

第1部 包括外部監査の概要

第1 外部監査の種類

地方自治法252条の37第1項の規定による監査

第2 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人及び補助者の氏名及び職業は、以下のとおりである。

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象事件について、地方自治法252条の29が規定する利害関係がない。

包括外部監査人	石川英夫(弁護士)
同補助者	山口祐輔(弁護士)
同補助者	岩田康孝(弁護士)
同補助者	大平俊一(弁護士)
同補助者	鈴木智之(弁護士)
同補助者	松田浩一(弁護士)
同補助者	藤井 寿(弁護士・公認会計士)
同補助者	金子洋樹(公認会計士)

第3 監査の対象年度

監査の対象年度は、平成28年度を対象としたが、必要に応じて、平成29年度も対象とし、かつ平成27年度以前に遡及して対象とした。

第4 監査の対象とする事件

1 事件名

県が独自に行い、かつ市町村以外の者に対して交付する補助金、負担金及び交付金(以下「補助金等」という。)の財務事務等の執行

2 選定理由

- (1) 県の定義によれば、補助金とは、「特定の事業や研究等を育成又は助長するため、公益上必要な場合に補助するもの」であり、負担金とは「県が特別の利益を受ける法令上の特定の事業等に対し、一定額を負担するもの又は県が加入している各種団体への会費等」であり、交付金は、「一般的には市町村等に県の事務を委任等している場合において、その所要経費を交付するもの」である。そして、県は、係る定義

に基づいて、補助金等を分類し、ホームページで公開している。

(2) これらの県が行う補助金等につき、地方自治法232条の2は、「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、寄附又は補助をすることができる。」と規定している。これは、寄附又は補助の根拠を定める趣旨であるが、同時に、寄附又は補助につき、公益上の必要性という要件を付す趣旨でもある。そして、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金等適正化法」という。）第1条は、国が行う補助金等につき、「この法律は、補助金等の交付の申請、決定等に関する事項その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的とする。」と定めている。この補助金等適正化法は、国が国以外の者に対して交付するものに適用され、自治体が行う補助金等には適用されない。しかし、上記の補助金等適正化法が目的とする補助金等に係る予算の執行及び補助金等の交付の決定の適正化は、県が行う補助金等の財政事務等の執行においても同様に目的とされるべきところである。そして、同法第3条1項が補助金等を交付する者に対して「補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。」とし、同条2項が補助金等の交付を受ける側の者に対して「法令の定め及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない。」として、その根拠として指摘するところは、いずれも「補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものである」ということであるが、これは、普通地方公共団体が行う補助金等にもそのまま当てはまることである。すなわち、県が行う補助金等も、公益上の必要性に加えて、公正及び効率並びに交付の不正な申請及び不正な使用の防止が要請されることになる。それゆえ、千葉県補助金等交付規則は、「予算の執行の適正化を図ることを目的とする。」と規定し、その目的を達成するために、補助金等の交付申請、交付決定、事情変更による決定の取消、補助事業等及び間接補助事業等の執行、状況報告、実績報告、是正の措置、決定の取消及び補助金等の返還等を定めているのである。

(3) このように、補助金等の財務事務等については、予算の執行の適正化を図るために、地方自治法第232条の2の規定や補助金等適正化法の趣旨に基づき、公益上の必要性等の様々な要請に応えるものとしてなされなければならない。しかるに、県における包括外部監査においては、平成20年度に農林水産部の補助金等が特定の事件とされたことはあったが、それから9年が経過している上、補助金等についての全般的監査は、過去なされたことがない。加えて、補助金等の予算規模も、一般会計と特別会計を合わせた平成28年度当初の歳出予算額でみれば、公営企業等

も含めた総額が2兆9756億7800万円であるところ、補助金等の合計額は3811億9600万円（ただし事前に県の各部署に対して行った補助金等についてのアンケートに基づく金額であり、補正予算により予算化されたものを含む。）であって、予算総額の約12.8%を占めていて、予算規模も比較的多額である。それゆえ、補助金等を包括外部監査の特定の事件とすることにした。

- (4) 監査の対象とする補助金等の選定は、県に対するアンケートに基づき、国の施策とは関係なく、県が独自の施策に基づいて単独で行うものであって、国や地方自治体以外の者に交付するものであり、かつ予算額が500万円以上であるものを抽出し、これに平成26年度から平成29年度までの予算額が定額であるものは500万円以下であっても抽出することによって、合計308件を選定した。そこから、監査対象を150件以下に絞ることとし、名称に基づいて類似するものを除外して、補助金92件、負担金39件、交付金1件、合計132件を選定したが、その際、アンケートで該当した事例、すなわち、開始年度が古いもの、終期の定め又は見直し期間の設定がないもの、根拠法令がないもの等は、優先的に監査の対象とした。

3 監査の対象とする補助金等及びこれを所管する部課等

監査の対象とした補助金等及びこれを所管する部課等は、以下の「監査対象補助金等及び所管部課一覧表」に記載のとおりである。

監査対象補助金等及び所管部課一覧表

第1 補助金

部局	所管課・所名	所管室・班名	番号	補助金等の種類・名称
環境生活部	環境政策課	環境影響評価・指導班	1	千葉県中小企業振興資金(環境保全資金)利子補給
	県民生活・文化課	子ども・若者育成支援室	2	千葉県青少年協会育成費補助金
			3	千葉県青少年補導員連絡協議会活動費補助金
		文化振興班	4	千葉県文化振興財団総合文化振興事業費補助金
	循環型社会推進課	環境保全活動推進班	5	ちば環境再生推進委員会運営費等補助金
	廃棄物指導課	指導企画班	6	千葉県ポリ塩化ビフェニル(PCB)廃棄物処理基金造成事業補助金

教育庁教育振興部	体育課	学校体育班	7	千葉県小中学校体育連盟事業補助金
			8	千葉県高等学校体育連盟事業補助金
		スポーツ推進室競技スポーツ班	9	千葉県体育協会事業補助金
健康福祉部	医療整備課	法人指導班	10	介護老人保健施設整備資金利子補給事業
	健康福祉指導課	地域福祉推進班	11	地域福祉フォーラム支援推進事業
			12	社会を明るくする運動補助金
			13	民間社会福祉団体等育成事業補助金(千葉県民生委員児童委員協議会運営費補助金)
			14	民間社会福祉団体等育成事業補助金(更生保護助成協会事業補助金)
		福祉人材班	15	千葉県ホームヘルパー協議会運営指導事業費補助金
	高齢者福祉課	介護保険制度班	16	千葉県介護保険苦情処理業務支援事業費補助金
		施設整備班	17	老人福祉施設整備費補助金
		生きがい活動推進班	18	明るい長寿社会づくり推進機構事業補助金
		法人支援班	19	一般社団法人千葉県高齢者福祉施設協会活動促進事業費補助金
			20	民間社会福祉施設整備資金借入金補助金・利子補給金
			21	民間老人福祉施設職員設置費補助金
	22		軽費老人ホームサービス提供費補助金	
	子育て支援課	企画調整班	23	民間社会福祉施設整備資金借入金補助金・利子補給金(保育所)
保育推進班		24	保育所整備促進事業補助金	

健康福祉部	児童家庭課	ひとり親家庭班	25	母子寡婦福祉研修会等運営費補助金
		虐待防止対策室	26	民間児童福祉施設職員待遇改善事業補助金
			27	民間社会福祉施設整備資金借入金補助金・利子補給金(児童養護施設・乳児院)
	疾病対策課	感染症医療班	28	結核予防事業補助
	障害者福祉推進課	障害保健福祉推進班	29	千葉県ことばを育てる会事業補助金
			30	千葉県手をつなぐ育成会事業及び療育親子の旅事業補助金
			31	千葉県肢体不自由児協会事業補助金
			32	千葉県自閉症協会事業及び親子の旅事業補助金
			33	千葉県視覚障害者福祉協会運営費補助金
			34	東京オリンピック・パラリンピックアスリート強化・支援事業補助金
		精神保健福祉推進班	35	千葉県精神医療審査会報告書料等補助金
	障害福祉事業課	県立施設改革班	36	千葉県袖ヶ浦福祉センター利用者受入施設等整備費補助金
		事業支援班	37	民間社会福祉施設整備資金借入金補助金・利子補給金
			38	障害者グループホーム整備費補助金
療育支援班		39	民間障害児入所施設等職員待遇改善事業補助金	
県土整備部	都市整備局住宅課	住宅支援班	40	千葉県サービス付き高齢者向け住宅整備事業補助金

商工労働 部	観光企画課	観光企画室	41	千葉県観光振興事業補助金
		観光事業・団体支援 班	42	大規模イベント支援事業補助金
			43	観光地トイレ整備スピードアップ事業 補助金
	観光誘致促進課	国内プロモーション班	44	千葉県映画・テレビ等撮影支援事業
	企業立地課	企画・誘致推進班	45	千葉県立地企業補助金
	経営支援課	金融支援室	46	動産担保融資手数料補助
			47	千葉県産業振興センター補助金(設 備資金貸付事業分)
			48	経営安定資金・再生資金信用保証料 補助金
		商業振興班	49	千葉県商店街振興組合連合会補助 金
			50	千葉県商店街連合会補助金
			51	千葉県地域商業活性化事業補助金 (地域商業活性化チャレンジ事業)
			52	千葉県地域商業活性化事業補助金 (活性化実践事業)
			53	訪日観光客商店街おもてなし事業
	経済政策課	MICE 誘致推進室	54	(公財)ちば国際コンベンションビュ ーロー事業費補助金 (コンベンショ ン部門)
			55	千葉県国際会議開催補助金
		中小企業・団体支援 室	56	中小企業連携組織対策事業費補助 金
			57	小規模事業経営支援事業費等補助 金
	雇用労働課	企画調整班	58	千葉県プロフェッショナル人材確保 事業補助金
		若年者就労支援班	59	中小企業人材採用サポート事業補 助金

商工労働部	雇用労働課	女性・高齢者就労支援班	60	千葉県高年齢者就業機会確保事業費補助金
		働き方改革推進班	61	千葉県事業所内保育所整備緊急促進事業費補助金
	産業振興課	バイオ産業振興班	62	(公財)かずさDNA研究所事業費補助金
		ベンチャー・地域産業振興班	63	下請取引振興事業費補助金
		産業技術班	64	新事業・新産業創出支援事業費補助金
65	千葉県産業振興事業費補助金			
総合企画部	交通計画課	企画調整班	66	千葉県バス運行対策費補助金
		鉄道事業室	67	千葉県鉄道輸送対策事業費補助金
	国際課	国際政策推進班	68	(公財)ちば国際コンベンションビューロー事業費補助金(国際交流部門)
	水政課	水道事業室	69	上水道繰出事業補助金
			70	南房総広域水道用水供給事業施設整備費等補助金
71	簡易水道施設事業補助金			
総務部	学事課	企画宗務班	72	千葉県私学教育振興財団退職資金事業補助金
		幼稚園振興班	73	千葉県私立幼稚園教育振興事業補助金
			74	私立幼稚園特別支援教育振興事業補助金
農林水産部	水産局漁業資源課	栽培漁業班	75	千葉県栽培漁業推進体制整備促進事業補助金
			76	東京湾漁業総合対策事業(種苗供給施設管理事業)費補助金
	耕地課	管理調整班	77	印旛沼排水機場等維持管理費補助金

農林水産部	耕地課	事業計画室	78	北総中央用水土地改良区運営費補助金
	森林課	森林政策室	79	緑化推進委員会運営費補助
	水産局水産課	振興班	80	東京湾漁業総合対策事業(海底障害物除去事業)
			81	東京湾漁業総合対策事業(製品規格対策促進事業)
	生産振興課	園芸振興室	82	園芸産地強化・連携支援事業
		農産班	83	千葉米改良協会事業活動費補助金
	団体指導課	経営支援室	84	中小漁業融資保証制度安定対策事業
			85	漁業経営保全対策共済加入助成事業
			86	農業近代化資金利子補給
	畜産課	企画経営室	87	肉豚生産安定対策事業補助金
		生産振興班	88	乳用牛群検定事業補助金
			89	肉用牛ブランド力向上対策事業費補助金
	流通販売課	販売・輸出促進室	90	「世界に飛び出せ千葉の農林水産物」輸出促進事業(千葉の農林水産物輸出促進事業)
			91	千葉県地域ブランド化推進事業
防災危機管理部	消防課	企画指導班	92	消防振興事業補助金

第2 負担金

部局	所管課・所名	所管室・班名	番号	補助金等の種類・名称
環境生活部	県民生活・文化課	文化振興班	1	一般財団法人地域創造分担金
			2	学校音楽鑑賞教室共催負担金
	水質保全課	湖沼浄化対策班	3	手賀沼水環境保全協議会負担金

議会事務局	政務調査課	調査政策室	4	全国都道府県議会議長会都道府県分担金
教育庁企画管理部	財務施設課	財務指導室財務・助成班	5	教育研究団体等負担金(特別支援学校)
			6	教育研究団体等負担金(全日制高校)
教育庁教育振興部	学校安全保健課	安全室	7	独立行政法人日本スポーツ振興センター共済加入掛金
	教職員課	管理室	8	学校管理者賠償責任保険
		免許班	9	教育職員免許状授与管理事業負担金
健康福祉部	健康福祉政策課	人事班	10	自治医科大学経常運営負担金
		総務班	11	市原健康福祉センター仮庁舎電気利用料金負担金
県土整備部	営繕課	企画調整班	12	技術職員研修会負担金
			13	(一社)公共建築協会負担金
	河川環境課	河川海岸管理室	14	印旛沼開発施設管理費負担金
	河川整備課	河川整備班	15	黒部川水門管理費負担金
	建設・不動産課	建設業班	16	千葉県魅力ある建設事業推進協議会負担金
		不動産業班	17	宅地建物取引業法主管者協議会分担金
	都市整備局住宅課	指導調整室	18	地方公務員等共済組合法に基づく地方公共団体負担金
	道路計画課	管理調整班	19	南房総地域交通円滑化対策事業
		高速道対策・館山道促進班	20	東京湾アクアライン料金割引事業
	道路整備課	街路整備班	21	県単街路整備事業(整備費)負担金
	用地課	土地取引調査室	22	地方公務員等共済組合法に基づく負担金(千葉県土地開発公社)

商工労働部	観光誘致促進課	国内プロモーション班	23	ちばプロモーション協議会負担金
	企業立地課	企画・誘致推進班	24	企業誘致推進役負担金
	経済政策課	国際経済推進室	25	日本貿易振興機構千葉貿易情報センター支援事業
			26	内外情勢調査会会費
		総務班	27	長期海外派遣研修事業
総合企画部	国際課	国際政策推進班	28	中央旅券事務所の光熱費
			29	中央旅券事務所の共益費
			30	東葛飾旅券事務所の光熱費
			31	東葛飾旅券事務所の共益費
	統計課	管理調整班	32	千葉県統計協会会費
総務部	管財課	庁舎管理室	33	千葉県企業土地管理局及び千葉県水道局工業用水部(旧企業庁)仮移転先賃貸オフィス共益費負担金
	市町村課	行政班	34	住民基本台帳法に係る地方公共団体情報システム機構事務負担金
	情報システム課	計画評価班	35	総合行政ネットワーク負担金
		電子申請システム班	36	公的個人認証サービス負担金
	税務課	管理調整班	37	地方電子申告に係るシステム都道府県負担金
	総務ワークステーション	管理班	38	WBG 共益費等負担金
防災危機管理部	消防課	企画指導班	39	(一財)救急振興財団負担金

第3 交付金

部局	所管課・所名	所管室・班名	番号	補助金等の種類・名称
商工労働部	経済政策課	中小企業・団体支援室	1	運輸事業振興助成交付金

第5 監査の実施期間

監査を実施した期間は、平成29年8月8日から平成30年2月21日までである。

第6 監査の進行

1 事前ヒアリング

県と事前協議の上、平成29年5月19日、「特定の事件」選定のためのヒアリング等の実施通知をし、同年5月29日、健康福祉部保険指導課から後期高齢者医療給付費県負担金につき、総務部学事課から私立学校経常費補助（一般補助）につき、及び商工労働部経済政策課から運輸事業振興助成交付金につき、それぞれヒアリングを実施した。

2 アンケート調査

その上で、監査の対象とする補助金等を選定するために、補助金等につき問題が所在する可能性がある事情を複数選び、平成26年度から平成29年度を対象として、補助金等を所管する全ての部課に対して、平成29年5月28日、アンケートを実施した。そのアンケートの回答がそろふことを待ち、これに基づき補助金等を308件に絞り、そこから予算が500万円以上のものを選び、これに開始年度が古いもの、予算額が同額で推移しているもの、類似の制度を比較検討するに適切と思われるものや、交付要綱があるものとなないものとの比較対照するに適切なものを選び、特定の分野、所管の部課に偏らないようにして、監査対象補助金等132件を選定した。

3 簿冊の閲覧等

そして、県に対し、平成29年7月25日、監査実施通知をした。その後、選定した補助金等を所管する部課から、監査対象の補助金等の概要説明書の交付を受け、これを参照しながら監査対象補助金等132件の平成26年度から平成28年度、一部平成29年度の簿冊を閲覧して分析し、県の担当者に質問し、関連資料を収集して補助金等の交付事務の実態把握に努めた。他方、これと並行して、浮かび上がってきた疑問点につき、関係法令を調査して検討した。

4 関係人調査

県の簿冊の閲覧等によって調査を進めた結果、補助金等の受給者を関係人として調査する必要が生じた。そこで、22名の関係人を選定し、監査委員に対し、平成29年11月9日、関係人調査を通知し、関係人から領収書等の会計資料の提供を

受け、必要に応じて訪問して調査した。

関係人調査対象一覧表

NO.	補助金等の名称	受給者	住所
補 4	千葉県文化振興財団総合文化振興事業費補助金	公益財団法人千葉県文化振興財団	〒260-8661 千葉市中央区市場町 11 番 2 号
補 5	ちば環境再生推進委員会運営費等補助金	一般財団法人千葉県環境財団	〒260-0024 千葉市中央区中央港 1 - 1 1 - 1
補 9	千葉県体育協会事業補助金	公益財団法人千葉県体育協会	〒263-0011 千葉市稲毛区天台町 323 千葉県総合スポーツセンター内 (2F)
補 11	地域福祉フォーラム支援推進事業	社会福祉法人千葉県社会福祉協議会	〒260-8508 千葉市中央区千葉港 4 番 3 号
補 15	千葉県ホームヘルパー協議会運営指導事業費補助金	一般財団法人千葉県ホームヘルパー協議会	〒260-0026 千葉市中央区千葉港 4 番 3 号
補 16	千葉県介護保険苦情処理業務支援事業費補助金	千葉県国民健康保険団体連合会	〒263-8566 千葉市稲毛区天台 6 丁目 4 番 3 号
補 19	一般社団法人千葉県高齢者福祉施設協会活動促進事業費補助金	一般社団法人千葉県高齢者福祉施設協会	〒260-0026 千葉市中央区千葉港 4 番 3 号
補 32	千葉県自閉症協会事業及び親子の旅事業補助金	千葉県自閉症協会	〒260-0856 千葉市中央区亥鼻 2 丁目 9 番 3 号千葉県発達障害者支援センター内
補 33	千葉県視覚障害者福祉協会運営費補助金	社会福祉法人千葉県視覚障害者福祉協会	〒284-0005 千葉県四街道市四街道 1-9-3
補 34	東京オリンピック・パラリンピックアスリート強化・支援事業補助金	一般社団法人千葉県障がい者スポーツ協会 (なお健康福祉部障害者福祉推進課所管の補助金に関するもの)	〒263-0016 千葉市稲毛区天台 6-5-1 千葉県障害者スポーツ・レクリエーションセンター内

補 41	千葉県観光振興事業補助金	公益社団法人千葉県観光物産協会	〒260-0015 千葉市中央区富士見2丁目3-1 塚本大千葉ビル9階
補 49	千葉県商店街振興組合連合会補助金	千葉県商店街振興組合連合会	〒260-0015 千葉市中央区富士見2丁目22番2号
補 62	(公財) かずさDNA研究所事業費補助金	公益財団法人かずさDNA研究所	〒292-0818 千葉県木更津市かずさ鎌足2-6-7
補 65	千葉県産業振興事業費補助金	公益財団法人千葉県産業振興センター	〒261-7123 千葉市美浜区中瀬2-6-1 WBG マリブイースト 23F
補 75	千葉県栽培漁業推進体制整備促進事業補助金	公益財団法人千葉県水産振興公社	〒260-0013 千葉市中央区中央3丁目3番1号
補 76	東京湾漁業総合対策事業(種苗供給施設管理事業)費補助金	公益財団法人千葉県水産振興公社	〒260-0013 千葉市中央区中央3-3-1 7ジモト第一生命ビルディング 3階
補 79	緑化推進委員会運営費補助	公益社団法人千葉県緑化推進委員会	〒299-0265 千葉県袖ヶ浦市長浦拓2号 580-148
補 83	千葉米改良協会事業活動費補助金	千葉米改良協会	〒260-0031 千葉県千葉市中央区新千葉3丁目2-6
補 84	中小漁業融資保証制度安定対策事業	千葉県漁業信用基金協会	〒260-0021 千葉市中央区新宿2丁目3番8号水産会館内
補 87	肉豚生産安定対策事業補助金	公益社団法人千葉県畜産協会	〒260-0021 千葉市中央区新宿1-2-3 K&T千葉ビル3F
補 91	千葉県地域ブランド化推進事業	市原市農業協同組合	(経済部) 〒290-0205 千葉県市原市山田591番地

補 92	消防振興事業補助金	公益財団法人千葉県消防協会	〒260-0801 千葉県千葉市中央区仁戸名町666 番地 2 千葉県消防会館内
負 16	千葉県魅力ある建設事業推進協議会負担金	千葉県魅力ある建設事業推進協議会	〒260-8667 千葉市中央区市場町 1-1 千葉県県土整備部建設・不動産業課内

5 全体会議

以上の調査は、1箇月2回の包括外部監査人・補助者で構成する全体会議で協議して進行させた。

6 包括外部監査結果報告書作成

このような調査に基づいて、監査結果報告書の原案を作成し、これに基づき県と補助金等交付事務についての事実認定の確認を行い、その上で監査基準に照らして補助金等交付事務の監査を行い、その判断の可否を全体会議で協議して、平成29年度包括外部監査結果報告書を完成させ、平成30年2月21日、県に提出した。

(なお、監査した補助金等の予算・決算は、平成28年度及び平成29年度が予算額、平成27年度及び平成26年度が決算額であり、金額は百円の位を四捨五入した千円以上の表示である。)

第2部 総論

第1 補助金等の定義

1 補助金・負担金・利子補給金

補助金は、国又は地方自治体が、特定の事務又は事業を補助するために交付する金銭をいい、負担金は、国又は地方自治体が、一定の義務若しくは責任を負う事務又は事業について交付する金銭をいう。そして、利子補給金は、国又は地方自治体が、特定の事務又は事業を奨励するために、その事業又は事務を実施するための借入金の利子相当額を補助する金銭をいう。

2 交付金

交付金とは国又は地方自治体が特定の目的をもって交付する金銭を広く指す。

第2 補助金等適正化法の適用関係

1 補助金・負担金・利子補給金

負担金及び利子補給金のうち、国が交付するものは、そのいずれもが、補助金等適正化法の適用を受けるが、地方自治体が交付するものは、補助金等適正化法の適用はない。

2 交付金

交付金は、特定の目的をもって交付する金銭であるが、補助金等適正化法2条1項4号に規定する「その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるもの」であるから、国が交付するものであり、政令で定められたものは、補助金等適正化法の適用を受けるが、地方自治体が交付するものは、補助金等適正化法の適用はない。

3 補助金等を区分する意味の有無

補助金等適正化法は、国が交付する補助金、負担金及び利子補給金並びに国が交付する相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定められたものは、一つにまとめて「補助金等」として同法の適用において同じ扱いをしている。したがって、補助金等適正化法の適用を受ける補助金等につき、その区分の基準は重要ではない。

第3 監査の視点

1 包括外部監査人が留意すべき事項

- (1) 地方自治法252条の37第2項は、包括外部監査をするに際しては、「当該包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が第2条14項及び15項の規定の趣旨にのっとりなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。」と規定している。そして、同法2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、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。」と定め、同条15項は、「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らねばならない。」と定めている。
- (2) 地方自治法2条14項も同条15項も、地方公共団体の事務の規準を定める規定である。監査は、県がこれらの規準を遵守しているかどうかを調査し、判断し、意見を述べることであるから、これらの規準は、監査する際の判断基準となる。
- (3) そこで、まず同条14項を検討すれば、住民の福祉は、その概念が広範であるた

め、適法性・相当性を判断する基準として機能しない。そして、住民の福祉は、地方公共団体を創設した第一義的目的であり、地方公共団体の事務は、全て住民の福祉を実現することを目的として執行されることから、「住民の福祉の増進に努める」という言葉は、その後続く「最少の経費で最大の効果を挙げる」という言葉と併せて読むべきいわば枕詞のようなものであり、それゆえ、同項は、事務を執行するときは、最少の経費で最大の効果を挙げるように努めなければならないという規準を規定していると解すべきである。これはひと言でいえば、効率性であり、その概念は具体的であるから、監査の基準となる。

- (4) 次に、同条15項が定める「組織及び運営の合理化」と「規模の適正化」を規定しているが、これらは、いずれも組織の創設と改廃、組織の在り方を意味するものであり、事務の執行自体の適法性・相当性を判断する際の基準とはなり得ないが、類似する複数の事務を関連させて判断する場合には、監査の基準となり得る。しかし、この監査は、個々の補助金等の事務の執行を対象とするものであるため、組織及び運営の合理化と規模の適正は、効率性の中に含めることにした。

2 普通地方公共団体が交付する補助金等の法的根拠

監査の対象とした補助金等の根拠規定である地方自治法232条の2は、「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、寄附又は補助をすることができる。」と定めている。これは、地方自治体に補助金等を交付する権限を授与するとともに、その権限行使に公益上の必要性という要件を課す趣旨である。公益も広範な概念ではあるが、公益を不特定多数の住民が利益を直接間接に享受することと定義すれば、公益上の必要性は、具体的判断に馴染み、監査する基準となる。

3 補助金等適正化法の趣旨

- (1) 国が交付する補助金等の交付と受給を規定する補助金等適正化法は、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるべきことを定めるとともに（同法3条1項）、事業が法令の定めや交付の目的に従って誠実に実施されるべきことを定め（同条2項）、これを遵守させるための手続として、交付申請、交付決定、経費の配分の変更や補助事業の変更等、状況報告、実績報告及び補助金等の返還等の事務を定めている。
- (2) 補助金等適正化法は、地方自治体が交付する補助金等には適用されないが、そこに定められている規定は、補助金等を交付する行政事務を律する規範として普遍性をもつものであるがゆえに、地方自治体が交付する補助金等にも同様に当てはまるものである。それゆえ、補助金等適正化法が定める行政事務の規範、すなわち、適法性、公平性、効率性は、監査の基準となる。

- (3) なお、補助金、負担金及び利子補給金は、地方財政法の適用においてはその取扱いが異なるため、これを区別する基準は重要であるが、補助金等適正化法は、補助金等をまとめて「補助金等」として同じ扱いをしているため、これを区分することは重要ではない。
- (4) 県知事は、千葉県補助金等交付規則(以下「交付規則」という。)を制定しているが、これは、予算の執行の適正化を図ることを目的とし、補助金等の交付の申請及び決定等に関する事項及び予算の執行に関する基本的事項を規定したものであり(同規則第1条)、県の補助金等の交付事務についての法規である。これに対し、補助金ごとに定めている交付要綱は、行政機関の内規であり、規範ではない。しかし、交付要綱は、交付規則を遵守するための内規であるから、これに従わない事務の執行は、交付規則に違反することになるため適正ではなく、したがって、交付要綱に反する事務の執行は、相当性を欠くことになる。

4 監査の基準の整理・分類

補助金等の行政事務につき、以上の法律に定められている行政事務の規準を整理すると、適法性、公平性、公益性、効率性及び手続の適正に分類することができるので、補助金等の交付事務がそれらの規準を遵守して行われているかどうかの視点から監査することが、監査を的確に行うことになるものと考え、これを監査の視点とするという趣旨で監査の基準とした。それゆえ、監査基準は、問題の所在としての分類を示すものであり、必ずしも評価した結論ではない。

第4 監査の基準

1 適法性

地方自治法2条16項は、「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。」と規定している。それゆえ、補助金等の交付事務が法令に違反するかどうかは適法性の基準となる。要綱は、規範ではないからこれに反することは適法性に分類することは相当ではなく、手続の適正に分類した。これに対し、規則は法令に分類する考え方もある。しかし、規則が法令かどうかはここでは検討すべきことではなく、規則も要綱も、地方自治体が定めるものは、手続に関する事項であり、そして、それは、法律や条例を遵守することを目的としていることをどう考えるかということを検討する必要がある。法令に反することはまず規則や要綱に反することとして現れるからである。そこで、法令を法律、政令及び条例に限定し、規則や要綱に反することが直ちに法令に違反するおそれがあるものは、適法性の基準に分類し、そうでないものは、手続の適正の基準に分類した。公平性、公益性及び効率

性も同様である。

2 公平性

補助金等適正化法が補助金等の事務及び使用について定める公正には、公平性が含まれている。補助金等は、特定の事業者又は特定の種類の事業を営む事業者等に対して交付するものであるがゆえに、元々形式的には公平ではないが、住民の福祉の具体化において政策的判断が働き、その判断が民意によって正当化されるため、形式的な不公平は解消される。しかし、同じ状況にある複数の事業者らから合理的な理由なしに特定の事業者又は複数の事業者等を選んで、これらの事業者に対してのみ交付する補助金等は、制度として公平性を欠くことになる。また、制度として一定範囲の者に受給資格を与えているのに、特定の者が受給する状況が複数年度にわたって継続している場合や、配分が偏っている場合は、制度の運用が公平性に欠けていることになる。申請がないからという理由は、正当な理由ではない。当該補助金交付制度を周知させる方法や申請者を選ぶ方法が、公平でない場合もあり得るからである。このように考えて、これらの視点を公平性の監査基準の具体的内容とした。

3 公益性

地方自治体は、住民の福祉を図ることを目的とし、その事務を執行する経費に充てる費用として国民から徴収する租税を財源としている。そして、補助金等は、特定の事業を支援するためにその事業を行うために交付されるものである。その補助金等の交付が住民の福祉にかなうとすれば、それは、その事業の実施が住民の福祉を増進する効果を持たなければならない。住民の福祉なる概念は多義的であるから、ここでは不特定多数の者がその事業によって直接的・間接的に利益を享受する効果をどの程度持つかを判断基準とした。

4 効率性

補助金等の交付に求められる効率性とは、最少の経費で最大の効果を挙げることである(地方自治法2条14項)。これは、補助金等全体と個々の補助金等の双方において考慮されなければならない。前者は、予算の配分が合理的になされているかであるが、この監査では、補助金等の一部を監査の対象としているため、個々の補助金等について効率性を判断した。その判断は、補助金等が特定の目的を持って補助対象事業について交付されるということから、補助金等の交付目的と補助対象事業が持つ効果との関係、補助金額と補助対象事業の経費又は収支との対照において補助の必要性の程度の両面から検討した。前者について具体的にいえば、補助

金等の交付目的が具体的ではなく、補助対象事業との関係が曖昧である場合や、補助金等の交付目的と補助対象事業が持つ効果とにずれがある場合には、効率性に問題があることになり、後者について具体的にいえば、補助対象事業者がその資力又は収支において補助を必要としていない場合が、効率性に問題があることになる。

このように考えて、これらの視点を効率性の監査における具体的基準とした。

5 手続の適正性

補助金等適正化法も、これを踏まえて制定されたと推測できる交付規則も、交付手続の規準を定めているが、その趣旨は、補助金等の交付に求められる適法性、公平性、公益性及び効率性を確保するために手続の適正化を図ることも目的とするものである。交付要綱もまた手続の適正化を図ることを目的とする内規である。それゆえ、補助金等の交付事務は、交付規則及び交付要綱に基づいて行われねばならない。そこで、監査の基準として、手続の適正性(以下「手続の適正」という。)という基準を設けた。しかし、交付規則等が適法性、公平性、公益性及び効率性を確保するために手続の適正化を図ることも目的とするものであるがゆえに、適法性、公平性、公益性及び効率性に関わる事項もまず手続違反として現れることになる。これを手続の適正に分類すれば、全て手続の適正に分類されてしまい、問題の所在が曖昧になってしまう。そこで、交付規則、交付要綱に反することも、それが直ちに適法性、公平性、公益性及び効率性を損なうおそれがあるというものは、それぞれ適法性、公平性、公益性及び効率性の基準に分類し、そうでないものを手続の適正に分類した。

第5 指摘と意見の区別

指摘及び意見は、補助金等に係る事務につき、上記各基準を視点として監査した結果を示すものであり、指摘・意見として記述するだけの問題点が存在することを示すものである。そして、指摘と意見の具体的な差異は、以下のとおりである。

1 指摘

指摘は、補助金等に係る事務につき、前述の適法性、公平性、公益性、効率性及び手続の適正を判断基準として監査した結果、法令に反するものと認めため、あるいは法令に反するとまでは認めに至らないものの、その趣旨に照らして相当でないと認めため、それを是正することを求め、是正のための具体的措置を提示するものをいう。

2 意見

意見は、補助金等に係る事務につき、上記監査基準によって監査した結果、法令に反すると認めるに至らない、あるいは法令の趣旨に照らして相当ではないと認めるに至らないものの、一定程度の疑問が残るので、その問題点を示してその解決のための検討を促したり、疑問点について県民に対する説明を求めるものをいう。

第6 監査結果

個々の補助金等について監査した結果は、第3部の各論に記述するとおりであるが、これを監査の基準ごとに整理すると、以下の「指摘・意見の一覧表」に記載のとおりとなる。

指摘・意見一覧表

補助金					
	補助金指摘				
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
1					暴力団排除条項の制定
4					支出証拠書類添付の必要性
7					①暴力団排除条項の制定 ②支出証拠書類添付の必要性
8					①暴力団排除条項の制定 ②支出証拠書類添付の必要性

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
9					①暴力団排除条項の制定 ②支出証拠書類添付の必要性
10					暴力団排除条項の制定
12	双方代理			補助対象事業の特定	
14				補助対象事業の特定	
15	交付要綱の解釈の誤り				
19	①再就職者への人件費補助につき職歴の調査 ②再就職者への人件費補助の公表				①補助対象事業の経費の区別 ②支出証拠書類添付の必要性
20					暴力団排除条項の制定
23					暴力団排除条項の制定
24					県警への照会
25					①交付要綱の制定 ②暴力団排除条項の制定

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
26					①交付申請書の添付書類 －要綱改定の必要性 ②事業実績報告書の添付書類 ③暴力団排除条項の制定
27					暴力団排除条項の制定
29					交付要綱の制定
30					①交付要綱の制定 ②手続書類における補助金対象事業の明示化 ③添付書類の不備 ④実績報告書の内容不備 ⑤支出証拠書類添付の必要性

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
31					①交付要綱の 制定 ②手続書類に おける補助 金対象事業 の明示化 ③支出証拠書 類添付の必 要性
32					①交付要綱の 制定 ②手続書類に おける補助 金対象事業 の明示化 ③添付書類の 不備 ④支出証拠書 類添付の必 要性
33				補助対象事業 の特定	交付要綱の制 定
34					支出証拠書類 添付の必要性
36					暴力団排除条 項の制定
37					暴力団排除条 項の制定
38					暴力団排除条 項の制定

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
39					①暴力団排除条項の制定 ②支出証拠書類添付の必要性
44					暴力団排除条項に基づく県警への照会
46					暴力団排除条項の制定
48					暴力団排除条項の制定
49	補助金管理及び補助金対象事業の事務を第三者へ委託				支出証拠書類添付の必要性
50	補助金管理及び補助金対象事業の事務を第三者へ委託				支出証拠書類添付の必要性
59					①暴力団排除条項の制定 ②支出証拠書類添付の必要性
60					支出証拠書類添付の必要性
62					暴力団排除条項の制定
63					暴力団排除条項の制定

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
69					交付要綱の制定
73					暴力団排除条項の制定
74					①交付申請に際しての書類不備 ②暴力団排除条項の制定
77					支出証拠書類添付の必要性
78					支出証拠書類添付の必要性
79	①再就職者への人件費補助につき職歴の調査 ②再就職者への人件費補助の公表				暴力団排除に係る県警への照会
83	権利能力なき社団の要件の確認				①支出証拠書類添付の必要性 ②暴力団排除条項の制定
84	①再就職者への人件費補助につき職歴の調査 ②再就職者への人件費補助の公表				

補助金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
86					暴力団排除条 項の制定
88					支出証拠書類 添付の必要性
92					支出証拠書類 添付の必要性

補助金意見					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
4					補助金額の決 定基準
5				資力ある者へ の補助金交付	
7			役員飲料につ いて	①補助金支出 の効果の検 討について ②戻入につい て	
8				終期の設定に ついて	
9				終期の設定に ついて	
12				繰越金が補助 額よりも多額	実績報告書の 事業完了日の 未記載
14				繰越金が補助 額よりも多額	
16				補助金額算定 方法の見直し の必要性	

補助金意見					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
19			人件費補助		
21				効果の検討	
22					申請時の過誤 の多発防止策 について
24					①保育所等整 備交付金と の手続的連 動 ②交付要綱の 改定
25				財務状況に応 じた補助金の 交付	
28					出先機関による 補助金交付 事務
29					補助金額算出 根拠の記録化 の必要性
30					補助金額算出 根拠の記録化 の必要性
31					補助金額算出 根拠の記録化 の必要性
32					補助金額算出 根拠の記録化 の必要性

補助金意見					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
33				繰越金が補助額よりも多額	補助金額算出根拠の記録化の必要性
35					①補助金の額の根拠 ②要綱の整備
37				補助金支出の効果の検討	提出書類の日付を空白とする指示
38					入札・見積り合わせについて
39				補助金支出の効果の検討	要綱別表1第6号様式の協議書について
41				補助率の明示	
42				制度の見直しの必要性	
43				制度の見直しの必要性	
44				効果の検討	
49					交付要綱の改定
56				終期の設定・支援内容の重複について	補助対象経費について
57				終期の設定について	過払いについて
58				効果の検討	
61		予算の配分について			

補助金意見					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
63				①終期の設定 について ②数値目標等 について	
67					積算根拠
68					実績報告書の 記載が不十分
75			人件費補助	多額の資産を 持つ者への補 助金交付の必 要性	
79			人件費補助		
80				見直しの必要 性	
83	補助金対象経 費の計上				
84			人件費補助		
87				昨今の状況を 踏まえた見直 の検討	
89				目標達成後の 見直し	
91				見積り合わせ について	①交付要綱の 改定 ②債務不履行 (履行遅滞 等)時におけ る対処方針

負担金					
負担金指摘					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
3	双方代理				
21				ガспラント 会社の事業費 算定	①支出証拠書 類添付の必 要性 ②暴力団排除 条項の制定
26				負担金交付の 要否について の検討	

負担金意見					
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
4				経費の分析の 必要性	
16	職務専念義務			効果の検討	
19				効果の検討	
20				効果の検討	
21					①工事現場の 視察 ②交付要綱の 制定
23	職務専念義務			事業の効果の 判断	
25				効果の検討	
26				情報源として の重要性等の 検討	

交付金					
	交付金指摘				
	適法性	公平性	公益性	効率性	手続の適正
1					支出証拠書類添付の必要性

第7 総評

1 適法性を基準とする監査

(1) 交付要綱の解釈

交付規則、交付要綱は、補助金等の交付事務の基準を示すものであり、これを定める目的は、補助金等の交付の適法性、公平性、公益性及び効率性を確保することにある。それゆえ、県は、交付事務をする場合は、まず、交付規則及び交付要綱を読み、内容を確認し、これに従って交付事務を進めなければならない。仮に、その解釈を間違えて補助金等を交付すれば、適法性、公平性、公益性及び効率性に問題を生ずるおそれがある。その事例として、交付要綱が定める補助金額算出方法の解釈を誤り、交付要綱が定める金額を超えた金額を交付して、適法性に問題を生じた補助金15がある。

(2) 補助金管理及び補助対象事業の第三者への事務委託

① 県は、特定の施策に基づき、補助金等の受給者が特定の事業等を補助するために補助金等を交付する。他方、受給者は、補助事業等を実施することを約束して、その事業等について補助金等の交付申請をする。それゆえ、受給者は、「自ら補助事業等を行う」義務を負う。補助金等適正化法3条2項は、「補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない。」と規定しているが、これは、補助事業者等又は間接補助事業者等が「自ら補助事業等を行う」ことを当然の前提として、これを誠実に行うべき義務を課した規定である。この規定は、国の補助金等に適用されるが、その趣旨は全ての補助金等に当てはまる原理原則である。交付規則11条2項は、補助金等の目的外支出を禁ずる規定であるが、その前提として「善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わねばならず」と規定しているが、これも「自ら補助事業等を行う」ことを当然の前提としている。

② この原理原則に触れて適法性が問題となった事例として、補助金49、50がある。これらは、自らは、事務所を設けず、事務員を雇用せず、補助金の受給及

び管理事務並びに補助対象事業を実施する事務の全てを包括して第三者に委託している事例であり、そのため、「自ら補助事業等を行う」義務を果たしているかにつき問題を生じ適法性に分類した事例である。このような事務の第三者への委託が補助金等適正化法や交付規則が求めるところの「自ら補助事業を行う」ことになる要件として、事務の処理につき個々具体的に受給者の指揮命令が行われ、第三者がその指揮命令に従って事務処理をしていることが必要である。県は、このように自ら事務処理能力を持たない者に対して補助金を交付するのであれば、補助金の管理及び事業等の実施が受給者の指揮命令に従って行われていることにつき監視する必要がある。この監視を怠れば、当該補助金交付事務の適法性が問われることになる。

- ③ なお、このような事例において適法性の問題が生ずることを避ける方法として、間接補助事業者を受給者とする制度に改定することが、適法性のみならず、効率性の視点からも、最も優れている。

(3) 職務専念義務等

- ① 地方公務員法30条は、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と規定しているが、同法35条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と規定し、法律又は条例に特別の定めがある場合には、職務専念義務が免除されることを認めている。そして、職務に専念する義務の特例に関する条例2条は、研修を受ける場合、職員の厚生に関する計画の実施に参加する場合のほか、人事委員会が定める場合には、任命権者のあらかじめの承認を得てその職務専念義務を免除されることができると定め、そして、人事委員会は、「職務に専念する義務の特例に関する規則」を定め、職務専念義務が免除される場合を具体的に定めるほか、人事委員会の承認を得て任命権者が定める場合も職務専念義務が免除されることを認めている。それゆえ、県は、人事委員会の承認を得て職員の職務専念義務を免除することができる。

- ② そして、同法38条は、「職員は、任命権者の許可を受けなければ、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下「営利企業」という）を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務に従事してはならない。」と定めている。それゆえ、地方公務員は、任命権者の許可を受ければ、他の職務に従事することができる。

- ③ しかし、35条は、任命権者が職務専念義務の免除をする手続的根拠を定める

趣旨であり、職務専念義務を免除する包括的な権限を任命権者に授与する趣旨ではない。そして、条例や規則は、法令の範囲内でしか効力を有しない。それゆえ、任命権者が、条例及び人事委員会規則に基づいて職務専念義務を免除し、あるいは、他の職務に従事することを命じたとしても、その職務専念義務免除の有効性が問われることになる。最高裁判所平成10年4月24日判決は、この法理を示した判例である。

- ④ この視点から補助金等の事業の事務を県職員が行っているものにつき監査し、適法性に係る意見を述べたものが負担金16、23であり、23が詳しい。前者は、建設業のイメージアップを図るため、産・学・官の代表者を構成委員とする協議会の事務を行っている事例である。後者は、職員が県も会員となって観光に関連する会社等とともに設立した民間団体の事務を行っている事例である。

(4) 再就職者への人件費補助

- ① 県を退職した職員が民間の諸団体の役職に再就職することがあるが、この場合において、再就職した元職員が離職後2年以内に離職前5年間に在籍していたことがある部課の職員に対し、その部課の処分について職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼することは禁止され(地方公務員法38条の2第1項)、これに違反すると刑罰が課される(同法60条4号)。
- ② この「職務上の行為」には、補助金等の交付が含まれるので、補助金の交付請求や交付を依頼することも含まれる。それゆえ、元職員が再就職する民間団体の職責に対してその人件費を補助する場合(以下「人件費補助」という。)、元職員がその交付請求をすることも、自らは交付請求をする職責にはないとしても補助金の交付を事実上要請することも、禁止されることになる。
- ③ そこで、元職員が民間団体に再就職する場合は、離職後2年を経過しているか、離職前5年間に在籍していた部課が担当していた業務が、再就職先の業務と関係がある者かをあらかじめ確認する必要がある。再就職先に人件費補助をしている場合は、補助金の交付請求が伴い、刑罰が課される事態が生ずる可能性が格段と高まるため、なおさらに元職員の離職時期と離職前の履歴の調査をする必要がある。
- ④ そして、同法38条の2の制定と同時に、38条の6が制定され、地方公務員の退職管理の適正を確保するために必要な措置を講ずることが求められることになったため、総務省自治行政局公務員部高齢対策室は、平成26年6月、地方公務員の退職管理の適正の確保についての説明資料で、必要な措置の例として、再就職状況の公表を示した。47都道府県がこれを採用し、県は、「千葉県退職職員の再就職状況の公表に関する要綱」を定め、再就職を公表している。
- ⑤ 以上の退職職員の再就職の適正確保の視点から人件費補助の適法性を検討し

た事例が、補助金19、75、79及び84である。そのうち、補助金19、79及び84は、指摘とした。他方、補助金75は、その受給者が、同法38条の2第6項1号後段に基づく人事委員会規則によって、同条1項が適用されない団体とされていて、そして、同号は、人事委員会規則によって適用されない団体とするには、その団体の業務が地方公共団体の事務若しくは事業と密接な関連を有する場合であることを要件としているが、補助金75の受給者は県の事務若しくは事業と密接な関連を有しないとはいえないため、指摘・意見から外した。

(5) 双方代理（県が構成員となる団体への補助金等の交付）

- ① 県が特定の施策を実施するため、自らも構成員となって民間団体を設立し、その団体が行う事業によってその施策を展開することにし、その事業について補助金等を交付している事例が幾つかある。このような場合、知事が民間団体の代表を務めることが多く、その結果、補助金等の交付につき、県と民間団体の双方につき、知事が代表者を務めることになる。このような行為につき、最高裁判決は、民法108条の双方代理が類推適用されると判示している。双方代理の場合、法律効果が本人に帰属しないため、双方がそれぞれ追認手続をする必要がある。
- ② これに対し、県は知事が代表者であることを認識し、民間団体も知事が代表者であることを認識しているので、わざわざお互いに追認手続をする必要があるとすることは、現実的ではないという考え方はあり得る。しかし、契約は利害が対立する者同士が合意に達することであり、そして、代表者は、組織の最終的決裁権者であり、組織の意思決定において、最も強い影響力を有しているため、同一人が双方の組織の代表者である場合、双方の利害が対立する事柄について組織の意思決定をする際に、相手方の利益を考慮する判断が、組織において明確に認識されないまま、あるいは反対し難い雰囲気の中で、その組織の意思決定に入り込むことはあり得るのであり、これによって組織の利益は不当に損なわれることになる。それゆえ、そもそも、利害が対立することにつき、双方の組織の代表者が同一人であることは、不健全なことなのである。双方代理の類推適用を認めるということは、この不健全な意思決定を健全にするための法理であり、双方の組織において、これを認識した上での意思決定として、追認手続があるのである。
- ③ このように考えると、民間団体の代表者である知事が、双方代理となる契約締結について、下位の職責にある者を復代理人として選任しても、双方代理の類推適用を避けることができないということになる。しかし、前述の最高裁判決が前述の考え方に基づくものか明確ではなく、知事が復代理人を選任することによって双方代理の類推適用はなくなるか否かにつき判例はない。
- ④ そこで、この監査では、知事が民間団体の代表者として県と契約を締結することについて双方代理の類推適用はありとし、その場合に追認を不要とすることは

双方代理の類推適用を否定することになるため、不採用とし、事前に知事が民間団体のする法律行為につき下位の職責を持つ者を復代理人として選任している場合については、この場合も双方代理の類推適用があるとの考え方は、前述の理由で不採用とした。こうした考え方にに基づき双方代理として指摘を記述したものが、補助金12と負担金3である。

(6) 権利能力なき社団

受給者は、補助金等を管理し、事業を行う者であるから、権利の主体となることのできる権利能力が必要である。その例外として、社団に準じた扱いがなされる権利能力なき社団がある。権利能力なき社団とは、実体が社団であるものをいい、その要件として、団体としての組織を備え、代表の方法・総会の運営・財産の管理・その他社団としての主要な点が規則によって確定していることが必要である。法人格を有しない団体につき、権利能力なき社団としての要件具備を確認していないために指摘を述べたものが、補助金83である。

2 公平性を基準とする監査

公平性は、複数の事業者を受給者として想定している制度において、受給者の選定について公平性が求められる場合と、受給対象と想定する事業の範囲を限定して同種の事業を営む者の一部を受給者とする制度を創設するような場合において、受給対象を限定することにつき公平性が求められる場合とがあり得る。前者の視点から公平性の意見を記述したものは、補助金61であり、そのほかにはなかった。制度において申請を前提として補助金等の交付決定がなされていて、申請に至る事情は見えないため、当然の結果である。後者の視点からの監査は現実的でなく、施策の当否に及ぶところもあり、指摘・意見は、1件もなかった。

3 公益性を基準とする監査

公益性は、不特定多数の県民が直接間接に利益を享受しているかという基準であるが、補助金等が元々特定の業種を選んで受給者としているため、公益性も広い概念として捉えざるを得ないことから、指摘はなかった。意見は、飲み物代について問題とした補助金7、人件費補助について疑問を示した補助金19、75、79及び84がある。

4 効率性を基準とする監査

補助金等の交付目的と補助対象事業が持つ効果の視点では、補助金等の金額が補助対象事業全体の経費との関係で僅少であるために、補助金等の交付目的と補助対象事業との関係が曖昧になっていて、補助金等の交付による効果が具体的にはない

に等しいため、広範な補助対象事業のうち、補助金額に見合う事業に絞ることを求めた指摘として、補助金12、14、33がある。これらの補助金は、同時に、補助金等の金額と補助対象事業の収支との関係で、補助金の交付の在り方の検討を求める意見を記述している。これは、補助対象事業の収支において繰越金が発生している、補助の必要性に疑問があるため、補助対象事業を特定しても、繰越金が発生する状況が続き、補助金交付の必要性がないことが明確になった場合に適切な措置を求める趣旨である。補助金87も、これに類する意見である。これに対し、同じく補助の必要性を問題としながら、その理由が補助対象事業の事業者が多額の資金を持つことにあるものについては、補助金交付の必要性を県民に説明することを求める意見を記述したが、これらは、補助金の交付目的がその事業の経費を賄うこと自体を目的とするものであるためである。この意見を述べたものとして、補助金5、75がある。その外、補助金等を交付することの効果について一定程度の疑問があるため、検討を求める意見を記述したが、その件数は多かった。

5 手続の適正を基準とする監査

(1) 暴力団の排除

① 補助金等は税金等が原資であるから、暴力団やその関係者にこれを交付することがあってはならない。県は、千葉県暴力団排除条例9条1項で、「県は、公共工事その他の県の事務又は事業により暴力団を利することとならないよう、暴力団員等又は暴力団若しくは暴力団員等と密接な関係を有する者（略）を県の事務等から排除するため、県が実施する入札への参加の制限その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定し、平成24年3月1日付け生交安第866号「補助金交付事務からの暴力団排除について」にて、関係部署に対し、交付要綱に暴力団の排除条項を定めることと、県警から提供を受けた書式を用いて、受給者の役員につき、暴力団又はその関係者か否かを県警に対して照会することを求めている。

これを履行していないため、指摘を述べたものが、多数に上った。

② 金融機関から融資を受けた者に対し、借入金の利子の支払について補助金を交付する利子補給金の場合、補助金を、受給者を經由せずに直接金融機関に交付するものがある。この場合、実質的受給者は融資を受けた者であるから、実質的受給者を対象として、暴力団関係者であるか否かにつき県警に照会することになる。

この視点から指摘を述べたものが、補助金1及び86である。

(2) 支出証拠書類の確認

① 補助金等は、受給者が行う事業に充てる費用として交付されるものであるから、受給者は補助金を補助対象事業以外の費用に充ててはならない。県は、受給者が補助金等を補助対象事業に充てたことを確認する必要があるが、それを確実に

う方法としては、領収書や振込伝票等の支出証拠書類を提出させて確認することに優るものはない。職員が往査して会計書類を見ている事例も幾つかあったが、支出証拠書類を添付する報告書を作成提出しなければ県が確認したとは認められず、支出証拠書類を添付する報告書を作成提出するのなら受給者にこれを提出させて確認し、必要に応じて往査する方が事務の効率が良い。

この視点から指摘を述べたものも、比較的多数に上った。

- ② これに対し、公益財団法人の場合、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」が制定されていて、同法 27 条は、公益財団法人に対し、「その運営組織及び事業活動の状況に関し必要な報告を求め、又はその職員に、当該公益法人の事務所に立ち入り、その運営組織及び事業活動の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる」と定め、同法 66 条 3 号は、「第二十七条第一項の報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は第二十七条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をしたとき」に 50 万円以下の過料に処することを定めている。そして、県では、幾つかの公益財団法人につき、「公益的法人等への職員の派遣等に関する規則」によって職員を派遣することができる団体に指定し、そして、地方公務員法 38 条の 2 第 6 項に基づき、「職員の退職管理に関する規則」により、職員を派遣することができる団体については、同条 1 項、2 項の適用がない団体と指定しているが、その指定は、それらの公益的法人等が同法 6 項の「地方公共団体の事務若しくは事業と密接な関連を有する業務」をする団体であると認めたことを前提としている。そして、補助金 62 の公益財団法人かずさ DNA 研究所、75 の公益財団法人千葉県水産振興公社及び 82 の公益社団法人千葉県園芸協会も、それらの団体として規定され、県の職員が派遣され、その業務に従事している。それゆえ、この 3 つの公益財団法人については、支出証拠書類添付の必要性の指摘対象から外した。

(3) 交付申請書・実績報告書の不備

交付申請書や実績報告書に不備があるのに見逃しているものは、交付申請や実績報告の内容を確認せず、公平性、公益性及び効率性を検討していない蓋然性が高いものである。これに類する指摘を述べたものが、補助金 30、32 及び 74 があり、意見を述べたものが、補助金 12、37、56 がある。

(4) 交付要綱の制定

交付要綱がそもそもないものは、適法性、公平性、公益性及び効率性を損なうおそれがあることから、交付要綱の制定を求めた。この視点から指摘を述べたものは、補助金 25、29、30、31 から 33、69 があり、負担金が実質補償金であって、受給者が毎年現れるとは限らないため意見にとどめたものが負担金 21 である。