

長野県職員に関する措置請求の監査結果

平成29年（2017年）2月20日

第1 監査の請求

1 請求人

長野市	小 泉 一 真
下伊那郡高森町	中 川 賢 俊
安曇野市	小 林 純 子
木曾郡木祖村	星 梓

ほか1名

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成28年12月22日である。

3 請求の内容

(1) 監査請求の内容

請求書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。

「大北森林組合補助金不正事件」に関する次に掲げる事案により、林務部長、地方事務所長及び県職員は県に対し損害を与えている。よって、監査委員は、知事その他の職員や大北森林組合等に対し、当該行為又は怠る事実により県が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを勧告するよう求める。

ア 平成28年9月12日付けで支出済み又は今後支出を予定する林野庁補助金返還命令（以下「国返還命令」という。）に係る加算金3億5304万5434円の全額

イ 同日付けで支出済みの国返還命令に係る不用萌芽除去及び指導監督費の返還金約3600万円の全額

ウ 同日付けで支出済みの国返還命令に係る返還金のうち、県債権の時効成立により、補助金交付申請者にあてて返還請求できない金員約1億2600万円のうちの相当額

エ 「大北森林組合不正事件」について県等による調査に関連して判明した平成19年度から22年度の間における県単独事業費の不適正な流用8433万2000円のうちの相当額

本件請求による監査は、個別外部監査に基づく監査によることを併せて求める。

(2) 請求書添付の事実証明書

ア 「大北森林組合の補助金不適正受給等に関する報告書」
（平成27年7月28日 大北森林組合補助金不正受給等検証委員会）

イ 「検証委員会報告後に県が行った調査に関する検証結果」
（平成27年11月30日 コンプライアンス推進・フォローアップ委員会）

- ウ 「大北森林組合に対する補助金返還請求等について」
(平成27年12月25日 長野県(林務部)プレスリリース)
- エ 「大北森林組合等の補助金不適正受給事案に係る国庫補助金返還等への対応について」
(平成28年6月10日 長野県(総務部・林務部)プレスリリース)
- オ 「大北森林組合等補助金不適正受給に関して、国へ国庫補助金の返還等を行いました。」
(平成28年9月12日 長野県(林務部)プレスリリース)
- カ 「大北森林組合等の補助金不適正受給への対応状況」
(平成28年9月15日 第2回林務部改革推進委員会資料1)

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)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28年12月22日付けで受理した。

5 個別外部監査契約に基づく監査によらない理由

請求人は、本件請求による監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めているが、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められない。その理由は、次のとおりである。

外部監査制度の趣旨は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の専門性・独立性の強化を図るとともに、地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼を高めることにある。

本件請求は、「大北森林組合補助金不正事件」に係る国庫補助金の返還や加算金の納付、県単独事業費の不適正流用に関するものであるが、その違法・不当の判断を行うに当たって、特に外部の者による専門的な知識・判断等を必要とする事案であるとは考えられない。

もとより、監査委員は、知事から独立した執行機関であって、その職務を遂行するに当たり、常に公正不偏の態度を保持して監査すべきものとされており、監査の独立性は担保されている。

6 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、請求人に対し、平成29年1月25日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

同日、請求人5名のうち4名の陳述を行い、請求人から新たに証拠として、平成28年9月12日の国庫補助返還金支出関係の証拠書類、国庫補助金返還に係る国及び県の通知、大北森林組合(以下「組合」という。)の不正受給に関する公文書公開請求に係る文書その他参考資料が提出された。また、請求人1名は、陳述書を提出した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書及び陳述並びにこれらに添えられた事実証明書等の内容を総合すると、請求人は、本件請求において、国庫補助金の返還及びこれに伴う加算金の納付並びに県単独事業費の不

適正な流用から組合等に返還請求しているものを除いた金額を県が被った損害ととらえ、その行為又は怠る事実により損害を与えた県職員や組合等に対して、損害を補填するために必要な措置として損害賠償請求を行うべきことを勧告するよう求めているものと解されるから、損害を与えたとして請求人が指摘している事案ごとに、地方自治法第242条第1項及び第2項に規定する請求として適当か否か検討する。

(1) 加算金（第1の3の(1)のア）

監査請求書や陳述の内容等を総合すると、本件請求は、違法な補助金の交付が原因となって発生した損害の賠償請求権の不行使をもって怠る事実としてなされているものと解することができる。これに関しては、架空出張の旅費に係る国庫補助の返還に伴う加算金の納付による損害についての賠償請求権の不行使に関する住民監査請求について、名古屋高等裁判所金沢支部が判断を示している（平成14年4月15日同支部判決）。本判決では、「住民は、加算金等の損害の回復措置が採られない場合には、加算金等の納付の日から1年以内に、違法な本件旅費支出に基づいて発生した加算金等相当額の損害賠償請求権の不行使に関し、監査請求することができる」と解すべきである」「本件旅費支出の日から1年を経過しても、加算金等の納付の日から1年以内であれば、本件旅費支出に基づく損害賠償請求権（ただし、加算金等相当額の損害に限る。）の不行使の是正を求める監査請求は可能と解される」と判示し、加算金等の納付の日から1年以内の住民監査請求は適法であると判断している。本件請求を本判旨に照らせば、加算金の納付の日は平成28年9月12日であるから、本件請求は同日から1年以内になされた適法な請求であると認められる。

(2) 加算金以外（同イ～エ）

ア 期間制限の起算点

一般に、地方自治法第242条第1項の「怠る事実」については、同条第2項の規定による1年の期間制限が適用されないとされている（昭和53年6月23日最高裁第三小法廷判決）が、違法・無効な財務会計行為に基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産管理を怠る事実としてなされる住民監査請求について、最高裁判所は、「監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあつた日又は終わった日を基準として同条二項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」と判示し（昭和62年2月20日最高裁第二小法廷判決）、損害賠償請求権の発生原因たる財務会計行為の日を期間制限の起算日の基準とすべき旨の判断を示している。

また、違法な財務会計行為を原因とする国庫補助返還により生じた損害の賠償請求権の不行使に係る住民監査請求の期間制限の起算日については、前記名古屋高裁金沢支部判決において、「本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件国庫精算返還金の返還ではなく、本件旅費支出によって成立するものである」と判示している。

これらの判旨を踏まえると、違法な補助金の支出が原因で発生した国庫補助返還に係る損害賠償請求権の不行使をもって怠る事実としてなされた住民監査請求については、当該違法な補助金の支出のときを期間制限の起算点とするのが相当であるから、請求人

が指摘する損害のうち加算金以外の部分について、請求内容をこれに照らして具体的に検討する。

(ア) 「不用萌芽除去及び指導監督費の返還金」(第1の3の(1)のイ)

請求人は、関係職員が、不用萌芽除去の補助要件を逸脱する指導を行ったこと及び申請者に対する補助金関係事務の指導に誤りがあったことが違法又は不当な財務会計行為の内容であると主張している。違法又は不当な財務会計行為は、国返還命令の対象となった県の補助金支出の最後の日である平成25年10月9日より前に行われたものと認められるから、本件請求は1年の期間制限を経過した後になされたものとなる。

本件請求が、関係職員のこれらの行為により生じた国庫返還に係る損害の賠償請求権の不行使をもって怠る事実として行った監査請求と解した場合でも、前掲判例により、当該行為の時点を経過した日を起算日とすべきであるから、本件請求が期間制限後のものであることに変わりはない。

(イ) 「国返還命令に係る返還金のうち、県債権の時効成立により、補助金交付申請者にあてて返還請求できない金員」(同ウ)

請求人は、消滅時効期間の経過によって申請者に対して補助金返還請求できないものについて、申請者や関係職員に対する賠償請求権の行使を怠っており、その損害は関係職員の不正な事務処理によって発生したものである、と主張しているところ、当該不正な事務処理は、これに係る県の補助金支出の最後の日である平成22年6月30日より前に行われたものと認められる。よって、前掲判例に照らせば、本件請求は1年の期間制限を経過した後になされたものとなる。

(ウ) 「県単独事業費の不適正な流用に係るもの」(同エ)

請求人は、県単独事業費の不適正な流用について、補助金要綱等無視した違法・不当な事務処理により県に損害を与えたと主張する。当該不適正流用に係る補助金の支出の最後の日は平成23年4月13日であるから、本件請求は1年の期間制限を経過した後になされたものである。本件請求を、違法・不当な財務会計行為により生じた損害の賠償請求権の不行使をもって怠る事実としてなされた監査請求と解したとしても、前掲判例に照らせば、期間制限後の監査請求であることに変わりはない。

イ 「正当な理由」の有無

地方自治法第242条第2項においては、1年の期間制限が経過した後の監査請求であっても、当該経過に「正当な理由」があるときは、適法な監査請求として認められる場合がある旨規定している。そこで、次に、「正当な理由」の有無について検討する。

「正当な理由」については、判例において、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合(中略)には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである」(平成14年9

月12日最高裁第一小法廷判決)との基準が示されている。さらに、「相当な期間」の判断基準について、最高裁判所は、同判決の中で、監査請求が新聞報道の66日後であれば相当な期間内であり、84日後であれば相当な期間を経過しているとの判断を示している。

(ア) 「不用萌芽除去及び指導監督費の返還金」

不用萌芽除去について、国から返還を求められること、組合に対して返還請求を見送る金額が数千万円に上る可能性があることについては、平成27年8月15日付けの信濃毎日新聞朝刊において報じられている。また、指導監督費について、損害賠償請求を行うことができないこと、懲戒処分対象職員の給与減額や旅費その他の事務的経費の削減等により対応することを平成28年6月10日付け長野県(総務部・林務部)プレスリリース「大北森林組合等の補助金不適正受給事案に係る国庫補助金返還等への対応について」において言及している。したがって、これらの時点において住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度にその行為の存在及び内容を知ることができたと解されるところ、本件請求はそのときから、不用萌芽除去については1年4か月以上、指導監督費については半年以上後になされたものであり、前述した「相当な期間」に関する最高裁判所の裁判例に照らせば、相当な期間内に監査請求をしたと認めることはできない。よって、本件請求のうち、「不用萌芽除去及び指導監督費の返還金」に係る部分については、「正当な理由」があると認めることはできないから、これを監査対象とすることはできない。

(イ) 「国返還命令に係る返還金のうち、県債権の時効成立により、補助金交付申請者にあてて返還請求できない金員」

消滅時効期間の経過によって補助金返還請求できなかった案件について、組合・その他事業体、組合役員、関係した県職員に対する損害賠償請求を検討することを平成27年12月25日付け長野県(林務部)プレスリリース「大北森林組合に対する補助金返還請求等について」において言及しており、この時点において住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度にその行為の存在及び内容を知ることができたと解されるところ、本件請求はそのときから1年近く後になされたものであり、前述の裁判例に照らせば、相当な期間内に監査請求をしたと認めることはできない。よって、本件請求のうち、「国返還命令に係る返還金のうち、県債権の時効成立により、補助金交付申請者にあてて返還請求できない金員」に係る部分については、「正当な理由」があると認めることはできないから、これを監査対象とすることはできない。

(ウ) 「県単独事業費の不適正な流用に係るもの」

北安曇地方事務所林務課において県単独事業費の不適正な流用が行われていたこと及びその総額が8400万円近くに上ることについては、平成27年7月28日付け大北森林組合補助金不正受給等検証委員会「大北森林組合の補助金不適正受給等に関する報告書」において言及しており、これに関係した県職員に対して請求額等を精査の上損害賠償請求を行うことについては、前記平成27年12月25日付けプレスリリースにおいて言及している。そうすると、遅くとも同日ごろには住民が相当の注意力をもって調査

すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度にその行為の存在及び内容を知ることができたと解されるところ、本件請求はそのときから1年近く後になされたものであり、前述の裁判例に照らせば、相当な期間内に監査請求をしたと認めることはできない。よって、本件請求のうち、県単独事業費の不適正な流用に係る部分については、「正当な理由」があると認めることはできないから、これを監査対象とすることはできない。

ウ 期間制限に関する請求人の主張

請求人は、本件請求における各事案が1年の期間制限に服さない理由について、「林野庁の返還命令があったこと及びその返還命令により県が返還金や加算金を支出したことについて一般県民が知り得たのは、平成28年9月12日付け県プレスリリース『大北森林組合等補助金不適正受給に関して、国へ国庫補助金の返還等を行いました。』を待たねばならなかった」ことや、「請求対象職員ら等に有責性が存することを一般県民が知り得たのは、平成27年12月25日付け県プレスリリース『大北森林組合に対する補助金返還請求等について』を待たねばならなかった」ことを主張しているが、地方自治法第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った日から一年を経過したときは、これをするできない」と規定しており、期間制限の起算点はあくまでも違法又は不当な財務会計行為の日又はその終わった日であって、「一般県民が知り得たとき」でないことは明らかである。したがって、期間制限に関する請求人の主張には理由がない。

以上のとおり検討した結果を踏まえ、本件請求のうち、国返還命令に係る加算金について、監査の対象とする。

2 監査対象機関

林務部（森林政策課、森林づくり推進課）及び総務部（人事課コンプライアンス推進室）を監査対象機関とした。

3 監査対象機関の陳述

監査対象機関からは、陳述に代えて、陳述書の提出が平成29年1月25日にあった。

4 監査対象機関の陳述に対する請求人の意見

監査対象機関の陳述に対する請求人からの意見書の提出が平成29年2月1日にあった。

5 監査対象機関の監査

地方自治法第242条第4項の規定により、監査対象機関に対し、監査用資料の提出を求めるとともに、事務局職員による関係書類の調査及び職員からの事情聴取、監査委員による監査を実施した。

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、関係書類等の調査及び関係法令等との照合並びに監査対象機関からの事情聴取等の結果、次に掲げる事実を確認した。

(1) 加算金の納付

ア 本件加算金の概要

国庫補助金については、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「適化法」という。）第11条第1項において、補助事業者に対し、補助金の交付決定の内容や条件等に従うべきことを義務付け、他の用途への使用を禁じている。他の用途への使用、交付決定の内容や条件その他法令に違反した場合は、第17条第1項により、補助金の全部又は一部が取り消される。

加算金については、第19条第1項により、「補助金等の受領の日から納付までの日数に応じ、当該補助金等の額につき年10.95パーセントの割合で計算した加算金を国に納付しなければならない」とされている。

本件加算金について、国は、その徴収理由を、平成28年7月28日付け林野庁森林整備部整備課長から県林務部長あての通知「不適正な受給のあった補助金の返還について」において、「不適正受給のあった補助金の一部については、貴県の関与が明らかであり『補助金等の交付の決定に附した条件』に違反していることから適化法第17条第1項により交付決定を取消した上で、同法第19条第1項に従い加算金を徴収する」としている。

本件においては、県の補助事業者に対する指導監督の不備により、林野庁所管分及び農林水産省所管分合わせて3億5304万5434円の加算金が課され、このうち、後日納付予定の57万8505円を除く3億5246万6929円を平成28年9月12日に国に納付した。

事業区分別の補助金返還額と加算金額等は、別表（16ページ）のとおりである。

イ 加算金の発生原因

本件加算金納付の原因は、アに記載のとおりであるが、発生原因を踏まえると次の表に分類される。各事業の補助金実施要綱、要領等に違反して補助金の交付決定などの予算執行行為等をなしたことが、林野庁等が県に対する補助金の交付決定において付した条件に違反するもので、項目別に説明すると次の①から④のとおりとなる。

県の指導監督の不備の区分別の補助金返還額と加算金額（単位：円）

年度	県の指導監督に不備のあるもの										左記に係る 加算金
	①		②		③		④		計		
	件数	国費	件数	国費	件数	国費	件数	国費	件数	国費	
H21	8	171,900	49	116,733,600	3	947,100	4	161,400	64	118,014,000	84,445,287
H22	40	22,659,900	90	127,421,800	15	28,495,200	4	11,262,100	149	189,839,000	115,737,585
H23	5	5,092,800	84	89,062,600	23	52,282,500	2	4,888,800	114	151,326,700	75,721,346
H24	0	0	76	93,263,700	42	34,866,000	0	0	118	128,129,700	49,575,765
H25	0	0	33	78,620,300	35	20,405,900	0	0	68	99,026,200	27,565,451
計	53	27,924,600	332	505,102,000	118	136,996,700	10	16,312,300	513	686,335,600	353,045,434
(参考)県の指導監督に不備のなかったもの									50	27,016,100	—

(注)「県の指導監督に不備のあるもの」の区分(①～④)は次の説明に対応する。

① 国の要領等に沿わない指導を実施したもの

いわゆる大北ルールに基づく不用萌芽除去*に係るもの。国の事業である森林環境保全整備事業の実施要領を例にとると、樹下植栽等の事業の中に「不用萌芽の除去」があり、同要領にはその定義が記載されていないが、通常、萌芽更新の際に多数発生した萌芽枝のうち優勢なもの(有用萌芽)を数本残して生育を促進する施業と解されている。それにもかかわらず、国や県(本庁)に施業の内容を確認することなく、組合に対して大北ルールに基づき有用萌芽を残さず全てを刈り払うことも可能と指導したものがあつた。

② 国の要領等に反して竣工検査を実施していないもの

県での交付決定の際に国の要領上必要な現地調査を実施していなかったもの。森林環境保全整備事業実施要領を例にとると、竣工検査について、知事は、交付申請のあつたものについて次によるほか、竣工検査内規を定めて1施行地ごとに竣工検査を行うとされている。

「(1) 検査は、申請の受理後速やかに1施行地ごとに、原則として書類検査及び現地調査により行うものとする。

(2) (1)の規定にかかわらず、間伐又は更新伐以外の施行地であつて、その面積が知事の定める竣工検査内規で位置付けられた規模に満たないもの並びに間伐及び更新伐の施行地については、当該施行地のうち無作為に抽出するその10パーセント以上に相当する数の施行地を除き、現地検査を省略することができる。

(3) 検査の結果、当該検査を行った施行地が本要領の規定に適合しないものであるときは、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する。

(4) (3)の規定により不合格または一部不合格であるとされた施行地であつて、当

※ 大北ルールに基づく不用萌芽除去

北安曇地方事務所林務課が補助事業者に対して行った補助要件を逸脱した指導のこと。地域の要望に沿った緩衝帯整備のため、有用萌芽を数本残す施業である「不用萌芽除去」について、有用萌芽を残さずに全刈りした場合も補助金交付の対象としたもの。

該年度内における知事の定める一定期間内に手直しを行ったものについては、再検査を行うものとする。

(5) 検査員は、検査した事項を検査調書に記入し、これに押印するものとする。

(6) 検査調書は、事業終了の翌年度から起算して5年間保存するものとする。」

このように、現地調査の実施が求められていたにもかかわらず、これを怠っていたものがあつた。

③ 竣工検査の内容が不十分であり不適正受給の要因となつたもの

県での交付決定の際に国の要領に基づく現地調査を適切に実施していなかつたもの。現地調査は実施していたものの、国の要領に基づく県の調査内規に反して森林作業道の全線踏査や間伐等の標準地調査を実施していなかつたものなどがあつた。

④ 文書の保存期間内にもかかわらず竣工検査の調書が保存されておらず、適切な検査が実施されたことが立証できないもの

②で引用した国の要領に検査調書の5年間保存が定められていたにもかかわらず、これが保存されていなかつたもの。県での交付決定の際に必要な書類調査・現地調査に関する検査調書が保存されておらず、適切な調査を実施していなかつた可能性が極めて高く、調書を作成していないもの、担当者が不明で詳細が分からないものなどがあつた。

ウ 加算金の損害性

前記名古屋高裁金沢支部の判例において、「加算金等は遅延損害金あるいは制裁金とも評すべきものであり、返還命令によって生じたものであるから、本件国庫精算金の返還によって新たに生じた損害と認められる」とし、「法的にいえば、この加算金等の納付による損害も、違法な本件旅費支出と相当因果関係にある損害と認めるべきものである」との判断が示されている。

(2) 職員の賠償責任

ア 制度の概要

職員に対する損害賠償請求について定めた制度としては、地方自治法による賠償命令と、民法（明治29年法律第89号）による損害賠償請求とがある。

地方自治法第243条の2では、予算執行職員等が故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠つたことにより普通地方公共団体に損害を与えたときは、これによって生じた損害を賠償しなければならないとしている。本条の趣旨について、最高裁判所は、「これら職員（地方自治法第243条の2第1項所定の職員）がその職務を行うにあたり畏縮し消極的となることなく、積極的に職務を遂行することができるよう配慮するとともに、右職員の行為により地方公共団体が損害を被つた場合には、簡便、かつ、迅速にその損害の補てんが図られるように、当該地方公共団体を統轄する長に対し、賠償命令の権限を付与したものである」としている（昭和61年2月27日最高裁第一小法廷判決）。

また、民法第709条では、故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益

を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負うとしている。両者の関係については、地方自治法の責任の及ぶ限り、民法の規定による賠償責任については適用されないとされている。

	地方自治法第243条の2 ^注	民法第709条
賠償命令の対象となる職員	(1) 対象業務の行為をする権限を有する職員 (2) (1)の権限に属する事務を直接補助する職員で地方公共団体の規則で指定したものの(県財務規則により担当係長以上の者)	地方公共団体の長 左記職員以外の職員 (地方自治法第243条の2が適用されない職員)
対象業務	(1) 支出負担行為 (2) 支出命令	
主観的要因	故意又は重大な過失	故意又は過失
手続	(1) 監査委員による監査(賠償責任の有無及び賠償額の決定) (2) 長の賠償命令	
時効	5年	損害及び加害者を知った時から3年 不法行為の時から20年

(注) 地方自治法第243条の2第1項前段の会計職員については省略

地方自治法第243条の2第1項の損害賠償請求権について、最高裁判所は、「当該地方公共団体の右職員に対する損害賠償請求権は、同条一項所定の要件を充たす事実があればこれによつて実体法上直ちに発生するものと解するのが相当であり、同条三項に規定する長の賠償命令をまつて初めて請求権が発生するとされたものと解すべきではない」(昭和61年2月27日最高裁第一小法廷判決)と判示し、長の賠償命令を待つまでもなく、同項所定の要件を具備すれば直ちに生じるものであるとの判断を示している。

イ 故意、過失

損害賠償の要件とされる故意、過失について、地方自治法では、「故意又は重大な過失」に限定されているのに対し、民法においては「故意又は過失」とされている。また、重大な過失について、「新版 逐条地方自治法<第7次改訂版>」(松本英昭著、学陽書房刊)では、平成20年11月27日最高裁第一小法廷判決の解釈として、「はなはだしく注意義務を欠くことをいい、わずかな注意さえすれば結果を予測し、未然に防止するための措置を講ずることができるにもかかわらず、これを怠つた状態を指す」と説明している。

ウ 職員の懲戒処分等

県では、平成27年12月25日に大北森林組合の補助金不適正受給問題等に関し、職員の懲戒処分、指導上の措置を行っている(25名。うち停職1名、減給17名、戒告3名、訓諭4名)。

また、平成28年3月24日には、非違行為の程度は懲戒免職処分相当であると認定した元職員に対して、退職手当の額の一部返納を命じる処分を行っている(返納額 約950万

円)。

本件においては、関与した職員が多く、また、関与の度合いも様々であるが、懲戒処分を受けた職員の処分理由として、「交付申請時まで完了していないことを知りながら補助金を交付していた」とか、「交付申請時まで完了していないことを知りながら補助金を交付し、適正な検査業務を行わなかった」、「交付申請時まで完了していないことを知り得る立場にありながら、その事実を認識しないまま補助金を交付していた」などと認定した者が見られた。いずれの職員も、私的利益は得ていない。

なお、職員4名が書類送検（虚偽有印公文書作成・同行使4名。うち1名は併せて適化法違反）されたが、いずれも不起訴処分となっている。

(3) 県における加算金への対応と職員への賠償請求の検討

ア 加算金への対応

県では、本件加算金は、県の指導監督の不備により課されたものであるため、組合等へ返還請求できないとしている。

このため、極めて多額の国庫補助金返還額等であることを全ての職員が自らの問題と捉え、二度とこうした事案を起こさないという強い決意の下、県民に負担を求めるのではなく、県組織全体で業務の進め方やルールの見直しなど徹底した「しごと改革」を断行し、加算金相当額以上の人件費を平成30年度までに削減することとし、その旨、「大北森林組合等補助金不適正受給事案に係る国庫補助金返還等への対応」の中で記載し、平成28年6月10日に公表した。

「しごと改革」として取り組む超過勤務手当の削減については、「行政・財政改革方針」（平成24年度から28年度）では、28年度の目標を平成22年度比5%以上の削減としているが、これに上乗せを図り、その進捗状況について年度ごとに結果を取りまとめ、公表する予定としている。

イ 賠償請求の検討

県は、本件では期間制限により監査の対象としなかった国の時効未完成分（国費1億2600万円。県の時効完成）の賠償請求について、請求可能な範囲を精査し、組合等及び組合元専務理事に対して請求する方針を示している。加算金については、上述のとおり「しごと改革」の断行による人件費の削減に取り組んできたが、賠償請求に関する方針は、これまで特に示していなかった。

本件監査の中で、平成28年9月12日の国庫返還から5か月余り経過した現時点における検討状況について聴取したところ、監査対象機関から、これまでの検討の経過等について、次のとおり説明があった。

- ・ 大北森林組合等補助金不適正受給事案は長期にわたり案件も多く、法的課題も多いことから、平成27年9月から数十回にわたり弁護士相談を行うなど、外部有識者等の意見を聴取しながら案件ごとに精査してきた。当該精査の中で、組合等、組合元専務理事、関係県職員について、関係法令による請求の可能性、請求相手、請求金額、妥当性等に関する過去の判例や他の自治体の例の調査、検討等を行ってきた。
- ・ これまでの検討においては、平成19年度から25年度までの700件以上に上る案件1件ごとに、事案を主導した元専務理事と組合に対する損害賠償請求の考え方や、関

係県職員に対する損害賠償請求における地方自治法と民法の適用関係、故意又は重大な過失についての考え方、加算金に係る損害賠償請求等の法的論点について、整理を行ってきた。

- ・ 損害賠償請求の検討に当たっては、去る1月31日に提出された組合の補助金等返還計画等について補助金返還の確実性等を判断した上で請求額等を検討し、来月下旬にも予定される組合及び組合元専務理事に対する刑事裁判の判決も見極めた上で、組合及び組合元専務理事に対する請求と合わせて県職員に対する請求を検討する必要がある。

監査対象機関は、これらの経過等を踏まえた今後の検討方針として、弁護士等の外部の専門家による検討委員会等を設置して検討を加速させ、加算金の納付から1年となる平成29年9月12日までに損害賠償請求の方針（損害賠償請求に向けての全体的な考え方や不適正受給の内容に応じた請求先ごとの対応方針等）を策定し、関係法令に基づいて適切に対応していく予定であり、既にその準備を進めている。なお、委員会の設置による検討の加速については、去る2月16日に開会した県議会定例会における知事の提案説明の中で公にしている。

(4) 再発防止の取組

県では、組合等の補助金不適正受給事案に職員が関わっていたことを重く受け止め、二度とこのような事案を発生させないため、平成27年10月に林務部コンプライアンス推進行動計画を策定し、同部の組織風土の改革、造林事業の運用改善、森林組合の経営改善に取り組んできている。全庁的には、同年9月に総務部人事課にコンプライアンス推進室を設置するとともに、同年10月に外部の専門家をコンプライアンス推進参与として登用し体制整備を図った。また、平成28年を「コンプライアンス元年」として位置付け、同年2月には平成28年度コンプライアンス推進取組方針を策定し、意識改革・組織風土改革・しごと改革を一体的に進めている。

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) 職員の賠償責任について検討する必要性

地方自治法第243条の2の職員の賠償責任が成立するためには、地方公共団体に損害が発生していること、その損害は職員の法令に違反する行為が原因となっていること、当該職員が故意又は重大な過失により当該行為を行ったこと、当該行為が一定の権限を有する職員等が行った支出負担行為等の行為であることが必要とされている（同条第1項）。

ア 地方公共団体に対する損害

前述の名古屋高裁金沢支部判決においては、加算金の納付による損害は先行する違法な財務会計行為と相当因果関係にある損害であることを認定している。したがって、本件を本判旨に照らせば、加算金の納付により県は損害を被っており、その損害は違法な補助金の支出によって発生したものであるとすることができる。

イ 法令に違反する行為

国庫補助金の補助事業者は、交付決定の際に付された条件に従うべき義務があり（適化法第11条第1項）、本件国庫補助金に関して、県には、林野庁等が国庫補助金の交付決定の際に付した条件に従って、国庫補助事業に関する国の要領等を遵守して予算執行行為を行うべき義務があったと認められる。

県は、補助金の国庫返還に先立って林野庁に提出した顛末書の中で、今回の不適正受給に関し、県側の対応に不備があったことを認め、林野庁は、「補助金等の交付の決定に付した条件」に違反していることを理由に、県に対する補助金の交付決定を、適化法第17条第1項により取り消した。林野庁が県に条件違反があると認めたのは、前記1の(1)のイに掲げた①～④の4点であり、これらは、同時に加算金が課せられた理由でもある。これらは、いずれも職員の関与が認められるものであり、加算金の納付の原因には、職員の適化法第11条第1項をはじめ国庫補助事業に関する国の要領等に違反する行為が関係していると言える。

ウ 故意又は重過失

県が本件事案に関連して行った職員の懲戒処分等の理由の中には、「作業道整備や間伐などの事業が交付申請時まで完了していないことを知りながら補助金を交付していた」とか「交付申請時まで完了していないことを知り得る立場にありながら、その事実を認識しないまま補助金を交付していた」などの記述が見られる。その一方で、これらの職員の行為は、いずれも私的な利益を目的としたものではない。これらを踏まえて、アの損害と故意又は重過失との関係について法的に判断することが必要である。

エ 一定の権限を有する職員等が行った支出負担行為等の行為

職員が関与した個々の行為が、地方自治法第243条の2第1項後段に規定する職員が行った同項各号に掲げる行為に該当するか否かの検討が必要となる。

地方自治法第243条の2の規定による職員に対する損害賠償請求権については、長の賠償命令を待つまでもなく、同条第1項に定められた要件を満たす事実があれば、実体法上直ちに発生するものであるとの判例を踏まえれば、県は、その要件を満たす事実の有無について調査・検討する必要があると認められる。

また、民法第709条の規定による損害賠償請求については、その成立要件が「故意又は重過失」ではなく、「故意又は過失」とされていることから、個々の職員について、その作為の状況や職責を踏まえ、地方自治法第243条の2との関係における適用範囲についての整理・検討が必要である。

(2) 検討の加速と県民への説明

本件は、補助金の不適正受給への職員の関与が認められる中で、11億円を超える国庫への返還や納付を行った事案であり、県民の関心も極めて高いことから、県は、これまでも、事案への対応について、その都度説明を行ってきた。

こうした中で、県では、前記1の(3)のイにおいて述べたように、監査対象機関内部における案件一つひとつの精査による課題の整理を経て、最終的な結論を得るべく、弁護士等外部の専門家による検討委員会を立ち上げようとしているところである。

今後は、さらにスピード感をもって検討を進めるとともに、その状況を県民に対して明らかにしていく必要がある。

3 結論

(1) 勧告

本件については、長期にわたる事案であり、かつ、関係する職員も多く、また、検討すべき法的課題も多岐にわたる中で、県において、これまで着実に検討が進められてきているところである。

しかしながら、現段階において、未だ県としての結論が得られていない状況にあり、請求人に限らず、多くの県民がその動向を注目しているものと思料される。

こうした状況を踏まえ、知事に対し、次の措置を講ずるよう勧告する。

大北森林組合等に対する補助金の国庫返還に係る加算金の納付による損害の県職員への賠償請求について、加算金の納付から1年となる平成29年9月12日までに、関係法令に則^{のつと}って検討を行い、その結果賠償責任が認められる職員に対しては厳正に対処するとともに、検討の結果について県民に説明すること。

(2) 請求人のその他の請求は、却下する。

4 意見

本件監査請求に基づく監査の結果は、以上に述べたとおりであるが、「大北森林組合補助金不正事件」については、金額が大きく、県民の関心も高いものと考えられることから、特に、監査委員として、知事に対し、次のとおり意見を述べるものである。

(1) 本件では期間制限により監査の対象としなかった事項についても、地方自治法や民法等関係法令に基づく損害賠償請求等について検討し、その結果賠償責任が認められる職員等に対しては厳正に対処するとともに、検討の結果を丁寧に県民に説明するよう要望する。

なお、検討に当たっては、請求権が時効により消滅することのないよう留意されたい。

(2) 本件について、長期間にわたり財務関係法令を逸脱した行為がなされたこと、この行為が組織の中で見過ごされてきたこと、現時点において多額の県民負担が生じていることなどを踏まえると、法的責任にとどまらず道義的責任も含めて、県組織全体としての責任について、深刻に受け止めるとともに今後の実効性のある取組を考える必要がある。

国庫補助金返還や加算金の支払い等への対応として、「大北森林組合等補助金不適正受給事案に係る国庫補助金返還等への対応」(平成28年6月10日公表)により、「しごと改革」による人件費の削減などに取り組んでいるが、この対応については県民の中にも様々な意見があると思われる。このため、県民目線に基づく不要不急の事業の見直しや類似事案に関する他の自治体における対応事例なども考慮に入れ、県民負担を軽減する取組を進められたい。

また、これらの取組について、説明責任を確実に果たされたい。

- (3) 県は、この事案を契機としてコンプライアンスの推進に取り組んでいるところである。職員一人ひとりが公務員としての原点に立ち返り、全体の奉仕者としての使命を深く自覚し、県民本位の行政の推進に向けて真摯に取り組む中で、県民の信頼回復に努めるよう切に要望する。

(別表)

補助金返還額・加算金一覧表

(単位:円)

所管 省庁	事業区分	年度	支出区分	確定日 ※	確定補助金額	補助金返還額		事業返還額計 ②	指導監督費 ③	補助金 返還額計 ②+③=④	加算金算定 対象額 ①+③=⑤	補助金受領日	加算金額 ⑥	合計 (返還額+加算金額) ④+⑥	
						県の指導監督に 不備があるもの ①	左記以外								
林野庁	森林居住環境整備事業	21年度	国繰越分	平成22年8月6日	520,000,000	33,021,900	18,000	33,039,900	160,097	33,199,997	33,181,997	平成22年3月18日	23,602,354	56,802,351	
		22年度	繰越分	平成23年8月1日	686,140,000	54,832,400	400,200	55,232,600	326,558	55,559,158	55,158,958	平成23年3月3日	33,442,876	89,002,034	
	小計						87,854,300	418,200	88,272,500	486,655	88,759,155	88,340,955		57,045,230	145,804,385
	農業用水水源地域保全整備事業	21年度	年度内確定分	平成22年8月4日	520,630,000	29,046,000	0	29,046,000	572,910	29,618,910	29,618,910	平成22年3月23日	21,023,502	50,642,412	
		22年度	国繰越分	平成23年7月13日	150,000,000	19,808,400	71,700	19,880,100	120,654	20,000,754	19,929,054	平成23年3月28日	11,933,517	31,934,271	
	小計						48,854,400	71,700	48,926,100	693,564	49,619,664	49,547,964		32,957,019	82,576,683
	森林環境保全整備事業 (平成21,22年度)	21年度	年度内確定分	平成22年8月4日	776,478,000	55,946,100	0	55,946,100	319,877	56,265,977	56,265,977	平成22年3月30日	39,819,431	96,085,408	
		22年度	国繰越分	平成23年7月22日	220,000,000	8,739,000	0	8,739,000	179,757	8,918,757	8,918,757	平成23年3月28日	5,340,551	14,259,308	
		22年度	年度内確定分	平成23年7月22日	670,335,000	70,929,900	0	70,929,900	773,431	71,703,331	71,703,331	平成23年3月8日	43,366,174	115,069,505	
	小計						135,615,000	0	135,615,000	1,273,065	136,888,065	136,888,065		88,526,156	225,414,221
	森林環境保全整備事業 (平成23~25年度)	23年度	年度内確定分	平成24年7月30日	1,088,837,000	94,790,700	211,500	95,002,200	1,336,140	96,338,340	96,126,840	平成24年3月16日	47,352,081	143,690,421	
		23年度	国繰越分	平成24年7月30日	584,000,000	8,615,500	249,900	8,865,400	98,566	8,963,966	8,714,066	平成24年3月26日	4,266,406	13,230,372	
		23年度	繰越分	平成24年8月1日	701,665,000	47,920,500	403,800	48,324,300	595,722	48,920,022	48,516,222	平成24年3月2日	24,102,859	73,022,881	
		24年度	繰越分	平成25年9月17日	151,894,000	5,992,500	381,000	6,373,500	102,832	6,476,332	6,095,332	平成25年3月22日	2,324,150	8,800,482	
		24年度	年度内確定分	平成25年9月30日	1,340,030,000	120,724,200	1,514,100	122,238,300	1,297,003	123,535,303	122,021,203	平成25年3月18日	46,673,110	170,208,413	
		25年度	繰越分	平成26年9月22日	1,508,004,000	44,672,300	3,147,600	47,819,900	93,627	47,913,527	44,765,927	平成26年3月19日	12,207,668	60,121,195	
		25年度	年度内確定分	平成26年9月25日	296,522,000	3,868,500	11,160,500	15,029,000	865,152	15,894,152	4,733,652	平成26年3月20日	1,289,446	17,183,598	
		25年度	国繰越分	平成26年9月25日	619,432,000	50,485,400	0	50,485,400	821,447	51,306,847	51,306,847	平成26年3月14日	14,068,337	65,375,184	
	小計						377,069,600	17,068,400	394,138,000	5,210,489	399,348,489	382,280,089		152,284,057	551,632,546
	森林環境保全整備事業 (東日本大震災復興特別会計)	24年度	繰越分	平成25年9月17日	628,450,000	1,413,000	0	1,413,000	99,432	1,512,432	1,512,432	平成25年3月18日	578,505	2,090,937	
	小計						1,413,000	0	1,413,000	99,432	1,512,432	1,512,432		578,505	2,090,937
	森林整備加速化・林業再生基金事業 (路網整備)	22年度	—	平成23年6月10日	—	—	—	15,812,000	0	15,812,000	—	—	—	—	15,812,000
		23年度	—	平成24年6月8日	—	—	—	4,569,000	0	4,569,000	—	—	—	—	4,569,000
	小計(通常補正)							20,381,000	0	20,381,000					20,381,000
	森林整備加速化・林業再生基金事業 (造林)	24年度	—	平成25年6月7日	—	—	—	2,787,000	0	2,787,000	—	—	—	—	2,787,000
		25年度	—	平成26年6月10日	—	—	—	10,923,000	0	10,923,000	—	—	—	—	10,923,000
森林整備加速化・林業再生基金事業 (路網整備)	26年度	—	平成27年6月10日	—	—	—	8,395,000	0	8,395,000	—	—	—	—	8,395,000	
小計(復興木材等安定供給対策)							22,105,000	0	22,105,000					22,105,000	
林野庁合計						650,806,300	17,558,300	710,850,600	7,763,205	718,613,805	658,569,505		331,390,967	1,050,004,772	

※「確定日」欄について、森林整備加速化・林業再生基金事業は、事業実施状況報告日である。

農林 水産省	農山漁村地域整備交付金	22年度	年度内確定分	平成24年5月8日	4,517,833,000	35,529,300	9,457,800	44,987,100	453,530	45,440,630	35,982,830	平成23年3月18日	21,654,467	67,095,097
	農林水産省合計						35,529,300	9,457,800	44,987,100	453,530	45,440,630	35,982,830		21,654,467

総計						686,335,600	27,016,100	755,837,700	8,216,735	764,054,435	694,552,335		353,045,434	1,117,099,869
----	--	--	--	--	--	-------------	------------	-------------	-----------	-------------	-------------	--	-------------	---------------