

宮 監 公 表 第 1 1 号

令 和 元 年 9 月 3 日

宮 崎 市 監 査 委 員

荒 木

宮 崎 市 監 査 委 員

前 本 尚

宮 崎 市 監 査 委 員

谷 口 真 理



### 宮崎市職員措置請求監査結果について

令和元年7月5日付けで提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく宮崎市職員措置請求について監査を行い、監査結果を別添のとおり決定したので同条第4項に基づき公表します。

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

宮崎市

### 2 宮崎市職員措置請求書の提出日及び受理日

宮崎市職員措置請求書は、令和元年7月5日に提出された。所定の要件を具備しているものと認め、令和元年7月5日付けで受理した。

### 3 請求の内容

#### (1) 宮崎市職員措置請求書（原文のまま）

##### 請求の要旨

##### 1. 事案の概要

食品加工会社が国の交付金を活用して法蓮草残渣がごみとして捨てられていた問題で「もつたない」として、消費者に新しいドレッシングとして新産業創出としたビジネスプランを提案した。宮崎市はそれを市長が望んでいるとして、申請時点で期日要件につき、調べることなく思い着きで市長が出口戦略なしで地域経済循環創造事業交付金の申請を決めた。

##### ①二つの不確定要素

申請時点で心配な点が二つあった。期日につき、平成26年9月15日完成した基本スケジュールは5月末日の設置が確定していた。総務省と経産省と宮崎県の補助金が期日の点で3月か6月かで競合した。総務省の期日要件は3月であり、他は6月であった。3月とすると宮崎県及び経産省の補助金1400万円を失う。6月とすると総務省の補助金を失う。それで6月として、申請して総務省の補助金を失うことは（金額3210万円）痛いとして、姑息な手段で（購入でもいいのでは？）申請した。3月に完了しないことは予定していたというべきである。つまり出口戦略がなかった。出口戦略なしの申請書の入口戦略である。その判断につき、市長の思いつき程度の判断に問題があった。

##### ②三つの補助金を受けようとしたので、危険を冒した。

3つの補助金を同時に受ける上での条件は施工履行は6月に統一せざるをえなかった。平成26年8月7日民間会社は、3つの補助金を望んだので設計会社と6月設置とした基本スケジュールの契約をした。その完成を見たのが9月15日で機器設置は5月末日とある。第4次募集の締め切りが9月10日期限であった関係で同年9月5日に宮崎市は総務省に補助金の申請をした。申請の核心内容である、期日であるが「新製品を作るライン設備は専用とし、それを3月までに完成させる」と書いた事実がとん挫した。あきらかに外形的事実として、期日につき虚偽表示である。市長は知っていたかどうかは問題ではない。問題はそれを総務省がどのようにとつたかの問題である。それを承認して契約したら、必ず不履行となる契約であることがわかっていたら、総務省は契約をしなかったはずである。

##### ③鶯色の保持が困難で、それを解決しなければ、事業化できなかつた。

次に問題となるのは、法蓮草の有効化の問題である。宮崎県食品開発センターにおいて、平成26年度10月フード・オープンラボが完成した。ほうれん草が有効化しなかつた理由は酸化の問題が解決できなかつたから。それについては、宮崎県はみやざき新産業創出研究会等の事務局があり、

ネットワークがあつた。宮崎県食品開発センターで試作品を試みたが成功に至らなかつた。さらに大学等の先端技術が加わるのが問題解決に必要であつた。これが9月5日時点の問題であつた。報告書では、「大学」との連携：現在「大学」との連携は行っていない。宮崎県食品開発センターの部長の助言を受けている。今後宮崎県食品開発センターから宮崎大学等を紹介してもらうことを検討する。試作品を作つたが2、3ヶ月もすると色が鶯色から茶色の変色する。これを緑色に保つことが課題であるとかかかっている。

④大学との連携ができるか、不確実であつた。

濟循環創造事業交付金交付要綱第4の2「地方公共団体に対して上記の目的に即した民間事業者等、大学等、地方公共団体等及び地域経済活性化支援機構等が連帯して実施する地域経済活性化事業に要する出費等の経費について助成を行う。」しかし客観的事実として、平成27年3月31日までの期間、大学との連携はなかつた。少なくとも平成26年12月17日までが期限の条件であつたと解する。なぜなら、地域経済循環創造事業交付金要綱第11条事業計画変更に該当するからである。交付金決定後における事情の変更であり、交付金に関し、怠慢その他の不適切な行為にあたる。(第15条3項違反)

宮崎市は宮崎県と平成26年8月27日、大学との連携なしに解決できないから、大学との連携をして、申請するよういわれている。三者協議に係る県側の記録にある。

宮崎市は平成30年12月17日、返還申請書を提出し、平成31年3月11日つきで、交付金の返還命令通知書を受け取つた。そして、3月29日補助金を返還した。

⑤2年間、悪事(違反)を隠した。

会計検査院はこれらの補助金が適正に処理されているか、申請した事業目的が達成されているかを検査する国の機関である。平成29年6月23日がターニングポイントであつた。この時点で会計検査院は確たる証拠を把握した。日発表や日報や工程写真がようやく提出された。それまで、宮崎市は「あいまい作戦」(自称)と徴し、会計検査院の現地査に対し心理的に抵抗・妨害した。宮崎市はそれまで、虚偽文書があつたことも、虚偽写真があつたことも、交付で購入した機器を他目的に使用されていた事実を知りながら、会計検査院には2年間全部隠蔽していた。平成29年7月7日、会計検査院は二つの理由で交付金返還に該当する関係する「法規違反」があつたとした。まず、期日につき、虚偽事実が存在し、納品がなかつたこと、2年間、交付金で購入した機器で目的の新製品をつくらず、他用途に100%つかつたこと等。電話で文書を総務省に提出し、「検査報告」をすると告げた。

⑥変更届から逃げて、1517万円をごまかした。

一番高い機器である充填キャンピング機一台価格2275万円の納品が平成27年6月13日であつた。これがHACCP系の機器であり、三者協議書では「HACCP設置に時間がかかるから6月設置である。」と書かれたところである。三者協議書に「購入であれば可能である」という言葉があるが、ここでいう購入は充填キャンピング機も含まれるから可能とはいえないことは明白である。さらに2ラインで2つの新製品をつくるために2台分の充填キャンピング機2100万円が必要とした事業内容が平成27年1月8日の注文書では、1つのラインとした機械内容となつた。メルクマークのほうれん草から新商品をつくるビジネスプランが1月8日に消滅した。しかも変更手続をして総務省の承認を得ることなく変更届から実質的に逃げている。1つのラインだけで使用する全自動充填キャンピング機一台2275万円注文した。これは、法規11条から変更届で承認されるべきもので変更届をやつていないから、原則2275万は全額認められない。使用頻度で評価が

かわるので正しくはその3分の1か若しくは4分の1であろう。そうであるなら、1517万円は過大となり、不当利得と解釈が可能と解する。つまり1517万円が「私物化」したといえるので「泥棒」である。

⑦補助金適正化法の可罰的違法行為があつた。両罰規定が妥当。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（179号）第33号2項に「その行為をした各省庁の長その他の職員、又は地方公共団体の長その他の職員に対し、本条の刑を科する」。いわゆる両罰規定であるが、その適用は行政実例は可能としている。（行実昭和25年7月25日）その理由とするところは、いやしくも、法律が行政罰を認めている所以は一定の行政目的を担保するためであり、その旨を規定する限り、可能であるとするようである。法人にも過失等の犯罪能力を認め、これに財産刑を科するために、行政法規においては明文規定を許されている。行政実例は地方自治法14条3項の趣旨に鑑み、条理上当然に、行為者のみならず、法人にたいしても同時に財産刑を科するところの両罰規定は可能であるとしている。従い、補助金適正化法で第33条2項は「行政上の秩序罰」としての一種であり、特別法で規定した両罰規定の適用が可能である所為である。宮崎市の長は地方公共団体の長であるから両罰規定の範疇の対象者である。（出典要説地方自治法第3次改訂：ぎょうせい：220頁参照）

⑧出口戦略がなかつた。三人は哀しい。

次に3人の工業政策課職員の故意の重過失である「虚偽実績報告書」の行使及び作成、虚偽写真の行使については許されない行為ではあるが、これは出口戦略としての青写真がないがため現場が混乱したものであり、責任は出口戦略をたてなかつた宮崎市長にある。入口戦略と出口戦略は一体である。事業期間につき「偽る」という申請行為に違法性があり、最後まで「偽る」戦術であつた。市長の違法性の共同正犯の承継者である。公務員個人の責任は法709条で法的に明文化された特別法の規定がない。宮崎市という地方公共団体の求償権は国家賠償法第1条2項で認めている。従い今回の請求とは関係ないといえるのでこの問題は刑法156条、158条の虚偽公文書作成及び行使罪で別件として法の裁きを待ちたい。

⑨新商品の経済効果がない。

補助金交付は国民の金に係る民事上の贈与の概念であるから「公益性」が担保されることが条件でなければならない。しかるに実体は、そのようになっていない。「新商品」を創生するとして新商品をつくらず、期日までに完成するとして不履行としたり、手続的に承認されていない機械2275万円を不当交付金で購入している。宮崎市はそれを容認している。変更届する義務を懈怠したり、関係法規に違反したり、その上で契約不履行となつた。補助事業者の不正補助金受罪の不当行為のためにそもそも補助金は存在しない。

つまり、公益性がゼロで絶対的無駄な事業のために国の補助金公金をつかつた。委任された権限を越えて、その場の雰囲気判断決定がなされた補助金申請であつたことは明らかである。

⑩市長の法的な関与及び加担

宮崎市長は平成26年4月11日、指示した。さらに10月中旬、予算の査定作業の文書に市長の指示とか決定の文字がある。指示とある。平成26年12月19日支出負担行為書の市長の個人印が捺印された。指示した。平成30年9月6日の議会で[ ]総務部長は、「支出負担行為書は、市長が押印した。7名が交付申請書、実施計画書の内容を承認し押印した。」国へ申請する時点における民間事業者に聞き取つたかの質問に[ ]観光商工部長は「民間事業者と情報を共有をしていた」と答弁した。事業計画の内容については宮崎県中小企業中央会から情報提供があつたと答弁。

関係者には三者協議の会議の復命書がわたった。市長も当然それを見て理解した上での9月5日の決裁をした。平成30年8月21日の宮崎日日新聞の報道で戸敷市長は「深くお詫び申し上げます。最終的な決裁は私がしており、自身の責任については今後考えたい」と答えた。但し道義的、政治的責任は感じるといつたが法律的责任は負うとは現在まで言及していない。

## 2. 請求の趣旨

あ) 重大な法令違反があつた。故意又は重大な過失等。

基本的な認識は、地域経済循環創造事業交付金の当該事業への適用に公益性はなかつた。市の一般財源に損害が生じた。市長や当該職員が補助金適正化法や地域経済循環創造事業交付金交付要綱や宮崎市地域経済循環創造事業交付要綱、宮崎市補助金等規則の条項につき複数各違反した。複数の場合、その性質、目的に照らし一体的に「大きく法令に違反した」という認識である。補助金は、経済効果等の公益性のために存在する。民間事業者の他用途に使われた違法行為のところに金をばらまいた。以上のことを整理すると、「重大な法令に違反して」まで民間事業者に支援するという不法行為の構図である。

基本的に補助金行政は地方自治法232条2によれば、「地方公共団体はその公益上必要があつた場合において、寄付又は補助することができる。」地方自治法第138条の2「市の執行責任者は市の損害を与えないように、市の税金の用途について、誠実に事務を執行しなければならない。」

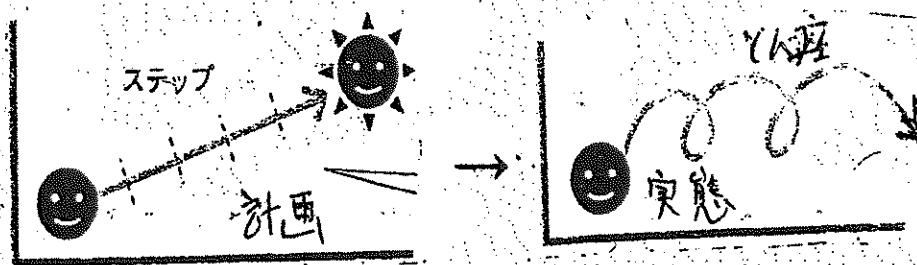
い) 交付目的の事業化段階ではない。ごまかしの事業内容を申請した。

本来補助金は民法概念から贈与金であり、反対給付がない。市民は税金の使い方として道路や橋とかの目に見える反対給付を考える。公金の歳出は厳しいのが当たり前である。当該事業は新製品をつくるから補助金を受けたいという趣旨であつたと解する。しかし、関係者に事業化の際に問題があつたという認識がない。酸化問題を認識していない。基本的問題である。事業化の現実性を調査していない。事業計画書は単なる祝詞である。利害関係者の利益のために宮崎市は利用されたのではないかという疑念が脱ぐえない。

う) 大学との提携がなぜできなかつたのか。その理由？

「大学」との連携がないとなると補助金の不正交付を防ぐ手だてがなくなる。ここがブラックボックスとなる。危険で闇となる。補助金に係る事業が交付により、経済に相乗効果があり、経済効果が100のものが130にならないと明かな公益性が担保されたとはいえない。補助金の利用ではなく、活用でなくてはならない。

つまり絵でかくと計画と挫折の落差が大きい。宮崎市及び宮崎市長は国要綱で定めた大学連携しなかつたことに故意または重過失行為がある。最初から新製品が作られなかつた事実から宮崎市が無作為であつた事実から共犯関係で総務省をだましたと思料するものである。



となる。

う) 市長の態度は不誠実。

市長がこの補助金に関してのモチベーションとして、「誠実」、「調べる」、「慎重」、「丁寧に」、「正しく」、「賢く」執行しないとけないのにそのようにしていない。そのようにはみえない。地方自治法第2条14項、16項の規定から実質的に違反している。補助金適正化法の第29条1項、2項ならびに33項2項に該当する。結果として宮崎市の一般財政に損害を与えた。その補填に3210万円が支出された。そのまま容認することはできない。市長が原因者であるから損害を負担しないということは許されない。一定の行政目的を達成する意味でこの職員措置請求がある者と思料する。公共の利益又は福祉のために必要かつ合理的な公金の支出ならかまわない。この総務省の当該補助金を望んだのは市長である。平成26年4月1日指示した。平成26年12月19日支出負担行為書に捺印した。平成26年9月15日機器設置は6月と明確にアナウンスされていた。

え) 市長が騙されたのではなく、市民が騙された。すべて調査不足。

市長は不正な補助金に手を染めた。勝手に故意に施工業者と異なる3月としたことが損害の原因である。6月が施工業者の責任期日であつたから、それを誰よりも知るのには、情報を共有していたという[ ]である。市長は[ ]と情報を共有していたのであるから、直ちに「知る」ことができたというべきである。期日に関し正確な情報を強く望むとしたら、手に入る情報であつた。市長が曲げて故意に施工業者と異なる3月としたことが不当行為である。

お) 法令秩序を大きく害した。

判断業務において、事故(損害)を防ぐために実質的に尽くしたのか。具体的補助金適正化法第29条1項及び2項、および33項2項において、実質的違法性があつた。虚偽実績報告書等が存在する。7条(契約の変更の承認手続懈怠)、国要綱11条(変更申請書提出懈怠)19条、12条違反、宮崎市補助金等規則12条(補助金確定を担保するために現地調査の義務懈怠、7条違反が存在する。補助事業者が他用途に使用した。新製品をつくるとした金で他用途に使う全自動充填キャンプ機を買った。市長はもう少しの必要な情報を強く求めたらこの不祥事はさげられた。[ ]は承認をえることなく事業内容と目的の変更をした。市はそれを知る立場であつた。故に悪事のすべてにおいて、[ ]と共犯関係にあると解する。故に市民の金から損害補填したこと自体が違法となる。

本件は地方公共団体の不正、不当な財務会計の行政を是正することを目的とする。宮崎市民の一人として、会計検査院及び総務省の評価同様、悪質で不当な違法行為があつたと評価する。不当な契約の不履行が原因で損害が発生した。地方自治法242条住民監査請求は宮崎市の長が法的に担及び関与した場合において、違法・不当な公金の支出、契約の締結、財産の管理に係る怠る事実があつたと解する。当該行為が相当の確実さをもつて肯定されたと料する。当該行為が原因で公金の支出がなされた。財務上の支出権限を有していた市長の判断が適正になされなかつた結果として発生した。という意味で市長の故意また重大な過失により、財政財源の穴(損害)をあけた。民法709条から損害の賠償を求めるいわゆる求償権を認めるという趣旨である。目的は市民の受けた一般財政上の穴をそのままにすることではない。原因に相当な故意または重大な過失又不当な行為等があつたと解し評価する。受けた被害の治癒という意味で財政の健全性を取り戻すことを求めるものである。いわゆる「怠る事実」があると認めるときは、損害を補填するために必要な措置を講じることを求める。監査委員が市長に損害賠償の勧告をすることを求める趣旨である。その意味で住民訴訟の前置である。市長は避けられた損害であるから善管注意義務を怠つたというべきである。したが、地方自治法242条の2第1項の4号を適用し現市長である戸敷 正氏に対し、損害賠

償金3210万円及び平成31年3月29日を基準に返還される日までの遅延損害金の請求も併せてするものである。その請求を市民を代位して宮崎市監査委員が市長個人に対して勧告することを求める者である。

### 3. 当事者

1. 請求人は宮崎市に居住する市民である。
2. 相手方は地方公共団体の代表者で現在の宮崎市長である戸敷 正氏である。

### 4. 監査請求期間の適否

財務会計上の行為にもとずいて発生する実体上の請求権の行使はその損害が発生していない状況下で実質的に行使できなかつたのであるから、これを行使ができる状況になつた平成31年3月29日を基準日として地方自治法242条（住民監査請求）1項は監査委員に違法若しくは不当な公金の支出、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき財産の管理を怠る事実があると認めるとき、事実の有無につき監査を求める。

その上で当該行為若しくは当該怠る事実によつて当該宮崎市の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。特に宮崎市長が思いつきで補助行政をしたが出口戦略がなかつたために損害を招いたのであり、その失敗が原因で地方財政に穴があいた。その穴を補填するためにどうするかに関し、その原因者たる者に実体法上の請求権の不行使が存在すると思料するので不当とする「財産の管理を怠る事実」についての監査請求をもその対象して含むものと解すべく、後者の監査請求についても同様とする。

本件は不当な公金の支出があつた平成31年3月29日を請求期間の起算日とする。

### 5. 対象の特定

1. 違法又は不当な公金の有無
2. 違法又は不当な契約の締結及び履行の有無
3. 違法又は不当な財産の管理を怠る事実の有無

### 6. 前記（1）、（2）、（3）に該当する対象に係る事実等があつた。

1. 平成27年4月10日間接補助事業者として、補助事業者である[ ]に宮崎市地域経済循環創造事業交付金として3210万円を平成26年12月19日の契約の履行として交付支出したが、正当化されない公金支出に当たる。
2. 平成26年10月17日、総務省所管の地域経済循環創造事業交付金の交付契約を締結した。そして出口戦略がないまま、不履行となり、法律上解約し、平成27年4月23日交付を受けた金3210万円を国に平成31年3月29日返還した。しかし、それを前提に既に交付した補助事業者に対する交付金3210万円は返還を受けていない。損害の発生に対し、当事者である宮崎市の長の責任が問責される。宮崎市は平成27年3月31日を事業履行期日として契約した。施工業者が[ ]と工期契約した期日は6月であつたから事業成果を履行できなかつた。「返還金」3210万円はペナルティの趣旨として支払つた。本来は避けられた事案であつた。返還した3210万円そのものが不当支出である。
3. 公金3210万円の支出は損害金として支払つた。損害は避けられたであろうかであるが、避けられたと思料する。市長の不手際がなければ、当然避けられた事案である。従い当該「怠る事実」によつて当該地方公共団体の被つた損害をすみやかに回復するために監査委員において必要な措置を講ずべきことを請求する。係る意味で「財産の管理を怠る事実」があつた事も含めるものとして請求する。

## 7. 事実証明

1. 違法又不当な公金の支出に関して市長の不当な関与および指示がなければ、損害は防ぐことができた。当該支出の権限が市長に属していた。
2. 損害の事実があつた。その損害の発生は因果関係から市長の申請行為および[ ]の事業評価および不当契約が市長の権限でなされた事実であるからそれを原因と史料する。
3. 補助事業者の事業計画において、具体的数値がかかれた平成29年度の売り上げである7350万円相当は荒唐無稽なものであつた。現実性がなかつた。それを見抜けない市長がいた。絵に描いた餅を信じた。数字が予定されるか否の点について当該計画は計画以前において、技術的調査につき問題があつた。新製品の事業化の前提条件が充足していないことに宮崎市長の責任がある。総務省に事業化段階と誤つたイメージを与えた。事業化できるものと信じさせた。地域での事業化が前提に補助金が交付される関係であるから持続可能(5年)な事業化でなければならなかつた条件からはずれている。当該「ほうれん草の残渣を活用して新製品を創造する」の事業化は全国でもなかつた。専門的ごまかしであつた。

事業化できる状況ではなかつた。酸化の問題解決なしに事業化はありえなかつた。事業化ができるとした宮崎市の過失がある。事業がとん挫することを予想できたのに認識予見しなかつた責任は宮崎市長の責めに帰する。指示し、申請をしたのは、市長である。支出負担行為書に捺印したのは宮崎市長である。それ以前に大学との連携がなければならない。事業化できないとの情報をとらなかつた宮崎市およびその長の責任は大きい。

実体上の損害は[ ]からの補助金返還を受けなくて国に対して本件返還を行つた時点で発生した。

- ①民間事業者に対する市補助金の交付の正当性はない。交付金の支出権限は市長に属していた。個別の違法行為があるが、一体的に捉えると関連するものや因果関係にあるものがある。包括して一つの行為としてとらえるべきで、公金の支出が法規違反を理由とした場合、その権限が市長に属している。その支出行為の責任は市長にある。市長は事業期間が明示的にあきらかでない状態で軽率に判断したことはあきらかである。手続的違法がある。属し、執行その責任は専権の法律的権限に責任者である市長に帰すると史料する。

前提としての交付申請時点での要件が調査不足であつたこと。さらに平成26年11月7日までに事業に関し基本スケジュールが顕在化していることは常識であつたこと。それが宮崎市長の注意義務違反の客観的証拠である。

「変更届をしない」つまり「承認」をうけない充填キャンピング機は認められない。変更届をしないことが故意に当たる。つまり1517万円は不当交付に当たる。

履行期日に関し瑕疵は宮崎市にあるのに、それをネグレクトして平成29年6月会計検査院に正当性をを自己主張した。宮崎市の平成29年度6月までの宮崎市工業政策課の姿勢を市長は容認した事が違法である。

民間事業者は平成26年9月4日現在、申請書の事業計画書並びに収支計画書に関し宮崎県中小企業中央会の者に交付申請書類作成等を依頼した。県中小企業中央会の所属コーディネーターは総務省所管の補助金である地域経済循環創造事業交付金の第4次募集が行われていた当時において、交付申請書類作成等を請け負つた。当時の状況は、3つの補助金の交付金を[ ]は望んでいた。総務省の期限は事業完成が年度末でなければならなかつたし、経産省と宮崎県の基金からの補助金は事業完成は6月でよかつた。施工業者は平成26年8月7日[ ]



と設計契約をした。契約内容は基本スケジュール表の完成が9月15日。その他の設計は11月10日ごろであつた。9月15日完成の基本スケジュール表は、補助金対象の機器の設備設置工期始期は平成27年5月31日とした。

平成26年8月27日、県庁内で三者協議の会議があつた。この場で は、国要綱にある「附する要件」が、3月であることを知つていた。3月納品は可能といつた。3月設置が可能とはいわなかつた。

新ドレッシング事業計画は宮崎市は蓋然性があるとして承認した。但し前提条件があつた。酸化の問題が大学の先端知性と連携して「解決する」が条件の話しであつた。但し、この時点での状況は宮崎県食品開発センターの指導を受けた試作品段階では、2～3ヶ月すると鶯色から酸化で茶色に変色した課題があつたと宮崎市は認識した。商品化まで至らない実験段階にあつた。事業化できない状況であつた。解決に専門家の手助けが必要であつた。夢の段階であり、現実の段階ではなかつた。

宮崎県は平成26年10月の宮崎県食品開発センター内にフードラボが完成した状況にあつた。従つて、ネットワークとしての大学との連携が可能であつた。従い、連携ができるものとして、それを前提条件に第4次公募の応じて申請したものと解する。国要綱に従い「3月までに新製品を専用に製作するレーン設備をする」とした申請を行つた。但し、大学との連携をしない選択肢をする場合、交付金を受ける前に、申請取り差げを決定しなければ総務省に迷惑をかける。宮崎市はそのことを認識していたのであるから、責任があつた。

従い、 と宮崎市は平成26年12月19日支出負担行為書の前までに白黒をつけなければならない責任があつた。平成26年10月17日までに提携の見通しをつけなければならない責任があつたと解する。宮崎県食品開発センターは宮崎市の要請があれば、全国の大学の先端技術との連携のネットワークが確立していたから、ただちに要請があればいつでも対応可能であつたというべきである。それを平成26年10月～12月まで「無作為」ということは違法であると判断する。

平成26年11月13日、宮崎市と は会議している。宮崎市と は情報を共有していた。国要綱の第5条交付対象経費として項目に「設備購入費」がある。国要綱は項目に「納品費」との言葉はない。明確に認められる。従い「納品費」さえあればいい、{支払い}があればいいという「やり取り」があつたが否認されるべきである。平成27年1月～3月の時点で、補助事業を「取りやめ」となる瀬戸際で、3月27日危険な虚偽写真を関係業者から取り寄せた。 に宮崎市の交付金を違法に交付することとした。国から平成27年4月24日に不当に交付を受けた。平成27年4月10日に に同額不当に交付した。

平成27年5月31日から機器が最初に納品されて全部納品が終つた日は平成27年6月15日であつた。同年6月20日工場引き渡しがあつた。

平成29年6月23日の会計検査院の現地検査のとき、 は計画された新製品の売上げは一個の商品も一円も存在しなかつた。会計検査院は交付された交付金で購入された機器が他用途に流用された事実があること、平成27年3月31日時点で納品及び設置がないのに虚偽実績報告書行為や虚偽写真等などでごまかしたやり方が悪質であり、これを重くみて、平成29年7月7日、契約取り消し及び返還命令に相当すると電話で通告した。

これらの事態に至るまでの原因及び理由は市長の軽率な決裁時点の意思表示が原因である。

平成26年9月5日現在、[ ]との関係で完了時期について調査がなされていない事実がある。調査する工程表がすでに存在した状況で積極的に知ろうとしなかつた事実がある。「6月」が確定していたのに、故意に「3月」としたことが不自然で合理性がない。

「思い込んでいた」という言葉が議会答弁で使われている。設置が可能と思い込んだという意味でつかっているが、そのように思い込む特段の事実がないわけで、雰囲気ですうなつた程度であれば、恣意的判断でなされたということであり、それ自体違法である。

市長が決裁する時点で善管注意義務違反があつたといわざるをえない。「設備購入」との言葉は国要綱第5条に掲記されている言葉である。それを知らなくして間接交付事業者となる資格はない。設備購入の言葉は、納品ではなく設置まで含むであろうことは容易に判明する。スケジュールの確認は当然の一般常識である。平成26年12月19日までに設計スケジュール表は顕在化していた。見直しをしなかつた市長の注意義務違反があつた。

また、[ ]が新製品を事業化するつもりであれば、「大学」との連携がなくてはならないところ、それを作為しなかつた理由がない。宮崎市は連携に努力した証拠がない。証拠がないことが、「おかしい」と考えるべきであり、事業の根幹に関することであつた。国要綱第2にある：目的「地域資源を活かした先進的で持続可能な事業化の取り組みを促進し、地域での経済循環を創造することを目的とする」ことがネグレクトされている。この場合「持続可能とは5年くらい」をさす。平成26年11月には新製品事業は「あきらめて」いる。平成26年12月17日が連携取り組みの最終期限であるが不作為である。これらの事実から、不作為に関して[ ]も宮崎市も共同正犯の共犯関係が成立する。

事業の「取りやめか」「是正措置」かを判断しなければならない状況であつたのに「無作為」であつた。平成26年11月13日ごろ宮崎市工業政策課職員は[ ]と会議している。総務省の地域政策課の[ ]係長も変更手続をしなかつたこと、他用途に機械が流用したこと大変遺憾であるとした。平成26年9月の時点で、新商品のビジネスモデル事業は事業化に関しか現実性がない「くわせもの」の可能性がたかい。

そのように総務省は受け取つたと酷評した。そのような復命書記録が証拠としてある。会計検査院も9月5日時点で「なぜ申請を取りやめなかつた」のかといつている。「申請時点で総務省に相談してすすめるべき事案であり、危険なやり方」であると酷評した。あまりに自己本位なやり方であり、交付金をなめてかかっている。従い、宮崎市が[ ]に交付金を交付したのは、不当であつたと認めざるをえない。

酸化問題はやつかいである。そう簡単な問題ではない。最初から「できない」ものを「できる」とした可能性がある。だとすれば、計画書のなかで「ほうれん草系ドレッシングの平成29年度の売上が7350万円相当」としたは虚偽表示である可能性がたかい。大学連携も「あきらめて」いる自体が新製品の製造をあきらめた証拠である。その後における自動充填キャンピング機の購入費2275万円であるから詐欺行為である。総務省の承認を得ていない購入である。過大交付の購入である。1517万円が過大交付であり、私物化である。これらの諸事実は宮崎市も議会の議員も監査事務局も市民も新聞社も知らないことである。

②平成31年3月29日に返還した3210万円は返還命令通知書の金であるから違法な公金の支出となる。

宮崎市長は5月設置と書かれた[ ]と[ ]との基本設計契約が近くに存在した時点である平成26年9月5日に市長としての意志決定において事業期間を3月

完了という事業計画書を容認した。一般的理解では三者協議の会議の報告書は3月設置とはどうみても危険な考え方であるということが事業計画書の内容であった。

HACCPの機械は充填キャンピング機であるが、設置には三者協議書には「時間がかかる」と書かれていた。つまり3月には設置は至らないと書かれた。設置とはある物事を行う上で必要な機械を用意することである。納品と設備と混同している。完成過程は、注文+納品+設置+検査+試運転（稼動できる状態）。

宮崎市長は調査もせずに予定通り完了すると轻信したのであれば、このような申請行為は社会通念上著しく妥当性を欠いた行為であり、普通の市長ではあり得ぬ行為である。裁量権の濫用である。調査の点で不合理である。3月は設置まで至らぬと関係者は知っていたというべきである。申請書に添付した事業計画書に確定していない期日を徴することは「ばくち」である。「裏」、「根拠」がとれていない期日を書いたら、万が一不履行となつたら誰が責任をとるのか。おそろしくないのか。

総務省を誤審させた行為は不法行為を構成する。不履行になることまで予測できなくて、わからなくて書いたとすれば、間接補助事業者としての資格はない。100%不履行になる契約をしたのが客観的事実である。

違法性の程度であるが、総務省の評価は、虚偽実績報告書や虚偽写真の公文書としての行使が極めて悪質性が高いとなつている。さらに変更届を故意にやらなかつたことは相当悪質とみている。実体的に補助金行政の憲法ともいえる「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」の第7条1項「補助事業等に要する経費の配分の変更をする場合においては、総務省の承認をうけるべきこと。」2項「補助事業に要する経費の使用法の契約に関しての変更。」3項「補助事業の内容の変更をする場合において、総務省の承認を受けるべきこと」とある。次に4項「補助事業等を中止又は廃止する場合、総務省の承認を受けるべきこと。」5項「予定の期間内に完了しない場合又は補助事業の遂行が困難となつた場合においては、速やかに総務省に報告してその指示を受けるべきこと。」

次に「地域経済循環創造事業交付金交付要綱」の第2条において、「その実施（ほうれん草残渣の有効利用事業）に要する経費を交付することにより、地域資源を活かした先進的で持続可能な事業化の取り組みを促進、地域での経済循環を創造することを目的とする。」

第3条「交付対象は地方公共団体である宮崎市とする。」第4条「事業化段階に必要な経費である。」「地方公共団体である宮崎市に対して、上記の目的に即した民間事業者等、大学等、金融機関、地方公共団体が連携して実施する地域経済活性化事業に要する経費について助成を行う。」第11条「事業計画変更等の承認」の1項「経費の区分の配分された額を変更しようとするとき。」「事業の内容を変更しようとするときは地方公共団体は変更申請書を大臣に提出し、その承認を受けなければならない」第2項「大臣は申請書を受領したときは、これを審査し、変更の内容が適正であると認め、これを承認したときは、その旨を通知するものとする。」

具体的に経費の配分の変更であり、事業の内容の変更である。当然変更申請書を提出して承認を受けるべき義務が課せられていた。これに対し、宮崎市は軽微な変更であるからその必要を認めなかつたと弁明しているが故意であると評価する。

しかし、特別な規定があるときは、「軽微な変更」と勝手な受け取り方で処理してはいけな。当該総務省は「軽微な変更」とは認識していない。「ごまかし」と認識している。仮に「軽微な変更」であつても一度は総務省に「伺い」をたてるのが筋ではないか。この場合、総務省の見

解を知らなかつたとしてもそのことによつて、故意性がないということにならない。特別の規定を守る意志があつたとすることはできない。

当然、どちらかである。変更届をする必要は検討しなければならないのである。第11条に「あるいは該当するかもしれない」という予見があれば、「故意性があつたとする要件は足りる。その予見は確定的なものであることは要しない。」という考え方が判例では支配的である。

次に平成27年3月31日の虚偽実績報告書および虚偽写真提供問題であるが、たしかに市長は実行には加わつていない。しかし、これは「ほうれん草の資源有効事業化」の目的の経費契約の申請がはじまりであり、その事業の足掛かりといえる設備の工期が年度内完成という工期契約に関して、6月であつたものを故意に曲げて3月とした契約上の宮崎市長の瑕疵があつたために、平成26年12月19日の民間事業者との「ほうれん草の資源有効化事業」の経費支援契約が期限条件に関し不履行となつた。

その瑕疵条項を承継した工業政策課の3人が当然ながら、付けがまわつてきたにすぎない。期限に関し不履行となる必然性があつた。破局を知りながら止めなかつた宮崎市長の責任はどうなるのか。

虚偽実績報告書作成及び行使、虚偽写真作成及び行使が業務上の行為としてなされた所為は刑法の156条及び158条の虚偽公文書作成及び行為である。3人だけを責めて破局を知りながら止めなかつた市長のお咎めがないという不公平のそしりを招くといわざるをえない。部分ではなく全体像をみなくてはならない。全体構図は市長をピラミッドの頂点に一体の組織である。組織の意思として、「ほうれん草資源有効化事業」の事業経費を助成する補助事業を決定したのは宮崎市長である。その決定に市長も法的に加担した。法的に関与した事実がある。平成26年11月7日には、どうみても工期に関して確定的に機器設置が6月となつた。この時点で市長は破局を方向転換するべき決定をしなければならなかつた。市長はまるで「でくのぼう」である。平成26年9月5日の交付申請書およびその承認は法律的契約であり、法律的手続としての法律的意思のあらわれである。3月31日が事業期間であり、それが「あやしくなつた期日」がすくなくとも平成26年11月7日ごろであつた。国要綱から年度内が事業期間であるからそれに適合するために3月が完了期日にしたにすぎない、それを見直す時期がおそくても設計完了した平成26年11月7日である。実際の工期に関し請負事業者業が責任範囲は3月ではなく、6月が確定したのが早く9月15日であり遅くとも平成26年11月7日であつた。この事実をアクセスできる状態であるから、11月7日以降につき、宮崎市および宮崎市長は情報アクセスに関し違法性がある。市長がアクセスできなかつた特段の事情はみうけられない。

即ち宮崎市の担当職員及び宮崎市長が相当の注意力を持つて、調査を尽くしたなら、客観的にみて期日に関し6月が設置期間であることを確認することができたと解される。平成26年9月15日から11月7日までの期間内に宮崎市長がアクセスしたかどうかによつて違法性が判断される。

従い、平成26年12月19日の宮崎市長の法律的意思の現れとしての補助金交付契約書は無効であり、確定した6月ではなく不確定な3月という工期契約であるから違法契約を締結したといえる。契約を防止する組織上の措置を行う義務を怠つたというべきである。この時点でこのまま進むと最終的にどうなるかは、宮崎市長はある程度予測できたというべきである。すくなくとも破局は普通の市長ならば見えていた。そうであるなら、平成27年3月30日の破局時点で3人の行為は平成26年9月5日の申請行為における意思決定における市長が「最後は私が判断し

ました」との発言（新聞報道にある発言）がなければおいつめられなかつたということであり、予想でき防止できたと解するた。火中の栗を拾わされた者が3人である。木にたとえると、市長の意思決定は根の部分の行為であり、工業政策課の3人の虚偽実績報告書や虚偽写真等の行為は実の部分である。全体像は一つの木である。市長の意思決定の交付申請行為があり市長の意思決定の支出負担行為の違法行為があり、その承継としての虚偽実績報告書、虚偽写真等である。

「平成27年3月までに新製品専用のラインを設置する」は全部が虚偽事実であつた可能性がたかい。監督指導する宮崎市が民間事業者との関係において変更手続関係において共犯関係にあつたと解する。要するに「軽微な変更でない」ことを認識していたというべきで「逃げた」ということである。それを指揮監督する市長と担当職員との関係は共同正犯の関係にある。「ほうれん草の資源を有効化する事業を行う初期段階におけるその目的の設備の設置を3月31日の事業期間内で完成する」は目的達成しなかつた。すくなくとも平成26年12月19日までは合法的兜をかぶつていた。その後において、虚偽実績報告書や虚偽写真等の悪事をやり、資格がないのに資格があつたとして交付金を受け取つ多悪事をやつた。それを会計検査院はあかるみにでる平成29年6月までは隠していた可能性がたかい。宮崎市は行政秩序を害したとの感覚がない。その程度のモラルが今の宮崎市の職員である。

地方自治法第242条の2「職員の賠償責任」の当該職員は市長も入る。最高権限を有した市長の業務上の過失がある。市長が故意または重大な過失により、当該行為をした。それを前提に求償権が生じた。それを怠ることによつて宮崎市の財政上の秩序に瑕疵が生じる。損害が治癒されない。市長は統一的意志で係る総務省所管の補助金を不当に関与し、専決権という法律的意志を不当又は違法に行使したと解する。

対向的に職員が多数関与した。部長が二人が関与した。市長同様業務上の共同正犯者である。どちらも両罰規定が適用される所為である。法律的に最高権限を有していたものが市長であるから市民である第三者に損害を与えた加害者は市長であるといわざるをえない。この事実をたいし、民法709条の規定から、民法第715条「使用者責任」からも業務上の責任からも宮崎市長に法律上の賠償責任があるとの判断を求める。宮崎市長は平成27年1月28日総務省の繰越事故案件として弾力的処理をするから報告せよというチャンスをのがした責任は大きいとわざるをえない。補助金交付契約において宮崎市の方が一方的な不履行行為があつた。責任は宮崎市であるから民法第716条「注文者の責任」は「注文者（市長）は請負人がその仕事につき第三者に加えたる損害を賠償する責任はないが、注文又指図につき注文者（市長）に過失があるときはこの限りにあらず。」とある。平成31年3月29日及び平成27年4月10日の公金支出はいずれも法規上地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨概念から違反となるから不当な支出と認めざるをえない。別紙の通り「もう一つの事実があつた」（参考資料20頁に掲載）「総務省は変更届をしなかつたことを悪質と非難した」（参考資料23頁に掲載）を添付し、事実証明書も加えて請求する者である。（なお、陳述の際、訂正のあつた箇所については、修正済み）

## (2) 請求の要旨

令和元年7月23日に実施した陳述において、追加の証拠書類の提出を受け陳述を行った後、請求人に請求の要旨は以下のとおりであることを確認した。

宮崎市が平成26年9月5日に総務省に交付金の交付申請を行った地域経済循環創造事業について、次のような違法又は不当な行為があつた。

ア 平成26年12月19日に交付決定書を通知している。本補助事業の履行期限は平成27年3月であるにもかかわらず、平成26年9月15日に完成した基本スケジュールでは本補助事業の対象となる機器の設置は平成27年6月で確定していたことから、交付決定を通知した行為は関係法令に照らし、違法又は不当な行為であった。

イ 虚偽報告に基づき平成27年4月10日に補助金3,210万円を支出した。補助事業の内容について変更届を行う義務を怠り、虚偽報告を行い、その上で契約不履行となったことから、補助金を支出した行為は関係法令に照らし、違法又は不当な行為であった。

ウ 宮崎市は虚偽報告を行ったことにより平成31年3月29日に当該事業交付金3,210万円を国へ返還した。このことは宮崎市の一般財政に損害を与えたものであり、違法又は不当な行為であった。

このことから、平成31年3月29日に当該事業交付金3,210万円を返還したことで市に損害が生じたため、市長に対して損害賠償金3,210万円及び平成31年3月29日を基準に返還される日までの遅延損害金を請求するものである。

## 第2 監査執行上の除斥

本監査にあたって、梶谷欣也監査委員は、地方自治法第199条の2の規定により除斥とした。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

#### (1) 監査の着眼点

請求の要旨及び請求人の陳述を踏まえて、以下の3点について監査することとした。

#### ア 補助金等交付決定書の通知の違法性及び不当性について

宮崎市が地域経済循環創造事業について、平成26年12月19日に補助金等交付決定書を通知した行為は地方自治法第242条第2項の適用となるか。適用となる場合、補助金等交付決定書を通知したことは関係法令に照らし、違法又は不当な行為であったか。

#### イ 補助金支出の違法性及び不当性について

宮崎市が地域経済循環創造事業について、虚偽報告に基づき平成27年4月10日に補助金3,210万円を支出した行為は地方自治法第242条第2項の適用となるか。適用となる場合、補助金を支出したことは関係法令に照らし、違法又は不当な行為であったか。

#### ウ 交付金返還の違法性及び不当性について

宮崎市が地域経済循環創造事業について、虚偽報告を行ったことにより平成31年3月29日に当該事業交付金3,210万円を返還したことは関係法令に照らし、違法又は不当な行為であったか。また、当該事業交付金を国に返還したことで市に損害が生じたとして、市長に対し損害賠償金3,210万円及び平成31年3月29日を基準に返還される日までの遅延損害金を請求できるか。

なお、地域経済循環創造事業交付金に係る事務の経緯については、監査委員は、平成30年12月12日付けで地方自治法第98条第2項に規定する議会からの監査請求に基づく監査において確認しているものに加え、議会からの監査請求以降について関係資料の提出を求めたものを併せて、別紙のとおり（参考資料24頁に掲載）とりまとめている。

2 監査対象部局 宮崎市観光商工部工業政策課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与え、令和元年7月23日に請求人の陳述を聴取した。また、同日、追加証拠の提出があったので、受理した。

4 弁明書の要旨

当該監査に当たり、宮崎市長に請求人の請求内容について弁明を求め、下記のとおり回答があった。

請求の要旨ア及びイの主張については、地方自治法第242条第2項が定める監査請求期間を大幅に徒過しており、当該主張に基づく監査請求は不適法である。

また、請求の要旨ウの主張についても、宮崎市の総務省に対する国交付金の返還は、過大な交付金を保持しているという違法・不当な状態を是正することを目的として行われたものであり、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金等適正化法」という。）に基づく適法な支出行為であって適法である。また、当該返還によって宮崎市に財産上の損害も発生していないことから、請求人の主張には理由がない。

5 監査の経過

年月日	経過
令和元年7月9日	第4回監査委員会議（臨時会） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 監査執行上の除斥</li><li>・ 請求の要旨</li><li>・ 要件審査及び補正要否の確認、監査着手の決定</li><li>・ 陳述の聴取</li><li>・ 監査実施計画書の決定</li><li>・ 関係課への資料提出依頼</li></ul>
令和元年7月11日	第5回監査委員会議（臨時会） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 宮崎市職員措置請求書の補正</li><li>・ 弁明書の取扱い</li><li>・ 陳述の聴取（聴取の方法、聴取の質問内容）</li></ul>
令和元年7月23日	第7回監査委員会議（臨時会） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 請求人の陳述</li></ul>
令和元年7月29日	第8回監査委員会議（臨時会） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 陳述内容の確認</li></ul>
令和元年8月2日	第10回監査委員会議（臨時会） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 弁明書の確認</li></ul>

令和元年 8 月 16 日	第 11 回監査委員会議（臨時会） ・ 監査結果（案）の協議
令和元年 8 月 21 日	第 13 回監査委員会議（臨時会） ・ 監査結果（案）の協議
令和元年 8 月 27 日	第 14 回監査委員会議（臨時会） ・ 監査結果（案）の協議
令和元年 9 月 2 日	第 15 回監査委員会議（臨時会） ・ 監査結果の決定

#### 第 4 判 断

##### 1 補助金等交付決定書の通知及び支出の違法性及び不当性について

###### (1) 監査請求期間について

地方自治法第 2 4 2 条第 1 項は、普通地方公共団体の住民は当該普通地方公共団体の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、監査請求をすることができるものと規定しているところ、同条第 2 項は、監査請求の期間について「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と規定している。また、怠る事実にはその適用はないと解されている（最高裁昭和 5 2 年（行ツ）第 8 4 号同 5 3 年 6 月 2 3 日第三小法廷判決）。

普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして地方自治法 2 4 2 条 1 項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条 2 項の規定を適用すべきものと解するのが相当である（最高裁昭和 5 7 年（行ツ）第 1 6 4 号同 6 2 年 2 月 2 0 日第二小法廷判決）。

補助金等交付決定書の通知及び補助金の支出に係る基準日について、請求人は、職員措置請求書において、「財務会計上の行為にもとずいて発生する実体上の請求権の行使はその損害が発生していない状況下で実質的に行使できなかつたのであるから、これを行使ができる状況になつた平成 3 1 年 3 月 2 9 日を基準日として地方自治法 2 4 2 条（住民監査請求）1 項は監査委員に違法若しくは不当な公金の支出、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき財産の管理を怠る事実があると認めるとき、事実の有無につき監査を求める。（原文のまま）」と述べているが、当該行為のあった日又は終わった日は、それぞれ補助金等交付決定書を民間事業者に通知した平成 2 6 年 1 2 月 1 9 日、補助金を民間事業者へ支出した平成 2 7 年 4 月 1 0 日であり、これらの日から地方自治法第 2 4 2 条第 2 項が適用されることとなる。



(2) 地方自治法第242条第2項の適用について

補助金等交付決定書の通知日は平成26年12月19日、民間事業者への補助金の支出日は平成27年4月10日となっているところ、本監査請求は令和元年7月5日に提出・受理されており、いずれも当該行為があった日から1年を経過した後に監査請求がされている。

そうすると、補助金等交付決定書の通知及び支出が適法であるかどうかを監査するためには、地方自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」が必要である。

(3) 「正当な理由」の有無について

ア 判断基準

この場合、何を以て「正当な理由」があるといえるかについて、最高裁平成10年(行ツ)第70号同14年9月12日第一小法廷判決では、「地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由の有無は、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて前記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。」という判例の要旨が示されている。

そこで、「正当な理由」について、上記最高裁平成14年9月12日の判例を基に検討する。

イ 検討

(ア) 「正当な理由」として、請求人が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在または内容を知ることができなかったかどうか。

当該補助金の交付決定(平成26年12月19日)については、当該行為は秘密裏になされたものではなく、平成26年12月議会に提案された補正予算案に記載され公表されていたことから、当該交付金の決定を知ることができなかったとは認められない。

一方、当該補助金の支出(平成27年4月10日)については、形式的には公然となされた行為であるが、違法な支出である事実は隠されており、住民において、当該支出がなされた事実に基づき違法な補助金の支出であることを知ることは不可能な状態であった。地域経済循環創造事業交付金については、平成30年6月の会計検査において、宮崎市が虚偽の実績報告書を作成し交付金の交付を受けていたことが、平成30年7月3日付けの地元紙に掲載され、また、宮崎市が内部調査結果を公表したことから、平成30年8月20日及び21日に新聞各紙やテレビで報道されている。

そうすると、平成30年8月20日前に、請求人が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該支出を知ることができなかったことが認められる。

(イ) 当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしているか。

当該補助金の支出については、(ア)により「正当な理由」が認められることから、相当な期間内に監査請求したかどうかについて、検討を行う。

「相当な期間内」の解釈に係る判例として、支出からはその実質的な内容を知ることができ

ない場合において、住民は新聞報道がなされていたことから監査請求をするに足りる程度の支出の存在と内容を知ることができたとして、地方自治法第242条2項ただし書にいう「正当な理由」があるとはいえないとしたものがある（最高裁平成16年（行ヒ）第61号同18年6月1日第一小法廷判決）。

請求人の主張する「正当な理由」は事実関係を述べるのみで、具体的な理由が述べられていないことから、監査請求期間が経過したことにつき特段の事情があるとはいえない。

また、地域経済循環創造事業交付金について、宮崎市が虚偽の実績報告書等を作成し交付を受けていたことが平成30年7月3日に地元紙に報道され、宮崎市が調査しとりまとめた「国の交付金事業の不適切な事務処理に関する調査報告書」が新聞各紙及びテレビで報道されたのは平成30年8月20日及び同21日であり、平成30年8月23日には内部調査報告書が宮崎市ホームページに掲載されている。それから10か月余りを経過してなされた監査請求は、相当な期間内になされたものと評価することはできない。

そうすると、補助金等交付決定書の通知及び支出の違法性及び不当性については地方自治法第242条第2項の監査請求期間を経過して請求が行われており、同項ただし書の「正当な理由」があるとはいえないことから、要件に適合しているとは認められない。

## 2 交付金返還の違法性及び不当性について

### (1) 事実関係の確認

宮崎市が虚偽の実績報告書等を作成し地域経済循環創造事業交付金の交付を受けていたことについて会計検査院が平成29年度決算検査報告書で国会へ報告したことを受け、宮崎市は平成30年12月17日付けで訂正した地域経済循環創造事業交付金実績報告書を地域経済循環創造事業交付金返還申請書に添付し総務省へ提出している。その後、補助金等適正化法に基づき、平成31年3月11日付けで総務省から地域経済循環創造事業交付金交付額確定通知書が通知され交付金0円が確定している。また、同日付けで地域経済循環創造事業交付金返還命令通知書にて補助金等適正化法第18条第2項の規定により、交付金3,210万円の返還を命じられている。それを受け、宮崎市は平成31年3月29日に総務省へ交付金を返還している。会計検査院の指摘後、交付金の返還については過大な交付金を保持している状態を是正するため、補助金等適正化法に基づき、適正に事務処理が行われている。

### (2) 交付金返還に伴う損害について

名古屋高裁金沢支部の判例（平成12年（行コ）第25号同14年4月15日判決）では、「本件国庫精算返還金の返還によって、県に経済的損失が生じたのは事実であるが、（中略）本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件国庫精算返還金の返還ではなく、本件旅費支出によって成立するものである。（中略）加算金等は、遅延損害金あるいは制裁金とも評すべきものであり、返還命令によって生じたものであるから、本件国庫精算返還金の返還によって新たに生じた損害と認められる。（中略）最高裁の判例（平成6年（行ツ）第206号同9年1月28日第三小法廷判決）の判示の趣旨（財務会計行為の時点において請求権がまだ発生せず又は行使できない場合は、実体法上の請求権が発生し行使できることになった日を基準に、監査請求期間制限の規定を適用すべきもの）からすれば、加算金等の納付の日から1年以内であれば、本件旅費支出に基づく損害賠償請求権（ただし、加算金等相当額の損害に限る。）の不行使の是正を求める監査請求は可能」と判示さ

れている。

これを本件についてみると、損害賠償請求権は、実体法上は、交付金の返還ではなく、補助金の支出によって成立するものであることから、補助金の支出については、監査請求期間を経過している。

また、本件については加算金等の遅延損害金は課されていないことから、交付金を返還したことによる損害は認められない。

## 第5 監査の結果

請求人の請求の要旨ア及びイは「平成26年12月19日に補助金等交付決定書を通知している。本補助事業の履行期限は平成27年3月であるにもかかわらず、平成26年9月15日に完成した基本スケジュールでは本補助事業の対象となる機器の設置は平成27年6月で確定していたことから、交付決定を通知した行為は関係法令に照らし、違法又は不当な行為であった。」及び「虚偽報告に基づき平成27年4月10日に補助金3,210万円を支出した。補助事業の内容について変更届を行う義務を怠り、虚偽報告を行い、その上で契約不履行となったことから、補助金を支出した行為は関係法令に照らし、違法又は不当な行為であった。」であるが、第4の判断でも述べたように、監査請求期間を経過し、「正当な理由」がないことから、地方自治法第242条第2項の要件に適合していないので、却下する。

また、請求の要旨ウについては、補助金等適正化法に基づき交付金返還に伴う所定の事務を適正に処理している上、本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件交付金の返還ではなく、本件補助金の支出によって成立するものであり、本件交付金を返還したことによる損害は認められないことから、請求人の主張する「宮崎市は虚偽報告を行ったことにより平成31年3月29日に当該事業交付金3,210万円を国へ返還した。このことは宮崎市の一般財政に損害を与えたものであり、違法又は不当な行為であった。このことから、平成31年3月29日に当該事業交付金3,210万円を返還したことで市に損害が生じたため、市長に対して損害賠償金3,210万円及び平成31年3月29日を基準に返還される日までの遅延損害金を請求するものである。」には理由がないものと認め、棄却する。

## 第6 意見

本件監査請求に基づく監査の結果は、以上に述べたとおりであるが、「地域経済循環創造事業交付金に係る事務」については、市民の関心も高いものであることから、特に、監査委員として、市長に対し、次のとおり意見を述べるものである。

本件監査請求は監査請求期間の経過による却下及び請求人の主張に理由がないことによる棄却をしているが、本件交付金に係る事務処理については、平成30年12月12日付けで議会からの請求により実施した監査において、法令順守の意識が希薄であったことは否めない事実である。今後は、市民の負託や信頼に応えられるよう、細心の注意を払い、適正な業務執行を徹底されたい。

## 参 考 資 料

- 1 もう一つ判明した「事実」があつた。
- 2 総務省が変更届をしなかつた行為は悪質であると非難した。
- 3 地域経済循環創造事業交付金に係る事務の経緯

もう一つ判明した「事実」があつた。

宮崎市は補助金行政において、虚偽実績報告書等の不適切な事務処理があつた事が既に明らかにされているが実はもう一つあつた。1516万円を過つて過大に交付した事実があつた。交付支援される経費は、特定の事実が含まれることが国要綱に定められている。それとは、「地域経済イノベーションサイクルとしての効果が高いビジネスである。」「事業継続に向けて産学金官の連携が具体的に認められるもの」の二つである。

宮崎市は間接補助事業者となり、支援する事業として、JAフーズ宮崎(株)西都市野菜冷凍加工工場にて、捨てられているホーレンソウ残渣を有効利用化してドレッシングをつくる民間のビジネスを支援することを決裁した。事業はほうれん草ドレッシングで一本210円で平成29年度35万本、73500千円の売上計画であつた。試作品段階では従来は3ヶ月で色褪せした。民間事業者は非加熱のチルド商品のドレッシングメーカーである。申請時点では色合いの変化(酸化)や味について研究すべき課題があつた。

事業を軌道に乗せるにあつて、その解決策として、現在の1ラインから、新製品の開発ができる専用ラインを設けて、既存商品と並列して行うのが計画された。

しかし、平成27年1月8日に4ラインを1ラインに変えた。つまり新製品をあきらめた。新製品開発専用ラインはなくなつた。1ラインで既存製品もつくる併用利用である。2年間(平成27年6月20日～平成29年6月20日)会計検査院の利用状況検査において、計画した商品は作られていなかった。作ろうとしなかつたか、作ろうとした課題が克服できなかつたかのどちらかである。宮崎大学との連携がなくなつた時点であきらめているからして「作ろうと意志しなかつた」可能性が高い。それは、申請時点で大学連携を確認するべきことである。確認しなかつた過失がある。不作為の過失である。

いずれにしても説明責任が要る。説明責任が尽くされているとは解しない。

工場完成後の設備利用とその成果等については2年間が猶予期間である。検証、研究を含めた大学、宮崎県食品開発センター等の技術、情報指導が期待された。事業の妥当性、合理性において、申請時点で十分調査を行うことが必要条件であつた。ドレッシングの色素固定化法について解決に目途をつけるには、宮崎大学やその他の研究機関や宮崎県食品開発センターの支援を欠いては課題の克服はできなかつた。平成26年8月27日三者協議等報告書(県)(XXXXXXXXXXフードビジネス推進課主幹)において、大学との連携が必至と書かれた。地域経済循環創造事業等進捗状況報告書に新製品の開発にあたり、農産物の色素固定化工法に関して大学や宮崎県食品開発センターの助言が欠かせないとかかれている。宮崎市の三者協議の報告書には、当時「現在大学との連携は行っていない」とある。宮崎県食品開発センターのXXXXXXXXXX部長から助言をうけ「連携できなかつた」ことについて、努力の痕跡がない。総務省は平成30年3月6日、総務省地域力創造グループの地域政策課、企画第1係長、XXXXXXXXXXは宮崎市工業政策課XXXXXXXXXX課長の質問に卒直に答弁している。(復命書参照)

質問「新製品製造ラインが1本になつたこと、変更届がないこと、新製品の販売が検査当時までにできていなかったことについて。」

答弁「(これらの事実関係から)当初から新製品をつくる予定がなく(強い意志がなく)既存製品の製造が主であつたのではないか。現在ピーマンの一種類ができたのも会計検査院から追及されてあわててつくつたのではないか。」と辛口評価した。申請の要件は厳格性において「ざる法」ではないはずだ。「新製品を作る」という事実と「色褪せの酸化の問題」とは関係がふかく、その間、大学との連携につき、積極的に動いていない事実がある。宮崎市は無関心であつた。補助金を流用した可能性がたかい。最初から、あ

きらめていてやる気がない。平成27年1月にあきらめた。あきらめる前に大学提携の一步もしていない事実がある。平成26年12月18日までに大学提携がなされていなければならなかつた。宮崎市はそれを知っていた。故意の過失である。宮崎市長はその事実を没却した。支出負担行為書に市長の個人印を捺印した日が平成26年12月19日である。新製品製造をあきらめた事業計画を過つて承認した。総務省はそのように評価したとある。会計検査院はそのことを強く総務省に意見すると講評した。平成29年6月23日である。

いずれにしても新製品の成果はとん挫した。奏功する可能性やその蓋然性に申請当時不透明であり、色褪せ等の酸化の問題は極めて困難であつたにもかかわらず、さしたる調査もせず、大きな問題としていない。実現可能であると軽信した宮崎市の落ち度がある。申請時点で酸化の問題につき、一定の目的が無くして、35万本、7350万円の売り上げは荒唐無稽であるといわざるをえない。合理性がない。実現可能であつたと認め得るに足る事情が窺えない。課題があつたのであるから、その解決方法として申請時点の要件として、学との連携が必要十分条件であつた。申請時点で確認することは、解決する問題が存在し、その解決は容易ではなく、たとえ可能であつたとしても、そのために数年を有すると考えられる状況下で、解決に具体的見通しもないまま、事業計画表に直ちに売り上げを多大に計上し、決裁していることは、評価以前の問題である。単に補助金申請書の中であたかも新製品ができるかのように装い、売り上げが29年度7350万円が可能であるかのようにうまいことをいい交付を受けて、流用したのではないかと疑われるも、反証がなきに等しい。空念仏でなく、実証がなくては、国の信頼を害し違背したことになる。

他用途に流用してならないという(補助金適正化法30条)規定とのバランスをどうとるのか。対象とならない経費である既存商品の生産に使われる生産機器としての充填キャンピング機器がある。当初4レーンで4台必要とした。それを1レーンに変更した。専用ラインがなくなり、共用となつた。半自動キャンピング機器から全自動キャンピング機器に変えた。価格は2100万円の半自動キャンピング機器2台から2275万円の全自動キャンピング機器1台となつた。全自動キャンピング機器で、新製品も既存製品も共につくる。事業内容の変更である。

事業実施計画書では、4つのラインでの生産成果が書かれた。その内、ホウレンソウ原料の成果は全体の4分の一である。「にら」は材料として匂いの問題があり、これもなぜつくらなかつたのかの説明がなされていない。問題解決に学との連携がないこと自体、問題解決の意思がなかつたことの証左である。従い、ここでいう新製品と認めるに足るものはほうれん草だけである。ホーレンソウドレッシングの売り上げは4分の一である。あるいは3分の1しか認められない。従い、共用機械の占用割合は3分の1か4分の一である。交付金な全自動充填キャンピングの購入代金2275万円の3分の1か4分の一しか認められないと思料する。3分の1が1516万円、4分の一が1706万円であり、それらが過大に交付された可能性が高い。

宮崎市は総務省に補助金適正化法の規定から、補助金交付の条件に突合しない1516万円を交付する場合、総務省の承認を第7条(3)補助事業の内容変更をする場合に該当するものであるから、総務大臣の承認を受けるべき事項を没却した。国要綱第11条にも違反する行為があつたと認められる。新製品の成果は、平成29年7月からピーマンのドレッシングの売り上げは180万円である。計画の2~3%である。

地域経済循環創造事業交付金は、ほうれん草等商品化に係る色褪せ等の問題を解決するとした意志表示を高く評価するものであり、そのためのかかる費用を面倒見る制度である。提出された事業計画書が基本であり、それを交付金確定前に変更し、その承認を得ることなく、当初の数字とあまりかわらないと考え

て「承認を受けない金額」を受け取る行為は承認されていない金額を不正な手段で受けとつた交付金となることは他言を要しない。当初の申請金額は全部、新製品専用であつたので全額認められたもので、変更後の金額は新製品を作る場合につかわれたとしてもそうでない既存商品にも利用が可能な機械である。他用途に使われる機器に交付することは原則できない。

交付金事業の交付対象事業にならない経費を含めるなどしたのは、不適切な事務処理であり、交付金が過大に交付されていて不当と認められる。

このような事態が生じたのは、市が助成対象事業者にたいして指導が十分でなく、市も金額の審査において手抜きしている。補助金適正化法第29条1項及び第2項の罪の行為に該当する。

総務省が変更届をしなかつた行為は悪質であると非難した。

平成29年7月24日、宮崎市工業政策課 課長が総務省に会計検査院が実施している「平成26年度地域経済循環創造事業交付金」に対する審査に対する説明及び報告のため上京した。対応者は総務省地域力創造グループ 地域政策課 企画第1係長 午後1:30~2:50分

テーマ：会計検査院は補助金対象設備が補助の目的外である既存品の生産に使われている。変更手続がなされていない。

宮崎市：申請時点で4本のラインを計画し、その内2本は新製品をつくるので、それに係る生産機器は二分の1を交付対象経費として計上した。それは共同使用の場合である。「新製品を専用につくるラインを3月までに設置する」と申請書に添付された事業計画書に係る機器であり、事業実施報告書にも「冷凍野菜の加工工程で発生する食材の端材を活用した新たなドレッシングを開発し製造する」と書かれた。ところが、平成27年1月8日に施工業者である に対し、ラインの中核部分である充填キャンピング機器を半自動から全自動の機器に変更して注文している。2台2100万円が1台2275万円に変更した注文書である。2100万円は新製品製造に係る機器として10割り交付対象となった。しかし、変更した全自動充填キャンピング機器は新製品専用ではない。主に既存製品の生産に使われる。新製品の製造につかわれないおそれがある。つまり、新製品をつくるという概念がなくなつたと評価した。これは、事業計画の根幹にかかわる内容変換である。それをなぜ変更手続をしなかつたのか。宮崎市は軽微な変更と認識したと報告した。

総務省：変更届が出ていない事実から、悪意であるにとらざるをえない。新製品を開発生産するという姿勢を高く評価した総務省の立場はどうなるのか。新製品を製造する点で「学」との連携ができていない状況で開発に挑戦してきたといえるのか。平成26年12月18日までに「学」との連携できなかった理由はなにか。善良な管理者としての宮崎市はそれに対し、責任がある。どのように指導したのか。補助金適正化法第11条「補助事業者等は法令の定め、並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件に従い、善良な管理者の注意をもつて補助事業を行わなくてはならず、いやしくも補助金等の他の用途への使用をしてはならない。決定後の事情変更は決定取り消しに関わる自体であり、第7条3項補助金等に内容の変更は総務大臣の承認を受けるべき事項となつている。報告して指示を受ける事項である。補助金を受ける条件は第7条4項の規定から「公正」なものでなければならない。補助金等の他の用途に使用する場合、(第17条)取り消しの理由となる。第17条事情変更による決定の取り消し等である。宮崎市は変更届をしなかつた行為は決定の取り消しに相当する悪質な行為である。こういう悪質な行為を取り締まることなくして、補助金行政に秩序は全く崩壊するものといわなくてはならない。補助金適正化法の本条30条及び29条は間接事業者のこうした背任的な行政秩序の違反を罰せんとするものである。係る意味において、本条の違反行為は刑事犯的な色彩を持つ行政犯といえることができるであろう。本条の目的は明瞭である。本条の取締らんとするものは、国が直接又は間接に公益的な意義を認めて交付した金銭を背任的に使用する行為である。本条の違反行為はこの点において、手続上、認め得ない金銭を含む内容であるからして、それを非合法的手段で手に入れた事実から、第29条1項該当の事犯としての「不正な手段により、受領された補助金等」といえよう。



地域経済循環創造事業交付金に係る事務の経緯

年 月 日	経 緯
平成26年 4月上旬	県から交付金募集の案内があり、財政課が庁内で照会したが、応募がなかった
平成26年 8月 5日	総務省担当課長補佐が来宮し、市に対し交付金募集の説明を行う
平成26年 8月27日	市は県と民間事業者の三者の協議に出席する（財政課、商業労政課が出席）
平成26年 8月28日	市は県と宮崎県中小企業団体中央会との協議に出席する（商業労政課が出席）
平成26年 9月 1日	商業労政課は県との協議内容を工業政策課に情報提供し、工業政策課はこれを引き継ぎと受けとめ、県と協議を行う
平成26年 9月 5日	工業政策課から総務省へ交付申請を行う
平成26年10月17日	総務省から交付決定通知がある
平成26年12月17日	12月議会にて「宮崎市地域経済循環創造事業補助金」に関する補正予算が可決され、同交付要綱が施行される
平成26年12月18日	民間事業者は市に補助金の交付申請を行う
平成26年12月19日	市は補助金の交付決定を行う
平成27年 3月30日	民間事業者は市に実績報告書を提出する
同 日	市は補助金の交付を確定する
平成27年 4月 1日	市は総務省に実績報告書を送付する
平成27年 4月10日	市は民間事業者に補助金を支払う
平成27年 4月14日	総務省から交付確定の通知があり、市は総務省に対し交付金の請求を行う
平成27年 4月23日	市は総務省から交付金の支払いを受ける
平成27年 6月11日	会計検査（1回目）が実施され、他の補助金と重複していることが判明し、他の補助金の補助対象から除く対応を行う
平成29年 4月13日	会計検査（2回目）が実施され、「交付金の交付目的に沿った利用と認められないと思料される」との指摘を受ける
平成30年 5月 7日 ～ 8日	会計検査（3回目）が実施され、「交付対象とした事業費のうち、全額に相当する機械が平成26年度に納品されていなかった」との指摘を受け、実績報告書が市職員主導で作成されていたことが判明した
平成30年8月20日	宮崎市が「国の交付金事業の不適切な事務処理に関する調査報告書」を公表した
平成30年8月23日	「国の交付金事業の不適切な事務処理に関する調査報告書」を宮崎市ホームページに掲載した
平成30年11月 9日	会計検査院が平成29年度決算報告書を国会へ報告する
平成30年12月12日	総務省に返還する交付金3,210万円を含む補正予算案が、12月議会でも可決された
平成30年12月17日	訂正した実績報告書などを添付し総務省へ交付金返還申請を行う
平成31年 3月11日	総務省から交付額確定通知がある

同日	総務省から交付金返還命令通知がある
平成31年 3月29日	総務省に交付金3,210万円を返還する