

潮 監 第 3 1 - 7 号  
平成 3 1 年 3 月 2 8 日

潮 来 市 長 原 浩 道 様

潮来市議会議長 薄 井 征 記 様

潮来市監査委員 大 川 雅 春

潮来市監査委員 笠 間 丈 夫

行政監査（多面的機能支払交付金）の報告及び意見の提出について

地方自治法第 1 9 9 条第 2 項の規定により行政監査を実施したので、同条第 9 項の規定によりその結果に関する報告を提出するとともに、同条第 1 0 項の規定により意見を提出します。

【監査結果報告】

第1	監査のテーマ	1
第2	テーマの選定理由	1
第3	監査の対象及び範囲	1
第4	監査の期日	1
第5	監査の主な着眼点	1
第6	監査の方法	2
第7	監査の結果	2
1	予備監査	
(1)	調査方法	2
(2)	予備監査の結果	2
2	本監査	
(1)	調査方法	5
(2)	監査の結果	5
	監査委員の意見	7

## 平成30年度 行政監査（多面的機能支払交付金）の結果について

### 【監査結果報告】

#### 第1 監査のテーマ

多面的機能支払交付金について

#### 第2 テーマの選定理由

多面的機能支払交付金は、国の定める日本型直接支払制度により潮来市の認定する任意の活動組織に対し交付されているが、市が補助金等を交付する団体の中でも金額が多く、市の設置する補助金等審議会の審議対象にもなっていない状況にある。

同交付金に係る行政事務及び要綱に基づき交付される当該交付金の適正性を確認するため、監査を実施した。

#### 第3 監査の対象及び範囲

潮来市多面的機能支払交付金交付要綱等に基づく、平成28年4月1日から平成31年1月31日までの行政事務

#### 第4 監査の期日

予備監査 平成31年2月18日から平成31年3月8日

本監査 平成31年3月11日

#### 第5 監査の主な着眼点

- (1) 補助対象、補助基準、事務手続が規則又は要綱等により明確にされているか。
- (2) 補助対象及び事業計画等は適正であり、補助金等の目的に符号しているか。
- (3) 補助金等の額の算定は、適正であるか。また、適正に受入れられているか。
- (4) 支出事務（前金払、概算払等）手続に遺憾な点はないか。
- (5) 補助金等の目的及び条件にしたがって事業等の実施をしているか。
- (6) 補助対象事業の変更に伴う事務処理及び補助額の更正等は適切に行われているか。
- (7) 事業実績報告書等が指示された期限に提出されているか。
- (8) 補助金等の使途は、適正であるか。
- (9) 補助目的以外に支出し、または一時他に流用していないか。
- (10) 多額の補助金等を理由なく繰越していないか。
- (11) 補助金等の効果は、十分に達せられているか。
- (12) 補助団体等への指導や実施状況の確認は適切に行われているか。

## 第6 監査の方法

当該交付金の担当課から関係書類の提出を求め予備調査を行うとともに、本監査では担当課に対しヒアリングを実施した。また、監査に必要と認められる関係人として、2つの活動団体の代表者及び事務担当者の出席を求め、交付金取扱いの実態を確認した。

## 第7 監査の結果

### 1 予備監査

#### (1) 調査方法

担当課に対し関係する資料の提出を求め、内容を精査した。提出を求めた資料は以下のとおりである。

1. 各年度の事業計画書
2. 各年度の補助金申請関係文書及び実績報告に係る金銭出納簿、活動記録等
3. 活動組織等の認定に係る資料
4. 活動組織等の規約・会則・各年度の総会資料等
5. 各年度の市から県への交付金申請及び報告に係る書類
6. 各年度の活動組織への指導等の記録
7. その他必要と認める書類

#### (2) 予備監査の結果

##### 1. 制度の概要

多面的機能支払交付金は、国の制定した「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」により創設された「日本型直接支払制度」に基づく交付金である。

同制度は、農村地域の高齢化や人口減少により農業・農村の持つ、自然環境保全、景観形成等の多面的機能が失われつつあり、その多面的機能が地域の共同活動等によって支えられるよう、地域活動や担い手による営農の継続等に対して支援を行うものとされ、地域の農業者及び非農業者による任意の活動団体に交付金が支払われるものである。

同制度には、3種類の交付金が定められている。

- ①多面的機能支払交付金
- ②中山間地域等直接支払交付金
- ③環境保全型農業直接支払

潮来市では①の多面的機能支払交付金について実施しており、交付金は国から県、県から市、市から活動団体へと交付される。負担割合は、国が1/2、県が1/4、市が1/4となっているが、このうち県と市については負担分の6割が普

通交付税、市についてはさらに残りの6割、県は4割が特別交付税で措置されることとなっており、財政面から見ると市の直接的な負担は、交付金総額の約4%である。

## 2. 多面的機能支払交付金の内容

多面的機能支払交付金は、目的の違いにより2つの交付金に分けられている。

多面的機能支払交付金	{ ①農地維持支払 ②資源向上支払	※多面的機能を支える協同活動 (農地法面の草刈り、水路の泥上げ等)
		※地域資源の質的向上を図る協働活動 ※水路、農道等の補修、施設の長寿命化等

交付金は、活動団体により管理される農用地等の面積によって算定されており、交付単価については以下のとおりである。

1 農地維持支払	田	3,000 円/10 a
	畑	2,000 円/10 a
	草地	250 円/10 a
2 資源向上支払	田	2,400 円/10 a
	畑	1,440 円/10 a
	草地	240 円/10 a
3 資源向上支払 (長寿命化)	田	4,400 円/10 a
	畑	2,000 円/10 a
	草地	400 円/10 a

※上表は算定の基本額であり、各種の要件により交付単価は増減する。

交付金額算定の根拠となる農用地等の面積の算定については、農林水産省の定める多面的機能支払交付金実施要領（平成26年4月1日25農振第2255号）別記1-1により規定されている。

同要領では「土地改良事業を施行中の地域における対象農用地及び認定農用地の面積は、一時利用地が指定される以前の場合は従前の土地面積とし、一時利用が指定された以後にあっては、当該一時利用地の指定面積とする。」とされている。

潮来市の活動団体は、全部で6団体となっているが、いずれも土地改良区を主体として組織された団体であり、交付金は土地改良区の管理する農地等の面積を基準に算定されていた。

監査時点における活動団体名及び監査対象とした各年度の交付金額は、下表のとおりである。

団体名	28年度	29年度	30年度	計
津知・延方資源を守る会	7,314,400	3,705,600	3,705,600	22,269,600
八代地区環境保全会	2,230,000	1,123,200	1,123,200	6,776,400
関谷地域保全会	1,061,480	1,094,800	1,031,492	4,282,572
潮来市北浦湖岸自然を守る会	18,433,328	19,018,280	17,919,872	74,389,760
延方・水の郷を育てる会	4,451,080	4,636,880	4,371,412	18,050,172
十四番ふる里保全会	5,352,000	5,520,000	5,200,800	16,072,800
計	38,842,288	35,098,760	33,352,376	141,841,304

なお、津知・延方資源を守る会及び八代地区環境保全会については、平成28年度以降農地維持支払による交付金のみを交付されているため、金額が大きく減少している。

### 3. 交付金の交付に係る事務について

交付金の交付に係る市所管課の事務処理については、「潮来市多面的機能支払交付金実施要綱」及び「潮来市補助金等交付規則」により下記の要領となっている。

- ①活動組織から市への交付申請（総会資料、活動計画等の審査）
- ②市から活動組織への補助金の交付決定（決定通知、負担行為）
- ③活動組織から市へ交付金の請求
- ④市から活動組織へ概算払い
- ⑤活動組織からの実績報告（実施状況報告等提出、市の審査）
- ⑥市から活動組織へ交付金の確定通知
- ⑦概算払を受けた交付金の精算

交付金については、国及び県でもそれぞれ要領が定められており、農林水産省の定める多面的機能支払交付金実施要領（平成26年4月1日25農振第2255号）別記3-1では、対象組織の活動実施状況の確認について市町村で書類確認及び現地確認を行うことが規定されていた。また、同要綱別紙1第9-4では、市町村が対象組織に対し事業計画に定められた事項を遵守した活動等が実施されるよう指導することが規定されていた。

## 2 本監査

### (1) 調査方法

予備監査で確認された事実について、担当課に出席を求め、資料の精査および質問等の手法により本監査を実施した。

また、交付金を受けている6団体のうち、認定面積及び交付金額が最も大きい団体として「潮来市北浦湖岸自然を守る会」と次に認定面積の大きい「津知・延方地域資源を守る会」を選定し、関係人として出席を求め、活動状況を伺うとともに下記資料の内容を確認した。

- ①当該交付金に係る預金通帳等
- ②当該交付金に係る平成30年度の出納簿

### (2) 監査の結果

各種帳票類、関係資料を精査し担当課からのヒアリングを実施したが、市が県から当該交付金を受ける事務及び交付金を各活動団体へ交付する事務手続きについて、遺漏な点は見受けられなかった。

しかしながら、市の制定する「潮来市多面的機能支払交付金交付要綱」については、市が当該交付金を交付する対象である活動団体に対し、交付する金額が明記されていない点や、市の要綱で引用される「多面的機能支払交付金実施要綱」（平成26年4月1日25農振第2254号）や「潮来市補助金等交付規則」（平成9年規則第21号）の条文との整合性に不備があるなど、その内容に改善すべき点が見受けられた。

また、各活動団体に対して交付金の使途や事務要領等の指導をすることが国・県の要綱等で示されているが、明文化された具体的な指導要領やガイドラインはなく、活動団体に対するヒアリングでも、以前は適切とされていた支出が、今年度から適切でないとの指導があった等の回答があり、当該交付金の使途について何を適切とし、何を不適切とするかの考え方に流動的な点があることが伺えた。

また、活動計画を大幅に超えた回数で実施されている事業や、大幅に交付金を繰り越している事例もあり、市が活動団体に対して行う指導についてはさらなる注力が必要である。

各活動団体は農業者及び非農業者による任意組織だが、実態として各地区の土地改良区が母体となっており、交付金に係る事務は土地改良区に委託されていた。

交付金は、施設の長寿命化のための活動として土地改良区の管理する水路や排水機場に使うことが可能であり、逆に活動団体が負担金の名目で工事費の一部を土地改良区から受け取っている事例もあった。このほか、交付金支払いの手続きにおいて、活動による支出の時期と交付金の入金時期が前後するため、不足する資金を活動団体が土地改良区から借り入れている事例があった。

現状として、活動組織は財務上も活動内容としても土地改良区と不可分であり、一体となって活動している組織といえる。

交付金により取得した器具や資産等について、土地改良区と明確に区分しておくことは難しいが、交付金の効果や実績を確認できなくなる等の内部統制上のリスクを考慮すると、一定の区分をして管理していくべきものと思料される。

## 監査委員の意見

今回の行政監査は、国の政策により実施される日本型直接支払制度の一つとして交付される「多面的機能支払交付金」に関する市の行政事務及び交付金の適正性を確保するため実施したものです。

本交付金は、農業に伴う地域の自然環境保全や景観形成が多面的な機能を有しており、その利益は地域住民を含めた全体が享受しているものとして、農地の畦畔や農道の維持、水路等の長寿命化について農業の担い手の負担軽減を図るとともに、非農業者も含めた地域全体の活動を支援していくものです。

農地・農道周辺の草刈りや水路の維持管理は重労働であり、各団体において日々の活動に精励されていることに、心より敬意を表したいと思います。

潮来市の美しい田園風景は市民の財産であり、恒久的に守り伝えていくべきもので、当交付金の趣旨に賛同するものです。財源の面から考えても、本交付金は市の直接的な財政負担は4%程度となることから、市の農業の振興にとっては有利な制度であり、今後も推進していくべきと考えられます。

しかしながら、交付金は国・県・市の負担による公金であり、その使い方には「義務」と「責任」が伴うものです。歳入歳出の管理については、やはり一定の内部統制が必要となりますし、最少の経費で最大の効果を上げるべく、適切な計画に基づいて取り組むことが必要となります。この交付金は各認定団体の活動の及ぶ面積を基準に算定して交付されているため、団体の活動と無関係に交付金が交付されます。そのため「使い切ってしまう」という意識の働きやすい性質のものであると言えます。

また、土地改良区で行うべき業務との線引きも難しく、その用途については活動範囲や用途が広範囲に及ぶため、実施による効果の確認が難しく、内部統制上のリスクの大きい交付金となっています。

監査の過程において、活動団体と土地改良区との関係性にも言及しておりますが、一部の団体では、土地改良区に交付金に係る事務を委託しており、社会教育施設である地区公民館で、土地改良区の事務とともに交付金に係る事務が行われている現状が確認されました。今回の監査テーマに直接関わるものではありませんが、改善を要するものです。

交付金に関する内部統制は、活動団体が各個に定める規約と、交付金の用途を決定する各活動団体役員の規範意識、そして市担当課の指導により成立しています。交付金が十分な効果を上げていることが対外的に説明できるよう、用途の透明性や公平性、また団体内部の合意形成については最大限に思料され、今後の活動に当たっていただきたいと思えます。

なお、市担当課においては、要綱の見直しや明文化されたガイドラインを設定するなど、団体への適切な指導と事務運営に注力されるよう切望するものです。