

長野県職員に関する措置請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

松本市 藤原英夫

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成27年5月22日である。

3 請求の内容

(1) 監査請求の内容

請求書（補正書を含む。以下同じ。）及びこれに添付された事実証明書から、本件請求において請求人は次のとおり主張しているものと解される。

ア 大北森林組合の長期にわたり不正が容認された県補助金について、組合側第三者委員、及び県検証委員の双方が対立の上、県の財務会計を怠る事実が明らかことから、（調べられる範囲をその不正受給等の年度範囲とし、）県補助金及び普通交付税国費等をそれぞれ返還するよう（知事に）求める。

イ 再発を防止する策をその返還手続きとして確認する必要がある。

(2) 請求書添付の事実証明書

ア 読売新聞 平成27年5月14日付け朝刊記事（中南信版）

イ 朝日新聞 平成27年5月30日付け朝刊記事（中南信版）

ウ 地方交付税法施行令

4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成27年5月22日付けで受理した。

なお、本件請求書の提出に際し、その内容の一部に不備が認められたことから、平成27年5月29日付けで請求人に対してその補正を求め、同年6月5日付けで補正が行われた。補正に要した7日間、本案審理に進めないことから、法第242条第5項の規定による監査期間の60日から除外した。

5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定により、請求人に対し、平成27年6月22日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

同日、請求人の陳述が行われ、請求人から新たに証拠として県の大北森林組合補助金不正受給等検証委員会の中間報告（概要）、中間報告書及び参考資料が提出された。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

住民監査請求については、法第242条第1項において「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定しており、その対象となる行為は、当該地方公共団体の財務会計上の行為に限定されている。さらに、住民監査請求においては、当該財務会計上の行為の違法性、不当性が具体的、個別的に示されていることが必要とされる。

これを踏まえ、請求書及びこれに添付された事実証明書等を総合すると、県が森林整備に関し大北森林組合（以下「組合」という。）に対して補助金を交付したことが違法又は不当な公金の支出に当たるか否かという点が監査対象となりうるものと考えられる。

監査請求の期間制限について、法は、第242条第2項において「前項の規定による請求は当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをする事ができない。」と規定し、その例外として、正当な理由がある場合はこの限りでない旨規定している。この正当な理由の有無について、最高裁判所は、「当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してからはじめて明らかになつた場合」には、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査をしたときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたかどうかによつて判断すべきもの」と判示している（昭和63年4月22日最高裁判所第二小法廷判決）。本件をこの判旨に照らして見ると、請求人は「調べられる範囲をその不正受給等の年度範囲とし」て監査を行うよう求めているものと解されるところ、県の調査により不適正受給とされた補助金は平成19年度から25年度までのものであり、その最後の支払いは26年3月24日付けで行われている。本件請求は、27年5月22日付けでなされたものであるから、財務会計行為のあつた日から1年を経過した後の請求であるところ、本件請求に係る補助金の不適正受給問題は、27年1月29日に県が記者会見を開いてその事実を公表したことによりはじめて一般の県民の知るところとなつたものと認められる。判旨にある「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査をしたときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか」については、後述するように、本件請求に係る補助金の交付申請に関する一連の書類においては外見上適正な申請であることを裏付ける書類が添付されており、仮に県民が情報公開請求によりこれらの書類の写しを入手することができたとしても、これらの書類から当該補助金の支出が違法又は不当なものであることを推知することは相当に困難であつたと認めすることができる。したがって、本件請求は、前掲判決の「当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してからはじめて明らかになつた場合」に該当するものと認められる。そして、その後の経過を見ると、県と組合の双方が弁護士等の第三者による委員会を設置し、それぞれの委員会が実態の解明や再発防止策の検討等を行うという構図が生まれ、5月に入ると、不適正受給に係る補助金額等を巡つて様々な報道がなされる事態に発展している。請求人は、かかる事態を憂慮して住民監査請求を行ったものと解

されるところ、請求人が本件請求を行ったのは同月22日であるから、「相当の期間内に監査請求した」と認めることができる。

上記を踏まえ、県が森林整備に関し組合に対して補助金を交付したことが違法又は不当な公金の支出に当たるか否かについて監査の対象とする。なお、監査の対象とする期間については、県による調査の対象となった平成19年度から25年度までとした。

2 監査対象機関

北安曇地方事務所林務課（以下「北安林務課」という。）及び林務部を監査対象機関とした。

3 監査対象機関の監査

法第242条第4項の規定により、北安林務課に対し、平成27年6月10日及び29日に事務局職員による聴取り調査、同年7月14日に監査委員による実地監査を実施するとともに、監査対象機関に対し、関係書類の提出を求めた。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象事項について、関係する法令等の照合、関係書類等の調査及び監査対象機関の監査の結果、次に掲げる事実を確認した。

(1) 県による森林整備事業に対する助成

ア 財源

(イ) 国の補助

森林行政に関する基本法である森林法（昭和26年法律第249号）は、第193条において「国は、都道府県に対し、毎年度予算の範囲内において、政令で定めるところにより、造林及び地域森林計画に定める林道の開設又は拡張につき、都道府県が自ら行う場合にあつてはその要する費用の一部を、市町村その他政令で定める者が行う場合にあつてはその者に対し都道府県が補助する費用の一部を補助する。」と規定し、市町村のほか、森林所有者や森林組合等の森林整備を担う法人が行う造林や林道の開設等の事業に対して都道府県が行う補助の費用の一部を国が補助する旨定めている。

国の森林整備に対する補助制度のうち主要なものとしては、森林施業の集約化や路網整備を通じて施業の低コスト化を図りつつ森林整備を計画的に推進するとともに、生物多様性の保全等に資する森林整備を推進することにより、森林の有する多面的機能の維持・増進を図るため、計画的な間伐や森林作業道の整備等に関し、市町村や森林組合等の事業主体に対して助成する「森林環境保全整備事業」が挙げられる。

また、京都議定書における森林による温室効果ガスの吸収の目標達成に向け、森林の間伐等を促進するための特別措置を講ずることを目的に、平成20年5月に制定、施行された森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法（平成20年法律第32号）に基づき、24年度（その後32年度まで延長）までの間における森林の間伐や造林を促進するために市町村等の事業主体に対して交付金を交付する「美しい森林づくり基盤整備交付金」事業も実施されている。

さらに、国の平成21年度経済危機対策として事業化された森林整備加速化・林業再

生事業により、間伐等の森林整備の加速化と間伐材等の森林資源を活用した林業等の地域産業の再生を目的に、国庫補助金を原資として各都道府県に基金が造成され、これを財源に間伐や林内路網整備等の事業に対する補助も行われている。

これらのほか、生産現場の強化や防災力の向上につながる強い農林水産業のための基盤づくりを都道府県の裁量により推進することを目的に交付される「農山漁村地域整備交付金」を活用して林道の整備等を行う事業もある。

(イ) 長野県森林づくり県民税

県は、多面的機能を有する森林から全ての県民が等しくその恵みを受けていることに鑑み、その機能を持続的に発揮させるための施策に要する経費の財源を確保するため、「長野県森林づくり県民税」（以下「森林づくり県民税」という。）を創設することとし、平成19年12月に長野県森林づくり県民税条例（平成19年長野県条例第58号）を制定し、翌20年4月から施行した。同条例は、長野県県税条例（昭和25年長野県条例第41号。以下「県税条例」という。）の特例等を定めるものとして制定され、その内容は、次の3点から成っている。

- a 個人の県民税の均等割の税率を、平成20年度から24年度までの間、県税条例に定める額に500円を加算した額とする。
- b 平成20年4月1日から25年3月31日に開始する事業年度等における法人の県民税の均等割の税率を、県税条例に定める額に当該額の100分の5を加算した額とする。
- c 森林づくり県民税の税込相当額を「長野県森林づくり県民税基金」に積み立てる。

同条例の附則により資金積立基金条例（昭和39年長野県条例第15号）の一部改正が行われ、同基金の用途として「緊急に行う必要のある間伐その他の森林づくりに関する事業の推進に要する費用の財源に充てる」旨定められた。

なお、同条例は、平成24年10月に一部改正され、森林づくり県民税を徴収する期間が5年間延長された。

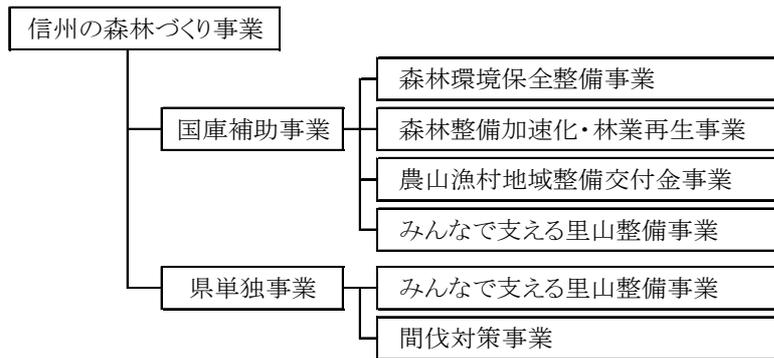
イ 補助事業の概要

組合に対する県の補助金のうち、後述する県の調査によりその受給が不適正であるとされた「信州の森林づくり事業」、「地域で進める里山集約化事業」及び「林業再生総合対策事業」について、それぞれの事業の概要は次のとおりである。

(ア) 信州の森林づくり事業

a 概要

信州の森林づくり事業は、適切な森林整備を実施することにより、森林の持つ公益的機能の維持・向上を図り、林地災害の防止や地球環境の保全を推進することを目的に、アに掲げた国庫補助制度、森林づくり県民税等を財源として実施するものである。本事業は、その財源等により幾つかの事業に細分されており、その体系を図示すると、次のとおりとなる。



b 補助対象

本事業による補助の対象となる経費は、事業の種類によって異なるが、森林環境保全整備事業のメニューの1つである森林環境保全直接支援事業を例にとれば、地方公共団体、森林所有者、森林組合等、森林整備法人、特定非営利活動法人等が行う、人工造林、樹下植栽、下刈り、雪起こし、倒木起こし、枝打ち、除伐、間伐、更新伐、付帯施設等整備、森林作業道整備等の事業に要する経費とされている。

c 交付手続

「森林造成事業補助金交付要綱」（昭和49年長野県告示第481号）及び「信州の森林づくり事業実施要領」（昭和55年3月3日54営林第405号。以下「県要領」という。）に規定する本事業による補助金の交付手続を概観すれば、次のとおりとなる。

(a) 予定調書の作成、提出

事業主体（事業を実施しようとする者及び森林所有者に代わり補助金の交付申請をしようとする森林組合長又は市町村長をいう。）は、補助金の交付申請をしようとする前年度の12月25日までに、造林予定量等について予定調書を作成し、当該事業を実施しようとする森林の所在する市町村の長に提出する。当該市町村の長は、当該調書について、その内容を確認の上、1月10日までに所管の地方事務所長（以下「所長」という。）に提出する。

(b) 実施計画書の作成

所長は、事業主体から提出された予定調書について、その計画性等を検討の上、管内の実施計画書を作成し、1月20日までに林務部長（以下「部長」という。）に提出する。

(c) 事業の内報

部長は、提出された実施計画書に基づき、所長に対し、当該年度の事業量及び事業費を内報する。

(d) 交付申請

事業主体は、原則として事業の終了後速やかに、所長に対して補助金の交付申請を行う。交付申請書には、図面（位置図及び実測図）のほか、搬出材積集積表

(間伐や更新伐の場合)、社会保険等の加入実態状況調査表、写真(測量実施状況、搬出状況及び作業完了に係るもの)等を添付する。

申請書の提出期限は、4月15日、6月30日、8月31日、10月31日、12月28日及び2月20日である。

(e) 事業調査

所長は、交付申請書が提出されたときは、「信州の森林づくり事業調査内規」(平成21年4月1日21森推第11号。以下「調査内規」という。)により速やかに事業調査を行い、調査調書を作成する。

(f) 補助金額の算出

所長は、調査調書に基づいて補助金額を算出し、補助金査定調書及び補助金調書を作成するとともに、これらの調書を部長に提出する。

(g) 補助金の交付決定及び確定

所長は、補助金額を算出したときは、事業主体に対し、補助金等交付規則(昭和34年長野県規則第9号。以下「交付規則」という。)第6条の規定による交付決定の通知及び第13条の規定による補助金の額の確定の通知をし、併せて、その結果を市町村長に通知する。

(h) 補助金の請求

事業主体は、補助金の額の確定の通知があったときは、交付請求書を所長に提出する。

一般の補助金が事業の実施前に交付申請を行うのに対して、本事業は、補助対象事業が完了した後に交付申請を行う、いわゆる「実績補助方式」を採用している。これは、国の森林環境保全整備事業実施要領(平成14年3月29日13林整整第885号。以下「国要領」という。)においてこの方式が採用されていることによるものであり、その理由は、造林事業に次のような特性があるためであるとされている。

- ・ 季節性が強く、適期に作業を実施する必要があること。
- ・ 自然的、技術的条件が変動することが多く、実施前に精度の高い計画を立てることが難しいこと。
- ・ 1箇所当たりの事業規模が小さく、件数が多くなることから、事業を効率的に実施する必要があること。

d 事業調査(竣工検査)

国要領によれば、知事は、1施行地ごとに竣工検査を行うものとされ、原則として書類検査及び現地検査により行うこととされている。ただし、次に掲げる施行地については、無作為に10%以上の施行地を抽出して現地検査を行い、それ以外は現地検査を省略することができることとされている。

- ・ 間伐又は更新伐以外の施行地であって、その面積が知事の定める竣工検査内規

で位置づけられた規模に満たないもの

・ 間伐及び更新伐の施行地

検査の結果、当該施行地が国要領の規定に適合しないときは、竣工と認めず、不合格又は一部不合格である旨を申請者に通知するものとされているが、同一年度内における一定期間内に手直しを行ったものについては、再検査を行うこととされている。

竣工検査内規については、林野庁から「造林補助事業竣工検査内規例」（以下「竣工検査内規例」という。）という参考例が示されているが（昭和53年3月24日53林野造第27号）、各都道府県の実情に応じて適宜修正して使用することとされている。

県では、竣工検査内規例を参考にしつつ、調査内規において、国要領により委任された事項のほか、事業調査における適否判定の基準や手続等を定めている。これによれば、事業調査は、補助金の交付申請書が提出された場合に、所長から命じられた職員により、交付申請者の立会いの下、申請に係る施行地1箇所ごとに書類調査及び現地調査により行うこととされている。ただし、現地調査については、次の基準により実施するものとされ、これ以外の場合で交付申請書に作業の完了を示す写真が整備されている場合は、省略することができることとされている。

区分	調査箇所の基準												
間伐、更新伐	集約化実施計画に基づく団地（以下「団地」という。）の数に応じて、次のとおり調査対象団地を無作為抽出する。												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>申請団地数</th> <th>調査対象団地数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2～4</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>5～8</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>9～12</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>13以上</td> <td>5以上</td> </tr> </tbody> </table>	申請団地数	調査対象団地数	1	1	2～4	2	5～8	3	9～12	4	13以上	5以上
	申請団地数	調査対象団地数											
	1	1											
	2～4	2											
	5～8	3											
	9～12	4											
13以上	5以上												
調査対象団地における施行地調査は、全申請団地の総施行地数の10%以上に相当する施行地を無作為抽出して行う。													
人工造林、樹下植栽	1 ha 以上の施行地は全箇所、1 ha 未満の施行地は無作為に抽出する10%以上の箇所を調査												
上記以外	2 ha 以上の施行地は全箇所、2 ha 未満の施行地は無作為に抽出する10%以上の箇所を調査												
森林作業道	全箇所												

間伐等の施業間隔については、申請箇所において過去5年以内に間伐等の施業が行われているか否かを関係書類により確認することとされている。

申請箇所と実際の施行地の位置とが合致するか否かについては、森林計画図又はGPSにより照査、確認することとされている。

また、所長が現地調査を実施した施行地について、本庁職員等が無作為抽出により確認することにより、内部牽制機能^{けん}を確保することが努力規定として設けられて

いる。

調査調書は、原則として施行地ごとに作成するものとされ、調査職員が調査した事項及び調査に立ち会った交付申請者の職員の氏名を記入し、これに調査職員が押印することとされている。後述する造林事業検査野帳（以下「検査野帳」という。）は、この調査調書として作成されている。

調査の結果、当該施行地が造林関係諸規程に定める基準に適合しない場合は、国要領に準じ、竣工と認めず、現地において立会人に不合格又は一部不合格である旨を指摘するとともに、所定の様式により交付申請者に通知することとされている。ただし、不合格又は一部不合格とした施行地であっても、同一年度内における一定期間内に手直しを行ったものについては、再調査の上、適否を決定するものとされている。

なお、竣工検査内規例については、その一部改正が国から通知されており（平成24年11月9日24林整整第622号）、当該通知の中で、次の事項等に留意しつつ適正な竣工検査の確保に努めるよう求められている。

- ・ 無作為抽出に乱数表を用いるなど無作為抽出の徹底
- ・ 間伐等の施業間隔の確認における施業履歴簿や造林補助申請に係る電子処理システムの利用
- ・ 現地検査実施箇所に対する本庁職員等の内部牽制機能が働く者による無作為抽出確認の実施

e 補助金額の算出方法

補助金額は、国要領によれば、標準経費に査定係数の100分の1と補助率を乗じて求めるものとされている。

標準経費は、標準単価に事業量を乗じて求めるものとされ、標準単価は、人工造林や樹下植栽等、下刈り、枝打ち、間伐、更新伐等の事業内容ごとに定められた構成因子（単価を構成する費用）を基準に知事が定めることとされ、県要領の規定に基づき、事業量及び予算を勘案して毎年度定められている。標準単価には、現場労働者の管理等に要する経費や現場労働者等の社会保険料の事業主負担分等に要する経費等の間接費を加算することができることとされ、標準単価に一定の率を乗じて算定される。

査定係数は、国要領において、森林施業計画等に基づいて行われるものが170、それ以外のものが90と定められている。

補助率は、森林環境保全直接支援事業を例にとると、査定経費（標準経費に査定係数の100分の1を乗じたもの）の100分の40とされており、その4分の3を国が、4分の1を県が負担することとされている。標準経費に対する補助率は、県の嵩上^{かさ}げ分も含めると100分の70となる（国が100分の51、県が100分の19）。

(イ) 地域で進める里山集約化事業

a 概要

地域で進める里山集約化事業は、荒廃が進む里山の森林整備を集中的に促進することを目的に、地域等が主体となって行う、集落周辺の里山整備のための森林の調

査、整備対象森林の区域の特定、森林所有者の同意取得等の支援を行うために交付金を交付するものであり、森林づくり県民税を財源として実施されている。

b 補助対象

本事業の事業実施主体は、区、集落等の自治会組織や自治会組織内に設置されている森林関係の組織、森林所有者で構成する協議会、生産森林組合、森林組合、林業事業体等とされている。交付金は、市町村に対して交付することを原則としているが、市町村が交付を受けられないときは、直接事業実施主体に対して交付することもできる。

対象となる森林は、「みんなで支える里山整備事業」により森林整備を実施する森林であって、所有形態が零細で境界が不明確であり、かつ、翌年度末までに必要な森林施業を完了することができるもののうち、森林所有者の施業同意面積の合計が10ha以上であるもの、又は施業の同意を取得する森林所有者数が10名以上であるものとされている。

c 交付手続

市町村長による予定調書の作成及び所長への提出、所長による予定調書の検討並びに総括表の作成及び部長への提出、部長による事業実施の内示、交付金の交付申請、調査員による調査、交付金の額の確定、交付金の請求等、信州の森林づくり事業類似の手続が、「地域で進める里山集約化事業交付金交付要綱」（平成20年3月28日19林振第686号）及び「地域で進める里山集約化事業実施要領」（平成20年3月31日19林振第687号）により定められている。本事業による交付金についても、「実績補助」方式が採用されている。

(ウ) 林業再生総合対策事業

a 概要

林業再生総合対策事業は、森林資源の有効利用を図り、林業の活性化を目的とする総合的な活動を推進するため、国の森林整備加速化・林業再生事業費補助金により造成された基金を活用した事業であり、地域協議会の活動や境界明確化のための調査、作業道の整備等の事業に要する経費に対して補助を行うものである。

b 補助対象

本事業による補助の対象となる経費は、事業の種類によって異なるが、組合による補助金の不適正受給の対象となった林業再生基盤整備事業においては、市町村、森林組合、生産森林組合、森林組合連合会、森林整備法人等が行う中核作業道整備と関連条件整備活動、基幹作業道整備と関連条件整備活動、作業路整備と関連条件整備活動等の事業に要する経費がその対象とされている。

c 交付手続

「林業再生総合対策事業補助金交付要綱」（平成21年長野県告示第450号）及び「林業再生総合対策事業実施要領」（平成21年9月7日21信木第371号）によれば、本事業

業による補助金の交付手続は、中核作業道整備及び基幹作業道整備においては、通常の補助金と同様に事業着手前に交付申請を行う、いわゆる「計画補助」の方式が採られているのに対して、作業路整備においては、信州の森林づくり事業等と同様の「実績補助」方式が採られている。

(2) 補助金の返還等に関する法令の規定

ア 国の補助金

国の補助金行政の基本法規である「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年法律第179号。以下「適正化法」という。）は、第17条において、補助金の交付決定を取り消すことができる場合を定めている。すなわち、交付決定権者である各省各庁の長は、国から直接補助を受ける補助事業者にあつては、補助金を他の用途に使用した場合、補助金の交付決定の内容や条件に違反した場合、又は補助事業に関して法令や法令に基づく処分に違反した場合に、当該補助金の交付決定の全部又は一部を取り消すことができ（第1項）、間接補助事業者にあつては、間接補助金を他の用途に使用した場合、又は間接補助事業に関して法令に違反した場合に、当該間接補助金に係る補助金の交付決定の全部または一部を取り消すことができる（第2項）。そして、その取消権は、補助金の額の確定の後においても行使することができる（第3項）。

さらに、第18条第1項において、各省各庁の長に対し、補助金の交付決定を取り消した場合において、当該取消しに係る部分に関し既に補助金が交付されているときは、期限を定めてその返還を命ずべき義務が課されている。

イ 県の補助金

県の補助金については、その交付に関する基本的事項に関し交付規則が定められている。補助金の交付決定の取消しに関しては、第15条第1項において、補助事業者が該当することにより交付決定の全部又は一部を取り消し得る事由を掲げている。すなわち、(ア) 偽りその他不正の手段により補助金の交付を受けたとき（第1号）。

(イ) 第9条（補助金の他の用途への使用の禁止）の規定に違反して補助金を他の用途に使用したとき（第2号）。

(ウ) 第19条（補助事業により取得した財産の処分の制限）の規定に違反して承認を受けないで補助事業により取得し、又は効用の増加した財産を補助金の交付の目的に反して使用し、譲渡し、貸し付け、又は担保に供したとき（第3号）。

(エ) 正当な事由がなく第20条（交付決定権者による調査の権限）の規定による報告をせず、又は調査を拒んだため、補助事業等の内容が確認できないとき（第4号）。

(オ) 前各号のほか、補助事業等に関し、補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件に違反したとき、又は知事等の指示に従わなかったとき（第5号）。

の5つの事由である。また、適正化法と同様に、交付決定の取消権は、補助金の額の確定の後においても行使し得る旨規定している（第3項）。

さらに、第16条において、知事等の交付決定権者は、補助金の交付決定を取り消した場合において、当該取消しに係る部分に関し既に補助金が交付されているときは、期限を定めて、その返還を求めるべき旨規定している。

なお、交付決定権者において能動的に補助事業の執行状況の把握や補助事業者の指導

監督を行い得るよう、第20条において、補助事業者に対する報告の徴取、事業所等への立入り、書類等の調査、関係者への質問に関する権限を定めている。

(3) 組合の不適正受給に関する事実

ア 補助金の総額

信州の森林づくり事業の補助金として県から組合に対し、平成19年度から25年度までの7年間に、2,166件、総額17億8,604万3千円が交付されている。その年度、種類別内訳は、次のとおりである。

(単位:件、千円)

種類 年度	森林作業道		間伐等		計	
	申請件数	補助金額	申請件数	補助金額	申請件数	補助金額
19	21	16,451	258	102,895	279	119,346
20	68	102,600	259	74,121	327	176,721
21	31	61,409	376	262,476	407	323,885
22	77	87,781	366	271,645	443	359,426
23	92	140,957	203	187,507	295	328,464
24	61	75,873	168	193,944	229	269,817
25	61	65,206	125	143,178	186	208,384
計	411	550,277	1,755	1,235,766	2,166	1,786,043

信州の森林づくり事業のほか、当該期間中に、前述した地域で進める里山集約化事業及び林業再生総合対策事業による補助金等が組合に対して交付されている。その総額及び年度別内訳は、次のとおりである。

(ア) 地域で進める里山集約化事業

年度	市町村	面積	交付金額
24	大町市ほか2	90ha	1,350千円
25	大町市ほか3	110ha	1,653千円
計		200ha	3,003千円

(イ) 林業再生総合対策事業

(単位:千円)

年度	補助金額			
	計	中核作業道	基幹作業道	作業路
21	106,940	79,182	27,758	0
22	90,110	51,224	33,460	5,426
23	23,393	8,100	0	15,293
24	6,884	(森林作業道 ^注) 6,884		
25	1,169	(森林作業道 ^注) 1,169		
計	228,496	—		

(注) 要綱改正により、平成24年度から補助対象となる作業道等の区分が「林業専用道(規格相当)」と「森林作業道」の2区分に再編された。

イ 不適正受給

(7) 事案の表面化

平成26年12月4日、信州の森林づくり事業の補助金の交付申請に際し、組合の担当者から北安林務課の職員に対して、「これまでのように写真だけの確認で交付決定してほしい」旨の発言がなされ、これに不審を抱いた職員の報告により、過去に遡って申請を点検したところ、補助金を不適正に受給した疑いのある事案（以下「不適正事案」という。）があることが表面化した。

(イ) 県による調査

a 経過

不適正事案の全容解明のため、県は、平成26年12月19日、森林作業道整備事業等調査班設置要領を制定し、直ちに、総務部人事課長、会計局会計課長及び林務部森林政策課長からなる合同調査班を設置するとともに、人事課、会計課、会計局契約・検査課、森林政策課及び林務部森林づくり推進課の職員9名を調査補助員に指名し、県の担当職員や組合役員からの聴取り、補助金関係書類の確認等の調査に着手した。

調査の結果、組合は、少なくとも平成22年度から25年度までの間において、24か所、2億2,190万円余の補助金について不適正に受給していたこと、また、その過程で補助金申請に係る県の完了検査が不十分であったことなどの不適切な事務処理があったことが確認されたため、平成27年1月29日、県は記者会見を開き、これらの事実を公表するとともに、次の対応をとることを表明した。

- (a) 国とも協議しつつ、不適正事案に係る交付決定を取り消して組合に補助金の返還を求めるとともに、国庫補助金相当額については国に返還すること。
- (b) 組合に対する他の補助金についても調査を継続すること。
- (c) 他の地方事務所においても補助金の執行状況等について点検・調査を実施すること。
- (d) 不適正受給に至る要因を調査分析し、その結果を反映した再発防止策を講じ、その徹底に努めること。

b 調査方法

信州の森林づくり事業に関する県の調査は、第1に関係書類の確認、第2に現地確認、第3に組合からの聴取りの3段階により行われている。

(a) 関係書類の確認

北安林務課に保管されていた平成19年度以降の補助金関係書類について、交付申請に必要とされる図面や写真等の資料が添付されているか否か等について点検を行うとともに、必要があれば、森林GIS（森林に関する地図情報と樹種や所有者等の基本情報をデジタル処理し、一元的に管理するシステム）の地図情報や航空写真による照合、既設道路との重複の有無や重複申請の有無等のチェックを組み合わせるにより実施した。

(b) 現地確認

次に、組合が自ら未施工であると認めた箇所を除き、組合から提出された補助金関係書類に基づき、調査担当職員が直接現地に赴いて状況の確認を行った。

このうち、森林作業道関係については99件について実施し、本庁の調査担当職員が北安林務課の職員とともに、始点及び終点の状況の確認、測点間距離並びに測点における幅員及び地山勾配（施工前の山腹の勾配）の計測を行った。

間伐等の現地確認については、1,644件について、北安林務課の職員のほか、他の地方事務所林務課の職員の応援を得て実施した。その際、調査方法の統一と一定の調査水準の確保を図るため、「大北森林組合施工地現地確認要領」を定め、調査担当職員に対し、同要領により調査を行うことを徹底した。同要領の主要な内容は、次のとおりである。

- ・ 写真撮影

写真は全景（1枚に収まらない場合は、複数の地点からの撮影も可）のほか、施工地内の現状や伐採の痕跡等をなるべく複数の箇所において複数の方向から撮影することとし、写真に申請年度・回数、団地名、作業種、確認日を表示した黒板等を入れる。また、GPS機能付きのカメラの場合は、位置や方向等の情報を取得する。

- ・ 適否の判断

適否の判断は、施工年度における調査内規によることを原則とし、現地における確認作業の効率化のため、別に定める統一的判断基準により行うこととする。

伐採率や伐採対象木の適否は、原則として目視により判断することとし、伐採跡の数量が少ないなどの事情によりプロット調査が必要な場合は、釣りざおを活用して100㎡の円形を描出し行う。

最終判断は、北安林務課と林務部森林づくり推進課の協議を経て、合同調査班が行う。

- ・ 現地確認票の作成、提出

現地調査による確認の結果やそれに基づく調査者の判定、調査者のコメントを施行地ごとに現地確認票にまとめ、写真を添えて北安林務課へ提出する。

森林作業道及び間伐等の現地確認は、平成27年4月1日から6月5日までの間、延べ378名の職員を動員して行われた。

(c) 組合からの聴取

関係書類の確認や現地確認の結果、補助金に関する国及び県の関係要綱・要領等に照らして、交付申請の時点において不適正な申請の疑いを払拭し得ないものについては、組合に対してその見解を質し、必要があれば再度現地確認等を実施した。

信州の森林づくり事業以外の補助事業等については、林務部から各地方事務所林務課に対して再点検の実施について通知が平成27年3月5日付けで発出され、22年度以降の補助金等について、事務処理が適正に行われているか否か等の観点から関係書類の点検が行われた。書類点検の結果疑義が認められた案件については、現地確認も実施された。

(ウ) 検証委員会

a 経緯

県は、組合による補助金の不適正受給等に関し、県の調査を踏まえた実態の解明を検証し、再発防止策を検討するため、平成27年4月10日、大北森林組合補助金不正受給等検証委員会設置要綱に基づき、大学教授、公認会計士及び弁護士の3名の第三者委員からなる「大北森林組合補助金不正受給等検証委員会」（以下「検証委員会」という。）を設置した。

検証委員会は、都合6回の会議が開催され、県から調査結果が報告され、委員による検証、検討がなされた。また、委員による現地調査や関係者への聴取り調査等も行われた。

県による調査結果とそれに対する検証委員会の検証内容、再発防止策の検討内容は、中間報告書として取りまとめられ、平成27年6月17日に公表された。最終報告書については、同年7月28日の公表に向けて目下取りまとめの作業が続けられている。

b 県による不適正受給の判定

中間報告書によれば、中間報告書公表時点において、組合の補助金受給の適否について県が調査結果に基づいて判断した結果は、次のとおりである。

(a) 信州の森林づくり事業

(単位:件、千円)

年度	計			森林作業道			間伐等		
		不適正	適正	不適正	適正		不適正	適正	
19	279 119,346	29 40,558	250 78,788	21 16,451	16 12,733	5 3,718	258 102,895	13 27,825	245 75,070
20	327 176,721	90 131,982	237 44,739	68 102,600	67 101,774	1 826	259 74,121	23 30,208	236 43,913
21	407 323,885	108 241,043	299 82,842	31 61,409	31 61,409		376 262,476	77 179,634	299 82,842
22	443 359,426	160 277,799	283 81,627	77 87,781	74 86,685	3 1,096	366 271,645	86 191,114	280 80,531
23	295 328,465	122 241,562	173 86,903	92 140,957	83 135,476	9 5,482	203 187,507	39 106,086	164 81,421
24	229 269,817	138 224,432	91 45,385	61 75,873	59 74,078	2 1,795	168 193,944	79 150,354	89 43,590
25	186 208,383	84 166,262	102 42,121	61 65,206	52 59,796	9 5,409	125 143,178	32 106,466	93 36,712
計	2,166 1,786,043	731 1,323,638	1,435 462,405	411 550,277	382 531,951	29 18,326	1,755 1,235,766	349 791,687	1,406 444,079

(注) 1 上段は申請件数を、下段は補助金交付額を表す。

2 検証委員会は、7月15日の委員会後の記者会見で、不適正としていた補助金のうち1件76万円について、適正だったとの報告を県から受けた旨公表した。

【不適正と判定された事案の事由別内訳】

(単位:件、千円)

事由	種別	計		森林作業道		間伐等	
		件数	補助金額	件数	補助金額	件数	補助金額
未施工		335	538,789	239	335,765	96	203,024
要件不適合		254	383,272	96	119,205	158	264,067
重複申請		15	44,941	0	0	15	44,941
一部未施工		104	328,554	24	48,899	80	279,655
適用単価誤り		23	28,082	23	28,082	0	0
計		731	1,323,638	382	531,951	349	791,687

(注)一の申請で複数の事由に該当するものについては、代表的な事由に計上されている。

【不適正事由の具体的な内容】

事由	森林作業道	間伐等
未施工	・ 交付申請時において全く工事が行われていない申請	・ 交付申請時において、全く施業が行われていない申請
要件不適合	・ 既設作業道の一部補修を開設として申請	・ 伐採率が不足している整理伐又は間伐の申請など
重複申請	—	・ 5年以内に同一作業種の再申請が認められていないもの(間伐、除伐等)の部分的な重複申請
一部未施工	・ 申請延長のうち、一部のみ開設してある申請	・ 申請面積のうち、一部のみ施業してある申請(未完了の間伐等) ・ 申請地内に除外すべき部分(グラウンド、岩石地等)を含む申請
適用単価誤り	・ 補助単価の条件(横断勾配、除根の有無)と異なる申請	—

(b) 地域で進める里山集約化事業

地域で進める里山集約化事業の補助対象は、原則として事業終了年度の翌年度末までに間伐等の森林整備を実施することを条件に、里山の森林整備に必要な森林の調査、整備対象森林の区域の特定及び森林所有者の同意取得等の支援を行うものであるところ、県の調査によれば、本事業により組合に交付金が交付された案件の全てについて、森林所有者からの同意取得等の作業は実施されていたものの、翌年度中に実施すべき森林整備の一部又は全部が実施されていなかった。

(c) 林業再生総合対策事業

林業再生総合対策事業における林内路網整備については、市町村道との重複区間は補助対象外とされているところ、県の調査によれば、平成21年度から23年度

までの期間において本事業による補助金の交付を受けて開設した3件の森林作業道ないし作業路について、その全部又は一部が町道と重複し本来補助対象とならないものであった。その内容は、次のとおりである。

年度	市町村	事業種	補助金額	不適正理由
21	池田町	中核作業道	79,182千円	全線町道と重複
22	池田町	中核作業道	15,812千円	全線町道と重複
23	池田町	作業路	8,293千円	一部町道と重複
計			103,287千円	

(エ) 監査委員による現地調査等

a 実施方法

監査対象とした組合の補助金の申請件数は2,000件を超え、交付された補助金は総額20億円余に上り、膨大な量の関係書類や^{おびただ}夥しい数の施行地とされる場所が存在すること、法第242条第5項の規定により住民監査請求があった日から60日以内に監査及び勧告を行わなければならないこと、不適正事案の発覚以来現在まで県による詳細な調査が続けられ、その結果は、順次、検証委員会において委員による検証を受けていること等の事情に鑑み、監査委員による現地調査等は、県による調査が合理性及び信頼性を有するものであるか否かを確認することに主眼を置いて行うこととした。

b 現地調査等の実施

不適正な申請とされる事案について、具体的にサンプルを抽出し、補助金関係書類の調査及び申請に係る施行地の現地調査を実施した。その結果確認した事実は、次のとおりである。

【事案1】平成25年度森林環境保全直接支援事業（第7回） 池田町 大峰キャンプ場線

工事の内容	森林作業道の開設 1,686m
事業費	6,334,000円
補助金額	2,608,100円（国：1,900,200円、県：707,900円）
完了日	平成26年2月28日
交付申請日	平成26年3月7日
完了検査日	平成26年3月10日
交付決定日	平成26年3月14日
支払日	平成26年3月24日
県の判定	未施工（既設道による架空申請）

(a) 書類調査

・ 補助金交付申請書

平成26年3月7日付けで組合から「森林造成事業(森林環境保全整備事業)補助金交付申請書」が提出され、添付書類として、実行総括表、実行内訳書、

工事箇所に関する位置図（実測図）、測量野帳、作業員に関する社会保険等の加入実施調査表及び現地の「施工前」「施工後」とする写真4点が添付されている。

- ・ 補助金の交付決定及び確定に関する起案書

交付申請関係書類のほか、完了検査に係る書類として平成26年3月10日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したとする検査野帳及び当該現地調査の写真2点を添えて、補助金の交付決定及び確定を行う内容の起案書が同月12日付けで起案され、同月14日付けで決裁を受けている。検査野帳には、調査職員の署名・押印があり、立会者の欄には組合の職員名のゴム印が押され、測点2か所（区間）における延長及び横断勾配の計測値の記載が認められる。

調査内規によれば、森林作業道等の調査については、「始点及び終点の状況を確認するとともに、延長の概ね^{おおむ}300mに1か所以上点間距離、幅員及び地山勾配について実測する」こととされているところ、検査野帳において、始点又は終点の状況を確認したとする事実を示すものは残されておらず、点間距離及び地山勾配については2か所のみ記載があり、幅員については1か所も記載がなかった。

- ・ 支出負担行為決議書及び支出命令書

補助金の確定を受け、同日付けで支出負担行為の決議がなされた。組合から提出された交付請求書に基づき、本事案も含めた補助金24,985,600円を当該請求書に記載された組合の預金口座に平成26年3月24日付けで支払う旨の支出命令が、同月17日付けで行われた。

(b) 現地調査

現地において確認したところ、現状は、大峰キャンプ場に通じる未舗装の道路であって、キャンプ場入口を示す標識も設置されている状況から、キャンプ場利用者のために設けられている道路であることが認められたが、森林作業道を開設したとする事実は認められなかった。

【事案2】平成25年度森林環境保全直接支援事業（第3回） 大町市 美麻 作業道大塩③西線

工事の内容	森林作業道開設・敷砂利 444m
事業費	2,904,000円
補助金額	1,195,600円（国：871,200円、県：324,400円）
完了日	平成25年8月23日
交付申請日	平成25年8月30日
完了検査日	平成25年9月18日
交付決定日	平成25年9月30日
支払日	平成25年10月9日
県の判定	一部未施工

(a) 書類調査

・ 補助金交付申請書

平成25年8月30日付けで組合から「森林造成事業(森林環境保全整備事業)補助金交付申請書」が提出され、添付書類として、実行総括表、実行内訳書、工事箇所に関する位置図(実測図)、測量野帳、作業員に関する社会保険等の加入実施調査表、現地の「施工前」「施工後」とする写真4点及び施工状況の写真3点が添付されている。

・ 補助金の交付決定及び確定に関する起案書

交付申請関係書類のほか、完了検査に係る書類として平成25年9月18日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したとする検査野帳及び当該現地調査の写真3点を添えて、補助金の交付決定及び確定を行う内容の起案書が同月26日付けで起案され、同月30日付けで決裁を受けている。検査野帳には、調査職員の記名・押印があり、立会者の欄には組合の職員名のゴム印が押され、測点2か所(区間)における延長及び横断勾配の計測値の記載が認められる。

調査内規に定める調査項目について、検査野帳からは、終点の状況を確認した事実は認められず、幅員についての記載もなかった。

・ 支出負担行為決議書及び支出命令書

補助金の確定を受け、同日付けで支出負担行為の決議がなされた。組合から提出された交付請求書に基づき、本事案も含めた補助金20,529,800円を当該請求書に記載された組合の預金口座に平成25年10月9日付けで支払う旨の支出命令が、同月1日付けで行われた。

(b) 現地調査

現地において確認したところ、同線起点付近においては、比較的新しい時期に斜面を切り開いて作業道を敷設し敷砂利を施した状況が認められ、ところどころに測量杭の痕跡も認められた。さらに奥まで調査を進めると、路面に落ち葉が堆積し草が生え、十分な敷砂利や測量杭の痕跡が認められない部分が現れ、古い時期に開設された作業道であることを疑わせる状況が認められた。調査に随行した北安林務課の職員から、一部既設道を「開設」として申請した疑いがある旨の説明があった。

【事案3】平成23年度森林環境保全直接支援事業(第5回) 松川村

工事の内容	森林作業道の開設 272m
事業費	246,000円
補助金額	101,300円(国:73,800円、県:27,500円)
完了日	平成23年10月13日
交付申請日	平成23年12月28日
完了検査日	平成24年1月31日
交付決定日	平成24年2月23日

支 払 日	平成24年 2月29日
県 の 判 定	未施工（既設道による架空申請）

申請書の添付書類として、工事箇所に関する位置図、実測図、測量野帳及び作業員に関する社会保険等の加入実施調査表が添付されている。検査野帳については、平成24年1月31日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したことを表す調査職員の記名・押印と組合の職員名の記載があり、測点2か所（区間）における延長及び横断勾配の計測値が記載されている。この際に計測された横断勾配はいずれも「0」であり、平地を示す値であるにもかかわらず、組合は、標準単価の最も高い「地山勾配29度以上」で申請を行っていることが認められる。当該現地調査の写真及び現地での施工前後の写真は添付されていない。

調査内規に定める調査項目について、検査野帳からは、終点の状況を確認した事実は認められず、幅員についての記載もなかった。

本事案の森林作業道は、平成20年に撮影された空中写真において既にその存在を確認することができ、過年度において開設されたものであることを確認した。

【事案4】平成25年度森林環境保全直接支援事業（第7回） 池田町 堀之内①、
②

施業の内容	①間伐・更新伐 1.00ha ②間伐・更新伐 4.00ha
事業費	①2,237,000円 ②4,125,000円
補助金額	①921,100円（国：671,100円、県：250,000円） ②1,698,500円（国：1,237,500円、県：461,000円）
完了日	平成26年2月28日
交付申請日	平成26年3月7日
完了検査日	平成26年3月10日
交付決定日	平成26年3月14日
支払日	平成26年3月24日
県の判定	未施工

(a) 書類調査

・ 補助金交付申請書

本事案に係る交付申請関係書類について、申請書並びに実行総括表及び実行内訳書は【事案1】において述べたものと同一のものである。

本事案に固有の添付書類として、①については、工事箇所に関する位置図、実測図、測量野帳、間伐材搬出材積集計表、搬出材積計算表、間伐材の出荷先が発行したと思われる「市売丸太売上明細表」やチップ材に係る「原木集計表」、作業員に関する社会保険等の加入実施調査表、現地の「施工前」「施工後」とする写真4点及び「施工状況」とする写真2点があり、②について

は、工事箇所に関する位置図、実測図、測量野帳、間伐材搬出材積集計表、搬出材積計算表、市売丸太売上明細表、プロット調査の結果表（3か所分）、作業員に関する社会保険等の加入実施調査表、現地の「施工前」「施工後」とする写真3点及び「施工状況」とする写真1点が添えられている。

- 補助金の交付決定及び確定に関する起案書

補助金の交付決定及び確定を行う内容の起案書は、【事案1】において述べたものと同一のものであり、本事案に固有の完了検査に係る書類として、①については、平成26年3月10日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したとする検査野帳及び当該現地調査の写真2点が添付されており、検査野帳には、調査職員の署名・押印があり、立会者の欄には組合の職員名のゴム印が押され、測点2か所（区間）における距離、方位角及び高低角の計測値の記載が認められる。②については、同日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したとする検査野帳及び当該現地調査の写真2点が添付されており、検査野帳には、調査職員の署名・押印があり、立会者の欄には組合の職員名のゴム印が押され、測点2か所（区間）における距離、方位角及び高低角の計測値のほか、間伐の実施率及び間伐による搬出材積の記載が認められる。

間伐の場合、調査内規上は、施行地内の標準とみなされる任意の場所において、原則として10m四方の標準地（プロット）を設定して本数調査を実施し、伐採本数を伐採前の成立本数により除して得た間伐率が概ね30%以上40%以下の場合に限り合格と判定することが規定されているが、①の検査野帳には間伐率の記載がない。②については、検査野帳に間伐率の記載はあるものの、プロットの位置を示す記載は残されていない。

- 支出負担行為決議書及び支出命令書

支出負担行為決議書及び支出命令書は、【事案1】で述べたものと同一のものである。

(b) 現地調査

現地において確認したところ、①及び②のいずれについても、間伐等を実施した痕跡を認めることができなかった。特に、①については、申請地の中に本来除地として申請の対象から除外すべきグラウンドが含まれていることを確認した。

【事案5】平成25年度みんなで支える里山整備事業（第5回） 大町市 ニツ屋

施業の内容	間伐 4.97ha
事業費	1,455,000円
補助金額	1,309,500円（国：786,00円、県：523,500円）
完了日	平成25年12月20日
交付申請日	平成25年12月27日
完了検査日	平成26年1月15日

交付決定日	平成26年 1月29日
支 払 日	平成26年 2月 7日
県 の 判 定	一部未施工

(a) 書類調査

・ 補助金交付申請書

平成25年12月27日付けで組合から「森林造成事業(森林環境保全整備事業)補助金交付申請書」が提出され、添付書類として、実行総括表、実行内訳書、工事箇所に関する位置図、実測図、測量野帳、作業員に関する社会保険等の加入実施調査表、現地の「施工前」「施工後」とする写真6点、「施工状況」等とする写真9点及び二ツ屋地区みんなで支える里山整備協定書が添付されている。

・ 補助金の交付決定及び確定に関する起案書

交付申請関係書類のほか、完了検査に係る書類として平成26年1月15日に北安林務課の職員が組合の職員の立会いの下で現地調査を実施したとする検査野帳及び当該現地調査においてプロット調査を実施した箇所の写真2点を添えて、補助金の交付決定及び確定を行う内容の起案書が同月27日付けで起案され、同月29日付けで決裁を受けている。検査野帳には、調査職員の記名・押印があり、立会者の欄には組合の職員名が記され、測点2か所(区間)における距離、方位角及び高低角の計測値並びに間伐率の記載が認められる。

プロット調査を行った2か所については、検査野帳(又は実測図)に表示がなされていない。

・ 支出負担行為決議書及び支出命令書

補助金の確定を受け、同日付けで支出負担行為の決議がなされた。組合から提出された交付請求書に基づき、本事案も含めた補助金23,023,800円を当該請求書に記載された組合の預金口座に平成26年2月7日付けで支払う旨の支出命令が、同年1月30日付けで行われた。

(b) 現地調査

現地において確認したところ、主要木の間伐が明らかに不足しているために林内に十分な光が届いていない場所がある一方、主要木の間伐が適切に行われて、林内で一定の明るさが確保されている場所も認められた。

2 判断

以上のとおり確認した事実関係を総合し、次のとおり判断する。

(1) 県による調査等の合理性

前述したように、県の調査は、第1に関係書類の確認、第2に現地確認、第3に組合からの聴取りの3段階により実施されているところ、第1段階の関係書類の確認においては、組合に係る平成19年度以降の補助金関係書類について、申請ごとに必要とされる図面や写真等の資料が添付されているか否か等について入念に点検し、必要に応じて森林GISや航空写真との照合、既設道路との重複の有無、重複申請の有無等の確認を組み合わせる実

施しており、申請書類以外の客観的資料等による確認の努力も払われている。また、第2段階の現地確認においては、第1段階の書類での確認の結果疑義のある申請について、実際に現地に赴き、申請事実の存否について、調査内規に則^{のつと}って実測を行うなどして確認している。このうち、間伐等にあつては、その確認箇所が多さから、限られた人員と時間の中でより効率的に現地確認を行うことができるよう、要領を定めて調査方法や判断基準の統一を図り、一定の調査水準の確保に努めていることが認められる。適否の判断についても、調査担当職員の一次的な判断のみに依存することなく、北安林務課及び林務部森林づくり推進課の協議を経て、最終的には合同調査班が決定することとしており、判断の客観性を担保するための手続が^ふ践まれていることが窺^{うかが}える。さらに、第3段階として、補助金関係規程に照らして不適正な申請と考えられるものについて、組合から見解を徴し、なお必要があれば再度現地確認を行うなどの手続を経て、これらの調査等から得られた結果を総合し、県として適否に関する最終的な判断を行ったことが認められる。

これらをもとに総合的に判断すれば、県による調査は、限られた時間と人員の中でとり得る最善の方法により行われたものであり、合理的な過程を経て適否の判断がなされていると認めることができるから、現時点においては信頼のおける調査が進められているものとする。先日、中間報告書に記載されている調査結果の一部について訂正がなされたところであるが、早急に調査結果を確定させて公表する必要がある。

(2) 違法又は不当な公金の支出

第2の1において監査対象とした、県が森林整備に関し組合に対して補助金を交付したことが違法又は不当な公金の支出に当たるか否かについて判断するためには、組合に対する補助金が交付規則第15条第1項に規定する補助金の交付決定の取消事由のいずれかに該当し、交付決定の取消しを行い得るか否かについて判断する必要がある。

「監査委員による現地調査等」の「現地調査等の実施」の項において述べたように、県の調査で不適正な申請であると判断された事案の幾つかについて、実際にその申請書類を調査すると、例えば、既設の町道を森林作業道の開設として申請した【事案1】においては、申請書に工事箇所に関する位置図や測量野帳、作業員の社会保険等の加入実施調査表、現地において施工の前後に撮影したとされる写真が添付されているが、これらの書類は、いずれも実際の工事に基づいて作成された書類と判断される外見を有しており、これらの書類をみる限りにおいては、工事が架空であった事実を発見することは不可能であると認められる。

さらに、【事案4】に至っては、実際には何ら間伐・更新伐を行っていないにもかかわらず、【事案1】において添付されていたような書類のほか、通常、実際に間伐等を実施していなければ添付することのできない、組合が搬出材を間伐材やチップ材として出荷した取引先が組合に対して発行したと思われる明細表等が添付され、外見上間伐等が行われたことを示す書類が整備されている。このような状況においては、補助金の支出に際して行われる通常の財務会計上の事務処理手続において、これらの書類から架空申請を疑うことは考えられない。

これらの架空申請に係る組合の書類は、作成に関わった組合の職員の単純ミスにより誤って申請書類の中に紛れ込んだものと評価し得る域をはるかに超え、作為的に事実と異なる書類を作成し、これと矛盾しないように巧妙にその他の書類を添付したものと判断する

のが適当であると認められる。したがって、これらの行為は、交付規則第15条第1項第1号の「偽りその他不正の手段により補助金の交付を受けたとき」に該当するものといわざるを得ない。

また、交付規則第9条において補助金の他の用途への使用が禁じられているところ、これらの事案は未施工であるものを施工と偽って補助金を受給したものであり、補助対象となった事業に使用していないことは明らかであるから、交付規則第15条第1項第2号にも該当するものといわなければならない。

上記の理由により、これらの補助金の交付決定は取り消されるべきものであって、違法又は不当な公金の支出であるというべきである。

(3) 交付決定の取消しの範囲

前述したように、不適正受給に係る補助金の不適正と判断された事由は、(2)において検討したような未施工もあれば、一部において施工されているもの、適用単価を誤ったものなど事案によって異なり、また、中には複数の事由が認められた事案も存在する。施行地の状況は事案によって区々であり、事案ごとの状況を顧慮することなく画一的な基準を機械的に適用して交付決定の取消しの範囲を決定することはできない。

また、組合の不適正受給に係る補助金は、そのほとんどにおいて財源の一部に国庫補助金が充てられており、適正化法第17条第2項及び第18条第1項の規定により、県は国から補助金の返還請求を受ける立場にあるから、返還金額の算定は、所管の省庁である林野庁等とも協議しつつ行われる必要がある。

交付規則第15条において、補助金の交付決定取消権の行使は交付決定権者の裁量に委ねられていると解されるから、交付決定権者である知事は、不適正受給に係る事案ごとの状況を精査するとともに、関係省庁とも協議を行った上で、速やかに交付決定を取り消すべき補助金の範囲を確定して返還金額を算定し、組合に対して当該金額の返還を求めるべきである。

(4) 国への返還

請求人が請求書において講ずべき措置として求めている「普通交付税国費等」の返還については、普通交付税や国庫補助金等の国への返還と解されるが、そもそも国への返還は、法第242条第1項において掲げられている措置を請求することができる事項のいずれにも該当しないから、これを採用することはできない。

(5) 再発防止策

請求人の請求には、「再発を防止する策をその返還手続きとして確認する必要がある」旨の記載があり、監査対象である補助金の不適正受給に関し、その再発防止策の確認を知事に対して求めているものと解される。

再発防止策については、平成27年1月29日の県の記者発表において、「不適正受給に至る要因を調査分析し、その結果を反映した再発防止策を講じ、その徹底に努める」旨表明され、再発防止策の検討を目的の1つとして設置された検証委員会の中間報告書においても、不適正受給の再発防止と県民からの信頼回復のために県が取り組むべきことについて、紙幅を費やして提言がなされており、最終報告書において、最終的な提言がなされる見通し

である。

県は、後述する監査委員の意見及び検証委員会からの提言を真摯に受け止め、直ちに再発防止に着手するとともに、速やかに県としての行動計画を取りまとめ、当該行動計画に沿って再発防止と県民からの信頼回復に向け着実に取り組んでいく必要がある。

3 結論

(1) 勧告

前記2の判断を踏まえ、本件住民監査請求における請求人の主張には理由があるものと認め、法第242条第4項の規定により、長野県知事に対し、次のとおり措置を講ずるよう勧告する。

ア 組合に対して交付した補助金について、不適正受給に係る事案ごとの状況を精査するとともに、関係省庁とも協議を行った上で、早急に対応する必要があるものから順次補助金の交付決定を取り消して組合にその返還を求め、最終的には平成28年3月31日までにこれらの措置を講ずること。

イ 後述する監査委員の意見及び検証委員会からの再発防止のための提言を真摯に受け止め、直ちに再発防止に着手するとともに、平成27年9月30日までに県としての行動計画を取りまとめ、当該行動計画に沿って再発防止と県民からの信頼回復に向け着実に取り組むこと。

(2) 請求人のその他の請求

請求人のその他の請求は、却下する。

意見

本件監査の過程で、監査対象機関における補助事業の事務処理について改善を要すると認められる点があったので、監査委員の意見を次のとおり付する。

1 補助金申請の時期的偏在の是正

県要領によれば、補助金の交付申請書の提出期限は、年6回、偶数月に設けられており、事業完了後概ね1年以内であれば、どの回であっても申請することができることとされていて、事業主体側の便宜を考慮した制度設計になっているものと思われる。しかしながら、実態は、事業主体における資金繰り等の事情から、事業完了後間を置かずに申請されることが多く、結果として12月や2月に申請が集中することが常態化していた。特定の時期に申請が集中することが書類審査や現地検査に係る職員の負担を増加させ、十分な現地検査を経ることなく補助金が交付される事態を招き、組合の不適正申請を助長する遠因となったことが認められる。

かかる状況を踏まえ、林務部においては、特定の時期に申請が集中するような現行の事務手続を見直し、適確な現地検査の実施など補助事業の適正な執行の確保にも十分に留意した事務手続を検討されたい。

2 施行地における施業等のデータの管理等

(1) 間伐等

間伐等については、県要領において、事業主体に対し事業施行地台帳及び附属図の整備及び市町村長への写しの提出を義務付け、市町村に対しては当該市町村における施行地台帳の作成を求めているが、補助金を交付する県が自ら台帳等を整備しておくべき規定が存在しない。その結果、施行地における施業履歴の管理は事業主体や市町村に委ねられ、県要領において国庫補助を受けて間伐等を実施した施行地の5年以内の再申請を認めないこととし、調査内規において関係書類等により施業間隔を確認することとしているにもかかわらず、申請の適否を審査すべき県において照合すべき施業履歴に関するデータが存在しないことが、今般の組合の不適正受給を許す原因の1つとなったものと認められる。

竣工検査内規例の一部改正通知にもあるように、施業間隔の確認は、森林GISを含めた施業履歴簿や造林補助申請に係る電子処理システム等により行うことができるような仕組みを構築することが重要であり、林務部においては、施行地における施業等のデータについて、自らデータベースを整備するなど、間伐等に係る申請の適否を適確に審査する体制の構築について検討されたい。

(2) 森林作業道

組合の不適正受給に係る事案の中には、森林作業道について、本来補助対象外である市町村道との重複区間について、十分な確認を行うことなく補助金の交付を決定していた事案が認められるが、当該市町村に対して重複の有無を確認していれば、その事実を事前に承知することができた可能性がある。

このため、地方事務所林務課においては、市町村道の管理者である市町村と連携を密にし、森林作業道の申請に関する情報を市町村と共有する体制の構築を図るなど、森林作業道に係る申請においても、その審査の適切な実施について検討されたい。

3 厳正かつ適正な現地調査の実施

(1) 職員の法令遵守の徹底

今回の事案については、不適正な補助金の申請を行った者に原因があることは言うまでもないが、予算を執行する者が行う一連の財務会計上の行為における最も重大かつ深刻な問題は、事実に基づかない完了検査によって補助金が交付されていたことにあると言わなければならない。「監査委員による現地調査等」の「現地調査等の実施」の【事案4】に見られるように、現地においては実際に間伐等が行われた事実はなく、申請書類に現地での施業を裏付けるような書類が添付されて施業がいわば偽装されたものであるが、これに、現地調査に関する書類として、北安林務課の職員が現地調査を行い、測点間の距離や方位角、高低角の測定のほか、本数調査を実施した結果を記録したとする検査野帳と、現地調査の状況を撮影したとする写真が添付されている。すなわち、現地において施業の事実がないにもかかわらず、現地調査を行い適正に施業が行われたことを確認した書類が作成され、それに基づき一連の補助金交付事務が進められたのである。

組合の不適正受給における北安林務課の職員の関与については、問題の書類に係る経緯も含め、目下、県により事実関係の調査が進められており、詳細についてはその結果を待つほかはないが、県行政への信頼を揺るがすかか^{しゅつたい}る事態が出来たことは極めて遺憾であり、林務部をはじめ県当局にあっては、職員の法令遵守に対する意識を高め、財務会計関

係法令を逸脱する行為がなされることのないよう徹底を図られたい。

(2) 現地調査の厳正な実施

ア 森林作業道

国要領においては、施行地ごとに書類検査及び現地検査により竣工検査を行うことを原則としている。森林作業道については、調査内規において全ての箇所を現地調査の対象とし、その方法については、始点及び終点の状況を確認するとともに、延長の概ね300mに1か所以上点間距離、幅員及び地山勾配について実測することとしている。しかるに、県の調査により、平成19年度から25年度までの間に組合が行った信州の森林づくり事業における森林作業道の整備に係る申請411件のうち、92.9%に当たる382件までが不適正と判定され、その62.6%に当たる239件が「未施工」と判定されたことは、本来、厳正に行われるべき現地調査がほとんど機能していなかったことを示すものであって、財務会計上の事務処理として杜撰^{ずさん}というほかはない。

かかる状況に鑑み、林務部においては、財務会計上の行為として行われる現地調査の重要性を職員に再認識させ、調査内規に沿った現地調査が確実に行われるよう徹底されたい。

イ 間伐等

間伐等については、国要領において無作為に10%以上の施行地を抽出して現地検査を行うべきことが定められている。調査内規においても、総施行地数の10%以上となるよう施行地を無作為抽出して現地調査を行うべき旨規定されている。この方法をとることにより、事業主体に対する牽制作用が働き、抽出調査の有効性が担保されるものであるが、監査対象機関に対する調査においてその状況を確認したところ、事業主体の案内する施行地において調査を実施していた状況が窺われ、無作為抽出とは懸け離れた実態があることが判明した。

このため、林務部においては、現地調査箇所の選定において無作為抽出を徹底するとともに、調査内規にも規定されている本庁職員等の無作為抽出による現地確認の実施を検討し、現地調査における牽制機能の確保を図られたい。

(3) 検査野帳の記載方法の充実等

(1)において触れた事案では、検査野帳にプロット調査の結果に関する記録はあるが、施行地内のどの地点で実施したのかが記録されていないため、後日、再調査の必要が生じた際に、当初の調査内容の適否を確認する上で支障が生じることが考えられる。

竣工検査内規例においては、検査員が検査のために踏査した経路、検出した線又は検測点及び標準地又は検定した苗間列間のおよその位置について、施業図又は検査調書に朱書きすべきことを規定している。この方法は、現地調査の信頼性のみならず、調査内容の再現可能性を担保する上で一定の効果があるものと思われる。

このため、林務部においては、検査野帳の記載方法の充実について検討するとともに、調査職員によって記載内容に偏りのないよう周知徹底を図られたい。