

平成 28 年度 包括外部監査の結果報告書の要約

(群馬県包括外部監査人)

第 1 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

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

(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、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。

3. 事件を選定した理由

県の一般会計歳出予算額から義務的経費及び投資的経費を除いた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、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であり、また、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確かめる必要もある。

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たことがない状況にある。

そこで、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等を実施した。

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、地方自治法第252条の29に定める利害関係はない。

9. その他

本報告書における「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。

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。群馬県補助金等に関する規則（以下「規則」という。）では、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とされている。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が、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関係すると考えられるものは、次のとおりである。

- ① 事業見直しの徹底
- ② 現場主義の徹底
- ③ 事業評価の見直しの結果等の反映
- ④ 一般事業
- ⑤ 重点事業
- ⑥ イベント等の各種PR事業

- ⑦ 県単独補助金
- 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

第3 補助金の抽出結果

平成27年度の県単独補助金415件(当初予算額合計298億4693万円、その性格上国庫補助金に近いものなどを除き、補正予算などを反映させると、208億166万円)について、まず、担当部署にアンケート調査を行い、アンケートの回答結果を検討し、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以下のように133件を抽出した。

件数

| | 全件数 | 抽出件数 | 抽出率 |
|-----------|------|------|--------|
| 総務部 | 16件 | 13件 | 81.25% |
| 企画部 | 12件 | 5件 | 41.67% |
| 生活文化スポーツ部 | 21件 | 15件 | 71.43% |
| こども未来部 | 16件 | 9件 | 56.25% |
| 健康福祉部 | 73件 | 20件 | 27.40% |
| 環境森林部 | 107件 | 14件 | 13.08% |
| 農政部 | 75件 | 14件 | 18.67% |
| 産業経済部 | 22件 | 14件 | 63.64% |
| 県土整備部 | 21件 | 8件 | 38.10% |
| 教育委員会 | 49件 | 18件 | 36.73% |
| 警察本部 | 3件 | 3件 | 100% |
| 合計 | 415件 | 133件 | 32.05% |

予算額

(単位：千円)

| | 全体予算額 | 抽出予算額 | 抽出率 |
|-----------|------------|-----------|--------|
| 総務部 | 1,210,152 | 1,207,242 | 99.76% |
| 企画部 | 65,614 | 31,487 | 47.99% |
| 生活文化スポーツ部 | 775,968 | 768,317 | 99.01% |
| こども未来部 | 62,512 | 26,511 | 42.41% |
| 健康福祉部 | 11,712,500 | 202,416 | 1.73% |
| 環境森林部 | 1,295,469 | 519,541 | 40.10% |
| 農政部 | 1,478,509 | 1,044,701 | 70.66% |
| 産業経済部 | 3,191,582 | 3,170,589 | 99.34% |
| 県土整備部 | 636,372 | 475,328 | 74.69% |
| 教育委員会 | 360,884 | 242,903 | 67.31% |
| 警察本部 | 12,100 | 12,100 | 100% |
| 合計 | 20,801,662 | 7,701,135 | 37.02% |

決算額

(単位：千円)

| | 全体決算額 | 抽出決算額 | 抽出率 |
|-----------|------------|-----------|--------|
| 総務部 | 1,143,097 | 1,140,579 | 99.78% |
| 企画部 | 54,371 | 22,950 | 42.21% |
| 生活文化スポーツ部 | 746,485 | 739,387 | 99.05% |
| こども未来部 | 50,849 | 21,436 | 42.16% |
| 健康福祉部 | 10,807,185 | 200,735 | 1.86% |
| 環境森林部 | 866,844 | 465,056 | 53.65% |
| 農政部 | 1,259,498 | 963,598 | 76.51% |
| 産業経済部 | 3,106,366 | 3,092,998 | 99.57% |
| 県土整備部 | 395,325 | 295,057 | 74.64% |
| 教育委員会 | 337,120 | 221,177 | 65.61% |
| 警察本部 | 11,600 | 11,600 | 100% |
| 合計 | 18,778,740 | 7,174,573 | 38.21% |

健康福祉部は金額ベースの抽出率が極端に低くなっているが、これは全体予算額・全体決算額の多くを占める群馬県福祉医療費補助金（予算81億6505万円、決算78億9161万円）を抽出しなかったことによる。

第4 全庁的・共通的事項に関する指摘事項ないし意見

1. 交付要綱における暴力団排除条項と誓約書について（指摘事項）

結論：各交付要綱における暴力団排除条項の整備の徹底及び交付先ないし交付先（団体）の役員から暴力団等でない旨の誓約書の提出を求める事務の徹底を図るべきである。

2. 公印区分及び施行区分の記載が欠けていたこと（指摘事項）

結論：公印区分及び施行区分の記載が欠けているものが多数検出された。これらの記載は全庁的な文書事務のルール上必要とされており、全庁的な取り組みとして、記載を徹底するべきである。

3. 補助金支出の効果測定・評価について（意見）

結論：可能な限り具体的な成果指標を設定した上で、補助金の効果測定・評価を行うべきである。

4. 補助対象経費とする旅費の妥当性の検討について（意見）

結論：補助対象経費された旅費の妥当性を検討する際には、交付先団体内部の算定基準や領収書などの根拠資料に基づいてチェックするとともに、県の旅費に関する支給基準を参考にするなどして、客観的に妥当であるかどうかのチェックも行うべきである。

5. 補助対象経費とする講師謝金の妥当性の検討基準（意見）

結論：補助対象経費とする講師謝金の金額の妥当性をよりよく検討するために、講師謝金の妥当性を検討するための体系的な基準を設定することが望ましい。

6. 実績報告書の提出期限の定め（意見）

結論：事業実績報告書の提出期限に関する定めについて、無用な解釈の余地のない、より明確な規定とすることが望ましい。

第5 個別の補助金に対する指摘事項ないし意見の分布

以下に、指摘事項ないし意見の件数を示す。ただし、複数の分類に関連する指摘事項ないし意見は最も関連が深いと考えられる項目の指摘事項ないし意見とした。

| | 指摘事項 | | | | | | | 意見 | | | | | | | | |
|-----------|---------|------|---------|----------|--------------|------|----|-------------|--------------|---------|-----------------|----------|--------------|--------|------|-----|
| | 暴力団排除措置 | 文書事務 | 交付要綱の内容 | 実績報告書の確認 | 補助対象経費の内容・積算 | 事務手続 | 計 | 補助金のあり方・見直し | 交付対象・補助制度の周知 | 交付要綱の内容 | 効果測定の実施・成果指標の設定 | 実績報告書の確認 | 補助対象経費の内容・積算 | 調査の必要性 | 事務手続 | 計 |
| 総務部 | | 7 | | | | | 7 | 3 | 1 | 6 | 3 | | | 1 | | 14 |
| 企画部 | | 2 | | 1 | | | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 6 |
| 生活文化スポーツ部 | 1 | 10 | | | | | 11 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | | 2 | | 10 |
| こども未来部 | 5 | 5 | | 1 | | | 11 | 1 | 2 | 10 | 3 | 4 | | | | 20 |
| 健康福祉部 | 10 | 17 | | 5 | 3 | 1 | 36 | 3 | 5 | 13 | 3 | 3 | 14 | 2 | 4 | 47 |
| 環境森林部 | 3 | 4 | | | | | 7 | 3 | 1 | 3 | 3 | 1 | | 4 | | 15 |
| 農政部 | | 2 | 1 | | | | 3 | 1 | 1 | | 5 | | 1 | 4 | 1 | 13 |
| 産業経済部 | 2 | 7 | | | | | 9 | 5 | | | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 17 |
| 県土整備部 | 1 | 4 | | | | | 5 | | 2 | | 5 | 1 | | | 1 | 9 |
| 教育委員会 | 1 | 1 | | | | | 2 | 2 | 2 | 5 | 10 | | 1 | 2 | | 22 |
| 警察本部 | | 3 | | | | | 3 | | | 3 | 2 | | | 2 | | 7 |
| 計 | 23 | 62 | 1 | 7 | 3 | 1 | 97 | 21 | 17 | 42 | 40 | 17 | 17 | 19 | 7 | 180 |

第6 個別の補助金に対する指摘事項ないし意見の特徴等

1. 全庁的な指摘事項と重なるもの

暴力団排除規定に関する指摘事項と文書管理規定に関する指摘事項は同種の問題が多数検出されたため、全庁的対応を求める必要があると判断し、全庁的事項に対する指摘事項とした。ただし、個別補助金に対する措置を担保し、併せて、外部監査人による後日の措置状況確認の便宜のため、各補助金に対する指摘事項の項目ともした。

文書管理規定に関する指摘事項は公印区分・施行区分が記載されていないものに対するものであるが、そもそも施行年月日すら記載されていないものも僅かであるが検出され、これについては、数という面では限定的な事例であったため、全庁的事項ではなく、個別の補助金に対する指摘事項とした。他方、公印区分・施行区分の記載はあるものの、記載箇所を誤っていたというケースについては、口頭で改善を求めるに留め、報告書上、指摘事項ないし意見とはしなかった。

2. 補助金のあり方・見直し

補助金のあり方・見直しに関する意見の具体例として、補助金創設時の目的を果たし終わっているなど、環境変化によりかつての役割が薄れてきたため、廃止を検討すべきとした、総務部学事法制課の群馬県私立学校等施設・設備資金利子補給事業補助金に対する意見（意見4）や教育委員会健康体育課のへき地学校巡回検診事業補助金に対する意見（意見167）がある。また、補助金創設以来、政令指定都市の実現という目的に対する効果が現れているとはいえ、抜本的な見直しが必要であり、仮に趣旨が当初から変容していれば廃止を含めた検討を行うべきとした、企画部企画課の一般社団法人理想の都市建設研究会活動費等補助金に対する意見（意見15）がある。

補助金自体は存続させるとしても、補助金のあり方や補助額の見直しを求めた意見としては、補助金の区分・態様として、団体に対する運営費補助から事業費補助へと制度を改変することを求めた、健康福祉部医務課の群馬県高等歯科衛生士学院運営事業補助金に対する意見（意見60）、団体に対する運営費補助を行わざるを得ないとしても、補助金額の計算根拠を明確化することを求めた、健康福祉部国保援護課の群馬県遺族援護事業補助金に対する意見（意見91）、目標を達成すべき期限を設定し、サンセット方式に改めることなどを求めた、環境森林部林業振興課のぐんまの木で家づくり支援事業補助金に対する意見（意見105）がある。

以上とは視点が異なるが、近時、急速に被害が顕在化してきた分野の補助金への意見として、人的被害対策と農産物被害対策を連携して行うよう求めた、農政部技術支援課の群馬県鳥獣害対策地域支援事業費補助金に対する意見（意見117）がある。

3. 交付対象・補助制度の周知

補助金の交付対象を問題とした意見としては、交付目的と関連性が希薄となってきた団体に対する補助金の廃止を含めて検討を求めた、総務部学事法制課の群

馬県私学団体研修事業費等補助金に対する意見（意見2）、特定の団体のみを補助対象とするのではなく、補助対象となるための要件を定め、要件に該当する相手先に交付する形式に改めるよう求めた意見として、健康福祉部国保援護課の群馬県遺族援護事業補助金に対する意見（意見90）、補助金交付先として考えられる社会教育団体等がないか定期的に確かめ、公平性を保つことを求めた、教育委員会生涯学習課の社会教育関係団体補助金に対する意見（意見163）がある。

他方、補助金の存在・要件等の周知等の工夫に関する意見としては、「知事が認める青少年団体」がいかなる団体を指すのか、要綱上明確にした上で、本件補助金の情報を、県内に幅広く告知することを求めた、こども未来部子育て・青少年課の群馬県青少年団体補助金（意見43）、山間部に加えて都市部でも公共施設等の木造化・木質化を促す工夫を求めた、環境森林部林業振興課の公共施設等県産材活用推進事業補助金（意見107）がある。

4. 交付要綱の内容

交付要綱や実施要領の内容に関しては、農政部蚕糸園芸課の群馬県蚕糸園芸振興事業補助金（園芸農産物振興対策事業費補助）について、平成14年度包括外部監査（農政部の補助金に関する事務の執行について）において、計画変更時の削減規定の不存在と規定の必要性を指摘されていたが、交付要綱あるいは実施要領において明確な規定が設けられていなかったため、今回も指摘事項とした（指摘事項78）。

このほかの意見の大半は、実績報告書の提出期限の定めについて多義的解釈の余地をなくすことを求めるものであり、個別の補助金の交付要綱の文言のみでなく、規則にもほぼ同様の問題が見られたことから、全庁的事項に対する意見とし、個別の補助金の箇所では、補助金固有の特徴がないものは、項目のみの記載に留めた。

数は少ないものの、上記の問題点以外にも、補助金の目的を明確に定めることを求めたものがあり、環境森林部林業振興課の群馬県林業普及指導事業関係団体補助金交付要綱のように、守備範囲を広げ過ぎ、具体的な事務の指針となり得ていないケースもあった（意見110）。

各補助金事務の基準となるべき交付要綱の形式や内容の細かさが異なっており、規則をどこまで利用し、どの部分について交付要綱で特則を設けるかの方針が統一されておらず、今回の監査の措置状況次第では、全庁的に統一的な様式・取り扱いを定めることも検討課題となると考えられる。

5. 効果測定の実施・成果指標の設定

効果測定の実施・成果指標の設定に関する意見は多数となっているが、成果指標の設定と効果測定のプロセスが群馬県の補助金事務の中では必須とされていなかったため、予算獲得のために精緻な事業評価が必要となったもの以外は十分な効果測定・評価が実施されていない傾向が顕著であった。そこで、一般論としては、全庁的・共通的事項に対する意見に記載しつつ、特に効果測定・評価手法の確立・強化が必要と認められた補助金に対しては、個別の補助金に対する意見も

記載した。その例として、地域力向上のためのイベントへの補助金について客観的な成果指標を伴う効果測定を求めた、企画部地域政策課の地域力向上事業補助金（利根沼田行政県税事務所分）に対する意見（意見19）がある。

効果測定は、客観的な成果指標を設け、分析的に行うことが望ましく、農政部畜産課の群馬県畜産振興事業補助金（生産振興対策事業、優良繁殖雌牛増頭）等で実践例があったので、他の補助金にも応用すべきとする意見も述べた（意見123等）。

しかし、その一方で、効果測定が十分にできていない補助金の中には、客観的な指標を設け難いものも多く、そのような場合には、アンケート等の活用により、主観的要素が入るとしても、方法を工夫し、継続的に行うことで有意な資料を得られる可能性について提言を行った。その例として、健康福祉部健康福祉課の民生委員協議会運営費県費補助金に対する意見があり、このままでは民生委員・児童委員の担い手が不足する可能性があり、補助金の効果について、客観的な指標を設けることが困難であるが、アンケートの活用など、主観的なものであっても、指標を設ける工夫をすることが望ましいとした（意見51）。また、産業経済部産業政策課の群馬県商工会議所連合会補助金に対する意見では、広報誌・機関紙が配布される事業者等にアンケート等を実施し、広報誌等がどの程度活用されているのか、商工会議所の会員の要望を充たしているのかを調査し、広報誌等に対する交付金の見直しを検討すべきとした（意見129）。

6. 実績報告書の確認

実績報告書に関する指摘事項は、提出の時期を問題としたものである。規則や交付要綱に定められている期限を徒過しているケースが散見されたので、それぞれにつき、指摘事項とした。

実績報告書の内容及び裏付けに関する意見もあり、典型的な例は、健康福祉部介護高齢課の群馬県認知症高齢者介護家族等研修事業補助金に対する意見（意見65）のように、実績報告書に記載されている講師料の支出先の確認がされていないといった事例に対する改善を求めるものである。

7. 経費・計算上の問題

経費・計算上の問題に関しては、適切かどうか疑問のある支出が補助対象経費に含まれていたケースについて改善を求めるものがほとんどであった。

その一例として、打ち上げに要した費用が需用費として計上されていたケースに対して、支出の適切性について確認し、計上すべきでない費用が計上されている場合には修正することを求めた、健康福祉部保健予防課の群馬小児アレルギー親の会補助金に対する指摘事項（指摘事項50）がある。

8. 調査の必要等

調査の必要等については、主として、補助金交付先の運営状況の調査や概算払いの必要性の調査を求める意見である。

前者の例としては、生活文化スポーツ部文化振興課の群馬交響楽団運営費等補助金に対する意見（意見24）があり、後者の例としては、警察本部生活安全部

生活安全企画課の群馬県防犯協会活動補助金に対する意見（意見 1 7 5）がある。

この他、環境森林部林政課のぐんま緑の県民基金市町村提案型事業に対する意見では、計画や予算策定段階でより実現可能性を確認するよう求めた（意見 1 0 0）。

9. 事務手続

事務手続については、指摘事項も意見も少数に留まったが、相当程度、改善の必要が認められるケースがあった。

指摘事項の例として、補助事業の目的が空欄のままの交付申請書を受理したことを問題にした、健康福祉部障害政策課の群馬県心身障害児者関係団体補助金に対する指摘事項（指摘事項 5 4）がある。意見の例としては、回議書類における閲覧日付の訂正があることや回覧者がまちまちであったことを問題にした、農政部農業構造政策課の農業近代化資金利子補給金に対する意見（意見 1 1 5）がある。

以上