

平成19年6月29日

## 島根県行財政改革の取組への提言

雲南市長 速水 雄一

### はじめに

- ・雲南市も島根県も財政的には同じ状況に置かれており、この提言は、雲南市においても取り組むことでもある。また、島根県と市町村との協働により解決に向かうべき課題も多くあり、いっしょに考えていきたい。

### 1. 財政悪化の要因

#### 島根県と雲南市の宿命

- ・島根県、雲南市とも人口密度の低い、広い地域を行政区としている。そのため、行政サービスの効率は悪い。
- ・未だ、遅れている生活基盤を整備する必要がある。
- ・民間活力が脆弱なため、例えば文化ホール、温泉施設など行政が幅広いサービスを行ってきた。そのランニングコストも使用料ではまかなえない。
- ・こうした地域事情を考慮すべき財源調整機能をもつ地方交付税は、三位一体改革により大幅に削減された。
- ・このため、公債費、物件費、人件費が増嵩し、今日の財政圧迫を招いた。
- ・これは、構造的なものであり、歳出の抑制だけでしのげるものではない。

#### 国政の変遷と自治体財政

- ・これまでの自治体は、「国土の均衡ある発展」の考えのもと社会基盤整備を推進した。
- ・その後、国は自治体の「自立」に方針を転換。自立するための基盤が弱い自治体は、最初から競争に加われない。
- ・一方、国は「美しい国」をうたっているが、「美しい国」とは何か。明確に定義せよ。それによって、我々の進む道が決まり、それに基づき、我々の施策を決める。明確になれば、おのずと財政的裏づけもしっかりしてくるはずだ。これを明らかにするのは、政治だ。
- ・分権改革が進められる中で、税財源の議論が取り残された。自立に向け、自治体が身動きできなくなったすべての原因はここにある。
- ・県も市もこのことを国民に明らかにし、国にもものを申していくことがまず第一である。
- ・銀行はかつて、公的資金で救済され復活した。次は自治体である。夕張市に続く自治体が出れば、自治体に資金を供給している銀行も影響を受ける。

提言 1 政治の課題であることの明確化

## 2. 合併した雲南市の到達点

- ・財政的に脆弱な6町村が合併したため、合併後の雲南市も同体質。
- ・厳しい財政状況を踏まえて、まちづくりの自律的展開を図る地域自主組織と地域委員会の創設、産業振興センターによる企業誘致等の推進、寝たきりの高齢者をつくらないための身体教育医学研究所活動など将来への布石であるソフト事業を市民の協力を得てすすめた。これらは、雲南市の礎を築くプロジェクトである。
- ・これらの施策を一層すすめるため、雲南ブランド化プロジェクトをすすめる。行財政改革には市民の理解が必要であり、市民のふるさとを愛する気持ちやまちづくりへの一体化が必要である。ブランド化プロジェクトは、それを目指している。キャッチコピーは、「幸運なんです。雲南です。」だ。「幸運なんです。雲南です。」の行き着く先は、雲南市は原日本文化発祥の地であり、その「原日本文化」の発祥の地から、課題の克服の道筋と「日本のこれからの形」を提起することである。 **資料1**
- ・これらの取り組みを通して、まちづくりへの市民の一体感が生まれれば改革のスピードも速くなる。その点、島根県と県民の関係は多くの場合、直接的でないため、県民の気持ちの醸成ができにくく大変だと考える。

### 提言2 県民・市民の改革への一体感の醸成

## 3. 県民サービスの視点からの検討

### 雲南市と県の関係

- ・合併をして確かに6町村の時より雲南市の行政能力は高まった。
- ・その分、島根県に対して、財政の悪化という要因もあり、頼りにしなくなったというのが正直なところ。
- ・ただし、専門的な分野の仕事や一自治体では取り組めない広域行政については、島根県はまだまだ力を発揮してもらわないと困る。
- ・権限移譲は当然進めていかなければならない。そこで、例えば合併で空スペースができた市役所の中に県の出張所を設けてはどうか。

### 県民サービスの視点

- ・県民にとって、行政サービスは、県も市もない。市と県が協働によって、市民サービスを行いながら、改革を進めていくというのが分かりやすい。
- ・島根県は、市民にとっても、市にとっても、何をされようとしているか分かりにくい。財政危機といわれても対岸の火事と受け止めている市町村もあるのではないか。
- ・市民、県民のサービスはやはり一番身近な市役所でやっていくという考え方が必要である。そこで、県の支庁や事務所は全て廃止し、市町村の施設内で、いっしょに仕事をすすめてはどうか。
- ・権限移譲については、当分は市役所内の出張所の県職員が行うが、一定期間後、引き上げるような手法も検討してよい。

### 提言3 島根県と市町村の事務所の統合と権限委譲

#### 4. 起債残高の縮小手法の検討

##### 雲南市の検討事項

- ・雲南市では、公立施設の売却など、困難と思われることも挑戦しようとしている。そのために必要ならば国の制度も変えてもらおうと思っている。ふるさと雲南を守るために、それくらいの気持ちで向かわないと、今日の危機は乗り切れない。
- ・今、民間には資金が余っている。遊休施設の有効活用について、行政と大学、民間等が一体となってその可能性について取り組む。例えば、既存行政財産の民間活用を可能とする新しいスキームづくりに着手した。施設のセール・リースバック等だ。財産処分の際、補助金の返還や起債の繰上げ償還などの課題が発生するが、国や金融機関に対して現行制度の変更も要求していきたい。
- ・夕張市がスケープゴードにあった。財政力の弱い自治体は、どこも同じような状況である。財政健全化法により、夕張市に続く自治体が出れば、自治体に資金を供給している銀行も影響を受ける。金融も自治体も破綻すれば、日本は取り返しのつかないことになる。雲南市や島根県だけの話ではない。金融も我慢しながら、地域を存続させていく務めがあるし、ふるさとを応援してくれる人もたくさんいるはずだ。

##### 島根県における取り組みの想定

- ・雲南市が検討している内容を島根県にあてはめると、次のようなことが考えられる。
- ・庁舎や車両等のセール・リースバック等により、売却代金を公債費の削減に充てる。
- ・島根県立大学の公立法人化がすすむが、キャンパスのセール・リースバックの導入などで財源確保を検討する。
- ・宅地造成事業や工業用水道事業、水道事業等を民間事業者に譲渡し、売却代金収入による財政負担の軽減化を検討する。

#### 提言4 リースバック方式等の活用による既存の公共施設の売却の検討

#### 5. 歳入確保への挑戦

##### 財源対策とポスト過疎法についての検討

- ・島根県においては、ポスト過疎法について議論されているが、現行のメニューを継続するだけの相変わらずの起債によりかかる発想では、国民の理解はないだろう。仮に、引き続き過疎債の制度が残っても、財政健全化法により、過疎債を起こすことのできない自治体も現われる。三位一体により、合併にこぎつけた自治体が合併特例債を思うほど起こせない現状があるが、これと同じことを国はやってくるだろう。
- ・財産処分の際、補助金の返還や起債の繰上げ償還などの課題が発生するが、ポスト過疎法にむけ、国や金融機関に対して現行制度の変更も要求してはいかがか。
- ・島根県や雲南市は、都市との格差の解消ではなく、都市との違いを活かし、連携しあっていくことを目指す必要がある。
- ・都市との違いを考えると、これまで実施してきた公共事業を反省する必要も出てくる。農山村らしい風景の維持に向けた「修景」や都市との連携は、都市住民にも理解されることではないか。
- ・これには、過疎対策の財源をあて、対象地域に一括交付する交付金制度での対応も考えられる。頑張る地方応援プログラムの交付金化である。この方がわかりやすい。
- ・建設事業については、出身者を含め、都市住民や企業から寄付金や起債を募る制度を提案したい。例えば、「寄付による投票条例」制度が広がりつつある。また、利子ゼロ地

方債を募集することは考えられないか。この場合、利子相当を寄付金とみなし、全額、所得税や市民税の控除の対象とする。

- ・これは、事業を市民や市場が評価する仕組みであり、また、国の財政に頼らない公益市場の創出につながる。
- ・ポスト過疎法の議論は、「この国のかたち」を考える上で、絶好の契機になると思う。従来の発想による制度創設はやめられ、前述のような制度要求をしていく気構えが必要だ。

#### 提言5 ポスト過疎法にむけた新たな制度要求

##### 産業振興とブランド化

- ・雲南市では、産業振興センター活動に加え、ブランド化事業に取り組んでいる。
- ・世界中どこでも製造できるハイテク、大量生産、低価格商品よりも島根でしかつけない生活文化に根ざした商品づくりや、高齢者の預貯金やアジアの富裕層をターゲットとしたビジネスへの転換など地域ブランドの確立が必要である。島根県でも同じことと考えるが、こういった動きを島根県でも強めていく必要がある。

#### 提言6 自治体のブランド化の推進

## 6. 経費節減の取組

### 雲南市の取組と島根県への提言

- ・雲南市は、財団、第三セクターも一気に見直した。11 団体あったものを業務の見直しや民間委託をすすめ、思い切って廃止もし、半分の 6 団体にした。現存する三セクターも出資比率の引き下げなど引き続き見直し中である。
- ・雲南市においては、指定管理者制度が導入できるものは全てやった。島根県は、まだ弱いのではないか。
- ・今年度より、雲南市では本格的に政策評価に着手したが、それぞれの事業が政策体系の中でどう位置し、事業の対象と目的をはっきりさせる運動を進める。ここで相当程度、事務事業の整理、統合、廃止を進めたい。島根県においても同様な取り組みがされていると思うが、この議論の公開がキーポイントだと考える。

### 情報の共有

- ・財政状況について、県民と共有することが一番である。雲南市では毎年、市内 30 数カ所に出かけて、財政状況を説明している。
- ・古代出雲歴史博物館、芸術文化センターなど県民はその完成を喜んでいるが、そのため、どれだけのお金がかかり、運営費や税金がどれだけ使われているか、そういう情報も共有しないとイケない。

#### 提言7 情報公開の中での各種改革の推進

## 7. 島根県中期財政改革基本方針に基づく取組みと課題

### 島根県における行革の取組状況

- ・平成 16 年度から 18 年度にかけ取組まれた中期財政改革を振り返る。（「島根県財政の現況」P36 より）
- ・職員給与の削減は、抑制効果 93 億円で、収支改善総額の中の 3 割を占める。大きな効果を上げている。その結果、現行給与水準は全国最低水準である。なお、特別給の水準については、検討の余地があるものと考えられる。
- ・外郭団体の削減、指定管理者制度の導入効果などにより、7 億円の経費の節減がある。業務量の減少に見合うだけの職員数の検証が必要。
- ・3 年間で、財源確保が 10 億円にとどまる。土地の売却増は、1 億円に過ぎず、一層の推進が必要。
- ・産業振興策に取組まれているが、今日までの成果と県全体の波及効果の検証が必要。

### 取組の結果

- ・単年度収支において、H18 年度当初予算において 100 億円の実質赤字、今後も一般財源が 200 億円以上不足する実質赤字体質。
- ・基金は、平成 19 年度末残高で 518 億円まで減少する予測であり、21 年度には基金がなくなる。
- ・そのままの推移ですすめば平成 22 年度には、財政再建団体への転落の恐れがある。

### 類似団体との比較からの指摘

- ・国の指針による H17 年度から H21 年度までの職員の削減目標は総定員の 4.6% 純減とされている。島根県においては、8.5% 純減の目標とされているが、類似団体である高知県は 8.8%、和歌山県は 10.6% 純減を目標としている。
- ・H17 年度の人口 10 万人あたりの職員数が 1,854 人と類似団体 14 団体中一番多い。同じく人口 1 人あたりの人件費、物件費及び維持補修費の決算額が 194,849 円と類似団体内で一番多い。
- ・H19 年度当初予算における普通建設事業費の全体に占める割合は、島根県は 20.6%、類似団体である鳥取県は 19.6%、高知県は 17.1% である。 **資料 2**
- ・これをふまえて、更なる削減を次に提案する。

### 改革の上乗せの想定

- ・H19 年度から 21 年度の 3 力年に向け構造的な改革が必要である。そのため、現計画より更なる削減を想定してみた。
- ・現在の削減目標に比べ、特別需要経費等をさらに 15% 削減する。例えば、県立高校校舎整備事業や県立学校再編成関連施設整備事業などについては、H22 年度まで凍結することが考えられる。さらに、公共事業費を毎年度対前年に 15% の削減、部局調整経費を 10% 程度削減する。（「島根県財政の現況」P33 より） **資料 3**  
これをもとに各部局間の予算枠の設定を行なうことが必要。なお、雲南市においては、平成 18 年度予算においては、部局予算枠、平成 19 年度予算については、施策別予算枠の手法をとっている。
- ・これに加え、人件費の削減が必要であるが、ここ数年は、新規採用をしない方針が考えられる。（「島根県財政の現況」P24 より）
- ・この考えを別途、まとめてみた。 **資料 4**
- ・しかし、これによっても財政不足は基金によってもまかなえない。
- ・これに対応するためには、一般財源のさらなる確保が必要であるが、その 1 / 3 が人件

費であり、さらに1 / 3が公債費であることから（「島根県財政の現況」P5より）、更なる人件費及び公債費の削減が必然的に必要となる。

- ・ H19年度における職員給与の削減により、一般財源ベースで64億円の効果があることから、現在のカット率の2から3倍程度のカットが必要となる。（「島根県財政の現況」P25より）
- ・ 果たして、これで県職員の生活が保障できるのか疑問であるが、こうした状況を可能な限りわかりやすく公表すべきであろう。その上で、県民みんなが我慢をし、改革を可能な限り前倒しする必要がある。
- ・ 一方、公債費については、劇的な圧縮が求められる。そのためには、提言4で述べている通り、思い切った公共施設売却等による起債残高の減額が必要である。これを可能とするスキームを雲南市では現在検討中であるが、県におかれても是非とも取り組まれる必要がある。

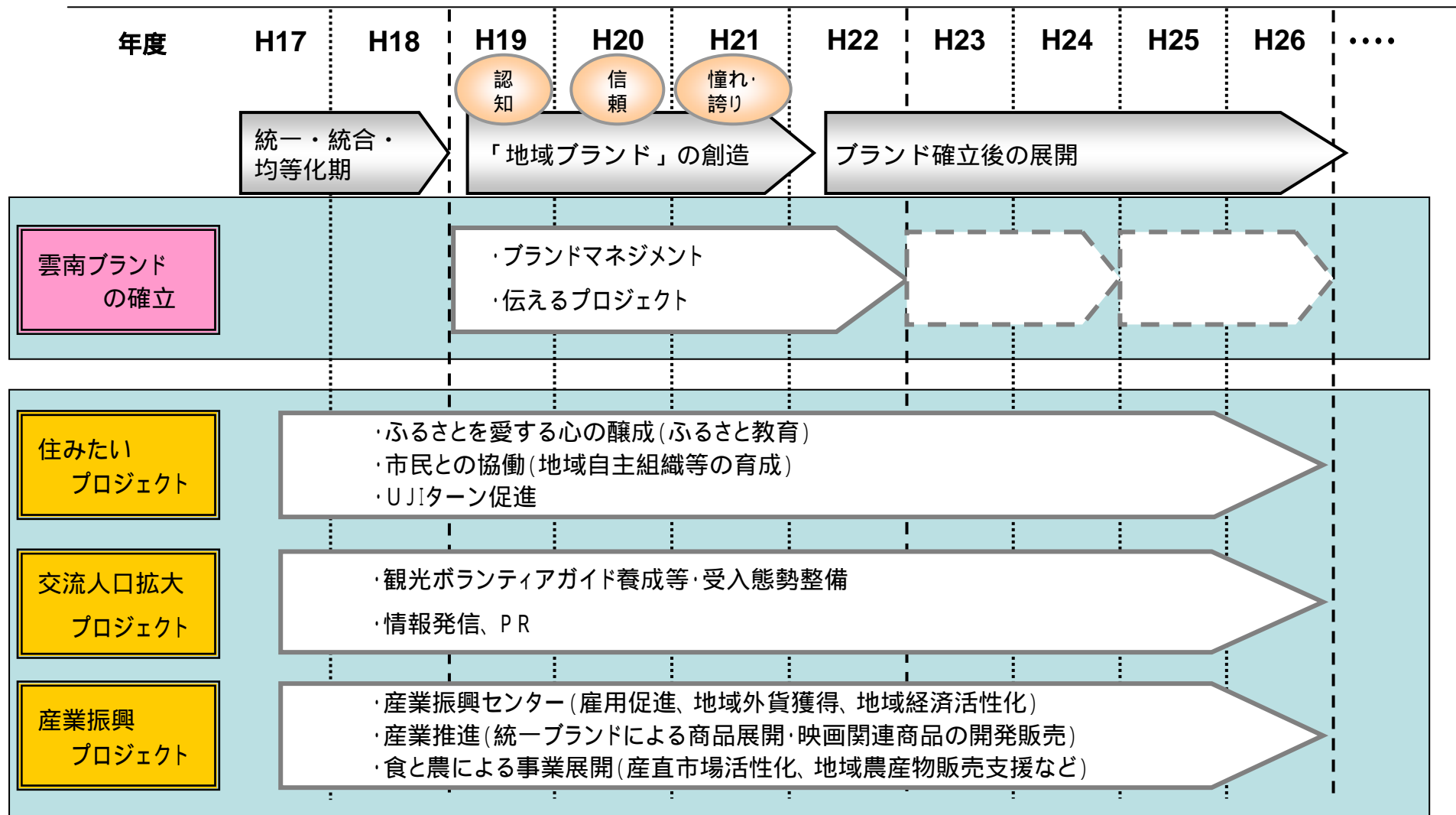
提言8 毎年度、100億円以上の公共施設の民間への売却等による財源の確保と起債残高の圧縮
--

#### 推進体制の整備

- ・ 危機的な状況を乗り切るには、縦割りではなく、一本化した組織で改革に臨む必要がある。雲南市では、政策推進、人事、財政、行革の4課が、連携を持って進めている。
- ・ 行革専任担当の副知事を配置することも考えられる。

#### 8. まとめ

- ・ 行財政改革の推進には、島根県や雲南市を愛してくれる人がどれだけいるかにかかっている。そのためにも、徹底した情報の公開が絶対条件である。
- ・ 同時に、島根県と市町村、県民が行財政改革後のビジョンを共有することが必要である。そして、あるべきビジョンに向けて、県民、行政ともにすすんでいくための分かりやすい姿を提示していくことが大切である。
- ・ 雲南市は、「原日本文化」発祥の地であり、日本のふるさとである。島根は「島国 日本」の根っこの国である。これを大事にしない日本は美しくないと言わざるを得ない。お互いに学びあい、厳しい時代を乗り越えて行きたい。



# 幸運なんです。 雲南です。

わたしたちの雲南市には  
実にさまざまな**幸**があふれています。  
美しい日本の原風景、**自然の幸**。  
神話に彩られた史跡や文化遺産・・・**歴史の幸**。  
毎日が新鮮、たわわな**食の幸**。  
そして親(ちか)しく交わされる笑顔、**人の幸**。  
変化が求められる時代に、  
これだけの**幸**に恵まれた**幸運**に感謝して  
このまちに生まれ、育ち、暮らすことに誇りを持ちたい。

**幸運**なんです。雲南です。

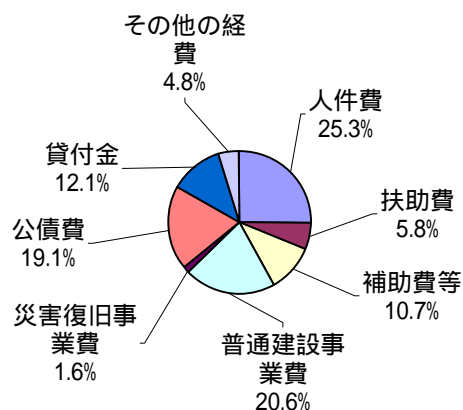


## 平成19年度当初予算 歳出予算性質別構成内訳

## 島根県

(単位:千円)

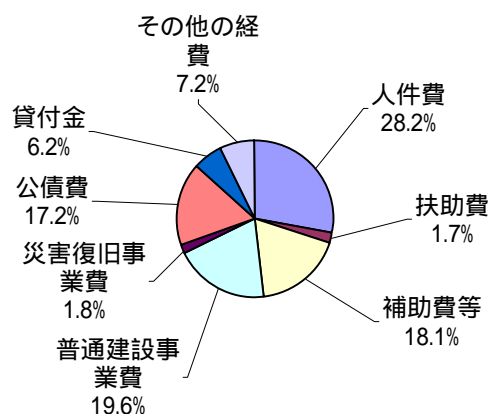
区分	当初予算額	構成比
人件費	129,265,000	25.3%
扶助費	29,841,000	5.8%
補助費等	54,511,000	10.7%
普通建設事業費	105,095,000	20.6%
災害復旧事業費	8,269,000	1.6%
公債費	97,515,000	19.1%
貸付金	61,682,000	12.1%
その他の経費	24,553,000	4.8%
合計	510,731,000	100.0%



## 鳥取県

(単位:千円)

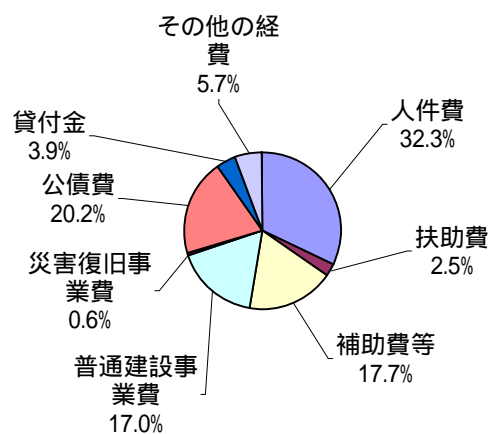
区分	当初予算額	構成比
人件費	98,315,660	28.2%
扶助費	5,994,587	1.7%
補助費等	62,979,895	18.1%
普通建設事業費	68,315,955	19.6%
災害復旧事業費	6,410,098	1.8%
公債費	59,988,884	17.2%
貸付金	21,499,432	6.2%
その他の経費	25,268,489	7.2%
合計	348,773,000	100.0%



## 高知県

(単位:千円)

区分	当初予算額	構成比
人件費	136,805,000	32.3%
扶助費	10,667,000	2.5%
補助費等	74,921,000	17.7%
普通建設事業費	72,100,000	17.0%
災害復旧事業費	2,604,000	0.6%
公債費	85,433,000	20.2%
貸付金	16,678,000	3.9%
その他の経費	24,015,000	5.7%
合計	423,223,000	100.0%



## 定員管理の数値目標(平成17年4月1日～22年4月1日)

都道府県名	H17.4.1	H17.4.1～H22.4.1	
	職員数(人)	純減数(人)	純減率(%)
島根県	15,013	1,271	8.5
高知県	15,572	1,363	8.8
和歌山県	17,926	1,900	10.6

類似団体(財政力指数0.300未満)  
 青森県、岩手県、秋田県、山形県、和歌山県、  
 鳥取県、島根県、高知県、佐賀県、長崎県、  
 大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

## 特別需要経費の推計(H19~H23)

(単位:百万円)

H19~H23の5ヶ年 事業費累計5億円以上		事業名	事業期間	H19~H23事業費	
				一財	
総務部	総務課	私立学校助成費		7,975	6,806
	消防防災課	防災システム整備事業費	H18~	2,013	375
	その他(H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	2,065	1,796
	【総務部計】			12,053	8,977
地域振興部	地域政策課	しまね海洋館施設整備事業	H19	760	0
	情報政策課	電子県庁推進事業費		1,238	836
	交通対策課	バス路線運行維持事業費		2,135	2,135
		一畑電車運行維持事業費		725	725
	土地資源対策課	島根原子力発電所周辺地域振興事業交付金		1,056	1,056
	その他(H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	1,172	1,058
【地域振興部計】			7,086	5,810	
環境生活部	廃棄物対策課	公共関与最終処分場経営安定化対策費	H14~H41	1,043	919
	その他(H18~H22の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	195	123
	【環境生活部計】			1,238	1,042
健康福祉部	健康福祉総務課	社会福祉施設整備事業費		1,114	285
	医療対策課	県西部医療提供体制整備推進事業費	H13~	1,151	1,151
		病院整備費	H16~	3,124	1,662
	その他(H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	793	729
【健康福祉部計】			6,182	3,827	
農林水産部	農地整備課	淡水化代替水源対策事業費	H16~	5,165	656
	その他(H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	397	397
	【農林水産部計】			5,562	1,053
商工労働部	企業立地課	総合的企業立地促進事業		599	599
	企業立地課	企業立地対策費		8,670	8,670
	経営支援課	小規模企業経営支援事業費		6,674	6,674
	労働政策課	高等技術校再編整備推進費	H11~	2,821	922
	その他(H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	2,391	2,391
	【商工労働部計】			21,155	19,256

## 特別需要経費の推計(H19~H23)

(単位:百万円)

H19 ~ H23 の5ヶ年 事業費累計5億円以上		事業名	事業期間	H19~H23 事業費	
				一	財
土木部	道路維持課・建設課	本庄工区関連整備事業費	H18~	3,748	123
	斐伊川神戸川対策課	斐伊川神戸川治水事業促進費	~H25	7,770	4,401
	下水道推進課	下水道普及促進対策交付金	H15~	6,346	4,359
	その他 (H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	2,328	1,680
	【 土木部計 】			20,192	10,563
教育委員会	教育施設課	県立高校校舎等整備事業費		9,898	1,855
		県立学校再編成関連施設整備事業費		6,197	2,167
		学校施設防災機能強化対策事業		652	235
	その他 (H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	2,695	2,126
	【 教育委員会計 】			19,442	6,383
警察本部	警察本部	警察署再編事業費	H14~H20	2,216	520
		警察行政手続電子化推進事業		623	623
	その他 (H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)			189	189
	【 警察本部計 】			3,028	1,332
その他	その他 (H19~H23の5ヶ年度の事業費累計5億円未満の事業計)		—	59	58
	【 その他計 】			59	58
H19~H23年度の事業費			5億円以上	83,713	47,754
			5億円未満	12,284	10,547
			計	95,997	58,301

(注) 事業費は現時点における各部局の見積額をベースとしており、確定したものではない。

## 改善効果の想定

## 【職員構成】

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
一般行政	3,717				
教育部門	8,026				
警察部門	1,778				
公営企業部門	962				
合計	14,483	14,353	14,205	14,111	14,010

20年度以降は、各年度の職員数の内訳は不明

【職員数の削減目標】一般行政部門・教育事務・警察事務を対象に職員数の20%、1000人(15年度～24年度)

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
退職減	169	160	215	194	201
内勤奨・希望退職による退職数					
採用増	34	30	67	100	100
削減数	135	130	148	94	101

実績値

## 【歳入推計】

(単位:億円)

歳入区分	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
1. 一般財源	3,060	3,026	2,924	2,908	2,938
- 県税	694	708	713	723	765
- 地方交付税・臨時財政対策債	2,019	1,995	1,920	1,889	1,876
- その他	347	323	291	296	297
2. 特定財源	1,978	1,997	1,985	1,950	1,858
- 県債	463	483	484	486	435
- その他の特定財源	1,515	1,514	1,501	1,464	1,423
歳入合計	5,038	5,023	4,909	4,858	4,796

## 【歳出推計】

歳出区分	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
1. 義務的経費等	3,202	3,234	3,139	3,110	3,116
- 職員給与費	1,242	1,305	1,263	1,249	1,244
- 扶助費	301	311	313	320	326
- 公債費	975	956	899	912	940
- その他義務的経費	684	662	664	629	606
2. 特別需要経費等	199	229	209	205	166
3. 公共事業費	816	866	875	864	810
4. 部局調整経費	957	961	965	967	967
歳出合計	5,174	5,290	5,188	5,146	5,059

財源不足額	-	136	267	279	288	263
年度末基金残額	518	251	28	316	579	

改善策の効果の想定	20年度	21年度	22年度	23年度
H20年度から23年度まで新規採用を取りやめた場合の効果	1	3	7	12
特別需要経費をH20年度から各年度に現在の計画よりそれぞれ15%削減した場合の効果	21	20	20	17
公共事業費をH20年度にH16年度対比50%とし、さらにH21年度から15%ずつ削減した場合の効果	5	6	5	7
部局調整経費をH20年度から対前年比10%ずつ削減した場合の効果	20	38	54	68
財源不足額	220	212	202	159
年度末基金残高	298	86	116	275

雲南市独自試算

新たな歳出削減によっても、H22年度には基金は底をつくことから、毎年度、100億円から200億円規模の公共施設等の売却による財源確保と起債残高の圧縮が必要。