわけ農産物貿易のための保険がないことが問題である。この背景には、農業の構造や発展における地域差が大きく、その保険に対する需要も地域によって異なることがある。本稿では、北東アジア経済圏の農業の更なる協力を推進するために、中国東北三省の農業保険を分析し、農業保険制度が抱える制度的な制約を明らかにすると

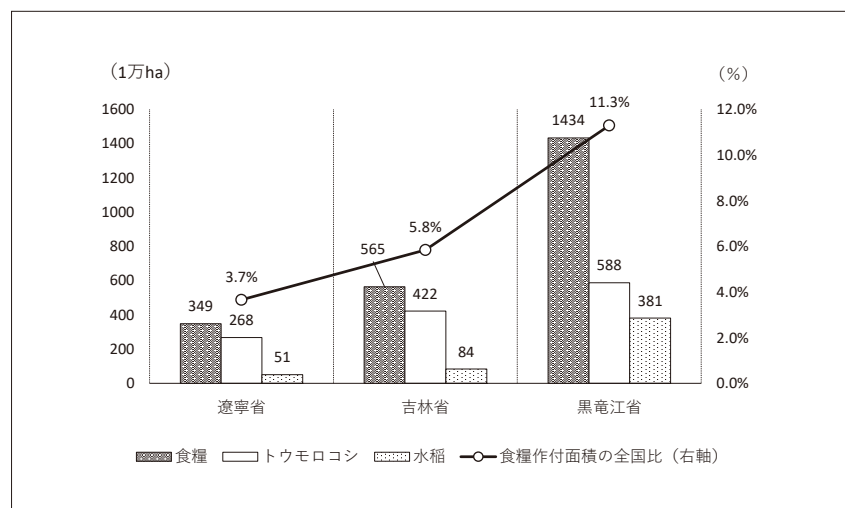
もに、RCEP締約国の農業経済貿易分野における協力の全面的な発展と高度化を促進するため参照できるような制度改革に向けた合理的な方策の提案を試みる。

2. 東北三省における農産物生産と貿易の現状

2.1 東北三省における農産物生産の現状

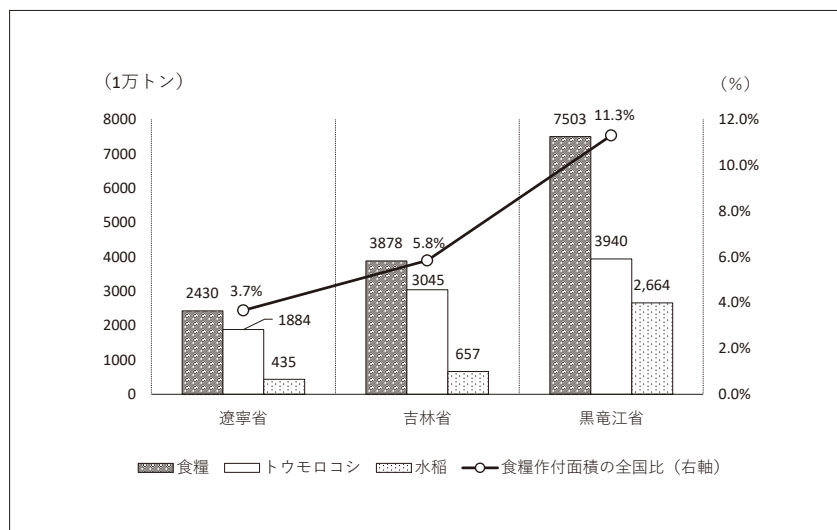
黒龍江・吉林・遼寧の3省は長年にわ

図1 2019年における東北三省の食糧（穀物）作付面積と全国に占める比率



出所：遼寧省、吉林省、黒龍江省の『2019年国民経済与社会発展統計公報』

図2 2019年における東北三省の食糧生産量



出所: 図1を参照

たって栽培面積と生産量で全国上位に位置し、穀物の主な生産地として知られている。図1と図2は2019年の最新データを示したものである。遼寧省では、2020年に穀物栽培面積が前年から0.47万ヘクタール増加し352.7万ヘクタールとなった。同省の穀物総生産量は前年から237.6万トン増え(10.8%増)2339万トンに達し、全国第12位を維持している。また、同省全体で高標準農地面積は2645万ムー¹に達している(高標準農地とは現代農業の生産と管理に適した耕地であり、整地されて平坦であり、集中し、設備も整っていて、強い災害防止力を持つといった特徴がある)。2019年の食糧総生産量が全国で最も増加した地域は吉林省である。同省の食糧総生産量は前年比6.7%増の3878億600万トンとなった。黒龍江省の食糧総生産量は9年間連続して全国1位を記録している。同省の2019年の高価値高効率特色作物面積は合計で2104.2万ムー

であり、うち大口野菜が453.5万ムー、フルーツコーンが188.9万ムーである。また、環境に配慮したグリーン・有機食品認証面積が8120万ムーで、生産量は1660万トンであり、いずれも全国第1位である。

2. 2 東北三省における農産物貿易の現状

東北三省は北東アジアとEUの2つの経済圏を接続する中国の「一帯一路」構想における北ルートAに位置している。また、このルートは日本、韓国、モンゴル、ロシアなどの国々を含む高速鉄道と高速道路を計画するうえで中心的な地域の上にある。東北三省は、RCEPが調印される以前から長年にわたって日本、韓国、ロシアといった国々と農産物貿易を続けており、貿易面における優位性が大きい。

中国商務部『中国農産物輸出入月間統計報告』の最新データによると、2020年1月から7月までの中国の農産物輸出は

415.9億ドルであり、そのうちの8.8%にあたる3.68億ドルが東北三省によるものである(表1)。瀋陽税関『2020年12月遼寧省の主要輸入商品』によると、遼寧省の2020年の農産物輸出額は299.9億元で、ここ数年は全国トップ5に安定している。農産物の最大輸出品目上位3位は水産製品、穀物と野菜である。輸出相手国・地域の中で日本のシェアが最も大きく、米国、韓国、台湾がそれに次ぐ。長春税関『2020年1-12月吉林省輸出入状況』によると、2020年に吉林省の最大貿易相手国上位3カ国の中で、EUのシェアが若干低下し、日本やメキシコとの貿易が大幅に増加した。対EU輸出入合計額は吉林省の貿易総額の52.5%を占め、日本とメキシコへの輸出入合計額はそれぞれ吉林省の貿易総額の10.2%、5.1%を占めている。なかでも2019年において「一帯一路」沿線国と吉林省との貿易額が前年比0.6%増加し、381億3千万円となった。2020年において、黒龍江省は、穀物、肉類、乳製品をはじめとして119.3億元の農産物を輸入した。一方で、野菜、肉類、食糧を中心として54.5億元の農産物が輸出された。ハルビン税関『2020年12月黒龍江省輸出入月報』によると、黒龍江省の貿易相手としてロシアは安定して主導的な地位を維持しており、2020年の対ロ貿易は同省の貿易の63.3%を占めた。このうち、ロシアへの輸出は95.2億元、ロシアから輸入は87.8億元であった。

3. 東北三省における農業保険制度の現状と問題点

3. 1 中国の農業保険制度の変化

農業保険制度構築は、農業生産における自然リスクと市場リスクを効果的に分散・移転することを目的として作られた特別な経済補償制度である(赵容容, 2019)。中国では1982年から1992年にかけて生産責任制が広く推進されたことで、農業リスクを管理するニーズが生まれた。リスク管理を具体的に実践していく中で、「収支を均衡させ、大災害に備えて若干の剰余を蓄える」という原則(冯文丽, 2020)が生まれ、

表1 2020年における東北三省の農産物輸出と主要輸出品目(億元)

省	農産物輸出総額	主要輸出品目					農産物輸入総額
		第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	
遼寧省	299.9	海産物 169.0	穀物 17.6	野菜 14.5	肉 1.7	391.0	
吉林省	65.6	果実・種実 12.3	海産物 8.7	穀物 5.3	肉 1.7	56.5	
黒龍江省	54.5	野菜 10.5	肉 2.0	穀物 1.7	肉 1.7	119.3	

出所: 瀋陽税関「2020年12月遼寧省輸入主要商品」、長春税関「2020年1-12月吉林省輸出入状況」、ハルビン税関「2020年12月黒龍江省輸出入月報」

¹ [訳注] ムーは中国の面積単位である。1ムー=15分の1ヘクタール。

表2 2009年以降に中央政府が実施した主な農業保険政策

2009年	「政策的な農業保険事業の管理を規範する通知」、「養豚の発展促進のための豚保険と防疫の一層の強化に関する通知」、「農業保険の開発に関する銀保監会の通知」を公布。
2011年	農業巨大災害発生後の生産能力の回復を高めるために、保険会社に対し農業保険巨災リスクに備える資金を企業所得税から予め控除する。
2012年	補助金を与える保険品目を増加させる(中央財政農業保険保険料補助金の対象範囲に糖類作物を含める。また、地方は実状に合わせて独自の農業保険を実施する)。補助金の比率は以下の通り糖類作物保険について、中央財政は東部地域に35%の補助金を与える。東部地域の繁殖豚・乳牛保険について、地方財政は少なくとも30%の補助金を与え、中央財政は40%の補助金を給付する。
2013年	3月1日に「農業保険条例」を施行。中国政府は、災害準備金の使用等級を管理する「農業保険大災害リスク準備金管理弁法」を公布。
2014年	中央政府と地方政府のそれぞれの財政補助金の比率を確定し、農業生産経営者への補助金額を引き上げる。
2015年	農業保険を急速に発展させるために農村金融を活用することが提案された。また新しい観点から農業保険を発展させるための新しい道筋が提起された。
2016年	各省の財政当局から主要穀物3種のための農業保険料に対して与えられる補助金の比率が25%を上回る穀物生産地域に対して、中央財政は超過分の50%を負担する「中央財政農業保険料補助金管理弁法」が公布された。「様々な革新的な農業保険のパイロット事業の実施」が提案された。
2017年	現代農業の発展と農民の所得増大を推進するための革新的な農業災害救済メカニズム「主要穀物生産省における農業大災害保険パイロット事業」の実施。「業績に応じた奨励金」方式で地方の農業保険に革新的な農業保険商品を開発することを奨励する」ことを提起。
2018年	中央財政の農業保険料補助金の対象リストに主要穀物3種の種子作りが含まれた。「多層的な農業保険システムの構築」が提出され、農業保険が中国の農業生産体制の必要な構成部分に初めて組み入れられた。
2019年	「質の高い農業保険の発展を加速させるためのガイドライン」が公布され、「保険によってカバーされる作物の種類や範囲の拡大、保険の質の向上、農業以外の関連産業への財政支援増加」が提起され、農業保険の質に対して注目が強化された。
2020年	「農業保険料補助金をしっかりと実施し、保険機関を必要な支払いに対応させる」ことが提起された。

出所：中華人民共和国財政部金融司の資料に基づき筆者作成

「独立採算制の下で、豊作のときに凶作に備え、大災害の年には足りない分を上位の企業から借りられるようにするために、剰余を地方の保険会社に預け、両業²保険基金とする」という「同船共済(力を合わせて困難を乗り切る)」経営方式が模索された(庠国柱、2020)。しかし、1992年以降、中央政府は社会主義市場経済の構築に重心をシフトさせたことで、農業保険が放置されるようになり、保険料収入が低下するようになった。2001年に、中国はWTOに加盟した。WTOの「農業協定」では、農業保険補助金は削減を免除された「グリーンボックス」(緑の政策)として規定されている。このため、世界各国では農業生産への直接補助金を削減し、保険への補助金を増やすことが一般的に行われていた。このことから中国でも農業保険制度への改革を求める声が出てきた(刘涛、2019)。

表2に示したように、2009年以降、中国の政策的な農業保険の改革が始まった。中央政府は改革をさらに推し進め、農業保険の制度的枠組みを構築していった。2012年末には「農業保険条例」が公布されたことにより、中国の農業保険は正式に法に基づいて実施されるようになった。それに続いて、中国政府は官民連携(Public-Private Partnership)を推進しながら、農業と保険会社と先物市場とを有機的に結合させ、農民の利益をしっかりと保証していくための「保険プラス先物」パイロット事業を着実に拡大していくことを提起した。

2018年8月、財政部と農業農村部と中国銀行保険監督管理委員会(銀保監会)は共同で「食用穀物主要3種のための完全費用保険と収入保険のパイロット事業の実施に関する通知」を公布した。これは、農家に対して穀物増産へのインセ

ンティブを喚起することを目的として、資材費や地代を保障した上で、さらに労働コストと所得への保険が追加される制度である(刘小红、2020)。中央政府は政策的な農業保険を制定する過程で、制度や保険商品の改革を続けるとともに、新しい技術を保険に適用し、保険の種類や保険でカバーできる範囲を拡大していった。農業保険に加入する農業経営主体も増加し、経営モデルも次第に多様化している。

3.2 東北三省の農業保険制度の現状

表3が示すように、東北地域は中国にとって重要な穀物生産地域であり、RCEPにおける重要な農業貿易地域でもある。中国における農業保険制度の設立以降、農業保険の規模が拡大し続け、国と地方による財政支援も強化され続けている。

2007年に農業保険パイロット事業が開始された。吉林省政府は、農業保険機構と吉林省の市・県政府との共同事業として、「政府の指導の下で、財政支援を受け、様々な部署が参加し、農家の資源を活用して」農業保険を発展させる方式を徐々に構築していった。農業保険の導入と農民の加入を促進するために、農業の産業団体や大手企業が協力し、農村の協同組合が事業に参加した。また、「業績に応じて奨励金を支給する」方法の下で、吉林省に独自の農業保険モデルが発展していき、農産物保険、トウモロコシ生産保険、大豆やトウモロコシの収入保険、トウモロコシ価格保険プラス先物またはオプションなどの革新的な保険商品が開発されていった(程巍、翟绪军、2020)。遼寧省では、2014年までに、中央財政から35%、省の財政から25%、市・県レベル政府から最低で20%の保険料に対する補助金を支給する同時補助金給付方式が導入された(郑军、盛康丽、2019)。遼寧省政府は省財政から保険料固定額の補助金を給付でき、保険料の限度額の引き上げもできるが、省の下にある市や県政府は必ずしも定められた時間・金額通りに財政補助金を給付することができていない。

2017年に公布された「中央財政農業

² [訳注] 両業は、農家の本業と兼業を意味する。

表3 2007年以降における東北三省地方政府による主な農業保険政策

黒龍江省	2008年	農業保険料補助制度の実施。
	2014年	栽培保険(トウモロコシ、水稲、小麦、大豆の主要農作物4種)への補助金政策の改革(1ムー当たり15元という単一の保険料補助金を、1ムー当たり15・30・45・60元という4段階で「等級に応じて補助金を支給する」方式へ変更。また、すべてのレベルの財政部署は、中央財政の支援を積極的に求め、保険料補助金の80%を支給する責任を負う。
	2015年	黒龍江省において、農業保険規定の改定を指導し、標準化させるために、保険料率の引き下げ、保護水準の引き上げ、監督の強化を重点的に進める「省中央財政保険料補助型栽培業保険条項の立案作業についての通知」が公布された。
	2016年	「黒龍江省農業保険料補助金管理弁法」の改訂。
	2020年	1.「質の高い農業保険の発展を加速する方案」を制定し、財政支援による「保険プラス先物」パイロット事業に向けた道筋を模索。 2.「中央財政農業保険料補助金管理弁法」の補助金を適用する保障レベルを参考として、業績に応じて奨励金を出す黒龍江省独自の農産物保険を実施するための方案を検討。 3.「農業保険プラス」商品の開発を奨励。
吉林省	2017年	1.「中央財政農業保険料補助金管理弁法」の制定。 2.「主要穀物生産省における農業大災害保険パイロット事業の実施に関する通知」を公布。 3.業績に応じて奨励金を支給する省独自の農業保険のパイロット事業の実施。
	2019年	1.「ビジネス環境の全面的な改善による民間部門の発展の促進に関する中国共産党吉林省委員会と吉林省人民政府の実施意見」の公布。 2.「財政金融による農村振興への支援に関する実施意見」の解釈に基づき、省レベルのプロジェクト資金を設立し、財政投入による保障メカニズムを整備した。財政指導により、持続可能な資金源の提供。金融政策を整備し、「最後の1キロ」の金融包摂を貫通。
	2020年	「吉林省農業保険の質の高い発展の加速に関する実施案」を制定した。
遼寧省	2010年	1.トウモロコシ・水稲・大豆・落花生などの作付面積の大きい作物の保険に基づき、小麦を財政補助の保険の対象に追加。 2.保険責任の適切な調整と、市場志向の巨大災害リスク防止メカニズムの導入。
	2012年	1.補助金を支給する保険品目の増加(中央財政農業保険料補助金の対象に糖類作物を含める)。 2.実情に合わせて地方独自の農業保険を展開。 3.保険料補助金の対象地域の拡大(中央財政による農業保険料補助の現行の対象地域を全国に拡大)、保障水準の引き上げを支援。
	2015年	「現代保険サービス業の加速的発展に関する國務院の若干の意見」の実施。具体的には、農業保険補助金対象品種を増やし、省レベルの財政補助金基準(大連市を除く)と作付面積の大きい作物のリスク保障レベルを引き上げ、条項を合理的に調整し、動態調整メカニズムを構築、防災損害防止メカニズムを整備し、紛争の多元化に対応して解決するメカニズムを構築し、大災害リスク防止メカニズムを構築。
	2016年	1.穀物生産量が多い県に対する農業保険料補助金比率の引き上げ。 2.東部地域において農業保険料に対する補助金の比率を35%から42.5%へ引き上げる。
	2017年	「中央財政農業保険料補助金管理方法」を実施。
	2018年	「遼寧省農業大災害保険パイロット事業実施方案」、「遼寧省内における一部穀物生産量が多い県における農業大災害保険パイロット事業の実施に関する報告」、「遼寧省2017年度中央財政農業大災害保険料補助金の申請報告」、「遼寧省農業保険省財政保険費補助金資金管理暫定弁法」などの政策の公布・実施。
2018～2020年	「食用穀物主要3種のための完全費用保険と収入保険のパイロット事業の実施に関する通知」が公布され、種子・化学肥料などの物財費用と地代を保障するこれまでの保険から、さらに労働力コストを含む農業生産費用全額をカバーする、または収入に対する直接保険を実施することで、農業保険のモデルチェンジ・アップグレードを確実に推し進め、農家の栽培インセンティブを強化する。	
2019～2020年	アフリカ豚コレラを保険責任の範囲に含める。	

出所：黒龍江省・吉林省・遼寧省財務庁の資料に基づいて筆者整理

保険料補助金管理弁法」の中で、中央政府は主要穀物3種(稲、小麦、トウモロコシ)の生産量が多い県に対して保険料補助金の比率を引き上げ、重要な農産物や穀物の生産量の多い県、また規模の大きい経営主体、貧困地域や貧困世帯に対する補助金を強化した(劉星显、2017)。中央政府からの要求に従い、東北三省政府も補助金の構造調整や種類の面において最適化・改善を実施し、地域色に富む様々な支援政策を打ち出した。例えば、黒龍江省は中央政府からの貧困支援の呼びかけに積極的に応じ、貧困世帯向けの農業保険商品を開発し、貧困世帯が心配なく農業生産ができるように「保険プラス先物プラス貧困支援」モデルのパイロット事業に着手した。さらに、少額貸付保証保険と家畜担保保険が開発され、貧困世帯が少額で保険が加入し、より多くの保険を選択できるようになった。現在、黒龍江の農業保険は、東北地域の農業生産がよく直面する干ばつ災害、台風、病虫害、雹などの自然災害を基本的にカバーしており、農業生産を安定させる上で有効に機能している。遼寧省財政は地域独自の保険品目の開発を支援し、特に「一県一業」³産業化の支援に注力し、省全域での食用菌保険の全面的な導入を支援し、漢方薬材保険のパイロット事業の対象地域を拡大している。また、2019年には、牛・ロバ・羊の養殖保険をはじめとして8種類の地域独自の保険が追加され、農業保険の範囲が拡大した。

3.3 東北三省が抱える農業保険制度の問題

制度の進化と経済発展は内生的な関係にあり、農業保険制度の革新は農業貿易をさらに発展させるための必要条件である。中国では農業保険の制度枠組みがゆつくりと構築され、東北三省においても農業保険に対して一定の支援措置が実施されてきた。しかし、全体的に見ると、農業保険制度は、RCEPの枠組みで提起されたより高い条件を満たすためにも、さらなる発展が必要である。

第1に、農業保険の供給が深刻に不足

³ [訳注]日本の「一村一品運動」に該当する地域振興のプロジェクトである。1つの県は1つの産業を振興することである。

している。これは、まず農業保険に関する法整備の不十分さにあられている。例えば、農業保険の運営組織の市場参入・退出に関する規則や活動範囲に関する規定が存在せず、農業保険に関わる政府の責任を明確に規定した文書が存在しない。また、中央政府と東北三省政府の農業保険への支援規模が小さく、そのための資金も不十分である。2018年における中央政府からの農業保険補助金は約320億元であったが、これは農業総生産額の0.5%に満たないものであった。東北三省における政策実施の面で指摘できる問題は、省内各地域の政府が同時に補助金を支給する方式を採用しているが、往々に時宜に応じて全額の補助金が支払われない、ということがあげられる。そのため、地域における保険カバー率が全般的に低いいため、農業保険制度を改善する余地が大きい。さらに、政策による保険への支援が不十分であるだけでなく、農業保険を供給する民間企業の数も少なく、このような企業は、様々な税や支払いを抱えており、しばしば高額な農業保険料の支払いを負担できないという問題がある。商業保険企業への政府支援は小さく、保険政策を支えるための役割を果たせていない。

第2に、保険業務の評価と監督に政府が関与する制度が存在しないため、システムに混乱が見られる。全般的に、中国政府による農業保険に対する事前対策と実施中の監督はほぼ行われず、多くの場合、政府は事後的に監督するだけにとどまる。このような状況の中で、政府が農業保険を指導する役割を担うのは難しい。一方で、現在、農業保険の管理体制は、水平的に存在する10余りの政府部署と、中央・省・市・県・郷という垂直的な関係を持つ5つレベルの政府が関与する巨大で複雑なシステムによって構成されており、中央レベルには農業保険を明確に所管するための管理組織がない。このことから、中央政府が決めた政策を各地域の政府が実施していくための統一的な指導方針やそれを合理的かつ効率的に実施するための方法が不足している。

第3に、現在の中国において、革新的な農業保険商品の開発が遅れており、特に東北三省では農産物貿易に関連する保

険制度がいまだにできていない。東北地域の農業の多くは小規模分散経営のもとで生産リスクが小さい種類の作物を生産するという特徴がある。政府や農家には「一帯一路」や将来的なRCEP参加を見越した農産物貿易に関するリスクの見通しがなく、保険の導入や加入の必要性が考えられていない。2017年に、国家が公布した「中央財政農業保険料補助金管理弁法」は、主要穀物3種(稲・小麦・トウモロコシ)の生産量が多い県に対する保険料補助金の比率を引き上げたが、これは個別の作物を対象とする生産保険に過ぎないため、生産管理体制や技術・サービス面での革新、農産物価格の変動リスク、気候や大災害などのような国際貿易を行っていくうえで新たに生じることが予想される状況やニーズに対応することは困難である。

4. RCEP 戦略に対応する東北三省の農業保険制度設計

近年、中国は「一帯一路」とRCEPを推進し、沿線諸国と農産物貿易を行うことで、長年にわたる米国・オランダ・デンマークなどの西側諸国による農産物輸出の優位的な地位を徐々に切り崩してきた。本節では、中国の「穀倉地帯」である東北三省による農産物輸出の支援と農業保険制度の改善に資するように、農業保険制度を供給・需要・監督の3つの面から分析していく。

4. 1 供給面の検討

政策制度を供給する側として、中央政府から地方政府に至るすべてのレベルで財政補助制度を整備する必要がある。地方政府による2004年のパイロット事業と、財政部による2007年の改革プロジェクトによって、保険料補助金が推進され、初期の国家農業保険の制度体系が構築された。しかし、農業補助金には国際貿易を阻害し、それを歪めてしまう可能性が多少なりともあるため、GATT(関税および貿易に関する一般協定)およびWTO(世界貿易機関)は農業補助金に対して制限をかけている。また、保険料補助金だけでは長期的な発展を支えていくためには十分ではない。そこで、将来の財政投入においては、何よりもまず保険料補助金を

「グリーンボックス」(緑の政策)に転換することに注力する必要がある。そして保険料補助金の「グリーンボックス」化と貿易拡大が強調されている背景の中、農業補助金の方法を多様化させていかなければならない。この際、補助金に含めていくべき対象となるのは、主として環境負荷の小さい農業や有機農業である。また、農業保険を効果的に拡大していくために、地方レベルで世界各国との貿易に対する補助金政策を採用していく必要がある。例えば、中国は、RCEP加盟国の中でも主に日本や韓国に対して野菜や果物といった労働集約型農産物を輸出しており、現在の輸出量を維持していくために、これらの品目に対して一定の農業保険料補助金を支給する必要がある。それと同時に、東北三省の輸出収入を増大させるために、この地域で生産されているトウモロコシや大豆といった農作物に対する輸出保険料補助金の引き上げを継続していかなければならない。この際、「グリーンボックス」を過度に重視することが「グリーンボックス貿易障壁」の形成をもたらさないように注意しなければならない。関連する農業保険補助政策を策定する際には、公平かつ市場志向性のある貿易市場を維持し、世界市場の制約や歪みを是正・予防し、公平でオープンな、また公正な市場環境を生み出すことができるように、農業保険補助金制度を構築していくことに注意しなければならない。同時に、過剰な補助金は過剰な農業生産につながり、結局は農産物を売りにくくし、自身を苦しめることになるため、農業補助金の「グリーンボックス」化も適度なものととどめる必要がある。

第2に、保険会社に補助金を支給するよりも、補助金を受け取れる方が保険加入者として直接的かつ迅速なメリットを感じることができるため、農業保険を購入する農業生産者の加入を極めて大きく刺激することができる。先行研究は、農業生産者の世帯年収が農業保険需要に統計的に有意な正の影響を与える、ということを示している(郑涛、路征、林毅、吴征宇、2017;王瑞敏、2021)。大部分の農業生産者の収入の低さが、保険加入を制約する重要な要因になっている。また、耕地面積の大きさも保険加入と密接に関連してお

り、耕地面積が広い農家は経営リスクも大きい。そのため、保険加入の可能性がより高い。しかし、これまで中国の農業生産者は高リスクを嫌い、作物の栽培を多様化させ耕作面積を縮小することでリスクを減少させてきた。そのため、このような農業生産の特化が難しく、土地が「断片化」しやすく、優良作物の大規模生産やその輸出にとって不利な状況が出来上がっている。政府としては、安価または補助金が多い輸出向けの農業保険や、耕地面積に応じて価格が異なる輸出農業保険を、特に生産規模の小さい農業生産者向けに整備していく必要がある。このための方法として考えられるのは、はじめに比較的有利な条件で保険加入を勧誘し、加入者が保険のメリットを体感した後で、生産の特化や大規模化を奨励し、それに応じてリスクに備えるべき保険の種類を変更するように勧めていくことである。東北三省では、地方政府が、輸出に従事する農業生産者の特徴の違いに基づいて農業保険保険料補助政策を策定できる。例えば、大豆は中国にとって大量に輸入する農産品であり、輸入に大きく依存している。吉林省では、生産拡大を刺激し、将来的に輸出につながるように、大豆生産が大きい地域に対してより多額の保険料補助金を給付することができる。これは、大豆不足を解消し、国内販売を増やすとともに、RCEP諸国向けの輸出を拡大させ、吉林省の大豆農家の所得を増大させるためでもある。

また、政府は農業保険が金融商品であることを尊重し、適切な市場開放を進め、政府による農業保険の非営利性と民間の農業保険の適度な利益追求の原則に従って両者を適切な配分の下で組み合わせるようにし、民間保険会社には革新的な商品を開発するように指導していく必要がある。

4.2 需要面の検討

農業保険制度は、政策側からだけでなく、保険加入者の需要側からも改善していくことができる。保険加入者に対しては、政策立案者と加入者の間の情報の非対称性が原因となって生じるモラルハザードや逆選択の問題を予防するようなインセンティブを設計する必要がある。

その参考になるのは、日本で実施されて

いる強制加入型の農業保険である。すなわち、農民による農業保険への加入と農業信用資格の取得や問題に直面した際の政府補助の受給額とをリンクさせることで間接的に保険加入を強制する措置を実施することで、農民の保険加入意欲を著しく高められる。また、互助性のある農業保険を発展させ、保険加入者と保険者の互助メカニズムを形成し、利益共同体の下で相互監督体制を敷くことが、モラルハザードの効果的な解消につながる。さらに、米国、フランス、ドイツをはじめとする多くの先進国では実施されている費用分担方式による農業保険では、農家と政府の双方が一定の割合で費用を負担することが一般的となっている。この方式は保険会社に社会の平均的な利潤水準を実現することを可能にし、農家の負担を重くすることなく、農業生産を安定化し、その発展を促進する役割を果たしている。このような共同分担方式は農業経営者が保険に加入するインセンティブとなる(孫蓉、朱梁、2004)。

4.3 監督面の検討

農業保険制度を改善していく過程で、政府のもう一つの重要な機能は監督管理である。

第1に、保険加入に先立って、農業生産者、農業保険会社、その他の利害関係者に対して監督・管理を行う必要がある。農業生産者が保険加入を申請する前に、政府はまず彼らの生産の種別を調査し、保険機関が保険プランを策定し一連の手続きを行うための協力を行い、農業生産者に対してはリスク管理の問題に関する相談などのサービスを提供する責任がある。また、政府は農業生産者の保険加入を調査・分析しその特徴をまとめ、保険加入者の行動モデルを構築し、保険料受給者の人物像をまとめ、統計解析に基づいて農業生産者に適切な保険商品を提供することも可能である。政府は、農業保険会社が農業生産者に保険商品を提供する前に適時に監督しなければならない。農業生産者の客観的な条件に合致しない保険は随時変更しなければならない。以上のことに加えて、保険取引の当事者双方にとって限界費用が低減し、より多くの企業を農業保険に参入させること

ができるように、政府は農業生産者と農業保険会社の双方が保険対象物の価値評価、鑑定、損害評価推定などの仕事を行うことに協力しなければならない。

第2に、中国の補助金構造が合理的でない現状において、農業補助金の管理体制をより健全なものにするための余地がまだまだ大きく存在する。農業補助金は利益の移転に関わるものであるため、農業、農村、農民だけに流れていくべきものである。しかし、現在、一部の地方では、補助金のすべてが上記の3者に流れているのではなく、その流用が行われている状況がある。農業補助金の中には、間接的に運用されるものや、複数の管理体制が敷かれているケース、機能が重複している場合などがあり、効率性が低いため、管理体制の改善が必要である。

事故後における保険金支払いについて、保険会社は状況が落ち着いた後、初歩的な災害評価と包括的な評価を行う。この過程で、保険会社による被保険者の被害状況の調査・確定作業を行うために、またその年のうちに農業保険金全額が各世帯に支払われるように、政府は農業専門家や協力者を派遣するように協力を求められる。

以上の農業保険の加入・支払いのすべてのプロセスの監督管理は、関連の法整備と切り離すことができない。国家レベルの立法の歴史を振り返ると、2004年以降、中央政府は連続して11件の「三農」をテーマとする1号文書を公布し、そのうち10件は明確に政策的な農業保険の発展を要求する内容であり、それに対応して関係部署は政策を策定し、農業保険制度の枠組と運用メカニズムの基礎を構築した。特に2013年3月1日に「農業保険条例」が正式に施行されたことで、中国の農業保険は法制度に従う新しい段階へと発展した。すなわち、中国において農業保険を支え管理する体制が規則化され、制度化されたのである。現在、農業保険は、事前、実施中、事後のサービスを統合して実施するための現行法に則って監督されている。将来的には、東北三省の特殊な農産物輸出状況に向けて、特別な措置を策定することで、全国的な法律法規の枠組みでは対応できない問題を補足することができるだろう。

(謝辞)

本研究は、2020年に中国中央農業事務局・農業農村部の農村活性化専門家委員会のソフト科学研究プロジェクト「日本の農業保険制度の開発経験と家族農場への役割に関する研究」から資金援助を受けた。

<参考文献>

- 赵容容. 农业保险扶贫及其法律制度研究[J]. 时代金融, 2019年第35期: 112-114.
- 冯文丽, 苏晓鹏. 农业保险助推乡村振兴战略实施的制度约束与改革[J]. 农业经济问题, 2020年第4期: 82-88.
- 庾国柱. 论农业保险监管制度的建设和改革[J]. 农村金融研究, 2020年第3期: 3-8.
- 刘涛. 我国农业保险制度存在的问题及对策研究[J]. 中共郑州市委党校学报, 2019年第1期: 31-34.
- 刘小红. 精准扶贫视阈下农业保险国家干预的偏失与矫正[J]. 西南金融, 2020年第12期: 67-76.
- 程巍, 翟绪军. 农业保险市场中政府行为一致性激励制度设计[J]. 黑龙江八一农垦大学学报, 2020年第32卷 第3期: 100-104.
- 郑军, 盛康丽. 农业保险服务乡村振兴战略的制度创新研究综述[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2019年第21卷 第4期: 85-92.
- 刘星显. 东北三省农业保险发展存在的问题及解决路径[J]. 经济纵横, 2017年第9期: 123-128.
- 陈楠楠. 吉林省农业保险财政补贴的绩效评价研究[D]. 吉林农业大学, 2018.
- 中国银保监会黑龙江分局. 推动黑龙江省农业保险转型升级的思考[J]. 保险理论与实践, 2020年第2期: 13-18.
- 孙蓉, 朱梁. 世界各国农业保险发展模式的比较及启示[J]. 财经科学, 2004年第5期: 108-111.
- 王瑞敏. 新型农业经营主体农业保险需求影响因素——基于安徽省调研数据的实证分析[J]. 江西农业学报, 2021年33(03), 133-138, 145.
- 郑涛, 路征, 林毅, 吴征宇. 我国家庭农场金融需求的影响因素分析——基于3市424个家庭农场的入户调研[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2017年第3期: 62-69.