

日本福祉大学ＣＯＥプログラム  
Working Paper Series, WP-2007-01-J

移行経済下におけるモンゴル遊牧農家のリスク対応手段の開発

２００７年１２月１日

岡本眞理子

岡本眞理子

日本福祉大学ＣＯＥ共同研究者（日本福祉大学福祉経営学部准教授）

[nfu-coe@nihonfukushi-u.jp](mailto:nfu-coe@nihonfukushi-u.jp)

## 移行経済下におけるモンゴル遊牧農家のリスク対応手段の開発

### はじめに

モンゴルでは市場経済への移行に伴って、国民が二つの大きなリスクにさらされた。経済変動と失業、そして数十年に一度という大規模な自然災害である。国家による社会福祉制度は存在していたが、それらは財源の逼迫や政権不安定のなかで十分機能しなかった。自然災害は、国家と大規模協同組合による集会的対処のシステムの消滅の中で、被害を増大させた。それによって、それまで国家による雇用および社会的サービスの保障のもとで暮らしてきた人々は、学歴や技術にかかわらず貧困に陥った。多くのモンゴル国民にとって、自然災害とともに、社会・経済制度の大きな変化の諸結果を予測することができなかったと言う点で、自らの力を超える外的ショックに襲われたと言えよう。

こうした中で様々な対策が求められ、新たな制度の導入が試みられた。ここでは、国家による国民保護のための社会保障制度、個々の国民自身による防衛および市場への適手手段としてのマイクロファイナンス、そして、自然リスクの高い牧畜に依存する遊牧農家のための保険制度について検討する。

### 1 移行経済下の貧困の増大

モンゴルでは 1990 年の民主化を前後して急激な市場経済化政策がとられた。それは、ソ連を中心とした社会主義諸国の産業における分業と貿易構造を支えていた経済協力機構 COMECON の解体とソ連邦からの援助の停止によって、経済的な自立と国際市場への参加を余儀なくされたからであった。しかし、この一連の大きな経済制度の変動過程で、都市、農村を問わず、貧困が増大した。人口の約 30% 近くが、minimum poverty line 以下の購買力しか持たない状態が続いた。2004 年には Urban で 30.3%、Rural で 43.4% がそのカテゴリーに入った。(IMF 2005) 後者は特に地方都市で深刻で、1995 年から 1998 年にかけて、41.9% から 45.1% に増加した。(JBIC 2001)

この貧困は南アジアやアフリカで見られる長期的かつ諸相にわたる貧困とは異なり、急激な社会・経済の変化によって比較的短期に出現した所得貧困と呼べるものである。民主化前は成人識字率、中等教育就学率は 100% 近くあったが、一時的に初等教育の純就学率が 70% 近くまで落ち込んだ。しかし 96 年には 90%、2006 年の就学率は 100% に回復している。(World Bank 2007) この高い識字率は、同じく一時的に悪化した乳児死亡率や出生時平均余命の回復（それぞれ 39‰、67 歳）にも反映されている。

こうした貧困の最大の原因は、国营企業の閉鎖や民営化に伴うリストラ等による失業である。約 3000 の大小の国营企業がリストラや民営化の対象となった。また農村部では農業集団化のシンボルであった約 250 のネグデル（社会主義的集団牧畜組合）も民間合資会社に移行した。徹底した民営化推進、小さな政府を目指す行政改革、財政引締めと公共料金の値上げ、貿易自由化の推進、外資導入の促進など、IMF によって構造調整でとられて

きた多くの政策がモンゴルでも採用されていった。国営企業の不採算部門の閉鎖や民営化によって、その後市場に多くの企業が登場することが期待された。しかし、一方で第三次産業では、広告や携帯電話、小規模金融、といったこれまでになかったサービスの提供で急速な成長が見られながら、他方でかつては COMECON によって安定した資材調達と輸出に守られていた製造業は、自由な事業展開を享受する前に資材調達の困難と中国との競争に直面して工場稼働率の大きな低下に襲われた。すぐに参入できる商業部門では、国境貿易で潤う商人も登場したが、市場経済に馴染んでおらず、国の機関や国営企業に雇われることしか経験してこなかった多くの人々にとって、ビジネスチャンスをすぐに活かすことは困難であった。しかも、一時は 200% を越す激しいインフレに襲われ<sup>1</sup>、家計を極度に圧迫した。そのため、他の発展途上国と異なり、失業した技術者や医師などの専門職にある人々も貧困線以下のグループの中に見出される事態になった。

2000 年以後、首都やいくつかの工業地域では徐々に経済活動が活発になってはきた。しかし、地方都市では若干の中小企業以外には新たな企業が登場せず、かつての国営企業が残骸をさらしたままである。引き続く地方からの人口流出は、地方経済の低迷を示している。

地方都市や農村での貧困のもう一つの要因は、1999 年から 2002 年にかけてモンゴルを襲った大規模な自然災害、zud であり、損失総計は 1200 万頭に上る。これは遊牧農家の所得も翌年の生産手段も喪失させたが、肉や牛乳の生産量を激減させたため、地方都市の加工産業にも大きなダメージを与えた。国営企業から解雇された失業者の中には、牧畜に参入するものも少なくなかったが、こうした不慣れな新規参入者は真っ先にこのような自然災害で生存限界にまで追い込まれ、経営として成り立つのが 100 頭以上とされている中で、2005 年の段階でも 50 頭以下の家畜しか持たない零細農民が 37% 近く占めるにいたった (NSO 2006)<sup>2</sup>。

## 2 セーフティネットとしての社会保障制度

このように個々の労働者や農家の力の及ばない要因による所得機会の喪失と貧困化に対して、一般に望ましいと考えられてきたセーフティネットが、各種の社会福祉制度であろう。モンゴルにも、改革前に社会主義国家特有の社会保障制度が存在した。pension benefits、family allowance そして universal free health care である。これら全額が国家財政で賄われた。各地の aimag center には学校だけでなく病院や老人ホームなど社会的サービスの施設も配置されていた。

また、ネグデル傘下の農業・牧畜従事は生産物を一定の価格で買い上げる Price subsidies で安定した所得が保証されていた。自然災害に対しては、井戸建設、旱魃や災害に対する全国レベルでの事前の対策、例えば越冬に必要な家畜用干草確保のために学生

---

<sup>1</sup> その後 1996 年によく 50% を切るようになった。

<sup>2</sup> JBIC(2001)によれば最貧困層の平均所有牛・馬は 13.6、ヤギ・羊は 35.8 頭である。

ボランティアを動員するといった措置によって保護されていた。

しかしながら、こうした手厚い社会保障や国家的な農牧民保護は、COMECON の存在による安定的交易と国家財政の 15 % にも上るソ連邦からの補助によってようやく成り立っていた。この、国家自体が受けていた保護は 1980 年代後半に失われた。モンゴルも 1980 年代末から中央計画経済からの脱却と市場経過への道を歩み始めたが、それに伴う国営企業の再編、ネグデルの解体で社会保障制度が真価を発揮すべきときには、その財源がなく、公務員給与の遅配などがサービスデリバリーも危うくさせることになった。

1995 年に、国家丸抱えの社会保障制度の見直しと改革が始まった。国営企業の民営化に伴う一層の財政規模の縮小という新たな事態に対応しうる制度が必要であった。そこで、旧経済制度では必要とされなかった失業保険の導入に加えて、独立した財源の確保とサービスデリバリーチャンネルの確立のための新たな制度ができた。

そこで、財源確保のために、雇用者と被雇用者が給与の一定割合額を払い込む形で、年金<sup>3</sup>、健康保険や諸手当、労災( compensation for job-related accidents)、失業保険 それぞれのための基金が設立されることになった。

年金は給与の 13.5% を雇用主が、労働者が 5.5% を負担する。失業保険の基金には、使用者、労働者双方から 0.5% の掛け金で二年間以上の支払いによって受給資格が発生する。3 ヶ月の給与に対して勤続年数によって定められた割合( 45 % - 70 % ) で支給される。( ADB(2000) ) 1999 年には、年金のための各人の掛け金額が各個人の口座に利息付で蓄積されることになった。現在 14000 の雇用主と約 460,000 の被雇用者および 84,000 の自主的加盟者があり、この新制度の下で、現在モンゴル人口の 90 % 以上が健康保険にカバーされている。政府は 140 万人分の保険料を助成している。

更に、2004 年には生活困窮者に対して minimum compensation が社会保険基金から支給されることになった。支給金額は地域の物価水準を反映して見直される最低生活水準で決められる。2004 年にこの支給を 6000 人ほどが受けている。また、農村部牧畜従事者の貧困世帯には、家畜補充( restocking for the herds) で救済する。ヤギや羊が 35 . 8 頭以下、牛、馬が 13.6 頭以下なら最貧困層と認定され、この対象となる。

組織体制の改革としては、社会福祉の中央組織として社会福祉庁( the State Social Welfare Office) を置き、そのもとに、全国 21 の aimag をあわせて 30 の社会福祉サービスセンター、更に 340 の soum に社会福祉事務所を開き、また国および aimag レベルでの老人ホーム、障害者、孤児院や老人用サナトリウムを置くことになった。職員は総数 830 人(2004 年) が配置されている。

---

<sup>3</sup> 年金は退職者、障害者、遺族に対して毎月支払われる。受給資格は 20 年以上の支払いで、年金支給は男性 60 歳、女性 55 歳以上からが一般的である。

Table 1 Means taken by herders to cope with crisis

| Means to cope with the risks   | Number of answers | % of total answers |
|--------------------------------|-------------------|--------------------|
| 家計支出の削減                        | 74                | 29.0%              |
| 他の世帯からの支援 (khotail, relatives) | 47                | 18.4%              |
| 政府や援助機関からの支援                   | 19                | 7.5%               |
| 家畜の売却                          | 14                | 5.5%               |
| 家畜補充と家計のための借り入れ                | 12                | 4.7%               |
| 貯蓄の引き出し                        | 1                 | 0.4%               |
| 保険による保障                        | 1                 | 0.4%               |
| その他                            | 87                | 34.1%              |
| Total                          | 101               | 100%               |

Note: Multiple answers were given.

Khotail とは遊牧の際にパートナーを組む数世帯のグループ。

Source: 2003 年のモンゴルにおける筆者がかかわった調査から。

ではこれらの制度がどの程度機能しているのかということが問われるが、社会福祉制度見直し前の制度で貧困者救済向け給付を受けたのは 1995 年時点で最貧困層の 16.4% に過ぎず、また殆どが首都圏の貧困層であった。この傾向は 2003 年段階の農村調査でも確認されている。これは、モスクワからの補助金停止後の財源の不足に加えて、リストラと政治的不安定に伴う、地方の公的機関のサービスデリバリー能力が低下したことによる。このような公的扶助 (Social Assistance) の弱さを補ったのは親類縁者間や友人・知人間でのインフォーマルな家計支援であったと推測されている (JBIC(2001))。表 1 は、農村部で生活の危機に対してどのような方法をとってきたかを問うた調査結果であるが、同様の事実が確認された。また、地方では失業後に牧畜に参入するケースが多く見られたが、これも熟練者をパートナーとする必要があるので、やはり知人や親戚を頼らざるを得ない。こうしたことから、social capital あるいは **social network** の存在が所得の落ち込みとインフレによる支出増加という危機下での生き残りをある程度支えたと言えるだろう。

さて、今日ではモンゴルでは地方自治制度も導入され、財源も soum レベルでの税収を確保できるようになった。しかし、貧困地域に重点的な投資を欠いた財源独立は、経済復興のめどが立たない辺境地の aimag や soum にとっては一層困難に陥らせるものである。中国はこれによって都市部の急速な発展を可能にしたが、同時に極貧農村を大量に発生させることになった。モンゴルもその危険から自由ではない。また、社会保障制度の財源は中央政府から配分されるとは言え、社会保障制度は財源だけでは機能しない。これは New Public Management が問題にしてきたもう一つの側面である。モンゴルの農村部では地方議会とそのリーダー組織が地方自治体を運営することになっているが、かつては生産者

組織のネグデルとして組織されていた遊牧民も、今では冬季の一時避難地域として soum に滞在するというだけの関係である。従って、住民のニーズを集約し自治体職員が社会保障サービスをデリバリーするよう強固な住民組織を欠いているという点をどのように打開できるのかという問題が残っている。

### 3 遊牧社会とマイクロファイナンスが果たしうる役割の限界

#### 3 - 1 貧困緩和とマイクロファイナンス

近年マイクロファイナンスは、発展途上国では貧困緩和手段として不可欠な要素となってきた。マイクロファイナンスは、貧困層のニーズの実態に合わせて取り扱い金額の entry をきわめて小額にし、また不動産のような担保ではなく提供可能な担保や保証人制度(連帯保証人制度を含む)を設定することで、貧困層に金融へのアクセスを可能にする。

このマイクロファイナンスは、多くの途上国で、所得機会のきわめて限られる貧困世帯が自営業や内職を始めて新たに所得機会を自ら拡大していくことを支援することに役立ってきた。また既に何らかの自営業を行っている場合には、運転資金の提供で事業の安定化や発展を促してきた。更に、貯蓄を促がし、ライフサイクルに合わせた出費や有事に際しての備えを蓄積することを、交通費用や労働機会の犠牲が少ない形で可能にさせてきた。

#### 3 - 2 マイクロファイナンスのリスク対応機能

これをリスク緩和と生計維持と言う点から見ると、microfinance は次のような形で機能しているといえる。

第一に、経済的変動や自然災害は、これまで安定的に事業を展開してきた自営業者にも資金逼迫をもたらし、緊急対応できる金融サービスは、危機を乗り切る不可欠の手段である。

第二に、単一所得源しかない貧困層は、資産や貯蓄額が少ないために、ちょっとした経済的変動にはきわめて Vulnerable である。複数の所得源を創出することで、総合的所得を拡大し、また安定させることができる。

第三に、貧困世帯は病気や怪我へのリスクにもさらされており、一時的な支出増近隣の高利貸しに依存するが、それが更に所得水準を押し下げたり、生産手段としての資産をも喪失してしまう場合がある。このような、家計状況を更に悪化させる危険のない形で、一時的所得・支出バランスの悪化を乗り越え、消費水準を生存線以上に保つために、消費信用の信用供与は有効である。先進国でも災害時にはこれが提供される。多くの MFI は、当初は所得創出活動にしか提供しなかったが、こうしたクレジットの必要を認識して、独自に内部で緊急貸付用基金を設立するようになった。

第4に、MF のもう一つの重要な側面としての貯蓄サービスの機能である。例え所得が少なくても、支出を切り詰めながら rainy days に備えて蓄えをつくっておく知恵は多くの民族が何らかの形で有している。たとえ自給的自足の部分が多くても、貨幣経済がある程度浸透している経済においては、資産の一部は、最も流動性の高い現金貯蓄の形で持つ必要が生じてくる。

### 3 - 3 農村への MF 普及の困難

モンゴルでも、マイクロファイナンスが導入されており、伸張を続けている。民間銀行の XscBank はその代表的なものである。1990年代末に貧困層への小規模事業を助けるために、融資とトレーニングを主とした Microstart プロジェクトが UNDP の支援で始まった。それに関わった6つの NGO が援助機関からの支援を受けて Xac Bank を設立した。この銀行は数年間で operational sustainability を達成し、現在、Ulaanbaatar に9箇所、全国32の aimag center に支店を持つに至っている。

このような貧困打開という目的を必ずしも持たない MF も数多く登場した。信用組合は2001年には260を超え、2005年には1600の金融仲介機関が存在するようになった。この背景として、市場経済に対応できるよう、国营企業だけを相手にしていた金融制度の大胆な再編が必要となり、その一環として MF の導入も前提とした法的整備が進められたことがあげられる。また、焦げ付いたローンが半数近くに上って主要国营銀行が破産に追い込まれたことから、伝統的な銀行制度に対する代替として、相対的に小規模な金融機関が登場し、市場の潜在的ニーズに対応したサービスを展開していったからである。

しかし、それらの殆どは Ulaanbaatar や都市部、比較的大きな aimag center に集中しており、sum レベルでは旧国营農業銀行 (AgBank) の支店や郵便貯金があるだけである。AgBank はもっぱら年金受け取り口座として活用されてきた。Xac Bank でさえ、金融機関として持続性を達成することを最重視してきたことから (実際、その金利はインフレや市場の資金需要を反映して一時は年40%を越えた) sum レベルで展開するには至っていない。

また、政府によって貧困層向けマイクロファイナンスプログラムも提供されているが、その広がりはきわめて遅く、2006年段階で10533名に過ぎない。Herders group を対象とした MF にいたっては、2006年時点で58グループ、769人しか参加しておらず、社会的保護のための MF として機能しているとは言い難い。

以下のようなモンゴル固有の要因が MFI が農村部 sum レベルで展開することを阻んでいる。

きわめて低い人口密度と広域での sum の散在である。遊牧上のエリアの適性規模から配置されているため、一つの sum の世帯数は数百程度で、隣接 sum は何十キロも離れている。これらが業務コストを高めるために、多くの金融機関が支店開設に慎重にならざるを得ない。支店を首都圏から地方に拡大してきた XacBank でも、マイクロクレジットの提供については、他の発展途上国のように週ごとに集金するのではなく、月一度にしたり、グループ方式ではなく完全に個人貸付にせざるをえなかった。

所得の季節変動が大きいことは、MF 機関にとって資金の需要と供給のバランスをとりにくく、disadvantage の一つである。

遊牧は厳しい自然に曝されているが、ネグデル時代に行われていた災害や病害対策のシステムが崩壊し、個々人のノウハウにまかされているため、畜産の失敗による返済不履行のリスクが高い。

資金需要が絶対的に少ない。これはモンゴルの地方産業のあり方に大きく規定されている。旧経済制度下では地方は基本的に原材料供給基地であり、その限りでの国営加工業しかなかった。そのため、地元産の原材料を使う場合には中間材料やパーツが入手しにくく、商品性を考慮すれば地元の原材料さえ活かせないというような問題がある<sup>4</sup>。結局、簡単に最終商品にできるような、付加価値の少ない製造業（地元向けアイスクリームやフェルト製品など）になってしまう。また一般的にマイクロファイナンスの多くは、零細ながらもリターンの比較的高い小売業者を顧客として伸びていくが、モンゴルの sum レベルでは地元のマーケットには外国製品があふれていて、すぐに参入できるニッチが非常に少ないのである。何らかの地場産業を興すためにはマイクロファイナンスのローン規模では間に合わない。

の要因は、銀行だけでなく外部から入り込む NGO でもおなじように直面する問題である。sum 世帯の多くが参加するような協同組合があれば、それと銀行との提携で打開できるのだが、協同組合の再生には成功していない地域が多いので<sup>5</sup>、このような方法が取れないのである。

この、第三の要因は、畜産保険をかけることができればかなり緩和されるものである。しかし、MF が普及している国では行われている保険制度もここモンゴルでは適用が困難なのである。それを次に見ていこう。

#### 4 家畜保険の必要性

##### 4 - 1 家畜保険の導入に伴う困難

遊牧地域では畜産が基本的な産業であり、20万弱の世帯が牧畜に所得を依存しているが、そのあり方は保険制度の普及している先進国とも南アジアとも異なっている。

先進国では数百頭を畜舎で育てる集約的畜産か、放牧の場合も一定の農地内で行われ、一頭一頭の ID タグで病気予防その他が比較的厳密に管理されている。インドでは役畜や乳牛が少年一人で世話ができる程度の数で飼育されていることが多い。

ところが、モンゴルでは収益産業としては数百頭を保持していることが多く、広域を4季を通して遊牧している。そのため、死亡家畜を保険対象物件として確定することは困難である。しかも、モンゴルでは1990年代後半から旱魃（「黒いゾド」）や凍害（「白いゾド」）による大規模な家畜の損失を経験している。このことから、民間保険会社も取り扱いたがらなかった。その反映か、そもそも保険制度の存在を知らない牧畜農家が30%を超えていた。また政府の強い推奨にもかかわらず、請求に対して満足のいく対応を得られなかった

---

<sup>4</sup> 2003年の関連の調査では、伝統的なブーツを作るにもなめし加工や染色技術の問題から、韓国からの輸入皮をウランバートルから購買したり、ニット製品のらくだ毛糸は地元からではなくやはり遥かに離れた工業都市から購買していた。

<sup>5</sup> 協同組合は2005年の段階で400を超えるが、ネグデルの規模に達しているものは数えるほどしかなく、多くが50組合員に満たない小さな規模であり、加入率は20%台である。

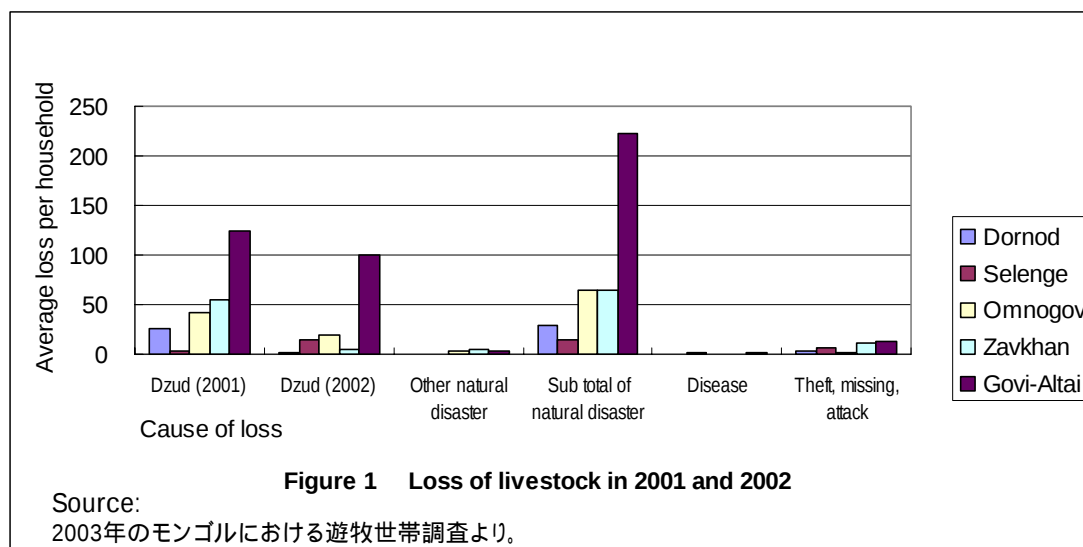
という購入者の経験なども影響し、ネグデル解体後 10 年以上が経つ 2003 年の段階でも保険を購入している農家はきわめて少なかった。(JBIC2004)

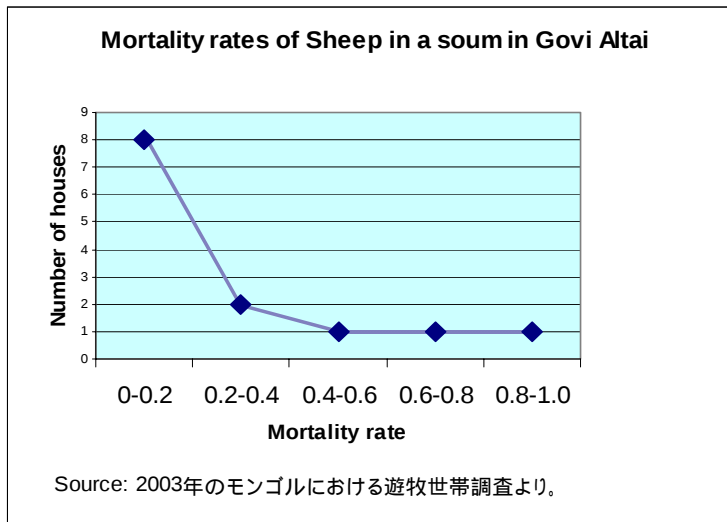
しかし、先に述べたように旱魃や凍害の被害は甚大で、何らかの保険制度は遊牧農家の貧困化を防ぐことにとって不可欠である。ではどのような保険ならば、モンゴルの遊牧民に適しているのだろうか？それを考慮する場合に、次のような保険事業につきまとう問題を考慮しておく必要がある。

- 1) 加盟者が多いほど、また多様な地域からの加盟者を抱えることができるほど、リスクがプールされ、個々の被害の保証基金へのショックを吸収できる。それは同時に、保険ビジネスを成り立たせる最低限の加盟人数が必要であるということである。
- 2) 保険金を当てにした意図的なネグレクトや虚偽の申告などモラルハザードが生じる可能性がある。
- 3) プレミアを高くすると危険性の高い者の保険加盟者人口に対する割合が高くなるという逆選択が発生する。

第一の問題については、ソウム内だけで考えるとあまりにも人口が少ないが、全体で 20 万近くの遊牧世帯が存在するので、魅力的保険商品ならばクリアできる。また、ゾドはモンゴル全土で一律に発生するわけではない。図 1 は 2001 年、2002 年の被害実態を 5 つの Aimag のサンプルで見たものであるが、気候環境だけでなく、それに合わせて保有家畜の構成、すなわち牛・馬とヤギ・羊の構成比が地域によって異なるので、被害のあり方も地域格差があり、従ってできるだけ多くの地域をカバーすることでリスクは分散される。

また、同一 soum の中での同種家畜でも、世帯によって死亡率に大きな差が出ていることも見逃せない(図 3 参照)。これは春夏での家畜の世話の仕方や冬の到来への準備(退避小屋や干草備蓄)が影響しており、第二、第三の問題が発生する可能性を示唆している。従って保険支払いの条件の中にそれらを抑制するインセンティブを組み込む必要がある。





このことから、凍害リスクへの対策としては、一つには、その年の天候経過や広域気候観察から、来る冬に大規模凍害が予測される場合にはあらかじめ保険金の一部を対策費として支払う（一種の天候デリバティブ保険）という保険商品が考えられる。しかし、その予測システムは、研究されてはいるもの未だ確立されていない。

そこで現在検討されているのが、インデックス型保険 Index-based insurance である。政府と世界銀行の協力で2003年から準備が進められ、パイロットプロジェクトが始められている。

#### 4-2 畜産農家のためのインデックス型保険

Index-based insurance とは、個々の損害を特定してそれに対する補償をするのではなく、当該地域の例年の平均的降雨量や生産高、死亡率などを大きく超える場合にのみ支払いが発生する保険であり、申告資産に基づいて損失の推計と補償額が自動的に算出される。モンズン地域における rain insurance はその代表的なものである。このタイプの保険のデザインには、当該地域の大量のサンプルの長期的データが必要である。モンゴルでは幸いにして、集団生産協同組合( Negdel )の時代にとられた長期かつ詳細なデータが存在し、それが入手可能である。以下の説明は多くを Mohul,O and Jerry Skees(2006)に負っている。

このパイロットプロジェクトでは、三層の保険構造が導入された。

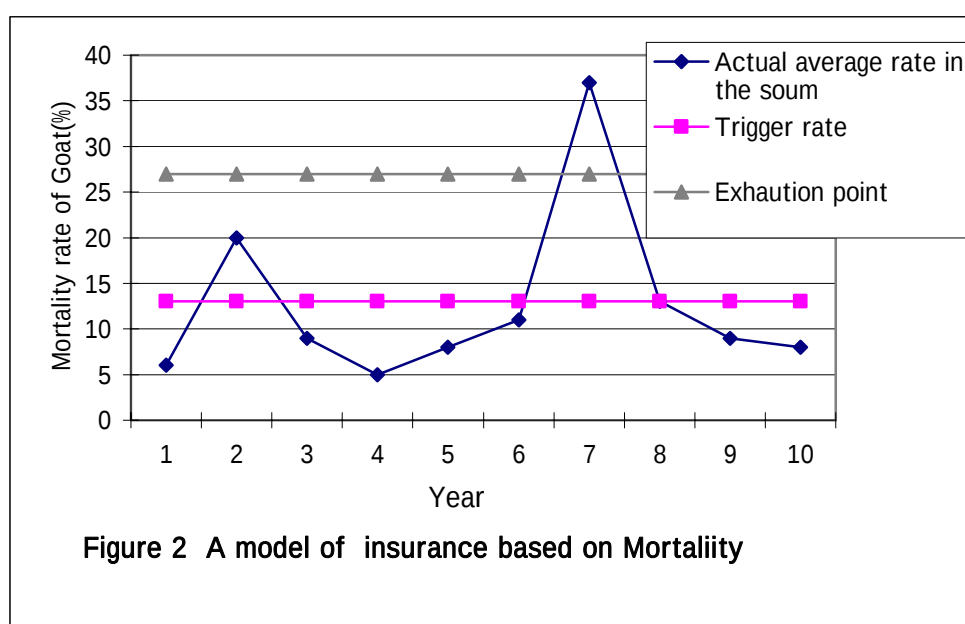
##### （１）基本となる保険商品（Base Insurance Product）

保険会社と個々の遊牧農家が取引する保険契約では、ソウム（sum）レベルでの過去の家畜種類別死亡率から trigger rate が設定され、その sum での実際の平均死亡率が trigger rate を超えた場合にのみ、保証金（indemnity）が支払われる。図2は現実の各月の平均値と trigger rate の乖離を示しており、ここでは1月、2月、12月だけが損失補償の対象になる。また、その損失全体ではなく、平均死亡率と trigger rate との差だけが、申告された資産価値に適用されて、補償額が確定する。

この商品の利点は、個々の損失を確定する膨大なコストの発生を回避できるだけではな

い。自分の家畜群の死亡率がソウム内の平均である trigger point より低くても、支払いは他の世帯と同率で支払われるので、遊牧農家が家畜の保護に努めるインセンティブを与えるということである。家畜の死亡率は決して人間の努力の及ばないものではない。越冬用に干草を確保したり、退避小屋を備えたりという投資と努力によって、受ける被害が大きく異なる<sup>6</sup>。

何十年に一度というゾドの場合は死亡率が保険会社の支払能力を大きく超えてしまう場合もありうる。そこで、保険会社が負うべき上限、すなわち exhaustion point を設定し、それを超えると、支払率の上限まで支払われる。これは、保険会社に責任負担の上限というインセンティブを与えて、多くの保険会社に市場への参入を促し、未だ発展途上の畜産保険市場を育成していくための措置であるといえよう。



(2)ところで、保険会社からは、最大 exhaustion-point rate と trigger-point rate の差の部分しか支払われないが、それを大きく超えてしまう損失が全く保証されないとしたら、家畜が殆ど唯一最大の資産である遊牧農家にとっては魅力がかける。既に社会保障制度では最貧困層に対して生存保障程度の支援制度があるからだ。実際、2003年の調査結果では、すべての損失の補償を求める声が62%を超えている。そこで、保険会社のカバー範囲を超える部分については、セーフティネットとしての保険商品, "Disaster Respond Product"を政府資金で用意する。保険会社の商品を購入すればこれにも自動的に登録されるという方法であれば、管理コストは節約できる。

(3)更に、大災害や保険会社の倒産などで契約保険会社の保険金支払不能を防ぐ手立として、livestock Insurance Indemnity Pool(LIIP)という基金を設け、遊牧農家から各保険会社に支払われた掛け金 premium はすべて基金に預けさせることにして、プレミアムを

<sup>6</sup>2003年調査では同じ地域内でも遊牧農家間に家畜死亡率のばらつきがあり、保有頭数、退避小屋や冬季前に資料で太らせるための投資などが、家畜死亡率のばらつき範囲を抑制し、死亡

保護する。これは、かつて政治的経済的混乱期に支払い不能が発生したことで遊牧農家をはじめとした市場の信頼を失い、国内保険市場が実質的に崩壊状況になるという痛い経験があったからだ<sup>7</sup>。政府は、国外の有力保険会社との再保険契約（reinsurance）をすることで、基金の支払能力を超える損失をカバーできる。再保険のコストは、LIIP への加盟保険会社が分担する。

しかし、この LIIP へのプレミアムのプールという方式は、保険会社にとっては望ましいものではない。保険会社にとっては、LIIP への gains and losses の報告という追加作業が増えるだけでなく、何よりもプレミアムとして回収した資金の運用の手を縛られるからである。従って、どこまで民間の保険会社が自主的に参加していくのかについては疑問であるが、保険制度の充実、畜産を主産業とした地方の貧困削減や産業復興にも不可欠であり、今後の進展が注目される。

## 結論

モンゴルにおいては、近年経済の回復を順調に続けているが、かつて国営企業が一元的に支配していた産業あるいは様々な分野への新企業の参入が雇用を生むようになるまでに 10 数年かかった。この生みの苦しみを緩和すべき社会保障制度がなかったわけではないが、十分機能しなかった。これは政府財政の悪化と政治的混乱を大きな根拠としている。

国営企業の民営化や金融制度改革などは、今日の経済成長のベースを作り出したとはいえ、それに伴うダメージには十分配慮が必要である。市場経済に即した金融制度の育成支援、その法律環境を整備する、といった分野は国際機関の主たる支援対象となったが、新しい福祉制度が機能するまで既存の福祉制度を機能させるための一時的支援というのも必要であったと考えられる。市場経済が育成されていくためには構造調整は必要ではあるが、どのような期間で、それによって発生する諸問題をどのように吸収していくのかという点での慎重な対応を欠如するならば、国民は大きな犠牲を強いられる。ショック療法によっていずれ適切な市場が形成されていくというシナリオを描くのであれば、国際機関は諸個人が受けるショックを緩和する方策をとるべきであろう。

マイクロファイナンスは、市場が既に存在しているか、あるいは国営企業の消滅後にすぐに発生する環境にあれば、才覚のあるものがすぐに何らかの起業を行える。しかし長年単一市場しか目にしてこなかった人々の多い移行経済では、新たに出現した機会を即座に有効に活用できる人々は限られる。地方の産業再生の戦略抜きに、僻地の集落レベルでマイクロファイナンスによる個々人の貧困脱出の努力を期待することには無理がある。金融機関が十分牧畜民にアプローチするには、保険制度が必要となる。

自然災害に対しては、次のような対策が重要となるだろう。1) 被害を縮小できる対策を取れるに必要な規模への協同組合の再建を支援すること、2) リスクの地域特性に見合

---

率も低下することが示されている。

<sup>7</sup>先の遊牧民家計調査では、サンプル調査の 101 の有効回答のうち、1 人しか保険の支払いを受けておらず、policy holder も 5 人に満たなかった、という事実がそれを裏付けている。

った保険商品のデザインを行い、個人や団体による、市場を通じた保険購入と、保険会社の国外再保険機関との契約を義務付けること。

しかし、社会保障制度にしる、家畜保険制度にしる、それらが人口過疎地域で有効に機能するためには、サービスデリバリーを監督したり、エージェントとして請け負う組織が必要となり、遊牧農家や soum レベルの住民の主体的な自己組織化が不可欠であろう。そして、こうした課題にとって政府による支援や法的整備上のイニシアティブが不可欠であることは言うまでもない。

#### 参考文献

ADB(2000) *Country Operational Strategy, Mongolia*

IMF(2005) *Poverty Reduction Strategy Paper, Mongolia*

JBIC(2001) 『貧困プロファイル モンゴル国』

Mohul,O and Jerry Skees(2006) “Index-Based Livestock Insurance in Mongolia,”

*Access Finance*, March 2006,No.10

NSO ( 2006 ) *National Statistical Year Book 2006*

World Development (2007) *World Development Indicators*

JICA ( 2007 ) 「国別主要指標」

<http://libportal.jica.go.jp/Library/Public/Index/EastAsia-SouthwesternAsian/Mongolia.pdf>