

芸術文化に係る補助金等の不正防止に関する検討会（第3回） 議事次第

1. 日 時：平成24年3月28日（水） 10:00～12:00
2. 場 所：文化庁特別会議室（旧庁舎5階）
3. 議 題：
 - （1）芸術文化に係る補助金等の不正防止のための方策等（まとめ）
 - （2）その他

配布資料

1. 芸術文化に係る補助金等の不正防止に関するまとめ（案）

(案)

芸術文化に係る補助金等の不正防止に関するまとめ

平成24年3月 日

芸術文化に係る補助金等の不正防止に関する検討会

目次

はじめに

第1. 補助金等の不正受給の現状

- (1) 近年における補助金等の不正受給の概要
- (2) 不正受給の状況
- (3) 検討対象とする補助事業等

第2. 補助事業等の制度

- (1) 主な補助事業等の概要
 - ①近年不正受給の対象となった補助事業等の概要
 - ②補助事業等の種類
 - ③補助金等の支払の手続
- (2) 補助金等の不正受給があった場合の制度上の取扱い

第3. 補助金等の不正受給が起こる背景

- (1) 団体運営に必要な資金の不足
- (2) 脆弱な事務処理体制
- (3) 倫理観の欠如

第4. 補助金等の不正受給防止のための方策

- (1) 管理運営の適正化
- (2) 事務処理体制の整備
 - ①監査体制の整備
 - ②会計知識の向上
 - ③事業実施の透明化
- (3) 補助事業等の制度の改善
 - ①収支が補助額に影響しない制度等
 - ②補助対象経費の見直し
 - ③対象団体の適格性の確保
- (4) 補助事業等の資金管理方法の見直し
- (5) 関係者の意識向上
 - ①コンプライアンス意識の向上
 - ②経営意識の向上
- (6) 相談窓口の設置

第5. その他の課題など

はじめに

芸術文化に係る補助金等については、その適正な執行を図るため、これまでも不正受給を防止する観点から様々な改善が図られてきた。しかしながら、近年、芸術団体による不正受給の事案が続けて判明したことを受け、それらの不正受給を効果的に防止するための方策等を検討することを目的として、平成24年2月2日に芸術文化に係る補助金等の不正防止に関する検討会（以下「本検討会」という。）が文化庁に設置された。

今日、我が国の財政状況は非常に厳しい状況にあるが、一方で芸術団体に対する助成制度については、専門家を活用した審査、事後評価等の大幅な強化に着手するなど、その充実が図られている。補助金等は国民の税金を財源とするものであり、このような芸術団体に対する支援の充実が、国民の理解を得て円滑に推進されていくためには、補助金等の不正受給はあってはならないことであり、その防止を徹底することが不可欠である。

こうした不正受給を防止するためには、短期的な防止方策を講ずることだけでなく、不正が行われにくい環境を整備するといった中期的な視点から、取り組んでいくべき課題もあると考えられる。また、対象となる芸術団体の規模・活動実態などに応じて、着実に改善を図っていくことが必要である。

本検討会では、このような視点も踏まえつつ、芸術団体の会計処理等に係る不正受給を効果的に防止するための方策等について、その不正受給の背景の分析も含めて●回にわたり検討を行い、このほどその結果を取りまとめた。

本検討会の検討結果を踏まえ、国や芸術団体が必要な方策を講ずることにより、芸術文化への支援に対する国民の信頼が回復され、今後、より効果的な支援がなされることを期待する。

第1. 補助金等の不正受給の現状

(1) 近年における補助金等の不正受給の概要

- 平成22年には、平成16年度～20年度に芸術団体が行った公演等のうち、文化庁による支援事業において、当該事業に支出していないのに支払ったとして事業費を過大に計上し文化庁に報告するなどして、支援金約6,300万円を不正に受給していた事案が判明した。
- 平成23年には、平成19年度～22年度に芸術団体が行った公演のうち、文化庁及び独立行政法人日本芸術文化振興会による補助事業等において、二重帳簿を作成するなどして、当該事業に要した経費を文化庁等に過大に報告し、補助金等2億円超（見込み）を不正に受給していた事案が判明した。
- また、同年、平成19年度～21年度に芸術団体が行った公演のうち、文化庁等の補助事業等において、架空の領収書を作成するなどして、当該事業に要した経費を文化庁等に過大に報告し、補助金等約1,500万円を不正に受給していた事案が判明した。

(2) 不正受給の状況

- 上記の3事案は、補助金等を補助事業等の自己負担金、当該団体の他の事業の経費や団体の運営費などに充当するため、経費を過大に水増しした虚偽の報告書を国等に提出していたものである。
- また、団体によっては、虚偽の報告書を裏付けるために、証拠書類である帳簿や領収書などを偽造していたケースも見られたが、その背景には、出演料等が慣習的に現金で支払われていることもあり領収書の偽造が容易な状況があった。

(3) 検討対象とする補助事業等

- 本検討会においては、上記の状況を踏まえ、まずは今回の不正受給の対象となった以下の3事業を直接の検討の対象とすることとする。
 - ・ トップレベルの舞台芸術創造事業
 - ・ 国際芸術交流支援事業
 - ・ 次代を担う子どもの文化芸術体験事業
- その上で、これらの3事業以外の芸術団体を対象とする文化庁の補助事業及び委託事業（優れた劇場・音楽堂からの創造発信事業、次代の文化を創造する新進芸術家育成事業、日本映画製作支援事業及びアニメーション映画製作支援事業）については、本検討会の検討結果を踏まえ、補助事業等の内容に応じ、適用可能な方策について当てはめるものとする。

第2. 補助事業等の制度

(1) 主な補助事業等の概要

① 近年不正受給の対象となった補助事業等の概要

- 上記第1に記述した不正受給が行われた補助事業等は「トップレベルの舞台芸術創造事業」^{注1}、「国際芸術交流支援事業」及び「次代を担う子どもの文化芸術体験事業」^{注2}である。
- このうち、「トップレベルの舞台芸術創造事業」は、意欲的な創造活動への取組等により、我が国の芸術水準向上の直接的な牽引力となることが期待される、国内で実施される芸術性の高い優れた芸術創造活動を支援する補助事業である。
- 「国際芸術交流支援事業」は、我が国の芸術団体と海外の優れた芸術団体との共同制作公演や世界で開催される有名な国際芸術祭等への参加を支援することにより、世界最高水準の芸術団体の養成を図る補助事業である。
- 「次代を担う子どもの文化芸術体験事業（巡回公演）」は、小学校・中学校等において一流の文化芸術団体による巡回公演を行い、次代の文化の担い手となる子どもたちの発想力やコミュニケーション能力の育成を図り、将来の芸術家の育成や国民の芸術鑑賞能力の向上につなげる委託事業である。

② 補助事業等の種類

- 芸術団体に係る補助事業等は、その性格により補助金と委託費に分類される。
補助金とは、芸術団体が自主的に行う公演等に係る経費の助成について応募し、外部有識者による委員会の審査を経て採択し、芸術団体へ交付決定が行われるものである。
委託費とは、文化庁が特定の事業目的を示し、それに沿った事業を行う芸術団体を募集し、外部有識者による委員会の審査を経て採択し、芸術団体と事業の委託契約を結んで事業を実施するものである。

③ 補助金等の支払手続

- 補助金等の支払については、補助事業等が完了し、使用した経費について精算を行い、額を確定した後、国又は独立行政法人から芸術団体になされる。

(2) 補助金等の不正受給があった場合の制度上の取扱い

- 補助金の不正受給があった場合は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和30年8月27日法律第179号）に基づき、補助金の交付決定が取り消され、返還が命じられることとなる。
また、委託費の不正受給があった場合は、委託契約に基づき資金を返還させることとなる。
- 補助金等を不正に受給した芸術団体については、「芸術活動支援等事業において不正受給等を行った芸術団体等の応募制限について」（平成22年9月16日文化庁長官決定）に基づき、一定期間、文化庁が行う芸術文化に係る補助事業等への応募ができなくなる。

注1 「トップレベルの舞台芸術創造事業」については、平成22年度まで「芸術創造活動特別推進事業」として実施。

注2 「次代を担う子どもの文化芸術体験事業（巡回公演）」については、平成21年度まで「本物の舞台芸術体験事業」、平成22年度については「子どものための優れた舞台芸術体験事業」として実施。

第3. 補助金等の不正受給が起こる背景

不正受給が起こる背景には、一般に、不正を犯す動機、不正を犯す機会、不正を正当化する理由の三つが存在するものと考えられる。それを先に述べた不正受給の事案に当てはめてみると、当該芸術団体の継続的な団体運営に必要な資金の不足（＝動機）、帳簿や領収書の偽造などが容易に行えてしまう事務処理等の実態（＝機会）、団体運営の維持のためとして正当化する倫理観の欠如（＝理由）が挙げられる。

（1）団体運営に必要な資金の不足

- 芸術団体の中には財政基盤が脆弱なところも見られ、また、芸術活動の分野によっては、公演に係る入場料等の収入のみでは運営費が賸えないものもある。

そうした状況にあって、これらの芸術団体に対する補助事業については、全額補助という極端な形を取らない限り、必然的に団体側の自己負担が伴う。

また、国等から団体への補助金等の支払は事業終了後の精算払であることから、支払を受けるまでの間、何らかの形でつなぎの資金を得る必要が生じる。

さらに、芸術団体が団体運営を続けていくためには、こうした補助事業等に係る自己負担金やつなぎの資金のほか、補助事業以外の自主事業等に係る経費、人件費や光熱水料をはじめとする団体の運営費などを捻出しなければならない。

不正受給を行った団体においては、元来の財政基盤の脆弱さに加え、自己負担金等の財源が十分に確保できなかったため、不正を犯した可能性がある。

（2）脆弱な事務処理体制

- 不正受給を行った団体の組織は、アルバイト職員などを含む数名の職員で構成されるなど、いずれも事務処理体制が脆弱であった。また、補助事業等に精通している者が少ない、実務担当者が経理処理方法や補助事業等の内容を十分に理解していないなどの状況が見られた。

また、国等への補助事業等の申請や報告に当たり、役員等はそれを実務担当者に任せ切りにしており、それらの内容を全く把握していなかったり、理解が不十分であったりした。

さらに、監査役などにも必ずしも財務知識のある者が就任しておらず、その結果、団体の運営など、特に経理面についての監査が不十分であったりした。

このように、事務処理体制そのものが脆弱である上に、役員等の組織管理が行き届かないといった、団体ガバナンス^{注3}の根幹に関わる問題が存在していた。

（3）倫理観の欠如

- これまで判明した不正受給については、少なくともこれまで明らかになった限りにおいては、私的流用は認められず、上記（1）のように団体の自己負担金、事業経費、運営費などに充当されていた。これら団体の中には、関係者が私財を投じて運営を行っているところも見られた。

こうしたことから、当事者が補助金等の不正受給を重大な不正とは考えず、団体の事業が充実するのだからこの程度は許されるのではないかといった認識の甘さ、あるいは倫理観の欠如があったものと考えられる。

注3 組織が自らをうまく統治すること。

第4. 補助金等の不正受給防止のための方策

公演等の芸術活動については、基本的には入場料等の自己収入で賄いつつも、可能な限り、団体運営に当てられる相応の利益が得られることが望ましい。

ただし、芸術活動の分野等によっては、入場料等のみの自助努力で必要な収入が得られにくいものもある。

国における芸術創造活動は分野等の差異にかかわらず振興されねばならず、ましてや、特定の分野等の創造活動が、その構造的な資金確保の困難さゆえに根絶やしになるようなことは、避けなければならない。

このような観点からすれば、全ての分野に対して目配りして支援ができるような国による補助等の制度は必要である。しかしながら、その一方で、それが国民の税金を財源とするものであることから、厳正かつ適正な管理を行うことが不可欠であることは言うまでもない。

このため、文化庁では、これまでも、不正受給を防止する観点から、補助事業等の対象団体に対し、精算時等に帳簿（台帳）や領収書の提出を求め支払の確認を行ったり、会計処理の適正化等に関する手引書を作成・通知したりするなどの取組を行ってきた。今後とも、それらの取組を適切に推進するとともに、補助金等の支給主体として、不正防止の更なる徹底に厳正に取り組むことが求められる。

不正受給を防止するための方策としては、大きく分けて、国や監査法人などによる書類のチェックや監査等を強化する方向と、芸術団体における自主的な管理を充実させる方向の二つが考えられる。

本検討会においては、この二つのバランスをとりつつ、財政上の負担や我が国の芸術文化の基盤となる芸術団体を育成する観点等も踏まえ、検討を行った。その結果、以下のような方策を提言するものである。

なお、補助金等の対象となる芸術団体の中には規模の小さいもの、事務処理能力の脆弱なものなどもあることから、これら諸方策については、それぞれの完成時の姿を踏まえつつ、実際の全面適用までに一定の準備期間（平成27年度事業申請までのおおむね3年間以内を目途）を設け、徐々に適用させていくことが適当である。また、その準備期間においては、各方策の方向性に沿ったマネジメント等を行っている団体に対し、審査の上、優先的に補助金等を支出するなどして、真面目に取り組む団体の努力が報われる運用とすべきである。

次ページ以降、各方策については、実施主体によって以下のように表記

◇：国等で実施すべき方策

☆：団体で実施すべき方策

◎：国等及び団体で実施すべき方策

※「国等」は、国及び独立行政法人日本芸術文化振興会をいう。

(1) 管理運営の適正化

◆ 原則として任意団体は法人格を有する団体へ移行する。

- ☆ 補助金等の支給対象となる団体については、財務諸表の作成をはじめ、補助金等の管理運営体制の適正さを担保するため、法人格を有する団体へと移行する。
- ☆ その場合の法人格については、剰余金及び残余財産分配の防止や、財務諸表等の公開によって運営の透明化を図り、国民の信頼を得られるようにする観点から、可能な限り非営利性のものとするのが望ましい（公益社団・財団法人、一般社団・財団法人、特定非営利活動法人）。
- ☆ なお、特段の事情により法人化が困難な団体を含め、補助金等の支援を受ける全ての法人及び団体について、財務諸表等の情報公開など、団体運営の適正性や透明性を確保する仕組みを整備すべきである。

(2) 事務処理体制の整備

① 監査体制の整備

◆ 内部監査と併せて外部監査を実施する。

- ☆ 団体の監査体制を整備するため、内部監査を実施するとともに、一定程度コストを考慮しつつも実効性のある外部監査を実施し、不正受給に対する抑止力強化につなげる。
- ◇ 外部監査の実施については、団体の事業や組織の規模・形態などに応じた基準を設ける。

② 会計知識の向上

◆ 研修により実務担当者の経理処理能力の向上を図る。

- ◎ 実務担当者の経理処理能力の向上を図るため、国等及び各団体において研修を実施する。
- ◇ また、過去に発生した不正受給の事案をその内容や発生要因ごとに分析した資料を作成し、それらを各団体における監査手法の改善や研修などに活用する。

③ 事業実施の透明化

◆ 事業実施に係る支払予定額を事前に示すなどの透明化を図る。

- ☆ 団体において補助事業等を実施するに当たり、出演者等に対して支払予定額を事前に表明することなどにより、経理処理の透明化を図る。
- ☆ その場合、出演料の開示は出演者の序列化にもつながりかねないので、その公開・開示方法や範囲については、各団体において相応に留意する必要がある。

(3) 補助事業等の制度の改善

① 収支が補助額に影響しない制度等

◆ 国の補助制度を公演収支が補助額に影響しない仕組みへ変更するとともに、概算払を拡充する。

- ◇ 支出の過大計上により補助金等を不正受給しようとする動機を起こさせないようにするため、補助制度を収支差額に対する一部補助を行うものから、公演実施前の芸術創造部分など特定の支出項目を補助する制度に改める。
- ◇ このような補助制度の仕組みの変更は、既に「トップレベルの舞台芸術創造事業」において平成23年度から実施されているが、その他の補助制度についても可能な見直しを検討する。
- ◇ また、団体の資金繰りを容易にするために、補助事業等の内容に応じ、概算払を拡充する。

② 補助対象経費の見直し

◆ 補助対象経費を支払の証明が容易な費目に限定する。

- ◇ 補助制度の内容に応じ、対象経費を支払の証明が容易な費目（例えば会場費など）に限定し、不正が起こりにくくする。

③ 対象団体の適格性の確保

◆ 団体の管理運営体制が整備されていることや補助事業等が団体の財務状況に照らして適正な規模であることを確認した上で、補助等を決定する。

- ◇ 団体において会計組織が確立し、会計処理が適切に行われていること、監査体制も確立し、監査担当者等の職務権限が明確になっていることなどを確認するため、団体の責任者や会計・監査担当者等の自署による書類等の提出を求めた上で、補助等を決定する。
- ◇ 申請のあった補助事業等が、団体の財務状況に照らして適正な規模であることを把握した上で、補助等を決定する。

(4) 補助事業等の資金管理方法の見直し

◆ 経費の支払については、原則として銀行振り込みとする。
◆ 補助金等の資金については、他の資金と区分して管理する。

- ☆ 不正受給が行われる原因となりやすい現金でのやり取りを廃止し、事業実施に伴い発生する出演者等への経費の支払については、原則として銀行振り込みとする。
- ☆ 事業ごとの専用口座の開設や適切な会計システムによる処理などにより、補助金等の資金については、他の資金と区分して管理し、帳簿なども区分して作成する。

(5) 関係者の意識向上

① コンプライアンス意識の向上

- ◆ 研修により関係者のコンプライアンス意識の向上を図る。
- ◆ 各団体において倫理規定を整備する。

◎ 役員や構成員などのコンプライアンス（法令遵守）意識の向上を図るため、国等や各団体において研修を実施する。

☆ また、各団体において倫理規定を整備し、団体の長をはじめ組織を挙げて不正を許容しない姿勢を明確にするとともに、構成員の自覚を促す。

② 経営意識の向上

- ◆ 研修により団体の役員等のマネジメント能力等の向上を図る。

◎ 団体の役員等について、芸術面だけでなく経営面についても責任を持って対応することができるよう、国等及び各団体において、マネジメント能力やガバナンスの向上等を図るための研修を実施する。

(6) 相談窓口の設置

- ◆ 団体における補助金等の管理運営等に関する相談や情報を受け付ける窓口を設置する。

◇ 不正受給を未然に防止し、あるいは早期に発見するため、団体における補助金等の管理運営等に関し、団体の内外から相談や情報を受け付ける窓口を、補助金等の支出主体である国等に設置する。

☆ 各団体においては、内部で情報の共有化を十分に図り、役員・構成員相互のコミュニケーションを深めることが求められる。

☆ 団体の内外から相談や情報などを受け付ける窓口を団体等に設置することを奨励する。

第5. その他の課題など

補助金等の不正受給を防止するためには、第4で述べた方策を着実に実施することが必要であり、その進捗状況を確認することが重要である。

その上で、更に将来的には、団体に対して経営に関するアドバイス等を行う支援体制を整備することや、団体の規模、組織形態、事業内容などの実情に応じた補助制度等の在り方を検討することなども、中期的な課題として考えられる。