

神奈川県における緊急財政対策に対する中間意見

平成24年7月18日
神奈川県緊急財政対策本部調査会
座長 増田 寛也

1 はじめに

県は、極めて厳しい財政状況に対応し、法令や制度など行政のあり方そのものに踏み込んだ抜本的な見直しを行い、中長期的な展望の下に今後の政策課題に着実に対応できる行財政基盤を確立することを目的に、平成24年1月24日、知事を本部長として、副知事及び関係局長等からなる「緊急財政対策本部」を設置した。

「緊急財政対策本部調査会」は、本部長の求めに応じ、本部の検討する抜本対策に対し意見・助言を行うために設置され、平成24年3月29日に第1回目を開催して以来、同年7月18日までに3回の会合を開催したところである。

調査会は、歳出抑制や財源確保といった観点から、短期間で集中的に検討を進めるべき課題について意見を示すことを求められているが、まず、平成25年度当初予算に反映するために早期の着手が必要と考えられるテーマとして、「県有施設」「補助金・負担金」「教育のあり方」「人件費の抑制」を優先的に検討してきた。

調査会は残る1回の開催を予定しているが、県当局が速やかに個別具体の調整に着手できるよう、今般、中間意見を取りまとめるものである。

2 神奈川県の財政状況についての基本認識

県は、平成24年度当初予算編成に際して、900億円もの財源不足が想定されたが、施策・事業の見直しや人件費の抑制、地方交付税等の増額確保及び財政調整基金等の活用により、何とか財源を確保したところである。このように、当該年度の歳入で歳出を賄えず、基金の取り崩しで対応せざるを得ないような行財政運営には、自ずと限界がある。

しかも、県がとりまとめた「中期財政見通し」によれば、平成26年度までに1,650億円もの財源不足が予測されるが、仮に、臨時財政対策債を見込まないとした場合の財源不足額は4,000億円以上に拡大する。そうなれば政策的経費はおろか、義務的経費さえ賄うことができないこととなる。

存立目的や会計制度が根本的に異なる地方自治体と民間企業を単純に比較することはできないが、少なくとも財務計画（予算）を立案することが困難な状況が常態となっている企業（組織）の経営が「健全」とは言い難い。

県は、これまでも幾度か困難な財政状況を経験し、その都度、徹底した歳出削

減やあらゆる歳入確保策を講じて乗り切ってきたし、積極的な行政改革の取り組みにより、スリムな県庁を実現してきた。しかし、現在の財政状況は、再び厳しいステージを迎えるに至っており、これをそのまま放置すれば、県の行財政運営は取り返しのつかない状況に陥りかねない。企業であれば破綻寸前の状態にあると認識すべきである。

この難局を乗り切るためには、知事の強いリーダーシップのもと、全庁一丸となって、クロスファンクショナル（部局横断）の体制により、これまでの発想に囚われない、抜本的な行財政改革を断行していく必要がある。

なお、このような取り組みを行う場合、「できる範囲で個別事業の削減を積み上げる」だけでは、十分な結果が得られないこととなりかねない。そこで、政策の優先順位を付けながら、「何%削減」といった大枠の削減目標を設定した上で、目標達成を目指すといった大胆な手法も用いるべきである。

3 財政健全化に向けた4つの課題への意見

(1) 県有施設について

ア 「原則全廃」の視点による見直しの断行

県は、県有施設について、これまでも行政改革の取り組みによる統廃合等を進めてきており、例えば出先機関では、平成9年度当初と比較して平成24年度には半減されるなど、その成果は大きく評価されるべきである。

県当局とすれば、現時点で、無駄な施設はない、との認識に立っているだろう。しかしながら、近年、これまで公共が主要な担い手として機能してきた公共サービスの領域にも民間事業者が積極的に参入してきているし、同一地域で市町村施設と県施設のサービスが重複している例も見受けられる。

予測される巨額の財源不足を解消するためには、個々の施設について、多額の一般財源を投入してまで運営を継続していくべき施設かどうか、改めて検証していくべきである。

そこで、本調査会としては、「県有施設は原則全廃」という視点に立ち、設置目的、民間代替性、県・市町村の役割分担、更新期に見込まれる財政需要、税負担の公平性といった様々な観点から、その必要性・あり方について原点に立ち返った見直しを進めることを提言する。

なお、民間サービスと公共サービスに重複する部分が増えつつあるとはいえ、公共の関与によらなければ、住民に十分なサービスが提供できない分野があることも事実である。従って、本調査会で言う「廃止」とは、施設の機能を維持したまま市町村等へ移譲することや、必要性を精査のうえ、存続の必要があると判断した施設に関して「独立採算」「受益者負担」等の観点から、「当該施設の機能を維持しつつ、維持管理に係る県の一般財源負担を限りなくゼロに近づけること」も含むものであることに留意されたい。

イ 施設種別ごとの見直しの観点

(7) 県民利用施設

「スポーツ施設・レクリエーション施設」「産業振興施設」といった県民利用施設は、民間事業者により同種、あるいは類似のサービスが供給されていることに加え、市町村施設と機能が競合している場合も少なくない。また、法令必置ではない施設、言わば必修科目ではなく選択科目的な施設も数多いが、そうした施設にどこまで県費を投入すべきか、優先順位の見極めが必要である。

現状では107施設のうち24施設が県直営で運営されているが、今後とも県が施設を保有し、運営し、又は維持管理に関与していくことが望ましいかどうか、次の観点から検証すべきである。

a 当初の設置目的が薄れている施設は廃止

社会経済環境に応じた行政課題にいち早く対応し、全国に先駆けて設置した施設であっても、既に時代環境の変化により当初の設置目的を達成するなど、役割を終えた、あるいは役割が極めて薄れていると認められる施設は、積極的に廃止すべきである。

b 利用実績が低下している施設は廃止

県民の利用実績が少なく、あるいは減少傾向にあって今後も増加が見込まれない施設は、原則として廃止すべきである。また、施設を存続する場合であっても「独立採算」「受益者負担」等の観点から、県の財政負担軽減を図るべきである。

c 利用実態等から県による運営の必然性に欠ける施設は廃止

利用者のほとんどがその施設の近傍在住者であったり、民間や市町村により、同種、類似の施設が周辺地域又は県内に複数運営されている場合など、利用実態等から見て、県が運営に関与する必然性に欠ける施設については、原則として廃止すべきである。また、施設を存置する場合であっても、民間や十分な協議の上で市町村に移譲するか、「独立採算」「受益者負担」等の観点から、県の財政負担軽減を図るべきである。

(4) 出先機関

出先機関に関しては、当該機関が担う業務そのものの必要性から検証しなければならないが、その施設の種別に応じ、次の視点から見直しを進めるべきである。

a 行政機関

交通利便性が高い本県の特性を踏まえた再配置、同一庁舎への複数業務の集約化、さらには機能の統合等も含めてゼロベースで検討し、それにより生み出された施設・用地は積極的に売却すべきである。

b その他（公の施設、試験研究機関等）

公の施設については、県民利用施設と同様に設置目的や利用実績、利用実態等から、その必要性を検証すべきである。

また、試験研究機関については、県としての役割を明確にし、必要性がある場合は統合や独立行政法人化を考えるべきである。

(ウ) 社会福祉施設

平成15年度に、県の「県立社会福祉施設の将来展望検討会議」において示された「将来展望」に基づいて取組みを行い、民間移譲を進めるべき5施設及び民間委託の検討を進めるべきとされた2施設については、平成23年度までにそれぞれ移譲あるいは指定管理者制度の導入に至っている。しかし、「将来展望検討会議」から10年近くが経過した現在、社会福祉を巡る制度や社会環境も大きく変わってきていることから、改めて施設運営のあり方を精査し、民間活力の更なる導入の可能性について、考えていくべきである。

(I) 県営住宅

県営住宅は昭和21年から供給を開始し、現在4万世帯、9万人以上が居住している。応募状況は一般住戸でも10倍、高齢者等単身者向け住宅に限れば、20倍以上の高倍率となっており、セーフティネットとしての住宅供給機能は認められる。しかし、現状では市町村公営住宅との重複感があることは否めないし、近年、民間賃貸住宅の空家率が増加傾向にあることを考慮すると、維持管理に多額のコストを要する施設を「保有」するという現在の仕組みは思い切っで見直す必要がある。そこで、今後は、市町村や民間賃貸住宅の供給状況を勘案しながら、県が直営で提供する方式から、民間賃貸住宅を借り上げる方式や家賃補助方式などへの転換を推進し、県で保有する必要性が低下した住宅については積極的に廃止するとともに、県有地を含めて売却することも考えるべきである。

また、敷地が広く、低層の住宅が多い団地については、団地の集約・高層化等により余剰地を生み出し、売却益を得る取組みをより強化していくべきである。

ウ その他の留意点

(7) 実施期間等

ターゲット意識を持った取組みを進めるためにも目標管理が必要である。当面、知事の在任期間である3か年を計画期間とし、確保する財源についても数値目標を定める必要がある。一方、老朽化し、更新期が近い施設については、その時期を見据えながら施設廃止の要否を予め明確にしておくべきである。

なお、老朽化施設が一斉に更新期を迎え、建替え需要が生ずることにより、

一時に財政を圧迫する可能性も指摘されていることから、行財政運営上、県有施設全般の更新期を統一的に把握しておくことも考慮すべきである。

(イ) 財務状況による評価

各施設の存廃の検討に当たっては、貸借対照表や損益計算書のように施設の財務状況や利用実態などに関する情報をわかりやすくまとめた資料を作成・公表し、施設の要否や、処分した場合の県財政への寄与度について、県民が理解できるような工夫を講じていくべきである。

(ウ) 経営的観点

検討の結果、県有施設として存続させることとした施設については、指定管理者制度や委託等の活用を考えるとともに、県で直営とする場合は、人員配置や維持管理方法等の徹底した見直しを図ることにより、効率的な運営を志向していくべきである。

(I) 県有財産の売却

施設の廃止、統廃合により生じた土地については、積極的かつ速やかに売却すべきである。

(2) 補助金・負担金について

ア 「一時凍結」のうえ抜本的見直しを

補助金については、これまでも行政改革や予算編成を通じて随時見直しを図ってきているとのことだが、長期にわたり、固定化しているものが多いという現状を踏まえると、見直しが十分行われているとは言い切れない。

補助金は、市町村・企業・団体・個人の活動を支援することにより、直接県が事務を執行するよりも効果的・効率的に県民サービスの向上を図ることが期待できる有力な政策実施手段の一つではあるが、ひとたび補助金が制度化されると、ともすればそれが固定化し、社会経済状況に応じた適切な見直しが困難になるという現状がある。

そこで、本調査会としては、全ての補助金を一時凍結した上で、改めてその補助金の必要性や内容の妥当性等を抜本的に見直すこと、つまり「ゼロベースからの見直し」を行うことを提言する。

以下に主な見直しの観点を述べる。

イ 見直しの観点

(7) 団体補助・市町村補助共通

a 長期にわたり運用されている補助金の原則廃止

県独自の補助金は452事業、1,121億円に上る。注目されるのは、昭和期、

すなわちほぼ四半世紀以前に創設された補助金が159事業、金額にして586億円と5割を超えるシェアを占めていることである。長期にわたり交付されているという事実は、その補助金の社会的重要性を示すとも言えるが、社会経済状況の変化に応じた不断の見直しが図られているかどうか、検証が必要である。そこで、「昭和63年度以前」など一定の経過年限の目安を設けた上で、それ以前に設けられた補助金については、原則廃止という視点に立ち、改めてその必要性を議論していくべきである。

b 少額補助金の原則廃止

予算規模別に見ると、100万円未満の補助金が51事業、1,000万円未満に広げると193事業となり、全体の4割強を占める。

少額補助金は一般に大きな補助効果が期待できないうえに、補助金の交付手続きに要する団体及び県双方のコストも勘案すると、費用対効果の点で見直すべき余地が大きいことから、一定の金額以下の少額補助金については全廃することも考えるべきである。

なお、少額補助金の判断については、市町村・団体ともに一団体当たりの補助額という点から判断すべきであることを付記しておく。

(イ) 団体補助

a 私学助成は別の課題として検討

団体補助金760億円のうち、445億円が教育分野の補助金であり、かつ、そのほとんどが私学助成に係るものである。しかしながら、私学助成制度のあり方は、「公教育においてどこまで公立学校が責任を担うべきか」といった、教育行政の根幹に係るテーマを内包する課題でもあることから、本調査会での議論の対象とはしないこととする。

b 運営費補助の廃止

団体補助金のうち、460億円あまりが民間団体の運営費に対する補助となっている（上記私学助成を含む）。いかにその団体が公益的役割を担っているとしても、可能な限り公共的支援に頼ることのない、自立した経営を目指して行くことは民間団体の責務である。県は、行政改革の取組みの中で「第3セクター」の自立化を推進しているが、これと同様に、民間団体に対しても、団体の自立的運営を促進するよう強く働きかけていかなければならない。そこで、運営費補助及び事実上運営費補助に類する事業費補助については、団体の自立性の確保という観点から、時限を定めて見直しを図り、廃止していくべきである。

(ウ) 市町村補助

a 市町村と協調した見直し

県のみならず、市町村も財政状況が厳しいことから、補助金の見直しを

協調して取り組むべきである。

県が補助金を廃止した場合であっても、直接市町村民へのサービスを提供する立場の市町村は、何らかの形で事業を継続せざるを得ない場合も想定される。県が補助金を廃止する場合は、市町村と足並みを揃えて、事業そのものを廃止するといったことに取り組むべきである。

b 権限移譲に伴う補助金の廃止

地方分権の進展に伴い、今後、基礎自治体である市町村へより一層権限移譲が進むことが想定される。そうした際に、市町村へ財源移譲・措置されたものについては、県の補助は廃止すべきである。

c 市町村との十分な調整

市町村への補助金に関しては、①県が主導的に事業化した補助金が少なくないこと、②県による補助金の削減が市町村への負担転嫁につながりかねないこと、さらに③「社会保障と税の一体改革（※）」の帰趨によっては、市町村補助金のうち、最も高いシェアを占めている社会福祉分野への充当財源が確保される可能性もあること等から、調査会においては団体補助金と同列での議論には馴染まないという意見も示された。また、119事業もの市町村補助金があることを捉え、個別に検討するのではなく、交付金化の検討と併せて改善する方が合理的との指摘もなされたところである。

そこで調査会としては、市町村補助金の見直しに際しては、市町村と十分な調整を図ること、及び市町村の創意工夫の促進と業務コストの低減を図るために、補助金の一括交付金化の検討にも着手すべきと考える。

※ 6月26日関連法案衆議院可決

(I) 負担金

補助金と同様、県の厳しい財政状況を考慮し、既存の負担協定そのものを改めて点検すべきである。

(3) 教育のあり方について

ア 専門的組織による検討を

本調査会は教育のあり方についての検討も依頼されたものの、教育に係る諸課題への対応策を明らかにするためには、財源問題に絞ったとしても、法令や制度に係る問題から、公立学校と私立学校とのあるべき関係に至るまで、幅広い範囲でかつ踏み込んだ議論が必要となる。そこで本調査会では、5月26日に開催された第2回調査会において、「私学助成も含めた教育のあり方については、専門家も交えた別の組織を設け、十分に議論を尽くした上で結論を出すべき」旨の意見集約を行ったところである。

県はこの意見を受け、7月10日、学級編成や教職員定数や教職員人件費のあり方等を検討するための「神奈川の教育を考える調査会」の設置について発表

したところである。

そこで、同調査会における議論の参考とすべく、本調査会で交わされた意見を次に付記しておく。

イ 参考意見

(7) 地方に負担を強いる法令や国の制度

県の教職員人件費は5,000億円にも上るが、これは一般会計歳出予算の3割を占め、県税収入の5割を超える水準であり、高止まりする教育費は財政運営上の大きな制約となっている。公立学校の教育水準の維持向上を図るためには教職員人件費を始めとする教育予算の確保が大切である、という意見もあるが、極めて厳しい県の財政環境の中にあつて、教育費のみを聖域扱いすることは適切ではない。

こうした現状を招いている主要因が、政令指定都市とのいわゆる「ねじれ問題」に象徴される義務教育教職員の県費負担制度や、学級編制・教職員の定数の弾力的な運用を困難にしている現行制度、義務教育費国庫負担金が実情を反映していないことによる県の超過負担など、地方に負担を強いている法令や国の制度であることは疑いがない。県としては、国に対してあらゆる方法で制度改正を要請すべきである。

(イ) 公立高等学校と私立高等学校との関係

本県の公立中学校卒業者は一時的に増加しているものの、平成27年度以降は減少することが予測されている。県財政の負担減だけを考えれば、公立高等学校等の入学卒を減らし、その分を私立高等学校に委ねるという選択肢もあるが、その場合には、私学に入学する生徒の経済的負担を軽減するため私学助成をより手厚く措置する必要がある。一般に、公立高等学校を維持するよりも、その分を私学助成に回す方が行財政運営上は県費負担が軽減されると考えられる。しかしながら、依然として公立志向も高い中、単に財政論的な観点のみでなく、神奈川県における公立学校と私立学校との協調と役割分担をどのように考えるか、慎重に検討を進めるべきである。

なお、私立学校が教育行政において重要な役割を果たしていることは言うまでもないものの、私学助成という形で多額の公費が投入されている以上、私立学校としても継続的な経営改善努力が必要であるし、県民に対して経営状況に関する十分な説明責任を果たすべきである。

(ウ) 幼児教育・保育の一元化

文部科学省と厚生労働省との間に存する、幼稚園と保育所、すなわち教育行政と福祉行政の縦割りの弊害が問題視されて久しい。

既に市町村レベルでは「子ども」という属性に着目し、教育部局と福祉部

局による横断的組織を設け、総合的な施策を展開している例も少なくないが、県では、幼稚園の所管が公立は教育局、私立は県民局と分かれ、保育所は保健福祉局が所管しているのが現状であり、相互の連携が十分に図られていないとの指摘もある。そこで、事業者の行う手続きの円滑化、一体的情報提供を確保するため、関係部局が連携し、「幼保」を一元的に取り扱う体制を国に先駆けて整備していくことを考えるべきである。

(4) 人件費について

ア 大幅な人件費削減を

県は平成10年度以降、一般職員は9年間、管理職員は12年間にわたり給与減額を実施してきており、削減総額は1,100億円にも上る。さらに、職員数の見直しにも積極的であり、平成9年度と比較し、平成24年度の職員定数は、行政職員で7,000人以上削減されている。この間、教員や警察官が増加していることから、合計としてはおよそ1,600人、2%の減にとどまるものの、人口10万人当たりの一般行政部門の職員数は全国で最も少ないのが現状である。

しかしながら、県の一般会計予算の約40%、7,500億円を人件費が占めていることは事実であり、義務的経費による財政構造の硬直化が進展している中、人件費もまた聖域ではないことは当然である。

平成24年度の政策的経費はおよそ3,000億円に過ぎず、仮にこれまでに述べた補助金等の見直しを断行し、施設の売却益を得たとしても、単年度の財源創出効果は限定的であろう。今後、予測される財源不足に対応するためには、人件費の大幅な削減に踏み切るべきである。

また、法令等で職員定数が定められている教員や警察官にあっても、県単独の上積み分については、その必要性を厳しく検証すべきである。

イ バランスのとれた人件費削減対策を

人件費の削減を行う際の手法としては、給与水準の引き下げと、人員削減によるものが考えられるが、それらの適切な選択、及び組み合わせについても留意が必要である。

国は、東日本大震災の復興財源の確保等を目的に、国家公務員給与を2か年間にわたり平均7.8%削減することとした。多額の財源不足が予測される県においても、緊急財政対策の一環として、大幅な給与削減に踏み切ることも選択肢としてはありえるし、ただちに多額の財源が捻出されるという点で、この手法は即効性があり、かつ効果的である。しかし、「経営」という観点からすれば、職員のモラルを下げ、優秀な職員の確保が困難になるおそれが高い給与削減という手法を、何の工夫もなく実行することは評価できない。抜本的な業務の見直し・効率化や出先機関の統廃合などを通じた組織の大胆な見直しにより、採用抑制等を通じた人員削減に努めるとともに、それでも財源捻出が困

難と認められる場合に、給与削減に踏み込むなど、バランスの取れた人件費抑制策を進めるべきである。

なお、人件費の削減を図るためには、明確な目標を定めるべきである。

4 結語

冒頭にも述べたとおり、本中間意見は、平成25年度当初予算に反映するために早期の着手が必要と考えられるテーマとして当局から示された、「県有施設」「補助金・負担金」「教育のあり方」「人件費の抑制」について、集中的に論議した結果を取りまとめたものである。

今後、県当局が本意見の具体化に向けた作業を進める際には、各段階で厳しい課題に直面することも容易に想定される。調査会としては、知事のリーダーシップのもと、全庁が一丸となって、クロスファンクシヨンの体制により、実効ある対策を検討することを強く期待するものである。

なお、今後、第3回及び第4回の議論を踏まえて、残されたテーマに対する意見も加え、調査会としての最終的な報告を行うこととする。