

栃木県監査委員告示第11号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく栃木県職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表する。

平成22年5月31日

栃木県監査委員 櫛淵 忠 男

同 増淵三津男

同 黒本 敏 夫

同 田崎 昌 芳

栃木県職員措置請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

宇都宮市若松原3-14-2 秋元照夫税理士事務所内  
市民オンブズパーソン栃木 代表 高橋 信正

2 請求書の提出日

平成22年3月30日

3 請求の内容

請求人提出の住民監査措置請求書による主張事実の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

(1) 主張事実（要旨）

栃木県環境森林部、農政部及び県土整備部は、平成14年度から同19年度における公共事業費の不適切会計処理により、国から国庫補助金の返還を求められ、県は金20,938,168円を国に返還した。

これらの返還額の内、加算金4,280,011円は、法律の規定に基づくものであるが、職員の不適切な会計処理に伴って支出せざるを得なかった公金の支出であり、本来不必要な公金の支出と言わざるを得ない。

上記公金支出を余儀なくさせた不適切会計処理を行った職員らは、栃木県が被った損害を賠償する責任がある。

(2) 措置要求

栃木県知事に対し、平成14年度から同19年度における公共事業費の不適切会計処理に伴う国庫返還金のうち加算金分4,280,011円を、不適切会計処理を行った職員らに、その責任に応じて栃木県に賠償させるよう勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成22年4月8日に所定の要件を具備しているものと認め受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項及び監査対象機関

請求人の請求内容から判断して、監査対象事項を、平成14年度から同19年度における公共事業

費の不適切会計処理に伴う国庫返還金に係る加算金に対する関係職員の損害賠償責任の存否についてとし、監査対象機関を経営管理部人事課、環境森林部環境森林政策課、農政部農政課及び県土整備部監理課とした。

また、本件の再発防止策の実施状況を確認するために、会計局管理課、県西環境森林事務所、芳賀農業振興事務所及び宇都宮土木事務所を監査した。

## 2 監査の実施

監査対象機関各課職員から、本件請求に係る関係文書、その他証拠書類等必要な資料の提出と説明を求め、慎重に監査を行った。

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定による請求人の陳述について、平成22年4月9日に請求人に陳述の意向を確認したところ、陳述の機会は求めない旨、請求人から口頭で回答があった。また、新たな証拠の提出はなかった。

## 第3 監査の結果

本件請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

本件請求は、これを棄却する。

以下、判断の理由について述べる。

### 1 事実関係の確認

#### (1) 国庫補助金の返還について

平成20年4月21日から同年4月25日の会計実地検査（第5局特別検査課）において、栃木県環境森林部、農政部及び県土整備部の本庁課室並びに出先機関の平成14年度から同18年度における農林水産省及び国土交通省所管の補助等対象事業事務費（賃金、旅費及び需用費）について、不適切会計処理の指摘を受けた。また、県はこれに関連し、平成19年度の補助等対象事業事務費についても、独自調査を行った。

これらの経緯を踏まえ、上記の各部は各所管省庁と国庫補助金の返還対象範囲とその額の確定について、数回に渡り協議した結果、国庫補助金の返還の命令を受けた。

環境森林部においては、平成21年3月19日付け20林政政第643号「会計検査院の平成19年度決算検査報告に記載された不適正な経理処理等に係る国庫補助金相当額の返還について」に基づき、平成21年3月31日に国庫補助金の返還及び加算金の支出をした。農政部においては、平成21年3月13日付け20関総第889号(会)「平成17年度食の安全・安心確保交付金他62件の交付決定の一部取消及び返還について」及び同年6月3日付け20関総第993号(会)「平成19年度食の安全・安心確保交付金他37件の交付決定の一部取消及び返還について」に基づき、平成21年3月31日及び同年6月18日に国庫補助金の返還及び加算金の支出をした。県土整備部においては、平成21年3月12日付け国関整道政第549号の2「道路関係補助金返還命令書」他に基づき、平成21年3月31日から平成22年4月13日に渡り国庫補助金の返還及び加算金の支出をした。

それぞれの、返還した国庫補助金及び加算金については、次の表のとおりである。

返還額一覧

(単位：円)

区 分	需 用 費					旅 費	合 計	
	預 け	一括払	差 替 え	翌年度納入	前年度納入			
環境森林部	補 助 金	31,500			377,855		223,586	632,941
	加 算 金	10,574			93,544		28,047	132,165
	計	42,074			471,399		251,633	765,106
	補 助 金				5,496,231		359,697	5,855,928

農政部	加算金				1,479,069		80,038	1,559,107
	計				6,975,300		439,735	7,415,035
国土整備部	補助金	194,590	406,688	519,157	659,764	489,277	7,899,812	10,169,288
	加算金	72,179	41,081	194,335	209,883	34,585	2,036,676	2,588,739
	計	266,769	447,769	713,492	869,647	523,862	9,936,488	12,758,027
合計	補助金	226,090	406,688	519,157	6,533,850	489,277	8,483,095	16,658,157
	加算金	82,753	41,081	194,335	1,782,496	34,585	2,144,761	4,280,011
	計	308,843	447,769	713,492	8,316,346	523,862	10,627,856	20,938,168

(2) 国庫補助金の返還を生じさせた不適切な会計処理の実態について

今回の不適切な会計処理の内容と、主な原因をまとめると、次の表のとおりである。

なお、表中記載の「預け」は、一般的に言われる「預け」とは異なり、長期継続的に業者に金銭を預け目的外に使用するものではなかった。

区分	不適切な会計処理の内容	主な原因
旅費	国庫補助事業と直接関連性がないものとされ、不適切な会計処理とされた。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・補助対象事業となる出張の範囲について、具体的な判断基準が明らかにされておらず、国との認識の違いがあった。</li> <li>・一方で、補助対象事業の範囲内において最大限に有利なものとし、執行残額を出さずに済むよう有効な使用に心掛けていた。</li> </ul>
需用	預け	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実際には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契約額を納入業者に支払い、後日、契約した物品とは異なる物品を納入させる。</li> <li>・国庫補助事務費は使い切るといった認識により、返還が生じないように対処した。</li> <li>・担当職員に、物品の購入等、検収、支払等の一連の会計処理を任せきりにしていた。</li> </ul>
	一括払	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支払い行為をしないで、業者に物品を納入させ、後日、納入された物品とは異なる物品の請求書により、これらの物品が納入されたこととして代金を一括して支払う。</li> <li>・事務手続きの省力化を図るために、その都度会計処理を行うことなく、後日まとめて一括して支払った。</li> </ul>
費用	差替え	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要な予算がないことから、消耗品等の品目に書き換えた書類を作成して、需用費で購入し発注した物品と異なる物品が納入されてもそのまま検収していた。</li> </ul>
費	翌年度納入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国庫補助金の交付決定の時期の遅れから年度末に発注を集中させてしまい納品が間に合わないものについても、現年度予算で執行させたこととして会計処理を行っていた。</li> <li>・年度末の発注や検収が多忙となる中で、納品日を確認せず、翌年度予算で支払うべきものを現年度の需用費で支払っていた。</li> </ul>
	前年度納入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現年度の予算が不足した結果、翌年度の予算で支払った。</li> </ul>

以上のとおり、主な国庫補助金の返還の原因としては、補助金を返還するような事態に至ると、翌年度以降に補助金自体が減額されかねないため、いわゆる「ゼロ精算」が望ましいという考えがあったこと、また、国庫補助金の交付決定の時期の遅れもあり、年度末の事務処理における物品の発注や納品の時期に制約があったこと、事務処理を軽減するという考えから、支払い方法について安易に取り扱うものがあったことなどであり、会計処理に対する職員の理解不足と支払いや納品の確認などに対する組織としてのチェック体制に問題があった。

また、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等では、「事業に直接関係するもの」とされてはいるものの、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など、補助金の対象経費範囲が不明確であったこ

とがあげられる。

しかしながら、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、需用費については、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、費消等されていると認められ、職員の着服や私的流用はなく、業務の円滑な遂行のために行われたことを確認した。

なお、この件に関して、県は、不適切な会計処理を行った関係職員に対して「文書訓戒」3名、「嚴重注意」15名の処分をした。

### (3) 不適切な会計処理の再発防止の対応について

監査対象機関は、このような不適切会計処理の指摘を受け、以下の再発防止の対応をとった。

会計局管理課においては、平成20年10月28日付け副知事名にて「財務会計事務の適正な執行の徹底について」の依命通達を發出し、職員の公金に対する法令遵守、自覚、組織における内部チェック体制の徹底を周知させた。また、契約の履行確認を行う検査員に係る任命手続き、物品の購入等に係る検査方法、支出命令及び支出負担行為の確認方法の見直しを内容とする「栃木県財務規則」等の一部改正（平成21年4月1日付け財第2号、管理第1号）を行った。

経営管理部人事課においては、平成20年12月11日付け副知事名にて「職員の綱紀の保持について」の依命通達を發出した。

県土整備部においては、平成20年10月10日に部内全所属事務次長・補佐会議を、また同年11月6日に技術調整会議を開催し、部内全所属の事務・技術の両責任者に対して、内部チェック体制の徹底を図るよう周知した。また、環境森林部や農政部においても、それぞれ「環境森林部財務会計事務執行の取扱いについて」（平成21年2月19日付け次長兼環境森林政策課長通知）、「農村振興課及び農地整備課の公共事業事務費からの旅費の取扱いについて」（平成21年4月27日付け農政部長通知）等によって、内部チェック体制の徹底を図る注意喚起と、職員一人ひとりに対しての公金取扱いの重要性を周知させるとともに、所属長会議や担当者会議において、内部チェック体制の徹底等を図った。

なお、現在の会計処理の状況について、県西環境森林事務所、芳賀農業振興事務所及び宇都宮土木事務所の3事務所において、平成21年度の旅費及び需用費（消耗品費、印刷製本費について）を監査した結果は、県として再発防止への適切な取り組みが認められた。

## 2 監査対象機関の説明・意見

職員の賠償責任に関する事務を所管する人事課は、請求人が、本件について不適切な会計処理を行った職員が県に損害を与えたとして、県への賠償を求めているが、その法的根拠に法第243条の2が想定されるとして、同条の適用妥当性について次のとおり意見を提出した。

法第243条の2第1項においては、「支出負担行為や支出等をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものが故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠つたことにより普通地方公共団体に損害を与えたときこれによって生じた損害を賠償しなければならない。」と規定されている。

当該規定は、予算執行行為等を行う職員を対象とした民法の不法行為に関する規定の特別規定と考えられるが、その趣旨は、予算執行行為を行う職員の責任軽減と考えるのが相当であると考えられる。これは、判例（昭和61年2月27日最高裁判決）において、「地方自治法第243条の2の趣旨とするところは、同条1項所定の職員の職務の特殊性に鑑みて、同項所定の行為に起因する当該地方公共団体の損害に対する右職員の賠償責任に関しては、民法上の債務不履行又は不法行為による損害賠償責任よりも責任発生要件及び責任の範囲を限定して、これら職員がその職務を行うにあたり畏縮し消極的となることなく、積極的に職務を遂行することができるよう配慮するとともに、右職員の行為により地方公共団体が損害を被つた場合には、簡便、かつ、迅速にその損害の補てんが図られるように、当該地方公共団体を統轄する長に対し、賠償命令の権限を付与したものであると解せられる。」とされていることから明らかである。

従って、当該規定によって賠償すべき損害は、予算執行行為の結果として生じる全ての損害で

はなく、例えば、私的使用目的による物品の購入など、当該行為に起因して直接的に生じる損害に限られるべきものとする。

このような観点から、本件加算金への当該規定の適用について検討すると、まず、本件の加算金の原因行為である国庫補助金については、一部に不適切な会計処理はあったものの、私的流用や裏金に相当するものはなく、公費で負担すべき用途に支出されており、県には損害は発生していないこと、さらに、本件加算金は本件補助金の支出が補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に形式的に抵触し、その返還を命じられたことに起因して、後発的に発生した二次的な経費であることから、この規定に基づき賠償責任を問うべきものではないと考える。

仮に、本件加算金のように原因行為である国庫補助金の予算執行行為に損害がないケースから発生した二次的経費についてまで、当該規定を適用することとした場合、職員の賠償責任がいたずらに広範囲に及ぶこととなり、予算執行行為に携わる職員にとってあまりに過酷で職員を畏縮させかねず、立法の趣旨に照らして妥当とは言えないと考える。

こうしたことから、本件加算金について、職員に対する賠償を求めるのは適当でないとする。

### 3 判断

請求人は、加算金については職員の不適切な会計処理に伴う不必要な公金の支出であり、知事に対し、県が被った損害をそれら職員に賠償させるよう求めている。

一方、人事課は上記2のとおり、職員に対して賠償を求めるのは適当でないとする。

そこで、本件加算金の支出について、不適切な会計処理を行った職員に対して損害賠償を求めることの是非について検討する。

地方自治体が職員への損害賠償を求める根拠となる法第243条の2においては、「支出負担行為や支出等をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものが故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたときも、これによって生じた損害を賠償しなければならない。」と定められている。

これを本件に当てはめると、不適切な会計処理に起因する国庫補助金の返還に伴う加算金支出という県の支出行為を県の損害と位置付け、その損害を予算執行職員等に対して損害賠償を求めることができるか否かということになる。

昭和61年2月27日最高裁判決によると、この法第243条の2の規定については、「同条1項所定の職員の職務の特殊性に鑑みて、同項所定の行為に起因する当該地方公共団体の損害に対する上記職員の賠償責任に関しては、民法上の債務不履行又は不法行為による損害賠償責任よりも責任発生の要件及び責任の範囲を限定して、予算執行職員がその職務を行うに当たり畏縮し消極的となることなく、積極的に職務を遂行することができるよう配慮するとともに、上記職員の行為により地方公共団体が損害を被った場合には、簡便、かつ、迅速にその損害の補てんが図られるように、当該地方公共団体を統括する長に対し、賠償命令の権限を付与したものであると解せられる。」とされている。この規定により予算執行職員等に対して賠償責任を請求できる損害は、私的流用を目的とした行為により生じた損害などであり、予算執行行為によって生じる全ての経済的負担ではないと判断する。

本件にあっては、職員の着服や私的流用は認められず、業務の円滑な執行のために行われたことは第3の1の(2)で述べた事実関係の確認のとおりである。そして、本件の不適切な会計処理が発生した背景として、職員の公金に対する理解不足に加え、公金の取り扱いに対する組織としての取り組み、特にチェック体制が充分でなかったことがあげられ、組織としての問題から生じたという側面も否定できない中で、不適切な会計処理が発生したものである。加えて、国庫補助となる事務費支出の具体的基準が明示されていなかったことも、今回の不適切な会計処理の一因となったものである。

また、不適切な会計処理によって生じた返還金については、県が所管省庁と協議した結果、返還額が確定したものである。加算金については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法

律（昭和30年法律第179号。以下「適正化法」という。）に基づき、その返還金の納入日を基準として自動的に付加され、超過交付額に対する年10.95パーセントの金利を乗じて算定されるものである。そこに職員個人の意思が介在する余地は無いのである。結果的に、県がこの加算金を支払わなければならなかったことから、県に経済的負担が発生したことは事実であるが、本件の加算金の支出については、適正化法及び県財務規則等に則った適正な財務会計行為である。

以上、本件加算金の支出については、加算金の原因行為である会計処理に職員の着服や私的流用がなかったこと、加算金の支出については適正な会計処理に基づき支出されたものであることなどを総合的に勘案すると、法第243条の2の規定に基づき、不適切な会計処理を行った職員に対して損害賠償を求めることは適当でないと判断する。

#### 付記

県においては、再発防止策を講じ改善に取り組んでいるが、今後二度とこのようなことが発生しないよう、引き続き再発防止に向けてチェック体制等の徹底を図るなど、更なる適正かつ厳格な事務の執行を望むものである。

（以下、請求人から提出された請求書原文を掲載する。）

#### 住民監査請求書

2010年3月30日

栃木県監査委員 殿

請求人

（住所）宇都宮市若松原3-14-2

秋元照夫税理士事務所

電話 028-655-6611 F A X 028-655-4333

（名称）市民オンブズパーソン栃木

代表者 高橋 信正

#### 請求の要旨

栃木県環境森林部、農政部及び県土整備部は、平成14年度から同19年度における公共事業費の不適切会計処理により、国から国庫補助金の返還を求められ、平成21年度において、県は金20,938,168円を国に返還した。

これらの返還額の内、金16,658,157円は国庫補助金であるが、残りの金4,280,011円は加算金である。この加算金の返還は法律の規定に基づくものであるが、本来不適切会計処理がなされなければ支出の必要のないものであり、しかもそれは県民税から支出されるものである。

すなわち上記加算金の支出は、栃木県環境森林部、農政部及び県土整備部の職員らが不適切会計処理を行ったために、県民の血税を国庫補助金の返還に伴う加算金として支出されたものである。こうした職員の不適切は会計処理に伴って支出せざるを得なかった公金の支出は、本来不必要な公金の支出と言わざるを得ない。

上記公金支出を余儀なくさせた栃木県環境森林部、農政部及び県土整備部の不適切経理処理を行った職員らは、上記不必要な公金支出により栃木県が被った損害を賠償する責任がある。

よって、監査委員は、知事に対し、次のように勧告することを求める。

#### 記

知事は、上記不適切会計処理を行った職員らに対し、上記損害金4,280,011円をその責任に応じて栃木県に賠償させること

上記の通り、地方自治法第242条1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

以上