

大北森林組合の補助金不適正受給等に関する
報告書
(要約版)

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正受給等に関する報告書

(要約版)

1. 事案の概要と経緯

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、造林関係補助事業の補助金交付申請について、不適正な申請を続けてきたことを疑わせる発言があったことから、長野県（以下「県」という。）では、平成 26 年 12 月 19 日に合同調査班を設置し、造林関係補助事業等について点検調査を開始した。

県では、関係書類の点検や現地調査、組合の立入調査等を実施し、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。

本報告は、これまでの検証委員会の検討をとりまとめたものである。

2. 不適正事案の全体像について

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。

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	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 28 件、53 百万円 林内路網関係補助事業 3 件、1.0 億円
	大北森林組合以外	造林関係補助事業	66 件、82 百万円 (※調査継続中 ¹)
		造林関係補助事業以外	集約化関係等補助事業 3 件、3 百万円 ²
北安曇以外の 9 地方事務所	造林関係補助事業		佐久森林組合 16 件、22 百万円 松本広域森林組合 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 3 件、4 百万円

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。

² 森林づくり推進支援金について、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. 組合における不適正受給の概要と考え方について

ア) 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、森林所有者等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には、国庫補助事業と県単独事業がある。造林関係補助事業は一部の事業を除き、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）」³となっている。

2) 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

県では、平成 19 年度から平成 25 年度までの間の組合の造林関係補助事業の申請案件（2,174 件）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⁴している。

3) 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 のとおりである。

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

(単位:千円)

年度	合計		不適正		適正		森林作業道				間伐等							
							不適正	適正	不適正	適正	不適正	適正	不適正	適正				
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。

注) 補助金交付額は、不適正な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。⁵

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 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 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	・交付申請時において、全く工事が行われていない申請	・交付申請時において、全く施業が行われていない申請
要件不適合	・既設作業道の一部補修を開設として申請	・伐採率が不足している整理伐や間伐の申請など
重複申請		・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
一部未施工	・申請延長のうち、一部のみ開設してある申請	・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） ・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
適用単価不適合	・補助単価の条件（横断勾配、除根の有無）と異なる申請	・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>

（注）1件の申請で、複数の理由に該当している場合がある。

② 造林関係補助事業以外の不適正受給

県では、事案発覚時からさかのぼって5年以内である平成22から25年度に組合に対し交付された補助金の全件について調査⁶を行い、集約化関係補助事業において、平成22から25年度にかけて28件、52,837千円、林内路網関係補助事業において、平成21から23年度にかけて3件、103,287千円の不適正な受給を確認した。

4. 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）

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、森林所有者の関心は高くはなく、森林整備があまり進まない地域であった。こうした中で、平成18年9月に小谷村において、中学生がツキノワグマに襲われるという事件が発生し、被害防止を目的とした緩衝帯整備等の森林整備に対する地域の機運が高まっていた。

イ) 大北森林組合の状況

① 組合の概要及び体制

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る。

大北森林組合の役員は、平成26年2月現在、理事11名（常勤2名、非常勤9名）、監事3名である。

⁶ 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。

② 組合の経営状況

組合では、従来、国や公社等から発注される植林等の技術力を要求されない作業を多く請け負っていたが、植林や切捨間伐等の事業量は少なくなっていた。

こうした中で平成 17 年度の赤字決算を背景に、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。）の増加と連動する形で事業取扱高を増加させ、当期利益についてもピークとなった平成 21 年度には、不適正受給開始前の約 9.5 倍になっている。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⁷は約 970 万円であり、平成 17 年度に生じた欠損金を解消するに匹敵する額となっている。

③ 組合の会計処理について

組合は、森林林作業道に関して入金された補助金を別事業で計上する会計処理を行っており、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。

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され、作業が完了した部分について収益へ振替処理を行っており、こうした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していたことが推測される。

決算上、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ることから、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。

④ 特定事業者への多額の発注

組合の作業道整備は、特定の 1 事業者が多額に発注されており、その事業者へは、平成 21 から 25 年度の 5 年間で約 8 億 6 千万円が支払われ、損益計算書上の作業道事業費（費用）に占める支払額の割合も、平成 21 から 25 年度の累計で約 90%となっている。

当該事業者は、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ことから、架空申請に係る補助金の一部がその支払いの原資になっていたと推測される。

ただし、組合には、契約から支払いに至る一連の関係書類が整備されていないことなどから、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。

⑤ 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

事業管理費の人件費の推移をみると、不適正受給が始まった平成 19 年度以降は、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。

人件費の推移を役員を含む組合全体の人数の推移と比較してみると、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。

⁷ 不適正受給のうち森林作業道の未施工のものについては、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、その金額が不適正な利益である。

2) 組合の役員及び職員給与の状況

組合の常勤役員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。平成24年度には、組合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。

専従職員の平均給与額（月額）は、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年度には上昇している（対前年10.2%増）。

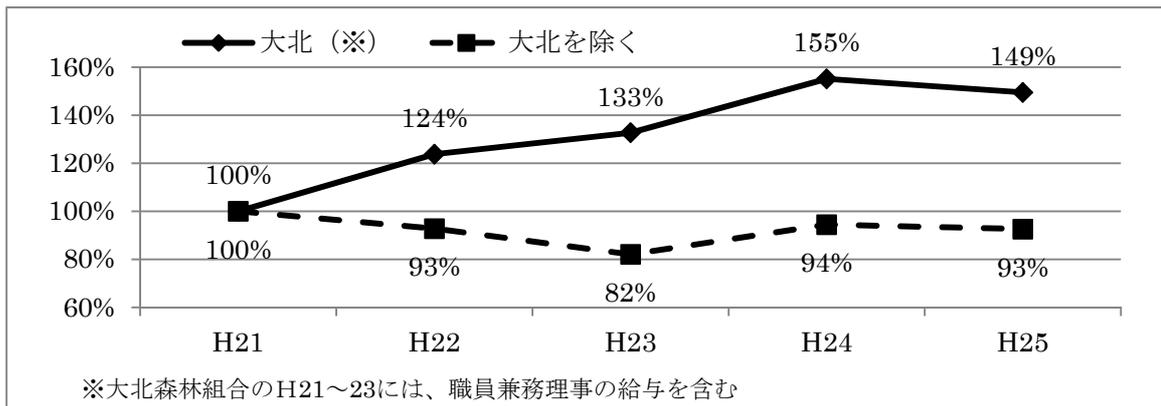


図-1 常勤役員1人当たりの平均報酬額の推移（平成21年度比）

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、每期黒字の決算であった。森林作業道において未施工であった不適正申請による補助金の収入がなければ、実質赤字経営となっており、たとえ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。

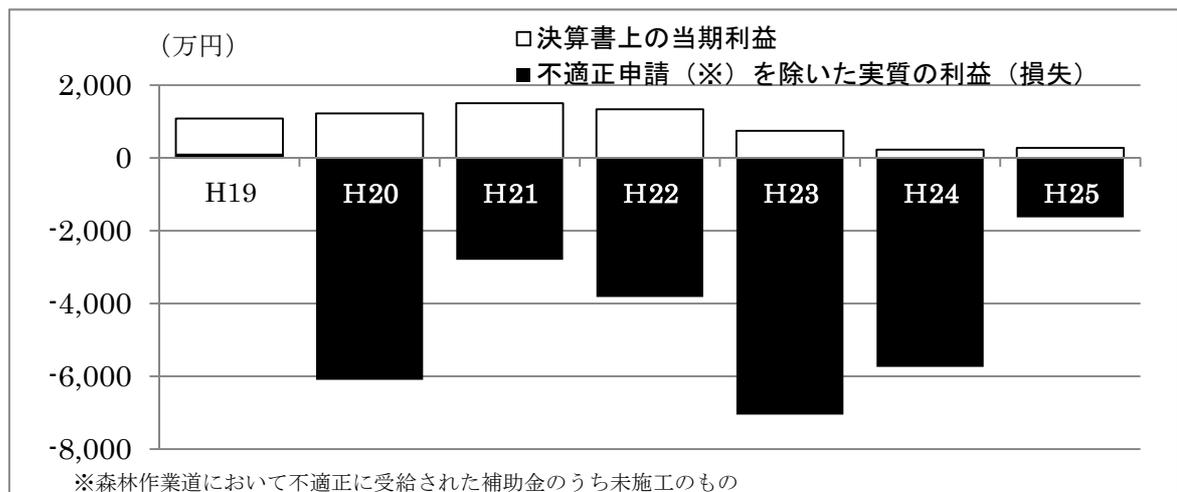


図-2 大北森林組合の決算書上の損益と不適正に受給された補助金を除いた実質損益

⑥ 組合が不適正に受給した補助金の使途

組合が不適正に受給した補助金の使途については、組合の会計書類が極めて不十分であるため、詳細な実態を把握することはできなかった。

一部判明したことは、以下のとおり、

- ・ 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に充当され、作業道整備は特定の1事業者に多額に発注されていたこと
- ・ 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、多額の預り金として残っていること
- ・ 仮に、森林作業道に係る未施工の補助金受給がなければ、組合経営は、実質的に赤字状況であり、そのなかで役員報酬を含む人件費全体を増加させており、結果として、不適正受給の補助金が役員報酬を含む人件費、事業管理費全体の原資になっていたと推察されること

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。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。

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地事林務課では、当時の林務課長の指導の下、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集約化を組合に代わって実施する（協議会方式）など、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。

その結果、平成19年度以降、造林関係補助事業が増加し、ピークとなった平成21年度には北安地事の担当職員1名当たりの造林関係補助事業は平成18年度の約14倍に急増したが、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。

2) 補助金交付に関する事務処理の状況

a) 交付申請時の指導や手助け

組合の補助事業に関する知識や事務処理能力が不足していたため、北安地事林務課では、組合からの交付申請書について、組合から聴取った事業内容に基づき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。

b) 交付決定時の調査の状況

北安地事林務課では、補助金の交付決定時の調査を十分に行っていなかった。

県が、組合の不適正申請 730 件を対象に現地調査の実施状況を調査した結果、間伐等と森林作業道ともに現地調査の実施率は約 2 割であり、間伐等については規定（施工地の 10%以上）の必要数は上回っていたものの、森林作業道については、「全箇所調査」という規定に沿った現地調査は実施されていなかった。

また、間伐等と森林作業道ともに、検査野帳上、現地調査を実施したとされていたものの多くで実際には現地調査は実施されていなかった。

これらの状況について、平成 19 から 22 年度までの職員からは、具体的な回答が得られていないが、平成 23 年度以降の職員からは、比較的具体的な回答が得られており、補助金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等も確認され、調査内規等に沿った現地調査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。

c) 緩衝帯整備への造林補助事業の活用

北安地事林務課では、平成 18 年 9 月のクマ被害以降、緩衝帯整備のため、造林補助事業のメニューである整理伐と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。）。

県の調査では、当時の北安地事林務課における大北ルールについての指導内容に関わらず、当時の県の要領等に照らして適切ではないものを不適正申請と判定している。

整理伐については、北安地事林務課の指導⁸は要件の範囲内と考えられるものの、組合が大北ルールの指導を逸脱して行った施業が不適正と判定されている。一方、不用萌芽除去については、北安地事林務課の指導⁹が要件を逸脱したものであったため、組合が大北ルールの指導に沿った施業を行ったものであっても不適正と判定されている。

d) 県単独事業の流用

北安地事林務課では、平成 19 から 22 年度にかけて、県単独事業¹⁰の一部において、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用途を指示するメールを送信して認めるという対応が行われていた。また、申請書類の一部は当時の担当職員が作成していた。

これらの流用のうち少なくとも平成 19 から 21 年度については、当時の林務課長の了知の下、流用が行われていた。補助金要綱等を見越した流用は、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。

⁸ 「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。

⁹ 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ていた。

¹⁰ 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）

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、把握していなかった。

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当時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。

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

① 不適正受給が開始される前の時期（平成18年度以前）

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り、組合と北安地事林務課は良好な関係にあるとはいえなかった。

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、普及林産係では、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で、平成19年度末に向けて本庁から予算の追加執行の依頼が北安地事林務課長にあり、北安地事林務課普及林産係員は、林務課長の指示の下、申請時に完成していない（着手・未完了）又は施業等に着手していない（未着手・完了約束）箇所でも申請するよう組合に依頼した。

組合による森林作業道の不適正申請が開始された平成19年度の第6回申請は、北安地事林務課が予算消化を目的とした依頼を行ったことによるものと判断される。しかしながら、これらの依頼は、時期が遅れても必ず完成させることを前提としたもので、架空申請¹¹を容認したものではなかった。

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、高規格作業道の整備を推進していたが、補助金の自己負担分が赤字として負担となっており、平成19、20年度、林務課に対し、「今の補助金では赤字で道など開けられず、間伐を進めることはできない。林務課に協力できない。」などと主張した。

これを受けた北安地事林務課職員は、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ことを危惧し、平成20年度に「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。

¹¹ 施工を行う意思のない箇所について、補助申請を行うこと

c) 大北ルールや県単独事業の流用指示に基づく申請

前述したとおり、北安地事林務課では、緩衝帯整備に整理伐と不用萌芽除去を活用することを提案しており、これに基づく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。また、北安地事林務課では、県単独事業の一部について流用を認め、これを指示するといった対応が行われており、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。

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）

組合よる不適正申請は、平成22年度から平成23年度ころにピークを迎えている。

この時期、組合は、地方事務所の対応を見て、補助金を組合運営の当然の前提として組み込み、恒常的に不適正な申請を行ってきたものと解される。

北安地事林務課では、大北ルールの適用が引き継がれるとともに、着手・未完了申請等を黙認するといった取扱いが引き継がれてきたことが窺われる。また、業務多忙や現地調査業務の慣例踏襲により、引き続き、現地調査は不十分であり不適正な申請を見逃していた。

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、組合からの不適正な申請に気づき、是正する指導が行われ始め、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、引き続き、現地調査が不十分であったこと等から全ては発見されず、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。

⑤ 事案発覚後の組合の対応

事案発覚後、県では、不適正な疑いのあった作業道6路線について組合から聴取り調査を行っているが、当初、組合は、意図的な不適正申請を否定していたが、その後、謝罪とともに意図的な不適正申請であったと申告している。さらに、その後の聴取り調査において、県職員の関与の主張がなされ始めている。

オ) 長野県林務部の状況について

① 長野県森林づくりアクションプランについて

県では、平成16年度にアクションプランを策定したが、必ずしも地域ごとの事業体や地方事務所の能力を十分に考慮したものとはなっていなかった。特に北安地事では、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。

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

県林務部において造林関係予算の執行を担当している森林づくり推進課¹²では、平成19、20年度頃、予算を可能な限り活用するため、地方事務所に対し年度内の予算執行

¹² 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。

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、予算執行のプレッシャーとして受け止められていた。

③ 長野県林務部職員数の状況

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が、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。

カ) 森林組合に対する検査・監査の実施状況について

県が、森林組合法に基づき行う常例検査や県森林組合連合会が指導団体としての立場で行う森林組合監査士監査において、平成 19 年度から 25 年度にかけて、契約関係書類や事業補助簿の整備、内部牽制体制に関する指摘について、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。

組合監事監査では、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。

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

不正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を主体的に行い、それにより多額の補助金を得てきたのは組合である。利益が誰にあったのかを考えれば、あくまで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。

② 北安地事林務課の関与についての評価

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。このため、北安地事林務課の不適切な対応は、個人的な利益を追求したものではなく、森林整備事業の推進や年度末の予算執行に対するプレッシャーなどにあつたと考えられる。

③ 本庁林務部の関与に対する評価

北安地事林務課では、不適切な事務処理が行われていたが、本庁林務課において、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、必ずしも地域の事業体や地方事務所の能力を十分考慮せず、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が行われており、北安地事林務課の実態を全く把握できていなかった責任については、厳しく指摘せざるを得ない。

④ 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、全てがそのような用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、その用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、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化法違反

本件における組合による補助金の受給のうち、少なくとも全くの架空申請に当たる補助金受給については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第29条第1項¹³に該当するとの評価を免れないと解する。

他方、補助金を交付した側である北安地事林務課の担当職員が同条第2項¹⁴に該当するかについては、申請ごとに慎重に事実認定を行う必要があると考えられ、明言できない。

5. 組合の不適正受給の原因の検証

本件事案の経過には、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、組合が、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。

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申請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について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

¹³ 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、五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。

¹⁴ 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。

北安地事林務課において、平成 19 年度末に予算消化のための施業の依頼を行い、着手・未完了申請の容認等の取り扱いがその後の不適正申請の契機となっている。

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

高規格作業道整備等の経営上の問題から補助残の補てんを組合が主張したことに対し、北安地事林務課職員が行き過ぎた助言を行ったことが不適正申請を助長させた。

ウ) 組合による意図的な不適正申請の増大

組合は、地方事務所において、現地調査を十分実施していないことや、着手・未完了申請等を容認した場合でも事後的なチェックを行わないといった検査体制の脆弱性をついた形で不適正申請を増大させた。

エ) 組合のガバナンスの欠如

組合の経営は、専務理事によるワンマン経営となっており、内部けん制が働いていなかった。理事会が実質的に機能しておらず、理事会及び理事が本来の責任を果たし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である。

オ) 組合の管理・運用体制の不備

組合では、補助事業毎に管理台帳や補助簿も存在せず、膨大な件数に及ぶ施工地の管理について記憶を頼りに管理するなど不透明な運営体制であった。

カ) 組合における発注体制の不透明さ

組合では、作業道整備を特定の事業者に集中して発注していたが、発注書と請求書が一致せず、必要に応じて請求書の内容を書き換えるなど不透明な取引を長期にわたり実施した。

キ) 組合監事による監査機能の不全

組合監事は、各種検査・監査で繰り返し重要な指摘があったにも関わらず、改善指導等することなく、放置した。監事はそ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ができなかった原因の一つと考える。

ク) 北安地事林務課における検査体制の不備

当時の北安地事林務課は、交付決定時の調査を十分に行っていなかった。調査内規等に沿った現地調査よりも予算執行を優先するといった意識が強くあり、組合の不適正申請を助長させ、長期にわたって継続させた大きな要因となった。

ケ) 本庁林務部の不十分な実態把握

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の一つになったものとする。

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

県では、組合以外の造林関係補助事業については、平成 19 から 25 年度に申請があった 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約 9 割の 1,150 件となっている。また、現時点で、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、66 件となっている¹⁵。

県では、これらの不適正受給の疑いのある案件について、現時点では、交付決定時の現地調査が十分に実施されていなかったこと（45 件）、大北ルール（9 件）、県単独事業における流用（12 件）に起因するものに区分している。

② 造林関係補助事業以外の補助金

平成 22 から 25 年度に北安曇地事管内の組合以外に交付された造林関係補助事業以外 214 件について調査した結果、約 9 割の 189 件について適正に交付されていることが確認された。

現時点で不適正な事例が確認されたのは、地域で進める里山集約化事業（2 件、1,875 千円）、森林整備地域活動支援事業（1 件（2 箇所）、1,350 千円）の 2 事業である¹⁶。

イ) 北安曇以外の 9 地方事務所における緊急点検

北安曇地事以外の 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、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。

また、平成 22～25 年度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、2,949 件中 2,946 件については適正と判定されたものの、森林整備地域活動支援事業において、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）の不適正な事例が確認された。

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、現時点の調査結果から、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、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、再発防止を徹底する必要がある。

北安曇地事以外の他の地方事務所については、ほとんどの補助金は、適正に交付されていると考えられ、他の 9 地方事務所管内の事業体については、北安曇地事や大北森林組合と同様の状況であったとは考えにくい。

¹⁵ これらのほか、現時点では、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いないものが 81 件ある

¹⁶ 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。

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

2度と同じような事件が起きないように、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。そのためにも、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、外部有識者などの県林務部の関係者以外の目を入れ、点検・改善を行う（いわゆるPDCA）の取組を行うなど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。また、点検状況を県による常例検査における検査対象とすべきである。

② 組合理事の責任意識の明確化

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ため、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

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。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べきである。

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

県の常例検査において、重要度の高い指摘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すべきである。

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

事業主体・地方事務所・県本庁とで、事業主体の能力等を共有し、それ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。

② 年度末の予算執行の在り方の見直し

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、完了確認が困難であり、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) 県林務部の体制の見直しと意識改革

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

補助要件の解釈等予算執行のルールの変更については、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。

② 慣行からの意識改革

申請書類への完了写真の添付の徹底や書類調査に対するダブルチェックの導入などにより、申請書類の確認や現地調査よりも予算執行を優先させる不適切な慣行からの意識改革に取り組む必要がある。

③ 地方事務所の管理監督の見直し

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

調査の形骸化を防止するため、現地調査に伴うチェック項目のリスト化、無作為抽出の徹底、予算執行者と調査担当者の区分け等により事業主体・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) 林務課内の牽制体制の強化

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、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く、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により、牽制機能の強化を図るべきである。

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

業務量の変化は、まずは地方事務所の管理監督者が的確に把握し、業務量等に応じた所属内の事務分担等の見直しや、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や各地方事務所のコンプライアンス担当者を明確にすべきである。

その上で、職員の意識調査の実施や職階別かつ年間を通じた計画的な取り組みを策定し、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べきである。

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、取組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

「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。県では「長野県職員等公益通報制度」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、問題を認識したときに、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、組合の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てきた。

県の調査は一部継続中であるが、検証委員会としては、一定の事実関係の調査とその分析・整理ができ、本質的な部分についてはほぼ解明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するためには、今の時点で組合の不適正受給の原因の検証と再発防止策の提言について報告するのが適切と判断した。

なお、県が設置している合同調査班は存置されるので、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地事林務課の組織体質、加えて現地機関の業務執行状況十分把握できず、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、厳しく指摘するところである。

県においては、この事案の解決を通じて、「思考停止した」と評価せざるを得ないような組織の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。

大北森林組合の不適正受給に関する経過

- H19末に北安地事林務課が、未完了等の事業でも申請するよう依頼したことにより、不適正申請が開始
- 一方、組合は、地方事務所に対し、アクションプラン等の協力の前提として組合から補助残の補てんを主張
- 組合の主張に対し、地方事務所の担当者は要綱の解釈上認められない申請について、行き過ぎた助言
- 現地調査の不備等地方事務所の対応を見て、組合は、不適正申請を増大させ、組合の運転資金等として恒常化
- H26に地方事務所の担当者からの報告により、事案が発覚

不適正開始前 (～H18)

H16(県アクションプラン策定)

・当時、北安曇は、森林整備が進まない地域。地方事務所と組合の関係も疎遠。

H17

・組合は、H17赤字決算を契機に、搬出間伐等への対応のため、高規格作業道等の整備を推進。
・高規格作業道の整備等について、事業計画等がなく、補助金の自己負担分(補助残)が赤字として負担になっていた。

H18

・小谷村でクマ被害による森林整備の要望の高まりを受け、組合に代わり地方事務所が所有者のとりまとめを行ったが、業務量が膨大になっていた。

不適正開始時 (H19～H21)

H19(不適正受給開始)

・H19末に向けて本庁から北安地事へ予算消化の依頼があり、林務課長の指示の下、未完了等の事業でも申請するよう組合へ依頼したことにより不適正申請が開始

・アクションプラン等の協力の前提として組合から作業道の補助残について補てんの主張。

H20～21

・担当者が、補助要件に逸脱した申請を認めるような行き過ぎた助言を行ったこと、地方事務所において業務多忙等を理由に十分な調査が行われず、組合の不適正申請を助長。

不適正継続時 (H22～H23)

H22～23

・組合は、地方事務所の対応を見て、不適正申請を増大させた。

・組合は、運転資金等の必要から不適正受給を恒常化。

・地方事務所では、業務多忙や現地調査業務の慣例踏襲により、引き続き、不十分な調査により不適正申請を見逃した。

不適正発覚時 (H24～)

H24～25

・組合の不適正な申請に気づき注意するも、全ては発見されず、以降、組合からの不適正申請件数はピーク時に比べ減少したが、依然として継続。

H26

・地方事務所造林担当者の報告により事案が発覚。

発覚後の組合の対応

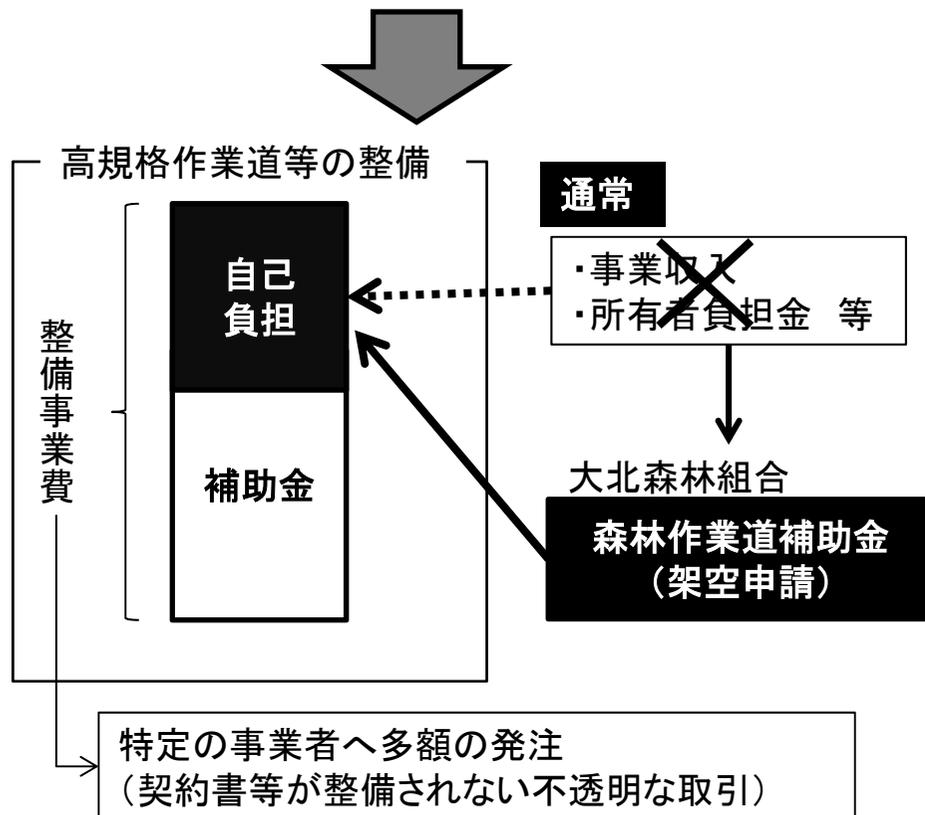
事案発覚後、県の聴取り調査に対し、当初、組合は意図的な不適正申請を否定。その後、謝罪とともに意図的なものと申告。さらにもその後、県職員の関与を主張。

大北森林組合が不適正に受給していた補助金の使途

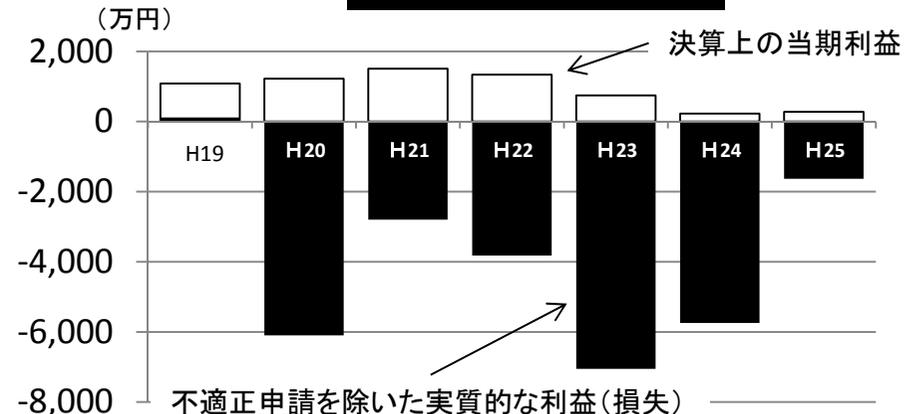
- 不適正受給した補助金の使途については、呈示された資料が極めて不十分であり、十分に検証できなかった。
- 一部判明したこととしては、作業道整備において、本来、事業収入等を充てるべき整備事業費の自己負担分(補助残)について、森林作業道の架空申請で得た補助金を充当し、特定の事業者へ多額の発注を行っていた。
- 組合経営は、見かけ上利益が発生しているが、不適正申請を除いた実質では、大幅に損失が生じている状況にも関わらず、役員報酬を増加させており、補助金が原資となっていたことが推察される。

高規格作業道の整備

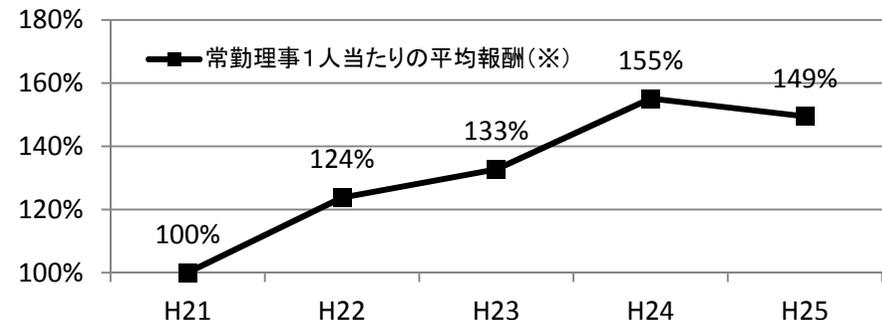
赤字決算を契機にした搬出間伐等への対応



大北森林組合の経営



組合経営は不適正な申請による補助金の収入がなければ実質的に赤字であったと考えられる。



※職員兼務理事の給与を含む

実質的な赤字経営の中、常勤理事1人当たりの平均報酬は増加。不適正に受給された補助金が原資になっていたものと推察される。

不適正受給の原因の検証と再発防止策

不適正受給の原因の検証

- 予算消化を目的とした不適正な申請の依頼
 - ・ 北安地事林務課において、予算消化のため、未完了でも申請するよう組合へ依頼したことで不適正申請が開始された。
- 組合の主張と地方事務所職員の行き過ぎた助言
 - ・ 高規格作業道整備等の経営上の問題から補助残の補てんを主張したことに対し、地方事務所職員が行き過ぎた助言を行ったことが不適正申請を助長させた。
- 組合による意図的な不適正申請の増大
 - ・ 組合は、地方事務所における検査体制の脆弱性をついた形で不適正申請を増大させた。
- 組合のガバナンスの欠如
 - ・ 組合の経営は、専務理事によるワンマン経営となっており、内部けん制が働いていなかった。
- 組合の管理・運用体制の不備
 - ・ 組合では、管理台帳や補助簿も存在せず、膨大な施工地について記憶を頼りに管理するなど不透明な運営体制であった。
- 組合の発注体制の不透明さ
 - ・ 組合では、作業道整備を特定の事業者集中して発注。発注書と請求書が一致せず、必要に応じて請求書の内容を書き換えるなど不透明な取引を長期にわたり実施した。
- 組合監事による監査機能の不全
 - ・ 組合監事は、各種検査・監査で繰り返し重要な指摘があったにも関わらず、改善指導等することなく、放置した。
- 地方事務所における検査体制の不備
 - ・ 北安地事林務課では、交付決定時の現地調査等を十分に実施しておらず、適切な調査よりも予算執行を優先する意識があった。
- 本庁林務部の不十分な実態把握
 - ・ 本庁林務部は、アクションプランや配分した予算が現地でどのように執行されているか把握を怠っていた。

再発防止策

- 森林組合のガバナンス・管理体制の強化
 - ・ 森林組合における内部管理体制のガイドライン整備
 - ・ 組合理事の責任意識の明確化
 - ・ 社外監事の登用
 - ・ 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
- 補助金制度の運用の見直し
 - ・ 事業体の実態に見合った予算措置
 - ・ 年度末の予算執行のあり方の見直し
- 県林務部の体制の見直しと意識改革
 - ・ 制度の運用解釈の手続きの明確化と実態にあったルールの整備
 - ・ 慣行からの意識改革
 - ・ 地方事務所の管理監督の見直し
 - ・ 補助事業等の監督体制の見直し
 - 調査の形骸化防止
 - 林務課内の牽制体制の強化に向けて
 - 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
- コンプライアンス体制の確立
 - ・ コンプライアンス体制の整備
 - ・ 不適正な事案発生時における相談窓口の設置