



県 章

# 滋賀県公報

平成 22 年（2010 年）  
12 月 13 日  
号 外 （ 1 ）  
月 曜 日

毎週月・水・金曜 3 回発行

## 目 次

## ○ 監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告 ..... 1

## 監 査 委 員 公 告

## 監査結果の公表公告

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、平成22年10月13日に提出のあった住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成22年12月13日

滋賀県監査委員 大 井 豊  
" 平 居 新 司 郎  
" 山 田 実

## 住民監査請求に係る監査結果

## 第 1 監査の請求

## 1 請求の要旨

## (1) 請求文

滋賀県の不正および不適正会計処理といわれる件です。

平成21年10月に発表があり、平成22年の2月県議会においても問題になった、会計処理の不正、不適正処理事例の件です。

県に損害を与えたことに対する弁済は、その一部を自主返還ということで済ませてしまうことでよいのでしょうか。

国庫への返還額が確定していない段階で、もう決着したとして、片付けるのは正しいのでしょうか。

平成22年9月県議会、10月6日の生活文化・土木交通常任委員会、今年の7月22日になってようやく国庫への返還が終了したと聞きました。

そして、これには加算金があり、1343万円との内容報告を受けました。

この加算金部分も、合わせて公費で支払われております。

この加算金は、国から滋賀県に与えられたペナルティーです。

支払わなくても済むお金を、県民は支払いました。

県民に実害を与えました。

不適切会計処理を行った職員に賠償させるよう勧告を求めます。

## (2) 事実を証する書面

ア 「平成22年10月5日生活文化・土木交通常任委員会資料（県民文化生活部）」

イ 「平成22年10月6日生活文化・土木交通常任委員会資料（土木交通部監理課）」

ウ 「不適正処理に係る国庫返還額・不正処理に係る国庫返還額」

## 2 請求者

湖南市 生田邦夫

## 3 請求のあった日

平成22年10月13日

## 第 2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、平成22年10月15日に請求の受理を決定した。

## 第 3 監査

## 1 監査執行上の除斥

本件請求の監査において、宮村統雄委員は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第199条の2の規定により、本件監査から除斥された。

## 2 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成22年10月28日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠が提出され、本件請求に係る補足説明が次のとおりなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

## (1) 請求人の陳述の要旨

ア 平成15年度から平成20年度にかけての県の会計処理について、不正、不適正会計処理が明るみに出た。それに対し、平成21年10月に、自主返納という形での一部弁済と内部処分が行われた。知事は、国庫への返還額、加算金額が不明な段階での幕引きを敢えて行った。この処理のやり方は、妥当とは考えられない。

イ 私が国庫への返還金と加算金の全貌を知ったのは、平成22年10月6日の県議会、常任委員会であり、国庫への返済終了は、平成22年7月22日という報告を受けた。ここで知事がすべきことは、再度の県民への説明、謝罪そして関係者への処分であるが、それがなされていない。

ウ 担当者は、この会計処理が違法行為であることを知っていた。不適切事例については、会計処理手続き上の瑕疵はあるものの、使途内容が業務上必要な雇用、旅行、物品の購入等であり公用使用と認められたため、職員に返還を求めないこととする、という当局の判断は間違っている。

エ その理由は、次のとおりである。

(7) 県は、会計検査院から、平成7年、8年、9年決算結果報告で注意指摘を受けていた。特に国の補助事業費の中の旅費については厳重に注意されていた。

担当職員は当然この内容について知っており、厳格に対応すべきであった。

(4) 今回の違法処理のうち、際だっているのが旅費である。6部局59所属で、35,318件、63,393,976円であり、組織ぐるみの違法行為である。

(9) 平成21年10月13日の記者会見で、総務部長は、県単事業に旅費をつけていないものがあることを認めている。

(5) 平成22年2月議会の関連質疑での答弁で、総務部長は、平成21年度の県単事業費の査定で必要な旅費をつけていないことを認めている。平成21年度も平成20年度と同じ手法であり、国の補助事業の旅費を県単事業費の旅費に使わざるを得ない構造になっている。

(6) 平成20年度の決算委員会の質疑の中身を確認されたい。

(8) 平成21年度の2月補正の中で、事務費の積み増しが、どれくらい県単事業になされたか確認されたい。

私どもが指摘し続けた故に執行部は修正した。7,000千円余だったと記憶している。

オ 以前より、県単事業の旅費の予算を持っていない所属があることは指摘されていた。平成20年度当初予算、平成20年度9月補正予算、平成21年度当初予算、平成20年度2月補正予算を調べてほしい。予算措置がされず、年度が終了している。

それで、平成20年度の不適正経理の旅費の国庫補助金とそれに伴う加算金を支払う義務が生じている。

カ 旅費について、行うべきことを行うべき時期に故意にしなかったというのは、内容ではなく、手続き上に違法、不正があるという作為義務違反である。

また、以前より、会計検査院からも指摘されていた。そのことは、担当者は知っていたし、知りませんでしたでは済まされない立場にいた。

キ 行うべき時期に行っていたなら発生しなかったことで、県民に加算金という実害を与えた。知事をはじめ関係職員は、県民に与えた損害を賠償する責任がある。

ク 加算金の部分は、県民が支払うものではない。不適正会計処理を行った職員に賠償させるよう勧告を求める。

ケ 最終的には、各年度の予算を作ったのは知事であり、知事こそが最終責任者であるから、その責任を負わなければならない。職員とともに、責任をどう判断するかを求めなければならない立場にいる。

少なくとも加算金の13,400千円は、本来は、きちっとやっていたら発生しない金額である。これを県民が払う責任はない。

## (2) 新たな証拠

ア 「陳述書」

## 3 関係職員等の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、関係職員等である滋賀県総務部人事課、同部経営企画室、同部財政課および滋賀県会計管理局会計課の職員に対して平成22年10月28日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

(1) 会計管理局会計課職員の陳述の要旨

ア 国庫支出金の返還に伴う加算金の支出の要因となった「会計事務の適正化に係る内部調査」(平成21年1月29日設置の滋賀県会計事務調査委員会が実施)の結果について、意見を述べる。

イ 内部調査は、会計検査院による事務費の検査の結果、不適切な会計処理が見られたことや、名義人不明の預金通帳が発見されたことを受け、会計事務処理の実態把握と不適切事例の点検を行い、会計事務の適正化と再発防止を図ることにより、公金の取扱いに対する県民の信頼を確保することを目的に実施した。

ウ 内部調査については、二つの調査に分けて実施した。一つは、事務費に係る公金支出について、会計検査院の検査手法を参考に実施した。もう一つは、各所属の金庫等に保管されている会計外現金等の調査である。

エ 調査の結果、事務費については、警察本部を除く各行政委員会を含め、また、会計検査院からの指摘分も含め、総額93,600千円の不適切事例が、さらに、会計外現金については、不正事例を含め14,500千円的事例が判明した。

このうち、国庫補助対象事業が、事務費に係る約68,000千円と会計外現金調査の約2,650千円となり、補助事業ごとに各事業担当課が国と協議の上、今回の返還となった。

本件の調査結果等については、平成21年10月13日に公表したとおりである。

オ 「不正事例」および「不適切事例」の考え方については、支出の根拠となる事実、実態を虚偽の雇用通知や旅行命令などにより公金を捻出した会計処理で、公用使用が確認できないものを「不正事例」とし、不正とまでは認められないものの、本来の目的とは異なった支出や会計年度独立の原則に適さない会計処理等を「不適切事例」として区分し、整理した。

カ その結果、会計外現金調査のうち、2件の事例を「不正事例」とした。

キ 会計事務調査委員会では、「調査結果と対応」として、次のとおり整理した。

「不正事例」については、私的な流用は認められなかったが、公用使用が認められない支出であり、県民の県政に対する信頼を大きく損ねたことへの道義的責任により、他府県の例も参考にして、職員が県に返還すべきとした。

「不適切事例」については、①会計処理手続き上の瑕疵はあるが、私的流用や着服等が認められないこと、②厳しい財政事情の中、国庫支出金を有効に活用しようとその財源に充てたものであり、事業効果は県民に還元されていること、③発生要因として、職員の国庫補助金や区分経理への認識の甘さに加え、チェック体制が十分機能していなかったことなど組織としての対応に課題があったこと、④国庫補助事業に係る事務費の具体的な基準が示されていなかったこと、などによるものであり、職員からの返還は要しないものと整理した。

ク 調査結果を踏まえて、全職員が調査結果を共有し、コンプライアンスの再徹底を図る必要があるため、再発防止策を取りまとめた。

以上、滋賀県会計事務調査委員会の調査報告書として、知事あて報告した。

ケ 加算金の支出については、調査報告を受け、各省庁と協議した結果、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第17条第1項による補助金等の一部取り消し処分により、同法第19条第1項に定める加算金10.95%が課されたものであり、財務会計上、適正に処理されたものと考えている。

(2) 総務部人事課職員の陳述の要旨

ア 職員による県への返還についての基本的な考え方および返還の方法ならびに職員の処分について意見を述べる。

イ 職員による県への返還についてであるが、不正事例の2件については、私的流用は認められなかったものの、書類で事実をねつ造して公金を捻出し、公費で支出できないものへ支出しており、県民の県政に対する信頼を大きく損ねたことへの道義的責任として、職員が利息を付して県へ自主返還することとした。

不正行為の原因者に返還を求めずに「自主返還」としたのは、不正行為が平成4年、5年と非常に古く、また、支出関係書類が保存されておらず、不正行為の内容や原因者を客観的に書面で特定することができなかったためである。自主返還とした不正事例の2件は、5,106,698円分である。

ウ 事務費については、①会計処理手続き上の瑕疵はあるものの、使途内容が業務上必要な公用使用と認められたこと、②単独事業も含めた施策の推進の観点から国庫支出金を有効に活用しようとする財源に充てたもので、事業効果は県民にも還元されていること、③補助事業と県単独事業の経理上の切り分けが明確にできていな

かったこと、などによるものであり、支出自体は適正であることから、国庫支出金の返還および加算金については、組織の問題として対応すべきであり職員個人に責任を帰すべきものではないと判断し、職員の返還は求めないこととした。

エ 自主返還の方法であるが、不正事例について、特別職の報酬を減額することとし、知事については平成21年12月期の期末手当の10%、副知事については期末手当の5%を減額した。

それから、知事部局、企業庁、病院事業庁、議会事務局、教育委員会事務局等、人事委員会事務局、監査委員事務局、労働委員会事務局および収用委員会事務局に在籍する参事級以上の管理監督の職にある者を返還対象者とし、組織としての責任を重視する観点から、役職に応じて自主返還額を定め、部長級は一人当たり3万円、次長級は2万円、課長級は1万円、参事級は4千円とした。

オ 職員の処分についてであるが、調査結果では、多数の所属において、事務費の不適切な会計処理や会計外現金等の不正または不適切事例が認められた。

職員の私的流用は認められなかったが、主な発生原因として、適正な会計処理に関する認識が不十分であったこと、内部牽制によるチェック機能や事業担当課と経理担当課との連携が不十分であったこと、公金取扱いの重要性の認識が希薄であったことなどが考えられ、組織としての責任が問われるものである。

このため、管理監督者の職責を問うことが相当と判断し、平成21年10月9日に、文書訓戒15名、嚴重口頭注意19名、口頭注意26名の処分を行った。

### (3) 総務部財政課職員の陳述の要旨

ア 今回の不正および不適切な会計処理に伴い、国庫支出金の返還を要することとなったものについての予算上の措置に関して述べる。

イ 各種返還金は、様々な事務事業がある中で、その所要額が年度当初にあらかじめ把握できるものではないことや、実際に補助金等の返還が必要となった場合に、納入日までに対応できないと延滞金が生じることもあることから、迅速に対応できるよう、毎年度の執行額等を勘案して、あらかじめ財政課で全庁分を一括して予算計上しており、その財源は一般財源としている。

返還金の歳出予算の執行に当たっては、事業担当課等で具体的に補助金や負担金等の返還が必要となった際に、財政課から返還手続きを行うそれぞれの担当課に「各種返還金」を再配当し、当該担当課で歳出予算を執行する。

ウ 今回の国庫支出金の返還については、一般会計における「各種返還金」で予算対応を行ったものであり、平成21年度は、今回の対応によって全体の所要額が大幅に増加する見込みとなったことなどから、平成21年度2月補正予算において、各種返還金53,000千円の増額予算を措置し、最終予算として353,000千円を計上した。21年度は、この「各種返還金」から38,147,967円＝①の支出を行った。

エ 流域下水道事業特別会計においても同様に、平成21年度2月補正予算により2,751,022円＝②を支出し、これらの支出額の合計額(①+②)は、40,898,989円となっている。

オ なお、平成21年度中に国との協議調整が終えられなかったものについては、平成22年度において対応することとなる。これについても、同様に一般会計の「各種返還金」で8,262,174円＝③(うち、1,991,571円＝④は、不正事例に係る国庫返還金元金で、平成22年7月22日支出されているが、加算金は含まれていない。)の支出を行っている。(注 不適切事例に係る国庫への返還額合計＝①+②+③-④＝47,169,592円)

### (4) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

関係職員等の陳述に対し、請求人から次のとおり意見が述べられた。

ア 当然やらなければならないことをやらなければならない時期にしていたなら、少なくとも加算金は生じなかった。不作為から生じた県民の損害については、それに関わった人達が弁償すべきである。

イ 知事は関係した人に返還を求めないと言っておられるが、知事は最終的にこの予算を作った責任者であるから、それを言う資格はない。むしろ、知事も裁きを受ける立場にいる。

ウ やらなければならない義務をでき得る立場にいたし、時代は既に変更されて来ている、国の考えも変わって来ていることを知っただけで、同じような会計処理をしていた責任は担当者にある。

エ 少なくとも、そこから発生した1343万円の損害については、知事を含めて関係者が賠償すべきである。

## 4 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を総務部人事課、同部経営企画室、同部財政課、県民文化生活部県民生活課、同部人権施策推進課、琵琶湖環境部下水道課、同部森林政策課、健康福祉部健康福祉政策課、同部健康推進課、農政水産部農政課、同部農業経営課、同部畜産課、同部水産課、同部耕地課、土木交通部監理課、同部住宅課および会計管理局会計課とし、平成22年11月1日から同月25日にかけて関係職員から

事情を聴取し、監査を実施した。

#### 第4 監査の結果

##### 1 監査の対象に係る請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法性または不当性があると主張しているものと判断される。

加算金は、適正な会計処理や適切な予算措置ができていれば支払わなくても済んだお金であり、県民に実害を与えている。

国庫補助金等を国庫に返還した際の加算金は、国から与えられたペナルティーであり、加算金1343万円を公費で支払ったのは違法または不当である。

以上の理由から、知事および関係職員に対し、加算金1343万円の損害賠償の措置を求めていると解されるので、以下これらについて判断する。

##### 2 事実関係の確認

監査の対象となった国庫補助金等を国庫に返還した際の加算金の支出について、監査対象機関である総務部人事課、同部経営企画室、同部財政課、県民文化生活部県民生活課、同部人権施策推進課、琵琶湖環境部下水道課、同部森林政策課、健康福祉部健康福祉政策課、同部健康推進課、農政水産部農政課、同部農業経営課、同部畜産課、同部水産課、同部耕地課、土木交通部監理課、同部住宅課および会計管理局会計課に対する監査を実施するとともに職員から事情を聴取したところ、以下のとおりであった。

###### (1) 会計検査院の会計実地検査

平成20年11月10日から同月14日にかけて実施された会計検査院第5局特別検査課の会計実地検査において、農林水産省および国土交通省の国庫補助事務費等(需用費、賃金、旅費)の支出にかかる経理処理が検査対象とされ、18課15事務所が受検した。

検査の結果、虚偽の内容の関係書類を作成するなど不適正な経理処理を行って需用費を支払ったり、補助の対象とならない用途に賃金または旅費を支払ったりしていたことが明らかになった。

・会計検査院の会計実地検査の結果明らかになった不適正経理等の状況

	需用費	賃金	旅費	計
	不適正な経理処理 および補助の対象外	補助の対象外	補助の対象外	
県民文化生活部	—	—	857,880円	857,880円
	—	—	428,938円	428,938円
琵琶湖環境部	1,273,799円	97,900円	15,614,439円	16,986,138円
	576,454円	46,794円	6,530,390円	7,153,638円
農政水産部	2,539,180円	—	10,403,489円	12,942,669円
	1,287,497円	—	5,548,253円	6,835,750円
土木交通部	589,292円	—	11,988,231円	12,577,523円
	298,104円	—	6,332,808円	6,630,912円
合計	4,402,271円	97,900円	38,864,039円	43,364,210円
	2,162,055円	46,794円	18,840,389円	21,049,238円

(注) 上段：国庫補助事務費等の額(国費+県費分)

下段：国庫補助金相当額(国費のみ)

(出典：平成21年11月10日に会計管理局会計課が報道機関に行った資料提供より)

###### (2) 滋賀県会計事務調査委員会の調査結果

会計事務適正化に係る全庁調査を実施するため、平成20年11月28日に会計事務調査点検委員会が設置されたが、その後、会計外現金等の存在が判明したこと等から、より厳正な調査を実施するため、平成21年1月29日に当該委員会に外部委員を加え滋賀県会計事務調査委員会(以下「調査委員会」という。)として組織を改編した。

調査委員会の所掌事務は、①会計事務処理の実態把握および不適正な事務処理事例の点検を目的とした調査の実施、②調査の結果を受け、会計事務の適正化に向けた対策の検討および実施、③その他目的達成のため必要な事項であった。

調査委員会は、数回の調査委員会を開催し、最終的に調査結果を平成21年10月13日に「会計事務の適正化に係る内部調査の結果および再発防止策等について」という文書として、委員長であった田口副知事の決裁によ

り取りまとめ、公表している。

調査委員会の調査では、「不正事例」を、「支出の根拠となる事実、実態を虚偽の雇用通知、旅行命令、請求書等の書類でねつ造して公金を捻出した会計処理」と、

「不適切事例」を、

「不正とまでは認められないものの、以下のような会計処理

- ・ 支出面－本来の目的とは異なって支出した会計処理、会計年度独立の原則に適さない会計処理
- ・ 収入面－速やかに収入手続きを行わなかった会計処理
- ・ 管理面－拾得物届け等の管理を行わなかった会計処理、事業終了後に適切に精算手続き行わなかった会計処理、出納簿等の管理帳簿を作成しないまま保管している会計処理

と、それぞれ定義している。

調査結果のうち事務費の不適切事例は、

賃金の目的外支出が	6 件、	97,900円、
旅費の目的外支出が	35,318件、	63,393,976円、
需用費の差替えが	16件、	488,007円、
前年度納入	56件、	1,680,640円、
翌年度納入	341件、	11,115,634円で、
合計	35,737件、	76,776,157円が

不適切事例であるとされていた。

なお、この金額は、県の支出額であり、このうち国庫補助金等の額が幾らかについては、明らかにされていない。

調査委員会としての調査結果への対応については、

「4 調査結果と対応

(2) 調査結果への対応

①事務費について

すべて不適切事例であり、会計処理手続き上の瑕疵はあるものの、使途内容が公用使用と認められたため、職員の返還は要しないと考えます。

なお、国への返還が必要な国庫支出金については、今後、該当所属において関係省庁と協議すべきです。」

との結論づけがなされていた。

(3) 会計事務の適正化に係る調査の結果に対する県の対応方針

前記調査委員会の調査結果の公表と同日の平成21年10月13日に「会計事務の適正化に係る調査の結果と再発防止策および処分等について」という文書により、滋賀県としての対応方針が明らかにされている。

この方針は、同日の知事記者会見により公表されているが、監査においても回議に付された決裁文書は見当たらず、最終的にどのような形で意思決定がなされたのかについて十分な確認ができなかった。

県としての調査結果に対する対応については、

「5 調査結果への対応

(1) 事務費について

国への返還が必要な国庫支出金については、今後、該当所属において関係省庁と協議します。

なお、不適切事例については、会計処理手続き上の瑕疵はあるものの、使途内容が業務上必要な臨時的任用職員の雇用、出張旅行、物品の購入等であり公用使用と認められたため、職員に返還を求めないこととします。」

との結論づけがなされていた。

(4) 国庫補助金等の返還および加算金の支出

前記(1)の会計検査院第5局特別検査課の会計実地検査で明らかになった不適正経理処理に伴う国庫補助金等(21,049,238円)と調査委員会の自主調査で明らかになった国庫補助金等(12,684,142円)を合わせ、事業担当課において関係省庁と国庫補助金等の返還に関する協議の結果、国庫に返還した金額は、次のとおりであった。

	国庫補助金等 (元金)	加 算 金	合 計
国庫への返還金	33,733,380 円	13,436,212 円	47,169,592 円

上記のとおり、国庫補助金等の元金については、総額33,733,380円を県費（財源は一般財源）で返還しているが、いずれも国庫補助金の交付決定の取消等により国から期限を付して返還を求められたことによるもので、返還期日を越えて返還したものはなかった。

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）第19条第1項の規定、民法（明治29年法律第89号）第404条の規定等に基づいて総額13,436,212円を県費（財源は一般財源）で返還しているが、納付期日を越えて納付したものはなかった。

なお、各担当課における国に対する国庫補助金等の返還の状況は、別表のとおりである。

### 3 判断

請求人は、必要な予算措置を行い、適正な会計処理ができていれば、加算金は支払わなくても済んだお金であり、県民に実害を与えている。国庫補助金等を国庫に返還した際に加算金は、国から与えられたペナルティーであり、加算金1343万円を公費で支払ったのは違法または不当であると主張しているので、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為を、国庫補助金等の返還に伴う加算金の支出とし、以下、このことについて判断する。

(1) 調査対象機関の監査により、加算金について職員に返還を求めない理由が次のとおり述べられた。

「今回の調査により判明した事務費に係る不適切な事例の発生要因として、まず、国庫補助金制度上の問題があった。例えば補助公共事業に係る事務費は工事費に対する定率で総額が決定され、必要な事務費として認められているものであり、通常は国への返還をしづらいことから執行残額を発生させないという考えのもと、まず国費を活用するという運用が一般的になされていた。今回、会計検査院の検査において、47都道府県すべてで同様の不適切事例が指摘されていることから、そのような制度上の問題点があったものと考えられる。また、補助対象範囲が明確に示されておらず、見解の相違により国庫返還金が発生したり、運用の幅が生じたりすることにつながった。

第二に、これまでの所管官庁の完了検査や会計検査院の現地検査において、特に県においてデータを改ざんしたり事実を隠蔽するような行為もなくありのまま検査を受けたにもかかわらず、国に対して報告している事務費の実績報告に対して指摘を受けることがなかったため、従前のやり方について疑義を抱くことは困難であった。今回の義務違反が主として国に対する義務違反であるなら、国においても十分な調査等をしてこなかったという面もある。

第三に、今回の調査結果では、「雇用実態のない雇用支出」いわゆるカラ雇用や「旅行実態のない旅費支出」いわゆるカラ出張、「預け」や「一括払い」といった支出の根拠となる事実、実態を書類でねつ造して公金を捻出したような悪質な事例は認められず、また、使途不明金や職員による私的な流用はなく、結果として、国庫補助と県単の区分の問題はあるものの、すべて公用に供するものに対して支出を行っており、行為の違法性を認識し、県に損害を与えることになると予見することは困難だった。

以上のように、制度・仕組みや事務処理の慣例が原因としてある中で、職員個人が国庫への返還やこれに伴う加算金の納付にまで至るものであるということの認識はなく、また、そのような事態を予見し回避することは困難であったと言える。ましてや地方自治法第243条の2によれば、予算執行職員等に損害賠償が命ぜられるのは重大な過失があった場合であることから職員個人に賠償を求めることはできないと判断した。」

(2) また、監査の結果、予算措置についての見解が次のとおり述べられた。

「予算については、必要なものは措置する。ただし、節約しながら執行する。あわせて、予算は一方向的にどこかの部署で措置する、措置しないというものでなく、全庁内で調整して措置していくものである。

実際に、県単事業に予算の措置をしていたかどうかの点については、そもそも県単事業の事業単位をどのように捉えるかの問題がある。予算でいうと款、項、目、各事業さらに細目事業などがある。そういう中で、総括的に旅費を計上している部分もある。」

(3) 前記 2 事実関係の確認 (4) 国庫補助金等の返還および加算金の支出 で確認した事項ならびに上記(1)および(2)から判断すると、今回の国庫補助金等の返還に伴う加算金の支出そのものについては、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等の規定に基づく支出であり、県の財務規則等に則って執行されており、なんら違法性は存在しないが、以下、加算金を県費で支出したことに關する知事および職員の賠償責任の有無について、判断する。

ア 加算金の支出を滋賀県の損害ととらえ職員に賠償を求める場合は、地方自治法第243条の2の職員の賠償責任の規定に該当する必要があるが、同条第1項は「支出負担行為や支出等をする権限を有する職員また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また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また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等の返還に伴う加算金の支出という県の支出行為を県の損害と位置づけ、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どうかということになる。

昭和61年2月27日最高裁判例によると、この地方自治法第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、右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される。」

とされている。

地方自治法の規定により予算執行職員等に対して損害賠償を請求できる損害は私的流用を目的とした行為等、故意または重大な過失が認められる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てくる全ての経済的負担ではないと考えられる。

また、ある県における職員の架空出張による旅費の不正支出に関する平成14年4月15日名古屋高等裁判所金沢支部判決によると、

「以上の事実によれば、本件国庫精算返還金の返還は、法律の定めるところに従い、義務の履行として適法になされたものと認められる。

控訴人らは、本件旅費支出が違法であった以上、本件国庫精算返還金の返還行為にも違法性が承継され、これもまた違法である旨主張する。しかし、行政行為における違法性の承継は、先行処分が違法であるにもかかわらず、これが適法であることを前提に後行処分がなされた場合に議論する余地があるものであり、本件のように先行処分(本件旅費支出)が違法であることを前提として、これを是正する後行処分(本件国庫精算返還金の返還命令と返還行為)について、違法性の承継を認める余地はなく、控訴人らの主張は失当である。そして、他に本件国庫精算返還金の返還が違法であることを窺わせる事情は認められない。

そうすると、本件国庫精算返還金の返還は、義務の履行として適法になされたものであるから、これによって、〇〇県に法律上の損害が発生したと認めることはできず、本件損害賠償請求権が成立するということはできない。もっとも、本件国庫精算返還金の返還によって、〇〇県に経済的損失が生じたのは事実であるが、それは、違法な本件旅費支出がその原因となっているのであって、これが不法行為を構成する違法行為であり、〇〇県の法律上の損害の発生原因事実もまさにこの点にあるというべきである。したがって、控訴人らの主張する本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件国庫精算返還金の返還ではなく、本件旅費支出によって成立するものである。

ところで、控訴人らは、本件国庫精算返還金のうち加算金等は、国庫への返還によって生じた、本件旅費支出による損害とは別個の損害であると主張する。

確かに、加算金等は遅延損害金あるいは制裁金とも評すべきものであり、返還命令によって生じたものであるから、本件国庫精算返還金の返還によって新たに生じた損害と認められる。しかし、そうであるとしても、この加算金等も法律の定める義務の履行として国庫に納入されているのであるから、加算金等相当額の損害の発生に、本件国庫精算返還金の返還によって損害賠償請求権が成立するということはできない。むしろ、法的に言えば、この加算金の納付による損害も、違法な本件旅費支出と相当因果関係にある損害と認めるべきものである。」

とされていることから、今回の請求においても、加算金の支出が違法であるかどうかは、一連の不適切とされる会計処理が違法であったかどうかによることになり、当該会計処理が違法であった場合は、加算金の支出は相当因果関係にある損害であると認められ、地方自治法第243条の2の規定による職員の賠償責任の対象となる。

今回の一連の不適切とされる会計処理については、職員による公金の着服や私的流用は認められず、全て公用使用した事実が認められており、当該会計処理が発生した背景には、職員の公金に対する理解不足に加え、公金の取扱いに対する組織としての意識の醸成や事務処理過程におけるチェック体制も十分でなかったことがあげられ、組織としての問題に原因があるという側面も否定できない中で発生したものである。ましてや、国庫補助の対象となる事務費支出の明確な基準が明示されていなかったことやこれまで会計検査院の検査においても指摘されていなかったことも、今回の会計処理の要因となったものである。

国庫補助金等の返還は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等の規定に基づき返還を求めら

れたものではあるが、前述のとおり国庫補助の対象となる事務費支出の明確な基準が明示されていなかったこと、かつ、これまで会計検査院の検査においても指摘されていなかったことからすれば、当該会計処理と相当因果関係のある加算金の支出に違法性が承継されるとまではいえないものと判断される。

加算金の支出は、確かに県の経済的損失ではあるが、前述のとおり今回の会計処理には、職員による公金の着服や私的流用は認められず、全て公用使用した事実が認められており、当該会計処理が発生した背景には、職員の公金に対する理解不足に加え、公金の取扱いに対する組織としての意識の醸成や事務処理過程におけるチェック体制も十分でなかったことがあげられ、組織としての問題に原因があるという側面も否定できない中で発生したものであることから、職員の故意または重大な過失があったとまでは認められず、加算金が発生したことについて、職員に賠償を求めている今回の請求について、民法の特例規定である地方自治法第243条の2第1項に基づく職員の賠償責任を認めることはできないものと解される。

イ また、請求人は知事に対しても損害賠償を求めているが、前出の昭和61年2月27日の最高裁判例によれば、「普通地方公共団体の長は、当該地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務その他公共団体の事務を自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負い、予算についてその調製権、議会提出権、付再議権、原案執行権及び執行状況調査権等広範な権限を有するものであって、その職責に鑑みると、普通地方公共団体の長の行為による賠償責任については、他の職員と異なる取扱をされることもやむを得ないものであり、右のような普通地方公共団体の長の職責並びに前述のような法243条の2の規定の趣旨及び内容に照らせば、同条第1項所定の職員には当該地方公共団体の長は含まれず、普通地方公共団体の長の当該地方公共団体に対する賠償責任については民法の規定によるものと解するのが相当である。」とされていることから、知事は、地方自治法第243条の2第1項の職員の賠償責任の対象となる職員でなく、民法上の債務不履行または不法行為に基づく損害賠償責任を問えるかどうかということになる。

平成20年2月20日名古屋高等裁判所金沢支部判決によれば、「長が、財務会計上の行為を行う権限を委任又は専決させた場合において賠償責任を負うのは、前記判示のとおり、自ら当該財務会計上の非違行為を行ったのと同視し得る程度の指揮監督の懈怠が認められる場合に限られるのであるから、本件事案においては、県における架空の旅費支出の有無・状況の調査やこれを予防・阻止するための具体的指揮監督措置を必要とするような具体的な予見可能性があった場合にはじめて、控訴人に上記指揮監督の懈怠が認められるというべきであり、したがって、前記カラ出張の報道がなされるまでの間は、控訴人には、上記指揮監督の懈怠は認められないといわなければならない。また、控訴人は、上記報道後には、県のすべての部局における旅費の調査を実施するよう直ちに指示しているから、やはり指揮監督の懈怠は認められないというべきである。」とされている。

知事は、県財務規則等により、支出権限を職員に委任し、または専決させているが、平成20年11月7日に会計検査院から平成19年度決算検査報告がなされ、12道府県において不適正な経理処理等により国庫補助事業に係る事務費等が支出されていた事態が明らかになり、また、平成20年11月10日から14日に実施された会計検査院第5局特別検査課の会計実地検査の後、前記2 事実関係の確認 (2) 滋賀県会計事務調査委員会の調査結果 のところで述べたように、平成20年11月28日に会計事務調査点検委員会を設置し、賃金、旅費、需用費の事務費について適正な処理が行われているか調査を行うこととし、さらに会計外現金の存在が明らかになったことを受け、平成21年1月29日からは外部委員を含めた滋賀県会計事務調査委員会に組織改編し、詳細な調査を実施するための体制をとる等の対応をしていることから、今回の加算金の支出の原因となった不適切な会計処理が行われた平成14年度から平成20年度において、知事に、不適切会計処理を予防・阻止するための具体的指揮監督措置を必要とするような具体的な予見可能性があったとまではいえず、指揮監督の懈怠は認められないことから、知事に民法上の損害賠償を求めることはできないと解される。

以上のことから、知事および関係職員に損害賠償を求めることはできず、加算金の県費による支出は違法な支出には当たらないと解される。

(4) 平成21年10月13日に公表された「会計事務の適正化に係る調査の結果と再発防止策および処分等について」により、知事は「不適切事例については、会計処理手続き上の瑕疵はあるものの、用途内容が業務上必要な臨時的任用職員の雇用、出張旅行、物品の購入等であり公用使用と認められたため、職員に返還を求めないこととします。」と決定したが、今回の不適切な会計処理に基づく加算金の支出については、地方自治法第243条の2の規定に基づく、職員の賠償責任を問えないという判断のもとに、予算執行における知事の裁量権の範囲内で決定されたものである。

したがって、不当な公金の支出にも当たらないと解される。

以上のことから、請求人がいう、加算金の支出は、違法または不当なものであるとの主張は、認められない。

#### 第5 請求の措置に対する判断

請求人は、加算金の支出に伴う県の損害について損害賠償を求める措置を求めているが、第4 監査の結果で述べたとおり、請求に理由がないものとして、棄却する。

#### 第6 意見

平成20年11月、会計検査院第5局特別検査課の会計実地検査により、本県における不適正な経理処理の問題が明らかにされて以降、県による内部調査、対応方針の決定、その後平成22年6月末に国庫への返還が完了、そして、今日までの間、引き続き再発防止の取組みが進められ2年余が経過した。

県側の一連の対応状況については、その節目節目において県からの広報、県議会での説明、マスコミの報道等を通して、県民に向けて一定の周知が図られてきたが、今回監査請求のあった1千3百万円を上回る多額の加算金の支出は、結果として県民負担に帰するものであり、それだけに広く県民に対して、より丁寧に説明し理解を得るまでの努力が求められるところである。

今回の監査では、その点において必ずしも十分に説明が尽くされたとは言い難いものがあり、今後は、全職員が事務処理や会計処理を適正に執行することはもとより、県民の立場にたつて、適時適切に県としての説明責任を果たすことにより、県政に対する県民の信頼を得られるよう努められたい。

また、県が対応方針を決定するに当たっての決裁文書が存在しなかったことは、重要事項に対する公の組織の意思決定の在り方として適正を欠くものであり、今後かかることのないよう県政の執行に当たられたい。

## 別表

## 各課における国に対する国庫補助金等の返還等の状況

(単位:円)

担当課	国庫補助金等	返還年月日	加算金	納付年月日	備考
県民生活課	292,251	H22.3.5	101,418	H22.4.6	(相手方) 国土交通省
	40,815	H22.3.5	26,325	H22.4.6	
	4,011	H22.3.5	2,587	H22.4.6	
	16,273	H22.3.5	10,496	H22.4.6	
	74,834	H22.3.5	48,649	H22.4.6	
課計	428,184	—	189,475	—	
人権施策推進課	32,000	H22.2.24	6,796	H22.2.24	厚生労働省
森林政策課	8,564,667	H22.3.31	3,882,492	H22.3.31	農林水産省(林野庁)
健康福祉政策課	956,000	H22.4.6	513,787	H22.4.6	厚生労働省
	2,214,183	H22.3.31	436,983	H22.3.31	
課計	3,170,183	—	950,770	—	
健康推進課	1,321,192	H22.3.31	174,164	H22.3.31	厚生労働省(近畿厚生局)
	147,200	H22.3.31	25,021	H22.3.31	
課計	1,468,392	—	199,185	—	
農政課	9,392,832	H22.3.31	3,927,795	H22.3.31	農林水産省(近畿農政局)
農業経営課	67,951	H22.3.31	36,719	H22.3.1	農林水産省
畜産課	125,316	H22.3.31	39,735	H22.3.31	農林水産省
水産課	6,614	H22.3.26	3,566	H22.3.26	農林水産省
監理課	4,893	H22.2.19	1,586	H22.3.10	国土交通省 (近畿地方整備局)
	338,310	H22.3.25	152,693	H22.4.16	
	3,015,565	H22.3.26	1,213,758	H22.4.16	
	1,967,330	H22.3.29	783,692	H22.4.19	
	659,202	H22.3.29	269,288	H22.4.19	
	4,491,941	H22.6.16	1,778,662	H22.6.30	
課計	10,477,241	—	4,199,679	—	
県計	33,733,380	—	13,436,212	—	返還金合計 47,169,592

注1 上記の表は、返還金の支出命令決議書の単位で整理した。

注2 農政課の返還額は、農業経営課、畜産課、水産課および耕地課分の農林水産省近畿農政局への返還額を含む。

注3 監理課の返還額には、下水道課および住宅課分の国土交通省近畿地方整備局への返還額を含む。

