

平成 27 年 2 月 17 日
商工労働観光部商工企画室

山田町災害復興支援事業等について

山田町災害復興支援事業等検証委員会において検証を行った県の対応について、下記の 3 者から個別に所見をいただきましたので、お知らせします。

記

1 相手方

所見を求める相手方については、法制度に精通していること、震災直後の被災地や被災自治体の状況等を理解していること、緊急雇用創出事業の実務に詳しいことなどを考慮して、他の被災県の弁護士、大学教授(行政法研究者)及び当該事業を実施している自治体の 3 者にお願いしました。

- (1) 竹中 孝 弁護士 (青森県)
- (2) 田村 泰俊 教授 (明治学院大学法学部教授)
- (3) 宮 城 県

2 所見を求めた方法等

検証委員会において検証を行った県の対応について、次の 3 項目に区分して所見を求めました。

- (1) 平成 23 年度補助事業計画の審査及び進捗管理
- (2) 御蔵の湯
- (3) 平成 23 年度補助事業の完了確認及び平成 24 年度補助事業計画の審査

担当：商工企画室 管理課長 高橋 019-629-5526

山田町災害復旧支援事業等検証報告書に係る所見

(平成 27 年 2 月)

【 目 次 】

1	竹 中 孝 弁護士 (青森県)	1 頁
2	田 村 泰 俊 教 授 (明治学院大学法学部教授)	10 頁
3	宮 城 県	15 頁
4	(参 考)		
	所見を求めた方法等 (所見をお願いした際の文書の写し)	19 頁

【竹中 孝 弁護士（青森県）】

第1 結論

平成26年3月3日付け山田町災害復興支援事業等検証委員会が作成した報告書に記載されている内容について、当職の所見は次のとおりです。

- 1 報告書の「VI総括」においては岩手県の対応が「通常の処理としては、適切であった」と表現しているが、ここにいる「通常の処理」とは補助金交付目的逸脱の兆候が把握可能な状況における「通常の処理」を前提にすべきと考える。

岩手県の対応は、補助金交付目的逸脱の兆候が把握できない時点における処理としては不十分だったとはいえないが、補助金交付目的逸脱の兆候が把握できた時点以降における「通常の処理」として十分ではない点ないし適切ではない点があったと考えられるから、その意味で、当該表現は妥当でないと考ええる。

- 2 報告書の「V緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」の内容は、補助金交付目的逸脱事案の再発をふせぐための端緒としては積極的に評価すべきである。

第2 調査の対象

当職は、緊急雇用創出事業に係る平成23年度山田町災害復興支援事業及び平成24年度復興やまだ応援事業（以下、併せて「対象事業」という）に関して山田町災害復興支援事業等検証委員会（平成25年12月設置、以下、単に「委員会」という場合は同委員会を指す）が作成した報告書（平成26年3月3日付け、以下、単に「報告書」という場合は同報告書を指す）に記載の検証結果についてその妥当性等を調査した。

なお、調査に当たっては、上記委員会作成の報告書を読んだほか、山田町緊急雇用創出事業に関する第三者調査委員会報告書（平成25年4月2日付け）、山田町議会復興やまだ応援事業調査特別委員会が作成した復興やまだ応援事業に関する調査報告書（平成26年9月付け）、及び平成23年度補助金交付契約書（平成23年4月1日付け）ほかの対象事業に関して締結された契約書の写し等の各書類を参照したが、関係者からの事情聴取は行っていないので、その限度での所見である。

第3 妥当性調査に当たっての前提

本調査は緊急雇用創出事業として行われた対象事業に関する検証結果についての調査であるから、当職は次の諸点を前提とした。

- 1 岩手県と山田町はいずれも地方公共団体であるから、地方自治法の適用を受ける。また、補助金に関する法律関係については、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）の適用を受ける。
- 2 地方自治法第221条第2項において、普通地方公共団体の長は補助金の交付を受けた者に対してその状況を調査し又は報告を徴することができることとされているので、岩手県知事の調査又は報告徴収の権限が対象事業の委託を受けた受託者である

特定非営利活動法人大雪りばあねっと。(以下、「りばあねっと」という)に及ぶかが問題となる。

この点、同条の規定が「補助金・・・の交付・・・を受けた者」につき「補助金・・・の終局の受領者を含む」としている立法趣旨は、補助金が補助金の性質を持ったまま交付されている範囲においては補助金の原交付者がその責任において終局受領者が補助金を適正に支出しているかを確認する必要があるからだと解されるから、個別の売買代金や請負代金としてではなく当該「補助金」を「補助」目的の範囲内すなわち「補助金」として受領した者は、補助金をその目的に沿って適正に支出すべき「終局の受領者」として、調査又は報告徴収の権限が及ぶ対象になると解する。

本件で、りばあねっとは山田町から新たに雇用を創出する事業の委託を受け、その費用に宛てる資金として委託料を受領したのであるから、その性質は補助の目的の範囲内で受領した補助金だといえる。

従って、岩手県知事は対象事業の委託を受けたりばあねっとに対しても、調査し又は報告を徴することができるかと解する。

- 次に、地方自治法第234条の2第1項において、普通地方公共団体が契約を締結した場合には、当該普通地方公共団体の職員は政令の定めるところにより契約の適正な履行を確保するため必要な監督又は検査をしなければならないとされているので、岩手県職員が監督又は検査をしなければならない範囲が問題となり得る。

この点、地方自治法第234条の2第1項には同法第221条第2項にあるような権限を及ぼす相手についての定めがないから、補助金交付契約において監督又は検査をすべき相手方は、民法の原則により当該契約の当事者に限られると解さざるを得ない。

本件で、岩手県が補助金交付契約を締結したのは山田町であり、岩手県とりばあねっととの間には契約関係がない。

従って、岩手県職員は補助金交付契約の相手方である山田町に対し監督又は検査をしなければならない義務があったとはいえるが、りばあねっとに対する監督又は検査をする権限は有しておらず、りばあねっとに対する監督又は検査の権限は委託契約の当事者である山田町に専属していたと考える。

- そして、地方自治法第234条の2第1項に規定される監督又は検査に関連して、補助金交付契約の適正な履行とは補助金の目的に従った補助金の支出がその中心であるから、補助金を交付した普通地方公共団体の職員は補助金の支出がその目的に従っているかなどを地方自治法施行令第167条の15各項所定の方法により監督又は検査しなければならない。また、補助金適正化法第11条第1項は補助事業者等が善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならないと定めている。

他方で、補助金適正化法第24条は補助金等の交付の目的を達成するため必要な限度をこえての不当な干渉を禁止する。

そこで、両者の関係が問題となるところ、報告書においては、地方分権の観点から「市町村の自立性を損なうような過剰な関与は避けることに留意しつつ、補助事

業の執行を適切に指導するという県の責務を果たすべき」としており、この見解自体には当職も異論はない。

しかし、補助金適正化法第24条で禁止されるのは「当該事務を不当に遅延させ、又は補助金等の交付の目的を達成するため必要な限度をこえて不当に」干渉することなのであって、補助金等の交付目的を達成するために必要な限度内の干渉は禁止されていない。

つまり、補助事業者等である補助金を交付した普通公共団体の職員は、間接補助事業者等に対し、補助金等交付の目的を達成するため必要な限度内において、善良な管理者の注意義務をもって法令に定められた監督及び検査をすべきことになる。

本件では、岩手県職員は山田町に対し、岩手県が山田町に交付した補助金の目的を達成するため必要な限度内において、善良な管理者の注意義務をもって、立会い、指示その他の方法による監督及び契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）の検査をすべきことになる。

第4 具体的な検討

1 平成23年度補助事業計画の審査及び進捗管理について

(1) 対象事業は、平成23年度に始まり、同年度中に計3回の事業費増額が行われた結果、当初約9161万円であった事業費が最終的には約4億3059万円へと約4.7倍に増え、岩手県が山田町との間で締結した平成23年度緊急雇用創出事業事業費の約54パーセントを占めるに至っている。平成23年度に岩手県が行った補助事業計画の審査及び進捗管理が適正だったか否かにつき検討する必要がある。

(2) ここで、当職が提供を受けた資料によれば、岩手県は山田町から対象事業にかかる個別事業計画書の提出を受けた上で、りばあねっとに対しても直接「指導」を行ったことが窺えるので、当該「指導」の性質が一応問題となる。上記のとおり岩手県職員は補助金交付契約の当事者ではないりばあねっとに対しては監督又は検査の権限は有していないからである。

そこで、岩手県職員がりばあねっとに対して行われた「指導」の具体的な内容をみると、りばあねっとの会計処理等の方法を聴取した上で会計処理の方法等について教示しているに過ぎず、具体的な支出等についての改善を指示するようなものとはなっていない。

そうだとすると、当該「指導」は、地方自治法第234条の2第1項に規定される監督又は検査には至っておらず、同法第221条第2項に規定される調査又は報告徴収の権限行使に付随した行為としての性質をもつと解するのが実態に合致し、相当である。

なお、念のため、当職は関係者からの聴取は行っていないので「指導」と称する以上監督及び検査に類する言動があった可能性について言及できないが、上記の実態からすると、少なくとも権限を逸脱した監督及び検査に該当するものまで認定できる可能性は低いと考える。

(3) 次に、平成23年度補助事業計画の審査及び進捗管理において岩手県がとった対応についての考察に入る。

ア まず、岩手県は、事業計画の審査に際して、山田町から提出された個別事業計画書を基にして補助要件に合致するか否かにつき書面のみで審査を行っているが、そのこと自体は、一般的な取り扱いとしては、行政効率や事業の実施主体の裁量尊重、さらには対象事業の目的である震災からの迅速な復興という観点からすると、特に問題視すべき点ではないと考える。他道県の事務と比較しても行政裁量を逸脱するほどに不適切な取り扱いとは考えられない。

しかし、岩手県には、補助金等交付の目的を達成するため必要な限度内においては、山田町に対し善良な管理者の注意義務をもって法令に定められた監督及び検査をすべき義務があるので、本件のような場合にまで、個別事業計画書を基にした書面審査をしていればそれで足りたといえるかが重要な点である。

ここで、行政効率や実施主体の裁量、迅速な復興を重視すればいきおい審査が緩やかになって補助金交付の目的を逸脱しかねない危険が高まる一方、補助金交付の目的を逸脱しないよう監督及び検査を強化すれば行政効率や実施主体の裁量を損ね、迅速な事務処理を阻害しかねないという意味で緊張関係があるから、具体的な監督及び検査の義務が発生しているか否かについて一般的な基準を定立することはそもそも困難であり、具体的な事情を基に善良な管理者の立場で個別に判断せざるを得ない。

イ 本件では、平成23年4月28日の第1回変更契約において対象事業が盛り込まれた時点においては、書面審査を超えて具体的に監督及び検査をすべき義務を発生させるほどの事情は窺えない。

しかし、平成24年3月15日の時点では、対象事業単体としての事業費が同一の事業年度内で当初金額の約4.7倍の約4億3059万円にまで増え、山田町の事業全体の約54パーセントを占める事態となっている。これはすなわち1事業でほかの29事業の合計を上回るということの意味する。

そうだとすれば、善良な管理者の注意をもって書面審査をしていたならば、仮に平成23年7月29日の第2回変更契約及び同年11月25日の第5回変更契約の際には把握が困難だったとしても、どんなに遅くとも平成24年3月15日の第6回変更契約の時点までには、書面審査のみによっても、対象事業の事業費の大きさ、増加割合、全体に占める割合などの突出ぶりから、補助金交付目的を逸脱する「兆候」を把握可能な状況に至っていたとみるのが相当だと考える。

そのような状況に至っている以上、善良な管理者の注意義務を課されている岩手県としては、遅くとも平成24年3月15日の時点までには調査又は報告徴収の権限を適切に行使した上で、補助金交付の目的逸脱がないよう山田町に対して具体的に監督又は検査をすべき義務を負うことになったと考える。

ウ そこで岩手県がとった具体的な対応をみると、上記「指導」を行ったことは適切な監督及び検査の前提となる調査又は報告徴収の権限行使の一環として、積極的に評価されてしかるべき対応だったと考える。

しかし、そこで得られた情報を基にして適切な追加調査及び報告徴収の権限を行使したか、あるいは適切な山田町への監督又は検査義務を果たしていたかという観点についてみると、資料から窺う限りでは必ずしも十分だったは言い難い。

岩手県が上記「指導」を行ったのも、その具体的認識はともかく、書面審査の過程において補助金交付の目的逸脱の兆候を感じていたからであろうと推認できるにも拘わらず、その後積極的に監督又は検査をした形跡は窺えない。

そのような状況下では、善良な管理者の注意義務をもって補助金交付の目的を逸脱しないよう監督又は検査をすべき岩手県としてはさらなる調査又は報告徴収をした上で山田町への監督の強化又は検査をして補助金の目的外支出を可及的早期に発見、防止すべきだったし、それが可能だった余地もあったと考えられる。

なお、当時は震災直後であり、岩手県自身も行政資源が不足していたことは想像に難くない。しかし、沿岸部に位置している山田町の震災被害は特に甚大であり、行政規模の比較からしても広域地方公共団体である岩手県のサポートが期待される場所である。

- (4) 以上からすると、平成23年度に岩手県が行った補助事業計画の審査及び進捗管理は、その当初においては適正を疑わせるものではなかったが、遅くとも平成24年3月15日の第6回変更契約を締結する時点までには、県に課される監督及び検査義務を十分に果たしたといえるレベルに達しなくなったと考える。

ただし、岩手県に課されるのは山田町に対し監督又は検査をすべき義務であるから、かりにその義務を怠った場合であってもその法的効果については因果関係等を含めたさらなる考察を要し、ただちに損害賠償責任等を導くわけではないと考えられることは、念のため付言しておく。

2 御蔵の湯について

- (1) 対象事業においては、事後の再確認により補助対象外とされた金額が平成23年度は約1億6700万円（補助金額約4億3000万円の約39パーセント）、平成24年度は約5億0200万円（補助金額約7億9100万円の約63パーセント）に及んでいる。その中でも御蔵の湯に関する補助金は事業計画書において多額のレンタルリース費が計上されていたにも拘わらず一旦は補助対象として認められ、結果的にはその実態が建設・土木事業に対する支出だったとして補助対象外とされたというのであるから、この点について岩手県のとった対応が適正だったか否かについて検討する必要がある。

- (2) 御蔵の湯の建設については、正確な経緯は関係者の認識に食い違いがあるようにも見受けられるものの、少なくとも岩手県の職員が建設工事費に補助金が支出されている可能性について疑いを持っていたこと、及びそれにも拘わらず山田町からの「御蔵の湯整備に関する確認事項」という説明を受けて結果的には補助対象とすることにしたこと、については資料から窺えるので、それを前提に岩手県のとった対応について考察する。

ア 上記1で考察したと同様に、補助金等交付の目的を達成するため必要な限度

内において善良な管理者の注意義務をもって法令に定められた監督及び検査をすべきとの観点からは、補助金交付目的逸脱の兆候を把握できる時点より前においては、書面審査を超えて積極的に補助金交付目的逸脱の兆候を探索すべき義務までは県に課されていないと考えられる。

しかし、その端緒のいかに拘わらず、県として補助金交付目的逸脱の兆候を把握した時点以降については、補助金の目的外支出は震災復興の目的に反する事態なのであるから、岩手県は善良なる管理者の注意義務をもって積極的に山田町に対する監督及び検査の権限を行使すべきである。

そして、ここでも、行政効率や実施主体の裁量、迅速な復興と監督及び検査強化の緊張関係は上記のとおりであるから、具体的な監督及び検査をどの程度行うべきかについては一般的基準を定立することがそもそも困難であり、具体的な事情を基に個別に判断せざるを得ない。

イ そのような観点で本件の経緯をみたとき、御蔵の湯については遅くとも平成23年11月15日の段階では県職員がレンタルリースに関して補助金交付目的逸脱の疑いを認識し、同年12月26日の段階では約2000万円の鉄骨等リースと説明を受けていたことが窺われ、その説明自体通常想定されるリースの語義からすると明らかに不自然と言わざるを得ない。

そして、山田町から提出された「御蔵の湯整備に関する確認事項」の説明は、確かにその文言からただちに補助制度に合致しないものとは断定できないまでも、やはりその説明自体が通常想定されるリース概念からは乖離していて説得的とはいえず、またその金額の大きさからしてもより慎重に審査すべき契機が十分にあったと言わざるを得ない。

さらに、岩手県が補充調査を行った時点においては対象事業そのものにつき補助金交付目的逸脱の兆候が把握可能な状況に至っていたとみるのが相当だと考えることは上記のとおりであり、そのような状況下にあっては御蔵の湯についても積極的に監督及び検査の権限を行使して補助金交付目的逸脱を可及的早期に発見、防止すべきだったし、それが可能だった余地は十分にあったと考えられる。

(3) 以上からすると、御蔵の湯建設の経緯において、岩手県が山田町の「御蔵の湯整備に関する確認事項」という説明を基にして補助の対象としたのだとしても、その対応は必ずしも適切だったとはいえず、

ただし、それがただちに損害賠償責任を導くわけでないことは上記1と同様である。

3 平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査について

(1) 岩手県は、結果として多額の補助金返還を求めることとなった平成23年度補助事業の完了を一旦は確認し、平成24年度補助事業計画についても審査をした上で年度当初額約1億3900万円、第2回の変更契約では約7億9100万円にも及ぶ補助金交付契約を締結したので、岩手県が行った平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査が適正だったか否かについて検討する必要がある。

- (2) 岩手県は、山田町からの実績報告書を受け、平成24年4月11日から同13日までの補充調査を経て平成23年度補助事業の完了を確認して補助金を交付し、完了確認の前である平成24年3月23日には平成24年度事業計画を基に補助内定の通知、同年4月1日付けで補助金交付契約締結、同年7月31日付けで補助金交付変更契約を行っているので、そのような岩手県の対応について考察する。
- ア 上記1で考察したとおり、本件に関する限りでは、遅くとも平成24年3月15日の時点までには、書面審査によっても対象事業に補助金交付目的逸脱の兆候を把握可能な状況に至っていたとみるのが相当だと考える。
- 従って、その後に行われた平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査においては、善良なる管理者の注意義務をもって積極的に監督及び検査の権限を行使すべきである。
- そして、ここでも、具体的な監督及び検査をどの程度行うべきかについては一般的基準を定立することがそもそも困難であり、具体的な事情を基に個別に判断せざるを得ないことは上記と同様である。
- イ そのような観点でみると、既に上記1及び2の事情が判明している状況下で、さらに事業額にして約7億9100万円、山田町の事業全体の約68パーセントを占めるという計画の提出を受けていたのであるから、より積極的に監督及び検査の権限を行使して補助金交付目的逸脱を可及的早期に発見、防止すべきだったし、それが可能だった余地は十分にあったと考えられる。
- (3) 以上からすると、平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査について、岩手県が行った対応が必ずしも適切だったとは言い難い。ただし、それがただちに損害賠償責任を導くわけでないことは上記1と同様である。
- 4 「緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」の内容について
- (1) 報告書においては、「緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」として委員会の提言がまとめられているので、これについて検討する。
- ア 報告書においては、県が市町村や市町村事業の事業受託者に過度な負担をかけることには慎重であるべきとしつつも補助事業を適切に執行管理するために必要と認める場合にあっては通常より一歩踏み込んだ関わり方をする必要があるとまとめており、これらの点については当職も見解を同じくする。
- また、県、市町村、事業受託者の三者が、必要に応じてお互いに相談や情報共有をしてそれぞれの役割と責任を相互に強化すべきとの見解にも異論はない。
- ただし、地方自治法の解釈についての当職の解釈は上記のとおりであって、県が監督及び検査を行うことができるのは市町村に限られるとしても、受託者に対する調査や報告徴収は可能と考えており、県としては補助金交付目的達成のためにその権限を必要に応じ積極的に行使すべきと考える。
- イ そういった観点から委員会による「新たな仕組みづくりの提言」をみたとき、(1)にいう通常の処理における新たな視点による取組みとして記載された各事項

は、中長期的にみて市町村だけでなく県の負担も軽減しつつ補助金交付目的の逸脱といった病理現象を未然にふせぐことにつながることを期待できる取組みと思われ、概ね積極的に評価できると考える。

他方、(2)にいう通常の処理以上の対応の取組みとして記載された各事項は、概ね抽象的で、実効性につき必ずしも十分とはいえないかも知れない。

しかし、上記のとおり一般的な基準を定立することが困難な具体的義務の有無の判断において注意喚起の契機となり得る事項ではあるから、まずは積極的に評価した上で実践に移し、実践の結果をみてさらなる改善、具体化を図るべきと考える。

- (2) 今回の事案は、震災復興のための補助事業を奇貨として不適切な補助金受給をした事業者によって生み出された病理現象といえるが、病理現象への過度の対応は健全な補助事業への足かせにもなりかねないから特効薬を発見することは困難である。

しかし、病理現象を最小限に食い止めるためには不断の努力を続けるしかないものであり、委員会の提言は積極的に評価した上で、さらに改善、具体化していくべきである。

第5 まとめ

- 1 第4で具体的に検討したとおり、岩手県の対応は、①平成23年度補助事業計画の審査及び進捗管理、②御蔵の湯、③平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査、のいずれについても、必ずしも十分ないし適切だったとは言い難いと考え。岩手県自身も被災県であり行政資源が著しく不足していたことも想像に難くないが、結論的にはそのように考えざるを得ない。

報告書では、その「総括」において「通常の処理としては、適切であった」と表現しているが、「通常の処理」とは何かを考えたとき、それはやはり補助金交付目的の逸脱の兆候が把握可能な状況における処理として十分かつ適切な対応を行ったかどうかで判断すべきと考える。

今回の岩手県の対応は、補助金交付目的の逸脱の兆候が把握できない時点における対応としてであれば適切であったともいえるが、補助金交付目的の逸脱の兆候が把握できた時点以降における対応は「通常の処理」として必ずしも十分ないし適切だとは言い難く、その意味で、委員会の当該表現は妥当でないと考え。

- 2 既に起きてしまった病理現象の検証はそれ自体重要であるが、より重要なのは再発の防止である。

しかし、事案の性質上再発防止の特効薬はないから、まずは対策を立て、実践し、実践の結果をみてさらなる改善、具体化を図るしかない。

その意味で、再発防止のために委員会が「緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」として提言をまとめたこと自体は、再発防止のための端緒として積極的に評価すべきである。

- 3 以上を踏まえ、平成26年3月3日付け山田町災害復興支援事業等検証委員会が作成した報告書に記載されている内容について、当職の所見を次のとおりまとめた。

- (1) 報告書の「VI総括」においては岩手県の対応が「通常の処理としては、適切であった」と表現しているが、ここにいう「通常の処理」とは補助金交付目的逸脱の兆候が把握可能な状況における「通常の処理」を前提にすべきと考える。

岩手県の対応は、補助金交付目的逸脱の兆候が把握できない時点における処理としては不十分とはいえないが、補助金交付目的逸脱の兆候が把握できた時点以降における「通常の処理」として十分ではない点ないし適切ではない点があったと考えられるから、その意味で、当該表現は妥当でないとする。

- (2) 報告書の「V緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」の内容は、補助金交付目的逸脱事案の再発をふせぐための端緒としては積極的に評価すべきである。

以上

【田村泰俊教授（明治学院大学法学部教授、行政法研究者）】

〔総論〕

『山田町災害復興支援事業等検証委員会報告書』（平成26年3月3日）の内容につき、法律面からの所見を述べる前提として、以下の点が認められる。言うまでもなく、法制度、具体的条文の解釈は、解釈者の問題へのスタンス、立場により異なるものとなりうる。

この報告書は、県のスタンス、立場を、次のように位置付けている（補助金を山田町へ契約、交付した時点での県の立場も同様のものと推認される）。

第1に、補助金の契約、交付はあくまでも「県」と「山田町」の関係であり、当該特定非営利法人との関係は間接的なものである。

第2に、地方分権の観点から「県」と「山田町」はそれぞれ独立の行政主体であるから、山田町の具体的な事務執行について関与は避けるべきである。

もちろん形式的には、上記の2つのスタンス、立場は、一般論としては是認される。しかし、法理論、具体的な事案処理や状況から、次のような考えも考慮されるべきであった。

第1に、独立の行政主体間の関係は、対国民・住民との関係では、行政の内部関係とされる理解がある（最判昭和53年12月8日、最判昭和34年1月29日等、また、塩野宏『行政法Ⅱ〔第5版補訂版〕』109頁（2013年）、宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第3版〕』152頁（2011年）等）。これは主に行政処分に関し論じられてきたが、基本的には行政主体間での契約でも同様のものと考えられる。

第2に、地方分権は、ただ距離を置けば良いというものではなく、最近の地方自治法を支える理論の一つとしては、補完性の理論、相互依存システムがあり、それぞれの権限、事務執行が効果的に行なわれるための関係が求められる。

加えて、第3に、本件においては、法務能力が、通常でも脆弱であると推認される沿岸部の町が震災により、さらに行政能力の低下をまねいていると思われる状況がある。

1 平成 23 年度補助事業計画の審査及び進捗管理について

この点につき、報告書は、「事業内容の実施主体の町に高い裁量が認められていること」を前提として「県」の役割、権限を理解している。この立場から、報告書のように県の事業計画に対する審査を理解することは十分理解できる。しかし、補助事業の進捗管理については、別の法解釈やそれに基づく対応もあり得たものと考えられる。報告書は、地方自治法 221 条第 2 項の県の調査権につき「市町村が委託事業を行う場合の委託先にまでは及ばないと解され」としている。これは、同項の「終局の受領者」を「町」とする理解となっている。

しかし、従来から、例えば、代表的コメントは、この「終局の受領者」につき「例えば、都道府県が市町村を通じて一定の住民に補助金を交付するような場合において、その一定の住民を指す」（松本英昭『新版逐条地方自治法〔第 5 次改訂版〕』742 頁（平成 21 年））とされており、本件における当該特定非営利法人を終局の受領者とみる解釈を県は採り得た。県と町との関係は、対法人に対しては内部関係であるとの基礎理論を利用した場合、この解釈は十分成立しうる。

もちろん、条文解釈が分かれている場合、そのうちの 1 つを採ったからといっても直ちに、違法と評価されるものではない。しかし、報告書及び当時の県が、最終の受領者に当該非営利法人が含まれるとの解釈につき、十分に検討を行ったものとは見受けられないように思われる。むしろ法務能力、行政能力の低下した町を補完するという発想がなかったのではないだろうか。

なお、最近では、自治体と指定管理者、自治体と指定確認検査機関との関係等、責任の所在が必ずしも明確になっていなかったケースが生じてきた。

本件でも、公共サービス基本法 8 条の規定から、委託を行う自治体が、役割分担や責任の所在を明らかにしておくべきであった。

2 御蔵の湯について

この点について、本件では、「リース契約」が問題となる。このリース契約につき、法の一般論からは、次のように言える。著名な公衆浴場法距離制限に関する最高裁判決（最判昭和30年1月26日）や最近の最判平成元年3月7日から理解し得るのは、経営の不合理化や経営状況から転廃業等の防止が1つの目的とされている。すなわち、公衆浴場業の特殊性がここでの法制度を支える基礎となっている。そうであるとすれば、この種の営業でリース契約といった契約形態がはたしてありうるのか疑問を持つべきだったと考えられる。報告書では、宮古センター職員は「リース料として計上されており…（略）…特段気に留めなかった」としている。

しかし、リース契約による、との不自然性に県が留意すれば、以下のような対応も可能だったのではなかろうか。

まず、一般の公衆浴場業に対する許認可事務の運用を調査し、リース契約にこの種の営業がよっているのかどうかの確認がなし得たのではないか。

ここで、リース契約による不自然性が明らかとなれば、契約書等の提出を求めることも可能であった。例えば、建築物に対する建築審査会での審査実務を参考とすると、必要があれば設計図書等の外、契約書の提出を求める場合がある。契約書を精査すれば、許されない財産取得を早めに発見し得た可能性がある。

県は、山田町が、行政能力、法務能力がかなり低下しているとの認識を持ち、それを県の行政執行能力、法務能力を持って補完し、より強力な指導や情報提供を山田町に行うべきではなかったのか、もう少し検討してみてもよかったのではないかと考えられる。

3 平成 23 年度補助事業の完了確認及び平成 24 年度補助事業計画の審査について

この点については、以下のような法的な対応の可能性も「県」にはあったのではないかと考えられる。

ここでも、行政能力、法務能力の低下がみられる町の行政執行を補完する上で、以下の法的対応が採り得たのではなかろうか。

第 1 に、地方自治法 234 条の 2 の契約の履行の確保であり、「県」による 23 年度の監督又は検査を基礎に、結果として 24 年度の事業計画案に利用し得た可能性がある。

第 2 に、地方自治法 252 条の 17 の 6（財務に係る実地検査）の利用である。この点、県のこの条文に対する理解は、その趣旨は、市町村の財政健全化目的であり、本件には適用されるものではないというもののようである。もちろん、この条文の基本的な理解は、その通りではあろうが、本件では、「山田町緊急雇用創出事業に関する第三者調査委員会報告書」は「24 年度に、山田町が『りばぁねっと』に委託した緊急雇用創出事業の予算は、町の予算（大震災前）との比較では、10%超の規模に当たる」とされ、この条文の趣旨からも、この条文を適用できるとの解釈が成立しうる。

もし、以上の条文を利用した場合、交付要領にいう「当該業務を的確に遂行するに足る能力を有する者」にこの特定非営利法人が該当せずとの結論に至る可能性があり得たのではなかろうか。

以上のような自治法上の法制度の利用につき、もう少し報告書は検討を加えてもよかつたのではなかろうか。

4 緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方について

報告書は、「県と市町村の関係」及び「補助事業への関わり方」で本所見総論で指摘したように、「委託者（契約当事者）である市町村が指導を行う」との立場から、県の役割としては可能とされる「新たな仕組みづくりの提言」を行っている。この提言内容については、それなりに評価しうる。しかし、以下の点を付言しておくこととする。

第1に、すでに指摘したように県と市町村、国と自治体の関係等は、補完性、相互依存として理解しようとするのが最先端の法理論の一つとなっている。そうであるとするならば、本所見で指摘したように、県として山田町に対し、自治法上の制度等を利用し、より積極的な補完的対応を行い得たことから、そのような法解釈に変更することも考えられてよかろう。

第2に、本所見で示したような条文解釈やその利用を現場の県職員に求めることは無理であるという見解はあり得る。

一方、高度な法解釈や法制度の利用は今後も起こりうる。そこで、他の自治体で実例のある「政策法務課」「政策法務委員会」等の設置を県として検討し、現場の県職員に、高度な法的対応を行うための法制面での情報提供等を行える機構改革も考えられてよいであろう。

【宮城県】

1 平成 23 年度補助事業計画の審査及び進捗管理について

ア 平成 23 年度の「山田町災害復興支援事業」について、当初 9,161 万円であった事業計画に係る計 3 回の計画変更を行い、最終的に 4 億 3,059 万円の事業規模となる計画を認めていることについて

(所見)

初回から 2 回目までの事業計画の変更については、新規雇用者数が増加していることから、事業費が増額していることについては、必要があったものとする。

また、3 回目の計画変更については、新規雇用者数が増加していないにもかかわらず、事業費だけが増額していることから、年度末の 3 月に、増額する必要があることを裏付ける資料等の提出を求め、確認することが望ましかったものと思料する。

イ これらの事業計画の審査に際し、事業費の積算内訳を含めて、町から提出される個別事業計画書に記載されている内容の範囲内での審査を行っていることについて

(所見)

事業計画の審査の手法については、宮城県においても貴県と同様に、個別の事業計画書に記載されている内容で審査を行っているものであり、検証委員会の意見と同じである。

事業を実施する市町村においては、国の緊急雇用創出事業実施要領や Q & Aなどを十分に把握して実施することが求められることから、宮城県では 22 項目のチェックリストを作成して示し、市町村が事業要件等に留意するよう促している。

ウ 地方自治法第 221 条第 2 項の規定を根拠に、原則、町の委託先に対する調査は行わないこととしていることについて

(例外的に「大雪りばあねっと」に対して直接に指導を行っているが、積極的に指導を行うこととはしていないこと。)

(所見)

都道府県から市町村に対する補助事業について、都道府県は市町村に対して指導等を行うものであるが、市町村が実施する委託事業については、市町村の責任において、委託した事業者に対して指導等を行うものである。

なお、場合によっては、補助事業の適正な執行のため市町村と連携の上、都道府県が事業者へ対して助言等を行うこともあり得るものとする。

2 御蔵の湯について

平成23年度事業の完了確認において、「御蔵の湯」について、建設・土木事業や財産取得にあたらな^いとして、補助対象経費として認めていることについて

(所見)

「御蔵の湯」に係る事業について、当初、補助対象経費として認めたことの適否に関しては、その詳細な態様、契約形態など多岐にわたる検討が必要であり、検証委員会の報告書のみから判断することは難しい。

、貴県では、平成25年度に改めて事業内容を調査した上で、基金事業の対象経費に当たらないと判断し、山田町に対して1億6,700万円の返還を求めており、最終的には十分な検討の上、適正な対応を取られたものと思料する。

3 平成 23 年度補助事業の完了確認及び平成 24 年度補助事業計画の審査について

ア 平成 23 年度の完了確認に際し、町から 100%の前払いを受けていた「大雪りばあねっと」に対し、未払金の原資の有無等までの確認を行っていないことについて

(所見)

基金事業における市町村事業では、市町村が委託契約を行う場合、概算契約で実施することとなっており、市町村は、委託事業完了後に事業に要した経費について、領収書などにより金額の確認を行い、委託費を確定させるものである。

仮に、委託事業者に未払いがあった場合、その経費は基金事業の対象外経費となるものである。また仮に、契約金を全額前払いしていた場合は、対象外経費分については返還させることとなる。

したがって、山田町が完了検査の際に、未払いについて確認を行っていないとすれば、町の検査が不十分であったと言わざるをえないものである。

宮城県の場合は、市町村が完了検査を実施したその検査復命書の写しを実績報告書に添付させて、適正に完了検査が行われたことを確認しているが、市町村が復命書へ記載しなければ、貴県と同様、個別の未払いの有無まで確認できない。

イ 町からの委託先である「大雪りばあねっと」に対し、平成 23 年度事業の会計処理に関する改善指導を行っている状況において、平成 24 年度の補助事業の内定を行い、補助金交付契約を締結していることについて

(所見)

補助事業の内定等に関する事務自体は、通常の処理であると考ええる。

しかし、貴県では、基金事業を受託している NPO 法人大雪りばあねっとが、杜撰な会計処理をしていることを把握し、H23. 12. 28 と H24. 3. 16 に同法人に対して改善を促す指導等を行っていた。

こうした経過を勘案すれば、指導内容の改善を貴県が確認するまでは、平成 24 年度事業の内示については、慎重な取扱が望ましかったものと思料するが、一方で、緊急雇用創出事業を翌年度も継続する場合、雇用者の処遇を考慮すれば、前年度中に内示を行う必要があることも理解できる。

4 緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方について

(1) 山田町災害復興支援事業検証報告書（以下「報告書」という。）の「VI 総括」において、県の対応が「通常の処理としては適切であった」としていることの妥当性について

（所見）

宮城県においても、国の緊急雇用創出事業実施要領等に基づき、個別の事業計画書等の内容で審査を行っており、原則として、貴県と同様の事務処理を行っている。

県としては、市町村が国の緊急雇用創出事業実施要領等を十分に理解・遵守の上、適正に事業を遂行できるよう必要な支援をすることが役割であると思料する。

(2) 「V 緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」の内容について

1 県と市町村の関係

（所見）

市町村は、国の実施要領やQ & A等に則り、適正な事業の執行に努めるべきであるが、過度な負担を求めるべきではないことは、検証委員会の意見と同じである。

なお、県としても事業を実施する市町村が、適切に事業が実施できるよう最低限必要と思われる項目について、必要に応じて一定レベルの関与は必要であると考えます。

2 ケースに応じた補助事業へのかかわり方

（所見）

検証委員会の意見と同じである。

3 事業受託者、市町村、県の役割と責任

（所見）

検証委員会の意見と同じである。

4 新たな仕組みづくりの提言

（所見）

検証委員会の意見と同じである。

人 第 490 号
平成 26 年 12 月 11 日

弁護士
竹 中 孝
明治学院大学法学部教授
田 村 泰 俊
宮 城 県 総 務 部 長

様

岩手県総務部長 小田島 智 弥

岩手県商工労働観光部長 橋 本 良 隆

山田町災害復興支援事業等検証報告書に係る所見について（依頼）

本県の県政推進につきましては、日頃から格段の御配慮をいただき、厚く御礼申し上げます。

今般、本県では、山田町災害復興支援事業等検証委員会（平成 25 年 12 月設置）において検証を行った県の対応について、県議会の決議を踏まえ、その妥当性をより客観的に精査するため、法制度や県が行う補助事業の実務に精通している方々からご所見をいただきたいと考えております。

つきましては、貴台から別記により御所見をいただきたいと存じますので、よろしくお願いいたします。

また、ご多忙の折、誠に恐縮ではありますが、平成 27 年 1 月 30 日（金）までに総務部人事課あてにご回答いただきますようお願いいたします。

(別 記)

山田町災害復興支援事業等検証報告書に係る所見について

1 所見の視点

- (1) 山田町災害復興支援事業検証報告書(以下「報告書」という。)の「VI 総括」において、県の対応が「通常の処理としては適切であった」としていることの妥当性についての所見を記載して下さい。
- (2) 以下の3つの区分について、それぞれに掲げる課題(論点)を中心に、県(補助事業者)及び町(事業実施主体)のそれぞれの役割や責務、法的な観点から記載して下さい。
また、通常の処理はもとより、震災直後の被災地や被災自治体の状況等を踏まえた場合の所見も盛り込んで記載して下さい。
- (3) 加えて、報告書の「V 緊急雇用創出事業の適切な執行管理のあり方」の内容についての所見を記載して下さい。

2 3つの区分及び課題

(1) 平成23年度補助事業計画の審査及び進捗管理について

【課題(論点)】

- ア 平成23年度の「山田町災害復興支援事業」について、当初9,161万円であった事業計画に係る計3回の計画変更を行い、最終的に4億3,059万円の事業規模となる計画を認めていること。
- イ これらの事業計画の審査に際し、事業費の積算内訳を含めて、町から提出される個別事業計画書に記載されている内容の範囲内での審査を行っていること。
- ウ 地方自治法第221条第2項の規定を根拠に、原則、町の委託先に対する調査は行わないこととしていること。(例外的に「大雪りばあねっと」に対して直接に指導を行っているが、積極的に指導を行うこととはしていないこと。)

(2) 御蔵の湯について

【課題(論点)】

平成23年度事業の完了確認において、「御蔵の湯」について、建設・土木事業や財産取得にあたらないうとして、補助対象経費として認めていること。

(3) 平成23年度補助事業の完了確認及び平成24年度補助事業計画の審査について

【課題(論点)】

- ア 平成23年度の完了確認に際し、町から100%の前払いを受けていた「大雪りばあねっと」に対し、未払金の原資の有無等までの確認を行っていないこと。
- イ 町からの委託先である「大雪りばあねっと」に対し、平成23年度事業の会計処理に関する改善指導を行っている状況において、平成24年度補助事業の内定を行い、補助金交付契約を締結していること。

3 送付書類

- (1) 県の報告書(検証委員会に提出した資料を含む)
なお、特に確認等必要になると思われる資料について、分冊として整理しております。
- (2) 検証課題別対比表(検証委員会で確認した事実関係等と町・町議会報告書の内容の対比)
- (3) 県議会の決議、県議会における意見等の概要、決算特別委員会等の会議録
- (4) 山田町及び山田町議会の検証報告書

4 提出期限

平成27年1月30日(金)までに報告いただきますようお願いいたします。