

# 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

## 大北森林組合補助金不正受給等検証委員会

委員長 高橋 聖明（弁護士）

委員 植木 達人（信州大学農学部教授）

委員 大久保 和孝（公認会計士）

## 大北森林組合の補助金不適正受給等に関する報告書（目次）

1. 事案の発覚と検証委員会設置の経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 不適正事案の全体像・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
3. 大北森林組合における不適正受給の概要と考え方・・・・・・・・・・ 4
  - ア) 不適正受給が確認された事業
  - イ) 不適正受給の概要と考え方
4. 大北森林組合の造林関係補助事業等不適正受給に至る背景・・・・・・・・ 17
  - ア) 北安曇地域の森林整備の状況（平成 18 年度以前）
  - イ) 大北森林組合の状況
  - ウ) 北安地事林務課の状況
  - エ) 北安地事林務課と組合の関係及び本件不適正受給が開始された経緯
  - オ) 長野県林務部の状況
  - カ) 森林組合に対する検査・監査制度と実施状況
  - キ) 不適正申請に対する北安地事林務課の関与等についての評価
  - ク) 不適正受給及び交付の補助金適正化法違反
5. 大北森林組合の不適正受給の原因の検証・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 55
  - ア) 北安地事林務課による予算消化のための依頼
  - イ) 組合からの補助残補てんの主張と地方事務所職員の行き過ぎた助言
  - ウ) 組合による意図的な不適正申請の増大
  - エ) 組合のガバナンスの欠如と理事の責任
  - オ) 組合の管理・運用体制の不備
  - カ) 組合における発注体制の不透明さ
  - キ) 組合監事による監査機能の不全
  - ク) 北安地事林務課における補助金交付時の検査体制の不備
  - ケ) 本庁林務部の不十分な実態把握
6. 大北森林組合以外の不適正受給の有無・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
  - ア) 北安曇地方事務所管内の他の事業体
  - イ) 北安曇以外の 9 地方事務所における緊急点検
  - ウ) 大北森林組合以外の不適正受給に対する評価

7. 造林関係補助事業等に係る再発防止と県民からの信頼回復に向けて・・・68

ア) 森林組合のガバナンス・管理体制の強化

イ) 造林関係補助制度における予算執行に関する運用の見直し

ウ) 制度の見直し、意識改革、管理監督の在り方等

エ) コンプライアンス体制の確立

8. 終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・76

(別紙資料)

1 大北森林組合から提出されたメールに関する県の調査と評価

2 大北森林組合補助金不正受給等検証委員会の活動実績

3 県の大北森林組合補助金不適正受給等に関する調査実績

# 大北森林組合の補助金不正受給等に関する報告書

## 1. 事案の発覚と検証委員会設置の経緯

### ア) 事案の発覚の経緯

平成 26 年 12 月 4 日、大北森林組合（以下「組合」という。）から北安曇地方事務所林務課（以下「北安地事林務課」という。）職員に対し、造林関係補助事業（信州の森林づくり事業）の森林作業道にかかる補助金交付申請について、「林業専用道の持ち出し分は、造林事業の森林作業道の申請で補てんしてきた。」「これまでのように写真だけの確認で交付決定をしてほしい。」という主旨の発言があり、不審を抱いた職員の報告により、過去の申請について点検調査をしたところ、不適正な受給の疑いのある事案が判明し、平成 26 年 12 月 9 日に北安地事林務課から本庁林務部に報告された。

本庁林務部では、北安地事林務課に出向くなど点検結果の確認を行った上で、不正の疑いが強い事業を特定し、平成 26 年 12 月 19 日に知事へ報告した。

長野県（以下「県」という。）では、同日、総務部、会計局及び林務部で構成する合同調査班を設置し、造林関係補助事業全般について、平成 19 年度以降の申請内容の点検調査を開始した。

その結果、少なくとも平成 22 年度から平成 25 年度までの間に、組合が県に申請した森林作業道整備と間伐等に対する補助金の一部について、森林作業道が全線にわたり開設されていないことや、間伐等の一部又は全部が未完了であるにも関わらず、全て完了していたとした申請があり、こうした申請に対して補助金が交付されていた事実を確認し、平成 27 年 1 月 29 日に公表した。併せて、県では、当該補助金申請に係る完了検査が十分に行われていないなど、県の不適切な事務処理等が確認されたことを公表した。

### イ) 検証委員会設置の経緯

その後、県では、関係書類の点検や現地調査、組合への立入調査等を引き続き実施したところ、これらの調査が一定の進展をみたことから、平成 27 年 4 月 10 日に、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に、大学教授、公認会計士、弁護士からなる「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。

平成 27 年 6 月 17 日、それまでの検証委員会の検証・検討結果をとりまとめ、中間報告を行ったところであるが、本報告は、中間報告以降の県による調査の進展やそれに対する検証委員会としての検証、中間報告の内容の精査等を行った上で、これまでの検証委員会の実態の解明の検証と再発防止策の検討をとりまとめたものである。

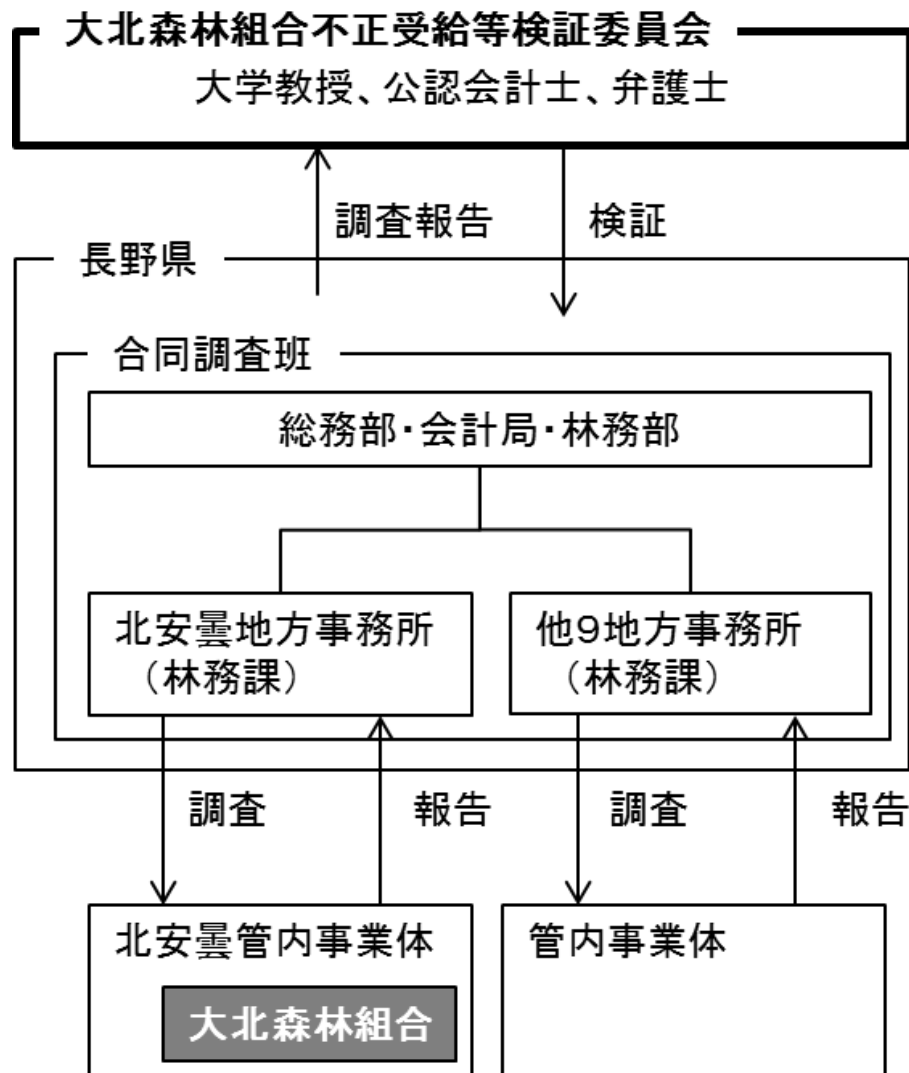


図 1 検証委員会の位置づけ

## 2. 不適正事案の全体像

県の調査内容及び結果の詳細については後述するが、県の調査の結果、表1のとおり、県内の数地方事務所において不適正な補助金の受給<sup>1</sup>があったことが確認されている（県の調査内容の詳細及び結果については後述）。

表1からわかるように、複数の地方事務所において不適正受給が確認されているが、北安曇管内の不適正受給が極端に多く、北安曇管内においても、特に大北森林組合の不適正受給が桁違いに多い。

このことを踏まえ、本報告では、最初に大北森林組合の不適正受給について検証を行った上で、その他の事案についても検証を行うこととした。

<sup>1</sup> 本報告書においては、「不適正申請」、「不適正受給」とは、補助金の申請・交付等が交付要綱等に照らして適切ではない申請、受給という意味で用いている。

表 1 地方事務所別、事業主体別不適正受給の確認状況

地方事務所	事業主体	事業	不適正案件
北安曇管内	大北森林組合	造林関係補助事業	・ 森林作業道 382 件、 5.3 億円 ・ 間伐等 348 件、 7.9 億円 合計 730 件、 13.2 億円
		造林関係補助事業以外	集約化関係等補助事業 ・ 地域で進める里山集約化事業 8 件、 3 百万円 ・ 森林整備地域活動支援事業 11 件、 44 百万円 ・ 森林づくり推進支援金 9 件、 6 百万円 林内路網関係補助事業 ・ 林業再生総合対策事業 3 件、 1.0 億円
	大北森林組合以外	造林関係補助事業	※調査継続中（注 1） ・ 森林作業道 18 件、 16 百万円 ・ 間伐等 48 件、 66 百万円 合計 66 件、 82 百万円
		造林関係補助事業以外	集約化関係等補助事業 ・ 地域で進める里山集約化事業 2 件、 2 百万円 ・ 森林整備地域活動支援事業 1 件、 1 百万円 ・ 森林づくり推進支援金（調査中（注 2））
北安曇以外 9 地方事務所	造林関係補助事業	(佐久森林組合) 間伐等 16 件、 22 百万円 (松本広域森林組合) 間伐等 6 件、 29 百万円	
	造林関係補助事業以外	集約化関係補助事業 (佐久森林組合) ・ 森林整備活動支援事業 3 件、 4 百万円	

(注 1) 北安曇管内の大北森林組合以外の造林関係補助事業については、現在、現地調査結果等に基づき、事業主体への聴取り調査等を継続中であり、7 月 21 日現在の結果に基づき、不適正な疑いのある申請件数、金額を標記している。

(注 2) 北安曇管内の大北森林組合以外に交付した森林づくり推進支援金については、造林関係補助事業と並行して、市町村の行っている県の造林関係補助に対する嵩上げについて調査中である。

### 3. 大北森林組合における不適正受給の概要と考え方

#### ア) 不適正受給が確認された事業

県では、組合に交付された補助金のうち、造林関係補助事業については、県において書類が保管され調査が可能な平成 19 年度から平成 25 年度まで、その他については、事案発覚時からさかのぼって 5 年以内である平成 22 年度から平成 25 年度まで<sup>2</sup>の全件について調査を行った結果、現時点で少なくとも次の事業について不適正に補助金が受給されていることを確認した。

- ① 造林関係補助事業（信州の森林づくり事業）
- ② 集約化関係等補助事業（地域で進める里山集約化事業、森林整備地域活動支援事業、森林づくり推進支援金）
- ③ 林内路網関係補助事業（林業再生総合対策事業）

#### イ) 不適正受給の概要と考え方

##### ① 造林関係補助事業に関する不適正受給

###### 1) 造林関係補助事業の特徴

県では、森林の有する多面的機能の維持増進を図るため、「信州の森林づくり事業」として、森林所有者等（森林所有者から施業の委託を受けた者を含む。）が行う植栽や間伐等の森林施業（以下「間伐等」という。）とこれらと一体的に行う森林作業道の整備に対する助成を実施している。

こうした造林関係補助事業は、国庫補助による森林環境保全整備事業、森林整備加速化・林業再生事業、農山漁村地域整備交付金事業、みんなで支える里山集約化事業（国庫補助型）と、県単独事業であるみんなで支える里山整備事業（長野県森林づくり県民税活用型）、間伐対策事業に分けられる。

また、造林関係補助事業は、一般的な補助金とは異なり、国の事業実施要領の規定に基づき、一部の事業（森林整備加速化・林業再生事業、間伐対策事業）を除き、事業の完了後に事業主体が補助金の交付申請を行う「実績補助方式（事後申請）」<sup>3</sup>となっている。

<sup>2</sup> 林内路網関係補助については、造林関係で不適正に交付された補助金の使途となっていた可能性があったことから書類の残されていた平成 21 年度までさかのぼって調査を実施している。

<sup>3</sup> 実績補助方式を採用する理由については、造林事業は、①季節性が強く、適期に作業を実施する必要があること、②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、③1箇所あたりの事業規模が小さく、件数が多くなることによるものであり、造林事業を効率的に実施するためである。



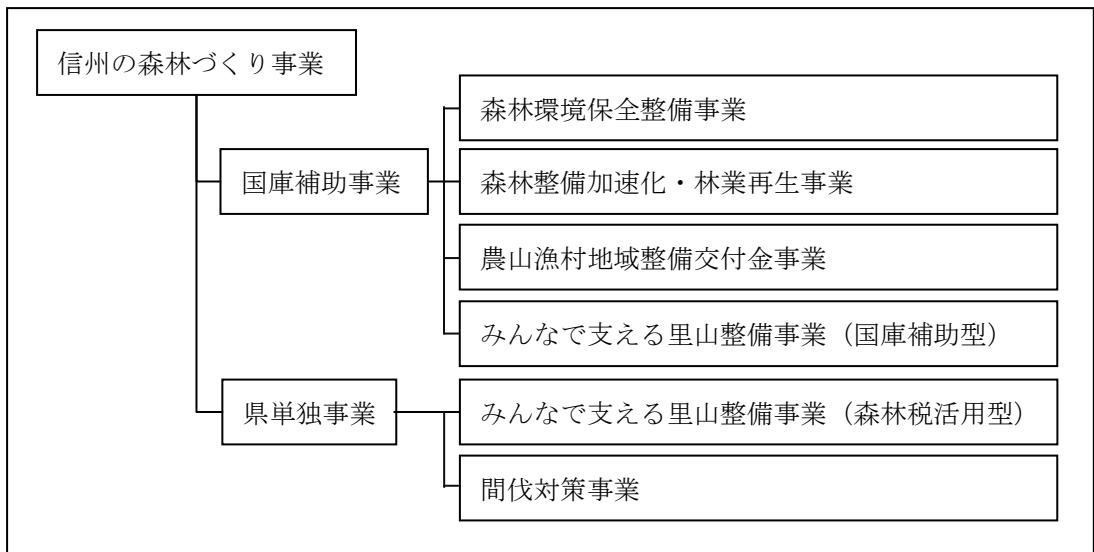


図 2 信州の森林づくり事業の体系

## 2) 造林関係補助事業（実績補助方式）の手続き

森林所有者からの委託を受けて事業主体となった森林組合等は、間伐等の事業を完了した後、補助金交付申請書に施業地の図面（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）、写真（測量実施状況、搬出状況及び作業完了に係るもの）等を添付し、県（地方事務所）へ提出する。

県（地方事務所）は、事業主体からの交付申請を受けた後、書類調査及び現地調査を実施し、補助金の交付決定、支払いを行う。なお、事業主体からの交付申請については、原則として年6回受け付けている。

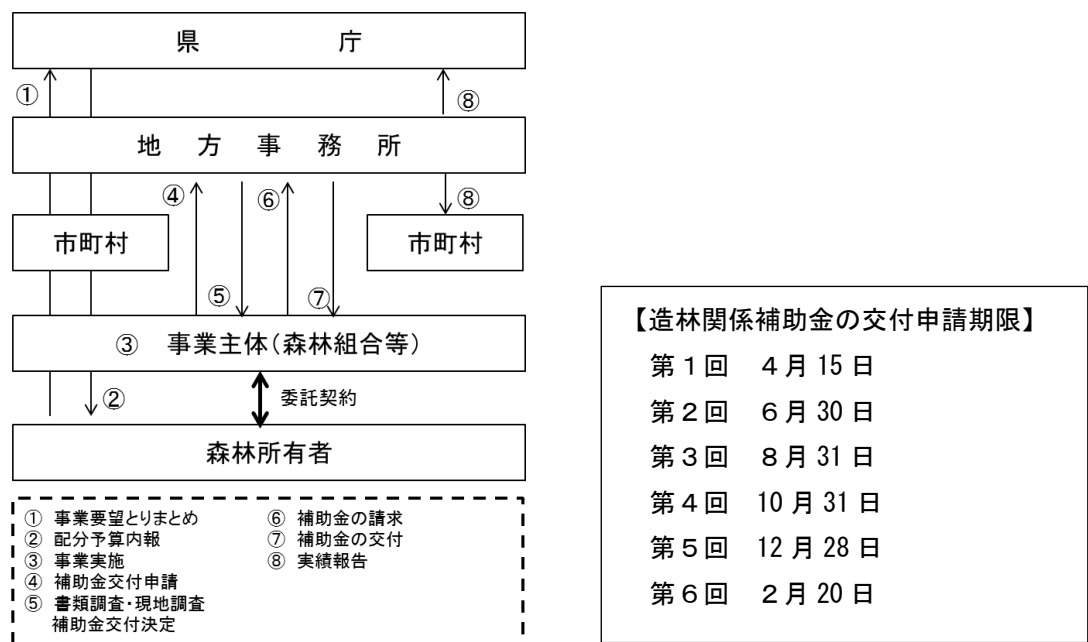


図 3 造林関係補助事業の流れ

### 3) 組合の造林関係補助事業不適正受給に関する県の判定方法

県は、組合に対し平成 19 年度から平成 25 年度までに交付した全件の造林関係補助金について、平成 26 年 12 月、組合から北安地事林務課職員に対し、補助金の不適正申請を続けてきたと疑わせる発言があった後、調査を開始している。

具体的な調査内容としては、平成 19 年度から平成 25 年度までの間の組合の申請案件 2,174 件、補助金額約 17 億 8,628 万円について、「関係書類の点検」、「現地確認」、「組合からの聴取り」という 3 段階の調査を実施している。

なお、県が調査対象とした補助金には、個人等の森林所有者が行った事業について、組合が代理申請したものが含まれているが、代理とはいえ、補助金の申請者・受領者は組合であるため、通常のものと同様に取り扱っている。

#### a) 関係書類の点検

北安地事林務課に保管されていた交付申請書等関係書類について、図面や写真等の交付申請に必要な資料が添付されているか等について点検を行うとともに、必要に応じて森林 GIS 地図情報<sup>4</sup>や航空写真との照合、既設道路との重複や複数回にわたる重複申請などのチェックを実施している。

関係書類の点検により写真等の不備や重複申請等不適正申請の疑いがあるもの（事前の組合からの聴取りにより不適正申請が疑われるものを含む。）については、「組合への聴取り【c)】」により内容確認を実施。関係書類の点検では不適正申請の疑いが見られないものについては、「現地確認【b)】」を実施している。

#### b) 現地確認

関係書類の点検において不適正申請の疑いのないものについて、組合から提出されていた交付申請書を基に現地確認を行った。現地確認には、大北森林組合施工地現地調査要領に基づき、交付申請書に記載されている間伐や作業道整備等が当時の要綱・要領に沿った形で行われていた形跡の有無を確認した。

現地確認の結果、不適正な申請の疑いがあるものについては、「組合への聴取り【c)】」による確認を実施している。

#### c) 組合からの聴取り

前述の「関係書類の点検【a)】」や「現地確認【b)】」の結果を踏まえ、国の「森林環境保全整備事業実施要綱」のほか、県の「森林造成事業補助金交付要綱」、「信州の森林づくり事業実施要領」等に規定する補助要件等に基づき、補助金交付申請時（交付決定時）に適切な工事・施業が行われ

<sup>4</sup> 地図情報（森林計画図等）と森林情報（樹種、所有者、空中写真等）をパソコン上で一体的に表示・処理するシステム

ていたかどうかという観点から県として不適正な申請と考えられるものについて、組合の見解を聴取している。

組合の見解を踏まえ、必要に応じて、再度、現地確認等を実施した上で、不適正の有無等を最終的に判定している。

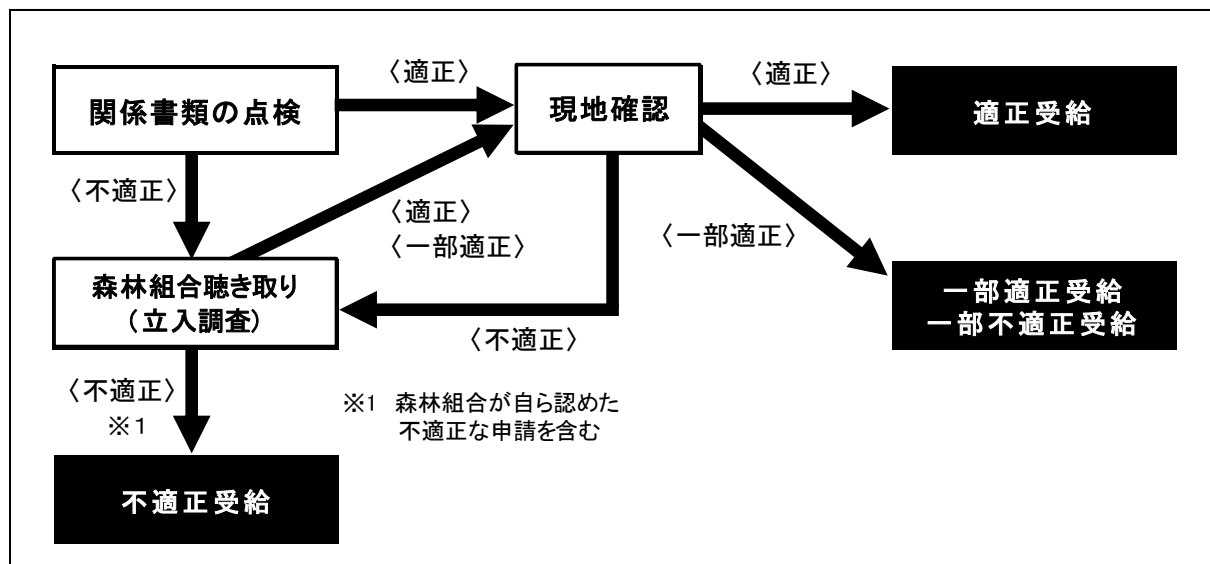


図 4 調査のフロー

#### 4) 組合の造林関係補助事業不適正受給に関する県の調査結果の概要

造林関係補助事業について、県が不適正受給と判定した内容は表 2 及び 3 のとおりであり、森林作業道整備で 382 件(補助金交付額約 5 億 3,195 万円)、間伐等の森林整備で 348 件(補助金交付額約 7 億 9,093 万円)の合計 730 件(補助金交付額約 13 億 2,288 万円)となる。<sup>5</sup>

なお、上記の補助金交付額は、不適正受給に係る申請に基づき交付された補助金の総額であり、補助金の返還対象の金額とは異なる。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 県では、中間報告以降、大北森林組合から提出された資料により、平成 24、25 年度において、間伐等で 8 件の追加調査を行い全件を適正と判定した。また、中間報告時点で、平成 24 年度の間伐等の 1 件について集計誤り(当初不適正と判定していたものの精査により適切な施業の実施が確認されていたものの反映できていなかった。)があったため修正している。

<sup>6</sup> 補助金の返還金額については、県が、国等の関係機関との協議を踏まえ、関係法令に基づき判断すべきであり、検証委員会としての検証対象とはしていない。

表 2 大北森林組合に対する造林関係補助事業の調査結果（概要）

（単位：千円）

年度	合計		不適正		適正		森林作業道		不適正		適正		間伐等		不適正		適正	
			件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
H19	279件	119,346	29件	40,557	250件	78,789	21件	16,451	16件	12,733	5件	3,718	258件	102,895	13件	27,824	245件	75,071
H20	327件	176,721	90件	131,982	237件	44,738	68件	102,600	67件	101,774	1件	826	259件	74,121	23件	30,208	236件	43,912
H21	407件	323,885	108件	241,042	299件	82,842	31件	61,409	31件	61,409			376件	262,476	77件	179,633	299件	82,842
H22	443件	359,426	160件	277,800	283件	81,627	77件	87,781	74件	86,685	3件	1,096	366件	271,645	86件	191,115	280件	80,531
H23	295件	328,464	122件	241,562	173件	86,902	92件	140,957	83件	135,476	9件	5,481	203件	187,507	39件	106,086	164件	81,421
H24	234件	269,929	137件	223,671	97件	46,258	61件	75,873	59件	74,078	2件	1,795	173件	194,056	78件	149,593	95件	44,463
H25	189件	208,507	84件	166,263	105件	42,243	61件	65,206	52件	59,796	9件	5,409	128件	143,301	32件	106,467	96件	36,834
計	2,174件	1,786,278	730件	1,322,878	1,444件	463,399	411件	550,277	382件	531,953	29件	18,324	1,763件	1,236,001	348件	790,926	1,415件	445,075

（注）本表の調査結果は、7月21日現在の調査結果をとりまとめたものである。

表 3 大北森林組合に対する造林関係補助事業の調査結果（詳細）

（単位：千円）

区分	補助金 総額	年度別申請件数 及び補助金額		不適正										適正				
				未施工		要件不適合		重複申請		一部未施工		適用単価不適合				計		
				件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額			件数	金額	
造林事業	森林 作業道 411件 550,277	H19	21件	16,451	8件	9,665	4件	1,547			4件	1,521	16件	12,733	5件	3,718		
		H20	68件	102,600	46件	73,201	14件	14,419		4件	11,476	3件	2,678	67件	101,774	1件	826	
		H21	31件	61,409	24件	44,554	7件	16,855					31件	61,409				
		H22	77件	87,781	51件	51,617	11件	11,324		4件	10,977	8件	12,767	74件	86,685	3件	1,096	
		H23	92件	140,957	65件	77,967	8件	27,990		6件	21,189	4件	8,329	83件	135,476	9件	5,481	
		H24	61件	75,873	31件	59,688	22件	10,543		5件	2,915	1件	932	59件	74,078	2件	1,795	
		H25	61件	65,206	14件	19,072	30件	36,527		5件	2,342	3件	1,855	52件	59,796	9件	5,409	
		計	411件	550,277	239件	335,765	96件	119,206	0件	0	24件	48,899	23件	28,083	382件	531,953	29件	18,324
	間伐等 1,763件 1,236,001	H19	258件	102,895	2件	1,670	6件	23,305		5件	2,850		13件	27,824	245件	75,071		
		H20	259件	74,121	4件	4,140	15件	5,781	3件	19,121	1件	1,166	23件	30,208	236件	43,912		
		H21	376件	262,476	13件	23,210	54件	119,952	1件	170	9件	36,302	77件	179,633	299件	82,842		
		H22	366件	271,645	16件	49,168	52件	80,736	3件	6,919	15件	54,292	86件	191,115	280件	80,531		
		H23	203件	187,507	22件	57,455	8件	13,047	4件	9,896	5件	25,689	39件	106,086	164件	81,421		
		H24	173件	194,056	31件	46,976	19件	18,554	1件	4,116	27件	79,946	78件	149,593	95件	44,463		
		H25	128件	143,301	8件	20,407	3件	1,931	3件	4,719	18件	79,410	32件	106,467	96件	36,834		
計		1,763件	1,236,001	96件	203,026	157件	263,305	15件	44,939	80件	279,656	0件	0	348件	790,926	1,415件	445,075	
合計	1,786,278	—	2,174件	1,786,278	335件	538,791	253件	382,511	15件	44,939	104件	328,555	23件	28,083	730件	1,322,878	1,444件	463,399

（注）本表の調査結果は、7月21日現在の調査結果をとりまとめたものである。

【補足説明】

表 4 大北森林組合が不適正に受給した補助金の具体的な内容

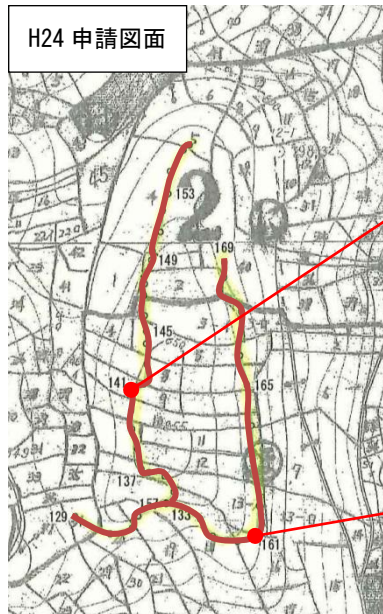
区分	森林作業道	森林整備（間伐等）
未施工	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交付申請時において、全く工事が行われていない申請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交付申請時において、全く施業が行われていない申請</li> </ul>
要件不適合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既設作業道の一部補修を開設として申請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 伐採率が不足している整理伐や間伐の申請など</li> </ul>
重複申請		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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、除伐など）の部分的な重複申請</li> </ul>
一部未施工	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請延長のうち、一部のみ開設してある申請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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）</li> <li>・ 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</li> </ul>
適用単価不適合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 補助単価の条件（横断勾配、除根の有無）と異なる申請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 補助単価の条件（玉切整理、除伐の有無等）と異なる申請 ＜該当なし＞</li> </ul>

（注）1件の申請で、複数の理由に該当している場合がある。

## 5) 造林関係補助事業の不適正受給の具体例

### a) 森林作業道（未施工：全く工事が行われていない申請）

池田町中の貝出口（平成 24 年度森林作業道開設：補助金額 829,700 円）  
平成 24 年度に 793m の森林作業道を開設したとの申請が行われたが、  
平成 27 年 3 月の現地確認の結果、申請された箇所に森林作業道は存在  
していなかった。



### b) 森林作業道（要件不適合：既設道補修を開設として申請）

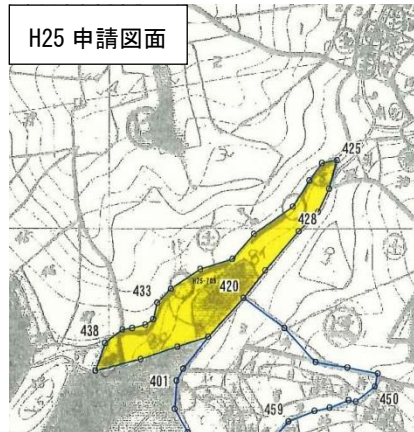
白馬村蕨平（平成 23 年度森林作業道開設：補助金額 1,207,200 円）  
平成 23 年度に 665m の森林作業道を開設したとの申請が行われたが、  
平成 21 年に撮影された航空写真において既に道が存在。平成 27 年 5 月  
の現地確認の結果、路面整備等の補修のみが行われていると判断。



平成 23 年の申請図面を平成 21 年に撮影された航空写真と  
重ねると、平成 21 年時点で既に道が存在。

c) 間伐等（未施工：全く施業が行われていない申請）

池田町堀之内・中島（平成 25 年度更新伐：補助金額 921, 100 円）  
平成 25 年度に約 1 ha の更新伐を実施したとの申請が行われたが、  
現地確認の結果、申請地は施業が実施できないグラウンド等であり、  
全く施業が行われていないことを確認。



d) 間伐等（要件不適合：伐採率の不足）

池田町広津・平出（平成 21 年度整理伐：補助金額 3, 696, 800 円）  
平成 21 年度に約 11ha の整理伐を実施したとの申請が行われたが、  
現地確認の結果、伐採跡は確認できるものの、天然林の質的・  
構造的改善という整理伐の事業目的の達成が期待できる伐採とは  
認められなかった。

大北森組合の整理伐施業地



上層木の伐採がほとんど行われておらず、天然林の質的・構造的改善という事業目的に沿ったものとは認められない。

典型的な整理伐の事例



上層木を含め、相当程度の伐採が行われており、天然林の質的・構造的改善という事業目的に沿ったものとなっている。



## 6) 県の調査結果に対する組合の見解

県の立入調査等において組合からの見解を聴取したところ、①森林作業道の開設事業で、既設道の一部改良を行っている、②森林整備の補助要件に適合する施業内容と思って実施した、③申請どおりに施業を実施した、といった反論が示されたものがあった。また、北安曇地事林務課職員の指導や了解の下で申請したとの主張もされている。

県では、必要な現地確認も行った上、個々の申請案件ごとに、補助要件に適合しないもの、伐採跡等の施業を実施した形跡が確認できないものについては、不適正な申請と判定している。

## 7) 造林関係補助事業の不適正受給に対する検証委員会としての考え方

造林関係補助事業の不適正受給に関する県の調査について、県の調査方法、調査内容について、関係資料及び調査担当職員からの聴取のほか、一部、任意に抽出した箇所について、現地調査を実施した結果、合理的なものと判断する。

なお、県職員の関与については、別項で検証するが、職員の関与の有無に関わらず、適切に工事・施業が実施されていない事業は不適正受給と判断する。

### ② 造林関係補助事業以外の不適正受給

#### 1) 集約化関係等補助事業の不適正受給

##### a) 地域で進める里山集約化事業

県では、里山の森林整備を推進するため、「地域で進める里山集約化事業」（長野県森林づくり県民税活用事業）として、市町村、区・集落などの自治会組織、森林所有者で構成する協議会等に対して、集約化や森林整備等を進めるために必要な森林の調査、森林所有者の同意取得を支援している。同事業では、「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」という条件を付して交付金を交付しており、森林整備が実施されないときは、交付金の全部又は一部を県に納付させることがあるとされている。

組合が、平成 24、25 年度に「地域で進める里山集約化事業」で交付金を交付された案件について、間伐等の森林整備の実施状況を確認したところ、森林所有者から施業の同意を得る等の活動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（組合では造林関係補助事業を活用）の一部又は全部が実施されていないことが確認された。

具体的な内容については、表5のとおりである。

表 5 地域で進める里山集約化事業調査結果

年度	件数	事業地	面積	交付金額
平成 24 年度	3 件	大町市、池田町、白馬村	90ha	1,350 千円
平成 25 年度	5 件	大町市、池田町、松川村、白馬村	110ha	1,653 千円
合計	8 件		200ha	3,003 千円

**b) 森林整備地域活動支援事業**

県では、「森林整備地域活動支援事業」(国庫補助事業)として、森林所有者や森林組合等に対して、市町村との協定に基づき、森林所有者の情報収集などの活動に対して市町村を通じて支援を行う間接補助事業を実施している。

森林整備地域活動支援事業は、平成 23 年度から国の要綱・要領等の変更に伴い、事業終了年度の翌年度末までに、森林経営計画の策定又は搬出間伐等の実施を条件として交付金を交付しており、森林経営計画の策定や搬出間伐等の実施が確認されないときは、交付金の全部又は一部を県に納付させることがあるとされている。

平成 23 年度から平成 25 年度の間、大町市ほか 3 町村を經由して組合に交付された案件を確認したところ、一部で森林所有者から施業等の実施について同意が得られていなかったこと、翌年度中に実施すべき、森林経営計画の策定や搬出間伐等の一部又は全部が実施されていないことが確認された。具体的な内容は、表 6 のとおりである。

表 6 森林整備地域活動支援事業調査結果

年度	件数 (箇所数)	事業地	面積	交付金額
平成 23 年度	4 件 (4 箇所)	大町市、池田町 松川村、白馬村	671ha	21,480 千円
平成 24 年度	4 件 (8 箇所)	大町市、池田町 松川村、白馬村	290ha	8,700 千円
平成 25 年度	3 件 (14 箇所)	大町市、池田町、松川村	410ha	13,340 千円
合計	11 件 (26 箇所)		1,371ha	43,520 千円

**c) 森林づくり推進支援金**

「森林づくり推進支援金」は、長野県森林づくり県民税を財源として活用し、市町村が行うそれぞれの地域の森林づくりに係る課題解決に向けた独自性と創意工夫による取組を支援するものとなっている。当該支援金の

事業メニューの1つとして、県が森林所有者等に行う造林関係補助について、市町村が補助の嵩上げを行うことが認められている。

平成 22 年度から平成 25 年度にかけて、大町市、池田町、白馬村が「森林づくり推進支援金」を活用し組合に対して交付した補助金に不適正な事例が確認された。

具体的には表 7 のとおりであるが、県が行った造林関係補助に不適正なものが存在していたことに伴い、平成 22 年度から平成 25 年度にかけて、大町市、池田町、白馬村が行った嵩上げ補助の一部が、結果として不適正と確認されたものである。

表 7 森林づくり推進支援金調査結果（大北森林組合への間接補助事業分）

年度	件数（箇所数）	事業地	交付金額
平成 22 年度	2 件（6 箇所）	大町市、池田町	1,460 千円
平成 23 年度	3 件（16 箇所）	大町市、池田町、白馬村	1,761 千円
平成 24 年度	3 件（34 箇所）	大町市、池田町、白馬村	2,893 千円
平成 25 年度	1 件（2 箇所）	池田町	200 千円
合計	9 件（58 箇所）		6,314 千円

**d) 集約化関係等補助事業の不適正受給についての検証委員会としての見解**

集約化関係等補助事業の不適正受給は、造林関係補助事業が適切に実施されていなかったことに連動するものであり、造林関係補助事業の不適正受給と関連しているものと考え。検証委員会としては、本件事案に対する県の調査結果について合理的なものであると考え、造林関係補助事業の不適正受給と合わせ不適正の認定を行うとともに、要因分析を行うものとする。

**2) 林内路網関係補助事業の不適正受給**

**a) 林内路網関係補助事業の概要**

県では、「林業再生総合対策事業」（国庫補助基金事業）として、木材生産を主体的に進めていく林業経営の団地において、林業経営の基盤となる長期間利用が可能な林業用の路網整備等を集中的に推進するための支援を実施している。同事業では、市町村道との重複については、補助の対象外とされている。

**b) 林内路網関係補助事業の不適正受給の内容**

県では、平成 21 年度から平成 25 年度までに組合が「林業再生総合対策事業」の補助金を申請し開設された中核作業道等 19 件について、補助金申

請書に添付された設計書と現地の開設状況、補助金要綱・要領等との整合性について調査した。

その結果、申請書に添付されている設計内容と現地の施工内容は整合しており、工事は適正に実施されていたと考えられるものの、町道と一部又は全部が重複しており、補助要件に適合しない3件の事案を確認した。

具体的な内容については、表8のとおりである。

表 8 林業再生総合対策事業の調査結果

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

c) 林内路網関係補助事業の不適正受給についての検証委員会の考え方

県の聴取り調査によると、本件事業の不適正受給について、組合は、一部路線については、町道であることを認識していたものの、補助対象外であることを認識しておらず、北安地事林務課では、町道であること自体を認識していなかった。

組合の補助要件の認識不足及び北安地事林務課における確認不足が背景にあるものと考えられ、造林関係補助金事業の不適正受給とは、要因等が異なるものとするもの、補助金の要件に適合しない申請であることは明らかであり、不適正受給と認定した県の調査結果は、合理的なものとする。

#### 4. 大北森林組合の造林関係補助事業等不適正受給に至る背景

##### ア) 北安曇地域の森林整備の状況（平成 18 年度以前）

北安曇地域は、針葉樹人工林が少なく、広葉樹天然林の占める割合が高い地域である。また、特に北部では、積雪が多く、冬季の施業が制限されることもあり、従来から森林整備に対する森林所有者の関心は高くはなかった。

県では、平成 16 年度に「長野県森林づくりアクションプラン」（以下「アクションプラン」という。）を策定し、全県下で間伐を積極的に推進する方針を示したが、北安曇地域は、平成 18 年度までは、年間の間伐実績が 500ha 未満と森林整備があまり進まない地域であった。

平成 18 年 9 月に北安曇地方事務所管内の小谷村において、中学生がツキノワグマに襲われ大けがをするという事件が発生し、クマ被害防止のための緩衝帯整備等の森林整備に対する地域の機運が高まった。

こうした中で、平成 18 年度以降、北安地事林務課では、協議会方式（後述）を活用し、住民との協働により地域の森林整備を推進しており、平成 20 年度以降、間伐面積は大きく増加していた。

地域の森林整備を進めるに当たっては、多くの森林所有者を組合員とする森林組合が大きな役割を担うことが期待され、県が直接実施する治山事業や県営林事業などを除いた造林補助事業による平成 19 年度から 25 年度までの間伐面積においても、組合の占める割合は約 38%、最も高い平成 24 年度には約 80%であり、一事業体としては、高い割合を占めていた。

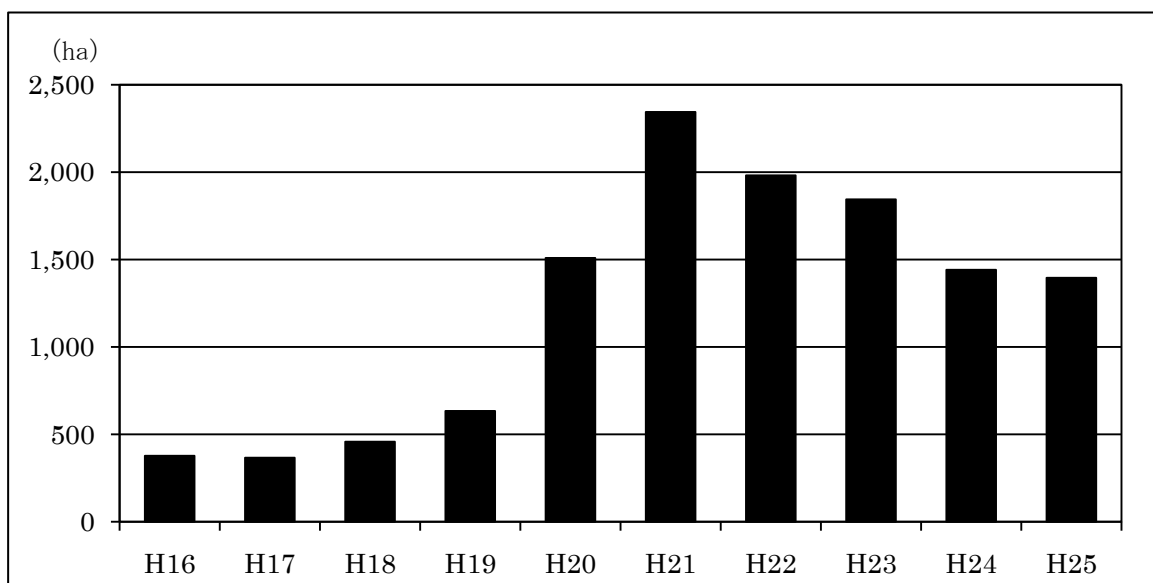


図 5 北安曇地域の民有林間伐面積の推移

表 9 北安曇地方事務所管内における間伐面積(実績)の推移(平成 19 年度～平成 25 年度)

(単位 : ha)

年度	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	計
総間伐面積 (A)	634	1,509	2,344	1,982	1,845	1,441	1,396	11,151
造林補助事業による 施工面積 (B)	526	767	1,427	1,400	1,241	626	397	6,382
うち大北森林組合	126	160	420	560	464	498	211	2,437
(構成比)	23.9%	20.8%	29.4%	40.0%	37.4%	79.6%	53.2%	平均 38.2%
その他 (A) - (B)	108	742	917	582	604	815	999	4,769

注 : 「その他」は、治山事業、県営林事業、補助金交付対象外の自力施工による間伐実績である。

## イ) 大北森林組合の状況

### ① 組合の概要

森林組合は、森林組合法を設立根拠とする森林所有者の協同組織であり、森林所有者である組合員の出資により運営され、組合員に対する森林経営指導や組合員からの森林施業の受託、森林施業計画の策定、資材の共同購入、林産物の買取・販売、資金融資などの事業を行っている。

組合の主な概要は、次のとおりである。

(平成 26 年 2 月 28 現在)

項 目	内 容
所在地	大町市平 10788 番地 1
設 立	昭和 56 年 3 月 2 日
組合の区域	大町市、北安曇郡(池田町、松川村、白馬村、小谷村)
組合員数	4,571 人(県下 18 組合中 8 位)
組合員所有面積	24,615ha(県下 18 組合中 7 位)

### ② 組合の体制について

森林組合には、森林組合と委任関係にある役員(理事及び監事)が置かれており、毎事業年度の事業計画等は、理事会の議決を経て、毎年度一回開催される総(代)会にて決定されている。森林組合法上、理事の定数は、5人以上、監事は2人以上とされており、大北森林組合では、平成 26 年 2 月現在で理事 11 人、監事 3 人が置かれ、代表理事である組合長と専務理事が常勤となっており、他の理事及び監事は非常勤となっている。

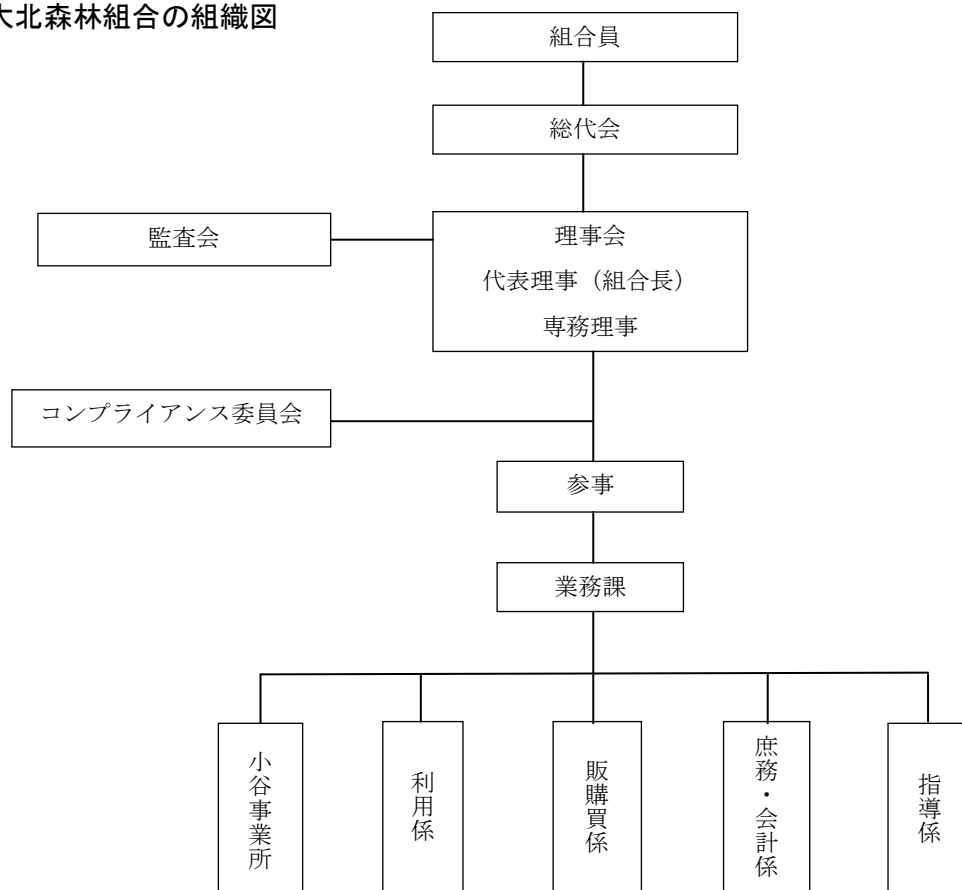
理事会は、組合長が必要に応じて招集することができ、同組合では毎年度 5

～6回開催されており、事業実績報告や次期事業計画など組合運営に係る重要事項が議題とされている。

森林組合には、森林組合法第55条により参事及び会計主任を置くことができ、その選任は理事会の議決により決定されることになっており、同組合には参事1人が置かれており、会計主任は置かれていない。

大北森林組合では、主に参事が財務及び会計事務を担っており、財務及び会計に関する帳簿、証憑書類等の保管並びに金銭の出納及び保管の責任者として、同組合会計規程等に基づき執行管理を行っている。同組合における経費支出のりん議過程は、事業担当者から参事、専務理事へと回議し、組合長が決裁を行うこととなっている。同組合の専従職員は臨時職員を含め12人また技能職員は、27人となっている（平成25年度末現在）。

図 6 大北森林組合の組織図



### ③ 組合の役員数及び職員数

平成15年度からの役員推移をみると、役員のうち常勤理事（職員兼務理事を含む。）は、平成15年度に1名であったものが、平成21年度以降2名体制となっている。非常勤理事については、平成20年度まで18、19人だったものが、平成21年度からは10人に、平成24年度からは9人に減少している。監事は、この間3名体制である。

表 10 大北森林組合の役員数の推移

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
常勤理事 (うち職員兼務理事)	1	1	1	1	1	1	2 (1)	2 (1)	2 (1)	2	2
非常勤理事	19	18	18	19	18	18	10	10	10	9	9
監事	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3

平成 15 年度からの専従職員（職員兼務理事を除く。）数の推移をみると、平成 20 年度まで 9 人程度であったが、森林整備取扱高が最高となった平成 21 年度からは、臨時職員を含め 2～4 人の増加となっている。

表 11 大北森林組合の職員数の推移

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
職員	9	9	8	8	9	9	11	11	11	10	10
臨時職員	2	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
合計	11	9	8	8	9	9	11	13	13	12	12

技能職員数については、平成 15 年度から平成 18 年度までは、30 人前後で推移、平成 19 年度から平成 21 年度には、25 人前後に減少し、平成 22、23 年度には、県全体で減少傾向のなか、大幅に増加し 35 人前後となった。平成 24 年度以降は 30 人前後へと減少している。

技能労働者の作業種別内訳をみると、多くが「主として保育事業」に従事する者となっており、「主として生産事業」に従事する者は、県全体では増加傾向にあるなか、ゼロで推移している。

また、技能職員数は、事業量が著しく増加している状況にも関わらず、平成 22 年度、平成 23 年度に 8 名程度の増加にとどまっている。そのため、事業量の増加に伴い、多くの作業を外注に依拠していた実態が窺える。特に、森林作業道の整備については、特定の企業が多くを担っている状況であったことから、同組合では搬出間伐は主に外注（＝協力会社）に出していることが窺える。

表 12 大北森林組合の技能職員数の推移

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
技能職員	32	29	31	30	25	26	26	34	35	29	27
うち生産	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
うち保育	25	23	21	21	21	22	23	28	27	23	21
うちその他	7	6	10	9	4	4	3	6	8	6	6



#### ④ 組合の経営状況

組合では、従来、森林整備が活発ではない地域の中で、国や公社等から発注される植林や切捨間伐等の技術力を比較的求められない作業を多く請け負っていたが、地域の森林資源の成熟に伴い、植林や切捨間伐等の事業量は少なくなっていた。

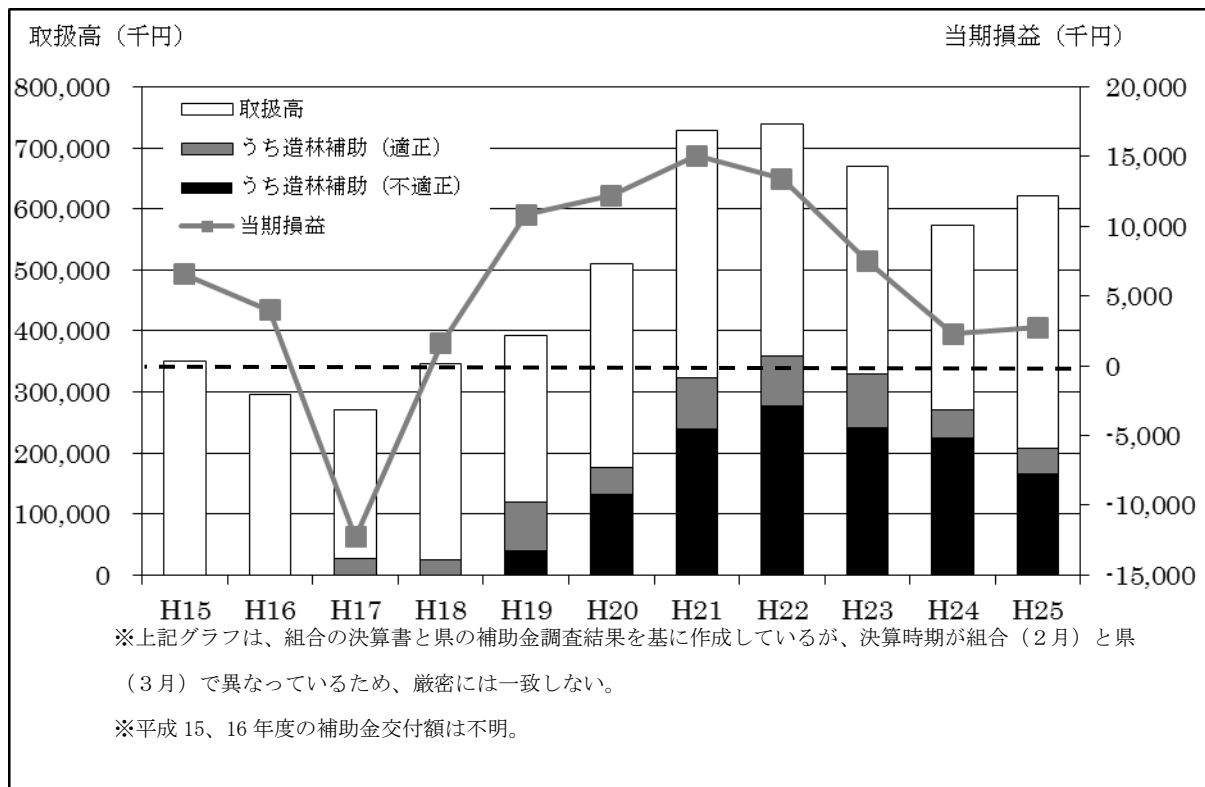
平成 17 年度に豪雪等を背景として約 1,200 万円の赤字により約 1,000 万円の欠損金を生じたため、欠損金の 3 年以内の解消を目標とした「大北森林組合改革プラン」を策定し、「団地化による間伐施業の推進と搬出間伐への取組み・提案型の事業展開」等に取り組むこととし、搬出間伐等への対応のために作業道開設等の基盤整備や高性能林業機械の導入等を推進していった。

組合では、平成 19 年度以降、造林関係補助金（不適正受給したものを含む。）の増加と連動するような形で事業取扱高を増大させている。平成 22 年度には、事業取扱高が約 7.3 億円（うち不適正受給額約 2.8 億円）と平成 17 年度の約 2.8 倍に達している。

また、当期利益についても、平成 18 年度は 158 万円であったが、不適正受給を開始した平成 19 年度には 1,084 万円、ピークの平成 21 年度には 1,506 万円となり、不適正受給開始前の平成 18 年度の約 9.5 倍となっている。

なお、平成 19 年度の組合の森林作業道の未施工にかかる不適正受給額は約 970 万円であり、平成 17 年度に生じた欠損金を一挙に解消するに匹敵する額となっている。

図 7 大北森林組合の事業取扱高・当期損益等の推移



また、組合の特徴として組合の事業のうち作業道整備の割合が高く、平成 23 年度には森林整備事業のうち 38%が作業道整備となっており、県内の他の森林組合（平均的には 5%程度）と比べても突出して高い状態となっていた。

#### ⑤ 組合の会計処理について

森林作業道に関する補助金は、四半期ごとに、補助金見込額を未収金として計上している。また、同時に入金済みの補助金（信州の森林づくり事業）を、補助事業の対象とは異なる事業（林業再生総合対策事業、林道事業）へ振替処理を行っている。入金された補助金を別事業へ振替計上する会計処理自体が、架空申請及びその流用を前提としていることが推測される。なお、森林作業道事業については、補助事業毎の区分経理が行われず、それに関する補助簿も作成されておらず、路線毎の大枠の区分経理に留まり、施行地毎の進捗管理も行われていないため、実態を検証することができない。

間伐等については、補助金が入金となった場合に一般預り金として処理する。その後、作業が完了した部分について一般預り金から収益へ振替処理を行っている。すなわち、組合が考える未実施分が一般預り金の残高として残ることになる。本件の補助金の性格が、実績補助であることを考えると、補助金の入金処理後に作業が完了した部分だけ振替処理をするという会計処理自体が補助金交付後に間伐等の施業を実施することを前提に処理がなされていたことが推測される。

同組合の貸借対照表を分析すると、未収金及び一般預り金が不適正受給の金額に応じて増加していく。未収金は、平成 19 年度には前年の約 1.5 倍、平成 22 年には平成 18 年度の約 3.0 倍となっている。また、一般預り金も、平成 19 年度には、対前年の約 0.95 倍と減少しているが、平成 20 年度には平成 18 年度の約 2.4 倍となり、平成 21 年度には、平成 18 年度の約 6.8 倍となっている。

これらの状況から、未収金の増加に合わせて、年度末の補助金申請を増加させていったことが窺え、また、一般預り金の増加傾向からは、未完了工事が増加していったことが分析できる。

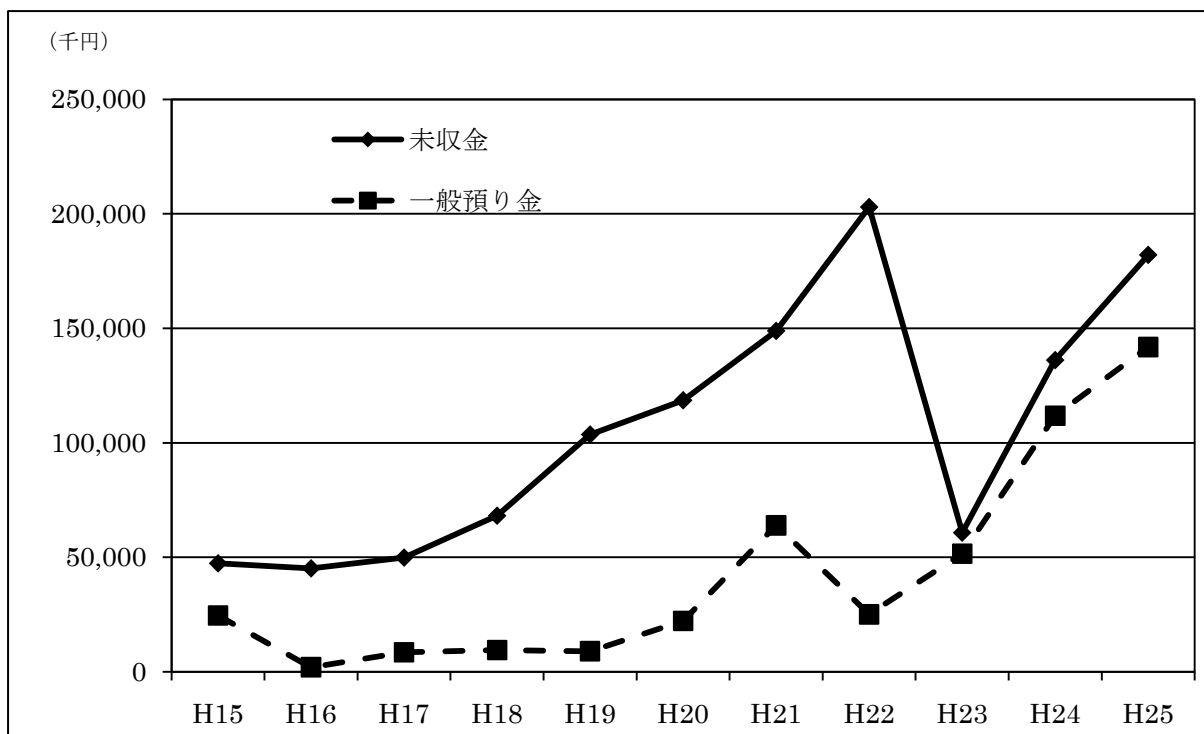


図 8 未収金・一般預り金残高の推移

### ⑥ 特定事業者への多額の発注

森林整備事業のうち作業道整備については、組合直営では施工ができないことから、ほとんどが外注されており、その請負先をみると、特定の1事業者に集中し、平成21年度から平成25年度までの5年間で、補助金を原資とするもの以外を含め約8億6千万円が支払われていることが確認された。損益計算書上の作業道事業費（費用）に占める特定事業者への支払額の割合をみると、平成21から25年度までの累計で約90%となっている。

表 13 大北森林組合の作業道事業費と特定1社への支払額

年度	H21	H22	H23	H24	H25	計
作業道事業費(費用)(a)	215,633	206,337	189,992	166,230	181,968	960,160
特定1社への支払額(b)	174,134	178,413	185,205	158,676	164,371	860,799
割合(b)/(a)	81%	86%	97%	95%	90%	90%

森林作業道に関する補助金は、⑤に記載のとおり、補助事業とは異なる事業（高規格作業道）へ振替処理を行っていることが確認されており、高規格作業道を含むほとんどの作業道整備を請け負っている当該事業者への支払いに不適正申請に係る補助金の一部が充当されていたと推測される。しかしながら、以下のとおり、不透明な部分が多く詳細な実態を把握することはできなかった。

組合では、特定の1社に集中発注してきた理由として、当該事業者が建設工事のほか、木材の搬出もでき、何かと小回りが利くからと主張しているものの、業者の選定理由に係る関係書類等が整備されておらず、その適否の判断は困難な状況である。

また、契約書類等の整備状況を確認してみると、事業者からの請求書に基づき支払いはされているものの、その根拠となる契約書や発注書等が存在するものはわずかであること、組合による出来高確認や検査等が行われたという調書類もほとんどないこと、また、請求書は、補助事業ごとに作成されたものではなく、数か所の工事の請求を進捗に応じて、毎月一枚の請求書で一括請求されており、その記載内容も路線名と開設、補修等などの記載に留まり、具体的な作業内容等は書かれていない。さらに、県の調査の際に不整合を指摘されると請求書の内容が書き直されるといった状況にあった。

補助金の申請ごとの書類上のつじつま合わせをしているものの、実際に、どの案件に、どのような経費がかかって、どの財源をもととしているのかについて書類上の記録が残されておらず、同社との取引の概要を捉えることすらできない状況にあり、取引の実態を検証することができない。

さらに、工事ごとの執行状況等に係る管理台帳がなく、組合の一部の者だけで管理をしているなど、取引の透明性が欠如しており、当該取引の適否及び請求金額の妥当性の検証はすることができなかった。

## ⑦ 組合の人件費（役員報酬及び職員給与）の状況

### 1) 人件費全体の状況

損益計算書における事業管理費の人件費の推移をみると、平成15年度から平成18年度までは低下傾向にあったものが、不適正受給が始まった平成19年度には、対前年比17%増の7千5百万円となり、それ以降は、補助金受給額の増加とともに、人件費も増加傾向となり、平成25年度には、平成18年度の約1.9倍、金額にして5千6百万円増の1億2千万円となっている。

一方、役員を含む組合全体の人数との推移を比較してみると、平成18年度までは、人数の推移と人件費の推移がほぼ同調しているが、平成19年度以降は、人数の増減にかかわらず、人件費は右肩上がりとなっている。組合の不適正受給の開始と同時に職員給与も厚遇されていく。

表 14 大北森林組合の人件費及び役員・職員数の推移

年度		H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
事業管理費の人件費（注1）		73,747	72,949	68,819	64,126	75,191	78,825	92,690	104,654	112,145	114,859	120,555
役員・職員数	役員数 （うち常勤）（注2）	23 (1)	22 (1)	22 (1)	23 (1)	22 (1)	22 (1)	15 (2)	15 (2)	15 (2)	14 (2)	14 (2)
	職員数（兼務役員を除く）	11	9	8	8	9	9	11	13	13	12	12
	技能職員数	32	29	31	30	25	26	26	34	35	29	27
	合計	66	60	61	61	56	57	52	62	63	55	53

（注1）給与は事業費用に充てられる場合もあるため、人件費＝給与総額ではない。

（注2）常勤には職員兼務理事を含む。

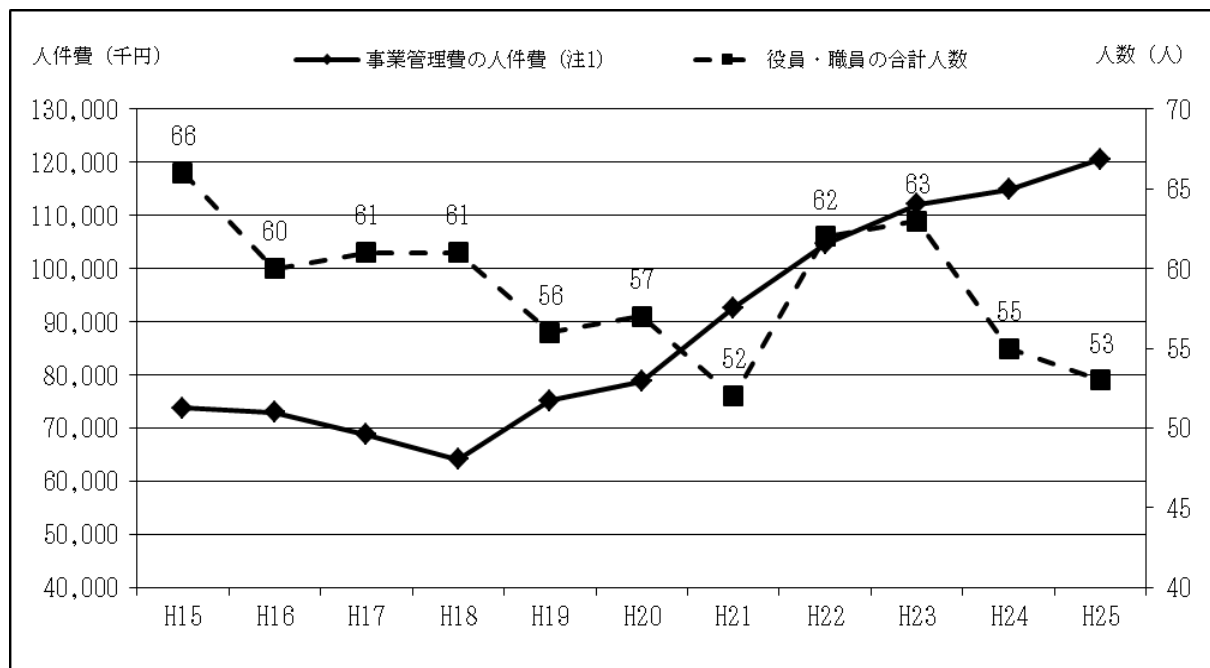


図 9 大北森林組合の人員費及び役員・職員数の推移

## 2) 組合の役員及び職員給与の状況

組合の常勤理事 1 人当たりの平均報酬額（職員兼務理事を含む。）は、不適正受給の開始以降、増加傾向にあり、平成 25 年度には、常勤理事が 2 名体制となった初年度である平成 21 年度の約 1.5 倍となっている。

一方、大北森林組合を除く県内森林組合の常勤理事 1 人当たりの平均報酬額をみると、平成 21 年度以降漸減傾向であり、平成 25 年度には、平成 21 年度の約 0.9 倍となっている。

その結果、県内の他の森林組合における常勤理事 1 人当たりの平均報酬額との差が年々拡大しており、最大となった平成 24 年度には、常勤理事 1 人あたりの報酬は県内の他の森林組合と比べ約 1.9 倍と大幅に高い水準となった。

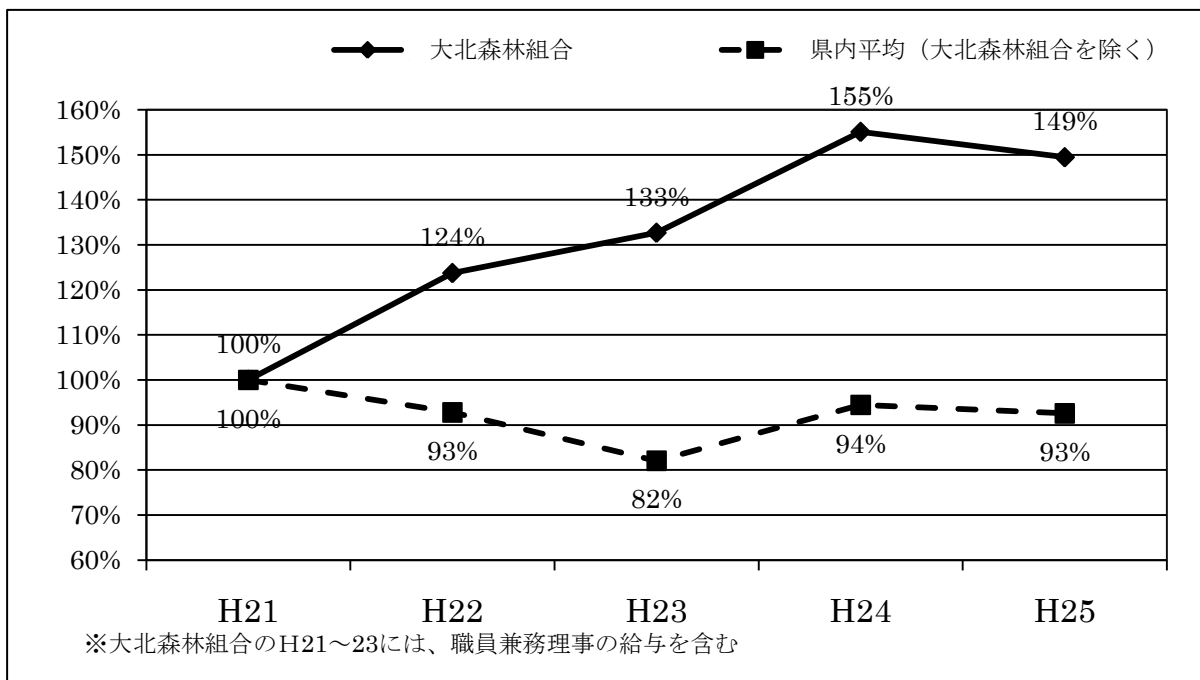


図 10 常勤理事役員 1人当たりの平均報酬額の推移 (平成 21 年度比)

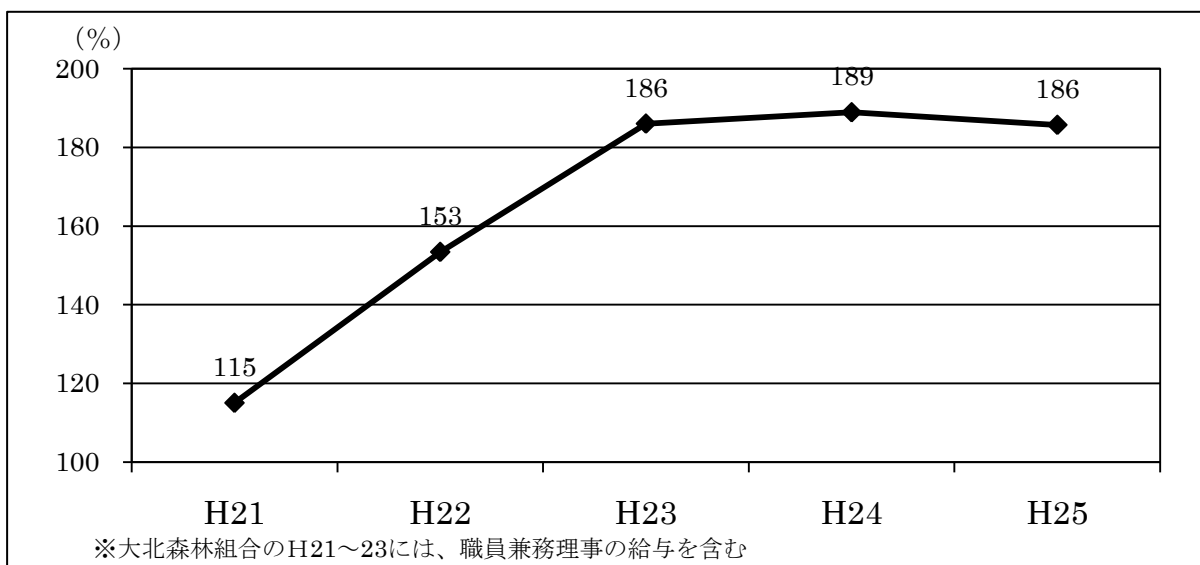
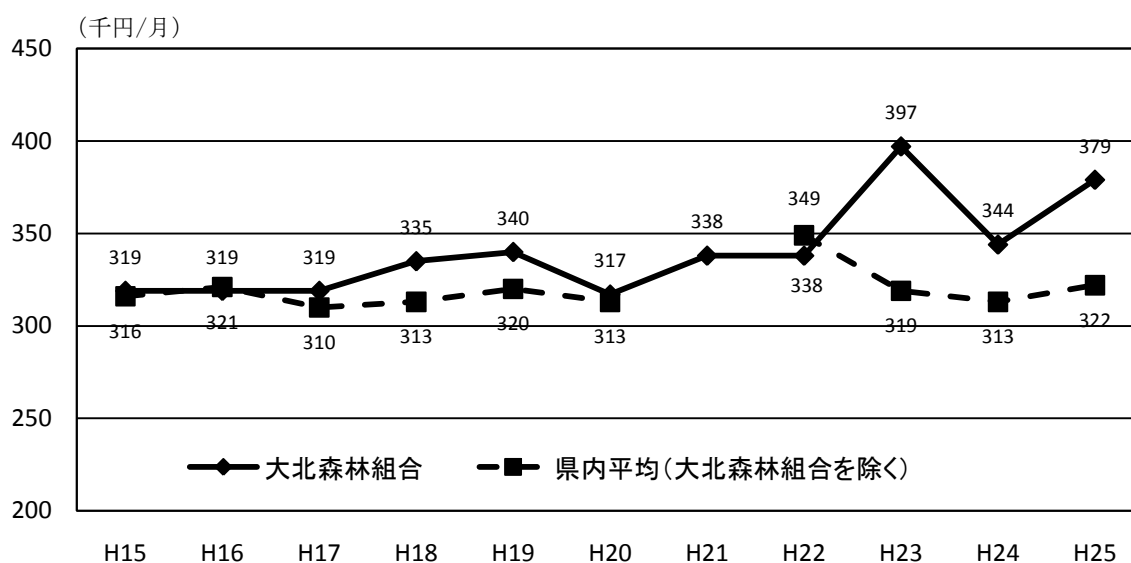


図 11 県内森林組合 (大北を除く) の常勤理事 1人当たりの平均報酬額を 100 とした場合の大北森林組合の常勤理事 1人当たりの平均報酬額の推移

組合の専従職員の平均給与額 (月額) の推移をみると、平均年齢は全般に県平均より若い傾向にある中、平成 22 年度までは県平均額とほぼ同額程度で推移していたが、平成 23 年度には前年度に比べ大幅に上昇 (対前年 17.5%増) し、県平均額より 7 万 8 千円高く、厚遇されていた。平成 24 年度には一旦減額となったものの、平成 25 年度には再び上昇している (対前年 10.2%増)。



※県内平均のうちH21については、異常値があったため、算出していない。

図 12 大北森林組合及び県内その他の森林組合の平均職員給与の推移

### 3) 組合の経営状況と人件費の関係

組合の損益は、平成 19 年度に約 1,000 万円の当期利益となり、それ以降、毎期黒字の決算であった。しかし、当該黒字決算は補助金の不適正な申請を前提としたものである。

こうした中で、少なくとも森林作業道において未施工であった不適正申請については、支出が伴わないにも関わらず補助金収入が得られるものであり、仮にこうした補助金申請を行っていなかった場合には、その分収益が減少するため、組合の森林整備事業の総利益や、それを含む組合全体の総利益の実態は大幅に少なかったことになる。

具体的に森林作業道における未施工分を差し引くと、図 13 のとおり、平成 20 年度は約 6,100 万円の実質赤字、平成 23 年度には約 7,100 万円の実質赤字となるなど、平成 20 年度以降一貫して実質赤字となっていたと考えられ、たとえ林産請負事業や造林事業などの一部事業の総利益が黒字であったとしても組合全体の総利益では、役員報酬や専従職員給与の増加に伴う人件費の増加を賄いきれない状況であった。

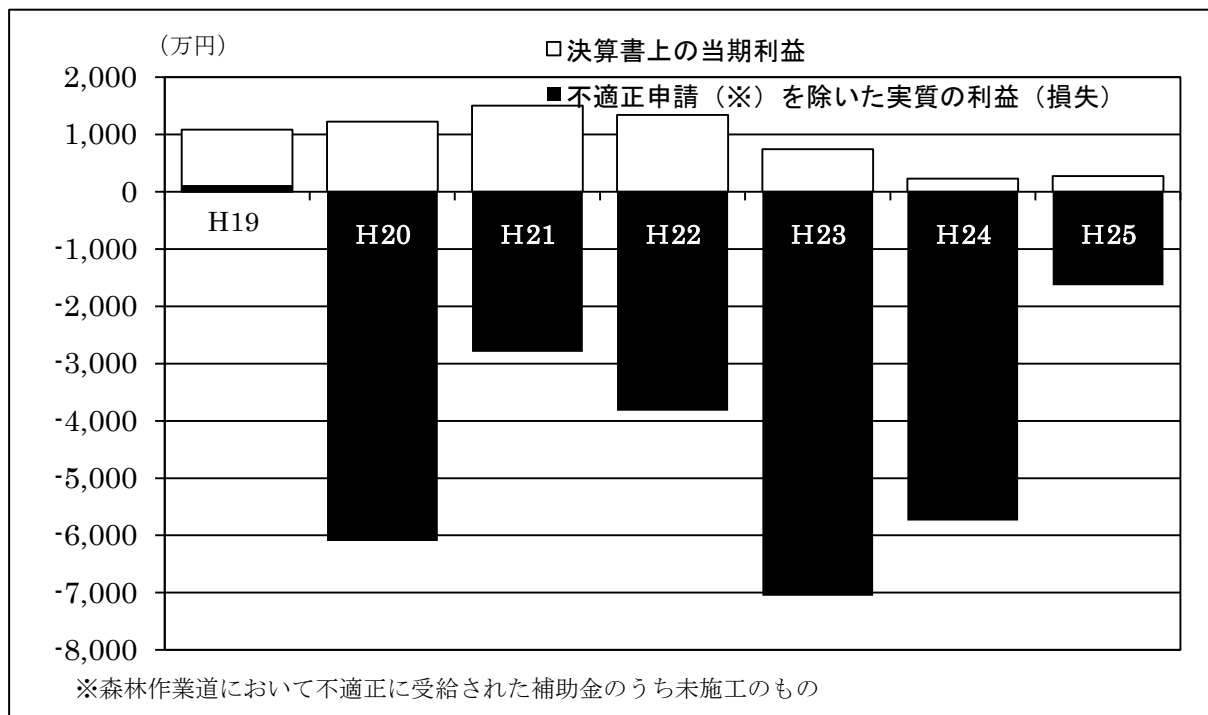


図 13 大北森林組合の決算書上の損益と不適正に受給された補助金を除いた実質損益

### ⑧ 組合が不適正に受給した補助金の使途

組合の会計処理は、補助事業ごとに区分経理されておらず、それに関する管理帳簿もなく、施業地ごとの進捗管理も行われていないため、組合が不適正に受給した補助金の使途については、詳細な実態を把握することができない。

一方、会計書類の調査及び立入調査の結果、一部判明したことは、

- ・ 森林作業道に係る架空申請の補助金は、高規格の森林作業道整備などの自己負担分として、目的外に流用されていたこと
- ・ 作業道整備は、ほとんどが特定の1事業者に支払われて、その支払いの財源に森林作業道に係る架空申請の補助金の一部が充てられていること、
- ・ また、間伐等に係る補助金については、未完了分の補助金が帳簿上、預り金として多額に残っていること（実績補助にも関わらず未実施の事業が多数あることが明確になっている）
- ・ 仮に、森林作業道に係る未施工の補助金受給がないまま、高規格の森林作業道整備を進めていけば、組合経営は、実質的に赤字状況である。にも関わらず役員報酬を含む人件費全体を増加させていることは、不適正受給の補助金が役員報酬を含む人件費、事業管理費の原資になっていると推察できること

である。



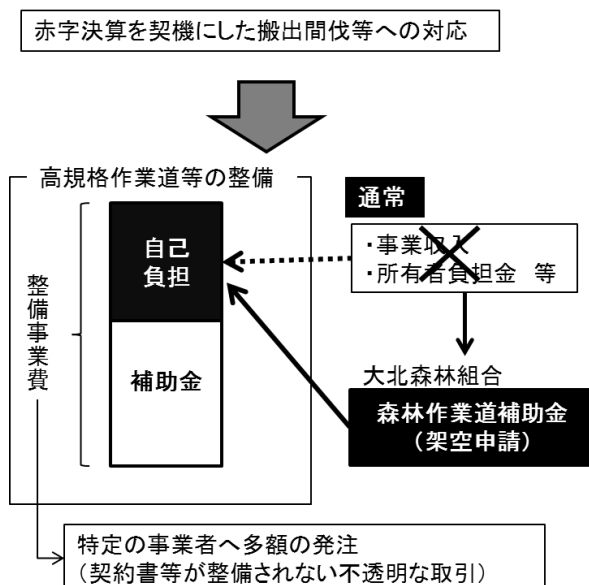


図 14 高規格作業道の整備に係る不適正受給の構図

ウ) 北安地事林務課の状況

① 北安地事林務課普及林産系の体制

大北森林組合に対するものを含む北安曇地域の造林関係補助事業は、北安地事林務課普及林産係（以下「普及林産係」という。）が担当している。

普及林産係は、平成 18 年度以降、係長以下 4 名体制で造林補助事業を含めた事務を担当している。各地方事務所林務課のうち、比較的規模の大きな事務所では、地域の森林整備の推進や林業振興の指導を担う普及係と補助事業の適正な執行のための管理監督を担う林産係に分担されているが、北安地事林務課は、普及林産係で指導業務と管理監督を担当する比較的規模が小さい事務所の一つである。

図 15 北安曇地方事務所の組織図

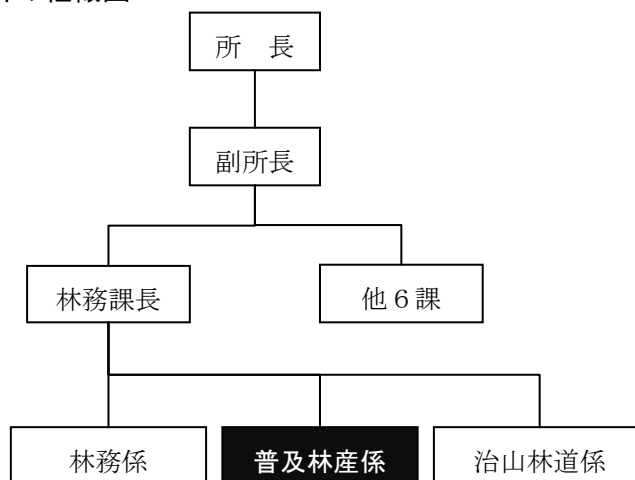


表 15 各地方事務所の普及係と林産係の分担状況

区 分	地方事務所名
普及係と林産係で分担	佐久、上伊那、下伊那、松本、長野
普及林産係で担当	上小、諏訪、木曾、北安曇、北信

(注) 平成 19 年度から平成 26 年度までの状況

## ② 北安地事林務課における造林関係補助事業の執行状況

### 1) クマ被害を契機とした森林整備の急増

平成 18 年 9 月のクマ被害を契機として北安曇地域の森林整備に対する機運が高まり、北安地事林務課では、林務課長の指導の下、組合等の事業体が森林整備に積極的に乗り出すよう支援を行い始めた。

森林整備の実施に当たっては、まとまった地域の森林所有者から事業実施の承諾を得て、事業を実施することが効率的であるが、当時の組合は、民有林の補助事業に係る森林整備を行っておらず、森林整備が進まない要因となっていた。このため、北安地事林務課では、本来、組合が行うべき森林所有者からの承諾書のとりまとめ等（以下「集約化」という。）を自ら実施するとともに、補助事業の申請書の作成方法を詳細に指導することなどにより、森林組合を含め、地域や事業体と一体となって森林整備を推進した結果、北安曇地域の間伐面積は大きく増加するようになり、平成 21 年度には 2,300ha を超え、平成 16 年度の 6 倍に急増している。

平成 19 年度以降、造林関係補助事業が増加する中で、ピークとなった平成 21 年度には担当職員 1 名当たり造林関係補助事業は 1 億 6 千万円超と平成 18 年度（担当職員当たり約 12 百万円）の約 14 倍に急増した。北安曇以外の 9 地方事務所の平均は、この間、担当職員当たり 3 千万円から 4 千万円程度であり、北安曇地方事務所は極端に大きな造林関係補助事業を担っている状況となっていた。

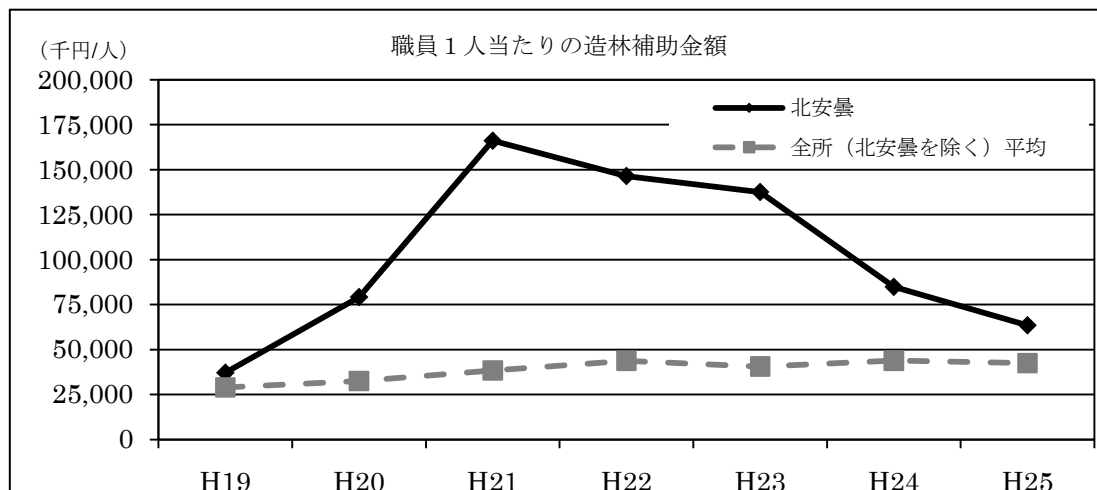


図 16 職員 1 人当たりの造林補助金額

## 2) 森林所有者のとりまとめのための協議会方式の採用

北安地事林務課では、森林所有者との合意形成のため、地区毎に協議会を設立し、当該協議会を森林整備の事業主体とするという独自の手法（協議会方式）を採用した。協議会の事務局は、将来的には森林組合等に移すことを念頭に、当面の間については、北安地事林務課職員自らが運営に当たった。

協議会方式は、地元住民と行政が協働するものであり、森林所有者との合意形成が急速に進むなど森林整備に向けた基盤を固めるのに効果的であり、県下でも高い評価を得ていた。一方で、協議会方式は、北安地事林務課の事務作業量が多く、森林整備の事業量が増大するにつれ、係員の少ない普及林産係にとって、負担の大きなものであった。

## 3) 補助金交付に関する事務処理の状況

### a) 林務課職員による交付申請時の指導や手助け

北安地事林務課は、組合からの補助金交付申請を受けた後、書類調査及び現地調査を実施し、補助金の交付決定及び支払いを行っている。（5 ページ参照）

組合からの交付申請について、北安地事林務課では、従来、国や公社等からの作業の請負事業が多く、造林関係補助事業に関する施業内容の知識や事務処理能力が不足している組合に対し、補助制度の内容等について組合職員や管内市町村の担当者を交えた勉強会を実施するだけでなく、組合から聴き取った事業内容に基づき補助金申請関係書類の見本を作成したり、組合職員が手書きで記入する欄について不備があった場合に組合に代わって記入するなど、林務課の担当職員が書類の作成を手助けするといった対応が行われていた。

組合の施業内容の知識や事務処理能力に応じたこうした北安地事林務課の対応は、組合に事業を取り組んでもらうためにやむを得ず行ったものであり、当時の林務課の担当職員の苦勞が伺える。

他方、手続き的には、組合の依頼や了解に基づくものである限り問題はないが、組合からの依頼や了解が明示的ではないことも多く、そのような場合は、トラブルとなった時に問題になりかねない行為であった。

## b) 交付決定時の調査の状況

交付決定時の調査については、当時の北安地事林務課は現地調査を十分に行っていなかったことが確認されており、県では、組合の不適正申請 730 件（表 3 参照）を対象に当時の北安地事林務課職員の現地調査の実施状況を職員からの申告により調査している。

間伐等については、348 件のうち検査野帳に記載がなかった等により担当者が不明であったため、聴取り調査の対象とできなかったものが 112 件あり、残り 236 件のうち現地調査が実施されていたと申告されたものは 68 件（68 件/348 件=20%）であった。このことは「総施工地数の 10%以上に相当する施工地を調査」という調査内規の要件には合致していた。しかしながら、検査野帳上「現地調査を実施」とされるものが 173 件あったが、うち 80 件では実際には現地調査は実施されていなかった。

また、森林作業道については、不適正申請 382 件のうち現地調査を実施したと申告されたものは、67 件（67 件/382 件=18%）にとどまっており、「全箇所調査」という調査内規に沿った現地調査は実施されていなかった。また、検査野帳上「現地調査を実施」とされるものが 193 件あったが、うち 123 件では実際には現地調査は実施されておらず、調査内規等に沿って適切な現地調査を行うという点は、著しく軽視されていた状況であった。

これらの状況について、平成 19 年度から平成 22 年度までの当時の北安地事林務課普及林産係の複数の職員は、多くの場合で、実際に行ったか覚えていないと回答しており、現時点では、当時の状況を正確に把握できていない。一方、平成 23 年度以降の普及林産係の複数の職員は、平成 22 年度までの職員と比べ、当時の状況を具体的に回答しており、年を追うごとに現地調査の実施率も上昇傾向にあったが、積雪により現地調査が実施できない場合などにおいても完了済との組合からの説明を信じ、申請書類の内容等を基に調書を作成し、一部には異なる現地の調査写真を撮影して添付するなど、補助金執行事務を進めるために現地調査関係書類の外形を整えた事例も確認された。

また、年度末などにおいて、現地調査の際に施業の一部が未完了であることを把握した場合でも、雪解け後、施業を終わらせるという組合との口約束を前提に検査を合格させるといった対応を行っている。

調査内規等に沿った現地調査などの監督よりも予算執行を優先するとい

う意識が当時の北安地事林務課に強くあったものと認められる。

表 16 「信州の森林づくり事業調査内規」における調査箇所数<sup>7</sup>

区 分	調 査 箇 所
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。）数に応じて以下のとおり調査対象団地を無作為抽出する。 申請団地数 1 団地 調査対象団地数 1 団地 申請団地数 2～4 団地 調査対象団地数 2 団地 申請団地数 5～8 団地 調査対象団地数 3 団地 申請団地数 9～12 団地 調査対象団地 4 団地 申請団地数 12 団地以上 調査対象団地数 5 団地以上 また、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により調査
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%以上を調査
森林作業道	全箇所

表 17 北安地事林務課における大北森林組合からの不適正申請に対する調査状況

区 分	調 査 員 の 申 告 (件数)												
	間 伐 等				森 林 作 業 道				合 計				
	実施	未実施	不明	計	実施	未実施	不明	計	実施	未実施	不明	計	
現（ 地野 調帳 査）	実施	66	80	27	173	62	123	8	193	128	203	35	366
	省略	0	10	8	18	1	6	14	21	1	16	22	39
	未記入	2	11	32	45	4	25	139	168	6	36	171	213
	計	68	101	67	236	67	154	161	382	135	255	228	618
調査員不明	-	-	-	112	-	-	-	-	-	-	-	-	112
計	-	-	-	348	-	-	-	382	-	-	-	-	730

<sup>7</sup> 現行の調査内規における調査箇所数であり、森林作業道が全箇所調査と明記されたのは、平成 23 年 7 月の改正以降となっている。

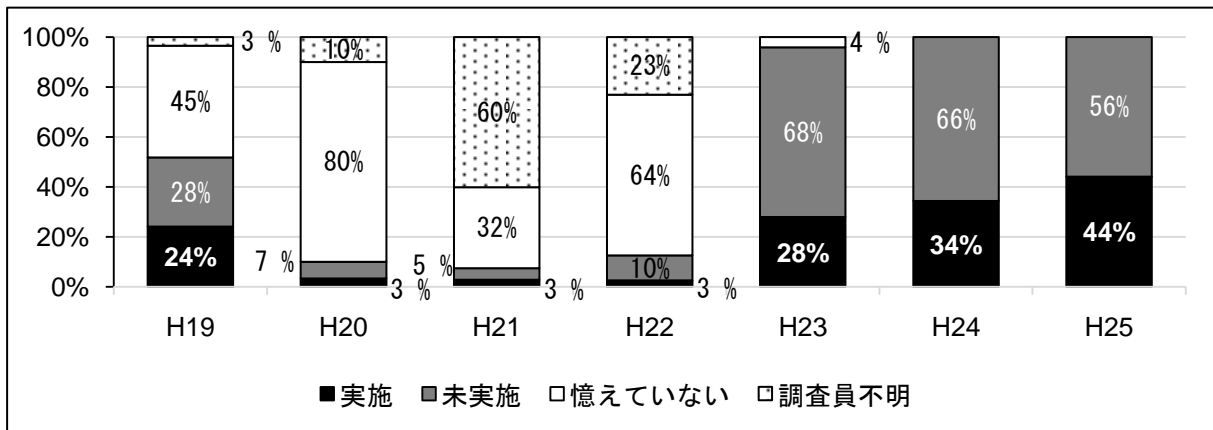


図 17 大北森林組合の不適正受給案件に対する北安地事林務課の現地調査状況

### c) 緩衝帯整備への造林補助事業の活用

また、平成 18 年 9 月のクマ被害以降、地域において野生鳥獣被害対策の必要性や要望が高まる中、北安地事林務課では、野生鳥獣の出没防止に高い効果がある緩衝帯整備を地域の森林整備の重点課題と位置づけ、造林補助事業を活用した整備を行うこととした。当時、緩衝帯整備については、造林補助事業の一部で実施することが可能であったが、予算枠が限定されていたことから、緩衝帯の整備等が必要な天然林に対しても適用可能な造林補助事業の他のメニューである整理伐及び不用萌芽除去について、補助要件を柔軟に解釈して活用することを提案した（以下「大北ルール」という。）。

このうち整理伐については、「主林木のおおむね 70%以上の伐採」という要件について、「一定程度（30%程度）の上層木の伐採と下層木の伐採を組み合わせ、70%以上を伐採する」との指導を行っていたが、この内容は、天然林の質的・構造的な改善を目的とする整理伐の要件の範囲内と考えられる。

一方、不用萌芽除去については、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であるところ、有用萌芽を残さずに全刈りすることも可能と指導したが、この内容は、不用萌芽除去の要件を逸脱したものであった。

県の調査では、表 3 の間伐等の要件不適合の一部に整理伐及び不用萌芽除去に関する不適正申請が該当しているが、整理伐については、大北森林組合が大北ルールに係る北安地事林務課の指導を逸脱し、上層木 30%未満の伐採あるいは下層木のみを伐採を行っていたものが不適正申請と判定され、不用萌芽除去については、森林組合が大北ルールに係る北安地事林務課の指導に沿った施業を行ったものであっても不適正申請と判定された。

表 18 整理伐・不用萌芽除去に関する指導と組合の不適正事例

作業種	県の要領	北安地事林務課の指導	大北森林組合の不適正事例
整理伐	天然林の質的構造的改善を目的として行う前生樹の伐倒・搬出等 当該林文の主林木のおおむね 70%以上の伐採を必要とする場合に行う。	主林木の 70%以上の抜き伐り（※）を行う。 ※ 一定程度（30%程度）の上層木の伐採と下層木の伐採を組み合わせ、70%以上を伐採する	上層木の 30%未満の伐採あるいは、下層木のみを伐採を行う。
不用萌芽除去	育成複層林の造成を目的として行う不用萌芽の除去。 ※ 県の要領に不用萌芽除去の定義は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。	有用萌芽を残さず全刈りすることも可能	有用萌芽を残さずに全てを刈払う。

#### d) 県単独事業の流用

造林関係補助事業のうち国庫補助を財源としない県単独事業（間伐対策事業及びみんなで支える里山整備事業（森林税活用型））は、国庫補助対象とならない小規模な間伐や間伐と一体的に行うつる切りなどの付帯事業を補助対象とし、地域の実情や要望に幅広く応じた里山整備などを支援するものである。

北安地事林務課では、平成 19 年度から平成 22 年度にかけて、県単独事業の一部において、大北森林組合等に対し、補助金の本来の目的とは異なる内容への流用を当時の担当職員自らが用途を指示するメールを送信するなどといった対応が行われていた。また、県単独事業の申請書類の一部は当時の担当職員が作成していた。

平成 19 年度には、当時、拡大していた松くい虫被害に対応するため、北安地事林務課では、林務課長の指示のもと、被害対策に県単独事業を活用することとしたが、補助金要領上、必ずしも要件に合致するとは言えないものであった。また、当該補助の申請書は、担当者は特定できていないが、北安地事林務課において作成されていた可能性があり、その内容は、実際に行われた松くい虫被害対策とは施業内容が異なるものであった。

さらに平成 20 年度から 22 年度にかけては、松くい虫対策だけでなく、組合に対する他の補助事業の補助残への補填や備品を購入するため、少なくとも平成 20、21 年度については、当時の林務課長の了知の下、次のような補助金の流用を行っていた。

- ・ 組合に対する他の補助事業（作業路や保管庫整備）の補助残の補填
- ・ 本来の県補助金予算が不足したペレットストーブ導入に対する補助
- ・ 林務課が購入したものの本来の予算措置ができなかった枝打ち鋸や木製机

の支払い

これらの流用のうち、松くい虫被害対策は、当時地域南部から侵入しつつあった松くい虫被害対策として重要な施策であり、かつ緊急を要するものであったとは考えられるが、備品の購入方法や現地の実情に応じた補助制度の見直し等については、本庁に相談し対応すべきものである。

県単独事業は地域に必要な森林整備の状況に弾力的に対応するための事業ではあるものの、補助金要綱等を見越した流用を北安地事林務課が自ら行っており、あってはならない不適正な事務処理であり、職員のコンプライアンス意識の欠如を厳しく指摘するものである。もっとも、北安地事林務課の認識としては、県単独事業は国庫補助事業に比べより柔軟に運用しても良いという認識が前提としてあったため、県単独事業における流用の容認と、国庫補助事業に関する不適正申請については、それぞれ異なる認識の下に判断がされていた形跡が窺われるところである

表 19 北安地事林務課が流用した県単独事業の状況

年度	大北森林組合		その他事業体等		合計	
	件数	補助金額	件数	補助金額	件数	補助金額
平成 19 年度	0	0 千円	1	5,981 千円	1	5,981 千円
平成 20 年度	3	20,942 千円	12	5,637 千円	15	26,579 千円
平成 21 年度	4	48,086 千円	1	200 千円	5	48,286 千円
平成 22 年度	2	3,085 千円	0	0 千円	2	3,085 千円
合計	9	72,113 千円	14	11,818 千円	23	83,931 千円

(注1) 平成 19 年度の 1 件及び平成 22 年度の 2 件は、地事林務課の関与の内容が明確ではないが、流用の可能性があると認められるものである。

(注2) 他に、その他事業体等の補助金調査を継続している県単独事業・税事業（平成 20～22 年度）が 3 件、725 千円ある。

#### e) 北安地事林務課の管理監督の状況

北安地事林務課の管理監督者である当時の林務課長は、予算執行を目的に不適正申請のとりまとめを指示したケースや自ら県単独事業の流用を指示していたケースを除き、上記 b)～d) の不適正な事務処理の状況については、十分把握しておらず、北安地事林務課における管理監督者のチェックは機能していなかった。

また、北安地事林務課の造林関係業務を最も身近で把握しているはずの歴代の普及林産係の係長についても、係員の業務を把握していたとは言えない状況が継続していたと思われる。



## エ) 北安地事林務課と組合の関係及び本件不適正受給が開始された経緯

組合と北安地事林務課の関係は、アクションプランが策定された平成 16 年度から本件が発覚する平成 26 年度にかけて一様ではなく、大きく 4 つの時期に区分することができる。具体的には、①不適正受給が開始される前の時期（平成 18 年度以前）、②不適正受給が開始された時期（平成 19 年度から平成 21 年度）、③不適正受給が継続した時期（平成 22 年度から平成 23 年度）、④不適正受給が発覚へ向かった時期（平成 24 年度以降）である。

### ① 不適正受給が開始される前の時期（平成 18 年度以前）

#### 1) 平成 18 年度以前の北安地事林務課と組合の関係

県では、平成 16 年度にアクションプランを策定し、間伐等の森林整備を全県下で積極的に推進したが、北安曇地域は、平成 18 年度までは森林整備があまり進まない地域であった。その間、組合が、県から受け取る造林補助も毎年 2,500 万円程度と比較的少なく、北安地事林務課普及林産係との関係も疎遠で、両者が良好な関係にあるとはいえなかった。

#### 2) クマ被害を契機とした森林整備の促進

平成 18 年 9 月のクマ被害を契機として、森林整備に対する地域の機運が高まり、北安地事林務課普及林産係では、当時の課長の積極的に森林整備を促進していくという強い方針の影響もあり、組合等の事業体が森林整備に積極的に乗り出すよう支援を行い始めた。

具体的には、平成 18 年度の後半以降、本来、組合が行うべき森林所有者からの承諾書のとりまとめ等の集約化業務を北安地事林務課の職員が自ら実施することなどにより、森林組合が施業を行う前提条件となる整備を肩代わりし、森林組合と一体となって森林整備を推進することを試みた。当時の北安地事林務課普及林産係の職員は、森林所有者からの承諾書の取得に奔走し、また所有者らに対する説明会を休日にも行うなど、組合による森林整備事業の促進に向けて相当な労力を費やして準備を行った。

### ② 不適正受給が開始された時期（平成 19 年度から平成 21 年度）

#### 1) 組合による不適正申請開始の契機となった事情

##### a) 北安地事林務課による予算消化のための組合への補助金申請の依頼

上述のような状況の中、平成 19 年度当時、北安地事の林務課長は、道を

開けるのに費用が掛かって困るという組合職員と普及林産係員との話を耳に止め、組合職員が帰った後、車が通行できないような既存の古い作業道についても、車が通行できるように重機を通して整備を行えば、新規の開設として申請することが可能であり、そのような作業道についての申請も認めてもいいのではないかと普及林産係に提案していた。

そうした中、平成 19 年度末、本庁から北安地事林務課に対し、1,500 万円の予算の追加執行の依頼があった。

林務課長は、管内の事業体が施業を完了させた上で正規に申請してくる箇所だけでは補助しきれないことを承知の上でこれを引き受け、補助金申請時に完了していなかったり、施業等に着手していない箇所等についても、翌年度の 4 月ころまでに完了するという約束があれば、翌年度の事業を前倒しする形で申請を認めるように係員に指示した。

この年、当年度に執行できない予算を本庁に戻している地方事務所もある中で、北安地事林務課長が無理を承知で引き受けた直接の理由は定かではないが、当時の林務課長はアクションプランのプレッシャーがあったと回答しているほか、当時の普及林産係の職員の中には、平成 18 年度に予算を戻してしまったので、平成 19 年度は、課長以下何が何でも執行するという気持ちだったと回答しており、アクションプランの達成や予算執行のプレッシャーが影響している可能性がある。

林務課長から予算の追加執行の指示を受けた担当職員は、既存の古い作業道への補助を提案されていたこともあったためか、組合に対し、過去に補助金を受領していない既存の作業道について、支障木の伐採や伐根の除去などの手を加えて新規の開設として申請をすること、そうした箇所については作業前であっても年度内に申請するように依頼した。

ところが、組合から、該当する現場がないとの返答であったため、当該職員は、施工中の現場の申請（以下「着手・未完了申請」という。）、または施工の予定があるがその時点で未着手の現場でも申請（以下「未着手・完了約束申請」という。）するよう組合にさらに依頼した。

このように北安地事林務課が予算消化を目的とした作業道に関する補助金申請の依頼を組合に対して行ったことが、平成 19 年度の第 6 回申請から、組合による森林作業道の不適正申請の契機となった。しかしながら、これらの依頼は、既存の作業道に改修を加えること、時期が遅れても必ず完了させることを前提としたもので、全く作業を行わない架空申請を容認したものではなかったことは複数の職員からの回答から明確である。

なお、組合による平成 19 年度第 6 回申請については、本来補助金の対象事業とならない公社・公団造林地内の既設作業道に重複した申請が開始されており、平成 20 年度の森林作業道に係る不適正申請中 2/3 が公社・公団造林地内となっている。かかる不適正な申請が多くあげられるに至った理由について、組合は林務課による承諾があったからであると説明している

が、当時の北安地事担当職員はいずれもそれを否定しており、組合と担当職員らの説明が食い違っており、公社・公団造林地内において既設作業道に重複した架空申請が開始された事実関係を明確にすることができなかったが、公社・公団造林地内の作業道を数多く請け負ってきた組合が、林務課職員の発言を、公社・公団造林地内における森林作業道開設の申請をしてもよいと誤解したとは思えず、むしろ曲解した可能性があるものと思われる。

#### **b) 森林作業道にかかる架空申請の契機となる行き過ぎた助言**

一方、組合は、平成 19 年度から、林務課に対し、「大北地域は元々、林道も作業路も少ない地域であることから、今後、道づくりを進めたいが、木材価格が低迷していることや、先行して作業道を開設した場合に作業道の補助金を森林所有者から負担してもらうことは厳しいので、今の補助単価では道を開けることはできず、間伐を進めることはできない」旨を主張していた。

さらに、平成 20 年度に入っても、組合は林務課担当職員に対し、「高規格作業道を開けなければ間伐はできない、今の補助金では赤字で道など開けられない、林務課に協力できない」などと主張した。

北安曇地域の森林整備については、数少ない事業者が担っている中で、組合は森林所有者が組織する団体として、大きな役割を担っていた。そのため、組合が森林整備を実施しなければ、地域が期待し、また県がアクションプランの策定により推進し、それを受けて北安地事林務課職員自らが承諾書を集め集約化を行い、大変な労力をかけて準備した事業が進まなくなるという状況にあった。

そのような状況下において、担当職員は、組合に対し、平成 20 年の夏ころ、「小規模な作業路ならば。」と発言し、小規模な作業道については改良すらしていなくても開設として申請を認めるとも受け取れる助言を行った。その発言をした職員への聴取り調査からは、当該職員により助言内容が係内で情報提供がされ、少なくとも係員の間では、組合から全くの架空申請がされるおそれがありうることの認識が共有されていたが、当時の課長にまでは明確に伝わっておらず、課全体での共通認識となっていたとまではいえない状況にあったと推測される。

#### **c) 大北ルールに基づく申請**

34 ページで詳述したように、北安地事林務課では、平成 18 年 9 月以降、野生鳥獣被害対策のための緩衝帯整備に整理伐及び不用萌芽除去を活用することを提案しており、これに基づいた組合からの申請が平成 19 年度から継続して確認されている。

#### d) 県単独事業の流用指示に基づく申請

35 ページで詳述したように、北安地事林務課では、平成 19 年度から 22 年度にかけて、県単独事業の一部について、補助金の本来の目的とは異なる内容への流用を認め、これを指示するといった対応が行われていた。

この指示に基づく組合からの申請は、平成 20、21 年度に確認されているが、北安地事林務課の職員は、組合による作業道整備の補助残等について、県単独事業の補助金で補てんすることを認める内容のメールを送信するとともに、流用にかかる補助金の申請書を作成していた。

### 2) 組合による不適正申請の開始と普及林産係の確認体制

組合による不適正申請は平成 19 年度から確認され、平成 20 年度に急増していることからして、平成 19 年度の予算消化の依頼や上記担当職員からの一連の助言が不適正申請の契機になったことは事実と考える。

しかしながら、基本的にいかなる現場についていかなる申請を出すかは、組合の判断に一任されており、上記県単独事業の一部や予算消化のための不適正な申請の一部を除き、北安地事林務課から個別の指示や情報提供もされていないことから、北安地事林務課としては、多数提出される補助金申請のうち、いかなる申請が不適正であるのかを個別に認識しながら交付決定を行っていたものとは認められない。

当時の林産普及係は、集約化業務により多忙を極める中で、補助金交付決定の際、本来行うべき申請書類のチェックや現地確認を怠っていた。特に、作業道については全件につき現地確認が求められていたが、積雪時には現地を確認できず、かつそのような時期に多くの申請が集中するという申請実務もあり、また組合が現地調査時に案内する場所は施工済みの現場であり、組合も意図的に架空の申請については意図的に隠蔽していたと思われる事情も認められる。

### ③ 不適正受給が継続した時期（平成 22 年度から平成 23 年度）

異動により北安地事林務課普及林産係の職員は毎年入れ替わっていたものの、後任の職員によっても組合による不適正申請を止めることはできず、むしろ不適正申請の件数は増加し、平成 22 年度から平成 23 年度ころにピークを迎えている。

この原因として、アクションプランの達成及び年度末の予算消化のため、北安地事林務課ないし普及林産係において、大北ルールの適用が引き継がれるとともに、年度末における間伐の着手・未完了申請等を依頼・黙認する取扱いが引き継がれてきたことが認められる。

他方で、作業に着手すらしていない、あるいは事業を完了させる気のない

全くの架空申請が組合から多く出されていることについては、担当職員の人事異動に際して引き継ぎがなされた事情は認められない。担当職員は、申請時に完了していない事業についても、必ず実施されるであろうとの前提で、予算の着手・未完了申請等を認めているという認識であったことも事実であり、未実施を許容していたものではない。

そうであるにもかかわらず、この時期に不適正申請の件数が大幅に増加しているのは、同係内での事務作業量が申請の増加と相まってさらに膨大なものとなり（図-16「職員1人当たりの造林補助金額」）、業務多忙及びこれまでの検査業務における前例の踏襲から、申請書類の審査が極めて形式的になったこと、また現地確認がほぼ実行されずに架空申請が見過ごされた事情があると考えられる。

また、不適正案件の申請についても、補助金の交付決定後、やはり業務多忙及びこれまでの前例の踏襲、また周囲から特に指摘されなかったことから、実際に施工されたかの確認検査をしておらず、不適正申請が年々増加していく要因ともなった。担当職員は、間伐について着手・未完了申請等を認めてしまっていることをつじつま合わせのため、検査野帳には現地調査をしていないにもかかわらず現地調査をした旨を記載するなどし、補助金交付にあたっての審査が形骸化していた。

## 2) 組合の態度

この時期、組合は、後任の担当職員に対し、はっきりとした形で不適正申請の実情を告げてはいないものの、これまでと同様の事務処理の踏襲を暗に求めるなどしており、架空申請について形式的な検査によって見過ごされることを見越して、その申請件数をさらに増加させていったことが認められる。

この時期においては、不適正が開始された当初の「高規格作業道の開設に対する不足分の補てん」という組合の主張がもはや形骸化し、申請に対していわばフリーハンドで交付される補助金を組合運営の当然の前提として組み込み、高規格道路開設の必要に応じてではなく、補助金を組合の財源の前提として、機械的かつ恒常的に不適正な申請を行ってきたものと解される。

### ④ 不適正受給が発覚へ向かった時期（平成24年度以降）

平成23年度から、森林整備事業に関連し、それまで大北ルールに従い踏襲されてきた不用萌芽除去等の申請について、組合に対して是正する指導が行われ始めた。また、平成24年度、前年度に異動してきた担当職員が、組合が申請した森林作業道に重複申請があることに気付き、また、別の担当職員が現地調査の結果、内容が虚偽である申請の存在に気付くなどし、組合に対して注意をするという出来事があった。以降、適正でない申請に対しては修正を求め、取り

下げさせるという対応が一部取られるようになり、組合からの申請件数はピーク時と比較し減少していった。

しかしながら、やはり係員の業務多忙や、積雪による現地確認が事実上困難であったことなどから、申請書類の検査や現地確認はなお十分に行われず、不適正申請の全てを見抜くことはできないまま、結果として多くの不適正申請に対して交付決定がされる実情は大きく変わらなかった。

また、この時期でも間伐についての着手・未完了申請については依然として黙認する取り扱いが続いており、この点は誤った取り扱いが絶たれず、不適正な事務処理が引き続き踏襲されてしまった。

組合は、北安地事からの指摘や是正指導を受け、不適正な申請の件数を減らしたと見受けられるところがあるが、いずれにしても大半の申請が何ら指摘を受けることなく認められてきたことから、不適正な申請自体を取りやめることはなく、本件が発覚する前にも、これまでと同様に補助金申請業務を継続するよう依頼するなどした。

## ⑤ 事案発覚後の組合の対応

事案発覚後、県では、平成27年1月13日から15日にかけて、不適正な申請である疑いのあった作業道6路線について、組合事務所で聴取り調査を行った。この聴取り調査において、県は、組合から不適正と指摘された点について意図的な不適正申請ではないとの説明を受けたが、同月19日に至って、組合から、謝罪とともに、作業道6路線について意図的な不適正申請であったことの申告を受けている。組合は、同月29日に県が事案を公表した際には、記者会見を開催し、組合として不正を認識していたとし、責任を認め、改めて謝罪を行っている。

その後、平成27年2月2日の組合事務所で聴取り調査において、本件事案への県職員の関与の主張がなされている。このほか組合では、検証委員会の聴取り調査や、県の組合事務所への立入調査を、別紙資料2及び3のとおり受けている。

また、組合では、平成27年2月27日に「大北森林組合補助金問題検討委員会」（弁護士、大学准教授、税理士等の有識者8名で構成。第三者の立場から、各専門的見地に基づいて、問題の事実認定や評価、改善策を検討。）を設置し、同検討委員会からは、3月13日に第1次中間報告、5月27日に第2次中間報告が出されている。第2次中間報告では、不適正受給は、県の関与がなければ実施できないとされているが、組合として不正を認識し、責任を認めていた事実や本件事案の組合側の原因については、特に言及されていない。

## オ) 長野県林務部の状況

### ① 長野県森林づくりアクションプラン

県では、平成 16 年度に、「長野県ふるさとの森林づくり条例」を制定し、同条例に基づく「森林づくり指針」を策定した。アクションプランは、同年度に指針の実行計画として策定され、当時、喫緊の課題となっていた間伐を集中的に進めるため、12 年間で県内の民有林の間伐すべき森林を手入れし、累計で約 25 万 ha の間伐を実施するという目標が設定された。

この間伐面積の目標値については、間伐が必要な森林面積を元に設定されており、必ずしも地域ごとの間伐等の作業を実施する林業事業体の能力を十分に考慮した計画とはなっていなかった。特に大北地域では、これまで間伐等の森林整備の実績が少なく、北安曇地方事務所林務課の職員にとっては、このアクションプランの目標数値が過重と感じられていた。

なお、平成 23 年に策定された現行のアクションプランについては、保育間伐をはじめとした森林整備に加えて、森林資源を利活用した林業・木材産業等の再生などの取組に重点を置いた内容とする中で、本庁と現地機関が情報を共有し、地域の実情を考慮したものに改善を図っている。

#### ○ 長野県森林づくりアクションプラン（平成 16 年策定）の概要

##### 1 主な内容

- ① 森林を守り育てていくための間伐などの森林整備の推進
- ② 循環型社会に寄与する間伐材の有効利用

##### 2 主な目標

区 分	基準年（平成 15 年度）	目標（平成 27 年度）
間伐面積（民有林）	16,015ha（単年度実績）	251,400ha（累計）
信州の木を 50%以上利用し、助成等を活用した木造住宅	130 戸	1,000 戸
ペレットストーブの導入	190 台	3,700 台

### ② 県林務部の造林関係補助事業予算の推移と予算調整の状況

県林務部の造林関係国庫補助事業予算は、戦後造成されてきた森林資源が間伐の時期を迎えていたこと、平成 19 年に京都議定書に基づく第 1 約束期間が開始され、政府の「京都議定書目標達成計画」に基づく森林吸収源対策が推進されたことなどを背景として、平成 18 年度までの年間 20～25 億円程度から、平成 19 年度以降は年間 25～40 億円程度に増加している。また、平成 20 年度からは、手入れの遅れている里山の整備等のため、「長野県森林づくり県民税」が導

入され、造林関係県単独事業予算についても、平成19年度までの年間5千万円程度から、平成20年度以降は1～4億円程度に増加している。

こうした国民・県民からの森林整備の必要性への理解を背景とした予算の増加等により、県の間伐実績は概ね順調に増加している。

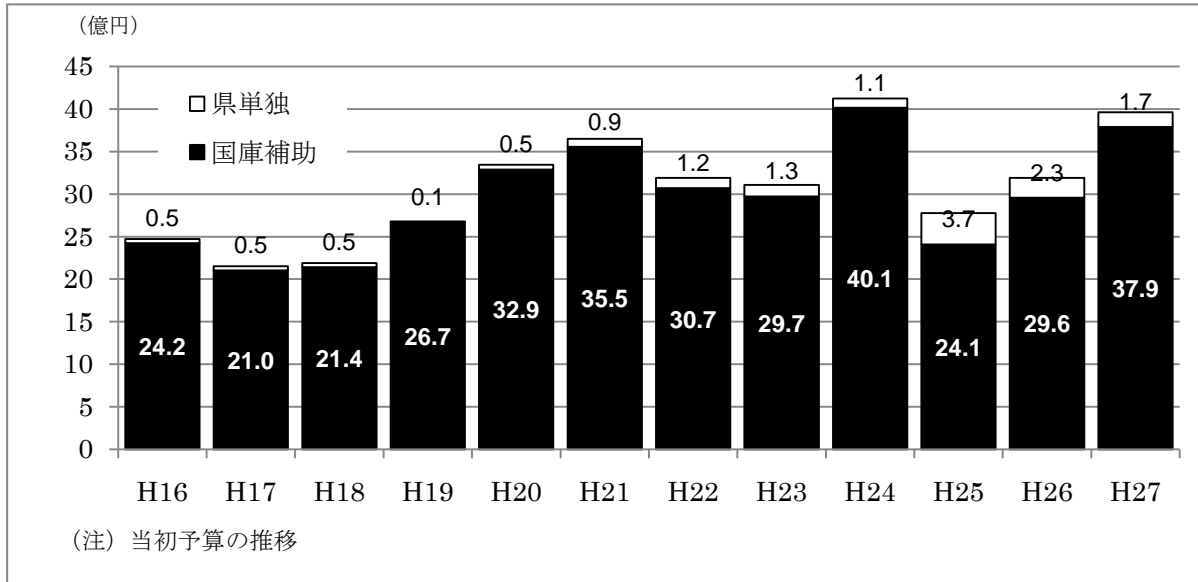


図 18 造林補助事業予算の推移

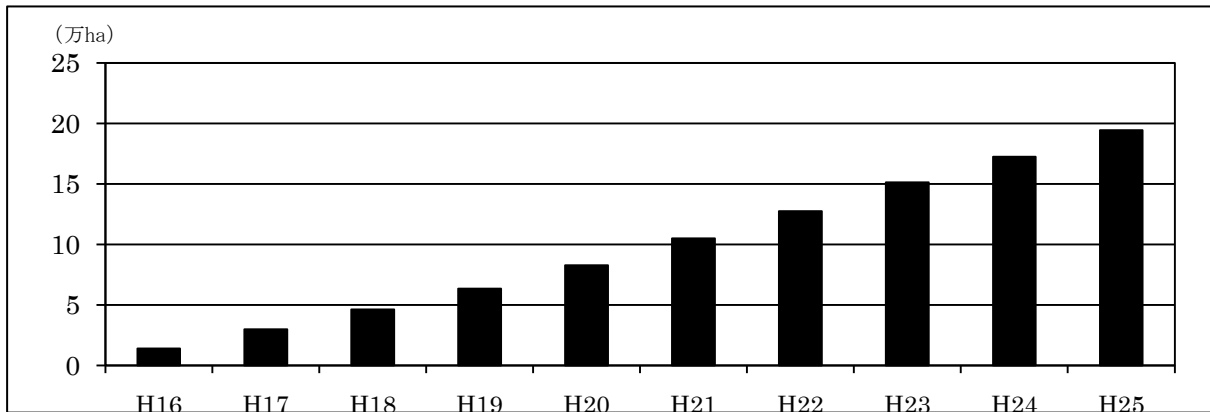


図 19 長野県の間伐実績（平成16年度以降の累計）

県林務部では、造林関係予算の執行を森林づくり推進課<sup>8</sup>が担当している。森林づくり推進課では、前年度に各地方事務所から翌年度の造林関係予算の要望をとりまとめている。各地方事務所では、森林づくり推進課への要望提出に先立ち、市町村を通じて森林組合等の事業体から要望を聴取している。森林づくり推進課では、とりまとめた要望に基づき、年度当初に予算を配分するとともに、年間の事業進捗に応じて、地方事務所間の調整を実施している。

<sup>8</sup> 平成19年度までは、森林整備課が造林関係補助事業の執行を担当していたが、本報告書では、「森林づくり推進課」で統一している。



こうした中で、平成 19、20 年度ころの森林づくり推進課では、アクションプラン達成等の必要性を訴え、国から配分を受けた予算について、可能な限り当年度の事業において活用するという方針がとられおり、地方事務所に対し、年度内の予算執行を依頼する対応が行われていた。こうした依頼は、強制とまでは言えないものの、当時の北安地事林務課普及林産係の職員からは、予算消化のプレッシャーとして受け止められていた。なお、平成 21 年度以降は、国において年度末に大型の補正予算が生まれ、予算を翌年度に繰り越す対応がとられることが多くなったこと等が影響し、予算執行を強く地方事務所に依頼するといった対応は、行われなくなっている。

### ③ 長野県林務部職員数の状況

林務部（県庁林務部及び地方事務所林務課）には、行政全般に関する企画・調整、予算執行等の業務を担い様々な部局を異動する事務職員と、林業振興等の専門業務を担い、林務部内を異動する林業職の技術職員が配置されている。

林務部の職員数は、平成 27 年 4 月現在 270 名（うち、技術職員 240 名、事務職員 30 名）であり、平成 16 年と比べ約 10%の減となっている。また、このうち地方事務所林務課の職員数は、200 名（うち、技術職員 186 名、事務職員 14 名）で、平成 16 年に比べ約 12%の減となっている。平均的な地方事務所林務課の職員数は 20 名であるが、このうち事務職員は 1 人ないし 2 人程度の配置で、そのほとんどを林業職の技術職員が占める職場となっている。

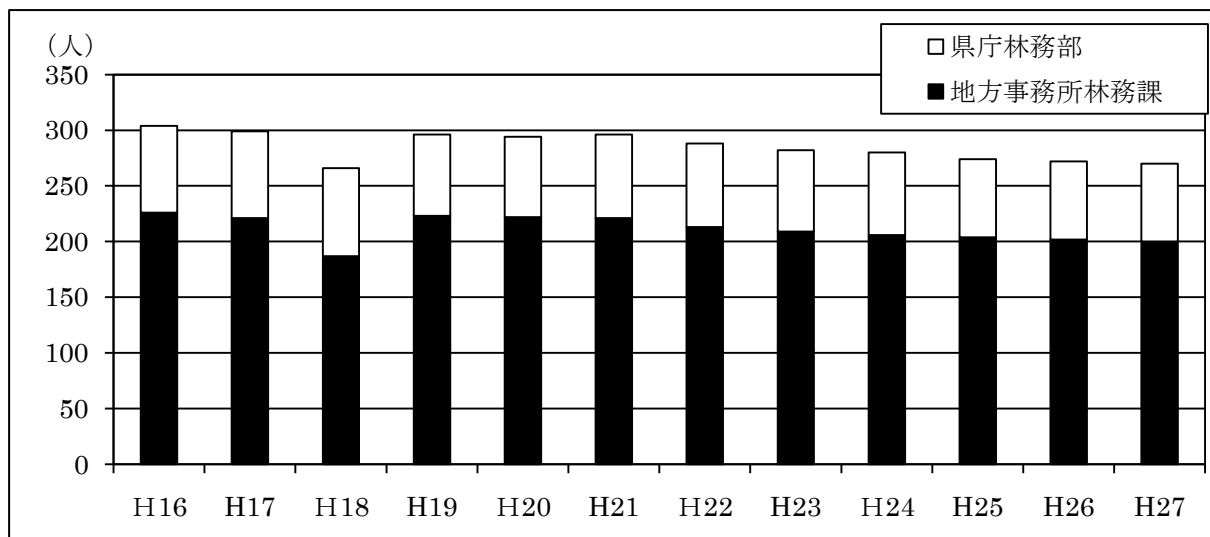


図 20 林務部の職員数の推移

県林務部では、毎年秋に各地方事務所に対し、業務量の調査を実施するとともに、毎年冬に各地方事務所から要望を聴取しており、その結果を踏まえて、翌年度の職員配置を決定している。

こうした調整の結果、地方事務所林務課では、治山・林道の業務を行う職員は、公共事業の減少等を背景として平成16年度比で約7割に減少しているのに対し、普及・林産の業務を行う職員は、ほぼ横ばいとなっている。

北安地事林務課普及林産係については、平成21年度以降、業務量増大に起因する人員増の要望があった。これに対し、林務部においては、普及林産業務に精通する職員を積極的に配置するなど、限られた人員で業務が円滑に進むよう措置は講じたものの、他の所属に比べて特別に増員を行う必要があるとまでは認識されていなかった。

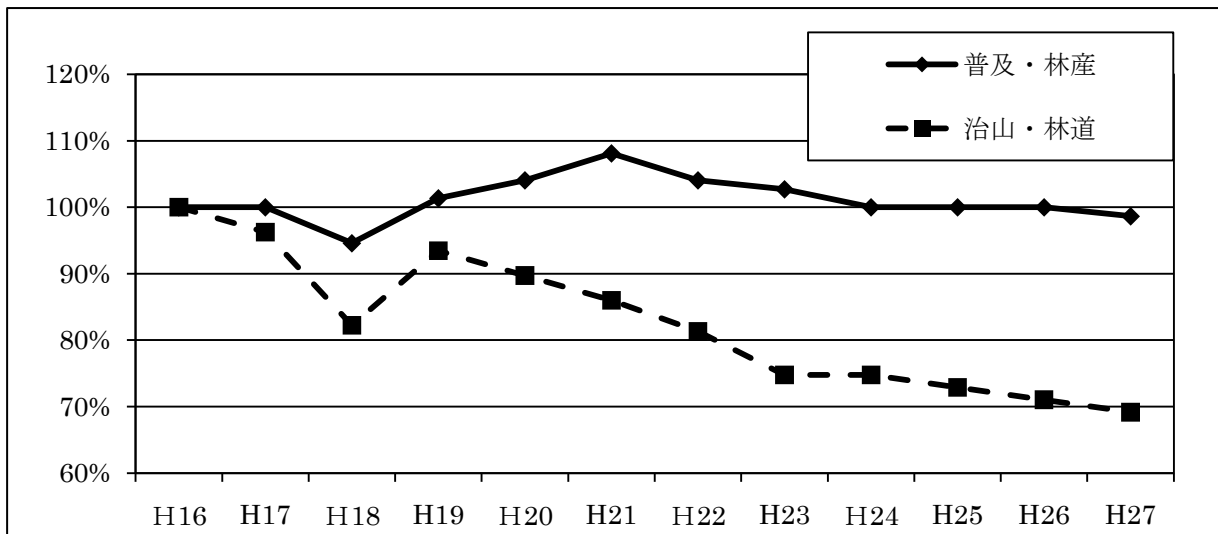


図 21 地方事務所林務課の業務別職員数の推移

## カ) 森林組合に対する検査・監査制度と実施状況

### ① 検査・監査制度の概要

森林組合の業務又は会計状況に対する検査・監査には、その性質ないし機能の面において異なる以下の3つの検査・監査がある。

#### 1) 常例検査

県が、森林組合法に基づき、森林組合の監督官庁としての立場において、その公権力と行政責任に基づいて行う検査であり、県知事が任命した「森林組合等検査員」が隔年で定期的に実施している。

#### 2) 森林組合監査士監査

県森林組合連合会が、森林組合系統組織における指導団体としての立場で

実施する監査であり、全国森林組合連合会が行う資格試験に合格した「森林組合監査士」が隔年で定期的を実施している。後述の組合監事監査の補完ないしは援助の役割を担っている。

### 3) 森林組合監事監査

組合の監事が組合の内部における監査機関としての立場で、その職務権限に基づき行うもので、概ね年4回程度実施している。

## ② 組合に対する実施状況

### 1) 常例検査の実施状況

常例検査においては、平成19、21、23、25年度の検査において、内部けん制体制の確立や素材生産請負契約の適正化について、表20のとおり指摘がされているが、それに対し、組合からは、参考資料4のとおり、「実状に即した契約関係の様式を検討する」、「一連の書類、補助簿の作成に努める」などの回答を得ているが、結果として改善には至っていない。

県が実施する常例検査において、指摘事項がある場合には、次回の常例検査時に、その改善状況を確認するとともに、改善されていない場合には、継続して指導していくこととなっており、法的な強制力はない。

そのため、平成19年度以降の検査において、契約関係書類や事業補助簿の整備、それに係る内部けん制体制に関する指摘が継続してなされているにもかかわらず、改善されないまま、不適正受給が継続されてしまった。

森林組合法では、同法第113条による改善措置命令（行政処分）が用意されているが、同条は「法令等に違反すると認める」ときに限定されていること<sup>9</sup>、また、同条による発令は、同法第114条の解散命令へとつながること<sup>10</sup>から、実際に発令されることは全国的にもまれとなっている。

---

<sup>9</sup> 「森林組合実務相談」（全国森林組合連合会発刊）の解説によると、「組合に違反等の事実があり、その違反の事実により組合の健全性が損なわれるおそれがあると認められる場合において、同条の必要措置命令をすることができるのであって、およそ法令違反の事実があれば、組合の健全な発展にとって障害になるかどうかに関係なく、同条の命令ができるわけではない。」とされている。

<sup>10</sup> 【参考：行政庁による解散命令（法第114条第3項）】

『「組合が法令に違反した場合において、行政庁が113条第1項の規定による命令をしたにもかかわらず、これに従わないとき」は、当該組合の解散を命ずることができる。』

表 20 常例検査における主な指摘事項

検査年月	主な指摘事項
平成 19 年 10 月 30, 31 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・円滑な事業の推進のため、組合員に対する見積書・契約書・精算書等の一連の書類についての透明性を確保し、組合員により分りやすい事業実施に努められたい。</li> </ul>
平成 21 年 9 月 8, 9 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適切な職務の遂行を確保し、不祥事件の未然防止等について、森林組合内部の複数の職員によるチェック体制の強化を図られるとともに、役職員を含めた「コンプライアンスマニュアル」の策定をされたい。</li> <li>・森林整備事業のうち森林造成事業の実施に当たり、集約化した事業地については、請負契約を締結して事業を実施していることになっているが、契約書が委託様式であり、実態と異なっていることから、森林造成事業の諸規定を遵守し、補助金の精算処理も含め、適正な内容に改善されたい。</li> <li>・素材生産を伴う請負事業については、森林造成事業の請負契約により、森林整備と素材生産を一体として実施している現状にあるが、素材生産・販売上のトラブル防止のため、請負契約に素材の取扱い等について定めるか、別途、売買、委託販売契約を締結するなど適正に実施されたい。</li> </ul>
平成 23 年 8 月 25, 26 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報保護規程、コンプライアンスマニュアルで定められている職員研修やコンプライアンス実践のための実施計画の策定など、具体的な取組が行われていない。 理事会や三役会での審議、系統で開催するコンプライアンス研修会への役職員等の参加、職員研修会の開催など、工夫して効果の上がる具体的な取組の実践に努められたい。</li> <li>・造林補助事業の適正な執行のため、事業地ごとの事業費について、出役人数（人件費）、使用機械の費用、諸掛費用、管理費用等が総括できる補助簿等の作成と整理に努められたい。</li> </ul>
平成 25 年 8 月 20, 21 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林整備事業の実施にあたり、請負先への事業発注が口頭でなされ、完了確認まで一連の書類が整備されないまま支払いが行われている事例が見受けられた。 担当者が進捗を把握しているとの説明だが、組織として上司が確認を取れない状況にあり、内部けん制体制が不十分である。 事業ごとの補助簿等の整備、完了確認書類の作成など事業進捗状況が組織として把握できるよう改善されたい。</li> <li>・これから木材生産が本格化する中で、事業期間の長期化や複数の事業体が一つの事業に関わることが想定される。 それぞれの事業体が負うべき責任の範囲、木材の販売についての所有者の同意、費用負担や精算時期・方法等、現状では明文化されていないものが見受けられるため、契約書の作成や仕様書等文書による提示を徹底されたい。</li> </ul>

## 2) 森林組合監査士監査の実施状況

組合監事監査の補完的な役割を担う森林組合監査士監査においても、平成20、22、24年度の監査において、同様に契約関係書類の整備について継続して指摘されているにも関わらず改善されないままであった。

表 21 森林組合監査士監査における主な指摘事項

検査年月	主な指摘事項
平成 21 年 2 月 6 日	・ 林産請負事業に関する契約行為について、契約当事者、契約の趣旨、契約の要件を網羅する契約書の作成により、後日疑義やトラブルを予防するよう適切に措置されたい。
平成 23 年 2 月 1 日	・ 林産請負事業等に関する契約行為について、後日、相手方とのトラブルが生じないように措置されたい。
平成 25 年 2 月 21 日	・ 契約行為について後日トラブルが生じないように措置されたい。

## 3) 森林組合監事監査の実施状況

常例検査や森林組合監査士監査において契約関係書類や事業補助簿の整備、これらに係る内部けん制体制に関する指摘が継続しているにも関わらず、組合監事監査では、当該事実に関して指摘されておらず、常例検査や森林組合監査士監査の指摘についてフォローを行っている形跡は確認できなかった。

## 4) 総括

このように森林組合に対しては、複数の検査・監査制度があり、契約関係書類や事業補助簿の整備、これに係る内部けん制体制に関する指摘があったものの、組合の管理体制の改善には至らなかった。

### キ) 不適正申請に対する北安地事林務課の関与等についての評価

#### ① 不適正申請の主導性について

上述したとおり、平成19年度に始まった一連の補助金の不適正申請及び受給は、北安地事林務課による予算消化を目的とした組合に対する申請依頼により開始され、組合からの森林整備事業実施のための支援措置の主張と、それに対

する平成 20 年当時の北安地事担当職員の行き過ぎた助言によって、さらに助長されたものと考えられる。

具体的な助言の内容は、既に経緯において記載したとおりであるが、大北ルールの承認のように、地域の実情に即した柔軟な対応をするという解釈として認められうる助言のみでなく、その範疇を超え、実績補助であるため要綱の解釈としては認められない着手・未完了申請を黙認したり、森林作業道の改良すらしていなくても開設として取り扱うことを容認するといった助言もしており、これらは明らかに不適正なものであった。また、かかる助言は、特定の担当職員による補助金流用をも認めるような示唆にまで及ぶに至っており、さらに県単独事業と森林税事業については、補助金流用を認め、その流用先までも具体的に指定したメール（別紙「大北森林組合から提出された県職員のメールに関する県の調査と評価」番号 31 及び 32）まで存在するという事実もある。

このような事実関係からすると、本件不適正申請の契機は、平成 19 年度当時の北安地事林務課による予算消化のための不適正な申請の依頼と、平成 20 年度当時の職員による作業道の補助金申請に関する行き過ぎた助言をきっかけとし、このような北安曇地事林務課の不適切な対応を組合が利用して、次々と不適正な申請をあげるに至ったというものであり、その意味で、不適正申請の契機に北安地事林務課及び普及林産係による関与があったとの指摘は免れないところである。

なお、間伐に関する大北ルールの適用については、北安地事林務課及び普及林産係において共通の認識として引き継ぎが行われ、年度末における着手・未完了申請等の依頼や黙認についても、担当職員による事実上の引き継ぎが行われてきたことが窺われるところではあるが、全くの架空申請についての引き継ぎが林務課内又は普及林産係内で行われてきたとは認められず、少なくとも平成 23 年度以降の職員が、組合からの申請の中に全くの架空申請があることまで認識していた事実は認められない。それ故、架空申請についてもこれが長期間にわたり見過ごされてきた理由は、不十分な検査が慣行化されていたことによるものと考えられる。この点、北安地事林務課に担当職員間の引継文書が複数残っており、職員の異動に伴う引き継ぎ内容の一端が把握できる。

また、間伐に関する着手・未完了申請の黙認は、北安地事林務課の職員の認識としては、架空の申請を認めるというものではなく、時期がずれても必ず実施をすることを前提に、その旨を組合にも確認し約束した上で申請を認めていたものであり、結果として未施工面積が増大していったことは組合の施業の問題に帰するものであり、またそのような事態が長期化されたことの背景として、北安地事林務課側の完了検査の不十分が影響しているといえる。

他方、組合が行った不適正申請につき、北安地事林務課が主導していたという評価は妥当ではない。確かに、不適正申請のきっかけとなる事情は北安地事林務課の依頼ないし担当職員の助言にあるが、長期にわたる極めて多数かつ多額の不適正申請につき、いかなる現場においていかなる事業をいかなる金額で

申請するかを決定し、実際に申請書類を作成して主体的に申請を行い、それにより多額の補助金を得てきたのはあくまで組合である。その契機において県の関与があったことは十分問題ではあるが、本件不適正申請は組合の判断と決断の下で長期にわたり継続されてきたものであって、利益が誰にあったのかを考えれば、あくまで本件不適正申請の主導的な実行者は組合であると結論せざるを得ない。本件は、上記のとおり、組合が動かなければ地域の森林事業が立ち往かなくなるという北安地事林務課と組合の事実上の力関係も背景としているところであり、全ての責任を北安地事林務課に押しつけるかのような組合の主張は、両者の力関係からしても正しいものとはいえない。

なお、北安地事林務課と組合との力関係については、上記の引継文書からも窺えるところである。

## ② 組合が開示したメールに対する評価

組合が北安地事林務課による不適正申請の主導または関与の証拠であるとして提出するメールのうち、別紙「大北森林組合から提出された県職員のメールに関する県の調査と評価」番号1、番号3、番号4、番号6から番号30のメールについては、本件とは関係がないか、あるいは単純に年度末の予算消化を求めるメールであって、不適正申請を求めたメールであるとまでは読み取れない、という県による調査結果については、検証委員会としても大筋で異論がない。しかしながら、予算消化を求めるメールの中には、着手・未完了申請等を黙認していたことに関連するものもあると認められ、そういった意味で本件一連の不適正申請と全く関連しないとまでは断言できない。

他方、既に上述しているが、同メールのうち、番号31は県単独事業について、番号32については税事業について、それぞれ補助金の流用を具体的に指定した内容のメールとなっており、送信した担当職員において少なくともかかる2つのメール内で指示された事業については具体的な補助金の流用を組合に認め、指示していたものと評価せざるを得ない。また、同メールのうち番号2は番号32のメールによる指示と関連したメールであると推認される。

もっとも、かかる具体的な流用を認める内容のメールは、他の造林関係補助事業については存在しておらず、組合からも具体的な指摘がないため、あくまで県単独事業と税事業に関してのみ行われた対応であると考えるが、当然、適切なものであったとはいえない。

また、番号5については、送付した職員が覚えていないと回答しており、メールの内容だけでは、判断できないものの、この時期、予算消化のための着手・未完了申請や未着手・完了約束申請を認める対応が事実上引き継がれていたことが窺われることから、不適正な申請を依頼していたものである可能性も否定できない。

### ③ 北安地事林務課または担当職員が不適正申請に関与した動機

これまでの県及び組合の調査において、北安地事林務課の職員が、不適正な申請を認める見返りとして、何らかの利益供与を組合より受けていたという事実は一切認められない。北安地事林務課は、予算消化を目的として不適正な申請を依頼する対応を行っていたが、あくまで時期が遅れても必ず完了させることを前提としたもので、全くの架空申請を容認したものとは考えられない。また、平成20年度の北安地事林務課担当職員の助言の動機は、もっぱら上述した森林事業の推進のためであり、組合からアクションプランへの協力の前提として、作業道整備の補助残に対する補てんを主張されたことが直接の要因であったことは間違いないと考える。当時の担当職員は、森林整備について強い熱意を持って取り組み、その結果として行き過ぎた助言により不適正申請を惹起する結果となってしまったものであり、その動機は個人的な利益を追求したものではない。また、当時の担当者の認識として、不適正な申請がこれほどまでに長期にわたり、かつ極めて多額に及ぶことの予測までされていたとは認められず、大規模な不適正申請が行われることは予想外の結果であったといえる。

また、北安地事林務課における年度末の予算執行に対するプレッシャーも、不適正な申請を認めていた一つの要因であるとも考えられる。

しかしながら、こういった事情を考慮しても、北安地事林務課が、平成19年度に補助金申請時に完了していない箇所等の申請を認めていたことや、平成20年度の担当職員が全くの架空申請を認めるかのような助言をしたことは、適正さを著しく欠く対応であった。

### ④ 本庁林務部の関与に対する評価

上述のように、北安地事林務課では、年度末の予算消化のための不適正な申請の依頼や補助金交付決定の際の現地調査の軽視、緩衝帯整備のための補助要件の緩和、県単独事業における流用等不適切な事務処理が行われていたが、本庁林務部において、これらを了知していたという事実は確認されなかった。

しかしながら、本庁林務部においては、

- ・ アクションプランの実行に当たって、必ずしも地域の実情を十分考慮せず配分した目標の達成に主眼が置かれ、適切な施業が実施されているか確認していなかったこと
  - ・ 年度末の予算執行を地方事務所に依頼したものの、適正な執行が可能か確認していなかったこと
  - ・ 北安地事林務課の業務量が増大していたことは把握していたものの、他の所属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、北安地事林務課の実態を全く把握できていなかったことについては、厳しく指摘せざるを得ない。



上部組織として、北安地事林務課を指導する立場にある本庁林務部が、アクションプランの現地での実行や、それに基づき配分した予算執行について、実状の把握を怠っていたという点は、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と言える。

#### ⑤ 不適正申請における組合の目的

他方、組合については、不適正申請により受領した補助金を実際に高規格作業道開設の補助残に流用していると思われる部分もあるが、全てがそのような使途であるかは組合から呈示された資料が極めて不十分であって、十分に検証できず、その使途は不明であるといわざるを得ない。

確かに、組合の当初の不適正申請の目的は、本件の発端である高規格作業道の補助残の補てんにあったと認められるところではあるが、不適正申請が急激に増大し、具体的な高規格作業道の開設の必要性に合わせて不適正申請が都度行われている訳ではないという実態と、加えて、上述しているとおり、平成19年度以降、組合の実際の経営状況は赤字であったにもかかわらず、役員報酬が増額されている事実も併せ考えると、組合は、高規格作業道開設の赤字の補てんの目的を超え、次第に補助金事業を除いた組合全体の事業の赤字補てんという意味合いも含め、組合の財務会計にどんぶり勘定的に不適正申請による補助金を組み込んでいたことは指摘せざるを得ず、そういった意味で、組合の目的は補助金の受給による収入の増加及び組合全体の損失補てんにあったと推察される。

#### ク) 不適正受給及び交付の補助金適正化法違反

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）第29条第1項は、「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け、又は間接補助金等の交付若しくは融通を受けた者は、5年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。」と規定し、同条第2項は、「前項の場合において、情を知って交付又は融通をした者も、また同項と同様とする。」と規定し、補助金の受給及び交付に関して罰則規定を定めている。同条第1項の罪は刑法上の詐欺罪の特別法にあたり、同条第2項の罪は刑法上の背任罪の特別法にあると解されている。

同条が構成要件として定める「偽りその他不正の手段」としては、架空工事を真実と称して申請をなす等の不実の申請（虚偽申請）が該当すると指摘されている<sup>11</sup>。また、詐欺罪と異なり、欺罔行為により交付者が錯誤に陥って補助金を交付することは構成要件ではないとされる。

したがって、本件における組合による補助金の受給の内、少なくとも全くの

<sup>11</sup> 補助金適正化法解説全訂新版（増補版）389頁 小滝敏之著

架空申請に当たる補助金受給については、同条第1項に該当するとの評価を免れないと解される。

他方、補助金を交付した側である北安地事側の担当職員が同条第2項に該当するか否かに関しては、個別の補助金申請が同条第1項に該当する違法な申請であると「情を知って」交付したか否かについて、申請ごとに慎重に事実認定をする必要があると考えられ、本報告書においては明言することはできない。

なお、補助金適正化法第29条の罪にかかる公訴時効期間は5年である（刑事訴訟法第250条第2項第5号）。

## 5. 大北森林組合の不適正受給の原因の検証

本件事案の経緯経過は、既に述べてきたとおり、まず、予算消化を目的とした北安地事林務課から組合への不適正な申請の依頼があり、高規格作業道整備等の経営上の問題を抱えていた組合が、北安地事担当者からの行き過ぎた助言や北安地事林務課による適切な現地調査の軽視等の対応を利用し、極めて多数かつ多額の不適正申請を長期にわたり、主体的・能動的に行ってきたというものである。

本件事案の背景として、もともと、林業は、木材価格の低迷等により、長らく採算性が悪化した状態が続いており、森林整備の担い手である森林組合等の林業事業体は、数も限られ、小規模・零細なものが多い。こうした中で、必要な森林整備を実施するため、本来であれば事業体の要望に基づく事業実施であるところ、逆に県から事業体に施業を依頼するといった形をとらざるを得ず、事業体との関係において、実質的な力関係が逆転していたことが挙げられる。

本件事案では、北安地事林務課では、アクションプランやクマ被害を背景として森林整備を進めることが急務となっており、組合に代わり森林所有者の集約化を肩代わりしていた。こうした中で、予算消化を目的とした北安地事林務課から組合への不適正な申請の依頼により不適正受給がされ、さらに、アクションプラン等への協力の前提として、組合から高規格作業道の補助残による赤字補てんの主張があったことが、大規模な不適正受給開始のきっかけとなった。これに対し北安地事林務課担当職員は、それまで進めてきた集約化の努力が水泡に帰すか選択を迫られ、組合に対し行き過ぎた助言を行っている。さらに、北安地事林務課は、地域の森林整備推進の要望等による急激な予算の増加に伴い業務が多忙となったほか、積雪期に持ち込まれる大量の申請といったことを背景に、十分な申請書類確認や現地調査等を行ないまま、補助金の交付を続けた。こうした北安地事林務課のコンプライアンス意識の低い対応等をみた組合は、検査体制の脆弱性につけ込む形で、不適正な申請をエスカレートさせ、恒常化させていった。さらに、常例検査、森林組合監査士監査により組合運営の課題を認識しながらも、専務理事によるワンマン経営を食い止めることができず、また、監事監査の機能が働かなかつたことが、長期に渡り不適正受給を継続させる結果となったものと認められる。

すなわち、本件における補助金の不適正受給については、予算消化を目的とした北安地事林務課から組合への不適正な申請の依頼や行き過ぎた助言を契機とし、組合が不適正な申請を開始し、さらに北安地事林務課の検査体制の脆弱性と不備につけ込む形で、長期に渡り巨額の補助金の不適正受給が可能となったものと考えられる。このことは、県林務部に、脆弱な監督体制と、職員の認識の甘さが存在することを示していると指摘せざるを得ない。

以上を要約すれば、本件における補助金の不適正受給については、極めて多数の不適正申請を長期にわたり、主体的・能動的に行い、多額の利益を得ていた組合に責任があることは間違いない。

一方で、予算消化を目的とした不適正な申請や行き過ぎた助言、検査体制の不備

等北安地事林務課のコンプライアンス意識の低い対応は、組合に付け入る隙を与えたという意味で厳しく問われなければならない。

また、こうした組合や北安地事林務課の実情の把握を怠り、長期にわたる不適正な補助金受給を防げなかった本庁林務部の対応も問われるべきである。

以下、本件事案における原因を詳述すると次の各点を挙げることができる。

#### ア) 北安地事林務課による予算消化のための依頼

本件一連の補助金の不適正申請の発端となった事実は、既に記載したとおり、平成 19 年度末における北安地事林務課から組合に対する予算消化のための施業の依頼であり、かかる依頼に際し、作業道の改良を開設として申請したり、翌年度に施業する前提での着手・未完了申請等を容認したりする取り扱いがその後の不適正申請の契機となっている。

北安地事林務課からかかる依頼を受けた組合としては、補助金申請について北安地事林務課が認めている以上は申請をしても許されると誤信した可能性があり、以降の一連の不適正申請に対する規範意識の低下に繋がったことが指摘できる。

北安地事林務課の依頼の内容は、補助金要綱・要領からして許されないものであり、予算執行の必要性から行ったものとはいえ、極めて不適切な対応であったことは言うまでも無く、一連の不適正申請の契機となった事情でもありその責任は重大である。

#### イ) 組合からの補助残補てんの主張と地方事務所職員の行き過ぎた助言

組合は、平成 17 年度の赤字決算を契機として「大北森林組合改革プラン」を策定し、搬出間伐等への対応のために高規格作業道等の基盤整備や高性能林業機械の導入等を推進していたものの、こうした投資資金の回収をどのように行うのかといった事業計画は検討されておらず、将来見通しのないままに経営が行われていた。その結果、高規格作業道整備に対する補助金の自己負担分が赤字として重くのしかかり、平成 19 年度の北安地事林務課へアクションプランへの協力の前提として赤字補てんのための方策を取ることを主張するに至っており、このことが不適正受給の組合側の事情になっているものと認められる。

組合の主張に対し、北安地事林務課担当職員は、それまで進めてきた集約化の努力が水泡に帰し、北安曇地域の森林整備を推進することを諦めるか苦渋の選択を迫られ、既に上述したように、森林組合へ補助金要綱上許されない補助金の申請まで黙認するような行き過ぎた助言を行い、組合の主張を実現する形で対応を行ったことが不適正受給開始の契機になったと考える。

## ウ) 組合による意図的な不適正申請の増大

組合は、北安地事林務課が、限られた人員により、本来は組合が行うべき集約化業務を担い、さらに、増加していく補助金申請に対応することに忙殺され多忙を極めている中で、補助金交付決定時に本来行うべき申請書類の審査や現地確認を十分に行っていないという検査体制の脆弱性につけ込み、不適正な申請を増大させていった。その結果として、グランド等のように明らかに森林施業の対象とされない箇所まで申請するに至っている。

なお、どの現場について、いかなる申請を出すかについては、組合が判断し決定しており、北安地事林務課への個別の情報提供や事前の個別協議も行われていないことから、極めて多数かつ多額の不適正申請を長期にわたり、主体的・能動的に行ってきたのはあくまで組合であると認められる。

また、組合は、主に間伐に関する着手・未完了申請や未着手・完了約束申請について、当初はいずれ施業をするつもりで申請を行っていた部分もあるとも考えられるが、北安地事林務課による事後的なチェックがほとんどされないという体制の不備に乗じ、全く手つかずのままの現場を年々増大させており、この点においては、当初の意図を次第に変化させ、不適正な申請を増大させていったものと認められる。

## エ) 組合のガバナンスの欠如と理事の責任

組合では、理事会が毎年度5～6回開催されており、事業実績報告や次期事業計画など組合運営に係る重要事項が議題とされている。しかし、事業運営のほとんどについて専務理事が実質的な判断を行っており、専務理事によるワンマン経営となっていたことは否めず、内部けん制が働いていない状況にあった。

また、各種検査・監督機関による指摘に対しても、対応を図ることもせず、また、予算の大きな変動に対する課題についても、確認をしていないなど、理事会も実質的に機能をしておらず、理事会及びその構成員である理事が本来の責任を果たしてきていないことが、長期にわたり不適正受給がなされてきた原因の一つになっているものとする。

なお、森林組合法では、理事は組合に対して善良なる管理者の注意をもって、組合のため忠実にその職務を執行しなければならないが、その任務を怠ったときには、同法第49条の3第1項の規定により、組合に対し、怠った行為によって生じた損害を賠償する責任を負うこととされている。その解釈としては、職務遂行上故意又は過失がある場合には、任務を怠った行為と相当因果関係がある範囲で、無限責任を負うと解されており、大きな責任を負うものである。

#### オ) 組合の管理・運用体制の不備

組合の人員が少数であるため、内部管理体制におけるけん制も十分に機能しているとは言えず、専務理事のほか、参事がすべての業務を管理するなど、特定の者が集中的に権限をもっている。

個別案件についても、補助事業ごとの管理台帳や補助簿は存在せず、膨大な件数と場所に及ぶ施工地等の管理は、参事が現場管理者に口頭確認を行うのみで、その内容を参事が個人的に記憶をし、その記憶を頼りに管理しているのが実態である。また、下請けとの契約についても、契約書や請求書の作成・管理が杜撰な状態にあるなど、適切な管理体制が構築されておらず、不透明な運営体制が、長期にわたり不適正受給を継続させた原因の一つとなっていると考えられる。なお、この点、県の常例検査においても、何度か指摘を受けていたにもかかわらず放置されたままとなっており、改善しようとする意識がなかったものと考えられる。

#### カ) 組合における発注体制の不透明さ

作業道整備は、取引のほとんどが、競争性もなく、特定の事業者1社のみ集中して発注している。また、同事業者との取引にあたって、契約書等の整備が不十分であったり、発注書と請求書の金額や件名の内容が一致しないほか、組合の資料とも整合性が取れず、当該事業者との取引及び請求金額の妥当性を検証することすらできない状況にある。それに加え、必要に応じて請求書の内容を書き換えるなど、当該事業者とは、通常取引関係を超えた関係性を疑わせるほど長期にわたり不透明な取引がなされている。税金を原資とした業務の実施に当たっては、取引の透明性を確保することが不可欠であるところ、組合と事業者との長期にわたる取引については不透明さを指摘せざるをえないところである。

#### キ) 組合監事による監査機能の不全

県が実施する常例検査や森林組合監査士監査において、契約関係書類や事業補助簿の整備等について繰り返し重要な指摘がなされており、指摘内容について、監事にも伝えられていたにも関わらず、監事監査においては、こうした指摘事項について、検証及び確認、改善指導することなく、そのままとなっていた。

監事には、理事と同様に、森林組合法上の役員として、組合に対して大きな責任を負っている。その本来の責任を果たしていないことが、長期にわたる不適正受給を食い止めることのできなかつた原因の一つと考える。

#### ク) 北安地事林務課における補助金交付時の検査体制の不備

北安地事林務課は、クマ被害を契機とした地域の森林整備への要望の高まりを

踏まえ、地域の森林組合等が森林整備に乗り出すよう、森林所有者からの承諾書を取りまとめ等組合の役割を肩代わりしていた。

限られた職員にも関わらず、急激に増加する予算執行に加え、森林所有者への説明や承諾書のとりまとめ等など本来は組合が行うべき集約化業務を代行する等、多忙を極め、さらに、年度末の積雪期に補助金申請書が集中することなどが重なり、職務としての審査が十分にできていなかった。執行業務に追われるゆえに、審査業務については、積雪期に補助金申請書が提出される場合も多かったことなども重なり、内規等に定められた現地調査が十分に実施できていなかった。特に、年度末は大量に持ち込まれる申請書を短時間で決裁することを求められ、十分な検査が行われることがなかった。こういった検査体制の不備は、職員の異動による交代によっても前例の踏襲により是正されることがなかった。

また、北安地事林務課においては、主に間伐について着手・未完了等の申請を認める運用が継続して行われてきたため、検査においては、かかる運用とのつじつまを合わせるために、検査していない現場においても現地調査をした旨の記載を行うなどの不適切な運用が常態化していた。

このような検査体制の脆弱性や不備が、組合に対して運用の甘さを認識させ、組合の不適正申請を増大させていく一因となるとともに、エスカレートし恒常化していった組合の不適正受給を長期にわたって継続させた原因になったものと考ええる。

#### ケ) 本庁林務部の不十分な実態把握

本庁林務部では、必ずしも地域の事業者や地方事務所の能力を十分考慮せずアクションプランの間伐目標面積について地方事務所ごとの配分を設定し、年度内の予算執行を地方事務所に依頼するといった対応を行っており、北安地事林務課において、予算消化のための不適正な申請の依頼が行われた要因の一つとなっている。

また、北安地事林務課の業務量が増大していたことは把握していたものの、増員等の対応を行えず、北安地事が十分な現地調査を行えなかった要因の一つとなっている。

このように北安地事林務課を指導する立場にあった本庁林務部が、自ら策定したアクションプランや、それに基づき配分した予算が現地でどのように執行されていたのか把握を怠っていたことは、組合の不適正受給を長期にわたって継続させた原因になったものと考ええる。

## 6. 大北森林組合以外の不適正受給の有無

### ア) 北安曇地方事務所管内の他の事業体

#### ① 造林関係補助事業

##### 1) 造林関係補助事業不適正受給に関する県の判定方法

県は、平成 19 年度から平成 25 年度までに北安曇地方事務所が組合以外の事業体や地方公共団体、個人に交付した全ての造林関係補助金について、大北森林組合に対する現地調査等を終えた平成 27 年 6 月以降、調査を開始している。

具体的な調査内容としては、平成 19 年度から平成 25 年度までの間の補助金の交付案件 1,297 件、補助金額約 12 億 7,231 万円について、「関係書類の点検」、「現地確認」、「申請者からの聴取り」という 3 段階の調査を実施している。

##### a) 関係書類の点検

北安地事林務課に保管されていた交付申請書等関係書類について、図面や写真等の交付申請に必要な資料が添付されているか等について点検を行うとともに、必要に応じて、既設道路との重複や複数回にわたる重複申請などのチェックを実施している。

関係書類の点検により写真等の不備や重複申請等適正な申請と確認できなかった 858 件については、「現地確認【b)】」を実施している。

##### b) 現地確認

関係書類の点検において適正な申請と確認できなかったものについて、交付申請書を基に交付申請書に記載されている間伐や作業道整備等が当時の要綱・要領に沿った形で行われていた形跡の有無を確認した。

現地確認の結果、不適正な申請の疑いがあるものについては、「申請者への聴取り【c)】」による確認を実施することとしている。

##### c) 申請者への聴取り

前述の「関係書類の点検【a)】」や「現地確認【b)】」の結果を踏まえ、国の「森林環境保全整備事業実施要綱」のほか、県の「森林造成事業補助金交付要綱」、「信州の森林づくり事業実施要領」等に規定する補助要件等に基づき、補助金交付申請時（交付決定時）に適切な工事・施業が行われていたかどうかについて県として不適正な申請と考えられるものについて、申請者の見解を聴取している。



申請者の見解を踏まえ、必要に応じて、再度、現地確認等を実施した上で、不適正の有無等を最終的に判定することとしている。

## 2) 北安曇地方事務所の組合以外の造林関係補助金調査結果

組合以外の造林関係補助事業については、表 22 のとおりであり、平成 19 年度から平成 25 年度までに申請があった 1,297 件について調査を行い、現時点で県が適正と判定したものは合計 1,150 件 (88.7%) (補助金交付額約 10 億 9,504 万円) となっている。

また、現時点で、関係書類の点検と現地確認の結果、不適正の疑いがあり申請者の見解の聴取等を行っているものは、森林作業道整備で 18 件 (補助金交付額約 1,560 万円)、間伐等の森林整備で 48 件 (補助金交付額約 6,648 万円) の合計 66 件 (補助金交付額約 8,208 万円) となる。

なお、現時点では、関係書類の点検や現地調査等が終了していないため、県として判定ができておらず、調査を継続しているものが 81 件 (補助金交付額約 9,520 万円) ある。

なお、上記の補助金交付額は、不適正受給に係る申請に基づき交付された補助金の総額であり、補助金の返還対象の金額とは異なる。

表 22 大北森林組合以外のその他事業体に対する造林関係補助事業の調査結果

(単位:千円)

区分	補助金 総額	年度別申請件数 及び補助金額		不適正の疑い										適正		要確認				
				未施工		要件不適合		重複申請		一部未施工		適用単価不適合						計		
				件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
造林事業	森林作業道 179件 96,298	H19	17件	2,899							4件	314	4件	314	13件	2,585	0件	0		
		H20	23件	14,859							2件	2,895	2件	2,895	17件	11,098	4件	866		
		H21	33件	32,087			1件	852		2件	4,747	5件	4,534	8件	10,133	20件	17,275	5件	4,679	
		H22	23件	15,277							1件	1,317	1件	1,317	17件	12,590	5件	1,370		
		H23	40件	14,610	3件	937							3件	937	37件	13,673	0件	0		
		H24	25件	10,859									0件	0	25件	10,859	0件	0		
		H25	18件	5,707									0件	0	18件	5,707	0件	0		
		計	179件	96,298	3件	937	1件	852	0件	0	2件	4,747	12件	9,060	18件	15,596	147件	73,787	14件	6,915
	間伐等 1118件 1,176,016	H19	155件	79,676			1件	5,981					1件	5,981	153件	73,208	1件	487		
		H20	168件	166,979	6件	2,100	10件	17,378					16件	19,478	143件	128,877	9件	18,624		
		H21	313件	365,437	1件	201	16件	20,254	2件	4,344			19件	24,798	274件	298,284	20件	42,355		
		H22	245件	228,907			8件	8,980		1件	56		9件	9,036	202件	203,466	34件	16,405		
		H23	125件	219,944	2件	2,355	1件	4,832					3件	7,187	119件	202,343	3件	10,414		
		H24	60件	44,955									0件	0	60件	44,955	0件	0		
		H25	52件	70,119									0件	0	52件	70,119	0件	0		
計		1118件	1,176,016	9件	4,655	36件	57,425	2件	4,344	1件	56	0件	0	48件	66,480	1003件	1,021,251	67件	88,285	
合計	1,272,313	—	1297件	1,272,313	12件	5,592	37件	58,277	2件	4,344	3件	4,803	12件	9,060	66件	82,076	1150件	1,095,038	81件	95,200

(注) 本表は平成 27 年 7 月 21 日までの調査結果をまとめたものである。

### 3) 不適正受給の発生原因

北安地事管内の組合以外の造林関係補助事業に関する不適正受給（66件）について、現時点において、県では、次のように分析している。

- ・ 交付決定時の現地調査等が十分に実施されていなかったこと（32ページ参照）に起因するもの（45件）  
 森林作業道整備の18件（全件）  
 間伐等のうち27件（未施工2件、一部未施工1件、要件不適合22件、重複申請2件）
- ・ 大北ルール（34ページ参照）に起因するもの（9件）  
 間伐等のうち要件不適合9件
- ・ 県単独事業における流用（35ページ）に起因するもの（12件）  
 間伐等のうち、未施工7件（全件）、要件不適合5件

#### ② 造林関係補助事業以外の補助金

県では、平成22年度から平成25年度までの造林関係以外の補助事業について、補助金の執行状況について確認を実施した。北安地事林務課に保管されていた関係書類を点検するとともに、書類点検の結果、必要が認められるものについては、現地調査を実施した。

現時点でとりまとめを終えた202件のうち3件で不適正な案件が確認されている。

表 23 北安曇管内の造林関係補助事業（大北森林組合を除く。）以外の調査結果

年度	調査件数	適正件数	不適正件数	不適正金額	調査中
平成22年度	52件	46件	2件	1,875千円	4件
平成23年度	45件	41件	-	-	4件
平成24年度	42件	39件	-	-	3件
平成25年度	63件	60件	1件	1,350千円	2件
合計	202件	186件	3件	3,225千円	13件

（注）中間報告以降、調査対象件数の考え方について、精査を行った結果、調査件数が減少しているが、調査対象の変更は行っていない。

現時点で不適正な事例が確認されたのは次の2事業である。なお、市町村を通じた間接補助事業である「森林づくり推進支援金」については、県の造林関係補助に対する嵩上げ（事業の詳細については、14ページ参照）について、造林関係補助の調査と並行し、市町村を通じた調査を実施中である。

## 1) 地域で進める里山集約化事業（長野県森林づくり県民税活用事業）

平成 22 年度に、大町市内及び白馬村内の森林整備協議会が、「地域で進める里山集約化事業（事業内容は 13 ページ参照）」において、補助金を交付された案件について、間伐等の森林整備の実施状況を確認したところ、森林所有者から施業の同意を得る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が実施されていないことが確認された。

具体的な内容については、表 24 のとおりであるが、県の調査によると、森林整備を実施する予定であった事業体が倒産したため、新たな事業体の選定や新たな実施計画の策定に時間を要したこと、及び施業内容の変更のため、再度、森林所有者への同意が必要となり、施業の実施が遅れたというものである。

表 24 地域で進める里山集約化事業調査結果

年度	件数	市町村	面積	交付金額
平成 22 年度	2 件	大町市、白馬村	125ha	1,875 千円

## 2) 森林整備地域活動支援事業（国庫補助事業）

平成 25 年度に、森林整備地域活動支援事業（事業内容は、14 ページ参照）として大町市を経由して交付された案件を確認したところ、森林所有者から施業の同意を得る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搬出間伐の一部が実施されていないことが確認された。

具体的な内容は、表 25 のとおりであるが、県の調査によると、計画していた森林において一部の施業をとりやめていたというものである。

表 25 森林整備地域活動支援事業調査結果

年度	件数（箇所数）	市町村	面積	交付金額
平成 25 年度	1 件（2 箇所）	大町市	45ha	1,350 千円

## イ) 北安曇以外の9地方事務所における緊急点検

### ① 造林関係補助事業の緊急点検の内容

県では、平成22年度から26年度<sup>12</sup>までに交付した造林関係補助金について、平成27年2月から5月まで、「関係書類の点検」と「現地確認」による緊急点検を実施した。

#### 1) 関係書類の点検

各地方事務所に保管されていた交付申請書等関係書類について、図面や写真等の交付申請に必要な資料が添付されているか等の点検を行うとともに、調査調書の記載状況等により、申請内容、手続等をチェックしている。

#### 2) 現地確認

造林関係補助事業における内規に定める箇所数に準じて、主に事業実施の有無について現地確認を実施している。

具体的には、原則として、森林作業道等については全箇所現地確認を実施し、森林整備（間伐等）については関係書類に添付されている写真だけでは事業完了が確認できない箇所は全て現地確認を行うとともに、その他の箇所も含め申請件数の1割以上の現地確認を実施している。

### ② 造林関係補助事業の緊急点検の結果

北安曇地方事務所以外の9地方事務所において、造林関係事業の緊急点検を実施し、現時点で調査を終えた18,943件中、18,921件は適正と判定されたものの、間伐等が一部未施工であるなど22件の不適正事例が確認された。

表 26 北安曇地方事務所以外の造林関係補助金の点検結果

年度	調査件数	適正件数	不適正件数	不適正金額
平成22年度	7,330件	7,315件	15件	21,772千円
平成23年度	4,455件	4,454件	1件	425千円
平成24年度	3,146件	3,146件	-	-
平成25年度	2,549件	2,543件	6件	28,582千円
平成26年度	1,463件	1,463件	-	-
合計	18,943件	18,921件	22件	50,779千円

<sup>12</sup> 平成26年度は、緊急点検を開始した平成27年度2月以前に補助金の交付決定を行ったものを点検対象としている。

確認された不適正事例は、佐久森林組合が 16 件（平成 22、23 年度事業）、補助金額 22,197 千円、松本広域森林組合が 6 件（平成 25 年度事業）、28,582 千円であり、いずれも間伐等の事業で交付申請時に一部が未施工であったものである。なお、佐久森林組合は平成 27 年 3 月に未施工部分の手直し施業を完了し、松本広域森林組合は平成 26 年 5 月までに施業を完了させている。

県の調査によれば、両組合とも発生年度が限定されており、いずれも組織的な現場管理・工程管理が十分に行われていなかったため、一部の職員による未施工箇所を申請するという事務的なミスを防ぐことができなかったことが原因と考えられる。

また、交付決定時の県の調査については、佐久地方事務所及び松本地方事務所において規定に沿った書類調査及び抽出による現地調査を行っており、抽出による現地調査が佐久森林組合では 16 件中 11 件、松本広域森林組合では 6 件中 3 件で実施されていたが、広い施業区域の全域を踏査することはできなかったため、一部未施工の事実を把握することができていなかったことから、効果的な現地調査の方法について検討する必要がある。

なお、両組合とも責任を認めて謝罪し、職員が相互に業務の確認を行うことや、組織として事業の進捗状況をチェックする体制を強化するなどの再発防止にも取り組むこととしている。

### ③ 造林関係補助事業以外の緊急点検の内容と結果

県では、平成 22 年度から平成 25 年度までの造林関係以外の補助事業について、補助金の執行状況について確認を実施。各地方事務所林務課に保管されていた関係書類を点検するとともに、書類点検の結果、必要が認められるものについては、現地調査を実施した。

現時点でとりまとめを終えた 2,949 件中 2,946 件については適正と判定されたものの、採択要件に適合しない森林が含まれていたものなど 3 件（5 箇所）の不適正な事例を確認した。

表 27 北安曇地方事務所以外の造林関係補助事業以外の点検結果

年 度	調査件数	適正件数	不適正件数	不適正金額
平成 22 年度	803 件	803 件	-	-
平成 23 年度	752 件	751 件	1 件 (2 箇所)	1,540 千円
平成 24 年度	639 件	638 件	1 件 (2 箇所)	1,650 千円
平成 25 年度	755 件	754 件	1 件 (1 箇所)	900 千円
合 計	2,949 件	2,946 件	3 件 (5 箇所)	4,090 千円

(注) 中間報告以降、調査対象件数の考え方について、精査を行った結果、調査件数が減少しているが、調査対象の変更は行っていない。

確認された不適正事例は、森林整備地域活動支援事業において、平成 23 年度から平成 25 年度までの間、御代田町を經由して佐久森林組合に交付された施業集約化のための交付金 3 件（5 箇所）について、採択要件に適合しない森林が含まれていたこと等が確認されたものである。

県の調査によれば、平成 23 年度から森林整備地域活動支援事業の内容が大幅に変更されたが、佐久森林組合が変更後の制度を十分理解していなかったこと、御代田町及び佐久地方事務所林務課において申請内容の確認が不十分であったことが原因と考えられる。

#### ウ) 大北森林組合以外の不適正受給に対する評価

北安曇地方事務所管内の他の事業体の状況については、県の調査が終了していないが、現時点の調査結果では、大北森林組合とは不適正申請の継続性や規模の面で大きく異なることは間違いなく、また、大北森林組合のように、不適正申請を意図していたことも考えられないことから北安曇地事管内の事業体が大北森林組合と同様の状態であったとは到底いえない。

一方、特に造林関係補助事業においては、63 ページにおいて記載したように期間や規模が大きく異なるものの、大北森林組合と同様に北安曇地事林務課の不適切な事務処理に起因する問題が発生しており、造林関係補助事業の事務処理の適正化等再発防止を徹底する必要がある。

北安曇地方事務所以外の他の地方事務所については、ほとんどの補助金は、現時点で適正に交付されていると考えられ、不適正な事例が確認された一部の事例についても、補助金を受領した事業体側で、組織内部の事務的な混乱等が原因との見解を示していること、大北森林組合のような大規模かつ継続的な状況にはないことから、他の 9 地方事務所や、その管内の事業体については、北安曇地方事務所や大北森林組合と同様の状況であったとは考えにくい。

このことを踏まえ、検証委員会としては、大北森林組合での不適正受給原因を中心として再発防止策の方向性について検討を行うこととした。

## 7. 造林関係補助事業等に係る不適正受給の再発防止と県民からの信頼回復に向けて

本件事案は、組合からの意図的な不適正申請があったほか、北安地事林務課職員がアクションプランに係るプレッシャーを強く感じていたり、地域の森林整備の促進のため多忙を極める状況であったとはいえ、予算消化を目的として不適切な働きかけをしたり、補助事業の不適切な緩和や不十分な確認のまま補助金を交付しており、県職員・事業者双方のコンプライアンス意識の欠如により不適切な受給が行われていたことは否めない。

コンプライアンス意識を醸成し、2度と同じような事件が起きないようにするためには、徹底した再発防止策を講じることで、県民の信頼回復に努めなければならない。そのためには様々な取組が必要であり、以下の具体的な提言を行う。

これらの提言に対して、県林務部全体としての行動計画をとりまとめ、関係職員や事業者にも周知・徹底を図り、コンプライアンス体制の確立と林務行政の透明性を確保し、関係者のコンプライアンス意識の醸成を図る必要がある。併せて、県林務部全体、各地方事務所といった各単位で行動計画に沿った成果が得られているかを点検・改善を行う（いわゆるP D C A）の取組を行うとともに、必要に応じて、外部有識者などの県林務部の関係者以外の目を入れるなど、コンプライアンスの徹底にあたり、客観的かつ透明性の高い取組を通じて、県民からの信頼回復に努めなければならない。

### ア) 森林組合のガバナンス・管理体制の強化

#### ① 森林組合における内部管理体制のガイドラインの整備

森林組合に対して、森林組合の内部統制を整備するためのガイドライン（以下「ガイドライン」という。）による自己点検を求めるべきである。当該ガイドラインに基づき健全な運営を確保するため、理事・監事が活用するほか点検状況について県による常例検査における検査対象とし、そこで一定の改善が見られない場合には、④で後述するように法的措置である森林組合法の改善措置命令（行政処分）の発令根拠とすることも含めた対応を検討すべきである。ガイドラインの具体的な内容等については、今後、別途設置する検討会で検討すべきである（研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン（文部科学省）参照）。

#### ② 組合理事の責任の明確化と認識の強化

本件事案では、常勤理事によるワンマン経営が背景にあり、長期にわたる不正受給について、誰も止めることができなかった。具体的には、各検査機関等による指摘への対応や急激な予算執行に伴い組合の業務遂行能力の検証など経



営上の重要な事項について、理事会において十分な議論がされたとは言い難く、理事会及びその構成員である理事が本来の責任を果たしているとは言えない。

今後は、組合の理事就任時に、理事としての負っている責任を明確にさせるとともに、定期的に理事としての役割・責任に対する一定の研修・教育を施すとともに、理事が職務を遂行するためのツール（チェックリスト、ガイドラインなど）を策定する必要がある。

### ③ 社外監事の登用

森林組合の監事は、組合が組合員の要望の沿った適切な運営がなされているかについて、執行面、会計面の双方から、理事会から独立した立場として監査する重要な役割を担っている。しかし、本件では、十分な対応をしたとは言い難い。予算額の急激な増加に対して適切な業務運営がなされているかについての検証をした痕跡もなく、また、各方面から内部統制や契約書等の整備について不備がある旨について指摘を受けているにもかかわらず、監事の立場からの指摘や改善指導は何もない。

本来、監事は、理事に意見を述べることができる権限を有しており、その権限を効果的に発揮するためには、組合と利害関係を持たない第三者としての立場に加え、監査に関する知識、経験等の蓄積をもった者が行うことが極めて重要となる。それゆえに、監事のうち1人は、同組合とは利害関係のない、法律や会計に専門性をもつ外部の第三者に就任させるよう努める必要がある。

その際、県等からの指導事項等に対して、その確実な対策を理事に請求し、改善の進捗状況を常に把握し監視するなど、実効的な監査の実施が必要である。

併せて、一定規模以上の組合は、必要に応じて、公認会計士による外部監査を検討するほか、系統指導団体である県森林組合連合会が主催する監事研修会に積極的に参加するなど、監事の監査能力の向上に取り組むと同時に、組織運営の透明性を確保しなければならない。

### ④ 重要な指摘に関する改善が見られない場合の措置の検討

県が実施する常例検査では、指摘事項がある場合には、次回の常例検査時に、その改善状況を確認する。また、改善されていない場合には、常例検査実施要綱により継続して指導していくことになっている。しかし、法的拘束力がないこともあり、本件事案でも、組合の内部統制の問題が指摘されていたにもかかわらず、改善が図られないままとなっていた。

組合の適正な事業運営を確保するためには、早期に改善を図るべき重要な事項も含まれていることから、今後は、組合運営の健全性や透明性の確保、組合員に対する説明責任などの視点から、指摘事項の内容に応じた重要度区分の設定をし、重要度の高い事項については改善を強く求め、最終的には、法的措置

である森林組合法の改善措置命令（行政処分）の発令根拠へとつながっていくような指導体系を構築し、常例検査の実効性を確保していく必要があり、そのための具体的なガイドライン等の検討が求められる。

## イ) 造林補助金制度における予算執行に関する運用の見直し

### ① 事業体の運営実態に見合った予算措置

本件では、組合に対し、施工能力等を超えた事業量が予算措置されていたことが、未完了間伐等の申請につながっている。

このことを踏まえ、今後は、事業体の運営能力を超えた無理な予算措置がなされないよう、森林組合の運営規模・能力に見合ったものにし、運営能力に応じて段階的に予算措置しなければならない。そのためには、事業主体・地方事務所・県本庁との3者の間で、事業主体の年間の事業予算、処理能力等について情報を共有し、それらに応じた予算配分を検討できる仕組みにする必要がある。

また、森林整備の推進にあたり組合に対して指導の必要性がある場合は、事業主体と過度な関係にならないように、県林務部が主体となって、地方事務所とともに、適切な教育指導ができる体制作りが必要となる。

### ② 年度末の予算執行の在り方の見直し

本件が起きた主要因の一つに、年度末における予算執行がある。実績補助が原則にも関わらず、あらかじめ繰越手続きを取っていない予算を、年度内に予算消化するため、翌年度早期に完了させることを暗黙の了解とし、事業の実施よりも前倒しで予算措置をする意識が存在することは否めない。また、予算申請について年度末に集中することが多く、担当係の業務が膨大になり、書類や現地確認が疎かになっていた。また、北安曇地域のような豪雪地帯では、年度末付近は、積雪等で、物理的に業務の実施ができず、また、担当係は申請されたものの現地調査の実施もできないことが多い。そのなかでの、年度内の無理な予算執行は、未完了事業の申請を増加させることになる。

このことは、実績補助を前提とする本制度の趣旨から大きくかい離する一方で、予算を年度内に執行しなければならないという担当者のジレンマが生じる。そもそも、北安曇地域のような豪雪地帯では冬期間の施業や補助金の完了確認は難しいのは自明である。

このことを踏まえ、冬季、特に第6回（2月）以降の補助申請については、北部地域における豪雪地帯では、完了確認すら困難であり、不適正受給の温床にもなりかねないことから、繰越を容認するべく補助金制度の運用を見直すか、そもそもこの時期の交付の廃止（県の南部での通年した森林施業が可能な箇所

は除く。)を含めた検討をすべきである。

## ウ) 制度の見直し、意識改革、管理監督の在り方等

### ① 制度の運用解釈の手続き明確化と実態にあったルール整備

地域の要望に早急に対応する必要があったり、実態に合わないルールであったとはいえ、造林補助事業の要件を現地機関が安易に緩和して指導を行ったことが、組合の不適正な補助申請のきっかけとなったことは否めない。

補助要件の解釈等予算執行のルールの変更については、現場だけではなく、県本庁等と相談し、組織的に決定することを明確にし、徹底する意識・体制づくりが必要である。

また、地域ごとに、ルールが実態に合わないような場合がある際には、県林務部と相談しやすい体制を作り、県林務部が主体となって、現場に赴くなどして、状況を的確に把握し、実情に沿った事務処理マニュアルにするなど、運用の柔軟性についても配慮することが求められる。

状況に応じて、地域ごとの特性を踏まえたルール整備を、県林務部主導のもとで作成し、必要に応じて補助制度の改正等を適宜検討することが求められる。

### ② 慣行からの意識改革

予算の有効活用を第一として、申請書類の確認や現地調査よりも予算執行を優先させ、年度末の未完了事業の継続や新規事業の申請を認めていたことは不適切な事務処理につながる。特に森林整備は実績補助となっており、ルールから逸脱した運用は許されるものではない。

制度と運用実態に齟齬が発生するとしても、現場の判断でルールから逸脱した運用が許される慣行があったことは否めない。その点を考慮すると、職員及び森林組合等の事業主体に対し意識改革を促し、ルールの徹底を図る必要がある。制度の改善が必要な場合は、県林務部が責任主体となって制度の見直しを図るとともに、職員及び森林組合等の事業主体はルールに沿って厳格な運用がなされる意識を醸成する必要がある。

そのためには、制度の趣旨や関係規定について再度周知することで不適切な慣行を明確に否定するとともに、申請書類への完了写真の添付を徹底させたり、書類調査に対するダブルチェックの導入など具体的な対応が必要である。併せて、県林務部において、地方事務所への予算配分に当たって、定員数に応じた実行可能性を把握し、事業主体・地方事務所・県本庁において、当年度の事業計画等を共有・見直す仕組みづくりの検討をすべきである。

### ③ 地方事務所の管理監督の見直し

林務課長は、本来、職員の事務処理を監督する立場にあるにも関わらず、急激な予算増加に対する業務量の把握や、年度末に集中する大量な申請書に対するチェック体制が十分に機能していないことなどを把握することがなく、職員任せであったことが組合の不適正申請を長期に見逃してきた要因となっていることは否定できない。

他方で、地方事務所における管理職は、補助事業に限らず、様々な事務・事業の監督を行っており、補助事業の膨大な申請を管理職が逐一チェックすることには無理があることも事実である。

このことは、所長、副所長についても同様の指摘が出来る。与えられた権限と実際の運用には、かい離があり、所長、副所長に監督権限がありながらも、実際には予算執行の指揮命令は課ごとに県本庁の担当部署との関係になる。それゆえに、地方事務所における管理監督の在り方の見直しが求められる。

本件においては、各業務・事業が本来の趣旨や関係規定に沿って実施されているか、無理な予算執行がないか、現場の係の業務に過度な対応となっていないか、職員が仕事上の課題を抱えていないかなど、職場の管理監督者である林務課長や職員の最も身近にいて業務を把握しているはずの普及林産係長の職場マネジメント力に課題があったと言わざるを得ない。改めて管理者研修を見直して、管理監督者である林務課長や中間管理者である係長の職場におけるマネジメント能力の向上・養成を図る必要がある。

### ④ 補助事業等の監督体制の見直し

#### 1) 現地調査の形骸化防止

北安地事林務課では、業務の多忙や積雪期の申請といった理由から、関係規定に基づく現地調査を実施しない事務処理が常態化しており、組合の不適正申請を増大させ、長期間にわたり継続させた主要因となった。

森林整備を進めるという目的があったとはいえ、必要な手続きを疎かにすることは許されず、税金を財源とした事業を適正に執行することの重要性を担当職員やチェックする職員等がしっかりと再認識できるよう、関係する職員に対し、執行業務だけでなく、監督業務の重要性と責任を再認識すべく、制度の趣旨や関係規定等を改めて徹底させ、継続的な啓発活動が必要となる。

例えばその一つに、今回の不適正受給の問題点として指摘した「預り金」

については、北安地事林務課はもとより他の地方事務所も含めて、監査等における関係預金残高や管理状況の確認など、預り金の厳正な管理について関係森林組合に強く指導すべきである。

執行の確認にあたっては、書類確認よりも、現地調査がきわめて重要であるとの認識を強く持たせる必要がある。現地確認は、業務が多くなると疎かになることが多いのが実情であるが、むしろ、徹底した現地調査による確認で、組合に対してもけん制することで、不適切申請が起きにくい風土を作る必要がある。

そして、調査の形骸化を防止するためには、具体的に、組合任せの現地調査ではなく県側が主導的に対応し、書類確認・現地調査に伴うチェック項目のリスト化、調査職員以外の者が調査箇所を選定、予算執行者と調査担当者の区分け、適時に調査内容や結果を公表することなどについて手続きをマニュアル化し、その徹底をすることを通して、事業主体・地方事務所に対して厳格な運用がなされる風土を醸成する必要がある。

## 2) 林務課内のけん制体制の強化に向けて

北安地事林務課では、補助事業の適正な執行を担う林産担当職員と、地域の森林整備の推進や林業振興の指導を担う普及担当職員とが、同一の係（普及林産係）に在籍している。この体制下では、同じ係で補助金の執行と検査とを行うこととなり、現場確認の中立性・客観性を損なう懸念がある。

現在、北安曇をはじめ5地方事務所において同様の体制を取っており、これまで、本件のような事案が発生したことはないが、一般的に、執行と検査が同一係であることは、けん制効果が働きにくい。他方で、限られた定員の中で業務を遂行しなければならない事情があるが、できるだけ同一係以外の目を入れた対応ができる組織体制に見直しが求められる。具体的には、一定数の現地調査を普及林産係以外の者や本庁職員、外部の者に確認させることなどが考えられる。

## 3) 業務量の急増に対する柔軟な業務分担の変更、応援体制の構築等

北安地事林務課普及林産係では、平成19年度以降、造林事業に係る業務が急増しており、当時在籍していた職員からの聴取り調査においても、ほとんどの職員が多忙感を口にしてしている。しかし、こうした北安地事林務課普及林産係の実情は、北安地事及び本庁林務部においても的確に把握されていたとは言えず、人員配置の変更といった対応が行えなかったことも必要なチェックが行えなかった要因となっている。

なお、平成19年度から平成25年度までの北安地事林務課普及林産係の

職員（4人）一人当たりの年間超過勤務時間は、平均で35時間程度、多い年度でも55時間程度（平成22年度）であり、当時の勤務状況の実態を数値的に確認することは困難である。

業務量の変化は、まずは地方事務所の管理監督者（今回の事案では、北安地事の所長、副所長、中でも直接の管理監督者である林務課長）が的確に把握し、増大した業務の必要性を検証し、その上で業務量等に応じた所属内の事務分担の見直しや人員配置等に反映させたり、場合によっては職員数に適合した業務量に押さえることも必要である。

また、本庁林務部や人事課においても、地方事務所の業務量の把握手法を見直し、所属内で対応できない場合の他所からの応援職員の配置など、より柔軟に対応できる方策を検討すべきである。

## エ) コンプライアンス体制の確立

### ① コンプライアンス体制の整備

コンプライアンスを推進するための体制として、コンプライアンス推進の実行責任者を明確にすることで、実効性を担保するほか、各地方事務所にも、コンプライアンス担当者を定め、コンプライアンス意識の普及啓発に取り組める体制を作る必要がある。

そのうえで、具体的にコンプライアンス意識を醸成するために、行動規範の策定、コンプライアンス研修、意識啓発のための取組（注意喚起のメール等）、ルールの運用実態に合わせた見直しができる体制、職員の意識調査の実施等について、幹部職員も含め、職階別かつ年間を通じた計画的な取り組みを策定し、職員・事業者の双方がコンプライアンス意識の醸成を促す仕組み作りを推進する。

また、県民からの信頼回復に向けて、それらの取組について、透明性を確保し、取り組みの進捗状況を広く情報開示していく必要がある。

### ② 不適正な事案発生時における相談窓口の設置

北安地事林務課においては、平成19年度以降、長期にわたり不適切な事務処理が行われていたが、途中で、一部の職員が、おかしさに気が付きながらも効果的な対応を図ることができず、結果として、平成26年度まで改善が図られることはなかった。

不適切な事務処理は、本来あってはならないことであるが、万が一発生した場合でも、早期に是正することができれば、事業主体の経営や県政に対する影響を最小限に食い止めることができるはずだ。

「問題を早期発見できず長期間にわたり深刻化させてしまった。」ことは、

本件の教訓の一つともなる。

不適正な疑いのある事案の報告は、不利益を生じるものではなく、むしろ問題解決につながるものである。県では「長野県職員等公益通報制度（グリーンホイッスル）」を設けており、こうした制度の趣旨等について、関係職員に改めて周知を行う必要がある。また、「長野県職員等公益通報制度」に通報するほどではないが、問題を認識したときに、県本庁にちょっとしたことでも気軽に相談できる窓口を設置し、相談しやすい風土を醸成する必要がある。

## 8. 終わりに

検証委員会では、組合による補助金の不適正受給事案を中心に、県の調査の検証を通じて本件事案の全容解明に努め、最終報告書において、以上記載のとおり、組合の不適正受給の原因の検証と効果的かつ具体的な再発防止策の提言を行ったところであるが、事案の全面的な解明に関して、以下の2点を付言する。

### ① 組合が不適正申請により受領した補助金の使途について

21 から 29 ページまでに記載したとおり、組合が不適正申請により受領した補助金の使途については、組合から呈示された資料が極めて不十分であって、十分な検証ができず、その使途の解明には至れなかったところである。補助金の不適正受給の動機を明らかにする点において重要な部分であると考えられるが、これ以上の解明は事実上困難と判断した。

その上で、検証委員会としては、組合においてしっかりと説明責任を果たすことを望むものである。

### ② 北安曇地方事務所管内の他の事業体の不適正受給（疑いを含む。）について

北安曇地方事務所管内の他の事業体の状況については、61 から 64 ページまでに記載したとおり、造林関係補助事業と森林づくり推進支援金に係る県の調査が継続しているものの、67 ページに記載したとおり、不適正申請の継続性や規模の面で大きく異なり、現時点で意図的な申請は確認されていない。

これらの扱いについては、県において引き続き調査を継続し、適正・不適正の判断を行った上で、大北森林組合の事案との性格の違いなども考慮しながら適切な対応をすることを求めるものである。

検証委員会は、強制的な調査権限を持つものではなく、その意味においては性質上の限界があるのは当然であるが、本件事案においては、一定の事実関係の調査とその分析・整理ができ、事案の本質的な部分についてはほぼ解明ができたと判断したところであり、今後県が早期に再発防止のための対策に取り組むとともに、補助金の返還請求事務に本格的に着手し、県民の共有財産である公金の回復に早期に取り組むために現時点で本報告するのが適切と判断したところである。

なお、県が設置している合同調査班はなお存置されるので、引き続き必要な調査を行い、また新たな事実が判明したときは機敏に対応し、調査結果に基づいて適切に対処することを望むものである。



最後に、本件事案においては、組合の意図的かつ長期的な補助金の不適正受給もさることながら、北安地事林務課による予算消化のための申請依頼、申請書の検査や現地調査における不適切な対応、そしてこれらが長年にわたって見過ごされてきたことなど、補助金制度の適正な執行に厳格でなければならない公務員としてあってはならない事態を発生させた。これは北安地事林務課職員のコンプライアンス意識の欠如とずさんな業務執行を行っていた北安曇地事林務課の組織体質、加えて現地機関の業務執行状況を十分に把握できず、長期にわたって補助金の不適正受給を防止できなかった本庁林務部の対応についても、厳しく指摘せざるを得ないところである。

県においては、本件事案を真摯に反省するとともに、今後の対応を徹底することを通して、県民からの信頼回復に努めなければならない。また、一部機関ではあるが個人だけでなく、北安地事林務課の組織全体が「思考停止した」と評価せざるをえないようなあり様を今一度徹底的に検証・検討し、時代の要請に応じた新しい組織を構築していくとともに、自ら思考し、組織の中で議論できる職員を育てていくことを切に望むものである。

1 大北森林組合から提出された県職員のメールに関する県の調査と評価

No	年月日	件名	主な内容	県職員の聴取内容	県の評価
1	H21. 2.19	税事業の執行について	税事業の執行見込み表を添付いたします。 本体事業分は〇〇で調整して、25haから12haになっています。 単独事業分は池田松川で追加対応分を〇〇の面積と単価で調整しています。	事前に各事業体と相談しながら実行可能な見込みを積み上げたもの。面積を増やした1箇所は年度内未完了になることも想定していたが、箇所は組合と調整した結果であり、架空前提の依頼はありえない。	年度末の予算調整の内容であり、未完了となる可能性は認識していたが、架空申請を促したものではない。
2	H22. 2.24	税事業県単分の申請書類について	出納に回したところ、設計図書、測量データを添付しろとのこと。組合の設計書様式でつくることは可能ですか。作れないとすれば、以前に同様の施工で積算したデータをお借りできませんか。測量データについては、図面の区域を見ながら、それっぽい周囲測量データをつくることは可能でしょうか。それも作っていただけたらありがたいのですが。	具体的には覚えていないが、実施してあることを前提に、各種書類と図面データを早急にそろえてほしいと連絡したのではないかと思う。	予算執行のため、適切な補助金調査事務を行っていないと考えられる。なお、No32の税事業における補助金流用に係る事務処理である可能性が高い。
3	H22. 3. 5	第6回補助調書(訂正)	下刈り3件、〇〇さん分2件、□□さん1件を復活しました。 △△は5.3→3.86haにしました。(600円だけ泣いてください)	予算調整について連絡したもの。	年度末の予算調整の内容であり、架空申請を促したものではない。
4	H23. 3.10	第6回申請について	第5回申請は一般、税とも3月18日振込みがほぼ確定しました。 現在第6回は県庁で残額の計算を行っており、3月17日ごろ終わります。15日ごろまでに百万円単位で残額を教えてください。それで23年度に送った分の申請作成を開始願います。 【お願い】 もし可能なら、作業道で補助金額が333,000円くらい(単価2540円で187m)の申請を1件つくっていただけたらありがたいです。(里山エリアの使い切りのため)〇〇の税単事業は、3日に送った内容でやらせていただけませんか？ 検査(主に第5回分)は3月24日、25日でできませんか？	できればとお願いしたもので強制ではなく、施工実施済み分で申請できる場所があればというもの。	年度末の予算調整の内容であり、架空申請を促したものではない。 なお、現地調査を適切に実施していないと考えられる。
5	H23. 3.28	申請の申請をお願いします	○流域育成 白馬村作業道 3600mで申請したもの→91m 補助金額 161,400円(この1件のみで調整。他の申請は調整ありません) ○里山エリア(地域創造枠) 池田町 実行経費・・・4,778,000円 補助金額・・・4,061,000円 大町市 実行経費・・・2,353,000円 補助金額・・・2,000,000円 (この2件を新たに追加してください)	記憶していない。	メールの内容だけでは判断できないものの、平成19年度末と同様に、年度末の予算消化のために着手・未完了申請や未着手・完了約束申請の申請を依頼していた可能性も否定できない。
6	H24. 2. 2	森林再生総合対策事業の作業路の増工について	作業路の増工ですが、43m、86,000円の増工をお願いします。	他事業主体で生じた残額について、組合から作業路の延長増で対応できるとの回答があり、増工をお願いしたもの。	年度末の予算調整の内容である。
7	H24. 2.10	作業路の増工について	作業路の増工ですが、43.5m、86,000円の増工をお願いします。当初計画4,103.5m、変更計画4,147m。図面は別途送付します。		

No	年月日	件名	主な内容	県職員の聴取内容	県の評価
8	H24. 2.22	第7回申請について(お願い)	過日、第7回申請を3月9日までとして周知したところですが、年度末であることから以下に留意してください。 金額を出来るだけ早く固めたいと思います。遅くなればなるほど、県全体のしわ寄せを北安曇に押し付けられる可能性が高くなり、また皆様に無理なお願いをすることになるためです。そのため金額(面積)が固まり次第、大至急連絡ください!	地方事務所と事業体で決めた事業量を消化するため、本庁と協議し、年度末期日を3月9日(第7回)としたもの。	予定事業量の執行と年度末の煩雑な予算調整事務を回避するために早期確定を依頼する内容である。
9	H24. 3.14	7回算定3.14	美麻 作業道開設4,739mから4,762m あとひとふんばりお願いします。	年度末の端数調整であり、松川の間伐の減分を作業道の延長増で補うもの。	年度末の予算調整の内容であり、架空申請を促したものではない。
10	H24. 3.14	7回算定3.14-2	松川 流域育成 15.85なら。		
11	H24. 8. 8	<重要>H24造林補助金	加速化予算が多額に余っている状況です。県庁担当課で、「直接支援で開設予定の作業道を全て加速化する」方向で検討されています。「作業道は全て加速化による計画補助になる」すなわち「道は空けた後では補助金は出なくなる」可能性が高いのでご注意ください。	本庁からの情報を受け、各事業体に対して作業道開設計画の必要性を伝え、北安曇地域での迅速な事業展開のために情報提供したものの。	補助制度・運用の変更について、各事業体等に情報提供する内容である。
12	H24. 8. 8	<重要>H24造林補助金(追)	「道の補助金をもらう団地の間伐は、全て加速化になる可能性が高い」です。不明な点はお尋ねください。		
13	H24. 8.10	H24造林補助金(追2)	県担当課では、加速化(造林補助)の制度を、従来の加速化作業道(2000円/m)とは異なり、「標準経費の65/100を補助」で検討しています。急な方向転換なので、ご相談いただければ団地毎に一緒に考えさせていただきます。		
14	H24. 8.27	<重要>H24造林補助金(追4)	「加速化(造林補助)の道の計画は、要領策定の8月23日以降」と話していましたが、県庁担当課に確認したところ、それより以前でもかまわないとのことです。		
15	H24. 9.19	交付金の内示及び契約打合せについて	森林組合さんで、(国+県)の補助金2,392,800円ほど消化できますか? できなければ、県へ返金となってしまいます。 検討ください。	組合の当初要望を減額した経過を踏まえ、他事業体の残額について要望確認をしたもの。	予算残額の執行要望を照会した内容である。
16	H24. 9.26	重要 H24造林補助金[加速化](追6)	1)これから手をつける作業道は、加速化「林業再生総合対策事業」と同様の手続きとする。 2)今後の間伐申請は、加速化「森林整備加速化・林業再生基金事業」とする。	(No11~13と同じ)	(No11~13と同じ)
17	H24.10. 4	造林補助金見込算定(10.4)	この内容で明日の県庁ヒアに臨みますが…。北安曇として、搬出間伐面積がまだ200ha足りません。せめてあと100ha出来ればと苦慮しています。プラスを期待したいですが、検討いただければありがたいです。(加速化が原則ですが、場合によれば直接支援??)	アクションプランの達成に向けた間伐面積が不足し、事業増の検討を依頼したものの。	間伐目標の達成に向け、事業の推進を依頼する内容であり、架空申請を促したのものではない。
18	H24.11.22	加速化造林事業「道」は直接支援へ	県庁担当課と協議の上、直接支援から加速化に振り替えた道は、従来どおり、直接支援で執行することとしました。なお、加速化造林予算の余り額を少しでも減らすよう、年度見込みは最低でもクリアし、さらに事業量(事業費)の拡大をお願いします。	作業道の予算執行について伝え、併せて加速化事業の拡大もお願いしたものの。	加速化事業の拡大を依頼する内容である。

No	年月日	件名	主な内容	県職員の聴取内容	県の評価
19	H25. 7.24	H25造林補助事業の予算配当状況	6月7日の算定分は最低クリアしていただきたい。税付帯の搬出は、全県で予算が余っているとのこと。税事業にあたっては、搬出を軸に進めていただけると、ありがたいところです。公共造林事業については、全県で予算が余っているとのこと。搬出間伐と除伐を軸に、事業展開を引き続きお願いします。		
20	H25. 9.26	H25造林補助事業見込を10月11日頃までに	6月7日の算定をもとに予算措置がされているため、この金額と面積は最低クリアしていただきたい！ところです。県庁担当係のヒアリングを受けますので、10月11日を目処に、H25の見込みを先ず固めていただけると、ありがたいです。	本庁へ報告した年間見込を最低クリアしてほしいとの伝達。なお、組合の事業量は1月の要望590haを250ha程に減らしていた。	予定事業量の執行と、事業の拡大を依頼する内容である。
21	H25.10.29	「造林4回申請」と「H25造林事業の執行」	1)4回申請は10月末日です。期日どおりに申請していただければ、事務処理や検査などを通常に行い、年末までの支払いは可能と思われます。期日を越える場合は、ご相談いただくか、余裕をもって5回申請にしてください。2)5月末時点での間伐面積と金額は、最低クリアしていただきたい！		
22	H25.11.29	H25造林算定表1129	税事業を添付のとおりとします。今後は、これを下回することは受け付けられません。	組合担当者と話して、さらに間伐面積を減らした上、確認のために送信したものの。	予定事業量の執行を依頼する内容である。
23	H25.12. 3	造林事業における間伐の考え方	今年度の造林事業における、森林組合から示されている数値(面積ha)の推移です。打合せして詰めたものと比較していただければ激減は明らかです。地域の森林林業振興のリーダーである森林組合さんには、諸々の事情を抱えながらも、ぜひ一考していただきたいと思います。	間伐面積が当初計画の590haから100haまで減った上、全て切捨間伐であり、搬出間伐への流れに乗らない組合に組織としての検討を依頼したものの。	間伐目標の達成に向け、事業の推進を依頼する内容である。
24	H26. 1.21	林業専用道等繰越金額の確認について	提出していただいた繰越金額を修正しましたので御確認下さい。これにより、本事業の年度内執行額及び繰越額が決まりますのでよろしくお願いします。[添付資料]消費税率の改定により補助金が減少となることがあり、予めチェックをお勧めします。(繰越額の補助金に合わせるには、事業費をあげるか、延長を伸ばす必要が出てきます)	繰越金額を決めるため、額の確認を求めたもの。また、消費税率の改定に伴う注意事項を連絡したものの。	事業の繰越手続き等について確認する内容である。
25	H26. 1.27	平26年度地域で進める里山集約化事業要望について	26年度地域で進める里山集約化事業要望調査が来ました。80ha位お願いしたいのですが、いかがでしょうか。	26年度の要望調査に際し、事業実施の依頼・確認をしたもの。	翌年度の予算執行のため、事業の推進を依頼する内容である。
26	H26. 2. 7	【修正依頼】林業再生事業の繰越資料の修正について	下記のとおり林業再生事業の繰越資料の修正指示がありました。とりあえず、林務課でつじつまが合うように修正したいと思いますが、次の点だけ十分に留意し、不都合があればご連絡をお願いします。 ・本工事未契約の箇所は繰り越せない。・契約後の理由でないと、繰越しの理由とならない。・年度をまたぐ工期設定は、原則できない。	繰越申請について、繰越理由や工程表に整合性が欠けるものがあり、修正を依頼したものの。	事業の繰越関係書類について修正を依頼する内容である。

No	年月日	件名	主な内容	県職員の聴取内容	県の評価
27	H26. 4. 8	池田町のH24森林整備加速化・林業再生事業基金事業について	現地を確認したところ、午前中に打合せた際には20%は出来形があるとの報告でしたが、、実施した形跡がありませんでした。実際の出来形については、再度報告してください。	組合の未完了事業の現地調査を行ったところ、進捗率50%と報告されたものが未施業であったことが判明し、全容を把握する一環として指導したもの。	
28	H26. 4.10	信州の森林づくり事業未完了箇所工程作成について	[添付資料: 事務連絡] 5月11までの作業工程を別表にまとめて4月11日までに提出願います。	組合が未完了事業を放置したままにする恐れがあり、今後の計画を把握するため指導したもの。	未完了の事業を把握した後、事業執行を担保するため進捗状況や作業工程を把握するための内容である。
29	H26.11.12	平成26年度造林事業について	前年度の予定調書の計画量に比べ、大幅に事業量が減っています。次のことを確認したいので、返事をしてください。 ・今年度の申請予定量を確定してください。・確定した箇所は、必ず年度内に完了させる箇所としてください。・来年度の計画に向けては、どのように把握していきますか？ ・昨年度までの未完了箇所の進捗を報告してください	事業量の変更について、実施要領に基づき手続するよう指導したもの。また、未完了事業を放置することは許されないことから進捗報告を指示したもの。	
30	H27. 1.18	平成27年度予定調書付属図面の提出について	27年度予定調書の提出にあたり、計画予定箇所を記載した森林計画図も提出して下さるようお願いしています。理由は、〇〇様と森林組合様は、事前計画書の提出を事前に行わず申請書と同時に提出したり、森林経営計画の認定日を遡ったりする不適正な申請があまりにも多いためです。	25年度まで、組合や林業事業体に対する確かな書類の作成を指導してこなかったため、正しい事務処理を実施するよう指導したもの。	事前計画書の提出などの補助金事務が規程どおり運用されていない状況を是正しようとする内容である。
31	H21. 2.17	県単について	添付ファイルのとおりです。シート名で最終配分額のシートをご確認ください。 【添付資料】平成20年度間伐対策事業実施予定 切捨間伐21件10,142,700円(組合7件3,419,000円、その他14件6,723,700円)の一覧表の中で、組合の「用途」欄に、「〇〇作業路整備不足分」、「枝打ち鋸」等の記載	県単の間伐対策事業の補助金流用により、用途に記載の事業に補填したものの。 ・「作業路整備不足分」は、組合から本来の補助金だけでは赤字のため補助残の補填を求められたもの。 ・「枝打ち鋸」は、地方事務所が組合から購入した鋸の支払い。 組合分3,419,000円は、未施工の間伐1事業で支払った。	調査の結果、20年度間伐対策事業(県単)で間伐事業1件:3,419,000円、21年度みんなで支える里山整備事業(税単)で間伐付帯事業3件:計46,265,000円の申請があり、いずれも不適正申請(未施工)であることを確認した。北安曇地方事務所林務課の職員が、組合からの作業道整備の補助残補填の主張に対し、県単独事業の間伐として本来とは異なる目的へ補助金を交付していた。
32	H21.12. 8	ご依頼の件について	税事業の内容についてと作業路の設計の基準について送付します。 【添付資料】森林税(税単独+税付帯事業)について 予定使用額7件50,500千円(組合6件48,500千円、その他1件2,000千円)の中で、組合の「項目」欄に、「林道事業の補助残」、「木造公共の不足分(保管庫)」等の記載	税事業の補助金流用により、項目の事業に補填したものの。 ・「林道事業の補助残」「木造公共の不足分(保管庫)」は、組合から補助残の補填を求められたもの。	また、本来、他の予算科目で支払うべき内容について、県単独事業の間伐として本来とは異なる目的へ補助金を交付していた。

## 2 大北森林組合補助金不正受給等検証委員会の活動実績

平成 27 年 4 月 10 日(金)	検証委員会設置
平成 27 年 4 月 15 日(水)	第 1 回検証委員会 (委員長互選、進め方及びスケジュール、事案の説明 等)
平成 27 年 4 月 27 日(月)	検証委員現地調査 (大北森林組合への聴き取り)
平成 27 年 4 月 30 日(木)	検証委員打合せ (県の調査結果の検証準備)
平成 27 年 5 月 1 日(金)	第 2 回検証委員会 (県の調査結果の検証 等)
平成 27 年 5 月 11 日(月)	検証委員現地調査 (不適正受給箇所の現地調査)
平成 27 年 5 月 12 日(火)	検証委員聴取り調査 (対象者：北安地事林務課在籍職員 11 名)
平成 27 年 5 月 13 日(水)	第 3 回検証委員会 (県職員の調査結果、県職員聴取り結果の検証 等)
平成 27 年 5 月 18 日(月)	検証委員打合せ (中間報告準備)
平成 27 年 5 月 23 日(土)	検証委員現地調査 (大北森林組合)
平成 27 年 5 月 27 日(水)	第 4 回検証委員会 (県職員調査結果の検証、中間報告の検討 等)
平成 27 年 6 月 4 日(木)	検証委員打合せ (中間報告準備)
平成 27 年 6 月 12 日(金)	検証委員聴取り調査 (対象者：組合職員 2 名)
平成 27 年 6 月 17 日(水)	第 5 回検証委員会 (中間報告の検討 等)
平成 27 年 6 月 24 日(水)	検証委員打合せ (報告書準備)
平成 27 年 7 月 9 日(木)	検証委員聴取り調査 (対象者：北安地事林務課在籍職員 3 名)
平成 27 年 7 月 15 日(水)	第 6 回検証委員会 (報告書の検討 等)
平成 27 年 7 月 22 日(水)	検証委員打合せ (報告書準備)
平成 27 年 7 月 28 日(火)	第 7 回検証委員会 (報告書の検討 等)

### 3 県の大北森林組合補助金不適正受給等に関する調査実績

#### 1 大北森林組合に対する調査

##### 1) 立入り調査の実施状況

平成27年1月13日(火)～平成27年6月10日(水) 計15回

回数	年月日	人数	内容
第1回	H27.1.13	県庁6名	不適正な疑いがある森林作業道6路線の事実確認
第2回	H27.1.14	県庁4名	
第3回	H27.1.15	県庁2名,地事3名	
第4回	H27.1.22	県庁3名,地事1名	不適正な疑いがある森林作業道50路線の事実確認
第5回	H27.2.2	県庁4名,地事1名	
第6回	H27.2.18	県庁5名,地事1名	不適正な疑いがある森林作業道65路線の事実確認
第7回	H27.2.20	県庁4名,地事1名	県職員の関与について事実確認
第8回	H27.2.23	県庁2名,地事1名	第6回で調査を行った森林作業道65路線の継続調査
第9回	H27.3.4	県庁3名,地事1名	不適正な疑いがある森林作業道4路線の事実確認 不適正な疑いがある森林整備15箇所の実事確認
第10回	H27.3.10	県庁3名,地事1名	不適正な疑いがある森林作業道18路線の事実確認
第11回	H27.3.26	県庁2名,地事1名	組合が施工済とした森林作業道リストの事実確認
第12回	H27.5.8	県庁3名,地事1名	森林組合第三者委員会が公表した不適正補助金額、
第13回	H27.6.4	県庁2名,地事1名	不適正箇所に関する組合側の説明(異議)を聴取
第14回	H27.6.8	県庁3名,地事1名	不適正箇所に関する組合側の説明(異議)を聴取

第 15 回	H27.6.10	県庁 2 名, 地事 1 名	不適正箇所に関する組合側の説明（異議）を聴取と
--------	----------	----------------	-------------------------



## 2) 認定検査の実施状況

平成27年1月13日(火)～平成27年5月23日(土) 計4回

回数	年月日	人数	内容
第1回	H27.1.13	県庁2名	組合資料により経理状況を確認
第2回	H27.3.30	県庁4名	組合資料により経理状況を確認
第3回	H27.4.27	県庁2名	(県検証委員調査への同行実施) 組合資料により経理状況を確認
第4回	H27.5.23	県庁1名	(県検証委員調査への同行実施) 組合資料により経理状況を確認

## 3) 造林関係補助事業調査の実施状況(北安曇管内)

調査対象	調査内容	調査期間	延べ人日	調査箇所数
大北森林組合	関係書類点検	H26.12.6～H27.3.31	441人日	2,174箇所
	現地調査等	H27.4.1～H27.6.5	382人日	1,751箇所
その他事業体	関係書類点検	H27.6.8～H27.6.30	144人日	1,297箇所
	現地調査等	H27.7.1～H27.7.24	62人日	858箇所
造林関係補助事業調査(北安曇管内)計			1,029人日	3,471箇所

※平成27年7月24日時点の集計、調査は継続している。

## 4) 造林関係補助事業調査の実施状況(北安曇以外)

○北安曇地方事務所以外の地方事務所において通常業務と並行して緊急点検を実施

平成27年1月30日(水)～平成27年5月15日(金)

## 5) 県職員聴取り調査の実施状況

平成26年12月17日(水)～平成27年7月21日(火) 実員26名 延べ70人日

No.	年月日	対象者	人数
1	H26. 12. 17	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
2	H26. 12. 19	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
3	H26. 12. 22	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
4	H26. 12. 24	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
5	H26. 12. 25	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
6	H26. 12. 26	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
7	H27. 1. 5	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
8	H27. 1. 7	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
9	H27. 1. 8	森林づくり推進課造林緑化係在籍職員	1名
10	H27. 1. 13	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
11	H27. 1. 15	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
12	H27. 1. 19	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
13	H27. 1. 21	北安曇地方事務所林務課在籍職員	5名
14	H27. 1. 27	北安曇地方事務所林務課在籍職員	4名
15	H27. 2. 4	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
16	H27. 2. 27	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
17	H27. 3. 16	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
18	H27. 3. 18	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
19	H27. 3. 19	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
20	H27. 5. 19	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
		森林づくり推進課造林緑化係在籍職員	1名
21	H27. 5. 20	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
22	H27. 5. 22	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
23	H27. 6. 26	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
24	H27. 6. 29	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
25	H27. 6. 30	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
26	H27. 7. 1	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
27	H27. 7. 2	森林づくり推進課造林緑化係在籍職員	3名
28	H27. 7. 3	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名
		森林づくり推進課造林緑化係在籍職員	2名
29	H27. 7. 6	北安曇地方事務所林務課在籍職員	2名
		森林づくり推進課造林緑化係在籍職員	2名
30	H27. 7. 16	北安曇地方事務所林務課在籍職員	3名
31	H27. 7. 17	北安曇地方事務所林務課在籍職員	5名
32	H27. 7. 21	北安曇地方事務所林務課在籍職員	1名