

諮問番号：令和3年度新行諮問第1号

答申番号：令和3年度答申第1号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきであるとした審査庁の判断は妥当である。

第2 本件審査請求に至る経過

- 1 令和2年10月27日、審査請求人は、個人で新規に太陽光発電事業に参入するに当たり、生産性向上特別措置法（平成30年法律第25号。）第40条第1項の規定に基づく認定を受けるため、処分庁に「先端設備等導入計画に係る認定申請書」を提出した。

当該申請書に付された別紙先端設備等導入計画には「当計画に係る太陽光発電事業は、令和2年12月から開始する予定であり、これまで準備に要した費用が発生しているのみで、売上高はまだない。」と記載されていた。

- 2 令和2年11月6日、処分庁は、「先端設備等導入計画に係る不認定について」により、同法第40条第1項の規定に基づく認定について不認定の処分を行った。

当該不認定の処分に当たっては、審査請求人が創業後間もない企業であって申請時点において売上の計上は無く、準備に要した経費及び費用のみが生じているにすぎないこと、当該設備の導入は同法に基づいた生産性の向上を目的としたものではなく事業を開始するに当たっての初期投資にすぎないものであることが理由として付された。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 創業間もない企業が認定を受けられるかについては、中小企業庁が客観的な基準として用意している先端設備等導入計画に関するQ&A（以下「Q&A」という。）No.10の前段及び後段から、労働生産性の目標値はもちろんのこと、創業間もない企業であっても労働生産性の現状値が把握できるものであれば先端設備等導入計画の認定を受けられるとされている。そして、労働生産性はQ&ANo.11の計算式によって求められる。

- (2) Q & A No. 10 後段の「1 事業年度の実績がない場合でも、労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」とは、決算同様の手順を踏み、できるだけ精緻な仮決算書や試算表を作成し、労働生産性の現状値を算出することであり、これを行えば創業間もない企業も認定を受けることができることを明らかにしている。
- (3) 創業間もない企業とは創業後わずかしか時間が経過していないものを示すのであり、そのわずかな時間の中では売上高や投資実績を残せるはずもないことから、現状値の算出においては売上高や投資実績の計上の有無は条件とはされていない。これは、売上高の計上が無ければ認定を受けることができない旨の記載がないことから明らかである。また、実際に、他自治体では、本件と同様に創業間もないため売上高が生じていないためこれを計上せずに現状値を算出し先端設備等導入計画の認定を申請したものについて、当該認定処分を受けている事例が多くある。
- (4) Q & A No. 10 は、創業間もなく、売上高や事業活動がなく、わずかな準備費用が生じているのみの場合であっても、決算同様の手順を踏み、できるだけ精緻な仮決算書や試算表を作成し、労働生産性の現状値を算出すれば先端設備等導入計画の認定を受けることができることを定めている。
- (5) 処分庁が示す経済産業省の見解については、多くの自治体において創業間もなく売上高の生じていない最初の設備投資について先端設備等導入計画の認定処分がなされている事実と矛盾するものであり、このような実状からすれば処分庁が示す経済産業省の見解のようなものを経済産業省が公式に示すはずがなく、事実と異なる虚偽の記載を為したものである。

2 処分庁の主張

- (1) Q & A No. 10 は、前段で原則として、創業間もない企業は労働生産性の現状値の把握が困難なため先端設備等導入計画の認定を受けることはできないとした上で、後段で例外的に、創業間もない企業であっても労働生産性の現状値が適切に把握できるものに限っては先端設備等導入計画の認定を受ける余地があることを示している。
- (2) Q & A No. 11 が示す労働生産性を求める計算式において事業の売上高を計上して示す営業利益は、1 つの重要な構成要素であることから、未だ事業が開始されていない状況のために売上高を計上せずに、他の数値のみによって労働生産性を算定することは適切ではない。
- (3) 売上高の計上を欠くことは、労働生産性を適切に把握するための重要な構成要素を欠くことであるため、売上高の計上を欠いて Q & A No. 10 の計算式によった数値は現状値

を把握したものとは言えず、そのような場合については、現状値の把握が困難なものとしてQ & ANo.10前段のとおり先端設備等導入計画の認定を受けることはできない。

- (4) 本制度を所管する経済産業省へQ & ANo.10の解釈について問合せを行ったところ、労働生産性の現状値は一定期間の数値を合理的に把握し求めるものであり、例えば開業して1日目に要した準備経費のみの数値をもって労働生産性を算定して現状値を把握することは合理的ではなく、事業を開始して収益を計上した上で労働生産性を算定して現状値を把握する必要があるとの見解を示しており、これは処分庁の判断に沿うものである。

第4 審理員意見書の要旨

- 1 本件の争点は、審査請求人及び処分庁が判断の根拠とする、Q & ANo.10の解釈である。そして、この解釈について、両者に齟齬が見られる点はQ & ANo.10の「現状値を算出できる場合」の解釈についてである。
- 2 Q & Aは同法及び本制度の解釈を補完するものとして示されているものであることから、同法及び本制度の趣旨から考えるに、本制度により認定を受けることができる先端設備等の導入計画は、単に先端設備等の導入を計画するのでは足りず、労働生産性を向上させることができる先端設備等の導入計画である必要がある。そして、労働生産性の向上を数値として表すには、Q & ANo.11の計算式により求める労働生産性の現状値と目標値との差によって示すこととなるが、これは数値として表すことができれば事業活動における労働の生産性の向上という実体が伴わないものであっても構わないとするものではなく、当然に事業活動の実体として労働の生産性が向上することが必要である。つまり、未だ事業が開始されていないため売上高を計上せずに算出したものを現状値とするということでは、数値として表すことはできたとしても、未だ事業が開始されていない段階においては労働の生産性というものは存在しないため、実体の伴わない机上の数値でしかなく、これをもって労働の生産性が向上しているとは到底言えない。
- 3 中小企業庁へ参考人意見陳述を実施したところ、回答の要旨としては、①先端設備等導入計画において労働生産性の向上を算出するに当たっては目標値と比較可能な事業活動に基づく財務上の実績が必要である、②Q & ANo.10の前段は創業後、事業活動に基づく恒常的な財務上の数値（売上、費用等）の計上がなく、目標値と比較可能な財務上の実績がない企業を、後段は1事業年度に満たない期間ではあるが、事業活動に基づく恒常的な売上、費用等の計上があり、目標値と比較可能な財務上の実績がある企業を想定している、③Q & ANo.10の「労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」と

は、労働生産性の向上を示すに足りる事業者の事業活動に基づく財務上の実績がある場合であり、具体的には事業活動に基づく恒常的な収入や支出の計上が行われているものである、④事業活動を行っておらず事業活動に基づく売上、費用等を計上していないのであれば、Q & ANo.10の「労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」には含まれない、というものであった。

この③、④として示された見解は、まさに本件の争点となっている「現状値を算出できる場合」の解釈であり、事業活動を行っておらず事業活動に基づく売上、費用等を計上していないのであれば「現状値を算出できる場合」には含まれないとの答えを示している。

- 4 以上のことから、審査請求人が創業後間もなく、申請時点において売上の計上は無く、準備に要した経費・費用のみが発生している状況であることを理由に、Q & ANo.10が示す「労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」には当たらないとして不認定とした処分は適正なものである。また、他自治体における類似事案に対する認定事例の多寡は当該認定又は不認定の判断において何らの影響も及ぼさないものであることは言うまでもなく、その他の審査請求人の主張も当該判断に影響を与えるものではない。よって、本件審査請求は棄却されるべきものである。

第5 審査請求に対する審査庁の考え方

本件処分は妥当であり、本件審査請求には理由がないため、棄却すべきである。

第6 調査審議の経過

令和3年5月19日 諮問

令和3年7月 9日 審議

第7 審査会の判断の理由

- 1 本件処分は、審査請求人がした本件申請に係る先端設備等導入計画が、同法第40条第4項第1号「導入促進指針…（中略）…に適合するものであること」の要件を満たしていないことを法的根拠としたものであり、具体的には中小企業者の先端設備等の導入の促進に関する指針が「第一 先端設備等の導入の促進の目標の設定に関する事項 2 経営指標」に示す、「市町村が先端設備等導入計画を認定するに当たって」の「判断基準として設定する」「労働生産性の向上」の要件を満たしていないことである。
- 2 ここで、「労働生産性の向上」を判断するに当たっては、先端設備等の導入前の事業活動と導入後の事業活動における労働生産性を比較することが必要となるところ、導入前の

事業活動を如何に捉えるかが問題となる。そして、この導入前の事業活動は、事業の開始をいつと捉えるかによって異なる。

3 では、事業の開始をいつと捉えるかであるが、これは全ての法又は制度において一律ではなく、個別具体的な法又は制度の趣旨・目的に応じて異なるものである。つまり、事業の開始については、事業を始めるに当たっての準備行為を始めた時点とする場合、事業の実施によって売上高等が生じた時点とする場合、この売上高等が生じることが一定期間継続した時点とする場合等、様々な時点が考えられるが、どの時点を事業の開始とするかは個別具体的な法又は制度の趣旨・目的に応じて判断する必要がある。

4 生産性向上特別措置法に基づく先端設備等導入計画の認定制度は、先端設備等の導入により労働生産性を向上させることを目的とするものである。この目的から考えるに、本制度が予定している導入前の事業活動とは、先端設備等を導入してはいるが実際に事業を実施し売上高が生じている状態を言うのであって、本制度における事業の開始とは実際に事業を実施し売上高が生じた時点であると考えるのが妥当である。

この点、仮に事業の開始時点を事業を始めるに当たっての準備行為を始めた時点とし、導入前の事業活動を事業を始めるための準備行為の状態を言うとする、特別な場合を除く全ての事業が導入前の事業活動では経費等のみが生じている状態となり、先端設備等の導入の前後にかかわらず、単に事業の実施後との比較において当然に労働生産性の向上を示すことができることになってしまう。これは同法及び本制度が先端設備等の導入によって労働生産性を向上させることを目的としていることと反するため、妥当でない。

5 導入前の事業活動とは先端設備等の導入前に実際に事業を実施し売上高が生じている状態であり、事業の開始とは実際に事業を実施し売上高が生じた時点であると判断することは、中小企業庁が同法及び導入促進指針の適切な解釈を補完するために示すQ&A及び審理員手続における中小企業庁の参考人陳述書からも妥当である。

6 Q&A No. 10は、前段で「認定を受けるためには労働生産性の現状値と目標値が把握できる必要があるため」と理由を示した上で、「創業間もない企業については認定は受けられません」とし、後段で「労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」に限定して「認定を受けることができます」としている。つまり、一般的には創業間もない企業は労働生産性の現状値を把握できないため認定を受けることができないが、創業間もない企業であっても労働生産性を構成する数値を把握でき、現状値を算出できるような限定的な場合には認定を受けることができることを示したものである。

そして、Q&A No. 10後段が、単に前段を捉え「現状値を算出できる場合」とするのではなく、その前に「労働生産性を構成する数値が把握でき」という前提となる条件を付し

ていることから、現状値の算出に当たっては、労働生産性を構成する数値を適切に把握することが必要であることを示している。

7 さらに、参考人陳述書において中小企業庁は、Q&ANo.10後段の「労働生産性を構成する数値が把握でき、現状値を算出できる場合」とは、「目標値と比較可能な事業活動に基づく労働生産性を構成する実績値があるといえる場合」「具体的には、事業活動に基づく恒常的な収入や支出の計上が行われているもの」であると示している。つまり、労働生産性を構成する数値を適切に把握できる場合とは、労働生産性の実績値として事業活動に基づく恒常的な収入や支出の計上等がある場合であり、創業間もない企業であってもQ&ANo.10後段に該当するものとして認定を受けるためには労働生産性の実績値として事業活動に基づく恒常的な収入や支出の計上等が必要不可欠な要件であることを示している。

8 本件についてみるに、審査請求人は認定申請に係る設備の導入によって新たに事業を開始しようとする事業者であり、認定申請の時点においては事業開始に当たっての準備行為である設備の導入等を行っているのみで、未だ実際の事業を開始していない者であることから、同法及び本制度上、審査請求人は未だ事業を開始していない者であり、導入前の事業活動が存しない者である。また、このため、申請時点において労働生産性の実績値としての事業活動に基づく恒常的な収入や支出の計上等をすることができず、これを欠いたままQ&ANo.11の計算式により形式的にのみ労働生産性の現状値を算出して認定申請を行ったものであり、必要不可欠な要件を欠いた申請とならざるを得なかったものである。

9 したがって、申請時点における審査請求人は、同法及び本制度上、未だ事業を開始しておらず、「労働生産性の向上」を判断するに当たって必要となる先端設備等の導入前の事業活動が存しない者であるため、このような審査請求人が形式的にのみ行った先端設備等導入計画に係る認定申請は不認定とされるべきである。

10 以上のことから、処分庁が不認定とした本件処分は妥当であり、本件審査請求には理由がないとして棄却すべきとする審査庁の判断は妥当である。

新城市行政不服審査会

委員（会長） 河 邊 伸 泰

委員 西 村 信 俊

委員 枡 井 滋