

●香川県監査委員公表第7号

平成24年4月10日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を次のとおり公表する。

平成24年6月1日

香川県監査委員	仲山省三
同	鍋嶋明人
同	綾田福雄
同	黒島啓

第1 監査の請求

1 請求人

高松市 矢野 輝雄

2 請求書の提出

平成24年4月11日（請求書の日付は、同月10日）

3 請求の内容

（以下、原文に即して記載する。）

別紙事実証明書（①支出命令書、②香川県作成の「農地・水保全管理支払交付金」の説明資料最終頁）の記載によると、氏名不詳の香川県職員は、法律上の支払義務もないのに平成23年6月1日に69,953,500円、同年10月28日に817,000円、同年12月16日に31,641,000円、平成24年3月6日に11,369,430円の各金員（支出命令書の支出命令の経過参照）を事実証明書②記載の香川県内の各地域協議会に対して「農地・水保全管理支払交付金」の名目で違法な公金支出をした事実が認められる。

本件交付金は香川県のような地方公共団体には法律上の支払義務はなく、単に農林水産省の内部の要綱に仕組みを定めたものに過ぎず、本件交付金の仕組みは平成19年度から運用されているが、現に、香川県内においても、多度津町、直島町、宇多津町においては本件交付金のような金員を支出していないのである。本件交付金の実際の支出先は、農業者、自治会会員、老人会会員、子供会会員、婦人会会員等で組織する法人格のない「活動組織」であるが、香川県職員は、その活動組織の役員について選挙その他の民主的な選ばれ方をした事実も何ら確認していないのである。公金支出の相手方としての妥当性は確認されていないのである。更に、香川県職員は、これらの活動組織の会計帳簿その他の活動実績を調査する権限を有しているにもかかわらず、各活動組織の会計帳簿その他の活動実績の調査も怠っているのである。

本件交付金に係る公金支出は、本来、香川県に法律上の支払義務のない公金支出であり地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものであって、必要のない公金支出を違法とする地方自治法第232条第1項、自治体は最少の経費で最大の効果を挙げる必要があるとする同法第2条第14項、自治体の経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出することはできないとする地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものである。

よって、本件請求人は、香川県監査委員が、上記の交付金に係る違法な公金支出について責任を有する者に対して、当該違法な支出に係る損害の補填を求めるほか、「必要な措置」をとるよう香川県知事に対して勧告することを求める。

（別紙事実証明書省略）

第2 請求の受理

本件請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成24年4月25日にこれを受理した。

第3 個別外部監査契約に基づく監査

1 個別外部監査契約に基づく監査の請求

請求人は、「住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。」として、個別外部監査契約に基づく監査を求めるが、本件請求について監査委員は、次の理由により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を実施することが相当であるものとは認められないと判断した。

2 知事に地方自治法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由（個別外部監査契約に基づく監査によることを相当としない理由）

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、当該団体における監査制度の独立性と専門性を一層充実するとともに、地方公共団体における監査機能に対する住民の信頼を高めることにあるが、この制度は監査委員制度と相反するものではなく、地方公共団体の行政の適正な運営の確保という共通の目的に資する制度であり、両者が相互に機能を発揮することによって地方公共団体の監査機能の全体が充実することが期待されているものである。

本件請求は、香川県農地・水保全管理支払交付金交付要綱に基づく農地・水保全管理支払交付金の支出に関するものであり、その違法性等についての判断を行うに当たって、特に監査委員の監査に代えて外部の者による判断を必要とし、あるいは、特に専門的な知識や判断等を必要とする事案ではないと考えられる。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

事実証明書に示された平成23年度香川県農地・水保全管理支払交付金の支出を監査対象事項とした。

2 監査対象部局

農政水産部

3 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成24年5月9日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人からこれを行わない旨の意思表示がなされた。

第5 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、理由がないものと認め、棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 事実関係の確認

関係書類等の調査により次の事項を確認した。

(1) 本件交付金の交付目的等について

香川県農地・水保全管理支払交付金（以下「交付金」という。）の交付については、香川県補助金等交付規則（平成15年香川県規則第28号。以下「県交付規則」という。）及び香川県農地・水保全管理支払交付金交付要綱（以下「本件交付要綱」という。）に基づいて行われている。

るところである。また交付に当たっては、本件交付要綱第1の規定のとおり、農地・水保全管理支払交付金実施要綱（平成23年4月1日付け22農振第2261号農林水産事務次官依命通知。以下「国実施要綱」という。）、農地・水保全管理支払交付金実施要領（平成23年4月1日付け22農振第2262号農村振興局長通知。以下「国実施要領」という。）、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）、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和30年政令第255号）、農林畜水産業関係補助金交付規則（昭和31年農林省令第18号）及び予算科目に係る補助金等の交付に関する事務について平成12年度予算に係る補助金等の交付に関するものから地方農政局長に委任した件（平成12年6月23日農林水産省告示第899号）の適用を受けるものである。

交付金の対象事業は、国実施要綱別紙1に定める共同活動支援交付金に係る事業、国実施要綱別紙2に定める向上活動支援交付金に係る事業などである。

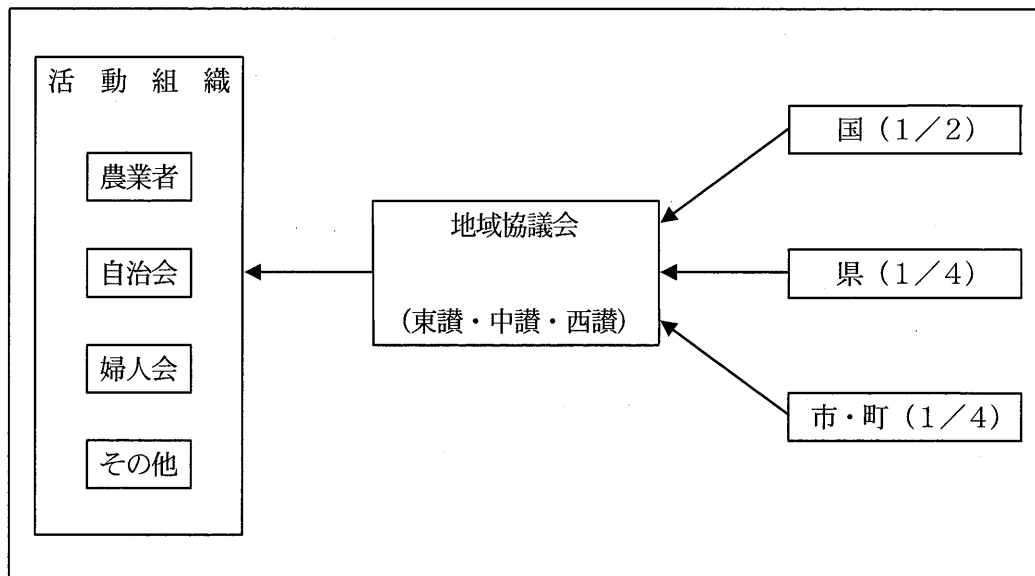
交付を受ける団体としては、国実施要綱別紙3第3の2の（1）に基づき知事が策定した事業実施に関する方針において地域の推進体制の中で申請事務を担うこととして定めた国実施要綱第5の地域協議会（以下「地域協議会」という。）となっている。本県においては、東讃、中讃、西讃の3箇所の地域協議会が設けられている。

本件交付金のうち、共同活動支援交付金は、水路の草刈り・泥上げ、農道の砂利補充など農地、水路等の基礎的な保全管理活動に地域ぐるみで効果の高い共同活動に取り組む組織（以下「活動組織」という。）に対して、地域協議会が、交付金を交付するためにあらかじめ資金を積み立てるために必要な経費について、県が地域協議会に対して交付金を交付するものであり、最終的には、日当、購入・リース費、委託費などに使われている。

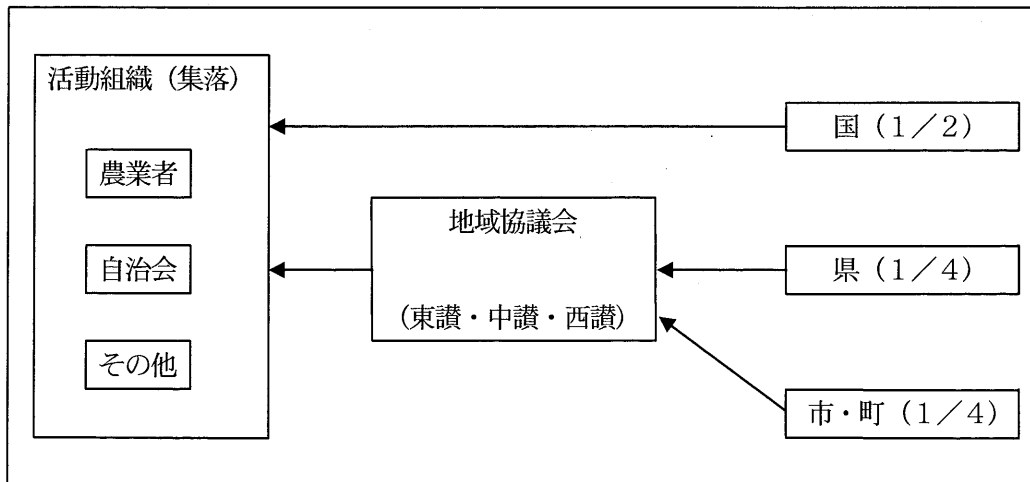
また、向上活動支援交付金は、農業用排水路等の補修・更新など施設の長寿命化のための向上活動に取り組む活動組織又は集落（以下「活動組織（集落）」という。）に対し、地域協議会が、活動を行うために要する経費を交付するのに要する経費について、県が地域協議会に対して交付金を交付するものであり、最終的には、工事費、調査・設計費、事務費などに使われている。

本県においては、平成23年度に8市6町で、共同活動で223の活動組織が、向上活動で91の活動組織（集落）が設置されており、交付金の流れは次の図のようになっている。

ア 共同活動支援交付金の支出の流れ



イ 向上活動支援交付金の支出の流れ



(2) 平成23年度農地・水保全管理支払交付金の支出について

平成23年度の本件交付金の支出については、下記のとおり確認した。

ア 予算額

予算案の調製提出権は知事にあるが、本件交付金を含む平成23年度香川県一般会計予算議案、一般会計補正予算議案は、適正な手続により県議会において可決成立したことが認められた。

(農地・水保全管理支払事業費)

平成23年度当初予算	105,260千円
平成23年度補正予算(2月補正)	10,287千円
(補正後予算額)	115,547千円

イ 交付申請

本件交付要綱第5の規定に基づき、知事宛てに平成23年4月14日付けで農地・水・環境保全向上対策東讃地域協議会長(以下「東讃地域協議会」という。)から交付金26,530,290円、同日付けで農地・水・環境保全向上対策中讃地域協議会長(以下「中讃地域協議会」という。)から交付金28,498,850円、同日付けで農地・水・環境保全向上対策西讃地域協議会長(以下「西讃地域協議会」という。)から交付金22,843,020円の交付申請書の提出があった。

ウ 交付決定

知事は、本件交付要綱第6の規定に基づき、内容を審査したところ適正と認められたので、平成23年4月20日付けで東讃地域協議会に対し交付金の額26,530,290円、中讃地域協議会に対し交付金の額28,498,850円、西讃地域協議会に対し交付金の額22,843,020円の交付決定を行いそれぞれ通知した。

なお、交付金の交付額は、共同活動、向上活動ごとに、各地域協議会内の対象農用地について、地目ごとに交付単価をそれぞれ該当する対象農用地の面積に乗じて得た金額の合計額であり、共同活動支援交付金の10アール当たりの交付単価は、田1,100円、畑700円、草地100円、向上活動支援交付金の10アール当たりの交付単価は、田1,100円、畑500円、草地100円である。

エ 概算払

本件交付要綱第14の規定に基づき、知事宛てに平成23年5月16日付けで東讃地域協議会から交付金23,844,000円、同日付けで中讃地域協議会から交付金25,647,000円、同日付けで西

讚地域協議会から交付金20,462,500円の概算払請求書の提出があり、平成23年6月1日に、それぞれの地域協議会に請求額と同額、合計額で69,953,500円を支払った。

オ 追加の交付申請、交付決定

本件交付要綱第7の規定に基づき、知事宛てに平成23年8月8日付けで中讚地域協議会から変更承認申請書の提出があり、内容を審査したところ適正と認められたので、同年9月2日付けで交付金の額を29,406,990円に変更決定を行い通知した。

カ 概算払

本件交付要綱第14の規定に基づき、知事宛てに平成23年10月3日付けで中讚地域協議会から交付金817,000円の概算払請求書の提出があり、同年10月28日に、請求額と同額を支払った。

キ 追加の交付申請、交付決定

本件交付要綱第7の規定に基づき、知事宛てに平成23年11月7日付けで東讚地域協議会から、同日付けで中讚地域協議会から、同日付けで西讚地域協議会から変更承認申請書の提出があり、内容を審査したところ適正と認められたので、同日付けで交付金の額を東讚地域協議会39,965,930円に、中讚地域協議会35,920,560円に、西讚地域協議会37,916,290円にそれぞれ変更決定を行い通知した。

ク 追加の交付申請、交付決定

本件交付要綱第7の規定に基づき、知事宛てに平成23年11月21日付けで西讚地域協議会から変更承認申請書の提出があり、内容を審査したところ適正と認められたので、同年11月28日付けで交付金の額を38,081,050円に変更決定を行い通知した。

ケ 概算払

本件交付要綱第14の規定に基づき、知事宛てに平成23年12月5日付けで東讚地域協議会から交付金12,078,000円、同年11月28日付けで中讚地域協議会から交付金5,859,000円、同日付けで西讚地域協議会から交付金13,704,000円の概算払請求書の提出があり、同年12月16日に、それぞれの地域協議会に請求額と同額、合計額で31,641,000円を支払った。

コ 追加の交付申請、交付決定

本件交付要綱第7の規定に基づき、知事宛てに平成24年2月17日付けで東讚地域協議会から、同日付けで中讚地域協議会から、同日付けで西讚地域協議会から変更承認申請書の提出があり、内容を審査したところ適正と認められたので、同年2月21日付けで交付金の額を東讚地域協議会39,894,280円に、中讚地域協議会35,756,730円に、西讚地域協議会38,129,920円にそれぞれ変更決定を行い通知した。

サ 概算払

本件交付要綱第14の規定に基づき、知事宛てに平成24年2月24日付けで東讚地域協議会から交付金3,972,280円、同日付けで中讚地域協議会から交付金3,433,730円、同日付けで西讚地域協議会から交付金3,963,420円の概算払請求書の提出があり、同年3月6日に、それぞれの地域協議会に請求額と同額、合計額で11,369,430円を支払った。

シ 額の確定、返還通知

本件交付要綱第10の規定に基づき、知事宛てに平成24年3月31日付けで東讚地域協議会、中讚地域協議会及び西讚地域協議会からそれぞれ実績報告書の提出があり、当該書類の審査及び現地調査の結果、適正と認められたので、同年4月13日付けで、交付金の額を東讚地域

協議会39,450,530円、中讃地域協議会35,756,730円、西讃地域協議会38,124,948円とそれぞれ確定し通知するとともに、交付済みの交付金のうち確定額を超える金額について、東讃地域協議会に対し443,750円、西讃地域協議会に対し4,972円の返還を命じた。

ス 返還額の返納

これら返還額は、平成24年4月27日付けで東讃地域協議会から443,750円、同日付けで西讃地域協議会から4,972円、合計額で448,722円が返納された。

したがって、3箇所の地域協議会に支払った交付金総額は、請求人が記載している計113,780,930円ではなく、返還額448,722円を差し引いた113,332,208円となっている。

交付金の交付決定などの状況を表に示すと、次のとおりとなる。

平成23年度本件交付金の交付決定等の状況 (単位：円)

年月日及び項目	東讃地域協議会	中讃地域協議会	西讃地域協議会	支払額計
平成23年4月20日交付決定	26,530,290	28,498,850	22,843,020	
平成23年6月1日概算払	23,844,000	25,647,000	20,462,500	69,953,500
平成23年9月2日変更決定		29,406,990		
平成23年10月28日概算払		817,000		817,000
平成23年11月7日変更決定	39,965,930	35,920,560	37,916,290	
平成23年11月28日変更決定			38,081,050	
平成23年12月16日概算払	12,078,000	5,859,000	13,704,000	31,641,000
平成24年2月21日変更決定	39,894,280	35,756,730	38,129,920	
平成24年3月6日概算払	3,972,280	3,433,730	3,963,420	11,369,430
平成24年4月13日額の確定	39,450,530	35,756,730	38,124,948	
平成24年4月27日返納	△ 443,750		△ 4,972	△ 448,722
支払交付金総額				113,332,208

2 監査委員の判断

(1) 農地・水保全管理支払交付金について

本件交付金は、農業者をはじめ自治会など地域の多様な主体が参加した活動組織（集落）が市町との協定に基づき行う農地や農業用施設、農村環境等を保全する共同活動や農地周りの水路・農道等の長寿命化を図る向上活動について、国、県、市町及び関係団体等が適切な役割分担のもと、相互に連携して支援するものであり、地方自治法第232条の2に定められた地方公共団体は公益上必要がある場合に支出される補助金である。公益上の必要性の判断は、第一次的には各地方公共団体の判断に委ねられ、裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合にのみ違法と判断されているものである。（平成16年9月15日東京高裁判決）

請求人は、「本件交付金に係る公金支出は、本来、香川県に法律上の支払義務のない公金支出であり地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものであって、必要のない公金支出を違法とする地方自治法第232条第1項、自治体は最少の経費で最大の効果を挙げる必要があるとする同法第2条第14項、自治体の経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出することはできないとする地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものである。」と主張している。

しかし、これらの規定は、いずれも地方公共団体や地方財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、これらの規定に基づく裁量行為については広く裁量の幅があるも

のと解され、その裁量が著しく合理性を欠き、裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると考えられている。

(2) 本件交付金の実際の支出先である活動組織（集落）の役員選任の確認について

請求人は、「本件交付金の実際の支出先は、農業者、自治会会員、老人会会員、子供会会員、婦人会会員等で組織する法人格のない「活動組織」であるが、香川県職員は、その活動組織の役員について選挙その他の民主的な選ばれ方をした事実も何ら確認していないのである。公金支出の相手方としての妥当性は確認されていないのである。」と主張している。

本件交付金について、香川県から直接交付金の交付を受けるのは県内3箇所にある地域協議会であり、これら地域協議会は、国（共同活動に係るものに限る。）、県及び市町からの財源を基に、本件交付金の目的に従って、農業者、地域住民、自治会、関係団体などから構成される活動組織（集落）に対し交付するものであり、活動組織（集落）は、県交付規則に規定する間接補助事業者等にあたる。

本件交付要綱において、間接補助事業者等である活動組織（集落）の役員選任の在り方については、交付要件として定められていないとともに、地域協議会が知事に提出する交付申請書に添付が必要な書類とされていない。

また、国実施要綱及び国実施要領には、活動組織（集落）が定める規約には、農業者のほか農業者以外の個人や団体がその構成員になることを定めることが要件で、国実施要領参考様式の中で、代表、副代表及び監査役は構成員の互選により選任するものと記載されていることから、本件交付要綱の交付事務の運用上、参考になるものといえる。

しかし、できるだけ集落の多くの住民や団体が参加しての水路の草刈、泥上げといった共同活動等を促進させようとする交付金の目的から鑑みれば、活動組織（集落）の役員選任の規定は必ずしも絶対必要な交付要件として求めているのではなく、また、互選以外の方法、例えば最大の構成団体の長を活動組織（集落）の代表にする充て職規定など他の選出方法を排除する趣旨でもなく、例示の一つにすぎないものと解釈するのが相当である。

したがって、役員選任の在り方を交付要件としていないことや、香川県職員による役員選任の事実確認がないからといって本件交付金の交付事務に適正を欠くとは認められない。

(3) 活動実績の調査について

請求人は、「香川県職員は、これらの活動組織の会計帳簿その他の活動実績を調査する権限を有しているにもかかわらず、各活動組織の会計帳簿その他の活動実績の調査も怠っているのである。」と主張している。

しかし、国実施要綱において、活動組織（集落）と市町との協定に定められた事項（共同活動及び向上活動）の実施状況については、活動組織（集落）の代表者は市町長に報告し、市町長は報告された書類等の審査により確認する役割を担っており、その確認結果については地域協議会長等に報告するとともに、実施状況を確認したことを知事に報告することになっている。平成23年度の本件交付金については、平成24年3月30日付けで8市6町から知事へこれらの報告がなされているところである。

本件交付要綱において、実施状況の確認結果については地域協議会が知事に提出する実績報告書に添付すべき書類とされており、地域協議会の実績報告書を審査する際、書類の審査と必要に応じて現地調査を行うこととしているが、各市町長及び各地域協議会長からは特段の報告を受けていない。

また、県では、活動組織に対する国や地域協議会が行う抽出検査に立会うほか、農地・農業用水等の資源について識見を有する者を構成員とする香川県農地・水環境保全向上対策推進委員会を設置し、実施状況の点検等を行っており、これらのことから本件交付金の交付事務に適正を欠くとは認められない。

(4) 対象農用地について

請求人は、「本件交付金の仕組みは平成19年度から運用されているが、現に、香川県内においても、多度津町、直島町、宇多津町においては本件交付金のような金員を支出していないのである。」と指摘している。

しかし、多度津町では平成24年度に農地・水保全管理支払交付金の予算を計上しているところである。直島町及び宇多津町では、国実施要綱別紙1第3及び別紙2第2の2で、交付金の算定の対象となる農用地は、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律58号）第8条第2項第1号に定める農用地区域内に存する一団の農用地としているが、当該2町には農用地区域が存在しないので、交付金の支出が行われていないところである。

以上のことから、平成23年度香川県農地・水保全管理支払交付金の支出について、その裁量が著しく合理性を欠き、裁量権を逸脱又は濫用するものであるとは認められないとともに、その交付事務に適正を欠くとは認められない。したがって、地方自治法第232条第1項並びに同法第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項の各規定に違反し、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金支出に該当するものとは認められず、「監査委員が、上記の交付金に係る違法な公金支出について責任を有する者に対して、当該違法な支出に係る損害の補填を求めるほか、「必要な措置」をとるよう知事に対して勧告することを求める。」という請求人の主張には理由がないものと判断する。