

平成26年度

包括外部監査結果報告書の概要

平成27年3月

奈良県包括外部監査人

小林 礼 治

第1. 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び奈良県外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条の規定に基づく包括外部監査である。

2. 選定した特定の事件

(1) 包括外部監査対象

農業振興事業に関する財務事務について

(2) 包括外部監査対象期間

平成25年度（自平成25年4月1日 至平成26年3月31日）

ただし、必要に応じて過年度及び平成26年度の一部についても監査対象とする。

3. 包括外部監査の方法

(1) 監査対象機関

農林部（林業振興課、奈良の木ブランド課、森林整備課を除く）

（公財）なら担い手・農地サポートセンター（旧：奈良県農業振興公社）

（公財）奈良県食肉公社（旧：（財）奈良県食肉公社）

(2) 主な監査手続

- ① 明確な目標・計画を策定し、透明性をもって実行しているか。また、その政策効果を適切に評価検討し、必要に応じた事業の見直しを行っているか。
- ② 事業の実施方法は必要性や効率性等を判断して実施されているか。
- ③ 委託費、補助金等、歳入・歳出事務に係る手続が、関係法令・規則に準拠しているか。
- ④ 各種農業関連団体に対する県の管理監督指導（補助金や委託費等に係る事務等を含む）が適切になされているか。また、連携体制は適切に構築されているか。
- ⑤ 備品や設備、債権などの資産の保全・管理状況は適切か。

第2. 川上から川下まで

1. 全体意見

(1) 川上から川下までの全体計画について

① 当初の構想案と現在の施策体系の分析結果（意見）

県の農業施策間で効果的な連携が図られているかを分析したところ、ア) 事業が廃止された結果、施策連携が不明瞭な事例、イ) 施策連携が弱い事例、ウ) 川上と川下の施策対象の切り口が異なる事例、エ) より望ましい成果指標の設定などの問題点が認められた。

② 中長期的計画の策定及び食と農の連携について（意見）

県が観光を主産業としており、観光の場のひとつとして食の場の提供を施策として展開する中で、食と農を連携させようという当初の構想をより強く進める必要があるように思われ、中長期的な計画を定めてPDCAサイクルを構築すべきであると考える。

(2) 農業産出額を高めるための効果的なブランド戦略について

① 告知の強化及び認知度の継続的な測定について（意見）

ブランドについては、まずは認知される必要があるため、認知向上のための積極的な施策を図るとともに、定期的に認知度を調査する必要がある。

② ブランド戦略展開について（意見）

県には相当程度の認知度がある「大和野菜」というブランドがあり、これを中核に据えたブランド戦略展開が、県の農業産出額を増加させるために効果的ではないかと考える。

2. 主な個別の結果及び意見

(1) 大和野菜首都圏展開事業／生産流通支援事業

① 事業の未実施について（結果）

当事業のうち、コーディネーターの設置を目的とした生産流通支援部分について、事務が遅延した結果として当事業の実施が困難となり、未実施となっていた。

事業の実施にあたっては事前の準備及び十分な注意が必要であったと考える。

(2) 奈良フードフェスティバル開催事業

① 自己努力の促進について（意見）

当事業は、今後は、県の補助だけではなく、協賛金や自立的に運営できる体制の確立等による自主財源の確保を図ることを進めていくべきである。

(3) 美味しい奈良のメニュー普及促進事業

① 継続事業の検討の必要性について（意見）

同事業は平成 25 年度末をもって廃止となったが、継続的に県産農産物の食（最終消費）への連携があればより効果的であったと考えられる。

(4) 美味しい奈良の「食」マッチング事業

① 後続の事業の検討の必要性について（意見）

同事業は廃止となり後続の事業が実施されていないが、当該事業については新たな実施方法を検討した上で事業継続が検討されるべきであったと考えられる。

(5) 東京における県産食材レストラン調査検討事業（緊急雇用）

① 事業計画の妥当性検討の必要性について（意見）

県のレストランの基礎調査における計画は、あくまでレストラン出店調査業務を委託された受託事業者による試算であるが、その妥当性には慎重な判断を要し、実際にレストランを運営することになる事業者を選定する際には、事業計画の実現可能性を十分に吟味し、その後の事業を進めることが望ましいと考える。

なお、当初想定したとおりの実績とならなかった場合に備えて、運営事業者との間で、損益分担、責任分担、リスク分担等について、明確に定めておくことが望ましい。

(6) 農産物直売所支援事業／おいしい奈良産協力店拡大推進事業

① 効果的なブランド活用／ブランドの設定目的について（意見）

効果的なブランド活用を行うために、ブランドの共同活用等や、「奈良県産の農産物」を表章する統一的なブランドがあれば、なお一層の効果があるのではないかと考える。

第3. 担い手の育成と農村地域の活性化

1. 全体意見

(1) 計画的な耕作放棄地解消の必要性について（意見）

（公財）なら担い手・農地サポートセンターが農地中間管理機構として県における農地集積の中心的な役割を担っていくため、県の目標とする農業産出額に基づき必要となる農地の総量を算出し、これを充足するに足る耕作放棄地解消目標を掲げるとともに、今後の 10 年間の計画を年度計画に精緻化して、県とも一体となって進めていく必要がある。

(2) 財団法人奈良県農業振興公社と県の事業分担について（意見）

現在、財団法人奈良県農業振興公社で試行的に実施している農業人材活用事業等は、質的な意義も高いものであると考えられることから、今後の事業の在り方について目標を設定し、適切に管理していくべきものであると考える。また、農地中間管理機構として、同公社と県の役割分担について整理を行うべきであると考ええる。

2. 主な個別の結果及び意見

(1) 担い手育成・確保の目標設定及び達成状況について

① 当初の「戦略目標」の未達について（意見）

本来、県が「戦略目標」として掲げた認定農業者数 1,800 人を達成するという目標値に対して毎年度の「取組目標」が設定されるべきであるところ、県では「戦略目標」と「取組目標」との間に根拠のある十分な関連づけがなされてこなかったといえる。

また、現状の施策体系は、新規就農者の確保・育成のための施策は充実した内容となっている一方で、農業経営発展に向けた支援に対する施策については、予算規模・実績ともに小さい。認定農業者並の農業者を認定農業者へ押し上げるための重点的な施策の実施が望まれる。

② 認定農業者数の目標と農業振興の方向性との関連性について（意見）

中長期的に、認定農業者、認定農業者以外の農業者、新規就農者及び農業法人が担っていく農業産出額を設定した上で、そこから必要な人数を割り出して「戦略目標」として設定し、それを達成するための「取組目標」及び必要な具体的な施策を導き出すことこそ必要と考える。

(2) 人・農地プラン作成支援事業

① 事業の実施状況について（意見）

人・農地プラン作成支援事業の中でも金額的に大部分を占めているのが、地域農業支援組織連携強化活動（予算額 15,000 千円）であるが、平成 25 年度においては実績がない。

中心的経営体への農地集積をより加速化していくためには、地域連携推進員を用いた人・農地プラン作成の更なる推進が求められるが、そのためには県と市町村の連携を強めて計画的に候補者を選定するとともに、定期的な雇用条件の見直等が望まれる。

(3) 耕作放棄地解消目標の設定状況について（意見）

耕作放棄地が増加する中で、耕作放棄地を解消するための「戦略目標」としての数値目標が未設定であり、「取組目標」も明確化されていない。

奈良県の農業振興を図るに足る必要耕作面積をもとに、「戦略目標」としての耕作放棄地解消目標面積を設定し、これを毎年の「取組目標」としてブレイクダウンし、かつPDCAサイクルの実施が望まれる。

(4) 県営ほ場整備事業

① 県営ほ場整備事業における事後評価について（意見）

一定規模以上の県営ほ場整備事業については、事業効果の発現状況を含む事後評価を実施するとともに、現状や課題を常に把握し、PDCAサイクルを徹底することが望まれる。

(5) 地籍調査事業

① 謝金の実績確認について（意見）

各市町村の実績報告書における立会謝金について「報償費」の総額が記載されているのみで、謝金単価、対象人数及び立会の実績について詳細な記載がなされていない。謝金金額の合理性を担保するため、確認内容をまとめた調書等の入手が望まれる。

(6) 適正放流促進事業

① 実績報告の確認方法について（結果）

計算根拠の合計額と実績報告書の金額との間に不一致が生じていた。また、実績確認も不十分であると考え。実績報告書の正確性の検証という観点から、今後はすべての補助対象団体から請求書を入手し、実績報告書との整合性を確認すべきである。

(7) 大和平野土地改良事業管理費補助事業

① 補助対象経費の最終確定値の確認について（意見）

補助金交付後、最終確定前の収支精算書の金額と最終確定後の金額との相違内容及び決算書と整合していることを確認した調書を改めて作成することが望まれる。

(8) 財団法人奈良県農業振興公社

① 移転登記の未実施について（結果）

所有権移転登記手続が未了の土地があるため、改めて事実関係を確認するとともに、所有権移転にかかる所要の手続等を行う必要がある。

第4. 出先機関、外郭団体等

1. 農林振興事務所

(1) 随意契約理由の見直しについて（意見）

東部農林振興事務所の委託契約一覧を閲覧した結果、地方自治法施行令第167条の2第1項第7号（時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき）を用いた随意契約がなされていたが、より実態を反映している同2号（その性質又は目的が競争入札に適さないもの）を適用することが望ましい。

2. 農業大学校

(1) 毒劇物の保管管理について（結果）

実習中に毒劇物が保管されているロッカーの施錠状況を確認したところ、ロッカー扉が施錠されていなかった。毒劇物が保管されている部屋にも施錠がされていなかったため、一時的ではあるものの十分な保管管理が行われているとは言い難い状況であった。

3. 奈良県農業総合センター（現 奈良県農業研究開発センター）

(1) 備品の管理について（意見）

備品管理簿の備品管理番号と備品現物に貼付している備品管理番号が異なっており、現物と備品管理簿を紐づけることができなかつたため、整合させることが望まれる。

4. 奈良県畜産技術センター

(1) 中長期的な数値目標を踏まえたあり方の検討について（意見）

センターにおける研究テーマは、そのほとんどが中長期的な取組みとなるため、具体的な成果目標を掲げたうえで、適時に進捗状況を把握していく必要があると考える。

また、設備更新等の整備計画と、関係各機関との連携及び役割分担そして具体的な数値目標を掲げた中長期的な計画を策定することが重要であり、その中で奈良県畜産技術センターの果たすべき役割・あり方を継続的に検討していくことが望まれる。

5. 奈良県家畜保健衛生所

(1) 中長期的な数値目標を踏まえたあり方の検討について（意見）

奈良県家畜保健衛生所については各関係機関との連携及び役割分担を図った上で、具体的な数値目標を掲げた中長期的な計画を策定することが重要である。また、そのモニタリングを通じて、課題の重点化や効率化によるコスト削減を進め、奈良県家畜保健衛生所の果たすべき役割・あり方を継続的に検討していくことが望まれる。

(2) 釣り銭の適切な管理について（意見）

金庫に保管されていた釣り銭袋を確認したところ、職員個人の私金（2,880円）が含まれていた。

職員個人の資金が金庫に保管されることは望ましくなく、適切に管理することが望まれる。

(3) 現金の即納制度の運用について（意見）

現金収納されている手数料は数百円程度の時も多々あるとのことであるが、即日銀行へ入金している。少額の入金をするために、それ以上のコストを割くのは経済性の観点からみて合理的ではなく、検討する余地があると考えられる。

(4) 毒劇物等の適切な管理について（結果）

毒劇物の実査を行ったところ、使用されず長期間使用されずに保管されている薬品が存在した。また、毒劇物台帳をもとにサンプリングによる実査を行ったところ、現物の使用量と一致していない劇物が存在した。さらに危害防止規程が未整備であった。

6. 奈良県中央卸売市場

(1) 中長期的な数値目標を踏まえたあり方の検討について（意見）

県ではこれまで市場運営協議会等を通じて奈良県中央卸売市場の将来のあり方について検討を行い、また、今後、中央卸売市場の規模、機能等そのあり方を検討することとしているが、これに係る具体的な数値目標はない。

市場の活性化のためには、関係事業者の取組みに対する目標やその検証をするともに、必要な機能やコストを正確に把握した上で、具体的な数値目標を掲げた中長期計画を策定し、そのモニタリングを通じて、投資分野の重点化や効率化によるコスト削減を行い、市場改革をより実効性のあるものにする必要がある。

(2) インセンティブのある繰出金基準の検討について（意見）

繰出金を実質的な収支差をもとに計算するのではなく、その経費の性質を適切に分類したうえで算定することで、経営改善やサービスの向上、事務効率化などへのインセンティブが働くようにする必要があると考えられる。

(3) 不動産の登記漏れについて（結果）

過年度包括外部監査の指摘事項である未登記不動産及び、指摘後取得した不動産等について登記がなされていなかったため、規則に従い適時かつ適切に登記を行う必要がある。

(4) 施設使用料減免の根拠等について

① B 棟増設部分の今後のあり方について（意見）

冷蔵庫棟（増設 B 棟）について減免がなされているが、同棟の SF 級・F 級冷蔵庫を、毎年多額の費用をかけて保有し続ける理由を明確にした上で、不採算であると判断されている B 棟増設部分に関して、いつまで減免を続けるのか、今後のあり方も含め検討すべきと考えられる。

② C 棟、関連卸協同組合倉庫及び青果水産新加工場にかかる減免の根拠について（意見）

冷蔵庫棟（C 棟）は各会社が、それぞれ自ら資金調達のうち建設し県に寄付していること、及び本来県が行うべき施設の維持管理修繕をそれぞれの団体が行っていることを理由として、減免が行われている。

しかしながら、平成 26 年度現在の減免総額は、維持管理修繕経費を加味しても、近い将来取得価額を超えることが予測される。このことから、取得価額及び維持管理修繕経費を超える部分について、それぞれの施設に関する減免の実施の有無及び実施する場合には、あらかじめその根拠を明確にしておく必要がある。

7. 公益財団法人 奈良県食肉公社

(1) 中長期的な数値目標及びそのモニタリングによる改革の推進について（意見）

県では奈良県食肉センターのあり方の検討を行った結果、と畜業務を公社による運営にするなどの改革を進めているが、この点について、具体的な取り組み方針や数値目標が明確になっていないため、県は、目標設定、進捗状況の把握等により奈良県食肉公社のより効率的な運営を推進し、運営補助金等の公的負担を最小限にしていくとともに、併せてその透明性も高めていく必要があると考える。また、設備更新等についての総合的な将来見通しや優先性、効果性を見据えた投資計画についても明確にする必要があると考える。

(2) インセンティブを与えられる予算制度の検討について（意見）

目標管理制度を設定し、自己努力による利益部分は原則として、奈良県食肉公社が独自に投資を行うことが出来るといったインセンティブのある仕組みを作ることで、県及び奈良県食肉公社両者にとって、より一層改革を推し進めることができるようにすることが必要であると考えられる。

(3) 貸付先の適切な債権評価や定期的なモニタリングについて（結果）

奈良県食肉公社は、平成 26 年 2 月に貸付金及びこれまで延滞されていた施設の賃貸料相当 162 百万円を無利息・5 年据置・それ以降 65 年間の分割返済で貸し付けている。

ここで、貸付先の直近の財政状態及び経営成績を確認し、より慎重に債権評価を実施する必要があると考えられたが、奈良県食肉公社では、貸付先の財政状態及び経営成績の定期的なモニタリングを行っていなかった。

奈良県食肉公社は、債権者として貸付先へのモニタリングを定期的に行うべきであるとともに、会計基準に従って債権を適切に評価する必要がある。

(4) 金庫内の適切な管理について（結果）

金庫内を観察したところ、私物の金券が確認された。また、預金通帳とそれに対応する銀行印が同一の金庫に保管されていた。

私物の金券については適切に処理するとともに、盗難防止の観点から、通帳と銀行印はそれぞれ別々に保管するといった方法で金庫内の適切な管理を行う必要がある。

8. 奈良県農業協同組合（JA ならけん）

(1) JA ならけんへの検査結果に対する指導強化について（意見）

県の農協検査に対して、指摘事項が長期解消されていないものが散見される。

長期間指摘事項が改善されないという状況は問題であり、JA ならけんへの指導をより一層強化し、早期に解決するように指導する必要がある。

(2) JA ならけんと連携強化について（意見）

奈良県と JA ならけんは両者ともに影響力があり、一部の事業による連携だけではなく、奈良県全体の農業政策の発展に向け、お互いの目標や役割を共有しあい、定期的な意見交換や進捗状況の確認といった連携をより一層強化していく必要がある。

第5. 総括意見

1. 中長期計画の策定と農業産出額の目標設定

現在、県には、農業産出額の目標、中長期計画がないため、各施策の相互連携が見えにくくなっており、県が農業振興について目指す方向性が分かりにくくなっていると思われる。

したがって、まずは県として中長期的な農業産出額の目標を定めるべきである。さらに品目別の生産目標を決め、それを達成するための中期計画を策定すべきである。また、地域別に目標設定を細分化することで各地域がどのように農業振興を図っていくのか明確になる。

県は現在、「奈良らしい農業の振興と農村の活性化に関する基本条例（仮称）」の制定を目指している。条例の内容についてはなお検討途上であるが、条例の設定にあたっては、県農業の基本的な理念と将来的な目標を明確にすることが望まれる。

併せて、達成のための具体的な方策を、中長期的な県農業基本計画ないし指針として定めるべきである。この計画ないし指針には、県農業産出額等の定量的な数値目標の設定や品目別、地域別計画の策定を含めて、農地・農村の実態に即したものとなるような検討がなされるべきであり、さらに計画の進捗状況についても継続的にモニタリングしていくことが必要である。

2. 担い手・農地・施策について県が果たすべき役割

① 担い手の確保

担い手育成の点では、特に県の農業を支える認定農業者をいかに確保するかが重要である。県が目指す農業産出額の「戦略目標」を達成するために必要な担い手の人数という観点から、県としてどれくらいの担い手の確保を目指すのかを明確にすべきである。また、担い手確保にあたっては、6次産業化の推進において重要な「女性農業者」増加の観点も必要である。

農業という産業の特性を考えた場合、農業は一種の装置産業であり、初期に多額の設備投資を要する場合が多く、新規就農者が個人で抱えるにはなお過大なリスクが存在している。個人で負いきれないリスクを軽減するうえで、農業生産法人のような組織化された集団による農業が今後は重要になると考えられるが、現状、法人化や多角化に向けた事業支援は行われているものの、農業生産法人に対する県の支援施策は設けられておらず、検討の余地があるといえる。

② 農地の有効活用（耕作放棄地の解消）

県の農地は他の都道府県より少ない一方で、耕作放棄地率は高くなっており、限られた県の農地をいかに有効活用するかが求められる。この点、耕作放棄地の把握と認定農家への集約化、新規就農者への提供あっせんが必要であるが十分に機能していな

い。これらを十分に機能させるためには、生産規模を拡大したい担い手が耕作放棄地などの未利用農地の情報に適時にアクセスできるような体制整備が鍵となる。

まず優先的に取り組むべきは、各耕作放棄地情報の一元的管理である。耕作放棄地の情報を幅広く共有し、情報へのアクセスを容易にすることが重要であり、そのためには、農業委員会や関連団体との連携によって、情報共有を図っていくことが欠かせない。

以上の担い手確保と農地の有効活用を進めるうえで鍵となるのは、（公財）なら担い手・農地サポートセンターである。彼らが担い手と農地の橋渡しとなるように、平成26年度より農地中間管理機構としてスタートしているが、マッチングの実情は平成27年1月末現在で27.5haに留まっている。今後は厳格な目標管理の仕組みを導入するなどマッチングを一層促すための取り組みが必要である。

③ 県農業競争力向上の施策

担い手、農地の問題をクリアしたうえで、県農業の競争力強化のための仕組み作りが重要となる。具体的には、川上川下の連携、ブランド戦略の強化について検討が必要である。

県はマーケット・コスト戦略を標榜し、リーディング品目やチャレンジ品目を中心とした農産物が市場に流通し高付加価値で販売されることを意図している。

この方向性については良いが、川上と川下の連携には不十分なところもある。例えば、観光県である県の特性を活かし、より川上（農業振興）を意識した食と農のマッチングを推進していくことが重要であり、また付加価値向上のための統一的なブランド戦略が必要である。

3. 組織間及び各団体間の連携強化

農業の振興を図る主体としては、県及び県の外郭団体のほか、市町村、農業委員会、JAなど、様々な主体が存在している。一方で、これらの組織間の連携は、これまで必ずしも十分に図られてこなかったように思われる。

県は「奈良モデル」という県と市町村の垂直補完の仕組みづくりを進め、徴税業務や水道事業等の効率化に取り組んでいるが、農業についても耕作放棄地の解消など、奈良モデルの枠組みで検討を進めることが望まれる。

農業を発展させるためには、関係者が連携し一丸となって県産品の生産及び販売力強化を図っていく必要がある。

その中で、今後も中央卸売市場や食肉公社の改革推進が不可欠である。また農業振興においてJAの役割は大きく、県の農業において重要な存在であり、さらなる連携と役割分担が必要である。

県の農業産出額は平成 25 年度に全国 44 位に留まっているが、近畿の大消費地を近隣に抱えており、ポテンシャルは十分に有している。また、かつて大和平野は水不足という大きなハンディを抱えていたが、農業用水網の整備、大滝ダムの完成など、水源は従来に比べて潤沢に供給されており、豊かな水資源と大消費地を有効に活用して県農業を盛り上げていくことが可能な環境にあるともいえる。

その可能性をうまく引き出し、県農業の更なる発展に向けた取り組みを期待したい。

以上