

事業費の大きなものや特別に位置づけられた事業以外は、一般に、農業関連事業の多くは国庫補助、府県補助を行い市町村、農業団体が、自主的に事業を実施する形態の施策推進事業である。こうした事業は、おおむね2つの形態がある。1つは農業活性化、担い手育成等の計画作りや転作奨励、技術習得等のソフト事業、もう1つは耕地整備、共同化、畑作・地場農作物を共同栽培する為のトラクター等の機械設備購入、ハウス施設整備等を行うハード事業に区分され、施策の位置づけにより、公的資金の補助率が決められている。今回の監査に当たっては、平成15年度「農林水産部行政の概要」の予算総括表に示された各種実施事業から予算額5,000万円以上の補助事業を抽出し、国庫補助率の違い、府単独補助事業の有無、農業担当課の偏りを考慮して、以下の8事業を選定した。

1. 農業共済団体事務費等助成事業【農政課】
2. 小規模農業基盤整備事業【耕地課】
3. ハイレベル水田農業振興事業【農業流通課】
4. 京野菜こだわりプロジェクト推進事業【農業流通課】
5. 農業委員会および農業会議費【農村振興課】
6. 新地域農場づくり総合対策事業【農村振興課】
7. 中山間地域等直接支払交付事業【農村振興課】
8. 農業後継者定着促進総合対策事業【農村振興課】

これらの補助事業は、法律・要綱・規則等に基づき適正に執行され、目的通りの政策効果を上げているかが問われていることから、以下の視点から監査をすることにした。

- 1) 交付決定の手续に問題はないか。合規性と効率性について
- 2) 執行管理は厳格になされているか。合規性とチェックシステムの評価
- 3) 各事業の経済性、効率性、有効性と事後のチェックシステムについて

監査に際しては、上記補助金事業担当の4つの課にあらかじめ調査シートを配布し、回答を得て、それに基づき事業別に「補助金の事務フローとチェックリスト」を作成した。(巻末資料A 1及びA 2～A 5参照)また、上記8つの補助金事業に関して、全ての交付手続き、変更申請、状況報告、実施後の実績報告書等一連の書類について、補助金交付先団体全てをチェックし、問題点の有無を検証した。

さらに、「補助金の事務フローとチェックリスト」に基づく問題や課題があると判断した市町村、農業団体に關しては、担当課に状況ヒヤリング、資料提出を求めると共に現地での確認を実施した。また、府担当課の執行管理状況の確認と補助事業の実施後の適正活用がなされているかを確認する為に、任意抽出によるサンプル調査として、幾つかの該当振興局担当者、市町村、農業者へのヒヤリングと状況確認を行った。なお、振興局、市町村、農業者への監査日程は巻末資料に整理した。(巻末資料A 6参照)

上記8事業は、いわば、補助事業の大タイトルとも言うべき項目になっており、各事業は、その中に更に細かい小事業によって構成されている。これらの小事業は、事業の性格、目的に対応して補助率や交付手続きが異なる等、補助事業の交付手続きだけでもかなり複雑な事務がなされている。さらに、交付先も京都府下全市町村及び各市町村の農業団体へと細かく分かれており、それぞれの交付先から手続書類が集まってくる。このため、正確で抜け落ちのないように「補助金の事務フローとチェックリスト」を作成し、複雑で交付先の多い補助金事業のチェックを効率よく実施するのに活用することにした。

・農業補助金制度と事業概要

1. 農業補助金制度とは

農業は、第1次産業としての個人事業という性格と国民の生存基盤である主食供給という国民的課題を担う事業という性格が共存するもので、食料自給率が平成14年には40%（カロリーベース）まで低下した現状においては、生存基盤の安定化が国民的課題として一層重要になっている。しかし、担い手不足、農地の減少等、農業をとりまく現状は深刻さを増しており、国内における農業生産と食料供給力の維持、拡大が急務である。

こうした課題に対応して、さまざまな農業施策を展開する手法として補助金制度を位置づけることができる。主として国が100%国庫補助として対応するものから、府県100%補助又は一部負担を含め独自の農業施策として展開するものまで、種類と目的は多種多様である。国の食糧制度の廃止により、基本的には自由販売になって米の生産調整が新たな段階に入ると共に、自由市場のもとで、農地、農業生産、農家の安定を図ることが必要であるが、農地の所有形態（個人狭小）、農業者の古い意識（先祖伝来、こだわり）、農村の風習（古田優先、家風、家長制度）等が障害となり、新たな発展への転機がつかめない状況と思われる。こうした状況への対応も含めて、国、都道府県では農業者、農業団体が積極的に農業活性化に取り組んだり、農地保全、食料安定化に対する国、府県の施策に協力しやすいような誘導手法として必要費用の全部又は一部を公的費用によって補うさまざまな農業補助金制度を創設している。

京都府例規集（平成16年現在）によれば、農業関係の補助金制度と思われる「補助金交付要綱」と明示したものが約30～40程度あり、他の部局と比較しても非常に多い。さらに、各事業における補助金の支出項目、補助

率や種類についても多く、1つの事業で多いものは40種類ほどに補助率等が分類されるものがある。農政課調べの「市町村、団体財政的援助調書」によれば、国、府の補助率は10/10、7.5/10、2/3、1/2、1/4等とさまざまにあり、一般的には2/3、1/2が多いように思われる。

さらに、各補助金交付要綱の中で他の補助金交付と連携して運用することとなっているものもあり、運用をさらに複雑にしている。

2. 補助金事務の概要

こうした補助金の運用に関しては、京都府では「補助事業の手引き」を平成14年度にまとめ、その中で補助金及び補助金に関する事務については以下のように説明している。

(1) 補助金等とは

国及び地方公共団体は公益のため、補助事業者に対して種々の「補助金等」を交付しており、補助金等の申請、交付、使用等が適正に行われるように「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年8月27日法律第179号）（以下「適正化法」という）[通知編]及び「補助金等の交付に関する規則（昭和35年7月1日京都府規則第23号）（以下「交付規則」という）[通知編]が定められており、この法律及び規則に従って補助金等に関する事務が執行されている。

補助金等の交付を受けた者は、その交付の対象となっている一定の事務または、事業を計画どおりに遂行または完成すべき事を義務づけられるのみで反対給付する必要はない。

なお、適正化法及び交付規則では「補助金等」を ~ と規定している。

補助金

負担金（国際条約に基づく分担金を除く）

利子補給金

その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるもの

補助金の分類

ア 補助金を交付する根拠による分類

法律補助 補助金を交付する根拠が法律によって与えられているものである。法律の根拠規定に「補助する」「補助することができる」と表現されていれば、当該経費の予算科目の名称にかかわらず「適正化法」の補助金に該当することとなる。

予算補助 補助金を交付する根拠が法律の規定によらず、予算において定められている。予算が補助の根拠であるため、予算科目の「目」の呼称が補助金となっていれば適正化法が適用される。

イ 補助金の算定方式による分類

定率補助 事業の所有費用（補助基本額）に一定の補助率を乗じたものが補助額となるもので、補助金の大部分はこの定率補助である。

定額補助 補助事業の所要経費がいくらであってもこれに関係なく一定の金額を交付するもので補助金額が確定しているのが通常である。

ウ 直接補助・間接補助の分類

直接補助 国庫補助金についていえば、国から補助事業を実施する都道府県、市町村、団体、組合等に対して直接交付される仕組みの補助金制度である。

間接補助 国庫補助金についていえば、国から都道府県、市町村を経由して、最終の事業者に交付される仕組みの補助金制度である。

(2) 補助金事務の概要

補助金の申請、交付に関する事務手続きは、経営対策事業等の補助事業を例に手続きの流れが説明されている。おおむね、前年度の10月～11月頃に事前の予算要望ヒヤリングを補助事業を行う市町村、団体を対象に各事業要領に示された採択要件を目安として事業計画等の資料により実施されている。この事前協議、計画協議を経て補助金交付申請がなされるが、この交付申請は各事業の「補助金交付要綱」や規則等に基づいて所定の様式でなされる。

次にこの交付申請に基づいて交付決定がなされるが、「補助事業の手引き」では次のように交付決定、補助金の交付、補助事業の実績報告がなされると説明されている。

1) 補助金の交付決定

補助金の交付決定は、補助金を交付する者と補助事業者等との補助関係の契約行為を行うことを意味し、これにより、補助事業遂行の基準を示すことになる。

また、これは、補助事業者が事業を遂行することを期待し、債務負担をする意思表示であるとされている。

補助金の交付決定にあたっては、所定の期日までに提出された申請書及び添付書類に基づき、次の点について審査を行う。

・当該事務または、事業が補助の対象として適格性を持っているか。

- ・補助目的達成のための事業計画が妥当か。
- ・事業費の算定に誤りがないか。
- ・補助事業者等の事業遂行能力があるか。

その他、必要に応じて現地調査を実施し、その結果、補助金の交付が妥当と認めるときは、これを決定し交付決定の内容と補助金交付決定の条件を付して申請者に通知する。

2) 補助金の交付

補助金の支払には、概算払いによる方法と補助事業の完了に伴う実績報告書に基づき額の確定を行い支払われる精算払いの方法がある。

補助金等の交付決定によって生じた支払債務は、額の確定に伴う精算払いが原則となっている。これは、補助金目的が達成されなければ補助金等の支払義務はないとの考えからきている。

一方、概算払いは支出の特例であり、概算払いの場合、補助事業の種類、内容及び性格によって概算払いを行う条件・方法・割合または金額が異なるので、関係機関と十分協議、調整しておく必要がある。

3) 補助事業の実績報告と補助金額の確定

補助事業者は、補助事業が完了したときは、事業の成果を記載した実績報告書を補助事業完了の日から起算して20日以内または当該年度の3月末日のいずれか早い日までに市町村長を経由して知事に提出しなければならない。この場合、必ず工事完成等写真を添付すること。

なお、京都府にあっては、補助事業の完了の日から起算して1ヶ月以内または事業実施翌年度の4月10日のいずれか早い日までに、農政局あて報告することとなっている。

ただし、京都府にあっては、補助金額の全額が前金払いまたは概算払いによって既に受領している場合に限り、事業実施翌年度の6月10日までに行えば良いこととなっている。

交付決定者は、補助事業者から提出された実績報告書等の書類に基づき事業の成果が補助金の交付決定内容及びこれに付した条件に適合しているかどうかを審査あるいは調査し、適合と認めるときは、交付すべき補助金の額を確定し補助事業者に通知する。

なお、額の確定の結果、既に交付している補助金額が確定額に満たない場合は、予算の範囲内で不足額を交付し、確定額を越えている場合は、その越えている額の返還命令を併せて行うことになる。

3. 平成15年度の京都府農業関係補助金事業

平成15年度の京都府農業施策における補助金事業又は補助金支出は、農政課資料によれば表 1 に示すように耕地課、農産流通課、農村振興課、農政課の4課で市町村補助60、団体補助41の事業があり(ただし、市町村と団体への同一事業名の補助事業を含む)、総交付額は約66億4,200万円にのぼる。この内、今回監査対象として抽出した事業は8事業であり、交付額は予算ベースで19億3,000万円である。したがって、監査対象事業は、事業数で約10%、金額ベースで約30%のサンプルと位置づけられる。

近年、農業補助金が話題となり、採択要件や整備内容が地域の実情を考慮していないといった内容によって、使い方、効率性に課題があるなどと批判が出ていると思われる。特に耕地整備や農村下水道整備(集落排水事業)、農道整備、加工生産施設整備等が対象として考えられるが、今回対象となった8事業は、こうしたすでに注目されている補助事業とは異なり、これまであまり対象とならなかったソフト事業や身近な農業設備等、直接農業の作業や転作作物への対応、農業団体、共済団体への直接補助等の事業を中心に焦点を絞っている。

表－1 平成15年度農林水産部課別補助金事業状況(農政課決算ベース財政的援助調書より)

担当課	交付先	事業種数	交付額(百万円)	備考
耕地課	市町村	21	2,582	
	農業団体	11	155	
農産流通課	市町村	16	1,384	
	農業団体	14	340	
農村振興課	市町村	21	1,260	
	農業団体	11	297	
農政課	市町村	2	25	
	農業団体	5	599	
4課小計	市町村	60	5,251	
	農業団体	41	1,391	
畜産課	市町村	6	37	
	農業団体	17	286	
林務課	市町村	50	1,202	
	農業団体	22	2,028	
水産課	市町村	17	581	
	農業団体	22	237	
合計	市町村	133	7,071	
	農業団体	102	3,942	
総計		235	11,013	

注：ただし、総計の事業種数には、市町村への補助と団体のものが同一事業名の場合は重複カウントになっている

・ 監査対象の農業補助事業と補助金支出の現状と問題点

1. 農業共済団体事務費等助成事業【農政課】

(1) 補助事業と平成15年補助金交付の概要

1) 農業災害補償制度の概要

農業災害補償制度は、農業者が災害等の不慮の事故によって受けることのある損失を補填し、農業経営の安定と農業生産力の向上を図るため、国の農業災害対策の重要な制度として昭和22年の「農業災害補償法」の制定と共に発足した。

災害で被害を受けた農家を救済する観点から、各地域ごとに農家が組合を設立し共済掛金を出し合って共同準備財産をつくっておき、その財産から被災農家に対して共済金を支払うというものであり、農家の自主的な相互扶助を基本とした、国の公的な災害対策救済制度である。

その運営は、農業共済組合又は市町村(以下「組合等」という)、農業共済組合連合会、政府の3段階制をとっている。

組合等は、大きな災害の際に組合等だけでは共済金の支払いが困難になる場合に備え、共済責任の一部を府県単位の連合会が行う「保険」に付す。

連合会は、その責任の一部を政府の行う「再保険」に付すことにより、全国に危機分散を図っている。

このように、運営を3段階にすることによって、リスクを分散し、農家への共済金の支払いに支障が生じないようにしている。

2) 補助事業と国庫負担

農業共済団体事務費等助成事業は、農業災害補償法に基づく国庫10/10以内の補助事業であり、農業災害補償法第14条に基づき組合の事務費を国が負担することが定められている。農業共済事業そのものは、災害時において被災農家の経営を安定させ、農業生産力の発展に資するため、国の農業災害対策の重要な柱として保険の仕組みによる農業災害補償制度を設け、国庫負担金の財政的措置を講じているものである。民間の保険制度と異なるところは、事業運営にかかる事務経費を国が補助金として国庫10/10以内で支援するほか、食料安全保障の視点から共済掛金についても国庫補助を導入し、食料生産制度と担い手の維持を図ることを目指している。これは、災害時に多大な災害補償等の対策費を一括支出する代わりに、毎年一定限度の災害対策費を分割支出することにより農業の安定化を図ることを意図した考え方が背景にある。このため、農業災害補償法は、共済事業と保険事業を兼ねた公共的性格の強い制度であり、制度への参加条件や農家の共済掛金の負担率、支払い条件、国庫負担の割合等、適時改正されて現在に至っている。農業災害補償法は、これまでに改正を繰り返しているものの、共済掛金の額、強制加入と任意加入の問題、対象品目、被害に見合った補償金支払い、無事戻し金(返金)の条件と額、賦課金徴収、国庫負担等について、農業者からの不満もあり、現在でも多くの

課題が残されている。

なお、農業災害補償法第12条において、農作物共済掛金の国庫負担割合を決め、第13条から第13条の5ではこの負担金の交付や共済組合での会計上の扱い方、及び家畜、果樹、畑作物、園芸施設共済についての国庫負担について定めている。

3) 平成15年度補助金交付

農業災害補償法に基づく農業共済団体事務費等助成事業費は、毎年、国庫補助として、京都府を通じて各共済団体等に支出されている。平成15年度の交付金は、下表に示すように、約5億3,700万円である。国が負担する事務費の内容は、政令で定められた役職員の給料手当及び旅費、事務所費、会議費、その他共済事業及び保険事業に関する事務の執行に必要な経費であり、予算額については、昭和60年度以降定額化されたが、平成12年度からは毎年度削減されてきている。

京都府においては、平成13年度約5億4,700万円、平成14年度約5億4,000万円、平成15年度約5億3,700万円と削減されてきている。こうした事務費の減少の中、京都府下の農業共済団体等は、組織制度の合理化及び事務処理の効率化を図るため、平成14年6月に府内1組合構想の合意がなされ、これに沿って平成15年には、船井農業共済組合が亀岡市、京北町、美山町の共済事業区域を引き継ぎ京都農業共済組合として事業開始し、平成15年度は1市4組合（京都市、京都南部地域農業共済組合、京都農業共済組合、中丹農業共済組合、丹後地区農業共済組合）、1連合会（京都府農業共済組合連合会）となっている。なお、平成16年度には、京都市の事業区域も京都農業共済組合が引き継いだことから、現在は4共済組合、1連合会の組織体制となっている。

表 平成15年度農業共済組合、連合会への補助金

(1) 事務費負担金 (国庫10/10以内)	事務費 ○人件費 ○旅費 ○庁費 ○委員手当等	<⑮実績> 連合会 81,268千円 組合等 455,635千円
(2) 特別事務費補助金 (国庫10/10以内)	損害評価特別事務費 ○損害評価実測費 ○園芸施設共済損害 評価研修モデル被害 施設設定費	連合会 161千円 組合等 105千円
計		537,169千円

(2) 補助金交付の現状と執行管理の現状

農業共済団体事務費等助成事業の手続きは、国に対して「農業災害補償法第14条の規定による事務費国庫負担金等交付要綱」(昭和45年5月)に基づき、所定の様式に従って農林水産大臣に知事は交付申請書を提出することになっている。また、状況報告として毎年12月末には「遂行状況報告書」を作成し、年度末には「運営事業実績報告書」を提出することになっている。なお、平成16年度からは、農業共済組合連合会については直接農林水産大臣に交付申請書を提出する手続き変更が行われた。

こうして京都府に交付された補助金は、「農業共済団体事務費等補助金交付要綱」(昭和49年7月京都府告示)に基づき、所定の様式にて各農業共済団体等が京都府知事に交付申請書を提出している。また、国への報告と同様に、状況報告書(1月15日まで)、実績報告書(4月20日まで)を知事に提出することが義務づけられている。なお、交付申請書、実績報告書には所定の支出明細書(第5号様式)を添付することになっている。(表1-1参照)

平成15年度におけるこれら交付申請手続きに関しては、1市4組合、1連合会とも所定の手続きが必要な資料書類も添付され要綱に基づいて実施されていることが確認できた。さらに、変更交付申請手続き、遂行状況報告書、実績報告書も定められた様式にて各団体から提出されている。

農業共済団体等への補助金は、国の交付要綱にて支出項目が細かく定められており、該当項目外への流用や転用は禁止されている。したがって、本来の補助金交付の適切性は、交付申請時と実績報告書提出時の支出項目を比較してチェックされ、さらに、支出明細書の内容の妥当性がチェックされることが執行管理上は必要となる。

表 1-1 組合等支出明細

		京都南部地域農業共済組合								
区 分	細 分	補助額 又は 補助率	支出総額	負 担 割 合				備 考		
				府補助金 経費割合	金額	賦課金	その他		計	
			円	%	円	円	円	円		
事 務 費	人 件 費	定額	67,942,000	74	67,536,000	406,000		67,942,000		
		職員給料手当		62,295,000						
		法定福利費		5,647,000						
	旅 費	定額	1,010,000	1	1,004,000	6,000		1,010,000		
		役員旅費		220,000						
		職員旅費		392,000						
		損害評価旅費		398,000						
	庁 費	定額	11,412,000	12	11,344,000	68,000		11,412,000		
		事務費		3,547,000						
		業務費		530,000						
	施設費		5,090,000							
	損害評価費		129,000							
	人件費		2,116,000							
委 員 手 当 等	定額	11,709,000	13	11,639,000	70,000		11,709,000			
	役員報酬		4,300,000							
	損害評価委員報酬		497,000							
	損害評価員報酬		1,746,000							
	共済部長報酬		5,166,000							
危険段階別掛金率普及推進費										
	人件費									
	旅費交通費									
	事務費									
	業務費									
	普及推進費									
小 計			92,073,000		91,523,000	550,000		92,073,000		

京都府農政課においては、この農業共済団体事務費助成事業の執行管理は以下の2種類の方法で実施されている。

担当係における交付申請時のチェック及び変更申請を踏まえて実績報告書の提出後のチェックにより、支出明細書に食い違いや数値的な差異がないかどうか。各農業共済団体等の決算書と整合しているかどうかの書類検査がなされている。

次に農業災害補償法第142条の3に定められた「業務又は会計の状況につき、毎年1回を常例として検査しなければならない」という条文規定に基づいて各農業共済組合等への検査が法定受託事務として定められており、この法定受託事務による常例検査によって詳細な支出、支払い状況の監査が実施されている。

の書類検査は、各農業共済団体から提出された書類が正しいとして、書類上の整合チェックが主な内容である。補助金額の全てが国庫の交付であり、支出項目としては要綱によって明確なことから、申請や実績報告書類及び支出明細上のチェックが十分であれば京都府としての実害は発生しない。しかし、国庫といえども国民の税金であり、有効性及び流用、転用による不正支出がないかを精査することは公的機関として当然の責務である。また、農業共済団体が健全であり、運営が適切に実施されているかどうかは、国家的な食料生産を安定化させ、有効な災害対策を持続させるためには不可欠な条件である。それが故に、農業共済団体の運営を国庫で支援しているわけである。このため、当然、その健全性及び支出項目の実態、補助金の有効性、適性な支出かどうかを評価することが求められる。そうした視点から、の法的受託事務が方向づけられてきた。

の法的受託事務における検査は、「京都府農業共済組合等検査規程」に基づいて実施されており、この規程の下に「京都府農業共済組合等検査実施要領」が定められて、より細かく検査の内容が指示されている。さらに、この検査要領には表1-2に示す「第3 検査方法及び手続き」、「第4 検査実施上の着眼点」、「第5 検査項目」が示されており、これに基づく検査が毎年、課長補佐、企画主任等を含む4～6名の府農政課職員により1団体2日間～4日間かけて実施されている。

本監査においても、こうした検査の状況ヒアリングと検査時の入手資料等を確認し、検査規程に基づく検査が所定の方法で確実に実施されていることを確認した。

表 1-2 京都府農業共済組合等検査実施要領（抜粋）

<p>第3 検査方法及び手続</p> <p>1 検査方法 検査又は試査の方法により第5検査項目に掲げる事項について行う。</p> <p>2 検査手続</p> <p>(1) 内部証拠の確認</p> <p>ア 証書突合</p> <p>イ 帳簿突合</p> <p>ウ 計算突合</p> <p>(2) 外部証拠の確認</p> <p>ア 実査（検査員が自ら現物について調査する。）</p> <p>イ 立会（組合等の役職員が調査を行う場合に現場で立ち会う。）</p> <p>ウ 確認（検査員が外部へ照会し、文書で回答を求める。）</p> <p>エ 質問（検査員が組合等の役職員から聴取する。）</p> <p>第4 検査実施上の着眼点 検査は特に次の諸点に留意して行うものとする。</p> <p>1 共済掛金の徴収が適性に行われているか。</p> <p>2 共済金の支払が適性に行われているか。</p> <p>3 内部けん制組織が確立されているか。</p> <p>4 業務費が事業資金を圧迫していないか。</p> <p>5 業務費に冗費はないか。</p> <p>6 不実の記帳又は記録はないか。</p> <p>7 法令、定款等に違反していないか。</p> <p>8 会計原理等に反していないか。</p> <p>9 計算及び照合に誤りはないか。</p> <p>10 証拠書類は整備されているか。</p> <p>11 前回の検査指摘事項は改善されているか。</p> <p>第5 検査項目 検査はおおむね別掲の検査項目について行うものとする。</p>

(3) 補助金事業、補助金交付の課題・問題点

農業共済団体等の運営・維持は、農業災害時の被災農家対策としても安定的な農業経営には不可欠な制度と位置づけられている。このため、法的枠組が長い年月をかけて整備されてきた。しかし、平成12年度以降、国の財政的危機を反映して、補助金の削減が進行しており、経営の合理化が求められ、京都府下においても農業共済団体の統合が進められている。平成16年度は、例年にない台風被害が京都府下にも発生し、制度の必要性は再認識されたが、共済団体への事務費に関して直接的な補助（国庫10/10以内）の必要性と補助金の適切性、合理的支出とは別のテーマである。

本監査において確認した書類、資料については、特に問題を疑わせるものは確認できなかった。手続き的には適性に処理され、法律、要綱及び検査規定に定められた方法に従って実施されている。なお、農業災害補償法第142条の3の規定による常例検査についても、「検査結果について」の書類が手続きどおり作られ、共済掛金等の徴収や損害評価記帳の記入等に関して、問題が指摘されている。さらに、いくつかの農業共済組合に対して「整理改善を要する事項」として検査結果に対する改善の方向を示すなど検査が適切に実施されていることが認められた。

しかし、補助金支出の適切性、合規性のチェックだけで農業共済団体の運営や共済掛金の適切性を判断できない。農業共済団体は、災害に備えて資金準備を体力に合わせて行うことが法的主旨になっており、剰余金は各種積立金、準備金として留保することが義務づけられている。会計処理は、事務的作業の収入・支出である業務勘定と共済事業としての収入・支出である事業勘定に一応区分されており、これらの相方に資金が流れるように、「農業共済団体の経理処理要領」（昭和49年49農経B第621号）によって、各種積立金、準備金からの戻入れに関して、一定のルールは決められている。なお、留保した資産が将来の共済金として支払われることから、減少しないように健全に管理されることが前提となるが、健全な管理の点から以下のことは問題点と考えられる。

業務勘定には、職員の退職給与引当金、建設引当金、更新引当金等の事務運営上の内部的費用の留保金があるが、これらの繰入れに関する規程がなく、適切性を判断する基準が不明確である。

共済事業勘定から業務勘定への繰入れ、業務勘定から事業勘定への繰入れに関して、積立金の取り崩しには、病虫害予防への対策費等「農業共済団体の経理処理要領」によるルールが示されているものの、業務勘定、引当金等の資金移動に明確な規定がないことは、将来的な運用の健全性に不安が残る。

国庫補助金は、業務勘定にすべて収入として繰入れられ、おおむね各組合、連合会の事務費用の約30%～75%に充当されており、不足金は賦課金、その他利息収入等で補われる。運営努力で対応すべき課題や運営ルールが明確でなく、過度な賦課金や必要以上の共済事業留保金として運用される懸念がある。

余剰金の運用は、元金が安全な国債、地方債等への運用に限定されている。しかし、どの余剰金、留保金（各種引当金）をどのように運用するかは、各団体にまかされており、平成15年度決算上では、各団体での利息収入の計上に大きな差が見られる。このため、資金の運用と利益管理には、より適切性の確認が必要となる。

以上の問題点の適正化は、現在、組合自身の内部監査及び総会での各組合員等の自己チェックにまかされているが、内部監査人と各組合員が十分な自覚とチェック能力を維持していけるかどうかが今後の課題となる。

2. 小規模農業基盤整備事業【耕地課】

(1) 補助事業と平成15年度補助金交付の概要【耕地課】

1) 補助金の目的

農業基盤整備事業は、農地の区画を作業が効率よく実施できるように整形し、農道及び用排水施設を整える事業であり、表2-1に示すように受益面積（整備面積）により事業主体が異なる。経営規模の小さい府内農業の実態においては、農業を行うための基盤整備が必要であるにもかかわらず、受益面積が小さいために国営や府営といった国庫補助事業による農業基盤整備の対象にならない地域が存在する。これらの地域では、農業基盤整備を行うには受益地の農家が多額の費用を負担しなければならず、小規模農家の農業経営の安定を脅かすことになる。そこで、府の単独事業として、国庫補助事業の対象にならない小規模の農業基盤整備を図るため、次節「2) 事業概要」に該当する事業に対して一定の補助金が交付される。

表2-1 事業主体と受益面積との関係 ※代表的な面積区分

事業区分	事業主体	受益面積（整備面積）※				（単位：ha）
		0.5	5～10	20	400	
国営	農林水産省					
府営	京都府					国庫補助事業
団体営	市町村、土地改良区					国庫補助事業
小規模	市町村、土地改良区					

2) 事業概要

かんがい排水

- ・事業内容：用排水路の新設、改修
- ・主な要件：次に掲げるものの一に該当するものであること
 - 1 農業用排水施設の新設管理又は変更であって、受益面積の1団地がおおむね50アール以上20ヘクタール未満のものであること。
 - 2 水難事故の危険性が高い場所に農業用排水路等（用排水路、ため池、頭首工、揚水機場及びこれらに附帯する施設をいう。以下同じ。）の水難事故防止上必要なフェンス、ふた、スクリーン等の安全施設を設置するものであって、当該安全施設を設置する農業用排水路等がその設置場所において、おおむね50アール以上20ヘクタール未満の農用地を支配しているものであること
- ・補助率：4/10以内（揚水機については5/10以内）
 知事がへき地と認める地域において行う事業にあつては5/10以内（他の小規模農業基盤整備事業においてもへき地の補助率は別途定められている）

ほ場整備

- ・事業内容：区画整理、用排水路・道路の整備
 - ・主な要件：農地等につき行う区画整理事業及びこの事業に関連する他の小規模の農業基盤整備事業であつて、受益面積の1団地が50アール以上20ヘクタール未満のものであること
 - ・補助率：4/10以内
- 農地高度化整備
- ・事業内容：ほ場整備済みの水田において行う暗渠排水、客土等
 - ・主な要件：ほ場整備後の営農の実態に合わせて、農地を一層高度に利用していくための暗渠排水、客土、土壌改良等の整備であつて、受益面積の1団地がおおむね50アール以上のものであること。
 - ・補助率：4/10以内
- 農道整備
- ・事業内容：農道の新設、改修

- ・主な要件：省力経営の基盤を整備するための農道の新設又は改良に関する事業であって、受益面積の1団地がおおむね50アール以上20ヘクタール未満であり、当該農道が営農地域の骨幹となるものであって、かつ、延長おおむね200メートル以上1000メートル未満、幅員2メートル以上のものであること。
- ・補助率：4/10以内
農地開発
- ・事業内容：農地を造成する工事
- ・主な要件：農地及び地域特産園地を開発するための開墾並びにこれに伴う附属施設の設置であって、受益面積の1団地がおおむね1ヘクタール以上10ヘクタール未満のものであること。
- ・補助率：4.5/10以内
計画調査
- ・事業内容：府営規模の事業計画を樹立するために必要な計画調査
- ・主な要件：府営の土地改良事業計画を樹立するに当たり必要とする基礎的調査であること。
- ・補助率：4/10以内

3) 平成15年度補助金交付

平成15年度実施の補助事業は下表のように総事業費174,356千円であり、京都府の単独補助金として16市町村・3団体に対して83,070千円の補助金交付がなされている。

表 2-2 事業主体別補助金交付状況

(単位:千円)

種別	事業名	市町村名	事業実施主体名	財源別に見た補助金額			事業実施主体負担 ④	地元負担金 ⑤	総事業費 ①～⑤合計	
				国庫 ①	京都府 ②	市町村 ③				
補助金	小規模農業基盤整備事業	長岡京市	長岡京市	0	960	0	1,454	0	2,414	
	"	久御山町	久御山町	0	1,600	0	800	1,600	4,000	
	"	京田辺市	京田辺市	0	9,460	0	7,400.94	4,029.06	20,890	
	"	京北町	京北町	0	1,020	0	612	408	2,040	
	"	美山町	美山町	0	11,500	0	8,050	3,450	23,000	
	"	園部町	園部町	0	2,770	0	2,394	376	5,540	
	"	丹波町	丹波町	0	6,000	0	2,400	3,600	12,000	
	"	瑞穂町	瑞穂町	0	15,500	0	8,000	7,500	31,000	
	"	綾部市	綾部市	0	4,500	0	2,900	1,600	9,000	
	"	福知山市	福知山市	0	4,200	0	3,860	840	9,000	
	"	三和町	三和町	0	1,500	0	750	750	3,000	
	"	夜久野町	夜久野町	0	3,450	0	2,360.25	1,089.75	6,900	
	"	宮津市	宮津市	0	3,590	0	2,692.5	2,692.5	8,975	
	"	伊根町	伊根町	0	1,990	0	1,393	597	3,980	
	"	峰山町	峰山町	0	2,800	0	2,800	1,400	7,000	
	"	久美浜町	久美浜町	0	1,260	0	940	0	2,200	
	府事務費	"	京田辺市	綴喜西部土地改良区	0	900	540	360	0	1,800
		"	八幡市	"	0	2,900	450	2,030	420	5,800
"		和知町	和知町土地改良区	0	3,700	0	0	3,700	7,400	
"		京都市	大原野土地改良区	0	3,470	3,042	1,905	0	8,417	
合	計	京都府 京都府 京都府	0	83,070	4,032	53,202	34,052	174,356		
府決算書の額(①+②)				83,070						

(2) 補助金交付の手續きと執行管理の状況

小規模農業基盤整備事業の補助金交付のおおまかな申請の流れとしては、事前協議及び事業実施計画の承認をしてから交付申請を行い、申請後は状況報告、実施報告の手續書類を提出することになっている。各事業は「農業基盤整備事業関係補助金交付要綱(昭和42年1月10日)」(以下、「要綱」とする。)に定めるもののほか「府単独農業基盤整備事業実施要領(平成14年11月15日4耕第809号改正)」(以下、「要領」とする。)に基づいて必要な手續きがなされており、申請、変更承認申請、遂行状況報告、実績報告等について、それぞれ提出書類の様式が示されている。

また、申請後の手續きは、年度途中で状況報告を提出し、完了時には実績報告を所定の様式で提出することになっている。事業執行管理は、申請後提出される状況報告、実施報告のチェックが主なもので、完了確認は実績報告に対して検査が実施される。

この検査に関しては、市町村等の事業主体検査担当者が事業主体としての検査をし、その後実績報告書を府に提出する。提出後、府の振興局農業担当者が現地確認を含め検査を行い、検査後復命書に基づいて知事に検査結果を報告する。検査は、「耕地課所管補助事業検査実施要領(平成11年10月1日)」に基づいて必要な手續きがなされ、報告について提出書類の様式が示されている。

具体的な手續きは、以下の通りである。

補助金を要望する事業主体が、「事業地区別計画書(要領 様式1)」及び「事業協議書(要領 様式3)」を振興局に提出、振興局から耕地課へ提出。

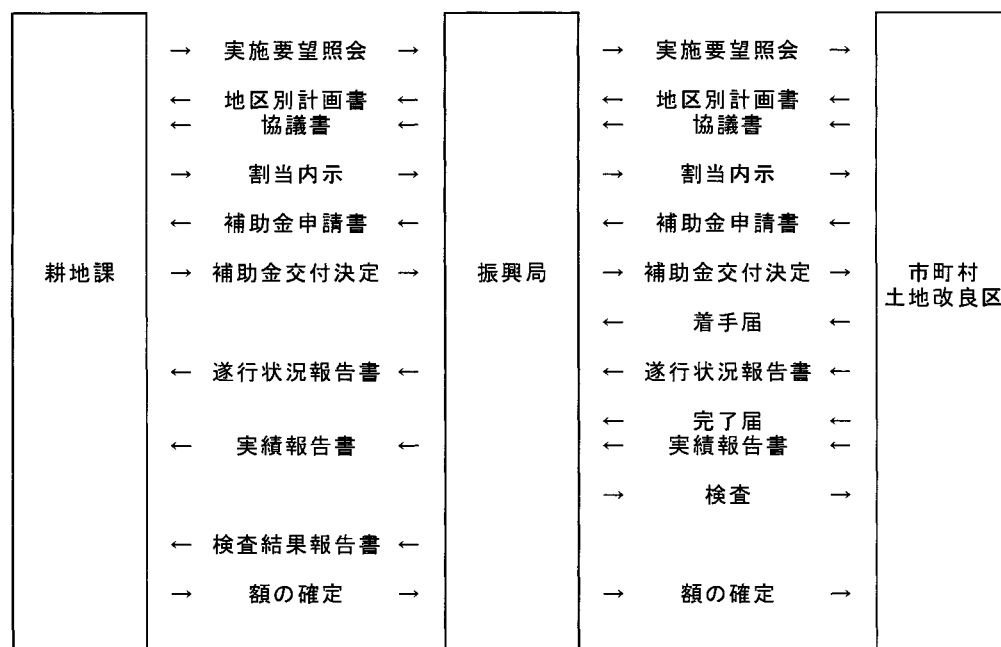
割当の内示を受けた事業主体は、「事業補助金交付申請書（要綱 第1号様式（第3関係）」を振興局に提出、振興局から耕地課へ提出。
 補助金の交付決定がなされた後、事業主体は事業実施にかかり、着手届（要綱 第4号様式（第5関係））、事業遂行状況報告書（要綱 第3号様式（第5関係））、完了届（要綱 第4号様式（第5関係））を振興局に提出。事業完了後に事業実績報告書（要綱 第5号様式（第6関係））を振興局に提出、振興局から耕地課へ提出。
 振興局は、事業実績報告書の提出を受けて、報告書の内容に間違いがないか「耕地課所管補助事業検査実施要領（平成11年10月1日）」に従い、検査調書（第1号様式及び第2号様式）・検査報告書（第3号様式）を作成し、耕地課へ提出。

耕地課は、検査報告書を確認して補助金額の確定を行う。

平成15年度に実施した38地区のうち、各市町村・団体ごとに1地区を任意に抽出して19地区について監査を行い、上記具体的な手続き ~ に示された書類の確認を行ったところ、要領・要綱に従った手続きを経て補助金交付がなされている。

また、工事業者の選定方法について確認したところ、各事業主体における業者選定ルールに従っているかを振興局の検査ではチェックしており、京都府としての工事業者選定ルールを適用しているわけではない。原則は指名競争入札で工事業者を選定しており、例外的に、随意契約で工事業者を選定している事業に関して、随意契約で工事業者を選定することの妥当性を検査で確認している。

小規模農業基盤整備事業 事務フロー



(3) 補助金事業・補助金交付の課題・問題点

小規模農業基盤整備事業の補助事業は、農業基盤整備を行うことにより積極的な農業経営を目指すものである。補助金交付の目的は、農業基盤整備のための施設を整備することではなく、整備後の施設を有効活用して積極的な農業経営を行うことにある。つまり、基盤整備を行ってもその農地が有効に活用されていないければ、補助金交付の目的が達成できたとはいえないのである。

そこで、小規模農業基盤整備事業の補助金交付の手続きと執行管理において、施設整備後の活用状況を確認する手続きが採られているかどうかを調査したが、補助金交付後の活用状況の確認について要綱、要領及び「耕地課所管補助事業検査実施要領（平成11年10月1日）」には明文規定が存在しない。唯一、「補助金交付決定通知の交付条件3」に「補助事業者は、当該補助事業により取得し、又は効用の増加した財産については、事業完了後においても善良なる管理者の注意をもって管理するとともに、補助金交付の目的に従って、その効率的な運営を図らなければならない。」と規定している。こうした状況を基に以下の問題点が指摘できる。

交付条件である事業完了後の効率的な運営が図られているかどうかの確認をいつ、どのように行うかは明確にされていない。つまり、補助金を交付した後は、申請時の目的通りに有効利用されているかチェックする体制は採られていないことが確認された。

さらに、平成10年度に小規模農業基盤整備事業として実施された34地区のうち任意に抽出した4地区について、受益地の利用状況の現場視察を行った結果、一部受益地において、耕作のなされていない受益地が確認

された。

受益地名	工種	受益地の利用状況
京田辺市東七反割	揚水機	すべて利用されている
井手町多賀	舗装	同上
亀岡市堀垣内	用水路	一部に未耕作による雑草の群生あり
丹波町豊田	用水路	同上

未耕作となっている受益地が、いつから耕作がなされていないのか現地視察では明らかではないが、補助金の交付団体である京都府としても未耕作の事実を適時に把握する体制は採られておらず、これを明確にする必要がある。

補助金交付の目的は、農業基盤整備のための施設を整備することではなく、整備後の施設を有効活用して積極的な農業経営を行うことにあり、受益地において施設が有効活用されているかの事後指導を行うことが重要であると考えられる。補助金交付後の施設の活用状況をいかに把握し、未利用地に対してどのような対策を講ずるのかを執行管理するよう今後改善が必要と考えられる。

3. ハイレベル水田農業振興事業【農業流通課】

(1) 補助事業と平成15年度補助金交付の概要

1) 転作と農業振興

国内での米消費が大きく減少する中、食料自給率も50%を割り、米価も下落傾向にある。まったくの自由市場での米取引は安い海外米や不安定な農業収益構造を助長し、わが国の食料基盤を結果として不安定なものとし、ますます、農家減少、自給率の低下を招くことが懸念されている。現在の食料自給率の向上は、食料安全保障の点からも改善することが国民的課題とされている。このためには、農家、農業の育成と農業振興が進むことが前提となる。一方、米消費量に対して米生産量が大きく上回ると米価が低下し、生産に見合った収入が得られなくなることから、必要な生産調整をすることが農業的な課題となり、国の政策では、米の年間生産目標を決めて減反することがこれまで実施されてきた。つまり、水田から転作をすすめる政策であった。しかし、生産力の向上が生産調整の効果を打ち消したり、農業者の高齢化、後継者不足等から減反した水田が休耕田、放棄田化するなど、農地が荒廃する現象などいろんな傾向が生まれる中、生産調整面ではこれまでの面積的減反目標から生産量そのものを目標として決めて対応する数量目標管理による「新たな米政策」が平成16年度から始まった。

こうした米の生産調整と対応して、農地の保全、新たな農作物の導入、地域的に特徴のある地場作物生産の推進等農村振興の施策と連携する対策が求められてきた。

特にわが国の温暖多雨地域での農地保全は災害防止の課題でもあり、将来の食料自給率を向上させるには農地の維持は不可欠である。しかし、現在の農家人口や土地所有形態、土地所有意識からは今後の農地、農業の持続性は困難だとされており、現在の農業を基本的に維持しながら、土地利用形態、農家意識を変える必要性が痛感されてきた。

以上の背景から、さまざまな施策の展開に努力されており、ハイレベル水田農業振興事業もそうした施策の1つである。

2) 事業概要

ハイレベル水田農業振興事業は、水田の転作を効果的かつ農業者の農業意欲を高める事業としてさまざまなメニューが準備されており、「ハイレベル水田農業振興事業実施要領」に詳しく内容や事業採択基準が明記されている。また、運用上での理解を深め、誰もが活用できるように「ハイレベル水田農業振興事業（推進マニュアル）」（平成14年）が作成され、普及に努力されている。その主な内容を下表3-1に示すように、

- 水田農業組織化促進事業（A事業）
- 地域ぐるみの園芸産地づくり事業（B事業）
- 土地利用型作物定着拡大支援事業（C事業）
- 水田農業経営確立対策推進指導事業（D事業）

の4つの事業で構成されている。

表 3-1 ハイレベル水田農業振興事業の概要と採択要件等

○水田農業組織化促進事業(A事業)				
— 水稲を含めた土地利用型作物の作業受委託促進による効率的な生産体制づくり —				
	事業種目	主な事業内容	主な要件	補助率・単価
A-①	集団的水田利用 協定活動 <基本助成> (事業主体) 集落営農組合等	集落等の話し合いにより、土地利用型作物の作業受委託の推進、効率的な水田利用計画の策定、実践 ①集団的水田利用協定の締結と実践 ②地区水田農業振興計画の作成、実践 ③経営確立助成要件のクリア活動等	(1年目開始時) ・マネージャーの設置 (2年目開始時) ・計画策定・協定締結済 ・経営確立助成が確実 (3年目開始時) ・水稲及び土地利用型作物の作業受委託実践	地区水田面積に応じた定額補助 10～20ha 100 円 20～40ha 200 円 40～ 300 円 1年単位の実施 最高3年継続可
A-②	低コスト生産 条件整備事業 (事業主体) 集落営農組合 作業受託組織等	協定の実践に必要な機械等の補助 ・土地利用型作物基幹作業用機械 ・大豆等加工用機械 ・打込式直播機等水稲新技術機械	・基本助成実施地区 ・全作業 8ha 以上、又は 2 作業 15ha 以上の受託計画 ただし、生産総事業実施地区は全作業 5ha、2 作業 10ha ・個別機械更新抑制計画 ・受託組織は3戸以上で組織	4/10以内
A-③	低コスト新技術 導入拠点活動 (事業主体) 市町村農技研協議会等 集落営農組合(兼)	低コスト化等のための実証拠点活動 ①水稲の打込式直播・乳苗栽培 ②黒大豆の生産安定技術 ③飼料作物等のラッピングサイレージ ④繁殖牛等の水田放牧飼育 等実証	①3ha 以上 ②5ha 以上 ③4ha 以上 ④2 頭・50ha 以上	1/2以内 補助金限度額は、 500 千円/1 ヵ所 2年間継続
○地域ぐるみの園芸産地づくり事業(B事業)				
— 生活スタイルに応じた適人適作による所得創出のための、地域ぐるみの新たな産地づくりを支援 —				
	事業種目	主な事業内容	主な要件	補助率・単価
B-①	地域ぐるみの園 芸産地づくり活動 (事業主体) 集落営農組合等	①作付栽培協定の締結と実践 ②園芸経営に専念するための土地利用型作物の作業委託の推進 ③地域ぐるみの園芸栽培研修活動 (花野菜等の計画づくり)	・園芸作付のゾーニング ・園芸栽培研修に集落農家の1/2 以上、又は 15 戸以上が参加	定額補助 10ha～ 50 千円 (基本助成未実施地区は 100 千円) 1年限り助成
B-②	所得・雇用創出 型条件整備事業 (事業主体) 集落営農組合 JA等	産地づくりに必要な施設等の補助 ①園芸ハウス ②作業合理化機械	・園芸ハウス 20a 以上の整備計画 ・3 戸以上の農家の参加 ・稲作等の作業委託農家が 1/2 以上参加 ・園芸経営を初めて行う農家が 1/2 以上、又は受益農家のうち非農家雇用を行う者が参加	①園芸ハウス 1/2以内 ②合理化機械 4/10以内
B-③	新たな園芸産地 づくり拠点活動 (事業主体) 市町村農技研協議会等 集落営農組合(兼)	新品目による新たな産地づくり実証 ・拠点活動 ①京野菜 ②花き (試験的栽培)	①特産物育成協議会が定める品目等のうち府が提案する品目 (紫ずきは 60 千円/10a が補助単価上限) ②地域花き研究会等において検討した品目のうち、府が提案する品目	1/2以内 (補助金限度額) ①300 千円/1 ヵ所 ②600 千円/1 ヵ所 2年間継続
○土地利用型作物定着拡大支援事業(C事業)				
— 管理が軽易な作物の作付けによる不作付水田の解消と有効活用への取組を支援 —				
	事業種目	主な事業内容	主な要件	補助率・単価
C-①	不作付水田有効 活用支援事業 (事業主体) 旧村等単位の 農家組織	管理が容易な作物の生産資材費等の補助 ①水田利用図面の作成 ②加工・販売・都市農村交流等の促進 (地域振興対策との連携)	・旧村又は水田 50ha 以上の地区 ・1 年終了時：不作付水田を 30%以上削減する計画策定 ・2 年終了時：1ha 以上削減 ・完了時：2ha かつ 15%以上削減	1/2以内 上限 500 千円 3年間継続可
○水田農業経営確立対策推進指導事業(D事業)				
— ハイレベル水田農業振興事業を含む水田農業振興に係る経費、計画の策定、推進、協議経費 —				
	事業種目	主な事業内容	市町村別補助金の配分方法	補助率・単価
D-①	ハイレベル水田 事業の推進指導 事業	・市町村は、指導や協議会開催 ・農業団体は、普及、指導、資料づくり	・全ての市町村に指導経費として一定額 (80 千円) を均等配分 ・ハイレベル水田農業振興事業の取組状況、作付面積を加味して配分	定額

3) 平成15年度補助金交付

ハイレベル水田農業振興事業は前述したように大きくは、4つの補助事業によって構成されている。平成15年度の補助金交付状況は、表3-1に示すように、平成15年度においてはA.水田農業組織化促進事業(57団体に補助)約3,720万円、B.地域ぐるみの園芸産地づくり事業(20団体に補助)約7,330万円、C.土地利用型作物定着拡大支援事業(4団体に補助)約120万円、D.水田農業経営確立対策推進指導事業(44市町村及び4団体に補助)約2,950万円 計1億4,130万円となっている。この事業は京都府の単費事業であり、補助事

業の細項目ごとに、補助率や補助内容が要綱により個別に細かく設定されている。(表3 2参照)

表 3-2 平成 15 年度ハイレベル水田農業振興事業の補助金

種別	事業名	市町村数	事業主体数	財源別に見た補助金額			事業実施主体負担 ④	総事業費 ①～④合計	
				国庫 ①	京都府 ②	市町村 ③			
補助金	A-① 水田農業組織化促進事業 (集団的水田利用協定活動 事業)	10市町	32事業主体	0	6,000,000	0	30,000	6,030,000	
	A-② 水田農業組織化促進事業 (低コスト生産条件整備事 業)	11市町	19事業主体	0	29,226,000	5,639,500	38,217,440	73,082,940	
	A-③ 水田農業組織化促進事業 (低コスト新技術導入拠点 活動事業)	6市町	6事業主体	0	2,010,000	1,292,720	1,003,665	4,306,385	
	A 水田農業組織化促進事業 小計				0	37,236,000	6,932,220	39,251,105	83,419,325
	B-① 地域ぐるみの園芸産地づく り事業(地域ぐるみの園芸 産地づくり活動事業)	7市町	7事業主体	0	650,000	0	6,806	656,806	
	B-② 地域ぐるみの園芸産地づく り事業(所得・雇用創出型 条件整備事業)	9市町	11事業主体	0	72,249,000	12,738,000	59,521,213	144,508,213	
	B-③ 地域ぐるみの園芸産地づく り事業(新たな園芸産地づ くり拠点活動事業)	2市	2事業主体	0	431,000	0	438,339	869,339	
	B 地域ぐるみの園芸産地づくり事業 小計				0	73,330,000	12,738,000	59,966,358	146,034,358
	C-① 土地利用型作物定着拡大 支援事業(不作付水田有効 活用支援事業)	4市町	4事業主体	0	1,210,000	710,000	500,029	2,420,029	
	C 土地利用型作物定着拡大支援事業 小計				0	1,210,000	710,000	500,029	2,420,029
	D 水田農業経営確立対策推 進指導事業	44市町村及び4団体		0	29,500,000	8,663,923	438,000	38,601,923	
	D 水田農業経営確立対策推進指導事業 小計				0	29,500,000	8,663,923	438,000	38,601,923
	補助金合計				0	141,276,000	29,044,143	100,155,492	270,475,635
****	水田農業振興事業推進費		京都府	0	1,678,000			1,678,000	
合 計				0	142,954,000	29,044,143	100,155,492	272,153,635	
				府決算書の額(①+②)				142,954,000	

注：なお、詳細は巻末資料 A-7 参照

A 事業は計画づくりのソフト事業であることから、1 団体当たり約10万～30万円の補助であり、A 事業はトラクター、コンバイン等の機械購入額の4/10以内の補助事業で、1 団体当たり約20万～500万円まで購入機材によってバラバラである。A 事業は実証試験的な栽培取組事業で、1/2補助として1 団体当たり約10万～50万円となっている。

B 事業は花、野菜など地域特有のものを産地化するソフト事業としての計画づくりで、1 団体当たり5万円、B 事業は計画に基づいて花、野菜のハウス施設整備事業であり、約1/2補助として1 団体当たり50万～1,700万円まで規模等によってさまざまである。B 事業は新品目の導入を目的として、当該品目を試験的に栽培する事業で、約1/2補助として1 団体当たり10万～30万円ぐらい補助されている。

C 事業は不作付水田を有効に活用する事業であり、転作田で麦、大豆以外の作物で景観形成作物などの作付、生産を推進する事業として1 団体6万～50万円となっている。

また、D事業は普及指導事業の市町村、農業団体への経費補助的な費用補助であり、1 市町村8万円の均一補助にプラスしてハイレベル水田農業振興事業に取り組む状況、作付面積の大きさに比例して配分し、1 市町村当たり8万～58万円までバラツキがある。さらに、普及活動の資料パンフレット作成や指導会議開催、データ整理など4つの農業団体(京都府農業共同組合中央会、全国農業協同組合連合会京都府本部、京都府農業共済組合連合会、京都府農業会議)に90万～1,700万円まで補助金が支払われている。

なお、平成13年度の府の補助金額は約1億4,940万円、平成14年度は約1億8,630万円で、平成15年度1億4,130万円とほぼ同様の水準で補助事業が実施されてきた。

(2) 補助金交付の手続きと執行管理の現状

ハイレベル水田農業振興事業(以下「ハイレベル水田事業」と称す)の4種類の事業は、申請手続的なパターンとしては、おおむね次の3種類となっている。

事前協議及び事業実施計画の承認をしてから、交付申請を行うパターン

事前協議や計画承認なしで事業実施計画の承認をして交付申請を行うパターン

協議や計画承認なしに直接交付申請から行うパターン

なお、申請後はどの事業も変更、状況報告、実績報告の手続書類を提出することになっている。

のパターンは、機械、設備を購入するものや新しい実証試験的な栽培を行う事業であるA、A、B、B及びCの事業がこれに該当し、のパターンは、A、Bの計画づくりをする補助金が該当する。のパターンは、普及、指導的なソフトな支援事業を行う市町村、農業の法的人格をもつ組織を対象としての手続である。これらは「水田経営総合対策事業費補助金交付要綱」（平成6年1月告示28号）及び「補助金等の交付に関する規則」（昭和35年）に基づいて必要な手続がなされており、申請、変更承認申請、遂行状況報告、実績報告等についてもそれぞれ提出書類の様式や添付資料が示されている。

また、以上の要綱手続や執行管理、検査等についての一連の補助金に関する事務的業務等については、「補助事業の手引き」（平成14年農村振興課）が作成され、万全の対応ができるように文書化されている。

平成15年度におけるハイレベル水田事業の補助金申請手続に関しては、おおむね要綱どおりの書類が作成され、必要な資料が添付されて申請手続がなされている。しかし、いくつかの団体において、実施計画の承認時、交付申請時において必要な添付書類が添付されていない申請がなされており、書類不備が確認された。主として補助を受ける団体の規約、定款類、収支計画書、市町村における補助金要綱の書類であったが、監査中にこれらの大半の書類が確認でき、申請者の不注意、府担当者の不注意によるものであると考えられるが、そのことによって補助金の決定や事業推進上で支障や不合理は発生していないことが確認できた。この種の誤りは担当課からのヒアリングを判断すると、今後も発生する可能性の問題があり、改善を要する課題と考えられる。

申請後の手続は、事業内容や支払い経費的な変更が生じれば変更承認申請を行うが、なければ当初予定どおり事業実施を行い、年度途中で状況報告を提出し、完了または年度末には実績報告を所定の様式で提出することになっている。

事業執行管理は、申請後提出される状況報告、実績報告のチェックが主なもので、成立確認、完了確認は、実績報告に対して検査が実施される。

この検査に関しては、前述した「補助事業の手引き」P52 第5章「補助事業の検査」について詳しく示されている。

実際のハイレベル水田事業の場合は、以下の2つの検査方法が実施されている。

トラクター等の設備購入やハウス施設の整備等のハード的な事業には、市町村検査担当者が市としての検査をし、その後実績報告書を府に提出する。提出後、府の振興局農業担当者が現地確認を含め検査を行い、検査後復命書に基づいて知事に検査結果を報告する。

市町村や農業団体からの実績報告書に基づいて、京都府（本庁農産流通課又は振興局）の担当者が検査する。主として実績報告書及び添付されている支払調書、写真等の資料に基づいて判断する。

に関しては、A、Bが該当し、他の事業はすべてに該当している。なお、ハード的な事業としての設備、施設の購入、整備に関しては必ず実績報告書には購入した設備等に事業名称、事業年度を明示して使用前と判断できる写真を添付することが求められている。

監査の実施により、福知山市域の農業団体における機械購入に関して、新品と認めがたい添付写真が確認された。また、A、Bの計画づくりやA、B、Cの実証試験的栽培事業に関して、支払調書は添付されているが、成果や実施が確認できる資料がないものもあった。さらに、購入されたトラクター等の設備、ハウス施設に関しては購入時のチェックはなされているものの、その後の使用状況、目的に対応した活用、効果を発揮しているかの事後状況はほとんど未確認の状況であった。

D事業の市町村への交付に関しては、転作による水田活用や新品種、新作付導入等の普及、指導経費として市町村を通じて各農業団体に活動費や会議費、資料費の一部として使用されているものが多く、支払調書のチェックのみで確認されている。支出項目の要件は食料費、備品購入以外は制約はなく、謝金、賃金もよいなど範囲が多様なことから特に問題となる支出はないが、ある市町村では謝金が出る団体と会議費、資料代となって何も報酬的なものがない場合とのバラツキが見られる。D事業の4つの農業団体への補助に関しては、交付申請時の内容と実績報告書の内容が異なる場合が多い。内容の異なる点は、会議数の増減、旅費の増減、資料印刷種類と部数の増減、等、実質的な運用上においての変化に対応しての変更と判断でき、支払調書の詳細資料で確認した。

(3) 補助金事業、補助金交付の課題と問題点

ハイレベル水田事業の補助事業は、基本的には米の生産調整に対応して水稲から他の作物へ転換する土地利用の変更機会を活用した、より積極的な農業基盤づくりを目指すとしている。地場野菜や景観作物等を他の水田をまとめて大きな畑地利用を共同的に進める構造改善の一つでもある。各農家が共同して経営規模を大きくすることも事業対象となっていることから、農家組合による共同的作業用として計画段階から設備購入、新作物導入の実証事業までさまざまな取組から実行性を向上させ、振興に結びつく多様なメニューが準備されている。このため、大きくは4種類の事業に区分され、さらに、その中に計画補助、設備購入補助まで種類が細分化され、細かくは8種類の事業の組み合わせとなっている。こうしたきめ細かい対応を目指す補助事業として、その細分された事業の位置づけや活用方法が単純には理解しにくい。農業者はいまだに「自分の土地」にこだわり、「自己の収益」や「自分の農業」の範囲で農作業を捉え、労働軽減からの機械化指向にウェイトが置かれている。

問題は、そうした農業の構造改革、農業者意識の改善も考慮された補助事業であるが、その内容が農業者自身が十分理解できていなくて、事業の採択要件を満たす辻褃あわせ的な対応、要望が目立つ。国民、府民の税金を得て活用する補助金は府民的課題としての農業振興に活かす視点を有するから活用できるのであって、自分の生活の手段としての農業を農業が大切だから善意で社会福祉的に支えようとしているという視点と異なることを明確にしなければならない。そういった共通理解の前提で、補助事業を考える必要がある。

また、補助事業の手段段階で確認されたいくつかの不備、問題も単に規定やルールに従って実施することが正しく合理性があるともいいがたい。必要なことは有効、有益な目標に向かって何をすることが理にかなっているかという視点から判断し、改善することである。

そうした視点からハイレベル水田事業の監査を実施したことにより明らかになった課題と問題点をまとめれば以下ようになる。

事前協議、計画協議、交付申請時に確認された不備は補助金を受ける農業団体、組織が正規の手続きで設立し、運用されている証拠として団体の規約、定款等の資料を義務づけているが、これが添付されていない組織があった。(亀岡市、瑞穂町の農業団体)

補助事業の計画が正当で効果があり、公的補助に値する証拠として試算される事業計画に関する収支計画書が添付されていない組織があった。(京北町、加悦町の農業団体)

補助金の支出に関して正しい執行と誤った運用を排除する保証としての交付要綱が添付されていない申請があった。(加悦町、笠置町)

トラクター等の設備購入補助に対しての実績報告書で、新品と認めがたい写真添付がなされていた団体があった。(福知山市の農業団体)

A、B 事業においては、実施が確認できる状況証拠は支払調書以外にはない。

細かくは8つの事業の連携的展開を目指しているハイレベル水田事業の補助事業、補助金採択要件が農業者にとって理解しにくいと考えられる。

D事業における農業共済組合連合会以外の3つの団体に支援事業を依頼する根拠が不明確である。

以上の課題、問題点は、その後の監査確認、現地確認、振興局担当者、市町村農業者等の関係者へのヒアリングにおいて、不注意による誤りや単なる添付書類の抜け落ち、再確認による解明など、多くが補助金の運用、執行上支障がないことが確認できた。しかし、こうしたケアレスミスも含め執行管理という府の補助金管理としては問題があり、今後の改善が必要と考えられる。

4. 京野菜こだわりプロジェクト推進事業【農産流通課】

(1) 補助事業と平成15年度補助金交付の概要

1) ブランド京野菜等倍増戦略と補助事業

京都府では、平成元年度から京都府の統一ブランドによる府内産農林水産物の流通対策を推進している。この取組は、他府県産の農林水産物と区別し、府内産農林水産物を高品質化・高付加価値化するとともに、物づくりにこだわった安心な農産物の生産を進めることを目指しており、積極的な消費宣伝活動を実施することにより、より多くの方々にも本物の京野菜を知ってもらい、食べてもらうことを推進しようとするものである。

近年、輸入野菜が増加し、他府県産京野菜の生産拡大が進んだことから、ブランド京野菜に対して、京都府農業の牽引役として更なる期待が高まるようになった。平成14年12月に新たな販売戦略となる「ブランド京野菜等倍増戦略」を消費者や流通関係者等による研究会で検討し、6つの視点(「土」「技術」「環境」「健康」「信頼」「地域」)にこだわる「京野菜こだわりプロジェクト」を積極的に推進することを目的として新たな戦略を策定した。

この京野菜こだわりプロジェクト推進事業は以下の細目事業の補助金から構成されている。

京野菜こだわり産地支援事業

- a. パイプハウス整備事業費補助金(ハード事業、府負担率46.7%)
- b. 生産・流通改善条件整備事業費補助金(ハード事業、府負担率44.5%)
- c. 特産物育成協議会活動支援事業費補助金(ソフト事業、府負担率49.9%)
- d. 特産協地域コーディネーター設置事業費補助金(ソフト事業、府負担率95.7%)

京野菜こだわり土づくり支援事業

- e. 生産振興総合対策事業費補助金(ソフト事業、国庫負担率48.9%)
- f. バイオマス利活用フロンティア推進事業費補助金(ソフト事業、国庫負担率49.9%)

ブランド京野菜等倍増戦略事業費補助金(ソフト事業、府負担率55.8%)

これらの各事業での補助金は、それぞれが単独の目的を達成するのではなく有機的に結びつくことで目的を達成しようとするものである。

2) 平成15年度の交付先と補助金

それぞれの補助金交付の概要は以下のとおりである。

京野菜こだわり産地支援事業

- a. パイプハウス整備事業費補助金は、「京都こだわり農法」を実践し、産地の形成段階に応じた施設園芸の面的拡大や広域生産出荷体制の整備を促進するためのパイプハウス及びこれに付帯する施設の整備を行う事業である。平成15年度の補助金額は78,491千円、うち京都府負担額は60,052千円であり、残額は各市町村が負担している。
- b. 生産・流通改善条件整備事業費補助金は、「京都こだわり農法」を実践するなかで、生産・流通の合理化や低コスト化に必要な機械施設の整備等を図るため、省力、低コスト生産や流通の合理化、多様な流通の推進に必要な機械・施設の整備、消費啓発に必要な資材の作成を行う事業である。平成15年度の補助金額は10,764千円、うち京都府負担額は8,347千円であり、残額は各市町村が負担している。
- c. 特産物育成協議会活動支援事業費補助金は、「京都こだわり農法」を実践し、生産・流通・販売の総合的な展開を図るため、府や地域段階に設置される特産物育成協議会を通じて、計画的・組織的な推進・指導を図る事業である。平成15年度の補助金額は1,800千円で京都府が全額を負担している。
- d. 特産協地域コーディネーター設置事業費補助金は「京都こだわり農法」による生産の推進、生産工程の管理、記帳運動の展開、ブランド産品育成計画の作成指導と進行管理、ブランド産品の格付審査指導、産地の広域化に対応した地域特産物育成協議会の活動指導を実施するために、地域コーディネーターを設置する事業である。平成15年度の補助金額は9,000千円で京都府が全額を負担している。

京野菜こだわり産地支援事業の交付先及び補助金額は表4-1に示すとおりである。

表4-1 平成15年度京野菜こだわり産地支援事業実績（京野菜A）

事業番号	市町村	事業主体	財源別に見た補助金額			事業実施主体負担金	総事業費	備 考
			国庫	府補助額	市町村			
a	亀岡市	JA京都	0	19,658,000	3,931,000	15,728,250	39,317,250	ハウス
a	三和町	三和町みず菜生産組合	0	3,298,000	824,000	4,124,700	8,246,700	ハウス
a	加悦町	JA京都丹後 加悦施設園芸部会	0	1,984,000	220,000	2,206,950	4,410,950	ハウス
a	伊根町	伊根町ハウス生産組合	0	9,219,000	3,073,000	8,195,071	20,487,071	ハウス
a	網野町	網野町花卉生産組合	0	19,659,000	9,768,000	14,260,947	43,687,947	ハウス
a	久美浜町	久美浜町水田施設組合	0	6,234,000	623,000	5,612,444	12,469,444	ハウス
b	宇治市	宇治市花卉生産組合	0	222,000	55,650	278,850	556,500	マルチヤー
b	日吉町	JA京都	0	200,000	58,000	324,750	582,750	看板
b	宮津市	たんご果実生産組合	0	628,000	69,000	700,550	1,397,550	果樹棚
b	網野町	蒸気土壌消毒機利用組合	0	4,468,000	2,234,000	3,228,900	9,930,900	消毒機
b	久美浜町	園営永留6団地営農組合	0	1,176,000	0	1,438,500	2,614,500	果樹棚
b	久美浜町	久美浜町たばこ部会	0	1,653,000	0	2,022,000	3,675,000	たばこ機械
c	-	京都府特産物育成協議会	0	1,800,000	0	1,810,565	3,610,565	協議会活動
d	-	京都府特産物育成協議会	0	9,000,000	0	407,550	9,407,550	コーディネーター
		計		79,199,000	20,855,650	60,340,027	160,394,677	

京野菜こだわり土づくり支援事業

- e. 生産振興総合対策事業費補助金は、環境と調和した持続的な農業の発展を可能にするため、持続性の高い農業生産方式の導入を促進するとともに、特別栽培農産物等の生産基準に適合した農産物等の普及及び定着を図る事業である。平成15年度の補助金額は890千円で、全額国庫負担となっている。
- f. バイオマス利活用フロンティア推進事業費補助金は、家畜排せつ物等の有機資源のリサイクルを推進し、そこで作られるたい肥を利用促進することにより環境と調和の取れた農業生産体制の構築を図る事業である。平成15年度の補助金額は3,218千円で国が2,885千円、残額を各市町村が負担している。

京野菜こだわり土づくり支援事業の交付先及び補助金額は表4-2に示すとおりである。

表4-2 平成15年度京野菜こだわり土づくり支援事業実績（京野菜B）

事業番号	市町村	事業主体	財源別に見た補助金額		市町村費	事業実施主体が市町村でない場合の負担金	総事業費
			国庫	府補助額			
e	京都市	京都市	200,000	0	200,000	0	400,000
e	綾部市	京都丹の国農協	190,000	0	0	215,720	405,720
e	-	京都府農協中央会	500,000	0	0	514,552	1,014,552
f	京都市	京都市	1,300,000	0	1,300,000	0	2,600,000
f	木津町	木津町	235,000	0	242,200	0	477,200
f	八木町	(財)八木町農業公社	1,000,000	0	333,000	667,000	2,000,000
f	福知山市	福知山市	100,000	0	100,000	0	200,000
f	加悦町	加悦町	250,000	0	250,000	0	500,000
		計	3,775,000	0	2,425,200	1,397,272	7,597,472

ブランド京野菜等倍増戦略事業費補助金

ブランド京野菜等倍増戦略事業費補助金は、平成14年12月に策定した「ブランド京野菜等倍増戦略」に基づき、ブランド京野菜のブランドイメージを消費者・流通関係者に浸透を図るとともに、「京マーク」の知名度向上を図ることにより、ブランド京野菜の消費拡大を推進する事業である。消費・宣伝の推進母体（団体）である社団法人京のふるさと産品価格流通安定協会に補助金を交付している。平成15年度の補助金額は49,746千円で京都府が44,744千円、国が5,000千円負担している。補助金額49,746千円の内訳は事業費27,000千円、人件費22,746千円（京都府からの出向職員（2名）及び役員（京都府OB1名））となっている。

ブランド京野菜等倍増戦略事業費補助金の交付先及び補助金額は表4-3に示すとおりである。

表4-3 平成15年度ブランド京野菜倍増戦略事業費補助金実績（京野菜C）

(単位:円)

事業番号	事業主体	財源別に見た補助金額		事業実施主体負担金	総事業費
		国庫	府補助額		
③	(社)京のふるさと産品価格流通安定協会	5,000,000	44,744,406	30,454,701	80,199,107
	計	5,000,000	44,744,406	30,454,701	80,199,107

(2) 交付手続きと執行管理

京野菜こだわりプロジェクト推進事業における、申請、交付の手続きにつき、担当者にヒアリングを実施するとともに、関係書類を調査し、手続上の不備がないかを調査した。手続きの方法及び補助金の執行管理については、以下のとおりである。

1) 交付手続きについて

平成15年度の京野菜こだわり産地支援事業は、事前協議及び事業実施計画の承認をしてから交付申請を行う事業であり、「農山漁村活性化総合推進事業費補助金交付要綱」(平成15年4月4日)によって定められた「第1号様式」、「第2号様式」及び「第3号様式」に従って、手続きを経て補助金交付が行われている。一連の交付手続上の問題は発見されず、適正に実施されている。なお、京野菜こだわり産地支援事業によりパイプハウス、機械施設等を導入した交付先が施設設置後も補助要件に適合していることを確認するために「京野菜こだわり産地支援事業に係る生産工程の管理状況調査実施要領」(平成15年10月2日)が制定されているが、監査時点においては平成15年度実施事業の施設設置後の調査中であり、結果の確認はできなかった。

平成15年度の京野菜こだわり土づくり支援事業のe事業(生産振興総合対策等事業費補助金)は、事前協議及び事業実施計画の承認をしてから交付申請を行う事業であり、「生産振興総合対策等事業費補助金交付要綱」(平成14年11月12日)によって定められた「第1号様式」、「第2号様式」、「第3号様式」、「第4号様式」及び「第5号様式」に従って、手続きを経て補助金交付が行われている。一連の交付手続上の問題は発見されず、適正に実施されている。

また、平成15年度の京野菜こだわり土づくり支援事業のf事業(バイオマス利活用フロンティア推進事業費補助金)は、事前協議及び事業実施計画の承認をしてから交付申請を行う事業であり、「バイオマス利活用フロンティア推進事業費補助金交付要綱」(平成15年4月4日)によって定められた「第1号様式」、「第2号様式」、「第3号様式」及び「第4号様式」に従って、手続きを経て補助金交付が行われている。これら補助事業の一連の交付手続上の問題は発見されず、適正に実施されている。

平成15年度のブランド京野菜等倍増戦略推進事業は、協議や計画承認なしに直接交付申請から行う事業である。「補助金等の交付に関する規則」(昭和35年7月1日)によって手続が定められており、補助金交付はこれに従い行われている。交付手続上の問題は発見されず、適正に実施されている。

2) 補助金交付の執行管理

京野菜こだわり土づくり支援事業は、生産者の指導、協議会の開催、啓発活動等いわゆるソフト事業に分類され、事業の実施確認については、「京都府農林水産部関係ソフト事業の実施指導及び検査の基準」第5(検査の実施)において実施確認書類等関係書面の提出を求めるとされている。農産流通課に交付先団体から提出されている実施確認書類等関係書面を閲覧したところ、実績報告書、支払調書等のほかに協議会活動での使用資料、指導内容の報告書、作成した啓発活動のパフレット、実証写真等の添付書類が確認されたものの添付書類の内容については交付団体により差異が見られた。

この点についての京都府の担当課によれば、交付要綱において具体的な添付資料が示されていないことから問題はない。(バイオマス利活用フロンティア推進事業費補助金交付要綱 様式第4号(実績報告書)に「啓発活動等のために作成した資料及び実証の写真を添付してください。」との注意書きがある程度。)また、交付先団体の事業には京都府の職員が出席することが多く事業の実施を証する詳細な添付書類がなくとも検査可能とのことであった。

しかし、京野菜こだわり土づくり支援事業は補助金の全てが国庫の負担であるものの、交付窓口として補助事業の適正性を検査するのは当然の責務であると考えられ、詳細な添付書類を精査し、その適否を判断することが望まれる。

(3) 補助事業、補助金交付の課題・問題点

一連の交付手続き、執行管理に特に問題はないものの、京野菜こだわり土づくり支援事業においては、事業実施の適正性を第三者に示せる添付書類が交付団体によって差異が見られた。公的補助金の支出については、結果の判断が常に求められる時代である。

また、近年における情報公開の推進を鑑みるに第三者からも客観的に事業の実施を確認できる添付資料が望まれるところであり、次のような問題点が考えられる。

京都府職員の協議会等参加時の出張報告書による開催確認のみでは、必ずしも客観性が確保されたとはいえない。

京都府職員の事業参加により添付資料を簡略化するのは適切ではない。

補助事業に応じた簡易で負担のかからない方法による具体的な添付書類を交付要綱等において定めることが望まれる。

次に、ブランド京野菜等倍増戦略事業費補助金の交付については、以下の点において他の補助金にない特殊性が見られた。

交付先が「社団法人京のふるさと産品価格流通安定協会」一団体であること

平成15年度の「ブランド推進会計」の当期収入合計79,356千円の内、京都府負担額は補助金44,744千円、会費3,000千円の合計47,744千円となり約60%を負担していること

京都府職員が2名出向しているほか京都府OBが常務理事に就任しており、これらの人件費も京都府からの補助金で賄われていること

補助金の交付については「補助金等の交付に関する規則」(昭和35年7月1日)、京都府からの職員の派遣及び給与の負担については「公益法人等への職員の派遣等に関する条例(平成13年12月25日)第2条(職員の派遣)及び第4条(派遣職員の給与)」並びに「職員の公益法人等への派遣等に関する規則(平成14年2月28日)」に基づき実施されており合規制について問題はないものと考えられる。

しかし、上記特殊性からは最近の道路公団、社会保険庁等の利権団体化している外郭団体の報道を連想させ、外形的には府民に以下のような疑義を生じさせやすい問題点があると考えられる。

京都府OB職員の天下先となっているのではないか。

裏金のプールや税金の無駄遣いの温床になっているのではないか。

そこで「ブランド推進会計」の大半を京都府が負担している理由、京都府OBが役員に就任している理由について京都府に説明を求めた。以下が京都府からの回答である。

Q：産品協会の運営に関して府がかなりの部分を負担している理由(特に人件費)

A：産品協会でのブランド対策事業の開始にあたり、農業団体、府がそれぞれの機能分担を図ることを申し合わせた。(平成元年度)

この結果、産品協会については以下の4事業を行うこととなった。

- ブランド認証事業
- 情報収集・提供事業
- 消費宣伝・販売促進企画事業
- 相談・指導事業

ブランド対策事業の実施にあたっては、農業団体、市町村、府がそれぞれ会費負担を行い、会の運営にあたっている。

また、京都府は、効率的な施策実現の観点から補助金による支援を行っており、この中で府職員の出向者の人件費を負担している。農業団体からも職員が出向しており、この人件費は農業団体が負担し、ブランド対策事業の所期の目標達成のため、産品協会の構成団体がそれぞれ応分に費用を負担している状況にある。

これらの取組が効を奏し、ブランド産品は当初販売額3,000万円が平成15年度には15億円を超えるまでに成長した。また、ブランド産品の成長に伴い、波及効果として府内野菜産出額全体も活発化し、平成10年度には野菜の農業生産額が米を初めて上回り、平成15年度では、京都府の農業総生産額752億円のうち、野菜の生産額が約258億円と、米の生産額229億円を大きく上回っている。

さらに、ブランド京野菜に対して、京都府農業の牽引役として更なる期待が高まり、平成14年12月に新たな販売戦略となる「ブランド京野菜等倍増戦略」を消費者や流通関係者等による研究会で検討し、府民を始め関係者や府議会の意見を伺いながら策定し、倍増に向けさらなる生産拡大を図っているところである。

販売額が年平均1億円ずつ増加していることや、高齢者・女性等多様な担い手が野菜づくりに参入する状況を生

み、府の農業産出額維持と農地保全に果たす役割が大きいことから、施策の有効性を評価しており、「ブランド京野菜等倍増戦略」の実現のため、依然として府職員の出向並びに人件費負担については、京都府の重点施策の効率的な実現という観点から必要であると判断している。

Q：OBが理事になっている理由

A： 常務理事の選任については、ブランド事業を推進する上で、流通事情を熟知した人材の適材適所への配置を基本として選任している。

前任、前々任は京都府から出向しており、今回の常務理事については、前任の出向者の異動時に、農業総合研究所所長を退職したため、選任された。

特に、現常務理事は、京都府への入庁当時から、園芸の流通に深く関わり、園芸畑一筋に歩み、さらに平成元年度、ブランド対策事業を立ち上げる準備期間から府の園芸経済課長として関わり、京都府のOBの中でも卓越した流通、販売の知識と経験を備えており、過去からのブランド事業の流れ、現在の問題点等を的確に把握し、流通業界にも広い人脈を持つことから、産品協会の事業の実現に大きく寄与するとして選任された経過がある。

以上の回答から、社団法人京のふるさと産品価格流通安定協会への補助金交付は、京都府の政策であるブランド産品の販売額の増加に加え、波及効果として府内野菜産出額全体も活発化しており補助事業の有効性は評価できるものと判断される。また、京都府OBの役員就任についても京野菜のエキスパートとして当該事業に寄与しているとのことであり合理的な理由があるものと考えられる。しかし、補助が単一団体、OB職員といった特殊な補助金交付構造になっている点を特に配慮して公的機能が強い場合はなおさら透明性、公開性を向上させるように努めるべきだと考えられる。

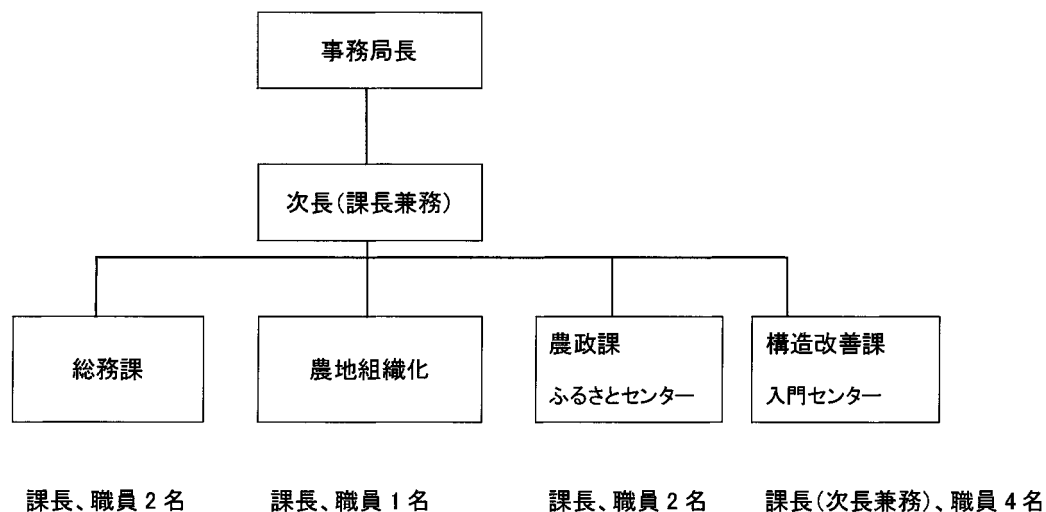
5. 農業委員会および農業会議費【農村振興課】

(1) 補助事業の概要と平成15年度補助金交付の概要

1) 農業委員会及び農業会議の概要

農業委員会、農業会議は、「農業委員会等に関する法律」(昭和26年3月)に基づいて「農業生産力の発展及び農業経営の合理化を図り、農業者の地位向上に寄与する」ことを目的に設置された機関であり、農業委員会は、市町村から独立した農地法等による権限をもつ行政機関(行政委員会)、農業会議は農業及び農民の利益代表として都道府県の農地行政に関する諮問機関である。農地の転用、譲渡、活用に関する権限及び農業生産の技術改良や農村整備に関する調査、研究、行政への提言、農業者への啓蒙等の事業活動を行っている。農業委員会は、各市町村ごとにおおむね1つ設置され、農業者より選挙によって選ばれる委員と農業協同組合等から選任された委員によって構成され、京都府下では44委員会(京都市は3つの委員会構成されていたが、平成15年10月に統合され1委員会となった)約1,000人の農業委員が活動している。また、農業会議は都道府県に1つ設置され、農業委員会の会長をはじめ、農業団体の理事、学識経験者等の会議員(京都府は52人)により構成され、日常活動は常任会議と常任会議の基に設置された特別委員会及び事務局によって運営されている。なお、農業委員会には136人の職員、農業会議の事務局には非常勤も含め下図のような体制で14人の職員が専任され、運用されている。

図5 1



2) 事業概要

農業委員会及び農業会議費は、農業委員会等に関する法律(昭和26年3月31日法律第88号)に基づき、各市町村農業委員会及び京都府農業会議に対する補助金である。前者に対するものが農業委員会交付金・農業委員会費補助金(以下「農業委員会交付金等」と呼ばれ、後者に対するものが農業会議会議員等負担金・農業会

議費補助金（以下「農業会議負担金等」と呼ばれる。それぞれの概要は、次の通りである。

農業委員会交付金等

農業委員会交付金は、国から府・市町村を經由して事業者へ交付される間接補助事業といわれるのものであるが、農業委員会に係る委員手当、人件費等に対する交付金及び農業委員会が農業の健全化を図り、農業者の生活安定・向上に寄与するために行う事業に対する補助金に区分されている。

農業会議負担金等

農業会議負担金等は、国の補助金が府から直接府農業会議に交付されるもので、府農業会議に係る人件費、法定福利費に対する負担金及び府農業会議が農業の健全化を図り、農業者の生活安定・向上に寄与するために行う事業に対する補助金に区分されている。

3) 平成15年度補助金交付

平成15年度における農業委員会交付金及び農業会議負担金等は表5-1、表5-2に示すとおりである。農業委員会交付金は、府、市町村を通してすべて国庫を財源として交付されている（いわゆる国庫10/10補助金、平成15年度決算額150,953千円）。さらに各市町村では、一定の財源措置がなされ府から交付された補助金に乗せして市町村農業委員会に交付されている（平成15年度決算額494,572千円）。

表 5-1 農業委員会補助金

(単位:千円)

15年度決算ベース

種別	事業実施主体名	財源別に見た補助金(交付金)額			実施主体負担 ④	総事業費 ①~④合計
		国庫 ①	京都府 ②	市町村 ③		
補助金	各市町村農業委員会	150,953		494,572		645,525
府事務費	京都府			/		
合 計		150,953		494,572		645,525
		150,953				

注：市町村ごとの内訳は、巻末資料 A-8 を参照

農業会議負担金等は、平成15年度決算額で121,927千円が交付されている。うち14,465千円が国庫負担、残り107,462千円が京都府の一般財源から支出されている。

表 5-2 農業会議費補助金

15年度決算ベース

種別	事業実施主体名	財源別に見た補助金(交付金)額			実施主体負担 ④	総事業費 ①~④合計
		国庫 ①	京都府 ②	市町村 ③		
補助金	京都府農業会議	14,465	107,462		3,131	125,058
府事務費	京都府			/		
合 計		14,465	107,462		3,131	125,058
		121,927				

(2) 補助金交付の手續と執行管理の現状

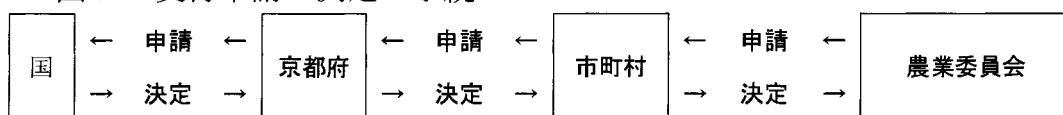
本事業の手續き等に関しては、「京都府農業委員会交付等交付要綱」（昭和61年）及び「補助金等の交付に関する規則」（昭和35年）に基づいて実施されており、申請から実績報告に関する様式もこれらの要綱、規則に定められている。

1) 農業委員会交付金等

農業委員会交付金等は、上記交付要綱、規則及び「補助金に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30

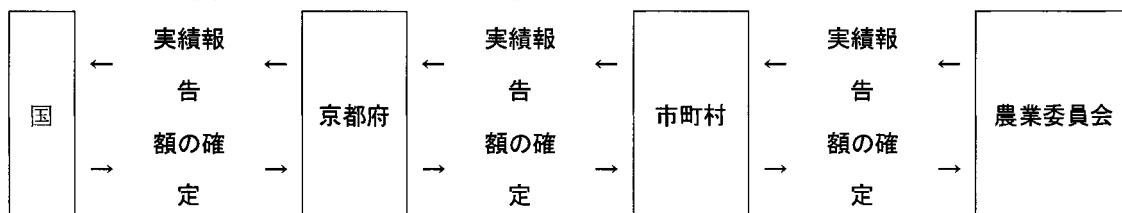
年 8月7日法律第179号)」(以下「適正化法」という)に基づき交付申請・決定に係る一切の手続きを下图のように行うことになっている。

<図 5-2 交付申請・決定の手続>



また、補助事業完了の報告である実績報告・交付額の確定に係る手続きは、次の通り行われる。

<図 5-3 実績報告・額の確定の手続>



この手続きの流れの中で京都府は、国からの交付を受ける補助事業者であると同時に市町村に交付する立場にも立って補助事業上の一定の指導・監督権を有することとなる。

京都府は、府下の44市町村すべてに交付事務を行っており、先にも示したように、当該補助金については府の一般財源は使用されていない。しかし、補助金の申請・交付に係る事務全般を行う府職員の人件費は府の一般財源で負担されている。尚、これに伴う事務コストの補填は国からは一切行われない。

イ．割当内示

適正化法上の手続きは、図 5 2、5 3で示したとおりであるが、実際の行政手続きは、割当内示と言う手続きがまず最初に行われる。(事業計画の承認手続きは、一部を除き行われない)「割当内示」とは、補助事業者から提出された事業計画・要望等を参考に予算の範囲内で補助金の交付予定額を補助事業者に対しあらかじめ通知する行為をいう。割当内示に法的根拠はないが、行政行為として行われている。これにより、補助事業者は、交付決定前に事業規模の想定が可能となり、これに伴う財源の確保、実施時期の決定等事務処理の合理化が図られる。割当内示に適正化法は、適用されず割当内示の変更・取消等についても法的に何ら拘束はされない。したがって、補助金の交付に係る手続きの事前申請的な対応として上記図 5 2、5 3の前に割当内示が行われている。

しかし、この割当内示が、国の予算措置の関係で追加的になされる(追加割当内示)ことがある。また、その時期が遅延し図 5 2の交付申請・決定手続後に行われた場合、変更承認申請、交付決定の変更手続が追加で必要となってくる。府より提出をうけた平成15年度の対象補助金の関係資料を閲覧すると一部の補助金について少額ではあるが、交付申請・決定後の追加割当内示が行われていた。農地調整事務処理事業費(国庫10/10)について820千円。(他の事業費を除く)最終的に事業主体は、この追加割当によって当該事業費の補助金の交付を受けることになるが、府及び市町村は変更承認申請等の事務手続が増加する。

尚、市町村から府に対して行われる変更承認申請は、各市町村も同様に行うが、1市町村当り2,000円～56,000円までであるものの、少額変更でも多大な事務負担が強いられている。変更承認申請書にはその理由を記載した書面を添付すること(「補助金等の交付に関する規則」(昭和35年7月1日京都府規則第23号)第9条)になっているが、殆どの市町村の理由が「追加割当内示があったため」となっている。この記載理由は、不適切ではないかと考えられたことから、府に説明を求めたところ「変更申請して追加交付を受けるにはこれから事業を行うということが前提となるが、既に事業を遂行している市町村もあり、やむを得ない理由という意味で事実の記載(追加割当内示)を促した」という回答があった。しかし、この変更理由は、変更の必要性を説明したものではなく変更理由としては不適切であると監査人は考える。なお、変更決定手続としては様式どおり行われている。

ロ．ソフト事業

平成15年度農業委員会交付金のうち宮津市における農地情報管理システム整備事業費として11,088千円が交付されている。この事業は、事業計画の承認手続きは、行われない。直接交付申請を行うもので、適正化法に定めた手続きで執行されている。また、支払調書によれば、うち29千円がアルバイト賃金であり残額11,059千円は、宮津市農地地図情報システム構築及び地番図データ作成業務委託として支出記載されている。

尚、この委託業務の契約締結方法は、指名競争入札によって実施されている。

当該事業の検査は、市町村検査担当者が市としての検査を行い、それに基づいた実績報告書の提出をうけた府の振興局が関係資料にもとづき検査を行う二段階検査のパターンのものである。しかし、当該事業に関

しては、検査調査・検査復命書が作成されていなかった。その事由も含めてシステム導入事業についての問題点は後述する。

2) 農業会議負担金等

農業会議の交付申請、実績報告書等の手続きは基本的には図5-2、図5-3であるが、農業会議負担金等は、府から直接補助事業者である農業会議に交付される。交付手続きに関しては規定どおり実施されており、特に問題がなかった。

イ．実績報告書の検証

実績報告書提出後の完了検査については、本庁農村振興課の職員が行うこととなり、最終的な交付金額の確定に進む重要なステップ（事務手続き）となる。この完了検査の具体的内容方法は、担当者によれば、補助金の9割近くを占める人件費関係の積算根拠の確認を除いては、実績報告書が所定の様式を満たしているか、申請時に比して実績額は適当かという形式的な確認に留まっているという。尚、実績報告書に添付が必要とされる支払調書が添付されておらず、領収書等の確認も一部の支出についてのみ行われているようだ。支払調書によって事業費の支出内容を吟味し、原始証憑等により支払の事実を確認し、実績報告書との整合性を測ることが望ましい。

ロ．退職金について

京都府農業会議の事務局職員が退職した場合、同会議の就業規則に基づき「京都府の職員の退職手当に関する条例」に準じて退職手当が支給される。平成14年度で1名22,294千円、平成15年度で1名28,610千円が支給され、同額が補助金として交付されている。補助金対象職員は10名であり、10名のうち、2名に対する給与費は、定額で国庫により負担されているが、当該の2名の職員の退職金に対する国庫負担は、考慮されず、府の負担となる。退職金にも補助金が交付される根拠は京都府農業委員会交付金等交付要綱（以下「交付要綱」）によれば職員の給与費及び法定福利に要する経費（職員給与費に退職手当を含む）を補助率10/10以内で交付することとなっているからである。

こうした国庫補助枠外の支出について交付要綱の記載事項を明確にする必要がある。

八．事務所管理費

事務所管理費（事務所の使用賃料・管理費に充てられ平成15年度交付実績7,164千円国庫補助ゼロ）についても、上記の退職金と同様のことがいえる。交付要綱に従って運営事務費等の経費に充てられる補助金が交付されているが、その内訳は、会議員旅費・連絡旅費・事務費であり、それぞれ一定額が国庫及び府の財源から負担されている。このうち事務費については、国庫が対象としている項目と府が交付要綱において対象としている項目の対比では、事務所管理費が新たに位置づけられる。

交付要綱上は、事務費に要する経費に該当すると考えられるが、上記退職金同様、交付要綱の記載事項を明確にする必要がある。

(3) 補助金事業、補助金交付の課題と問題点

1) 農業委員会補助金

補助金は、法令・規則・要綱等により厳密な手続きが要求され、その使途・用途についても多くの制約がある。たとえ少額であってもまったく同様の手続き・制約が課される。他方、これらの法的な縛りに対し執行管理上円滑に補助金の交付がなされるよう割当内示という行政行為が行われているはずである。しかし、実態は、割当内示後にも少額の再交付申請がなされるなど、次のような問題点があげられる。

国の追加割当内示の遅延により、変更承認申請・交付決定変更の手続きが付加され事務コストが増加している。

小額の追加交付金手続きに膨大な事務負担が市町村に強いられている。

交付執行管理上の事務コストは、行政の役割・関わり方等の運用上の効率化、費用対効果を検討すべきである。

「割当内示」の行政行為が当初の効果があげられていないように思われ、見直す必要がある。

2) ソフトウエア・システム整備事業について

農業委員会のソフト事業で述べた宮津市農地地図情報システム構築及び地番図データ作成業務委託契約の契約書は、2通に分かれている。1通は、「設計業務等委託契約書」（H15 11 5付）業務委託料¥7,245,000という記載で、もう一通は、「第一回変更設計業務等委託契約書」（H16 1 9付）平成15年11月5日に締結した前業務委託料に対する増額契約であり、増額¥3,814,000の記載がある変更契約書である。

京都府農林水産部作成の「補助事業の手引」には、競争入札による場合、契約変更・追加契約は原則としてできないと記載されている。ただし、工事途中のやむを得ない変更や有利な価格での契約が見込まれる場合に限り追加契約するものとするという但し書きが付されている。この変更契約について、府に説明をもとめたとところ「元契約時には、既存の固定資産台帳システムの一部を援用することで仕様設計がなされていたが、やり始めてみるとそれらが殆ど使用できないことが判明したため変更契約に至った。尚、業務の途中であり、

また、追加契約について新たな業者の参加が難しく、例えあったとしても高額な契約になることが予想されるため元契約の委託業者と変更契約を結んだ。」とのことである。こうした一連の手続きは次のような問題が指摘される。

元契約の条件にて競争入札が行われているのであり変更契約による増加分を加味したら入札との整合性がとれない。

当然、補助金を交付する側である府は、事前計画協議で当初契約分の仕様等について十分に吟味・検討し、その実行について指導・監督していく必要があるが、不十分である。

特に「既存システムの一部を援用する計画」は、入札前に明らかであり、データやシステムが使用できないという判断は、計画の前提を疑われるもので、入札前の説明や事前チェックなしに発注が行われているに等しい。さらに、着手後に事業の遂行状況（業務の進捗状況）の把握に努めているとは考えにくい。

このシステム構築業務は、請負契約に準ずると考えられる業務であり、システム構築及びデータ作成業務の委託事業についてはハード事業には当然に義務付けられている検査調書・検査復命書が作成されるべきであるが、そうっていない。

府に確認したところ、システム構築委託業務は「ソフト事業に分類される事業だから。」と回答があったが、電子的な道具としてデータ化された商品であり、ハード的検査を適用すべきだと考えられる。

（ハード事業＝工事又は、機械器具等の物品の購入を伴うものという解釈で運用されていると回答あり）

3) 農業会議事務局に対する人件費の補助

京都府農業会議に対し、平成15年度農業会議負担金等として、121,927千円が交付されているが、このうち、103,482千円が事務局職員10名分の給与費・法定福利費に対する補助金となっている。なお、この補助金のうち、9,973千円は国庫補助金が充てられているが、その他は、経営構造対策推進事業や農林水産業入門支援事業の人件補助を含む事業費により賄われている。

平成15年度現在、局長以下事務局職員の総数は14名である。京都府農業会議の職員数14名（平成15年度現在）は、他の都道府県農業会議に比して相対的に多く、また、その要因は、府の回答によれば、「京都府農業会議においては、他府県と異なり「ふるさとセンター」等の都市交流対策、「農林水産入門支援センター」等の新規就農対策、認定農業者等に係る担い手対策など、他府県では行政等が主として担当している事業も含め、現在の農政課題に対応する事業を積極的に展開しており、府としても、これまで農業会議に蓄積されたノウハウ、農業委員会や市町村等との連携体制を活用するとともに、より効率的な事業実施を図るため、これらの事業を農業会議に委託するなどして事業を展開してきたところである。」となっている。

また、「平成9年度17名であった事務局職員を平成15年度には14名にするなど、その削減を図る努力をしている。さらに、引続き、業務執行の効率化が検討されているところである。」とのコメントを得た。しかし、基本的には法的な主旨を受けた機関としての機能をどう発揮しているかが問われており、以下の問題点が指摘できる。

事業費総額の約85%を占める京都府独自負担に見合った運営効果評価が不十分である。

固定の人員体制のため、府の実施する政策的な柔軟な対応がとりにくい。

京都府独自の特徴ある業務展開が他の農業団体、農業公社、農業協同組合等との連携で統合・分散できないかの検討が必要である。

また、府農業者のニーズや農業の調査、研究、農業活性化への取組み等が総会、特別委員会での議論を経て、農業施策の有効な展開、効率的な業務を一層工夫する必要がある。

6. 新地域農場づくり総合対策事業【農村振興課】

(1) 補助事業の概要と平成15年度補助金交付の概要

1) 補助事業、補助金の概要

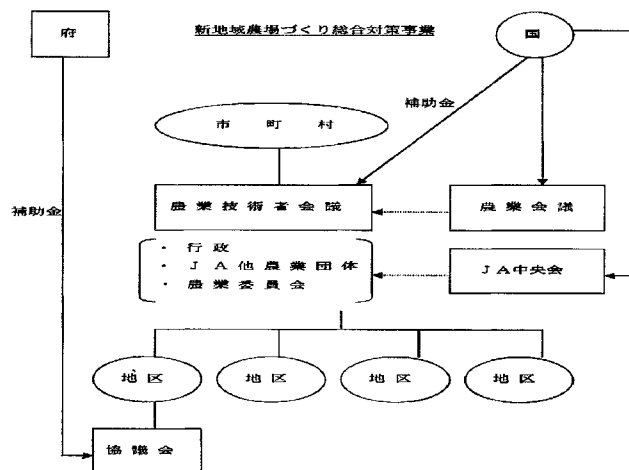
新地域農場づくり総合対策事業は、数々の問題を抱える農業・農村振興にあって、地域農場づくりや担い手の育成・支援、担い手への農地流動化、新規就農支援など、具体的な課題に対処すべく 農業技術者会議活動強化事業 新地域農場づくり事業 地域農場づくり等団体推進指導事業の3つの個別事業で構成され、総合的に展開される事業である。

農業技術者会議活動強化事業 は、市町村が策定する「農業経営基盤強化促進基本構想」を具体化するため、関係機関及び団体が総合的な議論や役割分担を行う場として市町村農業技術者会議を設置し、各種計画の策定やその具体化に必要な事業を計画的に実施するもので、各市町村単位で設置された農業技術者会議の会議活動費、そこが中心となって行う担い手対策及び農地流動化対策に係る活動費に充てられる補助金である。

新地域農場づくり事業 は、農業者等の話し合いと合意を基に、集団的な土地利用調整活動を促進し、水稻等の効率的な生産体制の確立と園芸産地づくりを推進するとともに、多様な担い手が連携して地域

農業を担える営農システムを構築するもので、地域づくり協議会推進事業と営農条件整備事業に分かれる。前者は協議会の設置に基づく地域づくりのプランニングであり、事業期間3年で年間50万円の定額補助となっている。後者はそのプランに基づき所定の要件を満たした場合に、一定の作業用機械・園芸施設の導入に充てられる補助金が交付され、事業費4,000万円を上限にすべて府の一般財源で賄われ、補助率は事業費の4/10である。

図 6-1 新地域農場づくり総合対策事業のイメージ図



地域農場づくり等団体推進指導事業 は、合理的で生産性の高い農業生産が行える農業構造を確立するため、新しい地域農業の仕組みづくり、担い手への農地利用集積の促進、認定農業者等の経営改善支援などを関係機関・団体の連携のもとに推進するもので、 の事業をいわば指導・バックアップして、効果的・効率的に推進をするための活動費用として農業会議・JA中央会に交付されている補助金であり、主として以下の細部事業がある。

- a 多様な担い手育成支援事業
 - (1) 食のシンクタンク実践支援事業
 - ア 経営体活性化事業推進円滑化活動事業
 - イ 食のシンクタンク実践支援事業
 - (2) 経営改善支援事業
 - ア 経営改善支援活動事業
 - イ 経営管理能力向上講習活動事業
- b 地域農場づくり推進指導事業
 - (1) 農地流動化地域総合推進事業
 - (2) 地域農業構造改革緊急対策推進事業

2) 平成15年度の補助金交付状況

各補助事業の具体的な実施内容・補助金交付の平成15年度実績は、表6 1の通りであり、以下のようになっている。

農業技術者会議活動強化事業

地域農業振興の総合的な検討と推進を図るため、担い手育成の数値目標と年度計画を定めたアクション・プログラムを策定しながら、認定農業者を中心とする担い手の育成、担い手への農地の利用集積など、市町村それぞれの実情や課題に応じた推進活動を実施している。平成15年度においては、市町村及び農業委員会に24,572千円全額国庫、さらに市町村負担で25,114,千円プラスされ、事業総額では49,686千円に上る。

新地域農場づくり事業

新地域農場づくり事業の内、地域農場づくり協議会を設置し、この協議会が事業主体となって地域農場づくりマネージャーを中心に水稻生産の合理化・効率化、多様な担い手の確保・育成や園芸産地づくりなど、地域農場づくりを推進するための活動を行う「地域農場づくり推進事業」は、平成15年度13地区で実施され交付額は6,900千円、営農条件整備事業が5地区で実施され、交付額は27,778千円となっている。

新地域農場づくり等団体推進指導事業

平成15年度の本事業は、京都府農業会議が実施した多様な担い手育成支援事業及び農地流動化地域総合推進事業及び京都府農業協同組合中央会が実施した地域農業構造改革緊急対策推進事業があり、平成15年

度12,463千円でうち国庫9,087千円の実績となっている。農業会議には10,464千円、農協中央会には2,000千円が交付された。

表 6 1 平成15年度新地域農場づくり総合対策事業の交付状況

補助金名	市町村	農業会議	農業委員会	中央会	地域づくり協議会	合計
a. 農業技術者会議活動強化事業	20,763		3,809			24,572
b. 新地域農場づくり事業					34,678	34,678
c. 新地域農場づくり等団体推進指導事業		10,464		2,000		12,464
合計	20,763	10,464	3,809	2,000	34,678	71,714
うち国負担額	20,763	7,087	3,809	2,000		33,659
うち府負担額		3,377			34,678	38,055

(2) 補助金交付の手續と執行管理の現状

1) 補助金交付手續について

新地域農場づくり総合対策事業の交付手續は、「京都府地域農業振興事業費補助金交付要綱」(昭和53年)に基づいて実施されている。平成15年度に実施された当該事業の手續きは、すべての書類等を検査した結果、おおむね交付要綱に基づく様式により各補助事業者から申請等が行われていることを確認した。なお、作業用機械、パイプハウス等施設の導入(新地域農場づくり事業)の補助を行う営農条件整備事業においては、一般に他の事業と同様、交付申請 決定 事業の実施・完了 実績報告 額の確定という流れで一連の手續きが進む。事業主体である地区協議会或いはその下部組織である受託組織は、地方自治法の制約を受けないことから、競争入札の義務はなく、随意契約の形態をとっている。平成15年度5地区の随意契約の相手方はすべて地区JAであるが、京都府は、諸般のリスクを勘案して複数の業者から合見積を取るよう指導している。しかし、この合見積の日付(時期)には、決定の後の合見積:3地区と各地区によってばらつきがみられた。

2) 補助金の執行管理について

検査調書の正確性

機械等の導入を伴う補助事業については、事業の完了を示す実績報告書の提出を受けると完了検査が実施される。その結果を検査服命書及び検査調書という書面での報告が義務付けられている。尚、当該補助金は市町村を経由する補助金のため市町村が完了検査を行ったのち、府振興局担当者によって現地確認もふくめて再度完了検査が行われる。営農条件整備事業についても前述の5地区の事業につき検査調書が作成されているためそれらの検証を行った。尚、1地区については、実地見聞も実施した。

その結果、次の2箇所(1地区の検査調書)につき記載ミスが判明した。

- ・合見積結果を記載する箇所で1事業者の見積金額の相違(集計、転記ミス)
- ・経理状況を記載する欄で、借入金に記載すべき金額を負担金に含めて記載(確認漏れ、検査時点で資金計画が変更になっているのを確認せず記載)

完了検査の意義、書面の重要性を考えれば、記載事項の正確性については十分な配慮を施す必要がある。

また、「補助事業の手引き」によれば、市町村の検査調書は、請負工事を伴う事業でない限り府への提出義務はないが、府検査の正確性の確保のため設備等の導入事業についても提出が検討されるべきではないか。

なお、上記の記載ミスによる事後手續(額の決定)への影響はなかった。

実績報告書の検証

新地域づくり等団体推進事業は、市町村を経由して傘下の農業団体、農家組織に交付される補助金とは異なり、府から直接補助事業者である農業会議、農協中央会に交付される。従って、実績報告書提出後の完了検査については、本庁担当課の職員が行い、この本庁担当課が行う完了検査が最終的な交付金額の確定に進む重要なステップ(事務手續き)となる。完了検査の具体的内容方法について担当者に確認したところ、実績報告書が所定の様式を満たしているか、申請時に比して実績額は適当か、そして添付書類にて事業費の項目ごとの積算内訳の内容を確認し、さらに、交付先へ赴き領収書・帳簿類等で実績報告書の適否を確認しているという。(一団体については、遠方等の事由により現地確認は省略されている。)また、支出取引ごとの内訳が記載される支払調書の有無を確認したところ対象二団体のうち一団体のみ旅費等の支払調書が添付され、もう一団体は、未添付であった。「農林水産部関係ソフト事業の実施指導及び検査の基準」(以下「ソフト事業の基準」という。)によれば、ソフト事業の基準第4には「事業ごとに整理された使途明細、積算基礎及び支払調書を添付するよう指導するものとする。」とあり、第5には「検査員

は、実績確認書類等関係書類の提出を求め、その内容の適否を確認するものとする。」とある。支払調書の作成は支出事項の適正を確認する上で重要であるからこそ、府の検査では添付するように指導しており、もし添付されていなければ、府の職員はそのことを求めると共に支出確認を確実にを行う必要がある。執行管理を適正に行う点からは、現行チェックは十分とは言えないと監査人は考える。

(3) 補助金、補助金事業の課題と問題点

各書類のチェック、担当者ヒヤリング等を行った結果の課題と問題点を以下にまとめる。

1) 業者選定に際しての公正性

手続きで述べた営農条件整備事業の施設購入について、交付申請前の仮見積業者は1業者となっており、交付申請書の導入金額と完了後の実績報告書記載された導入金額が同一ということは、仮見積をとった業者と正式契約業者が同一ということになる。無論、申請時の仮見積という行為と最終的な契約に因果関係は確認できないが、最低価格者と契約を行うための合見積行為であるならば、交付を決める前に複数の合見積書と比較する必要がある。このことから、機械設備購入の情報と公平性については以下のような問題点が指摘できる。

業者選定にあたっての公正性の確保という視点から見れば問題が残る。合見積もりのため正式な見積書を申し入れた時点で、仮見積の業者はすでにその条件（購入機種、数量）を知っており、残り2者はその時点で仮見積者の先行を受け入れるなど不利になることが考えられる。すなわち3者の立場は、公平ではない。

図6 1 のイメージ図に示すように、地区協議会或いはその下部組織である受託組織の上部組織として各市町村単位で農業技術者会議が設置されている。傘下の地域の農業振興・推進に関する事項全般について企画立案・指導監督する立場にあり、施設購入の議論がなされている。この会議の構成メンバー及び関係団体の担当者として農作業用機械等の販売をする部署とは異なるが、地区JAの職員が参加している。このJA職員が計画段階から一定の情報を知りえる立場にあり、業者選定の公正性の確保という点で他の業者との公平性・同列性に問題が生じると考えられる。

尚、上記5地区のうちある地区の上部組織である市町村農業技術者会議における議事録（報告書）において、次のような記述が認められた。

（ 内転載 ）

平成16年2月9日付

農業機械導入について

- ・JAから全農へ機械注文済み。
- ・近代化資金の借入手続きを早急にしてもらうよう依頼。
- ・その後京都府から利子補給承認の日付、府の交付決定の日付の遅い方の日付以降で農業機械の契約書を作成する必要がある。

発言者は、地区JA職員（営農課）。当日は地域づくり協議会役員も出席している。

当該地区の見積合わせの日付は、平成16年3月19日、正式契約同日である。

こうした点を考えると、作業用機械等の導入にあたっての業者選定の公正性の確保、価格の適正を保全するための何らかの措置が必要である。

2) 執行管理と検査について

執行管理の現状でも述べたように、実績報告の検査等について書類不備や検査上での重要な確認がなされていない。問題点を示せば次のようになる。

検査調書における見積金額、借入金額の記載ミスがあった。単なるケアレスミスかもしれないが、そのことが検査時に発見されず、放置されている状況が重要である。そうした記載ミスが発見されないことは、重大なミスの未発見につながりかねない執行上の問題であり、改善が必要である。

実績報告書に支払調書が未添付のものがあった。また、添付された支払調書に関しても支払い事実とのチェックが十分されていない。こうした執行管理は、ソフト事業の基準に基づいた管理とは言えず改善される必要がある。

3) 導入＝事業の完了後の対応について

「新地域農場づくり事業実施要領」の第3条事業内容において、第3条別表の事業内容については次のように記載されている、

「推進計画に基づき、地域受託組織が行う次の営農条件整備を行う事業とする。 土地利用型作物生産用作業機械等の導入 施設園芸に係る施設、機械の導入」

機械を導入して使用をすることが、「事業」ではなく「導入する行為自体」が事業とされている。つまり、交付 機械導入＝事業完了ということである。しかし、この事業の目的はこれらの機械を一定の担い手が使用

し農作業を受託して地域として効率的な生産活動をおこなうことである。

補助金の交付決定を明らかにする交付決定通知書において、府知事が交付に際し導入機械等の使用と効果的な運用及びその処分等の制限を条件づけており、その条件に反した場合「補助金等の交付に関する規則」(昭和35年7月1日京都府規則第23号)第16条(決定の取消)、第17条(補助金等の返還)によって、補助金の取消や返還請求することができることになるが、以下の問題点が指摘できる。

規定では、万が一、導入後使用されなくても法令・規則上の手続きによって、導入後の使用を補足、確認するすべがない。

このような制度の下では、交付を受ける側(農家組織等)は機械を導入することを自己目的化し、結果として、交付 導入 = 事業完了 = 成果という誤認がまん延又は一般化してしまうことが危惧される。

一般の経済活動では、投資のみで完結するものはない。設備に投資をし、それを運用して新たな付加価値がそなわった或いは生産された成果物の対価を得て始めて活動が完了する。これを継続していくことこそ事業活動ではなからうか。

4) 補助金の配分とソフト事業の効果

新地域農場づくり総合対策事業では、国庫負担・市町村補助金も含めるといわゆるソフト事業の補助金総額が、69,049千円となっている。具体的な事業名称は農業技術者会議活動強化事業(市町村)・地域農場づくりの推進事業(地域協議会)・地域づくり等団体推進指導事業(JA、農業会議)であり、主な使途は、会議開催経費・事務費・研修・視察・調査・賃金・旅費等に係る費用である。

他方、機械の導入等に充てられた営農条件整備事業(ハード事業)は、5地区27,778千円に市町村3,380千円で補助金総額31,158千円、事業費の総額は約70,000千円弱のため40,000千円程度は借入ないし地域農家の負担となっていると考えられる。こうした支出について次のような問題点が指摘できる。

財源の負担先を無視した比較となるが、いわゆるソフト事業に対しハード事業の倍以上の補助金が投入されている。ソフト事業が本当に有効な効果が生まれているかの事後確認が不十分である。

上部団体・組織や支援団体に対して投入される補助金と直接農村地域・地域農家に投入される補助金という区分でも上部団体、支援団体への補助が多い結果が得られるが、ここでも補助金に見合った効果確認が不十分と見られる。

農村・農家よりそのサポート役に、農作業現場において直接必要な経費より、プランニング等に係る経費に、倍以上の財源が割かれ補助金が投入されているという現状は、ややアンバランスな印象を受ける。

もちろん、地域農業に関するプランニングは必要であろうし、また、農家・農村に対するサポートも必要であろう。しかし、これらソフト事業はその効果が見えにくい点、補助金の執行管理として確実に判断できる評価の仕組みが必要である。

国も府も農政にかけられる財源は限られている。必要なところに、より効果的なところにより多く分配・財源投入されるよう十分な議論を要望する。

7. 中山間地域等直接支払交付事業【農村振興課】

(1) 補助事業と平成15年度補助金交付の概要

1) 補助事業の概要

中山間地域等は流域の上流部に位置することから、中山間地域等の農業・農村がもつ水源涵養、洪水の防止、土壌の浸食や崩壊の防止などの多面的機能によって、下流域の都市住民を含む多くの国民の生命と財産、豊かな暮らしが守られている。

こうした中山間地域の農地の公益的機能は農水省農業総合研究所の試算によると、3兆300億円強にもものぼるとされている。

しかし、中山間地域等では、高齢化が進むなかで自然的・経済的・社会的条件の不利性から、担い手の減少、耕作放棄の増加などによって、多面的機能が低下し、国民全体にとって大きな経済的損害が生じることが心配されている。

このため、耕作放棄地の増加などによって多面的機能の低下が特に懸念される中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するという観点から、国民的な理解のもとに、5年間の対策として実施される制度である。

中山間地域等直接支払交付事業は以上のような目的で平成12年度より開始されたソフト事業であり、同制度は、わが国で初めての取り組みとして食料・農業・農村基本法に位置づけられただけでなく、構造政策との関係を整理したうえで、将来的には新たな仕組みに向けた検討につながるものと考えられている。

直接支払いの実施は、集落の機能に大きく依存しており、多くが地方の裁量に任せられている。直接支払い導入の基本的考え方は下記のとおりである。

a. 広く国民の理解を得るとともに、国際的に通用するものとしてWTO農業協定上「緑」の政策として実施する。

- b. 明確かつ客観的な基準の下に透明性を確保しながら実施する。
- c. 農業生産活動等の継続のためには、地方公共団体の役割が重要であり、国と地方公共団体が緊密な連携の下に共同して実施する。
- d. 制度導入後も、中立的な第三者機関による実行状況の点検や施策の効果の評価などを行い、基準等について見直しを行う。

この中山間地域等直接支払交付事業の特徴は、交付対象が集落協定または個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等であり、交付された交付金の配分、使用については、集落の裁量に委ねられており、その使途が自由であることである。

2) 平成15年度の補助金交付

対象となる平成15年度における中山間地域等直接支払交付事業の事業費総額は636,161千円であり、うち京都府の負担額は157,866千円で、残額は国が314,123千円、市町村が164,172千円を負担している。したがって、おおむね国が1/2、府、市町村が各1/4ずつ負担する事業である。

なお、交付額は、対象となる中山間地域の傾斜地田畑面積をベースに、面積当りの交付単価と担い手の状況を考慮した上乘せ基準（田：1,500円、畑：500円）を基に決められている。

単位：千円

交付先	平成15年度事業費総額
京都市	4,628
京田辺市	7,727
宇治田原町	1,112
笠置町	2,281
和束町	6,108
精華町	1,838
南山城村	2,534
亀岡市	37,285
京北町	17,021
美山町	37,251
園部町	8,188
八木町	9,343
丹波町	4,223
日吉町	21,246
瑞穂町	34,589
和知町	55,319
綾部市	44,637
福知山市	61,858
三和町	32,625
夜久野町	53,650
大江町	4,037
舞鶴市	28,179
宮津市	39,318
加悦町	35,759
伊根町	16,440
野田川町	5,854
<京丹後市>	
峰山町	521
大宮町	9,411
網野町	2,908
丹後町	10,202
弥栄町	6,114
久美浜町	32,715
小計	634,935
京都府事務費	1,226
合計	636,161

(2) 補助金交付の手続きと執行管理の現状

中山間地域等直接支払交付事業は、事前協議及び事業実施計画の承認をしてから交付申請を行う事業である。

これらの申請、交付の手續きにつき、担当者にヒアリングを実施するとともに、関係書類を調査し、手續き上の不備がないかを調査した。

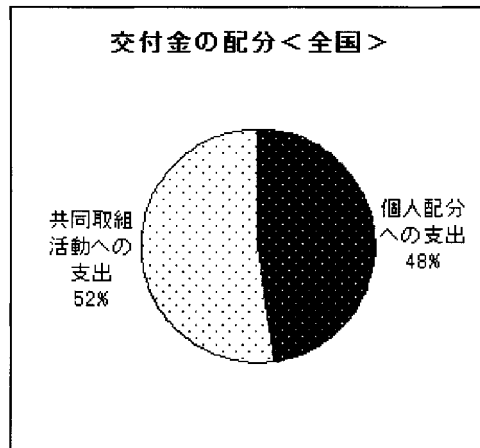
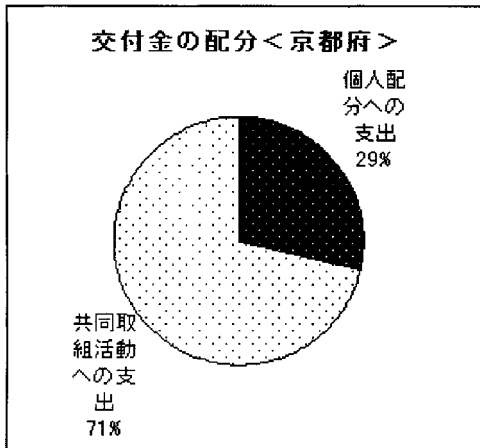
中山間地域等直接支払交付事業は、「京都府中山間地域等直接支払交付金等交付要綱」(平成13年2月9日)によって定められた「第1号様式」から「第5号様式」に従って、手續きを経て補助金交付が行われており、平成15年度の手續き上の問題は発見されなかった。また、交付申請後の執行管理は、「補助金等の交付に関する規則」(昭和35年)に基づいて管理されており、実績報告書等の必要書類を検査して、適性を判断した後、交付額が決定され交付されている。こうした執行管理についても特に書類上、手續きの問題は発見されなかったが、農業生産活用の維持といった事業主旨の視点からは執行管理者として京都府からの適切な指導が必要ではないかと思われる。

(3) 補助金事業、補助金交付の課題・問題点

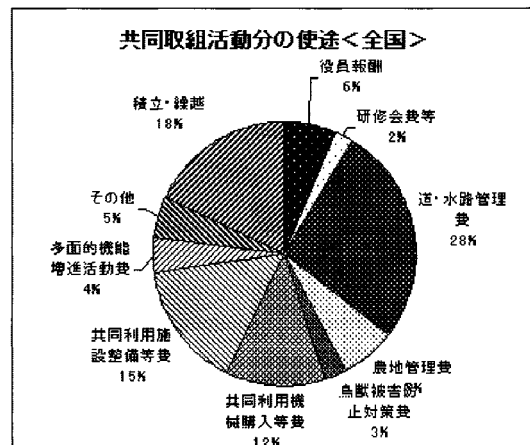
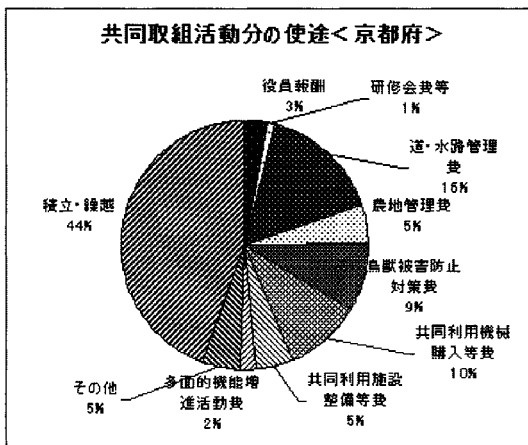
中山間地域等直接支払交付事業は平成12年度から開始された新しい制度であり、平成16年までの5年間の対策として実施されており、期間終了後には取り組み状況の評価を行い、制度全体の見直しを行うこととなっている。監査の対象年度は平成15年度で、対象期間の中途段階にあり、現時点における制度自体の評価は難しい状況にある。しかしながら、すでに多額の交付金が支給されている以上、現時点において、交付金が制度趣旨の下、有効に活用されているかは調査する必要がある。特に、この制度自体は国の主導によるものであり、また、交付先である集落の窓口は市町村であることから、その橋渡しとなる京都府がいかに有効に機能しているかが重点課題と考える。

まず、前述したように、中山間地域等直接支払交付事業の特徴は、交付対象が集落協定または個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等であり、交付された交付金の配分、使用については、集落の裁量に委ねられており、その使途が自由であることである。京都府においては、平成14年度末現在における協定数474のうち、集落協定が471と大部分を占めており、その集落における交付金の配分方法、使途について調査したところ下記のようなデータが提出された。

<平成15年度 交付金の配分割合>



<平成15年度までの共同取組活動分の使途>



上記のように、京都府は単年度における交付金の配分では、全国平均に比べると個人配分への支出が大幅に低くなっている。この点について、原因を質問したところ京都府下の集落では交付金を積極的に共同利用に活用し

ているケースが多いためであるとの回答を得た。

また、平成15年度までの共同取組活動分の使途における積立・繰越の率も全国平均に比べると大幅に高いため、この点についても原因を質問した。その結果、前述のように京都府下の集落では交付金を積極的に共同利用に活用しているケースが多いため、結果的に当該利用目的のため積立・繰越の率が高くなっているのが主たる原因であるが、交付金の使途が決まらない等の理由で次年度以降に繰り越されているものもあるとの説明を受けた。このことは、中山間地域等直接支払交付事業は交付金を交付先に直接支払うというごく稀な補助金制度であり、交付された各集落において使途が自由であることが、かえってとまどいの原因となっているのではと推測する。そこで、交付金額、繰越割合、各年の変動等の要素を勘案して3市町村を抽出し、各市町村に出向いて現状を調査することにした。

その結果、各市町村でヒアリング等を行ったところ、以下のような問題点があり、改善や検討が必要と思われる。

京都府の単年度における交付金の配分において、共同利用に活用している集落が多く、全国平均に比べると個人配分への支出が大幅に低くなっている。

この点につき、国のガイドラインにおいては「市町村は、協定による共同取組活動を通じて耕作放棄を防止するとの観点から、集落が交付金の交付額の概ね1/2以上を集落の共同取組活動に充てるよう指導する。」としている。この結果、このガイドラインに従い、他の都府県の全国平均が48%になっていると考えられる。確かに、ガイドラインにおいても共同取組活動を主目的とはしているが、そもそも、基本的には交付金の使途は自由とされていることから、全国的な活用状況を各集落に積極的に知らせることにより、各集落の配分の判断材料として提供することが望まれる。

京都府の平成15年度までの共同取組活動分の使途における積立・繰越の率も全国平均に比べると大幅に高いと感じられる。確かに共同利用に活用の目的を定めて積立・繰越を行っているが効率的に活用して中山間地域の営農に役立てることが目的であり、必ずしも積立が正しい利用とはいえない。

この点につき、集落によっては道路の舗装に充てるつもりであるが実行時期や道路の特定等が未定となっているもの、また、共同利用に活用することは決めているが、目的は思案中である集落もあるとの説明を受けた。市町村によっては各集落に対し、説明会等を開催し交付金の使途等を広報しているところもあるが、広報活動の積極性には各市町村間で温度差があると感じたため、より交付金が有効に活用されることが望まれる。そこで、京都府は現状でも広報活動を行っているが、より積極的に国や他府県の使途例等を収集し、各市町村に開示することで、各力市町村が多様な使途例を各集落に広報できるような仕組みを構築する努力が望まれる。

各市町村とも平成16年度が制度の当初の終了年度になるが、平成16年度中に交付金を使用しなければならないのか、また、平成16年度以降の制度には、変更等はあるのかとの疑問を抱えている。積立金の使用も含めて今後の方向が不明確である。

このように各市町村において疑問等が生じた際には、早期に各市町村が積極的に京都府に照会し、また、京都府でも判断できない際には、京都府がとりまとめて国に照会し、その結果を各市町村に報告することで、早期に疑問を解消しやすいような仕組みを構築する努力が望まれる。

交付後の事業実施に関する執行管理の明確なルールがない。

この点につき、各市町村で各集落の積立・繰越資金の管理方法についての指導基準があるかについて質問したところ、積立・繰越資金の管理についての指導基準はないとのことであった。市町村によっては自主的に各集落の会計年度末に預金通帳のコピーを入手し、残高を確認しているところもあったが、通帳のコピーを全件入手しているところや、一部入手できていないところもあり、取り扱いは様々であった。これらについては、その取り扱いについて京都府でガイドライン等を取りまとめることにより、各市町村の混乱を防止することが望まれる。

以上のように、中山間地域等直接支払交付事業は直接支払という稀な補助金制度であるため、各市町村、各集落でその取り扱いについて、とまどいや混乱が生じているように感じた。そこで、京都府にはより一層、国と各市町村との橋渡しとしての機能を発揮し、交付金がより有効かつ効率的な使途に導かれるよう努力されることが望まれる。

8. 農業後継者定着促進総合対策事業【農村振興課】

(1) 平成15年度補助事業と補助金交付の概要

農業後継者定着促進総合対策事業は「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」の第1条に規定されているように、就農に必要な資金の貸付け等を行い、青年等の就農促進を図り、もって農業の健全な発展と農村の活性化をすることを目的とした制度である。

この農業後継者定着促進総合対策事業はいずれもソフト事業であり、下記の4つの補助金により構成されている。

A.就農サポート事業（うち補助金は、青年農業者等育成団体運営助成事業）

単位：千円

交付先	平成 15 年度事業費総額
京都府農業開発公社	12,000
京都府農業会議	800
計	12,800
京都府推進事業費	2,410
合計	15,210

B.就農研修（準備）資金貸付金

単位：千円

交付先	平成 15 年度事業費総額
京都府農業開発公社	33,450

C.就農研修資金償還金助成事業

単位：千円

交付先	平成 15 年度事業費総額
綾部市	7,200
加悦町	1,800
福知山市	1,800
久美浜町	1,800
精華町	600
計	13,200

D.若い企業的農業後継者就農条件整備事業

単位：千円

交付先	平成 15 年度事業費総額
弥栄町	6,745

A. は B. についての運営を外部団体に委託している事務的経費であり、外郭団体は主に就農相談の実施、就農支援資金の貸付け、情報収集・啓蒙活動、就農計画策定指導を行っている。平成15年度における補助金額は12,800千円であり、うち京都府の負担額は6,400千円で残額は国が負担している。

B. は青年等の就農促進を目的とし、知事が認定した新規就農希望者への就農のための研修及び準備のための資金の貸付けを行う事業であり、農業後継者定着推進総合対策事業の中核を担う事業である。平成15年度における補助金額は33,450千円であり、うち京都府の負担額は11,150千円で残額は国が負担している。

C. は中山間地域等条件不利地域の新規就農者の育成・確保を目的とし、就農研修資金を借り受け、条件不利地域に就農する者に対して、研修資金の償還金を助成する事業である。すなわち、この事業は B. の貸付けを受けた者が一定期間（据置期間5年）以上就農した後、貸付金を返済する際に当該返済額を補助する制度である。平成15年度における事業費総額は13,200千円であり、うち京都府は6,600千円を補助金として負担し、残額は対象地域の市町村が負担している。

D. も中山間地域等条件不利地域の新規就農者の育成・確保を目的とし、京都府就農研修資金償還金助成事業者等が就農を開始するにあたり、農協等が一括貸与する農業経営に必要な機械・施設等の整備に要する経費を助成する事業である。すなわち、この事業は B. の貸付けを受けた者が開業し、農協等から農機具等のリース契約をする際に、農協等に補助金を交付することで、農協等のリース物件の取得についての負担を軽減し、もってリース料金自体の引下げを行うことで、新規就農者の負担軽減を図る事業である。平成15年度における事業費総額は6,745千円であり、うち京都府は1,686千円を補助金として負担し、残額は対象地域の市町村と事業主体が負担している。

上記の4事業のうち農業後継者定着推進総合対策事業の中核を担う、就農研修（準備）資金貸付金の貸付者の就農状況を確認したところ、平成7年度の制度発足から平成15年度までに就農研修資金を借受けて就農した者は55名で、うち離農した者は1名のみとのことであった。よって、当該資金を利用して就農した者の離職率は2%以下と極めて低い数値となっており、当該資金が経営の定着に役立っていることは伺える。

(2) 補助金交付の手続きと執行管理の現状

農業後継者定着推進総合対策事業における4事業は、いずれも事前協議なしで事業実施計画を承認して（A．就農サポート事業については青年農業者等育成団体運営補助金交付申請書に事業実施計画書を別添している）交付申請を行う事業である。これらの4事業の申請、交付の手続きにつき、担当者にヒアリングを実施するとともに、関係書類を調査し、手続き上の不備がないかを調査した。その結果は、下記の通りである。

A．就農サポート事業（うち補助金は、青年農業者等育成団体運営助成事業）については「農業経営対策事業費補助金等交付要綱」（最終改正平成15年4月1日）、「農業経営総合対策実施要領」、「補助金等の交付に関する規則」に従い、「青年者農業者等育成団体運営助成事業実施要領」（平成14年4月2日改正）によって定められた「別添様式1」、「別添様式2」に従って、手続きを経て補助金交付が行われており、手続き上の問題は発見されなかった。

B．就農研修（準備）資金貸付金についても「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」に従い、「京都府就農支援資金貸付金貸付等要領」（平成13年12月28日改正）によって定められた「別添様式第1号」、「別添様式第2号」、「別添様式第3号」に従って、手続きを経て補助金交付が行われており、手続き上の問題は発見されなかった。

C．就農研修資金償還金助成事業についても「農業振興事業費補助金交付要綱」（昭和35年11月11日）によって定められた「別記第1号様式」および「京都府就農研修資金償還金助成事業実施要領」（平成14年4月1日改正）によって定められた「様式1」に従って、手続きを経て補助金交付が行われており、手続き上の問題は発見されなかった。

D．若い企業的農業後継者就農条件整備事業についても「農山漁村活性化総合推進事業補助金交付要綱」（平成15年4月4日）によって定められた「別記第1号様式」および「若い企業的農業後継者育成事業実施要領」によって定められた「別記第1号様式」に従って、手続きを経て補助金交付が行われており、手続き上の問題は発見されなかった。

(3) 補助金事業、補助金交付の課題・問題点

前述したように、確かに京都府においては就農研修（準備）資金貸付金の貸付者の就農後の定着率は非常に高く、制度の目的である「就農に必要な資金の貸付け等を行い、青年等の就農促進を図り、もって農業の健全な発展と農村の活性化をすること」を達成しているといえる。

しかしながら、平成15年度の就農研修（準備）資金貸付金の補助金額が33,450千円であるのに対し、その事務的経費である就農サポート事業の平成15年度の補助金額が12,800千円であることに着目した。確かに就農促進を主たる目的としているとはいえ、貸付金に対し、その事務的経費があまりに多額であると考えられる。就農サポート事業の事業費の内訳を調査したが、平成15年度の補助金額は12,800千円のうち、その大部分を占める12,000千円は京都府農業開発公社に運営費として交付し、残額は京都府農業会議に調査費として交付している。そこで、平成15年度において京都府農業開発公社に交付された事業費12,000千円の用途について調査した。その結果、平成15年度の実績による内訳は下記の通りであるとの説明を受けた。

1	就農支援活動強化費	97,390
2	就農相談活動費	7,800,000
3	就農支援資金貸付金等事務費	2,370,994
4	就農啓発活動費	778,464
5	就農支援資金管理システム委託費等	953,152
	計	12,000,000 円

上記のうち、半分以上を占める就農相談活動費は京都府農業開発公社の職員1名が就農相談員として活動していることによる人件費である。当該就農相談員は1年間（225日）を通して就農相談に従事しているため、その間における就農相談員の給料、保険料、旅費の合計が就農相談活動費として計上されているとの説明を受けた。また、就農相談活動費の次に内訳を占める就農支援資金貸付金等事務費のうち、863,250円は京都府農業開発公社で従事するアルバイトに対する賃金の一部を負担しているものである。さらに、賃金以外も京都府農業開発公社で発生している電話代等の経費の一部を按分し、負担しているものである。そこで、経費の按分が正確に行われているかを確かめるため、按分の基礎となる按分基準の説明を求めたが、経理担当者の経験に基づくものであり、必ずしも明確な按分基準のルールはない。

また、就農相談員の就業状況、農業開発公社の業務を確認したが、そうした状況確認から以下の点が問題と監査人は考える。

就農相談等、補助事業運営に関する事務が非効率で改善の必要がある。

現在においては、農業開発公社に当該事務の運営を委託する合理的根拠がない。

これら問題点を特定した調査及び事実確認について以下に示す。

就農相談員1名が1年間を通して専任して従事しているが、それ程の労力が必要となる作業であるのかを明らかにするため、就農相談員の1年間の業務状況について確認した。その結果、就農相談員の業務状況の内訳は下記の通りであるとの説明を受けた。(詳細については巻末資料A 9参照)

1	相談者との対応	105
2	関係機関等との調整	45
3	情報発信等	30
4	就農支援資金貸付事務	45
	計	225 日

就農相談員の業務状況のうち、総計の半数近くを占めている相談者との対応については別紙のとおり、面談、電話・メールによる対応はそれぞれ250件ずつの計500件となっているため、その根拠について確認した。その結果、平成15年4月から平成16年3月までの実際の就農相談件数を参考にしており、その内訳は下表のようになっているとの説明を受けた。

年 月	件 数
平成15年4月	45
5月	33
6月	31
7月	49
8月	26
9月	58
10月	49
11月	65
12月	21
平成16年1月	47
2月	38
3月	27
計	489件 (うち、電話等269件)

<参考>平成15年度の新規貸付件数は13件であった。

月次ごとの上記の件数は平成15年度の「京都府農林水産等入門支援センター」の相談状況報告に基づいて作成されており、監査人も実際の報告と一致していることを確認した。この結果、別紙で想定されている年間相談件数500件の妥当性を確認することができた。しかしながら、所要時間については詳細な時間記録がないため、あくまでも目安である。また、相談件数以外の相談者との対応に要する年間数及び所要時間についても目安であるためその妥当性について検証することは困難である。さらに、関係機関との調整45日、情報発信等30日、就農支援資金貸付事務45日についても目安であり、その妥当性について検証することは困難である。そこで、妥当性が検証できた相談件数を基に勘案すると、就農相談員の稼働日数225日を前提とした場合、1日あたり平均2.2件の相談があることになる。就農相談員はイベント等での就農相談といった特別な場合を除いては基本的には、京都府庁西別館にある京都府農業開発公社の事務所内で就農相談を行っている。就農相談員はこの京都府農業開発公社の就業規則により就労しているため、通常の勤務時間は平日の月曜日から金曜日が前提となり、相談者の要望があれば受け入れるようにするとのことである。しかしながら、新規に農業に就業しようとする者にとっては現業がある場合等に、平日に相談するのは困難を伴う可能性があると考えられる。また、上述したように1日あたり平均2.2件の相談件数であれば、相談日を集中させることも可能と考える。こうしたことから、現在の就農相談等の事務業務は著しく非効率で、就農相談者の利用しにくい状況で実施されていると考えられる。

次に、なぜ京都府が京都府農業開発公社に就農相談業務を委託したのかについて疑問が生じたため、明確な根拠の有無を担当者に確認した。

この点について、下記の回答を得た。

京都府からの回答

京都府農業開発公社の青年農業者等育成センター指定に係る検討状況

青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法(平成7年法律第2号)は、青年等の就農促進をもって農業・農村の活性化に寄与することを目的し、就農に必要な資金の貸付措置を講じている。

本法の目的を達成するために、知事は、民法第34条法人のうち、業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、その申請により、都道府県を一に限って、都道府県青年農業者等育成センター(以下「センター」という。)

に指定することとなっている。(法第5条)

センターは、法の目的達成のため次ぎの業務を行うこととなっている。(法第6条)

就農支援資金の貸付け

就農希望者への農業技術・経営の習得及び就農計画認定についての相談対応・情報提供し及び援助

青年農業者等への研究や自主的活動の援助

青年農業者の関連事業者や消費者等との交流促進

青年等の就農促進に関する調査や啓発活動

その他青年農業者の育成を図るために必要な業務

つまり、センターに求められる能力は、青年等を就農に導き、就農後は速やかに定着できるような確かな相談対応や情報提供、助言、援助等を行うことである。

具体的には、就農に必要な条件は次ぎの5点であり、センターはこの5点について精通している必要がある。

就農地（長期に借りられ、かつ、営農条件の良い農地）

農家住宅（農地に近く、長期に借りられ、農機具保管と調整出荷ができる家）

技術習得（研修先の紹介）

農村での暮らし方

資金

特に、とについては、宅地や空き家の不動産情報のように公開されているものでなく、地域の信頼と市町村の協力の上に初めて収集できるものであり、就農の入り口であるこれらの情報提供や助言を行うことが最も困難な業務であるとともに、センターに求められ期待される機能である。

このとに係る業務を府全域で遂行できる能力を重視し、該当する組織として京都府農業会議と京都府農業開発公社を検討した。

（なお、両組織以外にセンター業務を遂行できる組織は思い当たらなかった。）

農業会議は、農地行政を司る農業委員会を助言するなど緊密な関係にあり、農地情報はじめ府全域の農村の事情に通じている。

また、農業開発公社の主たる業務は、府全域で農地を取得（利用権の設定による賃借を含む）し、その農地を担い手へ再配分して集積する農地保有合理化事業を通じて担い手を育成することであり、農地情報に明るく、農業者の育成を本来業務として行っている。

この両組織を比較検討したところ、農業会議は民法34条法人でなく、センター指定の要件を欠いていた。

府としては、京都府域でセンター業務を実施できる法人は京都府農業開発公社以外にないと判断していた。

この状況において、京都府農業開発公社から当該指定申請があり、平成7年6月に指定し、今日に至るものである。

（参考 民法）

三十四条 祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社團又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得

以上は、原文通りである。

上記の京都府からの回答を監査人の理解で要約すると、指定した当時において思い当たる団体は京都府農業会議と京都府農業開発公社であり、そのうち法律上の要件である民法第三四条の法人であるのが京都府農業開発公社のみのため指定したと考えられる。しかしながら、監査人は必ずしも民法第三四条の法人である必要はなく、「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」の第六条に規定する業務を適正かつ確実にを行うことができる団体であれば、株式会社等の営利法人や、共同組合等の団体でも問題はないのではと考えられることから、前述した問題点を指摘した。なお、第六条に関する見解、方向については、提言にて後述する。

・ 監査の結果

において、監査中に確認した現状と問題点を整理したが、その中から特に今後の改善を必要とする重大な問題点を本章に整理した。

1. 合規性について

サンプル的に抽出した8つの補助事業を分析、検討した結果、特に合規制違反として指摘すべき点は次の点である。

ハイレベル水田農業振興事業の申請において、申請の第1号様式に「市町村の補助金交付に関する規程又は要綱」を添付書類として義務づけているが、笠置町の申請には添付されておらず、必要要件を欠いている。

本来の交付要綱は、適正な補助金支出を確実にし、流用や目的外使用を防止するためのルールの明確化である。

適正な管理がなされていれば、要綱がなくても有効な運用が可能かもしれないが、不正支出の未然防止といった視点からも交付に対して市町村が交付要綱を定めることは必要と考えられる。笠置町の場合、ヒアリングによれば、従来から補助金を受ける事業がなかったことから、今回の申請に際して要綱策定の準備がなされたが、町内事情、議会等の同意が得られず町としての要綱策定に至っていない。農業の活性化、転作奨励の必要性から事業実施に至ったが、要綱策定がなされないまま補助金が交付された。現地担当者とのヒアリング、書類、写真監査の結果、適正な支出と事業目的に沿った効果が農業現場で達成されていることが確認できたことから、手続上の書類不備のみである。しかし、結果が良かったからといって手続書類の不備を放置することは認められない。平成15年申請の時点で書類不備が確認されたが、平成13年の初申請時から、すでに笠置町の交付要綱がないことが明確になっていたにもかかわらず平成15年の申請も同様の書類不備が継続され、補助金交付が実施されてきたことを重視する必要がある。この間の時間経過の中で関係者が要綱作成の努力をする機会があったにもかかわらず交付要綱の作成に至らなかったことは府の対応としても「交付要綱」の必要性を十分理解せず、毎年の申請チェックに不存在的な存在を放置していたことは、申請手続、執行管理に問題があると考えられる。

なお、監査時の指摘に対する対応として監査期間中に、町の責任ある担当者から「交付要綱を策定する」という旨の約束文書が提出されている事を確認した。

以上の他には特に合規性に関して問題があるものは確認されていない。

2. 補助金支出の執行管理について

8つの補助事業に関して、支出上の問題や補助金運用における著しい不適切、不合理等の問題は確認できなかった。しかし、補助金による農業支援は、その目的が農業の持続性、農業者の育成、農業生産の安定化等、継続的に効果を維持すべきものであり、特に農地整備、機械設備の導入等に関しては、補助金支出年度における補助金の支払で完了ではなく、それらの整備農地、機械設備が効果的に耐用年限まで活用されていくことが求められる。この点から次のことが指摘される。

府単独による補助事業完了後の土地活用、機械活用に関して、現在は何のチェックもない。小規模農業基盤整備事業による整備後の農地で休耕田があることや、他の事業による施設で未使用と考えられる施設等があることが確認されるなど、事業後の使用状況、効果をチェックする対応が必要である。

中山間地域直接支払い交付事業の使用に関する方向づけや積立・繰越金の使途に関するルール作りが必要である。

新地域農場づくり事業の作業用機械、ハウス施設等の導入に関しても導入後の状況は、規則・要綱上の手続きによって把握されておらず、導入により事業が完了していると考えられている。利用状況の確認は必要である。

国の事業要綱、要領等には、事後に5年間は実施状況を報告することを義務づけている例（例えば、生産振興総合対策事業実施要領）もあり、府単費による補助事業においても事業実施後の活用、効果を確認し、必要な対策が講ぜられるような改善が望まれる。

なお、農業者の実情を考慮して、手続、作業量など、過大にならず確実に事業目的など持続する工夫をすることが必要と監査人は考える。

・ 監査の意見

監査中に確認された問題点の中から、今後の改善を期待する課題を以下に整理する。

1. 補助金の手続き使途の合理性、有効性について

(1) 手続きの合理化

補助事業の補助金交付要綱は、適正な交付金手続きとなるように定められている。一般に、補助事業の交付手続は、交付金の額に関わり無く決められ、単年度主義による手続きの為、同一補助事業者や、継続的事业においても毎年同様の手続きが必要となっている。また、この手続き業務には、京都府職員、市町村職員の関与する事務作業、チェック作業が膨大で、かつ手続部分には補助金等の支弁は含まれず、そのことが各自治体の職員経費、事務経費として負担されている。このことを具体的な資料で明らかにすることを試みたが、日常行政事務との区分が困難なことからデータ化できなかった。しかし、既存の交付手続、実績報告書作成、検査といった一連の作業の中で手続の合理化を工夫する課題や、補助金額に対して過大な手続き作業となっているものもあり、改善する必要があると考えられるものがある。それらに該当すると監査人が判断するものには、次のものがある。

農業共済団体事務費助成事業等、予算で決定された費用で、事業内容が変化のない継続的事业の手続

ハイレベル水田事業、市町村交付の水田農業経営確立対策推進指導事業費補助金手続（一律8万円で事業実施）

ハイレベル水田事業の内、継続的な意味あいを持つ事業を同一組織が実施する場合の手続

農業委員会交付金の追加割当内示に伴う変更申請手続き

上記いずれの場合も一定額や一定割合を補助することが法的根拠等で決められている場合においては、初回申

請時に必要な書類を整備（民間でもよく実施されている「基本契約」的な手続を厳密に実施し、その後の手続を簡素化することにより、手続の合理化が可能になる。

ただし、こうした場合の執行管理を厳密にする必要があるが、今回確認された手続き上の不備等は、多くは、初回申請や事前協議で確認された書類が交付申請時や翌年度申請に同一資料をつけるのをミスしたことから発生しており、書類不備であるが、実施上の支障に事実上なっていない場合など、手続を合理化することの改善が望ましい。

(2) 用途、活用上の有効性

中山間地域等直接支払交付事業は直接支払という稀な補助金制度であるため、各市町村、各集落でその取り扱いについて、とまどいや混乱が生じているように感じられる。

また、中山間地域等直接支払交付事業においては、京都府の平成15年度までの共同取組活動分の用途における積立・繰越の率も全国平均に比べると大幅に高いと考えられ、事業主旨からして交付金が有効に活用されることが望まれる。しかし、各市町村における積立・繰越資金の管理についての指導基準は現在ない。京都府は現状でも交付に関する広報活動を行っているが、今後、より積極的に国や他府県の用途例等を収集し、各市町村に開示することで、各力市町村が多様な用途例を各集落に広報できるような仕組みを構築する努力が望まれる。

2. 補助金支出の執行管理について

(1) ソフトウェア・システム整備事業について

宮津市における農業委員会補助金による「農地地図情報システム構築等」に関して入札後の契約変更が実施された。この契約変更は、「補助事業の手引」による契約変更の原則禁止に対する逸脱と考えられ、但し書き条項による「やむを得ない場合」に該当するとは考えにくい。さらに、本事業の検査調書・検査復命書の未作成は、執行管理における重大なミスと考えられる。ソフト事業という位置づけで、これら委託契約の執行が不十分な検査で済まされていることが認められるならば、執行管理がなされていないに等しく、このため、今後の検査行為が「補助事業の手引」に基づいて確実に実施される改善が必要である。

(2) 実績報告書の添付資料と検証

「農業委員会及び農業会議費」、「新地域農場づくり総合対策事業」の検査調書・検査復命書に記入ミスや添付書類として必要な支払調書が未添付なものがあつた。また、添付されているものに関しても支払い事実の確認がなされていないものが確認された。こうした執行管理は、将来の重大な問題を見落とす可能性がある執行管理状態と言える。このため、次のような改善が必要である。

- a. 実績報告書には個別の支出取引が確認できる支払調書の添付が确实となる指導の徹底と仕組みの改善が必要である。
- b. 完了検査には、その支払調書と原始証憑又はその写しとの照合を義務づける。
- c. 完了検査の報告は、書面に行うことを義務づける。

(3) 業者選定に際しての公正性の確保

新地域農場づくり事業の作業用機械等の導入にあたって、機械選定が議論される農業技術者会議にJA関係者が参加しており、業者選定の公正性の確保、価格の適正を保全するための措置が必要と考える。農業者の状況を熟知しているJA関係者は、農業技術者会議の必要なメンバーと考えられるが、補助金を交付し、その補助金により機械購入する場合、その内容を知り得る場に販売者が参加している状況は正常とはいいがたい。不正常に機能すれば、適正な補助金執行に支障が出ることも考えられることから、執行管理する京都府として、一定の改善措置が講じられる必要がある。

(4) 補助金手続き、執行の情報公開について

補助金は、もともと国民、府民の税金である。負担者である国民、府民は、その使用目的や使用状況に関して「知る権利」があり、執行管理する京都府としては、府民に対しての説明責任や情報公開が求められる時代となってきた。何事も証拠によって確認する時代でもあり、補助金事業やその執行上においても同様である。

今回、監査で確認した問題点から説明責任や公開性を向上させることが必要な課題は次のものである。

補助金交付組織での補助金運用が効率的かつ、合理的に運用されていることを積極的に評価、公表すべきである。

特に、OB職員が多数を占める組織や補助事業の交付率が高い事業や団体については、より運用の透明性を向上させるべきである。（今回では、農業共済組合、農業会議、社団法人京のふるさと産品価格流通安定協議会、等）

交付要綱に関しても、支払項目の該当事項を厳密、明確に定義して支出用途を明確にすべきである。（農業会議への退職金、事務所管理費扱いなど）

中山間地域等直接支払交付事業については、交付金を使用する農業者の立場から、より有効に活用できるようなルールづくりや使い方を広く広報し、その使い方の相談にも対応できるように工夫が必要である。

3. 補助金制度と補助金受託団体、農業関係組織の問題

農業関連の外郭団体、関連団体は非常に多い。これらの各団体の多くがなんらかの補助金を受託して、農業施策に協力している。しかし、かつての事業当初に必要な組織や機能を持っていてもその後の社会状況のもとで同様に必要かどうか、有効に機能しているかどうかの組織管理は重要な行政的管理行為である。特に、補助金として国民、府民の税金が使われている点から、合理的、効率的に使用している実態を示すと共に、そうした経営合理化の努力が必要である。

今回の監査では、補助金交付を通して限定した農業関連団体にしか状況把握が出来ていないが、監査に関連した農業関連組織の効率性の点で、改善が必要と考えられた組織及び活動を指摘すると以下のものが上げられる。

農業会議は、法的根拠に基づき設立された組織であるが、農業会議負担金等の国庫負担は、総事業費で見れば平成15年度は約12%で、府の補助金率は、約85%を占め、京都府農政に必要な組織と位置づけられるが、そうした独自性と効率性を評価する仕組みや、運営効果を判断できる手法が不十分と考えられる。また、独自性を発揮した、効率的な運営が実現する工夫が必要である。

社団法人京のふるさと産品価格流通安定協会に交付された平成15年度の「ブランド推進会計」は、当期収入合計79,356千円の内京都府負担額は47,744千円で、60%となり、十分な透明性の高い運営が求められる。京都府からの出向職員、OB職員の存在を考慮して、疑義が生じないように以下の点の留意が必要である。

- ・京都府から単一団体への交付、OB職員の給与負担が必要と判断した根拠及び責任の所在を明確にするため事業実施計画書にその必要性を記載する
- ・京都府から単一団体へ交付している旨及び当該団体の概要、再就職したOB職員の給与を負担している旨及び京都府が負担を必要と判断した理由を積極的に府民へ開示する

・提言

1. 交付後の事業管理について

補助金交付後の施設の活用状況をいかに把握し、未利用地に対してどのような対策を講ずるのかを執行管理する方法として以下の方法が考えられる。

まず、施設の活用状況の把握については、農業者に対して報告義務を課す方法が考えられる。農業者は補助金の交付を受けており、その設備の活用状況を報告させるのは、当然の事であり何ら問題がないと考える。ただ、農業者の手續、作業量が過大にならないよう工夫が必要である。また、農業者から虚偽の報告がなされていないか管理する必要があるが、報告の対象となる過去に行った補助事業をすべて現地調査することは現実的ではない。報告の中から、任意に抽出した事業のみの現地調査を行い、報告の正確性を確認することにより手續の合理化を図ることが望ましい。

次に、農業者からの報告により判明した未利用地に対してどのような対策を講ずるのかについては、農業委員会等の適切な部署に未利用地の存在を連絡し、有効活用策の検討を依頼する体制を敷くことが考えられる。事業主体や京都府が有効活用策を検討するのは、性質的にも能力的にも不可能であり、受益地域の農業者に対策を検討してもらうことが望ましい。

さらに、上記検討を重ねてもなお、未利用地の改善がなされない場合に、いかなる手段をとるべきであろうか。この点について、補助金の返還要求を行うことが考えられる。「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第17条・18条には、「補助金等の決定の取消」及び「補助金等の返還」について規定されている。規定では目的通りの用途の使用がなされない場合に、補助金交付決定の取消をすることができ、補助金の返還を求めなければならないとしている。補助金により整備された施設が使用されているが、当初予定している受益面積に対して実際に耕作されている面積が少ない場合、目的通りの用途の使用がなされていないと判断する必要があるのではないだろうか。厳しい事ではあるが、補助金返還のルールについても整備することが望まれる。

そして、補助金返還が必要となるケースが今後発生する場合、このようなケースに共通する事項を検討し、補助事業の採択要件を見直す仕組作りが望まれる。

2. 京都府農業開発公社のあり方について

青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する相談等の対応は、現在、京都府農業開発公社で行っているが、その法的根拠は、民法第三四条の法人である京都府農業開発公社のみ該当すると考えられて指定したと考える。しかしながら、必ずしも民法第三四条の法人である必要はなく、「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」の第六条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができる団体であれば、株式会社等の営利法人や、共同組合等の団体でも問題はないのではないかと考えられる。「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」の第六条には、以下のように記されている。

第六条 センターは、当該都道府県の区域内において、次に掲げる業務を行うものとする。

- 一 就農支援資金の貸付けを行うこと。
- 二 新たに就農しようとする青年等が行う農業の技術又は経営方法の習得及び認定就農者又は認定農業者が行う第四条第二項第三号の措置に関する情報の提供、相談その他の援助を行うこと。

- 三 新たに就農しようとする青年等について、職業安定法（昭和二十二年法律第百四十一号）第三十三条第一項の許可を受けて無料の職業紹介事業を行うこと。
- 四 青年農業者（第二条第一項第二号に掲げる者で、認定就農計画に従って就農したものを含む。以下この条において同じ。）が共同して行う農業の技術に関する研究その他の自主的な活動に対する援助を行うこと。
- 五 青年農業者と農業に関連する事業を行う者、消費者等との交流を促進すること。
- 六 青年等の就農促進に関する調査及び啓発活動を行うこと。
- 七 前各号に掲げるもののほか、青年農業者の育成を図るために必要な業務を行うこと。

そこで、必要に応じて法律の改正も検討すべきであると考え。すでに、「公の施設」の管理については平成15年9月に地方自治法の一部が改正され、「管理委託制度」から「指定管理者制度」に移行されており、これまで「公の施設」の管理は「管理委託制度」では公共団体が2分の1以上出資する法人に限定されていたが、「指定管理者制度」においては民間の事業者にも対象範囲が広がられている。このような「官から民」への流れは国の構造改革の一環であり、「公の施設」に限ることではない。確かに、民間への外部委託は利潤追求を優先させるため、公共性等に欠けるとの懸念もある。しかしながら、一方的に法律で選択肢を狭めるのではなく、まずは選択肢を広げた上で、最も適格なものを審査すべきだと考える。

また、今回の事業費はそもそも固定費としての正確を有するため、京都府等の比較的農業人口の少ない自治体については、下記の第五条に規定している都道府県青年農業者育成センターを指定すること自体に無理があり、むしろ京都府自体が主体となって事業を行う方が効率的ではないかと考え、その可否について質問をした。

第五条 都道府県知事は、民法（明治二十九年法律第八十九号）第三四条の法律であって、次条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、その申請により、都道府県に一を限って、都道府県青年農業者育成センター（以下「センター」という。）として指定することができる。

その結果、下記の条文が規定するため無理であるとの回答を得た。

第十八条 都道府県は、センターが貸付業務を行うときはセンターに対し、融資機関が就農支援資金の貸付けの業務を行うときは当該融資機関に対し、これらの業務に必要な資金を貸し付けることができる。

上記の条文規定により、都道府県はセンターに対し貸付けが行えるのであり、都道府県自体が業務主体とはなれないため、47都道府県全てがそれぞれセンターを設置しているのが現状である。

監査人はこれもまた不合理な規定と考える。都道府県がセンターに貸付けを行わず、自らが業務主体となることに何ら問題はないと考える。

しかしながら、このように法律において条件が狭められているため、それぞれの法律に対応する、あらゆる種類の外郭団体が存在することが理解できた。

以上の結果、京都府農業開発公社に対する業務委託の必要性について検討することを提案する。検討内容については、前述したように、そもそも京都府自体で業務を行うことはできないのか、また、民間をも含めた京都府農業開発公社以外の選択肢についてである。その結果、その中で最も優れた選択肢を選べるような法律改正を検討すべきだと考えられる。

この農業後継者定着推進総合対策事業は、京都府においては特に制度利用者の就農後における定着率が極めて高く、制度本来の目的を達成していると感じる。しかしながら、貸付金額に対して業務を執行するための事業費の占める割合が高く、コスト削減を視野に入れた業務効率の改善を検討する必要があると考える。

なお、昨今、外郭団体の問題については報道等で大きな注目を浴びており、京都府のみならず、国、公団等を含めて行政の対処が府民の多大な関心を集めている。今回のテーマで取り上げた京都府農業開発公社も京都府の外郭団体の一つであり、その関心の高さから問題点を掘り下げた。しかしながら、京都府の外郭団体は京都府農業開発公社に限らず、その他にも多数存在する。また、このことは今回取り上げた農業の分野に限ることではなく、あらゆる分野も巻き込んでいる問題である。今回の監査において立法の必要性を痛感した。適時に必要な法律改正を行っていれば、現状のような外郭問題が生じなかったのではと考える。このことは、そもそも日本最高の立法機関である国会自体が適正に機能していないことに起因していると考え。「官から民」への流れは国の構造改革の一環であり、構造改革の進捗度を推し量るツールとして外郭団体の問題は注視していく必要がある。

今回の監査を機会に外郭団体の問題について、府民のみならず、関心がさらに増し、少しでもこの問題を注視し続ける要因のひとつとなれば幸いである。

巻末資料

巻末資料 A-1 調査シート (その1)

京都府包括外部監査人
西田 憲司 殿

京都府農林水産部

課長

対象事業 _____

No.

1 補助金名称 A. _____ (対象事業に支払された交付金・補助金等)
B. _____
C. _____

2 交付先及び補助金額 (交付先・交付内容が複数の場合は、その内訳表添付のこと。尚、内訳表はH13, 14, 15年度毎に作成)

合計 _____ 市町村 _____ 団体 _____

(・府農業会議 ・農業委員会 ・農協 ・土地改良連合会 ・土地改良区 ・農業共済団体)

(・地域農場づくり協議会 ・農業者等育成センター ・協定団体・その他)

※交付先に該当する団体に○印を付けてください

提出日 _____

3 所管部署 _____ 課 _____ 係 _____

4 担当者 A. _____ B. _____ C. _____

5 個別要綱等 A. _____ 提出日 _____
B. _____ 提出日 _____
C. _____ 提出日 _____

6 補助金開始年度 _____

7 補助金の目的 A. _____

B. _____

C. _____

8 対象事業の概要 _____

巻末資料 A-1 調査シート（その2）

9 補助金額の推移（過去4カ年決算及び予算）の記載及びその確認書類（決算書・予算書の該当箇所の写し

	H13(決算)	H14(決算)	H15(予算)	H15(決算)	H16(予算)	(単位：千円)
補助金額						
うち府負担額						
うち国負担額						
事業費総額						

提出日 _____

10 実施計画書

提出日 _____

11 交付申請書（5条）

提出日 _____

12 現地調査の有無（有の場合は、調査調書等の調査事実を証する書面）（6条（有・無）

提出日 _____

13 交付決定通知書（7条）

提出日 _____

14 状況報告に関する書類（11条）

提出日 _____

15 状況報告に関する書類の審査・検討の過程を証する書類

提出日 _____

16 実績報告書（13条）

提出日 _____

17 現地調査の有無（有の場合は、調査調書等の調査事実を証する書面）（14条（有・無）

提出日 _____

18 実績報告から交付額決定に至る審査・検討の過程を証する書類

提出日 _____

19 交付額確定通知書（14条）

提出日 _____

20 事後評価又は有効性に関する検討の有無（有の場合は、その方法）

（有・無） 方法 _____

21 交付先に関する資料

①各種団体にあつては、団体概要・根拠法令等に関する資料

提出日 _____

②H13, 14, 15年度決算書（当該補助金の含まれる箇所金額を収支について加筆する）

提出日 _____

③H15年度補助金の受領・補助事業への支出が記帳されている会計帳簿及び会計伝票

提出日 _____

巻末資料 A-1 調査シート（その3）

22 提出不可の事由

No.	事由
No.	事由
No.	事由
No.	事由
No.	事由
No.	事由
No.	事由
No.	事由

※ 上記回答及び必要事項を記入し、内訳表等を添付の上、9月15日までにEメールにて監査人に提出をお願いします。
尚、記入内容・記述箇所によって書式の変更・加工は、可として記入してください。

提出先 メールアドレス

<調査票記載上の留意事項>

- a 該当箇所に記入できない場合は別紙添付可
- b 項目末尾のカッコ書は根拠となる補助金等の交付に関する規則（京都府規則第23号）の条文番号
- c 提出日の欄は、監査人に該当書類の写しを提出する予定日を記載
- d 提出書類については、期限内に適宜提出可
- e 該当書類なしの場合は、提出日の欄に「該当なし」と記載
- f 提出不可の書類がある場合は、提出日の欄に「提出不可」と記載No.22にその事由を記載
- g No.21以外は、監査日現在担当課に管理・保管されている書類等の提出であって新たに作成又は入手の必要なし
- h No.21は、担当課既入手のものをコピー等で監査人に提出。ない場合は「なし」と記載し、交付先に提出依頼をして、後日監査人に提出。
- i No.2の内訳表は、エクセルファイルにて添付してください。
- j No.21について、交付先が多数（10件以上）に上る場合にはNo.2の内訳表のみ提出していただき、後日当方より指定した交付先について必要資料の提出を願います。

巻末資料 A-2 補助金の事務フローとチェックリスト（包括外部監査用）

事業名 農業共済団体事務費等助成事業

課名 農政課

監査項目（監査の視点）	確認資料名	団体名					
		京都市	京都南部 地域農業 共済組合	京都農業 共済組合	中丹農業 共済組合	丹後地区 農業共済 組合	京都府農 業共済組 合連合会
補助金交付申請の承認							
共通							
交付申請書が、所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式						
申請額、収支予算の収入、支出明細の照合	申請書及び添付書類						
収支予算の前年度予算額の照合及び増減額の検証	前年度実績報告書						
変更交付申請の承認（計画変更がされている場合）	（補助金交付申請に準拠）						
補助金額の確定							
共通							
実績報告書が所定の様式で作成されているか（交付要綱で様式を提示）	補助金交付要綱の様式						
補助金交付申請時と比べ、補助金実績額は適当か	計画段階の事業費と実績段階の事業費に相違がある場合はその理由の明示						
ソフト事業							
事業成果や経費の支出内容は適当か	実績報告書及び支出明細により確認						

注：本シートは基本形です。したがって事業実施計画の承認が無い場合には該当部分を削除してください。
 確認資料名については、事業ごとに実際の判断に利用している資料名を記載してください。判断の根拠となる資料名を具体的に記載すること。

巻末資料 A-3 補助金の事務フローとチェックリスト（包括外部監査用）

事業名 小規模農業基盤整備事業

課名 耕地課

監査項目(監査の視点)	確認資料名	監査対象市町村名・団体名				
		長岡京市	久御山町	京田辺市	京北町	美山町
事前協議						
事業実施計画書が所定の様式で作成されているか	地区別計画書(実施要領の様式)					
事業採択要件を満たしているか	補助金交付要綱及び実施要領で規定の採択基準					
補助事業者(事業実施主体)が適切であるか	法人でない場合は組織の規約等					
期待する事業効果を想定しているか	協議書(実施要領の様式)の現況、計画欄					
事業費の積算根拠はあるか	設計書、見積書等					
規模決定根拠はあるか	計算書					
変更計画の承認(事業計画に変更がある場合)	変更協議書(実施要領の様式)		/	/	/	/
補助金交付申請の承認						
交付申請書が所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式					
補助金交付申請内容が、事前協議内容と合致しているか	地区別計画書に記載の事項との照合					
市町村補助金交付要綱(市町村が集落等に補助金を交付する場合など)の添付はあるか	市町村の補助金交付要綱の写し	/	/	/	/	/
変更交付申請の承認(計画変更がされている場合)	(補助金交付申請に準拠)		/	/	/	/
補助金額の確定						
実績報告書が所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式					
事業成果や経費の支出内容は適当か	検査報告書(振興局が検査時に確認)					

注:本シートは基本形です。したがって事業実施計画の承認が無い場合には該当部分を削除してください。
 確認資料名については、事業ごとに実際の判断に利用している資料名を記載してください。判断の根拠となる資料名を具体的に記載すること。

巻末資料 A-4 補助金の事務フローとチェックリスト

事業名 ハイレベル水田農業振興事業事業 (事業 A-②)

課名 農産流通課

監査項目(監査の視点)	確認資料名	監査対象市町村名・団体名					
事前協議							
事業主体の事業要望が実施事業の目的や採択要件に合致しているのかなどについて、事前協議を行っているか	事前協議内容の取りまとめ資料等						
事業実施計画の承認							
事業実施計画書が所定の様式で作成されているか	実施要領の様式						
事業採択要件を満たしているか	実施要領で規定の採択基準						
補助事業者(事業実施主体)が適切であるか	任意団体の場合は組織の規約等						
期待しうる事業効果を想定しているか	事業計画の目的欄						
事業費の積算根拠はあるか	参考見積書、価格表、カタログ等						
規模決定根拠はあるか	規模決定根拠(計算書)						
導入基準として最低限の基準をクリアしているか	府の農業機械導入基準表						
収支計画・利用計画はあるか	収支計画書、利用計画書等						
補助金交付申請の承認							
交付申請書が所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式						
補助金交付申請内容が、計画承認内容と合致しているか	事業実施計画書に記載の事項との照合						
市町村補助金交付要綱の添付はあるか	市町村の補助金交付要綱の写し						
補助金額の確定							
実績報告書が所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式						
補助金交付申請時と比べ、補助金実績額は適当か	計画段階の事業費と実績段階の事業費に相違がある場合はその理由の明示						
現場検査の検査復命(報告)書が添付されているか	検査復命書の添付						
計画通りの機械が導入されているか	写真の添付						

巻末資料 A-5 補助金の事務フローとチェックリスト（包括外部監査用）

事業名 新地域農場づくり事業

課名 農村振興課

監査項目(監査の視点)	確認資料名	監査対象市町村名・団体名					
事前協議(実施している場合)							
事業主体の事業要望が実施事業の目的や採択要件に合致しているのかなどについて、事前協議を行っているか	事前協議内容の取りまとめ資料等						
事業実施計画の承認							
共通							
事業実施計画書が所定の様式で作成されているか	実施要領の様式(1年目:地域指定申請調書/2年目:事業推進計画書/3年目:中間評価報告書/ハード:営農条件整備事業年度別実施計画書)						
事業採択要件を満たしているか	実施要領で規定の採択基準(別表)						
補助事業者(事業実施主体)が適切であるか	組織(地域農場づくり協議会)の規約等						
期待しうる事業効果を想定しているか	事業計画の目的欄						
ハード事業(機械・施設等の整備)の場合							
事業費の積算根拠はあるか	参考見積書、価格表、カタログ等						
規模決定根拠はあるか	規模決定根拠(計算書)						
導入基準として最低限の基準をクリアしているか(機械の場合)	府の農業機械導入基準表						
収支計画・利用計画はあるか	収支計画書、利用計画書等						
変更計画の承認(事業計画に変更がある場合)	事業実施計画に準拠						
補助金交付申請の承認							
共通							
交付申請書が所定の様式で作成されているか	補助金交付要綱の様式						
補助金交付申請内容が、計画承認内容と合致しているか(事前の計画承認がある場合)	事業実施計画書に記載の事項との照合						
変更交付申請の承認(計画変更がされている場合)	補助金交付申請に準拠						
補助金額の確定							
共通							
実績報告書が所定の様式で作成されているか(交付要綱で様式を提示)	補助金交付要綱の様式						
補助金交付申請時と比べ、補助金実績額は適当か	計画段階の事業費と実績段階の事業費に相違がある場合はその理由の明示						
ソフト事業							
事業成果や経費の支出内容は適当か	支払調書、成果物、写真、資料等の添付						
ハード事業							
現場検査の検査復命(報告)書が添付されているか	検査復命書の添付						
計画通りの機械施設が導入されているか	写真や新聞記事等の添付						

巻末資料 A-6 本庁以外のヒヤリング、現地確認日程

訪問日	訪問部署等	該当事業等	備考	担当補助者
11月9日	京都府農業開発公社総務課	農業後継者定着促進総合対策事業	外部監査人室	津田
12月2日	南丹広域振興局農林整備室	小規模農業基盤整備事業	整備室及び現地確認	中川
12月6日	京都府農業会議	新地域農場づくり総合対策事業	午前:外部監査人室	堀井
	京都府農業会議	農業委員会及び農業会議費	午後:外部監査人室	堀井
	山城広域振興局農林整備室	小規模農業基盤整備事業	整備室及び現地	中川
	山城広域振興局企画調整室	ハイレベル水田農業振興事業	整備室:笠置町ヒヤリング	西田
	久御山町役場産業課	ハイレベル水田農業振興事業	現地:久御山町佐古	西田
12月8日	京田辺市役所産業振興課	新地域農場づくり総合対策事業	普賢寺地区ヒヤリング	堀井
12月9日	南丹広域振興局農林整備室	小規模農業基盤整備事業	整備室及び現地確認	中川
12月13日	園部町役場商工農林課	中山間地域等直接支払交付事業	農政係ヒヤリング	津田
12月14日	福知山市役所農林課	中山間地域等直接支払交付事業	営農振興係ヒヤリング	津田
	福知山市役所農林課	ハイレベル水田農業振興事業	現地:室、長田、田野山田	西田
12月16日	精華町役場農林商工課	中山間地域等直接支払交付事業	農林係ヒヤリング	津田
12月20日	京都府農業会議	農業委員会及び農業会議費	外部監査人室	堀井

巻末資料A-7 平成15年度 ハイレベル水田農業振興事業 交付先別補助金額(実績)一覽表

補助金額: 単位千円

事業名 交付先	A 水田農業組織化促進事業										B 地域ぐるみの園芸産地づくり事業					C 土地利型作物定着拡大支援事業			D 水田農業経営確立対策推進指導事業			
	A-① 集団的水田利用協定活動事業		A-② 低コスト生産条件整備事業		A-③ 低コスト・新技術導入拠点活動事業		A小計		B-① 地域ぐるみの園芸産地づくり活動事業		B-② 所得・雇用創出型条件整備事業		B-③ 新たな園芸産地づくり拠点活動事業		B小計		C-① 不作付水田有効活用支援事業			C小計	A~C合計	
	地区数	補助額	実施数	補助額	実施数	補助額	実施数	補助額	地区数	補助額	実施数	補助額	地区数	補助額	実施数	補助額	地区数	補助額		実施数	補助額	補助額
京都市																					80	
向日市																					80	
豊岡京市																					80	
大山崎町																					102	
宇治市																					98	
城陽市																					80	
久御山町			1	525																	129	
八幡市																					80	
京田辺市																					94	
井手町																					110	
宇治田原町																					100	
山崎町																					80	
木津町																					103	
加茂町																					93	
笠置町																					120	
和束町																					80	
精華町																					80	
南山城村																					80	
亀岡市	1	200	1	2,422	1	500	3,122	1	50	1	9,789	1	300								3,472	
京北町																					9,839	
美山町	2	500	1	176	1	250	926														926	
園部町	2	500	1	1,277			1,777														1,777	
八木町	2	500	2	4,941			5,441														5,441	
丹波町	1	300					300														300	
丹波町	1	300	1	1,058			1,358														1,358	
堺町	1	300	1	3,973	1	124	4,097														4,097	
和知町	1	300	1	365	1	276	641														641	
綾部市	4	400	4	6,529			6,929	2	100	1	1,764	1	131								8,924	
補知山市	15	2,300	5	5,650			7,950	1	50	1	577										8,577	
三和町							360														360	
夜久野町																					154	
大江町			1	2,310			2,310														2,310	
舞鶴市										2	1,758										1,758	
宮津市																					188	
加悦町	2	400					400	1	50	1	7,626										8,076	
岩瀬町																					195	
伊根町																					135	
野田川町																					60	
峰山町																					125	
大宮町																					120	
網野町																					159	
丹後町																					500	
船場町																					122	
久美浜町	2	600					600	3	150	1	23,864										23,864	
久美浜町								4	200	1	8,244										8,394	
JA京都中央会																					179	
JA全農京都農業会議																					177	
農業会議																					8,394	
農業共済																					8,779	
合 計	32	(21)	6,000	19	29,226	6	2,010	37,236	13	650	11	72,249	2	431							73,330	
																						1,210
																						1,210
																						4
																						1,117.76
																						29,500

卷末資料 A-8 平成15年度農業委員会交付金等内訳表（市町村）

（単位：千円）

市町村名	交付金額 ①	補助金額 ②	農地調整事	農地情報管	農業委員会	標準小作料	合 計 ①+②
			務処理事業 費	理システム 整備事業費	活動強化対 策事業費	改訂事業費	
京都市	9,793	849	24	0	825	0	10,642
向日市	1,426	162	2	0	0	160	1,588
長岡京市	1,667	140	2	0	0	138	1,807
大山崎町	1,019	180	2	0	0	178	1,199
宇治市	1,744	114	13	0	0	101	1,858
城陽市	2,129	147	2	0	0	145	2,276
久御山町	2,144	123	13	0	0	110	2,267
八幡市	2,378	103	3	0	0	100	2,481
京田辺市	3,110	155	13	0	0	142	3,265
井手町	1,376	68	3	0	0	65	1,444
宇治田原町	2,080	107	7	0	0	100	2,187
山城町	1,862	113	5	0	0	108	1,975
木津町	2,303	155	5	0	0	150	2,458
加茂町	2,197	203	6	0	0	197	2,400
笠置町	1,045	78	8	0	0	70	1,123
和束町	2,490	210	40	0	0	170	2,700
精華町	2,297	89	4	0	0	85	2,386
南山城村	1,771	69	9	0	0	60	1,840
亀岡市	9,731	13	13	0	0	0	9,744
京北町	2,653	95	15	0	80	0	2,748
美山町	2,514	91	11	0	80	0	2,605
園部町	3,382	25	25	0	0	0	3,407
八木町	3,091	33	33	0	0	0	3,124
丹波町	2,728	16	16	0	0	0	2,744
日吉町	2,342	5	5	0	0	0	2,347
瑞穂町	3,073	8	8	0	0	0	3,081
和知町	1,860	9	9	0	0	0	1,869
綾部市	8,528	14	14	0	0	0	8,542
福知山市	8,218	14	14	0	0	0	8,232
三和町	2,396	13	13	0	0	0	2,409
夜久野町	2,700	35	35	0	0	0	2,735
大江町	2,438	17	17	0	0	0	2,455
舞鶴市	5,257	27	27	0	0	0	5,284
宮津市	3,577	11,130	42	11,088	0	0	14,707
加悦町	2,541	54	54	0	0	0	2,595
岩滝町	1,086	33	33	0	0	0	1,119
伊根町	1,815	790	26	764	0	0	2,605
野田川町	2,205	24	24	0	0	0	2,229
京丹後市	19,921	555	225	330	0	0	20,476
旧峰山町	3,044	35	35	0	0	0	3,079
旧大宮町	3,085	23	23	0	0	0	3,108
旧網野町	2,479	386	56	330	0	0	2,865
旧丹後町	2,922	28	28	0	0	0	2,950
旧弥栄町	3,205	46	46	0	0	0	3,251
旧久美浜町	5,186	37	37	0	0	0	5,223
合 計	134,887	16,066	820	12,182	985	2,079	150,953

巻末資料 A-9 相談員の業務状況(年間225日)

1 相談者との対応 105日

事 項	年間数 (件、人)	所要時間/件	年間所要時間
面談	250件	90分	375時間
資料整理等	250件	30分	125時間
電話・メール	250件	20分	84時間
資料整理等	250件	10分	42時間
(相談件数)	(500件)		
相談者への手紙によるフォロー	300人	10分	50時間
就農意欲の高い者との調整(電話等)	50人	1時間	50時間
研修先・就農先等の具体的な調整	30人	240分	120時間
研修先・就農先現地案内、調整	20人	案内8時間 調整4時間	160時間 80時間
合 計		—	1,006時間

※相談件数500件中、研修実施や就農の決意に至るものは30人程度

2 関係機関等との調整 45日

事 項	所要日数
研修農家確保(依頼、現地確認)	20日
市町村、普及センター等関係機関との調整・情報交換	25日
計	45日

3 情報発信等 30日

事 項	所要日数
就農事例集作成・配布	10日
就農促進資料の作成・配布	10日
イベントでの啓発(調整準備含む)	5日
研修者の集い(調整準備含む)	5日
計	30日

4 就農支援資金貸付事務 45日

事 項	所要日数	備考
貸付・償還指導及び事務	15日	15件×1日
貸付審査及び審査会	20日	年4回×5日
資金管理・申請等各種事務	10日	
	45日	