

平成27年度
包括外部監査結果報告書
(概要版)

平成28年3月
長野県包括外部監査人
岩淵道男

目次

	<u>Page</u>
1. 平成27年度包括外部監査のテーマについて	1
2. 長野県の森林(特徴)	2
3. 長野県の目指している方向	3
4. 森林整備の課題	5
5. 林務部予算と森林税の活用	7
6. 森林税の導入と活用事業	9
7. 監査対象事業等の選定	11
8. 総評	12
9. 監査の結果・意見の総括	17
10. 監査の結果・意見	18
11. 主な監査の結果・意見の内容	21

1. 平成27年度包括外部監査のテーマについて

• 林業経営・森林を取り巻く環境

林業従事者の減少

森林の荒廃

災害等による
県民生活への影響

- 長野県総合5か年計画(H25/3)
- 長野県森林づくりアクションプラン(H23/7改正)

- みんなの暮らしを守る森林
- 木を活かした力強い産業づくり
- 森林を支える豊かな地域づくり

- 長野県森林づくり県民税(森林税)
〔第2期〕H25年度 → H29年度期限

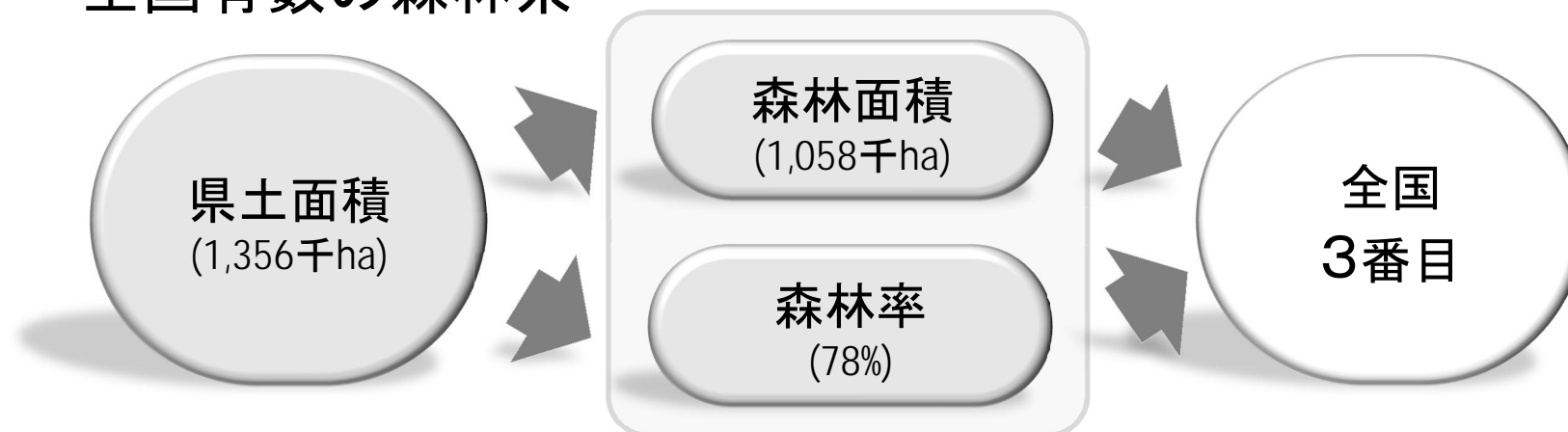
- 里山等の整備
- 間伐材の利活用
- 里山と人との絆づくり

- 森林税が、荒廃化が進む森林を整備し、森林のもつ「多面的な機能」を回復する事業に的確に活用されていること、また、その成果を振り返ることが重要

テーマ:「森林税を中心とした森林整備事業に関する事務の執行について」

2. 長野県の森林(特徴)

- 全国有数の森林県



- 森林の多くが「里山」

▶ 森林整備が遅れている里山

- 多くは小規模・分散的な私有林
- 針葉樹・広葉樹が混在
- 地主所在不明地の増加
- 森林境界が不明確



3. 長野県の目指している方向 1/2



※政策の総合的展開の中で塗りつぶしてある部分が林務部の所管する事業と関連する部分である。

3. 長野県の目指している方向 2/2

長野県総合5か年計画

長野県ふるさとの森林づくり条例(平成16年長野県条例第40号)

長野県森林づくり指針(平成22年改訂)

長野県森林づくりアクションプラン(平成23年7月策定)

みんなの暮らし
を守る
森林づくり

木を活かした
力強い
産業づくり

森林を支える
豊かな
地域づくり

4.森林整備の課題 1/2

木材価格低迷、低い採算性による林業離れ
林業担い手の高齢化、人材不足
森林所有者の世代交代

林業への関心の希薄化

森林の荒廃

山崩れ・洪水など
災害

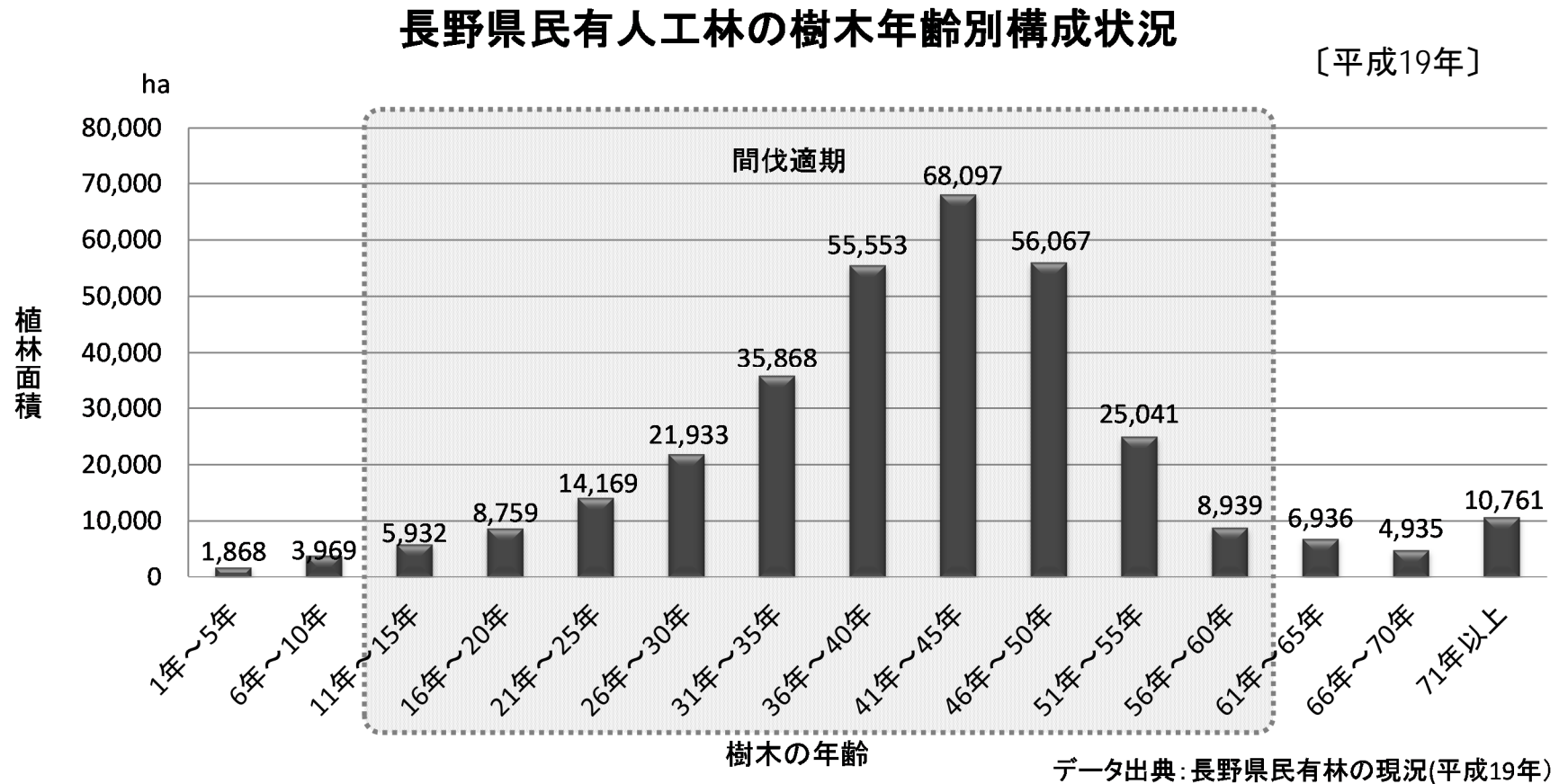
地球
温暖化

野生生物
獣害被害

水源問題

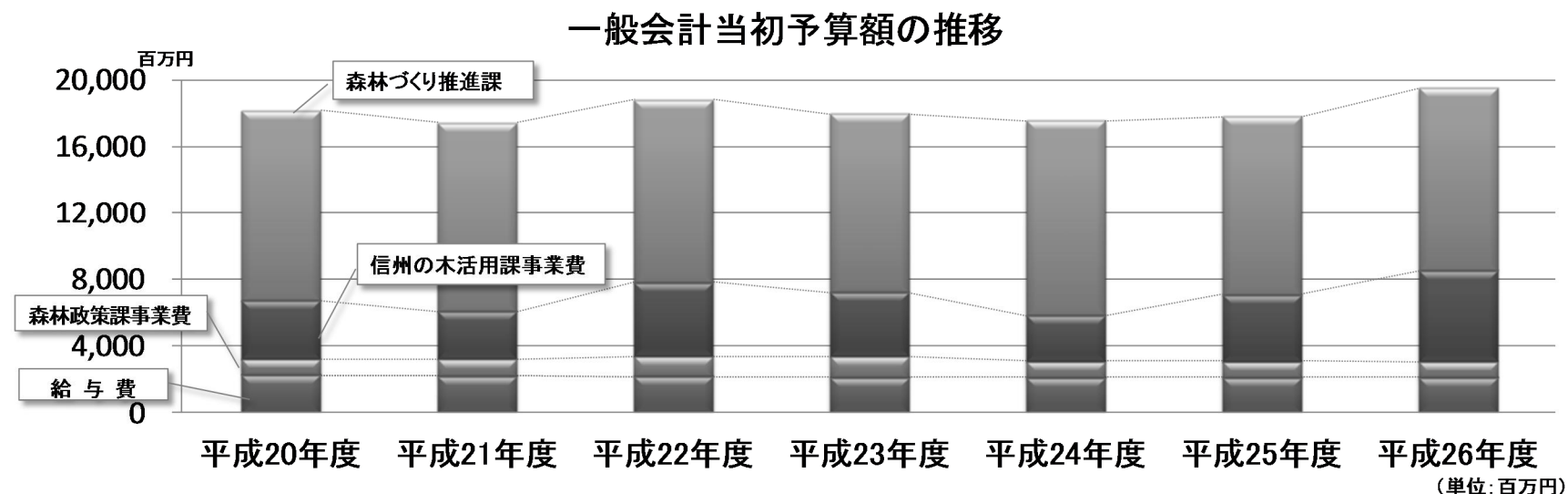
4. 森林整備の課題 2/2

- 平成19年当時、間伐適期の人工林は約30万haあり、その多くが36年生から50年生に集中していたことから、約10年間は間伐が喫緊の課題



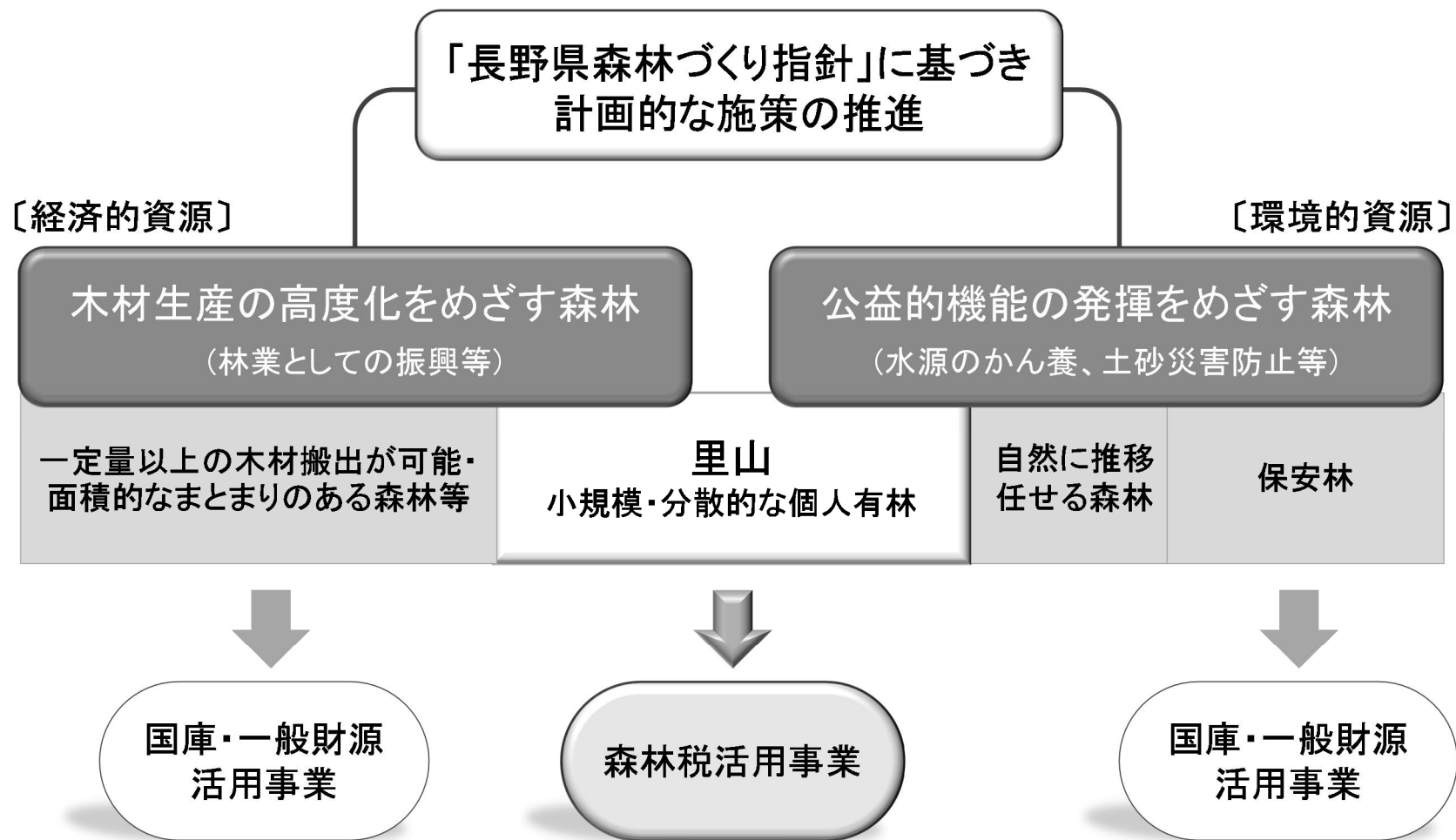
5. 林務部予算と森林税の活用 1/2

- 林務部の平成26年度一般会計当初予算額は、19,530百万円であり、うち、森林税活用事業の事業費額は947百万円。



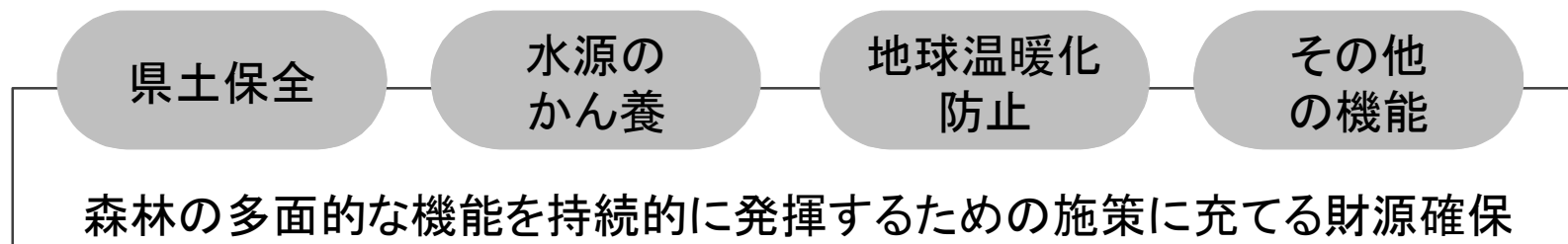
	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
給与費	2,311	2,258	2,228	2,174	2,157	2,157	2,156
林政費	1	1	2	2	2	1	1
森林政策課事業費	951	1,009	1,188	1,241	995	975	946
信州の木活用課事業費	3,519	2,853	4,435	3,852	2,734	4,009	5,436
森林づくり推進課事業費	11,398	11,331	10,976	10,727	11,675	10,676	10,990
合計	18,180	17,452	18,828	17,996	17,563	17,818	19,530
森林税活用事業(再掲)	571	1,010	1,303	1,395	1,162	744	947

5. 林務部予算と森林税の活用 2/2



6.森林税の導入と活用事業 1/2

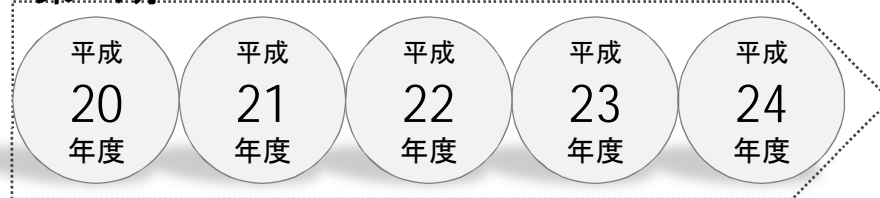
- 長野県森林づくり県民税条例制定(平成19年12月)



超過課税方式

年500円(個人) 均等割額の5%(法人)

第1期



第2期



6. 森林税の導入と活用事業 2/2

- 森林税等の収入額とそれを事業の財源として活用した金額は以下に示すとおりであり、森林税導入後の累計収支差額が、基金として平成26年度末現在、約120百万円残っている。

(単位:千円)

区 分	第1期					第2期	
	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
税収及び寄付金等額	513,399	675,490	662,789	666,688	665,921	667,565	666,602

第1期 事業名称	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	第2期 事業名称
みんなで支える里山整備事業	198,063	396,233	556,560	572,716	483,873	436,000	440,230	みんなで支える里山整備事業 【間伐・搬出支援】
地域で進める里山集約化事業	37,500	37,500	52,500	24,000	15,000	31,154	30,885	地域で進める里山集約化事業
森林づくり支援金	99,991	130,000	130,000	130,000	130,000	130,000	128,429	森林づくり支援金
間伐利用の環モデル事業		2,000	2,500	2,000				
みんなで支える森林づくり推進事業	16,209	9,940	5,667	5,656	6,050	6,210	6,173	みんなで支える森林づくり推進事業
木育推進事業	6,350	9,001	9,107	8,639	8,644	8,427	8,886	木育推進事業
						12,185	12,500	信州の木活用モデル地域支援事業
その他事業	17,927	7,694	7,832	4,594	7,504	8,398	8,576	その他事業
合計	376,040	592,368	764,166	747,604	651,071	632,374	635,679	合 計

長野県森林づくり県民税基金	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
歳 入	513,399	675,490	662,789	666,688	665,921	667,565	666,602
歳 出	376,040	592,368	764,166	747,604	651,071	632,374	635,679
残 高	137,359	220,481	119,104	38,188	53,038	88,230	119,153

7. 監査対象事業等の選定

- 今年度の包括外部監査においては、森林税が活用されている事業を中心に選定し監査した。
- 平成26年度において森林税を活用して行われた事業は11事業であり、これら事業費の総額(決算額)は962百万円であった。
- このうち、「みんなで支える里山整備事業」(80%)、「地域で進める里山集約化事業」(3%)及び「森林づくり推進支援金事業」(13%)の3事業が96%を占めていた。これらの事業費の実績金額や森林所有状況、地域性を考慮し、往査対象の地方事務所を選定した。

平成26年度森林税活用11事業:

(単位:千円)

財源	事業名	事業費決算額 (人件費除く)
国庫支出金	みんなで支える里山整備事業(国庫)	326,238
森林税	みんなで支える里山整備事業(県税)	440,230
	地域で進める里山集約化事業	30,885
	森林づくり推進支援金	128,429
	信州の木活用モデル地域支援事業	12,500
	信州フォレストコンダクター育成事業	3,935
	みんなで支える森林づくり推進事業	6,173
	森(もり)の里親促進事業	957
	地球温暖化防止吸収源対策推進事業	387
	木育推進事業	8,886
	地球温暖化防止木材利用普及啓発事業	297
	里山利用総合支援事業	3,000
合計	961,917	

平成26年度森林税活用額:

(単位:千円)

地方事務所	みんなで支える里山整備事業	地域で進める里山集約化事業	森林づくり推進支援金
佐久	33,849	2,964	13,971
上小	15,505	2,100	12,210
諏訪	14,952	2,787	8,082
上伊那	45,995	5,851	13,277
下伊那	52,416	5,978	20,730
木曾	54,731	2,550	10,118
松本	42,425	6,272	18,750
北安曇	-	-	6,738
長野	38,357	2,383	16,723
北信	210	-	7,830
繰越	141,790	-	-
合計	440,230	30,885	128,429

※塗潰した地方事務所については、林務課に出向き、聴き取り、書類監査及び施業の現地確認等を行った。

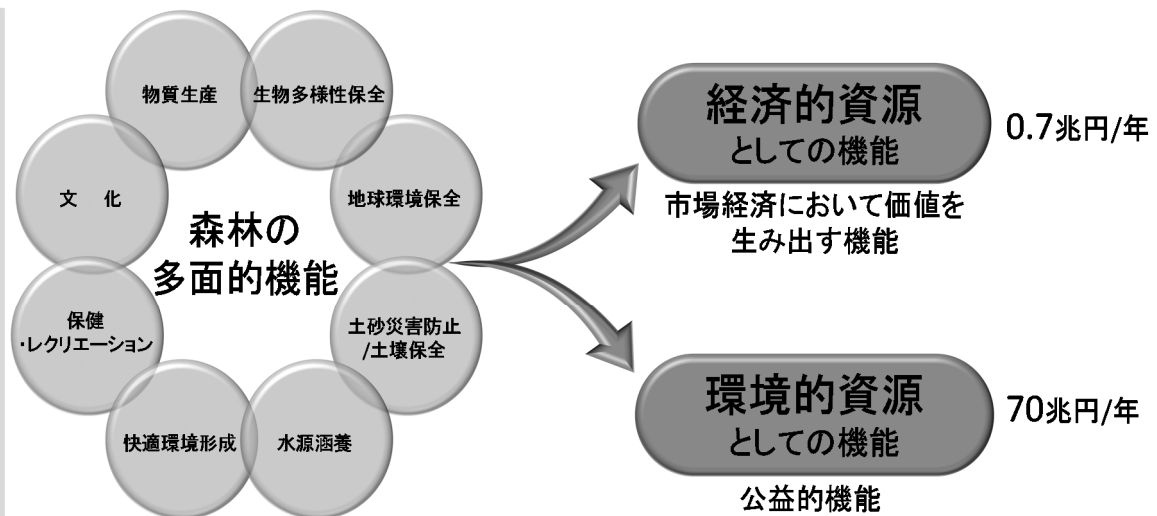
8. 総評 1/5

森林整備の継続的必要性

- 森林の二面的な側面
 - 所有者にとっては → 直接的な価値を見出し難いマイナス要素を伴った財産(負担増)
 - 社会一般にとって → 森林の持つ多面的な機能が注目され、公益的価値が評価
- 次のような背景から、管理の行き届かない森林が増加
 - 木材価格の低迷等により森林所有者の施業意欲は減退
 - 所有形態が小規模・分散的である里山所有者の負担
 - 限界集落地域の増加により人家近くの森林整備の担い手が減少 など

県土の約8割が森林で占められている長野県では、森林整備にはこれまで多額の財源(毎年約150億円～170億円程度)が投じられている。

これまでの森林整備の成果を検証したうえで、現在の森林が抱える二面性という特徴を踏まえ、数十年から百年単位という長期的視点から森林整備の方向性を見定めた事業展開をしていくことが期待される。

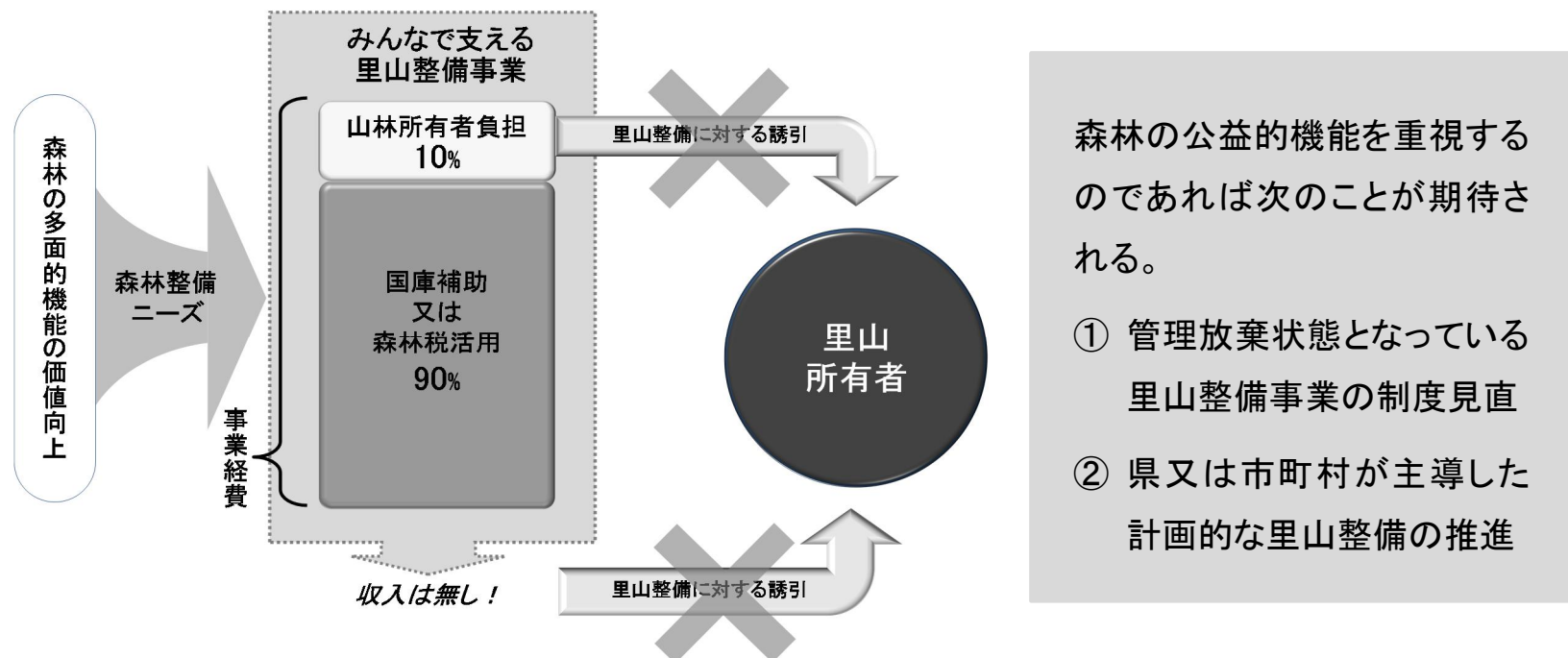


※貨幣的評価額は、平成13年に日本学術会議が試算したもので、定量的評価が可能な機能の評価額合計を示している。

8. 総評 2/5

里山整備制度の見直しと県等による主導的な里山整備の推進

- 現在実施されている「みんなで支える里山整備事業」は、事業経費の90%が補助対象となっているが、この事業の多くは切捨間伐の形で実施されていることから木材販売から得られる収入はなく、事業経費の10%は山林所有者が負担する形となっている。
- 山林の管理を放棄している山林所有者が経費を負担してまで整備をしようという誘引はなく、整備が滞っている原因の一つといえる。小規模・分散的な個人有林の多い里山の整備は、森林所有者の意向に左右されるため、里山整備の実施状況は虫食い状態となっている。

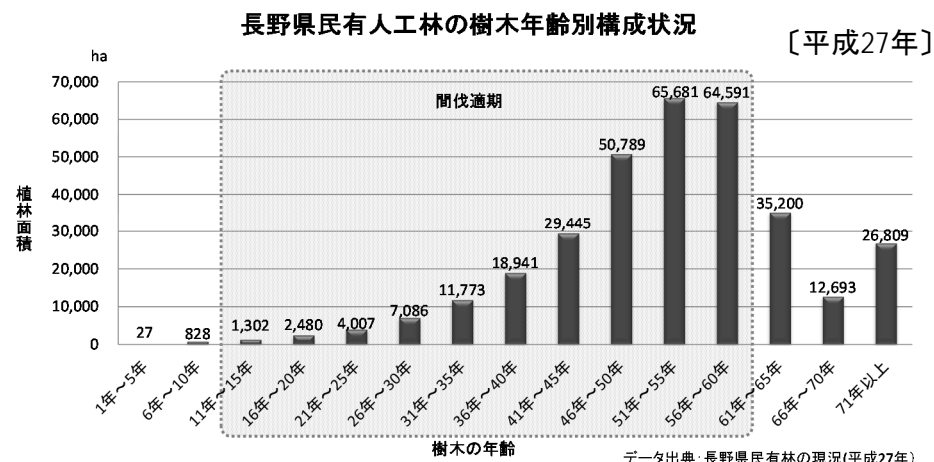


8. 総評 3/5

里山整備の全体像の十分な説明と財源確保

- 木材生産に馴染まず保安林等にも該当しない里山の整備については、国庫からの財源補助が十分には期待できないことから、森林税を活用した事業で実施されている。
- 森林税額は、導入時に県民の理解が得られる水準として決定されたことから、里山整備を10年間で終わらせる財源としては十分ではなかった。また、一方で森林整備の担い手が十分に確保できていなかったこともあり、まだ未整備の里山は多く残っている。
- このような状況下、広い森林面積を抱え、かつ小規模・分散的な個人所有の里山が多い長野県の特徴を考慮した里山整備の方向性を県民に示すことが重要である。
- 現状では、県が財源負担をしなければ整備が進まない山林(里山)の面積がどの位あり、整備に見込まれる経費がいくら必要かが明示されておらず、その全体像が分かり易く説明されているとはいえない。
- 県が説明している とおり、森林の公益的機能から県民が一人当たり年間140万円の恩恵を享受しているとすれば森林税第二期の期限到来後も里山整備を継続していく意義は十分にある。

これからは間伐作業も山を越える時期に差し掛かってくることから、県には今後の里山整備の財源確保にあたって、里山整備に必要なとなる事業内容と所要経費規模を明示し、これを一般財源等で賄っていくのか、または超過課税等で別途県民に負担を求めていくのかを県民に十分説明し、理解を求めていくことが期待される。



8. 総評 4/5

里山整備事業と部局連携

- 市街地近郊の里山整備は間伐作業を中心に実施されてきているが、これまでは整備実施後の里山活用について目立った取り組みがない。
- 県は「山」の魅力や価値を認識し、『県民共通の財産であり、貴重な資源である「山」に感謝し、「山の恵み」を将来にわたり持続的に享受していく』ことを目指して、「信州 山の日」を平成26年度に制定した。
- これを契機として、「山の恵み」に関し、「親しむ・学ぶ・守る」という3つの視点に立ち、部局連携して色々な取り組みを検討していくとしている。



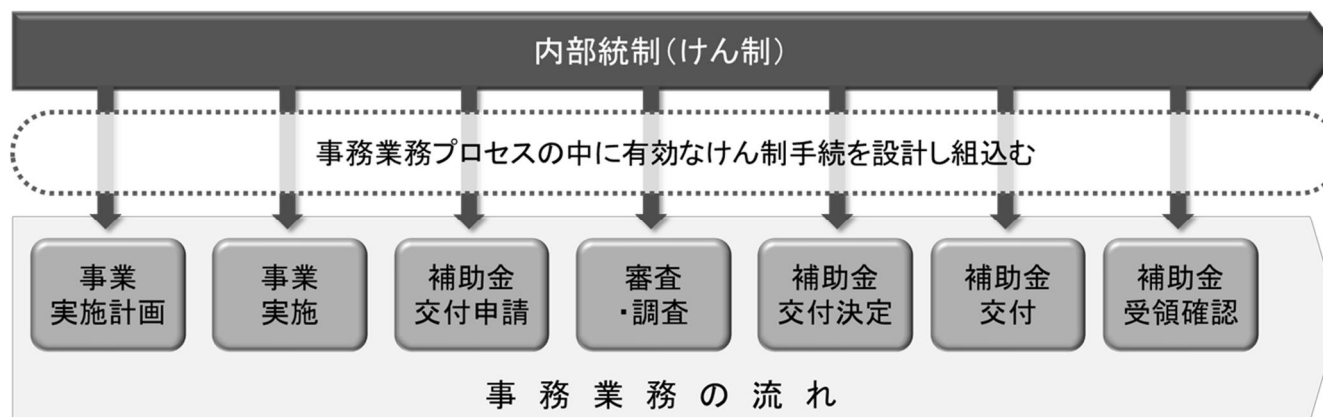
観光資源としての里山の活用、県民の保健・レクリエーションのための活用等、地域の状況に鑑みて関連部局と連携した取り組みを推進し、整備後の里山が荒れることなく活用される施策を積極的に行っていくことが期待される。

8. 総評 5/5

事務業務の適切な執行と内部統制

- 森林税活用事業費は、その財源の多くを県民に超過課税として求めている。故に県には、より適切、適正に事務を執行し、説明責任を果たすことが求められる。
- 今年度の包括外部監査の過程で補助金交付事務の拠り所となる要領・要綱等の改定が適時に行われていない事例や、要領・要綱等の規定や県庁からの指導が不十分なため事業執行事務が林務課担当者の判断で行われている事例が散見されるなど多くの不備や改善対応が望まれる事項が認められた。
- 林務部は、「林務部コンプライアンス推進行動計画」を平成27年10月に策定し、改善に向けた取り組みを始めている。この計画には、具体的な行動計画が多岐にわたって示されているが、これを限られた財源と人材によって実行していくためには、個々の行動計画を満遍なく均等に実行するのではなく、効果的かつ効率的な対応策を優先順位を付して実行することが必要と考える。

具体的な行動計画の中には基本的な事務手続と内部統制手続が含まれているが、不祥事の発生を抑止するためには、不祥事を看過してしまった根本原因を明確にして、これに対する内部統制(けん制)を強化することが有効である。内部統制を再構築し、メリハリのある行動計画としていくことが期待される。



9. 監査の結果・意見の総括

- 包括外部監査結果報告書及び当概要版において次のように取り扱っている。
 - 「監査の結果」

今後、県において何らかの措置が必要であると認められる事項であり、「指摘」として記載している。主に、法規性に関すること(法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項)となるが、一部、社会通念上著しく適正性を欠いていると判断される場合には、経済性、効率性及び有効性の観点からの結論も含まれる。
 - 「監査の意見」

「監査の結果」には該当しないが、経済性、効率性及び有効性の観点から、施策や事務事業の運営の合理化のために、包括外部監査人として改善を要望するものであり、県がこの意見を受けて、何らかの対応を行うことを期待する事項をいう。
- 指摘及び意見

対象事業等	指摘	意見
I.各事業に共通する事項	1	6
II.みんなで支える里山整備事業	8	6
III.地域で進める里山集約化事業	2	2
IV.森林づくり推進支援金	-	1
V.木育推進事業	-	1
VI.林業事業体の監督等	2	1
VII.森林GISの活用	1	3
計	14	20

10. 監査の結果・意見 1/3

I. 各事業に共通する事項

(意見1) 森林整備の継続性

(意見2) 間伐必要面積、所要整備費用見積額

(意見3) 森林整備の主体性

(意見4) 森林整備と里山整備

(意見5) 里山整備事業と部局連携

(意見6) 起案文書への押印

(指摘1) 決裁権の運用

II. みんなで支える里山整備事業

(指摘2) 補助金交付申請書に添付する写真情報

(意見7) 調査内容の画一化

(指摘3) 調査調書の記載内容

(意見8) 調査対象の抽出基準

(指摘4) 本庁職員等による現地検査とその範囲の拡大

(指摘5) 補助金交付申請書類の不備

※ 塗潰してある項目は「11. 主な監査の結果・意見の内容」で内容を説明している。

10. 監査の結果・意見 2/3

II. みんなで支える里山整備事業(続)

(指摘6)補助金申請単位

(指摘7)調査対象の抽出基準の解釈

(指摘8)要領等の適時な改正

(意見9)交付決定の遅れ

(意見10)補助金交付申請前の調査の実施

(意見11)調査の遅れ

(指摘9)現地調査方法

(意見12)補助金不正対応策と補助事業の推進

III. 地域で進める里山集約化事業

(指摘10)施業完了届の入手状況

(指摘11)集約化状況の確認

(意見13)地主所在不明地の集約化

(意見14)集約化同意書への署名

※ 塗潰してある項目は「11.主な監査の結果・意見の内容」で内容を説明している。

10. 監査の結果・意見 3/3

IV. 森林づくり推進支援金

(意見15) 交付対象事業

V. 木育推進事業

(意見16) 森林と人のふれあいの場、教育の場の提供

VI. 林業事業体の監督等

(指摘12) 常例検査の検査周期

(指摘13) 常例検査における資産及び負債並びに損益の状況の理解、検討

(意見17) 森林組合に対する監督、検査

VII. 森林GISの活用

(指摘14) 森林簿への施業履歴の記載

(意見18) 森林GISデータの利用状況

(意見19) 施業情報の効率的な収集

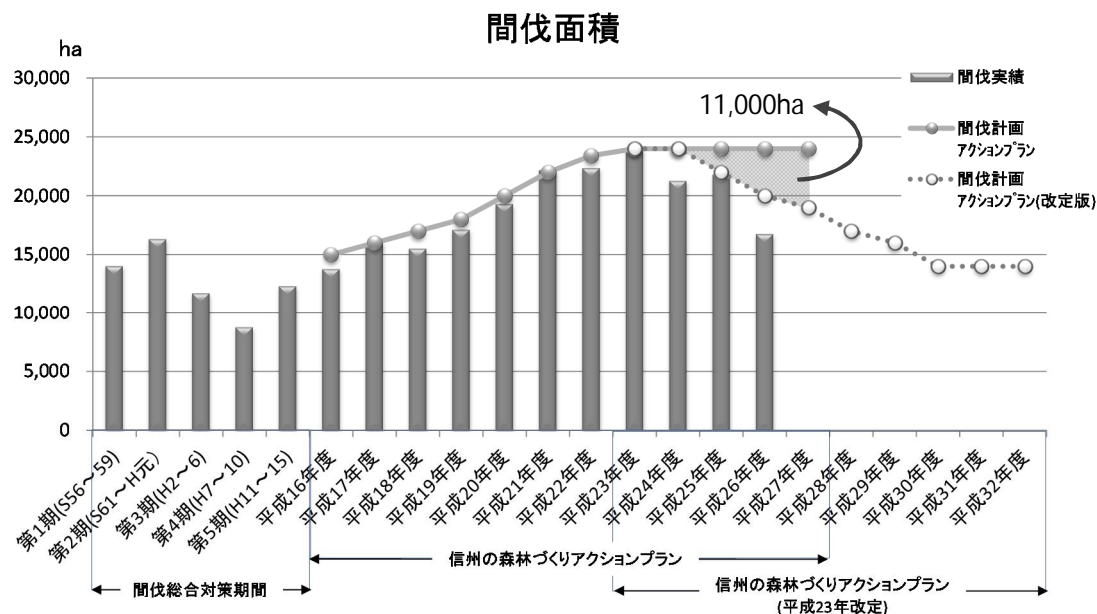
(意見20) 施業情報の正確な収集と記録

※ 塗潰してある項目は「11. 主な監査の結果・意見の内容」で詳細を説明している。

11. 主な監査の結果・意見の内容 1/7

(意見2)間伐必要面積、所要整備費用見積額

- 県は、平成16年以降の10年間で251千haの森林の間伐を実施することが必要であると、「民有林の間伐すべき森林をすべて手入れします。」(信州の森林づくりアクションプラン)と宣言している。
- 平成16年度から12年間で間伐された面積は231千ha(平成26年度、27年度は計画値)であり、必要面積251千haに達していない。
- 平成23年に改定されたアクションプランでは平成25年度以降の間伐計画面積が減少している。また、当初掲げられた10年間の達成目標としての必須間伐面積が11千ha下方修正されている。これは、森林資源を有効活用するための搬出間伐に注力したことによる影響が大きい。
- 間伐が必要とされる面積がどの程度あるのか、公的な間伐助成が必要な森林面積がどの位あるのか県民に分かり易く示されていない。
- 平成26年度末において、林齢が51年～60年の森林面積は、長野県において約130千haあるといわれる。今後、これらについての森林整備は主伐に移行して行くことが予想される。



▶ 里山整備の財源負担を県民に求めるのであれば、不効率、不採算で事業化には馴染まないが整備の必要な里山面積や、これらの整備に必要な費用を示し説明することは不可欠と考える。

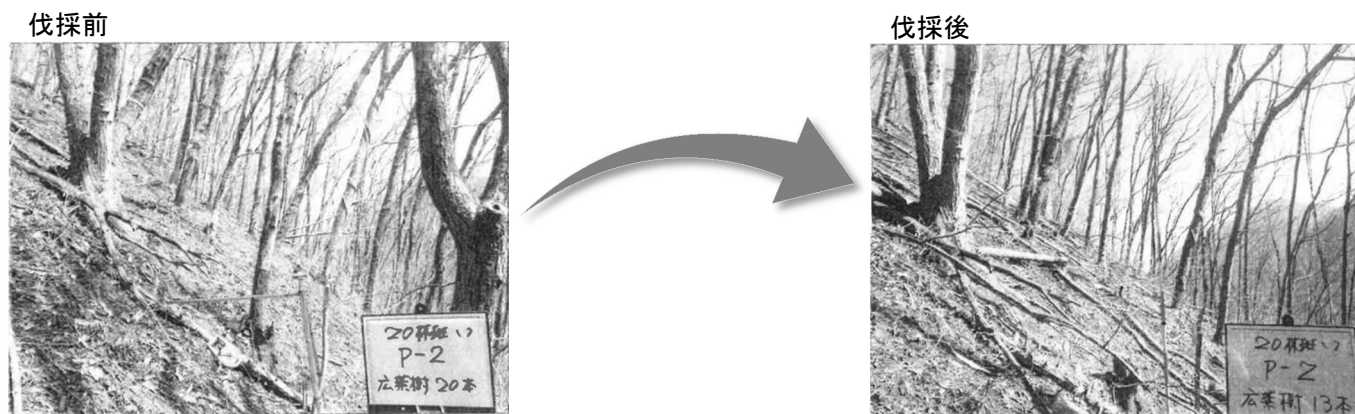
11. 主な監査の結果・意見の内容 2/7

(指摘2)補助金交付申請書に添付する写真情報

- 信州の森林づくり事業実施要領によると、補助金交付申請書の添付資料として作業完了の写真が必要とされる。
- 当該事業の施業状況を確認する写真について、施業前と施業後が同一箇所で撮影されていることの確認が困難であり、写真による施業状況の検証ができないものが散見された。
- この様な写真は申請書の添付資料として適当ではない。

【良い事例】

定点(プロット)を決め、このプロットを基準に施業前後の山林状況を同一の方向から撮影し、樹種、間伐状況も明示されている(松本地方事務所管内)。

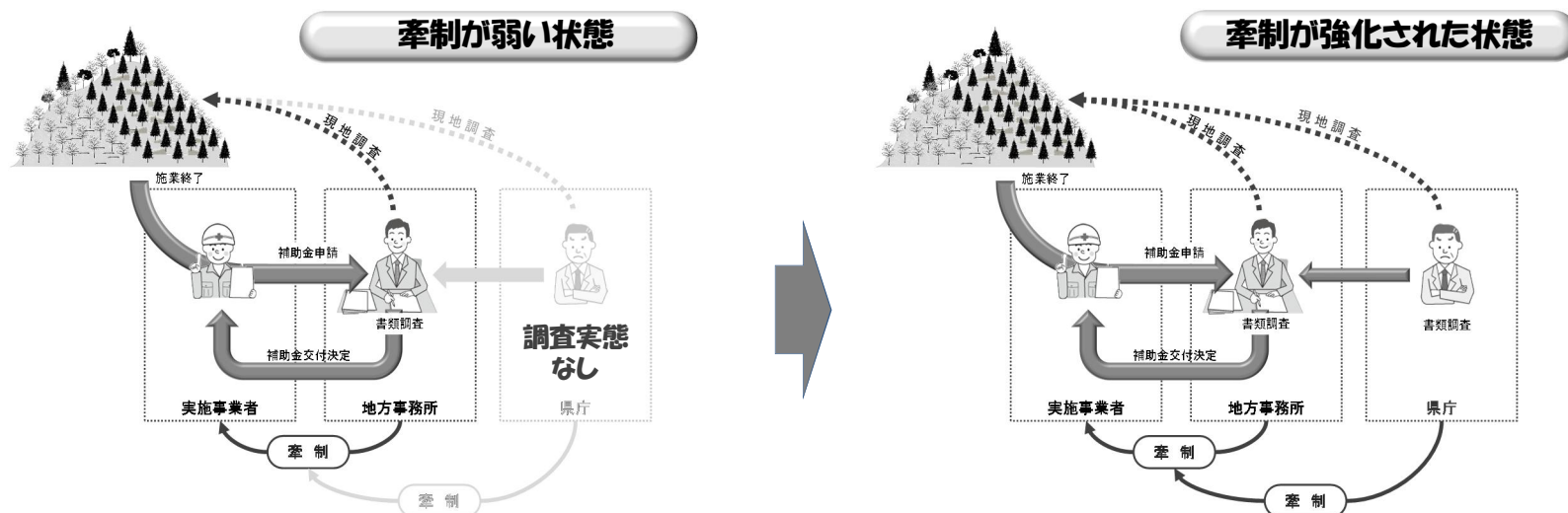


- ▶ 写真撮影について、施業(間伐)されたことが明確となるよう、定点を決めて施業前後の状況を記録するなど、位置の特定や撮影ルールを策定すべきである。

11. 主な監査の結果・意見の内容 3/7

(指摘4)本庁職員等による現地検査とその範囲の拡大

- 調査内規には「内部けん制機能確保のために、所長が現地検査を実施した施業地について、検査業務に直接係わらない本庁職員等の内部けん制機能が働く者による無作為抽出確認に努める。」(第5条第4項第11号)と規定されている。
- しかし、本庁職員等による現地調査等は実施されていない。県が想定していた本庁職員等によるけん制の枠組みが有効に運用されておらず機能していない状況にある。

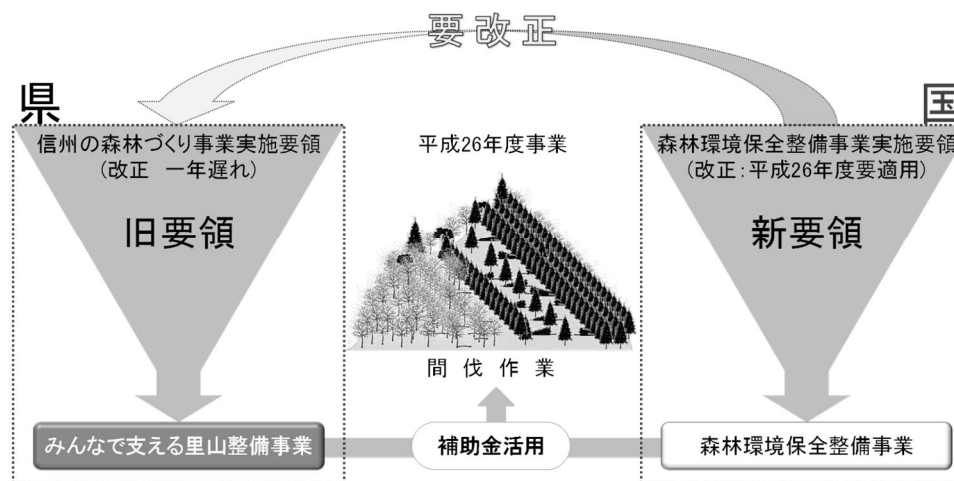


▶ 内部統制機能を有効化させるためにも、本庁職員等による調査は実施すべきであり、また、調査対象も地方事務所(所長)による現地調査を行った施業地に限定せず、補助金申請された施業地全体から抽出するなどして内部けん制を有効に機能させることを検討すべきである。

11. 主な監査の結果・意見の内容 4/7

(指摘8) 要領等の適時な改正

- 森林税活用事業の一つである「みんなで支える里山整備事業」は、国の事業である森林環境保全整備事業との併用が可能となっており、両者からの補助金により実施される事業も多い。
- 平成26年3月31日付で、「国の要領」が改正(平成26年度事業に適用)され、事業内容として新たに「保育間伐」(従来の切捨間伐に相当)が規定され、補助対象事業に変更が行われている。これを受けて、県としても、庁内研修資料等において、新たに「保育間伐」の場合の取り扱いを説明する等の措置を講じ、実務上の取り扱いの明確化を図っている。
- しかし、県の要領である「信州の森林づくり実施要領」自体の改正は行われなかった。



- ▶ 庁内研修資料等において、新たな国の規定に基づく事業内容についても説明がされていることから、実質的には国の規定に沿った補助金支給事務が行われていた点は理解できる。しかしながら、本来は、補助金の支給根拠となる要領についても適切に改正が行われるべきであった。
- ▶ なお、平成27年4月1日からは、新たな要綱である「信州の森林づくり事業補助金交付要綱」に従い、改正された要領に基づき補助金の執行事務が行われている。

11. 主な監査の結果・意見の内容 5/7

(指摘3) 調査調書の記載内容

- みんなで支える里山整備事業は、国の事業である森林環境保全整備事業との併用が可能となっていることから、事業の内容は国の要領である森林環境保全整備事業実施要領を基に定められている。この要領において、事業の採択基準として、特定の樹種・林齢の場合には、木の太さ(胸高直径の平均)が要件として挙げられていることから、事業調査を行う際、当該状況を別途確認する必要がある。しかしながら、多数の調査調書において胸高直径の平均の記載がされていなかった。

▶ 事業の採択基準として明記されている項目は、事業調査調書で記録すべき必須事項である。施業状況を適正に調査したことを明確にするためにも、調査調書への記載を行うべきである。

(指摘9) 現地調査方法

- 事業調査内規第15条第1項によれば、「現地調査を行うすべての施業地においては、2箇所以上の側線長、方位角、高位角を実測し、測量成果と照合する」こととされている。
- 施業地の現地調査において、実測調査の調査野帳への記録が1箇所のみとなっている事例があり、規程に従った事務の実施が行われていなかった。

▶ 現地調査にかかるチェックリストを作成する等、規程に従った調査が確実に実施・記録されるよう工夫することが必要である。

11. 主な監査の結果・意見の内容 6/7

(意見12)補助金不正対応策と補助事業の推進

- みんなで支える里山整備事業に係る補助金申請は、第6回申請が非常に多い。これは実施事業体が採算性の高い業務を早い時期に行い、閑散となる時期に採算性の乏しいこの事業を実施する傾向にあることなどが背景にある。
- 県は一部の森林組合における補助金の不正受給事件を起因として、不祥事発生の原因を整理し「コンプライアンス推進行動計画」を策定している。
- この行動計画では、積雪期で現地調査が困難な場合があるなどの理由により、第6回の申請を原則廃止して、年度末申請の集中化を解消し、交付事務を平準化することが示されている。
- しかし、補助事業実施時期等の実態、事業実施主体側の事業資金の負担等への配慮が余り感じられない。不正防止は重要であるが事業を実施することの必要性、事業実施を担う事業者の状況を十分考慮することも重要と考える。



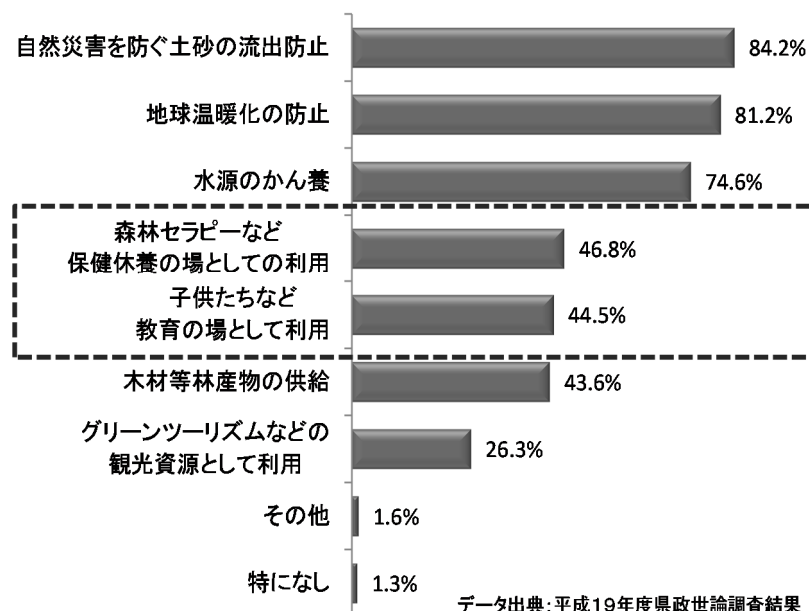
- ▶ 改善策の実施状況を振り返るとともに、不祥事発生の原因を継続的に分析することは重要と考える。一度策定したルールに盲従するばかりでは、場合によっては事務業務が不効率に陥り、新たな不正防止に対する効果が低減するおそれもある。行動計画では多くの対応策を県民に示し実施を約束しているが、推進すべき事業の効果を損なうことなく、現状の職員定数の中で効果的な改善策となるよう検討を継続し、必要があれば行動計画の適時、適切な見直しを行っていくことが望まれる。

11. 主な監査の結果・意見の内容 7/7

(意見16) 森林と人のふれあいの場、教育の場の提供

- 森林税活用事業等は、県民に多額の財源負担を求めて実施していることから、県民の理解が事業実施の前提になる。
- 森林税導入後、税徴収額の多くは切捨間伐を主体とした事業に活用されてきた。これは、平成19年度県政世論調査を受け、森林に対する県民の期待として上位に位置づけられた「自然災害を防ぐ土砂の流出防止」、「地球温暖化の防止」、「水源のかん養」といった機能を重視した結果による。
- 一方、世論調査では森林の果たす役割として「森林セラピーなど保健休養の場としての利用」、「子供たちなど教育の場として利用されること」についても約半数の期待が寄せられている。

(設問) 森林の果たす役割の中で最も期待するものは何ですか。
(複数回答)



- ▶ 今までの取り組みに加え、レクリエーションや健康づくりの場をつくり森林と人とのふれあいの場を提供することや、教育委員会とも連携し教育プログラムの一環として体験型学習を取り入れた教育を行うことなどにより、森林に対する県民の関心をより一層高めることが望まれる。
- ▶ また、こうした取り組みが、将来にわたる森林整備について、多くの県民の理解を得ることにつながると考える。