

農地・水保全管理支払交付金に係る公金支出に関する住民監査請求について、
地方自治法(以下「法」という。)第242条第4項の規定により監査したので、
その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成24年6月8日

高松市監査委員	吉	田	正	己
同	山	下		稔
同	妻	鹿	常	男
同	西	岡	章	夫

農地・水保全管理支払交付金に係る公金支出に関する住民監査請
求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成24年4月11日

3 請求の要旨(原文)

別紙事実証明書((1)平成23年7月26日振込の口座振替支払通知書,
(2)同年12月22日振込の口座振替支払通知書,(3)平成24年3月
23日振込の口座振替支払通知書の各写し(注)事実証明書については省
略した。)の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、法律上の支払義務も
ないのに平成23年7月26日に10,838,000円,同年12月
22日に5,808,000円,平成24年3月23日に
4,112,800円の各金員(各事実証明書の下線部分)を農地・水・
環境保全向上対策東讃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。

本件交付金は高松市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、高松市職員は、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、高松市職員は、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、高松市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、高松市監査委員が、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てんを求めるほか、「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 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によることを求める理由（原文）

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。

2 高松市（以下「市」という。）長に法第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

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市の職員が、平成23年度に公金から3回にわたり農地・水・環境保全向上対策東讃地域協議会（以下「本協議会」という。）に対して支払った合計金2,075万8,800円の支出が、何ら支払義務がないものとして、違法な公金の支出に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、その支出に責任を有する職員に同支出による損害を賠償させるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成24年5月7日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、創造都市推進局産業経済部土地改良課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は，措置請求に理由がないものと判断する。

以下，その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は，関係書類を調査するとともに，監査対象部局の職員から事情聴取するなどの方法により実施し，その結果，次の各事実を確認した。

(1) 農地・水・環境保全管理支払交付金（以下「交付金」という。）制度の設立趣旨およびその内容等

ア 本交付金制度の概要

本交付金制度は，国と地方公共団体が連携して，地域共同による農地・農業用水などの資源の保全管理活動やその一環として行う農村環境の保全活動に加え，農地周りの農業用排水路等施設の長寿命化や水質・土壌等の高度な保全のための取組に対して，地域協議会等の実施主体に交付金を交付し，その活動を支援する制度である。

イ 本交付金制度設立の趣旨・目的

農地，採草放牧地，農業用水，農業用排水施設，農業用道路および農地，農業用水等の適切な確保または有効利用に必要な施設については，従前から地域共同の活動により保全管理されてきたところであるが，近年における農村の過疎化，高齢化，混住化等の進行に伴う集落機能の低下により，その適切な保全管理が困難となっている状況が生じ，農地・農業用水等の保全に際しては，農村の自然環境や景観の保全・形成等の多面的機能への国民の要請，ゆとりや安らぎといった国民の価値観の変化等の視点も踏まえた対応が必要となるとともに，農地周りの農業用排水路など施設の老朽化への対応や集落機能の維持向上の観点から，地域主体の保全管理の取組を強化することが重要となっている。

このため，国は，農業の持続的発展を図るなどの観点から，地方公共団体と連携して，地域共同による農地・農業用水等の資源の保全管理活動やその一環として行う農村環境の保全活動に加え，農地周りの農業用排水路等施設の長寿命化や水質・土壌等の高度な保全のための取組に対し，交付金を交付して支援することを目的として，本交付

金制度を創設し、効果的な農業支援策を講じることとしたものである。

ウ 本交付金制度の創設と市における制度導入

国は、昭和36年に制定されていた「旧農業基本法」が、我が国の経済社会が急速な経済成長や国際化の著しい進展等により大きな変化を遂げる中で、食料・農業・農村を巡る状況が大きく変化し、時勢に適合しなくなったため、平成11年に、これを改め、「食料の安定供給の確保」や「農村の振興」など4つの基本理念を掲げ、21世紀を展望した新たな政策体系を確立し、国民は安全と安心を、農業者は自信と誇りを得ることができ、生産者と消費者、都市と農村の共生を可能とすることを目的として、「食料・農業・農村基本法」を制定したが、その基本理念の一つである「農村の振興」を具現化させるため、平成17年3月に「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定され、これに基づき、農林水産大臣が、平成19年3月30日に、「農地・水・環境保全向上対策実施要綱」（以下「国実施要綱」という。）を制定し、平成23年度までの5か年事業として、農業振興地域内の農用地を対象とする本交付金制度を創設した。

市は、農業者の減少や高齢化の進行などに伴い、農業の生産活動を維持・増進する上で、農業用水源として重要な役割を担うとともに、豊かな地域環境を創造する資源でもある「ため池」を中心とした農業用施設の適正管理が困難となる課題を抱えていたので、本交付金制度を導入することによって、この課題の解決を図ることを決め、香川県（以下「県」という。）が、平成19年4月に「香川県農地・水・環境保全管理支払交付金交付要綱」（以下「県交付要綱」という。）を制定して、本交付金制度を導入したのと同時期に、市においても、同月に、「高松市農地・水・環境保全管理支払交付金交付要綱」（以下「市交付要綱」という。）を制定して、本交付金制度を導入した。

そして、農林水産大臣は、平成22年9月に取りまとめられた本交付金制度の実施実績についての中間評価の結果を踏まえて、制度改正を図ることとし、平成23年4月1日付けで、従前の国実施要綱を廃止して、新たな国実施要綱と同交付要綱・同実施要領などを定め、交

付金の名称を「農地・水保全管理支払交付金」と改めるとともに、交付金の構成を共同活動支援交付金，向上活動支援交付金，農地・水保全管理支払推進交付金（以下「推進交付金」という。）の3つに整理した。この内容は，平成24年度から平成28年度までの5年間を実施期間とする平成24年4月6日制定の新国実施要綱に引き継がれている。

本交付金は，補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「適正化法」という。）第2条第1項第4号に規定する給付金として，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（以下「施行令」という。）第2条第152号に掲げられており，その交付に関しては，国交付要綱の（通則）第1で適正化法，施行令，農林畜水産業関係補助金等交付規則（以下「規則」という。），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（以下「農水省告示」という。），国交付要綱に定めるものとされているほか，市交付要綱に定められている。

エ 本交付金制度の仕組み

平成23年度における国実施要綱・県交付要綱および市交付要綱による本交付金制度の仕組みは，次のとおりである。

（ア） 国や地方公共団体の役割

本交付金による取組の推進に当たっては，国，地方公共団体，関係団体等は適切に役割分担を行い，相互に連携を図る必要がある。

特に，本対策が地域の多様な実態を反映し，その推進に当たり，それぞれの地域が創造性を発揮するためには，地方公共団体の役割が重要であり，国と地方公共団体が緊密な連携の下に一体となって本対策を推進するものとし，その役割を次のとおり定めている。

a 国の役割

国は，本対策の推進に当たり，適切な役割分担の下，活動組織

(集落), 地域協議会および地方公共団体が行う事業が適正かつ効率的に行われるよう支援および指導を行う。

b 地方公共団体の役割

地方公共団体は、本事業の推進に当たり、地方公共団体としての適切な役割を果たすほか、地域協議会の会員としてその運営について一定の役割を担うとともに、推進交付金に係る事業の主体として、国および地域協議会との連携の下に本対策が国実施要綱の趣旨に沿って適切に実施されるよう努める。

c 地域協議会の役割

地域協議会は、共同活動支援交付金に係る事業の実施主体として、共同活動支援交付金を対象活動組織に交付するほか、推進交付金に係る事業の実施主体として対象活動組織に対する指導を行うなど、本対策の円満な推進に取り組む。

d 活動組織または集落の役割

本対策に係る活動に取り組む活動組織または集落は、地域ぐるみでの効果の高い共同活動および農業用排水路等の施設の長寿命化のための向上活動の実施主体として、社会共通資本としての農地・農業用水等の資源を、農村環境の保全等にも役立つよう、質を高めながら将来にわたり保全するものとし、もって地域の振興に資するよう努める。

(イ) 交付金の構成および交付対象者

本交付金制度における交付金は、次の3種類である。

a 共同活動支援交付金

地域ぐるみでの効果の高い共同活動に取り組む活動組織に対して交付金を交付するために、共同活動支援交付金および推進交付金に係る実施主体として農林水産省農村振興局長が定めるところにより設置された地域協議会が、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、地域協議会に対して交付される交付金をいう。

b 向上活動支援交付金

農業用排水路等の施設の長寿命化のための補修・更新等に取り組む活動組織または集落に対して交付される交付金をいう。

c 推進交付金

本対策の適正かつ円滑な実施に資するため、地域協議会、都道府県および市町村に対して交付される交付金をいう。

(ウ) 交付金の原資

交付金の原資は、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を拠出することとなっており、市はこれを一般財源で支出している。

(エ) 交付金の交付事務手続

上記交付金のうち、本請求で対象となる共同活動支援交付金と向上活動支援交付金についての交付事務手続は、次のとおりである。

a 共同活動支援交付金について

地域協議会長は、事業に着手しようとするときは、農村振興局長が別に定めるところにより、所定の実施方針等を作成し、地方農政局長等の承認を受けた上、国などに対し、対象農用地において市町村との協定に基づき、原則、5年以上継続して共同活動を行う活動組織に地域協議会が交付金を交付するために必要な経費に充てるため、あらかじめ資金を積み立てるために必要な経費として、共同活動支援交付金の交付を申請し、その交付を受けて、地域協議会にその資金を積み立て、所属の各活動組織から、以下の手続により共同活動支援交付金の交付請求を受けた段階で、その活動組織に所定の共同活動支援交付金を交付する。

(a) 活動組織の設立と活動計画の策定

活動組織は、規約を作成して設立し、活動計画を策定する。

(b) 活動組織と市町村との協定の締結

活動組織は、その活動計画に基づき、事業実施の対象農用地が存在する市町村との間で、原則、5年以上継続して行う共同活動の内容とその実施方法等についての協定を締結する。

(c) 地域協議会による活動組織の交付金採択

活動組織は、所属する地域協議会に対し、市町村と協定した事業につき共同活動支援交付金の採択を申請し、地域協議会は、審査の上、これを採択したときは、その結果を活動組織に通知する。

(d) 地域協議会による交付金の交付

事業採択を受けた活動組織は、地域協議会に対し、共同活動の実施に要する資金として、共同活動支援交付金の交付を請求し、地域協議会は、あらかじめ国・都道府県・市町村から共同活動支援交付金として交付を受けて積み立てている資金から、活動組織に対し、共同活動支援交付金を交付する。

(e) 活動組織による事業実施と市町村に対する報告

活動組織は、交付を受けた交付金により、活動計画に基づく事業を実施し、毎年度、その実施状況を報告書により市町村に報告する。

(f) 市町村による確認とその結果報告

市町村は、協定に定められた事項の実施状況の確認について、(e)で報告された書類等の審査により行うほか、必要に応じて、現地確認により行い、その結果を、確認通知書により、活動組織に通知するとともに、地域協議会に対し、実施状況確認書を提出して、その確認を報告する。

(g) 活動組織の地域協議会に対する実施状況調書による報告等

活動組織は、共同活動支援交付金の実施状況調書を作成し、それを地域協議会に提出して、その実施状況を報告する。

地域協議会長は、毎年度、事業の実施状況を地方農政局長等に報告するとともに、国の共同活動支援交付金により積み立てた資金の収支を地方農政局長等に報告する。

b 向上活動支援交付金について

向上活動支援交付金の交付対象となる施設・活動は、農村振興局長が別に定める国の指針に従い、都道府県知事が策定する対象

施設・対象活動に関する指針に基づくものであるなどの要件を満たす必要があり、その活動を行う活動組織の代表者は、所属する地域協議会を經由して、地方農政局長等に活動計画に係る事業の実施につき交付金の採択申請書を提出し、同局長等の審査を経て、それが採択されると、向上活動支援交付金が活動組織に交付されることになるが、その交付金の交付は、活動組織が所属する地域協議会を通じて行われており、交付金採択および実施状況報告以外の手続は、共同活動支援交付金の交付事務手続と同じである。

(オ) 交付金の金額

a 共同活動支援交付金について

対象活動組織への基礎支援に係る国の共同活動支援交付金の内容は、基礎支援と促進費とされており、基礎支援の交付額は、協定に位置付けられている対象農用地について、所定の地目および区分ごとの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とされており、国の交付に係る交付単価は国実施要綱に定められている。

なお、地方公共団体が国による支援と一体的に交付する交付金を加えた単価は、10アール当たり、田4,400円、畑2,800円、草地400円である。

また、促進費は、協定に位置付けられた促進費対象活動等実施計画に定められた平成23年度までに実施する促進対象活動などを農村振興局長が別に定めるところにより点数化し、その合計に応じた額を活動組織に交付するとされており、国による交付単価は国実施要綱で定められている。

b 向上活動支援交付金について

対象活動組織への国の向上活動支援交付金の交付額は、協定に位置付けられている対象農用地について、所定の地目および区分ごとの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とされており、国の交付に係る交付単価は国実施要綱に定められている。

なお、地方公共団体が国による支援と一体的に交付する交付金を加えた単価は、10アール当たり、田4,400円、畑2,000円、草地400円である。

オ 本交付金制度の運用に関する第三者機関の設置

(ア) 国は、共同活動支援交付金および向上活動支援交付金の交付が計画的かつ効果的に実施されるよう国に助言するとともに、当該交付金の交付状況の点検および効果の評価を行うために第三者機関を設置している。

(イ) 本対策を実施する都道府県も、上記両交付金の交付が計画的かつ効果的に実施されるよう地方公共団体および地域協議会に助言するとともに、上記各交付金の交付状況の点検を行い、ならびに活動組織の取組の評価および指導・助言等を行うための第三者機関を設置し、本交付金制度の実効性を期している。

(2) 本交付金制度の実績と効果

農林水産省は、平成24年3月に、平成19年度から実施してきている本交付金の5か年間の実績と評価を取りまとめているが、その内容は次のとおりである。

ア 全国における実施状況

(ア) 共同活動支援交付金について

平成24年1月末現在、全国1,253市町村において、1万9,698活動組織が、地域ぐるみの共同活動に取り組み、地域によって取組状況に差があるものの、水を通じた保全管理のつながりのある水田地域を中心に、全国的に相当な広がりがあり、本対策と中山間地域等直接支払制度により農地・農業用施設の保全管理に取り組む農業集落数は、農業用排水路を管理する農業集落数の約8割を占めており、四国では、活動組織数が953、耕作面積が12万4,605ヘクタール、取組面積が3万8,018ヘクタール、用排水路を管理する集落の比率が64パーセントとなっている。

(イ) 向上活動支援交付金について

平成23年度から開始した向上活動支援交付金により、老朽化が進む農地周りの施設の補修・更新等の長寿命化のための活動を支援することとしており、平成24年1月末現在、5,819の活動組織が、水路5,000キロメートル、農道2,000キロメートルの長寿命化等に取り組み、中国四国での取組面積は、3万5,000ヘクタールとなっている。

なお、本対策の活動へは、非農業者を含め、個人で約138万人、団体で約13万団体が本対策の活動組織の構成員として参画している。

イ 効果の検証

(ア) 農地の保全管理（遊休農地の発生予防・抑止の効果）

本対策に取り組む143万ヘクタールの農地については、遊休農地の発生が予防されるとともに、当初遊休農地であった箇所については、本対策により耕作可能な状態に保全管理され、実施期間5か年で、1,600ヘクタールの耕作放棄地の解消と、1万3,000ヘクタールの耕作放棄地の発生防止が図られる見込みである。

(イ) 農業用施設等の機能維持（農業用施設の将来にわたる機能維持の効果）

全国で協定に位置付けられた施設は、開水路24万キロメートル、パイプライン4万5,000キロメートル、農道17万キロメートル、ため池3万箇所となっており、これらの施設を対象として、基礎的な保全活動や、補修等による施設の機能維持が着実に図られており、平成23年3月に活動組織に対して行ったアンケート調査では、「農業用排水路等の機能維持にとっても役立っている」との回答が73パーセントを占め、「ある程度役立っている」との回答が25パーセントとなっている。

(ウ) 農村環境の向上（景観、生態系など地域環境向上の効果）

農村環境活動が非農業者の本対策への参画のきっかけとなり、多様な主体の参画による景観形成、生態系保全、水質保全等の取

組が実施され、平成23年3月に活動組織に対して行ったアンケート調査では、「地域の環境保全向上に役立っている」との回答が44パーセント、「ある程度役立っている」との回答が44パーセントとなっている。

(エ) 地域のつながりを通じた農村地域の活性化（多様な主体の参画等を通じた地域コミュニティ強化の効果）

平成23年3月に活動組織に対して行ったアンケート調査では、「地域（集落）のつながりの強化や活性化にとっても役立っている」との回答が52パーセント、「ある程度役立っている」との回答が41パーセントとなっており、本対策の実施により、地域の農村協働力の水準が向上したとの調査結果もある。

(オ) 地域農業への影響（集落営農の形成、農地利用集積の促進の効果）

本対策の取組が進む道府県ほど、集落営農組織の形成率（集落営農数／全集落）や担い手への農地利用集積率（大規模経営割合）が高く、北海道を除く約1,500市町村を対象とした分析結果では、農地整備の状況や地形・地勢等の農業生産基盤の条件が本対策前の集落営農組織の形成や担い手への農地利用集積の状況に影響を与え、本対策の取組がその後の集落営農組織の形成や担い手への農地利用集積の促進に一定の効果をもたらしている。

(3) 本件交付金の交付対象者である本協議会と活動組織

ア 本協議会について

国実施要綱は、共同活動支援交付金および推進交付金に係る事業の主体として、農林水産省農村振興局長が定めるところにより地域協議会を設置することとしており、原則1以上の市町村の全域をその区域として、次に定める要件を満たすものであって、都道府県、関係市町村、農業者団体および非営利団体等の各都道府県の実情に応じた者で構成するものとしている。

(ア) 代表者が定められていること。

(イ) 原則として、会員に、都道府県、共同活動支援交付金を実施す

る活動組織が存する市町村，都道府県土地改良事業団体連合会および都道府県農業協同組合中央会等の農業者団体が含まれていること。

(ウ) 共同活動支援交付金および推進交付金の事務手続を適正かつ効率的に行うため，地域協議会の意思決定の方法，事務および会計の処理方法およびその責任者，財産管理の方法，公印の管理および使用の方法およびその責任者，内部監査の方法等を明確にした地域協議会の運営等に係る規約その他の規程が定められていること。

(エ) 地域協議会規約その他の規程において，一つの手続につき複数の者が関与する等，事務手続に係る不正を未然に防止する仕組みが設けられており，かつ，その執行体制が整備されていること。

(オ) (イ)に掲げる組織のうち，1以上が地域協議会の事務局の一部を構成していること，または(イ)に掲げる組織の役員，管理職その他本対策の実施に係る職責を有する者のうち一人以上が当該地域協議会における事務および会計の処理に責任を有する地位にあること。

(カ) 地域協議会の事業計画が作成されており，かつ，その内容が本対策の趣旨に沿っていること。

そして，地域協議会の代表者は，共同活動支援交付金の交付および推進交付金に係る事業を実施しようとするときは，農村振興局長が定めるところにより，地域協議会の運営等に係る規約等を定め，上記の要件を満たすことについて，当該地域協議会が事務所を置く都道府県を管轄する地方農政局長等の承認を受けなければならないとされている。

本協議会は，平成19年4月13日に，国実施要綱に定める趣旨・目的に沿って設立され，同実施要綱に定める要件を全て具備した規約その他の規程を定め，その事業実施につき地方農政局長等の承認を受けている。

なお，本協議会は，その後，国実施要綱が廃止・制定により改正されるごとに，その改正内容に符合する内容に改正している。

本協議会の構成員である会員は，現在，高松・さぬき・東かがわの

3市と土庄・小豆島・三木・綾川の4町、香川県小豆総合事務所、同県小豆農業改良普及センター、同県東讃農業改良普及センター、同県東讃土地改良事務所、大川地区土地改良協議会、小豆郡土地改良事業推進協議会、中部地区土地改良協議会、香川県農業協同組合大川地区営農センター、同農協小豆地区営農センター、同農協中央地区営農センター、香川県土地改良事業団体連合会小豆支所、同連合会中央支所の19者であり、一部に組織変更による名称変更があったものがあるものの、設立当初とほとんど変動がないものである。

県内では、本協議会の外に、中讃地域協議会と西讃地域協議会の3協議会が設立されて、全域を網羅しており、請求人指摘の多度津町、直島町、宇多津町の3町を除く、全ての市町が、本交付金制度を導入している。ちなみに、直島町、宇多津町は、そもそも本制度の適用を受ける農業振興地域の指定そのものがなく、本制度を導入できないものである。

なお、地方農政局長等は、本交付金に係る地域協議会の経理内容について調査し、当該交付金の交付申請の基礎となった関係書類等の閲覧を求めることができることとなっており、適宜、これを実施している。

イ 活動組織について

国実施要綱等は、共同活動支援交付金の交付対象となる活動組織は、効果的に共同活動等を実施できる区域を基本として地域の実情に応じて設立するものとし、次に掲げる要件の全てを満たすものでなければならぬとしているが、必ずしも法人格があることは必要とされていない。

(ア) 農村振興局長が別に定める要件を満たす規約を定めること。

(イ) その代表者と対象農用地が存する市町村長またはこれに準ずる者との間で、次の(ウ)に掲げる事項を定めた協定が締結されること。

(ウ) (イ)の協定締結年度から起算して3年目の年度末までに農村振興局長が別に定めるところにより、体制整備構想(案)を作成し、5年目の年末までに体制整備構想を取りまとめること。

本件共同活動支援交付金の交付を受けた各活動組織は、いずれもこれらの要件を具備して設立され、その活動計画を策定した上、それに基づき、対象農用地の存する市長との間で、所定の協定を締結し、体制整備構想もまとめており、交付金の採択が決定された上、交付金の交付を受け、各共同活動を実施している。

また、向上活動支援交付金の交付対象となる活動組織は、所定の対象活動を実施する活動組織であり、向上活動を実施する際には、あらかじめ総会の決議等所要の手続を経て実施方法等を決定し、対象農用地が存する市町村長との間で、所定の事項を定めた協定（向上活動の対象とする施設の管理者が、市町村長以外の場合には、その管理者を含めて協定）をするとともに、農村振興局長が別に定める採択申請書を作成し、規約、協定および活動計画を添え、地域協議会を經由して、地方農政局長等に提出し、審査を受けて、採択の決定を受けなければならないこととなっている。

各活動組織は、いずれも所定の要件を具備して設立され、その活動計画を決定した上、対象農用地の存する市長との間で、所定の協定を締結し、その協定や規約等を添え、本協議会を經由して、中国四国農政局長に向上活動支援交付金の採択を申請し、その採択を受けて、同交付金により向上活動を実施している。

そして、中国四国農政局長や本協議会は、必要に応じて、国実施要綱等に定められたところにより、交付金の交付の対象となる活動組織に対して行った交付に係る経理内容を調査し、当該助成の交付申請の基礎となった関係書類等の閲覧を求めたり、抽出検査により、その会計経理の適正化の観点からの検査も順次実施し、事業の適正な執行を期している。

なお、この活動組織は、国実施要綱で、地域の農業者を中心に、地域住民や都市住民等のできるだけ多様な主体の参画が得られるよう取り組むこととされ、市では、水系や池掛、集落・自治会単位などの取り組みやすい区域で設定し、農業者や土地改良区、水利組合、農協などの農業関係者のほか、地域の自治会、PTA、子ども会などで構

成され、活動組織の規約の中で、構成員による共同活動を通じ全組合地域に存する農地・農業用水などの資源や農村環境の良好な保全と質的向上を図ること、水路・農道等の施設の長寿命化を図ることなどを目的としており、役員等の選任については、代表、副代表および監査役は総会において構成員の互選によるものとし、書記、会計および記録係は、代表が指名するものとなっている。

(4) 平成23年度における市負担交付金の本協議会に対する交付状況とその用途等

ア 活動組織の申請に係る本件交付金の採択

活動組織による事業の実施については、市と協定を締結した上、本協議会に対し、共同活動支援交付金の採択を申請し、本協議会が審査の上、これを採択している。これに基づき、平成23年度においては、本協議会の区域に属する活動組織25団体、農用地面積合計12万7,651アールを対象に共同活動に取り組んでいる。

また、同年度、本協議会の区域に属する活動組織12団体は、農用地面積合計6万8,824アールを対象とする向上活動計画を定め、これに基づく事業実施について、市と協定を締結した上、本協議会を経由して、中国四国農政局長に対し、向上活動支援交付金の採択を申請し、その採択を受けた。

イ 本協議会による本件交付金の交付申請と交付決定

本協議会は、前記採択に係る共同活動支援交付金について、国・県・市の3者に対し、国実施要綱等所定の交付単価により計算される金額の交付金の交付を申請することにし、市に対しては、平成23年6月21日付けで市負担の交付金1,356万5,410円の交付申請書を提出し、同年7月7日付けで市から同交付金の交付決定の通知を受けた。

その後、本協議会は、前記採択に係る向上活動支援交付金についても、同様に交付金の交付を申請することとし、市に対し、同年11月7日付けの交付金変更承認申請書を提出し、前記の共同活動支援交付金に市負担の向上活動支援交付金726万8,420円を加えた合計

金 2,083万3,830円の交付金の変更承認を申請し、同年12月2日付けで市から変更申請どおりの交付金決定の通知を受けた。

さらに、本協議会は、上記各交付金対象農用地の一部が農地転用に伴って減少したことから、市に対し、平成24年2月17日付け交付金変更承認申請書を提出し、市負担の共同活動支援交付金1,350万9,520円、向上活動支援交付金724万9,280円の合計金2,075万8,800円に減額する変更承認を申請し、同年3月2日付けで市から変更申請どおりの交付金決定の通知を受けている。

ウ 本協議会に対する本件交付金の交付状況

(ア) 本協議会は、市に対し、平成23年7月7日付け交付金概算払請求書を提出して、市の決定通知に係る上記共同活動支援交付金の予定出来高80パーセントに相当する1,083万8,000円の概算払による交付を請求し、同月8日に市から同金額の交付金の交付を受けた。

(イ) また、本協議会は、市に対し、同年12月5日付け交付金概算払請求書を提出して、市の決定通知に係る上記向上活動支援交付金の予定出来高80パーセントに相当する580万8,000円の概算払による交付を請求し、同日、市から同金額の交付金の交付を受けた。

(ウ) さらに、本協議会は、市に対し、平成24年3月5日付け交付金概算払請求書を提出して、市の決定通知に係る共同活動支援交付金の残額267万1,520円と向上活動支援交付金の残額144万1,280円の合計金411万2,800円の概算払による交付を請求し、同日、市から同金額の交付金の交付を受けた。

なお、これらの市負担に係る交付金は、いずれの交付金の支出に際しても、市交付要綱に基づき適正な請求を受け、一連の事務手続についても高松市補助金等交付規則、高松市会計規則（以下「会計規則」という。）等に基づき支出している。

エ 本件交付金の使途

本協議会は、上記交付に係る本件交付金合計2,075万

8, 800円を, 交付を受けた都度, 別途保管用に開設している金融機関の指定口座に入金して保管した上, 上記交付金が採択されている各活動組織に全額を配分して交付しており, 各活動組織において, この交付を受けた交付金と県負担および国負担の各交付金をもって, 上記採択されている交付金事業の実施の経費に充て, 事業を実施している。

オ 本件交付金による効果

市は, 本件交付金による各活動組織の事業活動により, 市に多数存在するため池や水路の保全・補修等による施設の機能維持が着実に図られるとともに, 農村環境活動が非農業者の本対策への参画のきっかけとなり, 多様な主体の参画による景観形成・生態系保全等の取組が実施され, 地域のつながりを通じた農村地域の活性化にも役立つなど大きい効果を挙げているものと評価している。

(5) 本件交付金支出の適法性に関する市の認識

市は, 本交付金制度が, 国において, 食料・農業・農村基本法の基本理念の一つである「農村の振興」を具現化させるため, 閣議決定で「食料・農業・農村基本計画」を定め, 農林水産大臣が, これに基づき国実施要綱を制定して創設され, 爾後, 必要に応じた改正を加えながら運営されてきた制度であり, 国が地方公共団体と連携して, 農業の持続的発展を図るなどの観点から, 地域共同による農地・農業用水等の資源の保全管理活動およびその施設の長寿命化や農村環境の保全・向上のための取組に対し, 交付金を交付して支援する有意義なものであるという認識の下に, (1)のウのとおり, 市の抱える農業課題を解決する措置の一つとして, 本交付金制度を市にも導入することを決め, 国実施要綱や国実施要領等に基づき, 本協議会を組織するとともに, 市交付要綱を策定し, これに基づき交付金を本協議会へ支出したものであり, 本件交付金支出は, (1)のウおよび(4)のとおり, 適正化法, 施行令, 規則, 農水省告示, 国交付要綱, 市交付要綱等に基づき適正に支出され, これに係る一連の事務手続については, 会計規則等関係諸規定に基づき, 適正に処理しており, 適法なものであると

考えている。

また、市は、本交付金制度の実施により、本協議会から活動組織に本件交付金を支出することで地域に密着した支援が実施されており、(4)のオのとおり、所期の効果が見られる結果が認められ、本交付金の負担割合も、(1)のエの(ウ)のとおり、国が2分の1、県が4分の1、市が4分の1であり、市の支出分に対して4倍の効果が期待され、費用対効果の高い事業であり、そのために市の公金を支出することは、妥当なものであると考えている。

なお、本交付金を支出していない町があることについては、その町内に本施策の要件である農業振興地域の指定がないためや、活動組織の結成が実現できなかったことによるものと認識している。

次に、市は、活動組織について、(3)のイのとおり、国実施要綱等で、活動組織の構成員として、自治会などの農業者以外の参加を要件としているが、必ずしも法人格があることは必要としておらず、その役員等については、各活動組織の規約で定数や選任方法などが規定されており、代表、副代表および監査役は総会において構成員の互選により選任するものとし、書記、会計および記録係は、代表が指名することとされており、役員は民主的に選出されているものと認識している。

さらに、活動組織の会計帳簿その他の活動実績の調査について、市は、(1)のエの(エ)のとおり、実施状況の確認については、国実施要綱に基づき、活動組織から事業完了後に提出される実施状況の報告書により確認し、必要に応じて現地確認を行い、確認通知書により、活動組織に通知するとともに、本協議会に対し、実施状況報告書を提出して、その確認を行っており、会計帳簿の調査については、(3)のイのとおり、中国四国農政局長が、対象活動組織の会計経理の適正化の観点から、活動組織を順次抽出し検査を行っていることや、市も実施状況報告書等により確認、審査を行っていることから、いずれの調査も適正に行われていると認識している。

2 監査委員の判断

(1) 本件交付金を公金から支出したことの適法性について

請求人は、本交付金制度の仕組みは、単に農林水産省の内部の要綱で定められたものに過ぎず、地方公共団体である市には本件交付金を支払うべき法律上の義務はなく、現に県内の一部の町では、本件交付金を支出していないところもあることから、市が公金から本件交付金を支出したことは、違法な公金支出であると主張しているので、まず、この点について検討する。

本件交付金の交付制度は、「監査により認められた事実」(1)のア、イおよびウで明らかなおおりに、国が、平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」の基本理念の一つである「農業の振興」を具現化させるために、平成17年3月に、同法に従って「食料・農業・農村基本計画」を閣議決定したことに基づき、農林水産大臣が国実施要綱等を制定し、平成19年度から23年度までの5か年事業として創設したものであり、法律的根拠もなく定められたものではない。そして、各地方公共団体が本交付金制度を導入するか否かは、それぞれの地方公共団体の選択に委ねられているところ、市は、「監査により認められた事実」(1)のウのおおりに、市の抱える農業課題を解決する施策の一つとして、本交付金制度を市にも導入することを決め、平成19年度から同事業に取り組み、地域共同による農地・農業用水等の資源の保全管理と農村環境を守る取組を支援する中で、農業の持続的な振興に努めてきたものであり、本件交付金事業は、市行政が取り組むべき事業として、必要かつ有意義なものであることが認められる。

また、市は、国実施要綱や国実施要領等に基づき、本協議会の組織に加わり、市交付要綱を策定した上、これに基づき本件交付金を本協議会へ支出したものであり、本件交付金支出は、「監査により認められた事実」(1)のウのおおりに、適正化法、施行令、規則、農水省告示、国交付要綱、市交付要綱等に基づき適正に支出されているので、その支出は、正当かつ必要な理由に基づき、適正な手続によりなされていることが認められ、その支出が法律上の支払義務がないものとして違

法な公金支出だという請求人の主張は到底是認できるものではない。

そして、県内に本交付金を支出していない町があることは、請求人の主張のとおりであるが、その町は県内でわずか3町だけであり、「監査により認められた事実」(3)のアで明らかなおおり、その理由は、町内に本交付金制度の適用を受ける農業振興地域の指定そのものがなく、本交付金制度を導入できないことによるものや、町内に活動組織の結成ができなかったことなど特殊な事情によるものであり、他の県内市町では全て実施されている状況にあり、県内に本件交付金を支出していない町があることをもって、本件交付金の支出が違法であることの証左であるとする請求人の上記主張は失当と言わなければならない。

次に、請求人は、本件交付金の実際の支出先は、法人格のない「活動組織」であるが、その役員について選挙その他の民主的に選出された事実を確認していないことから、支出先としての妥当性が確認されておらず違法であると主張しているので、この点について検討する。

市は、「監査により認められた事実」(3)のイのとおり、国実施要綱等で、活動組織の構成員として、自治会などの農業者以外の参加を要件としているが、必ずしも法人格があることは必要としておらず、その役員等選出については、各活動組織の規約で互選や指名による方法が規定されることとされているところ、協定締結の際などにその規定内容を確認しており、役員等の選任は、それに基づき適正かつ民主的に行われているものと認識していたので、請求人の上記主張も失当であると言わざるを得ない。

さらに、請求人は、市職員が、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、その調査を怠っており、不当であると主張しているので、この点についても検討する。

市は、「監査により認められた事実」(1)のエの(エ)および(3)のイで明らかなおおり、本件交付金に係る事業の実施状況の確認については、国実施要綱等に基づき、対象活動組織から提出される活動実施状況の報告書等により確認を行うとともに、必要に応じて現地確認を

行っていること、会計経理については、国実施要綱等に基づき、中国四国農政局長が、活動団体を順次抽出し検査を行っており、市においても実施状況報告等による収支状況の確認を行っていること、また、「監査により認められた事実」(1)のオで明らかなおお、国および県は、各交付金の交付状況の点検および効果の評価等を行うための第三者機関を設置し、本交付金制度の実効性を期していることなどから、事業の適正な執行の確認は十分に実施されていると認められ、請求人の上記主張も失当であると判断する。

(2) 本件交付金を公金から支出したことの妥当性について

請求人は、本件交付金支出について、専ら違法性のみを主張し、不当性は主張していないが、念のためその妥当性についても検討する。

市が公金から本件交付金を支出した趣旨・目的は、前項までに明らかにした市による本交付金制度導入の趣旨・目的に沿うものであり、適正かつ妥当なものと認められ、市は、本交付金制度を活用し、事業実施に要する経費の4分の1に相当する交付金市負担分を拠出することによって、その地域内に同負担金の4倍に相当する事業を実施することができ、本交付金制度の実績と効果については、「監査により認められた事実」(2)で明らかなおお、農林水産省がとりまとめており、実施状況において、水を通じた保全管理のつながりのある水田地域を中心に、全国的な広がりを見せ、老朽化が進む農地周りの施設の補修・更新等の長寿命化のための活動が図られており、効果の検証では、遊休農地の発生予防・抑止の効果があつたこと、農業用施設の将来にわたる機能維持が図られたこと、景観・生態系など地域環境向上の効果が見られること、多様な主体の参画等を通じた地域コミュニティ強化の効果があること、集落営農の形成、農地利用集積の促進が図られていることなどの効果が認められる。市においても、「監査により認められた事実」(4)のオで明らかなおお、農業用施設等の維持管理について、市に多数あるため池、水路の保全、補修等による施設の機能維持が着実に図られ、農村環境の向上の点では、農村環境活動が非農業者の本対策への参画のきっかけとなり、多様な主体の参画に

よる景観形成，生態系保全等の取組が実施されており，また，本対策による共同活動が実施されることにより，地域のつながりが強化されるとともに，地域の活性化に役立っていると思料され，結果的にも市が本件交付金支出を行ったことは，有効かつ適正なものと認められるので，本件交付金を公金で支出したことには十分な妥当性があると言えよう。

(3) 本件公金支出における法第2条第14項および同第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に，請求人は，本件交付金に係る公金支出は法第2条第14項および同第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な公金の支出であると主張しているので，この点について検討する。

請求人が主張する法第2条第14項および同第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定は，地方公共団体が，その事務を行うに当たり，必要な経費を支出する場合，最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているものである。本件交付金に係る公金支出については，前項までに論述しているところから明らかなとおり，正当な理由で，適正な手続によって行われ，最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ，前記各規定に違反するものは何ら見当たらず，違法なものとは言えない。

また，その支出が市に損害を与えるものとは到底認められず，むしろ少ない経費で本来市が行うべき事業の実施が図られており，請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上，検討のとおり，請求人の主張はいずれも理由がなく失当である。よって，本件措置請求には理由がないものと判断する。