

会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書

「米の生産調整対策の実施状況等について」

平成28年7月

会計検査院

農林水産省は、生産者に対して生産した米を全量政府に売り渡す義務を課していた食糧管理法（昭和17年法律第40号）施行期に、米の生産量が増大し、政府において米の売買に伴う多額の損失が生ずることになったことなどのため、昭和44年度から米（主食用米）の生産量を調整するとともに、水田において主食用米以外の作物への作付転換等を実施した農業者に対して交付金等を交付するなどの施策（以下「生産調整対策」という。）を実施してきており、平成26年度までの生産調整対策に係る交付金等の交付額は計約9兆0576億円に上っている。

25年12月に、内閣に設置された農林水産業・地域の活力創造本部は、行政による生産数量目標の配分を前提とした米の生産調整対策が、農業の担い手の自由な経営判断や市場戦略を採っていくことを著しく阻害し、意欲のある担い手の効率的な生産を大きく妨げる原因となっているとして、30年度を目途に、米の生産調整の見直しを含む米政策の改革や米の直接支払交付金の廃止等を内容とする農林水産業・地域の活力創造プランを決定した。これを受けて、農林水産省は、30年度を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、生産者等が中心となって円滑に需要に応じた米の生産が行われることを目指した上記米政策の改革を進めている。

このような状況の中で、これまで実施されてきた生産調整対策の内容、成果、課題等を分析して検証することは、今後の改革の着実な実施に向けて有益であると考えられる。

本報告書は、以上のような状況を踏まえて、これまで実施されてきた米の生産調整対策の実施状況等について検査を実施し、その状況を取りまとめたことから、会計検査院法（昭和22年法律第73号）第30条の2の規定に基づき、会計検査院長から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣に対して報告するものである。

平成28年7月
会計検査院

目次

| | | |
|---|-----------------------------|----|
| 1 | 検査の背景 | 1 |
| | (1) 米の生産調整対策の背景 | 1 |
| | ア 食糧法施行期 | 3 |
| | イ 食糧法施行期 | 4 |
| | ウ 改正食糧法施行期 | 5 |
| | (2) 生産調整対策の概要 | 7 |
| | ア 生産調整対策に係る交付金等の概要 | 7 |
| | イ 生産調整対策の実施方法の変遷 | 9 |
| | (3) 米政策の改革 | 15 |
| | (4) 過去の会計検査の状況 | 16 |
| 2 | 検査の観点、着眼点、対象及び方法 | 18 |
| | (1) 検査の観点及び着眼点 | 18 |
| | (2) 検査の対象及び方法 | 18 |
| 3 | 検査の状況 | 19 |
| | (1) 生産調整対策の実施状況 | 19 |
| | ア 生産調整目標の達成状況 | 19 |
| | イ 生産数量目標の配分等の実施状況 | 32 |
| | ウ 生産数量目標の達成又は不達成の判定方法等 | 40 |
| | エ 認定方針への参加状況等 | 43 |
| | オ 水稻生産実施計画書の提出状況 | 46 |
| | カ 主食用水稻の作付面積の確認状況 | 49 |
| | (2) 生産調整対策に係る事後評価の状況 | 51 |
| | ア 生産調整対策の新基本法における位置付け等 | 51 |
| | イ 農林水産省における生産調整対策に係る事後評価の状況 | 52 |
| | (3) 生産調整対策による影響 | 59 |
| | ア 作付規模別の米の生産コスト及び単収の状況 | 59 |
| | イ 需給ギャップと米価の関係 | 60 |
| | ウ 転作作物に係る農業者収入の状況 | 61 |

| | | |
|-----|--------------------|----|
| エ | 水田の活用状況 | 63 |
| オ | 生産調整対策のメリット及びデメリット | 71 |
| (4) | 生産調整の見直しに向けた取組の状況等 | 73 |
| 4 | 所見 | 74 |
| (1) | 検査の状況の概要 | 74 |
| (2) | 所見 | 79 |
| | 別表 | 81 |

- ・ 本文及び図表中の数値は、原則として、表示単位未満を切り捨てている。
- ・ 上記のため、図表中の数値を用いて算出しても計数が一致しないものがある。

事例一覽

| | |
|--|----|
| [個々の農業者に係る農業者間調整後の生産数量目標面積換算値が主食用水稲の作付面積等と同一となっていて、米の生産量の抑制に結び付いていないもの] | |
| <事例1> | 42 |
| [生産数量目標の達成又は不達成について、集落単位で達成となる場合は集落単位、集落単位で不達成となる場合は農業者ごとに判定するなどして判定方法が統一されていないもの] | |
| <事例2> | 43 |
| [参加農業者のほとんどが不達成農業者となっていたり、生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者としたりしているもの] | |
| <事例3> | 46 |
| [未提出農業者に係る主食用水稲の作付面積について現地確認等により確認していなかったもの] | |
| <事例4> | 50 |

米の生産調整対策の実施状況等について

| | |
|--------------|---|
| 検査対象 | 農林水産省、27道府県協議会、160地域協議会 |
| 米の生産調整対策の概要 | 米の生産量の抑制や水田の有効活用等の観点から、米（主食用米）の生産量の調整を実施するとともに、水田において主食用米以外の作物への作付転換等を実施した農業者に対して交付金等を交付するなどの施策 |
| 上記に係る交付金等交付額 | 9兆0576億円（昭和44年度～平成26年度） |

1 検査の背景

(1) 米の生産調整対策の背景

農林水産省における農業施策は、平成11年に農業基本法（昭和36年法律第127号）が廃止されるまでは同法等に基づき、11年に食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号。以下「新基本法」という。）が施行された以降は新基本法等に基づき、それぞれ行われてきた。また、各種農業施策のうち主要食糧である米の管理等に係る施策については、昭和17年7月から平成7年10月までは食糧管理法（昭和17年法律第40号。以下「食管法」という。）等に基づき、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成6年法律第113号。以下「食糧法」という。）が施行された7年11月から16年3月までは食糧法等に基づき、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律等の一部を改正する法律」（平成15年法律第103号。以下「15年改正法」という。）が施行された16年4月以降は15年改正法による改正後の食糧法（以下「改正食糧法」という。）等に基づき、それぞれ行われてきた。

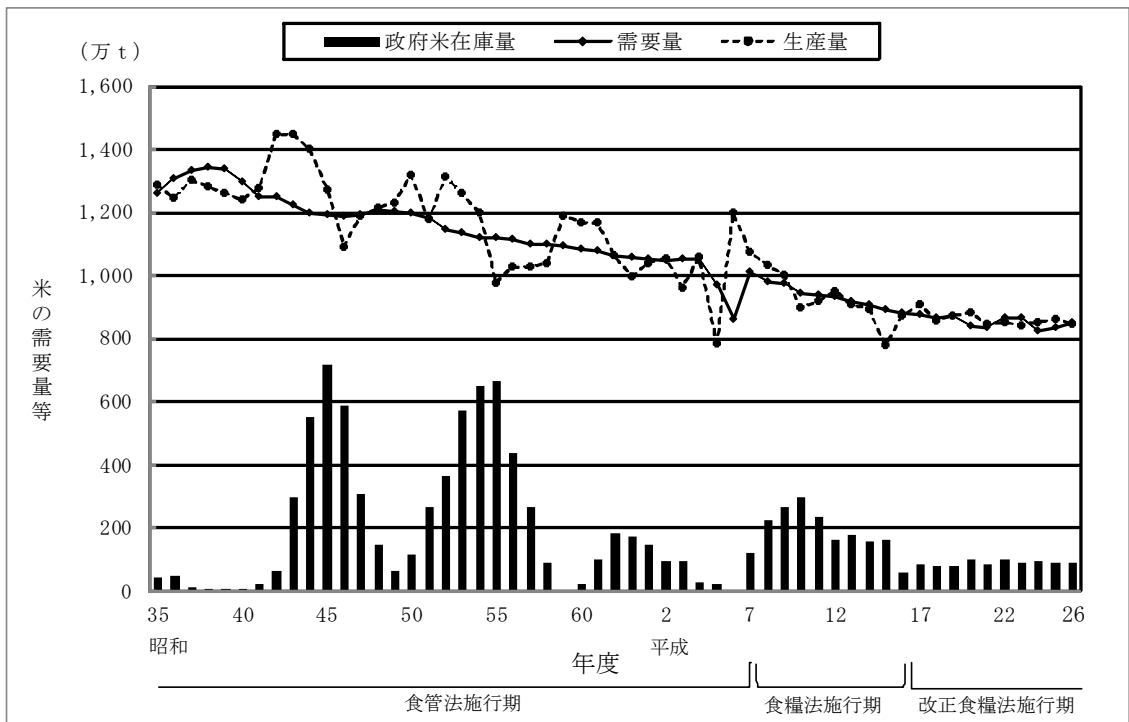
米の管理等に係る施策に関する法制度等の変遷を示すと、図表1のとおりである。

図表1 米の管理等に係る施策に関する法制度等の変遷

| 区分 | 食管法（昭和17年7月～平成7年10月） | 食糧法（平成7年11月～16年3月） | 改正食糧法（平成16年4月～） |
|--------------|--|--|---|
| 国の役割 | 国による米の全量管理 （政府への売渡義務） | 国の役割は備蓄運営に限定 | |
| 流通システム | 食糧管理制度 （厳格な流通規制） （昭和44年度） 自主流通米の導入 | 計画流通制度 （緩やかな流通規制） | 計画流通制度の廃止 |
| 米の生産調整の基本方針等 | 政府米の在庫量の急増や過剰米の処理に係る巨額な財政負担の発生 （昭和44年度） 生産調整の試行的実施 （昭和45年度） 生産調整の緊急措置としての実施 （昭和46年度） 生産調整の本格実施 | 米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進 （国が生産、出荷及び流通に関する計画を策定） | 米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進 （生産者の自主的な努力を支援） |

また、米全体の需給状況等（政府が生産者から買い入れた米（以下「政府米」という。）の在庫量の状況を含む。）について、昭和35年産米（以下、「年産米」についても「年度」と表記する。）から平成26年度までの推移を示すと、図表2-1のとおりである。

図表2-1 米全体の需給状況等の推移（昭和35年度～平成26年度）



注(1) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「米の全体需給の動向（昭和35年～）」を基に作成

注(2) 需要量は、国内消費仕向量（陸稻を含み、主食用のほか、飼料用、加工用等を含む数量）である。国内消費仕向量は、「国内生産量＋輸入量－輸出量－在庫の増加量（又は＋在庫の減少量）」によって求められる。

注(3) 生産量は、水稻及び陸稻の収穫量を合計した数量である。

そして、米の管理等に係る施策の変遷や需給状況の推移について、7年10月までの食糧管理法施行期、7年11月から16年3月までの食糧法施行期及び16年4月以降の改正食糧法施行期の別にみると、おおむね次のとおりである。

ア 食糧管理法施行期

食糧管理法は、米不足が常態化していた戦時中に、食糧の需給及び価格の調整並びに流通の規制を行うことを目的として制定された法律であり、生産者に対して生産した米を政府に売り渡す義務を課し、政府が都道府県知事の許可を受けた卸売業者等に売り渡すことなどとする食糧管理制度が採られていた。

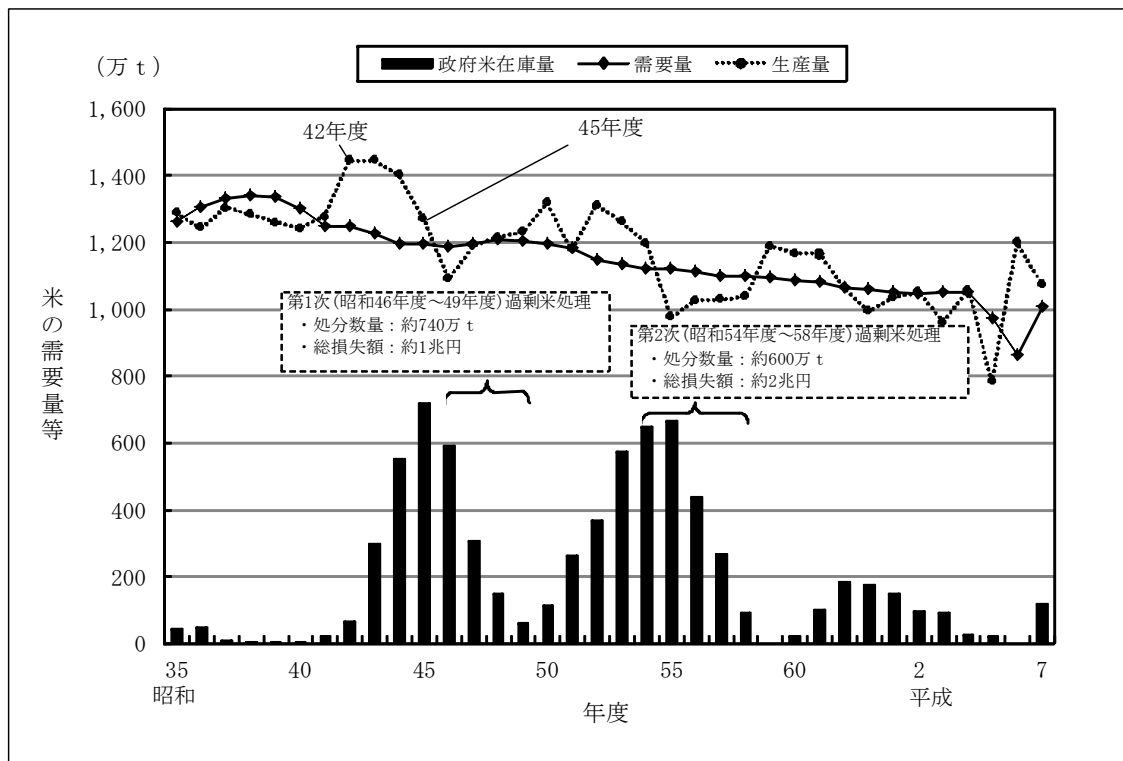
食糧管理法施行期における昭和35年度から平成7年度までの米全体の需給状況等の推移をみると、図表2-2のとおり、米の需要量は、昭和38年度にピークを迎えて、その後は減少に転じており、40年度までは生産量が需要量をおおむね下回っていたが、41年度に生産量が需要量を上回るようになった。そして、42年度から45年度までは豊作となり生産量が需要量を大幅に上回ったことから、政府米の在庫量が急増することになった。

政府は、食糧管理制度の下で、米の収穫前に生産者から事前に売渡しの申込みを受けた数量の米を全量買い入れることとしていたが、生産量が増大する中で、生産者からの買入価格が卸売業者等への売渡価格よりも高く設定されていたため、政府において米の売買に伴う多額の損失が生ずることになった。このような状況の中で、米（主食用米）の生産量の調整（以下「生産調整」という。）を実施するとともに、水田において主食用米以外の作物への作付転換（以下「転作」という。）及び作物の作付けを行わない休耕等（以下、転作と合わせて「転作等」という。）を実施した農業者に対して交付金等を交付するなどの施策（以下、生産調整と交付金等の交付等の施策を合わせて「生産調整対策」という。）が44年度に試行的に実施されることとなった。また、同年度には、国民の良質米への志向が高くなってきたことなどを背景として、政府米以外に政府を通さずに集荷業者等を通じて流通する自主流通米が認められることとなった。

そして、生産調整対策は、その後も引き続き政府米の在庫量が増加したことから、45年度は緊急措置として実施され、46年度から本格的に実施されることとなった。また、同年度から49年度までの間は、過剰米を飼料用として安い価格で売り渡すなどの処理を行ったことに伴い、財政負担が必要となった。生産調整対策の本格的な

実施等により、政府米の在庫量は一時的に減少したものの、50年度以降、生産量が需要量を上回り、再び政府米の在庫量が増加して、過剰米の処理に伴う財政負担が必要となった。

図表2-2 米全体の需給状況等の推移（昭和35年度～平成7年度）



イ 食糧法施行期

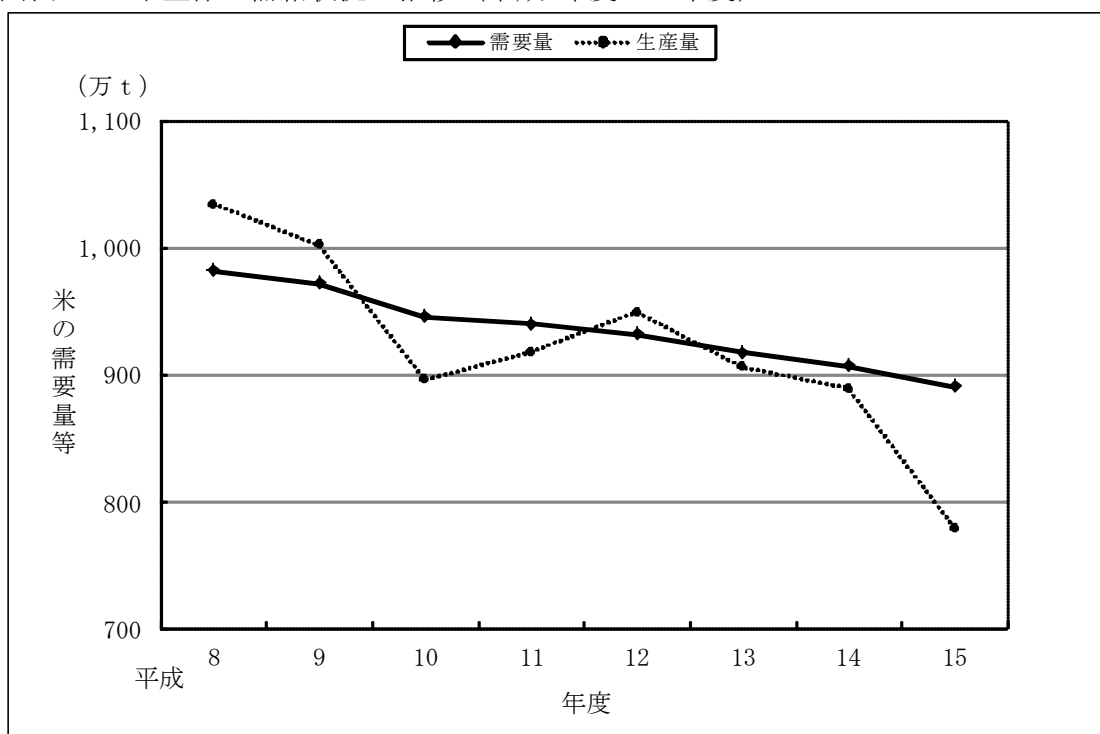
食糧法は、食糧管理制度の下で認められてきた自主流通米の流通量が政府米を上回るようになったことなどに加え、平成5年のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意(注1)を受けてミニマム・アクセス米を輸入することとなったことなどを契機として、7年に廃止され、主要食糧の需給及び価格の安定を図り、もって国民生活と国民経済の安定に資することを目的とする食糧法が制定された。

そして、食糧法により、政府米に代わって自主流通米を流通の主体とするなどの米の流通規制の緩和が図られたが、民間流通が未成熟であるとして、国が生産、出荷及び流通に関する計画を策定し、これに基づく生産者の出荷義務、自主流通計画の策定義務等の規制措置等を組み合わせることにより、計画的な流通を確保する計画流通制度が採られることとなった。また、生産調整が食糧法上に明文化されて、政府は、米の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進を図ることとなり、国内産米の買入れについては備蓄目的に限定して行うこととなった。

食糧法施行期における8年度から15年度までの米全体の需給状況の推移をみると、図表2-3のとおり、依然として米の需要量は減少傾向で推移しており、米の生産量を抑制するために、引き続き生産調整対策が実施された。計画流通制度は、15年改正法が施行されるまで継続されて、この間、生産量は需要量を上回ったり下回ったりしていた。

(注1) ミニマム・アクセス米 ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、最低輸入量を設定して輸入機会を提供することとなったことに伴い輸入された外国産米

図表2-3 米全体の需給状況の推移（平成8年度～15年度）



ウ 改正食糧法施行期

食糧法においては、米の流通規制の緩和が図られたことなどから、流通業者の新規参入が増加するとともに、消費者のニーズが多様化するなどして、徐々に民間流通が成熟してきた。そして、計画流通制度は、その必要性が減少するとともに、多様な流通の阻害要因となり、農業者が需要に応じた生産の努力を怠るといったモラルハザードが生ずる原因となるようになった。また、米の在庫量の増加や米価の下落を引き起こし、水田農業の経営が困難な状況になるとともに、消費者のニーズの多様化に対応した米の安定的供給の必要性が高まった。

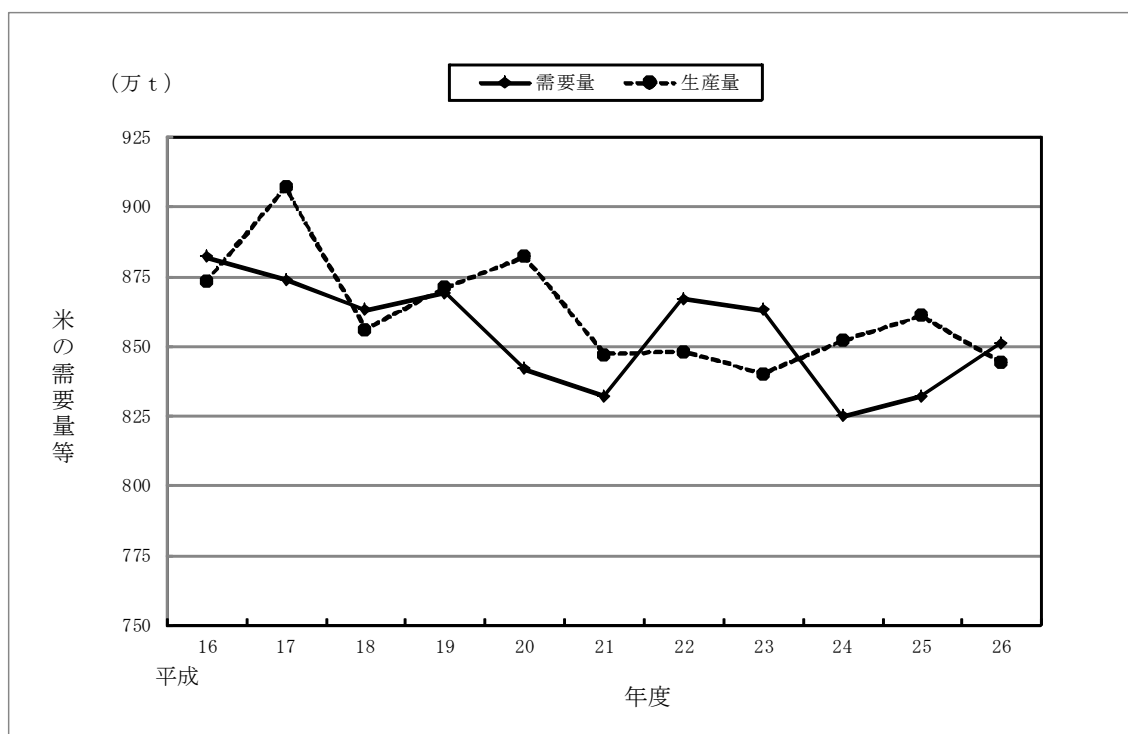
このような状況を踏まえて、農林水産省は、14年に水田農業政策・米政策の大転換を図ることを目的とし、消費者重視及び市場重視の考え方に立った需要に応じた

米づくりを推進するなどとする米政策改革大綱（平成14年12月農林水産省省議決定）を策定し、これを受けて15年改正法が制定された。そして、同省は、16年度から米政策改革大綱による改革を実施することとするとともに、米の流通規制を原則廃止することとした。

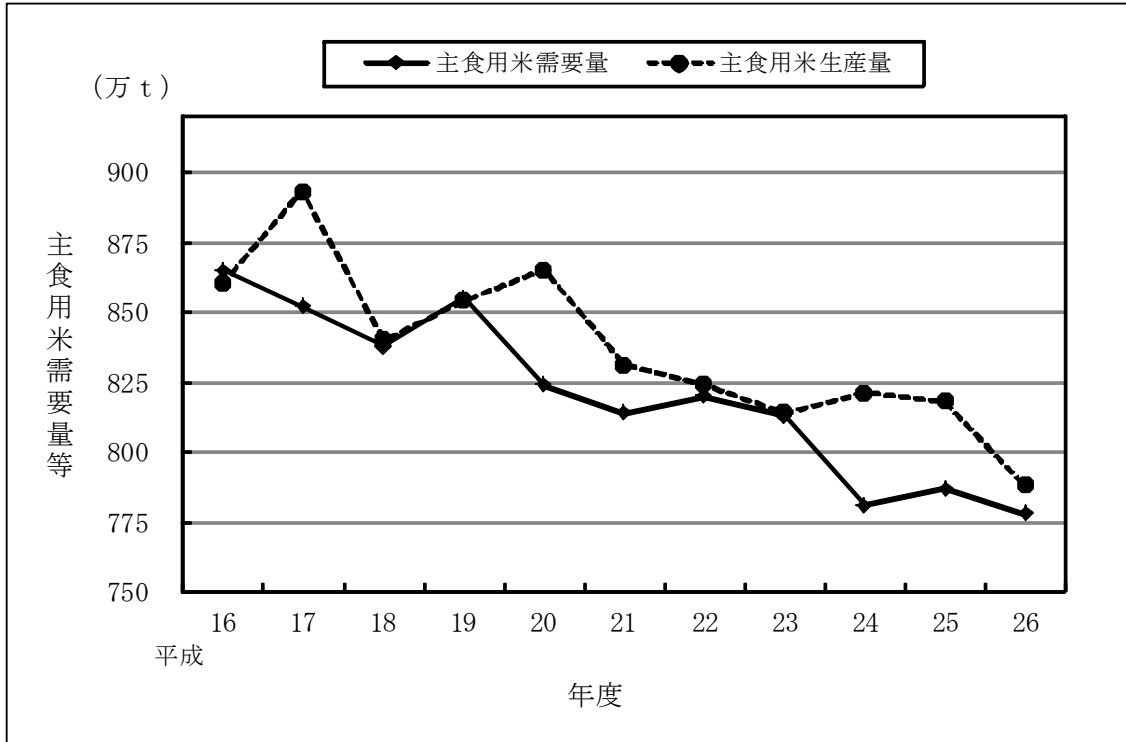
改正食糧法においては、食糧法の前記の目的に加えて、政府は、生産調整の円滑な推進に関する施策を講ずるに当たっては、生産者の自主的な努力を支援することを旨とするとともに、水田における水稻以外の作物の生産の振興に関する施策その他関連施策との有機的な連携を図りつつ、地域の特性に応じて行うよう努めなければならないこととされた。

改正食糧法施行期における16年度から26年度までの米全体の需給状況の推移をみると、図表2-4のとおり、米全体としては生産量が需要量を上回ったり、下回ったりしていたが、米全体のうち生産調整の対象である主食用米の需給状況の推移をみると、図表3のとおり、需要量が減少傾向を示すとともに、生産量が需要量をおおむね上回る状況が続いてきた。

図表2-4 米全体の需給状況の推移（平成16年度～26年度）



図表3 主食用米の需給状況の推移（平成16年度～26年度）



(注) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「主食用等の生産量と需要量及び民間在庫の推移」を基に作成。なお、平成15年度以前の主食用米の需要量等のデータは取得できなかった。

以上のとおり、米の需要量は、昭和38年度をピークに一貫して減少傾向で推移しており、このような状況の中で、米の生産量の抑制や水田の有効活用等の観点から、生産調整対策が、関係法令の改正等を受けるなどして実施されてきた。

(2) 生産調整対策の概要

ア 生産調整対策に係る交付金等の概要

農林水産省は、44年度から平成26年度までの間に、米の需給状況等を背景として、食糧法施行期においては、政府が米を管理しその需給の調整を行うために、食糧法施行期においては、政府が生産調整を円滑に推進し米の需給の均衡を図るために、また、改正食糧法施行期においては、政府が生産者の自主的な努力を支援することを旨としつつ生産調整を円滑に推進し米の需給の均衡を図るために、様々な目的を持った計15の生産調整対策を実施してきた（別表1参照）。

そして、各生産調整対策において農業者に交付された交付金等の概要は、次のとおりである。

15年度以前は、米の生産量を削減する数量等の目標値（後述参照）以上の削減を行った場合に、転作等を実施した水田の面積（以下「転作等面積」という。）を助

成対象として交付金等が交付された。16年度から21年度までは、主食用米の生産量をその目標値（後述参照）以下とした場合に、転作等面積を助成対象として交付金が交付された。22年度以降は、主食用米の生産量をその目標値以下とした場合に、主食用水稲の作付面積を助成対象として、また、当年度の主食用米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合にはその差額を基に算定された額を更に加えて、交付金が交付された。また、主食用米の生産量をその目標値以下としたか否かにかかわらず、戦略作物等への転作を行い水田を活用した場合に、当該転作を実施した水田の面積（以下「転作面積」という。）を助成対象として交付金が交付された。

このように、交付金等の助成対象の具体的内容等は多岐にわたり、また、新たな生産調整対策が実施される度に変更されるなど極めて複雑なものとなっている（別表2参照）。

昭和44年度から平成26年度までの間に農業者に対して交付された生産調整対策に係る交付金等の交付額は、図表4のとおり、昭和44年度の稲作転換対策から平成26年度の経営所得安定対策等までの計15の生産調整対策を合計すると約9兆0576億円に上っている。

（注2） 戦略作物 麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、バイオ燃料用米（平成22年度のみ）、稲発酵粗飼料用稲、そば（25年度まで）、なたね（同）及び加工用米

図表4 生産調整対策に係る交付金等の交付額

(単位:億円)

| 年度等 | 生産調整対策名 | 交付額 | 年度等 | 生産調整対策名 | 交付額 | | | | | |
|----------------------------|---------|-------------------|------|--|---------------------|------------|--------|-------------|----------------|----------------|
| 食 管 法 施 行 期 | 昭和44 | 稲作転換対策 | 10 | 食 糧 法 施 行 期 改 正 食 糧 法 施 行 期 | 平成8 | 1359 | | | | |
| | 45 | 米生産調整対策 | 1124 | | 9 | 新生産調整推進対策 | 1363 | | | |
| | 46 | 米生産調整及び稲作転換 対策 | 1711 | | 10 | 緊急生産調整推進対策 | 1156 | | | |
| | 47 | | 1809 | | 11 | 水田農業経営確立対策 | 1137 | | | |
| | 48 | | 1806 | | 12 | | 1440 | | | |
| | 49 | | 1105 | | 13 | | 1736 | | | |
| | 50 | | 928 | | 14 | | 1857 | | | |
| | 51 | | 759 | | 15 | | 1973 | | | |
| | 52 | 水田総合利用対策 | 925 | | 16 | 水田農業構造改革対策 | 1443 | | | |
| | 53 | 水田利用再編対策 | 2600 | | 17 | | 1443 | | | |
| | 54 | | 2827 | | 18 | | 1442 | | | |
| | 55 | | 3578 | | 19 | | 1475 | | | |
| | 56 | | 3567 | | 20 | | 1475 | | | |
| | 57 | | 3592 | | 21 | | 2236 | | | |
| | 58 | | 3381 | | 計 | 15対策 | 9兆0576 | | | |
| | 59 | 2409 | 22 | | | | | 戸別所得補償モデル対策 | 4958 (3068) | |
| | 60 | 2225 | 23 | | | | | 農業者戸別所得補償制度 | 3751 (1533) | |
| | 61 | 2322 | | | | | | | 24 | 3775 (1552) |
| | 62 | 1946 | | | | | | | 25 | 経営所得安定対策 |
| | 63 | 1924 | 26 | | | | | 経営所得安定対策等 | 3245 (747) | |
| | 平成元 | 1833 | | | 5対策 (平成16年度～26年度) | 2兆8963 | | | | |
| | 2 | 1677 | | | | | | | | |
| | 3 | 1648 | | | | | | | | |
| | 4 | 1374 | | | | | | | | |
| | 5 | 975 | 計 | | 15対策 | 9兆0576 | | | | |
| | 6 | 水田営農活性化対策 | 697 | | (5対策 (平成16年度～26年度)) | | 2兆8963 | | | |
| | 7 | | 840 | | | | | | | |

(注) 交付額欄の括弧書きは、農業者が主食用米の生産量をその目標値以下とした場合に、主食用米の作付面積を対象として交付する交付金及び同交付金の交付を受けた農業者に対して、当年度の主食用米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に交付される交付金の交付額であり、内数である。

イ 生産調整対策の実施方法の変遷

農林水産省は、生産調整対策の実施に当たり、毎年度、米の需給状況等を勘案して全国の主食用米の生産量等の目標値を決定し、これを国から都道府県、市町村等を通じて農業者へ配分する（以下、主食用米の生産量等の目標値を配分することを「配分」という。）などして実施してきた。生産調整対策の実施方法の変遷について、食管法施行期、食糧法施行期及び改正食糧法施行期の別に示すと、図表5のとおりである。

図表5 生産調整対策の実施方法の変遷

| 区分 | 食管法施行期 | | | 食糧法施行期 | | | 改正食糧法施行期 | | | | |
|-------------|-----------|---------|----------|----------------|---------|-------------------------------|----------|-------|-----------------|---------------------|--|
| | 昭和44～50年度 | 51～61年度 | 62～平成7年度 | 8、9年度 | 10～12年度 | 13～15年度 | 16～18年度 | 19年度 | 20、21年度 | 22年度～ | |
| 配分等の対象 | 削減数量目標 | 削減面積目標 | | 削減面積目標(ガイドライン) | 削減面積目標 | 米の生産数量及び作付面積(ガイドライン)並びに削減面積目標 | 生産数量目標 | 需要量情報 | 需要量情報及び需要量面積換算値 | 生産数量目標及び生産数量目標面積換算値 | |
| 生産調整対策の実施方法 | | | | | | | | | | | |

(ア) 食管法施行期の生産調整対策

生産調整対策が本格的に実施されることとなった昭和46年度から50年度までは、国から都道府県に、都道府県から市町村に、市町村から農業者に対して、それぞれ都道府県別、市町村別及び農業者別に、転作等を行うことにより米の生産量を削減する数量の目標（その面積換算値を含む。以下「削減数量目標」という。）を配分するなど行政主体の生産調整対策が実施されていた。食管法施行期において、生産調整対策の実施方法は、51年度以降、数度にわたり変更されていたが、その主な内容は、次のとおりである。

- ① 削減数量目標を配分する方式から、水稻の作付けが可能な水田において転作等を行うことにより水稻の作付けを行わないこととする水田の面積の目標（以下「削減面積目標」という。）を配分する方式への変更（51年度）
- ② 転作等面積が削減面積目標を下回った都道府県、市町村及び農業者に対して、下回った面積を翌年度の削減面積目標にそれぞれ上乗せして配分したり（53年度）、補助事業の採択等に当たり削減面積目標を達成するなどした市町村の要請に優先的に配慮したり（同年度）、削減面積目標を下回った市町村に対して、補助事業のうち、ほ場整備事業等の水田営農と関連する事業について原則とし

て採択しないこととしたり（62年度）するペナルティ措置の導入

- ③ 国と全国農業協同組合中央会、都道府県と都道府県農業協同組合中央会、市町村と農業協同組合（以下「JA」という。）等との間でそれぞれ協議した上で削減面積目標を決定することとするなどの実施体制の変更（62年度）

上記③の変更は、行政主導による生産調整対策から農業者が需要に応じた生産について主体的に取り組むようにすることを目指したものであった。

(イ) 食糧法施行期の生産調整対策

農業者及び地域の自主性を尊重する観点から、食糧法施行期に採られていた前記②のペナルティ措置のうち、削減面積目標を下回った面積を翌年度の削減面積目標に上乗せして配分する措置及び水田営農と関連する事業について原則として採択しないこととする措置は、平成8年度に廃止され、削減面積目標を配分する方式から削減面積目標に関するガイドラインを通知する方式に変更されるとともに、JA等が極力自ら削減面積目標を決定するよう努めることとなり、食糧法施行期に比べて行政の関与が弱まることになった。

その後、豊作が続いたことなどにより、米の生産量が需要量を上回り、米の在庫量が増加し、米価が下落したことなどを背景として、10年度からは、緊急に規模を拡大した生産調整対策に取り組むことになった。そして、再び従前の削減面積目標を配分する方式に変更されて行政の関与が強まることになった。

13年度から15年度までの間は、農業者が需要に応じた米の計画的生産を進められるようにするため、削減面積目標を配分する方式から、米の生産数量及び作付面積に関するガイドラインを配分するとともに、これと併せて削減面積目標を配分する方式に変更された。

また、14年度には、米の在庫量の増加、米価の下落による水田農業経営環境の悪化等を背景として、水田農業経営の安定発展や水田の利活用の促進等による自給率向上施策への重点化・集中化を図るとともに、過剰米に関連する政策経費の思い切った縮減が可能となるような政策を行うべく、米政策改革大綱が策定され、消費者重視及び市場重視の考え方に立って、需要に応じた米づくりの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図るために、需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革を整合性をもって実施することとなった。この改革によって、農業者及び農業者団体は、20年度に農業者・農業者団体が主役となる米の需給調整シ

(注3)
システム（以下「農業者主役の需給調整システム」という。）を国と連携して構築し、22年度までに「米づくりの本来あるべき姿」^(注4)の実現等を目指すこととなった。そして、農林水産省においては、18年度に農業者主役の需給調整システムへの移行に係る条件整備等の状況を検証し、移行の時期等について判断することとなった。

このように、食糧法施行期においても行政のほか農業者団体が生産調整対策に関与する体制が続けられてきたが、この間、行政の関与の度合いは、弱まったり強まったりしていた。

(注3) 農業者・農業者団体が主役となる米の需給調整システム 在庫状況等を基礎に算定される客観的な需要予測に基づき、農業者及び農業者団体が主体的に地域の販売戦略により需要に応じた生産を行うこと

(注4) 米づくりの本来あるべき姿 効率的かつ安定的な経営体が、市場を通して需要動向を鋭敏に感じ取り、売れる米づくりを行うことを基本として、多様な消費者ニーズを起点とし、需要ごとに求められる価格条件等を満たしながら、安定的供給が行われる消費者重視及び市場重視の米づくりが行われること

(ウ) 改正食糧法施行期の生産調整対策

改正食糧法に基づき、農林水産大臣は、米の需給の見通しに関する事項等を記載した「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」^(注5)（以下「基本指針」という。）を定め、生産出荷団体等は、基本指針を踏まえて、「米穀の生産調整に関する方針」^(注6)（以下「生産調整方針」という。）を作成することとなった。そして、生産出荷団体等は、作成した生産調整方針に従って生産を行う農業者に係る主食用米の生産量の目標値（以下「生産数量目標」という。）の設定方針等が生産数量目標を確実に達成するために適切なものであることなどの要件を満たす場合には、農林水産大臣から当該生産調整方針について適当である旨の認定を受けることができることとなった（以下、認定を受けた生産調整方針を「認定方針」といい、認定方針を作成した生産出荷団体等を「認定方針作成者」という。）。

また、米政策改革大綱等において、農業者主役の需給調整システムに移行することとなったことから、農業者等が市場を通して需要動向を鋭敏に感じ取り、売れる米づくりを行うよう意識改革を進めるために、16年度に、削減面積目標を配分する方式から生産数量目標を配分する方式に変更された。一方、生産調整対策の実施体制（図表5参照）については、経過措置として、国から都道府県に、都道府県から市町村に生産数量目標をそれぞれ配分し、市町村から農業者に生産数量

目標及び生産数量目標の面積換算値（以下「生産数量目標面積換算値」という。）を併せて配分する方式が継続されることとなった。このうち都道府県が市町村に生産数量目標を配分する際には、都道府県は都道府県協議会^(注7)の助言を受けて、都道府県別の生産数量目標の範囲内で市町村別の生産数量目標を決定することとなった。また、生産数量目標を達成した農業者に対するメリット措置として、都道府県の判断により実施できる産地づくり対策等に対して国が交付金を交付する水田農業構造改革交付金制度が創設された。

そして、18年7月に、農林水産省において農業者主役の需給調整システムへの移行に関する検証を行った結果、19年度から農業者主役の需給調整システムに移行することが決定された。また、上記の経過措置は18年11月29日までとされ、同月30日に、農業者等の自主性を尊重するために配分等の対象が生産数量目標から需要量に関する情報（以下「需要量情報」という。）に変更された。そして、生産調整対策の実施体制（図表5参照）については、国から都道府県に、都道府県から市町村に、市町村から地域協議会に、地域協議会から認定方針作成者に需要量情報をそれぞれ提供し、認定方針作成者から認定方針に参加する農業者（以下「参加農業者」という。）に対して、認定方針作成者が地域協議会から提供された需要量情報を基に算定した農業者別の生産数量目標及び生産数量目標面積換算値を配分する方式に変更された。

しかし、19年度には、生産調整対策の実効性が確保できていなかったり、米の集荷時に農業者に支払われる概算金の支払方法を全国農業協同組合連合会が見直したりしたことなどにより、米価が大幅に下落したことを受けて、政府において米緊急対策（平成19年10月農政改革三対策緊急検討本部決定）が決定され、34万tの米を備蓄米として買い入れるとともに、生産調整対策の実効性を確保するために、20年度から行政が強力に指導していく体制に再び改められることとなった。そして、米緊急対策により、同年度に、国から認定方針作成者に至るまでの配分等の対象については、需要量情報に加えて、当該需要量情報の面積換算値（以下「需要量面積換算値」という。）を、都道府県、市町村及び地域協議会の各段階においてそれぞれ提供された需要量面積換算値の範囲内で設定して併せて提供するよう変更されるとともに、主食用水稻の作付面積が需要量面積換算値を超過した都道府県等に対しては、前記の産地づくり対策に係る交付金を予定どおりに交

付しないペナルティ措置が採られることとなった。

22年度には、上記のペナルティ措置が廃止されることとなるとともに、需要量情報は、生産数量目標に名称が変更され、従前と同様に、生産数量目標の提供と併せて、生産数量目標面積換算値を各段階において提供された生産数量目標面積換算値の範囲内で引き続き設定して提供することとなった（以下、生産数量目標、生産数量目標面積換算値には、それぞれ名称変更前の需要量情報、需要量面積換算値を含む。）。また、認定方針に参加しない農業者（以下「非参加農業者」という。）に対しても地域協議会から生産数量目標を配分し、認定方針への参加を促すこととするとともに、生産数量目標を達成したことに対するメリット措置として、同年度以降、非参加農業者を含め、各農業者に対して米の直接支払交付金等^(注8)が交付されることとなり、米の直接支払交付金等の交付を受けた農業者に対して、当年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に米価変動補填交付金等^(注9)が交付されることとなった。さらに、主に食料自給率の向上を図ることを目的として、生産数量目標の達成又は不達成にかかわらず、戦略作物等への転作^(注10)を行った農業者に対して、水田活用の直接支払交付金等が交付されることとなった。

このように、18年度以前は、行政が主体となって生産数量目標の配分を行っており、19年度に一旦は、行政は生産数量目標の配分を行わず、需要量情報を提供することとなったものの、20年度以降は、再び行政が強力に指導していく体制に改められて、18年度以前と同様の生産数量目標が農業者に配分されることとなった。そして、農業者主役の需給調整システムについては、19年度に一旦は移行されたものの、現在まで完全な移行には至っていない。

以上のとおり、生産調整対策は、削減数量目標、削減面積目標、生産数量目標（以下、これらを総称して「生産調整目標」という。）を指標として、数々の変遷を経て、昭和44年度から現在に至るまで実施されてきた。

(注5) 生産出荷団体等 米の生産者又は出荷の事業を行う者の組織する団体及び米の生産者又は出荷の事業を行う者であって、その生産量又は出荷量が一定規模以上であるもの

(注6) 米穀の生産調整に関する方針 生産調整に参加する農業者に係る生産数量目標の設定方針及び生産数量目標の達成のためにとるべき措置（天候その他の自然的条件の変化により生産数量目標を上回って生産された数量の米に係る措置を含む。）を定めるもの

(注7) 都道府県協議会・地域協議会 米の数量調整実施要綱（平成16年15総

食第825号農林水産事務次官依命通知)に基づき設置された都道府県段階又は市町村段階における第三者機関的組織で、学識経験者、農業者団体、消費者団体、実需者団体、流通業者団体、担い手農家等生産者、行政機関等により構成された組織

- (注8) 米の直接支払交付金等 米戸別所得補償モデル事業に係る交付金(基本部分)(平成22年度)、米の所得補償交付金(23、24両年度)、米の直接支払交付金(25、26両年度)
- (注9) 米価変動補填交付金等 米戸別所得補償モデル事業に係る交付金(変動部分)(平成22年度)、米価変動補填交付金(23年度から26年度まで)
- (注10) 水田活用の直接支払交付金等 水田利活用自給力向上事業に係る交付金(平成22年度)、水田活用の所得補償交付金(23、24両年度)、水田活用の直接支払交付金(25、26両年度)

(3) 米政策の改革

農林水産業及び地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討するために、平成25年5月に、内閣に農林水産業・地域の活力創造本部が設置された。そして、同年12月に、同本部は、行政による生産数量目標の配分を前提とした米の生産調整対策が、農業の担い手の自由な経営判断や市場戦略を採っていくことを著しく阻害し、意欲のある担い手の効率的な生産を大きく妨げる原因となっているとして、30年度を目途に、米の生産調整の見直しを含む米政策の改革や米の直接支払交付金の廃止等を内容とする農林水産業・地域の活力創造プランを決定した。

同プランにおいて、米政策は、需要に応じた生産を推進するために、きめ細かい需給・価格情報、販売進捗情報及び在庫情報の提供等の環境整備を進めることなどとされ、この定着状況をみながら、30年度を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政、生産者団体及び現場が一体となって取り組むこととなった。また、生産数量目標を達成したことに対するメリット措置である米の直接支払交付金等については、25年度までは10 a 当たり15,000円であったが、26年度からは激変緩和のための経過措置として、10 a 当たり7,500円に減額した上で、30年度に廃止することとなった。

そして、農林水産省は、生産者、集荷業者・団体が自らの経営判断で需要に応じた生産が行えるよう、26年4月以降、従前から公表している「米に関するマンスリーレポート」(以下「マンスリーレポート」という。)において、産地別の契約状況、販売

状況、民間在庫量等の情報を追加して掲載するなどして、より詳細な情報提供を行っている。

(4) 過去の会計検査の状況

会計検査院は、生産調整対策に係る交付金等について、毎年検査を行い、交付金等が過大に交付されていたもの、事業の一部が補助対象外となっていたものなどの不当事項を検査報告に多数掲記したほか、図表6のとおり、交付金等の交付が生産調整対策の趣旨に沿っていない事態、事業効果が十分に発現していない事態及び交付金等の交付対象面積等が適切に算定されていないなどの事態に対する処置要求事項等を検査報告に掲記した。

特に、昭和57年度決算検査報告では、生産調整対策の一つである水田利用再編対策の効果について様々な視点から検証し、計画的に転作が実施されていなかったり、計画に基づいて転作が実施されているものの、実効性が乏しくなっていたり、転作作物のうち重点作物とされた大豆、麦及びそばの出荷率が著しく低くなっていたりなどして、自給力の向上や転作の定着化に結び付いていない事態を取り上げ、会計検査院法第36条の規定により、改善の処置を要求した。

図表6 生産調整対策に係る交付金等に関する主な検査報告掲記事項

| 事態の態様 | 検査報告年度 | 件名 |
|-------------------------------|--------|---|
| 交付金等の交付が生産調整対策の趣旨に沿っていない事態 | 昭和52 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 水田買入事業の実施及び一時貸付水田に係る水田総合利用奨励補助金の交付について改善の処置を要求したもの |
| | 53 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 農用地の地目別集団化を伴う土地改良事業の実施地区における水田利用再編奨励補助金の交付について処置を要求したもの |
| 事業効果が十分に発現していない事態 | 55 | 特に掲記を要すると認めた事項 水田利用再編対策事業における管理転作奨励補助金の交付について |
| | | 本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項 土地区画整理事業施行地区内で造成盛土された水田等に係る水田利用再編奨励補助金の交付について |
| | 57 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 水田利用再編対策事業について効果的な事業実施を図るよう改善の処置を要求したもの |
| | 平成 3 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 水田農業確立特別交付金の交付の効果を確保するよう改善の意見を表示したもの |
| 交付金等の交付対象面積等が適切に算定されていないなどの事態 | 4 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 水田農業確立助成補助金の地域営農加算額の交付が適切に行われるよう是正改善の処置を要求したもの |
| | 8 | 本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項 新生産調整推進助成補助金等の交付に当たり、生産調整実施面積の算定を適切なものとするよう改善させたもの |
| | 23 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 水田活用の所得補償交付金について、適切な交付が行われるよう、交付対象作物ごとの作付面積を確認する際に、除外指定された農地に関する情報を活用するよう改善の処置を要求し、交付申請者が交付対象者であるかを確認する方法等を実施要綱等に明示するよう是正改善の処置を求めたもの |
| | 25 | 意見を表示し又は処置を要求した事項 経営所得安定対策等における交付金の交付対象面積の確認等が適切に実施されるよう、協議会における本地面積の算定根拠を明確なものとするなどの改善の処置を要求し、及び本地面積の定期的な確認及び園芸施設で作付けされる作物に対して産地交付金を交付する場合の交付対象面積の算定を適切に行う方法を実施要綱等に明示するなどの是正改善の処置を求めたもの |

2 検査の観点、着眼点、対象及び方法

(1) 検査の観点及び着眼点

米の生産調整対策は、前記のとおり、その内容を変えながら45年以上にわたって実施されており、26年度までに計約9兆0576億円もの多額の交付金等が投入されてきている。そして、農林水産省は、30年度を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、生産者等が中心となって円滑に需要に応じた米の生産が行われることを目指した生産調整の見直しを含む米政策の改革を進めている。

このような状況の中で、これまで実施されてきた生産調整対策の内容、成果、課題等を分析して検証することは、今後の改革の着実な実施に向けて有益と考えられる。

そこで、会計検査院は、有効性等の観点から、次の点に着眼して検査を実施した。

ア 生産調整対策は、関係法令等の趣旨に沿って適切に行われていたか、生産調整目標の達成状況はどのようになっていたか、特に、16年度以降は、米政策改革大綱等を受けて、どのように実施されているか。

イ 生産調整対策に係る事後評価は適切に行われてきたか。

ウ 生産調整対策の実施により、米の生産コストや転作等の水田活用状況等にどのような影響が生じていたか。

エ 30年度を目途とする生産調整の見直しに向けてどのような取組が行われているか。

(2) 検査の対象及び方法

昭和44年度から平成26年度までの間に実施された計15の生産調整対策（交付金等交付額計約9兆0576億円）を対象として、農林水産本省において会計実地検査を行い、関係資料を徴するなどして国全体の状況について分析等を行った。また、上記生産調整対策のうち、米政策改革大綱等を受けて16年度から26年度までの間に実施された改正食糧法施行期の計5の生産調整対策（同計約2兆8963億円）を対象として、8農政局等管内の27道府県における27道府県協議会及び同道府県管内の160市町村における160地域協議会（地域協議会が設置されていない1市を含む。以下同じ。）において会計実地検査を行い、調書等を徴するなどして更に分析等を行った。

(注11) 8農政局等 北海道農政事務所、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国四国、九州各農政局

(注12) 27道府県協議会 北海道、大阪府、秋田県、山形県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、富山県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、奈良県、和歌山県、岡山県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、長崎県、熊本県、宮崎県、鹿児島県各協議会。なお、東日本大震災により甚大な被害を受けた米の主産県である岩手、

宮城、福島各県の協議会は除外した。

3 検査の状況

(1) 生産調整対策の実施状況

生産調整対策の実施による生産調整目標の達成状況については、生産調整対策が本格的に実施されることになった昭和46年度以降について分析した。また、生産調整目標の配分から達成又は不達成の判定に至るまでの生産調整対策の実施状況については、主に改正食糧法施行期の平成16年度以降について分析した。その結果を示すと、それぞれ次のとおりである。

ア 生産調整目標の達成状況

前記のとおり、生産調整対策は、生産調整目標を指標として実施されてきており、15年度以前は転作等面積が削減数量目標又は削減面積目標（以下「削減面積目標等」という。）以上となった場合に、16年度以降は主食用水稲の作付面積が生産数量目標面積換算値以下となった場合に、それぞれ生産調整目標を達成したと判定することとなっていた。

そこで、生産調整目標の達成状況について、国段階、都道府県段階及び市町村段階の各段階別にみると、次のとおりとなっていた。

(ア) 国段階

食糧法施行期においては、図表7-1及び図表7-2のとおり、ほとんどの年度で生産調整目標が達成されていた。そして、転作等面積から削減面積目標等を差し引いた面積をかい離面積とし、これを削減面積目標等で除して得た割合（以下「削減目標かい離率」という。）をみると、削減目標かい離率が0%を下回っていて生産調整目標が達成されなかった年度のうち、昭和49、51両年度は、他の年度に比べてマイナスの率が特に大きくなっており、それぞれ $\Delta 3.6\%$ （かい離面積 $\Delta 1.2$ 万ha）及び $\Delta 9.7\%$ （同 $\Delta 2.1$ 万ha）となっていた。

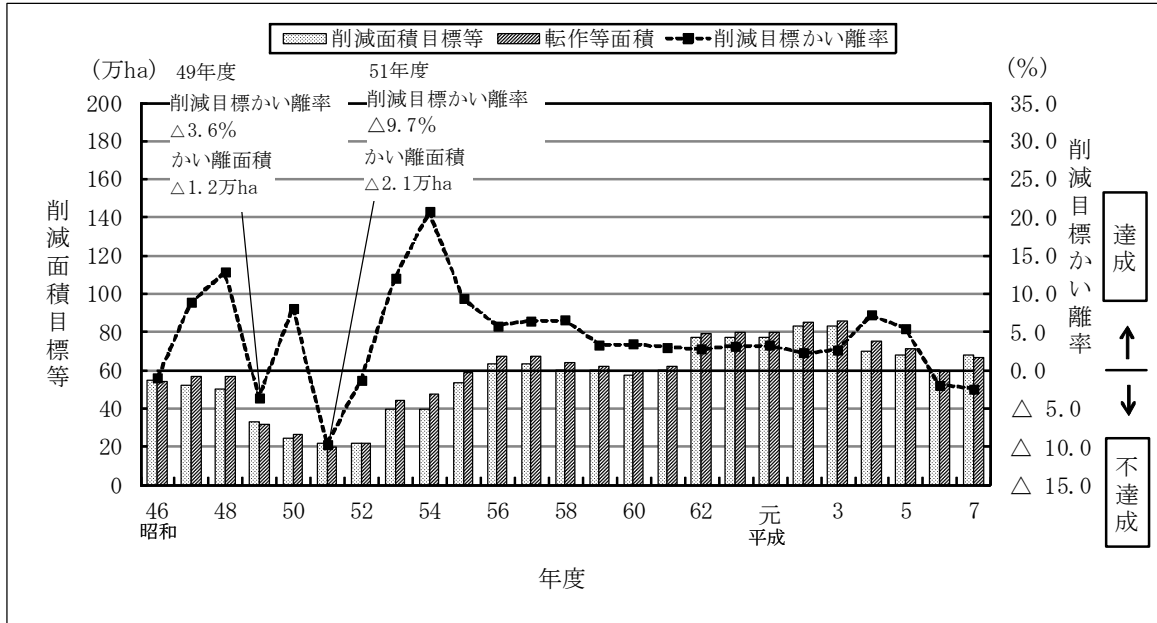
49年度は、休耕水田が交付金等の助成対象外となり、交付額が前年度より減少していた。また、51年度は、配分対象が削減数量目標から削減面積目標に変更されるとともに、転作に係る交付金等の対象作物が限定され、交付額が更に減少していた。

53年度から平成5年度までの間は、安定的に生産調整目標が達成されていた。こ

の間は、前記のペナルティ措置が採られていた時期であり、また、転作等に係る交付金等の助成単価の上限が引き上げられ、昭和53年度から55年度までにかけて交付額が増加した時期であった。

一方、平成6、7両年度は、生産調整目標が達成されなかった。6年度は、5年度の大不作の影響により米の安定供給に重点が置かれ、7年度は、6年度が一転して大豊作となったことから削減面積目標が大きく設定されていた。

図表7-1 生産調整目標の達成状況及び削減目標かい離率（昭和46年度～平成7年度）

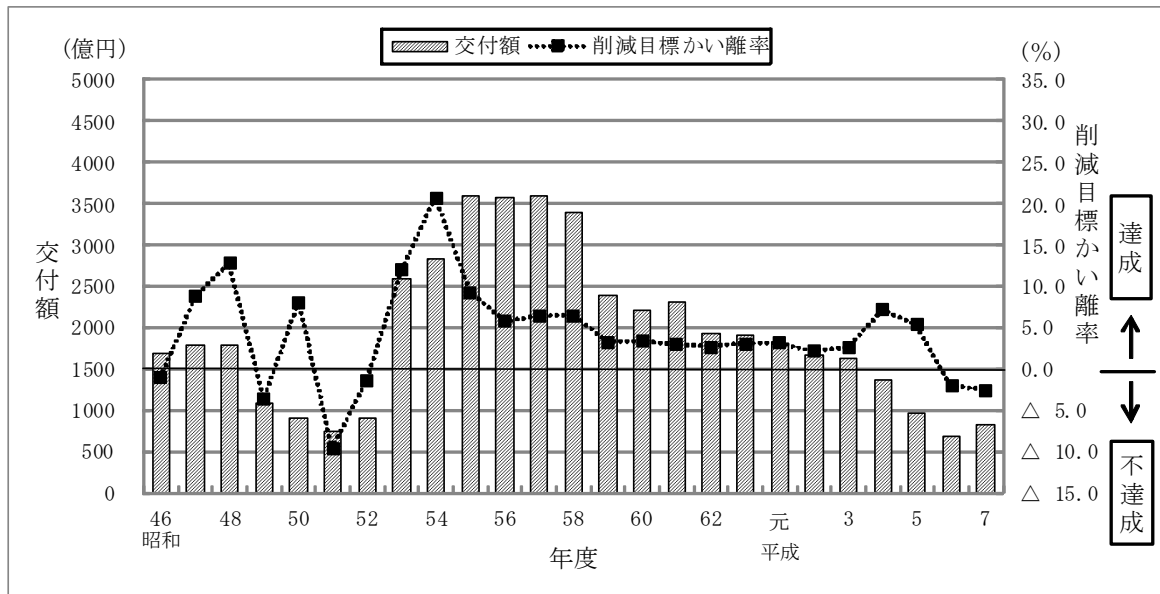


注(1) 「生産調整推進対策の経緯と実績」（農林水産省）を基に作成

注(2) 削減目標かい離率が0%を下回っている年度は生産調整目標が達成されなかった年度である。

注(3) 年度別の削減目標かい離率及びかい離面積の詳細は、別表3を参照

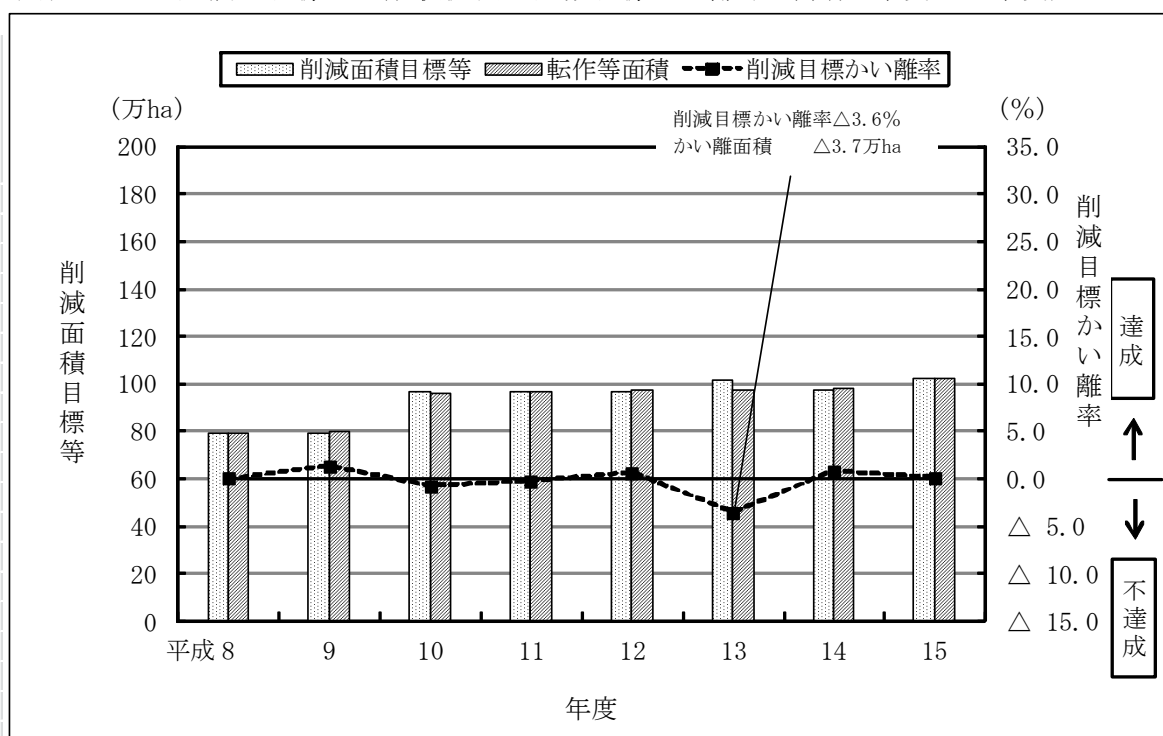
図表7-2 転作等に係る交付金等の交付額及び削減目標かい離率（昭和46年度～平成7年度）



注(1) 「生産調整推進対策の経緯と実績」(農林水産省)等を基に作成
 注(2) 削減目標かい離率が0%を下回っている年度は生産調整目標が達成されなかった年度である。
 注(3) 年度別の削減目標かい離率の詳細は、別表3を参照

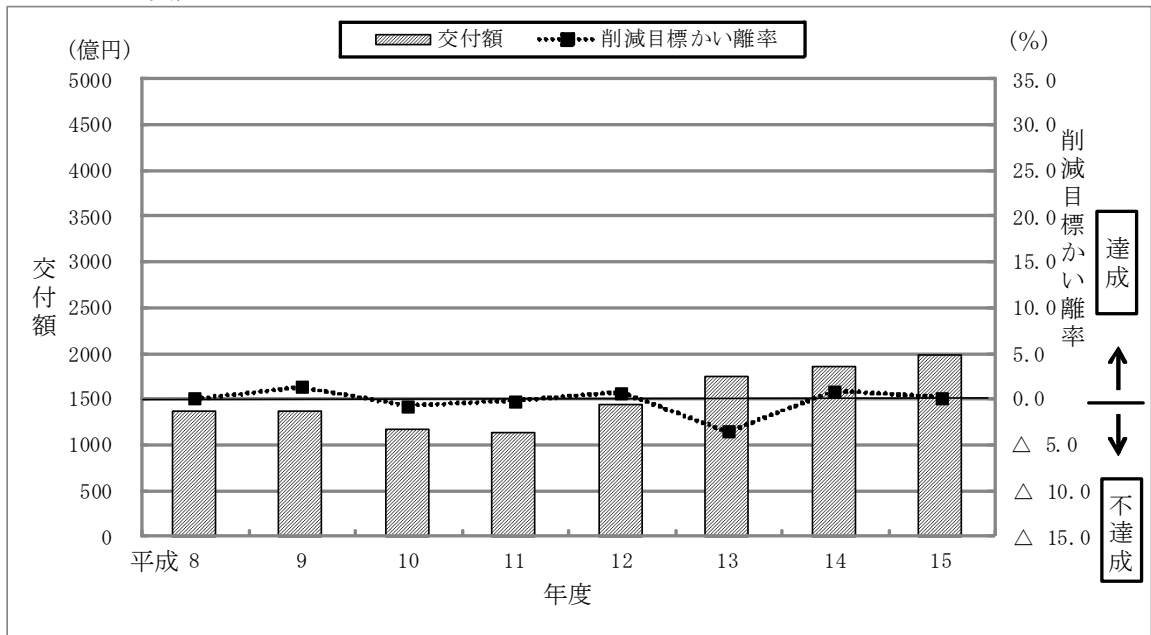
食糧法施行期において、生産調整目標は、図表8-1及び図表8-2のとおり、達成と不達成が繰り返されていて、達成されなかった13年度は、削減目標かい離率が△3.6%(かい離面積△3.7万ha)と比較的大きくなっていたが、その他の年度は比較的削減目標かい離率は小さくなっていた。なお、前記のとおり、同年度から15年度までの間は、配分対象が、削減面積目標から、米の生産数量及び作付面積に関するガイドライン並びに削減面積目標に変更された時期であった。

図表8-1 生産調整目標の達成状況及び削減目標かい離率(平成8年度～15年度)



注(1) 「生産調整推進対策の経緯と実績」(農林水産省)を基に作成
 注(2) 削減目標かい離率が0%を下回っている年度は生産調整目標が達成されなかった年度である。
 注(3) 年度別の削減目標かい離率及びかい離面積の詳細は、別表3を参照

図表8-2 転作等に係る交付金等の交付額及び削減目標かい離率（平成8年度～15年度）



注(1) 「生産調整推進対策の経緯と実績」（農林水産省）等を基に作成

注(2) 削減目標かい離率が0%を下回っている年度は生産調整目標が達成されなかった年度である。

注(3) 年度別の削減目標かい離率の詳細は、別表3を参照

改正食糧法施行期において、生産調整目標は、前記のとおり、16年度以降は主食用米の作付面積が生産数量目標面積換算値以下となった場合に達成したと判定されることとなるが、図表9-1及び図表9-2のとおり、26年度までで達成された年度はなかった。そして、主食用米の作付面積から生産数量目標面積換算値を差し引いた面積をかい離面積とし、これを生産数量目標面積換算値で除して得た割合（以下「作付目標かい離率」という。）をみると、全ての年度において、作付目標かい離率が0%を上回っていて、生産調整目標は達成されていないが、このうち、18、19両年度においてプラスの率が比較的大きく、それぞれ4.3%（かい離面積6.8万ha）及び4.5%（同7.1万ha）となっていた。この時期は、米政策改革大綱等に基づく農業者主役の需給調整システムへの移行に向けて、生産調整対策に対する行政の関与が弱められた時期であった。

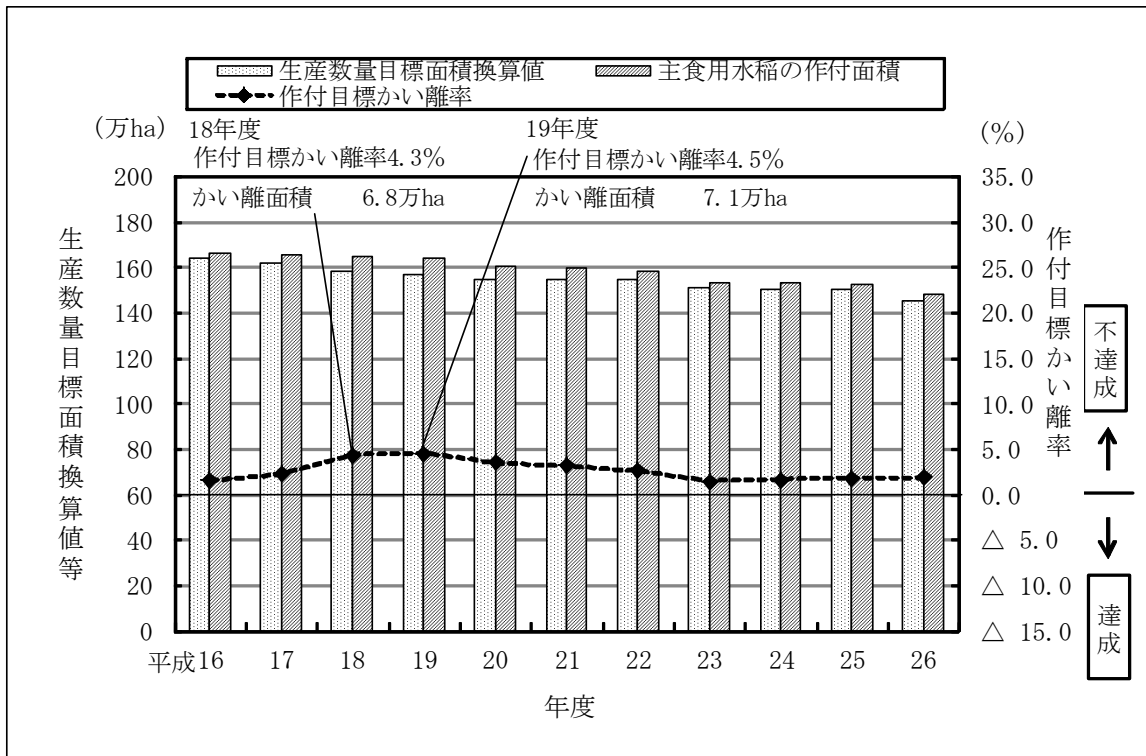
20、21両年度は、19年度に実施された前記の米緊急対策により、20年度からペナルティ措置が採られるなど再び行政の関与が強められるとともに、21年度は交付金の交付額が増加（20年度比151.5%）した時期であった。しかし、作付目標かい離率は小さくなったものの、依然として生産調整目標の達成には至らなかった。

22年度以降は、前記のとおり、米の直接支払交付金等が交付されるとともに、

22年度は米価の下落により米価変動補填交付金等が交付されており、21年度以前と比べると生産調整対策に係る交付金の交付額が増加（21年度比221.7%）してきて、作付目標かい離率も小さくなっていった。

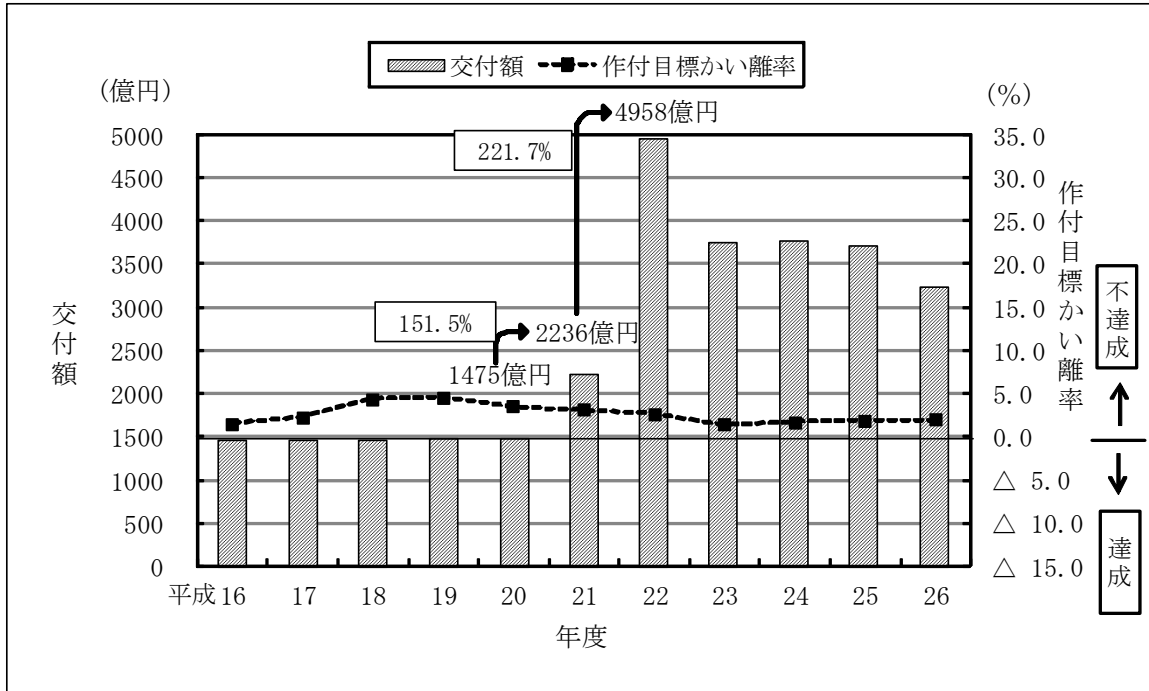
なお、農林水産省は、全国の需要見通しに加えて、各産地における販売及び在庫の状況等に関するきめ細やかな情報提供や、水田活用の直接支払交付金による飼料用米等の戦略作物の生産に対する支援を進めており、27年度は、作付目標かい離率が△0.9%に転じて、生産調整目標を達成したとしている。

図表9-1 生産調整目標の達成状況及び作付目標かい離率（平成16年度～26年度）



- 注(1) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「全国の需給調整の取組状況の推移」等を基に作成
- 注(2) 全ての年度において、作付目標かい離率は0%を上回っており、生産調整目標は達成されていなかった。
- 注(3) 年度別の作付目標かい離率及びかい離面積の詳細は、別表3を参照

図表9-2 転作等に係る交付金の交付額及び作付目標かい離率（平成16年度～26年度）



注(1) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「全国の需給調整の取組状況の推移」等を基に作成

注(2) 全ての年度において、作付目標かい離率は0%を上回っており、生産調整目標は達成されていなかった。

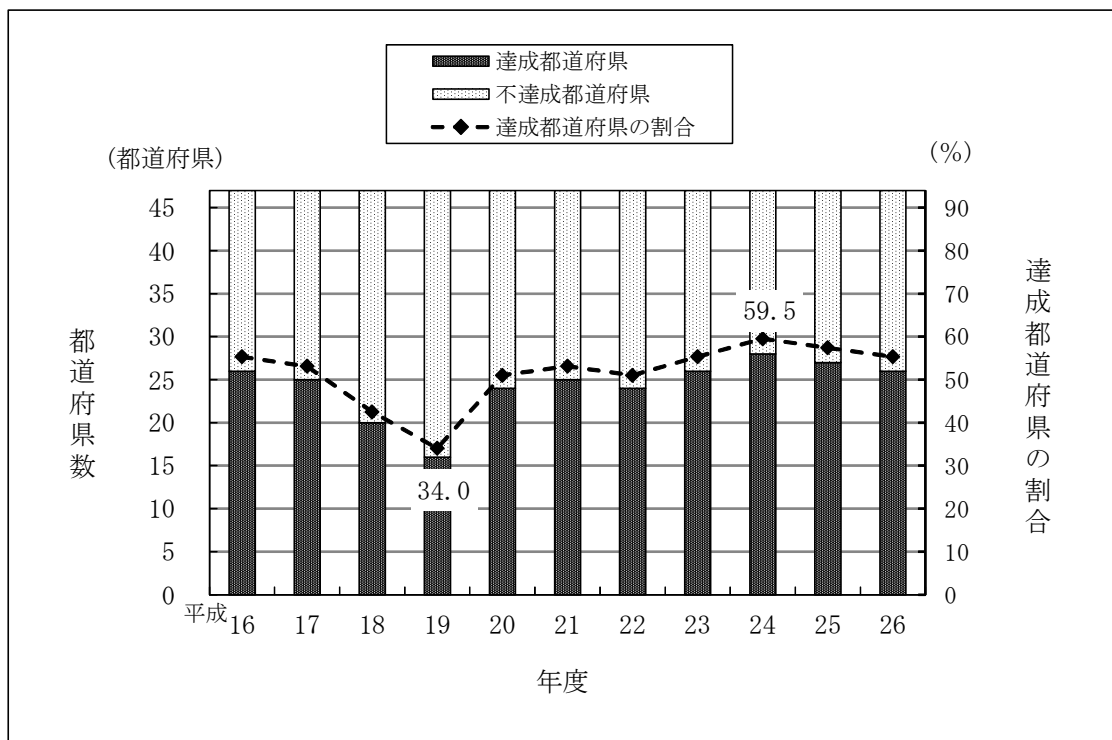
注(3) 年度別の作付目標かい離率の詳細は、別表3を参照

以上のように、生産調整目標は、食糧法施行期においてはおおむね達成されていたが、食糧法施行期においては達成と不達成が繰り返されており、改正食糧法施行期においては26年度まで達成されていなかった。そして、生産調整目標の達成状況は、ペナルティ措置の有無や交付金等の交付額の多寡のほか、行政の関与の度合い、助成対象や配分対象の変更等の影響を複合的に受けてきたと考えられる。

(イ) 都道府県段階

47都道府県について、16年度から26年度までの間に生産調整目標を達成した都道府県（以下「達成都道府県」という。）の割合をみると、図表10のとおり、最大でも約6割（28達成都道府県）にとどまっていた。また、全ての年度で達成都道府県であったものが12都道府県（47都道府県の25.5%）あった一方で、いずれの年度も生産調整目標を達成しなかった都道府県が16府県（同34.0%）あった（別表4参照）。

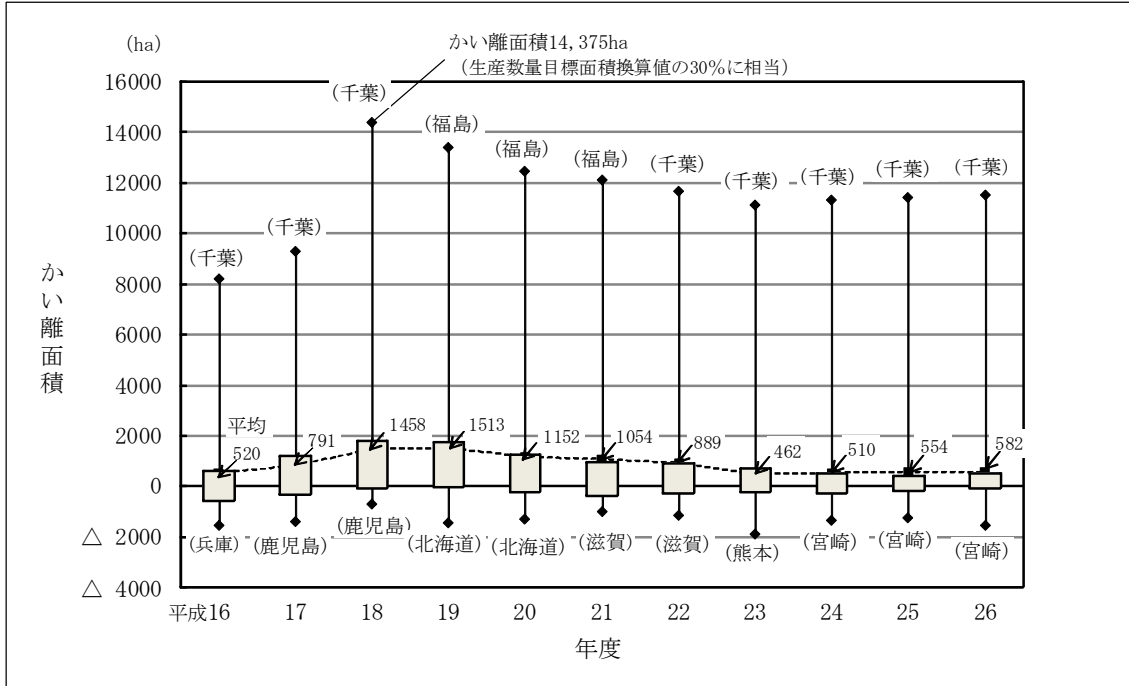
図表10 達成都道府県の割合等の推移（平成16年度～26年度）



(注) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「都道府県別の需給調整の取組状況」を基に作成

また、都道府県別に主食用水稲の作付面積と生産数量目標面積換算値の[・]かい離面積の状況をみると、図表11のとおり、毎年度、都道府県間で大きな開差が生じている状況が続いており、[・]かい離面積は、18年度が最大で14,375ha（生産数量目標面積換算値の30%に相当）となっていて、これは国段階の[・]かい離面積（6.8万ha）の約2割を占めていた（都道府県別の[・]かい離面積の詳細については別表5を参照）。

図表11 都道府県別のかい離面積の推移（平成16年度～26年度）



注(1) 「米をめぐる関係資料」（農林水産省）の「都道府県別の需給調整の取組状況」を基に作成

注(2) かい離面積が0を上回っているものは生産調整目標が達成されなかったことを示している。

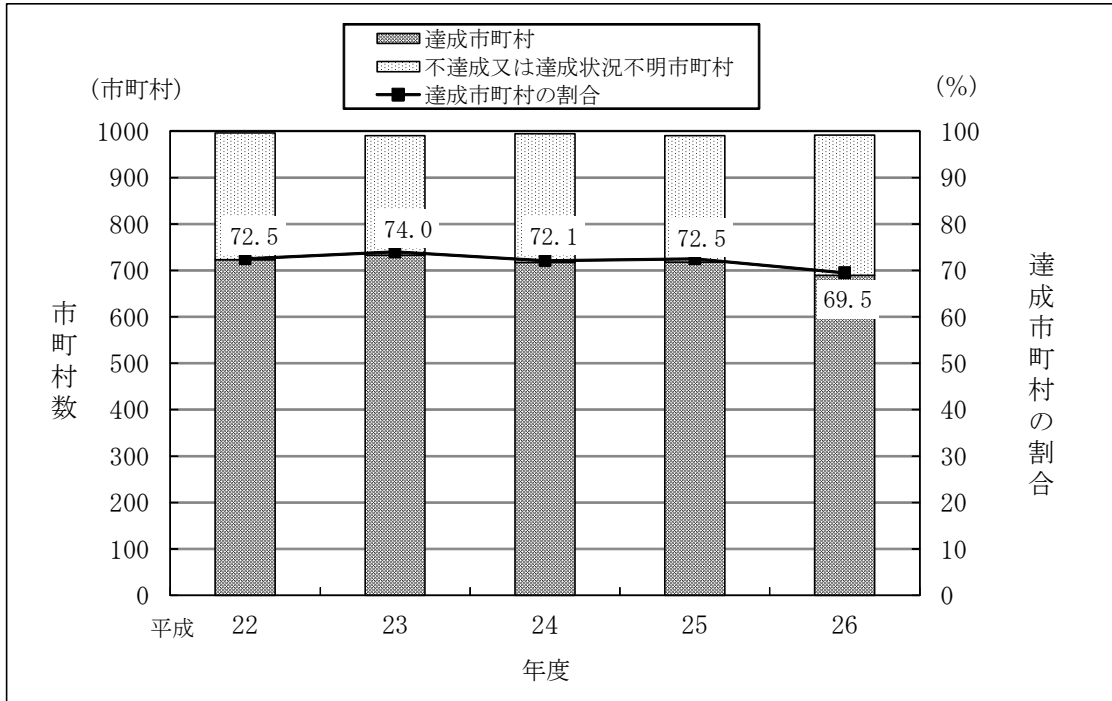
注(3) かい離面積の最大値から箱の上端までが上位25%の都道府県、箱の上端から下端までが中位50%の都道府県、箱の下端から最小値までが下位25%の都道府県であり、それぞれが分布している範囲を示している。

なお、農林水産省は、27年度は、達成都道府県が36道府県（47都道府県の76.5%）となり、16年度から26年度まで生産調整目標を達成しなかった前記16府県の一部において、生産調整目標を達成したとしている。

(7) 市町村段階

検査の対象とした前記の27道府県協議会に係る27道府県管内の全市町村について、22年度から26年度までの間に生産調整目標を達成した市町村（以下「達成市町村」という。）の割合をみると、図表12のとおり、おおむね7割前後で推移していた。

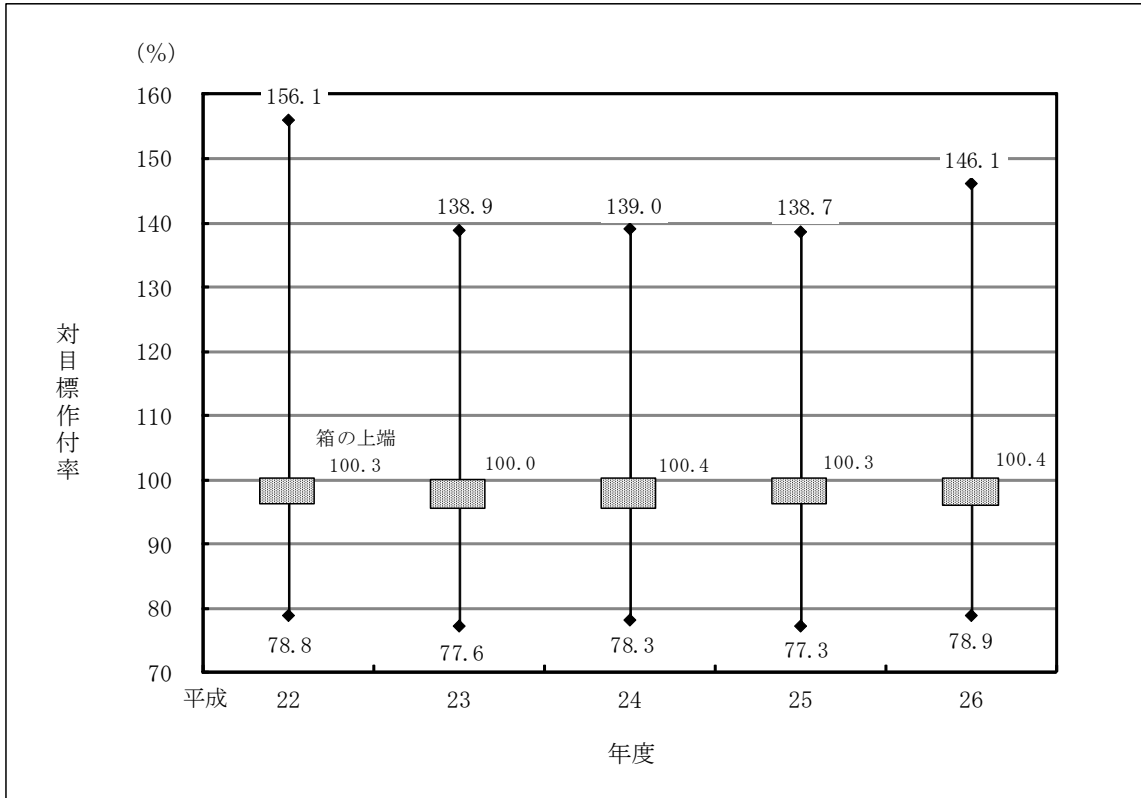
図表12 達成市町村の割合等の推移（平成22年度～26年度）



(注) 平成21年度以前については一部の市町村に係るデータを把握できなかったため、分析の対象としていない。

また、検査の対象とした前記の160地域協議会に係る160市町村のうち、22年度から26年度までの間における生産数量目標面積換算値に対する主食用水稲の作付面積の割合（以下「対目標作付率」という。）を把握できた市町村について、市町村別の対目標作付率の推移をみると、図表13のとおり、上位25%以上を占める市町村については、対目標作付率が100%を超えていて、生産調整目標を達成しておらず、22年度には対目標作付率が150%を超えている市町村も見受けられた。このように、対目標作付率は、毎年度、市町村間で大きな開差が生じており、対目標作付率の開差は最大で77.3ポイント（22年度）、最小でも60.7ポイント（24年度）となっていた。

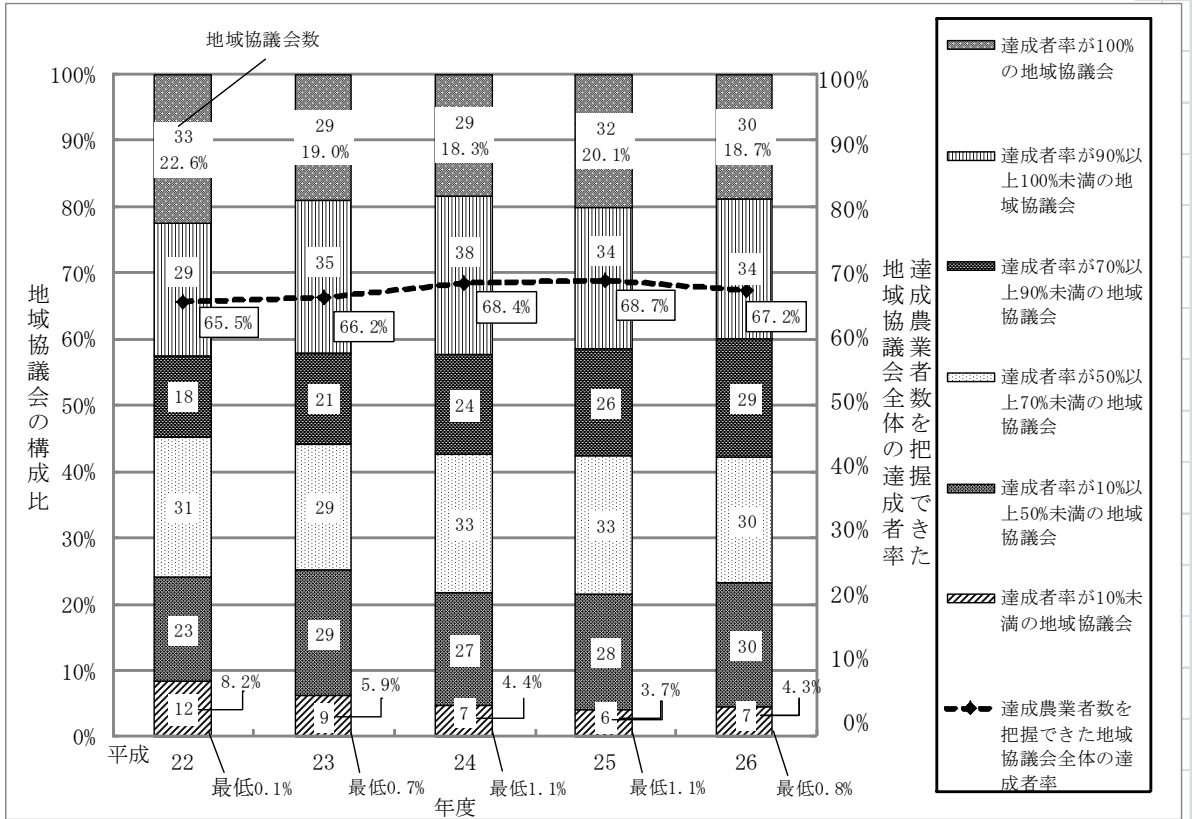
図表13 市町村別の対目標作付率の推移（平成22年度～26年度）



- 注(1) 対目標作付率100%以下が生産調整目標を達成していたことを示している。
 注(2) 対目標作付率の最高値から箱の上端までが上位25%の市町村、箱の上端から下端までが中位50%の市町村、箱の下端から最低値までが下位25%の市町村であり、それぞれが分布している範囲を示している。
 注(3) 対目標作付率を把握できた市町村数は、年度ごとに異なっている。

検査の対象とした前記160地域協議会のうち、22年度から26年度までの各年度において生産調整目標を達成した農業者（非参加農業者を含む。以下「達成農業者」という。）の数を把握できた地域協議会全体について、全農業者に占める達成農業者の割合（以下「達成者率」という。）の推移をみると、図表14のとおり、各年度とも7割弱で推移していた。また、達成者率が100%となっていた地域協議会が毎年度2割程度あった一方で、達成者率が10%未満となっていた地域協議会が約4%から約8%までの間で推移しており、各年度とも、地域協議会間で達成状況に大きな差が生じていた。

図表14 地域協議会ごとの達成者率等の推移（平成22年度～26年度）



(注) 達成農業者数を把握できた地域協議会数は、年度ごとに異なっている。

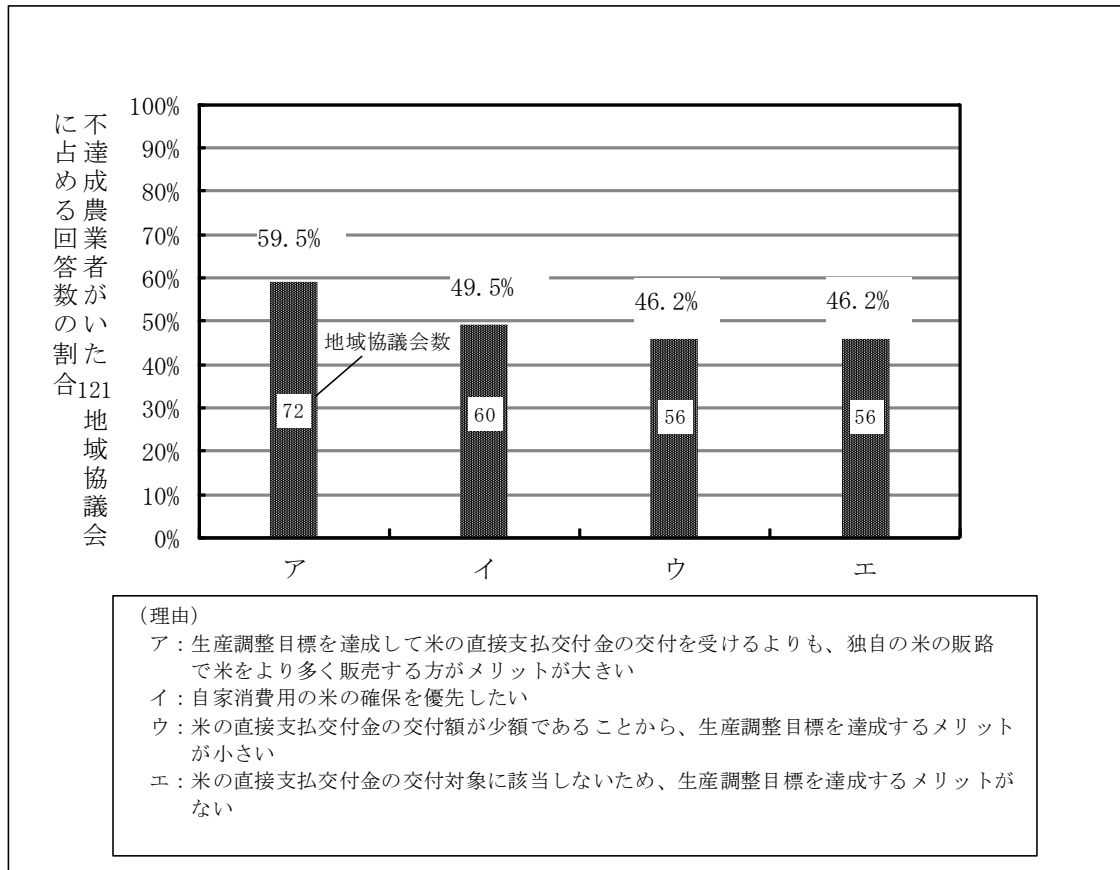
26年度に生産調整目標を達成しなかった農業者（非参加農業者を含む。以下「不達成農業者」という。）がいる地域協議会のうち、不達成農業者が生産調整目標を達成しなかった理由を聴取できた121地域協議会について、その主な理由をみたところ（複数回答あり）、図表15のとおり、生産調整目標を達成して米の直接支払交付金の交付を受けるよりも、独自の米の販路で米をより多く販売する方がメリットが大きいためとしていたのが72地域協議会（121地域協議会の59.5%）、自家消費用の米の確保を優先したいためとしていたのが60地域協議会（同49.5%）等となっていた。

特に、約6割の地域協議会が独自の米の販路で米をより多く販売する方がメリットが大きいとする理由を挙げていたことからみると、生産調整目標以上の主食用米を需要に応じて販売できるなどの意欲ある農業者は、主食用水稻の作付面積を生産調整目標以下にするメリットは乏しいと認識していることがうかがえる。また、農林水産省は、生産調整目標と実際の販売実績及び販売力との間に差が生じており、販売実績等を生産調整目標以内に収めようとする取引先からの生産拡大の要請に応えられない場合があるなど、農業者にとって経営の発展が阻害され

る側面があったとしている。

このように、行政による生産調整目標の配分を前提としたこれまでの生産調整対策においては、意欲ある農業者にとって、需要に応じた米の生産が阻害されている面もあったと考えられる。

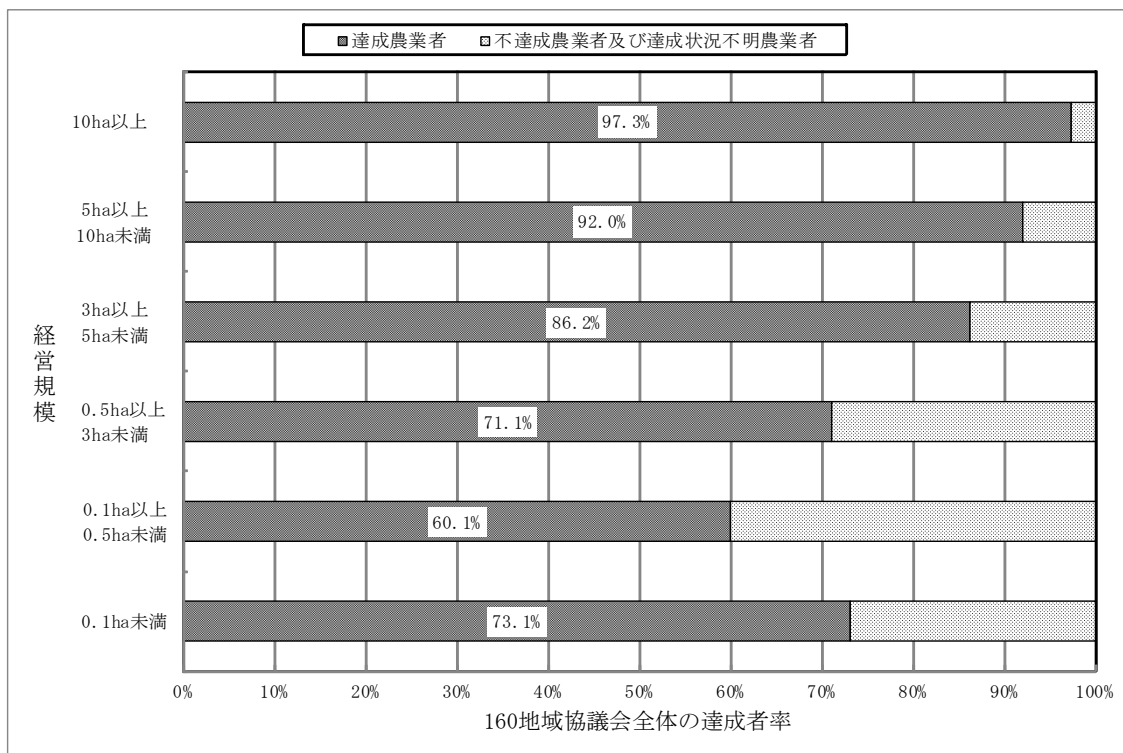
図表15 生産調整目標を達成しなかった主な理由（平成26年度）



(注) 複数回答のため、回答数の合計は地域協議会数よりも多い。

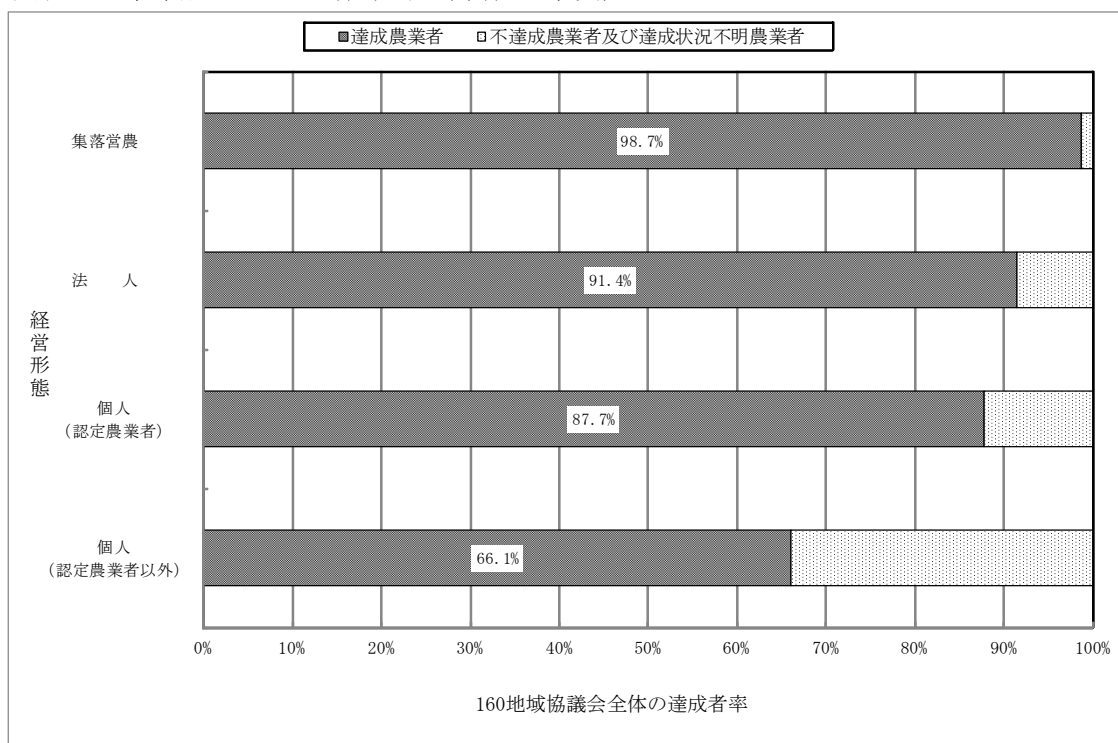
26年度における160地域協議会全体の農業者について、経営規模別に達成者率をみると、図表16のとおり、10ha以上は97.3%、5ha以上10ha未満は92.0%、3ha以上5ha未満は86.2%となっており、おおむね経営規模が小さくなるほど達成者率が低くなる傾向がみられた。

図表16 経営規模別の達成者率（平成26年度）



次に、上記の農業者について、経営形態別に達成者率をみると、図表17のとおり、集落営農が98.7%と最も高く、次いで法人が91.4%、個人（認定農業者）が87.7%、個人（認定農業者以外）が66.1%となっていた。

図表17 経営形態別の達成者率（平成26年度）



注(1) 集落営農とは、集落を単位として、生産行程の全部又は一部について共同で取り組む組織をいう。

注(2) 個人（認定農業者）とは、個人経営を行っている農業者のうち、農業者が自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を作成し、当該計画について市町村の認定を受けた農業者をいう。

イ 生産数量目標の配分等の実施状況

改正食糧法において、政府は、地域の特性に応じて生産調整の円滑な推進に関する施策を講ずるよう努めなければならない旨が規定されている。16年度以降の生産調整対策の実施方法について定めた「米の数量調整実施要綱」（平成16年15総食第825号農林水産事務次官依命通知）等（以下「生産調整要領」という。）によれば、16年度以降、都道府県段階及び市町村段階ともに、改正食糧法の趣旨を踏まえて、需要に応じた米づくりの観点から生産数量目標を決定することとされ、このうち市町村段階においては、農業者の経営動向、地域の米の作付状況等の地域の实情に応ずるなどして、参加農業者別の生産数量目標を決定することとされていた。そして、22年度以降は、上記の決定方法に代えて、地域協議会において「公正な議論の上で、配分ルールを決定」することとされた。

前記のとおり、農林水産省は、30年度を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、需要に応じた米の生産が行われることを目指すこととしており、行政による生産数量目標の配分等がこれまでどのように行われてきたかを把握しておくことは、今後、農業者等が中心となって円滑に需要に応じた米の生産が行えるよう推進していく上で重要であると考えられる。

そこで、16年度以降における生産数量目標の配分等について、国段階、都道府県段階及び市町村段階の各段階別にみると、次のとおりとなっていた。

(ア) 国段階

各都道府県の生産数量目標は、全国^(注13)の生産数量目標に都道府県別に算定した過去4か年^(注14)の平均販売実績シェアを乗じて算定されていた。そして、当該平均販売実績シェアの算定に用いる各年度の販売実績は、都道府県ごとに次の算定式に基づいて算定されていた。

(各年度の販売実績の算定式)

$$\text{各年度の販売実績} = \text{生産量} \pm \text{6月末在庫の増減数量} + \text{配慮事項}$$

注(1) 生産量は、主食用米の生産量を豊凶の影響により補正するなどした数量から生産数量目標に対する過剰作付分を控除した数量

注(2) 配慮事項は、生産数量目標を達成したことにより作付面積が生産数量目標（生産数量目標面積換算値）を下回った場合や都道府県間調整を行ったことにより生

産数量目標が減少した場合等において、減少した数量の2分の1の数量

上記のとおり、各都道府県の生産数量目標は、過去の販売実績を考慮して算定されているが、各年度の販売実績は、当該各年度の実績が影響を受けていることから、一旦、生産数量目標が低く設定されると、これに伴って販売実績も低くなる傾向がみられ、将来にわたって、その影響が及ぶことになる。このため、配慮事項として生産量が生産数量目標を下回った分について販売実績に一定の加算をするなどの補正が行われていたが、生産数量目標を下回って生産した都道府県については、その翌年度の実績が依然として低下する仕組みとなっていた。

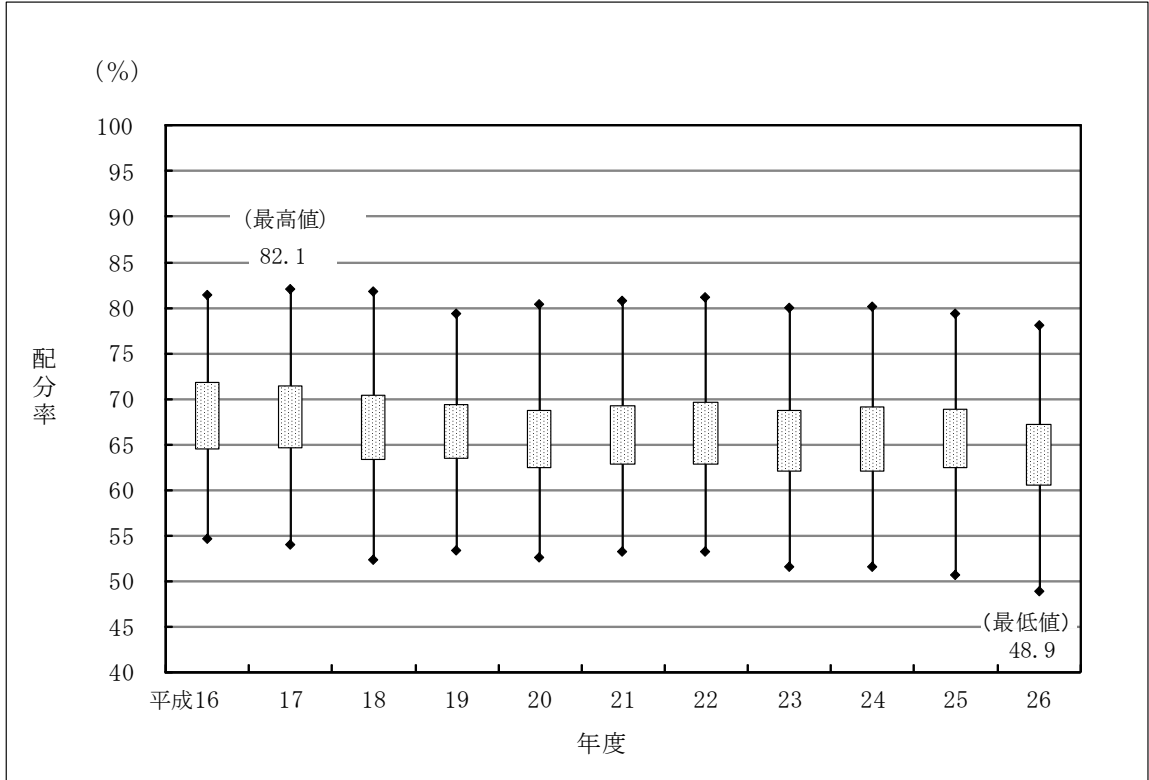
なお、農林水産省は、27年度の実績目標の配分に当たり、生産数量目標に加えて、各産地が自主的な判断により需要に応じた生産を促進することを図ることを目的として、生産数量目標を下回る数値である自主的取組参考値を併記するとともに、上記の仕組みに対応するため、28年度においては、都道府県間の不公平が生じないように、27年度における都道府県別のシェアを固定し、28年度における全国の実績目標及び自主的取組参考値を当該シェアで案分することにより都道府県別の生産数量目標を設定しており、29年度においても同様に27年度における都道府県別のシェアを固定して設定する方針を公表している。

(注13) 全国の実績目標 前年度の主食用米等の供給量や民間流通米の在庫量の変動状況を考慮するなどして推計した全国における主食用米等の需要量を基に算定される米の実績目標値

(注14) 過去4か年の平均販売実績シェア 各都道府県の直近6か年の販売実績のうち最大値及び最小値を除く4か年における平均販売実績の同4か年における全国の実績目標に対する割合

生産数量目標面積換算値（都道府県別）の水田面積（同）に対する割合（以下「配分率」という。）について、16年度以降の推移をみると、図表18のとおり、最高で82.1%（17年度東京都）、最低で48.9%（26年度北海道）となっていた。そして、毎年度、最高と最低の配分率には26ポイント以上の開差が生じており、都道府県間で大きな差が生じていた。

図表18 配分率の推移（平成16年度～26年度）



注(1) 「都道府県別の主食用水稲作付状況について」（農林水産省）等を基に作成

注(2) 沖縄県では米の二期作が盛んであり、二期作を考慮した配分が行われていて、いずれの年度も配分率が100%を超えることから、本表には含めていない。

注(3) 最高値から箱の上端までが上位25%の都道府県、箱の上端から下端までが中位50%の都道府県、箱の下端から最低値までが下位25%の都道府県であり、それぞれが分布している範囲を示している。

注(4) 都道府県別の配分率については、別表6を参照

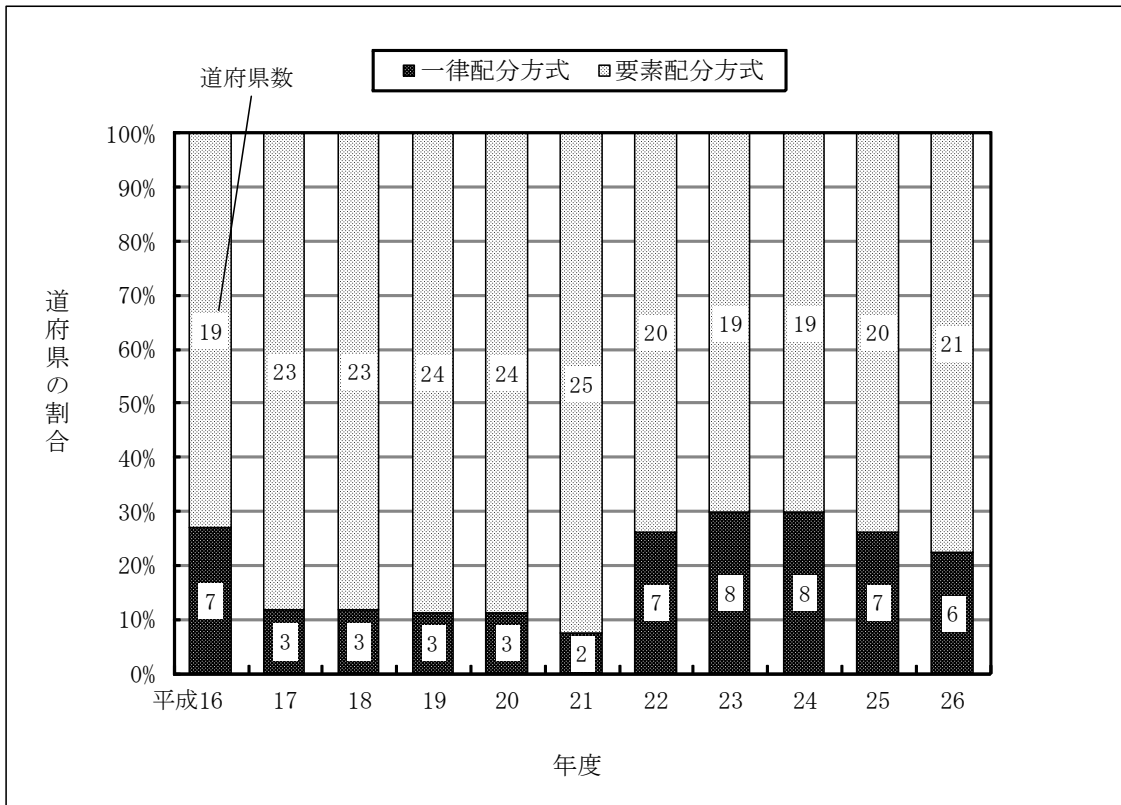
(イ) 都道府県段階

生産調整要領によれば、都道府県は、農林水産省から提供された都道府県別の生産数量目標以下に収まるように、市町村別の生産数量目標を配分することなどとされている。

前記の27道府県について、16年度以降における市町村別の生産数量目標の配分方法の推移をみると、図表19のとおり、担い手となる農業者の割合が高い市町村に対して重点配分するなど何らかの要素を考慮して算定した生産数量目標を配分する方式（以下、何らかの要素を考慮して算定した生産数量目標を配分する方式を「要素配分方式」という。）を採用する道府県が毎年度多くを占めていたが、22年度には、各市町村の水田面積等に配分率等を一律に乗じて算定した生産数量目標を配分する方式（以下、一律に算定した生産数量目標を配分する方式を「一律配分方式」という。）を採用する県が増加した。これは、同年度に、米戸別所

得補償モデル事業において、新たに主食用米の作付面積が交付金の助成対象となったことに伴い、農林水産省から都道府県等に対して留意文書が配布されており、同文書において生産数量目標の配分方法は「従来以上に公平・公正、透明性のある手続によることが必要」とされていたことが影響したと考えられる。

図表19 道府県による市町村別の生産数量目標の配分方法の推移（平成16年度～26年度）



(注) 平成16年度から18年度までは、和歌山県の配分方法が把握できなかったため、道府県数に含めていない。

さらに、27道府県のうち、26年度に要素配分方式を採用していた21道府県が、生産数量目標の算定に当たり、どのような要素を考慮していたかをみると、担い手農業者の割合等を考慮していたのが7府県（21道府県の33.3%）、有機米又は特別栽培米の生産量を考慮していたのが4道県（同19.0%）となっていた。

また、27道府県のうち15道県（要素配分方式を採用している21道府県のうち12道県、一律配分方式を採用している6道県のうち3道県）が、市町村間で生産数量目標の授受を行い、市町村の生産数量目標の補正を行う市町村間調整を行っていた。

(ウ) 市町村段階

生産調整要領によれば、地域協議会は、市町村が都道府県から提供された市町

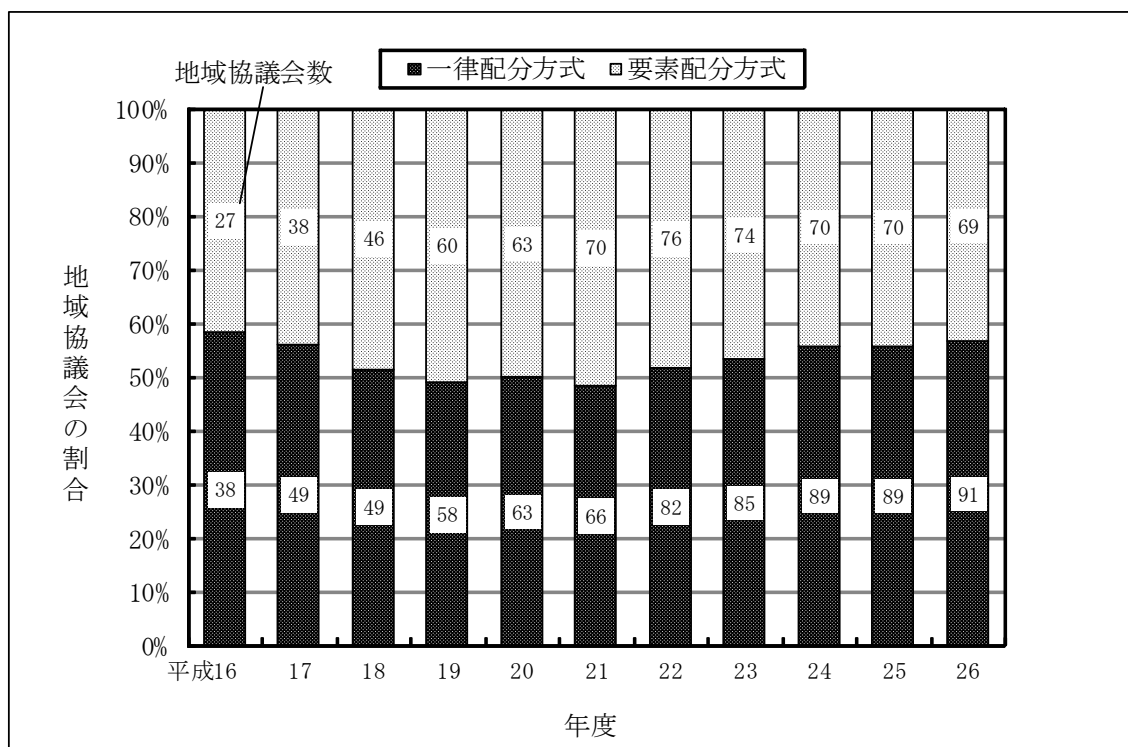
村別の生産数量目標以下で、認定方針作成者に係る生産数量目標を算定し、これを認定方針作成者に提供することなどとされている。そして、認定方針作成者は、参加農業者別の生産数量目標及び生産数量目標面積換算値を算定し、これらを参加農業者に配分することとされている。

なお、非参加農業者については、21年度以前は、一部の都道府県において、生産数量目標を配分せず、その分を参加農業者の生産数量目標に上乘せすることが行われていたが、22年度以降は、前記のとおり、地域協議会から非参加農業者に対して、生産数量目標を配分するとともに、認定方針への参加を促すこととなっている。

検査の対象とした前記160地域協議会のうち、16年度から26年度までの各年度における農業者別の生産数量目標の配分方法を把握できた地域協議会について、その配分方法の推移をみると、図表20のとおり、19年度から21年度までを除き、過半数の地域協議会が、生産数量目標面積換算値（市町村別）の水田面積（同）に対する割合を各農業者の水田台帳上の水田面積に乗ずるなどして算定した生産数量目標を配分する一律配分方式を採用していた。

特に、22年度の戸別所得補償モデル対策以降、一律配分方式を採用する地域協議会が増加傾向となっている。これは、農林水産省の地方支分部局であった地域センター等が、生産数量目標を達成しなかった県における一部の地域協議会に対して、前記の留意文書を踏まえ、農業者間の公平を期するために、一律配分方式を採用することが望ましいとの指導をしていたことが影響したと考えられる。

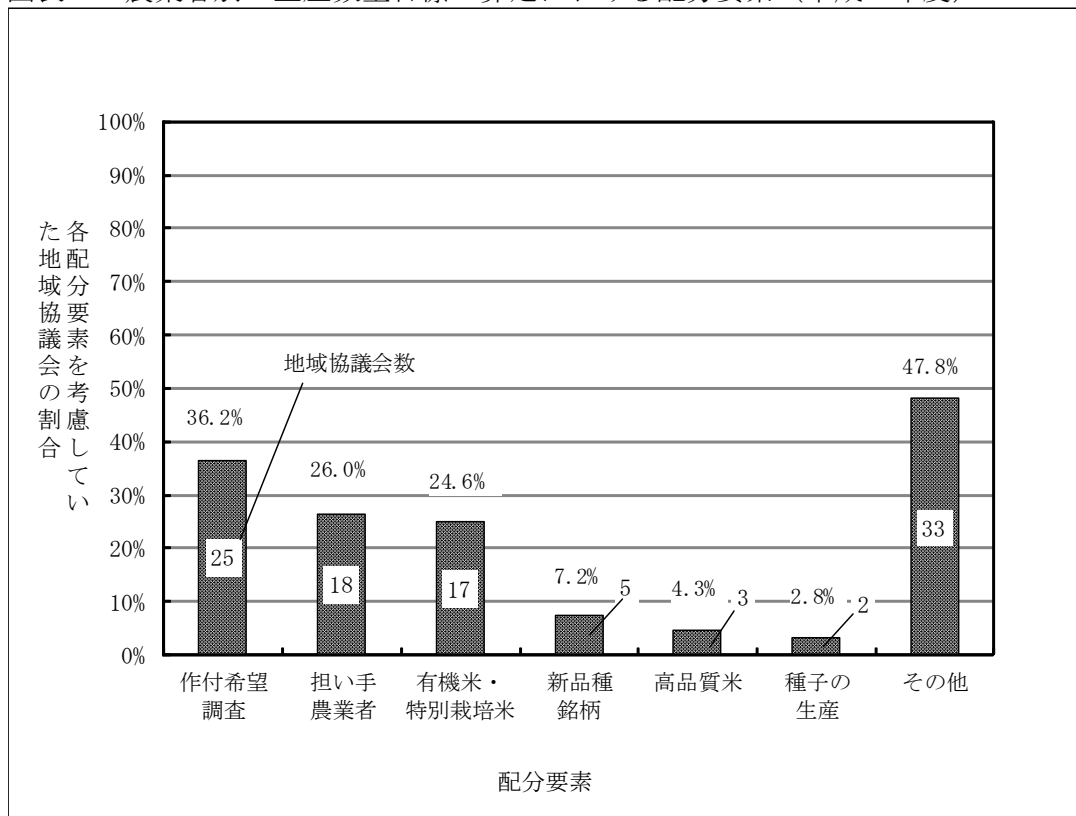
図表20 地域協議会による農業者別の生産数量目標の配分方法の推移（平成16年度～26年度）



(注) 配分方法を把握できた地域協議会数は、年度ごとに異なっている。

26年度に要素配分方式を採用していた69地域協議会について、生産数量目標の算定に当たり、どのような要素を考慮していたのかをみると、図表21のとおり、作付希望調査の結果を考慮していたのが25地域協議会（69地域協議会の36.2%）、担い手農業者を考慮していたのが18地域協議会（同26.0%）、有機米・特別栽培米を生産する農業者を考慮していたのが17地域協議会（同24.6%）となっていた。

図表21 農業者別の生産数量目標の算定における配分要素（平成26年度）



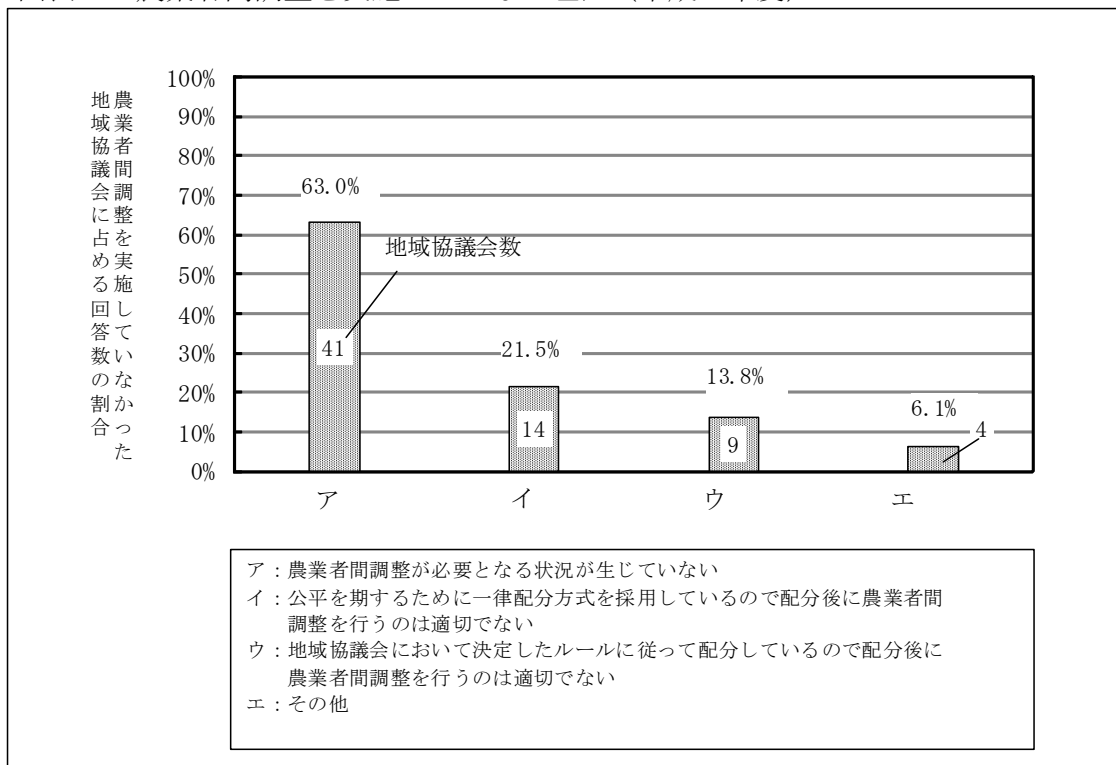
(注) 複数回答のため、回答数の合計は地域協議会数よりも多い。

また、水田面積が10a未満の農業者に係る生産数量目標の配分方法について、26年度の状況をみると、10a未満の農業者は、その多くが自家消費用の米のみを生産している小規模な農家であることや、米の直接支払交付金の交付対象者とならないことから、生産調整の実施を求めるのが難しいなどとして、当該農業者の水田面積を生産数量目標面積換算値として配分し、実質上、生産調整の実施を求めないことにしていた地域協議会が21地域協議会（160地域協議会の13.1%）見受けられた。

生産調整要領によれば、認定方針作成者又は地域協議会の代表者（以下「認定方針作成者等」という。）は、他の認定方針作成者等との間で生産数量目標の授受を行うことにより、生産数量目標の補正を行うことができることとされており、また、従前から、地域協議会内の農業者間においても生産数量目標の補正（以下、農業者間の生産数量目標の授受による補正を「農業者間調整」という。）が行われている。26年度における農業者間調整の実施状況についてみると、農業者間調整を実施していたのは、95地域協議会（160地域協議会の59.3%）、実施していなかったのは65地域協議会（同40.6%）となっていた。

農業者間調整を実施していない理由について、上記の65地域協議会に聴取したところ（複数回答あり）、図表22のとおり、「農業者間調整が必要となる状況が生じていない」としていたのが41地域協議会（65地域協議会の63.0%）、「公平を期するために一律配分方式を採用しているので配分後に農業者間調整を行うのは適切でない」としていたのが14地域協議会（同21.5%）、「地域協議会において決定したルールに従って配分しているので配分後に農業者間調整を行うのは適切でない」としていたのが9地域協議会（同13.8%）となっていた。

図表22 農業者間調整を実施していない理由（平成26年度）



このように、生産数量目標の配分方法は、一律配分方式を採用していたり、要素配分方式を採用していたり、要素配分方式の配分要素が異なっていたりして、都道府県ごと及び地域協議会ごとに区々となっていた。これは、改正食糧法において、政府が生産調整の円滑な推進に関する施策を講ずるに当たっては、地域の特性に応じて行うよう努めなければならないこととなっており、生産数量目標の具体的な配分方法については、地域の裁量に委ねられていることによるものである。

一方、生産数量目標は、主食用水稻を作付けする全農業者を対象とした米の直接支払交付金の交付判定にも用いられており、生産数量目標の配分方法が都道府県ごと及び地域協議会ごとに区々となっていることによって、農業者ごとの生産数量目

標の配分率に高低が生ずる場合には、水田面積の規模が同じ農業者であっても、主食用水稲を作付けすることができる面積に差が生じ、米の直接支払交付金の交付額にも差が生ずることになる。

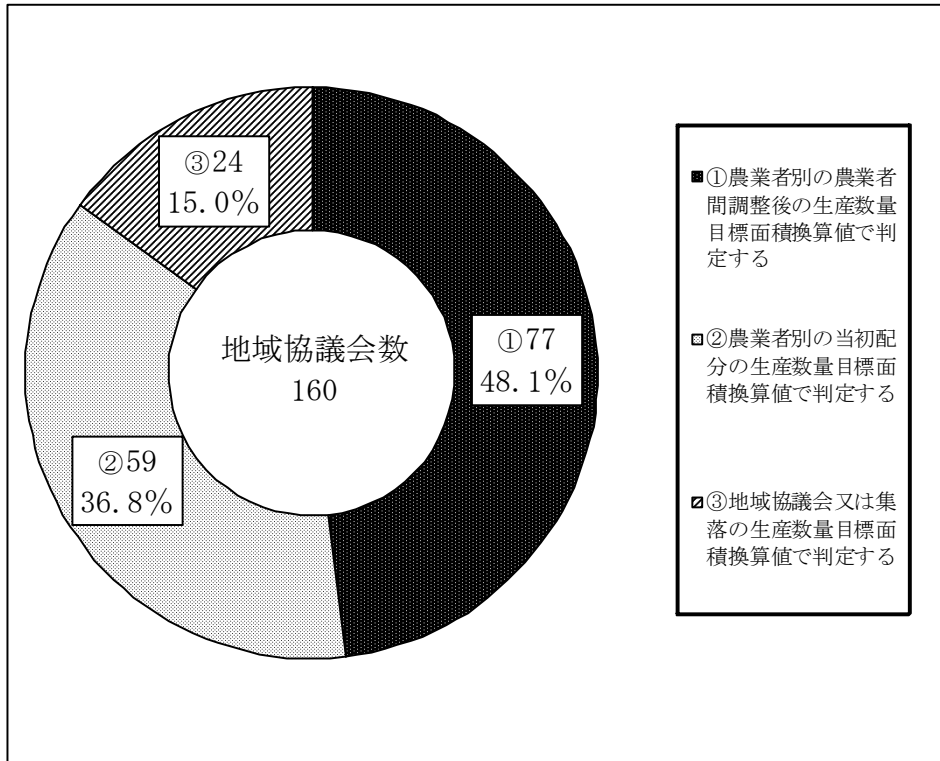
ウ 生産数量目標の達成又は不達成の判定方法等

検査の対象とした前記の160地域協議会による26年度の実績目標の達成又は不達成の判定方法をみると、次の三つの方法のうちのいずれかの方法によって行われていた。

- ① 農業者間調整を実施しており、農業者別に農業者間調整後の生産数量目標面積換算値と主食用水稲の作付面積とを比較し、生産数量目標の達成又は不達成を判定する。
- ② 農業者間調整を実施しておらず、農業者別に認定方針作成者等が当初配分した生産数量目標面積換算値と主食用水稲の作付面積とを比較し、生産数量目標の達成又は不達成を判定する。
- ③ 地域協議会又は集落に配分された生産数量目標面積換算値と、当該地域協議会管内又は当該集落内の農業者の主食用水稲の作付面積の合計とを比較し、後者の作付面積の合計が前者の生産数量目標面積換算値以下である場合は、各農業者の主食用水稲の作付面積を農業者別の生産数量目標面積換算値とみなして、地域協議会管内又は集落内の全農業者を生産数量目標達成と判定する。

そして、上記①、②及び③の判定方法別に、地域協議会数等をみると、図表23のとおりとなっていた。

図表23 地域協議会による達成又は不達成の判定方法（平成26年度）



これらの方法のうち①の方法による場合、農業者別の生産数量目標は、前記の「公平・公正、透明性のある手続」により定められた配分ルールに基づいて地域協議会から農業者に配分された後に、農業者間において農業者間調整が行われて決定されることになる。そして、当初配分された生産数量目標を超えて主食用水稻の作付けを希望するなどして他の農業者から生産数量目標の供出を受けた農業者は、より多くの主食用水稻の作付けが可能となるだけでなく、生産数量目標を達成した場合には、より多くの米の直接支払交付金の交付を受けられることになる。農業者間調整により他の農業者から生産数量目標の供出を受けた農業者のうち、米の直接支払交付金の交付を受けた者の中には、農業者間調整後の生産数量目標面積換算値と水田台帳上の水田面積とが同一となり、さらに、当該水田面積と実際に作付けした主食用水稻の作付面積とが同一となっていて、主食用米の生産量が全く抑制されていない者も見受けられた。

上記の農業者は、いずれも農業者別の生産数量目標を達成していて、米の直接支払交付金の交付要件を満たしており、制度上認められないものではないものの、個々の農業者に係る農業者間調整後の生産数量目標面積換算値が水田台帳上の水田面積及び主食用水稻の作付面積と同一となっていて、主食用米の生産量の実質的な抑

制に結び付いていない場合においても、当該農業者に対して米の直接支払交付金が交付される仕組みとなっている。

農業者間調整後の生産数量目標面積換算値が主食用水稲の作付面積等と同一となっているものについて事例を示すと、次のとおりである。

<事例1> 個々の農業者に係る農業者間調整後の生産数量目標面積換算値が主食用水稲の作付面積等と同一となっていて、米の生産量の抑制に結び付いていないもの

山形県鶴岡市農業振興協議会は、平成26年度に山形県から生産数量目標面積換算値9,935haの配分を受けた後、市町村間調整を行った結果、同協議会における26年度の実績生産数量目標面積換算値を9,986haとした。そして、同協議会は、管内の農業者6,537人に対して計9,974haの実績生産数量目標面積換算値の配分を行っていた。

同協議会管内の農業者6,537人のうち、6,330人（管内の農業者の96.8%）は、農業者間調整を実施して生産数量目標面積換算値の変更を行っており、その結果、3,500人の農業者（同53.5%）が、主食用水稲の作付面積（以下「作付面積」という。）計9,834ha（管内の作付面積の98.5%）について米の直接支払交付金の交付を受けていた。

同交付金の交付を受けた農業者のうち2,111人（作付面積計6,423ha）は、農業者間調整で他の農業者から供出を受けたことにより、同協議会から当初配分された生産数量目標面積換算値を上回る生産数量目標面積換算値に基づいて主食用水稲の作付けを行っていた。そして、このうちの73人（作付面積計91ha）については、個々の農業者に係る農業者間調整後の生産数量目標面積換算値が水田台帳上の水田面積及び作付面積と同一となっていて、主食用米の生産量が全く抑制されていなかった。

また、③の方法については、生産調整対策が主食用米の生産量の抑制を目的としていることからみて、生産数量目標の達成又は不達成について、農業者ごとではなく地域協議会や地域協議会から配分を受けた集落を単位として判定したとしても、当該地域協議会又は集落全体の生産数量目標の範囲内で主食用水稲を作付けしている限り、必ずしもその目的に反するものではない。

一方、米の直接支払交付金は、地域協議会や集落ではなく個々の農業者に対して交付されるものであり、生産数量目標の達成又は不達成については、農業者ごとの生産数量目標に基づいて判定することが適当であると考えられる。

しかし、一部の地域協議会において、集落単位で生産数量目標を達成した場合は、当該集落内の全農業者を達成農業者とする一方で、集落単位で生産数量目標を達成しなかった場合は、当該集落内の全農業者を不達成農業者とはせず農業者ごとに達成又は不達成を判定するなど、判定方法が統一されていないものが見受けられた。

上記について事例を示すと、次のとおりである。

<事例2> 生産数量目標の達成又は不達成について、集落単位で達成となる場合は集落単位、集落単位で不達成となる場合は農業者ごとに判定するなどして判定方法が統一されていないもの

岐阜県岐阜市農業再生協議会は、平成26年度の実産調整対策の実施に向けて、管内31地区の主食用米の作付希望面積（以下「希望面積」という。）を調査し、31地区の希望面積の合計と同協議会に配分された生産数量目標面積換算値（以下「協議会目標面積」という。）とを比較して、31地区の希望面積の合計が協議会目標面積以下であれば管内の全農業者を達成農業者と判定することとしていた。

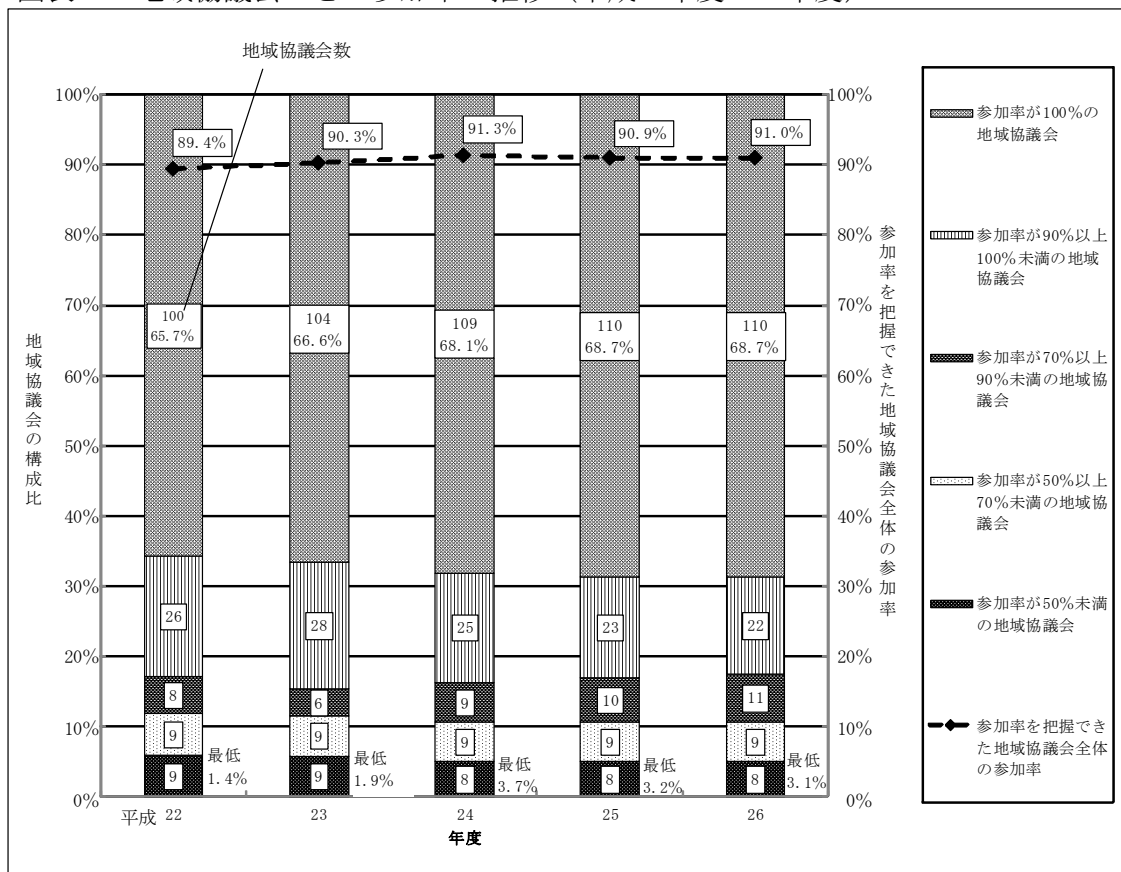
しかし、同協議会は上記の比較の結果、31地区の希望面積の合計が協議会目標面積を上回ったことから地区ごとに比較することとし、26地区を達成、5地区を不達成とした上で、26地区については地区内の全農業者を達成農業者と判定していた。一方、5地区については地区内の全農業者1,528人を不達成農業者と判定するのではなく農業者ごとに判定することとして、このうちの425人を不達成農業者と判定し、残りの1,103人を達成農業者と判定していた。

エ 認定方針への参加状況等

改正食糧法及び生産調整方針認定要領（平成16年15総食第852号農林水産省総合食料局長通知）によれば、生産数量目標を確実に達成するために適切なものであることなどが生産調整方針の認定の要件とされており、参加農業者は生産調整方針に従って米の生産を行うこととされている。そして、認定方針作成者は、生産調整要領に基づいて参加農業者に対して生産数量目標及び生産数量目標面積換算値を配分することとなっているため、参加農業者を把握することが必要となる。

そこで、検査の対象とした前記160地域協議会のうち、参加農業者の全農業者に対する割合（以下「参加率」という。）を把握できた地域協議会について、22年度から26年度までの各年度における地域協議会全体の参加率の推移をみると、図表24のとおり、毎年度約9割となっていた。また、参加率が100%となっている地域協議会が7割弱で推移している一方で、参加率が最低で1.4%（22年度）にとどまっているなど著しく低い地域協議会も見受けられた。

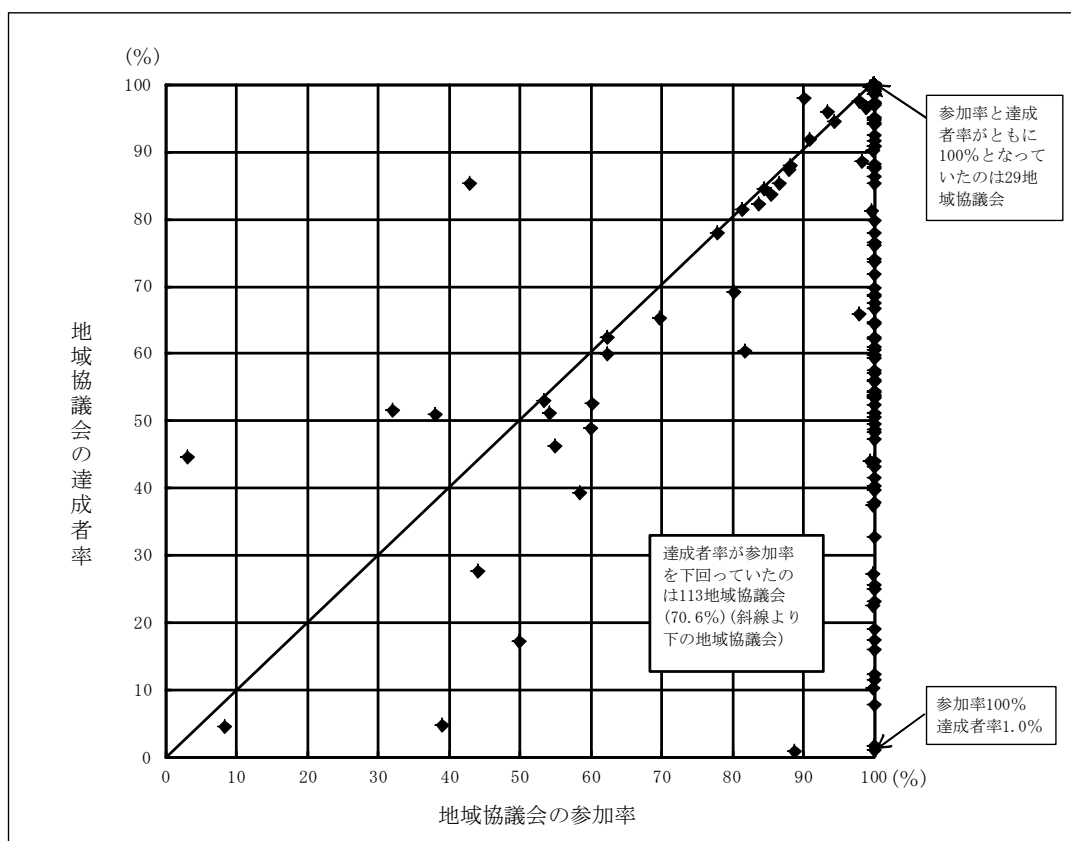
図表24 地域協議会ごとの参加率の推移（平成22年度～26年度）



(注) 参加率を把握できた地域協議会数は、年度ごとに異なっている。

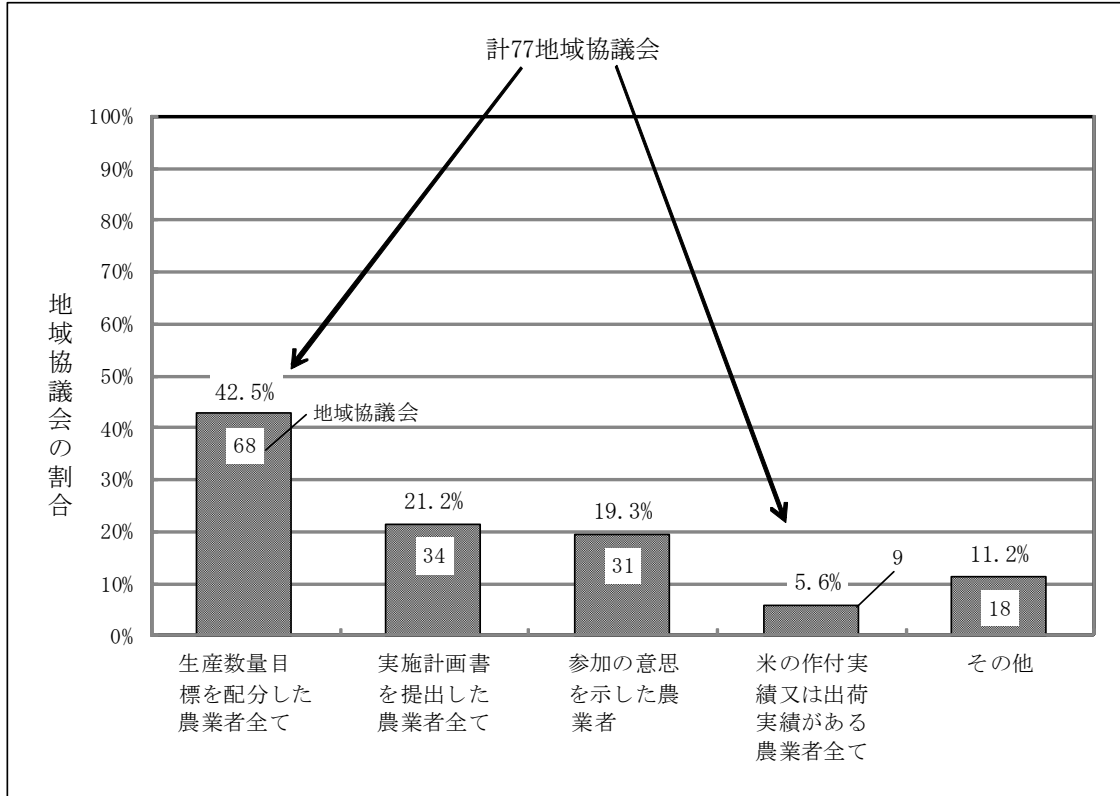
また、26年度において参加率を把握できた160地域協議会について、地域協議会ごとの参加率と生産数量目標を達成した農業者に係る達成者率を対比すると、図表25のとおり、達成者率が参加率を下回っていて、参加農業者であるのに不達成農業者がいた地域協議会が113地域協議会（160地域協議会の70.6%）あり、この中には参加率が100%となっていたのに達成者率が1.0%と著しく低い地域協議会も見受けられた。

図表25 地域協議会ごとの参加率と達成者率の対比（平成26年度）



上記を踏まえて、160地域協議会において、主にどのような農業者を参加農業者としているかについてみると、図表26のとおり、31地域協議会（160地域協議会の19.3%）では農業者に参加の意思を確認していたが、68地域協議会（同42.5%）では生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者としていたり、9地域協議会（同5.6%）では米の作付実績又は出荷実績がある農業者を全て参加農業者としていたりして、農業者が認定方針に参加する意思があるかどうかを確認していなかったと認められる地域協議会が計77地域協議会（同48.1%）見受けられた。

図表26 地域協議会ごとの参加農業者の把握方法



以上のとおり、参加農業者であるのに不達成農業者がいたり、生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者としていたりして、生産調整要領において求められる運用が行われていないと認められる地域協議会が見受けられた。

地域協議会管内の参加農業者のほとんどが不達成農業者となっていたなどのものについて事例を示すと、次のとおりである。

<事例3> 参加農業者のほとんどが不達成農業者となっていたり、生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者としたりしているもの

千葉県佐倉市地域農業再生協議会は、平成26年度に、管内の全農業者2,336人を参加農業者としていた。

しかし、同年度の達成者率をみると、1.7%となっており、参加農業者のほとんどが不達成農業者となっていた。また、同協議会は、生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者としており、認定方針への参加の意思を個々の農業者に確認していなかった。

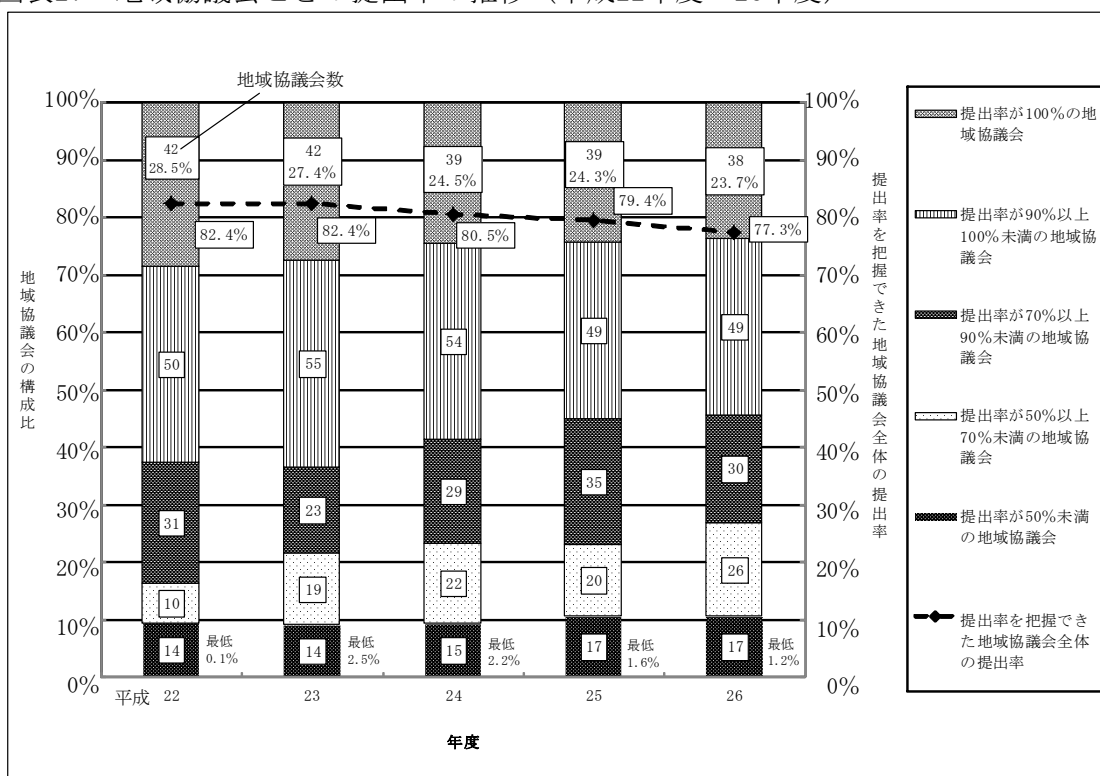
オ 水稻生産実施計画書の提出状況

生産調整要領によれば、農業者が生産数量目標の配分を受けた場合、当年度の主食用水稻の作付面積等を記載した水稻生産実施計画書（以下「計画書」という。）を認定方針作成者等へ提出することとされている（以下、計画書を提出した農業者

を「提出農業者」、計画書を提出していない農業者を「未提出農業者」という。)

そこで、検査の対象とした前記160地域協議会のうち、提出農業者の全農業者に対する割合（以下「提出率」という。）を把握できた地域協議会について、22年度から26年度までの各年度における地域協議会全体の提出率の推移をみると、図表27のとおり、毎年度約8割前後で推移していた。また、提出率が100%の地域協議会の割合は2割から3割までの間で推移しており、26年度は38地域協議会で23.7%となっていた（未提出農業者がいた地域協議会は計122地域協議会）。一方、提出率が50%未満の地域協議会の割合は約1割で推移しており、この中には、提出率が最低で0.1%（22年度）と著しく低い地域協議会も見受けられた。

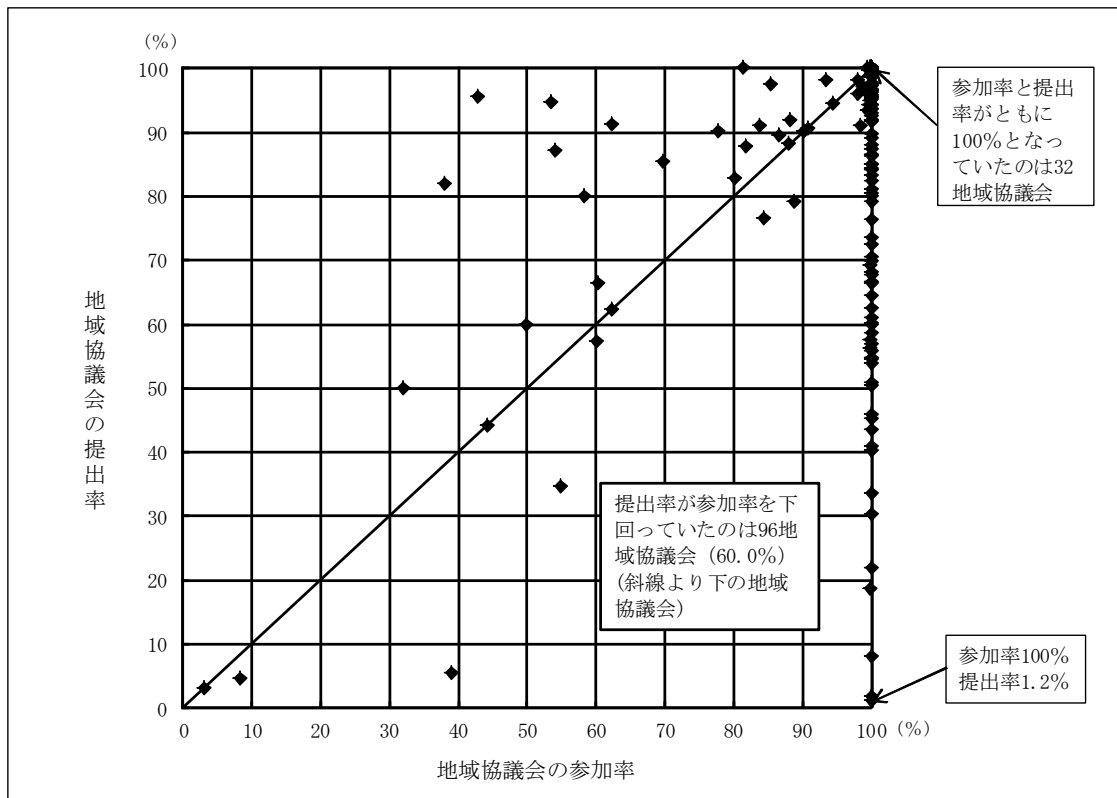
図表27 地域協議会ごとの提出率の推移（平成22年度～26年度）



(注) 提出率を把握できた地域協議会数は、年度ごとに異なっている。

また、26年度において提出率を把握できた160地域協議会について、地域協議会ごとの参加率と提出率を対比すると、図表28のとおり、提出率が参加率を下回っていて、参加農業者であるのに未提出農業者がいた地域協議会が96地域協議会（160地域協議会の60.0%）あり、この中には参加率が100%となっていたのに提出率が1.2%と著しく低くなっていて、生産調整要領において求められる運用が行われていないと認められる地域協議会が見受けられた。

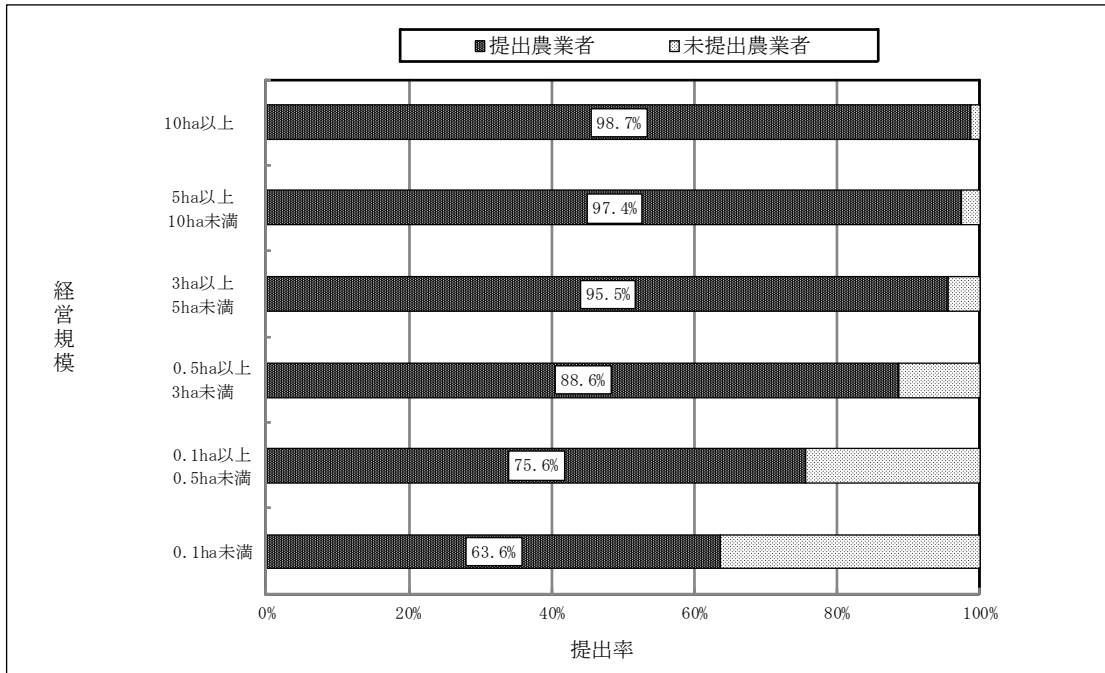
図表28 地域協議会ごとの参加率と提出率の対比（平成26年度）



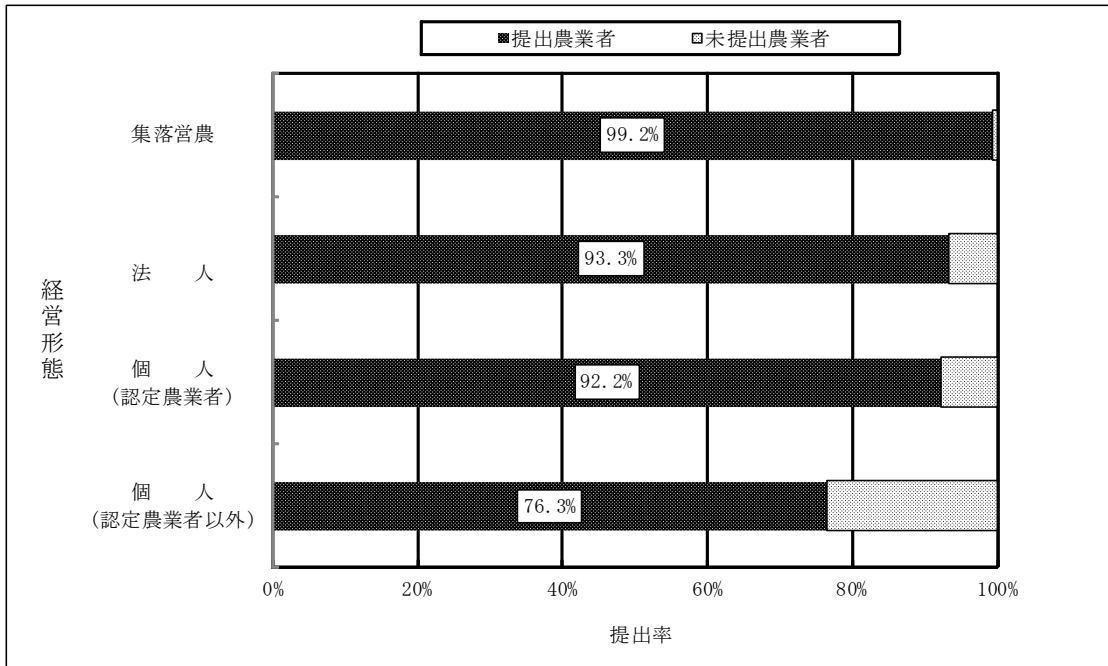
未提出農業者がいた理由について地域協議会に聴取したところ、未提出農業者は、米の直接支払交付金の交付対象に該当していなかったり、交付対象に該当していても交付金の交付を受けるつもりがなかったりしていることから計画書を提出する意味がないためとする地域協議会が多かった。また、このほか、前記のとおり、半数近い地域協議会が、認定方針への参加意思の有無にかかわらず生産数量目標を配分した農業者を全て参加農業者とするなどしていることも影響していると考えられる。

提出率を把握できた前記の160地域協議会全体の農業者について、さらに、経営規模別及び経営形態別の提出率をみると、図表29及び図表30のとおり、経営規模が小さいほど低くなり、個人（認定農業者以外）が他の経営形態に比べて最も低くなっていた。

図表29 経営規模別の計画書の提出率（平成26年度）



図表30 経営形態別の計画書の提出率（平成26年度）



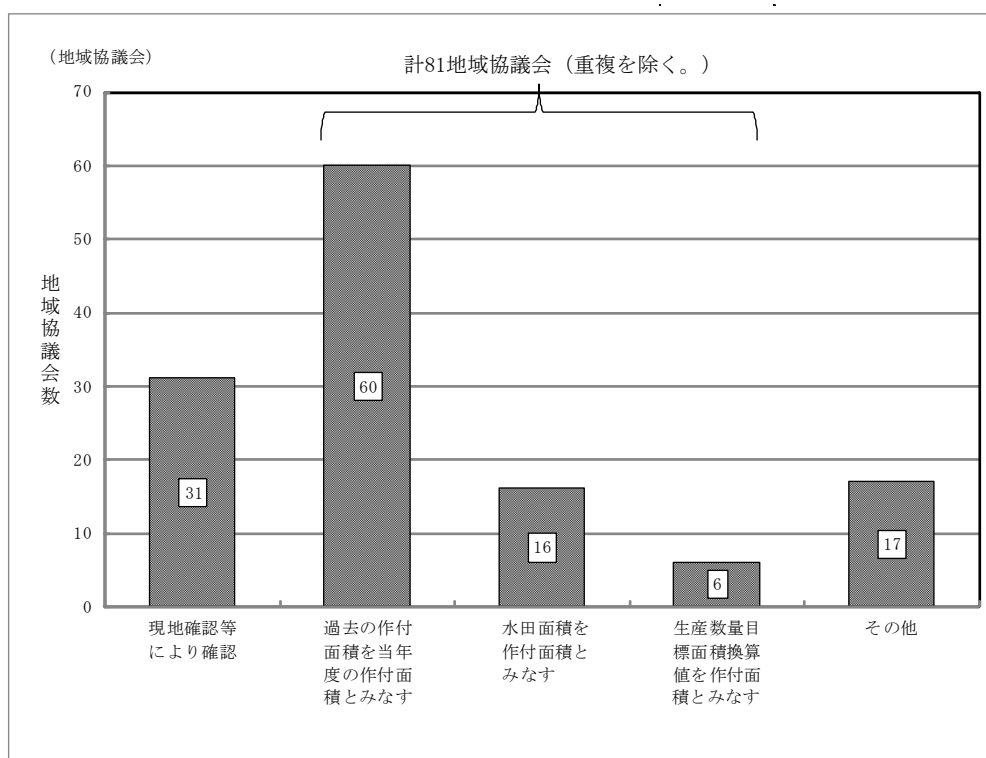
カ 主食用水稲の作付面積の確認状況

地域協議会は、生産調整要領に基づき、現地確認等により当年度における当該地域全体の主食用水稲の作付面積の適正な把握に努めることとなっており、計画書に記載された主食用水稲の作付面積について現地を確認するなどして確認を行っている。

そこで、検査の対象とした前記160地域協議会のうち、26年度において未提出農業

者がいた122地域協議会について、未提出農業者に係る主食用水稲の作付面積の確認をどのように行っているかをみたところ、図表31のとおり、31地域協議会は現地確認等により確認していたが、81地域協議会は、過去の主食用水稲の作付面積をそのまま当年度の作付面積とみなしたり、水田台帳上の水田面積や生産数量目標面積換算値をそのまま主食用水稲の作付面積とみなしたりして、主食用水稲の作付面積を現地確認等により確認していなかった。

図表31 未提出農業者に係る主食用水稲の作付面積の確認方法



(注) 水田の状況等ごとに異なる方法で確認を行っている地域協議会があるため、回答数の合計は地域協議会数よりも多い。

上記の81地域協議会は、未提出農業者に係る主食用水稲の作付面積について現地確認等による確認を行っていないことから、市町村全体の主食用水稲の作付面積を正確には把握していなかった。これについて事例を示すと、次のとおりである。

<事例4> 未提出農業者に係る主食用水稲の作付面積について現地確認等により確認していなかったもの

鹿児島県霧島市農業再生協議会は、水田台帳上の水田面積が10 a 以下の農業者に対しては、水田面積を生産数量目標面積換算値として配分し、水田面積が10 a を超える農業者に対しては、担い手となる農業者に重点配分するなどの要素配分方式により配分を行っている。そして、平成26年度において、同協議会全体の生産数量目標面積換算値1,907haに対して、主食用水稲の作付面積が計1,729haになったとして、生産数量目標を達成したとしていた。

しかし、同協議会が生産数量目標面積換算値を配分した農業者14,555人のうち14,101人は

未提出農業者であり、同協議会は、これらの農業者に係る作付面積を現地確認等により確認することなく生産数量目標面積換算値をそのまま主食用水稲の作付面積とみなしていた。

このため、同協議会においては、管内の主食用水稲の作付面積を正確に把握していない状況となっていた。

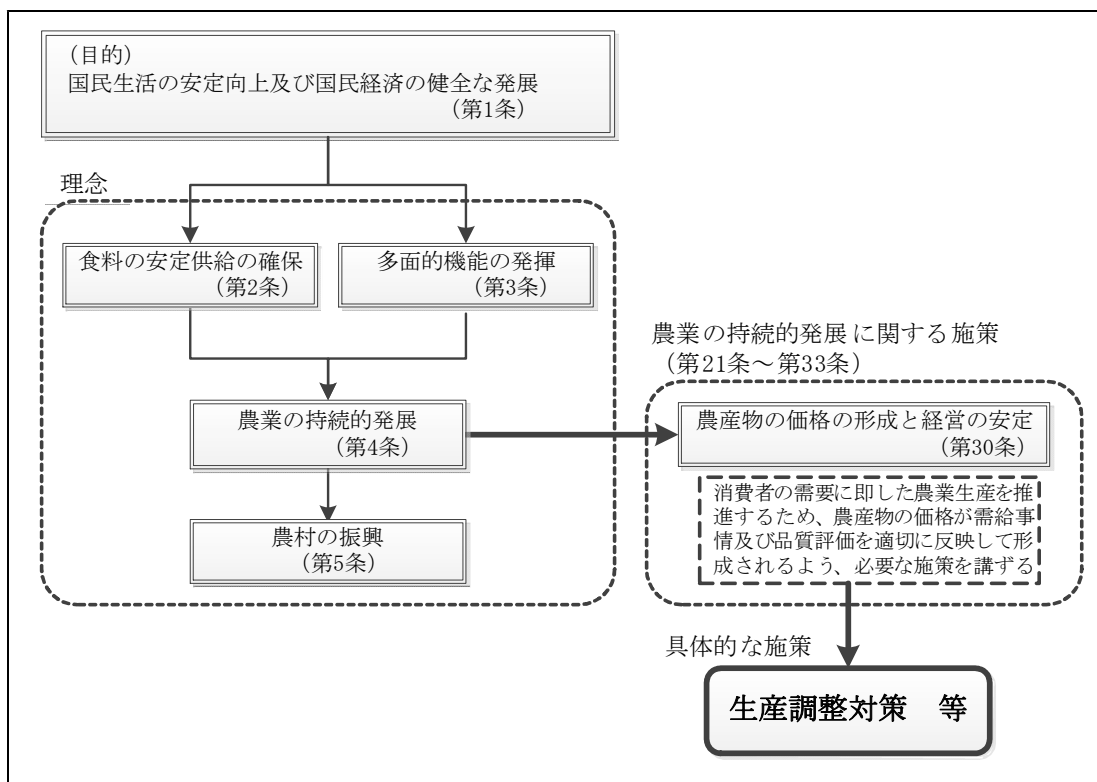
(2) 生産調整対策に係る事後評価の状況

生産調整対策は新基本法上どのように位置付けられているか、また、農林水産省において、改正食糧法施行期の16年度以降、新基本法の目的等を踏まえて事後評価が適時適切に行われ、その評価結果がその後の生産調整対策にどのように活用されてきたかなどについてみると、次のとおりとなっていた。

ア 生産調整対策の新基本法における位置付け等

新基本法は、図表32のとおり、その目的とされている「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展」（第1条）を達成するために、「食料の安定供給の確保」（第2条）及び「多面的機能の発揮」（第3条）を図り、食料の安定供給の確保及び多面的機能の発揮の実現のために、「農業の持続的発展」（第4条）を図り、農業の持続的発展の実現のために、「農村の振興」（第5条）を図るといった理念構造となっている。そして、生産調整対策は、上記の「農業の持続的発展」に関する施策のうち、「農産物の価格の形成と経営の安定」（第30条）のための施策の一つとして位置付けられている。また、「農産物の価格の形成と経営の安定」について、新基本法第30条第1項では、「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。」と規定されている。

図表32 生産調整対策の新基本法における位置付け



また、新基本法に掲げられた基本理念及び施策の基本方向を具体化し、それを的確に実施していくために、「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）が策定されて、おおむね5年ごとに所要の変更を行うこととなった。そして、12年度の基本計画（平成12年3月閣議決定）によれば、「農業の持続的発展」の上位の理念に位置付けられている「食料の安定供給の確保」については、「食料の安定供給の確保は、消費者が良質な食料を合理的な価格で安定的に得られるようにすることを意味するものであり、消費者ニーズにこたえ得る農産物を提供していくことが農業生産の基本である。」などとされていた。

イ 農林水産省における生産調整対策に係る事後評価の状況

前記生産調整対策の新基本法における位置付け等を踏まえると、16年度以降の生産調整対策については、消費者の需要に即した米の生産が行われているか、米価が需給事情及び品質評価を適切に反映した価格になっているかなどについての評価が行われることが重要と考えられる。

そこで、農林水産省における生産調整対策に係る評価の考え方及び事後評価の実施状況についてみると、次のとおりとなっていた。

(ア) 農林水産省における生産調整対策に係る評価の考え方

米価に対する評価について、農林水産省の見解を聴取したところ、同省は、生産調整対策を評価する指標として価格を設定することは困難であるとしており、その理由は、米価は需給動向等を踏まえて民間取引の中で決定されるものであることから、行政が適切な米価を設定することは適切ではなく、適切な米価の水準を設定することも困難であるとしている。

農林水産省は、生産調整対策の基本的な考え方は、主食用米の需要が減少傾向にあり潜在的に生産力が過剰な構造となっている中で、需要に応じた主食用米の生産を進めることであるとしていることから、生産調整対策は、需要に応じた主食用米の生産が行われたか、すなわち毎年度の主食用米の生産量が生産数量目標を達成したかを確認することにより評価できるとしている。

また、農林水産省は、前記のとおり、改正食糧法に基づき、米穀の需給及び価格の安定を図るため、毎年、基本指針を定めることとしている。基本指針の策定に当たっては、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴取し、当年6月末の民間在庫数量、当年度の主食用米等の生産量（当年度10月15日現在の予想収穫量。以下同じ。）及び翌年度の需要見通しを踏まえて、翌年度の生産数量目標を算定している。そして、上記のとおり、生産調整対策の基本的な考え方は、需要に応じた主食用米の生産を進めることであるとしていることから、豊凶変動の影響はあるものの、毎年度の生産調整対策の効果は、当年度の主食用米等の生産量に反映されることになるとしている。

以上のことから、農林水産省における生産調整対策に係る評価の考え方によると、生産調整対策は生産数量目標を達成したかにより評価され、また、翌年度の生産数量目標の算定の際には、当年度の生産調整対策の効果が反映された当年度の主食用米等の生産量が活用されるというサイクルが毎年繰り返されることになる。

(イ) 農林水産省における生産調整対策に係る事後評価の実施状況

農林水産省は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号）に基づき、基本計画等を踏まえて政策分野及び目標を設定し、政策評価を実施している。そこで、16年度から26年度までの間を対象に同省が実施した生産調整対策に係る事後評価について、12、17、22各年度の基本計画（計画期間は、それぞれ12年度から16年度まで、17年度から21年度まで、22年度から26年度まで

となっている。)の別に、政策評価を中心として、生産調整対策に係る事後評価の実施状況をみると、次のとおりとなっていた(別表7参照)。

a 16年度の事後評価の実施状況

16年度における生産調整対策は、12年度の基本計画等を踏まえて設定された政策分野のうち、米の需給政策分野の施策の一つとして位置付けられており、米の安定供給が図られたかについて評価することを意図した評価指標により評価が行われ、目標を達成したと評価されていた。

農林水産省は、生産調整対策については、政策評価のほか、国段階及び都道府県段階における生産数量目標の達成状況を確認することにより評価したとしているが、16年度において国段階の生産数量目標の達成に至っていなかったことについての直接の評価や所見は明示されておらず、また、評価結果がどのように活用されたのかが必ずしも明らかではなかった。

b 17年度から21年度までの事後評価の実施状況

17年度から21年度までの間における生産調整対策は、図表33のとおり、17年度の基本計画を踏まえて設定された政策分野のうち、主要食糧の需給の安定を図るとともに、食品産業の健全な発展を図り、食料の安定供給を確保することを目標とする「主要食糧の需給の安定の確保」のための施策の一つとして位置付けられていた。

そして、生産調整対策については、農業者及び農業者団体が主体的に地域の販売戦略により需要に応じた米の生産を行っているかなどを評価することを意図した評価指標により評価が行われ、いずれの年度も「所期の目標は達成している」又は「おおむね有効」と評価されていた。

