

## II. 企画情報部

### A. 管理局

#### a. 交通対策課

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)
運輸事業振興助成交付金	(社) 愛媛県バス協会	15,740,000
運輸事業振興助成交付金	(社) 愛媛県トラック協会	244,614,000

#### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

##### (1) 補助金等の目的、趣旨

昭和 51 年に、軽油引取税(都道府県民税)の税率が 30%引き上げられたことに伴い、営業用バス及び営業用トラックの輸送コストの上昇の抑制等を図る事業に対して、交付金を交付するものである。

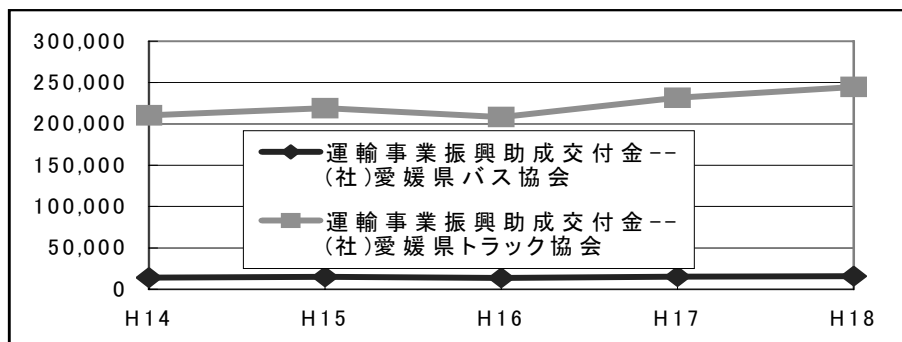
交付対象事業としては、バスターミナル、トラックターミナル、共同輸送サービスセンター、配送センター、バス停留所施設等々の整備、運営に関する事業、バスの乗継機能の強化、トラックの輸送情報システムの整備等輸送サービスの改善、その他公共の利便の増進に資するための事業、

運転者、乗務員のための共同休息施設及び共同福利厚生施設の整備、運営、各会員各社の経営基盤の安定確保等に要する費用に係る融資を円滑にするための基金の造成。全国組織への出捐金、等である。

##### (2) 過去の支出状況

単位：千円

	H14	H15	H16	H17	H18
運輸事業振興助成交付金--(社)愛媛県バス協会	13,903	14,867	13,849	15,309	15,740
運輸事業振興助成交付金--(社)愛媛県トラック協会	210,346	219,012	208,160	231,651	244,614



(3) 各社の経営成績及び財政状態

各協会の平成18年度の収支並びに財政状態は下記の通りである。

社団法人 愛媛県バス協会(H18/4~H19/3)

一般会計 単位:千円

一般収支計算書			
収入		支出	
会費収入	22,494	事業費	人件費 5,000
事務受託収入	1,320		日本・四国バス協会への負担金 3,814
雑収入等	402		その他 2,657
前期繰越収支差額	18,358	管理費	人件費 4,648
			賃借料 3,783
			負担金支出 1,338
			その他 3,225
			その他 614
			次期繰越収支差額 17,495
計	42,574	計	42,574

単位:千円

貸借対照表			
資産		負債・資本	
現金預金	18,312	預り金	97
有形固定資産	771	退職給与引当金	6,796
無形固定資産	73	正味財産	20,669
退職給与預金	6,796		
敷金	1,610		
計	27,562	計	27,562

運輸事業振興助成交付金特別会計 単位:千円

収支計算書			
収入		支出	
交付金収入	15,740	共同事業費	4,000
		助成事業費	8,592
		出捐金	3,148
計	15,740	計	15,740

単位:千円

貸借対照表			
資産		負債・資本	
建物	18,520	正味財産	18,520
計	18,520	計	18,520

社団法人 愛媛県トラック協会(H18/4~H19/3) 一般会計 単位:千円

一般収支計算書			
収入		支出	
基本財産運用収入	834	事業費	事業推進費 7,973
入会金・会費収入	53,809		ブロック活動費 3,687
雑収入	2,553		関係団体分担金 8,812
固定資産売却収入	268		その他 7,353
繰入金収入	7,791	管理費	人件費 16,583
前期繰越収支差額	26,538		その他 6,448
			特定預金支出 7,753
			繰入金支出 1,800
			雑損 1,296
			次期繰越収支差額 30,088
計	91,793	計	91,793

単位:千円

貸借対照表			
資産		負債・資本	
現金預金	29,663	流動負債	3,945
未収金	4,371	退職給与引当金	39,469
基本財産(定期、投資有価証券)	132,100	預り保証金	4,100
有形固定資産	758	正味財産	237,685
無形固定資産	429		
特定資産取得積立預金等	117,878		
計	285,199	計	285,199

運輸事業振興助成交付金特別会計 単位:千円

収支計算書			
収入		支出	
交付金収入	244,614	適正化事業費	46,015
基本財産運用収入	5,888	交通安全対策事業費	40,657
補助金等収入	16,492	環境対策事業費	39,934
雑収入	1	経営改善対策事業費	11,575
前期繰越収支差額	49,495	輸送サービス改善事業費	3,256
		広報事業費	18,416
		共同福利厚生事業費	12,813
		緊急輸送体制整備事業費	871
		共同施設等整備事業費	1,792
		交付金管理運営事業費	12,021
		基金事業費	13,670
		中央出捐事業費	61,153
		雑費	682
		次期繰越収支差額	53,635
計	316,490	計	316,490

単位:千円

貸借対照表			
資産		負債・資本	
現金預金	54,769	流動負債	3,063
未収金等	1,929	正味財産	1,467,896
基本財産—土地	354,720		
基本財産—投資有価証券	828,270		
有形固定資産	228,444		
無形固定資産	2,784		
保証金	43		
計	1,470,959	計	1,470,959

上をみていただくとわかるように、特に(社)愛媛県トラック協会は非常に裕福な社団である。この社団に 2 億円を超える交付金が支給され、その交付金でもって築いた財産は運輸事業振興助成交付金特別会計としてだけでも平成 19 年 3 月末現在、15 億円弱にも上る。

さらに、平成 18 年度運輸事業振興助成交付金特別会計における事業費の中には、トラック輸送が全国規模であることもあり、全日本トラック協会への出捐金が 61 百万円 25%あり、愛媛県運輸事業振興助成交付金交付要綱によると(社)愛媛県トラック協会の交付対象事業として交付金の 30%以内と定めてあり、過去においてもこの程度の出捐が(社)愛媛県トラック協会から(社)全日本トラック協会に毎年なされているものと推定できるが、それによって取得された資産等はこの 15 億円弱の枠外である。

さらに、共同福利厚生事業としての保養施設利用助成等の事業が 13 百万円弱にも上っている。

## 2. 監査結果

### (社)全日本トラック協会への運輸事業振興助成交付金

この交付金は軽油取引税の税率の引き上げが 1976 年に 15.0 円/ℓの本則の税率が暫定税率 19.5 円/ℓに上昇した際に、軽油取引税は都道府県民税であるから県としての歳入増加に合わせて、軽油を使う運輸事業の業界に対して公共輸送機関の輸送力の確保、輸送コストの上昇を抑えるため助成する目的でスタートしたものである。(なお、軽油取引税もガソリン税がそうであったように、1979 年 24.3 円/ℓ、1993 年 32.1 円/ℓとその暫定税率が上昇してきた過去がある。)

然るに、上述のような財産を保有する(社)愛媛県トラック協会、さらには、その財産保有状態等はわからないが、全国の都道府県にある県単位の協会から毎年多額の出捐がなされるであろう(社)全日本トラック協会のために継続して助成する必要があるのであろうか？ ガソリンの暫定税率議論の最中であるが、ガソリン使用者との間の公平性は保たれているといえるのか？ この支出全額について公益性をいうには疑問がある。交付金額の見直しを検討すべきである。(指摘)

## a.交通対策課

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)
松山空港国際化支援事業費補助金	松山空港ビル株式会社	17,780,000

### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

#### (1)補助金等の目的、趣旨

本件松山空港国際化支援事業費補助金は、松山空港における国際定期航空路線の維持を図るため、松山空港ビル(株)が航空会社に対して空港施設使用料の減免を行った場合、県と松山市が減免相当額を補助することにより、国際線利用者の利便性向上と松山空港の国際化を推進することを目的とするものである。

本件補助金が創設にいたった理由については、つぎのとおりである。まずは愛媛県の説明を紹介しておく。

#### ①ソウル線について

平成9年末以降、韓国経済の悪化と韓国政府の海外旅行抑制策により、本県への入込客が激減(平成9年度8,276人だったのが、平成10年度には5,844人に減少)し、アジアナ航空は、韓国政府からの強い指導のもと経営体質の改善に取り組み、赤字路線を中心に相次いで国際路線の休止、減便をおこなってきた。このような状況下で、松山・ソウル線については、平成9年度決算において6千万円以上の赤字が見込まれ、このまま推移すれば、路線休止の対象になりかねない情勢にあり、アジアナ航空松山支店からも、強力な経営支援の要請があった。

このような状況を受けて、愛媛県では、唯一の国際定期航空路線であるソウル線を維持・存続させることが、愛媛県の国際化の推進にとって必要不可欠であるとの認識のもと、平成10年度当初予算において「松山空港国際化支援事業」を創設し、松山空港ビル(株)が減免する空港施設使用料について、県と松山市が減免相当額を補填することとしたものである。

#### ②上海路線について

平成16年に中国東方航空による上海線の運航が決定したが、同航空では、平成15年の新型肺炎や鳥インフルエンザ等の影響を受け、日本から中国への渡航者が完全に回復していない状況であって、松山ー上海線を開設することに対し、経営上相当の不安を抱えており、本県に対し支援策を強く望んでいたため、上海線についてもソウル線同様、航空会社の経営を支援するため、空港施設使用料の減免措置を講じることとしたものである。

③定期国際航空路線の必要性について

定期国際航空路線の必要性について愛媛県の説明によると、松山空港における国際定期航空路線は、様々な効果により、県民の足としての必要性に加え、国際交流の進展、地域経済の活性化に大きな影響を与える路線として、定着してきており、成長を続ける中国・韓国との交流がますます盛んになるであろう今後に向けても、愛媛県の活性化に必要不可欠なものである、とのことである。

国際線の利用状況についてみると、松山空港の国際定期便については、平成7年4月にソウル便、平成16年7月には上海便が就航し、18年度には、5万6千人(発着人数;日本人:3万6千人、外国人:2万人)となり、チャーター便利用客とあわせた国際線利用客は、過去最高となる6万1千人(発着人数)となった。これは、愛媛県における渡航者の2割を占めており、定期便が就航する以前と比較すると、人数で3倍超、利用者の割合でも3倍近くとなり、県民の海外旅行の際の利便性向上に寄与した結果である、とのことである。

関西空港を利用する場合に比べて、待ち時間片道2時間、関西空港までの国内線搭乗時間1時間として、往復6時間の節約になるので、ソウルあるいは上海に向かう利用者の利便性は確かに高まっているといえる。

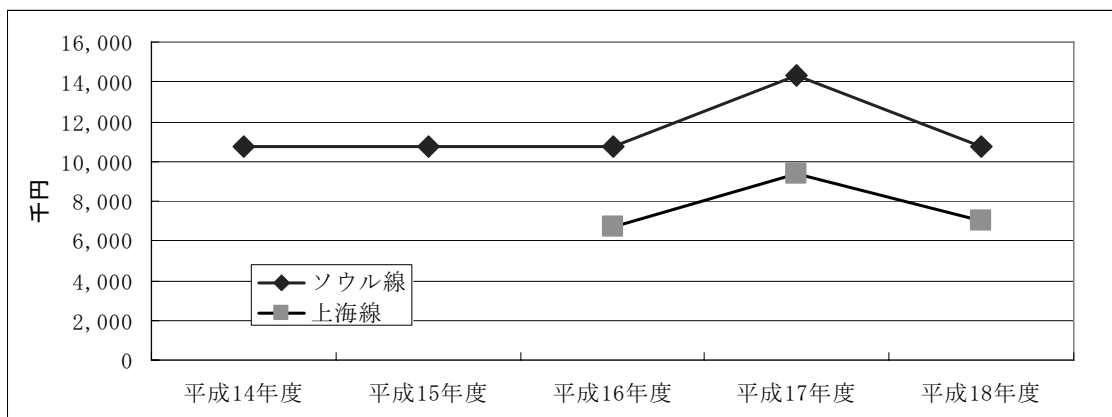
このような状況を見ると、ソウル線、上海線ともに利用は好調で、搭乗率は100%に達しそうであるが、実際の搭乗率はそう甘くはない。平成18年度の搭乗率をみると、ソウル線68.7%、上海線66.6%といずれも7割未満という結果となっている。平成18年度の国際線の乗降客数をみると61,039人であって、増加傾向にあるといえるが、国内線利用者の2.3%に留まっているのが現状である。

(2) 過去の支出状況

ここで過去5年間の支出状況について、表とグラフでみておこう。つぎのとおりである。

(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
ソウル線	10,753	10,753	10,753	14,338	10,753
上海線			6,689	9,370	7,027
合計	10,753	10,753	17,442	23,708	17,780



平成18年度では、ソウル線10,753千円、上海線7,027千円、合計17,780千円の補助金支出となっている。平均搭乗率が6割未満の場合は、施設利用料の2/3を、6割以上8割未満の場合は1/2を、8割以上の場合は1/3を補助することとなっており、平成18年度は、ソウル線、上海線ともに1/2の補助率となっている。

愛媛県によると、当該補助金の支出の必要性について、愛媛県の国際化の推進、利用者の利便性向上のために必要不可欠である、という。確かに、ソウル線、上海線という国際路線が存在することは、国際化推進や利便性向上に有用であるといえよう。だが、このことは国際化推進のためにソウル線と上海線が必要不可欠であるということの意味はしない。すなわち、当該ソウル線と上海線がなければ国際化できない状況であれば、必要不可欠性を推認することは容易であるが、現状はそうではないのである。

他方、利便性向上について、関空等での乗換時間が不要であることは利用客にとっては相当に便利であろうと推定できる。平成18年度の利用客のうち、日本人利用者数をみると、ソウル線19,410人、上海線17,042人、合計36,452人である。これらがすべて愛媛県民と仮定しても、推定人口は、14.5万人といわれる愛媛県民数(平成19年9月1日現在の県推計人口調べ、県のホームページより)に対して、2.5%の利用に過ぎないという見方をすることもできる。すなわち、愛媛県民の全体財産が、この2.5%の県民の利便性向上、すなわちわずか数時間の乗換時間等の節約のために傾注されているといえるのである。

もちろん、国際線が愛媛県経済や県民に与える経済的効果や利便性向上は小さくはないといえよう。だが、愛媛県が主張するように国際線の必要性が相当に高いのであれば、当然、それに見合う需要は喚起されるのであるから、国際線の利用率は相当高い数値で推移するであろう。また、そうであれば、県による財政補助なくして、航空会社は単独で採算をあわせることができるはずである。その結果、愛媛県民は2.5%の県民のために財政負担を余儀なくさせられず、かつ、国際化による恩恵や、直通国際線による利便性を甘受することができるのである。

愛媛県の報告によると、直通国際線の必要性については十分理解することができよう。しかしながら、なぜそれほどの必要性がありながら、なお、搭乗率(利用率)が6割程度であって、県による補助金が必要な状態に陥っているのかについては容易に推知しえない。県としては、搭乗率(利用率)が6割程度にとどまる原因を早急に調査・把握し、それでもなお、2.5%の県民のために、年間17,780千円という財政負担をする必要があるのか否か検討すべきである。

## 2. 監査結果

直通国際線の必要性が相当に高いはずでありながら、なお、搭乗率(利用率)が6割程

度に留まり、県による補助金支出が必要な状態に陥っているのか、直通国際線がなければ、愛媛県のソウル、上海に対する国際化の途は閉ざされてしまうのか等について、早急に調査・把握する必要がある。

その上で、なお2.5%の県民のために、年間17,780千円という財政負担をする必要があるのか否か検討すべきである。（意見）

#### a. 交通対策課

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)
松山空港国際線ターミナルビル 建設資金利子補給費補助金	松山空港ビル株式 会社	14,903,000

#### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

##### (1) 補助金等の目的、趣旨

松山空港国際線ターミナルビルは、松山～ソウル線開設に向け、愛媛県の主導のもと、松山空港ビルが総事業費1,916百万円をかけ建設(6年12月12日供用開始)したものである。

ただし、路線が限定されるため、当初から採算がとれないことが想定されていた。このことを懸念した旧運輸省から、国際線ビルの設置認可に当たり、国際線部分が、国内線の経営を圧迫しないよう、建設資金借入金の利子相当に対し、関係自治体で支援するよう指導があり、県ではこの指導を遵守し、建設が許可された経緯がある。

また、国内航空会社から松山空港ビル株式会社に対しては、国際線ビルの収支と国内線ビルの収支を分離し、国際線ビルの収支悪化が、国内線ビルの賃料に影響しないよう要請があった。この点については、行政による支援を理由に、国内航空会社の理解を得たという経緯がある。

本件補助金は、以上の経緯があつて、建設資金借入金に対する利子補給を平成6年度からおこなっているものである。これは利子実績に対する補助金である。

補助対象経費は、国際線ターミナルビル建設資金のうち、日本政策投資銀行および民間金融機関から調達した資金(13.6億円)の支払利息のうち、平成18年度に支払った額であり、出資割合に応じて愛媛県は2/3を、松山市が1/3の割合で負担している。

	借入額(千円)	年利(%)	支払利息(千円)
日本政策投資銀行	800,000	3.75～4.50%	17,042

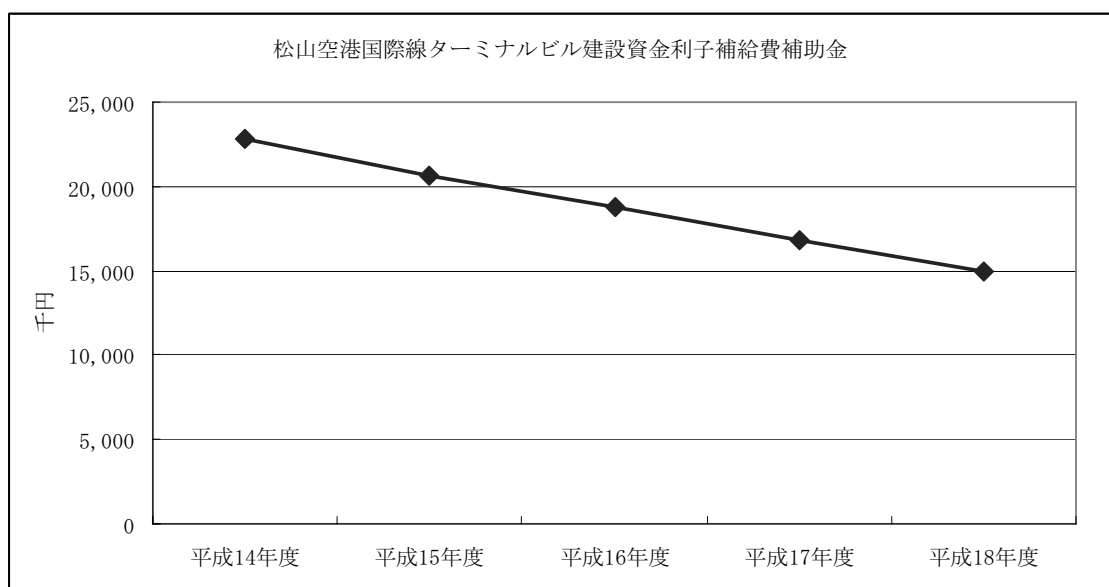
伊予銀行	230,000	変動(1.925%)	2,182
愛媛銀行	230,000		2,182
県信用農業協同 組合連合会	100,000		948
合計	1,360,000		22,355
県負担		2 / 3 負担	14,903

## (2) 過去の支出状況

ここで過去5年間の支出状況について、表とグラフでみておこう。つぎのとおりである。元本弁済による金利負担額の減少に伴い、補助金額が減少していることがわかる。

(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
松山空港国際線ターミナルビル建設資金 利子補給費補助金	22,839	20,651	18,753	16,800	14,903



## (3) 今後の見通しについて

愛媛県としては、毎年度、国際線ビルの収支状況を確認し、利子補給措置を講じなくても、単年度黒字になるようであれば、本補助金を打ち切ることとしているとのことである。しかしながら、今後、収入・支出の両面から厳しい経営が予想され、長期的な経営状況を勘案する必要があることから、国際線ビルの収支が単年度黒字になるまでの間は、当面補助を実施することになるようである。

松山空港ビル株式会社全体をみると、現時点で相当額の内部留保が生じているが、今後は下記理由に要する収益悪化が懸念されているとのことである。



・JAL・JASの経営統合に伴うJAS貸室返還、貨物ターミナルビル入居企業が空港外に独自の施設を整備し退去したことにより減収が生じていること。

・国内線ターミナルビルも建設から15年が経過し、老朽化の兆しが現れ始めたため、多額のビルの維持補修費が必要になってくること。平成12年に実施した点検では、その後10年間に国内線旅客ターミナルビルに6.5億円、貨物ビルに1.3億円等、合計8.4億円の大規模修繕・補修工事が必要になるとのことである。

・交通バリアフリー法(高齢者、身体障害等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律)の施行に伴い、平成15年度に「松山空港バリアフリー整備計画」が策定され、この計画に基づく施設整備費の増加が見込まれていること。

・国では、手狭になったエプロンの拡張(スポットの増設)を検討しており、実現されれば、貨物ターミナルビルの撤去費(松山空港ビル株式会社負担)およびスポット増に対応する多額の施設整備費が必要になってくること、等である。

愛媛県によると、C.I.Q(税関・出入国管理・検疫)手続き等を円滑に進める上で、国際線ターミナルビルは必要不可欠である。しかし、現在の便数(週5便)で、国際線ビルの収支を黒字化することは容易ではない。松山空港全体の利便性の向上、利用促進を図る上から、国際線ビルの赤字が国内線ビルの使用料・賃料等へ影響を与えないようにする必要があり、松山空港ビル株式会社の厳しい経営が予想されている状況においては、国際線ビルの収支が単年度黒字になるまでの間は、補助を実施する必要がある、とのことである。

本件補助金の必要性については、本来、愛媛県にとって直通国際線の必要性の有無と同意に検討されるべきではあるが、県による利子相当額の補助金支出が、国際線ターミナルビル建設の許可条件になっている以上、もはや今日の段階において、国際線ビルの収支が利子補給措置を講じなくとも単年度黒字になるまでの間、県に補助金支出を停止する裁量の余地はないものといえる。

平成18年度の国際線ターミナルビルの収支をみると、つぎのとおりである。

項目	金額(千円)
営業収入	143,128
売上原価	32,336
販売費及び一般管理費	138,810
営業利益	△28,017
営業外収益(補助金等)	49,213
営業外費用(支払利息等)	22,022
経常利益	△825

現状では、営業赤字が単年度28,017千円発生しており、国際線利用便の本数が増設され

ない限り、営業収入の増加は見込めない。販売費及び一般管理費の抑制には自ずと限界があることを鑑みると、現状での単年度黒字は見込むことはできない。

## 2. 監査結果

以上より、県に補助停止の裁量の余地はないとしても、いわゆる赤字経営になることは当初より十分予見されていたながら、週数本のための運航であり、しかも搭乗率(利用率)が6割程度に過ぎない国際線が、愛媛県民にとって真に必要不可欠の唯一の手段であったのか否か、この国際線がなければ、愛媛県の国際化は明らかに阻害される事態に至ったのか否か、国内路線(関空、成田、福岡線等)の増便や乗り継ぎ改善では対応できなかったのか否か、多角的な視点から真摯に検討し直す必要がある。

そうでなければ、松山空港国際化支援事業費補助金の項で指摘したように、愛媛県民の全体財産が国際線を利用する2.5%の県民の利便性向上、すなわち数時間の乗換時間の節約のために傾注されている状況を正当化できないと思慮するからである。(意見)

## Ⅲ. 県民環境部

### A. 管理局

#### a. 県民活動推進課

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)
地域環境整備事業費補助金 (コミュニティ施設整備事業)	西条市	9,417,000
	松山市	11,099,000
	伊予市	4,500,000
	大洲市	3,822,000
	宇和島市	7,009,000
	計	35,847,000

### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

#### (1) 補助金等の目的、趣旨

##### ① 制度趣旨について

愛媛県によると本件補助金の制度趣旨、概要はつぎのとおりである。

「地域環境整備事業」は、地域の均衡ある発展と住民の生活福祉の維持向上を図ることを目的として実施しているものである。集会所については、地域住民のコミュニティ活動の拠点として重要な施設であるため、「地域環境整備事業」の中の「コミュニティ施設整

備事業」として、市町等が行う集会所の整備に対して県が補助することにより、その整備促進を図ってきた。補助対象は集会所の建設に係る経費であり、補助率は、市町の財政力指数に応じて、4/10ないし5/10以内としている。なお、当事業は、昭和55年度から実施してきたものであるが、厳しい財政事情の中、事業の見直しを行い、集会所の整備については整備率85%を超えており、当初の目的はほぼ達成できたと考えられることから、平成19年度限りで事業を終了することとしている、とのことである。

## ②根拠法令について

本件補助金は、地域環境整備事業費補助金交付要綱に基づいて支出されている。その第1条は「目的」と題されているが、「予算の範囲内において、地域環境整備事業費補助金を交付する。」と記されているのみである。

第2条には目的となる補助事業が明記されている。つぎの4つである。

- ・生活環境施設整備事業
- ・地域振興事業
- ・コミュニティ施設整備事業
- ・その他の環境整備事業

本件補助金の交付目的は、既述のように、「地域の均衡ある発展と住民の生活福祉の維持向上を図ること」にあるので正当なものと評価することができる。したがって、愛媛県が本件補助金を支出する際、その額が必要最低限のものである限り、適切な補助金と評価することができる。目的が正当であっても、不要不急の、あるいは必要額以上の工事に対して補助金が支出されているのであれば、その額に見合って、地方自治法2条14項および地方自治法232条の2の趣旨に违背する支出と評価せざるを得ない。そこには、効率性ないし公益上の必要性を見いだすことができないからである。

そこで以下、過去5カ年の補助件数と補助金額について整理しておきたい。

## (2) 過去の支出状況

### ① 過去5カ年の推移と各工事の落札率

各市町への補助金額の合計数値で示すことにする。

(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	合計
補助金支出額	160,328	123,025	110,842	103,150	35,847	533,192
補助件数	21	16	21	15	6	79

愛媛県は過去5カ年だけで、79の事業に対し、5.3億円の補助金を支出していることがわかる。本件補助金は、「市町等が行う集会所の整備に対して県が補助」であるので、いわゆる「箱物」に対する補助金支出であるから、地方自治法の法意から当然、当該施設

が適切な一般競争入札<sup>40</sup>を経て建築されていることが重要な調査要点となる。この点の保障がなされないままであれば、地方自治法の法意に反する事業に対して補助金支出がなされたことになるから、結果として、公益上の必要性のない補助金支出という評価をうけることになるからである。

そこで、過去5カ年に実施された79の工事について、まずは一般競争入札が実施されているか否か、落札率は適切なものであるか否かの観点から検討を重ねることにした。

まず第一に、いずれの工事も、一般競争入札制度は採用されておらず、指名競争入札方式によっていることが確認された。

つぎに、落札率については79の事業（落札件数98）のうち、その46の落札について95%を超えていた。この水準には留意が必要である。落札率が100%というのものもある。金額基準でいえば、事業費総額15.1億円の5割に相当する7.3億円の工事について、その落札率が95%を超えていた。対象とした事業期間は平成14年度から18年度である。

まずは95%を超える工事の一覧表を作成したのでみていただきたい。市町村、入札日、落札額、予定価格及び落札率について記載している。

---

<sup>40</sup> 原則一般競争入札によるべきことは、平成18年度の愛媛県包括外部監査報告書において述べたとおりである。ここでは結論部分を引用しておく（24～25ページ）。

「地方自治法の規定を整理しておこう。地方自治法234条1項は請負契約等の締結について、一般競争入札、指名競争入札、随意契約等の方法によることを規定している。だが、同2項によると、一般競争入札によらない場合、すなわち指名競争入札、随意契約等による場合は、「政令で定める場合に該当するときに限り」、認めるものとしている。この趣旨は、一般競争入札こそが本来採用されるべき原則的な契約方法であって、指名競争入札や随意契約による手法は、特段の事情がある場合に例外的に認められるものである、との趣旨である」と解するべきである。

	市町村	入札日	落札額 (消費税込、千円)	予定価格 (消費税込、千円)	落札率
1	伊予市	H18.12.22	15,225	15,330	99.3%
2	松山市	H18.12.1	5,187	5,430	95.5%
3	西条市	H18.9.28	16,065	16,601	96.8%
4	西条市	H18.11.10	13,755	14,462	95.1%
5	西予市	H17.10.11	15,593	15,750	99.0%
6	西予市	H17.10.18	53,550	53,550	100.0%
7	大洲市	H17.11.17	10,710	10,962	97.7%
8	八幡浜市	H17.10.6	12,810	13,240	96.8%
9	久万高原町	H17.10.5	19,740	19,950	98.9%
10	松前町	H17.9.2	22,449	23,241	96.6%
11	伊予市	H18.1.19	21,735	21,840	99.5%
12	松山市	H17.9.30	5,240	5,479	95.6%
13	四国中央市	H17.10.25	24,444	25,000	97.8%
14	西条市	H17.9.21	12,957	13,240	97.9%
15	西条市	H17.12.6	10,500	10,796	97.3%
16	新居浜市	H17.11.25	4,672	4,851	96.3%
17	内海村 (愛南町)	H16.9.8	9,293	9,503	97.8%
18	津島町 (宇和島町)	H16.12.15	23,625	24,058	98.2%
19	肱川町 (大洲市)	H16.12.6	9,450	9,660	97.8%
20	五十崎町 (内子町)	H16.7.22	12,495	13,135	95.1%
21	内子町	H16.11.15	12,653	12,915	98.0%
22	西予市	H16.12.24	5,250	5,460	96.2%
23	大洲市	H16.12.10	13,472	13,577	99.2%
24	八幡浜市	H16.12.1	18,165	18,690	97.2%
25	久万高原町	H16.10.14	9,975	10,290	96.9%
26	松山市	H17.3.31	3,990	4,149	96.2%
27	松山市	H17.3.31	3,150	3,254	96.8%
28	玉川町 (今治市)	H16.8.20	20,790	21,000	99.0%
29	四国中央市	H16.10.19	31,500	32,000	98.4%
30	四国中央市	H16.12.20	21,525	22,000	97.8%
31	東予市 (西条市)	H16.8.18	16,065	16,422	97.8%
32	西条市	H16.9.9	24,465	25,259	96.9%
33	新居浜市	H16.8.26	2,877	3,003	95.8%
34	新居浜市	H16.8.26	22,050	23,100	95.5%
35	津島町 (宇和島市)	H15.8.18	13,650	13,939	97.9%
36	城川町 (西予市)	H15.11.6	16,485	16,695	98.7%
37	野村町 (西予市)	H15.8.29	20,790	21,525	96.6%
38	宇和町 (西予市)	H15.9.3	14,070	14,175	99.3%
39	長浜町 (大洲市)	H15.11.14	14,175	14,490	97.8%
40	八幡浜市	H15.8.29	18,060	18,700	96.6%
41	面河村 (久万高原町)	H15.12.24	28,875	29,663	97.3%
42	伊予市	H15.9.11	9,555	9,639	99.1%
43	波方町 (今治市)	H15.9.11	17,430	17,900	97.4%
44	丹原町 (西条市)	H15.11.18	13,755	14,167	97.1%
45	西条市	H15.11.14	11,760	12,200	96.4%
46	新居浜市	H15.10.9	24,780	25,589	96.8%
	合計		728,805	745,876	97.7%

## ②落札率95%が有する意味について

入札制度と落札率の問題については、主として平成17年度の愛媛県包括外部監査報告書において論及しているところであるので、ここでは詳述を避けることにする。

ところで、落札率をめぐる判例については、すでに多くの例がある。たとえば、金沢地判2005(平成17)年8月8日(最高裁判所WEBサイト)、京都地判2005(平成17)年8月31日(最高裁判所WEBサイト)、甲府地判2005(平成H17)年2月8日(最高裁判所WEBサイト)、さいたま地判2005(平成H17)年11月30日(LexisNexis独自収集判例)、東京地判2006(平成H18)年4月28日(LEX/DB28111153)、福岡地判2006(平成H18)年4月25日、横浜地判2006(平成H18)年6月21日(最高裁判所WEBサイト)等に代表されるように、今日、民事訴訟法248条<sup>41</sup>を介して、契約金額の5%相当額を損害として認定する手法が定着したものとみることができる。

換言すれば、予定価格の95%以上での落札という状態がある場合、特段の事情がない限り、「談合」という背景事情の存在が事実上推定される、ということがいくつかの判例となっているのである。さらに、日本弁護士連合会などもまた、落札率が95%以上になると談合の疑いが強いと従前より指摘している。

さらに、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律違反をめぐる最新の刑事事実認定においても、「落札率…の平均が約95パーセントという著しく高い割合であったことからして談合行為がなく、業者間の自由競争を経て入札が行われた場合と比較すると、その各発注者に相当の損害を生じさせたことがうかがえるが、この損害は、ひいては国民の税負担に帰するものであり、本件によって生じた結果は重大である」と判示しており、95%という数値が談合の有無を判断する一つの主要な基準になっているものと認めることができるのである(大阪地判2007(平成19)年3月29日、傍点一―筆者加筆)。

つまり、落札率95%以上という数値は、談合ないし不当な取引制限という違法状態にある可能性が著しく高いということの意味するのである<sup>42</sup>。上記表に照らしていえば、46件、総額7.3億円が違法性を強く帯びる工事であるということがことができるのである。

但し、95%という事実のみをもってただちに不当な取引制限の存在が確定付けられるわけではないという見方もある。

談合の有無が争点とされた最近の裁判の判決(名古屋高裁判決:平成19年1月15日)においても、

---

<sup>41</sup> 民事訴訟法第248条の規定はつぎのとおりである。

「損害が生じたことが認められる場合において、損害の性質上その額を立証することが極めて困難であるときは、裁判所は、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき、相当な損害額を認定することができる。」

なお、この248条から5%という数値が抽出されているのではなく、「口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき」、5%の損害額が算出されているところである。

<sup>42</sup> 吉川了平「包括外部監査と行政裁量権の逸脱濫用」『立命館経営学』第46巻第4号、平成19年11月、135～136ページ参照。

『入札者による入札価格及び入札の結果は、個々の入札者の企業規模、従前の工事实績等の実際の入札者の個別属性のほか、受注期における工事需給の多寡等の経済的情勢、履行の難易及び履行期の長短等の当該工事の特殊性等、様々な他の要因が複雑に影響しあうとも考えられ、(中略)入札価格や落札率をもって、直ちに談合の存在を推認することはできない。』と判断されている。

以上の2つの考え方のうち、監査人は前者の判例、即ち落札率95%以上ということについて、不当な取引制限があったと推認せざるをえないという立場で論を進めていくことを前もって断っておきたい。

ところで、地方自治法第2条第14項は、これまで繰り返し指摘しているが、「住民の福祉に努めること」および「最少コストで最大効果をあげること」を規定している。これはプログラム規定のような目標ではなく、行政庁が当然遵守すべき義務である。いうまでもなく、談合等の「不当な取引制限」という独占禁止法に違反する事態は高コスト体質を招聘する。これでは最小コストで最大効果をあげることを期待できるはずもなく、住民福祉の向上を阻害する結果となる。そうすると行政庁には、ある特定の業務を委託する場合、独占禁止法違反あるいは独占禁止法違反に相当する状況が生じないよう監視・監督する義務があるといえることができる。

このような義務を担い、しかも長期にわたる実態から結果が十分予見可能であると思われるにもかかわらず、95%以上の落札率という談合と推認できるような状態を容認し続けることは、本来自由な競争がおこなわれることにより最少コストで最大効果を求めるといふ地方自治法第2条第14項の趣旨ないしその法意に反する事態が継続されてきたものと解すべきである。

とはいえ、これは第一義的には県が補助金を支出する先である各市町における義務であり、各市町における問題であるといえることはできよう。

しかし、本件のように、落札率95%以上という状態の蓋然性を多分に含む工事に対し、長期間にわたってなんらの干渉、意見、あるいは是正措置を求めるともなく<sup>43</sup>、補助金を支出し続けることについては、公益上の必要性ある支出と認めることができるのかということに発展する。即ち、地方自治法232条の2に法意からしての疑問があるといわざるを得ないのである。なぜなら、愛媛県は各市町に対して4/10ないし5/10に達する

---

<sup>43</sup> 県としては、「市町における手続きや契約の妥当性に疑義が生じるような事実を把握した」ことはないとのことであるが、そのような事実を把握するためにどのような手続きをおこなっているのかについては明らかではない。県の説明によると、談合情報の通報などのタレコミがない限り、違法な行為は存在しないものと推認する方法を採用しているようである。

相当額の補助金を支出しており、補助金の交付者として、あるいは市町を統括する責任を有する県として、あるいは、共同事業者として、当然担うべき監督義務を有するものと解すべきだからである。

### ③利用状況について

つぎに各集会所の利用状況について確認した。利用率が低いのであれば、それは必要性に関する十分な事前調査を経ることなく、工事が着工されたものであることを意味するからである。

平成14年度に整備された施設の利用率は平均62日、平成15年度のもの81日、平成16年度のもの62日という結果であった。個別にみると、平成17年度に5,331万円（県補助金額1,600万円）で建築された西予市の下松葉集会所は平成18年度113日の利用があるのに対して、1,974万円（県補助金額838万円）で建築された久万高原町の永子集会所は34日の利用と低迷している。以下、一覧表を示す。平成18年度の利用平均は、最近整備したものでさえ70日であって、利用率の低さには留意する必要がある。

整備年度	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	合計
施設数	21	16	21	15	6	79
平均利用日数	62.2	81.3	62.6	76.4	未調査	70.6

どのような集会所を建築するかについて、第一義的には各市町に決定権限があるとしても、県が補助金を支出する以上、ある程度の利用が見込まれるのか否か、それが必要な施設であるのか否か、県として十分検討・吟味する必要がある。

愛媛県によると、集会所は、会議・会合等で使用されるほか、台風、集中豪雨などの風水害や、大規模地震発生時における避難所としての機能や、自治会が所有する備品類（祭りの衣装や小道具、発電機・無線機・拡声器・担架等の防災資機材、長机やパイプ椅子など）の保管場所としての役割も果たしており、地域における集会所の存在は大きい、ということであるが、前半部分については学校等の代替施設がないのか、あるいは耐震・免震構造になっており、真に役立つのか、後半部分については、保管倉庫で代替できないのか等々、必要性に関する疑問を抱かざるを得ない。

いずれにせよ、すでに本件補助金は廃止となっているので、これ以上の論及は避けることにしたい。



#### ④県による調査・確認状況について

県としては、つぎの確認をおこなっているとのことである。

- ・事業完了後(集会所の完成後)、該当市町を管轄する県の関係機関(建設部または土木事務所)において完成確認検査
- ・事業担当課において、実績報告書の提出を受けて、書面による確認
- ・実績報告の際に、入札執行表の写し、工事請負契約書の写し等を添付させ、業者選定の妥当性、支出の状況等について確認

以上の確認をおこなっているとのことであるが、そうは言ってもやはり、落札率95%以上という結果となってしまっている事態について監査人としては疑問を抱かざるを得ないのである。

## 2.監査結果

(1) 繰り返し指摘するまでもなく、補助金を支出する際、当然のことながら、その支出について公益上の主観的および客観的必要性とともに、公正性、効率性、誠実性についての確実な保証がなされている必要がある。補助金支出をめぐっては支出行政庁に広範な裁量の余地があるとしても、これら各要件の保証が十分でない場合、その不十分な程度に見合って裁量権の逸脱・濫用が生じているものと解するべきである。

これを本件補助金対象事業についてみると、入札の原則的方法である一般競争入札が採用されておらず、また、落札率95%以上という違法の蓋然性を多分に含む多数の工事(46件、7.3億円)がなされている。このような入札状況に対し、なんらの是正措置を求めることもなく、長期間にわたり、対象事業に対し補助金を支出し続けてきている。

このような状況下における補助は、公益上の必要性や誠実性の十分ある支出と認めることが困難になってしまうというのが監査人の見解である。事業目的自体は公益上の必要あるものとしても、入札率95%という入札状況の施設設備への補助を県が行うことは、その事業の遂行のために必要最低限度の支出をしたのかどうかについて疑問をもつこととなり、結果として客観的必要性とともに、公正性、効率性、誠実性の説明が不十分であるとの結論とせざる得ないのである。

確かに本件不当な取引制限の有無についての調査義務は第一義的には市町にあらうが、県民の重要な財産である血税を多額に投下する以上、県においてもなんらかの対応が強く望まれるのである。なぜなら、地方自治法232条の2が補助金の交付について、「公益上必要がある場合」と限定し、またこの公益上の必要性は主観的かつ客観的に要求され、しかも、市町等の地方公共団体に対する補助金の交付とその他の者等に対する交付等を区

別していない趣旨に鑑みると、本件補助金のように、市町に対するものであったとしても、県は常に主観的かつ客観的な公益上の必要性を吟味・検討し続ける義務がある。そうであるならば、県もまた市町の判断を待つのみならず、県民の財産の使途なり行方について主体的な責任と義務を負うべきものと解すべきだからである。

また、愛媛県は各市町に対して4/10ないし5/10に達する補助金を支出しており、補助金の交付者として当然担うべき監督義務があるが、愛媛県は当該監督義務を行使せず、是正を求めるべきであるにもかかわらずそれを要求していないということになる。愛媛県にとって、このような監督権限の行使や是正要求をおこなうことは可能であり、かつ、当然、期待されるべき行為だからである。また、業務の確認方法について、書類の入手と形式的な記載漏れの確認をおこなってはいるが、その内容に立ち入って、監督権限を行使すべきとの視点からの確認、つまり実質的な確認がされていたとは言いがたい。

さらに、愛媛県は再度2006年度愛媛県包括外部監査報告書を読んで欲しい。そして補助金対象となる工事について、市町に入札状況、入札参加者等を確認して不当な取引制限の有無を検討し、さらには一般競争入札への移行を指導して欲しい。

万一不当な取引制限の存在が確認された場合、地方自治法第2条第14項の趣旨を踏まえ、県が本来支出すべき補助金額以上のものについて、各市町に対し返還請求をするなど、適切な対応をすべきである。(意見)

## b. 人権対策課

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)
愛媛県隣保館運営等事業費補助金	今治市	21,652,000
	八幡浜市	22,959,000
	西条市	23,205,000
	大洲市	26,790,000

### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

#### (1) 補助金等の目的、趣旨

愛媛県によるとつぎのように説明される。国民的課題である同和問題の解決は、国および地方公共団体の責務である。隣保館(設置主体は市町村)は、昭和30年代から関東以西に約1,000館が整備され、同和地区住民の社会的、経済的、文化的向上と同和問題の解決に資するため、啓発・相談活動、教養文化活動等に取り組んできた。

愛媛県においては、同和問題をはじめとする人権問題解決のための啓発拠点として42館が整備されている。県は松山市を除く15市町32館を対象に運営費を補助している。また、隣保館をもたない地域における広域隣保事業に対しても同様の補助を行っている。補助割合は、国が1/2、県と市町が各1/4である、とのことである。

さて、厚生労働省社会・援護局長より各地方公共団体宛に発せられた「隣保館の設置及び運営について」（社援発第0829001号、平成14年8月29日）によると、隣保館の今日的役割についてつぎのように示されているので紹介しておく。

「隣保館は・・・国民的課題としての同和問題の解決に資するため、各種の事業を行い地域住民の生活の改善や人権意識の向上等に大きく寄与してきた・・・。周辺地域住民を含めた福祉の向上や人権啓発のための住民交流の拠点となる開かれたコミュニティーセンターとして位置づけるとともに地域のニーズに似合った新規事業を新たに追加し、一般対策としてその事業の強化を図り今日に至っている。・・・地域福祉の推進が今後の福祉の重要な課題とされ、・・・人権教育及び人権啓発の推進に関する・・・「人権教育・啓発に関する基本原則」が定められ、新たな隣保館の役割が明らかにされた・・・。隣保館は、地域における生活上の課題の解決に向けた地域福祉の推進や様々な人権課題の解決のための各種事業を実施するなど、その期待される役割はますます大きいものとなっている。」と。

上記文書から明らかなように、隣保館の設置・運営について、愛媛県には単独で左右できるような裁量の余地はなく、いわゆる国策として国の方針に追随しなければならない立場にあるといえる。そうすると、当該補助金支出の目的は、愛媛県としての適否を考慮するまでもなく、目的は正当なものであって、その支出は正当化されうる。

目的は正当であるとしても、そのための支出が盲目的に許容されるのではなく、許容されるのは目的を達成するために必要最低限の額に限定される。そこで必要最低限の額であるか否かを検討する必要があるのであるが、本補助金は各市町に対する支出であって、また隣保館は各市町が直接に運営しているところから、県は市町における支出判断に委ねざるを得ない。

本県補助金支出に際しては、「愛媛県隣保館運営等事業費補助金交付要綱」に詳細に規定されている。補助金交付の目的は、「生活環境等の安定向上を図る必要がある地域及びその周辺地域住民の生活の社会的、経済的、文化的改善向上を図るとともに、生活上の課題や様々な人権課題の速やかな解決に資するため、市町が行う隣保館運営等事業・・・に要する経費に対し、予算の範囲内で愛媛県隣保館運営等事業費補助金・・・を交付する。」（第1条）とされ、別表には「隣保館運営費等補助金対象経費及び交付基準」が詳細に規定されている。各市町への交付金額の決定は、当該基準に準拠してなされている。

ところで、当該基準をみると、たとえば隣保館運営費として、相談事業については6,362,000円、隣保館デイサービス事業は2,544,000円、広域隣保活動事業費は2,704,000円

というように規定されている。本来これらの額の妥当性を問う必要があるのであるが、国が各都道府県に対して指示する「補助基準単価」に準拠しているとのことであり、全国一律であって県に裁量の余地はないとのことである。

以上より、本件補助金支出の目的は正当であって、その支出額については県に裁量の余地はないところから、支出額も正当なものと判断せざるを得ない。本来であれば、各県や各市町村等地域により、社会的事情や物価が異なるのであり、全国画一の金額水準を無条件に適用することは、不要不急の補助金支出を県に対し余儀なくさせる危険性はあるが、この点については、国家による改善を待たざるを得ない課題である。

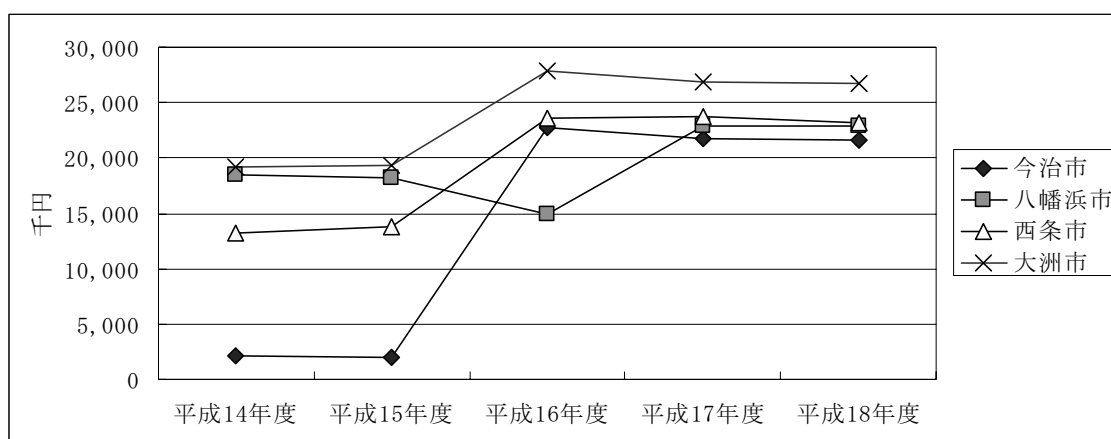
## (2)過去の支出状況

過去の支出状況はつぎのとおりである。

(単位：千円)

市町村	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
今治市	2,071	2,046	22,704	21,801	21,652
八幡浜市	18,493	18,216	14,967	22,831	22,959
西条市	13,262	13,745	23,625	23,727	23,205
大洲市	19,220	19,337	27,894	26,924	26,790

グラフに示しておこう。平成16年度は市町村の合併による増額傾向がみられるものの、その後、一定水準を維持していることが顕著にわかる。



今治市の平成16年度の急増の理由は、12市町村の合併によるものである。また、八幡浜市は2市町が、西条市は4市町が、大洲市は4市町村が合併している。

## 2.監査結果

(1) 本件補助金支出の目的は正当であって、その支出額については県に裁量の余地はないところから、支出額も正当なものと判断せざるを得ない。本来であれば、各県や各市町村

等地域により、社会的事情や物価が異なるのであり、全国画一の金額水準を無条件に適用することは、不要不急の補助金支出を県に対し余儀なくさせる危険性はあるが、この点については、国レベルの改善を要望しつつ待たざるを得ない課題である。（意見）

## b. 人権対策課

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)
愛媛県人権対策協議会補助金	愛媛県人権対策協議会	5,500,000

### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

#### (1) 補助金等の目的、趣旨

補助金の必要性について、愛媛県の説明によると、昭和36年に愛媛県同和対策協議会が設立されて以降、運動団体と行政が協調・共闘して同和問題をはじめとする人権問題の解決に取り組んできた経緯がある、会長は知事が務め、県唯一の指導育成団体として、同団体に対し運営費を助成してきたとのことである。支出根拠は、「愛媛県人権対策協議会補助金交付要綱」である。

同交付要綱をみると、「愛媛県人権対策協議会・・・が行う事業・・・に要する経費に対して・・・愛媛県人権対策協議会補助金・・・を交付することにより、同和問題をはじめとしてあらゆる人権課題の早期解消に資する。」(1条)という目的のために、年間550万円を上限に補助することが規定されている(3条)。

そこで愛媛県人権対策協議会の平成18年度決算書をみると、この補助金550万円は「歳入」に組み込まれ、27,440千円の歳入の一部を構成している。他方、歳出総額は27,408千円であって、差引次年度繰越金が32千円という状況を見ると、必要額に見合った補助金が支出されているものと推認することができる。

当該補助金550万円は単独で特定目的に利用されているのではなく、愛媛県人権対策協議会の一般財源に組み込まれているので、単純にその多寡を論じることはできない。550万円という額の適否を検討するためには、愛媛県人権対策協議会の歳出たる諸経費の内容について吟味する必要があるのだが、別の機会に委ねたい。愛媛県としては、愛媛県人権対策協議会に対し、500万円もの補助金を毎年支出しているのであるから、常に、愛媛県人権対策協議会の補助対象事業に係る支出が適正なものであって、目的に対する手段として必要最低限の額で協議会の補助対象事業が運営されていることを確認・把握することが必要不可欠である。

現在、愛媛県では、担当者が4半期ごとに補助対象経費(要綱の「別表」に記載)の支出実績を直接協議会に出向き、科目別支出整理簿、支出伺い、支出伝票、領収書、通帳等と突合するという検査をおこなっており、形式面での検査はしているものと認められる。

愛媛県によると、現在の補助額は四国の他県に比べて著しく低額であり、不要不急の支出はないとのことである。ちなみに、徳島県は34,977千円、香川県は11,989千円、高知県は45,000千円である。

ここで県による調査権限の可否、必要性の有無について検討しておきたい。調査権限について、要綱第2条により、本件補助金は、愛媛県人権対策協議会の全体事業に対する「運営費補助」ではなく、特定された3つの事業（①運営事業、②地域活動推進事業、③中央対策事業、これを協議会予算科目でみると、大会費、各種会議費、地域活動指導費、中央対策費）に対し補助する「事業費補助」である。したがって、特定した3事業以外の事業に要する経費（事務費〔職員給与費・退職積立金・事務費〕、連帯活動費、分担金等）は補助対象外の事業であって、県が検査・指導する権限はなく、協議会の支部会費等の収入により、主体性と責任をもって執行されるべきものである、とのことである。確かに第一義的には協議会にこそ責任があり、県の関与の余地はないともいえよう。

しかしながら、協議会の財政が潤沢であり、あるいは、補助金対象項目以外の項目で不要不急の経費支出がおこなわれているのであればそれを節約することにより、県からの補助金収入なくして協議会の予算のみで①運営事業、②地域活動推進事業、③中央対策事業という補助対象事業を実施展開することができることになる。つまり、県の立場からすれば、補助金の支出は不要なものとなるのである。

ところで、補助金支出に際しては、その支出目的が正当なものであるとしても、県が県民の重要な財政を投下する以上、その額は公益上の必要性が主観的にも客観的にも認められるものであり、かつ必要最低限のものであることが保証される必要がある。そのためには、補助金を支出する以上、協議会の予算の用途すべてに不要不急のものはないこと、その上で協議会において上記3事業を実施する予算が不足することを確認してこそ、はじめ必要最低限の補助金支出であることを保証することができる。

したがって、愛媛県は、愛媛県人権対策協議会の補助対象事業費の支出が適正であるか否かに限定して調査するのではなく、協議会全体の予算の用途について厳格な調査を継続・実施することにより、補助金支出の正当性を保証し続けることが必要不可欠である。なお、経費等の支出状況等についての全般的な調査することは、他方で調査過程をつうじて不当な抑圧が生じうる可能性が否定できなくはないが、県民の重要な財産を毎年継続的に支出している以上、一定程度の受忍義務が認められるべきものと解するのである。

## (2) 過去の支出状況

過去5年間の支出状況については、5,500千円で固定化されている。  
グラフは省略する。

## 2. 監査結果

愛媛県としては、愛媛県人権対策協議会に対し500万円もの補助金を毎年支出しているの  
であるから、常に協議会における各種支出の適正性を調査し把握する必要がある。

この場合愛媛県は、補助対象事業費の支出が適正であるか否かに限定して調査するの  
ではなく、協議会全体の予算の用途について厳格な調査を継続的に実施することにより、目  
的に対する手段として必要最低限の額で協議会の事業が運営されていること、すなわち、  
補助金支出の必要性、緊急性、正当性を保証し続けることが必要不可欠である。（意見）

### B. 環境局

#### a. 環境政策課

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)
愛媛県簡易水道等施設整備事業 費補助金	松山市	10,646,000

#### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

##### (1) 補助金等の目的、趣旨

この補助金は、愛媛県簡易水道等施設整備事業費補助金交付要綱に基づき、簡易水道等  
施設整備費国庫補助金交付要綱による国庫補助金の交付を受ける事業であって、いくつか  
の要件を満たす事業に対して支出するものである。愛媛県簡易水道等施設整備事業費補助  
金交付要綱をみると、1条に「目的」、2条に「補助対象事業」、3条に「補助金の額」  
が規定されている。

交付目的は、地域の社会基盤の強化を通じて、住民福祉の増進に寄与することにある。

また、補助額はつぎのとおりである。

- |                       |        |      |
|-----------------------|--------|------|
| ① 補助対象事業が 1.5 億円以下の場合 | その事業費の | 5.0% |
| ② 1.5 億円を超え、3 億円までの額  |        | 3.5% |
| ③ 3 億円を越え、5 億円までの額    |        | 3.0% |
| ④ 5 億円を超える額           |        | 2.5% |

補助対象事業はつぎのとおりである。若干細かいが、あまり周知されていないのでここ  
に紹介しておくことにする。

「補助金の対象となる事業は、簡易水道等施設整備費国庫補助金交付要綱(昭和44年5月8  
日厚生省環第405号通達)による国庫補助金の交付を受ける事業であって、平成18年度以前  
からこの要綱による補助金の交付を受けて事業を実施している箇所に係る次に定めるもの  
(次条の規定による補助金の額が1,000千円未満となるものを除く。）」とする。

(1) 水道未普及地域解消を図る事業で、次に定める施設及び当該施設設置のために必要な最小限の用地及び補償にかかるもの。

ア 井戸、集水埋きよ、貯水池、取水ポンプその他取水に必要な施設

イ 導水管、送水管、その他導送水に必要な施設

ウ 浄水池、滅菌装置その他浄水に必要な施設

エ 配水池、配水管その他配水に必要な施設

オ 飲料水供給施設(簡易水道再編推進事業にあつては、飲料水供給施設を布設し得る条件を備えた未給水地区内を含む。)にあつては、アからエまでに掲げるもののほか、給水に必要な施設であつて屋外に新設する部分。ただし、給水栓及び立上り管を除く。

カ 放射線量の確認を行うための分析機器(シンチレーションサーベイメータ)

(2) 配水池及び管路の耐震化を図る事業で、次に定める施設及び当該施設設置のために必要な最小限の用地及び補償にかかるもの。

ア 耐震化配水池及び耐震化配水池と密接な関連を有する次に掲げる施設。

(ア) 送水管及び配水管(ただし、既設管との連絡部分に限る。)

(イ) 塩素注入設備

(ウ) 計装設備

(エ) 仕切弁、緊急遮断弁等

(オ) ポンプ

イ 次に掲げる耐震化管路(導水管、送水管、配水管)。ただし、配水管については、基幹病院及び市町指定避難所までとし、配水管のほか、ポンプ、計装施設、その他必要な施設とする。

(ア) 耐震化継手付ダクタイル鋳鉄管(S、SⅡ、NS形)

(イ) 鋼管(溶接継手)

(ウ) ポリエチレン管(融着継手)

(エ) ステンレス鋼管(溶接継手)

当該補助金の目的および趣旨は以上のとおりである。

(2) 過去の支出状況

①本件補助金の廃止に向けた段階的縮小について

まず全体の予算枠の変動についてみておこう。本件補助金は廃止に向けて市町財政への影響の激変緩和のため、段階的に縮小されてきている。平成14年度からの経緯をみるとつぎのごとくである。



年度	予算額（千円）
平成14年度	112,223
平成15年度	110,323
平成16年度	105,283
平成17年度	97,143
平成18年度	48,572
平成19年度	31,190
平成20年度	11,980
平成21年度	0

## ②松山市に対する支出状況について

ここでは松山市への過去5年間の支出状況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
松山市	0	2,109	9,904	23,674	10,646
(内訳)					
栗井・立岩地区		2,109	1,512	5,720	4,092
西中島地区			8,392	7,508	
中野地区				9,079	6,554
津和地地区				1,367	

ここで最初に指摘すべき事項は、いずれの補助金支出も愛媛県簡易水道等施設整備事業費補助金交付要綱に基づき支出されており、また、事務手続上の問題点は見受けられないことである。支出先が「松山市」という地方公共団体であるからおおよそ想定される結果ではある。

そこで以下、費用対効果の状況、すなわち、本件補助金支出とその目的達成との関係について検討しておきたい。

たとえば、栗井・立岩地区の平成18年度の支出4,092千円に焦点をあてると、総工事費（県費補助基本額）は158,648千円の工事に対する補助金支出である<sup>44</sup>。この県費補助制度は、確かに市町財政に大きく貢献し、市町水道が整備促進されることにより、地域の社会基盤が強化され住民福祉の増進に寄与してきたものと認められる。また、建設事業費に財政的補助を行うことが一般的で、事務手続き上も、国庫補助、県費補助を同時並行して進めることができ、市町・県の両者にとって合理的な制度であるといえる。

<sup>44</sup> 厳密には、単年度の工事費158,648千円から直接に算出されたものではない。平成16年度から18年度に至る補助対象基本額387,548千円に対する補助金15,376千円から、既払いの10,261千円を差し引いた5,115千円に対して、財政力指数による補正率（0.8倍）を乗じて、4,092千円と算出されたものである。

だが、補助金支出の目的は正当でありその必要性等が認められるとしても、1.6億円の工事に対して400万円を支出すること、つまり数パーセントの補助がどのように具体的な意味があるのか、どのように補助金支出の目的である「地域の社会基盤の強化を通じて、住民福祉の増進に寄与すること」につながるのか、その具体的な効果は不明である。平成16年度以降の補助率はつぎのとおりである。

補助基本額	補助率
1. 5億円未満	5.0%
1. 5～3億円	3.5%
3～5億円	3.0%
5億円以上	2.5%

すなわち、「地域の社会基盤の強化を通じて、住民福祉の増進に寄与する」という目的に対して数パーセント、本件については400万円という金額を補助するとしても、より効果的な支出のあり方があるのではないかと思慮するところである。

なお、当該補助金は平成20年度で廃止されるとのことであるが、廃止することによってただちに過去の支出が正当化されるわけではない。過去4年間で松山市への当該補助金支出は4,633万円に達するのであるが、愛媛県としては、松山市に対する当該支出が、松山市に在住する県民の福祉の増進に寄与するものであったのか否か、同目的を達成するために他により適切な補助のあり方は存在しなかったのか、他に必要な補助金は皆無であったのか、真摯に見直す必要がある。そうでなければ、当該補助金は廃止されたとしても、将来、同様の補助金支出が実施されることを未然に防止することができないからである。

## 2. 監査結果

(1) 過去4年間で松山市への当該補助金支出は4,633万円に達するのであるが、数パーセント程度の補助が県民の福祉の増進にいかように寄与するものであったのか否か、当該目的を達成するために他により適切な補助のあり方は存在しなかったのか、他に必要な補助金は皆無であったのか、真摯に見直す必要がある。

そうでなければ、当該補助金は廃止されたとしても、将来、同様の補助金支出が実施されることを未然に防止することができないからである。ただし、国庫補助制度の都合上、県は他の手法を選択する自由ないし余地はなく、本件補助金の支出は正当なものであると評価せざるを得ない。(意見)

b. 廃棄物対策課

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)
浄化槽設置整備事業費補助金 (個人設置型)	松山市	57,092,000
	今治市	22,823,000
	宇和島市	20,705,000
	西条市	20,406,000
	大洲市	14,419,000
	その他市町	86,121,000
	合計	221,566,000
浄化槽設置整備事業費補助金 (市町村設置型)	合計	21,966,000
総合計		243,532,000

1. 負担金、補助及び交付金の概要

(1) 補助金等の目的、趣旨

これは、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図る目的で、浄化槽設置整備事業費補助金交付要綱に基づき、浄化槽設置整備事業に要する経費に対し、予算の範囲内で補助金を交付するものである。

事業の具体的な目的はつぎのとおりである。浄化槽は、便所の水洗化を推進するうえで重要な役割を果たしている。しかしながら、現在の浄化槽の大部分は、し尿の処理しかできない単独処理浄化槽であるため、河川および湖沼の水質汚濁の観点から、し尿と生活雑排水を併せて処理する高性能な合併処理浄化槽を計画的に設置することにより、公共用水域の水質の保全と生活環境の向上を図る、というものである。

事業概要にはつぎの2つのタイプがある。一つは、浄化槽設置整備事業(個人設置型)——個人が設置する合併処理浄化槽に要する費用に市町が助成する事業——、およびもう一つは、浄化槽市町村整備推進事業(市町村設置型)——市町が合併処理浄化槽を設置する事業——である。

当該事業は、国庫補助と並行して展開されている。県による補助の対象は、国庫補助対象浄化槽のうち5～10人槽であって、補助率は、原則、個人設置型の場合1/3、市町村設置型の場合1/10となっている。

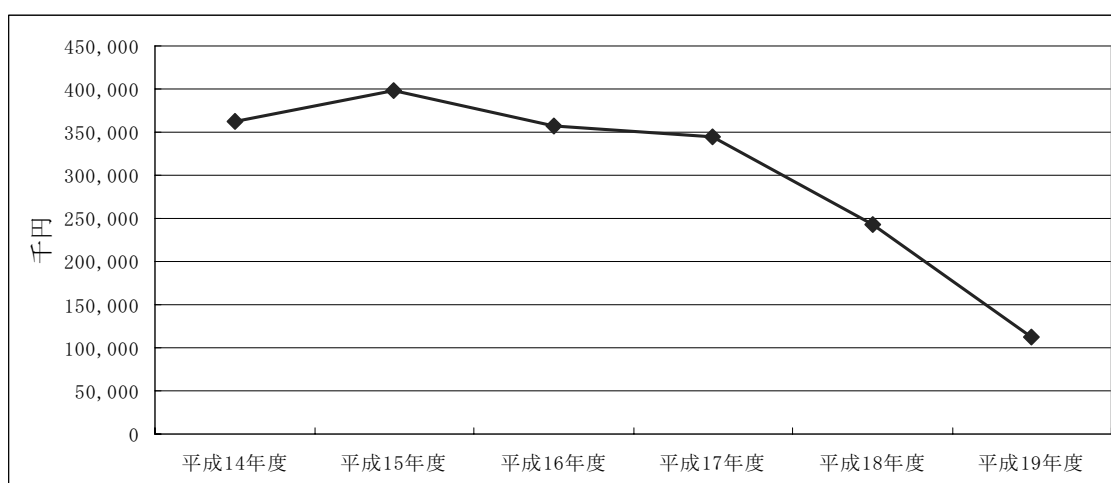
(2) 過去の支出状況

個人設置型および市町村設置型に対する過去の支出状況はつぎのとおりである。主要な市町村に対するもののみ抜粋しているが、他にも新居浜市、伊予市、四国中央市、西予市、東温市、松前町、砥部町、内子町、伊方町、松野町、鬼北町、愛南町等である。

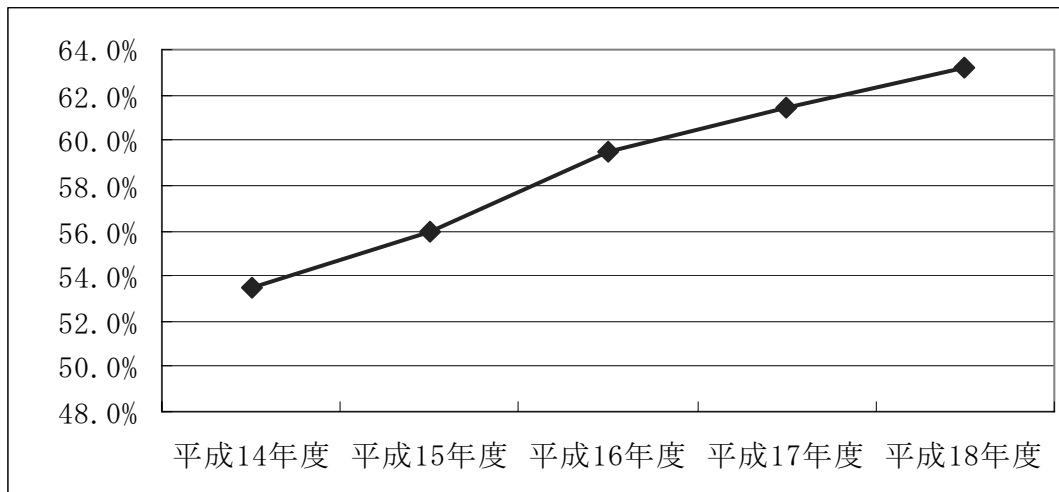
(単位：千円)

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
松山市	91,185	123,980	94,813	101,675	57,092
今治市	23,749	22,827	20,296	17,348	22,823
宇和島市	26,902	27,730	26,591	24,161	20,705
西条市	32,772	30,795	28,055	27,340	20,406
大洲市	17,803	14,691	14,015	15,528	14,419
その他市町村	156,400	151,526	136,444	122,139	86,121
個人設置型合計	348,811	371,549	320,214	308,191	221,566
市町村設置型	12,822	26,523	36,644	36,487	21,966
総合計	361,633	398,072	356,858	344,678	243,532
設置基数	2,852	3,082	3,159	3,055	2,786
1基辺り平均単価	127	129	113	113	87

総合計をグラフにするとつぎのようになる。



補助金額は基本的に減少傾向にあることがわかる。この補助額の減少は、制度変更（財力指数の導入・係数変更）によるものであり、補助額の減少は補助基数の減少と関連しておらず、また、当該補助金を市町が活用し浄化槽の整備促進に努めてきたことによって、着実に普及率が上がっているとのことである。したがって、補助額減少は、県内の污水处理人口の普及率と対照的なものとなっている。污水处理人口の普及率はつぎのようである。



ところで、平成18年度の設置基数合計は2,786基、そのうちたとえば松山市が799基、今治市が261基であるが、どの申請に対して補助するかは各市町村に委ねられている。県は各市町村の設置決定とそれに伴う補助金申請を受けて、各市町村に対して補助金を支出している。個人設置者への現地確認については、事業主体である市町が行うものと考えられているが、県は間接補助者として、写真や支払決議などの書類を元に、適正な補助の選定が行われているか、県費の充当が行われているか等について、監督する必要があるとの認識を有している。

下水処理施設は人間らしく快適に生活を過ごす上で必要不可欠なものである。本件公共下水道のない地域における合併処理浄化槽の設置はその一環とみることができる。そうすると、これは県民の健康で文化的な生活を営む権利の保障に大きく寄与するものであるから、当該補助金は該当地域に住む県民にとって重大な意味をもつものである。そこで愛媛県は、本件浄化槽の計画的な整備を行っており、単に財政状況の如何による補助額の減少によって、補助基数が減少しないよう配慮するとともに、汚水処理人口の普及率による目標も達成しているところである。この点は評価されて良い。そして今後も県民の生活権保障のための必要な補助金支出を実施する義務が県にあるといえる。

## 2. 監査結果

本件補助金は、県民の健康で文化的な生活を営む権利の保障に大きく寄与するものであるから、引き続き計画的な整備を推進するとともに、財政的基盤の悪化を理由に一方的な補助金削減による補助基数の減少が生じないように配慮する必要がある。

また市町レベルでは、現状における汚水処理施設の整備状況や公共用水域の水質環境の状況等の把握及び分析、評価等を実施したうえで、地域の特性、住民の意向、緊急性・経済性や管理の容易さ等を勘案し、整備手法と併せ整備区域の設定を行うこととしているので、県は県民保護の視点から、市町による本件事業活動の推進状況を把握するとともに、必要に応じて管理監督する必要がある。（意見）

## b.廃棄物対策課

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)
ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理 基金補助金	独立行政法人環境 保全再生機構	24,000,000

### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

#### (1) 補助金等の目的、趣旨

##### ① 事業の目的

独立行政法人環境保全再生機構に設置している「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金」の造成に対して国及び都道府県が補助を行うことにより、中小事業者のポリ塩化ビフェニル廃棄物の処理に要する費用負担を軽減し、ポリ塩化ビフェニル廃棄物を早期に適正処理するものである。

##### ② 根拠法令

独立行政法人環境保全再生機構法第16条、および、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法

##### ③ 補助金交付先

「独立行政法人環境保全再生機構」

設立 平成16年4月1日

所在 神奈川県川崎市幸区大宮町1310番地

間接的にその受益を受ける相手(間接補助事業者)は、ポリ塩化ビフェニル廃棄物を保管している愛媛県内の中小事業者一般である。

##### ④ ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金の概要

(a) 目的中小事業者のポリ塩化ビフェニル廃棄物処理費用の軽減

(b) 基金総額560億円(国280億円、都道府県280億円)

(c) 年次計画13年度から毎年40億円(国20億円、都道府県20億円)ずつ14年間で造成予定

##### ⑤ 費用対効果等

国と環境保全再生機構が整備費を負担した北九州市の処理施設は16年12月から稼動しているが、福岡県内分の処理を優先して行い、20年度以降、九州、中四国の他県分の処理を順次行うことになっている。

愛媛県については、大口保管事業者は平成20年度から、小口保管事業者は22年度

から処理開始される予定となっている。

なお、基金に補助をしない都道府県の中小事業者に対しては、処理費用の助成は行われないとされているが、全ての都道府県が補助を行っているのが現状である。

## (2) 過去の支出状況

毎年、24,000千円である。

これは、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 産業廃棄物課長より各都道府県産業廃棄物行政主管部(局)長宛に発せられる「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金への補助について」(たとえば、「環廃産発第 061106003 号、平成 18 年 11 月 6 日付」)において、各都道府県の拠出すべき額が算出された上で提示されるものである。

したがって、事実上、愛媛県には本件補助金についての裁量の余地は皆無である。

## 2. 監査結果

(1) 愛媛県は当該補助金を支出しないこともできるが、その場合、基金に補助をしない都道府県の中小事業者に対しては、処理費用の助成は行われないとされており、全ての都道府県が補助を行っている。

したがって、本件補助金は事実上、裁量の余地が皆無である補助金の一例であるということが出来る。愛媛県に対して指摘できる事項はない。

### b. 廃棄物対策課

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)
廃棄物処理センター運営費補助金	財団法人愛媛県廃棄物処理センター	128,992,448

#### 1. 負担金、補助及び交付金の概要

##### (1) 補助金等の目的、趣旨

###### ① 補助金の目的

補助金の支出目的について、県の説明によるとつぎのとおりである。

すなわち、「(財)愛媛県廃棄物処理センターは、廃棄物を公共関与により、適正かつ広域的に処理する目的で、循環型社会を構築するモデル施設として今後も県民にとって必要な施設であるが、当初予想し得なかった社会的・経済的要因や二期工事(最終処分場整備)の中断等により運営が厳しい状況にあるため、県は応分の負担として、建設費償還金と人件費相当額を補助することにより、経営の安定化を図る」、ということである。

補助対象は2種類ある。一つは建設費償還金補助金であり、もう一つは人件費補助金で

ある。平成18年度の支出額はつぎのとおりである。

種類	補助率	補助金額（千円）
(a)建設費償還金補助金	1/3	105,693
(b)人件費補助金	1/1	23,299
合計		128,992

#### (a)建設費償還金補助金について

県の説明によると、建設費償還金補助金は、多額の建設借入金（建設資金の76%、49億円）の返済により、財団の経営が厳しい状況下にあるため、県は応分の負担として建設費借入金の償還補助を行い、(財)愛媛県廃棄物処理センターの経営の安定化を図る、という目的の補助金である。

平成18年度末借入金残高は32億円に達しており、県は平成31年までかけて毎年約1億円程度の補助金を支出し、総額12.9億円の補助金を支出する予定である。

また、「応分負担の考え方」については、つぎのような説明を受けている。まず、紹介しておこう。

「経営を安定化させるためには、財団の自助努力はもちろんのこと、県及び関係市町による応分の負担による方法以外なく、市町は建設時10億円負担し、さらに運営適正化方策実施で、今後も多大な負担を強いる。県としても、応分の負担として、人件費補助や運営費の無利子貸付等に加え、建設費償還金補助を行う。」というものである。

#### (b)人件費補助金について

派遣職員及びプロパー職員の人件費相当額を補助する、というものである。対象者は、派遣職員1名、プロパーの職員4名の計5名である。一人当たりの平均給料は466万円であって、異常に高いものではない。

#### ② 財団法人愛媛県廃棄物処理センターについて

ところで、既述のように、当該補助金支出の原因は、「当初予想し得なかった社会的・経済的要因や二期工事（最終処分場整備）の中断等により運営が厳しい状況にある」ということであるが、それでは財団法人愛媛県廃棄物処理センターが実際にどのような状況におかれているのか、まず概観しておきたい。

過去5年間の決算状況はつぎのとおりである。



(単位：千円)

項目		H14	H15	H16	H17	H18
収入	処分場運用収入	1,038,479	1,022,101	1,109,433	1,029,102	1,000,582
	補助金等収入	33,828	30,300	35,389	126,282	128,992
	その他収入	12,315	11,183	9,306	9,673	9,763
	収入合計	1,084,622	1,063,584	1,154,128	1,165,057	1,139,337
支出	人件費	20,633	19,559	19,503	19,885	22,593
	需用費	509,418	619,427	573,505	574,910	504,915
	委託料	207,380	197,716	273,710	245,822	239,309
	役務費	60,917	57,477	74,052	53,556	51,047
	工事請負費	63,677	21,273	26,775	115,436	49,980
	借入金利息	53,894	46,271	45,230	36,778	46,456
	その他支出	18,646	15,061	16,665	15,202	20,560
	支出合計	934,565	976,784	1,029,440	1,061,589	934,860
収支差額		150,057	86,799	124,687	103,467	204,477
返済	元本返済額					
	日本政策投資銀行	183,320	219,880	219,880	219,880	219,880
	市中銀行	97,200	97,200	97,200	97,200	97,200
資金	単年度資金不足額	△ 130,463	△ 230,281	△ 192,393	△ 213,613	△ 112,603
	資金不足額累計	713,935	944,216	1,136,610	1,350,224	1,462,827

上記表から収支差額だけをみると経営成績はそれなりによいようにみえる。しかしながら、同財団の法人税申告書を見ると、繰越欠損金額が16.5億円(1,654,641,445円)に達している。同別表7から欠損金の発生状況を把握すると、つぎのようである。

(単位：千円)

項目	H13	H14	H15	H16	H17	H18	合計
欠損金	377,098	225,505	268,741	222,442	296,999	263,853	1,654,641

毎期、2～3億円の欠損金が発生する状況である。平成18年度で2.6億円の欠損金が発生している。同財団の決算書によると、毎年約3億円の借入金元本弁済と約5千万円の金利支払いという多額のキャッシュアウトを余儀なくされている。民間事業会社と比較すれば、当該財団は組織としての存在はあるが、相当に経営が厳しい状態にあるとって過言ではない。ただし、多額の欠損金の継続はただちに事業停止を意味するわけではない。本件施設は、廃棄物の高度処理という重要な役割を担っており、単純に民間事業会社と比較することはできないからである。

現代社会において当該施設は愛媛県民にとって、必要不可欠な施設である。仮に廃棄物の処理ができずに不法投棄されることになれば、県民の生命・身体・財産に対して生じる害悪の程度は計り知れないものがあることは容易に想定できる。しかも、回復困難なものである。そうであるとすれば、本件施設は、県民の生命・身体・財産といった基本的人権を保障するために不可欠な施設と評価することができるのである。

とはいえ、施設整備に64.5億円投下し、当該資金を5.4億円の国庫補助金、9.8億円の市町村負担金、49.3億円の借入金で賄っているのであるから、多額のキャッシュアウトが余儀なくされるのは、当然の帰結ともいえる。施設整備の概要はつぎのとおりである。

(単位：千円)

施設名	建設費	
焼却・溶融施設	6,041,919	
休養施設	263,103	
分析機器	131,250	
事務機器	7,942	
車両・看板	5,008	自動車、看板、照明
地元補償事業	8,961	共聴アンテナ、電気温水器
	6,458,183	

64.5億円の施設とは、つぎのようなものである。左側がロータリーキルン式焼却溶融炉、右側が排ガス処理設備である。(写真は同センター紹介ホームページより)



当該施設(エコニックス)にはロータリーキルン式焼却溶融炉が2炉設置されている。このロータリーキルン式焼却溶融炉の採用により、多様な廃棄物の焼却溶融一括処理と、溶融スラグの回収が可能になり、また、高温燃焼によるダイオキシンの発生の抑制等、環境にも配慮した構造が採用されている。燃焼エネルギーは熱回収による汚泥乾燥、温水・冷暖房利用等に使われている効率的なシステムとなっている。

当該施設（エコニックス）の必要性については、同財団のガイドブックに理事長説明があるので紹介しておきたい。

「21世紀は環境と共生する時代と言われており、廃棄物処理の分野においても、安全で環境の保全に十分配慮した適正処理が強く求められております。平成5年9月に県、市町村、民間団体が共同で設立いたしました、財団法人愛媛県廃棄物処理センターは、廃棄物の適正な処理、廃棄物に関する研究や情報の提供等を行うため、全国で4番目の廃棄物処理センターとして、地元磯浦地区及び新居浜市のご理解とご協力をいただき、廃棄物処理施設の建設に取り組んで参ったものでございます。

完成した施設は、国、県のご指導と東予地域26市町村（合併前）の総意を受け、他の地域のモデルとして平成10年1月建設に着手し、ダイオキシンやフロンガスの処理が可能な最新技術をとり入れた焼却・熔融施設、廃棄物の処理やリサイクルに関する研究を行う研究研修施設及び焼却熔融余熱を活用した入浴施設を備えた地域交流センターの3施設であり、廃棄物処理の適正化はもちろんのこと、環境意識の醸成の場として地域に貢献していきたいと考えております。

今後は、地域の皆様から親しまれ、信頼される施設となるよう、安全第一で周辺環境にも配慮した適切な運営に努めたいと考えております・・・」というものである。

要するに当該施設の役割と必要性はつぎのとおりである。

- 下水道汚泥や焼却場の灰等を適正処理するモデル施設
- 残さ物は全て有効利用され、ゼロ・エミッションを達成
- 肉骨粉や硫酸ピッチといった処理困難物にも適宜対応
- 新たな処理困難物の出現も予見され、熔融炉は有効
- 埋立処理は経済的だが、将来的に環境への負担が大
- 公共関与の施設による安全かつ長期安定的な処理を確保

上記説明にもあるように、エコニックスの必要性、あるいは崇高な目的は理解できるであろう。だがしかし、そのために65億円に及ぶ施設造成が必要不可欠であったのか、他により低価額で目的を達成することは不可能であったのか、あるいは地域環境や地球環境にそれほど優れた施設であるならば、なにゆえに市中銀行から借入金をする必要があったのか、つまり、これは本来行政が担うべき施設なのであるから、全額補助金で賄うことができなかったのか等々の疑問が生じるところである。

しかも、当該施設の建設に当たっては、当初、国と市町村が補助金・負担金支出をしているが、県は補助金支出をおこなっていないのである。この点について、当初県が補助金支出をおこなわなかった経緯・理由はつぎのとおりである。

センターは増大すると見込まれた廃棄物処理需要への対応と最終処分場の延命を図るため、公共の信用力を活かして建設されたものであり、事業計画の立案や運営に関しては、センターが広域的性格を有していることから県が主導的な役割を担ってきた。一方、具体

的な廃棄物の処理に関しては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」において、「一般廃棄物」については市町村が処理する責任を負うこととなっており、「産業廃棄物」については排出事業者が処理責任を負うこととなっている。このため、運営コスト(施設建設費も含む)に関しては、市町村及び排出事業者が処理料金という形で負担すべきものとの考えから、県は建設費を負担していない。なお、センター建設時に交付された国庫補助金は、本来、市町村が一般廃棄物処理施設を建設する際に交付されるべき性格のものであり、市町村の委託を受けてセンターが一般廃棄物の広域処理施設を建設する場合は、直接国からセンターに交付されるものである、ということである。

### ③ 社会的経済的変動について

県の説明によると、当該補助金を支出することになった契機は、「当初予想し得なかった社会的、経済的変動」にあるという。そこで具体的に、どのような変動があったのか整理しておきたい。

まず社会的変動について説明する。

稼働当初から処理計画量の3万トンが確保できると見込んでいたが、実際にはリサイクル社会の進展等により、廃棄物の搬入量が当初見込みを下回っている。

適正処理困難物として処理を予定していた廃家電品(テレビ、冷蔵庫、洗濯機等)はセンター稼働後、家電リサイクル法(13.4～)が施行され、現在、処理量はない。

下水道汚泥は全体の6割18,000tとしていたが、下水道整備の遅れ等により実際には12,000t程度となっている。

補助金支出をおこなうさいに検討された資料によると、当時の処理量と計画達成率はつぎのとおりである。

	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度予定
処理量 (t)	21,047	23,418	26,934	27,311	27,152
計画達成率(%)	70	78	90	91	91

県の説明のように、社会的変動の事情はわかる。だが、ここで注目すべきは、計画達成率が91%という事実である。つまり、計画達成率100%としても、収入の伸びは現在の100/90に過ぎないということである。ちなみに平成15年度の処理料金収入は1,022,101千円であった。そうすると100%稼働したとしても、収入は1,135,667千円であって、113,566千円の増加に過ぎない。処理量増のために需用費等が約6割必要になるので、実質的には45,426千円の収支差額増に寄与するにすぎない。これは年間元本弁済額3億円の約1/6に過ぎず、借入金利息程度の規模である。

すなわち、社会的変動がなく、予定どおり稼働率が100%になったとしても、そもそも借入金の自力弁済は不可能な状況にあるということである。

つぎに経済的変動である。経済的変動としては、つぎの3点が指摘される。

(a) 重油使用量の増と価格の高騰

廃棄物1t処理当たりの使用量 計画231L→15年度実績311L

重油単価:当初計画25円/L→17年1月時点35円/L

(b) 処分委託費の増

飛灰処分費 飛灰発生量の増に伴い増加したこと

21,000千円(1,000t)→15年度52,880千円(2,700t)

(c) 補修費の増

計画上の補修費は建設費の2%(97百万円/年間)

見直し後の補修費は建設費の5%(250百万円/年間)

これら事情は、収益を悪化させる要因になろうが、仮にこれら要因がなかりせば、借入金の自力弁済が可能になるということはないであろう。そもそも、当初計画自体に相当な無理があったことの証左である。

④ 台風21号による被害について

平成16年度の台風21号により、甚大な損害を受けている。直接被害、間接被害あわせて1.2億円に達している。

⑤ 県無利子貸付金の推移について

愛媛県は財団法人に対して、無利子貸付金を実行している。平成19年度残高は1.5億円に達する。その残高推移はつぎのとおりである。

年度	残高(千円)
13年度	567,000
14年度	887,000
15年度	1,071,000
16年度	1,279,000
17年度	1,506,000
18年度	1,506,000
19年度	1,506,000

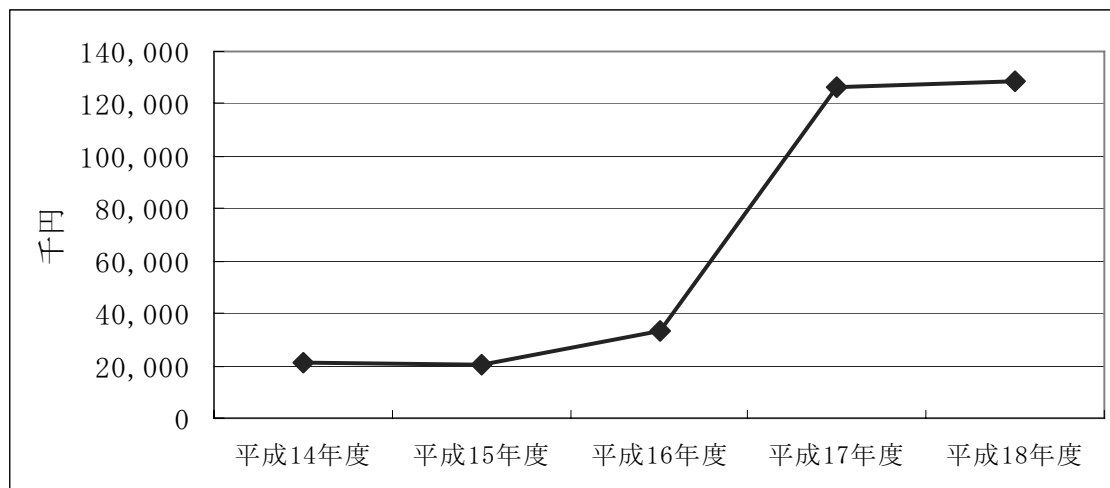
(2) 過去の支出状況

過去5カ年の支出状況はつぎのとおりである。平成16年度には設備改造費補助金、平成17年度、18年度には建設費償還金が、人件費補助金とともに支出されている。

(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
支出額	21,302	20,281	32,963	126,281	128,992

グラフにすると、高止まりの状況が一目瞭然である。この状況は、平成31年まで継続することになる。



既述のように、愛媛県は13億円の建設費償還金補助と、15億円の無利子貸付をおこなうことになり、県から同財団に流れる資金は28億円に達する。これは当初借入金49億円の約6割に匹敵する規模であることに留意が必要である。ただし、県としては無利子貸付金15億円は回収予定とのことである。

## 2. 監査結果

(1) 当該施設（エコニックス）の目的や必要性は相当なものと認めることができる。しかしながら、そのために事実上、約30億円（償還金補助13億円、人件費補助2億円、無利子貸付金15億円）の資金を拠出することが妥当なのか、あるいは逆に、本件施設が県民全体の生活環境の改善・向上に資するであろうことに鑑みれば、県は30億円の資金負担で必要十分なのかについて、様々な視点からの分析・検討を継続する必要がある。（意見）

(2) エコニックスの経営状況からみれば、無利子貸付金の回収は相当に困難なものと推定できる。この場合、債務免除を実行する可能性があろうが、その場合、債務免除益課税が発生する可能性がある。現状、16.5億円もの青色欠損金が存在するのであるから、当該青色の欠損金の有効的活用を視野にいれる必要がある。当該青色欠損金を有効活用できれば、将来発生するであろう約7億円の税負担を軽減することが可能になるからである。（意見）

c. 自然保護課

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)
愛媛県国立公園清掃活動費補助金	愛媛県自然保護協会	1,000,000

1. 負担金、補助及び交付金の概要

(1) 補助金等の目的、趣旨

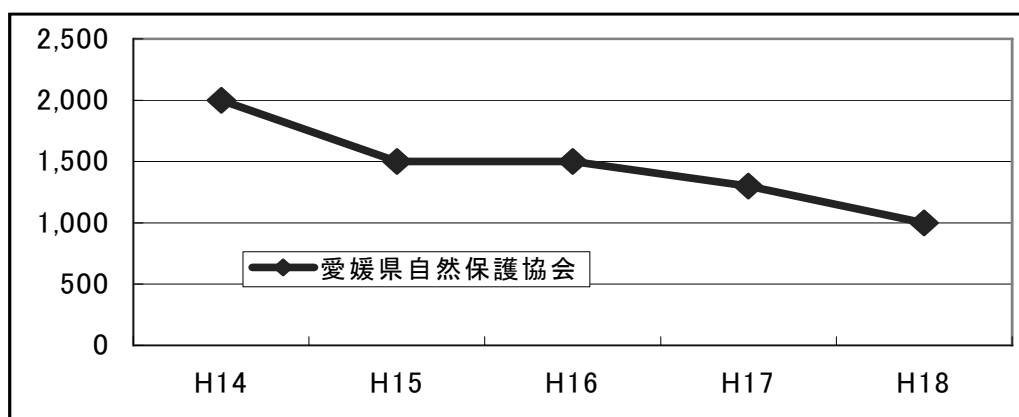
自然公園法第 12 条の主旨に基づき、愛媛県内の国立公園の美化清掃を推進し、自然環境を清潔に保持するため、愛媛県自然保護協会が行う国立公園清掃活動事業に対して補助を行うものである。

愛媛県自然保護協会は、昭和 45 年度に設立された「石鎚山系を美しくする会」が発展的に解消して発足した愛媛県自然環境保全協議会が平成 13 年 4 月 1 日に名称変更した任意団体である。同協会は、自然公園法が規定する国立公園、愛媛県では、瀬戸内海国立公園と足摺宇和海国立公園の 2 カ所あるのであるが、その優れた景観地の保全や美化清掃事業、また自然保護思想の普及と高揚のための活動を実施している。愛媛県においては、全県的な自然保護を行える唯一の団体である。平成 12 年以降、国立公園の清掃事業は、国（環境省）の直轄事業となり、県や市町村はそれを補助して活動を行っている。そのため、同協会との直接的な契約先は中国四国地方環境事務所が窓口となっている。ただし、同協会は予算規模が小さく、独自の事務局を設けることはできないので、自然保護課内に事務局を置いている。

(2) 過去の支出状況

単位：千円

	H14	H15	H16	H17	H18
愛媛県自然保護協会	2,000	1,500	1,500	1,300	1,000



公園利用者の自然保護意識の高まり等もあり、補助金は暫時減少傾向にあるが、清掃美化、

監視・指導、自然保護思想の普及、啓発活動に支障がでているわけではない。

## 2. 監査結果

(1) 国立公園の清掃活動について補助金の目的通りの使用がなされているかどうかについて 2 件サンプリングし、事業実績報告書等や写真等を確認したが、これらの書類等はきちんと作成されていた。しかしながら、

- ① 清掃活動は、その趣旨からより多くの人に参加をしてもらい行うことを想定していたため、特定の人が常時勤務していることを予定せず、日雇い労働者扱いで所得税の源泉徴収はしていなかったが、実際は特定の人への継続的支払があり、源泉徴収を行う必要があったものが判明した。(なお、この事業を下記(2)の前段で述べたような認識で行ってきたとするなら、当初より特定の人のみが清掃活動を行うことをも想定しながらも、上述の対応をとらなかったという意味での問題も残る。)
- ② 清掃活動について仮にも労賃を支払うのであるから、清掃就労者の住所、現金の受渡時の受取にかかわる自筆のサイン等があるべきであるが、これがなかった。
- ③ 労務における時間管理はされておらず、何時から何時まで就労したのか明確でなかった。いずれにせよ、写真や書式に合った実績報告のみに頼らず、サンプリングで構わないので何も連絡せずに現地に行き、実際の清掃状況を検証するということはすべきである。  
(指摘)

(2) さらに、県は「本事業を、自然公園法第 12 条の規定等から、『国または地方公共団体が、国立公園内等の道路、広場、その他の公共の場所について、当該管理者と協力してその清潔を保持する。』ために実施しているものであり、国立公園の美化清掃活動を実施することによって、自然環境の清潔を保持し、来園者の快適な公園利用に供することを目的としている。」と説明される。

むろん、それ自体を否定するものではないが、仮にも国の負担及び県の補助等により、国立公園の美化清掃活動を行うものであることから、できるだけさまざまな人の清掃活動への参加が得られるよう、自治体としても、より一層努めるべきであり、将来、より多くの人々が自然保護思想を持った行動をとってもらう(自然保護思想の普及、啓蒙)ためにも、より多くの人々の参加が得られる事業とすべきではないのか。(意見)