

第1 監査の請求

1 請求人

略

2 請求人代理人

略

なお、請求人らのうち、A、B、C、D、E、F及びG氏の7名については、委任状の提出はなかった。

3 請求書の提出

平成21年4月28日

4 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『 請求の要旨

(1) シャープ堺浜工場の立地

2007年7月31日、シャープ株式会社（以下「シャープ」といいます。）は、堺浜（大阪府堺市）に新工場を建設すると公式に発表しました。

シャープ堺浜工場は、敷地面積127万平方メートルで、投資額は、土地代を含めて約3,800億円です。2007年11月に着工し、2010年3月の製造開始が目標とされました。

シャープ堺浜工場は、発表時点で世界最大の大型テレビ用液晶パネルの生産をおこない、同じく世界最大の太陽電池工場を併設し、同一敷地内に関連するインフラ施設や部材・装置メーカーの工場を「フルセット」で誘致する「21世紀型コンビナート」と呼ばれる生産形態をとることとしています。

(2) 大阪府知事による補助金交付決定

シャープ工場の堺浜への誘致が狙上に上がった2007年4月に、大阪府議会は、大阪府企業立地促進条例を改正し、補助金の上限を1社につき30億円から150億円に引き上げました。

シャープが堺浜に新工場を建設することが決定すると、大阪府知事は、上記条例に基づいて、シャープとその関連企業に対して、以下の補助金交付決定を行いました。

ア 2007年12月 シャープ 136億円

イ 2008年1月	コーニングジャパン株式会社	35億円
	大日本印刷株式会社	37億円
ウ 2008年2月	凸版印刷株式会社	36億円
		<u>計 244億円</u>

なお、交付決定金額は、現時点で内容が確定している投資金額に基づいたもので、シャープへの交付金額は、最終的に150億円となる見込みです。

また、大阪府は、シャープ堺浜工場の関連では、総額330億円の補助金枠を設けています。

(3) 補助金交付決定の違法・不当性

ア 補助金の交付に関する法的根拠

地方自治体の交付する補助金に関しては、地方自治法第232条の2に「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。」と規定されており、公益上必要性がある場合に限られています。

したがって、公益上の必要性が認められない補助金の交付は、違法であると評価されません。

イ シャープ立地にともなう補助金に公益上の必要性は認められません

(ア) 交付の目的・趣旨に公益性がありません

大阪府のシャープに対する補助金交付の目的は、大阪府企業立地促進条例において、「企業立地を促進し、誘導すること」であるとされています。

しかし、企業の立地選択の重要な要素としては、補助金の交付はわずかな比重しかありません。シャープが堺浜に立地した動機は、シャープの本社機能と亀山工場などとの連携、関西空港や道路網など交通・搬送上の条件、労働者確保の条件などの経営、営業の諸条件を総合的に判断して、堺浜が適切であったからです。

したがって、補助金交付とシャープの立地との間には必ずしも因果関係がなく、交付の目的・趣旨に公益性は認められません。

(イ) 補助金交付と住民との利益との間の因果関係が明らかではありません

シャープ立地に際して、膨大な補助金を交付する根拠はシャープの進出が「雇用機会および事業機会の拡大」「地域経済の活性化」をもたらすこと、つまり、「波及効果」論です。

しかし、大阪府が公表している波及効果についての説明は趣旨や根拠が不明確で、シャープ立地によって、大阪府民にいかなる経済的利益をもたらすのか具体的に明らかにされ

ていません。

(ウ) 補助金交付を受けるのは、営利を目的とする私企業です

シャープは公益活動を目的とする公益団体ではなく、営利を目的とする私企業です。営利を目的とする私企業が立地をすることによって、税収や雇用等への波及効果が仮に一定程度あったとしても、大阪府民全体に利益がおよぶものではないし、それは営利活動にともなう結果にすぎません。私企業に対して交付する補助金は、シャープという大企業の営業利益を補充してやることにほかなりません。

(エ) 補助金交付の公平性、平等性がありません

大阪府企業立地促進条例は、先進的な技術開発等が期待される事業分野の立地に補助金を交付することになっており、シャープなどの先端的な大企業に対する補助という性格を有しており、大企業と中小零細企業との間に、公平性、平等性を欠いています。

(オ) 補助金交付は、大阪府の財政規模、状況に照らして不適切であり、緊急の必要性もありません

大阪府の補助金は総額でシャープ1社に対して150億円、関連企業に対して180億円もの膨大なものであり、かつ10年間もの長きにわたって分割して支払うものです。

大阪府は、現在5兆円もの借金をかかえて、財政再建をすると称して、府民の福祉、教育、文化、生活に関連する予算を1,100億円も削減しようとしている最中であり、今後もこのような削減が続けられようとしている状態です。

具体的には、年間わずか2億円の負担である国際児童文学館(吹田市)を廃止したり、上方演芸資料館「ワッハ上方」、大阪センチュリー交響楽団、男女共同参画推進財団、非常勤講師などの予算を削減しました。

このように府民に痛みを押し付ける一方で、莫大な利益をあげている世界的企業であるシャープに対して150億円もの補助金を長期にわたって交付することは、財政的に相当性を欠いています。このような規模の補助金の交付をすべき緊急性や重要性はありません。

ウ 小括

以上のように、シャープ立地にともなう補助金に公益上の必要性は認められず、補助金交付決定は違法・不当であることは明らかです。

(4) まとめ

よって、監査委員は知事に対し次のとおり勧告するよう求めます。

記

ア 橋下徹大阪府知事は、シャープおよび関連企業に対するすでにした補助金交付決定に基づく補助金の支出をしてはならない。

イ 橋下徹大阪府知事は、今後、シャープおよび関連企業に対する補助金交付決定をしてはならない。

上記のとおり、地方自治法第 242 条 1 項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求します。 』

第 2 監査の実施

1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

ただし、請求人らのうち、H について、住民票の照会をしたが大阪府の住民であることが確認できず、また、請求人ら及び同代理人からも H が大阪府の住民であることについての立証は何らなされなかった。そのため、H の請求については法第 242 条第 1 項に規定する監査請求の要件を満たしているとは判断できないため、却下する。

2 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定により、平成 21 年 6 月 3 日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人らからは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

(1) 請求人の陳述 (5 人)

ア 経済波及効果

・議会で補助金の使途が決まったものであっても、府民はその内容を知る権利があり、行政側には説明責任がある。その点で言うと今回の件は情報公開を行ったにもかかわらず、重要な点が不足している。特に経済波及効果については、何に基づいてどのように計算したのかという詳細は知らされていない。

・経済波及効果が本当にあるのか疑問に思っている。大企業を誘致して地元が潤うという今までの開発の考え方は見直し、地元の産業と連携した開発ができるよう今こそ考え直すべきだと思う。橋下知事は地元にも効果があるのではといていたが、どのような効果があるのか疑問

に思う。

- ・大阪府だけの問題ではないが、堺浜周辺の開発は急ピッチで進んでおり、本来、インフラ整備はその企業がすべきところを、シャープの場合は特例的に堺市や国を含めた行政が周辺のインフラを整備している。ここまでして、880 万府民に利益をもたらす波及効果があるのかは、全く説明を受けていない。このように巨額のお金を出すのは納得がいかない。波及効果をきちんと調べて欲しい。

イ 補助金の公益上の必要性

- ・シャープの補助金に公益性があるかどうかということがある。堺市の財政が潤うというが、市の増収で国からの交付税が減らされるなど、トータルではマイナスになるという試算もある。大阪府も補助金を出した結果、赤字に繋がるということも考えられる。シャープの補助金によって、地域の中小企業の活性化が図られるようなことはないと考えられ、この補助金には公益性はないと考える。そのため、地方自治法の規定に抵触しかねないとも思う。

ウ 補助金と誘致の因果関係

- ・大阪湾ベイエリア活性化方策検討委員会では今年3月にグリーンベイが検討され、大阪湾にどのような経済拠点を作るかという議論がされているがシャープのような大企業はこのような計画に基づいてきているのであって、大阪府の補助金がなかったら来ないということはないはずだ。

エ 大阪府の予算・財政との関係

- ・そもそも補助金は一般会計から支出されており、どこかに出すとどこかを削らないといけなくなり、結果的に貴重な府民の財産である国際児童文学館やセンチュリーの補助金が削られており、補助金の使い方はもっと考えないといけない。

- ・世界的不況でシャープが10年後どうなっているのか全く分からない中、10年間補助金を出すというのは、大阪府の予算の使い方としては大きな疑問を感じる。

- ・補助金を出すのであれば、地域を活性化させるような使い方をすべきであり、非常に厳しい財政にあるということで、府民に痛みを押し付けるのであれば、本件のような補助金を見直すべきである。

オ その他

- ・補助金要綱をみると、シャープ立地の際の平成19年7月に要綱を作り、20年8月に廃止して、新しい要綱を作っており、1年間だけの要綱であり、まるでシャープと関連企業に補助金を出すための要綱であるように思える。また、補助金の上限を30億円から150億円に上げたのは、シャープが進出する2007年7月の3ヶ月前の4月のことであり、シャープの為に上限を上

げたようにさえ見える。さらに、不動産取得税の減免にいたっては、シャープが進出を決めた後の2007年8月に急遽決まっている。このように私企業の為に自治体の制度を変えることには疑問がある。

・シャープがアメリカで100億円の罰金を受けているが、決して、今回の補助金はそのために用いられたといたいわけではないが、アメリカでその罰金を支払うシャープに、大阪で同じ額を補助金として支出するということが行政としては知っていたかどうかは重大な問題である。事実関係としてシャープが訴えられた時期と大阪府が支払った時期を調べておく必要があると思う。

(2) 請求人代理人の陳述

ア 公益上の必要性

・大阪府はシャープに補助金150億円を支出するとしているが、そもそも補助金が交付できるのは地方自治法で定められた公益上の必要性がある場合に限定されている。

・公益上の必要性の判断基準として、行政施策のあり方など総合的に考慮した上で政策的判断を要するものであるが、行政の長に一定の裁量権があるとされている。

しかし、法が公益上の必要性を求めているのは、恣意的な公的支出を防止する点があるからであり、地方公共団体の長の裁量権は無制限ではない。

・これを前提として、公益上の必要性の判断基準を考えると、まず、平成13年5月29日の広島高等裁判所判決によると、補助金交付については、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、状況、当該地方公共団体の財政の規模、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考慮すべきとされている。今回のような特定の企業誘致を目的とした補助金についても同様の基準が適用されると考える。

・シャープのような特定企業に対する多額の補助金交付という観点からは平成9年3月21日の秋田地裁判決があり、特定の製紙企業を誘致する計画の元で行われた工業団地の造成開発事業が行われた補助金の違法性について、補助金交付だけでは違法とはしていないが、補助があまりにも長期間で多額にわたる場合には当該補助金は違法と判断した事例がある。この判決は特定企業への補助金が多額にわたる、将来にわたって条件の変動がありえるにもかかわらず、巨額の支出をしたということについて、裁量権の逸脱を認めたものである。

・今回のシャープ補助金については、その金額が巨額であり、府の財政状況について、また、巨額の補助金の使い道の明確性についてからも特に公益上の必要性があるかということを検討しなければいけないと思う。巨額の補助金交付と府民の利益との因果関係があるのか波及効果

が本当に起こりえるのかという点、そもそも補助金交付の趣旨、目的に公益性があるのかという点からも慎重に公益上の必要性を検討すべきである。

イ 補助金交付の目的と公益性

・シャープへの補助金の交付については、交付の目的自身に公益性がないと考える。補助金交付の根拠である大阪府企業立地促進条例の目的には法文として企業立地の促進と地域経済の振興及び府民生活の向上に資することとされている。

・シャープが堺浜に工場を設置したのは、補助金交付が原因であるといえれば、企業立地の促進を図るといふ条例の趣旨に則している。しかし、シャープは国内回帰をスローガンとしており、これは中国等の人件費が高騰してきたことに加え、日本の製造業派遣が解禁されたことにより、労働者が安価に使えるようになったということが主な要因である。

・製造企業に対して、アンケートで企業立地の重要な要素を問うたところ、高度技術人材の確保、市場への近接性、原材料入手の便が上位になっており、国、地方公共団体の助成・協力は10.7%の企業しかあげていない。

・シャープが堺浜に工場を作る理由はこのアンケートからすると、シャープの本社機能、亀山工場の連携、交通の便、適切な工場用地の存在など営業上の諸条件が存在したため、堺浜に工場を作ったことを決めたと考えるのが合理的である。

ウ 補助金交付と住民の利益

・次に補助金の交付と住民の利益の因果関係であるが、波及効果論として、シャープが堺に来ることによって波及効果が生じ、地域の経済の振興と府民生活の向上に資するとなっているが、その計算プロセスは実に不明確である。地域産業連関表に基づく計算ということになっているが、その精度が高いとはいえない。

・また、シャープは国内回帰というスローガンを既に撤回し、生産を海外に移すようになっている事情を加味すると、波及効果が見込めるか検討して欲しい。

・問題点は補助金の交付を受ける対象が営利を目的とする私企業であるということである。補助金を私企業に渡すということは直接の効果としては営業利益を補填するということとなる。企業が利益を上げ、その税金・雇用等を充実することにより、府民等に利益が生じるという考えかもしれないが、これは間接的な効果に過ぎない。シャープが今後利益を上げられるかどうかは不明確であり、波及効果の根拠を十分に示してもらっていない限りにおいては不明確といわざるを得ない。補助金を支出するには公益上の必要性が必要となるが、特に私企業に補助金を出すにはそれだけの根拠を示してもらい必要があるが、今回は全く示されていないと考えるので、公益上の必要性には疑問を呈せざるを得ない。

エ 補助金交付の平等性、公平性

・公益上の必要性の観点から、この補助金には交付の平等性、公平性があるのかどうか疑問である。大阪府の場合、先端的な技術が期待される分野に補助金を交付しているとしているが、これは先端的な技術を持つ大企業に対する補助という性格がはっきりしており、中小企業では先端的な技術を開発することはできないため、この補助金は大企業しかもらえないという性格を有している。このため、大企業と中小零細企業とでは公平性、平等性を欠くと考えられる。

オ 補助金の使途

・補助金の使途が明らかでないことも問題である。このことは監査請求書には記載していないので特に詳細に述べたい。補助金の使途が限定されていれば、補助金は目的に沿って使用されているかどうかチェックすることができるが、使途自体が限定されていなければチェックができない。使途が限定されていなければどのようなようにも使えるということになり、シャープの経営に参入してしまうことも可能であり、府民の税金が何に使われたのか特定することができなくなってしまう。そうすると、補助金はシャープの企業利益の補充の意味しかなくなる。

カ 補助金の額と大阪府の財政状況

・財政規模と状況に照らして適切かという点にも疑問がある。大阪府は5兆円の借金を抱えているにもかかわらず、補助金として、シャープ及び関連企業に330億円を10年間支払っていき、不動産取得税も半額に減額する。

・知事は大阪府が借金だらけなので、財政再建をするという名目で1,100億円の予算削減を行っており、その中身は府民の福祉、教育、文化などであり、府民生活に直結しているものを減らす一方で、シャープ及び関連企業には330億円を補助している。これは不適切であると思う。

・判例があるが、私企業である製紙会社の立地に際し、供給する工業用水に関連した補助金を交付したことに対して、補助金を交付したこと自体には公益上の必要性を認めたが、補助金の規模、長期にわたることから一定の期間経過後の支出について公益上の必要性を否定したものがある。

キ インフラ整備の問題点

・インフラ整備に対する支援策についても争点である。堺市のLRTの計画については、シャープ敷地までの整備に莫大な公金を支出している。公益上の必要性ありとするには府民全員の利益になる必要があるが、実際にはシャープの周辺の土地が値上がりするだけで、堺全体の土地は値上がりしない。

ク 営利企業に対する公金支出の是非

・私企業であるシャープ、特に世界的な経済的な力を持つ大企業に対して、税金が膨大に投じ

られていることについては、知事、市長の裁量権を逸脱し、違法だと訴えている。

- ・これは、単に堺市、大阪府だけの問題ではなく、三重県の亀山へのシャープの進出をきっかけとしての誘致補助金、これはシャープに対する報奨金であると思っているが、数十億円を三重県が支出をした。これを契機に全国に誘致を名目とした補助金が生まれた。兵庫県は上限がなく、大阪府は 30 億円から 150 億円となり、金額で言えば日本でトップであり、全国的に見ても異例の金額である。また、金額が大きいというだけでなく、大企業を誘致するために税金を投入するというあり方の妥当性を検討し、その観点から大阪府の補助金交付が妥当かどうかを判断して欲しい。日本全国で補助金を出しているからといって安易に判断しないで欲しい。

- ・シャープの進出に当たり、大阪府が 330 億円の公金を出しているが、補助金の問題だけでなく、シャープに対するインフラを含めた全体の公金支出を正したい。監査請求で問題としているのは補助金の支出であるが、問題は私企業に対する支援策全体であり、監査委員はこの補助金は支援策の中の一つであることを理解してもらいたい。

- ・情報がほとんど公開されていないが、シャープが堺浜に進出したことを発表する前に新日鉄の埋め立てをした広大な土地があり、新聞報道によるとシャープは 600 億円で購入し、坪単価は 15 万円となっている。堺地域の土地からするとかなり安い金額でシャープは購入したことになり、元の新日鉄の土地は埋め立てて作ったものである。シャープが進出したことによって、大阪府、堺市は膨大なインフラ整備をすることとなっているが、全部含めると阪神高速道路の大和川線の整備までで 5,000 億円となっている。それを含めなくても整備のために 1,000 億円がかかっている。これは大企業と行政が談合的なイメージで決めたものであり、税金の使われ方に問題があると思う。このあたりは大阪府に尋ねても分からないので、監査委員はシャープが進出するまでの間に大阪府が新日鉄、シャープとどのような相談をし、どういう経過で周辺のインフラ整備を決めたのか、その中で補助金 150 億円がどのように決まったのかを是非とも解明して欲しい。

- ・シャープは国内生産を考え直し、中国で生産をするとしている。新日鉄ですら 40 年経てば撤退してしまうのに、IT 産業であるシャープがずっと堺浜で営業するかどうか疑問である。利益のために海外に進出するような私企業のために、こういう補助金やインフラ整備をすること自体が府民からすると納得いかない。

- ・シャープの罰金 100 億円に補助金の 150 億円が使われるのではないかという話もあるようだ。補助金の使途が限定されていれば、まだ理解できるが、使途が限定されていない。補助金を出したから堺浜に進出したという実態はないことは新聞報道でもシャープの会長が明言しており、誘致補助金は全く事実ではなく、まさに進出したことによる企業に対する報奨金に過ぎないと

考える。

ケ その他

・住民監査請求は違法でなくとも不当であれば良いということであるので、監査委員はその点も考慮して欲しい。

・橋下知事もシャープ関連への補助金が300億円を超えるのはおかしいとして、当選直後、見直すといっていたが、その後で府民に利益があるから支出するとコメントしている。しかし、波及効果のデータがほとんど公開されていない。府民の利益というのはどういうものかということをも明らかにすることが監査委員に課せられた職務であると考え。

・橋下知事が独裁的に色々行っているのは時間の節約になるので良いとは思いますが、知事も万能ではないから間違えることもある。間違っているのはまさしく本件補助金の支出である。したがって、監査委員がこれをチェックするのは市民のためにもなるし、当然、知事のためにもなる。市民に対し、監査委員のチェック機能を示すためにも、この補助金には問題があるとチェックしてもらいたい。

(3) 監査請求人代理人意見書

監査請求代理人から平成21年6月23日に、同月22日付けの意見書が郵送により提出された。内容については、以下のとおり。

「平成21年6月10日の大阪府の意見陳述をふまえた、監査請求人代理人弁護士らの意見は以下のとおりである。

大阪府の意見に対しては、請求人側の意見陳述および資料として提出したブックレット「地方自治体と企業誘致」において反論されているところであるが、ここでは、そこで触れられていない論点について補充する。

ア 大阪府企業立地促進条例及び同条例に基づく要綱について

大阪府は、上限150億円にのぼるシャープに対する補助金は、大阪府企業立地促進条例及び同条例に基づく大阪府企業立地促進補助金交付要綱に基づいて支出するものであり、支出する企業は要綱によって限定されているのであるから、シャープありきで150億円を支出するのではないと主張する。

シャープに対する補助金交付の根拠となった同要綱は、平成19年7月2日から施行されたもので、先端産業補助金の限度額は対象地区ごとに1企業につき150億円と定められていた（旧要綱14条1号）。

しかし、その後、現橋下府知事の方針に沿って、同要綱は改訂され、現在の補助金の限度額は1区域あたり150億円とされた（新要綱8条1項）。

この新しい要綱は、平成21年8月1日に施行されたが、同要綱の附則に定められた経過措置によって、シャープについては従前の要綱が適用されることになっている。

よって、シャープに適用された旧要綱は、シャープが堺浜への立地を公表した平成19年7月31日の直前である平成19年7月2日から施行され、施行からわずか1年1ヶ月で改訂された。

したがって、旧要綱に基づいて1企業あたり上限150億円という全国的にみても突出した巨額の補助金の交付が適用された期間は1年1ヶ月だけであり、この間を縫ってシャープのみが、かかる巨額の補助金の交付を受ける機会を得たこととなった。

補助金の限度額を30億円から150億円に増額したのは、シャープ立地を公表する直前であるから、立地までの経緯に鑑みれば、シャープ、シャープへ土地を売却した新日鉄、国、大阪府、堺市の間で、シャープ立地が事実上決定された後に、そして、立地を府民へ公表する直前に、150億円への増額が決められたと考えることができる。まさに、シャープのための増額であった。

そして、シャープへの150億円の補助金交付が実施された後に、1企業に150億円だったものを、1地域150億円に減額改訂したものである。

大阪府は、企業立地に関する補助金が三重県、兵庫県が上限額を大阪府を上回っていた状況を受けて、上限を30億円から150億円に増額したかのように主張したが、その主張はシャープ進出決定の経過と条例、要綱の改訂の経緯からすれば、到底信用することはできない。

以上の経過に鑑みれば、本件監査請求の対象となっている、シャープへの150億円の補助金支出の根拠となった旧要綱の規定は、シャープのために定められたものと言っても過言ではない。

現橋下知事が就任直後に、1企業へ150億円補助する旧要綱を見直して、1地域150億円に改訂することを表明したのは、シャープ1企業に対して150億円、関連企業を含めて300億円を超える巨額の補助金交付が相当でないと判断したからと想像される。ところが、橋下知事はシャープ及び関連企業への補助金は減額せずに旧要綱のままとしたのであり、期待はずれの腰砕けという他ない。

よって、旧要綱がシャープの立地の経過に沿って、シャープへ巨額の補助金を交付することを可能とするために策定されたものであるから、要綱が存在することをもって、シャープに対する本件補助金交付が公正・公平であることの根拠とすることはできない。

イ 波及効果について

(ア) 大阪府は、シャープ立地による波及効果について、平成 12 年度産業連関表に基づき試算したこと、シャープ亀山工場の実績を参考にして投資額と利益を見積もったこと、などを根拠として、住民に十分な波及効果がある旨主張した。

しかしながら、大阪府は産業連関表に基づく積算の基礎資料をまったく提示していないから、いかなる積算をして波及効果を主張したのか、その根拠はまったく不明であり、到底信用できない。また、その積算はどこの誰が行ったのかも不明である。巨額の補助金をシャープに対して交付するのであるから、企業秘密を楯にして、情報を隠蔽する合理性はまったくない。大阪府は情報を公開したうえこの点について明確な説明をすべきである。

(イ) 大阪府はシャープ亀山工場の実績を参考にして、波及効果を検討したと主張した。

世界金融恐慌の影響を受けて、シャープは平成 20 年 12 月に三重工場と天理工場の液晶パネル生産ラインを閉鎖し、亀山工場においても減産をし、国内から国外への生産を移転するなど再編の方針が検討されている。このように、短期間のうちに経営環境が激変する先端産業である液晶パネル工場のごとき不安定な要素を含む企業利益に基づいて、府民が将来にわたり波及効果としての利益を得ることができるかのように主張するが、大阪府は、この点について明確な説明をしていない。

(ウ) 雇用効果について

大阪府はシャープ立地によって、1 年間に延べ 270 万人の雇用を見込めると主張したが、その根拠は不明である。

(エ) 結局、大阪府はこれまで波及効果について説得力のある、根拠に基づいた説明をしておらず、意見陳述によってもその点は結局不明確である。

ウ 補助金と立地との因果関係について

大阪府は、シャープに対する 150 億円の補助金の交付がなければ、シャープは他の候補地へ立地していたと考えられると主張した。

請求人の意見陳述でも述べ、資料として提出したブックレット 33 頁に記載しているとおり、一般的に、補助金と企業立地との関連性は希薄であることに加え、シャープの代表者社長が自ら「研究開発拠点がある奈良県天理市の総合開発センターや亀山工場、本社に近く、技術を融合しやすいと判断し」て堺浜への立地を決めたと語って、補助金交付があったから立地を決めたことも、補助金の交付がなければ立地を決めなかったとも述べていない。

シャープが堺浜に立地を決めた要素は前記のとおり代表者社長が語っているとおり、大阪府の説明とは相違している。シャープが堺浜に立地を決めた要素は、代表者社長は語っていないが、新日鉄所有の遊休地を、情報が公開されておらず闇の中であるものの坪単価15万円ほどで購入したといわれている、安価に工場用地を取得できたこと、ブックレット40頁に記載しているように、シャープ立地にあわせて膨大なインフラ整備が、国、大阪府、堺市あげて実施されること、など、いたれりつくせりの支援策がとられたこと、など、新日鉄、シャープ、国、大阪府、堺市の談合の結果、立地が決められたと想像される。

大阪府の補助金交付は、こうして決定されたシャープ立地にあわせて、報奨金として増額処理までして決定されたものである。本件補助金の交付があったからシャープが立地を決めたという大阪府の主張は説得力がない。 」

3 監査対象事項

大阪府知事が平成19年12月から平成20年2月までの間にシャープ株式会社（以下「シャープ」という。）、大日本印刷株式会社（以下「大日本印刷」という。）、凸版印刷株式会社（以下「凸版印刷」という。）及びコーニングジャパン株式会社（以下「コーニングジャパン」という。これら4社併せて「シャープ及び関連会社」という。）に対して行った合計244億円の補助金（以下「本件補助金」という。）の交付決定に基づく支出行為（以下「本件財務会計行為」という。）が違法、不当か。

4 監査対象部局

大阪府商工労働部

第3 監査対象部局の陳述

1 監査対象部局である商工労働部に対し、平成21年6月10日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

(1) 大阪府における企業誘致政策

大阪府において、事業所の廃業率拡大や中小企業の倒産件数の増大など低迷する府内産業の再生や雇用の維持・拡大といった喫緊の行政課題の解決を図る有効な政策手段として、各種の行政計画やビジョンに位置付け、府内の産業・経済への波及効果の高い製造業を中心とした企業誘致施策を実施してきており、平成19年4月には、ものづくり中小企業の集積をはじめとする府内産業の特性や立地魅力を活かしたさらなる企業集積の維持・拡大を図ることを目的として「大阪

府企業立地促進条例（以下、「本件条例」という。）」を制定し、企業立地の促進に積極的に取り組んできたところである。

ア 本件条例の制定

製造業の立地動向は、経済産業省の工場立地動向調査では、平成14年以降、全国的に立地件数が増加に転じており、一事業所当たりの平均敷地面積も拡大傾向にある。府内の工場立地件数も、平成14年の19件から増加に転じ、平成15年は29件、平成16年は47件、平成17年は45件と増加していたが、投資額が100億円を超える大型の企業立地は、平成17年の旭硝子株式会社のプラズマディスプレイ用ガラス基板製造工場のみであった。

当時、大型の投資案件と言われたシャープの液晶テレビ工場は、平成14年2月に三重県亀山市に立地決定し、また、武田薬品工業株式会社の新研究所は、平成18年10月に神奈川県藤沢市に、松下電器産業株式会社のプラズマテレビ工場は、平成19年1月に兵庫県尼崎市に、それぞれ立地決定された。

以上各県の企業誘致補助制度の限度額は、三重県が90億円、神奈川県は80億円、兵庫県は補助率3%で上限なしと、当時の大阪府の補助金の先端産業特認補助金、限度額30億円を大きく上回るものであった。

こうした状況下にあつて、大阪府においては、都市圏への工場回帰の本格化やその大型化に応じた企業誘致をさらに重点的な産業政策として推し進め、もって地域経済の振興と雇用促進を図るべく、パブリックコメントを経て、平成19年2月府議会において、本件条例案を上程し、府議会における審議・議決のうえ、平成19年4月1日に施行したのである。

イ 本件条例の基本方針と補助金

本件条例は第1条において、その目的を大阪のような「大都市圏における産業集積の果たす役割の重要性にかんがみ、府が企業立地の促進に関する施策を進める上での基本理念及び基本方針を定めることにより、大阪における大都市圏の総合的な魅力に基づく企業立地の促進を図り、もって中小企業の振興をはじめとする地域経済の振興と府民生活の向上に資する」ことと定め、第3条の基本理念で、「地域経済の振興に寄与することへの配慮」、「立地企業の特성에応じた新たな雇用の促進と地域社会への貢献への配慮」等を規定している。

補助金については、第5条において、「知事は、基本理念にのっとり、別に定めるところにより、立地企業に対して補助金を交付することができる。」と規定し、これに基づき、補助金の限度額を「大阪府先端的な技術開発等が期待される事業分野における企業立地促進補助金の上限額を定める規則（以下、「府上限規則」という。）」に定め、第2条において、「一事業所につき百五十億円を超えないものとする。」と規定した。この150億円の限度額が適用されるのは、大阪府企業立地

促進補助金交付要綱（以下、「本件要綱」という。）に規定する「先端産業補助金」についてのみであり、第10条第1項第2号において、その補助対象事業者を「バイオ・ライフサイエンス、ロボット、情報家電、新エネルギー分野のうち、先端的な技術又は研究開発を伴う事業と認められた事業を行うものとする。」と限定している。この先端産業分野は、大阪における拠点性の高い企業等の集積や市場の将来性など、大阪の強みであるものづくり基盤技術の力を活かすことができる成長有望分野である。

補助金の使途については、本件要綱第12条で補助対象経費として規定している。補助対象経費としては、「工場又は研究開発施設の家屋及び償却資産の取得経費から1品目が50万円未満の小さな償却資産など補助対象外経費を差し引いた経費のうち、家屋の取得経費については、補助事業の実施期間内に契約若しくは発注及び支払いが行われたものとし、償却資産の取得経費については、同じく補助事業の実施期間内に契約若しくは発注及び納品並びに支払いが行われたもの」と明確に規定している。

補助金の交付については、大阪府補助金交付規則（以下、「府交付規則」という。）や本件要綱で規定している。補助金の交付申請の際は、補助対象経費の一覧と見積書等を添付させており、補助対象となるかどうかの確認をしている。また、補助金の交付決定をするにあたっては、本件要綱を遵守することに加え、補助事業に要する経費の配分の変更をする場合や補助事業の内容の変更をする場合は、速やかに知事の承認を受けるという条件を附し、他の用途に補助金を流用できないようにしている。

建設工事が実施され、設備機器が設置された後の、補助金の額の確定にあたっては、府交付規則第13条に基づき、立地場所などで契約書、納品書、請求書、領収書、建築確認関係書類等の原本確認及び家屋や償却資産の現物確認などの検査を実施しており、府交付規則第12条及び本件要綱第34条に基づく補助事業実績報告書の書類の審査と併せ、補助事業の成果が補助金の交付決定の内容及びこれに附した条件に適合すると認めるときに、交付すべき額を確定して、補助金を支出している。

なお、府交付規則第15条では、補助事業者が、補助金の他の用途への使用をした場合は、補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものと規定しており、本補助金は使途を定めない報償的な補助金ではない。

ウ 企業誘致施策の他の地方公共団体との比較

企業立地に関する優遇措置は、立地に関して不利な地域要因を有する地域が、競争力をもつために設けた制度である。ちなみに、大阪府の場合は、地価や人件費等が他の地方公共団体に比べて高コストであることである。各地方公共団体において、重要な産業政策として行政計画への位

置付けや条例化が行われるなど、企業誘致のための優遇措置として、補助金、税の優遇措置、融資等が制度化されている。

(ア) 補助金の限度額

大阪府の補助限度額 150 億円は、補助金の限度額を設けている道府県の中では最高額であるものの、設定当時、上限無しを含む、70 億円以上の補助金を持つ 6 県との比較で、誘致企業が上限額の補助金の交付を受けた場合、各府県の用地取得費や給与水準を考慮した誘致企業が実質的に負担する「立地コスト」では、大阪は 2 番目に高く、優遇措置としての限度額 150 億円は格段に突出したものではない。

(イ) 補助率

大阪府の補助対象経費に対する基本補助率は 5% であり、他の地方公共団体との比較では、34 番目に相当している。基本補助率は 5% であるが、それに加え、補助率加算を設けている。a 企業が土地を購入した場合、b 府内に本社等を持つ企業である場合、c 一定の府内事業者との取引した場合、d 府内の正規常用雇用数等を一定割合以上雇用した場合を要件とし、補助対象経費 300 億円まではそれぞれ 5% 加算し、要件が 3 つ以上でも最高の加算は 15% としている。これは、府内への投下資本の大きさや、府内事業者との取引、雇用誘発効果など、立地企業の府経済への貢献や雇用への波及効果を勘案して、制度設計したもので、大阪府独自の補助率加算の考え方である。

エ 大阪府議会における審議と議決

本件条例については、平成 19 年 2 月府議会において、条例制定にかかる背景やその趣旨、目的、手続き、企業立地施策の方針などが審議され、議決されている。

補助金に関する予算については、平成 19 年度当初予算案において、平成 19 年度から平成 29 年度までの 11 年間で期間とする 150 億円の債務負担行為を上程し、補助率、補助金額の上限設定の考え方とその妥当性、府財政への影響や企業立地に伴う経済波及効果などが審議され、議決を得ている。

また、平成 19 年 9 月府議会においては、シャープに加えて、関連企業の工場立地が見込まれたことから、175 億円の債務負担行為の補正予算案を上程して合計 325 億円とし、審議のうえ議決を受けている。

以上のとおり、企業立地促進補助金は、府内への企業誘致を実現するための、重要な政策支援として、府議会の政策議論や議決を経て制定、施行した本件条例、府上限規則に基づき、関連予算の議決を経て、府交付規則や本件要綱に則って交付決定を行い、適正に執行するものである。

補助金の交付決定については、シャープの場合、約 2,120 億円の補助対象経費に対して約 136

億円の交付決定を平成 19 年 12 月 7 日に行っている。関連企業については、大日本印刷が約 435 億円の補助対象経費に対して約 37 億円、凸版印刷は約 420 億円の補助対象経費に対して約 36 億円、コーニングジャパンは約 700 億円の補助対象経費に対して約 35 億円をそれぞれ交付決定している。

(2) シャープ液晶パネル工場の誘致経緯

シャープの液晶パネル工場の堺浜地区への誘致については、府条例やそれに基づく補助金制度、地元堺市における税制優遇等の経済的なインセンティブとともに、関西国際空港などの交通・物流インフラ、人材確保面など立地条件の優位性を、府知事、堺市長によるトップセールスを通じてアピールするなど、積極的な誘致活動を実施し、この誘致の過程において、シャープからは、複数の候補地についての立地条件・投資コスト等を比較検討しており、特に、堺浜地区の場合、軟弱地盤のため、大規模な土地改良やくい打ち工事が必要とされ、他の地域に比べデメリットであると言われていた。

用地造成コストは投資計画の採算を図るうえでの重要な要素であり、仮に、府の補助金が現在の規模でないとするならば、他の有力候補地に決まっていた可能性があり、あるいは早い段階で、候補地からはずれていたとも考えられる状況にあった。

平成 19 年 7 月にシャープの液晶パネル工場を核とした国内最大規模となる「シャープ堺 2 1 世紀型コンビナート（以下、「堺コンビナート」という。）」の誘致が実現したが、これは、経済的インセンティブの提案を含めた府・市による二人三脚の誘致活動が奏効したものである。

一般的に、新工場等の立地箇所の選定については、物流条件や工場稼動に伴う各種インフラ、人材確保面といった様々な立地条件を勘案して決定されるものであるが、企業において、当該投資計画の採算性は、立地箇所の決定にあたっての主たる判断要因であり、各地方公共団体における補助金制度も重要な要因のひとつである。

(3) シャープ及び関連会社の立地効果

ア 経済波及効果

大阪府では、シャープ及び関連会社の立地による経済波及効果について、当時の最新データである平成 12 年大阪府産業連関表を用い、工場建設及び機械設備の導入に伴う建設投資効果と工場の生産活動による生産波及効果を算出している。

試算の前提条件として、まず、建設投資額については、シャープ及び関連会社の総投資額を約 1 兆円とし、その内訳は、シャープ液晶工場の先行事例である三重県亀山工場を参考として、工

場建設が3割、機械設備投資が7割としている。次に、工場の生産活動については、製造品の出荷額を建設投資額1兆円の2倍に設定している。これについても先行事例である三重県の経済波及効果の算出基礎と同様にしている。

これらの前提条件にたって試算した経済波及効果は、約3兆9千億円である。内訳は、建設投資に伴う波及効果が約1兆円、生産活動に伴う波及効果が約2兆9千億円となっている。なお、現在最も新しい平成15年の大阪府産業連関表(延長表)を用いて経済波及効果の再試算を行った場合には、最終波及効果は3兆8千億円となっている。

この経済波及効果については、立地決定時の知事定例記者会見で公表し、各新聞紙面において報道され、また、府議会においても、経済波及効果についての説明を行っているところである。なお、企業誘致の経済効果を推し量る手法として、産業連関表に基づく予測は、シャープの液晶工場が立地した三重県をはじめ、その他の多くの地方公共団体で一般的に採用されている分析手法である。

イ 税収効果

この経済波及効果に見合う法人事業税の規模についても試算を行っている。算出方法は、平成12年の大阪府産業連関表で算出される営業余剰約5兆8千億円と、同年度の府全体の法人事業税収約3,400億円を比較し、この割合約6%を、今回の経済波及効果約3兆9千億円における営業余剰、建設600億円、生産2,000億円にあてはめて、経済波及効果に見合う法人事業税の規模を算出したものである。

これによれば、1兆円の建設投資に見合う法人事業税の規模は約36億円、2兆円のプロダクション活動に見合う法人事業税の規模は約120億円と試算しており、毎年、2兆円のプロダクション活動があると仮定して、10年間で約1,200億円の法人事業税が生み出される規模と試算している。

ウ 工場の建設着工から1年間の府内企業への発注効果

現在、工場建設が進んでいるが、堺コンビナートの建設着工から一年間の府内企業への発注状況について、平成21年1月にヒアリングを実施した結果、府内の取引企業数は、工事発注や部品・加工品、宿泊等で、延べ約1,200社、発注額は見込み額を含めて約2,400億円となっている。

エ 雇用効果その他効果

雇用効果については、先のヒアリング調査では、建設作業員を中心に、1年間で延べ約270万人が雇用されたとのことである。

また、平成21年10月の稼働後の堺コンビナートの雇用数は約5,000名の見込みであり、平成21年度の新規高卒採用の約2/3にあたる約200名が府内の高等学校から採用されている。

この他の立地効果として、大阪府では、平成20年10月にシャープの立地を契機とした「府内

中小企業とシャープ株式会社とのビジネスマッチング商談会」を実施し、府内中小企業とシャープとの間で引き続き商談が進んでいる。平成21年1月末時点で14件の商談が成立している。

また、シャープと大阪府立大学との間においては、平成21年3月30日に包括連携協定が締結され、地球環境問題の課題解決などについて共同研究を進めていくことが合意されている。

このように、堺コンビナートの立地は、府内の中小企業との取引拡大をはじめ、商業や物流、サービス等の様々な産業の活性化や雇用の維持・拡大、さらに地球環境技術をはじめとする研究開発の促進、将来的な府税収入の増大など、多面的な波及効果を生むものである。

(4) 本件補助金の公益性について

ア 営利を目的とする企業への補助金について

そもそも企業誘致施策は、営利を目的とする企業を政策支援の対象としており、経済波及効果や雇用促進の観点から、多くの地方公共団体において、重要な産業政策としての行政計画への位置付けや条例化などが行われ、企業誘致のための補助金、税の優遇措置、融資等が制度化されている。

平成19年6月11日に施行された「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」においても、第1条において、「産業集積が地域経済の活性化に果たす役割の重要性にかんがみ、企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化のために地方公共団体が行う主体的かつ計画的な取組を効果的に支援するための措置を講ずることにより、地域経済の自律的発展の基盤の強化を図り、もって国民経済の健全な発展に資すること」を目的として規定し、同法に基づき策定された地域の基本計画に沿って立地する企業は、「課税の特例(第19条)」等の優遇措置を受けることができるとし、立地企業に対する税制上の優遇措置に加えて政府系金融機関における低利融資等を施策化している。

営利事業を行う私企業に補助金を出すことについては、地方公共団体において、地域産業振興や雇用の場の創出など、住民の利益をもたらす場合については、合理的な範囲で認められるものと判例において示されており、国や各地方公共団体の政策実態に照らしても相当である。

シャープ及び関連会社の誘致によって府内企業への発注拡大による中小企業振興や雇用促進などが既に図られており、将来にわたっても、税収の増加等を通じて、大阪府民全体の利益をもたらすことが十分に見込まれるところであり、本件補助金は、公益性を有するものである。

イ 補助金交付の公平性・平等性について

先端産業補助金は、本件要綱第10条に規定する補助事業者の要件として、「先端的な事業と認める工場又は研究開発施設の設置する企業」としており、平成21年3月末までに、中小企業信用

保険法に規定される資本金 3 億円以下、従業員数 300 人以下の中小企業 12 社に対し、補助金の交付決定を行っており、資本金などの企業規模は定めていない。

ウ 本件補助金交付の財政的な相当性

本件補助金は、大阪府の重要な産業政策として、府議会の政策議論や議決を経て制定、施行した本件条例、及び府上限規則、府交付規則、本件要綱に則って交付するものであり、本件補助金にかかる関連予算については、府議会の予算審議を経て議決を得ているものである。

具体的には、平成 20 年 6 月に策定した「大阪府財政再建プログラム案」に基づき、平成 20 年度の本格予算として、本件補助金については、平成 19 年度に債務負担行為の承認を得た予算の平成 20 年度分として合計 25 億 1 千万円の予算案を平成 20 年 7 月臨時府議会に上程し、審議され議決を得ている。

なお、シャープから、平成 20 年度における補助金支出の対象としている経費支出の実績が、当初の見込額を下回るとの報告を受けたため、平成 21 年 2 月府議会において本格予算の減額補正を行い、その結果、平成 20 年度に各社に対して交付する補助金は、シャープが 8,174 万 8 千円、関連 3 社が 11 億 5 千万円、併せて 12 億 3,174 万 8 千円となった。本件補助金については、府交付規則、本件要綱に基づき、適正な手続きのもと、出納整理期間内の平成 21 年 5 月 28 日に支払いを終えている。

また、平成 21 年度当初予算案においては、平成 21 年度分として各社に支払う補助金として合計 32 億 9,300 万円を計上し、平成 21 年 2 月府議会において予算議決を得ているところである。

監査請求書において、本件補助金の交付は、財政的に相当性を欠きその緊急性や重要性はないとの主張をされているが、シャープ及び関連会社の立地は総投資額が 1 兆円規模にも及び現在の建設時において、府内の取引企業数は、工事発注や部品・加工品、宿泊等で延べ 1,200 社となっており、府内企業への発注額は見込み額を含めて 2,400 億円になっている。

加えて、本年 10 月に予定している稼働後も、堺コンビナートの立地を契機とした大阪湾岸地域への液晶パネルや新エネルギー分野における関連産業の集積に寄与するとともに、本件投資以外に確保している用地での将来の事業展開により、今後さらなる府内経済や雇用への寄与と、府民全体の福祉増進を進めるための税源涵養をもたらすことが期待できる。

また、本件補助金の交付については、本件要綱第 35 条第 2 項において、「補助金交付額が 60 億円以下の場合には 6 億円、60 億円を超える場合は、当該補助金の額に 10 分の 1 を乗じた額」を一企業一会計年度あたりの限度額として分割交付する規定を設けており、財政負担の平準化を考慮している。

さらに、本件要綱第 15 条第 1 項においては、企業立地による経済波及効果の継続を図るため、

「操業開始後10年以上操業しなければならない」と規定しており、操業義務に違反が生じた場合には、補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものとしており、その場合には、補助金の返還を求めることとしている。

昭和60年7月18日の最高裁判決の補足意見で、「地方自治法第232条の2にいう公益上の必要の有無は、地方自治体の議会又は執行機関において当該地方公共団体の諸般の事情を総合的かつ合理的に勘案して判断すべき事項であって、その裁量の範囲は広範なものというべきである。」と示されており、補助を行うことについて、その判断が著しく不合理で、裁量権の逸脱や濫用が明らかに認められる場合を除いて、第一次的には、長及び議会が公益上の視点から、当該事案に即してその必要性及び効果等を勘案して決定すべきものであると解される。

従って、本件補助金の支出については、経済波及効果などから、補助の規模及び態様に照らして、それを上回る府民への利益があるとの判断のもと執行するもので、法第232条の2にいう公益上の必要性が認められ、もとより、大阪府議会の関連予算にかかる審議及び議決を得て、本件条例等の所定の手続にのっとり、適正に執行するもので、何らの違法性ないし不当はないものである。

第4 監査の結果及び判断

1 事実関係

(1) 大阪府企業立地促進条例等について

本件条例については、大阪府議会平成19年2月定例会で議決の上、平成19年4月1日に施行され、「府が企業立地の促進に関する施策を進める上での基本理念及び基本方針を定めることにより、大阪における大都市圏の総合的な魅力に基づく企業立地の促進を図り、もって中小企業の振興をはじめとする地域経済の振興と府民生活の向上に資することを目的と」(本件条例第1条)している。

また、府上限規則が平成19年4月1日に施行され、補助金の上限額が1事業所150億円とされていたが、同規則は平成20年8月1日に改正され1地域150億円とされている。

本件条例第5条第1項に規定する補助金の交付に関して、本件要綱が平成19年7月2日に施行された。本件要綱では先端産業補助金に関して、補助事業者(第10条)、補助事業の実施期間(第11条)、補助対象経費(第12条)、補助額(第13条)、補助限度額(第14条)及び操業等の義務(第15条)などの規定が置かれている。

(2) シャープ及び関連会社に対する補助金交付の経緯について

ア シャープへの補助金について

大阪府はシャープから平成19年9月20日付けの平成19年度大阪府企業立地促進補助金交付申請書を同月21日に收受し、同年12月7日付けで総額135億9,250万円の交付決定を行った。平成19年度交付額について、大阪府はシャープから平成20年4月18日付け補助事業実績報告書を收受し、同年5月8日付で平成19年度交付確定額を0円に確定した。

大阪府はシャープから平成21年5月20日付け補助金交付請求書を收受し、平成20年度分として8,174万8千円を平成21年5月28日に支出した。なお、補助金の支払年度は平成19年度から平成30年度までとなっている。

イ 大日本印刷への補助金について

大阪府は大日本印刷から平成19年12月13日付けの平成19年度大阪府企業立地促進補助金交付申請書を同日に收受し、平成20年1月18日付けで総額36億7,913万5千円の交付決定を行った。

大阪府は大日本印刷から平成21年5月20日付け補助金交付請求書を收受し、平成20年度分として3億円を平成21年5月28日に支出した。なお、補助金の支払年度は平成19年度から平成26年度までとなっている。

ウ 凸版印刷への補助金について

大阪府は凸版印刷から平成20年2月8日付けの平成19年度大阪府企業立地促進補助金交付申請書を同日に收受し、平成20年2月29日付けで総額36億111万1千円の交付決定を行った。

大阪府は凸版印刷から平成21年4月27日付け補助金交付請求書を收受し、平成20年度分として2億5千万円を平成21年5月28日に支出した。なお、補助金の支払年度は平成19年度から平成26年度までとなっている。

エ コーニングジャパンへの補助金について

大阪府はコーニングジャパンから平成19年12月17日付けの平成19年度大阪府企業立地促進補助金交付申請書を同日に收受し、平成20年1月18日付けで総額34億7,518万円の交付決定を行った。

大阪府はコーニングジャパンから平成21年5月18日付け補助金交付請求書を收受し、平成20年度分として6億円を平成21年5月28日に支出した。なお、補助金の支払年度は平成19年度から平成25年度までとなっている。

(3) 大阪府議会における審議状況について

本件補助金に関連する大阪府議会での審議状況についてみると、本件条例及び補助金に関する予算については、大阪府議会平成19年2月定例会において、本会議の代表質問、及び商工労働常任委員会で審議の上、可決されている。

更に、シャープ及び関連会社に対する補助金の債務負担行為についての補正予算案については、大阪府議会平成19年9月定例会において、本会議の代表質問、一般質問、商工労働常任委員会及び総務常任委員会で審議の上、可決されている。

府議会における審議内容を見ると、本件条例の制定に関して、先端産業の誘致による経済波及効果、税収効果、行財政計画との整合性、他府県の状況が議論されている。また、本件補助金の支出に関しては、堺浜への誘致と補助金の因果関係、工場進出に伴う経済波及効果、大阪府の財政状況と補助額の是非などが議論されている。

2 判断

(1) 補助金交付の公益上の必要性の判断について

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。

公益上の必要性とは、一般的・抽象的な概念であり、その判断にあたっては個々の具体的な事案に即して補助の目的、重要性、有効性、当該地方公共団体の財政事情等諸般の事情を総合的に考慮して判断するものであり、様々な行政目的を斟酌した政策的な考慮が求められる。

したがって、補助金交付の公益性判断は、それが自治体の政治的・政策的判断を抜きになし得ない以上、第一次的には当該地方公共団体の長及び予算審議を通じてなされる議会の合理的な裁量に委ねられざるを得ないのであり、補助金の支出を決定した裁量判断が、諸般の事情に照らして特に不合理又は不公正な点があり裁量権の逸脱又は濫用が認められる場合には、「公益上の必要性」が否定され、補助金の支出が違法と評価されることとなるのである。

(参考判例)

- ・最高裁平成17年10月28日判決
- ・最高裁平成17年11月10日判決、広島高裁平成13年5月29日判決
- ・名古屋高裁平成11年1月28日判決
- ・秋田地裁平成9年3月21日判決
- ・大分地裁平成11年3月29日判決

(2) 本件補助金交付の公益上の必要性について

ア 補助金交付の目的、趣旨について

請求人らは、シャープが堺浜に立地した要因は本社機能と亀山工場などとの連携、交通・搬送上の条件、労働者確保の条件などの経営、営業上の諸条件が存在したことによるものであって、補助金交付とシャープの立地との間においては必ずしも因果関係がなく、交付の目的・趣旨に公益性が認められないと主張している。

しかしながら、立地箇所の選定にあたっては様々な立地条件を勘案して決定されるのであり、その中でも投資計画の採算性は重要な判断要因であるから、補助金の多寡も立地箇所の選定にあたり考慮される要因であることは明らかであり、補助金の交付は他の候補地を制して誘致を実現するために必要な一要素であるというべきであり、企業による採算性の検討結果の如何によっては他の有力候補地に決まっていた可能性も否定できない。

本件補助金は、本件条例第1条に定める企業立地の促進を図り地域経済の振興と府民生活の向上に資することを目的として本件条例第5条に基づいて交付されるものであって、シャープの立地との間には因果関係があるものというべきである。

イ 補助金交付と住民の利益との因果関係について

請求人らは、シャープ立地によって大阪府民にいかなる経済的利益をもたらすのか具体的に明らかにされておらず、補助金交付と住民の利益との間の因果関係が明らかではないと主張している。

しかしながら、大阪府においては、次のとおり、産業連関表を使用して経済波及効果を試算し、関連企業からのヒアリング調査を行い、シャープ及び関連企業の立地効果を試算して公表していることが認められ、シャープ立地による波及効果により地域経済の振興と府民生活の向上に資することが認められるものというべきである。

・「シャープ(株)等の立地に伴う経済波及効果及び税収規模の試算について」(平成19年8月)によれば、大阪府においては、平成12年大阪府産業連関表を使用して経済波及効果を算出し、立地及び操業の効果を予測するため(ア)工場建設及び機械設備の導入に伴う経済波及効果(イ)工場の生産活動による経済効果をそれぞれ算出し、税収については上記の経済規模に見合う法人事業税の規模を算出する各試算を行い、その試算結果は、最終波及効果が約3兆9千億円となっている。また、「シャープ(株)等の立地に伴う経済波及効果及び税収規模の試算について」(平成20年4月)によれば、平成15年大阪府産業連関表(延長表)を使用して上記と同様の試算をした結果は、最終波及効果が約3兆8千億円となっている。

上記の経済波及効果については、立地決定時の知事定例記者会見で公表し、各新聞紙面において報道され、府議会においても説明・質疑応答が行われ審議されている。

- ・また、大阪府では、平成 12 年大阪府産業連関表を使用して経済波及効果に見合う法人事業税の規模を算出し、10 年間で約 1,200 億円の法人事業税が生み出される規模と試算している。
- ・大阪府において、工場建設着工から 1 年間の府内企業への発注状況について、進出企業 18 社と建設を受注した元請建設会社 4 社を対象にヒアリング調査を実施した結果、発注額（見込み額を含む）は約 2,400 億円となっている。
- ・上記ヒアリング調査によれば、雇用効果については、建設作業員を中心に 1 年間で延べ約 270 万人が雇用され、平成 21 年 10 月の稼働後の堺コンビナートの雇用数は約 5,000 名の見込みである。

ウ 営利を目的とする企業への補助金交付について

請求人らは、営利を目的とする企業への補助金交付は私企業の営業利益を補充するのみであり相当でないと主張している。

しかしながら、企業立地によって地域経済の振興が図られ住民の生活の向上に資する場合においては、営利企業に補助金を交付することができることは法の認めるところであり、地方公共団体における企業誘致施策の一環である本件条例もそのことを当然の前提としているのである。

エ 補助金の使途について

請求人らは、本件補助金の使途が明らかでないことは問題であり、使途が限定されていなければチェックができないと主張している。

しかしながら、本件補助金の交付条件を定めている本件要綱第 12 条には先端産業補助金の補助対象経費が定められており、シャープ等が使途を限定せずに自由に使用できるものではない。

また、大阪府知事は補助事業者からの交付申請を受けた際にはその使途を確認した上で交付決定をすることとなっており（府交付規則第 4 条、第 5 条）、補助事業者は事業完了後に実績報告を提出することとされており、大阪府知事はその実績報告を審査した上補助金の額を決定することとなっている（同規則第 12 条、第 13 条）。さらに、大阪府知事は補助事業者が補助金を他の用途に使用した場合は、補助金の交付決定の全部又は一部を取り消すものとし、その場合、すでに交付されている補助金の返還を命ずるものとする旨規定している（同規則第 15 条、第 16 条）。

このように、補助金の使途については、本件要綱及び府交付規則によりその使途が限定され、他に流用できないことと定められているのである。

オ 補助金交付の公平性、平等性について

請求人らは、先端産業補助金は大企業に対する補助という性格を有しており、大企業と中小企業との間に公平性、平等性を欠いている旨主張している。

しかしながら、先端産業補助金の補助事業者の要件を定める本件要綱第 10 条においては、事業内容を限定しているものの、資本金の多寡等会社の規模による制限は定めておらず、「先端産業補助金交付実績（平成 15 年度～平成 20 年度）」によれば、資本金 3 億円以下および従業員数 300 人以下の中小企業 12 社に対する補助金交付実績が存在していることが認められるので、大企業と中小企業との間に公平性、平等性を欠いているとはいえない。

カ 大阪府の財政事情について

請求人らは、大阪府は現在 5 兆円もの借金を抱え、福祉、教育、文化、生活に関連する予算を 1,100 億円も削減しようとしている最中であるのに、シャープに対して 150 億円もの補助金を長期にわたって交付することは財政的に相当性を欠く旨主張している。

しかしながら、本件補助金は、大阪府における重要な産業政策として府議会における政策議論及び議決を経て制定、施行された本件条例及び府上限規則、府交付規則、本件要綱に則って交付するものであり、かつ、府議会における審議において、大阪府における財政事情を斟酌した上で、先端産業の誘致による経済波及効果、税収効果、行財政計画との整合性、他府県の状況等が議論され、また、堺浜への誘致と補助金との因果関係、工場進出に伴う経済波及効果、大阪府の財政状況と補助金額の妥当性等、補助金交付の公益上の必要が客観的に肯定されるかどうかについて実質的に審議され、その結果、議会における政治的・政策的判断として本件補助金交付が議決されているのであって、このような経緯にかんがみれば、大阪府知事において裁量権の逸脱又は濫用があったものとはいえない。

3 結論

以上のとおり、本件補助金の交付について大阪府知事に裁量権の逸脱又は濫用があったものとは認められず、公益上の必要性がなく違法であるという請求人らの主張には理由がないので、請求人らの請求を棄却する。