

平成15年度

包括外部監査の結果に関する報告書に
添えて提出する意見

「補助金について」

長野市包括外部監査人

倉 田 博 光

目 次

1 . 補助金について	- 1 -
(1) 補助事業の審査及び補助金の額の確定について	- 1 -
(2) 補助金交付要綱の整備について	- 2 -
(3) 補助金の透明性について	- 2 -
(4) その他	- 3 -
(5) まとめ	- 3 -
2 . 政務調査費について	- 4 -
(1) 支出すべきでない経費について明確にするよう検討されたい	- 4 -
(2) 費用弁償方式による定額精算から実費精算とすることを検討されたい .	- 4 -
(3) 効率的・効果的な先進地視察に努めることを検討されたい	- 5 -
(4) 支出の透明性の確保の推進を検討されたい	- 6 -
(5) まとめ	- 6 -

1 . 補助金について

(1) 補助事業の審査及び補助金の額の確定について

平成 15 年度の包括外部監査のテーマを補助金とし、個別の補助金を選定して調査を開始して間もなく、それぞれの補助金の市担当者和我々外部監査人チームとに、補助金に対しての認識にずれがあった。特に運営費補助のケースにおいて、ヒアリングが補助事業者の実績報告の場面になると感じられた。提出された実績報告書に添付されている当該補助団体の決算書が、平成 14 年度の補助金にもかかわらず平成 13 年度即ち前年度の決算書が添付されているケースが多数みられた。

長野市補助金等交付規則（以下「規則」という。）は次のように規定している。

（実績報告）

第 9 条 補助事業者は、補助事業が完了したとき、又は前条の規定による補助事業の廃止の承諾を受けたときは、次の各号に掲げる事項を記載した実績報告書に係る書類を添えて市長に提出しなければならない。補助金等の交付の決定に係る会計年度が終了したときも、同様とする。

- (1) 住所及び氏名（法人の場合は、住所、名称及び代表者の氏名）
- (2) 補助事業の成果
- (3) その他市長が必要と認める事項

（補助金等の額の確定）

第 10 条 市長は、前条の規定による実績報告書の提出があったときは、当該報告書の審査及び必要に応じて行う実地調査等により、交付すべき補助金等の額を確定し、その旨を補助事業者に通知するものとする

（補助金等の交付）

第 12 条 市長は、第 10 条の規定により補助金等の額を確定した後において、補助金等を補助事業者に交付するものとする。ただし、補助事業の遂行上必要と認めるときは、補助金等を概算払又は前金払により交付することができる。

補助金は規則が定めるように、「実績報告」「額の確定」「補助金交付」の手続きが行われなければならない、運営費補助は当然、実績報告書に当該年度の決算書が添付されるべきである。

しかし、市の一部の担当者は、平成 14 年度の決算書は平成 15 年度の補助金交付申請に添付されてくるからそれがかまわない、さらには、予算どおりに補助金を交付したのだから特に問題はない、という認識であった。これでは、前例踏襲の域から脱することはできず、真に必要な補助金をより効果的に交付することはできない。

市は行政評価に P D C A のマネジメントサイクルを組み入れている。P (Plan)

D (Do) C (Check) A (Action) は、日常業務の中でも当然に行われなければならないことであるが、前述の補助金に対する担当者の認識は、このサイクルに当てはめると、P Dまでで終わっており次のC Aが欠如している。補助金の「実績報告」「額の確定」は、まさにマネジメントサイクルのC h e c kに該当する。そしてこのC h e c kは単なる金額の確定にとどまることなく、補助金の効果を測定する第1段階となり、次のA c t i o nにつながっていく。

実績報告書が提出された後の当該補助事業の審査及び額の確定を厳密に行い、市担当者レベルがその都度行う当該補助金の見直しを徹底させるよう検討されたい。

(2) 補助金交付要綱の整備について

要綱は住民に対しての直接的な法的拘束力はないが、市が行政指導を行う際の準則として定める内部的規範となるものである。このため補助金交付要綱は、その補助金の交付目的、関連する各種用語の定義、補助対象経費、交付額（補助率）、交付の条件または制限、交付申請手続き、交付決定の通知、申請の取下げ、変更等の承認、事故の報告、状況の報告、実績報告、額の確定、支払（概算払いを含む）、取消し、返還、消費税仕入税額控除の取扱、補助事業の経理等について具体的に規定しているものである。

報告書にも記載したが、今回アンケート調査の結果、全件数 383 件の 35%にあたる 135 件は根拠法令、根拠規則または補助金交付要綱がないものであった。このため、市担当者の一部には補助金事務に当たり、一部認識の不足している面が見受けられた要因の一つとも考えられる。

また、補助金交付要綱は市担当者の内部的な規範となる一方で、補助事業者にとっても補助金交付申請から実績報告に至るまでの手続き等遵守しなければならない事項が含まれている。このため、補助事業者にも補助金交付要綱を通知するなど、周知させる必要がある。

各所補助金交付要綱を整備し、市担当者及び補助事業者に周知徹底させるよう検討されたい。

(3) 補助金の透明性について

補助金にはさまざまな種類があり、一般にはわかりにくいものも多数ある。このため「知っている者が得をする」的な面も歪めない。このため、一度補助金を受けた者は勝手にわかり当該年度以降も継続的に補助金の申請を行いやすく、これが慣例化すると補助金申請の目的が補助事業の遂行から補助金受給そのものにすりかわり、補助金の既得権化につながっていく。

補助金はその公平性の観点から、その補助金の目的からして対象となる者に対して、補助金に関する情報を積極的に公開する必要がある。補助金の情報を積極的に公開することによって、補助金交付申請者が増えれば、より良い事業を計画する者に対して補助金を交付することができ、最小のコストで最大の効果を生み出すことができる。

また、補助金政策プロセスや補助金評価システムに市民の参加を推進し、この情報をオープンにすることによって、補助金の公益性確保も期待できる。

補助金の透明性確保のために、積極的な情報公開を検討されたい。

(4) その他

補助金の調査を進めていく過程で、上記以外の問題に直面したので、そのいくつかを記載する。

- ・ 市の職員が事務を行っている団体に対して補助金が交付されているケースがあったが、団体の自立を促す効果もある補助金を交付する一方で、その事務を市職員が行っていたのでは、補助金を交付する意義がないのではないか。
- ・ 補助事業者が農林漁業金融公庫から借入を行って事業を遂行し、市がその補助事業者の借入返済元利を補助しているものがあるが、これは補助金とすべきものなのか。市担当者の一人は、この事業を全部市が行うことはできない、とコメントしていたが、ならばやはりこれは補助金として扱うべきものではなく、市が本来行うべき事業であり、委託等の方法は取れないのか。
- ・ 一つの補助事業者で市からの補助金を複数受けているケースがあるが、市の補助金を補助事業者ごとに名寄せするシステムが構築されていないため、一つの団体に市からの補助金が合計いくら交付されているかわからない状況にある。補助金申請時の審査の際には、補助金ごとに判断するだけでなく、当該団体に対する補助金合計の面からも考慮する必要があるのではないか。

(5) まとめ

補助金は本来、補助事業者若しくは補助対象事業の自立・発展を促進するために交付されるべきであり、補助金の効果が発揮されて自立ができればもはやその補助事業者にとって補助金は不要となる。補助金を受給しつづけないと運営ができない状況は、当該補助金に効果がないからであり、逆に補助金が補助事業者の自立・発展にとって阻害要因となっている可能性すらある。補助事業者にとって補助金は薬にもなるが毒にもなるのである。

補助金の交付者である市は、この補助金の持つ性格を理解した上で、補助事業者にとってひいては市民にとって、真に役立つ補助金となるよう努める必要がある。

2. 政務調査費について

(1) 支出すべきでない経費について明確にするよう検討されたい

条例第5条に基づいた使途基準については規則で定めているが、これには使用してはならない経費についての定めがない状況にある。このため、費用弁償方式による定額精算を認めていない会派がある一方で、同一議員に対して1日数回の費用弁償方式による定額精算を支出している会派があるなど、各会派によって扱いが異なる現状にある。

ところで、市は条例施行前までは、市で独自に長野市議会市政調査研究費交付要綱(昭和56.8.20施行)を定めていたが第8条で使途に充てることができないものとして慶弔費等の交際費、他団体等への寄付、贈与等の経費、党費等の経費を挙げている。

このようなことからして、現状に合わせた施行規則を一部改正し、政務調査費に充てることができないものを例示し、使途経費の明朗化を図ることを検討されたい。

(2) 費用弁償方式による定額精算から実費精算とすることを検討されたい

長野市議会新友会、市民クラブ、公明党長野市議員団及び眞成会の4会派は、会派の諸会議出席及び広報広聴活動としての各種諸団体への出勤にあたり、費用弁償方式による定額精算として1回につき3,000円の精算を行っている。日本共産党長野市議会議員団は定額精算ではなく、交通費の実費精算を行っている。各会派別に政務調査費用について、決算書、領収書及び関連書類を調査した結果、平成14年度における各会派の費用弁償方式による定額精算額はつぎのとおりであった。

(表) 費用弁償方式による定額精算の状況

(金額単位:円)

	長野市議会 新友会	市民クラブ	日本共産党長 野市議会議員団	公明党長野 市議会議員団	眞成会
交付金額	27,600,000	7,200,000	7,200,000	4,800,000	3,600,000
返還額	1,419,025	0	0	0	0
差引(A)	26,180,975	7,200,000	7,200,000	4,800,000	3,600,000
定額精算総額(B)	18,729,000	3,177,000	0	3,471,000	1,767,000
(B)/(A)	71.5%	44.1%	0.0%	72.3%	49.1%
議員数	23人	6人	6人	4人	3人
議員1人当たり 定額精算額	814,304	529,500	0	867,750	589,000

費用弁償方式による定額精算を行っている会派は、政務調査費交付額（返還額控除後）に対して定額精算額の割合が高く、44.1%から72.3%であり、議員1人当たりの年間精算額は最低額の会派で529,500円、最も高額な会派は867,750円に達している。市民クラブ及び眞成会の2会派は1日の定額精算を2回まで、公明党長野市議員団は1日3回まで（午前・午後・夜）と限度を設けていたが、移動範囲についての制限（例えば何km以上を対象とするなど）はされていない。また、長野市議会新友会は1日の回数に限度がなく、ある議員は敬老の日に地区内の老人クラブ5ヶ所をまわり15,000円の精算を行っていた。このような状況では、政務調査費が実際にどのように使われたのか判断できない状況にある。

政務調査費における旅費精算を費用弁償方式の定額精算としたのは、長野市職員等の旅費支給条例第26条が規定する議会の議員に対する費用弁償をモデルにしたものと思われるが、議員の職務の執行に要した経費を償うため支給される費用弁償は、「職務の執行に要した経費」が具体的に何をさすか曖昧であり、またその額の積算根拠も明確でないことから、実費精算にすべきとの批判があり、最近では議員に支給する費用弁償を廃止する自治体や受取を拒否し供託する地方議会議員が現われてきている。

政務調査費は各会派に対して交付されるものであり、議員の市政に対する調査研究に使われるべきものであって、そこには議員の日当的な要素は含まれるべきではない。なぜなら、それは議員に対して報酬として支払われているからである。さらに、政務調査費は各年度で決算し残余があれば返還しなければならないこと、及び政務調査費の用途の明確性を合わせて考慮すると、政務調査費は費用弁償方式による定額精算から実費精算とするよう検討されたい。

（3）効率的・効果的な先進地視察に努めることを検討されたい

市民クラブ及び長野市議会新友会の先進地視察について、市民クラブは全員が現地に行き、共通認識を持ちたいということで会派所属議員のほぼ全員（6人）で視察（3回）を実施しており、また、長野市議会新友会はほぼ同時期に2班の10人と11人に分かれて全員で視察を行い、その他5人、6人の視察（2回）がある。

しかしながら、視察先はいずれも先進地の行政施策（テーマ）を目的とする政務調査については受け入れ側の地方公共団体等の都合もあり、調査実績あるいは調査効果をあげるためには全員等多人数はあまり効率的・経済的ではない。

各会派の議員は同一箇所に大人数で視察しなくとも、人数をより厳選しその結果を会派で報告することによって視察の目的は果たされるのであるから、厳しい市財政状況の下にあって、より効率的・経済的な先進地視察に努められたい。

さらに積極的には、予め視察のポイントを整理し事前にミーティングを行い、共通の目的となる複数の先進地を手分けしてより多く視察し、視察後に会派内で各視察地

の状況をディスカッションすることで、より多くの事例を、より多種多様な角度から検討することにより、より効果的な会派としての政策を打ち出すことなどを検討されたい。

(4) 支出の透明性の確保の推進を検討されたい

一般に政務調査費はその用途が調査研究に限られているにもかかわらず、領収書の添付が義務付けられていないケースが多く、その用途の不明さから「第2の議員報酬」と批判されることが多い。

長野市情報公開条例（平成13年9月25日長野市条例第30号）は議会を実施機関と定めているため、各会派が提出する政務調査費の収支報告書は情報公開の対象となっているが、領収書の添付は義務付けられていなかった。監査期間中に議会運営委員会は、政務調査費について透明性の確保のため、各会派が提出する政務調査費の収支報告書に領収書を添付する方向性を打ち出した。しかし、具体的な運用や期間については今後検討することになっている。

各会派の代表者及び会計責任者が政務調査費について話し合い、できるだけ早期に、政務調査費について透明性の確保を推進することを検討されたい。

(5) まとめ

市議会は市行政に対する監視機関であるとともに、唯一の立法機関でもあり、今後の地方分権においては、市議会のもつこの2つの機能はさらに発揮され、市民のニーズをくんで市民の意思を行政に反映されなければならない。このためには、政務調査費は支出の明確性及び透明性を確保したうえで、市政のために有効に使われるべきである。そして、具体的に市民に対して、市民の目に見える形での効果をあげる必要がある。

長野市議会において、ある会派は政務調査費でダム問題の研究調査を行っている。他市においては、神奈川県秦野市のある会派は、政務調査費約60万円を使い農業ジャーナリストに調査を委託し、議員も加わって後継者不足に悩む農家や新規営農者を訪ね、「農業総合調査報告書」として提言書をまとめ上げている。また、三重県津市のある会派は、市民2,500人に対するアンケート調査実施を行っている。これも政務調査費38万を使ってである。

長野市においても、政務調査費が第2の報酬として批判されることなく、明確性及び透明性を確保し、市民のために本来の政務調査費として有効に使われ、市民のための議員提案政策条例や提言書につながることを期待する。

以上