

月刊『地方財務』2015年6月号掲載

財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか

### 第3回 岡山県：ハコモノ行政からの脱却

キヤノングローバル戦略研究所主任研究員 税理士 柏木恵

はじめに

第3回目は、この20年の間、再三にわたり財政再建団体や財政再生団体、財政健全化団体に転落しかねない状況になりながら、財政再建に取り組み、明るい兆しがみえてきた岡山県を取り上げる。

岡山県は、24年間にわたる長野士郎元知事時代の積極的な公共事業や大規模事業の実施により、県債残高が嵩み、平成8年度以降、再三にわたり財政再建団体への転落が危ぶまれ、さまざまな行財政改革大綱を発表してきたが、毎年400億円規模の財源不足が発生し、財政再生団体に転落する可能性があったため、平成20年6月に「岡山県財政危機宣言」を発表した。

岡山県がこのように長く財政再建に取り組むことになった主な要因はハコモノ行政（大規模公共工事）である。岡山県は平成9年の「岡山県行財政改革大綱」から現在に至るまで、景気や三位一体改革の影響を受けながら財政再建に取り組んでいる。県民に通常の公共サービスを提供しながら、巨額の負債を解消していくのには時間がかかるため、長期間にわたる戦いとなった。

本稿では、長年にわたり過去の大規模事業投資による巨額の負債と取り組んできた岡山県を概観し、長期間の財政の調整の実態を把握し、ハコモノ行政が及ぼす影響を学ぶことを目的とする。

#### 1. 岡山県政の変遷と特徴

岡山県の財政は、長野県政時代（24年間）の積極投資と石井県政時代（16年間）の財政再建に特徴づけられる。

##### (1) 長野県政時代の積極投資

長野士郎元知事は、昭和47年11月から平成8年11月の6期24年にわたって岡山県を治めてきた。長野元知事は自治省事務次官の経験もあり、地域に密着した総合行政を推進するため、昭和49年に全国に先駆けて地方振興局を設置した他、次々と大規模事業を打ち出した。瀬戸大橋（昭和63年開通）や岡山空港（同年開港）、岡山自動車道（平成9年全線開通）などの大規模事業により、岡山県内の交通インフラを整備した。また、倉敷古城池高校、玉野光南高校、岡山城東高校など県立高等学校を新設し、平成5年には、岡山市にあった岡山県立短期大学を出身地の総社市に4年制大学である岡山県立大学として設置するなど、高等教育施設も整備した。その他の大規模事業としては、吉備高原都市構想や倉敷チボリ公園の誘致、苫田ダムの建設事業（平成17年完成）などが挙げられる。図1は

公共事業費の推移である。長野県政時代は右肩上がりに伸び、長野元知事が退任した平成8年度の1589億円のピークを境に、岡山県は公共事業を縮小していく。

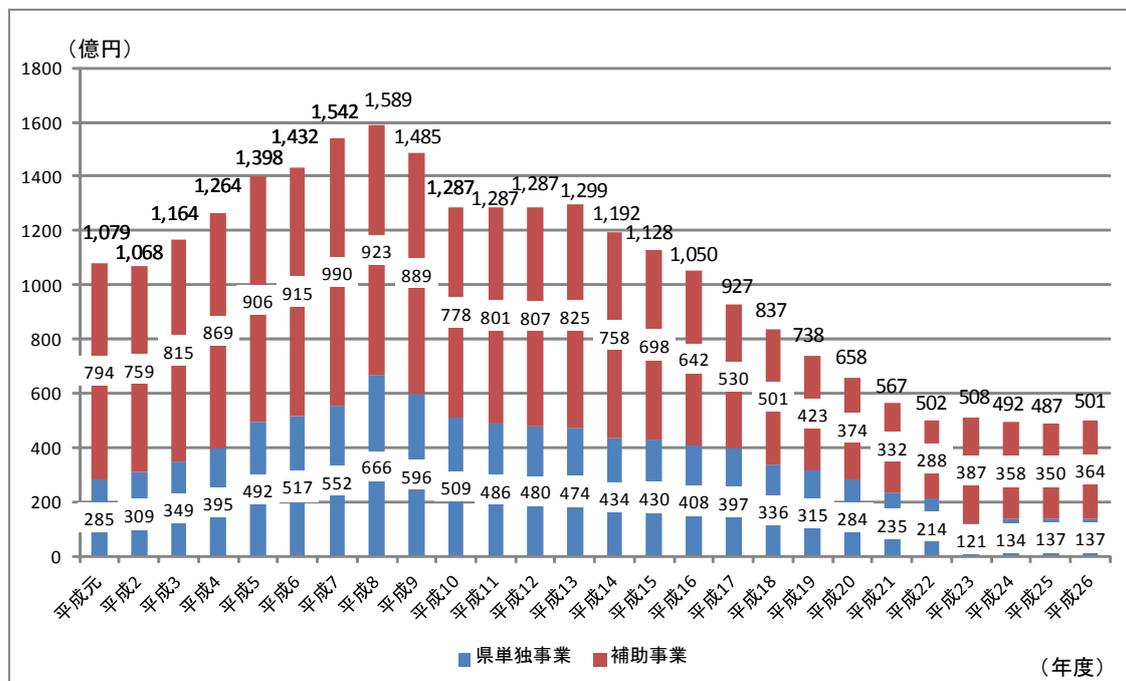
(2) 石井県政時代の財政再建

平成8年11月に石井正弘前知事が就任した。就任当時、前述の長野県政のさまざまな大規模事業により、岡山県には1兆円近い県債残高（累積債務）があった。平成8年度決算では、公債費比率は20.1%、起債制限比率は15.5%で47都道府県中最下位であり（図2）、平成11年度には地方債の許可が制限される20%に達しようとする見込みであった。また、ピーク時の平成5年度末には、562億円あった財源調整用基金も平成9年度末には、124億円になることが見込まれた（図3）。

平成9年2月に行財政改革基本方針を定め、4月に岡山県行財政改革懇談会を設置した。8月の財政の修正試算では、平成10年度の収支不足額は381億円、4年間の収支不足額の累計は1849億円と見込まれ、この額は岡山県の標準財政規模の5%（平成8年度の場合約190億円）を大きく上回り、財政再建団体への転落が心配された。10月の答申を受け、11月に「岡山県行財政改革大綱（以下、第1次大綱とする）」が策定された。これ以降、石井県政は16年間の在任中を通して財政再建に取り組むこととなる。

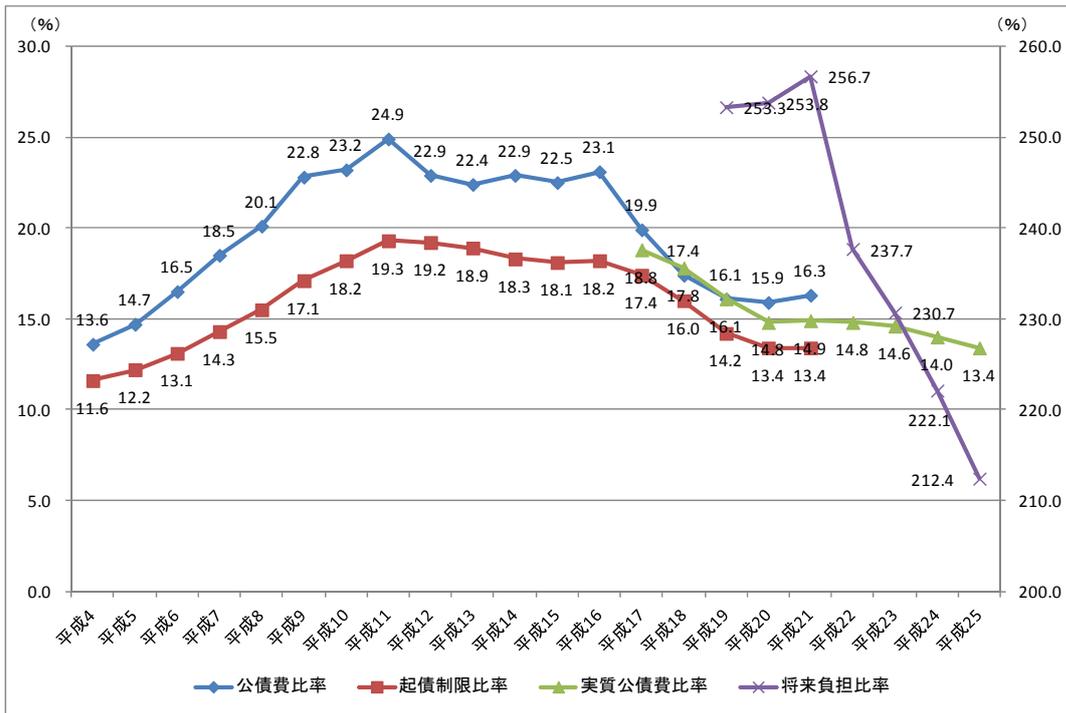
表1は、第1次大綱から「岡山県行財政構造改革大綱2008（以下、行革大綱2008と略す）」までの5回に及ぶ行革大綱の概要を示したものである。前出の図2や図3が示すように、平成9年度以降、綱渡りのような財政運営が続く。次章でその詳細について概観する。

図1 公共事業費の推移（一般会計・事業費ベース）（平成元～26年度）



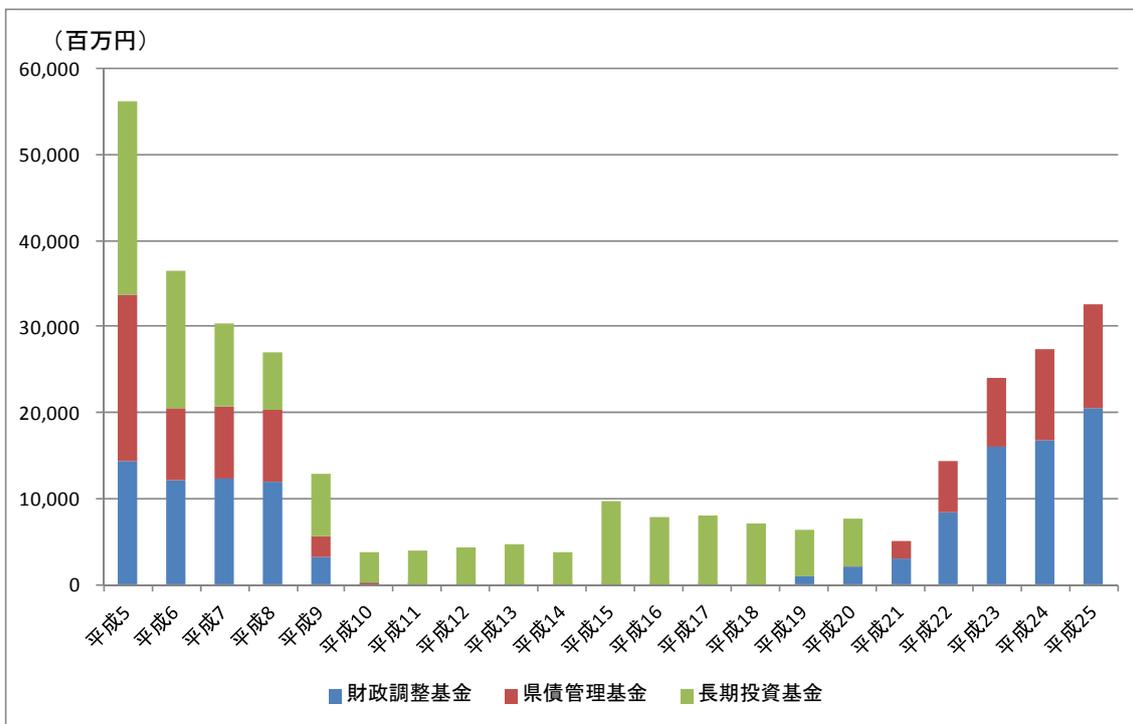
出所：岡山県資料

図2 公債費比率・起債制限比率・実質公債費比率・将来負担比率の推移（平成4～25年度）



出所：岡山県資料。

図3 財源調整用基金の年度末残高（平成5～25年度）



出所：岡山県資料。

表1 岡山県の行財政改革の概要（平成10～24年度）

		第1次大綱 (平成10～14年度)	第2次大綱 (平成12～15年度)	第3次大綱 (平成16～20年度)	改訂3次大綱 (平成16～21年度)	行革大綱2008 (平成21～24年度)
背景		・大規模事業等の実施による県債残高の増加 ・財源調整用基金の減少 ・大幅な収支不足	・景気低迷による収収の落ち込み ・財源調整用基金の減少	・景気低迷による収収の落ち込み ・地方交付税の抑制傾向	・三位一体改革による大幅な地方交付税等の削減	・交付税ショックの継続 ・緊急避難的な財政運営の限界
策定期期		平成9年11月	平成11年11月	平成15年11月	平成17年12月	平成20年12月
財政状況	策定時	収支不足 平成10年度▲381億円 4年間▲1849億円 【起債制限比率】 平成11年に19.9%に達する見込	【収支不足額】 平成12年度▲134億円 平成13年度▲120億円 (健全化債充当後)	【収支不足額】 平成15～18年度▲352～ ▲289億円 (健全化債充当後 ▲178 ～▲151億円)	【収支不足額】 平成17～21年度▲375～ ▲228億円 (健全化債充当後 ▲241 ～▲78億円)	【収支不足額】 平成20～30年度構造的に ▲400億円規模
	終了時	収支不足 平成11年度▲297億円 (平成11年9月財政試算) 行革債 (旧健全化債) 【期間中累積発行額】 151億円(平成10～11年 度)	平成15年度▲352億円 (平成15年8月財政試算) 【期間中累積発行額】 611億円(平成12～15年 度)	平成17年度▲271億円 (平成17年8月財政試算) 【期間中累積発行額】 130億円(平成16～17年 度)	平成20年度▲361億円 (平成20年8月財政試算) 【期間中累積発行額】 246億円(平成18～20年 度)	【期間中累積発行額】 発行せず(平成21～22年 度)
具体的な取組	給与カット	期末勤勉手当▲5%(平成11年度のみ) 管理職手当▲10～20%	管理職手当▲10～20%	平均▲3%給与カット 管理職手当▲15%等	平均▲3%給与カット 管理職手当▲15%等	平均▲7.4%給与カット 管理職手当▲10～20%等
	定数削減	▲1,300人(知事部局▲350人、教育職員▲950人)	平成15年度までに平成9年比▲10%程度の純減(知事部局)	▲550人(▲10.6%)の定数削減(知事部局)	平成22年4月までに平成17年4月総定員比▲1,400人(▲5.6%)程度の純減	平成25年4月までに▲1,233人(知事部局▲860人、教育▲335人、警察▲20人、企業局▲18人)
	歳出削減 歳入確保	・大規模事業等の見直し ・補助・単独公共事業の見直し ・一般行政経費の見直し ・内部管理経費の削減	なし	・公共事業の削減(平成18年度までに平成15年度当初比で▲30%削減) ・一般行政施策の削減(平成18年度までに平成15年度当初比で▲10%)	・公共事業の削減(平成21年度までに平成18年度当初比で▲30%削減) ・一般行政施策の削減(平成21年度までに平成18年度当初比で▲10%)	・事務事業の見直し(平成20年度当初比で▲107億円) ・公共事業の削減(平成21、22年度にそれぞれ▲10%) ・歳入確保(50億円) ・公の施設の見直し など
	その他		・地方振興局の見直し ・事業評価システムの推進			・組織の見直し ・行政評価システムの導入

出所：岡山県資料。

## 2. 岡山県の財政再建の取り組み

### (1) 岡山県行財政改革大綱（第1次大綱）

第1次大綱では、上記の背景をふまえ、短期的には実質収支の赤字を少なくとも標準財政規模の5%未満にすること、起債制限比率を20%未満にすること、具体的には平成10年度で220億円程度の一般財源を削減することを目標値として設定した。この220億円の内訳は、大規模建設事業の見直し(削減額80億円)、補助・単独公共事業の見直し(39億円)、一般行政施策の見直し(70億円)、内部管理経費の節減(20億円)、人件費の抑制(12億円)である。大規模建設事業の見直しについては、岡山地方振興局や渋川青年の家の本館改造、吉備高原都市(後期)、西部アグリスポーツ公園、アクア・スポーツサロン美作、動物愛護センターなどは3年間の凍結とした。その他に組織の統廃合を行い、1局、2室、6課を削減した。外郭団体については、71団体のうち25団体について見直すこととした。

### (2) 第2次岡山県行財政改革大綱（第2次大綱）

平成11年11月に第2次大綱が策定された。第1次大綱に基づき人件費削減や起債制限回避のための県債発行の抑制、過去に発行した高金利の県債の繰上償還など抜本的な行財政改革に取り組んできたが、平成11年9月の試算では、財政健全化債等の発行を見込んだとしても、平成12年度に134億円程度、平成13年度に120億円程度の収支不足が生じると見込まれ、厳しい状況が続くため、さらなる行財政改革の実施に向け、①地方振興局と出先機関の見直し、②事業評価システムの推進、③事務事業の見直し、④職員定員の削減(350人程度の純減)が盛り込まれた。外郭団体についても、2団体を廃止し、9団体を4

団体に再編し、2つの基金は事務局を統合することとした。凍結中の大規模事業については、第2次大綱で、建設事業評価を行い、再度慎重に検討することが示され、事業評価委員会で検討した結果、平成12年12月に方針が示された。文書館や吉備歴史文化公園、岡南飛行場整備、アクア・マリン玉野など10件の事業は白紙となり、渋川青年の家と岡山地方振興局の事業は延期となった。吉備ハイランド・オアシスと西部アグリスポーツ公園は抜本的に見直すことになり、総合教育研修機関と動物愛護センターは縮小することとなった。この方針によって、従前のまま再開すれば1000億円程度の費用がかかるところ、100億円程度（白紙化した事業に係る先行取得済み用地の再取得費50億円が別途必要）の費用で済むこととなった。

### (3) 第3次岡山県行財政改革大綱（第3次大綱）

平成15年11月に第3次大綱が発表された。これまでの取り組みによって、557億円の歳出削減を達成したが、平成14年度の長引く景気低迷に伴う県税収入の大幅な減少に加え、地方交付税の抑制傾向が顕著になり、平成16年度から18年度の3年間で500億円の収支不足が見込まれ、いまだ財政再建団体への転落が危惧される状況にあった。こうした現状をふまえ、第3次大綱では、①簡素で効率的・効果的な行政システムの構築、②持続可能で効率的・効果的な財政運営の推進、③県民の視点に立った成果重視の行政運営の推進、④県民参加による開かれた県政の推進、⑤地方分権型社会に対応した行政システムの構築を掲げた。特に市町村合併の進展をふまえて地方振興局の再編が大きな課題であった。加えて組織のフラット化も図ることとなった。

### (4) 改訂第3次岡山県行財政改革大綱（改訂3次大綱）

平成17年12月に「改訂3次大綱」が出された。第3次大綱では、平成16年度の地方交付税の抑制による影響額を33億円とみていたが、三位一体改革が実際に行われ、351億円の削減となったため、財政は一層厳しさを増し、財政再建団体への転落の危惧が続くこととなった。岡山県立大学と県立岡山病院の地方独立行政法人化や100を超える施設に対して指定管理者制度の導入などを推進することとし、外郭団体の見直しもさらに進めることとなった。

### (5) 岡山県財政危機宣言と行革大綱2008

このように財政再建を続けてきたが、平成20年6月に「岡山県財政危機宣言」を発表した。毎年400億円規模の財源不足が発生し、財政健全化法のもとでは、財政再生団体に転落する可能性があったからである。そして、財源不足を解消するために、平成20年8月に「岡山県財政構造改革プラン（素案）」を公表した。その際に、おかやま県民提案制度（パブリック・コメント）に基づき、意見等を募集したところ、2,204件の意見が寄せられ、主に、歳出削減や県有施設の統廃合について様々な意見が表明されたこともふまえて、平成20年12月に「岡山県行財政構造改革大綱2008」が策定された。

この行革大綱の具体的な枠組みは、①職員数、②組織、③職員の意識改革と人事制度等、

④ 事務事業、⑤公共事業、⑥歳入確保、⑦公の施設、⑧市町村への事務・権限移譲、⑨外郭団体等、⑩行政評価の10分野であり、「改訂第3次岡山県行財政改革大綱」のうち、平成20年度で達成できていない目標も引き継ぐ。これらの取組を平成24年度（職員数は平成25年度）までに実施することにより、一般財源で396億円の収支不足を解消し、歳入と歳出のバランスが取れた持続可能な財政構造を確立することを目標とした。また、今後の財政運営の目標として、「収入にあわせた予算を組みます」、「県債残高をこれ以上増やしません（プライマリーバランスの黒字化）」、「同規模県と比較して最もスリムな体制を目指します」、「行革推進債などの緊急避難的な対策による財政運営と決別します」、「今後、4年間で改革の総仕上げを行います」の5つを掲げ、この目標に沿った財政運営に取り組むこととした。

このように、岡山県は20年近く行財政改革を続けてきた。何よりも財政再建団体や財政再生団体へ転落しなかったことが大きな成果であるが、岡山県の場合は、吉備高原都市構想や倉敷チボリ公園などの公共事業の多さや公の施設・外郭団体の多さが財政難の主な要因であるので、それらに対する取り組みが重要であった。

### 3.公の施設と外郭団体の見直し

#### (1) 公の施設の見直し

岡山県はこれまでも指定管理者制度を導入し、公の施設のコスト削減に取り組んできたが、56施設について、施設の利用状況などの現状分析を行った上で、7施設を閉鎖し、15施設を集約化し、3施設を縮小した。また、20施設を市町村へ、8施設を社会福祉法人等へ無償譲渡した。民間への有償譲渡も行い、岡山県二十一世紀の森は株式会社機能性食品開発研究所に1566.5万円で、岡山テルサは株式会社エバルスに16億8050万円で売却した(表2)。

#### (2) 外郭団体の見直し、

岡山県は平成9年4月には外郭団体が71団体あったが、平成17年度には58団体まで減少した。さらに整理統合するために、外郭団体のあり方や業務と組織の効率化について検討し、平成19年11月に「外郭団体改革プラン」策定した。4団体を統廃合し、7団体を見直し、8団体に対してあり方を検討するなどの見直しを進めた結果、平成20年度の53団体から40団体までに削減した(表3)。

### 4.残された課題

平成24年11月に石井県政から伊原木県政に引き継がれたが、岡山県の行財政改革はこれからも続く。県債の発行は減少傾向にあるとはいえ、多額の退職手当債を当初予算に計上しており、今後は県債残高を減らしていくことが課題である(表4)。その他に、依然として残された重要な課題があるので、最後にそれにふれておく。それは、おかやまの森整備公社(以下、森公社と略す)に係る短期貸付金である。

表2 公の施設の見直し結果

		施設名	譲渡先			施設名
譲渡施設 (対市町村)	無償	1 岡山県交流拠点施設むかし下津井回船問屋	倉敷市	閉じた施設	集約化した施設	1 岡山県恩原自然展示館
		2 岡山県グリーンヒルズ津山	津山市			2 岡山県立児童会館
		3 岡山県鷺羽山ビジターセンター	倉敷市			3 岡山県観光物産センター
		4 岡山県水島サロン	倉敷市			4 岡山県中小企業労働相談所
		5 岡山県技術振興研修センター(ニューサイエンス館)	吉備中央市			5 岡山県龍ノログリーンシャワー公園
		6 おかやまファーマーズ・マーケットサウスヴィレッジ	岡山市			6 東粟倉美しい森
		7 おかやまファーマーズ・マーケットノースヴィレッジ	勝央町			7 岡山県備北青年の家
		8 倉敷美しい森	倉敷市			1 岡山県立記録資料館
		9 真備美しい森	倉敷市			2 岡山県消費生活センター
		10 高梁美しい森	高梁市			3 岡山県青少年総合相談センター
		11 新見美しい森	新見市			4 岡山県男女共同参画推進センター
		12 長船美しい森	瀬戸内市			5 岡山県福祉相談センター
		13 勝山美しい森	真庭市			6 岡山県身体障害者更生相談所
		14 和気美しい森	和気町			7 岡山県知的障害者更生相談所
		15 里庄美しい森	里庄町			8 岡山県女性相談所
		16 久米南美しい森	久米南町			9 岡山県農業総合センター
		17 岡山県立城下地下駐車場	岡山市			10 岡山県生物科学総合研究所
		18 岡山県立城下地下広場	岡山市			11 岡山県総合畜産センター
		19 岡山県津山婦人青年の家	津山市			12 岡山県水産試験場
		20 岡山県立吉備路郷土館	総社市			13 岡山県林業試験場
譲渡施設 (対民間)	無償	21 岡山県看護研修センター	(社)岡山県看護協会	縮小施設	抜本的 見直した 施設	14 岡山県木材加工技術センター
		22 岡山県立玉島寮	(福)自然の森			15 岡山県交通事故相談所
		23 岡山県立身体障害者授産所	(福)吉備の里			1 岡山セラミックセンター
		24 岡山県立知的障害者授産所	(福)吉備の里			2 岡山量子科学研究所
		25 岡山県立吉備の里通勤寮	(福)吉備の里			3 岡山県工業技術センター
		26 岡山県立おかやま福祉の郷	(福)旭川荘			1 岡山県南部健康づくりセンター
		27 岡山県立玉島学園	(福)恵聖会			
		28 岡山県立津島児童学院	(福)旭川荘			
		29 岡山県二十一世紀の森	(株)機能性食品開発研究所(1566.5万円)			
		30 岡山県岡山テルサ	(株)エパルス(16億8050万円)			

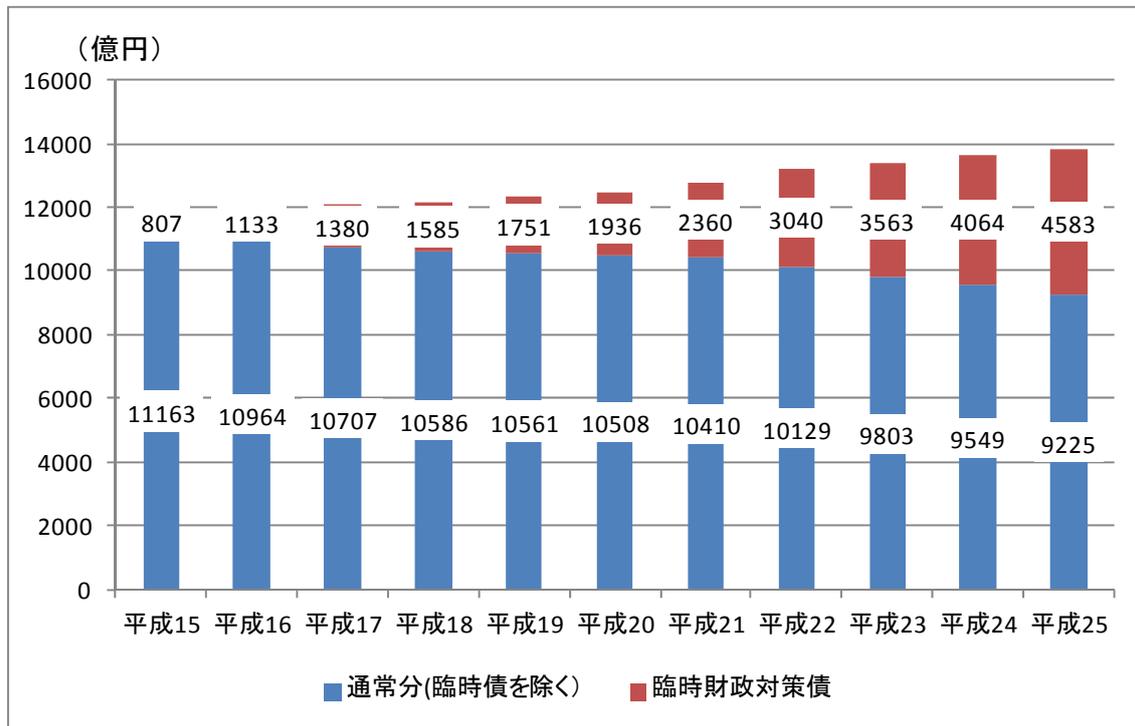
出所：岡山県資料より作成。

表3 外郭団体の見直し結果

	外郭団体名	方向性	時期
1	チボリ・ジャパン(株)	解散	平成20年12月
2	(財)吉備高原保健福祉のむら事業団		平成21年3月
3	(財)岡山総合展示場		平成21年3月
4	岡山県スポーツ振興財団		平成21年4月
5	(財)岡山県開発公社		平成21年6月
6	岡山県住宅供給公社		平成22年3月
7	(社)岡山県農地開発公社		平成23年3月
8	(社)岡山県畜産公社		平成23年3月
9	(一社)岡山県総合協力事業団		県職員派遣の廃止・委託事業の見直し
10	(公社)岡山県観光連盟	県職員派遣の廃止	平成21年
		負担金等の縮小	平成24年
11	(公財)岡山県健康づくり財団	県職員派遣の廃止	平成21年
		委託業務の縮小	平成24年
12	岡山県土地開発公社	県職員派遣の廃止	平成23年
13	(公財)岡山県建設技術センター	県職員派遣の廃止	平成24年
14	(公財)中国四国酪農大学校	中期運営計画策定	平成23年
15	(公財)岡山県愛染会	今後のあり方策定	平成22年
16	(一財)岡山県牛窓海洋スポーツ振興会	指定管理者の指定	平成23年
17	(公財)倉敷スポーツ公園	指定管理者の指定	平成23年
18	(公社)岡山県文化連盟	人件費補助の中止	平成24年
19	(財)児島湖流域水質保全基金	効果的な広報事業の実施	毎年度
20	(公財)岡山県林業振興基金	補助金の縮小	平成21年
		公益法人移行	平成25年
21	(福)吉備の里	県出資金廃止	平成21年
22	岡山県農業信用基金協会	県職員の代表者就任の中止	平成21年
23	(公財)岡山県福祉事業団	人件費補助の中止	平成21年

出所：岡山県資料より作成。

表 4 県債残高の推移（平成 15-25 年度）



出所：岡山県資料。

森公社は、昭和 40 年に岡山県林業公社（平成 17 年に名称変更）として設立され、分収造林契約による造林事業を行っている。資金源は借入金で皆伐収入により返済する予定であったが、木材の価格が大幅に下落し、債務が累積し経営危機に陥った。そのため、平成 17 年 3 月に岡山県は公社に 705 億円を無利子で短期貸付し、これまで借りてきていた有利子負債（農林公庫に 265 億円、民間銀行に 194 億円、岡山県に 246 億円）を繰上償還することで、総額 240 億円の利払いの削減を図った。岡山県に支払った 246 億円は、「おかやまの森整備公社経営改善推進基金」へ追加積立された。

その後の岡山県と森公社の取引は以下のとおりである。岡山県は①毎年度、当初予算に短期貸付に係る所要額を計上し、森公社と短期貸付契約を締結した上で貸し付ける。②森公社は年度末に岡山県に返済する財源がないため、森公社からは返済能力のある範囲内で年度内に返済し、残りについては、1 日だけ返済期限を越えて岡山県に返済することとする。③1 日だけ延滞した分については、違約金を支払った上で、次年度分の短期貸付金を財源に、出納整理期間を利用して返済する。

岡山県にも財源がないために、長期貸付金や補助金という形では森公社へ支援ができなかったための苦肉の策として行われているが、出納整理期間を利用した短期貸付金は不適切であるため、早めの見直しが望まれる。

おわりに

本稿では、岡山県の長期間にわたる財政再建を概観した。本稿の目的は長野県政時代の

批判ではない。20年間の長期にわたる財政再建を概観することで、財政再建の難しさと、大規模事業の難しさを理解することである。

岡山県の財政再建をみてきたが、債務の削減と公共事業の見直しは長期間にわたって、しかも、さじ加減次第では財政破綻をしかねないため、景気や状況の変化を的確に判断し臨機応変かつ冷静に対応することの連続であり、ものすごくエネルギーを使うことがわかった。巨額の長期債務を抱えている日本政府のこれからの舵とりにも同様のことがいえるだろう。

岡山県は苦しい状況の中でも、平成25年度末に生まれた決算の剰余金を活用して新たな基金「公共施設長寿命化等推進基金（30億円）」を造成した。使用用途は主に耐震化を目的とした公共施設修繕・改築や土木施設等の維持・修繕等を計画的に実施し長寿命化を図るためであり、平成27年度当初予算より一部取り崩すこととしている。現在は30億円規模であるが、毎年度の決算状況をみつつ、積み増しを予定している。

このように、新たな基金を創設することができるまで回復してきたことは明るい兆候である。これからも不断の点検を重ね、最後まで乗り切ってほしい。