

## 農業社会保障制度考

### A Study on social Security system of Agriculture in Japan

菅 沼 正 久

Masahisa Suganuma

#### 前 言

- I 「社会保障制度」研究の方法
- II 農村の社会保障制度
- III 農業災害と社会保障
- IV 農業再生産と社会保障
- V 市場変動と社会保障
- VI 高齢化農村と社会保障

#### 前 言

去る1994年4月30日—5月2日の期間、中国上海市の復旦大学日本研究センターは第4回国際学術討論会(シンポジウム)を開催した。論題は「戦後日本社会保障制度—兼論中国社会保障制度改革—」であった。提出された報告は日本人12件(12名)中国人19件(23名)、計31件(35名)であった。中国国内から報告者をふくめて、43名が参加した。この討論会は日本国際交流基金の賛助を受け、開会式には駐上海日本総領事の小林二郎氏が出席し挨拶した。

私はこの討論会で「日本農村の社会保障制度」と題して報告した。この『紀要』に提出した論文「農業社会保障制度考」は、報告論文を加筆、整理したものである。論旨は以下の如くである。

(1) 中国で進行中の社会保障制度改革は、社会主義市場経済制度における社会保障制度の樹立を目標とするものである。私はこの論文の冒頭において『経済参考報』1993年3月4日の評論員論文「強化農業社会保障体系」を批判した。批判を通じて、社会主義市場経済のもとでの農業社会保障制度に関する若干の論点を明らかにしたもので、本論文の序説に当る。

(2) 日本農業の社会保障制度について、中国社会保障制度改革の課題にそくして考察し論述するに当り、広義の方法をとった。すなわち、農業災害補償制度や農民年金基金制度のように、社会保障制度として認識されたものに加えて、食糧管理制度や農産物価格安定制度のように、市場性リスクに由来する保障＝価格補償をも、社会保障制度としてみならず観点に立った。これらは所得保証を通じて農民に生活保障するものであり、自然リスクに対し、保険方式を通じて所得を補償するものと、同様の役割をはたしている。この観点に立つと、従来、米穀(需給)管理や価格政策として論じられてきた制度を、社会保障制度の側面から評価することになる。あるいは伝統的な社会保障制度研究から異論が出るかも知れない。

(3) 農業災害補償制度や農民年金基金制度に加えて、食糧管理制度、農産物価格安定制度をも、社会保障制度として評価する方が、社会保障制度の意義を解明するのに役立つ。ここに列挙した諸制度が社会保障制度として共通の特質をもつというのは、社会的性質を帯びた矛盾を処理するために、国家が社会を代表して介入し、その介入実務を国家の実務機関である政府が執行することである。

この思考方法の特徴は、第1に社会的性質を帯びた矛盾という論点である。例えば、農業災害補償についてみると、自然災害による農業損害を解決し、農業生産の順調な発展を保証することは社会的課題である。食糧管理や農産物価格安定も同じ性質のもので、自然による損害を社会的課題として解決することである。

第2は、国家の役割、つまり国家論である。社会的性質の矛盾は、その正しい処理がなければ、

社会的混乱、社会的損失が不可避である。そうした社会問題の解決は国家の固有＝政府の機能である。社会保障制度において国家＝政府が介入し、経済性の矛盾の処理において、国家＝政府が財政手段を用いて介入するのは、このような国家論に根拠がある。

なお、今回の「社会保障制度」シンポジウムにおいて、日中両国から31件の研究報告が発表され、その多くが政府、財政機能、家庭福祉と社会福祉などを共通の論点としていた。しかし、そうであるにもかかわらず、「制度」論を論ずるに当って、国家論、家族論の論点が曖昧であったり、そうした問題意識が欠落した研究報告がなされたことは、まったく奇異なことのように感じられた。

なお「農業社会保障制度」の研究と本稿執筆に当り、下記の専門家の協力を得た。記して感謝の意を表す。

三浦誠志氏 農林水産省経済局保険管理課課長補佐  
岩崎 亮氏 農業共済基金業務部長  
桑原岩男氏 農業者年金基金業務第二部助成課

## I 「社会保障制度」研究の方法

(1) 日中両国にはそれぞれの歴史があり、また慣習がある。そして両国とも社会保障制度の歴史的転換期にある。このことは両国の学术交流が社会的要請に応えたものであることをしめす。反面、概念もしくは通念そのものが変更期にあるため、比較研究に若干の困難を伴う。

(2) 中国は都市においては、社会保障が企業から転出して新しい組織を模索している。農村では、人民公社制度の時代における公益金による保障が政社分離以降、新たな安定した制度を模索している。新制度は「五保戸」問題を如何に解するか。都市の社会保障制度はかつて「企業保障」の内容とされた“労働保険”“職工福利”“从生老病死傷殘保障到衣食住行玩的種々福利項目”ざっと「7大項目30余種」と推定される待遇、「補助」を如何に継承し解決するか。

(3) この点、日本の農村、農業方面の社会保障

制度も大同小異である。農家の大部分が兼業化し、大家族から老人夫妻の小家族に移行するに伴ない、かつての「家庭福祉」は全面的に「社会福祉」に移行しつつある。日本の問題のうちで重要なことは、「社会保障」の概念が変り、拡大したことである。1950年10月、社会保障制度審議会は、「社会保障制度に関する勧告」を提出した。それによると社会保障は、社会保険、国家扶助、医療、公衆衛生および社会福祉の四方面を包含する。この規定には根本的な変化はない。しかし、「社会保障」の対象、被保障の農家の側からいうと、1950年以後の40年余りの間に大きな変化を経験した。

(4) 農村における社会保障制度のなかで重要なものは、農業災害補償制度であり、根拠法は、「農業災害補償法」(1947年)である。激甚災害と言われる大災害は、1953年と1993年に発生した。換言するとこの半世紀間、主として農業技術の発展により、例えば水稲作のように豊作安定の作況がつづいた。そのため保険金の「掛け捨て」現象が生じ「無事払戻し」の制度の必要さえ生じた。

小農＝家族経営においては、作物災害の危険を分散するため、年間四季を通じて多品目生産する必要がある。しかし災害補償が充実すると危険が減少するため、少品目、専門化生産に移り、それが農業生産力の発展に貢献した。この傾向は1960年代に発展した。

(5) 商業的農業が水稲作と並んで、青果物(蔬菜、果実)、畜産物の分野でも発展するにつれて、農業における「リスク」は「自然リスク」だけでなく「市場リスク」にわたるようになる。社会保険制度はこの問題に如何に対処するか。日本で発達した食糧管理制度、農畜産物価格安定制度、配合飼料価格安定制度は、「市場リスク」の方面で機能する制度である。これは従来の意味では「社会保障制度」ではないが、あるいはこれを「社会保障制度」に包含することによって、「社会保障制度」の概念の変更を迫るものと考えることができる。中国の『経済参考報』1993年3月4日評論員論文「強化農業社会保障体系」も、社会保障体系は「自然リスク」と「市場リスク」のいずれにも対処すべきであると云っている。

## II 農村の社会保障制度

### (1) 兼業的農業と社会保障

農村社会保障は、主として農家の自然、市場、「風険」に対する保障である。農家の「風険」が保障需要を生み、保障需要が保障供給、つまり保障制度のあり方を規定する。

農家の特徴は、第一に零細経営、分散経営である。一戸平均耕作面積は1ヘクタール(15華畝)家族5人、労働力2人である。耕地は四・五ヶ所に分散している例が多く、したがって耕作単位的面積(“一筆”当り面積)は20アール(約3華畝)という零細分散である。零細経営規模、零細耕作規模の農業は「風険」耐久力が劣弱であり、社会保障依存性が強い。早期に農業災害補償法が制定された理由はここにある。

表1 専兼別等農家数

(単位：千戸)

| 年月<br>区分 | 1972              | 1977              | 1982              | 1987              | 1992                         |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
| Ⅱ 兼      | 3,023<br>( 58.5)  | 3,261<br>( 67.4)  | 3,194<br>( 69.9)  | 3,021<br>( 70.5)  | 1,991<br>( 53.2)<br>[ 68.9]  |
| I 兼      | 1,404<br>( 27.2)  | 931<br>( 19.3)    | 774<br>( 16.9)    | 632<br>( 14.8)    | 446<br>( 11.9)<br>[ 15.4]    |
| 専 業      | 743<br>( 14.4)    | 643<br>( 13.3)    | 599<br>( 13.1)    | 631<br>( 14.7)    | 451<br>( 12.1)<br>[ 15.6]    |
| (販売農家)   | —                 | —                 | —                 | —                 | 2,888<br>( 77.2)<br>[ 100.0] |
| 自給的農家    | —                 | —                 | —                 | —                 | 854<br>( 22.8)               |
| 総 農 家    | 5,170<br>( 100.0) | 4,835<br>( 100.0) | 4,567<br>( 100.0) | 4,284<br>( 100.0) | 3,742<br>( 100.0)            |

(注) 1 [ ]内の数値は販売農家数に対する割合

2 ( )内の数値は総農家数に対する割合

3 各年1月1日現在の数値である。

4 表中「販売農家」とは、経営耕地面積30a以上又は農産物販売金額50万円以上の農家をいい、「自給的農家」とは、経営耕地面積30a未満でかつ農産物販売金額50万円未満の農家をいう。

(資料) 農家調査結果報告書(1972、1977)、農業調査報告書(1982、1987)、農業動態調査報告書(1992)による。

表2 農家依存度の推移

(単位：千円)

| 年 度      | 1975  | 1980  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 農業依存度(%) | 33.6  | 21.1  | 19.4  | 18.4  | 16.8  | 16.5  | 17.9  | 17.6  | 16.4  |
| 農業総所得    | 3,961 | 5,594 | 6,916 | 6,999 | 7,163 | 7,452 | 7,985 | 8,399 | 8,738 |
| 農家所得(A)  | 3,414 | 4,515 | 5,503 | 5,514 | 5,612 | 5,775 | 6,222 | 6,602 | 6,834 |
| 農家所得(B)  | 1,146 | 952   | 1,066 | 1,012 | 944   | 953   | 1,112 | 1,163 | 1,120 |
| 家 計 費    | 2,650 | 3,942 | 4,701 | 4,719 | 4,819 | 4,934 | 5,092 | 5,274 | 5,415 |

(注) 農家依存度(%)=(B)/(A)×100

(資料) 『農家経済調査報告書』各年度による。

農家の第二の特徴は、兼業経営である。水稲作を例にとると、春耕、田植え作業および秋季収穫、出荷作業を自家労働力で解決する以外は、農村地方にある製造業、商業、公務員などの農外兼業に従事する。農家の80%以上に達する兼業経営は1970年代に成熟した。

1990年度現在、農家一戸平均で家族総労働時間4,704時間の内訳は、兼業労働は2,994時間、64%を占めている。農家所得660万のうち、農外＝兼業所得は544万円、82%を占めている。ちなみに、年金、被贈与収入は180万円であり、総農家所得は840万円であった。そのうち農業所得116万は、14%弱を占めるにすぎない。

農家経済のこの特徴は、農家が受けるリスク（風険）が、自然災害、農業市場リスク、労働市場リスクの3方面にあることをしめしている。また、自然災害の社会保障は農業生産の安定に貢献すると同時に、農家経済の安定を介して、農外労働の安定に貢献することをしめしている。逆の関係も存在する。農外労働方面の社会保障は、農家生活＝農家経済の安定を介して、農業生産の安定に貢献する関係がある。現実の農家をめぐる各種のリスク（風険）と社会保障のなかで、農外労働方面の社会保障が主要なものとなった。このことは農村の社会保障制度として重要である。

## (2) 市場経済と「農業社会保障体系」

さきに紹介した社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」の主旨は、社会、国家、公衆の名においてさまざまなリスク（風険）に対処することである。その主旨に照らして考えると、農業の分野における社会保障は「自然風険」の分野において発達し、さらに「市場風険」の分野に及んだと言いうことができる。この点では前出の『経済参考報』評論員論文は、両種類の「風険」を考慮して、「農業社会保障体系」の内容をつぎの5方面にわたって提起している。

1. 農業投入法を制定し、財政による農業投入を強化する。農業の市場経済への参入の物質的基礎を固め、水利、道路、電力、倉庫を建設して農業の生産条件を改善する。
2. 「農業風険基金」の設立。糧、棉等主要農産品の保護価格買付の方案を定める。基金は

政府の責任において蓄積し、管理、運用に当る。

3. 中央から地方に亘り、糧、棉専項儲備制度を設立する。
4. 農用工業生産、企業経営に減税、減利息政策をとり、生産資料販売価格の引下げに努力する。最高限度価格を設けて農民の利益をはかる。
5. 権威性の農業生産監測機構を設立し、農民の利益を保護する。

『経済参考報』評論員の「社会保障体系」整備についての見解は、日本における社会保障の通念と比べて、広範囲である。これが中国における一般的な見解なのであろうか。提起された5項目は、農業分野のインフラストラクチャーの整備、価格安定基金、需給安定備蓄、農用工業品の価格管理、農業保護監察機関の設立にわたる。日本の社会保障の通念と合致するものではないが、示唆に富んでいる。

農業投入法という発想は、水利、道路、電力、倉庫の建設を通じて「農業生産の条件の改善」に貢献するものである。簡単な論述であるから、その意図を確実に知るわけにはいかない。提起を承けて論ずると、その農業投入は社会資本の蓄積に至るものであり、そのような社会資本の経済機能を基礎として、個別資本の生産性を高め、所得率を高めて、社会的水準に接近するものでなくてはならない。農業が市場経済の条件下で産業と同じ水準の資本の生産性、所得率をあげるためには、農業の自然的特性に由来する資本生産性、所得率の劣勢を補充する社会資本の投入を必要とする。

つぎに「農業風険基金」構想は論述によると、「市場風険」に関するもののようである。市場経済に由来する「農業風険」は、やはり市場経済の技法に頼らなければならない。この構想は、日本における農産物価格安定基金に類似している。日本の農産物価格安定制度は、まず基金方式の場合、農民、農協、政府が抛出した基金を元本とする。個別の農産物について上限価格と下限価格からなる中間の安定帯価格を設定する。市場価格が下限価格を下回ると、基金をとり崩してその差額分を補償する。

畜産物のうち牛肉、豚肉については、政府機関

＝畜産振興事業団が需給調整に介入する。すなわち市場価格が下落して農民にとって不利益状況が出現すると、事業団は市場において買付を発動し、供給過剰分を市場隔離し、価格の回復を刺激する。逆の場合、市場価格が上昇して、消費者にとって不利益状況が出現すると、事業団は備蓄量の一部を市場に放出し、供給不足状況を緩和し、価格の低下、安定化を刺激する。

第3項の糧棉専項儲備制度は日本には存在しないが、日本の食糧管理制度が近似している。日本の制度では部分的な備蓄ではなくて、米の生産量のうち農家保有量（自家消費用）を除く全量を政府が直接管理する。農村の集荷業者、都市の小売業者のすべてが政府の指定業者である。そして農村での買付けのときの生産者米価、都市の小売の消費者価格ともに、政府決定価格である。つまり、政府の全量管理、政府決定の二重米価制である。

第4項。農用工業生産、企業経営に対する規制を通ずる農業社会保障は市場経済の条件下では難問である。「減税譲利政策」は租税特別措置であるが、法制上の整合性が可能であろうか。また、化肥、農薬、農機などの销售价格に対する最高限度価格などの規制が市場経済の条件下で可能であろうか。全国の農家の、例えば化肥購入が一元的に共同購入に組織され、化肥工業界側も価格交渉権が一元化され、双方の団体交渉によって協議価格の形式を通じて市場価格を規制することに成功すれば、問題の解決に接近できる。しかしそのような方法は「社会保障」にぞくするものではない。また農用工業企業経営に対する「最高利潤率」規定は市場経済の原則に背反するのではないか。

第5項。第三者機関とも言える「農業生産監測機構」を設立して農民利益を保護する。「質量監測」は農産物取購部門の「合理定価」を指標とする。この主旨から考えると価格管理機構である。市場経済の条件で、第三者機関が価格管理に成功するのは難しい。なぜなら市場経済は第三者機関を予定せず、第三者による価格管理と矛盾するからである。しかし①第三者機関でなく農民の利益代表機関が設立され、②その機関が農産物および農用工業品の価格形成に対し実効ある介入をする

ならば、農民に対する利益保障は可能である。その実効ある介入とは、農民の利益代表機関が基金を蓄積し、農産物現物、農用工業品現物を備蓄保存し、市場における需給、価格変動に対し、市場に対する現物の投入、供給、現物の買付け隔離の作業を通じて需給調整機能を発揮することである。しかし、それは社会保障にぞくするものではない。但し、基金の造成に社会を代表して国家が参加し、農民の利益保護が社会的利益に合致するならば、社会保障体系とみることは可能である。

### (3) 日本農業と社会保障の諸形式

前出の『経済参考報』評論員の見解は、市場経済についての認識に欠点があるが、「社会保障体系」の見地から5点を提起したことは参考に値いする。その見地に立つと、日本農業における社会保障体系として次の諸制度を包含することができるであろう。

#### 農業災害補償制度

「農業災害補償法に基づく農業災害補償制度は、農業者が不慮の事故に因って受けることのある損失を補てんして農業経営の安定を図り、農業生産力の発展に資することを目的としています。

現在、農作物共済、蚕繭共済及び家畜共済の必須共済事業のほか、果樹共済、畑作物共済、園芸施設共済及び建物共済等の任意共済事業を行っています。

これらの各種の共済事業のうち、農作物共済事業は、農業者の耕作する水稲、陸稲及び麦についての災害による損害を補てんするため、おおむね1又は2以上の市町村の区域を単位に設立されている農業共済組合又は共済事業を行う市町村が農家との間に共済事業を行い、都道府県単位に設立されている農業共済組合連合会が、その共済責任のうち異常部分及び通常部分の一部につき保険事業を行い、国がその保険責任のうちの異常部分につき再保険事業を行う、いわゆる三段階制がとられています。

また、国は、この事業の健全な発展を図るため、農業共済団体等の指導監督を行うほか、共済掛金や事務費の国庫負担を行う等の助成措置を講

じています。

1974年から実施されたこの制度は、これまでに幾多の改正を経てきましたが、農作物共済についての主な改正は次のとおりです。

- (1) 1963年に、①組合等の手持ち共済責任の拡充、②画一的強制加入方式の緩和、③損害補てん内容の充実、④共済掛金率設定方式及び共済掛金率の国庫負担方式の合理化、⑤水稻病虫害の共済事故除外と共済掛金の割引を主な内容とする改正(1963年法律第120号、1964年産から適用)。
  - (2) 1971年に、①農家単位引受方式の選択的導入、②共済掛金国庫負担方式の合理化、③新規開田地等における水稻は原則として当分の間引受けないこと等を内容とする改正(1971年法律第79号、1972年産水、陸稲から適用)。
  - (3) 1976年に、①単位当たり共済金額の引上げ、②全相殺の農家単位引受方式の導入、③農家単位引受方式における一筆全損耕地に対する共済金の特例支払、④水稻病虫害損害防止給付等をその内容とする改正(1976年法律第30号、1977年産水、陸稲から適用)。
- なお、この改正により1978年産麦からは従来の一筆単位方式のほかに、半相殺、全相殺の農家単位引受方式が導入された。
- (4) 1985年に、①共済掛金国庫負担方式の合理化、②危険段階別共済掛金率の設定方式の導入、③水稻共済の当然加入基準の緩和を内容とする改正(1985年法律第50号、1985年政令第291号、1986年産から適用)。

この制度が、その目的を十分果たすためには、当事者の努力はもちろんのこと、関係者の深い理解と支援を得ることが必要と考えます(農林水産省保険業務課『農業災害補償法に基づく農作物共済の概要』1992年8月刊)。

### 食糧管理制度

「食糧管理制度は、国民食糧の確保及び国民経済の安定を図るため、米麦等の食糧を管理し、その需給及び価格の調整並びに流通の規制を行うという食糧管理法の目的を達成するため、各種の施策を講じているが、その基本的内容は次のとおりである。

1. 基本計画及び供給計画の策定。政府が生産者と消費者の中間に立って品質等の要素にも配慮しつつ、責任をもって年々の需給事情を踏まえ、国民に対する米穀の安定的な供給を図るため、農林水産大臣は毎年、米穀の管理に関する基本計画を策定する。

また、農林水産大臣は毎年、消費者に対する米穀の適正かつ円滑な供給を確保するため、基本計画に即して供給計画を定め、都道府県別、期間別の具体的な米穀供給のあり方を明らかにする。

2. 生産者に対する政府への売渡義務の賦課。基本計画によって『政府の管理すべき米穀の数量』とされた数量(流通機構を通じて国民に供給される必要のある米穀の数量)を個々の生産者に配分することにより、政府への売渡義務を課す。但し、自主流通米として出荷される米穀については自動的に政府への売渡義務が解除される。

3. 政府買入価格の決定。政府米の買入価格は、生産費及び物価その他の経済事情を参酌して、米穀の再生産を確保することを旨として、毎年、米価審議会の議を経て定められる。

4. 政府米の売渡し。政府米は供給計画に即して卸売業者等に売却される。なお、その際の政府売渡価格は、家計費及び物価その他の経済事情を参酌して、消費者の家計を安定せしむることを旨として、毎年、米価審議会の議を経て定められる。

5. 自主流通米。指定法人が基本計画に即して作成し、農林水産大臣が認可した自主流通計画に即して流通する自主流通米は、政府を通じることなく流通し、その価格形成も原則として市場原理に委ねられている。なお、1990年に産地、品種、銘柄ごとの需給動向、品質評価を価格に的確に反映させるための、自主流通米の価格形成の場における入札制度が発足した。

6. 集荷業者の指定及び販売業者の許可。基本計画等に従った流通によって国民に米穀の安定供給が確保されるよう、米流通を業とする者については指定、許可制によって業者の特定を行うとともに、日常的な指導、監督を行っている。

政府米、自主流通米ともに、農林水産大臣の指定する集荷業者(一次集荷業者及び二次集荷業者)の手を経て集荷され、都道府県知事の許可する販

売業者及び小売業者の手を経て消費者に供給される」(食糧庁企画課『食糧管理の現状』1992年12月刊による)。

食糧管理制度は農民の手から離れ消費者の手に入る米の全量について、その数量と価格を管理する制度である。その制度の重要な一部として米作農民にたいし、生産費補償の形式を通じて、米作農業の存立を保障する制度が含まれている。農民の社会保障が「価格」範疇を通じて実行される例である。

### 野菜価格安定制度

「野菜生産出荷安定法は、1966年の第51国会で成立し、同年7月1日法律第103号として公布されました。法制定後10年目に当たる1976年には、その大改正が行われました。この野菜法は国の野菜対策の根拠法ですが、第1条にその目的が書かれています。要約しますと、この法律は、主要な野菜について、一定の生産地域の生産と出荷の近代化を計画的に推進するとともに、一定の消費地域へ出荷された野菜の価格が、著しく値下がりした場合の生産者補給金の交付、及び一定の消費地域に、野菜の安定的な供給を図るため、主要な野菜の売渡しなどの業務を行う野菜供給安定基金の制度を確立することによって、主な野菜産地での野菜価格の安定を図り、もって野菜農業の健全な発展と国民消費生活の安定に寄与することを目的としたものです。」(野菜供給安定基金『1990年度野菜価格安定事業の手引』1990年8月刊による)。

農民に対する社会保障は、第一は農業災害による損失の補償、第二は価格形式による農業再生産の保障であり、第三は後述するように健康保険および年金保険の形式による生活保障である。第二の価格形式の保障は、食糧管理の例のように、生産、流通が政府の強権による管理であるから、保障財源は国庫に責任が求められる。ここに例示した野菜価格保障は、生産、出荷が任意であるため、保障財源は国庫、都道府県財政、生産者拋出の三方面に及ぶ。

### 農業者年金基金制度

「1971年1月から実施された農業者年金は、農業構造の改革、近代化の要請に基づき、後継者へ

の移譲による農業経営者の確保、経営の若返り、経営規模の拡大とともに農業者の老後生活の安定を目的にしている。いわば農業近代化と社会保障の両面を骨子として、国民年金に上乘せされたものである。この基金制度は、農業者年金事業を中心とし、そのほかに農業者年金事業の対象外の高齢経営主および零細経営主を対象に、一時金の支給を行う離農給付金事業、農地売買、農地取得資金の融資などの業務を行っている」(『日本農業年鑑』1980年版)。

「農業者年金事業は、一定の要件を満たす農業者を被保険者として保険料を徴収し、被保険者が老齢に達し、経営移譲をした場合に、保険料を納めた期間に応じて経営移譲年金を支給(60歳になる前に経営移譲をしたときは60歳から、60歳から65歳になるまでの間に経営移譲をしたときはその時から。支給の繰下げを申し出たときはその支給開始時として指定した月から)するとともに、経営移譲をしなかった者には農業者老齢年金を支給する事業である」(農業者年金基金『1992年度事業年報』による)。

### (4) 農村の社会保障の諸形式

前述において、私は『経済参考報』評論員論文が広義の「社会保障」概念を提起したことに、参考に値すると述べた。その見地から、日本農村の社会保障の諸形式を例示した。すなわち、農業災害補償制度、食糧管理制度、野菜価格安定制度、農業者年金基金制度の4形式である。

それらのうち農業災害補償制度は農業共済組合を基盤として、その上部構造に国家保障を配したものである。また農業者年金基金制度は「農業近代化と社会保障の両面を骨子として、国民年金に上乘せされたもの」である。いずれも通念としての社会保障制度に属すると云うことができる。

しかし、食糧管理制度と野菜価格安定制度は、社会保障制度の通念にしたがったものとは言い難く、社会保障制度として概括するには考察を要する。とくに食糧管理制度は、政府の権力的制度であって、一片の保険的性質もなく、農民参加の選択の余地を欠く。これをはたして社会保障制度と称することができるか。しかし、この食糧管理制度によって一定の自然リスク、市場リスクが緩和、吸

取されて米作農業の再生産が保障されるという事実  
に立脚すれば、そして他の社会保障制度と匹敵  
できる保障効果を挙げた実績に照らせば、社会保  
障制度の有力な一形式とすることも肯定できるで  
あろう。

野菜価格安定制度も同一に論ずることができる。  
ちなみに同類の制度として、鶏卵価格安定基金、  
肉用牛価格安定基金、配合飼料供給安定基金の  
あることを指摘しておく。

上述した農村社会保障の諸形式の要点を表示す  
ると次のとおりである。

|           | 保障形式 | 危険種類 | 保障の質     | 国庫の能  |
|-----------|------|------|----------|-------|
| 農業災害補償制度  | 共 済  | 自然災害 | 所得平準化、追加 | 保険金負担 |
| 食糧管理制度    | 価 格  | 市場危険 | 国庫補助     | 管理費負担 |
| 野菜価格安定制度  | 価 格  | 市場危険 | 所得平準化    | 基金負担  |
| 農業者年金基金制度 | 保 険  | 自然危険 | 所得平準化    | 年金補助  |

この一覧表は研究方法として、(1)危険は自然性  
のものもあれば、社会性のももあること、(2)風  
険に対する保障のうち、社会保障の形式は多様で  
あること、(3)社会保障の内実には被害者（保険の  
受け取り人）の保険料金の分配、つまり所得平準  
化と言うべきものから、全面的に国庫補助に依存  
するものなど、多様であることなどを前提として  
いる。換言すると「社会保障」は「社会保険」と  
同一でなく、社会保険を含む多様の形式があるこ  
とを前提としている。

この一覧表の作成において留意したことは、保  
障における国庫支出の役割の多様性である。例え  
ば農業災害保障制度の場合、国庫は農家との分担  
関係において保険料を負担する。他方、農業者年  
金基金制度の場合、基金が農民に対して支払う年  
金の一部に対して補助金を支出する。食糧管理制  
度の場合、事業管理費は「食糧管理特別会計」の  
欠損として計上され、その欠損額の全額が「一般  
会計」からの繰入れによって補填される。つまり  
補助金支出に依存する。このように国庫支出の形  
式は多様である。その多様性が何に由来するか。  
考察を要する課題である。

## (5) 社会保障における需給と供給

### 1. 農業リスクの特徴

一般的に保障、保険において、供給される保  
障、保険の対象をなすリスク（危険）は多様な特  
徴をもって存在する。農業におけるリスクは対極  
にある保障、保険の方法を規定する程に多様であ  
る。このリスクの多様性に関する考察は保障研究  
の基礎的課題をなす。農業リスクの多様性はつぎ  
の如くである。

- ① 地域性。自然災害を例にとると、同じ異常  
自然条件のもとであっても、農業災害は地域  
（広域局地）によって相異なる。
  - ② 農業の業種の差。同じ異常自然条件のもと  
であっても、水稲作に災害が生じるが、蔬  
菜、果実には影響がないという差である。
  - ③ 品種の差。例えば台風のような異常自然条  
件が与える災害が、同じ水稲作であっても、  
早生種に被害なく、中晩生種に被害を与える  
という差である。
  - ④ 技術の差。1993年の夏期冷害の場合、水稲  
作の水灌の適と不適、化学肥料依存と有機質  
肥料施用の差によって、被害の差が生じた。
- 以上の各種の差別、多様性のため、農業リスク  
についていわゆる「標準」を求めることが難し  
い。養老あるいは健康についての保険のように、  
年齢と疾病の標準、平均寿命を計算して保険料が  
算出されるが、農業災害については標準あるいは  
モデルを想定して、保険を設定することは難し  
い。

また、通常災害と異常災害という災害の状況の  
相違も論点である。通例として通常災害は、一般  
の共済方式で解決するが、異常災害については、  
国庫支出による補償方式が準備される。

### 2. リスクに対する保障

リスクが「保障」を求める「需要」であるとす  
ると、保障は供給である。ここに需要と供給の関  
係が成立する。保障については、保障の主体、保  
障の方法、保障の財源、保障の水準が問題であ  
る。

- ① 保障の主体。日本農村の「社会保障」の経  
験によると、保障の主体には共済組合、保険



機構、基金および政府などがある。

- ② 保障の方法。保険あるいは共済、基金による給付、国庫補助の方法がある。また、再保険契約にもとづく国庫支払いがある。
- ③ 保障の財源。保障方法の如何によってその財源も変わる。共済の場合の財源は、負担者でもあり、受給者でもある共済組合員の共済掛け金であるから、組合員相互間の部分的な所得再分配である。保険の場合も基本的に同じである。しかし、例えば「農業共済再保険特別会計」の例のように、共済事業の一部分が政府保険事業に再保険関係を設定した場合は、国庫金が財源となる。次に政府が部分的に積立に参加した基金の場合も、その部分に関して国庫金が財源となる。最後に、食糧特別会計制度における米の売買価格差については、特別会計の欠損金額が一般会計によって補填される関係を経由して、国庫負担となる。売買価格差は生産者と消費者の双方が受益するので、その一部は農民に対する国庫負担の所得追加となる。
- ④ 保障の水準。保障の水準は各種制度の間を比較しても多様であり、受給者の経営費、家計費と比較しても多様である。リスク(需要)に対する保障(供給)の充足率は(1)当該保障制度の目的によって相異なる。(2)受給者の需要(保障を要求する経営費、家計費)の個人差によって相異なる。

### 3. リスクと保障

#### (1) 保障の方法、形式

まず相互保障形式。代表的なものが共済組合であり、リスクと保障の対応関係の個人差を利用したものである。つぎは保障の分散を目的とする形式。代表的なものは連合会形式であり、その実質は再保険である。農業共済組合連合会の再保険方法の例にみるように、再保険において政府直営の保険事業が登場する。

最後に国家保障を挙げる。食糧管理制度における管理量の国庫負担、野菜価格安定基金の積み立における国庫負担、農業共済事業における保険料の国庫負担、農民年金制度における支給年金に対する国庫補助がある。いずれの場合も、国家は社

会の代表として、リスクと保障のあいだの矛盾の積極的な解決者として機能する。なぜ、国家が矛盾の調整者として機能するのかは、社会保障制度研究の核心をなす論点である。

#### (2) 相互保障の性格

①相互保障の関係において、「今日のリスク者(需要者)は明日は保障者(供給者)である。今日の保障者は明日はリスク者である」。相互関係の範囲がリスク量と保障量の一致を超えたとき、つまり、リスクが保障能力を超えたとき、第三者、例えば再保険者あるいは国家の関与を必須とする。

②相互保障の関係における矛盾。リスクの受け手と保障の出し手の関係において、リスクが保障の能力を超えることは、一種の社会的矛盾である。この社会的矛盾は、第三者、つまり社会の代表によって解決されなくてはならない。国家は社会の代表として介入する。問題が経済問題であるから、国家はもっぱら財政方面において機能する。

## III 農業災害と社会保障

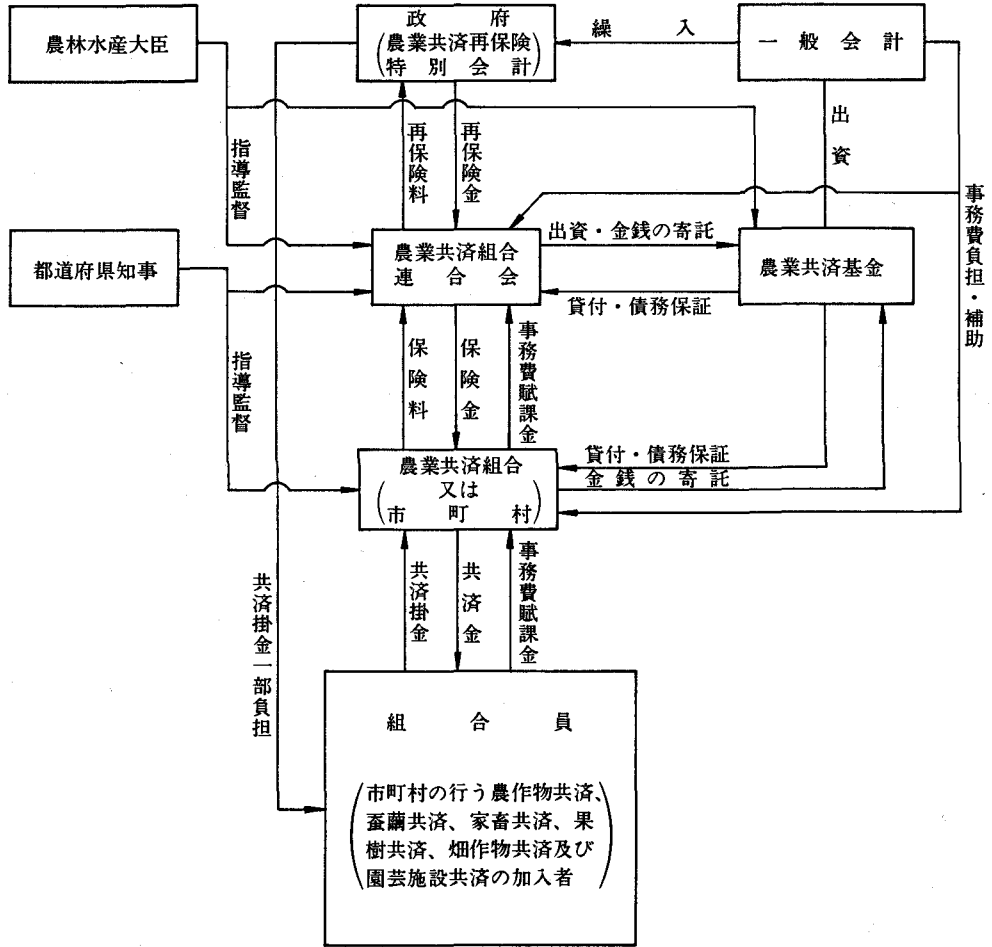
### (1) 農業災害補償制度の機構

掲図のように、農業共済組合(市町村役所が業務を執行する場合もある)を基盤として、都道府県級の農業共済組合連合会、政府(農業共済再保険特別会計)に至る三段階制の機構がある。

共済組合は農家=組合員から共済掛金を徴収し、被災農家に共済金を支払うなど、直接農家と接触する業務を執行する。

共済組合は大災害に見舞われ、共済金の支払いが巨額となり、個別の組合の支払能力を超える場合に備え、共済責任の一部を都道府県段階の農業共済組合連合会の保険に付す。連合会はまた、その保険責任の一部を全国段階である政府に再保険して、被害の態様に応じ、その危険をより広い地域に分散し、農家に対する共済金の支払に支障が生じないようにしている。

基層組織は、組合、市町村ともに合併によって急速に減少している。それに伴って基層組織の規模は拡大し、事務処理能力は向上した。その区域



(注) 農林水産省保険管理課『農業災害補償制度の概要』1993年11月刊による。

図1 農業災害補償制度の機構

表3 農業共済組合組合等数の推移

| 年 度                | 1965  | 1970  | 1975  | 1980  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 組 合 数              | 2,835 | 2,037 | 1,309 | 1,087 | 769   | 711   | 665   | 630   | 599   | 539  | 527  | 507  | 490  |
| 共済事業を行う市町村         | 872   | 1,165 | 1,177 | 1,187 | 864   | 785   | 642   | 543   | 472   | 386  | 374  | 356  | 348  |
| 計                  | 3,707 | 3,202 | 2,486 | 2,274 | 1,633 | 1,496 | 1,307 | 1,173 | 1,071 | 925  | 901  | 863  | 838  |
| 推移(1965年を100とした場合) | 100   | 86    | 67    | 61    | 44    | 40    | 35    | 32    | 29    | 25   | 24   | 23   | 23   |

(注) 各年4月1日現在である。

(資料) 農林水産省保険管理課『農業災害補償制度の概要・主要指標』1993年4月刊による。

が2以上の市町村の区域に及ぶ「広域組合」は、例えば1993年度末において517組織であって、総数838組織の63%弱を占めるに至っている。

ちなみに事業の種類は農作物(水稲、麦、陸

稲)、蚕繭、家畜、果樹、畑作物、園芸施設など6事業38品目に及ぶ。そのうち農作物、蚕繭、家畜の3共済事業は義務的性質の「必須事業」である。その他は地域の実態に応じて実施すると定め

表4 広域組合等の推移

| 年 度                  | 1965  | 1970  | 1975        | 1980         | 1985         | 1986         | 1987         | 1988         | 1989         | 1990         | 1991         | 1992         | 1993         |
|----------------------|-------|-------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 広域組合等数<br>(うち一部事務組合) | 13    | 57    | 192<br>( 5) | 229<br>( 10) | 374<br>( 45) | 405<br>( 58) | 443<br>( 75) | 472<br>( 90) | 489<br>( 96) | 515<br>(107) | 519<br>(112) | 516<br>(113) | 517<br>(114) |
| 広域組合等内の市町村数<br>(A)   | 46    | 296   | 997         | 1,254        | 2,001        | 2,167        | 2,387        | 2,546        | 2,666        | 2,840        | 2,862        | 2,894        | 2,919        |
| 全組合等内の市町村数<br>(B)    | 3,415 | 3,303 | 3,280       | 3,278        | 3,276        | 3,276        | 3,244        | 3,238        | 3,241        | 3,244        | 3,238        | 3,235        | 3,235        |
| (A)/(B) (%)          | 1.3   | 9.0   | 30.4        | 38.3         | 61.1         | 66.1         | 73.6         | 78.6         | 82.3         | 87.5         | 88.4         | 89.5         | 90.2         |

- (注) 1 「広域組合等」とは、その区域が2以上の市町村の区域に及ぶ組合及び一部事務組合をいう。  
 2 市町村数には、東京都の23区をそれぞれ1つとして含めている。  
 3 全組合等内の市町村数は、1986年度までは全市町村数、1987年度以降は組合等内の市町村の合計数である。  
 4 各年4月1日現在である。

(資料) 農林水産省保険管理課『農業災害補償制度の概要・主要指標』1993年4月刊による。

られている。農作物、蚕繭の両共済事業の場合、一定経営規模、例えば水稲の場合20アール以上の耕作面積の者は「当然加入」、つまり事実上の強制加入制である。

国は農家の支払う共済掛金の一部（おおむね1/2）、共済事業を営む団体の事務費の一部を負担する。前者は農業共済再保険特別会計から、後者は一般会計からの支出による。

## (2) 農作物共済事業の方法

農家の組合加入と組合による責任引受け。  
 農業共済組合加入資格〔この場合、水稲、陸

稲、麦の耕作面積が下限10アール以上であり、都道府県知事が定めた、当然加入基準、例えば20アールを有する農家は組合に加入する。組合は組合の定めた共済引受方式によって責任を引受ける。

一般的には「一筆単位引受方式」である。例えば1戸の農家の耕地面積2ヘクタールが10ヶ所（10筆）に分散しているとすると、例えば1筆20アールが共済契約の単位となり、1筆ごとの減収量はその耕地の基準収穫量（平年収穫量）の30%を超えると、組合は加入農家に共済金を支払う。

### 引受方式

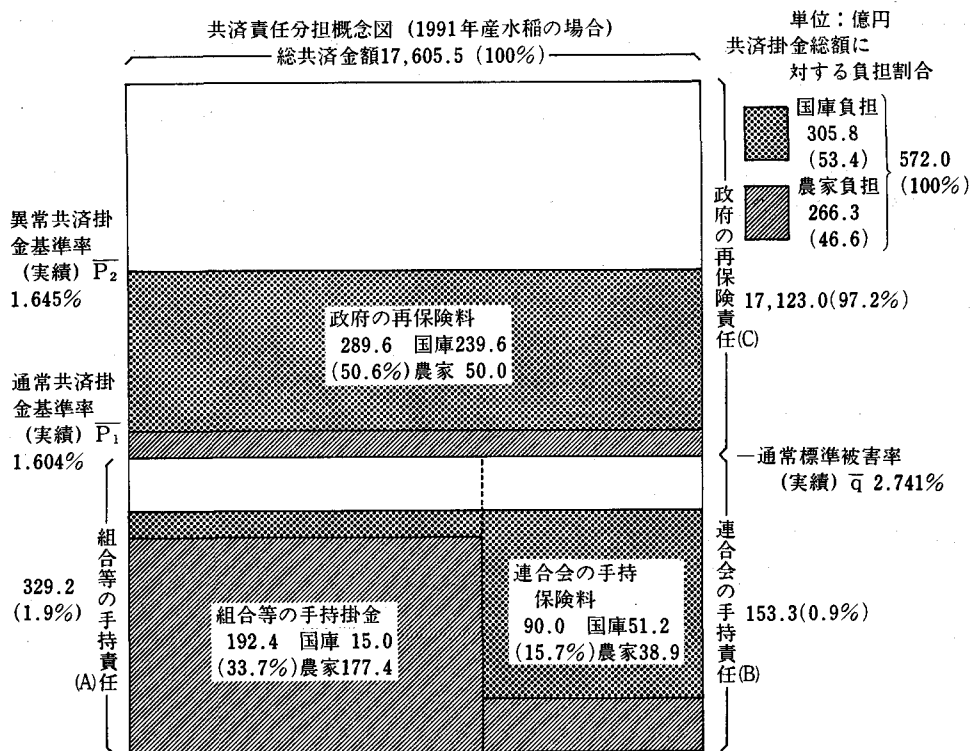
| 引受方式        | 対象農作物   | 内 容  |
|-------------|---------|--|
| 一筆単位引受方式    | 水稲、陸稲、麦 | 耕地一筆ごとの減収量（その耕地の基準収穫量から収穫量を差し引いた数量）がその耕地の基準収穫量の3割を超えるとときに共済金を支払います。  |
| 半相殺農家単位引受方式 | 水稲、麦    | 農家の被害耕地に係る減収量の合計がその農家の基準収穫量（その農家の耕地ごとの基準収穫量の合計）の2割を超えるとときに共済金を支払います。 |
| 全相殺農家単位引受方式 |         | 農家の減収量（その農家の基準収穫量から収穫量を差し引いた数量）がその農家の基準収穫量の1割を超えるとときに共済金を支払います。      |

- (注) 1 一筆とは、農道、けいはん、水路等をもって判然と区画された耕地をいいます。  
 2 一筆方式、半相殺方式は、組合等が選択して実施できます。全相殺方式は、乾燥調製施設（ライスセンター等）の計量結果（麦については売渡数量によることも可）によって収穫量を確認しますので、農林水産大臣が都道府県知事の意見を聴いて指定した地域（組合等の区域の一部も可）及び5ha以上の耕作面積を有する等省令で定める一定の要件を満たす者に限られます。  
 3 基準収穫量とは、いわゆる平年収穫量のこと、組合等が耕地ごとに設定します。

(資料) 農林水産省保険管理課『農業災害補償制度の概要』1993年11刊による。

表5 共済責任分担関係

|             | 手持責任     | 分 布   | 手持掛金  | 国 庫   | 農 家   | 分 布   |
|-------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
|             | 億円       | %     | 億円    | 億円    | 億円    | %     |
| 共 済 組 合 (A) | 329.2    | 1.9   | 192.4 | 15.0  | 177.4 | 33.7  |
| 連 合 会 (B)   | 153.3    | 0.9   | 90.0  | 51.2  | 38.9  | 15.7  |
| 政 府 (C)     | 17,123.0 | 97.2  | 289.6 | 239.6 | 50.0  | 50.6  |
| 計 (A+B+C)   | 17,605.5 | 100.0 | 572.0 | 305.8 | 266.3 | 100.0 |



- (注) (1) 各段階における形式上の責任
- |                      |         |          |
|----------------------|---------|----------|
| 組合等の共済責任 = A + B + C | (共済金額)  | 17,605.5 |
| 連合会の保険責任 = B + C     | (保険金額)  | 17,276.3 |
| 政府の再保険責任 = C         | (再保険金額) | 17,123.0 |
- (2) 実質上の責任分担
- |              |              |          |
|--------------|--------------|----------|
| 組合等の共済責任 = A | } (通常責任共済金額) | 482.5    |
| 連合会の保険責任 = B |              |          |
| 政府の再保険責任 = C | (異常責任共済金額)   | 17,123.0 |

(注) 農林水産省保険業務課『農業災害補償法に基づく農作物共済の概要』1992年8月刊による。

図2

共済金額

単位数量 (kg) 当り共済金額 × 耕地の基準収穫量の70%。単位数量当り共済金額は米、麦の単位当り価格を限度として農林水産大臣が定める金額である。

共済掛金

共済金額 × 共済掛金率  
共済掛金率は、農林水産大臣が過去一定年間 (原則20年間) における被害率を基礎として定める農作物基準共済掛金率を下らない範囲において

て、共済組合が設定する。農作物基準共済掛金率は、一般に3年ごとに改定される。ちなみに1993年産水稻の共済掛金率は2.8%と定められた。

共済掛金に対する国庫負担は1/2である。1991年産水稻の実績によると、農家1戸平均で共済掛金19,563円、うち国庫負担10,457円、53%であった。10アール当りで共済掛金3,122円うち国庫負担1,669円、53%であった。

### 損害発生の通知と損害評価

農家は共済事故が発生し、共済金の支払を受ける損害があると認めるとき共済組合に通知する。通知があると、農林水産大臣が定める損害認定準則にもとづいて、損害評価が行われる。共済組合は通知のあった耕地について、収穫以前に、収穫量を実測調査し、損害評価会の意見を聞いたのち、耕地ごとに共済減収量を認定する。

### 共済金

共済金の支払額。一筆方式の場合、30%を超える減収となった耕地について、次の算定により共済金が支払われる。

$$\text{共済金の支払額} = \text{単位当り共済金額} \times \text{共済減収量}$$

$$\text{共済減収量} = [\text{被害耕地の基準収穫量} - \text{被害耕地の収穫量}] - \text{被害耕地の基準収穫量} \times \frac{30}{100}$$

### 保険における責任分担

保険関係、再保険関係の成立。共済組合と組合員の間に共済関係が成立したとき、同時に、連合会と共済組合の間に保険関係が成立し、また、連合会と政府との間に再保険関係が当然に成立する。

共済責任の分担(「共済責任分担概念図」参照)。

共済組合の保有する責任は総共済金額(A+B+C)のすべてである。そのうち総共済金額に通常標準被害率を乗じて得た額=通常責任共済金額(A+B)の一定割合の額(B)と通常責任共済金額を超える部分の額(異常責任共済金額(C))との合計額C保険金額(B+C)は、連合会の保険に付しているの、実質的な責任は通常責任共済

金額の一定割合(50~80%)の額(A)だけである。

### 無事戻し

共済組合は毎事業年度、前3年度間に支払を受けた共済金及び、前2年度間に支払を受けた無事戻金の合計金額が、前3年度間に共済責任期間が満了した共済目的の種類に係る共済掛金のうち、組合員等負担部分の金額の1/2に相当する金額に満たない組合員に対して、総会または総代会の議決をへて無事戻しをすることができる。

## IV 農業再生産と社会保障

### (1) 食糧管理制度

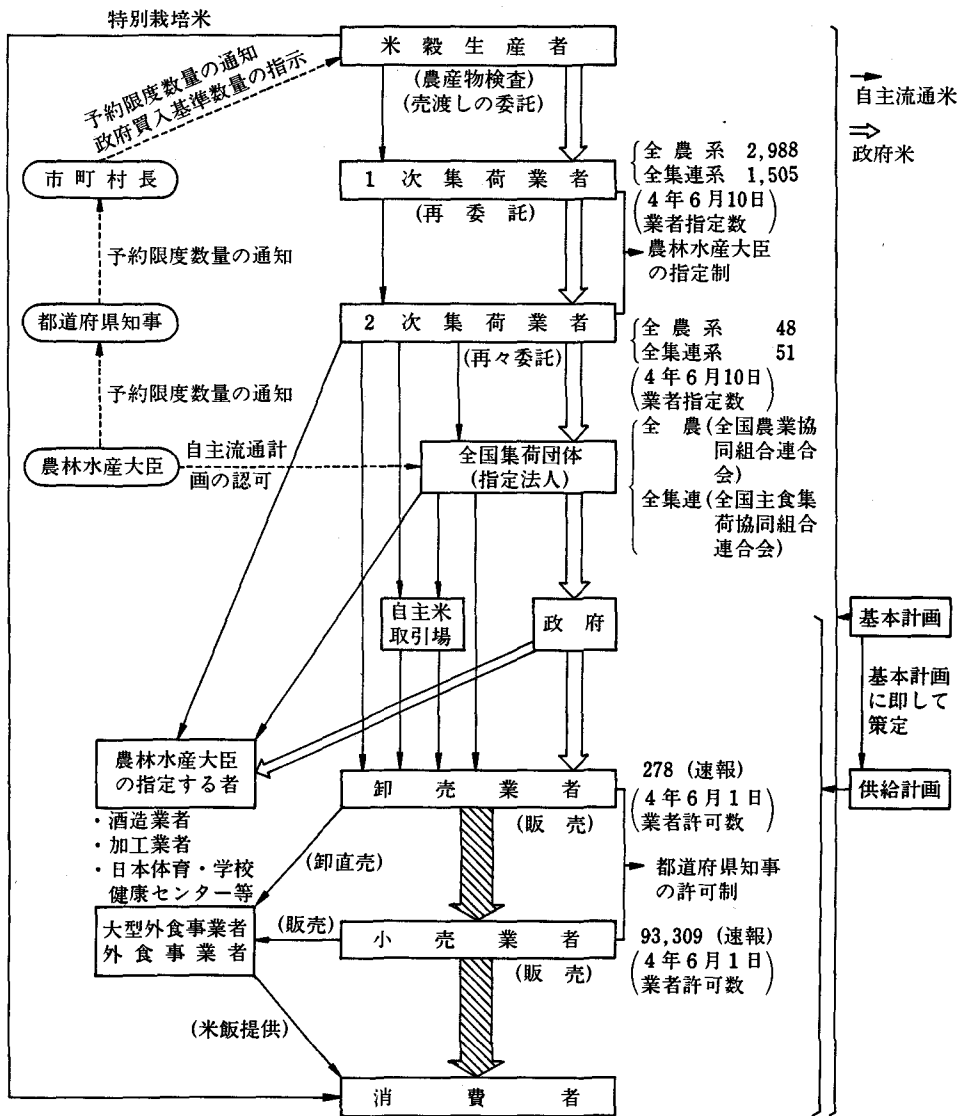
食糧管理制度の原形は、まず1、二重米価制である。すなわち、生産費、物価その他の経済事情を参酌して、米穀の再生産を確保するための生産者米価。消費者の家計費、物価その他の経済事情を参酌して、消費者の家計を安定させるための消費者米価。それは相互にリンクすることのない、別次元に立つ二種類の米価である。つぎ2、全量の政府管理。生産された米穀のうち農家の自家保有米を除く全量を、政府が管理する。そして、食糧管理経費の全額を特別会計として計上し、国庫の負担とする。つまり生産者の販売価格から控除せず、消費者の購入価格に加算せず。

流通量の政府による管理は、産地集荷過程は1次、2次の指定集荷業者に依存し、都市分荷過程は、都道府県知事の許可を得た卸売、小売業者に依存するものである。

今日、政府米は上述の原形に準拠して流通し、その数量は、自由米を除く流通量の約30%をしめる。70%をしめるのが政府の指導する米穀市場を経由する自主流通米である。

### (2) 二種類の価格形成

政府統計(「農村物価賃金統計」)によると、1991年の農家販売価格は、政府米16,240円(60kg)、自主流通米20,740円(同)であった。その差額は約30%と言ってよい。二種類の米価は二種類の流通、二種類の価格形成の帰結であるが、基本は政



(注) 食糧庁企画課『食糧管理の現状』による。

図3 食糧管理機構・制度

府米の流通と価格形成であり、自主流通米はその派生である。

すなわち、政府米価格は、政府の諮問に対する米価審議会の答申という手続きを経て、政府が行政的手法を以って決定する。政府米は生産者＝政府買入価格、消費者＝政府売渡価格のいずれも、そのような行政的決定の米価である。

表示によると、1992年産米の政府買入生産者価格は16,392円であり、都市販売業者に対する政府売渡価格は18,123円であった。政府は買入＝売渡

しのさい、4,482円(60kg)の食糧管理費を支出するが、その費用は米価に転嫁されず、食糧管理特別会計の赤字額として計上され、一般会計からの繰入れによって補填される。したがって消費者支払いの小売価格に加算されるのは、販売業者経費2,840円(60kg)だけである。

このような流通と価格形成の状況のもとではじめて、政府買入価格は維持される。そしてそのような政府買入価格を基本として、自主流通米の派生価格が実現されるのである。「政府米の買入価

表6 主食用米の政府米、自主流通米の割合の推移

(単位:万トン、%)

| 米穀年度     | 政府米     | 自主流通米<br>① | 予約限度超過米 | 合計<br>② | 自主流通米の割合<br>①/② |
|----------|---------|------------|---------|---------|-----------------|
| 1975     | 518     | 174        | 0       | 692     | 25              |
| 1980     | 432     | 210        | 14      | 656     | 32              |
| 1983     | 398     | 284        | 1       | 683     | 42              |
| 1984     | 373     | 310        | 1       | 684     | 45              |
| 1985     | 347     | 288        | 31      | 666     | 43              |
| 1986     | 341     | 287        | 25      | 653     | 44              |
| 1987     | 330     | 263        | 17      | 610     | 43              |
| 1988     | 297     | 328        | 21      | 646     | 51              |
| 1989     | 229     | 352        | 5       | 612     | 58              |
| 1990     | 189     | 386        | 2       | 602     | 64              |
| 1991     | 170     | 395        | 4       | 576     | 69              |
| 1992(見込) | 170~180 | 390~400    |         | 565~575 |                 |

(注) 全農総合企画部『系統経済事業基礎統計 1992年版』による。

表7 米価、所得、労働報酬の推移

(単位:円)

|       | 米政府買入<br>価<br>(玄米60kg) | 同指数   | 水田10ア<br>ール当り所得 | 同指数   | 1日当り<br>家族<br>労働報酬 | 同指数   | 製造業<br>賃金 | 同指数   |
|-------|------------------------|-------|-----------------|-------|--------------------|-------|-----------|-------|
| 1965年 | 6,538                  | 100   | 34,744          | 100   | 2,008              | 100   | 1,120     | 100   |
| 1970  | 8,272                  | 126.5 | 43,102          | 124.1 | 2,493              | 124.1 | 2,266     | 202.3 |
| 1975  | 15,570                 | 238.1 | 91,534          | 263.4 | 6,953              | 346.2 | 5,133     | 458.3 |
| 1980  | 17,674                 | 270.3 | 73,885          | 212.7 | 4,972              | 247.6 | 7,530     | 672.3 |
| 1985  | 18,668                 | 285.5 | 80,388          | 231.4 | 6,133              | 305.4 | 8,912     | 795.7 |
| 1990  | 16,500                 | 252.3 | 69,796          | 200.9 | 5,821              | 289.9 | 10,403    | 928.8 |

(注) 農林水産省大臣官房調、統計情報部「農産物生産費調査」、労働省「毎月労働統計調査」による。製造業賃金は常用労働者5~29人企業の賃金をしめす。

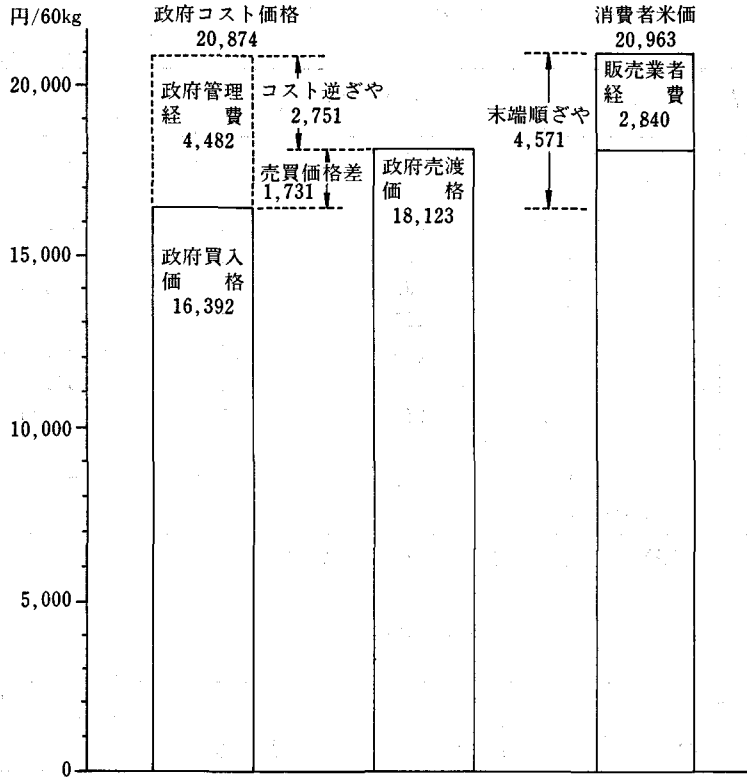
格は、生産費及び物価その他の経済事情を参酌して、米穀の再生産を確保することを旨として」定められる。

米穀政策は、1968—9年に米生産高が1,400万トン水準に達し、過剰在庫が累積するに至り、1970年以降減産政策に転ずる。生産者米価は、農家の生産費、所得補償原則から後退し、需給緩和の実勢を参酌した政策性価格に傾斜して、ひき上げ幅は少なくなる。1980年代後半には、前年並み据え置きか、ひき下げの傾向となる。しかし同期間に水稲作作業=田植え、収穫、調製、乾燥の諸作業の機械化が進行し、省力が進んだ。水稲作10アール当り労働時間は1965年141時間、1975年84時間、1985年57時間、1990年46時間と25年間に95

時間も短縮した。労働の質も変化し、継続的な筋肉労働から断続的な看視労働へと変化した。

労働時間が短縮したために、10アール当り労働所得も減少した。その反面、技術装備に伴う労働の質的向上が進み、単位時間当り労働報酬は向上した。1965年を基点とした指数でみると、1990年に政府米価は252、10アール当り所得201、労働報酬290、という状況である。単位時間当り労働報酬は指数300の水準にある。しかし、農村地方の兼業労賃の動向をしめす製造業、常用労働者5~29人企業の賃金は、1965年を基点とする指数で、1990年に929という高水準をしめしている。

以上の検討から結論されることは、食糧管理制度の政策価格は、価格そのものが所得向上を誘導



(単位：円)

|               | 政府買入価格<br>(A) | 政府売渡価格<br>(B) | 消費者米価<br>(C)=(B)+(E) | 政府管理経費<br>(D) | 販売業者経費<br>(E) | 政府コスト価格<br>(F)=(A)+(D) | コスト逆ざや<br>(B)-(F) | 売買価格差<br>(B)-(A) | 末端順ざや<br>(C)-(A) |
|---------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|------------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 1 トン 当たり      | 273,200       | 302,050       | 349,383              | 74,699        | 47,333        | 347,899                | Δ45,849           | 28,850           | 76,183           |
| 60 kg 当たり     | 16,392        | 18,123        | 20,963               | 4,482         | 2,840         | 20,874                 | Δ 2,751           | 1,731            | 4,571            |
| 売渡価格に対する逆ざや比率 | -             | -             | -                    | -             | -             | -                      | Δ 15.2%           | 9.6%             | 25.2%            |

- (注) 1 政府買入価格は、平成4年度のうち1～5類1～2等平均包装込価格で、消費税相当分を含む。  
 2 政府売渡価格は、平成4年2月1日以降の内地米の原料玄米の消費税額分を含む価格である。  
 3 政府管理経費は、平成4年度予算の数値である。  
 4 資料出所は図3に同じ。

図4 米の価格と逆ざや関係 (1992年産政府買入価格決定ベース)

する性質のものから、技術革新による省力、コスト節約効果が農家経営内部に留保され、労働報酬単価の向上に貢献する性質のものに変化したことである。

## V 市場変動と社会保障

### (1) 野菜価格安定事業

食糧管理制度は、米穀経済に特有の市場リスクに



対する制度である。年一回の生産であり、国民的食糧である米穀の市場リスクは、生産者＝農民のリスクであると同時に、消費者＝勤労者のリスクでもある。この特殊なリスクは生産の側において農民が、消費の側において勤労者がそれぞれ個人的に解決することのできない性質のリスクである。したがってその解決の任務は社会に託されるのであり、国家は社会の任務を執行しなければならなかった。

食糧経済におけるリスクと比べて、野菜のリスクは特殊である。野菜のリスクは短期的、局地的であるから、短期的、局地的に解決されなければならない。「野菜生産出荷安定法」(俗称「野菜法」。1966年7月公布)を根拠法として、政府が主宰する「野菜価格安定事業」は、1960年代における

国民経済の高度成長がもたらした“都市問題”に対する施策である。それは農村にも波乱を起すのであるが“都市問題”の農村への波及である。“都市問題”と言うのは、国民経済の高度成長が促進した人口の都市集中を基調とする問題である。都市に集積された巨大な野菜消費需要と、その巨大需要が促進した特定の農村における巨大な野菜生産供給との結合に関する問題である。この問題の解決も社会に託されるのであり、国家が社会の名においてその任務を執行しなければならない。

野菜価格安定事業は、指定消費地域として34地域、105都市を、指定野菜として14種類29種別を、指定産地として1,187産地を指定している(1990年

表8 野菜指定産地と指定野菜の占有率の推移

(単位:千トン、%)

| 品目                  | 1986  |          |      | 1987  |          |      | 1988  |          |      | 1989  |          |      | 1990  |          |      |
|---------------------|-------|----------|------|-------|----------|------|-------|----------|------|-------|----------|------|-------|----------|------|
|                     | 指定産地数 | 指定野菜の出荷量 | シェア  | 指定産地数 | 指定野菜の出荷量 | シェア  | 指定産地数 | 指定野菜の出荷量 | シェア  | 指定産地数 | 指定野菜の出荷量 | シェア  | 指定産地数 | 指定野菜の出荷量 | シェア  |
| キャベツ<br>(4月～3月)     | 131   | 560      | 40.4 | 131   | 540      | 39.3 | 123   | 527      | 39.7 | 124   | 539      | 39.4 | 122   | 484      | 37.2 |
| きゅうり<br>(7月～6月)     | 196   | 244      | 28.4 | 195   | 236      | 27.9 | 188   | 237      | 29.5 | 189   | 238      | 29.5 | 188   | 232      | 30.1 |
| 秋冬さといも<br>(8月～3月)   | 39    | 31       | 14.2 | 39    | 30       | 13.6 | 37    | 30       | 13.6 | 37    | 21       | 10.0 | 37    | 18       | 9.7  |
| だいこん<br>(4月～3月)     | 115   | 269      | 13.9 | 116   | 251      | 13.6 | 110   | 256      | 14.3 | 117   | 259      | 14.4 | 120   | 247      | 14.4 |
| たまねぎ<br>(4月～3月)     | 80    | 482      | 45.9 | 80    | 522      | 46.8 | 76    | 452      | 42.7 | 76    | 464      | 43.2 | 74    | 450      | 40.1 |
| トマト<br>(7月～6月)      | 139   | 150      | 21.1 | 131   | 147      | 20.2 | 125   | 137      | 20.5 | 126   | 139      | 20.9 | 126   | 142      | 21.6 |
| なす<br>(7月～6月)       | 55    | 97       | 24.4 | 56    | 100      | 24.2 | 55    | 95       | 24.8 | 60    | 98       | 25.3 | 58    | 94       | 24.8 |
| にんじん<br>(4月～3月)     | 83    | 175      | 30.7 | 82    | 185      | 32.4 | 78    | 185      | 32.0 | 82    | 187      | 32.0 | 85    | 183      | 32.7 |
| ねぎ<br>(7月～3月)       | 39    | 61       | 16.2 | 42    | 59       | 16.1 | 40    | 49       | 14.8 | 41    | 50       | 12.6 | 45    | 46       | 13.2 |
| はくさい<br>(4月～3月)     | 104   | 429      | 39.6 | 100   | 400      | 38.9 | 95    | 335      | 35.7 | 95    | 366      | 38.1 | 92    | 299      | 33.8 |
| ピーマン<br>(6月～5月)     | 41    | 47       | 30.9 | 41    | 63       | 43.2 | 40    | 69       | 47.8 | 40    | 66       | 42.7 | 42    | 62       | 42.7 |
| 冬春ほうれんそう<br>(9月～6月) | 47    | 40       | 13.8 | 47    | 37       | 12.3 | 47    | 33       | 11.3 | 50    | 29       | 9.9  | 51    | 33       | 11.6 |
| レタス<br>(4月～3月)      | 92    | 248      | 53.7 | 92    | 254      | 55.1 | 89    | 251      | 54.9 | 89    | 251      | 48.3 | 91    | 265      | 55.6 |
| ばれいしょ<br>(4月～3月)    | 64    | 236      | 7.3  | 64    | 261      | 8.3  | 60    | 273      | 9.1  | 58    | 263      | 11.6 | 56    | 261      | 9.5  |
| 合計                  | 1,225 | 3,071    | 24.1 | 1,216 | 3,084    | 24.6 | 1,163 | 2,928    | 24.4 | 1,184 | 2,970    | 25.2 | 1,187 | 2,816    | 24.3 |

(注) シェアは農林水産省「野菜生産出荷統計」各年産。

(資料) 指定産地数・農林水産省食品流通局「野菜指定産地一覧」、指定野菜の出荷量「野菜安定基金」。

8月)。例えば京浜地域の27都、市の如くである。「これらの地域における野菜の需要を安定させることは、地域住民の消費生活上重要なことであると同時に、それらの地域での価格の動きが全国的な野菜の価格の動向に大きな影響力を持っています」(野菜供給安定基金『1990年度野菜価格安定事業の手引』p.6)とされている。

指定野菜は甘藍、胡瓜、里芋、大根、とまと、なす、人参、葱、白菜、ピーマン、ほうれん草、レタス、玉葱、馬鈴薯の14種類を基礎とし、例えば、大根は4月—6月春大根(12産地)、7月—9月夏大根(50産地)、10月—3月秋冬大根(58産地)の3種別(120指定産地)となる。

指定産地は全国1,187産地が種別野菜ごとに、都道府県知事の申し出を受けて農林水産大臣によって指定されている。指定の要件基準は次の3点である。

- (1) 面積。例えば甘藍、白菜など8種類の葉茎菜類は25ヘクタール、胡瓜など果菜類は15ヘクタール以上の産地。
- (2) 出荷数量。区域内で生産される指定野菜の出荷数量の1/2以上が指定消費地域に出荷すること。
- (3) 共同出荷組織などの出荷条件。当該指定野菜の区域内の共同出荷組織による出荷数量が、区域内の出荷数量の2/3を超えること。

ちなみに、1990年産について言うと、指定産地1,187地区からの指定野菜の出荷量は281万トンに達し、シェア(占有率)は指定消費地入荷の24%を占めるようになった。そのうち、もっとも高い占有率はレタスの56%であった。

### 業務区分

野菜価格安定事業の基礎制度は指定消費地区、指定野菜および野菜指定産地である。それを基礎として、対象野菜、対象指定消費地域(対象市場)と対象出荷期間とを組合わせて、業務区分を決定する。例えば、秋冬甘藍、京浜消費地域における、1990年11月1日から1993年3月までの3年間の、対象期間を一つの業務区分とする如くである。したがって後述する、価格補填の計算根拠となる平均販売価額、価格の保証基準額、最低基準額も、この業務区分との関係で算定される。登録

出荷団体が交付金交付の予約を申請する場合、関係(競合)する野菜指定産地から生産される野菜の種別と、その野菜が登録出荷団体の手を通じて、どの指定消費地域にどのくらいの数量が出荷されるかを把握し、業務区分、業務対象年間、申込期限、資金造成単位(つまり、いくら資金造成負担が要求されるか)、保証基準額、最低基準額を調査したうえで、どの業務区分と、何トンの出荷契約をするかを決定する必要がある(前出、野菜供給安定基金『手引』p.41)。

### (2) 資金造成と価格補填

#### 野菜供給安定基金

「野菜供給安定基金」は野菜法に基づいて1976年10月に設立された。「基金は……その社会的影響力も大きくなり、関係者の利害が必ずしも一致しない業務を基金という一つの組織で円滑に進めてゆくため、生産者、消費者のいずれにも偏しないことが要求されます。そのため、基金の組織及び財政面にわたる政府の監督が強化されるとともに、一方では生産者、消費者の両者の代表からなる評議員会を設け、さらに価格安定事業に関しては、旧野菜生産出荷安定資金協会(1966年10月設立、1976年10月改組—引用者)の会員である登録出荷団体を構成員とする協議会を設ける等、各方面の意見を徴することとしております」(前出、野菜供給安定基金『野菜価格安定事業の手引』p.14参照)。

元来、野菜生産安定事業(1962年6月開業)は都市の野菜問題の解決のために創設された。しかし、「総合農政」(1970年2月、閣議決定)が農政を生産者、消費者をふくむ社会各方面の利害を反映することを基礎とするに至ったのちは、野菜生産安定事業もまた、そのような性格をより一層鮮明にしたと言うべきであろう。

#### 生産者価格差補給交付金

野菜供給安定基金は「指定消費地域における指定野菜の価格の著しい低落があった場合」に、出荷団体を通じて生産者補給金を交付する。それは、業務区分ごとに定められている「保証基準額」以下に「平均販売価額」が低落した場合である。従来、各業務区分ごとに過去の卸売市場価格

表9 資金造成に係る負担割合及び補助割合

| 指定野菜<br>の種 類           | 負担者<br>区 分<br>登録出荷<br>団 体 | 補 助 金 |                      |                      |       |
|------------------------|---------------------------|-------|----------------------|----------------------|-------|
|                        |                           | 道 府 県 | 国                    |                      | 計     |
|                        |                           |       | 道府県を<br>通じる間<br>接補助金 | 基金への<br>直 接<br>補 助 金 |       |
| 重 要 野 菜                | 17.5%                     | 17.5% | 32.5%                | 32.5%                | 65.0% |
| 一 般 野 菜                | 20.0%                     | 20.0% | 30.0%                | 30.0%                | 60.0% |
| (参考)<br>造成される資<br>金の種類 | 業務資金、助成業務資金、共通業務資金        |       |                      |                      |       |

- (注) 1 重要野菜は春キャベツ、夏秋キャベツ、冬キャベツ、秋冬だいこん、たまねぎ及び秋冬はくさいで、一般野菜は、その他の指定野菜であである。
- 2 基金への国の直接補助金の2分の1については、国庫債務負担行為による補助金となっている。
- 3 道府県の補助金は、当該道府県の資金造成額の4分の1を限度として、債務負担行為による補助とすることができる。

(資料) 野菜供給安定基金『1990年度野菜価格安定事業の手引』による。

の3カ年移動平均値から得られた趨勢値価格の90%を、保証基準額とした。しかし、1985年から最近の野菜情勢に照らして、過去の市場価格を修正した価格の平均(平均価格)の90%に改めた。

#### 最低基準額

一般には平均価格の1/2であり、それ以下の低落については補填しない。最低基準額を低く定めると補填対象の価額の範囲が拡大されるが、反面、資金造成のための登録出荷団体の負担も大きくなる。通常、そのような低落はあり得ない水準のために、予め大きな負担をかけることを避けるため、一般には平均価格の1/2と定められている。

#### 平均販売価額

これはある「業務区分」に含まれるすべての対象市場に出荷された野菜の全部の平均であって、個別の登録出荷団体の出荷の平均ではない。例えば、11月1日から12月31日までを対象出荷期間とする冬甘藍であって、関東ブロック(水戸、宇都宮、前橋、京浜、甲府、長野、静岡)を対象市場とする業務区分の場合、基金はこの業務区分に交

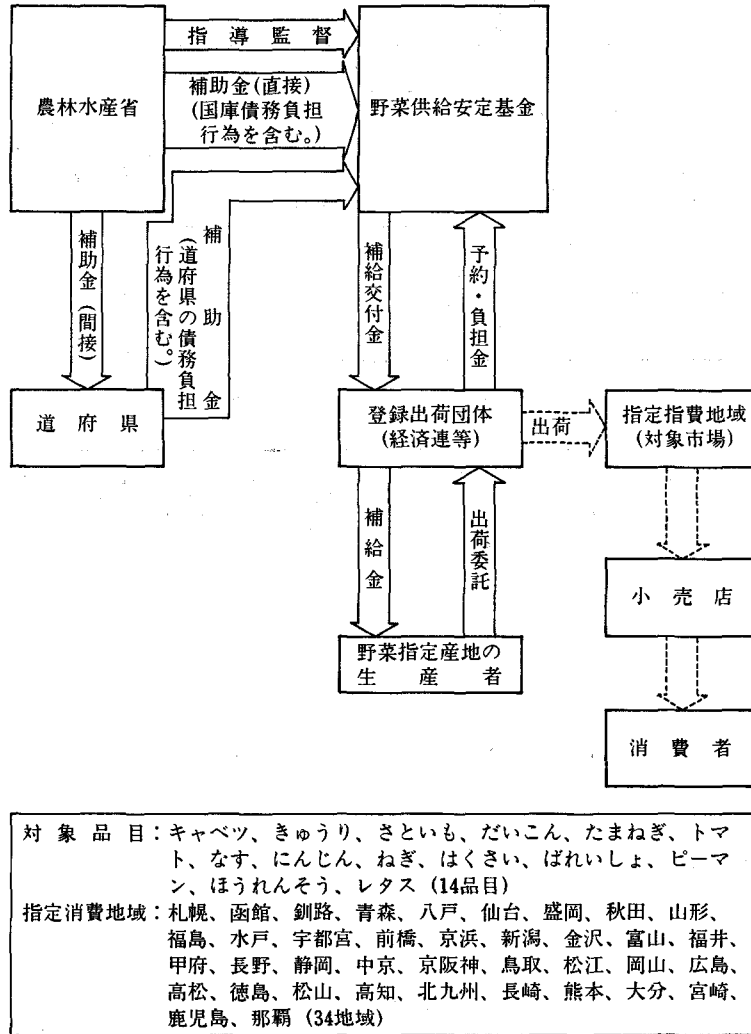
付予約を申請している、すべての登録出荷団体から、この期間に当該対象市場に委託出荷された、冬甘藍の数量と販売金額について、旬別に集計して、kg 当り価額を算出して、旬別平均販売価額と呼ぶ。

#### 価格差補給交付金

平均販売価額が保証基準額を下回ると、その差額にたいし、基金は登録出荷団体に格差補給交付金を交付する。これには、一般補給交付金(差額の90%を、補填する)と、「重要野菜」を対象とした特別補給交付金(差額の10%を補填する)がある。したがって重要野菜の場合の補填は100%になる。

#### 価格補填事業

上述を図示すると「指定野菜の価格補填事業」図の如くである。若干の説明を加えると、国庫補助は、野菜供給安定基金に直接支出するものと、道府県庁を経由するものがある。いずれも基金において合計されて、登録出荷団体(道府県経済農協連合会など)を経て、指定産地の生産者農民に交付される。生産者と登録出荷団体の関係は、



(注) 野菜供給安定基金『1990年度野菜価格安定事業の手引』による。

図5 指定野菜の価格補てん事業

生産者は農協に対し無条件委託、販売価格の共同計算（最低、1日以上期間の共同計算）などの出荷委託し、農協は道府県経済農協連合会などの登録出荷団体に、同様に出荷委託する。基金に対し資金造成の負担をするのは登録出荷団体である。

**資金造成**

野菜供給安定基金の基本的事業である価格差補給交付金の財源となる資金は、登録出荷団体の負担金、国庫および道府県庁支出の補助金であり、これを基金として積み立てる。

この資金造成額は、平均販売価額が最低基準額以下に低下したとき（補助金、交付金の単価が最高になるとき）にも、交付予約にもとづく補給交付ができる金額でなければならない。そのため一般補給交付金の資金造成単価は、保証基準額と最低基準額の差額の9/10に相当する額（交付金単価の最高額）とする。

また、特別補給交付金の対象となる「重要野菜」（甘藍、秋冬大根、玉葱、秋冬白菜）については、計画完成の出荷実績があった場合、一般補給交付金のほかに特別補給交付金（一般補給交付金の1/10）が交付され、両者合計で保証基準額と最低

表10 指定野菜価格安定事業の推移

|       | 交付予約数量<br>トン | 資金造成額<br>千円 | 交付金交付額<br>千円 | 交付率<br>% |
|-------|--------------|-------------|--------------|----------|
| 1976年 | 995,382      | 25,745,205  | 2,231,282    | 8.7      |
| 1977  | 1,140,616    | 39,197,916  | 10,746,613   | 31.4     |
| 1978  | 1,364,576    | 50,702,567  | 20,479,139   | 40.4     |
| 1979  | 1,672,334    | 60,481,186  | 14,128,250   | 23.4     |
| 1980  | 1,916,714    | 66,062,503  | 7,255,577    | 11.0     |
| 1981  | 2,121,019    | 73,781,215  | 12,913,990   | 17.5     |
| 1982  | 2,244,893    | 78,403,280  | 16,081,755   | 20.5     |
| 1983  | 2,344,754    | 82,032,774  | 4,391,659    | 5.4      |
| 1984  | 2,440,003    | 85,798,709  | 17,293,106   | 20.2     |
| 1985  | 2,461,025    | 89,646,578  | 19,386,921   | 21.6     |
| 1986  | 2,482,610    | 88,464,034  | 25,897,995   | 29.3     |
| 1987  | 2,504,293    | 88,518,654  | 12,669,217   | 14.3     |
| 1988  | 2,501,384    | 83,756,439  | 7,995,175    | 9.5      |
| 1989  | 2,490,770    | 83,835,407  | 5,776,084    | 6.9      |
| 1990  | 2,496,566    | 84,449,800  | —            | —        |

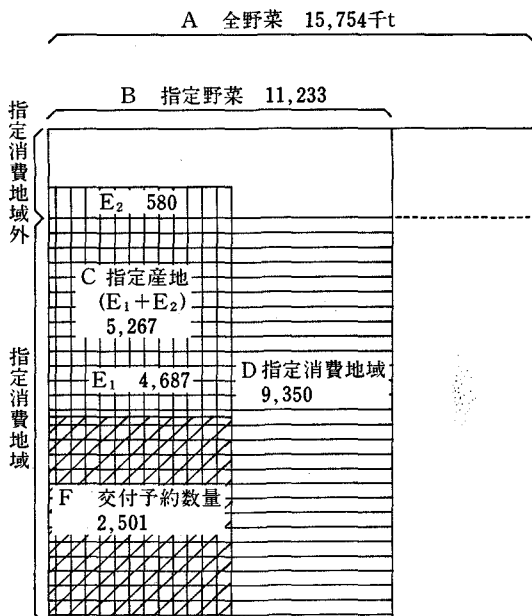
(注) 野菜供給安定基金『野菜価格安定事業の現状』1990年10月による。  
 交付率=交付金交付額/資金造成額

基準額の差額の10/10の額となる。このため、これに対応して10/10に相当する額の資金を造成する必要がある。資金造成に当たっての登録出荷団体の負担割合、及び国庫、都道府県庁の補助割合は、掲出の「資金造成に係る負担割合及び補助割合」表の如くである。

(3) 野菜価格安定事業と野菜経済

価格差補助金交付金の経済的性質

別表「指定野菜価格安定事業」のしめすように、1980年代の資金造成額は毎年800~900倍の水準にあった。そして同期間の交付金は100億円の



|                                 |          |                   |     |
|---------------------------------|----------|-------------------|-----|
| A: 野菜の総流通量                      | 15,754千t |                   |     |
| B: 指定野菜の総流通量                    | 11,233   |                   |     |
| C: 指定産地の出荷量                     | 5,267    | B/A               | 71% |
|                                 |          | C/B               | 47  |
| D: 指定消費地域の指定野菜入荷量               | 9,350    | D/B               | 83  |
| E <sub>1</sub> : Dのうち指定産地からの出荷量 | 4,687    | E <sub>1</sub> /C | 89  |
|                                 |          | E <sub>1</sub> /D | 50  |
| F: 交付予約数量                       | 2,501    | F/A               | 16  |
|                                 |          | F/B               | 22  |
|                                 |          | F/C               | 47  |
|                                 |          | F/D               | 27  |
|                                 |          | F/E <sub>1</sub>  | 53  |

資料 (1) A, B, Dは農林水産省「青果物卸売市場調査報告」。Aの総流通量には果実の野菜を含む。またA, B, Dには全農生鮮食品集配センターを含む。

(2) C, E<sub>1</sub>は野菜計画課調べ。

注 (1) 指定消費地域は、1988年度の34地域 164都市

(2) 指定産地は1989年8月25日現在の1,184産地

図6 野菜の流通量に占める交付予約数量の割合(1988年度)

水準を経過した。一般野菜の内訳を例にとると、その80%が補助金であり、20%が結局は農民所得に由来する登録出荷団体負担金である。交付金の内訳からその経済的性質を考察すると、団体負担金は、農民所得の各年に亘る平準化に相当する。他の80%は価格安定事業を介して、農民に対する追加所得として付加された分である。それは農民にとって、所得追加ではあるが、都市住民にとってみると、自分の負担なしに、この価格安定事業を通じて、250万トンの数量の野菜に対する交付金によって、少なくとも指定産地から469万トンの指定野菜を入手したのである。

#### 野菜流通量と交付予約数量の役割

1988年産の野菜の総流通量は、1,575万トンと推定される。そのうち71%をしめる1,123万トンが指定野菜であり、とくに総量の45%に当る527万トンは指定産地からの出荷量である。この指定産地出荷の野菜は、①面積、数量ともに大量に集積されたものであり、②出荷団体に対する農民の無条件委託、共同計算制の言わば組織された計画的流通部分である。その流通部分の中核をなすのが、価格差補給交付金の交付される250万トンである。都市消費市場、消費者は、安定的に必要な消費量の入手が保障され、生産者、農民は、市場変動による利益喪失を回避できたとするべきであろう。問題は、農民の受け取る価格差補給交付金のうちの農民所得平準化は言うまでもなく、国庫などからの補助金＝農民にとっての追加所得分をふくめて、その総額が農民の野菜生産労働に対する十分な所得に達したか否かにある。

#### (4) 特定野菜等価格安定対策事業

1975年に農林水産省に設置された野菜制度研究会は、「特定野菜価格安定対策」事業の創業について結論を出した。指定産地制度に加えることができず、しかし、その需給、価格安定を講ずる必要のある野菜について、都道府県の野菜価格安定法人を利用して助成するという結論である。1976年6月に特定野菜価格安定事業が開始された。また、1981年度に野菜指定産地の補完機能を果す都市近郊産地を整備するため、「都市近郊産地整備価格差補給事業」(都市近郊産地事業と略称)を発

足した。

この事業は、指定野菜に準ずる特定野菜27品目、都市近郊で生産される指定野菜(そのうち玉葱、馬鈴薯を除く)12品目を対象とする。特定野菜は①作付面積約5ヘクタール以上の規模の産地であって、②その産地から出荷される数量の1/2以上が指定消費地域に出荷され、③出荷数量の2/3以上が、共同出荷される野菜である。

都市近郊野菜は①指定消費地域内かその周辺50キロメートル内にある産地、②作付面積が約10ヘクタール以上の規模の産地、③その産地から出荷される数量の1/2以上が指定消費地域に出荷されること、④出荷数量の1/2以上が共同出荷されることである。

#### 価格差補給

過去8年間の市場価格を卸売物価指数で修正した価格の平均を以て平均価格とする。保証基準額は、特定野菜は平均価格の80%、都市近郊野菜は平均価格の90%とする。最低基準額は、平均価格の1/2とする。県法人は業務区分(指定野菜の場合と同じ)ごとに、出荷団体が生産者から委託を受けて、規定の出荷期間内に規定の市場に出荷した野菜の、旬別平均販売価額を算する。旬別平均販売価額が保証基準額を下回ると、その出荷団体に対し価格差補給交付金を交付する。交付金の単価は、業務区分ごとに、保証基準額から旬別平均販売価額を差引いた額の8/10を乗じた額とする。

#### 資金の造成

指定野菜価格安定事業の場合は、基金が必要資金の総額を造成するが、特定野菜等価格安定事業の場合は、国庫補助金は基金において蓄積、造成するが、その他の必要資金は、県法人が交付準備金として造成する。県法人が造成する交付準備金は、出荷団体の負担金と都道府県庁の補助金から成るが、政府は両者が均等となるように指定している。具体的には、特定野菜事業の場合、野菜供給安定基金が1/3、野菜価格安定法人2/3(うち出荷団体負担1/3、都道府県庁1/3)である。

#### 交付予約数量と交付金

1989年度実績によると、特定野菜等価格安定事

業交付予約数量は43.9万トン、交付金16.1億円（うち助成金額5.9億円）であった。

## Ⅵ 高齢化農村と社会保障

### (1) 農業者年金制度

#### 高齢化農村社会

1990年2月現在、農家世帯数人口は1,729万人であり、そのうち65歳以上が19.9%、345万人であった。全国平均のしめすところでは農村社会は高齢化社会に達した。高齢化農村社会の直面する問題は、第一に農業後継者不足である。農林水産省の統計によると、1990年度の農家子弟の学校卒業者は50.8万人であったが、農業就業者は僅か1,700人に過ぎなかった。全国の農家戸数383万戸が40年ごとに後継者交替を迎えるとなると、毎年9.5万人の後継者を必要とする状況にある。

第二の問題は、高齢期を迎えた老人の生活問題である。『農家経済調査』1990年度において、平均4.25人からなる農家の家計費は527万円（平均1人124万円）であるが、反面、農業所得は116万円に過ぎず、この比較に関する限り農家経済は「破産的」である。「破産的」農家経済は、高齢者にとって生活の基礎が不安定であることをしめしている。

#### 農業者年金制度

「農業者年金制度は、国民年金の被保険者である農業者に対し、国民年金の給付に加えて、経営移譲及び老齢について必要な年金の給付を行うことにより、農業者の老後の生活の安定及び福祉の向上に資するとともに、経営移譲を通じて、農業経営主の若返り、相続時の農地細分化の防止、さらには経営規模の拡大という農業の構造改善の推進に寄与することを、目的として1971年1月に発足した」（農業者年金基金『農業者年金、そのしくみのあらまし』1993年8月による）。

#### 農業者年金基金

「1970年5月20日公布の農業者年金基金法にもとづき、農業者年金事業を統一的に実施する政府関係の特殊法人として、1970年10月1日設立され

た。この基金は農業者の経営移譲及び老齢について必要な年金等の給付の事業を行うとともに、これら事業に関連して、農地等の買入れ及び売渡し等の事業を行うことにより、国民年金の給付と相まって農業者の老後の生活の安定及び福祉の向上に資するとともに、農業経営の近代化及び農地保有の合理化に寄与することを目的とする」（農業者年金基金『事業年報1992年』p.8）。その主な業務は次の6項目である。

#### 農業者年金事業

経営移譲年金、農業者老齢年金、脱退一時金及び死亡一時金の給付業務。加入の資格要件は、①国民年金第1号被保険者（自営業者）を共通の要件とするほか、農地面積50アール以上の農業経営主が、当然加入の被保険者となる。②また、30アール以上50アール未満のもので、年間農業労働時間が、700時間以上に達する農業経営主は任意加入とする。③上述の①と②の直系卑属であり、農業従事期間が通算3年以上ある者のうち、経営主が後継者として指定する1人。

#### その他の事業

上述の農業者年金事業の他、つぎの事業を行う。

- ① 離農給付金の支給。農業者年金に加入できない安定兼業農家等が、経営規模の拡大を志向する者へ経営移譲して離農したとき、離農給付金を支給する業務。
- ② 農地等の買入れ売渡し。経営移譲年金の受給要件である経営移譲を円滑に進めるため、基金が離農希望者の農地等を買入れ、経営規模の拡大を志向する者へ売り渡す業務。
- ③ 農地等の借受け貸付け。経営移譲年金の受給要件である経営移譲を円滑に進めるため、適格な経営移譲の相手方を見出せない者の農地等を基金が借り受け、経営規模の拡大を志向する者に貸付ける業務。
- ④ 農地等買入れ資金の貸付け。経営移譲年金の受給要件である経営移譲を円滑に進めるため、経営規模の拡大を志向する者に、離農希望者の農地等を取得するために必要な資金を貸付ける業務。

表11 1992年度農業者年金事業・損益計算書

(単位：千円)

| 収 益           |             | 費 用           |             |
|---------------|-------------|---------------|-------------|
| 収 益           | 796,715,974 | 費 用           | 796,715,974 |
| 経 営 収 益       | 758,942,277 | 経 営 費 用       | 795,143,443 |
| 保 険 料 収 入     | 70,675,892  | 給 付 金         | 230,626,104 |
| 国 庫 補 助 金     | 48,563,935  | { 経営移譲年金      | 162,266,028 |
| 国 庫 負 担 金     | 55,905,763  | { 老 齡 年 金     | 65,460,042  |
| 責 任 準 備 金 戻 入 | 565,221,000 | { 一 時 金       | 2,900,034   |
|               |             | 責 任 準 備 金 繰 入 | 564,034,000 |
| 当 期 欠 損 金     | 37,773,697  | 当 期 利 益 金     | —           |

(注) 農業者年金基金『事業年報』1992年度 p.24-5による。

- ⑤ 福祉施設の設置及び運営。農業者年金の被保険者及び被保険者であった者の福祉を増進するために必要な業務。

#### 事業の実施機構

農業者年金の業務は農業者年金基金が実施するが、都道府県段階の業務は、その段階の農業会議、中央会に委託する。市町村段階の業務は、市町村農業委員会(3,222委員会)、農業協同組合(3,197組合)に委託する(1992年度現在)。なお、年金基金の運営費(人件費など)は30%は厚生省、70%は農林水産省の補助金による。

#### (2) 農業者年金事業の現況

##### 被保険者加入状況

1992年末現在、加入者総数は479,648人であり、当然加入256,460人、任意加入223,188人(うち後継者215,035人)である。ちなみに被保険者総数は、1975年116万人をピークに急減して、1980年106万、1985年83万、1990年57万と半減した。それは農家人口の減少に伴う有資格者の減少によるが、加入率の低位も原因する。1992年度現在の加入率は、当然加入が86%、任意加入が72%(うち後継者加入75%)、合計79%弱にとどまる。低い加入率は保険の有益性の問題でもあるが、それ以上に農村における、農業者数の急減、例えば1980年から1990年にいたる10年間に、農家数が466万戸から383万戸へ83万戸減少という事実がある。

制度の健全性をしめす保険料の収納状況も、決

して好成绩とは言えない。最近数年らい「基金」が収納する保険料は700億円前後の水準にあるが、単年度収納率(1—12月を要収納月数とし、これに対する翌年3月までに収納した月数の割合)も88%前後の状況にある。

#### 年金の受給

保険料額は通常保険料は月額約17,000円、35歳未満の被保険者と適用される30%軽減の特定保険料が、月額約12,000円である。これに対する年金の支給要件は次の如くである。

- ① 経営移譲年金。保険料納付済期間等が20年以上であり、かつ、65歳に達する前に適格な経営移譲を行ったときとする。
- ② 農業者老齢年金。保険料納付済期間等が20年以上であり、65歳になった者など。

つぎに年金の受給権者数は、漸増の傾向にある。1992年度末現在、経営移譲年金の受給権者は660,559人、農業者老齢年金受給権者数は536,673人、合計723,053人である。

年金の給付額は各年の所定の年金単価に、保険料納付済期間の月数を乗じて計算される。1992年末現在で、経営移譲年金は65歳未満の者が約70万円、農業者老齢年金が約13万円である。

#### 国庫負担

経営移譲年金についてはその額の1/2が、国庫補助となる。1991年度から当分の間、この国庫補助のほか追加助成が法律として実行される。1991年度89億、1992年度233億、1993年度360億、



1884年度471億、1995年度547億である。

給付の総額は経営移譲年金が、受給権者660,559人、給付額1,474億7,600万円（基本額724億6,000万、加算750億1,600万）であった。また農業者老齢年金は、536,673人、685億6,200万円、平均1人127,753円であった。

### 農業者年金における保険と給付

農業者年金事業における資金の調達、運用の特徴は、①年金受給資格発生までつづく保険料の集積と、年金給付にかかわるものであって、それは当該者の所得の平準化の機能である。②つぎは農業者が支払う保険料は、年金給付として戻ってく

るが、年金給付金は、保険料の3倍を超える額である。具体的に、1992年度の損益計算書を考察すれば、明らかである。

農家の支払った保険料は706億であるが、受取る年金給付金は2,306億である。その差額1,600億の主なもの、国庫補助金486億、国庫負担金559億などである。

注目になることは、農業者年金事業は保険契約の形式を通じて国庫資金の配分機構の役割をはたすことである。

（すがぬま まさひさ 名誉教授）

（1994.10.3 受理）

### 参考付表 農業者年金事業

#### (1) 加入の状況

加入種別被保険者数

（1993年3月末 単位：人、％）

| 総数      | 当然加入者   | 任意加入者   | 30a～50a<br>の経営者 | 農業生産<br>法人構成員 | 後継者     | その他 |
|---------|---------|---------|-----------------|---------------|---------|-----|
| 479,648 | 256,460 | 223,188 | 5,704           | 1,489         | 215,035 | 960 |
| 構成比     | 53.5    | 46.5    | 1.2             | 0.3           | 44.8    | 0.2 |

加入率

（1993年3月末 単位：人、％）

| 区分              | 加入対象者数<br>(A)=(B)+(C) | 被保険者数<br>(B) | 未加入者数<br>(C) | 加入率<br>(B)/(A) |
|-----------------|-----------------------|--------------|--------------|----------------|
| 当然加入            | 299,305               | 256,460      | 42,845       | 85.7           |
| 任意加入<br>(後継者加入) | 309,899               | 223,188      | 86,711       | 72.0           |
|                 | 288,199               | 215,035      | 73,164       | 74.6           |
| 計               | 609,204               | 479,648      | 129,556      | 78.7           |

（注）未加入者数(C)は、平成4年6月1日現在の数値です。

年齢階層別被保険者数

（1993年3月末）

| 区分      | 男       | 女      | 計       | 構成比   | 当然加入    | 任意加入    |
|---------|---------|--------|---------|-------|---------|---------|
| 20歳～24歳 | 989     | 70     | 1,059   | 0.2   | 73      | 986     |
| 25～29   | 5,896   | 485    | 6,381   | 1.3   | 583     | 5,798   |
| 30～34   | 23,738  | 1,871  | 25,609  | 5.3   | 4,654   | 20,955  |
| 35～39   | 52,271  | 3,296  | 55,567  | 11.6  | 18,616  | 36,951  |
| 40～44   | 86,261  | 3,940  | 90,201  | 18.8  | 46,763  | 43,438  |
| 45～49   | 66,320  | 2,635  | 68,955  | 14.4  | 38,797  | 30,158  |
| 50～54   | 80,507  | 2,963  | 83,470  | 17.4  | 48,132  | 35,338  |
| 55～59   | 141,862 | 4,715  | 146,577 | 30.6  | 97,544  | 49,033  |
| 60～64   | 1,757   | 72     | 1,829   | 0.4   | 1,298   | 531     |
| 計       | 459,601 | 20,047 | 479,648 | 100.0 | 256,460 | 223,188 |

（注）平均年齢は48.4歳です。

## (2) 保険料の収納状況

(単位：百万円、%)

| 年 度    | 収 納 額  | 単 年 度 収 納 率 |
|--------|--------|-------------|
| 1987年度 | 71,874 | 91.4        |
| 1988   | 73,475 | 90.7        |
| 1989   | 72,796 | 89.9        |
| 1990   | 72,933 | 89.0        |
| 1991   | 71,483 | 88.1        |
| 1992   | 70,933 | 87.5        |

(注) 収納額には、その翌年分の前納保険料の収納額を含んでいます。

## (3) 受給権者数の推移

(単位：人)

| 年 度     | 経 営 移 譲 年 金 |         |        |       |         | 農 業 者 老 齢 年 金 |       |         | 計       |
|---------|-------------|---------|--------|-------|---------|---------------|-------|---------|---------|
|         | 旧 法         |         | 新 法    |       | 小 計     | 旧 法           | 新 法   | 小 計     |         |
|         | 65歳未満       | 65歳以上   | ピストル   | カマボコ  |         |               |       |         |         |
| 1987年度末 | 235,454     | 283,988 | —      | —     | 519,442 | 307,717       | —     | 307,717 | 562,779 |
| 1988    | 233,808     | 325,742 | —      | —     | 559,550 | 352,064       | —     | 352,064 | 606,532 |
| 1989    | 225,660     | 369,983 | —      | —     | 595,643 | 399,650       | —     | 399,650 | 646,271 |
| 1990    | 214,669     | 415,186 | —      | —     | 629,855 | 448,094       | —     | 448,094 | 684,454 |
| 1991    | 174,361     | 458,516 | 18,917 | 851   | 652,645 | 492,229       | 3,869 | 496,098 | 711,410 |
| 1992    | 126,025     | 495,413 | 35,463 | 3,658 | 660,559 | 527,814       | 8,859 | 536,673 | 723,053 |

(注) 受給権者の計は、実人数です(平成4年度末における経営移譲年金を併給している者を除く農業者老齢年金だけの受給権者数は62,494人です)。

## (4) 年金給付額

(単位：百万円)

| 年 度     | 経 営 移 譲 年 金 |        |        |       | 農 業 者 老 齢 年 金 |       |
|---------|-------------|--------|--------|-------|---------------|-------|
|         | 旧 法         |        | 新 法    |       | 旧 法           | 新 法   |
|         | 65歳未満       | 65歳以上  | ピストル   | カマボコ  |               |       |
| 1987年度末 | 171,025     | 16,375 | —      | —     | 29,569        | —     |
| 1988    | 171,323     | 19,322 | —      | —     | 35,904        | —     |
| 1989    | 165,526     | 22,591 | —      | —     | 43,440        | —     |
| 1990    | 157,840     | 26,533 | —      | —     | 52,743        | —     |
| 1991    | 126,082     | 29,999 | 12,066 | 301   | 60,343        | 609   |
| 1992    | 89,794      | 32,886 | 23,543 | 1,253 | 67,088        | 1,473 |

(資料) 農業者年金基金『農業者年金基金そのしくみのあらまし』1993年8月刊による。