

府省名	農林水産省	組織	農林水産本省	会計	一般会計 食料安定供給特別会計 (農業経営安定勘定)	項 目	国産農産物生産基盤強化等対策費ほか 水田活用直接支払交付金ほか
調査対象予算額	令和4年度(補正後): 527,806百万円 (参考 令和7年度: 478,184百万円)					調査主体	本省と福岡財務支局の共同調査

① 調査事案の概要

【予算の概要】

- 農林水産省は、水田耕作者を対象に麦・大豆等への転作を推進するための水田活用の直接支払交付金(以下「水活」という。)と、認定農業者を対象に麦・大豆といった作物の標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分を補填する畑作物の直接支払交付金(以下「ゲタ」という。)を長年実施している。

●水活(戦略作物助成)

小麦、大豆、飼料作物 3.5万円/10a

- ・水田で主食用米以外の、麦・大豆等の転作作物を作付けした場合に交付。

令和6年度より最低限の収量基準※を設定。

●ゲタ

(面積払)

小麦、大豆 2.0万円/10a

(数量払)

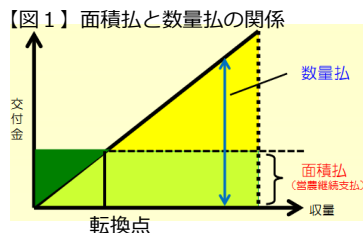
小麦 7,150～7,860円/60kg等

大豆 8,990～10,360円/60kg等

- ・数量払を基本とし、その内金として面積払を先払い。

- ・面積払は、営農継続に最低限の費用を支弁するものとも位置付けられており、捨て作りを防止する観点から最低限の収量基準※が存在。数量払はいかなる収量であっても、その収量に応じて交付。

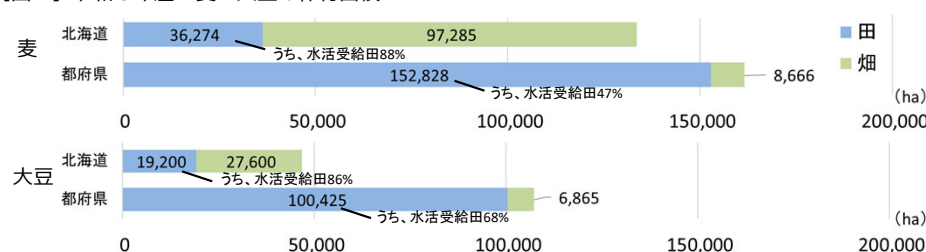
(※) 具体的には、地域協議会ごとに定められた一定の単収(基準単収)の1/2を下回った場合は理由書の提出が必要となり、災害等が理由である場合を除き、不交付。



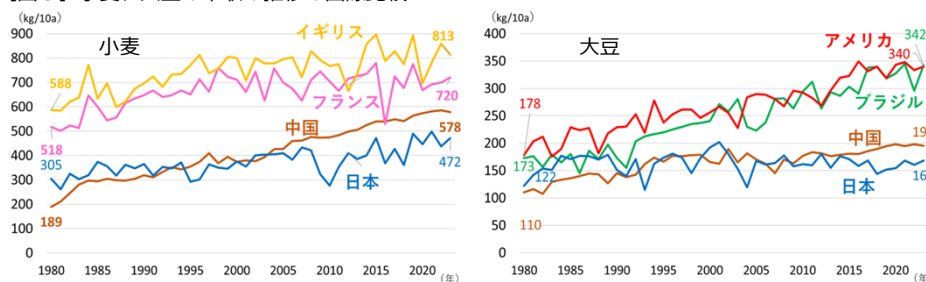
【転作作物(小麦・大豆)の現状及び調査の背景】

- 小麦や大豆は主食用米からの転作用の作物として利用されており、その生産には、継続的に毎年多額の予算が措置されている。(令和7年度予算 水活: 2,758億円、ゲタ: 2,024億円)
- 一方、小麦・大豆のいずれについても、単位面積当たりの収量(単収)は、諸外国と比べ高い水準にあるとはいえず、多額の交付金が生産性の向上にはつなげていない【図3】。
- しかしながら、①都道府県間で単収の差が大きく、高単収を出している都道府県も存在すること、②経年で単収向上が見られる県も存在することから、本来的には適切な栽培管理が行われれば、単収向上の余地は十分存在するものと考えられる【図4】【図5】。
- 農業人口減少が見込まれる中で、持続的な食料供給を行っていくためには、単収向上が不可欠である。各地域における生産の実態を把握し、関連する補助金をより生産性向上に効果的な仕組みとすることを目的に本調査を実施した。

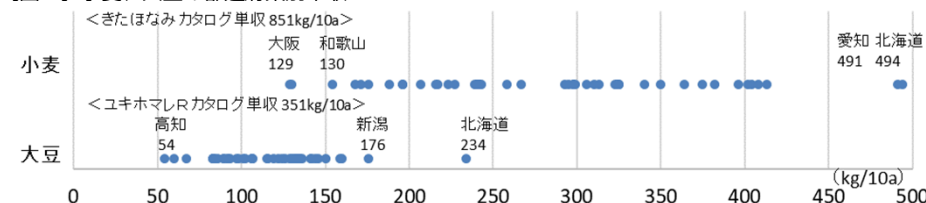
【図2】令和6年産 麦・大豆の作付面積



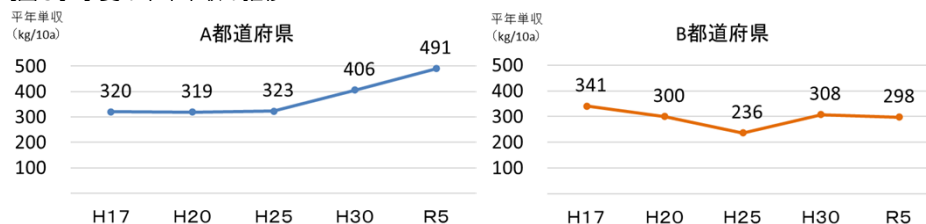
【図3】小麦、大豆の単収の推移の国際比較



【図4】小麦、大豆の都道府県別単収



【図5】小麦の単収の推移



②調査の視点

【調査対象年度】令和4年度

【調査対象先数】令和4年度にゲタまたは水活の交付を行った地域再生協議会等 約1,500のうち

＜小麦＞

データ分析調査 地域再生協議会200先（うち高単収協議会50先、低単収協議会150先） 水活やゲタを受給している小麦生産者 6,281名

現地調査 地域再生協議会45先、都道府県20先

＜大豆＞

データ分析調査 地域再生協議会10先（うち高単収協議会3先、低単収協議会7先） 水活やゲタを受給している大豆生産者 785名

※データ分析調査は、単収順に協議会を並べ、地域の偏りがないよう考慮した上で、単収上位・下位から順に、一定の受給人数が存在する協議会を機械的に抽出。

※現地調査も同様に単収順に協議会を並べ、地域の偏りがないよう考慮した上で、単収上位・下位から順に、一定の受給人数が存在する協議会を機械的に抽出。

また、水活のみの受給者が多い等一定の特徴がある協議会についても調査。

1. 麦・大豆の栽培管理、制度運用の実態

・水活受給者について、栽培管理は適切に行われているか。
・ゲタは適切に運用されているか。単収、理由書の確認、基準単収の設定等は適切か。

2. 定期点検調査の実態

定期点検調査において、どういった事案が確認されているか。

③調査結果及びその分析

○ 本調査は、水田における主要な転作作物として互いに関連する2つの作目（小麦、大豆）について、2つの補助金（水活とゲタ）に着目し、生産の状況と補助金の交付の関係等を調査。その結果、多額の補助金が必ずしも生産性の向上につながっていないほか、そもそも極めて収量の低い生産を行っているにもかかわらず補助がなされている場合もあることが判明した。財政負担に比して、生産性や食料自給率の向上に対する十分な効果は認めがたいことが明らかとなった。

【調査結果と分析】

（1）水活：ゲタ受給者に比べ、水活のみを受給している者の単収が低いことが確認された。

＜調査結果の詳細＞

・水活のみを受給している者が全調査先のうち3割に存在し、水活のみを受給している者の単収は、ゲタ受給者の単収と比べ、半分程度にとどまっている。

＜分析＞

・水田で主食用米以外の麦・大豆等の転作作物を作付けした場合に交付され、収量については最低限の収量基準を満たすことのみを求める制度となっているため、しっかりとした生産を行い、収量を増やすインセンティブが働いていないのではないか。

③調査結果及びその分析

(2) 大豆：単収が極めて低く、本来単収向上のインセンティブである数量払が形骸化し、理由書の確認等も不適切な現状が確認された。

<調査結果の詳細>

- 制度が想定する通常の生産者が実際は少なく【図7の●】、極端な低単収とされる90kg/10a以下の者が極めて多く、かつ、この10年でも増加。
- 数量払が受給できる収量に達していない者の割合も多い【図7の●】。
- 基準単収の1/2を下回り、理由書提出を行った上で、面積払を受給している者がゲタ受給者のうち30%と極めて多く、理由書の確認も不十分ではないかと考えられる【図7の●】。
- 交付・不交付の判断についても、個別の農政局管内で誤認に基づく運用を確認。
- 農林水産省による定期点検調査でも、そもそも作付けがない等全く栽培意欲がないと考えられるにもかかわらず、交付申請がなされている実態を確認。

<分析>

- 水活も含めた面積払の単価が高過ぎる水準となっており、適切な栽培管理を行うインセンティブが働かず、この10年間で単収が下がってしまったのではないかと。
- 理由書の確認等の運用も不適切であり、改善が必要。

(3) 小麦：捨て作り防止のために設けられている基準単収が実態より低く、足元の単収を適切に反映しない基準となっていることや単収のバラツキ等が確認された。

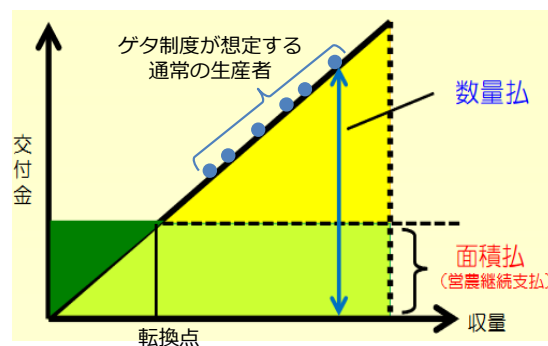
<調査結果の詳細>

- 7～8割の協議会において、実際の平均単収より基準単収が低い。
- 制度が想定する通常の生産者がきちんと存在するが【図8の●】、いかに低い単収であっても、現行制度上、数量払は受給可能であるため、相当程度低い単収で数量払を受給している事例も発生【図8の●】。
- 各協議会、生産者間でも単収にバラツキが大きい。

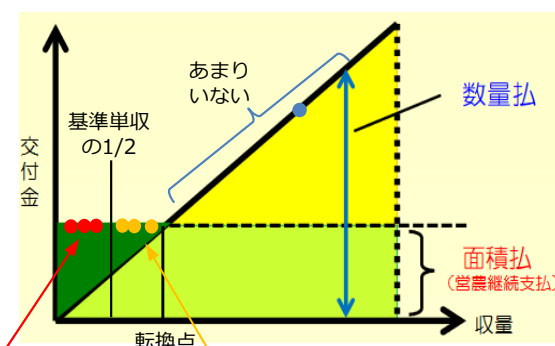
<分析>

- 足元の単収を、より適切に反映する基準単収の設定とすべきではないかと。
- 生産性の向上が望まれる。

【図6】制度上、通常想定されている生産（イメージ）



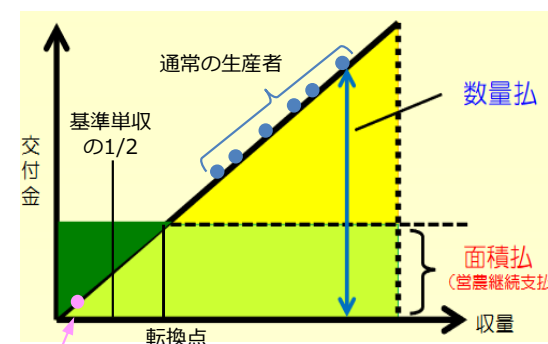
【図7】実際的大豆生産（イメージ）



理由書の提出が必要だが、理由が正当であるとされ、面積払を受給している者

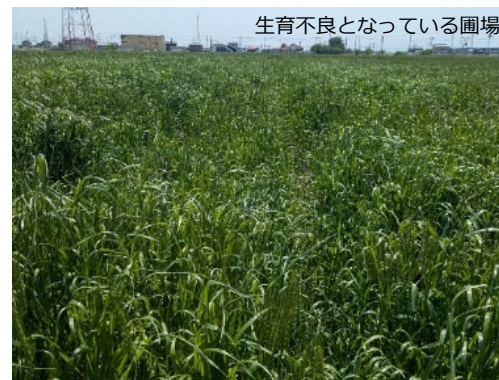
理由書の提出までは求められていないが、通常は想定されていない収量の者

【図8】実際の小麦生産（イメージ）



低単収で、数量払のみ受給している者

【図9】現地調査で確認した圃場の例（小麦）



④今後の改善点・検討の方向性

- 現行の補助金制度（水活、ゲタ）による小麦・大豆の生産支援では、**多額の予算措置が適切な生産や生産性の向上につながっていない**。その原因は、多額の補助金を背景に、**きちんとした栽培管理に基づく適切な生産ではなく、単なる転作の実施や極端な低単収での栽培を行っている地域が多いこと**にあると考えられる。
- 上記のような生産状況に対しても、単に転作・生産していることを元に補助金が交付される現行制度は不合理であり、以下のとおり、**予算措置の在り方を抜本的に見直す**べき。

1. 水活の受給要件、交付単価の適切性

- 水活は、水田で主食用米以外の麦・大豆等の転作作物を作付けした場合に交付され、収量については最低限の収量基準を満たすことのみを求める制度となっているため、**しっかりとした生産を行い、収量を増やすインセンティブが働いていないのではないか**。**生産性要件を設けるほか、適切な栽培管理がなされる交付単価に見直す**べき。

2. 大豆生産の適正化（面積払・理由書の審査等の適正化）

- 大豆は、多くの生産者において収量が極めて低くなってしまっており、生産性向上のインセンティブであるはずの数量払が機能していない。数量払が生産性向上のインセンティブとして機能するよう、**面積払の交付単価を見直す等、抜本的な措置が取られる**べき。
- 基準単収の1/2という収量基準を下回るにもかかわらず、①多くの者が面積払の交付を受けている、②誤認に基づく不適切な制度運用が行われている地域がある、③通常時から基準単収の1/2を下回っている者に対しても交付を行っているなど、理由書の審査が形骸化している状況にある。**誤認に基づく独自運用の廃止を徹底するほか、理由書の審査を適正化し、真に不可抗力と考えられる事案にのみ面積払が交付される**べき。また、**通常から基準単収1/2を下回っている者に対しては、面積払の交付を行わない**こととすべき。
- 立入調査の結果、補助金の交付申請をしているにもかかわらず、作付けがなされていない、雑草が繁茂しているといった、適切な栽培が行われていない事例については、**悪質な交付申請者（虚偽申請）と考えられ、再発防止のための厳格な措置が取られる**べき。

3. 小麦生産の適正化（基準単収、数量払の適正化）

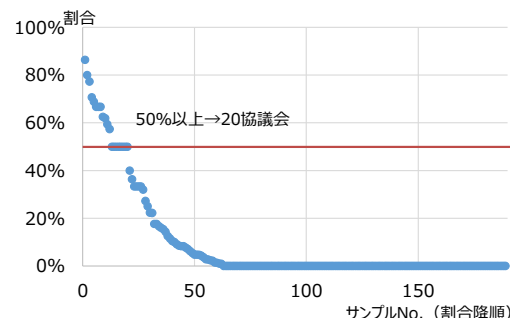
- 捨て作りの防止のために設けられている基準単収が、実態より低く、足元の単収を適切に反映しない基準となっているため、捨て作り防止効果が弱く、また交付単価が過大となっている可能性がある。**基準単収について、足元のゲタ受給者の平均単収を適切に反映した水準に見直す**べき。
- ゲタの数量払は、どんなに低い単収であっても、現行制度上、受給可能であるため、相当程度低い単収で数量払を受給している事例が存在する。補助金である以上、適切な栽培の実施を求めるべき。

(参考) 調査結果及び分析の詳細

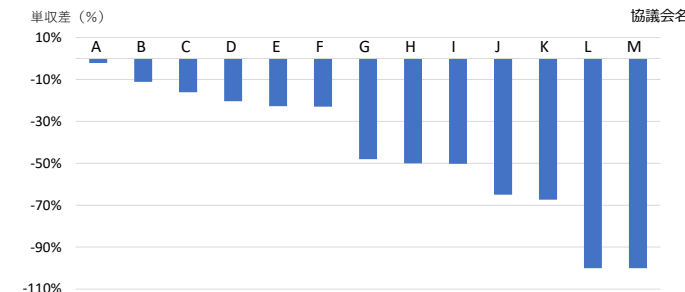
(1) 水活：水活のみ受給者は単収が低い

- **ゲタ受給者に比べ、水活のみを受給している者の単収が低いことが確認された。**
 - ・全データ分析調査先の約3割において、小麦を栽培しているものの、ゲタは受給せず、水活のみを受給している生産者が確認された。そのうち20協議会では水活のみ受給者の割合が50%を超えた。また、現地調査にて、協議会ごとに水活のみ受給者の単収を確認したところ、ゲタ受給者の実際の平均単収と比較すると、約半分程度にとどまっている【図10】【図11】。
- 水活は、水田で主食用米以外の麦・大豆等の転作作物を作付けした場合に交付され、収量については最低限の収量基準を満たすことのみを求める制度となっているため、しっかりとした生産を行い、収量を増やすインセンティブが働いていないのではないか。特に交付単価が不適切に高く、生産者が収量を追求しない制度となっているのではないか。

【図10】小麦生産者に占める水活のみの受給者割合



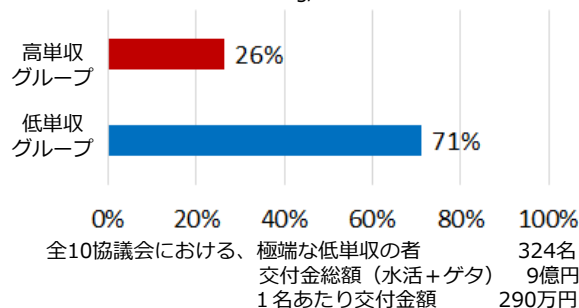
【図11】協議会における水活のみ受給者の単収とゲタ受給者の平均単収との差（平均単収を100%とし、差を計算）



(2) 大豆：大豆の生産者は極端に低単収、数量払の形骸化

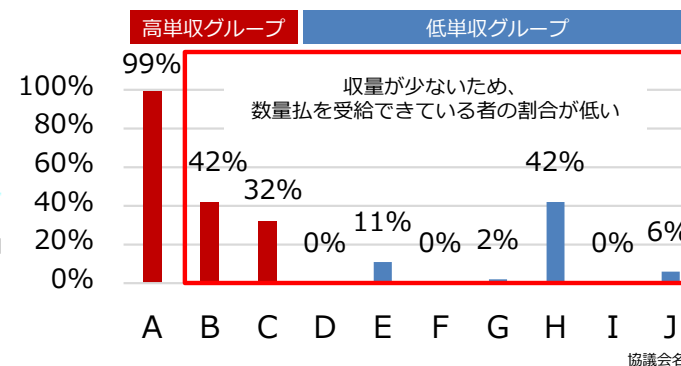
- **大豆の単収は極めて低く、数量払が形骸化している。**
 - ・平成24年に単価算定（面積払2万円（現時点と同額））を行った際は、「**大豆については、捨て作り等の影響を排除するため、極端な低単収農家（90kg/10a以下）のデータを除いて交付単価を算定。**」とされたが、現在では、**極端な低単収（90kg/10a以下）である生産者が高単収グループでも26%、低単収グループでは71%も存在している。**これらの者の大豆の生産量は平成24年当時全体の1%程度であったのが、現在では6%程度まで上昇【図12】。
 - ・単収が極めて低いために、ゲタ受給者のうち、数量払が受給できる収量に達している者の割合も少ない。数量払は、本来は単収向上のインセンティブとして措置されているが、実際には**インセンティブとしては機能していない**【図13】。
- 水活も含めた面積払の単価が高過ぎる水準となっており、適切な栽培管理を行うインセンティブが働かず、この10年間で単収が下がってしまったのではないかな。

【図12】ゲタ受給者のうち、極端な低単収（90kg/10a）の者の割合



全10協議会における、極端な低単収の者 324名
交付金総額（水活+ゲタ） 9億円
1名あたり交付金額 290万円

【図13】ゲタ受給者に占める数量払受給者の割合



(参考) 調査結果及び分析の詳細

(2) 大豆：理由書確認が不適切

- また、**大豆では、理由書の確認や制度運用が不適切であった。**
 - ・ **基準単収の1/2を下回っているにもかかわらず、面積払を受給している者が極めて多く存在（生産者の約30%）。**本来は基準単収の1/2を下回る場合は、正当な理由がなければ、面積払が支給されないはずだが、これだけ多くの者が面積払の受給を認められているということは、理由書の確認が不適切なのではないか【図14】。
 - ・ 例えば、当該農業者の通常の単収値（＝理由書に添付の農業共済の書類上の基準単収量）が基準単収の1/2を下回っており、特殊要因とは認められないにもかかわらず交付がなされている例や、本来の施肥量、防除が行われているとは考えられないにもかかわらず交付がなされている例が存在。
 - ・ また、特定の農政局管内では、**基準単収の1/2を下回っても、理由のいかんを問わず、3年連続でなければ交付金の返還は求めないとの誤認に基づく運用が行われていた。**

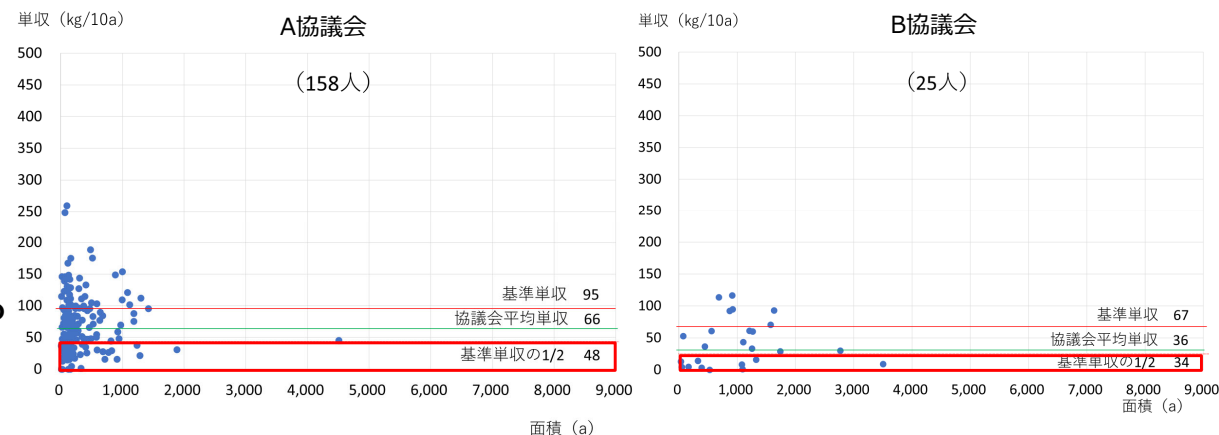
- **本来想定されている制度運用（理由書の内容の適切な確認、誤認に基づく独自運用の廃止）が行われるべき。**また、普段から基準単収1/2を下回っている者に対しては、**面積払の交付を行わないこととすべき。**

(2) 大豆：作付実態を伴わない交付申請

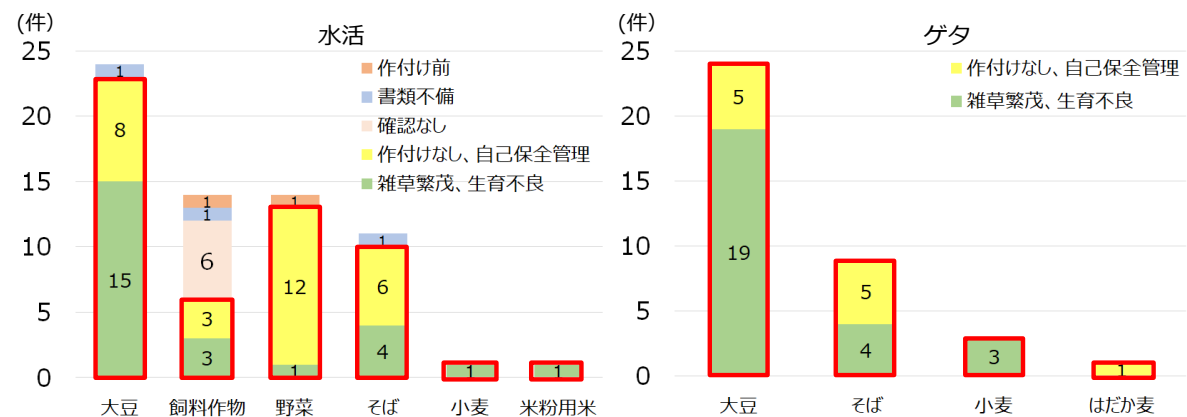
- 全協議会に対する抽出調査でも、**作付け実態を伴わない交付申請が確認された。**
 - ・ 農林水産省は、定期点検調査として全協議会を5年で1巡するよう、各地域協議会を選定の上、交付申請者を一定数抽出し、栽培管理等の確認を行っている。このうち、令和2年度に指導に至った事例の作物及び指導理由を調査したところ、**作物別では大豆が多く、指導理由は実際には作付けがなされていない、雑草が繁茂しているといった理由が全体の90%【図15】【表】。**
 - ・ 水活のみに限っても、「作付けなし」や「雑草繁茂」といった全く栽培意欲がないにもかかわらず、補助金申請が行われた事案が約12,000件/年もの頻度で発生しているおそれがある。（全数の0.5%程度が調査対象とされたことから機械的に試算）

- **悪質な交付申請には厳格に対応すべき。**

【図14】大豆のゲタ受給者の面積及び単収の分布の事例



【図15】立入検査による指導件数の作物別・類型別内訳（水田活用の直接支払交付金、畑作物の直接支払交付金）



（出所）令和2年度経営所得安定対策等に関する立入検査結果（農水省内部資料）

【表】令和2年度定期点検調査

交付金名	交付申請件数	調査実績	指導件数
ゲタ	42,185	522(1.2%)	37
水活	319,921	1,486(0.5%)	65

(参考) 調査結果及び分析の詳細

(3) 小麦：基準単収、数量払制度の適切性

○ ゲタにおいて、収量基準として用いられている基準単収は、ゲタ受給者の平均単収（以下「協議会単収」という。）ではなく、ゲタ受給者以外も含めた平均単収となっているため、**基準単収は協議会単収より低くなっている**。ゲタ制度においてはゲタ受給者のデータを用いることとする等、**乖離を縮めるべきではないか**。

・ゲタの基準単収は、当該地域の単収（直近7年間のうち、最大・最小値を除いた5年分の平均）から算出され、ゲタ受給者以外も含めた、地域における平均的な収量を示す概念となっている。令和4年産のゲタ受給者平均単収と、基準単収を比較すると、7～8割の協議会で、ゲタ受給者の実際の平均単収である**協議会単収が基準単収を超えていた**。特に低単収の協議会においては、**協議会単収が基準単収の2～3倍と大きく基準単収を上回る事例も多く確認された【図16】【図17】**。

・基準単収はゲタの面積払交付を判断する際の収量基準として用いられているが、協議会単収との乖離が大きく（約20～30%ポイント）、**緩い収量基準となってしまうのではないか**。また、基準単収は交付単価の決定要因となっているが、不適切に低い単収が用いられると、交付単価が高く算定されることになるのではないか。

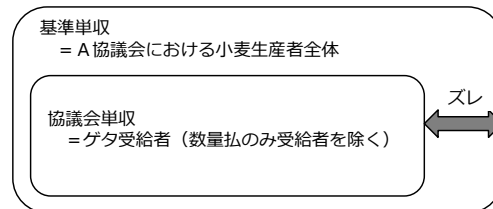
(参考) 数量払の交付単価

交付単価＝「10a当たり生産費/単収－販売価格」で決定されるため、実際よりも低い単収を使用した場合、交付単価が高く算定されることとなる。

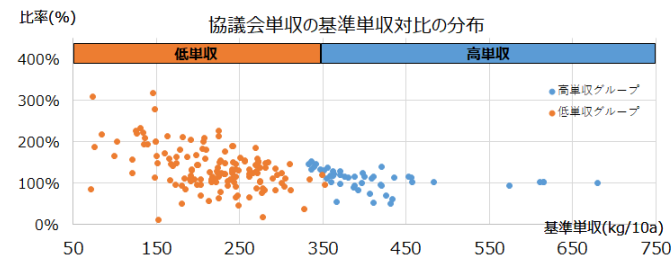
○ また、**ゲタの数量払は、いかに低い単収であっても、現行制度上、受給可能**であるため、面積払における捨て作り防止のための収量基準を下回る低単収でも数量払を受給している事例が存在している（今回の調査においては、小麦生産者の約0.4%（20人）と推定）。**補助金である以上、一定程度の適切な栽培を求めるべきではないか**。

○ なお、**各協議会、生産者間でも単収にはバラツキが大きく、生産性の向上が望まれる【図18】**。

【図16】基準単収と、協議会単収の算出対象



【図17】小麦の協議会単収と基準単収の比較



【図18】小麦の生産状況

