

## 第1 包括外部監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第252条の3第1項に基づく包括外部監査である。

### 2. 選定した特定の事件（テーマ）

#### （1）監査テーマ

県単独補助金に関する事務の執行について

#### （2）監査の対象期間

原則として平成27年度（必要に応じて過年度及び平成28年度を対象とする。）

#### （3）監査対象の範囲

平成27年度の県単独補助金415件（予算額合計298億4693万円）について、担当部署にアンケート調査を行い、①金額的な重要性、②開始年度の古さ、③過去5年間の金額の変化の少なさ、④その他問題性のある蓋然性の観点から抽出した133件につき、関係資料の閲覧、照合と担当部署へのヒアリング等を行った。なお、一つの観点からは重要性が低いものであっても、他の観点から見て重要性が高ければ、総合的に判断して抽出したものも多数ある。

### 3. 事件を選定した理由

群馬県は、公益上必要があると認める事業を行う者に対して補助金を交付している。補助金の種類や交付先は多岐に渡り様々であるが、補助金のうち、県単独補助金が一般会計歳出予算に占める割合は、下記のとおり平成27年度当初予算において、4.2%であり、これだけを見ると、それほど高い割合とはいえないかもしれない。

しかしながら、一般会計歳出予算には、人件費2284億円、扶助費288億円、公債費1063億円が含まれている。これらは県の裁量によって動かすことの困難な義務的経費である。また、一般会計予算には、義務的経費3635億円のほか、投資的経費1136億円も含まれており、義務的経費や投資的経費を除けば、県の裁量で政策経費として使用可能な予算は限られている。この政策経費予算額に占める県単独補助金の割合は、下記のとおり平成27年度当初予算において、12.5%であり、これを見れば、県の政策の中で県単独補助金が金額的にも重要な位置を占めていることが分かる。

このため、補助金の支出が適正な手続の下に行われ、県民生活・福祉の維持・向上、企業・団体等の経済活動の停滞防止・活性化等のために有効に機能しているかどうかは重要な問題となる。また、他の地方公共団体の包括外部監査で指摘されているように、補助金は一度交付が始まると、毎年度、継続的に支出され続ける傾向にあり、見直しを怠ると、固定化、既得権益化しかねないという特性も持つので、その効果が十分に検証されているかどうか確かめる必要もある。

このように重要なテーマとなり得る補助金であるが、群馬県の包括外部監査では、平成14年度に「農政部の補助金に関する事務執行について」が監査テーマとなったことがあるのみで、農政部以外の補助金について外部監査の対象となっていない状況にある。

そこで、補助金に関する事務の執行について外部監査を行うことは有用であると判断するとともに、初めて扱う監査対象について、範囲が過度に広範となるのを避けるため、県の裁量の幅が比較的狭いと考えられる国庫補助金を割愛し、県単独補助金に関する事務の執行を特定の事件として選定した。

(単位：百万円)

	県単独補助金 予算額	一般会計歳出 予算額	一般会計歳出予算 に占める割合
平成26年度	31,326	681,587	4.6%
平成27年度	29,847	715,966	4.2%
平成28年度	29,163	721,638	4.0%

(単位：百万円)

	県単独補助金 予算額	政策経費予算額	政策経費予算額に 占める割合
平成26年度	31,326	212,879	14.7%
平成27年度	29,847	238,890	12.5%
平成28年度	29,163	248,632	11.7%

#### 4. 監査の視点

- ア) 補助金の目的や趣旨は何か。形式的な定めと実質的な目的に乖離はないか。
- イ) 補助金に関する事務の執行は法令・条例・規則・要綱・要領等に沿って適切に行われているか。また、そもそも要綱や要領の規定は適切か。
- ウ) 補助金の支出の決定過程で不適切な事務的な瑕疵はないか。
- エ) 補助金の支出先の選定は適正かつ公平に行われているか。また、要綱など入口の段階で交付先を不必要に限定していないか。
- オ) 補助金の金額は根拠資料に基づいて適切に算定されているか。また、その算定方法や金額は、事業の性質・規模に対して適切か。
- カ) 補助金の推移として、漫然と長期固定化していないかどうか。見直しの必要性はないか。

- キ) 補助金の区分・態様として、団体の運営費補助から事業費補助へ、定額補助から定率補助へ移行すべきものはないか。
- ク) 市町村に目的・趣旨の重なる補助金はないか。市町村との役割分担は適切か。
- ケ) 補助金に関する事務負担は過大でないか。事務の費用対効果の観点から無駄はないか。
- コ) 補助金の支出先から実績報告書の提出を受けているか。その正確性の検証がなされているか。補助金の支出先に対する指導監督は適切に行われているか。
- サ) 支出した補助金について、事後点検が十分になされているか。補助金により市民生活の向上等、公益性のある成果が得られているのか。また、補助金の対象事業の評価・効果の測定は適切に行われているか。

## 5. 主な監査手続

平成27年度に予算計上した県単独補助金を対象に、関係部署に対するアンケート調査を実施した。さらに、他の地方公共団体におけるものも含めた過去の包括外部監査結果報告書に記載されている指摘事項や意見と照らし合わせながら、群馬県補助金等に関する規則、各補助金の交付要綱等と補助金交付に係る関係書類の閲覧を行うとともに、担当部署に対するヒアリング調査を実施した。そこでの疑問点については追加資料の提示等を求め、逆に、担当部署からの追加説明を行いたい旨の要請にも応じ、個々の問題点を検討した。

## 6. 監査の実施期間

平成28年6月3日から同29年3月3日まで

## 7. 包括外部監査人及び補助者

### (1) 包括外部監査人

公認会計士・弁護士 竹原 正貴

### (2) 補助者

公認会計士・税理士 小林 秀一

公認会計士・税理士 北原 陽子

公認会計士・税理士 武藤 善行

弁護士 村越 芳美

弁護士 中林 勇也

## 8. 利害関係

群馬県と包括外部監査人及び補助者との間には、法第252条の29に定める利害関係はない。

## 9. その他

この報告書は、法第252条の37第5項に規定する「監査の結果として報告」するものであるが、「意見」として掲げられている事項は、法第252条の38第2項に規定される「監査の結果に関する報告に添える意見」として提出するものである。

本報告書における「指摘事項」と「意見」の区分の方法は、以下のとおりである。「指摘事項」は、主として法令や規則等に違反しているか、又は著しく適切さを欠くと判断されたものであり、県に是正・改善が必要と認められた事項とする。これに対し、「意見」は、不当とまでは判断しないが、改善が望まれるとされたものであり、県に是正・改善について検討を求める事項とする。

報告書中の表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で金額が一致しない場合がある。

## 第2 監査対象の概要

### 1. 補助金等とは

地方公共団体における補助金等とは、一般的に予算科目「第19節負担金、補助及び交付金」に区分して計上される、負担金、補助金及び交付金を指す。

法令等で補助金等の明確な定義は存在しないが、負担金とは、地方公共団体が特別の利益を受ける法令上の特定の事業等に対して、経費の全部又は一部を負担するものや各種団体への会費等である。補助金とは、特定の事業や研究等を育成、助長するため、地方公共団体が公益上必要があると認めた事業等に対して支出するものである。また、交付金とは、市町村や組合等に対して地方公共団体の事務を委託している場合等において、その経費を交付するものとされている。

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が（法第232条の2）、財政面からの政教分離（憲法第89条前段）や公の支配に属さない慈善、教育、博愛の事業に対する支出の禁止（同条後段）に抵触しないよう配慮する必要がある。

また、群馬県補助金等に関する規則（以下「規則」という。）では定義規定を置いており（規則第2条）、その内容は次のとおりである。

「補助金等」とは、県が県以外の者（国、他の都道府県及びこれらの機関並びにこれらに類似する者を除く。）に交付する補助金、負担金、交付金、利子補給金等であって相当の反対給付を受けない給付金である。

「補助事業等」とは、補助金等の交付の対象となる事務又は事業であり、「補助事業者等」とは、補助事業等を行う者である。

今回の監査では、規則に定める補助金、負担金、交付金、利子補給金等のうち、特定の事業や研究等を育成、助長するため、県が公益上必要があると認めた事業等に対して支出する、いわゆる「補助金」を対象とした。

### 2. 国庫補助金等について

前項の「補助金等」は、県が単独で財源を負担して交付する県単独補助金等を指しているが、これとは別に、国が費用の一部又は全部を負担して県が交付する補助金等もある。

これは、①県が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と県の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要のあるもの（地方財政法第10条）、②県が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない法律

又は政令で定める土木その他の建設事業（同条の２）、③県が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なもの（同条の３）などに関して、県が国庫補助を受けて交付する補助金等である。

このような国庫補助事業に関する経費の種目、算定基準、国と県の負担割合は法律又は政令で定められることとなっているので（同法第１１条）、その取扱いについて、県の裁量の働く余地が県単独補助金に比して著しく狭まると考えられ、適法性の観点のみからの監査に監査時間の大半を取られる虞もあったため、農政部については１３年ぶり、その他については初めてとなり、適法性や正当性の観点に加え、有効性・効率性・経済性の観点からも、全庁的に点検することを志向した今回の外部監査の対象からは除外した。

### ３．補助金等を含む県の予算編成方針について

調査対象年度である平成２７年度の県の予算編成方針のうち今回の監査に係ると考えられる部分を、抜粋ではあるが、以下に掲載しておく。

監査対象期間である平成２７年度は、県総合計画「はばたけ群馬プラン」の最終年度であったことから、まず、各政策目標の達成に向けて重点プロジェクトを推進するとされた。また、それとともに、人口減少対策の観点からの総点検も踏まえ、新たな政策課題について、積極的に取り組むともされた。

その一方で、県財政の歳出面は、少子・高齢化の進展等に伴う社会保障関係経費の自然増や、公債費の増加など、義務的経費が年々増加し、歳入面では、県税収入の増加が見込まれるものの、地方交付税の減額や財政調整基金等の取り崩し可能残高の減少など懸念材料もあり、政策的経費に使える一般財源の増加は難しい状況にあった。

そうした中、既存事業の効果・必要性を検証した上で、事業の新設・改廃・優先順位について検討を行い、限られた財源を県民にとって真に必要な施策に重点的・効率的に配分していく必要性が認識された。

そのような方向性の下、今回の監査対象に係る方針としては、以下の諸点が挙げられている。

#### ① 事業見直しの徹底

限られた財源で最大の効果を発揮するために、不要不急の事業は、積極的に廃止・縮小を行うこと。また、新規・拡充事業は、既存事業の見直しによって財源を捻出した上で予算要求すること。

#### ② 現場主義の徹底

県内経済の動向、医療・福祉・環境・教育等の各分野における課題や県民ニーズを的確に把握すると共に、予算執行の現場に近い市町村や各種団体、関係者等からの意見を踏まえ、効果的・効率的な予算計上となるよう検討す

ること。

③ 事業評価の見直しの結果等の反映

事業評価の見直し結果をはじめ、政策プレゼンや「事務・事業見直し委員会」での議論、監査・決算審査における意見等について、関係者からの意見等も踏まえながら、事業の見直しに繋げ、予算要求に反映させること。

④ 一般事業

義務的な経費等及び公共事業を除く一般事業については、既存事業の見直し、内部管理経費の削減を徹底して財源を捻出し、政策の優先順位を付けた上で予算要求すること。

⑤ 重点事業

県総合計画「はばたけ群馬プラン」や人口減少対策に係る事業など、重点的に実施すべき事業についても、別途の留保財源は存在しないため、スクラップアンドビルドを徹底して予算要求すること。

⑥ イベント等の各種PR事業

各種イベントについては、その目的、効果、代替手段等を十分に検討し、思い切った見直しを行うこと。

⑦ 県単独補助金

県民にとって事業効果があるかどうか、市町村との役割分担はどうか等を必ず検討し、その経過を明確にすること。

⑧ 外郭団体等への運営費補助金の見直しの徹底について

極めて厳しい財政状況を踏まえ、外郭団体等への運営費補助金については、県に準じた経費削減の取組や自主財源を確保する取組の有無、繰越金、活動状況を十分に検討し、見直しの徹底を図ること。

