

平成 16 年度

包括外部監査の結果報告書

農業農村整備事業に係る財務に  
関する事務の執行について

宮城県包括外部監査人

公認会計士 尾町雅文

# 目 次

---

包括外部監査の結果報告書	1
第1 外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 選定した特定の事件（監査テーマ）	1
3 特定の事件（監査テーマ）を選定した理由	1
4 外部監査の方法	2
5 外部監査の実施期間	4
6 外部監査人補助者の資格と人数	4
7 利害関係	4
第2 監査対象の概要	5
1 農業農村整備事業の概要	5
第3 外部監査の結果	14
1 ほ場整備事業の経済効果算定	14
2 農道整備事業の経済効果算定	19
3 契約方法の見直し	23
4 換地業務の委託契約	26
5 工事発注ロットの適正化	28
6 補助金等の適正な執行	30
7 農業公社における財務情報の適正開示	34
8 公金支出の検査等と公費負担の範囲の明確化	36
< 参考資料 >	38
米の生産コスト	38

包括外部監査の結果報告書に添えて提出する意見	39
事業評価の厳正な運用と県民への説明責任	39
1 農業を取り巻く環境	39
2 農業農村整備事業費の推移	42
3 農業農村整備事業の経済効果算定	43
4 今後の課題	45
後年度負担の情報開示の充実	47
国営土地改良事業負担金	50
農業水利施設の長寿命化への対応	52
関連団体に対する指導監督	54
1 土地連における内部留保の妥当性	54
2 土地改良区の運営状況の的確な把握	56
3 財務情報の適正開示	57
4 競争契約の推進	57
5 土地改良区の運営体制	58
設計労務単価の水準	59
交流施設の利活用状況	61
事業効果の的確な把握	62
<添付資料>	64
1 土地改良区の決算と県の財政的関与の状況	64
2 個別事業における事業効果の発現状況	66

報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない場合があります。

# 包括外部監査の結果報告書

## 第 1 外部監査の概要

### 1 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項の規定に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件（監査テーマ）

#### （1）外部監査の対象

農業農村整備事業に係る財務に関する事務の執行について

監査対象部局は次のとおりである。

産業経済部

農村基盤計画課

農地整備課

むらづくり推進課

団体指導検査課

農業振興課

地方振興事務所

関連団体

社団法人宮城県農業公社（以下、「農業公社」という。）

宮城県土地改良事業団体連合会（以下、「土地連」という。）

宮城県内の土地改良区

#### （2）監査対象期間

原則として平成 15 年度（平成 15 年 4 月 1 日から平成 16 年 3 月 31 日まで）ただし、必要に応じて監査時点及び過年度についても監査対象とした。

### 3 特定の事件（監査テーマ）を選定した理由

宮城県における農林水産業費は、平成 15 年度最終予算で 749 億円であり、この約半分を占める農業農村整備事業費は 373 億円で、一般会計予算の 4.5%を占めている。当該事業は、農村地域における社会資本整備の一翼を担う事業として大きな役割を果たしているものと理解されるが、県民の視点からは、どのように予算が執行されているか関心のあるところである。

また、近年の日本の産業構造変化等により、農業・農村は、農地の減少、担い手の高齢化、農業の構造改革の遅れ、農村における過疎化の進行、消費・生産両面の要因による食料自給率の低下等のさまざまな問題を抱えている。

農業農村整備事業を取り巻くこのような環境を考慮し、当該事業の財務事務の合规性を確かめるほか、管理運営事務が地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項の趣旨を達成しているかについて監査を行うことは、今後の事業運営に有益であると判断した。

## 4 外部監査の方法

### (1) 監査の要点

農業農村整備事業に係る財務に関する事務の執行の法令等への合規性、経済性・効率性及び有効性の観点から以下の項目について特に留意して監査を実施することとした。

#### 1) 県営事業について

事業の申請から採択に係る資料の整備は適切に行われているか

経済効果の算定方法は適切に行われているか

工事・委託契約事務の手続は適切に行われているか

入札結果は、地方自治法の趣旨（競争原理の導入による行政の効率化）に照らして  
適当か

#### 2) 団体営事業について

補助金給付の申請、交付手続は適切に行われているか

経済効果の算定方法は適切に行われているか

補助対象者に対する県の指導監督は適切に行われているか

#### 3) 国営事業について

国営土地改良事業負担金の支出手続は適切に行われているか

### (2) 実施した主な監査手続

実施した主な監査手続は次のとおりである。

なお、監査手続の適用に当たっては効率的な監査を実施するという観点から、重要と判断したものに限定し、原則として試査<sup>(注)</sup>により行った。

<sup>(注)</sup> 試査とは、特定の監査手続の実施に際して、監査対象となる母集団からその一部の項目を抽出し、それに対して監査手続を実施することをいう。

#### 1) 監査対象の全般的把握のために行った手続

みやぎ農業農村整備基本計画（平成 14 年 4 月）、歳入歳出決算附属表（平成 12 年版、平成 13 年版、平成 14 年版、平成 15 年版）を査閲した。

定期監査資料（平成 15 年度分）を閲覧した。

平成 15 年度の歳出整理表及び歳入整理表を査閲した。

主要関連法規（「県営土地改良事業条例」、「土地改良事業補助金交付要綱」など）を  
閲覧した。

## 2) 監査対象の個々の事項について行った手続

### 事業計画

- 事業地区一覧を閲覧するとともに担当者への質問を行い、主な事業の内容、概況を把握した。
- 事業地区一覧より任意にサンプル（ほ場整備事業6件、農道整備事業2件）を抽出し、計画概要書、経済効果の算定資料を閲覧するとともに担当者への質問を行い、経済効果算定の妥当性を検討した。
- 事業地区一覧より任意にサンプル（10件）を抽出し、計画概要書、経済効果の算定資料を閲覧するとともに、県及び関係市町村等の協力を得て、作付状況や営農状況に関する聞き取り調査を行い、事業効果の発現状況を検討した。
- 農業農村整備事業により設置された交流施設に係る関連資料を閲覧するとともに担当者への質問を行い、交流施設の利用状況や活動成果を吟味した。
- 現場視察を行い、工事の実在性、事業計画との整合性等を検討した。

### 工事・委託の契約事務

- 委託料より任意にサンプル（9件）を抽出し、関係書類の照合、分析、比較、質問と関係法令等との合規性の吟味を行った。
- 工事請負費より任意にサンプル（43件）を抽出し、関係書類の照合、分析、比較、質問と関係法令等との合規性の吟味を行った。

### 補助金の交付手続

- 土地改良事業に係る補助金より任意にサンプル（21件）を抽出し、関係書類、資料の閲覧を行い、補助金交付手続の合規性を吟味した。
- サンプル抽出した補助金に係る関係書類の閲覧、担当者への質問を行い、補助対象事業費の執行を吟味した。

### 関連団体への指導監督

- 土地改良区名簿を閲覧するとともに担当者への質問を行い土地改良区の主な事業の内容及び土地改良区に対する指導監督の実施状況を把握した。
- 土地改良区への常例検査に関する資料を閲覧し、検査の概要を把握し、検査結果や問題点の有無を検討した。

### 農業公社

- 県からの受託業務・受託工事に係る関係書類、資料の閲覧を行い、委託料・工事請負費の積算根拠を吟味した。
- 長期保有土地及び退職給付債務に関する関係資料を閲覧するとともに担当者への質問を行い、長期保有土地に係る含み損の発生状況及び退職給付に係る引当金の過不足を検討した。

#### 土地連

- 県からの受託業務に係る関係書類、資料の閲覧を行い、委託料の積算根拠と契約方法を吟味した。
- 県からの補助金に係る関係書類、資料の閲覧を行い、補助対象事業費の執行を吟味した。

#### 土地改良区

- 土地改良区名簿より任意に選定した3区（石越町土地改良区、亶理土地改良区及び北上川沿岸土地改良区）について、県からの補助金に係る関係書類、資料の閲覧を行い、補助対象事業費の執行を吟味した。
- 上記選定先について、県からの受託業務に係る関係書類、資料の閲覧を行い、委託料の積算根拠と契約方法を吟味した。

### 5 外部監査の実施期間

平成16年6月23日から平成17年3月11日まで

### 6 外部監査人補助者の資格と人数

公認会計士 6名

### 7 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

## 第 2 監査対象の概要

### 1 農業農村整備事業の概要

#### (1) 目的と役割

農業農村整備事業とは、農業の生産性の向上、農業構造の改善などを目的に、農業生産基盤の整備と農村の生活環境を整備し、農業農村の健全な発展を図るために行う事業である。日本の農業政策の基本となる「食料・農業・農村基本法」(以下、「基本法」という。)に、その果たす役割が明記されている。

#### 農業生産の基盤の整備(基本法第 24 条)

地域と特性に応じて、環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として農地の区画の拡大、水田の汎用化、農業用排水施設の機能維持増進、その他農業生産基盤の整備に必要な施策を講ずる。

#### 農村の総合的な振興(基本法第 34 条)

農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとし、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観に優れ、豊かで住みよい農村とするため、地域の特性に応じた農業生産基盤の整備と生活環境の整備を総合的に推進するよう必要な施策を講ずる。

#### 中山間地域等の振興(基本法第 35 条)

農業の生産条件が不利な地域において、その地域の特性に応じて、生活環境の整備による定住の促進その他必要な施策を講ずる。

農業の社会資本を整備する事業として、農業生産から農村生活、地域の防災保全まで広範囲かつ多岐な分野にその役割は広がっており、農業者のみでなく、農村地域の居住者全体の生活の質の向上を図っている。



(2) 事業の種類

宮城県では、時代の変化に対応し、21世紀にふさわしい農業農村整備推進の基本的方向と目標を示すため、平成13年10月に「みやぎ農業農村整備基本計画」(以下、「基本計画」という。)を策定している。

「基本計画」における農業農村整備事業の基本方針と農業農村整備事業費を関連付けると次のとおりであるが、事業内容が多岐に及んでいることがわかる。

(単位：百万円、%)

基本方針/事業内容	金額	構成比
食料の安定供給を支える優良農地の保全・管理	25,107	67.3
農地の基盤整備	15,378	
基幹的な水利施設の整備	8,871	
土地改良施設の適正な管理及び保全	598	
土地改良区の体制・機能強化	241	
その他	19	
競争力のある農業の確立	1,073	2.9
農地の利用集積の推進	680	
先進的経営の確立と産地形成の推進	391	
その他	2	
住民参加型の快適農村づくり	6,871	18.4
資源循環型の農業集落排水の整備	2,470	
地域の多様なニーズに対応した総合整備の推進	751	
中山間地域の総合的整備	971	
農道の整備	2,677	
その他	2	
農村における多面的機能の維持促進	2,105	5.7
地域用水環境の整備	374	
田園空間の整備	74	
ため池等の整備	632	
農地防災施設の整備	1,023	
その他	2	
その他	2,136	5.7
人件費	1,590	
換地精算金	459	
その他	87	
農業農村整備事業費合計	37,292	100.0

(平成15年度最終予算に基づき包括外部監査人が作成)

### (3) 事業採択と事業計画の基本的要件

農業農村整備事業は土地改良法を主な根拠法令として、必要な実施手続が定められているが、土地改良法の特徴は、受益農業者の発意（申請）による同意主義である。

農業農村整備事業は、公共投資、社会資本の形成ではあるが、農業者の私的財産である農地の利用関係等に影響を及ぼし、受益者である農業者の費用負担もあることから、原則として受益農業者の発意（申請）、同意を基本要件として実施されることになる。

このことから、事業実施の手続は、一般の公共事業がトップダウン型であるのに対し、農業農村整備事業はボトムアップ型であるといえよう。

また、農業農村整備事業は、主として事業規模の大小を基準として、それぞれの規模に応じて事業主体が異なる。

区分	事業主体	事業規模	県の事業への関与
国営事業	国	大規模のものであり、ダムや頭首工・幹線用水路・大規模な揚水排水機場の造成等が代表的である。	国営土地改良事業負担金（土地改良法第90条）として支出する。
県営事業	県	中規模のものであり、現在最も幅広い分野にまたがっているものである。ため池・幹線用水路・ほ場整備事業等が代表的である。	事業主体として、事業費を支出する。
団体営事業	市町村、土地改良区、農協等	比較的小規模なものが多い。最も地域と密着しているため、きめ細やかな配慮が求められる。	事業採択に当たっては、県知事の承認が必要である。 また、所定の基準による事業費補助として、補助金等を支出する。

事業主体は、事業計画の策定にあたり、地元意見の聴取や地元自治体等との協議を行うと同時に、以下の基本的要件に配慮しなければならない（土地改良法第8条第4項、同法施行令第2条）。

項目	内容
必要性	農業の生産性向上に資するため当該事業を必要とすること。
技術的可能性	当該事業の施行が技術的に可能であること。
経済性	当該事業の全ての効用が全ての費用をつぐなうこと。
費用負担の妥当性	当該事業に要する農業者の負担が負担能力の限度を超えないこと。
環境との調和への配慮	当該事業が環境との調和に配慮していること。

#### (4) 経済効果の算定

事業計画の基本的要件のうち、「経済性」と「費用負担の妥当性」については定量的評価が可能である。土地改良法に基づく事業の経済的評価は、2つの観点から行うことが義務づけられている。

##### 経済性の観点

「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと（土地改良法施行令第2条第3項）とされており、事業の経済性を検証することとしている。

具体的には下記算式を使用し、投資効率が1.0以上であれば事業の経済性は妥当と判断されることになる。

$$\text{投資効率} = \text{妥当投資額（便益）} \div \text{総事業費（費用）} \quad 1.0$$

$$\text{妥当投資額} = \text{年総効果額} \div \{ \text{還元率} \times (1 + \text{建設利息}) \}$$

$$\text{総事業費} = \text{全体事業費} + \text{当該事業に関連する事業費総額}$$

農業農村整備事業による投資効果は工種によってその発現形態が異なるが、一般的な工種とその工種において考慮される経済効果項目の関係は、以下のとおりである。

経済効果項目		工種										
		用水改良	排水改良	畑地かんがい	区画整理	暗渠排水	客土	農道整備	農地開発	干拓埋立	防災ダム	農地保全
農業生産向上効果	作物生産効果											
	品質向上効果											
農業経営向上効果	営農経費節減効果											
	維持管理費節減効果											
	営農に係る走行経費節減効果											
生産基盤保全効果	更新効果											
	災害防止効果											
被害軽減効果	洪水被害軽減効果											
	地域排水効果											
	水田貯留効果											
生活環境整備効果	一般交通等経費節減効果											
	非農地等創設効果											
	安全性向上効果											
地域資産保全・向上効果	国土造成効果											
	文化財発見効果											
	公共施設保全効果											
	河川流況安定効果											
	地下水かん養効果											
景観保全効果	地域用水効果											
	地籍確定効果											
	水辺環境整備効果											
保健休養機能向上効果	農道環境整備効果											
	水質浄化効果											
減少効果	減少効果											
	廃用損失額											

(「解説 土地改良の経済効果」監修：農林水産省構造改善局計画部)

### 費用負担の観点

「負担することとなる金額が、これらの者の農業経営の状況からみて相当と認められる負担能力の限度を超えることとならないこと」とされ、農家負担金についての償還可能性を検証することとしている。

具体的には下記算式を使用し、所得償還率が、平均的農家の限界貯蓄性向とされる0.4以下であれば負担能力の問題はないと判断されている。

$$\text{所得償還率} = \text{農家負担年償還額} \div \text{年総増加所得額} \quad 0.4$$

(5) 農業農村整備事業の制度再編

平成15年度より、従来の「ほ場整備事業」「土地改良総合整備事業」が廃止され、新たに「経営体育成基盤整備事業」が創設されたが、この制度再編の趣旨は次のとおりである。

(1) 効率的かつ安定的な経営体が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、意欲ある経営体が活躍できる環境整備を推進し、農業の構造改革を加速する必要がある。水田農業については特に構造改革が遅れていることに鑑み、生産基盤整備においても、育成すべき農業経営への施策の集中化・重点化を一層進める必要がある。

(2) 一方、我が国の水田については、昭和38年に創設されたほ場整備事業を中心として整備が進められてきており、平成13年時点では、全水田面積の262万haに対し、30a程度以上の区画に整備された水田が約155万haとなっている。今後は、食料自給率の向上、農業の多面的機能の十分な発揮の観点から、高生産性農業の展開が見込まれる大規模水田地域の整備を着実に推進するとともに、整備済水田を中心とする優良農地を将来にわたり適切に維持・保全していく必要がある。

(3) こうしたことから、従来の整備率及び整備水準の向上を主要な目的とした事業のあり方を改め、整備後相当程度の年数が経過した水田の更新整備を施策の対象として位置づけるとともに、経営体育成・確保の見込み等の観点から整備対象地域を限定するなど事業の重点化を図ることを目的として、ほ場整備事業(担い手育成型)、土地改良総合整備事業(担い手育成型)及び同(担い手支援型)を廃止し、「経営体育成基盤整備事業」を創設する。

(4) なお、事業の実施に当たっては「農業構造の展望」を踏まえ、事業実施地区において、事業着手からおおむね10年後を目標として「効率的かつ安定的な農業経営」を、目指す経営体が農地の6割程度を利用する農業構造の実現を目指すこと等を要件とし、土地改良事業計画の他、市町村の作成する農業経営基盤強化促進基本構想に基づき、受益地を中心に営農の一体性を勘案して定める地域を単位として、経営体の育成等に係る目標を定めた「基盤整備関連経営体育成等促進計画」を作成し、その達成度の検証を通じて事業の有効性確保に資することとする。

(注) 下線は包括外部監査人による。

「平成15年度 主要新規拡充事項の概要」平成14年12月 農林水産省農村振興局整備部

これまでの水田整備率等、ハード面を重視した事業手法から、担い手への農地集積を促進するソフト面を重視した事業手法への転換が求められていると言える。

## (6) 担い手

農業を持続的に発展させるには、効率的かつ安定的な農業経営の実現が不可欠であり、生産性の高い農業を展開することを目的として、各種の施策を講ずる必要があるとされている。

このような基本的考え方の下、各種の農業施策が講じられているものの、事業によりその支援対象として想定している「担い手」の定義が異なるが、「担い手」の基本概念として次のように論じられている。

### 2 「担い手」の基本概念

平成 12 年 3 月 24 日に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」(「基本計画」)においては「農業の持続的な発展を図るためには、効率的かつ安定的な農業経営(主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保し得る農業経営)を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立することにより、生産性の高い農業を展開することが必要である」とされている。

具体的には「基本計画」と併せて提示した「農業構造の展望」において、平成 22 年における望ましい姿として、

効率的かつ安定的な農業経営が、家族経営で 33～37 万戸程度、法人経営及び生産組織で 3～4 万程度、合わせて 40 万経営体程度育成されるとともに、

農地利用の 6 割程度(約 282 万 ha)が効率的かつ安定的な農業経営に集積することを見込んでいる。

これからすれば、望ましい農業構造の下での「担い手」とは「効率的かつ安定的な、農業経営」を意味するが、このような望ましい姿を目指して各種の農業施策を集中化・重点化する対象としての育成すべき農業経営の「担い手」とは「効率的かつ安定的な、農業経営」を維持・志向し、意欲を持って自主的に経営規模の拡大等の経営改善をしていこうとする「専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者」のいる農業経営とみられ、このような者を制度的に明確化した「認定農業者(特定農業法人を含む)」を基本とすべきである。(以下、省略)

「各種事業における担い手への集中化・重点化について」(平成 16 年 2 月 農林水産省)

(7) 関連用語の解説

用語	解説
基盤整備	農業を行うための農地、道路・水路等、農業用施設の全般的な整備をいう。
区画整理	農業機械が効率良く作業できるように、小さな区画の農地を大きな区画にすることであり、併せて、道路や水路の整備を行う。
耕地利用率	耕地面積に対する作付延べ面積の割合をいう。
主業農家・副業的農家	主業農家は収入の半分以上が農業所得で、65歳未満・年間60日以上の農業従事者のいる農家をいう。また、副業的農家は65歳未満・年間60日以上の農業従事者のいない農家をいう。なお、従来の専業・兼業の区別とは必ずしも一致しない。
事業評価	土地改良事業が、土地改良法の目的や、県の施策との整合が図られているかを調査して評価することである。
単一経営・準単一複合経営	単一経営とは、農産物販売金額1位の部門の販売金額が、農産物総販売金額の80%以上を占める場合をいう。また、準単一複合経営とは、農産物販売金額1位の部門の販売金額が、農産物総販売金額の60%以上80%未満を占める場合をいう。
大区画化	大型機械による農作業をやすくし、農作業を効率化するために、農地を大型化(形状変更も伴う)することをいう。
中型機械化体系	一経営体当たり20haの営農を想定した農業機械の装備、機械運転及び作業時間に基づいた農業経営をいう。
中山間	山間部の地域のことを言い、平坦部に比較して農地が狭く、また生活環境の整備も遅れがちな条件の不利な地域を指す。
土地改良	農地をよりよい「土地」に「改良」するための各種取り組みをいう。
土地改良区	土地改良事業の施行を目的として、法により設立される法人であり、地区内の土地改良事業参加資格者15人以上が発起人となり、同資格者の2/3以上の同意を得るなどしたうえで都道府県知事の認可を受けて設立される。 また、県営土地改良事業等において、事業の地元分担金等の負担団体や土地改良施設の維持管理受託団体となりうるなど、事業推進に重要な役割を果たす団体として位置付けられる。
土地改良事業	土地改良法に基づいた補助事業で、ダムや頭首工、用水路、排水路、農地の区画整理などの農業に関わる土地や水の条件などの整備を行う。
担い手	効率的かつ安定的な農業経営体のことであり、地域の農業を担う農業者、及び営農組織をいう。担い手を育成するためには、農業の大規模化等による農業経営の合理化がポイントとなる。 また、各種の農業施策に関連して、担い手への利用集積を要件とした補助金制度がある。例えば、高生産性農業集積促進事業における担い手の要件は次のいずれかに該当するものである。 ・認定農業者 ・事業完了時に3ha以上を経営し、主として農業経営に従事する60歳未満の農業者 ・農業者の組織で、事業完了時にオペレーター1人当たりの作業面積が3ha以上、主たる従事者の中に60歳未満の農業者がいる生産組織

用語	解説
認定農業者	<p>認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画（経営規模拡大、生産方式の合理化等）を認定する制度である。</p> <p>認定農業者になると、長期低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策を重点的に受けられるメリットがある。</p>
農家・販売農家	<p>農業統計上、農家は、経営耕地面積が 10a 以上の農業を営む世帯又は農産物販売金額が 15 万円以上あった世帯をいう。また、販売農家は、経営耕地面積が 30 a 以上又は農産物販売金額が 50 万円以上の農家をいう。</p>
農業公社	<p>農業経営の規模拡大、農地の集団化、その他農地保有の合理化を促進するための支援業務を行う。この業務は、農業経営基盤強化促進法の定めるところにより、農地保有合理化法人が行うこととされているが、農業公社は、農地保有合理化法人の一つとして位置付けられている。</p>
農業集落整備	<p>農村集落の道路や水路、その他施設の生活環境の整備をいう。</p>
農地の集団化	<p>農地を区画整理して大規模化しても、個人の農家が所有する農地が飛び地状態では農業経営の効率化に支障が生じるため、換地により農地をまとめることをいう。</p>
農地の利用集積	<p>ある一定範囲の農地を対象として、農作業を行う権利を地域の担い手となる農業者や生産組織、特定農業団体等に任せ、農業機械を効率的に運用できるようにして、農業経営の効率化を図ることをいう。</p>
複合経営	<p>稲作、施設園芸、野菜類、果樹類、酪農、肉用牛、養豚等の部門のうち複数の部門を営む農業経営の形態で、統計上は農産物販売収入の 1 位が総販売金額の 80%未満のものをいう。</p>
ほ場	<p>農地のこと。通常農地は支線規模の用排水系統により分類される農区、水路や道路に囲まれる圃区、畦に囲まれる耕区の順に分類され、このうち「ほ場」とは耕区を指す場合が多い。</p>



### 第3 外部監査の結果

#### 1 ほ場整備事業の経済効果算定

今回の外部監査対象事業地区のうち、「担い手育成型」のほ場整備事業等6件の経済効果算定に関連する内容は下表のとおりである。

表1 経済効果算定と事業地区における担い手の状況

	地区名		江合左岸	中埜西部	東大崎	清水川北浦	上区西部	田尻中央
概要	着工		平成10年	平成11年	平成7年	平成13年	平成6年	平成15年
	完了予定		平成17年	平成17年	平成17年	平成22年	平成15年	平成20年
	全体事業費	百万円	8,652	8,428	7,367	7,514	4,246	2,779
	投資効率		1.11	1.05	1.06	1.38	1.04	1.08
	効果額合計	百万円	872	1,052	737	984	532	851
	うち営農経費節減効果	百万円	606	621	535	613	334	601
現況 (着工時)	機械利用体系		ハ`イダ`-	ｺﾝﾊ`ｲﾝ	ハ`イダ`-	ｺﾝﾊ`ｲﾝ	ハ`イダ`-	ｺﾝﾊ`ｲﾝ
	経営規模	ha/戸・ 経営体	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6	2.4
	単位面積当たり 営農経費	千円/10a	183	191	194	197	173	197
計画	機械利用体系		中型機械	中型機械	中型機械	中型機械	中型機械	中型機械
	経営規模	ha/戸・ 経営体	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
	単位面積当たり 営農経費	千円/10a	72	72	71	73	65	71
	<b>単位面積当たり 営農経費節減額</b>	<b>千円/10a</b>	<b>111</b>	<b>119</b>	<b>123</b>	<b>124</b>	<b>108</b>	<b>125</b>
	受益面積	ha	651.9	626.3	537.1	513.3	431.9	571.9
実施前 農用地 面積	集積率	%	18.3	17.7	22.9	17.0	24.6	21.8
	担い手	経営体	28	29	50	27	33	16
	担い手の経営規模 (地区外を含む)	ha/経営 体	5.9	5.1	3.4	3.3	4.1	11.7
目標 (10年後)	集積率	%	70.1	63.1	76.2	68.0	62.5	63.5
	担い手	経営体	33	37	50	28	33	18
	担い手の経営規模 (地区外を含む)	ha/経営 体	15.2	11.7	9.1	15.3	9.5	23.7

(注1) 現況(着工時)の単位面積当たり営農経費は、水田の区画が10aで湿田での経費である。

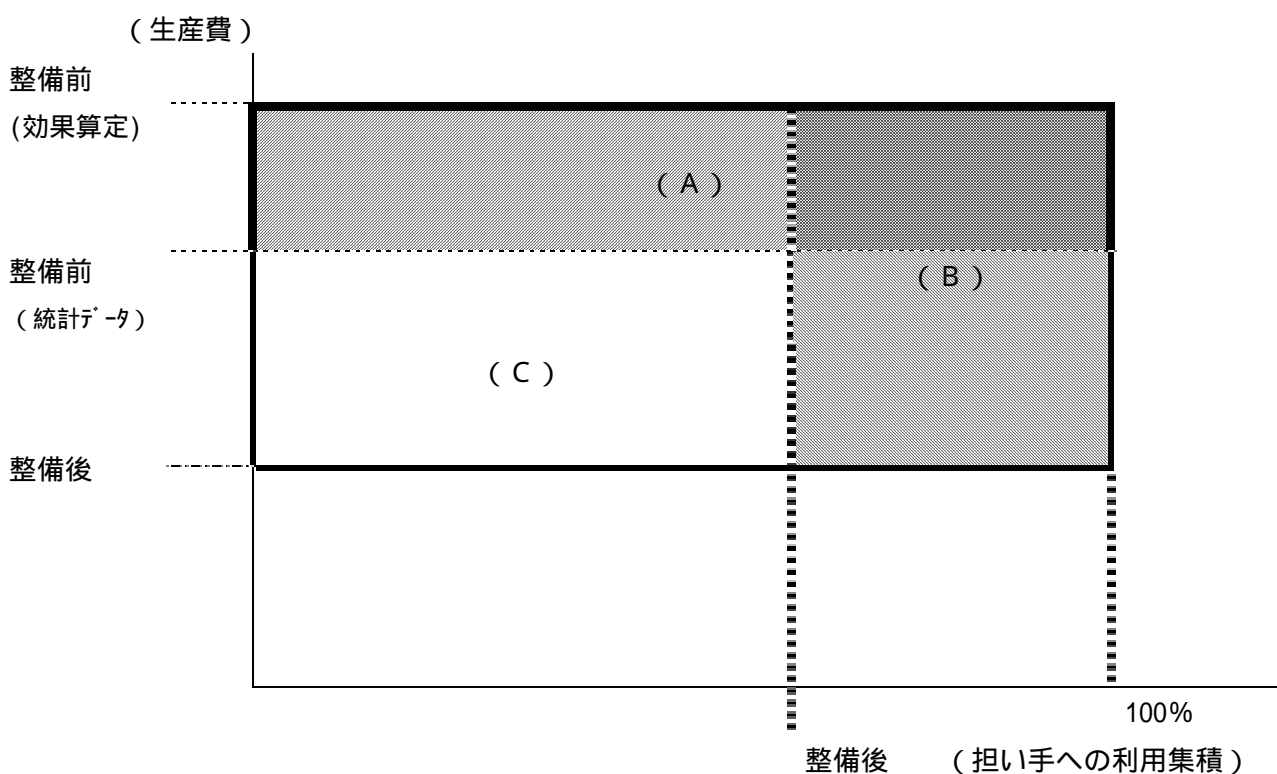
(注2) 計画の単位面積当たり営農経費は、水田の区画が50aで乾田での経費である。

このうち着目すべきは、水稻で 10a 当たり営農経費節減効果が 100 千円以上になっている点である（表 1 太線の枠内）。

営農経費節減効果は、農地整備と並行して担い手への利用集積が行われることを想定し、経営規模拡大による単位面積当たりの営農経費の節減効果を表したものであり、算式は次のとおりである。

営農経費 節減効果	=	現況による営農経費（農 地整備前）	-	計画営農体系の構想を 前提に算定した営農経 費（農地整備後）
--------------	---	----------------------	---	--------------------------------------

包括外部監査人の視点から、営農経費節減効果の算定を図で表すと次のようになる。



(注) 図中の (A), (B), (C) は、以下の文章と対応する部分を指している。

太線の枠が県が算定している営農経費節減効果であるが、経済効果算定上の論点を整理すると次のとおりである。

(A) 現況（農地整備前）の生産費の算定

県が算定している営農経費は、事業地区により若干の相違はあるが、現況（着工時）で約 190 千円/10a、計画で約 70 千円/10a としている（表 1 の「単位面積当たり営農経費」）。一方、農業経営統計調査によると、水稻の作付規模別生産費は下表のとおりである。

表 2 水稻の作付規模別生産費

（単位：円）

作付規模別	10a 当たり生産費
0.5ha 未満	171,526
0.5～1.0	149,092
1.0～1.5	127,597
1.5～2.0	119,354
2.0～3.0	106,525
3.0～5.0	94,811
5.0～10.0	87,804
10.0ha 以上	77,235

（農業経営統計調査 平成 15 年産 米生産費（農家調査）農林水産省）

水稻の作付規模別生産費と比較すると、計画上の営農経費（約 70 千円）は統計調査データ（10.0ha 以上：77,235 円）と乖離していないのに対して、現況の営農経費（約 190 千円）は統計調査データ（1.5～2.0ha：119,354 円）の 6 割も大きな算定値になっていることがわかる。県の説明によれば、県の算定値が国で示している算定方法に基づき、計画営農経費の理論値に対応した営農経費の算定方法となっているため、生産費統計の数値と比較した場合、県の算定値は統計データよりも大きな数値となっている、とのことである。

現況における営農経費の算定では当該地区の農家への聞き取り等によるデータ収集が主体となることから、農業経営関連の諸データをも参考としたうえで、客観性のある現況営農経費を算定すべきであると考えらる。

(B) 農地整備後における担い手への利用集積

事業実施前の計画では、最も基本的な社会資本としての農地を対象とすることから、行政として期待できる最大限の効果を算定し事業評価しているが、ほ場整備事業では近い将来の担い手への集積目標も設定している。

もとより、農業農村整備事業は地元の発意・申請主義であり、農地整備により当該地区の農業がどのように発展を目指すのかという観点が極めて重要である。「当該地区の農業がどのように発展を目指すのか」を決定するのは、当該地区の農家や関連市町村であるが、県は、ほ場整備事業における社会資本の整備と当該事業地区が掲げる具体的な近い将来の集積目標を総合的に検討したうえでの、事業実施要件としての経済効果を算定するよう見直しを図るべきである。

(C) 担い手への利用集積の「質的」問題

事業計画時に策定している営農経費節減効果の前提は、中型機械化体系であり、1 経営体当たり 20ha の営農を想定したものである。

しかし、政策目標として掲げた 10 年後の集積目標の担い手の経営規模が、20ha の半分にも満たない事業地区（東大崎と上区西部）もある。これは、もともと「担い手」の定義（3ha 以上）と事業計画時に想定している経営規模（20ha）が相違しているためであるが、この相違要因である「政策目標」と「事業実施要件の評価」をわかりやすく説明することが求められる。

以上のような要因を含んで経済効果の算定がなされているため、県の算定値（単位面積当たり営農経費節減効果額が 10a 当たり 100 千円）は、消費者や生産者の視点で見ても、わかりにくいものとなっている。

< 消費者の視点 >

水稲 10a 当たり収量 500 kg の前提で試算すると、農地整備の結果、米 10 kg 当たり 2,000 円の営農経費節減効果が発現することを意味する。

（注）水稲 10a 当たり収量 538 kg（宮城県 平成 14 年）

< 生産者の視点 >

稲作だけで生計を立てるには約 15ha 以上が必要といわれているが、農地整備の結果、15ha 当たりで年平均 15,000 千円の営農経費節減効果が発現することを意味する。

（注）稲作単一経営 農業所得 4,021 千円（経営耕地面積 9.85ha）（農業経営統計調査 平成 14 年農業経営部門別統計（東北））

営農経費節減の内容としては、整備前はほ場条件が悪く規模も小さい経営状態での営農経費であり、整備後は大区画になり経営規模が拡大する大規模経営の状態での営農経費であり、同一の経営体の変化を表しているとは限らない。また、事業実施前に過剰設備投資があればその解消や、家族労働費の節減額を含むものである。

農林水産省では、平成 22 年度までに米の生産コストを 2 割程度削減（平成 10 年度比）とする政策目標を掲げている。詳細は参考資料 1 のとおりであるが、このなかで想定しているのは、平成 10 年産生産費（138,050 円/10a）を前提に、効率的かつ安定的な農業経営の経営耕地面積シェア（約 6 割）にて「効率的かつ安定的な農業経営における米の生産コスト」を 4 割削減することによって、平均で約 2 割（ $138,050 \text{ 円} \times 20\% = 27,610 \text{ 円}/10a$ ）の削減幅となる、としている。

以上を総合的に検討すると、県は現行の営農経費節減効果を第三者にわかりやすい算定手法に見直しすべきであると考えます。

上記6事業地区における営農経費節減効果の算定が投資効率に及ぼす影響は下表のとおりである。

地区名		江合左岸	中埴西部	東大崎	清水川北浦	上区西部	田尻中央
投資効率		1.11	1.05	1.06	1.38	1.04	1.08
効果額合計(百万円)		872	1,052	737	984	532	851
うち営農経費節減効果(百万円)		606	621	535	613	334	601
事業実施要件を確保するための許容率	$\frac{\times(-1)}{\div(\times)}$	14.3%	8.1%	7.8%	44.2%	6.1%	10.5%

(注)「事業実施要件を確保するための許容率」とは、投資効率が1.0未満にならない営農経費節減効果の減少率を意味する。

このように、多くの事業地区において事業実施要件を確保するための許容率が小さく、営農経費節減効果の算定手法が投資効率に重大な影響を及ぼすことがわかる。県は、ほ場整備事業に係る費用対効果分析等による政策効果を適切に算定・把握すると同時に、事業評価の厳正な運用を行い、県民への説明責任を果たす必要があると考えます。

## 2 農道整備事業の経済効果算定

今回の監査対象農道整備事業（2件）の経済効果算定に関する内容は下表のとおりである。

事業地区名		仙南		仙南東部		
採択申請		昭和 62 年		昭和 63 年		
計画変更		平成 10 年		平成 9 年		
完了		平成 15 年		平成 17 年（予定）		
	単位	当初計画	計画変更	当初計画	計画変更	
事業費	百万円	5,100	9,434	3,760	9,482	
距離	km	15.8	16.3	10.5	11.5	
受益面積	ha	9,620	9,151	13,978	13,978	
投資効率		1.23	1.02	1.10	1.02	
効果額合計	百万円	531	830	312	622	
うち走行経費節減効果（農業交通のみ）	百万円	511	751	280	470	
計画交通量（農業交通のみ）	台/日	1,468	1,352	1,394	1,394	
通行 1 回当たり走行経費節減効果（農業交通）	円/回	954	1,522	550	924	
受益地の農業産出額	現況（農道整備前）	百万円	16,414	16,414	20,895	20,895
	計画	百万円	24,273	20,453	27,692	27,692

（注 1）「通行 1 回当たり走行経費節減効果」は、走行経費節減効果 ÷ 計画交通量 で算出している。

（注 2）走行経費節減効果には農業交通と一般交通があり、「効果額合計」には一般交通分も含まれている。

いずれの農道整備事業とも、農作業のための通作や農業経営としての 1 次輸送、及び 2 次輸送中心に利用されることとして計画しており、農道整備ルートは別紙のとおりである。

（注）1 次輸送は、「ほ場若しくは農家から最初の積卸し地点（集出荷施設等）までの輸送」であり、2 次輸送は、「集出荷施設等から市場までの輸送」をいう。

### 走行経費節減効果の算定

走行経費節減効果は、農道が新設されることにより、農作物の生産・流通に係る輸送経費が節減される効果であり、これを計算式で表すと次のとおりである。

走行経費 節減効果	=	現況による走行経費（年 間交通量 × km当たり走行 費用 × 農道延長）	-	計画による走行経費（年 間交通量 × km当たり走行 費用 × 農道延長）
--------------	---	---	---	---

走行経費節減効果の種類とその要因を整理すると、下表のようになる。

	効果	輸送時間の短縮	走行経費の節減
要因			
輸送距離の短縮			
走行速度の変化			
輸送車種の変化			

このうち、特に留意すべきは輸送車種の変化による効果算定である。

輸送車種の変化は、農道整備により走行環境が改善されるため、輸送手段そのものが変更されることによる効果である（具体例として、農業者が農地までの移動手段をテラーから軽トラックへ変更）。

農道整備が行わなければ輸送車種の転換を行っても走行経費の節減が図れないが、輸送車種の変化そのものが農道整備によってもたらされたとは完全に言い切れない面もある。

事業地区の効果額と計画交通量から、通行 1 回当たり走行経費節減効果を農業交通と一般交通に区分して試算すると次のようになる。

	仙南	仙南東部
農業交通	1,522 円	924 円
一般交通	202 円	354 円

農業交通と一般交通では、輸送車種の構成等が異なり単純比較できないものの、輸送車種の転換を基本とする走行経費節減効果算定手法として、わかりづらい一面があることが拭いきれない。

走行経費節減効果は、農道を直接走行することによって生ずる効果であるが、車種転換データ等において聞き取りによる算定要因も含まれるため、農道利用者や第三者に対して分かりやすく、また、客観性のある効果算定結果になるよう留意すべきである。

### 計画交通量の見直し

事業計画で想定する計画交通量は、受益地における営農状況の変化等も関連付けて決定する必要がある。仙南東部地区の受益市町村について、事業計画上想定している農業生産量を関連農業統計データと比較すると次のとおりである。

(単位：t)

	現況 (昭和58年)	計画	統計値 (平成7年)	統計値 (平成13年)
米	35,531	39,251	35,839	29,083
野菜(基幹)	9,534	16,317	10,089	5,731
果樹	3,147	6,263	2,111	2,581
乳用牛	19,900	25,957	21,468	21,085
肉用牛	2,040	3,778	1,019	2,995
豚	7,312	8,617	5,267	6,094
合計	77,464	100,183	75,793	67,569

(注1) 計画値の数値は、広域営農団地農道整備事業概要表より

(注2) 統計値(平成13年)の数値は、仙南広域営農団地整備計画書(平成16年度変更手続中)より

上記のとおり、受益市町村の農業生産量は計画時に想定した生産量を下回っており、事業計画上想定している農業生産活動と乖離していることがわかる。

仙南東部地区では、平成9年に計画変更が行われているものの、農業生産量や計画交通量の見直しが行われていない。県の説明によれば、仙南東部地区の計画変更にあたっては、農業振興地域の整備に関する法律に基づき関係市町村が策定している地域整備計画の大幅な見直しがなかったこと、及び本事業の上位計画である営農団地整備計画の変更が行われていなかったため、当初の営農団地整備計画の数値に基づき計画変更を行ったとのことである。

しかし、受益市町村の農業生産量の計画値と統計値の乖離状況を考慮すると、仙南東部地区の計画変更に際しては、これらを考慮したうえで走行経費節減効果を算定すべきであったと考える。

走行経費節減効果は、当該道路を利用して通作や輸送に要する経費を、農道設置前と設置後の通行経路や輸送手段等から算定される経費の差を走行経費節減効果として計上しており、通作や輸送手段における車種転換や輸送量(生産量)を基礎に算定している。

このことから、受益面積及び生産量の的確な将来予測や車種転換の推定が走行経費節減効果算定の重要な要素になり、必要なデータ収集や将来予測について、第三者にわかりやすい算定手法に見直すべきであると考えられる。



上記 2 事業地区における農業交通に係る走行経費節減効果の算定が投資効率に及ぼす影響は下表のとおりである。

事業地区名		仙南東部	仙南
投資効率		1.02	1.02
効果額合計（百万円）		622	830
うち農業交通に係る走行経費節減効果（百万円）		470	751
事業実施要件を確保するための許容率	$\times (-1) \div$ $( \times )$	2.6%	2.2%

（注）「事業実施要件を確保するための許容率」とは、投資効率が 1.0 未満にならない走行経費節減効果（農業交通）の減少率を意味する。

このように、事業実施要件を確保するための許容率が小さく、走行経費節減効果の算定手法が投資効率に重大な影響を及ぼすことがわかる。県は、農道整備事業に係る費用対効果分析等による政策効果を適切に算定・把握すると同時に、事業評価の厳正な運用を行い、県民への説明責任を果たす必要があると考える。

### 3 契約方法の見直し

平成 15 年度における農業農村整備事業に係る入札執行状況は下表のとおりである。

(単位：千円)

種類	契約方法	一般競争入札	指名競争入札	随意契約	合計
工事	件数	365 件	73 件	34 件	472 件
	予定価格	20,328,073	447,860	281,667	21,057,600
	落札金額	15,573,802	388,370	269,240	16,231,412
	落札率	76.6%	86.7%	95.6%	77.1%
委託	件数	-	300 件	294 件	594 件
	予定価格	-	2,348,390	816,965	3,165,355
	落札金額	-	2,197,450	779,341	2,976,791
	落札率	-	93.6%	95.4%	94.0%

(県の工事管理総合システムのデータに基づき包括外部監査人が作成)

地方自治法によれば、契約の締結は一般競争入札によることが原則であり(同法第 234 条第 1 項、第 2 項)、指名競争入札(同法施行令第 167 条)や随意契約(同法施行令第 167 条の 2)は特定の条件の下に認められるものである。

県の入札制度改革により、一般競争入札が増加しているが、入札制度改革の対象が「工事」契約に限定されているため、「委託」契約の一般競争入札は実施されていない。

平成 15 年度における委託業務(建設コンサルタント、測量等)の契約金額上位 7 件の入札執行状況は下表のとおりである。

(単位：千円)

契約先	件数	予定価格	予定価格 (1 件当たり)	契約金額	落札率	摘要
土地連	124 件	346,838	2,797	326,700	94.2%	随意契約
A 社	17 件	244,820	14,401	224,670	91.8%	
B 社	11 件	168,910	15,355	161,400	95.6%	
農業公社	100 件	155,510	1,555	139,700	89.8%	随意契約
C 社	14 件	142,260	10,161	133,800	94.1%	
D 社	12 件	135,280	11,273	128,600	95.1%	
E 社	14 件	130,630	9,331	125,150	95.8%	

(県の工事管理総合システムのデータに基づき包括外部監査人が作成)

( 1 ) 委託業務の指名競争入札

県では、委託業務が地方自治法施行令第 167 条第 1 号（一般競争入札に適しないもの）に該当するとして指名競争入札としている。

しかし、地方自治法上の契約方法の例外規定である指名競争入札を実施するにも関わらず、委託業務が「一般競争入札に適しない」と判断した根拠について「施行伺い」等への記載がなく、指名競争入札とすることの適否が不明確になっている。また、工事の入札執行状況と比較し、委託業務の落札率が高い傾向にあり、入札の競争性が確保されているか疑問である。

指名競争入札の弊害として、「発注者の裁量の余地が大きい」と一般的にいわれている。すなわち、入札参加を指名する業者を定めた「入札参加者指名基準」があるものの、個別の入札案件に参加できる業者の決定は、県の指名委員会での選考を経て 10 社前後に絞り込まれるため、指名基準を満たす入札参加希望業者が全て入札参加できるとは限らない、という公平性の問題である。

契約の透明性、公平性、競争性を高めるため、県は委託業務を指名競争入札とする根拠を明確にすると同時に、入札による競争機会を確保するための契約方法の見直しを実施する必要がある。

( 2 ) 土地連、農業公社への随意契約による委託

県は、民間コンサルへの委託がなじまないと判断した業務を、土地連、農業公社へ随意契約により委託している。随意契約に当たっては、2 者による見積り合わせを実施しているが、平成 15 年度における予定価格上記 10 件の見積り合わせの実施状況は次のとおりである。

( 単位：千円 )

委託業務内容	予定価格	入札額( 見積り合わせ )		入札額 / 予定価格	
		土地連	農業公社	土地連	農業公社
現場技術業務	10,100	9,900	9,700	98.0%	96.0%
農地集積指導業務	8,580	8,300	8,150	96.7%	95.0%
設計資料作成業務	5,600	5,700	5,500	101.8%	98.2%
現場技術業務	5,560	5,400	5,500	97.1%	98.9%
土地利用調整指導業務	5,210	5,200	5,000	99.8%	96.0%
設計資料作成業務	4,820	4,700	4,600	97.5%	95.4%
現場技術業務	4,790	4,600	4,700	96.0%	98.1%
設計資料作成業務	4,630	4,600	4,450	99.4%	96.1%
設計資料作成業務	4,540	4,500	4,350	99.1%	95.8%

( 注 ) 太線内は、見積り合わせの結果による契約額である。

上記見積合わせの実施状況をみると、予定価格の95%以上での見積合わせであり、競争性が確保されているか疑問である。

これら委託業務は以前から随意契約にて行われており、民間コンサルが参入する機会がなかったため、現状においては民間コンサルに十分な業務実績やノウハウが蓄積されていないとも考えられる。

「民間コンサルへの委託がなじまない」と判断する業務委託は、有資格者の配置状況等、民間コンサルへの委託がなじまない換地業務など業務内容を厳格に判断して決定することが適当である。見積合わせは、入札と同じように考えられており、県と密接な関係にある外郭団体と位置付けられている2者による見積合わせの実施は、契約の透明性に疑義が生じる可能性も否定できない。

民間コンサルの参入を促進することにより、競争による技術力の向上等のメリットをもたらす可能性があり、県は委託業務の入札による競争機会を確保する必要があると考える。

#### 4 換地業務の委託契約

農地整備に伴う換地業務について、県は随意契約により地元の土地改良区等へ委託しており、平成 15 年度においては、33 土地改良区に対して総額 527 百万円を支出している（添付資料 1「県の財政的関与」欄参照）。

県は、当該換地業務について地元地域の関わりを重視し、随意契約で委託したものであり、また、このような業務の特殊性があるため、委託費の経費算定は、「換地業務の経費算定について」（平成 4 年 8 月 21 日付け 4 - 7 農林水産省構造改善局農政部長、計画部長、建設部長連名通知。以下、「経費算定基準」という。）によっている。

また、「国・県営土地改良事業に伴う換地業務委託要綱」等によれば、委託費の額については、契約目的が達成されれば契約額どおりの額を支払う通常の委託契約とは異なり、委託事業に要した経費の実支出額が契約額より低い場合は実支出額によることとされ、補助金交付手続に類似した厳格な手続が要求されている。

今回の監査対象土地改良区における主要な換地業務の契約状況（平成 15 年度）は下表のとおりである。

（単位：千円）

土地改良区名	石越町	巨理	巨理	北上川沿岸
換地業務名	石越南部地区	逢隈西部地区	逢隈東部地区	北上地区
契約金額（確定額）	20,028	11,941	19,985	18,533
実績報告の金額				
直接人件費・労務費	11,795	5,095	1,921	9,024
委託料（土地連への再委託）	1,712	3,833	17,021	5,271
委員経費（実費弁償費）	3,200	1,555	195	536
その他経費	3,321	1,458	848	3,702
事業費合計（実績）	20,028	11,941	19,985	18,533

##### （1）直接人件費・労務費の精算

経費算定基準によれば、直接人件費は、「当該換地業務に従事する技術者の人件費で、その基準日額は毎年度農林水産省構造改善局建設部長が示す「調査設計業務等の技術者基準日額」の測量業務関係を参考にして決定する」、労務費は「当該換地業務を実施するのに必要な補助員の費用とし、その基準日額は各都道府県の実態によるものとする」とされている。

今回の監査対象換地業務については、当該業務専従の土地改良区職員はおらず、すべて他の業務との兼任であった。人件費は雇用関係にあれば固定的に発生する経費であるため、他の業務との兼任の場合、当該業務にどの程度従事したかの記録が極めて重要である。しかし、今回の監査対象土地改良区においては、当該換地業務に係る業務従事記録が一切ないため、実績報告書に記載された金額が土地改良区における実支出額かどうか明らかでなかった。

また、いずれの換地業務委託とも、契約金額と委託業務に要した実支出額として受託先から報告された金額が一致していた。通常、積算額と精算額は多少なりとも相違するのが普通であるが、すべての換地業務について合計額が1円の相違もなく一致しているのは不自然である。

以上を勘案すると、今回の監査対象土地改良区において、換地業務に係る実支出額とは関係なく、委託料予算限度額に合わせて実績報告書を作成している可能性も否定できない。固定的に支出される経費である人件費について、完了検査において業務従事状況を確認する必要がある。

## (2) 土地連への再委託

県が土地改良区に委託した換地業務のうち、換地計画書作成等の専門的業務については、土地改良区等に当該業務に携わる有資格者（土地改良換地主等）がいないため、土地連へ再委託しているものがある。

しかし、土地連へ再委託する業務内容は、県が土地改良区等へ委託する時点でおおよそ判明しており、県が発注する段階で、土地連へ再委託する業務を直接、土地連に発注すること（分離発注）は可能である。実際、国営事業に係る換地業務について、県は分離発注を実施している。上表のとおり、なかには委託料の大半を再委託している契約があることを考慮すると、換地業務を一括して土地改良区へ委託する合理性に乏しい。

## (3) 委員経費（実費弁償費）に係る源泉徴収

経費算定基準によれば、委員経費は、「換地業務を実施するのに必要な換地委員及び土地評価委員の費用であり、その基準日額は各都道府県の実態による」とされている。

今回の監査対象土地改良区のうち、北上川沿岸土地改良区では委員経費について源泉徴収を行っていたが、石越町土地改良区及び亘理土地改良区では源泉徴収を行っていなかった。

委員経費には、源泉徴収を要する報酬（所得税法第204条第1項第1号）が含まれており、県は各土地改良区が適切に源泉徴収事務を行うよう指導する必要がある。

## 5 工事発注ロットの適正化

公共事業のコスト縮減対策の一環として、農林水産省では「農業農村整備事業等コスト構造改革プログラム」を策定している。その各種施策のうち、調達最適化のための一施策として「工事発注の手続き期間の短縮により、適正な発注ロット設定のための環境を整備する。」が掲げられている。

予定価格の積算において、工事費全体に占める間接工事費、一般管理費の割合は工事規模に応じて逡減する算定式になっているため、一括発注可能な工事を分割発注すると、結果的に予定価格が割高になる問題が生じる。また、小ロットによる分割発注は、施工効率の低下や、入札事務を複数回実施することによる業務効率の低下を伴うものである。「適正な発注ロット設定」は、このような問題が生じないように調達の最適化を図るために取り組むべき課題である。

今回の監査対象工事において、結果として分割発注になっている工事が見受けられた。

(単位：千円)

工事名	予定価格	落札額	落札率	工事業者	契約	着工	完成
米谷導水路(4)工事	29,080	20,300	69.8%	F社	H15.9.22	H15.9.24	H16.3.15
米谷導水路(5)工事	48,800	32,590	66.8%	F社	H16.1.26	H16.1.27	H17.3.22
米谷導水路(6)工事	17,350	11,370	65.5%	G社	H16.3.19	H16.3.22	H17.2.21

県の説明によれば、落札率の低下を背景に、年度前半の県発注工事にいわゆる「請負差金」が生じたため、早期に計画導水路を完成して湛水被害の解消を早める観点から、当初発注した「(4)工事」に追加し、国の追加予算も活用して「(5)工事」を発注した。工事発注後さらに「請負差金」が生じたため、「(6)工事」を追加発注したとのことである。

しかし、技術的に同じ導水路工事として一括発注可能な工事であると考えられることから、工事発注ロットが適切であるとは認め難い。

県では入札制度改革により工事の平均落札率が低下しているが、このような分割発注では、表面上の予定価格が低下しても、実質的な工事コストの削減は図れないと考える。

農業農村整備事業の工事発注ロットの全体的傾向をみると、月別の工事発注状況(競争入札)は下表のとおりであるが、年度後半になる程、1件当たり予定価格が低下(=発注ロットが少額)していることがわかる。

(単位：千円)

	契約件数(件)	予定価格	1件当たり予定価格
平成15年7～9月	119	8,589,330	72,179
平成15年10～12月	166	7,399,870	44,578
平成16年1～3月	142	4,448,623	31,328
平成15年度(平均)			47,434

(県の工事管理総合システムのデータに基づき包括外部監査人が作成)

(注)平成15年4～6月は契約件数(11件)が少ないため、上表から除いた。

県の工事契約管理データを閲覧すると、上記分割発注と類似する工事が散見されるため、上記分割工事以外にも同様の問題が存在する可能性も否定できない。

農業農村整備事業に係る工事の大半が単年度契約であるが、発注ロットの拡大による長期工事については、債務負担行為の設定による複数年度契約が可能である。県は、調達の最適化を図る観点から、工事発注ロットが適切かどうか再点検する必要がある。



## 6 補助金等の適正な執行

農業農村整備事業の全体事業費（決算額）に占める補助金等の支出状況は下表のとおりである。

（単位：百万円）

	平成 14 年度	平成 15 年度
補助金・負担金及び交付金（A）	12,968	11,499
全体事業費合計（B）	40,326	38,887
A/B	32.2%	29.6%

（注）「補助金・負担金及び交付金」は、農地費のうち「土地改良費・土地改良諸費」に係るものである。

補助金等交付規則では次のような規定があり、県は補助金等に係る予算の適正な執行を確保するため、必要な措置をとることが求められている。

### 第 5 条（補助金等の交付の条件）

知事は、補助金等の交付の決定をする場合において、補助金等の交付の目的を達成するため必要があるときは、次に掲げる事項につき条件を付するものとする。

一 （省略）

二 補助事業等を行うため締結する契約に関する事項その他補助事業等に要する経費の使用  
方法に関する事項

（中略）

### 第 9 条（補助事業等の遂行等）

補助事業者等は、法令、条例及び規則(以下「法令等」という。)の定め並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件その他法令等に基づく知事の処分に従い、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない、

（中略）

### 第 14 条（是正のための措置）

知事は、補助事業等の完了又は廃止に係る補助事業等の成果の報告を受けた場合において、その報告に係る補助事業等の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合しないと認めるときは、当該補助事業等につき、これに適合させるための措置をとるべきことを当該補助事業者等に対して、命ずることがある。

（中略）

### 第 22 条（立入検査等）

知事は、補助金等に係る予算の執行の適正を期するため必要があるときは、補助事業者等から報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員をしてその事務所、事業所等に立ち入らせ、帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることがある。

(1) プラント工事の指名競争入札

今回の監査対象補助金等(農業集落排水事業)5件について、処理施設(プラント工事)に係る入札状況は次のとおりである。

事業地区名	弥勒寺	有壁			上郡	中津山第2	姫松
発注者	中田町	金成町			涌谷町	米山町	一迫町
工事名		1期工事	2期工事	3期工事			
予定価格(千円)	154,350	89,040	7,424	53,025	69,720	75,600	43,050
入札参加者数	10	15	8	10	12	10	11
落札業者	a社	b社	b社	b社	c社	d社	f社
落札金額(千円)	145,950	87,675	7,224	52,500	68,250	71,400	41,475
落札率	94.6%	98.5%	97.3%	99.0%	97.9%	94.4%	96.3%
契約年月	平成14年7月	平成14年9月	平成15年2月	平成15年9月	平成14年9月	平成14年10月	平成15年11月

入札参加業者の入札額の状況：

	弥勒寺	有壁			上郡	中津山第2	姫松
		1期	2期	3期			
a社	(注2)	x	x	x			
b社						x	
c社							
d社							
e社				x			
f社							
g社	x	x	x	x	x		x
h社		x	x		x		
i社				x			
j社		x	x	x	x		
k社		x		x	x		
l社		x		x	x		
m社		x		x			
n社		x			x		x
o社		x	x				
p社		x		x	x		
q社		x			x		
r社		x			x		
s社		x					
t社							x
u社	x						
v社							
w社							
x社	x						
y社		x					
z社					x		
aa社					x		
ab社						x	
ac社							x
ad社							x
ae社							x
af社							

(入札調書をもとに包括外部監査人が作成)

(注1) : 落札業者、 : 入札額 予定価格、x : 入札額 > 予定価格、空欄 : 入札不参加

(注2) 1,2回目の入札では予定価格を下回る入札額がなく、3回目の入札で決定したものの、また、3回の入札とも落札業者の入札額が最低(いわゆる一位不動)であった。

これらは、平成 14 年から平成 15 年にかけて行われた同様の処理施設（プラント工事）に係る入札結果であり、全て指名競争入札によるものであるが、落札率や参加業者の入札額の傾向（落札業者以外に予定価格を下回る入札がない等）を見る限り、入札の競争性が確保されているか疑問である。

県の工事入札では、通常、一般競争入札を実施している。県は発注者ではないものの、当該事業費について補助金等を支出するため、補助金等の予算執行の適正を期するため、競争性を確保するよう補助事業者を指導すべきである。

## （２）設計業務の土地連への委託

上記プラント工事の設計業務は全て随意契約により土地連へ委託されている。各発注者において、競争入札としない根拠は、「契約の性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号）となっているが、その具体的な理由は明らかではない。

一般的には、設計・施工の一括発注は、工事業者の主導で設計が進められ、予定工事費の決定も事実上、工事業者に委ねられてしまう危険性を伴うが、設計と施工の分離発注では、発注者の意向に沿って設計と予定工事費を決めることができるメリットがあり、行政機関では設計と施工を分離発注しているのが通常である。

この設計業務には、プラント工事の積算の基礎になる詳細設計が含まれており、設計業務が特定の委託先に集中することは、契約の透明性・公平性の観点から疑問が残る。

市町村の効率的な行政運営を図るため設立された土地連の目的を考慮しつつも、当該設計業務が競争入札になじむものであることにも充分配慮しなければならない。県は補助金等の予算執行の適正を期するため、競争入札の推進を含め、市町村が随意契約する場合においても市町村の技術力等を考慮した適切な根拠と理由を記載するように指導する必要がある。

### (3) 土地連に対する補助金

土地連で実施している各種の事業について、県は補助金を支出している。平成 15 年度における補助金の支出状況は下表のとおりである。

(単位：千円)

補助対象事業の件数	8 件
補助金交付決定時の 補助対象事業費予算額	151,583
補助金交付決定額	98,894
実績報告の金額	151,583
(うち人件費相当額)	(99,452)
補助金確定額	98,894

(注) 土地改良区への交付のため、資金が土地連を通過するだけの「通過補助事業」を除く。

土地連においては、上記補助事業や様々な受託業務を実施しているが、一人の職員が年間を通じて同一の業務を継続するのは稀である。人件費は雇用関係にあれば固定的に発生する経費であるため、補助事業に係る人件費相当額の支出を把握するためには、補助事業に係る業務にどの程度従事したかの記録が極めて重要である。しかし、土地連においては、このような業務従事記録が一切ないため、補助事業費の実績報告書に記載された人件費相当額が土地連における実支出額かどうか明らかでなかった。

また、すべての補助対象事業について、補助金交付決定時の事業費予算額と実績報告の金額が一致していた。通常、予算額と精算額は多少なりとも相違するのが普通であるが、すべての補助事業について合計額が 1 円の相違もなく一致しているのは不自然である。

固定的に支出される経費である人件費については業務従事状況を確かめる等、土地連の補助事業に係る事務処理及び経理処理が実態を反映したものであるかどうか、補助事業確認調査において確かめる必要がある。

## 7 農業公社における財務情報の適正開示

農業公社に対する県の財政的関与は次のとおりである。

(単位：千円)

	平成 14 年度	平成 15 年度
出資金（残高）	472,600	472,600
貸付金（残高）	18,550	17,750
損失補償（残高）	4,628,410	3,003,062
補助金	667,430	1,009,266
委託金	479,146	502,185

平成 15 年度に係る農業公社の決算において次の会計処理上の問題があった。

### 保有土地含み損に係る引当不足

農業公社では、主要業務である農地保有合理化事業に関連して農地を保有している。農地保有合理化事業とは、農業経営の規模拡大、農地の集団化、その他農地保有の合理化を促進するため、農業経営基盤強化促進法の定めるところにより、農地保有合理化法人（農業公社）が行う農地売買事業（農用地を売りたい農家から買い入れ、規模拡大したい農家へ売り渡す）等であり、土地改良事業と密接な関係にある。

この農業公社の保有土地は本来的には転売予定のものであるが、一部に長期保有土地が含まれている。当該長期保有土地に係る含み損の状況は下表のとおりである。

(単位：千円)

区分	買入年度	面積 (㎡)	買入原価	売渡想定額		含み損
				10a 単価(平均)	金額	
開発事業関連	昭和 63 年	65,981	60,145	376	24,827	35,318
南方町関連	平成 3 年～	327,362	574,864	1,139	372,870	201,994
その他	平成 3～12 年	76,594	120,161	1,057	80,978	39,183
合計		469,937	755,170	1,019	478,674	276,496

(農業公社資料をもとに包括外部監査人が作成)

農業公社では、「含み損」が 276 百万円あることを前提に、平成 15 年度決算までに、「損失引当金」等として 192 百万円を引当計上しており、84 百万円の引当不足額があると認識している。

しかし、今後、上記売渡想定額のとおり長期保有土地の売却が進むかどうかは疑問である。短期売却を想定している土地が長期保有状態になっているのは、多額の売却損が生じないように粘り強く売却交渉中である、という見方もできるが、農業公社（売り手）が設定している売渡想定額が農業者（買い手）から見て割高のため、売却が不成立になっているとも考えられる。当該長期保有土地は、農業公社が農地として貸付しているものもあるが、現行の売渡想定額に対する標準小作料の割合（利回り）が 2%を下回っている土地も

含まれている。このことは、農地の借り手側からみれば、農地を売渡想定額で購入するより、借り続ける方が経済的メリットが大きいことを意味することになる。よって、長期保有土地の売却が現行の売渡想定額を下回することは避けられず、さらに追加的な引当不足があると判断した。

なお、県の「公社等外郭団体改革計画」の一環として実施している「平成 15 年度経営評価シート」では、次のように記載されている。

<経営改善に向けての取組計画 評価結果（コメント）>  
 担い手の買入による規模拡大意欲の低下及び公社提示価格と時価とのギャップ拡大等により目標を下回った。棚卸資産を再評価し売買損失引当増額等を検討するが、公社の自助努力にも限界があり公的支援の要請を行う。

#### 退職給付引当金の引当不足

農業公社の職員の退職金支払に備えるため、農業公社が定めている「引当金取扱要領」に基づいて退職給付引当金（農業公社の決算上は「退職給与引当金」と表示）を計上している。平成 15 年度においては、退職給付引当金の必要額が 628 百万円に対して、平成 15 年度決算における実際の引当額が 387 百万円であり、241 百万円の引当不足が生じている。

農業公社では、上記 を認識し、売買損失引当金及び退職給付引当金を積み増しするなど、計画的に対応しているものの、引当不足の解消にはいたっていない。また、平成 15 年度決算における財務諸表には、当該引当不足を認識できる情報が開示されている訳ではなく、このことは、会計上、適正な処理とは言い難い。上記 を適正に処理した場合の農業公社の財政状態は次のとおりとなる。

（単位：百万円）

項目	金額
平成 15 年度正味財産（決算上）	453
土地含み損の引当不足	84
退職給付引当金の引当不足	241
平成 15 年度正味財産（ 、 修正後）	128

（注） の引当不足には、現行の売渡想定額を前提としたもので、追加的な引当不足額を含んでいない。

このように、決算上の正味財産は実態とは乖離しており、さらに長期保有土地の今後の地価動向を踏まえた売渡想定額の設定によっては、農業公社の財政状態が相当厳しくなると予想される。県は、農業公社に対して出資、貸付や損失補償をしており、将来に不測の財政負担が生じる可能性も否定できない。

一般的に、公社等は独立した法人であり、自己責任原則に則った経営が基本である。しかし、農業公社は、県の財政的関与の大きい団体であり、財務情報の開示のみならず、その開示内容に適正さが求められるのは当然である。県は、経営の透明性を高める観点から、農業公社に対して、適正な会計処理に基づいた財務情報を開示するよう指導監督する必要がある。

## 8 公金支出の検査等と公費負担の範囲の明確化

### (1) 適切な検査等の実施

#### 換地業務委託料の完了検査

今回の監査対象土地改良区に対する換地業務委託料について、固定的に支出される人件費でありながら、完了検査において業務従事記録を確かめず、公金支出されているものがあった(4.換地業務の委託契約(1)参照)。

土地改良区に対する換地業務委託料については、平成13年に県内土地改良区で発覚した問題(県委託費等86百万円の不正経理)を踏まえ、完了検査体制の強化に取り組むなど再発防止に努めている中で、このような検査の不備が認められた。

#### 土地連への補助金の補助事業確認調査

土地連に対する補助金についても、固定的に支出される人件費でありながら、補助事業確認調査において業務従事記録を確かめずに公金支出されていた(6.補助金等の適正な執行(3)参照)。

#### 土地改良法に基づく常例検査

平成15年度において、土地改良法に基づく常例検査における重点検査事項の一つに「補助金及び受託金等の執行状況」が掲げられていた。土地改良区に対して指導する立場にある地方振興事務所が土地改良法に基づく常例検査を実施することになっており、「指導機関としての立場と検査機関としての立場の両方があり、対応に苦慮する場合がある」との意見もある。

公費負担される人件費は、土地連、土地改良区の内部管理の状況(業務従事記録等)を把握すれば、完了検査等において容易に確認できる事項である。県は、換地業務委託費及び土地連への補助金の精算方法について再点検を実施するとともに、公金支出に係る適切な完了検査等を実施するための措置を講じる必要がある。

( 2 ) 公費負担の範囲の明確化

平成 14 年度に県が実施した「補助金総点検」によると、補助金交付要綱等において補助対象経費について明確な規定がない補助金（農業農村整備事業関係）は次のとおりである。

（単位：千円）

補助事業名	国庫補助	対象者	平成 15 年度
土地改良事業推進指導事業補助金	有	土地連	8,381
土地改良区総合強化対策補助金	無	土地連	1,996
土地改良区総合強化対策費	有	土地改良区	9,267

また、換地業務委託料についても、経費算定基準や使途基準は定められているものの、公費負担の対象となる実支出額の範囲を規定した内容として十分とは言えない。

補助金等の予算執行の適正を期するため、県は補助金補助要綱または運用要綱等において、公費負担の範囲を明確にする必要がある。



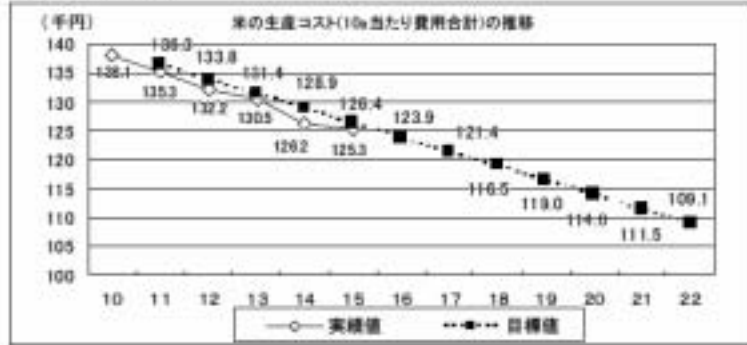
< 参考資料 >

米の生産コスト

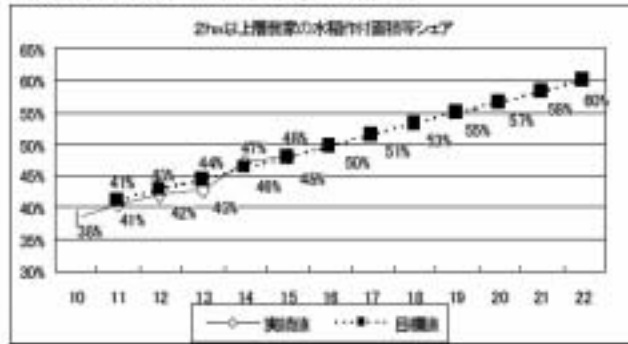
出所：平成16年度農林水産省政策評価シート（米麦等の生産対策）

目標値と実績値の推移

(米の生産費の推移)



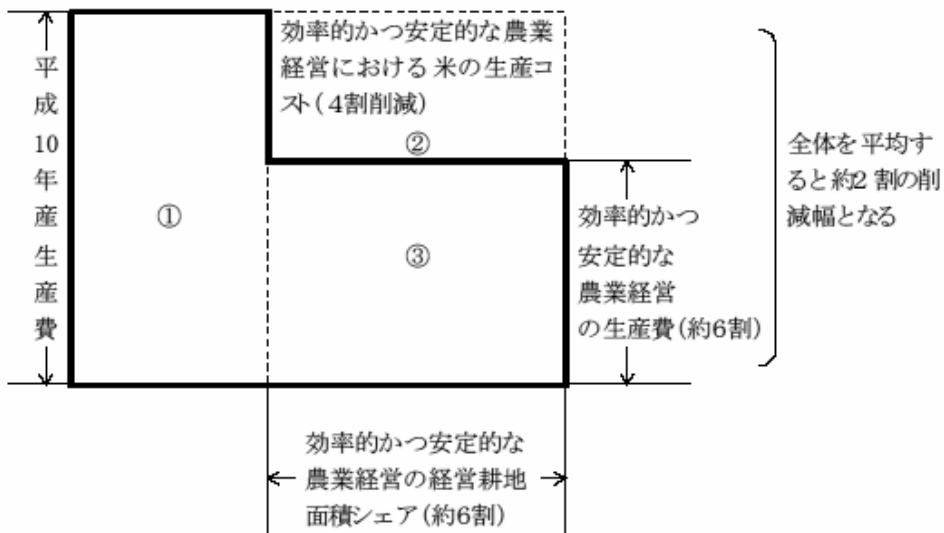
(2ha以上層農家の水稲作付面積等シェアの推移)



注：全作業及び部分作業受託面積シェアを含む。

【米麦等の生産対策】の評価指標のうち米の生産コストの考え方について

1. 指標の目標値である米の生産コストの2割程度の削減という目標については、現行の食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）等に基づき、平成10年産の米の生産費の2割程度の削減が実現するものと見込んで設定している。
2. 平成22年度における、平成10年産米生産費に対する削減幅の目標値である2割の考え方は下図のとおりであるが、平成22年度には図の①と③を合わせた部分が全体のコストとなり、平均すると約2割の削減となる。



## 包括外部監査の結果報告書に添えて提出する意見

「平成 17 年 3 月 25 日付け包括外部監査の結果報告書」に関わる包括外部監査の実施過程において、地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨から、私が重要であると思う合理的な事務の執行上の諸点につき検討したので、以下のとおり意見を申し述べる。

### 事業評価の厳正な運用と県民への説明責任

#### 1 農業を取り巻く環境

##### (1) 農業政策の動向

「平成 15 年度食料・農業・農村の動向に関する年次報告」では、農業政策の基本認識として、次のように論じられている。

食料・農業・農村の分野では、平成 11 年 7 月に「食料・農業・農村基本法」が制定され、この基本法の 4 つの理念（食料の安定供給の確保、農業のもつ多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興）を具体化した農政の指針である「食料・農業・農村基本計画」が平成 12 年 3 月に閣議決定され、これに基づいて各般の施策が展開されてきた。

（中略）

しかしながら、現行の基本計画策定時に比べて食料・農業・農村を取り巻く情勢は大きく変化している。

**食料**については、牛海綿状脳症（BSE）の発生や食品の不正表示問題の多発などを背景に、国民の食の安全・安心に対する関心が著しく高まっている。

**農業**については、農産物価格が低迷するなかで、農業就業者の高齢化の進展、稲作を中心とする土地利用型農業における担い手への農地集積の鈍化など構造改革の立遅れがみられる。また、WTO 農業交渉においては、市場アクセスの改善や国内支持、輸出競争に対する国際規律の強化が議論されており、アジア諸国等との間においては、FTA 交渉を通じて関税の撤廃等が議論されている。

**農村**については、高齢化・過疎化に伴い、集落機能の低下や耕作放棄地の増大が進行し、農業のもつ多面的機能の発揮に支障を来すおそれが生じている。その一方で、食の安全・安心の確保や地産地消の取組、消費者や食品産業と農業との間の新たな提携、担い手の創意工夫を活かした経営の展開、都市と農村の共生・対流など、今後の食料の安定供給と農業・農村の持続的発展の鍵を握る動きが、一部ではあるがみられるようになっている。

（以下省略）

「平成 15 年度食料・農業・農村の動向に関する年次報告」（農林水産省）より抜粋

( 2 ) 宮城県における主要農業指標の推移

区分	単位	平成 7 年前後		最近		摘要
		宮城県	全国	宮城県	全国	
販売農家戸数	戸	79,495	2,651,403	68,560	2,205,390	農業構造動態調査 (平成 7 年、15 年)
うち主業農家数	戸	16,413	677,531	9,520	447,730	農業構造動態調査 (平成 7 年、15 年)
うち副業的農家数	戸	38,255	1,279,308	44,030	1,229,260	農業構造動態調査 (平成 7 年、15 年)
販売農家の主業農家率	%	20.6	25.6	13.9	20.3	主業農家数 ÷ 販売農家 戸数
経営耕地 3.0ha 未満販売 農家数	戸	70,214	2,436,333	59,680	2,007,500	農業構造動態調査 (平成 7 年、15 年)
経営耕地 3.0ha 以上販売 農家数	戸	9,281	137,054	8,890	196,600	農業構造動態調査 (平成 7 年、15 年)
認定農業者数	経営体	3,690	136,302	4,606	182,345	農業経営改善計画の認 定状況(平成 11 年 3 月 末、平成 16 年 3 月末)
うち稲作単一経営	経営体	1,084	18,789	758	18,557	農業経営改善計画の認 定状況(平成 11 年 3 月 末、平成 16 年 3 月末)
うち稲作を主とした準 単一複合経営	経営体	1,419	27,247	1,728	40,606	農業経営改善計画の認 定状況(平成 11 年 3 月 末、平成 16 年 3 月末)
耕地面積	ha	145,700	5,038,000	139,900	4,762,000	宮城の農作物統計 (平成 7 年、14 年)
うち田の面積	ha	117,300	2,745,000	113,700	2,607,000	宮城の農作物統計 (平成 7 年、14 年)
うち畑の面積	ha	28,400	2,293,000	26,200	2,156,000	宮城の農作物統計 (平成 7 年、14 年)
耕地利用率	%	96.6	100.0	89.0	94.4	宮城の農作物統計 (平成 6 年、14 年)
水稲作付け面積	ha	93,700	1,944,000	79,400	1,683,000	宮城の農作物統計 (平成 9 年、14 年)
水稲収穫量	t	496,600	10,004,000	427,200	8,876,000	宮城の農作物統計 (平成 9 年、14 年)
水稲 10a 当たり収量	kg	530	515	538	527	宮城の農作物統計 (平成 9 年、14 年)
農業産出額	億円	2,699	104,498	2,100	89,261	生産農業所得統計 (平成 7 年、14 年)
うち米の産出額	億円	1,502	31,861	1,006	21,774	生産農業所得統計 (平成 7 年、14 年)
生産農業所得	億円	1,158	46,612	821	35,219	生産農業所得統計 (平成 14 年)
農家 1 戸当たり生産農業 所得	千円	1,242	1,354	846	1,021	農業経営統計調査 (平成 14 年)
耕地 10 a 当たり生産農業 所得	千円	80	93	59	74	生産農業所得統計 (平成 14 年)
農地費	百万円	67,563	2,053,524	41,919	1,735,292	地方財政統計年報(平成 7 年、14 年)
農業産出額に対する農地 費の割合	%	25.0	19.7	20.0	19.4	農地費 ÷ 農業産出額

以上より、宮城県における農業として、次の傾向が読み取れる。

< 販売農家数・経営耕地 >

担い手への農地集積が進めば、本来、副業的農家を中心に販売農家数が減少するはずであるが、全国と比較し、宮城県では主業農家数の減少率が大きいのみならず、副業的農家は反対に増加している。また、経営耕地 3.0ha 以上販売農家数は、全国平均が増加しているにも関わらず、宮城県では減少している。

< 認定農業者数 >

全体の認定農業者数は増加しているが、県の数値目標（平成 20 年度で 7,400 経営体）の達成率 62% の水準にある。また、全国と比較すると、宮城県では稲作の認定農業者数の増加が低調である。

< 耕地面積 >

耕地利用率は、96.6% から 89.0% へ落ち込んでおり、全国平均（94.4%）と比較し極めて低い利用状態にある。

< 単位当たり生産農業所得 >

農家 1 戸当たり生産農業所得、耕地 10 a 当たり生産農業所得とも減少しており、全国平均より減少率が大きくなっている。

< 農地費 >

公共事業予算の削減の影響により農地費は減少傾向にあるものの、農業産出額の 2 割もの農地費に係る財政支出（国や市町村を除く）を行っている。

以上の傾向を考慮すると、宮城県においても、農産物価格が低迷するなかで、農業就業者の高齢化の進展、稲作を中心とする担い手への農地集積の鈍化などがみられる。

## 2 農業農村整備事業費の推移

県における農業農村整備事業費の推移を、他の公共事業費と比較すると次のとおりである。

(単位：百万円)

	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
農業農村整備	57,742 25.5%	49,061 25.8%	40,314 25.8%	33,050 24.5%	30,726 24.8%
道路	38,499 17.0%	37,695 19.8%	38,193 24.4%	33,937 25.2%	29,640 23.9%
河川	21,564 9.5%	18,952 10.0%	15,492 9.9%	12,232 9.1%	10,844 8.8%
都市計画	25,952 11.5%	12,365 6.5%	11,470 7.3%	10,415 7.7%	8,361 6.7%
その他	82,778 36.5%	72,174 37.9%	50,917 32.6%	45,220 33.5%	44,363 35.8%
県全体	226,535	190,247	156,386	134,854	123,934

(地方財政状況調査に基づき包括外部監査人が作成)

(注) 補助事業費と単独事業費の合計額であり、国直轄事業負担金等を除いた金額である。

農業農村整備の事業費は、公共事業全体の約 1/4 を占めている。近年の事業費は減少傾向にあるが、県全体に占める農業農村整備の事業費の比率(シェア)に大きな変動は見られない。他の事業費のシェア変動と比較すると、農業農村整備事業のシェアは安定的である。

また、農業農村整備事業費とこれに占める人件費(決算額)の推移は次のとおりである。

(単位：百万円)

	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
県費支弁人件費	1,262	1,408	1,507	1,665	1,517
公共事業費 支弁人件費	県費	850	749	692	561
	国庫	894	776	735	585
人件費合計	3,006	2,933	2,933	2,810	2,714
事業費	62,039	54,542	49,629	40,326	38,887
事業費に占める人件費 の割合	4.8%	5.4%	5.9%	7.0%	7.0%

(県作成資料に基づき包括外部監査人が作成)

このように、事業費は縮小傾向にあるが、事業費に占める人件費の割合は増加している。

県財政が逼迫している現在、公共投資事業への予算配分が厳しくなることが予想されるが、農業農村整備においても、その前提となる事業評価に厳正な運用が求められるのは当然といえよう。

### 3 農業農村整備事業の経済効果算定

事業費総額上位 10 件の投資効率とその算定基礎となった経済効果（年総効果額）の内訳は下表のとおりである。

（単位：百万円）

事業名	地区名	全体事業費	投資効率	農業生産向上効果	営農経費節減効果	その他	年総効果額合計
かんがい排水事業	迫川上流	9,738	1.01	763	2,467	1,147	4,378
かんがい排水事業	迫川上流 3 期	8,722	1.05	124	2,661	1,600	4,386
かんがい排水事業	小山田川沿岸	13,690	1.01	296	1,111	147	1,554
かんがい排水事業	皿貝川沿岸	9,558	1.01	199	544	382	1,125
経営体育成基盤整備事業	大谷地	13,800	1.11	55	952	108	1,114
経営体育成基盤整備事業	石越南部	8,548	1.03	21	547	87	655
経営体育成基盤整備事業	江合左岸	8,652	1.11	93	741	37	872
経営体育成基盤整備事業	中埜西部	8,428	1.05	178	621	253	1,052
経営体育成基盤整備事業	東大崎	7,367	1.06	19	535	183	737
経営体育成基盤整備事業	清水川北浦	7,514	1.38	28	613	343	984
合計・平均 （割合）		96,017	1.08	1,776 （11%）	10,792 （64%）	4,287 （25%）	16,857 （100%）

事業費上位 10 件の平均投資効率は約 1.08 となっている。事業の経済効果は将来の予測を前提にしており、予測値と実績値に 10%以上の差異が生じると事業の経済性の判断基準(1.0 以上)を下回る可能性がある。

また、営農経費節減効果が年総効果額全体の 64%を占めている。営農経費節減効果は、農地等のハード面の整備のみならず、「担い手への利用集積」というソフト面での整備が重要な位置づけであることに留意する必要がある。

以上を勘案すると、宮城県におけるほ場整備事業等の経済効果を検討するうえでは、「担い手への利用集積」がキーワードになるといえる。

この担い手への利用集積について、「担い手育成農地集積事業」における実施状況は下表のとおりである。

着工	対象地区数	受益面積	実施前農用地面積			目標（10年後）			平成 15 年実績			目標達成率
			集積率	担い手	経営規模	集積率	担い手	経営規模	集積率	担い手	経営規模	
平成5年	6	583	22.9%	41	4.6	56.3%	44	9.3	44.0%	41	7.9	78.2%
平成6年	9	1,352	22.5%	81	5.7	57.8%	83	11.8	48.0%	76	11.2	83.0%
平成7年	6	1,059	20.4%	54	6.4	61.0%	61	13.3	45.2%	55	11.6	74.1%
平成8年	16	3,183	22.2%	187	6.0	63.3%	228	11.3	44.9%	219	8.8	70.9%
平成9年	15	2,351	19.8%	125	6.8	62.5%	162	12.1	42.1%	154	9.6	67.4%
平成10年	21	3,804	16.8%	223	5.5	62.2%	250	12.0	34.5%	208	10.0	55.5%
平成11年	9	1,811	15.9%	92	5.0	60.1%	103	12.2	24.7%	95	6.8	41.1%
平成12年	10	2,421	21.6%	167	5.9	66.7%	186	11.6	32.9%	154	8.1	49.3%
平成13年	6	1,139	19.7%	47	10.6	66.4%	73	14.2	23.3%	62	8.7	35.1%
平成14年	5	765	18.2%	41	8.2	67.4%	49	15.5	20.0%	43	8.8	29.7%
合計	103	18,468	19.7%	1,058	6.1	62.7%	1,239	12.1	36.7%	1,107	9.1	

（土地連の資料に基づき包括外部監査人が作成）

（注）集積率は「担い手の経営面積（事業地区内）÷受益面積」であり、経営規模は「担い手の経営面積（地区外を含む）÷担い手の数」で算定した。

この表から、次のことが読み取れる。

#### 担い手への利用集積（量的問題）

全般的な傾向として、担い手への利用集積が進んでいるが、政策目標（10年後）の集積率は平均して7割弱であり、事業計画時に想定した営農経費節減効果上の計画値（100%）と乖離している。また、平成15年度時点における平成5年着工地区の政策目標達成率は78%（対象地区6件のうち達成した地区は2地区）であり、事業計画時に想定した効果発現のためには一層の努力が必要である。

#### 担い手の経営規模（質的問題）

全般的な傾向として経営規模が拡大しているが、政策目標（10年後）の平均経営規模が12ha/経営体であり、事業計画時に想定した県が望ましい経営体の規模として設定している「20ha/経営体による中型機械化体系による営農」と乖離している。また、平成15年度時点における平成5年度着工地区の担い手数は政策目標に対して3経営体、平均経営規模では1.4haが未達成で、事業計画時に想定した効果発現のためには一層の努力が必要である。

（注）担い手には「認定農業者」が含まれているが、稲作等の土地利用型作物部門を主とする認定農業者の経営改善計画では、経営規模拡大への取組みが重要課題になっている。

このように、宮城県においては営農経費節減効果の比重が高いにも関わらず、その経済効果発現の前提となる担い手への利用集積や担い手の経営規模拡大について、事業計画上の予測値と現時点における状況に乖離が生じている。この乖離した要因には、事業途中ないし事業完了後間もないという見方もできるが、事業計画上の予測値の適否に関わる問題をも含んでいると考える。

今回の外部監査では、「第3 外部監査の結果 1 ほ場整備事業の経済効果算定」に記載したとおり、今回の監査対象事業地区において、営農経費節減効果の算定方法によっては、事業実施要件（投資効率が1.0以上）への影響が大きいことも判明した。宮城県におけるほ場整備事業の全般的傾向（投資効率の変動許容率が小さいこと）を考慮すると、今回の監査対象事業地区以外でも同様の問題が存在する可能性もある。

## 4 今後の課題

平成 15 年度から平成 19 年度までの「土地改良長期計画」における基本方針のひとつとして、「事業評価の厳正な運用と透明性の確保」が掲げられている。

### (5) 事業評価の厳正な運用と透明性の確保

事業実施の効率性向上の観点から、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）に基づき、費用対効果分析その他の手法により政策効果を適切に把握し評価する事業評価の厳正な運用を図る。

また、事業の計画・実施・管理の各段階において、積極的な情報公開に努め、透明性を確保する。

「土地改良長期計画」(平成 15 年 10 月 10 日 閣議決定)より抜粋

「行政として投資するからには、最大の効果が発揮されるあるべき姿に向かって事業を行う」ことは重要であるが、受益農業者の発意（申請）による同意主義を特徴とする農業農村整備事業の事業評価において、この視点のみで経済効果算定することは、第三者にとって理解しにくい経済効果算定手法であり、事業評価の運用に疑義が生じる可能性もある。農業農村整備事業に係る事業評価の厳正な運用を確保するためには、現行の経済効果算定の見直しが重要課題である、という問題認識を踏まえて、県は次の課題に取り組む必要があると考える。

#### 事業計画、経済効果算定の関連情報の整備

事業計画を適正に評価するためには、事業の計画段階で対象事業地区の営農の現況を的確に把握しなければならない。今回の監査対象事業地区の中には、農地整備前の営農状況に係る重要な情報（平均経営規模等）が事業計画書に記載されていない等、事業計画や経済効果算定の基礎資料の整備状況が十分ではない地区もあった。

政策効果を適切に把握し評価するためには、事業効果の発現に関連するデータを整備することが不可欠であり、県は事業計画に関する資料・データの整理・保管方法を見直す必要がある。

#### 事業効果の発現状況と客観性の確保

公共事業の評価には様々な視点があるが、「すべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」という土地改良法の趣旨を鑑みると、農業農村整備事業の事業効果の発現状況を幅広い視点で捉える工夫が重要である。また、現状では事業効果に占める営農経費節減効果の比率が高いため、担い手への利用集積や担い手の経営規模の状況把握には、客観的指標を用いて事業評価に反映させることが求められる。

特に現況における営農経費の把握は、聞き取りが主体となるため、生産費調査等によるデータを参考とし客観性のある調査結果となるよう留意する必要がある。



#### 経済効果算定のチェック機能の強化

県の農業農村整備事業における事業評価の現状は、土地改良法に基づく事前評価で対応してきたため、事業計画時点での経済効果発現予測にとどまっており、事業効果の発現が適切に行われているかといった事後チェック機能は十分働いていない。また、第三者で構成する行政評価委員会公共事業評価部会が事業実施地区の再(期中)評価を担っているが、事後評価については試行段階となっている。

事業評価の各段階において、事業効果の発現状況のみならず、経済効果算定の前提条件や予測値の適否に関するチェック機能を強化することは、第三者に対する事業計画説明責任の観点から重要な課題であると考ええる。

県は、以上の課題に取り組むと同時に、その実施状況を適時に県民へ明確に説明していく必要がある。本報告書を踏まえ、県において、農業農村整備事業に係る事業評価の厳正な運用が行われることを期待するものである。

## 後年度負担の情報開示の充実

「第3外部監査の結果 6 補助金等の適正な執行」に記載されているとおり、農業農村整備事業にて多額の「補助金・負担金及び交付金」が支出されているが、その一方で、県によると次のような後年度負担が生じている。

(単位：百万円)

		後年度負担額 (平成15年度末現在)	債務負担行為 の設定の有無
国直轄事業負担金		40,472	無
国営土地改良事業負担金償還助成事業補助金		6,996	無
土地改良施設維持管理適正化事業補助金		198	無
土地改良負担金総 合償還対策事業	土地改良負担金償還平準化事業	62	有
	担い手育成支援事業補助金	373	無
農業集落排水整備推進交付金		2,252	有
合計		50,353	

(注1) ここでいう「後年度負担額」とは、平成15年度末現在で事業費執行済であるものの、関係法令等の規定により、県財政上の歳出として予算化されるのが平成16年度以降になるものをいう。

(注2) 国営土地改良事業負担金償還助成事業補助金に係る後年度負担額は総事業費が確定(事業完了後)しないと算出できないため、継続地区分の金額は含まれていない。

### 国直轄事業負担金

国は、国営かんがい排水事業及び国営農地再編整備事業の施行に係る地域をその区域を含む都道府県に、その事業に要する費用の一部を「国直轄事業負担金」として負担させることができる(土地改良法第90条)。負担金の額は土地改良法施行令第52条に定められており、さらにその額を都道府県と地元が負担する割合は県の国営土地改良事業負担金等徴収条例により定められている。

県負担金の支払方法は、土地改良法施行令第52条の2に規定されているが、通常(平成10年度以前に着工した「一般型」の場合)、各事業実施年度の翌年から13年間(うち3年間据置)で財投金利による元利均等年賦支払いが行われる。

この結果、国直轄事業の県負担金に係る後年度負担額が40,472百万円生じている。

### 国営土地改良事業負担金償還助成事業補助金

上記に記載した国直轄事業に要する費用のうち、地元負担金の支払方法も、土地改良法施行令第52条の2に規定されており、通常、国営かんがい排水事業の場合は、事業完了年度の翌年度から17年間(うち2年間据置)、国営農地再編整備事業の場合は、事業完了年度の翌年度から15年間(うち3年間据置)で年5%の元利均等年賦支払いとなっている。

県は、国営土地改良事業の公共性にかんがみ、事業施行地区農家全体の事業費負担の軽減を図るため、地元負担団体である土地改良区等が償還する額(国直轄事業地元負担金)の一部について国営土地改良負担金償還助成補助金を交付するものとしている。

平成15年度末現在で、平成16年度以降に生じる当該事業に係る実質確定額と考えられる

県の補助金は、5地区で平成33年度までに合計6,996百万円となっている。

#### 土地改良施設維持管理適正化事業補助金

土地改良施設維持管理適正化事業とは、土地改良施設は極めて強い公共性を有しており、社会資本の有効活用の観点から、その整備補修を適正に行うため、行政の助成により管理補修の資金を手当し、定期的な整備を行い施設の機能保持と耐用年数の確保を図り、社会資本の保持と農家負担の軽減を目的とした事業である。

この事業の補助金の支払方法は、採択された整備補修工事の内容に従い、総事業費の県負担額（30%もしくは1/3）を採択した事業年度より5年もしくは3年で均等交付している。

この結果、平成15年度に採択済みの事業中、県の補助金交付予定額は198百万円が見込まれている。

#### 土地改良負担金償還平準化事業補助金

土地改良負担金償還平準化事業とは、負担金の償還の平準化を行うため、土地改良区等に平準化資金を融通する融資機関に対して利子補給を行う制度である。

この事業は、平成2年3月31日（ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意による自由化等の影響を受ける場合は平成6年3月31日）までに採択された土地改良事業のうち、所定の要件を満たした場合、負担金の償還の平準化に必要な資金（平準化資金：ピーク時合算年償還額の60%以上の額）を融資機関から借入れ（償還期間10年以内）、土地改良事業の負担金の一部に充当することができる。それら平準化資金に係る借入利息の全額を補助することになっており、財団法人全国土地改良資金協会と県が1/2ずつ負担することとしている。

平成16年度までに、採択され助成期間が残っている15地区に対し、平成35年度までに交付すべき金額は123百万円であり、その1/2に相当する62百万円が県の補助金交付予定額と見込まれる。

#### 担い手育成支援事業補助金

担い手育成支援事業とは、担い手への農用地利用集積に積極的に取り組む地区であって、土地改良負担金の水準が一定以上の地区に対して、償還利息の一部に相当する金額を助成する制度である。

この事業は、平成6年3月31日までに採択された土地改良事業区のうち、平成7年度から平成12年度の間を認定期間とし、認定された年度から5年以内に要件を満たした場合、負担金の償還利率が最大2%を超える利息相当額を限度として、年償還額が基準年償還額とピーク時年償還額の70%相当額とのいずれか高い額を超える期間補助することになっており、財団法人全国土地改良資金協会と県が1/2ずつ負担することとしている。

平成16年度以降、採択済み44地区に対し、平成31年度までに交付すべき金額は746百万円であり、その1/2に相当する373百万円が県の補助金交付予定額と見込まれる。

### 農業集落排水整備推進交付金

農業集落排水整備推進交付金事業とは、農業用排水の水質保全、用排水施設の機能維持、農村生活環境の改善を図るため、市町村が農業集落排水資源循環統合補助事業実施要綱に基づく農業集落排水事業により実施する農業集落における、し尿、生活雑排水などの汚水、汚泥、雨水等処理する施設の整備に係る維持管理経費及び起債の元利償還財源等として県が市町村に交付金を交付する事業である。

交付金の交付始期及び交付期間は、事業完了年度の翌年から原則5年となっている。

この結果、平成15年度までに実施済みの農業集落排水事業のうち、平成16年度以降生じる未交付額が25地区2,252百万円と見込まれている。

なお、この交付金制度は、平成12年度までは市町村営の農業集落排水事業についても事業実施年度に補助金として支出していた制度を市町村の財政負担を軽減することと県の財政状態にも鑑み、後年度に支出する交付金制度としたものである。

上記に係る後年度負担額は、合計で50,353百万円と多額になっている。この金額は、県にとっての実質的な債務と言えるものであり、県の硬直化した厳しい財政の一因でもあると考える。現実に上記の国営土地改良事業負担金償還助成事業補助金については、平成12年度から平成14年度までの3年間、平成12年度予定助成額の9割を上限としたキャップをかぶせ、後年度に繰り延べをするという危機回避的な措置を講じている。

一方で、債務負担行為が設定されている場合には、予算審議等において県民へ周知される機会が確保されているのに対して、債務負担行為が設定されていないものについては、県民に情報が十分に開示されているとはいえない。県は、このような後年度に負担が見込まれる事業について継続的に情報を開示し、実質的に確定している負担について県民のコンセンサスを醸成するよう、説明責任を果たすことがより一層求められる。

## 国営土地改良事業負担金

国は、国営かんがい排水事業及び国営農地再編整備事業の施行に係る地域をその区域を含む都道府県に、その事業に要する費用の一部を国直轄事業負担金（国営土地改良事業負担金）として負担させることができる（土地改良法第90条）。県内における国営事業の実施状況及び平成15年度における財政負担（負担金等）は次のとおりである。

（単位：百万円）

事業の種類	事業地区名	総事業費	負担金等 (平成15年度)
国営かんがい排水事業	中田	完了	183
国営かんがい排水事業	角田	完了	524
国営かんがい排水事業	迫川上流（一期）	完了	2,713
国営かんがい排水事業	大崎西部	21,100	244
国営かんがい排水事業	迫川上流（二期）	26,444	263
国営かんがい排水事業	鳴瀬川（一期）	57,700	602
国営かんがい排水事業	江合川	21,800	205
国営かんがい排水事業	大崎	35,300	192
国営かんがい排水事業	鳴瀬川（二期）	16,300	118
国営かんがい排水事業	亘理・山元	完了	92
国営かんがい排水事業	旧迫川	完了	30
国営農地再編整備事業	山元	13,700	167
合 計			5,333

（注）負担金等は、国直轄事業負担金及び国営土地改良事業負担金償還事業補助金の合計額である。

このうち、「大崎」事業地区の事業の概要は次のとおりである。

関係市町村	古川市、他7町
受益面積	10,425 ha
総事業費（平成16年度時点）	35,300 百万円
事業工期	平成6年度～平成24年度
主要工事計画	貯水池1ヶ所（岩堂沢ダム）
投資効率（事業計画上の数値）	1.18
投資効率（注）	1.38
年総効果額合計（注）	13,620 百万円
うち営農経費節減効果（注）	9,812 百万円

（注）「国営土地改良事業等における平成16年度再評価」（東北農政局 平成16年6月9日）における試算値である。

（出典：東北農政局ホームページ）

また、国営かんがい排水事業（大崎西部地区、江合川地区）2地区、県営かんがい排水事業3地区、県営ほ場整備事業40地区が当該事業の関連事業に位置づけられており、それぞれの進捗状況は次のとおりである。

事業種別	関連事業計画の概要	平成15年度 まで完了	平成16年度 実施中	平成17年度 以降予定
国営かんがい排水事業	用水改良2地区 10,425ha		2地区 10,425ha	
県営かんがい排水事業	用水改良3地区 3,724ha		2地区 1,625ha	2地区 2,099ha
県営ほ場整備事業	40地区 7,982ha	12地区 1,499ha	15地区 5,273ha	13地区 1,210ha

（注）県営かんがい排水事業は、関連事業として3地区位置づけられているが、緊急性の高い区域を分割・採択しているため、内訳の合計が4地区となる。

（「国営かんがい排水事業 大崎地区 事業概要」東北農政局 平成16年5月21日 出典：東北農政局ホームページ）

農業農村整備事業においては、基幹事業である国営事業、それに続く県営かんがい排水事業及びほ場整備事業が総合的に実施されて初めて効果が発現されるものである。

当該事業地区の場合、平成16年度における事業の再評価の単位面積当たり営農経費節減効果を用いて試算すると、10a当たり94千円（営農経費節減効果9,812百万円÷受益面積10,425ha）となる。このような経済効果を発現するためには、当該受益地区における担い手への利用集積や平均経営規模の拡大が重要課題であり、県は農地集積等のソフト面の整備に一層取組む必要があると考える。

## 農業水利施設の長寿命化への対応

県では平成 16 年度から 18 年度までの 3 カ年計画で農業水利施設の長寿命化に向けた新たな取り組みを始めた。

### ( 1 ) 必要性

社会情勢の変化（少子高齢化、循環型社会、県市町村財政悪化）や農業所得の減少及び維持管理費の増加による土地改良区の運営基盤の脆弱化が避けられない状況にあり、これまでの農業水利施設の建設を優先してきた発想（スクラップ＆ビルド）から、水利施設が致命的な損傷を受ける前に、予防保全の考え方により、機能診断と補修等により施設の長寿命化（ストックマネジメント）を図ることが必要となった。

### ( 2 ) 農業水利施設ストックの更新需要

農業生産基盤の根幹をなす基幹的水利施設（受益面積 100ha 以上の貯水池、頭首工、水門等、水路、用排水機場。）は、県全体で約 850 カ所、その資産価値（建設コストベース）は約 8 千億円と県では試算している。したがって、用排水機の耐用年数はおよそ 20 年であるが延命により倍の 40 年として単純計算すると年間更新予算は約 200 億円を要することになる。

平成 16 年度のかんがい排水事業予算は約 30 億円（管理費補助含む。）であり、現状の県財政では対応不可能である。したがって、施設の延命化、計画的更新は避けられない。

3 カ年計画における県の対策は以下のとおりである。また、既存農業水利施設の長寿命化計画に向け、適時適切な機能診断や予防保全対策等を行うことにより、ライフサイクルコストを低減し、効率的計画的な整備補修や更新計画等を策定することを目的として、県庁内及び地方振興事務所に「施設管理検討チーム」を設置した。

- 1 ) 施設管理台帳の作成
- 2 ) 施設機能診断の実態（施設カルテの作成）
- 3 ) 予防保全対策と更新計画作成
- 4 ) 施設管理研修会の実施

台帳作成は初年度で完成、機能診断は 3 カ年計画、最終年度に更新計画等策定という全体スケジュールで実施される計画である。

平成 19 年度以降は実際に長寿命化に向けた補修・修繕が実施されていくことになり、県がその費用の全額を負担するとは考えられないものの、これまでの設置・管理費への補助等を考慮すれば膨大な負担を財政的に強いる可能性は否定できない。食材王国みやぎの農業水利施設の維持保全は土地改良区及びその組合員、県民の責務であるといえなくもな

いが、その負担額は尋常ではない。

3 年計画終了時に今後必要な補修・更新計画等を公表するとともに、その必要予算額並びに財政負担方針を明示し、その財政負担方式によっては毎年度において県民負担となるべき支出額について十分な説明責任を果たしながら、計画的な長寿命化事業を推進していく必要がある。



## 関連団体に対する指導監督

### 1 土地連における内部留保の妥当性

土地連に対する県の財政的関与は次のとおりである。

(単位：千円)

	平成 14 年度	平成 15 年度
出資金（残高）	30,000	30,000
補助金	397,936	358,381
委託金	436,550	443,230

土地連の貸借対照表によれば、平成 16 年 3 月 31 日現在の正味財産が 3,960 百万円（うち基金出資金が 81 百万円）であり、過去から累積された多額の内部留保が存在している。

公益法人における内部留保について、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（平成 8 年 9 月 20 日閣議決定、平成 9 年 12 月 16 日一部改正。以下、「指導監督基準」という。）では、次のように定められている。

いわゆる「内部留保」については、公益事業の適切かつ継続的な実施に必要な程度とすること。なお、ここでいう「内部留保」とは、総資産額から、次の項目等を除したものとす。

- 財団法人における基本財産
- 公益事業を実施するために有している基金
- 法人の運営に不可欠な固定資産
- 将来の特定の支払いに充てる引当資産等
- 負債相当額

「指導監督基準」

公益法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする、非営利の法人であり、本来単年度の収支において、大幅な黒字を有するものではない。しかしながら、物価水準や金利等の社会経済情勢の変化や、会員数の増減等の法人に関する状況の変化等を考慮すると、公益事業を適切、継続的に行うためには、ある程度のいわゆる「内部留保」を有することは必要である。

しかしながら、公益法人は、その事業目的、非営利性等から税制上の優遇等が認められているものであり、有することができる「内部留保」についても、その規模は一定の範囲内にとどめるべきである。公益法人の内部留保の水準としては、過去の収入の変動を考慮しつつ、社会経済情勢の変化等が生じた場合であっても、当該法人が実施している公益事業を、当面支障なく実施できる程度にとどめることを目指すべきである。その水準は、当該法人の財務状況等によっても異なるものであり、一律に定めることは困難であるが、原則として、一事業年度における事業費、管理費及び当該法人が実施する事業に不可欠な固定資産取得費（資金運用のための支出は含めない。）の合計額の 30%程度以下であることが望ましい。

「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」

公益法人の内部留保にこのような制限が設けられたのは、次のような潜在的問題が背景にあるためである。

非営利法人が利益を生じたにも関わらず、これに課税されない場合には無制限に内部留保が認められることになるが、この内部留保を用いて公益法人が民間より有利な条件で事業を行うことが可能となる。また、法人の存続期間を通じて、給与などを通じて実質的な利益分配を行うことを防止することは実務上困難であり、内部留保に制限を設けるべきである。

(「公益法人の効率的・自律的な事業運営の在り方等に関する研究会 報告書」平成 16 年 7 月)

土地連について、「運用指針」に基づいて内部留保額の支出に対する比率を算定すると、下表のようになる。

(単位：百万円)

内容	記号	平成 15 年度決算
総資産額		5,521
財団法人における基本財産		-
公益事業を実施するために有している基金		132
法人の運営に不可欠な固定資産		1,222
将来の特定の支払いに充てる引当資産等		1,100
負債相当額		462
内部留保額	= ( - - - - )	2,605
事業費		2,180
管理費		255
固定資産取得支出		-
支出合計	= ( + + )	2,435
比率	= ( / )	107.0%

このように、土地連の内部留保額は 2,605 百万円になっているが、内部留保額の支出に対する比率は「運用指針」に定められた目安である 30% を大幅に超過している。

どの程度の内部留保を保有するかということは、法人の経営判断の問題であるという見方もできる。しかし、土地連に対して多額の補助金、委託料が支出されていることを考慮すると、土地連はどのような事業計画に基づき内部留保が必要なのかの説明責任が求められると同時に、指導監督する立場にある県は、土地連における内部留保の水準の推移に注視していく必要がある。

## 2 土地改良区の運営状況の的確な把握

県内には 67（平成 16 年 4 月 1 日現在）の土地改良区があり、各土地改良区の決算状況と土地改良区に対する県の財政的関与の状況は、添付資料 1 のとおりである。

県内の土地改良区の全般的な傾向として、次のことが読み取れる。

### < 財政状態 >

資産合計が 176 億円に対して、負債合計が 377 億円あり、正味財産は 201 億円である。これは、事業費の地元負担分を金融機関からの借入等により調達し、将来の賦課金（農家等の受益者から徴収）で返済することからくるものである。

### < 収入の状況 >

賦課金は大きく分けると、事業運営のための経常賦課金と工事費の地元負担金を徴収する特別賦課金があるが、全体で年間 86 億円徴収している。また、賦課金以外に、様々な農業施策に関連する補助金・助成金（34 億円。県その他、国や市町村等を含む）を受けている。

### < 県の財政的関与 >

県は事業費の地元負担分に相当する負担金・分担金 14 億円を受け入れている。一方、様々な農業施策に関連する補助金・交付金を支出しており、全体では 4 億円（土地連経由の補助金を含めると 7 億円）を支出している。

### < 有利子負債の水準 >

借入金残高に対する賦課金の割合（借入金/賦課金）は、平均で 3.3 倍であるが、10 倍以上の土地改良区も散見される。また、地区面積当たり借入金（借入金/地区面積）は、平均 28 千円/10a であるが、100 千円/10a 以上の土地改良区も散見される。

土地改良区の借入金は、組合員の債務を一時的に肩代わりしたものであり、組合員からの将来の特別賦課金により償還されるものである。

制度上の建前としては事業費の地元負担に充てるため、これを金融機関からの借入等により調達しているものの、借入金の償還時には、様々な農業施策に関連する補助金・助成金を受け、結果的には、事業費の地元負担が相当軽減されている。よって、土地改良区の借入金は、実際には補助金等の支出の形により、県財政上、間接的に後年度負担になっているとも考えられる。

県では、土地改良法に基づく常例検査（3 年に 1 回の頻度）のほか、各種の指導や運営実態調査などにより土地改良区の運営状況を把握しているが、主務官庁として監督責任のある県としては、土地改良区の決算状況を定期的に把握、分析し、土地改良区の適正な運営指導に活用することが必要と考える。

### 3 財務情報の適正開示

土地連及び土地改良区の決算は、法令上の情報開示規定はないが、土地連では情報公開規程を定め、一般の人も閲覧できるようになっている。また、土地改良区では公報による組合員への公表に努めており、その公報により一般の人も財務情報を知る機会はある。

指導監督基準によれば、公益法人の指導監督の適正化を図る観点から、次のように規定されている。

公益法人は、次の業務及び財務等に関する資料を主たる事務所に備え置き、原則として、一般の閲覧に供すること。

- ( 1 ) 定款又は寄附行為
- ( 2 ) 役員名簿
- ( 3 ) ( 社団法人の場合 ) 社員名簿
- ( 4 ) 事業報告書
- ( 5 ) 収支計算書
- ( 6 ) 正味財産増減計算書
- ( 7 ) 貸借対照表
- ( 8 ) 財産目録
- ( 9 ) 事業計画書

土地連及び土地改良区とも公共性が高いことを考慮すれば、県民への説明責任の要請が高いものとする。経営の透明性を高めるため、県は土地連及び土地改良区の財務情報の開示について県民に周知しやすい環境を整備するよう指導することが望まれる。

### 4 競争契約の推進

契約の締結については、予算の適正な執行の観点から、地方自治法等により、一般競争入札を原則とし、指名競争入札及び随意契約によることは限定的に定められている。県の財政的関与が大きい団体においても、公正かつ効率的に予算執行する観点より、地方自治法の趣旨に沿った契約事務が要請されるのは当然といえよう。

しかし、今回、監査対象とした土地改良区においては、土地連に対する委託業務が全て随意契約により契約を締結されていた。土地改良区の効率的な業務運営を図るため設立された土地連の目的を考慮しつつも、民間コンサルへの委託が可能な業務もあると推察された。

公正かつ効率的に予算執行する観点より、県は、関連団体に対して競争契約を促進するよう指導することが望まれる。

## 5 土地改良区の運営体制

土地改良区の運営状況は、添付資料1（土地改良区の決算と県の財政的関与の状況）のとおりであるが、年間賦課金収入が数百万円程度の土地改良区や職員が極端に少ない土地改良区が散見される。このような土地改良区において、土地改良法の趣旨に沿った事業を主体的に実施することができるかどうか疑問である。

この点につき、指導監督基準では次のように規定されている。

### 4 機関

公益法人の機関は、当該法人の健全かつ継続的な管理運営を可能とする観点から、少なくとも次の事項に適合していなければならない。

（中略）

#### (5) 事務局及び職員

当該法人の事務を処理するため、事業の規模、内容等を考慮して事務局を設置し、所要の職員（可能な限り常勤職員）を置くこと。

このような運営体制のあり方は、法人の経営判断の問題であるということもできる。しかし、土地改良区は、県が設立認可した法人であり、法人税等が課税されない公共法人と位置付けられており、公共性の高い団体に相応しい運営体制が求められる。

県は、土地改良区の統廃合を含め、各土地改良区の運営体制を強化するための諸施策を講ずる必要があると考える。

## 設計労務単価の水準

宮城県が発注する農業農村整備事業等の工事・業務価格算出は、農林水産省の積算基準書及び宮城県の積算基準を使用し、算出している。

このうち、労務単価について全国平均と比較すると次のとおりである。

(単位：円)

職種	平成 15 年度	平成 16 年度	前年比	全国平均 (平成 16 年度)	全国比
特殊作業員	18,300	17,400	95.1%	16,913	102.9%
普通作業員	13,900	13,200	95.0%	13,521	97.6%
軽作業員	10,800	10,200	94.4%	10,353	98.5%
とび工	16,400	15,600	95.1%	16,651	93.7%
鉄筋工	19,600	18,700	95.4%	16,866	110.9%
運転手(特殊)	19,700	18,800	95.4%	17,477	107.6%
運転手(一般)	17,500	16,600	94.9%	15,438	107.5%
型わく工	21,200	20,200	95.3%	17,402	116.1%
大工	18,400	17,500	95.1%	17,953	97.5%
左官	19,300	18,400	95.3%	16,634	110.6%
交通誘導員	8,200	7,800	95.1%	7,960	98.0%
主要 11 職種平均	16,664	15,855	95.1%	15,197	104.3%

「平成 16 年度公共工事設計労務単価(基準額)」(国土交通省)より作成

全国比で 10%以上高い労務単価が 3 職種あり、鉄筋工は全国 1 位、型わく工、左官は全国 2 位の水準である。宮城県の説明によれば、労務単価の算定は、建設投資の状況や労働者の需給バランスを反映した結果である、とのことである。

しかし、上記職種のうち「平成 15 年屋外労働者職種別賃金調査報告」のデータと比較可能な 6 職種について、県と全国を比較した結果は下表のとおりである。

(単位：円)

	1 日当たり給与		全国比 = /	全国比 (労務単価)	差異 -
	宮城県	全国			
軽作業員	10,770	11,107	97.0%	98.5%	1.5%
とび工	12,501	13,105	95.4%	93.7%	1.7%
鉄筋工	11,034	12,145	90.8%	110.9%	20.1%
型わく工	11,755	12,850	91.5%	116.1%	24.6%
大工	12,188	14,023	86.9%	97.5%	10.6%
左官	10,671	14,098	75.7%	110.6%	34.9%

(建設・港湾運送関係事業の賃金実態(厚生労働省大臣官房統計情報部編)に基づき包括外部監査人が作成)

(注)1日当たり給与は、同条件で比較できるよう月 21 日 8 時間労働換算して算出した。

上表の「差異」のうち、全国比で労務単価の高い3職種（鉄筋工、型わく工、左官）について20～35ポイントもの差異が生じているにも関わらず、その差異原因が明らかにされていない。

公共工事で発注者が工事の予定価格を算出する際に使用する労務単価は、毎年国土交通省、農林水産省の直轄及び補助事業のうちから抽出して行われる公共事業労務費調査により、民間の給与実態を基に、公共事業労務費調査連絡協議会（国土交通省、農林水産省で設置）により各県の労務単価が決定され、各県に通知されている。

公共工事の客観性・透明性を確保するため、県は公共工事設計労務単価決定のプロセス把握に努め、合理的な説明がつくようにすべきである。

## 交流施設の利活用状況

農業農村整備事業では、快適でゆとりある農村環境、都市と農村の交流促進等を図るための事業の一環として、各種交流施設を設置している。このような交流施設は県内に 124 ヲ所（平成 16 年 3 月 31 日現在）設置されており、「基本計画」によれば、平成 22 年度までに 143 ヲ所の設置目標を掲げている。

今回の監査対象施設について、施設建設時に想定した利用計画と利用実績（平成 15 年度）を各事業者へ聞き取り調査を行った結果は次のとおりである。

地区名	施工年度	施設名称	施設事業費 (千円)	施設規模 (m <sup>2</sup> )	事業者	年間延利用人員(人)		
						計画	実績	実績/計画
巨理	平成 12 年	農村環境改善センター	200,480	996	巨理町	15,120	21,041	139%
大郷	平成 12 年	多目的集会施設	177,650	650	大郷町	16,800	8,818	52%
松島	平成 12 年	農村環境改善センター	149,000	653	松島町	14,605	10,307	71%
瀬峰	平成 12 年	農村環境改善センター	313,000	314	瀬峰町	43,303	28,029	65%
米山	平成 12 年	農村総合管理施設	200,000	598	米山町	40,981	39,760	97%
花山	平成 13 年	山村交流センター	170,406	679	花山村	15,700	10,019	64%

このように、施工年度がほぼ同時期であっても、事業地区により施設の利用状況にばらつきがあり、計画比で利用状況が低迷している施設も存在していることがわかる。

例えば、大郷地区の多目的集会施設には、施設設備等が果たして利活用されているか疑問なものが含まれていた。

### 生活改善実習室（使用面積 46 m<sup>2</sup>）

	年間利用回数(回)	年間利用人数(人)	利用目的
計画	100	1,500	農産加工実習、調理実習、生活改善研修会
実績(平成 15 年度)	2	720	健康診断

利用状況が低迷している交流施設は、当該事業地区で建設目的に即した取り組みが不足していた、という見方もできるが、交流施設の設置が地元からの要望に基づいていることを考慮すると、実施計画や施設設計が地域住民の意向を十分に反映されていない可能性も否定できない。県は、実施計画の策定にあたり、地域住民の意向調査を充分に行い、交流施設の必要性を含めて十分に検討するよう市町村を指導する必要があると考える。



## 事業効果の的確な把握

今回の監査では、過去 15 年間に水田整備率が著しく進捗した市町村の中から、平成 15 年度から平成 20 年度までに完了済又は完了予定の 10 地区を選定し、事業計画で想定している経済効果（農業生産向上効果及び営農経費節減効果）の最近時点における営農状況について、各地方振興事務所及び関係市町村の協力を得て、聞き取り調査を実施した。

この聞き取り調査結果については、添付資料 2（個別事業における事業効果の発現状況）のとおりであるが、この調査結果から判明した検討課題は次のとおりである。

### 計画作付面積の妥当性

計画作付面積と平成 15 年時点の作付面積を比較すると、平成 15 年時点では水稲・畑作物（転作）とも作付面積が計画を下回っている事業地区が多く、水稲と畑作物（転作）の合計で計画と比較し増加した事業地区は 10 件中 1 件である。

調査地区が事業完了後間もない地区や事業途中の地区でもあることも考慮すると、整備したほ場が十分活用されていないという見方もできるが、計画作付面積自体が当該事業地区の営農を十分反映されていないのではないかという見方もできる。

計画作付面積を前提に、経済効果（作物生産効果・営農経費節減効果）を算定するため、地区の営農の将来方向を見極め、計画作付面積を的確に見積もることが重要となる。県は、事業地区の作付状況を定期的に調査し、事業効果の発現状況を検証する必要がある。

### 転作助成金の経済効果算定上の取扱い

すべての事業地区で転作助成金が計画より大幅に増加している。この主たる原因は計画時では計上しなかった団地化加算等によるものであるが、この結果、大半の事業地区で、計画段階での作物生産効果を上回る転作助成金を受給している状況になっている。

県の説明によれば、転作助成金は土地改良事業の経済効果算定上「稲作転換効果額」として計上することが認められているとのことであるが、転作助成金と言えども財政支出そのものであり、農業生産向上効果（作物生産効果）としての取扱いの見直しが必要と考える。

### 経営規模や集積状況の把握

営農経費節減効果算定の前提になる労働時間及び機械稼働時間は、全ての事業地区で現況の 1/3 以下として計画されている。

調査対象 10 地区について各地方振興事務所及び関係市町村の協力により、各事業地区 2～4 件の農家から、労働時間・機械稼働時間の聞き取り調査を実施したが、調査結果に相当のばらつきがあったため、これを基にした実際の労働時間・機械稼働時間の調査結果は、添付資料 2（個別事業における事業効果の発現状況）に記載を見送らざるをえなかった。

当該事業地区全体の経済効果を算定するには、労働時間や機械稼働時間についても当該事業地区における営農の平均値で算定すべきものである。しかし、実務的には、労働時間や機械稼働時間のような営農に関するデータは、当該事業地区の平均的農家からの聞き取り調査が主体になるため、生産費調査等の公表された関連データを参考とし、客観性を確保することが求められる。

一般的に、営農に係る生産費は経営規模により大きく異なるものであり、また、事業地区内における農家の経営規模は大小様々であることを考慮すると、事業地区全体の営農経費を求めるためには、担い手の経営規模や担い手への利用集積状況も考慮し、営農経費節減効果を算定すべきと考える。

以上

< 添付資料 >

1 土地改良区の決算と県の財政的関与の状況

単位：百万円

所管	名称	主体事業		地区面積 (ha)	職員数 (人)	土地改良区の決算					県の財政的関与 (平成15年度)				財務指標			摘要	
		工事	管理			財産目録				収入 (特別会計を含む)		歳入		歳出		正味財産	借入金/賦課金		借入/地区面積 (千円/10a)
						資産合計	借入金	その他負債	負債合計	賦課金	補助金・助成金	負担金・分担金	委託料(換地業務)	補助金・交付金					
大河原	白石市白石			150	1	平成15年	5	-	1	1	9	-	-	-	-	4	-	-	
大河原	黒沢尻用水路			610	3	平成15年	140	486	486	35	65	1	13	4	346	13.9	80		
大河原	柴田郡村田町外一町澄川			792	2	平成15年	13	-	12	12	-	-	-	-	1	-	-		
大河原	角田隈東			2,234	8	平成15年	242	2,059	71	2,130	392	118	-	4	7	1,888	5.3	92	
大河原	柴田郡村田町菅生			118	2	平成15年	10	24	-	24	2	1	2	1	-	14	15.4	20	
大河原	角田			3,022	15	平成15年	452	2,870	174	3,044	398	279	128	-	117	2,592	7.2	95	
大河原	白石市			885	6	平成15年	1,756	163	1,682	1,845	65	15	5	-	0	89	2.5	18	
大河原	蔵王町			395	2	平成15年	11	32	-	32	15	13	11	5	3	21	2.1	8	
大河原	川崎町			234	3	平成15年	11	190	-	190	10	19	9	5	0	179	18.8	81	
大河原	柴田町			1,295	5	平成15年	124	396	97	493	75	85	6	3	7	369	5.3	31	
仙台	亶理			4,080	12	平成15年	538	310	40	350	279	108	27	32	17	188	1.1	8	
仙台	金洗堰			575	1	平成15年	29	-	22	22	15	2	-	-	-	7	-	-	
仙台	仙台市岩切			435	2	平成15年	55	-	13	13	38	8	-	-	-	42	-	-	
仙台	宮城郡七ヶ浜町七ヶ浜			146	2	平成15年	19	108	7	115	32	9	-	-	-	96	3.4	74	
仙台	仙台市大倉川			278	2	平成15年	106	-	5	5	27	4	3	-	-	101	-	-	
仙台	大和町吉田			295	1	平成15年	11	240	4	244	38	-	-	-	-	233	6.3	81	
仙台	亶理郡坂元			289	3	平成15年	276	21	1	22	25	4	2	-	-	254	0.8	7	
仙台	宮城郡松島町手樽			192	1	平成15年	11	25	-	25	18	3	-	-	1	14	1.4	13	
仙台	名取			3,837	16	平成15年	1,012	571	603	1,174	353	83	27	21	6	162	1.6	15	
仙台	大和町落合			520	1	平成16年8月	67	17	54	71	19	5	-	-	2	4	0.9	3 (注3)	
仙台	仙台市泉			818	3	平成15年	461	-	450	450	21	74	-	-	9	11	-	-	
仙台	富谷北部			494	2	平成15年	47	111	-	111	69	2	-	-	-	64	1.6	22	
仙台	秋保町			153	1	平成15年	11	253	6	259	31	7	-	-	-	248	8.2	165	
仙台	大和東部			327	3	平成16年8月	17	553	-	553	13	4	2	2	1	536	42.5	169 (注3)	
仙台	仙台東			2,402	8	平成15年	159	137	77	214	170	9	-	-	-	55	0.8	6	
古川	鶴田川沿岸			2,642	12	平成15年	219	682	228	910	346	15	3	14	18	691	2.0	26	
古川	江合川沿岸			4,654	17	平成15年	787	1,183	370	1,553	116	96	127	70	30	766	10.2	25	
古川	志田郡桑折江			1,470	6	平成14年	282	357	193	550	127	42	17	10	6	268	2.8	24	
古川	遠田郡田尻町大貫			29	1	平成15年	7	42	-	42	8	-	-	-	-	35	5.3	145	
古川	志田郡三本木町荒川堰			441	1	平成14年	8	-	1	1	9	7	-	-	1	7	-	-	
古川	加美郡色麻町吉田			81	-	平成15年	2	-	-	-	2	-	-	-	-	2	-	-	
古川	鹿島台東部			620	3	平成14年	118	16	97	113	44	6	19	5	2	5	0.4	3	
古川	遠田郡南郷			3,020	11	平成15年	708	338	567	905	298	99	28	27	37	197	1.1	11	
古川	加美郡西部			2,704	6	平成14年	848	1,061	808	1,869	221	39	47	28	4	1,021	4.8	39	
古川	加美郡色麻町色麻			1,770	5	平成15年	132	187	87	274	177	-	-	-	-	142	1.1	11	
古川	鳴子町鬼首			84	-	平成14年	1	-	-	-	2	-	-	-	-	1	-	-	
古川	涌谷町			1,833	9	平成15年	224	583	99	682	282	59	51	-	2	458	2.1	32	
古川	小牛田町			1,197	6	平成15年	124	255	31	286	99	11	145	21	4	162	2.6	21	
古川	旧迫川右岸			1,097	6	平成15年	140	489	43	532	190	66	18	3	4	392	2.6	45	
古川	大崎			4,836	20	平成14年	1,214	935	485	1,420	362	54	78	41	16	206	2.6	19	

所管	名称	主体事業		地区面積 (ha)	職員数 (人)	土地改良区の決算						県の財政的関与 (平成15年度)				財務指標			摘要
		工事	管理			対象決算年度	財産目録			収入 (特別会計を含む)		歳入		歳出		正味財産	借入金/賦課金	借入/地区面積 (千円/10a)	
							資産合計	借入金	その他負債	負債合計	賦課金	補助金・助成金	負担金・分担金	委託料(換地業務)	補助金・交付金				
古川	鳴瀬川			2,075	19	平成15年	290	557	137	694	215	31	166	1	3	404	2.6	27	
築館	栗原郡小山田川沿岸			1,340	7	平成15年	110	696	82	778	122	80	29	7	11	668	5.7	52	
築館	栗原郡一迫町真坂			1,164	5	平成15年	112	231	-	231	26	18	27	4	5	119	9.0	20	
築館	三迫川沿岸			2,656	6	平成15年	86	316	64	380	66	58	24	7	0	294	4.8	12	
築館	若柳川南			991	4	平成15年	19	213	15	228	40	26	12	-	-	208	5.3	21	
築館	栗原郡西向			95	1	平成15年	2	180	-	180	14	10	-	-	-	178	12.8	189	
築館	一迫川沿岸			3,642	5	平成15年	67	598	33	631	61	55	37	-	2	565	9.8	16	
築館	二迫川沿岸			1,818	4	平成15年	25	81	7	88	57	41	30	8	1	63	1.4	4	
築館	迫川上流 (連)			10,427	4	平成15年	53	-	35	35	27	-	-	-	-	18	-	-	
迫	登米郡登米吉田			1,565	9	平成15年	285	1,275	155	1,430	328	8	11	3	8	1,145	3.9	81	
迫	登米郡豊里町			1,156	8	平成16年8月	172	644	75	719	158	32	-	-	0	547	4.1	56	8月決算
迫	登米郡迫町新田穴山			107	1	平成15年	15	31	-	31	8	7	2	2	2	16	3.9	29	
迫	登米郡東和町			432	3	平成15年	167	74	25	99	62	9	7	2	2	68	1.2	17	
迫	北上川沿岸中田地区			4,295	20	平成15年	824	2,492	407	2,899	675	210	34	14	16	2,075	3.7	58	
迫	伊豆沼			105	1	平成15年	115	-	-	-	7	0	-	-	-	115	-	-	
迫	石越町			1,435	8	平成15年	300	838	254	1,092	158	848	56	53	12	792	5.3	58	
迫	迫川沿岸			5,700	30	平成15年	1,163	2,356	877	3,233	867	13	-	-	9	2,070	2.7	41	
迫	新田北部			234	2	平成15年	4	56	119	175	17	7	11	5	2	171	3.3	24	
石巻	桃生郡北方			2,858	13	平成15年	1,409	503	126	629	281	68	-	35	11	780	1.8	18	
石巻	石巻市稲井			829	6	平成15年	538	60	227	287	94	18	13	8	3	251	0.6	7	
石巻	桃生郡河北町二俣			421	1	平成15年	15	-	12	12	26	1	-	-	-	3	-	-	
石巻	石巻市蛇田			288	2	平成15年	92	46	34	80	38	6	-	-	4	12	1.2	16	
石巻	河南矢本			4,990	18	平成15年	855	1,599	313	1,912	596	310	64	29	17	1,057	2.7	32	
石巻	鳴瀬町			652	4	平成15年	84	261	46	307	98	37	40	-	2	223	2.7	40	
石巻	北上川沿岸			1,159	4	平成15年	317	272	111	383	111	90	123	44	5	66	2.5	23	
気仙沼	本吉郡津山町締切沼			47	1	平成15年	5	-	-	-	5	1	-	-	-	5	-	-	
気仙沼	階上大谷			178	2	平成15年	37	117	5	122	47	6	-	-	-	85	2.5	66	
合計	67土地改良区			101,713	396		17,558	28,189	9,487	37,677	8,648	3,399	1,441	527	413	20,118	3.3	28	

(注1) 「土地改良区の決算」は、県が把握している直近年度の決算資料に基づいている。また、「県の財政的関与 (平成15年度)」は県作成資料に基づいている。

(注2) 「県の財政的関与 補助金・交付金」は、国費及び市町村費を除いた金額である。また、土地連を経由して土地改良区へ支出される補助金 250 百万円 (担い手育成支援事業補助金 139 百万円及び土地改良施設維持管理適正化事業補助金 111 百万円) を除いている。

(注3) 平成16年9月1日に大和町落合土地改良区と大和東部土地改良区の新設合併により、新たに「大和町土地改良区」となっている。

< 添付資料 >

2 個別事業における事業効果の発現状況

No.	事業地区	記載箇所
( 1 )	枝野	67
( 2 )	大松沢	68
( 3 )	志田	69
( 4 )	宮崎東部	70
( 5 )	下伊場野	71
( 6 )	上区西部	72
( 7 )	石森西部	73
( 8 )	石越北部	74
( 9 )	大谷地	75
( 10 )	桃生町 7 期	76

なお、各表の諸数値の前提条件は次のとおりである。

作物生産効果の関連指標の前提条件

- 作付面積は本地面積である。
- 畑作物の作付面積からは調整水田分等不作付け分を除いた。
- 計画の収穫量は効果要因ごと収穫量の平均値とした。
- 平成 15 年の収穫量は市町村の平成 11 年から平成 14 年の平均単収である。
- 計画の水稻生産物価格は整備前と同じ単価である。
- 転作助成補助金は整備前と比較した増減額である。

営農経費節減効果の関連指標の前提条件

- 担い手集積率 ( 3ha 以上 ) の整備前と平成 15 年の数値は、旧担い手育成基盤整備関連流動化促進事業の担い手要件を満たす担い手への農地集積率である。

( 1 ) 枝野

事業の概要

着工	平成 10 年
完了 ( 予定 )	平成 17 年
全体事業費	2,806 百万円
投資効率	1.13
農業生産向上効果	13 百万円
営農経費節減効果	180 百万円
その他	47 百万円
年総効果額合計	242 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	142.0	166.3	108.0	58.3
	畑作物 ha	47.3	65.4	99.2	+ 33.8
水稲 10a 当たり収穫量	kg	522	537	531	6
水稲生産物価格	千円/t	294	294	241	53
転作助成補助金増減額	千円		1,918	45,375	+ 47,293

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	618.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	163.2	52.4	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,831	834	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	17.1%	100.0%	62.6%

個別事業に対するコメント

平成 15 年では、計画に比べ水稲の作付面積が大幅に下回った一方、大豆の作付面積が大幅に上回った。それに伴い助成補助金が大幅に上回った。なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 62% である。

(2) 大松沢

事業の概要

着工	平成7年
完了(予定)	平成16年
全体事業費	3,529百万円
投資効率	1.02
農業生産向上効果	15百万円
営農経費節減効果	159百万円
その他	60百万円
年総効果額合計	235百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成15年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	168.7	151.7	132.0	19.7
	畑作物 ha	53.3	93.4	68.6	24.8
水稲10a当たり収穫量	kg	521	556	534	22
水稲生産物価格	千円/t	267	267	241	26
転作助成補助金増減額	千円		4,800	32,413	+27,613

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成15年
労働時間	時間/ha	618.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	163.5	52.4	
1ha当たり営農経費計	千円	1,689	747	
担い手集積率(3ha以上)	面積比	23.5%	100.0%	60.3%

個別事業に対するコメント

計画では、水稲から大豆及び裏作として大麦への転作を予定していたが、平成15年には裏作の大麦の利用がなされていないため、全体として作付面積が計画を下回る結果となった。

なお、平成15年度までの事業の進捗状況は89%である。

( 3 ) 志田

事業の概要

着工	平成 8 年
完了 ( 予定 )	平成 17 年
全体事業費	10,597 百万円
投資効率	1.07
農業生産向上効果	29 百万円
営農経費節減効果	582 百万円
その他	144 百万円
年総効果額合計	756 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	414.2	297.3	237.0	60.3
	畑作物 ha	2.9	232.4	157.6	74.8
水稲 10a 当たり収穫量	kg	541	569	547	22
水稲生産物価格	千円/t	240	240	241	+ 1
転作助成補助金増減額	千円		25,792	127,920	+ 102,128

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	618.0	155.4	
機械稼働時間	時間/ha	190.2	51.5	
1ha 当たり営農経費計	千円	2,235	832	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	21.8%	100.0%	49.1%

個別事業に対するコメント

作付面積、計画作付体系等の大幅な見直しがあり、平成 14 年度に計画変更を行っている ( 当初計画の作物生産効果 218 百万円、営農経費節減効果 352 百万円 )。平成 15 年度では、計画に対し水稲の作付面積が大幅に下回り、また、畑作物では大豆の作付面積は上回ったものの小麦の作付面積が大幅に下まわっている。転作助成補助金が計画比で大幅に上回ったのは、大豆の転作助成金による影響である。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 86% である。



( 4 ) 宮崎東部

事業の概要

着工	平成 8 年
完了 ( 予定 )	平成 17 年
全体事業費	5,414 百万円
投資効率	1.18
農業生産向上効果	5 百万円
営農経費節減効果	319 百万円
その他	67 百万円
年総効果額合計	392 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	231.8	216.7	227.0	+ 10.3
	畑作物 ha	53.7	73.4	58.5	14.9
水稲 10a 当たり収穫量	kg	501	515	500	15
水稲生産物価格	千円/t	252	252	241	11
転作助成補助金増減額	千円		2,892	4,379	+ 1,487

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	567.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	177.2	52.4	
1ha 当たり営農経費計	千円	2,093	853	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	29.6%	100.0%	47.0%

個別事業に対するコメント

大豆への転作は計画の 60ha に対し 49ha とやや下回っている。  
 なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 72% である。

( 5 ) 下伊場野

事業の概要

着工	平成 9 年
完了 ( 予定 )	平成 18 年
全体事業費	7,162 百万円
投資効率	1.05
農業生産向上効果	48 百万円
営農経費節減効果	245 百万円
その他	199 百万円
年総効果額合計	493 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	213.2	215.7	207.0	8.7
	畑作物 ha	63.5	105.2	64.0	41.2
水稲 10a 当たり収穫量	kg	521	539	538	1
水稲生産物価格	千円/t	303	303	241	62
転作助成補助金増減額	千円		777	21,786	+ 22,563

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	618.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	163.2	52.4	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,818	782	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	22.8%	100.0%	41.2%

個別事業に対するコメント

平成 15 年では、大豆、大麦への転作が計画以上に進んでいる。しかしながら、空豆、牧草の作付が下回っているため、畑作の作付面積が計画を下回る結果となっている。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 47% である。

( 6 ) 上区西部

事業の概要

着工	平成 6 年
完了 ( 予定 )	平成 15 年
全体事業費	8,151 百万円
投資効率	1.04
農業生産向上効果	32 百万円
営農経費節減効果	334 百万円
その他	165 百万円
年総効果額合計	532 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	352.3	309.4	296.0	13.4
	畑作物 ha	72.1	215.2	134.0	81.2
水稲 10a 当たり収穫量	kg	542	576	566	10
水稲生産物価格	千円/t	267	267	241	26
転作助成補助金増減額	千円		9,946	43,993	+ 34,047

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	578.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	163.5	52.4	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,708	748	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	24.5%	100.0%	56.1%

個別事業に対するコメント

大豆、小麦 ( 裏作 ) への転作が計画どおり進んでいないため、全体の作付面積が計画を大幅に下回っており、ほ場整備された土地が計画どおり活用されていない。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 86% である。

(7) 石森西部

事業の概要

着工	平成7年
完了(予定)	平成16年
全体事業費	2,128百万円
投資効率	1.04
農業生産向上効果	2百万円
営農経費節減効果	121百万円
その他	21百万円
年総効果額合計	146百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成15年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	93.4	89.4	78.0	11.4
	畑作物 ha	27.4	56.9	44.0	12.9
水稲10a当たり収穫量	kg	557	570	575	+5
水稲生産物価格	千円/t	252	252	241	11
転作助成補助金増減額	千円		567	9,745	+9,178

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成15年
労働時間	時間/ha	618.0	155.4	
機械稼働時間	時間/ha	226.2	51.5	
1ha当たり営農経費計	千円	1,944	837	
担い手集積率(3ha以上)	面積比	16.5%	100.0%	56.0%

個別事業に対するコメント

大豆、大麦への転作が計画どおり進んでおらず、大麦の平成15年作付面積はゼロである。水稲作付面積が減少した分、計画では3haほどであった牧草の作付面積が25haになっている。

なお、平成15年度までの事業の進捗状況は96%である。

( 8 ) 石越北部

事業の概要

着工	平成 12 年
完了 ( 予定 )	平成 20 年
全体事業費	8,614 百万円
投資効率	1.02
農業生産向上効果	14 百万円
営農経費節減効果	349 百万円
その他	124 百万円
年総効果額合計	488 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	239.9	239.2	219.0	20.2
	畑作物 ha	82.1	182.8	121.0	61.8
水稲 10a 当たり収穫量	kg	543	559	556	3
水稲生産物価格	千円/t	300	300	241	59
転作助成補助金増減額	千円		4,490	25,858	+ 21,368

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	618.0	155.4	
機械稼働時間	時間/ha	193.2	51.5	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,952	843	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	22.6%	100.0%	39.7%

個別事業に対するコメント

計画では大麦(裏作)81ha になっていたが、実際の作付面積はゼロである。代わって、牧草の作付面積が 13ha の計画から 48ha となっている。また水稲、畑作とも作付面積が計画を下回っており、ほ場整備された土地が計画どおり活用されていない。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 82% である。

( 9 ) 大谷地

事業の概要

着工	平成 4 年
完了 ( 予定 )	平成 15 年
全体事業費	15,222 百万円
投資効率	1.11
農業生産向上効果	54 百万円
営農経費節減効果	951 百万円
その他	107 百万円
年総効果額合計	1,113 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	755.4	664.2	689.0	+ 24.8
	畑作物 ha	119.4	542.7	416.0	126.7
水稲 10a 当たり収穫量	kg	523	551	547	4
水稲生産物価格	千円/t	252	252	241	11
転作助成補助金増減額	千円		28,882	122,707	+ 93,825

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間/ha	583.0	156.0	
機械稼働時間	時間/ha	176.7	52.4	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,875	853	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比		100.0%	67.9%

個別事業に対するコメント

計画に転作として大豆、大麦 ( 裏作 ) 利用が予定されていたが、平成 15 年の大麦 ( 裏作 ) 利用は計画を下回っている。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 100% である。

(10) 桃生町 7 期

事業の概要

着工	平成 8 年
完了 ( 予定 )	平成 16 年
全体事業費	3,106 百万円
投資効率	1.48
農業生産向上効果	16 百万円
営農経費節減効果	209 百万円
その他	36 百万円
年総効果額合計	262 百万円

作物生産効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年	計画との差異
作付面積	水稲 ha	259.0	187.4	165.0	22.4
	畑作物 ha	0.9	65.8	155.0	+ 89.2
水稲 10a 当たり収穫量	kg	557	568	563	5
水稲生産物価格	千円 / t	232	232	241	+ 9
転作助成補助金増減額	千円		14,904	68,640	+ 53,736

営農経費節減効果の関連指標

項目・単位		整備前	計画	平成 15 年
労働時間	時間 / ha	618.0	155.4	
機械稼働時間	時間 / ha	195.0	51.5	
1ha 当たり営農経費計	千円	1,674	843	
担い手集積率 ( 3ha 以上 )	面積比	17.8%	100.0%	42.4%

個別事業に対するコメント

計画では、転作は大豆約 64ha のみであったが、平成 15 年では大豆約 70ha ( 裏作含む ) のほか計画になかった大麦、そばなどの作付がなされ、畑作物の作付けは計画を大幅に上回っている。

なお、平成 15 年度までの事業の進捗状況は 94% である。