

長野県職員に関する措置請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

松本市旭2丁目4番16号 藤原英夫

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成22年1月14日である。

3 請求の内容

(1) 監査請求の内容

請求書、提出された事実証明書及び陳述によって明らかとなった点を総合すれば、本件請求において請求人は、次のとおり主張しているものと解される。

ア 会計検査院の指摘に係る国庫補助金支出額に関し、県が公金を支出して返還したことは違法行為である。

イ 会計検査院の指摘に伴い国庫補助金を返還する場合、今回のように県の補正予算による公金の支出を行うことなく、補助金不正の違法行為を行った職員、受給者などの個人名と事件内容を、知事、議会、監査委員らが個別具体的に、精査して検証することを要する。

千葉県知事の同様な不正経理問題の処理を参照して、知事、議会議員、監査委員らは、長野県の国庫返還に係わる特別外部審査会を設置して、経理の違法事実を検証せよ。

ウ 監査委員は、会計検査院より指摘された国庫補助金支出額の国庫返還に関わり、知事の特別職給与、県議会の議決に関わった議員の報酬、政務調査費、議会選出の監査委員に対する報酬支出などを、長野県へ返還させるよう勧告せよ。

エ 違法行為が明白な者に対し、県費の国庫返還により県が被った損害を補填するため、賠償請求権を行使しなければならない。

その補助金交付に係わる知事、職員、管理職、監視を怠る議会関係者らの個人に対して、当該補助金の返還を求めるべきことは当然である。

(2) 請求書添付の事実証明書

ア 2008年（平成20年）10月22日付け長野県職員措置請求書

イ プレスリリース「会計検査院の指摘等に伴う国庫補助金等の返還について」

ウ 部局別返還額一覧表

エ 「千葉県経理問題特別調査外部審査委員会」及び同審査委員会の「調査結果報告書」

オ 千葉県の不正経理調査結果に関する新聞記事 2件

4 監査委員の除斥

本件監査に当たり、高見澤賢司監査委員及び村石正郎監査委員は、地方自治法第199条の2の規定により除斥された。

5 請求の受理

本件請求の対象について、請求人は財務会計上の行為を個別的、具体的に摘示しているものではないが、請求人が本件請求の対象とした会計検査院の指摘に基づく平成14年度から平成18年度分及び県の内部調査に基づく平成19年度分の国庫補助事業の事務費等に係る国庫補助金等の返還については、県は自らプレスリリースしており、監査委員において特定の財務会計上の行為を認識することが可能である。

なお、請求書では当該行為を違法又は不当とする理由について具体的に明示されておらず、また、請求書に記載されたこの他の主張においても、誰のどのような行為を監査対象としているのか明確でない部分があったが、これらについては、地方自治法第242条第6項の規定による請求人の陳述等においてその存否や内容が明らかになることがあると判断された。

以上により、本件請求は、地方自治法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成22年1月14日に受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成22年1月28日、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人から陳述の聴取をした。

(1) 証拠書の提出

- ア 会計検査院の平成19年度決算検査報告の一部
- イ 特別職の職員等の給与に関する条例
- ウ 政務調査費の交付に関する条例
- エ 長野地方裁判所平成20年(行ウ)第23号損害賠償請求権行使等請求事件における平成21年7月23日付け証拠説明書(1)
- オ 神奈川県不正経理に関する新聞記事
- カ 千葉県経理問題特別調査結果報告書(追加調査分)
- キ 長野県職員服務規程

(2) 請求人陳述の要旨

会計検査院の指摘により知事が国庫補助金額を返還したということは、不正があったことを認めたからであり、返還する際に、どういう不正・違法があったかを調査し、不正・違法な行為を行った職員を特定しなければならない。しかるに知事や県議会議員は当該調査を全く行っていない。当該調査をやるべきだ。調査を怠っている議会選出の監査委員や議員の報酬、政務調査費支出の返還を求める。

2 監査対象事項

会計検査院の指摘に基づく平成14年度から平成18年度分及び県の内部調査に基づく平成19年度分の国庫補助事業の事務費等に係る国庫補助金等の返還金額92,415,485円を対象とした。

3 監査対象機関

環境部、農政部、林務部及び建設部の本庁及び現地機関並びに会計局を監査対象機関とした。

4 監査対象機関の監査

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、監査対象機関の現地機関に対し、平成 22 年 2 月 8 日、2 月 9 日及び 3 月 3 日に、関係帳簿及び関係書類の調査を実施した。また、国庫補助事業の国との折衝や現地機関への予算の再配当執行権等を有し、総括的な役割を果たしている各部の主管課長である環境政策課長、農業政策課長、森林政策課長及び建設政策課長並びに会計局会計課長に対して、平成 22 年 2 月 10 日に面接調査を実施した。

なお、監査内容のうち、会計検査院の指摘に基づく平成 14 年度から平成 18 年度分の国庫補助事業に係る事務費については、請求人が平成 20 年（2008 年）10 月 22 日に行った住民監査請求に基づいて、監査対象機関（環境部、農政部、林務部及び建設部の本庁及び現地機関）に対し行った監査結果を、本件において参考とした。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査の結果、次の事実を確認した。

- (1) 会計検査院実地検査（平成 20 年 5 月 12 日から同月 16 日まで）の指摘及び内部調査（平成 20 年 10 月 30 日から同年 11 月 6 日まで）の結果に基づき、平成 21 年 3 月から同年 6 月までに国庫補助金等を国及び市町村等へ返還しているが、返還額の内訳は下表のとおりである。

<返還額一覧>

(単位：円)

| 所属 | 国庫補助金 | | | | | | | | | | | |
|-----|------------|------------|------------|--------------|---------|-----------|-----------|--------|-----------|------------|------------|------------|
| | 会計検査院指摘分 | | | 後進地域特例補助率差額分 | | | 内部調査判明分 | | | 小計 | | |
| | 補助金 | 加算金 | 小計 | 補助金 | 加算金 | 小計 | 補助金 | 加算金 | 小計 | 補助金 | 加算金 | 小計 |
| 環境部 | 1,897,007 | 413,605 | 2,310,612 | | | 0 | | | 0 | 1,897,007 | 413,605 | 2,310,612 |
| 農政部 | 32,432,402 | 18,042,275 | 50,474,677 | 1,110,454 | 460,974 | 1,571,428 | 21,157 | 2,848 | 24,005 | 33,564,013 | 18,506,097 | 52,070,110 |
| 林務部 | 9,189,659 | 4,479,374 | 13,669,033 | 243,496 | 73,015 | 316,511 | 204,788 | 32,239 | 237,027 | 9,637,943 | 4,584,628 | 14,222,571 |
| 建設部 | 7,986,966 | 3,467,604 | 11,454,570 | 209,291 | 76,231 | 285,522 | 1,134,143 | 0 | 1,134,143 | 9,330,400 | 3,543,835 | 12,874,235 |
| 計 | 51,506,034 | 26,402,858 | 77,908,892 | 1,563,241 | 610,220 | 2,173,461 | 1,360,088 | 35,087 | 1,395,175 | 54,429,363 | 27,048,165 | 81,477,528 |

| 所属 | 市町村等負担金・分担金 | | | | | | | | | 計 | | |
|-----|-------------|---------|------------|---------|-----|--------|------------|---------|------------|------------|------------|------------|
| | 会計検査院指摘分 | | | 内部調査判明分 | | | 小計 | | | | | |
| | 負担金等 | 加算金 | 小計 | 負担金等 | 加算金 | 小計 | 負担金等 | 加算金 | 小計 | 補助金等 | 加算金 | 計 |
| 環境部 | 662,706 | 0 | 662,706 | | | 0 | 662,706 | 0 | 662,706 | 2,559,713 | 413,605 | 2,973,318 |
| 農政部 | 9,524,380 | 178,500 | 9,702,880 | 10,577 | 0 | 10,577 | 9,534,957 | 178,500 | 9,713,457 | 43,098,970 | 18,684,597 | 61,783,567 |
| 林務部 | 246,384 | 0 | 246,384 | | | 0 | 246,384 | 0 | 246,384 | 9,884,327 | 4,584,628 | 14,468,955 |
| 建設部 | 315,410 | 0 | 315,410 | | | 0 | 315,410 | 0 | 315,410 | 9,645,810 | 3,543,835 | 13,189,645 |
| 計 | 10,748,880 | 178,500 | 10,927,380 | 10,577 | 0 | 10,577 | 10,759,457 | 178,500 | 10,937,957 | 65,188,820 | 27,226,665 | 92,415,485 |

- (注 1) 後進地域特例補助率差額とは、財政力指数を基準として国の負担割合を引き上げることにより経済基盤の強化等を図るもの。
(注 2) 国庫補助金についての加算金は、「補助金等の予算の執行の適正化に関する法律」に基づき、年 10.95%で計算している。
(注 3) 市町村等負担金・分担金とは、不適正な経理処理であると会計検査院に指摘または内部調査により判明した事業に係る市町村、土地改良区等の負担金・分担金である。

- (2) 返還額のうち、会計検査院実地検査の指摘及び内部調査の結果に対応する国庫補助金額は、下表のとおりである。

<会計検査院指摘分及び内部調査判明分に係る国庫補助金額>

(単位：円)

| | 需用費 | | | | | 賃金 | 旅費 | 合計 |
|-----|---------|---------|-----------|-----------|---------|------------|------------|------------|
| | 預け金 | 書換(差替) | 一括払 | 年度越え | 前年度納品 | | | |
| 環境部 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,507,608 | 388,289 | 1,895,897 |
| 農政部 | 427,405 | 75,694 | 5,103,030 | 610,344 | 174,050 | 24,816,100 | 1,246,932 | 32,453,555 |
| 林務部 | 15,312 | 180,482 | 172,905 | 3,468,434 | 132,438 | 728,347 | 4,701,259 | 9,399,177 |
| 建設部 | 0 | 98,715 | 901,212 | 1,361,965 | 161,184 | 849,274 | 5,629,508 | 9,001,858 |
| 合計 | 442,717 | 354,891 | 6,177,147 | 5,440,743 | 467,672 | 27,901,329 | 11,965,988 | 52,750,487 |

(注1) 会計検査院の指摘等による国庫補助金額は52,750,487円であるが、各所管省庁と、指摘等された事業ごとに国庫補助金相当分を精算する等の協議を経て、最終的な国庫補助金返還額は、会計検査院指摘分51,506,034円、内部調査判明分1,360,088円、計52,866,122円と決定された。(会計検査院の指摘等との差額は115,635円となった。)

(注2) 会計検査院は、需用費の不適正処理を以下の態様に分類している。(内部調査においても同じ)

- ・預け金：契約した物品が納入されていないのに納入されたこととして需用費を支出し、当該支出金を業者に管理させ、後日これを利用して物品を納入させるもの
- ・書換(差替)：契約した事務用品等と内容の異なる物品を納入させるもの
- ・一括払：正規の購入手続きを省略して物品を納入させ、後日代金をまとめて支払うもの
- ・年度越え：実際には翌年度に納入された物品を、現年度内に納入されたとして代金を現年度予算で支払ったもの
- ・前年度納品：実際には前年度に納入された物品を、現年度内に納入されたとして代金を現年度予算で支払ったもの

- (3) 物品の購入等に係る需用費の執行について

会計検査院の実地検査では、国庫補助事業に係る需用費の経理が適正に行われているかどうかの観点から、会計検査院法の規定に基づく強制検査権により、業者の有する売上台帳等を閲覧しながら県の支出内容の照合を行った。また、県の行った内部調査では、同様の観点から、業者の協力を得た上で、業者の有する台帳を閲覧しながら県の支出内容の照合を行った。

その結果、支払全体額と納入全体額は一致しているが、個々の支払において一時的に過払い(先払い)の状態となっていた事例(当該超過金額を、会計検査院は「預け金」と認定)、請求書の物品内容と実際の納品とが異なる部分があった事例(会計検査院又は内部調査は「書換(差替)」と認定)、1年間に納品された売上台帳上の品目と請求書における品目を付き合わせ、一致しない品目があった事例(一致しない分を、会計検査院又は内部調査は「一括払」と認定)、物品の翌年度4月納入の事例や購入物品の翌年度予算での支払事例(会計検査院は「年度越え」、「前年度納品」と認定)があった。

このような不適正処理の態様に分類された事例において、会計検査院及び内部調査では、県の支出額と納品額が相応していることが確認されている。

監査委員は、私的流用がなされやすいとされる「預け金」に認定されたものについて、県に損害が発生しているかどうかの観点で調査を行った。監査委員には強制検査権がないことから、地方自治法第199条第8項の規定に基づき、業者の協力を得て、県の支出内容と業者の売上台帳の照合を実施し、「預け金」と認定された442,717円について、業者の売上台帳の納品額と相応していることを確認した。そのほかの不適正処理の態様に対しても、支出証拠書及び聴き取りにより、県の支出額と納品額が相応していることを確認した。

(4) 賃金について

会計検査院の実地検査では、賃金の支払が国庫補助の対象となる用途に使用されているかどうかの観点から、臨時職員の出勤簿等により勤務実態を調査した。その結果、補助事業を行っていない部署に配属された臨時職員に対する賃金の支払や、他の国庫補助事業に係る支出科目からの賃金の支払が、不適正な処理とされた。

県の行った内部調査では、架空雇用の有無の観点から、臨時職員の雇用実態を社会保険等の加入手続きの書類等と照合・確認を行った。その結果、架空雇用のなかったことを確認している。

監査委員は、架空雇用があつて県に損害が発生しているかどうかの観点から、当該臨時職員に係る雇用実態の追加調査を実施した。当該臨時職員について、社会保険加入者については社会保険資格取得届及び喪失届を、未加入者については源泉徴収票等公的機関への提出書類を、また、数日の短期間雇用者については採用辞令及び退職届を調査し、いずれも雇用実績のあったことを確認した。

(5) 旅費について

会計検査院の実地検査では、旅費の支払が国庫補助の対象となる用途に使用されているかどうかの観点から、旅行命令票等により出張用務を調査した。その結果、県単公共事業の竣工検査、用地交渉又は事業要望等に係る出張や、外郭団体が主催するセミナー・シンポジウム・講習会・研修等の出席等に対する旅費の支払が、国庫補助事業と直接の関連性がない用途であり不適正処理と指摘された。

県の行った内部調査では、架空出張の有無の観点から、出張内容を復命書、会議出席記録等と照合・確認を行った。その結果、架空出張のなかったことを確認している。

監査委員は、架空出張があつて県に損害が発生しているかどうかの観点から、出張の確認を行った。宿泊や高速道路利用等の領収書の添付が義務付けられている出張の場合は、旅費精算時に審査機関が出張内容と支出内容を照合していることを確認した。また、公共交通機関利用及び家用車の公用車使用による出張の場合は、県の規定では領収書添付が義務付けられていないため、領収書に代わる復命書、会議出席記録等により出張の事実を確認した。なお、領収書、復命書、会議出席記録等がなく確認のできないものが一部あつた。

(6) 返還について

会計検査院実地検査の指摘及び内部調査の結果により不適正な処理とされた支出については、各部が所管省庁と協議を行い、返還額を確定した。その上で、各所管省庁から、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号。以下「適正化法」という。）第17条の規定により補助金交付決定の一部取消しがされ、同時に適正化法第18条の規定により返還命令が出された。そして、別途発行の納入告知書により納付されている。（納入告知書による納付は、農林水産省関係分は平成21年3月31日、国土交通省関係分は同年3月31日、4月10日、4月15日、4月16日、4月17日、6月9日及び6月17日）

(7) 監査対象機関の見解について

監査対象機関に対する監査において次のとおり見解が述べられた。

ア 返還の考え方について

会計検査院の指摘は、適正化法第11条の規定に照らし、国庫補助金の事務費を当該補助

の対象とは認められない用途に充てたということ、又は事務費の経理処理に問題があるものがあつたという指摘である。当該事務費執行を県が行つたこと自体を不適正と言っているものではない。

国土交通省、農林水産省及び林野庁が作成する国庫補助事業の事務費等の取扱い通知では、「事業に直接関係するもの」とされているが、国庫補助対象となる事務費支出の具体的な判断基準は明示されていなかった。このような状況下で、事後的に会計検査院から国庫補助対象とすることが不適当な事務費支出と指摘されたわけであるが、当該支出が補助目的に合致するかどうかの判断は、最終的には補助金交付権者である各所管省庁の裁量に委ねられており、その判断に従うことになる。指摘事案に対し各所管省庁と協議調整を行い、返還額を確定させた上で適正化法第 17 条、第 18 条及び第 19 条の定める手続きにより返還したものである。

イ 職員を特定し、損害賠償させることについて

会計検査院に指摘された内容についても、県の事業遂行のために支出されており、私的流用や着服はないことを確認している。よって、職員を特定し賠償させる法的根拠がないと考える。

ウ 再発防止対策について

各部においては、現地機関に通知をし、事業ごとに国庫補助事業と県単独事業とに区分した事務費経理を実施したり、適切な会計処理に対する職員のコンプライアンス意識を高める研修会の開催等を行っている。また、会計局からの通知に基づき、物品発注職員と給付完了検査職員とを分離したり、一定金額以上の物品購入等の場合には納品書を徴し給付完了検査を行うことを義務付ける等、再発防止のための対応をしている。

なお、各事業ごとに区分した事務費経理を行うことで、たとえば、1 台の公用車を多数の国庫補助事業に関して使用した場合に、そのガソリン代を当該関係する事業ごとに按分計算してそれぞれの予算科目から支払う等、事務処理が煩雑になっている例が見られる。

2 判断

事実関係の確認に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 国庫補助金の返還が違法行為であるとの主張について（第 1、3、(1)、ア）

今回の会計検査院の指摘等により不適正な経理処理があつたとされた支出に関し、国庫補助金額を返還したが、当該返還は、会計検査院の指摘等により、事務費が各補助金の交付目的に直接関係しない用途に使用されたとされた事案につき、各所管省庁によっても、補助金の交付目的に直接関係しない用途に使用されたと判断されたことに基づき行われたものである。

適正化法第 11 条において、「補助事業者等は、・・・善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない、いやしくも補助金等の他の用途への使用をしてはならない。」と定めている。国土交通省、農林水産省及び林野庁が作成する補助事業の事務費等の取扱い通知において、当該事務費の支出は「事業に直接関係するもの」とされている。

そして、適正化法第 17 条第 1 項において、「各省各庁の長は、補助事業者等が補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。」とされ、同法第 18 条第 1 項において、「各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければ

ばならない。」としている。

しかし、国庫補助対象となる事務費支出の具体的な判断基準が、これまで明示されていなかった実態があり、今回の会計検査院実地検査において、具体的基準の考え方が示されたと見ることが可能である。個々の内容が補助目的に合致するかどうかの判断は、補助事業所管省庁である国土交通省、農林水産省及び林野庁の裁量に委ねられている。

返還は、各所管省庁と協議調整をし金額を確定した上で、適正化法の各規定に基づき、別途発行された納入告知書により納付することにより行われている。

以上のことから、その返還は適法であり、妥当なものとして認められる。

- (2) 返還に際し、知事、議員、議会選出の監査委員が、不適正処理を行った職員や受給者等の個人と内容を個別具体的に調査することを求める件について（第1、3、(1)、イ）

請求人は、会計検査院の指摘に係る国庫補助金額を県が返還したことにより県に損害が発生しているはずという前提のもと、その損害発生は、職員の不適正な経理処理によるものであるから、当該行為をした職員を調査の上特定しなければならないと主張していると解される。

しかし、需用費に関しては、「預け金」そのほかの不適正処理とされた態様において、県の支出額と納品額が相応しており、県の通常の業務執行のために使用、費消されていると認められる。賃金に関しては、雇用実績が確認され、県業務に必要な人の雇用であったと認められる。旅費に関しては、命令権者からの命令に基づく出張であり、いずれの出張も旅行目的は県行政の運営上必要なものと認められ、また、旅行の実証についても、一部を除き、領収書、復命書、会議出席記録等で確認されている。確認ができなかった事案は、復命書等の文書保存期間が経過していたこと、軽易な出張については口頭復命が認められていること等を考えれば、すべての出張について実証することは困難であり、復命書等がないことをもって架空出張であったとまでは言えないと判断する。

このように、会計検査院の指摘に係る事務費の支出については、職員の私的流用や着服等の不正行為はなかったことから、県が支出に関わった職員等に法的に賠償させなければならない損害が発生しているとする事実は認められなかったものであり、知事、議員、議会選出の監査委員が、請求人が主張するような特別調査を実施しなければならない根拠はない。

- (3) 知事の特別職給与、県議会の議決に係わった議員の報酬、政務調査費、議会選出の監査委員に対する報酬支出の返還を求める件について（第1、3、(1)、ウ）

請求人は、会計検査院の指摘に係る国庫補助金額の返還について、知事、議会議員らは違法行為を何ら調査していない職務怠慢あるいは職務義務違反がある。したがって、知事、議会議員らに支払われた給与、報酬等を返還させよ、と主張していると解される。

しかし、上記(2)において述べたとおり、知事、議員、議会選出の監査委員が、請求人が主張するような特別調査を実施する根拠はないから、報酬等を返還させる理由もない。

- (4) 国庫返還により県が被った損害を補填するため、その補助金交付に係わる知事、職員、管理職、監視を怠る議会関係者らの個人に対して、賠償を求める件について（第1、3、(1)、エ）

請求人は、会計検査院の指摘に係る国庫補助金額を県が返還したことにより県に損害が発生しているはずとの前提のもと、その損害発生は、職員等の不適正な経理処理によるものであるから、職員等を調査の上特定し、損害賠償させなければならないと主張していると解される。

しかし、上記(2)において述べたとおり、県には法的に賠償を求めなければならない損害が

発生していることが認められないため、請求人が主張するような知事、職員、管理職、監視を怠る議会関係者らの個人に対して、賠償請求を行う法的根拠がないと判断する。

以上のことから、本件請求には理由がないため、棄却する。

付 言

今回の会計検査院実地検査の指摘等に基づく国庫補助金については、県の業務遂行のため使用され、私的流用や着服といった不正行為がなかったのであるが、国庫補助金の直接の用途外への使用や不適正な経理処理があったとされ、各所管省庁との協議調整を経た上で加算金とともに返還するに至ったことは、誠に遺憾である。

今後は、公金の取扱いに対するより厳しい認識をもって、長年の慣行慣例や内部チェック機能をさらに見直し、適正に会計事務を行っていくことを求めるものである。

県はその後、前述したように再発防止対策を講じてきており、改善に一定の効果がみられるが、今後も対策の徹底を図っていくとともに、さらなる対策も検討する必要がある。また、国庫補助事業の事務費のあり方や考え方について抜本的な改善を国に要望していく必要もあると考える。