

農業経営構造対策に関する
行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 16 年 10 月

総 務 省

前 書 き

食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）の基本理念の一つである農業の持続的な発展と農業・農村の有する国土の保全や水源の涵養などの多面的機能の発揮を図っていくためには、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立することにより、生産性の高い農業を展開することが急務となっている。

このため、農林水産省は、経営意識の高い農業者である認定農業者（農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）第 12 条第 1 項の認定を受けた者をいう。）を始めとする、地域農業にかかわる幅広い関係者による地域における農業構造の変革のための合意形成を前提として、生産施設、加工施設、流通販売施設等の施設を総合的に整備することにより、地域の農業の担い手となるべき農業経営の育成及び確保を図るため総合的な環境整備を推進することを目的として、平成 12 年度から農業分野における「経営構造対策」（以下「農業経営構造対策」という。）を実施している。この対策は、地域における農業構造の変革のための合意形成の支援等を行う「経営構造対策推進事業」と、地域農業全体が発展するために必要な施設等を整備する「経営構造対策事業」により構成されている。

農村地域における農業を取り巻く環境は、耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化の進展等、その厳しさを増している。このような中で農業経営構造対策をより一層効果的かつ効率的に実施することが必要となっている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、農業経営構造対策の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目 次

1	農業経営構造対策の概要	1
2	経営構造対策推進事業の在り方の見直し等	4
	(1) 市町村推進事業	4
	(2) 都道府県推進事業	9
3	経営構造対策事業の見直し等	11
	(1) 経営構造対策事業の見直し	11
	(2) 経営構造施設等整備附帯事業及び附帯事務費	18
4	その他	21
	(1) 的確な公表の実施	21
	(2) 競争契約の推進等	23

1 農業経営構造対策の概要

農林水産省は、昭和 36 年制定の農業基本法（昭和 36 年法律第 127 号。同法は平成 11 年に廃止）により、37 年に「農業構造改善事業促進対策」を創設して数次にわたり農業の構造改善に関する対策を実施してきている。その後平成 11 年に制定された食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）において、農業の有する食料供給機能と国土の保全や水源の涵養などの多面的機能を確保するため、農業の持続的発展と農村の振興を図ることを基本理念として、望ましい農業構造の確立、専ら農業を営む者等による農業経営の展開等が規定されており、農林水産省は、こうした政策課題に対応するため、農業経営構造対策（注）を実施してきている。

（注）今回調査した農業経営構造対策は、食料・農業・農村基本法の制定に併せて、従前の「地域農業基盤確立農業構造改善促進対策（平成 6 年度から 13 年度まで実施）」の見直しを行うために設置された「新たな経営構造対策研究会」が平成 11 年 7 月にまとめた報告書を踏まえ、「経営構造対策実施要綱の制定について」（平成 12 年 3 月 29 日付け 12 構改 B 第 325 号農林水産事務次官依命通知）により平成 12 年度から実施されている。

なお、本通知は、「農業経営総合対策実施要領の制定について」（平成 14 年 3 月 29 日付け 13 経営第 6627 号農林水産事務次官依命通知。以下「平成 14 年次官通知」という。）により廃止され、以後、農業経営構造対策は、平成 14 年次官通知により実施されている。

農業経営構造対策は、効率的かつ安定的な経営体が地域農業の相当部分を担う農業構造を確立するため、

地域の農業者等の合意に基づく地域の農業構造の変革のための数値目標の設定やその達成のためのプログラムの策定等を行う「経営構造対策推進事業」（以下「推進事業」という。）

地域の農業の担い手となるべき農業経営の育成・確保を図るために必要な施設等を一体的に整備する「経営構造対策事業」（以下「対策事業」という。）

を実施することにより、地域の農業構造の変革に向けた取組を支援するもの

である。

なお、対策事業は、「経営構造施設等整備事業」(以下「施設整備事業」という。) 「経営構造施設等整備附帯事業」(以下「附帯事業」という。) からなっており、また、対策事業を実施するに当たり、都道府県及び市町村の事業の指導等に要する経費として、「附帯事務費」が補助されている。

対策事業は、「農業経営総合対策事業の実施について」(平成 14 年 3 月 29 日付け 13 経営第 7052 号経営局長通知。以下「対策事業関係局長通知」という。) において、政策効果の確保のために、実施地区に共通する数値目標である、) 認定農業者等の育成、) 農業の担い手への農地の利用集積、) 遊休農地の解消の 3 つの全国共通目標とともに、食料・農業・農村基本計画 (平成 12 年 3 月 24 日閣議決定) に則して事業実施地区自らが定める数値目標である新規就農者の確保、女性・高齢者の就業の促進など複数の地区選択目標を設定することが採択要件とされている。また、それぞれの数値目標については、各年次における達成プログラムを策定することにより事業の評価を実施し、目標の達成率^(注)が一定未満の場合には重点的な指導等を行うこととされている。

(注)「達成率」: 目標として掲げた全国共通目標及び地区選択目標のうち、1 項目でも達成率が 70%未満である地区については、都道府県知事は、市町村長等に対して地域の農業者の合意に基づく改善計画を提出させるとともに、計画主体及び事業実施主体に対して重点的な指導助言を行うなど、目標達成のための改善措置に努めることとされている。

また、対策事業では、対策事業関係局長通知において、事業の効率的かつ適正な執行を図る観点から、事業の新規採択に当たって、すべての地区において費用対効果分析を行い、投資効率が 1.0 以上でなければ事業を実施することができないこととされている。

農業経営構造対策では、推進事業及び附帯事業の実施主体については、平成 14 年次官通知において、) 市町村、農業委員会、農業協同組合等で構成される市町村経営・生産対策推進会議「経営対策体制整備推進事業実施要領」(平成 12 年 4 月 1 日付け 12 構改 B 第 167 号経済局長、構造改善局長、農産

園芸局長、畜産局長通知。以下「体制整備実施要領」という。)において設置することとされている。以下「市町村マネジメント組織」という。)を主催する市町村等、)都道府県、都道府県農業会議、都道府県農業協同組合中央会等で構成される都道府県経営・生産対策推進会議(体制整備実施要領において設置することとされている。以下「都道府県マネジメント組織」という。)を主催する都道府県等とされている。また、施設整備事業の実施主体については、平成14年次官通知において、市町村、農業協同組合等とされている。

都道府県及び市町村は、「経営対策体制整備推進事業実施要綱」(平成12年4月1日付け12構改B第166号農林水産次官依命通知)において、関係機関と協議の上、5年後の都道府県及び市町村全体の認定農業者数並びに農地の利用集積などの経営・生産対策の目標を定めた「地域農業マスタープラン」(以下「マスタープラン」という。)を策定し、都道府県マネジメント組織及び市町村マネジメント組織が、その目標を達成するために、各事業の連携、進行管理及び調整を図ることとされており、市町村等は、対策事業関係局長通知において、マスタープランを踏まえて農業経営構造対策に係る事業実施地区ごとの目標等を設定することとされている。

また、農業経営構造対策は、国から支出された補助金が都道府県に交付され、都道府県から市町村等に交付されるなど間接補助により実施されており、平成16年度の予算額は、180.6億円(推進事業3.9億円、対策事業176.7億円)となっている。

2 経営構造対策推進事業の在り方の見直し等

都道府県及び市町村等は、「農業経営総合対策推進事業の実施について（平成14年3月29日付け13経営第7014号経営局長通知。以下「推進事業関係局長通知」という。）により、市町村推進事業、都道府県推進事業等を実施している。

(1) 市町村推進事業

ア 合意形成事業の在り方の見直し等

市町村推進事業のうち合意形成事業は、推進事業関係局長通知において、対策事業の円滑な実施と事業実施後の着実な効果の発現を図るため、地域の農業者を始め、地域農業にかかわる幅広い関係者の合意形成を図るために実施するものであり、その事業内容は、

市町村のマスタープランに定められている事項の全部又は一部を実現するため、対象地域の農業の現状と課題、対象地域の農業構造の変革のための数値目標（全国共通目標、地区選択目標等）とその達成のためのプログラム、整備予定施設等の事項を定めた「経営構造確立構想」（以下「確立構想」という。）の策定、

対策事業で整備を予定している施設等の費用対効果の算定に必要な基礎的資料の収集及び分析や算定方法の検討等

とされている。

しかし、今回、18道府県の68合意形成事業実施地区を調査した結果、33地区（延べ38地区）において、次のような事例がみられた。

(ア) 合意形成事業を実施したが確立構想が未策定等の事業地区

合意形成事業の実施により、市町村等は、推進事業関係局長通知において、地域の農業構造の変革のための目標や施設整備計画等を内容とする確立構想を策定するものとされている。

しかし、7地区において、次のような事例がみられた。

産地形成促進施設（直売所）を整備するとして合意形成事業を実施した地区では、直売所の維持管理を行う第3セクターの採算性に問題が生じたことから、合意形成を図ることができず、確立構想の

策定に至らないまま合意形成事業を終了している（ほか類似事例を含め計2地区）。

情報管理通信施設（CATV施設）等を整備するとして合意形成事業を実施した地区では、確立構想を策定したとしているが、当該確立構想では、新規就農者の育成や女性・高齢者の活用等の地区選択目標等が未設定となっている（ほか類似事例を含め計5地区）。

(イ) 合意形成事業を実施し確立構想を策定したが施設等整備が行われていない事業地区

合意形成事業により策定された確立構想に掲げられた地域の農業構造の変革のための数値目標は、対策事業関係局長通知において、対策事業等を実施することにより、達成することとされている。

しかし、23地区において、次のような事例がみられた。

乾燥調製貯蔵施設（麦及び大豆）、新技術活用種苗等供給施設（きのこ）及び農畜産物処理加工施設（きのこ及び野菜）を整備するとして、平成12年度に合意形成事業を実施したが、整備を予定している施設が十分に利用されるかどうかの不安があり、事業主体の経営状況を考慮すると事業投資は厳しい状況にあることなどから対策事業が実施されていない。

このことについて、農林水産省は、合意形成事業を実施して確立構想を策定したとしても、必ずしも対策事業により施設等の整備を行わなければならないということではないとしており、例えば、対策事業を実施できなくても、確立構想に掲げた地域の農業構造の変革のための目標が地域の農業者に周知されるだけでも合意形成事業の成果であるとしている。

しかし、地域の農業構造の変革のためとして確立構想に定めた目標が周知されたとしても、対策事業による施設等整備が行われなければ、その目標達成は極めて困難であり、また、現状では確立構想の目標が達成されたかどうか等のフォローアップを行う仕組みとはなっていない。

(ウ) 合意形成事業を実施し確立構想を策定したが対策事業以外の事業で施設等整備を実施している事業地区

今回、8地区において、次のような事例がみられた。

産地形成促進施設（直売所）等を整備するとして合意形成事業を実施し確立構想を策定した地区があるが、同地区では、対策事業で施設等整備を行わず、農林水産省の他の補助事業で施設等整備を行っている。

このように、対策事業以外の事業で施設等の整備を行った場合には、対策事業で整備する施設と同様な施設が整備されているにもかかわらず、確立構想に掲げられた地域の農業構造の変革のための目標の達成度を評価するなどフォローアップ等を行う仕組みにはなっていない。このようなことから、合意形成事業を活用して確立構想を策定した事業地区については、対策事業以外の事業で施設等の整備を行った場合にも、確立構想に掲げた地域の農業構造の変革のための目標のフォローアップ等を行うことが必要であると考える。

イ 合意形成事業費の執行状況

合意形成事業費に係る補助対象経費等は、「経営構造対策事業等の附帯事務費補助金及び推進事業費補助金の取扱いについて」（平成12年3月29日付け12構改B第337号構造改善局長通知。以下「補助金取扱通知」という。）において、確立構想の策定、各種資料収集・分析等に要する経費であり、具体的には、賃金、共益費、報償費、旅費、需用費、役務費、委託料等とされている。

合意形成事業費の費目のうち委託料は、整備を予定している施設等の費用対効果の算定に必要な基礎的資料の収集及び分析や算定方法の検討等を民間業者等に委託する際に使用することとされている。

また、農林水産省では、海外研修について、「海外研修に合意形成事業を活用することは、原則として認められない。ただし、対策事業で整備しようとする施設において、日本にはない技術を活用することを予定し

ているため、その技術修得のための研修が必要であるなど、真に海外研修が必要と認められる場合には活用できる。」としているなど、限定的にその実施を認めている。

しかし、今回、18道府県の68合意形成事業実施地区を調査した結果、20地区（延べ22地区）において、次のような事例がみられた。

長いも及び馬鈴薯の集出荷貯蔵施設等を整備することとしている地区では、地域の農業者の意識の高揚を図るため、整備を予定している直売所の運営手法等に関する事項を調査委託しているが、本地区において整備する施設とは直接関係のない委託内容となっている（ほか類似事例を含め計3地区）。

海外研修を実施した事業地区では、その研修内容等から海外研修が効果的であったかどうか明確に判断できないものとなっている（1地区）。

平成12年度に推進事業を実施し、同年度内に対策事業を開始している事業地区の中には、推進事業が完了しているにもかかわらず、対策事業期間中の先進地視察などに要した経費を推進事業費から執行しているなど、推進事業費と対策事業費の執行が不明確となっている（ほか類似事例を含め計17地区）。

推進事業費から、本来使用が認められていない夕食代に使用している（1地区）。

したがって、農林水産省は、合意形成事業の事業効果の発現及び適切な事業の実施を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

合意形成事業の在り方に関し、

）確立構想が策定されていない事業地区等については、確立構想の策定、内容の適切化等に向けた改善措置を講ずること、

）また、確立構想を策定したが施設等整備がすぐには伴わない事業地区及び対策事業以外の事業で施設等整備を行った事業地区についても、確立構想のフォローアップ等を行うこととすること。

市町村等において合意形成事業費の執行が適正に行われるよう都道府

県に対し指導すること。

また、合意形成事業費が不適正に執行されているものについては、補助金の適正な執行を確保するため、早急に補助金の返還等厳格かつ適正な対応措置を採ること。

(2) 都道府県推進事業

都道府県推進事業は、平成 14 年度次官通知において、都道府県マネジメント組織を主催する都道府県が事業実施主体として実施するものであり、地域の農業の担い手となるべき農業経営を育成し、地域ぐるみで地域の農業構造を変革していこうとする市町村等の取組を支援するため、市町村推進事業の支援、経営構造対策事業に関する調査、情報の提供、事業評価に関する点検評価、効果発現に向けた改善方策の検討等を行うこととされている。

また、推進事業関係局長通知において、都道府県マネジメント組織には、都道府県推進事業を効果的に実施するため、事業を推進する上で中心的な役割を担う者として、農業経営、農業技術、流通、加工、販売、補助事業制度等に精通した経営構造コンダクター（以下「コンダクター」という。）を配置することとされている。

しかし、今回、18 道府県を調査した結果、6 道府県（延べ 9 道府県）において、次のような事例がみられた。

都道府県マネジメント組織が、合意形成事業及び対策事業の実施状況等を的確に把握していないため、合意形成事業及び対策事業が円滑に行われていない地区に対する指導を適切に実施していない（4 道府県）。

都道府県マネジメント組織が、市町村マネジメント組織が記載した事業評価表の記載内容の間違いに気付いていないなど、点検評価を適切に実施していない（4 道府県）。

都道府県マネジメント組織からの委託を受けて都道府県農業会議及び都道府県農業協同組合中央会が調査研究業務を実施する際に、（ ）都道府県農業会議が主催し他の国庫補助事業で実施した研修会に出席するための旅費を都道府県推進事業費から支出している、（ ）農林水産省又は農業協同組合との事務打合せ等に出席するための旅費を都道府県推進事業費から支出しているなど、都道府県推進事業とその他の事業の経理区分が不明確となっている（1 道府県）。

したがって、農林水産省は、都道府県推進事業の適切な実施を図る観点

から、次の措置を講ずる必要がある。

都道府県マネジメント組織において、経営構造対策の実施状況等を的確に把握し、事業地区に対する指導等を適切に実施するよう都道府県に対し助言すること。

都道府県推進事業費の執行を適正に行うよう都道府県を指導すること。

3 経営構造対策事業の見直し等

(1) 経営構造対策事業の見直し

対策事業は、「農業経営総合対策事業の実施について」(平成 14 年 3 月 29 日付け 13 経営第 7052 号経営局長通知。以下「対策事業関係局長通知」という。)において、「効率的かつ安定的な農業経営が地域農業の相当部分を担う農業構造を確立するため、地域の農業者を中心とする幅広い関係者の協力体制が整い、地域の農業の実情に即した合意形成が確立されている地域を対象に、地域の農業の担い手となるべき農業経営の育成及び確保に結びつく機械及び施設等の整備を図る」ことが目的とされている。

対策事業の実施に係る手続は、対策事業関係局長通知において、

地域の合意を得て策定された確立構想に定められている区域の農業者の代表が、事業計画の計画主体(市町村長等)に対して、「合意形成調書」、「受益農家一覧」等を添付し事業計画の樹立申請を行うこと、

樹立申請を受けた市町村長等は、) 地域農業の現状と課題、) 目標(認定農業者の育成、担い手への農地の集積等)を記載した事業計画を策定し、市町村役場及び関係農業協同組合等の庁舎において 5 日間縦覧に供すること、

縦覧後、市町村長等は事業計画を都道府県知事に提出してその認定を受けるとともに、都道府県知事はあらかじめ地方農政局長に協議すること、

とされている。

なお、事業計画の認定に当たっては、以下の要件をすべて満たすこととされている。

事業計画において整備される機械及び施設等については、マスタープランに合致していること。

目標年次(事業計画認定から 5 年度目(担い手育成緊急地域においては、3 年度目))において、次の目標の設定及びその達成のためのプログラムが定められていること。

) 認定農業者数の割合(対象地域内の全農家戸数に占める割合)がマスタープランの目標割合以上(市町村平均以上)又は認定農業者数が

50%以上増加

）担い手への農地利用集積（農地に係る所有権又は利用権の設定若しくは移転。農作業の受委託も含む。）率が、60%以上又は現在に比べ10ポイント以上増加、

）ほ場整備実施後10年を経過しない遊休農地のすべてが解消されること。

施設整備計画は、（ ）整備予定の施設等が目標達成に直結するものであること、（ ）投資効率が1.0以上となっていること、（ ）利用計画に基づく施設等の適正な利用が確実とみられ、その耐用年数の期間に十分な利用が見込まれること、（ ）施設等の能力・規模が受益者数等からみて適正であり、過大なものとなっていないこと、（ ）収支計画が明らかで、収支均衡が図られていること、（ ）施設等別の投資費用及び規模が上限建設費等の範囲内で必要最小限のものであること、（ ）事業実施主体負担分の適正な資金調達及び償還計画並びに維持管理計画が策定され、その計画が確実に実行されると見込まれること等。

また、対策事業では、事業計画認定年度から原則として目標年次までの間、事業評価及び点検評価を毎年度行うこととされており、点検評価の結果、目標達成プログラムの全部又は一部の達成率が70%未満である事業地区については、都道府県知事は、市町村長等に対して地域の農業者等の合意に基づく「改善計画書」の提出を求め、コンダクターによる計画主体及び事業実施主体に対して重点的な指導助言を行うなど、目標達成のための改善措置に努めることとされている。

しかし、今回、18道府県の60対策事業実施地区を調査した結果、27地区(延べ41地区)において、次のような事例がみられた。

ア 整備した機械及び施設等の受益者から新たに認定農業者となった者が少ない事業地区

対策事業は、対策事業関係局長通知において、地域の農業の担い手(認定農業者も含む。)となるべき農業経営の育成及び確保に結びつく機械及び施設等の整備を図ることを内容としており、事業地区全体で農業の担い手を育成・確保するという考え方の下に事業が推進されている。

しかし、7地区において、次のような事例がみられた。

対策事業を実施している同県内の3地区では、各地区とも複合経営促進施設（イチゴ・トマト等のハウス）等を整備する事業を行い、3地区合計で18戸の新規認定農業者を育成したとしているが、導入した施設等の利用者は2戸（2地区は、それぞれ1戸、1地区は0戸）となっている。

複合経営促進施設(イチゴのハウス)と農畜産物集出荷貯蔵施設(イチゴの冷蔵施設)を整備する事業を行い、事業地区内で14戸の認定農業者を育成したとしているが、イチゴの栽培を行っている者は3戸となっている。

（ほか類似事例を含め計7地区）

なお、農林水産省は、担い手への施策の集中化・重点化を図る観点から、平成16年3月に対策事業関係局長通知を一部改正し、目標年次における当該機械及び施設の利用計画に占める担い手の利用割合を事業計画の認定要件としている。

イ 整備した機械及び施設等の利用が低調等となっている事業地区

対策事業の施設整備計画については、対策事業関係局長通知において、
）利用計画に基づく機械及び施設の適正な利用が確実であると認められ、かつ、機械及び施設の耐用年数の期間にわたり十分な利用が見込まれること、
）機械及び施設的能力及び規模が、受益者数、受益地域の範囲等からみて適正であり、かつ、過大なものではないこととされている。

しかし、27地区において、次のような事例がみられた。

(ア) 整備した施設等の利用が低調等となっている事業地区（19地区）

平成14年度に製餅機一式を整備し、餅米800升を加工餅として製品化し、目標の収益を年間1,600千円と計画していたが、当初予定していた販路の確保ができず、実際には、地域住民の自家消費用の餅（餅米174升）を受託加工（受託量収入97千円）しただけにとどまっている。

なお、平成 15 年度においても販路は確保されていない。

高生産性農業用機械施設（普通コンバイン）1 台を導入し、そば 7 ha 及び麦 8 ha の作付けを計画していたが、そば及び麦の価格変動が激しく、事業地区内の農家の作付け意欲等も減退したことから、普通コンバインは、事業地区内の農家には全く利用されておらず、事業地区外の農家（4 戸がそば 0.2ha、麦 0.2ha の作付を行っている。）が使用している。

農畜産物処理加工施設（ケール加工）等を整備することとし、受益農家 26 戸（ケールの栽培農家）受益地 100ha（ケールの栽培面積）の規模で平成 12 年度に対策事業を行ったが、無農薬でケールを栽培することが難しいとして、現在のところ、受益農家は 6 戸（計画の 23.1%）、受益面積も 51ha（計画の 51.0%）となっている。

高生産性農業用機械施設（大豆用コンバイン）3 台を導入し、受益者 333 戸が利用するとして平成 12 年度に対策事業を行ったが、受益者の合意を得ることができなかつたため、計画していた大豆用コンバインの運用のための組織が設置されず、大豆用コンバインの導入は 1 台にとどまり、受益者も 60 戸になっている。

（ほか類似事例を含め計 19 地区）

(イ) 事業地区の農業者から食材の供給を受けていないなど、事業地区の農業者の経営の安定化につながない事業地区（8 地区）

地域食材供給施設等を整備し、事業地区の農業者 10 戸から豚肉、鶏肉及び野菜等の食材の提供を受ける計画としていたが、食材を納入する予定の農家と事業実施主体との合意が十分に図られていないことなどから、平成 14 年度の食材の納入状況をみると、受益農家からの納入は少なく、事業地区外から食材の提供を受けている。

産地形成促進施設（加工施設）を整備し、うどん、味噌、パン、饅頭等を加工・製造しているが、その原材料の小麦、大豆、小豆等は、事業地区内の農家からはほとんど提供は受けておらず、外国産及び他県産のものを使用している。

(ほか類似事例を含め計8地区)

農林水産省は、このような状況を踏まえて、「農業構造改善事業等の実施及び農畜産物処理加工施設等の管理運営について」(平成15年11月7日付け15経営第4206号経営局長通知)及び「経営構造対策事業の計画審査に当たっての留意事項について」(平成15年11月7日付け15経営第4271号経営局構造改善課長通知)において、事業計画の審査に当たってのチェックリストを定め、今後の対策事業の事業計画書の審査を適切に行うよう都道府県へ通知している。

さらに、平成16年度の対策事業関係局長通知において、市町村長等は、対策事業計画評価表に施設等の利用状況の結果を添付して報告するものとし、都道府県知事は、その報告により一定の事項に該当する場合には、事業実施主体にその原因分析及び改善計画の作成を指導することとされている。

しかし、今回の調査においては、利用が低調となっているなど多くの事例が把握されていることから、対策事業関係局長通知に沿って、事業実施主体が行う原因分析及び改善計画の作成を厳格に行わせるとともに、それらを都道府県、市町村等に周知する必要があると考える。

ウ 当初の費用対効果の算定が不適切な事業地区

費用対効果は、「経営構造対策事業における費用対効果分析の実施について」(平成12年3月29日付け12構改B第328号構造改善局長通知)において、事業計画策定時に、施設の整備によってその耐用年数期間中に発生する効果を現在価値に割り戻して算出した効果額を、整備される施設の総事業費で除することにより投資効率を算定することとされている。

しかし、2地区において、費用対効果の算定の際に算定式の分母に当たる総事業費に含まれるべき附帯事業費を含めずに投資効率を算出しているなどの事例がみられた。

エ 事業評価及び点検評価が効果的かつ効率的に実施されていない事業地

区

事業評価は、対策事業関係局長通知において、市町村マネジメント組織が事業計画に掲げた目標（全国共通目標、地区選択目標等）及びその達成のためのプログラムの達成状況を自らが毎年度チェックすることにより「経営構造対策事業計画評価表」に評価結果を記載することとされている。

また、都道府県知事は、市町村マネジメント組織が行った事業評価結果を点検評価し、点検評価結果の地方農政局長等への報告に当たっては、都道府県マネジメント組織の所見を付すこととされている。

しかし、5地区において、次のような事例がみられた。

事業評価結果では、平成12年度から14年度までの認定農業者の育成目標は達成しているとされているが、いずれの年度も認定農業者とはなっていない者が含まれており、それらの者を除くと、認定農業者の育成目標は達成されていない。

平成13年度及び14年度の事業評価を市町村マネジメント組織に諮ることなく、市町村が単独で行い、その結果を県に報告しており、また、県の点検評価においても、平成13年度の地区選択目標については、水稻の一等米比率が下がり目標を達成していないにもかかわらず、目標を達成したと評価するなど、厳正な評価が行われていない。

（ほか類似事例を含め計5地区）

したがって、農林水産省は、対策事業の効果的な実施等の観点から、次の措置を講ずる必要がある。

今回の調査の結果、整備した機械及び施設等の利用が低調等となっている事業地区については、平成16年3月に改正された対策事業関係局長通知に沿って、事業実施主体に対して原因分析と改善計画の作成等を厳格に行わせるよう都道府県に対し助言するとともに、改善結果等についての情報を都道府県に提供すること。

市町村等において費用対効果の算定が適正に行われるよう都道府県に対し助言すること。

市町村マネジメント組織及び都道府県マネジメント組織において目標達成にかかる根拠資料等を確認するなど事業評価及び点検評価が厳正に行われるよう都道府県に対し助言すること。

(2) 経営構造施設等整備附帯事業及び附帯事務費

附帯事業については、平成 14 年度次官通知において、市町村マネジメント組織を主催する市町村及び都道府県マネジメント組織を主催する都道府県が事業実施主体とされており、施設整備事業の効果的かつ円滑な実施を図るために必要となる農地の計画的利用等の調整活動や実践的知識及び技術の習得活動等を行うものとされている。

また、附帯事務費については、対策事業関係局長通知において、「国は、毎年度、予算の範囲内において、対策事業の実施に関する指導に要する都道府県の経費及び市町村の経費の 2 分の 1 以内を補助する」とされており、その補助対象は、補助金取扱通知において、都道府県附帯事務費については、専任職員設置に要する経費、指導推進会議及び事業実施指導に要する経費とされており、また、市町村附帯事務費については、事業実施指導に要する経費とされている。

ア 附帯事業（都道府県段階及び市町村段階の附帯事業）

附帯事業は、対策事業関係局長通知において、施設整備事業の効果的かつ円滑な実施を図るために必要な調整活動等を行うものとされている。

しかし、今回、18 道府県を調査した結果、8 道府県（延べ 9 道府県）において、次のような事例がみられた。

市町村等の合意形成事業の支援や対策事業の実施希望の把握に係る経費は、本来、都道府県推進事業費で支出すべきであるにもかかわらず都道府県附帯事業費から支出している（7 道府県）。

都道府県が地方農政局に対して、毎年度報告することとされている都道府県附帯事業費の実績報告書の実績額が、使用実績にかかわらず、都道府県附帯事業費の交付申請書の申請額と同額となっている（2 道府県）。

また、18 道府県の 60 対策事業実施地区を調査した結果、12 地区（延べ 13 地区）において、次のような事例がみられた。

市町村段階の附帯事業において、対策事業と直接関係のない施設の整備のために先進地視察や研修等を実施している（9 地区）。

町全体の農業振興計画を策定する際に、対策事業とは関係の薄い農業実態調査の準備、集計等のために雇用した補助事務員の賃金に使用している（1地区）。

対策事業の事業認定前に行った地域の合意形成に係る説明会等の経費は、本来、市町村推進事業費で支出すべきであるにもかかわらず、市町村附帯事業費から支出している（3地区）。

イ 附帯事務費

(ア) 都道府県附帯事務費

都道府県附帯事務費については、補助金取扱通知において、対策事業の実施に直接必要な場合に限り自動車の購入を認めることとされている。

しかし、今回、18道府県を調査した結果、対策事業の認定地区を管轄していない道府県の出先機関等において自動車を購入しており、その必要性が必ずしも明確となっていない事例がみられた（1道府県）。

(イ) 市町村附帯事務費

市町村附帯事業費は、補助金取扱通知において、事業実施指導に要する経費に使用されることとされている。

しかし、今回、18道府県の60対策事業実施地区を調査した結果、5地区において、次のような事例がみられた。

対策事業で整備する施設が乾燥調製貯蔵施設及び高生産性農業用機械施設であるにもかかわらず、それとは直接関係のない交流施設の先進地視察を行っている（1地区）。

本来、市町村が使用すべき経費を、事業実施主体が使用するパソコン等の備品の購入費に使用している（3地区）。

補助対象経費とされていない「市町村職員の給与」に使用している（1地区）。

したがって、農林水産省は、補助事業の適切な実施を図る観点から、都

道府県に対し、附帯事業を適切に実施するよう助言するとともに、附帯事業費及び附帯事務費の執行を適切に行うよう指導する必要がある。

また、補助金が不適正に執行されているものについては、補助金の適正な執行を確保するため、早急に補助金の返還等厳格かつ適正な対応措置を採る必要がある。

4 その他

(1) 的確な公表の実施

平成 11 年 7 月の「新たな経営構造対策研究会」の報告書において、事業評価結果等の公表については、「公正で透明な事業運営を確保するとともに、国民から幅広い意見を聴いていくため、事業内容について積極的に説明責任を果たしていくとともに、(中略) 地区ごとの目標・計画や事業の達成状況の評価等につき情報公開を行い、手続きを透明化する」ことが提言されている。

これを踏まえて、推進事業関係局長通知及び対策事業関係局長通知において、確立構想及び事業計画の公表に当たっては、市町村等が、縦覧に供するとともに、広報誌やインターネットのホームページへの掲載等により広く関係者等に公表することに努めることとされている。

また、対策事業関係局長通知において、公表については、事業評価の結果を市町村等、点検評価の結果を都道府県が広報誌やインターネットのホームページへの掲載等により広く関係者等に公表することとされている。

しかし、今回、平成 12 年度から 14 年度までに策定された確立構想及び事業計画の公表状況について、18 道府県の 90 地区を調査した結果、次のような事例がみられた。

縦覧を実施していないもの(14 地区)

縦覧を実施しているものの、広報誌やインターネットのホームページへの掲載等を実施していないもの(72 地区)

また、平成 14 年度における事業評価及び点検評価の結果の公表状況について、18 道府県と 60 対策事業実施地区を調査した結果、次のような事例がみられた。

事業評価及び点検評価の結果について、広報誌及びインターネットのホームページへの掲載等を実施していないもの(6 道府県、36 地区)

事業評価及び点検評価の結果を受益者等にのみ公表しているもの(3 道府県、7 地区)

事業評価及び点検評価の結果の一部のみを公表しているもの(2 道府県、0 地区)

したがって、農林水産省は、的確な公表の実施を図る観点から、都道府県に対し、都道府県、市町村等において確立構想、事業計画、事業評価結果及び点検評価結果の公表が的確に実施され、広く関係者等に対して周知徹底されるよう助言を行う必要がある。

(2) 競争契約の推進等

契約の締結については、予算の適正な執行の観点から、()国においては、会計法(昭和22年3月31日法律第35号)や予算決算及び会計令(昭和22年4月30日勅令第165号)等により、()市町村においては、地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)や地方自治法施行令(昭和22年5月3日政令第16号)等により、一般競争入札を原則とし、指名競争入札及び随意契約によることは限定的に定められている。

また、補助金に係る予算の執行については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和38年8月27日法律第179号)等により、法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されることが求められている。

さらに、対策事業の実施に当たって、農林水産省は、上記のほか、「経営構造対策補助対象事業事務及び補助対象事業費の取扱いについて」(平成12年3月29日付け12構改B第329号構造改善局長通知。以下「契約関係局長通知」という。)を定め、事業の施行に際して直営施行、請負施行、委託施行、系統施行の4方法で実施すること等により、事業の適正かつ厳正な実施運営を行うこととしている。

そのほか、推進事業関係局長通知において、合意形成事業の実施に当たり、民間業者等に業務委託を行う場合には、あらかじめ、公募や関係者への情報提供等により、競争条件の導入を図ることとされている。

ア 対策事業における競争契約の推進等

(ア) 請負施行における契約の締結については、契約関係局長通知により「原則として市町村が事業主体の場合にあっては、一般競争入札、その他が事業主体の場合にあっては指名競争入札に付して行う」等とされている。

しかし、今回、8道府県の24対策事業実施地区を調査した結果、8地区において、次のような、競争入札によっていない事例がみられた。

契約を履行できる者が近隣に複数存在し、競争入札によりがたい

特別な理由がないにもかかわらず、随意契約により契約を締結している（8地区）。

(イ) 系統施行は、農業協同組合等が、事業の施行管理能力を有する農業協同組合連合会（以下「農協連」という。）に農業近代化施設等の基本設計の作成、実施設計書の作成又は検討、工事の施行、施工管理（工事の監理を含む。）等を一括して委託する施行方法である。これにより、農業協同組合等と農協連は、随意契約により施設建設契約を締結し、農協連が、農業協同組合等の代行として施工業者を監督し、工事を完成させ、施設を農業協同組合等に引き渡す責任を負うこととされている。

しかし、今回、8道府県の24対策事業実施地区を調査した結果、農業協同組合が対策事業の実施主体となっている13地区のうち11地区において、系統施行が実施されており、その地区において、次のような事例がみられた。

系統施行の実施に当たっては、委託施行を実施する際に必要とされる「委託施行によることの理由を明確にする」ことが要件とされていないことから、単に事業実施主体には施行管理能力等が無いとして、系統施行による事業の実施を決定しており、その際に、他の施行方法を特に検討していない（11地区）。

また、これらの事例の中には、系統施行の適正な実施のため農林水産省の監修により定めた「系統施行実務マニュアル」（平成11年4月全国農業協同組合連合会）において、「所定の回数の入札をして、も落札していない場合は、最終回の入札の際の最低価額入札者と話し合いのうえ予定価額の範囲内で決定することができる」とされているが、予定価額以上の金額で契約を締結している（1地区）。

このことについては、（ ）農業協同組合等に施行管理能力等が全くないとは認められないこと、（ ）経営構造対策事業が、費用対効果の算定や上限建設費の設定等により事業費の低減を目指していること等から、事業実施主体の施行管理能力等の有無を慎重に検討し、系統

施行を選択する理由を明確にすべきものと考える。

(ウ) 設備等の購入に当たっての売買契約の方法については、契約関係局長通知において、特に定められていないが、その締結に当たっては、補助金に係る予算の執行が公正かつ効率的に行われる必要があることから、設備の建設等の請負施行の場合と同様に、原則として、市町村が事業主体の場合にあっては、一般競争入札、その他が事業主体の場合にあっては、指名競争入札に付して行われる必要があると考える。

しかし、今回、8道府県の24対策事業実施地区において、161件の契約内容を調査した結果、次のような事例がみられた。

トラクター等の購入の際の売買契約(45件)の場合、一般競争入札によるものはなく、指名競争入札によるものが12件(26.7%)と競争入札の実施が低調であり、請負施行(80件)の場合の競争入札55件(一般競争入札3件、指名競争入札52件)(68.8%)に比べ半分以下となっている。

契約を履行できる者が近隣に複数存在し、競争入札によりがたい特別な理由がないにもかかわらず、随意契約により契約を締結している(22件)。

予定価格を決定する発注者側の会議に契約の相手方となった農業協同組合の職員が参加しているなど、不透明・不公正な契約手続となっている(8件)。

イ 推進事業における競争契約の推進等

今回、8道府県を調査した結果、1道府県において、次のような事例がみられた。

都道府県推進事業において、都道府県マネジメント組織が、委託業務処理要領を制定し、あらかじめ委託先を都道府県農業会議及び都道府県農業協同組合中央会と定めており、二者に固定している。

さらに、委託契約書では自ら再委託を禁止しているにもかかわらず、委託先の都道府県農業会議が「市町村マネジメント組織の活動状況調査」

のうち農家の経営分析について、民間のコンサルタントに再委託を行っていた。

また、8道府県の26推進事業実施地区を調査した結果、3地区において、次のような、競争入札によっていない事例がみられた。

合意形成事業によって実施される調査業務を受託できる者が近隣に複数存在し、競争入札を実施できない理由がないにもかかわらず、随意契約により契約を締結している(3地区、契約金額150万円から280万円)。

したがって、農林水産省は、競争契約の適切な実施を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

都道府県、市町村等で実施される推進事業及び対策事業において競争契約が適切に実施されるよう都道府県に対し助言すること。

契約関係局長通知において、()系統施行の実施に当たっては、事業実施主体の施行管理能力等の有無を慎重に検討し、系統施行を選択する理由を明確にすること、()売買契約の実施に当たっては、競争入札を適切に実施することを明確にすること。