

青森県の財政再建の目標とみちすじ

財政改革推進委員会報告

平成15年9月12日

青森県財政改革推進委員会

財政改革推進委員会報告

目次

1 . 財政改革の5年に向かって.....	1
1 - 1 . 財政再建団体への転落を回避する5年.....	1
1 - 2 . 「透明化、公正さへの5年」に.....	1
1 - 3 . 「住民目線で事業選択・絞り込みの5年」に.....	2
1 - 4 . 「民営化・外部化・協働化の5年」へ.....	2
1 - 5 . 「政治的リーダーシップ」への期待.....	3
1 - 6 . 県民へのメッセージ.....	4
2 . 財政危機の現状と要因.....	5
2 - 1 . 財政危機の現状.....	5
2 - 2 . 財政危機への経緯.....	6
2 - 3 . 関係主体の関わり.....	6
3 . 歳出削減・確保の数値目標.....	8
3 - 1 . 数値目標設定の必要性.....	8
3 - 2 . 目標設定の前提条件.....	8
3 - 3 . 数値目標の考え方.....	9
3 - 4 . 歳出削減の目標.....	10
3 - 5 . 歳出確保の目標.....	10
3 - 6 . 数値目標の算出.....	11
4 . 財政改革・歳出削減のみちすじ.....	15
4 - 1 . 予算編成・執行システムの改革.....	15
4 - 2 . 人件費の削減.....	17
4 - 3 . 公共事業の削減.....	21
4 - 4 . 補助金の削減.....	23
4 - 5 . 財政再建の進行管理.....	25
4 - 6 . 財政危機の再発防止.....	26

1. 財政改革の5年に向かって

1-1. 財政再建団体への転落を回避する5年

- (1) 青森県財政は多額の県債残高を抱え、県債償還に伴う公債費が増加しつつある。現状の政策傾向では今後3年で一般財源が大きく不足し、「財政再建団体」に転落する危機にある。「財政再建団体」は、国の管理下での財政再建が最優先となり、急激で強制的な再建策のもと、県民生活や地域産業への大きな影響が避けられない。国の管理下では、道路整備や学校建設への借入が制限される。私立高校・幼稚園への運営費助成、乳幼児・重度心身障害者への医療費助成など、県が実施してきた独自事業は大幅に制限される。増税や使用料・手数料の引き上げも不可避である。それは、県民の生活実情や産業実態に沿って進められてきた政策の中断であり、自治体としての存在意義の喪失である。
- (2) 今後も大幅な税収増は期待薄であり、交付税交付金の大幅減額も必至である。税源委譲も、産業基盤の弱体な青森県では、むしろ困難が拡大することにつながる可能性が高い。一方、高齢社会に対応するための歳出増加が予想される他、新幹線建設負担金や県境産廃処理等の巨額支出が確定的である。こうしたなかで財政再建団体への転落を回避するには、基本的に歳出削減を徹底することによって財源不足に対処し、基金取り崩しに依存しない財政体質に早期転換を図ることが不可欠である。
- (3) しかし、早急にすぎる一律型の削減は、県民生活や地域産業への影響が過大になり、今回の財政危機をもたらした問題の解決にもつながらない。すなわち、財政再建団体への転落回避を最優先課題としながら、それを財政改革の断行、行財政体質の転換を通じて実現することが不可欠であり、そのためには、中期的観点に立った戦略的なプログラムに基づく改革が必要である。この報告では、この意味で、今後5年間に財政再建の期間と位置づけ、あえて県当局にとって厳しく高いハードルを掲げた。
- (4) 財政再建に当たっては、これまで、予想された歳入不足に対して限度内に歳出を抑制することができなかった構造的な問題点、組織的な能力不足を克服することが急務である。このため、事業の立案、予算編成等の一連のシステムに変更を加えるなど、行財政体質の抜本的な転換を図る必要がある。当面、具体的には費目別、事業部局別に、歳出削減の数値目標を分割して掲げ、計画的な財政運営を図ることが不可欠である。その際、知事及び県議会は、個別施策を個別の地域事情や部門別の事情に沿って取捨選択する以前に、分野別分割のあり方や異分野事業の効果を相乗する政策組み合わせのあり方、そして、その官民の役割分担のあり方について、まず指導力を発揮し、その責任を果たすべきである。

1-2. 「透明化、公正さへの5年」に

- (1) 財政再建の中心は財政支出の削減にならざるを得ないが、それは単なる事業費の節約であってはならない。財政再建は、財政改革の断行、行財政体質の転換を通じて行うことが必要である。その第一が、透明性と公正さの確保である。

- (2) 財政支出を見直すことによって不利益を被る業界、県民集団が必ず発生することになる。
このため、歳出削減にあたっては、客観性、透明性、公正性の観点が必要であり、納得できる政策評価と取捨選択の方針が不可欠である。また、それらの評価や方針について、徹底した情報公開と積極的な情報提供を大前提として進めなければならない。
- (3) 青森県においては、県民目線の政策評価に向けた「政策マーケティングシステム」のほか、「事務事業評価システム」などの構築が進行中である。これらの評価システムを財政運営や計画的行政に有効に活用していくため、それらのシステムの完成度の向上と予算編成との連結が早急に必要である。

1 - 3 .「住民目線で事業選択・絞り込みの5年」に

- (1) 財政改革の断行、行財政体質の転換の第二は、住民目線での事業選択と絞り込みを基本的な行政スタイルとして定着させることである。歳出削減の進め方は「総花事業の一律節約」であってはならない。現状の事業組み合わせをそのままにして個別に節約するのではなく、民生安定、雇用確保など県民の強いニーズに沿った事業分野への絞り込み（シェア変更）が不可欠である。単なる事業費節約からは次代の希望は生まれない。そうした絞り込みには、官民の役割分担変更に向けた県民の自立的意識と積極的な政策形成参加が必要である。
- (2) 県民のなかには、核燃料サイクル事業等への異論など、県民的合意形成への努力が不十分な巨大大業が財政の圧迫要因となっているとの意見や、福祉事業等の公的サービス提供も社会的に高コストになっているなどの意見が強い。県民の目に見える政策比較や選択がないままに事業が着手され、進行していることが、行政事業への信頼を阻害している。財政再建は、行政の都合による事業選択ではなく、県民の実質的な合意による行財政への改革のなかで進めなければならない。
- (3) 財政再建（歳出削減）のためには、公益的事業やサービスを行政が直接に実施することの必要性や、その社会的費用効果について徹底した見直しを行うことが必要である。具体的な政策情報の積極的な提供、幅広い県民的な議論を前提に、今後は、「住民目線での事業選択・絞り込み」と「官民の役割分担の再設計」を徹底するべきである。このため、財政再建に際し、財政削減の数値目標を部局別に分割していくに当たって、単なる事業費節約ではなく、民間（市民）への積極的な責任委譲をめざし、その転換のための施策を優先するという基本方針を明確にしなければならない。また、そうした民間（市民）への責任委譲や官民協働の推進施策について、現場職員からの創造的な提案を促進するべきである。

1 - 4 .「民営化・外部化・協働化の5年」へ

- (1) 財政改革の断行、行財政体質の転換の第三は、（第二の絞り込みの視点と重なりあうが）現在の行政事業についてそれを当然視するのではなく、公益的な事業・サービスについて、そのできるだけ多くを県民自身の自主的・自発的な取り組みに委ねる「民営化・外部化・協働化」への政策志向を県庁組織内に定着させることである。

- (2) 歳出の削減は、公益的事業・サービスの担い手が行政中心である限り、その事業・サービス水準の低下に直結せざるを得ない。その水準低下をできるだけくい止めるには、公益的事業・サービスを、より多く民間主体が担う地域社会に切り替えていかななくてはならない。このため、今後の歳出削減に当たっては、個別事業ごとの小手先の節約（節約の外部転化）を排し、行政事業自体の大幅な見直しによって民営化・（事業そのものの）外部化・協働化を図ることが必要である。
- (3) 公益的事業・サービスであっても、事業主体、経営主体を民間に移すことがより効率的で、公益にかなう分野は多い。これらの分野では、積極的に行政から事業を切り離す民営化を進めるべきである。また、行政責任を的確かつ効率的に果たすためには、行政職員が直接に事業実施を担当するのではなく、専門性やコスト意識の高い民間事業者に委託したり、そのサービスを購入するなど外部化すべき事業分野も多い。さらに、こうした民営化・外部化も含めて、地域づくりのために官民が平等な立場で協力し、業務を分担しあうパートナーシップ形成（協働化）の取り組みを大胆に拡大していくべきである。
- (4) こうした官民の役割分担の変更（官民分権）を伴わない歳出削減は、行政組織を温存したまま、公益的事業・サービスの水準低下だけをもたらす結果になる。歳出削減に当たっては、民営化・外部化・協働化の観点、事業効率化の観点、歳出の急速な削減の痛みを県民と分かち合う観点などに立って、事業費の節減だけに偏ることなく、（民営化・外部化・協働化による）組織のスリム化と人件費節減を並行して実現しなければならない。
- (5) さらに、これから5年後以降には、新幹線建設費負担金などが確実に増大することから、継続的な組織のスリム化によって基金拡大を図っていくことが不可欠である。このためにも、この5年間で単なる事業費節約の5年とせず、大胆な事業の民営化・外部化・協働化によって、官民分権に向かって弾みをつける5年と位置づけることが必要である。

1 - 5 .「政治的リーダーシップ」への期待

- (1) 財政再建は本来、政策分野間の比重の変更や、官民の役割分担の変更の問題であり、政治的リーダーシップ抜きには実現できない改革である。なかでも官民の役割分担を再設計すること（行政の活動範囲、税収水準の設定など）は、政治の本来的な役割に他ならない。
- (2) 県財政改革推進会議は「財政改革プラン」の策定を予定しているが、それは、こうした政策分野間の比重や官民の役割分担の変更を確実に実現していくために、制度・事業の全面見直し、組織・機構の改革、衝撃緩和措置の組み込み、県民理解の獲得などの方策を、年次プログラムとして戦略的に組み立てたものでなければならない。こうした「財政改革プラン」の策定と実現、「財政改革プラン」に基づく大規模で確実・効果的な予算の組み替え、そして県庁職員や県民の意識改革のために、知事及び県議会の、強い改革意志による取り組みとリーダーシップの発揮に期待するところが大きい。
- (3) 当委員会の発足時に、県からは、新幹線延伸の早期実現を前提とする枠組みの提示があり、

委員会としてはこれを前提に議論を進めてきた。これらの新幹線延伸延期にかかる問題や、県境産廃処理にかかる全量撤去への住民意志とコスト問題のかねあいなどの課題は、それについてどのような政治的な判断を行うかが、財政再建の成否を大きく左右する。

- (4) 当委員会は、新幹線建設費に関する将来負担について県の予想を前提とし、県境産廃処理などの負担も踏まえて、基金取り崩しを不可として他の経費で節減することを中心に検討を進めてきた。その検討の結果、財政再建のためには、公共事業、補助金の大幅な削減を通じて、相当の犠牲を県民に強いる決断をせざるを得ないこと、また、人件費の確実な削減のためには、県庁の組織・機能や学校教育のあり方などについて、大きな変革が必要であるとの判断に至った。
- (5) 委員会としては、これらの公共事業、補助金、人件費の確実な削減が実現できなければ、基金の大幅な取り崩しや新幹線延伸負担の軽減をも現実的な選択肢とせざるを得ない財政状況にあると考える。しかし、その間の選択は、委員会の判断事項ではない。この報告も材料の一つとして県民の議論を待ち、判断を求めるべきことがらである。また、そうした県民の議論や判断を受けて、新たに県民の負託を受けた知事・県議会がいかに決断するかの問題である。的確で果敢な政治的リーダーシップの発揮を強く期待したい。

1 - 6 . 県民へのメッセージ

- (1) 財政再建は、県当局にとってだけでなく、むしろそれ以上に県民にとって厳しい課題である。県民が現在の生活を単に維持することに拘泥すれば、青森県の将来を失う結果になる。県の財政状況は厳しく、歳出の削減は不可避である。それは、これまで通りの行政依存型の地域社会、これまでのような財政出動のあり方のままでは、これまで通りの県民生活やサービスの水準を維持できないことを意味している。県民はそのことに十分な理解が必要である。
- (2) しかし、政治的リーダーシップと官民の協力で財政再建は可能である。また、再建のために歳出を厳しく削減したとしても、(基金を取り崩すことなく)なお5年間で3兆5,000億円規模の財政出動は可能であることを強調したい。それを産業活性化、民生安定のために、いかに有効に活用できるかに、県勢、県民生活の将来がかかっている。
- (3) この財政危機を大きなきっかけにして、自主的な政策判断、自立的な県民意識にぜひとも結びつけていきたい。極力行政に依存せず、自助努力を軸にした経営方針、生活設計の立案・実践が必要とされている。特に産業界は、公共事業・補助金依存からの脱却、談合体質の克服、競争力の強化が急務である。それなしには、真に行政支援を必要とする県民の生活安定に財政力を集中することができない。
- (4) 各層の県民による政策形成・実行・評価への積極的関心と参加、県庁の行財政体質の転換への監視と発言が必要である。公益的な事業やサービスについて、積極的な役割分担と県民の参加が重要であり、官民の役割分担の再設計、民営化・外部化・協働化を行政に迫っていく主体的力量を蓄積することが必要な時代である。

2. 財政危機の現状と要因

2-1. 財政危機の現状

- (1) 県財政は多額の県債残高を抱え、県債償還に伴う公債費が増加中である。現状の傾向では平成18年度には基金が底をつく。これを乗り切っても、21年度からは新幹線建設費負担金が増大する。これに加えて、超高齢社会対応の歳出増加、県境産廃処理費用の巨額支出等が確定的である。
- (2) 県財政は、依存財源が多いこと、原子力（核燃料サイクル）政策など国策依存度が高い点でも不安定な体質にある。この高い不安定性に対する予防が必要である。
- (3) 今後も大幅な税収増は期待薄であり、交付税交付金の減額は必至である。税源委譲も、産業基盤の弱体な青森県では、むしろ困難が拡大する可能性が高いと判断しなければならない。
- (4) こうしたなかで、財政再建団体への転落を回避するためには、厳しい削減目標のもと、基金取り崩しに依存しない財政体質への転換を実現することが不可欠な現状にある。

2-2. 財政危機への経緯

- (1) 青森県は、平成6年度まで基金を積み増ししており、平成7年度から取り崩しを始めている。仮に、この時点を一つの基準として、財政危機に至る経緯を確認する。
- (2) まず、平成7年度決算から15年度当初予算までの間をとって、主な一般財源（税収と交付税）の増減とそれぞれの経費の増減を比較する。この間の歳入（一般財源）の伸びを上回った経費は、財政悪化に対する寄与度が大きいと考えられる。この考え方の寄与度は、国に義務づけられた負担増が大きい、それ以外では、公共事業（新幹線建設負担金以外の投資的経費＋公債費）と（介護・老人医療・国保以外の）補助金が大きい。公共事業の寄与度は補助金の約1.5倍である。補助金では、介護・老人医療・国保にかかる補助金の寄与度が高いため、これ以外の補助金の寄与度は相対的に低くなっている。
- (3) 次に、平成6年度決算と平成15年度当初予算とを対比する。一般財源ベースでは、「公共事業＋公債費」が13%増（平成15年度の公共事業は既にかなり低水準である）、補助金と人件費が8%弱の伸びとなっている。この対比では一般財源は650億円の増加であるが、そのうち「公共事業＋公債費」が178億円（27%）、補助金が27億円（4%）、人件費が128億円（20%）を占めている。なお、税収連動交付金241億円（37%）、介護・老人医療・国保分が150億円（23%）など、国に義務づけられた負担増の比重が高い。
- (4) こうしたことから、この間の財政悪化のきっかけとして大きかったのは（国に義務づけられた補助金の負担増を除いて考えると）、近年の公共事業積み増しであった（東北各県との比較でも突出していた）。それは、今後も公債費の形で財政を圧迫することになる。また、補助金も（東北各県とほぼ同水準だが）中長期的にはやはり大きな悪化要因であった。
- (5) 給与水準は、従来、国・他県・民間と比較してやや高かったが、昨年度の給与削減で国・他県・民間並になっている。ただし、それは県内民間企業すべてとの比較ではなく、まして

経営危機の民間企業との比較でもない。失業不安と賃金カット下の中小企業従業者など多くの県民は、財政悪化にもかかわらず「雇用継続に不安なく、安定高給」であることに強い不公平感が存在している。職員数も同規模（人口、面積）の県と同等だが、それは組織改革が不要であることを意味しない。

2 - 3 . 関係主体の関わり

- (1) 国は、マクロ政策に失敗し、年金不安などで消費不況を長期化させてきた。交付税システムも破綻状態にあり、それが地方財政の歳入減少を固定している。また、景気刺激のため公共事業を自治体に強く誘導してきた（しかし、それによって景気の浮上には成功しなかった）し、補助の義務づけなど、負担を地方にしわ寄せして歳出増加を強制してきた経緯がある。自治体財政悪化への国の責任は、全国自治体に問題が共通している点でも明白である。
- (2) 青森県政・県産業界は自立性が乏しく、国依存・追従型政策に終始してきた。雇用吸収力のある新産業創出が難しく、公共事業拡大の国の誘導をむしろ歓迎してきた。本来、自立的産業の育成をめざすべき公共事業や補助金だが、農業、建設業等の行政依存の体質を改善することに結びついてこなかった。入札改革が進展しているが、なお落札率は高止まりであり、談合体質の温存が指摘されている。
- (3) 県知事は予算の提案権者である。この間、国に協力し、単独事業を大きく積み増す予算編成で浮揚を図ってきたが、結果的に（全国的に）その実現に失敗した。緊縮財政に転換したが、それは東北他県よりやや遅れることとなった。県民の政策形成参加も、知事本人を窓口としたトップダウンが中心であり、県庁各部局の県民との協働体質への転換指導は不十分であった。
- (4) 県議会は、予算の議決権者であり、予算決定の最終的な責任者であるが、個別の施策事業に関心が集中するきらいがあり、全体の財政悪化への警戒が遅れた。また、決算審議が大きな役割であるが、それによる政策評価が予算審議に必ずしも反映されてこなかった。こうしたことから、県議会は、県財政のこの間の危機への転落を防ぎ、歳出削減への路線転換を果たすうえで、県民が期待する能動的役割を十分に果たしてきたとは言えない。
- (5) 県庁組織（職員）は、縦割り部門別の拡大志向であり、県民目線の費用効果評価による取捨選択が働かず、国・知事の財政拡張路線に追従してきた。予算編成は旧態依然であり、削減も一律方式であった。近過去までは財政情報の公開・提供にも慎重であった。県民的議論による財政運営・施策決定の発想が不足していたと指摘せざるを得ない。県庁組織は、この間の財政危機について、国と組織内部を見て県民を見ない行政体質、古い行政観による不作為責任がある。さらに、人件費コストの意識が乏しく、組織の自己改革と時代適応は緩慢であった。
- (6) 市町村は、地域産業が弱体で自主財源に乏しいため、事業の多くを国、県からの配分に依存せざるをえなかった。住民のニーズを背景に、公共事業の地域張り付けや補助金配分の獲

得を競うことが予算編成の前提であった。それぞれの事業の社会的な費用効果に疑問があっても、補助事業の獲得が優先する制度的な構造が続いてきた。この間、多くの市町村は国及び県の財政政策のなかで、借入による事業拡大を続けた。この構図の危険性を先取りし、身の丈の事業選択や組織のスリム化を志向する主体的な改革は少なかった。

- (7) 県民は長期不況・雇用不安のなか行政依存志向が強かった。知事選、県議選を通じて財政（公共事業、補助金等）の拡大路線を肯定してきた。政策関心も薄く、投票率は40～60%台にとどまった。官民分権や、行政事業の民営化・外部化を迫る主体的力量も不足していた。

3 . 歳出削減・確保の数値目標

3 - 1 . 数値目標設定の必要性

- (1) 行政の最大の存在意義は、住民生活の継続性、安定性に信頼を与えることである。県財政の現状への不安は、今後の公共事業や補助金削減の予想を通じ、地域生活への意欲や創造力を損なっている。
- (2) 県経済は財政への依存度が高いため、この不安がらせん的に拡大する大きな懸念がある。必要な削減規模をはっきりさせると同時に、下げ止まり水準を明確にすることで不安拡大を抑制すべき局面にあると判断される。
- (3) このため、委員会として、財政再建への数値目標の設定に参考となる試算を実行した。これは削減目標であり、同時に、民生・民心の安定のために歳出確保を求める目標水準として整理したものである。財政環境の悪化因子がこれ以上発生しない限り、これによって「受忍限度」は明確になる。経営努力、生活調整の幅にも見通しが立つと考える。
- (4) ただし、より確実に不安解消を図るには、この5年に続く期間も含む長期見直し作業とその公開が必要であり、その取り組みを求めたい。
- (5) この報告では、こうした観点から、悪化要因、歳出増大要因を過小評価することなく、しかし、再建可能な歳出削減（歳出確保）水準を明示することに努力した。特に県民の公平感と理解を重視して取りまとめた。この削減（確保）の実現と合わせて、削減方法（歳出のあり方）について、総花事業の縮小均衡型でなく、行政責任範囲の明確化と重点選択型で臨むことによって、財政再建と県経済及び県民生活の安定の両立は可能であると考えます。

3 - 2 . 目標設定の前提条件

- (1) これ以上基金の取り崩しに頼ることは許されない。新幹線建設負担金の増加を見込み、むしろ、基金を積み上げる体質への転換が、この5年間の必須の課題である。そのため、民営化・外部化・協働化への継続的努力を組織体質にしていく5年であるべきである（このため、基金残高730億円の取り崩しを組み込んでいない）。
- (2) 国直轄の比率を高め県負担の軽減を図る方策が考えられるが、これ以上国への依存度を高めることは長期的には不安定化要因となる。補助率の高い事業の獲得競争が不要不急の公共事業を拡大してきた面があり、補助率の高低を事業選択や順位づけの評価軸とすることは不適切である。また、国及び各県の財政困難の現状から、大きな成果も期待することができない（このため、経費別の一般財源比率は現状のままと仮定している）。
- (3) 歳入増加を図るべきだが、新規負担の導入は、長期デフレ下にある県民に負担を求めるものであり、県内企業活動にも悪影響がある。むしろ歳入の予定外減少をくい止める現状税収確保型の改革が現実的想定である。産業活性化施策を重点化し、仮に活性化に著しい成功を収めることができたとしても、それが税収増につながるまでには時間差がある。当面、大きな幅の歳入増への期待はできない（このため、歳入増を見込まないで整理している）。

- (4) この5年間は、主に歳出削減によって一般財源不足を解消し、収支を均衡するべきである。そして歳出削減の主要な選択肢は、1. 投資的経費のうち、(新幹線以外の)「普通建設事業」の「補助・単独」分、2. 「介護・老人医療・国保」以外の「補助金」、3. 人件費、4. 「普通建設事業費」の「新幹線分」の4つにほぼ限定されている。
- (5) 本来は、歳出と歳入、受益と負担はセットで考えるべきものである。歳出削減以外の第5の選択肢として「個人県民税の増税」がある。県民各層が薄く広く能力に応じて負担を分かち合うことに適している。公共事業、補助金の削減が影響する県民階層の追加負担は相対的に少ないと予想される。個人県民税の所得割税率、現行の年収700万円以下2%を2.5~3.0%へ、700万円超3%を4.0~4.5%へなどの増税が考えられる(ただし、ここでは、増税を主要な現実的選択肢としてはとらえず、試算していない)。
- (6) 公共事業、補助金、人件費の3項目は、基本的に相互にトレードオフ関係にある。公共事業の削減を緩めるなら、補助金、人件費のいっそうの削減が必要になる。また、人件費削減を実現できない場合、公共事業、補助金はさらに削減幅拡大が必要になるなどの関係が成立する。
- (7) 委員会としては、この3項目の組み合わせを、5年間平均での歳出削減目標(歳出確保目標)として提案する。この削減の実現には、制度・事業の全面見直し、組織・機構の改変、衝撃緩和措置、県民理解の獲得などの年次プログラムが必要になる。確実なプログラムを県推進会議が検討・決定することを期待する。

3 - 3 . 数値目標の考え方

- (1) この整理では、県財政の不安定化要因、今後の歳出増加要因を考慮し、あえてより厳しい削減目標が必要と判断した。5年間で一般財源不足を解消し、体質転換を急ぐべきである。5年後に10%削減の水準を実現するのではなく、5年間平均で10%の削減が必要である。基金取り崩し対応ではなく、現在の基金水準を維持するべきである。
- (2) 「財政危機の現状と要因」の検討から、今後の圧迫要因を軽減するため、また、公共事業依存経済からの脱却を図るため、公共事業は平成6年度対比で1/3水準へ圧縮する。ただし、激変緩和のため、平成15年度対比では2/3程度の歳出水準を確保する。補助金、人件費は、平成初期に近い水準に戻し、官民が痛みを分かち合うこととするべきである。
- (3) この範囲の削減実現で、県財政は再建団体への転落危機は十分に回避可能であると判断する。また、将来的な歳出増加要因に対しても対応可能であると考え。削減方法(歳出分野・施策)の重点化(絞り込み)、民営化・外部化・協働化を本格的に追求すれば、県内雇用の確保、生活の質向上への動力となる県庁・県財政に転換することも可能となる。
- (4) 歳出確保の側面では、民生安定、行政の継続性への信頼確保のために、5年間で「予算総額」ベースで3兆5,000億円、「一般財源ベース」で、2兆円規模の歳出を確保できる運営を求めたい。また、それは可能であると考え。

(5) 以上は、これまでの委員会議論をもとに、一定の前提を置いた作業結果である。もとより、異なる政策判断による組み合わせが可能である。

3 - 4 . 歳出削減の目標

3 - 4 - 1 . 予算総額の削減

- (1) 「予算総額」8,165億円(15年度当初予算、以下同じ)は、平均7,300億円程度の水準とし、5年間で4,100億円、年平均で10%(820億円)程度を削減するべきである。
- (2) このため、財政圧迫の主因を占めた公共事業は大幅に削減する。公共事業(新幹線以外の「普通建設事業」の「補助・単独」)の1,831億円は、平均1,100~1,280億円の水準とし、5年間で2,800~3,600億円、年平均で30~40%(550~720億円)を削減する。
- (3) (法定の「介護・老人医療・国保」等以外の)補助金525億円は、平均400~420億円の水準とし、5年間で530~650億円、年平均で20~25%(105~130億円)を削減する。
- (4) 人件費2,244億円は、平均2,020~2,130億円の水準とし、5年間で550~1,100億円、年平均で5~10%(110~220億円)を削減する。

3 - 4 - 2 . 一般財源ベースでの削減

- (1) 一般財源ベースの4,641億円は、平均4,290億円程度の水準とし、5年間で1,750億円、年平均で7.5%(350億円)程度を削減する。
- (2) このため、公共事業(新幹線以外の「普通建設事業」の「補助・単独」)364億円は、平均220~250億円の水準とし、5年間で550~750億円、年平均で30~40%(110~150億円)を削減する。
- (3) («介護・老人医療・国保」以外の)補助金380億円は、平均280~300億円の水準とし、5年間で400~500億円、年平均で20~25%(80~100億円)を削減する。
- (4) 人件費1,779億円は、平均1,600~1,690億円の水準とし、5年間で450~900億円、年平均で5~10%(90~180億円)を削減する。

3 - 5 . 歳出確保の目標

3 - 5 - 1 . 予算総額での確保

- (1) 平成16~20年度の間においては、単年度の予算総額を、15年度当初予算の90%水準の平均7,300億円程度とし、5年間で3兆6,500億円規模を確保するべきである。
- (2) 公共事業(新幹線以外の「普通建設事業」の「補助・単独」)は、15年度当初予算の60~70%水準に当たる1,100~1,280億円の投資水準を平均的に維持し、5年間で5,500~6,400億円の公共事業予算を確保する。
- (3) (法定の「介護・老人医療・国保」等以外の)補助金も、15年度当初予算の75~80%水準に当たる400~420億円の水準を平均的に維持し、5年間で2,000~2,100億円の補助事業

予算を確保する。

- (4) 人件費は、15年度当初予算の90～95%水準に当たる2,020～2,130億円の水準を平均的に維持し、5年間で1兆100億円～1兆650億円の人件費を確保する。

3 - 5 - 2 . 一般財源ベースでの確保

- (1) 平成16～20年度の間において、一般財源ベースでは、15年度当初予算の90%強の平均4,290億円程度とし、5年間で2兆1,450億円規模を確保すべきである。
- (2) 公共事業（新幹線以外の「普通建設事業」の「補助・単独」）は、15年度当初予算の60～70%水準に当たる220～250億円の投資水準を平均的に維持し、5年間で1,100～1,250億円を一般財源で確保する。
- (3) (法定の「介護・老人医療・国保」等以外の)補助金も、15年度当初予算の75～80%水準に当たる280～300億円の水準を平均的に維持し、5年間で1,400～1,500億円を一般財源で確保する。
- (4) 人件費は、15年度当初予算の90～95%水準に当たる1,600～1,690億円の水準を平均的に維持し、5年間で8,000～8,450億円を一般財源で確保する。

3 - 6 . 数値目標の算出

- (1) 一般財源は、5年間で1,650億円、年平均で330億円の財源不足である。加えて、「補助金」のうち「介護・老人医療・国保」等の増加要因を見込むことが必要である。このため、一般財源ベースでは、5年間平均で各年350億円以上の歳出削減が必要となっている。
- (2) 「投資的経費」のうち、新幹線以外の「普通建設事業」の「補助・単独」分の削減が、一般財源ベースで年平均110～150億円になる。「補助金」のうち、「介護・老人医療・国保」以外の分の削減で、年平均80～100億円になる。この合算で、年平均190～250億円の削減を見込むことができる。
- (3) しかし、これだけでは、一般財源ベースの削減必要額になお年平均100～160億円が不足する。上記削減のいっそうの強化を除けば、「人件費」の削減、「普通建設事業費」の「新幹線分」の増加抑制、「個人県民税の増税」など以外に選択肢はない。
- (4) 県内の中小企業経営や雇用に響く「公共事業」を30～40%削減し、公益サービスの水準に直結する「補助金」も20～25%削減することを想定している。その一方で「人件費」の削減を行わないのでは、県民の理解と協力を期待することは到底できない。「人件費」は少なくとも年平均5～10%（一般財源ベース90～180億円）を削減するべきである。
- (5) 以上でも一般財源不足の場合には、上記各項目（「人件費」を含む）の削減幅の拡大か、「新幹線分」の増加抑制、「個人県民税の増税」その他の組み合わせが必要となる。これには、さらに政策判断が必要である。ここでは、それらを除外し、3項目の経費で対応するときの最も厳しい線を想定した。

- (6) 以上の歳出削減（歳出確保）の方法としては、単なる事業費節減を排し、大胆な事業の民営化・外部化・協働化による行財政体質の転換を進めること、また、それを通じて、雇用刺激型の削減路線を取ることが前提である。それが同時に基金造成型の財政体質への転換を可能にする。それはまた、歳出削減が県内雇用や中小企業経営に与える悪影響を抑制し、県民と痛みを分かち合うためにも不可欠な路線選択である。
- (7) このため、歳出削減の過程では、組織を維持したまま事業費だけを節減する（人件費比率を上昇させる）ことを妨げる歯止めが必要である。民営化・外部化・協働化による歳出削減（歳出方法）路線の選択を促し、人件費比率を上昇させない歯止め指標として、各部局単位の「（人件費を除く）事業費/人件費」比率を導入するべきである。
- (8) 出発点として、各部局単位でこの「事業費/人件費」比率の現状を算定し、公開する必要がある。民営化・外部化・協働化のためには、この比率の持続的上昇が必要であるが、この期間の目標値は、少なくとも現状維持（許容限度 = 5 % の悪化）とするべきである。

予算総額ベースの削減

			15年度当初	16～20年度平均(単年度)	
				目標水準	削減幅等
総額			8,165億円	7,300億円程度	10%(820億円)程度
削減 選 択 肢	1	公共事業 普通建設事業」の 補助・単独」(新幹 線を除く)	1,831億円	1,100～1,280億円	30～40% (550～730億円)
	2	補助金 介護・老人医療・国 保」を除く補助金」	525億円	400～420億円	20～25% (105～130億円)
	3	人件費	2,244億円	2,020～2,130億円	5～10% (110～220億円)
	4	公共事業 普通建設事業費」 の新幹線分」	123億円	増加傾向だが、 上記選択肢の強化との間で政策判断	
削減の 方法	事業費/人件費 比率		部局単位で「事業費/人件費」比率の維持 (許容限度 = 5%の悪化)		

一般財源ベースの削減

			15年度当初	16～20年度平均(単年度)	
				目標水準	削減幅等
総額			4,641億円	4,290億円程度	7.5%(350億円)程度
削減 選 択 肢	1	公共事業 普通建設事業」の 補助・単独」(新幹 線を除く)	364億円	220～250億円	30～40% (110～150億円)
	2	補助金 介護・老人医療・国 保」を除く補助金」	380億円	280～300億円	20～25% (80～100億円)
	3	人件費	1,779億円	1,600～1,690億円	5～10% (90～180億円)
	4	公共事業 普通建設事業費」 の新幹線分」	33億円	増加傾向だが、 上記選択肢の強化との間で政策判断	

予算総額ベースの歳出確保

			15年度当初	16～20年度	
				単年度水準	歳出確保(5年間)
総額			8,165億円	7,300億円 (90%水準)	3兆6,500億円
確保 選択 肢	1	公共事業 普通建設事業」の 補助・単独」(新幹 線を除く)	1,831億円	1,100～1,280億円 (60～70%)	5,500億円 ～6,400億円
	2	補助金 介護・老人医療・国 保」を除く補助金」	525億円	400～420億円 (75～80%)	2,000億円 ～2,100億円
	3	人件費	2,244億円	2,020～2,130億円 (90～95%)	1兆100億円 ～1兆650億円
	4	公共事業 普通建設事業費」 の新幹線分」	123億円	増加傾向分を確保可能か、 上記選択肢との間で政策判断	
歳出の 方法	事業費/人件費 比率		部局単位で「事業費/人件費」比率の維持 (許容限度 = 5%の悪化)		

一般財源ベースの歳出確保

			15年度当初	16～20年度	
				単年度水準	歳出確保(5年間)
総額			4,641億円	4,290億円 (90%水準)	2兆1,450億円
確保 選択 肢	1	公共事業 普通建設事業」の 補助・単独」(新幹 線を除く)	364億円	220～250億円 (60～70%)	1,100億円 ～1,250億円
	2	補助金 介護・老人医療・国 保」を除く補助金」	380億円	280～300億円 (75～80%)	1,400億円 ～1,500億円
	3	人件費	1,779億円	1,600～1,690億円 (90～95%)	8,000億円 ～8,450億円
	4	公共事業 普通建設事業費」 の新幹線分」	33億円	増加傾向分を確保可能か、 上記選択肢との間で政策判断	

4 . 財政改革・歳出削減のみちすじ

4 - 1 . 予算編成・執行システムの改革

4 - 1 - 1 . 予算編成の透明化と規律維持の方策

- (1) 予算編成過程の公開、予算査定での利用資料、各部局の要求内容を、予算策定期に同時並行的に公開するべきである。取りやめ事業についてもその理由を公開するべきである。
- (2) 部局別・事業別の予算・決算を作成公表の際、人件費と公債費を個別事業に帰属させ、その事業実施に関連するストック（道路、ハコモノ等）情報をあわせて公開するべきである。
- (3) 財政規律維持を予算要求段階からシステム化するため、個別施策・事業の要求に当たっては「社会的費用効果説明」と「公開による、実効性のある官民協働検討（政策形成への県民参加）の実績」を添付することを義務づけるべきである。
- (4) 今後の事業見直しに当たっては、政策形成への県民参加が大前提であるが、他県においても事業見直しや予算編成の改革が進行している。実務者の相互協力を通じて、実効性のある予算編成の改革を進めることが望ましい。また、北東北三県の協力についても、行財政改革の具体論から共同作業を積み重ねる必要があると考える。
- (5) 部局の歳出削減については、手持ち事業をそのままに事業費を節約する削減は不可である。削減幅に見合うだけの行政サービス（事業本数）を民間サービスに移転する「官民分権計画（民へ手放す方針、官民責任範囲の変更方針）」を分野別、部局別に立案するべきであり、これに沿って、順次計画的に事業を廃止し、民間に移転していく必要がある。

4 - 1 - 2 . 予算編成の分権化と集権化

- (1) 歳入の枠内に歳出を絞り込む財政節度を確立するとともに、歳出削減がサービス水準の低下に直結しないように、予算編成作業のスタイルを変更する必要がある。
- (2) 予算の事業分野別（部局別）配分に当たっては、明確な政策目標を設定し、また、目標に照らした業績評価に基づいて予算を配分する必要がある。この業績評価、予算配分・総合調整の面では、知事とそのスタッフが政策的主導性をより強く発揮し、システム的に処理する集権化が必要である。
- (3) また、予算編成・執行の全過程において、情報公開と県民の直接参加を拡大するべきであり、事業を担当する各部局が、サービスの対象者である県民と協働で政策を練り上げ、創意工夫できる余地を拡大する必要がある。このため予算査定プロセスを分権化し、部局の自主性を拡大するとともに、その責任を明確化するべきである。
- (4) こうした観点から、予算配分は部課単位で枠査定し、個々の事業立案、その取捨選択や整理・洗練の作業、より細分した予算の執行については現課が責任を持つ分権的システムを確立する必要がある。財政当局は歳入見積もりと総合調整、予算執行面での技術的サポートに集中することが望ましい。

- (5) 部局単位、事業の現場からのコスト意識を強めるため、単年度の事業予算の要求だけでなく、人件費コストの維持や中長期的な運営コストの判断も部局単位の責任としていくべきである。このため、人件費や公債費も現課の枠予算に帰属させて判断していく必要がある。歳出における「事業費/人件費」比率指標の適用も、部局単位で徹底するべきである。これらを通じて、実質的な部局ごとの予算の責任編成と執行に接近するべきである。

4 - 1 - 3 . 費用効果の判定

- (1) 予算編成の規律を維持するためには、歳出とその効果について官民に共通化した費用効果判定を導入し、それによる点検を恒常化する必要がある。県民満足をその軸とするため、「政策マーケティング」の活用が望まれる。行政サービスの料金表示（受益価格表示）による、サービスすべき範囲の検証も検討課題である。
- (2) これらの費用効果判定と議会決算プロセスとを連動させることが必要である。これらのためにも、市民活動組織あるいは第三者組織として、自主的運営により行財政の監視と評価資料の作成・公表に当たる委員会や、財政オンブズマン的な組織の立ち上げ、それらの組織の活発な活動が望ましい。その活動内容は、財政均衡をめざす規則や条例、規律指標の適用状況の評価などが想定される。

4 - 2 . 人件費の削減

4 - 2 - 1 . 人件費削減の必要性和手順

- (1) 「義務的経費」削減には困難性がある。特に「扶助費」「公債費」はむしろ支出増加が想定される。「人件費」も、制度面、小中学校教員や県職員等の生活保障面から大きな削減には課題が多い。しかし、事業費削減だけの財政再建には県民の理解を得られない。
- (2) 公共事業削減を中心に一般財源不足解消を図ると、予算総額ベースでの県経済へのマイナス影響は非常に大きい。この影響を抑制するためにも、一般財源比率の高い人件費の削減が不可欠である。
- (3) 人件費削減を人員削減、本給、各種手当で見直しなどのどのような組み合わせで進めるか、具体的には県庁労使等の当事者の交渉と判断、それによる「財政改革プラン」での明示を待つべきものであるが、その議論は県民に広く公開した形で行われるべきである。
- (4) その前提として、人件費削減に向け、評価システムに基づく対応が急務である。単に国の検討を待つ姿勢ではなく、少なくともこの再建期間内に評価システムを稼働するべきである。県が策定する「財政改革プラン」においては、この2～3年以内に評価システムの利用を開始することを目標として取り組むことも決定し、盛り込むべきである。
- (5) しかし、現実には評価システムの稼働、それを通じた人件費の削減には一定の準備期間が必要である。このため、歳出削減には、いったん給与ベースの切り下げで取り組むことが不可避であると考えられる。その際、高齢社会に即して、個人の仕事能力や公務への貢献度による評価（実質の職務職能給）に切り替えていく準備として、年功序列賃金の平準化を併せ推進するべきである。また、合理的説明ができず、県民の理解が得られない特殊勤務手当や退職時特別昇給などは、この機会に廃止するべきである。
- (6) 財政危機の乗り越えに政治的リーダーシップが期待される知事など特別職、予算の議決権者としての責任に立つ県議会議員においては、それぞれの報酬等について積極的に自主的な判断を下し、その指導性と強い決意を県民に明瞭に示すことを求めたい。

4 - 2 - 2 . 県の人件費の削減と民間雇用開発

- (1) 行政の節約は、人件費を据え置いたままの事業費カットに走り勝ちである。これは節約の外部転化であり、「安上がり発注」の強制によって県内中小・零細企業やNPO団体等の経営を危うくし、雇用を縮小することになる。
- (2) 歳出削減が公益的事業・サービスの水準低下に直結することをできるだけ抑制するには、個別事業の小手先の節約（節約の外部化）を排し、行政事業自体の大幅な民営化・外部化・協働化を進めなければならない。この観点から、職員の人件費の系統的で確実な削減に着手するべきである。
- (3) 県職員、学校教職員、警察職員等の一人当たり人件費は民間中小企業の水準を大きく上回っており、民営化・外部化・協働化は直接的な民間雇用の刺激にも効果が大きい。そのこと

に着目して地域社会的な規模でのワークシェアリングを進めるべきである。

- (4) 積極的に行政事業を切り離すため、県庁本体とともに公社・公団業務の廃止や業務外部化の加速も必要である。実務担当セクションや職員が民間委託の受け皿となることによって民間雇用を支えとともに、県庁組織の再構築を促進するべきである。
- (5) 特に産業振興分野、福祉分野などの専門職業務の費用効果を見直し、独立退職と定数削減、外部化事業の専門サービス業としての起業、新規雇用開発を促進するべきである。当事者団体や支援団体、専門企業等が直接担当することによって、公益的サービスの内容はかえって充実し、質的転換が進むものと期待される。
- (6) 少額多数の県単独補助金の統合によって、非効率的な組織・職制を再編するべきである。補助金業務担当者の定数削減、統合補助金・助成金事務の外部化によって、審査・配分業務を受託する産業団体や仲介支援NPOの雇用拡大を図るべきである。
- (7) 県施設の運営・管理は基本的に民間に割譲し、定数削減とランニングコスト節減を実現するべきである。運営事業費と関連人件費の一括委託（民営化）とサービス拡大によって、受託企業・公益法人・NPOの雇用拡大を促進し、財政節約とサービス水準の大幅向上の両立を図るべきである。
- (8) 知的障害者、重度障害者福祉などの行政収容施設のあり方を見直し、施設収容型福祉から「まちなかぐらしサポート」への切替えを進めるべきである。これによって、施設の縮小・廃止による定数の削減とともに福祉団体やNPOなどの雇用拡大を図り、サービス水準の向上を実現する必要がある。また、その際、補助対象の団体指定を既得権化するのではなく、当事者へのサービス内容など活動実態に即した適切な選定替えを可能とするべきである。
- (9) リタイアした高齢者の能力を活かすことは重要だが、若者の非常勤・パートタイマー・アルバイトが常態化することは、本人の能力・キャリアの蓄積につながらない。県は、経費節減のためであっても、県庁組織におけるこの方式の安易な採用を避けるべきである。むしろ、業務の外部化（民間委託等）によって民間雇用の拡大に結びつけるべきである。
- (10) そうした方針選択は、比較的単純で直接的な作業を系統的に減らし、（職員の人件費コストに見合う）創造的な仕事に集中できる職場環境の整備にもつながり、職員の士気低下を防止することになる。

4 - 2 - 3 . 組織機構の見直しと職員流動化

- (1) 人件費を一律に削減するのではなく、政策効果の低い分野・組織の選択的廃止が必要である。行政職員でなく、民間専門家に委ねることが適切な分野は多い。その切り離しが県内産業において弱体な専門サービス業の育成にも役立つ。
- (2) 特に、人件費比率の高い教育、警察、産業試験研究、技術普及・経営指導、医療等の専門職分野は、人件費の費用効果を成果主義（教育効果、治安維持効果、産業競争力向上効果、医療水準改善効果等）で点検するべきである。その評価結果に基づき、組織の廃止、民営化

など人事政策、組織政策を大きく見直すことが必要である。

- (3) これに併せ、中高年職員の自発的退職を誘導する方策が不可欠である。選択的定年制や勸奨年齢の大幅切り下げ、職員が退職を起業チャンスととらえられる強力な勸奨退職制度などを導入し、人件費削減を民間への人材供給に結びつけることが必要である。
- (4) 職員能力や、組織効率の向上のため、民間人材との積極的交流・交換が必要である。採用年齢制限の撤廃、より一般的に新規採用、中途採用の区別の廃止に踏み切るべきである。この際、中途採用者のキャリアの正当な評価により中途入庁の魅力を高めるべきである。
- (5) 少数精鋭主義を徹底するため、業務体制の見直しが必要である。グループ制の導入など職員の適正配置に向けたこれまでの取り組みの効果を厳しく自己評価し、フィードバックする仕組みが必要である。ワークシェアリング、臨時職員の配置、市町村への事務移管、NPO等との協働、民間委託等も、そのなかで総合的に評価検討すべきものである。また、その評価結果は関係組織、県民に公開・提供すべきである。

4 - 2 - 4 . 組織・人事評価システムの導入

- (1) 公務員給与（の高さ）や職員配置を県民利益と一致させていくことが必要である。県民には、県職員の給与を保障することで実質的に受益する権利と、受益証明を受ける権利があり、県庁組織にはその証明義務があると考えべきである。県民満足に立った客観的で分かりやすい政策評価、組織別評価が必要である。
- (2) 人事評価は、政策評価、組織別評価と結びついたものでなければ無意味である。このため、目標管理制度の導入、グループ別の事業目標と進捗度のHP公開などを行うべきである。さらに個人目標の設定とその評価、個人コスト計算を展望する必要がある。

4 - 2 - 5 . 小中学校教職員人件費等の削減

- (1) 県歳出の人件費の中で、小中学校教職員等の人件費は大きな圧迫要因となっている。歳出削減の目標を達成するためには、小中学校教職員、警察職員等の人件費についても、そのサービス水準（教育効果、治安水準）をむしろ高めながら、人件費を圧縮することのできる実効性のある方策を検討し実現することが必要である。
- (2) このために、県教育委員会、県警察当局等の各部門に、目に見える協力を求め、教育、警察、病院、公益企業等の定数削減目標を設定すべきである。
- (3) 県内の小中学校は6学級以下の小規模校が半数に達している。小規模校の利点はあるが、生活の広域化、地域コミュニティの変化の実態との食い違いがある。人件費対比での教育効果の面でも見直しが必要な状況である。全市町村への高校配置も大幅に見直すべきである。
- (4) このため、生活行動の広域化やコミュニティの変容など地域の実情に即して、小規模校の統廃合を強く促進する総合的な施策を打ち出し、小中学校、高校教職員の人件費の抑制・削減を図るべきである。その際、地域が選択できる統廃合方式など地域住民の理解・協力を得ながらの推進が求められる。

- (5) 人件費の削減と地域の教育機能向上の両立のため、小中高の連けい、学社（学校教育と社会教育）融合の積極的な推進を図るべきである。少人数校の校長と地域生涯学習機関の長の兼務といった積極的な兼務発令を進めることなどが考えられる。
- (6) さらに、市町村（住民）が地域の教職員を選ぶ教職員オークション制度の導入や、地域社会、民間からの校長採用などによる教育現場の活性化、地域と学校の連けいの強化などに務めるべきである。

4 - 3 . 公共事業の削減

4 - 3 - 1 . 公共事業削減の必要性と選択肢

- (1) 一般財源の不足を解消していくには、「普通建設事業」のうち「補助・単独」分を大幅に削減することが不可避である。このため、少なくともこの5年間は、大規模施設の新規着工（市町村施設への補助を含む）は見送るべきである。その後も、PFI方式の採用等で負担の大幅な軽減が見込めるものを優先するべきである。
- (2) 民生安定にかかる医療・福祉など特定分野や特定事業を凍結の例外とするかどうかは政治判断の領域である。特定地域の利害、特定分野から見た重要性だけでなく、財政再建課題との見比べ、県民的な理解が得られる手順が必要である。
- (3) 既に着工中のものも、完成年度の延期など財政負担の集中を極力回避しなければならない。その完成延期方策の採用に当たっては、施設利用を想定される社会組織・階層や施設立地の地元県民に対し説明責任を果たし、理解を求めるべきである。
- (4) 「普通建設事業」の「補助・単独」のうち新幹線負担分は、今後増加の見込みである。早期延伸の県民的なコンセンサス形成の経緯があり、完成延期による負担軽減の選択は困難と判断される。しかし、他の公共事業、補助金、人件費の削減によっても一般財源が不足する場合には、新幹線負担分も選択肢となる事態である。その場合には、上記各項目（人件費を含む）の削減幅の拡大、新幹線負担の増加抑制、それらの組み合わせへの移行について、さらに政策判断が必要となる。

4 - 3 - 2 . 優先順位づけの確立

- (1) 公共事業は悪ではない。重点的な事業の選定や実施は、産業振興や県民生活にとって重要である。ただし、明確な事前評価による優先順位の確定がその前提でなければならない。
- (2) 事業評価は、縦割り部門別の評価ではなく、地域の総合的便益からの評価が必要である。高速交通体系（航空、鉄道、道路等）の機能重複、道路、農道、臨海道路等の機能重複などを克服しなければならない。
- (3) 国の補正予算編成等に対しても、事業の内容を吟味して自主的に選択するべきであり、削減目標の範囲での対応にとどめ、安易に応じないことが必要である。その判断基準を確立するべきである。
- (4) 公共事業の部門別縦割りの費用効果分析では、シェア変更の判断材料として利用することが困難である。部門間シェアの判断に役立つ費用効果分析手法の統一が必要である。
- (5) 事業の厳選には、社会的費用効果の判定が必要である。それには、事業部局の評価、関係者評価だけではなく、第三者機関や住民参加による評価が不可欠である。財政状況や地域の産業、生活の将来を左右する大型事業に関する起債については、住民投票制度の導入まで含めた評価方法の検討と選択が必要である。
- (6) 公共事業の担当部局は、このため、住民による事前評価を先行実施する体制に転換しなけれ

ばならない。また、それに必要な組織改革と人事配置を実現すべきである。併せて、現場・住民判断を優先するため、市町村への実質的な権限委譲と財源委譲を促進する必要がある。

- (7) 財政再建のためには、事業手法についても明確な優先度設定が必要である。PFI優先などの他、生涯コストの視点が重要であり、既存施設の運営の民営化、施設延命、複合利用などの有効活用が不可欠である。このため、「民間委託等の推進に関する基本指針」「PFI活用指針」を、より強力な強制力・促進性のあるものに改訂・適用するべきである。

4 - 3 - 3 . 生涯コストの視点の確立

- (1) 公共事業は莫大な整備費、維持管理費が固定する性格にある。大きな解体費用も必要になる。事業採択は、これらのコストを含む施設の生涯コストで判定するべきものである。その総支出を上回る社会的効果・住民便益が合理的にまた明確に期待できるもの、他の手段との対比での優位を証明できるものを選択するべきである。
- (2) 事前推定だけでなく、事業実施後の効果検証が必要である。過去の同種事業の目標達成状況・費用効果を検証することで、新事業の判定精度や説明力を高めるべきである。
- (3) 施設の修繕、改修・改築等に際しては、施設利用の状況と修繕等の必要性、民間活力の導入可能性、追加投資や新規投資の効果などを十分に比較検討していく必要がある。また、一定の判定基準以下のものについては縮小・統廃合の検討を義務づけるなど、客観的・システムのな方針決定の方式を広げていくべきである。
- (4) 国と自治体、自治体の各部局（教育、都市計画、観光等）と市民ボランティアなど、縦割り組織を超えたアイデアとつながりのなかで、施設整備の必要性とその後の運営のあり方について、一体的に十分な検討を進め、その採否を検討すべきである。

4 - 3 - 4 . 入札の徹底改革

- (1) 公共事業支出に関しては、入札の徹底改革が不可欠である。入札改革は進展しているが、現状はなお不十分と判断される。このため、財政支出が競争力のない企業に流出し、産業体質の強化に逆行している。
- (2) 財政支出は地域企業の競争力強化に貢献するものでなければならない。この観点から「談合」と「泣かせ発注」の双方を確実に排除すべきである。平均落札率で10%以上の低下を目標に徹底した改革を導入し、同じ財政支出でより多くの公益的事業を可能にするべきである。このため、透明性が高い郵便入札・電子入札を急ぐべきである。また、設計監理業務と施工の分離入札、工事種別ごとの入札など一括請負から直営入札方式への改革が必要である。
- (3) これらにより、下請・孫請けの県内事業者が元請けとして入札に参加できる機会を拡大し、業界再編の活発化、建設業界の体質強化を図るべきである。それは、財政支出の地域内循環のためにも重要である。このためには、発注能力・仕様書作成能力の強化が必要である。
- (4) 事業費節減、入札改革等で「浮いたカネ」の「年度末無目的消化」を防止する改革が必要である。

4 - 4 . 補助金の削減

4 - 4 - 1 . 政策志向を明確にした削減

- (1) 県民、県民組織の要望に応じてきた補助金は、組織運営、個別経営や生活に直接影響する。既得権保護ではなく、受益者負担の原則に立つことが必要であるが、県民の理解を求めるためには、一律型の削減を行うことは不適切である。
- (2) 中長期的視点から、政策の組合わせや補助金支出のあり方を見直していくことが必要である。施策内容（補助目的）では、特に雇用開発・維持に効果的なものの優先、民営化・外部化を通じて民間の雇用開発につながる削減方法及び事業の優先、セーフティネット（人権や生活ミニマムに関わる事業）の優先など、政策視点を明確に打ち出すべきである。
- (3) このなかで、個人向けの生活保障的な補助金についても聖域とせず、その政策効果を県民（対象者）の生活実態に即して評価・点検するべきである。また、他県との比較や分野間の比較に基づいて水準を見直したり、対象者の選定の合理性を問い直すことが必要である。
- (4) 「介護・老人医療・国保」等の義務的補助金について、この報告では削減の数値目標を掲げる主要項目としては取り上げていない。しかし、それは点検と適正化が不要という趣旨ではない。青森県は一人当たりの介護サービス支給額が全国トップクラスと高く、県の負担金は急速に増加している。施設福祉中心のあり方や県民の健康対策の点検、地域包括ケアシステムの早期構築などによって、家族の負担増加を排しながら、サービス水準の維持・向上と財政負担の軽減（義務的負担の伸びの抑制）を両立させる適正化対策を推進することが必要である。

4 - 4 - 2 . 補助金の手法的・制度的な見直し

- (1) 補助金の全体を通じた手法的・制度的な見直しとして、団体支援から活動支援への転換、直接支援から間接支援への転換、少額細分支援から包括支援（少額補助金の統合・メニュー化）への転換などの基本方針を確立することが必要である。
- (2) 少額の類似補助金、類似事業の並立は、効率的な行政事業の展開を大きく阻害している。メニュー化や統合助成金化によって、財政制約のもとでも、新規に必要とされる事業に資金を提供することが可能となる。
- (3) これらの基本方針に立って、分野別（部局別）に補助対象組織・団体等の当事者の参加と理解を求めながら、個別補助金の見直しと改革を進めるべきである。また、目的の共通性・類似性に着目した見直しを通じて、部局の縦割りを超えた、補助金や業務の統合も積極的に推進するべきである。
- (4) 補助金決定の透明化への改革には、（県庁の）手続き担当者による手直しではなく、当事者県民、県民団体の参加による政策効果の見直し、県民視点に立った改革手法が必要である。なかでも高額補助金については、公開性の高い方法によって、個別の年次削減計画を立案し、その周知を進めることが必要である。

- (5) その際、自主・自立、競争型、自己責任型活動へと補助対象団体等の組織体質と行動様式の転換を迫る必要がある。補助金は基本的に立ち上げ支援であり、自立を促すものでなければならない。同一対象への補助金を長期に固定し既得権化させないよう、サンセット方式を適用する必要がある。また、だれもが一律に受け取る補助金ではなく、競争原理が働く補助金への転換も求められる。これに見合って、保護者的行政、補助対象決定権限を行政の内部決定にとどめる体質からの改革をめざすべきである。
- (6) 今後の行政と受益者（補助対象者）との関係においては、責任あるパートナーシップの形成が重要である。このため、補助金の使途の全面的な公開を義務づけるべきである。さらに、官民責任の明確化、責任追及の可能性を確保することが必要であり、補助・支援対象者には法人格の指定を求めるべきである。法人化計画のない任意団体への支出は時限を切って廃止するべきである。

4 - 5 . 財政再建の進行管理

- (1) 今後、県財政改革推進会議が策定する「財政改革プラン」は、直接に県民による選挙の洗礼を受けた「マニフェスト」ではない。従って、知事は、その内容と意図を県民に対して十分に説明する機会を設け、広く納得を得ていく必要がある。また、決定した「財政改革プラン」については、予算編成や個別事業の取捨選択において確実に実行していく責任がある。
- (2) 県議会は「財政改革プラン」に示される「マニフェスト」の妥当性とその実行の不可欠さについて、公式の場で十分に議論し、問題点について対案を提示するなど、県民により多くの判断材料を提供するべきである。また、「財政改革プラン」の実施状況やその影響を県民の代表として監視し、必要な対策を提起する責任がある。
- (3) 財政再建の進行管理は、第一義的に知事と議会、知事を補佐する県庁組織自らが担うべきものである。しかし、求められる財政再建は、民営化・外部化・協働化などこれまでの行政の行動様式に大きな変化を要求するものであり、十分な進行管理のためには、県民視点に即し、できる限り独立・中立の立場から財政再建の進捗状況を調査・報告し、県民に判断材料を提供できる第三者委員会を設置することが望ましい。この委員会の作業状況、議事・資料等は全て公開とし、委員の一部は公募とするべきである。
- (4) 国、県、市町村を問わず、県民から見れば行政は一体である。県財政の再建とその進行管理には、県民と接し矢面に立つ市町村との緊密な連けいが必要であり、改革の情報、問題意識、方向性の共有に努める必要がある。また、県の厳しい自己改革の方針を具体化することなく、市町村に安易に負担を転嫁することは許されない。県と市町村の役割分担を再設計するため、現場の問題を知る市町村から具体的な提案を求め、それを受けとめるべきである。
- (5) 県民は、「財政改革プラン」に示される「マニフェスト」の実施状況とその影響を、自らの生活や勤労の場面から具体的に点検するとともに、知事、県議会のこの件に関する行動の的確性を主権者として監視し、次回の知事選挙、県議会議員選挙において、自らの評価を投票行動によって明らかにする責任がある。

4 - 6 . 財政危機の再発防止

4 - 6 - 1 . 再発防止への指標開発

- (1) 財政危機の再発防止のためには、財政状況を把握する新たな指標の開発が必要である。現在使用されている経常収支比率、公債費負担比率、起債制限比率などの指標は、望ましい指標水準が必ずしも明らかではなく、他県比較を目安とせざるを得ない。しかし、全国的な財政悪化の状況下では、他県比較による判断にはリスクがある。また、青森県における新幹線建設負担金の増大など県ごとの特殊要因も考慮する必要がある。
- (2) 財政指標の一つとして基金残高が用いられているが、これも他県との比較が目安となるにすぎない。青森県の事情に即した一定の基準や手法に基づいて必要な基金残高の水準を積み上げ、それを明示していく必要がある。県債の償還費や新幹線建設負担金など将来確実に発生する費用を計算・公表するとともに、公共事業の着手などに際して、リスク管理の手法を用いて不確実な費用についてもよりの確な事前見積りを行い、必要な基金額を積み上げ、それを判断基準としていく姿勢が求められる。
- (3) 財政状況の把握には、単年度の現金のやりくりだけでなく、発生主義的な観点も取り入れていく必要がある。中期財政見通しの作成と公表を継続するとともに、少なくとも現在までに発行した県債償還を視野に入れ、より長期的な財政見通しを作成・公表するべきである。

4 - 6 - 2 . 再発防止への各主体の責任

- (1) 知事は、予算の提案権者として、本来、自らの選挙の投票に先立ち、財政運営に関する中期的で具体性を持った数値目標（マニフェスト）を提示し、県民の投票による判断を仰ぐことが望ましい。今後の知事選においては、このことが前提となることを期待する。また、大型事業の提案については、「財政改革プラン（マニフェスト）」との整合性や、財源など財政負担のあり方とセットで説明・提案するべきである。さらに、今回の財政危機の大きな原因が国の誘導策にあったことを踏まえて、三位一体改革の実現による財政自主権の確立を、他の都道府県とともに国に積極的に働き掛けていくべきである。
- (2) 県議会は、県民の代表として、知事の「財政改革プラン」実行に関する監視や対案提示の能力を強化し、県民に対して多元的な観点からの判断材料を提供するべきである。なかでも、個別の事業についての議論に先立ち、部門別シェアや「事業費/人件費」比率の推移、歳出と組織・人事政策の整合性など、予算編成の方向性や全体像について議論を深めることを強く期待したい。その際、密度の濃い決算審議により、歳出のあり方への議会としての評価軸を固め、予算議論の土台としていくべきであると考えます。
- (3) また、新規事業等の提案や開始については、県民のコンセンサスの実質的成立に向けて、県議会として十分な注意と努力を注ぐことを強く期待したい。さらに、その財源準備との整合性について厳格な監視を行うとともに、必要な場合、予算の議決権者として能動的に対案提示を行うことを求めたい。

- (4) 県庁各部局は、自らの提案事業や部局予算の全体について、長期的な公債費支払への影響、部局人件費に関するコスト意識なども含め、責任ある方針立案能力を持つように務めるべきである。また、国との関係や県庁内部での理解の容易さを優先するのではなく、何より、県民のニーズや県民の信頼を拠り所とするべきである。
- (5) 県民は、自治体の主権者として、強いコスト意識を持って県の行財政への関心と判断力を培う必要があり、「財政改革プラン(マニフェスト)」の実行に関する知事、県議会の動向を注視し、自らの投票行動に結びつけていく責任がある。
- (6) このため、県民各層、各団体は、財政運営の状況に関して十分な情報提供を積極的に求めるべきであり、財政状況(起債など)に大きな影響を与える大型事業に関しては、必要な意見・意思の表明機会を求め、その機会を活用すべきである。
- (7) 青森県の経験では、例えば、新幹線延伸の決定に際して、建設負担金への県民の関心と理解は乏しいものであった。情報提供の偏りや不足と同時に、県民の当事者意識の欠落にも大きな問題があった。公益事業・サービスの選択やその水準維持のためには、こうした負担拡大や増税が伴うことへの十分な県民的な理解と判断が必要である。
- (8) この問題も含めて、県内外における大型事業の意志決定のあり方とその政策効果について、これまでの経験と実例の検証を深める必要がある。その検証を土台として、今後、財政状況を大きく変動させる課題の場合、住民投票その他の形で、そのつどの明示的な住民意志の表明機会を制度的に確保するべきかどうかについて、幅広い県民的な議論を行うことが必要である。

4 - 6 - 3 . 再発防止への制度化努力

- (1) 今回の財政危機の経験を風化させないため、これまで提案した財政規律維持の手法や財政悪化の歯止め策について、順次すみやかに制度化していくことが望ましい。
- (2) 財政規律を維持するため、県債発行額・残高、基金取り崩し限度・残高(確保すべき基金額)を具体的金額で制限するなどの、財政均衡に関する規則または条例の制定を求めたい。また、予算編成に当たって、「利払い費/自前税收比率」の一定率以上の上昇を禁止するなど規律指標を導入し、自らに課すことも必要である。
- (3) これらの規則または条例の制定や規律指標の導入は、県議会の本来任務である財政編成への発言権の拡張(個別事業への口利きではない)にも結びつく方策であると考え。また、これらを実現・維持するためには、制限指標オーバーなどの場合には、(必要な水準の基金を安易に取り崩すことなく)基本的に増税と歳出カットで対応するという原則を確立しなければならない。
- (4) さらに、今回の財政再建に当たって、県民視点の独立・中立の立場から財政状況を調査・報告する第三者委員会を設置するとともに、今回の財政再建期間の後もこれを持続的に運営していくことが望ましい。

4 - 6 - 4 . 歳入確保政策の確立

- (1) 財政危機の背景には、青森県における自主財源の決定的な不足がある。今後、自治体の財政自主権確立を国に対して求めていくと同時に、この間の財政危機に至る経緯を踏まえて、県自らの確で効果的な歳入確保の方策を確立していかなければならない。
- (2) 自主財源の確立には地域産業の振興が不可欠であるが、産業振興施策の名目での事業（歳出）が直ちに正当化されるわけではない。今後は、産業関連施策・事業が実際に地域産業の着実な振興や、それを通じた歳入増加効果を持っているかを、よりの確に評価し直し、厳しい取捨選択を行う必要がある。
- (3) 産業関連の公共投資・公共事業については、その目的である産業基盤整備の役割を十分に果たし、特に、地域の新産業の創出や雇用拡大に機能するよう、信頼性の高い事前評価を実施し、税収等の歳入拡大に結びつける努力とその検証を進める必要がある。
- (4) 地域農林漁家の家計安定は、地域の小売商業や小規模サービス業の経営や雇用の相対的な安定などを通じて、税収の減少をくい止める効果がある。青森県において、その意味は大きい。農林水産業への大きな行政コストについて、県民の比較的幅広い理解がある現在の状況の間に、農林漁家経営の安定、生産活動の継続に関して、より直接的に効果のある施策・事業（歳出）体系への転換を急ぐことが強く求められる。
- (5) 税負担の公平・公正の立場から、県民に対して未納税額をその分析とともに公表し、その確実な回収を速やかに図るべきである。また、県営施設などの運営については、施設利用者一人当たりの維持費などの行政コストを公表し、運営経費の拡大を防止するとともに、使用料・手数料について運営経費に対する一定率の収入目標を設定し、利用の促進や受益者の適正負担などによって歳入確保に努力する必要がある。