

足監査公表第1号

平成27年1月13日

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく足利市職員措置請求書が提出され、同条第4項の規定による監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

足利市監査委員 岩 崎 勝

足利市監査委員 岡 本 篤 典

足利市監査委員 西 田 智 男

足利市職員措置請求書監査結果

第1 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

本件請求は、これを棄却する。

事実関係の確認、判断等については、後述する。

第2 請求の受付

1 請求人及び請求人代理人

(1) 請求人

足利市五十部町1017番地13

足利市議会議員 小林 雅明

(2) 請求人代理人

東京都千代田区有楽町一丁目6番6号 小谷ビル4階

弁護士 並木 政一

東京都千代田区有楽町一丁目6番6号 小谷ビル6階

弁護士 小林 由直

2 請求書の提出日

平成26年11月14日

3 請求の内容

請求人提出の足利市職員措置請求書による主張事実の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

(1) 主張事実の要旨

足利市長（以下「市長」という。）は、平成26年7月11日付けで、フィルムメイカーズ株式会社（以下「フィルムメイカーズ」という。）に対し、足利市ロケーション誘致促進事業補助金交付要綱（平成26年7月1日実施。以下「本件要綱」という。）に基づき、足利市ロケーション誘致促進事業補助金（以下「本件補助金」という。）の交付決定を行い、その後、2,000万円を交付した。市長の上記行為は、以下の理由で違法・不当である。

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第232条の2は、補助金交付の要件として、「公益上の必要」を明記している。他方、本件要綱第1条によれば、本件補助金を定める趣旨は、足利市にロケーション活動（以下「ロケ活動」という。）を誘致し、本市経済の活性化、観光誘客を図る旨が規定されている。そうすると、本件補助金の交付によってロケ活動を誘致できたというように、両者の間には、因果関係が存在しなければならないはずである。

イ 本件補助金交付の経緯を精査すると、フィルムメイカーズの撮影スケジュールは、準備を平成25年10月2日から開始し、平成26年2月28日に終了している。

加えて、撮影自体を見ても、同年3月1日から開始していたものである。

ウ 結局、市長による上記交付決定は、本件要綱が実施された平成26年7月1日以前、更には、平成26年度足利市一般会計予算として審議可決された同年3月20日以前において、市内にて撮影が準備・開始されていた映画事業に対して、不必要に補助金を漫然と交付したものであることは、明白である。

エ ゆえに、本件補助金は、ロケ活動の誘致とは全く無関係であり、単に、「足利市の公金を特定の民間企業の過去の事業のために恣意的に流出させた。」にすぎない。

オ この市長の決定は、法第232条の2及び本件要綱のいずれの要件にも合致しておらず、明らかに違法・不当な公金の支出である。

カ 以上のとおりであるから、現在、足利市は、市長の上記違法行為により、2,000万円の金員が違法に流出した状況となっており、損害が生じている。

(2) 措置要求

監査委員は、適切に監査し、若しくは是正し、又は市長が公金の管理を怠る事実によって足利市に生じている損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、平成26年11月14日に郵送で提出されたが、形式的要件を欠いていたので、同日、請求人代理人に口頭で補正を求めたところ、同月17日、請求人本人から補正書が提出された。

この結果、法第242条所定の要件を具備しているものと認められたため、同月26日に本件請求の受理を決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項及び監査対象部局

請求の内容から判断して、平成26年8月8日のフィルムメイカーズに対する本件補助金の支出が違法又は不当な公金の支出に当たるか及び財産の管理を怠る事実があるかを監査対象事項とし、本件補助金の事務を所管する政策推進部を監査対象部局とした。

2 監査の実施

政策推進部職員から、本件請求に係る関係文書等必要な資料の提出を求め、説明を聴取するなど、慎重に監査を行った。

3 請求人の陳述、証拠の提出等

(1) 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成26年12月17日、請求人に陳述の機会を付与し、陳述を実施した。その要旨は、次のとおりである。

ア 本件補助金の交付条件及び交付申請の期限について

足利市と他の自治体を比較した結果、他の自治体は、補助金の支出に当たって、その自治体の魅力、歴史、文化等を広く市外や県外に発信する映画であることを条

件としているが、映画「バンクーバーの朝日」(以下「バンクーバーの朝日」という。)は、オープンセット(以下「セット」という。)を建設しての映画であり、映画の内容や映像からは、足利市の魅力などは、一切伝わらない。

また、他の自治体では、撮影の30日前又は補助事業に着手する20日前までに申請が行われるように運用されているが、足利市は、映画等の劇場公開又は放送を開始する日までに申請を行うことを認めており、他の自治体とは明らかに異なる形で申請期限を設けている。

他の自治体と交付条件や申請期限が異なるのは、バンクーバーの朝日の制作会社に対して補助金の交付を可能とするためである。今回の支援事業は、文面上、活動を促進するための制度であることが明らかである。

イ 本件要綱について

担当の部課長と本件補助金について何度か協議をした際、補助金は、交付要綱を作成しなくても交付ができる。市長の判断で支出できるという説明を受けた。補助金の支出に関し、大切なことは、交付要綱に定める要件に合致しているかどうかであり、公益上、本当に必要があるのか、特定の行政上の目的のためになされるかどうかを判断することである。

また、補助金は、結果に対して支出するのではなく、ある目的のために支出するものであり、補助事業に該当するかを判断するには、しっかりとした要綱を定める必要がある。

ウ 措置要求の趣旨について

措置要求の趣旨は、2,000万円の補助金を市に返還すること及び不備のある本件要綱を改めることである。

(2) 証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づく請求人からの新たな証拠の提出は、なかった。

(3) 本件請求が対象とするロケ活動の特定

本件措置請求書においては、対象とするロケ活動が曖昧で特定されていなかったが、陳述において、バンクーバーの朝日の制作に係るロケ活動であることが特定された。

4 監査対象部局の説明・意見

平成26年12月25日、監査対象部局の関係職員から説明・意見を聴取した。その要旨は、次のとおりである。

(1) 「映像のまち」構想について

ア 構想の概要

「映像のまち」構想(以下「構想」という。)は、映像という視点を「まちづくり」の基軸に捉え、映像をコンセプトとした多彩なプロジェクトを官民一体となって実施することにより、足利市を活性化させようとするものである。この構想は、足利市に映像産業を集積させることを市の政策として実施しており、単なる映像によるまちおこしや全国に存在しているフィルム・コミッションとは異なっている。

また、この構想は、足利市に映像産業を集積させることにより、中心市街地の活

性化や通過型観光から滞在型観光という観光形態の転換につなげていくものであり、将来に向かって伝統産業や観光資源を活かしつつ、映像に関連した新しい産業の集積、新しい観光による足利ならではの都市づくりを目指すものである。

イ 構想の目的

構想は、首都圏を中心とした映像制作やロケ活動の拠点づくりのほか、アジア最大級のスタジオを誘致することにより、国内外の様々な映像需要を足利市に誘引することで、新しいビジネスと雇用を生み出し、映像に関連した新しい産業が集積する足利ならではの都市をつくること、撮影やロケ活動がもたらす効果により、まちなかの新たな誘客と中心市街地の再生につなげていくこと、従来の足利学校や国宝鏡阿寺を中心とした観光に加え、映像にちなんだ仕掛けづくりを体系的に施すことにより、通過型から滞在型の観光へと転換していくことなどを目的としている。

ウ 構想と撮影の誘致活動との関係

構想を着実に推進していくためには、本市での撮影を誘致するとともに、その撮影に多くの市民が関わり、協力し支援していくという、撮影に対する市民力の向上を図ることが重要である。

この市民力を持った撮影への支援体制がまた次回の撮影に繋がっていくことで、人が動き経済活動が生まれ、新しい産業や観光誘客に繋がっていくという流れを生むために、まずは多くの映像作品が足利市で撮影されることが必要不可欠なことである。

以上のことから、現在、構想推進のための土台及び環境づくりとして、積極的な撮影の誘致活動に取り組んでいるところである。

(2) 本件補助金の交付目的について

本件補助金は、単にロケ活動を誘致することではなく、本市の「経済の活性化」、「観光誘客」、「知名度の向上」、「イメージアップ」を目的としている。

特に、ロケ活動に伴う市民及び市内業者への経済効果を最も重要な目的としており、市内業者に1,000万円以上の発注がされる等、直接的な経済効果が見込まれるものを補助事業とするほか、ロケ活動に係る経費のうち、足利市内において支払が行われたものを補助対象経費とすると明確に規定している。

さらに、直接的な経済効果に加え、観光誘客、映像を通じた知名度の向上、イメージアップという波及効果も目的の一つである。

また、構想推進のための土台及び環境づくりに必要不可欠なロケ活動の誘致を強力に進めるため、映像制作者がロケ地を選定する際のインセンティブとしての効果がある。

(3) バンクーバーの朝日の誘致及びその支援について

ア 誘致の経緯及び足利市での撮影が決定した理由

大規模なセットを使用して撮影を行う企画があるとの話を、足利市に関わりがある映画制作関係者の方から平成25年8月に受けた。発表以前ではあるが、当時市長が練っていた構想のスタート企画として最適なものであるとの考えから、エキストラ手配の協力、セット建設場所の選定及び建設のための人的協力など、足利市と

して撮影に協力できることを制作会社側に伝えるとともに、様々な映像関係者を通じ積極的な誘致活動を実施した。

制作会社においては、広大なセット建設地を有し人件費が安価なブルガリアなど外国での撮影も選択肢の一つではあったが、本市との打合せやロケーションハンティング（撮影場所の選定活動）の結果、セット建設の用地面積が確保できること、セット建設予定地の周囲の環境も撮影に適していること、足利市では従来から様々な撮影が行われており、撮影に対する協力体制の素地があることなどから、同年9月、足利市での撮影が決定したものである。

イ 人的支援について

足利市は、企画段階から誘致活動、撮影期間などにおいて、平成25年8月に組織した映像のまち推進プロジェクトチームが中心となり、バンクーバーの朝日に対し、セット建設候補地、宿泊施設、弁当業者等の情報提供、エキストラ募集に関する情報をホームページ及び広報紙に掲載するなどの支援を実施した。

ウ 市民参加について

バンクーバーの朝日のロケ活動には、延べ500人を超える市民ボランティアが参加し、セット設営時のペンキ塗り、看板下書き、資材運搬作業、セット内の雪かき、複数の地元女性団体による撮影期間中のトイレ掃除など、構想の目的である映像をコンセプトとした取組が行われていた。

(4) 本件補助金の交付とロケ活動の誘致との因果関係について

本件補助金交付との因果関係が求められるべき対象は、ロケ活動による本市の「経済の活性化」、「観光誘客」、「知名度の向上」、「イメージアップ」である。

特に、本件補助金の最も重要な目的の直接的な経済効果については、補助金の交付により、市外業者に対し市内業者の発注に当たっての優位性が高まり、市内業者に具体的な利益がもたらされるという明確な因果関係が存在する。

さらに、その補助金の交付が他のロケ活動を足利市内で行うよう誘導するインセンティブとなり、ロケ活動と市内業者への利益誘導が補助金の交付を介して連続して生ずるという効果も期するものである。

また、これによって波及効果である観光誘客、知名度の向上、イメージアップも図られることとなる。

バンクーバーの朝日については、フィルムメイカーズが足利市内で撮影を行ったことで、市内業者への発注・支払が発生し、結果的にフィルムメイカーズを通じ、その補助金額の4倍に相当する金額を市内業者が受注することとなった。

加えて、フィルムメイカーズの協力により、通常公開前には実施されないセットが一般公開され、平成26年8月8日から8月12日までの5日間で8,022人が訪れたほか、バンクーバーの朝日の衣装展も開催されるなど、波及効果が継続している。

(5) 補助金の支出に関する交付要綱の位置付け等について

足利市は、補助金の交付に当たり、個々の補助事業の趣旨、補助対象者、補助率等を交付要綱で定めることとしており、本件要綱もそれらが全て規定されている。

また、補助金は、交付要綱に基づき支出するものと考えている。

なお、本件要綱の策定期間については、平成26年第1回定例会における一般質問での答弁にもあったように、本件補助金の予算執行までに策定するべく、庁内関係各部署において法的な検討や手続の方法などについて協議を進め、交付の目的、補助率、申請方法などの詳細な検討を経て、平成26年7月1日から実施となったものである。

(6) 事前協議について

ア ロケ活動の性質について

ロケ活動は、その映像制作の過程で撮影開始時の当初予算に比べ、大幅に経費の変更があり得るとともに、撮影を開始した作品でも、諸般の事情により撮影中止になるケースがある。市内での撮影が終了した場合でも、その後の撮影スケジュールや市外ロケ地の状況、作品全体の構成から、再度市内での撮影を行うケース（追加撮影）があるなど、映像制作上、特有の性質を持っている。

イ 事前協議制度の導入等

(ア) 事前協議制度の導入

本件補助金は、市内において支払われた金額を補助対象経費としている。本件補助金が、ロケ活動の性質に加え、直接的な経済効果を目的とした市内において支払われたものに補助をするという性質上、撮影開始時点までに補助対象額の把握をすることが困難であるため、申請時期をロケ活動終了後の劇場公開又は放映の日までとしたものである。

一方、補助事業の適正な遂行を図るため、補助対象としての適否及び補助金所要額の見込みを特定するため、事前協議制度を設けている。事前協議に当たっては、運用基準第3項の規定に基づき、本件要綱第8条に定めている書類又はこれに類する書類をもって以下の事項を確認することとしている。

- a 足利市内で映画等を撮影するものであること。
- b 本件要綱の目的を達成する映画等であること。
- c 本件要綱第3条に規定する補助事業者該当すること。
- d 本件要綱第4条第2号に規定する直接的な経済効果が見込まれるロケ活動に該当すること。

(イ) フィルムメイカーズとの事前協議について

フィルムメイカーズとの事前協議において、上記の各事項について以下のとおり確認した。

- a 足利市内で映画等を撮影するものであること。

企画書及び図書等により、市内寺岡町にセットが建設されることなど、足利市内で撮影を実施することが認められた。

- b 本件要綱の目的を達成する映画等であること。

企画書により、映画の内容がカナダに実在し、カナダ野球殿堂入りを果たした野球チームの話であることや、映画化に向けて青春映画、人間賛歌として読後感のさわやかな映画にしたいとの記述があることから、映画の内容が適正であるものと判断した。

c 本件要綱第3条に規定する補助事業者該当すること。

企画書により、制作会社が著名な作品を何本も手掛けていることなどから、補助事業者として該当すると判断した。

d 本件要綱第4条第2号に規定する直接的な経済効果が見込まれるロケ活動に該当すること。

企画書のスケジュールにより、クランクインが2月、クランクアップが4月であることから、ロケ活動が2か月以上行われること及び予算書から足利市内に1,000万円以上の発注がなされるものと判断した。

ウ 撮影開始前に行った協議を事前協議に相当するとみなした理由

フィルムメイカーズから、撮影開始前の平成26年2月3日、バンクーバーの朝日に関するロケ活動の経費が助成の対象になるのか否かについて問合せを受けた。

フィルムメイカーズから提出されたバンクーバーの朝日の企画書、予算書などにより、その映画がフジテレビの開局55周年記念作品であり、著名な俳優、監督、スタッフ等が携わる国内屈指の映画であること、数か月にわたるロケ活動期間であること、その予算には、大規模なセットの建設費、関係者等の宿泊費、食費などが計上され、本市に相当程度の経済効果が見込まれるものであることなどを確認した。

本件要綱に基づく事前協議は、本件要綱制定後の同年7月3日に行われたが、同年2月に行われた協議において、映画の内容や事業計画等、詳細な事項を把握することができたため、撮影開始前に本件要綱第4条に規定する事前協議に相当する協議とみなしたものである。

(7) 本件補助金の交付条件について

本件補助金の目的は、ロケ活動を誘致することによる経済の活性化、観光誘客、知名度の向上、イメージアップであり、他の自治体の補助金交付要綱に規定されている自治体の魅力、歴史や文化等、広く市外、県外に発信する映画等のみを必ずしも条件にはしていない。

しかし、本市における撮影は、歴史的・文化的施設や街並み、自然といった、本市の特徴を生かしたロケーションにおいて撮影されることがきわめて多く、その映像を通じ本市の魅力が広く市外・県外にPRされることは、もとより想定しているところである。

バンクーバーの朝日は、セットを使用して撮影した映画であり、足利市内の映像を中心としたものではないが、まちの知名度の向上やイメージアップは、単に映像のみで図れるものではない。

バンクーバーの朝日の場合、セットの一般公開、出演者によるメディアでの発言や試写会などの機会を捉えての足利のPR、映画のエンドロールによる足利市及び足利市関係協力者の表記、日本映画最大級の映画が足利市で撮影されたという評判、さらに映画に関連した衣装展の開催による誘客など、その効果は計り知れないものがあり、直接的な映像がなくても、足利市の魅力は十分に発信できるものと考えている。

また、このような作品を、多くの市民の協力を得て撮影できたことは、市民力を

結集した本市の撮影に対するサポート体制があったからであり、このサポート体制こそが本市の最大の魅力であり、映像関係者からも高い評価を得ている。

(8) バンクーバーの朝日を補助事業とした理由

平成26年1月8日に開催された政策調整会議において、市内のロケ活動への支援策が決定された。この支援策は、ロケ活動に伴う足利市内への経済波及効果、観光誘客などを考慮したものである。

同年2月3日にフィルムメイカーズからの問合せに際し、「映像のまち」具現化のための支援方策に関する基本方針（以下「基本方針」という。）の内容に沿って、おおむね2か月以上継続して、映画等のロケ活動が実施され、相当の経済効果があると市長が認めるものについては、ロケ活動経費のうち、市内業者に発注された金額の一部を助成することができる旨を伝えた。

市内への経済効果を最も重要な目的としている本件補助金制度の趣旨から考慮すると、予算の議決を前提とはしているものの、基本方針については、既に内部意思決定され、議会にも説明していたため、この補助制度の適用を可能とすることで、既に足利市寺岡町において準備が開始されてはいるが、予定されるセットの建設や相当数にのぼる関係者の宿泊や食事の手配などの発注が、足利市へ促され、相当規模の経済効果が期待できると予測されたことから、バンクーバーの朝日が補助事業となり得ると判断したものである。

バンクーバーの朝日の撮影は、平成25年度から平成26年度にまたがる期間である平成26年3月1日から4月12日まで足利市内に設置したセットにおいて撮影され、同年12月20日から劇場公開される映画である。

同年7月1日に実施された本件要綱第6条に「この補助金は、第10条により交付決定のあった年度の予算をもって対応し、その補助対象経費の期間は、ロケ活動の期間とする。」と規定されているとおり、ロケ活動が終了した平成26年度において本件補助金交付に係る事前協議及び交付申請が行われ、申請内容を審査した結果、適当であるとの判断から申請年度の予算をもって適法に交付決定が行われたものである。

(9) 措置要求に対する意見

上記のとおり、本件補助事業は、法第232条の2に規定している公益性を有し、本件補助金の交付についても本件要綱に基づき適正に事務を執行している。

したがって、本件補助金の支出は、適法かつ妥当であり、足利市に損害は生じていない。

第4 事実関係の確認、判断等

1 事実関係の確認

監査対象部局から確認した事実関係は、次のとおりである。

(1) バンクーバーの朝日について

ア バンクーバーの朝日の概要

バンクーバーの朝日は、戦前のカナダ・バンクーバーに実在した日系人野球チーム「バンクーバー朝日」の栄光と奇跡の記録として移民の苦悩、青春群像、人種差

別、反戦などを描いたもので、フジテレビ開局55周年記念作品として製作された。この映画の制作プロダクションは、本件補助金の補助事業者であるフィルムメイカーズである。

イ ロケ活動の期間と撮影期間

バンクーバーの朝日のロケ活動の期間は、平成25年10月1日から平成26年6月30日までの273日間であり、撮影期間については、平成26年3月1日から同年4月12日までの40日間であった。

ウ バンクーバーの朝日のPR活動

バンクーバーの朝日は、平成26年2月から同年12月末までの間、以下のようなPR活動を行っている。

(ア) 出演予定者、ストーリー等の公表

フィルムメイカーズは、平成26年2月20日、市長の同席の下、足利市役所において記者会見を行い、バンクーバーの朝日の出演予定者、監督、ストーリー等を公表した。

(イ) セットの一般公開

平成26年8月8日から8月12日までの5日間、映画の撮影が行われた足利市内のセットの一般公開が行われ、5日間の来場者数は、8,022人であった。

(ウ) ジャパンプレミア（国内初の試写会）でのPR

平成26年10月15日、バンクーバーの朝日のジャパンプレミアが開催され、映画の上映後に行われた監督、主演キャストなどによる舞台挨拶では、足利市に滞在中の思い出が語られるなど、話題の中に何度も「足利」の名前が登場した。

(エ) 衣裳展の開催

足利市は、平成26年11月15日から平成27年3月31日までの間、映画の衣裳を担当した衣裳デザイナーから、撮影で使用した衣裳の無償貸与を受け、衣裳展を開催している。この衣裳展は、バンクーバーの朝日を通じた足利市のPR及び効果的な誘客・回遊による中心市街地のにぎわいの創出・活性化を目的として実施されており、平成26年12月末現在の来場者数は、6,861人であった。

(2) 構想について

ア 構想の概要

構想の概要については、市議会等に提出・公表された様々な資料などから、監査対象部局の説明のとおりであった。

イ 市議会に対する事前説明

市長は、平成25年11月20日に構想を公表し、同日に開催された市議会全員協議会において、構想の趣旨、グランドデザイン及びイメージ図等について説明した。

また、平成26年1月20日には、基本方針を公表し、同日に開催された市議会全員協議会において、構想の具現化を促進するためのインセンティブとして、財政、金融、規制緩和、市民参加などの様々な支援措置やそれぞれの支援制度の実施に当

たっては、別途補助要綱を定めた上で実施する旨を説明した。

ウ 新聞報道等について

市長は、構想及び基本方針の公表の度に記者会見を行い、説明した。それらについては、新聞報道が行われたほか、足利市の広報紙及びホームページにも同様の内容が掲載された。

(3) 足利市の補助金交付の考え方について

足利市は、市長の諮問機関である足利市補助金等検討委員会が取りまとめた今後の補助金制度の在り方及び補助金等の交付基準の考え方に関する提言を受け、平成19年11月、「補助金等の見直しに関する提言書」への対応方針について(以下「対応方針」という。)を定めた。対応方針では、「統一した補助金等交付基準の策定」、「根拠規定の整備」、「補助対象事業及び補助対象経費の明確化」など7項目を挙げている。また、対応方針に基づき、足利市補助金等交付規則(平成19年足利市規則第60号。以下「交付規則」という。)を制定し、平成20年4月1日から施行している。

対応方針によれば、交付規則は、補助金等の交付に関する全庁統一的な基準であり、個々の補助事業の趣旨、補助対象者、補助率等は、個々の交付要綱等で定めることとしている。

さらに、交付規則では、補助金等の交付原則として、補助事業等の「公益性」、「効果性」及び「適格性」を挙げている。

(4) 本件補助金について

ア 市議会の審議経過

市長は、平成26年2月27日、平成26年第1回市議会定例会において、平成26年度足利市一般会計予算案を議案として提出した。予算案には、本件補助金の2,000万円が計上されていた。

この予算案は、本会議における一般質問、予算審査特別委員会及び予算審査特別委員会第1分科会の審議を経て、同年3月20日の本会議において、議員総数24人のうち、議長及び欠席者1人を除く22人中、請求人を含む2人の反対を除き、20人の賛成多数により原案のとおり可決された。

イ 本件要綱及び運用基準の制定の経緯

請求人は、平成26年3月10日の市議会本会議において、交付要綱の制定時期に関する一般質問を行い、当時の政策推進部長は、交付要綱の制定時期について、平成26年度の予算の執行前までに決めたいと答弁した。

また、同月13日の予算審査特別委員会でも、交付要綱の進捗状況、内容等について請求人との質疑応答が行われた。

政策推進部映像のまち推進課(以下「映像のまち推進課」という。)は、同年6月25日、本件要綱及び足利市ロケーション誘致促進事業補助金交付要綱運用基準(平成26年7月1日実施。以下「運用基準」という。)を制定し、同年7月1日から実施している。

ウ 本件要綱及び運用基準の主な内容

本件要綱及び運用基準の主な内容は、以下のとおりである。

(ア) 目的（本件要綱第1条）

本件補助金は、足利市内における映画等のロケ活動を誘致し、足利市の経済活性化、観光誘客を図るとともに、映画等の映像を通じて、足利市の知名度の向上、イメージアップにつなげることを目的としている。

(イ) ロケ活動の定義（本件要綱第2条）

ロケ活動の定義は、「シナリオの作成活動（シナリオ・ハンティング）、撮影場所の選定活動（ロケーション・ハンティング）、映画等の制作のために行われる撮影など、足利市内で行われる撮影終了までの一連の活動」としている。

(ウ) 補助事業者（本件要綱第3条、第19条）

補助事業者は、原則として法人格を有し、かつ、代表者及び所在地が明らかであること、明確な経理を実施していること、活動が完遂できると認められること、特定の宗教・思想・政治等を目的としないこと、活動目的が補助金交付に適さないことと判断されないことなどを要件としている。

また、補助事業者の責務として、本件補助金が交付され制作された映画等について、エンドロールに「足利市」を表記するなど、できる限り足利市のPRに努めることも規定されている。

(エ) 補助事業（本件要綱第4条、運用基準第3項）

補助事業は、補助金交付申請までに市と協議を行い、本件要綱の目的を達成すると市長が認めたもの及びおおむね2か月以上継続してロケ活動が行われ、市内業者に1,000万円以上の発注がされるなど、直接的な経済効果が見込まれるものの2つの要件を満たすものとしている。

また、市と補助事業者との事前協議は、映画等の撮影開始前に本件要綱第8条に定めている書類又はこれに類する書類をもって行うこととされている。

(オ) 補助対象経費の期間等（本件要綱第6条）

本件補助金は、本件補助金の交付決定のあった年度の予算で対応するものとし、補助対象経費の期間は、ロケ活動の期間としている。

(カ) 補助金の額（本件要綱第7条）

補助金の額は、補助対象経費の4分の1の額であり、その上限額は、2,000万円である。

(キ) 本件補助金の交付手続

本件補助金の交付は、本件要綱及び運用基準に従い、事前協議、交付申請、交付決定、実績報告、補助金額の確定、補助金額の交付の順に行われる。

また、補助事業者が補助金額の確定後に交付決定の内容等に違反した場合は、交付決定の取消し及び補助金の返還の手続が行われる。

(5) フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付経緯について

ア 平成26年2月のフィルムメイカーズとの協議

平成26年2月初旬、フィルムメイカーズは、基本方針の支援策にロケ活動に関する助成制度が記載されていることを知り、バンクーバーの朝日が対象となるか否かについて政策推進部企画政策課（以下「企画政策課」という。）に問い合わせた。

企画政策課は、フィルムメイカーズの間合せを受け、フィルムメイカーズから提出された映画の企画書などから、足利市に相当程度の経済効果が見込まれるものであることを確認し、詳細な条件は決定していないが、予算が市議会で議決され、別途定める交付要綱に合致すれば、補助事業となり得る旨を伝えた。

また、請求人は、同年3月10日、市議会本会議においてバンクーバーの朝日が本件補助金の交付対象になるか否かについて一般質問を行い、当時の政策推進部長は、本件補助金の対象となる旨を答弁した。

なお、この答弁の後に、請求人は、「私は、この助成金の支払については、輝きチケットを活用することを望みます。」と発言・提案していた。

イ 本件要綱に基づく事前協議

平成26年7月3日、本件要綱に基づき、事前協議が行われ、映像のまち推進課は、同月8日、バンクーバーの朝日を補助事業に認定した。

なお、運用基準第3項の規定によれば、撮影開始前に市長と事前協議を行うことを補助事業の認定要件の一つとしているが、映像のまち推進課は、フィルムメイカーズとの事前協議について、これまでの経過から既に事前協議に相当する協議が行われていたものと判断していた。

ウ 交付申請及び交付決定

映像のまち推進課は、フィルムメイカーズから提出された交付申請書と添付書類を審査し、平成26年7月11日、2,000万円の補助金の交付を決定した。

なお、その交付決定に当たっては、交付条件が付されていなかった。

エ 実績報告、補助金額の確定等

映像のまち推進課は、フィルムメイカーズから提出された実績報告書と添付書類を審査し、平成26年7月23日、交付決定と同額の2,000万円の補助金額を確定するとともに、支出負担行為を行った。

オ 補助金の交付

補助金額の確定後、法令、規則等に従って交付請求及び支出命令が行われ、平成26年8月8日、フィルムメイカーズに2,000万円の補助金が交付された。

カ 交付決定の一部取消し

平成26年10月27日、フィルムメイカーズから補助金交付後に発生した事由により補助対象経費の一部が変更となった旨の報告があり、映像のまち推進課は、内容を確認した結果、同年11月6日、交付決定の一部を取り消した。交付決定の一部取消しに伴い、フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付額は、1,945万円となった。

映像のまち推進課は、フィルムメイカーズに対し、一部取消しに係る補助金額55万円を返還するよう求め、同月25日、フィルムメイカーズから55万円が返還された。

2 判断

(1) 補助金交付の公益上の必要性の判断について

ア 法第 232 条の 2 の解釈について

法第 232 条の 2 は、「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。」と規定している。

同条に規定する補助金交付の「公益上の必要性」に関する判断に当たっては、地方公共団体の長に一定の裁量権があるものの、その裁量権の範囲には、一定の限界があり、裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合に違法と評価される。

また、裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要であると解されている。(平成 13 年 5 月 29 日 広島高等裁判所第二部判決参照)

イ 足利市における補助金等の交付原則

足利市では、補助金等の交付に関する全庁統一的な基準である交付規則を制定しており、補助金等の交付に当たっては、「公益性」、「効果性」及び「適格性」の 3 つの原則に従って補助金等を交付することとしている。

また、個々の交付要綱等で、目的、補助対象者、補助事業、補助率、申請手続等を具体的に定めることとし、公益上の必要性についての判断基準を明らかにしている。

(2) 本件補助金の公益上の必要性について

本件補助金は、「ロケ活動の誘致」、「経済活性化」、「観光誘客」、「知名度の向上」及び「イメージアップ」を目的としている。

そこで、本件補助金の各目的が(1)のイで述べた交付原則に適合しているかについて、以下判断する。

ア ロケ活動の誘致

平成 25 年 11 月に発表した構想は、映像という視点を「まちづくり」の基軸に捉え、映像をコンセプトにした多彩なプロジェクトを官民一体となって実施することで、足利市を活性化させようとするもので、映像産業を集積させることを市の政策として位置付けている。

構想推進のため、ロケ活動の誘致を積極的に進め、その土台及び環境づくりをすることは、相応の合理性を有していると認められる。

したがって、本件補助金の目的であるロケ活動の誘致は、構想の趣旨に沿う正当なものであり、公益性は、十分認められる。

イ 足利市の経済活性化

本件補助金は、ロケ活動に伴い、市民及び市内業者に 1,000 万円以上の発注がされるなど、直接的な経済効果が見込まれるものを補助事業の要件の一つとしている。

また、補助金の額が補助対象経費の 4 分の 1 の額であることから、結果として

補助事業者を通じて補助金額の4倍に相当する金額が市民及び市内業者に発注されることとなり、直接的な経済効果があるものと認められる。

さらに、本件補助金が、補助事業者が補助対象経費の発注に関し、市外業者よりも市内業者への優位性を高め、市民及び市内業者に具体的な利益がもたらされるという効果を期待していることは、十分理解できるものである。

したがって、本件補助金の目的である足利市の経済活性化は、効果が十分認められる。

ウ 足利市の観光誘客、知名度の向上及びイメージアップ

本件補助金の目的である足利市の観光誘客、知名度の向上及びイメージアップは、構想の趣旨や足利市民全体が享受する種々の利益に照らして、合理的な行政目的として設定されているとみることができる。

さらに、直接的な効果として、観光客の増加は、足利市が活性化する効用も大きく、映像を通じて足利の歴史と文化が認識されるなど知名度の向上及びイメージアップに寄与する間接的な効果も期待できるものである。

したがって、これらの目的は、公益性及び効果が十分認められる。

エ 補助事業等の適格性

本件要綱は、補助事業者及び補助事業の要件を定め、事業計画書等により本件補助金の交付目的に適合しているものであるかを確認することとしている。

さらに、収支予算書、収支決算書等の書類により会計処理が適正に行われているかどうかを確認することとしている。

したがって、本件補助金制度は、適格性についても十分確認できているものと認められる。

これらのことから、本件補助金制度は、足利市の補助金等の交付原則である「公益性」、「効果性」及び「適格性」に適合しており、法第232条の2に定める公益上の必要性があるものと認められる。

(3) 本件補助金の交付とロケ活動の誘致との因果関係について

請求人は、本件補助金の交付とロケ活動の誘致に因果関係が存在しなければならないと主張している。

しかしながら、本件補助金は、ロケ活動の誘致に関し、映像関係者がロケ活動の場所を選定する際のインセンティブとしての効果を期待するほか、直接的な経済効果としての経済活性化、経済波及効果としての観光誘客、知名度の向上及びイメージアップも目的としており、ロケ活動の誘致のみを重視するのは相当でない。

現に、バンクーバーの朝日についてみると、平成25年8月に、足利市に関わりがある映画制作関係者から、大規模なセットを使用して撮影を行う企画があるとの話を受けた後、発表以前ではあったが、当時市長が練っていた構想のスタート企画として最適であるとの考えから、撮影に協力できることを制作会社側に伝えるとともに、足利市の積極的な誘致活動が実施された。

特に、足利市は、同年8月に組織した映像のまち推進プロジェクトチームが中心となり、バンクーバーの朝日に対し、セット建設候補地の情報提供等、財政上の支援に

よらない人的支援を実施した。

こうした積極的な誘致活動の結果、制作会社は、足利市との打合せやロケーションハンティング（撮影場所の選定活動）により、セットを建設するための用地面積が確保できること、足利市でこれまでも大河ドラマ「太平記」など様々な撮影が行われており、撮影に対しての協力体制の素地があることなどから、同年9月、財政支援が決定される前に足利市での撮影を決定したものである。

そもそも、本件補助金は、映像制作者がロケ活動の場所を選定する際のインセンティブとしての効果を期待するものの、映像制作者は、財政支援だけでなく、映像の内容、人的支援等を考慮し、撮影地を選定するものであり、ロケ活動の誘致と因果関係がないことも十分あり得るものと考えられる。

他方、ロケ活動がもたらす直接的な経済効果について考察すると、現にバンクーバーの朝日では、市民及び市内業者に対し、フィルムメイカーズから補助金額の4倍に相当する約7,780万円が発注されており、具体的な効果が確認されている。

さらに、セットの一般公開では、5日間の合計で8,022人の来場者を呼び込み、衣装展でも平成26年12月末現在で6,861人が来場している。

このように映像作品に関心を持つ多数の来場者を集めていたことは、ロケ活動が足利市の観光誘客に関し、具体的に機能し、その役割を果たしたことが明らかである。

また、同年2月には、バンクーバーの朝日の出演予定者、ストーリー等が足利市役所における記者会見で公表されたほか、同年10月のジャパンプレミアの舞台挨拶でも足利市がPRされるなど、知名度の向上とイメージアップに寄与したことも十分認められる。

以上のことから、バンクーバーの朝日は、足利市の経済活性化、観光誘客、知名度の向上及びイメージアップに貢献しており、本件補助金の交付との因果関係が十分認められ、請求人の主張は、理由がない。

(4) 特定の民間企業の過去の事業に対する本件補助金の交付について

請求人は、市長は、本件要綱が実施された以前、更には、平成26年度足利市一般会計予算が審議可決された以前において、足利市内で撮影が準備・開始されていた映画事業に対し、不必要に本件補助金を漫然と交付しており、本件補助金は、ロケ活動の誘致とは全く無関係であり、単に「足利市の公金を特定の民間企業の過去の事業のために恣意的に流出させたにすぎない。」と主張している。

しかしながら、(3)で述べたとおり、バンクーバーの朝日と本件補助金交付との因果関係が十分認められる。

そもそも、補助事業は、補助金の交付決定を受けた後に着手すべきものであるのが原則であるが、交付決定を待っていたのでは事業実施の適期を失する等、正当な理由がある場合には、交付決定前の事業着手も認められるものとされるほか、こうした例外的な取扱いについては、それ自体として特に法令の明文規定に反するものでないと解されている。（平成16年12月21日札幌高等裁判所第3民事部判決、同年3月18日札幌地方裁判所民事第3部判決参照）

そこで、バンクーバーの朝日についてみると、平成26年2月初旬のフィルムメイ

カーズからの問合せに対し、企画政策課は、提出された企画書などから、足利市に相当規模の経済効果が見込まれるものであることを確認し、予算が市議会で議決され、別途定める交付要綱に合致すれば、補助事業となり得る旨を伝え、同年3月1日から撮影が開始されていた。

市内への直接的な経済効果を最重要目的としている本件補助金制度の趣旨からみると、セットの建設、関係者の宿泊、食事の手配など、多くの発注が見込まれる撮影開始前のこの時期を失することは、本件補助金制度の趣旨を没却するものであり、企画政策課の上記の判断は、事業実施の適期の観点から、正当な理由があるものと認めることができる。

また、ロケ活動は、映像の制作過程で撮影開始時の当初予算に比べ、大幅な経費の変更があり得ること、撮影終了後に再度追加の撮影を行うケースがあり得るなどの特有の性質を持っているほか、本件補助金が足利市内で支払われたものを補助するという性質上、撮影開始時点までに補助対象額の把握が困難であるという事情を有していることから、補助対象経費の期間をロケ活動の期間とするとともに、交付決定のあった年度の予算をもって対応することとしている。

加えて、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第143条の規定は、補助費等の相手方の行為の完了があった後支出するものについては、当該行為の履行があった日（履行確認の日）の属する年度の歳出に所属するものとしている。

フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付は、同年6月30日にロケ活動が終了し、実績報告書等により補助事業の完了を確認した上で、同年度の歳出予算で本件補助金を支出しており、法令に基づいた予算執行と認められる。

したがって、市議会において審議可決された予算に基づき行ったフィルムメイカーズに対する補助金の交付の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとする特段の事情は、見当たらず、請求人の主張は、理由がない。

(5) 本件補助金の交付手続等について

請求人は、本件要綱について、補助金は、結果に対して支出するのではなく、ある目的のために支出するものであり、補助事業に該当するかを判断するには、しっかりとした要綱を定める必要があると主張している。

また、本件補助金の交付条件については、他の自治体では、補助金を支出するには、その自治体の魅力、歴史、文化等、広く市外、県外に発信する映画等であることが条件となっているが、バンクーバーの朝日は、セットを建設しての映画であり、映画の内容や映像からは、足利市の魅力などは、一切伝わらないとも主張している。

さらに、本件補助金の交付申請の時期についても、他の自治体では、撮影の30日前又は補助事業に着手する20日前までに申請が行われるように運用されているが、足利市は、映画等の劇場公開又は放送を開始する日までに申請を行うことを認めており、他の自治体とは明らかに異なる形で申請期限を設けているとも主張している。

そこで、本件要綱の制定手続並びに本件補助金の交付条件及び交付申請の時期について判断する。

まず、本件要綱の制定手続については、本件要綱は、対応方針及び交付規則に基づ

き、庁内関係部署と法的な検討、手続の方法等についての協議を進め、要綱制定に必要な所定の手続に従って制定され、平成26年7月1日から実施されている。

加えて、本件要綱は、撮影開始前に行われる事前協議で、補助事業に該当するか否かを審査することを規定しており、本件要綱の規定が違法又は不当なものであると認められない。

次に、本件補助金の交付条件については、請求人が主張するように、バンクーバーの朝日は、セットを建設しての映画であり、映像からは足利市の魅力は伝わるものではないが、経済活性化、観光誘客などの目的と照らし合わせて交付条件を設定することは、市長の裁量権の範囲内であると認めることができ、他の自治体のような条件がないからといって、本件要綱が違法又は不当なものであるとはいえない。

また、本件補助金の交付申請の時期については、(4)で述べた2つの性質上、撮影開始時点までに補助対象額の把握をすることが困難であるという事情から、申請時期をロケ活動の終了後の映画等の劇場公開又は放映の日までとしている。

一方、補助事業としての適否及び補助金所要額の見込みを特定するため、事前協議制度を設け、補助事業、補助事業者、映画等の内容等の要件を確認するなど、補助事業の適正な遂行を図っている。

したがって、本件要綱の制定手続、交付条件及び交付申請の時期の設定について裁量権の逸脱又は濫用があったとする特段の事情は、見当たらず、請求人の主張は、理由がない。

(6) フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付決定について

請求人は、市長が行ったフィルムメイカーズに対する本件補助金の交付決定が法第232条の2及び本件要綱のいずれの要件にも合致しておらず、明らかに違法・不当な公金の支出であると主張する。

しかしながら、(2)で述べたとおり、本件補助金制度は、法第232条の2で定める要件に適合しているほか、本件要綱についても対応方針及び交付規則に基づき、制定されている。

さらに、フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付手続も法令、足利市財務規則（平成元年足利市規則第20号）、交付規則及び本件要綱で定める手続に従って行われていたと認められることから、請求人の主張は、理由がない。

(7) 公金の管理を怠る事実について

請求人は、市長が公金の管理を怠る事実によって、足利市に生じている損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを求めている。

さらに、請求人は、陳述において、措置要求の趣旨は、フィルムメイカーズに交付された2,000万円（交付決定の一部取消しに伴い、1,945万円）の本件補助金を足利市に返還することである旨を述べている。

住民が住民監査請求をした場合には、特段の事情が認められない限り、当該監査請求は、地方公共団体の長その他の財務会計職員の財務会計上の行為が違法又は無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権を当該地方公共団体において行使しないことが違法又は不当であるという「財産の管理を怠る事実」をもその対象として含

むものと解されている。(昭和62年2月20日最高裁判所第二小法廷判決参照)

つまり、請求人が主張する「公金の管理を怠る事実」とは、法第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実を指すものと解される。

また、財産の管理を怠る事実を対象としてされた監査請求について、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するとされている。(平成14年7月2日最高裁判所第三小法廷判決参照)

これまで述べたとおり、フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付は、法令、足利市財務規則、交付規則及び本件要綱で定める手続に基づき、適正に支出されており、違法又は不当な公金の支出ではないことを確認している。

したがって、損害賠償請求権のような実体法上の請求権が発生していないことから、請求人の主張は、理由がない。

3 結論

以上のことから、請求人が主張するような違法若しくは不当な公金の支出又は財産の管理を怠る事実を認めることができず、請求人の主張は、理由がないものと判断する。

4 付言

フィルムメイカーズに対する本件補助金の交付に当たっては、何ら条件が付されずに交付決定がなされていた。実際、交付決定の一部取消しに伴い、補助金の返還が生じており、そうした事態を想定して必要な条件を付する必要があった。

また、バンクーバーの朝日の映画公開前に提出された実績報告書に基づき、補助金額を確定し、補助金を交付していた。本件要綱が映像を通じて、足利市の知名度の向上、イメージアップにつなげる目的があることを鑑みると、公開日以後に実績報告書の提出を受けて、その効果を確認する必要があったと思料する。本件補助金は、市長が特に必要があると認めた場合は、概算での補助金交付を可能としており、補助金の交付に当たっては、そうした方法を検討すべきであった。

こうした交付条件の設定及び補助金額の確定方法が、本件要綱の定める手続に違反するものではないが、補助金の原資が市民の貴重な税金であることを念頭におき、構想の持続的な推進を期し、市民福祉の向上を図る観点から、法第2条第14項の「最少の経費で最大の効果」を図る地方自治の要諦を意識されたい。