

栃木県監査委員告示第16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24年12月28日

栃木県監査委員	岩崎 信
同	花塚 隆志
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24年10月29日

3 請求の内容

請求人提出の栃木県職員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）

ア 国から栃木県への交付金の交付と栃木県から宇都宮市への補助金の交付

平成17年、国はバイオマスの利活用の推進を図るための必要な資金に充当するための交付金（バイオマスの環づくり事業）を実施した。宇都宮市は、事業系生ごみの再資源化システムを構築し、再資源化の確実な普及・定着を図ることを目的に、バイオマスの利活用に必要な設備の整備事業としての「地域モデルの実証」の事業を活用し、株式会社エコシティ宇都宮（以下「エコシティ宇都宮」という。）を事業実施主体として、高速堆肥化施設の整備、設置等を内容とするバイオマス利活用地区計画を策定した。

平成17年7月26日、栃木県は国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の交付申請を行い、同月29日、国から栃木県に対し、上記交付金の交付決定がなされた。

平成17年10月7日、宇都宮市から栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり事業費補助金の交付申請がなされ、同日、栃木県は国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の変更及び追加交付申請を行った。同月14日、国から栃木県に対し、上記交付金の変更及び追加交付決定がなされ、同日、栃木県から宇都宮市に対し、平成17年度バイオマスの環づくり事業費補助金の交付決定がなされた。

その後、平成18年1月11日、宇都宮市から栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり事業費補助金の変更承認申請がなされ、同月12日、栃木県から国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の変更承認申請がなされた。同月18日、国

から栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の交付決定の変更が、同日栃木県から宇都宮市に対し、平成17年度バイオマスの環づくり事業費補助金交付決定の変更が、それぞれなされ、最終的に確定した交付金等の金額は、261,138,000円であった。

栃木県は、国から交付金が交付された都度、宇都宮市に対し、事業費補助金として、平成18年3月に156,682,000円を、同年9月に104,456,000円を、それぞれ交付した。

イ 担保権設定の承認

平成18年6月5日、エコシティ宇都宮が交付金事業を行うに当たって、交付金対象物件に担保権を設定し、融資を受けることが判明したため、宇都宮市は栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり事業費補助金の変更承認申請を行った。同月6日、栃木県は国に対して、交付金事業を行うに当たって、国が行っている制度融資以外からの融資を受けるため交付金対象物件を担保に供したい旨の平成17年度バイオマスの環づくり交付金の変更承認申請を行った。同月8日、国は栃木県に対し、上記変更承認申請を承認し、同日、栃木県においても宇都宮市に対して、変更承認申請を承認した。

ウ 補助事業の中止

エコシティ宇都宮は、平成18年8月に稼働を開始したが、機械の故障などもあり、平成20年10月には、操業を停止した。その後、再稼働の見通しが立たないまま、平成21年12月25日、担保不動産競売申立がなされ、平成22年1月20日、同開始決定がなされた。平成23年3月3日付けで同社所有の不動産の売却実施通知がなされ、同年9月13日に同社所有の不動産は落札され、同月27日に売却が確定し、同月30日に所有権が落札者に移転した。

エ 財産処分申請の承認

エコシティ宇都宮の交付金対象物件たる同不動産の競売の実施が予定されていたことから、栃木県、宇都宮市及び国は、当該事態に対処するため、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22条の財産処分申請により国に対して補助金を返還することとして、平成23年5月12日付けで、エコシティ宇都宮から宇都宮市に対して、財産処分申請書が提出され、翌13日付けで、宇都宮市から栃木県に対し、また、栃木県から国に対し、それぞれ財産処分承認申請書が提出された。

上記各申請に対し、同月17日付けで、国から栃木県に対し、国庫補助金相当額の納付を条件として承認がなされ（以下「本件財産処分の承認」という。）、翌18日付けで栃木県から宇都宮市に対して、県補助金相当額の納付を条件として承認する旨の通知がなされた。

オ 栃木県から国への国庫補助金相当額の納付

栃木県は、国から平成24年1月27日付けで、国庫補助金相当額196,590,956円の返還を求められたため、同年2月15日、国に対し、上記金額を返納した。栃木県は宇都宮市に対し、同年2月1日付けで同月15日までに同額の返納を求めたが、同月23日、宇都宮市は栃木県に対し、「法律の根拠や本市が支払わなければならない理由が明らかではなく本市に当該債務が生じているとは判断できないものと考えております。」旨の回答をし、栃木県への補助金の返納を拒否している。そのため、栃

木県は宇都宮市に対して、同年7月13日付けで、補助金の返還を求めて訴訟を提起した。これに対して、宇都宮市は、請求の棄却を求め、返還を根拠づける具体的な根拠が明らかでない旨主張している。

カ 本件国庫補助金相当額の納付の違法不当性

(ア) 本件財産処分の承認の無効

適正化法第22条は「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。」と規定しているところ、栃木県は、本件競売による売却が「交付の目的に反して使用」に該当するもの（「補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分等の承認基準」第3条第2項別表1の処分区分を「目的外使用」の補助事業を中止する場合の道路拡張等により取り壊す場合以外の場合に該当するもの）として財産処分の承認申請をし、国は国庫補助金相当額を納付すべき旨の条件を付してこれを承認した。

しかしながら、本件交付金対象物件の競売による売却に当たり、適正化法第22条を適用することは誤りであり、本件財産処分の承認は全く無意味なものである。

同条の趣旨は、補助金等により形成された財産に対して、何らの規制も及ばないとすれば、これらの財産が補助金等の交付の目的に反して処分され補助金等の交付の目的を達成し得ないこととなるから、「財産の処分の制限」に関する規定を設け、補助金等により形成された財産の処分について一定の規制を行い、もって補助金等の交付の目的を完全に達成しようとするものである。このような法の趣旨が意味を持つのは、あくまで補助事業者の意思に基づく処分の場合である。

本件のような担保権実行による売却の場合は、補助事業者の意思によるのではなく担保権者の意思により行われるのであるから、同条による規制は全く意味を持たないことは明らかである。

担保権実行による売却についての規制は、適正化法第22条の「担保に供」することの規制に包含される。すなわち、担保権実行による財産の移転のおそれは、担保権の設定の際に存在しているのであって、それを踏まえて承認を行うか否かを判断することを予定している。

適正化法の趣旨からすれば、財産を担保に供する場合のほか、担保権実行による売却の際に再度財産処分の承認を得ることは意味のないことであり、同法がそれを予定しているものではない。

上述したとおり、エコシティ宇都宮の本件交付金対象物件の担保権設定について、平成18年6月8日、国は栃木県の交付金対象物件を担保に供したい旨の交付金の変更承認申請を承認している。

したがって、そもそも本件不動産が競売により売却される際に、改めて承認を得る必要はないのであって、適正化法第22条の適用場面ではない。

本件財産処分の承認は、補助金交付決定の取消し及び返還命令という返還手続を取らずに国が栃木県から国庫補助金相当額の返納を受けるための方策として形式的に適正化法第22条の手続を利用したものである。

以上により、本件財産処分の承認は、適正化法の趣旨目的に照らして、法の解釈適用を誤った重大かつ明白な瑕疵がある無効なものであり違法であることは明らかであるから、本件国の栃木県に対する財産処分の承認及びそれに付された条件は無効であり、それに基づく支出負担行為、支出命令及び支出も違法である。

(イ) 財産処分に付せられた条件は、返還の根拠とはならない

仮に本件承認が無効でないとしても、財産処分の承認に付された国庫補助金相当額を納付すべき旨の条件によって、国が栃木県に対して、国庫補助金相当額を請求する具体的権利を取得するわけではなく、栃木県が国に対して国庫補助金相当額を納付すべき義務を負うものではない。

すなわち、適正化法第22条は、「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。」と規定するが、同条の規定からは返還を命ずべき根拠は見出せない。

他方で、適正化法第10条第1項は、「各省各庁の長は、補助金等の交付の決定をした場合において、その後の事情の変更により特別の必要が生じたときは、補助金等の交付の決定の全部若しくは一部を取り消し、又はその決定の内容若しくはこれに附した条件を変更することができる。」、同法第17条第2項は「各省各庁の長は、間接補助事業者等が、間接補助金等の他の用途への使用をし、その他間接補助事業等に関して法令に違反したときは、補助事業者等に対し、当該間接補助金等に係る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。」と規定し、同法第18条で「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ならない。」と規定している。

このように適正化法は、補助金の返還については、同法第10条及び第17条により補助金交付決定の取消し、同法第18条による返還命令という手続を予定しているのであって、これとは別に財産処分承認に付された条件をもって、補助金の返還手続を定めたものとは解されない。あくまで、補助金の返還を請求できるのは、補助金交付決定が取り消され、返還命令がなされた場合のみである。

法形式は異なるが、栃木県と宇都宮市の訴訟において、宇都宮市は栃木県の主張に対して、「栃木県補助金等交付規則第24条は、補助事業等により取得した財産の使用、譲渡、交換、貸付、担保についての制限に関する規定であって、いかなる意味でも補助金の返還に関するものではない。」と主張し、「本件訴訟の事件名は「補助金返還請求」とある。そうであれば、返還を根拠づける、具体的な法的根拠を明らかにされたい。ちなみに、栃木県補助金等交付規則によれば、補助金の返還請求とは補助金等の交付決定が取り消された場合においてその返還が命ぜられるものをいう（第20条）。」と求釈明している。このような宇都宮市の主張は、上述の主張と同旨と思われる。

そうしてみると、本件では、現に補助金交付決定は取り消されておらず返還命令もなされていないのであるから、当然栃木県が国に対して国庫補助金相当

額を納付すべき義務はない。

現に栃木県においても、適正化法第22条による補助金の返還を「自主返納」としており、本件国庫補助金相当額の返還が法的義務に基づくものではないことを認識している。

したがって、栃木県が国に対して、国庫補助金相当額を納付すべき法的根拠はないのであるから、本件支出負担行為、支出命令及び支出は違法である。

キ 農村振興課長及び知事の責任

エコシティ宇都宮は事実上破産状態であり、同社が宇都宮市に補助金を返還することは事実上不可能であった。宇都宮市においても栃木県からの国庫補助金相当額の納付告知について、法的根拠がないとして返還していないのであるから、宇都宮市から栃木県に対して、県補助金相当額は返還される見込みはなかった。

それにもかかわらず、栃木県は、国庫補助金相当額を納付すべき義務がないのに、国庫補助金相当額196,590,956円を県税をもって国に自主返納し、同額の損害を生ぜしめ、事業失敗による負担を栃木県民に帰せしめるに至った。

(ア) 農村振興課長らの責任

農村振興課長は、本件国庫補助金相当額の納付に当たり、専決で支出負担行為及び支出命令を行い、その他担当者らによる手続を経て本件支出を行ったと考えられる。

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第232条の3は「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならぬ。」と規定しているところ、その趣旨は、支出を原因行為の過程・段階で統制し、予算の計画的かつ適正な執行を図ることにある。そうであるとする、同条は、支出負担行為が法令上又は予算上の根拠を必要とすること、手続的にも内容的にも法令の規定に従って運用されることのみならず、支出負担行為が、法令・予算の定める目的・金額に適合することも求めていると解するべきである。

上述のとおり、農村振興課長らの行った本件支出負担行為及び支出命令は違法であることは明らかである。

そして、本件国庫補助金相当額の納付は、「自主返納」として行ったものであり、農村振興課長らにおいても法的根拠に基づくものではないことを認識していた。

したがって、農村振興課長ら手続を行った担当者らは、本件支出負担行為及び支出命令が違法であることについて故意、少なくとも重過失が認められる。

(イ) 知事の責任

法第138条の2は「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通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及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、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う。」と規定している。

そして、普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する義務を負う（法第154条）。

違法行為が専決権者などによりなされた場合の長の責任に関し、最高裁平成

3年12月20日第二小法廷判決は「専決を任された補助職員が管理者の権限に属する当該財務会計上の行為を専決により処理した場合は、管理者は、右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、普通地方公共団体に対し、右補助職員がした財務会計上の違法行為により当該普通地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うものと解するのが相当である。」旨判示した。

本件では、栃木県知事は、本件エコシティ宇都宮の補助事業に係る補助金問題に関し、農村振興課から報告を受けていたのであり本件補助金問題を当然認識していた。

したがって、栃木県知事は、上述のとおり法的根拠のない農村振興課長らによる違法な国庫補助金相当額の納付を阻止すべき義務を負っていたといえる。

しかし、栃木県知事は、農村振興課長らが財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務を怠り、農村振興課長らに違法な支出負担行為及び支出命令に基づく支出を行わせた。

以上により、栃木県知事も本件違法不当な公金の支出につき賠償責任を負うものと言わざるを得ない。

(2) 措置要求

栃木県が、平成24年2月15日、エコシティ宇都宮の補助事業に関し、国に対して行った国庫補助金相当額196,590,956円の納付は違法不当な公金支出であるから、栃木県監査委員は、栃木県知事に対し、上記公金支出の手続を行った農村振興課長ら及び同課長らの指揮監督権者である栃木県知事自らに対して支出額相当額の損害賠償を請求する等、損害を填補するための必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

(3) 個別外部監査請求とその理由

本件の措置請求に係る監査においては、栃木県の国に対する国庫補助金相当額の返還義務の存否等を判断するにつき、高度な法的判断が必要となることから、本件は法第252条の43第1項の規定により、外部監査人による「個別外部監査」により監査を行うよう併せて請求する。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を具備しているものと認め受理した。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の求めについての判断

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体における監査制度の独立性と専門性を一層充実させるとともに、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。

本件監査請求は、国庫補助金相当額の返納に係る支出に関するものであるが、その違法性又は不当性の判断を行うに当たって、特に監査委員に代わる外部の者の専門的知識等を必要とする事案ではないと考えられることから、個別外部監査による監査を実施することが必要であるものとは認められない。

第3 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、エコシティ宇都宮の補助事業に関し、平成24年2月15日に国に対して納付した国庫補助金相当額196,590,956円の支出が、違法又は不当な公金の支出に当たるかを監査対象事項とし、その事務を所管する農政部農村振興課（以下「農村振興課」という。）を監査対象機関とした。

2 監査の実施

農村振興課職員から、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を求め、説明を聴取する等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項の規定に基づく証拠の提出及び陳述について、平成24年11月13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、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

第4 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、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、事実関係の確認及び判断（棄却の理由）について述べる。

1 事実関係の確認

監査対象機関から確認した事項は次のとおりである。

(1) 本件事業（バイオマスの環づくり交付金）の概要について

平成14年12月に「バイオマス・ニッポン総合戦略」が閣議決定され、地球温暖化の防止、循環型社会の形成、農山漁村の活性化、戦略的産業の育成の観点から、バイオマスの有効利用について、様々な対策が講じられてきている。

一方、バイオマスの利活用には、地域が自主的に取り組むための目標を掲げて、地域の実情に即したシステムを構築することが重要であり、地域の特性や利用方法に応じ、多様な展開が期待されている。

このことから、地域で発生・排出されるバイオマス資源を、その地域でエネルギー、工業原料、材料、製品へ変換し、可能な限り循環利用する総合的利活用システムを構築するため、関係者への理解の醸成、バイオマス利活用計画の策定、バイオマスの種類に応じた利活用対策、バイオマスの変換・利用施設等の一体的な整備等、バイオマスタウンの実現に向けた地域の創意工夫を凝らした主体的な取り組みを支援する目的で、平成17年、バイオマスの利活用の推進を図るための必要な資金に充当するための交付金（バイオマスの環づくり交付金）が交付されることとなった。

事業メニューとしては、バイオマスの利活用の推進とバイオマスの利活用に必要な施設の整備とがあり、さらに後者は、①地域モデルの実証、②新技術等の実証、③家畜排せつ物利活用施設の整備とに分かれている。①の事業内容は、事業計画に定める対象区域のバイオマスの利活用による農業振興、地域の循環型社会構築等のために必要なバイオマス変換施設、バイオマス発生施設・利用施設等（これらの附帯施設を含む。）を一体的に整備することにより、地域における効果的なバイオマス利活用を図るとされている。

計画主体は、いずれも市町村とされ、①の事業実施主体は、市町村、公社、第3セクター、民間事業者等とされている。

宇都宮市は計画主体として、宇都宮市内の食料品製造業、卸売・小売業、飲食店等から発生する食品残渣、廃棄物を安全かつ安定的に処理できる再生利用等の施設が未

整備であることから、事業系生ごみの再資源化システムを構築し、再資源化の確実な普及・定着を図ることを目的に、上記①の事業を活用し、エコシティ宇都宮を事業実施主体として、高速堆肥化施設（基本処理施設、リサイクル促進施設、共通施設）の整備、設置等を内容とするバイオマス利活用地区計画を策定している。

なお、本件事業において、栃木県は適正化法第2条で規定するところの補助事業者等、宇都宮市及びエコシティ宇都宮は間接補助事業者等に位置付けられる。

(2) 本件事業の主な経緯について

平成17年10月7日 栃木県が国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金変更承認を申請。

平成17年10月14日 国が上記申請に対する交付決定の変更及び追加交付決定。

平成18年6月6日 栃木県が国に対し、事業実施主体（エコシティ宇都宮）において補助残の事業資金の融資を受けるため、交付金対象物件を担保に供するための交付金変更承認を申請。

平成18年6月8日 国が上記申請に対する変更承認。

平成18年8月 エコシティ宇都宮が操業を開始。

平成18年8月21日 栃木県が国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金実績報告（事業完了日：平成18年6月28日）。

平成18年9月20日 国が栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の額の確定通知。

平成20年10月28日 エコシティ宇都宮が移送用コンベアの故障等による改修工事の事務手続に専念するため操業を停止。

平成21年9月 エコシティ宇都宮が改修工事に着手。

平成21年9月14日 融資機関がエコシティ宇都宮に対し、融資資金の一括返済を要求。

平成21年12月 エコシティ宇都宮が資金繰り悪化により改修工事休止。

平成21年12月25日 融資機関が競売申立て。

平成22年1月20日 競売開始決定及び差押登記（宇都宮地裁）。

平成23年3月3日 宇都宮地裁がエコシティ宇都宮に対し、売却実施処分の決定を通知。

平成23年5月12日 エコシティ宇都宮が宇都宮市に対し、財産処分の承認申請（補助事業を中止する場合）。

平成23年5月13日 宇都宮市が栃木県に対し、財産処分の承認申請（補助事業を中止する場合）。

平成23年5月13日 栃木県が国に対し、適正化法第22条に基づく財産処分の承認申請（補助事業を中止する場合）。

平成23年5月17日 国が上記申請に対し、国庫補助金相当額の納付を条件として承認。

平成23年9月13日 担保物件落札。

平成23年12月22日 栃木県が国に対し、財産の処分結果報告。

平成24年1月27日 国が栃木県に対し、残存価格の国庫補助金相当額196,590,956円の納付を命じる（納付期限は平成24年2月15日）。

平成24年2月15日 栃木県が国に対し、196,590,956円を納付。

(3) 本件事業における、国、栃木県、宇都宮市及びエコシティ宇都宮の役割等について
ア 国

農林水産大臣から委任を受けた関東農政局長は、交付金（バイオマスの環づくり交付金）の交付行政庁であり、適正化法第6条（補助金等の交付決定）、同法第17条（交付決定の取消）、同法第18条（補助金等の返還）、同法第22条（財産の処分の制限）等に基づく行政処分を行う処分庁である。

イ 栃木県

適正化法第2条で規定する補助事業者等である。また、バイオマスの環づくり交付金実施要綱（平成17年4月1日付け16環第299号農林水産事務次官依命通知。以下「実施要綱」という。）第5において、知事は「事業の実施の適切かつ円滑な推進を図るため、（中略）事業実施についての技術的な助言、指導その他の所要の援助措置を講ずるものとする。また、（中略）事業効果を評価するための推進指導体制を整備するものとする。」と規定されている。

ウ 宇都宮市

適正化法第2条で規定する間接補助事業者等である。また、実施要綱第5において、市長は「事業の効果的かつ適正な推進を図るため、農業団体等関係機関との密接な連携を図り、事業の実施についての推進指導に当たるものとする。」と規定されており、同第3では、市は計画主体として地域としての一体的な目標及び個別成果指標を設定するものと規定されている。

エ エコシティ宇都宮

適正化法第2条で規定する間接補助事業者等であり、本件事業における事業実施主体である。

(4) 担保権の設定に係る変更承認について

交付金対象物件への担保権の設定は、事業実施主体が補助事業を実施する上で補助残など必要となる資金を調達し、事業を円滑に実施するために行うものであることから、担保権の設定及びこれに係る財産処分の承認は補助目的の達成を前提に実施するものとされている。

また、適正化法第22条に基づく承認に関し、補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分等の取扱いについて（平成元年3月31日付け元経第594号農林水産省大臣官房経理課長通知。）において、補助残融資等のため担保権の設定の承認をするときは「補助事業等の目的を勘案し、補助事業等の遂行に支障のないことを条件とする。」という承認条件が規定されており、さらに、手続等のより一層の弾力化及び明確化を図るために定められた、補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分等の承認基準について（平成20年5月23日付け20経第385号農林水産省大臣官房経理課長通知。以下「財産処分承認基準」という。）においては、「本来の補助目的の遂行に影響を及ぼさないこと」という承認条件を付した上で承認を行うものと規定されている。

なお、適正化法第22条は、補助事業完了後に財産処分を行う場合に適用されるものとされ、補助事業完了前に担保権の設定を行う場合には、農林畜水産業関係補助金等交付規則（昭和31年農林省令第18号）及びバイオマスの環づくり交付金交付要綱（平成17年4月1日付け16環第301号農林水産事務次官依命通知。）に基づき交付決定の変更承認を受けるものとされている。

(5) 財産処分の承認について

適正化法第22条は、補助事業等による取得財産及び効用増加財産の処分制限に関して「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けずに、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。」と規定している。補助目的の完全達成を図るため、原則として交付行政庁の承認を受けずに、補助事業者等が補助目的に反する取得財産等の使用、譲渡等の処分を行うことを禁止しており、補助関係終結後の補助事業者等の遵守義務を定めている。

したがって、補助事業者等において補助目的に反する使用、譲渡等の処分を行う場合は、その処分についてあらかじめ各省各庁の長の承認を受ける必要があり、その承認に関する基準については各省各庁において定められている。

また、担保権が設定された交付金対象物件の担保権実行により補助事業を中止する場合の財産処分の手続については、適正化法第22条において、上記のとおり規定されていることから、同条の規定に基づく手続を行うものとされている。

(6) 財産処分の承認に付された条件に基づく国庫補助金相当額の返納について

適正化法第22条に基づき各省各庁の長が行う承認は、当該承認が独立の行政行為であることから、国庫補助金相当額の国庫納付を条件として付すことも可能であり、かかる条件が付された場合には、補助金相当額の納付義務が生じるとされている。

また、国は、財産処分の承認をするときは、財産処分承認基準の別表1の処分区分の欄に掲げる内容に応じて、それぞれに対応する国庫納付等の承認条件を付した上で承認を行うものと規定されており、各省各庁の財産処分の承認基準においても定められている。

2 監査対象機関（農村振興課）の説明・意見

(1) 本件財産処分の承認の有効性について

ア 本件における財産処分の承認について

本件における栃木県から国への財産処分の承認申請は、エコシティ宇都宮が、本件交付金対象物件の競売が執行され、補助事業の継続が困難となることから、平成23年5月12日付けで宇都宮市に対して財産処分の承認申請を行い、これを受けた宇都宮市が翌13日付けで栃木県に対して財産処分の承認申請を行ったことを受けて、同日付けで適正化法第22条に基づき実施したものである。

当該承認申請に基づき、国は同月17日付けで栃木県に対して国庫補助金相当額の納付を条件として財産処分の承認を行い、栃木県は翌18日付けで宇都宮市に対し同じ条件を付して承認を行っている。

なお、本件財産処分は、競売により補助事業の継続が困難となることから、農林水産省において適正化法第22条に基づく財産処分の基準を定めている、財産処分承認基準における処分区分では、「目的外使用（補助事業を中止する場合）」とされている。

イ 適正化法第22条の趣旨について

適正化法は、補助金の公正かつ効率的な使用を目的とし（同法第1条）、法令の規定や補助の目的に従って誠実に補助事業を行うという補助事業者の責務を規定（同法第3条）している。また、補助事業を遂行する上での補助事業者の善良な管理者の注意義務を規定（同法第11条）し、さらに、補助金によって形成された財産

が、補助の目的に反して処分されては補助の目的が達成されないことから、同法第22条に財産処分の制限に関する規定を設け、補助事業者に対して、補助金により取得した財産を補助の目的どおりに使用する義務を課しているものである。

このような適正化法の趣旨からは、補助事業者が、交付を行った行政庁の承認を受けずに、補助の目的に反する財産の使用、譲渡等の処分を行うことを禁止するとともに、補助の目的どおりに使用されない場合には、補助金を返納する等、補助金が適正に扱われることを規定しているといえる。

今回の請求において、請求人は「法の趣旨が意味を持つのは、あくまで補助事業者の意思に基づく処分の場合である」とし、本件のような担保権実行による売却は適正化法第22条の対象とならないと主張しているが、本条が補助制度における受益者たる補助事業者の義務を定めるものであることを考えれば、財産処分における補助事業者の意思の有無にかかわらず、承認は必要であると解するのが自然であり、適正化法の趣旨にも適うものである。

ウ 担保権の設定及び実行について

交付金対象物件への担保権設定は、通常、補助事業者が補助事業を実施する上で必要となる資金を調達し、事業を円滑に実施するために行うものであることから、担保権の設定及びこれに係る財産処分の承認は、補助目的の達成を前提に実施するものである。これは、財産処分承認基準において、担保権設定の場合に、「本来の補助目的の遂行に影響を及ぼさないこと」を承認条件としていることから明らかである。

請求人は、担保権設定の承認を受けた後において、担保権実行による所有権移転について適正化法第22条の規定による財産処分の承認を行うことは無意味であると主張するが、補助事業者は、補助の目的を達成すべく補助事業を実施している以上、担保権設定の承認の後においても、同条の規定による財産処分の制限を受けると考えるのが当然であり、担保権実行による所有権移転があれば改めて同条に基づく承認が必要となると解するべきである。

エ 本件財産処分の承認の適法性について

以上のように、本件においては、財産処分の際に必要とされる適正化法第22条に基づく承認が適正な手続により行われたものであり、当該財産処分の承認は同法の趣旨目的に照らして適法である。

(2) 財産処分の承認に付された条件を返還の根拠とすることの正当性について

ア 国に対する栃木県の返納義務について

国は、平成23年5月17日付けで栃木県に対して適正化法第22条に基づき「国庫補助金相当額の納付を条件として」承認することを通知しているが、同条に基づく財産処分の承認は、補助金の交付決定等と同様に行政行為（行政処分）と解され、当該承認に付された条件は、行政行為を制限するために付されたいわゆる行政行為の附款であり、その中でも「負担」と解される。

「負担」は、履行しなくとも行政行為の法効果が発生するものであり、一つの独立の行政行為とされている。また、「負担」の不履行に対しては、行政上の強制執行（法律で認められる以外の場合には司法的強制）が考えられているものである。

請求人は、適正化法に基づき補助金の返還を請求できるのは、補助金交付決定が取り消され（同法第10条及び第17条）、返還命令がなされた（同法第18条）場合の

みであるとし、本件ではこれらを適用していないことから、栃木県は返納すべき義務はないと主張しているが、以上のように、行政行為である財産処分の承認の附款である国庫納付の条件によって、栃木県は国に対して返納の義務が生じたものであり、これに基づく返納命令及び納入告知書は適法かつ有効なものである。

また、国は、競売による売却が実施され、財産処分の承認条件によって栃木県に対する債権が生じたことから、平成24年1月27日付けで栃木県に対して財産処分に係る国庫補助金相当額の納付に係る納入告知書を発出している。これは、国の債権の管理等に関する法律（昭和31年法律第114号）第13条第1項の規定により発出されたものであり、国が債権者として、債務者である栃木県に対して債務の履行を求めたものである。

なお、農林水産省に限らず、補助金等の交付を行う省庁は、それぞれ適正化法第22条に基づき、財産処分に係る承認の基準を定めているが、それらの中で、補助事業を中止するなどした場合に補助金相当額を返納する手続が定められていることは、補助事業に携わる者に広く周知された内容であり、実務上も、補助事業が中止になった場合の返納は一般的に行われている。

イ 「自主返納」の意味について

請求人は、「現に栃木県においても、法22条による補助金の返還を『自主返納』としており、本件国庫補助金相当額の返還が法的義務に基づくものではないことを認識している」と主張するが、本件における「自主返納」とは、国が、適正化法第22条の財産処分の承認条件に基づく返納を、同法第18条の規定に基づく命令による返還と区別するために使用している、いわゆる「業界用語」の類であり、請求人が考えるような任意による自主的な返還を意味するものではない。

ウ 財産処分の承認条件に基づく補助金相当額の返納の適法性について

以上のように、本件における補助金相当額の返納は正当な法的根拠に基づく債務の履行であり、支出負担行為、支出命令及び支出は適法である。

3 判断

(1) 本件財産処分の承認について

法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による、公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担又は公金の賦課・徴収、財産の管理を怠る事実（以下「財務会計行為」という。）が違法又は不当であると認めるとき、当該違法又は不当な財務会計行為の防止、是正を図るため、当該団体の住民に対し監査及び必要な措置を講ずべきことについて請求することを認めたものである。したがって、本来、住民監査請求において監査委員の監査の対象となるのは、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員についての違法又は不当な財務会計行為そのものについてである。

請求人は、国が栃木県に対して行ったエコシティ宇都宮の交付金対象物件の競売に係る財産処分の承認及びそれに付された国庫補助金相当額を納付すべき旨の条件（以下「先行行為」という。）は、重大かつ明白な瑕疵がある無効なものであり違法であるから、それに基づく支出負担行為、支出命令及び支出は違法であると主張している。

仮に、本件住民監査請求において、先行行為が違法又は不当であれば直ちに本件財務会計行為も違法又は不当となると解して、その対象とすると、結果的に住民監査請求によって国の行政行為の可否を問うことができることになり、住民監査請求の対象

を当該普通地方公共団体の執行機関又は職員についての違法又は不当な財務会計行為に限っている法の趣旨を逸脱することになる。

この点、平成4年12月15日最高裁判決は、「当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定（法第242条の2第1項第4号）に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。（中略）本件昇格処分及び本件退職承認処分の経緯等に関するその余の事実関係の下において、本件昇格処分及び本件退職承認処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは解し得ないから、被上告人としては、東京都教育委員会が行った本件昇格処分及び本件退職承認処分を前提として、これに伴う所要の財務会計上の措置を採るべき義務があるものというべきであり、したがって、被上告人のした本件支出決定が、その職務上負担する財務会計法規上の義務に違反してされた違法なものということとはできない。」とし、損害賠償責任を問うことができるのは、たとえ先行する原因行為に違法事由がある場合であっても、原因行為を前提とした職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法な場合に限られるとし、当該職員の行為の違法性については、先行する行為が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものか否かで判断するものとしている。

このことから、先行行為の違法性又は不当性を主張してなされた本件住民監査請求については、先行行為と当該財務会計行為の関係等を明らかにし、財務会計の適正な執行の見地から著しく合理性を欠く見過ごすことのできないような重大かつ明白な違法性又は不当性が先行行為に認められるかどうか、という観点から判断すべきものとする。

請求人は、適正化法第22条の趣旨は「財産の処分の制限」に関する規定を設け補助金等により形成された財産の処分について一定の規制を行い、もって補助金等の交付の目的を完全に達成しようとするものであることから、このような法の趣旨が意味を持つのは、あくまで補助事業者の意思に基づく処分の場合であり、本件のような担保権者の意思による担保権実行による売却の場合、同条による規制は全く意味を持たないと主張している。また、担保権実行による売却についての規制は、同条の「担保に供」することの規制に包含されているのであって、そもそも担保権実行による財産の移転のおそれは担保権の設定の際に存在し、それを踏まえて承認を行うか否かを判断することを予定していることから、既に国の担保権設定の承認を受けている本件交付金対象物件が競売により売却される際に、改めて承認を得る必要はないと主張している。さらに、本件財産処分の承認は、補助金交付決定の取消し及び返還命令という返還手続を取らずに国が栃木県から国庫補助金相当額の返納を受けるための方策として形式的に同条の手続を利用したものであって、法の解釈適用を誤った重大かつ明白な瑕疵がある無効なものであり違法であるから、それに基づく支出負担行為、支出命令及び支出も違法であると主張している。

ところで、適正化法第22条は「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けずに、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。」

と規定し、各省各庁の長の承認を受けた場合には、補助事業者等において他目的使用や譲渡等の処分を行うことができるとされている。

また、適正化法第22条で規定する財産処分の承認行為は各省各庁の長に委ねられているものであり、当該承認は独立の行政行為であることから、例えば「補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すること」等の条件を付すことも可能であるとされている。そして、その具体的な承認の基準については各省各庁において定められているところであり、本件においては、財産処分承認基準の別表1において、補助対象財産を目的外に使用したり、譲渡等する場合に、国庫補助金相当額の国庫納付を承認条件に付した上で承認を行うことが規定されている。これらのことから、同条の規定に基づく承認の際に付された条件に従って行われる国庫補助金相当額の返納が予定されているところである。

監査対象機関の示した資料によれば、平成17年10月7日付けで、栃木県は国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金変更承認を申請し、同月14日付けで、国から栃木県に対し、同交付決定の変更及び追加交付決定の通知があった。また、平成18年6月5日付けで宇都宮市は栃木県に対し、同月6日付けで、栃木県は国に対し、それぞれ補助残の事業資金調達のための担保権設定に係る交付金等の変更承認申請書を提出し、同月8日付けで、国は栃木県に対し、交付金交付決定の変更の承認（交付金事業を行うに当たって、国が行っている制度融資以外からの融資を受けるため交付金対象物件を担保に供したい旨）を行った。そして、同年8月21日付けで、栃木県は国に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金実績報告書（事業完了日、平成18年6月28日）を提出し、同年8月にエコシティ宇都宮は操業を開始した。その後、同年9月20日付けで、国から栃木県に対し、平成17年度バイオマスの環づくり交付金の額の確定通知がなされている。

しかし、エコシティ宇都宮は、当初予見できなかったごみ質の影響によるコンベアの移送障害等の弊害が生じたことにより、プラントメーカー及び宇都宮市とで不具合機器の改善に向けた協議を進めていたが、平成20年10月に発生した堆肥移送用コンベアの故障を機に、改修工事に向けた事務手続に専念し早期再開を目指すため操業を停止した。その後、平成21年9月に施設の改修工事に着手したが、改修工事当初に見込んでいた融資が停止され、さらには、施設整備時に融資した銀行3行への返済も滞っていたことから、平成23年3月3日付けで、エコシティ宇都宮へ担保不動産競売の売却実施通知がなされた。そのため、栃木県は今後の対応について宇都宮市と共に国と協議し、補助事業を中止する場合には、適正化法第22条による財産処分の承認申請によること、また、財産処分承認基準第3条第2項で規定する別表1の処分区分を目的外使用の補助事業を中止する場合の道路拡張等により取り壊す場合以外の場合として、残存簿価又は時価評価額のいずれか高い金額に国庫補助率を乗じた金額を国庫納付することが必要であることを確認した。これを踏まえ、同年4月22日、栃木県、宇都宮市及びエコシティ宇都宮とで今後の対応方針について協議した結果、エコシティ宇都宮は補助事業を中止し、補助金の返還が条件となる適正化法第22条に基づく財産処分の承認申請をすることを決めた。そして、同年5月12日付けで、エコシティ宇都宮は宇都宮市に対し、翌13日付けで、宇都宮市は栃木県に対し、また、栃木県は国に対し、それぞれ財産処分承認申請書を提出し、同月17日付けで、国は栃木県に対し、適正化法第22条の規定に基づき国庫補助金相当額の納付を条件として承認を行った。

その後、平成23年12月22日付けで栃木県は国に対し上記財産処分の承認に係る処分結果を報告し、平成24年1月27日付けで、国から栃木県に対し、国庫補助金相当額196,590,956円の納付が命じられたため、栃木県は国に対し同金額を同年2月15日に返納したところである。

上記のとおり、補助金の事業資金を調達し、事業を円滑に実施するための担保権設定に係る変更承認手続、補助事業の中止による財産処分の承認手続及び財産処分の承認に付された条件に基づく国庫補助金相当額の返納手続は、それぞれ、適正化法及び財産処分承認基準等に基づいて行われたものであり、請求人が主張する本件財産処分の承認に重大かつ明白な違法性又は不当性があるとは認められないことから、それに基づく支出負担行為、支出命令及び支出は違法であるとする請求人の主張には理由がない。

(2) 適正化法第22条に基づく国庫補助金相当額の返納について

併せて請求人は、仮に本件承認が無効でないとしても、あくまで補助金の返還を請求できるのは、適正化法第10条及び第17条により補助金交付決定が取り消され、同法第18条による返還命令がなされた場合のみであり、同法第22条の規定からは返還を命ずべき根拠は見出せず、財産処分の承認に付された国庫補助金相当額を納付すべき旨の条件によって、国が栃木県に対して国庫補助金相当額を請求する具体的権利を取得するわけではなく、栃木県が国に対して国庫補助金相当額を納付すべき義務を負うものではないのであるから、本件支出負担行為、支出命令及び支出は法的根拠のない違法なものであると主張している。

しかし、前述のとおり、適正化法第22条の規定に基づく財産処分の承認は独立の行政行為であることから、国が当該承認を行うに当たり、その附款として、補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すること等の条件を付すことも可能であるとされており、さらに、同条ただし書で「政令で定める場合は、この限りでない」として、同法施行令第14条第1項第1号の「補助事業者等が法第7条第2項の規定による条件に基づき補助金等の全部に相当する金額を国に納付した場合」及び第2号の「補助金等の交付の目的及び当該財産の耐用年数を勘案して各省各庁の長が定める期間を経過した場合」に財産処分の制限を課さないことからみても、それ以外の場合は、財産処分を承認する際に、当然に国庫補助金の残存価格相当の返納を求めることが前提であると考えられる。そのことは、適正化法第22条に基づき定められた財産処分承認基準において補助対象財産を目的外使用したり、譲渡した場合に、補助金相当額の国庫納付を承認条件に付した上で承認を行うことが規定されていることから判断できる。

また、本件財産処分の承認に付された条件は、行政行為の附款のうち、相手方に特別の義務を命ずる意思表示である「負担」と解されており、これにより栃木県が国に対して国庫補助金相当額の納付義務を負ったことは明らかである。

したがって、請求人の栃木県が国に対して国庫補助金相当額を納付すべき法的根拠はないのであるから本件財産処分の承認に基づく支出負担行為、支出命令及び支出は違法であるとする主張には理由がない。

(3) 結論

以上のことから、請求人が主張するような違法又は不当な公金支出の事実は認めることができず、請求人の主張には理由がないものと判断する。