

米の生産調整対策の実施状況等について（要旨）

平成28年7月

会計検査院

1 検査の背景

(1) 生産調整対策の概要

農林水産省における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、16年4月以降は15年に改正された食糧法（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。

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管法施行期に、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。）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、主食用米の生産量等の目標値（以下「生産調整目標」という。）を指標として実施してきており、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。

そして、交付金等の助成対象や交付要件は、それぞれの生産調整対策ごとに異なっている。15年度以前は、米の生産量を削減する数量等の目標値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を助成対象として交付金等が交付された。また、16年度以降は、主食用米の生産量を主食用米の生産量の目標値（以下「生産数量目標」という。）以下とした場合に、転作等を実施した水田の面積（16年度から21年度まで）、主食用米の作付面積（22年度以降）を助成対象として交付金が交付された。さらに、22年度以降は、主食用米の生産量を生産数量目標以下としたか否かにかかわらず、麦、大豆、飼料用米等への転作を行い水田を活用した場合にも、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。

25年5月に、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、農林水産業・地域の活力創造本部が内閣に設置された。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。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米政策の改革を進めている。

(2) 検査の着眼点

会計検査院は、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、生産調整対策に係る事後評価は適切に行われてきたか、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、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などに着眼して検査した。

2 検査の状況

ア 生産調整対策の実施状況

国段階の生産調整目標は、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。また、都道府県段階では、16年度から26年度までの間に最大で約6割の達成にとどまっており、市町村段階では、22年度から26年度までの間に、おおむね7割前後の達成で推移していた。

生産数量目標の配分方法は、地域の裁量に委ねられており、都道府県ごと及び地域協議会ごとに区々となっていた。

米の生産調整に関する方針を作成し農林水産大臣の認定を受けた生産出荷団体等（以下「認定方針作成者」という。）は当該認定を受けた方針（以下「認定方針」という。）へ参加する農業者に対して生産数量目標等を配分することとなっており、また、農業者が生産数量目標の配分を受けた場合には認定方針作成者等へ水稻生産実施計画書を提出することとされている。認定方針への参加状況及び同計画書の提出状況を地域協議会ごとにみると、認定方針へ参加する農業者の全農業者に対する割合や同計画書を提出した農業者の全農業者に対する割合が著しく低くなっている地域協議会

が見受けられた。

イ 生産調整対策に係る事後評価の状況

農林水産省における生産調整対策の事後評価の状況をみると、一部の年度を除き、政策評価の中で事後評価を行っていた。同省は、政策評価以外に、国段階及び都道府県段階の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上で、その効果を翌年度の米の需給見通しや、支援体系の定期的な見直しの検討に反映してきたとしているが、生産調整対策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。

ウ 生産調整対策による影響

農業者に対する生産数量目標の配分が、各農業者の水田面積等に一定の割合を一律に乗じて算定した生産数量目標を配分する方式によって行われ、かつ、大規模農業者に生産数量目標を供出する農業者間調整が行われなかった場合には、大規模農業者は作付規模を更に拡大できないため、生産調整対策には、作付規模の拡大による米の生産コストの低減に寄与しない側面があると考えられる。

転作作物のうち麦及び大豆についてみると、交付金による収入が麦又は大豆の生産を行った場合の農業者収入において大きな割合を占めていた。また、転作面積と交付金等の交付額は、連動して増減が繰り返されており、今後も、転作の重要性が見込まれることから、転作に係る交付金等の交付額の動向についても留意する必要があると考えられる。

エ 生産調整の見直しに向けた取組の状況等

農林水産省は、生産調整の見直しに向けての環境整備として、「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、米穀に関する需給情報を毎月公表しており、26年4月から、各生産者の経営判断等に資する情報の拡充を図っている。27年8月末時点における30年度に向けた取組の状況についてみると、マンスリーレポートの活用等の具体的な取組を進めている地域協議会が見受けられる一方で、30年度に向けた取組を意識的には行っていない地域協議会が見受けられるなど、地域協議会ごとにその取組状況は区々となっていた。

3 所見

16年度から施行された改正食糧法において、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、地域の特性に応じて行うよう努めなければならないとされており、行政による生産数量目標の配分に頼らずに各産地において需要に応じた米の生産が行われることを推進するに当たっては、各産地における生産数量目標の達成状況、配分方法、認定方針への参加状況等の生産調整対策の実施状況を踏まえて推進を図っていくことが重要であると考えられる。

については、農林水産省において、米の生産調整の見直しを含む米政策の改革を確実に実行するために、改正食糧法の趣旨を踏まえつつ、次の点に留意して30年度に向けた取組を推進していくことが肝要である。

ア 今回の検査で明らかになった生産調整対策の実施状況を十分に踏まえつつ、27年度に生産数量目標を達成したことも踏まえて、各産地において需要に応じた米の生産が円滑に行われるよう必要な取組を更に進めていくこと

イ 生産調整対策に係る事後評価において、これまで評価や活用の状況が十分に明示されてこなかったことに鑑み、今後の事後評価の実施に当たっては、分かりやすい成果目標及び評価指標を設定するなどの工夫や評価結果の活用を行っていくこと

ウ 生産調整対策は、米の生産コスト、水田の活用状況等に関連していることから、今後の生産調整対策の推進に当たっては、生産コストの低減に係る施策等の他の施策との整合性に留意するとともに、転作の推進に当たっては、転作に係る交付金について、農業者収入における状況や交付額の動向についても留意し施策を行うこと

エ マンスリーレポートの公表に当たっては、引き続き生産者等の経営判断等に資する需給情報等の拡充に努めるとともに、地域協議会に対して、30年度に向けた取組を意識的に進めている優良事例等を参考として示したり、マンスリーレポートの具体的な活用方法を示したりするなどして、生産者等が自主的な経営判断により需要に応じた生産を行うことができるよう取組を進めること

会計検査院としては、これまでの生産調整対策の実施状況等を踏まえつつ、30年度を目標とした米の生産調整の見直しを含む米政策の改革の実施状況について、引き続き注視していくこととする。