

農業者年金制度の今後のあり方について（中間報告）

平成11年12月

農業者年金制度研究会

はじめに

21世紀において、農業・農村の持続的な発展を通じて、国民の安全で豊かな暮らしを確保していくため、戦後の農政を抜本的に改革する「農政改革大綱」が昨年12月に取りまとめられた。また、本年7月16日に公布・施行された食料・農業・農村基本法は、21世紀に向けた食料・農業・農村政策の基本指針となるものであり、今後、この食料・農業・農村基本法に即した施策の具体化を着実に推進していくことが求められている。

農業者年金制度については、旧農業基本法の農業構造の改善のための施策の一環として、昭和45年に政策年金として創設されたものであり、爾来、100万余の農業者が関係する年金として、しっかりと農村社会に定着しているところであるが、農業構造が大きく変化してきたこと、年金財政が悪化していることにより、抜本的改革なくしては存続が不可能な状態となっている。

当研究会においては、農林水産省構造改善局長及び厚生省年金局長から農業者年金制度の抜本的改革等についての検討を依頼され、4月12日の第1回会合以来11回にわたって会合を重ねこの間聖域を設けることなく農業者年金制度のあり方についてその存続の適否も含めて根源から議論・検討を積み重ねてきたところである。

また、農業者年金制度は、第一義的に、受給者・加入者により構成される制度であることから、それらの方々に専門委員をお願いし、2度にわたり本制度の改革について検討していただいた。さらに、今日の厳しい局面を打破するため、給付の適正化についても法的な側面を中心として少人数の委員による検討を重ねたところである。

こうした様々な検討を現時点において取りまとめたものが本中間報告である。

農業者年金制度の抜本的改革の必要性

1 農業構造の変化に伴う農業者年金制度の抱える問題

- (1) 農業者年金制度は、昭和36年に制定された旧農業基本法の目標を達成する施策の一つとして昭和45年に創設され、制度発足以来、今日までに、96万人に対して3.6兆円の年金を支給する等農業者の老後生活の安定 30歳代前半の後継者を中心に85.1万件の経営移譲が行われる等農業経営の近代化（若返り） 154万haの農地が

細分化されずに後継者に継承され、また、14万haの農地が第三者に移譲される等農地保有の合理化（農地の細分化の防止・規模拡大）に寄与してきたところである。

- (2) しかしながら、農業構造は制度創設時の昭和45年と今日とでは大きく変化し、担い手不足・農業者の高齢化・新規就農者数の低下・耕地利用率の低下・耕作放棄地の増加等が問題となっている。

このため、経営移譲率の低下・経営移譲の過半がサラリーマン後継者へのものであること等現行制度の政策目的である農業経営の近代化若返り及び農地保有の合理化（農地の細分化の防止・規模拡大）への寄与は減じてきており、現在の農業構造の下での現行農業者年金制度の政策効果の限界が明らかになってきた。

- (3) また、社会経済情勢の変化や構造政策の推進に加え、農業技術の普及等を背景とした安定兼業農家の存在、給付/負担バランスの悪化に伴う後継者加入割合の減少等から成熟度が著しく増嵩している（平成10年度末で255.3%）。こうした中で、累次の追加的国庫助成措置等を講じてきた。

また、昭和56年財政再計算において急激な保険料の引上げが困難になりそれ以降保険料を段階的に引き上げてきているが必ずしも経営移譲要件の緩和、物価スライド措置等の給付水準の改善に必要な水準とならなかった。さらに近年の保険料収納率の低下（平成7年：83.2% 平成10年：77.1%）、金利水準の低迷（平成10年度の運用利回りは2.49%）もあり、農業者年金の平成10年度の財政状況は、年金給付費1,728億円を保険料収入535億円、運用収入51億円、国庫助成769億円及び農業者年金基金の資産の取り崩し394億円で賄っているというものであり、基金の年度末資産は減少を続け、平成10年度末で1,880億円となっている。このため、次期財政再計算に当たっては、現行制度を根源から見直す必要が生じている。

## 2 農業者年金制度の抜本的改革の必要性

- (1) これらのことに加え、未加入者の存在・保険料収納率の低下等農業者の制度への信任が薄れてきている現状からすれば、農業者の信頼を確保するためにも、農業政策上、年金財政上の問題点の重大性を直視し、現行制度を根源から見直し、政策遂行手段としての年金手法の活用の適否も含め抜本的に検討する必要がある。
- (2) 農政全般については、農業構造の変化に加えて、我が国の食料自給率の低下、農業生産の場であり、農業者の生活の場である農村における過疎化・高齢化の進展、耕作放棄地の増加等、食料・農業・農村を取り巻く情勢が著しく変化したことから、旧農業基本法が掲げた目標と現実が乖離したことにかんがみ、これらの食料・農業・農村をめぐる諸情勢に的確に対応できるよう食料・農業・農村基本法が新たに制定されたところである。
- (3) 農業者年金制度は、政策年金として農政の一翼を担ってきたところであり、今回の抜本的改革に当たっても、農政全般の改革の方向、すなわち、食料・農業・農村基本

法の理念・政策展開に即した形で見直す必要がある。

食料・農業・農村基本法の下での年金手法の活用の意義・必要性

#### 1 年金手法の特徴

- (1) 現在の年金制度は、長生きの経済的不確実性（リスク）等に対応するため、個人単位ではなく集団による保険原理に基づいて備えるという特徴を有する。すなわち、多数の被保険者が保険料を負担することを通じて加齢等によって生ずる経済的必要を充足し、もって個々の被保険者の経済的安定を促進するものである。
- (2) この年金手法は、加入時から一定年齢までの保険料支払い（＝負担）と保険事故発生後の年金の受取り（＝給付）から成るもので、他の農政上の政策手法と比べて特徴的なことは次のとおりである。
  - 保険原理に基づくものであること
  - 長期の手法であること
  - 負担先行型であること
  - 属人的なものであること
- (3) また、政策年金として仕組んだ場合には、保険事故の設定内容等によって、一定の政策誘導が期待され得る。

#### 2 食料・農業・農村基本法の下での農業構造政策上の課題

- (1) 食料・農業・農村基本法においては、基本理念の一つとして農業の持続的な発展が位置付けられており、農業の持続的な発展のためには、農地等の経営資源と担い手を確保するとともに、これらの農業資源と担い手を適切に組み合わせて効率的かつ安定的な農業経営が生産の大宗を担う農業構造を確立する必要があるとしている。
- (2) 担い手の減少・高齢化が進み、耕作放棄地が増大する農業構造の中で、こうした食料・農業・農村基本法の基本理念を実現するためには、まず担い手の確保・育成を図るとともに、農業生産に供され、農業資源として良好な状態に保たれている農地等の経営資源を可能な限り良好な状態のまま次世代の担い手に継承することが重要な課題となっている。

#### 3 農業構造政策上の課題に対応するための年金手法の活用の意義・必要性

- (1) 今後の農政の展開に当たっては、望ましい農業構造の実現に向けて担い手の確保・育成が重要な課題となっており、意欲ある担い手の確保・育成のための経営政策の体系的整備、すなわち、効率化のための施策とともに安定化のための施策を整備する必要がある。経営政策の理念は農業経営者の自助努力を基本として展開することであるが、安定化のための施策については、個々の農業者(個別経営体)ごとに対応するものと必要に応じ保険原理を活用した制度を整備して経営体の集団により対応するものが

考えられる。

特に、専門的農業者を確保・育成するためには、被用者との比較の下での各種条件の整備の一環として、現在の農業者年金が担っている年金の二階部分の機能を維持することが望まれる。

- (2) また、農業は幾世代にもわたって形成されてきた農地・水等を利用し、かつ、適切な資本投下による一年一作を中心とした息の長い産業であるところから、それらの者の有する農地等の経営資源の円滑な継承を図るため、農政においては長期かつ安定的な制度・政策支援が望まれる。
- (3) 農業の担い手を確保・育成し、それらの担い手に集積された農地等の経営資源を次世代に継承するためにはそれぞれの課題に的を絞った施策で対処することも考えられる。

しかしながら、それらの課題を一体としてみて、新規就農時、経営改善時等の現役世代に対する施策と現役を引退して農地等の経営資源を継承するときの施策を、現在ある農業者年金の枠組みを活用して、長期にわたり一貫した施策として講じることは一つの政策手段として合理的であると考えられる。

- (4) 担い手が効率的かつ安定的な農業経営を営むためには適切な農業投資を行う必要があるが、長生きの経済的不確実性等に対応するための安定化施策として保険原理による年金手法を活用した制度を整備することによって、個々の農業者(個別経営体)において老後生活に備えるために必要以上に貯蓄することを防止し、農業経営への適切な投資を促進する効果がある。また、適切な保険事故を設定することによって、それらの者の利用する農地等の円滑な継承に寄与することが考えられる。
- (5) 農業の持続的発展のためには、農地、担い手等の生産要素の確保と望ましい農業構造の確立が必要であり、これらを達成するために、保険原理に基づく長期の手法であり、負担先行型であるとともに、属人的な措置である年金手法を活用し、保険事故の設定等による政策年金制度を整備することが有効ではないかと考えられる。

#### 農業者年金制度を継続する必要性

現行の農業者年金制度は、今日大きな問題を抱えるに至っている。このため、現行の農業者年金制度の全ての点について継続性を確保することは困難である。

一方、受給者75万人、加入者29万人は、専門的農業者として我が国農業を中核的に支えている人々であり、政策年金とはいえ、これらの者の保険料拠出によって制度運営が行われてきたところである。今後の農政の展開に当たっても、これらの者の信頼を確保する観点からの対応が重要である。

したがって、これまでの農政上の課題に対応するために年金手法を活用してきたことを踏まえ、新たな農政上の課題に適合したものにするとともに、現行受給権者等に対する適切な負担を求めること等を通じて財政的にも安定的な年金制度を確立できるならば、引き

続き年金手法を用いていくことが考えられる。

## 農業者年金制度の抜本的改革

### 1 基本的考え方

- (1) 現行の農業者年金制度の抱える問題を直視し、それらを解決するため、本年制定された食料・農業・農村基本法の理念・政策展開に即した形で、かつ、年金財政面では加入者数等の基礎率に左右されにくい長期的に安定した農業者年金制度となるよう、抜本的改革を実施する必要がある。
- (2) 抜本的改革に際し、現行制度の受給権者・待期者・加入者及び新制度の加入者の取扱いを検討するに当たっては、受給権者・待期者・加入者の信頼と理解を確保する必要があるが、一方で、国民一般にとっても納得しうる内容とすることが重要である。

### 2 抜本的改革後の農業者年金制度のあり方

#### (1) 目的

農業者の老後の生活の安定

農業の持続的な発展(担い手の確保・育成及びそれらの担い手に集積された農地等の経営資源の円滑な継承)

#### (2) 各種要件

加入要件(任意加入のみ)

国民年金第1号被保険者であり、農業に従事する者  
55歳までに加入すること等について引き続き検討

受給要件

(ア)(本人負担部分に係る年金)65歳到達が基本

(イ)(政策支援部分に係る年金)引き続き検討

支給停止要件

政策目的・政策支援要件に即した内容とすることで引き続き検討

#### (3) 年金財政

財政方式

積立方式(物価スライド・所得スライドはなし)

保険料

農家の負担能力を勘案し、基本となる保険料については全加入者同一の水準に設定  
口数制

給付水準

保険料水準及び運用益により確定

政策支援

今回の抜本的改革に係る全体の財政措置の中で、現行制度の受給権者・待期者・加

入者への措置とのバランスを考慮しながら引き続き検討

加入要件は幅広い担い手に対応したものに要件緩和

政策支援対象は、特に政策支援すべきものに限定し、他の自営業者、国民一般にも納得できるもの

(4) その他の検討事項

脱退のあり方

一時金のあり方

経済情勢等の著しい変動等の場合の見直しのあり方

3 現行制度の受給権者への措置

(1) 農業者年金制度の継続の下での抜本的改革を行う場合に、これまでの制度改革においてそれなりの保険料の引上げや追加の国庫補助等の措置を講じてきたにもかかわらず、農業者年金の年金財政が極端に悪化していることから、制度の継続のためには既に年金を受給している者も含めて適切な負担を求めざるを得ないと考えられる。

(2) このため、現行制度の受給権者（抜本的改革前に裁定を受けた者）の年金受給額については、物価スライド・所得スライドは行わないこととした上で、平成12年度単価を基本とし、現制度の下における世代毎の給付／負担バランス・新制度の下における加入者に適用される給付と負担のあり方との関係・既裁定年金における受給権及び受給期待権の扱いについてのこれまでの例・既裁定年金の受給権及び受給期待権を持つ者のこれまでの保険料が必ずしも経営移譲要件の緩和、物価スライド措置等の給付水準の改善に必要な水準となっていなかったこととの関係・国庫補助は「年金」の二階部分には行わないという財政規律・農業者年金の制度としての信頼の確保・社会通念の範囲内での見直し・農業者年金制度は多数の被保険者・受給者から成り立っている制度であること・一定以上の年金額の引下げが農業者の老後生活を脅かす可能性があること・農業者年金制度は政策年金として法律で定められていることから、どのような政策判断を行うかが重要であること・給付財源が保険料、運用収入に加え、政策目的に即した国庫負担で構成されているという農業者年金の年金受給権の性格等を考慮しつつ、給付適正化措置の内容を検討する必要がある。

(3) また、支給停止要件については、農業者年金制度の政策目的が変更される一方、加算付又は基本額経営移譲年金の水準を基本に年金が支給されることから、現行の支給停止要件を適用することが適切である。

なお、加算付経営移譲年金に係る特定譲受者の保険料収納率が低い場合等に該当する一定の受給権者には、加算部分の支給を停止することを検討してはどうか。

4 現行制度の待期者・加入者への措置

(1) 現行制度の待期者・加入者の抜本的改革前に拠出した保険料に係る年金については、

平成12年度老齢年金単価を基本とし、給付適正化措置の内容を検討する必要がある。平成12年度老齢年金単価を適用した場合、給付/負担バランスを失する世代が出る可能性がある。この点については、現在の年金財政は賦課方式で運営されており、年金資産残高は平成10年度末で1,880億円となっていることから、やむを得ないとも考えられるが、著しく給付/負担バランスを失する一定年齢未満の加入者について何らかの措置が必要かどうかについては、受給権者に対して更なる負担を求めることとあわせて検討してはどうか。

なお、平成12年度老齢年金単価を基本とするという考え方に対しては、待期者・加入者には国が行う政策年金ということ等で加入促進してきたことも考慮すべきであり待期者・加入者にも一定の負担を求め、将来にわたる必要な財政措置を確定する必要があるとしても、少なくともこうした点を加味した適切な措置を講ずるべきだとの意見も出されている。

- (2) 抜本的改革施行時において、一定年齢以上の者については、現行制度の下での年金受給を予定していることが想定されることから、現行制度に準じた経営移譲年金の裁定・年金支給・支給停止要件の適用を検討してはどうか。

- (3) さらに、次のような措置の要否について検討してはどうか。

今回の改革が抜本的なものであることから、現行制度の待期者・加入者が一定期間内に申し出た場合に限り特例的に脱退しうるような措置

平成7年財政再計算に伴い、平成8年度以降、特例配偶者期間を活用して加入した者について、他の待期者・加入者と比べ、著しく給付/負担バランスを失することを防ぐための措置

- (4) なお、待期者・加入者に対する措置を講ずるに当たっては、これらの者の各人の保険料収納割合等を考慮することを検討することが考えられる。

## 5 農業者年金基金の補完事業のあり方

- (1) 農業者年金制度においては、農業者年金基金が行う農業者年金事業とあいまって同基金が行う農地等の買入れ及び売渡し等の事業を実施することにより、農業構造の改善に寄与することとしてきたところである。今回の抜本的改革に当たっては、政策目的の改正により農業者年金基金が行う農業者年金事業について改正するとともに、同基金が行う補完事業についても政策目的に即した形で改正する必要がある。

- (2) このため、農業者年金基金の補完事業については、離農給付金事業を法律の規定どおり平成12年5月15日で廃止するとともに、新しい政策年金の下での補完事業について、その政策目的を踏まえ、農業者年金基金において農業者年金事業と一体のものとして実施することが適切と判断されるものとしてどのようなものがあるか検討してはどうか。