

第3 外部監査の結果---個別事項

I 総務部

A. 管理局

a. 人事課職員厚生室

負担金、補助及び交付金の名称	補助等の相手先	平成18年度 補助金等の金額(円)
財団法人愛媛県職員互助会補助金	財団法人愛媛県職員互助会	10,180,000

愛媛県教育委員会(事務局)

a. 教育総務課

財団法人愛媛県教職員互助会補助金	財団法人愛媛県教職員互助会	27,000,000
------------------	---------------	------------

警察本部

a. 会計課

財団法人愛媛県警察職員互助会補助金	財団法人愛媛県警察職員互助会	9,531,000
-------------------	----------------	-----------

1. 負担金、補助及び交付金の概要

(1) 補助金等の目的、趣旨

上記の3つの補助金は支出する先の財団法人が異なるが、その内容に共通のものがあるため、ここでいっしょに取り上げる。

というのは、これらの補助金に共通していえることは、愛媛県の職員、教職員、警察職員各々について、その福利厚生事業を行う互助会に対して補助金を支出することが、いわゆる「補助金」としての支出の本旨からして問題ないのかという論点である。

これについて、真っ向から対立する2つの考え方がある。

一つは、補助金というものの公益性を厳格に考えることからこれを認めないとするものである。

周知のように、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。この規定について、判例(広島高判平成13年5月29日判時1756号66頁)によると、「地方公共団体の長は、地方自治の本旨の理念に沿って、住民の福祉の増進を図るために地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う地方公共団体の執行機関として、住民の多様な意見及び利益を勘案し、補助の要否についての決定を行うものであり、その決定は、事柄の性質上、当該地方公共団体の地理的・社会的・経済的事実及び各種の行政施策の在り方等の諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断を要するものであるから、公益上の必要性に關す

る判断に当たっては、補助の要否を決定する地方公共団体の長に一定の裁量権がある」とも解されている。

他方、「地方自治法232条の2が地方公共団体による補助金等の交付について公益上の必要性という要件を課した趣旨は、恣意的な補助金等の交付によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解される以上、右裁量権の範囲には一定の限界があり、当該地方公共団体の長による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と認められる場合には、当該補助金の交付は違法と評価されることになる」とも判示されている。

そして、「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」、と裁量権の逸脱濫用の有無を評価する場合の考慮要素が示唆されるのである(以上、広島高判平成13年5月29日判時1756号66頁より)。

さらに、公益上の必要性の認定について、最高裁判所才口千晴裁判官(最判平成17年11月10日、判時1399号12頁、反対意見)によると、「地方自治法232条の2に定める公益性の概念は、政治的ないし技術性の高い概念であり、第1次的には地方公共団体に裁量権がある。しかし、公益上の必要性の認定は、全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない、地方公共団体の長がその裁量権を逸脱し、又は濫用した場合には司法が違法と判断すべきものである」として、客観的にも公益上の必要性があることを要求すべきことを指摘されるところである。

したがって、補助金の支出は、県要綱や議会における予算承認があることの一事をもって無条件に適法となるのではないということなる。補助の要否を決定する地方公共団体の長に裁量権があるとしても、この裁量権の範囲には一定の限界があり、当該地方公共団体の長による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と認められる場合、当該支出は違法と認められうること、そして、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なのである。しかも、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。

さて、以上の3つの補助金と補助率は、各々の財団法人に対する「補助金交付要綱」に準拠するものであり、また、互助会は交付申請に際して、事業計画書、収支予算書を提出しているものと認められる。

各々の補助金の交付目的は交付要綱によると、教職員互助会においては、「愛媛県における教育文化の振興発展」並びに「教職員及び教育関係者の福祉の増進と生活の安定を図る(福利厚生事業)」ことにあると規定されており、一方、県職員互助会及び警察職員互助会においては、各々の職員の「福利厚生事業」がその目的として位置づけられている。なお、教職員互助会に対しては、上述のうち、「教育文化の振興発展」に対する補助金支出はおこなわれておらず、他方、後段の「福利厚生事業」のための支出のみがなされている。一方、警察職員互助会については、補助金交付要綱では「警察職員の相互共済の福利厚生事業に要する経費」となっているながらも、その事業には、警察活動振興事業：県民と警察との協力確保及び警察行政の円滑かつ効率的な運営を支援し、社会治安の確保に寄与するための警察音楽隊演奏活動助成、優良駐在所夫人に対する慰問・激励助成を実施。及び、殉職殉難遺族援護事業：殉職警察職員及び警察協力殉難者の遺族に対する弔慰金、命日供養、お彼岸、お盆の香料並びに葬祭費・供花料を支出。又殉職警察職員及び警察協力殉難者慰霊祭を実施開催する。又互助会オレンジ基金規定に基づき遺族援護を目的に育英金の支給。という、警察職員の「福利厚生事業」以外の警察活動振興、殉職殉難遺族援護事業を行っている。

ここで、職員(教職員、警察職員を含む。)に対する福利厚生事業を行うこれらの互助会の対する補助金は、次のような観点から公益性について疑問があるという考え方である。

- ① 県は補助金を支出する以上、地方自治法第2条14項の法意にしたがい、最小経費で最大効果をあげる義務があること。
- ② 補助金支出が許されるのは、「公益上必要がある場合」のみである(地方自治法232条の2)。そしてこの公益性の判断は、既述のように、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なされることになる。
即ち、ここで、職員(教職員、警察職員を含む。)の福利厚生事業が「公益上必要がある場合」とは言いがたいこと。
- ③ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(以下「補助金適正化法」という)は、地方公共団体による県の補助金支出に際して、直接適用されるものではないにしても、同法が対象とする国による補助金(補助金適正化法2条)の支出目的や問題点は地方公共団体のそれと同様なのであるから、補助金適正化法の法意や趣旨は、当然地方公共団体においても遵守されるべきである。補助金適正化法3条1項および2項³⁴をみると、

³⁴第3条(関係者の責務)

① 各省各庁の長は、その所掌の補助金等に係る予算の執行に当っては、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。

② 補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴

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ることが明記されており、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(小滝敏之『補助金適正化法解説』全国会計職員協会、平成17年、45～51ページ参照)。即ち、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こと。

以上、監査人は上述のような考え方に立つものである。

これに対して、もう一つの考え方は、地方公務員法第42条³⁵を論拠とするものであり、県の職員(教職員、警察職員を含む。)といえども勤労者であり、勤労者の福祉を充実させることが重要な政策課題となり、義務的なものとなっている今日において、民間との均衡、財政負担等を考慮しつつ、職員(教職員、警察職員を含む。)に対する福利厚生制度の充実をはからねばならない、という考え方である。即ち、ここでは、勤労者である職員(教職員、警察職員を含む。)の「-----厚生制度は、本条で例示されている保健と元気回復に限定されるものでないことはもちろんであり、-----たとえばレクリエーションを職員団体と共催することや互助会に冠婚葬祭等にかかる給付を行わせ、これに助成をすること、団体生命保険料の徴収を出納機関が行うなどの便宜を供与すること、あるいは職員の自発的なサークル活動に助成や無償貸与などの便宜を与えること等、適宜実情に応じた方法をとることももとよりさしつかえないものであり、これも広い意味で地方公共団体が実施する厚生制度ということになる。-----」(橋本勇『逐条地方公務員法』学陽書房)

県は、この考え方に立ち、今まで支出してきたことが正しいこと、年々の減少及び平成19年の取りやめ(後述の表及びグラフ参照)は、財政事情に合わせての判断であるとする。さてここで、福利厚生制度の内容を財団法人愛媛県教職員互助会、財団法人愛媛県警察職員互助会を例にとり示すと以下のようにになっている。

重なる財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない。

³⁵(厚生制度)

第42条 地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。

財団法人愛媛県教職員互助会補助金

(単位：千円)

区分	補助対象事業	決算額	補助率	補助金充 当額	事業概要
福 祉 事 業	人間ドック	38,479	1/2	20,106	人間ドックの受診料
	退職準備セミナー	315			教職員の退職後の一助とするため、年度末退職予定者を対象にセミナーを開催し、医療保険、年金等の概要等を説明。互助会は出席者に啓発用冊子を配布。
	メンタルヘルスセミナー	243			県下3会場で、メンタルヘルスセミナーを開催。
	ストレスチェック	129			四国中央病院が人間ドックのオプションとして実施するストレス診断について、希望者が受診した場合の経費を負担。
	福祉相談	672			結婚、相続、交通事故など教職員が抱える様々な法律上の問題について顧問弁護士が相談に対応。
	広報資料刊行	375			年2回広報誌「互助会だより」を発行し全会員に配布。
	小計	40,213			
上記事業に係る管理費 (事業費案分額)		16,117		6,894	
計		56,329		27,000	

財団法人愛媛県警察職員互助会補助金

(単位：千円)

補助対象事業	決算額	補助金額	事業概要
警察活動振興事業	1,213	9,531 (52.65%)	県民と警察との協力確保及び警察行政の円滑かつ効率的な運営を支援し、社会治安の確保に寄与するための警察音楽隊演奏活動助成、優良駐在所夫人に対する慰問・激励助成を実施。
殉職殉難遺族援護事業	2,299		殉職警察職員及び警察協力殉難者の遺族に対する弔慰金、命日供養、お彼岸、お盆の香料並びに葬祭費・供花料を支出。又殉職警察職員及び警察協力殉難者慰霊祭を実施開催する。 又互助会オレンジ基金規定に基づき遺族援護を目的

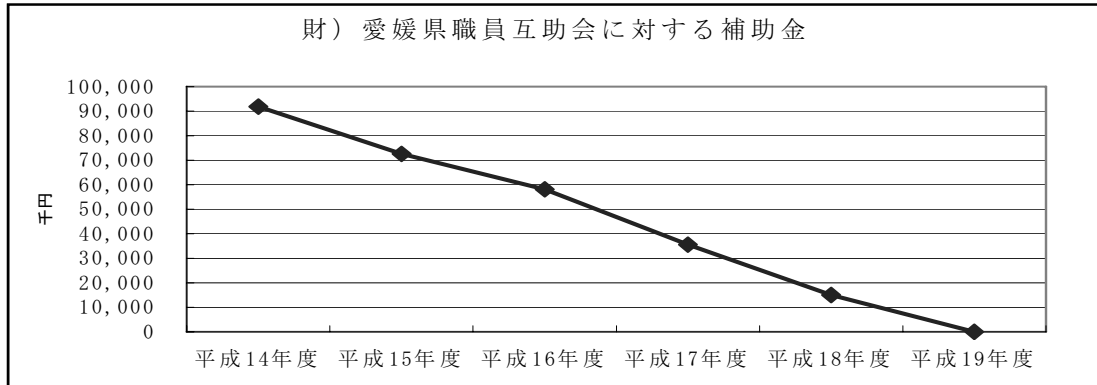
			に育英金の支給。
保健事業	4,027		健康診断二次検診の要精密検査・再検査助成、健康管理器具の管理・整備、捜査本部設置時の支援及び災害警備等で県外出動に対する支援、警察美術展開催、スポーツ施設借上げ、並びに文庫図書・CDソフト購入助成、健康管理医師報酬の負担。
福利厚生事業	10,563		クラブ活動、レクリエーションに対する助成等、警察職員機関紙「かがりび」発行助成および警察署広報誌発行助成。
計	18,102	9,531	

(2)過去の支出状況

ここ 5 年間の愛媛県全体における支出額は下記のようになっており、その支出額は減少してきている。(グラフも参照)

単位：千円

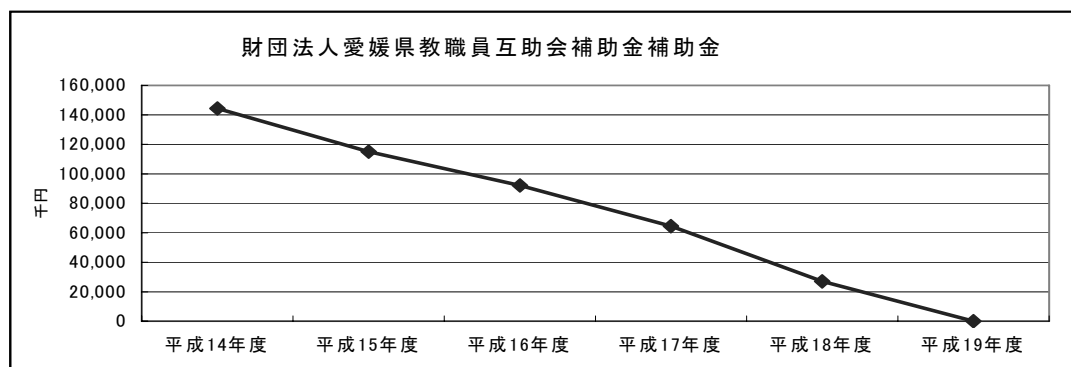
	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
財) 愛媛県職員互助会に対する補助金	91,858	72,606	58,128	35,533	15,080	0



財団法人愛媛県職員互助会補助金の場合、財政状況の悪化に従い平成 15 年度から毎年、補助率を削減しており、平成 19 年度は補助を休止としている。平成 16 年度までは会員の掛金に対して一定の率を掛け合わせる「団体補助」方式により金額を算定していたが、平成 17 年度からは補助対象事業を明確化するため補助要綱を改正し、「積み上げ方式」に変更し、平成 18 年度の補助対象は「保健文化事業」（人間ドック、リフレッシュ助成、サークル助成、生涯設計支援事業）「カフェテリアプラン」並びに「管理費」に限定されている。

(単位：千円)

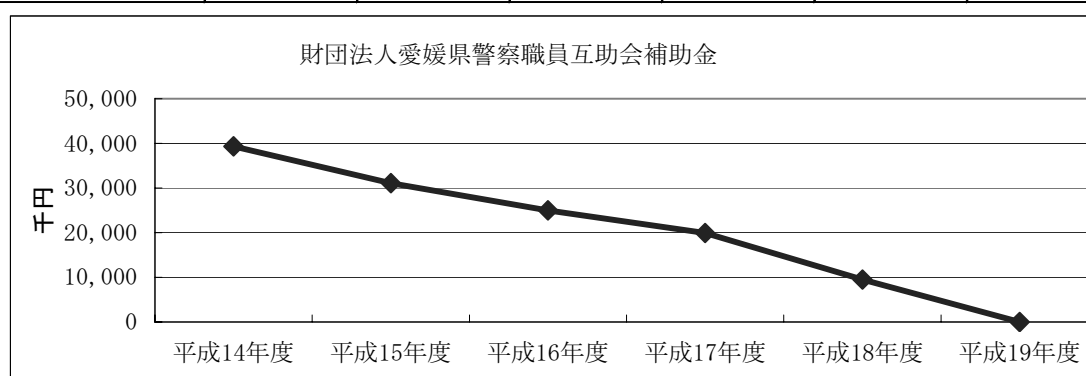
年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
財団法人愛媛県教職員互助会補助金	144,362	115,048	92,026	64,418	27,000	0



財団法人愛媛県教職員互助会補助金の場合、上記推移および本補助金が平成19年度において休止になるまでの経緯については県によると、従来、教職員が納入する掛金総額の一定割合を補助してきたが、県の財政事情悪化に伴う全庁的な経費削減に伴い、平成15年度からは対前年度比△20%、△30%の大幅削減を行ない、掛金総額と補助金額との関連は次第に希薄となってきた。平成18年度は、掛金総額を基準とする従来の運営助成的性格を見直し、事業費補助に転換したことにより、補助金額は大幅に減少した。平成19年度においては、厳しい財政事情の中で、県としては、任命権者の責務である健康診断経費(労働安全衛生法に基づく定期健診等)を確保する必要があること、中四国を始め全国的に互助会への県費補助金を休廃止する県が増加したことから、県費補助を休止した、とのことである。

単位：千円

	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	平成19年度
財団法人愛媛県警察職員互助会補助金	39,347	31,102	24,994	19,961	9,531	0



県の財政事情悪化に伴う全庁的な経費削減に伴い、愛媛県警察職員互助会に対する補助金についても平成15年度からは対前年度比△20%、△20%、△20%、△50%の大幅削減を行ない、平成19年度においては、厳しい財政事情の中で、中四国を始め全国的に互助会への県費補助金を休廃止する県が増加したことから、県費補助を休止した、とのことである。

各補助金、一様に同じ右肩下がりの線を描いている。

また、下表は都道府県別の互助会等への公費支出の一人当たり金額の比較である。

都道府県別の互助会等への公費支出

会員一人当たりの公費支出額(円)

都道府県名	H16年度決算	H17年度決算	H18年度当初予算	都道府県名	H16年度決算	H17年度決算	H18年度当初予算
北海道	18,257	16,799	0	滋賀県	28,601	17,872	15,970
青森県	5,255	4,342	4,251	京都府	25,376	11,132	2,397
岩手県	26,130	3,819	2,078	大阪府	56,072	48,246	26,709
宮城県	0	0	0	兵庫県	30,377	25,524	22,031
秋田県	7,074	4,875	3,594	奈良県	20,822	20,432	10,141
山形県	8,872	5,808	1,044	和歌山県	12,801	7,809	0
福島県	9,074	4,671	3,382	鳥取県	14,445	2,938	7,966
茨城県	12,415	12,292	8,357	島根県	9,288	0	0
栃木県	24,748	22,982	18,753	岡山県	16,764	16,008	4,944
群馬県	23,826	19,310	11,346	広島県	8,350	4,699	3,308
埼玉県	11,037	11,169	11,018	山口県	6,535	5,543	5,478
千葉県	0	0	0	徳島県	29,621	19,922	0
東京都	19,857	19,620	13,545	香川県	16,923	0	0
神奈川県	12,622	9,885	6,131	愛媛県	7,436	5,157	2,457
新潟県	12,512	10,128	7,952	高知県	13,806	0	0
富山県	5,543	5,504	3,873	福岡県	27,793	14,116	10,543
石川県	8,265	7,732	7,231	佐賀県	25,157	21,672	16,520
福井県	18,908	11,954	9,974	長崎県	21,214	19,104	22,276
山梨県	26,078	25,320	3,960	熊本県	9,876	9,347	8,629
長野県	24,688	24,969	0	大分県	40,472	36,641	15,523
岐阜県	13,675	5,181	1,014	宮崎県	14,382	14,620	11,120
静岡県	28,659	27,284	10,839	鹿児島県	9,430	8,030	0
愛知県	15,298	13,194	9,369	沖縄県	6,416	6,423	6,536
三重県	23,813	24,772	2,980	平均	19,867	16,730	11,020

総務省「地方公共団体における福利厚生事業の状況」より抜粋

(H18.11.15公表)

知事部局、教育委員会、公安委員会及び公営企業からの支出を含む。

中四国各県の教職員互助会補助金

教職員一人当たり（円）

	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	
愛媛県	6,567	4,654	1,943	0	休止
徳島県	22,441	19,000	0	0	廃止
香川県	18,570	0	0	0	休止
高知県	14,876	0	0	0	休止
広島県	8,426	5,848	3,264	0	廃止
岡山県	15,972	16,875	4,624	4,510	
鳥取県	13,913	0	0	0	廃止
島根県	8,147	0	0	0	廃止
山口県	7,807	7,033	6,110	4,957	

以上のように、休止乃至は廃止としている自治体が増えてきている。これは一様にそれぞれの自治体の財政事情が厳しいことが原因である。

2. 監査結果

(1) 職員(教職員、警察職員を含む。)の福利厚生事業が公益性という名の補助金の趣旨に照らして問題ないのかについては、前述の2つの考え方を述べた。県としての見解は「休止」ということを平成19年度に選択せざるをえなかったのは、前述の財政負担を考慮した結果であり、将来財政的に余裕ができれば、地方公務員法第42条からして復活する予定であるとする。

一方、他の府県はこの互助会への補助金をどのように見ているかという点、上表の中国四国の県でみると、9県中、休止が3県、廃止が4県、存続が2県となっている。ここで廃止という決断を下している4県については、単に財政上の問題だけでなく、職員(教職員、警察職員を含む。)の福利厚生事業の公益性について厳格に解釈した結果と推察される。

さて、監査人としてまず述べたいことは、職員(教職員、警察職員を含む。)といえども勤労者であり、勤労者に対しての義務的な、必要な福利厚生事業というものは、雇い主である愛媛県が当然にすべきものであり、それが必要ならば、互助会を通じて行うのではなく、当然、県として準備すべきものと思う。

そして、下記表に示す互助会を通じて行う福利厚生事業を検討した場合、特に必要であるとするものではないと判断している。即ち、下記は雇い主が勤労者に対する通常必要な福利厚生事業以上のものという認識を持っているのである。この論拠は民間の通常の会社を通覧してのことであり、もちろん会社によっては民間でも下記のような制度を設けているところがあるとしても、そのような会社と比較して同等にすべきとは思わない。何故なら

愛媛県という自治体は県民全体への奉仕者であることを念頭において、そこに勤務する職員(教職員、警察職員を含む。)の福利厚生事業も実施しなければならないからである。

なお、ここで言っているのは、愛媛県がそのようなことを行う互助会に対して補助金を出す論拠としては乏しいということを行っているのであり、互助会が各職員(教職員、警察職員を含む。)に下記のような福利厚生事業を設けるのは自由である。(意見)

(2) そして将来、今までにない福利厚生制度の構築の必要性がでてきたならば、そのときに目に見える形で愛媛県から直接職員(教職員、警察職員を含む。)のために支出する制度を考えるべきであり、現在の互助会というものを仲介しての福利厚生制度は、その実態が互助会独自のものか、それとも愛媛県が行っているものか外から見てわかりにくい。透明性のある福利厚生制度という観点からしても互助会経由は廃止すべきと思われる。(意見)

(3) 補助金支出を過去において毎年減少させてきたという事実、平成 19 年度には取りやめたという事実については一定の評価をしたい。又過去における職員(教職員、警察職員を含む。)1 人当たりの愛媛県の支出が他の都道府県平均に比べて低い額であったということも付記したい。

(4) 愛媛県警察職員互助会については、警察活動振興事業及び殉職殉難遺族援護事業というより公益性の高い事業がある。これらを警察職員の福利厚生事業と同様に休止としているが、他の保健事業、福利厚生事業と区別して判断すべきではないか。

即ち、警察活動振興事業及び殉職殉難遺族援護事業については、その趣旨、実績、内容を再確認した上でより高い公益性を判断できるものであるならば、休止、廃止は問題がある。補助率も含めてその支出判断をすべきである。

言い換えれば、互助会というものを經由するのではなく、新たな事業を設けて補助金の支出をすべきではないか。(意見)

福利厚生事業	内容
人間ドック	勤続年数、年齢の条件を満たす人の人間ドック検診を行う
身近な法律相談	専門機関(弁護士)による身近な法律問題への電話相談
カフェテリアプラン(選択型福利厚生事業)	カフェテリアプランメニューの中から自由に選択し(例えばボランティア等の社会活動、スポーツ施設利用、介護用品等の購入、自己啓発の講座やイベント参加、物品購入、旅行、観劇観戦等余暇活用)利用した後に対象となる経費を助成額の範囲内で助成する。
リフレッシュ助成事業	勤続 20 年、30 年を経過した者に対して、リフレッシュ休暇を利用して旅行を行う場合に助成する。

割引利用施設紹介事業	互助会と協定をした各施設等を会員が利用する際に会員証を提示することにより割引料金でその施設等の利用が可能。
地域社会奉仕活動助成	少人数のグループによる奉仕活動の一部経費を助成する。
生涯設計支援事業	勤続25年以上で当該年度で58歳以上の者に対して趣味等を活かした退職後のライフプランに係わる研修会経費、事例調査等に要する参加料、交通費等の一部を助成する。
各種給付金制度	共済組合及び互助会により各種給付金制度を設ける。
各種貸付金制度	共済組合及び互助会により各種給付金制度を設ける。

B. 新行政推進局

a. 私学文書課

負担金、補助及び交付金の名称	補助等の相手先	平成18年度 補助金等の金額(円)
私立学校運営費補助金	補助対象私立学校	5,477,377,000
私立学校運営費補助金(幼稚園 特殊教育費補助)	補助対象各私立幼 稚園	44,842,325
私立高等学校就学促進事業補助 金	補助対象私立高等 学校	83,454,400
私立幼稚園子育て総合支援事業 補助金	補助対象私立幼稚 園	76,480,000
日本私立学校振興・共済事業団 長期給付事業補助金	日本私立学校振 興・共済事業団	56,790,000
愛媛県私立学校退職金社団補助 金	愛媛県私立学校退 職金社団	59,426,000

1. 負担金、補助及び交付金の概要

(1) 補助金等の目的、趣旨

私立学校に対する補助金支出については、私立学校が私法人（いわば私企業）的性格を併存するところから、公的補助金を投入することについて従前より疑義が示されているところである。いうまでもなく、県民による諸税が公的補助金として支出されているのであるが、その県民各人において私立学校に対する補助のあり方について、総論あるいはイメージを有するとしても、その詳細なり実態を把握せずに、個人的主観を構築しているケー

スが少なくはないであろう。そこで本報告書ではなによりもまず、私立学校に対する公的補助金支出の目的とその実態を摘示することに重要な意味があると思慮するところである。以下、法律や要綱の紹介からはじめることとしたい。

① 私立学校振興助成法について

本件補助金は、私立学校振興助成法に基づくものである。法によると、その目的はつぎのように示されている（第1条）。

「この法律は、学校教育における私立学校の果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体が行う私立学校に対する助成の措置について規定することにより、私立学校の教育条件の維持及び向上並びに私立学校に在学する児童、生徒、学生又は幼児に係る修学上の経済的負担の軽減を図るとともに私立学校の経営の健全性を高め、もって私立学校の健全な発達に資することを目的とする。」、と。

法は、私立学校といえども公立学校と同様に、「私立学校の果たす重要な役割」があるものと評価して、私的性格よりもむしろその公的性格を尊重していることがわかる。この点からみても、私立学校に対する補助金支出の性格が、私企業に対する寄付金等とはまったく性格の異なるものであることがわかっていく。

しかも、私立学校法59条にはつぎのように規定されている。

「・・・地方公共団体は、教育の振興上必要があると認める場合には、・・・学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる」、と。

私立学校に対する補助金支出を検討するに際してはまず、それが法によって認められたものであると同時に、憲法が保障する国民の教育を受ける権利（憲法第26条）を直接的に保障する役割を担うものであることを確認する必要がある。

② 私立学校運営費補助金について

私立学校運営費補助金については、「愛媛県私立学校運営費補助金交付要綱」が定められている。この要綱によると、補助対象は「経常的経費で、当該年度にその支出を完了するもの」と規定されている（第2条）。また、補助金の額についてはつぎのように規定されている（第3条）。

「補助金の額は、予算の範囲内において知事が定める額とする。

2 前項に規定する補助金の額は、私立学校の種類、当該年度の5月1日現在の園児又は生徒数（ただし幼稚園については、当該年度の1月における幼稚園の始業日に在園している、当該年度中に満3歳に達し、当該年度の5月2日以降に入園した園児数を加えた数）及び教職員の数、財務状況等を考慮して、知事が定める基準により算定する。」

より具体的には、「知事が定める基準」により補助額が確定されている。実績についてみると、たとえば、平成18年度のN高等学校の実績報告（「平成18年度愛媛県私立学校運営

費補助金交付要綱収支精算書)によると、補助事業対象経費1,106,184千円に対し、521,413千円の補助が実行されており、補助率は約47%となっている。またS高等学校の場合は、1,086,497千円に対し475,802千円であり44%の補助率である。K高等学校の場合は、912,802千円に対し426,196千円と47%の補助率である。

上記いずれの高等学校も、要綱第4条に基づく「補助金の交付申請」や第6条に基づく「実績報告」は適切におこなわれており、形式上、要綱違反の事態は生じていない。

補助金額の算出は学生数や支出の状況等により左右されるから、補助金申請や実績の内容確認は各私立学校に出向いて直接確認することが不可欠である。県は各私立学校を定期的(約3年)に一度巡回することにより、実態の把握に努めているとのことである。

③ 私立学校運営費補助金(幼稚園特殊教育費補助)について

私立学校運営費補助金(幼稚園特殊教育費補助)について、同交付要綱第1条はつぎのように規定する。すなわち、「県は、私立学校振興助成法・・・に基づき、学校法人立幼稚園・・・における障害のある幼児(以下「障害幼児」という。)の教育に要する経費に対し・・・予算の範囲内において愛媛県私立学校運営費補助金・・・を交付する」、と。この制度は、県として当然担うべき県民の教育を受ける権利(憲法第26条)を保障するものであると同時に、障害幼児が健康で文化的な生活を営むことができるようその社会権(憲法第25条)を保障するものであるということが出来る。このことは幼稚園が義務教育の対象ではないからという理由で、小学校、中学校等における教育と別異に考えるものではない。そこで、当該制度は憲法が保障する権利を二重に保障するものであるから、要綱上「予算の範囲内において」という制約が付加されているとしても、県はできうる限り予算による制約を縮小化する方向で検討すべき必要がある。予算による制約は、県財政の状況を鑑みて、他にもはや支出を抑制することができないぎりぎりの状況にいたってはじめて出動が検討されるべきものである。したがって、県は補助金支出について広範な裁量の余地を有するとしても、本件補助金の支出はもはや県の義務であり、裁量の余地は皆無に等しいということができよう。

補助の対象はつぎのとおりである。第2条はつぎのように規定する。

「補助の対象となる学校法人立幼稚園(以下「幼稚園」という。)は当該年度の5月1日現在において、障害幼児が在園している幼稚園とし、補助対象経費は当該年度における障害幼児の教育に必要な経費であって、当該年月日に支出を完了するものとする。

2 前項の障害幼児の判断については、「障害のある児童生徒の就学について」(平成14年5月27日付け文科初第291号文部科学省初等中等教育局長通知)の例による。」

また、障害幼児の判定については、「補助金の交付を受けようとする幼稚園の設置者は障害幼児の判定にあたっては、専門医等にその判定を依頼しなければならない。」こととなっている(第3条)

補助金の額は、交付要綱第4条においてつぎのように画一的に規定されている。

「交付する補助金の額は定額とし当該幼稚園に在籍している障害幼児の数により知事が定める補助単価に、当該幼稚園に在籍している障害幼児数を乗じて得た金額の範囲内とする。

区分	障害幼児一人当たりの金額
障害幼児が2人以上在園している幼稚園	392,000円
障害幼児が1人在園している幼稚園	156,575円

当該補助金支出が、真に障害幼児の教育を受ける権利と社会権を保障するものとなっているのか否かについて、上記金額だけをみてもわからない。本来であれば、各幼稚園にその状況を直接ヒアリングすべきところであるが、その時間的猶予がないので、ここではいくつかの幼稚園の補助事業対象経費と県補助金との関係を整理しておくことにしたい。基礎とする資料は、各幼稚園から要綱第8条に基づき提出されている平成18年度の実績報告（「平成18年度愛媛県私立学校運営費補助金（幼稚園特殊教育費補助）収支精算書」）によるとつぎのとおりである。

（単位：千円）

幼稚園名	対象人数	補助事業対象経費	県補助金	一人あたり補助額	補助金負担率
A幼稚園	10	6,179	3,920	392	63.4%
K幼稚園	19	9,645	7,448	392	77.2%
T幼稚園	12	6,360	4,704	392	74.0%
H幼稚園	17	7,780	6,664	392	85.7%
O幼稚園	4	2,041	1,568	392	76.8%
E幼稚園	21	10,515	8,232	392	78.3%

補助金負担率は、63.4%～85.7%となっており、H幼稚園をみる限り、幼稚園の経営努力で補助金負担率を85.7%まで引き上げることができるとみることできる。しかしながら、H幼稚園における障害幼児対応やその教育のあり方が、A幼稚園のそれと比べて遜色ないものであるのかどうかは不明である。この点は幼稚園やその父兄に直接ヒアリングしなければわからない。

仮に、障害幼児への対応や教育レベルがすべての幼稚園でほとんど同じということであれば、H幼稚園は相当な経営努力をおこなっており、他方、A幼稚園は経営努力を怠っていると評価せざるをえない。しかしながら、障害幼児への対応や教育レベルが異なるということであれば、先の結論は打破されることになる。すなわち、より丁寧で親切な対応をするため、障害園児一人あたりの教員数を増やせばそれに見合っただけで人件費が上昇するため、補助金負担率が低下する、という関係が見いだせることになるのである。

いずれにせよ、障害幼児を社会の中で温かく見守りその成長を支援するためには、行政による画一的な最低限の補助をしていけばよい、というものではない。平成10年度には、

一人あたりの補助額が380,000円であったものが、14年度には392,000円と引き上げられている点は評価できるが、その上昇率は1.5%に過ぎず、しかも、14年度から6年間、据え置かれたままの状況である。

愛媛県としては補助金を支出している、との一事で満足するのではなく、より実態に迫る必要がある。本件補助金は障害幼児の教育を受ける権利と社会権を保障するためのものであるから、行政機関は確実にこれらの人権を保障をしようよう対応する義務があるからである。

そこで、私立学校運営費補助金（幼稚園特殊教育費補助）は、幼稚園に在籍している障害幼児の数を基準として定額の補助金が交付される国庫補助制度であることは理解できるが、愛媛県においては、障害幼児の教育を受ける権利や社会権等の人権を完全に保障するか否かの観点に考慮しつつ、最適な障害幼児教育を行っている幼稚園をモデルケースとして選定し、そのモデルケースを多くの幼稚園に推奨することによって、県民に広く同質の、より高いレベルのサービスが提供できるよう普及啓発に努める必要がある。

④ 私立高等学校就学促進事業補助金について

私立高等学校就学促進事業補助金は、「県内の私立の高等学校・・・に在学する生徒のうち、低所得世帯の生徒の就学を促進するため、これらの者に係る授業料の軽減措置を実施する学校法人に対し」交付するものである（第1条）。

私立高等学校就学促進事業補助金の補助対象経費および補助額は、つぎのように規定されている（第2条、別表第1）

補助対象経費は、「私立高校を設置する学校法人が当該私立高校に在学する生徒（専攻科に在学する者を除く。）のうち、次に掲げる者に対して行う授業料の減免額であって、私立高等学校災害遺児授業料減免補助金交付要綱（平成3年12月24日施行）第2条に規定する補助対象経費に該当しないもの

(1) 生活保護法（昭和25年法律第144号）の規定に基づき保護を受けている世帯（県内の世帯に限る。）に属する生徒

(2) 地方税法（昭和25年法律第226号）の規定により、当年度分の市町村民税が非課税又は均等割のみ課税される世帯（県内の世帯に限る。）に属する生徒

(3) 授業料負担者の意思に基づかない失業や倒産などの家計急変による経済的理由から授業料の納付が困難となった世帯（県内の世帯に限る。）に属する生徒」であり、補助金の額は、「生徒1人当たりの授業料の減免月額又は同学年の県立高校授業料月額（(1)に掲げる生徒にあつては、授業料の月額から生活保護法に基づき給付される授業料に係る生業扶助月額を控除した額と同学年の県立高校授業料月額のうち、いずれか少ない額）のうち、いずれか少ない額に授業料減免延べ月数を乗じて得た額」である。

各私立高校からの交付申請、実績報告は適切におこなわれている。

また、以下の推移表やグラフから明らかのように、過去5年間増額傾向にある。補助金

額が増加するに見合って、県の財政負担の度合いが高まるわけだが、当該補助金もまた、前の補助金と同様、教育を受ける権利と社会権を保障するものであるから、愛媛県は憲法の法意に従い、これら人権を保障するべく補助金支出を実行しなければならない。当該補助金支出はしてもしなくてもよい性格のものではなく、県の義務の一つである。

したがって、本件補助金は、今後も継続することが必要不可欠な補助金一つと位置づけることができる。

⑤ 私立幼稚園子育て総合支援事業補助金

私立幼稚園子育て総合支援事業補助金は、従前から行われていた補助金を統合改組し、平成16年度からスタートしたものである。要綱によると本件補助金の目的と概要はつぎのとおりである。目的は第1条に つぎのように規定されている。

「県は、私立幼稚園における地域の子育て支援の拠点としての取組みを促進するため、私立幼稚園が行う子育て総合支援事業(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。以下「規則」という。)に定めるもののほか、この要綱の定めるところにより、予算の範囲内で愛媛県私立幼稚園子育て総合支援事業補助金(以下「補助金」という。)を交付する。」

つまり、本件補助金の支出目的は、私立幼稚園における地域の子育て支援の拠点としての取組みの促進にある。

補助対象事業等はつぎのように規定されている(第2条)。

「 補助金の交付の対象となる事業は、学校法人が設置する幼稚園が、原則として年間を通じて1日2時間以上継続的に預かり保育を実施し、かつ、別表1に定める子育て支援事業を2事業以上実施する事業とする。

2 補助金の交付の対象となる経費は、当該年度における事業に要する経費のうち経常的経費で、当該年度に支出を完了するものとする。」

別表1にはつぎのように「子育て支援事業」が示されている。事業内容がよくわかるので、注書きとともに紹介しておく。

	事業区分	事業の内容
1	子育て相談事業	幼稚園の教員や外部の相談員又はカウンセラーが、幼児の保護者を対象として子育てに関する相談やカウンセリングを行う。
2	園舎・園庭開放事業	子供の遊び場、幼児の保護者の交流の場等として広く地域の人々に、幼稚園の施設を開放する。
3	子育てサークル等支援事業	子育て中の保護者のサークル等への活動の場の提供や、活動内容に関するアドバイスを行う。
4	子育て講座等開催事業	幼児の保護者等を対象とした子育てに関する講座、

		シンポジウム等を開催する。
5	子育て情報提供事業	幼児の保護者を対象に、子育てに関する情報誌の作成・配布等の情報提供を行う。
6	その他の子育て支援事業	上記以外で、幼稚園の創意工夫により子育て支援に資すると考えられる事業。

- (注) 1 上記事業区分のうち、事業番号1又は2を含む2事業以上を必ず実施すること。
2 在園児やその保護者のみを対象とするものではなく、広く地域住民を対象とする事業であること。
3 計画的、継続的に行われる事業であること。

平成18年度の子育て支援総合支援事業実施状況をみると、対象となる幼稚園96園に対して、76園が積極的に本件対象事業に取り組み、補助金の申請をおこなっている。平成18年度の愛媛県による補助金支出額は、76,480千円であるが、そのうち48%の36,440千円は国庫補助金によって賄われており、実質的な県の負担額は40,040千円である。各幼稚園の補助金受領額をみると、50万円から250万円の開きがあるが、その契機は、1～3時間の「長時間預かり保育加算」の有無によるものである。

各幼稚園が取り組む事業内容も様々で、それぞれの特性を活かした事業が展開されているようである。また、当該補助金の多少については、各幼稚園に直接ヒアリングしなければならないのだが、各幼稚園から提出される「平成18年度愛媛県私立幼稚園子育て総合支援事業収支予算書」をみると、必要人件費全額を補助金で賄っているようであり、補助金額は適切なものと認められる。

既述のように、本件補助金の支出目的は、私立幼稚園における地域の子育て支援の拠点としての取組みの促進にあるのであるが、現状をみると、補助金の支出は当該子育て支援の取組み促進に大きく貢献しているものと評価できる。本件事業は地域社会が当然取り組むべき性格のものであるので、今後も財政状況に左右されることなく、本件補助金が継続するとともに、対象事業がより拡大することを切望するところである。

⑥ 日本私立学校振興・共済事業団長期給付事業補助金について

日本私立学校振興・共済事業団長期給付事業補助金交付要綱によると、本件補助金は、「私立学校教職員共済法(昭和28年法律第245号。以下「法」という。)第35条第4項の規定に基づき、日本私立学校振興・共済事業団(以下「事業団」という。)の行う長期給付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。以下「規則」という。)に定めるもののほか、この要綱の定めるところにより、予算の範囲内において、日本私立学校振興・共済事業団長期給付事業補助金を交付する」ものである(第1条)。

補助の対象は、「事業団が行う長期給付事業(以下「補助事業」という。)とし、補助対象経費は、事業実施に要する経費とする。」ものと規定されている(第2条)。

また補助金の額については、「愛媛県内の私立学校等(私立大学及び私立短期大学を除

く。)に勤務する法第14条に定める加入者の標準給与総額に1000分の8を乗じた額(ただし、千円未満を切り捨てる。)を限度として、知事が定めるものとする。」と規定されている(第3条)。

本件補助金の交付申請、実績報告は適切になされている。また、第12条には事業団に対する目的外使用の禁止が織り込まれており、また目的外使用の事実は見あたらなかった。

⑦ 愛媛県私立学校退職金社団補助金

当該補助金は、愛媛県私立学校退職金社団補助金交付要綱に規定されている。目的について第1条はつぎのように規定する。「県は、私立学校教職員の福祉の増進と資質の向上を図り、もって私立学校の振興に資するため、社団法人愛媛県私立学校退職金社団(以下「社団」という。)が行う退職金資金の交付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。以下「規則」という。)に定めるもののほか、この要綱の定めるところにより、予算の範囲内において、愛媛県私立学校退職金社団補助金(以下「補助金」という。)を交付する。」

補助の対象は、「補助対象事業は社団が行う退職金資金の交付事業(以下「補助事業」という。)とし、補助対象経費は社団が退職金資金として支出する経費、基金として積み立てる経費及び社団の運営に要する経費とする。」(第2条)として、社団法人愛媛県私立学校退職金社団への補助金支出を広く許容するものとなっている。

補助金の額(第3条)については、「交付する補助金の額は、社団の会費の算出基礎となる年間給与総額の1000分の15の額を限度として知事が定める額とする」、とされている。当該補助金は、全国他の都道府県も同様の制度を設けており、愛媛県特有の制度ではない。

また、平成18年度の社団法人愛媛県私立学校退職金社団の決算状況をみると、事業活動総収入479,457千円のうち、当該補助金は59,426千円であって、その占める割合は12%である。すなわち、社団法人の運営がすべて当該補助金によって賄われているような事実はなく、むしろ、退職金資金として拠出する456,248千円を確保するための補充的なものと認められる。社団法人の決算を見る限り、不要不急の経費の費消等もなく、県は必要最低限度の補助金支出をしているものと認められる。なお、第4条に基づく交付申請、第8条に基づく実績報告は適宜なされている。

(2) 過去の支出状況

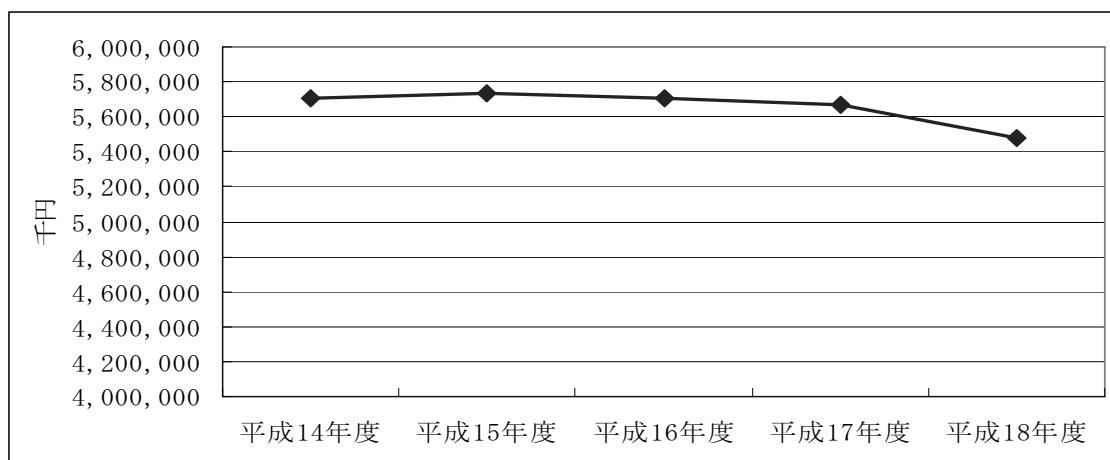
以上、私立学校にかかる6つの補助金について、その目的や性格を概観してきたのであるが、ここでは過去5年間の推移を整理しておきたい。

(単位：千円)

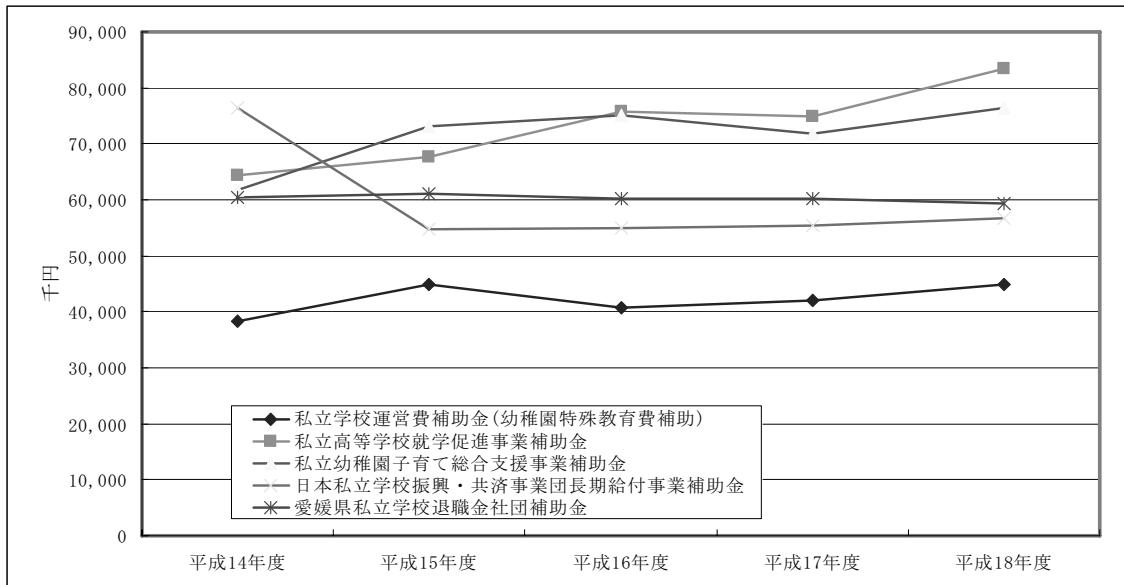
年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
私立学校運営費補助金	5,701,910	5,731,799	5,710,014	5,665,613	5,477,377
私立学校運営費補助金(幼稚園特殊教育費補助)	38,301	44,998	40,839	41,941	44,842
私立高等学校就学促進事業補助金	64,465	67,769	75,794	74,975	83,454
私立幼稚園子育て総合支援事業補助金	61,800	73,100	75,100	71,840	76,480
日本私立学校振興・共済事業団長期給付事業補助金	76,466	54,654	54,904	55,398	56,790
愛媛県私立学校退職金社団補助金	60,384	61,048	60,270	60,250	59,426
合計	6,003,326	6,033,368	6,016,921	5,970,017	5,798,369

注) 平成14年度、平成15年度の私立幼稚園子育て総合支援事業補助金については、同様の事業を行っていた。私立幼稚園預かり保育推進事業補助金、私立幼稚園子育て支援センター事業補助金及び私立幼稚園小規模預かり保育支援事業補助金の合計を記載している。

推移をわかりやすいように、グラフにして示しておく。まず、私立学校運営費補助金について示す。



つぎに他の5つについてまとめてグラフにしておく。



グラフの変動についてとくに指摘すべき事項はない。

2. 監査結果

(1) 私立学校運営費補助金（幼稚園特殊教育費補助）について

私立学校運営費補助金（幼稚園特殊教育費補助）は、幼稚園に在籍している障害幼児の数を基準として定額の補助金が交付される国庫補助制度であることは理解できるが、愛媛県においては、障害幼児の教育を受ける権利や社会権等の人権を完全に保障しうるか否かの観点に考慮しつつ、最適な障害幼児教育を行っている幼稚園をモデルケースとして選定し、そのモデルケースを多くの幼稚園に推奨することによって、県民に広く同質の、より高いレベルのサービスが提供できるよう普及啓発に努める必要がある。（意見）

(2) 私立幼稚園子育て総合支援事業補助金

本件補助金の支出目的は、私立幼稚園における地域の子育て支援の拠点としての取組みの促進にあるのであるが、現状をみると、補助金の支出は当該子育て支援の取り組み促進に大きく貢献しているものと評価できる。本件事業は地域社会が当然取り組むべき性格のものであるので、今後も財政状況に左右されることなく、本件補助金が継続するとともに、対象事業がより拡大することを切望するところである。あわせて、本件補助金による目的達成の度合いを適時調査し、必要な改善を措置する必要がある。（意見）

b. 行政システム改革課

負担金、補助及び交付金の名称	補助等の相手先	平成 18 年度 補助金等の金額(円)
市町移譲事務等交付金	松山市	13,577,000
	今治市	6,767,000

1. 負担金、補助及び交付金の概要

(1) 補助金等の目的、趣旨

行政システム改革課では、地方自治法第 252 条の 17 の 2、地方財政法第 28 条及び『愛媛県事務処理の特例に関する条例』（平成 12 年条例第 11 号）等に基づき、知事の権限に属する事務の一部（平成 19 年 4 月 1 日現在、81 法令関係の 927 事務）について、市町に対して移譲している。

当該交付金に関するヒアリングに対する回答によれば、「本県では、地方分権の一層の推進を図る観点から、基礎自治体である市町の行財政基盤の充実・強化を図るため、県から市町への権限移譲を積極的に推進しており、18 年度には『愛媛県権限移譲推進指針』『権限移譲具体化プログラム』を策定し、行政サービスの向上につながる事務や市町行政の充実・強化につながる事務などの計画的な移譲を進めている」³⁶とされる。

そして、この権限移譲に伴い、県から市町に交付されるのが「市町移譲事務等交付金」であるが、その交付金は、「事務の区分ごとに、国の定める地方交付税の基準等に基づき、各市町において事務処理に要する標準的な経費を、移譲した事務の事務量に応じて算出し、交付するものである」（ヒアリングに対する回答より）とされている。

(2) 当該権限移譲の効果

市町への権限移譲は、法令等により県の権限とされている事務を、地方自治法第 252 条の 17 の 2³⁷の規定に基づき、特例として県の条例により、市町の事務として権限そのものを移譲するものであり、県の事務を市町に代行させるものではないし、又当該交付金は、地方財政法第 28 条第 1 項³⁸に基づき、それに見合う経費を市町に再分配しているにすぎない。しかしながら、この権限移譲により

- ①市町の裁量で自主的・総合的に事務を実施できるようになり、市町においてより住民サービスが向上することが期待される。

³⁶ 『愛媛県権限移譲推進指針』（平成 18 年 9 月策定、平成 19 年 11 月改訂）

『権限移譲具体化プログラム』（平成 19 年 1 月策定、平成 19 年 11 月改訂）

³⁷ 地方自治法第 252 条の 17 の 2 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

-----以下略

³⁸ 地方財政法第 28 条 都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。

②県においては移譲事務の事務量が減少したことにより、直接職員の定数削減につながるまでも、当該職員が他の事務に職務のウエイトをシフトでき超過勤務の削減につながる可能性がある。

③権限移譲は県の組織のスリム化のために進めているものでないにせよ、その中には、人役の大きい福祉事務所や旅券に係る事務など、県の職員定数の削減につながり、その効果は大きいと考えられるものもある。

といった認識にたっている。

2. 監査結果

権限移譲により今までと異なったやり方をするわけだし、今後このような権限移譲という形での業務の移管が進んでいくことを踏まえると、又「負担金、補助及び交付金」の支出を県として行うのであるから、単に「----期待される、----可能性がある、---考えられる---」ということでは終わらせるのではなく、知事の権限に属する事務を市町に移譲することによって県に生じる時間的あるいは経費的な節減効果、その事務を市町に移譲することによって県が市町に支払うべき交付金、権限移譲により当該業務が減少する部分について業務を新たに担当して行い得る効果、等について整理し、費用対効果の分析をもっと積極的に行い、行政システム改革に生かすのが地方自治法第2条第14項、第15項³⁹のいう地方自治運営ではないのか。(意見)

³⁹ 地方自治法第2条

-----中略-----

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない。

15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

-----以下略