

6. 外部監査の実施期間

平成16年8月24日から平成17年3月4日まで

7. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法252条の29の規定により監査の制限を受けるものは無い。

8. 語句の説明

中山間地域等直接支払制度等に対する補助金の監査にかかる本報告書において、「監査意見」を記載しているが、その意味は次のとおりである。

監査意見……………一連の事務手続等の中で、組織及び運営の面で合理化に役立つものとして専門的見地から改善を提言する事項を記載している。

第2. 外部監査の対象

1. 中山間地域等直接支払制度の概要

1) 制度の目的

河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、農業生産活動等を通じ国土の保全、水源の涵養、良好な景観形成等の多面的機能を発揮している中山間地域等では、高齢化が進行する中、平地地域と比べ農業の生産条件が不利な地域があることから、担い手の減少、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている。

このため、担い手の育成等による農業生産活動等の維持を通じて、中山間地域等における耕作放棄地の発生を防止し多面的機能を確保する観点から、直接支払を実施するというものである。

2) 制度の概要

① 対象地域及び対象農用地

対象地域は、特定農山村法等の指定地域とし、対象農用地は、このうち傾斜等により生産条件が不利で耕作放棄地の発生の懸念が大きい農用地区域内の一団の農用地とし、指定は、国が示す基準に基づき市町村長が行う。

② 対象行為

耕作放棄の防止等を内容とする集落協定又は第3セクターや認定農業者等が耕作放棄される農用地を引き受ける場合の個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等とする。

分	類	具	体	例
農業生産活動等（必須事項）	耕作放棄の防止等の活動	適正な農業生産活動を通じた耕作放棄の防止、耕作放棄地の復旧や畜産的利用、林地化等		
	水路、農道等の管理活動	適切な施設の管理・補修（泥上げ、草刈等）		
多面的機能を増進する活動（選択的必須事項）	国土保全機能高める取り組み	土壌流亡に配慮した営農の実施、農用地と一体となった周辺林地の管理等		
	保健休養機能高める取り組み	景観作物の作付け、市民農園・体験農園の設置、棚田のオーナー制度、グリーンツーリズム		
	自然生態系の保全に資する取り組み	魚類・昆虫類の保護（ビオトープの確保）、鳥類の餌場の確保、粗放的畜産、環境の保全に資する活動		

③ 対象者

対象者は、協定に基づき、5年以上継続して農業生産活動等を行う農業者等とする。

④ 単 価

中山間地域等と平地地域との生産条件の格差の範囲内で設定する。

<交付金の対象農用地と負担割合>

		国負担	県負担	市町村負担
通常分 (国庫 1/2)	○急傾斜 田 1/20以上 畑 15度以上 ○自然条件による小区 画・不正形 ○草地率の高い草地	1/2	1/4	1/4
	○緩傾斜 田 1/10～1/20 畑 8度～15度 ○高齢化率・耕作放棄率 の高い農地	1/2	1/4	1/4
地域の実態に応じた指定農用地 (知事特認) (国庫 1/3)		1/3	1/3	1/3

<傾斜農用地等の10a当たりの上限単価>

地 目	区 分	上限単価
田	急傾斜	21,000円
	緩傾斜	8,000円
畑	急傾斜	11,500円
	緩傾斜	3,500円
採草放牧地	急傾斜	1,000円
	緩傾斜	300円

<規模拡大加算の10a当たりの上限単価>

地 目	上限単価
田	1,500円
畑	500円

⑤ 地方公共団体の役割

市町村は対象農用地の指定、集落協定の認定、交付金の交付等の事務を実施する。

県は、当該制度の財源に充てるため佐賀県中山間地域等直接支払

制度基金を造成し、佐賀県中山間地域等直接支払交付金等交付要綱に基づき、市町村に対する資金交付の事務を行う。

⑥ 期 間

平成12年度から平成16年度まで

営農上の諸条件が厳しい中山間地域では、高齢化の進行や作物単価の低下等により耕作放棄地が増加している。この増加を食い止めるため、上記の要件を満たした農業者等に対して、農業生産活動等の5年間の継続を前提に、農業者等が所有する農地に対する交付金を5年間交付するというものである。対象農用地が5年間は耕作放棄地とはならないため、中山間地域等の多面的機能を確保できることになる。

しかし、この制度は、交付金の交付が終了する時点で耕作放棄地が一気に増大してしまうという恐れを内包している。当該制度の採用と合わせて、中山間地域等の諸問題を解決する施策を行わなければ、耕作放棄地の発生単なる先送りとなってしまうのではないかと懸念される。

3) 年度別の実施状況について

年度別実施状況表

項 目	単 位	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度
市町村の取組状況					
制度の対象となる市町村数		38	38	38	38
実施市町村数		35	35	35	35
協定数		620	642	648	641
協定締結面積					
田	h a	5,330	5,708	5,801	5,823
畑	h a	2,306	2,614	2,676	2,675
計	h a	7,635	8,322	8,476	8,499
参加農業者数	人	13,729	14,757	15,006	14,910
交付金額					
各農業者等への配分	百万円	631	681	697	699

	共同取組活動経費	百万円	590	634	642	645
	同上充当率	%	48	48	48	48
	計	百万円	1,221	1,315	1,339	1,344
1 集落協定当たりの概要						
	参加農業者数	人	22	23	23	23
	協定面積 田	h a	9	9	9	9
	協定面積 畑	h a	4	4	4	4
	協定面積 計	h a	13	13	13	13
	交付金額	万円	198	205	207	210
農業者 1 人当たりの概要						
	協定面積 田	h a	0.4	0.4	0.4	0.4
	協定面積 畑	h a	0.2	0.2	0.2	0.2
	協定面積 計	h a	0.6	0.6	0.6	0.6
	交付金額	千円	89	89	89	90

協定数・協定面積ともに、徐々に増加しているが、神埼町・三日月町・牛津町の3町は、当初より当該制度を利用していない。

4) 平成15年度の市町村別の実施状況

市町村名	対象面積	実施面積	比率	市町村名	対象面積	実施面積	比率
	h a	h a	%		h a	h a	%
佐賀市	60	9	15	北波多村	54	52	96
大和町	422	254	60	肥前町	503	439	87
富士町	817	702	86	玄海町	366	229	63
神埼町	62	0	0	鎮西町	429	262	61
東脊振村	39	8	21	呼子町	14	14	100
脊振村	329	255	78	伊万里市	1,130	1,071	95
三瀬村	314	312	99	有田町	9	9	100
多久市	744	409	55	西有田町	321	321	100
小城町	13	13	100	武雄市	65	59	91
三日月町	38	0	0	山内町	149	148	99
牛津町	58	0	0	北方町	121	22	18
鳥栖市	86	19	22	大町町	42	1	2

基山町	23	23	100	江北町	115	70	61
中原町	5	5	100	白石町	38	21	55
唐津市	491	249	51	有明町	21	18	86
浜玉町	3	3	100	鹿島市	1,795	1,400	78
七山村	550	413	75	太良町	1,489	1,018	68
巖木町	326	178	55	塩田町	39	36	92
相知町	137	121	88	嬉野町	561	337	60
小計	4,517	2,973	-	小計	7,261	5,527	-
				合計	11,779	8,499	72

市町村ごとの取り組み状況を面積で確認すると、上表のようになる。

実施比率が高い地域の原因

- ・ 後継者や地域リーダーなど集落を取りまとめる中心的な人物が存在し、制度実施へ向けての集落での合意形成が図られやすかった。
- ・ 畑に比べて田が取り組みやすい単価や要件になっており、田中心の地域は実施率が比較的高い地域が多い。

実施率が低い地域の理由

- ・ 後継者や地域リーダーなど集落を取りまとめる中心的な人物が存在しておらず、制度実施へ向けての集落での合意形成が図られなかった。
- ・ 畑中心の地域では、単価や要件が田より厳しいので実施率が低くなっている。
特にみかん畑中心の地域では、みかん価格が低迷しているなか、5年間畑を維持することが困難との判断があった。
- ・ 農家の高齢化が著しい地域では、5年間農地を維持することが困難との判断があった。

全体の平均割合は72%であるが、神埼町・三日月町・牛津町の3町は当該制度を利用していない。この地域は畑中心であるため、主に上記の理由から制度への参加者がいない状況である。

5) 佐賀県の耕作面積等の状況

佐賀県の耕作面積及び中山間地域等直接支払制度実施面積の推移

単位：h a

	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度
耕作面積	58,200	57,600	57,100	56,700
うち直接支払対 象市町村	46,500	45,900	45,400	45,000
直接支払対象面積	11,073	11,260	11,779	11,614
直接支払実施面積	7,635	8,322	8,476	8,499

佐賀県の耕作放棄地の推移

単位：h a

佐 賀 県	H2 年度	H7 年度	H12 年度
中山間地域 ①	1,850	2,039	2,413
対前回比	—	110%	118%
県全体 ②	2,000	2,167	2,562
対前回比	—	108%	118%
①／②	93%	94%	94%

全国の耕作放棄地の推移

単位：千 h a

全 国	H2 年度	H7 年度	H12 年度
中山間地域 ①	79	87	115
対前回比	—	110%	132%
全 体 ②	151	162	210
対前回比	—	107%	130%
①／②	52%	54%	55%

佐賀県の耕作面積は徐々に減少している。

耕作放棄地の増加率は全国的な数値よりは小さいものの、平成2年から10年間で約18%の増加となっている。また、中山間地域での耕作放棄地は県全体の耕作放棄地の約94%に達しており、耕作放棄地は中山間地域の問題であることが分かる。

2. 中山間地域農業農村活性化支援事業の概要

1) 制度の目的

中山間地域は、農地が狭く、傾斜地が多いなど農業生産条件に不利な面があり、また、生活環境など定住条件の整備が遅れていることから、耕作放棄地が増加するなど農業生産の停滞や過疎化の進行等が見られ、多面的機能の維持・発揮に支障を生ずることが危惧されている。

そこで、中山間地域農業・農村の活性化を図るため、夏季冷涼な気候など平坦地域にはない自然条件や地域資源を活かし、新規作物の導入等や農村景観の保全に必要な機械・施設の整備、さらには農産物の直売・加工に必要な機械・施設の整備を行い、中山間地域活性化を目指すことにある。

2) 補助対象事業

中山間地域等直接支払制度において集落協定を締結した（又は締結予定の）農地を有する農業集落を含む地域（県内38市町村）において、中山間地域の活性化に必要な下記の内容で、採択要件等から国庫補助事業及び他の県単独補助事業で実施できないものに限る。

事業内容

- ① 親規作物の導入等に必要な機械・施設の整備
- ② 農村景観の保全に必要な機械・施設の整備
- ③ 農産物の直売・加工に必要な機械・施設の整備
- ④ 上記機械・施設の整備に伴う推進事業

実施基準

- ① 共同性を確保すること
- ② 適切な規模決定を行うこと

3) 補助事業者等

2戸以上の営農集団、農業協同組合等

(ア)補助金額

(単位：千円)

H13年度	H14年度	H15年度
18,812	18,757	19,210

なお、当該事業に係る補助金は平成 13 年度から交付されている

(イ)補助金額の算出

- ① 新規作物の導入等に必要機械・施設及び
農村景観の保全に必要な機械・施設・・・1 地区、年 3,000
千円
- ② 農産物の直売・加工に必要な機械・施設・・・1 地区、年 6,000
千円

なお、限度額については、上限 150%以下、下限 25%以上とし、
補助率は県 1/2 以内、市町村 1/6 以上の上乘せがある。

4) 期 間

平成 13 年度から平成 16 年度まで

第3. 監査意見

1. 中山間地域等直接支払制度について

我が国農政史上類を見ない直接支払制度は、「耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が懸念される中山間地域等において、担い手の育成等による農業生産の維持を通じて、多面的機能を確保する観点から、国民の理解の下に、直接支払交付金を交付する（中山間地域等直接支払制度の手引）」というものである。

具体的には、集落協定等で定めた農業生産活動等を5年間継続する（これにより、5年間は集落協定等を締結した地域では耕作放棄地は生じない。）ことを前提に、農業者等が所有する対象農用地の面積に応じた交付金を交付する（交付金の使途は問わない。）というものである。つまり、農業者が耕作地の放棄を5年間しないかわりに、国及び自治体はその土地に対して5年間交付金を交付する制度であるといえることができる。

従って、集落協定等の期間が終了する時点で耕作放棄地の発生を防止できる手立てを、制度開始時点から模索し用意しておかないと、制度終了時に一気に耕作放棄地を生じさせてしまう危険性を内包している。5年後の制度終了時までには何か考えるということでは遅きに失する。

中山間地域等直接支払交付金実施要領はその第13で交付金交付の評価を国及び自治体に求めている。

佐賀県は、平成14年と平成16年に佐賀県中山間地域等直接支払制度審査検討委員会を開催しそれぞれの時点での制度の状況や課題等を議論している。地域の中核となるべき担い手の育成が必要等の重要な課題を掲げているが、上記の危険性を正面から捉えて5年間という期間を意識した議論としては十分ではないという印象を受けた。

中山間地域等で耕作放棄地が増加する主な原因としては、以下の2点が考えられる。

- ① 農業人口の高齢化・後継者不足という人的問題。
- ② 生産条件や地理的条件等が不利なため、販路の開拓もままならず、労力を要する割には必要な収穫高（収入額）が確保できないという経済的問題。

佐賀県中山間地域等直接支払交付金等交付要綱・交付要領に基づき、交付事務を適切に行うことに加えて、少なくとも5年間でこの2点にどのように対処していくかに関する具体的な施策を早めに議論し実行に移す必要があると考える。

第2. 外部監査の対象 4. 佐賀県の耕作面積等の状況を見ると分かるように、佐賀県にとって耕作放棄地の問題は中山間地域の問題である。佐賀県として中山間地域をどうしていくのか、そのために直接支払制度をどのように活用するかという視点が必要である。

後継者が不足するのは、中山間地域での営農による必要な収穫高（収入額）が確保できないことが大きな原因であると考えられる。農業以外の収入を模索することも必要だが、味や安全などに関する付加価値の高い作物の導入を補助しつつ、「佐賀県産」のブランド化を県・市町村・農業者が一体となって促進するなどの努力を推し進めることで、農業者にとっての将来への展望を開くことが不可欠であろう。

一方で、不幸にしてこれらの問題を十分に解決できないままこの制度が終了してしまう事態に対する備えも必要である。後継者の育成が不十分なまま制度が終了する場合には、耕作放棄地が一気に増加する事態が、現実となってしまふ恐れがあるからである。

また、この制度の目的を考えた場合、県として対応すべき組織の見直しも検討すべきではないか。当該制度は農業者等に対する制度であるため、現在は生産者支援課が交付金交付事務等を行っている。しかし、制度の大きな目的が中山間地域等の多面的機能の維持・確保をはかりつつ、農業の自給率の確保であることを考えると、農政だけにとどまらない施策に対応するための全庁横断的な組織を考えるべきである。

新聞報道等によるとこの制度は平成17年度から平成21年度までの5年間の継続が見込まれているようである。

土地に対する、使途を問わない交付金が永続的に続くことは不合理であり、一定の段階で制度の最後が到来することが予想される。

佐賀県も中山間地域等の諸問題を解決できるような組織の体制を整え、直接支払制度のより有効活用ができる具体的な施策等をできるだけ早く実施する必要があると考える。

また、県の財政を考えると県民すべてが満遍なく公共サービスを受け続けるという時代ではなくなってきた。中山間地域等の営農者にも自らで自らの将来を考え行動しなければならないことを理解してもらふ努力も必要である。

2. 中山間地域農業農村活性化支援事業費補助に係る系統施行について

建設特別委員会の設置及びその構成メンバーについて

系統施行では、農水省通達により事業主体（施主）は建設特別委員会の設置等を行うこととされている。当委員会は、施設建設に関わる具体的な事項を協議決定する機構として理事会等から委任されるのが通常である。メンバーはJ Aの理事、受益地区の生産者、施工管理担当者等で構成され、原則として行政関係者の立会を求め、透明性の確保に努めなければならないとされている。

系統施行における建設工事業務の流れをみた場合、経済連が作成する実施設計図書を基準として、

- ① 入札参加業者の選定
- ② 入札要項書の作成
- ③ 現場説明会の実施
- ④ 入札予定価格の設定
- ⑤ 入札・業者決定
- ⑥ 着工・工事監理
- ⑦ 竣工検査
- ⑧ 引渡し と進んでいく。

この過程の中で、①②④⑥の各段階で「行政の指導」が、③⑤の各段階で「行政の立会」が原則として求められている。

上記①については、指名願いが提出されている業者の中から、設計金額を基にして県等級格付けランキング、会社所在地及び過去の施工実績等を考慮して、建設特別委員会が最終的な決定を行っている。

また、上記④については、経済連作成の実実施設計金額を基準として、過去の入札結果や近年の情勢を勘案して、建設特別委員会で事前に協議決定している。

なお、建設特別委員会のメンバーは原則として工事毎に編成される。

平成13～15年度J A佐賀みどり農協における補助対象建築工事において設置された建設特別委員会について、各委員会メンバー構成を検討した。その結果は以下に示すように、建設特別委員会のメンバーは、その大半を佐賀みどり農協の理事（元理事を含む）で占められていた。国が定める「系統施行実務マニュアル」（全国農業協同組合連合会：農

林水産省構造改善局農政部構造改善事業課)では、「メンバーは農協の理事、受益地区の生産者、施工管理担当者等で構成され、原則として行政関係者の立会を求め透明性の確保に努める」様、規定している。

したがって、県は国の「系統施行マニュアル」に基づき、建設特別委員会のメンバーの中に農協の理事以外の構成員を参画させるように指導すべきである。

補助対象建築工事に係る建設特別委員会のメンバー構成

工 事 名	(a) 委員 会のメンバー数(人)	(b) JA理事 数(人)	JA理事が 占める割合 (b/a)
⑬武雄南部地区大豆共同乾燥調整施設工事	10	10 (元理事7名を含む)	100(%)
⑭鹿島地区みかん集出荷貯蔵施設新築工事	12	12	100(%)
⑭JA 佐賀みどり塩田支所改築工事	6	6	100(%)
⑭JA 佐賀みどり配食サービスセンター施設工事	5	5	100(%)
⑮JA 佐賀みどり吉田地域農産物販売所新築工事	4	4	100(%)

JAの理事には農業者も当然なるため、元理事は受益者代表と言える場合も多い。