

中山間地域等直接支払交付金事業について、所得超過者を中核的リーダーに指定して交付金の交付対象とするに当たり、中核的リーダーの数が適切な範囲内となるよう適切に指定される仕組みを構築したり、共同取組活動に係る交付金は個人助成に使用できないことを要領等に明記して周知したりすることなどにより、交付金の交付対象や交付金の使用が適切なものとなるよう改善させたもの

指摘の背景となった所得超過者を対象として集落に交付された交付金交付額に対する

国庫交付金相当額(支出) 11億1352万円

共同取組活動に係る交付金が個人助成に使用されていた交付金交付額に対する

国庫交付金相当額(支出) 16億6581万円

1 事業の概要

(1) 中山間地域等直接支払交付金事業の概要

農林水産省は、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律等に基づき、平成12年度から5年間ごとの事業期間で中山間地域等直接支払交付金事業を実施している。交付金事業は、中山間地域等直接支払交付金実施要領等に基づき、中山間地域等における農業の生産条件に関する不利を補正し、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、農業者等に対して中山間地域等直接支払交付金を交付するものであり、交付金の負担割合は、原則として、国が1/2、都道府県及び市町村がそれぞれ1/4となっている。

(2) 集落協定に係る交付金の交付要件、交付額等

要領等によれば、農業者等に対する交付金の交付額は、集落協定^(注1)に位置付けられている対象農用地の面積に所定の単価を乗じた金額の合計額^(注2)とされている。交付金は、集落協定に参加する農業者等に直接交付されたり、共同取組活動^(注2)に要する経費に充てられたりすることとされている。また、交付対象となる者は、集落協定に基づいて5年間以上継続して農業生産活動等を行う農業者等とされている(この農業者等の集団を「集落」)。そして、農業所得が同一都道府県内の都市部の勤労者一人当たりの平均所得を上回る農業者(以下「所得超過者」)については、交付金の交付対象から除くこととされている。ただし、当該所得超過者が集落営農上の基幹的活動において中核的なリーダーとしての役割を果たす担い手として集落協定で指定された者(以下「中核的リーダー」)であるなどの場合は、交付金の交付対象となることとされている。

上記交付要件の趣旨について、同省は、所得超過者は交付金の交付がなくても農業生産活動等の継続が可能と考えられるが、集落における農業生産活動等を継続する上で必要不可欠である場合は、集落協定で中核的リーダーに指定して交付金の交付対象とすることとしたとしている。また、交付金事業発足時は所得超過者が多数発生する状況にはなかったことなどから、中核的リーダーの指定はおのずから集落協定に参加する農業者等の中で一定数にとどまるものと想定していて、中核的リーダーの指定人数や割合についての制限は設けていないとしている。

(注1) 集落協定 農業生産活動等を行う農業者等の間で締結されるものであって、対象農用地の範囲、農業生産活動等として取り組むべき事項、交付金の使用方法等を規定した取決め

(注2) 共同取組活動 集落協定に参加する農業者等全員による合意の下に全員が参加して行う活動であり、集落協定で規定した農業生産活動等、多面的機能を増進する活動等

(3) 交付金の使途

要領等によれば、交付金の使途は、集落協定に参加する農業者等の合意により決定され、地域の状況に応じた活用が可能であるとされている。このうち、共同取組活動に充てる交付金については、自律的かつ継続的な農業生産活動等の体制整備に資するものに支出することとされている。

また、要領等に明記されていないが、「中山間地域等直接支払制度(平成27～31年度)Q&A」(以下「質疑応答集」)によれば、共同取組活動に充てる交付金については、集落の共同利益との関連性の薄い個人資産取得のために使用することなどは適切ではないとされている。

2 検査の結果

30、令和元両年度に10道県の^(注3)256市町村に所在する4,436集落に対して交付された交付金交付額計346億2873万円(国庫交付金計168億8239万円)を対象として検査した。

(注3) 10道県 北海道、青森、宮城、秋田、茨城、埼玉、新潟、石川、愛媛、佐賀各県

(1) 所得超過者に係る中核的リーダーの指定状況等

所得超過者に係る中核的リーダーの指定状況等について検査したところ、所得超過者は、平成30、令和元両年度において、6道県の61市町村に所在する130集落の延べ2,218人となっていて、このうち99.8%に当たる6道県の60市町村に所在する129集落の延べ2,215人が中核的リーダーに指定されており、所得超過者延べ2,215人を対象として、計23億2055万円(国庫交付金相当額計11億1352万円)の交付金が集落に交付されていた。

さらに、129集落について、平成27年度から令和元年度までの事業期間における所得超過者に係る中核的リーダー等の人数の推移をみると、集落協定に参加する農業者等は平成27年度の9,931人から令和元年度の9,771人と減少しているのに、所得超過者が497人から1,111人に増加するにつれて中核的リーダーも1,237人(うち所得超過者497人)から1,862人(同1,110人)に増加していて、中核的リーダーの数が一定数にとどまるという同省の想定とはかい離している状況となっていた。

また、129集落が所在する60市町村において、中核的リーダーの役割をどのように確認していたかみたところ、126集落が所在する6道県の58市町村は、中核的リーダーそれぞれが担う役割を示す資料は徴しておらず、中核的リーダーに指定された所得超過者が中核的リーダーとしてどのような役割を担っているかの確認を行っていなかった。

(2) 共同取組活動に係る交付金の使用状況

共同取組活動に係る交付金の使用状況についてみると、5道県の60市町村に所在する127集落において、農業者等個人が使用する農業用機械等の個人資産の取得や種子等の農業生産資材の購入経費等への助成として交付金計35億6451万円(国庫交付金相当額計16億6581万円)が使用されていた。しかし、これらの助成は、個人資産の取得への助成や共同作業を伴わず通常の営農活動として農業者等が個々に負担すべき経費への助成(これらの助成を「個人助成」)であり、質疑応答集において適切でないとして集落の共同利益との関連性の薄い個人資産取得のために使用されたものなどとなっていた。

このように、原則として所得超過者については交付金の交付対象から除くこととされている制度の下、ほとんどの市町村において中核的リーダーの役割の確認が行われないうままほとんどの所得超過者が中核的リーダーに指定されていてこれらを対象として交付金が集落に交付されていた事態、及び共同取組活動に係る交付金が個人助成に使用されていた事態は、交付金事業の趣旨に照らして適切ではなく、改善の必要があると認められた。

3 農林水産省が講じた改善の処置

同省は、3年4月に要領等を改正するとともに、同月に地方農政局等を通じるなどして、事業主体である市町村に対して通知を発するなどして、次のような処置を講じた。

ア 所得超過者を中核的リーダーに指定して交付金の交付対象とするに当たっては、集落における農業生産活動等を継続する上で必要な中核的リーダーの数が適切な範囲内となるよう、中核的リーダーの担う役割を明確化したり、中核的リーダーの人数制限や割合を設定したり、市町村において集落協定の認定を行う際にこれらの要件を満たしているか確認することとしたりするなどして、中核的リーダーが適切に指定される仕組みを構築するとともに、市町村等において当該仕組みに基づいて中核的リーダーに指定された所得超過者の役割が果たされたことを確認するよう周知した。

イ 共同取組活動に係る交付金を個人助成に使用できないことを要領等に明記するとともに、市町村等に対して周知徹底を図った。