

「平成28年度 包括外部監査結果報告書」の概要について

(産業の創造と振興、中小企業の活性化と商店街の振興等
に係る事務の執行について)

第1 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

産業の創造と振興、中小企業の活性化と商店街の振興等に係る事務の執行について

3 事件を選定した理由

平成21年10月に策定された広島市基本構想、第5次広島市基本計画において、広島経済の活性化を図るとともに、持続可能な市場経済を創出するため、都市の発展を支える産業の創造と振興、地域経済の担い手である中小企業の活性化と商店街の振興等に関する多くの施策が掲げられ、これらの取組が進められており、その当初予算の規模は、平成27年度には約252億円に達している。

もとより、地域の産業発展のためには地方自治体による産業振興施策が大きな役割を担っており、産業振興に関する事業は、地域経済を活性化させ市民の経済生活の安定を支える地方自治体の根幹ともいえる事業分野であるが、その性質上、経済の活性化に照らした事業効果は必ずしも客観化できる性質のものではなく、また、取り巻く経済環境の変化に応じて、各事業の公益上の必要性や、これに対する市民ニーズもまた変化するものであって、産業振興に関する各事業が、その目的に沿って適正かつ効率的・有効に執行されているかは、常に市民の関心の高いところである。

4 監査対象期間

原則として平成27年度（平成27年4月1日から平成28年3月31日まで）
ただし、必要に応じて平成26年度以前及び平成28年度の執行分を含む。

5 監査の実施期間

平成28年5月25日から平成29年1月13日まで

6 監査対象部署

経済観光局産業振興部商業振興課、経済観光局産業振興部ものづくり支援課、中区役所市民部地域起こし推進課、佐伯区役所市民部地域起こし推進課

なお、地方自治法第252条の38第1項に基づき、広島県信用保証協会と広島市中小企業協同組合に關係人調査を行った。

7 監査従事者

包括外部監査人	弁護士	福田 浩
補助者	弁護士	今田 健太郎
補助者	弁護士	上相 裕章
補助者	公認会計士	近藤 敏博
補助者	税理士	三浦 真一
補助者	税理士	木原 隆道

8 利害關係

包括外部監査人及び補助者は、包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害關係はない。

9 監査の結果及び意見

本報告書において記載した「監査の結果（指摘事項）」及び「監査の意見」については、以下のとおり定義した。

(1) 監査の結果（指摘事項）

財務に関する事務の執行又は経営に係る事業の管理について、① 法令、条例、規則、要綱及び要領等の規範等の明文の定め抵触し、その違法性の程度が高いと認められる場合若しくは② 不当な場合

(2) 監査の意見

「監査の結果（指摘事項）」に該当しないが、問題点等を有する場合

第2 監査の総括

1 監査対象事業の選定

産業の創造と振興、中小企業の活性化と商店街の振興等に係る事務の範囲は広範にわたるが、① 広島市中小企業融資制度等及び② 広島市中小企業協同組合融資制度等の中小企業金融対策については、平成27年度の事業費が約220億円であること、中小企業支援施策の柱であること等から、これらを選定することとし、③ 商店街活性化事業費補助及び④ 地域商業自立促進事業費補助については、商店街の振興等の施策の柱であること等から、これらを選定することとした。

2 監査の視点及び監査手続

監査対象事業ごとに、具体的な着眼点（監査の視点）と監査手続を記載した。

3 監査の結果及び意見の一覧

監査対象事業 (監査対象部署)	事項	区分		報告書 ページ
		結果	意見	
広島市中小企業融資制度及び広島県信用保証協会に対する損失補償制度（経済観光局産業振興部ものづくり支援課）	取扱金融機関に対して拠出する預託金について		○	20
	広島県信用保証協会に対する損失補償制度について		○	22
広島市中小企業協同組合融資制度及び広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度（経済観光局産業振興部ものづくり支援課）	損失補償後の債権の保全と取立について	○		36
	融資条件について		○	33
	広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度について		○	39
商店街活性化事業費補助（経済観光局産業振興部商業振興課）	補助対象団体について	○		48
	補助金の交付の決定に当たっての審査について	○		50
	補助事業実績報告書等の提出期限について	○		52

監査対象事業 (監査対象部署)	事項	区分		報告書 ページ
		結果	意見	
地域商業自立促進事業費補助(経済観光局産業振興部商業振興課)	補助金の交付の決定に当たっての審査について	○		64
	補助事業実績報告書等の提出期限について		○	66
	現地調査等について		○	68

第3 監査の実施

1 広島市中小企業融資制度及び広島県信用保証協会に対する損失補償制度

(1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

ア 具体的な着眼点（監査の視点）

広島市中小企業融資制度及び広島県信用保証協会に対する損失補償制度の一連の財務に関する事務が、広島市中小企業融資制度要綱、広島市中小企業融資制度に基づく融資資金の預託及び融資についての覚書、広島県信用保証協会に対する損失補償制度要綱、広島県信用保証協会との間の損失補償契約書等の規範等に準拠して執行されているか、適正かつ効率的に行われているか。

イ 監査手続

経済観光局産業振興部ものづくり支援課に対し、広島市中小企業融資制度及び広島県信用保証協会に対する損失補償制度の事業概要について説明と関係資料の提出を求め、質問し、広島県信用保証協会に関係人調査を行った。

(2) 監査の結果及び意見

「監査の結果（指摘事項）」については、特に記載すべき事項はなかった。「監査の意見」については、理解の便宜のため、制度の順序に従って記載している。

ア 取扱金融機関に対して拠出する預託金について

【監査の意見】

広島市中小企業融資制度要綱は、広島市は、同要綱に定める融資の取扱金融機関に対し、同要綱に定める融資のための資金を預託し、取扱金融機関は、同要綱に定める融資を行う場合は、預託金の額に市が指示する倍率を乗じた額以上の額を融資するものと定め（要綱第1章第6項）、広島市中小企業融資制度要綱に基づく融資資金の預託及び融資に関する覚書は、広島市は、各取扱金融機関に対し、無利子の預託金を拠出することを定めている（覚書第1条）。平成27年度においては、平成27年1月末時点の融資残高を基準とし、各取扱金融機関別制度別に運用率及び協調倍率で除した必要預託額を算出し、同年4月1日、各取扱金融機関に対し無利子の預託金を拠出し、平成28年3月31日、この預託金の返還を受けているが、その金額は総額約157億円であった。

ところで、地方自治法は、地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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」（法第

2条第14項) ようにしなければならないと、その事務を処理するに当たって準拠すべき指針を示しており、とりわけ広島市中小企業融資制度のように予算に占める割合が大きいものについては、より一層強く要請されるものとする。

この点、広島市が拠出する預託金は、各年度初めに取扱金融機関に預けられ、各年度末に返還されており、歳出と歳入が両建てで計上されていることから、予算としての費用は発生しておらず、歳入歳出の計数から、その経費を読み解くことはできない。しかしながら、広島市が保有する金融資産は有限であるから、その金融資産を無利子で預託することは、資金の運用や有利子負債の償還などから得られたであろう潜在的利益をあきらめなければならないという意味の代償を払っていることにほかならず、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ためには、この機会費用をも含めた経費全体を把握した上で、経費の節約ができないか、効率的な事務の執行ができないか、さらには利子補給方式など、預託金方式の代替的手段との比較において費用対効果に優れたものとなっているかなどを検証して、より効率的な制度にしていかなければならないと考える。

以上を踏まえ、無利子で預託金を拠出していることに伴う機会費用を考慮せずに事務が執行されているのではないかとといった疑念を抱かれないよう、この機会費用を含めた経費全体を把握した上で、広島市中小企業融資制度の効率性について検証されたい。

イ 広島県信用保証協会に対する損失補償制度について

【監査の意見】

広島市は、広島県信用保証協会に対する損失補償制度要綱に基づき、広島県信用保証協会に対し、同保証協会が同要綱に定める債務の保証につき保証債務を履行したときは損失を補償しているが、預託金方式の制度融資を実施している広島県内の17の自治体（広島県を含む。）のうち、広島県信用保証協会に対する損失補償制度を有しているのは広島市を含む11団体であり、同制度を有していないのは6団体であることを踏まえ、広島市も損失補償制度を設けなくてもよいのではないかなどといった疑念を抱かれないよう、同保証協会の業務の運営状況を監査し、同損失補償制度の具体的な事業成果を調査し、これを検証して、より効率的な制度に見直されたい。

2 広島市中小企業協同組合融資制度及び広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度

(1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

ア 具体的な着眼点（監査の視点）

広島市中小企業協同組合融資制度及び広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度の一連の財務に関する事務が、広島市中小企業協同組合融資制度要綱、広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱等の規範等に準拠して執行されているか、適正かつ効率的に行われているか。

イ 監査手続

経済観光局産業振興部ものづくり支援課に対し、広島市中小企業協同組合融資制度及び広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度の事業概要について説明と関係資料の提出を求め、質問し、広島市中小企業協同組合に関係人調査を行った。

(2) 監査の結果及び意見

「監査の結果（指摘事項）」と「監査の意見」の記載の順序については、本来であれば「監査の結果（指摘事項）」を記載した後に「監査の意見」を記載するところであるが、理解の便宜のため、制度の順序に従って記載している。

ア 融資条件について

【監査の意見】

広島市中小企業協同組合融資制度要綱は、広島市中小企業協同組合がその組合員に対してする融資の条件として、融資利率については、年2.1%以下と定め、融資形式については、証書貸付、手形貸付、手形割引、電子記録債権貸付及び電子記録債権割引を取り扱うものと定め（要綱第5項）、広島市、株式会社商工組合中央金庫広島支店及び広島市中小企業協同組合の間で取り交わした、広島市中小企業協同組合融資制度に基づく融資資金の預託及び融資についての覚書において、広島市中小企業協同組合は上記の融資条件で融資を行うこととしているところ（覚書第3条、第5条）、広島市中小企業協同組合作成に係るリーフレット類には、融資形式について、「手形貸付（信用貸付短期・長期貸付）・手形割引」、「手形による融資方式です（証書方式ではありません）」と記載があり、これらの記載の融資条件で組合員に対する貸付が行われていた。

このことは、手形による融資方式に困難のある小規模事業者が広島市中小企業協同組合融資制度を利用する方途を閉ざすこととなり、広島市内中小企業者、特に小規模事業者の経営合理化のために要する事業資金を円滑にし、もって金融難の緩和を図るという目的に照らして問題があるから、改善を検討されたい。

イ 損失補償後の債権の保全と取立について

【監査の結果（指摘事項）】

広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱は、広島市は、広島市中小企業協同組合融資制度に基づき、広島市中小企業協同組合が、その組合員である中小企業者に貸し付けたことによって生じた損失の補償に充てるため、同協同組合と損失補償契約を締結すると定め（要綱第2項柱書）、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書は、広島市は、同協同組合が、広島市中小企業協同組合融資制度に基づいて、その組合員である中小企業者に貸し付けたことによって損失を受けたときは、同協同組合に対してその損失を補償することを定めるとともに（契約書第1条第1項）、同協同組合は、広島市から損失補償を受けた後においても、善良な管理者の注意をもって、その貸付に係る債権を保全し、かつ、その取立に必要な措置を講ずるものと定めているところ（広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱第5項ア、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書第6条）、広島市中小企業協同組合においては、訴えの提起などの法的手続をとっていない、連帯保証人に対する取立を行っていないなど、その保全及び取立が十分に行われておらず、また、同協同組合が保全し、かつ、その取立に必要な措置を講じなければならない債権は、平成23年度末には、合計159件、総額約4億8,153万円であったものが、平成27年度末には、合計169件、総額約5億4,234万円へと増加の一途をたどっていた。

また、広島市中小企業協同組合は、広島市から損失補償を受けた後において、当該中小企業者に対する債権の取立によって金銭を回収したときは、当該損失補償金交付申請の基礎となった代位弁済の額に対する損失補償金の割合をもって、当該回収金を広島市に支払わなければならないと定めているところ（広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱第5項イ、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書第7条）、同協同組合においては、中小企業者に対する債権の取立によって分割して回収した金銭については、当該中小企業者に対する債権を全額回収するまで、手許に滞留させていた。

さらに、広島市中小企業協同組合は、損失の発生及び債権の取立について、1

か月ごとの状況を翌月 7 日までに広島市に報告しなければならないと定めるところ（広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱第 2 項第 6 号、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書第 9 条）、同協同組合は、毎年度末に、当該年度内の損失の発生及び債権の取立について報告しているにとどまっていた。

以上のおり、広島市中小企業協同組合において、損失補償の対象となった債権の保全及び取立が十分に行われておらず、回収金の返還、取立についての報告が、広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書の定めるところに準拠して行われていないにもかかわらず、同協同組合に対する損失補償が行われてきたことは、広島市の財務に関する事務の執行として著しく妥当性を欠くものとする。速やかに、広島市中小企業協同組合の業務の運営状況を監査した上で、同協同組合に対して、債権の全部を保全し、これらの取立に努めるよう請求し、債権の全部の取立について毎月報告するよう請求し、同協同組合が手許に滞留させている回収金の支払を請求すべきである。

ウ 広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度について

【監査の意見】

広島市は、広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度要綱、広島市中小企業協同組合との間の損失補償契約書に基づいて、広島市中小企業協同組合に対し、同協同組合が同要綱に基づいて組合員に貸し付けたことによって生じた損失を補償しているところ、この補償金の額は損失の 100 分の 96 に相当する額とする点について、同協同組合に、回収コストをかけて、貸付債権を保全し、その取立をする動機を生じさせることの支障となっていること、税金その他の貴重な財源が、同協同組合における与信の審査が緩やかになることによって生じる損失の代償となっているのではないかと疑問も否定できないことを踏まえ、損失補償の割合は高すぎるのではないかなどといった疑念を抱かれないよう、議会と市民に対し、補償金の額は損失の 100 分の 96 に相当する額とする合理的理由を分かりやすく説明された上で、広島市中小企業協同組合に対する損失補償制度を実施されたい。

3 商店街活性化事業費補助

(1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

ア 具体的な着眼点（監査の視点）

補助対象事業の応募を受けて、補助事業の決定、補助金の交付の決定、補助金の交付、補助金の額の確定に至る一連の財務に関する事務が、広島市補助金等交付規則、広島市商店街振興事業補助金交付要綱等の規範等に準拠して執行されているか、適正かつ効率的に行われているか。

イ 監査手続

経済観光局産業振興部商業振興課に対し、商店街活性化事業費補助の事業概要について説明と関係資料の提出を求め、質問した後、中区役所市民部地域起こし推進課及び佐伯区役所市民部地域起こし推進課において、平成24年度から平成27年度までの間に補助金の交付がなされた案件の一件記録を閲覧しながら質問し、関係書類の提出を求めた。

(2) 監査の結果及び意見

ア 補助対象団体について

【監査の結果（指摘事項）】

広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、法人化されていない任意の商店街組織の場合にあっては、規約等により代表者の定めがあり、財産の管理等を適正に行うことができるものであることを補助対象団体と認めるための要件の一つとして定めているところ（要綱第4条、第1条第3号）、法人化されていない任意の商店街組織であり、団体の運営に関する規約はあるが、これに代表者の定めがないにもかかわらず、補助対象団体として認め、補助金の交付の決定がなされている事例が見受けられた。

このことは、要綱の定めにも反するのみならず、補助金の交付申請等一連の手続を行っている者の行為が、法律上、当該任意組合のした行為として法律効果を発生させるか疑義のある団体であるにもかかわらず、これに対して補助金の交付の決定がなされていることからして、要綱違反を是正すべきである。

イ 補助金の交付の決定に当たっての審査について

【監査の結果（指摘事項）】

広島市補助金等交付規則は、補助金の交付の決定に当たり、申請に係る書類等の審査等により、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、速やかに補助金等の交付の決定をするものと定め（規則第5条第1項）、広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、上記申請に係る書類等の一つとして、「総会又は理事会の議事録（当該事業に賛同したことを証するもの）」を添付して提出しなければならないと定めているところ（要綱第10条第1項）、補助金交付申請書等に「総会又は理事会の議事録（当該事業に賛同したことを証するもの）」が添付されて提出されていないにもかかわらず、補助金の交付の決定がなされている事例が見受けられた。

このことは、要綱の定め反するのみならず、総会又は理事会が補助対象事業に賛同したかどうかなどについて書面審査するための前提である資料がなく、補助金が交付された後、商店街等の団体の構成員からの協力が得られずに事業が頓挫してしまうなど、補助対象事業の遂行に疑義が残るにもかかわらず、補助金の交付の決定がなされていることからして、要綱違反を是正すべきである。

ウ 補助事業実績報告書等の提出期限について

【監査の結果（指摘事項）】

広島市補助金等交付規則は、補助事業者等は、当該補助事業等が完了したときは、その完了の日から40日以内に補助事業等実績報告書等を市長に提出しなければならないと定め（規則第15条第1項）、広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、この期限を前倒しして、その完了の日から10日以内又は3月31日のいずれか早い日までに提出しなければならないと定めているところ（要綱第13条第1項）、期間の限定されたイベントを補助対象事業とする案件において、補助事業実績報告書等が、このイベントが終了してから8か月以上を経過した3月31日に提出されている事例をはじめとして、同種の事例が複数見受けられた。

このことは、「補助事業等が完了したとき」が具体的にいつの時点を意味するものか、広島市補助金等交付規則の運用及び解釈上も、広島市商店街振興事業補助金交付要綱の明文上も明らかとなっていないことに起因するものであり、規則や要綱の明文に抵触するとまではいえない。

しかしながら、商店街活性化事業費補助金は、原則として概算払いにより交付され（広島市商店街振興事業補助金交付要綱第10条第4項）、市長は、補助事

業者等に交付すべき補助金等の額を確定した場合において、既にその額を超える補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命ずるものとされており（広島市補助金等交付規則第19条第2項）、補助事業等が完了した後は、速やかに補助金の額の確定手続を完了させて、返納させるべき補助金が補助事業者等に滞留しないようにさせるため、広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、広島市補助金等交付規則が定める提出期限を前倒ししているものとする。商店街活性化事業の内容は様々であるから、「補助事業等が完了したとき」を一律に定義づけることはできないが、イベントが終了してから長期間経過した日に提出された補助事業実績報告書等により補助金の額の確定手続を完了させていることは、返納させるべき補助金が補助事業者等に滞留しないようにさせる広島市商店街振興事業補助金交付要綱の趣旨に反し、不当である。したがって、この趣旨を踏まえ、「補助事業等が完了したとき」が具体的にいつの時点を意味するものか、広島市商店街振興事業補助金交付要綱等に定め、これに準拠した事務を執行すべきである。

4 地域商業自立促進事業費補助

(1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

ア 具体的な着眼点（監査の視点）

補助金の交付の申請を受けて、補助金の交付の決定、補助金の額の確定、補助金の交付に至る一連の財務に関する事務が、広島市補助金等交付規則、広島市商店街振興事業補助金交付要綱等の規範等に準拠して執行されているか、適正かつ効率的に行われているか。

イ 監査手続

経済観光局産業振興部商業振興課に対し、地域商業自立促進事業費補助の事業概要について説明と関係資料の提出を求め、質問した後、平成24年度から平成27年度までの間に補助金の交付がなされた案件の一件記録を閲覧しながら質問し、関係書類の提出を求めた。

(2) 監査の結果及び意見

ア 補助金の交付の決定に当たっての審査について

【監査の結果（指摘事項）】

広島市補助金等交付規則は、補助金の交付の決定に当たり、申請に係る書類等の審査等により、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めるときは、速やかに補助金等の交付の決定をするものと定め（規則第5条第1項）、広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、上記申請に係る書類等の一つとして、補助金交付申請書等に「契約書の写し」を添付して提出しなければならないと定めているところ（要綱第19条第1項、別表3（第19条関係））、「契約書の写し」が添付されて提出されていないにもかかわらず、補助金の交付の決定がなされている事例が見受けられた。

このことは、要綱の定めにも反するのみならず、金額の算定に誤りがないか、施設整備に係る工事等の確実な遂行が見込まれるかなどについて書面審査するための前提である資料がなく、金額の算定や補助対象事業の遂行に疑義が残るにもかかわらず、補助金の交付の決定がなされていることからして、要綱違反を是正すべきである。

イ 補助事業実績報告書等の提出期限について

【監査の意見】

広島市補助金等交付規則は、補助事業者等は、当該補助事業等が完了したときは、その完了の日から40日以内に補助事業等実績報告書等を市長に提出しなければならないと定め（規則第15条第1項）、広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、その完了の日から40日以内又は3月31日のいずれか早い日までに提出しなければならないと定めているところ（要綱第22条）、補助事業実績報告書等が、補助対象施設に係る工事が竣工してから40日を経過し、3月31日に提出されている事例が多数見受けられた。

このことは、「補助事業等が完了したとき」が具体的にいつの時点の意味するものか、広島市補助金等交付規則の運用及び解釈上も、広島市商店街振興事業補助金交付要綱の明文上も明らかとなっていないことに起因するものであり、規則や要綱の明文に抵触するとまではいえないが、補助事業実績報告書等が提出されてはじめて具体的な補助金の額の確定ができるのであり、その提出時期については自ら一定の期限が存するものというべきであるから、「補助事業等が完了したとき」が具体的にいつの時点の意味するものか、広島市商店街振興事業補助金交付要綱等に定め、これに準拠した事務を執行されたい。

ウ 現地調査等について

【監査の意見】

広島市商店街振興事業補助金交付要綱は、補助事業実績報告書等の提出を受けた場合は、補助事業実績報告書等の書類の審査及び現地調査等により、当該補助事業の実績が補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合すると認めるときは、交付すべき補助金の額を確定すると定めているところ（要綱第23条）、補助事業実績報告書等の提出を受けた場合には、担当者が現地に赴いて補助対象施設の施工状況等を調査しているとのことであるが、補助金の実績報告の承認及び額の確定についての伺いには、「別添のとおり実績報告書の提出がありました。審査の結果、適正と認められる」と記載されているだけで、現地調査等については記載されていなかった。

広島市商店街振興事業補助金交付要綱が、補助事業実績報告書等の書類の審査に加えて現地調査等を求める趣旨は、地域商業自立促進事業は施設整備事業であることから、例えば補助対象施設に施工不良がないかなど、補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件でありながら、補助事業実績報告書等の書類では審

査できないことがらを調査せしめるところにあるが、現地調査等についての記録がなければ、現地調査等を行わないまま、補助事業の実績が補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合すると認め、補助金の額を確定したのではないかといった無用の疑念を生じさせてしまうことから、補助金の実績報告の承認及び額の確定についての伺いには、現地調査等を行った事実と、その結果について記載されたい。