

Title	保険原理と相互扶助 - 漁業共済制度改正のあり方をめぐって -
Sub Title	
Author	真屋, 尚生(Maya, Yoshio)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2005
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.48, No.2 (2005. 6) ,p.35- 59
JaLC DOI	
Abstract	漁業災害補償制度においては、中小漁業者の相互扶助と協同の理念が、保険の技術と調和の取れたかたちで融合し、効果を発揮することを通じての、制度自体の発展が期待されており、政府による、再保険を通じての保護がなされているが、いかなる保険制度においても、保険加入者は、給付・反対給付均等の原則と収支相等の原則によって規制される保険料を、多かれ少なかれ負担しなければならない。こうした保険の限界についての再確認が、漁業共済制度の改正をめぐる議論においては必要である。
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20050600-0035

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

保険原理と相互扶助

— 漁業共済制度改正のあり方をめぐって —

真 屋 尚 生

<要 約>

漁業災害補償制度においては、中小漁業者の相互扶助と協同の理念が、保険の技術と調和の取れたかたちで融合し、効果を発揮することを通じての、制度自体の発展が期待されており、政府による、再保険を通じての保護がなされているが、いかなる保険制度においても、保険加入者は、給付・反対給付均等の原則と収支相等の原則によって規制される保険料を、多かれ少なかれ負担しなければならない。こうした保険の限界についての再確認が、漁業共済制度の改正をめぐる議論においては必要である。

<キーワード>

給付・反対給付均等の原則、漁業経営、公的保険、再保険、産業振興保険、収支相等の原則、保険技術、利益補償、生活保障

はじめに

歴史上例をみない速度で進行する少子高齢化、高度情報化と一体化した技術革新、規制緩和・自由化と一体化した経済のグローバル化、消費者の価値観・生活様式・嗜好の欧米化、地球的規模での環境汚染、さらには異常気象、などを背景にしての公的保険をめぐる急激な環境変化は、経済政策の手段としての公的保険・国営保険のあり方についての再検討を避けられない状況を惹起することになったが、一般には、あまり知られていない漁業共済制度（漁業災害補償制度：制度の概要については図1、共済種目については表1、参照）についても同様であり、たとえば、次のような問題が発生している。

少子高齢化は、一見、漁業の動向には無関係な要因のようにみえるが、「労働力の確保」「後継者の養成」と密接に関連しており、産業としての漁業の存立基盤を揺るがしかねない、非常に深刻な問題である。高度情報化・技術革新は、漁業における資本装備の高度化を促し、漁業者に多額の資¹⁾

金投下を迫ることになり、漁業者間における規模の格差を拡大していく。さらに、科学技術の発展は、獲る漁業から作る漁業・育てる漁業への漁業の構造転換を促進することにもなり、漁業危険の発生様を変化させる。グローバリゼーション・グローバリズムは、漁業における国際競争を激化させ、価値観・生活様式・嗜好の欧米化は、「魚」から「肉」への「食」の変化を促進してきている。²⁾ 環境汚染は、水産資源の生態系をゆがめ、漁獲量に影響を与えるだけでなく、漁獲物の安全性に関する消費者の関心を高め、漁獲物の安全性に対する基準・規制の強化が、漁業経営を窮屈なものにしてきている。³⁾ また、異常気象や自然災害などによって、漁場が変化したり、漁船・漁具・養殖施設などが損害をこうむったりするなど、漁業経営の基盤が根底から揺るがされるような事態が発生することもありうる。⁴⁾ このような状況のなかで、漁業共済制度は、恒常的な赤字を抱え、その抜本的な改正をも視野に入れた、制度そのもののあり方の再検討を避けえなくなっている。

1. 国営保険の理論的根拠と漁業共済制度

「何らかの政策性が付与・付加され、さらに国家・公共団体などが管理・運営するか、あるいは主として財政的援助を与える保険」を、公的保険とすれば、国営の漁業共済保険によって支えられている漁業共済制度は公的保険の一種として、よいであろう。国営保険・公的保険をめぐっては、従来、肯定論・否定論、それぞれの立場から、さまざまな議論が展開されてきた。⁵⁾ 主要な論点を整理すると、以下のとおりである。

(1) 国営保険肯定論

(保険技術的視点からの肯定論)

漁業共済制度については、下記の諸点の大方が該当し、漁業共済制度は、公的支援がなされていることによって、かろうじて存続している、というに近い状況にある。

1) 公的保険においては、しばしば法的に加入を強制することによって、逆選択を防止し、危険の分散、危険の混合、危険の相殺、危険の平均、などを図りうると同時に、保険の前提となる大数の法則によって要請される多数の保険加入者を、短期間に、しかも煩瑣な手続きを経ることなくして獲得しうる。また強制保険の場合には、長期性を有する保険、たとえば年金保険に賦課方式を採用することが可能となり、長期保険の弱点とされるインフレーションに対する保険給付の實質価値の維持をめぐる困難を相当程度克服できる。さらに国家の財政と信用を最大限に利用する

1) 佐竹 (1997) 234-235ページ。

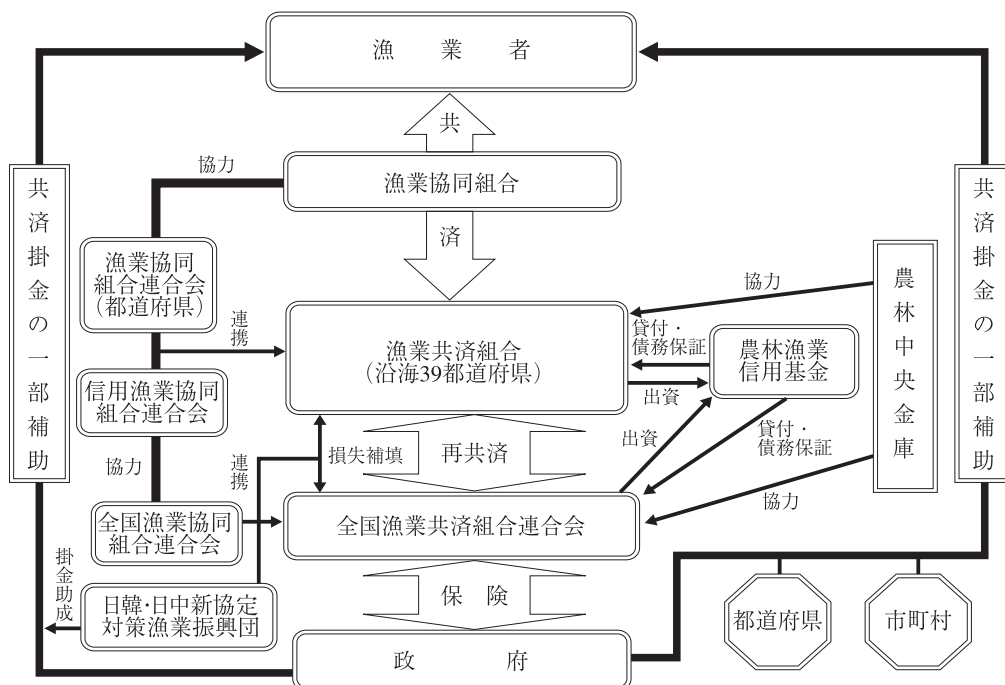
2) 河井 (1994) 138-151ページ。

3) 河井 (1994) 124-135ページ。

4) 『平成15年度 水産の動向に関する年次報告書』7, 18-19, 30-31, 36-38, 41-50ページ。

5) 真屋 (1991) 69-72ページ。

図1 漁業共済制度機構図



資料出所：漁業共済組合・全国漁業共済組合連合会（2002）2ページの「ぎょさいの実施機構」を筆者が一部改変。

ことによって、国営保険においては、事業の長期的安定性を維持し、事業を恒久的に維持発展させていくことが可能になる。

- 2) 一国において最大にして最強の機関である国家が保険者になる場合には、通常、それに対する再保険の必要性はないので、国営保険においては、その運営機構を民営保険よりも簡素化でき、ひいては運営経費を節減し、付加保険料を引き下げることもし得る。今日では、保険を一種の情報産業とみなす見解もあり、国家の有する絶大なる情報量・情報収集力は、情報産業としての保険の発展を技術的に支える強力な資源となりうる。

(経営経済的視点からの肯定論)

漁業共済制度については、下記の「2)」の「生命保険・損害保険の兼営」に関する論点を除き、他の大方の論点が該当する。

- 1) 国営保険においては、単一経営による経営合理化によって、新契約費募集費を節約できる。公的保険では、過当競争・不正競争が排除され、特別な監督を要せずして、公正な制度の運営がなされる。今日の保険事業においては、かつての冒険性が稀薄化しているため、営利の対象として民営事業とする必要は必ずしもない。むしろ保険の担いうる公共性・社会性などを考えるならば、非営利の国営形態のほうが保険には適している。法律に基づき、国家の一般行政機構を利用して

表1 漁業共済種目と漁業再共済掛金率改正の推移

共 済 種 目	改 正 の 年 度 と 概 要
漁獲共済——漁獲金額が不漁等により減少した場合の損失を補償（1967年度制定）。	1982年度：抜本的見直し。 1988, 2002年度：一部区分の統合等にもなう見直し。
養殖共済——養殖中の養殖生物の死亡および養殖施設の流失等により受けた損害を補償（1968年度制定）。	1982年度：抜本的見直し。 1988, 1990, 1993, 1995, 2002年度：養殖業種類区分の追加等にもなう見直し。
特定養殖共済——生産金額が病虫害等により減少した場合の損失を補償（1988年度制定）。	1990, 1995, 1998, 2002年度：漁種の追加等にもなう見直し。
漁業施設共済——漁業に使用中の漁具・養殖施設が台風等の自然災害により受けた損壊や第三者により受けた損害（盗難を除く）を補償（2002年度制定）。	改正なし。

資料出所：水産庁資料から、筆者が作成。

運営される国営保険は、約款の公正、利潤の排除、保険料の低廉化、資金運用における公共性・福祉性などの発揮によって、私的保険に経営方法の規範を示しうる。

- 2) 保険技術の根拠とも関連するが、国家は、保険事業の運営に直接・間接に関係する国内・国外の各種の膨大な量に達する情報を蓄積している上に、新たな情報を収集するに際しても、その巨大な機構を利用することによって、広範多岐にわたり、しかも迅速に、これを行うことができ、民間保険企業に対して優位に立ちうる。また国家自体が保険金支払いの最終責任を負うので、事業に対する保険加入者および社会一般の信頼度を高く保持しうる。さらに民間保険企業には、生命保険・損害保険の兼営や保険事業と他事業の兼営が禁じられている場合にも、国営保険では事実上の兼営・兼業を行い、その利点を最大限に発揮しうる。

(国民経済的視点からの肯定論)

漁業共済制度については、下記の「2)」の一部が該当する。財政状態が良好な場合には、「1)」も該当する。

- 1) 保険制度は、国民経済上きわめて重要であり、契約高も巨額に達することが多いが、保険料なくなく家計保険の保険料は保険加入者の生活保障のための資金であるため、保険資金運用は、公共目的に沿った方法でなされるべきであり、それには国営保険が適している。
- 2) 国営保険においては、その目的が明示されており、各種の関連制度との有機的連携のもとに保険制度を運営することにより、その機能を最大限に発揮させることができる。たとえば、国営保険においては、各種の危険に対する予防費用・損害防止費用を国庫が負担することによって、保険関係に好影響を与えることもできる。公衆衛生活動の推進・医療制度の整備が生命保険・医療保険の発展と少なからざる関係を有しているなどは、その典型である。危険・損害が除去され、減少することによって、国民・国家が裨益する。社会保険などによって国民経済に安定がもたら

されるとともに、国民経済の成長発展が側面より助成される。そうしたなかで民間保険・私的保険も刺激を受け、よりいっそうの成長発展を遂げることができる。

(国家財政的な視点からの肯定論)

漁業共済制度については、下記の諸点のうち「補助金・貸付金」に関してのみ該当する。

- 1) 国営保険に対して、さまざまな税制上の優遇措置を講じ、その発展を促すことが可能である。また国営保険から生じる剰余を国家歳入に繰り入れることにより、財政規模が拡大すれば、より積極的な公共投資を展開することが可能になる。あるいは剰余を、何がしかの減税というかたちで、国民に還元していくこともできる。逆に国営保険に損失が生じた場合には、国庫からの補助金・貸付金などによる手当てを行い、その穴埋めをし、経営上の危機を乗り切ることができる。

生命保険・年金保険に代表される長期保険を国営事業の対象にすることによって蓄積される巨額の保険資金を、財政投融资政策の財源として低利で利用することができる。しかもこの種の財源は長期的・安定的な財源であるため、長期的展望のもとに財政投融资政策を展開していくことが可能となり、政策効果を高め、政策目的を達成することが相対的に容易になる。これが、ひいては国民生活の安定、産業の振興に資することにもなる。

(国民福祉的な視点からの肯定論)

漁業共済制度についても、下記の諸点の一部が該当する。

- 1) ある程度採算を度外視して国営保険事業を実施することにより、国民福祉の維持、社会の安定に貢献することができる。しかも保険を各種の公的危険対策と密接に連携させることにより、より効果的な国家的次元・国民的規模での危険管理を展開していくことができる。国営保険の多くは非営利保険で、保険料も相対的に安いため、たとえ強制加入制がとられない場合であっても、低所得階層に保険加入・保険利用の門戸が開放され、これらの人びとの生活の安定度が増し、ひいては社会全体としての社会保障関連費用の節約軽減を図りうる。
- 2) 社会保険などでは、保険料その他の費用を保険加入者以外の事業主・企業・国庫・公共団体などから徴収することもでき、社会的連帯が強化される。全国的・全産業的な規模で国営保険なかんづく強制加入の社会保険が実施されることにより、社会的な対立矛盾の緩和は正が可能となり、現状肯定的・漸進主義的な保険思想・相互扶助思想も社会に広く深く浸透し、政治的にも穏健な世論が形成される。

(2) 国営保険否定論

こうした国営保険肯定論に対して反論を加えることも可能である。

(独占弊害論)

独占的に保険国営が実施されると、競争が排除されるため、経営上の創意・工夫が枯渇し、能率低下をきたし、官僚主義的な事業の停滞・独善化をもたらす。このような事態が生じるならば、保

険料・事業費の低廉化が困難になることはいうまでもなく、保険の民主化にも反することになる。漁業共済制度についても、その可能性がある。

(民業圧迫論)

国営保険は、私的保険の経営や他産業の経営に対して有効に作用するとはかぎらず、逆に保険市場を圧迫し、狭隘化させるなど、保険産業、ひいては国民経済全体に深刻な影響を及ぼし、無用な軋轢を引き起こすことにもなりかねない。漁業共済制度については、この点は該当しない。

(理念と現実の乖離論)

国営保険によって国民福祉の維持・向上を図り、保険資金は保険加入者に還元融資する、とされながらも、その効果があがらなかつたり、建て前に反して、もっぱら産業基盤の整備に資金が回わされたり、国営保険が戦費調達・戦時経済統制に利用されたりなどした、という歴史的事実がある。漁業共済制度についても、「理想と現実の乖離」が観察される。

(モラル・リスク誘引論)

任意加入制の国営保険においては、逆選択が生じがちなうえ、保険給付の基準が甘くなりがちなため、保険財政の悪化を招きやすい。漁業共済制度についても、この点は該当する。

(民業優位論)

現在では民営保険企業の経済力・資金力は強大なものとなり、経営能力に関しても、むしろ国営保険に対して民営保険が優位に立っている場合が多く、必ずしも国営保険を必要としない。しかも、国際的・国内的な潮流は、急速に規制緩和、国営事業・公共事業の民営化の方向に向かっている。漁業共済制度については、この点は基本的に該当しないが、民営保険との提携については検討の余地がある。

(3) 公的保険としての漁業共済制度の特徴

(国営保険の諸類型と漁業共済制度)

社会の進展につれて、保険は、その種類を著しく増してきた。公的保険の分野においても、その発達ぶりには目覚ましいものがあるが、一口に公的保険といっても広範多岐にわたり、これらを理解するためには公的保険の体系的な整理分類を必要とする。⁶⁾

まず、公的保険は、国家の干渉・統制の程度によって、直接国営保険と間接国営保険に分類する。前者は、国家の行政機関が直接保険者になるか、あるいは公企業を設立して運営に当たらせるものである。これに対して後者は、法律に基づいて設立された特殊な保険組合などが運営を代行するものである。また国営保険に対して、狭義の公営保険、たとえば、日本では都道府県および区市町村が運営する保険を対置する場合もあるが、狭義の公営保険のなかには国民健康保険のように、

6) 真屋 (1991) 72-73ページ。

その最終的責任については、これを国家が負うべきである、とされるものもある。

次に、国営保険の独占性のいかんによって、公的保険を独占的国営保険と競争的国営保険に分類することができる。資本主義社会においては、その典型を社会保険などにみるように、その発展の初期の段階においては、通常、前者の形態がとられることが多かった。公的保険が独占的国営事業となることが多かった背景には、その対象となる領域・分野が、民間保険企業に本格的進出を促すに足るだけの魅力に欠けていた、ということもある。国営保険の対象になったのは、民間保険企業にとり、概して旨みのない、あるいは少ない領域・分野であった。漁業共済制度は、その典型の一つといえよう。これと関連して、国営保険の適用される領域によって、全種類・全種目にわたっての国営（総合保険型）と特定の種類・種目についての国営（単一保険型）に分けられる。後者は、さらに特定の種類・種目についての独占的国営型と国営民営共存型に大別できるが、程度の差こそあれ、多くの国々にて、国営民営共存型で、公的保険は運営されてきた。

これらのほか、国家からの財政的援助の有無、加入に関する手続き＝強制保険と任意保険、危険分担関係＝元受保険と再保険、などを基準にした分類も可能である。しかしながら、もっとも重要なのは、公的保険に付与される多様な国家的政策性的内容いかんによる分類である。20世紀後半以降、政策目的が、多様化・複雑化し、相互に錯綜交錯してきていることから、公的保険が担うべき各種の政策目的の総合的な調整が不可避になってきているが、公的保険が担うべき政策目的を基準にすると、公的保険は、社会保険、産業振興保険、国民福祉関連保険の3種類に大別できる。

漁業共済制度は、このうちの産業振興保険に該当するが、零細・小規模漁業者にとっては、国民福祉関連保険的な側面を有している。ちなみに、2002年の1世帯当たりの漁家所得（626万円）は、農家総所得の79.8%、全国勤労者世帯平均の96.9%、世帯員1人当たりの漁家所得（174万円）は、農家所得の85.4%、全国勤労者世帯平均の93.2%である。⁷⁾

（漁業共済制度の特徴）

産業振興保険の一種としての漁業共済制度は、漁業災害補償法（1964年）に基づいて実施されている。同法第1条と第2条には、次のような条文が掲げられている。

「この法律は、中小漁業者がその営む漁業につき異常の事象又は不慮の事故によって受けることのある損失を補てんするため、その協同組織を基盤とする漁業共済団体と政府とが行う漁業災害補償の制度及びその健全かつ円滑な運営を確保するための措置を定めて、中小漁業者の漁業再生産の阻害の防止及び漁業経営の安定に資することを目的とする。」

「漁業災害補償の制度は、漁業共済組合が行う漁業共済事業、漁業共済組合連合会が行う漁業共済事業及び政府が行う漁業共済保険事業により、中小漁業者の相互救済の精神を基調として、その漁獲金額若しくは養殖に係る生産金額の減少又は養殖水産動植物、養殖施設若しくは漁具に係る

7) 『平成15年度 水産の動向に関する年次報告』53ページ。

損害に関して必要な給付を行う制度とする。』

このように、漁業共済制度は、民間段階での集団的な自助努力、つまり相互扶助を、政府が保険——実質的には再々保険——を通じて支援する、という構造になっており、純然たる国営事業とは異なることから、公的側面と私的側面を併せ持つ、という特異な性格を有している。この、いわば二面性が、制度の運営において相乗効果を発揮することを期待されている。

2. 漁業共済制度の現況と根本的な問題

(1) 制度に対する社会的な支持

公的保険、とりわけ産業振興保険においては、その対象になる産業、ここでは漁業の国民経済上の位置づけと政策的な将来展望が、制度のあり方を根本的に規制することになるにもかかわらず、おそらく大方の国民は、漁業共済制度そのものの存在すら知らないでいる。したがって、制度が直面している問題点について知ることも、まったくないであろうが、これは問題である。公的な制度の改正は、直接的な制度関係者・利害関係者だけでなく、その制度に対する幅広い社会的な理解と支持を基盤にしてなされるべきである。

(2) きめ細かな対応とその効果

漁業の特質を制度に反映させ、きめ細かな対応を図り、制度利用者のニーズを満たしつつ、制度の永続的な維持安定を図る、ということは、きわめて合目的かつ合理的なことといえるが、漁業共済制度は、一種の保険としての、その仕組みが、あまりに複雑になりすぎている。現行の漁業共済制度の究極の利用者である漁業者が、制度の趣旨と仕組みを十分理解した上で、本制度に加入しているとすれば、驚異的なことといっても、けっして過言ではないであろう。それほどに漁業共済制度の仕組みは複雑である。こうしたことから、本制度の趣旨についての十分な理解が漁業者の間に浸透せず、したがって、漁業者からの十分な支持が得られないまま、換言すると、加入率が低迷したままの状態、制度が運営されてきた、といえないであろうか。また、共済金の支払いをめぐって、漁業者から不平や不満が出る、ということはないのか。「きめ細かな」対応は好ましいことではあるが、それが目指すところに到達していないとすれば、問題がある。もっとも、きめ細かな対応が行われているからこそ、曲がりなりにも制度が現在の水準にまで発展してきた、ともいえる。

一言で漁業者といっても、実にさまざまな人びと・組織が、その中には含まれている。その特性を制度に反映させよう、とする方向性はけっして間違っていないが、小異を捨てて大同につくことによって、ときに事態の打開を図ることが可能にもなる。とりわけ「相互救済」の理念を掲げている場合には、こうした発想も必要になってくるであろう。というよりも、むしろ、そうでなくてはならない。その意味において、漁業共済制度は、漁業者の相互扶助制度たりえているのか。

(3) 加入率低迷の原因

漁業共済制度は、試験実施開始時期（1957年）から起算すると、すでに半世紀近くの実績を有する。しかも、政府による「(再々) 保険」を通じての補助がなされるようになってからでさえ、四半世紀以上が経過している。政府による補助が与えられている、ということは、その制度利用者が社会経済的に優遇されている、ということであり、民間市場では入手困難な、また入手できても高額を負担を強いられる可能性が高いサービスを、相対的に有利な条件で利用できているのである。にもかかわらず、漁業共済制度への加入率は、漁業種類ごとにばらつきがみられるものの、全般的に低調で、2002年度現在の（推定）加入率は、漁獲共済48.7%、養殖共済29.7%、特定養殖共済72.9%、3共済あわせて46.5%にとどまっている⁸⁾。

その背景には、次のような要因があるのではないかと推測される。

- 1) 共済（保険）に対する漁業者の理解不足。
- 2) 零細漁業者の保険料負担能力の限界。
- 3) 漁業者間における「相互扶助」意識の欠如・稀薄。
- 4) 漁業・漁業者が本来的に持っている（持っていた）一種の冒険事業志向的な性格からくる危険の過小評価＝保険の軽視。
- 5) その他の要因。

おそらく、これらの要因が複雑に絡み合っているのであろうが、制度としての一定の実績を誇りながら、なおかつ加入率が低い背景には、根本的に、制度そのものが、多くの漁業者—単純に加入率からのみ判断すると、過半数の漁業者—にとって、必ずしも魅力あるものになっていない、ということになる。

(4) 累積欠損の積極的なとらえ方

2002年度で、漁業共済制度は413億円（管理部門の収支は除く）を超える累積欠損を抱えている⁹⁾。むろん、経済制度としての健全性、制度の永続的な安定性を考慮するとき、この額を軽視することはできないが、漁業共済制度が公的保険・産業振興保険の一種であるとすれば、社会経済的には、少し違った見方も可能である。恒常的な赤字状態は好ましいことではないが、それと引き換えに、漁業者が救済され、ひいては国民への、相対的に安定した、安価な海産物の提供が可能になるとすれば、長期間にわたって積み重ねられてきた、この欠損には、ある種の積極的な意義があった、ということもできよう。

累積欠損を生じさせている原因には、漁業者間の過当競争によって、まれに起こる「大漁貧乏」的な魚価安を除くと、基本的に漁業者自身に帰すべきものは少ない。ここ10数年間における共済金

8) 水産庁（2004c）6ページ。

9) 水産庁（2003a）151ページ。

の支払い原因とされる「資源減少」「不漁」「回帰異常」「台風」「病害」「異常斃死」「腐れ」「寄生虫」「異常赤潮」「(輸入増などによる)魚価安」¹⁰⁾「着性不良」「成育不良」などのうち、漁業者に責任がある、と考えられる事項は事実上ない。累積赤字の解消は、制度の永続性を保持していく上で、非常に重要な課題であるが、その償却については、「2 (1)」でも触れた、国民経済的な視点からの対応のあり方を加味してもよい、という考え方もありうる。

3. 漁業共済制度の改正を視野に入れた個別的な検討課題

一般に、保険制度を永続的・安定的に運営していくためには、大数の法則を応用しつつ、保険理論にいう「給付・反対給付均等の原則」と「収支相等の原則」を同時に達成しなくてはならない、とされるが、保険制度は、人間の福祉の維持・向上あるいは企業の経営の安定のために考案された制度であり、保険制度の永続的・安定的な運営が要請されるのは、それが、人びとの福祉の維持・向上あるいは企業の経営の安定に、よりよく、より多く貢献しうる限りにおいてのことである。保険制度自体の永続・安定が、自己目的化すると、こうした保険本来の「使命」から往々にして逸脱していくことになる。「保険は、あくまで手段であり、目的ではない」という理解の下に、制度改革に際しての重要な検討課題になるであろう事項に関連する若干の問題提起を、以下に試みる。

(1) 基準共済掛金率のとらえ方

他の保険制度同様、漁業共済制度における(純)共済掛金算定の基礎として、共済の対象になっている事故の発生率と損害の規模を、まず考慮しなければならないことは、共済(保険)の「いろは」といえよう。さらに、これらに一定の基準に基づく、制度の安全性を維持するための、つまり当該年度の、また長期契約であれば、契約期間中の「危険の変動」に備えての安全割増部分を加算することも、何よりも経営の安全性が要請される共済事業においては、きわめて合理的な思考方法といえる。さらに、実際に徴収される(総)共済掛金には、共済事業の運営に関わる諸経費が加算されることになる。

その一方において、共済事業が積立金を持っている場合には、その運用による果実を、共済掛金に反映させ、共済掛金の水準を調整することも可能であるし、長期的な制度・事業の安全性・安定性の維持という視点から、積立金に手をつけず、一種の(異常)危険引当金として積み増していくことも可能である。制度を運営する立場からは、後者の方が合理的といえようが、共済加入者の立場からすると、目先の共済掛金引き下げの可能性のほうに関心が向きがちである。なかんずく制度自体が、十分に普及していなかったり、現加入者や加入の可能性を有する者や加入を検討中の者な

10) 水産庁(2004a)70-72ページ。

どの共済掛金負担能力が必ずしも十分ではなかったりする場合には、共済掛金を引き下げることによる普及率の上昇を通じて、危険の分散の規模の拡張を図り、制度の安全性・安定性を強化することもできるであろうが、それにも、当然、一定の限界はある。

共済・保険の運営のあり方についての、制度の運営者と加入者の認識や判断基準などが、対立とまではいなくても、大きく異なりがちなことから生じる摩擦の解消は、相互扶助を掲げる共済・保険に内在する最重要課題の一つといえよう。問題の解決は、制度運営者・保険者の経営姿勢と加入者の共済・保険に関する理解・認識のいかにかかっており、漁業共済制度における本格的な経営意識の改革と啓蒙事業が要請されるところである。

ところで、現行の漁業共済制度の共済掛金には、「償還財源」「長期返戻金財源」「割増・割引財源」が上乘せされている。これらの財源を制度として確保する必要があるとすれば、その徴収は、やむをえないが、徴収する理由、方法、そしてその結果などについては、共済加入者に理解しやすいかたちで、論理的かつ明確に説明責任を果たしうるものでなくてはならないであろう。

(償還財源)

償還財源は、元来、漁業共済組合連合会（以下「漁済連」）が、農林漁業信用基金から無利息貸付で借り入れていた事業不足金（1982年度70億円、1986年度57億円）を償還するための財源で、漁業者が負担する基準共済掛金率に上乘せして、徴収され、毎年、約7億円ずつ償還して、2001年度で償還済みになった。しかし、その後も、政府、漁済連、漁業共済組合が、それぞれ累積欠損を抱えていることから、引き続き、共済掛金収入のうち7億円を、共済掛金の保有割合に応じて、各段階に配分するための財源として、基準共済掛金に上乘せして、徴収されている。したがって、「償還財源」という名称は、今では実態とかけ離れたものになっている。

名称の問題はさておき、過去から累積してきた欠損を償却するための財源を共済掛金とあわせて徴収する、という考え方はありうるであろう。ただし、この財源は、現在および将来における危険についての予測に基づく、本来の共済掛金とは性格が異なるものであることを、明確に認識し、とりわけその用途についての説明責任を十分果たせるようにしておく必要がある。換言すれば、この「財源」は、過去に累積した欠損の償却にのみ充当される、ということを示し、実際にそのようなかたちで「財源」を使用しなくてはならない、ということである。その点を不明確にしたまま、過去の負の遺産を整理するための「財源」を、あいまいなかたちにして、共済掛金に上乘せし、徴収したのでは、過去から現在に、さらに未来へと続いていく漁業共済制度に対する、加入者の誤解や不信を生み出すことにもなるであろう。制度が抱える問題点は問題点として、加入者に明示し、その解決に向けての協力を求める必要がある。

累積欠損が生じた原因を究明し、現在および将来における欠損の発生を未然に防ぐことは、非常に重要である。にもかかわらず、累積欠損が膨張してきた背景には、間違いなく、保険料を一定の限界に抑えなくてはならない、という一種の政策的判断があったはずである。そのため、漁業共済

制度としての安全性・安定性を中心に考えると、無理な制度設計がなされてきたはずである。とすれば、累積欠損の処理の仕方は別にして、累積欠損そのものは、加入者と制度の運営主体（漁業共済組合、漁済連、政府）が、ともに、その痛みを分け合うかたちで償却せざるをえないであろう。

（長期返戻金財源）

長期返戻金財源は、4年間の契約を1セットとする継続申込特約において、4年間、無事故か支払われた共済金が少額の場合、共済掛金の一部（最大で漁業者が負担した1年分の共済掛金）を返戻するための財源で、事故率の分布表から返戻金を受け取る確率を算定し、1年分の共済掛金を返戻する場合に、4年間を通じて、単年当たり、どの程度の財源が必要かを推定して、基準共済掛金率に上乗せして、徴収される。

こうした施策には、理論的には、次のような効果が期待できるであろう。

- 1) 共済の加入率を高める効果。
- 2) 共済契約の募集・維持に関連する経費の節約。
- 3) 安定した契約件数の確保。
- 4) 返戻金の取得を誘因とする加入者の事故防止意識の向上。

しかし、個別的にはともかく、制度全体としては、こうした効果が必ずしも現れているようにはみえない。この点に関連しては、「2 (3)」で、すでに指摘したところである。契約満了時点で支払う返戻金を見込んで、それに相当する額を基準共済掛金に上乗せして徴収する、という方法は、極論すると、一種のまやかしに近い、ともいえる。通常、共済・保険では、この種の返戻金は、事故発生率が予測を大きく下回った場合に支払われる。あるいは保険資金が蓄積され、投資運用されて、一定の果実をもたらすことを前提にして、共済・保険が設計されている場合でのことである。ところが、本制度では、そのようになっていない。

技術的には、漁業共済制度も損害保険の一種といえよう。そうであるとすれば、損害保険本来の目的は、あくまで「損害の填補」であり、保険料は、保険的手段によって危険を処理するための費用・経費である、という認識を、共済加入者に浸透させる必要がある。「損害保険＝費用保険」であり、「損害保険≠貯蓄保険」ではない、という理解が深まり、制度が、そのような方向で設計されるならば、保険料（経費）の節約につながるはずである。筆者の知る限りでは、積立式・貯蓄型の本格的な損害保険は、欧米保険先進諸国には存在しない。

目先の加入率の増加にとらわれて、よくいえば、保険と貯蓄を結びつけた、結果としては、保険に対する人びとの認識を、いつまでも低水準にとどめておきかねない「返戻金」方式は、解消すべきであろう。返戻金の問題は、結果的に、保険料収入が保険金支払いほかに上回った場合に考えれば、よいことである。その場合であっても、漁業共済制度のように特異な、またときに巨大な危険を対象にしている事業では、返戻金を支払うよりも、異常危険・巨大危険に対する一種の引当金として、剰余金を積み立てておくほうが賢明であろう。

(割増・割引財源)

割増・割引財源は、直前の契約に適用された等級と直前の契約の損害率から当該年の契約に適用する等級を定め、その等級に対応する共済掛金率を割増または割引する制度のための財源である。割増と割引の均衡がとれていれば、設計上の対応は必要ないが、実際には、全体の平均が割引方向に偏る傾向にあるため、この割増と割引の不均衡を補正するための「財源」が、基準共済掛金率に上乘せして、徴収されている。

この「財源」も、保険技術的には長期返戻金財源と共通する側面を持っている。長期返戻金財源が加入者に対して寛大に共済掛金を返戻するための財源であるのに対し、割増・割引財源は、加入者からの共済掛金徴収を甘くする—反対の事態の発生もありうる—ためのものという違いはあるが、いずれも、究極的には、加入者の負担に帰する。ところが、その点について、加入者は必ずしも十分に理解することなく、割引に一喜し、割増に一憂しているのではなからうか。この種の施策は、本来、収支が明らかになった時点で、結果的になされることもありうる、という性格のものであろう。当初から、制度の安全のためではなく、見かけ上の割り引きのために、大目の共済掛金を徴収しておき、後に、これを払い戻す、という手法は姑息にすぎる。共済掛金の徴収と共済金の支払いは、公正かつ公平でなくてはならない。一定の基準に基づいているとはいえ、「返戻金」や「割増・割引」で加入者の歓心を買うような方法で、制度を運営し続けていたのでは、いつまでたっても真に共済の意義を理解した上で、共済に加入する漁業者が育つことはないであろう。

また、「給付・反対給付均等の原則」への配慮と、共済普及策・共済加入促進策としての「割増・割引」制度の採用には、以下のような問題点もあることに留意すべきであろう。

1) そもそも大方の公的保険で、「給付・反対給付均等の原則」に則った公平性を維持することは、基本的に困難である。こうした前提の上に立って、なおかつ合理的な制度としての保険たりえて、はじめて公的保険は、その社会的な使命を果たしている、といえよう。公的保険における掛金負担は、公的保険にも自助努力の部分があることの証であり、将来における給付に対する権利性についての明確かつ具体的な根拠になっている。ここに、掛金負担の最大の意味がある。掛金を負担していることによって、共済事故が発生した場合に、共済金を「当然の権利」として請求し、受給できる。この点が、単なる「扶助」と共済との決定的な違いである。相互扶助の制度としての性格が強い共済制度においては、掛金の「負担額」が問題なのではなく、掛金を「負担」している、という事実が決定的な意味をもつ。

共済・保険において、「給付・反対給付均等の原則」に則った制度の運営に向かう力が働くことは当然であり、けっして間違っていないが、公的保険において、その傾向が過度に強くなると、不良危険とみなされる弱者の排除など、制度本来の趣旨に反する結果を招きかねない。

2) 保険は、そもそも、一般人・通常人の危険に対しての認識と事故防止のための自助努力を前提にしている制度であり、保険に加入した場合に、通常あるいは平均以上の危険に対する注意義務

を課されるわけではない。保険に加入したことによって、危険に対する認識が極端に低下しさえしなければ、それで十分である。むしろ、共済・保険加入者による事故招致が共済・保険の対象外であることは、いうまでもない。

- 3) 「割増・割引」制度が、保険加入者による日常的・継続的な事故防止努力に及ぼす影響・効果については、おそらく計測不能であろう。たとえば、自動車保険には、類似の制度があるが、運転免許保持者100人中99人以上、つまりほぼ全員が、常時、次期の自動車保険契約更新時における保険料の「割増・割引」を意識しながら、車を運転する、安全運転・事故防止に努める、などということはないであろう。運転者が安全運転・事故防止に努めるのは、第一義的には、自らの生命を、自動車事故によって危険にさらすことがないようにするためであり、保険料の「割増・割引」のためではない。無事故者に対する保険料の「割引」制度は、大方の場合、偶然の結果を、あたかも本人の事故防止自助努力の効果であるかのごとくみなす、という錯誤をおかしている、といえよう。漁業共済制度と自動車保険を同列に論じることはできないが、経済的な刺激誘因による事故防止に過大な期待をかけることはできない、と考えるべきであろう。

表現を換えれば、効果的な事故防止策の多くは、しばしば自助努力の範囲を超えており、一定期間無事故で過ごすことができた、多くの保険加入者は、結果的に、幸運にも無事故であったにすぎず、必ずしも積極的な事故防止活動・自助努力によって、事故を免れたわけではない。とすれば、これらの人びとを、積極的に優遇する必要はないことになる。

ただし、たとえば、自動車自体の安全性に関して、性能上・構造上の違いが明らかな車種が複数ある場合に、安全性が高い車種を選択し、購入する、などという手続きを通じての、個人の次元での安全対策・事故防止策を積極的に講じることは可能である。こうした場合は、一般的に、保険契約時点において、すでに危険事情が異なっており、保険料が相対的に安くなるであろう。こうした状況と、明確な事故防止活動についての評価をとみなわない、結果としての無事故者の優遇とは異なる。また、当初の保険料率算定の段階において、被保険者間なり、被保険集団間に、明らかに危険の程度に差があるにもかかわらず、何らかの政策的な判断に基づいて、これらに対して同一の保険料率が適用され、結果的に、両者・両グループの間での保険金の支払いに明らかな差が生じ、かつ剰余金が発生した場合に、これを無事故者グループ・優良危険集団に優先的に返還し、保険料徴収段階における、一種の保険技術上の不公平を事後的に調整緩和する、という対応はありうるかもしれない。問題は、漁業共済制度において、「危険の選択」というよりも「危険の選別」「危険の等級付け」が、どこまで可能か、である。

- 4) 社会保険としての労災保険では、ときに保険料の「割増・割引」制度が事故隠しにつながり、被災労働者とその家族が泣き寝入りさせられる、という事態が発生している。保険が、危険の存在とその発生を社会的に顕在化させることによって、それに対する社会的な注意を喚起し、ひいては社会的な対策を推進していくための制度でもあるとすれば、事故隠しなど、保険の社会的な

存在意義に反する本末転倒の最たるものであるが、現実には、こうしたことが起こっている。

漁業共済制度においては、受給可能な共済金と契約更新時における共済掛金割増とを比較考量し、共済金の請求が抑制されている、ということはないであろうか。こうした状況が、表面化しないままに、一般化しているとすれば、漁業における事故発生の実態と漁業共済制度との懸隔が大きくなっていく可能性さえある。

保険は、積極的な事故防止活動を前提にした制度ではない。一定の確率での事故の発生を不可避なこととして認識することができて、はじめて、制度としての保険の意義も理解でき、その社会的な存立の基盤が整ってゆく。保険と並行して、予防、回避、鎮圧、などの危険対策が必要とされるのも、保険が危険そのものを除去する仕組みではないからである。こうした観点に立つかぎり、漁業共済制度における「割増・割引」制度を、漁業共済加入者が支持しているにしても、必ずしもそれが合理的なこととはいえない。保険の仕組みの中に、さまざまな要因を取り込み、多面的な効果を狙う、という手法は、かえって保険本来の機能の発揮を妨げかねない。保険の限界をしっかりと見極めたうえで、施策の展開を検討すべきであろう。

(2) 再共済掛金率と漁業危険の地域性

現行制度のもとでの再共済掛金率は、漁業種類ごとに全国一律となっているが、地域によって事故の発生状況が異なるため、地域ごとの危険事情を再共済掛金率に反映させるべきではないか、という議論がある。その一方で、漁業者が全体的に減少している状況下で、加入規模が非常に少ない危険区分もあったことから、近年は、段階的に地域区分を統合し、より広い地域での危険の分散が図られてもいるようである。再共済掛金率の抜本的な見直しは、過去に1度だけ、1982年度に、漁獲共済と養殖共済についてのみ実施されているだけである（再共済掛金率改訂の推移については、表1参照）。共済・保険においては、危険を処理するための、さまざまな手法が開発されてきているが、公的保険・産業振興保険においては、保険技術とは異なる次元での発想に基づく施策を展開することが可能であり、ときにそれが適切と考えられることもある。

個人主義的な、保険料負担に象徴される自助努力を大前提とする制度として、保険をとらえると、「危険の選択」「危険の細分」「危険の分散」「危険の混合」「危険の平均」などを行いつつ、給付・反対給付均等の原則に基づく、危険度に応じた保険料を加入者から徴収する個別保険料方式を採用することによって、保険的公平性を維持することができ、これによって制度全体の運営に関わる収支相等の原則を守ることも、相対的に容易になってくる、とされる。これに対して、漁業共済制度の理念でもある相互救済の制度として、保険的な手法・技術を利用する場合には、少し事情が違ってくる。社会保険に、その典型をみるように、制度全体としての収支の相等を維持するために、各種の保険的な手法・技術を用いることはあっても、基本的に危険度に対応したかたちでの保険料の徴収を行うことなく、より高い次元での制度の存在意義に対する社会的な合意のもとに、より具体的

には、固有の法律に基づいて、私的保険の限界を超えるかたちで、制度が運営される、ということもけっして珍しいことではない。

通常、強制保険として実施される社会保険では、しばしば、固定された保険料率が、個々の危険事情にはかかわりなく、すべての人びとに適用されたり、すべての人びとが固定された一定額の保険料を支払ったりする。これは、保険料は、危険の程度に直接対応することなく、人びとの経済力＝保険料支払能力に応じて徴収し、保険給付は、保険料負担の多少ではなく、保険事故の発生によって生じたニーズに対応して行うことにより、国家的な規模での相互扶助を実現する、という理念に基づくものである。むろん、個人主義・私有財産・市場経済を前提にした体制の下での、こうした方法での相互扶助、換言すれば、所得の再分配は、一定の範囲内において行われるにすぎないし、社会保険の種類によっては、たとえば、年金保険では、通常、多くの保険料を負担した者に対して、これも、一定の範囲内ではあるが、絶対的にも、相対的にも、多くの給付がなされる。しかも、多額の保険料を納入した人びと＝高所得層は、少額の保険料を納入した人びと＝低所得層と比較し、概して平均寿命が長いと、結果的に、さらに多くの生涯年金を受給できる可能性が高い。

もっとも、こうした方法をとる場合であっても、注意しなければならないことがある。たとえば、医療保険において、一定額の保険料を保険加入者全員から一律に徴収するとしよう。この場合、少なくとも、保険料徴収の段階においては、絶対額としての保険料は全員同額である。その一方で、健康水準と所得水準には、ある種の相関関係がある、といってもよいであろう。「貧困と疾病の悪循環」については古くから指摘されてきたところである。話が飛躍しすぎるかもしれないが、以上の仮説が的外れでないことは、とにもかくにも豊かな国・日本で暮らす日本人の平均寿命（2002年：男女平均81.9年，男78.4年，女85.3年）と貧しいシェラレオネ（アフリカ）で暮らす人びとの平均寿命（2002年：男女平均34.0年，男32.4年，女35.7年）を比較すれば、一目瞭然であろう¹¹⁾。相対的に貧しい人びと＝相対的に健康水準が低い人びとの負担する保険料と、相対的に豊かな人びと＝相対的に健康水準が高い人びとの負担する保険料とが、同額であるということは、保険の立場からすると、前者が優遇されている、ということの意味する。しかしながら、視点を少し変えると、必ずしもそうとばかりはいえない、ということにもなる。なぜならば、現実の生活のなかにあって、いかなる水準に設定されていようと、保険料そのものの絶対額がもつ重みは、加入者の所得水準によって異なるからである。年収1000万円の人にとっての月1万円・年12万円の負担と、年収100万円の人にとっての月1万円・年12万円の負担とでは、それぞれにとっての重みが、まったく異なる。徹底した相互扶助、あるいは相互救済を目指す、ということになると、こうした問題にまで踏み込んだ議論をしなければならなくなる。

再共済掛金率に地域的な危険事情を反映させる方向に進むにしろ、あるいは地域性を弱める方向に進むにしろ、「漁業共済制度が目指す相互扶助とはなにか」があらためて問い直されることにな

11) 総務省統計局（2004）47－48ページ。

る。漁業共済制度で「救済」されるべきは、はたして誰なのか。この点についての議論が、先ず先決であろう。

(3) 共済掛金に対する国庫補助率

漁業共済では、加入推進を図り、制度の安定を期するために、加入方式によって国庫補助に差を設けているが、国庫補助は公平でなければならない、という議論がある。その一方において、補助率を一律に改めると、補助率が削減される加入者が出て、加入率の減少を招くおそれがあり、国庫補助率の見直しに対しては否定的な見解もある。

公的保険・産業振興保険に対して国庫補助が行われることは、けっしてまれなことではない。むしろ、国庫からの補助は、一般的に認められる公的保険の特質といて、よいであろう。というのも、公的保険では、対象とされる危険は、通常、以下の諸点において、保険の限界に位置していたり、あるいはそれを越えていたりするため、保険の原理に従う限り、保険料負担が高額になる可能性がある半面、保険加入者のなかには、保険技術上要求される保険料を、長期継続的には負担し切れない者が多数含まれている可能性もあることから、社会経済的な視点からの当該制度に対する国庫補助を通じて、制度としての経営の安定と加入可能性の拡大を同時に図り、所期の政策目的の達成を目指しているからにほかならない。

- 1) 保険事故発生確率を把握しにくい。
- 2) 危険・損害が時間的・地域的に集中して発生する可能性がある。
- 3) 損害が巨額に達する可能性がある。
- 4) 保険集団の規模に絶対的な限界があり、保険加入者を増やすことによって、危険の分散を図ることができない。
- 5) 保険加入者間における経済力に大きな格差が存在する。
- 6) 保険についての認識・理解が十分でない保険加入者の関心をひくための、もっともわかりやすいかたちでの、つまり貨幣での表示が可能な、一種の仕掛けが、必要とされる。

問題は「国庫補助の対象とその基準を、いかに定めるか」である。同一の制度のなかにあつて、補助額・補助率に著しい差が存在すれば、制度加入者からの不平・不満が沸き起こってくるであろうし、社会的な批判にさらされることにもなる。

保険経営上の観点からすると、「優良な危険」「高額な契約」などに対しては、保険料の引き下げ・割り引きなどを通じての優遇措置の採用が考えられる。公的保険においても、こうした発想を取り入れた対応は十分考えられるところである。しかしながら、公的保険に期待されている社会経済的な機能からすると、またこれとは異なる発想に基づく施策の展開もありうる。いわば弱者救済的な発想である。保険料負担能力に欠ける者、しばしば保険事故に見舞われる者、高額の損害をこうむった者などに対して、より手厚い対応を行う、という発想である。

「漁業共済制度における弱者が、はたして誰か」「保険事故の発生にモラル・リスク要因はないか」などについての検討は、当然必要であるが、漁業共済制度に対する国庫補助率に「差」があるということが、ただちに不合理なこととはいえないであろう。保険加入の強制あるいは義務化と一体化した国庫補助という考え方は、社会保険などでは、ごく一般的であり、公的医療保険においては高額療養費の負担を軽減するための制度も設けられている。漁業共済制度とは、まったく異なる次元での話しになるが、究極の弱者救済制度としては、社会保険料を負担できない人びとに対しての、ミーンズ・テスト（資力調査）付きではあるが、生活保護制度がある。このように考えることができるのであれば、漁業共済制度における国庫補助率の格差の存在も、全面的には否定しきれない。

(4) 政府と漁済連の責任分担関係

再保険・再々保険における元受保険会社と再保険会社の関係は、古くから「利害共同体であると同時に、このゆえにまた勢力関係でもある」¹²⁾とされ、また「再保険当事者の双方の絶対善意（したがって高度の信義および誠実）を根柢とする（一般の保険よりも強度の）相互信頼と相互依存が要請せられる」¹³⁾ともされるが、現実には、元受保険会社と再保険会社が、それぞれ、長期的・安定的な利潤の確保を目的にして再保険契約を締結している。再保険の仕組みは、再保険の対象・前提となる元受保険の特質に応じて、さまざまに変化するが、再保険契約に関する基本的な条件は、元受保険会社と再保険会社の総合的な「力関係」によって規制される。ただし、元受保険会社にとっては、危険の分散を図り、実質的な担保力を増強するうえで、再保険はきわめて効率的・効果的であると同時に、再保険会社にとっても、元受保険会社の存在が再保険事業そのものの前提になっているため、一般的な企業間競争におけるようなかたちで、いずれか一方が他方を淘汰してしまうと、勝ち残った一方も、いずれは経営上の危険に直面する可能性を有している。こうしたことから再保険をめぐっては、元受保険会社による再保険会社の支配、あるいはその逆のかたちなどがみられるが、いずれか一方が他方を駆逐してしまうまでにはなっていない。

ところで、漁業共済制度においては、国の責任分担額が大きすぎるのではないか、という議論がある。漁業共済制度が、収支相等を実現しにくい構造になっているとすれば、共済掛金収入総額を超える共済金支払いによって生じる損失を、元受共済段階の漁業共済組合、再共済段階の漁済連、保険（再々共済）段階の政府が、責任の大小は別にして、それぞれ分担せざるをえないであろうが、漁業者の共済掛金負担能力、漁業共済組合と漁済連の資金量・担保力に限界があるため、自然の成り行きとして、政府への依存度が高くなることは、ある程度避けえないであろう。究極的な問題は、継続的・恒常的な赤字構造を有する共済（保険）制度を、はたして本来的な意味での共済と呼べるか、どうか、また、こうした制度のあり方に対する社会的な支持を得られるか、どうか、である。

12) 佐波（1951）4-5ページ。

13) 松木（1957）21ページ。

現時点においては、漁業共済制度に対する社会的な認知度が非常に低いため、幸か不幸か社会的な批判を浴びるまでにはいたっていない。しかし、情報公開が大きな社会の流れであるとすれば、早晚、漁業共済制度の実態が、多くの人びとに知られることになるであろう。その場合に、政府への依存度が非常に高い制度に対する社会的な支持を得られるか、どうか。

こうした事態の到来が避けえないとしても、漁業共済制度関係者の立場からは、決定的な事態が出来るまでは、現状維持、つまり政府への依存度を従来どおりの高水準にしておきたい、という考え方が支配的であるかもしれない。しかしながら、漁業者の立場に立って、より合理的・現実的な対応のあり方を探るとすれば、最終的・決定的な局面を迎えての急激・極端な制度の改正を避けるため、また、制度の「完全民営化」にまで議論が発展しないようにするために、段階的に手順を踏んで、制度の改正を進めていく、つまり「漁業者—漁業共済組合—漁済連—政府」の間での責任分担関係のあり方の抜本的な見直しを、決定的な局面を迎える前に行う以外ないであろう。

漁業共済組合に、事実上、危険選択の余地がなく、最終的な危険の引き受け手である再々共済提供者としての政府には、危険を分散したり、転嫁したりすることが不可能な現行制度のもとで、制度としての収支相等を実現するためには、共済掛金を引き上げざるをえないであろう。これは、漁業者の共済掛金負担能力によって絶対的に規定される問題ではあるが、漁業者の漁業共済制度に対する意識・理解とも深く関わる問題である。漁業者の数が相対的に少ないこと、日本経済における漁業の比重が相対的に小さいこと、産業としての漁業が、重要ではあっても、社会的には必ずしもそのようには受け止められていないこと、などを考え合わせると、まず、漁業者自身が意識改革を行い、自発的・内発的な、制度改正に向けての取り組みを行う必要がある。

それと同時に、法律改正などをめぐる実現可能性についてはさておき、政府と漁済連との間での危険の分担のみでは、制度の安定的な運営が困難ということであれば、特定の危険については、たとえば、漁済連段階で、外国事業者も含め、民間（再）保険企業を利用して、危険処理の適正化を図る、という考え方もありうる。まさに制度の抜本的な改正につながる大問題であるが、規制緩和・民営化の流れからすると、こうした発想も検討に値しよう。産業としての漁業の地盤沈下とともない、漁業共済制度そのものの基盤が脆弱化してきているため、漁業共済制度が、今後、飛躍的な成長発展を遂げる、とは考えにくい。そのうえ、漁業共済制度への加入率の低迷に象徴されるように、多くの漁業者が漁業共済制度に対して消極的な姿勢しか示していない。最低限度、漁業者・漁業共済組合・漁済連が協力して、漁業共済加入率を実質「漁業者皆共済」に近い状態にまで高めないかぎり、いかに政府の支援があるとはいえ、漁業共済制度の今後の展望は開けてこないであろう。

4. 漁業共済制度改正の方向性

以上の議論を整理し、漁業共済制度の改正に際して、十分に検討しなければならない根本的な課

題を提示して、本稿の結論とする。

(1) 漁業共済制度における利益補償と休業補償

漁業共済制度の共済（保険）としての構造的・技術的な特徴は、損害共済（損害保険）のそれであるが、漁業共済制度は、損害保険として、いささか特異な側面を有している。まず第1に、漁業共済制度における損害填補には逸失利益に相当する部分が含まれている点であり、第2に、この利益部分を、（零細・小規模）漁業者の所得＝生活費としてもとらえることが可能な点である。この点に関しては、漁業共済制度における「補償」「填補」の基準として「漁獲金額（漁業の場合）」「生産金額（養殖業の場合）」という用語が用いられてきたため、漁業共済制度の機能の重要な部分についての的確な把握が妨げられ、議論の焦点が不明確になっていたのではなかろうか。漁業者に喪失した利益を補償するのと、漁業者に生活（費）を保障するのとでは、議論の次元、論理の展開が、決定的に異なってくる。漁業共済制度の対象になっている漁業者のなかには、漁業における大規模企業から個人企業・自営業の域を出ないものまで、さまざまな漁業者が含まれており、漁業共済制度との関わり方も、前者と後者では決定的に異なる。相対的に経営規模の大きい漁業者にとっては、一種の利益保険そのものである漁業共済が、零細漁業者にとっては、利益保険であると同時に、失業保険（休業補償・失業給付）と共通する性格を有する所得補償保険にもなっている。相対的に経営規模の大きい漁業者と零細漁業者の区分基準をいかに設定するか、という重要な課題は残るが、公的保険としての対応のあり方が、この2つのグループの間で異なることがあっても、一定の範囲内であれば、社会的な承認を得ることもけっして困難ではないであろう。つまり零細漁業者に対しては、一種の弱者救済論的な制度上の対応を行うわけである。ちなみに、漁業災害補償法（第3条）における「中小漁業者」は、「漁業を営む法人にあっては、従業員数が三百人以下であり、かつ、その使用する漁船の合計総トン数が三千トン以下のもの」である。

かりに、漁獲共済によって補償される金額の一部あるいは相当部分が、実質的に休業補償・失業給付に近い、とみなしうるならば、少なくとも、この部分は「失業保険」的な発想によってとられ、中小・零細漁業者全員に対して、この部分に関わる共済への加入を強制する、ということがあっても、よいであろう。すでに、任意共済事業として、「休漁補償共済」を39組合中38組合が実施している。共済制度は、本来、自主・自立・連帯・協同・互助の理念に基づいて運営されるべきものであるが、漁業共済制度に対する漁業者の理解があまりにもなさすぎるとするならば、とりあえずは、制度の一部についての部分的な強制保険化も検討せざるをえないのではなかろうか。社会保険発展の歴史が示すように、公的保険の強制適用に対しては、しばしば反対運動が展開されたが、いったん制度が実施され、多くの人びとが、経験を通じて、保険の仕組みと有用性を学ぶようになると、かえってその充実を求めるようにもなる。漁業共済制度についても、制度の一部強制適用には、このような付随的な効果を期待できるかもしれない。共済加入率が上昇すれば、基本的には、制度と

しての安定性も増すであろうし、何よりも共済加入者を含む制度関係者の社会的な影響力・発言力が強化されることになり、国庫補助に象徴される社会的支援を受けやすくなる。

ただし、次の2点については注意する必要がある。

第1に、漁業共済制度への加入率低迷の背景を的確に把握する必要がある。たとえば、次のような場合に、それぞれ問題解決＝漁業共済加入率の増加に向けての対処の仕方が異なってくる。

- 1) 漁業共済未加入者の多くが「優良危険」であり、漁業共済制度に対する（主観的な）ニーズが少ない場合。
- 2) 共済掛金・共済金などに端的に現れる共済契約の内容に対する不満が大きい場合。
- 3) 多くの中小・零細漁業者に共済掛金負担能力が不足している場合。
- 4) 多くの漁業者に漁業共済制度そのものの意義についての認識が欠落していたり、稀薄だったりする場合。
- 5) これらのうちのいくつかの要因が複合している場合。

第2に、漁業共済制度の根幹に関わる重要な論点でありながら、制度発足後は、ほとんど議論されることなく、今日にいたったのではないかと考えられる問題がある。経済学の教えるところによると、すべての営利事業における「危険と利潤」の間には、多かれ少なかれ相関的な関係が内在しており、一般に大きな危険がともなう事業には、大きな利潤の獲得が期待できる、とされる。その最たるものの一つが、危険負担専門の事業としての保険事業である。

漁業は、元来、制御不能・回避困難な危険が多い事業であり、それだけに大きな利潤も期待できる、という側面を有していたはずである。自然の恵みである魚介類・海藻類を、漁船を含む若干の用具を用いはするものの、体力・経験・知恵などだけで収奪する行為から発展してきたのが漁業であり、養殖漁業が普及するまでは、おそらく漁業には、計画的な（拡大）再生産という概念は存在しなかったのではないかと。誇張した表現を用いると、漁獲量は偶然の要因によって大きく左右される側面を有している、あるいはかつては有していた、といえよう。かりに現代の漁業にも、偶然の要因によって大きく左右される「ハイ・リスク＝ハイ・リターン」的な性格が残存しているとすれば、危険の大きさに対応する利潤を漁業者は得ているはずであるから、漁業に付随する各種の危険に対する対策は漁業者の自由な選択にゆだねる、つまり公的な施策を要しない、ということにもなる。

漁業が魅力のない事業、利益を得どころか、収支さえ合い償わない事業であるとするならば、経済的には、そのような事業を行うこと自体が、そもそも不合理である。もしそうであるならば、抽象的な次元の議論における漁業者は、漁業を廃業するなり、転職するなりの道を選べば、よい。むしろ現実には、漁業が、地域社会に根付いた産業であり、しばしば長年にわたり、代々引き継いできた家業でもあったりすることから、価値観の転換・生活様式の変更などを余儀なくされる廃業・転職は容易ではない。また、多額の借入金を抱えている漁業者もいるであろう。漁業共済制度には、さしあたり漁業を継続する以外ない零細な漁業者およびその家族に対する生活保障的な側面がある

ことを否定できないので、この部分については、利益補償的な発想とは異なる施策を講じる必要があるだろう。そうすることによって、利益補償的な部分については、保険としての合理性と技術的特色を、これまで以上に発揮しうるような仕組みに改めやすくなるであろう。

漁業共済制度が発足したときと現在とでは、漁業を取り巻く社会経済環境は一変し、漁業経営のあり方も、当然のことながら、様変わりしている。いまや、漁業共済制度の究極の目的についての見直しを避けえない状況にある。

(2) 漁業共済制度と危険対策としての保険の限界

保険は、確率計算を応用した所得再分配のための仕組みであり、その技術的な構造は、「給付・反対給付均等の原則」と「収支相等の原則」によって象徴される。換言すれば、集められた保険料（総額）の範囲内でしか、保険給付＝保険金支払い、つまり所得再分配はできない、ということである。貯蓄性を有する長期保険においては、主として保険料からなる保険資金を投資運用することによって得られる果実を、保険料の割り引き、または保険給付の上乗せに充てることも可能であるが、損害保険の仕組みを議論する場合には、この点についての論及は、基本的に必要ないであろう。また、漁業共済制度の現況からも、共済資金の投資運用をめぐる議論は、さしあたり必要ないので、以下では、「給付・反対給付均等の原則」と「収支相等の原則」に関わる問題を、もっぱら取り上げる。

漁業共済制度が赤字構造に悩んでいる根本的な原因は、漁業共済制度においては、「給付・反対給付均等の原則」を厳格に貫くことが困難な点にある。このような場合に、公的保険においては、日本の社会保険に多くみられるように、第三者（事業主・企業）や政府・地方自治体による費用負担がなされ、保険加入者の負担軽減と同時に、制度の財政基盤の強化が図られる。漁業共済制度には、社会保険における事業主負担のような、義務的な第三者負担はないものの、国庫補助などがある（国庫補助などについては、図1参照）。また、さらに漁業共済制度においては、漁業共済組合—漁業連—政府の3段階方式で、漁業者による自家保険・自己負担を含めると、4段階方式で、危険の細分、分散、平均を図っている。しかも、共済契約自体は、基本的に、単年度決算の短期契約であるが、「収支相等」に関しては、長期的な視点からの政策的な配慮もなされている。にもかかわらず、収支の不均衡が恒常化している、ということは、危険に対応した共済掛金が徴収されていない状態が恒常化している、つまり共済掛金の水準が低すぎる、ということにならないであろうか。

国家財政が逼迫し、行財政改革が進行するなかでの国庫補助の大幅な引き上げを、今後望めないとすれば、共済掛金の引き上げ、または共済金支払基準の厳格化＝共済金の減額以外に、共済収支の均衡を図る、という基本的な問題を解決する道は残されていないことになる。他の方途を探るとすれば、社会保険に先例があるように、第三者負担の導入を検討する、ということもありえよう。具体的には、飲食店などを含む漁獲物・海産物の流通業界・流通業者にも、応分の財政支援を求め、ということである。ただし、この種の流通業界・流通業者には、漁業者よりも零細な経営規模

の業者が多数含まれているため、また、社会保険における「被雇用者－雇用者」の関係と「漁業者－流通業者」の関係は、著しく異なるため、その同意を取り付けることは容易でない。

いずれにしても、事故発生率・損害率が今後減少しないとすれば、共済掛金率の引き上げは避けえないであろう。ただし、急激かつ大幅な共済掛金の引き上げは、そうでなくとも加入率の低迷に悩む漁業共済制度から、漁業者をいっそう遠ざけてしまう可能性があり、共済掛金の引き上げには慎重を要するであろうが、今後の共済掛金設定のあり方としては、共済（保険）期間あるいは会計年度の終了とその期間に対応する契約に関する収支の確定時期との間に時間的なずれが生じるにしても、「既発生未経過保険料」の考え方を応用するなどし、確定していない保険金支払いについては過去の実績に基づいて算出した積立金を準備しておき、毎年、可能なかぎり、直近の危険の変動（共済金支払いの増減）の実勢に対応したかたちでの、たとえば、10－20パーセントの範囲内での、自動的な共済掛金率の調整ができるように制度を改める、などの方法も検討に値するであろう。通常は約4年といわれる、この時間のずれは、けっして軽視できるものではない。そもそも保険収支に関する数値の確定を待たなければ、共済掛金率・保険料率を改正しない、という現行方式は、確率計算を応用した制度としての保険における、根本的な発想に反するものといえよう。また逆に、単年度での剰余が生じた場合には、将来の危険の変動に備えて、積み立てておくべきであろう。

さらに、共済掛金の算出方法を改定する場合には、割引・割増制度と長期返戻金制度の廃止も含めて検討すべきであろう。累積欠損も、当該年度の共済掛金とは、まったく別立ての負担として、共済加入者から徴収し、処理すべきであろう。なし崩し的に過去の負の遺産を共済掛金に加算して徴収していたのでは、累積欠損が完全に償却されるまで、共済加入者は、実際の、また直近の共済掛金の趨勢について知らされないままに、共済掛金を負担し続けていくことになる。こうした要因が、共済加入者の制度に対する理解を妨げることにもなる。

なんであれ、負担の増加を歓迎する者はいないであろうが、漁業共済制度が一定の社会経済的な役割を果たしているとするならば、その制度の維持に要する費用を、誰かが負担せざるをえないことは、自明の理であり、まず、直接の当事者である漁業者にその負担が求められるであろう。その点についての、十分な合意の形成が漁業共済制度においてはなされていないところに、大きな問題がある。直接の当事者である漁業者に共済・保険の意義を周知徹底させるための啓蒙活動のあり方についての見直しが必要である。

(3) 漁業共済事故の防止と政府の役割

一種の保険としての漁業共済制度に一定の限界があるとすれば、漁業共済制度と絡めての漁業関連危険全般を対象にした、本格的な危険管理政策を展開し、漁業共済制度で処理する部分を限定できるようにして、制度の安定を図るべきであろう。一般に、さまざまな現実的制約条件がある状況のもとでの、保険を柱にすえての危険対策には、一定の少なからざる効果を期待できるが、保険で、

すべての危険を処理することは、公的保険といえども不可能である。社会的にも、個人的にも、保険事故が発生して、保険金を受領することになるよりも、事故が発生しない、あるいは事故の発生を未然に防ぐことのほうが、はるかに好ましい。事故の予防・防止については、漁業者自身の取り組みが必要であることはいうまでもないが、漁業危険のなかには、個々の漁業者や漁業共済組合がその予防・防止に取り組むには大きすぎるものが少なからず含まれている。漁業危険の予防・防止に関しては、政府と地方自治体による従来以上の本格的な取り組みが要請されるが、その場合においても、まず日本経済における漁業の位置と国民生活への影響を十分に検討したうえでの議論を展開する必要がある。というのも、「漁業は経済現象とみることもできるが、極めて文化的現象としての側面をもっている¹⁴⁾」からである。

(4) 漁業者の意識変革

漁業共済制度は、「協同の理念にもとづく漁業者の相互救済の精神を基調」とすることが建て前になっていながら、現実には必ずしもそのようにはみえないところに問題がある。漁業者が相互救済の理念を強く認識しているのであれば、かりに漁業共済制度に種々の問題点があるにしても、加入率は高くなるはずである。漁業権や養殖などからむ問題を除くと、実質的には所有者がいない水産資源を、いわば早い者勝ちで収奪する、という漁業の特性から、同業の漁業者は、極限の事態が発生して、遭難・生命の危機が迫ったとき以外には、常に互いに手の内を知り尽くした競争相手であり、協同すべき相手ではないのではなかろうか。市場経済体制のもとでは、競争者同士が協同・協力することは、共通の利益の確保・増大を目的にして以外は、通常ありえない。競争者は、もっぱら自己の利益の増大のみを考えて行動する。こうした状況が続く限り、「衰退産業」としての漁業および「業績不良事業」としての漁業共済制度の前途には楽観を許さないものがある。漁業を取り巻く厳しい環境変化を消極的に受け止め、政府・政府系金融機関に支援を仰ぐ場合にのみ、連帯・協同する、というのではなく、漁業者自らが積極的に環境変化に対応していく、という方針を明示し、それを実行に移す必要がある。

主要参考文献

- 河井智康 (1994) 『日本の漁業』 岩波書店。
漁業共済組合・全国漁業共済組合連合会 (2002) 『新版 図解早わかり ぎょさい制度』 2002年度版, 全国漁業共済組合連合会。
斎藤毅 (1998) 『漁業地理学の新展開』 成山堂書店。
再保険研究会 (2003) 『本邦および海外主要国における再保険事業の概況ならびに規制の動向』 損害保険事業総合研究所。
佐竹五六 (1997) 『国際化時代の日本水産業と海外漁業協力』 成山堂書店。

14) 斎藤 (1998) 5ページ。

- 佐波宣平 (1951) 『再保険の発展』有斐閣。
- 水産庁漁政部漁業保険課 (2003) 「漁獲共済 1号漁業 (わかめ漁業の例)」。
- 水産庁漁政部漁業保険課 (2004a) 『漁業災害補償制度の概要』。
- 水産庁漁政部漁業保険課 (2004b) 「漁業共済における料率設計の考え方について」。
- 水産庁漁政部漁業保険課 (2004c) 『漁業災害補償制度の現況—契約年度別の引受・支払及び収支状況等—』。
- 総務省統計局 (総務省統計研修所) 編 (2004) 『世界の統計』2004年版, 独立行政法人国立印刷局。
- 庭田範秋 (1966) 『保険理論の展開』有斐閣。
- バウル, パトリツィア; エンツ, ルドルフ (2003) 『再保険にシステミック・リスクはあるか? [シグマ (Sigma)]』2003年5号, スイス再保険会社経済調査・コンサルティング部。
- 松木太郎 (1957) 『再保険法の理論』有斐閣。
- 真屋尚生 (1991) 『保険理論と自由平等』東洋経済新報社。
- 真屋尚生 (2004) 『保険の知識 (第2版)』日本経済新聞社。
- レヒナー, ローマン (2004) 『企業保険の元受・再保険ブローカー —汝の仲介人を愛せよ— [シグマ (Sigma)]』2004年2号, スイス再保険会社経済調査・コンサルティング部。
- 『平成15年度 水産の動向に関する年次報告書』第159回国会 (常会) 提出。
- 『平成16年度において講じようとする水産施策』第159回国会 (常会) 提出。
- Baur, Patrizia and Enz, Rudolf (2003) *Reinsurance: a systemic risk?: Sigma*, No.5/2003, Swiss Reinsurance Company.
- Bellerose, Philippe (1978) *Reinsurance for the Beginner*, Witherby.
- Bertschinger, P. P. (1977) *Know How in Insurance and Reinsurance*, Witherby.
- Gastel, Ruth and Mooney, Sean (1989) *Reinsurance: Fundamentals and New Challenge*, Revised 2nd ed., Insurance Information Institute.
- Golding, C. E. [Louw, K. V. (ed.)] (1987) *The Law and Practice of Reinsurance*, 5th ed., Witherby.
- Gordon, A. (2003) *Risk Financing*, 2nd ed., Witherby.
- Hall, Geoffrey M. (1989) *Reinsurance Law Casebook*, Business & Maritime Publications.
- Hansell, D. S. (1999) *Introduction to Insurance*, 2nd ed., LLP Reference Publishing.
- Kiln, Robert (1991) *Reinsurance in Practice*, 3rd ed., Witherby.
- Kiln, R. J. (1997) *Predictions on Lloyd's and Reinsurance 1968-1993*, LLP.
- Lechner, Roman (2004) *Commercial insurance and reinsurance brokerage: love thy middleman: Sigma*, No.2/2004, Swiss Reinsurance Company.
- Merkin, Robert (1998) *What is Reinsurance*, LLP.
- Neave, Julius (1980) *Speaking Reinsurance*, Kluwer.
- Sachs, Wolfgang (ed.) (2001) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Zed Books.
- Strain, Robert W. (ed.) (1980) *Reinsurance*, The College of Insurance.

* 本稿は、2004年度日本大学学術研究助成金による研究成果の一部であり、水産庁漁政部漁業保険課数理官・橋本修身氏と筆者 (真屋) との、漁業共済制度の改正に関連する私的な意見交換に基づいて執筆した。

