

個別外部監査結果

【報告書編】

平成29年1月20日

佐 渡 市

個別外部監査人

弁護士 齋 藤 貴 介

目 次

第 1 部	個別外部監査の概要	1
Ⅰ	外部監査の種類	1
Ⅱ	外部監査の目的	1
Ⅲ	外部監査の実施期間	1
Ⅳ	外部監査の手法	2
Ⅴ	外部監査人の補助者の氏名	3
Ⅵ	外部監査人と選定した特定事件との利害関係	3
第 2 部	事実関係の概要	4
第 3 部	当該事業の補助金交付手続に関連する法令等	4
第 4 部	監査の結果	5
第 1 章	問題点の分析	5
Ⅰ	事業実施主体選定における問題	5
1	問題の所在	5
2	考察	5
	(1)短期間での事業実施主体選定	5
	(2)事業実施主体選定手続について	9
Ⅱ	見積書・領収書のチェックに関する問題	11
1	問題の所在	11
2	考察	12
	(1)補助金の交付申請を行う段階	12
	(2)当該事業を行う直前の段階	13
	(3)実績報告を行う段階	14
Ⅲ	財産処分に係る問題	14
1	問題の所在	14
2	考察	15
Ⅳ	事務処理上の諸問題	20
1	問題の所在	20
2	考察	21
	(1)日付を遡らせるという問題	21

(2) 決裁権限のない者による決裁	21
(3) 事業場所の特定がなされない中での申請	22
(4) 国交省とのやり取りにおける問題	23
V 運用・体質の問題	24
1 問題の所在	24
2 考察	25
(1) 運用上の問題	25
(2) 意識・体質上の問題点	26
第2章 意見（汎用基準の方向性の提言）	28
I ルールの確立	28
1 補助金体系の整備	28
2 ビジョンの明確化	29
3 事業実施主体の選定におけるルール	31
4 見積書審査のルール	32
5 スケジュールに関するルール	33
II 責任の明確化	33
1 人事考課への反映・懲戒処分の実行	34
2 法的責任の追及	34
(1) 市長に対する法的責任追及	34
(2) 職員に対する法的責任追及	34
(3) 補助金交付に関する裁判例	34
(4) まとめ	35
III 積極的な情報公開	36

第1部 個別外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法第252条の41に基づく個別外部監査である。

II 外部監査の目的

次の1及び2を比較し、及び照合することにより佐渡市の補助金交付事務手続の現状を評価し、本来あるべき補助金交付事務のあり方及び適正な補助金交付事務の汎用規準の方向性についての提言を行うことを目的とする。

- 1 平成24年度離島流通効率化事業のうち、水産物加工施設整備事業（以下「当該事業」という。）における株式会社ビッグフィッシャー（以下「BF社」という。）による補助金の不正受給事案（以下「本件事案」という。）に係る実際の事務処理手続の分析

補足：特に次の点に留意し、分析することとする。

- ① 島外事業者であるBF社を佐渡市に誘致し、補助対象者としたことの経緯と正当性
 - ② 佐渡市の補助金交付決定に係る補助対象者の信用調査等の要否、適否等
 - ③ BF社による補助事業の継続が困難となった際の他事業者への承継手続の適否（承継手続における財産調査、信用調査等の要否等を含む。）
- 2 当該事業に係る補助金交付事務基準である次の規程の調査及び研究
 - ① 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）ほか関係政令及び省令
 - ② 離島流通効率化事業実施要綱（平成25年国国離第19号）ほか関係規程
 - ③ 佐渡市補助金等交付規則（平成16年佐渡市規則第55号）
 - ④ 佐渡市農林水産業振興事業補助金交付要綱（平成24年佐渡市告示第183号）
 - ⑤ 地方自治法、民法その他関係法令等及び佐渡市の例規

III 外部監査の実施期間

平成28年7月15日から平成29年1月20日まで

IV 外部監査の手法

1 監査の視点（着眼点）

- (1) 「Ⅱ 外部監査の目的」に記載しているが、今回の監査で要求されている内容は、大きく次の2つである。

- a 佐渡市の補助金交付事務手続の現状の評価
- b 本来あるべき補助金交付事務のあり方及び適正な補助金交付事務の汎用規準の方向性の提言

これらについてはいずれも、本件事案で佐渡市が実際に行った事務処理手続に関連する範囲内での評価・提言が求められているので、それを超えて広く一般の評価・提言までは行わない。

もっとも、佐渡市の実際に行った事務処理手続に関連する範囲でできるだけ広く評価・提言を行う。

- (2) 本件事案において佐渡市が実際に行った事務処理手続の分析を行うにあたっては、「Ⅱ 外部監査の目的」の第1項に掲げられた①乃至③の留意点を中心に、問題となりそうな点をピックアップして分析を行う。
- (3) 当該事業にかかる補助金交付事務基準の調査等については、(2)でピックアップした問題点について、どのような規程が存在していたかを確認する。
- (4) 適正な補助金交付事務の汎用規準の方向性については、上記(1)乃至(3)の分析や調査を踏まえ佐渡市の規程で不十分であった点をピックアップするとともに、先進的な自治体の規準なども参考にして示していく。
- (5) 事実認定については、客観的証拠が存在している明確な事実及び関係者間に争いのない事実を除く事実の認定については、関係証拠や関係者の供述をもとに外部監査人の判断で認定する。よって、場合によっては本件事案について他の機関等が行った事実認定と異なることもあるかもしれないが、その点はご了承ください。

なお、事情聴取の対象者は、佐渡市職員（当時の担当課課長、課長補佐、主任、室長、係長）の他、当時の共栄産業代表者、佐渡島水産代表者、その他一般の関係者ら外部の者も含まれる。甲斐前市長（以下「前市長」という。）にも複数回にわたり協力の依頼をしたが、私用で時間がとれないとのことで実施できなかった。

2 報告書の構成

監査の視点（着眼点）を念頭において、本報告書の構成は、以下のとおりとする。

- (1) 報告書は、「報告編」と「資料編」に分けて構成
- (2) 監査の結果の前に、「事実関係の概要」及び「当該事業の補助金交付手続に関連する法令等」について整理
- (3) 監査の結果については、大きく「問題点の分析」並びに「意見（汎用基準の方向性の提言）」に分けて整理
- (4) 問題点の分析については、問題点ごとに整理し、それぞれについて、「問題の所在」、「関係する規程」、「考察（対立利益等を考慮して本来あるべきであった手続の内容等を検討）」を記載
- (5) 今後の汎用基準の方向性については、「問題点の分析」を踏まえ汎用基準の方向性等について外部監査人の意見を示す

V 外部監査人の補助者の氏名

- 1 佐藤 慎之助（弁護士）
- 2 中澤 圭子（弁護士）

VI 外部監査人と選定した特定事件との利害関係

外部監査人（2名の補助者を含めて）には、本監査で選定された特定事件について、地方自治法第252条の29で制限されている利害関係がないことを確認した。

第2部 事実関係の概要

外部監査人において調査した結果、認定した事実関係を整理した時系列は資料編記載の資料1のとおりである。

第3部 当該事業の補助金交付手続に関連する法令等

- ・ 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」）
- ・ 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」）
- ・ 国土交通省設置法（以下「設置法」）
- ・ 離島振興法（以下「振興法」）
- ・ 離島流通効率化事業実施要綱（以下「実施要綱」）
- ・ 離島流通効率化事業費補助金交付要綱（以下「交付要綱」）
- ・ 離島流通効率化事業実施要領（以下「実施要領」）
- ・ 佐渡市補助金等交付規則（以下「佐渡市交付規則」）
- ・ 佐渡市農林水産業振興事業補助金交付要綱（以下「佐渡市交付要綱」）
- ・ 佐渡市離島流通効率化事業実施要領（以下「佐渡市実施要領」）
- ・ 国土政策局所管補助事業等に係る財産処分承認基準について（平成23年10月24日付国総第44号）（以下「財産処分承認基準」）

第4部 監査の結果

第1章 問題点の分析

I 事業実施主体選定における問題

1 問題の所在

佐渡市が当該事業の補助金に関する活動を本格的に行ったのは、平成24年10月15日に前市長から当該事業を含む離島効率化事業を立ち上げるよう指示を受けてからである。

その後、佐渡市は、同年11月6日に当該事業の事業実施主体（実施要綱第5条第3号）としてBF社を選定し、さらに同年12月13日に国土交通省（以下「国交省」という。）に補助金交付申請を行っており、この申請を受け、同月20日付で、国交省から佐渡市に交付決定が出されている。

このようにわずか2カ月程度の間で一連の手続きが進められた。

特に、事業実施主体の選定については、結果的にBF社を選定してしまい、今回のような不祥事を引き起こすことにつながったのであるが、短い期間での事業実施主体選定であったことから、事業実施主体についての調査が杜撰であったのではないか、さらには初めからBF社ありきの話だったのではないかといった疑義が生じている。

そこで、まずは、事業実施主体選定の問題について、以下考察する。

2 考察

(1) 短期間での事業実施主体選定

ア はじめに

公金である補助金を支出する以上、補助金事業の事業実施主体を民間団体とする場合、事業実施主体の選定については、厳正な手順を踏み、事業実施主体候補者の十分な調査を行うことは不可欠である。

しかしながら、本件事案においては、佐渡市が当該事業の実施を決めてから、極めて短期間の間にBF社を事業実施主体として選定しており、このこと自体がBF社に対する調査を不十分なものにさせてしまったと言わざるを得ない。

イ 通常のスケジュール

まず、前提として当該事業の全体像について述べる。

当該事業は、国交省が創設した「離島流通効率化事業」に基づく事業であり、離島の定住促進に資するため、生活物資等の移入や生産品

の移出について、離島の効率化に効果のある施設の整備や機材の導入を行い、離島の振興を図ることを目的としている（実施要綱第1条）。

事業の対象は、指定された離島地域で行われる、海上輸送、保管、荷さばき、流通加工の過程で流通の効率化に効果のある施設の整備又は機材の導入である（実施要綱第2条、第3条）。

当該事業は、地方公共団体（以下「自治体」という。）（本件では佐渡市）が国から補助金の交付を受け、これを財源の一部とし、加えて自治体が自己の財源を追加して第三者（本件では民間団体であるBF社）に交付し、事業を遂行するというものであり、「間接補助金等」という分類に属するものである（適正化法第2条第4項第1号）。

国と自治体と民間団体の経費の負担は、要綱上定められているのは国の負担する割合が2分の1以内という部分のみであり（実施要綱第11条第1項）その他は割合が決まっているわけではない。本件では、国が5割、佐渡市が1割、BF社が4割とすることになっていた。

補助事業実施の際には、まず補助金交付規則及び関係する要綱等の運用規程を定め、それを一般に公表し、その上で、事業実施主体の候補者を募るのが、制度上の原則である。そして、ヒアリング等の調査を経て事業実施主体を内定した後に、国に対する補助金交付申請を行う流れとなる。ここまでに、通常は半年から1年程度の時間をかける。

なお、佐渡市は、国の間接補助事業を実施する場合には、国からの補助金の補填を担保するため、国からの交付決定の内示を経た後に、市議会で予算を承認し、その上で事業実施主体に佐渡市に対する交付申請手続を行なわせるのが慣例となっている。

そして事業の規模にもよるが、交付申請から補助金交付まで半年くらいの期間が必要とされている。

ウ 関連する規程・規律等

①佐渡市→国交省 交付申請書の提出

- ・都道府県又は市町村は、補助金の交付を受けようとするときは、すみやかに補助金交付申請書を国土交通大臣に提出しなければならない（交付要綱第3条）。

②国交省での審査

- ・申請に係る書類等の審査、必要に応じて行う現地調査等により、申請に係る補助金等の交付が法令及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、すみやかに補助金等の交付の決定をしなけ

ればならない（適正化法第6条第1項）。

③国交省→佐渡市 交付決定通知

- ・大臣は、申請が適当であると認めるときは、補助金の交付を決定し、通知する（交付要綱第4条）。

④B F 社→佐渡市 交付申請

- ・補助金等の交付の申請をしようとする者は、必要書類を添えて、市長に対しその定める時期までに提出しなければならない（適正化法第5条、佐渡市交付規則第4条、佐渡市交付要綱第3条）。
- ・申請書の記載事項について…施行令第3条第1項
- ・申請書の添付資料について…施行令第3条第2項

⑤佐渡市→B F 社

- ・市長は、補助金等の交付の申請があったときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、当該申請の内容を審査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、速やかに予算の範囲内において補助金等の交付の決定をする（佐渡市交付規則第5条第1項）。

⑥着工・・・完了

⑦B F 社→佐渡市 実績報告書の提出

- ・補助事業者（本件ではB F 社）は、当該補助事業が完了した日から10日以内又は交付決定のあった年度の3月31日までのいずれか早い日までに市長に報告しなければならない（佐渡市交付要綱第6条）。

⑧佐渡市→国交省 実績報告書の提出

- ・補助事業者等（本件では佐渡市）は、補助事業等が完了したときは、補助事業等の成果を記載した補助事業等実績報告書に必要書類を添えて各省各庁の長に報告しなければならない（適正化法第14条）。
- ・都道府県又は市町村は、補助事業の完了した日から起算して1ヶ月以内又は補助金の交付の決定を受けた日の属する年度の翌年度の4月15日のいずれか早い日までに、大臣に対し補助金事業の実績の報告をしなければならない（交付要綱第7条）。

エ 本件事案について

- (ア) 本件事案では、国交省は、佐渡市に対して、平成24年1月5日、同年5月15日、同年7月3日、同月19日と、短期間のうちに何度も書面で補助金の申請を要請・依頼している。しかしながら、佐渡市はいずれに対しても積極的な対応をしておらず、むしろ事業実

施に消極的であった。

(イ) ところが、佐渡市はその後、平成24年10月15日に前市長から当該事業を含む離島効率化事業を立ち上げるよう指示を受け、当該事業を本格的に始動させるに至っている。

佐渡市の担当者の話によると、担当者の中では、前市長の指示を受けた段階から手続きを進めても、当該事業を平成24年度内に終了させることは現実的ではないとの共通認識があった。

しかしながら、離島流通効率化事業は、国交省が平成24年度の事業として予算を確保していることから、国からの補助金交付決定を受けるところまでは、平成24年度中に行う必要があった。

さらに、佐渡市の一般的な補助金制度の運用に従うと、BF社は、国の補助金交付決定を得た後、速やかに佐渡市に対する補助金交付申請を行い、同交付決定を受けることになる。佐渡市が交付決定を行うためには、佐渡市議会（以下「市議会」という。）で同事業の予算が承認されている必要があるため、年度内に予算を確保するためには、何としても平成24年12月議会で予算として承認を受ける必要があった。なお、12月議会に予算案を上程するためには、国からの補助金交付決定の事実上の内示を経ていることが必須であった。

そうすると、国からの補助金交付決定を得た上で、12月議会で予算を承認してもらうためには、当然のことながら国への補助金交付申請を行う段階で、事業としての大枠を固め、事業実施主体も確定しておく必要がある。

(ウ) 本件事案においては、前市長からの指示を受けて本格始動したのが平成24年10月15日であり、事業実施主体がBF社に確定したのは同年11月6日のヒアリング段階である。12月議会に間に合わせるために、1ヵ月にも満たない期間でBF社を事業実施主体として選定するに至っている。本件事案では、平成24年8月頃から佐渡市がBF社とやり取りをしてきた経緯はあるものの、当該事業の事業実施候補者としての関わりは、あくまで10月15日からであったといえ、適格性を調査するにはあまりに期間が短かったと言わざるを得ない。また、結果論ではあるが、事業実施の決定から事業実施主体の決定までの期間が長ければ、BF社以外の別の事業実施候補者が名乗りを上げた可能性もある。

(エ) したがって、本件事業主体の決定までの期間が短かったことは、事業実施主体選定の際の調査に時間を掛けられず、選定手続自体を

不十分なものにしてしまったという点において、重大な問題があったといえる。

(2) 事業実施主体選定手続について

ア 一般的な手続の流れについて

(ア) 補助金事業の事業実施主体は、補助金交付申請の前に、佐渡市がヒアリング等を経て内定する。多くの場合は、佐渡市が1ヵ月から数ヵ月掛けて事業者に対する働きかけを行う。そして、関心を持った事業者に対しては、さらに佐渡市が、1ヵ月程度の事業要望調査を行う。事業要望調査の中では、事業内容等のヒアリングや、事業計画案の審査等が行われる。

ただ、本件事案のように、比較的規模が大きな補助事業を実施する際には、予算確保のために補助事業実施年度以前（予算案議会上程時）の数ヵ月から半年前には準備を始めることが多いとのことである。

本件事案においては、佐渡市が当該事業の実施を決定した平成24年10月中旬から、事業実施主体が内定した同年11月6日まで、わずか半月程度しかなかったという点が、大きな問題として指摘できる。

(イ) 佐渡市が間接補助事業を行う場合、事業実施主体が佐渡市に対して補助金交付申請をする前に、国に対する補助金交付申請を行い、国の交付決定をもらうのが通常の運用である。

間接補助事業を行うためには、佐渡市独自の予算も必要となり、市議会で予算の承認を受けるためには、国からの交付決定通知が必要となるからである。国が補助金交付申請を受けてから、交付決定を出すまでの期間は、おおよそ1ヵ月半程度の場合が多い。

そして、国から市への補助金交付決定が出た後は、市議会で予算が承認され次第、速やかに事業実施主体から佐渡市に対する補助金交付申請がなされるのが一般的である。佐渡市の場合、補助金交付申請を受けてから、おおむね1ヵ月以内に交付決定を出す場合が多い。

本件事案においても、BF社が事業実施主体に決まり、同社の事業に対し国から市への補助金交付決定が出た後、佐渡市の補助金交付決定が出ているため、一連の流れについては、通常の運用どおりといえる。しかしながら、本件事案においては、国に対する補助金交付申請をする際に、事業実施場所が決まっていなかったこと、及

び国に対する交付申請後、BF社が佐渡市に対する交付申請を行うまでに、3ヵ月もの期間が掛かっていることが特徴的である。

イ 関係する規程・規律等

該当規程等なし。

ウ 本件事案について

(ア) 本来的には、補助金事業における事業実施主体の選定手続は、補助金を受給する機会を公平に与えた上、事業を実施するによりふさわしい事業実施主体を選ぶため、複数の候補者の中から事業実施主体を選定することが望ましい。本件においては、平成24年11月6日に実施されたヒアリングの段階で、事業実施主体候補者はすでにBF社一社のみであった。このこと自体が、まさに由々しき事態であったといえる。

(イ) たしかに、前述のとおり、佐渡市において、当該事業の補助金についての活動に本格的に動いた同年10月中旬頃には、事業実施主体の候補として、BF社以外に、フィッシャーズアイランドと弥吉丸の名前が挙がっていた。しかしながら、この2社は、ヒアリングに出席するどころか、わずか半月程度の間に候補辞退の申出をしたとのことであり、どこまで本格的に補助金事業に取り組む意思があったのかは不透明である。

(ウ) 他方で、佐渡市は、BF社との間で、同年8月から、3Dフリーザーを購入した上で水産物を加工する事業を進める方向で打ち合わせをし、何らかの補助金を付けられないかと調整を進めていた。

佐渡市とBF社が接触を始めたきっかけは、同年6月頃、前市長が、BF社の社員Aの名前を挙げ、農林水産課に接触するよう指示を出したことでだった。その後、同年8月30日の両者の打ち合わせを皮切りに、佐渡市は、BF社に3Dフリーザーの見積書を提出させ、さらに同年10月には、3Dフリーザーの調査のために新潟市の展示会に職員まで派遣した。まさに、BF社が3Dフリーザーを購入して事業を行うことを前提とした動きであった。そうした中で、同年10月、BF社の3Dフリーザーを購入しての水産物加工事業に、離島流通効率化事業の補助金が使えるという話が出てきた。

(エ) こうした経緯から、当該事業の事業実施主体の選定は、BF社ありきで進められてきたと言わざるを得ない。だからこそ、当該事業の実施につき本格的に動き出してからわずか半月程度の期間で、BF社を当該事業の事業実施主体として選任できたのである。

(オ) さらに、平成24年11月6日のヒアリングを受け、佐渡市が

事業実施主体をB F社に決定するにあたって、ヒアリングで自己資金につき口頭で確認したにとどまり、B F社の資金面に関する企業情報等の客観的資料を何ら入手していなかったことにも問題がある。

B F社は島外の会社であり、過去に佐渡市の業務を請け負った実績がなかった上に、佐渡市は平成24年10月26日に佐渡市総合政策監への説明においてB F社の資金面に不安があるとの指摘を受けていたのであるから、入念な調査が必要とされる状況にあった。しかしながら、B F社を事業実施主体として決定する以前に、佐渡市がB F社に対して、自己資金の調査をしたり、会社関係書類や事業実績に関する資料、事業計画を具体的に示した書類等の提出を求めたりした形跡はない。同年11月19日以降、ようやく商工リサーチ等による企業情報や会社定款を入手したが、これはあくまで事業実施主体がB F社に決まった後の話である。事業実施主体を決定してから、資金面に関する資料を入手している点からも、佐渡市が、当該事業はB F社に行わせることを前提に進めてきたことがうかがえる。

(カ) 以上のように、特定の事業者ありきで事業実施主体の選定を行ってしまったことが、事業者の調査を杜撰なものにしてしまったといえる。特に本件事案に関していえば、B F社は過去の事業実績が明らかでない島外の事業者であり、さらには資金面に不安があるとの事前の指摘まであったことを踏まえると、B F社の資金面の調査が不十分であったことは紛れもない事実である。

Ⅱ 見積書・領収書のチェックに関する問題

1 問題の所在

本件事案は、機械導入代金の水増しがなされたことによる補助金の不当請求の事案であるから、見積書や領収書のチェックの問題は、本件事案における本質的な問題点である。

補助金を支給するにあたり、佐渡市が見積書・領収書をチェックするタイミングとしては、①補助金の交付申請を行う段階（見積書）、②当該事業を行う直前の段階（見積書）、③実績報告を行う段階（領収書）とがあった。

そこで、本件事案の①乃至③の各段階において、見積書等のチェックがどのようになされていたか、またどこに問題があったのかについて、以下考察する。

2 考察

(1) 補助金の交付申請を行う段階

ア 関連する規程・規律等

- ・本事業の対象となる工事費の算定に当たっては、都道府県又は市町村において使用されている単価及び歩掛りを基準として都道府県知事又は市町村長が認めた当該地域の実情に即した適正な現地実行価格による（実施要綱第11条第6項）。
- ・この規程が制定される以前は、建設工事関係の設計は島外業者がしていたところ、この規程により佐渡市の単価に配慮しなくてはならないため、佐渡市では、島内の地元建築者から確認してもらうようにする運用をしている。また、他の島内建築事業者からも見積りをもらうよう指導し、設備関係については、島内事業所より相見積りをもらうよう指導している。

イ 本件事案について

- (ア) 本件事案では、国交省に交付申請を提出する際に、見積書の金額等、見積書の内容の精査は行っていない。
- (イ) 佐渡市の説明によると、申請書の作成段階での見積書の金額は、あくまでも現実に支出する前の目安に過ぎないことから、見積書の形式面及び記載された機材等の項目の確認をするにとどめ、金額の精査まではしないとのことである。事業者が出してきた見積書の金額は適当なものであるとの信頼も前提にあり、そもそも、金額の精査をしようとも、調査能力のない佐渡市職員には、その妥当性の判断は難しいとのことだった。
- (ウ) ただ、本件事案においては、佐渡市は、同年10月、新潟市の展示会に職員を派遣し、当該事業において購入される主要な機材である3Dフリーザーの視察を行っている。佐渡市の説明によると、この視察の際に、価格について問い合わせたものの、納入する機材の大きさや設置費用によって異なるので価格は分からないとの回答を得たとのことだった。しかしながら、展示会には製品が展示されており、取扱い業者の立ち会いがなされているのも通常であることから、少なくとも、展示されている製品を設置した場合の価格くらいは、この時点で把握することはできたといえ、それをBF社が提出した見積書の金額精査の一材料とすることは可能であったといえる。
- (エ) 結果的に、佐渡市は、本件事案においては、BF社が提出した見積書につき、形式面に加え、記載されている機材が補助対象になるか否かをチェックするにとどまった。

(2) 当該事業を行う直前の段階

ア 関連する規程・規律等

関連規程等なし。

イ 本件事案について

(ア) 本件事案では、建設工事、設備工事のいずれについても3社の見積書が提出されており、形式的には、請負業者選定の際に相見積りが取られたことになっている。建設工事の見積書の日付は、3社とも平成25年4月18日付であり、設備工事についての各社の見積書の日付は、それぞれ同年4月15日付、同月16日付、同月17日付となっている。

(イ) しかしながら、実際にこれらの見積書が作成されたのは、同年5月29日のことであった。見積書が必要であるとの佐渡市の指導を受け、BF社が、帳尻を合わせるかのように日付を遡らせて提出したのである。同日の時点では、すでに建設工事及び設備工事が終了しており、そのような段階に至ってから作られた見積書の提出が、何の意味も持たないことは、言うまでもない。BF社が、相見積もりが出そろう前に、請負業者を決定し、工事を進行させていたこと、及びそのような状況を佐渡市が黙認していたことは、大いに問題がある。

(ウ) そもそも、佐渡市は、BF社が建設工事及び設備工事において特定の1社との請負契約を結ぶことにつき、容認どころか、推奨していたといえる。佐渡市は、当初は同年1月の第1回水産物加工流通効率化協議会での承認の通り、工期を同年6月から同年9月頃までと考えていたにもかかわらず、同年3月に佐渡銀鮭養殖推進協議会の会長から銀鮭加工のために加工場の建設を急ぐよう要望を受けてから、急激にBF社の工事を急がせた。銀鮭の加工のためには、同年5月中に加工場を操業開始しなければと考えており、請負業者の選定に時間を掛けることなどできないということは、佐渡市とBF社の共通認識であった。こうした事情から、建設工事及び設備工事それぞれ特定の1社に工事を請け負わせ、後から見積書を提出するような対応がなされてしまった。

(エ) 以上のように、本件事業において提出された請負業者選定の際の見積書は、帳尻あわせのために作られた無意味なものであり、見積書記載の内容の妥当性云々を指摘する以前の問題である。このように、相見積もりを取得するとの原則を形骸化させるような対応がな

されている限り、見積書により事業の適正さを判断することなどとも不可能であり、早急な改善が求められる。

(3) 実績報告を行う段階

ア 関連する規程・規律等

関連規程等なし。

イ 本件事案について

(ア) 本件事案においては、実績報告の段階で、BF社から佐渡市に対し、BF社の自己資金を確認するための通帳写しと、共栄産業に3800万円を支払った旨の領収書が提出されている。この時点で提出された通帳及び領収書自体の信用性を疑い、その正確性を吟味することは、たしかに困難だったかもしれない。

(イ) しかしながら、本件事案においては、BF社の社員Aにつき信用できないとの噂が流れていたこと、関係銀行から別段預金に入金できるかとの照会を受けたこと、同銀行からBF社がすでに冷蔵庫を仕入れ2600万円の領収証を受領したと説明を受けているとの虚偽の内容につき説明を受けたとの事実と異なる話を聞いたこと、共栄産業が3800万円もの多額を現金で受け取ったと説明していること等に鑑みると、BF社の資金面を疑うべき事実が散見されていたと言わざるを得ない。

(ウ) したがって、通帳写し及び領収証の提出を受けた時点で、BF社に対するさらなる資金調査を行う必要があったと考えられる。

Ⅲ 財産処分に係る問題

1 問題の所在

当該事業は、事業完了後の平成26年1月9日(株式会社ビッグフィッシャー佐渡第二加工場の譲渡に係る契約書の日付)にBF社から佐渡島水産株式会社(以下「佐渡島水産」という)に当該事業で取得した財産の処分がなされている(以下「本件譲渡」という)。

しかしながら、現在、佐渡島水産が行っている事業は立ち行かない状態となっており、これについては、本件譲渡の譲受人である佐渡島水産に対する佐渡市の調査が十分なされていなかったからではないのか等の疑いが生じている。

そこで、上記財産処分の手続面、実体面双方についての問題を、以下考察する。

2 考察

(1) 関連する規程・規律等

ア 佐渡市と国との関係

- ・補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない（適正化法第22条）。
- ・適正化法第22条但し書きが定める「政令で定める場合」とは、①補助事業者等が適正化法第7条第2項の規定による条件に基づき補助金等の全部に相当する金額を国に納付した場合（施行令第14条第1項第1号）及び②補助金等の交付の目的及び当該財産の耐用年数を勘案して各省各庁の長が定める期間を経過した場合（施行令第14条第1項第2号）である。
- ・都道府県又は市町村は、適正化法第22条の規程による大臣の承認を受けようとするときは、国土政策局長が別に定める「国土政策局所管補助事業等に係る財産処分承認基準について（平成23年10月24日付国総第44号）」によるものとする（交付要綱第11条）。
- ・地方整備局長等は、財産処分の承認にあたり、別表（※）に掲げる財産処分の区分に応じて、必要な場合には、国庫納付等を条件として付するものとする（財産処分承認基準1（3））。

※別表によれば、無償の譲渡（補助対象財産の所有者を変更すること）の場合、国庫納付が原則とされ、ただし、包括承認の場合、国又は地方公共団体への無償譲渡の場合、若しくは処分制限期間の残期間内において補助条件を承継する場合、その他地方整備局長等が個別に認めるものについては国庫納付を要しないとされている。

- ・各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる（適正化法第17条第1項）。
- ・各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない（適

正化法第18条第1項)。

イ 補助事業者と市との関係

- ・補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産を、市長の承認を受けずに、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない(佐渡市交付規則第21条)。なお但し書きもあるが、それについては同規則を参照されたい。
- ・市長は、補助事業者等が補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに付した条件その他法令等又はこれに基づく市長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる(佐渡市交付規則第17条第1項)。
- ・市長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消しに係る部分に関し、既に補助金等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(佐渡市交付規則第18条第1項)。

ウ 補助金の返還が生じる場合についての整理

ここで少し話はそれるが、適正化法や佐渡市交付規則等の規定から佐渡市が受領した補助金を返還しなければならない場合(以下「返還する場合」という)及び佐渡市が交付した補助金の返還を命じなければならない場合(以下「命じる場合」という)について整理したい。

まず、「返還する場合」は適正化法第18条に、「命じる場合」は佐渡市交付規則第18条にそれぞれ根拠が規定されており、いずれも国または佐渡市が「補助金等の交付の決定を取り消した場合」に生じるとされている。

そして、国や佐渡市が補助金等の交付の決定を取り消すことができる場合として、それぞれ適正化法第10条及び佐渡市交付規則第9条に規定されている事情変更による決定の取り消しの場合と、適正化法第17条第1項及び佐渡市交付規則第17条第1項に規定されている決定の取り消しの場合とがある。具体的な規定内容は、ほぼ同じであり、それぞれ第17条第1項については①補助金を他の用途に使用した場合、②交付決定の内容に違反した場合、③交付決定に付した条件に違反した場合、④法令に違反した場合、⑤長の処分に違反した場合に取り消すことができるとされている。

本件事案の絡みで具体的にみると、例えば、仮にBF社が佐渡島水産に財産処分を行わず経営を継続し、その後経営が成り立たなくな

り廃業するに至っても、法令や交付決定に付した条件に違反していなければ、佐渡市はBF社への補助金交付決定を取り消すことはできない。極端な話をすれば、佐渡市が補助金の支払いを完了した後、間もなくBF社が廃業したとしても、佐渡市は補助金交付決定を取り消すことはできないことになる。

他方、仮にBF社が佐渡市の承諾を得ることなく補助金により得た財産を勝手に処分していた場合は、佐渡市交付規則第21条但し書きに該当しない限り、同規則という法令に違反したとして、佐渡市は補助金交付決定を取り消すことができることになる。

(2) 本件事案について

ア 本件譲渡に至る経緯

本件譲渡は、BF社の経営状態が悪化したことによりなされたとされている。資料によると平成25年11月3日付経営改善計画書(資料66)が佐渡市に提出されているが、関係者のヒアリングによるとこれより以前からBF社の経営が悪化していたことがうかがえる。

同計画書には、6つの店舗が運営上困難であることからBF社から切り離すとの記載があり、この6つの店舗の中に、当該事業が行われていた「佐渡第二加工場」が含まれていた。

そして、当該事業について、当時のBF社の佐渡営業所長が設立する佐渡島水産に承継されるという説明が、平成25年12月11日開催の第3回水産物加工流通協議会(以下「第3回協議会」という。)においてなされ、同月13日の佐渡市平成25年第5回定例会においても、佐渡島水産が当該事業を行うことについて、事業主体の適格性を含め調査していく旨、当時の農林水産課長が答弁している(資料70)。なお、正確に言うと、佐渡島水産が当該事業の事業実施主体になるわけではなく、この点で農林水産課長らの説明は不正確であるが、この点については後述する。

その後、同月20日に当時の農林水産課長補佐(以下「課長補佐」という。)らで、国土交通省国土政策局に訪れ、本件譲渡についての相談を行った(資料71)。

翌26年1月9日付でBF社から佐渡島水産への本件譲渡に関する財産処分承認申請書がBF社から佐渡市に出され(資料74)、同日付で佐渡市から同申請を「申請内容に変更が生じた場合、速やかに担当課と協議し所定の手続きをとること」を条件として承認する旨

の回答がなされた（資料 7 5）。そして、同日付の「株式会社ビックフィッシャー佐渡第二加工場の譲渡に係る契約書」に基づき、B F 社と佐渡島水産との間で本件譲渡がなされた。

イ 本件譲渡の手続について

以上の経緯でなされた B F 社から佐渡島水産への本件譲渡であるが、まず手続面に問題がなかったかを考察する。

- (ア) まず、本件に関する資料を見ると、当時佐渡市は、B F 社から佐渡島水産への本件譲渡について、事業実施主体の変更ととらえ、佐渡市交付規則第 1 1 条第 2 項の補助事業の変更の問題としてとらえていた。

しかしながら、本件事案における当該事業の対象は、流通加工の過程で流通の効率化に効果のある「施設の整備（改装等も含む）又は機材の導入」である（実施要綱第 3 条）。本件譲渡の時点では、施設の整備も機材の導入もいずれも完了しており、事業完了後の話であることから、佐渡市交付規則第 1 1 条第 2 項の補助事業の変更の問題ではなく、事業完了後の財産処分の問題となる（適正化法第 2 2 条、佐渡市交付規則第 2 1 条）。

- (イ) これを前提に、手続きを見ると、適正化法第 2 2 条では、各省各庁の長の承認、本件でいえば国土交通大臣の承認を得なければ財産処分はできず、佐渡市交付規則第 2 1 条では、市長の承認を得なければ財産処分はできないとされている。もっとも、適正化法第 2 2 条は補助事業者等に対する規制であって、間接補助事業者等については規制の対象にされていないため、本件事案のように間接補助事業者である B F 社による財産処分の場面では国土交通大臣の承認は不要となる。

- (ウ) この点、本件事案では、佐渡市長の承認は得ており（資料 7 5）、必要な手続的は履践していたといえる。

ウ 本件譲渡の実体的審査について

次に、譲受業者の選定などの審査内容等について問題がなかったかを検討する。

- (ア) 譲受対象が佐渡島水産ありきであった問題

まず、譲受業者は佐渡島水産であるが、佐渡市において佐渡島水産以外の業者を選定する動きがあったことは関係書類や関係者のヒアリングを通じて一切出てきていない。

この点、地元業者に対するヒアリングで、財産の引継ぎに関する話が佐渡市から出されれば、実際に引き継ぐか否かは別とし

て興味を持つ業者が出てくる可能性もあったがそのような話は佐渡市から一切なかった、とのことであった。

また、上記「ア 本件譲渡に至る経緯」で記載した佐渡市の一連の動きを見ても、佐渡島水産を譲受業者であることを前提に進めてきたことは明らかである。

本来、複数の業者や団体について、候補者を挙げ、慎重な審査をした上で譲受業者を選定しなければならないところ、佐渡島水産ありきで承継手続が進められた点、問題があったといえる。

(イ) 佐渡島水産の選定審査自体の問題

また、佐渡市は、十分な審査をしないまま譲受業者として佐渡島水産を許容し、佐渡市補助金等交付規則第21条に基づく市長の承認を行っている。これも重大な問題であるといえる。

関係者のヒアリングでは、佐渡市が、国に補助金の返還をするという事態を避けるため、主導的に佐渡島水産を譲受業者にすべく動いていたという話も出ていた。この点、佐渡市が主導的に動いていたとまで言えないまでも、本件譲渡がBF社の経営状態が悪化したことが理由の譲渡であったことから、補助金の返還が必要となってしまうとは、BF社からの補助金の回収が不透明となる上に事業も頓挫してしまうことから、それを避けるため、早期に譲受業者を決め、そこに承継させるべく佐渡市が積極的に動いていたことは、資料70、71等から明らかである。

もっとも、譲受業者の能力や資力によっては、本件譲渡を行っても問題の先送りとなるに過ぎず、結局将来的に補助金の回収ができず、事業もとん挫してしまう結果になってしまうことは容易に想像できたはずである。実際、現在佐渡島水産が行っている事業は立ち行かない状態となっており、近い将来補助金の回収ができず、事業がとん挫する可能性が高い状態にある。

さらに言えば、譲受業者への譲渡について安易に佐渡市交付規則第21条に基づく承認を行ってしまった場合は、譲渡後に事業がとん挫してしまっても、同規則第17条に基づく取消ができず、同規則第18条の補助金の返還も命ずることができない事態になりうる。

以上のように、早期に譲受候補者を決めなければならないという事情があったにせよ、佐渡島水産の譲受業者としての適性を十分に審査せず、安易に佐渡市補助金等交付規則第21条に基づく承認を佐渡市が行ってしまったことは、重大な問題があったとい

える。

(ウ) 本件譲渡の契約内容の審査の問題

さらに、本件譲渡の契約内容についても佐渡市において十分に審査することなく、本件譲渡について承認した点も問題があったといえる（資料 74～76）。

まず、佐渡島水産代表者の話によると、本件譲渡後、BF 社が当該事業を行うにあたり使用していたリース物件について、佐渡島水産にどのように引き継がれるのかの話が十分なされていなかったことによりトラブルが生じたとのことであった。すなわち、佐渡島水産としては、無償であったことからそ引継ぎを受けたにもかかわらず、リース物件のリース料の支払いについて話を受けていなかったため、第三者所有の物件であるリース物件が譲渡対象物件となっていないという認識がなく、これについて紛争が生じたとのことであった。

また、平成 26 年 12 月 10 日付で BF 社の破産管財人から本件譲渡を否認する旨の通知がなされている。これは、支払停止がなされる 6 か月前の破産者の無償行為を否認する（すなわち無償行為がなされる前の状態に戻す）とする破産法第 160 条第 3 項に基づくものであり、本件譲渡は、当該規定に明らかに該当する行為といえる。

以上のことは、契約当事者である BF 社と佐渡島水産との間で第一義的には詰めるべき話ではあるが、本件譲渡は佐渡市の補助事業に係るものであり、しかも佐渡市も本件譲渡に深く関与していたことからすれば、そのような問題に気づく機会は十分にあったといえる。

にもかかわらず、漫然とこれらの契約上の問題を見過ごしてしまった点は、問題があったといえる。

IV 事務処理上の諸問題

1 問題の所在

今回、監査を行っていく中で、佐渡市の事務処理において、日付を遡らせるなど不適切な処理がしばしば行われていることが明らかとなった。一つ一つを取り上げれば重大な問題とは言えないものの、このようなことの横行は、職員のコンプライアンスの意識の低さを露呈するものであり、本件事案のような重大問題につながる要因の一つになるともいえる。

そこで、以下、今回の監査で見られた事務処理上の問題を指摘する。

2 考察

(1) 日付を遡らせるという問題

ア 当該事業では、佐渡市宛の補助金交付申請書（平成25年3月13日提出→同年1月30日付）、補助金交付決定（同年3月13日→同年2月1日付）、実績報告書（同年7月上旬作成→同年5月29日付）、補助金交付額確定通知書（同年7月3日発出→同年6月3日付）等、行政文書の日付につき、実際に作成や提出を行った日より遡らせて記載する対応が目立った。上述のように、BF社に提出させた請負業者選定の際の見積書についても、日付を遡らせていた。

当該事業においては、BF社の事業実施場所の決定が遅れるトラブルがあり、異例の対応を迫られたという事情こそあったものの、一事業につきこれだけ日付を遡らせた書面が存在するとなると、実態と異なる日付を記載することが、庁内で常態化していたのではないかとの疑念を持たざるを得ない。

イ この点、佐渡市の担当者のヒアリングでは、関係機関や議会等に対する説明のため、行政文書に実態と異なる日付を記載することは他の事業においてもあり得るとの説明を受けた。

ウ 行政文書は、本来的に公務の執行につき正確に反映することが求められるものであり、行政文書の内容と実態が乖離することは、望ましいことではない。実態と異なる日付の記載は、その記載自体により直接の問題が生じるかはさておき、厳しい言い方をすれば「偽装行為」とも言う。また、実態と異なる日付の記載を容認することは、当然ながら「説明のための帳尻合わせ」の容認にもつながり、本件事案のような厳正な審査が必要な場面でのほころびを生じさせるきっかけにもなり得る。したがって、行政文書に実態と異なる日付を記載する運用は、今後は避けるべきである。

(2) 決裁権限のない者による決裁

ア 当該事業における佐渡市の補助金交付決定の権限は、本来、担当課である農林水産課の課長にある。しかしながら、平成25年3月13日、BF社から補助金交付決定通知書の交付を求められた同課長補佐が、決裁権限がないにもかかわらず交付決定を出し、後日、同課長が事後承認する事態が起こった。

イ 佐渡市によると、決裁権限者が出張中に持ち込まれた緊急性のある

案件については、まれに同様の対応がなされているとのことだった。そして、本件においては、B F 社から、銀行からの融資を受けるためには補助金交付決定通知書が必要であるとの説明を受けており、交付決定をしなければ融資だけでなく当該事業が頓挫するおそれがあったことから、事後承認もやむを得なかったとの説明があった。

ウ 確かに、B F 社に当該事業を実現させるためには、銀行からの融資を得ることは不可欠であり、佐渡市に早急な対応が求められていたことは事実である。また、当該事業及びB F 社の審査に関しては、平成24年12月の国に対する補助金交付申請の際にすでに行われていたことから、同課長補佐による決裁は、結論を前倒ししただけにすぎないとの見方も、できなくはない。

しかしながら、決裁権限者が定められている趣旨としては、公金を支出する際になし崩し的に決裁がなされることを避ける点にあると考えられることから、本件のような対応は望ましくない。特に、本件においては、国に対する交付申請から時間が経っており、国に対する申請時には未定だった具体的な事業場所も決定した上での申請であったことから、B F 社及び事業内容につき、再度慎重に審査する必要が求められた。

エ したがって、交付決定の際に結論を急ぎ、事後承認のような形を取ることは適切とはいえなかった。

(3) 事業場所の特定がなされない中での申請

ア 本件事案では、平成24年12月、B F 社の事業実施場所が確定しない段階で、国に対する補助金交付申請がなされた。

イ 本件においては、同年11月下旬になり、県から事業実施場所として想定していた場所では補助金が受けられないとの指摘を受けたことで、すぐに代替場所を見つけることができなかったという事情があった。B F 社は、それでも事業実施に意欲を持っていたことから、国が交付決定を行うのに支障がない程度に、佐渡市両津地内と限定し、交付申請を行ったという。

ウ ところが、この時点で、佐渡市両津地内に事業実施場所の具体的な候補地は存在しなかった。当然ながら、事業実施場所が確定しない限りは、事業を実施することはできない。事業実施が滞るリスクが大いにある状況での、国に対する交付申請だったといえる。このことは、担当者へのヒアリングによると国に対する交付申請とほぼ同時期に行われるのが一般的だという佐渡市に対する交付申請を、事業実施場所が定

まるまで見送っていることから、裏付けられる。

エ 佐渡市によると、仮に事業実施場所が平成25年3月までに決定しないような事態に陥れば、佐渡市が補助金交付決定を出していない段階だったこともあり、国の補助金交付決定の取り消しを求める用意があったとのことである。

オ しかしながら、国から交付決定が出た後に取り消しを求めるような例が過去にあったかといえば、一切ないとのことであった。あらためて後述するが、国と佐渡市との補助金制度に絡む関係性を考えると、国の交付決定が出た後に、佐渡市が安易に交付の取り消しを求めるかといえば、考えにくい。むしろ、どんな労力を要しようとも、何とかして事業実施に持っていけるよう、努めるのではないだろうか。事業実施ありきで事を進めた場合、さまざまなほころびが出ることは、本件事案からも明らかである。当該事業においては、結果的には平成25年2月に事業実施場所が決定したが、見切り発車で事業を進めることには、問題があったといえる。

(4) 国交省とのやり取りにおける問題

ア 佐渡市は、当該事業の補助金交付申請を行う前の段階で、国交省の担当者と、申請スケジュールにつき調整を行っていた。

イ 当該事業は、国の平成24年度の事業であることから、年度内の補助金交付申請が必要であった。さらには、同様の理由から、佐渡市に対する補助金申請も年度内に行われる必要があり、そのためには、国の補助金交付決定を受けた上で、同年12月の市議会で補正予算を組む必要があったことから、国に対する交付申請は12月中に行う必要があった。

ウ 本件において、佐渡市が当該事業に本腰を入れたのは、同年10月に入ってからであり、同年12月に国に対する補助金交付申請を行うためには、あまりに時間がなかった。そもそも、国の担当者の話では、国が交付申請を受けてから交付決定を出すまでに、通常の運用では1ヵ月から1ヵ月半くらいの時間が掛かるとのことである。佐渡市が12月中に交付申請を間に合わせたとしても、同月中に交付決定が得られなければ当該事業は実施できなくなるのであるから、佐渡市は、本件においては例外的に、早急に交付決定を出してもらえよう、国に協力を求める必要があった。

エ ところが、国との関係では、申請スケジュール以外、当該事業の内容につき、細かな調整がなされることはなかった。国の担当者によると、

国としては、当該事業に限らず、補助金交付決定を出す際に自治体から提出された申請書やその添付書類の内容を精査することはせず、自治体が提出する資料を信用した上で交付手続をしているとのことであった。

オ 当該事業においても、具体的な事業内容のやり取りをすることなく、わずか3日間で国が交付決定通知を出したこと自体が、非常に問題である。しかしながら、国がそのような運用をしている以上、なおのこと、補助事業については、市が事業内容、申請資料等につき、具体的に精査する必要がある。

V 運用・体質の問題

1 問題の所在

補助金の交付は、当該自治体が行おうとする政策や行政目的を達成させるための手段である。したがって、補助金を交付するにあたっては、当該自治体において、補助金を交付することで政策や行政目的の達成にどのように役立つのかを十分に検討する必要があることは当然である。

また、自治体が行う補助金の交付は、地方自治法第232条の2の「寄付又は補助」にあたり、講学上は補助金交付の相手方が一定の行政目的に合致した行為を行わないことを解除条件とした解除条件付きの贈与契約とされている。このように条件付きではあるものの無償を前提とした贈与契約である以上、すべての市民に公平に補助金を受ける機会を与えなければならず、属人的なものであってはならない。

以上のことは、本件のような間接補助事業においても同様にあてはまる。

しかしながら、本件事案では、補助金交付申請が短い時間の中で行わなければならないことから、佐渡市において当該事業を行うことによる効用（行政目的等の達成にどのように役立つか）を十分に検討できておらず、また事業実施主体についてもBF社ありき、すなわち属人的に進められたのではないかという疑いがあることは前述したとおりである。

担当者へのヒアリングによると、本件のような間接補助事業の場合には、短時間での申請となることが多く、佐渡市において効用が十分に検討できないまま進められることは、本件事案に限らないとのことであった。このように本件事案に限らない一般的な原因や問題点についても考察する必要があるといえる。

そこで、このような事態が生じる原因や問題点につき、運用の仕方や佐渡

市の体質といった一般的な側面から以下考察する。

2 考察

(1) 運用上の問題

ア 繰り返しになるが、佐渡市が当該事業の補助金についての活動を本格的に行ったのは、平成24年10月15日に前市長から当該事業を含む離島効率化事業を立ち上げるよう指示を受けてからである。

それ以前にも、何度か国交省から離島効率化事業の申請について佐渡市に要請があったにもかかわらず、それに対して、積極的な対応をしていなかったことからすると、少なくとも、平成24年10月15日までは佐渡市としては当該事業を行う必要性について高いものとしてとらえていなかったことがうかがえる。このことは、担当者へのヒアリングにおいても確認している。

では、そのように必要性を高くとらえていなかった当該事業について、前市長が立ち上げるように指示をした事情はどのようなところにあったのか。

関係資料や担当者へのヒアリングの結果などから、前市長が平成24年10月15日開催の全国離島振興協議会に出席し、そこで国交省の担当者から離島効率化事業の予算が、2億5000万円から3億円ほど余っていると指摘されたことに基づくものであることが明らかとなっている。

イ このように予算消化のために国から補助金の申請を要請されることはよくあるとのことであり、タイトなスケジュールの中、本件事案のように交付申請の手続きを進めなければならない事案もしばしばあることは、担当者へのヒアリングにおいて確認された。

限定された国の予算の中、全国の各自治体がいわば早い者勝ちで国からの補助金を獲得しようとする状況において、佐渡市が多くの補助金を獲得しようとするにはある意味では評価されるべきことであり、外部監査人としてもこのことをすべて否定するつもりはない。

もともと、本件事案のように当該事業を行う必要性を高いものにとらえてなく、当該事業によりもたらされる効用に至る青写真（ビジョン）も十分に描けていない中で、国との関係でいわば見切り発車的に申請を進めてしまったことには重大な問題があったと考える。担当者へのヒアリングで得られた情報からしても、補助事業を行う必要性やビジョンを明確に持たなくとも、国からの補助金をより多く獲得することを是とするかたちで、補助金制度の運用が佐渡市においてこれまで

なされてきたことは否定できない。

ウ 適正化法第3条において、関係者の責務について規定されており、同条第1項では、国の責務として、補助金等が税金でまかなわれるものであることに特に留意し、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」ことが求められている。そして、同条第2項において、補助事業者等及び間接補助事業者等の責務について規定されており、そこでは「公正かつ効率的に使用される」ことは明記されていないものの、同条第1項の規定が補助金等の受領者側が公正かつ効率的に使用されるよう監督すべき国の責務をあわせ規定されたものと解されていることから、補助事業者等も国と同様に補助金等を「公正かつ効率的に使用される」責務を負っていると解される。

とすれば、佐渡市が、他の自治体に先んじて国からの補助金を獲得する必要があるとしても、それは、当該補助事業を行う必要性やビジョンが明確となっていることにより、当該補助金が「公正かつ効率的に使用される」ことが担保される状態になっていることが前提の話であるといえる。

すなわち、当該補助事業を行う必要性やビジョンが明確となっていないのであれば、他の自治体に先んじて国からの補助金を獲得する必要はない（すなわち、国からの要請があっても補助金の申請はしない）というかたちで、補助金制度を運用すべきであり、そうすることが適正化法第3条の趣旨にも添うといえる。

エ 以上より、本件事案のように、当該補助事業を行う必要性やビジョンが十分に検討されないまま補助金の申請または交付がなされているという佐渡市の現状は、運用上重大な問題があるといえる。

(2) 意識・体質上の問題点

ア 次に、今回の監査の中で、職員の補助金に対する意識や佐渡市の体質的な問題も監査において強く感じた。

まず、担当者へのヒアリングにおいて職員が口をそろえて言っていたのは、事業実施主体候補者の調査をするにしても職員にはそのような調査能力はないとか、事業計画の精査についても同様に調査能力がないといった職員の調査能力の限界についてであった。調査能力の限界があるため、見積書の金額が過大であることやBF社の事業実施主体としての適性・資力について見抜けなかったということである。

たしかに、公務員であり経営のプロではない佐渡市の職員に対し、

経営や事業、候補者の資力等についての高度な調査能力を求めることは酷である。

しかしながら、職員の調査能力に限界があるから十分な調査を行わなくてもよいということにはならないはずである。必要であれば多少コストがかかってでも専門家による調査など、職員の能力を埋める措置が必要であり、多額の補助金を拠出する本件のような場合には、そのような措置は必須であったといえる。

にもかかわらず、本件事案ではこのような措置を佐渡市では講じず、漫然と調査能力の限界を理由に、BF社について資金力の調査として商工リサーチから企業情報を、業態調査として定款を、それぞれ入手するといった形式的な調査しか行っていなかった。

このような処理が行われていることは、補助金が佐渡市民の血税により作られた貴重な財源でまかなわれているものであることを職員が留意していない中で補助金制度が運用されていることの現れであるともいえる（適正化法第3条第2項参照）。もちろん、すべての職員がそうではないかもしれないが、少なくともこのような意識を持った職員により補助金制度が運用されていることは問題といえる。

イ また、今回監査を進めていく中で、職員が疑問を感じてもそれを上司に意見することがしにくく、上司の指示に従い処理を進めることを是とする体質が佐渡市にあるのではないかということを感じた。

本件事案でも前市長の指示や影響力により、スケジュール的に厳しい中手続等を進めざるを得ない事態が多く存在していた。具体的には、平成24年10月15日に当該事業を含む離島効率化事業を立ち上げるよう指示がなされ短い期間の中で補助金交付申請を行わざるを得なかったことや、平成25年3月に佐渡銀鮭養殖推進協議会の会長から銀鮭加工のために加工場の建設を急ぐよう要望を受け、前市長と同会長の関係や銀鮭加工事業が前市長の肝入りの事業であったことから工期を著しく早めたことなどが挙げられる。

担当者へのヒアリングなどからは、現場の職員は、これらがいずれも無理なスケジュールであることを承知していながら、前市長や担当課長等の管理職の指示を受けそのまま進めていたことがうかがえる。

このような佐渡市の体質も、今後本件事案のような問題を引き起こす要因となりかねず、是正していくことが望まれる。

ウ さらに言えば、前市長と同会長の関係やBF社ありきで進められてきたことなどのように、属人的なつながりの中で当該事業が進められていたことを疑わせる供述が関係者のヒアリングの中に多く出てきた。

このように少なくとも属人的なつながりがある中で補助事業が行われているのではないかと市民から疑われるような状況があること自体、すべての市民に公平に受ける機会を与えなければならない補助金制度ではあってはならない。

第2章 意見（汎用基準の方向性の提言）

I ルールの確立

佐渡市では、本件事案が発生した当時、佐渡市交付規則、佐渡市交付要綱及び佐渡市実施要領が存在していたが、いずれも補助金交付に係る各種手続きを定めるものであり、事業実施主体の選定基準やスケジュールに関し歯止めをかける規定といった職員の行為規範となる規定を定めるものはなかった。本件事案が発生したのちに、補助金等交付チェックリスト（資料65）を作成し利用している点は評価できるが、後に述べる検討事項について網羅できていない点でまだ不十分といえる。

本件事案では、これまで述べたように様々な問題が指摘できるが、いずれも市長や職員に対する明確なルール（行為規範）がない中で、市長や現場職員の広い裁量の下で行われたことが原因と見られることが多く、適正なルールが確立できていれば防げることが多分にあったといえる。

もちろん、あまりに厳格かつ詳細なルールを作ってしまうと手続きの硬直化を生み望ましくはない側面もあるが、これらのバランスを考慮し、適正なルールを確立することは、特に市長など役職上位者の権限濫用に対する歯止めになり、補助金制度の運用の適正化に資するといえる。

そこで、今後、佐渡市においてルールを確立するにあたり、今回の監査を踏まえ検討していただきたいポイントを以下いくつか挙げる。ここに挙げるポイントと補助金交付手続の現場の状況を踏まえながら、ルールの確立を佐渡市において目指していただきたい。

1 補助金体系の整備

ルールを確立するにあたり、まずは補助金体系を整備することが望ましいと考える。すなわち、佐渡市が、補助金を交付する、または国などから交付を受けるパターンとしては様々な類型があると思われるが、京丹後市が平成27年3月に作成した同市の補助金等に関する基本方針で掲げている「施策型補助金」と「公募型補助金」を参考に整備をしていくことは有用と考える。

前者は佐渡市において補助金交付により達成すべき行政目的が具体

的に確立されその行政目的を推進するため補助金を交付する類型であり、後者は佐渡市内の市民や業者からの発信により市民等の自由な発想による新たな公共サービスの提供とその担い手の育成を目的として補助金を交付する類型である。これらを分けるメルクマールとしては、ビジョンの具体化を主導するのが佐渡市か、市民（業者）かという点にあり、前者が「施策型補助金」で後者が「公募型補助金」となる。

この2つの類型に分ける意味は、後に述べるビジョンの明確化において異なった扱いが必要となることにある。

なお、本件事案のように、国の要請を受けて始まる間接補助事業については、（市民・業者ではなく）佐渡市が主導的にビジョンを確立すべき事業といえるので「施策型補助金」の類型といえる。

以上のように、ルールを確立するにあたっては、上記のようなかたちで補助金体系を整備することをぜひ検討していただきたい。なお、以下では、ここで述べた補助金体系を前提に各ポイントについて説明していく。

2 ビジョンの明確化

(1) ビジョンの明確化の必要性

そもそも補助金の交付は、当該自治体が行おうとする政策や行政目的を達成させるための手段であることからすれば、補助金の交付によりどのような形で行政目的等が達成できるかといったビジョンが明確になっていることはいわば当然のことといえる。

また、佐渡市に明確なビジョンがないまま、補助金の交付を進めてしまえば、事業実施主体の選定なども既に佐渡市と何らかのつながりのある業者や場当たりに選定された業者となってしまう可能性が高まり、本件事案のような問題が生じるリスクも高まるといえる。

よって、補助金の交付または申請を行う際、補助事業を行うことによりもたらされる効用に至るビジョンが明確となっていることは不可欠といえる。

この点、前述した「施策型補助金」の場合は、仮に佐渡市においてそのようなビジョンが描けていないのであれば、補助金の交付または申請を行うべきではない。このことは、国から要請された間接補助事業においても同様であり、当該補助事業を行う必要性やビジョンが明確となっていないのであれば、他の自治体に先んじて国からの補助金を獲得する必要もないとすべきである。

また、前述した「公募型補助金」の場合は、「施策型補助金」のよう

に明確なビジョンを佐渡市において確立することは必要ではなく、大きな方向性のみを定め、あとは公募で募った市民や業者のプレゼンテーションなどを受けてビジョンを確立し、補助金の交付を行うことになる。

いずれにしても、事業実施主体の選定や補助金の交付申請を受ける前には、上記のビジョンを確立することが不可欠とすべきである。

(2) ビジョンの要素

では、明確なビジョンといった場合のその要素は何か。様々な要素が考えられるが、最低限、①目標、②終期及び③検証手続の設定が必要と考える。

ア まず、①目標についていうと、後で検証できる目標である必要があることから、数値目標とすべきである。

また、数値化することがどうしてもできない場合には、後に検証することができるような目標を立てるべきである。仮に、検証できない目標を立ててしまえば、当該補助金の交付が佐渡市のどのような行政目的の達成に役立っているか全く検証できないことになるため、このようなことに補助金（佐渡市の税金）を使うことは全く意味をなさない。

よって、後に検証できる目標を設定することはビジョンの要素として不可欠といえる。

イ 次に、②終期については、目標を設定することとの関係で不可欠であるし、将来社会的・経済的事情が変化していくことも見据えて必ず設定すべきである。既得権益化や必要性の乏しくなった補助金を排除することにも資するし、仮に終期に至った時点でも依然必要性が高ければその時点の判断で延長なり、修正した形で補助金を新たに交付すれば足りる。

よって、終期を設定することもビジョンの要素として不可欠である。

ウ また、前述のとおり目標を後に検証できるものに限定する以上、③検証手続の設定も不可欠である。

なお、ここでいう検証は、目標達成の検証だけではなく、当該補助金の必要性などの検証も想定している。そして、検証を行う機関の構成については、一般市民も参加する第三者機関（佐渡市職員は構成員とならない機関）とすべきである。すなわち、補助金の必要性については専門家の専門知識だけではなく、一般市民の感覚も入れるべきであり、また、中立した第三者の目で検証をすべきだからである。

3 事業実施主体の選定におけるルール

ア 本件事案は、事業者としてBF社を選んでしまったことが最大の問題であったといっても過言ではない。

佐渡島水産への財産処分について見ても、その本質的な問題は、当該事業の事業主体をBF社にしてしまったことに尽きる。前述したとおり、そもそもBF社の経営状態が悪化しなければ譲渡の問題は生じなかったわけであり、BF社の経営状態の悪化が進んでいたからこそ、早急に譲渡先を見つけなければならず、十分な審査をしないまま佐渡島水産を譲渡先として選定し、契約内容を十分精査しないまま本件譲渡の契約締結に至ったことにより本件譲渡に関連する様々な問題が生じたといえるからである。

その意味で、今後本件事案のような問題を生じさせないためにも、事業実施主体の選定ルールを確立することは不可欠といえる。

もっとも、あまりに厳格なルールを定めてしまつては、事業実施主体候補者がほとんどいないという事態に陥ってしまうことになりかねず、ルールを定めるにあたってはこの点の配慮も必要である。

イ 前述のとおり、佐渡市は本件事案が発生したのちに、補助金等交付チェックリストを作成し、事業実施主体選定に絡むチェック項目として「2-7 事業実施団体の妥当性は客観的に認められるか」及び「2-12 総事業費と自己資金力はどうか。責任の担保能力はあるか」という項目を掲げており、いずれも妥当といえる。もっとも、本件事案を考察した結果、さらに補充すべき点があったので以下それらを挙げる。

(ア) まず、「2-7 事業実施団体の妥当性は客観的に認められるか」

の関係でいうと、補助事業の内容が、候補とされている団体の定款等に目的として掲げられていることは当然として、候補とされている団体がその事業をこれまでに十分に行ってきた実績が客観的に認められることが不可欠である。

客観的に認められるということは、当該団体の話や作成した資料のみで確認できるだけでなく、第三者の証言や第三者の作成した資料などにより裏付けできることが必要である。よって、原則としてこれらの資料等が事業実施主体の選定において必要とすべきである。

(イ) 次に、「2-12 総事業費と自己資金力はどうか。責任の担保能力はあるか」の項目は、本件事案の絡みでいうと特に重要といえる。

本件事案においては、BF社の経営状態の悪化により、事業継続

が困難となってしまうことからしても、事業遂行・継続の能力を対象事業者が有していることを確認するための指標として、広く対象事業者の経営状況を把握することは重要といえる。

そこで、まず、直近数年の決算書（貸借対照表、損益計算書及びキャッシュフロー計算書等）などの書類を提出させ、調査することは不可欠である。さらに、一定額以上の補助金については、会計士や税理士などの専門家に提出書類等の調査を依頼するなどして、経営状況の検証を行わせることも必要と考える。

また、経営状況の把握をする場合には、補助金の目的としている事業に関連する部分の分析が特に必要となる。これは、本件事案においてB F社が行っている事業全体ではなく当該事業により取得した財産をB F社が佐渡島水産に譲渡したようなことがあることを想定してのことで、会社全体の経営状況がよくても、対象事業が不採算部門であれば、同様に補助事業に関わる事業や財産のみ譲渡するといったリスクがあるからである。

さらに、可能であれば、事業実施主体の倒産リスクを回避するため、事業実施主体を複数にして共同して事業を行わせる手法（例えば組合やJ Vのような形）をまずは検討し、一定額以上の補助金を交付する場合には、単独の事業者が事業実施主体となることを避けることも検討すべきである。本件事案においても、B F社に資力がなく共同事業者等も存在しなかったため、佐渡島水産への譲渡を承認しないという選択をとれなかった。

その他、可能であれば、補助事業につき自己負担部分について金融機関から融資を受けて工面しようと対象事業者が考えているような場合には、佐渡市と金融機関が情報を可能な限り共有し、対象事業者の信用力や補助事業の遂行能力を確認することも検討すべきである。この点、佐渡市としては対象事業者の信用力等を、金融機関としては補助事業の内容を、それぞれよく知ることができ、両者の利害が一致するものであり、実現は可能と思われる。

(ウ) なお、本件事案のように、財産処分の譲受業者として対象事業者が適当か否かの判断においても上記(ア)、(イ)の点は共通する。

4 見積書審査のルール

この点についても、佐渡市は補助金等交付チェックリストにおいて、「2-9 収支予算書は適切か」、「2-10 対象事業と費用が明確になっているか。バランスはどうか」及び「2-11 費用の妥当性はどうか」と

いう項目を掲げているが、本件事案を考察したことを踏まえ、さらに補充すべき点について以下述べる。

- (1) まず、可能な限り交付申請時において、遅くとも事業実施前には、必ず2者以上の見積書を取り寄せ、精査することが必要である。本件では、事業実施後にアリバイ的に見積書を取り寄せているが、このようなことは言語道断であり、このような形で手続きを進めることを明確に禁止するルールを設けるべきである。
- (2) また、見積額が一定額以上の多額になる場合には、佐渡市において可能な範囲で入札の基礎となる積算を行った上で、その積算額以下の金額に見積額を抑えるようにすることもルールとして検討すべきである。
- (3) さらに、(2)において佐渡市において積算が困難な場合には、見積書を提出した業者に対しヒアリングを行うなど、見積額の適正を検証することを義務づけるべきである。

5 スケジュールに関するルール

スケジュールに関しては補助金等交付チェックリストにも記載がない。しかしながら、本件事案のように無理なスケジュールの中で補助金交付に関する手続が進められてしまえば、結局上記に掲げたルールも時間的に遵守できなくなってしまうことは、本件事案を見れば明らかである。

特に、本件事案のような国等からの間接補助事業の場合は、国などの要請により無理なスケジュールの中手続を進めざるを得ない事態となることが多い。

そこで、これまで指摘したビジョンの確立、事業者選定及び見積書等の審査の各ルールを遵守できるだけの合理的期間を検討し、それを踏まえたスケジュールに関するルールも定めるべきである。

II 責任の明確化

先ほど職員らの意識や佐渡市の体質上の問題も指摘したが、これらの問題を解消するためには、本件事案のような問題ある事案に関わった職員や市長らに対する責任の所在を明らかにするとともに、一般予防の見地から、どのような場合にどのような責任を負うかを予め明確にしておくことが必要といえる。

その意味で、前述した職員等の行為規範となるべきルールを明確にすることはここにもつながる。

さらに、次に掲げることも今後検討されるべきである。

1 人事考課への反映・懲戒処分の実行

まず、本件事案のような問題が発生した場合には、必ずその原因を調査し、その原因発生に責任があると認められる職員の人事考課に反映させるとともに、前述したルールに違反した職員に対しは懲戒処分を行うなど厳しい姿勢を示すことが必要である。

2 法的責任の追及

次に、弁護士に相談するなどして、法的要件を満たす可能性のある事案においては、事業遂行にあたり職務を怠った市長や職員に対し、積極的に法的責任を追及する姿勢を示し、同追及を実行することも重要といえる。

(1) 市長に対する法的責任追及

まず、市長に対しては、債務不履行（民法第415条）または不法行為（民法第709条）に基づく損害賠償請求をするかたちでの責任追及となる。なお、実際は、市長自ら佐渡市の代表者として自らを訴えるということは期待しにくいことから、地方自治法第242条の2第1項第4号に基づく住民訴訟による法的責任追及になると思われる。その意味で、後述するような市民に対する積極的な情報公開の実施は非常に重要といえる。

(2) 職員に対する法的責任追及

次に、職員に対しては、会計管理者等地方自治法第243条の2第1項所定の職員の行為に関しては同法同条項に基づき、それ以外の職員については市長と同様民法の規定に基づき責任追及をすることになる。

(3) 補助金交付に関する裁判例

では、本件事案のような補助金交付に関する事務の執行において、具体的にどのような場合に、市長や職員に対する損害賠償請求が認められるのか。これについては、事実認定の問題であるので一概にいうことはできない。もっとも、ある事業者に対する補助金交付及び国への交付金返還をした町長に対する損害賠償請求を認めた裁判例（熊本地裁平成26年10月27日）があるのでそれを紹介したい。

この裁判例は、事業実施主体が補助金事業で要求される自己資金の半分を金融機関から融資してもらう予定であったが、その金融機関が

ら融資拒絶の通知があったにもかかわらず、補助金交付決定を出し、補助金交付をしたことが問題となった事案である。

判旨では、一般的規範として、「地方公共団体の長がした補助金交付は、その裁量権の行使が、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものであって、裁量権を逸脱又は濫用したものと評価できる場合に限り、違法となると解するのが相当である。」と示した上で、以下の事情から、本件支出決定が違法であったと判断している。

すなわち、当初から融資してもらう予定であった日本政策金融公庫から融資を拒絶された上、その直後に別の銀行からも融資を拒絶されたこと、本件事業における資金の調達額が極めて大きいことに加え、特に政府系の金融機関である日本政策金融公庫からの融資が拒絶されたことで、他の金融機関から融資を受けることは極めて難しい状況になったこと、実際に他の金融機関から融資を受けるための交渉をしていたという事情もないことからすれば、融資を受けられないことが確実な状況に至ったといわざるを得ず、このような事情からすれば、町長は、自己資金の調達の見込みにつきより慎重かつ十分な調査・検討を尽くす義務を負っていたというべきであるのに、その義務を怠ったとして、債務不履行または不法行為に基づき、損害賠償請求を認めている。

(4) まとめ

以上の裁判例は、町長という首長に対する賠償請求の裁判例であるが、一般的規範として「地方公共団体の長がした補助金交付は、その裁量権の行使が、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものであって、裁量権を逸脱又は濫用したものと評価できる場合に限り、違法となると解するのが相当である。」と掲げており、この基準は職員一般の法的責任を追及する際の基準としても参考にできるといえる。

すなわち、たしかに、職員は上司など役職上位者の指示のもと職務遂行しなければならないことから、裁量権の幅や責任の程度など首長とは異なるものの、裁量権を逸脱又は濫用したものと評価できる場合に限り、違法となるとする点は、首長の場合と同様に解することができるからである。

また、同裁判例は事案に即した事例判断により法的責任を認めているものであり、本件も含め裁判例で述べられた一般的規範にあてはまると裁判所に認定されない限り、職員や市長に法的責任を追及することはできない。

もっとも、裁判例で述べられた一般的規範でいうところの裁量権の逸脱又は濫用という抽象的な基準は、前述のとおり補助金事業にあたる市長や職員の行動に関するルール作りをし、あらかじめ行為規範を明確にしておくことで、その行為規範に違反したときに裁量権の逸脱又は濫用を認定しやすくなり、より容易に職員や市長に対する法的責任追及を行うことが可能になると思われる。

よって、ルールの明確化とともに、積極的に法的責任を追及する姿勢を職員や市長に示し、同追及を実行していくことは、今後検討していただきたい。

Ⅲ 積極的な情報公開

補助金の原資が税金である以上、市民に対し情報公開をすることは当然である。また、併せてパブリックコメントの実施を行うことにより、補助手続や補助事業を世論の批判にさらし、市民によるチェック機能を持たせるべきである。さらに、前述した市長への責任追及を適宜に行えるための材料を提供する意味でも積極的な情報公開は不可欠である。

以上のことから、補助金の手続についていえば、本件事案で問題となっている事業実施主体の選定手続、補助金の交付申請から確定に至るまでの手続（佐渡市が行ったものも佐渡市に対して行われたものもいずれも含む）をすべて適宜に公開していくべきである。なお、事業実施後の運営についても年に1回等定期的な公開のほかに、前述した第三者機関の検証作業が行われた場合はその都度その結果も公開すべきである。

以 上