

## 1. 負担金、補助及び交付金の概要

### (1) 補助金等の目的、趣旨

#### (A) 第25回全国城下町シンポジウム今治大会補助金について

##### ① 補助金の目的と大会の概要

第25回全国城下町シンポジウム今治大会補助金交付要綱に基づき、会場装飾費、看板等作成費に対し、200万円を上限に補助対象経費の1/2を上限に支出する(2条)単年度のものである。補助目的は「県内のまちづくりの推進と経済の活性化を図る」ことにある(1条)。具体的には、「全国の城下町に在住する青年会議所のメンバーが一堂に会し、城下町のまちづくり等について、研鑽を積むとともに、広く一般県民にも参加の機会が提供されるもので、まちづくりの推進、しまなみ海道等の観光振興等による経済の活性化を図る。」というものである。

本大会は、全国城下町青年会議所連絡協議会が主催し、開催地の今治青年会議所が主管するため、青年会議所に対して支出している。大会財源は、県・市補助、青年会議所負担金、参加者登録料、協賛金等により構成されている。

大会のテーマは「新今治潮流」、スローガンは「我らの心石垣、荒波にも崩れん！」というものであり、6月23日、24日、25日の3日間に渡るものであった。

##### ② 支出の効果

投資に対する効果について、それを示す典型は集客人数であろう。11,200名の計画に対し、2倍の23,300名が参加したとのことである。

資金の使途については、事業実績報告書に詳しく記載されており、目的外利用、不要不急の経費の費消等の事実はなく、適当と認められる。

#### (B) 小規模事業指導費補助金について

##### ① 補助金の目的

小規模事業指導費補助金は、「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」に基づき、商工会等がその機能を活用して小規模事業者(サービス業5名以下、その他業種20名以下)の経営の改善発達を支援するための措置を講ずることにより、小規模事業者の経営基盤の充実を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする補助金であり、各商工会等に対する直接の補助事業については、都道府県が行うことが規定されている(法律第1条、第4条)。(現在は国からの交付税措置がなされている。)

##### ② 根拠法令

当該補助金についての根拠法令等はつぎのとおりである。

- ・商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律
- ・商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律施行令

- ・今後の経営改善普及事業の在り方について(H7.3.22中小企業庁長官通知)
- ・小規模事業指導費補助金交付要綱

③ 平成18年度補助金の使途

平成18年度に支出した1,785,474千円の内訳はつぎのとおりである。

項目	補助金額(千円)	構成比
人件費：職員給与	1,147,298	64.3%
人件費：その他手当	155,372	8.7%
人件費計	1,302,671	73.0%
事業費	482,802	27.0%
事業費計	482,802	27.0%
合計	1,785,474	100.0%

これを各商工会、商工会議所に対する補助額の側面からみれば、次のとおりである。

支出先		金額(千円)	
商工会議所	松山	198,811	
	今治	61,337	
	宇和島	50,916	
	八幡浜	43,471	
	新居浜	52,314	
	西条	40,128	
	伊予三島	40,864	
	伊予	42,716	
	大洲	34,830	
	川之江	28,867	
	東予	34,418	
	会議所計		628,676
商工会	西予市	101,580	
	愛南町	59,348	
	久万高原町	49,531	
	東温市	48,491	
	上島町	44,679	
	その他	667,400	
		商工会計	
県連一般会計			185,767
合計			1,785,474

#### ④ 相談コストについて

ところで、既述のように、本件補助金は「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」に基づく支出であるが、法は必要経費の一部を補助できると規定しているのみであって、具体的な支出金額を定めているわけではない。愛媛県は平成18年度末現在、経営指導員145人、補助員74人、記帳専任職員72人、商工会指導員7人、県連補助員5人という合計303人体制で、小規模事業指導をおこなっている。

確かに各商工会や商工会議所に経営指導員等を満遍なく人員を配置するのであれば、上記303人の体制が要求されるかもしれない。しかしながら、この303人による「経営の改善発達を支援するための措置」が、具体的にどの程度、「小規模事業者の経営基盤の充実を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与」しているのか、その効果の状況は明らかではない。

手元に平成18年度の指導実績一覧表がある。それによると巡回指導が45,857件、窓口指導が33,150件、講習会指導27,589件、記帳指導25,329件、合計131,925件という規模の指導実績である。短時間、長時間、種々の指導があるが、平成18年度の支出額は1,785,474,136円である。そこで、監査人の独断と偏見の下での計算を許していただくとすると、この金額を巡回指導および窓口指導及び記帳指導という、いわゆる個別指導の合計(104,336件)で平均すると、1相談当たり17,112円のコストを要している計算になる。なお、講習会指導もまた重要なものであるが、1回の会場に多くの参加者を募り、必要に応じて巡回指導や窓口指導、記帳指導にシフトしそれらに収斂するであろうものだから、ここでは個別指導対象から除外して算出している。

また、県によると、商工会議所等では経営改善普及事業等、各種事業を実施しており、本件小規模事業指導費補助金は、商工会議所等の経営指導員等の人件費を中心とした基礎的な部分を担うものである。商工会議所等における相談事業を含めた平成18年度の決算額(特殊な特別会計を除く)を収支決算書から集計すると4,028百万円であって、これを小規模事業指導費補助金1,785百万円と比較すると、補助金割合は44.3%ということになる。なお、経営指導員等が従事する業務については、相談業務から派生した業務、例えば後述するような金融機関取引の紹介や交渉の手助け等もあるとのことである。

#### ⑤ 指導内容と相談コストについて

つぎに指導内容を見てみよう。つぎのとおりである。

	巡回指導	窓口指導(電話等含む)	講習会指導	記帳指導	合計	比率
経営革新	523	270	372		1,165	0.9%
経営一般	14,567	6,334	5,248		26,149	19.8%
情報化	1,468	516	1,094		3,078	2.3%
金融	7,303	5,543	474		13,320	10.1%
税務	4,075	7,643	13,668	25,329	50,715	38.4%
労働	7,302	8,157	4,232		19,691	14.9%
取引	451	290	8		749	0.6%
環境対策	96	103	48		247	0.2%
その他	10,072	4,294	2,445		16,811	12.7%
合計	45,857	33,150	27,589	25,329	131,925	100.0%

相談内容の多くは、税務関係、経営一般、労働関係、金融関係に集中していることがわかる。そこで疑問になるのが、これらすべての相談について商工会あるいは商工会議所が無料サービスをしなくてはいけないのか、ということである。当然、無料サービスは受益者には好都合であっても、それが県の財政で担われている以上、当該サービスをすることが必要不可欠な義務であり公益上の必要性があつて、かつそれが他に代替手段のない最低限の規模であり、また、公平なものであることが要求される。

たとえば税務関係は課税庁（税務署）や納税協会が相談に応じてくれるであろうし、労働関係は厚生労働省関係の各機関が、金融関係は各金融機関が対応しよう。「経営革新」や「経営一般」等、経営上の問題については、多くの場合、人、物、金、情報等に関するものであろうと推測できるが、それら多くは、労働関係、税務関係、金融関係等の問題に収斂しよう。他方、経営戦略等、戦略面に関するテーマであれば、それは経営コンサルティングという指導分野になるのだが、第一義的には経営者自らが真摯に悩むべきことであるし、意味ある経営戦略コンサルティングを実施するには、情報収集・分析等、相当高額のサービスコストを要するものである。

さて地方公共団体は、地方自治法232条の2に基づき、公益上必要がある場合補助金支出できるが、それは必要最低限の規模であるとともに、地方自治法2条14項の法意に鑑みると、支出する以上最小経費で最大効果をあげる義務があると解すべきである。

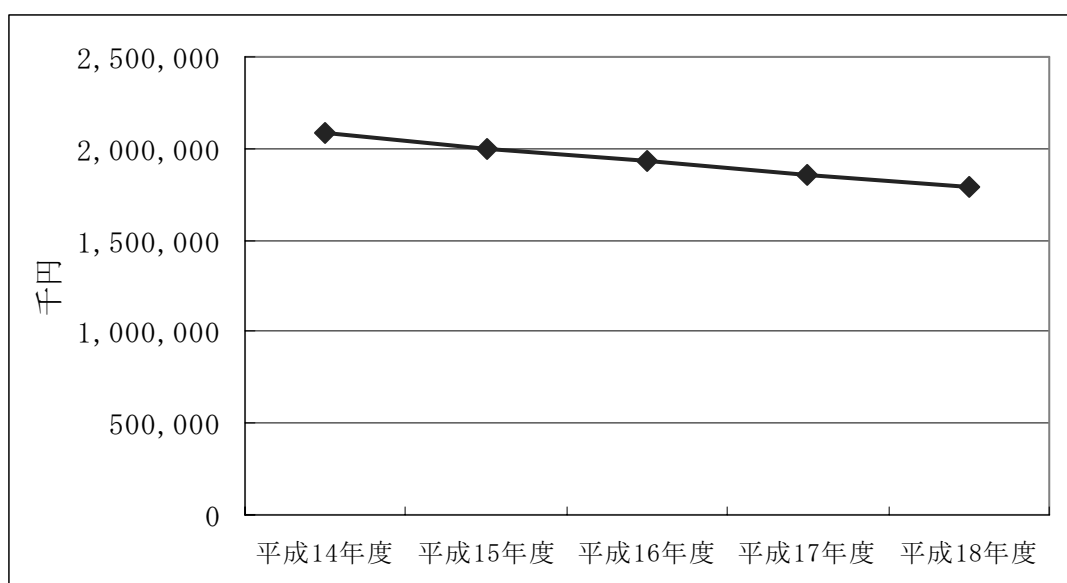
これを本件補助金の活用目的（相談内容）についてみると、人、物、金、情報等の経営管理にかかる多くのものは他に代替される手段がなく、やむにやまれず愛媛県が支出しなければならないものなのかどうか、再度検討する必要があると考える。

まずこの点については、県の指摘（後述）のように、総論としては、「商工業者の大半

を占める小規模事業者等の経営の改善発達等は、県内総生産の底上げに繋がることとなり、県全体の経済活性化のために、小規模事業者等に対する経営改善普及事業等による支援は不可欠のものである」ということもできる。だが、「県内総生産の底上げ」ないし「県全体の経済活性化」のための支出の一事をもって補助金支出を検討するに際しては、愛媛県の現状の財政状況ではより慎重に適用することが不可欠なものと思慮するのである。

たしかに、商工団体が地域の総合的経済団体としての役割を果たすことにより、小規模事業者等に対する経営指導による経営基盤の強化・充実、社会経済の進展に伴う各種ニーズに対応した各種事業の実施により、経営革新、新製品や新サービスの開発、販路開拓や新分野進出等に貢献していることも事実であろう。さらに、各商工会において高齢化した商店主、各自営業者の助けとなっていることも事実であろう。又、場合によっては小規模企業の金融機関取引のための手続きや交渉において助けとなっていることも事実であろう。

只、年間20.9億円～17.5億円という大きな財政支出が継続されているということを目視した場合、考えさせられてしまうのである。なお、下記に過去5年間の補助金の趨勢を示した。見ていただければわかるが、毎年削減されている。これは、県の財政状況の悪化に伴う予算削減の結果であるとのことである。



#### ⑥ 商工会議所の性格および商工会議所と愛媛県との関係について

ところで、商工会議所の性格と一般的な社会的認識について判例を中心に整理しておきたい（横浜地判平成5年4月28日参照）。

商工会議所は、地区内における商工業者の共同社会を基盤とし、商工業の総合的な改善発達を図り、兼ねて社会一般の福祉の増進に資し、もってわが国商工業の発展に寄与することを目的とする、商工会議所法の規定に基づく法人であり、営利を目的とせず、特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として事業を行うものではない。その会員となる

ことができるのは、原則として、同商工会議所の地区内において引き続き六月以上営業所、事務所、工場又は事業所を有する商工業者、協同組合、信用金庫又は経済関係団体である。

商工会議所は、地域総合経済団体としての性格を有する法人であり、その性格は私法人であるが、公法人的性格を合わせ持つものである。しかし、これが地方公共団体の行政組織に属するものでないことは明らかである。また、その行う事業は多岐にわたり、その事業が地方公共団体の事務と同一視できるものでないことも明らかである。

上記地裁事件をめぐる最判平成10年4月24日（判例時報1870号8頁）を受けての東京高裁での平成11年3月31日の差戻控訴審判決においても、商工会議所の業務内容と地方自治体の商工業振興策との間には、「客観的な分野の面においては密接な関連性があり、内容的にも両者が一致しているものもあるが、重要な部分においては両者が必ずしも一致するとは限ら」ないものと認めている。つまり、一般的社会的な理解として、商工会議所あるいは商工会は地方公共団体とただちに同視できる組織ではない、ということである。

これを愛媛県についてみると、県は県下の各商工会や商工会議所が担う「小規模事業指導」について、事実上全額負担をおこなっている。たとえば、商工会議所の経営指導員についてみれば、平均給料月額309千円のうち県費補助は293千円であって、その補助割合は95%に達し、商工会の場合では平均給料月額306千円のうち県費補助は293千円であって、その補助割合は96%に達するものだからである。愛媛県と商工会ないし商工会議所が同一の組織と認めうるのであれば、愛媛県が本件補助事業費を全面的に担うことを認めうる余地もあろう。この場合においても、本件補助事業目的が公益性の高いものであり、かつ、その支出は必要最低限のものであることが必要となろう。

しかしながら、愛媛県と商工会ないし商工会議所は同一の組織とはいえないのであるから、商工会ないし商工会議所がおこなう「小規模事業指導」について愛媛県が補助金を支出する場合、本件補助事業目的が公益性の高いものであり、かつ、その支出は必要最低限のものであることを前提にした上で、商工会ないし商工会議所が行う本件事業を全面的に支援することが必要不可欠であるのか、その支援の程度は必要最低限のものであるのか等の検討が必要となると思われる。

そこで以下、この点について検討しておきたい。

#### ⑦ 商工会および商工会議所に対する補助金支出の適否について

##### (あ) 地方自治法232条の2と公益上の必要性について

地方自治法232条の2は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定している。

この規定をめぐっては愛媛県の職員、教職員、警察職員互助会に対する補助金のところでその考え方を述べたように、「当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対

象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要」であり、この公益性は主観的なものでは足りず、「客観的にも公益上必要」であると認められることが肝要である。

さらに、これも愛媛県の職員、教職員、警察職員互助会に対する補助金のところでその考え方を述べたように、補助金適正化法の観点からも補助金支出に際して、公正性、効率性および誠実性が要求され、これは努力規定ではなく「義務」であると解されているところである。補助金はその支出が公益性や公正性の観点から必要不可欠な場合にのみ許されるのであって、支出する以上、支出目的をもっとも効率的効果的に達成する必要かつ最低限の額である必要がある。

#### (い) 公益上の必要性をめぐる愛媛県の見解

本件補助金支出は「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」によるものだが、当該支援法は、当然、地方公共団体が補助金支出をする以上、地方自治法の趣旨から、その支出は必要不可欠なものであり、かつ最低限で、しかも費用対効果の優れたものである必要がある。そして、前述のように公正性、効率性、誠実性も要求される。

まず、愛媛県が本件補助金の「公益上の必要性」についてどのように位置づけているのかについて整理しておきたい。多少長くなるが誤解を避けるために、引用し紹介しておきたい。

県によると、「商工会及び商工会議所に経営指導員等を設置して行う経営改善普及事業や、県中小企業団体中央会の指導員等が行う中小企業連携組織対策事業については、それぞれの団体が会員・非会員を問わず小規模事業者等を対象に実施しているもので、県は、中小企業の振興及び地域経済の活性化を図るために公益上必要と判断」しているとのことである。つまり、会員限定でないという理由が公益性を保障する論拠なのであろう。

必要性、妥当性については、「平成17年度の愛媛県市町民所得統計調査によれば、県内総生産の実に88%、約4兆1,800億円が商工業者によるもので、商工業者の大半を占める小規模事業者等の経営の改善発達等は、県内総生産の底上げに繋がることとなり、県全体の経済活性化のために、小規模事業者等に対する経営改善普及事業等による支援は不可欠のものである」。また相談業務については、「総合的な相談対応が可能であり、指摘のように分野ごとに個別の相談に向くのは、かえって非効率である。小規模事業者は、個人企業であったり、企業主自身が労働に従事している場合が多く、多様な経営上の問題を抱えており、総合的な相談・指導は、非常に有用で効果的である。」、とのことである。

以上を要約すれば、商工業者の大半を占める小規模事業者等を対象に、会員・非会員を問わず本件サービスを提供し、改善発達等の結果、県内総生産の底上げをしているので、公益性、公平性、必要性、相当性等の補助金支出のための各要件を十分に満たすものである、という見解である。

(う) 本件補助金支出の実態と公益上の必要性について

しかしながら、愛媛県による本件小規模事業指導費補助金の実態をみると、それは必要不可欠な支出であって、かつ、費用対効果の認められる補助金支出の状況であると断言できるものではないと思われる。

たとえば、前述の監査人の独断と偏見の計算によると、一相談に17,112円のコストがかかっている計算になること。もちろんこの計算がそのまま適用しうるとは考えないが、県がこれに代わるコスト分析とその費用対効果分析ができていないこと、相談内容には税務相談等の他の機関が対応しうるサービスも多く含まれていること、その効果が愛媛県経済に好影響を及ぼしている事実が明確ではないこと、非会員へサービス提供をすることをもってより高い公益性を保證する主たる契機になりえないこと、改善発達を通じて県内総生産の底上げをしていることが事実であるとしても、本件補助金支出との因果関係が明確ではないこと等々がその理由である。

そうすると、本件補助事業については、商工会ないし商工会議所に補助金を支出するための前提となる事業それ自体の目的は正当なものとしても、その手段の正当性ないし効果の程度に疑義を抱かざるを得ないことになるのである。もちろん、会員・非会員問わずにサービス提供するというのであるから、特定の事業者のみをとりたてて優遇するというものではなく、その程度の公平性や主観的な公益性は維持されていることは認められる。しかしながら、本件補助金活用の実態や結果を客観的に見る限り、当該補助金の支出は、目的に対する必要最低限の支出と認めうるだけの事情を見いしにくいのである。

なお、愛媛県はまったく効率性を度外視して本件事業を展開しているのではない。県によると、「補助事業の効率的な実施等について、平成16年度に「商工会等の合併の推進に関する基本的な方針」を策定し、効率的な経営改善普及事業の推進に努めてきた結果、合併が順調に進展しており、平成16年4月に63団体あった商工会等が、現在39団体となっており、平成20年4月には、32団体となる予定である（当初目標を達成）。こういった中、商工会等においては、経営指導員等の人員削減（H15：334名、H16：325名、H17：316名、H18：303名、今後も順次削減予定）にも努め、合理化を進めるとともに、近年の技術革新や情報化の進展など、小規模事業者等を取り巻く社会経済環境の変化に伴い、多様化・高度化するニーズに的確に対応すべく、より一層の事業の効率性の向上に努めてきているところである。」とのことである。

(え) 全額支援の適切性と本件補助金支出の性格について

つぎに、愛媛県と商工会ないし商工会議所との関係についてである。本件事業を商工会ないし商工会議所が担うことは、その設立目的や存在趣旨に照らして正当であろう。だが、だからといって、商工会ないし商工会議所が県と同視できる特段の事情がない以上、商工会ないし商工会議所が中小事業者等に対しておこなう本件サービスにかかる人件費を、全面的に愛媛県が担うことが無条件に正当化されるわけではないということを述べておこう。



このサービスは、第一義的には本来、商工会ないし商工会議所がおこなうものあろうし、そのためにも商工会ないし商工会議所が存在する理由があるといってもよいであろう。本件サービスの提供主体が商工会ないし商工会議所であるのはその証左といえる。それにもかかわらず、商工会ないし商工会議所がおこなう本件サービスについて、諸経費（人件費）の一部を補助するのではなく、ほぼ全額の支援をしなければならない理由を見いだすことは困難なのである。

愛媛県は、「本事業は、県が本来実施すべき事業を外部委託するものではなく、県が担うべき施策を実行するための補助金目的に沿って、商工団体が行う事業に対する補助制度で、財源については地方交付税により担保されたもの」と説明される。しかしながら、本事業は本来民間においてもその業務を担当することが可能な業務である。そのような業務を商工会ないし商工会議所が行っている。即ち県がお金を出して商工会ないし商工会議所にその業務を委託しているという見方もできなくはないと思うのである。監査人の理論構成が飛躍しすぎているか否かは別にして、少なくとも他の民間において担当できる業務でもあり、民間の競争原理を導入してもいい分野といえるのではないかと、即ちコスト削減が可能な方法が存在するのではないかと、思慮するのである。

以上、現状は、いまなお効率性を改善する余地がある状況でありながら、補助金支出との一事をもって競争原理を採用していないし、仮に本件サービス内容が公益的な必要性があるものとしても、そこに効率性や金額的相当性をただちに認めることはできないのである。

したがって、本件補助金の支出は、県が主体的にかつ全面的に担うべきものとしてまでの公益上の必要性や緊急性があるかどうかについて疑問があるといえる。仮に本件サービスが中小事業者の保護のために必要不可欠なものとしても、その金額的相当性の根拠は不明確である。

#### ⑧ 本件補助金制度の老朽化と中小企業庁による通達文書について

最後に本件制度の老朽化について指摘しておきたい。従前当該事業については、約30年の長期間にわたり国庫補助がなされてきたものである。だが、当該国庫補助は平成5年度には一般財源化され、平成6年度には激変緩和のための経過措置が完了している。このあたりの事情は、平成7年3月22日付けの中小企業庁長官から知事宛の文書「7企庁第332号」に詳しいので参照されたい。当該文書の中で、一般財源化措置は、「経営改善普及事業自体の必要性、具体的内容等に基本的な変更を加えるものではない」と明記しつつも、各県において「適切な経営改善普及事業」の実施を要求している。

ここでまず留意すべきは、県が商工会ないし商工会議所に当該補助金を支出する契機が国庫補助によるものとしても、その国庫補助が一般財源化されてすでに15年の歳月が経過しているという事実である。この事実から、およそ当該制度の老朽化を推認することに困難はないであろう。また、一般財源化されている以上、もはや国家施策とはいえないの

であるから、県が当該補助事業を継続するのであれば、主体的にその補助事業の目的、手段、効果等における正当性を自らが立証する必要があると思うのである。

つぎに留意すべきは、補助金継続の根拠が仮に上記文書にあるとしても、上記文書「適切な経営改善普及事業」を要求しているということである。この場合、「適切」という言葉の内容は、従来のやり方踏襲という意味ではなく、その補助事業の目的、手段、効果等における正当性の保証がなされているものということの意味するものと解するべきである。

そうすると、現状では、個別的、具体的に当該補助事業の目的、手段、効果等における正当性の保証がなされているものとは認められないのであるから、上記文書が中小企業庁長官から各知事宛に送達されているとしても、やはり、本件補助事業を正当化する根拠にはならないのである。

したがって、愛媛県は老朽化した制度を根拠に補助金支出を継続するのではなく、早急に本件補助事業の対象となる制度の正当化根拠を個別具体的に調査し、制度設計自体を見直す必要があると思うのである。

#### ⑨ 小規模事業者支援の必要不可欠性、緊急性について

本項の最後に、中小企業者支援の必要不可欠性、緊急性とその生活権保証について指摘しておきたい。あらためていうまでもなく、小規模事業者の支援、およびそれに伴う小規模事業者の活性化は、当該小規模事業者を多数抱える愛媛県および愛媛県民にとって、彼らの生活あるいは生存に直結する重要なテーマであり、必要不可欠の緊急の課題であることに違いはない。愛媛県下の小規模事業者が、今日の経済構造的不況や原料高等の影響を著しく受けて、危機的状況にあることは周知のところである。

つまり、本件補助金支出の目的それ自体は、小規模事業者および小規模事業者に関係する県民のために大切な施策であり、必要不可欠性および緊急性が認められるとともに、施策の確実な実行は愛媛県の義務ともいえるのである。従って、愛媛県は本件補助金を支出する以上、このような目的を極めて効果的に達成する方途を模索し実行する必要があるとともに、具体的な成果を獲得すべき義務があるといえる。

愛媛県は、行政庁としての義務の遂行に向けて十分な施策を実行できるよう検証・検討を真摯に続ける必要があるのである。

## (C) 中小企業団体中央会補助金について

### ① 中小企業団体中央会について

まず、中小企業団体中央会の紹介から始めよう。詳細は、愛媛県中小企業団体中央会のホームページ (<http://www.bp-ehime.or.jp/guide/index.htm>) に詳しいので参照されたい。そのホームページによると、つぎのように記載されている。

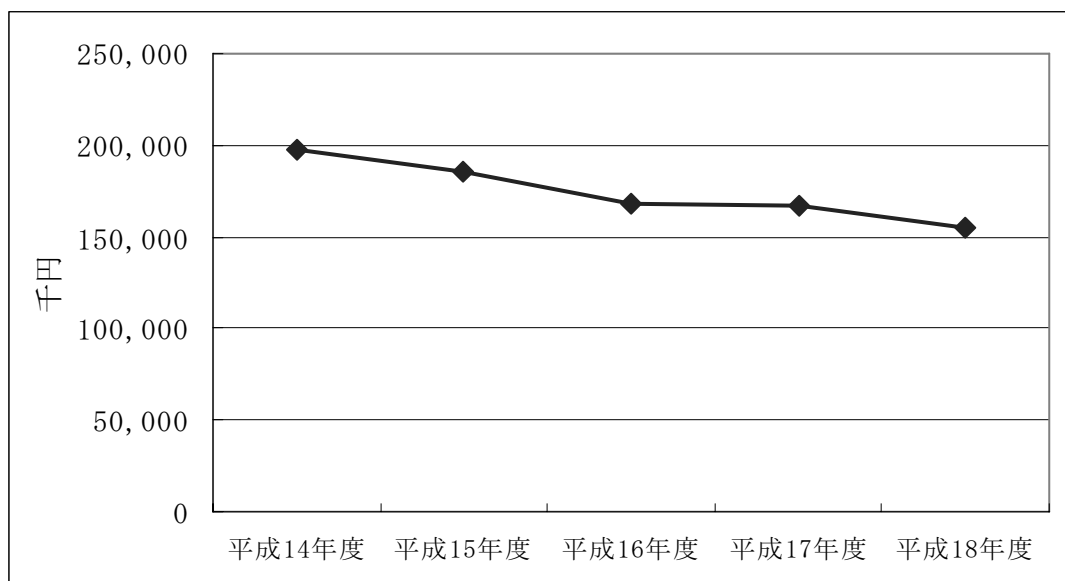
中央会は、中小企業等協同組合法に基づき、全国に1つ（全国中小企業団体中央会）と47都道府県に各1つ（都道府県中小企業団体中央会）が設置されており、地区内の中小企業団体を会員とする公益性の高い特別法人で、国・県と連絡を取りながら行う中小企業組織化の支援とその関連事業を主な業務としている。

愛媛県においては、本会が昭和30年に設立されて以来、数多くの中小企業組織化を進めてきた。巡回・労働・商店街指導員が内容に応じて指導業務に携わり、組合等の設立・運営をはじめとする経営、金融、税務、労務、情報化等の諸問題について相談に応じるとともに、中小企業施策の紹介・斡旋、業界や組合の直面している問題等に関する調査、新技術・新市場等の開発促進、労働環境の改善、青年部活動の推進、情報化対策等、中小企業に関する様々な事業を展開している。また、中小企業の抱える問題や要望をまとめて国や県に建議することで、皆様の声をより適切な中小企業施策に反映させていく役割も担っている。現在、中小企業の事業活動の多様化に対応した様々な形態の中小企業連携組織が存在しており、これらの連携組織の組織化促進や活動推進を通じて、中小企業や連携組織の経営革新、販路開拓、新分野進出、新技術・新商品開発及びその事業化等への支援を行っている。

### ② 本件補助金の性質と過年度の支出の推移について

さて、このような団体である愛媛県中小企業団体中央会に対して、愛媛県は毎年1.5～2億円程度の補助金を支出している。中小企業団体中央会では中小企業連携組織推進指導事業を始め各種事業を実施しており、その中で、本件補助金については、中小企業団体中央会の指導員等の人件費を中心とした基礎的な部分を担う補助金である。中小企業団体中央会における相談事業を含めた平成18年度の決算額269百万円に対して、本件補助金は154百万円であるから、補助金割合は57.5%という状況とのものである。さらに人件費についてみると、約86%という高い割合で補助金を支出している。

過去5カ年の支出状況は、(2)の表を参照されたい。ここでは推移をグラフにしておく。愛媛県の財政危機の影響を受けて、次第に削減されていることがわかる。この一事をもって即断することはできないが、推移の状況からみると、本件補助金支出は削減することの可能な財政支出であって、やむにやまれぬ必要性のないものとみることができよう。なお、この点について県によると、県財政の悪化の影響という側面はあるものの、必要性のないものが含まれていて、それを削減したものではなく、人員削減や事業の更なる効率化により得られた結果、とのものであるので付言しておく。



③ 平成18年度の内訳について

平成18年度の補助金支出は、1.5億円であるがその内容は、人件費1.2億円、事業費0.3億円である。詳細はつぎのとおりである。

項目	金額 (千円)	構成比
俸給・扶養手当	81,227	
通勤手当	1,918	
期末手当	31,282	
住居手当	943	
超過勤務手当	2,090	
福利厚生費	7,781	
人件費計	125,242	80.9%
事業費計	29,480	19.1%
合計	154,723	100.0%

補助金の8割は、「人件費」を対象とするものであることがわかる。その人件費も、本給たる給与のみならず、各種手当にまで及んでおり、愛媛県によるいわゆる「丸抱え」状態にあることが一目瞭然である。また、中小企業団体中央会の平成19年3月末の損益計算書をみると、「中小企業連携組織推進指導事業」のうち「指導員および職員の設置」にかかる費用が145,309千円であるから、86% (= 125,242 / 145,309) もの高い比率で補助金に頼っていることになる。

#### ④ 補助金支出根拠と中小企業庁からの文書について

本件補助金は、愛媛県中小企業団体中央会補助金交付要綱および中小企業庁による「都道府県中小企業団体中央会の指導員等の人件費の一般財源化に伴う今後の組織化指導事業の在り方について」と題する文書（中小企業庁長官通知平成10年1月20日付、文書番号「平成10・01・12企庁第4号」）に基づき支出されているとのことである。

まず要綱によると、補助金の目的は、県中央会が行う中小企業連携組織推進指導事業等に要する経費に対し補助することにより、中小企業の組織化、および中小企業団体の育成・指導の促進を図ることにある（要綱第3条）。要綱第4条には、「補助対象職員の設置に要する経費」（1号）、「補助対象職員の設置に附帯する指導事業の実施に要する経費」（2号）等に対して、補助金支出できることが規定されている。補助対象項目は10個掲示されており、相当広い範囲で補助できるように規定されている。

「都道府県中小企業団体中央会の指導員等の人件費の一般財源化に伴う今後の組織化指導事業の在り方について」と題する文書によると、当該補助事業について国が補助を行ってきたが、地方分権推進委員会第二次勧告等の趣旨をふまえ、「県中央会の指導員等について一般財源化する」ことになったとある。これだけであれば、国として本件補助金の必要性が相当に低くなったために一般財源化することになったのであろうと推測できるのであるが、上記文書は続けてつぎのように記載されている。

すなわち、「今回、県中央会の指導員等の人件費等が一般財源化されることになって、各都道府県における組織化指導事業の実施の必要性に変化が生じるものではないことから、貴職におかれましては、下記の点に留意の上、今後の組織化指導事業の運営に当たられるようお願いいたします」、とある。従って県としては、このお願い書き部分と同様に「地方分権という観点から、国としての関与を見直したもので、施策の必要性を否定するものではない。」と解釈している。

さて、監査人がこの文書を、とりわけ後半の部分を通読すると、一見、一般財源化の以前と以後とでなんら事情が変わらない、変えてはならないものであるかのような指示に見える。しかし、地方分権推進委員会第二次勧告等の趣旨をふまえ一般財源化しているのであるから、その内実は相当に大きく変化しているべきものと解する必要がある。したがって地方公共団体においては、従前どおりの措置をおこなっていれば、それですべてがただちに正当化されるわけではない。まして、上記変更からさらに10年も経過した今日ではなおさらのことである。

内実が大きく変動しているからこそ、中小企業庁は各知事に対して、「今後とも事業の維持・充実を図るようお願いします」（記1）、あるいは「指導員等の能力の維持・充実を図られるようお願いします」（記2）というように、「お願いします」という文章になると解すべきである。この文書からは明らかに、本件補助金の支出を決定する主体は、国から地方公共団体に移行していることがわかる。

そうすると、本件文書は本件補助金について、地方公共団体自体が主体的に支出の可否

や規模を決定する権限を有していることを示す証左であって、この文書の存在は本件補助金の支出を正当化づけるものそのものではないのである。

したがって、本件補助金は県の要綱に基づくことになるのであるが、この場合、要綱が存在し、要綱に準拠した支出がなされているとしても、だからといってただちに、地方自治法の趣旨を逸脱してまで補助金支出を行うことが正当化され、あるいは許されるわけではないと思う。

#### ⑤ 補助金支出の適切性について

そうすると、本件補助金を支出するに際しては、本件事業の目的が正当であり、その目的に対し必要最低限の手段であることを前提に、県中央会に対する支出目的が公益目的であり、かつ必要最低限であることが要求される。県中央会は、商工会や商工会議所と同様、ただちに県の事務組織と同視できる事情はないので、県が県中央会に補助金を支出する以上、県中央会に対する補助金支出の正当性をも吟味する必要があるからである。

そこでまず、県中央会における本件支出の正当性について検討する。

県中央会は、国・県と連絡を取りながら行う中小企業組織化の支援とその関連事業を主な業務としているのであって、県中央会が本件指導事業をおこなうことは正当な業務の一環といえる。県中央会が単独で行うのであれば、つまり地方公共団体からの財政支援がないのであれば、コストが高かろうと低かろうと、県が関与する余地もなければ、必要性もない。だが本件事業については、県がその大半、事実上全面的に補助しているのであるから、コストの程度は重要な関心事の一つになる。

県中央会に関する詳細な資料はないのだが、ここにおいても監査人の独断と偏見に満ちた計算を許していただくと、実績報告書に添付される事業内容をみると、実地指導 3,314 件、相談 2,213 件、合計 5,527 件の対応をしている。

もちろん、その内容は一本の簡易な電話相談もあれば、数時間を要する実地指導もあろうが、いま、資料はないので詳細は度外視する。この 5,527 件の対応に対して、145,309 千円のコストが投入されているのであるから、1 件（1 回）の対応につき 26,290 円（＝145,309,866 円／5,527 件）を要していることになってしまう。

これ以外に講習会等対象者が 3,240 名とのことであるが、既述のように、講習会等を経ての具体的な相談事項等は、実施指導ないし相談に収斂するであろうから、ここでは単価計算に織り込まないことにする。なお、県はコスト高体質は皆無であると理解しているのであわせて指摘しておきたい。講習会等はつぎのように開催されているので紹介しておく。組合特定問題懇談会（11 回 147 名）、組合等直面問題対応指導講習会（30 回 1,091 名）、組合事務局研究会（7 回 320 名）、組合青年部県大会（1 回 116 名）、組合県大会（1 回 865 名）、地域別講習会（5 回 306 名）、企業・支援機関等連携促進講習会（3 回 247 名）、新連携活動促進事業（巡回支援）（15 回 98 名）、企業組合創業促進支援事業（支援塾）（1 回 50 名）である。

⑥ 本件補助金支出の目的と地方自治法232条の2

当該補助金交付の目的・趣旨ないし効用は、要綱第3条のとおり、中小企業の組織化、および中小企業団体の育成・指導の促進を図ることであって正当なものと評価しうる。これは愛媛県にとって必要不可欠な緊急の課題とあってよいであろう。

経緯については、本件県中央会は、昭和24年に法定された中小企業等協同組合法第70条に規定される団体であることに鑑みれば、戦後の混乱期とその後の高度経済成長期においてこそ、その存在価値が高かった組織とみることができる。国はこのような組織に多額の補助金支出をおこなってきたが、平成10年度に一般財源化するとともに、県に補助するか否か、その程度等について、主体的な決定権限を委譲したものと認めることができる。つまり、本件制度は制度設計・設定以来、数十年という長期の期間が経過し、その間、市場経済は大きく変動しているのであるから、制度の在り方自体を見直す時期に至っているといえる。国は地方公共団体に先駆けて平成10年には一般財源化しているのであり、一般財源化からさらに10年の歳月が経過している。そうすると、本件制度の経緯からみれば、前年踏襲や中小企業庁による「お願い」文書に準拠し、伝統的制度を継続するのみではなく、制度の存在意味、つまり今日的必要性を個別具体的に問い直すべきである。

また、中小企業庁長官による上記文書には別添1として、平成9年時点の全国の指導員、職員の数が示されている。愛媛県は、指導員20名、職員4名と記されている。そして平成18年度の実績をみると、やはり指導員20名、職員3名の状況である。そして、職員数は平成19年度に1名、平成20年度には0になる予定である。なお、指導員の数は20名のままの予定である。(只、補助対象人員は24名から20名に減少している)

さらに記3には、「中小企業庁は、毎年度、県中央会の指導員等の配置の実態を踏まえて自治省に対し指導員等の人件費のベースアップ等地方交付税措置の内容につき要望を行うこととしておりますので、貴県におけるその配置状況について別添2で定めるところにより管轄する通商産業局長に連絡方お願いします。」として、上記別添資料の数値を固守する義務があるかのように記述されている。愛媛県は当該文書に従っているのであるが、一般財源化とそれに伴う権限委譲から10年の歳月が経過しているのであるから、さらに愛媛県としての主体的判断をすることが必要ではなからうか。

ところで、本件相談事業が事実上全面的に県の補助によるものである以上、既述のように、地方自治法232条の2に基づき、それは公益性についての主観的かつ客観的な必要性を備えたものであり、あるいはまた、地方自治法2条14項の趣旨に基づき「最小の経費で最大の効果」をあげる義務がある。しかしながら、現状は高コスト体質を推認させる事情は散見しうるものの、現状把握が不十分なため、本件補助金支出について現状をただちに是認することは困難なのである。何故なら愛媛県の財政状況はここで指摘するまでもなく、相当に厳しい状況であるからである。

⑦ 本件補助金の不可欠性、緊急性について

なお、効果として、最近話題になった取り組み事例があるにはある。つぎのようなものである。

どぶろく特区：企業組合いわまつ（宇和島市）、

アコヤ貝の貝柱等を利用した新商品：企業組合あこやひめ（宇和島市）、

しずく媛（県産酒造米）を使用した清酒の開発・販売、統一ブランド「え」の事業展開：愛媛県酒造協同組合、

鉄鋼スラグの普及拡大：愛媛鉄鋼スラグ販売協同組合、

自立型農産物直売ビジネスの構築：内楽農企業組合（内子町）、

川上・川上ネットワーク構築（中小製造業と関西大手をマッチング）、中国（上海・大連）輸出促進商談会、ビジネス創出事業（県産クスノキ・伊予餅を使った香り袋（お土産）、ミシンのアタッチメント、縫製品検査台等）：中央会青年部

などである。以上の事情を総合的に考慮した上で検討すれば、本件補助金支出について、現状では、地方自治法232条の2が要求する「公益の必要性」を充足するものと認めることは困難であろうと思われる。もちろん、愛媛県は補助金支出について相当広範囲な裁量を有するのであるが、その範囲には一定の限界もあるからである。

また、本件サービス事業は、(b)の小規模事業指導費補助金と同様に、本来的には、中央企業団体中央会が負担すべきものである。中央企業団体中央会が県と同視できる特段の事情があるのであれば格別、そうでないのであれば、愛媛県が中小企業団体中央会が負担すべき本件サービスコストについて、主体的にかつほぼ全面的に負担する正当な根拠を見いだすこともまた困難であるということになる。

本件サービスが中小事業者の支援のために必要不可欠なものとしても、公益上の主観的かつ客観的な必要性、緊急性等があるものとはただちに認められず、また、その金額的相当性の根拠はなお不明確であるといえる。したがって、愛媛県は早急に本件補助金の用途について厳密な分析を行うとともに、費用最低限度の額以上の支出がある場合にはその見直しをする等の措置を含めて、本件補助金制度を根本的に見直す必要があるのである。



## (D) 中小企業経営革新支援事業費補助金について

### ① 補助金の目的と変容

愛媛県の説明によると、愛媛県中小企業経営革新支援事業費補助事業は、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」(略称：中小企業新事業活動促進法)に基づく経営革新計画の承認を受けた企業が実施する経営革新のための販路開拓、人材養成事業に助成を行うものであり、経済的環境の変化に即応して中小企業者が行う経営革新を支援することにより、中小企業の創意ある向上発展を図り、もって地域経済の健全な発展に資することを目的としているものである。

その中小企業新事業活動促進法第1条は、法の目的についてつぎのように規定しているので、紹介しておきたい。

「この法律は、中小企業の創意ある成長発展が経済の活性化に果たす役割の重要性にかんがみ、創業及び新たに設立された企業の事業活動の支援並びに中小企業の経営革新及び異分野の中小企業の連携による新事業分野開拓の支援を行うとともに、地域におけるこれらの活動に資する事業環境を整備すること等により、中小企業の新たな事業活動の促進を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする。」

この中小企業新事業活動促進法に基づき、国においては税制、保証・融資等の優遇、支援措置を講じており、平成17年度までは国補助制度(国1/3、県1/3)が存置されていたが、平成17年度末で三位一体の改革に伴い国補助制度が廃止された。

翌平成18年度からは、県単独の補助事業として当該補助金支出を継続している。愛媛県では、愛媛県中小企業経営革新事業費補助金交付要綱を定め、中小企業新事業活動促進法に基づく経営革新計画の承認を受けた中小企業者等が行う経営革新のための事業に要する経費に対し、予算の範囲内で中小企業経営革新支援事業費補助金を交付することにより、中小企業の創意ある向上発展をもつて、地域経済の発展を図ることを目的(第1条)として、補助金支出を実行している。補助率は補助対象経費の1/3である(要綱第4条)。なお、平成18年度以降においては上限が220万円に限定されている。また、平成19年度においては、予算枠が総額440万円となっている。

### ② 補助金の支出義務について

ところで、愛媛県が本件補助金を支出する根拠は中小企業新事業活動促進法第33条によるとのことである。その第33条は、「国及び都道府県は、承認経営革新計画に従って行われる経営革新のための事業に必要な資金の確保に努めるものとする。」と規定している。これは、愛媛県に対して支出義務を法定したものではなく、あくまで努力規定であることに留意が必要である。

### ③ 過去の支出状況について

さて、愛媛県において当該補助金がどのように活用されてきたのかについて検討する際、

現実の支出状況と支出内容について概観することは重要であろう。そこでまず平成13年度からの補助内容を整理した。つぎのとおりである。なお、補助金という公的な財政を資金支出しているの、企業名、事業内容、事業費等も公開しておく。

(平成13年度) 事業費合計：38,778,413円 補助金額合計：23,465,000円

企業名等	事業費・補助金額	事業分野	事業内容
愛媛パルプ(協)(四国中央市)	事業費 9,629,301円 補助金額 6,113,000円	新商品・新技術開発事業 販路開拓事業	産業系古紙主体から難処理系古紙(オフィス古紙及び機密書類)への転換を図るための、実機による研究を行い、市場に出せる商品の原料となる再生パルプの開発・研究を行った。各種環境フェアに参加するとともに、事業案内のためのパンフレット及びビデオを作成した。
(株)いうら(東温市)	事業費 7,718,990円 補助金額 4,899,000円	新商品・新技術開発事業 販路開拓事業	これまでとは異なる斬新な5種類のデザインのですり(福祉機器)を考えのほか、そのデザインをもとにして20個の関連部品の試作を行った。 第28回国際福祉機器展に出展し、経営革新計画に基づく商品のアピールを行った。
ツバメ工業(株)(四国中央市)	事業費 10,500,000円 補助金額 6,190,000円	人材養成事業	多能工スパイラルラインの開発(多能工を育成し、スパイラルライン状態(機械・人・物・情報の流れが有機的につながることにより、生産能力など常に上に上にらせん状に高まっていく状態のこと)を作り出すこと)をするために、コンサルティング会社に委託して研修を行った。
松下産業(株)(東温市)	事業費 10,930,122円 補助金額 6,263,000円	新商品・新技術開発事業	産業廃棄物の中からニッケル・コバルトなどの希少金属を抽出し、それを単に回収するのみならず、再生資源として特殊加工を行い、球状に形状操作を行った高付加価値資源として再生するための研究開発を行った。

(平成14年度) 事業費合計：20,973,747円 補助金額合計：12,468,000円

企業名等	事業費・補助金額	事業分野	事業内容
------	----------	------	------

遠赤青汁(株) (東温市)	事業費 5,138,347 円 補助金額 3,216,000 円	販路開拓事業	これまで、商品の値崩れを防ぐために百貨店でのプロモーション(実演)販売中心の販売体制をとってきたが、これを改め、スーパーマーケット、ドラッグストア、健康食品店等へ販売ルートを拡大するために、バイヤーや卸業界関係者を対象とする各種展示会に出展し、主力商品や新製品の試食、試飲、販促物配布を行い、商品のPRに努める。
(有)山口園芸 (宇和島市)	事業費 3,969,925 円 補助金額 2,520,000 円	新商品・新技術・新役務開発事業	野菜・果実の接木苗の生産過程で発生する多量の残土を土壌改良用微生物資材等を用いて、土壌病害にかかりにくい等の付加価値のある培土として再生し商品化する。また、トマト・ナス・キュウリ等の野菜・果実等を小型の容器の中で栽培できるよう植物ホルモン等により強制的にわい化・結実させ、ミニ果菜苗として家庭内観賞用商品を開発する。
(株)マサノ (四国中央市)	事業費 10,709,475 円 補助金額 6,000,000 円	新商品・新技術・新役務開発事業	綿を原材料とする綿球や腎臓透析等に使用されている止血用圧迫綿に代わる製品として、これまで不織布を使用した衛生材料品の開発に努めてきたが、手作業による試作品がある程度できたため、このたび試作機を購入して一定量かつ均質のサンプルを作成し、実際に医療現場に提供して反応を確かめながら、製品の完成を目指す。
佐川印刷(株) (松山市)	事業費 1,156,000 円 補助金額 732,000 円	販路開拓事業 人材養成事業	販路開拓のため、コンサルタントを招いて東京営業所やインターネットでの受注拡大の方針策定と分析を行う。 新しい印刷機のオペレーターを育成することを目的としてコンサルタントによる従業員教育を行う。

(平成 15 年度)

事業費合計 : 13,644,968 円

補助金額合計 : 8,653,000 円

企業名	事業費・補助金	事業分野	事業内容
-----	---------	------	------

等	額		
日東石材工業(株)(新居浜市)	事業費 6,421,619円 補助金額 4,076,000円	販路開拓事業	当社が独自に開発した墓石クリーニング技術をフランチャイズビジネスとして展開するため、コンサルタントによる指導のもと、専門雑誌等への広告出稿や事業説明会を行い、希望者を開拓する。
(株)トーヨ(西条市)	事業費 3,185,005円 補助金額 2,021,000円	販路開拓事業	耐電圧性能と耐アーク性能に優れ、高圧活線工事での作業者の感電災害防止等を目的に開発した「難燃絶縁衣」の販路を開拓するため、マーケティングに詳しい専門家等からなる販売戦略検討委員会を設置し、需要開拓先、プレゼンテーション方法等を検討するほか、見本市にも出展する。
吉田塗装工業(株)(新居浜市)	事業費 3,232,344円 補助金額 2,045,000円	販路開拓事業 人材養成事業	新規に参入したリフォーム業の販路開拓及び人材養成について、コンサルタントによる指導を受ける外、広告出稿により顧客の獲得を行う。
服部製紙(株)(四国中央市)	事業費 806,000円 補助金額 511,000円	販路開拓事業	当社の開発した重曹電解洗浄剤の販路を開拓するため、各種見本市に出展する。

(平成16年度) 事業費合計：13,527,791円 補助金額合計：8,437,000円

企業名等	事業費・補助金額	事業分野	事業内容
(株)母恵夢本舗(今治市)	事業費 4,363,385円 補助金額 2,760,000円	販路開拓事業	冷凍パイ生地及びパイ焼成品の新たな販売先を開拓するために、コンサルタントによる指導のもと、情報収集・市場調査等を行う。
(株)オリム(今治市)	事業費 2,160,396円 補助金額 1,371,000円	販路開拓事業	新機能タオル等(高吸水・高速乾タオル等)の販路を開拓するために見本市に出展する。
(有)フレッシュアクトリートミナガ(松山市)	事業費 850,080円 補助金額 439,000円	販路開拓事業	柑橘ジュース等加工品の販路を開拓するために「ふるさと小包」用のチラシを作成するほか、インターネット通販を実施する環境を整える。
(株)エコシテ	事業費	新商品・新技	廃棄物であるガラスビンとアコヤ貝を

イ（新居浜市）	3,632,250 円 補助金額 2,305,000 円	術・新役務開発事業 販路開拓事業	粉碎混合し焼成することにより発泡骨材を製作し、それを当企業で製造している改良土と混ぜ合わせることによって、透水性・保水性に優れた土に改良する研究開発に取り組む。 また、販路開拓のため見本市に出展する。
興安計装株式会社（松山市）	事業費 2,521,680 円 補助金額 1,562,000 円	人材養成事業	ネットワークの監視・保守・運用業務にセキュリティ管理業務を加え安全性の高いトータルサービスを提供するため、セキュリティに関する研修を受講し、セキュリティ部門の確立をめざす。

（平成 17 年度） 事業費合計：11,962,932 円 補助金額合計：7,316,000 円

企業名等	事業費・補助金額	事業分野	事業内容
菅機械産業㈱（松山市）	事業費 5,052,500 円 補助金額 3,207,000 円	販路開拓事業	開発に成功した産業用ロボット補助装置の販路開拓のため、業界紙・インターネットでの広告宣伝を行うほか、海外顧客用に英文カタログ・英文ホームページを製作し、製品輸出に向けた体制づくりを行う。
㈫タカヨシ工業所（西条市）	事業費 867,159 円 補助金額 549,000 円	人材養成事業	金属加工業への技術者派遣及び工作機械の据付・メンテナンス事業を実施するにあたり、現社員や新規採用者に専門家による現地指導や外部研修を受講させ、経営革新事業の中核を担う人材を養成する。
藤岡建設㈱（西条市）	事業費 5,250,000 円 補助金額 3,057,000 円	販路開拓事業	リサイクル関連工事の受注拡大を目指し、マーケティング勉強会で専門家による PR 戦略等に関する指導を受ける。また、その勉強会での検討結果をもとに、ホームページ・会社案内冊子・DVD を製作し、より効果的な PR 戦略を展開する。
㈫高山ガーデン（内子町）	事業費 793,273 円 補助金額 503,000 円	販路開拓事業	ジュース・ジャム・ソース等のブルーベリーを加工した二次製品について、新たな販路開拓と顧客獲得を目指しギフトショーに出展する。また、消費者に効果的に PR する自社商品を掲載した総合パンフレットを製作し、販路拡大を図る。

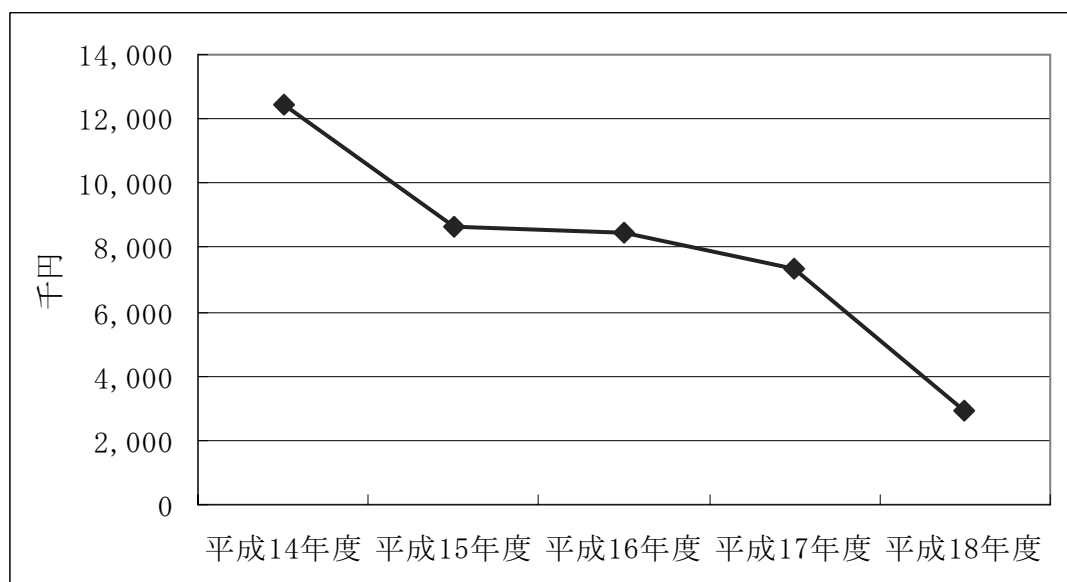
（平成 18 年度） 事業費合計：9,256,811 円 補助金額合計：2,914,000 円

企業名等	事業費・補助金額	事業分野	事業内容
木野内化成産業㈱（松山市）	事業費 1,358,715 円 補助金額	販路開拓事業	歩行可能な断熱防水用の防水下地断熱パネル「PG パネル」の販路開拓のために、展示会への出展、専門誌での広告宣伝活動

	431,000 円		を行う。
村上パイル ㈱(今治市)	事業費 2,510,096 円 補助金額 773,000 円	販路開拓事業 人材養成事業	新たに導入したインクジェットプリンタにより開発する高付加価値商品（プリントタオル）の展示会への出展、ホームページでの情報発信等により販路を開拓する。 また、専門家の指導によるタオルのデザイン・画像加工担当社員の技術力向上を目的とした人材養成を行う。
愛媛不動産 情報㈱(今 治市)	事業費 5,388,000 円 補助金額 1,710,000 円	販路開拓事業	開発した「注文借家システム」の認知度向上のためCATV協賛番組制作及び新聞折込広告による広告宣伝活動を行い、新規需要の掘り起こしを図る。

#### ④ 推移について

詳細な推移は（２）に記載するが、補助金総額の推移に注目してほしい。平成13年度には23,465千円の規模であったが、平成18年度にはそのおよそ1割の2,914千円にまで縮小している。なんと9割もの削減となっているのである。グラフにするとつぎのようである。この一事をもって即断することはできないが、推移の状況からみると――本件削減は国による補助が停止したこと、愛媛県の財政事情等、種々の契機があろうが――、本件補助金支出は削減することの十分可能な財政支出であって、やむにやまれぬ必要性のないものとみることができよう。



#### ⑤ 本件補助金支出と公益上の必要性について

本件補助金の支出目的は、既述のように、「中小企業の創意ある向上発展をもって、地域経済の発展を図る」ことにある。この目的自体は正当なものであって、しかも中小企業

新事業活動促進法による努力規定が明文上設けられているのであるから、地方公共団体が担うことに異議を挟むことはないであろう。このような法や要綱の目的のみからは、本件補助金支出は、地方自治法232条の2の公益性の要件を満たすようにみえる。

そこでつぎに問題となるのは、公的資金を支出するのであるから、効率性、公平性、誠実性が問われることになる。地方公共団体が私企業に対して貴重な財源を投入するのであるから、地方自治法2条14項の趣旨に従い、最小経費で最大効果をあげる必要があり、また、目的に対し最低限の財政支出である必要がある。

さて、平成18年度の補助金額は、5年前の9割減の291万円となっている。まずここで想起できることは、「中小企業の創意ある向上発展をもって、地域経済の発展を図る」という壮大な目的に対して、291万円という補助金額の規模はあまりに貧弱ではないのか、この291万円がどのような効果があるのかという疑問である。

そこで、本来であればここで各事業者の財政状態や経営成績とともに、本件補助金がどのように作用したのかについて紹介したいのであるが、各事業者の個人情報であり、営業の秘密の暴露に直結する疑義もあるので公表は差し控え、結論のみを摘示することにした。結論は、本件補助金はその受領事業者にとって、どれほど重要な意味を有する資金投入であるのか、効率性、効果性、公平性の観点から疑問を抱かざるを得ないということであった。

なお、公平性については、申請者を前提に、適切な審査を経て補助金支出をしていることが認められるので、公平性に疑義が生じる余地は本来ない。しかしながら、種々の書類を事前に準備して補助金申請書を提出するとともに、審査会で魅力的なプレゼンテーションを行うだけの時間的・体力的余裕のない中小事業者が他に多数存在するであろうことに思いを致すと、相対的に経営資源的な体力を保有する事業者に対して公的資金を投下する補助金支出のあり方について、公平性の観点から一定の疑問を抱かざるを得ないのである。

#### ⑥ 審査基準について

このような結末を迎える大きな契機の一つは、審査基準にある。審査項目は、「承認計画との整合性」、「実施の確実性」、「事業の妥当性」、「成果の活用性」の観点から検討されることになっている。それぞれの詳細を紹介しておこう。

審査項目	審査・採択基準
1. 承認計画との整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業内容は承認計画の内容と整合しているか。</li> <li>・ 事業内容が経営革新に対して大きな波及効果を有するか。</li> </ul>
2. 実施の確実性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の遂行に十分な能力があるか。</li> <li>・ 期間内に完了する見込みがあるか。</li> <li>・ 経営状況が堅実であるか。</li> <li>・ 自己資金の調達能力が十分あるか。</li> <li>・ 複数企業で事業を行う場合、事業及び経費の分担が明確</li> </ul>

	であるか。
3. 事業の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の内容・費用は妥当か。</li> <li>・ 事業の遂行方法が適切か。</li> <li>・ 既に補助対象物件を取得したり、事業が完成したりしていないか。</li> <li>・ 事業のほぼ全部を第三者に委任する等の内容となっていないか。</li> <li>・ 同一内容の事業を過去に実施したり(一連の計画に基づき複数年度にわたり実施する場合を除く。)、他の補助を受ける等重複した事業内容となっていないか。</li> <li>・ 販路開拓事業の場合、販売戦略はあるか。</li> <li>・ 人材養成事業の場合、専門的な知識及び技能等の修得であり、自ら主体的な取り組み内容となっているか。</li> </ul>
4. 成果の活用性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過去の補助事業の実施・成果利活用は適切であったか。</li> <li>・ 実施主体が組合等の場合、構成員への成果普及体制が整っているか。</li> <li>・ 事業終了後、成果の活用に向けた計画があるか。</li> <li>・ 法第34条第1項に基づく調査を行った場合には、計画の進捗状況が良好であるか。</li> </ul>

上の表のうち「実施の確実性」をみると、つぎの4つの観点から評価することに注目してほしい。

- ・ 事業の遂行に十分な能力があるか
- ・ 期間内に完了する見込みがあるか
- ・ 経営状況が堅実であるか
- ・ 自己資金の調達能力が十分か

この4要件をみたす事業者であれば、数十万円あるいは数百万円の公的資金による補助を受けなくても、自力で事業を遂行できることは容易に想像できる。あらためて指摘するまでもなく、上の4要件を満たす会社は、いわゆる「優良企業」であって、その会社の将来に対する不安は少ないのである。つまり、本件補助金の目的は、「補助金を交付することにより、中小企業の創意ある向上発展をもって、地域経済の発展を図る」ことにあるのだが、上記要件を満たす事業者は、補助金の交付がなくとも、「中小企業の創意ある向上発展」を達成し、その結果、「地域経済の発展を図」らせしめることにあるであろう。

そうするとここであらためて問題となるのは、上記のような不要不急の補助金支出が、なお地方自治法232条の2の「公益上必要がある場合」という要件を充足するのか否かである。既述のように、地方公共団体の長が特定の事業について補助金を交付する際に行った公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地



方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である。

ここでは逐一検討をしないが、資力（潜在的資力を含む。）ある事業者に対する当該補助金の支出は不要不急のものであり、やむにやまれぬ必要なものとは認められず、その結果、必要性、緊急性、効率性、公益性の要件を充足しないものである。そうすると、補助の対象となる事業の目的自体が地方自治法の趣旨に反するものと解さざるを得ないから、そのような違法な目的のための支出に対して、「公益上の必要」性を認めることはできないのである。

したがって、少なくとも資力（潜在的資力や各種経営資源を含む。）ある事業者に対する当該補助金の支出については、公益上の主観的かつ客観的な必要性と効率性の観点から、疑義を抱かざるを得ないのである。愛媛県においては、審査基準を見直すとともに、当該資金を必要とするやむにやまれぬ状況にある事業者に支出できるよう配慮する必要があるものと思慮するのである。

ただし、やむにやまれぬ状況にある事業者に支出する場合には、別の問題が惹起されることになる。つまり、そのような事業者を補助対象者とした場合、新規事業への取り組みを中止、あるいは補助金受領後、短期間で倒産するなど、補助金が無駄になるリスクが高くなる。だから、審査項目に「実施の確実性」を設けることもまた必要となろう。

本件補助金制度を継続する以上、確実性を重視すれば補助金支出の効果が相対的に薄れ、他方、補助金支出の最大効果を追求してやむにやまれぬ状況にある事業者に支出したものの、その事業者が直後に破綻するような事態になれば、補助金は水の泡となる。したがって、両者のバランスをどのように図るかがとても重要な課題となる。愛媛県においては、資金をより必要とする企業に対して補助金を交付することが有効性の観点から望ましいとの観点から、「実施の確実性」の採点配分を25満点中の5点に抑え、実施の確実性のみを優先するのではなく、有効性をも重視しつつ採択適当者を決定しており、この点は評価されるべきである。

#### ⑦ 補助金と補助金支出のための社会的コスト

ところで最後に、社会的コストの視点からの指摘をしておきたい。いわゆる目に見えないコストについてである。地方公共団体が当該補助金を支出し、それを事業者が受領する場合、地方公共団体においては、予算を確保するとともに要綱を設け、補助金の存在を周知するとともに、募集、審査、補助金支出、使途確認等の多種多様な労力を傾注しなければならない。地方公共団体においては様々な文書を作成するとともに、周知し、組織的な決済ルートを得て保管しなければならない。他方、申請事業者は各種文書を準備し、プレゼンテーションを行わなければならない。このような行為に対してどれほどの人的労力等の社会的コストが傾注されているのか一概にはいえないが、しかし、291万円程度あるいはそれ以上のコストが傾注されていることは想像に難くないであろう。そうすると、2

91万円の補助金支出に対して、それ以上の社会的コストが傾注されている実情を概観しても、やはり、この291万円のみの支出を伴う本件補助金支出は、社会的にみて効率的なもの、適正なものとは判断しがたいのである。

#### ⑧ 補助金支出成果の検証について

愛媛県によると、補助事業実施1年後(補助年度の翌々年度の4月10日まで)に成果報告書を提出させ、また、当補助金の対象者を含めて、経営革新計画承認企業に対し、フォローアップ調査(計画承認後1年半~2年を対象)するとともに、計画期間(3年~5年)終了後も調査を行っているとのことである。

ただし、当該企業の収益の変動や、愛媛県経済にどのような影響を与えたのかについてまでの詳細な分析調査はおこなわれていない。

#### (E) 中心市街地活性化基金事業費補助金について

##### ① 補助金の目的と助成事業の内容

本件補助金について、中心市街地活性化基金事業費補助金交付要綱によると、つぎのように目的が定められている(第1条)。

「県は、愛媛県中心市街地商業活性化推進事業実施要領に基づき、財団法人えひめ産業振興財団(以下「財団」という。)が行う中心市街地商業活性化推進事業(以下「事業」という。)に要する経費に対し、愛媛県補助金等交付規則(平成18年愛媛県規則第17号)に定めるもののほか、この要綱の定めるところにより、予算の範囲内で中心市街地活性化基金事業費補助金(以下「補助金」という。)を交付することにより、中心市街地における中小商業の活性化を図る。」というものである。助成事業の内容はつぎのようである。

- ・ 商業関係者、地域住民等の合意を形成するための事業
- ・ 商店街の魅力を高めるために必要な業種・業態の適正配置を図る事業(テナント・ミック事業)
- ・ 複数の商店街の活性化のための広域的な商店街活動事業
- ・ 商業の活性化に向けた事業設計・調査・システム開発事業

近年では、平成18年度の松山商工会議所に対する広域ソフト事業に対する助成額が大きいため、その具体的な事業概要を紹介しておく。つぎのようなものである。

##### [商店街マスコットサービス事業]

中央商店街(松山ロープウェー中央商店街、松山ロープウェー商店街、松山ロープウェー北商店街、松山大街道商店街、大街道中央商店街、松山銀天街第一商店街、松山銀天街商店街、まつちかタウン)では、大型店の出店等の影響で通行量が減少する等、厳しい状況下にある。このため中央商店街の意志統一と消費者へのアピール、イメージの強化を図る目的で、中央商店街全体に共通したマスコットキャラクターデザインを選定し、市民からネーミングを公募するなど市民参加を得て商店街マスコットを作成し、各商店街の広報・宣

伝やイベントに参加して市民に親しみを持ってもらうためのデモンストレーションを実施する。具体的には、このマスコットが、まつちかタウン、銀天街、大街道、ロープウェー街を練り歩き、子供連れの来街者に、キャラクターをデザインしたカンバッチ等の配布のサービスを提供する。期間終了後は、各商店街においてイベントなどに合わせ継続的に運営し、キャラクターの定着を図る、というものである。

## ② 中心市街地活性化基金事業の概要

商工会議所等の助成対象事業者に対する支出（助成金）は、県が本件補助金として支出する分および、えひめ産業振興財団に造成された6億円の基金から生じる利息（助成金充当利息）とが合体して実行される。この愛媛産業振興財団の6億円の基金は、中小企業基盤整備機構から愛媛県を通じて無利子貸付なされたものである。

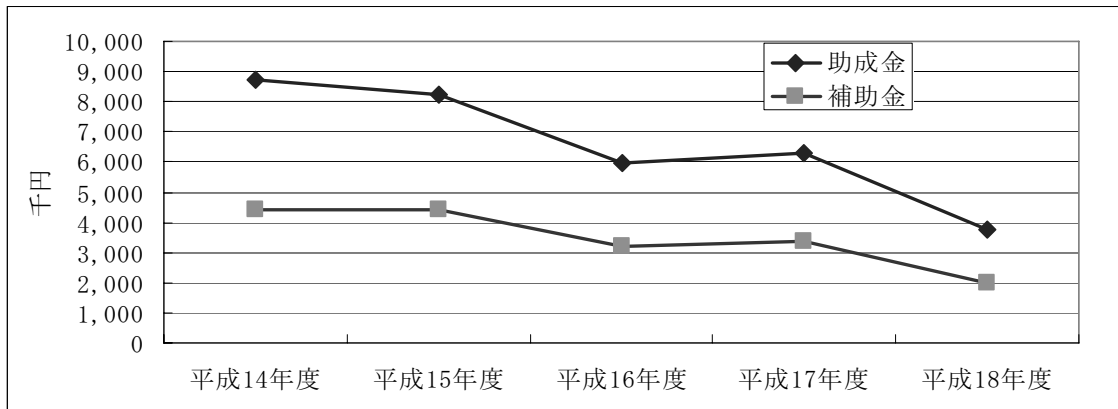
## ③ 過年度の事業概要と助成額について

過年度の事業概要と助成額はつぎのとおりである。

(単位：千円)

助成先		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合計		構成比
松山商工会議所	広域ソフト事業	2,880	2,983		2,700	3,150	11,713		
	事業設計・調査システム開発事業	3,170	1,170	3,744	2,700		10,784		
	コンセンサス形成事業		540	2,219	897		3,656	26,153	79.3%
(株)まちづくり郡中(伊予市)	事業設計・調査システム開発事業	2,700					2,700	2,700	8.2%
(株)おおず街なか再生館	事業設計・調査システム開発事業		1,800				1,800	1,800	5.5%
野村町商工会	事業設計・調査システム開発事業		1,740				1,740	1,740	5.3%
西予市商工会	広域ソフト事業					595	595	595	1.8%
合計		8,750	8,233	5,963	6,297	3,745	32,987	32,987	100.0%
補助金額		4,420	4,425	3,189	3,350	2,003	17,387		
補助金割合		51%	54%	53%	53%	53%	53%		

助成額は、県からの補助金および、基金利息から充当される。県の補助金の額は(2)のとおりである。助成額と補助金額の推移をグラフにするとつぎのとおりである。



いずれも減少傾向にあることがわかる。この一事をもって即断することはできないが、推移の状況からみると——本件削減は愛媛県の財政事情によるシーリング予算の影響等、種々の契機があろうが——、本件補助金支出は削減することの十分可能な財政支出であって、やむにやまれぬ必要性のないものとみることができよう。

#### ④ 松山市への財政支出の集中と公平性について

ところで、当該事業の助成額は過去5カ年で3,298万円になるが、そのうち8割は愛媛県の県庁所在地の松山市にかんするものである。過去5年間における他の市町からの助成申請が上記4件のみと数少ないからやむを得ない側面もあるのであろうが、愛媛県民全体の財産を、松山市に傾注することに疑問を抱かざるを得ない。

愛媛県によると、事業実施に当たっては、えひめ産業振興財団が要望調査を実施し、その結果として松山商工会議所から積極的な応募があったものであり、松山を優遇したり、松山への集中を意識したり、他地域からの応募に関して松山と異なる取り扱いをするといった点は一切ない、とのことである。

とはいえ、助成実績が松山に集中している結果を踏まえて、県としては、松山以外の地域においても、積極的な取組みが展開されるよう制度の周知や助言等に努める必要がある。

#### ⑤ 助成率9割基準の妥当性について

特定の事業に対する助成率は9割であって、1割は受益者である商工会議所等の負担となっている。松山市商工会議所のような所属会員が多数存在するような商工会議所であれば格別、そうでない商工会議所や商工会からすれば、1割負担という制約が重い負担となる可能性もあるが、自己負担は数十万円程度であって、モラルハザード防止の観点からも正当化されよう。また、この1割自己負担原則は、中小企業庁による通達文書（「中心市街地商業活性化推進事業に係る高度化事業の運用について」平成10・12・28企庁第1号）に基づくものであり、県に裁量の余地はない。そうすると、1割負担ということよりも、むしろ、事業実施に対する意欲や地域での合意を得るための取り組み姿勢の差異が

大きいと考えられる。④の結論と同様になるが、県としては、松山以外の地域においても、積極的な取組みが展開されるよう制度の周知や助言等に努める必要がある。

#### ⑥ 補助金支出の必要性について

地方自治法232条の2は、「公益上必要がある場合」に限って、補助金支出することを容認する。したがって愛媛県が本件補助金を支出するに際しては、中小企業庁からの文書の有無、内容如何にかかわらず、地方自治法232条の2の要件を充足する義務がある。

既述のように、地方公共団体の長が特定の事業について補助金を交付する際に行った公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である。

ここで逐一検討することは避けるが、財政の規模、状況にかかわって指摘をしておきたい。まずなによりも留意すべきは、愛媛県の財政状況の悪さである。だからこそ、シーリング予算によって、急激に補助金予算が縮減されているのである。

つぎに、「えひめ産業振興財団」が保有する6億円の基金の利用の程度についてである。仮に0.5%の利回りで運用したとしても、300万円の運用益収入を得ることができる。平成18年度の補助金支出額は、わずかに200万円程度であるから、この300万円の運用益収入で十分対応できるはずである。つまり、愛媛県がえひめ産業振興財団に対し、6億円の基金の適切な運用方法をアドバイスできるのであれば、愛媛県からの補助金がなくても、同規模の中小市街地活性化事業を展開することはできるのである。当該基金にかかる指摘は、過去の包括外部監査において指摘しているもので、これ以上は繰り返さないことにある。

このようにみえてくると、本件補助金の支出目的は、中心市街地活性化という公益にそうものであるにしても、そのために支出する必要性が認められないのである。補助金以外の他の財源が存在するからである。したがって、本件補助金支出は、公益上必要があるものとは認められず、地方自治法232条の2に違背するものと解さざるを得ないのである。愛媛県は本件補助金の廃止を含めて、早急にあり方を検討する必要がある。

とはいえ、現実の制度設計に目を向けると、制度上、基金利子と県補助を1：1として実施することが本事業の法規的な仕組みである。県の独自財源により事業を実施（基金を造成など）しているのであれば、制度の変更等は不可能ではないが、基金の財源として、無利子貸付を受けて事業を実施している以上、基金利子のみで事業を実施することは許されないであろう。したがって、現状のような法制度下においては、県に制度設計をめぐる裁量の余地はなく、本件補助金支出の違法性を議論することはできないものと思慮するのである。すなわち、地方公共団体である県が独自により効率性のよい財政・財産運用をなそうとしても、それを阻害する法制度設計がなされ、結果として、地方公共団体の独自性

を剥奪していることの顕れをここに見出すことができるのである。

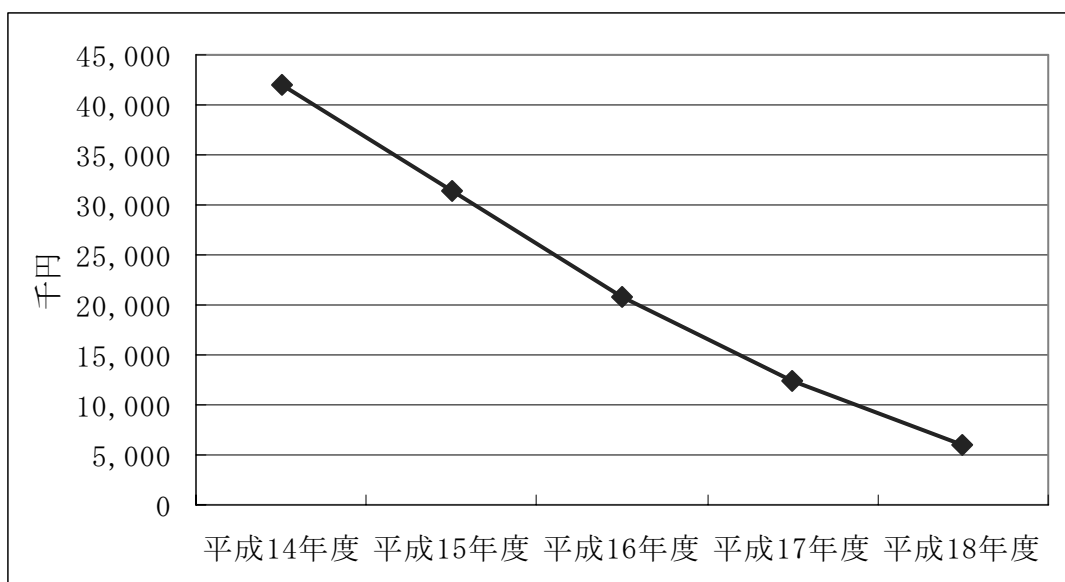
#### (F) 小売商業支援センター事業費補助金について

##### ①補助金の目的

小売商業支援センター事業費補助金の支出目的は、小売商業支援センターを設置して行う中小小売商業者に対する支援体制円滑化事業及び調査分析事業に要する経費に対し、小売商業支援センター事業費補助金を交付することにより、県内中小小売商業者の振興を図る、というものである（交付要綱第1条）。

##### ②補助金の推移

本事業は平成4年度に国庫補助制度を活用した事業として創設されたものであるが、平成18年度からは県単独の補助事業となっている。補助金額の推移は（2）を参照されたい。ここでは推移をグラフにしておく。



上記グラフから明らかなように、本件補助金は急激に削減され、圧縮されていることがわかる。この一事をもって即断することはできないが、推移の状況からみると——本件削減は愛媛県の財政事情によるシーリング予算の影響等、種々の契機があろうが——、本件補助金支出は削減することの十分可能な財政支出であって、やむにやまれぬ必要性のないものとみることができよう。

ちなみに事業内容の見直しの経緯はつぎのとおりである。

- ・平成15年度
  - ・情報提供用の図書、ビデオ購入数を削減
  - ・情報誌の発行を印刷からメールマガジンに変更
  - ・商店街実態調査報告書の印刷を中止し、HP掲載

- ・経営戦略等に関する専門家によるセミナーを中止
- ・平成16年度
  - ・メールマガジン情報の縮小
  - ・情報発信事業(商店街HP作成支援等)の縮小
  - ・商店街実態調査を毎年実施から隔年実施とする。
- ・平成17年度
  - ・情報発信事業をHP作成支援から利活用支援に見直し

平成18年度

- ・メールマガジン発行回数の縮小
- ・商店街実態調査費用減(隔年実施)

以上のように、予算にあわせて縮小に縮小を重ねている。その努力は評価すべきである。だがしかし、同時に、過年度においては不要不急の用途のために補助金が支出されていたのではなかと疑問も生じざるをえない。たとえば、当初より、情報提供用の図書、ビデオ購入数を削減し、情報誌の発行をメールマガジンによるものとし、商店街実態調査報告書をHP上に掲載していれば、不要なコストの発生を防止できたのではないかと推察できるからである。ただし、後述するように、ホームページへのアクセス数は飛躍的に伸びており、この意味においては、初期投資の価値はあったものと認めることもできる。

### ③ 平成18年度の補助金の使途について

すでに不要なものは相当に削減してきているのであるが、平成18年度の状況を整理しておきたい。平成18年度の支出項目とその金額はつぎのとおりである。

(単位：千円)

研究員謝金	2,490
旅費	320
消耗品費	148
雑役務費	1,395
通信運搬費	125
資料購入費	307
借料・賃料	84
原稿料	360
委託費	867
合計	6,099

一つ一つの項目は多額なものではない。だが、それぞれの支出が小売商業者の振興とどのように直接密接に関連しているのか明らかではない。

実績報告書に基づき支援体制整備事業をみると、広報としてメールマガジンの発行が「12回」、旅費・調査等が「98人回」等と記載してある。事業内容としては、メールマガジンの発行、業界紙・新聞等の閲覧サービス、小売商業支援情報発信事業として、県内各地の商店街や商業集積で開催される集客イベントにかかる情報等を、商店主・主催者自らがインターネットを通じて提供したこと、IT利活用の支援をしたこと等が記載されている。事業実績報告書によると、これらのために610万円もの資金が投下されたようである。

だが、メールマガジンの月1回の発行などは瞬時にできるであろうし、業界紙・新聞等の閲覧は図書館等でもおこなわれていることである。IT利活用支援についても、今日では情報技術に興味ある事業者が少なからず存在するはずである。このように考えてみると、610万円の価値が必ずしも明らかではないのである。

ただし、過去5カ年でホームページのアクセス数は飛躍的に伸びていることは事実である。平成13年度に30万件だったのが、15年度には70万件、17年度には176万件、18年度には236万件を達成するに至っている。この点は評価されて良い。各商店街のホームページの作成、開設、誘導等、ホームページを立ち上げるときには、それ相応の専門的能力を必要とする。既述のように、初期投資に多額の資金を投下したからこそ、このような成果を得られたのであろう。だが、ホームページが熟成し、ホームページに顧客がついている状況において、つぎに要求されるのは、価値あるコンテンツである。この価値あるコンテンツを作り出すのはアナログ情報といわれる。つまり、情報技術の専門家による情報ではなく、各商店街各事業者のアイデアあるいはセンスである。

したがって、今日においてはもはや、小売商業支援センター事業費補助金の対象の中核となるホームページ開設事業はその役割を終え、商店街を取り巻く状況はつぎのステップに到達しているものといえることができる。また同時に、著しく早い速度で変わりゆく情報化社会のなかで、いつまでもホームページ開設とアクセス数の増加に安住しては、情報化社会から取り残され、その結果、過去に傾注した多額の投下資金が水の泡になりかねないのである。

#### ④小売商業支援センター事業費補助金と公益性について

ところで、地方自治法232条の2は、「公益上必要がある場合」に限って、補助金支出することを容認する。したがって愛媛県が本件補助金を支出するに際しては、過去に国庫による1/2の負担があったからといって、時代背景は驚くべきスピードで変化し、情報技術は進展しているのであるから、無条件に補助金支出を継続できるはずはなく、地方自治法232条の2の要件を充足する義務がある。

既述のように、地方公共団体の長が特定の事業について補助金を交付する際に行った公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の



目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である。

これを本件補助金について逐一詳細に検討することは避けるが、当該事業を予定してから今日までの段階においては、各商店街にホームページを開設させ、そのアクセス数を急増させてきたのであるから、補助金の支出目的は正当なものであったと評価できる。だが、今日に至って取り巻く状況は変化し、ホームページのアクセス数を維持、増加させるためには、従来型の方法ではなく、各商店街各事業主のアイデアとセンスが要求される段階に至っている。そうすると、補助の対象となる事業の目的はすでに陳腐化し、状況は大幅に変動しているのであるから、もはや公益上の必要性を認めがたい状況になってきた。補助金額の急減はその証左であるといえよう。

そこで、愛媛県としては、本事業の見直しの中で、事業の重心を当初の新たなホームページの開設支援から開設したホームページの利活用を促進することに移している。現状の商店街の実態（高齢化、後継者不足など）を考えれば、いかにアイデアとセンスがあったとしても、ホームページの活用により具体的に情報発信するには、技術的なサポートを含めて専門家の助言やアドバイスが不可欠であるとの考え（商店街からの要望）に基づくものである。

したがって本件補助金の目的や趣旨、適宜方向性が改善されている経緯から、地方自治法232条の2の趣旨に合致するものとみとめることができる。とはいえ、本件補助金の具体的な経済効果は明らかではないので、追跡調査することにより補助金投下の有効性を検証するとともに、各商店街が更なるステップアップと営業拡大が継続的・発展的に達成しうるような方途のために、本件補助金が支出できるよう、補助事業のあり方とその額の適切性を検討する必要がある。

#### (G) 商店街振興組合指導事業費補助金について

##### ①補助金の目的

本件補助金の支出目的は、商店街振興組合連合会が行う商店街振興組合の設立・運営等に関する指導、商店街活性化のための各種研修及び調査事業等に要する経費に対し補助金を支出することにより、県内の商店街の活性化を図るものである（商店街振興組合指導事業費補助金交付要綱2条）。

##### ②補助率と支出内容

補助率は100%（要綱3条）であって、支出内容はつぎのとおりである。

(単位：千円)

謝金	510
旅費	1,157
庁費	1,051
合計	2,718

庁費とは、通信費、消耗品費、会場賃借料、印刷製本費等、諸費が含まれている。謝金は講師に対する謝金であるが、一回につき3～6万円である。旅費は講師の旅費や全国大会等への旅費が含まれている。

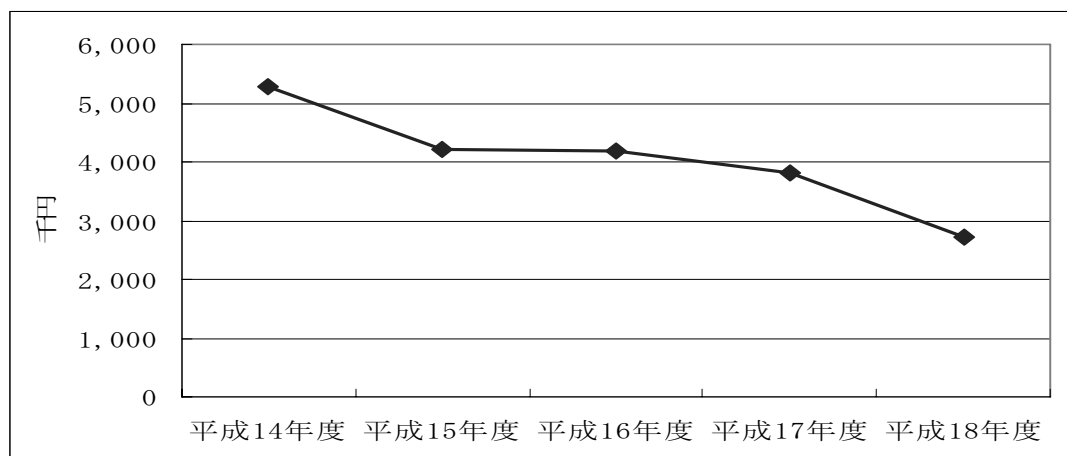
ところで、このような費用は、商店街振興組合が商店街の活性化のために支出しなければならない必要経費であることに違いはない。だがしかし、これら費用を補助金で担う必要性については、ただちに理解できないであろう。本来であれば、当該商店街振興組合連合会に属する事業者等が、任意に負担すべきものと考えからである。

必要経費だからということで、ただちに補助金支出が正当化されるのであれば、多くの補助金支出が容認されるであろうし、他方、補助を受けていない事業者や団体との間で不公平が生じることにもなる。

したがって愛媛県にとって、県内商店街の活性化を図るという目的は正当であるとしても、組合の活動にかかる諸経費を広く負担することまでが正当化されるわけではないのである。

### ③補助金の推移

補助金の推移については(2)を参照されたいが、ここではグラフにしておく。



上記グラフから明らかなように、本件補助金は急激に削減され、圧縮されていることがわかる。この一事をもって即断することはできないが、推移の状況と現在の支出水準から

みると——本件削減は愛媛県の財政事情によるシーリング予算の影響等、種々の契機があるろうが——、本件補助金支出は削減することの十分可能な財政支出であって、やむにやまれぬ必要性のないものとみることができよう。

#### ④必要経費の負担と公益性

さて、地方自治法232条の2は、「公益上必要がある場合」に限って、補助金支出することを容認する。したがって愛媛県が本件補助金を支出するに際しては、過去に国庫による1/2の負担があったから、あるいはまた、商店街の活性化は不可欠だからといって、無条件に補助金支出を継続できるはずはなく、補助金を支出する以上、地方自治法232条の2の要件を充足する義務がある。

そして既述のように、地方公共団体の長が特定の事業について補助金を交付する際に行った公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である。また同時に、対象となる事業が交付の目的と直接的に関連していることが必要である。

そこでここでは、上記必要経費と商店街活性化との関連性について指摘しておきたい。講師を招聘し受講し、あるいは全国大会に参加すること等は、本件補助金支出の目的である商店街活性化と無縁ではないであろうし、間接的には関係しているといえる。つまり、各種事業者が研修等を受講し、あるいは全国大会に出場し、自分なりにその内容を咀嚼し、自らの商店の経営に活かしてこそ、はじめて商店街が全体として活性化するのである。

これに対して、既述の「小売商業支援センター事業費補助金」などは、商店街のホームページを作成し、アクセス数を飛躍的に伸ばし、各商店街と商店に対するファンを獲得する手法にでているのであるから、そのための支出は商店街活性化と直接的に関連しているといえる。したがって、補助金による商店街振興組合連合会の必要経費負担と商店街活性化とは、直接的に関連しておらず、当該補助金の支出は公益の必要のある場合には該当するものとは認められなさそうである。

この点についてはつぎのように考えることもできる。商店街衰退の一つの原因となっている郊外型の店舗に対抗しながら商店街を活性化するためには、商店街を構成する各個店の努力はもちろん、加えて「商店街」が一体となった取組みが必要不可欠である。県下各地で実施されているアーケード整備などは、各個店の集合体として組織された商店街振興組合が事業主体となる事例が主であって、そのほかにも、共同売り出し、くじ引き、商品券の発行、土曜夜市といった各種イベントを実施するなど、こうした組合による商店街の活性化に向けた活動は多岐にわたるものである。

本補助金事業が対象としている連合会は、県下でこうした事業に取り組む各組合を束ねる組織としての活動を行っているものであり、各組合の活動を活発化するために、他県で

の活動事例に関する情報提供、県内の他地域との情報交換や研鑽を目的とする研修等の受講や講演会の開催のほか、各組合への巡回指導により、地域での事業ニーズの把握や事業化に向けて行政の支援制度に関する情報提供や助言、アドバイスなどに取り組んでいるものである。こうした取組みは、ホームページ作成といった具体的な事業と比べると下支え的な地味な活動ではあるものの、商店街の活性化と密接に関連する重要な事業であり、間接的ではあっても、積極的に商店街事業者をサポートするものといえる。

本件事業は、下支え的な地味な間接的な活動であるがゆえに、商店街活性化や商店街事業者のサポートとの直接的関連性が不透明なものになりがちである。とはいえ、商店街の活性化という目的は公益に資するきわめて重要なものであるから、愛媛県は、単に商店街振興組合連合会の必要経費を負担することで満足するのではなく、小売商業支援センター事業費補助金のあり方等とあわせて見直すことにより、より効果的効率的な商店街活性化のための補助金支出のシステムを構築する必要がある。

さらに付言すれば、投下資本の額がすべてではないにしても、現状の数百万円程度の経費支出が、愛媛県のすべての商店街を活性化する起爆剤になるとは到底思えないのである。この点については、たとえば、小売商業支援センター事業費補助金が当初、積極的に資金が投入されたことにより、商店街のホームページのアクセス数が飛躍的に伸びたという事実に見いだすこともできるのである。

## (2) 過去の支出状況

上記補助金について、過去5カ年の支出状況をまとめておく。つぎのとおりである。推移等のグラフ、推移にかんする指摘は既述のとおりであるので、繰り返さないこととする。

(単位：千円)

年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
(A) 第25回全国城下町シンポジウム今治大会補助金	—	—	—	—	2,000
(B) 小規模事業指導費補助金	2,089,710	2,001,049	1,929,162	1,859,283	1,785,474
(C) 中小企業団体中央会補助金	197,897	185,630	168,324	167,383	154,723
(D) 中小企業経営革新支援事業費補助金	12,468	8,653	8,437	7,316	2,914
(E) 中心市街地活性化基金事業費補助金	4,420	4,425	3,189	3,350	2,003
(F) 小売商業支援センター事業費補助金	41,961	31,359	20,880	12,362	6,099
(G) 商店街振興組合指導事業費補助金	5,268	4,202	4,198	3,812	2,718