

# 補助金等のあり方に関するガイドライン

大 阪 市

平成 19 年 3 月

目 次

はじめに ～ガイドライン策定の趣旨～	1
第1 見直しの基本的な視点	2
第2 あるべき補助金等への転換	2
1 性質別分類に基づく見直し基準	3
2 その他の見直し基準	5
3 新たな補助金等制度の構築	8
第3 見直しのための仕組み	9
1 評価ツールとしての「見直しチェックシート」の活用	9
2 積極的な情報公開	10
(様式) 見直しチェックシート	12

## はじめに      ～ガイドライン策定の趣旨～

平成 17 年度決算として支出された本市の補助金等は、総額で約 604 億円となっており、ここ数年減少傾向にはあるものの、本市行政にとって補助金等が占める意味合いはなお大きいといえる。

現在、本市では厳しい財政状況下において市政改革に精力的に取り組んでいるところであり、18 年度からの 5 年間で経常経費の 20%、投資的経費の 25% 削減を達成できるよう、選択と集中を図りながら努めているところであるが、補助金等もその例外ではなく、これまで以上に厳しく見つめ直すことが求められている。

特に、補助金等については、その性質上、直接的な反対給付を伴わない一方的な支出であり、その財源の多くには市民の税金が使われていることから、必要性について市民の理解が十分に得られるものでなければならない。

また、手続き面をみると、交付に関する手続きの明確化を図り適正な執行を確保するために、市全体の包括的な規則である「大阪市補助金等交付規則」を制定し、18 年度から適用している。この規則の遵守を促すとともに、要綱の整備や適正に手続きがなされているかについて総点検も実施して、補助金等公金支出の適正化に努めているところである。

このように公金支出の適正化を図ることは当然のこととしても、補助金等全般がどうあるべきかについては、これまで統一的な観点から論じられたことがなく、17 年度の包括外部監査において、補助金等支出に関する市としての全体戦略を策定すべきであると指摘を受けたところである。

また、予算の議決にあたり、補助内容の適正化とともに補助効果等の検証機能強化を図ることについて、市会から附帯決議をいただいております。補助金等に関する本市の考え方を明らかにするためのあり方検討が必要となっていた。

さらに、この間問題とされてきた補助金支出にかかる一連の不適正処理の要因が、補助対象や基準の曖昧性にあると監査から指摘を受けたことを真摯に受け止め、補助基準の明確化と補助金等制度全般における透明性の確保を進めることにより、市民に納得してもらえ、信頼してもらえ補助金へと転換していくことが重要であると考えた。

補助金等のあり方を検討するにあたっては、幅広い視野から進める必要があるとの認識に立ち、この間外部の有識者の意見を聞きながら進めてきた。補助金等に関する本市の考え方を明らかにする趣旨から、18 年 10 月にガイドラインの中間とりまとめを公表した後、その内容に基づいた見直しを進め、19 年度予算において一定の見直し効果も得られたところであるが、これにとどまることなく、不断の見直しを進めていくための具体的な仕組みを検討し、ここに最終のガイドラインとしてとりまとめたものである。

## 第1 見直しの基本的な視点

補助金等はその根拠に基づき、義務的な補助と任意の補助とに大別されるが、本市の補助事業のほとんどが任意補助（95%）であるという実態からも、補助金等事業は自由度が高いことが特徴である。「選択と集中」の視点に立ち、必要性・妥当性を十分に検証することにより、徹底的な見直しを図っていくべきである。

地方自治法第232条の2において「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」とされていることが端的に表しているように、補助金等の交付にあたっては「公益性」があることが絶対条件である。

年数の経過とともに、公益性が乏しくなる補助金等が生じることは自明のことであり、厳しい財政状況下において、見直すべきは原則にしたがって見直し、新たに必要となったものについては十分精査のうえ導入するといったバランスをしっかりと持って見直しを進めることが重要である。

あり方に関するガイドラインをとりまとめるにあたり、補助金の本質という原点に立ち返って、次の4つの基本的な視点から補助金等のあり方を見つめ直すこととする。

### （1）補助の必要性

- 事業の目的・内容について、現時点でも明確な「公益性」が認められるか

### （2）補助の妥当性

- 補助対象経費や補助金額、補助率は妥当かつ明確なものとなっているか

### （3）補助の有効性

- 補助金額に見合う効果が十分に期待できるか
- 他の手法でなく補助によることが施策目的の実現にとって最適か

### （4）補助の公平性

- その他の団体や市民との間で公平性は保たれているか
- 交付先は適正・公平に決定されているか

## 第2 あるべき補助金等への転換

様々な分野において施策目的を効率的に実現するための有効な手段として、また本市行政の補完的役割をも担うなど、これまでに本市行政の遂行にとって補助

金等が果たしてきた意義は大きく、今後も重要な意味を有していることに変わりはない。

一方で、固定された特定の団体に対して補助しているものが全体の約 6 割を占めていることや、補助金額や単価など補助内容を一度も見直したことがないものが全体の約 7 割にのぼることからも分かるように、例えば特定の団体に対し長期にわたって毎年度補助金が支出され続けるなど、補助金等が既得権的になっている実態も見受けられる。また、補助対象経費に対する補助率が高く、補助金等への依存度が高いケースも多くみられる。

これら補助金等の既得権化・常態化を是正し、補助とは、あくまで自主的に公益的な事業を行うことに対する行政からの「支援」であるという考え方をあらためて明確にすることにより、見直しの方向性を打ち出し、あるべき補助金等への転換を図っていくべきである。

## 1 性質別分類に基づく見直し基準

現行の補助金等を性質別に分類すると、次のようになる。性質によってそれぞれ抱える課題が異なることから、まず、これらの分類のうち、課題のあるものについて、分類ごとに見直しの方向性を模索した。

運営費補助	団体運営費補助 施設運営費補助
事業費補助	施設整備事業に対する補助 借入額の利子等償還に対する補助 イベント、大会等に対する補助 その他事業費補助
その他	個人に対する補助など

### (1) 団体運営費補助

団体に対して運営費を対象に補助するものであるが、補助対象経費の 5 割以上を本市からの補助金等で賄っているケースが約 3 割存在し、本来自立した団体として基礎的経費を自ら賄うべきところが、インセンティブが働かないことにより、団体の自立をも阻害している可能性もあり、是正が必要である。

加えて、運営補助という性格上、補助基準が曖昧になる傾向があり、補助基準の明確性に疑問がある。

<見直し基準>

- ① 補助の目的及び対象の明確化を図るため、原則として事業費補助へ転換すべきである。
- ② 補助は団体の支援であるという観点から、原則として補助率は補助対象経費の1/2を上限とし、見直しを図っていく。政策的な理由などから1/2を超える補助が必要となる場合については、特に市民に対しその妥当性を十分説明すべきである。
- ③ 団体が行っている事業が、本来市が主体となっていくべき行政の代替としての性質を有している場合については、そもそも補助金等として支出していることが適切であったかという点で疑問があり、団体が行っている特定の事業に着目して委託事業へ切り替えることも検討すべきである。
- ④ 各団体において、自主財源の確保及び効率的な運営を行う努力が十分にされていることの検証が必要である。

## (2) 施設運営費補助

各種施設の運営費に対する補助である。料金収入により、本来自立した施設運営が行われるべきであるが、団体運営費補助と同様の課題が見受けられる。

<見直し基準>

- ① 原則として補助率は補助対象経費の1/2を上限とし、見直しを図っていく。政策的な理由などから1/2を超える補助が必要となる場合については、特に市民に対しその妥当性を十分説明すべきである。
- ② 施設として行っている事業内容が、本来市が主体となっていくべき性質を有している場合については、適切な支出手法として、その部分に特化した委託に切り替えることも検討すべきである。
- ③ 施設としての収入確保策及び効率的な運営を行う努力が十分に行われていることの検証が必要である。

## (3) 施設整備事業補助

社会福祉施設などの施設整備費に対する補助であり、その性質から、他の補助に比べて1件あたりの補助額が大きいことが特徴である。

<見直し基準>

- ① 相手方所有の財産に対する補助であることを踏まえ、その補助が施策目的の実現にとって不可欠なものであるか、補助率や補助額が適当かどうかについて、個別に検証することが必要である。

- ② 特に補助単価については、コスト縮減の考え方を踏まえて十分精査すること。

#### (4) イベント、大会等事業補助

団体が行うイベントや各種の大会等に対する補助であるが、他の補助に比べ1件あたりの補助額は小さいものの、長期にわたるなど特定の相手方への補助が常態化していると思われるケースも多く、抜本的な見直しが必要である。

スポーツや文化など、各分野において様々な団体が活動を行っている中であって、なぜ、その団体や事業だけが既得権的に補助を受けられるのか、説得力ある説明が必要である。

<見直し基準>

- 公益性や、他団体との公平性の観点にたち、基本的には廃止も視野に個別に検証を行うこと。継続する場合も、公募による公平性の確保などにより、説明責任を果たす必要がある。

#### (5) その他事業補助

性質別分類において最も補助項目数の多い補助であり、その内容は様々な施策にわたっている。

<見直し基準>

- ① 本市が独自に行っている任意の補助事業については、その必要性を厳しく検証すること。あわせて補助する場合の補助率は、原則として補助対象経費の1/2を上限とし、見直しを図っていく。政策的な理由などから1/2を超える補助が必要となる場合については、特に市民に対しその妥当性を十分説明すべきである。
- ② 国や府との協調補助や、任意であっても財源として国からの補助が入っているような事業等については、本市の自由度が比較的低いと思われる。しかし、本市が行う補助事業であることに違いはなく、主体性をもって必要性を精査していくべきである。

## 2 その他の見直し基準

性質別分類ごとの課題以外にも、補助金等全体について様々な角度から分析すると、対処すべき共通の課題が多く見えてくる。これらの課題を解決し、限られ

た財源を最も有効に活用した補助金等制度とするため、見直し基準を設定する。

### **(1) 長期補助金等への対応**

経過年数別に補助金等をみると、創設以来 30 年以上経過しているものが約 3 割、そのうち 40 年を超えるものも 1 割以上あり、長期化していることが分かる。その時々時代のニーズに即した補助金等であるべきという視点からみると、開始時に想定されていた事業としての必要性が本当に現時点でもあるのか、現在のものさしで客観的に見直すべきである。

あわせて、補助等の今後の終了予定の有無（終期設定状況）をみると、平成 18 年度以降に設定しているものは全体の 1 割弱にとどまり、その中には利子補給期間の終了など補助の性質上当然に終了予定時期が設定されているものが含まれていることから、実質的に終了時期を設定しているものは僅かしかないという状況が浮かび上がる。終期設定がなされていないという状況は、漫然とした支出に繋がり、既得権化を助長していると考えられ、是正が必要である。

<見直し基準>

- ① 事業目的が達成されているものや社会情勢の変化により事業効果が薄れているものは、速やかに廃止する。
- ② 今後、新規で補助事業を創設する際には、あわせて終期を設定する。
- ③ 既存事業についても、原則として 3 年程度の終期を設定する。期限の到来は補助事業の自動的な終了を意味するものではないが、ゼロベースから見直す機会とし、延長する場合は市民に対しその必要性を十分説明する責任がある。

### **(2) 固定された特定団体に対する補助への対応**

補助金等の交付先をみると、特定された団体に固定して補助しているものが全体の約 6 割を占めているが、補助の公平性という基本的な視点からみて問題がないか、個別に厳しく検証する必要がある。

また、交付先の決定方法として、何らかの形で公募を取り入れているものは全体の 15%程度にとどまっており、非公募となっているものが 8 割以上を占めている。行政の透明性を確保するという観点から、公募制の積極的な導入に取り組むべきである。

<見直し基準>

- ① 公募制の積極的な導入を図る観点から、公募によることを基本とし、真に公募に馴染まない場合のみ非公募とする。ただし、公募導入により、応募者に過度な負担がかからないよう、留意する必要がある。

- ② 非公募で特定団体に対して補助等を行う場合、市民に対し当該団体への補助の必要性を十分説明する責任がある。
- ③ 団体が行うひとつの事業に対して、複数の所管局が補助を行っている場合については、整理・統合する。

### **(3) 積算基準等の見直し**

過去の見直し状況をみると、これまでに補助金額や単価を一度も見直したことがない補助金等が約 7 割となっており、長期にわたるものも多いことを考え合わせると、全体として見直しが十分なされていないと言わざるを得ない。

また、いわゆる定額補助も多く見受けられるが、定額ありきとなっているものについては、補助基準の明確化の観点から問題である。

<見直し基準>

- ① 過去に積算基準等を一度も見直したことがない、あるいは見直しから相当期間が経過している補助金等については、ゼロベースから積算基準・金額の妥当性の検証を行う。
- ② 補助基準の明確化の観点から、定額ありきとなっている補助金等については、補助対象経費を明確にすること。

### **(4) 少額補助金（年間 10 万円以下）の取扱い**

1 件あたりの補助金額は小さいものの、事業規模に対して補助額が特に小さく効果が見えにくいものや、長期にわたって交付されるなど、漫然と支出されているのではないかと思われるケースも多く見受けられる。一方で、少額であっても必要性や有効性が高いケースもあり、一律に論じるのは困難である。

<見直し基準>

- ① 額の多少ではなく、補助等の必要性・有効性から個別に十分検証すること。
- ② 毎年の補助金額を上回って翌年度への繰越金が発生している団体などへの補助は、繰越内容も確認しながら廃止を検討すべきである。

### **(5) 交付団体の財務状況の検証**

補助とは真に支援を必要とする相手方に対するものであることから、本市の厳しい財政状況に鑑み、財政基盤が安定していて資金的に余裕のある団体への補助等については廃止を検討するのが相当である。

<見直し基準>

- 毎年の補助金額を上回って翌年度への繰越金が発生している団体などへの補助は、繰越内容も確認しながら廃止を検討すべきである。

#### **(6) 再補助の取扱い**

一部には、補助等の交付先からさらに再交付していく形をとっているものがある。一義的には直接補助が基本であり、これら再補助は補助基準の不透明化にもつながりやすいことから、直接補助へ切り替えられないか検討を行う。

ただし、これらの再補助システムは、実情に精通した交付団体を通じて補助することにより、本市及び相手方双方にとって事務負担の軽減が図れるなどのメリットが大きい場合もあるため、影響についても考慮する必要がある。

<見直し基準>

- 直接補助へ切り替えられないか、個別に影響も含めて総合的な判断を行う。その結果、再補助を継続する場合は、再補助基準及びチェックシステムを確立することが必要。

#### **(7) 外郭団体等への補助金等**

外郭団体等に対する本市の支出をみると、補助金等についても金額ベースで全体のうち約3割を外郭団体等が占めている状況にある。

1件あたりの平均補助金額をみても、各種団体や個人に対するものと比べて大きい傾向にあることから、補助内容は多岐にわたっているが、厳しく検証されなければならない。

<見直し基準>

- ① 個別に補助等の必要性・妥当性について、厳しく検証する。
- ② 現時点では公募制を採用しているものはないが、外郭団体等以外の他の団体との公平性を確保するため、公募制への移行を積極的に図ること。
- ③ 検証結果の公表など、情報公開の徹底

### **3 新たな補助金等制度の構築**

既存の補助金等について見直しを進めるとともに、時代の変化を踏まえ新たな行政需要に的確かつ柔軟に対応するための補助金等制度のあり方が、それぞれの事業分野において検討されることが望ましい。

## **(1) 提案型公募制の採用など**

多様でますます複雑化する市民ニーズへの対応を、従来のように外郭団体等も含めた本市行政だけで担っていくことには自ずと限界がある。

例えば、資格要件を備えた補助対象者を広く公募することにとどまらず、施策目的の実現に有効と考える補助内容についても事業者から提案を受け、審査のうえ決定していく提案型の公募制が積極的に採用されていいと考える。既に、一部部局では、NPO法人等を対象とした取組みが始まっており、全ての補助事業にあてはまるものではないが、市民や各種団体の知恵やノウハウを借りながら施策目的を実現し広くその効果を還元していくという観点からの検討も行うことが重要である。

その際、あわせて市民や企業からの寄附を募ることも考えられる。

## **(2) 市民参画への取り組み**

同様の観点から、補助金等事業における市民参画の可能性についても、検討されるべきである。

## **第3 見直しのための仕組み**

今後は、このガイドラインに基づき、全市的に補助金等の見直しを進めていくことになるが、ガイドラインの実効性を確保し、確実に見直しを進めていくための仕組みが不可欠である。

特に、個々の補助金等を取り巻く状況は今後も変化し続けることから、一過性を見直しに終わらず、不断に見直しを進めていくことを可能とするシステムを構築することが重要であると考えた。

また、現在の補助金等をみると、何らかの効果測定手法があるとしているものは全体の3%にも満たないことから分かるように、有効な効果検証が実態として行われていないと考えられ、限られた財源を最も有効に活用するという観点に立ち、補助効果を検証しながら補助金等の見直しを進めていく必要がある。

### **1 評価ツールとしての「見直しチェックシート」の活用**

具体的には、全ての補助金等を対象として、原則的な終期設定期間とあわせ、3～4年ごとに「見直しチェックシート（別添様式）」を活用した重点的な見直

し作業に取り組むことにより、補助金等の必要性や効果を検証し続けるシステムとする。

チェックシートの内容としては、補助金ごとに、現状の補助内容やこれまでの見直し状況、ガイドラインに記載されている各種基準の遵守状況等を明らかにしたうえで、補助効果の検証や4つの基本的視点からの再評価を促し、それらを踏まえて今後の方向性を明らかにするものとなっている。

これらの見直し作業については、業務の平準化も見据える必要があるが、平成19年度から順次行い、3～4年で全ての補助金等の見直しが一巡するよう取り組むこととする。具体的な進め方としては、各々の所管局がチェックシートを作成しながら進めるものとするが、個別補助金のあり方を検討するにあたっては、ガイドラインを作成した財政局も協同して取り組み、そこで得られた方向性に基づいて、次年度の予算編成に確実に反映させるなど、PDCAサイクル<sup>※</sup>の観点から実効性あるものとしていく。

※ 計画(Plan)を実行(Do)し、評価(Check)して改善(Act)に結びつけ、その結果を次の計画に活かすプロセス

## 2 積極的な情報公開

具体的に補助金等の見直しを進めていくにあたっては、費用対効果が低くなったものや役割が薄れたものを適時見直す一方で、新たに必要性が生じたものは柔軟に取り入れることにより、常に市民のニーズに適ったものとしていかなければならない。

そのために市民によるチェック機能を確保するには、何よりも、分かりやすく、かつ徹底した情報公開に努めることが不可欠となる。予算参考資料や決算参考資料として、ホームページ上ですでに公開している補助金等支出一覧表に加えて、見直しチェックシートについても全て公開していくことにより、市民がいつでも個別補助金等の見直し状況を把握できるようにしなければならない。

あわせて、予算編成時には全体的な補助金等の見直し状況についても引き続き取りまとめて公表することで、市民にとって透明性の高い補助金等制度となることを目指していく。

さらに、補助金等の交付を受けた団体等にとっても、情報公開が適切に行われることで公金による支援を受けていることの自覚や緊張感が生まれ、より高い補助効果が得られることを期待する。

注1)「補助金等」とは、大阪市補助金等交付規則の対象となる補助金及び利子補給金をいう。

注2) 補助項目数や支出額などのデータについては原則として17年度支出をベースとし、一部については18年度新規補助を加えて算出している。

## 補助金等見直しチェックシート

作成日 平成

## (1) 補助内容

番号						所管						
名称												
交付先												
交付目的												
事業の概要												
積算根拠												
事業開始年度						交付方法						
根拠規定等	法律	<input type="checkbox"/>	条例	<input type="checkbox"/>	規則	<input type="checkbox"/>	契約・債務負担行為等	<input type="checkbox"/>	要綱	<input type="checkbox"/>		
法律・条例の名称												
補助率(%)						=補助金額(		円) / 補助対象額(		円) × 100		
他の公的補助の有無	国	<input type="checkbox"/>	府	<input type="checkbox"/>	本市のみ	<input type="checkbox"/>						
交付先の分類												
性質別分類												
公募	有(提案型)	<input type="checkbox"/>	有(対象を募集)	<input type="checkbox"/>	無	<input type="checkbox"/>						
市民の参画	有	<input type="checkbox"/>	無	<input type="checkbox"/>								

## (2) 直近の見直し状況

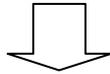
見直した時期											
内容											

## (3) ガイドライン項目の遵守状況

「補助金等のあり方に関するガイドライン」記載項目	不適	その理由と今後の対応について
1 (団体運営費補助、施設運営費補助、市独自のその他事業費補助について) 補助率は補助対象経費の1/2以下である	<input type="checkbox"/>	
2 委託や直接執行などへ切り替える必要はなく、補助金等としての支出が適している	<input type="checkbox"/>	
3 (団体運営費補助、施設運営費補助について) 団体(施設)としての収入確保および効率的な運営への努力が十分なされている	<input type="checkbox"/>	
4 交付先を決定するために、公募制を導入している	<input type="checkbox"/>	
5 団体が行う同一事業に対し、他の所管局と別々に補助していない	<input type="checkbox"/>	
6 繰越金の有無など交付団体の財務状況からみて、補助は適当である	<input type="checkbox"/>	
7 交付先に対し直接補助を行っている(再補助を行っていない)	<input type="checkbox"/>	

**(4) 補助効果の検証**

効果測定方法	
達成状況	



効果の評価	理由

**(5) ガイドラインにおける基本的視点の再チェック**

基本的視点		適	不適	説明
1	「必要性」(目的・内容に、補助を行うに足りる公益性が認められる)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2	「妥当性」(対象経費や金額、補助率が妥当かつ明確である)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3	「有効性」(補助効果があり、他の手法でなく補助によることが施策目的の実現に最適である)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4	「公平性」(他団体や市民との間で公平であり、交付先が適正に決定されている)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

**(6) 今後の方向性**

<input type="checkbox"/> 現行のまま補助を継続	→	見直しの内容		
<input type="checkbox"/> 見直したうえで継続		見直しの時期		
<input type="checkbox"/> 廃止する		→	廃止の理由	
<input type="checkbox"/> その他			廃止の時期	

その他の内容
--------

終期設定	⇒	<input type="checkbox"/> 終期到来により廃止	⇒	次回チェック年度(予定)
平成 年度		<input type="checkbox"/> 終期到来時に再検討		平成 年度

**(7) 財政局のコメント(今後の課題等)**

--