

# 給付の適正化について

平成 1 1 年 1 1 月

## 給付の適正化について

### I 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。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、金利水準の低迷もあり、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。

## II 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、農地等の農業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ることで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 農政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。

### III 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手法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。

### IV 抜本的改革に当たって講ずべき措置

(1) 今回、抜本的な改革を行い、農政上の政策目的を現行の農業経営の近代化・農地保有の合理化から変更し、財政方式を賦課方式から積立方式に変更することとした場合には、現行制度の受給権者・加入者に対する措置（各種要件の適用関係、給付水準、物価スライド等）について検討を行う必要がある。

(2) 農業者年金制度は加入者の保険料、運用収入、政策目的（農業経営の近代化・農地保有の合理化）に着目した国庫助成とそれらを財源とする年金給付によって成り立っている。

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、これまでの制度改正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。

このため、受給権者の受給権等に変更を加えることが必要となるが、それに伴う法的な問題点を検討する必要がある。

### V 年金受給権・期待権の法的性格

## 1 財産権たる年金受給権

(1)年金受給権の裁定行為は、受給資格の存在の確認及び裁定時における具体的年金額の確定という二つの要素から成ると考えられる。このため、既に裁定を受けた年金受給権は、一般に、金銭給付を受けるという点において、財産権としての性格を有している。

これらのうち、受給資格の存在の確認という要素は基本的に固定した確認行為であるのに対し、具体的年金額の確定という要素は、制度上予定された事由（物価スライド）のほか、財政再計算に際しての所得スライドや年金額の計算方式に係る制度の変更に伴ってしばしば変動し、これらの結果が年金額改定となって現れていると考えられる。

(2)農業者年金制度は、政策年金として法律に基づいて整備されたものであり、一般の年金手法にある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）に加え、政策性に着目しての国庫助成が行われてきたところである。

すなわち、年金受給権は一般的に負担する者があってはじめて成り立つ権利であるが、農業者年金基金法（以下「法」という。）においては、年金の給付に要する費用は保険料及び運用収入に加え、政策目的（農業経営の近代化・農地保有の合理化）からの国庫負担で賄うものとされている（法第65条第3項）。したがって、農業者年金制度における年金受給権は相互扶助に加えて政策目的から投入される国庫負担により支えられている権利であると言える。

こうしたことから、農業者年金制度の年金受給権は特殊性を有していると言い得る。

## 2 給付の引下げ

(1)法には物価スライド措置の規定が置かれているが（法第34条の2）、全国消費者物価指数が前年の物価指数より低下した場合には、既裁定者を含め年金額が減少することとなる。

(2)これまでは他の公的年金制度において給付の適正化が行われた場合にも、原則として従前の年金額が保障されていた。農業者年金制度においても、これまで年金単価の引下げ、従前額を保障している間の物価スライドの停止等の給付抑制措置が採られてきたところであるが、いずれにしても従前額は保障されてきたため、現に年金を受給している者の年金額が引下げとなったことはない。

唯一の例外は、旧国鉄共済において既裁定年金の退職時特別昇給分が削減されたものである。この退職時特別昇給による年金額の嵩上げについては、法が本来予定したのではなく運用によって生じたものであり、また、組合員の側もそれに見合う保険料を支払ったものでないことから、完全に保障しなければならないものではないとされた。い

ずれにしても、これは、既裁定年金について一定のルールに則って裁定されたものであっても削減されたものである。

このときには、旧公企体共済組合法の適用を受ける昭和58年度までの退職者について、従前額保障を見直し、退職時の特別昇給がなかったとした場合の俸給を基準に年金額を算出し、その額を従前額とする方法により年金額を削減（実額カット）した。

(3)さらに、上述のとおり、農業者年金制度の年金受給権は特殊性を有する権利であること、農業者年金制度の抜本的改革の必要性、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こと等を踏まえれば、農業者年金制度において年金額の計算方式を変更し、現に年金を受給している者も含めて、年金額の計算において将来に向かって新たな計算方式を適用することも可能であると考えられる。

(4)また、憲法第29条第2項において「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と規定しているが、この条文の解釈として、最高裁判決（昭和53年7月12日大法廷判決）において、「法律でいったん定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するやうにされたものである限り、これをもって違憲の立法ということができない。」「右の変更が公共の福祉に適合するやうにされたものであるかどうかは、いったん定められた法律に基づく財産権の性質、その内容を変更する程度、及びこれを変更することによって保護される公益の性質などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって、判断すべきである。」とされている。

(5)このように考えると、農業者年金制度において既に給付を受けている者の給付額の引下げを排除しているわけではないと考えられる。どの程度年金受給権を保護すべきかについては、前掲の最高裁判決の考え方を踏まえれば、既に給付を受けている者の給付額の引下げがその者の財産権たる年金受給権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって判断されるものと考えられる。

### 3 受給期待権

(1)期待権が権利として受ける保護は期待権の種類によって異なるとされるが、条件付権利（一定の条件が成就すれば、特定の法律的利益を受けることができる権利）は期待権の中では比較的強い保護が与えられるとされ、年金給付は保険事故の発生という条件を充足すればこれを受ける権利が発生するものであり、これを受ける権利は一種の条件付権利と整理できることから、年金給付水準の引下げを行う場合には、受給期待権の保護についても慎重に検討する必要があると考えられる。

(2) しかしながら、これまでの給付の適正化において、一般的に未裁定者よりも既裁定者に対し従前額保障の面などでより手厚い配慮がなされてきたことからすれば、現在は保険料を支払っているが、まだ受給要件を満たしておらず、年金を受給していない者の受給期待権を現実に年金を受給している者の受給権と同列に扱うことはできないと考えられる。

なお、既裁定者の年金額の計算において将来に向かって新たな計算方式を適用する場合には、未裁定者の年金額の計算においても既裁定者と同様に新たな計算方式を適用することとなる。

(3) また、同じく受給期待権を有する者でも、近い将来に受給が始まる者と受給開始が遠い将来である者とは、期待権の具体化の度合い(どの程度将来受給する年金額を生活設計に組み込んでいるのか、年金額の変動にどの程度の時間的余裕をもって対応できるのか等)が異なり、それに伴って、どの程度まで期待権を保護すべきかにも差が生じると思われる。

## VI 給付適正化に当たって考慮すべき事項

(1) 農業者年金制度の継続の下で抜本的改革を行う場合、負担の一種としての既裁定者の年金額の引下げについて、前掲の最高裁判決の考え方を踏まえれば、既に給付を受けている者の給付額の引下げがその者の財産権たる年金受給権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって判断されるものと考えられる。

また、第8回農業者年金制度研究会で示した資料「抜本的改革を行う場合の現行制度の受給権者・加入者への措置について」の総論において「仮りに、年金手法の活用が適切であるとされた場合においては、現行制度の受給権者・加入者に対する措置として、新たな制度の下における加入者とのバランス等の観点からの検討が必要となる。」とされ、年金受給権等の変更の程度の問題については、

- ・ 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
- ・ 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

等を考慮しつつ、検討してはどうかとされている。

(2) その他、これまでの研究会におけるこの点に関する議論としては、

- ・ 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
- ・ 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

に配慮する必要があるということが挙げられている。