

平成13年度

包括外部監査結果報告書

農業費（主として土地改良事業について）

岡山市包括外部監査人

藤 本 徹

目 次

第1．外部監査の概要.....	1
1．監査の実施期間.....	1
2．監査人.....	1
3．外部監査の種類.....	1
4．監査対象の選定及び監査対象期間.....	1
(1) 監査対象の選定.....	1
(2) 監査対象期間.....	2
5．監査対象部署.....	2
(1) 岡山市経済局農林部.....	2
(2) 岡山市が財政的援助をしている土地改良区について.....	2
6．監査の対象部署の概要.....	2
(1) 岡山市経済局農林部について.....	2
(2) 岡山市が財政的援助をしている土地改良区について.....	4
7．外部監査の方法.....	4
(1) 経済局農林部について.....	4
(2) 土地改良区について.....	5
(3) その他.....	5
第2．外部監査の結果.....	5
1．岡山市経済局農林部について.....	5
(1) 予算の執行について.....	5
(2) 土地改良区との関係について.....	5
(3) 土地改良事業に対する補助金・交付金等の概要.....	6
(4) 岡山市から土地改良区への補助金・交付金等の内容について.....	7
(5) 土地改良事業交付金、土地改良事業事務費補助金、県営土地改良 事業借入事務補助金、土地改良事業借入事務交付金について.....	7
(6) 農業施設課から土地改良区に対する支出額について.....	10
(7) 岡山市からの土地改良区に対する耕地課、農業施設課以外の支出 について.....	11
(8) 岡山市から土地改良区に対する支出状況の一覧.....	11
(9) 岡山市から土地改良区に対する間接的な支出について.....	12
(10) 転貸融資により岡山市が事業主体又は県営土地改良事業の負担 団体となって執行されている土地改良事業分について.....	12
2．土地改良区について.....	14
(1) 個々の土地改良区の内容について.....	14
第3．監査人の意見.....	39

包括外部監査結果報告書

第1．外部監査の概要

1．監査の実施期間

平成13年6月25日から平成14年3月15日まで

2．監査人

岡山市包括外部監査人	藤 本 徹（弁護士）
同補助者	今 田 俊 夫（弁護士）
同補助者	井 上 信 二（公認会計士）

3．外部監査の種類

地方自治法252条の36による岡山市との包括監査契約に基づく監査

4．監査対象の選定及び監査対象期間

(1) 監査対象の選定

ア．先ず、予備知識を得るため岡山市の部局の事務、事業の概要等について、包括監査人室において、財政局財務部、経済局農林部、同商工観光部、保健福祉局、都市整備局から平成12年度について事務の執行・業務の管理等の概要の説明を受けた。

イ．次いで、監査対象の選定作業に移り、包括外部監査人として監査すべきものを検討した結果、各部局に監査人として関心を寄せる問題点はあったが、特に対策に取り残されがちと思われる農業関係について検討してみると、平成12年度の一般会計での支出は、農林水産業費の割合は支出全体の3.4%を占めており、農業費の額は約85億円に及ぶ多額の支出となっていた。

しかし、この農業費は国の農業政策の変化や、市民の農業に対する意識の変化等に合致した効果的な支出となっているのかを年度毎検討することなく継続的に従前の計画に従って支出しているものと思われた。そこで、農業費に着目することとしたが、更に農業費の内訳を検討したところ、特に土地改良事業に関する部分が曖昧であると感じたので、主として土地改良事業に関する部分の岡山市経済局農林部を監査の対象に選定したものである。

ウ．更に、上記土地改良事業関係の支出等が合法的かつ効果的になしているか否かを監査するには支出先の土地改良区の実態を監査する必要がある。

地方自治法及び岡山市条例の規定によれば、財政的援助団体も監査の対象とすることが出来るので、岡山市と関連のある全ての土地改良区を監査することとした。

(2) 監査対象期間

平成12年4月1日から平成13年3月31日までの平成12年度について（但し、必要に応じてさらに過去2年度分の会計年度に及ぶ）

5. 監査対象部署

(1) 岡山市経済局農林部

(2) 岡山市が財政的援助をしている土地改良区について

（地方自治法第252条の37第4項に規定する財政的援助団体）

6. 監査の対象部署の概要

(1) 岡山市経済局農林部について

岡山市経済局農林部は、農林水産振興課（平成13年度より名称変更により、現在は、農林水産課）、耕地課（平成13年度より名称変更により、現在は、農村整備課、以下、「耕地課」という）、農業施設課の3課からなり、この中で土地改良区と直接関係する事の多いのは、耕地課と農業施設課の2課である。

業務の詳細は、資料1の通りである。

そして、この2課で予算執行されている土地改良区関連の事業には以下の様なものがある。

ア. 耕地課

(ア) 国営土地改良事業の推進

児島湾周辺の干拓地を中心とする岡山市ほか周辺市町を受益として、岡山県南の穀倉地帯の優良農地の確保と農業経営の安定化を図るため、現在、児島湾周辺の3つとそれ以外の2つで計5つの国営土地改良事業を実施している。そして、この様な国営土地改良事業の完了後に、岡山市は、岡山県を通して国に対し、年度償還分のうちの地元負担分を支出する事となっており（aを除く）、現在は平成元年に事業を完了した国営かんがい排水事業吉井川地区分について平成2年度より償還を行っている。

（資料2参照）

a. 直轄海岸保全事業 岡山地区

（ただし、岡山市の財政負担はない）

b. 国営かんがい排水事業 児島湾周辺地区

（関連土地改良区 児島湾土地改良区）

c. 国営総合農地防災事業 児島湖沿岸地区

（関連土地改良区 児島湾土地改良区）

d. 国営造成土地改良施設整備事業 吉井川地区

（関連土地改良区 吉井川下流土地改良区）

e. 国営かんがい排水事業 岡山南部地区

（関連土地改良区 高梁川用水土地改良区）

(イ) 国庫補助事業の推進

農業従事者の高齢化が進展し後継者不足が懸念されるなか、後継者の育成や担い手の確保のためには、農業経営条件の改善が必要であり、農業基盤の整備により農用地の大区画化、汎用化を推進して集団化を促進し、生産性の高い水田農業を確立することが重要であるとの考えにより、優良農地である農振農用地を受益地として、改修規模や地域の実情に即した形式により、各種土地改良事業の実施を行っている。この事業を内容別に分けると、a．土地改良事業の中心となる、農業生産性を高めるための農業基盤整備事業と、b．地域の防災機能の向上等を図るための防災事業と、c．農業のみならず地域の環境、景観に資する等のためのその他の事業、に分ける事ができる。そして、各々、次の様な事業を実施している。

a．農業基盤整備事業

(a) 県営かんがい排水事業	11地区
(b) 県営水田農業確立排水対策特別事業	1地区
(c) 県営ほ場整備事業（スーパーほ場整備モデル事業）	2地区
(d) 県営農業用河川工作物応急対策事業	2地区
(e) 基盤整備促進事業	34地区
（農業用用水排水施設 32地区、区画整理 2地区）	
(f) 農村振興総合整備統合補助事業	1地区
（一部、その他事業を含む）	

b．防災事業

(a) 県営ため池等整備事業（再編総合整備型）	3地区
(b) 県営湛水防除事業	4地区
(c) 海岸保全施設整備事業（高潮対策）	2地区
(d) 団体営ため池等整備事業	3地区

c．その他事業

(a) 農村自然環境整備事業（ビオトープ型）	1地区
(b) 団体営地域用水環境整備事業	2地区

イ．農業施設課

(ア) 施設管理業務の推進

土地改良事業等で改良整備された農業用公共施設である揚排水機112台、樋門4,102ヶ所、農道910km、用排水路3,437km、ため池1,089ヶ所（岡山市作成「平成12年度農林水産行政の概要」による）について、各々の施設の実態調査及び台帳の整備、未登記物件の登記等適正な維持管理を行う業務。

(イ) 農業水利の円滑化と施設の整備

取水堰等各種用排水施設の適切な管理を行い、農業用水の確保に努める業務。また、水路の維持管理を図るため、農家の協力を得て浚渫藻刈りを行う業務。さらに冠水防止のため排水機の円滑な運営を図る業務（この結果として近郊住宅の

浸水防止の効果もある)。

(2) 岡山市が財政的援助をしている土地改良区について

岡山市が、交付金、補助金等を支出している土地改良区は、岡山市内に事務所のある15の土地改良区のみならず、岡山市内に受益地の一部があり、岡山市以外にも他市町村にわたる広範囲の農用地を受益地として、事務所が岡山市外になっている、吉井川下流土地改良区、高梁川用水土地改良区の2土地改良区を含めて、下記の通り全部で17ある。

番号	土地改良区名	所在地
1	足 守	岡山市足守718
2	一 宮	岡山市一宮553 - 1
3	一宮吉備高原	岡山市一宮553 - 1
4	岡 山 市 浦 安	岡山市浦安本町27 - 2
5	岡 山 市 大 原	岡山市玉柏1872
6	岡 山 市 妹 尾	岡山市箕島1024 - 8
7	吉 備	岡山市庭瀬414
8	旭 東	岡山市江崎712 - 2
9	光 南 台	岡山市北浦716
10	児 島 湾	岡山市あけぼの町3 - 6
11	西 大 寺	岡山市西大寺上2 - 7 - 31
12	山 南	岡山市西大寺上2 - 7 - 31
13	砂 川 右 岸	岡山市檜原466
14	高 梁 川 用 水	総社市門田283
15	高 松	岡山市高松原古才247
16	津 高	岡山市栢谷1682
17	吉 井 川 下 流	備前市坂根15 - 4

詳細については、資料3の通りである。

7. 外部監査の方法

(1) 経済局農林部について

岡山市の農業費の予算計上が効果的かつ有効になされ、適正な執行が来ているか

については、岡山市の経済局農林部耕地課・農業施設課を中心に、担当者からの事情聴取を行い、土地改良区関連の支出関係書類等の提示を受けて、監査を行った。

(2) 土地改良区について

最初に、足守土地改良区に外部監査人と補助者2名の計3名で往査に行き、監査手法、チェックポイント等を確認した。

その後は事業報告書が作成された土地改良区より順番に往査を行ったが、規模の大きな土地改良区である児島湾土地改良区と西大寺土地改良区については、上記と同じく計3名で往査を行った。特に西大寺土地改良区については書類の作成が十分でなかった点もあり、3名で二度(のべ6名)の往査を行った。

そして、それ以外の土地改良区については、外部監査人と補助者2名とが土地改良区の分担を行い、各土地改良区に担当者1名が往査を行った。そして、各土地改良区において、理事、監事等よりの事情聴取を行い、事業報告書及び補助金等に係わる金銭出納簿、収入命令、支出命令、流用命令他会計主要簿全部と、それと関連のある補助簿一式、及び領収書・請求書等一式の提示を受け、書類の監査を行った。

(3) その他

その他、必要に応じて、土地改良区の関係人に岡山市役所内の外部監査人室に出頭してもらい、資料の提示を受けたり、事情聴取を行ったりした。

第2．外部監査の結果

1．岡山市経済局農林部について

(1) 予算の執行について

予算の執行については、会計処理上は適正に処理されていた。

ただし、後述の様に歳入計上につき問題点が発見された。

(2) 土地改良区との関係について

岡山市は土地改良区に対し、平成12年度において補助金、交付金等を29億6,741万円支出しているが、毎年事業計画等を前提にして予算編成をしていない。前年度実績を基にして次年度予算を決める方式を取っている。

土地改良法によれば、土地改良区は独立した法人であり、土地改良区の運営は土地改良区が独自に行うことになっているので、岡山市が次年度の事業計画を立てて予算を組み立てることは困難な仕組みになっている。

また、土地改良区に対する監督、指導はその権限が国と県にある旨、土地改良法が定めているので、市は監督、指導の権限はない。

非補助事業については市が予算枠を決めて、これを各土地改良区に振り分ける作業をし、土地改良区に予算額を知らせて事業計画を立てさせている。

土地改良区が行う事業計画について市は監督、指導はしておらず、助言を求められ

れば協力する程度となっている。

(3) 土地改良事業に対する補助金・交付金等の概要

岡山市は、1995年農業センサスの農家戸数を見ると13,600戸で全国市町村において1位の農家戸数を有し、同農業センサスの田のみの経営耕地面積は9,628ヘクタールで全国3位となっており、水田農業を中心として、県庁所在地の基幹都市としては意外な程、農業のしめる比重が高い農業市となっている。

このため、平成12年度一般会計決算における農林水産業費の割合は3.4%になっていた。また、平成13年度当初予算においても、農林水産業費の予算割合は3.8%で、商工費の予算割合4.2%と比べても、かなりの高い割合で、歳出に予算計上されている。

この農林水産業費は平成12年度決算において、88億1,649万円計上されているが、この内、農業費が85億5,388万円、林業費が1億930万円、水産業費が1億5,329万円であり、農業費の農林水産業費全体にしめる割合は約97.0%で、農業費が大部分をしめている。

この様に歳出も多く、重要性も高い農林水産業費の農業費の中でも、土地改良事業には平成12年度において、負担金補助及び交付金として、42億7,049万円の支出が計上され、農業費の約半分を占め、その多くが土地改良区の事業関連のものであった。

この土地改良区とは、土地改良法に基づき、一定の地域について、15人以上の農業者（原則として使用収益権者）により土地改良区維持管理計画事業を実施することを目的として設立される団体で、規模は数ヘクタールから数市町村にまたがるものまで多岐にわたっている。そして、かんがい排水事業やほ場整備事業等を実施するほか、これら事業により造成された土地改良施設の管理を行うと共に、定款を変更すれば、国、県等が造成した土地改良施設の管理等を行う事ができる。

この岡山市とは独立した存在である土地改良区に対しては、土地改良区が主体となって、土地改良事業等の事業を施行し、事業資金の全部又は一部を借入れした後に、償還時に契約に基づき償還助成等を行っている。

この岡山市から歳出として執行される支出のうち、交付金、補助金、負担金とは、以下の様な性格を有するものである。

ア．交付金

法令又は条例、規則等により、団体あるいは組合等に対して地方公共団体の事務を委託している場合において、当該事務処理の報償として支出するものであり、もっぱら報償として一方的に交付される性格のものである。

イ．補助金

地方公共団体が団体あるいは組合等の行う事業や事務に対して、これを助成するためあるいは奨励するために、財政的な援助として、地方公共団体が相当する反対給付を受けないで、団体あるいは組合等に対して給付する給付金のことである。

ウ．負担金

団体あるいは組合等が行う事務や事業につき、地方公共団体も一定の義務あるいは責任があるので、その程度に応じて、地方公共団体が相当の反対給付を受けないで、団体あるいは組合等に対して給付する給付金のことである。

(4) 岡山市から土地改良区への補助金・交付金等の内容について

平成12年度の岡山市から土地改良区への支出金額は、土地改良事業の28億306万円と維持管理事業の1億3,472万円及びその他の支出の2,961万円で、合計29億6,741万円であり、土地改良事業に支出額全体の94.4%が支出されていた。

その他の支出の内訳は、足守土地改良区に処分場関連で2,025万円、岡山市浦安土地改良区に公園排水負担金として6万円、砂川右岸土地改良区に草ヶ部谷尻地区農業集落排水事業に伴う畑かんの移設補償金として854万円、高梁川用水土地改良区に地域用水機能増進事業（ソフト事業）の負担金として75万円であった。

この岡山市から土地改良区に対する支出額の用途別支出状況を表にしたのが、資料4である。

平成12年度に耕地課より支出されていた、土地改良区に対する支出額は、土地改良事業交付金26億8,932万円と土地改良事業事務費補助金1億229万円、県営土地改良事業借入事務補助金612万円、土地改良事業借入事務交付金67万円及びその他支出2,956万円との合計28億2,798万円であった。

この耕地課から土地改良区に対する内訳別の支出状況を表にしたのが、資料5である。（資料6参照）

(5) 土地改良事業交付金、土地改良事業事務費補助金、県営土地改良事業借入事務補助金、土地改良事業借入事務交付金について

ア．土地改良事業交付金（上記26億8,932万円に、岡山市が事業主体となる場合の6億444万円を含め計32億9,376万円）（資料7参照）

この土地改良事業交付金というのは、岡山市土地改良事業交付金交付要綱による、農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大、農業構造の改善及び農村生活環境の改善を促進するため、農林漁業金融公庫等から土地改良事業（付帯事業を含む。）に要する経費又は分担金に充てるために借入れをした者に対し、当該借入れに係る元利償還金に充てるための経費として交付される交付金の事であり、この要綱と、岡山市補助金等交付規則（昭和48年市規則第16号）に定めるところにより支出されているものである。

これは、県営土地改良事業の分担金や、国県補助により行う団体営土地改良事業、県費単独補助により行う小規模土地改良事業、岡山市の債務負担行為のみで行う非補助土地改良事業等の各種土地改良事業の事業費の受益者（土地改良区）負担額の大部分を、土地改良区が農林漁業金融公庫等より借入れを行い（最長20年間の分割払い）、その借入れに係る毎年の元利償還金の内、受益者借入分を除いた額を、岡山市が過去の債務負担行為に基づいて、毎年度予算を執行し、土地改良事業交付金と

して支出しているものである。

ただし、制度上、土地改良事業実施年度の負担につき岡山市施工分については、岡山市土地改良事業分担金徴収条例等により、災害復旧事業を除く土地改良事業の地元負担分について、いったん受益者が国・県の補助金を除いた事業費の全額を負担し、岡山市に対して借入れにより支払いを行い、翌年度以降の借入れの償還額につき、対象地にその後農地転用がない限りにおいて、岡山市が土地改良事業交付金として償還助成を行う事になっている。そして、その後に農地転用がなされる受益地分については、実施年度の負担割合に戻り、原則的には受益者が負担する事とされている。

また、土地改良区施工分については、各土地改良区の総代会又は総会において土地改良事業の事業費の借入れ議決を行い、借入れを実行し、それにより土地改良事業の事業費に充当している。翌年度以降については、岡山市施工分と同じ処理が行われるが、土地改良区においては、農地転用を行った組合員より、転用した受益地分についての転用決済金を、原則として徴収する事になっている。

この国、県、市、受益者の負担割合については、事業の内容に応じて細かく決められており、その負担割合の概略は、資料8の通りである。

土地改良事業実施年度の負担割合は、国、県、地元（岡山市及び受益者）の三者の負担割合として決められているが、この資料で岡山市と受益者の負担割合がほとんどの箇所で別々に表示されているのは、土地改良事業終了時に、地元負担分を土地改良区が借入れを行い、翌年度以降の償還額につき、岡山市が各々の事業の内容に応じ、地元負担分の大部分を負担する事となっており、その負担部分を始めから岡山市の負担割合として表示しているためである。

そして、非補助土地改良事業以外の県営土地改良事業等の事業については、資料8にもある様に、岡山市にもかなりの負担があるにもかかわらず、国・県の段階で事業決定されると、実質上自動的に岡山市も負担する事になってしまい、この部分についての支出管理が、岡山市に実質的にはできない、という状況におかれている。

また、この交付金は、当年度に執行された土地改良事業についての交付金ではなく、借入金償還期間内の過去の土地改良事業の借入金の償還金についての債務負担行為による支出分であり、過去の土地改良事業の負担の先送りによる、過去の事業費の支出といった意味あいをもったものであり、実質上毎年の支出管理ができない内容となっている。このため、岡山市には、今後発生する非補助土地改良事業等の金額を調整するという方法以外には、毎年の支出額を管理できず、管理不能部分の多い支出となっている。しかしながら、土地改良事業に伴う負担金である事に変わりはない。

この借入れの債務負担行為による支出の先送りは、当初は、毎年の支出額を少なく計上できるため、当該年度の事業をより多く執行できたり、財政上の負担を少なく見せるという表面上の効果があつた。また、右かた上がりで経済が成長していた時代には、インフレの影響もあり、将来の負担を実質的に軽減できる、という利点もあつたものと思われる。しかしながら、現在では、年度を重ね過去分の償還額も

増え、経済もデフレの時代となり、先送りの効果はなくなり、結果として処理が複雑になっている上、デフレによる実質的な負担増ともなっているのではないかと思われる。

そして、この債務負担行為により、岡山市が将来負担する事となる土地改良区の借入金残高は、平成12年度末で271億6,934万円にもなっており、これが将来の岡山市の財政負担となるものである。(資料9・10参照)

また、この農林漁業金融公庫等よりの借入れについては、過去の高金利の時代のものも多く、その金利支払分についても、この土地改良事業交付金として支出されており、岡山市の財政もきびしい状況下であり、借り換え等の方策により、金利支払額の減少に努力する必要があるだろう。

これについては、平成13年10月18日までの期間1年の年度毎の延長により計5～6年の間、農林漁業金融公庫より、「土地改良区各位 融資済の農業基盤整備資金に係る利息減免について」という通知により、支払利息が年5%を超える貸付案件については、利息減免申請書等を添えて申請すれば、利息を年5%まで減免する、という措置が行われていた。この措置により、減免を受けた岡山市関連の各土地改良区から、減免された利息分が平成12年度だけで、合計1,175万円も岡山市に返納されていた。

この返納額1,175万円は、金利が年5%を超えた部分の利息の減免分のみである点や、この減免制度が平成13年10月18日までで期限となり、期限の再延長はなかったため、その後は減免分の利息も再び負担する事となってしまう、という点も考え合わせると、上記の様な高金利の借入れは一括繰上返済してしまい、岡山市が新規に一括してより低金利の借入れを行い、各土地改良区に転貸するという方法等により、支払利息の負担額を大幅に減少させる必要があるものと思われる。

イ．土地改良事業事務費補助金(1億229万円)(資料11参照)

この土地改良事業事務費補助金というのは、岡山市土地改良事業事務費補助金交付要綱により、農業の生産力の増大、生産性の向上及び農村生活環境の改善を図るために土地改良事業を行う土地改良区に対し、土地改良事業の円滑な施行を促進し事業効果を増進させるため、予算の範囲内において交付される補助金の事である。

そして、土地改良区が事業主体となり実施する土地改良事業及び付帯事業の、当該交付対象事業費額の100分の4を補助するものである。

上記交付対象事業とは、次の三つの事業の事である。

- (ア) 岡山市の区域内に存する農用地を受益地として実施する事業
- (イ) 岡山市の区域内に存する土地改良施設の維持管理事業
- (ウ) 岡山市の区域内の景観及び環境整備を目的として実施する事業

ウ．県営土地改良事業借入事務補助金(612万円)(資料12参照)

この県営土地改良事業借入事務補助金というのは、土地改良区が負担団体となる場合、岡山市県営土地改良事業借入事務補助金交付要綱により、岡山県が行う県営

土地改良事業の分担金納入に係る負担団体となり、当該負担金に充てるために、農林漁業金融公庫等から借入れを行う土地改良区に対し、県営土地改良事業の円滑な施行を促進するため、予算の範囲内において交付される補助金の事である。借入事務補助金の交付対象となる県営土地改良事業は、岡山市の区域内に存する農用地を受益地として岡山県が行う県営土地改良事業及び付帯事業で、借入事務補助金の補助率は、当該交付対象事業の分担金として、岡山県より土地改良区に対して賦課された額の100分の1とされている。

エ．土地改良事業借入事務交付金（67万円）（資料13参照）

土地改良事業が実施される場所に土地改良区がない等の理由により、受益者が土地改良区自身ではなく、受益者となる組合員から土地改良区が償還助成関係事務の委嘱を受ける場合には、同じく土地改良事業の円滑な施行を促進するため、予算の範囲内において土地改良事業借入事務交付金が交付されている。この借入事務交付金の交付対象となる事務は、岡山市の区域内に存する農用地を受益地として、岡山県又は岡山市が行う土地改良事業及び付帯事業に係る分担金納入のための借入事務及び当該借入れに係る償還助成関係事務とされる。そして、借入事務交付金の交付金額は、当該交付対象事業の分担金として、岡山市より当該事業の受益者に賦課され、かつ、当該受益者より土地改良区に対して事務の取扱を委嘱された金額により、次表に定めるとおりの額となっている。

交付対象事業分担金委嘱取扱金額	借入事務交付金交付額
100万円以下	30,000円
100万円を超え500万円以下	70,000円
500万円を超え1千万円以下	100,000円
1千万円を超え5千万円以下	120,000円
5千万円を超え1億円以下	200,000円
1億円を超え5億円以下	300,000円

(6) 農業施設課から土地改良区に対する支出額について

次に、平成12年度の農業施設課から土地改良区に対する支出額は、合計で1億1,910万円で、ほとんどが維持管理に関するものである。この維持管理の経費の負担等については、はっきりとした要綱等はなく、1事業毎の協定等となっていた。

そして、平成12年度分には、平成11年度から平成13年度までの3年間の岡山県の雇用対策の施策による、岡山県緊急地域雇用特別基金事業農村整備保全事業として、足守、一宮、西大寺、高松、津高の5土地改良区に対し、ため池の整備、草刈り等の事業費として、計4,000万800円が歳出されていた。が、ほぼ同額である4,000万円が岡山県より岡山市に緊急地域雇用特別交付金として歳入されており、岡山市自体の最終負担はほとんどないものであった。

上記以外では、岡山市浦安、光南台、西大寺、吉井川下流の4土地改良区に、用排水運営費として計6,952万円が支出されていた。この内、吉井川下流土地改良区に対して、坂根堰及びその周辺と用水路等の維持管理等の負担金として5,536万円が支出されていた。

また、足守土地改良区に対して、黒谷ダム及び同公園の業務委託料がダム維持管理事業費として958万円支出されていたが、これについては、岡山県岡山地方振興局より、平成12年度基幹的農業水利施設適正管理事業補助金(地区名、黒谷ダム)として約500万円が、岡山市に歳入されていた。(資料14参照)

この様に、農業施設課からの支出は、岡山県からのいわゆるヒモ付きの事業と、既存の施設の維持管理に関するものがほとんどであり、財政的な管理可能性のあまりないものが大部分を占めていた。

ただし、上記の用排水運営費の内、岡山市浦安土地改良区に支出された浚渫藻刈交付金58万円、西川塵芥処理賃金76万円及び樋守謝礼金31万円、光南台土地改良区に支出された樋守謝礼金2件計17万円については、岡山市としては、実際に処理をする個人に対して謝礼として支出したもので、上記土地改良区への支出ではないという認識を持っていた。しかしながら上記2土地改良区においては、個人名ではあっても土地改良区への収入であり、同額を実際に働いた人へ支出したと認識し、土地改良区の事業報告書に歳入及び歳出として計上していた。

今回の岡山市からの支出金額については、各土地改良区の事業報告書上の数値に合わせるため、上記2土地改良区分についてのみ岡山市からの支出額として計上する事としたが、今後については、全土地改良区分について統一した認識と会計処理を行う必要がある。

実際には、岡山市が、各作業現場の個人個人と契約をかわし、作業も岡山市が管理するというのは困難でもあり、岡山市が各土地改良区と委託契約を結び、各土地改良区が管理作業の作業者の手配・管理を行うとした方が、より合理的ではないかと思われるので、岡山市と各土地改良区との委託契約とした方がよいのではないかと思われる。

(7) 岡山市からの土地改良区に対する耕地課、農業施設課以外の支出について

平成12年度に、岡山市から土地改良区に対して、耕地課、農業施設課からの支出以外に支出されていたのは、環境施設課より足守土地改良区に対して山上最終処分場関連費用として支出されていた2,025万円と、緑政課(平成13年度より名称変更により、現在は、緑化推進課、以下、「緑政課」という)より岡山市浦安土地改良区に対して公園排水負担金として支出されていた6万円であった。

(8) 岡山市から土地改良区に対する支出状況の一覧

以上、担当課別に、岡山市から土地改良区に対しての、支出状況の検討を行ったが、担当課別の支出状況を一覧にしたのが、資料15である。

(9) 岡山市から土地改良区に対する間接的な支出について

また、岡山市から土地改良区に直接支出があるわけではないが、岡山市が他団体に事業を委託し、その他団体から土地改良区へ事業の一部を再委託しているため、間接的ではあるが、岡山市から土地改良区に支出がなされた結果となっているものが、数件見つかった。

岡山市の新産業ゾーン建設推進室が、岡山市土地開発公社に新産業ゾーン整備事業用地の管理を委託し、岡山市土地開発公社が西大寺土地改良区に対し、新産業ゾーン整備事業用地除草作業を委託した委託費861万円と、(財)岡山市公園協会が、岡山市の緑政課から岡山市内の公園の管理を受託して、その一部を土地改良区へ委託していた以下の3件

西大寺土地改良区	ウォーターパーク宮川管理作業	139万円
岡山市浦安土地改良区	相生川右岸草刈	122万円
同上	浦安西町1番川草刈	70万円

との計4件であった。

(10) 転貸融資により岡山市が事業主体又は県営土地改良事業の負担団体となって執行されている土地改良事業分について

ア．最後に、耕地課からの土地改良事業交付金については、土地改良区への26億8,932万円の他に、農業協同組合を経由した転貸融資により岡山市が事業主体又は県営土地改良事業の負担団体となって執行等がされる土地改良事業分(以下、「農業協同組合分」と言う)として6億444万円が支出されていた。

これは、原則として、土地改良区がない地域等の土地改良事業の様に、既存の土地改良区の事業として土地改良事業を行う事ができない場合又は県営土地改良事業の負担団体となれない場合には、岡山市が負担団体となり、地元の農業協同組合の組合員である受益者が代表となって、農林漁業金融公庫から農業協同組合を経由した転貸融資により借入れを行い、その返済につき土地改良区の場合と同じく、毎年岡山市が債務負担行為を行い、土地改良事業交付金として支出しているものである。

この土地改良事業は、上記の様に地元の受益者が代表になり、農業協同組合から借入れを行う際の契約者となって、岡山市が事業主体又は県営土地改良事業の負担団体となり事業が執行されている。しかしながら現実には、この代表者は、借入れについてリスクがない旨の説明を受けた上で名義上代表者になっているだけで、借入契約内容について責任を持って代表できる様な状況にない場合がほとんどである。

実際には、岡山市が、地元より土地改良事業の要望を受け、地元へ選出してもらった代表者の名義により借入れを行い、土地改良事業を執行し、債務負担行為により借入れ額を返済していく、という内容になっている。

このため、実質的には、岡山市が借入を行っているのとほとんどかわりがなく、土地改良区における場合と同じく、借入れにより支出時期を先送りする事によって、当該年度の事業の額を増やす事ができた、等の理由により複雑な処理が行われてい

るものであり、改善が望まれる。

この農業協同組合分の債務負担行為による、平成12年度末現在の、将来の返済予定借入残額は、元金、支払利息を合わせて、39億931万円にもなっている。

そして、そもそも、土地改良区がない地域等において、地元の代表者が借入れの契約者となり、岡山市が事業主体となり土地改良事業を施行したり、又は負担団体となるという行為自体、妥当なものであるかという疑問もある。

また、土地改良事業が行われる地域に土地改良区が存在するにもかかわらず、土地改良区が事業主体又は負担団体となるのではなく、農業協同組合分として土地改良事業が行われている場合もあり、この場合には、土地改良区が事業主体となる場合と比べて、地元負担等が一部不平等になる場合もあるものと思われる。

というのは、土地改良区が事業主体となって土地改良事業が執行される場合には、事業に伴う負担金である特別賦課金が徴収され、また転用が行われる場合にも転用決済金が原則として徴収されている。しかしながら、農業協同組合分の場合には、特別賦課金の徴収がなく、転用の事実を岡山市が十分に把握できていないため、繰上償還について指導できない場合もある、との事であり、両者の場合の地元負担等が平等となっていないと思われるからである。

よって、今後に関しては、事業が行われる地域に土地改良区が存在する場合には、できるだけ既存の土地改良区の事業として土地改良事業を行い、事業が行われる地域内に適当な土地改良区が存在しない場合には、新しく土地改良区を設立してでも、土地改良区の事業として行う方が、管理上より適切になるものと思われる。

イ. これに関する農林漁業金融公庫からの借入にかかる利息減免の問題について。

農業基盤整備資金の借入について農林漁業金融公庫は、前記第2、1(5)アで説明したとおり土地改良区に対し、平成13年10月18日までの5～6年の間、年利5%を超えた部分の利息の減免を行っている。土地改良区は減免を受けた年度毎に岡山市へこれを返還しており、平成12年度分をみると、土地改良区全体で、1,175万円を岡山市へ利息減免分として返還している。

ところが、前記岡山市が事業主体となったもの等で、農業協同組合を経由して借入している前述の転貸融資分については利息の減免を受けていない事実が本年3月初めに至って発覚した。

現在の担当部署の係員は、岡山市へは農林漁業金融公庫から利息減免に関する通知がないので知らなかったと説明している。

農林漁業金融公庫では、この貸付は土地改良区への貸付と同種であるから、転貸融資分についても当然に利息減免の扱いをしていたものと推認される。この事実関係の確認をすべきであるが、時間がなく確認作業ができていないので、減免措置の適用の有無、並びに、これに関する通知を誰にしたかを確認することは出来なかった。利息減免を受けていたとすれば、返還されたであろう金額については、担当部署では計算していないため監査人が計算したところによると概算で、平成12年度分は530万円、11年度分は690万円、10年度分は850万円で、3年度分の合計で約2,000万

円となった。平成 8、9 及び13年度分については、試算は行ったが、監査対象期間外なので報告書には記載しないこととする。

この事実は還付を受ける利益の機会を喪失し、市に損害を与えている可能性が高い。監査人の見解としては、土地改良区から減免分の返還を受けた最初のときに市の担当部署は農林漁業金融公庫か、借入名義人の個人か、農業協同組合に照会して確認すべきであったと考える。

市は早急に調査して、当時申請しておれば減免を受けられたとするならば、公庫側にも少なくとも不親切な点があるので、公庫と交渉するなどし、損害回復に努めるべきである。

2. 土地改良区について

(1) 個々の土地改良区の内容について

ア 一般的に土地改良区の組織および運営は、概略、(ア) 組合員、(イ) 準則、(ウ) 議決機関、(エ) 執行機関、(オ) 財務(歳入・歳出)の5体系により行われている。

(ア) 土地改良区の組合員

組合員資格者は、土地改良区維持管理計画事業の施行計画に係わる地域内の土地(受益地)について、原則として、農用地については使用収益権者(耕作者)とされている《土地改良法(以下法という)第3条》。

各組合員は総会に出席してあるいは総代会に代議員を選出して、議決権・選挙権を行使する権利がある(法第31条)。

17の土地改良区のうち岡山市大原土地改良区は総会を開催しているが、他の土地改良区は総代会によっている。他方、土地改良区の事業に要する経費と運営に要する経費は、原則として組合員が負担するとされている(法第36条)。

(イ) 準則

定款において、土地改良区の組織及び活動に関する根本原則が定められている。

定款は、土地改良区の設立認可手続の過程で都道府県知事の審査を受けてその適否が決定され、さらにその写しが公告縦覧されてこれに対する異議の申出手続を経ることによって確定する(法第7条～第10条)。

(ウ) 議決機関

総代会(又は総会)が「土地改良区としての意思決定を行う」必須・最高の議決機関である。

(エ) 執行機関

執行機関は理事および理事会であり、これらの執行機関は総代会(又は総会)の意思決定に従って職務を執行することになる。なお、土地改良区には理事5名以上と監事2名以上を置く必要がある(法第18条第1項・第2項)。

(オ) 財務(歳入・歳出)

歳入としては、組合員からの組合費・補助金・受託金・借入金等によっており、歳出の主なものは土地改良事業費(法第2条第2項)、借入返済金・人件費等の固定

経費である。

組合員の経費負担（組合費・賦課金）についてであるが、土地改良事業を実施し、その成果を維持していくために必要とする経費は、通常当該事業による受益の度合を勘案して、定款の定めるところにより、各組合員の負担によって賄われることになっている（法第36条第1項・第2項）。

借入金についてであるが、土地改良事業に要する費用は一時に相当額を要することから、農林漁業金融公庫等の金融機関から長期の借入れにより、調達した資金を当該事業費に充当し、その後組合員からの賦課金をもって償還に充てる途が開かれている（法第40条）。

イ．平成12年度の各土地改良区の一般会計歳入歳出決算額の主な内容は資料16のとおりである。

(ア) 歳入額・歳出額の最も多額の土地改良区は、児島湾土地改良区で歳入額・歳出額ともに約30億円であり、最も少額の土地改良区は岡山市大原土地改良区で歳入額は約950万円で、歳出額は約540万円である。これら児島湾土地改良区と岡山市大原土地改良区を除いて各土地改良区の歳入額・歳出額の平均値を計算すると約3億円弱となる。

また、借入金のある土地改良区について、歳入額全体のうち借入金額の占める割合は概略20%から50%程度となっている。この借入金の最終負担者・最終負担額であるが、資料17のとおり一部地元負担、一部岡山県負担となっているが、ほとんどは岡山市の負担となっている。なお、地元負担金および借入金に対する岡山市の償還助成については後述の（イ）（ウ）のとおりである。

(イ) 土地改良事業費は、事業規模・事業主体・工種等によって、国庫補助金、県費補助金、市町村負担金、地元負担金等から成り立っている。

例えば、かんがい排水事業の場合の負担割合は次のようになっている。

国営事業	国 2 / 3	県51 / 300	市町村49 / 300
県営事業	国50%	県25%	地元25%
基盤整備促進事業	国50%	県15%	地元35%
小規模事業		県45%	地元55%
非補助事業			地元100%

(ウ) 地元負担金

地元負担金（事業費のうち国県補助金以外の部分）については、前述のように土地改良区が農林漁業金融公庫等から借入れをなし、土地改良区が借入債務を負うことになる。しかし、この借入債務の元利金の大半について岡山市が償還助成を行っている。即ち、岡山市は「岡山市土地改良事業交付金交付要綱」に定められた交付率に基づく償還助成金を土地改良区に交付している。各土地改良区に対する平成12年度の土地改良事業交付金の額は資料5のとおりであり、合計金額は26億8,932万円となっている。

ちなみに、かんがい排水事業において借入対象となっている事業費の地元負担

金は、岡山市が全額償還助成している。

ただし、事業施行に必要な土地改良区の諸経費については当該土地改良区の組合員が負担している場合も多い。なお、この場合の負担割合（特別賦課金）については土地改良区により差がある。

ウ．平成12年度の各土地改良区の歳出（一般会計）についてであるが、「土地改良事業費」「借入返済金」「人件費」が主な歳出項目である。

(ア) 各土地改良区の土地改良事業費の支出については資料18のとおりである。児島湾土地改良区は対象区域が広範囲で整備水準も比較的低いため事業費が13億918万円と多額となっている。他方、岡山市大原土地改良区は、新たな事業を行っていないため事業費は0円であり、また、旭東土地改良区は、他の土地改良区と異なり岡山市が事業主体となって土地改良事業を施行しているため事業費は0円となっている。高梁川用水土地改良区および吉井川下流土地改良区は、国営で土地改良事業を行った後の施設の維持管理（かんがい事業・水の配分等）が主な事業となっている。

(イ) 各土地改良区の農林漁業金融公庫等への借入元利金返済資金については前記イに記載したとおり、岡山県ないし岡山市から償還助成金として土地改良事業交付金が交付されている。岡山市からの償還助成金の場合においては、各土地改良区は、一部受益者負担分を除いて、交付された元利償還助成金をそのまま返済金にあてるという形態である。

土地改良区が農林漁業金融公庫等からの借入をする場合の契約方法は、借入については、償還についてはの契約によっているが、土地改良区が農林漁業金融公庫等に借入申込をするにあたっては、岡山県（振興局）が借入内容等を審査した上、岡山県（振興局）経由で貸付対象事業調書を添付し、借入申込を農林漁業金融公庫等に提出している。

土地改良区と農林漁業金融公庫等との消費貸借契約

土地改良区と岡山市との土地改良事業交付金交付契約(岡山市土地改良事業交付金交付要綱第6条第4項様式第7号)

即ち、の契約により土地改良区は農林漁業金融公庫等から土地改良事業資金の融資を受けるが、土地改良区自体はほとんど融資額に相当する担保価値のある資産を保有していないので、理事が保証人になっているのが現状である。そこで、農林漁業金融公庫としてはの契約の前提となる「岡山市土地改良事業交付金交付要綱」を確認した上で、融資を実行している。岡山市からすればの契約の締結およびこの契約に関する債務負担行為の議決により、将来的にの契約の元利金償還の履行を約束したことになる。

(ウ) 役員報酬・職員給与・職員退職金積立金等の固定経費

これらの固定経費は、維持管理事業を除外して考えると、組合費（経常賦課金）および事務費補助金により賄われている。事務費補助金は、岡山市が「岡山市土地改良事業事務費補助金交付要綱」により土地改良区が行う事業に対して、その

事業費の4%相当額を補助金として交付するものである。この要綱の中では、交付金の使途については国の定める基準によることが明示されており、この基準によると4%の補助金の使途は、工事関係の役員報酬と工事に携わった職員の給与のみである。

ところで、固定経費は土地改良区運営のために恒常的に発生するランニングコストであるが、他方、事務費補助金は事業費の変動により増減するものである。そのため、事業の増大に伴い土地改良区の職員事務量が増加し、職員を新たに採用した後に事業が減少すると事務費補助金が連動して減少する結果、職員給与が賄えなくなるというひずみが生じている。現に西大寺土地改良区では4%の事務費補助金の交付の減少に伴い、財政調整基金積立金特別会計から財政調整基金を取りくずして一般会計に繰り入れ、これらの固定経費の支出資金にあてている。土地改良事業事務費補助金の制度趣旨からして画一的な補助率が現状とマッチしているかについて過去の実績を踏まえて検討する必要がある。

なお、固定経費として、土地改良区の事務所賃料・光熱水費・通信運搬費等が考えられるが、岡山市浦安土地改良区・岡山市大原土地改良区・児島湾土地改良区・高梁川用水土地改良区・吉井川下流土地改良区を除いて、他の12の土地改良区は岡山市の各支所の一画を土地改良区の事務所として使用している関係上、賃料・光熱水費等の負担は計上されていなかった。土地改良区が独立の法主体であることからすれば、岡山市がこれらの賃料・光熱水費等を負担するのは不相当であり、賃料・光熱水費等を負担している上記土地改良区とのバランスを欠いている。

エ．土地改良区の平成12年度の歳入・歳出額は資料16に記載されてるとおりであり、このうち事業費は資料18の如く、多額である。ところで、土地改良事業は受益者の申請事業ではあるが、公費を投下する場合に問題なのは、岡山市及び各土地改良区が、これら事業の投資コストとその経済的な効果についてどの程度検討しているかである。費用対効果という面と投資コストの一部は最終的には組合員全員が将来にわたって負担していくことになるため、組合員に対しその内容を開示する必要がある。手続きとしては事業計画は公告・縦覧に供されている。

具体的に、各土地改良区の事業計画の策定が適正かつ合理的に行われているかどうかであるが、児島湾土地改良区のように専門スタッフが配置されているところは、当該事業執行についての優先順位・費用対効果等についての調査・検討をする能力があると言える。足守土地改良区・西大寺土地改良区・津高土地改良区には技術職員が配置されており平成12年度の事業に関しては、これら土地改良区が独自に策定、施行を実施している。ただし、足守土地改良区の処分場に関連する事業については、岡山市の職員の応援があった。

その他の土地改良区では技術職員の配置がなく、調査・検討スタッフも十分でないため、岡山市職員の援助が不可欠となっているのが現状である。

財政面において、岡山市は各土地改良区に対し、資料16のとおり岡山県とともに

補助金、委託金等を交付し、また借入金についても資料17のとおり償還助成をしているが、土地改良区が行う事業について、事業の選定方法、選定の手順、選定のための資料作成、事業実行の費用対効果等についての指導監督はなされていない。ただし、上記の岡山市職員の援助、事業の認可申請時の進達により内容については把握している。

オ．土地改良区が土地改良事業に関し、業者に発注する方法は当初契約に関してはほとんどの場合入札方式によっている。

入札方式には、以下の2方式が実施されている。

予定価格及び最低制限価格を公開せず入札を行い、予定価格以内で最低制限価格を上回る入札価格のうち、最も低い価格の入札者を落札者とする。

予定価格を予め公開し、最低制限価格を入札執行時に決定し、入札執行後に公表の上、予定価格から最低制限価格までの間の入札価格のうち最も低い価格の入札者を落札者とする。

ところで、このの方法は、の方法に比べ最低制限価格が高くなる場合もあるため施主である土地改良区にとっては、結果的にの場合より不利益となることがあると思われる。の方法は談合防止という目的から考案された方法であるが、の方法と比較しての方法が果たしてどの程度談合防止に役立っているのかについて検討する必要がある。

そもそも、入札制度は「業者間で適正な競争が行われているならば、工法の工夫等で業者側でも応札値を下げる可能性は常に存在し、また応札するためには最低制限価格での応札を担う業者が出てきてもおかしくはない」との前提に立つものである。基本的には入札制度の効果を上げ、かつ透明性を高めるためには、土地改良区の積算価格を予め公開し、指名競争入札の方式から一般競争入札の方式に移行することを検討すべきであろう。ただし、この場合には岡山市が先行して入札方式を改善することが必要となろう。

また、積算価格を予め公開することは次の効果を期待できる。

即ち、事前に積算価格を公開することにより、入札の透明性が高められ、第三者も積算価格の水準を容易に知ることができるため適切な牽制が働くとともに能力のある業者の参加意欲を高め、適切な競争を作り出すのである。反面指名競争入札の方法による場合には、積算能力を持たない業者の入札参加が容易になり、排除が難しくなるという弊害にも注意しなければならない。

ところで、入札方式によった場合、当初予算額（例えば1,000万円）より少ない金額（例えば800万円）で受注され、予算額の未執行額（この場合は200万円）が生じることが多い。この場合は、未執行額について、当該当初工事の次年度発注予定の工事を前倒しして、追加工事を発注しているのが通常である。この追加工事は当初工事と連続性があるという理由で当初落札業者との変更契約という形態でなされている。

契約変更金額（追加工事金額）は当該工事の設計金額によるのではなくて当初

契約の入札率を前提としているので、施主である土地改良区からすれば、当初の入札による自由競争の競争原理が機能していることになる。

カ 西大寺土地改良区については次のような問題があった。

(ア) 経常賦課金の未徴収

土地改良事業を実施し、その成果を維持していくために必要とする経費は、通常当該事業による受益の度合いを勘案して、定款の定めるところにより、各組合員の負担により賄われることになる（法第36条第1項・第2項）。

西大寺土地改良区の定款第24条第3項には経費の負担は原則的に地積割りに応じて賦課することと規定されている（経常賦課金）。

しかしながら、西大寺土地改良区は、昭和43年9月に設置されて以来、平成12年度までは経常賦課金の徴収がなされていない。これは上記定款第24条第3項に違反するものである。

他方、平成12年度一般会計収支決算書には実質的には特別賦課金の性質を有するものを歳入欄の「経常賦課金」に計上していた。このような処理の方法は組合員に誤解を与える極めて不適正なものである。

西大寺土地改良区は、平成14年からは経常賦課金を組合員から徴収するために「賦課金徴収対策委員会」を設置し、改善策の検討に着手した。経常経費について一定の受益者負担は不可欠であるとの認識を理事のみならず総代・組合員も持つことが必要である。

(イ) 特別賦課金の徴収根拠の不備

特別賦課金は定款第24条第1項・2項では「当該事業の施行に係る土地につき地積割に賦課する」旨規定しているところ、特別賦課金の徴収額の具体的負担割合は定められていない。徴収額の具体的な負担割合は予算計上ないし総代会の議決を要するものである。西大寺土地改良区においては、この負担割合について徴収根拠が示されないままに、0%から5%の間で決められている。この意味で特別賦課金の徴収根拠において手続的に不備があると言わざるを得ない。

(ウ) 農地転用決済金の算定基準の不備

農地転用決済金は原則的には、内部規程である「転用決済算定基準」に規定された決済金のみを徴収すべきであるが、しかるに、西大寺土地改良区の平成12年度の農地転用決済金は「転用決済算定基準」及び「総代会議決」《総代会議決により《転用面積 m^2 × 60円》を付加して徴収することにしていた》によっている。

このについては総代会で議決されているものの、何のためにこのように「転用面積 m^2 × 60円」を付加して徴収するのかが明らかでなく、徴収目的の合理的説明の点で問題がある。他の土地改良区の農地転用決済金の徴収状況からしてもバランスを欠いていると思われる。このような意味で総代会の議決は得ているものの、徴収の合理的根拠に乏しいと言わざるを得ない。

(エ) 鴨越堰の管理費の会計処理について

鴨越堰の管理費については、岡山市、西大寺土地改良区（実際の負担割合は

0%)、岡山市水道局及び2水道事業団、大蔵省印刷局岡山工場及び民間企業3社との間で、利水状況に応じて、負担割合が決定されている。なお、管理については上記7者のうち岡山市を除いた6者と岡山県の7者間で、西大寺土地改良区を管理主体と定めた協定が存在する。

そして、岡山市は、西大寺土地改良区に対し、取水権者会議助成金として、平成12年度において891万円を支出していた。

そして、西大寺土地改良区には、西大寺土地改良区鴨越堰管理費特別会計という特別会計(以下、「特別会計」という)があり、この特別会計で歳入処理を行えば良いにもかかわらず、一般会計の取水権者会議助成金として歳入処理を行うと共に、鴨越堰取水権者会議負担金として、任意団体である鴨越堰取水権者会議に対し、同額の歳出処理を行っていた。

そして、鴨越堰取水権者会議においては、岡山市からの負担金と上記の他の団体の負担金を徴収し、一括して西大寺土地改良区に管理費用として歳出処理(平成12年度委託費1,700万円)を行い、西大寺土地改良区では、同額を特別会計で管理費として歳入処理を行なうという、きわめて複雑な処理を行っていた。

岡山市及び他団体からの負担金を、最初から上記特別会計で歳入処理しておけば、処理も複雑にならず、適正な会計処理になっていたにもかかわらず、わざわざ上記の様な複雑な会計処理を行なうと、誤り・不正等の発生の原因ともなりかねず、問題があるものと考えられる。

また、岡山市からの公金である負担金を、実体や法人格もなく、権利義務関係も明確ではない、任意団体である鴨越堰取水権者会議に、西大寺土地改良区が負担金として支出し、その後この鴨越堰取水権者会議が逆に西大寺土地改良区に管理費として歳出処理し、西大寺土地改良区が同額を管理費として歳入処理するというのは、複雑な権利義務関係が発生し、責任の所在も不明確になるだけであると思われる。

よって、岡山市及び他団体からの負担金は、西大寺土地改良区において、最初から特別会計で歳入処理を行ない、鴨越堰取水権者会議を経由しない様、処理を改善する必要があるだろう。

キ．岡山県土地改良事業団体連合会(以下県土連という)に対する事業の設計及び積算額の算出の委託について

県土連とは「土地改良事業を行う者の協同組織により、土地改良事業の適切かつ効率的な運営を確保し、及びその共同の利益を増進することを目的とする」法人であり、非営利団体である(法第111条の2以下に規定されている)。

ところで、各土地改良区は土地改良事業の工事設計金額を積算するため県土連へ設計および積算額の算出を委託している。この委託料は資料18のとおり平成12年度は1億2,556万円にも達しているが、全て随意契約でなされている。

各土地改良区においては前述のごとく技術職員が配置されている土地改良区は少なく、このような支出を随意契約で行う場合、十分に協議した上で慎重な対応が求

められる事項である。県土連が非営利団体であるからといって随意契約とするのは自由競争原理、効果に対する適正なコストという点からして問題がある。見方を変えれば、これら随意契約の場合は、各土地改良区が岡山市の財政援助団体であることからして、地方自治法第234条第2項・地方自治法施行令第167条の2第1項第2号が定めている随意契約の基準である「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」という基準で対応するのが望ましい。

また、それを証明する資料を保管しておくことが肝要である。

本件の各土地改良区の県土連に対する工事設計及び積算額の計算の委託に関しては、むしろ自由競争になじむものであり、「一定の効果を得るための適正なコスト」を検証するフィルターとして、自由競争の原理（入札）があることからして、県土連に対する随意契約は検討されるべきである。

ク．岡山県農地開発公社に対する支出について

岡山県農地開発公社とは「岡山県における農業の振興と農業経営の発展向上に資するため、農業経営規模の拡大と農業の生産性の向上等に係る諸事業を総合的に実施し、もって岡山県農業近代化を推進することを目的とする」社団法人であり、非営利団体である。

ところで、平成12年度は足守土地改良区がほ場整備事業に関し、岡山県農地開発公社に工事を発注し、その支出額は8,878万円に達するが、全て随意契約によりなされている。これは、前述キの県土連と同様の問題があり、岡山県農地開発公社に対する随意契約も検討されるべきである。

ケ．個々の土地改良区の監査状況は以下のとおりである。

1. 足守土地改良区		
1	現地監査日	平成13年7月9日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北西に位置し、旧足守町管内、旧高松町管内の一部及び総社市の一部の水田やメロンに代表される樹園地等の農用地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、平成4年に新設され、その後黒谷池土地改良区、岡山市日近土地改良区、福谷土地改良区を吸収合併した。県営土地改良事業で造成された黒谷ダムから引水するかんがい施設及び排水施設の維持管理、地区内のほ場整備、かんがい排水施設、農道の新設改良等を目的として設立され現在は、ほ場整備事業、ため池整備事業、黒谷ダムの操作等を、主な業務としている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金簿、入出金伝票、補助簿等、帳簿書類は一応整備されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類も整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	収入、支出について特に指摘すべきものは発見出来なかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 工事については区画整理、ほ場整備事業以外の工事は入札によっていたが、入札について談合があったと認められる証拠はなかった。</p> <p>3) その他 区画整理、ほ場整備事業の工事は、随意契約で岡山県農地開発公社に発注しており、適正価格か否か判断が難しかった。</p>
6	事務所について	足守支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	<p>3名（事務職1名、技術職1名、臨時職1名）</p> <p>処分場関連事業については、岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	<ul style="list-style-type: none"> ・岡山県緊急地域雇用特別基金事業（農村整備保全事業）をしている。 ・岡山市より下記受託管理事業をしている。 <ul style="list-style-type: none"> 黒谷ダム管理業務 黒谷ダム公園管理業務 ・地域的には高松土地改良区と重なる。

2. 一宮土地改良区		
1	現地監査日	平成13年9月11日
2	地域特性	<p>この地域は岡山市西部に位置し、主要作物は水稲等である。旧一宮町管内の農用地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、昭和37年に地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良等を目的として設立され現在は、ため池整備事業、農道整備、かんがい排水事業等を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>一般会計について、入出金を管理した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成されていた。入出金の証ひょうによる書類も整理して綴られていた。</p> <p>特別会計に関する帳簿がなく、財産目録との照合に不便があるので帳簿組織の改善が必要である。</p>
4	収入・支出の内容について	収入・支出について特に指摘すべきものは発見出来なかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、ため池等整備事業の工事をしており指名業者による入札である。入札について談合があったと認められる証拠はなかった。</p>
6	事務所について	一宮支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	<p>1名(事務職1名)</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	<ul style="list-style-type: none"> ・岡山県緊急地域雇用特別基金事業(農村整備保全事業)をしている。 ・一宮吉備高原土地改良区と重なる。

3. 一宮吉備高原土地改良区

1	現地監査日	平成13年9月21日
2	地域特性	<p>この地域は岡山市の西北部に位置し、旧一宮町管内の一部（榎津地区）の葡萄、桃等の樹園地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は昭和41年に県営農地開発事業（笹ヶ瀬川地区）で造成された施設（揚水機、パイプライン等）の維持管理を目的に設立され、現在は、畑地かんがい施設の維持管理等を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票類が作成されており、帳簿類は一応適正に処理されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類も整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	<p>収入・支出について特に指摘すべきものは発見出来なかった。</p>
5	事業について	<p>1) 設 計 土地改良区で設計</p> <p>2) 契 約 畑地かんがい施設維持管理事業として修繕を行っているが、緊急を要するものが多いため、年間を通して特定の業者と契約をしている。</p>
6	事務所について	<p>一宮支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。</p>
7	職員について	<p>1名（事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特事項記	<ul style="list-style-type: none"> ・資金的には窮屈な内容で、財政の管理に困難があるようであった。 ・地域的には一宮土地改良区と重なる。

4. 岡山市浦安土地改良区		
1	現地監査日	平成13年10月22日
2	地域特性	<p>この地域は岡山市の南部に位置し、農業振興計画により、児島湾の埋立等により開発された農業地域である。浦安地区・南輝地区の一部・福成地区の一部の干拓地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、昭和26年に地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良を目的として設立され、現在は、かんがい排水事業を主に行っている。</p> <p>尚、この地域は、昭和40年代は耕作面積470ヘクタールで米、麦、野菜を多く耕作していたが昭和46年から国が減反対策をとり、休耕をすすめたこと等で米の生産は減少し、現在は休耕、転作が多くなっている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	<p>特に指摘すべきものは発見できなかった。</p> <p>歳入として浚渫藻刈費580,100円・西川除塵768,064円・分水費謝礼金311,900円が計上されていたが、岡山市の会計処理ではこの委託金は個人に対する報償金として土地改良区宛ではなく個人宛に支出している。</p> <p>会計処理上、岡山市の委託金の支出先と委託金の受取先は一致すべきである。</p>
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、農道舗装事業等の工事をしており指名業者による入札である。入札について談合があったと認められる証拠はなかった。</p>
6	事務所について	<p>岡山市浦安本町に事務所があり事務所敷地等の土地や事務所建物等の不動産を所有している。経費は全て土地改良区負担。</p>
7	職員について	<p>2名(事務職2名)</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	<ul style="list-style-type: none"> ・岡山市より下記受託管理事業をしている。 <ul style="list-style-type: none"> 浦安地区排水浄化処理施設管理業務 ・その他下記の業務をしている。 <ul style="list-style-type: none"> 樋守に関する業務 浚渫藻刈に関する業務 西川塵芥処理に関する業務 ・地域的には児島湾土地改良区と重なる。

5. 岡山市大原土地改良区

1	現地監査日	平成13年9月26日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北東に位置し、受益地としては一級河川旭川沿いの玉柏及び牟佐地区の畑作団地（主要作物 きにら、大根、にんじん等）である。</p> <p>この土地改良区は、昭和50年、農業用道路の狭少、畑地かんがい排水施設の不備等を整備するために設立されたが、現在はこれらの施設の維持管理を主な業務としている。</p> <p>尚、地区面積、組合員数共に岡山市の土地改良区の中では最小である。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成してあり一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>契 約 畑地かんがい施設の維持管理を主な業務としており、施設の修理を発注する程度であり、発注は随意契約によっている。</p>
6	事務所について	<p>岡山市玉柏に事務所があり事務所敷地等の土地や事務所建物等の不動産を所有している。経費は全て土地改良区負担。</p>
7	職員について	<p>0名</p> <p>専従職員はいない。役員が輪番制にて事務をこなしている。</p>
8	その他特記事項	<ul style="list-style-type: none"> ・昭和52年当時、土地改良区が道路拡幅のために地元から買い取った土地（現況道路）について固定資産として14,684,715円が計上されているが、これは現在の土地（道路）の実質的価値を反映していない。 ・総代会制ではなく総会制で運営している。

6. 岡山市妹尾土地改良区		
1	現地監査日	平成13年10月3日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の西部に位置し、旧妹尾町管内の農用地（主として水田）を受益地としており主要作物は水稲等である。</p> <p>この土地改良区は、昭和47年の年末に、地区内のかんがい排水施設・農道の新設改良等を目的として設立され、現在は、主としてかんがい排水事業を中心とする土地改良事業を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業等の工事をしており発注は入札によっていたが、適正に管理がなされており、問題となる様な点はないものと判断した。入札について談合があったと認められる証拠はなかった。</p>
6	事務所について	妹尾支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	<p>1名（事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	組合員数は、平成12年度末で499名と比較的小規模の土地改良区である。

7. 吉備土地改良区		
1	現地監査日	平成13年9月27日
2	地域特性	<p>この地域は岡山市の西部に位置し、旧吉備町管内の農用地（主として水田）を受益地としており主要作物は水稻等である。</p> <p>この土地改良区は昭和29年に地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良等を目的として設立され、現在は、かんがい排水事業、ため池整備事業を中心とする土地改良事業を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金簿、入出金伝票、補助帳簿、帳簿書類は一応整備されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類も整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	収入、支出について特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、ため池整備事業の工事をしており指名業者による入札である。又談合を疑わせる証拠は発見出来なかった。</p>
6	事務所について	吉備支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	<p>1名（事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特事項記	

8. 旭東土地改良区		
1	現地監査日	平成13年10月2日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の南東に位置し、平井、富山、繰陽、三幡、沖田地区の農用地を受益地としており主要作物は水稲等である。</p> <p>又、水源については、一級河川旭川の新池堰（岡山県庁舎東側に設置）から水を引いている。</p> <p>この土地改良区は、昭和29年に地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良を目的として設立され現在は、過去の土地改良事業に伴う借入金の償還事務が主な業務である。</p> <p>又、岡山市浦安土地改良区、児島湾土地改良区と同様、対象地区は干拓地（平地）であり、ため池はない。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金を管理している伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	この土地改良区内の土地改良事業については、他の土地改良区と異なり岡山市が事業主体となって施行している。
6	事務所について	新岡南連絡所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	1名（事務職1名）
8	その他特記事項	この地区は、近年急速に開発が進み、その結果、農地転用決済金（50円/㎡）の収入が多い。

9. 光南台土地改良区		
1	現地監査日	平成13年9月5日
2	地域特性	<p>この地域は、児島半島の北東に位置し、小串、阿津、宮浦地区（一部）の農用地を受益地としており、主要作物は水稲等である。又、地形的には急傾斜地が多い。</p> <p>この土地改良区は、平成7年に新設され、その後岡山市小串土地改良区と阿津土地改良区を吸収合併した。地区内のため池整備事業、農道の新設改良を目的として設立され、地区面積の拡大、経営の安定化を図った。合併前に比べると土地改良事業が倍以上になり、一定の効果を上げているが、海岸線は低湿地のため排水管理が必要な状況であり農業環境が厳しい地域である。</p> <p>現在は、ため池整備事業、かんがい排水事業、農道整備事業を中心とする土地改良事業を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	<p>歳入として「市委託金・施設管理委託金173,200円」が計上されていたが、岡山市の会計処理ではこの委託金は樋門管理報償金として土地改良区宛ではなく個人宛に支出している。会計処理上、岡山市の委託金の支出先と委託金の受取先は一致させるべきである。</p>
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、ため池整備事業、農道整備事業等の工事をしており発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	<p>児島出張所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はないが、電話は土地改良区の所有である。</p>
7	職員について	<p>1名（非常勤事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	

10．児島湾土地改良区		
1	現地監査日	平成13年11月12日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の南西に位置し、岡山市以外にも、倉敷市、玉野市、灘崎町にわたる広範囲の干拓地の農用地を主な受益地とし、広面積区画の水田が多い。</p> <p>この土地改良区は、昭和27年に、国営児島湾沿岸農業水利事業（児島湾締切堤防建設）により造成された締切堤防の維持管理を目的として設立され、現在は、締切堤防の維持管理事業、かんがい排水事業等を中心とする土地改良事業を行っている。</p> <p>そして、児島湾を中心とした広範囲の農用地を受益地としており、受益面積、組合員数共、かなり多い。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成してあり、帳簿類は適正に処理されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 主に土地改良区の職員が担当し、岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約で委託しているのは、一部だけである。</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、農道整備事業等の工事をしており発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	岡山市あけぼの町にあり経費は全て土地改良区で負担。
7	職員について	33名（局長1名、次長2名、庶務課・経理課7名、土地改良課・維持管理課15名、堤防管理事務所6名、臨時職員2名）
8	その他特記事項	

11．西大寺土地改良区

1	現地監査日	平成13年7月24日・同年8月6日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の西部に位置する西大寺地区で、旧西大寺市管内の水田を中心とした農用地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、昭和43年に、鴨越堰の維持管理及び地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良等の事業を目的として設立され、現在は、鴨越堰の維持管理事業、かんがい排水事業、ため池整備事業・農道整備事業等の土地改良事業等を行っている。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金を管理している伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	<p>イ．実質的には特別賦課金の性質を有するものを歳入欄の「経常賦課金」に計上し、組合員からは本来の経常賦課金を徴収していなかった。</p> <p>西大寺土地改良区が設立されてから平成12年度まで経常賦課金の徴収がなされていない。特別賦課金を経常賦課金（管理運営費・維持管理費等）に充てるのは定款にも違反し、不適当である。</p> <p>ロ．特別賦課金の徴収にあたり、徴収率に大きな差があったが具体的な根拠が示されておらず、賦課徴収方法としては不適当で改案を要するものである。</p> <p>ハ．平成12年度の農地転用決済金の徴収は「転用決済金算定基準」にのみよるべきであるが、基準外のものとして60円/㎡が総代会の議決のみで徴収されており徴収の合理的根拠に乏しい。改善の必要が認められる。</p> <p>ニ．鴨越堰の管理費の会計処理方法について改善すべき点があった。</p>
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業、農道整備事業、ため池整備事業等の工事をしており発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	西大寺支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし。
7	職員について	5名（事務職2名、技術職1名、鴨越堰操作員2名）
8	その他特記事項	「収入・支出の内容について」指摘した事項については、「賦課金徴収対策検討委員会」、「事務事業改善検討委員会」等を設置し、改善に努めている。

12．山南土地改良区		
1	現地監査日	平成13年9月4日
2	地域特性	<p>この地域は、西大寺地区の東南に位置し、旧西大寺市管内の一部（朝日、太伯地区）の畑作地を受益地とし主要作物は白菜、キャベツ等である。</p> <p>この土地改良区は、昭和57年、県営畑地帯総合土地改良事業により造成された畑地かんがい施設の維持管理を目的として設立され、現在は、畑地かんがい施設の維持管理、農道舗装事業、国営造成施設管理体制整備促進事業等を行っている。</p> <p>又、対象地区についても岡山県の畑地かんがい事業（国営吉井川水利事業の関連として県営事業）の受益地と一致している。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 農道舗装事業、維持管理事業等の工事をしており発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	西大寺支所内にあり土地改良区の光熱水費等の経費負担はないが、電話については独自に所有している。
7	職員について	<p>1名（事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	・ 地域的には西大寺土地改良区と重なる。

13. 砂川右岸土地改良区

1	現地監査日	平成13年9月27日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北東に位置し、旧上道町管内の一部（浮田地区）、旧西大寺市管内の一部（古都地区）及び瀬戸町の一部（玉井地区）の樹園地を受益地とし、主要作物は、ぶどう等である。</p> <p>この土地改良区は、昭和52年、県営畑地帯総合土地改良事業により造成された畑地かんがい施設の維持管理を目的として設立され、現在は、計画的な用水の供給のため、これらの施設の維持管理事業、国営造成施設管理体制整備促進事業等を行っている。</p> <p>又、組合員数は、平成12年度末で497人（内、水使用組合員数449人）と比較的小規模の土地改良区である。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、帳簿類は適正に処理されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 畑地かんがい施設の維持管理事業の工事をしており、施設の修理を発注する程度であり、発注は随意契約が中心であったが、一部入札も行われていた。入札については、適正に処理されているものと判断した。</p>
6	事務所について	上道支所内にあり土地改良区の高熱水費を含めて経費負担はなし
7	職員について	<p>1名（事務職1名）</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	・地域的には西大寺土地改良区と重なる。

14. 高梁川用水土地改良区

1	現地監査日	平成13年10月22日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北西に位置し、岡山市以外にも、倉敷市・総社市・灘崎町・早島町・山手村・清音村・船穂町・真備町にわたる広範囲の農用地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、昭和18年に、国営小阪部川農業水利事業により造成された小阪部川ダム<small>の</small>維持管理等を目的として設立された高梁川用水普通水利組合が、その後の土地改良法の実施により昭和27年に組織変更されたものであり、現在は、上記施設の維持管理事業、国営造成施設管理体制整備促進事業、地域用水機能増進事業等を主な業務としている。</p> <p>又、受益面積、組合員数共にかなり多い。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成してあり、帳簿類は適正に処理されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	<p>経理上は、適正に処理されており、特に問題となる点はなかった。ただし、毎年岡山市は、水源確保に関する経費相当分負担額（平成12年度は11,494,187円）を補助金として支出しているが、土地改良区側では、この収入を組合員からの経常賦課金の一部（経常賦課金の71.5%相当）として処理しており、岡山市内の組合員は、組合員個人としては、経常賦課金の内残額の28.5%分を負担するようになっていた。これは、実質的には経常賦課金の一部を、岡山市が負担したのと同じ結果となっており、倉敷市及び早島町・船穂町・灘崎町の一市三町では全額を市または町が負担としている事実もあり、一概に妥当性の判断はできないが、他の土地改良区との公平性の観点から、検討を要するのではないかと考えられた。</p>
5	事業について	<p>契 約 国営小阪部川農業水利事業により造成された小阪部川ダム施設の維持管理を主な業務としており、上記施設の修理を発注する程度であり、発注は随意契約によっていたが、特に問題となる様な点は発見できなかった。</p>
6	事務所について	<p>総社市門田にあり事務所敷地等の土地や事務所建物等の不動産を所有している。経費は全て土地改良区で負担している。</p>
7	職員に就いて	9名（総務課2名、管理課4名、小阪部川ダム堰堤事務所3名）
8	その他特記事項	<p>・この土地改良区は、上記の様に、小阪部川ダムの維持管理が主な業務であるが、ダムの構造上、中国電力<small>株</small>の発電所が設置されており、中国電力<small>株</small>よりダム管理費の6割程度の施設使用料収入がある。また、ダム施設の修理・補修についても、半分以上を中国電力<small>株</small>が負担していた（平成12年度では中国電力<small>株</small>の負担率79%）等が、この土地改良区の特徴となっている。</p>

15．高松土地改良区		
1	現地監査日	平成13年10月4日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の西方に位置し、旧高松町管内の農用地を受益地とし、主要作物は、水稻等である。</p> <p>この土地改良区は、昭和35年、地区内のかんがい排水施設、農道の新設改良等の事業を目的として設立され、現在も、かんがい排水施設、農道の新設改良事業等を中心とした土地改良事業を行っており、一定程度の土地改良事業が実施されており、経営的には安定している。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 かんがい排水事業の工事をしており、発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	高松支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし
7	職員について	<p>1名(事務職1名)</p> <p>工事の施工については岡山市職員の応援体制あり。</p>
8	その他特記事項	・地域的には足守土地改良区と重なる。

16 . 津高土地改良区		
1	現地監査日	平成13年10月31日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北西に位置し、旧津高町全域の農用地を受益地としており、主要作物は、水稻、マスカット、桃等である。</p> <p>この土地改良区は、昭和44年に地区内のため池整備事業、ほ場整備事業、農道の新設改良等を目的として新設され、その後、日応寺、富吉、囲池、田原、馬屋上の各土地改良区を吸収合併し、現在に至っている。</p> <p>この地区は、中間地域及び山間地域が存し、ため池が254カ所あるため、これらのため池、河川から水路を経て農地にかん水している。</p> <p>又、地域北部に岡山空港がある関係で他の土地改良区と比べて関連事業として実施されるほ場整備事業も多い。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成してあり、一応の帳簿類は存在する。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	事業について	<p>1) 設 計 岡山県土地改良事業団体連合会に随意契約により委託</p> <p>2) 契 約 ため池等整備事業、農道整備事業等の工事をしており、発注は入札によっているが、入札について談合があったと認められる証拠は発見できなかった。</p>
6	事務所について	津高支所内にあり土地改良区の光熱水費等を含めて経費負担はなし
7	職員について	職員 3 名 (事務職 2 名、技術者 1 名)
8	その他特記事項	

17. 吉井川下流土地改良区

1	現地監査日	平成13年9月7日
2	地域特性	<p>この地域は、岡山市街地の北東に位置し、岡山市以外にも、備前市、瀬戸町、熊山町、和気町、牛窓町、邑久町、長船町にわたる広範囲の農用地を受益地としている。</p> <p>この土地改良区は、国営吉井川農業水利事業により造成された施設（新田原井堰）の維持管理を目的として設立され、現在は、上記施設の維持管理事業及び操作、国営造成施設管理体制整備促進事業、土地改良施設維持管理適正化事業等を主な業務としている。</p> <p>又、受益面積、組合員数共かなり多い。</p>
3	帳簿・証ひょう類の管理	<p>入出金を記載した帳簿、入出金の管理をしている伝票等が作成しており、帳簿類は適正に処理されていた。</p> <p>入出金の証ひょう書類は、整理して綴られていた。</p>
4	収入・支出の内容について	特に指摘すべきものは発見できなかった。
5	工事関係について	<p>契 約 新田原井堰の維持管理及び新田原井堰の操作等を主な業務としており、土地改良事業に伴う工事等はほとんどなく、平成12年度の工事は維持管理のための修繕工事が数件あった程度で、発注は随意契約によっていたが、問題となる様な点は発見できなかった。</p>
6	事務所について	<p>備前市坂根にあり事務所敷地等の土地や事務所建物等については、農林水産省中四国農政局が所有している。</p> <p>土地改良区の光熱水費を含めて経費負担はなし。</p>
7	職員について	15名（事務局長1名、庶務係1名、会計係2名、施設管理第一係2名、施設管理第二係6名、臨時職員3名）
8	その他特記事項	<p>この土地改良区は、上記の様に、維持管理事業が主な業務であり、土地改良事業に伴う工事等はほとんどなく、平成12年度の工事は維持管理のための修繕工事が数件あった程度である。</p> <p>経常賦課金の徴収率も、ほぼ100%近くになるまで徴収されており（平成13年9月7日外部監査の往査日現在、平成12年度分については、1人分58,342円を除き99.8%の徴収率（金額ベース）となっていた）平成12年度の収支決算書上、科目相違処理による表示誤り（委託料とすべき369,600円を、誤って負担金補助及び交付金として処理していたため、予算との差異が発生していた）等、3点程経理上の誤りを発見はしたが、全体としては特に問題はないものと判断した。</p>

第3．監査人の意見

前記監査の結果において個別の問題点を指摘したが、更に特に根本的に改善すべき重要な問題があるので、以下これについて意見を述べる。

1．先ず、岡山市は土地改良区に対し負担金・交付金等を多額に支出しているが、この支出につき、現在の農業政策上の必要性、効率性等につき十分な検討をすることなく予算の計上、執行をしている。これは土地改良法に根本的な問題があるためと考えられる。

土地改良法第132条は、土地改良区に対する指導、監督の行政監督権は国と県にあると定めており、市には指導・監督権を与えていない。

更に、土地改良区の事業計画は土地改良区が独自に行うことにしている。

国や県の行う事業については、市は国等が決めた負担割合に従って、割当てられた負担金を支払っている。

従って、市は土地改良区に対する主要部分の支出は、支出の効果、効率性等を検討することなく支出する結果になっている。これを放置しておくのは妥当でないと考ええる。

そこで市長は、国や県に対し、土地改良区に対する支出については、事業計画の段階から計画に関与できるように法を改め、支出が有効に活用されていることを指導、監督できる権限を市にも与えるように要望し、現在の土地改良制度を根本的に改める努力をすべきものと考ええる。

2．更に、土地改良区は非補助事業を行う場合は、その事業資金を農林漁業金融金庫等から借入れているが、市は土地改良区がこの借入金及び利息を返還するにつき、土地改良区に対し償還交付金を支払っている。これは長年にわたり行われていることであるが、結果として土地改良区は市の金で事業をしていることになり、このようなやりくりは一般市民には理解し難いものである。市は債務負担行為により支払いをしているが、1年分の返還金を決算書に計上するので、将来の債務負担行為が合計でどれだけになっているかは決算書を見た市民等には判らない。平成12年度末で271億円を超える隠れ借金になっている。

また、この他、市が事業主体となって行った事業等の前述の転貸融資分の平成12年末における将来支払うべき債務負担額が39億円ある。将来の債務負担行為については、予算書には記載があるが、この記載では市民に公表されているとは言い難い。

このような処理は、現在弊害はあっても有効とは考えられない。

市長は早急に改善策を検討すべきものと考ええる。

3．各土地改良区については、多くの土地改良区の実情は土地改良法の精神にのっとりた独自の事業を実施することが困難な組織・能力となっていると考えられるので、土地改良区の統廃合を含めて抜本的な制度改革を早期に行うよう努力すべきものと考ええる。