

(注) 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。

### (3) 先進的な改革事例(横須賀市の入札制度改革)

他の地方自治体において既にこうした斬新な取り組みを実現させた事例が見受けられる。下記に入札制度改革で先進的な取り組みを行い一定の成果を挙げた横須賀市の事例を紹介する。

#### ①入札制度改革の理念、改革内容について

##### <入札制度改革の取り組み>

実施：平成10年7月～

- 「1 談合のしにくい仕組みづくり」
- 「2 高値安定受注を防ぐ仕組みづくり」
- 「3 透明性・公正性を高める仕組みづくり」
- 「4 工事品質を確保する仕組みづくり」
- 「5 入札事務の省力化」

##### <工事発注の基本的な考え方>

市内業者への発注を最優先する。市内業者では、施工できない特殊工事、専門性の高い工事及び大規模な工事については、準市内業者や市外業者に発注する。

出所：「横須賀市の入札制度」 横須賀市財政部契約課

横須賀市においては、上記5つの理念を掲げ入札制度改革を実施している。

改革の具体的内容については、「1 談合のしにくい仕組みづくり」「2 高値安定受注を防ぐ仕組みづくり」「3 透明性・公正性を高める仕組みづくり」といった理念を達成するために、平成11年度から受注希望型指名競争入札(平成13年4月からは条件付き一般競争入札(注1))を導入し、不特定多数の業者が入札に参加できるようにしている。その一方で発注先は市内の業者を最優先することで、自治体内の業者全てに入札参加の機会を与え、公平性の確保を行っている。

また、指名揭示及び現場説明会の廃止を行い、入札参加業者が判らない環境にするとともに、自治体内において発注案内の配布をやめ、業者からの発注案件に対する質問等はFAXまたはインターネットで受け付けることにした。これにより、業者が市職員に面会する機会を与えず、職員が不正等に関わるきっかけを遮断するとともに、設計価格(注2)の事前公表、入札結果のインターネット公表を実施するなど透明性の確保に努めている。

「4 工事品質を確保する仕組みづくり」については、入札制度改革により工事品質の低下等を招くといった悪影響を排除するために、平成11年6月から独自の工事成績評定制度の導入するとともに、工事検査体制の整備・強化を実施しており、平成13年4月からは、工事

検査担当課を設置している。

「5 入札事務の省力化」については、最初は郵便入札にて対応し平成13年10月からは、電子入札を導入し、省力化を図っている。

(注1) 条件付き一般競争入札(受注希望型指名競争入札)とは、通常の指名競争入札と違い、入札参加を希望する者で、入札条件を満たしていれば入札に参加できる入札方法である。

(注2) 横須賀市では、予定価格については、設計価格にクジで決定した率(99.99~98.00%)を掛け合わせ、算定している。

## ②入札制度改革の効果

### <定性的効果>

- ・競争性が高まり、定着した。
- ・談合の懸念が小さくなった。
- ・入札参加希望者にとって受注機会が拡大した。
- ・発注情報の透明性が向上した。
- ・落札価格・落札率が低下した。
- ・入札事務の情報化が進み、契約課の窓口事務が省力化した。

### <定量的効果>

項目・年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
入札参加業者数(社/件)	9.2	4-6月 7-3月 9.0 16.7	22.6	18.0
平均落札率(%)	95.7	90.7	85.7	87.4
入札差額(千円)	1,320,008	3,022,871	3,209,404	4,184,243

(注) 平均落札率及び入札差額は、設計価格と落札価格の比較(随意契約分を含む)

出所:「横須賀市の入札制度」横須賀市財政部契約課

横須賀市入札制度改革の効果のうち、特記したい事項は以下のとおりである。

### ア. 入札制度改革により入札参加業者が大幅に増加したこと

横須賀市は、平成10年7月より改革の実施をしたが、それに伴い入札参加業者数が、平成10年度の4月から6月までの9.0社に比べ、7月から翌年3月までは16.7社と大幅に増加している。これは、自治体が指名権を放棄し、入札参加意欲のある業者に門戸を開いたことによる結果であるが、参加意欲ある業者を入札に取り込めなかった点は公正な競争を制限していたことを顕著にあらわしている。入札参加業者は平成12年度が18社となっており、制度改革前の倍の業者間で競争が行われていることから、前記した3(2)④の年平均落札件数についても、特定の業者が低価格入札を繰り返さない限りは、低下すると思われる。

#### イ. 入札制度改革により落札率が低下し、コスト低減を実現したこと

落札率は制度改革後に明らかに低下しており、入札参加業者が多ければ多いほど落札率が低くなっている。指名競争入札制度時代は、95.7%という比較的高い落札率であったが、平成11年度は85.7%と約10%も落札率が低下している。横須賀市は、予定価格の85%を最低制限価格とする最低制限価格制度を導入しているが、入札制度改革により平成11、12年度については最低制限価格に近い水準で業者間の競争が行われている。この結果、落札率の低下により入札差額が大幅に増加していることに注目すべきである。落札率の低下により、平成9年度に1,320,008千円だった入札差額が平成12年度には4,184,243千円となったことは、コスト低減効果が極めて大きいことを示している。入札差額分は他の事業に配分することが可能になることから、結果として、入札の本来の目的である事業の効率的な運営に資するといえよう。

なお、入札業者側にも効果は存在する。従来、落札業者からの下請けで行っていた工事も元受で行うことができ、一定の利益を確保することができる。また、工事施工に関する意識や能力の向上が期待できる他、インターネットによる入札制度は事務の効率化や情報の拡大につながっている。

#### (4) まとめ

入札業者側が利益の出る落札をしたいと思うのは当たり前のことだが、競争原理の導入により行政の効率化を求めている地方自治法の趣旨を鑑みると、談合などの不正による全体としての県民益の喪失を防ぐことが県の責務といえよう。談合などの不正が起りえる環境を放置した行政の責任も問われるべきであり、自治体側の責務として納税者たる県民の立場から効率化を目指して談合などの不正が行われにくい入札制度の構築を行っていくことが求められている。これはまた、県職員にとっても不正事件に巻き込まれないような環境を制度に組み込むことであり、職員の不用意な不安も払拭されることになる。

近年、電子自治体構想が盛んに議論され、情報技術の発展により自治体の事務は革新的な進歩を遂げようとしている。契約事務の軽減も相当図れるようになってきている中で、情報技術の活用により透明性が高く公正な競争が促進される入札制度改革を事務負担の増大なしに行えるのであれば、時代にあった入札制度への抜本的な改革を実施すべき時期に来ているといえる。

## V 活性化、交流施設などについて

### 1 概要

農業農村整備事業は、農業生産性の向上や農業構造の改善などを目的とする農業生産基盤を整備する他、農村の生活環境を整備し農業農村の健全な発展を図ることとしている。農村の快適性(アメニティ)を向上させ地域住民の生活環境を充実させることと、都市との交流の場を創造し地域の活性化を図ることは、農業の振興に寄与するとともに国土の保全にとって欠かせ

ないものといえる。

こうした施策の具体的な事業の中に、地域の活性化をめざし拠点となる「活性化施設」や訪れる都市住民との交流の場となる「コミュニティ施設」などを建設するものがある。

## 2 課題

長野県下にも多くの活性化施設やコミュニティ施設などが作られている。今回の調査を行った事業の中にも、地域の強い要望によりできた施設があり、利用する人々に喜ばれ人が集まり交流がはじまる場となっているものも見受けられた。

農村活性化住環境整備事業（田島地区：事業番号 18）

農村交流施設「西原ガーデン」

（成功要因）

- ・ 地元の具体的な活動実績があるグループの要望により企画されている
- ・ 活動実績に裏打ちされたはっきりとした利用目的と利用計画がある
- ・ 活動の中核を担う人々がいる（リーダーの存在）
- ・ 鉄道の駅に近い好立地である

県営中山間総合整備事業（栄地区：事業番号 46）

活性化施設「とねんぼ」

（成功要因）

- ・ 地区の他の公共施設と協同で建てられている
- ・ 人が集まる立地である

しかし、建設はされたもののあまり活用されていない施設の存在も認められた。いくつかの施設は集会のできる広間があり地域伝統品の展示スペースや調理加工のできる厨房施設を兼ね備えた同じような種類の建物であった。

県営中山間総合整備事業（観音峯地区：事業番号 2）

活性化施設「観音峯活性化センター」

- ・ 活用計画が地域住民にどの程度了解されていたか不明確

県営中山間総合整備事業（筑北地区：事業番号 34）

活性化施設「ふるさとランドフルーツ館」

- ・ フルーツの加工作業は納入先の下請け的存在に過ぎず、経営体制が脆弱である

県営中山間総合整備事業（新町大岡地区：事業番号 41）

活性化施設「竹房交流センター」

- ・ 利用計画の実現性に問題があった
- ・ 都市住民との交流のための利用は少なく公民館的利用にとどまっている

農村総合整備事業（集落型）（西部地区：事業番号 47）

コミュニティセンター「重地原」

- ・ 計画における都市住民との交流は地区出身者との交流にとどまっている

県営中山間総合整備事業（東地区／須坂市）

活性化施設「そのさとホール」

- ・施設の利用実績は計画を大幅に下回っている

これらの施設に共通していえることは、施設の利用又は活動計画では農業経営及び農村生活の改善や都市住民との交流を推進するための多目的施設と位置付けられているが、計画は必ずしもそれまでの活動実績や地域住民の意向を十分に反映させた具体的な実施計画になっていないことから、建設目的に即した取り組みが現状においては少ないことに課題がある。

また、農業農村整備事業は国と県の補助のもと県営又は団体営として実施されることから、施設も県又は市町村が主体となって建設される。しかし、建設後の施設の活用は地元(受益者)に任されることになるため、施設の活用状況の把握(モニタリング)や活用実績・成果についての検証が必ずしも必要とされていない。このために、計画と実績との乖離が放置されがちになるという制度上の課題を抱えている。

### 3 改善の方向性【意見】

農村地域の振興や活性化を図る事業は、活動や運営の企画などソフト面を中心に考える必要がある。施設は作って終わりではなく、利用や活用をした結果として成果が現れて初めて投資効果があったものといえることができる。

したがって、農村地域の振興や活性化を図る目的で建設される施設は、まず目的を達成するための計画作りにおいて、地域住民の意向を十分反映させた企画の充実を図り、次に必要な施設が何であるのかを見極め、十分な検討を行ったうえで建設するという順序で進めていくべきである。

企画や計画が充実されたものになったとしても、いかに確実に実行する仕組みがあるかということが重要なポイントといえる。そのためにも、地域の活動にはそれを企画運営していくリーダーたちの存在が欠かせない。

まずは、地域住民の参加意識を高め自発的な行動を根付かせていくことから始めるべきである。そのためには、後継者や企画運営能力に長けた企業家精神のある人材の発掘、育成が必要と考える。

こうした理念を基に事業採択時の検討ポイントをまとめてみると以下ようになる。

- ・地域住民の発意による利用や活用に関する強い意思、要望があること
- ・活動の企画、運営がその目的を効果的に達成できるものであること  
(運営モデルが具体的かつ実現可能性が高いこと)
- ・活動計画に合った施設内容であること
  - 地域の資源を有効に活かす
  - 地域の資源が何であることをしっかり見極める
  - 人を惹きつける魅力

(美しい自然、地域の伝統、楽しい農業体験、心休まる空間、ふれあい・・・)

- ・活動を担う経営感覚で運営できるリーダーが存在すること
- ・活用に関して計画とその活動実績、成果を評価し、常に利活用の充実が図られるシステムを確立すること

農村地域の振興や活性化を図るためには、都市住民と同様に近代的で便利な生活環境基盤を整えることも必要であるが、農業生産性の向上による“ゆとり”を創出することと、都市にはない魅力「豊かな農村」（自然、空間、ふれあい・・・）を見出し、それによる満足度の向上を図り、農村で暮らしてよかったと思う「住み良い農村づくり」を行っていくことが重要と考える。

活性化施設や交流施設といった、利活用の成果が求められるものについては、地域リーダー、地域住民及び行政が一体となり、地域住民主体による独自の地域作りを目指した企画を行うソフト面を重視した発想の構築が必要であり、ハード事業とソフト面との密接な連携のもとで事業計画を行っていくべきである。

今後は、本年度策定された農業農村整備事業改革ビジョンに基づいて、計画段階から「地域診断」が行われ、住民参加の下で現状認識による地域課題を明らかにし、農村の振興や活性化のための整備方針などの取り組みがより高められることを期待したい。

## VI 事業別検討

別冊の「個別事業レポート」において、監査対象として選定した各事業の概要、検討内容、指摘事項、成功事例の詳細を記載している。

## VII おわりに【意見】

以上、県内10地方事務所の往査を行い、抽出した事業を法規準拠性と合理性について監査し問題点を指摘してきたが、特に「財源の有効活用」の観点から強調したい点と、今回の外部監査を通して感じた長野県の農業の、特に中山間地域のきわめて厳しい現実をもとに、今後の長野県の農業行政について「21世紀の長野県農業農村整備事業への提言」として述べることとする。

### 1 財源の有効活用の観点からみた事業のあり方

限られた財源が有効適切に使われているかという視点からは、本質的な問題点は結局

- ・「無駄な事業が行われていないか」
- ・「採択された事業が適切なコストで実行されているか」
- ・「事業目的を達成する成果があがっているか」

の3点に集約される。これらについてはそれぞれ、①事業採択が適切か ②入札における競争原理は有効に機能しているか ③事後の事業評価は適切になされているか が中心的な検討課題となる。

以下それぞれの検討課題に対して特に強調したい点について述べる。

### (1) 経済効果算定手法の充実

事業採択基準の重要な要素として経済合理性の判定がある。この判定にあたって、はじめに事業ありきの算定がされているのではないかと疑問を感じるものが見られることは、「すべての効用がそのすべての費用をつぐなう」という土地改良法の趣旨から問題である。

「第3 監査の結果と意見 II 経済効果について」で指摘しているが、採択基準を満たすような作付作物等を選択していると思われるものも見受けられた。また、生産性の高い作物への転作を予定しながら、その実行可能性の検討については市町村の計画をそのまま受け入れるだけであり、県として十分な検討を行っていないことは問題である。転作作物としては付加価値の高い花き類が多いが、これは非常に労働集約的であり(標準労働人数 水稻10haあたり1.7人に対してカーネーション10haあたり71.4人)、また営農技術的にもかなり異なるため、地域の農業従事者の構成、特に後継者の有無等を考慮すれば実行可能性の判断はかなりの確度でできるものと思われる。現状ではあまりにも‘意欲的な計画’で、そもそも実行不可能な不適切な事業も採択されている可能性もある。

ただ、往査した私の実感としては第一線の各地方事務所の職員は、放っておくとますます弱体化していく地域農業を何とかしたいという思いで、「やれる事業はとにかくやっつけよう」、「我々がやらずして誰が地域農業の衰退をくい止めることができるのか」という真摯な姿勢で仕事をしていることは強く感じた。

現状の基準にもとづく経済効果のモノサシをそのまま適用したのでは、採択できる事業は、特に長野県のような気候も厳しく中山間が多い地域では、限定的なものになってしまう。長野県だけが厳格な適用をした場合、採択できる事業は大幅に減少し、結果として県内の農村地域の基盤整備が全国水準から取り残されてしまうことを恐れ、やむにやまれぬ思いでモノサシを弾力運用したものと思われる。従来右肩上がりの日本経済の中で、自治体の予算も大幅に伸び、国の補助金付きの事業を多く行うことは県民益になる、と考えられていた時代背景のもとではある程度理解できる。

むしろ問題は、地域事情が全く異なるにもかかわらず、全国一律の経済効果算定の基準しかないことである。関東平野のような平坦で二毛作もできる地域と、中山間や冬季は雪に閉ざされる地域等、作業効率や農地利用率が著しく異なる地域を同一の尺度で経済効果算定することにそもそも無理がある。

従来は、この矛盾を抱えた基準を弾力運用で補ってきたともいえる。しかし、限られた財源を有効かつ均衡ある配分、部分最適より全体最適、を目指すためには現在の基準では限界がある。この改善のためには事業採択の判定要素に、国民・県民合意の得られた農業農村のもつ公益的な価値(貨幣に換算しにくい環境や文化面での価値)を加えることは必須である。このような国民・県民の合意の得られた、また時代適合した基準なくして採択手続の透明性を高めることや、採択理由の説明責任を果たすことは困難であり、また、(3)で述べている事後の事業評価制度も機能しないと考える。

### (2) 入札制度の見直し

「第3 監査の結果と意見 IV 入札等契約について」で分析したように、落札率の高止まり、一位不動入札、同一事業における特定業者の連年落札等、入札における競争原理が十分に

機能していないと思われる現象が見られる。

競争原理を直接的に阻害する談合に対しては、県としても談合情報対応マニュアル等を作成し対応策も取っており、我々の往査した範囲でも実際に発生した談合情報に対してはマニュアルに従って適切に対応されていた。

このような対策をとりながらもなお競争原理が十分に機能していないと思われるのは、対症療法だけでは不十分であり現在の入札制度に構造的な問題があるのではないかと考える。

競争原理が十分に機能しない原因としては次の2つが考えられる。

- ① 過度の地元業者優先
- ② 10社程度の指名競争入札

現在、県は指名競争入札時の入札業者選定の際は「長野県建設工事等入札制度合理化対策要綱」にもとづき、できるだけ地元業者を優先して選定している。これは地元業者の方が地域の特殊事情に精通しており、円滑な業務が期待できることと、地域の産業振興の観点から採用している方針である。

しかし、競争原理と地元優先は両立しない原則ではないか。すなわち競争原理を徹底すれば地元優先は遠ざけられ、地元優先を重視すれば競争原理は犠牲にせざるを得ない関係となる。

地元業者をどの程度優先するかは政策判断の問題であり、外部監査の範囲を越えた事項であるが、地元業者優先政策が競争原理を弱めていることは否めない。欧米では競争原理を貫徹するため地元業者優先政策に規制を加えているとの事である。(『・・・欧米では、地元企業優先政策に対して国が規制をかけている。たとえば、ドイツでは地元企業を優遇することは全面的に禁止されている。その他の国でも、最低限、国の補助が出ている建設工事については地元業者優遇が禁止されている。』日本経済新聞 平成12年8月21日「経済教室」)

競争原理を優先するか、地元業者優先を重視するか、これは政策判断の問題ではあるが、この二律背反した原則を県民合意のもとで解決していかなければ、入札制度の技術論をいくら検討しても現行制度の根本的な改善は困難と思われる。

また、競争原理を減殺するものとして10社程度の指名競争入札がある。現状の指名業者の選定は、各地方事務所の業者選定委員会が地元優先を考慮しながら指名の機会均等をはかりつつ決定している。

しかし、自己の意思とは無関係に入札業者として指名されても、自社の施工キャパシティの制約や、入札のための積算コストを考慮すると、業者側としても毎回真剣勝負することは無駄であり、経済合理性に反していることになろう。単にお付き合いとしての入札参加もあると推察される。

つまり、10社による競争入札とは言うものの、必ずしも真剣に落札しようとする業者ばかりではないことになり、形式的競争になっていることは否めない。

競争原理を実質的に機能させるためには、落札を真剣に希望する業者をできるだけ多く競争入札に参加させる仕組みが必要であり、「第3 監査の結果と意見 IV 入札等契約について」で紹介した入札希望者を広く集めて入札する横須賀市の先進的事例は今後の参考になると思われる。



### (3) 事業評価制度の確立

従来の行政は、とかく予算を獲得し事業を行うことには熱心だが、その後その事業の目的に対して成果があがっているかどうかの結果については関心が薄いといわれてきた。

しかし、納税者としての県民の立場からは、事後において事業の目的を満たすだけの成果があがっているか、という事こそ重要である。

上記(1)でも指摘したように事業の成果を次の新規地区にフィードバックさせる事後評価制度が無いことが、県の側にも、また市町村、受益者はじめ地域住民にも甘い事業採択を誘発する原因となっていると考えられる。

また行政の活動を経営管理の視点から見た場合、事業評価は不可欠である。継続的な業務改善のためには経営管理の4サイクル Plan(予算)→Do(業務執行)→Check(成果を評価)→Action(修正行動)の仕組みを通常業務として組織の中に埋め込むことが必要である。Check(成果を評価)なくして継続的かつ適切な改善・改良活動は困難である。

長野県においても平成13年度から事業評価の制度をスタートし、また、県政改革ビジョンにおいても公共事業の評価制度の確立が示されたところである。効果の薄い事業の排除や、経営管理の観点からも事業評価は不可欠であり、早期の定着化を期待するところである。

むしろ事業が成果をあげるためには、行政側の努力ばかりでなく受益者や地域住民の自覚、自立も必要である。事業の受益者や地域住民も、「施設や設備が完了したら目的達成」という受動的な姿勢でなく、積極的に利用、活用し県民の評価に耐えられる成果をあげるという自覚、能動的姿勢が求められる。

## 2 21世紀の長野県農業農村整備事業への提言

長野県農政部では平成13年9月に、近年の公共事業を見直そうとする世論の高まりを背景として、これまでの農業農村整備事業のあり方を再点検し、新しい時代にふさわしい事業システムの構築を目指し「農業農村整備事業改革ビジョン」を策定している。ビジョン策定の作業は今回の外部監査のテーマ選定の前から着手されており、農政部がこれまでの手法を改め、よりよき事業実施を目指して取り組みを進めていたことは評価できる。

ビジョンの中で特筆すべき点は、事業計画策定前に「地域診断」という新たな概念を導入したことである。地域診断は、農業者を含めた地域住民と行政とが連携して、現状認識による地域の課題を明らかにし、事業の必要性や緊急性等の判断を行うというもので、今後は、事業実施の判断や整備のあり方など、事業開始に係る基本的な事項が住民参加により決定されることになる。

この改革ビジョンの徹底により、今回の監査において指摘した課題に対し、その多くが措置されるであろうと感じられ、今後の取り組みに期待したい。

このような農政部の改革への取り組みを踏まえたうえで、より一層、国民・県民に支持される農業農村整備事業になることを期待して、今後の事業のあり方について提言を行うこととする。

### (1) 危機の中の希望—広範な国民・県民に支持される農業農村整備事業に

わが国の農業・農村、とりわけ中山間地域の危機は未曾有のものがある。中山間地域の多い

長野県も例外ではない。過疎・高齢化は、地域の運営を困難にし、農林業をはじめとした地域経済の担い手を減少させている。数百年、中には千年以上続いた山間の集落が、数十年の間に次々に消滅の危機にさらされて行く今日は、特異の時代というほかない。

しかしながらこうした状況下、『元気』なむらが出来つつあることも事実であり、これは将来への希望を感じさせる。そうした地域は、

- ・地域の人々が元気でコミュニティの活性化が見られること
- ・農林業生産を基礎に農産物加工やグリーンツーリズムなどを複合した、いわゆる第6次産業による経済運営を行っていること
- ・都市を含む他地域との人的交流を活発に行っていること
- ・生産基盤や生活基盤の整備を地域の主体性のもとに実施して働きやすさと住みやすさを実現していること
- ・専門家のアドバイスを主体的かつ積極的に受け入れていること

などの共通点が認められる。

さらに近年、都市住民にも大きな意識変化が見られる。休暇等に農村を訪れてリフレッシュしたいと望む人、職業として農業を積極的に選択しようとする人、ボランティアで棚田や森林の管理作業に参加する人、環境共生型ライフスタイルの場として農村生活に期待する人、農村を在宅勤務の基地として選択する人、修学旅行や体験学習の場など教育空間としての農村に期待する人、安全で良質な食料を求めて農村と直接的なつながりを求める人など、多様かつ切実な要求を都市住民は農村に向けて発信している。農業・農村のもつ自然生態系や国土の保全、田園景観や伝統文化の継承など多面的機能への理解と期待も大きくなっている。こうした農村への国民・県民の関心と期待の高まりは、今後の農村のあり方を考えていくうえで、きわめて明るい条件といえる。

このようなことを踏まえると、長野県の農業・農村の将来に明るい展望をもつことは可能だと考える。そしてそのためにも、農業・農村への公共支出は必要と考えるが、これまでのあり方で良いかという、大いに改革の必要性があるといえる。

例えばEU諸国とりわけドイツでは、1970年代後半から農業生産性向上と農村生態系保全形成を同時に達成する農地整備事業に国(連邦と州)から80%の補助金が支出されており、国土の6分の1が常に農地整備事業実施区域に入っている状況で、あわせて集落居住区域内の生活基盤整備や街路景観整備などが積極的に実施されている。ロマンチック街道沿いの美しい田園景観は、こうして形成され保存されている人文景観(人がかかわって形成され維持されている地域景観)である。ドイツでも農業の占めるGDPこそ低くなっているが、安全な食料の生産と美しく活力ある農村の維持のための公共支出には、国民は深い理解を示している。

わが国における農業農村整備事業のあり方も、国民・県民から広範な支持を得られる方向への改革を早急に進める必要がある。

## (2) 農業農村整備事業のあり方への提言

農業・農村に対する国民・県民の期待は、今日極めて多様化している。農業農村整備事業は、(旧)農業基本法や(旧)土地改良法がめざした農業生産性の向上を中心とした事業のあり方から、地域特性を踏まえた健全な農業生産活動を通じて農業・農村の多面的機能の増進に寄与す

る基盤づくりの事業へと、変身することが望まれる。

そのためのポイントは4つある。第1は、経済効率一辺倒ではなく多面的機能の視点から事業を評価するようにすること。第2に、全国一律の画一的な計画・設計基準の適用ではなく、地域特性を活かした計画・設計が可能にすること。第3は、トップダウン的な計画策定ではなく、農村住民が自発的に参加した構想・計画づくりのプロセスを重視すること。第4は、都市住民の意見や他分野の専門家の意見を積極的に受け入れて地域づくりを行う仕組みをつくること、である。

以下、これらについて述べることにする。

#### ア. 多面的機能の視点からの事業評価

ここで指摘する多面的機能の視点からの事業評価の内容には2つある。

一つは、農業・農村が果たしている農業生産以外の公益的機能を勘案して「費用対効果の算定」をすることである。多面的機能の“効果”測定は容易ではないが、例えば“費用”の中に含まれる多面的機能発現のための工事費を特定して控除することも検討すべきである。こうしたことを適切に行わないと、多くの農業農村整備事業の費用対効果が1を割り、国民・県民に真に必要な事業が適正に評価されないことになってしまう。

二つ目は、当該事業の主目的(例えば“農業生産性の向上”)にかかわらず、事業実施による多面的機能の増加と減少を的確に評価する仕組みを事業制度の内部にもつことである。特に自然生態系や文化遺産などへの事業によるダメージを最小限にするためだけでなく、むしろ自然生態系を発展させ、農村の文化的景観をより美しくする農業農村整備事業とすべきである。

これらのことは今般の土地改良法の改正(第1条目的及び原則“土地改良事業の施行に当たっては・・・環境との調和に配慮しつつ・・・”)により不可欠となっていると考える。

#### イ. 地域特性をいかした計画・設計の基準策定

農業農村整備事業に限らず、これまで公共事業の計画・設計の基準は、特に行政の“公平性の原則”から全国一律の基準になりがちであった。しかし、長野県のような中山間地の多い地域で画一的な基準に従って計画・設計すれば、事業費が過大になるばかりでなく、貴重な自然生態系や個性的な景観を損なう恐れがある。

すでに指摘したとおり多面的機能に配慮すれば、当然ながら全国一律基準とはならず、地域特性をいかした計画・設計をしなければならない。こうした視点から各種補助事業の要綱・要領の見直しが必要と考える。

#### ウ. 計画づくりのプロセスを支援する体制づくり

農業農村整備事業は、農地や農村活性化施設といった「モノ」の改良や建設を支援する事業である。こうした「モノ」づくりの必要性は十分にあるが、“むらづくりはひとづくり”とよくいわれるように、「モノ」を利用して地域の活性化を行う「ひと」への関心と支援が、この事業制度とその運用には不足していたと思う。このために、整備された畑が休耕地になっていたり、農村活性化施設が十分に活用されていない、などの結果となっている。農業農村整備事業は地域の生産や生活の基盤、すなわち地域の人々にとってもっとも重要な日常の活動空間を

改善する事業ともなるものであり、本来住民は強い関心をもっており、適切な手法をとれば農業農村整備事業は“ひとづくり”の重要な契機となりうる。

従来のように、行政担当者が策定した計画案の“同意をとる”のではなく、構想段階から事業計画づくりを住民主体で行うように支援すれば、その事業は農村住民のものになっていく。もちろん近年では、農村地域の住民の出身地や職業、価値観も多様化しているために、計画づくりにおける合意形成は容易ではないであろう。しかしながら、ワークショップなどによる学習プロセスを導入するなどして計画を練り上げていくことにより合意形成も可能となり、このプロセスを通して「ひと」も育ちコミュニティの再活性化にもつながるものとする。

これまでの農業農村整備事業の体系では、計画策定への補助事業は非常に限定的で、細分化された事業の実施を前提とした短期間(数カ月から1年)のものが大部分であった。農業農村整備事業が真に農村地域の活性化に資するようになるには、個別の事業種ごとの計画の前提として、集落や旧市町村などの基礎的な活動圏単位の総合的な計画ビジョンを、住民主体で時間を十分にかけて策定することを支援することが必要である。

### エ. 各種の専門家の意見の導入体制の整備

農業・農村の課題は多様化し、その経済活性化にあたっては、世界レベルの激しい競争の中におかれている。地域特性を活かし、地域住民の自主的自立的な活動に依拠した内発的な地域活性化を推進するには高度な力量が要求されており、各種の専門家の支援が不可欠である。地域内の合意形成を支援するための専門家、農林水産業と結びついた自然生態系に関する調査や計画作成を支援する専門家、農産物加工の調理法等をアドバイスする専門家、消費者のニーズやセンスを理解して的確なマーケティング戦略を樹立するための専門家などである。とりわけ農業農村整備事業の計画づくりと施設建設後の経営段階において不足している分野は、マーケティング戦略である。これは一般の企業においてはごく普通に行われていることであって、先に述べた“第6次産業”の起業とその発展には欠かせないものである。

農業と農村の特性をよく理解する優秀な専門家の確保が必要であり、このための支援策が望まれる。

### (3) むすびー総合体としての地域への理解を豊かに

そもそも地域は多くの要素が有機的に連携している総合体である。自然と共生しつつ人間が社会をなして適切に管理・運営していかなければ、安定した状態を保つことはできない。

例えば農地や道路の建設が、他の地域要素にどのような影響を及ぼし、その結果自然の豊かさ、暮らしやすさや働きやすさがどのように変化したのかが、常に検証されていないければ、地域特性を保全し持続した地域発展を確保することはできない。従来の公共事業の検査制度は、個々の公共支出を財務事務の適正性の観点から検査するものであった。言わば“部品の検査”であり、地域全体への影響を含む検査にはなっていない。工業製品である自動車の生産管理を例にとれば、タイヤやボディと言った部品の検査は行っているが、部品組立て後の乗用車やトラックの“完成検査”の制度が、公共支出分野には無いことを意味する。地域は多くの要素が有機的に連携している総合体であることを前提とした評価・検証制度の確立が望まれる。

今回の外部監査がこれからの農業農村整備事業の改善に少しでも意義のあるものとなることを願ひ、また、今後の長野県の農業行政を荷う方々が、それぞれに担当する施策への興味に先立って、具体的な地域に関心をもち、地域の住民とこれを支援しようとする専門家などとともに、農業農村の明るいビジョンを築いていかれるよう願って止まない。

#### 第4 利害関係

監査の対象とした事件について、私は地方自治法第252条の29の規定に係る利害関係はない。

注：当報告書の金額について、端数処理の関係で内訳と合計とが一致しない場合がある。また、外部資料等を引用した場合は、その数値をそのまま引用しているため、同じく端数処理の関係で同一の項目であっても金額が一致しない場合がある。

(別冊) 個別事業レポート

1 目次

個別事業レポートの一覧は、以下のとおりである。

事業番号	地方事務名	県営団体	事業名	地区名	関係市町村
1	佐久	県	畑地帯総合整備事業	小諸御政原	小諸市、浅科村
2		県	県営中山間総合整備事業	観音峯	望月町
3		県	県営土地改良総合整備事業	北大井	小諸市、北佐久郡御代田町
4		団	農村総合整備事業	臼田	臼田町
5		県	県営かんがい排水事業	蓼科大岳	小諸市、浅科村
6	上小	県	畑地帯総合整備事業	塩田	上田市
6		県	県営かんがい排水事業	塩田平	上田市
7		県	県営ほ場整備事業	東部中央	東部町
8		県	広域営農団地農道整備事業	千曲川左岸2期	丸子町他11
9		県	農村活性化住環境整備事業	上和田	和田村
10	諏訪	県	県営ほ場整備事業	原村西部	原村
11		県	担い手育成基盤整備事業	芹ヶ沢	茅野市
12		県	広域営農団地農道整備事業	八ヶ岳西麓	茅野市他
13		県	農村活性化住環境整備事業	玉川	茅野市
14		県	田園空間整備事業	諏訪南	茅野市、富士見町、原村
15		県	農村活性化住環境整備事業	原村中部	原村
16	上伊那	県	担い手育成基盤整備事業	非持	長谷村
17		県	県営中山間総合整備事業	南向	中川村
18		県	農村活性化住環境整備事業	田島	中川村
19		団	農業集落排水緊急整備事業	葛島	中川村
20		県	農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業	葛島	中川村
-		県	地すべり対策事業	黒川	長谷村
-		県	地すべり対策事業	下芝平	高遠町
21	下伊那	県	過疎代行農業集落排水事業	浪合	浪合村
22		県	原単ふるさと農道緊急整備事業	竜東中部	飯田市
23		県	県営中山間総合整備事業	阿南泰阜	阿南町、泰阜村
24		県	県営土地改良総合整備事業	下市田河原	高森町
-		県	地すべり対策事業	川田	阿南町
-		県	地すべり対策事業	北伊豆木	飯田市

-	県	地すべり対策事業	鳴目	阿南町
-	県	地すべり対策事業	中伊豆木	飯田市
-	県	地すべり対策事業	大那木	阿南町
25	木曾	担い手育成基盤整備事業	西野	熊田村
26	県	県単ふるさと農道緊急整備事業	山口北部	山口村
27	県	県営中山間総合整備事業	田立	南木曾町
28	県	農村総合整備事業	日義	日義村
29	松本	畑地帯総合整備事業	朝日	朝日村、塩尻市
30	県	県営水環境整備事業	矢原	穂高町
31	県	県営ため池等整備事業	拾ヶ堰	松本市他4
32	県	県営ため池等整備事業	拾ヶ堰横堀	松本市他4
33	県	県営は場整備事業	神林西部	松本市
34	県	県営中山間総合整備事業	筑北	本城村、坂北村、麻績村、坂井村
35	北安曇	県営水環境整備事業	白馬中部	白馬村
36	県	基盤整備促進事業	塩島	白馬村
37	県	県営ふるさと水と土ふれあい事業	落倉	白馬村
38	県	農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業	姫川北部	白馬村
-	県	地すべり対策事業	上手村	小谷村
-	県	地すべり対策事業	広見	小谷村
-	県	地すべり対策事業	李平	小谷村
-	県	地すべり対策事業	長畑	八坂村
-	県	地すべり対策事業	宮本	小谷村
39	長野	県営かんがい排水事業	河東	長野市、須坂市
40	県	県営農林地一体開発整備事業	三水	三水村
41	県	県営中山間総合整備事業	新町大岡	信州新町他1
42	県	県営ため池等整備事業	横水	戸隠村
43	県	農業集落排水事業	富濃	信濃町
44	北信	畑地帯総合整備事業	上今井	豊田村、豊野町
45	県	担い手育成基盤整備事業	大塚沖	木島平村
46	県	県営中山間総合整備事業	栄	栄村
47	県	農村総合整備事業	西部	野沢温泉村
-	県	地すべり対策事業	太田入	飯山市
-	県	地すべり対策事業	上境	飯山市

(注) 地すべり対策事業は、個別事業レポートの報告対象から除いている。

## 2 個別事業レポートの見方について

### <参考例>

事業名: 畑地帯総合整備事業	事業番号: 1
地区名/関係市町村: 小淵敷原/小淵市、湯科村	地方事務所: 佐久地方事務所
総事業費: 1,481,000千円	事業期間: 平成11年度～

#### 1 事業の概要

当事業は、畑地帯総合整備事業として、小淵市・湯科村にまたがり、区画整理、畑地かんがい、調整池（たの池）建設を行う事業である。

#### 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○			○	○	○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて概ね適切に処理されていた。

#### 3 指摘事項

##### (1) 事業申請・採択手続

調整池工事については、平成11年度から始まったが、平成13年4月末の湯科村住民説明会において、・・・平成13年5月から防災上必要な工事を除く工事が中断されている。

##### 【改善策】

このような大規模な調整池計画では、当初から、受益者だけでなく地元市町村住民との協議を重ね、多面的な利用を想定した利水・親水計画を練る必要があり、関係市町村全体に対して情報提供を実施することが必要である。

##### (2) 入札

当事業で監査対象として選定した工事において、第1回入札で最低価格を提示した業者が第2回入札においても最低価格を提示し落札する、いわゆる「一位不動入札」となっているものがみられた。

##### 【意見】

指名競争入札について、競争原理を有効に機能させるため、入札制度改革を含め検討すべきである。

#### 1 事業の概要について

県から呈示された概要資料を参考にヒアリング結果、現場視察状況について、記載している。

#### 2 検討内容について

事業の業務毎に、監査手続実施を予定したものについて、○をつけている。

補助金の交付手続については、県営事業の場合には国と県とのやりとりを、団体営事業の場合には県と市町村とのやりとりを検討している。

監査手続の結果を記載している。

#### 3 指摘事項について

レポートの基礎となった、各問題点を指摘事項として記載しており、県が具体的に措置可能と思われるものについては【改善策】、具体的な措置が不可能と思われる、または検討を要するものについては【意見】として記載している。

#### 4 成功事例について

事業の中で特筆すべき成功事例も記載している。



事業名：畑地帯総合整備事業		事業番号 1
地区名／関係市町村：小諸御牧原／小諸市、浅科村	地方事務所：佐久地方事務所	
総事業費：1,439,000千円	事業期間：平成10年度～継続中	

### 1 事業の概要

当事業は、畑地帯総合整備事業として、小諸市・浅科村にまたがり、区画整理、畑地かんがい、調整池（ため池）建設を行う事業である。この地域は、五郎兵衛米（コシヒカリ）の産地として有名とのことであるが、佐久地区の中でも水不足が深刻な地域であり、江戸時代からかんがい対策が行われてきている。今までは、20km 強離れた立科の女神湖より用水をため池に補充し稲作を行ってきた。事業期間は、当初平成10年～14年度を見込んでいたが、下記調整池建設問題の発生等により、現在では16年度の完了を予定している。

工事内訳は区画整理が840百万円、調整池工事420百万円が主なもので、調整池工事は散在する既存の36ヶ所のため池を一つに集約して、水を有効利用することを目的にしている。貯水量は約10万 であり、縦220m、横440mとなっている。貯水量の算定根拠は、降水量が少なかった昭和48年をベースに算定したものであり、受益地を対象にした使用見込量とのことである。なお、事業完了後の水の利用については、土地改良区に調整池を含めた農業水利施設の管理を任せるとのことであり、整備された農地や農道を有効に使い、効率的、安定的な農業が大いに期待できる。

### 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○			○	○	○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

### 3 指摘事項

#### (1) 事業申請・採択手続

調整池工事については、平成11年度から始まったが、平成13年4月末の浅科村住民説明会において、調整池下部の受益対象外の住民から事業内容について詳細に説明して欲しい旨の要請があり、平成13年5月から防災上必要な工事を除く工事が中断されている。

土地改良法によれば、事業内容についての説明は受益者に対して行うこととしており、受益者以外の住民に対し公に説明することを要求していないとのことである。よって、土地改良法に従えば工事を進めたところで法的には問題ないが、地域性の重視、住民重視の面から調整池工事を中断したとのことである。この結果、調整池の工期が延びることの他、今後造成を予定している農地の整備工事にも影響を与えることが予想される。

現在は、浅科村住民を中心に説明会を重ねてきた結果、浅科村・小諸市両市村及び周辺住民の合意が得られつつあるとのことであるが、こうした経過を慎重に受け止め、今後の事業の円

滑な遂行に資する情報提供が必要である

最後に、実施設計の委託についてであるが、民間コンサルが、地元(畑地帯総合整備事業小諸御牧原地区実行委員会)との設計協議を経て具体的な実施設計案を作成した。この調整池工事は多年度に及ぶものであるため、綿密な施工計画を立てる必要があるが、当初、県は実施設計の委託業務の中に施工計画を含めていなく、施工計画の委託を追加をしている。実施に際し、必要な項目は当初から委託内容に含めておくべきである。

#### 【意見】

このような大規模な調整池計画では、当初から、受益者だけでなく地元市町村住民との協議を重ね、多面的な利用を想定した利水・親水計画を練る必要があり、関係市町村全体に対する情報提供が必要である。実際の現場は周囲への眺望が利き、住民の理解と協力が得られれば有益な地域資源となる可能性がある。現在、調整池に隣接して小諸市が事業主体となり公園を整備する計画を有しており、本事業に合わせての公園の整備・有効活用は評価に値する。特に環境整備に伴う経済効果が相当期待できるが、これらの波及効果も地域住民に認識してもらうことが、事業の実施を円滑に進めることに繋がることも考えられるため、計画準備段階から情報提供の充実が望まれる。

#### (2) 経済効果(作物生産効果の算定根拠資料について)

当事業の作物生産効果については、年87百万円を見込んでおり、作付計画の主な内容は、

(単位: ha)

	ばれいしょ	大豆	いちご	菊	りんご	カーネーション
転作前	24	14	0	0	1	0
転作後	13	0	2	9	5	4

としている。これら転作計画については、小諸市の振興計画に基づいたとのことであるが、市の振興計画は昭和63年に作成されたものが最新であり、振興計画により当該転作の動きを推測することには疑問が残る。菊、カーネーションを転作の対象に選んだ根拠について確認してみると、菊については近くの大久保集落で菊の生産が盛んであることからある程度導入が見込まれること、カーネーションについては、近くの農業大学校にて試験栽培中との回答がなされた。確かに実際の作付けは、受益者に任せられるものであり行政の介入の余地はないのであるが、転作計画の根拠資料が昭和63年に作成されたものでは、作付の実行可能性を検証することができない。作付の実行可能性を担保するのに十分といえない資料で、平成10年の経済効果を算定するのは適切とはいえない。

また、菊・カーネーションといった花き類について、合計13haの増加を見込んでいるが、農林業市町村統計書(平成13年度版)における小諸市全体の菊、カーネーションの作付面積がそれぞれ10ha、1haの合計11haという実績を見ても、花き類への転作の実行可能性は低いと推測される。

最後に、現況作付作物による投資効率の推定計算によると投資効率は0.68と1を大きく下回る結果となっている。これは、事業進捗率(区画整理の進捗率)が7%と非常に低く、十分

な効果が発揮されていないことが大きな要因と考えられる。

#### 【改善策】

経済効果の算定にあたって作付面積の推定には、現況や対象受益者の希望などを考慮して行うことが必要であり、本来、営農指導などのソフト事業と合わせたかたちで生産基盤の整備を行うことにより、農業の転換が図れるとともに農村の活性化に大きく貢献できるものとする。

特に転作計画の作成においては、少なくとも最近の作付け動向、受益者の希望等を裏付けるような根拠資料の作成を行い、作付の実行可能性の検討・検証を行うべきといえる。

#### (3) 経済効果(水稲についての営農経費節減効果の算定について)

小諸・浅科村は五郎兵衛米の産地であり、視察した受益地ではほとんど刈り取った稲は、はざかけを実施していた。

当事業の実際の経済効果算定において、水稲についての営農経費節減効果は、計画ではコンバインを使用することを前提としており年5,589千円の経済効果を生み出すと計算していたものの、現況はバインダ・はざかけを実施している。

当地区は調整池工事が中断し水源が確保されておらず、また、池周辺でわずか数haの水田が整備されただけの状況である。このため計画にある効果が発揮されている状態とはいえないものの、コンバイン等の導入による農作業の機械化・大型化が区画整理という生産条件の改善のみによってもたらされるとは考えにくい。

#### 【改善策】

経済効果算定資料を作成する側も、チェックする側も受益地の実態調査を行うことを徹底し、地域の実状を十分に反映させた経済効果算定資料の作成につとめるべきである。

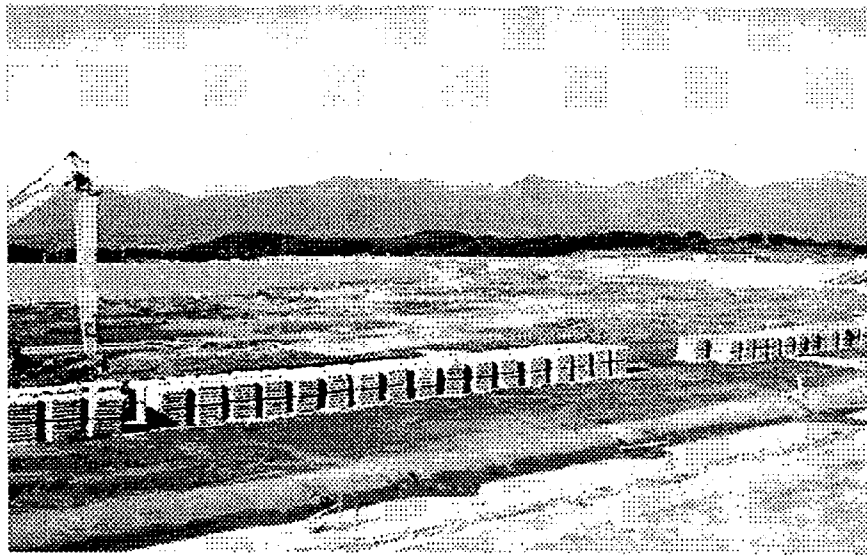
また、区画整理を契機として担い手への農地集積を進めることとしているが、ハード事業と連携したソフト面の指導を有効に活用し、営農形態の改善に地域をあげて取り組むことが必要である。

#### (4) 入札

当事業で監査対象として選定した工事において、第1回入札で最低価格を呈示した業者が第2回入札においても最低価格を呈示し落札する、いわゆる「一位不動入札」となっているものがみられた。予定価格が判らない入札制度において、1回目、2回目の最低価格業者が同一になることは不自然な結果といえる。

#### 【意見】

指名競争入札について競争原理を有効に機能させるため、入札制度改革を含め検討すべきである。



(調整池の工事現場)

事業名：県営中山間総合整備事業		事業番号 2
地区名／関係市町村：観音峯／望月町	地方事務所：佐久地方事務所	
総事業費：1,350,000千円	事業期間：平成7年度～平成12年度	

### 1 事業の概要

この中山間総合整備事業では、農業生産基盤である用排水路・農道・ため池補強と生活環境基盤である活性化施設・農村公園を整備している。総事業費は1,350,000千円であり、そのうち農道整備に約45%、活性化施設・農村公園の整備に約24%をかけている。当事業は平成7年度に採択され平成12年度に完了している。また、同地区では同時期である平成7年度から11年度に畑地帯総合整備事業（観音峯，総事業費736,000千円）で、農業生産基盤である区画整理・土壌改良を行っている。

### 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○			○	○	○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

### 3 指摘事項

#### (1) 経済効果

当事業の事業採択時の経済効果投資効率は1.31と比較的高い投資効率となっていた。一方、現況作付作物による投資効率の推定計算によると投資効率は0.86と1を下回る結果となっており、事業採択時と現況に大きく差が発生している。これは、事業採択時にカーネーションの

作付増加を計画していたものの、現況においては作付がなされていないためである。

#### 【改善策】

経済効果算定にあたっては、受益者の意向や土地条件などを考慮して作付面積や作物を決定することが必要であり、営農指導などのソフト事業とも連携することが望ましいといえる。

#### (2) 入札

当事業で監査対象として選定した工事において、第1回入札で最低価格を呈示した業者が第2回入札においても最低価格を呈示し落札する、いわゆる「一位不動入札」となっているものがみられた。予定価格が判らない入札制度において、1回目、2回目の最低価格業者が同一になることは不自然な結果といえる。

#### 【意見】

指名競争入札について競争原理を有効に機能させるため、入札制度改革を含め検討すべきである。

#### (3) 入札

当事業の請負工事について、落札件数の多い上位3社の合計が、総発注件数の50%を上回っており、年平均落札件数が非常に高くなっている傾向がみられた。特に年平均落札件数が1件を超えるということは、平均1事業年度に1回は工事発注を受けていることを意味している。このように特定業者に発注が集中することについては、連続受注によるスケールメリット、地域における信用・ノウハウの向上を目的とした企業努力の面もあると思われるが、10社以上の業者により入札が行われることからして、落札業者に偏りがあるのは不自然といえよう（当該事業の落札状況表は、レポート第3 IV 3 (2) ④を参照）。

#### 【意見】

指名競争入札について競争原理を有効に機能させるため、入札制度改革を含め検討すべきである。

#### (4) 活性化施設等

施設の利用目的及び計画に基づき、実施設計においては、地域住民との検討会が数回もたれ、設計の事務局案（望月町役場・佐久地方事務所・佐久農業改良普及センターの3者）が検討され決定に至っているが、その案が地域住民にどの程度了解されていたのか不明確である。加工施設利用においては、地域にある数種類の加工研究組織が任意に利用しており、綿密な生産計画、加工のための定期的な利用計画・販売計画を、現在作成中とのことである。多目的ホールは、地域住民の交流活動には貢献しているものの、施設の管理を町役場が行っており、利用のし易さにも課題を残している。

また、農村公園の設計は活性化施設の設計と同時にを行い地域住民との検討が行われたとのこ

とであるが、その検討記録の資料がなく、説明が受けられなかったため、この計画が地域住民の意向をどの程度反映しているのか、また設計において公園の利用計画がどの程度具体的に検討されていたのか不明確である。

#### 【改善策】

活性化施設を建設した目的を十分に達成できるよう、施設の活用方法の検討を十分に行い効果の測定をすべきである。

事業名：県営土地改良総合整備事業		事業番号 3
地区名／関係市町村：北大井／小諸市、北佐久郡御代田町		地方事務所：佐久地方事務所
総事業費：3,169,600千円		事業期間：平成元年度～ 平成11年度

### 1 事業の概要

当事業は、県営土地改良総合整備事業として、上信越道(平成7年)の開通に合わせてその周辺地域の区画を整理することを目的とした事業である。よって、事業期間は当初、平成元年から平成6年を見込んでいたが、実際の事業完了は平成11年となっており、平成9年度において事業計画の変更が行われている。事業変更の主な理由は、受益面積の減少(230ha→206ha)であり、事業費も2,800百万円→3,160百万円と増加している。コスト増の原因としては、埋蔵文化財の発掘費の増(167百万円→291百万円)、コストの自然増437百万円によるものなどがある。

また、平成11年度に工事請負や業務委託などの補助事業が完了されたものの、その後の換地手続は現在も続いている。これは、当地区内に高圧線が通っているために地役権の再設定が必要となる土地があり、これらの土地の権利者が急死してしまったことによる相続手続の遅れが原因となっている。この影響により、平成9年度の事業計画変更は平成13年3月26日に公告手続がとられているが、異議申立てはなく計画は確定し、遅れていた換地手続も平成13年度中には終了する見込である。

### 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○	○				○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

### 3 指摘事項

#### (1) 経済効果

当事業は、平成元年度の採択時と平成9年度の計画変更時に経済効果の算定を実施している。各作物生産効果は、平成元年度が91百万円、平成9年度が51百万円としているが、効果が減

少しした理由は、受益地が減少したためである。

転作計画については、市の振興計画に基づいたとのことであり、今回入手した参考資料については、小諸市農業振興地域整備計画書は昭和63年に作成され、小諸市農村総合整備計画書にいたっては昭和59年に作成されている。作付計画の根拠となるものについては、これら古い計画しか無く、作付計画の実行可能性を検証することができない。作付の実行可能性を担保するのに十分といえない資料で、平成9年の経済効果を算定するのは適切とはいえない。

#### 【改善策】

経済効果の算定にあたって作付面積の推定には、現況や対象受益者の希望などを考慮して行うことが必要であり、本来、営農指導などのソフト事業と合わせたかたちで生産基盤の整備を行うことにより、農業の転換が図れるとともに、農村の活性化に大きく貢献できるものと考えられる。

特に転作計画の作成においては、少なくとも最近の作付け動向、受益者の希望等を裏付けるような根拠資料の作成を行い、作付の実行可能性の検討・検証を行うべきといえる。

#### (2) 計画変更（計画変更公告手続の遅れについて）

当該事業は、平成9年度の事業計画変更の公告手続を平成13年3月26日に実施している。計画変更から公告まで時間がかかった理由は、換地手続において土地権利者の土地相続手続の遅れが発生し、換地手続の目途が立つまで公告手続が遅れたためとのことである。しかしながら、換地手続の遅れは、公告が遅れたことと直接関係はなく、公告時期が適切であるとはいえない。

#### 【改善策】

計画変更内容については、計画変更当時受益者会議において説明を行っており、平成13年の公告時に受益者からの異議申し立ては無かったとのことであるが、少なくとも補助事業の完了時期（平成11年度）までには、公告手続を行うべきであったといえる。

#### (3) 計画変更（事業期間の適正性について）

当該事業は事業期間が長期化しているが、その要因として高速道路建設、遺跡発掘、換地手続事業規模が大きいこと等が考えられる。事業規模は、地域の状況や事業内容の他、用水系統を統括する土地改良区の受益範囲や農地の所有形態等を勘案して定められるべきであるが、規模が大きいほど事業期間が長くなり、また計画変更の可能性も高くなる。

長期化した工事の傾向として、自然増による多額の事業費の増加が挙げられる。本事業における事業費の変動の内、自然増による影響は437百万円であり、特に道路（農道）工事費は92百万円増加している。また、農道単価は11千円/m → 21千円/mと倍近くなっているが、その理由は、物価上昇及びアスファルト舗装の割合の増によるもので、このうち、自然増による影響が約50%を占めるに至っている。

当事業は、当初200haもの受益地を6年間で完了させること計画していたが、実際は11年

間事業を実施してきたことから、事業期間の設定については適切だったとはいえない。

【改善策】

自然増の影響を受けないよう、事業はできる限り短期間で実施されることが望ましい。事業期間、事業規模については、実現可能性を十分に検討し、適切な設定を行うべきである。

事業名：農村総合整備事業		事業番号 4
地区名／関係市町村：白田/白田町	地方事務所：佐久地方事務所	
総事業費：1,963,000千円	事業期間：昭和58年度～平成12年度	

1 事業の概要

当該地区は長野県の東部、佐久平の南部に位置し、中央を千曲川が貫流し、四方を山に囲まれた標高690m～950mの盆地である。稲作が中心だが、果樹や野菜、花き類の栽培が増加傾向にある。

計画当初、水田の整備状況に比べ、畑地は未整備のところが多かった。遊休荒廃地を整備して果樹園を造成しようという動きがあり、当該事業はこのような作物の団地化・集団化を進める方向の中で農道整備やかんがい施設整備への要求が高まったことに対応したものである。当該事業は当初事業完了を平成5年と見越していたが、事業期間が18年と非常に長期間を要しており、事業期間中、下水道エリアマップの見直しなど外部環境の変化の影響を受け、平成3年と平成12年に2度事業計画の変更を行っている。

当該事業は農村総合整備ということで農業用排水施設、農道、集落排水処理施設等を白田町全域にまたがって整備する事業であるが、メインは農道12路線（計画変更後）の整備と、農業集落排水処理施設の整備である。

2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○		○			○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

3 指摘事項

(1) 計画変更

当該事業は事業期間が非常に長く、2度計画変更を実施しているが、特に着目すべき点として集落排水処理施設がある。当初事業費の見積もりは白田町独自で行っている。計画当時、農業集落排水処理施設の建設自体が珍しく、他市町村で同様の事例があまりなかった。

農業集落排水処理施設について当初隣接する集落に4施設の建設を計画しており、排水処理施設は土壌被覆型接触循環ばき方式を採用していた。当該処理方式は少なくとも採択時点では他の処理方式に比べて、施設自体の建設費用は安い、維持管理が難しいという特徴があった。



当該事業のH3とH12の2回の計画変更のうち、農業集落排水処理施設についての変更は下記のとおりである。

- ・当初 総事業費：907,000千円（4処理区〔8集落〕 計画人口3,310人 うち田口本村処理区〔4集落〕308,200千円）
- ・H3計画変更 総事業費：1,508,000千円（2処理区 計画人口2,140人 うち田口本村処理区 840,000千円）
- ・H12計画変更 総事業費：1,200,400千円（1処理区 計画人口1,490人）

上記計画変更は、事業開始から着工まで9年経過し、社会的状況の変化により8集落の半分を下水道事業で整備することになったため、4処理施設から1処理施設（田口本村処理区）に変更されている。また、1施設当たり事業費が、最終的に約4倍まで膨らんでいる大きな理由は、安定した処理性能を有し管理し易いJARUSⅢ型に変更したこと、管路の実施設設計の結果、地形上埋設深が深くなったため土留工等の仮設費用が増大したこと、及び事業実施の遅れに伴う物価上昇（261,000千円）によるものである。

当該事業については、町全域をエリアとした多工種にわたる事業であることや国の予算枠の関係から事業が長期化している。また、事業採択当初、処理施設の処理方法といった不確定な要素についての検討が不十分であった可能性がある。特に、事業の長期化は、コストの自然増といった弊害をもたらしており、事業の時間管理により長工期化の改善が必要である。団体営による農村総合整備という事業の性質上、短期間において事業を遂行できるような指導性の発揮が求められたといえる。

#### 【改善策】

団体営事業については県が事業計画時及び計画変更時に技術的な助言、指導を行っているということであるが、県の適切な指導が望まれる。

<b>事業名：県営かんがい排水事業</b>		事業番号 5
地区名／関係市町村：蓼科大岳／小諸市、立科町、望月町、浅科村、北御牧村、丸子町	地方事務所：佐久地方事務所	
総事業費：1,384,000千円	事業期間：平成2年度～継続中	

#### 1 事業の概要

当事業は、当初の事業期間が平成2年度から平成13年度で、総事業費は890,000千円であったが、平成10年度に変更され、総事業費は1,374,000千円に増加している。事業を進めていく上で、当初想定していなかった既存施設の補修が必要となったことによる事業量変更や、工法変更によるものだが、労務費等の自然増による部分が最も大きい。

## 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
			○			

上記の内容について検討した結果、適切に処理されていた。

事業名：①畑地帯総合整備事業 ②県営かんがい排水事業		事業番号 6
地区名/関係市町村：塩田・塩田平/上田市		地方事務所：上小地方事務所
総事業費：①1,639,500千円 ②4,594,500千円		事業期間：①平成元年度～継続中 ②昭和53年度～継続中

## 1 事業の概要

## ①畑地帯総合整備事業 (塩田)

平成元年度に採択され、平成12年度に事業計画の変更を実施している事業である。

計画変更については平成10年度長野県公共事業再評価委員会より、「農業の状況や地域の環境が変化している中で、市の土地利用計画や都市計画との調整を図り、地元関係者と協議のうえ、規模の縮小も含め徹底した計画の見直しを図り推進されたい。」との意見が出された。また、優良農地の確保を図りつつ事業を進めてきたが、農産物価格の低迷、農業後継者不足、都市化の進展、浅間テクノポリス構想に基づく各種開発等により、当地区の農業を取り巻く環境は、採択時と大きく変化していた。そこで、県は平成10年12月から平成11年3月にかけて市等と調整を行ったうえ関係者にアンケート調査や意見をきき、事業計画の見直し作業を行った。その結果、地区の当初受益面積326haが77haになっている。その内訳は、畑地かんがいが当初計画285haが70.7haに、区画整理は148haが52.4haに、幹線農道は4,000mが2,100mの事業内容となっている。

## ②かんがい排水事業 (塩田平)

昭和53年度に採択、平成6年度に第1回計画変更、平成12年度に第2回計画変更を実施している事業である。第1回計画変更は、新幹線工事に伴う取水施設工事により千曲川右岸も受益地となったためであり、第2回計画変更は、塩田の畑地帯総合整備事業の計画変更に伴うものである。

①畑地帯総合整備事業と ②かんがい排水事業は関連事業である。

## 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○	○	○			○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

### 3 指摘事項

#### (1) 経済効果

平成11年度計画変更では、①畑地帯総合整備事業と②かんがい排水事業の経済効果算定を合わせて行っている。当該事業の投資効率は、計画時1.41であるのに対し現況作付作物による推定計算においては0.77となっている。大幅に下回っている要因は、当初予定していた経済効果の高いきゅうり、レタス、トルコギキョウへの転換が進んでいないためである。

しかし、当地区を現場視察してみても、目についたのは大豆への転作であった。現場視察を行った前山及び新町地区では、大豆オーナー制を導入し、大豆への転作を進めている。平成11年計画変更時の作付計画には大豆が入っていないが、これは大豆オーナー制が平成12年度から導入しており、平成11年度の計画変更時点では見込むことができなかったためである。

なお、現況を調査した結果、大豆は大きな収入源とまではいかないが、小麦とともに転作が進んでいた。

#### 【改善策】

経済効果の算定にあたって作付面積の推定には、現況や対象受益者の希望などを考慮して行うことが必要であり、本来、営農指導などのソフト面での支援と合わせたかたちで生産基盤の整備を行うことで、農業・農村のより活性化が期待できるものとする。

特に転作計画の作成においては、少なくとも最近の作付け動向、受益者の希望等を裏付けるような根拠資料の作成が望まれる。

事業名：県営ほ場整備事業		事業番号 7
地区名／関係市町村：東部中央／東部町	地方事務所：上小地方事務所	
総事業費：2,695,000千円	事業期間：昭和62年度～平成10年度	

#### 1 事業の概要

県営ほ場整備事業は、水田の区画と道水路の整備による農業生産性の向上を図るとともに、上信越自動車道及びインター・サービスエリア、JA信州うえだ東部町ライスセンター等に係る用地を、換地手法による土地利用調整を通じて確保したものである。

当地区は、東部町の中央、千曲川の右岸にあって、南面に広がる水田地帯である。しかし、ほ場は、奥行きが少なく細長い上に、不整備で小さく、また、巨石、石礫が多く、見事な石垣の棚田的段々水田地帯であり、用排水路、農道も不整備であった地域であった。

こうした中で、本地区におけるこの事業は、昭和62年度事業採択され、平成3年度に計画変更、平成10年度に事業完了している。計画変更は上信越高速道路開設に伴うもので、インターチェンジ部分にあたる受益地が対象外となった。

## 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○	○		○	○	○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除いて適切に処理されていた。

## 3 指摘事項

## (1) 経済効果

計画変更時の投資効率は、1.03と見込んでいる。しかし、現況で計算し直すと0.56と大幅に1を下回る結果になった。要因としては、レタス(裏作)の作付け増を計画していたが、現在のところこのような作付けがなされていないためである。

作物名	増産要因	計画変更時	現況
水 稲	水管理効果、作土改良、作付増	105ha	113ha
トルコギキョウ	田畑輪換	11	—
グラジオラス		—	1
レタス	作付増(水田裏作)	40	—
レタス	—(畑地表作)	22	—
アスパラ・レタス		—	24
レタス	作付増(畑地裏作)	22	—
ぶどう	—(樹園地)	6	6

(注) 裏作のレタスは全く作られていない。表作のレタスはアスパラと合せて現況算定。

レタスについて、計画変更時の現況は、表作25ha、裏作0haであり、同時点の計画作付けはそれぞれ22ha(計44ha)であった。しかし、現時点での作付けはレタス及びアスパラガスで表作、裏作合わせて24haであり、計画と現況の作付けには大きな相違がある。レタスは春レタス、夏レタスの年2回生産が可能であるが、アスパラガスは永年作物のため年1回の収穫であるため、裏作は行うことができなくなる。

レタスの価格低迷による生産意欲の低下や収益性が高く比較的手間のかからないアスパラガスの作付け増加など、予測できない要因があったことは無視できないが、計画の実行可能性にも問題があるといえる。

## 【改善策】

経済効果の算定にあたって作付面積の推定には、現況や対象受益者の希望などを考慮して行うことが必要であり、本来、営農指導などのソフト事業と合わせたかたちで生産基盤の整備を行うことで、農業・農村のより活性化が期待できるものとする。

特に転作計画の作成においては、少なくとも最近の作付け動向、受益者の希望等を裏付けるような根拠資料の作成が望まれる。

## (2) 入札

当事業の請負工事について、落札件数の多い上位3社の合計が、総発注件数の50%を上回っており、年平均落札件数が非常に高くなっている傾向がみられた。特に年平均落札件数が1件を超えろということは、平均1事業年度に1回は工事発注を受けていることを意味している。このように特定業者に発注が集中することについては、連続受注によるスケールメリット、地域における信用・ノウハウの向上を目的とした企業努力の面もあると思われるが、10社以上の業者により入札が行われることからして、落札業者に偏りがあるのは不自然といえよう(当該事業の落札状況表は、レポート第3 IV 3 (2) ④を参照)。

## 【意見】

指名競争入札について競争原理を有効に機能させるため、入札制度改革を含め検討すべきである。

事業名：広域営農団地農道整備事業		事業番号 8
地区名/関係市町村：千曲川左岸2期 /丸子町他11	地方事務所：上小地方事務所	
総事業費：10,210,000千円	事業期間：平成2年度～平成11年度	

## 1 事業の概要

千曲川左岸広域営農団地は、長野県の東部、蓼科山系の北西山麓に位置する標高450mから1,000mに及ぶ地域であり、相対的には西北の傾斜地である小諸市、丸子町、北御牧村をはじめとする関係12市町村15,754haにのぼる営農団地である。

交通は殆どの主要道路が南北に走っており、しかも千曲川を渡って国道18号へ結ぶ路線で朝夕渋滞箇所が多く、交通条件に恵まれない地域であった。横(東西)に結ぶ道路は南部を国道254号(一部141号共用)が走っているのみで、地区内を結ぶ幹線的な道路がなかったため、生産資材の搬入、生産物の集出荷に苦慮しており、また、高速交通時代を迎えた今日、地域間を結ぶ生活幹線道路の必要性が叫ばれていた。

その中でこの事業は、地区中央部を東西に貫く基幹的農道を整備するため約28kmに及ぶ農道を新設・改修するものである。小諸、北御牧、丸子を通過する総延長28.2kmのうち、農林施行分が20.5km、建設施行分が7.7kmとなっている。

通称千曲川左岸広域農道(愛称「千曲ビューライン」)は、総事業費245億円(うち農林施工分217億円)をかけ、小諸市内の1期地区は昭和63年度に着工し平成10年度に完了、北御牧村と丸子町間の2期地区は平成2年度に着工し平成11年度に完了した。

広域農道は本来の目的である農業振興のみならず、国道に代わる道路としての役割も担っている。走行経費節減がもたらす農業面におけるメリットのほか、受益者以外の住民にとっても役に立つ道路であると思える。現場視察を行ってみて、他の農道と比べ、この農道は道幅も広く比較的多くの交通量があると感じられた。同じく広域農道として千曲川右岸に建設された浅間サンラインは多くの者が利用し、国道の渋滞解消という効果が発揮されている。

## 2 検討内容

事業申請から採択まで	経済効果の算定	換地手続	計画変更の手続	工事・委託の事務手続	補助金の交付	現地視察
○	○			○	○	○

上記の内容について検討した結果、以下の問題点を除き適切に処理されていた。

## 3 指摘事項

## (1) 経済効果

経済効果は維持管理費節減効果と走行経費節減効果から算定される。維持管理費節減効果は、総延長が伸びることでマイナスの効果となる。走行経費節減効果は、通作時間が短縮されることにより、他の農作業時間に労働力を投入することができ、また余暇時間の増大は、地域の文化活動や都市住民との交流といった副次的な効果も期待されている。

本地区は、地価の高騰等で事業費が大きく増加(2.3倍)したため、計画変更を行っており、投資効率は当初の1.28から1.07に下がっている。しかし、削減経費の算出に採用する時間あたり経費がアップしたこと、また総合耐用年数が38年から44年になったため、走行経費節減効果は755,547千円から1,384,536千円に増加している。

総合耐用年数は、投資効率算定に用いる還元率に影響を与え、総合耐用年数が長くなった場合、投資効率はよりよい数値に計算される。本事業の場合、総合耐用年数算定の際に耐用年数100年とされる用地費が、地価高騰により883,292千円から3,863,000千円に増加したため、総合耐用年数は金額の割合に左右され、結果的に長く計算されることになった。

本来、用地費は施設等の耐用年数には影響を与えないものと考えられるので、地価の変動により総合耐用年数や投資効率を変化させてしまう現行の投資効率の算定手法に問題があると思われる。

## 【意見】

耐用年数は、施設等の使用可能な年数を仮定したものである。この仮定計算は実態を反映させて行うべきであり、施設の使用可能年限に変化を及ぼさないような理由で行った計画変更により総合耐用年数が変化してしまうのは問題がある。

本事業の場合、実質的な用地を買増しして用地費増大が生じたのではなく、単に全事業費に占める用地費の割合の変化によって総合耐用年数が変化している。本来、この理由による変化は生じないはずであるので、適正な投資効率の算定方法を検討する必要があるといえる。

そもそも、施設等の耐用年数に影響を与えないと考えられる用地費の耐用年数を、総合耐用年数の算定に考慮するかどうか、また100年という耐用年数の仮定が妥当であるか疑問はあるが、投資効率算定の目的から考えてこれを除くことは難しいといえる。しかし、計画変更の場合には、現行の投資効率算定方法をそのまま適用すると算定数値に影響を与えてしまうので、当初の耐用年数を用いる等新規採択時の基準と区別して総合耐用年数を算定することも必要と考える。