

岩手県監査委員告示第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定により、包括外部監査人から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により、次のとおり公表する。

平成19年3月9日

岩手県監査委員 中 平 均
岩手県監査委員 平 沼 健
岩手県監査委員 菊 池 武 利
岩手県監査委員 谷 地 信 子

〔監査結果報告〕

岩手県監査委員 中 平 均 様
岩手県監査委員 平 沼 健 様
岩手県監査委員 菊 池 武 利 様
岩手県監査委員 谷 地 信 子 様

平成19年2月15日

包括外部監査人 佐 藤 孝 夫

包括外部監査結果報告書

平成18年度における包括外部監査結果を別紙のとおり決定したので、地方自治法第252条の37第5項の規定により提出します。

別 紙

I 包括外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項および岩手県包括外部監査契約書第 7 条に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件(テーマ)

農業農村整備事業

3. 監査対象期間

平成 17 年度(平成 17 年 4 月 1 日から平成 18 年 3 月 31 日まで)

ただし、必要と認められた範囲において、平成 16 年度以前の各年度分および平成 18 年度の事務の執行および経営に係る管理の状況についても一部監査の対象とした。

4. 監査対象部局

農林水産部農村計画課・農村建設課および県土整備部道路建設課・下水環境課

5. 特定の事件(テーマ)を選定した理由

平成17年度当初予算における岩手県の農業農村整備関係事業費は315億円であり、農林水産業費の37.3%、一般会計予算の4.1%を占める予算規模の大きい事業である。

当該整備事業は、県内農村地域の社会資本整備の一翼を担い、県内の農村地域の振興と農業の発展に大きな役割を果たしている。

しかしながら、近年の日本国内の産業構造変化や経済の国際化等により、農業を取り巻く環境は厳しさを増し、食生活の変化、農産品の輸入増加、食料自給率の低下、減反政策等のさまざまな問題を抱えている。加えて、県内の農村地域では、農業人口の減少・高齢化に伴う担い手不足・過疎化等により、遊休農地が増加し、農地の総面積は減少している。

現在の農業の置かれているこのような状況を鑑みると、当該整備事業について、どのように予

算および人的資源が執行(投入)され、その結果としてどのような効果(有効性)を得ているのかは県民の関心のあるものと考えた。

以上の理由から当該事件を本年度の監査対象として選定した。

6. 外部監査の方法

(1)監査要点

- ① 事業の財務事務の執行は、法令規則等に準拠して行われているか。
- ② 事業の選択は、効率性、経済性、有効性の観点から適切に行われているか。
- ③ 工事契約の契約手続は適切に行われ、その内容および金額は経済性、効率性の観点からも適切であるか。
- ④ 業務委託の契約手続は適切に行われ、その内容および金額は経済性、効率性の観点からも適切であるか。

(2)主な監査手続

実施した主な監査手続は、以下のとおり。

- ① 関係書類の閲覧、分析、質問等の手続により、関係諸法令、事業の状況、管理の方法、予算の執行状況などを概括的に調査した。
- ② 農林水産部農村計画課・農村建設課および県土整備部道路建設課・下水環境課(本庁)および一部の振興局(5 振興局)を往査し、平成17年度等の財務事務の執行について次の監査手続を実施した。
 - A. 各農村整備室等の県営農業農村整備事業一覧を入手し、分析、質問等により主な事業の内容、概況を把握し、調査を行った。
 - B. 事業金額の大きさ、計画遅れの状況および計画変更等を考慮し各振興局より数地区を選び、次の手続を実施した。

- ・事業の申請から採択に係る資料の整備状況、内容は適切か。
- ・経済効果の算定方法は適切か。
- ・県営事業について国庫補助金の申請、受入手続は適切か。
- ・市町村等からの受益者負担金、市町村負担金の納入事務手続は適切か。
- ・工事請負契約および委託契約について、業者選定、入札、検査、支払のそれぞれの事務手続が適切か。
- ・現場視察を行い工事の実在性、計画との整合性、経済効果算定の作付計画との整合性等の検討。

なお、選択した地区は、この項の末尾の表を参照のこと。

- C. 入札が適切になされているかの検討を行った。
- D. 事業計画の変更が行われた事業についてはその理由を質問し、当初計画に問題がなかったか、変更理由が妥当かの検討を行った。
- E. 換地業務が所定の手続に従って適切に処理されているか。

(3)往査場所および対象事業名

往査した事業所は本庁および二戸地方振興局、県南広域振興局、盛岡地方振興局、県南広域振興局一関総合支局および花巻総合支局の5農村整備室であり、そこで監査対象として任意に抽出した事業は下表のとおりであり、77 事業について監査対象とした。なお、岩手県土地改良事業団体連合会にも往査している。

【監査対象事業等】

外部監査の対象は、10振興局から農村整備室を対象として選定した。監査対象として抽出した農村整備室、事業名、地区名は下記のとおりである。

事業番号	農村整備室	事業名	地区名	関係市町村
1	二戸	畑地帯総合整備事業	東奥中山	一戸町
2	二戸	畑地帯総合整備事業	奥中山中央	一戸町
3	二戸	中山間地域総合整備事業	斗米	二戸市
4	二戸	中山間地域総合整備事業	笹渡	軽米町
5	二戸	農業基盤整備促進事業	葛川	二戸市
6	二戸	広域農道整備事業	軽米九戸	軽米町・九戸村
7	二戸	広域農道整備事業	軽米九戸2期	軽米町
8	二戸	一般農道整備事業	里川目	二戸市
9	二戸	農免農道整備事業	観音林	軽米町
10	二戸	農免農道整備事業	五日市湯沢2期	二戸市
11	県南	土地利用調整指導事業	新里	胆沢町
12	県南	土地利用調整指導事業	古城	前沢町
13	県南	土地利用調整指導事業	都鳥	胆沢町
14	県南	土地利用調整指導事業	古城	前沢町
15	県南	土地利用調整指導事業	都鳥	胆沢町
16	県南	ふるさと農道緊急整備事業	新里	奥州市
17	県南	ふるさと農道緊急整備事業	古城北部	奥州市
18	県南	中山間地域総合整備事業	黒石	奥州市
19	県南	中山間地域総合整備事業	すいせい	奥州市
20	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	姉体	水沢市・前沢町
21	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	姥沢上野	前沢町
22	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	二渡	水沢市・前沢町
23	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	白山	前沢町
24	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	古城	前沢町
25	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	都鳥	胆沢町
26	県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	古城2期	前沢町
27	県南	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	江刺西部	江刺市
28	県南	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	和賀中部六原	北上市・金ヶ崎町
29	盛岡	畑地帯総合整備事業	盛岡西部	盛岡市・矢巾町
30	盛岡	基幹水利施設補修事業	一方井	岩手町
31	盛岡	新農業水利システム保全対策事業	山王海第一	紫波町
32	盛岡	新農業水利システム保全対策事業	山王海第二	紫波町
33	盛岡	国営造成施設管理体制整備促進事業	岩手山麓	盛岡市(旧盛岡市・玉山村)・雫石町 八幡平市(旧西根町・松尾村)・滝沢村
34	盛岡	基幹水利施設管理事業(県営)	鹿妻穴堰	盛岡市
35	盛岡	基幹水利施設管理事業(県営)	岩洞	盛岡市、滝沢村
36	盛岡	障害防止対策事業	笹森山排水路	滝沢村
37	盛岡	障害防止対策事業	大石渡岩手山線	滝沢村

38	盛岡	農業集落排水事業(資源循環)	不動地区	矢巾町
39	盛岡	農業集落排水事業(資源循環)	上平沢地区	紫波町
40	盛岡	下水道事業債償還基金費補助	上平沢地区	紫波町
41	盛岡	下水道事業債償還基金費補助	八重畑地区	石鳥谷町
42	盛岡	中山間地域総合整備事業	浅沢	八幡平市
43	盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	南日詰	紫波町
44	盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	徳田第二	矢巾町
45	盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	彦部佐比内	紫波町
46	盛岡	農業基盤整備促進事業	岩清水	矢巾町
47	盛岡	農業基盤整備促進事業	元木	葛巻町
48	盛岡	農村総合整備統合補助事業(旧市町村型)	雫石	雫石町
49	盛岡	広域農道整備事業	盛岡西部	盛岡市・雫石町 滝沢村・紫波町 矢巾町
50	一関	新農業水利システム保全対策事業	真滝	一関市
51	一関	新農業水利システム保全対策事業	金沢	一関市 (旧花泉町)
52	一関	国営造成施設管理体制整備促進事業	須川	一関市 (旧一関市・花泉町)
53	一関	土地利用調整推進事業	一関第1	一関市・平泉町
54	一関	土地利用調整推進事業	夏川	花泉町
55	一関	県営ため池等整備事業	樋ノ沢	平泉町
56	一関	ふるさと農道緊急整備事業	柴沢	一関市
57	一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	金流川沿岸	花泉町
58	一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	一関第1	一関市・平泉町
59	一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	夏川	花泉町
60	一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	夏川2期	花泉町
61	一関	広域農道整備事業	西磐井	一関市
62	一関	広域農道整備事業	西磐井2期	一関市
63	一関	広域農道整備事業	西磐井3期	一関市
64	一関	農免農道整備事業	夏川	一関市
65	一関	農免農道整備事業	夏川2期	一関市
66	一関	農免農道整備事業	夏川3期	一関市
67	花巻	国営造成施設管理体制整備促進事業	豊沢川	花巻市(旧花巻市・石鳥谷町)北上市
68	花巻	農業集落排水事業(資源循環)	西南地区	花巻市
69	花巻	農業集落排水事業(統合補助)	大北地区	石鳥谷町
70	花巻	農業集落排水事業(統合補助)	湯口中部地区	花巻市
71	花巻	下水道事業債償還基金費補助	西南地区	花巻市
72	花巻	中山間地域総合整備事業	町井	花巻市
73	花巻	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	八重畑	石鳥谷町
74	花巻	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	宮野目第3	花巻市
75	花巻	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	矢沢	花巻市
76	花巻	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	中寺林	石鳥谷町
77	花巻	農業基盤整備促進事業	野田	大迫町

7. 外部監査の実施期間

平成18年7月1日から平成19年2月9日

8. 補助者

公認会計士	大枝	宏
〃	花館	達
〃	成田	孝行
〃	坂元	一字
〃	佐々木	伸之
会計士補	高橋	雄一郎
〃	佐藤	公哉
〃	北野	勝也
〃	古川	直磨

9. 利害関係

包括外部監査人および補助者は、いずれも包括外部監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係を有していない。

注:本報告書の金額表示と引用について

本報告書に含まれている表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で金額が一致しない場合がある。

本報告書の中の説明文書・図表には岩手県、国、岩手県以外の地方公共団体からの引用がある。

Ⅱ 農業農村整備事業の分析並びに包括外部監査の結果および意見

Ⅱ-1 結果と意見の要約

(意見)事業計画の縦覧についての文書での確認 【68 ページ】

県では、土地改良事業の事業計画の縦覧を当該土地改良事業に係る市町村に文書で依頼し、実際に縦覧が行われたかの確認は、市町村担当者への電話等による聴取によっているが、確実性を期すため、文書で確認することが望まれる。

(結果)事後評価の必要性 【80 ページ】【102 ページ】

ほ場整備事業・農道整備等の土地改良事業では、事業計画が経済的基本要件を満足するように経済効果を高く評価したいという要因を排除し、実際に効果のある事業を選択するために、これまでの事前評価や再評価だけではなく、一定の規模や特定の内容をもつ事業については、事業の実績評価として経済効果の検証を行い、事業計画策定の関係者にその結果をフィードバックする必要がある。

(意見)事業計画の精度向上 【87 ページ】【114 ページ】

広域営農団地農道整備事業(軽米九戸地区)の事業費のかなりの部分を占める橋梁についての地質調査等が不十分で、その結果、大幅な事業費増をきたした。また、同様に広域営農団地農道整備事業(西磐井地区)でも、土質を当初から正確に判断することができずに、法面保護工事の工法が変わり、大幅な工事費の増加をもたらしている。十分な事前調査を行おうとすれば、かなりの時間と費用がかかることから、調査関係費用の県負担を軽減させようとするのも理解できるが、結果として、このような大幅な事業費の増加は、好ましいものではない。入念な調査や近傍地における過去の施工例を踏まえ、適格な事業計画を立案するなどにより、当初計画の精度向上を図り、事業の採択手続をすることが望まれる。

(意見)対象区域全員の事業への参加【91 ページ】

ほ場整備事業等の実施にあたって、対象区域にあつて地区除外者として、事業に参加しない農家がある。これら農家は場合によっては、高畝や農道整備等によって、参加はしないものの受益を享受する部分がある

農地を含む土地の公共性に鑑み、対象区域全員の事業への参加が望まれる。

(結果)作付計画の精度向上【100 ページ】

事業計画の策定にあたっては、農家等の関係者から各種の聞き取りや客観的なデータの把握を十分に行い、より現実的で説明責任を果たしうるような事業計画の作成が必要である。また、事業計画が経済的基本要件を満足するように経済効果を高く評価するという要因を排除し、効果のある事業を選択するためには、事前評価に加え、事業の事後評価を実行し、事業計画策定の関係者にその結果をフィードバックする必要がある。

(意見)取水工をめぐる水利権協議での調整【100 ページ】

八重畑地区の整備事業において、取水工の位置をめぐり7年間に亘り水利権協議が行われた、取水量の算出根拠に係る各諸元、水収支、取水施設ごとの水掛面積等膨大な資料の作成と説明が行われ、それらの作成等に係る費用として、76 百万円を要した。

しかし、当該費用は、事業承認を受けるためには必要な支出であるとは言えるものの、長期に亘る協議のあり方や、その進め方については改善が望まれる。

(意見)変更理由の記載【114 ページ】

工法等の変更がある場合、その変更の妥当性を十分説明できるよう、計画書への記載を工夫する必要がある。

(意見)事業見直しによるルート変更に伴う無駄 【118】

広域営農団地農道整備事業「西磐井地区」の事業計画変更にあたり、計画変更ルートのうち、3期地区の上本郷⇔南沢間の進捗状況は88%が完成し、中間部の180mを残すのみとなっていた。

そこで、それまでの施工分を無駄にしないため、残区間の施工を継続し完成させたとしている。

当区間については見直しのため路線の東側が大幅にカットされたが、結果として施工された区間は、国道457号と機能が重複するような形となっており、着工前に見直しの機会があればと悔やまれるところである。

(結果)用地取得の補償価格 【119 ページ】

土地の追加取得にあたって、「継続事業であり、地域の価格の均衡を考慮して」という理由で、時点修正を反映しない価格で土地の取得が行われていた。

土地の価格は、時々の経済環境に応じて変動することが常であり、長期間を要する事業の用地取得にあたっては、その時々の正常な取引価格、つまり適正な時価で補償されることが地価の上昇局面でも下落局面でも公正である。

今後、土地取得の補償にあたっては、「土地改良事業に伴う用地等の取得及び損失補償要綱」に従い、正常な取引価格によって補償単価を決定することが必要である。

(意見)事業分割 【124 ページ】

農免農道整備事業夏川地区は、3期間に亘り分割採択されている。事業区間を小さく分割することで、発注件数が小間切れになり、工事の諸経費が上がるのが懸念されるが、1～3期地区間で関連工事をまとめて発注するとか、ほ場整備事業と合併施行するなどの工夫で諸経費を節減するよう努めることが望まれる。

(意見)早期事業化と効果発現への取組 【124 ページ】

農免農道整備事業夏川地区の受益地内に、建設が計画されているカントリー・エレベーターは、本農道における地域内輸送の拠点とされている。このカントリー・エレベーターについては、事業申請時にJAいわて南が事業主体となって整備する旨を確約しており、現在、当該地区の営農改善を図るため、県、一関市、JA、受益農家等が連携し、事業化に向けた細部の検討を進めている。

今後は、ほ場整備と農道整備の進捗を踏まえ、カントリー・エレベーターの早期事業化とそれによる農道事業の効果発現が図られるよう、県として引き続き関係機関と連携するとともに、的確な支援を継続することが肝要と考えられる。

(結果)「ふるさと農道緊急整備事業」の根拠資料 【134 ページ】

「ふるさと農道緊急整備事業」において、事業の採択時や事業計画変更時の書類等に、根拠資料が十分ではないものが散見された。

農道整備は相当の事業費を要し、その採択等の内容について県民に十分な説明責任を果たす必要があり、当該事業の他のいずれの事業においても各種の根拠資料の作成、具備が必要である。

(意見)「ふるさと農道緊急整備事業実施要領」における道路の取り扱い 【135 ページ】

ふるさと農道緊急整備事業の目的は、同要領第1において、「ふるさと農道緊急整備事業実施要領は、農業の振興を図る地域において農道網を有機的かつ合理的に整備することにより高生産性農業を促進し、もって農業の近代化を図るとともに、農村地域の定住環境の改善に資することを目的とする。」とあり、当該事業で構築される農道網の整備にあたり、「県道・幹線市町村道」と「国道・農道、特に基幹的農道ないし幹線農道」とは、同等の機能を有しているため、事業計画にあたっては、国道・農道と重複に十分留意することが肝要と考える。

(意見)農業集落排水事業の投資効果算定の取扱い 【144 ページ】

農業集落排水事業の投資効果については、代替法とCVM法の二通りにより算定している。

代替法による評価では、代替的手段である浄化槽を設置して水洗化したときのコスト、すなわち設置費、宅内改造費、浄化槽の維持費等をもって、代替的な評価額とし、一方、CVM 法では、一戸あたりの支払意志額をアンケートによって把握して、当該金額をもって評価額とする。

しかし、CVM法による評価は、環境活動等の経済学的な評価に使用されてはいるものの、農業集落排水事業で採用する場合は、その信頼性を高めるためにも、算定手法、諸元の設定などについて継続的に検討を進めておくことが望ましいと考える。

(意見)汚水処理施設の代替的な方法 【144 ページ】

農村部等の汚水処理施設について言えば、家屋が比較的分散していることから、管渠費用等と浄化槽設置費用およびそれぞれの維持管理費などを総合的に経済比較し、「集合処理」か「個別処理」のいずれかを判断するとともに、市町村の財政、早期の事業効果の発現や住民の要望等を十分に勘案し、継続して取り組むことが望まれる。

(結果)維持管理コストについての関係機関との調整 【152 ページ】

樋ノ沢地区、ため池整備事業の水路修理コストに今回 80 百万円を投じ、さらに毎年相当の維持管理コストを要していることから、適正な維持管理の方法やその費用負担等について、関係機関と調整を図る必要がある。

(結果)投資効率算定にあたっての還元率の年数 【152 ページ】

本来、投資効率の算定にあたっては、主たる設備の耐用年数と同一の還元率を適用すべきである。今後、同様な事業がある場合には、同一の耐用年数が採用される必要があることから、早急に是正を講じる必要がある。

(結果)事業採択の状況 【156 ページ】

ため池等整備事業の採択は、その緊急度に応じて事業採択される性質のものであって、財政が厳しいからといって、いたずらに削減されるものではない。早急に必要な整備事業ができるように、具体的な整備計画が定められていない 12 箇所について、検討が必要である。

(結果)点検結果の地域住民の周知 【156 ページ】

ため池緊急点検の結果に関しては、地域住民へ周知することとなっていたが、その周知方法について岩手県は助言を行ってはいたものの、様々な方法でなされた。住民への周知にあたり岩手県は、より一層綿密な助言を行う必要がある。

(結果)交付金額算定の添付資料 【158 ページ】

県は、交付金額を算定する際に管理に要した総額を把握し、総額を確認した資料が添付されていない。従って、管理に要した総額を確認した資料を添付したうえで、交付金額を確定し精算することが必要である。

(意見)ソフト事業の推進 【163 ページ】

社会共通資本である農業水利施設などのストックが増大し、その保全など新たな課題に直面する現在、従来のいわゆるハード整備に加え、農業農村整備事業の一環として「アドプト制度」や「紙芝居による地域住民の意識向上」などの地域住民の参加と職員の創意と工夫に基づくお金のかからないソフト事業の推進は、地域の自立を促進させる取組みとして非常に有用である。岩手県の厳しい財政状況の下において、今後、農業農村事業の一環としてこのような取組みをより一層積極的に推進していくことが望まれる。

(結果)岩手県土地改良事業団体連合会(土地連)との随意契約の範囲の見直し【167 ページ】

土地改良事業の契約については、土地改良のエキスパートの公益法人として、土地連に随意契約として発注してきたことは理解できるが、土地連の行う業務が全て自動的に随意契約に該当するのではなく、個々の契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を慎重に考慮して、決定すべきものである。

競争に付すべき案件とそうでない案件を区別し、公平性、透明性を高めるためにも競争の原理を働かせる必要がある。できるだけ民間業者の参入を促し、これにより長期的な視点から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ると考えている。

(意見)一般競争入札の対象工事の拡大【177 ページ】

農業農村整備事業に限った話ではないが、工事契約の入札にあたっては、平成 18 年 12 月に開催された全国知事会の入札改革の指針に則って、競争性、公正性および透明性を確保するため、これまで1億円以上に適用していた一般競争入札の対象工事の拡大を図り、入札金額の低減をはかっていくことが望まれる。

(意見)事前調査の精度の向上【177 ページ】

農業農村整備事業の多くは、土地を対象に工事を行うことが多く、追加工事で変更する場合もあるが、大幅な工事の変更を避けるため、事前調査の精度の向上が望まれる。

(結果)低価格入札の範囲の検討【180 ページ】

低価格入札工事は、当該工事の設備・機器等の製作とその据付工事においても、契約後に行われる工事ないし請負の作業における下請業者、資材業者へのしわ寄せ、規格外製品による工事の品質確保の低下、工事安全対策の低下が懸念される。

また、工事請負契約には瑕疵担保責任を明記しているが、下請業者、資材業者への不当なし

わ寄せにより、その履行がおこなわれない可能性も考えられる。

今後、低価格入札工事の品質を確保するため厳正な工事の監督を図るとともに、市場価格を反映したより透明性、公正性の確保を図る観点から、今後の一般競争入札の拡大と併せ、低価格入札の取組みについても十分に検討する必要がある。

(意 見)発注ロットの集約と複数年契約方式 【182ページ】

農業農村整備事業の工事はほとんどが単年度契約であるが、長期に連続して見込まれる事業や発注ロットの大型化が可能なものについては、工事の平準化やコスト削減のため、債務負担行為を活用した複数年度契約方式を検討することも有用であると考ええる。

また、設計価格の積算において、間接工事費、一般管理費は工事規模が大きくなるに伴って工事費全体に占める構成割合が逡減する算定式になっている。そのため、適切な発注量により、間接工事費率・一般管理費率の逡減による工事費の減少の他、農業農村整備事業の事務効率化も期待できると考えられる。

Ⅱ-2 岩手県の農業農村整備事業の分析並びに包括外部監査の結果および意見

1. 農業農村整備事業の外部環境

(1) 日本農業の状況

我が国は、国土が狭小で山地が多く、農業の大規模経営を行うことが難しいものの、国土が南北に細長く、多様な気候と水資源に恵まれていたことから、農業に適し、長らく農業が主要な産業として発展してきた。近代における産業の工業化・サービス化の中で、国内総生産に占める農業総生産のシェアは低下しているが、国民の健康と経済の発展のためには安価で良質な食料は不可欠であり、そのため農業は国民の活動と生活に欠くことのできない産業である。

一方、現在の社会・経済情勢をみると、経済のグローバル化・産業構造の転換、少子高齢化・人口減社会と大きな転換期にあり、各産業において国際競争力のある効率的で効果的な経営と資金活用が重要なテーマとなっている。

その中で、農業・農村をとりまく情勢をみると、日本経済の低成長、国家予算の削減、WTO 農業交渉におけるモダリティーの確立に向けた取組みやアジア諸国との自由貿易協定など、経済の低成長化とグローバル化に直面しており、食料を安定的に供給すると同時に効率的で競争力のある産業として成立していくことが必要不可欠となっている。

その一方で、農業・農村は、農業生産や農地・農業用水等の資源の保全を通して、国民生活に不可欠な食料を安定的に供給し、国土や自然環境の保全、いやしの場の提供、文化の伝承等様々な機能を発揮してきている。このように農業・農村は、産業としての一面に加え、国民の「健康」や「安全」、充実した日常生活を支える機能を有しており、国民生活の基盤となっている。

農業とその関連産業等で構成される食料産業は、我が国 GDP の1割を占めており、経済を支える主要な役割を担っている。特に、岩手県を含む東北地方の各県にとって、農業は、現在でも重要な産業であり、農村は重要なコミュニティーである。

このような転換期にある我が国において、安全・安心な国民生活と国民経済の発展を図るためには、農業・農村について、その効率化や持続的な展開が大きな鍵になると考えられる。

(2) 農業経営の動向

①. 農業経済の動向

近年の我が国の農業総産出額は、図表 1 にあるよう 9 兆円弱で推移している。農業総産出額は、昭和 59 年度の 11 兆 7 千億円が最大であり、平成 17 年度の農業生産額は、昭和 59 年度のピーク時に比べ 25%ほど減少している。このように農業総生産額については、長期的な減少傾向を認めることができる。

また、図表 2 にあるように、我が国の国内総生産に占める農業を含む農林水産業の割合は、近年 1.3%程度で推移しており、農林水産業の国内総生産に占める割合についても減少傾向にある。

このように農業を純粹に産業としてだけ見た場合、その相対的な地位は低下していると言える。

図表 1

農業総産出額(全国推計値)

単位:億円

	平成13年	14年	15年	16年	17年(概算)
農業総産出額合計	88,813	89,297	89,011	87,136	84,887
うち耕種計	64,077	63,908	65,407	61,832	58,645
うち米	22,284	21,720	23,427	19,910	19,650
麦類	1,293	1,513	1,506	1,488	1,535
豆類	964	991	1,082	928	763
いも類	1,978	1,928	2,335	1,981	2,011
野菜	21,188	21,514	21,035	21,427	19,952
果実	7,521	7,489	7,415	7,627	6,810
花き	4,460	4,471	4,363	4,156	3,980
工芸農作物	3,364	3,277	3,255	3,378	3,012
うち畜産計	24,125	24,783	22,937	24,580	25,548
うち肉用牛	4,369	4,662	3,960	4,455	4,697
生乳	7,721	7,779	7,966	6,875	6,757
豚	5,007	5,168	4,313	5,186	5,245
鶏	6,349	6,532	6,069	6,354	7,127

資料:生産農業所得統計(農林水産省統計部)

図表 2

経済活動別国内総生産(名目)

(単位 10億円)

経済活動の種類	平成 2年	7年	12年	13年	14年	15年
国内総生産	440,125	496,922	511,462	505,847	497,897	497,485
産業	413,942	467,260	475,945	469,821	462,749	463,984
農林水産業	10,916	9,346	7,110	6,781	6,691	6,485
(国内総生産に占める農林水産業の割合)	2.5%	1.9%	1.4%	1.3%	1.3%	1.3%
鉱業	1,121	861	662	684	606	635
製造業	117,316	114,669	112,114	105,221	101,794	103,626
建設業	43,406	40,841	37,938	36,269	34,262	33,699
電気・ガス・水道業	11,232	13,329	14,218	14,506	14,135	13,698
卸売・小売業	58,324	75,788	70,070	69,275	67,623	66,071
金融・保険業	24,815	29,299	31,119	33,210	34,025	34,815
不動産業	46,766	59,734	66,342	67,384	68,399	69,151
運輸・通信業	29,090	35,264	32,620	32,651	31,871	31,786
サービス業	70,955	88,129	103,752	103,841	103,344	104,017
政府サービス生産者	32,219	39,579	44,539	45,346	45,992	45,623
対家計民間非営利サービス生産者	6,622	8,861	9,343	9,433	9,802	9,775
小計	452,782	515,700	529,827	524,600	518,542	519,382
輸入品に課される税・関税	2,737	2,889	3,872	3,980	3,892	4,036
(控除)総資本形成に係る消費税	2,307	1,887	3,413	3,430	3,033	3,169
(控除)帰属利子	15,450	23,802	23,204	25,778	26,818	25,856
統計上の不突合	2,363	4,022	4,381	6,476	5,313	3,092

資料 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部企画調査課「国民経済計算年報」

②. 農業経営の動向

図表 3 に示すとおり近年の農産物価格指数(総合)の動向をみると、低下傾向で推移していたが、平成15年、平成16年は、それぞれ前年に比べ7.4%、1.4%の上昇となった。平成17年は、米や野菜等の価格の低下により、前年に比べ5.7%の低下となっている。

一方、農業生産資材価格指数(総合)は、平成14年までは微減傾向であったが、平成15年以降は、上昇傾向に転じている。また、光熱動力費は、原油価格の影響を受けやすく、平成17年は、前年に比べ12.1%の大幅な上昇となり、高水準で推移している。

図表 3

農業物価指数と農業交易条件指数の動向

i. 指数(平成12年=100)

	平成10年	11	12	13	14	15	16	17(概算)
農産物総合	114.5	106.3	100	99.8	97	104.2	105.7	99.7
うち 米	116.7	108.2	100	99.5	98.2	115.9	102.4	91.3
麦	105	102.2	100	98.6	97.2	94.4	89.4	89.3
豆	99.9	104.9	100	94.8	91.3	101.4	113.9	108
いも	123.5	118.3	100	90.7	80.2	106.1	105	114.4
野菜	135.9	113.7	100	103.8	101.2	106.3	115.2	104.5
果実	109.3	101.6	100	95.2	84.2	85.8	99.6	93
工芸農作物	87	107.6	100	96.6	89.2	90.9	91.7	88.2
花き	117.9	100.7	100	99.5	103.8	105.7	109.9	104.7
畜産物総合	100	99.4	100	100.1	98.6	99.7	105.4	109.3
農業生産資材総合	102.1	100.2	100	100.4	99.5	100.2	101.6	102.7
うち 種苗及び苗木	99.7	100.2	100	100.8	100.7	100.6	101.1	101.5
畜産用動物	98.7	96.9	100	99.3	92.4	103.6	111.7	117
肥料	100.6	101.2	100	99.8	100.4	100.4	100.8	103.2
飼料	113.1	102.8	100	103.3	106.3	108.6	115.2	112.5
農業薬剤	100.8	100.4	100	99.5	98.3	97.6	96.5	96.1
諸材料	101.3	100.2	100	100	97.8	97	96.9	97.9
光熱動力	96.3	95.3	100	101.1	97.7	100	103.4	115.9
農機具	100.3	100.3	100	99.7	98.3	98.1	97.8	97.4
建築資材	102.2	100.7	100	99	97.3	95.9	95.5	95.6
農業の交易条件指数	112.1	106.1	100	99.4	97.5	104	104	97.1

ii. 対前年騰落率(%)

	平成10年	11	12	13	14	15	16	17(概算)
農産物総合	7.1	▲7.2	▲5.9	▲0.2	▲2.8	7.4	1.4	▲5.7
うち 米	2.2	▲7.3	▲7.6	▲0.5	▲1.3	18	▲11.6	▲10.8
麦	0.1	▲2.7	▲2.2	▲1.4	▲1.4	▲2.9	▲5.3	▲0.1
豆	0.4	5	▲4.7	▲5.2	▲3.7	11.1	12.3	▲5.2
いも	29.5	▲4.2	▲15.5	▲9.3	▲11.6	32.3	▲1.0	9
野菜	23.4	▲16.3	▲12.0	3.8	▲2.5	5	8.4	▲9.3
果実	11.1	▲7.0	▲1.6	▲4.8	▲11.6	1.9	16.1	▲6.6
工芸農作物	▲6.3	23.7	▲7.1	▲3.4	▲7.7	1.9	0.9	▲3.8
花き	10.4	▲14.6	▲0.7	▲0.5	4.3	1.8	4	▲4.7
畜産物総合	▲4.0	▲0.6	0.6	0.1	▲1.5	1.1	5.7	3.7
農業生産資材総合	▲0.3	▲1.9	▲0.2	0.4	▲0.9	0.7	1.4	1.1
うち 種苗及び苗木	1.3	0.5	▲0.2	0.8	▲0.1	▲0.1	0.5	0.4
畜産用動物	▲1.7	▲1.8	3.2	▲0.7	▲6.9	12.1	7.8	4.7
肥料	1.6	0.6	▲1.2	▲0.2	0.6	0	0.4	2.4
飼料	▲0.9	▲9.1	▲2.7	3.3	2.9	2.2	6.1	▲2.3
農業薬剤	0	▲0.4	▲0.4	▲0.5	▲1.2	▲0.7	▲1.1	▲0.4
諸材料	▲0.1	▲1.1	▲0.2	0	▲2.2	▲0.8	▲0.1	1
光熱動力	▲5.6	▲1.0	4.9	1.1	▲3.4	2.4	3.4	12.1
農機具	0.9	0	▲0.3	▲0.3	▲1.4	▲0.2	▲0.3	▲0.4
建築資材	▲3.5	▲1.5	▲0.7	▲1.0	▲1.7	▲1.4	▲0.4	0.1
農業の交易条件指数	7.4	▲5.4	▲5.7	▲0.6	▲1.9	6.7	0	▲6.6

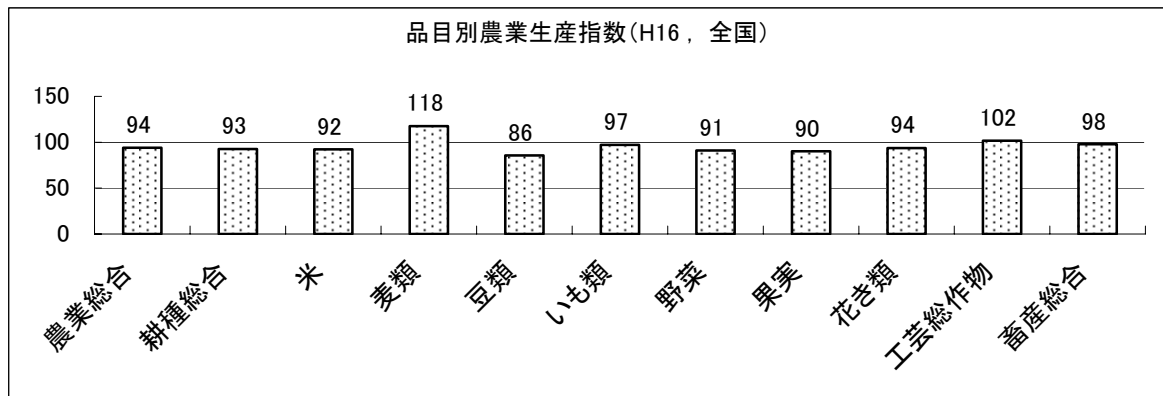
資料：農林水産省「農業物価統計」

注：1) 品目については、主要なもののみ表示している。

2) 農業交易条件指数は、農業生産資材価格指数(総合)に対する農産物価格指数(総合)の比率である。

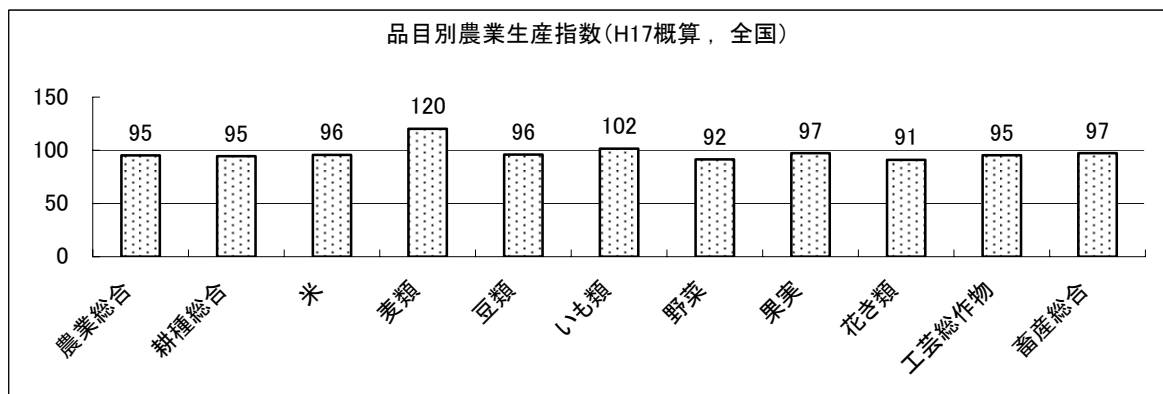
下記の図表 4 は、平成 12 年を 100 とした場合の全国の平成 16 年における品目別農業生産指数である。農業生産指数(数量ベース)を品目別に見ると麦類は増加しているが、麦類を除き、微増もしくは減少していることがわかる。花き類は平成 12 年では平成 2 年に対して120と大きく増加を続けていたが、平成 12 年度以降は減少傾向にあることが特筆できる。また、平成 17 年の概算値にも同様の傾向がみられる(図表 5)。

図表 4 平成 16 年における農業生産指数(平成 12 年を 100 とした場合)



資料:農林水産統計 平成 17 年農林水産業生産指数(概算)

図表 5 平成 17 年(概算)における農業生産指数(平成 12 年を 100 とした場合)



資料:農林水産統計 平成 17 年農林水産業生産指数(概算)

③. 農家所得の動向

戦後の我が国の工業化・サービス業化の中で、農家の所得が相対的に減少し、長時間の労働時間や労働時間の不規則性によって、農業従事者は、減少の一途となっている。

我が国の農業の持続的な発展を図るためには、主業農家をはじめとする農家の経営の安定と労働環境の改善が重要である。

図表 6 に示すとおり、平成 15 年の主業農家 1 戸当たりの農家総所得は 766 万円であり、前年に比べ 1.2% 増加しているものの、平成 10 年から平成 15 年にかけて 6.3% の減少となっている。平成 15 年の主業農家の総所得は、副業的農家を上回ったものの、それ以前は他の農家を下回っており、主業農家の経営は相対的に厳しいといえる。また、農業所得は天候等に左右され、その変動が大きいことから主業農家の農家総所得は、年ごとの変動が大きくなっている。

図表 6

農家経済の動向(販売農家1戸当たり) (単位:千円、%)

		実額	対前年増減率					
		平成15年	10	11	12	13	14	15
販売農家平均	農家総所得	7,712	▲ 1.3	▲ 2.5	▲ 2.1	▲ 3.1	▲ 2.2	▲ 1.7
	農業所得	1,103	3.6	▲ 8.4	▲ 5.0	▲ 4.6	▲ 1.2	8
	農外所得	4,323	▲ 2.9	▲ 3.4	▲ 3.0	▲ 4.5	▲ 4.7	▲ 4.5
	年金・被贈等の収入	2,286	0.1	3	1.5	0.7	2.5	▲ 0.3
	家計費	5,028	▲ 1.9	▲ 1.5	▲ 2.6	▲ 2.3	▲ 2.3	▲ 2.4
主業農家	農家総所得	7,656	2.8	▲ 3.6	▲ 0.8	▲ 4.1	1	1.2
	農業所得	4,744	7.1	▲ 6.2	▲ 0.8	▲ 5.1	▲ 1.4	1
	農外所得	851	▲ 10.4	▲ 3.7	▲ 1.9	▲ 6.3	▲ 6.8	1.6
	年金・被贈等の収入	2,061	▲ 0.7	4.2	▲ 0.0	▲ 0.4	11	1.5
	家計費	4,613	▲ 2.5	1.3	▲ 2.0	▲ 1.2	▲ 3.0	▲ 3.5
準主業農家	農家総所得	8,462	▲ 1.0	▲ 4.6	▲ 1.4	▲ 2.1	▲ 5.9	4.2
	農業所得	852	7.7	▲ 12.9	▲ 0.7	▲ 6.6	▲ 18.1	12
	農外所得	5,568	▲ 3.8	▲ 5.0	▲ 1.0	▲ 5.0	▲ 6.9	7.4
	年金・被贈等の収入	2,042	3.7	1.2	▲ 3.1	8.9	2	▲ 6.2
	家計費	5,609	▲ 1.5	▲ 0.3	▲ 1.1	▲ 3.8	▲ 5.3	3.9
副業的農家	農家総所得	7,513	▲ 2.1	▲ 1.5	▲ 2.6	▲ 3.1	▲ 1.8	▲ 3.9
	農業所得	332	2.9	▲ 0.4	▲ 10.0	▲ 5.8	19.2	30.7
	農外所得	4,773	▲ 2.6	▲ 3.3	▲ 4.5	▲ 3.7	▲ 3.9	▲ 7.7
	年金・被贈等の収入	2,408	▲ 1.4	3.2	2.8	▲ 1.3	1.3	0.7
	家計費	4,961	▲ 1.8	▲ 2.5	▲ 3.3	▲ 1.8	▲ 1.2	▲ 3.8

資料:農林水産省「農業経営統計調査(農業経営動向統計)」

④. 農業労働力の推移

図表 7 に示すとおり、平成 17 年の販売農家 195 万戸、うち、主業農家は 42 万9千戸、準主業農家は 44 万1千戸、副業的農家は 108 万4千戸となり、平成 12 年に比べ、それぞれ 16.4%、14.4%、26.5%、12.4%の大幅な減少となった。このように近年、我が国の農家戸数は、離農等の進行により減少傾向にある。

また、図表 8 に示すとおり、農業就業人口も平成 17 年においては、平成 12 年に比べ 14.2% 減の 333 万8千人になっている。

図表 9 に示すとおり、年齢構成については、農家世帯員の年齢階層別の分布状況をみると、50 歳から 54 歳の層と 70 歳から 74 歳の層が相対的に多くなっている。農家世帯員の就業状態については、54 歳以下では、年齢階層が上がるほど「自営農業とその他の仕事に従事し、その他の仕事が主の世帯員」が多くなっているのに対し、60 歳以上では、「自営農業だけに従事した世帯員または、自営農業とその他の仕事に従事し、自営農業が主の世帯員」が最も多くなっており、年齢階層の違いによる就業形態の違いを認めることができる。

農家世帯員をみると 50 歳以上の層が多く、産業として高齢化している。近年、新規就農者の増加傾向は一部に見られるものの、50 歳未満の農家世帯員が少ないことから、長期的には農業労働力の不足が懸念され、若年層への農地の集約化が課題になる。

図表 7

主副業別販売農家戸数の推移

(単位:千戸、%)

	主業農家	準主業農家	副業的農家	総数
平成12年	500	599	1,237	2,337
平成17年	429	441	1,084	1,953
増減率	▲ 14.4	▲ 26.5	▲ 12.4	▲ 16.4

資料:農林水産省「農林業センサス」

図表 8

農業就業人口の推移

(単位:千人、%)

	農業就業人口	増減数	増減率
平成12年	3,891.2	-	-
平成17年	3,337.6	▲553.6	▲14.2

資料:農林水産省「農林業センサス」

図表 9

年齢階層別にみた農家世帯員数(平成17年)

(単位:千人)

年齢階層(歳)	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59
世帯員総数	484.5	443.8	369.8	334.0	345.8	455.4	561.4	658.0	608.0
自営農業とその他の仕事に従事し、 その他の仕事が主の世帯員	13.6	108.0	148.6	147.8	170.1	257.6	342.0	387.3	317.2
自営農業だけに従事した世帯員または、自営農業と その他の仕事に従事し、自営農業が主の世帯員	98.9	55.7	38.8	53.8	69.1	98.8	140.8	217.1	260.5

年齢階層(歳)	60~64	65~69	70~74	75~79	80~84	85~89	90~94	95~
世帯員総数	538.1	626.3	702.2	609.3	377.7	192.6	96.9	26.2
自営農業とその他の仕事に従事し、 その他の仕事が主の世帯員	154.3	84.4	42.1	16.2	4.4	1.0	0.2	0.0
自営農業だけに従事した世帯員または、自営農業と その他の仕事に従事し、自営農業が主の世帯員	363.8	514.8	606.7	493.1	234.9	72.2	16.7	1.9

資料:農林水産省「農林業センサス」

(3) 農業農村整備事業

①. 農業農村整備事業

農業の持続的発展のためには、農業関連の社会資本を充実・整備し、その効率化と農家所得の向上を図り、同時に労働条件の改善を図ることが必要である。

農業農村整備事業は、昭和24年の土地改良法制定とともに戦後の食糧増産を目的にスタートし、昭和36年には、農業基本法制定に伴い生産性の向上と農業生産の選択的拡大、平成4年からは、新しい食料・農業・農村政策の方向に対応した農業構造改革の推進と農村定住条件の整備、平成11年の新農業基本法制定に伴い、食料の安定供給確保、農業の持続的な発展、農村の振興、多面的機能の発揮と、時代の政策課題に対応してきた。

戦前までの農地は、人力で山林や草地を切り開き開墾してきたことから、雑然と配置され、不整形であって、機械化に対して区画が十分な広さに達していなかった。また、農地解放は小作農から自作農への転換を図り、農村の発展、農家所得の向上に役立ったが、農地が細分化されてしまい、他の諸先進国に比べ我が国の農家は小規模な状態であった。

また、一般の道路は、主に居住・商業活動・工業活動のための交通手段として整備されることが多く、農業活動の生産性の向上のためには、農道を整備する必要があった。

さらに、戦後の工業化・都市化の中で、特に中山間地域については過疎化が進み、農地や社会資本の整備が非常に遅れた状況にあった。

このような経済環境にあって、農業生産性の向上や市場の需要動向に即した農業生産の再編、農業構造の改善を図るために、農業生産基盤の整備・開発、農地および農業用施設の保全管理が強く求められるとともに、農村の生産基盤と生活環境を一体的に整備することにより、農業の担い手である地域農家の定住条件を改善し、快適でやすらぎのある農村地域の形成を図るために、農業農村整備事業が推進されてきた。

農業農村整備事業の目的を整理すると、次のように3つに大別できる。

目的	内容	区分
1. 農業生産基盤の整備	農業生産性の向上、需要の動向に即した農業生産の再編および経営規模の拡大や担い手の育成等、農業構造の改善を図る。	農業用排水施設の整備
		ほ場の整備
		農用地の開発等
2. 農村生活環境の整備	生産基盤の整備と生活環境を一体的に整備し、構造政策を推進するとともに快適で活力のある農村地域の形成を図る。	農道の整備
		農村の環境整備
		農村の総合的整備
3. 農地等の保全と管理	農村地域における災害を未然に防止し、農地および農業用施設の保全を図るための農地防災や農地保全施設の整備、さらに土地改良施設の適切な維持管理を図る。	農地の防災保全
		施設の維持管理

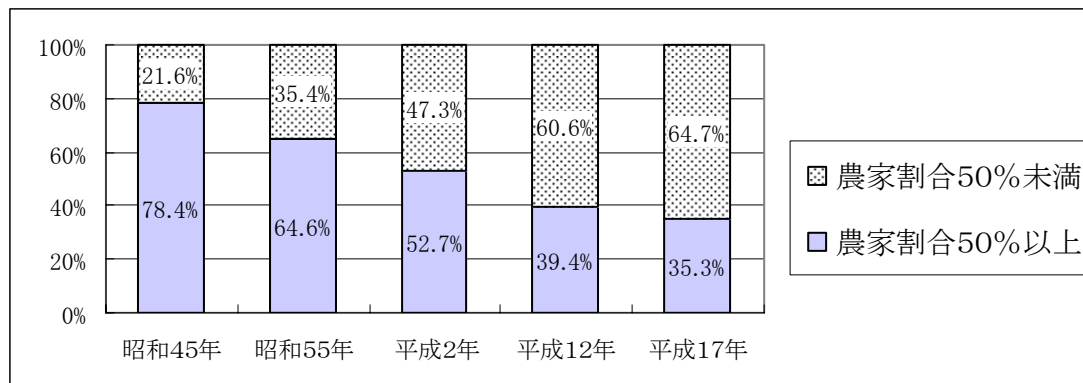
②. 情勢の変化

農業農村の周辺情勢は、刻一刻と変化しており、情勢の変化に応じて、役割が大きく変貌してしまうことに十分留意しなければならない。周辺情勢としては、様々な項目が考えられるが、例えば、次のような項目も周辺情勢として捉えられる。

i) 混住化の進展

下記の 図表 10 は、農業集落における混住化の割合を示したものである。ここから、農業集落内における非農家の割合が年を追うごとに増加しており、平成17年度においては、農家割合50%未満の集落が6割以上を占めており、混住化が急速に進展したことを示している。

図表 10



資料:2000年世界農林業センサス 「農家率別農業集落数」
農村集落調査結果概要 -2005年農林業センサス付帯調査-

ii) JA合併の動向

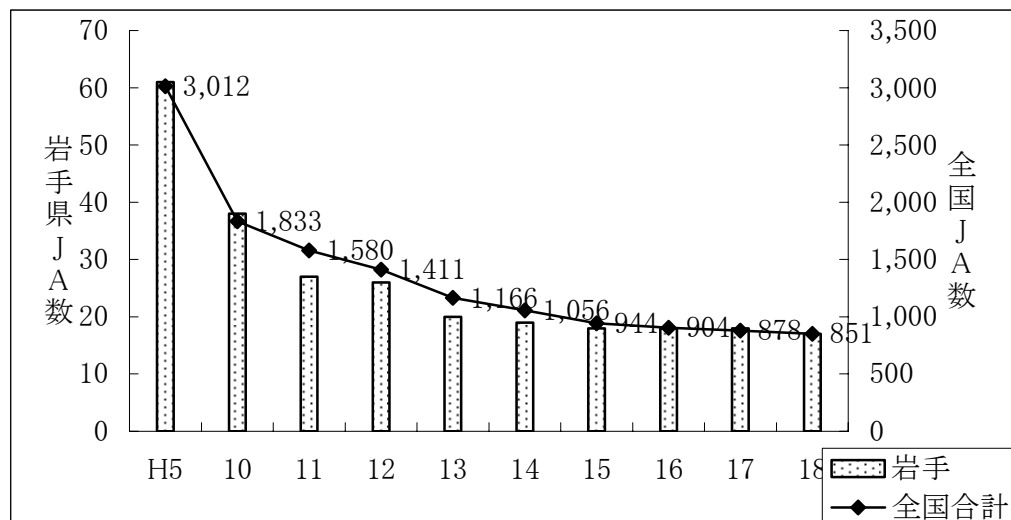
下記の図表 11では、岩手県におけるJA数の推移および全国におけるJA数の推移を示している。ここから、全国合計では平成5年から10年間に於いて、JAの合併統合が進み約3分の1に減少しており、この推移と同様の傾向で岩手県においても減少していることがわかる。

JA合併により、集出荷施設の統合、再編が進み、農産物の流通計画が変わってきており、従前の営農団地整備計画策定時から状況が大きく変化している可能性が指摘できる。

図表 11 全国および岩手県におけるJA数の推移

	H5	10	11	12	13	14	15	16	17	18
岩手	61	38	27	26	20	19	18	18	18	17
全国合計	3,012	1,833	1,580	1,411	1,166	1,056	944	904	878	851

JA全中ホームページより



③. 農業農村整備事業の現状と課題

従来、わが国の農業農村整備事業においては、農地と水を主な対象としてきたが、社会的環境の変化に応じて、事業の施策対象を有機性資源や環境資源といったものへ広げ、農村地域が有する資源の有効利用により、「いのち、循環、共生」の視点に立った、新たなる農業農村の振興策を展開する必要性が生じている。

i) 農地利用をめぐる課題

ほ場整備が開始後 40～50 年が経過し、整備された農地のストックが確実に増加した。また、大型機械等を利用した営農規模も拡大してきた。また、転作の進展による営農体系の変化がもたらされた。しかし、社会経済情勢の変化に伴い放棄された農地や補修を要する農地が急速に拡大してきている。

このような中、転作の進展に対応した排水不良の解消、土壌改良の施工による多様な作物への柔軟な対応、経営体へのきめ細かな支援や育成等が課題となってきている。

特に、意欲ある経営体による営農のニーズに対応できる事業制度への再編が求められている。事業工種の要件緩和による自由度の高いほ場整備が求められるとともに、経営体の育成を重視した集落営農の組織化や大型機械導入への支援を図り、さらに農地の高度利用を促進させることが重要となっている。

ii) 農業水利施設の保全と更新をめぐる問題

基幹的農業水路網は、日本全国で約4万kmにもおよび、ダムや頭首工、揚水機場等は約6,700ヶ所にも及んでいる。これらの施設等の老朽化が進んでおり、今後、耐用年数を迎える施設が圧倒的に多くなっている。また、食の安全や環境との調和への配慮が厳しく叫ばれており、これらの施設等を社会的資本として、適切に機能維持・管理あるいは循環型の施設へ改修して、次世代へ承継させていくことが重要な課題となっている。

このような中、国営造成施設の機能診断と予防保全計画の策定等により、適切で効率的な施設の保全と更新が求められるようになった。具体的には、劣化の進行状況や原因を究明するための機能診断の実施、長寿命化のための予防保全の実施、土地改良区等が実施する保全への指導・助言、指定工事制度を見直して老朽度合いに応じて事業分割できる制度の導入等が対策として挙げられてきている。

iii) 農村の情報をめぐる問題

農村の情報基盤の整備の遅れにより、都市と農村の間に情報格差が生じていると指摘されており、情報の利活用できるインフラ設備の整備遅れやITの有効性に関する意識の遅れが問題となっている。

このような中、①条件不利地域における農村部での情報基盤の整備、②経営・生産に関する情報や農村振興等に関する情報が利活用できるような情報利活用システムの構築、③農業者や農村住民の情報活用能力の向上やIT指導人材の育成を図り、情報リテラシーの向上を図ること、これら三様の促進が農業経営の効率化や農業農村の活性化のために不可欠なものになっている。さらに、土地改良施設の監視情報や作物・作柄情報を都市部へ情報発信できるようになると、都市と農村の共生・対流の促進が図られることになる。

iv) 田園景観をめぐる課題

従来の施策では、農業用排水施設などの整備にあたり、効率性、経済性を重視してきたことから生態系に影響を与えるようなコンクリート製の水路を配置したり、景観に影響を及ぼすような大規模な施設が建設されたりもした。しかし、一方で、食の安全や環境との調和という観点からは、農村や農業に対する国民の理解が不十分であったことも指摘することができる。

食料・農業・農村基本法の制定により、農業生産の基盤の整備は環境との調和に配慮することとされており、今後とも、自然と共生した環境を創造することが重要であり、このために多様な主体、農家や土地改良区のみならずNPO法人、地域住民等による自然保護、再生、環境学習といった活動が積極的に推進されること、里地や棚田、あるいは生き物の生活空間や美しい景観等を保護することによって、「美しい日本」を目指すことが望まれている。

v) 農道をめぐる課題

< 農業情勢等の変化への対応 >

農産物価格の下落、農産物輸入の増加、国民の食生活の変化や食料消費支出の減少、農業従事者の高齢化の進行など、農業をめぐる情勢が変化する中、耕地面積の減少や耕地利用率が低下しており、農業生産も減少傾向にある。一方、全国でJAが合併しており、農産物等の流通経路が大幅に変化することが想定される。

このような中、広域農道については、抜本的な見直しが行われており、今後の予定の4割が削減されている。今後においても最新の社会経済情勢、地域農業の動向、各種地域農業振興計画の実現へ向けての取り組み状況が反映されているかを検証し、産地形成の視点にたって、実施路線を精査していく必要がある。

＜一般道路の整備進捗への対応＞

広域農道は、高速道路や一般道路と有機的に結び付けられることによって、農産物流通の効果がより一層上がる。全国の一般道路の道路改良率は、平成13年度では55%までに達しており、広域農道から一般道路を通過して高速自動車道へアクセスする供用率は、平成13年度で74%になっている。今後も周辺道路の整備状況等の変化により、広域農道への影響が生じるので、より一層の連携を図る必要がある。

＜コスト縮減への対応＞

公共工事に関しては、国や地方の厳しい財政事情から、大幅な削減が求められている。しかし、今後予定されている広域農道の予定地は中山間地域が多く、ここではトンネルや橋梁などの大規模構造物の施工が多くなり、事業費が高額になることが予想されることから、地域の実情に弾力的に対応したローカルルールを導入によるコスト縮減や、整備路線の設定や工法の選定に当たって一層の工夫が必要である。

＜関係者の理解促進＞

地域の理解と協力を得て、円滑な事業展開が可能となる。特に広域農道は、地域の農業利用を主目的として整備するものであり、農業用の低速車両や大型農業機械等が通行したり、堆肥や家畜を運搬したりもする。その利用は一般道路とは大きく異なる。

このため、広域農道が担う多様な役割について一般交通の利用者や地域住民に十分に理解してもらうように情報発信を強化し、事業についての理解と協力をうることが重要となっている。

(4) 岩手県内の農業

① 概要

下記の図表 12 の岩手県の地図に示すとおり、岩手県は海沿いに平地が少なく、県の内陸部は大部分が山岳丘陵地帯で占められ、一関市から盛岡市にかけての北上川流域に主な平野が形成されている。

岩手県は、都道府県の中では、北海道に次いで 2 番目に面積が広いが、図表 13 に示すように平成 16 年度の都道府県別の農業産出額は 11 位、農業所得では 15 位となっており、県土面積に比べ、農業産出額と農業所得の順位が低位となっている。この要因としては、総面積に占める農地面積が 10%程度であることや、農地も中山間地域が多くを占めていることがあげられる。また、気候も「やませ」に代表されるように冷害の影響を受けやすい地域である。しかし、岩手県は、これらの地形や気象条件等をプラスに捉え、米・畜産・野菜のバランスのとれた我が国有数の『総合食料供給基地』を標榜し、農業の振興を重点課題として推進している。

図表 12 岩手県の地図



図表 13

都道府県別にみた農業産出額と生産農業所得(平成16年) (単位:億円)

農業産出額	順位	都道府県	生産農業所得	都道府県	順位
89,143		全 国	33,735	全 国	
10,942	1	北 海 道	4,330	北 海 道	1
4,224	2	千 葉 城	1,915	茨 城	2
4,203	3	茨 城	1,735	千 葉	3
4,142	4	鹿 児 島	1,270	青 森	4
3,266	5	愛 知	1,248	鹿 児 島	5
3,153	6	宮 崎	1,165	熊 本	6
3,084	7	熊 本	1,134	愛 知	7
2,953	8	青 森	1,105	静 岡	8
2,920	9	新 潟	1,095	枥 木	9
2,769	10	枥 木	1,087	新 潟	10
2,619	11	岩 手	1,082	福 島	11
2,605	12	静 岡	930	宮 城	12
2,568	13	福 島	930	宮 崎	13
2,405	14	長 野	904	長 野	14
2,281	15	群 馬	891	岩 手	15
2,206	16	福 岡	860	群 馬	16
2,140	17	山 形	853	山 形	17
2,101	18	宮 城	822	埼 玉	18
1,968	19	埼 玉	767	福 岡	19
1,788	20	秋 田	649	秋 田	20
1,515	21	兵 庫	549	和 歌 山	21
1,356	22	長 崎	528	愛 媛	22
1,345	23	大 分	483	山 梨	23
1,336	24	愛 媛	462	岐 阜	24
1,306	25	佐 賀	462	三 重	25
1,262	26	岡 山	461	佐 賀	26
1,257	27	岐 阜	451	長 崎	27
1,236	28	三 重	440	沖 縄	28
1,127	29	和 歌 山	403	大 分	29
1,082	30	徳 島	381	岡 山	30
1,044	31	広 島	379	高 知	31
978	32	高 知	378	徳 島	32
900	33	沖 縄	377	兵 庫	33
867	34	山 梨	355	広 島	34
819	35	香 川	344	神 奈 川	35
761	36	神 奈 川	310	京 都	36
752	37	富 山	245	香 川	37
739	38	京 都	241	富 山	38
721	39	鳥 取	237	奈 良	39
700	40	山 口	233	鳥 取	40
692	41	滋 賀	212	福 井	41
645	42	島 根	210	石 川	42
616	43	石 川	199	島 根	43
546	44	奈 良	194	山 口	44
538	45	福 井	175	滋 賀	45
367	46	大 阪	150	大 阪	46
300	47	東 京	107	東 京	47

資料:農業産出額及び生産農業所得統計

② 品目別の産出額

東北は一般に「米どころ」と言われており、各県とも米への依存度が高い。しかし、岩手県は、下記 図表 14 に示すとおり、従前より地形や気象条件等から米・畜産・野菜のバランスのとれた『総合食料供給基地』の確立を図る農業を展開している。

図表 14

農業産出額の推移（単位：億円）

年次	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
農業産出額(合計)	3,595	3,475	3,218	2,849	2,777	2,726	2,587	2,619	2,541
耕種計	2,210	1,979	1,853	1,538	1,482	1,409	1,282	1,351	1,245
米	1,454	1,170	1,093	874	814	794	687	735	688
麦類	17	14	5	6	9	11	9	10	5
雑穀・豆類	35	35	20	19	19	16	15	16	15
いも類	15	13	11	8	7	6	7	7	7
野菜	325	399	365	304	305	290	274	285	256
果実	123	150	148	144	146	115	124	134	128
花き	13	35	56	59	61	68	62	58	58
工芸作物	207	144	133	104	103	92	90	91	74
その他	21	18	21	20	18	16	14	14	13
畜産計	1,373	1,487	1,363	1,310	1,295	1,317	1,304	1,268	1,295
肉用牛	267	369	254	210	185	200	192	196	201
乳用牛	293	323	280	246	242	246	247	243	235
豚	267	232	206	192	210	204	199	206	211
鶏	543	556	618	655	651	659	657	615	640
ブロイラー	415	359	436	445	450	451	459	117	132
鶏卵	120	116	120	131	118	127	111	411	414
養蚕	12	9	2	1	0	0	0	0	0
その他畜産物	3	6	6	7	7	8	9	9	9

資料：農林水産省統計情報部「農業産出額」

③ 農家人口と農業所得等の推移

下記の図表 15 は、岩手県と全国の平成7年から平成16年までの農家人口の推移を示したものである。この期間で岩手県内および全国の農家人口は、毎年減少している。

また、図表 16 では、平成11年から平成15年までの農家所得等の年次別の農家経済の値を記載している。この期間の岩手県の農家の農業所得・農家総所得・可処分所得は、全国平均、東北平均の農業所得・農家総所得・可処分所得は下回る傾向にある。さらに、この期間の岩手県の農家の農業所得・農家総所得・可処分所得について減少傾向を認めることができる。全国的にも同様な傾向を認めることができる。

このような状況から、全国的な傾向であるが、米の転作強化に伴い農業産出額は減少傾向にある。

図表 15

農家人口の推移

区分	年 度	農 家 人 口		対前年増減率(%)		総人口に対する農家人口の割合	農家1戸当たり人口
		(県 : 人 以外:千人)	うち 男	農家人口	うち男		
岩 手 県	平 7	389,468	219,745	△ 5.0	△ 3.9	27.4	4.6
	8	379,150	185,190	△ 2.7	△ 2.4	26.7	4.6
	9	375,500	183,310	△ 1.0	△ 1.0	26.5	3.8
	10	367,190	179,640	△ 2.2	△ 2.0	25.9	3.7
	11	359,760	176,120	△ 2.0	△ 2.0	25.4	3.7
	12	347,173	169,714	△ 3.5	△ 3.6	24.5	3.8
	13	336,720	164,010	△ 3.0	△ 3.4	23.8	3.7
	14	329,020	161,050	△ 5.2	△ 5.1	23.4	3.7
	15	321,610	157,880	△ 4.5	△ 3.7	22.9	3.6
16	316,690	155,570	△ 3.7	△ 3.4	22.7	3.6	
全 国	平 7	12,019	5,871	△ 2.1	△ 5.9	9.6	4.5
	8	11,763	5,731	△ 2.1	△ 2.4	9.4	4.5
	9	11,549	5,626	△ 1.8	△ 1.8	9.2	4.5
	10	11,308	5,516	△ 2.1	△ 2.0	8.9	4.5
	11	11,010	5,375	△ 2.6	△ 2.6	8.7	4.5
	12	10,467	5,128	△ 4.9	△ 4.6	8.2	3.4
	13	10,169	4,974	△ 2.9	△ 3.0	8.0	3.3
	14	9,898	4,841	△ 5.4	△ 5.6	7.8	3.3
	15	9,647	4,721	△ 5.1	△ 5.1	7.6	3.2
16	9,400	4,599	△ 5.0	△ 5.0	7.4	3.2	

図表 16

年次別農家経済の推移

(単位:千円、%)

区分		年度	平成 11	12	13	14	15	対前年比 15/14
農業粗収益	全 国	3,582.1	3,507.6	3,473.7	3,468.7	3,589.4	103.5	
	東 北	3,307.4	3,269.4	3,310.8	3,259.3	3,385.7	103.9	
	岩 手	3,182.5	3,178.0	3,283.8	3,276.7	3,230.8	98.6	
農業経営費	全 国	2,440.7	2,423.4	2,439.7	2,447.5	2,483.2	101.5	
	東 北	2,247.2	2,282.8	2,299.8	2,294.1	2,329.3	101.5	
	岩 手	2,230.3	2,294.7	2,418.4	2,489.0	2,475.0	99.4	
農業所得	全 国	1,141.4	1,084.2	1,034.0	1,021.2	1,106.2	108.3	
	東 北	1,060.2	986.6	1,011.0	965.2	1,056.4	109.4	
	岩 手	952.2	883.3	865.4	787.7	755.8	96.0	
農外所得	全 国	5,130.2	4,974.6	4,750.9	4,527.2	4,323.8	95.5	
	東 北	4,977.0	4,816.0	4,636.5	4,326.5	4,085.5	94.4	
	岩 手	4,717.6	4,677.1	4,475.9	4,065.1	3,876.5	95.4	
農家総所得	全 国	8,459.1	8,279.8	8,021.9	7,842.1	7,715.8	98.4	
	東 北	7,924.6	7,771.4	7,620.0	7,425.4	7,474.8	100.7	
	岩 手	7,706.1	7,559.8	7,610.9	7,162.7	7,051.9	98.5	
租税公費諸負担	全 国	1,445.1	1,398.8	1,371.4	1,342.2	1,297.9	96.7	
	東 北	1,265.1	1,278.8	1,225.0	1,172.7	1,137.4	97.0	
	岩 手	1,181.0	1,198.5	1,131.8	1,113.9	1,098.8	98.6	
年金・被贈 等の収入	全 国	2,187.5	2,221.0	2,237.0	2,293.7	2,285.8	99.7	
	東 北	1,887.4	1,968.8	1,972.5	2,133.7	2,332.9	109.3	
	岩 手	2,036.3	1,999.4	2,269.6	2,309.9	2,419.6	104.7	
可処分所得	全 国	7,014.0	6,881.0	6,650.5	6,499.9	6,417.9	98.7	
	東 北	6,659.5	6,492.6	6,395.0	6,252.7	6,337.4	101.4	
	岩 手	6,525.1	6,361.3	6,479.1	6,048.8	5,953.1	98.4	
家 計 費	全 国	5,543.8	5,397.0	5,273.7	5,150.4	5,031.8	97.7	
	東 北	5,483.3	5,393.4	5,288.9	5,098.1	5,061.9	99.3	
	岩 手	4,803.1	4,661.2	4,812.5	4,714.9	4,596.1	97.5	
農家経済余剰	全 国	1,470.2	1,484.0	1,376.8	1,349.5	1,386.1	102.7	
	東 北	1,176.2	1,099.2	1,106.1	1,154.6	1,275.5	110.5	
	岩 手	1,722.0	1,700.1	1,666.6	1,333.9	1,357.0	101.7	

資料:農林水産省「農業経営動向統計」

④ 農地の状況

下記の図表 17 は、岩手県における平成 4 年、平成 10 年、平成 15 年の県土の土地利用の推移を示したものである。平成 15 年度と平成 4 年度を比較すると、道路・宅地面積が増加している反面、農用地面積が減少している。

図表 17 岩手県における県土の土地利用の推移

区分	平成4年(1992年)		平成10年(1998年)		平成15年(2003年)		増減 (H15-H4)
	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比	
	(km ²)	(%)	(km ²)	(%)	(km ²)	(%)	
農用地	1,757	11.50%	1,691	11.10%	1,630	10.70%	▲ 127
森林	11,759	77.00%	11,754	76.90%	11,759	77.00%	0
原野	47	0.30%	49	0.30%	31	0.20%	▲ 16
水面・河川・水路	323	2.10%	328	2.10%	334	2.20%	11
道路	388	2.50%	413	2.70%	429	2.80%	41
宅地	292	1.90%	317	2.10%	332	2.20%	40
その他	709	4.60%	726	4.80%	764	5.00%	55
計	15,275	100.00%	15,278	100.00%	15,279	100.00%	4

資料:いわて統計白書 2006

(5) 岩手県の財政状況

下記の図表 18 は、平成 13 年から平成 17 年までの岩手県における主な財務指標の推移であり、図表 19 は、同期間における岩手県の県債現在高の推移をあらわしたものである。

平成 13 年度と平成 17 年度を比較すると、この期間で経常的な状態での通常収入を示す標準財政規模が 1 割程度低下しており、また、財政構造の弾力性をあらわす経常収支比率は増加している。さらに、公債費負担比率は、平成 13 年度から継続して危険ラインといわれている 20% を超えている。

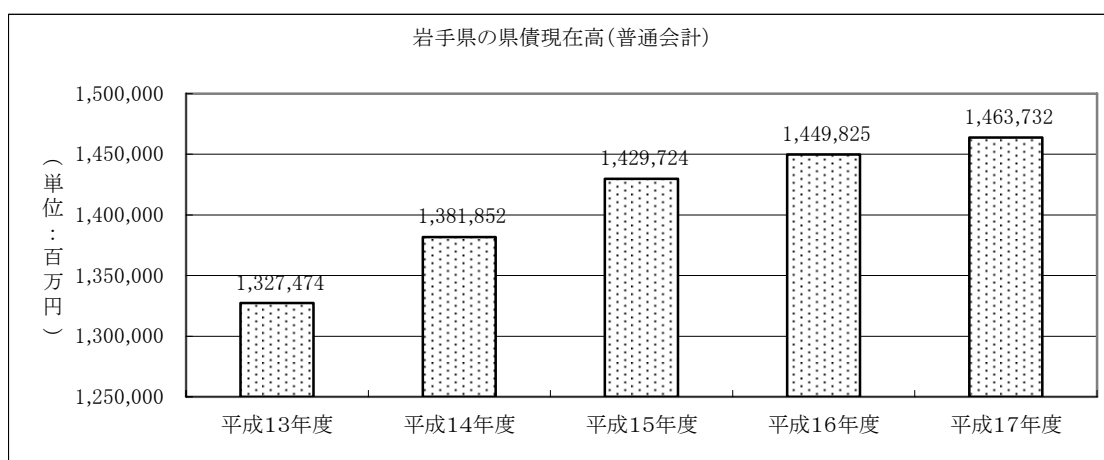
岩手県では、2003 年に 2003 年から 2006 年の 4 年間で 1,750 億円の財源不足が生じるとして、歳入・歳出の構造を見直す「行財政構造改革プログラム」を策定し、公共事業削減や組織のスリム化を進めてきていたが、2007 年度から 2010 年度までの 4 ヶ年で 2,579 億円の財源不足、すなわち毎年度 610 億円から 700 億円の財源不足が発生する見通しを県財政の中期収支見通しとして公表した。これまで以上に深刻な財政見通しを受け、予算の抜本的な改革が不可欠である。

単年度で 610 億円から 700 億円の財源不足は、岩手県の単年度の歳入規模が約 7,000 億円弱であることを考えると、実に、その 10% 程度にも及び、まさに県の財政は危機的な状況にあり、財政の健全化に向けた取組が大きな課題であるといえる。

図表 18 岩手県の主な財務指標の推移

財務指標	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
標準財政規模	401,340	385,141	358,968	349,006	361,576
財政力指数	0.26051	0.25785	0.25771	0.25958	0.27297
経常収支比率	90.4	93.1	89.1	90.9	93.0
公債費負担比率	24.3	26.7	25.4	24.3	24.2
起債制限比率	13.6	14.8	14.6	12.9	11.0

図表 19 岩手県の県債現在高の推移



2. 岩手県の農業農村整備事業

(1) 農業農村整備事業の役割

農業農村整備事業は、戦後の食糧増産を目的にスタートし、生産性の向上と農業生産の選択的拡大、農業構造改革の推進と農村定住条件の整備、食料の安定供給確保・農業の持続的な発展・農村の振興と多面的機能の発揮と、その時代の政策課題に対応してきた。

岩手県においても、生産性の向上、農業構造改革の推進と農村定住条件の整備、農業の持続的な発展や多面的機能の発揮など、その時代の政策課題に対応し、岩手県農業土地基盤整備長期計画(昭和51年度～昭和55年度)、岩手県新土地改良長期計画(昭和56年度～昭和60年度)、岩手県第2次土地改良長期計画(昭和59年度～平成2年度)、いわて農業農村整備計画(平成3年度～平成10年度)により計画的な農業農村整備事業が進められてきた。現在は、5期目である新しいいわて農業農村整備計画(平成11年度～平成22年度)により推進されている。

現在の計画の基本方向においては、「働きやすい生産基盤づくり」、「快適で住みよい生活環境づくり」、「農地と土地改良施設の保全管理」、「地域特性を生かした中山間地域の活性化」、「農村環境の保全と多面的機能の発揮」が5つの柱となっているが、公共事業の削減など近年の厳しい地方財政を反映し、一層のコスト縮減に取り組みつつ、基盤整備を契機とした集落営農の展開や担い手の確保育成を最大の課題として、ほ場整備など生産基盤の整備に重点化して取り組んでいる。

岩手県の農業状況であるが、下記の図表 20 では昭和55年から平成17年までの岩手県内の第二種兼業農家、第一種兼業農家、専業農家の割合の推移を示している。この期間の総農家数は減少しているものの、専業農家の割合は昭和55年の9.4%から平成17年の16.2%と大幅に増加しており専業農家への集約傾向を認めることができる。

また、下記の図表 21 では昭和50年から平成12年までの岩手県内の経営規模別農家戸数

の推移を記載している。この期間に総農家戸数は減少し、加えて 3.0ha未満の農家は相当の減少が認められる。しかしながら、同期間で3.0ha以上の農家については、平成7年がピークではあるが一定の増加傾向を認めることができる。

全国的に農業構造改革の立ち後れが課題となっている中であって、岩手県では専業農家・大規模農家への集約化の傾向を認めることができる。このことは、岩手県の農業経済の中心となりうる担い手農家の育成が進んでいることを示しているものと考えられる。

図表 22 は、岩手県内の耕作放棄地の平成7年、平成12年、平成17年の5年ごとの面積を示しているが、この期間に増加していることがわかる。例えば、山間地にある農地や区画が狭い農地といった、効率性の悪い農地は、引き受け手が見つからず、耕作放棄地となってしまう現象が見られる。

また、図表 23 には平成13年度から平成17年度までの岩手県における基幹的農業従事者数の年齢構成を記載している。岩手県に限った現象ではないが、この期間において基幹的農業従事者のうち、65歳以上の従事者が過半数を超えており、加えて50歳以上の従事者の割合も90%弱で推移している。このことは、岩手県内の基幹的農業従事者の高齢化が相当程度進行しており、将来の岩手県の農業を担う若手への農地の集積といった世代交代が課題となっていることを表している。

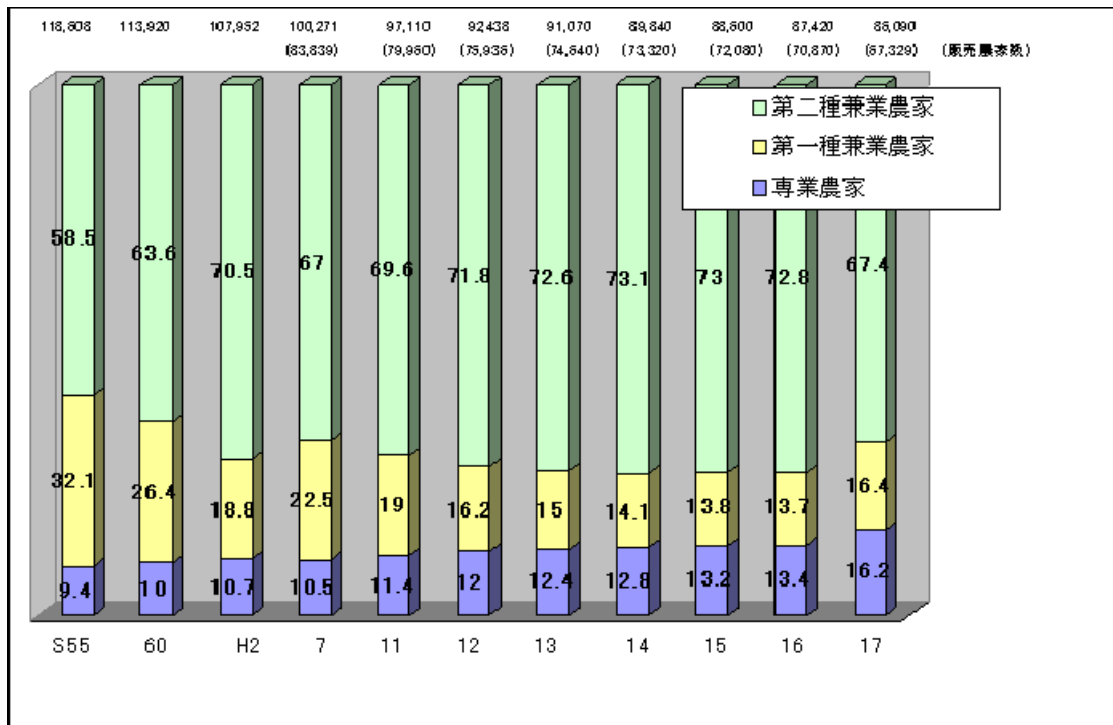
このようなことから、現在の岩手県内の農業の状況を鑑みると、岩手県の主産業である農業の発展を図るため、農業経済の中心になりうる農家の効率を高めるような基盤整備を行い、農地の集積をはかり、農家所得の効率性を高め、さまざまな機能を有する農村の自然環境とコミュニティを維持することに農業農村整備事業が貢献している。このことは、図表 24 に示す「担い手育成を目指したほ場整備実施地区における農地利用集積面積」の推移に、その成果をみることができる。

また、農村地域における環境整備をみると、岩手県の汚水処理施設整備における普及人口は、17年度末において899千人(64.8%)であり、このうち農業集落排水事業における普及人口は93千

人(H17年度末)となっており、農業用排水の水質保全と農村生活環境の改善を着実に進めるため、農業集落排水施設などの環境整備を目的とした農業農村整備事業の果たす役割も大きい。

このほか、農産物などを運搬するための農業用道路の整備、気象災害から農地や人家を守る防災施設の整備や、ビオトープの整備や生き物調査などを通じた農村環境の保全、地域や企業とのアドプト協定による農業水利施設などの維持活動の推進にも大きな役割を果たしている。

図表 20 岩手県内の専業・兼業別農家戸数の推移



図表 21

岩手県内の経営規模別農家戸数の推移

(単位:戸、%)

年次	0.5ha未満	0.5～1.0ha	1.0～1.5ha	1.5～2.0ha	2.0～3.0ha	3.0ha以上	計
S50年	30,811 (25.3)	32,183 (26.4)	23,198 (19.1)	14,903 (12.2)	13,577 (11.2)	7,088 (5.8)	121,760 (100.0)
S55年	31,389 (26.5)	30,628 (25.8)	21,631 (18.2)	13,772 (11.6)	13,228 (11.2)	7,960 (6.7)	118,608 (100.0)
S60年	15,586 (15.9)	28,551 (29.1)	19,708 (20.1)	12,765 (13.0)	12,771 (13.0)	8,737 (8.9)	98,118 (100.0)
H2年	14,897 (16.3)	26,951 (29.5)	17,841 (19.5)	11,416 (12.5)	11,627 (12.7)	8,701 (9.5)	91,433 (100.0)
H7年	13,949 (16.6)	24,645 (29.4)	16,071 (19.2)	10,183 (12.1)	10,248 (12.2)	8,743 (10.4)	83,839 (100.0)
H12年	12,694 (16.7)	22,505 (29.6)	14,245 (18.8)	8,846 (11.6)	9,256 (12.2)	8,390 (11.0)	75,936 (100.0)
12年/7年	91.0%	91.3%	88.6%	86.9%	90.3%	96.0%	

資料: 農業センサス

注: 平成2年、7年、12年は販売農家。()は、総農家数、販売農家数に占める割合

図表 22

岩手県における耕作放棄地面積 【単位:ha】

年次	平成7年	平成12年	平成17年
面積	6,463	11,275	12,502

※農林業センサスによる

図表 23

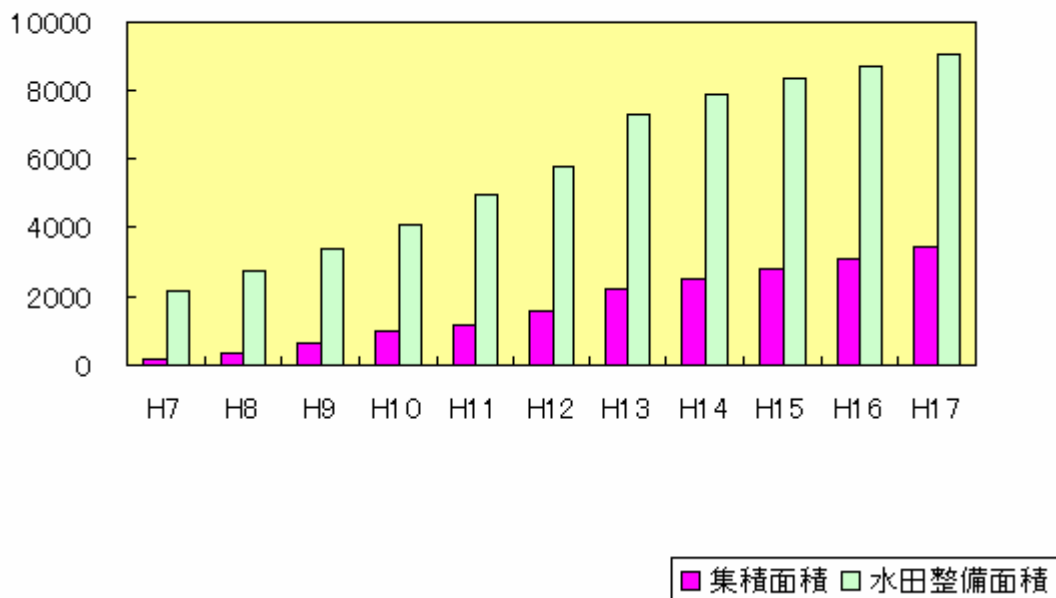
岩手県における基幹的農業従事者数の年齢構成 【単位:人(%)】

年次	計	15～29歳	30～49歳	50～59歳	60～64歳	65歳以上
H13	78,800	630	9,840	12,700	13,370	42,260
H14	78,400	680	9,620	12,410	13,080	42,600
H15	78,040	680	8,920	13,250	12,550	42,640
H16	76,990	700	8,770	12,710	12,110	42,690
H17	76,428	619	10,202	13,387	13,683	41,537

※農林業センサス及び農業構造動態調査による

図表 24

(ha) 【担い手育成を旨としたほ場整備実施地区における農地利用集積面積】



(2) 農村整備事業の予算・組織等の状況

①. 農業農村整備事業の最終予算、職員数、人件費の推移

図表 25 は、平成3年度および平成10年度から平成17年度までの岩手県における農業農村整備事業の最終予算、職員数、人件費の推移を記載したものである。

大型補正以前の平成3年度に比して、平成10年度の農業農村整備事業予算は、経済対策やウルグアイ・ラウンド対策に伴う国の予算措置に対応して、最終予算額(事業費ベース)と建設事業費とも約2.1倍の規模に拡大している。その間の農業農村整備事業職員数と技術職員数は同期間で1割程度の増員にとどまっている。

その後、対策予算の減少や県の「行財政構造改革プログラム」に即した公共事業予算の削減に取り組んだ結果、平成17年度の農業農村整備事業予算は、平成10年度の3割程度(平成3年度に比して7割程度)に減少している。また、平成17年度の職員数は、平成10年度に比して1割程度減少し、平成3年度と同程度になっている。

県の財政が厳しさを増し、全国で公共事業の削減が行われている状況を鑑みると、事業の「選択と集中」を図って効果の早期発現に努めるとともに、担い手育成や農業水利施設・農村環境の保全管理など、ソフト事業との一体的な推進を強化することにより、農業農村整備事業を効率的に推進していくことの重要性が、以前にも増して高まっている。

図表 25 農業農村整備事業の最終予算、職員数、人件費の推移

		H3	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
農村農業整備事業最終予算(災害除き)	(億円)	376	724	715	795	771	612	522	487	377	321	315
		474	958	939	1,018	899	704	582	469	404	336	330
建設事業費(県営+団体営)	(億円)	372	701	697	797	725	544	432	369	314	242	241
職員給与費	(百万円)	-	-	-	2,320	2,335	2,346	2,325	2,292	2,167	2,059	2,020
農村農業整備事業職員数	(人)	244	289	285	279	283	283	278	278	267	259	249
内、技術職員数	(人)	188	219	216	212	215	214	211	211	203	201	191
職員1人当たり最終予算	(百万円)	154	251	251	285	272	216	188	175	141	124	127
		194	331	329	365	318	249	209	169	151	130	133
技術職員1人当たり建設事業費	(百万円)	198	320	323	376	337	254	205	175	155	120	126
職員1人当たり給与費	(万円)	-	-	-	832	825	829	836	824	812	795	811

②. 事業費の状況

下記の図表 26 は、平成 11 年から平成 17 年度までの事業名別に最終事業費と平成 18 年度の当初事業費の推移を記載している。

当該期間の全体の事業費は、毎年減少を続け、平成 17 年度には平成 11 年度の 898 億円から約 65%減の 329 億円となっている。

平成 17 年度の目的別事業費では、ほ場整備などの「働きやすい生産基盤づくり」が 200 億円 (61%)、農業集落排水などの「快適で住みよい生活環境づくり」が 91 億円 (28%)、防災ダムなどの「農地と土地改良施設の保全管理」が 38 億円 (11%)となっている。

これに比し、平成 11 年度においては、「働きやすい生産基盤づくり」が 594 億円 (66%)、「快適で住みよい生活環境づくり」が 246 億円 (27%)、「農地と土地改良施設の保全管理」が 58 億円 (6%)となっていた。

生活環境分野では、農村総合整備統合補助事業(旧 農村総合整備事業)、農業集落排水統合補助事業は年をおごとに減少しているものの、農業集落排水資源循環統合補助事業は、平成 15 年度より事業が開始されているが、平成 17 年度の最終の事業費で 53 億円、平成 18 年度の当初予算で 50 億円と増額傾向を見ることができる。

図表 26 新しいわて農業農村整備計画期間内の事業費の推移

金額単位: 千円

目的区分	事業区分	主体区分	事業名	多面的	前期期間										後期間					
					H11		H12		H13		H14		H15		H16		H17		H18	
					最終	最終	最終	最終	最終	最終	最終	最終	当初	補正計	最終	当初				
かんがい排水	国営	かんがい排水事業	かんがい排水事業		42,882,134	13,631,419	10,935,662	8,505,803	3,937,000	2,665,775	2,004,865	1,201,610	0	1,201,610	1,750,000					
			かんがい排水事業		6,730,204	1,247,600	1,467,000	1,287,000	1,231,600	937,004	400,000	140,000	20,000	160,000	520,000					
			新農業水利システム保全整備事業		103,000							103,000	0	103,000	※1					
			広域かんがい排水事業		1,787,144	1,787,144							0							
			農業用水再編対策事業	○	4,768,700		1,280,000	754,000	569,400	740,000	820,300	605,000	0	605,000	※1					
			排水対策特別事業		5,077,510	1,420,000	1,447,100	1,021,052	728,700	189,736	213,658	74,000	▲16,736	57,264	17,000					
			基盤整備促進事業(かん排)		606,756	88,800	243,476	207,900	34,580		15,000	15,000	2,000	17,000						
			県単独補助(かん排)		95,590	64,990	30,600						0							
			小計		62,051,038	18,239,953	15,403,838	11,775,755	6,501,280	4,532,515	3,453,823	2,138,610	5,264	2,143,874	2,287,000					
			備えやさい生産基盤づくり	国営	ほ場整備	農地再編整備事業		17,719,000	1,000,000	1,899,000	3,100,000	3,100,000	2,720,000	2,900,000	3,000,000	0	3,000,000	3,350,000		
ほ場整備事業(低コスト)		2,596,600				1,260,000	895,500	315,100	126,000				0							
ほ場整備事業(担い手)		67,365,090				17,945,596	11,262,200	9,603,918	8,726,002	7,745,752	5,972,258	6,036,734	72,630	6,109,364	※2					
土地改良総合整備事業		13,580,448				3,490,098	2,249,978	2,144,310	1,852,048	1,428,274	1,064,924	1,157,000	193,810	1,350,816	※2					
経営体育成基盤整備事業		751,000								133,000	180,000	333,000	105,000	438,000	7,096,000					
畑地帯総合整備事業		5,836,506				1,193,000	590,000	690,000	820,000	832,000	833,000	1,217,000	▲338,494	878,506	685,000					
新技術導入推進事業		37,700				10,000	10,000	4,700	5,000	5,000	3,000			0						
基盤整備促進事業(ほ場整備、土地総)		4,980,696				1,116,555	937,505	1,300,122	496,368	448,979	332,053	339,400	9,714	349,114	324,016					
県単独事業(ほ場整備)		1,100					1,100						0							
小計		112,868,140				26,015,249	17,845,283	17,158,150	15,125,418	13,313,005	11,285,235	12,083,134	42,666	12,125,800	11,455,016					
開発地	国営	農地	総合農地開発事業		3,711,880	844,620	1,071,000	1,029,000	550,000	217,260			0							
			農地開発事業		4,903,346	836,270	1,004,288	728,212	1,000,000	700,000	522,176	112,400	0	112,400						
			農地環境整備事業		766,108	98,700	54,748	42,000	120,000	133,660	117,000	200,000	0	200,000	80,000					
			小計		9,381,334	1,779,590	2,130,036	1,799,212	1,670,000	1,050,920	639,176	312,400	0	312,400	80,000					
基幹農道	国営	農道	農用地総合整備事業		6,600,000				400,000	1,500,000	2,100,000	2,600,000	0	2,600,000	2,700,000					
			広域農道整備事業		19,317,650	5,829,792	4,400,000	2,787,400	2,526,000	1,921,400	910,000	842,000	101,058	943,058	831,000					
			一般農道整備事業		5,415,910	2,032,900	697,000	1,049,200	376,402	500,008	454,000	344,400	▲38,000	306,400	156,000					
			農負農道整備事業		10,206,210	2,356,400	2,086,200	2,041,750	1,430,000	1,044,260	676,000	569,600	2,000	571,600	394,000					
			ふるさと農道緊急整備事業		12,744,360	3,169,960	2,743,000	2,447,283	2,326,355	1,056,213	391,064	542,481	68,000	610,485	455,200					
			地域振興支援道路ネットワーク整備事業(広域農道)		750,000					298,000	242,000	200,000	10,000	210,000	300,000					
			地域振興支援道路ネットワーク整備事業(ふる緊)		912,698					364,000	330,000	200,000	18,698	218,698	50,000					
			小計		55,946,828	13,389,052	9,926,200	8,325,633	7,058,757	6,683,881	5,103,064	5,298,481	161,760	5,460,241	4,886,200					
計		240,247,340	59,423,844	45,305,357	39,058,750	30,355,455	25,580,321	20,481,298	19,832,623	209,690	20,042,315	18,708,216								

快適で住みよい生活環境づくり	国営	生活環境	中山間地域総合整備事業(一般型)		12,461,498	3,200,192	1,924,000	1,603,000	1,550,906	1,702,600	1,157,800	1,357,200	▲34,200	1,323,000	1,432,000	
			中山間地域総合整備事業(生産基盤型)		5,298,636	1,194,304	1,370,000	701,500	794,832	557,000	373,000	315,000	▲7,000	308,000	306,000	
			中山間地域総合整備事業(生活環境型)		2,241,540	230,000	523,540	721,000	188,000	130,000	201,000	248,000	0	248,000	199,000	
			中山間地域総合整備事業(広域連携型)		2,286,000	730,000	680,000	320,000	227,000	161,000	135,000	49,000	▲16,000	33,000	4,000	
			里地棚田保全整備事業(旧:ふるさと水と土ふれあい事業)	○	505,891	276,590	43,000	70,000	57,901	45,400	13,000		0			
			里地棚田保全整備事業(旧:棚田地域等緊急保全対策事業)	○	171,227	102,227		18,000	23,400	27,600			0			
			農村活性化住環境整備事業		910,432		50,000	420,000	140,000	145,000	62,432	120,000	▲27,000	93,000	15,000	
			地域用水環境整備事業(旧:水環境整備事業)	○	1,622,418	443,200	330,800	252,720	241,000	193,818	80,880	80,000	0	80,000	150,000	
			海岸環境整備事業	○	103,905		83,904	20,001					0			
			開拓地整備事業		268,000	268,000							0			
			団体営	田園地域マルチメディアモデル整備事業		3,399,000	2,080,000	1,319,000						0		
			団体営	田園空間整備事業	○	708,000	81,200	50,000	103,600	128,000	115,200	90,004	139,996	0	139,996	
			団体営	農村総合整備統合補助事業(旧:農村総合整備事業)	○	14,593,919	5,371,000	3,872,400	1,937,000	1,617,002	1,065,745	406,572	380,200	▲56,000	324,200	350,900
			団体営	農業集落排水統合補助事業		38,381,950	8,798,900	7,758,400	7,435,650	7,355,400	3,835,600	2,199,000	1,179,000	▲180,000	999,000	476,000
			団体営	農業集落排水水源循環統合補助事業		12,404,600					3,222,400	3,802,000	5,268,000	112,200	5,380,200	5,006,000
			団体営	農業集落排水緊急整備事業		955,700	136,200	810,600	8,900					0		
団体営	基盤整備促進事業(農道)		4,679,236	1,446,516	1,057,918	720,268	501,912	421,340	350,156	200,354	▲19,228	181,128	58,550			
団体営	情報基盤整備事業		0								0		681,000			
団体営	県単独事業(農道)		152,200	152,200							0					
団体営	県単独事業(集落道・小集落排水)		380,741	100,569	174,360	30,281	32,823	23,668	14,445	11,844	▲7,249	4,595	30,226			
小計		101,524,893	24,611,098	20,047,922	14,361,920	12,858,176	11,646,371	8,885,289	9,348,594	▲234,477	9,114,117	8,708,676				
計		101,524,893	24,611,098	20,047,922	14,361,920	12,858,176	11,646,371	8,885,289	9,348,594	▲234,477	9,114,117	8,708,676				

③. 組織の状況

岩手県の農業農村整備は、下記の組織図「i) 本庁」に示すとおり、農業農村整備事業の企画部門といえる農村計画課と実行部門といえる農村建設課がその両輪となっている。それぞれの課の役割は、組織図に記載のあるとおりである。

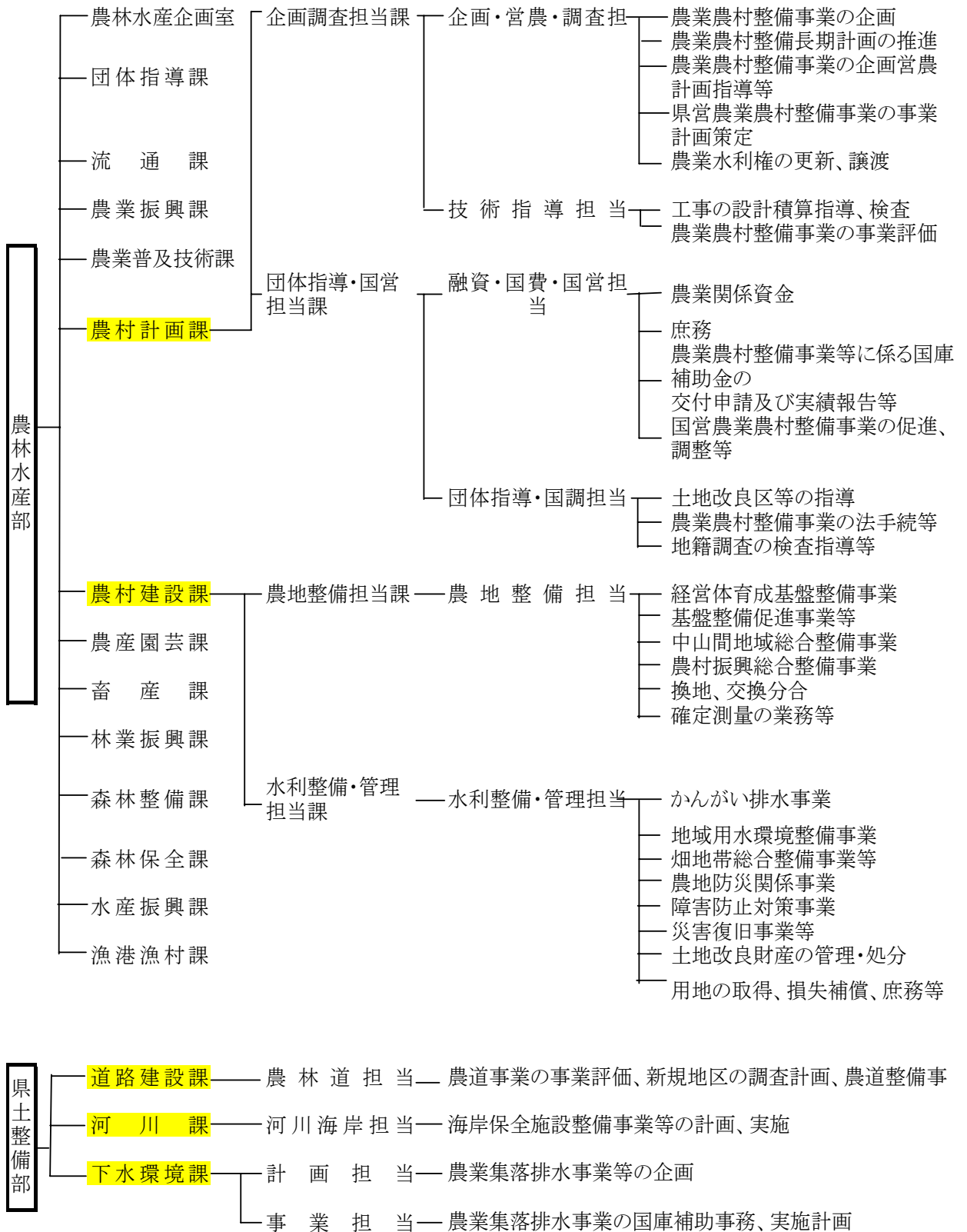
公共事業の一元化を目的に、本庁では平成17年度から、農道事業が県土整備部道路建設課、海岸保全施設整備事業等が同部河川課、農業集落排水事業等が同部下水環境課に移管となっている。

また、出先機関として、下記の組織図「ii) 関係組織」に示すとおり、県は振興局および総合支局内に農村整備室等を設置し、各農村整備室等でそれぞれの担当地域の農業農村整備事業を担当している。なお、本庁と同様、公共事業の一元化について、平成18年度から、各振興局の土木部等に業務を移管して執行している。

各農村整備室等の地域の農業農村整備事業の概況は、「iii) 各振興局の状況」に記載するとおりである。

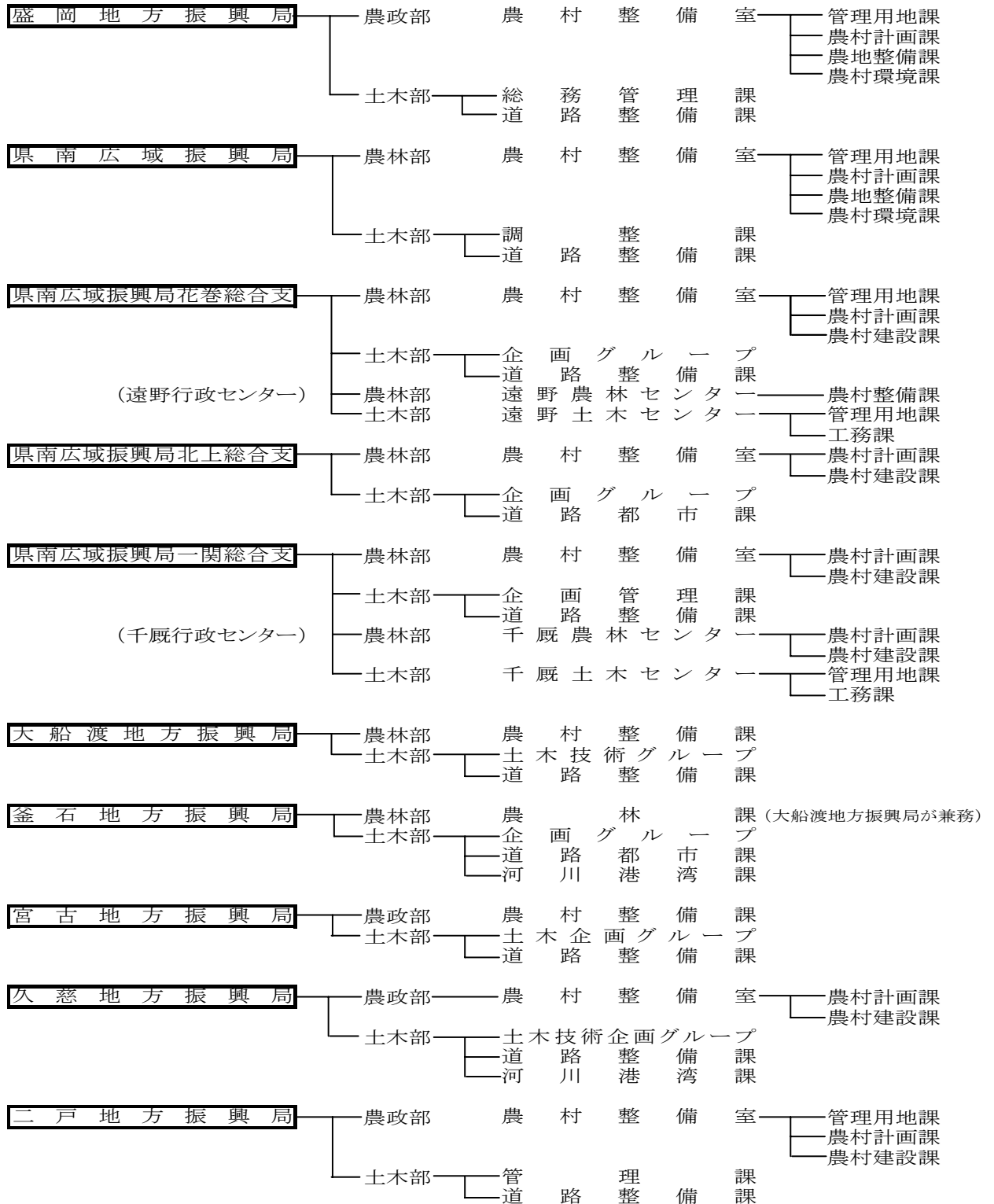
i) 本庁

いわゆるの農業農村整備事業関係組織(本庁)



ii) 関係組織

いわての農業農村整備事業関係組織(広域振興局等)



iii)各振興局の状況

i. 盛岡地方振興局における農業農村整備の概要

盛岡管内における農地の整備率は、水田においては69%と、県平均の61%を8ポイント上回っている。ただし、盛岡管内を北部(八幡平市、葛巻町、岩手町、旧玉山村)と南部(滝沢村、雫石町、旧盛岡市、紫波町、矢巾町)とに分けて見た場合、北部では55%、南部では78%と北部と南部では整備率に格差が見られる。これに対し、畑においては53%と、県平均の61%を8ポイント下回っている。ただし、畑に関しても北部と南部に分けて見た場合、北部では54%、南部では49%と、水田ほどではないが北部と南部との間に整備率の格差が生じている。

北部においては、従来から水田がまとまっていた一部の地域では、早くから水路整備やほ場整備を進められ、現在では、農業水利施設の老朽化対策の円滑な推進が大きな課題となっている。畑作地帯では、ダム・パイプラインなどの畑地かんがい施設や農道の整備を実施している。

南部においては、県内でも屈指の水田地帯であり、早くからほ場整備が進められ、ほぼ全域で整備が完了している。

ii. 県南広域振興局における農業農村整備の状況

当地域における農地面積は25,040haと県全体の15.9%を占めているが、平成7年度から9年間で1,000ha減少している。田の割合は83%(県平均62%)となっており、水稻の依存の高い地域であるが、ほ場整備地区においては、稲作と大豆等転作作物を組み合わせた生産効率の高い集落農業が進展している。

水田の基盤整備は、整備対象面積20,371haに対して平成16年度までの整備済面積は10,499haと毎年着実に整備しているものの、整備率は51.5%と県平均60.0%を8.5ポイント下回っている。これに対し、農業集落排水施設の整備は順調に推移しており、平成16年度には整備人口が23,985人、整備率44.7%となり、県平均の31.0%を大きく上回っている。

iii. 県南広域振興局花巻総合支局における農業農村整備の状況

管内を流下する北上川、豊沢川、稗貫川流域の平場の水田地帯を中心に、ほ場整備を進めており、管内の整備率は、平成17年度末で81.1%と県平均の61.0%を大きく上回っている。

整備された水田では、転作田として、野菜、雑穀等が栽培されており、八重畑地区ではひえ、あわ等の雑穀団地「日本一の雑穀の里」、宮野目地区では大規模野菜団地が形成されている。また、担い手への農地集積率も経営体育成基盤整備事業地区17地区(1,947.7ha)で、事業実施前の平均21.5%から平成17年度は44.4%に増加している。

中山間地域では、中山間地域総合整備事業等により地形条件に応じた整備を実施している。過去に整備した水田では、水管理の合理化や水田の乾田化等を図るため、用水のパイプライン化、排水路・農道の整備を経営体育成基盤整備事業(土地改良総合整備)により実施している。

また、事業の実施にあたっては、地域環境に配慮した整備が求められており、管内でも経営体育成基盤整備事業矢沢地区で生息する希少生物「ゼニタナゴ」の保全に向けたビオトープ水路等の整備など、地域の保全活動と連携した取り組みをおこなっている。

基幹的な農道や農業水利施設は早い時期から整備がおこなわれたが、特に農業水利施設を中心として、経年変化による老朽化が問題となっており、施設の長寿命化や計画的な更新が必要となっている。

造成された施設は、主として農業者による管理が行われてきたが、農業者の高齢化や減少・農村の混住化等により農業者だけの管理では限界が生じており、地域住民等が参加する新たな管理体制の構築が必要となってきた。

そのひとつとして、施設の管理を企業や団体、地域組織等の協力を得ながら実施する「アドプト制度」を取り入れ、平成18年3月に豊沢川土地改良区が管理する3つの施設について協定を締結している。

iv. 県南広域振興局花巻総合支局 遠野行政センターにおける農業農村整備事業の状況

農地の利用調整や水田営農活性化対策の適切な推進に配慮しながら、生産性の高い作物再編の推進と快適な生活環境の整備を進めている。そのなかでも、効率の高い農業経営基盤を確立するため、経営体育成基盤整備事業を重点的に推進するとともに、こうした地区を中心に担い手の育成や地域ぐるみ農業の取り組み等の実践支援をしている。

管内の農業基盤整備状況は平成17年までに整備対象水田のうち 67.6%に当たる 2,625ha を整備し、県平均を上回る整備率となっている。

v. 県南広域振興局北上総合支局における農業農村整備の概要

当管内における耕地面積は、平成 16 年において 11,770ha であり、そのうち水田が 87.6% (10,310ha)を占め、県平均 61.7%を大幅に上回っている。また、平成 17 年度までの水田整備率は、72%となり、県平均(61.0%)を上回っている。ただし、北上市では78%まで進んでいるが、西和賀町は 43%に留まっているように、地域間の整備率に格差が生じている。

vi. 県南広域振興局一関総合支局における農業農村整備事業の概要

当地域における水田の割合は、北上川流域や旧花泉町の平坦地を中心に耕地面積の約 80%を占めているが、その整備率は、平成 17 年度末で 49.1%と、県平均の 61.0%を大きく下回っている。

現在、平成 19 年度から導入される品目横断的経営安定対策に向け、生産効率の向上や農地利用集積に資する大区画ほ場整備に取り組んでいる。

また、農地や農業施設を自然災害から守るため、ため池等の農業水利施設の防災対策を樋ノ沢地区と鴻南沢で取り組んでいる。

基盤整備を契機として効率的な地域営農システムの構築および農地利用集積を確実なものとするため、担い手や経営体の育成を支援している。

この結果、平成 14 年度完了の一関第 3 地区および平成 16 年度完了の一関第 2 地区では、営農組合を設立し、「全員参加」「農地の所有と利用の分離」を原則として、農地利用調整や集団転作など地域農業を実践しており、その先進的な取組みが認められ、国などから表彰されている。

vii. 県南広域振興局一関総合支局 千厩行政センターにおける農業農村整備の概要

畑地帯総合整備事業については、藤沢町、川崎村に跨る870.1ha を受益地として、かんがい排水事業により安定した農業用水を確保し、農業生産の向上および水管理労力節減のため、用水施設および農道整備を実施している。

経営体育成基盤整備事業については、地域農業における中核的担い手の育成と低コスト水田農業の確立を目指し、奥玉地区、渋民地区および門崎地区で403.7ha を受益地とした整備を実施している。

中山間地域総合整備事業については、農村地域のうち、中山間地域を対象とし、地域の活性化と農業生産基盤を総合的に整備することを目的に農道、集落道の改良、農業用排水路の改修および水田区画整理等を工種に、藤沢東部地区と猿沢地区で実施している。

viii. 大船渡地方振興局における農業農村整備の概要

農地は点在し、ほとんどが狭小分散型で、典型的な中山間地域農業を展開している。

水田の整備率は、38%と県平均(61%)の半分程度にとどまっていて、小区画、不整形区画、用排兼用水路が多い。これらは、農作業の効率化や水田高度利用に大きな障害となっており、中山間地域総合整備事業等により整備を進めている。

平成 14 年度から、中山間地域総合整備事業により大船渡市日頃市西地区で、ほ場整備を実施している。

また、農村では農業集落排水を始めとする生活基盤の整備が十分とはいえない状況にある。

農業集落排水は、平成11年度に陸前高田市下矢作地区で整備完了したが、まだ10%と県平均(33%)に比べて大きく遅れている。今後、農村への定住化促進はもとより、気仙地方グリーンツーリズムの取組みにあたって、農業集落排水や集落道、営農飲雑用水施設等の整備を推進する必要がある。

ix. 宮古地方振興局における農業農村整備の概要

宮古地方振興局における農業農村整備事業について下記の事項に取り組んでいる。

- 工事の早期執行(上半期発注率 85%)
- 中山間地域総合整備事業(鹿踊の郷地区) 営農飲雑用水施設の早期供用開始浄水施設の建設による年度内通水開始体制の確保
- ふるさと農道整備事業(明戸池名地区)の全線事業完了、財産処分
- 山田町内土地改良区の統合整備協議会の設置および合併協定契約書の策定
- 農地・水・環境保全向上対策の取組み体制整備

x. 久慈地方振興局における農業農村整備の概要

管内の耕地面積は、7,177ha(全県の4.6%)で水田は少なく、畑地が5,150haと全体の72%を占め、特に牧草・飼料作物が多いのが特徴である。

農業は、久慈地域の基幹産業であるが、農業従事者の減少・高齢化や農産物価格の低迷など厳しい経営環境におかれている。また、国の新たな農家経営安定対策では担い手農家に支援が絞られることになったが、当地域のような中山間地域では、平場地域に比べ経営規模の拡大が難しく、担い手農家や集落営農組織の育成が大きな課題となっている。

x i . 二戸地方振興局における農業農村整備の状況

全農地面積の7割を占め、農業生産上の重要な基盤となっている畑地は、整備率が59%と県平均(61%)を下回っており、農産物流通の効率化を図る農道整備や計画生産を容易にする畑地かんがい整備等が必要とされている。これを受け、かんがい用水の確保のため、国営事業による大志田ダム(馬淵川沿岸地区)、^{よまさり}世増ダム(八戸平原地区)の建設が完了しており、ともに供用開始されている。この効果発現のため、県営事業により順次、末端用水施設整備等が進められている。

全農地面積の3割にあたる水田の整備に関しても、整備率は33%と県平均(61%)の半分程度にとどまっており、小区画あるいは不整形な区画や用排兼用水路が目につく。これらは、農作業の効率化や水田の高度利用に大きな障害となっているため、中山間地域総合整備事業等により整備が進められているところである。

農村では、集落排水を始めとする生活基盤の整備が十分とはいえない状況にある。特に農業集落排水の整備率は10%と県平均(33%)に比べて大きく遅れている。

3. 監査の結果と意見

農業農村整備事業等の公共事業の実施にあたっては、事業計画を策定し、認可を受け、採択を行うこととなる。この採択にあたっての事業計画は、あくまでも当該事業の概要についての計画であり、事業実施にあたり必要となる用地買収や工事等の具体的な事項を計画しているものではなく、また、その策定のための調査も限定的である。

そのため、農業農村整備事業等のように長期間を要する事業については、事業環境の変化や対象物の状況によって事業計画の変更が行われることが往々にしてある。

また、当該事業計画は、上記に示すようにあくまでも大枠の計画であり、実際の事業の実施にかかわる用地買収・工事契約等は、それぞれの年度における実行ベースで事業内容等の見直しが行われ、予算化され、入札等を経て契約が行われることとなる。

上記のような事情から、農業農村整備事業の監査にあたっては、事業採択と計画変更の手続のうち全体にかかわる事項については、「(2) 事業採択および計画変更の手続」の中で監査項目としている。

また、それぞれの事業区分または個別事業にかかわる事業内容、事業採択および工事契約等にかかわる事項については、「(3) 農業生産基盤の整備」、「(4) 農業生活環境の整備」、「(5) 農地・施設の保全・管理」、「(6) 農業農村事業における今後の展開方向」および「(7) 岩手県土地改良事業団体連合会」の中で監査対象としている。

農業農村整備事業の工事等にかかわる契約に関する事項については、県の入札・契約制度の中で行われていることから、県全体の制度に関連付けて「(8) 入札・契約制度」の中で監査対象としている。

(1) 土地改良法の概要

農業生産基盤を整備する代表的な事業は、ほ場整備事業である。ほ場整備事業の根拠法令である土地改良法の概要について記載しておくこととする。

①. 土地改良法の目的

農業総生産高の増大、農業の生産性の向上、農業生産の選択的拡大および農業構造の改善を図るためには、農業の生産基盤を整備し、開発することが不可欠である。このため、土地改良法においては、農用地の改良、開発、保全および集団化に関する事業を土地改良事業として、適正かつ円滑に実施するための事項を定めている。

②. 土地改良事業の種類

土地改良法における事業の種類は以下のとおり。

- ・ 農業用排水施設、農業用道路等の施設の設置、管理
- ・ 区画整理(換地を含む)
- ・ 農用地の造成
- ・ 埋立て、干拓
- ・ 農用地の災害復旧
- ・ 交換分合
- ・ 農用地の保全

③. 事業参加資格者

農用地の場合の事業参加資格者は、自作地は所有者がなり、小作地は原則的には耕作者がなるが、例外的に所有者が申し出て農業委員会が承認した場合は所有者がなることができる。

また、非農用地の場合は、原則的には所有者が事業参加資格者となるが、例外的として使用収益者が所有者と同意して農業委員会へ申し出た場合は使用収益者がなることができる。

④. 事業主体

土地改良区、国、都道府県、市町村等である。

⑤. 実施手続

土地改良事業は、土地改良法に基づき、事業参加資格者の申請・同意により実施され、事業参加資格者の3分の2以上の同意があれば、強制的に事業を実施し、費用負担させることが可能である。事業計画に従って事業を実施し、計画を見直す必要が生じた場合にも、当初計画の決定と同様の手続を経る必要がある。

なお、土地改良事業は、事業の規模や性格に応じて、土地改良区・市町村(団体営事業)、都道府県(都道府県営事業)、国(国営事業)が役割を分担して行う。

⑥. 採択基準および負担率

主な採択基準を示すと以下のようにになっている。

区分	採択基準		標準的な負担割合		
	受益面積	末端支配面積	国	県	地元
農業用排水 施設の整備 (国営)	水田 5000ha 以上 畑 2000ha 以上	水田 5000ha 以上 畑 2000ha 以上	70%	23.4%	6.6%
	水田 3000ha 以上 畑 1000ha 以上	水田 500ha 以上 畑 100ha 以上	2/3	23.4%	9.9%
(県営)	水田 200ha 以上 畑 100ha 以上	水田 100ha 以上 畑 20ha 以上	50%	25%	25%
(団体営)	5ha 以上	—	50%	11.2%	38.8%
区画整理 (県営)	20ha 以上	—	50%	30%	20%
(団体営)	5ha 以上	—	50%	10%	40%

⑦. 土地改良区

事業参加資格者が、土地改良事業を実施するためには、水系、行政単位などの一定の地域内の農業者らを構成員とする土地改良区を設立する必要がある。土地改良区は、15人以上の事業参加資格者が3分の2以上の同意を得た上で、事業計画や定款等につき都道府県知事の認可を得て設立される。すべての事業参加資格者は組合員として土地改良区に加入し、事業に要する費用は、すべて組合員から賦課徴収することになっている。

(2) 事業採択および計画変更の手続

①. 事業計画の要件

事業を認可・決定する基準は、事業計画の概要において、

- i. 事業の目的が法令、要綱・要領に合致していること。
- ii. 受益面積が基準以上であること。
- iii. 計画概要に対する受益者間での合意がなされており、実行可能性の高いこと。

等多岐にわたるものの、特に次の要件を満たす必要がある。

②. 事業に共通の要件

事業主体や根拠法令に関係なく、事業計画は、一般的に次のような要件を備えることが必要である。

- i. 確実性が確保された計画であること。
- ii. 事業目的に合致した計画であること。
- iii. 計画内容が相互に整合していること。
- iv. 目的達成の手段が合理的、効率的な計画であること。

③. 土地改良法に基づく事業(土地改良法施行令第2条)

土地改良法第8条第4項第1号には、土地改良事業の実施にあたって、「基本的要件」を満たすことが義務付けられており、この「基本的要件」は、土地改良法施行令第2条に以下のように具体的に定められている。

土地改良法施行令第2条

- 一 当該土地改良事業の施行に係る自然的、社会的および経済的な環境上、農業の生産性向上、農業総生産の拡大、農業生産の選択的拡大および農業構造の改善に資するために必要とすること。
- 二 当該土地改良事業の施行が技術的に可能であること。
- 三 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償うこと。
- 四 受益者の負担がそ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。
- 五 農業振興地域の整備に関する法律等に適合していること。
- 六 環境との調和に配慮したものであること。
- 七 国民経済的にみて有益であること。

④. 法手続と採択申請の概要

農業農村整備事業のほ場整備等は、私有財産の場合であっても公共性を有する土地を対象とした各種の社会資本の形成を目的とする公共投資である。しかし、事業による利益は基本的・直接的には事業参加者である農家が受益し、また、参加する農家に応分の負担を求めることから、原則として受益者である農家の発意・同意を基本条件に実施するものである。

県営土地改良事業については、あらかじめ受益地内の農家等の同意を得た上で、事業の必要性、経済性等を審査、判断し、これらを踏まえて作成した事業計画に基づき、県が実施する。

法手続については、まずは、事業申請人が事業の施行地域を定め、参加資格者の2/3以上の同意を得て県知事に施行申請を行う。次いで、県知事は専門技術者の報告や基本的要件の充足を確認し、事業計画を決定する。この後、利害関係人に異議申立て機会を付与し、利害を調整できれば事業として確定する。一方、当該事業については、国の補助金を受けるため、県は国に対して事業申請を行い、国の事業採択後、県は工事に着手することとなる。

(意見)事業計画の縦覧についての文書での確認

土地改良事業の事業計画については、土地改良法 87 条第5によって、「農林水産大臣又は都道府県知事は、第一項の規定により土地改良事業計画を定めたときは、その旨を公告し、二十日以上相当の期間を定めて当該土地改良事業計画書の写を縦覧に供しなければならない。」と規定され、また、同条第6項によって「第一項の土地改良事業計画についての異議申立てに関する行政不服審査法第四十五条の期間は、前項に規定する縦覧期間満了の日の翌日から起算して十五日以内とする。」と規定されている。

県では、これらの事業計画の縦覧を当該土地改良事業にかかわる市町村に文書で依頼し、実際に縦覧が行われたかの確認は市町村担当者への電話等による聴取によっているが、確実性を期すため、文書で確認することが望まれる。

⑤. 岩手県の事業採択の概要

近年、岩手県財政は厳しさを増し、公共事業の事業実施の優先順位をどうするかということの重要性が増している。岩手県の農業農村整備事業では、事前評価を実施し、指標の高い事業から優先順位が高いとして実施している。

事前評価指標として、「自然環境等の状況に係る評価結果」と「事業に関する指標からみた評価」の総合評価とし、投資効率を参考としている。「事業に関する指標からみた評価」については必要性・重要性・緊急性・効率性・熟度が細目として規定されている。

<事前評価指標>

【中区分】自然環境等の状況に係る評価結果

項目評価	a. b. c.
------	----------

※自然環境等の状況および環境配慮事項について、別に定める判定基準に基づいて評価を行う。

【中区分】事業に関する指標からみた評価

【細目】

	生産基盤型	生活環境型	防災・管理対策型
必要性	25	20	20
重要性	15	20	20
緊急性	20	20	30
効率性	20	20	20
熟 度	20	20	10
計	100	100	100

項目評価	a. b. c.
------	----------

※事業に関する指標からみた評価について、別に定める判定基準に基づいて評価を行う。

【細目】

B/C=費用便益 (B:妥当投資額 C:総事業費)

【総合評価】

総合評価	AA・A・B・C
------	----------

※「自然環境等の状況に係る評価結果」および「事業に関する指標からみた評価」の2つの項目評価を受けて、以下の判定基準に基づき総合評価を行う。

- AA :いずれもa評価となっているもの
- A :a評価とb評価で構成されているもの
- B :いずれもb評価となっているもの
- C :いずれかがc評価となっているもの

⑥. 経済効果の算定

A. 経済効果測定の必要性

土地改良事業は、農業生産の基盤である農用地の整備・開発を行うものであるが、政策的見地からは、食料の安定的な供給をはかり、受益者たる農家の見地からは、農業生産量の増加とその生産性の向上による農業所得の増加を期待するものである。しかし、土地改良事業は、多大な期間と投資を必要とし、また、いったん整備・開発された土地改良施設は、土地と一体化した私有財産と社会的資本の両面をもって、長期間にわたってその効用をもたらすものである。

土地改良事業の経済効果は、昭和24年の土地改良法施行時より費用対効果分析(投資効率)が実施されている。

費用対効果分析は、従来は作物生産の増大や営農経費の節減など、直接的に金銭的評価が可能な農業効果を中心に算定してきたが、近年、土地改良事業のもたらす農村環境の改善、農村地域の活性化、国土保全等に果たす役割が、地域社会にとって大きな利益をもたらすことから、その中で定量化が可能な効果を多面的な効果として効果算定項目に追加し、地域の実態に即して幅広く経済効果が算定されるようになった。

このため、事業実施に先立っては、技術的な実現可能性の検証はいうまでもなく、経済的側面からも、投資主体の公の見地および受益者である農家の見地に立って、経済効果の妥当性の検証を行い、事業の有効性を十分に確認することが求められる。また、県財政が厳しさを増し、公共事業費の削減が進む中、事業は必要性・効率性の高いものから優先的・重点的に行う必要があり、この観点からも経済効果の測定が必要とされる。

さらに、今日の土地改良事業を含む公共事業においては、その実施および意思決定過程の透明性・公正性を向上させ、県民への説明責任を果たすことが重要であり、土地改良事業の効果・影響を比較可能な数値で行う経済効果測定の結果は、受益者と県民に提供する情報として必要不可欠なものであると考えている。

B. 経済効果測定の基本要件

土地改良法に基づく事業の経済的評価は、土地改良法に基づく事業における「基本要件」の「三」と「四」の2つの側面から行うことが義務づけられている。

① 経済性の側面からの評価

事業実施の基本要件「三」では、「すべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」とされており、直接的な効果のみならず、事業の公益的・間接的な効果を含めたすべての効果と国・地方公共団体の補助金等を含めたすべての費用を対比し、事業の経済性について検証している。

評価指標としては、投資効率【 $\text{投資効率} = \frac{\text{妥当投資額}}{\text{事業費}}$ 】が使用され、投資効率が1.0以上であれば事業計画は妥当性を有し、更にその大きさは同事業種内における経済的優位性を示すものとなる。

② 負担能力の側面からの評価

事業実施の基本要件「四」では、事業に要する費用のうち農家が「受益者の負担が、そ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、農家負担金の償還可能性を検証することが要求されている。

評価指標としては、所得償還率【 $\text{所得償還率} = \frac{\text{農家負担年償還額}}{\text{年総増加所得額}}$ 】が使用され、所得償還率が0.4以下である場合には、農家の負担能力の要件を満たすものとされている。

C. 監査対象事業等の投資効率

下記の図表に示すとおり、平成13年から平成17年度中に完了した「県営ほ場整備事業」と「農道整備事業」と監査対象とした現在実施している事業については、当初計画時と変更計画時のいずれの事業においても投資効率は1.0を超えている。

a. 完了工事

事業名	地区名	所在地	投資効率	
			当初計画	計画変更
県営ほ場整備事業	駒木	遠野市	1.04	1.04
県営ほ場整備事業	湯本第二	花巻市、旧石鳥谷町	1.03	1.03
県営ほ場整備事業	綾織	遠野市	1.07	1.05
県営ほ場整備事業	徳田第一	矢巾町	1.12	1.12
県営ほ場整備事業	湯本第四	花巻市	1.16	1.12
県営ほ場整備事業	宮守川上流	遠野市(旧宮守村)	1.03	1.00
県営ほ場整備事業	宮野目	花巻市	1.09	1.04
県営ほ場整備事業	赤沢川	遠野市	1.03	1.04
県営ほ場整備事業	長岡	紫波町	1.15	1.16
県営ほ場整備事業	真城	奥州市(旧水沢市、旧前沢町)	1.03	1.59
県営ほ場整備事業	東田	奥州市(旧胆沢町、旧水沢市)	1.01	1.10
県営ほ場整備事業	徳岡	奥州市(旧胆沢町)	1.04	1.25
県営ほ場整備事業	人首川東部	奥州市(旧江刺市、旧水沢市)	1.03	1.03
県営ほ場整備事業	六郷	金ヶ崎町	1.05	1.05
県営ほ場整備事業	鍋倉	花巻市	1.08	1.10
県営ほ場整備事業	原体	奥州市(旧江刺市)	1.07	1.02
県営ほ場整備事業	一関第3	一関市	1.14	1.28
県営ほ場整備事業	上台大下通	花巻市(旧石鳥谷町)	1.01	1.04
県営ほ場整備事業	古城北部	奥州市(旧前沢町)	1.12	1.24
県営ほ場整備事業	姥沢上野	奥州市(旧前沢町)	1.03	1.15
県営ほ場整備事業	北万丁目	花巻市	1.02	1.22
県営ほ場整備事業	煙山西部	矢巾町	1.11	1.01
県営ほ場整備事業	八幡東部	花巻市(旧石鳥谷町)	1.04	-
県営ほ場整備事業	上郷大石野	花巻市(旧石鳥谷町)	1.04	1.03
県営ほ場整備事業	一関第2	一関市、平泉町	1.03	-
県営ほ場整備事業	飯豊	遠野市	1.03	1.11
県営ほ場整備事業	西宮野目	花巻市	1.04	1.03
県営ほ場整備事業	黒岩第2	北上市	1.09	1.02
県営ほ場整備事業	新田	花巻市	1.01	1.35
県営ほ場整備事業	高松第2	花巻市	1.01	-
一般農道整備事業	増沢馬場	藤沢町	1.12	-
一般農道整備事業	萩野	遠野市(旧宮守村)	1.02	1.01
一般農道整備事業	迷岡	遠野市(旧宮守村)	1.06	-
一般農道整備事業	滝	久慈市(旧久慈市)	1.24	1.06
一般農道整備事業	大森峠	一関市(旧大東町)	1.24	1.10
一般農道整備事業	松ヶ沢	洋野町(旧大野村)	1.20	1.15
一般農道整備事業	外川井	久慈市(旧山形村)	1.02	1.02
一般農道整備事業	氷口	遠野市(旧遠野市)	1.08	2.06
一般農道整備事業	世田米	住田町	1.07	1.03
一般農道整備事業	野尻	一戸町	1.02	1.27
一般農道整備事業	和山	釜石市、遠野市(旧遠野市)	1.03	-
一般農道整備事業	飯豊	遠野市(旧遠野市)	1.18	-
一般農道整備事業	山館	奥州市(旧江刺市)	1.17	1.50
農免農道整備事業	石鳥谷中央	花巻市(旧石鳥谷町)	1.04	1.17
農免農道整備事業	小屋畑	八幡平市(旧安代町)	1.10	1.01
農免農道整備事業	増沢	藤沢町、一関市(旧川崎村)	1.13	1.03
農免農道整備事業	鳥越	一戸町	1.11	1.14
農免農道整備事業	折居	奥州市(旧水沢市)	1.14	-
農免農道整備事業	川原目	八幡平市(旧西根町)	1.11	1.77
農免農道整備事業	上大原	一関市(旧大東町)	1.52	-
農免農道整備事業	鳥長根	二戸市(旧浄法寺町)	1.14	1.04
農免農道整備事業	大石平	八幡平市(旧西根町)	1.11	1.88
農免農道整備事業	野場和野	田野畑村	1.19	2.12

b. 現在実施中の事業

農村整備室	事業名	地区名	投資効率	
			当初計画	計画変更
二戸	畑地帯総合整備事業	東奥中山	1.33	-
二戸	畑地帯総合整備事業	奥中山中央	1.15	-
二戸	中山間地域総合整備事業	斗米	1.24	1.06
二戸	農業基盤整備促進事業	葛川	1.16	-
二戸	広域農道整備事業	軽米九戸	1.03	1.10
二戸	広域農道整備事業	軽米九戸2期	1.03	1.10
二戸	一般農道整備事業	里川目	1.27	-
二戸	農免農道整備事業	観音林	1.02	-
二戸	農免農道整備事業	五日市湯沢2期	1.41	-
県南	中山間地域総合整備事業	黒石	1.02	1.09
県南	中山間地域総合整備事業	すいせい	1.07	1.15
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	姉体	1.03	1.02
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	姥沢上野	1.03	1.15
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	二渡	1.05	1.19
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	白山	1.23	1.15
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	古城	1.11	-
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	都鳥	1.30	1.12
県南	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	古城2期	1.11	-
県南	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	江刺西部	1.05	-
県南	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	和賀中部六原	1.06	-
盛岡	畑地帯総合整備事業	盛岡西部	1.21	1.25
盛岡	基幹水利施設補修事業	一方井	1.04	-
盛岡	農業集落排水事業(資源循環)	不動地区	2.31	1.90
盛岡	農業集落排水事業(資源循環)	上平沢地区	1.90	-
盛岡	中山間地域総合整備事業	浅沢	1.25	1.64
盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	南日詰	1.10	-
盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	徳田第二	1.29	-
盛岡	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	彦部佐比内	1.02	-
盛岡	農業基盤整備促進事業	岩清水	1.07	1.68
盛岡	農業基盤整備促進事業	元木	1.18	1.63
盛岡	広域農道整備事業	盛岡西部	1.04	1.10
一関	県営ため池等整備事業	樋ノ沢	1.79	1.4
一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	金流川沿岸	1.31	1.17
一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	一関第1	1.12	1.23
一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	夏川	1.30	1.21
一関	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	夏川2期	1.30	1.21
一関	広域農道整備事業	西磐井	1.07	1.05
一関	広域農道整備事業	西磐井2期	1.07	1.05
一関	広域農道整備事業	西磐井3期	1.07	1.05
一関	農免農道整備事業	夏川	1.38	-
一関	農免農道整備事業	夏川2期	1.38	-
一関	農免農道整備事業	夏川3期	1.38	-
花巻	中山間地域総合整備事業	町井	1.08	-
花巻	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	八重畑	1.04	1.10
花巻	経営体育成基盤整備事業(旧ほ場)	宮野目第3	1.02	1.04
花巻	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	矢沢	1.12	1.37
花巻	経営体育成基盤整備事業(旧土地総)	中寺林	1.02	-

D. 事後評価の必要性

岩手県では、公共事業の一層の重点化と効率化を図るとともに、その実施過程の透明性の向上を図ることを目的として、公共事業評価を平成10年度から実施している。

公共事業評価の種類については、政策評価条例において事前評価、継続評価、再評価、事後評価の4つが規定されている。

事後評価については、評価手法が全国的に見ても必ずしも確立されている状況になく、効果測定や県民意見の聴取方法等の課題があることから、内部検討をしている状況にあり、本格導入に向けて諸課題を解決していくため、平成18年度に試行されようとしている。

事後評価は、事業完了後一定期間を経過した時点において、事業の効果や環境への影響等について検証し、その結果を事業の進め方や評価手法の見直し等に反映するとともに、必要に応じて適切な改善措置の検討に資することを目的として実施するものである。

試行にあたっては、次の2つの要件を満たすもののうち、専門委員会等において、特に議論となったもののほか、事業の規模や特性およびデータの収集状況を勘案し、原則として、条例施行規則に規定する事業毎に1地区以上を選定して実施するものとしている。

- i. 事業完了後、おおむね5年を経過した地区(H11、12年度完了地区)
- ii. 過去に評価(事前評価、再評価)を実施した地区

事後評価にあたっては、次の評価上の視点を踏まえて実施するものとしている。

- i. 事業の効果
- ii. 利用者等の意見
- iii. 社会経済情勢および自然環境の変化
- iv. 今後の課題等(当該地区の課題、事業計画・調査のあり方、評価手法の見直し、改善措置の必要性)

E. 個別事業から見た事後評価の必要性

α. 事業名: 広域農道整備事業(軽米九戸)

<事業の概要>

①目的 農業生産基盤整備および農村生活環境整備
②事業量 道路整備 L=16,281m (うち軽米九戸 11,250m、軽米九戸2期 5,031m)
③成果 供用済延長 L=12,590m(74.8%)
④進捗度 H17年度まで 5,970,000千円/11,650,353千円=51.2%
⑤計画変更 当初の認可日は平成4年9月16日、計画変更は一度行われその認可日は平成13年5月28日

<事業計画変更の効果・投資額等の状況>

	単位	当初	計画変更	増減	増減率
①認可日	—	平成4年9月16日	平成13年5月28日	—	—
②事業費	百万円	7,620	13,257	5,637	74.0%
(主な内訳)					—
橋梁工	百万円	1,768	6,500	4,732	62.4%
③関連事業費	百万円	2,404	3,905	1,501	71.2%
④総事業費	百万円	10,024	17,163	7,139	52.9%
⑤効果等	百万円	719	1,099	380	47.8%
(主な内訳)					
走行経費節減	百万円	565	835	270	47.8%
⑥妥当投資額	百万円	10,981	17,710	6,729	-7.3%
(計算式)		(719÷0.0655)	(1,099÷0.0621)		
⑦投資効率	—	1.10	1.02	-0.08	-7.3%
(計算式)		(10,981÷10,024)	(17,710÷17,163)		

<事業計画変更の内容の概要>

当該事業は、平成4年9月に当初事業計画の認可を受け、8年後の平成13年5月に事業計画変更の認可を受けている。当該変更にあたって事業費は、76億円から132億円と大幅に増加し、総事業費も100億円から171億円へと事業費の増加に伴い増加している。

対して効果等は、当初計画時の7億19百万円から10億99百万円と増加し、妥当投資額も109億円から177億円へ効果等の増加に伴い増加している。

変更に伴う事業内容は、当該農道の総延長が16,820m から16,281m と距離が539m 短く、かつ受益面積も 5,055haから 4,820ha へ減少している。

平成4年と平成13年の経済水準を、例えば、民間給与実態統計調査結果や消費者物価指数で比較すると、下表 27 のようにマイナス 0.6%からプラス2.6%の増減率の中にあり、この期間に経済全体の指数の情勢に大きな変化があったとは考えにくい。

図表 27

	単位	平成4年	平成13年	増減率
民間給与実態統計調査結果	千円	4,026	4,001	-0.6%
消費者物価指数	—	98.9	101.5	2.6%

資料 民間給与実態調査 : 国税庁ホームページ

消費者物価指数 : 平成17年基準 消費者物価接続指数 総合

上述のように、当地区の事業費は、労賃・建設資材費などの物価変動(自然増)13億円を含め56億円増加しているが、一方、効果算定においても物価変動分とともに、農林水産省からの効果算定手法の見直しを受け新たな項目を計上したことにより、50%増えるとしている。

しかしながら、変更時における受益面積や地域の状況等を勘案するに、効果額が大幅に増加することの理解を得るためには、十分な説明を要すると考えられる。

県は、国の効果算定手法に則り、地区全体としての効果を、将来予測に基づいて計算しているが、1級町道岩崎外川目線以南は既に完成し供用されていることから、当該区域の効果発現状況も参考にしつつ、残区間の効果について算定するなどの工夫を検討されたい。

β. 事業名: 広域農道整備事業(盛岡西部)

<事業の概要>

①目的 農業生産基盤整備および農村生活環境整備
②事業量 道路整備 20,826m
③成果 供用済延長 L=17,691m (85%)
④進捗度 H17年度まで 9,214,465千円/10,048,000千円=91.7%
⑤計画変更 当初の認可日は昭和60年8月14日、計画変更は二度行われその認可日は平成14年10月11日

<事業計画変更の効果・投資額等の状況>

	単位	変更前	計画変更	増減	増減率
①認可日	—	昭和62年10月5日	平成14年10月11日	—	—
②事業費	百万円	5,447	10,324	4,877	89.5%
(主な内訳)					
路線の一部トンネル化	百万円	—	1,132	1,132	—
法面工事の基材の変更	百万円	340	1,029	689	202.6%
路線変更(204m追加)	百万円	1,225	1,722	497	40.6%
③関連事業費	百万円	12,120	13,578	1,458	12.0%
④総事業費	百万円	17,567	23,902	6,335	36.1%
⑤効果等	百万円	1,136	1,653	517	45.5%
(主な内訳)					
走行経費節減	百万円	1,183	1,653	470	39.7%
⑥妥当投資額	百万円	18,207	26,336	8,129	44.6%
(計算式)		(1,136÷0.0624)	(1,653÷0.0628)		
⑦投資効率	—	1.04	1.10	0.06	5.8%
(計算式)		(18,207÷17,567)	(26,336÷23,902)		

<事業計画変更の内容の概要>

当該事業は、昭和60年8月に当初事業計画の認可を受け、昭和62年10月と平成14年10月に事業計画変更の認可を受けている。当該2回目の変更にあたって事業費は、54億円から103億円と大幅に増加し、総事業費も175億円から239億円へと事業費の増加に伴い増加している。

対して効果等は、第1回計画変更時の11億36百万円から第2回目の変更時には16億53百万円と増加し、妥当投資額も182億円から263億円へ効果等の増加に伴い増加している。

第2回目の変更に伴う事業内容は、当該農道の総延長が20,195mから20,826mと距離が631m長くなっている。受益面積は32,156haから31,800haと減少している。

昭和62年と平成14年の経済水準を、民間給与実態統計調査結果や消費者物価指数で比較すると下表のようにそれぞれプラス15%程度の増減率がある。

	単位	昭和62年	平成14年	増減率
民間給与実態統計調査結果	千円	3,359	3,887	15.7%
消費者物価指数	—	88.7	100.6	13.4%

上述のように、当地区の事業費は、労賃・建設資材費などの物価変動(自然増)15億円を含め49億円増加しているが、一方、効果算定においても物価変動分とともに、農林水産省からの効果算定手法の見直しを受け、新たな項目を計上したことにより、50%増えるとしている。

しかしながら、変更時における受益面積や地域の状況等を勘案するに、効果額が大幅に増加することの理解を得るためには、十分な説明を要すると考えられる。

当地区は、盛岡市玉山区から南進し、国道455号接続まで全線開通しないと、農業施設等の関係から計画で見込んだ効果が十分に発揮されないのは理解できるが、玉山区分の完成し供用している区域の効果発現状況も参考にしつつ、残区間の効果について算定するなどの工夫を検討されたい。

(結果)事後評価の必要性

ほ場整備・農道整備等の土地改良事業では、土地改良法の規定にあるように、従来から経済効果の算定が行われており、他の公共事業と比べて評価しうる点である。経済効果を測定するにあっては、事業計画の妥当性を検討するために、事前にとらえる事前評価と事業の実績評価として事後的にとらえる事後評価とがある。加えて事業実施に長期間を要する場合や事業計画の変更内容が大幅な場合は、再評価が実施される。現状の土地改良事業における効果測定は、各事業が事業の採択を判断するための条件の一つとなっている。

しかし、事業採択時における経済効果の算定は、将来の予測部分の要素もあり、その算定過程は複雑である。したがって、再評価を実施した場合は別として、事前の評価だけの場合では、事業計画が採択要件を満足するように経済効果を高くみた場合でも、その事実を把握しにくい。

また、ほ場整備事業・農道整備事業等は、その事業実施に長期間を要し、事業費が大きな事業もあることから、事業採択からその効果の発現までの過程の透明性を高め、今後の事業の効率的な実施のために、完了事業から種々の反省点や問題点等をフィードバックする必要があるといえる。

事業計画が、経済的基本要件を満足するように経済効果を高く評価したいとい要因を排除し、実際に効果のある事業を選択するためには、これまでの事前評価や再評価だけではなく、一定の規模や特定の内容をもつ事業については、事業の実績評価として経済効果の検証を行い、事業計画策定の関係者にその結果をフィードバックする必要がある。確かに経済効果の算定は、それ自体に支出を伴うものであるが、土地改良事業の事業費を含めた費用対効果でみた場合、フィードバックにより事業計画の実現可能性が高まり、経済効果の算定の精度があがり、さらに、その事業の進め方等もフィードバックされることにより、事業の効率化が推進されるものとする。

⑦. 計画変更

A. 概要

農業農村整備事業のは場整備や農道整備といった大型かつ長期間を要する公共事業の事業計画の事業内容・事業費・事業期間等は概略的なものであり、実際的かつ詳細なものではない。また、その策定のために行われる調査も詳細なものではない。

詳細な調査の実施と計画策定は実際の事業実施にそって実施される。そのため年度をまたぐ公共事業は、その実施にあたり、当初計画では見込んでいなかった事象が発生し、事業対象地等の事業内容・事業費・事業期間等が当初の計画と実際で異なる可能性がある。

監査対象の事例でいえば、農道整備事業において、計画時の調査費は県単独費という事情もあり、十分に経費をかけることができない状況であったことから、計画地区の主要構造物である橋梁の基礎地盤の状態も詳細に調査しかね、その後の大幅な事業費増に至った。このような場合、事業費・事業期間等が変更となるが、定められた要件にあてはまることとなれば、計画変更の手続が必要となる。

また、公共事業は単年度の予算のつき方で、その年度の事業量が左右されるため、予算のつき方次第で期間が変更となる場合が往々にしてある。

県は、事業実施中に施行地域の変更や重要な部分の変更が必要となった場合は、当初計画時と同様に受益者の同意、専門技術者の報告を受けた上で変更計画を決定する。この後、利害の関係人に異議申立て機会を付与し、利害調整後に変更計画を確定する。

また、当該事業は国の補助事業であるため、県は国に対して事業内容の変更について申請を行い、承認を得る必要がある。

計画変更が必要な場合とは、下記の要件に該当する場合をいい、軽微な変更については、計画変更の手続までは要しない。

監査対象事業にあっては事業費の10%以上の増額による計画変更が多く見受けられた。

B. 計画変更の要件

i) 施行地域の変更

ii) 重要な部分の変更

①主要工事計画の変更

○用排水系統の著しい変更

○基幹施設の新設又は廃止および位置の大幅な変更

○水路延長の20%以上の増加又は減少

○道路延長の20%(道路のみを施行する事業にあっては10%)以上の増又は減、または
基幹道路の配置および構造の著しい変更

○区画形質に係る計画の著しい変更

○暗渠排水、客土、農地保全等の工種の追加又は廃止

○その他上記に準じる変更

②事業費の変更

事業費の10%(物価等の変動を除く)以上の増額

C. 完了事業の計画変更の状況

下記の図表 28 には、平成 13 年度から平成 17 年度に完了した県営ほ場整備事業と農道整備事業の計画当初時点と事業完了時点の事業量、事業費、工期等を記載している。

県営ほ場整備事業については、完了時点において当初計画よりも事業費が減少している事業が一部あるものの多くの事業で事業費が増加している。

また、農道整備事業については、平成 16 年度と平成 17 年度に完了した事業について、事業費が減少している場合が多い。

農業農村整備事業の計画段階での正確な事業費の見積りは、困難ではあるものの、事業費は経済効果の算定の基礎・事業選択の基礎といえ、事業内容と事業費をできるだけ正確に把握することが肝要である。なお、毎年、公共事業評価により各地区の検証を行い、その内容について公表はしているものの、大幅な事業費増による農家負担等への影響については、十分な説明責任を果たしていく必要がある。

図表 28 完了地区 県営ほ場整備事業

地区名	所在地	事業量(ha)		事業費(千円)			工期		備考 (工期延期理由)
		当初	完了	当初	完了	増加率	当初	最終	
駒木	遠野市	112.0	112.0	1,235,000	1,984,000	60.6%	H3 ~ H7	H3 ~ H13 ⑦	①
綾織	遠野市	154.0	178.2	1,613,000	3,079,000	90.9%	H4 ~ H8	H4 ~ H13 ⑨	①、③(面積)
徳田第一	矢巾町	201.0	201.0	2,467,000	3,488,000	41.4%	H5 ~ H10	H5 ~ H13 ⑩	①
湯本第四	花巻市	299.0	210.9	1,960,000	3,512,000	79.2%	H5 ~ H9	H5 ~ H13 ⑧	①
人首川東部	奥州市(旧江刺市、旧水沢市)	167.0	170.9	2,023,000	3,159,000	56.2%	H7 ~ H11	H7 ~ H13 ⑩	①
上台大下通	花巻市(旧石鳥谷町)	45.0	44.3	383,000	933,000	143.6%	H8 ~ H12	H8 ~ H13 ⑨	①
湯本第二	花巻市、旧石鳥谷町	256.0	247.0	3,234,000	6,420,000	98.5%	H4 ~ H8	H4 ~ H14 ⑦	①
宮野目	花巻市	346.0	367.0	4,180,000	6,051,000	44.8%	H6 ~ H10	H6 ~ H14 ⑨	①
赤沢川	遠野市	217.0	168.0	2,081,000	2,089,000	0.4%	H6 ~ H10	H6 ~ H14 ⑪	①、③(面積)
長岡	紫波町	201.0	194.0	2,557,000	4,443,000	73.8%	H6 ~ H10	H6 ~ H14 ⑪	①、②(水利権)
真城	奥州市(旧水沢市、旧前沢町)	255.0	246.4	2,962,000	4,876,780	64.6%	H7 ~ H11	H7 ~ H14 ⑩	①
東田	奥州市(旧胆沢町、旧水沢市)	109.0	109.9	1,177,000	2,012,600	71.0%	H7 ~ H11	H7 ~ H14 ⑪	①
徳岡	奥州市(旧胆沢町)	220.0	240.0	2,605,000	4,626,240	77.6%	H7 ~ H11	H7 ~ H14 ⑩	①
一関第3	一関市	124.0	123.6	1,113,000	1,297,000	16.5%	H8 ~ H12	H8 ~ H14 ⑫	①
北万丁目	花巻市	79.0	79.0	811,000	1,067,400	31.6%	H9 ~ H13	H9 ~ H14 ⑩	①
黒岩第2	北上市	30.0	26.8	588,000	439,000	-25.3%	H10 ~ H14	H10 ~ H14 ⑫	①
高松第2	花巻市	31.0	31.5	599,000	591,000	-1.3%	H11 ~ H15	H11 ~ H14 ⑫	①
宮守川上流	遠野市(旧宮守村)	118.0	100.9	1,182,000	3,182,000	169.2%	H6 ~ H10	H6 ~ H15 ⑫	①、③(暗渠)
六郷	金ヶ崎町	181.0	183.8	2,147,000	3,035,712	41.4%	H8 ~ H12	H8 ~ H15 ⑫	①
原体	奥州市(旧江刺市)	65.0	68.4	995,000	1,467,000	47.4%	H8 ~ H12	H8 ~ H15 ⑫	①
西宮野目	花巻市	39.0	37.7	486,000	608,566	25.2%	H10 ~ H14	H10 ~ H15 ⑪	①
鍋倉	花巻市	97.0	97.0	1,320,000	1,779,446	34.8%	H8 ~ H12	H8 ~ H16 ⑩	①
煙山西部	矢巾町	90.0	84.0	1,006,000	1,358,000	35.0%	H9 ~ H13	H9 ~ H16 ⑫	①
八幡東部	花巻市(旧石鳥谷町)	123.0	116.2	1,483,000	1,848,202	24.6%	H9 ~ H13	H9 ~ H16 ⑭	①、③(暗渠)
一関第2	一関市、平泉町	324.0	331.5	3,700,000	4,387,002	18.6%	H10 ~ H14	H10 ~ H16 ⑭	①
古城北部	奥州市(旧前沢町)	58.0	33.4	725,000	629,764	-13.1%	H9 ~ H13	H9 ~ H17 ⑬	①
姥沢上野	奥州市(旧前沢町)	52.0	50.8	671,000	1,499,800	123.5%	H9 ~ H13	H9 ~ H17 ⑭	①、②(埋文)
上郷大石野	花巻市(旧石鳥谷町)	99.0	99.0	748,000	1,053,000	40.8%	H10 ~ H14	H10 ~ H17 ⑮	①、③(排特)
飯豊	遠野市	72.0	68.5	1,033,000	1,253,000	21.3%	H10 ~ H16	H10 ~ H17 ⑯	①
新田	花巻市	69.0	66.3	1,066,000	909,600	-14.7%	H11 ~ H15	H11 ~ H17 ⑬	①
30地区									

※1 工期欄 ○:面工事完了年度 ※2 備考欄:工期延期理由 ①予算関係 ②規制法令等() ③地元調整等 ④その他()

図表 29 完了地区 農道整備事業

事業名	地区名	所在地	事業量(m)		事業費(千円)			工期		備考
			当初	完了	当初	完了	増加率	当初	最終	
一般農道整備事業	増沢馬場	藤沢町	1,510.0	1,501.9	189,000	219,900	16.3%	H8 ~ H12	H8 ~ H13	①
一般農道整備事業	萩野	遠野市 (旧宮守村)	2,500.0	2,515.0	250,000	370,230	48.1%	H7 ~ H11	H7 ~ H14	①
一般農道整備事業	迷岡	遠野市 (旧宮守村)	1,390.0	1,390.0	100,000	101,720	1.7%	H10 ~ H14	H10 ~ H14	—
一般農道整備事業	滝	久慈市 (旧久慈市)	2,800.0	2,800.0	282,000	833,786	195.7%	H5 ~ H14	H5 ~ H15	①、④(法面構造検討)
一般農道整備事業	大森峠	一関市 (旧大東町)	2,000.0	1,977.0	340,000	411,376	21.0%	H6 ~ H15	H6 ~ H15	—
一般農道整備事業	松ヶ沢	洋野町 (旧大野村)	1,603.0	838.0	280,000	237,836	-15.1%	H6 ~ H14	H6 ~ H15	①
一般農道整備事業	外川井	久慈市 (旧山形村)	1,100.0	1,035.0	192,000	251,310	30.9%	H9 ~ H13	H9 ~ H15	①
一般農道整備事業	氷口	遠野市 (旧遠野市)	1,400.0	1,336.0	454,000	368,438	-18.8%	H9 ~ H12	H9 ~ H15	①
一般農道整備事業	世田米	住田町	5,784.0	5,815.5	952,000	1,866,700	96.1%	S61 ~ H7	S61 ~ H16	①、④(法面構造検討)
一般農道整備事業	野尻	一戸町	1,165.0	1,126.0	287,000	230,700	-19.6%	H9 ~ H13	H9 ~ H16	①
一般農道整備事業	和山	釜石市、 遠野市(旧遠野市)	4,767.0	4,764.4	467,000	375,346	-19.6%	H10 ~ H14	H10 ~ H17	①
一般農道整備事業	飯豊	遠野市 (旧遠野市)	2,029.0	1,920.0	263,000	225,560	-14.2%	H11 ~ H16	H11 ~ H17	①
一般農道整備事業	山舘	奥州市 (旧江刺市)	2,510.0	2,507.0	402,000	318,000	-20.9%	H9 ~ H14	H9 ~ H17	①
計	13地区									
農免農道整備事業	石鳥谷中央	花巻市 (旧石鳥谷町)	1,945.0	1,915.0	2,095,000	2,638,300	25.9%	H3 ~ H10	H3 ~ H13	①、②(河川協議)
農免農道整備事業	小屋畑	八幡平市 (旧安代町)	7,778.0	5,050.0	953,000	1,282,000	34.5%	S56 ~ H10	S56 ~ H15	①
農免農道整備事業	増沢	藤沢町、 一関市(旧川崎村)	5,875.0	5,866.0	1,044,000	1,332,000	27.6%	H1 ~ H7	H1 ~ H15	①
農免農道整備事業	鳥越	一戸町	1,644.0	1,647.0	239,000	435,000	82.0%	H6 ~ H10	H6 ~ H15	①
農免農道整備事業	折居	奥州市 (旧水沢市)	2,985.0	2,985.0	1,970,000	1,883,300	-4.4%	H8 ~ H15	H8 ~ H15	—
農免農道整備事業	川原目	八幡平市 (旧西根町)	1,960.0	1,956.0	324,000	195,546	-39.6%	H11 ~ H15	H11 ~ H15	—
農免農道整備事業	上大原	一関市 (旧大東町)	566.0	566.0	185,000	190,000	2.7%	H12 ~ H15	H12 ~ H15	—
農免農道整備事業	鳥長根	二戸市 (旧浄法寺町)	3,458.0	3,332.0	415,000	611,420	47.3%	H4 ~ H12	H4 ~ H16	①
農免農道整備事業	大石平	八幡平市 (旧西根町)	3,370.0	3,015.0	484,000	372,456	-23.0%	H10 ~ H15	H10 ~ H16	①
農免農道整備事業	野場和野	田野畑村	1,040.0	1,040.0	1,227,000	924,362	-24.7%	H9 ~ H15	H9 ~ H17	①
計	10地区									

※1 工期欄 ○:面工事完了年度 ※2 備考欄:工期延期理由 ①予算関係 ②規制法令等() ③地元調整等 ④その他()

D. 個別事例

α. 事業名: 広域農道整備事業(軽米九戸)

	認可日	金額	事業の概要
当初事業費	H4.9.16	7,620 百万円	①目的 農業生産基盤整備および農村生活環境整備 ②事業量 道路整備 L=16,281m (うち軽米九戸 11,250m、軽米九戸2期 5,031m) ③成果 供用済延長 L=12,590m(74.8%) ④進捗度 H17 年度まで 5,970,000 千円/11,650,353 千円=51.2% ⑤投資効率 当初1.1⇒第1回変更 1.03
第1回変更事業費	H13.5.28	13,257 百万円	
H17 残事業費改訂後総事業費		11,650 百万円	
第1回事業変更の変更理由 (A) 当初ルートでは橋梁前後部分の切土量が多く、法面保護工に多大な経費を要することが判明したため、近年整備した農地に影響を与えない6路線の経済比較を行い、最も経済的な路線に変更したい。 (B) また、防里沢橋梁付近の詳細設計にあたって、当初計画は、現況道路の改修路線であり、道路周辺の既耕地を買収し拡幅する計画であったが、地元より農地をつぶして欲しくないとの要望を受け2ルートの検討した結果、当初計画よりも安価である路線に変更したい。			

上記事業は、平成13年5月に認可を受けた事業変更において、事業費を当初の76億2千万円から132億57百万円に変更したものである。事業費の増加の主要因は、橋梁工の事業費が当初17億68百万円から65億円と47億32百万円の増加となったことによる。

<変更理由(A)について>

農道のうち道路部分については、施工区域が広範囲にわたることから、詳細な調査の結果、従前の計画のルートでは、不具合・不都合が見つかる可能性が十分ありうるものと理解することができる。また、計画を策定する場合は、県単独費による限られた予算状況等が背景にあり、例えば、橋台や橋脚の設置箇所における詳細な土質調査などは最小限に止め、近傍のデータを参考にすることから、構造や工法が変更されることもありうる。しかしながら、本地区を事業費でみた場合、橋梁工事が全体のかなりの部分を占めるものであり、このような状況にある工種について事前に十分に調査することにより、爾後の変更を最小限に抑える工夫が必要であったと考えられる。

<変更理由(B)について>

当該事業計画の認可にあたっては、土地改良法第85条6項および同法85条7項により、計画概要を公告・縦覧し、関係当事者から意見を受け付けることとされ、その時点でルートの概要は公表されている。しかしながら、その際に添付される図面は1/25,000から1/50,000といった縮尺であり、一方、用地交渉の際、地権者へ説明する図面は、1/500から1/1,000で、しかも現地確認も併用する。このため、一部地権者から了解を得られず、やむなくルート変更することもあるが、当初から経費を掛けて、詳細な図面で公開すれば変更は生じないものと考えられる。

(意見)事業計画精度向上について

事業費のかなりの部分を占める橋梁についての地質調査等が不十分で、その結果、大幅な事業費増を来たしている例がある。確かに農道工事の対象は土地であり、十分な事前調査を行おうとすれば、かなりの時間と費用がかかることから、調査関係費用の県負担を軽減させようとするのも理解できるが、結果としてこのような大幅な事業費の増加は好ましいものではなく、入念な調査を踏まえ、最適な事業計画を立案するなどにより、当初計画の精度向上を図り、事業の採択手続をすることが望まれる。

(3) 農業生産基盤の整備

①. ほ場整備

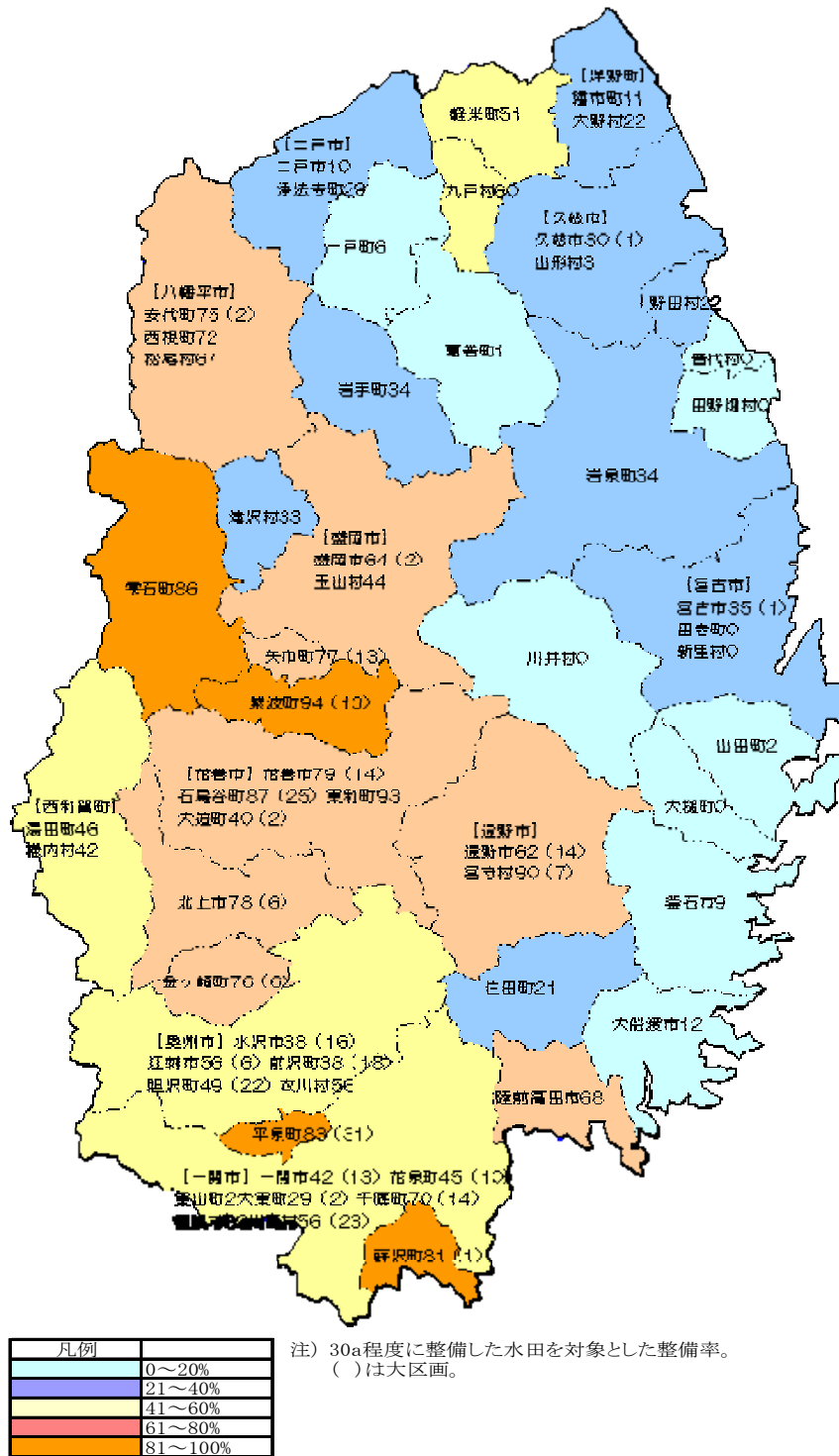
i) ほ場整備事業の内容

農業生産基盤を整備する代表的な事業が、ほ場整備事業である。岩手県におけるほ場整備の状況をみるために、岩手県内の市町村別の「ほ場整備率」の状況をみると次表のようになっている。図表では 30a 程度に整備した水田を対象とした整備率を示している。

岩手県内では、一関市周辺から盛岡市周辺にかけての稲作が盛んな地域で整備率が高く、稲作に適していない沿岸部や山間部で整備率が低くなっている。

また、岩手県内の稲作が盛んな地域のうち奥州市・一関市周辺で当該図表上では整備率が高いとはいえないが、現在、当該地域を重点的にほ場整備事業を実施しており、今後整備率が向上していくものである。

図表 30 岩手県内の水田整備率の状況(平成17年)



平成 17 年度の岩手県のは場整備事業の実績は、次のとおり。

区分	内容等			
予算額	7,073 百万円			
支出済額	6,517 百万円			
財源内訳	国庫 2,950 百万円	県 1,001 百万円	県債 1,433 百万円	受益者 1,133 百万円
実施地区	南日詰地区(紫波町)ほか 35 地区			
事業主体	県			
事業実施量	ほ場の区画整理 379ha			
国補・県単区分	国補			
負担区分	国 50%	県 25～30%	地元(受益者) 25～20%	
事業の効果	本事業等により、低コスト生産が可能なほ場が整備され、岩手県の水田整備率 ¹ は、60.7%となっている。また、暗渠排水等の実施により耕地の汎用化が図られ転作作物の作付け可能なほ場になっている。			

¹岩手県の水田整備率の状況は次の表のとおりである。

区分	総合計画目標		H16 年度まで	H17 年度まで
	H17	H22		
水田整備面積	5,500ha	8,989ha	4,448ha	4,842ha
整備率	63%	70%	60.1%	60.7%

(意見)対象区域全員の事業への参加

土地基本法第二条には、土地については「・・・公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については公共の福祉を優先させるものとする。」とあり、また、土地改良事業はその公共性から土地収用法の適用対象でもある。

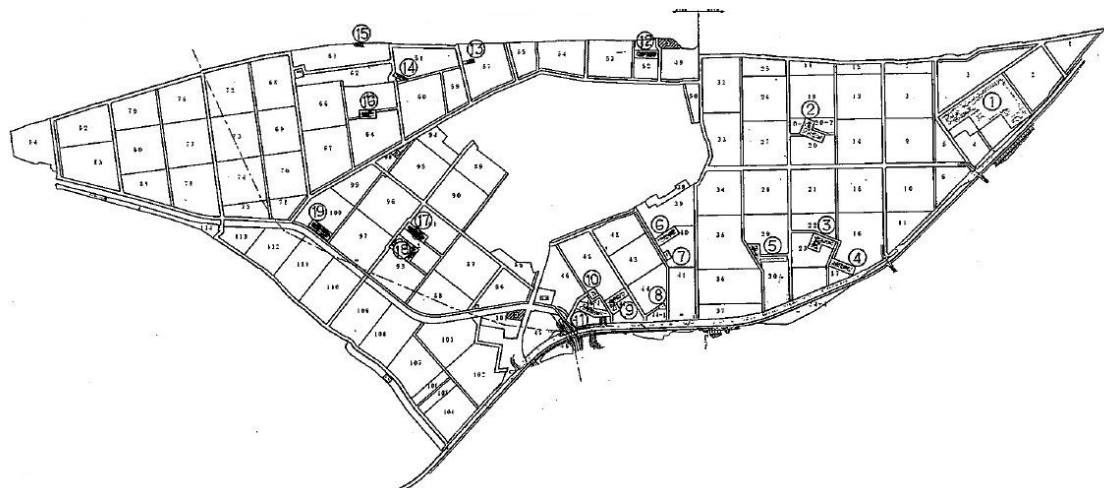
土地改良事業の受益者は、農家となるものの、農地を対象とする事業であり、その公共性から事業が行われている。

ほ場整備事業等の実施にあたって、対象区域にあつて地区除外者として、事業に参加しない農家がある。これら農家は、場合によっては、高畝や農道整備等によって、参加はしないものの受益を享受する部分がある。

農地を含む土地の公共性に鑑み、対象区域全員の事業への参加が望まれる。

下記の 図表 31 は、ある経営体育成基盤整備事業における地区除外の例であり、○で数字を囲んでいる箇所が地区除外の土地である。

図表 31



②. 経営体(担い手)育成基盤整備事業

i) 事業目的

将来の農業生産を担う効率的、安定的な経営体としての担い手を育成し、その担い手が地域の農業の中心的役割を果たすように、必要となる区画整理や水路、農道等の整備を行う。整備された大規模ほ場により、集約的な農業を展開しつつ、優良農地を将来にわたり適切に維持・保全することで、食料自給率を向上させ、農業の多面的機能を十分に発揮することを目的としている。

ii) 事業内容

- 新たな区画整理や関連する用排水施設、農道の整備
- 区画整理に関連する施設の更新および機能向上のための整備
- 土地利用調整および農地の利用集積の推進

iii) 担い手の定義

担い手は、以下のものである。

- ・ 認定農業者
- ・ 農業生産法人
- ・ 生産組織
- ・ 目標年度までに認定農業者になることが確実な農家等であって、経営等農用地面積がおおむね 3.5ha 以上の農家、常時従事者の 1 人あたりおおむね 3.5ha 以上の農業法人、あるいは、オペレーター1 人あたりおおむね 3.5ha 以上の生産組織
- ・ 特定農業団体

iv)採択要件

イ. 受益面積が 20ha 以上であること。

ロ. 担い手が次のどちらかを満たすことが確実であること。

○地区の全農家に占める認定農業者の割合が、当該地区に係る地域内で地域育成
総合支援協議会が作成するアクションプログラムに定める目標割合以上であること。

○地区の認定農業者数が事業採択時にくらべ 30%以上増加すること。

ハ. 事業採択時の受益面積に占める担い手の経営等農用地面積の割合が、事業完了時に一定
レベル増加していること。

ニ. 市町村が作成する基盤整備関連経営育成等促進計画を踏まえて実施されること。

v)審査

なお、事業を実施するときには、農用地利用集積促進土地改良整備計画(集積促進整備計画)を作成し、採択年度を含めて 3 年間で集積促進整備計画を踏まえた『計画審査表』を作成し、定められた事項の達成状況が審査される。審査の結果、達成の見込みがないと判断された場合には、国庫補助が打ち切られる。

集積促進整備計画の主な内容は、計画区域の現況、担い手等の見直し、事業計画実施による担い手の経営基盤拡大と農地流動化および農作物の集積の状況である。そして、主な審査項目は当該年度における担い手への農地利用集積面積と当該年度における認定農業者の育成状況とされる。

vi)補助率

原則的な補助率は以下のとおりである。

区分	国	県	地域(地元)
農業生産基盤整備事業	50%	30%	20%
農村生活環境整備事業	50%	25%	25%

平成 17 年度の岩手県の実績は、次のとおり。

区分	内容等			
予算額	459 百万円			
支出済額	459 百万円			
財源内訳	国庫 230 百万円	県 28 百万円	県債 110 百万円	受益者 91 百万円
実施地区	更木新田地区(北上市)ほか 6 地区			
事業主体	県			
事業実施量	ほ場の区画整理 15ha、用水路 1,500m			
国補・県単の区分	国補			
負担区分	国 50%	県 30 または 25%	地元(受益者) 20 または 25%	
事業の効果	本事業等により、低コスト生産が可能なほ場が整備され、岩手県の水田整備率 ² は、60.7%となっている。また、暗渠排水等の実施により耕地の汎用化が図られ転作作物の作付け可能なほ場になっている。			

² 岩手県の水田整備率の状況は次の表のとおりである。

区分	総合計画目標		H16 年度まで	H17 年度まで
	H17	H22		
水田整備面積	5,500ha	8,989ha	4,448ha	4,842ha
整備率	63%	70%	60.1%	60.7%

③. 畑地帯総合整備事業

i) 事業の目的

畑作経営における多様な経営展開に配慮した事業制度であって、畑作農業経営の体質強化のため、イ. 農業用排水施設、農道および区画整理等の基盤整備を行ない ロ. 畑作農業の持続的発展を図るために必要な生産基盤の整備・支援を行なう。

併せて、経営安定等のための環境整備を一体的に行い、担い手農家の経営の安定に資することを目的としている。

ii) 事業の内容

畑作経営の多様性に配慮した担い手育成・支援のために、規模拡大を必要とする担い手を育成・拡充し、あるいは規模の拡大は必要としない担い手に対して支援を創設する。具体的には、イ. 農業用排水施設、農道、区画整理およびこれらと密接に関連した暗渠排水、土層改良、農用地造成、農用地の保全等の基盤整備を行うことや、ロ. 近代化施設用地等の整備、営農用水施設、農業集落環境管理施設、農作業準備休憩施設、農業集落道、集落防災安全施設、農地被害防護施設および地域資源利活用基盤、生態系保全空間等を整備すること、およびハ. 交換分合を行うこと等である。

iii) 採択要件

一般の主な事業および採択要件は以下のとおり。

- イ. 農業用排水施設、農道、区画整理のいずれかの事業を行うこと。
- ロ. 受益面積が 20ha 以上であること。
- ハ. 総合的園地再編整備計画が策定されている樹園地にあつては、概ね 5ha 以上の団地の合計が 10ha 以上であること。

単独施設整備にあつては以下のとおり。

- イ. 国営および都道府県土地改良事業によって造成された畑地かんがい施設を対象とすること。
- ロ. 総事業費 35 百万円以上であること。
- ハ. 畑作物の生産を振興すべき地域であること。

単独土層改良にあつては以下のとおり。

- イ. 受益面積が 30ha 以上であること。
- ロ. 作物の生育に阻害性を有する不良土層が受益面積の5割以上である地域であること。
- ハ. 畑作物の生産を振興すべき地域であること。

単独営農用水にあつては、以下のとおり。

畑作経営または畜産経営を営む受益農家が 20 戸以上であること等。

補助率は、以下のとおりである。

区分	国	県	地域(地元)
一般	50%	25%	25%

平成 17 年度の岩手県の実績は、次のとおり。

区分	内容等			
予算額	922 百万円			
支出済額	907 百万円			
財源内訳	国庫 453 百万円	県 181 百万円	県債 204 百万円	受益者 68 百万円
実施地区	盛岡西部地区(盛岡市、矢巾町)ほか 6 地区			
事業主体	県			
事業実施量	畑かん 120.7ha、用水路 1,285m、農道整備 1,951m、堆肥舎 7 棟			
国補・県単の区分	国補			
負担区分	国 50%	県 30%	地元(受益者) 20%	
事業の効果	かんがい用水の確保、農作業機械の大型化、経営面積の増大による農業経営の安定化をはかった。			

iv) 個別事業

α. 都道府県営担い手育成基盤整備事業(旧ほ場整備事業) 八重畑地区

<概要>	
受益面積、人数	;369ha ⇒371ha, 354 人
採択年度、期間	;H9~H20
事業費	;5,457,000 千円⇒6,260,000 千円 (14.7%増)
負担割合	;国 50%、県 30%、市町村 10%、受益者 10%
変更	;1 回(H15)
変更内容	;取水口、排水路を変更
投資効率	;1.04 ⇒1.10

本地区は、北上川沿いの石鳥谷東部地区に位置し、東北新幹線と東北自動車道に挟まれた水田地域であり、平成 9 年から、水田のほ場整備に着手し、標準区画1ha の大区画ほ場の整備が図られている。

営農面では、畑地転換を進めており、施策により転作作物が大きく変わる傾向にあり、将来的な作目を視野に入れた整備計画を策定することが難しい状況にある。

なお、担い手育成としては、着工と同時に 7 つの生産組織が設立され、面工事が相当に進んだ平成 16 年から雑穀栽培に本格的に取り組むようになっている。これに併せて、県では、農業改良普及センターなどと協力して営農指導等を積極的に実施し、本地区を雑穀王国として育成すべく活動している。

平成 15 年の計画変更において、事業費が大きく増大した。また、経済効果が減少したにもかかわらず、投資効率は、1.04 から 1.10 へ増大している。この最大の原因は、割引率³が 0.055 から 0.040 へと大きく減少したことにある。この結果、妥当投資額が 6,654 百万円から 7,892 百万円へと 1,238 百万円(18.6%増)増加した。

³農村振興局長から東北農政局長宛に、「土地改良事業における経済効果の測定に必要な諸係数について」(平成 15 年 3 月 31 日 14 農振第 2624 号)が発信され、割引率や純利益率所得率等が変更されている。

経済性計算において生産増減効果を測定するが、本地区においては、当初の計画では、転作を予定し、作付面積で水稻作付面積を62.9ha減少させ、レタス、きゅうり、ピーマン、ねぎ、キャベツ等の野菜へ転作し、畑を 60.5ha 増加させる計画であった。しかし、その後の農業情勢等の変化により、地域の営農方針が見直され、変更計画では、野菜栽培をやめ、大豆や小麦の栽培に変更している。

さらに、最近では県として雑穀の一層の生産拡大に向けた取組みが開始され、本地域が中心となって、その推進に努めることとなり、変更時の計画とも相違したものとなっている。

しかしながら、経済効果の計算基礎となる作付計画の妥当性、合理性あるいは実現可能性というものが担保されないと、そもそもの経済性計算そのものが無意味なものに陥ってしまうことになる。

このような現象を回避するために、構想段階における理想的な作付計画をもって経済効果を算定するのではなく、実現性のある目標達成のための指針として利用するために策定し、実際に収量を上げ、計画を達成して、整備事業本来の目的が達成できるようにするものである。

この観点からは、作付計画は、正確な現況把握と明確な将来ビジョンの上に描かれるべきものであり、しっかりとした計算根拠を整備して、実現可能性の高い合理的な計画とすべきである。作付計画の正確性を担保するためには、個々の農家の数値を積み上げて、さらに最新の市場動向や作付動向等を反映させ、地区の計画数値として集計する等の細かい配慮が必要と考えられる。平成 5 年より農業農村活性化計画により個々の農家の農地集積の状況は把握できているが、具体的な作付計画の把握までは行われていない。

(結果)作付計画の精度向上

事業計画の策定にあたっては、農家等の関係者から各種の聞き取りや客観的なデータの把握を十分に行い、より現実的で説明責任を果たしうるような事業計画の作成が必要である。また、事業計画がより実現性の高い事業として採択されるためには、事前評価に加え、事後評価等の検証結果を事業計画策定の関係者にフィードバックする必要がある。

<取水工をめぐる水利権協議での調整>

本地区のほ場の整備における揚水機場の統合にあたり、国土交通省から取水工の位置を当初計画地より下流側に変更するよう指導があった。当該調整は、平成9年9月10日に国土交通省との第1回水利権協議が行われ、①五大堂揚水機の水利権を廃止し②北上川掛かりの水利権と稗貫川掛かりの水利権の申請は県で再度調整することなどが話し合われた。その後、平成16年10月12日の第9回目の水利権協議による方針決定までに、7年間に亘る協議が行われた。

(意見)取水工をめぐる水利権協議での調整

当該協議を行うにあたり、取水量の算出根拠に係る各諸元、水収支、取水施設ごとの水掛面積等膨大な資料の作成と説明が行われ、それらの作成等に係る費用として、76百万円を要した。

しかし、当該費用は、事業承認を受けるためには必要な支出であるとは言えるものの、長期に亘る協議のあり方や、その進め方については改善が望まれる。

β. 都道府県営担い手育成基盤整備事業(旧土地改良総合整備事業) 中寺林地区

＜概要＞	
受益面積、人数	;用水 102ha、排水 62ha 暗渠排水 10.8ha 戸数 341 戸
採択年度、期間	;H12～H16 ⇒H19 へ延長
事業量	;34,900m
事業費	;1,228 百万円
負担割合	;国 50%、県 25%、市町村 10%、受益者 15%
事業の必要性	;水の管理に多大な労力を要しており、また湿田状態が著しく暗渠排水の必要性が高かった。
変更	;なし
投資効率	;1.02
作付計画	;事業計画書 りんどう 0.8ha、大豆 17.4ha ピーマン 0.5ha
進捗度合	34%ぐらい⇒予算がつかず延びる見込み。

本地区は、北側に葛丸川、南側に耳取川、西側が石仏用水路に挟まれた、ほぼ岩手県の中央に位置する水田地帯である。本地区は、既に昭和45年当時に30aに整備済みであったが、用水路は土水路で法面崩壊等により通水能力不足で、水管理に多大な労力を費やしている地域である。

本事業は、農業用排水と暗渠排水により、土地改良を総合的に行うものである。

<投資効率の重視>

本事業における事業の経済性を見る上で重要な投資効率は、1.02 となっており、事業採択の基準である投資効率 1.00 を上回っている。その算定根拠は、農業生産性向上効果に基づく 80,587 千円の効果である。当該効果の内容を作物別に見ると、水稻 1,541 千円、りんどう 72,420 千円、ピーマン 9,705 千円等となっている。

作物の現況と計画値を比較してみると、下記のようになっている。

本地区では、旧石鳥谷町が策定した「石鳥谷農業振興地域整備計画書」(平成8年)に沿い、単位あたりの単価が低い「大豆」の作付面積を減らし、収益性の高い「りんどう」を増産するような計画としている。

当該農業振興地域整備計画によれば、りんどうの団地化の推進が計画されており、H8の町全体の作付面積は28haあり、将来的には40haに増やす計画となっている。

作物	現況	計画	増減	所得/10a
水稻	68ha	68ha	0ha	101 千円
りんどう	0.8	15	14.2	840
レタス	0.5	1.5	1.0	171
大豆	17.4	2	-15.4	13
ピーマン	0.5	6	5.5	761

(結果)事後評価の必要性

作付計画は、市町村の農業振興地域整備計画等に基づいて策定されていることから、事後評価等によりその後の状況を検証する必要がある。

事業計画の策定にあたっては、農家等の関係者から各種の聞き取りや客観的なデータの把握を十分に行い、より現実的で説明責任を果たしうるような作付計画の作成が必要である考える。

また、事業計画が経済的基本要件を満足するように経済効果を高く評価したいという要因を排除し、実際に効果のある事業を選択するためには、事後評価等の検証結果を事業計画策定の関係者にフィードバックする必要がある。

④. かんがい排水事業

かんがい排水事業の目的は、ダム、頭首工等の基幹的農業用排水施設を整備し、農業用水の確保、水害の防止、水利用の安定化・合理化を図ることにより、農業生産性の安定的な向上を目指すものであり、大きく次の3つに区分される。

- ダム、頭首工、用排水機場、用排水路等の農業用排水施設の新設、または改良を行い、農業生産の安定的拡大に資すること。
- 転作営農を取り込んだ大規模農業経営体の育成、転作と米作りを適切に組み合わせた生産性の高い水田営農の確立を計るため、水田の排水条件を、畑作可能な水準まで整備する。
- 農業水利施設の整備、修繕を図る。

i) 事業の内容

かんがい排水事業の内容は、大きく次のように区分できる。

事業	内容	備考
かんがい排水事業	国営かんがい排水事業(大規模、基幹、一般型)	ダム、頭首工、用排水機場、幹線用排水路等の基幹的な農業用排水施設の新設、改修を行う。受益面積が概ね3,000ha以上であり、かつ末端支配面積概ね500ha以上の農業用排水施設であること。
	かんがい排水事業(一般型)	ダム、頭首工、用排水機場、用排水路等の施設の新設、改修を行う。農業用排水施設の新設、廃止、変更等のほかに、国営事業施行部分に接続する農業用排水施設の新設、改修を行う。また、農業用排水施設の系統的自動化や多目的に利用するために必要な水管理改良施設の新設、変更を行う。河川に設置されている取水施設において、取水機能に障害が生じている場合に、回復させるに必要な改良や代替施設の新設を行う。また、農地防災排水施設の新設、廃止、変更等も行う。
	農業用水再編対策事業	水利用の逼迫した水系における都市用水等他用途利用の需要増加に伴い既存の農業用排水施設の更新等による転用水の創出が図られてきたが、さらに農業用水の再編を促進することにより適正な農業用水を確保するとともに都市用水等への転用を円滑に実施するために設けられたソフト事業である。農業者側に転用水のインセンティブを付与するための事業である。採択条件は、受益面積が200ha以上で、末端支配面積が5ha以上であり、当該地域内に100ha以上の農振地域または予定地が含まれ、さらに再編水量が0.5 m ³ /s以上等であることが求められる。
	かんがい排水事業(排水対策特別型)	収益性の高い水田営農の確立を図るために、麦、大豆、飼料作物等への転作作物を取り入れる排水条件を整備して、水田の畑利用を可能にする。このため、排水路、排水機場、排水樋門等の新設、改修や付帯して行われる用水路、区画整理、客土、暗渠排水 <small>あんきよ</small> および特認事業等が対象となる。採択条件は、地域水田農業ビジョンが定められ、水田の有効利活用に向けた方向性があり、概ね半分以上の水田が、降雨時に排水機、排水樋門、排水路等の排水施設的能力が不十分で湛水をきたす水田、あるいは常時地下水位が高い水田等であること等である。

事業	内容	備考
農業水利施設の整備、修繕	基幹水利施設の整備、修繕	国営土地改良事業等により造成したダム、頭首工、揚水機場、幹線水路等の基幹的施設や付帯する農業用排水施設について、必要な補強工事等を行うことにより、機能の維持および安全性を図ったものであり、補強工事や排砂対策工事が対象となる。
	広域農業用水適正管理対策事業	国営土地改良事業の施設に伴い、「土地改良法第87条の2」等の規定により定められた土地改良事業計画に含まれていた農業水利施設で国営事業の完了後も関連事業が完了していない等のため、用途廃止されずに残存しているものを撤去することによって、当該流域の農業用水の管理の適正化、災害の未然防止等を図ったものである。用途廃止すべき頭首工、水門、樋管、樋門等の農業水利施設や河川管理上支障をきたす ^{おそれ} 虞のある農業水利施設の撤去を行う事業である。

平成 17 年度の岩手県の実績は、次のとおり。

区分	内容等			
予算額	168 百万円			
支出済額	168 百万円			
財源内訳	国庫 84 百万円	県 42 百万円	県債 32 百万円	受益者 10 百万円
実施地区	松長嶺地区(奥州市)ほか 3 地区			
事業主体	県			
事業実施量	用水路 1,285m			
国補・県単の区分	国補			
負担区分 (用水、頭首工)	国 50%	県 25%	地元(受益者) 25%	
負担区分(排水、 ダム)	国 50%	県 35%	地元(受益者) 15%	
事業の効果	用水施設の整備による用水不足の解消、排水施設の整備による水害防止等による農業生産性の安定をはかった。			

(4)農村生活環境の整備

①. 農道整備事業

i) 農道整備事業の目的

農道整備事業の目的は、主に土地改良法の規定に従い、農業振興地域内において農産物、生産資材等の流通、加工、および生産体系を一体的に整備して、併せて農村の環境整備を果たすことを目的としている。より具体的には、農道網を合理的・有機的に整備することにより、高生産農業を促進し、農業の近代化を図ろうとするものである。さらに併せて、農村環境の改善に資するため、農道整備を中心とした用地整備や駐車場整備、ライフライン収容設備および生態系保全施設整備を行う事業である。

ii) 農道整備事業の仕組み

都道府県知事が、土地改良区等の受益者からの申請に基づき、所要の要件を満たしているか審査を行い、国へ申請するものである。

地方公共団体または受益者の団体が、国の採択を受けて、事業主体となって当該事業を実施する。

iii) 農道整備事業の特徴

- 農道を実施する場合には、農林水産省と国土交通省の協議により、国道および県道については実施できず、幹線市町村道は道路事業で整備することが原則になっている。また、接続する既存道路以上の農道は計画できないことになっている。
- 受益地は農振農用地であることが求められ、開発予定地を含める場合には、農振農用地への編入手続きが必要とされ、さらに開発着手しているか、または土地改良法の同意を取得していなければならない。

iv) 全国的な農道をめぐる状況

わが国における農道の距離数は、農道台帳に記載されている農道だけで約 18 万km⁴ともいわれている。この規模は、自動車道路全体の距離数が 115 万Kmであることを鑑みると、相当規模の交通網を構築しているものといえる。

農道については、一般道との役割分担や関係が不明瞭であるとの指摘がなされたり、一部の広域農道にあっては、工期が長期化し平成 12 年度の公共事業の抜本見直しにより事業が中止等となったりした。その後も、国と地方の役割分担や小泉行政改革のもとで広域農道が抜本的な見直しの対象とされたりした。その理由として、広域農道は、農業生産活動、農産物流通のための基幹的農道と位置づけられているが、農村地域の社会生活活動に利用されるなど、一般道路が持つ機能と極めて似通っており、特に、社会情勢が変化した場合には、そのような面が目立つ状況にあったためである。

そもそも、「農道」とは、農村地域において、農業の用に供するために設けられた道路の総称ということで、一般には「土地改良法」第 2 条に基づく農業用道路を指す。すなわち、農道は「道路法」に基づく道路の区分ではない。このため、「農道」としての所管は国土交通省ではなく、農業を管轄する農林水産省となっている。ただし、都道府県道や市町村道として認定されると農道ではなくなる。

このように、農道に関しては多少複雑であるので、以下に道路事業の概要、続いて農道整備事業の概要を記載してから、広域農道事業の必要性、環境の変化と広域農道事業の今後の課題について検討しておくこととしたい。

⁴ 農道台帳に記載されているもの（全域において幅員 4 m 以上等の要件がある）は、約 18 万 Km といわれている。

<道路事業の概要>

一般に、国を除く地方レベルで行われる道路事業は、大きく区分すると、①一般道路事業(補助事業)②農道整備事業(補助事業)③その他地方単独事業(起債事業)に区分できる。

①の一般道路事業は、道路法に基づき認定された道路網の整備や交通発達に寄与する目的でなされる事業で、その主体である都道府県と市町村との区分によって、都道府県道と市町村道に区分される。

②の農道整備事業は、農業生産性の向上や農産物流通の合理化あるいは農業生産の近代化を目的として、大きく次の3つに区分できる。

A) 広域農道

広域営農団地整備計画に位置づけられた基幹的な農道の整備を行う。

B) 農免農道

農業用に使用する揮発油に対する減税の身替り措置として、揮発油の税額に相当する財源をもって基幹的な農道の整備を行う。

C) 一般農道

ほ場整備で造成された農道を結ぶ幹線農道や畑地帯の農道網等の整備を行う。

③のその他地方単独事業は、ふるさと農道緊急整備事業として農業農村の振興および定住環境の改善を図るために、地域が緊急に対応しなければならない課題に応じて早急に行う必要のある農道の整備事業である。

<農道整備事業の概要>

農道整備は、大きく①基幹的な農道の整備と ②ほ場内農道の整備に二分される。

①基幹的な農道の整備は、主に農道整備事業の広域農道や農免農道として整備される。農業生産活動や農産物流通の農業用の利用主体として、さらに農村地域の社会生活活動にも利用される農道として、営農団地と営農団地を結ぶ、農地、集出荷施設等と一般道を結ぶなど、農村地域の基幹的な農道を整備する。

②ほ場内農道の整備は、ほ場からの農産物の搬入、搬出農作物の収穫、営農資材の搬入、ほ場への通作、防除作業等の農業生産活動に主に利用される農道を整備する。

ほ場内農道は、さらに次の3つに区分される。

A) 幹線農道の整備

集落とほ場、ほ場とほ場、ほ場と集出荷施設等を結ぶ主要な農道である幹線農道を整備する。主に一般農道で整備される。

B) 支線農道

幹線農道から分岐し、ほ区⁵または耕区⁶に連絡する支線農道を整備する。

C) 耕作道

耕区の境界部または耕区内に設けられた耕作道を整備する。

〈広域農道事業の役割〉

近代農業経営にあつては、生産から流通・加工までを有機的一体化して整備した基幹的な道路が必要不可欠である。相当広範な農業地域にわたる農業生産品の流通を確保することにより、農業生産性の向上および流通の合理化をはかり、併せて農村地域の社会生活環境の改善を目指すものである。農地と集出荷施設や加工施設を結びつけ、国道や県道などの一般幹線道路へのアクセスを改善することにより、地域のニーズに対応し、地域農業の持続的な発展に貢献してきた。

広域営農団地計画は、昭和46年から平成15年6月までに396の営農団地で策定され、既に全国の農地の約9割がカバーされている。同計画に位置づけられた広域農道の総延長は約8,900Kmである。そのうち平成15年以降に計画されている約800Kmの約7割が中山間地域のものであった。

⁵ 周囲を農道および水路によって囲まれた区画

⁶ ほ区を畦畔によって細分化した区画

v) 広域営農団地農道整備事業(広域営農団地農道型)

当事業の目的は、自然的・社会的・経済的諸条件を同じくする相当広範な農業地域を広域営農団地として、広域営農団地について、当該地域の基幹となる作目に係る生産～流通～加工までの各段階を有機的、一体的に連携するために、地域の基幹となる農道を整備することを目的としている。

主な事業および採択要件は以下のとおり。

- ①広域営農団地整備計画の中に農道の整備構想が入っていること。
- ②農業車の利用が全体の過半数を占めること。
- ③受益地は農業振興地域内であれば良いが、採択基準は農振農用地であること。
- ④受益面積がおおむね 1,000ha 以上であること。
- ⑤振興山村、過疎地域、急傾斜地帯、特定農山村地域等にあつては、300ha 以上であること。
- ⑥延長が 10 km 以上であること。ただし、特例地域は概ね 5km であること。

補助率は次のとおりである。

区分	国	県	地域(地元)
負担率(一般)	50%	38%	12%
負担率(過疎・準過疎)	50%	50%	0

α. 個別事業

一 関振興局; 広域営農団地農道整備事業 西磐井地区

<事業の必要性>

当該地区で生産された農畜産物は、現在ほとんどが国道を利用して、南北に走る東北自動車道を使って、東京・仙台、盛岡方面へと輸送されている。基幹となる国道・県道は、市街地を通り、一般道にも供されていることから、輸送体系の隘路となっている。このため、既存道路との物流の効率化や将来の農畜産物生産流通量の増大見込みに対応し、開発化可能地へも連絡する道路として、広域営農団地整備計画に位置づけられた基幹的な農道として整備するものであり、利便性の高い、有機的、体系的なネットワークをも樹立することが望まれている。

<受益関係>

受益面積；11,622ha 受益戸数；7,857戸(営農団地内農家による)

<事業期間>

平成6年度から24年度(完成予定)

<事業量>(当初)

道路区分 3種3級 設計速度 40Km/時間

施工延長 35,500m 車道幅員 6m 路肩 1m×2

平成17年度までの事業費 6,337百万円(進捗率 53%)、事業量 10,340Km(45%)

<計画変更>(当初)

平成13年、平成17年と今までに2回変更。詳細は後述。

<負担区分>(当初)

国；50% 県；40% 市町村；10% 受益農家；0%

<総事業費(関連工事を含む)>(当初)

16,570百万円

<妥当投資額>(当初)

17,233百万円

<投資効率>(当初)

1.04

本事業は、既存道路との物流の効率化や将来の農畜産物生産流通量の増大見込みに対応して、基盤整備を促進する道路として、旧衣川村の広域農道整備事業胆沢南部地区を起点として、平泉町、一関市を通り、旧花泉町の広域農道整備事業東磐井地区を終点とした基幹的な農道である。当該事業は、第1期、2期、3期に分割されており、それぞれの採択時期は平成6年度、平成8年度、平成10年度である。

a) 事業計画の正確性、見込み可能性

第1回目の事業計画の変更は、平成13年度に行われている。

当該変更の概要は、下表のとおりであり、総事業費が140億86百万円から227億23百万円へと61%の大幅アップとなっていた。主な変更は、次のとおりである。

- ① 道路工、舗装工については、国道342号との取付および花泉町内の路線に係る道路協議による延長の変更により、約5%増となっていた。
- ② 主要地方道花泉藤沢線との交差において、主要地方道改修計画との調整から当初計画では取付勾配が規定より急になること、近隣に埋蔵文化財包蔵地があり、当該部分を避ける線形とする必要から、立体交差とし、新たに橋梁を設置することとした(538百万円)。さらに、橋梁に関しては、9つ予定していた橋梁すべて、すなわち1号橋から9号橋まで耐震構造強化のためとして増額されていた(42百万円)。
- ③ 法面保護工について、切土法面は種子吹付工から法枠工に、また、岩が推定される箇所については厚層吹付工に変更していた。

このうち、事業費が、当初計画2億57百万円から計画変更時には20倍近い48億8百万円に大幅増加となっている法面保護工事については、下記の理由によっていた。

「切土法面について、種子吹付工から3段(15m)以上の切土法面の場合は法面安定が一層図れる法枠工に、また、岩が推定される箇所については厚層吹付工に変更したい。」

(意見)事業計画の精度向上

土質を当初から正確に判断することは、非常に難しいことであり、切土面の状況を詳細に調査した上で、法面保護の工法を決定する必要があるため、実施の際には、工法の見直しが必要となる場合が多い。しかし、当地区のように大幅な工事費の増額は、県や市町村財政に与える影響が大きいことから、計画時点での精度を向上させることが肝要と考えられる。

当地域は、文献や近傍地における過去の施工事例などから、花崗岩の転石混じりのマサ土が広く分布する地域であることは、事前にある程度承知しうることから、相応の工法に基づいた事業費を、当初から計上しておくことが望まれる。

(意見)変更理由の記載

工法等の変更がある場合、その変更の妥当性を十分説明できるよう、計画書への記載を工夫する必要がある。

b) 変更内容

区分		(単位)	当初	変更	増減
工事費	道路工	(m)	35,500	37,260	1,760
	舗装工(表層工)	(m ²)	261,870	273,990	12,120
	橋梁工	(m)	308	393	85
		(橋)	9	10	1
	法面保護工				
	種子吹付工	(m ²)	463,394	217,533	△ 245,861
	厚層吹付工	(m ²)	-	494,700	494,700
法枠工	(m ²)	5,775	59,106	53,331	
付帯工(側溝、ガードレール等)					
	(m)	71,485	89,550	18,65	

c) 事業費の増減内訳

(単位;百万円)

区分		当初	変更	増減
工事費	道路工	7,878	8,334	456
	舗装工	2,409	2,465	56
	橋梁工	964	1,713	749
	法面保護工事	257	4,808	4,551
	付帯工	947	2,113	1,166
測量試験費		302	1,385	1,083
用地補償費		839	901	62
その他		410	743	333
計		14,086	22,723	8,637

d) 投資効率の計算

計画変更の主な内容は、法面保護に係る工法変更 45 億 51 百万円、埋蔵文化財包蔵地保護の観点から、主要地方道藤沢花泉線取付の工法変更(平面交差⇒立体交差)により生じる橋梁工事費7億 49 百万円、測量試験費の増加 10 億 83 百万円等である。

「計画変更概要書」によれば、受益面積の水田 6,750ha、普通畑 2,974ha、飼料畑 1,710ha、樹園地 188ha、および受益者数も変更前と全く変わらない。なお、道路の延長は5%長くなっている。

当該変更の経済効果算定では、農業近代化施設(堆肥製造プラント)の計画が1箇所追加されたことから、農業輸送量と輸送距離が見直され、投資効果額(妥当投資額)が、当初 172 億円から変更時 282 億円と、110 億円増加(当初比 60%の増)し、その結果投資効果は 1.04 から 1.09 となるとしていた。

経済計算における投資効果の増減分析を見ると、次のようになっていた。

区分	当初	変更	差額
維持管理費節減効果	△55,918	△29,213	26,705
走行経費節減効果	829,901	1,435,886	605,985
更新効果	19,592	16,822	△ 2,770
一般交通等経費節減効果	250,127	282,870	32,743
計(=年総効果額)	1,043,702	1,706,365	662,663
還元率×(1+建設利息率)	0.0606	0.0603	△ 0.0003
妥当投資額*	17,222	28,265	11,043
廃用損失額	-	32,308	32,308

* 妥当投資額=年総効果額÷(還元率科×(1+建設利息))-デッドコスト(廃用損失額)

e) 同一箇所の用地買収を4回追加で繰り返していた事例

本事業において、所在地一関市萩荘字南沢 136 の用地を4回に渡って追加買収していた。

この経過を辿ってみると、まず、平成 11 年度に、工事に必要な用地として A=550 m²の買収を行った。その後、平成 12 年度に、当該地がマサ土と花崗岩の転石が混在した土質であること、および湧水の存在が災いして円弧すべりが発生したため、その範囲を追加買収した。

さらに、平成 17 年8月には、台風7号による記録的豪雨(24 時間雨量 220mm)による災害を受け、施工中の災害復旧工事として必要面積を追加買収のうえ、所要の手当てをした。

さらに、同年 11 月には、2級市道南沢線取付の道路法第 24 条に基づく協議を実施した際、道路管理者(一関市)から当該交差部の交通安全のため視距を改善するよう指導・要請があり、隅切部を追加買収している。

追加買収年度	地番	面積 (m ²)	単価	金額(千円)
平成 11 年度	136-20	550.32	250 円	137
平成 12 年度	136-21	247.62	250 円	61
平成 17 年(8 月)	136-1	6.54 45.83	250 円	13
平成 17 年(11 月)	136-1	24.75	250 円	6
計		875.06	250 円	218

f) 事業見直しによるルート変更に伴う無駄

平成 16 年度の第 2 回計画変更は、公共事業再評価委員会の意見を受けて、大幅に計画を見直したものであり、その時点の公共事業を取り巻く環境や社会経済状況を踏まえて実施されたものである。

(意見) 事業見直しによるルート変更に伴う無駄

計画変更ルートのうち、3 期地区の上本郷⇔南沢間の進捗状況は 88%が完成し、中間部の 180mを残すのみとなっていた。

そこで、それまでの施工分を無駄にしないため、残区間の施工を継続し完成させている。

当区間については、見直しのため路線の東側が大幅にカットされたが、結果として施工された区間は、国道 457 号と機能が重複するような形となっており、着工前に見直しの機会があればと悔やまれるところである。

g) 用地取得の補償価格

農道用地については、下記に示す土地改良事業に伴う用地等の取得及び損失補償要綱「第8条」によって、正常な取引価格をもって補償されるものとされている。また、この場合の正常な取引価格とは、同要綱「第9条」において、近傍類地の取引価格を基本とすることとされ、2において当該取引価格に必要な応じて事情補正、時点修正を加えるものとされている。

本事業に係る用地買収に関して、土地の補償単価は、「継続事業であり、地域の価格の均衡を考慮して」という理由で、過去の用地取得の補償単価と同一単価としていた。

土地改良事業に伴う用地等の取得及び損失補償要綱

第8条 取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するものとする。

第9条 前条の正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基本とし……

- 2 前項の場合において基準とすべき近傍類地の取引価格については、取引が行われた事情、時期等に応じて適正な補正を加えるものとする。

(結果) 用地取得の補償価格

当該要綱「第9条2」における適正な補正とは、「不動産鑑定評価基準」にいうところの現実の取引価格に内在する特殊な事情についての事情補正と当該取引の取引発生時点と取得時点の間の土地の時価変動を反映する時点修正であり、「継続事業であり、地域の価格の均衡を考慮して」という理由に該当するものではない。

一般的に、道路事業は、相当の長期間に及ぶものであり、本事業についても平成6年から始まり平成24年完了予定の約20年にもわたる長期プロジェクトである。土地の価格は、時々の経済環境に応じて変動することが常であり、このような事業の用地取得にあたっては、その時々々の正常な取引価格、つまり適正な時価で補償されることが、地価の上昇局面でも下落局面でも公正である。

今後、土地取得の補償にあたっては、当該要綱に従い適正な評価によって補償単価を決定することが必要である。

vi) 一般農道整備事業(過疎基幹農道・山村基幹農道・集落間農道)

当事業の目的は、過疎地域および山村地域の農業振興を図る地域の中で基幹的な農道を整備することにより、高生産の農業を促進し、もって農業の近代化を図り、併せて農村環境の改善に資することを目的としている。

主な事業および採択要件は、以下のとおり。

- イ. 農道の新設または改良であること。
- ロ. 過疎地域自立促進特別措置法第 14 条第 1 項および同施行令第 7 条第 1 項の規定により定められる過疎振興計画または山村振興法第 11 条第 1 項および同施行令第 4 条第 1 項による山村振興計画に基づく農道の新設あるいは改良事業の場合には、農林水産大臣から基幹農道の指定を受けていること。
- ハ. 受益面積が概ね 30ha 以上であること。
- ニ. 延長が概ね 800m 以上であること。
- ホ. 車道幅員が概ね 4m 以上であること。

補助率は、以下のとおりである。

区分	国	県	地域(地元)
負担率(過疎、山村)	50%	50%	0
負担率(集落間)	50%	25%	25%

vii) 農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業(農免農道整備事業)

当事業の目的は、農産物および生産資材等の流通体系の確立と営農の近代化を進めるため、農業で使用される揮発油の免税相当分を財源として、地域の基幹的な農道の整備を行うことを目的とする。

主な事業および採択要件は、以下のとおり。

- イ. 農業上必要な自動車(農業機械を含む)について、2車線を可能ならしめるものであって、その構造が道路構造令に準拠したものであること。
- ロ. 農業生産の近代化または農業生産物の流通の合理化を図るために重要なもので、農村環境の改善に資するものであって、次のすべてに適合するものであること。
 - a. 農用地受益地が概ね 50ha 以上であること。
 - b. 受益地に係る旧市町村単位で総就業人口に対する農林業就業人口の比率が、概ね 30%以上、最近 5 ヶ年間の農地総面積に対する農地の人為的廃面積の比率が概ね 1%未満であること。
 - c. おおむね 10 年後の自動車日交通量が概ね 100 台以上であり、交通量の過半数が農業に係るもの。
- ハ. 新設・改良または、これらと併せて行う用地整備、駐車場整備、ライフライン収容施設整備もしくは生態系保全施設整備に要する総事業費が 1 億円以上、ただし、特豪、山振、過疎、急傾斜、水源地域において行うものは 2 千万円以上であること。
- ニ. 新設または改良後、その農道を地方公共団体が管理する見込みのものであること。
- ホ. 国道、県道でないこと。
- ヘ. 市町村道のうち、幹線的なものでないこと。市町村道そのものや、機能が重複するもの、バイパスとなるものでないこと。
- ト. 市町村単位で人為的農地の潰廃が 1%以上でないこと。
- チ. 旧市町村または大字単位で農林業就業人口 30%未満でないこと。

- リ. 計画農免農道以上の規格の道路と接続すること。
- ヌ. 一次交通のみでなく、集出荷場、ライスセンター等の施設を利用する二次交通も含めて計画されていること。
- ル. 受益地に開発予定地を含める場合には、農用地開発事業が着工しているか、土地改良法上の同意を取得していること。

補助率は、以下のとおりである。

区分	国	県	地域(地元)
負担率(一般)	50%	40%	10%
負担率(過疎・準過疎)	50%	50%	0

a) 個別事業

α. 農免農道整備事業 夏川地区 県南広域振興局一関総合支局

<概要>

平成 14,16,18 年 分割採択 国の予算枠による。

事業量 :夏川 1 期 農道L=1,079m
:夏川 2 期 農道L=1,900m
:夏川 3 期 農道L=1,390m 合計 4,369m

事業工期 :平成 14 年度～23 年度

受益面積 :430ヘクタール

受益戸数 :229戸

総事業費 :745 百万円

負担割合 :国 50%、県 30%、市町村 10%、受益者 10%

経済効果 :1.38⇒1.42

夏川地区は、岩手県の南端部一関市花泉町の南側に位置し、1 級河川夏川の左岸に位置する水稲を中心とした野菜、畜産との複合経営を営む水田地帯である。

地区内を東西に貫く基幹的な道路がなく、通作はもとより、農業輸送の合理化に支障をきたしていた。当該事業は、ほ場整備事業と一体となって、当地区の既設農業倉庫、野菜集出荷所や新設予定のカントリー・エレベーター等の施設への流通の合理化を図るものである。

なお、投資効率は 1.42 となっており、その根拠となる日交通量は現況 964 台に対して将来 970 台となっているが、その内訳は、農業交通量は 623 台から 527 台へと減少し、一般交通量が 341 台から 443 台へ増加するとしている。

農業交通量は、現道と比較して、農免農道整備後は広い道路幅員を有することとなり、地域内の農業用車両の大型化が促進され、一度により多くの輸送が可能となることから、交通台数が減少する計画となっている(営農に係る農業交通経費節減効果が発現)。一方、一般交通量は、事業計画策定時における現地の交通量調査等の結果をもとに、農林水産省で定める係数を乗じることなどにより、10 年後の予想交通量を算定した結果、農業利用率は 65%から 54%へ減少し、農免農道整備事業の採択条件をかるうじてクリアーする結果となっている。

b) 事業分割について

(意見) 事業分割

ほ場整備事業の分割に関しては、上流地域から分割して作業を開始していくということで、地勢的にも合理的なものと考えられる。また、農道に関しても、ほ場整備事業で生み出された創設用地を農道敷地として活用するという趣旨から、同じ地区分割にしていることは理解できる。

一方、事業区間を小さく分割することで、発注件数が小間切れになり、工事の諸経費が上がることが懸念されるが、1～3期地区間で関連工事をまとめて発注するとか、ほ場整備事業と合併施行するなどの工夫で諸経費を節減するよう努めることが望まれる。

c) 早期事業化と効果発現への取組

(意見) 早期事業化と効果発現への取組

受益地内に建設が計画されるカントリー・エレベーターは、本農道における地域内輸送の拠点とされている。このカントリー・エレベーターについては、事業申請時にJAいわて南が事業主体となって整備する旨を確約しており、現在、当該地区の営農改善を図るため、県、一関市、JA、受益農家等が連携し、事業化に向けた細部の検討を進めている状況としている。

今後は、ほ場整備と農道整備の進捗を踏まえ、カントリー・エレベーターの早期事業化とそれによる農道事業の効果発現が図られるよう、県として引き続き関係機関と連携するとともに、的確な支援を継続することが肝要と考えられる。

viii) ふるさと農道緊急整備事業

当事業の目的は、農林水産省と総務省の協力のもと、都市部と農村地域との格差をなくして、農村地域の生活環境の質的向上を図ることを目的とし、地方が緊急に対応しなければならない課題に応じて、早急に行う必要がある農道の整備を推進して、農業・農村の振興と定住環境の改善に資するために、国庫補助事業および地方単独事業を効果的に推進させることを目的としている。

本事業は、土地改良法に基づかない、単独事業であり、地方債および地方交付税の支援により実施されるもので、平成5年度に事業が創設され、当初平成9年度までの事業予定のものが、全国からのニーズが高いために、国が事業期間を平成14年度まで延長し、さらに、全国からの継続要望が強く、平成19年度まで5年間の延長をしたものである。

事業の実施形態を整理すると、以下のとおりである。

- ① 地方単独事業として起債対応する。
- ② 農道事業として採択された路線の一部を地方単独事業として実施する。
- ③ 農道整備事業に併設または合併して実施する。
- ④ 一切の工事を地方単独事業で実施する。

事業の具体的な内容は、補助事業等の採択要件は満たさないが、地域の農産物輸送となる農道機能や地域の実状を踏まえた農村地域に大きな役割を果たす農道が対象であり、次のようなものである。

- ①学校、公園等の地域の公共施設に接続となるが、接続のアクセスが悪く生活基盤に支障をきたしている農道
- ②河川で地域が分断されているため、農作業や一般生活等に支障をきたしている地域の農道
- ③地域の活性化や定住環境の整備を図るために、観光、スポーツ施設等に接続する未整備な農道
- ④地域における農道網の形式を図る上で重要な位置づけとなる農道
- ⑤補助事業での実施が困難で、地域の特性を踏まえた農道

主な事業の採択要件(カッコ内の数値は、山村・過疎等地域)は、以下のとおり。

- ①集落間、集落と基幹的道路、基幹的公共施設等との間を結ぶ路線であること。
- ②受益面積が概ね 50(30)ha 以上であること。
- ③延長が 1,000(800)m以上であること。
- ④車道幅員が概ね 4.5(4)m以上であること。

負担区分は、次のとおりである。

区分	国	県	市町村
負担率	—	75%	25%
(山振・過疎地域等)	—	100%	0%

(注) 市町村単独の場合もあり、事業要件が異なる。

また、地方単独事業分に対する地方財政措置は次のようになっている。

起債充当 90%		一般財源 10%
臨時地方道整備事業債 75% (後年度交付税 30%)	財源対策債 15% (後年度交付税 50%)	

事業の実施期間は、次のとおりである。

- | |
|----------------------------|
| ①第1期対策(平成5年度～平成9年度)…当初期間 |
| ②第2期対策(平成10年度～平成14年度) |
| ③第3期対策(平成15年度～平成19年度)…延長期間 |

岩手県においては、事業採択および事業費調整を行うにあたって、次のような取扱いがなされていた(農村建設課メモ 2006.10.12)。

- ・ 本事業の対象は、緊急に整備を必要とする事業化が遅れている中山間地域などの農道であり、地域の農産物輸送の機能を備えた農道や農村生活環境に大きな役割を果たす農道を採択する。
- ・ 実施にあたっては、地域の課題に緊急に対応するため、既存資料・図面等により事業費を算定している。事業採択後に詳細な設計を行い、工事費の詰めを行うものであること。
- ・ そのため、必ず採択後に実施設計により事業費の変動が生じる。
- ・ 事業費の調整(増減)が生じた場合、県の判断により所要の調整を行っている。特に平成15年の県財政の悪化に伴い大幅な見直しが行われている。

a) 実施事業

岩手県における、当該事業の当初からの実施状況を調査したものが下記の表である。

要望件数は 128 件であり、このうち 35 件は査定され、取り下げられている。要望先の総延長は 259Kmであったが、実施距離は 197Kmとなり、事業費総額は 441 億円から 324 億円へと減少していた。これらの見直しの最大のきっかけは、平成 15 年度の財政悪化による見直し作業であり、この結果、要望に対して件数で 72.6%、総事業費で 73.5%、延長(距離)で 76.0%まで削減されることとなっていた。

下表のうち、外部監査の対象先となったものが 3 件(県南広域振興局;新里地区、古城北部地区、県南広域振興局一関総合支局農村整備室;柴沢地区)であり、県南広域振興局花巻総合支局農村整備室往査時に追加で舘迫落合地区のヒアリングおよび資料入手を追加実施した。なお、下表のそれぞれ市町村名は、事業時点の市町村名で記載している。

5.ろろと農道緊急整備事業実施状況一覽表

振興局	市町村	地区名	延長(m)	総事業費(千円)	実施期間	査定地区		
盛岡	安代町	目名市	3,916	316,002	H5	H8		
		下見川	743	514,000	H9	H12		
	西根町	新町中央	1,150	708,820	H10	H15		
		野駄森	1,100	160,000			×	
		小清水	1,140	155,498	H11	H15		
	松尾村	上登木	5,391	611,090	H5	H8		
		野駄	4,000	550,000			×	
	葛巻町	野駄部	1,455	349,547	H11	H17		
	岩手町	鬼内	1,465	189,000	H11	H15		
	玉山村	姫神	1,130	30,000	H12	H12		
	盛岡市	鬼川乙部	2,100	558,002	H9	H16		
		手代森第2	1,800	550,000			×	
	紫波町	紫波中央	4,204	489,000				
	花巻	花巻市	湯口1	1,582	320,844	H5	H7	
			湯口2	1,090	112,008	H5	H6	
			湯口3	773	110,722	H6	H8	
			成田	1,384	93,386	H6	H8	
東野			800	2,000,000			×	
湯口5			3,650	858,686	H9	H14		
湯口6			1,200	120,000			×	
湯口7			1,700	170,000			×	
湯口8		800	80,000			×		
東和町		薮迫落合	1,830	915,314	H9	H14		
		霧沢	853	87,000	H11	H11		
大迫町		霧ヶ森	700	339,000	H7	H9		
石鳥谷町		小森林	1,351	277,675	H6	H9		
		北向	1,045	139,847	H5	H6		
		三日堀	1,564	31,000	H12	H12		
北上	北上市	唐戸崎	2,048	246,000	H7	H9		
		田舎田	4,237	139,700	H10	H12		
	湯田町	柳沢	4,000	541,500	H9	H12		
		檜の沢	1,700	60,000			×	
		新山	1,970	930,000			×	
水沢	前沢町	新町蘭東	1,154	880,334	H7	H17		
		白山第1区	1,035	155,000	H5	H6		
	胆沢町	上野	2,218	183,000	H7	H9		
		古城北部	1,227	832,703	H9	H16		
		生母南部	1,800	360,000			×	
	釜ヶ崎町	東田	1,700	145,244	H7	H10		
		徳岡	2,753	220,000	H7	H9		
	衣川村	新田	4,345	811,000	H11	H11		
		六原第2	2,037	1,100,000	H8	H10		
	江刺市	細野	1,130	411,856	H10	H17		
		富代沢	840	79,100			×	
		西栗中	1,949	307,000	H6	H8		
		大原	800	555,000	H5	H7		
		日向	1,300	41,000			×	
		日向	1,300	468,000	H9	H17		
	二戸市	日向深山	2,112	181,433	H5	H6		
		桶渡	827	64,567	H5	H6		
横懸		1,503	182,500	H7	H9			
根中		2,529	331,869	H10	H15			
向宿中土野		1,200	150,000			×		
千厩	大東町	紫沢	2,900	450,000	H11	H19		
		深谷	2,404	485,585	H5	H9		
		大沢	1,748	272,112	H6	H8		
	藤沢町	摺沢南部	2,332	354,000	H10	H16		
		和山	1,600	390,000			×	
		馬ヶ舟	1,053	186,000	H5	H6		
		散平	1,869	251,300	H6	H8		
		左利沢	1,632	252,000	H9	H13		
	千厩町	八景小嶋	2,300	345,000			×	
		大宝城	1,090	150,000			×	
		後山	1,878	442,433	H5	H8		
		林ヶ沢	1,480	177,110	H6	H9		
		栗ヶ	2,360	1,745,298	H9	H18		
	東山町	中沢	1,700	391,000			×	
		天神	1,500	345,000			×	
		大森	2,330	460,000	H5	H8		
		久保	1,620	250,000			×	
室根村	車前	1,200	140,000			×		
	赤柴	1,000	110,000			×		
	佐野	760	83,400	H6	H8			
川崎村	歌	1,109	189,000	H10	H13			
	霧大平	1,024	258,500	H5	H7			
	薄衣	2,528	53,600	H11	H13			
大船渡	磯前高田市	福伏牧田	2,368	415,000	H5	H8		
	横田	3,324	401,400	H9	H16			
	殿畑新釜	2,743	775,000	H6	H11			
遠野	住田町	住田	2,100	381,313	H11	H18		
	遠野市	鳥居長根	2,621	163,000	H6	H9		
		畑中	908	32,800	H10	H11		
釜石	宮守村	浜崎中妻	5,000	600,000			×	
		西風	908	170,200	H9	H12		
	大槌町	遠岡	1,100	130,000			×	
宮古	川井村	河内山	1,600	160,000			×	
		中村蔵打直	2,040	156,219	H6	H9		
	岩泉町	立白	6,822	95,500	H5	H6		
		漆曾部	11,142	158,537	H5	H7		
		青松	6,301	79,900	H5	H6		
		田代	2,200	304,600	H9	H13		
		和ヶ茂	1,284	142,448	H6	H9		
		大谷地	1,751	283,400	H9	H13		
		明戸池名	2,380	321,840	H11	H18		
		花輪	2,827	240,000	H13	H16		
	久慈	種市町	大戸	1,352	353,597	H7	H10	
			小子内	2,485	177,900	H6	H8	
野田村		伝	3,000	300,000			×	
		八種	3,767	279,564	H11	H19		
山形村		麦沢	1,200	120,000			×	
		泉沢	900	136,000			×	
大野村	野田	2,933	610,677	H9	H19			
	大谷地	2,683	249,400	H6	H8			
	霧畑	4,000	340,000			×		
菅代村	砂川	1,496	199,000	H11	H18			
	帯島	973	86,000	H8	H9			
三戸	三戸市	水沢	3,760	759,500	H11	H17		
		尾	1,248	151,700	H5	H7		
	浄法寺町	向野場	2,034	716,304	H9	H15		
		上野	4,600	600,000			×	
		西岳	3,078	911,700	H5	H10		
合計	三戸市	奥中山	1,400	170,000			×	
		摺畑	1,400	160,000			×	
	菅野	上登向	1,492	135,800	H6	H8		
		大塚	1,592	543,200	H6	H9		
		中里	0	20,000	H11	H14		
		田子内	1,891	223,000	H5	H7		
		岡本	1,360	325,040	H7	H10		
		小舟	1,700	358,666	H9	H18		
		中の沢	1,700	270,000			×	
	軽米町	川又	1,800	270,000			×	
		太田	2,100	320,000			×	
		季ヶ平	2,200	308,500	H11	H14		
朝草沢		2,014	254,653	H5	H7			
九戸村	内城	1,318	205,923	H6	H9			
	内子	1,949	249,230	H10	H14			
常田	4,116	1,025,894	H5	H9				
合計			259,353	44,151,490		35		

b) 個別事業

A. 新里地区

当該事業は、平成10年度に地区選定が行われ、平成13年に改定要求によって、当初事業費が4億円のところ、4億13百万円増加し、8億13百万円となっていた。

当該事業費の増加原因は、当初の事業計画では幅員7メートルの車道道路であったものを、車道部分に歩道を追加し幅員を12.3メートルとしたことによるものである。当該事業計画の変更については、詳細な理由書が作成されていなかった。

当該事業の目的は、ふるさと農道緊急整備事業実施要領第1「ふるさと農道緊急整備事業実施要領は、農業の振興を図る地域において、農道網を有機的かつ合理的に整備することにより、高生産性農業を促進し、もって農業の近代化を図るとともに、農村地域の定住環境の改善に資することを目的とする。」とあり、「…定住環境の改善…」に歩道の設置は該当する部分はあるものの、積極的に肯定しうるものではない。

事業変更については、事業内容の妥当性の説明責任を果たすため後日説明を受けた、児童等の通学に供するなど、地区内の重要な生活道路としての理由書の添付が必要である。当該事例は、農道本来の機能と併せ生活環境の向上を図るための歩道設置で大幅に事業費が増加しており、このような場合においては特に説明責任を果たす必要がある。

B. 柴沢地区

<p><概要> 当初計画 概要表2P 県 75%、市町村 25% 改良2500m、新設400m 総量2900m 全面舗装 事業費変動理由 当初 600百万円 変更 550百万円(詳細設計による) 変更 450百万円(H11～H15の実績による見直し) 変更理由等書類;残事業費改訂要求調書 変更内容、減額になる根拠;上記による。</p>

本路線は、国営須川総合農地開発事業により造成された農業生産団地に接続しているが、巾が狭小で急カーブが多く、急勾配であるとともに、近年の交通量の増加に伴い、農産物等の運搬に支障をきたしているなど、営農の近代化、生産意欲の阻害要因となっていた。このため、早急に道路を整備して近代農業経営の安定を図る必要があったとされている。

本事業の採択時の事業費は、6億円であったが、その算定は他地区の実績等をもとに行ったものである。

また、2回の変更が行われているが、これは採択後の実施設計時において、現場にあった詳細な設計や実績の積み上げを実施したことによる修正である。

柴沢地区が採択されたのが、平成11年度であり、同時期に採択されたものは14地区ある。それら事業の現在の結果は、以下のように事業量で4.2%の減量、事業費では24.3%の減額となっており、このような結果からも、緊急度を優先したことで、事業費に関して十分な検討がおこなわれなかったと推定される。

区分	当初	変更後	増減
事業量	31,066m	29,761m	1,305m
事業費	5,774百万円	4,367百万円	-1,406百万円

なお、本路線の現場視察を行っているが、昼間であったせいか対向車や歩行者とすれ違うことは全くなかった。設計概要における計画交通量は1日300台を想定しているが、それだけの交通量があるかは疑問の残るところであった。今後は、事後評価を行ない当初の指標がどの程度正しかったのか、把握しておくことが肝要であり、指標設定のプロセスや承認プロセスの問題点があれば、今後の業務にフィードバックしておくことが望まれる。

C. 館迫落合地区

本地区は、東和町の中心部から東南部約3Kmに位置し、町の北側の国道283号線と南側の町道館迫落合線を結び、猿ヶ石川に橋梁(東和大橋)を架ける事業であった。当該地区では唯一の農道を利用して、地区外にあるライスセンターや野菜集荷場へ農産物や生産資材の搬出入を行っているが、不整な砂利道であり、生産物の荷傷みや、粉塵害の要因となっていたとされる。

早急な整備により、農業生産性の向上と農村生活環境の改善並びに地域振興を図る目的となっていた。

当初予定では、事業期間は、平成9年から平成14年で、道路工566mで、290百万円、橋梁工149mで、625百万円である。

ところで、本地区は、中山間地域総合整備事業町井地区と重なっている。本道路は、北上川支流である猿ヶ石川を横断する道路ではあるが、その両端は国道283号線と町道館迫落合線に突き当たっている。川を渡った車両は、右折するか左折するかによって、上流方向あるいは下流方向へ進むことになる。しかし、上流にも、下流には、2kmも行かない間に橋梁がかかっており、この東和大橋を架ける必要性について、その説明責任を果たす必要がある。

そもそも、ふるさと農道緊急事業は、農村地域の生活環境の質的向上を図ること等を目的として、緊急に対応しなければならない課題に応じて、早急に整備を行う必要のある農道を対象とするものである。国は県単独事業とさせているが、起債を認めて交付税等を負担する。血税が投入されるわけで、起債が認められるにしても、現在の緊急性と将来にわたる利便性、さらには将来

世代が担う負担との均衡を図り、必要性を充分検討する必要がある。当初の事業採択およびその後の変更に係る資料要求したのに対して、既に事業完了した地区ということもあり、また、往査追加地区ということから、その場での確認はできなかった。

図表 32



(結果)「ふるさと農道緊急整備事業」の根拠資料

当該「ふるさと農道緊急整備事業」において、上記の事業にあるように、事業の採択時や事業計画変更時の書類等に根拠資料が十分ではないものが散見された。

農道整備は、相当の事業費を要し、その採択等の内容について県民への十分な説明責任を果たす上で、各種の根拠資料の作成、具備が必要である。

c) ふるさと農道緊急整備事業実施要領

岩手県のふるさと農道緊急整備事業については、「ふるさと農道緊急整備事業実施要領」が設定されている。当該事業の実施の対象として同要領第3 において、「事業は農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法第58条)第8条第2項第1号の規定に基づき定められた農用地区域における、原則として県道または幹線市町村道と機能が重複しない路線を対象とするものである。」と規定され、機能の重複しない道路として国道や農道がその対象とされていない。

(意見)「ふるさと農道緊急整備事業実施要領」における道路の取り扱い

当該事業の目的は、同要領第1「ふるさと農道緊急整備事業実施要領は、農業の振興を図る地域において、農道網を有機的かつ合理的に整備することにより高生産性農業を促進し、もって農業の近代化を図るとともに、農村地域の定住環境の改善に資することを目的とする。」とあり、当該事業で構築される農道網の整備にあたり、「県道・幹線市町村道」と「国道・農道、特に基幹的農道ないし幹線農道」とは同等の機能を有しているため、事業計画にあたっては、国道・農道と重複に十分留意することが肝要と考える。

②. 農業集落排水事業

i) 事業の目的

農業集落排水事業は、農業集落におけるし尿、生活雑排水などの汚水または雨水を処理する施設の整備または改築を行い、農業用排水施設の水質保全、農業用排水施設の機能維持、または農村生活環境の改善を図り、併せて地域の資源循環活用とともに、公共用水域の水質保全に寄与するものである。農業集落排水事業の実施区域は、公共下水道等とは異なり、小規模に分散している生産と生活の場が混在した集落圏を対象としており、整備の目的は単に汚水の水洗化にとどまらず、生産性の高い農業の実現と活力ある農村社会の形成、重金属を含まない汚泥の適正処理や水質保全を主体とする循環型社会の構築を目指している。事業採択は、受益者からの申請に基づき行われているが、農村における基礎的な社会資本整備の要求は強く、事業の役割は益々重要となってきた。

ii) 事業主体

市町村

iii) 事業の要件

「農業振興地域の整備に関する法律」に基づく、農業振興地域内の農業集落で、受益戸数が概ね20戸以上であること。事業規模は、数集落以内を単位とする処理対象人口が概ね1,000人程度に相当する規模以下としているが、事業の効率性が認められ、所要の協議が整えば、1,000人を超える場合でも実施できる。なお、農業集落排水施設から発生する有機性廃棄物の循環利用に関する具体的な「資源循環促進計画」を作成する必要がある。

iv) 類似事業

農業集落排水事業が対象とする整備人口 1,000 人規模程度の補助制度として、国土交通省所管「特定環境保全公共下水道」及び環境省所管「コミュニティ・プラント」が事業化されている。これらの事業は、主に農業集落以外の地域を対象に水質保全と水洗化を図るものであり、農業集落排水事業とは対象エリアが仕分けされている。

v) 岩手県の污水適正処理構想

岩手県では、かねてより公共下水道、集落排水施設、浄化槽の 3 つの整備手法別に、地域の社会条件や地理的な有利性、受益者の整備意向を反映した污水处理施設整備を計画・推進しており、平成 16 年度においては、「いわて污水適正処理ビジョン 2004」を策定し、平成 22 年度末までの污水处理人口普及率の目標を 80% 達成として、事業を推進している。

vi) 農業集落排水事業の評価・効果

農業集落排水事業は、土地改良法に基づかない予算補助事業である。一般の農業農村整備事業は、土地改良法の規定により事業施行の基本要件として事業の必要性、技術的可能性に加え、事業効果および負担能力(事業による効用が全ての費用を償うこと、および農業者の負担がその能力の範囲を超えないこと)の検証が求められており、効果算定に当たっては費用対効果分析手法が活用されている。

一方、農業集落排水事業においては、その趣旨目的等から、これまで効果算定については特段の定めはされていなかった。しかし、公共事業等において「適正な事業評価」や「優先順位の決定手法」に焦点が当てられる中で、事業効率化はもとより、事務の透明性確保や事業採択および実施過程における説明責任の必要性が高まってきたことから、国の指導に基づき平成 11 年度から事業の実施に伴って発現することが見込まれる様々な効果を定量的に把握するようになった。

具体的には、「代替法による評価」⁷と「CVM法による評価」⁸の2つの手法で検討することされている。

vii) 岩手県の対応

平成17年度から公共事業における実施体制一元化の一環として、本庁は県土整備部下水環境課、現地機関は振興局土木部等の管轄になっている。

平成17年度の実績は、以下のようになっている。

種類	実施地区	予算	
		総事業費	H17年度
資源循環型	不動地区ほか17地区	31,216百万円	5,380百万円
統合補助型	大北地区ほか6地区	14,311百万円	999百万円
小規模農業集落排水推進事業	寺田地区ほか4地区	31百万円	4百万円

⁷ 「代替法」とは、評価対象と同様な価値を持つ他の市場財（代替財）で代替して供給した場合に必要とされる費用によって評価する方法。

⁸ 「CVM法」とは、アンケートを用いて評価の対象となる社会資本の整備等に対する支払い意志額を住民から聞き取ることで、対象とする財の価値を金額で評価する方法。

viii) 個別事業

α) 県南広域振興局花巻総合支局 農業集落排水資源循環総合補助事業 西南地区

<概要>	
目的	; 農業用水の水質保全と生活環境の整備を行い、生産性の高い農業の実現と農村集落の環境改善により、活力のある農村社会の形成を図る。
採択年度、期間	; H16～H21 年
事業量	; 67,233m (市単独分含む)
総事業費	; 7,379,000 千円 (市単独分含む)
負担割合	; 国 50%、県市町村 44.75%、受益者 5.25%
事業の必要性	; 当該地区は、し尿の処理は汲み取り率 97%水洗 3%、生活雑排水については家庭から集落内水路を経て農業用水路そして河川、海へと放流される地域である。
変更	; なし
投資効率	CVM 法による; 1.616 代替法による ; 1.297

本地区は、南中根子、姥宿、清水町、泉畑、樋の口、中央、坂杉等の 31 の集落を対象とし、事業計画の区域面積は 164.7ha に及ぶ。その対象地域は、平地農業地域で水稻、野菜栽培地域である。農用地面積は 1,796.6ha、総人口 4,057 人、農家人口は 2,536 人で農家人口比率は 62.5%であり、総戸数 1,003 戸、農家戸数 627 戸で農家戸数比率は 62.5%となっている。集落 31 の形態は、集居 13 散居 18 密居 0 であり、適当に散在している地域である。

また、この地域のほ場整備率は 100%、道路整備率 85%、上水道整備率 100%となっており、かなり整備が進んだ地域といえることができる。

しかし、集落排水の現状をしてみると、し尿処理は汲み取りが 97%、水洗が 3%で、生活雑排水の放流経路は、「家庭⇒集落内水路⇒農業用水路⇒河川・海」が 100%となっており、雑排水はそのまま 100%農業用水路に流れ込むこととなっており、その整備状況の遅れが目につく状況にあった。

当該事業の計画は、処理施設を設置し、管路を敷設して、し尿および雑排水等の水洗化を図るものであった。処理施設としては、1日あたり最大 1,624 m³の汚水処理能力をもって、4,920 人 1,075 戸を処理する計画であり、事業費 507 百万円を予算化した。管路は 57,988mにおよびポンプを4ヶ所に設置することとして、事業費 5,448 百万円を計上した。

当該事業費の総額は、当初6,505百万円となっており、さらに花巻市単独事業分874百万円を加えた総事業費は 7,379 百万円になっていた。

なお、年間の運転経費は 36,547 千円(償却費を除く。)が見込まれており、受益者が負担することになっている。

事業化にあたっての投資評価は、以下のように行われており、妥当投資額は 13,350 百万円、当該事業の投資効率は 1.616 となっていた。これは、かなり高い数値である。僅か総戸数 1000 戸(農家は 627 戸)の水洗トイレ化を図るのに、その妥当な投資額が 133 億円超というものである。1戸当たり約 13,350 千円かけて水洗トイレ化しても妥当な投資額であるというものである。

投資効果の内容を詳細に見てみると以下のようになっていた。

【I】総便益の算定

区分	算定式	金額(数値)	備考
総事業費	①	8,261,560 千円	
年効用(CVM 法) (代替法)	②	682,229 千円 547,679 千円	
廃用損失額	③	0	廃用する施設の現存価値
総合耐用年数	④	39 年	当該事業の耐用年数
還元率	⑤	0.0511	総合耐用年数に応じた効用から総便益を算定するための係数
総便益 (CVM 法) (代替法)	⑥ = (② ÷ ⑤) - ③	13,350,861 千円 10,717,789 千円	
費用便益費(CVM 法) (代替法)	⑦ = ⑥ ÷ ①	1.616 1.297	

【Ⅱ】年効用の算定

大区分	中区分	内容	詳細区分	年効果額(千円)	
				CVM法	代替法
農業被害軽減効果等	農業被害軽減効果	水質改善による収量の増加、品質の改善、労働時間の節約、不快農作業の解消	①農作物被害解消効果	17,889	17,889
			②営農経費節減効果	32,117	32,117
			③不快農作業解消効果	1,862	1,862
	農業用排水施設保全効果	水質改善による用排水路の維持管理作業、不快維持管理作業の軽減	④用排水施設維持管理作業軽減効果	7,321	7,321
			⑤不快用排水施設維持管理作業解消効果	673	673
	地域資源有効利用効果	処理水の下流農地での利用の増加、汚泥の農地還元による化学肥料の節減	⑥処理水リサイクル効果	51,784	51,784
			⑦汚泥農地還元効果	816	816
衛生水準向上効果等	住居快適性向上効果	トイレの水洗化、台所等の水周りの改善による快適性向上	⑧水洗化による生活快適性向上効果	349,211	214,661
			⑨水周り利便性向上効果	99,545	99,545
	⑩農村空間快適性向上効果	集落周辺水路の水質改善による農村景観の保全、向上	54,266	54,266	
	⑪衛生水準向上効果	集落周辺水路の水質改善による悪臭、ハエ等の減少	10,857	10,857	
⑫公共用水域水質保全効果	公共用水域の水質改善による景観、環境の改善	39,919	39,919		
⑬維持管理費節約効果	し尿汲み取り費用、処分費用、集排施設維持管理費等の増減	15,969	15,969		
合計				682,229	547,679

本事業の効果算定に当たっては、「代替法による評価」と「CVM法による評価」の二通りの評価方法を示している。

上記の効果額の算定において、最大の効果を発揮していたものは、水洗化による住居快適性向上効果である。この効果については、代替法による年総効果額は 547,679 千円であるのに対

して、CVM 法では 682,229 千円となっている。妥当投資額においても代替法によると 10,717 百万円に対して CVM 法では、13,350 百万円となる。そして、投資効率は、それぞれ 1.297 と 1.616 になり、両者は大きく乖離している。「採択希望の計画概要書」には、投資効率欄に 1.616 が記載されている。

β) 農業集落排水資源循環総合補助事業 大北地区

＜概要＞	
受益面積、戸数	; 481ha⇒350.4ha 295 戸⇒250 戸
採択年度、期間	; H9～H16 年
事業量	; 29,113m⇒26,767m (市単独分含む)
総事業費	; 3,832 百万円⇒3,044 百万円 (市単独分含む)
負担割合	; 国50%、県0%、市町村50%、受益者 定額
事業の必要性	; 汚水計画に基づく
変更	; あり
変更内容	; 一部浄化槽で処理する地域を設定したことにより、事業規模が減少している。
事業費の変動額	; ▲788 百万円
投資効率	; ー (効果算定導入以前の地区)

本地区は、散居 5 集落からなっており、地形状況は、北西から南東へ 2.5Km、標高 160～100 mの地域である。総人口 1,069 人、総戸数 240 戸となっている。また、この地域のほ場整備率は 100%、道路整備率 65%、上水道整備率 100%となっている。

しかし、集落排水の現状を見てみると、し尿処理は汲み取りが 100%で、生活雑排水の放流経路は「家庭⇒集落内水路⇒農業用水路⇒河川・海」が 100%となっており、雑排水はそのまま 100%農業用水路に流れ込むこととなっており、その整備状況の遅れが目につく状況にあった。

本地区に関しては、投資効率算定が必要となった以前に事業を開始した地区であり、投資効率は算出していなかった。当初の計画の 1 戸当たりの事業費は 12,989 千円(=3,832 百万円/295 戸)にも及んでいる。浄化槽設置によったほうが、建設コストは相当に安くできるのではない

かと考えられる。

θ) 農業集落排水資源循環総合補助事業 湯口中部地区

〈概要〉

採択年度、期間； H13～H17 年

事業量 ; 23,623m⇒29,578m (市単独分含む)

事業費 ; 2,556 百万円⇒2,816 百万円 (市単独分含む)

負担割合 ; 国 50%、県 0%、市町村 44.75%、受益者 5.25%

事業の必要性 ; 污水計画に基づく

変更 ; あり

変更内容 ; 雪印乳業の工場の撤退により、事業を見直した。処理施設を建設せずに管路を延長して公共下水道へ接続させることになり、事業費が増となった。

事業費の変動額 ; 260 百万円

投資効率 ; 2.343⇒2.399

本地区は、花巻市の神明、橋本、中村等の 8 集落を対象とし、事業計画の区域面積は 57.4ha に及ぶ。農用地面積は 301ha、総人口 2,137 人、農家人口は 922 人、総戸数 607 戸、農家戸数 262 戸の平地農業地域で、水稻、野菜が主要な農産物である。

また、この地域のほ場整備率は 100%、道路整備率 50%、上水道整備率 100%となっている。しかし、集落排水の現状を見てみると、し尿処理は汲み取りが 97%、水洗が 3%で、生活雑排水の放流経路は「家庭⇒集落内水路⇒農業用水路⇒河川・海」が 100%となっており、雑排水はそのまま 100%農業用水路に流れ込むこととなっており、その整備状況の遅れが目につく状況にあった。

本地区も代替法と CVM 法の二通りによって事業評価され妥当投資額が算定されており、その投資効率は、代替法で 2.042、CVM法では 2.399 となっている。

計画戸数 1 戸当たりの事業費は、4,338 千円となっている。これは、前に述べた西南地区や大北地区と比べれば大幅に安くはなっているものの、その負担は重い。

(意見)農業集落排水事業の投資効果算定の取扱い

農業集落排水事業の投資効果については、国から示されている「農業集落排水事業における費用対効果分析マニュアル」により、代替法とCVM法の二通りにより算定している。

代替法による評価では、代替的手段である浄化槽を設置して水洗化したときのコスト、すなわち設置費、宅内改造費、浄化槽の維持費等をもって、代替的な評価額とし、一方、CVM法では、一戸あたりの支払意志額をアンケートによって把握して、当該金額をもって評価額とする。

しかし、CVM法による評価は、環境活動等の経済学的な評価に使用されてはいるものの、農業集落排水事業で採用する場合は、その信頼性を高めるためにも、算定手法、諸元の設定などについて継続的に検討を進めておくことが望ましいと考える。

(意見)汚水処理施設の整備手法の選択

岩手県は、「汚水適正処理ビジョン2004」の中で、公共下水道、集落排水事業、浄化槽設置事業との区域を仕分けしながら、平成22年度には汚水処理人口普及率80%達成を目標としている。農村部等の汚水処理施設について言えば、家屋が比較的分散していることから、管渠費用等と浄化槽設置費用およびそれぞれの維持管理費などを総合的に経済比較し、「集合処理」か「個別処理」のいずれかを判断するとともに、市町村の財政、早期の事業効果の発現や住民の要望等を十分に勘案し、継続して取り組むことが望まれる。

③. 中山間地域総合整備事業

i) 目的

中山間地域のもつ多面的機能を十分に生かした農業の確立と、農村地域の活性化を図り、併せて定住化や国土保全に資するため、生産基盤および生活環境等の整備を行う。

ii) 対象地域

対象地域は、以下の 5 つの法律等に掲げる地域に該当する市町村または掲げる地域を含む市町村であり、林野率が 50% 以上の地域でかつ主傾斜が概ね 1/100 以上の農用地の面積が当該地域の全農用地の面積の 50% 以上を占める地域で実施される。

- ・過疎地域自立促進特別措置法
- ・山村振興法
- ・離島振興法
- ・半島振興法
- ・特定農山村法
- ・農政局長が定める要件を満たす地域

iii) 採択条件

主な採択条件は、以下のようになっている。

- イ. 一般型の場合、農業生産基盤整備事業のうち 2 以上の事業の受益面積の合計が、県営事業の場合 60ha、団体営事業の場合 20ha 以上であること。
- ロ. 生産基盤型の場合、ほ場整備事業 10ha 以上とその他農業生産基盤整備事業の合計面積が、県営事業の場合 20ha、団体営事業の場合 10ha 以上であること。
- ハ. 生活環境型の場合、農村生活環境整備事業を中心とした事業であること。
- ニ. 広域連携型の場合、農業生産基盤整備事業のうち 2 以上の事業の受益面積の合計が 60ha 以上であること。

iv)補助率

補助率は、主に以下のようにになっている。

〈実施の補助率〉

区分	国	県	地元
県営事業	55%	30%	15%

〈実施計画書作成の補助率〉

区分	国	県	地元
県営事業	50%	50%	-

v)事業の内容

中山間地域において、地域の自主性や創意工夫が生かせるように、多種多様な事業が準備されているが、概念的には、ほ場整備等の農業生産基盤の整備と併せて、農村公園等の農村生活環境基盤等の整備を総合的に行うものである。

(農業生産基盤整備事業)

事業区分	内容
農業用排水施設整備事業	農業用排水施設の新設、廃止、変更
農道整備事業	農道、農道橋、索道、軌道等の運搬施設の新設、廃止、変更
ほ場整備事業	農用地等の区画形質の変更等
農用地開発事業	農用地以外の土地の畑地への地目変換および付帯する施設の新設、廃止、変更
農地防災事業	農用地および農業用施設の自然災害の発生を未然に防止するために必要な新設、廃止、変更
客土事業	農用地に行う客土
<small>あんきよ</small> 暗渠排水事業	農用地に行う完全暗渠の新設、変更
農用地の改良、保全事業	上記以外の農用地の改良、保全のための事業

(農村生活環境整備事業)

事業区分	内容
農業集落道整備事業	農業集落周辺における農業生産基盤整備事業に係る農道等を補完し、農業機械の運行等の農業生産活動、農産物の運搬等に供する農業集落道の整備
営農飲雑用水施設整備事業	家畜に飼育、園芸作物等の栽培、農産物の洗浄等の営農飲雑用水施設の整備
農業集落排水施設整備事業	農業用排水の機能維持を図るために行う雨水を排除する集落内の排水施設の整備
農業集落防災安全施設整備事業	農業集落の防災と安全を図るため、必要な土留防護柵、排水工、防風林、防雪林、水路防護施設、防火水槽等の整備
用地整備事業	農業近代化施設、公用・公共施設等の用地の整備
活性化施設整備事業	農業生産活動等の拠点として利用されることにより、農業・農村の活性化に資する多目的施設の整備
集落環境管理施設整備事業	農業集落における環境を保全管理するための農産廃棄物等の処理、再利用等の施設等の整備
交流施設基盤整備事業	交流の場として必要な多目的広場等の整備、スポーツ施設および滞在型施設等の基盤整備並びにこれらに付帯する施設の整備
情報基盤設備整備事業	農村地域の高度情報化社会の創出に資する公共施設の維持管理、行政、農業生産等の情報管理・活用のための情報基盤の整備
市民農園等整備事業	市民農園整備促進法第2条に規定する市民農園等の用に供する農地の整備等
生態系保全施設等整備事業	動植物保護施設、動物保育施設、動物誘導施設、植生、緩傾斜護岸等生態系の保全に資する施設の整備等
交換分合事業	農用地等の交換分合
むらづくり基盤整備事業	新たなむらづくり推進に向けての必要な事業

vi) 実施手順

大まかな実施手順は、下記のようになっている。

(一般型、生活環境型、広域連携型)

まず、農村振興基本計画を策定し、これに基づき中山間事業実施計画を策定する。県営事業の場合には、県知事が事業実施計画と特定地域土地改良整備計画を添付して農政局長に採択申請をする。さらに、農政局長は農林水産大臣へ採択申請する。採択された場合には、農林水産大臣から県知事へ採択通知がされ、農政局長より県知事へ採択の決定通知がなされる。

(生産基盤型)

生産基盤型の場合、活性化構想を策定し中山間事業実施計画を策定する。その後の手順は一般型等と同じ。

vii) 岩手県の平成 17 年度の実績は、次表のとおり。

区分	内容等			
予算額	2,048 百万円			
支出済額	1,909 百万円			
財源内訳	国庫 1,034 百万円	県 306 百万円	県債 286 百万円	受益者 281 百万円
実施地区	長沢地区(宮古市)、湯屋(宮守村)、御浄(二戸市)ほか 16 地区			
事業主体	県			
事業実施量	区画整理 35ha ほか			
国補・県単の区分	国補			
負担区分	国 55%	県 30%	地元(受益者) 15%	
事業の効果	農業生産基盤および農村生活環境基盤が整備された。			

(5)農地・施設の保全・管理

①. ため池等整備事業

i) ため池等整備事業の概要

ため池等整備事業は、老朽化したため池の改修、補強工事等により、ため池や貯水池の決壊等の災害を未然に防止することによって、農地の保全だけではなく、人的災害の防止、かんがい用水の確保、施設管理の省力化等の多面的な目的をもって行われている。事業主体により、県営と団体営に区分される。

岩手県の平成 17 年度の県営ため池等整備工事と団体営ため池等整備工事の実績は、次のとおり。

< 県営ため池等整備工事 >

区分	内容等			
予算額	158 百万円			
支出済額	158 百万円			
財源内訳	国庫 79 百万円	県 17 百万円	県債 38 百万円	受益者 24 百万円
実施地区	<ul style="list-style-type: none"> ・一般型 小岩井地区(滝沢村)ほか 6 地区 ・用排水施設整備・土砂崩壊防止 洪民地区(玉山村)ほか 2 地区 			
事業主体	県			
事業実施量	ため池改修 7ヶ所 用排水路改修 170m			
国補・県単の区分	国補			
負担区分 (一般型)	国 50%	県 35%	地元 15%	
(用排水施設整備)	国 50%	県 35%	地元 15%	
(土砂崩壊防止)	国 50%	県 35%	地元 15%	
事業の効果	老朽化したため池または基幹用排水施設の補強改修を実施した。水路改修変更の平成 22 年度における最終数値目標は 93Km であり、平成 17 年度までの実績進捗率は 40.3%になった。			

<団体営ため池等整備事業>

区分	内容等			
予算額	113 百万円(県予算)			
支出済額	113 百万円			
財源内訳	国庫 82 百万円	県 30 百万円	県債 -	受益者 -
実施地区	・一般型 馬の沢地区(千貫石土地改良区;金ヶ崎町)ほか1地区 ・用排水施設整備・土砂崩壊防止 高松4号地区(花巻市)ほか6地区			
事業主体	団体営(市町村、土地改良区)			
事業実施量	ため池改修 2ヶ所 用排水路改修 1,885m			
国補・県単の区分	国補			
負担区分 (一般型)	国 50%	県 20%	地元 30%	
(平成17年度から 新規採用された)	国 50%	県 10%	地元 40%	
事業の効果	老朽化したため池または基幹用排水施設の補強改修を実施した。 水路改修変更の平成22年度における最終数値目標は54Kmであり、 平成17年度までの実績進捗率は52.3%になった。			

平成17年度実施された県営ため池等整備事業は、7件であった。そのうち監査対象先となつたものは1件(県南広域振興局一関総合支局農村整備室;樋ノ沢地区)である。

ii) 個別事業

α) ため池整備事業 樋ノ沢地区

事務所名	県南広域振興局一関総合支局
事業名	県営ため池等整備(土砂崩壊防止)事業 樋ノ沢地区

<事業の必要性>

当該地区の幹線水路は山腹水路になっており、用排水兼用のものとなっている。大凡 500 年から 800 年前に築造され、隧道区間の 173m は築造された当時のままのものである。

本隧道は、素掘りのままであることから、近年頻繁に発生している地震により、一部区間に天端部の沈下や表面の崩壊が発生しており、放置しておくとう隧道が閉塞してしまう危険性が生じている。また、開水路についても、融雪期や豪雨のたびに水路法面が崩落したり、水路が倒伏し、維持管理に多額のコストが発生している。

本事業は水路トンネルを改修して、農地や民家への流出を防止し災害を未然に防止するとともに、当該水路の維持管理コストの削減を図るためのものである。

<受益関係>

受益面積;13.4ha 受益戸数;28 戸

<事業期間>

平成 16 年度から 20 年度

<施工規模>

施工延長 295m (水路トンネル 175m、開水路 120m)

うち改修量 203m (水路トンネル 60m、開水路 120m 付帯工 23m)

<負担区分>

国;50% 県;35% 市町村;8% 受益農家;7%

<総事業費>

80 百万円

<妥当投資額>

144 百万円

<投資効率>

1.79

a)水路ルートの変更の可能性について

当地区は、平泉町の北側に位置し、東北自動車道と東北新幹線の間にはさまれた地域である。当地区への用排水路は平泉町側(南側)からなされており、老朽化の著しい山腹水路を古くより利用している。今回の修繕措置も緊急避難的なものであり、必要最小限の工事計画としている。当該地区の受益規模が小さいこともあり、古来よりの山腹水路を使わずに、北側の新井田地区、佐野地区からの水路を確保したほうが、同じ平地にあり、あきらかに効率的であり、利便性が高いと思料される。

(結果)維持管理コストについての関係機関との調整

当該水路の修理コストに今回 80 百万円を投じ、さらに毎年相当の維持管理コストを要していることから、適正な維持管理の方法やその費用負担等について、関係機関と調整を図る必要がある。

b)経済性計算における還元率の採用方法について

防災防止効果における被害軽減効果額として毎年 6,268 千円の効果があると計算している。当該計算に用いる還元率に関しては、総合耐用年数として素掘隧道の 40 年(還元率;0.0505)を採用しているが、投資効率の算定においては、50 年(還元率;0.0466)を採用しており、同一の事業に対する還元率の採用年数が相違していた。

(結果)投資効率算定にあてはまる還元率の年数

本来、投資効率の算定にあたっては主たる設備となる素掘隧道の 40 年の耐用年数と同一の還元率を適用すべきであった。今後、同様な事業がある場合には同一の採用年数が採用される必要があることから、早急に是正を講じる必要がある。

ちなみに、本事業における当該採用年数相違における妥当投資額に与える影響額は、10 百万円程度である。

②. 農業用ため池緊急点検事業

平成 16 年度に発生した台風や地震等の未曾有の自然災害により、数多くのため池が被災し、下流域の住民や農地、家屋等に甚大な被害をもたらされた。この結果、まだ多数の危険な、災害に弱いため池が依然として存在していることが明らかになってしまった。

この結果を踏まえ、再度の豪雨や地震等の自然災害による被災を未然に防止するため、決壊の危険度や周辺の影響度を確認し、今後のため池の効率的かつ重点的な整備に資するために、全国的な緊急点検が実施されたものである。

a) 点検対象

岩手県内においては、約 3000 ヶ所農業用のため池が存在している。このうち、調査の対象となったものは、受益面積が 2ha 以上の比較的大きなため池を対象としており、総数 993 ヶ所について、判定結果を得ている。

点検期間は、平成 17 年 4 月から 6 月にかけて実施されている。

b) 点検方法

ため池台帳や現地調査により、「ため池点検判定個表」の項目にしたがって構造危険度、立地条件、下流への影響度などを勘案して判定を行っている。

c) 緊急点検の結果

緊急点検の結果は、3 つに区分された。

- ① 「早急な対応が必要」と推測されるため池
- ② 「何らかの対応が望まれる」と推測されるため池
- ③ 「対応の必要性は低い」推測されるため池

区分	件数	(うちため池事業等で既に改修が予定されているため池)	(うち市町村単独事業等として既に改修が予定されているため池)
①に該当	10	(4)	(6)
②に該当	20	(6)	(12)
③に該当	963	—	—
計	993	—	—

d) 点検結果の取扱い

さらに緊急点検の後に、市町村やため池所有者および管理者と一体となって、より詳細な点検・調査を実施して、整備の必要性について検討がなされた。

検討の結果、緊急整備が必要と認められたため池は 29 ヶ所となり、これらのため池は、「緊急優先度が高い」、「早急な整備が望まれる「緊急性が低い」にランク区分され、「農業用ため池緊急整備・緊急管理対策プラン」に位置づけられ、補助事業を活用しながら整備が図られることとなった。

岩手県下における過去の被災状況は以下のとおりである。

被災した ため池数	うち決壊 した ため池数	関係市 町村数	被災ため池の管理主体別箇所数				災害 復旧費 (百万円)
			県	市町村	土地 改良区	その他	
112	10	12	0	8	16	88	331

岩手県のこれまでの整備状況は、以下のとおりである。

区分	期間	件数(地区)	金額(百万円)
ため池等整備事業(小規模一般型)	H3～H20	27	2,542
ため池等整備事業(大規模一般型)	S56～H14	4	2,223
防災ダム事業	H11～H14	1	648
計		32	5,413

e) 事業採択の状況

「農業用ため池緊急整備・緊急管理対策プラン」において緊急整備を要するとされたため池 29 箇所のうち、17 箇所は平成 18 年度農業農村整備事業管理計画により具体的な整備実施時期等が定められているが、残りの 12 箇所については、整備時期等が定められていない状況であった。農水省から全国の地方農政局宛に「国庫補助金、県単独を問わず、早急に対応すべきため池の 7 割以上を、「緊急整備」または「災害管理対策」に位置づけてもらいたい。」旨の依頼文書が出されていたが、当然の指導であったと考えられる。

(結果)事業採択の状況

ため池等整備事業の採択は、その緊急度に応じて事業採択される性質のものであって、財政が厳しいからといっていたずらに削減されるものではない。早急に必要な整備事業ができるように、具体的な整備計画が定められていない 12 箇所について、検討が必要である。

f) 点検結果の地域住民への周知

(結果)点検結果の地域住民への周知

ため池緊急点検の結果に関しては、地域住民へ周知することとなっていたが、その周知方法について、岩手県は助言を行っているものの、下記のような様々な方法で行われた。管理者の周知にあたり、岩手県は、より一層綿密な助言を行う必要がある。

- ①市町村が各戸に通知を直接配布する方法。
- ②維持管理組合代表に周知文書を手渡し、関係者へ周知を依頼する方法。
- ③市から連絡員に連絡し、連絡員から各戸へ連絡してもらう方法。
- ④文章を区長に依頼する方法。
- ⑤管理人に周知を依頼する方法。
- ⑥地区の総代に周知を依頼する方法。

- ⑦管理人に口頭で周知する方法。
- ⑧管理者を通じて「チラシ」を関係者に配布する方法。
- ⑨関係者に文書を手渡して通知する方法。
- ⑩今年度整備するため周知せず。
- ⑪関係者に文書を郵送にて通知。
- ⑫住民に「ビラ」を配布。

緊急整備対象となったため池に関しては、地域住民へその内容を周知することが必要であるが、とくに「緊急優先度が高い」、「早急な整備が望まれる」ため池に関しては、地域住民各戸への周知徹底が必要であり、直接住民へ情報が伝わるように配慮しておくことが望まれる。また、その手段も口頭ではなく文書によるべきであり、あらぬ風評を避けるためにも、伝えるべき正確な情報を正確に伝えることが重要である。

上記様々な方法から、これからの伝達方法として①、③、⑧、⑫等の方法が妥当な方法と考えられる。

また、⑩に関して、「今年度整備することになっているから周知しない。」としたところがある。

該当するため池は「早急な整備が望まれる」とされたため池である。災害はいつ何時、何処に発生するか判らないもので、明日にでも発生するかも知れない。災害に係る緊急な情報は、即時に情報提供されることが望まれる。

③. その他事業

国営造成施設管理体制整備強化支援事業等

<豊沢川地区>

豊沢川の頭首工、揚水機場等の国営施設の維持管理を図るとともに、これらの機能の地域への定着、浸透を図るために、管理計画書に基づき管理体制整備強化支援事業の対象となる管理を行った場合に、それに要する経費に対して交付金を交付することとなっている。

当該事業は、豊沢川改良区が 8,914 千円で請負っていた。当該交付金の交付は、「管理体制整備強化支援事業実績表」(以下、実績表という。)に基づき支払いがなされていた。実績表には交付金額 8,914 千円の支出内訳明細が記載されており、県の担当者が、その内容を確認していた。

当該交付金は該当する管理に係る経費に関して、多面的な部分を認め、農業分 1 に対して多面的な機能分を 0.6 としてウェイト付けして、多面的機能分を管理者へ交付金として支給・支援するもので、 $0.6/1.6=37.5\%$ を農外効果として支援するものである。

(結果)交付金額算定の添付資料

県は、交付金額を算定する際に管理に要した総額を把握し、当該金額に 37.5%を乗じて交付金額 8,914 千円を決定し、これに基づき全体の確認を行っているものの、総額を確認した資料が添付されていない。従って、管理に要した総額を確認した資料を添付したうえで、交付金額を確定し精算することが必要である。

(6) 農業農村整備事業における今後の展開方向

① 新たな経営安定対策に対応する生産基盤整備の取組み

岩手県の水田整備率は、平成17年度末で61%であり、これは、東北地方の平均整備率を約10ポイント下回っている。

このような状況にあって、ほ場整備事業の事業完了48地区では、農地の利用集積が53%と着手時に比べ36%上昇している。

このことによって、平成19年度から導入される品目横断的経営安定対策に対応する担い手の育成・確保の契機となっている。

② 農業水利施設の保全に関する取組み

岩手県の農業用水利施設は、昭和30年代以降に整備を実施した県内の基幹的水路延長1,300kmのうち、現在耐用年数を迎えている施設と、今後10年間で耐用年数を迎える施設は、全体の42%に相当する540kmで、10年間で年間42億円の経費を要すると思われる。

このため、従来のような施設の一括更新から部分補修等による長寿命化に整備手法をシフトし、県内の農業水利施設を対象とした「維持更新計画」の優先度に基づき施設の長寿命化や更新を行うことにしている。

さらに、この取組みを推進する対策として、土地改良区の統合整備や地域住民との協働により施設管理を行うアドプト等で支援を行うことにしている。

③公共事業評価の取組み

岩手県では、平成10年度から公共事業評価に取り組み、公共事業の一層の重点化と効率化を図るとともに、その実施過程の透明性の向上を図ってきた。

公共事業評価に関しては、事前評価、継続評価、再評価、事後評価の4つを実施している。

このうち、事後評価については、効果測定や県民意見の聴取方法等の課題があることから試行の状況にあり、試行にあたっては、専門委員会等の議論を踏まえながら、事業の規模や特性およびデータの収集状況を勘案し、原則として、条例施行規則に規定する事業毎に1地区以上を選定して実施するものとされている。

④コスト縮減の取組み

岩手県においては、厳しい財政状況の下で、引き続き農業農村整備を推進していくため、事業の重要性や緊急性等を留意しながら選択と集中等を厳しく行うとともに、コスト縮減を図ってきた。

コスト縮減の取組みとして、平成16年度から、従来から取り組んでいる対策に加え、地域の実情に応じた「岩手らしい整備手法・整備基準(ローカルスタンダード)」や「農家・地域住民等参加型の直営施工」、「部分供用の開始」など、新たな取り組みを追加した「岩手らしい農業農村整備を進めるための基本的考え方」を策定し、事業のより一層の効率化を推進している。

さらに、平成17年度には、県財政の縮減により公共事業費も大幅な削減が進み、今後の予算の伸びが期待できないことから、少ない予算で効率的な事業執行を検討し、工事コストの縮減を図るため、整備手法の見直しを行ってきた。

具体的には、ほ場整備地区に係る耕作道路等の敷砂利の厚さは、従来は15cmを標準としていたが、見直しでは必要最小限の10cmとし、排水路については、従来はコンクリート装工が主流であったが、可能な場合は素掘り水路を検討し、どうしてもコンクリート装工が必要な場合は、維持管理を考慮して高さ幅とも30cmの水路を原則としている。

また、用水路は、配水槽等の大規模施設の必要がなく、導水路の延長が短くなる「低圧パイプライン」の導入を積極的に進めることとしている。

岩手県では、逼迫する財政状況下にあつて、引き続き地域から寄せられる農業農村整備への期待に出来るだけ応えていくために、事業の重要性や緊急性はもとより、事業効果の早期発現に向けて、受益農家の理解を得ながら、これまで以上にコスト縮減に対する取り組みを推し進めていくことが重要と思われる。

⑤地域住民等との農業用施設の維持管理(アドプト)の取組み

農業水利施設には、農業用水を安定的に確保し、効率的な水利用を実現し、農地の排水条件を改善するという役割がある。この役割が果たされることにより、農作物の安定的な生産、効率的な水管理という効果を得ることができる。また、農業水利施設は農業上の役割のみならず、親水、生態系保全、洪水防止、防火用水等の多面的な役割を有している。これらの農業水利施設の多くは、土地改良区が維持管理を行っており、県内に 62 ある土地改良区が岩手県全体の水田面積の 71%を管理している。

現在、農村地域の都市化・混住化が進行しているが、都市化に伴う周辺地域の開発により、降雨時における農業用水路への流入量が急激に増大し、洪水被害の危険が生じる。加えて、混住化の進行に伴い、住宅地から生活排水の流入やごみの投棄が増加し、水質汚濁の進行や清掃作業量の増大が懸念されている。また、農家の減少や高齢化の進行に伴い、施設管理人の確保が困難となるほか、夫役による維持管理能力の低下が進行している。さらに、農地利用集積の進展に伴い、施設の維持管理の負担が担い手農家に集中することになる。

以上の課題の解消のためにアドプト制度が導入された。ここでアドプト制度とは、道路・水路等の公共施設の一部の区域・区間を「養子」とみなして、住民、団体、企業等が「里親」となり、「養子」となった施設の一部(区域等)について、責任をもって保守管理していく制度である。この制度を導入し、地域住民との協働を行うことにより、課題は解消されていく。さらに、この制度は、農

家・非農家を含めた地域住民の協働により運営されるため、県としては農業水利施設の管理に係る費用を削減することができる。

県では、この推進のため、平成 18 年度に「アドプト推進計画」を策定し、平成 22 年度までに 125 の協定締結を目標としている。

⑥ 広報活動(紙芝居、出前授業)強化の取組み

農業水利施設など土地改良施設は、社会共通資本であり、非農家も含めた維持管理には、地域住民の意識も重要である。岩手県では、ホームページやイベント、マスコミへの情報提供などにより広報に努めているが、岩手オリジナルの取組みとして、子供の頃からその意識を持ってもらうため、小学校や各種イベントにおいて、農業農村整備紙芝居による出前授業を行っている。この取組みは、子供たちに、郷土の先人たちが築き上げてきた農地、農業用水開発の歴史を教え、ふるさとへの愛着心や施設への愛護心を育てることが期待され、成果をあげている。

⑦ その他の特徴的な取組み

- ア. 世界遺産登録を目指す骨寺村荘園遺跡において、文化的景観保存と持続可能な営農の両立を図るための農地整備計画策定を支援している。
- イ. 地域住民とのワークショップや生き物調査を通じ、地域の意見を事業計画に反映させるとともに、地方毎に設置する「公共事業等に係る希少野生動植物調査検討委員会」において、事業実施区域における生育状況調査や生育に配慮した事業執行方法を検討するなど環境との調和に配慮する取組みを行っている。
- ウ. 地域住民とともに、ため池の清掃等維持管理活動を行うとともに、外来種であるブラックバス駆除の取組を実施。また、点検の結果、対応の必要性が高いため池については、いわゆるハザードマップなどにより災害発生時の対応方法を住民に周知するなど危機管理を強化している。

(意見)ソフト事業の推進

社会共通資本である農業水利施設などのストックが増大し、その保全など新たな課題に直面する現在、従来のいわゆるハード整備に加え、農業農村整備事業の一環として「アドプト制度」や「紙芝居による地域住民の意識向上」などの地域住民の参加と職員の創意と工夫に基づくお金のかからないソフト事業の推進は、地域の自立を促進させる取組みとして非常に有用である。岩手県の厳しい財政状況の下において、今後、農業農村事業の一環としてこのような取組みをより一層積極的に推進していくことが望まれる。

(7) 岩手県土地改良事業団体連合会

平成17年度において、岩手県の農業農村整備事業では、岩手県土地改良事業団体連合会(以下、土地連とする)との間に、77件 284百万円の契約を随意契約によって締結し、6件 144百万円の補助金を交付している。

①. 土地連の沿革

戦後、国の政策による食糧増産政策に沿って、耕地整理、土地改良事業の啓発および推進を図るため、昭和3年に土地連の前身である「岩手県耕地協会」が設立された。

その後、土地改良法が制定されたことに即応し昭和27年「岩手県土地改良協会」に名称を改称し、昭和32年の同法改正後の、昭和33年4月25日に現在の法人「岩手県土地改良事業団体連合会」として設立認可(農林省指令33農地第1469号)され、今日に至っている。

設立年月日	昭和33年4月25日
設立認可	農林省指令33農地第1469号
登記	昭和33年6月14日

②. 土地連の目的

農業農村整備事業を行う者の協同組織により事業の適切かつ効率的な運営を確保し、およびその協同の利益を増進することを目的としている。また、国・県の行う事業に対する協力も行っている。

③. 土地連の性格

土地連は、その名称が示すように、土地改良事業を行う団体(市町村、土地改良区等)の協同組織(連合会)として、「土地改良法」により設立された連合体である。(土地改良法第111条の3)
土地改良事業を行うためには、事業主体である土地改良事業施行団体において、事務・技術

職員を充実させ、事業および運営に必要な情報資料の収集、事業の促進、予算の確保、複雑化する維持管理の問題等々の解決を全て処理する必要があるが、それには限界がある。

これらの問題を解決するために、土地改良事業施行団体が作った協同組織が土地連である。

土地連は、土地改良法により、法人とされているが、その目的や事業内容、組織形態等から広義の公益法人とされている。税法上も非課税団体であり、公益法人としての性格を見いだすことができる。

④. 土地連の業務

○会員の行う農業農村整備事業に関する技術的な指導及び援助

1. 農業農村整備事業の調査計画、実施設計、施工管理、造成施設の管理台帳整備等、事業着手から完了に至る一連の業務
2. ほ場整備事業等の円滑な推進を図るため、調査設計部門と換地部門の相互の連携による、調査設計、換地計画及び確定測量業務等の実施
3. 汚水処理施設や揚水機場等の設計積算、施工管理及び土地改良施設の診断等、本会の各種専門技術者による総合的な支援
4. 事業完成後の農業集落排水施設や小型合併処理浄化槽の維持管理業務、及び汚水処理施設の診断と機能強化に係る実施設計業務
5. 換地処理システムによる、会員のニーズに合った名寄帳や換地図の速やかな提供、及び農地利用集積計画にマッチした換地計画立案などの支援

○農業農村整備事業に関する指導・援助及び情報提供

1. 水土保持強化対策事業に関する業務
2. 基幹水利施設管理技術者育成支援事業に関する業務
3. 土地改良負担金総合償還対策事業に関する業務
4. 土地改良区統合整備に関する業務
5. 機関誌やホームページによる会員に対する情報提供
6. 農業農村整備事業関係者の技術向上と事務指導の研修会の開催
7. 土地改良関係資料及び刊行物の配布・斡旋

v) 土地連の組織

会長を始めとして理事、監事は、各土地改良区の理事長や町長、学識経験者により 16 名(平成 18 年 4 月 1 日現在)で構成される。職員は 60 名(平成 18 年 4 月 1 日現在)おり、有資格者(技術士等)は延べ 177 名(複数資格者あり)になる。

vi) 土地連の平成 17 年度の収支状況

平成 17 年度の収入合計は 2,359 百万円、うちその他収入を除く外部からの収入は 1,655 百万円であった。また、同年度の支出合計は 2,261 百万円、うちその他支出を除く支出は 1,604 百万円であった。

岩手県との契約は、受託事業に含まれており、土地連の平成 17 年度の受託事業に関わる収入は 710 百万円である。

平成 17 年度の受託事業においては、岩手県との契約は 77 件 284 百万円であり、金額ベースによる受託割合は 40.4%である。同年度同事業における市町村との契約は、155 件 261 百万円であり、受託割合は 36.8%、土地改良区との契約は、63 件 113 百万円で受託割合が 15.9%、その他に 51 百万円の契約があった。

平成 13 年度から平成 17 年度までの過去 5 年度の金額ベースにおける受託割合の平均は、岩手県が 34.7%、市町村が 46.8%、土地改良区が 12.9%、その他が 5.6%であった。

(結果)土地連との随意契約の範囲の見直し

地方自治法施行令第 167 条の2第1項1号から7号に記載されている地方公共団体が随意契約を行うことができる理由とは、次のとおりである。

第1号 予定価格が定額の範囲内のとき

第2号 その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき

第3号 緊急の必要により競争入札に付すことができないとき

第4号 競争入札に付すことが不利と認められるとき

第5号 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき

第6号 競争入札に付したが入札者がいないときや再度の入札に付したが落札者がいないとき

第7号 落札者が契約をしないとき

地方公共団体の契約は、一般競争入札が原則であり、随意契約については、上記要件に当てはまる場合に例外的に可能な方式といえる。

土地改良事業の契約については、土地改良のエキスパートの公益法人として、土地連に随意契約として発注してきたことは理解できるが、土地連の行う業務が全て自動的に随意契約に該当するのではなく、個々の契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を慎重に考慮して、決定すべきものである。

例えば、確定測量については、土地連のみと随意契約するのではなく、民間業者の参入の可能性について検討が望まれる。

競争に付すべき案件とそうでない案件とを区別し、公平性、透明性を高めるためにも競争の原理を働かせる必要がある。できるだけ民間業者の参入を促し、これにより長期的な視点から競争による技術力の向上等のメリットがもたらされる可能性があると考える。

(8) 入札・契約制度

①. 概要

地方公共団体の公共工事などの入札にあたっては、制度上の不備により業者間の談合や官製談合といった不正が行われてしまうおそれがある。また、多くの地方自治体では、地元建設業者・土木業者等の保護のため、入札への参加を地元業者に限定する等の措置がとられ、業者選定の透明性・業者間の競争が十分ではなく、契約額が高止まりしてしまうおそれがある。

このような地方公共団体の入札・契約制度の特性によって、福島県や宮崎県では知事が逮捕される事件までも起こっており、平成18年12月の全国知事会では入札改革の一環として指名競争入札を事実上廃止するなどの指針を決めている。

岩手県においても随時、入札契約制度の改善が行われてきた。

②. 契約の前提

地方公共団体が、建設・土木工事等の請負契約を行う場合には、地方自治法第234条により、一般競争入札が原則となっている。例外的に政令で定めた場合には、指名競争入札や随意契約といった他の方法により契約を締結することができることとされている。

一般競争入札は、広く誰でも契約の相手方になりうる機会を保証し、地方公共団体にとって有利な相手方を選択することができることから、競争性・透明性が高く原則的な方法とされているが、一方で、十分な履行能力を有する者が必ずしも落札するとは限らず、加えて、低廉入札による手抜き工事のおそれがあり、地方公共団体が思わぬ損害を被る可能性があり、また、入札までの事務処理期間が長く、機動的・即応的な発注に支障をきたす恐れがあることなどを根拠に他の契約方法が認められている。

③. 入札・契約制度の概要

現時点(平成 18 年 4 月 1 日)と監査対象年度中(平成 17 年 9 月 1 日現在)の岩手県が発注する公共工事の入札・契約制度の概要は下記に示すとおりである。

平成 17 年 9 月においては、公正取引委員会の排除勧告に伴う入札制度改善に関する当面の措置として下記の事項を実施している。

- イ. 受注希望型指名競争入札における指名者数の上限を 20 者から 30 者とした。
- ロ. 通常指名競争入札における原則指名者数を 10 者から 20 者とした。
- ハ. 予定価格の事前公表(試行)対象範囲を設計金額にかかわらず全ての入札方式に拡大するとともに、工事費内訳書等の積算資料を徴収することとした。
- ニ. 本庁発注の受注希望型指名競争入札を中心に電子入札の対象範囲を拡大した。
- ホ. 低入札価格調査制度の基準の見直し
 - ・ 直接工事費の失格基準の見直し
 - ・ 一般管理費等への失格基準の新設
 - ・ 配置技術者の増員の見直し

【1. 平成 18 年 4 月 1 日現在】

入札・契約方式	対象となる工事
一般競争入札	予定価格が 24 億 1 千万円以上の工事
条件付一般競争入札	設計額が1億円以上一般競争入札対象額未満の工事
受注希望型指名競争入札	設計額が5千万円以上の工事
通常型指名競争入札	設計額が5千万円未満の工事
随意契約	競争入札を行うより有利に契約ができる工事や、相手方が特定される等により競争入札になじまない工事

1 一般競争入札

予定価格が特定調達の対象となる金額以上の工事について、一般競争入札方式を採用している。

特定調達の対象となる金額は、平成 18 年 4 月 1 日現在 24 億 1 千万円以上となっている。

(1) 入札参加申請

一般競争入札に参加を希望する場合は、個別工事案件ごとに当該業種の工事への参加資格の認定を受けたいうで、公告を行った工事の入札参加資格申請書を公告に記載する受付機関に対して提出することになる。

(2) 当該業種の工事への参加資格の認定

岩手県知事が一般競争入札を行う工事については、毎年度当初(通常5月)に告示する「特定調達契約に係る一般競争入札に参加する者に必要な資格等」に基づき、個別工事案件ごとに、当該業種の工事への参加資格の認定を受ける。

また、医療局長や企業局長が入札を行う工事については、それぞれの発注機関で公告し、受付を行う。

2 条件付一般競争入札

設計額が1億円以上一般競争入札対象額未満の工事については、条件付一般競争入札方式を採用している。

(1) 入札参加申請

条件付一般競争入札に参加を希望する場合は、県営建設工事請負資格者名簿に登録したうで、公告を行った工事の入札参加資格申請書を公告に記載する受付機関に対して提出する。

(2) 県営建設工事請負資格者名簿への登録

県営建設工事請負資格者名簿は、奇数年の2月に受付を行い、受付年度の翌年度から2年間有効となる。また、偶数年については、追加受付が行われる。追加された者の、名簿の有効期間は1年間である。

(4) 条件付一般競争入札の「条件」について

条件付一般競争入札においては、入札参加にあたって次の条件を付けている。

ア 県営建設工事請負資格者名簿に登録していること。

イ 建設業者の主たる営業所の所在地によって、地域の限定を付けていること。

<一般的な工事の場合>

- ・設計額1億円以上5億円未満の工事の場合は岩手県内に主たる営業所を持つ者
- ・設計額が5億円以上の場合は、工事ごとに検討して地域の条件を付ける場合がある。

ウ 発注する工事の内容によって、会社としての過去の施工実績、配置を予定する技術者の資格・免許及び過去の施工経験、建設業の許可区分等の条件を付ける場合がある。

3 受注希望型指名競争入札

設計額が5千万円以上1億円未満の工事については、対象工事の概要、参加資格要件等を前公表し、入札参加希望者から申請を受け付け、入札参加資格要件を充足する者の中から指名を行う、受注希望型指名競争入札方式を採用している。

入札参加を希望する者は、申請に当たり県営建設工事請負資格者名簿に登録されていることが必要となる。

(1) 対象となる工事

設計金額5千万円以上1億円未満のすべての工事を対象とする。ただし、現に有効な県営建設工事請負資格者名簿に登録されている県内業者が10者に満たない業種は対象とせず、通常型指名競争入札により発注する。

(2) 入札参加資格要件

受注希望型指名競争入札においては、次のような入札参加資格要件を付している。

ア 県営建設工事請負資格者名簿に登録していること。

イ 建設業者の主たる営業所の所在地によって、地域の限定を付けていること。

ウ 発注する工事の内容によって、会社としての過去の施工実績、建設業の許可区分等の条件を付ける場合がある。

(4) 指名者の決定

受注希望型指名競争入札については、指名者の上限を30者としている。

そこで、多数の者が申請した場合は、指名されない者が生ずる場合がある。

指名に当たっては、地理的条件を優先しつつ、受注希望型指名競争入札参加申請書に記載された、過去における工事実績、専任配置技術者状況などを総合的に勘案して選定する。指名者とならなかった者については、おって理由が通知される。

また、別に指名理由書が、入札執行後に入札結果の閲覧場所で公表される。

4 通常型指名競争入札

設計額が5千万円未満の工事について、入札参加希望者からの申請によらない通常の指名競争入札方式を採用している。

指名競争入札に参加を希望する者は、前提として県営建設工事請負資格者名簿に登録されていることが必要となる。

指名競争入札では、県営建設工事請負資格者名簿に登録されている者の中から、発注する工事の業種・格付に基づいて指名者を選定する。

指名者の選定については、「県営建設工事の請負契約に係る指名競争入札参加者の指名基準」に基づいて、原則として20者を指名している。

【2. 平成 17 年 9 月 1 日現在】

入札・契約方式	対象となる工事
一般競争入札	予定価格が 24 億 3 千万円以上の工事
条件付一般競争入札	設計額が 1 億円以上一般競争入札対象額未満の工事
受注希望型指名競争入札	設計額が 5 千万円以上の工事
通常型指名競争入札	設計額が 5 千万円未満の工事
随意契約	競争入札を行うより有利に契約ができる工事や、相手方が特定される等により競争入札になじまない工事

1 一般競争入札

予定価格が特定調達の対象となる金額以上の工事について、一般競争入札方式を採用している。

特定調達の対象となる金額は、平成 18 年 4 月 1 日現在 24 億 3 千万円以上となっている。

(1) 入札参加申請

一般競争入札に参加を希望する場合は、個別工事案件ごとに当該業種の工事への参加資格の認定を受けたうえで、公告を行った工事の入札参加資格申請書を公告に記載する受付機関に対して提出することになる。

(2) 当該業種の工事への参加資格の認定

岩手県知事が一般競争入札を行う工事については、毎年度当初(通常5月)に告示する「特定調達契約に係る一般競争入札に参加する者に必要な資格等」に基づき、個別工事案件ごとに、当該業種の工事への参加資格の認定を受ける。

また、医療局長や企業局長が入札を行う工事については、それぞれの発注機関で公告し、受付を行う。

2 条件付一般競争入札

設計額が 1 億円以上一般競争入札対象額未満の工事については、条件付一般競争入札方式を採用している。

(1) 入札参加申請

条件付一般競争入札に参加を希望する場合は、県営建設工事請負資格者名簿に登録したうえで、公告を行った工事の入札参加資格申請書を公告に記載する受付機関に対して提出する。

(2) 県営建設工事請負資格者名簿への登録

県営建設工事請負資格者名簿は、奇数年の 2 月に受付を行い、受付年度の翌年度から 2 年間有効となる。また、偶数年については、追加受付が行われる。追加された者の、名簿の有効期間は 1 年間である。

(4) 条件付一般競争入札の「条件」について

条件付一般競争入札においては、入札参加にあたって次の条件を付けている。

ア 県営建設工事請負資格者名簿に登録していること。

イ 建設業者の主たる営業所の所在地によって、地域の限定を付けていること。

＜一般的な工事の場合＞

- ・設計額1億円以上5億円未満の工事の場合は岩手県内に主たる営業所を持つ者
- ・設計額が5億円以上の場合、工事ごとに検討して地域の条件を付ける場合がある。

ウ 発注する工事の内容によって、会社としての過去の施工実績、配置を予定する技術者の資格・免許及び過去の施工経験、建設業の許可区分等の条件を付ける場合がある。

3 受注希望型指名競争入札

設計額が5千万円以上1億円未満の工事については、対象工事の概要、参加資格要件等を事前公表し、入札参加希望者から申請を受け付け、入札参加資格要件を充足する者の中から指名を行う、受注希望型指名競争入札方式を採用している。

入札参加を希望する者は、申請に当たり県営建設工事請負資格者名簿に登録されていることが必要となる。

(1) 対象となる工事

設計金額5千万円以上1億円未満のすべての工事を対象とする。ただし、現に有効な県営建設工事請負資格者名簿に登録されている県内業者が10者に満たない業種は対象とせず、通常型指名競争入札により発注する。

(2) 入札参加資格要件

受注希望型指名競争入札においては、次のような入札参加資格要件を付している。

ア 県営建設工事請負資格者名簿に登録していること。

イ 建設業者の主たる営業所の所在地によって、地域の限定を付けていること。ウ 発注する工事の内容によって、会社としての過去の施工実績、建設業の許可区分等の条件を付ける場合がある。

(4) 指名者の決定

受注希望型指名競争入札については、指名者の上限を30者としている。そこで、多数の者が申請した場合は、指名されない者が生ずる場合がある。

指名に当たっては、地理的条件を優先しつつ、受注希望型指名競争入札参加申請書に記載された、過去における工事実績、専任配置技術者状況などを総合的に勘案して選定する。指名者とならなかった者については、おって理由が通知される。

また、別に指名理由書が、入札執行後に入札結果の閲覧場所で公表される。

4 通常型指名競争入札

設計額が5千万円未満の工事について、入札参加希望者からの申請によらない通常の指名競争入札方式を採用している。

指名競争入札に参加を希望する者は、前提として県営建設工事請負資格者名簿に登録されていることが必要となる。

指名競争入札では、県営建設工事請負資格者名簿に登録されている者の中から、発注する工事の業種・格付に基づいて指名者を選定する。

指名者の選定については、「県営建設工事の請負契約に係る指名競争入札参加者の指名基準」に基づいて、原則として20者を指名している。

④. 業者の選定の状況

条件付一般競争入札と受注希望型指名競争入札については、上記に示すとおり、入札に参加するには、「県営建設工事請負者資格者名簿」に登録をすること等が要件となっている。すなわち、岩手県に地盤があることが要件となっており、地元業者の保護が図られている。

受注希望型指名競争入札の指名者の上限を概ね 30 者としており、盛岡地区を除いて上限を超える業者が参加することは、ほとんど想定できない。

指名競争入札については、総務部総務課入札担当者が名簿より指名可能な業者の中から、点数・実績を基準に業者を選定し、現場の職員が入った審議会で審議を行っており、業者の選定に現場が直接関与していることはない。点数・実績を基準に業者は選定されているものの、「県営建設工事請負者資格者名簿」より県が業者を選定しており、地元業者の保護が図られている。

⑤. 落札率等の推移

a) 概要

下記の 図表 33 は平成 13 年度から平成 17 年度までの県全体の工事契約の資料から農業農村整備事業の工事契約について、監査人が抽出・集計を行ったものである。

県の工事契約の集計から平成 13 年度から平成 16 年度までは農村建設課と農村計画課分を抽出し、平成 17 年度には農道整備事業が農村建設課から道路建設課へ移管となったことから所属が農村整備室分の工事を抽出している。

また、平成 17 年度は当該資料上で受注希望型指名競争入札が指名競争入札として集計されていたことから設計額が 5 千万円以上の契約を受注希望型指名競争入札として集計している。

下記の 図表 33 に示すとおり、農業農村整備事業の平成 12 年から平成 17 年の間に、一般競争入札となる工事はなかった。

b) 傾向

この 5 年間で、それぞれの契約方式の落札率について、一定の減少傾向が認められるものの、いずれも 90%を超えている。契約方式で、一般競争入札を原則とし、大幅に導入し、落札率が 80%を下回っている県があることを考えれば、岩手県の農業農村整備事業を含めた公共事業の落札率は高止まり状態にあるともいえる。原因として、それぞれの契約方式で入札参加している業者の大半が地元業者であり、十分に競争原理が働いていないことが考えられる。

地元業者の保護とその効果を否定するものではないが、地方自治法第 2 条第 14 項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とあり、公共事業の入札額については、十分に低減をはかっていくことが肝要である。

図表 33 落札率等の推移

【条件付一般競争入札】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)	46	29	23	21	22
予定価格の合計 A	9,573,163,495	3,521,906,000	3,353,862,000	2,735,782,000	4,036,739,000
当初契約額の合計 B	8,924,913,000	3,397,637,000	3,257,007,000	2,586,876,000	3,672,214,000
最終契約額の合計 C	9,454,850,000	3,649,460,000	3,420,406,000	2,700,330,000	4,021,962,000
当初落札率(B÷A)	93.2%	96.5%	97.1%	94.6%	91.0%
最終契約単価	205,540,217	125,843,448	148,713,304	128,587,143	182,816,455
最終契約額合計に占める割合	40.6%	25.4%	29.3%	28.8%	36.8%

【受注希望型指名競争入札】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)			1	44	59
予定価格の合計 A			79,920,000	3,279,343,000	4,411,920,000
当初契約額の合計 B			78,000,000	3,091,095,000	4,202,660,000
最終契約額の合計 C			78,000,000	3,222,850,000	4,515,470,000
落札率(B÷A)			97.6%	94.3%	95.3%
最終契約単価			78,000,000	73,246,591	76,533,390
最終契約額合計に占める割合			0.7%	34.4%	41.3%

【受注希望型から随意契約に移行】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)	0	0	0	1	0
予定価格の合計 A	0	0	0	51,450,000	0
当初契約額の合計 B	0	0	0	51,000,000	0
最終契約額の合計 C	0	0	0	51,000,000	0
落札率(B÷A)				99.1%	
最終契約単価				51,000,000	
最終契約額合計に占める割合	0%	0%	0%	0.5%	0%

【指名競争入札】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)	279	217	177	106	103
予定価格の合計 A	12,935,175,000	9,716,815,650	7,386,516,000	2,841,368,000	2,189,892,000
当初契約額の合計 B	12,103,937,000	9,140,880,000	7,184,270,000	2,732,448,000	2,020,864,600
最終契約額の合計 C	13,113,950,000	9,969,511,000	7,746,008,000	3,030,096,000	2,196,238,500
落札率(B÷A)	93.6%	94.1%	97.3%	96.2%	92.3%
最終契約単価	47,003,405	45,942,447	43,762,757	28,585,811	21,322,704
最終契約額合計に占める割合	56.3%	69.3%	66.3%	32.3%	20.1%

【指名から随意契約へ移行】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)	6	3	5	5	1
予定価格の合計 A	196,452,000	116,722,000	248,380,000	128,513,000	3,460,000
当初契約額の合計 B	192,040,000	115,600,000	236,500,000	123,380,000	3,300,000
最終契約額の合計 C	217,987,000	144,721,000	174,749,000	127,926,000	3,624,000
落札率(B÷A)	97.8%	99.0%	95.2%	96.0%	95.4%
最終契約単価	36,331,167	48,240,333	34,949,800	25,585,200	3,624,000
最終契約額合計に占める割合	0.9%	1.0%	1.5%	1.4%	0.0%

【随意契約】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
契約数(件)	24	39	22	35	31
予定価格の合計 A	460,137,000	552,659,000	246,473,000	221,052,000	189,824,000
当初契約額の合計 B	449,101,000	544,702,000	241,756,000	215,680,000	184,670,000
最終契約額の合計 C	505,487,000	619,331,000	259,990,000	240,134,000	191,837,000
落札率(B÷A)	97.6%	98.6%	98.1%	97.6%	97.3%
最終契約単価	21,061,958	15,880,282	11,817,727	6,860,971	6,188,290
最終契約額合計に占める割合	2.2%	4.3%	2.2%	2.6%	1.8%

【合計】 (単位:円)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
最終契約額	23,292,274,000	14,383,023,000	11,679,153,000	9,372,336,000	10,929,131,500

(意見)一般競争入札の対象工事の拡大

農業農村整備事業に限った話ではないが、工事契約の入札にあたっては、平成 18 年 12 月に開催された全国知事会の入札改革の指針に則って、競争性、公正性および透明性を確保するため、これまで1億円以上に適用していた一般競争入札の対象工事の拡大を図り、入札金額の低減をはかっていくことが望まれる。

c) 契約の変更または追加について

農業農村整備事業の工事の全般的な傾向であるが、過去 5 年間で落札率は低下する傾向にあるが、より一層、入札制度の改善等を図る必要がある。

また、農業農村整備事業の多くは土地を対象に工事を行うことが多く、契約を変更する場合が大部分であるが、大幅な変更は避けなければならない。

(意見)事前調査の精度の向上

農業農村整備事業の多くは、土地を対象に工事を行うことが多く、追加工事で変更する場合もあるが、大幅な工事の変更を避けるため、事前調査の精度の向上が望まれる。

⑥. 低価格入札

著しい低価格での落札、いわゆるダンピングによる落札は短期的な資金繰りの観点から受注を希望し、採算性を度外視するケースが多いといわれている。このような落札の場合、品質面等で十分なものができるとは考えがたく、手抜き工事により人身への危険性のおそれさえあり、問題があると言わざるをえない。

そこで地方自治体では、下記に示す会計法第 29 条の 6 第 1 項および地方自治法施行令「第百六十七条の十」並びに「百六十七条の十の二第 2 項」をもって、工事又は製造その他についての請負による契約の入札については、「低入札価格調査制度」と「最低制限価格制度」が広く導入されている。

岩手県においても、競争入札執行事務処理基準等の規則をもって、「低入札価格調査制度」と「最低制限価格制度」を導入している。

会計法第 29 条の 6 第 1 項

契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によっては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不適當であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

地方自治法施行令 第百六十七条の十

「普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者の当該申込みに係る価格によってはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるときは、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、最低の価格をもって申込みをした者を落札者とすることができる。

2 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とするすることができる。

地方自治法施行令 第百六十七条の十の二第2項

2 普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によってはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とするすることができる。

(結果)低価格入札の範囲の検討

「中山間地域総合整備事業笹渡地区第 14 号工事」の指名競争入札で 17 社中、12 社が最低制限価格を下回り、失格となった。

当該工事の内容は配水施設・浄水施設・取水施設の設備・機器等の製作とその据付工事であり、「岩手県営建設工事請負契約書」をもって契約が締結されている。

「低入札価格調査制度」と「最低制限価格制度」は、ダンピングによる落札で会計法第 29 条の 6 第 1 項に規定する「・・・当該契約の内容に適合した履行がされるおそれがあると認められる・・・」に該当し、当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認めるときに、最低価格以外の者を契約の相手方とするものである。

低価格入札工事は、当該工事の設備・機器等の製作とその据付工事においても、契約後に行われる工事ないし請負の作業における下請業者、資材業者へのしわ寄せ、規格外製品による工事の品質確保の低下、工事安全対策の低下が懸念される。

また、工事請負契約には、瑕疵担保責任を明記しているが、下請業者、資材業者への不当なしわ寄せにより、その履行が行われない可能性も考えられる。

今後、低価格入札工事は品質を確保するため、厳正な工事の監督を図るとともに、市場価格を反映したより透明性、公正性の確保を図る観点から、今後の一般競争入札の拡大と併せ、低価格入札の取組みについても、十分に検討する必要がある。

⑦. 分割発注

国は、平成12年9月に「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」を、さらに平成15年9月には、「公共事業コスト構造改革プログラム」を発表し、この中で「調達最適化」の観点から、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を妨げない環境を整備するものとしている。

適正な発注ロットの設定ができるよう工事発注の手続き期間を短縮することや、過度の分離分割発注で工事の効率が低下しコスト上昇とならないよう、発注ロットを拡大するなどのコスト縮減に向けた取り組みを進めることが肝要である。

今回の監査対象工事において、結果的に小ロットに分割発注している事例が見受けられたが、小ロット発注は施工効率の低下などから公共事業コストの増加を招く可能性がある。

下記の図表 34 に示す工事は、ほ場整備工事の事例であり、4 つに分割して行われている。この分割に関する理由は文書で明確に示されていないが、担当者への質問の結果、工事期間が稲作の収穫後から翌年の作付け開始前までに完成するという制限があること、および1社あたりの施工能力から判断し、分割して発注したとの回答を得た。

図表 34

地区	工事	会社	契約額
一関第1地区	第20号工事	A社	156,000千円
一関第1地区	第21号工事	B社	163,751千円
一関第1地区	第22号工事	C社	178,000千円
一関第1地区	第23号工事	D社	120,000千円

(意見)発注ロットの集約と複数年契約方式

農業農村整備事業の工事はほとんどが単年度契約であるが、長期に連続して見込まれる事業や発注ロットの大型化が可能なものについては、工事の平準化やコスト削減のため、債務負担行為を活用した複数年度契約方式を検討することも有用であると考ええる。

また、設計価格の積算において、間接工事費、一般管理費は、工事規模が大きくなるに伴って工事費全体に占める構成割合が逡減する算定式になっている。そのため、適切な発注量により、間接工事費率・一般管理費率の逡減による工事費の減少の他、農業農村整備事業の事務効率化も期待できると考えられる。

用語集

経常収支比率

経常収支比率とは、義務的な経常経費（人件費、公債費、扶助費など）が地方税、交付税をはじめとする経常一般財源に占める割合。

財政構造の弾力性を見る指標であり、低いほど弾力性があり、健全である。この比率が全国平均より低いということは、他県より政策的経費の割合が高いことを意味している。

財政力指数

財政力指数とは、財政力の強弱を表すものであり、基準財政収入額を基準財政需要額で割った数値の過去3年間の平均値。1を下回ると不足部分を普通交付税で賄うことになり、小さいほど交付税に対する依存度が高い。高いほど財源に余裕があり、財政力指数が1を超えているのは都道府県では東京都のみである。

起債制限比率

起債制限比率とは、国が定めた地方債の許可制限についての指標で、国に肩代わりしてもらえない公債費が、どれくらい財政を圧迫しているかを示す。過去3年間の平均が20%を超えると起債の一部が制限され、30%を超えると起債できなくなる。

経常収支比率

経常収支比率とは、税などの一般財源を、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費にどれくらい充当しているかをみて、都道府県の財政の健全性を判断する指

標である。この比率が高くなる程、公共施設の整備など投資的な経費に充当する財源の余裕が少なくなり、財政運営が厳しくなる。

公債費負担比率

公債費負担比率とは、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合をいい、その率が高いほど、財政運営の硬直性が高いと判断される。

標準財政規模

地方公共団体の標準的な状態で通常収入されると見込まれる経常的一般財源の規模を示すものである。

地方税法に定める法定普通税を、標準税率により地方交付税法で定める方法で算定した標準税収入額に、地方道路譲与税、特別とん譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税、交通安全対策特別交付金を加え、さらに普通交付税を加算して算定される。

農家

農家とは、経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が15万円以上ある世帯である。

販売農家

販売農家とは、経営耕地面積が30a以上または農産物販売金額が50万円以上の農家。

専業農家

専業農家とは、世帯員中に兼業従事者が一人もいない農家。

第一種兼業農家

第一種兼業農家とは、農業を主とする兼業農家

第二種兼業農家

第二種兼業農家とは、農業を従とする兼業農家。

耕地利用率

耕地利用率とは、耕地面積に対する作付け延べ面積の割合。

水田整備率

水田整備率とは、30a 以上で道路、用排水路等が完備され、中・大型機械化体系の営農が可能なほ場の割合。

中山間地域

中山間地域は、一般的には「平地の周辺部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域」と定義されており、耕地が少なく、交通事情も悪く、過疎化の問題を抱えている。ここでは「過疎地域自立促進特別措置法」「山村振興法」「特定農山村法」による地域指定を受けた地区を中山間地域とした。

国営事業

国営土地改良事業は、大規模な事業が対象であり、主な事業としては事業規模3,000ha 以上のかんがい排水事業や総合農地防災事業等がある。

県営事業

県営土地改良事業は、かんがい排水事業、ほ場整備事業及び中山間総合整備事業等を、県知事が計画確定し、事業主体となり行うものである。

団体営事業

団体営土地改良事業は、農業集落排水事業、小規模なかんがい排水やほ場整備事業などを、市町村、土地改良区、農協等が事業主体となり県知事の計画同意を受けて行うものである。

妥当投資額の算定式

妥当投資額＝年総効果額÷〔還元率×(1＋建設利息率)〕

投資効率の算定式と要件

投資効率＝妥当投資額÷総事業費 \geq 1.0

所得償還率の算定式と要件

所得償還率＝農家負担年償還額÷年総増加所得額 \leq 0.4

最低制限価格制度

最低制限価格制度とは、低価格の落札を防止するため、あらかじめ落札価格に限度(最低制限価格)を設け、最低制限価格未満の価格をもって申し込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内で最低制限価格以上の価格をもって申し込みをした者のうち、最低の価格をもって申し込みをした者を落札者とすることができる制度をいう。

落札率

落札率とは、個別工事の落札率を単純平均したものである。

入札談合

入札談合とは、入札に際して、あらかじめ入札参加者が話し合っ受注すべき者を決め、入札を形ばかりにしてしまう行為であり、独占禁止法3条または8条1項1号の規定に違反する行為をいう。