

# 平成20年度北海道包括外部監査の結果報告書（概要）

平成21年 3月30日

## 監査の概要

### 1 包括外部監査人

千葉 健一（公認会計士）

### 2 監査対象として選定した特定の事件（テーマ）及び選定した理由

#### (1) 特定の事件（テーマ）

一般会計における補助金の執行手続について

#### (2) 選定した理由

北海道の一般会計における歳出のうち、補助金は金額的に重要なウェイトを占めている。また、北海道では、平成20年2月に「新たな行財政改革の取組み（改訂版）」の中で「新たな収支対策」を示しており、今後7年間の歳出削減計画において、補助金も毎年5パーセント程度を削減目標としていることから、「補助金の見直し」は重要な課題となっている。

さらに、地方自治法において補助金は、「公益上必要がある場合に補助をすることができる」（同法第232条の2）とされており、支出時点における公益性の検討が必要である一方、「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挙げる」（同法第2条第14項）ことは、地方自治運営の基本原則であることから、支出後の効果についても検証する必要があると考える。

したがって、補助金に係る事務執行の合规性並びに経済性、効率性及び有効性について監査する必要性を認識したため、当該事件を監査対象として選定した。

### 3 監査の対象

北海道本庁関係部において所管する補助金のうち、単年度予算額が10億円以上の以下24事業に対する補助金（平成19年度事業）の執行手続を対象とした。

総務部	私立高等学校管理運営対策費補助金 私立中学校管理運営対策費補助金 私立幼稚園管理運営対策費補助金
企画振興部	地域政策総合補助金 生活交通路線維持対策事業費補助金
保健福祉部	老人福祉施設整備事業費補助金 軽費老人ホーム運営費補助金 民間社会福祉施設職員等退職手当共済事業費補助金 乳幼児医療給付事業費補助金

	ひとり親家庭等医療給付事業費補助金
	重度心身障害者医療給付事業費補助金
	障害者自立支援対策推進費
経 済 部	小規模事業振興指導費補助金
	企業立地促進費補助金
	苫小牧地区第二及び東部地区工業用水道事業補助金
農 政 部	バイオマス利活用フロンティア推進事業
	畜産環境保全施設整備特別緊急対策事業
	農地保有合理化促進事業
	強い農業づくり事業費
	元気な地域づくり事業費
	共同活動支援事業費補助金
	畜産担い手育成総合整備事業費
	畜産環境総合整備事業費
水産林務部	森林環境保全整備事業費

#### 4 監査の着眼点

性格の異なる多種類の補助金を監査するに当たり、原則として、以下の着眼点により監査を行った。

- 補助金の制度導入の経緯
- 時代の変遷に伴う補助金の性格と時代対応性
- 補助金対象事業の選択課程の透明さ
- 予算と補助金の関係
- 補助事業決定における公平さ
- 補助事業執行における透明さ
- 終了後の書面の整備状況
- 補助金の効果と当初目的の達成度
- 支給対象団体への影響
- 北海道として行うべき補助事業か否か

#### 5 監査の期間

平成20年10月6日から平成21年1月30日まで

## 監査の結果

### [ 指摘事項 ]

担当部課において具体的な改善に向けた対応を求めるもの・・・6件

- ・ 合規性について改善を求めるもの・・・5件
- ・ 制度について改善を求めるもの・・・1件

これら6件については、直ちに措置することが必要であるとともに、国の制度改正等を待たずに北海道独自に見直すことが可能であるものと考えられることから、指摘事項として位置付けたところ。

### [ 監査の結果に添えて提出する意見 ]

- ・ 将来的に現行制度の改革を求めるもの・・・3件
- ・ 指摘事項までは至らないが、  
現状において改善等が可能と思われるもの・・・9件

(参考として、別紙に「指摘事項」、「監査の結果に添えて提出する意見」を掲載する。)

なお、直ちに北海道において改善することを求めるものではないが、包括外部監査人が今回の監査を通じて感じたこととして、制度のあり方や、事業執行における留意点等6件について、「所感」として取りまとめ、報告書中に提言した。

## 監査の総括

今回の監査において、監査人が感じた北海道の補助金執行に関する問題点について総括すると、

- ・ 補助金の申請時、支給時における審査はほぼ厳格に行われている一方、補助金支給後の検証手続に不十分なものが多く、補助金の効果の測定が不十分であること。
- ・ 検証手続を実施した場合においても、書面の整備は不十分なものが多く、事後の調査の効果を的確に把握し、今後の事業の検討に資するという姿勢が全般的に伺えないこと。

といった点が挙げられ、北海道において、これらの点を踏まえて、今後の補助金執行に当たる必要があると考えるものである。

また、補助金という公金を投入するに当たり、受給に関する要件の定めが不完全なため、補助金額の算定が困難な制度がいくつかあり、受給者が要件に照らし補助金額を事前に把握することのできる制度への整備も必要であるのではないかという観点で所感として取り上げたところであり、今後において、この点についても検討されることを期待するものである。

(参考)

## [指摘事項]

### 合规性について改善を求めるもの

- 1 私立高等学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 2 私立中学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 3 私立幼稚園管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)

#### ・ 私立学校の監事及び公認会計士が行う監査について

私立学校法第37条第3項3号により、監事は、監査報告書を当該会計年度終了後2月以内に理事会及び評議員会に提出することになっており、同法第47条第1項において、学校法人は2月以内に計算書類を作成し、備え置くことになっている。

私立学校振興助成法第14条第3項の規定に基づく公認会計士監査は、この「理事会承認された計算書類」に対する監査意見の表明であるが、監事監査が2月以内に終了していない事例や、公認会計士の監査報告書が監事の監査終了前に提出されているといった事例が散見された。

こうした学校法人に対して、会計原則にのっとり、適切に処理するよう指導すべきである。

### 18 農地保有合理化促進事業(農政部農業経営局農業経営課)

財団法人北海道農業開発公社に対する補助金調査は、平成20年4月21日～23日に農業経営局農業経営課の3人が現地調査をしているが、調査対象の資料が膨大であり、調査担当者からは、延べ日数9日ではすべての内容は見切れないとの説明があった。

北海道の平成20年度財務会計事務の執行方針における「補助金等交付事務の適正化」において、関与団体に対する現地調査等にあっては、より厳正な調査を期すことのできる体制で実施することとされている。

今後においては、当該執行方針を踏まえ、現地調査の精度を高めるべく、その方法や体制について、早急に検討すべきである。

### 20 元気な地域づくり事業費(農政部農業経営局農業支援課)

サンプリングで監査した中では、平成20年2月に現地調査を実施し、「委託料及び工事請負費の補助事業に係る検査調書」を作成し、その後、平成20年3月の「決定書」では、備品購入費と附帯事務費が追加されているものがあった。この追加分を現地調査したかを質問したところ、転勤になった担当者からは現地調査したとの回答ではあったが、検査調書には全く現地調査した旨の記載がなかった。

今後は、現地調査した事実は必ず検査調書に記載して、誤解のないような対応をすべきである。

### 農政部の補助事業全般に係る指摘事項

補助対象事業完了に伴い北海道の職員が行う現地調査については、「補助事業等及び委託業務

の実績報告に係る現地調査等の実施について(平成12年3月29日付け局総第704号出納局長通達)の趣旨に沿って、「審査(調査)状況調書」をその都度作成している。

作成している調書には、審査対象とした「収支関係書類」、「契約関係書類」、「履行証明関係書類」を特定した上で、審査結果が「適正」「適合」「良好」として記載されている。

しかし、補助対象事業に係る調査手続の内容及び方法については、調査前の打合せメモや各人別の調査事項分担表、調査内容の記述書や指摘事項一覧等の書面が作成されていないものも見受けられ、また、過去からの指摘事項、改善事項、現地調査の調査方法、現地調査方法の深度等についての共通的なツールがないことから、調査員の資質・調査能力に任せきりで終了しているものもあり、調査した結果としての意見形成過程等は「審査(調査)状況調書」に記載されていないことから、現地調査の結果に至る根拠は外部の第三者には不明瞭である。

今後は、現地調査の深度の明確な説明や調査内容が十分であったことが検証できるように、現地調査した結果のみならず、その心証形成の過程を審査(調査)状況調書の中で明確に文章化しておくべきである。

## 24 森林環境保全整備事業費(水産林務部林務局森林整備課)

造林事業竣工検査要領において、下刈事業で5ヘクタール以上の施行地は、全件現地調査することになっているが、該当箇所の一部に「現地調査済」の押印がされていないものがあった。

また、同一の補助対象事業で、申請書、実績報告書、検査調書での面積が異なっているものや、検査過程での指摘事項、改善事項があると思われる事案について、文書化されていないものがあったので、今後は現地調査報告書の中で意思形成までの過程をより一層、明確に文章化しておくべきである。

## 制度について改善を求めるもの

### 4 地域政策総合補助金(企画振興部地域づくり支援局)

補助金の金額の決定において、補助対象経費の2分の1以内という定めがあるが、ソフト事業において、事業遂行上、相当の収入が見込める事業であっても、事業精算書におけるその他収入の金額は、実際の収入と異なると思われる金額が記載されていると史料されるものが多数発見された。

補助金の申請時には、事業に係る補助対象経費のみを基礎として補助金額を決定しているため、補助対象経費が使われたかという点のみが重要視され、たとえその事業に係る収入があったとしても、自己資金に取り入れられてしまい、経費の補充とすべき収入が精算書に計上されていないと推察される痕跡が伺えた。制度上、その他の収入を自己資金として取り扱う旨が定められているが、本来、事業精算書には、経費の内容のほか、事業に係るすべての収入を掲載し、補助金自体の必要性の検証を行うべきであり、制度の改正が必要であると考えます。

この点については、平成21年度からソフト事業における収益の把握について、そのすべてを事業精算書に計上することを求めることとしており、早急な改善が期待される。

## [監査の結果に添えて提出する意見]

### 将来的に現行制度の改革を求めるもの

- 1 私立高等学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 2 私立中学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 3 私立幼稚園管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)

#### ・ 補助金収入が生徒等納付金を上回っている状況について

地方の学校法人の場合は、生徒(園児)数が極端に少なく、このような現象が生じるのは、現在の補助金の配分基準ではやむを得ないと思われるが、学校法人の自主性・自立性の見地から望ましくないと考える。

該当する学校は幼稚園で約22パーセント、高等学校で約7パーセント、中学校で約7パーセントであるが、このうち高等学校及び中学校については、補助金収入がわずかに生徒等納付金を上回っている程度であり、問題とはならないが、幼稚園にあっては、配分方式の見直しを検討する必要がある。

- 4 地域政策総合補助金(企画振興部地域づくり支援局)

当該補助金は、北海道が主体的にその採択を決定できる制度となっており、交付要綱において民間に対する交付も認められている。しかしながら、当補助金の本質からかんがみ、民間が行う事業へ直接補助金を出す場合、地元の市町村がどのようにかかわっているのか、明確にすべきであると考え。

今回の監査において、この点が不明な案件が散見されたが、地域活性化の主体は市町村であるという認識から、民間の事業の場合、市町村がどのように支援しているのか、明確な証拠を残すべきと考える。たとえ、財政的支援がない場合であっても、本補助金の対象事業とするのであれば、市町村による施設の提供や人的支援などを行うことを事前に確認すべきであると思料される。

また、民間事業に対して本補助金を交付する場合、事前の審査は当然重要ではあるが、交付後の効果を立証しなければ補助金の公平性に瑕疵が生ずる。この観点から補助金の効果の測定という点では、補助金交付後、一定期間にわたる検証手を求めることが必要と考えられるが、現在はそのような検証手続は採用されていない。特に、金額が大きいハード事業等において、少なくとも3年から5年の期間にわたり、例えば、毎年事業報告の提出を求め、また、フィールドにおける検証手続も実施するなど、公的資金である補助金を交付した者の責任として方策を講じる必要性があると考え。

さらに、上記の効果の測定における定義も明確にする必要がある。すなわち、地域活性化についての尺度をどのように考え、住民が納得し得る計測方法及び評価を立案するため、慎重に検討する必要がある。その結果、住民にも簡単に理解できる補助金の効果が測定できることで、補助金の公的使命が立証でき、行政の責務が全うされるものと考え。

- 13 小規模事業振興指導費補助金(経済部商工局商工金融課)

経営改善普及事業制度は、戦後の経済復興期に、中小企業の育成を念頭に、商工会や商工会

議所の結成を促し、また、その機能として会員である小規模事業者に対する経営指導を推進するために導入されたものであり、本補助金は、このような制度の促進定着を目的とした補助金制度と考えられる。

しかしながら、戦後60年が経ち、その間、バブル経済を経験し、平成の大不況も経験した本道経済は成熟期を過ぎ、人口も減少している現在は、経済の下降期であり、中小企業への公的支援の必要性は様変わりしており、中小企業診断士や税理士などの経営指導の専門家が社会に浸透している環境において、このような制度が50年と言う長期間にわたり継続していることについて疑問がぬぐえない。

仮に、経済産業省がこの制度を維持するのであれば、国が直接、補助金を北海道商工会連合会及び北海道商工会議所連合会に対して支給し、それぞれの連合会が補助金の配分を行う形にすることで、北海道として事務経費(およそ2,100万円)の削減が可能であると考え。また、この方法により、組織のスリム化、効率化が民間の自主的な判断により促進され、ひいては経済活性化にもつながるものとする。

また、これまで北海道が独自財源を使い、支庁経由でこれらの各団体に支給していた、記帳機械化にかかわるオンライン化推進費及び事務局長人件費補助は、平成24年度を目途に廃止が決定されており、各団体の一層の自助努力が促されている。特に、小規模な団体においては、合併・広域連携などの手段により、組織としての効率化を図ることが急務と考えられ、北海道としては、市町村合併ばかりではなく、商工会等についても積極的に組織強化を推進すべきと考える。

## 指摘事項までは至らないが、現状において改善等が可能と思われるもの

- 1 私立高等学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 2 私立中学校管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)
- 3 私立幼稚園管理運営対策費補助金(総務部人事局学事課)

### ・ 渉外費の内容について

私立学校の中には、多額の渉外費を支出しているものが発見された。経済倫理の弛緩から給与の性格的な支出が渉外費(交際費)に紛れ込んでいるおそれも大いにあり、このような性格の費用を抑制することが求められる。北海道による指導検査の際にも必要に応じた指導はなされているが、今後とも、このような対応を継続していく必要があると思われる。

### ・ 貸付金の内容について

理事長個人に対し、多額の貸付を行っている学校法人が発見された。補助対象となっていない経費及び支出には、学校法人の運営に多大な影響を与える可能性のある経費及び支出があるため、特に、北海道は学校法人に対し、貸付金の理事会議事録、稟議書、契約書等により、貸付に必要な手続が適正に行われていることを確かめ、貸付目的、貸付条件等の調査等を行い、理事等役員に対する学校運営に関係のない貸付けが見受けられた場合には、役員に早期に返済を行うように要求する等、適正な財務運営に努めるよう指導すべきであると考え。なお、実際に理事長等に貸付を行っている学校法人では、利息を受け取っていない場合が多く見られた。

北海道による指導検査の際にも、必要に応じた指導はなされているが、今後とも、このような対応を継続していく必要があると思われる。

・ 私立学校の情報公開の必要性について

私立学校の経営者は、設置者負担の原則に基づき、自主的にその財政基盤の強化を図り、教育水準の維持及び向上や、特色のある教育の充実に努める必要がある。

一方で、私立学校の経営者は、収容定員の遵守など、法令等に基づいた公正な学校経営に努めなければならないことは言うまでもなく、加えて、園児・生徒に係る修学上の経済的負担について、軽減を図るよう絶えず配慮し、学校経営を行っていく必要があると考える。

こうした点を踏まえ、私立学校の経営者には、保護者や納税者である道民に対し、経営内容等に係る情報を積極的に公開する必要性について、北海道として指導していくべきであると考えます。

・ 私立学校に対する指導検査

学事課の指導検査が、監査委員の実施する財政的援助団体等監査の直前に実施されている場合又はその逆の場合が見受けられたが、非常に効率が悪く、私立学校側への負担も大きい。

このことから、学事課において、検査計画の策定に当たり、検査が効率的に行われるよう、財政的援助団体等監査の実施状況を踏まえるとともに、監査結果の把握を行い、指導検査の精度を高めることが必要と考えます。

このような取組は、私立学校側の費用や手間を軽減し、ひいては北海道の財政的、人的資源の軽減につながると考える。

## 6 老人福祉施設整備事業費補助金(保健福祉部福祉局高齢者保健福祉課)

補助事業の執行結果の確認は、補助事業の適正性を担保する上で重要な手続である。したがって、現在の確認作業に加えて、全案件あるいは一定規模以上の補助金については、補助対象先から施行者に対する決済の確認、補助対象先法人の計算書類等の入手による補助金受入処理や資産計上処理の確認等、さらに精度の高い確認方法の検討が必要である。

## 7 軽費老人ホーム運営費補助金(保健福祉部福祉局高齢者保健福祉課)

当該補助金の執行結果報告においては、現在の実績報告の形式では補助対象先法人の収支の一部が報告されるのみで、収支の全体像が把握できず、補助金申請の適正性、補助金受入処理の適正性の確認が十分とは言えない。補助対象先法人の財務諸表の入手とそれによる確認が必要である。

また、指導検査部門との情報の共有も必要不可欠であり、当該補助事業の有効性の担保のため、補助対象先法人の指導検査情報の活用を図るべく検討が必要である。

## 9 乳幼児医療給付事業費補助金(保健福祉部子ども未来推進局)

## 10 ひとり親家庭等医療給付事業費補助金(保健福祉部子ども未来推進局)

## 11 重度心身障害者医療給付事業費補助金(保健福祉部福祉局障害者保健福祉課)

当該事業は市町村の実施する医療給付事業に対する補助事業であり、受給対象者に対して北海道が直接補助金を支給するものではない。したがって、市町村における利用者の高額療養費立替回収漏れは、直接は市町村の問題である。しかしながら、間接的に北海道の補助金が過大に支



給されたことは北海道の問題でもあり、これに対しては、今後の予防的改善策を検討する必要がある。具体的には北海道が市町村に対して実施する指導検査内容の検討である。

補助金を交付する立場として、補助先である市町村が実施する給付等の事務処理の適正性に関する指導検査に当たっては、指導検査の実効性をより向上させるため、指導検査対象項目の意味の十分な理解、過去の不備事項に対する改善指導の徹底、指導検査先の選定における過去の指導事項の状況、検査対象項目のサンプリング範囲や抽出件数の工夫等、具体的改善方策を早急に検討する必要がある。そして、指導検査が形骸化しないよう、常に懐疑的態度をもって指導検査に臨むことも重要である。

#### **17 畜産環境保全施設整備特別緊急対策事業(農政部食の安全推進局畜産振興課)**

毎年の事業計画書で年度予算書及びリース事業借受除外者リストが提出されており、支払金額の妥当性は検証できるとのことであるが、今後は、補助金受給者リストを整備することが望ましい。

#### **22 畜産担い手育成総合整備事業費(農政部農村振興局農地整備課)**

繰越明許費(翌債)が発生した補助金に係る事業報告は、「補助事業等執行遅延報告書」が提出された後に「事業完了に係る調査・審査状況調書」が作成されているが、事業が完了していない以上、「事業完了に係る調査・審査状況調書」ではなく「事業執行に係る調査・審査状況調書」の題目にすべきと思われるものがあつた。