

長野県職員に関する措置請求の監査結果

平成29年（2017年）11月17日

第1 監査の請求

1 請求人

長野市 新海 寛

上伊那郡南箕輪村 野口 俊 邦

長野市 山口 光 昭

ほか603名

請求人代理人

長野市旭町1098番地 長野県教育会館 長野中央法律事務所

弁護士 山崎 泰 正

ほか3名（別記のとおり）

請求書には、請求人として上記3名のほか「586名（別紙当事者目録記載のとおり）」との記載があったが、上記3名のほか実際に当事者目録に記載があった606名、計609名の居住要件の審査において、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第30条の15第2項及び住民基本台帳法に基づく本人確認情報の利用及び提供に関する条例（平成20年長野県条例第32号）第3条の規定により提供を受けた知事保存本人確認情報により居住の事実が確認できない者や、請求が重複している者があったため、請求人代理人に対して請求人の特定を求めた。その結果、監査期間中に監査委員が特定できた請求人は、606名である。

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成29年9月11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、本件住民監査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 請求の要旨

大北森林組合補助金不正等（以下「本事件」という。）に関し、不適正な補助金の受給期間中に在職していた歴代の知事、副知事、林務部長、森林政策課長、森林政策課企画幹、森林づくり推進課長及び造林緑化係長（以下「幹部職員等」という。）は、林務行政の適正な運営に務めていれば生じ得なかった、林野庁補助金返還命令に係る加算金3

億5304万5434円（以下「加算金」という。）を県が国に支払ったことにより県に対し損害を与えている。よって、長野県知事は、事実の真相の徹底解明のために中立な第三者委員会を設置するとともに、幹部職員等に対し損害の賠償を請求せよ。

イ 理由

本事件に関する裁判において、長野地方裁判所が平成29年3月28日に大北森林組合元専務理事及び大北森林組合に対し有罪の判決を下した判決文では、平成19年から25年までの7年間の長期にわたって多額の補助金が交付された背景について、本庁林務部の関与を明確に認定しているが、知事は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。）の立場に立ち、本庁林務部の関与と責任について一貫して認めない。

大北森林組合等補助金不適正受給事案に係る法的課題検討委員会（以下「検討委員会」という。）が、平成29年8月23日に県に提出した報告書の中で、本庁林務部の関与について、判決の認定を否定しているが、根拠としている検証委員会の報告は判決の事実認定を踏まえておらず、また、根拠としている平成28年9月14、15日の裁判の公判での証言に係る同年10月下旬に県が行った北安曇地方事務所の職員と本庁林務部の職員からの聞き取り（以下「再確認」という。）及び検討委員会におけるヒアリングは裁判での証言とく違っており、さらに、根拠としている刑事訴訟記録の一部の確認についても具体性がなく、本庁林務部の関与に係る検討委員会の判断は、正しい事実認定の上になされておらず、誤っている。

また、再確認は、県職員を県職員が聞き取り調査をしたという密室で行われた内部調査であり、議事録もないとの一点張りで、信憑性^{びよう}に欠ける。

地方自治法第154条は「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する」としており、検討委員会の報告書にあるとおり、不適正な補助金受給を継続させた要因の一つが組織体制のあり方の問題であるならば、職員を指揮監督すべき立場にある知事が、組織体制の改善をすべきであったにもかかわらず、それを怠ってきたことになり、知事の命を受け、林務行政を^{つかさど}司る立場にある林務部長及び本庁林務部幹部もまたその職責を果たしていなかったことになるから、責任は重大であり、賠償義務を認定すべきである。

(2) 請求書添付の事実証明書

ア 「判決文」

（平成29年3月28日 長野地方裁判所判決）

イ 「大北森林組合補助金問題調査団中間報告」

（平成29年3月17日 調査団長 野口俊邦）

ウ 「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 検証委員会）

エ 「大北森林組合補助金問題に関する報告書」

(平成27年8月31日 大北森林組合補助金問題検討委員会)
オ 「大北森林組合等補助金不適正受給事案に係る法的課題検討委員会報告書」
(平成29年8月23日 検討委員会)

4 請求の受理

本件住民監査請求は、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29年9月11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29年9月15日付けで請求人に対してその補正を求め、同月25日付けで補正が行われた。補正に要した10日間は、本案審理に進めないことから、地方自治法第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

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10月13日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

同日、請求人のうち3名が陳述を行い、請求人から新たに証拠として、7名の県職員に係る異動メモ等の参考資料が提出された。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件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、本件住民監査請求において、加算金の納付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加算金を生じさせた幹部職員等に対して、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、本件請求が、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。

平成29年2月20日付けの長野県職員に関する措置請求の監査結果（以下「先の監査結果」という。）において示したとおり、加算金の納付による損害の賠償請求権の不行使に関する住民監査請求については、加算金納付の原因となった違法な財務会計行為の日から1年を経過していても、加算金の納付から1年以内であれば適法と認められる。

本件請求をこれに照らせば、加算金の納付の日は平成28年9月12日及び平成29年3月17日であるから、本件請求はこれらの日から1年以内になされた適法な請求であると認められる。よって、本件請求を監査の対象とする。

2 監査対象機関

林務部森林政策課、林務部森林づくり推進課及び総務部コンプライアンス・行政経営課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10月12日にあった。その要旨は、次のとおりである。

検討委員会の報告書においては、「北安曇地方事務所における不適正な補助金交付が行われていたことを本庁林務部で把握をしていたとの事実については、これまでの検証委員会の報告やその後の職員のヒアリング（再確認、検討委員会のヒアリングを含む。）、刑事訴訟記録の一部の確認を通じて、確認されていない。」「検討委員会のヒアリングにおいて、本庁林務部の職員が予算の消化を強く求めたことが北安曇地方事務所の職員にとって大きなプレッシャーと感じられていたことも確認された。しかし、本庁林務部の職員が、「予算消化を目的に不適正な事務処理を迫っていたという事実までは確認でき」ず、「本庁林務部と北安曇地方事務所の職員の認識に大きな差があったもの」とした上で、「特定の職員の行為又は不作為と損害との間の相当因果関係の存在を認めることはできないことから、本庁林務部の個別の職員の損害賠償責任を問うことはできない」とされている。なお、公判における証言と北安曇地方事務所の職員に対するヒアリングとは、その内容はおおむね一致しており、検討委員会においては、北安曇地方事務所の職員に加えて本庁林務部の職員に対するヒアリングも行った上で、上記のとおりとされた。

知事、副知事については、平成26年12月19日に林務部から知事に報告がなされるまでは、不適正な補助金交付が行われていることを知り得る状況になく、同日、合同調査班を設置し速やかに対応していることから、損害賠償責任を問うことはできない。

本事件の発覚以降、県では、組合に対する15回に及ぶ立入調査や、県職員26名への聴き取り等を継続して実施し、事実確認を行っている。この調査結果を外部有識者からなる検証委員会に報告し、さらに検証委員会においても独自に現地調査や聴き取り調査を行うなど、3か月半にわたる客観的な検証の上、背景や要因等、本事件の本質的な部分の解明を行った。

また、懲戒処分の実施や刑事事件の公判の過程においても、職員ヒアリングを行っているほか、外部の法律の専門家による検討委員会においては、当時の北安曇地方事務所における職員の事務処理状況を確認するため、県職員11名に対してヒアリング調査を実施し、刑事訴訟記録の一部についても確認を行った。

このように必要な時期に必要な調査を、外部の有識者による委員会も設置しながら行い、本事件の解明にあたっているもので、新たな第三者委員会の設置の必要性はない。

4 監査対象機関の陳述に対する請求人の意見

平成29年10月13日付けで監査対象機関の陳述に対する意見を求めたが、請求人からの意見書の提出はなかった。

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) 職員の賠償責任

先の監査結果において示したように、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。

ア 知事

知事の賠償責任については、最高裁判所が「普通地方公共団体の長の職責並びに前述のような地方自治法243条の2の規定の趣旨及び内容に照らせば、同条1項所定の職員には当該地方公共団体の長は含まれず、普通地方公共団体の長の当該地方公共団体に対する賠償責任については民法の規定によるものと解するのが相当である」と判示しており（最高裁昭和61年2月27日第一小法廷判決）、民法第709条の不法行為責任により論じられる。

イ 幹部職員等のうち知事以外の職員

地方自治法第243条の2第1項では、同項の賠償責任の対象となる予算執行職員等について、同項各号所掲の行為をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものと規定している。

これを本事件についてみると、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）の規定に基づく補助金の交付については、事務処理規則（昭和39年長野県規則第5号）第5条の規定により、その権限が地方事務所長（現地域振興局長）に委任されている。また、「事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したもの」については、財務規則（昭和42年長野県規則第2号）第291条第1号の規定により「権限のある者からその事務の一部を処理することを命ぜられた職員で、担当係長（担当係長に相当する職を含む。）以上の職にある者」とされている。

これらの規定を踏まえれば、幹部職員等のうち知事以外の職員はこれらの規定の対象となる職員には当たらないから、その賠償責任についても、知事と同じく、民法第709条の不法行為責任により論じられる。

(2) 加算金

先の監査結果において示したとおり、加算金は、県が補助事業者に対する指導監督の不備により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していることから課されたものであり、その

支出により県は損害を被っている。

(3) 職員の賠償責任の検討

先の監査結果においては、知事に対して、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を勧告した。

これを受け、県は、本事件の関係者に対する損害賠償請求等について、法的に複雑で様々な課題を専門的かつ客観的な視点から検討するため、平成29年4月28日、大学教授及び弁護士2名の計3名の委員からなる検討委員会を設置した。

ア 検討委員会の報告

検討委員会は、平成29年5月12日から同年8月23日まで6回の委員会を開催し、その間、同年7月18、19日の2日間に、委員が直接、当時北安曇地方事務所林務課に在籍した県職員9名に対しヒアリング調査を実施し、さらに、同年8月14日に、当時本庁林務部森林づくり推進課に在籍した県職員2名に対し事務局を通じてヒアリング調査を実施した。このほか、県において閲覧（謄写）が認められた刑事訴訟記録の一部についても、確認を行った。

そして、検討の結果を平成29年8月23日に県に報告し、国に納付した加算金相当額の損害のうち県職員に対する賠償請求については、次のとおり示した。

(ア) 財務会計職員

北安曇地方事務所林務課長は、重大な過失があったといわざるを得ず、普及林産係長は、林務課長と同様に重大な過失があったものと考えられる。

(イ) 非財務会計職員

北安曇地方事務所林務課造林事業担当者及び調査員は、責めを問われるべき過失があったものと考えられる。

(ウ) 本庁林務部職員

北安曇地方事務所において不適正な補助金交付が行われていたことを、本庁林務部で把握をしていたとの事実については、これまでの検証委員会の報告や、その後の職員のヒアリング（再確認、検討委員会におけるヒアリングを含む。）、刑事訴訟記録の一部の確認を通じて、確認されていない。

また、検証委員会の報告書が当時の本庁林務部の状況について指摘しているとおり、「平成16年度、23年度に策定された森林づくり推進の実行計画である長野県森林づくりアクションプランが地域の実情を十分考慮せず策定され、この目標の達成に主眼が置かれ、年度末の予算執行を地方事務所に依頼したが、適切な施業が実施されているか確認されていなかった。また、北安曇地方事務所の業務量が増大していたことは把握していたものの、他の地方事務所に比べて特別に増員の必要があるとまでは認識していなかったことなど、北安曇地方事務所の実態を十分把握していなかったことが、長期にわたり不適正な補助金受給を継続させた要因の一つ」である。しかし、これは

組織体制のあり方の問題であって、本庁林務部の特定の職員の行為又は不作為と損害との間の相当因果関係の存在を認めることはできないことから、本庁林務部の個別の職員の損害賠償責任を問うことはできないと考える。また、当委員会のヒアリングにおいて、本庁林務部の職員が予算の消化を強く求めたことが北安曇地方事務所の職員にとって大きなプレッシャーと感じられていたことも確認された。しかし、本庁林務部の職員は、繰越明許や予算の減額補正も実際に行っており、予算消化を目的に不適正な事務処理を迫っていたという事実までは確認できなかった。この点については、本庁林務部と北安曇地方事務所の職員の認識に大きな差があったものと考えられる。

イ 県職員に対する対応方針

検討委員会の報告書を踏まえ、県は、県職員に対する対応方針について、平成29年9月12日付けで次のとおり決定した。

(ア) 財務会計職員

重大な過失があったと考えられる職員（北安曇地方事務所林務課長及び普及林産係長：4名）については、地方自治法第243条の2第3項の規定により、監査委員に対し、その事実があるかどうかを監査し、賠償責任の有無及び賠償額を決定することを求める。

(イ) 非財務会計職員

責を問われるべき過失があったものと考えられる職員（北安曇地方事務所林務課の造林事業担当者及び調査員：7名）については、地方自治法第199条第6項の規定により、監査委員に対し、賠償責任の有無及び職責に応じた賠償額についての監査を求める。

なお、報告書において県が被った損害との間の相当因果関係の存在を認めることはできないとされた本庁林務部の職員も含め、上記(ア)及び(イ)に掲げる職員以外の職員については、監査委員に対する監査請求の対象としていない。

2 監査の観点

請求人は、検討委員会の結論が裁判における認定と異なることを指摘して本請求を行っており、検証委員会の報告は、判決の事実認定を踏まえておらず、再確認は県職員を県職員が聴き取りをするという密室で行われた内部調査であり、議事録も示されず信憑性に欠け、よってこれらを根拠とした検討委員会の結論は誤っていると主張する。

一方、平成29年7月24日開催の第4回検討委員会においては、北安曇地方事務所林務課に勤務した9名の職員に対し委員が行ったヒアリングの印象や、刑事訴訟記録における「本庁職員も違法な繰越を承知していたはず」という趣旨の発言に関する検証の必要性について議論が行われ、同年8月17日開催の第5回検討委員会においては、上記の発言及び上記9名の職員に加え本庁林務部の担当者であった2名の職員に対するヒアリング結果について検証が行われていることが確認できる。そして、検証委員会の報告、再確認等も踏まえた上で、その結論を導いている。

以上の点を踏まえ、監査にあたっては、刑事訴訟記録、検証委員会やその後の職員のヒアリング（再確認、検討委員会におけるヒアリングを含む。）の聴取録等の確認を重点的に行った。

3 判断

上記1のとおり確認した事実関係を総合し、上記2の監査の観点を踏まえて、次のとおり判断する。

(1) 幹部職員等のうち知事以外の職員の賠償責任について

再確認の内容を精査したところ、たしかに聴取者は県職員であるものの、ことさらに被聴取者を誘導し、又は威迫するなどして、刑事訴訟記録での発言内容を否定させ、あるいは検証委員会の結論に沿うような発言を引き出そうとした形跡は認められなかった。また、被聴取者の発言自体にも、特に不自然又は不合理な点を^み見て取ることはできなかった。

また、検討委員会委員により実施された北安曇地方事務所林務課の職員に対するヒアリング及びこれに併せて県職員により実施された本庁林務部の職員に対するヒアリングについても、内容精査の結果、被聴取者の発言にそれまでの発言と比較して不自然に変遷しているものは見受けられなかった。

したがって、再確認及び検討委員会委員等により実施されたヒアリングはいずれも、聴取時点における被聴取者の記憶及び認識がありのままに述べられているといえる。

以上から、刑事訴訟記録での発言内容と再確認等の発言内容とは一部相違するけれども、それを理由にただちに後者の内容が信憑性を欠くとまではいえないというべきである。

よって、検討委員会の結論は妥当であり、請求人の主張を採ることはできない。

さらにここで、監査委員の立場から改めて、刑事訴訟記録及び一連のヒアリング内容を精査し分析・検討を加えたが、予算消化のため本庁林務部の職員が北安曇地方事務所林務課の職員に不適正な事務処理を迫ったという事実の存在を裏付けるような客観的証拠を確認することはできなかった。一方、本庁林務部にあつては、繰越明許や予算の減額補正の措置を現に講じているのであつて、北安曇地方事務所林務課の職員に違法な行為をさせてまで予算消化を強いる誘因があつたとはいいがたい。こうした状況の下、この点に関するやり取りがなされるなかで、本庁林務部の職員と北安曇地方事務所林務課の職員の認識の間に少なからぬ乖離^{かい}が生じたものと考えられる。

かかる見地からすれば、特定の本庁林務部の職員の作為又は不作為と加算金支払という損害の発生との間の相当因果関係の存在は認められないといわざるを得ず、したがって、本庁林務部の職員に賠償責任を問うことはできない。

なお、請求人は、不適正な補助金の受給期間中に、北安曇地方事務所林務課に在籍していた職員が同課から本庁林務部に異動していることを根拠に、本庁林務部においても北安曇地方事務所において不適正な事務処理が行われていたことを把握していたはずであるとも主張する。この点について、本庁林務部及び北安曇地方事務所林務課の職員に対するヒアリングや検討委員会の議論等について関係書類を精査した結果、本庁林務部として当該

不適正な事務処理を把握していたと認められる事実は確認できなかった。

以上のことから、本庁林務部の職員において賠償責任が認められない以上、職制上、これらの職員を指揮監督等する責を負う、幹部職員等のうち知事以外の職員に損害賠償を請求する根拠もないと解されるから、これらの職員に賠償責任はないと判断する。

(2) 知事の賠償責任について

幹部職員等のうち知事については、本来的に予算執行権を有し、これを地方事務所長に委任する立場にあることから、この観点からその賠償責任について検討する。

この点、最高裁判所は、地方公共団体の長が、職員に委任した財務会計事務につき当該職員が行った違法行為について賠償責任を負うこととなるのは、長が財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により当該違法行為を阻止しなかったときに限られる旨判示している（最高裁平成5年2月16日第三小法廷判決）。

そうすると、長に上記指揮監督上の阻止義務を認め得るのは、長において職員が違法な財務会計行為を行うことを知っていたか、少なくとも知り得る状況にある、すなわち違法な結果の発生を予見しえた場合に限られるというべきである。

監査対象機関に対する調査の結果、事件について知事が最初にその内容を覚知したのは、平成26年12月19日に林務部からの報告を受けた時点であることが認められた。したがって、上記報告日以前に知事は本件について知らず、また知り得る状況にもなかつたといえることができる。

以上を前提にすれば、北安曇地方事務所における不適正な補助金交付決定を阻止する指揮監督上の義務が知事にあつたとはいえず、これを阻止することは不可能であつたと認められるから、知事には賠償責任はないと判断する。

なお、請求人は上記指揮監督上の義務のほか、検討委員会が組織体制のあり方の問題を指摘する点を捉え、地方自治法第154条にいう地方公共団体の長の指揮監督権を根拠に、組織体制を改善する義務の違反を主張しているが、同条はあくまで、長が補助機関たる職員の指揮監督権限を有することを規定するにとどまると解されるから（逐条地方自治法第8次改訂版532頁^{ページ}）、請求人の主張は採ることができない。

(3) 本事件の真相の徹底解明のための中立な第三者委員会の設置について

請求人は、本事件に関し中立な第三者委員会を設置するよう求めているが、県は先の監査結果における勧告を受けて検討委員会を設置し、その報告書を踏まえ、損害賠償請求についての対応方針を定めたものであり、請求人が設置を求める第三者委員会での検討事項は、検討委員会のそれと同一とならざるを得ない。また、検討委員会が出した結論の妥当性及び幹部職員等に係る賠償責任の有無については、上記(1)及び(2)のとおりである。したがって、改めて中立な第三者委員会を設置する必要性は認められない。

4 結論

以上述べたとおり、本件住民監査請求に係る請求人の主張にはいずれも理由がないものと

認められるから、本件請求を棄却する。

(別記)

請求人代理人

住	所	氏	名
長野市県町484番地1	BOAビル202	大門	嗣二
上田市中央4丁目9番7号	岩下法律事務所	岩下	智和
岡谷市本町2丁目6番47号	信州しらかば法律事務所	木嶋	日出夫