

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出

平成20年1月31日

3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『1 請求の要旨

(1) 請求の対象行為

大阪府は平成17年度経営構造対策事業として和泉市に61,950千円の補助金を交付した。(事実証明第1号)

(2) 前記行為の違法・不当の理由

ア 事実関係

(ア) 標記補助金の対象事業はAを事業主体とし、事業内容は高生産性農業用機械施設である。(事実証明第2号)

(イ) 平成19年9月26日和泉市第3回定例会一般質問において、B議員が補助対象のイチゴハウスの建築確認の有無を質問したのに対し、和泉市C環境産業部農政監は「農地にビニールハウスを建設する場合は不要との認識で、申請をしていない」と答弁。

和泉市D都市デザイン部理事は「現地調査の上、建築基準法上の建築物であるか否かについて判断したい」と答弁。(事実証明第3号)

(ウ) 平成19年12月12日和泉市第4回定例会一般質問において、B議員がその後の状況を確認したところ、和泉市D都市デザイン部理事は「職員による現地調査を行い、当該ビニールハウスの建築主を特定の上、その使用実態について聞き取り調査の結果、建築基準法上の建築物であることが判明した」と答弁。(事実証明第4号)

イ 違法建築物に対する補助金の交付は違法

建築物については建築基準法上建築主は建築確認を申請し、確認済証の交付を受けなければ建築することはできない。従ってこれを怠った建築物は違法建築物に当たる。

又農地に建築物を建てるときは、農地の転用が必要で（農地法第4条）これを怠って建築物を建てた時は、農地法違反で処罰の対象となる。又この農地は農用地区内農地（いわゆる青地農地）であり、原則転用が出来ない農地である。

一方、補助金の交付については地方自治法第232条の2において「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附及び補助をすることができる。」とされており、公益上必要か否かは長の裁量の範囲とされているが、このような違法建築物に対する補助はその裁量の範囲を逸脱し、公益上必要なものの要件を満足しない。

ウ 法令に違反したときは補助金の返還を求めることが出来る

大阪府指令泉農緑第1242号（平成17年7月6日付け）（事実証明第5号）の3補助金の交付条件に

(9) 以上のほか、この補助金に係わる法令、要綱、要領に従うこと

(10) 上記条件に違反した場合は、補助金の全部又は一部を返還させることがある。

とされ、補助金の交付に関して定めた大阪府の補助金交付規則（事実証明第6号）には

（決定の取消し）

第十五条 知事は、補助事業者が、補助金の他の用途への使用をし、その他補助事業に関して補助金の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令等又はこれに基づく知事の処分に違反したときは、補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものとする。

とあり、この法令等に違反したときに当たる。更に

（補助金の返還）

第十六条 知事は、補助金の交付の決定を取り消した場合において、補助事業の当該取消しに係る部分に関し、すでに補助金が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命ずるものとする。

とあり、交付の決定を取り消したときは、補助金の返還を命じるとある。

(3) 期限徒過に正当な理由があること

本件補助金は平成17年に交付されており、その限りにおいて住民監査請求の期限を徒過している。しかしながら、補助対象のイチゴハウスが建築基準法上の建築物であり、且つ建築確認を行っていないことが判明したのは、平成19年12月12日の定例会でのD都市デザイン部理事の答弁で初めて明らかになったもので、それまでは補助金の申請を受ける担当部門

でも認識していなかったもので「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものといわなければならない（最高裁第二小法廷 昭和63年4月22日）。

本件イチゴハウスが建築物であることは、前述の補助金の申請を受ける担当部門でも認識していなかったもので、住民がこれを建築物として認識し違法と判断することは平成19年12月12日の定例会以前には不可能である。建築確認を受けていない建築物に対し、補助金が支出されているという違法な事態の判明により住民監査請求を行ったもので相当な期間内での監査請求で、期限徒過に正当な理由がある。

更に、本件監査請求は平成20年1月31日であるから、事実を知ってから50日目に監査請求をしたことになる。この期間が相当な期間内と判断する理由は以下の理由による。

平成18年6月1日 裁判所名 最高裁第一小法廷（事実証明第7号）
事件番号平16(行ヒ)61号 事件名 違法公金支出返還請求事件において、

本件支出は、公園・緑地維持管理運営業務の費用の名目でされたものであり、その外形からは、市の一般住民においてその実質的な内容を知ることができない。しかしながら、平成12年4月28日付けの神奈川新聞は、前記2(3)のとおり、市は職員が勧奨に応じて市の外郭団体に再就職した場合には退職時の給与月額を保証する制度を実施し、当該外郭団体に対し再就職した者の人件費の差額を補助していること、この制度により平成11年度において公園協会に再就職した者がいることを報道していたところ、同新聞は神奈川県有力紙であるから、この報道は市の一般住民において容易に閲読することができたものであることを勘案すると、当該報道がされた日ころには、市の一般住民において相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度にその対象とする財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたというべきである。ところが、本件監査請求は、そのころから約6か月後である同年10月27日にされたというのであるから、上告人が上記の相当な期間内に監査請求をしたものということとはできないことは明らかである。したがって、本件監査請求に地方自治法第242条第2項ただし書という正当な理由があるということとはできないと解すべきである

とし、財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができた時から6か月を経過した後の監査請求は相当な期間とは認められないとした。

一方、同判決の少数意見において、

一般人に過ぎない住民が、本件記事によって、監査請求をするに足りる程度に本件支出の存在及び内容を知ることができたとするのは無理であり、住民にとり酷に過ぎるといわざるを得ない。

そして、以上指摘の諸点を総合考慮すれば、市の住民が相当の注意力をもって調査したときに本件支出について知ることができたのは、上記新聞各紙の報道があった平成12年9月9日というべきである。本件監査請求は、上記新聞各紙の報道があった日から約50日後の同年10月27日に受理されているから、地方自治法第242条第2項ただし書きの「正当な理由」を有し、適法なものと解するのが相当であるとあり、知ることが出来た時点の考え方に差があるが、内容を知ってから約50日後の監査請求は適法と判断している。

この判決での相当な期間の考え方は、6か月の経過は相当な期間とは言えないが、50日程度は相当な期間と判断している。

以上から本件50日は相当な期間である。

(4) 損害額

和泉市に対し本来補助すべきでない事業に補助した結果、交付した補助金61,950千円が大阪府の損害となる。

(5) 措置請求事項

大阪府知事に和泉市に対し、補助金の返還を求め等適切な対応をとる事を求める。』

4 事実証明書

本件監査請求について、次のとおり事実証明書が提出された。

第1号 平成17年度経営構造対策事業費補助金の補助金額の確定について
(伺い)

第2号 市町村等経営構造対策事業完了報告書

第3号 平成19年9月26日第3回定例会一般質問議事録

第4号 平成19年12月12日第4回定例会一般質問答弁（議会便り作成用ゲラ版から）

第5号 大阪府指令泉農緑第1242号（平成17年7月6日付け）

第 6 号 大阪府補助金交付規則

第 7 号 平成 18 年 6 月 1 日裁判所名 最高裁第一小法廷 平成 16(行ヒ)61 号

事件名 違法公金支出返還請求事件

第 8 号 大阪府農業経営構造対策費補助金交付要綱

第 9 号 支出負担行為兼支出命令書（和泉市）

第 10 号 平成 19 年 9 月 26 日 定例会会議録抜粋（和泉市）

第 11 号 栽培から収穫、食事までを楽しむ体験農園施設（滋賀県）

第 12 号 平成 15 年度主要民事判例解説（最高裁第一小法廷平成 14 年 9 月 12 日判決）

第 2 監査の実施

1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

なお、法第 242 条第 2 項により、住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年以内に提出しなければならないものであるが、本件請求は平成 17 年度中に支出等の行為が行われたものであり、1 年を経過している。

請求人は、補助対象事業である A（以下「A」という。）の建設した施設（以下「本件いちごハウス」という。）が建築確認を受けていない建築物であることを平成 19 年 12 月 12 日の和泉市議会（以下「市議会」という。）の答弁により初めて知りえたものであり、それから 50 日後に本件請求を行っており、1 年を経過したことについて正当な理由がある旨主張している。

その点は、ビニールハウス等の農業用施設については、これまで建築確認が不要との認識が一般的であったと認められ、平成 19 年 12 月 12 日の市議会の答弁により初めて知り、相当な期間内に監査請求した旨の請求人の主張は正当であり、法第 242 条第 2 項ただし書きの正当な理由に当たるものと判断する。

2 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定により、平成 20 年 2 月 22 日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、請求書記載事項の補足として以下の内容の主張をした。

(1) 監査請求に係る補助金の支出について

本件は、大阪府が A に対し、和泉市を間接補助事業者として支出した経営構造対策事業の補助金に関する監査請求である。補助対象は、和泉市の南東部で独立行政法人緑資源機構（以下「緑資源機構」という。）が実施する泉

州東部農用地総合整備事業で開発された小川西団地の頂上にある、Aのビニールハウスである。

大阪府は間接補助事業者の和泉市に 61,950 千円の補助金を交付し、和泉市はこの補助金を内数として、平成 17 年 12 月 2 日に A に対し 74,340 千円の補助金を経営体質強化施設整備補助金として、和泉市都市産業部長の専決で支出した。（事実証明書第 9 号）

この補助金については、農業の生産性を上げる趣旨の補助金だと認識している。

(2) 本件いちごハウスが違反建築物であることについて

本件補助対象の本件いちごハウスは 6,000 平方メートルもある大きな農業用ビニールハウスで、風速 50 メートルにも耐えられるものである。今までは、そういうものであってもビニールハウスということで建築物とみなさないというのが一般的であった。私もいろいろなところに聞いたが、結構大きなものであっても建築確認をとっていないということであった。

ただ、和泉市の本件いちごハウスの特徴はそこで観光農園をしており、不特定多数の一般市民を受入れていちご狩りができるようになっており、単にいちごをつくっているのではないということである。

これについて、本件いちごハウスが農業用ビニールハウスとの認識をもとに、建築基準法上の建築確認をとっていないことが平成 19 年 9 月 26 日の第 3 回定例会市議会での農政部門の答弁で明らかになった。大阪府の農政局等も同じ認識であったそうである。しかしながら同日、建築指導部門は、本件いちごハウスが農業用ビニールハウス以外の目的で使用されていた場合は建築基準法上の建築物となるので現地を調査したいと答弁した。（事実証明書第 3 号）

その後、次回の平成 19 年 12 月 12 日の定例会市議会で建築指導部門は、現地調査の結果建築基準法上の建築物であると答弁した。（事実証明書第 4 号）

このような判断を特定行政庁の和泉市の建築部門が判断した根拠は明らかでないが、平成 19 年 9 月 26 日の第 3 回定例会市議会で建築・開発指導部の理事の答弁をもとに推測するに、大規模でかつ構造的にも堅固でいわゆるビニールハウスと思えないものについても建築物ではないとの見解が一般的になされているなかで、本件いちごハウスが建築物として判断された最大の理由は、このビニールハウスが観光農園として不特定多数の市民が利用しており、日本建築行政会議の「ビニールハウスとは育成、栽培のために限定して設置されたものであること」に抵触するためと思われる。（事実証明書第 10 号）

滋賀県の体験農園施設では、当初ビニールハウスを設置する予定であったが、施設が不特定多数の人が出入りする体験型であることから、建築基準法の適用される「建築物」として施設するように行政指導を受けたとのことであり（事実証明書第 11 号）、和泉市の建築指導部門は、このようなことも含めて判断をしたものと推測する。

建築基準法上の建築物は、建築基準法第 6 条により建築確認申請を行い、建築確認済み証の交付を受けた後にしか建築できないことになっており、その点から本件イチゴハウスは建築基準法に違反する違法建築物となる。

(3) 農地法違反について

本件いちごハウスが建築物であるとする、農地に建築物を建てる時は、農地の転用が必要となり（農地法第 4 条）、これを怠って建築物を建てた時は、農地法違反で処罰の対象となる。

なお、監査請求書において、この農地は農用地区内農地（いわゆる青地農地）であり、原則転用が出来ない農地であると主張したが、その後調査の結果、青地農地は畜舎や温室など農業施設の建設のための転用は許されており、この主張は撤回する。

(4) 補助金返還を求めるべき根拠について

本件について、事業目的は満足していると認識しておりこれに何かいうつもりはない。

しかし、大阪府補助金交付規則において、

（決定の取消し）

第十五条 知事は、補助事業者が、補助金の他の用途への使用をし、その他補助事業に関して補助金の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令等又はこれに基づく知事の処分に違反したときは、補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものとする。

とあり、本件いちごハウスのように法に違反した建築物を補助対象とした補助金の交付決定は取り消されるべきであり、取り消した後は、同規則の

（補助金の返還）

第十六条 知事は、補助金の交付の決定を取り消した場合において、補助事業の当該取消しに係る部分に関し、すでに補助金が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命ずるものとする。

により、本件違法建築物への補助金はその返還を命じなければならない。

(5) 本件補助金が国庫交付金を原資としていることについて

本件補助金の全てが、国庫交付金を原資としていることから、府費は一切投入されていないので、仮に本件補助金の支出が不法・違法なものであったとしても大阪府には何らの損害がないとの主張が考えられる。

しかしながら、本件補助金の支出は大阪府と和泉市間の法律関係でなされたもので、その原資が国であろうが大阪府であろうが、府からの支出であることには変わりがなく、国から返還を求められればこれに応じる必要があり、府の損害は認められるべきである。

このような判断は以下の2件の裁判でも認められている。

裁判日 平成18年3月22日 裁判所名 さいたま地裁 裁判区分 判決
事件番号 平9(行ウ)23号

事件名 損害賠償代位請求等住民訴訟事件

この事件は、養護老人ホームの建設工事に際し、虚偽の契約書や何ら工事に関与しない会社をトンネル会社として介在させるなどして国及び埼玉県から補助金の交付を受けた行為は、民法上の不法行為に該当するものとして、社会福祉法人理事長に対する住民の県に代位した損害賠償請求事件である。この判決の関係部分は以下である。

「(5) 国庫補助分について

なお、上記(4)でみた損害額は、国庫補助金分の額についても含まれているものであるが、本件における補助金の制度は、国が補助事業者である埼玉県に補助金を交付し、埼玉県はそれを財源の一部として、この補助金の交付の目的に従って各社会福祉法人に交付したものであり、各社会福祉法人に交付される補助金は埼玉県が主体として交付されたものというべきである。したがって、被告Aらの不法行為によって詐取された過大な補助金分については直接的には埼玉県の損害というべきものであるから、国庫補助金分も含めて埼玉県の損害とみるべきである。」

更に

裁判日 昭和56年6月12日 裁判所名 神戸地裁 裁判区分 判決
事件番号 昭48(行ウ)21号

事件名 行政処分取消等請求事件

この事件は三原町が組合に対してした家畜ふん尿処理施設設置事業についての補助金の交付が、同事業を補助する町に対して交付され右補助の目的以外の目的等で使用されたときは返還させられることがあるとされている県補助金を特定財源とするものであっても、住民訴訟の対象となるとされた事件で、以下の判断をしている。

「本件補助金は、県補助金を特定財源とするものであるが、県補助金は三原町に交付されることにより同町の公金となり、同町の公金支出として本件補助金が組合に交付されたものであるから、これが特定財源によるものと否とにかかわらず、本件補助金の交付により三原町の公金が減少したことは明らかである。被告らはこの点につき、三原町が本件補助金を交付することがなかつたならば、県補助金の交付を受けることはなく、また県補助金が三原町に交付されても、三原町がこれを交付しなければ、これを県に返還すべきものであるから、三原町が本件補助金を交付するにせよ、しないにせよ、同町がこれと同額の金員を保有することはなく、したがって、三原町の組合に対する本件補助金の交付自体によつて同町に損失を与えることはない旨主張する。しかし、前記認定のとおり、三原町から組合への本件補助金の交付は、兵庫県から三原町へ交付される県補助金を特定財源とし、その使用目的が詳細に限定されているのであるから、三原町から組合への本件補助金の交付は県補助金交付の趣旨を実現するものではあるけれども、本件補助金は、三原町と組合との間における補助金交付申請、交付決定の過程を経て形成された法律関係に基づいて交付されるべきものである以上兵庫県と三原町の間における法律関係とは別個独立の法律関係にもとづいて交付されるべきものであり、三原町が、組合との法律関係に基づいて、組合に対し本件補助金を交付しなければならぬものであるならば、県補助金が交付された場合であると未だ交付されていない場合であるとかかわりなく本件補助金を組合に交付しなければならぬのであるから、三原町が組合に本件補助金を交付すれば、それが特定財源によるものか一般財源によるものかにかかわりなく三原町と同額の公金が減少することにかわりはないのであつて、三原町が県補助金あるいは本件補助金相当額の金員を最終的にも保有するものであるか否かは問題にならないというべきである。この点についての被告らの主張は採用できない。」

(6) 補助金交付決定の取消と返還請求について

既に述べたごとく、本件補助金の支出は違法であるからこれを取り消し、補助金の返還を求めるべきであるが、大阪府補助金交付規則上補助金の返還請求権は補助金の取消が前提となるようにも考えられる。

そこでこの補助金の決定が行政処分か否かであるが、通説では行政主体が行政客体に対して補助金を交付する関係は、行政権がその優越的な地位にもとづき公権力を発動して行政客体の権利に自由に干渉し、これを侵害する作用ではなく、行政目的を達成するため行政客体に資金の交付という便益を与

える非権力的な作用にほかならず、補助金交付の法律関係は贈与契約と見なされるとして、行政処分性を否定している。

しかしながら、補助金の支出決定を行政処分と解する判例（裁判日 昭和44年4月17日 裁判所名 札幌高裁 事件番号 昭43（行コ）5号 事件名 条例公布処分等取消請求控訴事件）もあり、補助金支給の決定を行政処分とすれば、これの取消（住民訴訟の2号請求）をしなければ、返還請求が出来ないことになるため、請求人は返還請求と併せて補助金支給の決定の取消を求める。

(7) 監査請求期間について

既に監査請求で述べたことではあるが、監査請求期間の問題は監査請求にとって重要事項であるので、再度陳述する。

最高裁判例において

法二四二条二項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めている。しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、一年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのは相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしているのである。したがって、上記のように当該行為が秘密裡にされた場合には、同項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁昭和六二年（行ツ）第七六号同六三年四月二二日第二小法廷判決・裁判集民事一五四号五七頁参照）。）そして、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、上記の趣旨を貫くのは相当でないというべきである。したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたときと解される時

から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。

(平成 14 年 9 月 17 日最高裁第三小法廷 平 13 (行ヒ) 36 号・平 13 (行ツ) 38 号 代金返還代位請求事件)

本件補助金は平成 17 年に交付されており、その限りにおいて住民監査請求の期限を徒過している。しかしながら補助対象の本件いちごハウスが建築基準法上の建築物であり、かつ建築確認を行っていないことが判明したのは、平成 19 年 12 月 12 日の定例市議会での D 都市デザイン部理事の答弁で初めて明らかになったもので、それまでは補助金の申請を受ける担当部門でも本件いちごハウスが建築物と認識していなかったもので、通常の住民がそのように認識することも不可能で、前記判例の正当な理由に当たる。

また、相当な期間内に監査請求したか否かについては、その期間について最高裁判例に (事実証明書第 12 号)

遅くとも公金支出の不明朗さが市議会において指摘された事実を新聞が報じたころには、市の一般住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件各財務会計行為の存在及び内容を知ることができたというべきであり、報道の 66 日後の日付けで監査請求書などが作成されていたにもかかわらず、監査請求が報道の 84 日後に初めてされたとすれば、相当な期間内に監査請求をしたものということとはできないが、報道の 66 日後に監査請求書などを提出しようとしたが、受理されなかったため 84 日後に配達証明付き書留郵便でこれらの書類を送付したというのであれば、報道の時を基準とする限り相当な期間内にされたものということができる。

(最高裁第一小法廷平成 14 年 9 月 12 日判決平 10 (行ツ) 69 号、平 10 (行ツ) 70 号 損害賠償請求事件)

これは 84 日後に提出したものはだめだけれども、66 日までに出したものはいいということである。

本件監査請求は平成 20 年 1 月 31 日であるから、事実を知ってから 50 日目に監査請求をしたことになり、この期間は前記判例からして正当な期間に当たる。

(8) 本件監査請求の意義について

本件監査請求については、A にとっては、行政の指導に従って事業を行っているのになぜだということで、おそらく青天の霹靂であろうと思う。

しかし、請求人は、A から補助金を返還させることのみを目的に本請求を起こしたのではない。

平成 17 年度経営構造対策事業実績報告書（H17.10.31 和泉農林第 105 号）には、

「1 事業の効果

市場で安定的に価格が推移し、かつ都市近郊の立地条件を活かした観光摘み取り園でも人気の高いいちご栽培の実現に向けて高生産性農業用機械施設の整備が完了し、安定的な生産による市場出荷と観光摘み取り園を複合的に組み合わせることにより、収益性の確保と農作業の省力化に効果を発揮する。」

とあり、この建物には多くの不特定市民が観光農園として利用し、又このことが事業の目的ともなっている。

不特定多数の人間が入るということ、また、燃料を焚いて暖房しており、いったん火事になればビニールハウスは一気に燃え上がってしまうと考えられる。栽培のみをしていれば危険性も低いかもしれないが、不特定多数が入るということになれば、そういうわけにいかず、安全性を担保しておかなければならないということである。

従って本件建築物は単なるビニールハウスとは異なり、より厳しい構造面・安全面での対応が要請され、建築確認を受けていない現在、この施設を構造面・安全面で問題がないとは到底評価できず、そのような状態で不特定多数の市民がこの施設を利用することは許されない。

また、この事業の申請に当たり、建築物に当たるか否かを和泉市の担当部局が府の農政部門へも確認したとある。そうであるとすれば、相談を受けた府の農政部門が建築指導部門に確認しておけばこういう事態にならなかったのではないか。建築確認や農地転用等を行っておれば事業自体は何ら問題がないわけである。建築確認の指導を怠ったのは重大な職務怠慢である。場合によってはAから訴えられるかもしれない。建築確認は、建築工事着手前に申請しなければならず、建物建築後はすることはできない。ある自治体では、建築確認をとらずに車庫を建築し、その後建築確認をとっていなかったために車庫を撤去したところ、その撤去費用について住民訴訟の対象になったという例がある。最終的には棄却になったのだが、建築確認があるかどうか判断しないで建築したというのは事務の失態であると判決文に出ていた。このような事務の失態を再び繰り返さないためにも、本件問題を明らかにする必要がある。

Aにとっては寝耳に水の話であろうと思うが、安全面構造面でのチェックは最低限必要であり、なんとかしていただきたい。現在、和泉市の建築部門がAに対して、法適合に向け指導を行っていると聞く。

本件監査請求は、以上のような違法な状態を正すために提起したもので、法に沿って対応がなされ、違法状態が改善されることを強く希望する。

3 監査対象事項

本件いちごハウスの建築に際して、建築基準法に規定する建築確認を申請していなかったこと、また、農地法に規定する農地転用の許可を受けていないことから、本件いちごハウスの整備事業に関して和泉市に交付した補助金の支出行為は違法、不当か。

4 監査対象部局

大阪府環境農林水産部及び大阪府泉州農と緑の総合事務所

第3 監査対象部局の陳述

監査対象部局である大阪府環境農林水産部及び大阪府泉州農と緑の総合事務所（以下「泉州事務所」という。）に対し、平成 20 年 3 月 12 日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

1 和泉市に対する補助事業の実施の経緯と概要

(1) 大阪府の農業振興施策における位置づけ

大阪府では平成 14 年 3 月に「大阪府新農林水産業振興ビジョン」を策定し、農業振興の 6 つの取組を推進している。

その柱の 1 つである「大阪を食べよう」として、地産地消を進めている。

小川西地区における本件いちごハウスの整備に対しては、この地産地消の取組を進めるとともに、地域農業を支える担い手育成に資する施設整備として和泉市が補助する事業に対して支援したものである。

(2) 和泉市における補助事業の概要

A のいちごハウスは、泉州東部区域農用地総合整備事業で開発した農地に整備されている。

泉州東部区域農用地総合整備事業は、泉州地域の中山間部における、農業振興と地域活性化を目的とした、農道及び農地の整備事業である。

和泉市など、泉州、南河内地域の 7 市 1 町の要望を受け、緑資源機構が事業主体となり、農林水産省の補助により、平成 9 年度～平成 19 年度末を事業期間として実施している。

また、本件いちごハウスの施設整備は、平成 17 年度に、国庫補助事業である「強い農業づくり交付金・経営構造対策」として実施したものである。

都市近郊の立地を活かした農業経営を行うため、いちご生産に必要な低コスト耐候性ハウス、6,642平方メートルの整備を行った。

事業主体は、農家4戸で組織するAであり、市場出荷と摘み取り園を複合的に組み合わせた高収益・省力型農業を目指した共同経営を行っている

事業費は、123,900千円であり、その内大阪府の補助金は61,950千円、補助率50%であるが、全額が国庫から府に交付されている。なお、市は府の補助金に上乗せして12,300千円を補助している。

(3) 経営構造対策の内容

ア 補助事業の目的と補助対象の概要

小川西団地で実施した経営構造対策は、農業経営改善計画書の内容が、市の農業経営基盤強化促進基本構想に照らして適当と認められ、市町村長の認定を受けた認定農業者等の担い手の育成・確保及び担い手への農地の利用集積等の地域農業の構造改革の加速化に資する生産施設、加工施設、流通販売施設及び土地基盤等の整備を支援するものである。

交付の対象となる主な施設は、集出荷場、農産加工場、農産物直売所、低コスト耐候性ハウスなどである。

イ 本件補助事業実施の経過

事業計画の認定は農政室推進課、補助金の交付は泉州事務所で行っている。

事業者の申出を受け、事業計画は和泉市が作成し、大阪府知事へ提出する。これを受けた知事は、都道府県事業実施計画を作成し、成果目標の妥当性について近畿農政局と協議を行う。近畿農政局での検討の結果、内容に異議がなければ府へ異議ない旨の通知があり、これを受けた府は市の計画を認定する。

本件については、平成17年4月27日に計画認定と割当内示を行い、補助額として67,770千円を通知した。

本件補助事業に係る和泉市から大阪府への補助金交付申請は、平成17年6月24日にあり、Aが行った工事請負契約の入札によって工事価格が減少したため、泉州事務所は平成17年7月6日に、61,950千円で交付決定を行った。

また、実績報告書は、平成17年10月31日に提出があり、平成17年11月4日に補助金の確定を行い、61,950千円を和泉市に対して支出している。

(4) 国庫補助

国からの交付金は、強い農業づくり交付金実施要綱、同実施要領及び同交付要綱に基づいて府に対して交付されている。

国への交付申請は、農政室推進課において平成 17 年 5 月 13 日に行い、平成 17 年 6 月 10 日に交付決定を受けた。その後、A の工事契約の入札によって工事価格が減少したため、平成 17 年 12 月 16 日に 61,950 千円を受入れ、平成 18 年 2 月 21 日に変更交付申請を行い、平成 18 年 3 月 1 日に交付決定を受けた。

また、実績報告は平成 18 年 6 月 9 日に行い、平成 18 年 7 月 27 日金額の確定通知を受けた。

なお、府は大阪府農業経営構造対策費補助金交付要綱（以下「府補助金交付要綱」という。）に基づき和泉市に対して、同額の補助金を交付している。

2 本件いちごハウスと建築確認

(1) 農業用施設のこれまでの取扱い

ア 農業用施設の構造・安全性に係る基準及び指導並びに建築確認の必要性に係る認識と指導経過

近年の農業経営において、農業用施設の整備は限られた土地で高収益を上げるために必要なものであり、農業用施設の構造は、農業用として必要な経済性と災害等に対する安全性の確保を両立させることが必要であると認識している。

農林水産省では、地域の自然条件に照らして、耐風、耐雪構造を有し、安全で耐用年数が長く、かつ、投資効率の高い規格化された園芸用ハウスの健全な発展に資することを目的に検討を行い、施設の安全構造基準として昭和 49 年に社団法人日本施設園芸協会によって「園芸用施設安全構造基準（案）」が作成された。

「園芸用施設安全構造基準（案）」は内容を一部修正し、「暫定基準」（以下「安全構造暫定基準」という。）として改められ、国からは、この基準を参考として地域の立地条件に即した設計、建築等の指導に遺憾のないようにされたいと、昭和 51 年 7 月 21 日付けで構造改善、農蚕園芸、食品流通の 3 局長名の指導通達が行われた。

一般的に、補助事業において建築物を建設する際の建築確認申請については、それぞれの事業者において適切に対応されているものと認識しているが、園芸用ハウスは、安全構造暫定基準に基づいて建設されていれば、建築基準法に定める建築物には当たらず建築確認の必要はない、との認識であった。

また、近畿農政局の経営構造対策事業担当者に確認したところ、近畿農政局管内で実施された補助対象の低コスト耐候性ハウスで、建築物としての扱いを受けた事例は把握していないとのことであった。

イ 府建築部局との協議経過

こうした認識を踏まえ、これまで各市町村農林部局や府建築部局から園芸用ハウスについての問い合わせ等があった場合には、安全構造暫定基準や通達等を基に説明してきたところである。

これまでの協議の中で建築部局から園芸用ハウスが建築物であるとの指摘はなく、本件についても、安全構造暫定基準等に従って、事務作業が進められており、建築確認をとるべきであるという判断を行う動機を持ちえていなかったため、職務怠慢ではない。

(2) 本件いちごハウスの取扱い

ア 本件いちごハウスの規模及び構造、主な設備

本件いちごハウスは、4棟、合計6,642平方メートルの低コスト耐候性ハウスであり、主な設備は、植物の生長に必要な養水分を、液体肥料として与える養液栽培システム、お年寄りでも楽にいちご摘みできるよう地上約1メートルにプランターを設置するいちご高設栽培設備、ハウス加温機等である。

本件いちごハウスの構造は、柱脚部に鉄筋コンクリートの独立基礎があり、フレームは鉄骨造、柱は角パイプ、覆いはプラスチックフィルムで、大気中で不燃であり、財団法人建材試験センターでの試験の結果「防災1級」に合格している素材を使用している。また天井部や壁部分の被覆資材はビスで留められているだけで容易に取り外しができるものである。

また、地表面には、雑草を防止するとともに、通路のぬかるみを防止し安全に歩行できるよう、取り外し可能な透水性のあるシートが敷かれている。

イ いちご生産出荷状況

いちごの栽培期間は9月から翌年5月までであり、そのうち収穫期間は12月から翌年5月までである。

生産及び出荷量は、平成18年度でおよそ12トンであり、その内いちご摘み取り販売量は約4トンであったと聞いている。

ウ いちご摘み取り園事業の実施状況（実施期間、利用時間、利用者数等）

昨年のいちご摘み取りの実施期間は、平成19年3月3日から5月31日までの間の土、日及び祝日に実施し、延べ29日間開催した。

利用時間は、朝 10 時から夕方 4 時までであり、利用者数は、延べ 8,478 人であった。

エ 補助事業の実施に際しての認識

A の 4 名の事業者は、低コスト対候性ハウスの利用により、市場出荷といちご摘み取りを組み合わせたいちご栽培を実施し、農業経営基盤強化促進法でいう認定農業者になることを目的として、本補助事業を導入した。

工事着工は平成 17 年 6 月 29 日、竣工は平成 17 年 9 月 30 日であった。

本事業導入後は、事業者の努力により、いちごの生産、販売は順調に推移している。

なお、事業者は、本件いちごハウスについて、事業実施時は、これまでの経緯から建築物としての認識はなかったが、平成 19 年 12 月 12 日に、市の建築物としての判断があり、その後、市の指摘により本件いちごハウスを建築物と認識した。

事業者 4 名は、本情報を得て対応策について、市と協議を適宜行っており、建築物としての改善措置を実施する方向で検討していると聞いている。

(3) 和泉市における事業者への対応の状況

ア 和泉市の方針

和泉市は、本件いちごハウスが建築物との見解となったことを事業者に説明した。

本件いちごハウスを建築物とする判断となったため、市で内部調整を行い、建築基準法に基づく安全性等を確保した改善措置を事業者に指導していくこととしている。

なお、建築物としては、構造上の問題はないとの事であるが、暖房用に使用しているボイラー等の運転については、来園者の安全安心を確保できる改善措置を事業者に提示するべく、具体的な改善措置を市内部で検討中であると聞いている。

また、建築確認申請に関わる手続等についても、市内部で協議中であると聞いている。

イ 大阪府の今後の対応方針

大阪府としては、園芸用ハウスは、先ほど説明したとおり安全構造暫定基準に従ったものであり、天井部分の着脱も容易な構造となっていることから、必ずしも建築物に当たるとは考えていないが、本件いちごハウスについては、特定行政庁である和泉市が建築物であると判断したことを踏まえて、和泉市の指導内容を見守っていく。

なお、本事例は、農業経営基盤強化促進法でいう認定農業者になることを目的として補助事業を実施しており、補助事業の趣旨から見て適正な補助案件であること、建築物と判断されたことが建設後であり、建築物として適切な改善内容が実施されれば、補助金返還には当たらないと考える。今後も事業目的である担い手育成達成のため、事業継続が図れるよう指導を行いたい。

請求人は建築確認をとらなかったことから建築基準法違反であり、補助金を返還しなければならないと主張しているが、建築確認されていない点については、和泉市が建築物としてその改善措置を指導する予定であることから、建築確認をとっていないことが即不当なものに該当するのではなく、改善措置がとられれば、適法な建築物と実体上みなされるため、補助金を返還する必要はない。

なお、今後の事業の実施に当たっては、必要に応じて、事前に建築部局との協議を行うよう市町村・事業者に指導していく。

3 農地転用等について

請求人は、本件住民監査請求において、本件いちごハウスが、建築物を建築するに際して必要な農地法第4条の転用許可を受けていないことが違法であると主張している。

農地法において「農地転用」とは、農地を農地以外のものにすることをいい、小川西地区のように市街化調整区域内の農地について転用行為を行う場合には、知事の許可が必要とされている。

また、Aが本件いちごハウスを設置している農地は、農業振興地域の整備に関する法律第8条に規定する農用区域内において「耕作の目的に供される土地」に指定された農用地に当たり、同法第17条において、原則として転用を許可することはできないとされている。

ところで、農地法において「農地」とは、同法第2条第1項により耕作の目的に供される土地をいい、「耕作」とは、土地に労働及び資本を投じ肥培管理を行って作物を栽培することをいうと定義されている。

園芸用施設の設置に係る農地転用の取扱いについては、平成14年4月1日付け農林水産省経営局構造改善課長通知において、施設園芸用地等の取扱いに関し、「農地に形質変更を加えず、棚の設置やシートの敷設など、いつでも農地を耕作できる状態を保ったままで、その棚やシートの上で農作物を栽培している土地は、引き続き農地法上の農地として取り扱うこと」とされているため、本件いちごハウスの設置については農地転用には該当しないと判断する。

4 部局陳述の補足について

平成 20 年 3 月 12 日の監査対象部局陳述後、平成 20 年 3 月 21 日付け泉農緑第 2921 号により、陳述の補足説明が提出された。

(1) 3 月 21 日に和泉市環境産業部農林課に対して聞き取りを行った結果、3 月 17 日に和泉市と A との現地協議が行われ、改善措置の方針が判明した。

(2) 和泉市による改善措置の方針

- ・ 暖房用に使用しているボイラーの運転等に係る改善

和泉市は、A に対して、近日中に改善計画書を提出させることとしており、それに基づいて実体的要件の解消が確認できるまで継続的な指導を行う。

(3) 改善措置スケジュール

A は和泉市の指導に従うとしており、現在改善計画を作成中である。

改善措置については、気温が高くなったため、現在ボイラーの運転を行っておらず安全が確保されていること、また、いちご棚の改造も必要であることから、今シーズンのいちご栽培を終了する夏以降に行われる予定と聞いている。

(4) 大阪府の指導

改善工事に当たっては、事前に工事内容について国(近畿農政局)への届出が必要であるため、和泉市に対し早急に必要書類を提出するよう指導している。

第 4 監査の結果及び判断

1 事実関係について

(1) 本件いちごハウスに係る補助事業

本件いちごハウスの整備は、4 名の農業者で構成された A が、和泉市の補助を受け、小川西団地において、いちごの安定的な生産による市場出荷と観光摘み取り園を複合的に組み合わせることにより、収益性の確保と農作業の省力化を図るため 4 棟、延べ面積 6,642 平方メートルの低コスト耐候性ハウスを整備したものである。

和泉市は、農業経営基盤強化促進法第 12 条第 1 項の認定を受ける者等の担い手の育成・確保及び担い手への農地の利用集積等の地域農業の構造改革の加速化に資する生産施設、加工施設、流通販売施設及び土地基盤等の整備を支援するため、A に対して補助金を交付したものである。

大阪府の経営構造対策事業費補助金は、府補助金交付要綱第 1 条に定めるとおり、効率的かつ安定的な経営体を育成し、農業構造改善の促進を図るために、市町村に対し、交付するものである。

本件補助事業は、大阪府が平成 14 年 3 月に策定した「大阪府新農林水産業振興ビジョン」における農業振興の取組の 1 つである「大阪を食べよう」の取組として、地産地消を推進するため、また、地域農業を支える担い手育成に資する施設を整備するために、和泉市に対して実施したものである。

(2) 補助金の交付

本件いちごハウスの整備にかかった事業費は、123,900 千円であり、大阪府からの補助金 61,950 千円を受けた和泉市が 12,390 千円を上乗せして計 74,340 千円を A に補助している。

大阪府は、平成 17 年 6 月 24 日に和泉市から交付申請を受け、大阪府補助金交付規則及び府補助金交付要綱の規定に基づき、同年 7 月 6 日に 61,950 千円の補助金の交付決定を行った。

本件補助金は、平成 17 年 10 月 30 日付けの和泉市の実績報告により、同年 11 月 4 日に補助金額の確定を行い、同月 21 日に交付決定額どおり支出されている。

なお、大阪府は、本件補助事業の実施に当たり、国から、強い農業づくり交付金実施要綱、同実施要領及び同交付要綱に基づいて、平成 17 年 12 月 16 日に交付金 61,950 千円を受けている。

(3) 本件いちごハウスと建築確認

ア 農業用施設の安全及び構造の基準

本件いちごハウスなどの園芸用ハウスの構造及び安全基準については、昭和 51 年 7 月 21 日付け農林省構造改善局長、農蚕園芸局長、食品流通局長通達において、「安全構造暫定基準を参考とし、地域の立地条件に即した設計、建築等の指導に遺憾のないようにされたい」と定められている。

本件いちごハウスも安全構造暫定基準に従って設計、施工されたものである。

イ 本件いちごハウスの構造等

本件いちごハウスの構造は、柱脚部に鉄筋コンクリートの独立基礎があり、フレームは鉄骨造、柱は角パイプ、覆いは不燃性のプラスチックフィルムであり、天井部や壁部分の被覆資材はビスでとめられており、取り外しが可能である。

また、地表面には、雑草を防止するとともに、通路のぬかるみを防止し安全に歩行できるよう、取り外し可能な透水性のあるシートが敷かれている。

主な設備は、養液栽培システム、いちご高設栽培設備、ハウス加温機等である。

ウ 建築確認について

Aは、本件いちごハウスの整備に際して、建築基準法に基づく建築確認を要する建築物とは認識せず、建築確認申請を行っていなかった。

また、大阪府においても、園芸用ハウスは、安全構造暫定基準に基づいて建設されていれば、建築基準法に定める建築物には当たらず建築確認の必要はないとの認識であった。

なお、近畿農政局でも、管内で実施された補助対象の低コスト耐候性ハウスで、建築物としての扱いを受けた事例は把握していなかった。

ところが、和泉市の建築担当部局は、本件いちごハウスについて、現地調査を行い、建築主に事情を聴取した結果、建築物であると判断し、その旨を平成19年12月12日の市議会において答弁した。

(4) 和泉市のAに対する指導方針

和泉市は、本件いちごハウスについて、建築基準法上の建築物であると判断したことから、建築基準法に基づく必要な措置について検討を行い、平成20年3月17日にAと現地協議を行った。

ア 和泉市による指導方針

- ・ 暖房用に使用しているボイラーの運転等に係る改善

和泉市は、Aに対して、近日中に改善措置を明確にした改善計画書を提出させることとしており、それに基づいて実体的要件の解消が確認できるまで継続的な指導を行うこととしている。

イ 改善措置のスケジュール

Aは和泉市の指導に従って改善計画を作成中であり、改善措置については、気温が高くなったため、現在ボイラーの運転を行っておらず安全が確保されていること、また、いちご棚の改造も必要であることから、今シーズンのいちご栽培を終了する夏以降に行われる予定である。

2 判 断

(1) 本件いちごハウスと建築確認について

ア 建築確認を受けずに建築された建築物の取扱い

建築物は、建築基準法第6条第1項の規定により、建築物を建築しようとする場合は、建築確認申請を行い、建築主事の確認を受け、確認済証の交付を受けなければならないとされている。

建築基準法の規定等に違反した建築物については、同法第9条第1項の規定では、特定行政庁は、当該建築物の建築主等に対して、当該工事の施工の停止を命じ、又は相当の猶予期限を付けて、当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用禁止、使用制限その他これらの規定等に対する違反を是正するために必要な措置をとることを命ずることができる。

したがって、建築基準法は、建築確認の手続を経ず建築された建築物に対して、その建築物の種類や用途、規模、構造に応じて幅広い措置をとることを可能としているものである。

イ 和泉市の指導方針

本件いちごハウスについては、平成20年3月17日に和泉市とAとの現地協議が行われた。

必要とされる改善措置の内容は、暖房用に使用しているボイラーの運転等に係るもので、和泉市は、Aに対して、近日中に改善措置を明確にした改善計画書を提出させることとしており、それに基づいて実体的要件の解消が確認できるまで継続的な指導を行うということであり、その時期は、現在ボイラーの運転をしておらず安全が確保されていること及びいちご棚の改造も必要であることから、今シーズンのいちご栽培を終了する夏以降に行われることとなっている。

和泉市の指導は、建築基準法の定める措置を前提として、その内容を行政指導により実現しようとするものであると解され、Aが当該指導に従って改善措置を講じることにより、建築基準法が定める構造上、安全上の問題は解消されるものと解される。

ウ 補助金の返還について

請求人は、建築物である本件いちごハウスは建築基準法上の建築確認を申請していない違反建築物であり、この補助金に係わる法令等に従うことという交付条件に反しているから、大阪府補助金交付規則第15条及び第16条の規定により、補助金交付の決定の取消し及び補助金返還を求めなければならないと主張している。

確かに建築確認の手続は経ていないが、和泉市の指導に従った改善措置が実施されれば建築基準法の問題は実質的に解消されることを踏まえ、

(7) 建築物であることが判明したのは、本件いちごハウスの建築後であること。

(イ) 農業用ビニールハウスは建築物に当たらないとされていること及び温室であってもビニールで屋根を覆い、それが取り外し自由である場合は屋根とみなさないとされていることに照らすと、本件いちごハウスが建築物か否かを判定することは必ずしも容易ではないこと。

(ウ) 大阪府内で、これまで園芸用ハウスが建築物であるとされた事例がなく、大阪府及び和泉市の農政部局においても建築確認を要する建築物であるとの認識がなかったこと。

(エ) Aは大阪府及び和泉市の補助事業の趣旨に沿い、適正に事業を実施していること。

という事情を考慮すると、Aが建築確認申請を行わなかったことについて故意や重大な過失があるとはいえず、今後、和泉市の指導に従った改善措置が実施されれば、建築基準法に適合した建築物となることが見込まれることから、本件補助金の交付が違法であるとはいえず、補助金返還を求める理由はないと判断する。

(2) 農地転用について

請求人は、本件いちごハウスが、建築物を建築するに際して必要な農地法第4条の転用許可を取っていないことが違法であると主張している。

小川西地区のように市街化調整区域内の農地について転用行為を行う場合には、知事の許可が必要とされており、Aが本件いちごハウスを設置している農地は、農業振興地域の整備に関する法律第8条に規定する農用区域内の農用地に当たり、同法第17条において、原則として転用を許可することはできないとされている。

ところで、園芸用施設の設置に係る農地転用の取扱いについては、平成14年4月1日付け農林水産省経営局構造改善課長通知において、施設園芸用地等の取扱いに関し、「農地に形質変更を加えず、棚の設置やシートの敷設など、いつでも農地を耕作できる状態を保ったままで、その棚やシートの上で農作物を栽培している土地は、引き続き農地法上の農地として取り扱うこと」とされている。

本件いちごハウスは、農地の形質に変更を加えず、地表にシートを敷設し、栽培用プランターを設置していちごの栽培を行っていることから、上記構造

改善課長通知に定めるものに該当するものであるから農地転用には該当しないと判断する。

(3) 結 論

以上のとおり、建築確認及び農地転用に関する請求人の主張には理由がなく、また、本件補助金は、大阪府補助金交付規則及び府補助金交付要綱の規定に基づき適正な手続で支出されていると認められることから、請求人の請求を棄却する。