議事　第　５３６　号
平成 26 年 3 月 26 日

四日市市長　田中　俊行　様

四日市市議会
議長　土井　数馬

決算常任委員会　所管事務調査報告書
「補助金調査について」に係る政策提言について

本市においては「四日市市補助金等交付基準」により補助金支出の適否について見直しを行っておりますが、基準不適合でありながら理由を付して見直しがなされていないものが散見され、また、交付基準そのものについても実情に即しているとは言い難いのが現状です。

今後の厳格かつ実効性のある見直しに向け、補助金支出の適否及び交付基準の妥当性について検証を行うことが必要でありますが、市議会では平成25年６月定例月議会において議決をいたしました、地方自治法第100条の２に基づく専門的知見を活用した四日市市の補助金に関する調査業務について、東京大学大学院・法学政治学研究科・金井利之教授に委託し、決算常任委員会において調査研究を行い、平成26年２月定例月議会において調査報告書を提出したところです。

つきましては、四日市市議会基本条例第 28 条の規定に基づき、下記の内容について政策提言を行いますので、よろしくお取り計らい願います。

記

○　決算常任委員会　所管事務調査報告書　「補助金調査について」

決算常任委員会　所管事務調査報告書

## ○補助金調査について

### １．はじめに

本市においては、「四日市市補助金等交付規則」（資料１）及び各補助金の要綱にのっとり、年間で 234 件、約 41 億円の補助金が支出されています（平成 24 年度決算）。さらに「四日市市補助金等交付基準」（資料２）によりその適否について見直しが実施され、補助金・負担金の見直し内容について当委員会などにおいて説明がなされておりますが、基準不適合でありながら理由を付して見直しがなされていないものが散見され、また、交付基準そのものについても実情に即しているとは言い難いのが現状です。支出科目が補助金から委託料に変更された事業もあるなど、本市の事業実施にかかる費用支出のあり方について費用対効果や透明性などの観点から精査が必要な状況となっていることから、補助金等交付基準の検証を中心とした調査を実施することといたしました。

【部局別　補助金・負担金・委託料（平成 24 年度決算）】　（単位：件・千円）

| 部局名 | 補助金 | | 負担金 | | 委託料 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 件数 | 金額 | 件数 | 金額 | |
| 危機管理監 | 5 | 293,118 | 6 | 3,515 | 115,352 |
| 政策推進部 | | | １６ | 6,177 | 40,461 |
| 総務部 | 3 | 31,146 | １４ | 1,383 | 387,939 |
| 財政経営部 | | | １６ | 6,431 | 393,877 |
| 市民文化部 | １９ | 274,436 | １３ | 3,643 | 492,934 |
| 健康福祉部 | ４６ | 656,666 | ２９ | 63,752 | 1,769,950 |
| こども未来部 | ３６ | 1,127,744 | １５ | 2,800 | 1,225,389 |
| 商工農水部 | ７８ | 1,372,328 | ５１ | 1,637,503 | 1,428,169 |
| 環境部 | １０ | 126,130 | 8 | 476,074 | 1,776,841 |
| 都市整備部 | 9 | 58,380 | ２２ | 3,222 | 894,145 |
| 会計管理室 | | | 1 | 5 | 17,851 |
| 消防本部 | 2 | 924 | １０ | 22,363 | 67,293 |
| 上下水道局 | 6 | 129,818 | １４ | 2,782 | 3,227,322 |
| 市立四日市病院 | | | | | 1,882,639 |
| 教育委員会 | １９ | 59,943 | ３８ | 47,854 | 1,545,977 |
| 議会事務局 | 1 | 21,215 | 9 | 1,785 | 15,115 |
| 選挙管理委員会 | | | 2 | 79 | 38,669 |
| 監査事務局 | | | 3 | 113 | 170 |
| 農業委員会 | | | 1 | 891 | 1,081 |
| 合計 | ２３４ | 4,151,848 | ２６８ | 2,280,372 | 15,321,174 |

【補助金、負担金、委託料とは】

補助金…補助金とは、特定の事業、研究等を育成助長するために地方公共団体が公益上必要があると認めた場合に対価なくして支出するもの。

負担金…負担金とは法令又は契約などによって地方公共団体が負担することとなるもの。例えば、特定の事業について、地方公共団体が当該事業から特別の利益を受けることに対して、その事業に要する経費の全部又は一部の金額を支出するものが挙げられる。また、一定の事業などについて、財政政策上又はその他の見地からその事業等に要する経費の負担割合が定められているときに、その負担区分により負担するものも挙げられる。

委託料…法令の規定または私法上の契約による行政事務実行上の委託に対する支出。

【本市の主な補助事業】

| 部局名 | 主な事業 |
|---|---|
| 危機管理監 | 木造住宅耐震補強工事費補助金、地区防災組織活動補助金など |
| 総務部 | 職員共済会補助金、市民人権学習支援事業費補助金など |
| 市民文化部 | 防犯外灯新設維持費補助金、地域社会づくり総合事業費補助金など |
| 健康福祉部 | 社会福祉協議会補助金、認知症高齢者グループホーム建設費補助金など |
| こども未来部 | 学童保育事業費、民間保育所整備事業費補助金など |
| 商工農水部 | 企業立地奨励金、商店街活性化イベント事業費補助金など |
| 環境部 | 中小企業新エネルギー導入等促進事業費補助金など |
| 都市整備部 | 花と緑いっぱい事業補助金、市民自主運行バス事業補助金など |
| 消防本部 | 老朽化施設整備事業補助金など |
| 上下水道局 | 合併処理浄化槽設置整備事業補助金、共同住宅排水管設置費補助金など |
| 教育委員会 | 四日市市学校給食協会補助金、私立学校等運営費補助金など |
| 議会事務局 | 政務活動費 |

## ２．補助金調査の概要について

### （１）調査の経緯

前述の補助金支出にかかる現状を踏まえ、平成 24 年８月定例月議会の当委員会において、今後の厳格かつ実効性のある見直しに向け、補助金支出の適否及び交付基準の妥当性について検証を行うことが必要であるとの意見があり、本市議会として補助金の見直しを行っていくことについて、その手法も含めて検討を行うことが提案されました。

これについて、本議会内での検討を経たのち、平成 25 年６月 24 日の当委員会において、地方自治法第 100 条の２に基づく専門的知見を活用し補助金に対する調査を行うことが確認され、平成 25 年６月定例月議会において四日市市補助金等交付基準の検証及び本市補助金支出の適否にかかる調査分析について、東京大学大学院法学政治学研究科の金井利之教授に調査業務を委託することが全会一致で可決されました。

以上の経過を経て、平成 25 年７月から金井教授による議員及び関係部局に対するヒアリングを含めた調査が実施され、平成 25 年 10 月４日、その結果が本市議会に対し「四日市市の補助金に関する調査報告書」（資料３・以降「報告書」と記載）として提出されました。

これを受けて当委員会では、「報告書」をもとに本市の補助金の新たな見直し基準等について検討し市に提言することとし、関係部局に対する質疑を交えながら、議員間討議を中心とした調査・研究を実施いたしました。

### （２）調査の経過

| | |
|---|---|
| ６月 28 日 | ・６月定例月議会において「専門的知見を活用した四日市市の補助金に関する調査について」を議決　※１ |
| ７月 25 日 | ・議決内容に基づき東京大学金井利之教授と業務委託契約を締結　※２ |
| ７月 31 日<br>及び<br>８月１日 | ・議員ヒアリング実施<br>事前調査を実施し、決算常任委員会理事会において意見を取りまとめ先方に提出の上、各会派および無会派について個別にヒアリングを実施<br>・理事者ヒアリング実施<br>予算編成、補助金の交付基準、行財政改革プランなどについてヒアリングを実施〔政策推進部、財政経営部〕 |
| ８月 13 日<br>及び<br>８月 14 日 | ・理事者ヒアリング実施<br>議員ヒアリングにおいて意見があった補助金を中心に、関係する部局にヒアリングを実施〔健康福祉部、こども未来部、市民文化部、環境部、商工農水部、教育委員会、財政経営部、政策推進部、監査事務局〕 |
| 10 月４日 | ・「四日市市の補助金に関する調査報告書（資料３）」の提出、受理<br>※３ |
| 10 月 16 日<br>～<br>１月 24 日 | ・ 決算常任委員会（計５回開催）において、「報告書」の内容をもとに「四日市市補助金等交付基準」の検証などを実施 |

※１　「専門的知見を活用した四日市市の補助金に関する調査について」の議決内容

１．調査事項

四日市市補助金等交付基準の検証及び本市補助金支出の適否にかかる調査分析について

２．調査期間

調査委託をした日から平成 25 年 10 月４日まで

３．調査を委託する者

金井利之氏（東京大学大学院法学政治学研究科教授、東京大学法学部教授、東京大学公共政策大学院教授）

４．調査報告

調査終了後速やかに本市議会に調査報告書を提出すること

※２　業務委託にかかる委託内容

１．「四日市市補助金等交付基準」の精査

現行の「四日市市補助金等交付基準」における補助金交付基準（14 項目）について、①各項目の内容が適切であるか、②新たに加えるべき項目はないか、③補助金の性質別に交付基準を定める必要性があるか、といった視点から精査を行う。

２．新たな補助金交付基準の策定

上記１の検討結果をもとに、新たな補助金交付基準（案）を策定する。

３．各補助金の支出の適否についての検証

上記２による基準に基づき、現在支出されている補助金について精査を行い、各補助金の支出の適否について検証を行う。

※３　「四日市市の補助金に関する調査報告書」（資料３）

上記委託内容に基づき調査が実施され、結果が調査報告書として本市議会に提出された。主な内容としては、補助金分析の視点、補助金等交付基準の総論的検討、補助金等交付基準の各論的検討、新たな「補助金等交付基準」案などであり、本市の補助金の見直し基準について問題点の分析や今後に向けての提言がなされている。

なお、委託内容のうち「３．各補助金の支出の適否についての検証」については、補助金の見直し基準については市政当事者において決定されるものであり、その決定を待たずに個々の補助金の適否について検証していくことは適切ではない等々の理由により報告が留保された。

## ３．委員会での検討事項

「報告書」について、当委員会では、的確な調査・分析がなされていることから、これらの内容に沿って理事者に今後の補助金の見直しに向けた提言を行うことといたしました。また、個々の補助金の適否の判断については「報告書」における意見を受け、当委員会においても留保し、まずは理事者による取り組みを注視していくことといたしました。

「報告書」においてはさまざまな視点から現行の「四日市市補助金等交付基準」にかかる検証がなされておりますが、当委員会においては以下の事項について重点的に検討を行いました。

### （１）四日市市総合計画における補助金の位置づけについて

□委員からの意見

・「報告書」では、補助事業が市の政策目的と合致しているかどうかの観点から、総合計画との関連性、位置づけが大切であり、またそのようになっていない場合は総合計画及び実施計画を見直すことも必要であるとの指摘があるが、今後検討していくべき重要な視点ではないか。

・公益性の有無の判断基準として総合計画が取り上げられているのは画期的で分かりやすい。全ての事業を総合計画に網羅する、また総合計画を今すぐ変えるというのは難しいかもしれないが、せめて全ての補助金が総合計画における基本計画のどこに繋がっていくのかについては説明できるようにするべきである。

□理事者からの意見

・総合計画は市民、企業、行政からなる地域全体における計画であることから、市民や企業の活動に対して公費で支援するということについて、主なものを総合計画に記載するということは、マネジメントの視点から重要であると考えている。

・総合計画は、議会においても特別委員会等で集中的に審議をしていただきながら、選択と集中の観点から重点的に取り組むべき施策について位置づけがなされている。各事業は５つの基本目標が示す分野のいずれかに包含されるものではあるが、重点的に取り組むべきものを登載したことから、経常的な業務は記述されていない。

・総合計画に基づく実施計画である第１次推進計画において、主要な補助金は位置付けられているものの、それ以外の補助金については一般施策の中で位置づけられているところである。

### （２）委託料などの他の政策手段との関係について

□委員からの意見

・現在、行政が実施する事業と同等の高い公益性を有する事業（行政の代替的事業）であるという理由で見直されていない事業があるが、「報告書」では本来民間の活動である補助金には「行政の代替的事業」というものはあり得ないとしている。この指摘は重要であり、政策手段として目的に見合った手法について検討が必要である。

・補助金として扱われているが他の手段により実施すべきものがあるのか、また、あるのであれば今後の取り扱いの方向性について検討すべきである。
・補助金から委託料に支出科目が変更された事業がある。補助金では領収書など事業実施を証する詳細な書類の提出が必要であるが、委託料ではそのようなことはなく事業内容の精査が困難になってしまう恐れがある。
・運営費補助について、「報告書」には運営費補助を組み立てるための基準がないまま放置されているといった指摘があるがどのように考えているのか。
・「報告書」では運営費補助を行う場合は委託する場合よりも経済的でなければいけないという指摘がある。市の支援策は補助金のほか人的支援や現物支援もあるということで、本市において補助金を出しつつ人的な支援などもしている事業があるが、そのところの精査はどのようになっているのか。
・「四日市市補助金等交付規則」では、補助金は「本市が相当の反対給付（＊）を受けない給付金」とされている。「報告書」には「市は、民間の団体または個人の特定の事業・活動に対して補助金を支出し、それによって≪反対給付≫としての公益の増進を享受できる（後略）」とあり、補助金における反対給付のとらえ方について考え方を整理すべきである。
＊反対給付…支払った金額に見合った成果物。

□理事者からの意見
・委託料については反対給付ということで、委託金額に見合った成果物を確認することでチェックがかかっている。補助金については反対給付がないということで、実績報告をしてもらうことで補助対象事業が実施されていることを確認することとしている。
・運営費補助について、事業を実施するための人件費もあると思うが、事業の実施という大きな目的に充当されるということをしっかりおさえていく必要があると考えている。
・これまでの事業の中で、従来市職員で対応していたものを、事業の内容や目的から、その内容に相当する費用相当分を補助金として支出し、地域や民間の手で行うこととなった事業がある。その結果、市民がメーンの地区の住民自治のひとつとして前進が見られたり、総人件費の抑制が図られたりするなどの効果があったと認識している。

### （３）補助金の見直し・検証について
□委員からの意見
・ＰＤＣＡサイクル（PDCA cycle、plan-do-check-act cycle）のうち、チェック・検証にかかる基準が必要である。
・見直しの評価、総括を条例などにより義務付け、実効性を担保すべきである。
・現行の「四日市市補助金等交付基準」が不十分であることに加え、補助金見直しについて評価する仕組みがない。他市では第三者の委員による審議会で補助金の見直しを徹底して行っている事例があるが、実効性ある見直しに向け本市においも評価制度を

設けるべきである。
- 現行の「四日市市補助金等交付基準」は曖昧で例外も多いため、今後は原則を強く意識した新たな基準を検討するとともに、例外の場合は「報告書」に書かれているような公開の場における議論などの手続きについて留意すべきである。
- 「報告書」では総合計画での位置づけが必要であるとされているが、過去からの補助金については後で計画に位置付けることも可能であり、見直しにはつながらない。惰性になっている補助金の見直しが必要である。
- 行政のみでは成り立たない事業について、それを補完するという補助金行政で予算そのものが成り立っている現実もあり、補助金がないと成り立たない事業もあることを念頭に議論を行うべきである。
- 補助がなくなりそれでそれまでやってきた事業が頓挫してしまうような状況になっては補助金を出した意味がなくなる。補助金には最終的には民間が自主的にやっていけるような仕組みをつくることが大切であると思うが、そのようなことも念頭に置いて見直し基準を検討していくべきである。

□理事者からの意見
- ある一定年限の中で一旦総括するようにルール化することにより、一定の整理がしやすい環境ができると思う。必ずしもそれによって全部だめということではなく、実態がどうなのかをつまびらかにして理解が得られるのであれば継続することもあり得るというように、透明感を増して事業を実施するいい機会になると思われるが、そういう取り組みに転換できたら、補助金の見直しは行政側にとっても非常にいい見直しになるのではないか。

## ４．まとめ

当委員会における調査の内容と、それについての検討事項は以上であります。

まず補助金の位置づけについて、補助金は公益上必要があると認めた場合に支出するものと定義されていますが、どのような場合に公益性があると認められるのかについては基準が曖昧であり、補助金の見直しにおいてもその判断がしづらい状況にあります。「報告書」ではこの判断基準について、個々の事業が総合計画とその推進計画において記載されている事業の目的を達成するための手段として貢献するかどうかをもって判断するべきであるとの意見が述べられておりますが、このような考え方は補助金見直しの透明性を高める上で非常に有効であると思われます。現在、平成 23 年度からの 10 年間を対象とする総合計画をもとに市のさまざまな事業が実施されておりますが、今後は市の政策目的との合致の観点から、各事業が総合計画のどの部分に対応しているのかについて整理等も行い、それを念頭に補助金の見直しについて検討するべきであると考えます。

次に委託料などの他の政策手段との関係について、当委員会において、行政が実施する事業と同等の高い公益性を有する事業（行政の代替的事業）であるという理由で見直しが行われていなかったり、補助金であったものが委託料へ支出科目が変更となり「四日市市補助金等交付基準」によるチェックの対象外となったことについて指摘されておりました。

「報告書」では本来民間の活動である補助金には「行政の代替的事業」はあり得ないと述べられていますが、このような事業については公開の場における支出の適否の精査や委託料などの他の政策手段を検討すべきであり、また他の政策手段において実施されることになった場合においては、その手段に応じた適切なチェックが実施されることが必要であると考えます。また「報告書」では、金銭的な支援にあわせて、行政による人的支援、物的支援についても考慮の上、最適な政策手段の実施について検討されるべきであるとの指摘もありましたが、個々の事業内容について、事業の目的、実施すべき主体、トータルコストなどについて精査し、効果的な政策手段の選択について考え方を整理すべきであると考えます。

最後に補助金の見直し・検証について、現行の「四日市市補助金等交付基準」については曖昧で例外が多いため、今後は原則を強く意識した上で、新たな見直し基準について検討すべきであると考えます。また、「報告書」においては、指定団体補助金（一定の指定された団体にのみ交付される補助金）、地域的指定団体補助金（対象となる団体は市内に複数存在するが、特定の地域・地区に限ってみれば１つしか存在しない団体に対して交付される補助金）、公益的団体に対する運営費補助、補助金から委託料に支出科目が変更される場合など、特に透明性が必要となるケースについては、市民の目線に公開された場で精査が必要であると指摘されています。新たな見直し基準の検討に際しては、基準の明確化とともにこのような透明性の確保が非常に重要になってくると思われますが、多くの委員から、補助金の見直しそのものに対する検証システムを設け実効性を担保する必要があるとの意見があり、検証にかかる基準の構築、条例による見直しの評価、総括の義務づけ、第三者の委員による審議会の設置などさまざまな案が出されました。今後このような意見を参考に、補助金支出における基準の明確化、透明性の確保に向け、現状の課題を整理し改善に向けた取り組みを行うことが必要であると考えます。

このほかにも、「報告書」においては多様な視点から現在の「四日市市補助金等交付基準」について検証が行われておりますが、それらの内容を十分留意の上、今後、新たな補助金の見直し基準について整理・検討することを強く要望し、当委員会の調査報告といたします。

---

〔委員会の構成〕

| | |
|---|---|
| 委員長 | 諸岡　覚 |
| 副委員長 | 早川新平 |
| 委員 | 荒木美幸 |
| 委員 | 石川勝彦 |
| 委員 | 石川善己 |
| 委員 | 伊藤修一 |
| 委員 | 伊藤嗣也 |
| 委員 | 伊藤　元 |
| 委員 | 小川政人 |

| | | |
|---|---|---|
| 委 | 員 | 加　藤　清　助 |
| 委 | 員 | 加　納　康　樹 |
| 委 | 員 | 川　村　幸　康 |
| 委 | 員 | 小　林　博　次 |
| 委 | 員 | 笹　岡　秀太郎 |
| 委 | 員 | 竹　野　兼　主 |
| 委 | 員 | 豊　田　政　典 |
| 委 | 員 | 中　川　雅　晶 |
| 委 | 員 | 中　村　久　雄 |
| 委 | 員 | 中　森　愼　二 |
| 委 | 員 | 野　呂　泰　治 |
| 委 | 員 | 日　置　記　平 |
| 委 | 員 | 樋　口　博　己 |
| 委 | 員 | 樋　口　龍　馬 |
| 委 | 員 | 藤　井　浩　治 |
| 委 | 員 | 三　平　一　良 |
| 委 | 員 | 村　上　悦　夫 |
| 委 | 員 | 村　山　繁　生 |
| 委 | 員 | 毛　利　彰　男 |
| 委 | 員 | 森　　　智　広 |
| 委 | 員 | 森　　　康　哲 |
| 委 | 員 | 山　口　智　也 |
| 委 | 員 | 山　本　里　香 |
| 委 | 員 | 芳　野　正　英 |

○添付資料

資料１　「四日市市補助金等交付規則」

資料２　「四日市市補助金等交付基準」

資料３　「四日市市の補助金に関する調査報告書」

資料１

○四日市市補助金等交付規則

昭和５７年３月３１日
規則第１１号
改正　平成９年３月１９日規則第１号
平成１７年２月４日規則第２号
平成２４年８月２４日規則第５４号
平成２５年３月２９日規則第３２号

（目的）

第１条　この規則は、法令、条例又は他の規則に定めるもののほか、補助金等の交付の申請、決定等に関する基本的事項を定めることにより、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることを目的とする。

（定義）

第２条　この規則において次の各号に掲げる用語の定義は、当該各号に定めるところによる。

(1)　補助金等　本市が交付する補助金、利子補給金その他の本市が相当の反対給付を受けない給付金（市長が指定するものを除く。）をいう。

(2)　補助事業等　補助金等の交付の対象となる事務又は事業をいう。

(3)　補助事業者等　補助事業等を行うものをいう。

（交付の申請）

第３条　補助金等の交付を受けようとする者は、補助金等交付申請書（第１号様式）に次の各号に掲げる書類を添えて、別に定める期日までに市長に提出しなければならない。

(1)　補助事業等の目的、内容等を記載した書類

(2)　補助事業等の経費の内訳等を記載した書類

(3)　前２号に掲げるもののほか、市長が必要と認めた書類

２　市長は、前項第１号及び第２号に掲げる書類のうち、補助事業等の内容により必要がないと認めたものについては、これを省略させることができる。

（交付の決定）

第４条　市長は、補助金等の交付の申請があった場合において、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う調査等により、補助金等を交付すべきものと認めたときは、速やかに交付の決定をするものとする。

（交付の条件）

第５条　市長は、補助金等の交付の決定をする場合において、補助金等の交付の目的を達成するために必要があると認めたときは、条件を付することができる。

（決定の通知）

第６条　市長は、補助金等の交付の決定をしたときは、速やかにその決定の内容及びこれに条件を付した場合はその条件を、補助金等交付決定通知書（第２号様式）により申請者に通知するものとする。

（申請の取下げ）

第７条　前条の規定による通知を受けた者は、当該通知に係る補助金等の交付の決定の内容又はこれに付された条件に不服があるときは、当該通知を受けた日から１５日以内に申請の取下げをすることができる。

２　前項の規定による申請の取下げがあったときは、当該申請に係る補助金等の交付の決定は、なかったものとみなす。

（事情変更による決定の取消し等）

第８条　市長は、補助金等の交付の決定をした場合において、その後の事情の変更により特別の必要が生じたときは、補助金等の交付の決定の全部若しくは一部を取り消し、又はその決定の内容若しくはこれに付した条件を変更することができる。ただし、補助事業等のうち、既に経過した期間に係る部分については、この限りでない。

（補助事業等の遂行）

第９条　補助事業者等は、補助金等の交付の決定の内容及びこれに付された条件に従い、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない。

（状況報告）

第１０条　市長は、補助事業等を適切に執行させるため、必要に応じ、補助事業者等に補助事業等の執行の状況報告を求め、又は必要な指示をすることができる。

（計画の変更）

第１１条　補助事業者等が補助金等の交付決定通知を受けた後において補助事業等の目的、内容、経費の配分その他の事項の変更（市長が定める軽微な変更を除く。）をしようとする場合又は補助事業等を中止し、若しくは廃止しようとする場合は、直ちに市長に補助事業等計画変更承認申請書（第３号様式）を提出し承認を受けなければならない。

２　市長は、前項の規定による計画変更承認申請書を受理したときは、変更内容を審査し、第４条の規定による決定を変更することができる。

（一部改正〔平成２４年規則５４号〕）

（変更決定通知）

第１２条　市長は、前条第２項の規定により当該補助金等の交付の変更を承認したときは、補助金等変更決定通知書（第４号様式）により補助事業者等に通知するものとする。

（一部改正〔平成１７年規則２号〕）

（実績報告）

第１３条　補助事業者等は、補助事業等が完了（廃止及び中止を含む。）したとき（以下「完了等」という。）は、完了等の日から起算して３０日を経過した日までに、補助事業等実績報告書（第５号様式）に収支決算書を添えて市長に提出しなければならない。

（是正のための措置）

第１４条　市長は、前条の実績報告書の提出があった場合において、当該補助事業等の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合しないと認めたときは、これに適合させるための措置をとるべきことを当該補助事業者等に命ずることができる。

２　前条の規定は、前項の規定による命令に従って行う補助事業等について準用する。

（額の確定及び交付）

第１５条　市長は、補助事業等実績報告書が提出されたときは、その内容を審査し、適当と認めたときは交付すべき補助金等の額を確定し交付するものとする。

２　補助事業者等が補助金等の交付の目的を達成するため、市長において特に必要と認めたときは、前項の規定にかかわらず、補助事業等の完了等の前に補助金等の全部又は一部を概算払又は前金払により交付することができる。

（決定の取消し）

第１６条　市長は、補助事業者等が次の各号のいずれかに該当すると認めたときは、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。

(1)　この規則又は補助金等の交付の決定をするときに付した条件若しくは市長の指示に違反したとき。

(2)　補助金等を交付の目的以外に使用したとき。

(3)　補助事業等を中止又は廃止したとき。

(4)　補助事業等に関する申請、報告又は施行等について不正な行為があったとき。

(5)　その他補助金等の使用が不適当と認めたとき。

（補助金等の返還）

第１７条　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じるものとする。

２　市長は、補助事業者等に交付すべき補助金等の額を確定した場合において、既にその額を超える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るものとする。

（理由の提示）

第１８条　市長は、補助金等の交付の決定の取消し又は補助事業等の是正のための措置の命令をするときは、当該補助事業者等に対してその理由を示すものとする。

（一部改正〔平成１７年規則２号〕）

（検査）

第１９条　市長は、補助金等に係る予算の執行の適正を期するため、補助事業者等の報告に基づき、帳簿等関係書類及び物件、施設等を検査することができる。

（財産の処分の制限）

第２０条　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で次に掲げるものを、市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、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市長が定める期間を経過した場合は、この限りでない。

(1)　不動産

(2)　船舶、航空機、浮標、浮さん橋及び浮ドック

(3)　前２号に掲げるものの従物

(4)　機械及び重要な器具で、市長が定めるもの

(5)　その他市長が補助金等の交付の目的を達成するため特に必要があると認めて定めるもの

（追加〔平成２５年規則３２号〕）

（補則）

第２１条　この規則に定めるもののほか、この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

（一部改正〔平成１７年規則２号・２５年３２号〕）

附　則

この規則は、昭和５７年４月１日から施行し、昭和５７年度の予算に係る補助金等から適用する。

附　則（平成９年３月１９日規則第１号）

この規則は、平成９年４月１日から施行する。

附　則（平成１７年２月４日規則第２号）

この規則は、平成１７年２月７日から施行する。

附　則（平成２４年８月２４日規則第５４号）

この規則は、公布の日から施行し、平成２４年度の予算に係る補助金等から適用する。

附　則（平成２５年３月２９日規則第３２号）

（施行期日）

１　この規則は、平成２５年４月１日から施行する。

（経過措置）

２　改正後の四日市市補助金等交付規則の規定は、この規則の施行の日以後に交付する補助金等から適用し、同日前に交付する補助金等については、なお従前の例による。

第１号様式（第３条関係）

年　　月　　日

四日市市長

申請者

住　所

名　称

代表者　　　　　　　　印

年度　　　事業補助金等交付申請書

年度において　　　事業を実施したいので、四日市市補助金等交付規則第３条の規定に基づき下記のとおり申請します。

記

１　補助金等交付申請金額　　金　　　　　　　　　円

２　添付書類

（１）　補助事業等の目的、内容等を記載した書類

（２）　補助事業等の経費の内訳等を記載した書類

（３）　そ　の　他

第２号様式（第６条関係）

四日市市指令　第　　号

住　所

名　称

代表者

補 助 金 等 交 付 決 定 通 知 書

年　　月　　日付けで交付申請のあった　　年度　　　　事業補助金等については、四日市市補助金等交付規則第４条の規定に基づき、下記のとおり交付することに決定したので通知します。

年　　月　　日

四日市市長　　　　　　　印

記

1　補助金等の額　　　金　　　　　　　　円

2　補助金等の対象となる事業

3　補助金等の交付の条件

第３号様式（第11条関係）

年　　月　　日

四日市市長

住　所

名　称

代表者　　　　　　　　印

補助事業等計画変更承認申請書

年　　月　　日付け四日市市指令第　　号で交付決定通知のあった事業について、下記のとおり計画を変更したいので、四日市市補助金等交付規則第11条第１項の規定に基づき承認されたく申請します。

記

１　補助金等変更申請額　　金　　　　　　　　円

２　変更の理由

３　変更の内容

第４号様式（第12条関係）

四日市市指令第　　　号

住　所

名　称

代表者

## 補助金等変更決定通知書

年　　月　　日付けで申請のあった　　　　　事業の計画変更を承認したので、補助金等の交付決定を下記のとおり変更します。

年　　月　　日

四日市市長　　　　　　　印

記

１　変更決定額　　　　金　　　　　　　　円

２　計画変更の内容

３　条　　件

第５号様式（第13条関係）

年　　月　　日

四日市市長

住　所

名　称

代表者　　　　　　　印

補 助 事 業 等 実 績 報 告 書

年　　月　　日付け四日市市指令第　号で補助金等の交付決定を受けた

年度　　　　事業を完了（廃止・中止）したので、四日市市補助金等交付規則第13条の

規定に基づき、下記のとおり報告します。

記

１　事業実績及び効果

２　添付書類

（１）　収支決算書

第１号様式（第３条関係）

（一部改正〔平成１７年規則２号〕）

第２号様式（第６条関係）

第３号様式（第１１条関係）

（一部改正〔平成１７年規則２号〕）

第４号様式（第１２条関係）

第５号様式（第１３条関係）

（一部改正〔平成１７年規則２号〕）

資料２

# 四日市市補助金等交付基準

## Ⅰ　補助金について

### １．交付基準

#### （１）市の政策目的との合致

特定の団体や個人によって実施される事業・活動が、下記の例に該当し市の政策目的を達成することに貢献しているかどうかを判断し、そうでない補助金は廃止する。

ア　住民自治、住民参加の推進に寄与するもの。
イ　地域経済、産業振興、雇用促進の分野で、市が積極的に普及・支援することによって、新たな価値を生み出すもの。
ウ　社会福祉、環境、教育、文化・芸術・スポーツ等の推進に貢献するもの。
エ　上記のような施策分野において、行政では発揮しにくい先進的、独創的なアイデア・発想・行動原理をもって、公共の価値を新たに生み出すことが期待されるもの、等

#### （２）行政の関与の必要性

補助事業を行ううえで、市と対象となる団体や個人との間で明確な役割分担がなされているか、公共性及び公益性に欠けてはいないか、また、補助の効果が特定の者に対する資産形成等に留まっていないかを視点に、行政の関与の必要性が無いものは補助金を廃止する。

#### （３）社会情勢の変化との整合

社会情勢や市民ニーズの変化に対して、対象となる団体の活動や事業について、その重要度や緊急性が高まっているか、また、社会情勢や市民ニーズの変化に照らして、対象となる団体の活動や事業の役割がすでに終焉していないかを視点に常に検証し、見直しあるいは廃止する。

#### （４）補助対象事業

補助金の交付は、本来事業費を対象に補助がされるべきものである。事業計画が立てられ、予算が組まれ、事業目的の達成に向けて行政が資金的な支援をしていくことが必要であると判断された場合に、補助金が交付されるものであることから、補助対象事業については、事業費に対して補助を行うこととする。現在、運営費に対して補助を実施している場合は、早急に必要性を検討して、補助対象経費を明確にして交付するかどうかを見極め、原則、事業費補助への見直しを行う。

ただし、交付団体の設立時に際しては、その多くが初期の段階では組織力、運営基盤が脆弱であるため自立できるまでの一定期間については、運営費に対する補助も必要である。運営費補助のあり方については、補助の対象となる経費の範囲を定めた上で、終期を設定し段階的に減額する。

**（５）類似した補助金の統廃合**

　市以外の行政や民間に限らず内容の類似した補助金や同一対象への補助がある場合には、統廃合する。

**（６）補助制度の透明性**

ア　補助金の適正な交付のため、補助要綱等を整備するとともに、必ず実績報告を求める。適宜、実績報告に基づき、帳簿等関係書類及び物件、施設等を監査する。

イ　市が補助金を支出している補助事業の内容等を公開することにより、公平かつ適正な公金の支出につなげる。

**（７）個人給付的補助金の公平性**

　個人給付的補助金については、社会保障的なものを除き所得要件等の公平性を満たす条件を設定する。

**（８）補助対象経費の明確化**

　補助対象経費は、事業費とし、また、食糧費、交際費、親睦会費等の社会通念上、公的支援の対象としてなじみにくいものには補助は行わない。

**（９）補助率の明確化**

　高率な補助は、その補助を受ける団体等の補助金への依存体質を膠着化させ、自立を促すことを阻害するため、補助率を１/２以下とする。ただし、行政の代替事業として実施する場合やその他特別な事情のある場合については、別途検討する。

**（10）少額な補助金の廃止**

　補助金の額が少額なものについては、事業効果が現れにくいことから、１件あたり原則５万円以上とする。

**（11）定額補助の透明性**

　定額でもって補助を行う場合には、その補助金額の設定が、著しく社会経済情勢と乖離していないか常に検証し、その算出根拠について明確に説明できるものであること。

**（12）終期の設定**

ア　補助制度の見直しを絶えず行うために、すべての事業について3年以内とした終期の設定を行う。

　終期を迎えた補助制度については、事業の評価を行い、必要性を十分検討した上で継続できるものとする。

イ　国や県の制度による補助は、その制度の終了時に、原則補助制度を終了させ、市単独で継続する場合は、新たな補助制度として見直す。なお、国や県の補助金の減額があった場合は、その時点で見直す。

ウ　長期にわたり継続している補助金について、見直しを行い、年次的に縮

小する方向で見直す。

エ　団体の行う事業で大会運営、記念事業等については、対象年次のある場合を除いて、単年度に限って交付する。

**(13) 過度な補助の停止**

繰越金または剰余金等が、補助金額を上回っている団体については、その団体の財政状況を勘案し、必要に応じて補助金の停止や削減を実施する。

**(14) 事業の評価**

ア「事前の評価」

補助金の制度創設にあたっては、その制度の目的、求める効果を明確にするのは勿論であるが、交付決定にあたり事前の評価として、団体等の行おうとする事業が、補助制度の目的に合致し、かつ、その効果が十分得られるものであるか、対象事業の範囲や、その内容、事業経費の適切性等について厳正に審査する。

イ「事後の評価」

補助金の額の確定にあたり、事後の評価として実績報告を求め、当初の計画に基づき実施されたか、年度途中における計画変更は無かったか等、補助対象事業の適切さからの検証を行い、補助の効果が発揮されているかを確認する。

ウ　事前及び事後の評価を踏まえ、個々の団体への今後の補助の継続や停止、あるいは補助制度そのものを廃止する。

エ　評価については、公益性の視点から具体的に判断し、また、補助金施策の普及、浸透により補助目的が達成されたものは、補助金を廃止する。

## II　団体等への負担金について

国または県が所管する上部団体や、県内市町村との連絡会議等への負担金については、下記の視点で必要な措置を行う。

**１．団体等への加入の是非**

団体の目的や団体への参加による効果を十分検討し、事業を進めるうえで、その団体等から脱退をしても事業執行に影響がないか、他の市町村との関係保持を検討し、近隣市町村との連携を密にし、真に加入が必要かどうかを十分検討し、脱退すべきものは脱退すること。

**２．負担額の見直し**

負担金の額について、その負担割合の算出根拠が十分納得でき妥当性のあるものであるか（均等割と人口割のバランス等）、その団体において多額の繰越金等が発生していないか常に確認し、必要に応じ、負担の見直しあるいは停止を求めること。

資料３

# 四日市市の補助金に関する調査

# 報告書

東京大学教授
金井　利之

２０１３年１０月４日

目次

１．はじめに
（１）経緯
（２）調査事項
（３)調査方法
２．補助金分析の視点
（１）補助金とはなにか
（２）民間側から見た補助金
（３）行政側から見た補助金
（４）「補助金」という横断的接近方法の特徴と限界
（５）補助金見直しと行政・民間関係論
３．補助金等交付基準の総論的検討
（１）位置づけ
（２）補助金等交付基準の問題点と改善の方向性
４．補助金等交付基準の各論的検討～調査事項(1)～
（１）市の政策目的との合致
（２）行政関与の必要性
（３）社会情勢の変化との整合
（４）補助対象事業
（５）類似した補助金の統廃合
（６）補助制度の透明性
（７）個人給付的補助金の公平性
（８）補助対象経費の明確化、および、（９）補助率の明確化
（１０）少額な補助金の廃止
（１１）定額補助等
（１２）終期の設定
（１３）過度な補助の停止
（１４）事業の評価
５．新たな「補助金等交付基準」案～調査事項(2)～
６．現状の各補助金の適否～調査事項(3)～
７．おわりに
収集資料

## １．はじめに

### （１）経緯

**①議会での課題提起**

四日市市では、1999(平成 11)年より補助金の見直し、適正化に取り組んでいるところである。しかし、2012(平成 24)年 8 月の定例月議会決算常任委員会において、委員から、補助金については過去から議会でさまざまな指摘がなされているにもかかわらず、なかなか見直しが進まないことから、議会として調査機関を設置して見直しを行っていくことも視野にいれるべきとの意見があった。これについて、他の委員からは、これに賛同する意見や、議会として見直しを実施していく方向性については賛同するものの、その手法についてはさらに検討が必要という意見が出された。そこで、同委員会理事会で協議を行った結果、今後議会として補助金の見直しを行っていくことについて、その手法も含めて検討を行っていくことを決算常任委員会から議長に申し入れることになった。

10 月 5 日の各派代表者会議において、決算常任委員会からの申し入れについて、議長から報告があった。これを受けて、調査方法として、1)専門的知見の活用、2)調査機関の設置、3)参考人制度、の 3 案を議会事務局が説明した。協議の結果、議会として実施目的を整理する必要がある、調査を依頼する前に議員間で論議する必要があるなどの意見が出された。その後、各派での協議を踏まえて、11 月 1 日の各派代表者会議を経て、11 月 22 日の各派代表者会議で、以下の点が確認された。すなわち、４常任委員会でそれぞれ所管の補助金について精査するため、まず、決算常任委員会理事会においてガイドラインを作成すること、また、精査ができたのちに専門的知見を活用(上記 1)の調査方法)して調査を行うこと、である。

2013(平成 25)年 4 月 22 日の決算常任委員会において、委員長より、「補助金に係る調査の進め方について」(案)の提案があり、それに基づき調査を取り進めていくことが確認された[1]。

**②補助金に係る調査の進め方(2013 年 4 月 22 日)**

2013(平成 25)年 4 月 22 日の決算常任委員会において「補助金に係る調査の進め方について」の配付があり、確認された[2]。6 月の定例月議会に向けて、決算常任委員会全体会では、①補助金の分類、②専門的知見による調査の依頼先・期間の決定、を行う。前者の補助金の分類区分では、A「団体に対する補助金」、B「その他（小分類として個人給付的補助金、記念行事事業費補助金、建設費補助金等に分類する）、という案が示された。ついで、6 月 28 日の定例月議会本会議において、専門的知見の活用について議決を行う。7 月から 9 月にかけて専門的知見による調査を依頼する。これを受けて、9 月～10 月の決算常任委員会全体会において、専門的知見からの調査報告書をもとに、各補助金の今後の方向性について議論し、委員会として調査報告書を取りまとめる、とされた。

---

[1] 四日市市議会事務局「参考資料　補助金の調査にかかるこれまでの経過」2013 年 7 月

[2] 四日市市議会決算常任委員会配布資料「補助金に係る調査の進め方について」2013 年 4 月 22 日

### （２）調査事項

#### ①調査依頼意向

2013(平成 25)年 4 月 22 日の決算常任委員会において「専門的知見に対して調査を依頼する事項」の配付があり、確認された[3]。

第１に、「四日市市補助金等交付基準」(以下、「現行基準」と略記する。)の精査である。現行基準における補助金交付基準(14 項目)[4]について、①各項目の内容が適切であるか、②新たに加えるべき項目はないか、③補助金の性質別に交付基準を定める必要性はあるか、といった視点から精査を行う。例示として、現行基準（１２）の「終期設定」が課題として採り上げられている。現行基準では、補助要綱に終期が明記されていても継続可能というルールであり、より一層の厳格な運用が求められる、とされている。

第２に、上記の検討結果をもとに、新たな補助金交付基準(案)を策定する。そこでは、前述の通りの方向で補助金を、A「団体に対する補助金」、B「その他（小分類として個人給付的補助金、記念行事事業費補助金、建設費補助金等に分類する）に分類し，それぞれに新しい交付基準を策定するとされた。市議会としては、現行の一律の交付基準を細分化し、議会が考える分類別の交付基準に細分化すべきという意向が伺える。

第３に、各補助金を仕分ける。策定した基準に基づき各補助金の不適合項目を洗い出し、各補助金について、「継続すべき」「見直すべき」「廃止すべき」などの仕分けを行う。

第４に、上記の結果を報告書にまとめる。

#### ②調査事項の事前調整

それを受けて、同議会事務局を通じて、2013 年 6 月 7 日の事前調整において、示された調査依頼事項は、以下の４点である[5]。

第１に、「四日市市補助金等交付基準」(以下、「現行基準」と略記する。)の精査である。現行の補助金等交付基準について、①各項目の内容が適切であるか、②新たに加えるべき項目はないか、③補助金の性質別に交付基準を定める必要性はあるか、といった視点から精査を行う。

第２に、上記の検討結果をもとに、新たな補助金交付基準(案)を策定する。

第３に、各補助金の支出の適否について、上記の新補助金交付基準に基づき、現在支出されている補助金について精査を行い、各補助金の支出の適否について検証を行う。

第４に、上記の結果について報告書を作成する。

第５に、調査期間は、2013(平成 25)年８月定例月議会に間に合わせるために、同年 7 月～8 月を予定する。遅くとも 10 月の定例市議会に間に合うようにする。

市議会として、専門的知見を活用して調査研究を行うこととなった課題認識についても説明があった。それによれば、四日市市では、執行部側が、現行基準により補助金支出の

---

[3] 四日市市議会決算常任委員会配布資料「専門的知見に対して調査を依頼する事項」2013 年 4 月 22 日

[4] 「四日市市補助金等交付基準」は、「Ⅰ　補助金について」および「Ⅱ　団体等への負担金について」と「補助金見直しチェックシート」からなる。このうち、「補助金交付基準 14 項目」とは、前者の「Ⅰ」のなかの「１．交付基準」のことである。

[5] 四日市市議会事務局「補助金にかかる調査依頼について」2013 年 7 月

適否について見直しを行っているが、基準不適合でありながらも理由を付して見直されていないものが多々あり、また、現行基準そのものについても現状に即しているとは言い難いのが現状である、という。そして、今後の厳格かつ実効性のある見直しに向け、専門的知見に基づき、補助金支出の適否および交付基準の妥当性について検証を行うことが必要であるとされた。

**③調査事項**

2013年(平成25)年6月24日の決算常任委員会での確認を経て、6月28日に全会一致で議決された。議決事項は以下の通りである、

補助金調査にかかる議決事項について

１．調査事項

四日市市補助金等交付基準の検証及び本市補助金支出の適否にかかる調査分析について

２．調査期間

調査委託をした日から平成25年10月4日まで

３．調査を委託する者

金井利之氏（東京大学大学院法学政治学研究科教授、東京大学法学部教授、東京大学公共政策大学院教授）

４．調査報告

調査終了後速やかに本市議会に調査報告書を提出すること

上記議決に基づき、7月25日に委託者である四日市市長と受託者との間で委託契約が締結された。本調査は、締結された委託契約書に基づいて行った[6]。「調査業務委託仕様書」によれば、委託期間は、当初の意向および議決の通り、８月定例月議会に間に合わせるため、10月4日までとされた。また、調査内容も、基本的には上記の調査依頼意向および事前調整に沿ったものである。

具体的には、以下の通りである。

(1)四日市市補助金等交付基準の精査

四日市市補助金等交付基準における補助金交付基準について以下の視点などから精査を行う。

・補助金交付基準の各項目の内容が適切であるか

[6] 今回の専門的知見の活用に基づく調査研究は、四日市市議会が実質的な意味での調査の委託者である。しかしながら、委託契約の当事者となることができるのは、法人としての四日市市の執行機関である四日市市長であり、議事機関としての議会や、その長である議長、あるいは、議会事務局長が契約の当事者となることは、法制上、困難と考えられたため、このような契約当事者となっている。しかし、市長をはじめとする執行機関による補助金の立案・決定・執行に関する調査を、行政に対する議会の監視機能を発揮すべく、外部の専門家に依頼するのに対して、調査される側に立つかもしれない市長を委託者とするのは、必ずしも常識に叶うものとは思えない。二元代表制の議会による行政の監視機能の改善の観点から、法制的にも、改善を要することと思料される。

・新たに加えるべき項目はないか
・補助金の性質別に交付基準を定める必要性があるか
(2)新たな交付基準(案)の作成
(1)の結果を基に現行の交付基準の見直しを行い、新たな交付基準(案)を策定する。
(3)補助金交付の状況についての分析
(2)の新たな交付基準(案)に基づき、現状の各補助金の交付の適否について分析を行う
(4)報告書の作成
以上を踏まえた報告書を作成する。

ただし、実際の調査研究過程の進行において、「専門的知見の活用」という特殊性(調査研究の独立性・自律性・自発性など)から、調査事項の変動はあり得ることは、ある程度は受託者の裁量に委ねられることも了解された。

**（3）調査方法**

**①作業計画**

正式の議決および調査委託契約の締結と並行して、2013 年 6 月後半から 7 月前半にかけて、四日市市議会事務局と受託予定者との間で、作業計画に関する事前調整を行い、6 月 29 日付で、以下のような作業計画を策定した。なお、作業計画および日程はあくまで調査着手前のイメージ案であり、実際の作業の進捗は、相互の日程調整や、調査の進捗に応じて、適宜変更があり得ることも了解された。

１　基本方針
1)議決・契約・仕様書に基づいて行う。
2)調査の依頼者である議会のニーズを最大限に反映する。
3)必要に応じて、市と受託者の双方で、適宜、柔軟に協議を行う。
4)調査に際しては、執行機関・議会の全面的な協力を前提とする。

２　具体的計画
1)調査作業計画に関する協議(於：メールおよび東京)　＊7 月初旬
2)議会議事録、監査報告、行政改革・行政評価関係報告書・審議会答申その他文書分析
(於：東京、議会事務局による資料収集が前提)　＊7 月中
3)会派代表議員ヒアリング(於：四日市、例えば、7 月 31 日または 8 月 1 日)
①問題と思われている補助金を抽出し、5)6)7)のヒアリング対象の絞り込み
②議会における決算・予算審議システムの調査
③市政ステークホールダー調査
4)財政経営課一般ヒアリング(於：四日市、例えば、7 月 31 日または 8 月 1 日)
補助金見直しの前提となる市政の管理運営システムの調査
①予算編成メカニズム、②予算執行メカニズム、③決算メカニズム
④中期財政見通し、⑤行政改革、⑥総合計画、⑦行政評価　など
財政経営課以外の関係部課もヒアリング(政策推進課、会計管理室、監査事務局)
5)財政経営課個別補助金ヒアリング(於：四日市)

6)所管部課ヒアリング(於：四日市)

7)理事者ヒアリング(於：四日市)

＊5)6)7)は、2 日間の予定で 8 月中に実施(例えば、8 月 12 日～14 日のうち 2 日間)

＊追加調査が必要になるときは、別途、議会事務局と協議

8)可能であれば、補助金受給者ヒアリング(於：四日市)

9)分析(於：東京)　＊9 月半ばまで

10)報告書作成　＊9 月末まで

②実際の調査経過

実際の調査は、ほぼ、上記の作業計画に沿って進められた。調査に当たっては、上記の基本方針が遵守され、資料の提供・整理、ヒアリングにおける質疑など、四日市市議会議員・各会派、議会事務局、執行機関の関係各課の全面的な協力のもとに調査は進められた。この点に関しては、深く謝意を表するところである。

具体的な経過は以下の通りである。

(1)調査計画に関する協議を 7 月中に断続的に行った。具体的には、事前収集資料の調整、議会関係者からのヒアリングに関する日程、質問事項、および事前の聴き取りに関する調整などが行われた。

(2)議会事務局より、7 月 19 日付で事前資料提供を受け、会派代表および関係各課ヒアリングに向けて、7 月中に文書の分析を行った。なお、事前に提供された資料の目録は、報告書末尾Ｂの通りである。

(3)会派代表議員ヒアリングを行った(於：四日市市役所内第 2 委員会室、7 月 31 日および 8 月 1 日)。議会事務局を通じて、各会派には、「補助金調査ヒアリングにかかる事前調査項目」[7]を 7 月 5 日に提示し、事前に各会派の意向を取りまとめて、ヒアリングに臨んでもらった。この議会議員・会派ヒアリングの目的は、基本方針１　2)に従い、調査の依頼者である議会のニーズを最大限に反映するため、議会の問題意識や関心などのニーズを把握することにある。各会派ヒアリングの日程は、以下の通りである。

7 月 31 日 11:00～、市民会議

7 月 31 日 13:00～　創四会

7 月 31 日 14:00～　無会派（日本共産党）

7 月 31 日 15:00～　政友クラブ

8 月 1 日 9:00～　リベラル 21

[7] 事前調査項目は以下の通りである。

１．補助金見直しの目的は何か

２．特に問題があると考えている補助金はどれか（理由も）

３．執行部における見直し作業は、なぜ期待通りでなかったのか

４．議会において補助金見直しに対しどのような取り組みをしてきたのか

５．補助金の見直しが進まない理由として何が考えられるか。

６．予算にはいろいろと項目がある中で、なぜ補助金を取り上げるのか

７．その他、補助金調査にかかるご意見等があればお書きください。

8 月 1 日 10:00～　公明党
8 月 1 日 11:00～　無会派

(4)執行部関係部課に対して、市政管理運営システム一般ヒアリングを行った(於：四日市役所内第 2 委員会室、8 月 1 日)。ヒアリングの目的は、四日市市における予算編成メカニズムや行政改革・総合計画のシステムなど、補助金見直しの前提となる市政の管理運営システムを調査することにある。具体的な日程は以下の通りである。

8 月 1 日 13:00～　財政経営部財政経営課
8 月 1 日 14:00～　政策推進部政策推進課

なお、当初の作業計画で想定していた会計管理室は補助金見直しには直接に関わりがないために、行わないこととした。また、監査事務局に関しては、個別補助金に関わる観点から、別途行うことに変更した。

(5)(6)執行部関係部課に対して、個別補助金を具体的な題材とする個別事項ヒアリングを行った(於：四日市市役所内第 2 委員会室、8 月 13 日 14 日)。ここでは、議会議事録・予算資料など事前の文書資料の分析、および、議会会派代表ヒアリングにおける議員の関心に基づき、ヒアリングの対象とすべき個別補助金を選定し、それに関係する部課の職員の出席を求めた。

個別の補助金の抽出は、上記のような資料・ヒアリングにおいて、特に議論や争点になり、言及されているものに即している。それゆえに、一定の基準に従って抽出したものではなく、体系性を備えたものではない。また、この個別補助金を題材とするヒアリングは、補助金交付基準などの一般的な基準の是非を検討するための視点や問題点を、具体事例に即して把握するためのものであり、「事業仕分け」的に、当該個別補助金に関して個別的な是非を論ずるためのものではないことには、充分な留意がなされた。

具体的なヒアリングの日程は、以下の通りである。

8 月 13 日 11:04～12:22　財政経営部
8 月 13 日 13:00～14:17　教育委員会事務局
8 月 13 日 14:20～15:30　商工農水部
8 月 13 日 15:38～17:08　市民文化部
8 月 14 日 9:10～10:25　環境部
8 月 14 日 10:28～11:48　こども未来部
8 月 14 日 12:57～14:19　健康福祉部
8 月 14 日 14:30～15:03　政策推進部
8 月 14 日 15:07～15:48　監査事務局

(7)作業計画とは異なり、正副市長など、理事者に対するヒアリングは行っていない。

(8)作業計画とは異なり、補助金受給者に対するヒアリングは行っていない。

(9)その後、8 月後半から 9 月中にかけて、事後的に提供を受けた資料とともに、分析を行い、報告書を作成した。

**③留意事項**

上記のような調査過程から、以下の諸点に留意する必要があると思われる。

第 1 に、議会会派ヒアリング、ヒアリング後の議員との非公式の意見交換、議長・副議

長への表敬訪問での意見交換、決算常任委員長への表敬訪問での意見交換などから、議員の意向は実に多様であることが明らかとなった。本調査は、統一された議会の意思に基づいて専門的に確定的・断定的な調査結果を示すよりも、今後の議会での多様な意見を踏まえた議論の活性化に資するような、議論の「たたき台」を提供すべきと思料されるに至った。

第 2 に、作業計画では市長・副市長など理事者に対するヒアリングも想定していたが、上記のとおり、これは行わなかった。1 つには、まず、執行機関の各部課へのヒアリングを行っており、その結果を咀嚼することが先決であると考えたためである。基本的には、各所管部課は、理事者の意向を充分把握して事務処理を行っているはずという想定のもとに、第一義的には関係部課のヒアリングを優先させた。2 つには、勿論、所管部課と理事者とでは立場や権限・裁量の範囲や責任などが異なるため、両者の見解が同一であるという保証はなく、理事者ヒアリングの独自の価値は小さくない。しかし、今回の調査は与えられた期間が異例に短かったということもあり、断念した。この点は、今回の調査の限界である。将来的に追加調査によって、さらなる深堀が必要な場合には、理事者ヒアリングは不可欠と考える。

第 3 に、作業計画では、補助金の交付を受けている団体・個人に対するヒアリングも想定していた。これは、補助金の是非を論じるに際しては、一般的な市民の代表であるが具体的な事業当事者ではない議員や、交付する側の所管部課側からのヒアリングだけでは、偏りが生じることも考えられたからである。しかし、現実的には、多数の受給団体・個人に幅広く偏りなく聴き取りを行うことは困難である。特に、今回の調査は、10 月 4 日までという短期集中的な作業を必要としていたため、時間的な余裕もなかった。そこで、今回の調査では、受給者側のヒアリングは断念した。

今回の調査では、受給者側の意向や感触は、所管部課が日常的な接触を通じて、ある程度は把握しているとの想定のもので進めている。しかし、将来的に追加調査によって、さらなる深堀が必要な場合には、受給者ヒアリングは不可欠と考える[8]。

## ２．補助金分析の視点

### （1）補助金とはなにか

#### ①市の実務上の補助金の定義

一般的には、自治体(法制的には地方公共団体)では、「補助金」を、「特定の事業、研究等を育成助長するために地方公共団体が公益上必要があると認めた場合に対価なくして支出するもの」と定義している[9]。さらに、「補助金等」とは、「補助金、利子補給金その他本市

---

[8] 受託者が、別の機会に、ある基礎的自治体の第三者外部評価委員会の委員の委嘱を受けたときに、このような実感を強く持った。通常、外部評価委員会は、所管部課からの事業評価に関するヒアリングは行うが、当該事業の相手方や対象者から直接にヒアリングをしたり、現地踏査をしたりすることは少ない。しかし、試行的に対象者からヒアリングしたところ、所管部課からのみのヒアリングでは得られない、様々な事業に係る問題点や長所・短所さらには改善希望などが把握できた経験があった。

[9] 四日市市『四日市市補助金等交付規則解説』2 頁。

が相当の反対給付を受けない給付金（市長が指定するものを除く。）」としている[10]。

関連して、「負担金」「交付金」「委託金」に関しても定義がなされている。すなわち、「負担金」とは、「法令または契約などによって地方公共団体が負担することとなるもの」であり、例えば、特定の事業について、地方公共団体が当該事業から特別の利益を受けることに対して、その事業に要する経費の全部または一部の金額を支出するものや、団体への加入によって発生する支出などが挙げられる。「交付金」とは、「法令または条例、規則等により、団体あるいは組合等に対して、地方公共団体の事務を委託している場合において、当該事務処理の報償として支出するもの」とされる。「委託金」は、「法令の規定または司法上の契約による行政事務執行上の委託に対する支出」であるため、「委託金」と「交付金」との相違はわかりにくい。四日市市によれば、「交付金」は「専ら報償として、一方的に交付される」点で、「委託金」と異なるとされる。

このような実務上の定義の特徴は、補助金（補助金等も）は、「反対給付を受けない」とされることである。確かに、事務事業を委託する場合や、物資を購入する場合などは、反対給付として事務事業の遂行や物資を市は受けることになるので、補助金との相違点として重要である。しかし、このことは、補助金の支出目的を判りにくくすることに繋がってきた。

すなわち、「公益上必要」であるが、直接的な「反対給付を受けない」ために、補助金の支出によって、市は一体何を目的としているのかが不明確になりやすいのである。委託事業や物資購入の支出であれば、事業完了や物資納入によって、一対一の関係で、市の支出の目的は達せられることが確認できる。しかし、補助金の場合には、補助事業の実施の完了報告や実績報告を受けても、「公益上必要」だったのかどうかは、明らかにはならない。それどころか、「反対給付を受けない」ために、補助金の支出によって市が、いわば市民を代表して、公益の観点から、何を得たのかを問わない構造になっている。もっと言えば、補助金支出によって、市は「反対給付」を得てはいけないのである。

**②政策（事業）手段としての補助金**

補助金を上記①のように定義する限り、税金を負担する市民感覚とは乖離が避けられない。反対給付を受けないにもかかわらず市が支出をするのであれば、市は対象団体に対して「条件付き寄付」をしているようなものである。確かに、市として「寄付」あるいは「条件付き寄付」をすべき事柄はあるかもしれない。しかし、補助金では「公益上必要」なものに限定されており、いわば、補助金の支出によって、比喩的な意味での≪反対給付≫として公益の増進を享受する必要がある。市は慈善団体ではないのであって、≪反対給付≫なき支出は原則としてあり得ない。

市は、民間の団体または個人の特定の事業・活動に対して補助金を支出し、それによって≪反対給付≫としての公益の増進を享受できるがゆえに、「公益上必要」あるいは「公益性」を主張することができる。つまり、市民の公益にかなう特定の事業・活動が定義され、それを促進する手段として補助金が構成されなければならない。前者が市の政策目的であり、後者の補助金は政策実現のための手段となる。補助金とは政策手段の一種である。

---

10 同上。四日市市補助金等交付規則第 2 条(1)号。

**③政策（事業）目的の確定～総合計画の重要性～**

したがって、補助金の是非を論じるためには、まずもって、市が目指すべき政策目的が明確に定義されなければならない。市の政策目的が具体的に決定されていないときに、補助金の是非を論じることはそもそもできないし、見直しも不可能である。

市の政策目的は、多種多様であり、複雑である。簡単なスローガンや標語に集約されていることもあるが、現実には、多種多様な施策・事業として細分化されて、体系的に構築される必要がある。こうした政策目的の体系は、法令や条例(自治基本条例・分野別基本条例なども含む)、予算、総合計画・推進計画[11]、各種の分野別計画、行政改革大綱・実施計画(行財政改革プラン)のように重層的に表現されている。しかし、現代日本の自治体の標準装備となっている総合計画こそが、政策目的を最も体系的に表現したものであり、補助金の検討も総合計画に立ち返る必要がある。

逆に言えば、いかに補助金等交付基準を精査しても、それ自体では補助金の是非は結論付けられるとは限らない。あくまで、総合計画・推進計画などに掲載される各個別事業が貢献することを企図している政策目的の観点からしか、政策手段（実際の大きさは事業手段と呼んだ方が適切であろう）の判断基準は導くことはできないのである。

**（２）民間側から見た補助金**

**①民間の団体・個人の事業・活動**

補助金という事業手段の特徴は、民間の団体・個人が行う事業・活動を促進することが、期待されているところにある。このように、「補助金の交付の対象となる事務または事業」を「補助事業」という[12]。補助金は、補助事業のための手段である。

通常の市の事業は、市が自ら予算や職員を活用して、事業・活動を展開する。その過程では、民間企業から物資を調達したり、アルバイトを活用したり、あるいは民間企業に事業を委託するなどして、民間の事業を必要とする。しかし、このようにして獲得した成果物をもとに、市が責任をもって事業を遂行するのである。その意味で、推進されるのは、あくまで市の事業である。しかし、補助金の場合には、あくまで主体性や主導性は、民間の団体・個人にあり、事業・活動は民間の団体・個人のものである。そのため、以下のような諸点に留意する必要がある。

第１に、民間の団体・個人の自主的な事業・活動を、公益性があると、市として公的に認定することが必要である。このような市の政策目的に合致するという公益性の認定は、

---

11 総合計画の体系は、各自治体によって多様である。基本構想－基本計画－実施計画の三層構造が一般的とされるが、必ずしも三層であるとは限らないし、名称も多様である。現在の四日市市の場合には、「四日市市総合計画(2011 年度→2020 年度)」が、基本構想と基本計画を含む「総合計画」とされ、これを受けて、「第 1 次推進計画(2011～13 年度)」が実施計画に相当するものとして策定されている。推進計画は 3 カ年計画であるが、毎年ローリングされている。推進計画の事業一覧は予算資料となる。政策推進部『平成 25 年度当初予算資料　四日市市総合計画第 1 次推進計画(平成 23～25 年度)事業一覧』2013 年。

12 四日市市補助金等交付規則第２条第(2)号。正確には、同号は「補助事業等」を「補助金等の交付の対象となる事務または事業」として定義しているが、ここでは、「等」以外の部分を抽出した。

各所管課での個別的な決定に委ねるべきものではなく、総合計画などで、体系的になされるべきである。したがって、市の責任を持った事務事業と同様、民間の事業・活動も、総合計画などに体系化される必要がある。

第２に、民間の団体・個人の自主的な事業・活動であるがゆえに、民間が行わないと決定した場合には、市としてはそれを受容する覚悟を持っていることである。民間が廃止や縮小を決定したとしても、それは民間の自主的な判断であり、市としてはそれ以上の関与はできない。判りやすく言えば、仮になくなっても構わないという水準での公益性であり、市民にとって公益上、必要不可欠な事業・活動を補助事業に委ねておくことはできない。それゆえに、「行政の代替的事業」などという補助事業はあり得ない。市は、民間の団体・個人に当該事業・活動を止められないように事実上の強要をすることは許されない。

第３に、民間団体・個人の公益性のある自主的な事業・活動を促進することが補助金の効果であり、補助金がないときと比べて、補助金の存在によって、こうした事業・活動が増進される必要がある。もちろん、全く条件を同じにして、ある補助金の有無によって、当該事業・活動が本当に増えたかどうかを、厳密な意味では比較対照で実証することはできないだろう。しかし、補助金を導入しても、単に民間団体・個人の自己負担分を代替しただけに留まり、結果として事業・活動が促進されないのであれば、補助金の効果は薄いといわなければならない。

第４に、とはいえ、補助金が民間団体・個人の自己負担分を補填するだけに留まってしまい、必ずしも事業・活動を増進しないとしても、一定の意義がある。なぜならば、こうした民間団体・個人は自発的・自主的に公益的な活動・事業を提供することによって、結果的には、多くの市民はそれを享受できるからである。いわば、民間団体・個人の自発的な負担によって、多くの市民は公共的価値や福利を享受することになる。これは、負担と受益の関係から言うと、必ずしも公平とは言えない。したがって、広く市民が結果的に享受することになる公益的な活動・事業に対して、一定の負担として、補助金を支出することも充分に意味がある。ただし、これは「補助金」ではなく、当該団体・個人と契約したうえで、「負担金」あるいは「交付金」として整理すべきかもしれない。

**②補助事業手段の多様性**

補助事業を行う民間の団体・個人から見て、事業・活動遂行に必要な手段や資源は多様である。補助事業には、資金を必要とすることも多いが、人員、施設・場所・器具、情報ノウハウなども必要である。これは企業の事業経営に必要な資源である、ヒト、モノ、カネ、情報などと同様であるし、行政が行政運営に必要な行政資源と基本的には同じである。補助金とは、補助事業に必要な手段・資源のうち、資金の全部または一部を市が支援することで、民間の団体・個人の補助事業を促進しようという発想に立つ。

この点は、委託事業と大きな違いである。委託事業にも、ヒト、モノ、カネなどの経営資源が必要である。しかし、委託事業の場合には、市が支出する委託費によって、委託事業に必要な経営資源の全てを賄うことが想定されている。なぜならば、委託事業は、本来は市が実施すべき、市が責任を負う事業であり、委託事業者の持ち出しや自己負担によって賄われるべきものではないからである。もちろん、個々の委託事業に対してのみ、事業者の人員・施設・設備などは利用されるわけではなく、他の事業にも共通して使われる。

しかし、事業者は、当該委託事業を含めた様々な仕事の受注による収入によって、これらの共通する経営資源も賄い、さらに、利潤を上げなければならない。したがって、委託事業においても、必要な共通資源に関する相応の負担も含まれているとみるべきであろう。

### ③全額補助金の意義

補助とは、民間団体・個人が必要とする資源・手段を市が支援するものである。したがって、必要とする資金の全額１０／１０を補助したとしても、不思議ではない。なぜならば、資金という資源・手段に関しては市が全部を負担しても、民間団体・個人の全ての資源・手段を負担した「丸抱え」ではないからである。

むしろ、多くの非営利団体は、人員をボランティアに支えられて、いわば、ヒトを自己調達している。このような場合の補助事業は、いわば、民間がヒトを、行政がカネを、分担し合うという関係である。

また、高率・全額補助金が、団体の市への依存を招くというのは、一概には言えない。資金だけに視野を限定するのではなく、当該補助事業にはいかなる資源・手段が必要とされ、そのうちのなにを民間と市が分担するのが適切か、という視点から検討されなければならない。

さらに、委託事業との比較をするとわかりやすいが、委託費では事業に必要なヒトも賄われている。その意味では「丸抱え」のように見ることもできるし、実際にも「官公需」からの受注に依存した事業者もある。しかし、本来、委託事業は「民間経営のノウハウ」を活用するのが目的であり、受託事業者の経営の自律性は当然の前提である。ただし、事業自体は市の責任のもとにあり、その限りで、市は発注者として受注者に様々な指示をだすことができる。

補助事業であっても、当該事業遂行に必要な資源であるヒトに関する費用が、補助金で賄われることも、充分にあり得る。そのもっとも典型的なのが、団体の人件費を保障する運営費補助である。しかし、事業費補助においても、職員雇用やアルバイトなどのヒトに充当することもあろう。さらには、活動・事業に参加するヒトや、その団体そのものに対しての、奨励的な資金の付与として組み立てることもできる。

このように、補助事業の組み立て方は、それぞれの事業目的やその促進に向けた効果などの観点から、多様であり得る。重要なことは、個別の補助事業の公益性という政策目的に照らして、適切な補助方策を構築するである。

### ④補助手段のベストミックス

また、補助は、資金（補助金）というカネの支援によらずとも、人員・労働力というヒトの支援、施設・設備・備品などモノの支援、情報やノウハウの提供などによる支援でも可能である。また、これらの組み合わせもあり得る。要は、補助事業を効果的・効率的に促進するという観点からは、いかなる手段のベストミックスがあるかを、総合的に検討しなければならない。

かつては、民間団体の公益的活動を支援するために、市職員を派遣したり、団体職員の給与を市が負担したり、あるいは、民間団体の事務局的任務を市の所管課・職員が行うことが広くなされてきた。「補助金」ではなく、いわば「補助人」が存在していたのである。

さらにいえば、現在でも所管課・職員が、当該民間団体などにいかなる役務を提供するかは、それが市職員の本務そのものであるにせよ、民間団体の事業・活動の促進には大きな意味を持つ。また、公益的活動に対して、市の施設の優先的利用や低料金での利用などを認めることで、支援をしてきたこともある。民間団体が独自の施設を建設・取得・賃借することに対して補助金を支出する方法もあるが、市の施設を現物として支援する方法もある。

### （３）行政側から見た補助金

#### ①政策・事業の構成要素

市の政策目的に貢献するための政策体系は、大くくりの政策から、中程度の施策、小項目である事業など、多段階に構成されている。このような政策体系のなかで、個別の補助金は、一部の部分を構成するものでしかなく、補助金を単体で取り出して検討することは、必ずしも適切ではない。また、個々の小規模の施策や事業は、特定の市民・業界・地域などを対象としていることもあるが、これは他の施策や事業と相互補完的に作用して、広く市民全体の公益に資するように構成されることが求められている。この点からも、「補助金」や事業を単体で取り出して、その是非を論じることには限界がある。「木を見て森を見ず」ということになりかねないからである。

補助金の見直しに際しては、当該補助金が、

- いかなる事業の手段を構成しているのか
- 同一事業を構成する他の手段とはどのような関係にあるのか
- 当該事業はいかなる上位施策・政策に貢献する部分となっているのか
- 類似・補完・相乗・競合・対立・重複・代替・支援など関連する他の事業やさらには関連する他の事業を包括する施策・政策とどのような関係にあるか

等の、総合的かつ体系的な検討を要する。もちろん、こうした視点は、行政評価（業務棚卸）や監査においても踏まえられるべきであるが、総合計画の策定や実施計画（推進計画）の改定、行政改革大綱・実施計画（行財政改革プラン）の策定、予算編成、などにおいても必要である。

#### ②行政による民間への影響手段の多様性

補助金は、市の政策目的に照らして「公益上必要」である民間の活動・事業に、促進・誘導・奨励という影響を与えようという政策・事業の実行手段である。いわば、プラス方向での影響を与える効果を目指している。一般に、現金を給付することは、相手側を喜ばすものであり、一定の活動・事業をするという条件で補助金を交付することは、当該活動・事業を促進する方向で作用するだろう。その意味で、補助対象者から公益に提供される≪反対給付≫を求めているのである。

しかし、民間に対してプラス方向での影響をもたらす手段は、補助金だけではない。上述のように、カネ以外にも、ヒト、モノ、情報などを提供することも考えられる。特に、市においては、市民に広報・宣伝・周知したり、市民を啓発・説得・誘導・指導することは重要な影響手段である。民間の団体・市民によって自発的に公益的活動をすることを促進するには、まずもって、公益性に働き掛けることが大前提である。補助金は、民間団体

や個人をカネで釣るのではない。自発的に公益的活動・事業をする団体・個人を資金面で支援するのであり、その前提は、民間の団体・個人が公益的活動を自発的に行う意識が醸成されることにある。

また、市から民間への影響手段には、マイナス方向でのものもある。禁止、制限、許認可制、負担など、いわゆる法的規制がその代表である。市は、民間活動のうち望ましいものをプラス方向の手段で促進し、望ましくないものをマイナス方向の手段で抑制する、というのが本来の姿である。「飴と鞭」の双方が全体として体系を構築していなければならない。したがって、補助金を検討する際にも、規制的手法との関係がどのようになっているのかを、検討されなければならない。

特に、補助金の交付を受けることは、当該民間団体・個人には、補助条件に従った行動を義務付けられるという意味で、規制的効果を持っている。もちろん、補助金の申請をしなければ、そうした規制を受けないのであるから、一般的に禁止・負担などを課される規制的手法とは同じではない。しかし、ひとたび、補助金という「禁断の実」を食べてしまうと、それに伴う様々な制約や義務を受けることになる。補助金交付規則には、こうした様々な規制が課されている。

市の公金を受給する以上、透明性や説明責任や公益性の観点から、当然といえば当然の規制であるが、民間の団体・個人の自発性と自由の観点からは、こうした規制は最小限度でなければならない。補助金に伴う規制の大きさが、補助金を受けることをためらわせ、様々な追加的コストを民間に生み出し、結果として、市が促進したい民間の公益的活動・事業の促進に抑制効果をもたらさないかの検討も必要である。

### （４）「補助金」という横断的接近方法の特徴と限界

#### ①行政の膨大性と分業

補助金は、それが手段となっている事業を通じて、他の事業や、施策・政策と網目のような関係性を構築している。そして、基礎的自治体ではあっても、事業数は膨大であり、その全体像をつかむことは容易ではない。したがって、市の全事業体系という「森を見る」必要性は当然であるが、「森で道に迷う」危険性も非常に大きいと言わねばならない。個々の補助金を検討しようとすると、市の全事業体系を総合的に勘案する必要があると反論される。

しかし、いざ市の全事業体系を総合的に勘案しようとすれば、あまりに膨大な内容を持つため、どこから手を付ければよいかわからない。そもそも、理事者や財政・企画・行政改革部局でさえ、全体像を把握しているとは限らないので、市行政側としても充分な手当が施されにくい。こうして、市行政の全体像は不可知・不可触・不可侵の「リバイアサン」になっていき、市議会や市民による統制はもちろん、市長や財政当局でさえ管理が困難になっていくのである。

そのため、行政は、部課という所管に分けて、各施策・事業に関する分業を行っており、四日市市も例外ではない。したがって、事業の手段として、事業の一部を構成する補助金も、当然ながら、各所管部課が最も内容を熟知し、その必要性も問題点も把握している。また、補助金交付を受けるなどの関係する団体・個人との接触や交渉も、所管部課が中心となって行っている。したがって、補助金の見直しは、当然ながら、各所管部課が主体的

に問題意識を持って、積極的に取り組まない限り、有意義なものにはならない。外部から無理やりに「見直し」を求めても、決してそれだけではうまくいかない。

しかしながら、こうした所管部課を中心とする分業は、当然ながら、現状維持や既得権や問題回避という病理現象を伴いがちであることもまた、経験から明らかである。補助金の見直しは、所管部課が積極的に取り組まなければならないが、見直しの手間・負担・苦闘・労力などは、所管部課が負うことになる。補助金は、相手方にプラスの給付を与えるものであるがゆえに、その見直しによって削減などが検討されれば、当然ながら、関係団体・個人からの反発が起きやすく、交渉の難しさは所管部課に集中する。そして、そもそも、必要性・公益性を立証できずに補助金の見直しを迫られることは、所管部課としては、それまで不要な事業を行っていたことを自ら認めることでもあり、できれば回避したいものである。要は、所管部課は、既存の補助金を、そのまま正当化し、継続したいという、傾向を持ちがちなのである。

ここに補助金に限らないが、行政の施策・事業を見直すことの難しさがある。約言して言えば、行政の政策体系は膨大であり、施策・事業ごとに各所管部課での分業が不可避である。しかし、そのような分業のゆえに、所管部課は既存の事業をそのまま正当化し、継続しようという傾向が生まれ、補助金見直しも進みにくいのである。したがって、各所管部課に、いかに主体的に補助金を含む事業を見直しする動機付けを与えるかが、問題なのである。現行の補助金交付基準は、こうした動機付けのための工夫の一つでありその改善が求められているのである。

②予算と行政改革における補助金

予算という仕掛は、膨大で分業されている行政の全事業を、財政資金という側面から、統一的に切り取って、体系的に管理しようというものである。施策・事業は、ヒト・モノ・カネなどの多様な行政資源を組み合わせて遂行されるが、カネ(財源)を必要としないことは少ない。したがって、財源の観点を統一的・体系的に管理すれば、行政の全事業を管理することができるはずである。補助金はそうした予算のなかの一つの性質別項目である。

しかし、予算という財政資金に限定したものでさえ、膨大な内容を含むものである。そして、個々の予算事業の中身を精査しようとすれば、個別の施策・事業の個別事情に踏み込んだ検討をせざるを得ず、全体的体系的に見直すことは容易ではない。

「補助金」という横断的接近方法は、予算のなかでも、さらにその一部である「補助金」に限定して焦点を絞りつつ、各所管部課・所管常任委員会ごとの政策別縦割の接近方法では困難な、全庁的・統一的な見直しを目指す、行政改革の戦術である。

行政改革は、通常の所管部課別の縦割り的視点では見えてこない点を、横断的な切り口に変えることで、各所管部課に見直しの契機を与えるものである。行政改革は、予算面だけではなく、例えば、人事管理や情報管理、市民対応、地域自治組織など、その他の横断的な接近方法をも採用する。また、予算面でも、例えば、「使用料・手数料・自己負担の見直し」「徴収率の向上」「委託の見直し」「施設マネジメント」など、多様な切り口がある。逆に言えば、補助金に焦点を当てるということは、なぜ、他にも多種ある予算項目のなかで、補助金に注目するのかという点を説明しなければならない。

地方自治法第 216 条および同施行規則第 15 条に基づき、歳出は款項目節に区分される。

政策分野別の縦割りの分業が基本であるように、款項目は予算を使用する目的に従って分類される。例えば、土木費(款)、道路橋梁費(項)、道路維持費(目)というような具合である。これに対して、節は支出内容の性質により 28 類型[13]の節に分けられており、「補助金」とは、こうした性質別に分類した節の一種なのである。なぜ、節という性質に注目するのか、そして、他の 27 類型の節ではなく、なぜ補助金に注目するのかが重要である。後述するように、補助金と委託料は、実質的には密接な関係を有し得るため、委託料に注目しなくて良いのか、という論点などである。

**③マクロ予算編成での一律削減方式**

補助金見直しを各所管課に動機付けることは、行政改革に位置付けたとしても、容易なことではない。各所管課に働き掛けても、各所管には施策・事業ごとの判断が必要であり、また、過去の経緯や関係団体との関係など、統一的な状況は存在しないからである。横断的全庁的に補助金見直しを働き掛けるためには、各所管課が直面する個別事情とは別個に、全市的に共通する問題状況が必要である。この最も代表的なものが、財政危機である。

財政危機に直面すれば、各所管課が直面する事業ごとの事情とは別に、全庁を通じて歳出削減が求められる。このように、総額の予算収支を合わせるというマクロ予算編成の要請から、歳出削減のための要調整額が、個別施策分野、各所管部課、あるいは、各性質別費目に割り振られるときに、各所管課は対応に迫られる。簡単に言えば、中期財政見通しまたは単年度収支見通しにおいてマクロ的に財政危機であり、その対策が必要として、各所管課や各費目に割当てることになる。これがシーリングである。

このとき、必要性・公益性の強弱を勘案して割り当てるシーリングに差異を設けることもあるが、そのような差異を設ける説得的理由を構築することが困難なことも多い。この場合には、「一律削減」という手法が採られる。補助金の一律削減に直面した各所管課は、①各補助金をそのまま一律削減するか、あるいは、②所管する多数の補助金のうち一部を廃止することで削減割当分を捻出するか、または、③補助制度を組み替えるか、などによって見直しをすることになる。このように、マクロ予算編成上の要請は、各所管課に見直しを迫る契機となる。実際、四日市市でもこのような「一律削減」が取り組まれたこともある。

しかし、こうした一律削減方式には、以下の留意点が必要である。

第 1 に、マクロ予算の収支状況が理由となっているため、逆に、一時的な財政削減策が成功すると、再び復元する圧力が生じるということである。「お金がないから」見直しただけなので、「お金に余裕ができた」以上、見直し前に戻すことが正当だからである。補助金の意義や効果を検証しての見直しではないからである。

第 2 に、したがって、このような一律削減方式を継続するには、中期財政見通しに基づ

[13] 他の 27 類型とは、1 報酬、2 給料、3 職員手当、4 共済費、5 災害補償費、6 恩給及び退職年金、7 賃金、8 報償費、9 旅費、10 交際費、11 需用費、12 役務費、13 委託料、14 使用料及び賃借料、15 工事請負費、16 原材料費、17 公有財産購入費、18 備品購入費、19 負担金、補助金及び交付金、20 扶助費、21 貸付金、22 補償、補填及び賠償金、23 償還金、利子及び割引料、24 投資及び出資金、25 積立金、26 寄附金、27 公課費、28 繰出金、である。補助金は、こうしてみると、節そのものですらなく、節の一部である。

き、常に厳しい予算運営を強力に構築する仕組みが必要である。というのは、一律削減を行えば一時的には財政状況は緩和するのであり、そのような小康状態に抗して見直しを続けるには、中期的な持続可能性に向けた理論構築が必要なのである。四日市市の最新の「中期財政収支見通し」[14]によれば、決算や 2013(平成 25)年度の当初予算を含めた第 1 次推進計画実施期間では収支はプラスの状況であり、このような観点からの一律削減方式での補助金見直しは困難である。

とはいえ、一律削減方式は、所管課および財政経営課に、補助金見直しの目標額を付与する点では、非常に重要な手法である。現在の補助金交付基準における終期設定や、サンセット補助金と同様、行政や政策決定に携わる「人間の性」を熟知した手法である。サンセット方式が、ある年限の次元を区切って、当該補助金に関して全額削減を求めるのに対して、一律削減方式は、全ての補助金に対して一定比率での削減を求めるのである。このように強制的に「浮いた」財源は、財政健全化にも、他の予算項目にも、そして、新たな補助金の創設にも活用できる。

補助金見直しという観点からは、一律削減によって浮いた補助金を、新たな補助金創設に充当することは、充分に検討に値する。確かに、削減された側の個別補助金の所管課および関係団体・個人からすれば、個別事情を勘案しない理不尽な取り扱いと映るかもしれない。しかし、もし、当該補助金が、公益性の観点から優先度が高いものであれば、新たな補助金が創設されれば、当該事業・活動またはそれに相当する事業・活動への支援がなされるはずである。つまり、一律削減を恐れるのは、新たな補助金創設では認められないような公益性の低い補助金だからなのである。

行政改革に補助金見直しプログラムを位置付けても、現実には、空文化することも多い。しかし、一律削減を義務付け、それによって浮いた財源を基に新たな補助金の創設に充当するのであれば、補助金見直しは、充分に執行部の所管部課に埋め込むことが期待されよう。

**④スクラップ・アンド・ビルド方式**

一律削減方式によって浮かせた補助金総額を、新たな補助金創設の財源プールとして活用するのは、一種のマクロ的なスクラップ・アンド・ビルド方式である。スクラップ・アンド・ビルド方式とは、ある新しい事業を創出しようというときには、それに相当する財源を費消している既存の事業の廃止を提案することと、一体不可分とするものである。こうすることにより、新たな事業を立ち上げたい所管課に、既存事業の廃止を提案・納得させるのである。

補助金に特化して言えば、所管課がある補助金を新設したいときには、別の既存の補助金の廃止・削減などを、一体不可分として提案することになる。また、少し広く捉えれば、

---

14 財政経営部『平成 25 年 2 月定例月議会　平成 25 年度当初予算追加資料　中期財政収支見通し』2013 年。なお、補助費は「過去の実績を基に推計」したという。なお、推進計画期間(2011 年度～13 年度)つまり 2013 年度当初予算に関しては収支見通しがついているのは、2013 年度予算資料としては当然である。しかし、2014 年度から 16 年度までの中期財政収支見通しは、1100 億円程度の規模の予算において、毎年 10 億円程度の不足が見込まれている。

ある補助金を新設するときに、補助金に限らず、別の既存の事業の見直しによって財源を捻出することになる。もっとも、所管課という範囲で、新設と廃止・抑制・削減がうまく一体不可分でできないときには、所管部などの大きな括りが必要になる。市全体あるいは財政経営課の予算編成の観点からは、ある所管部課の補助金新設は、当該部課の事業・補助金の削減を見合いでなくともよく、別の部課の事業・補助金の見直しとセットでもよいはずである。しかし、これでは、所管部課に補助金見直しを提案・納得させるという、スクラップ・アンド・ビルド方式の理念は生かせない。やはり、所管部課のなかで、新設と見直しを一体とし、所管部課が主体的に見直し提案をすることが肝要である。

**⑤補助金見直しと「看板書き換え」問題**

補助金に見直しを求める圧力が強くなると、金額はほとんど変わらないまま、別の予算科目として振替えられ、結果的には、市から支出される金額はほとんど変わらず、また、市から受給する団体にもほとんど影響しない、ということがあり得る。いわゆる「看板書き換え」問題である。こうした問題は、補助金見直しに限らず、ある特定の切り口から行政改革を迫るときに、しばしば、発生する。

例えば、職員定数削減の圧力が強いと、職員を削減し、委託やアルバイトなどの非正規雇用に振替え、結果的には市から労働に支払われる金額は抑制されないこともある。一般会計への改革圧力が高まると、特別会計や基金、外郭団体、第三セクターなどを通じた支出に振り替わることもある。外郭団体や施設の整理への圧力が高まると、統廃合と称して、単に団体・施設を統合して数だけ減らすこともある。要するに、行政改革とは「もぐら叩き」である。あるいは、行政とは「風船」のようなものであり、どこかを押して凹ませれば、別のところに膨らみができるだけ、ということもある。

補助金見直しで特に留意すべきは、委託金との関係である。定義上は、補助と委託は全く異なる。補助金の場合には、あくまで、主体性は民間の団体・個人にあるのであって、民間側が当該事業・活動を行うか否かを決定する。委託金の場合は、行政の事務事業の執行のために、資金を支払って、民間団体に遂行を委託するのであって、当該事業を行うか否かを決定するのは行政である。

しかしながら、公益性のある活動・事業に対して交付されている補助金は、その公益性が高ければ高いほど、行政としては廃止・中止・休止されては困るものなのであり、行政の代替的性格を帯びてくる。このような境界領域では、事実上補助と委託は相互に類似したものとなる。そこで、補助金見直しの圧力が高まり、具体的に民間団体のいかなる活動・事業に公益性があり、そのための資金支援がどの程度必要か、などが精査されていくと、委託事業に切り替えられていくことになる。

もちろん、精査がきちんとされ、委託事業としての公益性・正当性が立証されれば、むしろ、支出の理由付けが明確になったのであり、補助金見直しの改革成果が挙がったということができる。しかし、単に、補助金見直し事項の実績を出したい、名目的な補助金金額を削減したい、というような場合には、実質的には「看板の架け替え」となることがある。その場合には、委託事業の内容を示す契約書・仕様書の内容が漠然としたままということになる。こうなると、補助金見直しは補助金のみで収束せず、必然的に、委託金にまで戦線が拡大することになる。したがって、補助金から委託金への「振り替え」に相当す

る補助金見直し[15]に関しては、特に、「看板の架け替え」という疑念を招かないように、通常の議会予算審議とは別個に、市議会や市民参加の場での公開の議論と理解が必要である。

### （5）補助金見直しと行政・民間関係論

#### ①公益的活動の自発性と資金負担

補助金とは、大きく捉えれば、地域における公益性のある公共的サービスの提供につながる事業・活動を、市行政を含めた行政と、企業・非営利団体・地域団体や個人を含めた民間とで、どのような関係で構成していくかという、行政・民間関係に関わる政策・事業手段である。補助金とは、民間が行う自主的な事業・活動に公益性を認め、これに資金支援を行政として行うという関係のなかに存在する。補助金を見直すに際しては、本来は、行政・民間関係という大きな地域経営の文脈を踏まえる必要がある。補助金は、行政・民間関係と繋ぐ一つの回路だからである。

行政・民間関係には、補助金をめぐる関係からは、【表１】のように整理できる。

【表１】

| | | 行政から民間への資金支出 | |
|---|---|---|---|
| | | あり | なし |
| 行政から民間への公益的活動の義務付け(公益的活動への民間の自発性) | 義務付けあり(自発性なし) | 公用負担活動(負担金・無償制) | 奉仕活動 |
| | 義務付けなし(自発性あり) | 公益的活動支援(補助金) | ボランティア |

以下では、説明を加える。

第 1 に、公共サービスは行政の責任で全うすべきであり、民間活動は私的活動として、公共性・公益性を期待される必要はないし、また、行政としても関与をすべきではないという考え方である。明確な公私二区分・峻別論である。この場合、「大きな政府」になるか「小さな政府」になるか、双方ともあり得る。「小さな政府」の場合には、公共サービスは最小限の精査されたものになる。当然、民間活動に公益性は基本的に認められないのであり、補助金は全廃が原則となる。この場合は、公と峻別された私の世界では、行政から民間への資金支出はなく、また、反対に、行政が民間に対して公益的活動を義務付けることもしないという、私的自治の「ボランティア」の領域が形成される(【表１】の右下欄)。

第 2 に、公共サービスは、行政と民間とで担われるという考え方である。民間活動の全てが公共性を持つとは限らず、民間活動のなかに、私生活的・営利私益的・共益的な活動と、公共的・公益的な活動が混在することになる。そのため、「政・公・私」三区分論となる。つまり、公共サービスや公共性・公益性は「政」(行政や政府)の独占物ではなく、民間活動のうちに公共的・公益的な「公」の領域があるというものである。問題は、民間活動が担う公益性を、どのように認定し、どのように担保するかである。

---

15 もちろん、所管課および財政経営課などの執行部側の公式説明は、補助金と委託金は性格が全く異なるものであり、「看板の書き換え」はあり得ないと述べるであろう。ある補助金が廃止され、たまたま、別の委託金が創設され、補助金受給団体と委託先の受託団体が同一または実質同一で、金額も同一または近似額だった、などである。しかし、そのような説明が、市民や市民代表の市議会に対して説得的であるか否かが重要なのである。

１つは、結局、行政が民間活動の公益性を認定して義務付けるというものである。公益性を認定されることは重要なことであり、必要不可欠ということになれば、民間に活動することを義務付けることになる。いわば、行政が公共性を認定し、民間に活動への従事を義務付けるものである。憲法は、勤労の義務、教育を受けさせる義務、納税の義務を課しているが、これらの民間活動に公益性を認定したうえで、国民に義務付けているのである。このほか、保護者には子どもを扶養する義務を課している。納税の義務は、いわば、公私二区分における政府の活動を基礎付けている負担であって、実質的な民間公益活動の義務付けは、勤労、教育、扶養などということになる。これらは、いわば、人々を「ただ働きの公務員」に位置付け、あるいは、金銭の納税の代わりに「体で払う」ことと求めることである。これ以外でも、様々な法律・条例に基づく義務付けは、こうした側面を持つのである。当然、こうした義務付けは最低限にすることが期待される。この場合は、行政から民間への資金支出はなく、しかし、行政が民間に対して公益的活動を義務付けられるという、「奉仕活動」の領域が形成される(【表１】の右上欄)。

とはいえ、民間に公益性のある活動を義務付けるならば、無償の「奉仕活動」として「ただ働き」をさせるのは不当だという考え方もあろう。その場合には、行政は資金や現物など、一定の負担をすることも考えられる。例えば、義務教育は無償とされているのは、保護者に子どもに教育を受けさせる義務(「義務教育」)を負わせた上で、行政が資金・現物を負担するという役割分担である。また、義務付けた上で費用負担するという場合、これは補助金とは言えない。あえて言うならば、「分担金」「負担金」とでも呼ぶべきものであろう。補助金は原則として廃止されるべきものである。この場合には、行政から民間への資金支出が、行政が民間に対して公益的活動を義務付けたのと相対でなされるという、「公用負担活動」の領域が形成される(【表１】の左上欄)。

「公用負担活動」は、公益的活動に従事するという負担を民間に強いる代わりに、その対価としての補償を支出しているものである。その点で、従事する負担だけを強いる「奉仕活動」が「懲役」的であることとは異なる。したがって、「懲役」とまでは行かなくとも、「徴役」であるとはいえる。しかし、従事はする意味で、実質的には、民間団体は公務員・行政組織に準ずることになる。また、契約によって、委託料を受けて、公益的活動に従事する委託業者にも似る。もっとも、公務員は給与との対価で自発的に任用に応じているのであり、委託業者も委託を受けるのは自発的な選択によるのであって、それよりは強制の契機が強い。そもそも、これらは民間の活動ではなく、あくまで行政が責任を負っての活動である。

２つは、公益性の認定は行政が行うが、民間に活動を義務付けることはせず、あくまで支援・誘導に留まるというものである。補助金は、こうした行政・民間関係に適した手段の一つである。民間は活動を義務付けられるわけではないから、支援や誘導が充分に効果的でない場合には、民間は活動を休止・停止することも自由である。行政として、仮に民間活動を維持させたいならば、それなりの支援をしなければならない。逆に、そこまで支援をするに値しないと判断すれば、公益性があると認定できるものであるにもかかわらず、当該民間活動が消滅することを甘受するということである。この場合には、行政から民間への資金支出はあり得るが、行政が民間に対して公益的活動を義務付けることもしないという、「公益的活動支援」の領域が形成される(【表１】の左下欄)。補助金とは、こうした

タイプに整合的な政策・事業の実行手段なのである。

**②民間による公益性の自律的な判断**

３つは、行政が公益性を認定せず、民間の独自の世界による公益性の認定を行うというものである。この場合にも、行政が交付する補助金は原則として廃止される。もちろん、民間の「自主規制」でしかないから、民間が認定した公益性を、民間が義務付けられることはあり得ない。むしろ、民間が認定した公益性を基に、それを支援・誘導するというものである。民間が公益性を認定したものを、民間活動に支援するための、民間からの補助金を考えるとすると、民間基金の造成が必要である。実は、この「民間チャリティ活動」の領域は、上記の【表１】の世界には当てはまらない、日本では新しい領域である。【表１】の世界は、あくまで公益性を行政(あるいは、政治過程)が認定するという前提があった。しかし、メセナ、企業の社会的責任、寄付、チャリティなどは、民間の自律的な世界での公益性の認定があり得るということを意味している。この新しい領域は、【表２】で言えば、下段に当たる。【表１】で示されるような旧来の領域は、【表２】の上段に当たる。

【表２】

| | | 行政から民間への資金支出 | |
|---|---|---|---|
| | | あり | なし |
| 公益性の認定<br>(主体ないしは手続) | 行政(政治過程) | 公用負担活動<br>公益的活動支援 | 奉仕活動<br>ボランティア |
| | 民間の自律的判断 | 行政による基金造成 | 民間基金 |

民間基金が、民間からの自発的な寄付などによって造成され、民間の自律的な判断で、補助金として交付されることが、民間の自律的な公益性の一つの姿である(【表２】の右下欄)。そうでなくとも、基金の造成は、行政が税金で負担するとしても、その配分には行政は関与しないという方策もある。いわば、例えば、住民税収の 1%のように、基金総額には公益性認定を行政が行うが、個別の補助金配分における公益性の認定は、行政が関与しないというものである(【表２】の左下欄)。

これらのタイプは、民間の自発的かつ自主的な意思や創意を尊重する点で、民間活動に好意的である。しかし、問題となるのは、民間がいかなる基準と手続によって公益性を認定するかである。行政の公益性の認定は、最終的には、選挙された民意に基づく、民主的な政治過程による正統性が存在する。つまり、法令・条例・予算、要綱などの内規、各所管課の交付決定など、行政の公益性の認定は、最終的には国または自治体の議会および首長という代表者によって是認される必要がある。民主主義が公益性を判断する基準・手続の正統性の根拠である。民間が、こうした政治家や行政から自立して公益性を認定する場合、いかなる正統性を構築するかが、重要な課題となる。通常考えられているのは、公開の場での提案説明と質疑・討論を踏まえた採択であるが、それだけで充分とは言えないかもしれない。採択する審査員の選任が歪んでいるかもしれないからである。

## ３．補助金等交付基準の総論的検討

### （１）位置付け

**①法令・条例・予算・附帯決議**

補助金は、地方自治法の規定に基づき、公益性の認められるものに支出することが認められている。補助金の交付には、個別の法令または条例による根拠が存在するものもあるが、多くは予算によって認められている予算補助である。法令または条例で根拠付けられる補助金も、通常は、「予算の範囲内」という条件が付けられることが普通であり、法令または条例で補助金の支出が義務付けられることは少ない。また、法令または条例で義務付けられているとしても、予算措置がされることが必要である。その意味で、補助金交付の最も中心的な根拠は予算である。

これに加えて、四日市市では予算に伴う附帯決議という慣行が重要な意味を持っている。附帯議決とは、予算の議決に際して、執行機関に付した様々な条件である。そして、当該予算の執行に際しては、議会が当該附帯決議を解除することを認める必要がある、というのが四日市市での運用慣例である。議会は、予算を減額修正することはできるが、附帯決議の場合には減額修正をするものではなく、議決自体は予算案の通りになされる。しかし、附帯決議が残る限り、当該附帯決議で条件付けられた支出事項に関しては、その款項目節の如何に関わりなく、執行ができないという運用である。そのため、実質的な予算の執行凍結の機能を持つ。このように、四日市市では、予算および附帯決議が補助金の交付のもっとも根本的な根拠となる。

**②補助金等交付規則・補助要綱**

予算措置された補助金は、四日市市補助金等交付規則によって運用が行われる。同規則は、補助金等の予算の執行の適正化と効率的な運用を図ることが目的であり、補助金等の申請、決定などに関し、必要な事項を定めている。

さらに、所管課による補助金の運用のためには、補助要綱が定められることが普通である。補助要綱は、法的には拘束力のない事務処理上の内規ではあるものの、現実には補助要綱に沿って、補助金の申請者である団体や個人は行動せざるを得ず、実質的には外部的な影響力を持っている。そのため、補助要綱をあらかじめ定め公表することは、補助制度の透明性の確保にとって重要である。しかしながら、補助要綱の策定と公表に関しては、必ずしも法令・条例・予算・規則には明示されておらず、後述する補助金等交付基準に記載されているに過ぎない。このような曖昧な位置付けは、透明性の観点から好ましいことではない。したがって、補助要綱を必ず策定し公表することについて、交付規則に明文で規定することが必要である。

**③補助金等交付基準**

補助金等交付規則、および、実務的には補助要綱、に基づき、予算化された補助金の交付決定などは為される。しかし、その前提として、いかなる補助金が交付されるべきかという、補助金の予算編成・執行にわたる見直しの基準は、これらの交付規則・補助要綱には盛り込まれていない。見直された結果として予算措置が認められた補助金に関して、補助要綱に基づいて交付がされるのであって、その大元である予算措置や補助要綱をどのように検討し見直して決定するかは、別の基準が必要である。このような補助金の適正化という意思決定の基準となるのが、補助金等交付基準である。1999(平成 11)年度に「補助金の見直し基準」が策定され、2008(平成 20)年 4 月に「補助金等交付基準」に見直し、統一

的な基準を策定しているところである。
現在の四日市市における、補助金等交付規則、補助要綱、補助金等交付基準の役割分担は、大まかには【表３】のように整理することができる。

【表３】

| | | 基準 | |
|---|---|---|---|
| | | 手続 | 実体 |
| 予算過程における段階 | 編成(検討・見直し) | なし | 補助金等交付基準 |
| | 執行 | 補助金等交付規則 | 補助要綱 |

**（２）補助金等交付基準の問題点と改善の方向性**

**①見直しの実体基準としての効果**

補助金等交付基準は、補助金見直しに係る実体基準としての機能を期待されている。しかし、予算編成における補助金制度の新設や見直しの際の実体基準として、必ずしも効果的に機能しているとは認められないことである。補助金等交付基準、および、それを判りやすくチャート図式化した「チェックリスト」に、個別具体の補助金が該当するかは、財政経営課は一覧表を作って検討の俎上には載せている[16]。しかしながら、このような「チェックリスト」に該当した補助金であっても、その多くは、個別の予算折衝を経るなかで、個別の事情の検討がなされた結果、そのまま存続されることが多くみられる。その意味で、見直しの実体基準としては、充分な力を持っていない。

そして、個別の補助金は、それぞれの事業を実現するための手段として構成されている。当該事業に関して最も情報を有している所管課が、補助金を含めた見直しに着手しない限り、補助金等交付基準は効果を持ちえない。ところが、実際の予算編成過程において、所管課は補助金等交付基準を参酌することは、ほとんどないのである。なぜならば、補助金等交付基準は、補助金の統一的な基準として策定されているがゆえに、個別具体の政策目的に資するために構成された個々の補助金のそれぞれの事情をうまく勘案していないからである。このため、補助金等交付基準は、個別の補助金の事情を所管課が勘案できるように、工夫される必要がある。そのためには、補助金を統一的に把握して基準を策定するのではなく、いくつかの種類に細分化して、それぞれに即応した基準に精緻化する必要がある。

**②見直しの手続基準としての深化**

補助金等交付基準が、見直しの実体基準として完璧なものであれば、当該実体基準に沿って、所管課、財政経営課が予算編成過程で見直しを行えば、適正な補助金制度が構築できるはずである。実体基準を策定すれば、自動的に補助金が適正化するはずだ、という期待もあり得よう。しかし、市の政策目的に照らして適切な事業手段を構成するという意思決定は、総合的な衡量を要するとともに、政治的政策的な価値判断を含むものであって、実体基準に即して自動販売機のように一義的な見直し結論が得られるものではない。むし

---

16 財政経営部『平成 25 年度当初予算　補助金見直し一覧表(見直し以外)』。核チェック項目に該当する場合には「○」印が付いた一覧表である

ろ、こうした見直しという市の意思決定過程をどのように構築するかという手続が重要になってくる。

ところが、【表３】にみられるとおり、補助金の見直しの手続基準は、実質的には空白である。そこで、市の一般的な意思決定手続である、決裁手続、庁議手続、サマーレビュー、推進計画の改定手続、予算編成手続、などに基づいて見直しの検討がなされることになる。しかし、これらの意思決定手続は、補助金に即したものではなく、必ずしも補助金の見直しが俎上に載るとは限らない。

補助金は予算措置されるものであるから予算編成手続が重要ではあるが、予算で検討・決定すべき内容はあまりに膨大であり、補助金の見直しに割けるエネルギーは小さい。また、推進計画の改定は、総合計画に基づく計画行政の仕組として極めて重要な位置を占めている。しかし、推進計画の事業は、必ずしも補助金という手段の単位にはなっていないし、また、推進計画の事業に載らないような日常的定常的な補助金も多数存在している。このように、既存の意思決定手続は、必ずしも補助金の見直しの手続基準としては、充分とは言えない。

そこで、補助金等交付基準は、見直しの手続基準としての役割も含んだものに、深化する必要がある。そこでは、財政経営課はもとより、補助金という事業手段の見直しの中心となるべき所管課を、補助金の見直し手続に有機的に組み込む必要がある。

**③基準としての実効性確保**

補助要綱と同様に、補助金等交付基準に関しては、その策定根拠や効力に関して、明確な位置付けがなされていない。特に、補助金の見直しに関しては、各所管課が主体的に本題意識を持って、見直しに向けて積極的に検討をしない限り、実効的なものにはなり得ない。そのための一助として、補助金等交付基準を規則または訓令に位置付けることで、各所管課をも拘束する内規として明確に位置付けることが望ましい。もちろん、このような形式的な根拠付けだけでは、実効性を確保することは叶わないのは言うまでもないが、実効性を高めるための１つの契機である。

また、全庁的な計画である総合計画・推進計画や行財政改革プラン(一般的な自治体での行政改革大綱･実施計画に相当)に、常に補助金等交付基準を位置付けることも重要である。もちろん、このように計画や大綱に記載しただけでは、計画あるいは行政改革の所管課にとっては重要であったとしても、各所管課に実効的になる保証はない。しかし、それぞれは微弱かもしれないが、様々な位置付けを重ね合わせることで、結果として、基準としての実効性を高める工夫を進めるべきである。

## ４．補助金等交付基準の各論的検討～調査事項(1)～

### （１）市の政策目的との合致

**①現行基準の問題点**

補助金支出には公益性が必要であり、特定の団体や個人によって実施される事業・活動が、市の政策目的を達成することに貢献することが求められるのは、当然である。しかしながら、市の政策目的は幅広く、また多種多様である。現行基準では、住民自治・住民参加、地域経済・地域振興・雇用促進、社会福祉、環境、教育・文化・芸術・スポーツ、が

例示されているが、これはほとんど全ての活動を網羅してしまう。

したがって、所管課や財政担当課が補助金の交付の是非を判断する場合において、この基準はほとんど具体的には役に立っていない。少なくとも、既存の補助金であれば、何らかの市の政策目的に貢献することは論証でき、また、新規の補助金の提案に際しても、何らかの市の政策目的に貢献することは主張することができるからである。こうした政策判断は、総合的な衡量を要するとともに、裁量的な判断であり、基準を定立することは著しく難しい。

**②総合計画の事業手段としての位置付け**

基礎的自治体の政策目的は、総合計画によって体系化されているのが通例であり、四日市市でも同様である。したがって、市の政策目的は、総合計画がどのような採択基準で策定されたかという問題は置くとしても、少なくとも、ある時点においては、総合計画に表現されていることになる。したがって、市の政策目的との合致という基準は、総合計画への記載の有無に置き換えられるべきである。すなわち、補助金を交付するためには、総合計画に掲載されている事業の手段として、当該補助金を位置付けることが不可欠である。

もちろん、総合計画は通常は総花的な記載があり、ほとんど、考えられる施策領域は全て網羅しているため、既存の補助金にせよ、新規に立案がされる補助金にせよ、総合計画に掲載されている事業の手段として構成することは、さほど難しいことではないかもしれない。したがって、総合計画に記載されていないという理由によって、直ちに廃止される補助金はほとんどないかもしれない。しかし、仮にそうであっても、補助金を総合計画のなかに体系的に手段として位置付けることは、市全体としての補助金の採否の透明化をもたらすものである。すなわち、これまでのように、予算編成手続において、所管課と財政経営課の一対一の内部折衝を中心として政策目的への合致が判断されていたのに比べ、すでに市として決定され、公表されている総合計画に基づいて、当該補助金が市の政策目的に合致していることを立証することになるからである。

**③総合計画の在り方の見直し**

総合計画は総花的であることが普通であるが、自治体にとって必要不可欠な全ての事業を網羅しているという保障はない。なぜならば、これまでの増分主義的な総合計画の場合、必要不可欠ではあるが日常的・定常的な事業や、法律で義務付けされている事業などは、必ずしも総合計画に掲載されるとは限らず、むしろ、当該自治体として新たに力を入れるべき事業に特化して掲載を絞っていることもあるからである。したがって、そのような自治体の場合には、総合計画が当該自治体の政策目的を体系的に表現しているとは限らず、したがって、市の政策目的に合致する補助金であるにもかかわらず、総合計画に掲載された事業の手段を構成する形態にはなっていない可能性がある。

四日市市の総合計画が、このような意味で、市の政策目的を網羅的かつ体系的に示すものとして策定されているのか、それとも、それとは別の異なる形態で策定されているのかは、本調査では明らかにすることはできない。なぜならば、四日市市の政策目的として何が必要にして充分であるかは、市民をはじめとして市政関係者が判断すべきことだからである。

仮に前者であれば、必要性があると考えられる補助金は、比較的容易に、総合計画に掲載された事業の手段として位置付けることが可能である。仮に後者であれば、必要性があると考えられる補助金であるにもかかわらず、総合計画に掲載された事業の手段として位置付けることが困難であり、すなわち、総合計画に必要な事業が掲載されていないことが明らかになる。この場合には、総合計画に市の政策目的を実現するに必要不可欠な事業を、直ちに追加するべきである。このような、総合計画の掲載事業と、個別補助金とを突合する過程において、総合計画における必要事業の漏れを埋めつつ、補助金がいかなる手段として市の政策目的に貢献しているかが、見える化されることになる。

四日市市の総合計画の中身に関しての調査研究は本報告書の射程外であるが、多くの自治体では、総合計画の策定においても、すべての事務事業・業務の体系分析から開始されて積み上げて策定されるものではなく、各所管課から目玉になる事業を「球出し」的に持ち寄って取捨選択しながら策定していることが多い。したがって、そのような所与の総合計画・実施計画をもとに補助金の位置づけることは困難なことになろう。つまり、補助金見直しを体系的に行う前提は、総合計画・実施計画の在り方の見直しと、並行せざるを得ないのである。逆に、総合計画・実施計画を見直すための切り口として、補助金見直しが使えるということである。

**④民間活動を包括する総合計画の必要性**

総合計画は、原則として、自治体が行う事業を、自治体の政策目的に合致する形で取捨選択して体系化したものである。したがって、自治体の計画行政の道具である。補助金も、こうした自治体の事業の一手段として位置付けられている以上、自治体の事業の一部を構成しているので、総合計画に示された政策目的に適合していなければならない。

しかし、補助金は、民間の団体や個人の活動を前提とした自治体の事業であり、自治体の職員の活動のみで遂行されるものではない。むしろ、民間の団体や個人の活動のうち、いかなるものが、市の政策目的の観点から促進するべきかどうか、という市の政策判断の体系化が必要である。すなわち、総合計画において、民間の団体や個人の活動のうち、市の政策目的の観点から、促進されるべき活動が明示されていなければならない。そして、そのように促進されるべき民間の団体や個人の活動が網羅的に明示されて初めて、促進の手段の一つである補助金を総合計画に位置付けることが可能である。補助金とは、自治体の政策目的に合致する民間の活動に対して、初めて手段となり得るからである。

市の政策目的に合致する行政活動は、総合計画に事業として掲載され、予算措置がされていくことになる。同様に、市の政策目的に合致する活動も、総合計画に事業として掲載され、補助事業として、予算措置がされていくことになる。このように総合計画には、民間活動が掲載されていなければ、補助金における政策判断の根拠として、総合計画は十全には機能しない。したがって、総合計画において、いかなる民間活動が、市の政策目的に合致していると位置付けられているか、網羅的に明示する必要がある。また、そのような視野の広がりが欠けているならば、総合計画は補助金を政策目的の観点から公益性・必要性を正当化することができないのであり、総合計画の内容を早急に見直す必要があろう。

## （2）行政の関与の必要性

**①現行基準の問題点**

現行基準における行政の関与の必要性は、雑多な内容が盛り込まれているが、その趣旨が必ずしも明確ではない。したがって、実際に適用するときには、ほとんどがチェック項目として判断しづらい。現行基準（２）においては、

1)市と対象となる団体や個人との間で明確な役割分担

2)公共性及び公益性は欠けていないか

3)補助の効果が特定の者に対する資産形成等に留まっていないか

と記載されているにもかかわらず、「見直しチェックシート」においては、「不特定多数の市民の利益に供し、市が関与すべきである」と集約されており、その相互関係も不明確である。特に、2)の公共性・公益性は、市の政策目的への合致と同じ内容であれば、基準（１）と重複しているし、重複していないのであれば、何を意味するのかは判然としない。

また、現行基準（１）において、「エ　行政では発揮しにくい先進的、独創的なアイデア・発想・行動原理をもって、公共の価値を新たに生み出すことが期待されるもの」という内容もあり、これは、市の政策目的そのものへの合致というより、行政ができないものという行政の関与の在り方を論じるものとなっている。このように、現行基準（２）は、行政の関与の是非という大まかな方針は妥当であるにせよ、「行政の関与の必要性」と論じてしまうと、それが基準（１）とどのように異なるのか、判然としない。

むしろ、現行基準（２）で大きな焦点となっているものは、何なのかは判然としない。結局のところ、具体的にイメージされているのは、「見直しチェックシート」にある「不特定多数の市民の利益」という点と、上記 3)の「特定の者の資産形成」に留まってはならない、という点にあることが伺える。

**②行政の関与の適切性**

現行基準（１）において、「エ　行政では発揮しにくい先進的、独創的なアイデア・発想・行動原理をもって、公共の価値を新たに生み出すことが期待されるもの」という視点が盛り込まれている。すなわち、「行政ができないから民間へ」という原則である。逆に言えば、「行政でできるものは行政で」という原則になる。なぜならば、行政でもできるにもかかわらず、敢えて、民間に対する過度な関与として補助金を交付することは、民間活動の自由を阻害するからである。このように、「行政でできる活動」は、具体的な手法としては、行政の直営事業となるか、民間委託事業になるかは、両方あり得るが、いずれにせよ、行政の責任で事業実施することが適切である。

ただし、補助金を交付することなく民間でできることに対して、行政が関与する必要性もまったくない。なぜならば、補助金なしに、民間の自律的活動が、結果的に、市の政策目的に合致した公益的なものである場合には、そのままの状態に任せておけばよいからである。したがって、行政単独ではできない活動で、かつ、民間単独でもできない活動に対してのみ、補助金を交付するという行政の関与が認められるのである。

**③行政の関与の必要性＝公益的公平性**

行政の関与の必要性は、第一義的には、総合計画において、市の政策目的との適合性によって判断される。すなわち、公益性である。しかし、仮に市の政策目的に貢献する公益

性があるとしても、自治体としての事業である以上、全ての団体や住民を均しく公平に扱うことも不可欠である。行政の関与に依怙贔屓や恣意性はあってはならない。これが公益的公平性である。

この点を具体的かつ例示的に表現していたものが、現行基準（２）の「補助の効果が特定の者に対する資産形成等に留まっていないか」や､「見直しチェックシート」においては、「不特定多数の市民の利益に供し、市が関与すべきである」という表現である。しかし、これらは例示に過ぎず、新たな基準としては、より広く、一般的な公平性を明示すべきである。

総合計画に示される政策目的は、市の公益性に合致するものでなければならない。第一義的あるいは直接的には特定の限られた者の利益(例えば、資産形成)に合致するように見えても、副次的あるいは間接的には、広く不特定多数の市民の利益に供するものでなければならない。もっとも、このような副次的・間接的な効果をも含めて政策判断するのは、総合計画の策定の際になされるべきものである。

また、補助金の公益的公平性は、総合計画に掲載される全ての事業の体系的な総体によって判断されるべきものである。仮に、事業 A およびその手段としての補助金 A が、特定の限られた範囲の市民にしか利益を及ぼさないとしても、それ以外の範囲の市民には、事業 B、事業 C・・・事業 X が存在し、事業 A～X の総体として、不特定多数の市民の利益に供することになっていれば、公平性は保たれていることになる。したがって、補助金の見直しは、単体の補助金のみを採り上げて諾否を決定するのは不適切なこともあり、関連する各種の補助金の総体のなかで判断されなければならない。

④水平的公平性

補助金は、特定の団体や個人に対してのみ交付されることがあってはならない。全ての団体・個人が、一定の要件に合致すれば、均しい取り扱いを受けるような、水平的公平性が必要である。このように、補助金取得に際してアクセスが公平に保障されることが、行政の関与においては不可欠である。

補助金を見直すに際しても、一定の要件を満たしているにもかかわらず、特定の団体を狙い撃ちするような決定をすることは、行政の関与の公平性の観点から、厳に慎む必要がある。ある補助事業は、ある政策目的に即して、一定の補助の要件が設定される。その場合には、そのような補助要件に即して、全ての団体または個人を均しく取り扱わなければならない。特定の団体を想定した様々な条件を、事後的・事前的に、あるいは個別的に適用し、特定の団体を補助の対象から排除するようなことは、水平的公平性に反することとなる。補助金を見直す際に重要なことは、個別の団体や個人を想定することなく、一般的な基準の制定改廃を通じて行うべきである。

⑤指定団体への決め打ち的補助金（指定団体補助金）

補助金のなかには、特定の団体を想定し、または、指定して、補助金の交付を行っているものもある。仮に、このような団体が、市の政策目的から見て公益性にかなう活動をしていると行政として判断しても、一般市民あるいは他の団体から見れば、こうした補助金を受給する可能性が閉ざされている意味で、公平性に疑念あるいは不満が生じる懸念があ

る。このような事態は決して好ましいものではない。したがって、特定の団体を想定または指定した補助金は、原則として廃止されるべきである。広く団体・個人に開かれた要件を設定した補助金を作れば、当然ながら、そのような要件に合致するであろう特定の団体は、補助金を受給することができるからである。

また、上記④で触れたように、特定の団体を想定または指定した補助金に関する検討や見直しは、当該の特定の団体を狙い撃ちした議論とならざるを得ない。したがって、このような水平的公平性を害しやすい議論を誘発する、指定団体への決め打ち的な補助金は、望ましいものとは言えない。

とはいえ、現実には、ある民間活動を実際に果たせるのは、特定の団体しか存在しないという場合もあり得る。このようなときには、上記のように広く開かれた補助金制度を作っても、実質的には、特定の団体しか応募要件を満たさず、他の団体や一般市民からの疑念は解消しえない。そこで、特定の団体を想定あるいは指定する補助金の場合には、通常の補助金に増して、公平性を担保する仕組が必要である。具体的には、以下のような諸点に留意すべきである。

第 1 に、当該の特定の団体が、他の団体を排除して、補助金を交付されるに値する公益性を有する活動をしていることである。いわば、補助金を受ける団体としての公益性の認定が必要である。通常の場合、補助金を受ける団体または個人は、補助対象となっている事業活動に関しては公益性を求められるものの、当該団体または個人の活動それ自体が全体として公益性を有することは求められていない。しかし、特定の団体を想定または指定する場合には、より強い公益性の確認が必要である。

第 2 に、当該の特定の団体が、補助金を受けるものとして指定される場合には、当該団体を、特に優遇して取り扱うことになる。この場合、後述の垂直的公平性の観点から、仮に当該団体が充分に強力な財務体質を持つ場合には、必ずしも補助を必要とするには至らない。逆に、あまりに脆弱な財務体質の場合や、あるいは、会計経理が不適切な場合には、補助の効果が得られにくいので、補助をする必要性が乏しくなる。このように、指定された団体の財務状況を詳しく精査することが必要となる。

第 3 に、当該団体は、市との関係においては、実質的に独占的な地位に立つことになる。そのため、一対一の事実上の力関係によって、補助金の多寡が左右されるという懸念が生じうる。この点、多くの団体・個人が広く応募する補助金の場合には、個々の団体・個人は、補助金の多寡に関して市と交渉して、それを左右する余地はなく、単に応募するか否かを選択するだけとなる。しかし、指定された団体の場合には、他に応募する団体または団体類型がない以上、補助金の金額に関しては、市との間で事実上の交渉が可能となる。上記第 1 の通り公益性を強く持つ活動をしている当該団体が応募を拒否すれば、市側としては事業が実施できずに、難渋してしまうからである。そこで、この種の補助金の場合には、通常の補助金以上に、補助金の積算の妥当性が検討されなければならない。

第 4 に、このような精査や検討は、市の所管課や財政経営課の間で内部的に行われるだけでは不充分である。広く市民や団体にアクセスが保障されていない、特定の団体または団体類型のための補助金に対する公平性を確保するためには、こうした検討が広く市民に対して公開された場で行われなければならない。具体的には、市議会における審議や、市民参加の会議体における協議などにより、透明性と説明責任を特に強く確保することで、

市民の公平感を増すことが重要である。

**⑥地域的指定団体補助金**

⑤のような特定の団体が指定されるわけでなく、補助金の対象となる団体は市内に複数存在するが、特定の地域・地区に限ってみれば、１つの特定の団体しか存在しないタイプの補助金もある。このような補助金を、地域的指定団体補助金と呼ぶならば、これは水平的公平性の観点からは、慎重な取り扱いが必要である。

第１に、地域的公平性の観点からは、市内の全ての地域・地区が公平に取り扱われることが、強く求められることになる。ところが、一般の補助金では、補助金の要件を満たした団体には交付し、そうでない団体には交付しないことが、水平的公平性にかなうであろう。したがって、地域の各団体間に取り組みや熱意の差異がある場合、この水平的公平性を強く押し出せば、ある地域の団体には補助金を交付し、ある地域の団体には補助金を交付しないことが、妥当な結論となる。しかし、これは地域的公平性と鋭く対立することになる。

この点に関しては、水平的公平性を重視するのか、地域的公平性を重視するのか、市としては明確に決断して、市民に説明して、納得を得る必要がある。そして、地域的公平性を優先した場合には、取り組みや熱意の低い地域的団体に補助金を交付することの公平性および公益性について、市民の理解を得なければならない。したがって、結局は、取り組みや熱意の低い地域的団体に対して、どのように取り組みや熱意を上げるための対策をとるのかを明示しなければならない。逆に、水平的公平性を重視した場合には、特定の地域的団体には補助金を交付しないことになる旨を、当該地域での理解と納得を得る必要がある。もちろん、この場合にも、当該地域での取り組みや熱意が他地域のように増してくれば、水平的公平性の観点からも補助金の交付が認められることになる。

したがって、どちらの決断をしても、最終的には、全ての地域で同様の取り組みをさせることが、このような地域的指定団体補助金という事業を構築する場合には、必要になってくる。

第２に、地域・地区に限定すれば、こうした地域的指定団体は、地域独占的な地位を持つことになる。したがって、指定団体補助金と同様の対策が、地域レベルでは必要となってくる。具体的には、地域的指定団体の活動の公益性の認定、財務状況の確認、補助金の金額の積算の妥当性、公開の検討の場、である。

**⑦垂直的公平性**

団体や市民の活動が、市の政策目的に合致して公益性を有するとしても、当該団体または市民が充分な資源を持っている場合には、必ずしも、そうした団体または市民に対する補助の必要性は相対的には高くはない。こうした団体または市民は、経済力がないがゆえに、公益的な活動ができないというわけではないからである。貴重な財源からの補助は、経済力が乏しいがゆえに公益的な活動を充分に展開できないような団体または個人に選択と集中をすべきである。

むしろ、充分な経済力がありながら、市の政策目的から期待される活動に充分な協力が得られない場合には、別途の行政の関与の方策を検討すべきである。簡単に言えば、財力

のある団体は、自前で公益的活動をすることが期待されているし、また、市は補助金以外の方法で当該団体に働き掛けるべきである。例えば、広報、指導・誘導・説得、顕彰・表彰など、様々な行政手法があり得るのであり、総合的に行政手段は検討すべきである。

また、貴重な財源からの補助が、受給する団体や個人の過度な資産形成になっては、垂直的な公平性に適さない。そのように資産形成に資するような補助金を交付するくらいならば、より経済力の乏しい団体または個人に支援を行い、当該団体または個人による公益的な活動を促進することに振り向けるべきだからである。

**（３）社会情勢の変化との整合**

**①現行基準の問題点**

社会情勢や市民ニーズの変化に即応して、常に補助事業の見直しをするのは当然のことである。しかし、このような現行基準を定立しても、現実にはほとんど効果を持たない。所管課が、社会情勢の変化との整合に疑問を持たなければ、既存の補助金は、社会情勢の変化に適合していると主張されればそのまま存続する。財政経営課は、個別の事業内容に関して、充分な情報を持たないために、所管課に充分に反証することはできない。所管課が自らの事務事業を見直す契機となり得るのが行政評価であり、四日市市の場合には、業務棚卸である。しかし、これも自己点検に過ぎず、所管課が自ら問題意識を持たなければ、見直しの契機とはならない。

効果の乏しい現行基準ではあるが、しかし、書かれている内容は正論なのであり、いわば訓示的な現行基準を存続させることは、必ずしも有害とは言えない。とはいえ、このような基準があることが、却って、社会情勢の変化との整合があることへお墨付きを、市として明示的に与えることになってしまっているので、廃止することも一考に値する。

**②総合計画・推進計画の改定への組み込み**

（１－１）により、補助金は総合計画・推進計画に掲載される事業の手段として位置付けられることになる。推進計画は、毎年度、予算編成に先立って、あるいは並行して、改定作業が行われることが慣例化しており、そこにおいて、社会情勢や市民ニーズの変化への対応を検討するのが最も適切である。もちろん、その過程においても、所管課が問題意識を自ら持たなければ、そのまま、既存の補助金が存続することになろう。したがって、推進計画の改定において、どこまでの範囲と深度をもって、検討がなされるかが鍵である。

**③不整合の認定**

補助金が社会情勢の変化と整合していないという認定を、所管課や行政当局の内部以外の第三者機関が行うことは、所管課や行政当局に、総合計画・推進計画の改定や予算編成において、整合化に向けた対応を動機付けることになる。したがって、この（３）は、所管課や財政経営課が利用する基準ではなく、第三者機関が利用する際の基準には有用である。したがって、市議会、監査委員、外部評価委員会などが、補助金に対して、社会情勢との不整合を認定する場合には、所管課に対応を義務付ける仕掛が求められる。

最も望ましいのは、社会情勢の変化との不整合を来している補助金に関して、予算減額修正または附帯決議による執行凍結、または、決算不認定を議会が行うことである。ただ

し、このような議会の権限の行使は、公平性に留意しなければならない。「事業仕分け」的に特定の補助団体を狙い撃ちするようなことがあってはならない。議会が行うべき行政への統制は、一般的な基準の定立改廃に係るべきものである。

### （４）補助対象事業

#### ①現行基準の問題点

現行基準は、３つの部分からなる。第１に、補助対象事業については事業費に対して補助を行うべきとしている。団体によって、事業計画が立てられ予算が組まれ、事業目的の達成に向けて行政が資金的な支援をしていくことが必要と判断されたときに、補助金が交付されるものであるからという。第２に、既存の運営費に対しての補助である運営費補助がある場合は、早急に必要性を検討して、補助対象経費を明確にして交付するかどうかを見極め、原則、事業費補助へ見直しを行うとしている。ただし、第３に、団体の設立時に際しては、初期段階での組織力・運営基盤が脆弱であるため自立できるまでの一定期間については運営費補助も必要であるとし、補助対象の範囲を定めたうえで、終期を設定し段階的に減額するとしている。

このように、現行基準では事業費補助を原則とし、運営費補助を例外としている。これは、運営費補助は、補助金の交付を受ける団体が、市の政策目的に合致する事業・活動を遂行するか否かにかかわらず、団体の存続を支援することになってしまう恐れがあるからであろう。しかしながら、このような現行基準は、必ずしも効果を発揮しているとは言い難い。

第１に、運営費補助は例外であるという位置付けであるにもかかわらず、現実には、「運営費補助」とされる補助金が、少なからず見直されずに存続しているからである。これは、個別の補助事業を検討すると、運営費補助にも妥当性が認められているからである。

第２に、運営費補助を例外として認める基準が、必ずしも明確または妥当ではない。第２の例外扱いされて存続する運営費補助に関しては、基準が存在していない。第３の設立初期の運営費補助は明確であるが、妥当ではない。なぜならば、団体が中期的には自立可能であることが前提とされているが、非営利的・公益的団体の経営状況が簡単に好転するとは、容易には認められないからである。

第３に、例外として認められた運営費補助に関して、どのような基準で検討すべきかが書かれていない。運営費補助を例外と位置付けることで、かえって、運営費補助を適正に組み立てるための基準がないままに放置されている。

#### ②運営費補助の基準

事業費補助を原則としながらも、運営費補助を認める場合、どのような基準で運営費補助を許容するかが重要である。

第１に、現行基準においても、例外的に、団体の設立時の立ち上げ期の運営費補助が盛り込まれている。このように自立できる可能性のある団体に関しては、時限的なサンセット方式の運営費補助は認められる。このような立ち上げ期運営費補助では、年次計画を立案し、自立化に向けての中期的プログラムが、交付初年度から設定される必要がある。そして、終期が到来したならば、当該運営費補助は例外なく廃止されなければならない。終

期において団体が自立できない場合は、当初の補助金の交付という意思決定自体が不適切であったことになる。逆に、開始当初から自立化への見込みに疑念があるならば、このような立ち上げ期に限定した運営費補助を採用するべきではない。

なお、立ち上げ期に運営費補助を認めるとしても、市の政策目的に合致すれば、すべての団体に補助するということには、当然ながらならない。補助金は公益性のあるすべての民間活動に義務的に交付しているものではないからである。

第２に、運営費補助を認める団体は、団体の活動全体が公益的であることが認定されなければならない。運営費補助の場合には、特定の公益性のある事業・活動を特定して補助金を交付するのではなく、いわば、団体全体に補助金を交付するわけであり、団体の全ての事業・活動に補助金が及ぶことになる。したがって、団体の活動全体に関する公益性の認定が必要であり、いわば、補助金を受ける団体としての公益性の認定が必要である。この点は、決め打ち的な補助金を交付される指定団体補助金の指定団体と同様の扱いとなる。

第３に、運営費補助は、他の実現手法よりも経済的でなければならない。原則は事業費補助である以上、個別の事業費補助に分解して交付することを検討しなければならない。こうした事業費補助によることが、団体の事務を煩雑にしたり、人員の確保を困難にするなど現実的に経済的でないことが必要である。

さらに、市職員が当該団体の事務などを行い、あるいは、市が当該団体の施設などを支援することで、運営費補助を交付しないこともあり得る。つまり、市の支援策は、資金支援である補助金のほかに、人的支援や物的支援という現物支援もあり得る。したがって、運営費補助は人的支援・物的支援よりも効率的でなければならない。

また、団体の活動全体が公益的である場合には、市にとっての不可欠な事業として市の責任に移管することもあり得る。この場合、市が直営で実施するか、委託で実施するかはともかく、市は事業遂行に関して、一定の費用を負担することになる。したがって、運営費補助を採用する場合には、市の責任に移管するよりも、例えば、市の責任に移管したうえで当該団体に委託事業をする場合よりも、経済的でなければならない。

### （５）類似した補助金の統廃合

#### ①現行基準の問題点

現行基準では、市以外の行政や民間に限らず内容の類似した補助金や同一対象への補助がある場合には統廃合するとされている。重複した補助を行うことは、限られた財源の効率的活用の観点から好ましくないから、当然の基準であると考えることができよう。しかしながら、こうした一方的統廃合は問題を持っている。

類似性を持って補助金を廃止することを全ての行政・民間団体が行えば、結局のところ、その補助金は消滅することになる。したがって、この発想に立てば、他の行政や民間団体が補助金を存続してくれれば、市として補助金が廃止できるという、いわば、「ただのり（フリーライド）」の発想に立っている。こうしたことは、公共性を担うべき市としてとるべきではない。

本来は、関連する行政・民間団体との間で、いかなる役割分担をするのかの合意を行うべきである。このためには、当該補助金で促進されるべき政策目的を明示したうえで、それを市や市以外の行政および民間団体がどのように果たすかの、見取り図が策定されなけ

ればならない。このような機能を期待されるのが、民間活動を包括した総合計画・推進計画の機能である。そのうえで、関係行政・民間団体と統廃合に向けて協議をしなければならない。

**②総合計画・推進計画による検討**

類似した補助金の有無は、民間活動を包括した総合計画・推進計画を策定する過程で、幅広く調査される必要がある。そのうえで、市の政策目的の実現のために、市および市以外の行政さらに民間団体がいかなる役割を果たすのかについて、総合計画・推進計画において決定がされるべきである。それを踏まえて、類似した補助金の統廃合に向けて、関係者間での協議を行うことが重要である。

このことは、逆の場合にも適用される。すなわち、市の補助金があることをもって、市以外の行政や民間が補助金を廃止して、市に「ただのり」をしようとした場合には、市から積極的に働き掛けて、統廃合に向けての協議を行うべきである。

**（６）補助制度の透明性**

**①現行基準の問題点**

補助制度の透明性のために、補助要綱を整備し、実績報告を求め、監査を行うとともに、補助事業の内容を公開するという現行基準は、妥当なものである。問題は、このような基準が励行されているかである。例えば、過去には、補助要綱が整備されていないものや、実績報告が不適切であったものなどがあったという。また、現実にも、限られた人員で監査を網羅的に行うことは困難である。また、補助事業の内容が公開されていても、その情報は膨大にならざるを得ず、情報公開と透明性が、必ずしも基準が謳うような「公平かつ適切な公金の支出につなげる」ことができるかには、疑問が残る。つまり、現行基準に問題があるというよりも、その励行の実現性に問題が残るのである。

**②補助要綱の整備と透明性の実現方策**

このなかで、補助要綱の整備は比較的容易に行えるものであり、確実に実現する必要がある。なぜならば、補助要綱に記載するべき内容は、補助金の予算編成過程において、所管課と財政経営課の間で検討が充分になされているはずだからである。

その裏付けとして、四日市市補助金等交付規則に補助要綱を位置付け、補助要綱のない補助金の支出を認めないこととすることを明記するべきである。

監査を現実に行うことは限界があるため、周年的な補助金の選択的検討の機会などに併せて、計画的に行うものとすべきである。

**（７）個人給付的補助金の公平性**

**①現行基準の問題点**

この基準（７）は、団体レベルの基準（１３）の個人版であり、広い意味では、垂直的公平性に関わるものである。現行基準では、「個人給付的補助金については社会保障的なものを除き所得要件等の公平性を満たす条件を設定する」とされている。しかし、この基準の意味するところは必ずしも明確ではない。第１に、社会保障的な資金提供は、補助金と

いうよりは、むしろ扶助費として整理されるべきものである。また、第２に、「公平性を満たす条件」が必ずしも明確ではない。

推察するに、所得等が一定水準を上回る充分な経済力を持つ個人については、垂直的公平性の理念から、補助金による支援は行政の関与として適切ではないという判断に基づく。つまり、経済力のある個人は、補助金を受けることなく、公益的な活動を行うことが期待されているということになる。しかしながら、こうした考え方は、個人に広く一律に適用するには、問題がある。

第１に、事業費補助という原則は、個人の経済状態とは切り離して、当該活動に限定して市が関与するという意味も持っている。個人の経済状態は、課税や保険料・使用料の徴収などにおいて考慮されており、補助金の交付に際してまで衡量する必要があるとは限らない。

第２に、個人が経済力の多寡に限らず、当該活動が市の政策目的に照らして公益性がある場合、市として補助金で促進を図るものである。場合によっては、経済力のある個人が率先して、こうした活動を展開することが、公益性の観点からも望ましいこともあろう。

**②著しく経済力の高い個人に限定した適用**

この基準は、（２－３）の理念をもとに、個人一般ではなく、特に著しく経済力の高い個人に限定して適用されるべきである。したがって、所得要件あるいは資産要件などの条件は、９割以上の市民が到達しないような、非常に高い水準に設定すべきである。

これらの所得要件等が低く設定され、大半の市民が享受できないようなものである場合には、政策目的を達成することが困難である。そのような補助事業は、「市として対策をやっています」という弁明以上の意味を持たないからである。

**（８）補助対象経費の明確化、および、（９）補助率の明確化**

**①現行基準の問題点**

現行基準では、事業費補助と運営費補助という考え方を前提にしている。しかしながら、こうした補助事業の組み立ての発想は、自治体から団体または個人に対する補助に必ずしもなじむとは限らない。なぜならば、事業費補助にせよ、運営費補助にせよ、補助を受ける団体または個人は、事業または運営に金銭的費用が掛かるが、その一部に補助を受け、残りの部分を自己負担あるいは自己調達するということが想定されている。簡単に言えば、団体または個人の公益性のある事業・活動は、最終的には金銭だけで成立可能であるという発想に立っている。例えば、事業・活動にマンパワーや土地・資産・器具などが必要だとしても、いずれも金銭で入手すればよいのであって、結局、事業・活動を成り立たせている資源は金銭という事業・活動観である。そして、こうした団体または個人は金銭の自己負担、すなわち、「補助裏負担」をすることが、想定されている。

このような事業・活動観が当てはまる団体・個人の営為もあるが、必ずしも当てはまらないものもある。特に、団体・個人の様々な活動は、個人の自発的な活動に支えられているが、こうしたマンパワーは必ずしも金銭で取得されるというわけではない。むしろ、団体・個人が人力という資源を持ち寄り、行政が補助金という形で金銭という資源を持ち寄り、両者の総合によって補助対象の事業・活動が営まれるということもある。この場合、

事業費に対して 10/10 の補助をしたというより、実態としては、行政が資金を補助し、団体または個人が自前でマンパワーを調達したというように理解するのが適切である。

現行基準では、一定の補助対象経費が存在し、それに対する補助率を適用するという、事業費補助を想定している。このような形態の事業費補助が代表的な補助事業の設計であると考えられるが、現実には多様な形態の事業費補助事業の類型がある。実際、現行基準（１１）にもあるように、補助率の適用される比率補助ではなく、定額補助も想定されている。したがって、事業費補助の類型ごとに基準が設定されなければならないが、現行基準は、必ずしも整理されていない。

**②事業費補助の類型**

事業費補助は、それぞれの補助事業の目的に照らして、効果的な補助事業としての設計を行う必要があり、一律に類型を決めることはできない。以下では、補助基準を検討する上での代表的な類型を例示することにする。

1)定率補助：事業対象経費に補助率を乗じる。

2)定額補助：対象となる事業・活動に対して、定額を補助する。

3)算式補助：対象となる事業・活動に関係する原単位数に、単価を乗じる。なお、原単位数が金額で示される場合には、単価ではなく比率を乗じる。

定率補助の場合には、10/10 の補助率でなければ、補助裏負担が必然的に発生することになる。しかし、定額補助の場合には、定額の多寡によって、補助裏負担がどの程度発生するかは変わってくる。また、算式補助の場合には、算式で計算される補助金額の範囲内で事業・活動経費を抑えれば補助裏負担は発生しないし、逆に、事業・活動経費を拡大していけば、相当の自己負担をしなければならない。団体・個人の場合には、財政力・経済力に応じて、どの程度の補助裏負担（自己負担）が可能かは、非常に重要な問題である。

これらの基本的な類型は、さらに、多様な変種を構成することができる。代表的なものは

a)予算の範囲内にとどめるための調節のための上限額の設定

b)それ以外の一般的な上限額の設定

c)補助率・単価・比率などを、様々な理由によって変動(割増し・割落し)させる

などがある。いずれにせよ、個々の補助金の目指す政策目的に即して具体的に検討されるべきであり、一般的な補助基準を適用することは、必ずしも妥当な結論を生むとは限らない。

以下では、事業費補助の基本形態である定率補助を念頭に置いて基準を検討し、定額補助および算式補助に関しては、（１１）で検討する。

**③補助充当経費の範囲**

現行基準（８）では、補助対象経費の透明化として、対象を事業費とすることを前提に、食糧費・交際費・親睦会費など、社会通念上、公的支援の対象としてなじみにくいものには補助は行わないとされている。これは、定率補助に限らず、定額補助・算式補助にも共通する補助充当経費の妥当性に係る問題である。

たしかに、公益的活動がないままに、親睦会などの飲食が自己目的となる場合は、単な

る宴会に過ぎず、補助金で公的支援をすることは適切とは言えない。飲み食いは自己負担で行うのが筋である。しかしながら、団体での市民活動の実態を想定するに、参加した市民の活動に対して、一定の慰労的な支出をすることは、社会通念に即しているものと思われる。

例えば、草刈りの作業に参加した人に対して、飲み物や弁当を支給することは必ずしも不適切とは言えないだろう。しかし、現行基準では、草刈りの作業に必要なハサミやごみ袋や軍手を補助金で買うことはできても、冷たいジュースやお茶、お菓子、さらには、おにぎりなどの弁当を支給することさえできない。過度な萎縮は、団体の公益的活動の拡大を阻害し、また、無用な器具・装備のみが団体に蓄積されることにつながるであろう。

また、考え方としては、ボランティアで活動や作業に参加した人に対しても、一定の参加謝金を支払うことも考えられなくはない。ボランティアは無償とは限らず、労働の市場的対価にははるかに及ばない水準ながら、一定の謝金を払うという有償ボランティアもあり得る。現金支給ではなくとも、「買物券」「地域通貨」のような形態で慰労することもでき、そうした協力を商店街などから得るために、商店街に一定のお礼を支払うこともあり得る。要するに、団体・個人の公益的活動を促進するためには、いかなる手法が最も効果的であるかを、幅広く柔軟に検討することが重要なのであって、「飲み食いに使ってはならない」というような教条的なスタンスをあらかじめとるべきではないのである。

**④定率補助の補助対象経費**

定率補助で最も重要なのは、補助対象経費が過不足なく適切に設定されているかである。補助対象経費の範囲があまりに狭い場合には、いわゆる「超過負担」が発生することになり、実質的な補助率が引き下げられ、補助金による事業・活動の促進効果は減殺される。補助対象経費の範囲があまりに広い場合には、政策目的の達成から見て、過度に重厚な事業・活動にまで公的支援が及ぶことになり、最小の経費で最大の効果を目指すべき補助金の使い方としては、無駄が起きていることになる。こうした検討は、個別の補助金に即して、具体的に検討されなければならない。

**⑤定率補助の補助率**

現行基準（９）は、高率な補助は、補助を受ける団体等の補助金への依存体質を膠着化させ、自立を促すことを阻害するため補助率を１／２以下とすることを原則としている。すなわち、高率補助金に対して否定的である。しかしながら、現行基準にはいくつかの問題がある。

第１に、基準自体が、行政の代替事業として実施する場合や、「特別の事情」があるときには、高率補助金も認めるとしている。現実には、このような例外的取扱いによって、高率補助も多く存在しており、基準として機能しているとは言い難い。すなわち、行政の代替事業とは何であるか不明であるし、そもそも、行政を代替するような事業であれば、民間の自主性に委ねる補助金にはなじまず、行政が責任を負うべき委託事業等に振替えるべきである。また、それ以外の「特別の事情」が明示されていないために、高率補助金を認める条件が明らかではない。

第２に、高率補助は、団体の依存体質を生み、自立を阻害すると想定されているが、必

ずしも妥当な推論とは言えない。確かに、民間企業のように、自らの収益活動によって資金（売上・利益）を目指す営利団体が、永久に補助金に依存することは問題があろう。しかし、多くの公益的団体は、必ずしも事業・活動によって、活動経費を半分程度は回収できるような資金を獲得することがなされるとは限らない。それぞれの事業・活動の性格によるからである。資金を自己調達することのみが、団体の自立のメルクマールではないのである。

第３に、高率補助は、市が政策目的の急速かつ強力な遂行を目指すための政策手段となり得るものである。市が強力に補助対象の事業・活動を推進しようとするのであれば、高率になって当然である。また、補助金の予算総額が一定としても、高率補助で狭く厚く支援するのか、低率補助で広く薄く支援するのかは、あくまで政策目的の効果的効率的な達成という観点から、柔軟に決定されなければならない。

第４に、高率補助よりは、極端な低率補助の方が問題である。というのは、あまりに低率の補助では、政策目的の顕現にとっての現実的な効果が期待されない。にもかかわらず、補助事業の行政管理に掛かる行政側の費用も、受給団体・個人側の費用は減らない。加えて、そのような過度の低率補助は、行政側として「対策をとっている」という市民や議会に対する弁明にしかならないのであって、市の政策目的に照らしては効果的ではない。

こうした補助率の検討は、個別の補助金に即して、具体的に検討されなければならない。

### （１０）少額な補助金の廃止

#### ①現行基準の問題点

現行基準では、補助金の額が少額なものは、事業効果が表れにくいことから、1 件当たり原則 5 万円以上とするとし、少額補助金を廃止するとしている。しかしながら、このような一律の基準は、必ずしも適切ではない。少額で効果が生じるような、1 つ 1 つの補助対象の規模は小さいものはあり得る。また、1 件あたりは少額でも、広く薄く補助金を交付することで、市全体としては政策目的に資する大きな効果を発揮することもあり得る。したがって、個々の補助事業に関して、政策目的を実現するのに必要充分かを検討することは、それが少額か多額かにかかわらず、必要なことである。

むしろ、財政再建や行政改革の観点からは、規模の大きな補助金こそが、集中的かつ優先的に検討されなければならない。ところが、現行基準や「チェックシート」に引っ掛かるのは少額補助金であり、こうした網に引っ掛かった少額補助金に関しては個別に必要性が検討され、結果として必要性に応じて少額補助金が存続されるが、多額補助金に関しては、このような検討課題の俎上に上る機会がなく、個別の必要性の検討の機会が与えられていない。しかし、仮に政策目的に効果を発揮していないのであれば、少額補助金よりも多額補助金の方が、市および市民への負担が大きいのである。

#### ②多額な補助金の選択的検討

多額な補助金こそ、廃止・縮小などを含めた検討を、選択的に行うべきである。行政改革においても、補助金の再検討は掲載されているが、漫然と全ての補助金の再検討をすることは現実的ではなく、検討対象を絞り込む必要がある。このときに、金額の大きさは極めて重要な基準となる。

第 1 に、補助金の金額・規模が大きいということは、政策手段として、それだけ強力であることが想定されている。したがって、多額補助金が事業効果を実現するか否かは、市の政策目的の推進の成否に大きな影響を与えるものである。したがって、政策手段として微力な少額補助金に比して、その成否に関する検討の必要性は高いと言わねばならない。

第 2 に、補助金の金額・規模が多いため、より少ない割合・金額で事業効果が実現できる可能性がある場合、効率化・節約できる金額が大きいことを意味する。したがって、市財政の健全化や行政改革の観点からも、市民への負担の観点からも、多額補助金の在り方は大きな影響がある。

集中的な検討の俎上に載せるべき多額な補助金の範囲は、あらかじめ一般的に決めることは困難である。市の財政状況や中期財政見通し（中期的にどの程度の予算金額を削減する必要があるか）、集中的に検討できる補助金の件数の限度、などを総合的に勘案する必要がある。多額補助金を政策目的の観点から抜本的に検討するためには、スプリングレビューや総合計画・推進計画の改定の段階から俎上に上げるべきである。また、政策目的という大方針ではなく、金額の抑制などの手法に係るものであれば、予算調整の段階で俎上に上げるべきである。

### （１１）定額補助等

#### ①現行基準の問題点

現行基準では、定率補助を原則としながらも、例外的に定額補助を認めている。しかし、すでにふれたように、補助金の設計には個別具体に多様な形態があり、定額補助のほかにも算式補助という類型もある。しかし、現行基準では、なぜ定率補助ではなく、定額補助や算式補助という類型を採用するのかの基準は明示されていない。

また、定額補助の場合、「補助金額の設定が著しく社会経済情勢と乖離していないかを常に検証」することが求められているが、この検証は基準として明確ではない。

#### ②補助類型の設計

定額補助・算式補助など、定率補助以外の類型を採用するのは、個別の補助事業の効果的・効率的な形態を検討するなかで、定率補助の設計との相互比較を踏まえながら、決定されなければならない。そして、その際に、いかなる定額が設定されるのか、あるいは、いかなる算式で補助金額を算定するのかも、政策目的に照らして、推進計画の改定の一環として、検討されるべきものである。

定額補助は、適切に設計されれば、受給者に支出対象の選択に関する大きな裁量・工夫の余地を与えるとともに、節約へのやる気を与える。支出対象経費の確認も不要であるため、経理の事務も煩雑ではない。また、定率補助では不可避な補助裏負担の発生を抑える工夫が可能になり、相対的に経済力のない民間主体にも効果を発揮する。低率補助は、金額が大きくなればなるほど、補助裏負担が大きくなり、結果的に、経済力大きな民間主体に、より多くの補助金が流れるという、垂直的公平性に反しかねない問題が起きうるのである。このように定額補助には利点もある。しかし、そうでない場合には、公益的活動に必要な費用に比して、ほとんど意味のないくらいの少額という可能性もある。

算式補助の場合は、算式に使われる指標が、民間への動機付けに繋がる。例えば、古紙

回収量に比例して補助金が増額されれば、民間団体はより一層、古紙回収量を増やそうと努力するようになる。しかし、その場合には分別などの質を問わないことになるから、悪い、動機づけになっている可能性もある。とするならば、質を加味した指標、例えば、売価、などに基づく算式補助という考え方もあり得よう。

同様に、太陽光発電への補助金も、発電設備の購入・設置費用に係る定率・定額補助ではなく、実際の発電量に比例した算式補助にすれば、実際の太陽光発電の拡大を促進できる。太陽光発電機の設置への定率・は定額補助では、実際に発電されてもされなくても補助金が支出されてしまうからである。とはいえ、発電量に応じたインセンティブは固定価格買取制度でなされているとすれば、むしろ、市の補助金は太陽光発電設備の初期投資に集中すべきという考え方もあろう。

これらの議論は、あくまで政策論議の例示である。重要なことは、個別の補助金の設計に関して、最適な類型を目指して検討すべきということである。

### （１２）終期の設定

**①現行基準「ア」の問題点**

現行基準の「（１２）ア」では、補助制度の見直しを絶えず行うために、全ての事業について 3 年以内とした終期を設定し、終期を迎えた補助制度は、事業評価を行い、必要性を十分検討したうえで継続できるとしている。建前的に言えば、補助制度の見直しは毎年度、予算編成・審議のなかで行うべきであり、予算が単年度議決である以上、補助金も終期は 1 年のはずである。しかし、これは現実的ではない。全てを毎年度に見直しを行おうとすれば、かえって、全ての補助金の再検討が甘くなり、結果的にはほとんどの補助制度が継続することになりかねない。そのため、3 年程度の終期を設定することで、少なくとも 3 年に１回の検討とすることで、再検討の件数を絞り込んで、精査を行うことを可能にしようというものである。

また、3 年というのは、初年度の補助金の効果が 2 年度目から発現を始めるので、3 年度目にその事業評価を受けて再検討の着手を行い、4 年度目からの補助金を継続するかどうかを、3 年度目後半の予算編成過程で決定ができるということである。逆に言うと、3 年未満の終期であれば、事業評価に基づいた検討が行えない以上、補助金の終期は 3 年以上ではないと意味がないと言える。この点からも 3 年終期という現行基準には充分の根拠がある。

終期があるか否か、また、「3 年終期」という客観的基準は、「チェックシート」の項目においても一見明白であり、基準としては明確である。しかし、それゆえに、3 年終期にもかかわらず、継続されている補助金が大半であるという観点から、現行基準が機能していないという不満も多い。もちろん、現行基準でも「3 年で必ず補助制度を終わらせる」という意味での、厳格な「サンセット（時限）方式」を採用しているわけではない。終期を迎えたときに事業評価を行い、必要性を十分に検討したときには、継続できるとされている。しかし、これは、逆に言えば、現行基準それ自体が「抜け道」を用意しているのではないか、という疑念を生むことになっている。つまり、市民や市議会を納得させるだけの基準として、現行基準「ア」は機能していないのである。

しかしながら、個別の補助金としては、むしろ、一定の年限を区切って集中的に行うことが適切なものもあり得る。例えば、ある活動を市内に短期間での一定の普及を目指す補

助金などは、当該活動の普及に向けた年次計画を含めて、制度的に時限を区切るべきである。また、例えば、団体が自立するまでの立ち上げ期に限っての運営費補助などは、補助金制度としては恒久的であったとしても、個々の団体が可能な受給期間は時限的であるべきである。このように、狭義の「サンセット方式」の補助金の設計は充分にあり得る。しかし、現行基準における 3 年「終期」は、一般的な補助金の 3 年毎という「周期」的な再検討の機会を提供することを想定しており、必ずしも、「サンセット方式」を念頭に置いたものとなっていない。

**②サンセット補助金と周期補助金の区分**

現行基準における「終期」という表現は誤解を与えるので廃止する。そのうえで、サンセット補助金と周期補助金に区分する。「終期」ではなく、一定期間ごとに見直しが繰り返されるという意味での「周期」である。

サンセット補助金とは、厳格な意味での終期を設定する補助金である。一定の限られた期間内に、市の政策目的に照らして望ましい事業・活動を展開することを期待する補助金であり、漫然と望ましい事業・活動の推進を目指すものではない。このサンセット補助金では、時間との勝負が重要である。したがって、サンセット補助金が期待している事業効果は、年次計画としてあらかじめ設計されなければならない。

サンセット補助金には、補助制度としてのサンセットと、受給資格としてのサンセットとがある。前者のサンセット補助制度とは、例えば、太陽光発電設備の設置、下水施設の整備、住宅の耐震化など、ある時間を区切って集中的に取り組み、それがある程度まで市内で普及すれば、当該政策目的は達成され、補助制度も不要となるものが、代表的なイメージである。後者のサンセット受給とは、例えば、団体や事業・活動の立ち上げ期・初動期における設備・建物・人件費・事業費などに関する補助であり、団体や事業・活動が軌道に乗って自立化すれば、おのずと不要となるようなものが、代表的なイメージである。サンセット補助金とは、補助の政策目的が実現すれば、おのずと当該補助金が不要となるようなものであり、逆に、いつまでも補助金が必要とされる状態が継続することは、当該補助金が効果を発揮していないことを意味するものである。

これに対して、通常の補助金は、補助金の政策目的が実現したからといって、当該補助金が不要になるとは限らないものである。補助が必要であるというのは、対象となる団体・個人の事業や活動が、市の政策目的に照らして必要性があるが、団体・個人の独力ではその事業・活動を維持しえない状態にあることを意味する。したがって、このような補助金は、政策的に効果を発揮すればするほど、補助金の継続的な必要性が高まるという性格のものである。それゆえにこそ、いったん開始された補助金は、見直されることなく継続するという圧力や慣性が働きやすいものである。

とはいえ、補助金は常に、市の政策目的の変化や社会情勢の変化に合わせて、絶えず見直される機会が与えられるべきものである。建前的には、毎年度の予算編成がその機会となるはずである。しかし、膨大な補助金の全てを、限られた毎年度の予算編成期間で精査することは現実的ではない。また、ある年度の補助金の効果は、３年後に初めて評価できる段階になるのであって、あまりに早すぎる再検討は、かえって時期尚早として見過ごしの原因となる。そこで、３年から５年の周期をもって、全ての補助金を定期的周期的に見

直すような中期的プログラムを構築すべきである。自動車における「法定車検」のようなものである。

**③現行基準「イ」の問題点**

現行基準の「（１２）イ」では、制度終了時に原則補助制度を終了させ、市単独で継続する場合は、新たな補助制度として見直すとされ、また、減額があった場合もその時点で見直すとされている。しかし、この基準「イ」は、事後的で場当たり的な対応を市に求めるものであり、あらかじめ終期を設定するという発想と相容れるものではない。

終期をあらかじめ設定するのは、補助金はいったん開始されると、補助金を受けている団体・市民との関係や、市内部での再検討に要する意思決定の難しさなどから、なかなか廃止・見直しが困難であるという実態を踏まえたものである。国・県の補助制度に歩調を合わせて補助金が開始されてしまった場合、なかなか、団体・市民との関係から、市としては見直しを行うことは容易ではない。国・県の補助金と市の関係は、国・県の補助制度が廃止・減額されてから対応を検討するのではなく、あらかじめ計画的に方針を決めておくべきである。

**④国・県補助制度との関係**

一般に、自治体は、国・県からの補助金が交付されている事業に歩調を合わせて、漫然と補助金を交付することが多い。これはいわば、政策目的の設定を、市が自ら行うことを放棄して、国・県に委ねていることを意味する。しかし、市の政策目的との合致が必要であり、国・県の補助があるからといって、漫然と「お付き合い」で補助金を予算化することはあってはならない。したがって、市の総合計画・推進計画に事業として主体的に掲載され、その事業の手段として補助金が位置付けられる必要がある。この場合、以下の点に留意する必要がある。

第 1 に、政策目的に関する市の主体的な採否の判断が必要である。市の裏負担をすることによって、国・県の補助金が一攫千金的に獲得できるという「予算最大化」という観点から決定するべきものではない。市の総合計画の目的に照らし、どのような事業が求められているか、その実現のために補助金が有用かを判断する必要がある。

第 2 に、国または県からの補助金が打ち切られたときの市の対応を、あらかじめ決定していく必要がある。すなわち、①国または県の補助金が廃止されたときには、市も歩調を合わせて廃止するか、②国または県が廃止されても市の補助金はそのまま継続するか（つまり、補助金を受ける団体または市民の負担は増える）、③さらには、国または県の補助金が廃止されたときにはその肩代わりを市が補助する（つまり、補助金を受ける団体または市民の負担は変わらない）か、の決定である。あらかじめ決定していた方針を基に、社会情勢を勘案して対応することが重要である。

国または県の補助金は、ときには、立ち上げ期の数年のみに交付され、その後は市の全額負担になることがあり得る。そうでなくとも、国・県の財政再建の観点から、補助金が廃止・削減されることはよくある。このようなときに最も不適切なのは、本来は廃止したいものの、始めてしまった補助金のゆえに、また、補助金を受ける団体または市民の観点から、直ちに廃止することができず、結果的に市の財政に大きな負担となってしまうこと

である。逆に、国または県の補助金がなくとも、市の主体的判断として望ましいという補助金ならば、国または県の補助金が廃止されても、市の負担が増えるということではなく、むしろ、立ち上げ期に市の負担が軽減されていたと位置付けることもできる。国・県の補助金に歩調を合わせるときに、市の主体的な政策判断が損なわれていないかどうかが最も重要である。

第 3 に、国・県の補助金のメニューが決定されるのが、年度直前の国・県の予算編成の過程であり、さらに、それが具体化するのは、年度途中の予算執行の段階であることもある。このようなときには、市の総合計画・推進計画の策定・改定のタイミングとは合わず、総合計画の政策体系に照らして事業を位置付ける時間的な余裕がないことがあり得る。このようなときに、機敏に国・県の補助金を獲得するべく行動するかは、難しい問題である。しかし、市の職員が対応すればよい補助事業であるならばともかく、団体または市民に市から交付すべき補助金は、このような拙速は避けるべきである。

もちろん、市が機敏に対応することは望ましいことであるから、このような国・県の補助メニューを受けるときには、臨時的に推進計画に位置付けるような改定をすることも考えられる。しかし、これは恣意的・場当たり的な計画の改定であり、計画行政とは言えない。普通に考えるならば、むしろ、総合計画・推進計画には、国・県の補助メニューに関わりのある市として掲載事業が存在しているはずである。事前に総合計画・推進計画に掲げなければ、やはり公益性はないのである。そのような計画掲載の事業の手段として、急遽、国・県の補助金が活用できるようになったというときこそ、市の主体的な公益性の判断がなされていると言うべきである。

**⑤現行基準「ウ」の問題点**

現行基準の「（１２）ウ」では、長期にわたり継続している補助金については、見直しを行い、年次的に縮小する方向で見直すとされている。しかしながら、長期継続補助金に関して、年次的に縮小するような工程表が明示的に策定されているわけではなく、現行基準「ウ」は実質的には形骸化している。

そもそも、長期にわたり継続しているということは、既得権益が確固として構築され、公益性がないにもかかわらず見直しが政治的にできない、あるいは、見直すという機運や課題意識すら登場しない、という意味とは限らない。むしろ、長期的に必要性・公益性が確認され続けているとみることもできる。したがって、あらかじめ、年次的な縮小を予定することもできない。それゆえに、基準では年次的な縮小を謳いながら、実態としては、長期継続する補助金が残存し、現行基準への信頼性を損なう可能性もある。

**⑥長期継続的な補助金の選択的検討（長期継続補助金）**

長期継続する補助金に、廃止・縮小などを含めた検討を、選択的に行うことは重要である。漫然と全ての補助金の再検討をすることは現実的ではなく、検討対象を絞り込む必要がある。このときに、長期継続性は極めて重要な基準となる。

第 1 に、市の政策目的に照らした公益性が低いにもかかわらず、長期継続しているという行政側の慣性・惰性や、既得権への「当然」の期待が団体・市民の間に蔓延し、通常の総合計画・推進計画や予算編成の過程では見直しが困難な政治状況になっている可能性が

あるからである。
第 2 に、長期継続しているということは、それだけ所管課や対象団体・個人から見て必要性が高いという可能性もある。ということは、市の政策目的に照らして言えば、他の補助金にもまして、大きな影響があるということである。したがって、このような長期継続補助金の効果をより一層高める方向で見直しを行うことは、極めて重要である。

集中的な検討の俎上に載せるべき長期継続的な補助金の範囲は、あらかじめ一般的に決めることは困難である。市の財政状況や中期財政見通し（中期的にどの程度の予算金額を削減する必要があるか)、集中的に検討できる補助金の件数の限度、などを総合的に勘案する必要がある。長期継続的な補助金を政策目的の観点から抜本的に検討するためには、行政評価（業務棚卸）など、各個別の事業の成果を評価することから、多年度の工程表を作って検討を開始すべきと言える。また、こうした事業評価の結果を受けて、政策目的から抜本的に見直すためには、スプリングレビューや総合計画・推進計画の改定の段階から俎上に上げるべきである。また、政策目的という大方針ではなく、金額の抑制などの手法に係るものであれば、予算調整の段階で俎上に上げるべきである。

いずれにせよ、選択的に検討するべき長期継続的な補助金の見直しのプログラムを策定する必要がある。まず、対象となる補助金の範囲を指定する。次いで、それぞれを、事業評価、総合計画・推進計画、予算編成の各段階で、どのように検討を行うのかの工程表を構築する必要がある。こうした長期継続的な補助金の見直しプログラムは、行財政改革プランに、具体的に補助金の名称と年度を明示されたうえで、位置付けられるべきである。

現在の『行財政改革プラン２０１１(2011 年度～13 年度)』では、改革事項 No.29 として、「補助金・負担金の適正化」が掲げられ、「平成 21 年度に策定した交付基準やチェックシートに基づいた補助事業の適正化を図る」とされ、改革目標期間の 3 カ年を通じて「適宜実施」するとされている。これは、あまりに漠然と一般的に規定されており、いつでも、全ての時期に、全ての補助金を、全ての関係部課が、適切に見直すということであり、何も具体的には位置付けられていないのと同じである。これでは見直しプログラムとなっていない。そうではなく、行財政改革プランに、何年度に具体的にいかなる補助金を対象とするのか、明記する必要がある。現在の『行財政改革プラン２０１１(2011 年度～13 年度)』で、個別の補助金が明示されているのは、改革事項 No.2「提案公募型委託制度の導入」の説明における「個性あるまちづくり支援事業費補助」、No.3「地域社会づくり総合事業費補助金の見直し」、改革事項 No.30「市税の前納報奨金の見直し」の説明における「前納報奨金」のみである。

なお、このように行財政改革プランに明示されていても、地域社会づくり総合事業費補助金は、見直し実施がされなかった[17]。したがって、単に行財政改革プランに登載するだけでは不充分であり、より具体的で明確な工程表が必要である。

これまでの運用では、行財政改革プランの俎上に載せるか載せないかは、その事業に課題があるかないかで判断してきたようである。しかし、それでは、俎上に載せる前に問題があるか否かの判断がなされているということであり、いわば判断過程が矛盾してしまう。かといって、バスケット条項的な「補助金・負担金の適正化」ではプログラムとしての具

[17] 財政経営部「補助金見直し一覧表（行財政改革プラン関係）」

体性を欠く。したがって、周期的に補助金をすべて載せてから、行財政改革プランのなかで課題があるかないかを判断するのであり、これのやり方と異なることを目指すべきである。

**⑦現行基準「エ」の問題点**

現行基準の「（１２）エ」では、団体の行う事業での大会運営・記念事業等については、対象年次に限定し、単年度限りとするとされている。事業のない年次に補助することはあり得ない以上、現行基準は当然であるとともに、言わずもがなである。その意味で、基準として不要である。とはいえ、それだけでは、存在しても有害というわけでもない。

しかし、このような「イベント補助」はそれ自体として、大きな問題を孕むと言えよう。第１に、イベントである大会や記念事業は、仮に市の政策目的に合致するとしても、公益性・公共性の観点からは、付加的なものに過ぎない。市が税金で賄うべきものとしての優先順位は一般に低いと言わねばならない。財政状況が余裕があるならばともかく、今後とも厳しい財政状況が見込まれるなかで、不要不急と言えよう。

第２に、イベントが市民にとって必要性が高いものであるならば、団体や市民からの協賛や寄付あるいは入場料などが多く集まるはずである。団体・市民がお金を提供したくないというようなイベントは、残念ながら、市民ニーズに応えていないことを意味する。実際、多くのイベントは、民間の興業として成立しているが、それは市民のニーズを的確につかんでいるからである。市が補助金で関与すればするほど、イベント主催団体は市民ニーズを的確に反映しなくなり、「官製イベント」になってしまう危険が強い。

第３に、イベント補助が設定される場合には、所管課と対象団体との一対一の密接な連関が存在していることが懸念される。団体のイベントを補助する一般制度が存在し、毎年度、各団体が申請をして、そのなかから採択されるという一般的なイベント補助である場合には、一般的なまちづくり活動への事業補助で充分である。しかし、本基準「エ」で暗黙の裡に想定されているのは、市内に唯一ある対象団体が大掛かりな大会・記念事業のようなイベントを開催するイメージである。このようなイベント補助は、場当たり的な事業設計となりやすく、政策目的が厳格に精査されることが難しいのである。

**⑧イベント補助の原則禁止**

特定の団体が行う特定の大会運営・記念事業などのイベントに関する補助金は禁止されるべきである。イベントは、主催団体が、市内外の団体・市民から、協賛・後援・寄付などを募り、また、入場料や売上収入などで賄うべきである。ただし、市は、政策目的の観点から公益性があると判断すれば、総合計画・推進計画の掲載事業に位置付けたうえで、後援などの名義貸し、人的・物的支援や許認可などでの配慮、広報・宣伝など、補助金以外の手法で協力することは充分に可能である。

また、例えば、観光施策を目的に、大きな大会を誘致すれば補助を出すというような補助金は数多く存在している。これを一律に禁止することは、現実的に難しいという見解もあろうと思われる。しかしながら、この場合にも、イベントとしての大会誘致ではなく、観光施策を構成する事業として、費用対効果を分析して事業を設計することができる。

ただし、イベントによる経済効果に伴う収入（税収や入場料など）増加分が、投入する

金額よりも大きければ、独立採算の特定目的事業的にイベント補助事業を構築できる。費用対効果分析をせずに、漠然と「にぎわい」「活性化」と称してイベントを開催するのではなく、費用対効果の実のあがる事業に設計することで、従来のイベント補助の政策目的をよりよく達成することが可能であろう。

### （１３）過度な補助の停止

#### ①現行基準の問題点

この基準（１３）は、個人レベルの基準（７）の団体版であり、広い意味では、垂直的公平性に関わるものである。現行基準では、繰越金または剰余金等が補助金額を上回っている団体については、その団体の財政状況を勘案し、必要に応じて補助金の停止や削減を実施するとしている。これは、垂直的公平性の理念から、すでに充分な財政力を持つ団体には、補助金による支援は行政の関与として適切ではないという判断に基づく。しかしながら、こうした考え方は、一般的な団体に広く適用するには問題がある。

第１に、補助金を受給するときには、当該団体は財政状況について、補助事業に関わりのない部分まで、市に情報開示を行うことを意味する。これは、行政の関与として過度に過ぎる。民間団体は基本的には行政から自律的であるべきで、補助金を申請するからといって、補助事業に関わりのない財政・資産状況まで、市から関与を受けるのは適当とは言えない。

第２に、そもそも、事業費補助という原則は、団体の運営全般とは切り離して、当該事業に限定して市が関与するという意味も持っている。

第３に、団体が財政力の多寡に限らず、当該活動・事業が市の政策目的に照らして公益性がある場合、市として補助金で促進を図るものである。場合によっては、財政力の充分な団体が率先して、こうした活動・事業を展開することが、公益性の観点からも望ましいこともあろう。

#### ②指定団体・運営費補助受給団体への限定適用

この基準は、（２－３）の理念をもとに、団体一般ではなく、指定団体・運営費補助受給団体に関してのみ適用する。

指定団体は、一般の団体に比べて、団体の公益性が期待されるとともに、様々な意味で、優越的な地位にある。したがって、指定団体に関しては、財務・資産状況を市に開示させることは、過度な行政の関与には当たらない。むしろ、適切な「公の支配」(憲法第 89 条)として望ましいことである。

地域的指定団体も同様である。むしろ、地域的指定団体の場合には、団体間で財政・資産状況に大きな差異がある場合もある。このような場合には、財政・資産状況のより厳しい地域的指定団体に、より手厚い支援を行うことは、全市的な公益性の観点からは重要である。

運営費補助受給団体の場合には、事業費補助と異なって、市の補助金が団体活動の全般に及ぶことになる。したがって、補助対象事業に限定して市の関与が限界付けられるわけではなく、結果として、団体の運営全般に及ぶことになる。したがって、そのような運営費補助受給団体の場合には、財政・資産状況の全般を加味して、補助の在り方が検討され

るのは適切である。

### （１４）事業の評価

#### ①現行基準の問題点

補助金に限らず、市の施策・事業は常に事前・事後の評価を行い、継続・見直し・廃止などの意思決定につなげることが、PDCA マネジメントでは必要であり、現行基準はそれを表現したものである。したがって、現行基準の文言それ自体は適切である。しかし、現実には、行政評価（業務棚卸）などでも、補助金はこうした評価がされているとは限らず、また、行政評価（業務棚卸）をしても、所管課が問題意識を持たなければ見直しにはつながらない。また、全ての補助金を毎年度に評価することは現実的には困難であり、仮に評価を網羅的に行うのであれば、広く薄いものになってしまう。そのため、現行基準は、内容的には妥当であるが、ほとんど空文化しているのが実態である。

#### ②現行基準の廃止

現行基準は、それ自体としては訓示的・理念的には意味がある。したがって、廃止をする必要はないとも言えるが、しかし、空文化した基準が存在することで、かえって、現存する補助金があたかも事業評価の精査を経たかのごとき、お墨付きを与えられたという間違った印象を与える危険もある。
現実的な事後評価は、対象を絞って集中的に行うほかはない。また、事前評価は、それ自体として独立で行うことには意味がなく、むしろ、政策目的に照らした検討の場が重要であり、総合計画・推進計画との関連付けが重要である。そのため、本基準（１４）は廃止する。

## ５．新たな「補助金等交付基準」案～調査事項(2)～

### （１－１）市の政策目的との合致

特定の団体や個人によって実施される事業・活動が、総合計画・推進計画に記載されている事業の目的を達成するための手段として、貢献するかどうかを、推進計画の策定・改定過程において判断し、そうでない補助金は廃止する。

### （１－２）行政の関与の適切性

補助金を交付することによって、先進性・独創性・効率性・機動性・柔軟性など、行政では発揮しにくい効果を民間の団体や個人が発揮し、行政だけで達成できない公共の新しい価値を生み出すかどうかを判断し、そうではない補助金は廃止する。行政だけで達成できる公共の価値は、行政が責任を持って遂行し、補助金は認めない。民間だけで達成できる公共の価値は、民間の自由で自律的な活動に委ねるべきであり、補助金は認めない。

### （２－１）行政の関与の水平的公平性

補助金の交付は、全ての団体や市民に対して、一定の要件を統一的に適用することにより、水平的に公平な機会を保障するものでなければならない。補助金の検討や見直しに際しても、特定の団体や市民を狙い撃ちする検討を行ってはならならず、一定の要件をどの

ように制定改廃するかを検討するものでなければならない。

**（２－２）指定団体への行政の関与の公平性（指定団体補助金、地域的指定団体補助金を含む）**

一定の指定された団体に対してのみ交付される補助金は、全ての団体や市民に対して、水平的な公平な機会を保障するものとはなっていないため、このような補助金は原則として認めない。

しかし、指定された団体への補助金（指定団体補助金）が、市の政策目的と合致するなど公益性があり、行政が関与することが適切であると認められる場合には、市民の公平性の観念に照らして許容されるか、議会や市民参加の協議会など、広く市民の目線に公開された場で、下記の諸点に照らして、毎年度別途の精査を行う。

ア　指定された団体の活動の公益性(総合計画ににおける市の政策目的との合致)

イ　指定された団体の財務・資産状況

ウ　補助金の金額の積算の妥当性

特に、繰越金または剰余金等が補助金額を上回っている指定団体や、多額の価値を持つ資産を有する指定団体については、その団体の財政状況を勘案し、市民の垂直的公平性の理念（２－３）に照らして、補助金の停止や削減を実施する。

なお、地域的指定団体補助金も、基本的には同じ考え方によって、毎年度の精査を行う。

**（２－３）行政の関与の垂直的公平性**

補助金の交付は、全ての団体や市民において、それぞれの資産・収益・収入など活用可能なさまざまな資源を適切に勘案することによって、より資源の乏しい団体・市民に厚く配慮するという、垂直的な公平の機会を保障するものでなければならない。

**（３）≪廃止≫（社会情勢の変化との整合）**

この基準は、内容的には（１－１）に統合される。

なお、議会などの第三者機関による不整合の認定に関しては、本基準（３）の内容は有用である。

**（４）運営費補助**

補助金の交付は本来事業費を対象に補助がされるべきものである。したがって、運営費補助は原則として認められない。ただし、以下の場合には、例外的に運営費補助を認めることができる。

1)立ち上げ期運営費補助

交付団体の設立時に際しては、自立できるまでの一定期間に関しては、最小限度の運営費補助をすることができる。なお、この場合には、自立化までの年次プログラムを事前に定め、段階的に減額し、終期を迎えるとともに例外なく廃止する。

2)公益的団体運営費補助

当該団体の活動が、市の政策目的と合致するなど公益性があり、個別の事業費補助に分解して補助することが不適切であると認められる場合には、運営費補助が例外的に許容さ

れるか、議会や市民参加の協議会など、広く市民の目線に公開された場で、下記の諸点に照らして、毎年度別途の精査を行う。
ア　当該団体の活動の公益性（総合計画ににおける市の政策目的との合致）
イ　当該団体の財務・資産状況
ウ　補助金の金額の積算の妥当性

（５）類似した補助金の統廃合
市の政策目的の実現の観点から、市、市以外の行政、および、民間団体のそれぞれ役割について、総合計画・推進計画において位置付け、その役割分担に基づいて、類似した補助金の統廃合を、関係者と協議をして決定する。

（６－１）補助要綱
補助金の交付に際しては、必ず補助要綱を整備して、公表する。補助要綱のない補助金は例外なく認めない。この点を、四日市市補助金等交付規則に明文で規定する。

（６－２）補助制度の透明性
ア　市は、補助金を受け取った団体・個人から、必ず実績報告を求める。
イ　市は、実績報告に基づき、帳簿等関係書類及び物件、施設等を監査する
ウ　市は、補助事業の内容等を、全てまとめた資料にして公表する。
エ　これらの情報を、市は選択的な検討の機会に、特に効果的に活用する。

（７）個人給付的補助金の垂直的公平性
垂直的公平性の観点から一定の所得要件などを付す必要がある場合も、市の政策目的の実現への貢献という観点から、９割以上の市民が対象者となり得るように、高い水準で設定すべきである。

（８－１）補助充当経費の明確化
食糧費・交際費・親睦会費など、社会通念上、公的支援の対象としてなじみにくいものには補助は行わない。ただし、実際に公益的活動や作業に市民が従事した際に、慰労として全参加者（役員などの特定の個人に限定されるものは除く）に対してなされる飲食や謝礼・粗品の提供は、実動時間との見合いで、一人当たりの金額が社会通念上、常識の範囲内であれば許容される。

（８－２）定率補助における補助対象経費の明確化
補助対象経費の範囲は、補助事業の目指す政策目的に照らして、必要最小限かつ充分でなければならない。

（９）定率補助における補助率の明確化
補助率は、補助事業の目指す政策目的に照らして、必要最小限かつ充分でなければならない。補助率は１／２以下であるという原則は廃止する。また、行政の代替的事業は、補

助金ではなく委託によって行われるべきであり、補助金としては認めない。

（旧１０）≪廃止≫（少額な補助金の廃止）

この基準は廃止し、むしろ、多額補助金に関する基準に改変する。

（新１０）多額な補助金の選択的検討（多額補助金）

補助金の額が多額なものについては、事業効果が実現するか否かで、あるいは、より少ない金額で事業効果が実現できる可能性があるか否かで、市の政策目的の推進の観点からも、市財政・市民への負担の観点からも、大きな影響があることから、毎年度、選択的に検討を行う。

集中的な検討の俎上に載せるべき多額な補助金の範囲は、市の財政状況、補助金の件数などを総合的に勘案し、行財政改革プランに中期的見直しプログラムを定めた上で、毎年度、スプリングレビューにおいて指定する。

（１１）定額補助・算式補助の透明性

定額または一定の算式に基づいて補助を行う場合には、総合計画・推進計画に掲載された事業の政策目的の実現に向けて、効率的かつ効果的であるかの検証を踏まえて、その設定根拠を明確に説明できるものでなければならない。

（１２－１）絶対的終期の設定（サンセット補助金）

一定の期間を区切って政策目的を果たすための補助金は、あらかじめ終期を設定したサンセット補助金とする。サンセット補助金には、補助制度としてのサンセットと、受給資格のサンセットと、２種類が存在する。サンセット補助金の場合には、予定されている期間でどのような政策目的を達成しようとするのか、あらかじめ年次計画を策定しなければならない。サンセット補助金の場合には、終期が来たら、補助金は確実に停止され、例外は認められない。

（１２－２）集中検討周期の設定（周期補助金）

一般の補助制度は、あらかじめ集中的な再検討を行う時期（３年から５年程度）を明示して、運用されなければならない。補助制度は、数年の周期で集中的に、補助事業に関する事後評価を踏まえて、再検討が行われる。全ての補助金は、数年周期で１度は集中的な再検討がなされるように、中期的見直しプログラムが行財政改革プランに、具体的な補助金名称と具体的な工程年度が、位置付けられなければならない。

（１２－３）国・県補助制度との関係（国県補助金）

国・県の補助制度と歩調を合わせた補助金に関しては、仮に国・県の補助が廃止・縮小・減額などをされたときに、市としてどのように対応するか方針をあらかじめ決定したうえで、採否を決定する。

なお、事前の方針決定がなされていない場合は、国・県の補助制度の廃止・縮小・減額が起きた場合には、当該補助制度は終了させる。廃止された補助金制度に代わるものとし

て、市単独の補助制度を新たに構築することも認めない。

**（１２－４）長期継続的な補助金の選択的検討（長期継続補助金）**

長期継続的な補助金は、市の政策目的の推進の観点から大きな影響があることから、多年度にわたる見直しプログラムを行財政改革プランに、具体的な補助金名称と具体的な年度ごとの見直し作業を位置付け、補助事業に関する事後評価を踏まえて、中期的な工程表のもとに検討を行う。

**（１２－５）イベント補助の原則禁止**

特定の団体が主催する特定の大会運営・記念事業などイベントに係る補助金は、禁止する。なお、従来、イベント補助が目指してきた政策目的が、（１－１）に該当するような、市の政策に合致するものであるならば、その目的を実現すべく、イベント補助以外の事業手段を検討することが重要である。

ただし、イベント補助によって、イベント補助の金額を上回る税収などの市の直接的な収入が見込まれる限りにおいて、イベント補助をすることは可能である。なお、この場合、イベントの結果として市の直接的な収入が初期の金額に達しない場合には、市の直接的な収入をイベント補助の交付の上限金額とし、それを上回る補助金をすでに交付した場合に関しては返還を求めるものとする。

**（１３）過度な補助の停止**

繰越金または剰余金等が補助金額を上回っている指定団体・運営費補助受給団体や、多額の価値を持つ資産を有する指定団体・運営費補助受給団体については、その団体の財政状況を勘案し、市民の垂直的公平性の理念（２－３）に照らして、補助金の停止や削減を実施する。

**（１４）≪廃止≫（事業の評価）**

この基準は、内容的には（１－１）および（１２－１）（１２－２）（１２－３）（１２－４）に統合される。

**６．現状の各補助金の適否～調査事項(3)～**

以上のように、新たな補助金等交付基準(案)に関しては、本報告書でたたき台は示したところであるが、当該補助金等交付基準(案)に基づいて、個別の各補助金の適否に関して報告をすることは、以下の理由で差し控えたい。

第１に、新たな補助金交付基準は、仮に決定されるとするとすれば、執行部(特に予算執行権限のある市長)において策定されるものとなるか、あるいは、議会も関わって策定されるものになるのかはともかく、市政当事者が決定すべきものである。したがって、市政当事者による決定を待たずに、いわば、シミュレーションとして行うことは、あまり適切とは言えない。なぜならば、新たな基準が適用すると個別の補助金にどう影響するかを考えて、新たな基準を決定することになり、いわば、個別補助金への「狙い撃ち」的な思考を内在させざるを得ないからである。

第 2 に、上記とも関わるが、執行機関・議会も含めて、予算の決定・執行は公平でなければならず、補助金も同様である。したがって、個別の補助金を念頭に議論する前に、まずは、基本的な方針や統一基準を検討すべきである。本調査事項(1)(2)は、まさにそのような観点から依頼されたものであり、まずは、その報告を先行させるべきものと思われる。仮に、専門的知見の活用によって、個別の補助金の適否に関して、第三者の専門家として報告をするとするならば、市政当事者より、ある程度の統一基準が示されたのちの作業となろう。

第 3 に、今回の調査は、実質 2 か月という極めて限られた期間しかないものであり、個別補助金の適否に踏み込むには、充分な調査を為し得ていない。個別補助金の所管からからもヒアリング調査を行ったが、これは、あくまで統一的な補助金交付基準を調査研究するための具体的素材を得るという位置付けであり、当該補助金の適否を判断するための調査として行ったものではない。そのため、全ての補助金を網羅的にヒアリングもしていないし、特定の統一的基準に従って抽出しているわけでもない。さらに、補助金を受給している民間団体・個人や、あるいは、申請した民間団体・個人という関係者からのヒアリングもしていない。また、補助金の効果に関する独自の評価分析なども行っていない。以上に鑑みるに、個別の補助金の適否を報告するだけの段階には至っていない。

第 4 に、本報告で記載の通り、新たな補助金等交付基準(案)においては、公益性あるいは市の政策目的への合致という観点で、総合計画・推進計画の内容が非常に重要となっている。しかるに、現在の総合計画・推進計画が、補助金の適否を判断する際の基準として利用されることを想定して策定されていない場合には、必ずしも妥当な結論が得られない場合もある。この点に関しては、調査期間も限られていたため、総合計画・推進計画の中身に関して、調査研究はしていない。したがって、個別の補助金の適否の判断をするだけの材料が、充分に揃っていない。

第 5 に、新たな補助金等交付基準(案)においては、様々な意味での、意思決定過程での手続が盛り込まれている。交付基準において実体基準が中心で、手続基準を包含していないときには、新たな基準が策定されれば、誰が判断しても同じ適否の結論が得られると想定して、調査研究をすることも不可能ではない。しかし、現実には、実体基準であっても誰がどのような手続で判断するかで、相違が生じるものである。さらに、本報告書での新たな交付金等基準案では、所管課が総合計画・推進計画や行財政改革プランの策定・実施過程や予算編成で占める役割や、市民に公開された場における検討の意義を重視した手続基準も盛り込んでいるため、個別の補助金の適否の判断は、これらの手続過程に委ねられるべきものと考えられる。

以上の諸点から、現状の各補助金の適否に関する報告は保留することとする。

## ７．おわりに

以上をもって、専門的知見を活用しての補助金調査に係る報告を終えることとする。今回の調査は、調査期間が限られていたため、大掛かりな調査を行うことはできなかった。また、それに合わせて、調査の作業計画は、特別の補助者や補佐者を動員することなく、受託者個人で行える小ぶりの範囲のものとした。そのため、包括的で詳細な調査はすることはできなかった限界はある。

しかしながら、市議会・執行部双方の関係者の最大限の支援と協力を得ながら、効率的に補助金交付基準に係る問題点と改善策を検討することができたものと考える。あくまで、本報告書およびそれに含まれている新たな補助金等交付基準（案）は、今後の補助金見直しを四日市市政関係者が議論するためのたたき台に過ぎない。報告書の一部をつまみ食い的に引証して議論もなく運用を迫ることや、あるいは、反対に、四日市市のこれまでのやり方と大きく異なるので、非現実的であるとして真摯に受け取らないことは、本報告書としては望むところではない。むしろ、報告書を全体として読み込んだうえで、その精神をもとに新たな補助金等交付基準（案）に至った経緯を踏まえつつ、四日市市の実情に即応した新しい補助金等交付基準を策定すべく、公論が展開されることを期待したい。

市議会および執行部の関係者が、今後とも補助金の在り方のより良い姿を検討するなかで、本報告書が多少なりとも貢献することができれば幸いである。

【了】

収集資料

A　事前協議時の提供資料

（1）四日市市「四日市市補助金等交付基準」2012 年 4 月改定

（2）四日市市議会決算常任委員会配布資料「補助金に係る調査の進め方について」
2013 年 4 月 22 日

（3）四日市市議会決算常任委員会配布資料「専門的知見に対して調査を依頼する事項」
2013 年 4 月 22 日

（4）四日市市議会事務局「補助金にかかる調査依頼について」2013 年 7 月

（5）四日市市議会事務局「参考資料　補助金の調査にかかるこれまでの経過」
2013 年 7 月

B　事前送付資料

1．市の概要に関する資料

（1）四日市市のあらまし（四日市市発行）

（2）四日市市のあらまし（四日市市議会発行）

2．市の計画に関する資料

（1）四日市市総合計画

（2）四日市市総合計画第 1 次推進計画（平成 23～25 年度）事業一覧

（3）四日市市行財政改革プラン（平成 23～25 年度計画）

（4）業務棚卸表

3．予算に関する資料

（1）平成 25 年度当初予算のポイント

（2）平成 25 年度予算の概要

（3）平成 25 年度当初予算資料

（4）四日市市予算の編成及び執行に関する規則

（5）平成 25 年度予算編成年間スケジュール

（6）中期財政見通し

（７）補助金負担金見直し一覧表（補助金のみ抜粋）

※四日市市補助金等交付基準についても資料中に記載

４．決算に関する資料

（１）平成 23 年度決算状況

（２）平成 23 年度決算の概要

（３）平成 23 年度決算に基づく健全化判断比率の状況

（４）平成 23 年度主要施策実績報告書

５．監査に関する資料

（１）財政援助団体にかかる監査結果報告書

６．議会関連の資料

（１）委員会の会議録（補助金に関する部分を抜粋）

（２）四日市市議会の議会改革について

（３）補助金評価調書＜周期を迎える補助制度の効果を検証する長所＞（様式１）

（４）補助金の効果チェック（様式２）

**Ｃ　ヒアリング時提供資料および事後送付資料**

１．議員

（１）平成 24 年度全国ファミリー音楽コンクール実行委員会収支決算書

（２）第 1 回全国ファミリー音楽コンクール in よっかいち＜事業報告書＞　平成 25 年 1 月 29 日　全国ファミリー音楽コンクール実行委員会

（３）補助金見直しに関する意見(120918)（政友クラブ・豊田議員提出資料）

（４）補助金の現状についての問題点整理(130731)（同上）

（５）イベント系補助金一覧表（同上）

（６）スワビ・アミューズ（イベントのチラシ）

（７）商店街空き店舗活用支援事業

（８）空き店舗への新規出店支援事業の変遷について　平成 25 年 6 月 26 日商業勤労課

（９）平成 24 年 8 月 6 日　予算常任委員会全体会所管事務調査資料（指定管理者制度について）　財政経営部

（１０）平成 25 年市議会定例月議会　予算常任委員会資料（産業生活分科会長報告・質疑の際の請求資料）　企業立地奨励金　申請関連書類（MCJ エネルギーサービス(株)について　商工農水部

（１１）平成 24 年 11 月 7 日　市民協働条例調査特別委員会資料　市民文化部

２．財政経営部

（１）四日市市補助金等交付規則解説

（２）補助金一覧表（平成 25 年度当初予算）

（３）補助金・負担金見直し一覧表（平成 25 年 8 月定例月議会資料）

（４）平成 25 年 7 月 16 日　予算常任委員会協議会資料「本市の予算編成について」財政経営部・政策推進部

（５）四日市市行財政改革プラン２０１１(平成 23 年度から 25 年度)　財政経営部

（６）平成 25 年 2 月市議会定例月議会　平成 25 年度当初予算追加資料　補助金・負担

金見直し一覧表
（７）補助金見直し一覧表（四日市市総合計画第 1 次推進計画関係）
（８）補助金見直し一覧表（行財政改革プラン関係）
（９）平成 25 年度当初予算　補助金見直し一覧表(見直し以外)

3．教育委員会事務局
（１）公益財団法人四日市市学校給食協会補助金交付要綱
（２）平成 25 年度給食協会要覧　公益財団法人四日市市学校給食協会
（３）公益財団法人四日市市学校給食協会定款
（４）平成 25 年度第 1 回評議員会要項　公益財団法人四日市市学校給食協会
（５）四日市市私立学校運営費補助金交付要綱
（６）四日市市私立外国人学校運営費補助金交付要綱

4．商工農水部
（１）平成 24 年度商店街活性化イベント事業補助金
（２）商店街魅力アップ事業補助金
（３）商店街空店舗活用支援事業補助金の商店街別支出状況表
（４）製造品出荷額の推移等
（５）地場産業振興（四日市萬古焼除く）

5．市民文化部
（１）委託契約書(自治会事務委託（連合自治会研修等）
（２）個性あるまちづくり支援事業費補助金交付要綱（平成 23 年度）
（３）同上（平成 24 年度）
（４）同上（平成 25 年度）
（５）平成 24 年度個性あるまちづくり支援事業助成団体一覧表
（６）個性あるまちづくり支援事業費補助金実績報告書（個票）
（７）四日市市自治会連合会事務局運営事業費補助金交付要綱
（８）四日市市自治会連合会事務局運営事業実績報告書（個票）
（９）地域社会づくり総合事業費補助金交付要綱
（１０）平成 24 年度地域社会づくり総合事業費補助金実施事業一覧表
（１１）××地区地域社会づくり総合事業補助事業実績報告書（個票）
（１２）四日市市防犯外灯推進事業補助金交付要綱
（１３）四日市市防犯外灯推進事業補助事業実績報告書（個票）
（１４）ささえあいのあるまち創造基金のご紹介
（１５）個性あるまちづくり支援事業費補助金助成団体（地区別活動状況一覧）
（１６）委託契約書（自治会事務委託）
（１７）防犯外灯設置等補助金交付要綱
（１８）防犯外灯設置等補助金交付取扱基準

6．環境部
（１）資源集団回収事業について
（２）四日市市資源集団回収助成金交付要綱
（３）資源集団回収活動状況集計　平成 25 年 4 月 30 日

（４）四日市市家庭用新エネルギー等普及支援事業費補助金交付要綱
（５）四日市市家庭用新エネルギー普及支援事業運用要領
（６）四日市市中小企業新エネルギー導入等促進事業費補助金交付要綱
（７）四日市市中小企業新エネルギー導入等促進事業費補助金交付要領
（８）公害医療対策事業等委託
（９）四日市医師会公害対策事業費補助金交付要綱
（１０）四日市医師会公害対策事業実績報告書

７．こども未来部
（１）私立幼稚園就園者（保護者）に対する保育料補助制度
（２）平成 24 年度学童保育所概要一覧
（３）放課後子どもプラン推進事業の国庫補助について
（４）放課後子どもプラン推進事業の実施について
（５）四日市市放課後児童健全育成事業補助金交付要綱
（６）三重県放課後児童クラブ活動事業費補助金交付要領（改定後）
（７）四日市市学童保育所常勤指導員確保支援事業補助金交付要綱
（８）四日市市学童保育所利用支援補助金要綱

８．健康福祉部
（１）四日市市・四日市医師会等連携推進事業実施要綱
（２）四日市医師会への連携推進事業補助金支出の基準
（３）四日市歯科医師会連携推進事業補助金支出の基準
（４）四日市薬剤師会連携推進事業補助金支出の基準
（５）平成 25 年 3 月 1 日　予算常任委員会教育民生分科会　健康部健康総務課　四日市医師会等連携推進補助金の見直しについて　健康部健康総務課
（６）四日市医師会地域医療等推進補助金交付要綱
（７）四日市歯科医師会地域医療等推進補助金交付要綱
（８）四日市薬剤師会地域医療等推進補助金交付要綱
（９）四日市医師会及び四日市医師会員への委託事業にかかる事務委託に関する契約書
（１０）四日市医師会への依頼業務にかかる事務委託に関する契約書
（１１）四日市歯科医師会及び四日市市歯科医師会員への委託業務に係る事務委託に関する契約書
（１２）四日市歯科医師会への依頼業務にかかる事務委託に関する契約書
（１３）四日市薬剤師会及び四日市薬剤師会員への委託事業にかかる事務委託に関する契約書
（１４）四日市薬剤師会への依頼業務にかかる事務委託に関する契約書
（１５）社会福祉法人四日市市社会福祉協議会補助金交付要綱

９．政策推進部

１０．監査事務局

１１．議会事務局
（１）市議会便覧（平成 25 年度版）
（２）補助金調査ヒアリングにかかる事前調査における意見（総括表）

（３）補助金調査ヒアリングにかかる事前調査票（個票）
（４）補助金調査ヒアリング対象部局について
（５）平成 25 年度予算　予算書及び予算説明書修正箇所
（６）平成 24 年度補正予算(第 7 号)　予算書及び予算説明書修正箇所
（７）平成 25 年 2 月市議会定例月議会(平成 25 年 3 月 14 日)　予算常任委員会全体会資料　私立学校等運営費補助金(朝鮮初中級学校関係部分)　教育委員会
（８）平成 25 年 2 月市議会定例月議会(平成 25 年 3 月 14 日)　予算常任委員会全体会資料　（仮称）大矢知中学校新設事業について（当初予算分）　教育委員会
（９）平成 25 年 2 月市議会定例月議会(平成 25 年 3 月 13 日)　予算常任委員会全体会資料　（仮称）大矢知中学校新設事業について　教育委員会
（１０）平成 24 年 6 月市議会定例月議会(平成 24 年 6 月 25 日)　予算常任委員会全体会資料　（仮称）大矢知中学校新設事業について　教育委員会
（１１）よっかいち市議会だより　２月定例月議会・３月緊急議会合併号(平成 25 年５月)
（１２）平成 21 年度三師会関係部分の委員会会議録

以上