

香 川 県 報 号 外
香川県監査委員公表第2号
別 冊

平成17年度

包括外部監査の結果報告書及びこれに添えて提出する意見

「他主体との事業分担・運営の合理性と実施にかかる内部体制」

香川県包括外部監査人

公認会計士 大西 俊哉

第1節 外部監査の概要	1
外部監査の種類	1
選定した特定の事件(監査のテーマ)	1
事件(監査のテーマ)を選定した理由	1
外部監査の方法	2
(1)監査の要点	2
(2)監査の留意点	3
(3)対象	3
(4)主な監査手続	3
外部監査の実施期間及び対象	3
外部監査人・補助者と資格	4
利害関係	4
その他	4
第2節 財政分析	5
1.香川県財政の悪化要因	5
(1)基礎的財政収支の推移	5
(2)県債発行額の増減要因	9
(3)県債発行残高の長期推移	13
(4)歳入の長期推移	13
(5)歳出の長期推移	14
(6)主体間の役割分担の変化	19
(7)まとめ	25
第3節 論点及び監査の結果・意見の概要	26
義務教育	26
1.要旨	26
(1)義務教育概論	26
(2)定数	27
(3)給与体系等	28
2.結果及び意見の概要	29
(1)定数・配置	29
(2)給与制度	29
(3)退職手当	30

(4)異動	30
(5)配置	30
(6)講師	31
(7)研修	31
(8)旅費・通勤手当	31
(9)教育委員	31
(10)互助会	31
県立病院	31
1.論点	31
(1)医療制度	31
(2)県立病院の運営方法	32
(3)経営分析	32
(4)他県の事例	32
(5)県立病院の人件費	33
(6)繰出金の妥当性	33
(7)繰出金の合理性と病院経営	33
(8)設備投資と運営	34
2.結果及び意見の概要	35
(1)医療圏	35
(2)支払資金(預金)	35
(3)損益管理について	35
(4)給与制度等	35
(5)購買業務について	35
(6)在庫管理について	35
(7)繰出金の妥当性	36
(8)医療機器購入について	37
(9)表示について	38
(10)がん検診センターへの固定資産の貸付について	38
工業団地	38
1.要点	38
2.意見の概要	38
(1)産業誘致の方法	38
(2)番の州臨海工業団地の貸付事務	38
(3)高松東ファクトリーパークのリース料について	39
県庁舎	39
1.要点	39

2.結果及び意見の概要	39
(1)利用状況	39
(2)庁舎管理に関する委託契約	40
(3)使用許可	40
全体に関する事項	41
(1)退職手当制度	41
(2)長期の設備投資計画	41
(3)長期プロジェクトに関する文書管理	41
(4)長期プロジェクトに関する政策チェック	41
(5)資産の一元管理	41
(6)外郭団体の管理	42
第4節 各論	43
義務教育	43
-1 義務教育概論	43
1.義務教育にかかる権限・財源関係	43
(1)義務の定め	43
(2)費用負担	43
(3)権限	44
(4)義務教育費負担の歴史的経緯	45
(5)義務教育の構造	45
(6)現況等	46
(7)分析及び監査の基本的視点	47
-2 教職員定数	48
1.基本構造と香川県の決定方法	48
2.国の政策	49
3.香川県推移	50
4.教員定数の動向と課題	52
(1)全都道府県との対比からみた状況:小学校	52
(2)全都道府県との対比からみた状況:中学校	57
(3)県内市町及び学校別の動き:小学校	62
(4)県内市町及び学校別の動き:中学校	73
5.地方教育費の動向と課題	82
(1)小学校	82
(2)中学校	84
6.香川県の教育サービスとコスト	86
-3 義務教育費・監査の対象	88

1.義務教育費	88
2.他職種との比較	89
3.行財政改革との関連	90
(1)職員給与を抑制	90
(2)職員数を削減	90
(3)予算を縮減	91
(4)組織の見直し	91
4.検討項目	92
-4 給与体系	93
1.概要	93
(1)県職員	93
(2)教職員	93
(3)給与カットについて	95
(4)国の改正	95
2.一般行政職等との比較	96
3.教職調整額等に関する意見	99
-5 昇格・昇給	101
1.概論	101
(1)昇格との関連	101
(2)昇給	101
(3)その他の昇給	102
(4)評価との関連	102
(5)昇給手続	102
(6)手続及び所見	103
2.枠外昇給	103
(1)現状	103
(2)意見	104
(3)影響額	104
3.特別昇給	105
(1)概要	105
(2)現況	107
(3)抽出チェック	107
(4)近年制定された特別昇給についての制定手続きの検証	108
(5)結果及び意見	108
-6 期末手当・勤勉手当(民間企業の賞与に該当する)及び評価制度	109
1.手当の概要	109

2.手続き	109
3.評価制度	110
4.意見:勤勉手当に関する成績率の評価について	110
-7 職員団体との交渉	110
1.現況	110
2.手続き	111
3.所見	111
-8 教育委員会退職手当	111
1.退職手当制度	111
(1)概要	111
(2)過年度監査の結果に対する措置	112
2.教育委員会の退職手当の現況について	113
(1)退職手当支給状況	113
(2)勤続年数の算定方法	115
(3)退職手当算定事務	115
(4)定年前早期勸奨退職の特例制度の拡充について	115
3.手続き	116
4.所見	116
(1)勸奨退職の認定手続きについて	118
(2)勸奨退職について	118
-9 恩給	122
-10 異動	124
1.概要	124
2.手続き	126
3.所見	126
(1)長期勤続者について	126
(2)退職者の再就職について	127
-11 配置	127
1.概要	127
2.手続き	127
3.所見	127
(1)教頭の複数配置	127
(2)国の認める加配	128
(3)配置	129
(4)教育事務所について	129
-12 小中学校教員採用	130

1.概要	130
2.平成 18 年度の傾向	130
3.教員適格者の登用における義務教育課の工夫	130
4.所感	131
-13 講師	131
1.採用	131
2.現況	131
3.給与等	132
4.手続き	132
5.意見	132
(1)給料表への対応	132
(2)採用・管理について	133
-14 香川県小中学校児童生徒の学力調査	133
-15 研修制度	134
1.概要	134
2.指導力等向上研修	135
3.担当部署	136
4.手続き	136
5.意見	137
(1)研修履歴の管理	137
(2)研修費用の集計システム	137
(3)研修の一元化	137
(4)指導力等向上研修の効果	137
-16 教育委員会旅費関係について	138
1.概要	138
(1)規定	138
(2)総務課職員	139
(3)小中学校教員	139
(4)海外旅費	140
(5)手続き	140
(6)手続実施の所見	140
(7)意見	140
-17 教育委員	142
1.概要	142
2.報酬	143
-18 共済組合負担金等	146

-19 財団法人香川県教職員互助会	146
1. 概要	146
(1) 根拠	146
(2) 規程	147
(3) 組織・運営	147
(4) 事業内容	148
(5) 財源	149
(6) 収支状況	149
2. 手続及び意見等	150
(1) 管理状況について	150
(2) 収支状況について	150
(3) 療養費補助金について	150
(4) 運営について(意見)	151
(5) 退職餞別金給付事業について	151
(6) 互助会の性格	152
(7) 県の他の互助会との比較	152
県立病院	153
-1 医療を取り巻く状況と県立病院	153
1. 日本の医療制度の概況	153
2. 香川の現状	154
(1) 医療圏	154
(2) 県立病院の占める位置	156
(3) 県立病院の設置状況他県比較(平成 17 年公営企業年鑑より)	157
(4) 医療圏と県の役割	158
3. 県立病院の運営方法	159
4. 県立病院の使命	160
-2 経営分析	161
1. 県立病院の現況	162
(1) 単年度損益	162
(2) 繰出の状況	162
(3) 平成 16 年度要約貸借対照表	164
(4) 企業債	166
2. 病床利用率	166
(1) 公立病院との比較	166
(2) 病床回転率	167
3. 病院別診療科別損益の把握方法及び結果についての検討	167

(1)県立病院課で行なう分析	167
(2)県立病院課の行なった分析結果	168
4.主要経費項目である人件費関連項目について、経営指標での平均データとの比較	170
(1)配置数・公立病院との比較	170
(2)平均年齢の比較	170
(3)支給水準・公営企業と他主体経営との比較	171
(4)支給水準・香川県立病院と自治体病院平均との比較	172
(5)支給水準・民間等他主体経営の病院との比較	174
5.他県の事例	175
(1)福岡県における県立病院改革の動き	175
(2)福島県における県立病院改革の動き	177
-3 個別の内容	178
1.対象	178
2.人件費について	178
(1)概要及び対象	178
(2)給与制度	178
2.購買業務	194
(1)薬品・診療材料の購入事務	194
(2)新規品目の決定	195
(3)発注手続	195
(4)契約の性質	196
(5)購買業務の妥当性の検討	197
(6)在庫管理	198
(7)共同仕入れについて	199
-4 負担金・補助金の妥当性	200
1.根拠となる条文と妥当性の検討項目	200
(1)地方公営企業法 17 条 2	201
(2)17 条の 3	201
(3)複数の負担金・補助金に共通の問題点	202
2.概要:項目・数値及び検討結果	202
3.1 号該当経費の検討	203
(1)公的活動に関する経費	203
(2)がん検診センターの運営に関する経費	204
(3)公衆衛生事業に要する経費:精神・酒害・予防	205
(4)結核病院運営費	207

(5)看護師養成費	208
(6)緊急医療確保経費	209
4.2号該当経費の検討	210
(1)高い看護水準に要する経費	210
(2)高度医療器械の運営に要する経費	212
(3)特殊医療	216
(4)病理解剖に要する経費	217
(5)腎臓移植センターの運営に関する経費	217
(6)リハビリ医療経費	218
(7)小児医療に関する経費	219
(8)SARS 診断経費	219
(9)医師・看護師の研究・研修に関する経費	220
(10)病院事業の経営研修に関する経費	220
(11)共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	220
(12)丸亀病院の運営に関する経費	221
(13)精神病治療のための特殊勤務手当経費	222
(14)老人性痴呆疾患センターの運営経費	222
(15)企業債支払利息に要する経費・企業債償還元金に要する経費	223
5.補助金	224
(1)全般	224
(2)共済組合追加費用の負担経費	224
(3)企業債元利償還に要する経費	224
(4)準不採算地区病院の運営に要する経費	224
(5)退職給与引当金の支給に要する経費	225
6.負担金及び補助金	225
-5 負担金の合理性と病院経営	226
1.病院の運営	226
2.がん検診センター	227
(1)沿革等	227
(2)施設及び現状	228
(3)政策性	231
3.津田病院	232
(1)沿革等	232
(2)現況	233
(3)繰出金との関連等	233
4.白鳥病院	234

(1)沿革等	234
(2)現況	234
(3)繰出金との関連等	235
5.丸亀病院	237
(1)沿革等	237
(2)現況等	237
(3)繰出金との関連	240
6.中央病院	242
(1)沿革等	242
(2)現況及び経緯	243
(3)繰出金との関連等	243
7.総括	247
工業団地	249
-1 概論	249
1.分譲の現状	249
2.工業団地の環境と政策	250
(1)県土の利用状況	250
(2)工場立地(分譲状況)の推移	251
(3)経済情勢と産業誘致の方法	251
(4)市町との関連	252
-2 事業の個別内容の検討	252
1.番の州臨海工業団地	252
(1)経緯	252
(2)貸付についての検討	255
2.高松東ファクトリーパーク	259
(1)概況	259
(2)リース料の根拠	262
(3)貸付	264
県庁舎	265
-1 建設の経緯・施設の概要	265
-2 利用状況(計画比)	266
1.当初計画との比較	266
2.賃料の試算	268
3.人員減等に見合った利用の検討(意見)	268
4.使用部分の予算化(意見)	268
-3 庁舎管理-委託契約	269

1.委託契約の概要	269
2.入札内容の検討	270
3.随意契約の妥当性について	272
(1)随意契約の理由	272
(2)根拠となる条文等の検討	273
(3)清和会について	274
-4 庁舎管理・使用許可	275
1.公共財産の貸付に関する法規・規定	275
(1)法規	275
(2)県規定	275
(3)現在の使用許可の状況	276
(4)使用許可等	276
全体に関する意見	279
-1 県全体の退職手当制度及び財政への影響額について	279
1.退職手当支出の財政への影響	279
2.新制度について	281
3.民間比較	282
4.将来の設計	282
5.年齢構成の偏在と配置について	282
-2 長期の設備投資計画	283
-3 工場団地の経緯・管理状況	285
1.意思決定の経緯について	285
2.政策の柔軟性	285
3.資産の一括管理	285
-4 外郭団体等の管理に関する意見	286

第 1 節 外部監査の概要

外部監査の種類

地方自治法 252 条の 37 第 1 項及び 2 項に基づく包括外部監査

選定した特定の事件(監査のテーマ)

他主体との事業分担・運営の合理性と実施にかかる内部体制

事件(監査のテーマ)を選定した理由

県の財政は、危機的状況にあり、必要な施策を実施しながらの財政の持続可能性の確保は現在の県の最優先課題である。県の収支見込は平成 18 年度まで作成されているものの、平成 19 年度以降の予測は不可能な現状にあるが、最低でも 200 億円の収支改善が必要であると予想されている。

県予算規模は一般会計で約 5,000 億円であり、200 億 = 5% の経費削減は民間のリストラに比べると、容易に達成できるようにも見える。また、県の貸借対照表を見ると、平成 15 年度末の資産から負債を引いた額は 1 兆円となっており、年間 200 億円の資金捻出は可能であろうとも思われる。

しかし、後の分析結果を見ると、削減が困難な公債費のウエイトも高く、また、県支出には国の施策の枠組みの中で支出が必要となる金額も含まれており、この中で 200 億円の収支改善は至難の業である。

一般企業であれば、純資産 1 兆円の処分により、売却収入と管理コストの削減によるキャッシュフローの増加を考えるとところである。しかし自治体の純資産とは、借入以外の補助金・税収などの財源を示すものにすぎず、また保有する財産は、行政の用に供されており、例えば資産に大きな部分を占める道路を考えても売却等による資金化は困難である。施設の必要性を検討の上改廃・転用するか、維持管理業務の改善の手法により運用コストを圧縮するしかない。

この財政危機を生んだ直接の原因としては、人件費の増大、1990 年代の国の景気対策により増大した公共投資にかかる公債費負担(公共投資自体はほぼ 90 年度以前の水準まで減少)に加え、「三位一体改革」による交付税削減等があげられるが(表 1-4 参照)、根本的には、

補助金制度に加えて、地方単独事業に対する交付税措置など、国の制度自体が県や市町村の適正な意思決定をゆがめるものであると考えられること

例えば義務教育や社会福祉など、権限と負担が国・県・市町間で錯綜し、結果的に意思決定にかかる責任の所在が不明瞭となっていること

という、構造的な原因によるものであるとも言える。

また、付け加えるならば、収支会計の弊害として次の点があげられる。

自治体の歳出は前年度比を基本として決定されることから、ゼロベースでの見直しが困難である。また、既に支出された支出 = 資産に関する数値情報がないため、全体の姿を把

握した上での決定が困難であること(なお、これは急速に進展している少子高齢化への対応)など、経済社会情勢の変化への対応が遅れる要因ともなる。

現況を再検討し、県民にコスト情報を提供した上で、個別事業ごとに継続か廃止かの意思決定を「聖域なく」本年度から来年度(平成 17 年度から 18 年度)にかけて早急に行う必要があるが、もはや小手先の改善では財政再建は不可能であり、また、国においても自治体との業務の整理と財源移譲を進める方針であり、構造的な要因こそが改革の要となるべきものである。

一方、全国的に平成の大合併と呼ばれる市町村合併が進んでおり、平成 18 年度までに香川県の市町は 6 市 12 町にまで統合される。県はこの合併を促進する立場をとっている。財政分析によると、全国平均に比べ香川では歳出に占める県の比率が高くなっており、直接的には、町が合併により市になることにより、県政の運営自体も簡便化されることとなる。

そもそも、県の果たすべき本源的な役割は「住民福祉の向上」であり(地方自治法 1 条 2)、県は少なくとも、各市町の独立性を尊重しながらも、市町との間で事業の効率が最大になり、県民に対して最小の費用で最大の効果を生むような制度構築を行うべきであろう。財政悪化の要因は、国にも市町にも共通するものであり、県内ほとんど全ての市町が財政改革を必要としている。また、三位一体改革により、都道府県・市町村の各自治体は自分の頭で考え、自分の手足で実施することをより求められることとなる。市町村合併を機に、単純に県が行う義務のないものを排除する、という意味ではない市町・民間・(国)との間の役割分担という視点を県財政見直しに加えることにより、前述構造的な問題の による全体的な不効率が把握でき、長期的な財政の持続性の確保にも資することとなる。

以上の点から、国・市町という公的部門及び民間と県との事業分担の適正化を視点とし、法規・補助金・権限・実施等が県に属さないため、またそれが意識されていないために現在の行政の不効率が産まれている点はないかを検討し、その上で県内部の過去の支出の把握を含む業務執行がそれに合致しているかを の視点を加えつつ検証することにより、県財政の健全化に資することが可能ではないかと考えた。

外部監査の方法

(1)監査の要点

監査の要点は、対象事業につき、

- 1)民間で行える事業ではないか。
- 2)国及び市町との役割分担は合理的か。意思決定権のない財政支出等による不効率は発生していないか。許認可権・監督権と成果への責任が不一致となっていないか。
- 3)意思決定過程は合理的か。情勢に合せ見直されているか。
- 4)業務が合法的に行われているか。効率的に行える体制になっているか。
- 5)実態が規定等と乖離していないか。

を検討し、県の政策が全体的な整合性を持ち、有効に実施されているかを検討する。

(2)監査の留意点

監査の実施にあたっては、県民福祉の向上という県の本源的役割と自治体の一般的な特徴から、以下の点についても留意して行う。

- 1)社会は大きく変動しているが、一方自治体の政策・施設は従来そのまま硬直化しているケースが多い。例えば香川県で特に都市部に比べ先行して進む高齢化に対応し得るものになっているか、等業務が社会情勢の変化に対応しているか、対応し得る体制か、についても留意する必要がある。
- 2)自治体においては、条例を含む法規に従って業務が執行されるが、その過程の運用により、条例等の本旨がすりかえられているケースがないことを確認する必要がある。
- 3)文書の管理は条例等に基づき行われるが、意思決定の過程が正しく検証されるべく文書が保管される体制になっているか。また、意思決定を行う権限は権限規定により定められているが、意思決定権者に意思決定に必要である情報が漏れなく正しく提供される体制になっているか。
- 4)公的部門においては、いわゆる「縦割り構造」が強く、政策の全体的な合理性が損なわれているケースがある。県の部・課も国の省庁に対応する構成となっている。事業事務の遂行にあたって、同種・同程度のものの取り扱いが部署によって異なることがなく、全体的整合性が保たれているか。
- 5)市町を含む県全体での効率性が重要であり、県のみ効率性・合規性を追求することは本旨ではない。
- 6)香川県で個々の政策につき行っている政策評価により、市町との業務の分担の合理性についても検討を行っている。監査の実施にあたって、関連する部分についてはこれを参考とする。

(3)対象

財政分析・ヒアリングにより、義務教育・県立病院・工業団地・庁舎を対象として調査を行った。

(4)主な監査手続

- ・ヒアリング
- ・関係書類の閲覧・照合
- ・関係法規・条例との整合性チェック
- ・抜き取りテスト
- ・数値分析
- ・現物との照合

等による。具体的な手続については、それぞれの項目で述べている。

外部監査の実施期間及び対象

平成 17 年 5 月 1 日より平成 18 年 1 月 25 日

平成 17 年度の現状を基礎としているが、数値等については、必要に応じて過去のものをを用いている。

外部監査人・補助者と資格

包括外部監査人 大西 俊哉 (公認会計士)

補助者 石井 吉春(大学院教授) 石川 千晶 (公認会計士) 石川 豊 (公認会計士)
井上 秀美(1級建築士) 岩村 浩二(公認会計士) 関谷 利裕(弁護士) 武田 宏之(公認
会計士) 中 由規子(弁護士) 林 聖三(公認会計士) 眞鍋 洋一(医師)

利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

その他

- ・この報告書上の団体・法人・個人名の記載方法等については、香川県情報公開条例及び香川県個人情報保護条例に従って判断している。
- ・この報告書内のデータについては、可能な限り出所を記載している。
- ・数値については、単位未満を切捨てにより表示している場合があり、表合計と合計数値が一致しない場合がある。
- ・図表については、本文に図表番号を入れて解説する必要のある部分のみ番号を付している。

第2節 財政分析

県財政が逼迫する現況下、包括外部監査にあっても県財政の回復に資するテーマを選定することが重要であると考えた。逼迫の要因としては、三位一体改革による交付税の圧縮や税収の減少、バブル崩壊後の景気振興政策による投資に要した資金借入の償還などが理由としてあげられるところであるが、監査を行なうに先立って監査人の視点から県財政を分析し、監査のテーマ・範囲を決定するための指針とする。

1. 香川県財政の悪化要因

地方財政統計年報の普通会計(一般会計と企業会計以外の特別会計を合算し、会計間の重複を控除したもの)の数字をベースに、他都道府県との比較や、国及び県内市町との役割分担といった視点なども踏まえながら、近年の香川県財政の悪化要因について分析を試みる。

(1) 基礎的財政収支の推移

最初に、財政の持続可能性を表す指標として基礎的財政収支(いわゆるプライマリーバランス)を用い、香川県財政の現況について概観する。

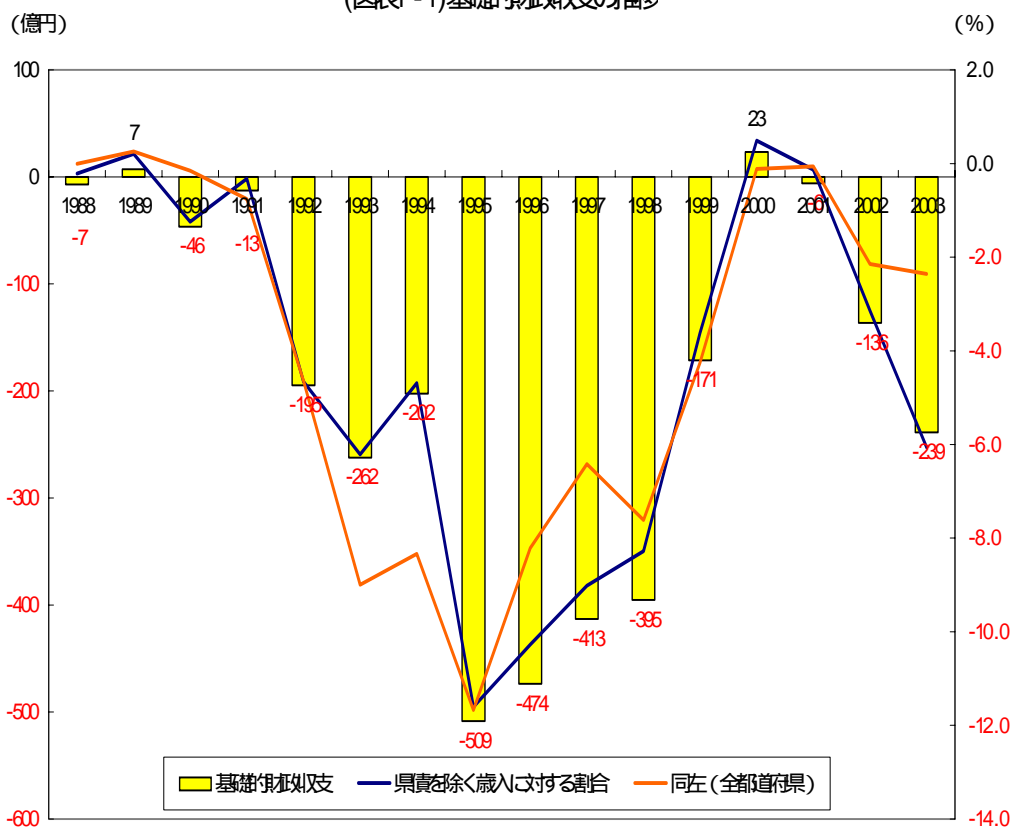
基礎的財政収支は、「公債収入以外の歳入 - 利払い及び債務償還額(公債費)を除いた歳出」と表される(便宜的に、公債費 - 公債発行額で算出できる)。同収支の均衡により、その年に必要な財政支出がその年の税負担などで賄われたことになり、財政の持続性を確保するためのベースラインとして位置づけられる(ただし、実際には公債費中の利払い分について公債残高が増加することになる点には留意する必要がある)。

1) 香川県の動向

香川県の基礎的財政収支は 1990 年度に赤字に転じ、以後 95 年度に 509 億円と県債を除く歳入規模の 12% の水準まで悪化している。その後は持ち直し、2000 年度には 23 億円の黒字となったが、01 年度以降は再び悪化傾向を辿り、03 年度には 239 億円となっている。県債収入を除く歳入との対比で赤字水準をみると 03 年度には全国よりも 3.7 ポイントも赤字幅が大きくなっており、直近の悪化が目立っている。

なお、特別会計を除く一般会計ベース(03 年度の同収支は、普通会計より 4 億円の 243 億円)でその後の動きをみると、同収支は、04 年度 85 億円、05 年度 49 億円へと改善が見込まれている。

(図表 - 1)基礎財政収支の推移



2)他都道府県との比較

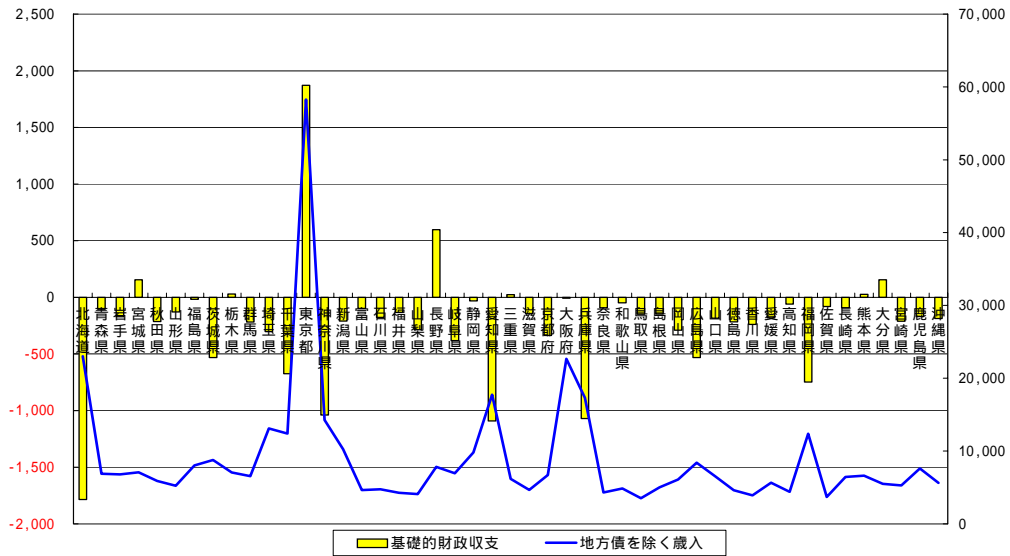
2003年度の全都道府県の基礎的財政収支をみると、黒字が7都県(宮城、栃木、東京、長野、三重、熊本、大分)に留まっており、残る40道府県は赤字となっている。

同収支の地方債を除く歳入に対する比率を見ると、全国平均の2.4%に対し、香川県は6.1%と下位から8番目に位置しており、財政の悪化が目立っている。(上位は長野、東京、大分、宮城などで、下位は北海道、神奈川、山梨、広島など。) また、同収支の地方債残高に対する比率を見ると、全国平均の1.3%に対し香川県は3.3%となっている。(地方債残高の地方債を除く歳入に対する倍率は全国平均並の1.8倍に留まっており、同収支の悪化に引っ張られる形となっている。) 因みに、黒字上位の長野3.7%、東京2.4%となっており、持続可能な財政運営という視点からは、ほとんどの都道府県が不十分な水準に留まっている。

(図表 1 - 2)2003 年度における全都道府県の財政状況

	人口a	歳入b	うち地方 税	同歳 入比	うち地方 債	同歳 入比	歳出c	e/a	うち公債 費f	同歳 出比	地方債残 高g	g/ (b-d)	d-f(基礎的 財政収支)	h/(b- d)×10	h/g× 100
	千人	億円	億円	%	億円	%	億円	千円人	億円	%	億円	倍	億円	%	%
北海道	5,659	28,338	5,583	19.7	5,326	18.8	29,090	514	3,541	12.2	52,338	2.3	-1,785	-7.8	-3.4
青森県	1,462	8,164	1,273	15.6	1,286	15.8	8,885	608	1,181	13.3	12,731	1.9	-105	-1.5	-0.8
岩手県	1,402	8,216	1,219	14.8	1,428	17.4	8,857	632	1,256	14.2	14,297	2.1	-172	-2.5	-1.2
宮城県	2,373	8,128	2,435	30.0	1,041	12.8	8,042	339	1,197	14.9	13,395	1.9	155	2.2	1.2
秋田県	1,167	7,288	973	13.3	1,405	19.3	7,450	638	1,190	16.0	11,896	2.0	-215	-3.7	-1.8
山形県	1,230	6,373	1,065	16.7	1,142	17.9	6,402	520	1,012	15.8	10,830	2.1	-130	-2.5	-1.2
福島県	2,113	9,363	2,109	22.5	1,328	14.2	9,730	461	1,311	13.5	12,062	1.5	-17	-0.2	-0.1
茨城県	2,991	10,618	3,069	28.9	1,842	17.3	10,778	360	1,309	12.1	16,124	1.8	-533	-6.1	-3.3
栃木県	2,011	8,212	2,187	26.6	1,143	13.9	8,193	407	1,173	14.3	10,097	1.4	30	0.4	0.3
群馬県	2,034	7,705	2,123	27.6	1,157	15.0	7,696	378	939	12.2	9,498	1.5	-218	-3.3	-2.3
埼玉県	7,029	15,725	6,187	39.3	2,627	16.7	16,735	238	2,324	13.9	28,418	2.2	-303	-2.3	-1.1
千葉県	6,024	14,669	5,593	38.1	2,260	15.4	15,417	256	1,586	10.3	22,258	1.8	-674	-5.4	-3.0
東京都	12,310	62,939	40,753	64.8	4,672	7.4	60,148	489	6,544	10.9	76,454	1.3	1,872	3.2	2.4
神奈川県	8,687	17,106	8,844	51.7	2,829	16.5	16,969	195	1,791	10.6	27,326	1.9	-1,038	-7.3	-3.8
新潟県	2,460	12,199	2,443	20.0	1,962	16.1	12,582	511	1,752	13.9	20,423	2.0	-210	-2.1	-1.0
富山県	1,117	5,607	1,142	20.4	976	17.4	5,548	497	878	15.8	9,668	2.1	-98	-2.1	-1.0
石川県	1,180	5,820	1,267	21.8	1,084	18.6	6,237	529	906	14.5	10,751	2.3	-178	-3.8	-1.7
福井県	827	5,161	1,010	19.6	896	17.4	5,160	624	763	14.8	7,596	1.8	-133	-3.1	-1.8
山梨県	887	5,163	915	17.7	1,075	20.8	5,056	570	790	15.6	8,327	2.0	-285	-7.0	-3.4
長野県	2,215	8,903	2,254	25.3	1,073	12.1	9,532	430	1,671	17.5	16,328	2.1	597	7.6	3.7
岐阜県	2,111	8,290	2,109	25.4	1,339	16.2	8,667	411	957	11.0	13,347	1.9	-382	-5.5	-2.9
静岡県	3,793	11,708	4,394	37.5	1,891	16.1	11,834	312	1,859	15.7	21,601	2.2	-31	-0.3	-0.1
愛知県	7,158	21,427	9,995	46.6	3,689	17.2	21,534	301	2,598	12.1	36,323	2.0	-1,030	-6.1	-3.0
三重県	1,862	7,176	2,043	28.5	1,005	14.0	7,290	392	1,028	14.1	9,252	1.5	23	0.4	0.3
滋賀県	1,366	5,508	1,368	24.8	856	15.5	5,559	407	711	12.8	8,672	1.9	-145	-3.1	-1.7
京都府	2,641	7,971	2,542	31.9	1,267	15.9	8,222	311	932	11.3	12,411	1.9	-336	-5.0	-2.7
大阪府	8,816	26,016	10,070	38.7	3,361	12.9	27,203	309	3,354	12.3	42,636	1.9	-7	-0.0	-0.0
兵庫県	5,585	21,119	5,161	24.4	3,814	18.1	20,512	367	2,744	13.4	39,055	2.3	-1,070	-6.2	-2.7
奈良県	1,436	5,262	1,086	20.6	958	18.2	5,231	364	866	16.6	9,303	2.2	-92	-2.1	-1.0
和歌山県	1,056	5,694	877	15.4	831	14.6	5,449	516	783	14.4	6,864	1.4	-48	-1.0	-0.7
鳥取県	611	4,318	550	12.7	790	18.3	4,283	701	641	15.0	6,002	1.7	-150	-4.2	-2.5
島根県	753	6,227	672	10.8	1,226	19.7	6,518	866	1,078	16.5	10,322	2.1	-148	-4.0	-1.4
岡山県	1,953	7,645	1,816	23.8	1,559	20.4	7,673	393	1,270	16.5	11,970	2.0	-230	-4.8	-2.4
広島県	2,878	10,391	2,783	26.8	1,977	19.0	10,610	369	1,444	13.6	16,927	2.0	-532	-6.3	-3.1
山口県	1,512	7,711	1,453	18.8	1,192	15.5	7,759	513	1,008	13.0	10,958	1.7	-184	-2.8	-1.7
徳島県	817	5,612	821	14.6	997	17.8	5,690	696	779	13.7	9,304	2.0	-218	-4.7	-2.3
香川県	1,020	4,818	1,031	21.4	881	18.3	4,973	488	642	12.9	7,159	1.8	-239	-6.1	-3.3
愛媛県	1,483	6,614	1,276	19.3	957	14.5	7,023	474	775	11.0	9,425	1.7	-182	-3.2	-1.9
高知県	807	5,364	653	12.2	974	18.2	5,527	685	914	16.5	7,951	1.8	-60	-1.4	-0.8
福岡県	5,051	14,782	4,725	32.0	2,414	16.3	15,099	299	1,657	11.0	22,636	1.8	-747	-6.0	-3.3
佐賀県	872	4,493	816	18.2	782	17.4	4,610	529	701	15.2	6,126	1.7	-81	-2.2	-1.3
長崎県	1,501	7,654	1,100	14.4	1,209	15.8	7,838	522	1,117	14.2	10,250	1.6	-93	-1.4	-0.9
熊本県	1,855	7,966	1,510	18.9	1,339	16.8	7,971	430	1,366	17.1	13,251	2.0	27	0.4	0.2
大分県	1,218	6,487	1,026	15.8	1,001	15.4	6,685	549	1,157	17.3	9,817	1.8	156	2.8	1.6
宮崎県	1,164	6,383	927	14.5	1,117	17.5	6,560	564	905	13.8	8,916	1.7	-211	-4.0	-2.4
鹿児島県	1,775	9,322	1,391	14.9	1,708	18.3	9,720	548	1,538	15.8	16,082	2.1	-170	-2.2	-1.1
沖縄県	1,349	6,453	927	14.4	835	12.9	6,489	481	648	10.0	6,528	1.2	-187	-3.3	-2.9
合計	127,619	498,110	155,562	31.2	76,521	15.4	505,039	366	66,594	13.2	773,894	1.8	-9,927	-2.4	-1.3

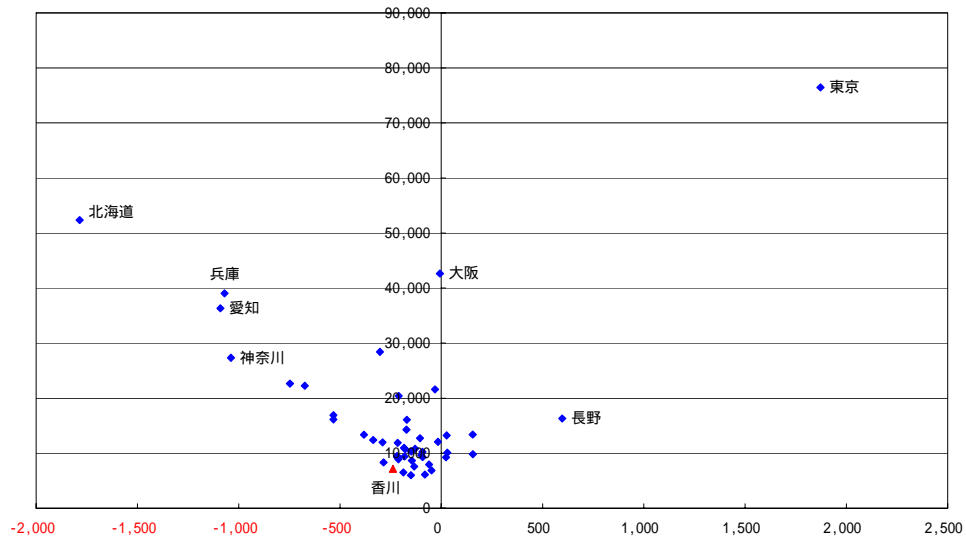
(図表1 - 3)基礎的財政収支と地方債を除く歳入(億円)



(図表1 - 4)基礎的財政収支の地方債を除く歳入に対する比率下位・上位(%)

下位15都道府県		上位15都道府県	
1 北海道	-7.8	1 長野県	7.6
2 神奈川県	-7.3	2 東京都	3.2
3 山梨県	-7.0	3 大分県	2.8
4 広島県	-6.3	4 宮城県	2.2
5 兵庫県	-6.2	5 栃木県	0.4
6 愛知県	-6.1	6 熊本県	0.4
7 茨城県	-6.1	7 三重県	0.4
8 香川県	-6.1	8 大阪府	-0.0
9 福岡県	-6.0	9 福島県	-0.2
10 岐阜県	-5.5	10 静岡県	-0.3
11 千葉県	-5.4	11 和歌山県	-1.0
12 京都府	-5.0	12 高知県	-1.4
13 岡山県	-4.8	13 長崎県	-1.4
14 徳島県	-4.7	14 青森県	-1.5
15 鳥取県	-4.2	15 新潟県	-2.1

(図表1 - 5)基礎的財政収支と地方債残高の関係(億円)



(2)県債発行額の増減要因

香川県の基礎的財政収支悪化の背景を探るために、歳入・歳出構造の変化がどのように県債発行額の増減につながったかを要因分析する。

(因みに、歳出増と県債を除く歳入減が増加要因となり、歳出減と歳入増は減少要因となる。)

1)香川県の動向

県債発行額は 88 年度の 249 億円から 98 年度 919 億円までほぼ経年的に増加を続けたが、2000 年度には 569 億円まで減少し、その後再び増加基調となっている(03 年度は 881 億円)。県債発行額の増減要因を経年的に見ると、投資的経費が 96 年度までは主な増加要因となった後に主な減少要因に転じたこと、人件費がほぼ全期間を通じ増加要因となってきたこと、01 年度以降は県税や地方交付税などの歳入減が主な増加要因となったことなどが特筆される。因みに、88 年度から県債発行額のピーク時の 98 年度までの間の変化を見ると、投資的経費(+716 億円)、人件費(+359 億円)、公債費(+281 億円)をはじめとする歳出増が、地方交付税(474 億円)、県税収入(237 億円)、国庫支出金(152 億円)などの歳入増を上回り、+670 億円の県債発行増加につながった形となっている。さらに、その後の 98 年度から 03 年度の間の変化を見ると、投資的経費が大幅に減少(824 億円)する一方で、繰入金(+242 億円)、県税収入(+185 億円)、国庫支出金(+181 億円)、地方交付税(+93 億円)などの歳入減に加え、公債費の増加(+118 億円)などもあって、県債発行額は 38 億円に留まる形となっている。

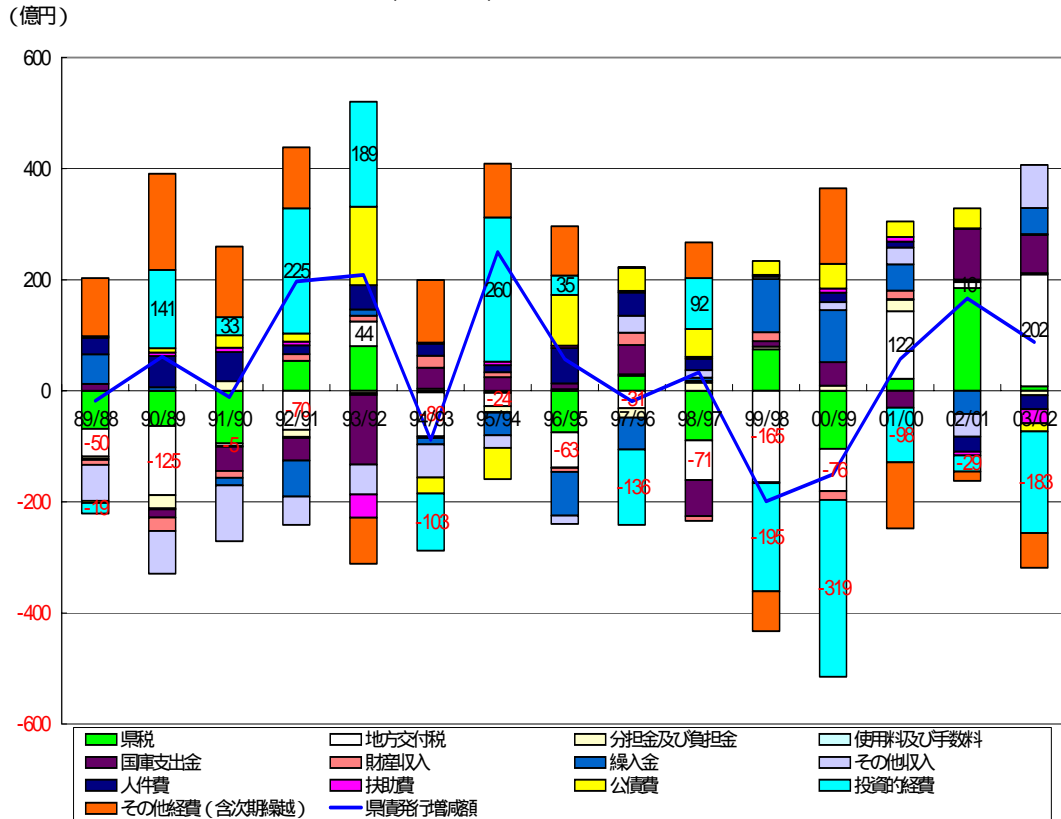
全都道府県計との対比で見ると、全国が 95 年度に地方債発行額のピークを迎えたのに対し、香川県は 98 年度まで増加を続けたほか、03/88(88 年から 2003 年の間の比較をこのように表示する。以下同様。)の地方債発行増加額は、全国が対歳入比(03 年度で公債を除く)+11.0%となったのに対し、香川県は+16.0%まで悪化している。

(図表1 -6)県債を除く収支(繰入金を歳出に含む)

(億円)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
県税	971	1,040	1,103	1,198	1,144	1,064	1,067	1,070	1,145	1,119	1,208	1,133	1,238	1,216	1,031	1,023
地方交付税	867	917	1,041	1,046	1,117	1,072	1,152	1,175	1,239	1,270	1,341	1,506	1,582	1,460	1,450	1,248
分担金及び負担金	48	52	76	58	71	75	71	82	79	96	82	77	67	47	44	52
使用料及び手数料	77	79	81	82	84	87	90	91	92	89	86	88	88	86	84	82
国庫支出金	668	646	660	704	745	870	832	808	798	745	810	800	758	789	698	629
財産収入	42	51	75	87	75	65	44	35	42	20	29	13	28	13	12	11
繰入金	201	147	141	155	220	208	220	280	339	397	391	295	201	154	196	149
その他収入	431	495	573	673	724	778	837	880	875	844	830	826	812	781	822	744
県債を除く歳入計	3,294	3,427	3,750	4,004	4,179	4,219	4,313	4,382	4,609	4,579	4,776	4,737	4,774	4,546	4,336	3,938
人件費	1,028	1,058	1,115	1,167	1,183	1,227	1,248	1,261	1,325	1,367	1,387	1,389	1,406	1,417	1,389	1,365
扶助費	126	128	134	142	149	107	109	115	119	123	126	127	134	143	136	111
公債費	242	238	246	268	283	424	396	339	431	473	523	548	592	620	657	642
投資的経費	1,105	1,086	1,227	1,260	1,485	1,674	1,571	1,831	1,866	1,730	1,821	1,626	1,308	1,210	1,180	997
その他経費(含次期繰越)	1,042	1,147	1,320	1,447	1,557	1,474	1,587	1,684	1,772	1,773	1,838	1,766	1,902	1,783	1,767	1,704
歳出計	3,544	3,658	4,043	4,285	4,657	4,906	4,911	5,230	5,513	5,465	5,695	5,457	5,343	5,173	5,129	4,818
差引過不足	-249	-231	-292	-281	-478	-687	-598	-848	-905	-886	-919	-720	-569	-626	-793	-881
県債	249	231	292	281	478	687	598	848	905	886	919	720	569	626	793	881

(図表1-7) 県債発行額の増減要因



(図表1-8) 地方債発行額の増減要因

(億円, %)

	香川県				全都道府県			
	98/88	03/98	03/88	*	95/88	03/95	03/88	*
県税	-237	185	-52	-1.3	-2,691	3,028	337	0.1
地方交付税	-474	93	-381	-9.7	-21,517	-15,421	-36,938	-8.8
分担金及び負担金	-34	29	-5	-0.1	-3,611	3,512	-99	-0.0
使用料及び手数料	-9	4	-5	-0.1	-2,615	1,001	-1,614	-0.4
国庫支出金	-152	181	29	0.7	-31,676	21,011	-10,665	-2.5
財産収入	13	18	31	0.8	-161	1,484	1,323	0.3
繰入金	-190	242	52	1.3	-13,222	4,618	-8,604	-2.0
その他収入	-400	86	-313	-8.0	-32,044	5,869	-26,175	-6.2
地方債を除く歳入減	-1,482	838	-643	-16.3	-107,537	25,101	-82,436	-19.6
人件費	359	-22	336	8.5	29,745	790	30,535	7.2
扶助費	0	-15	-15	-0.4	1,525	-1,777	-253	-0.1
公債費	281	118	400	10.2	8,240	28,122	36,361	8.6
投資的経費	716	-824	-108	-2.7	72,720	-74,208	-1,488	-0.4
その他経費(含次期繰越)	795	-134	661	16.8	55,657	7,882	63,539	15.1
歳出増	2,151	-877	1,275	32.4	167,886	-39,192	128,695	30.5
地方債発行額の増減率	670	-38	632	16.0	60,349	-14,090	46,259	11.0

*03/88の増減率=03の公債を除く歳入計×100で算出。

なお、一般会計ベースとなるが、2004年度以降の県債発行額は、投資的経費や補助費などのその他経費の減少や県税収入の増加などにより、04/03年度で137億円、05/04年度で66億円の減少が見込まれている。

(図表 1-9)一般会計ベースによる地方債発行額の増減見込み

(億円)

	決算				予算		増減				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04
県税	-1,187	-1,169	-1,011	-998	-1,005	-1,051	18	159	13	-7	-46
地方交付税	-1,582	-1,460	-1,450	-1,248	-1,158	-1,168	122	10	202	90	-10
分担金及び負担金	-55	-44	-42	-39	-36	-31	12	2	3	3	5
使用料及び手数料	-90	-88	-86	-94	-97	-91	2	3	-9	-2	6
国庫支出金	-745	-781	-694	-626	-637	-595	-35	87	68	-11	42
財産収入	-24	-9	-9	-7	-12	-15	15	1	1	-5	-3
繰入金	-195	-138	-181	-134	-273	-61	57	-43	48	-139	212
その他収入	-932	-913	-928	-872	-846	-881	19	-15	56	25	-35
地方債を除く歳入a	-4,811	-4,602	-4,400	-4,018	-4,064	-3,892	208	203	382	-46	172
人件費	1,402	1,413	1,384	1,361	1,392	1,324	11	-30	-23	31	-68
扶助費	134	143	136	111	320	319	9	-7	-25	209	-1
公債費	573	607	626	631	652	622	34	19	4	21	-30
投資的経費	1,264	1,173	1,166	983	878	789	-92	-7	-182	-105	-89
その他経費(含次期繰越)	1,991	1,883	1,869	1,806	1,559	1,509	-108	-14	-63	-247	-50
歳出b	5,365	5,220	5,181	4,892	4,801	4,563	-145	-39	-289	-91	-238
地方債発行額a+b	555	617	782	874	737	671	63	164	92	-137	-66

2)他都道府県との比較

図表 1 - 4 の基礎的財政収支の下位 3 道県、上位 3 都県との比較により、03/98(香川県の県債発行額のピークが 98 年度)の推移について概観する。

最も下位となった北海道を見ると、基礎的財政収支は 98 年度の 2,900 億円が 2003 年度には 1,785 億円まで改善しているものの(地方債を除く歳入に対する比率も 10.0% 7.8%に向上)、98 年度段階から地方債依存率が高い上、地方税、国庫支出金などの歳入減もあり、歳出削減が収支改善に十分つながっていない姿が浮かび上がってくる。

山梨、香川も、北海道同様に基礎的財政収支自体は多少改善しているものの、抜本的な収支改善は実現できないままに推移してきている。なかでも香川の場合は、投資的経費の削減率(45.2%)が全国平均(37.0%)を 8 ポイント程度上回っていること、その一方で、県税収入の減少幅が大きいこと、人件費の削減幅が小さいことなどが、その背景要因として指摘できる。下位のうち、神奈川県は、地方税の減少などの歳入要因が地方債発行額の増加要因となっている。

一方、上位 3 都県の動きを見ると、いずれも人件費、扶助費、投資的経費の削減幅が全国平均を上回っており、行財政改革への取り組みの深度が明暗を分ける形になっていると考えられる。

なかでも、長野県は田中知事の下で、2002～2006 年度を計画期間とする「財政改革推進プログラム」に取り組んでいる。具体的には、旧来型公共事業の削減、事務事業の見直し(当初 2 年間で 242 事業を廃止、638 事業を縮小する一方、372 事業を新設)や庶務部門の統合などによる人員削減(2 年間で 377 人を削減)、特別職給与や管理職手当の減額、5～10%の一般職の給与カット、使用料や手数料見直しなどによる受益者負担の適正化などを実施しており、03/98 年度の投資的経費の削減幅が 57.3%に達するなど、数字の面でも着実に成果が表れてきている。

また、ここまで踏み込んだ公共事業削減を行ってなお、失業率などの指標はむしろ全国的にみても良好な水準を維持し得ている点は、注目に値すると思われる。また、同県では三位一体改革の影響で 2004 年度に地方交付税が 309 億円削減され、再び危機的な財政状況に陥ったために、財政改革推進プログラムの見直しを実施し、職員削減(2005 から 2 年間で、知事部局で 200 名、

警察 10 名、教育委員会 230 名)、投資的経費の抑制、事務事業見直し、ガス事業の民間への売却など、引き続き徹底した収支改善に取り組んでいる。

(図表 1-10)下・上位都道府県との比較-その 1 (98 年度以降の基礎的財政収支の推移 (億円,%))

		公債費	地方債	基礎的財 政収支a	地方債を 除く歳入 b	a/b×100		公債費	地方債	基礎的財 政収支a	地方債を 除く歳入 b	a/b×100
		北海道	1998	3,034	5,934	-2,900		29,088	-10.0	1998	761	1,299
	1999	3,479	4,814	-1,335	29,660	-4.5	1999	861	1,186	-325	6,342	-5.1
	2000	3,646	4,648	-1,002	28,261	-3.5	2000	969	982	-13	6,524	-0.2
	2001	3,636	4,785	-1,149	27,447	-4.2	2001	994	974	21	6,166	0.3
	2002	3,538	5,257	-1,719	24,029	-7.2	2002	1,104	980	124	5,868	2.1
	2003	3,541	5,326	-1,785	23,012	-7.8	2003	1,157	1,001	156	5,486	2.8
	03/98	117	90		79		03/98	152	77		89	
神奈川県	1998	1,432	2,127	-695	15,561	-4.5	1998	5,466	7,567	-2,100	58,395	-3.6
	1999	1,684	1,855	-171	15,878	-1.1	1999	5,349	7,844	-2,495	57,482	-4.3
	2000	1,635	1,469	166	16,684	1.0	2000	7,088	4,351	2,737	60,792	4.5
	2001	1,673	1,623	50	16,236	0.3	2001	6,528	3,285	3,244	60,643	5.3
	2002	1,521	2,156	-635	14,955	-4.2	2002	6,841	4,066	2,775	57,941	4.8
	2003	1,791	2,829	-1,038	14,277	-7.3	2003	6,544	4,672	1,872	58,267	3.2
	03/98	125	133		92		03/98	120	62		100	
山梨県	1998	642	1,025	-383	4,648	-8.2	1998	1,296	1,596	-301	9,448	-3.2
	1999	717	842	-125	4,606	-2.7	1999	1,453	1,658	-205	9,355	-2.2
	2000	745	725	21	4,722	0.4	2000	1,558	1,132	426	9,655	4.4
	2001	766	871	-106	4,608	-2.3	2001	1,715	1,157	557	9,336	6.0
	2002	791	1,056	-265	4,254	-6.2	2002	1,657	1,362	295	8,372	3.5
	2003	790	1,075	-285	4,088	-7.0	2003	1,671	1,073	597	7,830	7.6
	03/98	123	105		88		03/98	129	67		83	
香川県	1998	523	919	-395	4,776	-8.3	1998	50,990	86,650	-35,660	468,384	-7.6
	1999	548	720	-171	4,737	-3.6	1999	56,136	76,305	-20,169	474,487	-4.3
	2000	592	569	23	4,774	0.5	2000	62,113	62,682	-569	481,467	-0.1
	2001	620	626	-6	4,546	-0.1	2001	64,898	65,171	-273	474,453	-0.1
	2002	657	793	-136	4,336	-3.1	2002	65,903	75,317	-9,414	439,325	-2.1
	2003	642	881	-239	3,938	-6.1	2003	66,594	76,521	-9,927	421,589	-2.4
	03/98	123	96		82		03/98	131	88		90	

(図表 1-11)下・上位都道府県との比較-その 2 (03/98 の地方債発行額増減) (億円,%))

	北海道		神奈川県		山梨県		香川県		大分県		東京都		長野県		全都道府県	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率
県税	643	2.8	725	5.1	173	4.2	185	4.7	187	3.4	2,639	4.5	187	2.4	18,114	4.3
地方交付税	298	1.3	-942	-6.6	62	1.5	93	2.4	87	1.6	0	0.0	87	1.1	-7,057	-1.7
分担金及び負担金	58	0.3	32	0.2	36	0.9	29	0.7	96	1.7	251	0.4	96	1.2	3,217	0.8
使用料及び手数料	-7	-0.0	148	1.0	-5	-0.1	4	0.1	-0	-0.0	149	0.3	-0	-0.0	353	0.1
国庫支出金	1,908	8.3	455	3.2	212	5.2	181	4.6	469	8.5	1,140	2.0	469	6.0	22,686	5.4
財産収入	-0	-0.0	290	2.0	-4	-0.1	18	0.5	23	0.4	1	0.0	23	0.3	787	0.2
繰入金	434	1.9	335	2.3	-9	-0.2	242	6.1	-192	-3.5	-2,332	-4.0	-192	-2.5	3,156	0.7
その他収入	2,742	11.9	240	1.7	94	2.3	86	2.2	30	0.5	-1,719	-2.9	30	0.4	5,539	1.3
人件費	-417	-1.8	-143	-1.0	2	0.1	-22	-0.6	-94	-1.7	-1,611	-2.8	-94	-1.2	-5,901	-1.4
扶助費	-235	-1.0	-160	-1.1	-24	-0.6	-15	-0.4	-45	-0.8	-456	-0.8	-45	-0.6	-3,147	-0.7
補助金等	472	2.1	280	2.0	84	2.1	15	0.4	84	1.5	4,244	7.3	84	1.1	9,727	2.3
公債費	507	2.2	359	2.5	148	3.6	118	3.0	396	7.2	1,078	1.8	396	5.1	15,604	3.7
投資的経費	-4,417	-19.2	-995	-7.0	-652	-15.9	-824	-20.9	-1,314	-24.0	-4,853	-8.3	-1,314	-16.8	-62,299	-14.8
その他経費(含次期繰越)	-2,594	-11.3	78	0.5	-69	-1.7	-149	-3.8	-24	-0.4	-1,425	-2.4	-24	-0.3	-10,907	-2.6
地方債発行増減額	-608	-2.6	703	4.9	50	1.2	-38	-1.0	-298	-5.4	-2,895	-5.0	-298	-3.8	-10,128	-2.4
99/98	-1,120	-4.9	-271	-1.9	-183	-4.5	-199	-5.1	-113	-2.1	278	0.5	61	0.8	-10,345	-2.5
00/99	-166	-0.7	-386	-2.7	-117	-2.9	-150	-3.8	-204	-3.7	-3,493	-6.0	-526	-6.7	-13,623	-3.2
01/00	137	0.6	154	1.1	147	3.6	57	1.5	-8	-0.1	-1,067	-1.8	25	0.3	2,490	0.6
02/01	472	2.1	533	3.7	185	4.5	167	4.2	7	0.1	781	1.3	205	2.6	10,146	2.4
03/02	68	0.3	673	4.7	19	0.5	88	2.2	21	0.4	606	1.0	-289	-3.7	1,205	0.3
地方債を除く歳入(03)	23,012	100.0	14,277	100.0	4,088	100.0	3,938	100.0	5,486	100.0	58,267	100.0	7,830	100.0	421,589	100.0

(図表 1-12)下・上位都道府県との比較-その3 (03/98の増減率) (億円,%)

	北海道	神奈川	山梨	香川	大分	東京	長野	全国
県税	-10.5	-7.6	-15.7	-15.3	-15.4	-6.3	-21.1	-10.5
地方交付税	-3.9	137.8	-4.2	-6.9	-4.2		10.4	7.6
分担金及び負担金	-10.6	-39.0	-37.7	-35.8	-52.3	-28.4	-61.4	-37.9
使用料及び手数料	2.0	-24.7	4.6	-4.7	0.4	-7.7	3.9	-3.3
国庫支出金	-26.3	-15.5	-18.5	-22.4	-28.2	-19.1	-40.1	-22.4
財産収入	0.2	-79.9	10.4	-62.9	-57.8	-0.1	9.4	-26.1
繰入金	-47.6	-73.1	98.7	-61.9	154.7	211.4	-21.2	-23.0
その他収入	-44.1	-26.2	-14.0	-10.4	-3.9	29.5	-14.5	-8.4
県債を除く歳入計	-20.9	-8.3	-12.0	-17.6	-11.3	-0.2	-17.1	-10.0
人件費	-5.1	-1.7	0.2	-1.6	-4.8	-8.9	-3.0	-3.7
扶助費	-26.1	-27.5	-25.6	-11.8	-25.5	-26.1	-26.8	-23.3
補助金等	14.9	8.1	16.1	2.5	13.1	23.4	9.0	12.9
公債費	16.7	25.1	23.0	22.6	51.9	19.7	28.9	30.6
投資的経費	-36.1	-33.7	-27.9	-45.2	-44.6	-39.3	-57.3	-37.0
の他経費(含次期繰越)	-34.4	7.7	-8.7	-12.2	-2.3	-14.1	-13.7	-12.5
歳出計	-19.1	-3.3	-9.0	-15.4	-13.3	-4.6	-19.4	-10.3
差引過不足	-10.3	33.0	4.9	-4.1	-22.9	-38.3	-32.8	-11.7
県債	-10.3	33.0	4.9	-4.1	-22.9	-38.3	-32.8	-11.7

(3)県債発行残高の長期推移

この間、県債残高は累増を続け、1997年度末 5,212 億円が 2003 年度末には 6,965 億円と 1.3 倍になっている。年間償還額も 03/98 年度で 342 億円から 492 億円に増加しているが、利払い額は、残高の増加にもかかわらず 179 億円から 149 億円に減少している。これは近年の金利低下によるものと考えられ、平残から割り戻した平均金利は 3.25% から 2.14% に低下している。

因みに、企業会計を除いた県全体の県債発行残高は 7,597 億円に達しており、2003 年度の償還額は 529 億円となっている。

(図表 1-13)県債残高の推移 (億円)

	1998	2003	03/98
前年度末残高a	5,212	6,770	1,558
発行額	919	880	38
償還額	342	492	150
当年度末残高b	5,789	7,159	1,370
平均残高d(a+c)/2	5,501	6,965	1,464
d/b	16.1	14.1	2.0
利払い額e	179	149	30
平均金利e/d×100	3.3	2.1	1.1

(4)歳入の長期推移

香川県の歳入規模は、88 年度の 3,544 億円から 98 年度には 5,695 億円と、ほぼ 1.6 倍の増加となったが、その後は年々減少傾向にあり、03 年度は 4,818 億円になっている。

科目別の主な動きを見ると、県税収入は恒久減税や景気低迷の影響もあり近年停滞しており、2003 年度は 1,023 億円と歳入全体に占める割合も 21.2% まで低下している。

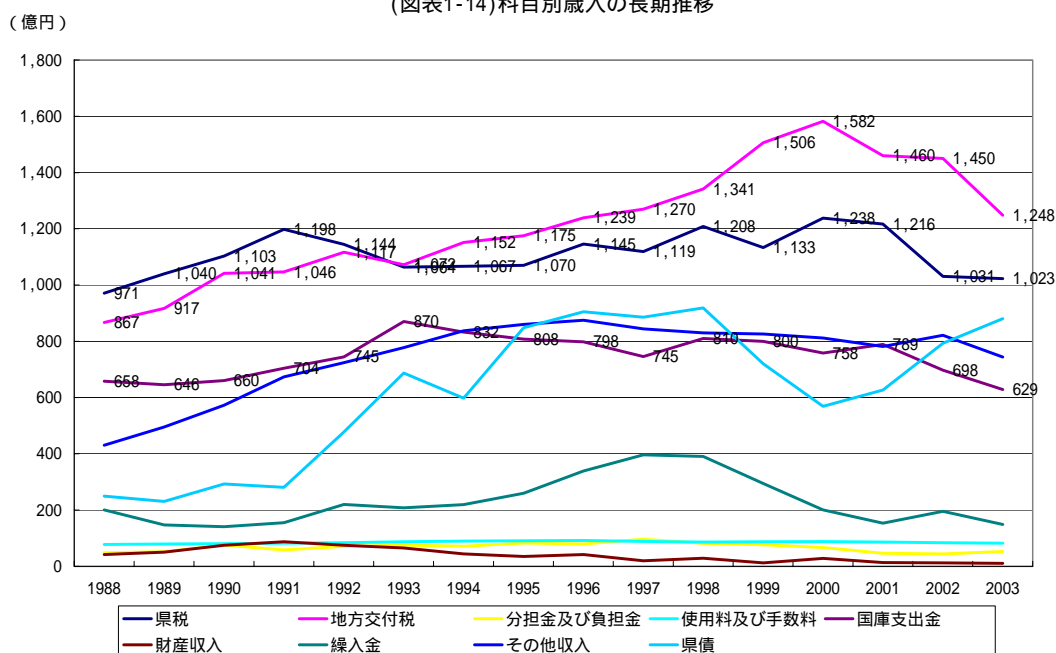
因みに、同水準はピーク時(00 年度)の 1,238 億円の 83% に過ぎず、地方交付税より 5 ポインの水準にとどまっている。

また、地方交付税は、88 年度の 867 億円が 2000 年度には 1,582 億円まで増加し、歳入全体に

占める割合も 24.5%から 29.6%に上昇したが、その後は減少を続け、03 年度には 1,248 億円となり、歳入全体に占める割合も 25.9%に低下している。

国庫支出金は 88 年度 658 億円が 93 年度に 870 億円のピークを迎え、その後は、増減を繰り返しながらも 03 年度には 629 億円まで減少している。

(図表1-14)科目別歳入の長期推移



(5)歳出の長期推移

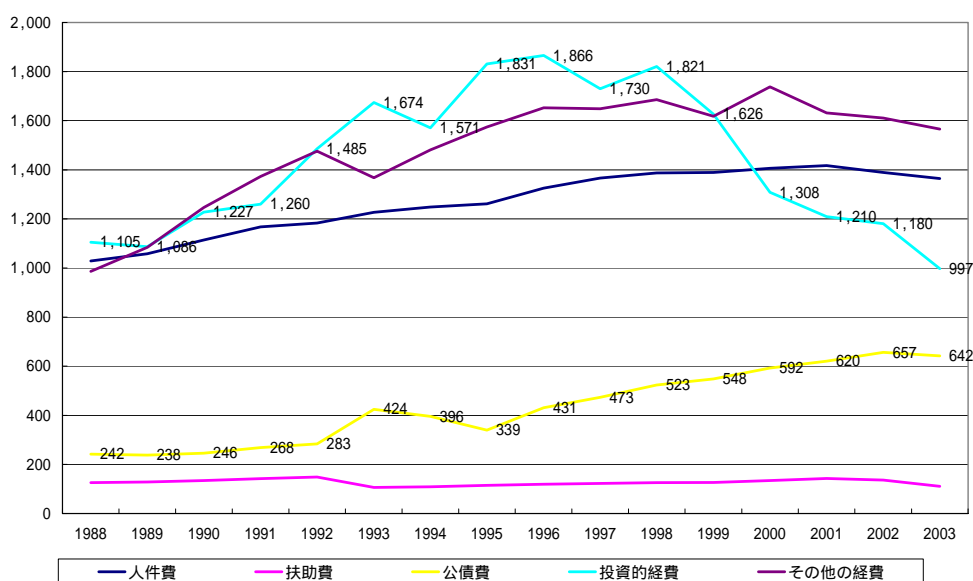
1)性質別歳出

歳出規模は、88 年度の 3,488 億円から 98 年度には 5,544 億円と、歳入同様に 1.6 倍の増加となったが、その後は年々減少傾向にあり、2003 年度は 4,681 億円になっている。

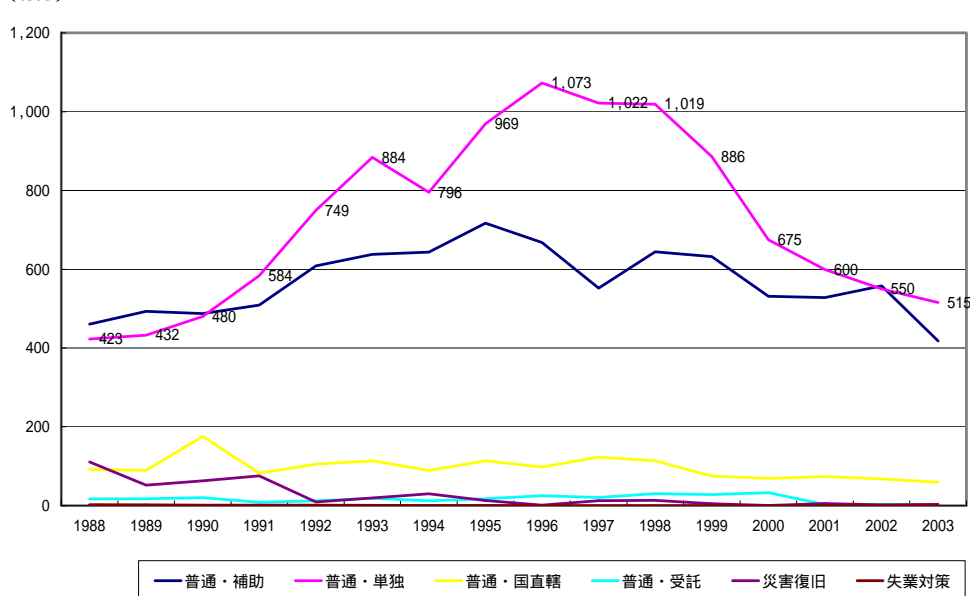
性質別の主な動きを見ると、投資的経費は 88 年度の 1,105 億円が 96 年度は 1,866 億円まで増加したが、その後は減少を続け 03 年度は 997 億円になっている。この間、歳出全体に占める割合も 88 年度の 31.7%がピークの 96 年度には 34.6%まで上昇したが、直近の 03 年度には 21.3%に低下している。投資的経費の中では、単独の普通建設事業が最大の増減要因となっているが、こうした動きはほぼ全国共通の傾向と言え、景気対策により地方単独事業が基準財政需要額に算入できるようになったこと、近年の税収減や交付税削減などがその背景にあると考えられる。

こうした動きの結果、90 年代を通じた投資的経費の累計は 1 兆 6 千億円に達しているが、このうち国の直轄事業が 1.1 千億円に留まっているのに対し、補助事業が 6.1 千億円、単独事業は 8.5 千億円となっており、県の負担が相対的に重いものになっている、

(図表1-15) 性質別歳出の長期推移



(図表1-16) 投資的経費の長期推移



因みに、香川県で90年代以降に実施された単独事業のうち主な箱ものを上げると、県庁舎(335億円)、歴史博物館(192億円)、丸亀競技場(190億円)、県民ホール小ホール(153億円)、さぬきこどもの国(129億円)、社会福祉センター(109億円)、県立医療短期大学(108億円)などが挙げられる。

図表1-17に計上されている16施設で総事業費は1,680億円に達し、そのうち起債による調達比率は80%(1,336億円)に達している。

これらの事業の起債による後年度の公債費負担を、図表1-13の要素(2003年度)を用いて推計すると、足元で年間110億円程度(うち利払い額20億円程度、元金償還額90億円程度)になるも

のと試算される。また、これら施設の運営費は、公共施設のコスト計算書(2003年度)が作成されている6施設(「歴史博物館」「丸亀競技場」「さぬきこどもの国」「社会福祉センター」「県立医療福祉短期大学」「香川用水記念公園」)に限ってみても、受益者負担などの収入3億円に対し、24億円(人件費及び物件費などを計上し、減価償却費と支払利息は除外したベース)に達しており、不足の21億円が県費負担となっている。立ち上がった事業全体で見れば、さらに多額の運営費負担があると考えられ、一連の投資がさらなる後年度負担を引き起こしている姿が浮かび上がってくる。

(図表1-17)90年代の主要な単独事業

(単位:百万円、%)

	92	93	94	95	96	97	98	99～	計	起債比率	
事業費	県庁舎			578	1,638	11,596	697	3,737	17,027	35,272	
	歴史博物館			43	209	5,303	3,119	8,454	2,086	19,214	
	丸亀競技場			16	7,447	5,878	5,381	43	315	19,081	
	県民ホール小ホール			6,391	2,933	6,016				15,340	
	さぬきこどもの国	4,747	1,768	6,338						12,854	
	社会福祉センター	34	4,346	926	1,641	3,955				10,902	
	県立医療短期大学					178	2,598	8,044		10,819	
	健康生きがい中核施設		22	1	7	185	1,898	5,177	1,672	8,963	
	桜井高校		4,298	2,472	636	196				7,601	
	高松北署						4,191	635	1,796	6,621	
	三木高校		5	3,171	2,591	570	44			6,381	
	川部みどり園	22	1,049	2,246	679	25				4,021	
	高松土木事務所		4	75	1,644	338	1,583			3,645	
	坂出合同庁舎			1	707	300	1,533	807		3,348	
	香川用水記念公園			540	1,200	1,592				3,332	
三豊地域農業改良普及センター					8	9	48	538	603		
計	4,804	11,492	22,799	21,332	36,139	21,053	26,946	23,433	167,998		
うち起債	県庁舎			180	936	9,337	259	3,541	7,717	21,970	62.3
	歴史博物館				155	5,135	2850	8075	1346	17,561	91.4
	丸亀競技場				6464	5,878	4819.741	29		17,191	90.1
	県民ホール小ホール				6267	2,889	5700			14,856	96.8
	さぬきこどもの国	3483	1325	4,567						9,375	86.0
	社会福祉センター		4,222	656	1,224	3,220				9,322	86.2
	県立医療短期大学					163	2496	7517		10,176	79.2
	健康生きがい中核施設					78	1851	5066	1465	8,460	94.4
	桜井高校		3826	2054	365	92				6,337	83.4
	高松北署						4103	308	1162	5,573	84.2
	三木高校			2979	1740	310				5,029	78.8
	川部みどり園		1033	1,510	404	18				2,965	73.7
	高松土木事務所				16.5	124	692			833	22.8
	坂出合同庁舎				16.5	133	692	259		1,101	32.9
	香川用水記念公園			388	822	1,362				2,572	77.2
三豊地域農業改良普及センター							15	247	262	43.5	
計	3,483	10,406	12,334	18,410	28,739	23,463	24,810	11,937	133,582	79.5	
起債比率	72.5	90.5	54.1	86.3	79.5	111.4	92.1	50.9	79.5		

また、人件費は、88年度の1,028億円が01年度には1,417億円と約1.4倍の増加をみたが、2002年度以降減少に転じ、03年度には1,365億円となっている。

この間の職員数の推移をみると、88年度の15,369人が96年度には17,580人まで増加したが、その後は減少に転じ、03年度には17,086人とピーク時との対比で4.5%減となっている。

これを部門別にみると、知事部局は96年度の3,689人が03年度には3,473人と252人(7%)となっているが、全体の6割程度を占める教育委員会は、この間320人の減少(3%)にとどまっているほか、警察は71人の増加となっている。このうち、警察については、図表1-19のとおり、犯罪発生件数の急増と検挙率の低下などが増員の背景にあると考えられる。一方、教育委員会については、知事部局との比較はもとより、児童生徒数の減少幅との比較でも小幅な減少に留まっている。なかでも、小中学校という義務教育における教員数の推移が、全都道府県の変化との対

比で乖離幅が大きくなってきている。

(図表1-18)部門別職員数の推移(人)

		1988	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
実数	知事部局	3,507	3,632	3,613	3,624	3,689	3,681	3,674	3,614	3,570	3,528	3,473	3,437	3,370
	教育委員会	9,968	10,114	10,039	9,972	9,972	9,955	9,827	9,742	9,624	9,670	9,714	9,652	9,413
	警察	1,894	1,908	1,900	1,897	1,923	1,932	1,933	1,936	1,935	1,936	1,944	1,994	2,021
	計	17,357	17,647	17,546	17,488	17,580	17,565	17,432	17,291	17,129	17,135	17,133	17,086	16,808
指数	知事部局	95.1	98.5	97.9	98.2	100.0	99.8	99.6	98.0	96.8	95.6	94.1	93.2	91.4
	教育委員会	100.0	101.4	100.7	100.0	100.0	99.8	98.5	97.7	96.5	97.0	97.4	96.8	94.4
	警察	98.5	99.2	98.8	98.6	100.0	100.5	100.5	100.7	100.6	100.7	101.1	103.7	105.1
	計	98.7	100.4	99.8	99.5	100.0	99.9	99.2	98.4	97.4	97.5	97.5	97.2	95.6

(図表1-19)刑法犯認知件数及び刑法犯検挙率の推移

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
認知件数(件)	8,618	8,736	8,427	10,002	12,047	13,412	15,744	19,475	22,185	20,800
検挙率(%)	74.1	69.4	59.3	51.5	39.9	35.8	27.9	25.2	24.4	27.8

(図表 1-20)学級数、児童生徒数、教員数の推移

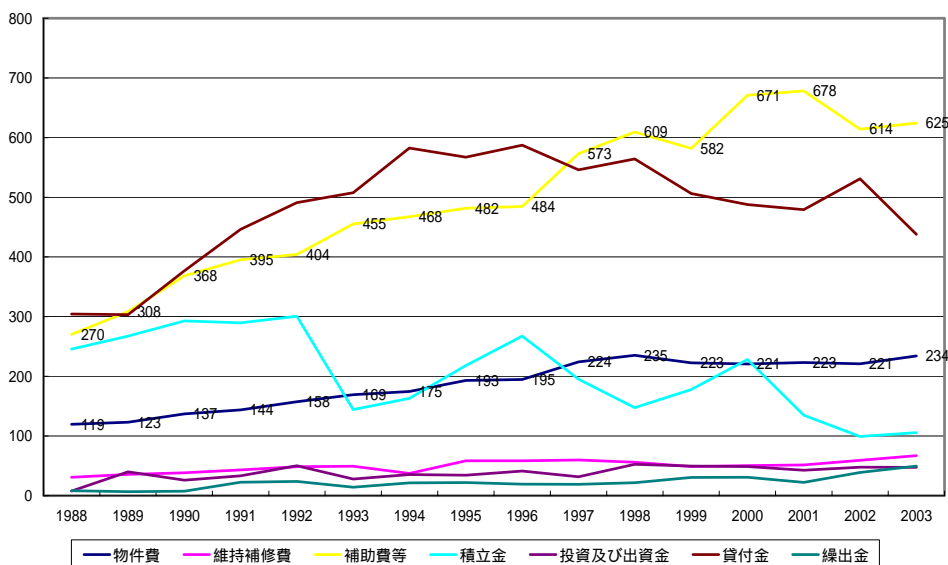
		香川県					全都道府県				
		学級数 a	児童生徒数 b	教員数 c	b/a	b/c	学級数 a	児童生徒数 b	教員数 c	b/a	b/c
小学校	1997	2,412	63,150	3,614	26.18	17.47	279,744	7,739,957	415,918	27.67	18.61
	1998	2,381	61,010	3,585	25.62	17.02	274,996	7,548,163	410,690	27.45	18.38
	1999	2,346	59,305	3,567	25.28	16.63	271,252	7,385,068	406,418	27.23	18.17
	2000	2,316	57,514	3,513	24.83	16.37	268,447	7,251,265	402,579	27.01	18.01
	2001	2,306	56,892	3,587	24.67	15.86	267,726	7,182,433	402,802	26.83	17.83
	2002	2,307	56,130	3,684	24.33	15.24	267,762	7,124,712	405,453	26.61	17.57
	2003	2,308	55,709	3,722	24.14	14.97	268,952	7,111,695	408,755	26.44	17.40
	2004	2,316	55,656	3,663	24.03	15.19	270,715	7,084,675	409,665	26.17	17.29
	2005	2,299	55,898	3,601	24.31	15.52	272,663	7,079,790	411,430	25.97	17.21
	05/97	95.32%	88.52%	99.64%	92.87%	88.84%	97.47%	91.47%	98.92%	93.85%	92.47%
中学校	1997	1,086	35,748	2,320	32.92	15.41	127,938	4,207,655	256,607	32.89	16.40
	1998	1,067	34,918	2,294	32.73	15.22	125,555	4,107,590	252,944	32.72	16.24
	1999	1,039	33,790	2,255	32.52	14.98	122,448	3,972,115	248,369	32.44	15.99
	2000	1,012	32,544	2,217	32.16	14.68	119,480	3,835,338	243,680	32.10	15.74
	2001	983	31,232	2,211	31.77	14.13	117,046	3,724,711	241,526	31.82	15.42
	2002	965	29,737	2,229	30.82	13.34	114,771	3,597,997	239,923	31.35	15.00
	2003	953	28,730	2,219	30.15	12.95	112,307	3,482,087	237,831	31.01	14.64
	2004	931	27,862	2,168	29.93	12.85	110,798	3,394,055	235,317	30.63	14.42
	2005	909	27,342	2,132	30.08	12.82	110,520	3,350,508	233,770	30.32	14.33
	05/97	83.70%	76.49%	91.90%	91.38%	83.23%	86.39%	79.63%	91.10%	92.18%	87.41%

その他経費では、補助金等が最も大きな変動要因となっている。その内訳としては、市町の投資的経費にかかる負担金や各種の税交付金の増減などがあげられるが、2001年度の678億円まで増加した後に減少に転じている。このうち、高齢化の進展により、介護給付費負担金(2003年度62億円から04年度68億円に増加見込み)、老人医療給付負担金(同様に64億円から71億円に増加見込み)などが増加傾向を強めているが、制度設計上県の負担割合が低いため、財政に与える影響は小幅なものに留まっている。

その他、物件費が一貫して増加傾向を辿る一方で、貸付金は1996年度をピークにおおむね減少傾向にあり、積立金(基金への積立)も財政悪化を背景に概ね減少傾向にある。

なお、基金残高も03/98年度で149億円減少し、歳出の9%程度と、余裕は少なくなっている。

(図表1-21) その他経費の長期推移 (億円)



(図表 1-22)03/98 年度の繰入金・繰出金の変化 (億円)

(億円)

		港湾整備事業	観光施設事業	工事用地造成	下水道事業	駐車場整備事業	その他	小計 a	収益事業会計 b	合計 c=a+b	基金 d	c+d
98	繰入金	0		18	2	1		20	0	20	371	391
	繰出金	0		6	11	4	0	21		21	148	21
	差引	-0	0	11	-9	-4	-0	-2	0	-2	223	369
03	繰入金	0		0	4	0		4	0	4	145	149
	繰出金	3		16	17	5	8	49		49	106	49
	差引	-3	0	-16	-13	-5	-8	-46	0	-46	39	99
03/98	繰入金	0		-18	2	-1		-16	-0	-16	-226	-242
	繰出金	3		9	6	1	8	28		28	-42	28
	差引	-3	0	-27	-4	-1	-8	-44	-0	-44	-184	-270

(注) 繰出金に計上した基金は決算上は積立金(性質別歳出)に計上されている。

(図表 1-23)03/98 年度の基金残高の変化 (億円)

(億円)

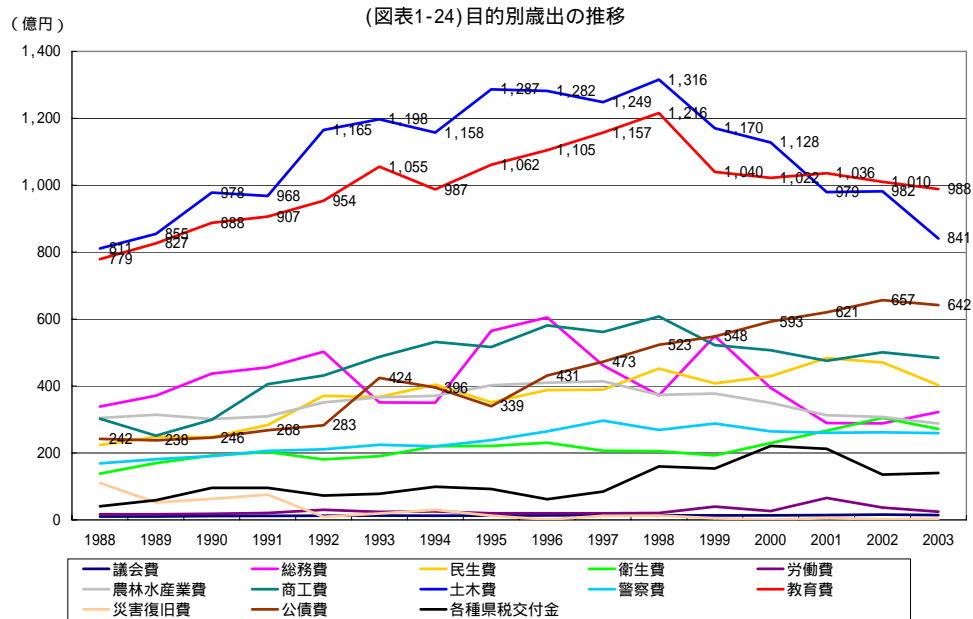
	香川県			全都道府県		
	1998	2003	03/98	1998	2003	03/98
財政調整基金	68	45	-23	4,103	4,261	157
減債基金	155	87	-68	19,872	14,769	-5,104
その他特定目的基金	331	273	-58	22,813	21,161	-1,653
計a	554	405	-149	46,789	40,190	-6,599
当該年度の歳出b	5,544	0	-5,544	546,271	489,170	-57,101
a/b	0.100	0.086	-0.013	0.086	0.082	-0.003

なお、普通会計に含まれないため前表までに現れていない企業会計の状況を見ると、県立病院事業の2003年度決算は、医業収益171億円、当期純利益5億円となっているが、40億円の補助金などの受け入れにより何とか黒字化している実情にあり、県財政の足枷の一つとなっている。

2)目的別歳出

目的別に見ると、土木費は88年度の811億円が98年度に1,316億円まで増加したが、その後は急速に減少し、03年度は841億円に減少している。また、教育費は、88年度の779億円が98年度1,216億円まで増加したが、その後はほぼ1千億円内外で推移している。

一方、公債費はほぼ経年的に増加しており、88年度の242億円が03年度には642億円になっている。



(6)主体間の役割分担の変化

1)歳入にみる役割分担の変化

以下では、1997年度以降の普通会計ベースで、国、香川県、県下市町の財政関係について概観する。

県については、前述のとおり、98年度が県債発行額のピークとなっており、歳入規模も同年度をピークに減少過程にある。県財政に占める国からの移転金額は、2000年度に2,475億円まで増加したが、以降は国の財政悪化を背景に急速に減少している。同時に、歳入に占める同割合も低下しており、2000年度の44.3%から03年度は39.8%となっている。直近期においては、こうした動きが県の財政悪化の最大の要因としても位置づけられる。

一方、市町から県への移転金額には、分担金や負担金などが含まれ、最近減少傾向にあるものの歳入に占める割合は低位に留まっている(03年度で1.7%)。

(図表1-25)主体間の移転からみた香川県の歳入構造 (億円、%)

	他主体からの移転			地方税	地方債	その他	計	歳入に占める移転割合		
	国から	市町から	小計					国	市町	小計
1997	2,052	150	2,202	1,119	886	1,259	5,465	37.5	2.7	40.3
1998	2,169	139	2,308	1,208	919	1,260	5,695	38.1	2.4	40.5
1999	2,334	134	2,468	1,133	720	1,136	5,457	42.8	2.5	45.2
2000	2,367	107	2,475	1,238	569	1,061	5,343	44.3	2.0	46.3
2001	2,276	64	2,339	1,216	626	991	5,173	44.0	1.2	45.2
2002	2,176	84	2,259	1,031	793	1,046	5,129	42.4	1.6	44.1
2003	1,920	84	2,004	1,023	881	911	4,818	39.8	1.7	41.6

(注) 1.国からの移転：地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、国庫支出金などを計上。

2.市町からの移転：分担金及び負担金、諸収入を計上。

県内市町については、地方税の落ち込みやその他歳入の減少(繰越金や収益事業収入の減少などによる)により、99年度の4,649億円をピークに減少傾向にあり、03年度は3,988億円となっている。

このうち、国からの移転金額は、99年度に1,507億円まで増加したが、以後減少に転じ03年度には1,212億円となっている。もっとも、歳入規模の減少もあり、歳入に占める割合は99年度の32.4%から03年度の30.4%へと、小幅な低下にとどまっている。

一方、県からの移転金額には、各種税交付金や県支出金が含まれ、単独の投資的経費の減少に伴う支出金の減少や金利低下による利子割交付金の減少などにより、歳入に占める割合もピーク時(00年度)の10.5%が03年度には8.8%に低下している。

(図表1-26)主体間の移転からみた香川県下市町の歳入構造 (億円、%)

	他主体からの移転			地方税	地方債	その他	計	歳入に占める移転割合		
	国から	県から	小計					国	県	小計
1997	1,145	357	1,502	1,435	536	1,042	4,516	25.4	7.9	33.3
1998	1,202	448	1,650	1,400	532	1,028	4,611	26.1	9.7	35.8
1999	1,507	414	1,921	1,401	373	954	4,649	32.4	8.9	41.3
2000	1,347	470	1,817	1,354	361	939	4,471	30.1	10.5	40.6
2001	1,314	447	1,761	1,365	379	979	4,485	29.3	10.0	39.3
2002	1,273	396	1,669	1,323	462	886	4,341	29.3	9.1	38.5
2003	1,212	352	1,563	1,279	514	632	3,988	30.4	8.8	39.2

(注) 1.国からの移転：地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、国庫支出金などを計上。

2.県からの移転：各種税交付金、県支出金を計上。

2)歳出にみる役割分担の変化

性質別歳出

次に、香川県と県下の市町の合算ベースの歳出額を把握した上で、県の歳出の役割分担の変化について概観する。

歳出合計は、98年度の9,974億円から2003年度は8,510億円に減少(15%)し、普通建設事業費の減少が顕著となる一方で、公債費が増加基調にあるほか、人件費や補助費等などの減少も

小幅なものに留まっている。

支出割合で県の役割分担の変化をみると、03年度で全体の26%を占める人件費の県の割合が経年的に上昇(97年度の59.3% 03年度62.6%)しているが、教育委員会や警察などをもち、市町よりも効率化が進んでいないことを示唆するものと考えられる。また公債費も同様に増加傾向(97年度52.1% 03年度58.3%)にあるが、県の財政が市町以上に悪化していることを示していると見られる。

なお、2003年度で全都道府県の分担比率を比較すると、総じて香川県支出割合が高くなっており、歳出全体で5ポイントも全都道府県を上回っている点は、今後の役割分担を考える上で留意を要する。

(図表1-27)香川県の県・市町の性質別歳出計の推移 (億円)

	歳出合計	人件費	物件費	維持補修費	補助費	補助費等	普通建設事業	災害復旧事業	公債費	その他
1997	9,686	2,306	670	102	493	1,049	2,875	24	908	2,192
1998	9,974	2,330	701	98	525	1,086	3,001	27	968	2,232
1999	9,758	2,322	698	91	553	1,123	2,644	10	1,010	2,327
2000	9,399	2,322	688	92	477	1,155	2,259	2	1,090	2,406
2001	9,325	2,342	709	91	509	1,165	2,136	9	1,133	2,373
2002	9,117	2,298	716	100	516	1,097	2,010	2	1,164	2,380
2003	8,510	2,178	667	100	534	1,033	1,712	9	1,102	2,285

(図表1-28) 主要項目における県の支出割合の推移 (%)

	歳出合計	人件費	物件費	維持補修費	補助費	補助費等	普通建設事業	災害復旧事業	公債費
1997	55.1	59.3	33.5	58.6	24.9	54.6	59.7	52.2	52.1
1998	55.6	59.5	33.5	56.9	24.0	56.1	60.2	49.3	54.0
1999	54.4	59.8	31.9	53.6	22.9	51.8	61.3	49.4	54.3
2000	55.1	60.6	32.1	54.8	28.2	58.1	57.9	28.0	54.3
2001	53.8	60.5	31.5	56.4	28.1	58.2	56.4	62.5	54.8
2002	54.6	60.5	30.9	59.3	26.4	56.0	58.6	90.4	56.4
2003	55.0	62.6	35.1	67.0	20.8	60.5	58.1	35.6	58.3
全国(03)	49.9	60.8	22.6	41.5	15.0	64.6	55.0	60.9	51.5

目的別歳出

目的別では、衛生費で最近になって県の負担割合が上昇しているが、環境衛生費の増加(豊島対応など)などによる。一方、教育費は、社会教育費や体育施設費における投資的経費の減少などを背景に、経年的に負担割合が低下している中であって、義務教育費分野では負担割合が上昇しており、留意する必要がある。

(図表1-29)県・市町の目的別歳出計に対する県の支出割合の推移(主要項目) (%)

	歳出総額	総務費	民生費	衛生費	労働費	農林水産業費	商工費	土木費	警察費	消防費	教育費	災害復旧費	公債費
1997	55.1	41.8	32.3	29.1	55.7	59.1	86.7	60.7	100.0	0.0	70.6	52.2	52.1
1998	55.6	36.8	33.6	26.6	58.4	57.9	88.9	63.0	100.0	0.0	72.0	49.3	54.0
1999	54.4	45.7	28.1	27.3	70.4	59.7	85.8	62.7	100.0	0.0	69.0	49.4	54.3
2000	55.1	39.7	33.9	28.7	64.2	60.1	87.3	63.8	100.0	0.0	66.8	28.0	54.3
2001	53.8	31.1	35.2	29.4	82.1	59.4	86.8	63.2	100.0	0.0	68.0	62.5	54.8
2002	54.6	32.7	34.2	34.0	73.3	60.1	86.3	65.9	100.0	0.0	67.4	90.4	56.4
2003	55.0	37.4	30.4	40.6	64.9	61.8	87.1	62.6	100.0	0.0	64.3	35.6	58.3

(図表1-30)教育費における県費負担割合の推移 (%)

	総額	教育総務費	小学校費	中学校費	高等学校費	特殊学校費	幼稚園費	社会教育費	保健体育費			大学費
									総額	体育施設費	学校給食費	
1997	70.6	72.7	78.5	81.7	96.3	100.0	0.5	44.3	39.6	58.5	1.0	100.0
1998	72.0	73.3	78.2	81.7	96.3	100.0	0.5	56.8	21.4	38.9	0.8	100.0
1999	69.0	73.6	82.9	82.3	96.4	100.0	0.5	36.7	11.0	22.0	0.7	100.0
2000	66.8	74.1	81.4	79.7	96.1	100.0	0.4	22.1	11.7	29.4	0.6	100.0
2001	68.0	75.1	80.0	81.5	96.4	100.0	0.0	24.0	13.8	31.2	0.3	100.0
2002	67.4	70.0	80.4	83.0	96.4	100.0	0.0	19.2	14.7	34.7	0.4	100.0

3)行政投資など

決算とは別に、行政投資実績や主要部門別のストック推計(内閣府「日本の社会資本」)を用い、投資的経費にかかる主体別の役割分担の変化や、分野別の整備動向などについて概観する。

県内の行政投資額は 88 年度の 2,688 億円から 98 年度 4,377 億円まで増加したが、その後は減少傾向にあり、2001 年度は 3,018 億円となっている。

資金負担別に見ると、県費負担は同様に、98 年度 1,563 億円でピークとなり、以降は減少に転じ 2001 年度で 1,019 億円になっている。一方、県の負担割合については、工事主体別・資金負担別とも 93 年度がピークとなり、その後は低下傾向にある。

このうち、県費負担分の動きをみると、分野別では、道路、文教、官庁営繕などの 90 年代前半の増加などが特徴的な動きとして、上げられる。また、県費の負担割合をみると、道路は低下傾向にあるが多くの施設で上昇の動きも見られる。

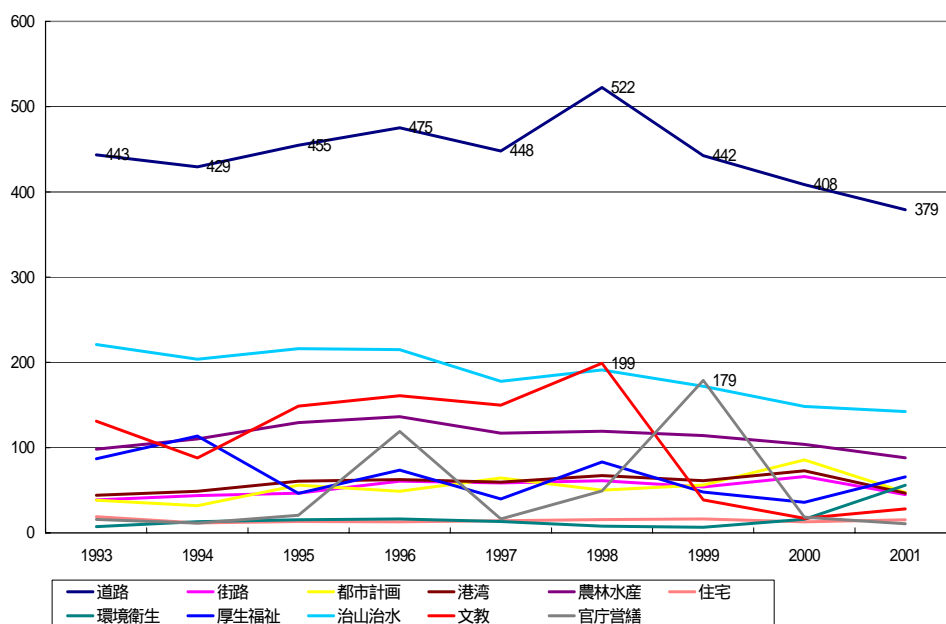
(図表-31)香川県における行政投資実績(工事主体別 資金財別)

単位 %)

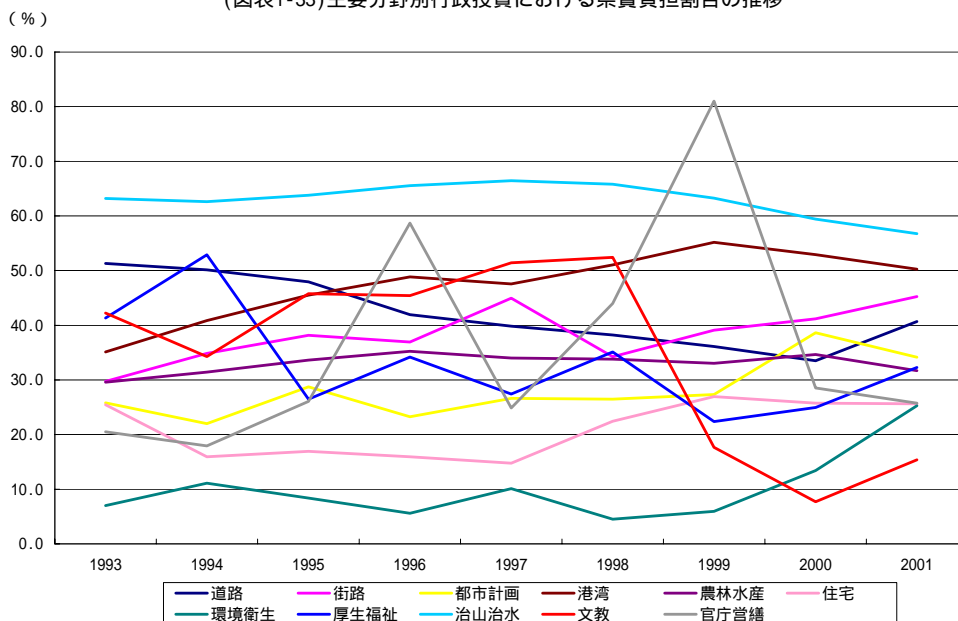
	実数							構成比						
	工事主体別			資金財別			計	工事主体別			資金財別			計
	国	県	市町	国	県	市町		国	県	市町	国	県	市町	
1988	634	955	1,099	949	849	889	2,688	23.6	35.5	40.9	35.3	31.6	33.1	100.0
1989	603	978	1,138	888	859	972	2,719	22.2	36.0	41.9	32.7	31.6	35.7	100.0
1990	657	1,055	1,238	863	1,027	1,060	2,950	22.3	35.8	42.0	29.2	34.8	35.9	100.0
1991	666	1,150	1,432	1,017	1,031	1,201	3,248	20.5	35.4	44.1	31.3	31.7	37.0	100.0
1992	589	1,358	1,454	1,015	1,181	1,205	3,401	17.3	39.9	42.8	29.8	34.7	35.4	100.0
1993	494	1,561	1,339	933	1,341	1,120	3,394	14.6	46.0	39.4	27.5	39.5	33.0	100.0
1994	413	1,513	1,383	898	1,253	1,156	3,308	12.5	45.7	41.8	27.1	37.9	35.0	100.0
1995	601	1,721	1,504	1,087	1,479	1,261	3,826	15.7	45.0	39.3	28.4	38.7	32.9	100.0
1996	686	1,815	1,784	1,209	1,545	1,531	4,285	16.0	42.4	41.6	28.2	36.1	35.7	100.0
1997	701	1,582	1,442	1,103	1,398	1,223	3,724	18.8	42.5	38.7	29.6	37.5	32.8	100.0
1998	996	1,797	1,585	1,443	1,563	1,372	4,377	22.7	41.0	36.2	33.0	35.7	31.3	100.0
1999	958	1,687	1,392	1,484	1,356	1,198	4,038	23.7	41.8	34.5	36.8	33.6	29.7	100.0
2000	918	1,328	1,237	1,321	1,108	1,054	3,483	26.4	38.1	35.5	37.9	31.8	30.3	100.0
2001	643	1,159	1,215	1,038	1,019	961	3,018	21.3	38.4	40.3	34.4	33.8	31.8	100.0

(億円)

(図表1-32)主要分野別行政投資における県費負担の推移



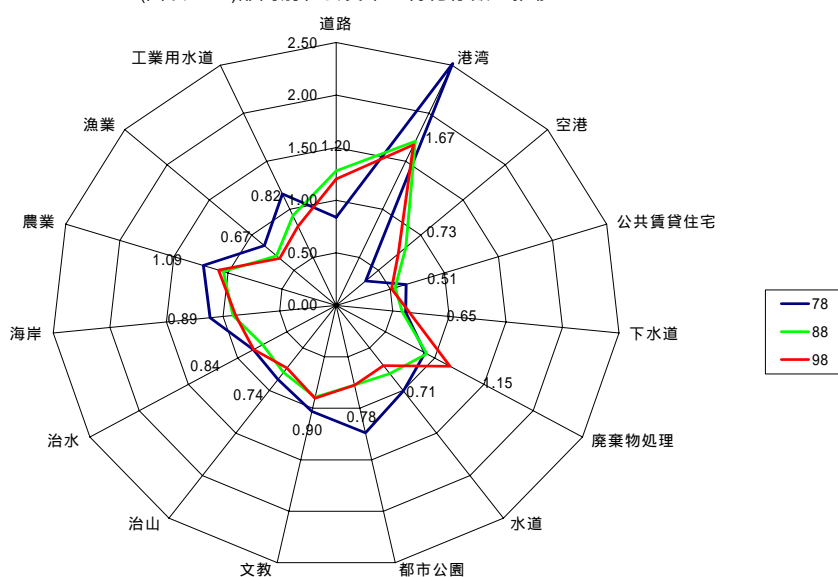
(図表1-33)主要分野別行政投資における県費負担割合の推移



15 部門別の社会資本ストックの香川県の特化係数をみると、98 年度で港湾(1.67)、道路(1.20)、産業廃棄物(1.15)などが 1 を上回り、全国を上回る整備水準にあるとみられる。

このうち、道路の 15 部門計に占める比率は、78 年度の 24.5% が 98 年度には 40.8% にまで上昇しており、他分野の特化係数が総じて低位にとどまる要因となっているほか、98 年度で全都道府県の同比率(33.9%)に対して +6.9 ポイントとなっている。また、港湾の同比率は、78 年度 14.2% が 98 年度には 8.1% に低下しているが、98 年度で全都道府県の同比率よりも +3.4 ポイントとなっており、依然として特化係数も最も高くなっている。

(図表1-34)部門別社会資本の特化係数の推移



(7)まとめ

以上のとおり、香川県財政の悪化要因を把握するために、様々な切り口からの分析を試みた。

大きな流れとしては、他の都道府県と同様に、90年代の地方単独事業を中心とする投資的経費の増加と、それに伴う後年度の公債費や運営費などの増加が、主要な財政悪化の要因の一つとして指摘できよう。

直近の収支悪化は、総じて県税収入の減少や地方交付税、国庫支出金の削減などが主要要因としてあげられるが、2003年度末の国の国債残高が520兆円を超え、交付税別会計の負担する債務のうち地方負担額が32兆円(03年度の交付税シェアをもとに試算すると、香川県で約2千億円の負担に)に達する現状などを踏まえれば、今後とも、国の財政運営が大きく歳出削減の方向で舵取りされていくのは不可避と考えられる。

こうした中で、他都道府県との比較で見ても人件費の削減が進んでいないことは大きな課題として指摘できよう。

また、市町を含めた歳出の中で県の占める割合は他県と比較すると高く、中でも義務教育費の比率が高くなっていることは目を引く。県支出の義務教育費は主として教員人件費である。2005年度には給与カットにまで踏み込んだ対応を行ってきているものの、少子高齢化への対応が不十分で、義務教育などで児童生徒数の減少に見合った体制ができていないことなどが本来的な論点と考えられる。

民間部門でも、バブル期の過大投資に伴うストック調整として、設備廃棄、転用などを通じた産業再生、事業再生に取り組んできたが、香川県においても特に財政負担の適正化のためには、90年代に整備した施設に関しては、同様の視点による見直しが不可欠と考えられる。

また、公営企業の中では、特に県立病院が大きな赤字となっており、どのように経営立て手直しを図っていくのかも大きな課題と言えよう。ここでは十分触れていないが、香川県の医療環境はむしろ供給面の過剰が問題提起されている中で、公的関与の必要性は具体的な機能分担に即して検証されるべきと考えられ、その上で経営のあり方を考えるべき時期にきていると言えよう。

今後、三位一体改革などの推進により、さらなる財政運営の効率化を求められることはもとより、国民健康保険改革などを通じ福祉分野などでの県の役割強化といった方向性も考えられ、財政基盤の確立強化に向けて、さらなる取り組みが重要となっている。

第3節 論点及び監査の結果・意見の概要

義務教育

1. 要旨

(1) 義務教育概論

1) 権限

義務教育は憲法に定められた国民の権利であり、無償と定められている。義務教育は「自治事務」と位置付けられているが、運営上はナショナルミニマムとして、全国で一定水準・内容を保つ必要性から、高等教育以上に各種法規等の規制・所轄官庁(文部科学省)の指導を受ける。

学校の設置・運営に関する権限等を簡単に整理すると、次の表ようになる。

主体 組織等	市町		県		国(文部科学省)	
	市町長	教育委員会	知事	教育委員会	法規	文部科学大臣
学校の設置・運営						
教員の監督						
教員人事						
教員定数						
教員の加重配分の決定						
予算編成・建設費運営費						
予算編成・教員人件費						

設置・運営は市町村、人事は県である。政令市においては教員人事も市に属するが、香川県内には中核市しかなく、概ね上記の通りである。

2) 県の中で占める位置

県・市町では、運営等は教育委員会が行い、知事・市町長は教育委員の任命権及び予算に関する権限のみを持つ。

このような組織としては他に公安委員会がある。県の組織を大まかに分けると以下のようになり、人員に占める教育委員会・義務教育の構成比は大きい。

知事部局	3,370	企業局	1,289	
教育委員会	9,413	水道	88	合計
公安委員会	2,021	病院	1,201	16,093

また、財政分析によると、県の支出比率は全国平均よりも大きくなっており、項目別に見ると、義務教育のみ県支出比率が増加している。(21～22 ページ参照)

3) 教員人件費の財源

人件費の財源は、「義務教育費国庫負担法」により、退職一時金などを除く費用の2分の1を国が負担している。また、残り2分の1及び退職一時金などの除かれた部分については、交付税計算の基礎に算入されている。交付税については、財政分析(25 ページ)で述べたように借入依存の現況にあり、交付税計算の基礎 = 全額交付税として歳入されない状況になっており、県の運営に任される部分が大きい。

直接負担率自体は、国庫負担の対象とならない人件費もあるため、平成16年度の実質収支義務教育課数値から概算すると約40%である。また、三位一体改革の争点であった義務教育国庫負

担制度のあり方については、平成 17 年 12 月に最終国の負担を 3 分の 1 とすることで決着し、平成 16 年度の数値を使えば国庫直接負担は約 27% 程度となる。

4) 分析・監査の視点

財政分析でもみたとおり、地方交付税制度及び国庫自体も借入依存の状況にあり、義務教育でさえ予算面で将来世代の負担となっていないと見ることはできない。

教育委員会自体のあり方についても、廃止を含め議論されているところであるが、現在の法規の下でも、文化・体育関連等は知事部局に移管可能である。

構造的な問題ではあるが、県は、このような状況を重視した上で、将来世代を含めた県民福祉の向上を意識して政策を決定する必要がある。

(2) 定数

1) 構造及び国の政策

法規により、40 人を基準とするクラス数に応じて基本の配置数が決められ、これに国裁量の加配数を加えて国庫負担対象数が決定される。これに、県独自の加配が行なわれるケースもある。

平成 13～17 年度を対象とする第 7 次公立義務教育諸学校教員定数改善計画により、自然増減 26,900 人と同数の定数改善を行なうこととしており、実質的には定数維持を図るものとなっている。

2) 香川県の加配・配置数

香川県の加配率は他府県に比べ大きい。これは、主として「香川型教育」に対する国庫負担による定員増ではあるが、前述のとおり、県負担額も増加することとなる。教壇に立っていない義務教育教職員数は 170 名。研修人員(約 100 名)については、国から認められた研修のための加配を含んでいる。(この他事務局等に行政職として 88 名。)

また、生徒・児童数の減少と教師の配置を比較すると、特に 2001～2003 年では、生徒・児童減少に比べ、教師数は増加している。これは、一定規模以上の学級に対しては前述香川型教育による加配が行われることと、加配対象とならない少子化等による小規模校の増加によるものである。保護者・市町・県の各段階で、教育サービスの提供に受益者の感覚があり、効率性という視点はあまり省みられていない。

なお、定数に正規職員ではない講師が含まれることは、他の部局と異なる。

3) 小学校

学校運営の効率性という面からは、学校規模が大きいほど学級編制が標準編制に近づくことなどから効率性に優れることとなる。

過去 20 年の動きを見ると、この間に 4 割近い児童数が減少していることに比べ、学級規模の縮小・児童数に対する学級数の増加・学級あたりの教員数の増加という動きが進み、結果として教員 1 人当たり児童数が全国で 26 位となっている。この要因としては、全国的な傾向ではあるが児童減少に比べ、学校統廃合による学校規模の適正化が不十分であることがあげられる。学校規模の適正化は、効率運営という視点だけではなく、教育そのものの適正規模という視点からも重要である。

離島・過疎地の存在など、義務教育の性格から過小校の存在は仕方が無い一面もあるが、都市部の人口減少による過小校のウエイトも大きい。特に、政策の是非を論じるものではないが、2001年から5年までの間を見ると、学級数が減少する中で教員数が増加した4県に含まれている。この増加については香川型教育の推進が背景と思われる。

4)中学校

効率性と学校規模については小学校と同様である。過去20年の動きを見ると小学校以上に効率性は悪化しており、特に教員1人当たり生徒数は全国で34位と低位である。中学においては市町村域を超えた過小校の統廃合も課題である。

5)教員配置と学校配置

香川県の学校耐震性の低さが問題とされている。指標により全国と比較すると、生徒・児童1人当たりの教員数は充実しているが、設備という点では劣っている。耐震性への対応に合せた小・過小校対策を行い、統廃合の検討を行なうことが望ましい。市町村合併も契機となり得る。学校配置は市町が行うものであるが、県も何らかの役割を果せないか考慮が必要である。

(3)給与体系等

1)制度

人件費の増減要因を単純に示せば、「人員×単価」である。人員については前段で検討している。これ以降は、単価：給与制度を含む人事制度について検討を行う。

地方公務員の給与は国家公務員の給与に準ずることで均衡の原則が実現されるものと解されている。また、教員特有の給与について規定した法規も定められている。その結果、地方公務員の給与は各自自治体の条例で規定されているものの、概ね同じ内容となっている。

2)水準

県の給与制度の構築は、実務的には国の人事院勧告を踏まえた県人事委員会の勧告を受けての給与関連条例の改正を経て行われ、このときに、教職員の給与水準が一般行政職の給与水準を上回るように定められる。

3)その他教職員に関する特色

- ・定数が正規職員ではない講師を含めて定められており、給料表では1級に該当する。正規教職員は2～4級であり、原則3級が教頭・4級が校長と他職種に比べシンプルである。
- ・職務の特殊性から超過勤務手当の制度が無く、給料額の一定率(4%)の教職調整額が支給される。この他、特殊学級の担任等には、給料の調整額が支給される。
- ・法規に基づき、他職種よりも高い給与水準とするため、義務教育等教員特別手当がある。

このような特色から、一般行政職に比べると、教職員の給与は高くなっている。

4)制度の改正

従来、公務員の給与制度の問題として、評価によらない年功的な増加、硬直性があげられていたが、平成18年度より、国は給与制度を大きく改正する。現在の制度を基本とし、12月＝1号の昇給を4号に細分し、評価差を反映させることとしている。しかし、評価差による昇給6号・8号の割合を15%を目安とすること、とするなど、現状の原則1号昇給＋特別昇給の実態と同様の規定が可能

である。

また、退職手当制度についても、国家公務員退職手当法の改正を受け、総務省から構造の見直しが求められており、これについても来年度からの実施となる。

未だ条例化されていないが、年功的な性格の強い退職手当制度の見直しとしての位置づけである。

県においては、両制度とも、経過措置を含め、制度改変の意図を重視した運用が望まれる。

教職員に対する給与面での優遇については、平成 17 年 11 月の経済財政諮問会議の総人件費改革基本方針で廃止が妥当とされている。

2.結果及び意見の概要

(1)定数・配置 (81・86p)

・教員配置について、国の認める加配は香川県に手厚い。加配の対象は主として「香川型教育」である。一方で児童生徒は減少している。教育サービスの効率的な提供という視点をより重視する必要がある。

人口減少及び都市近郊への世帯移動により、香川型教育の対象とならない過小・小規模校が郡部及び都市中心部でも増加しており、校舎の耐震化度も全国ワースト1位と遅れている。このような中で統廃合が行われることにより、教育の望ましい規模と教育サービス提供の効率性の両面に資することになる。

(2)給与制度

1)教職調整額及び給料の調整額 (100p)

・教職調整額及び給料の調整額は給料と同等と考えられている。国との均衡で設けられているが、教職調整額は法規に基づき支給が義務付けられている。給与制度の全体像を把握した上で今後の制度の変化にも対応し、是非を含め検討するスタンスを持つことが必要である。

特に法規上は支給が義務付けられていない給料の調整額については、他県の動向も踏まえ、支給の是非を含め、支給額を検討する必要がある。

2)枠外昇給 (104p)

本来は昇格を伴わない場合の昇給上限を示すものと考えられるが、一定の合理性があるという認識から条例化されたものであるが、普通昇給と同様に、基本的に昇給する運用状況にあった。

3)特別昇給 (108～9p)

・特別昇給に関する条例の規定内容は厳しいものであるが、持ち回り運用的な特別昇給が行われていた。

成績特別昇給：経験年数や休業・休職取得者、へき地等の勤務者に係る特別昇給であり、持ち回りの一律的運用が行われている。勤務状況に応じて行う必要がある。へき地等については、へき地手当とのダブルでの実施についても検討が必要である。

枠外特別昇給：十分な評価による特別昇給ではない。

・それぞれの成績特別昇給の導入の経緯の記録が残されていない。人事に関する重要項目につ

いては、その効果がなくなるまで記録が残されている必要がある。(結果)

4)評価制度 (110p)

・教職員の評価制度が給与制度に十分に活かされていない。普通昇給・枠外昇給・特別昇給・勤勉手当については評価による差が十分反映されていない。特に勤勉手当の成績率についても、ほとんど標準で評価されている。評価による支給差が発生しないことは不自然であり、評価制度を改善するか、厳密に適用する必要がある。

・双方向評価や、その実施前段階として評価を本人に伝える制度などについても検討が必要である。

5)新制度 (108p)

・枠外昇給・特別昇給は平成 18 年度から廃止され、昇給に含まれることとなるが、経過措置・移行過程・移行後運用が本来の趣旨に沿ったものとなるよう、また給与制度の全体像を把握した上で行なわれるよう、留意が必要である。

(3) 退職手当

1)手続 (118p)

勸奨退職は年度末を原則としている。しかし指導力不足等教員について、期の途中での勸奨による退職を認めている。勸奨対象とすること、及び期中での退職を認めることについての検討過程、理由等を記録として残しておく必要がある。(結果)

2)勸奨退職制度について (121～2p)

勸奨退職制度は平成 12 年度から順次拡充されている。年齢構成の平準化等を目的として起案されているが、人員の多い教職員は 40 代をピークとした山形となっており、団塊の世代の人員構成より 10 年弱遅れていることに対し、平成 16 年度の拡充以前は、このピークの年代が対象となっておらず、目的に対して適当な制度設計ではなかった。

この制度設計に関して、教員の構造も意識されていたのか、文書化されている決定過程からは読み取れない。(結果)

制度設計が目的に適応していないこと、勸奨制度自体が慣習化することによりむしろ勸奨による退職手当加算部分の支出を徒に増加させている可能性がある。

対象・目的を明確にした上で、それに合った制度設計を行う必要がある。

また、制度設計の上では、制度の打切りを明示することによるアナウンス効果も考慮する必要がある。

(4) 異動 (126～7p)

・夜間呼び出しがあるなど勤務の特殊性はあるが、基本的に転居を伴わない異動が原則となっている。必要に応じて転居を伴う異動も発生する。本来は全県異動を前提として採用されており、異動地域を限定するならば、他職種との均衡の意味からも、異動区域によるコース分類などの人事制度が必要である。現在異動の基本範囲となっている教育事務所の管理範囲についても見直しが望ましい。

(5)配置 (129～30p)

・事務局人員は市町教育委員会の働きを補完している側面もあると思われる。市町合併による市町での指導体制の強化等による業務減少、及び事務作業の見直しによりスリム化を図るよう、留意が必要である。

(6)講師 (132～3p)

・講師は半年契約を基本とする臨時職員であるが、他の部署と異なり、定数に含まれる。講師の採用等手続きはルール化されているが文書化されていない。規定の作成が必要である。

・講師の初任給を決定する際に、前歴の中の無職の期間についても規則上では「5割以下」との換算率を乗じることとなっているが、現在は一定率:5割で計算している。換算率の適用について検討する必要がある。

(7)研修 (137～8p)

・研修履歴については、基本研修以外についても記録されることが望ましい。また、得意分野の登録制度などの人事管理と連携した制度の採用の可否についても検討する余地がある。

・研修に要した費用を研修講座毎に把握するシステムにはなっていない。研修費についても支出額を把握し、研修講座の効率化、適正化を図る必要がある。

・他部署で行われている研修についても、教育センターと各課との連携による実施を検討することが望まれる。

・指導力等不足研修は、職場への復帰を目指すものであるが、この制度は平成14年度に制定されたばかりのため十分に定着していないこともあり、退職者が多くなっている。より効果の高い研修内容が求められる。

(8)旅費・通勤手当 (140～2p)

・海外旅行旅費の計算方法については、国の制度に準じているが、日当と実費を比較し、少ない額が支払われるため、実費が必ずしも支払われない一方、支度金は支給される制度となっている。実態に合った方法を検討する必要がある。

・県内出張につき、件数が多いことから支払事務が煩雑であり、簡素化が望まれる。

・県内出張と通勤手当との間に一部不合理な部分があるが、事務手数を考えるならば現在の処理で妥当である。

(9)教育委員 (145p)

報酬水準は全国比では高くないが、県財政からは水準・支給方法につき再検討も必要である。他の委員会について比較すると、活動内容には差がある。同様の検討が望まれる。

(10)互助会 (151p)

補助金カットを受けて事業を縮小しており、事務量の減少、一般行政職のあり方が問われている現状を考慮すると、将来の人員配置計画が必要である。

県立病院

1.論点

(1)医療制度

日本の医療の特色は供給の公的制限と均一サービスであるが、主として高齢化をにらんだ財政

面での問題意識から制度の見直しが行われつつある。

このような状況下、香川県の2次保健医療圏は狭く、全ての医療圏で基準病床以上の供給が行われている。また、県立病院の病床シェアは8%(全国14位)と低くはない。一方、一般会計から県立病院への負担金・補助金支出は、漸減しているとはいえ40億円に上っている。

病院事業は国・県・市町・民間で行われており、公的機関間での調整は必要に応じて行われているが、判断基準・組織的な調整機関等はない。また医療行政のうち、県は医療圏及び病床数の決定・病院運営の監督などの役割を有する。

県立病院の分析・繰出の実態調査により、地方公営企業法の規定に沿い、目的とする政策に適合しているか、また、民間と同様のサービス提供になっていないか、サービス提供は効率的に行われているかを検証する。

(2) 県立病院の運営方法

自治体が病院事業を行う場合、地方公営企業法の適用を受ける。

県病院事業は一部適用であり、財務情報は企業会計として区分されているが、あらゆる面で県規定が適用される。全部適用されると、人事・組織・資産管理等、経営にかかる広範な事項が管理者の権限となる。

民間では採算がとれずに公的部門で行うべき領域に限られるべきものであり、この視点から事業が行われるならば、必然的に赤字基調となることは宿命的なものである。収支あい償うべきということが公営企業の前提であるが、このための赤字について一般会計から繰出すことは必要とされている。ただしそれは効率的な経営を前提としており、経営効率に関する民間化の手法は多岐にわたる。

(3) 経営分析

・医業収益約166億に対して約43億円の赤字となっている。医業外費用約8億を含め、一般会計からの負担金・補助金等の繰入で賄われている。現在の資産・負債の差額は、帳簿外の負債である退職金の引当金相当額を含めると、約-24億円となっている。

・平成11年度からの繰出金の推移は、総額では減少しているものの、運営に関する繰出金は増加している。

・病床回転率については標準との著しい乖離はない。

・人員配置については、給食・臨床検査・その他職員部門に35~255%の乖離がある。外部委託可能な部分の乖離であるが、退職不補充により外部化する予定である。

・支出に占める比率が多い人件費につき、他の公立病院と比較すると、平均年齢が高いことを主要因に7億円程度、民間病院と比較すると17億円水準が高くなっている。職種としては技能職・事務職・看護職で民間差が大きくなっている。

(4) 他県の事例

・福岡県では、県立5病院の現状を検討し、継続されるべき機能などの条件を付した上で建替の必要な病院から順次民間に譲渡し、早期に黒字化の見通しとなっている。

・福島県では、県立10施設につき、全部適用に切り替えたものの改善が見られず、各病院で見直

しを行い、統廃合・譲渡等を決定している。

(5) 県立病院の人件費

・諸手当については知事部局よりも減少率が高い。
・給料表上の人員配置を見ると、高級管理職の級への在職割合が非常に高く、実際の職務内容に対応していないと思われる。(医師・3,4 級/4 級、技術職 5,6 級/8 級、看護師 5 級/7 級、技能職 6 級/7 級)

・退職率は医師以外では低く、また勧奨・定年退職の割合が高い。

自治体病院には優秀な人材の提供という役割もあると思われるが、固定化している。民間に比べ、勤続により特に優位となる人事・給与制度が原因と考えられる。

・技能職は官民格差が顕著な部分であり、退職不補充により外部委託という方針がとられている。公務員という地位から、退職させられないことが民間企業と異なる点である。他職種への任用を行っている自治体もある。

・事務職は、一般行政職であるが、医療事務は特殊である点も多く、短期間で異動することの不効率が指摘されており、その上コスト的にも民間差が大きくなっている。

(6) 繰出金の妥当性

・負担金・補助金として支出されている繰出金の相当部分に合规性、政策性の点で疑義がある。現在は予算承認の過程で承認されているが、法令及び政策性の検証が充分に行われる必要がある。

(7) 繰出金の合理性と病院経営

・県立 5 病院全てが負担金・補助金なしでの運営は不可能な状態にある。自治体立の病院の使命は、民間では行えない政策的な医療を行うことであるが、現況では、自治体立であるために民間よりも不採算であるための赤字補填が多額に上っている。不採算医療という政策実施のための宿命的な赤字ではなく、自治体立であるための宿命的なコスト高が赤字のうちの大きなウエイトを占めるならば、病院の存在自体の意義が問われる。

がん検診センター：繰出金は収支補填の性格のものであり、当施設の政策性により繰出の妥当性が判断される。当初の政策目的には適合しているとは言えず、県立病院として運営することについても疑義がある。

津田病院：2 次医療に関する病院であり、繰出金の妥当性には疑義がある。同じ大川保健医療圏の白鳥病院との統廃合により、廃止が打ち出されている。閉鎖決定後士気の低下、患者離れが著しく、早期の閉鎖を検討すべき。

白鳥病院：2 次医療に関する病院であり、SARS 関連のもの以外、繰出金の妥当性には疑義がある。自治体立であることにより民間よりもコスト高になることが容認可能な状況にはない。建替構想につき、県が行うべき政策を明確にし、建替後の経営予測、繰出金の合理性、コストと 2 次保健医療圏に便益が偏ることの関連などにつき、説明可能とすることが必要である。

丸亀病院：繰出金は精神の基幹病院であること、及び特殊医療であることを前提としており、政策性が繰出の妥当性を判断する基本となる。丸亀病院は、処遇困難患者への対応など政策性、こ

れに関する合理的なコストを明確にする必要がある。また、20年以上入院患者が3割にのぼるなど、入院期間が2極化しており、県立病院として本来担うべき分野への特化についての検討が必要である。

中央病院：県の基幹病院として、高度・特殊・がん・救急医療を行うことを目的とした病院であり、これらの項目につき繰出が行われているが、その内容とコストにつき、説明が不十分である。県全体の医療機能分担についての検討の中で県が担うべき部分を再考する必要がある。基幹病院となる相当規模の病院への統合が望ましいという意見もあるが、医療圏の過剰病床の現状から、県単独での再編は不可能であり、公的病院の中での調整、もしくは運営方法によっては他主体立病院との統合を含めた再編を検討する以外に実現する方法はない。

(8)設備投資と運営

県は、老朽化しており耐震性にも問題のある白鳥病院、中央病院について、建替を検討している。これは現在の運営を前提とすると支出増となる。また、来年度からは診療報酬約3%の切り下げが決定されている。県立病院の経営は、これからさらに厳しくなると考えられ、抜本的な見直しが必要である。

年間40億円の繰出金の内容は、政策性の多寡により繰出されているというよりも、赤字補填の意味合いの強い実態にあり、

- ・政策による必要部分と経営の不効率部分に分離できない
- ・県医療の中で行うべき政策か、の説明及びそれが果されているかの説明が行われていないことが問題である。

昨今の財政状況を踏まえ今後の財政の持続可能性を確保していくためには、県の行うべき政策医療の絞り込みが必要不可欠と考えられ、説明責任を果せる範囲でどこまでの医療サービスを県が担い、どこまで財政負担が許容されるのか、県内部で検討し、県民的合意を得ることが必要である。

病院の効率的運営による財政負担の圧縮は不可欠であり、運営方法については地方公営企業の全部適用を含め、病院毎に最善の方法を検討すべきである。検討にあたっては、それにより圧縮できる財政負担額の目安と予定年度、を示すことが必要である。

設備投資については、追加支出となるため、同様の検討が必要である。

注意すべき点としては、検討担当である県立病院課及び県立病院だけで行い得ない点もある。

政策医療を検討する上では、少なくとも県全体の医療を考えた上で、従来行われてきた政策性による県立病院の行うべき分野の分析を、必要に応じさらに具体的に押し進め、かつ客観的な評価に基づくものとする必要がある。

財政負担圧縮という点では、各種の手法を研究している行財政改革の担当部署や財政担当部署とも協同する必要がある。

全庁的な支援体制が必要である。

2.結果及び意見の概要

(1)医療圏 (158～9p)

社会情勢の変化に合せ、2次保健医療圏の規模について考える再編も検討が必要ではないか。検討にあたっては各種情報を開示した上で、メリット・デメリットを明確にし、県の医療全体のあるべき姿を模索しつつ行われるべきものであろう。これ併せて県立病院の役割を含め、県全体の政策医療の効率的な運営という視点からも、人口構成の変化などを見越した上での医療・福祉ビジョンを持ち、具体的な供給機能・供給方法を市町・民間と調整する機能が県に求められている。

(2)支払資金(預金) (166p)

最大必要支払資金を基準としているため、3月の月中以外の残高は20億円程度運用可能となっている。綿密な資金繰計画を行い、県全体での資金の効率化を図る必要がある。

(3)損益管理について (168p)

収支に対する責任範囲を管理者の段階毎に明確にし、責任範囲に合せた予算・実績管理が必要である。損益管理制度の構築にあたっては、管理データを元にして、職員一人当たりデータ、患者一人当たりデータ、診療行為別データなどをもとに、政策医療との関連も明確にする必要がある。

(4)給与制度等 (185・189p)

・給料表の「別に定める基準」の役職と実際の組織が対応しておらず、組織上の管理責任に対応した昇任のみが行われる必要がある。職種によっては、組織の明確化から開始する必要がある。

・中央病院では、職員を対象とする保育所を運営しているが、平成17年度では保育児童数が平均6.1名まで減少しており、保育室の継続、受入対象についても検討が必要である。

(5)購買業務について (195・197p)

・新規品目の決定理由、随意契約を行う理由につき、議事録等に理由・経緯などがわかるように具体的に記録・記載される必要がある。

・薬品については年度の途中で薬価に対する値引率を決定し、年度頭にさかのぼって改定しているが、過度の値引き要求ととられないよう、公的機関として適当な範囲であるか否かの検討が必要である。

・診療材料については、薬品のような目標は無く、交渉担当者も定期的に異動することから、可能な範囲でマニュアル化することが望ましい。

(6)在庫管理について (198～200p)

・薬については、棚卸差異の記録が残されていない。差異及び分析結果の保存が必要である。

・実質的に年度末の棚卸基準日を25日としている。それ以降の納品は記録についても翌年納品となるが、納品日での計上が望ましい。納品日自体の記録も残す必要がある。

・診療材料システム委託契約は随意契約である。業者選定手続は妥当であり、これを変えることは困難であるが、その旨が随意契約の理由として記載される必要がある。

・薬品・診療材料は病院毎に契約・購買している。一部単価等を比較すると、中央病院が相当安くなっている。仕入量の多い中央病院でのとりまとめも検討することが望ましい。

(7)繰出金の妥当性 (200～226p、200p 一覧表を参照)

繰出金の妥当性につき、検討を行った。県は総務省の各年度の「地方公営企業繰出基金について」(以下「繰出基準」と呼ぶ。)に基づき支出されているが、法規である政令を根拠として個々の繰出金を検討した。

負担金の中には、収支差額を補填するものがあるが、収支差額の全額補填は適当ではない。

積算根拠の合理性の検討、合理的な経営ができていのかどうかの検討が必要である。また、固定費の按分方法の検討が必要と思われるものがある。(200p)

負担金・補助金の中には、予算上の人件費率を用いて金額計算されているものがある。現状の追認となり、また前段で比較した公立病院によるための高コストを含むものとなる。(200p)

公的活動に関する経費・看護師養成費 (204p)

・一般会計の事業以外の市町への派遣等について、県が行なうべき事業とされているが、その判断基準につき、県立病院で作成する基準を明確にすることが必要である。

・集計根拠の客観的検証が困難である。職務を離れた時間を使用するべきである。(結果)

・実際にかかる費用を正確に把握し、コストと政策性の比較衡量を行える状態にした上で、公務とする範囲を決める必要がある。派遣依頼受入れについての収入水準についても考慮が必要。

公衆衛生事業に要する経費：精神・酒害・予防 (206p)

・丸亀病院の入院患者への対応の割合が多く、これはむしろ丸亀病院の経営自体に関するものと考えらるべきであり、広く一般に対する公衆衛生負担金としての要件は充たさない。(結果)

・政策性を考えるならば県全体の精神医療・酒害相談の窓口であるべきであり、丸亀病院のロケーションと、広報の方法等に問題がないとは言えない。

・精神医療相談の経費として、合計2名としていることの妥当性は疑問である。(結果)

結核病院運営費 (207～8p)

・政令上は規定が無く、判断が困難である。通常治療の一環として行われるものであり、法令に適合する負担金支出の根拠はなく、繰出基準によるものである。

・計算方法は、実際に運営する経費ではなく、結核病床の稼働率が低いことによる遺失利益である。稼働率が低い理由の調査及び稼働率が低くとも運営が必要である理由の開示が必要である。

救急医療確保経費 (210p)

・収支差額に一致する負担金であるが、国と県から1億円の補助金を受けており、その上での負担金であり、運営の効率性については補助金の支出の妥当性の点からも検討が必要である。

高い看護水準に要する経費 (212p)

・病床の稼働率が負担金に影響する計算となっており、運営効率の良否についても高度医療政策に含まれることとなる。

・医療行為の出来ない看護助手の人数が多いことが繰出金増加になる計算となり、資格による高密度看護 繰出とは言えない。

高度医療器械の運営に要する経費 (214～6p)

・高度医療機器に該当すると判断した根拠として、政策医療への貢献について検討された記録が

残されている必要がある。(結果)

- ・対象機器の高松保健医療圏での保有状況からは、この地域での高度・先進医療とは言い難い。
- ・減価償却費は経費に含まれ、他の繰出金の経費計算として、2重に支出されている部分がある(結果)

腎臓移植センターの運営に関する経費 (218p)

諸経費から検査収益を差し引いた差額を計算しているが、件数は年間 15 件であり、これに対し技師 1 名の予算年額 8,650 千円を経費に計上しており、過大と思われる。

小児医療に関する経費 (219p)

政令 8 条 5-2- の特殊医療であるが、通達には列挙されていない。小児科医は不足気味であるとしても、その全てが特殊医療とまでは言い難い。繰出基準に基づく支出である。

SARS 診断経費 (220p)

・各病院での病院職員のインフルエンザ予防接種の費用が計上されているが、病床が設けられている白鳥病院以外での予防接種料金についてまでの妥当性は疑問である。(結果)

医師・看護師の研究・研修に関する経費・病院事業の経営研修に関する経費・共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5) (221p)

該当する政令等はなく、繰出基準による支出である。

丸亀病院の運営に関する経費 (221p)

特殊医療であるが、通達には列挙されておらず、繰出基準による支出である。

一般的に精神病に関する保険点数は少ない = 収益力が弱いとの認識はあるが、丸亀病院で他の県立病院よりも点数が低くなる理由を分析し、特殊医療に該当する部分を区分することが必要である。処遇困難者入院等が該当とされているが、その内容は十分に説明されていない。(結果)

精神病治療のための特殊勤務手当経費 (222p)

割高である理由が特定されていない。効率的な経営が行われている前提の計算である。特殊医療に該当する部分を区分することも必要である。(結果)

老人性痴呆疾患センターの運営経費 (222p)

丸亀病院の他の負担金と計算上重複する部分がある。(結果)

認知症は介護保険の範疇でもあり、特殊医療に位置づけ可能か疑問である。

企業債支払利息に要する経費・企業債償還元金に要する経費 (223p)

- ・減価償却費として諸経費に計上され補填された部分と重複する部分がある(結果)

法規上の補助金の要件は厳しく、災害など特殊な事項に限られている。その点からは、現在の全ての補助金は要件を充たしていない。(結果) (224p)

繰出の承認は予算の承認を通して行われているが、個々の負担金・補助金の政策性の検討、立証が充分に行われている状況にはない。繰出の法令根拠・政策性を果していることの検討・説明が行われる必要がある。(結果) (225 ~ 6p)

(8)医療機器購入について (214p)

- ・医療機器の特殊性に鑑み、院内の委員会及び県庁内の特殊物品購入等審査会により入札業者

についても検討されているが、その選定過程については文書として残っていない。(結果)

・(株)自治体病院共済会からの購入割合が高く、入札に参加した購入機器の製造メーカーが落札していない。また、その後の保守業務は製造メーカーに委託されている例もある。当社落札案件は予定価格に対する比率も高いなど、入札の実効性には疑義なしとは言えない状況である。

(9)表示について (223・225p)

・平成 11 年の包括外部監査によって、債務の返済部分に対する負担金・補助金の受入を収益計上することは妥当ではなく、長期債務の計上される資本の部の剰余金として受入れるべきであると指摘されているが、債務返還に対応する部分の一部は従前通り収益に計上されている。外部からの指摘を受けた上での措置としては妥当ではない。(結果)

・同様に、退職手当の引当についても「退職給与引当金の計上を行い適正な期間損益計算を行なう必要がある」と指摘されているが、「国の行政実例に基づき計上していなかったが、今後経営状態が改善した段階において、計上したい。(要約)」とのことであり、平成 17 年 3 月度決算に至るまで、引当は行なわれていない。引当が必要である額(：平成 16 年度末の要支給額)は 103 億円である。欠損の場合は引当しないこと、という事務通達を重視するならば、必要額が計上できるまで繰入することが求められる。その繰入に対しての是非を通じて退職手当の水準や対象が妥当かどうかについてまで検討されなければ、問題の先送りにすぎない。

(10)がん検診センターへの固定資産の貸付について (229p)

・検診センターの土地建物は一般会計から無償で借り入れているが、毎年徴収すべき金額を計算した上で、その免除という形の承認を受けるべきである。(結果)

工業団地

1.要点

香川県では、市町の開発物件も含み、産業誘致を行っている。工業団地は、産業誘致の主要政策の一つである。香川県の社会資本の特徴は、港湾施設への特化度が高いことであり、臨海型の埋立事業はこれに含まれる。工業団地の開発は計画から用途に供するまでに長期間を要する事業であり、社会情勢の変化に対応すべきものである。

2.意見の概要

(1)産業誘致の方法 (252p)

産業誘致については都道府県によって温度差があるが、景況感が回復している今のタイミングを逃さず、部課を超えた中長期を対象とする広義の産業誘致戦略を策定することが望まれる。その中で、本来、産業誘致のメインの部分であった立地情報に基づく工業誘致についても、より能動的な誘致活動が求められる時期にあると言える。

(2)番の州臨海工業団地の貸付事務 (257 ~ 259p)

・使用料は規則に定められているが、時価を反映した適正価格となるよう、定期的に改定することが望ましい。

・自治体が普通財産を長期に保有することは想定されておらず、規定も短期の貸付を前提としたものである。他者の利用が限定される普通財産について、私企業への貸付が長期間継続することは好ましくない。

・県内部での貸付が複数あるが、該当地の賃料を計算し、それぞれの部署で予算措置することにより、それぞれの事務事業で本来負担すべき金額が明確になる。

特に、独立行政法人からの受託による研究開発の実験場として使用されたものについては、受託料の妥当性を検討する上からも賃料の徴収は必要であったと思われる。

・売却予定地 40ha については、現在空地であり様々な形で利用されている。中には移設可能であるが長期間使用予定の溶融スラグ中継地もあり、売却可能部分を区分し、利用・処分計画を策定することが必要と思われる。

(3)高松東ファクトリーパークのリース料について (264p)

・リース料の時価の算定は困難ではあるが、低廉貸付に該当する場合には議決が必要である。決定される経緯も明確ではなく、意思決定過程、計算根拠等が文書で残されるべきである。

・リースによる利用企業に対し、リース料の改定又は、双方のメリットを確認した上で、買い取りの働きかけも必要である。

県庁舎

1.要点

香川県財政悪化の一因は、過去の箱物建設とその維持費である。香川県庁舎建設費は 236 億円と多額であるが、この時期に建設された歴史博物館・体育施設などの他の施設と異なり、直接県民の利用する性格のものではなく、行政事務の効率化を主たる目的とするため、投資に対する効果の検証が困難であり、行政コスト計算の対象にもされていない。災害拠点等の特殊な機能もあるが、オフィスビルという視点からは民間施設と同等の機能を有する面もある。行財政改革の推進による職員数、電算化による書類の減少に見合った利用状況になっているか、また利用状況および維持管理費は妥当か、行政財産の有効利用が検討される体制になっているか、について検討を行う。庁舎のうち、本館は平成 12 年に落成、総面積 32,719 m²、21 階の建築物である。

2.結果及び意見の概要

(1)利用状況 (267～9p)

・本館建設の計画時(平成 5 年)から平成 17 年までの人員減少(1,935 人から 1,711 人)により、単純に当初計画時の基準面積により算出すると本館ワンフロア程度(1,120 m²)事務スペースが減少する。現在の緊迫した財政下では、組織の統合や庁舎の利用など、多方面にわたる効率運営が可能な組織再編も視野に入れた上で、本庁舎・北館などに集中し、天神前分庁舎を売却するなど、庁舎の利用状況についても検討する必要があると思われる。

・この間の人員総数の減少に反して、職員の年齢構成の高齢化と新規採用者の抑制のために、補佐級職員数の増加は目を引く。(補佐級 325 名 500 名と 175 名の増加。減少は一般職員 562 名

262名の300名)

昇任の見直し等で課長級以上の職員数は抑制されているが、適正な組織バランスとなっているかの検討と結果の注視が必要である。

・県庁舎等についても使用面積による使用料を計算し、各部署に通知するなど、利用状況に関してコスト意識を喚起するなんらかの工夫が必要である。

・なお、庁用自動車の使用料は実費により定められているため割高になっており、これが一因となり、利用度が低くなっている。利用することによる追加支出は限定されており、利用度をあげる工夫及び庁用自動車自体の必要性の検討が必要である。

(2)庁舎管理に関する委託契約 (272～5p)

・委託業務の内容によっては、県庁内での設計(単価見積り)が困難なものもあり、保守点検などは、機器を設置した特定の業者が有利になることが多い。契約の発注単位委託方法・入札の手法を再考することが望ましい。

・同種業務の異なる契約の入札につき、業者数を規定された最低数の5社とし、さらに同じ業者に入札させている。業者を5社に絞り込んだ選定過程についての記録を残す必要がある。(結果)

・契約事務の実効性をあげるためには、発注の内容により、業界の性格を勘案した上で最適と思われる発注方法を選択することが必要である。発注方法の決定理由・経緯につき説明可能な状況にすることが重要である。

・委託に関する検収の客観性を保持することは困難であるが、現在も経験的に評価しているものを文書化し、評価すべき内容等を入札時に設定し、業務に関する評価を文書化し、次回の入札の参考にする制度が望ましい。

・庁舎清掃委託業務は、母子及び寡婦福祉法を根拠に継続して清和会に随意契約により発注されている。随意契約の契約単価の妥当性については検討のうえ、文書として残されるべきである。

(結果)

・清和会の剰余金のうち超過部分については、大部分が県からの発注により発生しており、明確な事業目的による積立とも考えにくく、県財政の状況を考えるならば、県への返還(寄附)を求めることを検討するべきである。

(3)使用許可 (275～7p)

・県の職員と同じ事務室で執務する場合等で使用面積が不明確な場合の1人当たり面積は、建設時の計画との整合性を考えると、本庁舎部分については4～5㎡とするべきであろう。庁舎利用の見直しと含めて検討が望ましい。

・香川県庁消費生活協同組合に対して減免した対象・割合につき、毎年の使用許可書又は減免申請書上で明示するべきである。

・福利厚生目的として減免されているものにつき、行政財産の本来の目的に合致するか、慣習的に引き継がれているものが社会の変化に伴い不適当になっている部分がないか、継続の方法・減免の妥当性の検討及び基準自体の見直しを行なうことも必要である。

V 全体に関する事項

(1)退職手当制度 (279～83p)

・現状では、徒に退職手当加算部分の支出を増加させている可能性がある。
・また、教職員の年齢構成から、退職手当総額のピークは平成 27～30 年度であり、現制度を前提とすると支払い年額は約 200 億に達する。現在の県財政の 5%に相当し、影響は大きい。平成 18 年度から給与制度改正及び退職手当制度改正が行われるが、制度の設計運用にあたっては、給与制度の影響、人員構成、経過措置などを総合的に見た上で県にとって望ましい人事制度と県財政のバランスを考慮の上、自主的な判断の基に制度設計を行うことが必要である。

(2)長期の設備投資計画 (283～5p)

現在、県立病院では耐震性に問題があるとされているが、経常的な赤字が問題とされるなかで、建替以前に経営改善が求められたことが重要な要因となっているものと思われる。しかし、収益を上げること自体を目的とするものではない他の箱物を、施設の必要性や政策に対する効率性という観点で評価し、県民福祉により資するか、という検討は行われたのであろうか。

キャッシュフローの増加のような統一された投資の意思決定ツールはないが、投資の優先順位につき、常に全庁的に検討され、その検討過程が残され、県民に示される必要がある。

現在の相当規模以上の資産を洗い出し、統一された規準により有効性を判断し、必要な再投資額と望ましい時期をそれぞれ算出し、優先順位をつけることが必要である。50 年程度の長期の再投資額を計算することが望まれる。この過程で、利用度の低いものについては、転用・廃止も検討が必要である。

また、いわゆる箱物に限らず、道路や港湾などの構築物を含めた社会資本長期再投資必要額を算出することも検討する必要がある。これにより、社会資本投資の位置づけも明確になるとと思われる。

(3)長期プロジェクトに関する文書管理 (285p)

長期間に亘るプロジェクトについて、政策の意図・社会情勢の変化に従った再検討が行われているか、変更があった場合はどのような理由か、各段階での決定過程が不明である。各種資料を時系列に作成・保管し、プロジェクトの生成からの経緯を説明できる状況にすることが必要である。

(4)長期プロジェクトに関する政策チェック (285p)

長期間にわたるプロジェクトについては、事業評価の充実など、政策が情勢の変化に対応できる体制作りが必要である。

(5)資産の一元管理 (285～6p)

遊休地・未利用地について、特定部署で県全体の状況を把握することが望まれる。現在は、原則として総務部が資産の管理を行なっているが、収支会計を基準とする県の会計システムでは、管理は面積などの数量データによるしかなく、価格データなどの把握が困難である。また、利用されているが有効利用されていない行政財産や外郭団体の保有する資産までは把握できない。資産情報を調査し利用状況を管理し、遊休・低利用資産については処分・転用の検討を行なうことが望ましい。

行政財産については、基本的に担当部署で管理されるが、各部署での判断には温度差があることが予測され、一定の水準で各部署の判断の妥当性が検討されることが望ましい。

外郭団体の管理を行なう人事・行革課との連携・役割分担も必要となる。出資・貸付けについても同様に調査・管理を行なうことが望ましい。

(6)外郭団体の管理 (286～8p)

庁舎管理の検討を通じ、地方財政法上では外郭団体に該当しない団体との取引についての問題が明確となった。

外郭団体として管理する範囲を、取引量・内容・県の関与状況など影響力を判定できる基準を設けて広く解釈し、実態を把握し得る状況とし、担当部署以外の部署によって総合的な管理・取引内容を検討する、独自の取引実態管理規定を作成することが望まれる。

管理項目については、担当部署から管理部署に県との取引について定期的に報告することに加え、外郭団体を情報公開制度の対象とすることなどについても、条例化を視野に入れ、管理規定を作成する中で検討することが望ましい。また知事部局だけではなく、公安委員会・教育委員会等他部局も横断的に適用される制度とすべきである。

第4節 各論

義務教育

-1 義務教育概論

義務教育は、国民から見れば憲法に定められた権利である。学校設置者は市町村であるが、教員人事の基本的な部分は県が行う。また、憲法により義務教育は無償と定められている。原則は設置者が費用負担することとされている。運営の上では、ナショナルミニマムとして、日本全国で一定水準・内容を保つ必要性からも、高等教育以上に各種法規・規則の規制・所轄官庁の指導を受ける。一方で地方の裁量を認める傾向が強調されつつもある。

財政面から見ると、人員のウエイトの高い義務教育に関して、児童生徒数の減少に見合った教職員の体制ができていないことや、平均年齢の上昇により平均給与月額が上がっていることが、県全体の人件費削減が進んでいない主要な要因の一つと考えられる。人員配置や人件費の動きなどを通じ、課題抽出や改善方向について検討する。

1. 義務教育にかかる権限・財源関係

(1) 義務の定め

義務教育は、憲法上、国民の教育を受ける権利と子女に教育を受けさせる義務の規定とともに、無償で提供されるものとして規定されている(第26条)。その実施については、地方の自治事務と位置づけられ、小中学校の設置義務者は市町村である(学校教育法第29条)。

(2) 費用負担

学校の管理・経費負担は学校設置者が行うこととされている(学校教育法第5条)。上記のように、公立学校義務教育の学校設置者は市町村であるが、義務教育に関しては、以下のように、教職員給与・学校施設についての特例措置が講じられている。

教職員の給与：「市町村立学校職員給与負担法」により都道府県負担とされる一方で、教育の機会均等とその水準の維持向上を図る目的から「義務教育費国庫負担法」により、退職手当などを除く費用の2分の1を国が負担している。

また、残り2分の1についても、交付税計算の基礎に算入するとされている。

学校施設などの新增設の経費：「義務教育諸学校施設国庫負担法」により、一定割合を国が負担している。

について、現在、三位一体改革の中で財源移譲とあわせ検討され、国庫負担率の引き下げという結論が出されたが、現在までも国負担の対象から除かれる部分は変遷している。

昭和16年から昭和49年まで、対象は広がっていたが、(制度制定も含め)昭和60年以降は一般財源化による直接交付の減少が行われている。

昭和60年度 旅費・教材費

平成元年度 恩給費

平成 5 年度 共済費追加費用

平成 15 年度 共済費長期給付、公務災害補償基金負担金

平成 16 年度 退職手当、児童手当

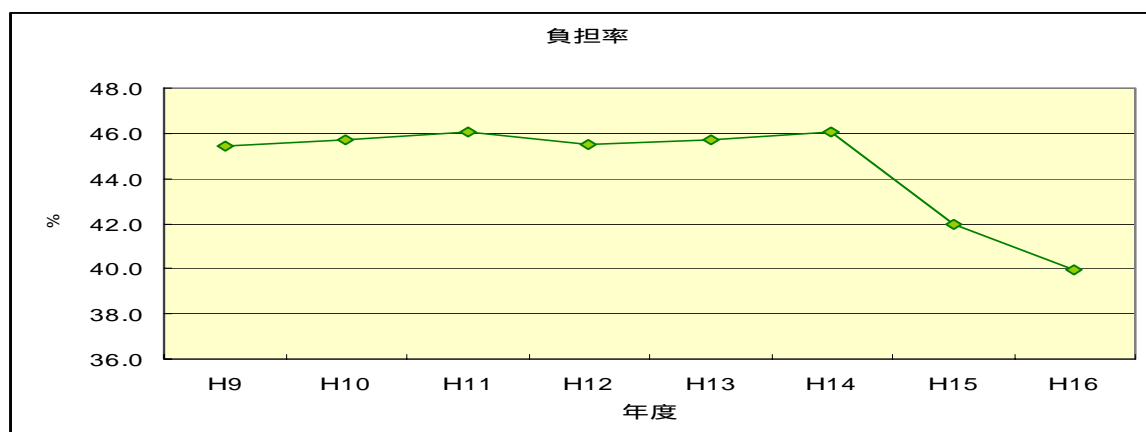
平成 16 年度には総額裁量制も導入されている。

義務教育費として実質収支の状況(民間での決算数値にあたる)に集計されている金額と、国庫負担額として明確に歳入計上されている金額の推移を示すと、次のようになり、確実に直接負担率は減少している。(小中学校と盲ろう学校の義務制に係る人件費には、国庫負担金の対象とならないものもあるため、人件費の財源に占める国庫負担の割合は本来よりも小さくなる。)

(表 -1.2)

(実質収支の課集計額より概算。単位:百万円・%)

年度	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
義務教育国庫負担額	23,788	24,409	24,508	24,261	24,438	24,968	22,405	21,375
義務教育費	52,373	53,373	53,224	53,278	53,477	54,207	53,357	53,521
負担率	45.4	45.7	46.0	45.5	45.7	46.1	42.0	39.9



このほか、恩給費・共済費追加費用・退職手当については、義務教育費として集計されていない。金額の大きい退職手当は、現況であれば 60 ヶ月、約 5 年分が支給されるため、数パーセント直接負担率を押し下げる要因となる。実質的な国庫直接負担は 35%程度となるものと思われる。

(3)権限

設置者の市町村は人事権を持たず、自治体の長の直接の権限は教育委員を選任すること、予算を執行することである。教育委員会は県及び市町村それぞれに設置される。

(市町村の中でも、政令市・中核市の権限は少々異なる。香川県では政令市はない。高松市は中核市であるが、研修の一部以外、特に重要な相違はない。)

また、県・市町村教育委員会は予算執行権を持たず、知事・市町村長に属している。

(4)義務教育費負担の歴史的経緯

義務教育費負担の歴史的経緯について、中教審の教育条件整備に関する作業部会が2004年5月に取り纏めた「義務教育費に係る経費負担の在り方について」をもとに概観する。

1)戦前

- ・学制発布から明治20年代まで、義務教育費は住民負担や受益者負担に依存していた。
- ・1888(明治21)年の市制・町村制、1890(明治23)年の地方学事通則、改正小学校令により、義務教育費は市町村の負担とされた。
- ・1896(明治29)年の「市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法」、1900(明治33)年の「市町村立小学校費国庫補助法」の制定で、国による財源保障制度ができ、明治33年から義務教育の無償制を実施した結果、就学率は急上昇した。
- ・負担が市町村にとって過重だったため、1918(大正7)年に「市町村義務教育費国庫負担法」が制定され、義務教育費は国と地方が分担することになった。
- ・その後の国庫負担金増額などにもかかわらず、義務教育費の財源保障、地方間の財源調整という目的のいずれもが十分に達成できなかったため、1940(昭和15)年、義務教育の教員給与を府県が負担し、その2分の1を国が負担する「義務教育費国庫負担法」が制定され、同時に地方間の財源調整のため地方分与税も創設された。

2)戦後の主な経緯

- ・1950(昭和25)年にシャープ勧告により「義務教育費国庫負担法」が廃止され、地方財政平衡交付金に吸収されたが、教育水準の低下、地域間格差の拡大、地方財政への圧迫といった問題が生じたため、1953(昭和28)年に改めて「義務教育費国庫負担法」が施行され、都道府県が負担する義務教育の教職員給与費の2分の1を国が負担することになった。

なお、同報告では、このような義務教育費負担をめぐる歴史から、

- ・義務教育費の中心問題は常に教職員給与費だったこと。
 - ・義務教育の無償制と完全就学の実現、義務教育の水準維持と地域間格差の是正のため、国による義務教育費の財源保障が必要だったこと。
 - ・義務教育費の国庫負担は地方財政の健全化にも資するものだったこと。
 - ・義務教育費の財源保障制度は、地方間の財源調整制度とは別に設けられる必要があったこと。
- という教訓が得られるとしている。

ただし、戦後の高度成長期には校舎などの建設費が問題であった時代もあり、必ずしもこの報告が実態を示しているとは言えない部分もあるが、現況を理解する上で必要な概況は整理されているものと思われる。

(5)義務教育の構造

2000年4月にいわゆる「地方分権一括法」が施行され、教育分野においても国、都道府県、市町村の権限関係は大きく変化した。

分権に向けた主要な改革点としては、義務教育を自治事務と位置づけたうえで、

・教育長の任命承認制度が廃止されたこと(従来は、都道府県教育長は文部大臣、市町村教育長は都道府県教育委員会の事前承認が必要とされていた)
・機関委任事務の廃止に伴い上級行政機関による指導、助言などが廃止されたこと、
・学校管理規則、教育課程、通学区域の設定など、義務教育に関する市町村教育委員会の裁量が拡大されたこと(従来、市町村立の学校に関する基準設置権は都道府県教育委員会が有していた。)
などがあげられる(新藤宗幸「地方分権」による)。

なお、この制度改革にも大きく関わるため、現在の教育行政を担う教育委員会制度の変遷について、中教審地方教育行政部会が2005年1月に取り纏めた「地方分権時代における教育委員会制度の在り方について」などをもとに、簡単に触れる。

戦前の教育行政は国の事務として位置づけられ、実質的には市町村長が文部大臣と府県知事の指導監督を受けて教育行政を担う体制が終戦まで続いた。この間、小中学校の教員は府県知事が任命し、その管理は市町村長が行うこととされてきた(市町村長は、学校の管理に当たり、求めに応じて意見を述べる機関として学務委員を設置する)。

戦後は、教育の民主化を図る方向で、米国教育使節団の報告や教育刷新委員会の提言に基づき、教育制度の抜本的な改革が進められた。

1948年に「教育委員会法」が制定され、同法に基づく教育委員会は、教育行政を他の行政から独立させ、予算案や条例の原案などの議案を議会に提出する権限を持つ独立した機関として位置づけられた。教育委員の選任も公選制が採用された。

同制度は、教育委員の公選を通じ教育委員会に政治的対立が持ち込まれるなど制度の弊害が指摘されるようになったため、1956年に政治的中立性の確保と一般行政との調和の実現を目的として、同法に替えて「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(いわゆる「地教法」)が制定された。同法では、教育委員の選任について公選が廃止され、首長が議会の同意を得て任命する現在の制度となった。同時に、教育長に適材を確保するために、上記の教育長の任命承認制度が導入された。

その後、地方分権一括法による制度改革により、既述のとおり制度改革が行われたほか、2002年の教育改革国民会議の提言を受けて、教育委員の人選に当たって年齢、性別、職業などに著しい偏りが生じないように配慮すること、教育委員に保護者を含めるよう努めること、などが規定された(同時に、会議を原則として公開することや、住民の苦情などに対する相談窓口の設置も義務づけた)。

(6)現況等

以上のように、国と地方、都道府県と市町村の権限関係が、上下関係から対等な関係へと大きく変化する一方で、上記県費負担教職員制度に象徴される財源措置が従前のままとされた結果、分権改革によって、権限・財源を通じた運営上のねじれがかえって強まったという面は否定できない。

こうした流れを背景に、小泉構造改革の一環として進められている「三位一体改革」の補助金削減の対象に、2.5兆円に達する義務教育費国庫負担金が浮上したとみられるが、国庫負担率を現在の2分の1から3分の1へ引き下げるとの最終結論を得ている。

地方分権改革と義務教育費の負担のあり方そのものについては、議論が輻輳しておりその詳細に立ち入ることはこの報告書の目的外であるが、地方側が教育の「質の確保」とともに、地方の「裁量」や「創意工夫」の発揮などを強く主張している点は留意すべきであろう。

(7)分析及び監査の基本的視点

以下で詳細に香川県における動向の分析を試みるが、

- ・学校設置が市町、教職員配置が県という分断された関係に加え、
- ・実質的に定員数を国が査定し一部資金負担を行うという構造にあるため、

教育の質の確保・向上という側面は常々強調されてきている一方で、児童生徒数の減少に見合う統廃合等は進まないなど、教育というサービスの供給に受益者の感覚があり、効率性という視点についてはそれほど意識されることはなかったという点は指摘できるように思われる。

国は国民生活の維持・向上に責任を有していることから「住民が必要とする事務」の自治体による実施ができる仕組み、特に必要な財源を確保できる仕組みを作る責任があるのであるが、既に財政分析でも見たように、地方交付税制度は本来の領域であるナショナルミニマムを超えて運用されており、その財源保障機能はすでに維持困難になっていると考えられ、同制度の従前どおりの継続を当然のこととした財政運営は大きく転換すべき時期に来ている。さらに言えば、仮に国の負担金制度が維持されるとしても、2005年度の予算総額82.1兆円の42%に当たる34.4兆円(うち建設国債6.2兆円、特例国債28.2兆円)を国債に依存する姿となっている状況を踏まえれば、義務教育でさえ予算面で将来世代の負担となっていないとみることは到底できないと考えられる。

言葉を変えれば、義務教育費に関する交付税の債務部分の将来負担を通して、児童・生徒は自己負担により教育を受けているのである。そもそも義務教育自体、将来国を担う世代に必要な教育を施すというものであり、そのあり方は常に国の将来とあわせて考えられるものであるが、財政面でのこのような構造は認識されておらず、負担は児童・生徒さらにはまだ生まれない将来世代であるにもかかわらず、教育のあり方を決める権限は現代の親世代以上が行っていることとなる。

その意味からも、自治事務としての義務教育が、権限・財源等を通じた運営上のねじれを背景に各段階で受益者の感覚を持ちつつ、サービス提供の効率性については意識が薄い状態で運営されるとすれば、極めて重要な問題をはらんでいる。

構造的な問題ではあるが、県は、このような状況を重視した上で、将来世代を含めた県民福祉の向上を意識して政策を決定する必要がある。

財政分析でも触れたように、(14 ページ)国策としての景気浮揚の一端として地方自治体による「箱物」建設が行われた。その財源は公債である。いずれ国から交付税措置される制度投資であったが、交付税制度は前述のように維持困難になっている。当時国庫に比べて健全であった地方自治体による景気振興を目論んだ施策であり、これに従って投資を行ったことが現在の香川県財政

悪化の大きな要因であると言われており、また財政分析によっても裏づけられている。しかし、これらの個々の投資の決定は所定の手続きを経て県の政策目的に照らして自己責任で行われたものと考えざるばかりにはない。県財政に占める教育費のウェイトは大きい。教育行政は、国の枠組みに従う必要はあるものの、県独自の判断に基づく主体的な運営が行われないならば、県財政及び国財政を通じ、将来世代に残す禍根となる。この点については、義務教育に関しては監査の視点としても必要であると考えられる。

-2 教職員定数

1. 基本構造と香川県の決定方法

基本：教職員定数の基本は、国により定められる。法規は「義務教育諸学校標準法」(「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」)であり、学級編制の標準(いわゆる40人学級が標準)や教職員定数の標準についての定めがある。

国裁量：一方、同法では、裁量規定の対象として、

- ・複数の教頭及び教諭などの協力による指導が行われる場合の定数算定(同法第7条2項)
- ・教育上特別の配慮を必要とする場合の定数算定(同法第15条)

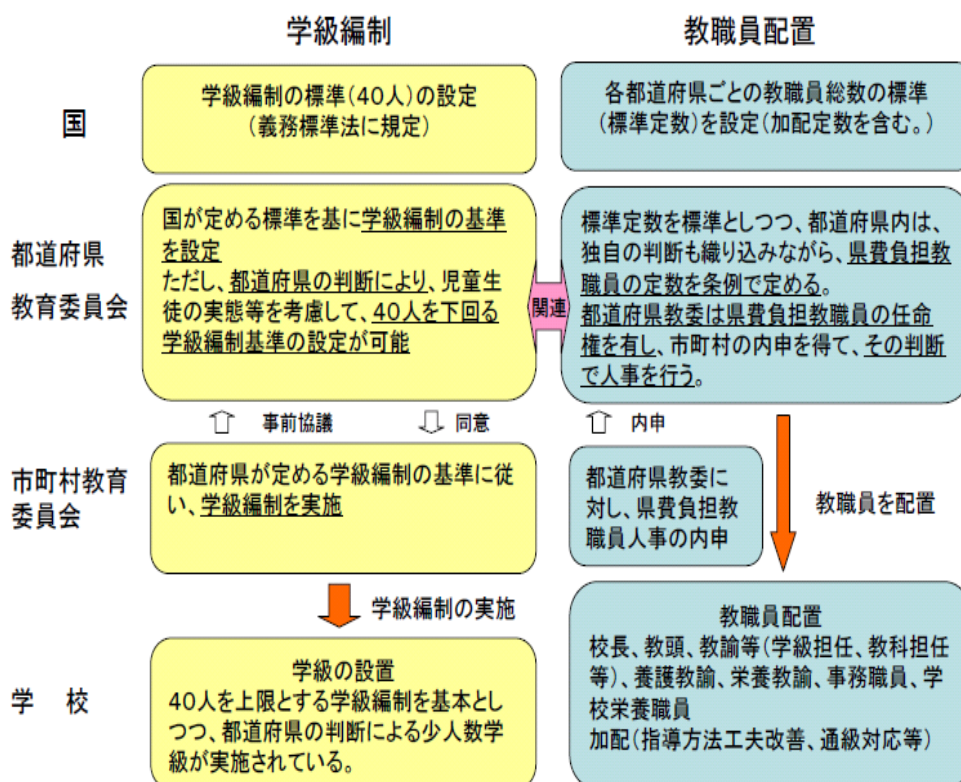
については、文部科学省の裁量を認めているため、実質的には法定標準数 + 裁量加配数により国庫負担される各都道府県の教職員定数が決定されている。以上、は人件費の大部分が国負担、と認識される定数である。

県加算：さらに各都道府県では、国の定めた教職員定数に、必要に応じ独自の加配を上乗せした上で、条例により定数を定めている(「地方教育行政法」第41条1項により条例化を義務づけられており、議決事項であるが、これは上限であり、実際の配置数とは異なる。実際の配置数がを上回る部分は県負担である)。

市町加算：そのほか、各市町で、外国人教師の導入など、独自の加算を行っているケースもあるが、ここでは対象外とする。(この部分の費用は市町負担であるが、県の政策により一部補助のある場合もある。)

因みに、国の定数は5月1日の児童生徒数により決定されるが、香川県の場合には、これに先立ち各年2月に条例(「香川県学校職員及び香川縣市町立学校県費負担教職員定数条例」)による定数が議会で決定され、4月異動に際しては、5月見込み数を精査した上で配置を実施しているとのことである。

(図表 -3)学級編制と教職員配置の役割分担



(資料)文部科学省 HP より引用。

2.国の政策

国が進める第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画においては、基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指し2001～2005年度の5年間で、以下の通り26,900人の定数改善を行うこととしている。

- 教科に応じ少人数指導や習熟度別指導を行うなどの取り組みに対する支援(22,500人)
- 円滑な学校運営のための教頭複数配置の拡充(612人)
- 養護教諭、学校栄養職員、事務職員定数の改善(2,662人)
- 特殊教育諸学校における教職員定数の改善(914人)
- 長期社会体験研修に対応した定数の改善(212人)

因みに、1993～2002年度の第6次定数改善計画では、自然増減 78.6千人に対し定数改善数 30.4千人を見込み差引減少数 48.2千人という改善計画となっていたが、第7次計画では、この5年間に全国で26,900人の標準数の減少が見込まれている中で同数の定数を改善する内容となっており、実質的には定員総数の維持を図るものとなっている。

(図表 -4)学級編制標準の変遷と定数改善計画の推移

学級編制の標準の変遷							
標準法制定直前の各県の基準の平均	第1次 34～38年度	第2次 39～43年度	第3次 44～48年度	第4次 49～53年度	第5次 55～3年度	第6次 5～12年度	第7次 13～17年度
60人	50人	45人	→		40人	→	

第1次～第7次改善計画の概要							
区分	第1次 34～38年度	第2次 39～43年度	第3次 44～48年度	第4次 49～53年度	第5次 55～3年度	第6次 5～12年度	第7次 13～17年度
内容	①学級編制(50人)の標準を明定 ②教職員定数の標準を明定 ③対象学校種は小学校、中学校及び育・雙学校小・中学部 ④対象職種は校長、教頭、教員、養護教諭等、事務職員、寮母等	①45人学級を実施 ②複式学級の編制標準の改善 ③対象学校種を養護学校小・中学部に拡大 ④教職員の配置率の改善等	①小学校における4個学年複式学級の解消及び中学校における3個学年複式学級の解消並びに他の複式学級の編制標準の改善 ②特殊教育諸学校の重複学級編制の標準の明定並びに特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ③教職員の配置率の改善 ④中学校に生徒指導担当教員分の定数を措置 ⑤教育困難校等に対する加配制度の創設 ⑥研修等定数の制度の創設 ⑦事務職員の複数配置等	①小学校における3個学年複式学級の解消及び小学校、中学校の2個学年複式学級編制の標準の改善 ②特殊学級の編制標準の改善 ③対象職種を学校栄養職員に拡大 ④中学校を重点としての教職員配置率の改善 ⑤教育困難校等加配及び研修等定数の増等	①40人学級を実施 ②複式学級の編制標準の改善 ③特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ④教頭定数をはじめとした教職員配置率の改善 ⑤教育困難校等加配及び研修等定数の増等	①複式学級の編制標準の改善 ②特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ③ティームティーチング等指導方法の工夫改善のための定数加配措置の創設 ④通級指導、不登校対応、外国人子女等日本語指導、コンピュータ教育加配の創設 ⑤教頭複数配置 ⑥生徒指導担当教員 ⑦教育困難校等加配及び研修等定数の増 ⑧養護教諭の複数配置等	①少人数指導や習熟度別指導を行うなどきめ細かな指導を行うための定数加配の拡充 ②教頭複数配置の拡大 ③養護教諭の複数配置の拡大、加配創設 ④学校栄養職員の配置率の改善、加配創設 ⑤事務の共同実施を行う学校への加配創設等
改善増	34,000人	61,683人	28,532人	24,378人	79,380人	30,400人	26,900人
自然増減	▲18,000人	▲77,960人	▲11,801人	38,610人	▲57,932人	▲78,600人	▲26,900人
差引計	16,000人	▲16,277人	16,731人	62,988人	21,448人	▲48,200人	0人

(注)上記のほか、昭和54年度に改善増3,254人、自然増12,725人、計15,979人、平成4年度に改善増1,054人、自然減△11,700人、計△10,646人を単年度措置。

(資料)文部科学省 HP より引用。

従来から、香川県に対する加配の率は都道府県の中でも高くなっている。

3.香川県推移

香川県における定数の推移は(図表 -5)のとおり。2005年度は条例定数6,020名に対し、確定定数5,971名、5月1日時点での実配置数5,937名となっている。

図表 -3 に示した定数の決定プロセスにより、条例定数 > 確定定数 > 実配置数、という構造になるとのことである。因みに、確定定数の内訳をみると、基礎定数 5,148 名に加え、国の加配定数 738 名、県単決定数 85 名という構成になっている。職种的には、校長教諭など 5,209 名、養護教諭など 270 名、栄養教諭など 96 名、事務職員 276 名ほかとなっている。また、経年的には 2002 年度に国の加配定数が大きく増加したことから、6,148 名まで増加した後は、児童生徒数の減少を背景とする基礎定数の減少により、全体でも減少基調にある。

基礎定数は、本校 1 校当たり 1 名の校長数と、学級規模別の学級総数 × 規模に応じて定められた係数(小学校が 1・2 学級の 1 から 6 学級の 1.292 まで段階的に上昇し、その後は 40 学級以上の 1.13 まで段階的に低下、中学校が 36 学級以上の 1.483 から 1 学級の 4 までの幅で設定)の累積で算出される教頭教諭数を基礎に算定されているが、香川県教育委員会では、実際の配置に当たっても、これに準じた具体的な配置基準を定めている。

2001 年度以降県教委では、「香川型指導体制」の推進を掲げ「基本 3 教科にかかる 20 名程度の少人数授業の実現」「小学校 1、2 年の大規模学級での複数担任制の実現」「一部中学校における安定した学習集団の基盤の実現」(個別指導や複数教員による指導)を推進しており、国および県単定の加配数を振り向けてきているとのことである。政策の是非を論ずるものではないが、その過程で、国の加配定数の増加査定を受けて、2003/2001 で児童生徒数が 5% 近く減少しているにもかかわらず、100 人規模の配置増が行われた点は、すでに県全体として行財政推進を最重要課題に掲げているなかで、サービス提供の効率性という視点についてはあまり考慮されていないと考えざるを得ない状況であると思われる。

(図表2-3)義務教育の定数の動き

		2001	2002	2003	2004	2005
条例 定 数	基礎定数	5,413	5,348	5,258	5,273	5,172
	国加配定数	588	764	801	784	763
	県単定数	92	91	89	87	85
	計a	6,093	6,203	6,148	6,144	6,020
確 定 定 数	基礎定数	5,349	5,291	5,253	5,240	5,148
	国加配定数	630	766	801	758	738
	県単定数	92	91	89	87	85
	計b	6,071	6,148	6,143	6,085	5,971
配置数c		6,023	6,113	6,132	6,052	5,937
d=a-b		22	55	5	59	49
e=b-c		48	35	11	33	34
c-a=d+e		70	90	16	92	83
参 考	児童生徒数 f	88,004	85,550	83,926	83,528	83,240
	f/c	14.6	14.0	13.7	13.8	14.0

(図表2-4)確定定数の内訳

	基礎定数	国の加配	計
校長教諭など	4,515	694	5,209
うち小学校	2,947	379	3,326
うち中学校	1,568	315	1,883
養護教諭など	268	2	270
栄養教諭など	94	2	96
事務職員	271	5	276
計	5,148	703	5,851

(注) 上表には県立中学定数(41)を含み県単定数(85)、
あて指導主事(45)、休職者など(31)を含まない。

なお、全体の職員繰りの関係もあり、一定数の講師(雇用期間 1 年)が定数内とされるほか、正規職員のなかでも、育児休業取得などにより在籍はするものの無給となる者は定数からは除外され、穴埋めに採用された講師が定数に入ることになる、とのことである。

4.教員定数の動向と課題(文中全国順位は降順)

(1)全都道府県との対比からみた状況:小学校

義務教育にかかる教員定数の動向について、「学校基本調査」の2001年度及び2005年度の数字を用い、全国の動きからみた香川県の特色などについて概観する。

2005年度で公立小学校は、全国に22,857校(分校、休校を含む)あり、学級数は272,663学級(学校教育法第75条による特殊学級を含む)、児童数は7,079千人(1学年当たり1,180千人、公立の在学者98.4%)、本務教員は411,430人、本務職員は87,601人となっている。全国平均では、学校当たりの学級数は11.9学級、学級当たりの児童数は26.0人、教員1人当たり児童数は17.2人、職員1人当たり児童数は80.8人となっている。

2001年度からの変化をみると、学校数が862校、児童数が103千人(1.4%)、職員数が7,730人(8.1%)と減少する一方で、学級数は+4,937学級(+1.8%)、教員数も+8,628人(+2.1%)と増加している。こうした動きの背景には、前述した第7次定数改善計画の方向性や、これを受けて進められている少人数学級の導入の動き(文部科学省資料によれば、小学校低学年における30人学級の導入が9県、同じく35人学級の導入が16道県など、何らかの形で導入しているのは2004年度で42道府県にのぼる。

香川県についてみると、2005年度の学校数204校、学級数2,299学級に対し、児童数は55,898人、教員数は3,601人、職員数は712人という構成になっている。学校当たり学級数は11.3学級(全国19位)、学級当たりの児童数は24.3人(全国23位)、教員1人当たり児童数は15.5人(全国26位)、職員1人当たり児童数は78.5人(全国18位)と、いずれも全国平均値を下回る水準となっており、特に教員1人当たり児童数が相対的に低位にある。

2001年度からの変化をみると、全国の動きと同様に、学校数(11校)、学級数(7学級)、児童数(994人)、職員数(73人)ともに減少するなかで、教員数は+14人となっている。その結果、学級当たりの児童数で0.4人、教員当たり児童数で0.3人となっている。

(図表 -7)都道府県別の小学校の経年変化(その1)

	201年度					205年度					05/01増減				
	学数	学級数	児童数	教員数	職員数	学数	学級数	児童数	教員数	職員数	学数	学級数	児童数	教員数	職員数
北海道	1,510	13,191	316,263	20,128	4,779	1,401	12,934	295,470	19,988	4,378	-109	-257	-20,798	-143	-401
青森	46	3,866	89,571	6,115	1,161	39	3,678	84,145	5,899	1,041	-57	-178	-5,426	-276	-120
岩手	475	3,736	85,266	6,024	1,336	46	3,557	78,142	5,799	1,189	-30	-179	-7,114	-226	-147
宮城	466	5,463	138,287	7,994	1,530	461	5,500	131,888	8,184	1,472	-5	47	-6,449	190	-58
秋田	317	2,882	65,734	4,547	1,266	28	2,705	60,084	4,294	1,156	-24	-187	-5,700	-263	-110
山形	371	3,155	74,085	4,922	1,201	300	3,200	68,287	4,759	1,137	-11	45	-5,808	-163	-64
福島	556	5,284	134,878	8,029	1,542	554	5,628	125,795	8,327	1,366	-32	364	-9,083	288	-146
茨城	588	6,816	181,203	10,222	1,528	577	6,750	173,571	10,224	1,440	-11	-66	-7,632	2	-88
栃木	494	4,528	120,077	7,002	1,745	424	4,482	114,477	7,000	1,596	-10	-46	-5,600	88	-149
群馬	353	4,316	120,264	6,599	1,411	346	4,605	118,878	6,874	1,563	-7	289	-1,366	275	152
埼玉	886	13,023	403,679	18,513	3,068	828	13,527	403,431	19,508	2,716	-10	504	-248	966	-352
千葉	880	11,477	327,851	16,668	3,422	868	11,905	331,888	17,649	3,146	-2	438	4,047	981	-276
東京	1,373	17,795	527,616	27,352	10,230	1,331	18,225	548,946	28,494	7,629	-42	400	21,327	1,132	-2,601
神奈川	876	15,195	447,963	21,263	5,330	877	16,008	467,340	22,810	4,680	1	812	19,377	1,547	-640
新潟	631	6,120	145,208	9,149	2,431	573	5,888	137,499	8,988	2,194	-58	-232	-7,709	-161	-237
富山	237	2,342	60,867	3,609	1,002	223	2,460	60,608	3,600	999	-14	108	-259	81	-3
石川	272	2,707	68,320	4,127	1,068	246	2,766	67,468	4,206	1,077	-26	59	-892	79	-11
福井	224	1,998	51,110	3,170	810	218	1,999	49,452	3,241	802	-6	1	-1,668	71	-8
山梨	219	2,164	54,899	3,392	946	216	2,246	52,732	3,493	1,028	-3	84	-2,167	67	82
長野	412	4,984	131,460	7,351	1,848	415	5,339	128,342	7,826	1,913	-7	375	-3,118	475	70
岐阜	406	4,683	126,872	7,108	1,409	392	4,688	124,952	7,379	1,404	-14	12	-1,920	271	-5
静岡	546	7,440	220,521	11,121	2,494	542	7,328	214,723	11,233	2,478	-4	-112	-5,798	172	44
愛知	966	14,198	416,780	20,469	3,599	966	15,183	430,434	21,587	3,441	0	985	13,664	1,088	-168
三重	462	4,475	111,204	7,091	1,819	466	4,627	108,443	7,102	1,717	-14	162	-2,761	11	-102
滋賀	256	3,188	85,181	4,750	878	234	3,251	84,883	4,924	888	-1	63	-298	174	15
京都	451	5,282	136,075	7,889	2,088	440	5,472	137,053	8,142	2,087	-11	210	978	283	19
大阪	1,040	16,288	474,722	23,392	6,265	1,031	17,289	468,576	24,616	5,772	-9	981	13,864	1,224	-489
兵庫	849	11,532	321,084	17,010	4,068	833	11,889	321,358	17,692	4,006	-16	337	274	682	-62
奈良	262	3,395	82,812	4,938	1,162	235	3,369	80,241	4,863	1,066	-27	-26	-2,571	-70	-127
和歌山	343	2,827	62,995	4,405	1,057	313	2,663	59,178	4,109	942	-30	-174	-3,817	-266	-116
鳥取	182	1,623	37,365	2,614	660	175	1,682	34,270	2,677	662	-7	59	-3,088	66	2
島根	289	2,219	44,477	3,649	651	289	2,200	40,979	3,584	602	-20	-19	-3,488	-66	-49
岡山	450	4,529	112,773	6,902	1,677	441	4,622	112,022	7,117	1,566	-9	98	-751	215	-112
広島	649	6,566	166,965	9,884	2,506	603	6,528	163,205	9,664	2,461	-46	-28	-3,730	-230	-45
山口	372	3,365	83,549	5,217	1,128	369	3,425	80,449	5,265	994	-13	30	-3,100	68	-134
徳島	281	2,029	45,690	3,286	881	273	1,992	42,866	3,241	790	-8	-37	-2,884	-46	-91
香川	215	2,306	56,892	3,567	765	204	2,299	55,888	3,601	712	-11	-7	-994	14	-73
愛媛	331	3,612	86,873	5,515	1,136	363	3,668	82,813	5,540	1,172	-18	81	-4,060	26	36
高知	325	2,252	49,554	3,767	891	312	2,317	41,794	3,677	886	-13	66	-1,760	-90	-66
福岡	786	9,873	280,807	14,885	4,097	774	10,067	284,187	15,304	3,532	-12	194	-6,620	419	-666
佐賀	204	2,111	56,591	3,310	818	193	2,075	53,680	3,266	754	-11	-36	-2,901	-14	-64
長崎	429	3,819	96,392	6,001	1,000	410	3,634	88,899	5,846	972	-19	-185	-7,546	-163	-88
熊本	521	4,663	115,663	7,223	1,661	469	4,610	108,811	7,188	1,476	-52	-63	-6,862	-36	-175
大分	399	3,091	70,920	4,917	1,233	367	2,991	67,624	4,767	1,188	-22	-100	-3,296	-160	-46
宮崎	292	2,889	74,372	4,412	962	281	2,963	70,471	4,384	917	-11	74	-3,901	-28	-46
鹿児島	606	4,946	112,384	7,913	1,866	606	4,784	102,314	7,766	1,778	-1	-162	-10,070	-147	-88
沖縄	280	3,622	104,389	5,366	1,041	280	3,701	101,417	5,569	963	0	79	-2,962	173	-66
全国	23,719	267,726	7,182,433	402,802	95,331	22,857	272,663	7,079,791	411,430	87,601	-862	4,937	-102,643	8,628	-7,730

(図表 -8)都道府県別の小学校の経年変化(その2)

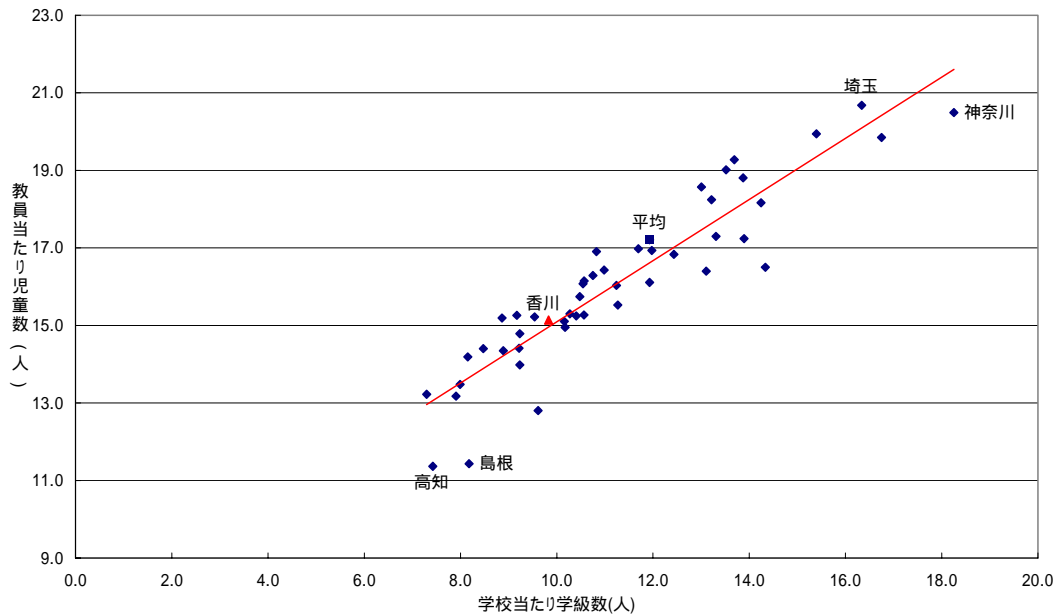
	2001年度				2005年度				05/01増減			
	学校当学級数	学級当児童数	教員当児童数	職員当児童数	学校当学級数	学級当児童数	教員当児童数	職員当児童数	学校当学級数	学級当児童数	教員当児童数	職員当児童数
北海道	8.7	24.0	15.7	66.2	9.2	22.8	14.8	67.5	0.5	-1.1	-0.9	1.3
青森	8.5	23.2	14.6	77.1	9.2	22.9	14.4	80.8	0.8	-0.4	-0.2	3.7
岩手	7.9	22.8	14.2	63.8	8.0	22.0	13.5	65.7	0.1	-0.9	-0.7	1.9
宮城	11.7	25.4	17.3	90.4	11.9	24.0	16.1	89.6	0.2	-1.4	-1.2	-0.8
秋田	9.1	22.7	14.5	51.9	9.2	22.2	14.0	51.9	0.1	-0.5	-0.5	0.0
山形	8.5	23.5	15.1	61.7	8.9	21.3	14.3	60.1	0.4	-2.1	-0.7	-1.6
福島	9.0	25.6	16.8	87.5	10.2	22.4	15.1	90.1	1.2	-3.3	-1.7	2.6
茨城	11.6	26.6	17.7	118.6	11.7	25.7	17.0	120.5	0.1	-0.9	-0.7	1.9
栃木	10.4	26.5	17.1	68.8	10.6	25.5	16.1	71.7	0.1	-1.0	-1.0	2.9
群馬	12.2	27.9	18.2	85.2	13.3	25.8	17.3	76.1	1.1	-2.0	-0.9	-9.2
埼玉	15.5	31.0	21.8	131.6	16.3	29.8	20.7	148.5	0.8	-1.2	-1.1	17.0
千葉	13.3	28.7	19.7	95.8	13.9	27.9	18.8	105.5	0.6	-0.8	-0.9	9.7
東京	13.0	29.6	19.3	51.6	13.7	30.1	19.3	72.0	0.7	0.5	0.0	20.4
神奈川	17.3	29.5	21.1	84.0	18.3	29.2	20.5	99.6	0.9	-0.3	-0.6	15.6
新潟	9.7	23.7	15.9	59.7	10.3	23.4	15.3	62.7	0.6	-0.4	-0.6	2.9
富山	9.9	26.0	16.9	60.7	11.0	24.7	16.4	60.7	1.1	-1.3	-0.4	-0.1
石川	10.0	25.2	16.6	62.8	11.2	24.4	16.0	62.6	1.3	-0.9	-0.5	-0.2
福井	8.9	25.6	16.1	63.1	9.2	24.7	15.3	61.7	0.3	-0.8	-0.9	-1.4
山梨	9.9	25.4	16.2	58.0	10.4	23.5	15.2	51.3	0.5	-1.9	-0.9	-6.7
長野	12.0	26.6	17.9	71.3	13.1	24.2	16.4	67.1	1.1	-2.5	-1.5	-4.2
岐阜	11.5	27.1	17.8	90.0	12.0	26.6	16.9	89.0	0.4	-0.5	-0.9	-1.0
静岡	13.6	29.6	19.8	90.6	13.5	29.3	19.0	86.7	-0.1	-0.3	-0.8	-3.9
愛知	14.4	29.4	20.3	115.8	15.4	28.3	19.9	125.1	1.0	-1.0	-0.4	9.3
三重	9.9	24.9	15.7	61.1	10.6	23.4	15.3	63.2	0.7	-1.4	-0.4	2.0
滋賀	13.6	26.7	17.9	97.0	13.9	26.1	17.2	95.1	0.3	-0.6	-0.7	-2.0
京都	11.7	25.9	17.3	65.8	12.4	25.0	16.8	65.7	0.8	-0.8	-0.5	-0.1
大阪	15.7	29.1	20.3	75.8	16.7	28.3	19.8	84.6	1.1	-0.9	-0.4	8.9
兵庫	13.6	27.8	18.9	79.1	14.2	27.1	18.2	80.2	0.7	-0.8	-0.7	1.1
奈良	13.0	24.4	16.8	71.3	14.3	23.8	16.5	77.5	1.4	-0.6	-0.3	6.3
和歌山	8.2	22.3	14.3	59.6	8.5	22.3	14.4	62.8	0.2	0.0	0.1	3.2
鳥取	8.9	23.0	14.3	66.7	9.6	20.4	12.8	61.0	0.7	-2.6	-1.5	-5.7
島根	7.7	20.0	12.2	68.3	8.2	18.6	11.4	68.1	0.5	-1.4	-0.8	-0.2
岡山	10.1	24.9	16.3	67.2	10.5	24.2	15.7	71.6	0.4	-0.7	-0.6	4.3
広島	10.1	25.5	16.9	66.6	10.8	25.0	16.9	66.3	0.7	-0.5	0.0	-0.3
山口	9.1	24.6	16.0	74.1	9.5	23.5	15.2	80.9	0.4	-1.1	-0.8	6.9
徳島	7.2	22.5	13.9	51.9	7.3	21.5	13.2	54.2	0.1	-1.0	-0.7	2.4
香川	10.7	24.7	15.9	72.5	11.3	24.3	15.5	78.5	0.5	-0.4	-0.3	6.0
愛媛	9.5	24.1	15.8	76.5	10.2	22.4	14.9	70.7	0.7	-1.6	-0.8	-5.8
高知	6.9	19.3	11.6	48.9	7.4	18.0	11.4	50.0	0.5	-1.3	-0.2	1.1
福岡	12.6	29.5	19.5	71.0	13.0	28.2	18.6	80.5	0.4	-1.2	-1.0	9.5
佐賀	10.3	26.8	17.1	69.2	10.8	25.9	16.3	71.2	0.4	-0.9	-0.8	2.0
長崎	8.9	25.2	16.1	93.6	8.9	24.4	15.2	91.4	0.0	-0.8	-0.9	-2.2
熊本	9.0	24.8	16.0	70.1	9.8	23.6	15.1	73.7	0.9	-1.2	-0.9	3.7
大分	7.9	22.9	14.4	57.5	8.1	22.6	14.2	56.9	0.2	-0.3	-0.2	-0.6
宮崎	9.9	25.7	16.9	77.3	10.5	23.8	16.1	76.8	0.7	-2.0	-0.8	-0.5
鹿児島	8.2	22.7	14.2	60.2	7.9	21.4	13.2	57.5	-0.3	-1.3	-1.0	-2.7
沖縄	12.9	28.8	19.4	100.3	13.2	27.4	18.2	106.4	0.3	-1.4	-1.1	6.2
全都道府県	11.3	26.8	17.8	75.3	11.9	26.0	17.2	80.8	0.6	-0.9	-0.6	5.5

学校当たり学級数を x 軸、教員当たり児童数を y 軸にとり、各都道府県の数字をプロットすると、ほぼ直線的な配列となっている(図表 -9)。学校規模が大きいほど、学級編制が標準数に近づき効率的になっているものと考えられる。(参考のため以後も含め、散布図には近似直線を挿入する。)

また、都道府県別の数値の隔たりは大きく、学校当たり学級数は 7.3~18.3 学級、教員当たり児童数も 11.4~20.7 人という幅にある。神奈川、埼玉など、大都市部の都府県が高い数字となる一方、高知、島根など、過疎地域の県が総じて低い水準にある。香川県は学校当たりの学級数は 11.3 学級で全国第 19 位、教員当たり児童数は 15.5 人で全国 26 位となっている。

(図表 -9)

小学校の学校当たり学級数と教員当たり児童数(2005)

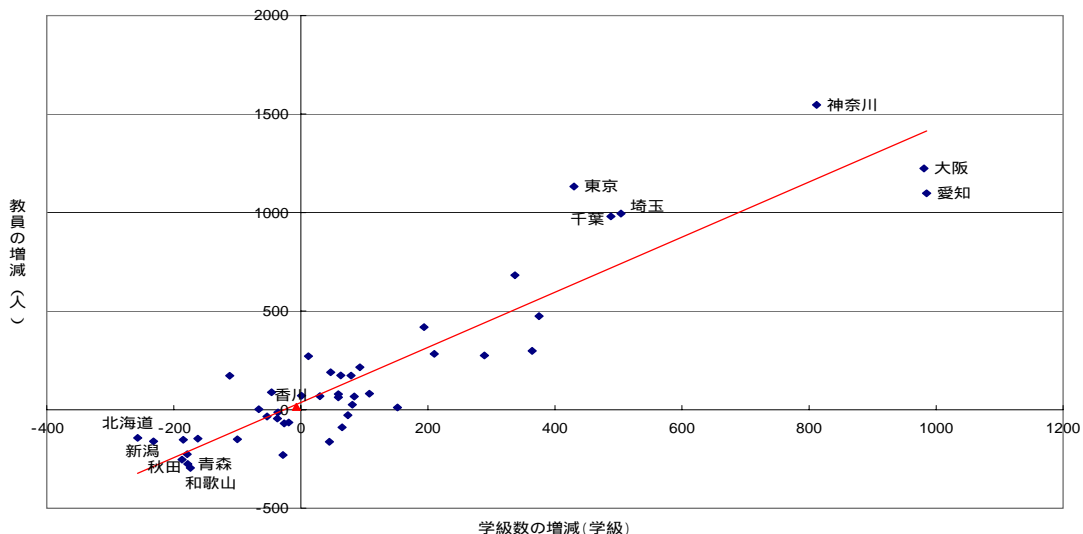


2001年から2005年までの間(以下「05/01」と表示する。)で学級数の増減と教員数の増減を都道府県別にプロットすると、一定の方向性は認められるものの、かなりのばらつきも見て取れる(図表-10)。「(2)教職員定数」で記載したように、本来教員数の増減は学級数の増減に対応して行われるのが基本となっているにも拘らずばらつきが生じている理由としては、各都道府県の学級編制方針によっても定数査定に違いが生じること(2001年度以降、各都道府県の少人数編制を国が容認しているため)などが、こうした動きの背景要因として考えられる。さらに児童数の増減と教員数の増減を都道府県別にプロットすると(図表-11)、一定の方向性は見出せるものの、さらに分散したものとなっている。もともと児童数の減少と学級数の減少の関係は、学校規模が小さいほど下方硬直性が強くなるために、過疎地域の多少など地域特性の違いによって、かなりのばらつきが生じると考えられるが、上記の都道府県裁量という要因がさらに拍車をかけたものとみられる。

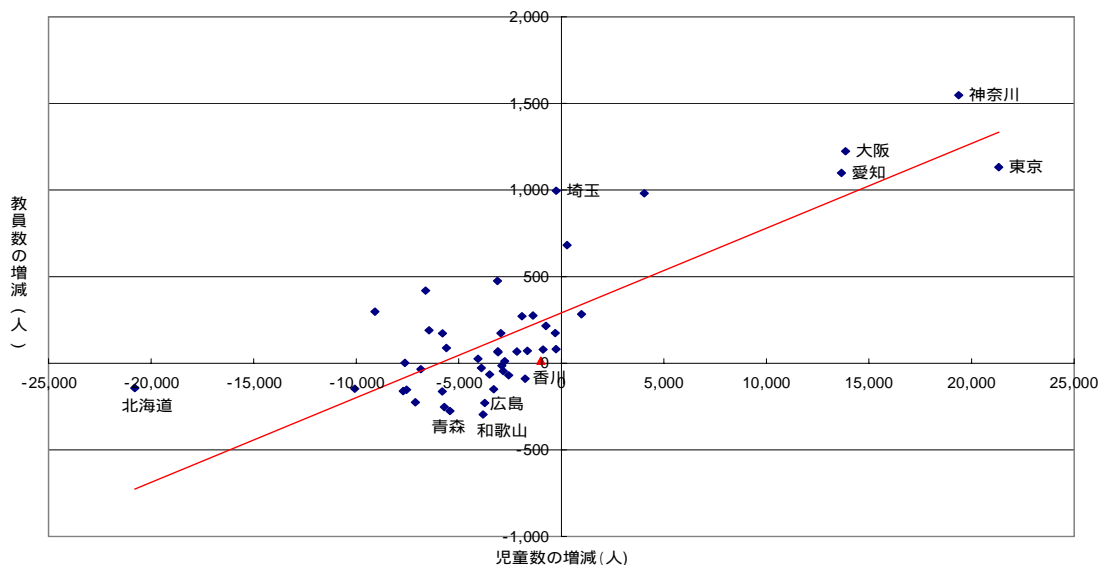
なお、国が各都道府県の独自性を相当程度容認し、それに対応した国負担の加配を認める状況にあってなお、義務教育費国庫負担金制度がナショナルミニマムの発現と言えるのかどうかについては、識者でも見解が分かれるところになっている。社会環境・生活環境等の変化により、住民生活に必要であると考えられる施策・期待される水準も変化することなどから、国の各省庁が担当分野において想定する基本数値自体変化し続けて来た経緯があるが、ナショナルミニマムは国と自治体が共同でその水準を設定することが必要とされており、その上で、受益と負担の関係を明確にしつつ地域の実情に即した望ましい水準、つまりそれぞれの地域が選択する地域の最適状態(ローカルオプティマム)が実現できる仕組みが必要と思われる。

(図表 -10・11)

学級数と教員数の増減(05/01)



児童数と教員数の増減(05/01)



05/01 の教員数の減少が大きい順に都道府県を並べ、学校数の増減、学級数の増減、学校当たり学級数の増減、児童数の増減との相互の関係をみると(図表 -12)、学校数の減少数や学級数の減少数が多い道県が、総じて教員数の減少につながっているものとみられる。

香川県は、各順位とも中位といった水準(19~27位)にあるが、学級数が減少する中で教員が増加している4県のうちの1つとして位置づけられる(香川以外に、茨城、栃木、静岡)。香川型指導体制の推進などがこうした動きの背景にあると考えられる。

(図表 -12)05/01 の学校数、学級数、児童数、教員数などの増減と順位

	学校数の		学級数の		学校当学		児童数の		教員数の	
	減少	順位	減少	順位	級数増加	順位	減少	順位	減少	順位
和歌山	-30	9	-174	7	0.2	37	-3,817	18	-296	1
青森	-57	3	-178	6	0.8	13	-5,426	15	-276	2
秋田	-24	12	-187	3	0.1	42	-5,700	13	-253	3
広島	-46	5	-28	16	0.7	15	-3,730	19	-230	4
岩手	-30	8	-179	5	0.1	41	-7,114	7	-226	5
山形	-11	24	45	23	0.4	33	-5,808	11	-163	6
新潟	-58	2	-232	2	0.6	22	-7,709	4	-161	7
長崎	-19	15	-185	4	0.0	45	-7,543	6	-153	8
大分	-22	13	-100	10	0.2	39	-3,296	21	-150	9
鹿児島	-1	44	-162	8	-0.3	47	-10,070	2	-147	10
北海道	-109	1	-257	1	0.5	27	-20,793	1	-143	11
高知	-13	22	65	28	0.5	26	-1,760	32	-90	12
奈良	-27	10	-26	17	1.4	1	-2,571	29	-70	13
鳥根	-20	14	-19	18	0.5	25	-3,498	20	-65	14
徳島	-8	34	-37	14	0.1	44	-2,834	27	-45	15
熊本	-52	4	-53	12	0.9	10	-6,852	8	-35	16
宮崎	-11	29	74	29	0.7	20	-3,901	17	-28	17
佐賀	-11	28	-36	15	0.4	32	-2,901	26	-14	18
茨城	-11	25	-66	11	0.1	43	-7,632	5	2	19
三重	-14	20	152	35	0.7	19	-2,761	28	11	20
香川	-11	27	-7	19	0.5	23	-994	35	14	21
愛媛	-18	16	81	31	0.7	17	-4,060	16	25	22
鳥取	-7	37	59	26	0.7	16	-3,085	24	63	23
山梨	-3	41	84	32	0.5	24	-2,167	30	67	24
山福	-13	21	30	22	0.4	31	-3,100	23	68	25
石井	-6	38	1	20	0.3	36	-1,658	33	71	26
富川	-26	11	59	25	1.3	2	-892	36	79	27
山木	-14	18	108	34	1.1	5	-259	39	81	28
栃山	-10	30	-46	13	0.1	40	-5,600	14	88	29
静岡	-4	40	-112	9	-0.1	46	-5,798	12	172	30
沖繩	0	46	79	30	0.3	35	-2,952	25	173	31
滋賀	-1	43	63	27	0.3	34	-298	38	174	32
宮城	-5	39	47	24	0.2	38	-6,449	10	190	33
岡山	-9	33	93	33	0.4	30	-751	37	215	34
岐阜	-14	19	12	21	0.4	29	-1,920	31	271	35
群馬	-7	35	289	38	1.1	7	-1,386	34	275	36
京都	-11	26	210	37	0.8	12	978	42	283	37
福島	-32	7	364	40	1.2	3	-9,083	3	298	38
福長	-12	23	194	36	0.4	28	-6,620	9	419	39
長野	-7	36	375	41	1.1	4	-3,118	22	475	40
兵庫	-16	17	337	39	0.7	18	274	41	682	41
千葉	-2	42	488	43	0.6	21	4,047	43	981	42
埼玉	-10	31	504	44	0.8	11	-248	40	995	43
愛知	0	45	985	47	1.0	8	13,654	44	1,098	44
東京	-42	6	430	42	0.7	14	21,327	47	1,132	45
大阪	-9	32	981	46	1.1	6	13,854	45	1,224	46
神奈川	1	47	812	45	0.9	9	19,377	46	1,547	47

(2)全都道府県との対比からみた状況:中学校

2005年度で中学校は、全国に10,238校(学級数は110,520)あり、生徒数は3,351千人(1学年当たり1,117千人、公立の在学者92.4%)、本務教員は233,770人、本務職員は32,537人となっている。全国平均では、学校当たりの学級数は10.8学級、学級当たりの生徒数は30.3人、教員1人当たり生徒数は14.3人、職員1人当たり生徒数は103.0人となっている。学年別の平均学級数は小学校の2.0学級に対し3.6学級となっており、学級当たりの生徒数も平均で4.3人多くなっているが、科目毎に教員配置が必要なため、教員1人当たりの生徒数は小学校よりも2.9人少なくなっている。

2001年度からの変化をみると、学校数が191校、生徒数が374千人(10.0%)減少したことから、学級数が6,526学級(5.6%)、教員数が7,756人(3.2%)、学級0.8学級、生徒48.2

人で教員 1名の割合に)、職員数が 3,036人(8.5%)、減少している。

香川県についてみると、2005年度の学校数 84校、学級数 909学級に対し、児童数は 27,342人、教員数は 2,132人、職員数は 289人という構成になっている。学校当たり学級数は 10.8学級(全国 18位)、学級当たりの生徒数は 30.1人(全国 19位)、教員 1人当たり生徒数は 12.8人(全国 34位)、職員 1人当たり児童数は 94.6人(全国 25位)と、学校当たり学級数以外はいずれも全国平均値を下回る水準となっており、特に教員 1人当たり生徒数は下位となっている。

2001年度からも変化をみると、学校数は+1校となっているが、学級数が 74学級、生徒数も 3,890人減少したことから、教員数が 79人(学級 0.9学級、生徒 49.2人で教員 1名の割合に)、職員数も 46名、減少している。

(図表 -13)都道府県別の中学校の経年変化(その 1)

	2001年度				2005年度				05/01増減						
	学校数	学級数	生徒数	教員数	職員数	学校数	学級数	生徒数	教員数	職員数	学校数	学級数	生徒数	教員数	職員数
北海道	744	6,084	175,352	13,100	2,258	700	5,621	154,783	12,387	2,072	-44	-463	-20,569	-713	-186
青森	191	1,662	50,082	3,605	506	176	1,574	44,134	3,455	486	-15	-88	-5,948	-150	-20
岩手	211	1,585	47,168	3,564	504	201	1,490	42,632	3,414	469	-10	-95	-4,536	-150	-35
宮城	223	2,529	77,311	5,059	717	227	2,339	68,133	4,878	677	4	-190	-9,178	-181	-40
秋田	134	1,213	37,274	2,607	582	133	1,141	32,473	2,466	608	-1	-72	-4,801	-111	16
山形	136	1,349	42,107	2,828	383	129	1,291	36,831	2,734	368	-7	-58	-5,276	-94	-15
福島	246	2,366	76,315	4,938	594	241	2,547	67,489	5,024	532	-5	181	-8,826	86	-62
茨城	234	3,040	98,514	6,075	677	234	2,775	86,063	5,915	605	0	-265	-12,451	-160	-72
栃木	176	2,061	67,525	4,166	671	170	2,070	58,664	4,175	579	-6	9	-8,861	9	-92
群馬	179	2,014	64,305	4,228	738	176	1,892	58,016	3,973	747	-3	-122	-6,289	-255	9
埼玉	422	5,882	200,727	11,324	1,215	425	5,612	186,010	11,060	1,046	3	-270	-14,717	-264	-169
千葉	385	5,032	167,559	9,914	1,134	382	4,744	150,490	9,641	1,067	-3	-288	-17,069	-273	-67
東京	657	7,087	233,593	14,415	3,770	645	6,698	216,664	14,184	2,782	-12	-389	-16,929	-231	-988
神奈川	417	6,311	205,176	12,077	1,225	418	6,124	192,418	12,112	1,114	1	-187	-12,758	35	-111
新潟	248	2,540	80,155	5,311	936	242	2,330	70,393	5,174	898	-6	-210	-9,762	-137	-38
富山	85	1,026	33,423	2,134	433	84	941	29,835	2,060	393	-1	-85	-3,588	-74	-40
石川	109	1,143	36,880	2,391	486	107	1,089	33,215	2,307	486	-2	-54	-3,665	-84	0
福井	82	860	27,703	1,893	264	81	840	24,804	1,819	240	-1	-20	-2,899	-74	-24
山梨	103	910	27,822	2,000	397	101	877	26,058	1,956	408	-2	-33	-1,764	-44	11
長野	196	2,296	69,806	4,866	980	195	2,185	63,984	4,719	1,010	-1	-111	-5,822	-147	30
岐阜	196	2,180	68,432	4,498	762	194	2,031	61,465	4,359	649	-2	-149	-6,957	-139	-113
静岡	272	3,526	119,487	6,852	1,075	288	3,297	103,930	6,549	1,094	-4	-229	-15,557	-303	19
愛知	412	6,219	210,097	12,044	1,223	413	5,965	195,581	11,697	1,114	1	-254	-14,516	-347	-109
三重	180	1,892	58,337	4,077	505	177	1,809	52,071	3,911	490	-3	-83	-6,266	-166	-15
滋賀	100	1,462	46,052	2,943	388	101	1,387	41,008	2,868	403	1	-75	-5,044	-75	15
京都	181	2,195	68,768	4,556	508	181	2,053	61,296	4,397	474	0	-142	-7,472	-159	-34
大阪	465	7,096	230,737	14,034	1,966	464	6,759	215,764	13,680	1,857	-1	-337	-14,973	-354	-109
兵庫	363	4,992	162,006	10,219	1,182	357	4,666	147,060	9,878	1,147	-6	-326	-14,946	-341	-35
奈良	108	1,447	42,645	2,878	515	107	1,364	37,458	2,782	434	-1	-83	-5,187	-96	-81
和歌山	144	1,210	34,051	2,724	335	139	1,124	29,580	2,442	289	-5	-86	-4,471	-282	-46
鳥取	60	688	20,918	1,491	215	61	681	18,298	1,499	247	1	-7	-2,620	8	32
島根	111	892	25,185	2,050	252	107	833	21,686	1,946	236	-4	-59	-3,499	-104	-16
岡山	171	1,935	61,055	3,948	650	168	1,881	54,403	3,985	562	-3	-54	-6,652	37	-88
広島	254	2,649	82,515	5,505	813	255	2,489	73,908	5,198	771	1	-160	-8,607	-307	-42
山口	191	1,567	46,173	3,445	437	181	1,561	39,819	3,283	389	-10	-6	-6,354	-162	-48
徳島	94	861	25,470	2,050	433	95	778	22,207	1,885	379	1	-83	-3,263	-165	-54
香川	83	983	31,232	2,211	335	84	909	27,342	2,132	289	1	-74	-3,890	-79	-46
愛媛	152	1,568	48,398	3,361	480	150	1,454	42,031	3,206	468	-2	-114	-6,367	-155	-12
高知	132	869	21,027	2,309	265	133	815	18,125	2,184	250	1	-54	-2,902	-125	-15
福岡	346	4,560	155,444	9,232	1,149	348	4,242	138,493	8,926	1,076	2	-318	-16,951	-306	-73
佐賀	94	996	31,182	2,150	326	93	898	27,681	2,045	298	-1	-98	-3,501	-105	-28
長崎	201	1,735	53,992	3,780	386	199	1,582	47,046	3,667	382	-2	-153	-6,946	-113	-4
熊本	200	2,025	64,368	4,313	683	186	1,858	55,596	4,088	617	-14	-167	-7,772	-225	-66
大分	153	1,303	39,406	2,933	470	145	1,155	34,304	2,735	452	-8	-148	-5,102	-198	-18
宮崎	146	1,354	41,247	2,952	390	140	1,205	35,277	2,768	380	-6	-149	-5,970	-184	-10
鹿児島	276	2,115	62,565	4,811	823	268	1,928	54,860	4,628	742	-8	-187	-7,705	-183	-81
沖縄	166	1,737	55,125	3,665	527	157	1,616	50,130	3,549	461	-9	-121	-4,995	-116	-66
全都道府県	10,423	117,046	3,724,711	241,528	36,573	10,238	110,520	3,360,508	233,770	32,537	-191	-6,526	-374,203	-7,756	-3,036

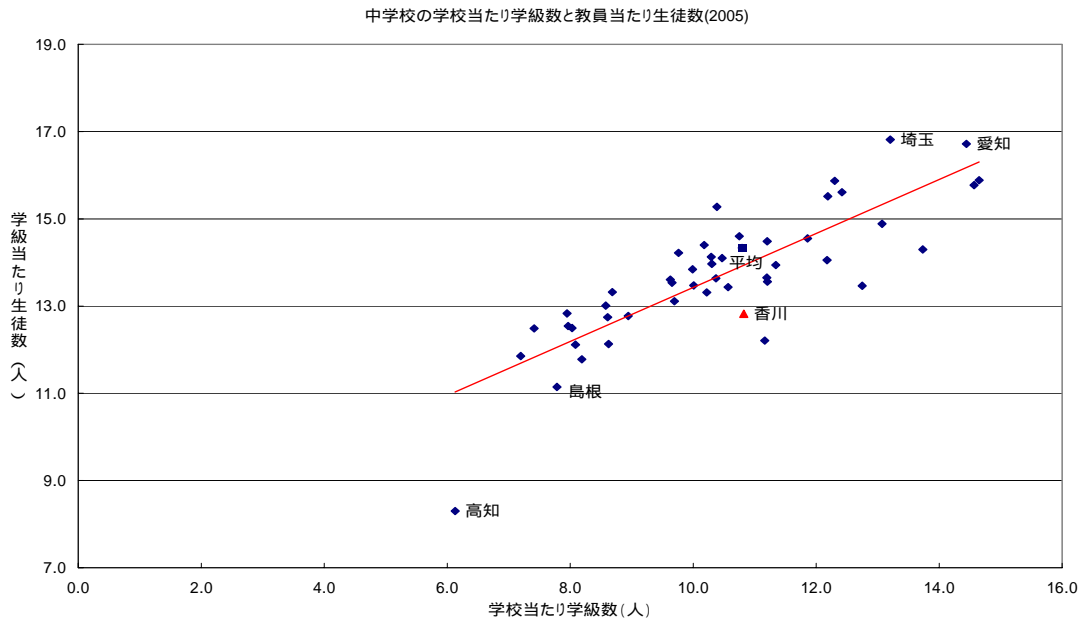
(図表 -14)都道府県別の中学校の経年変化(その2)

	2001年度				2005年度				05/01増減			
	学校当学級数	学級当生徒数	教員当生徒数	職員当生徒数	学校当学級数	学級当生徒数	教員当生徒数	職員当生徒数	学校当学級数	学級当生徒数	教員当生徒数	職員当生徒数
北海道	8.2	28.8	13.4	77.7	8.0	27.5	12.5	74.7	-0.1	-1.3	-0.9	-3.0
青森	8.7	30.1	13.9	99.0	8.9	28.0	12.8	90.8	0.2	-2.1	-1.1	-8.2
岩手	7.5	29.8	13.2	93.6	7.4	28.6	12.5	90.9	-0.1	-1.1	-0.7	-2.7
宮城	11.3	30.6	15.3	107.8	10.3	29.1	14.0	100.6	-1.0	-1.4	-1.3	-7.2
秋田	9.1	30.7	14.3	63.0	8.6	28.5	13.0	53.4	-0.5	-2.3	-1.3	-9.6
山形	9.9	31.2	14.9	109.9	10.0	28.5	13.5	100.1	0.1	-2.7	-1.4	-9.9
福島	9.6	32.3	15.5	128.5	10.6	26.5	13.4	126.9	1.0	-5.8	-2.0	-1.6
茨城	13.0	32.4	16.2	145.5	11.9	31.0	14.5	142.3	-1.1	-1.4	-1.7	-3.3
栃木	11.7	32.8	16.2	100.6	12.2	28.3	14.1	101.3	0.5	-4.4	-2.2	0.7
群馬	11.3	31.9	15.2	87.1	10.8	30.7	14.6	77.7	-0.5	-1.3	-0.6	-9.5
埼玉	13.9	34.1	17.7	165.2	13.2	33.1	16.8	177.8	-0.7	-1.0	-0.9	12.6
千葉	13.1	33.3	16.9	147.8	12.4	31.7	15.6	141.0	-0.7	-1.6	-1.3	-6.7
東京	10.8	33.0	16.2	62.0	10.4	32.3	15.3	77.9	-0.4	-0.6	-0.9	15.9
神奈川	15.1	32.5	17.0	167.5	14.7	31.4	15.9	172.7	-0.5	-1.1	-1.1	5.2
新潟	10.2	31.6	15.1	85.6	9.6	30.2	13.6	78.4	-0.6	-1.3	-1.5	-7.2
富山	12.1	32.6	15.7	77.2	11.2	31.7	14.5	75.9	-0.9	-0.9	-1.2	-1.3
石川	10.5	32.3	15.4	75.9	10.2	30.5	14.4	68.3	-0.3	-1.8	-1.0	-7.5
福井	10.5	32.2	14.6	104.9	10.4	29.5	13.6	103.4	-0.1	-2.7	-1.0	-1.6
山梨	8.8	30.6	13.9	70.1	8.7	29.7	13.3	63.9	-0.2	-0.9	-0.6	-6.2
長野	11.7	30.4	14.3	71.2	11.2	29.3	13.6	63.4	-0.5	-1.1	-0.8	-7.9
岐阜	11.1	31.4	15.2	89.8	10.5	30.3	14.1	94.7	-0.7	-1.1	-1.1	4.9
静岡	13.0	33.9	17.4	111.2	12.3	31.5	15.9	95.0	-0.7	-2.4	-1.6	-16.2
愛知	15.1	33.8	17.4	171.8	14.4	32.8	16.7	175.6	-0.7	-1.0	-0.7	3.8
三重	10.5	30.8	14.3	115.5	10.2	28.8	13.3	106.3	-0.3	-2.0	-1.0	-9.3
滋賀	14.6	31.5	15.6	118.7	13.7	29.6	14.3	101.8	-0.9	-1.9	-1.3	-16.9
京都	12.1	31.3	15.1	135.4	11.3	29.9	13.9	129.3	-0.8	-1.5	-1.2	-6.1
大阪	15.3	32.5	16.4	117.4	14.6	31.9	15.8	116.2	-0.7	-0.6	-0.7	-1.2
兵庫	13.8	32.5	15.9	137.1	13.1	31.5	14.9	128.2	-0.7	-0.9	-1.0	-8.8
奈良	13.4	29.5	14.8	82.8	12.7	27.5	13.5	86.3	-0.7	-2.0	-1.4	3.5
和歌山	8.4	28.1	12.5	101.6	8.1	26.3	12.1	102.4	-0.3	-1.8	-0.4	0.7
鳥取	11.5	30.4	14.0	97.3	11.2	26.9	12.2	74.1	-0.3	-3.5	-1.8	-23.2
島根	8.0	28.2	12.3	99.9	7.8	26.0	11.1	91.9	-0.3	-2.2	-1.1	-8.1
岡山	11.3	31.6	15.5	93.9	11.2	28.9	13.7	96.8	-0.1	-2.6	-1.8	2.9
広島	10.4	31.1	15.0	101.5	9.8	29.7	14.2	95.9	-0.7	-1.5	-0.8	-5.6
山口	8.2	29.5	13.4	105.7	8.6	25.5	12.1	102.4	0.4	-4.0	-1.3	-3.3
徳島	9.2	29.6	12.4	58.8	8.2	28.5	11.8	58.6	-1.0	-1.0	-0.6	-0.2
香川	11.8	31.8	14.1	93.2	10.8	30.1	12.8	94.6	-1.0	-1.7	-1.3	1.4
愛媛	10.3	30.9	14.4	100.8	9.7	28.9	13.1	89.8	-0.6	-2.0	-1.3	-11.0
高知	6.6	24.2	9.1	79.3	6.1	22.2	8.3	72.5	-0.5	-2.0	-0.8	-6.8
福岡	13.2	34.1	16.8	135.3	12.2	32.6	15.5	128.7	-1.0	-1.4	-1.3	-6.6
佐賀	10.6	31.3	14.5	95.7	9.7	30.8	13.5	92.9	-0.9	-0.5	-1.0	-2.8
長崎	8.6	31.1	14.3	139.9	7.9	29.7	12.8	123.2	-0.7	-1.4	-1.5	-16.7
熊本	10.1	31.8	14.9	94.2	10.0	30.5	13.8	91.7	-0.1	-1.3	-1.1	-2.5
大分	8.5	30.2	13.4	83.8	8.0	29.7	12.5	75.9	-0.6	-0.5	-0.9	-7.9
宮崎	9.3	30.5	14.0	105.8	8.6	29.3	12.7	92.8	-0.7	-1.2	-1.2	-12.9
鹿児島	7.7	29.6	13.0	76.0	7.2	28.5	11.9	73.9	-0.5	-1.1	-1.2	-2.1
沖縄	10.5	31.7	15.0	104.6	10.3	31.0	14.1	108.7	-0.2	-0.7	-0.9	4.1
全都道府県	11.2	31.8	15.4	104.7	10.8	30.3	14.3	103.0	-0.4	-1.5	-1.1	-1.7

各都道府県別に、学校当たり学級数と教員当たり生徒数を、それぞれx軸、y軸にプロットすると(図表 -15)、小学校と同様にほぼ直線的な配列となっており、学校規模が大きいほど、教員当たり生徒数も大きくなっている。

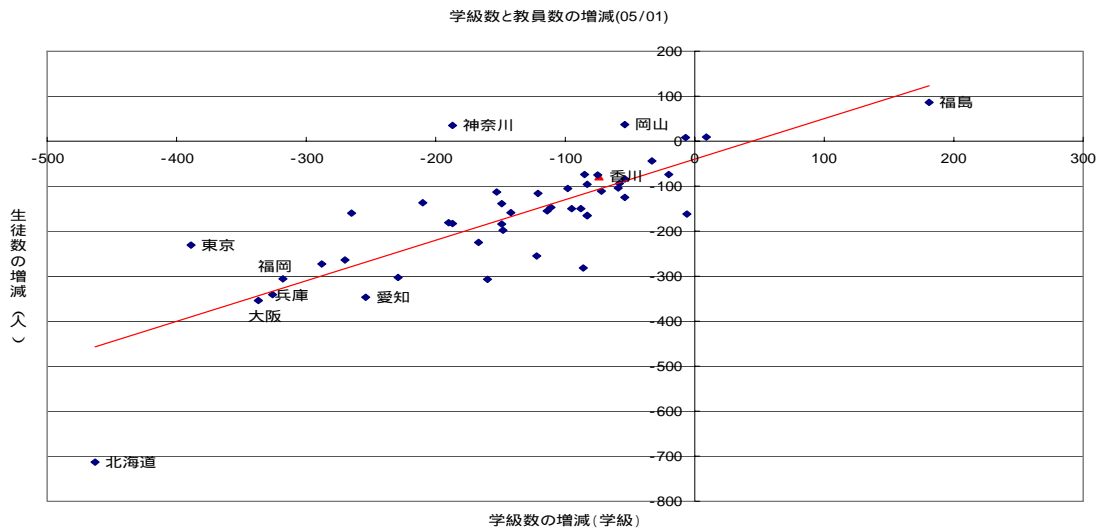
また、都道府県別の数値の隔たりは大きく、学校当たり学級数は 6.1～14.7 学級、教員当たり生徒数も 8.3～16.8 人という幅にある。埼玉、愛知など、大都市部の都府県が高い数字となる一方、高知、島根など、過疎地域の県が総じて低い水準にある。香川県は学校当たりの学級数は10.8学級で全国第18位、教員当たり生徒数は12.8人で全国34位となっている。

(図表 -15)



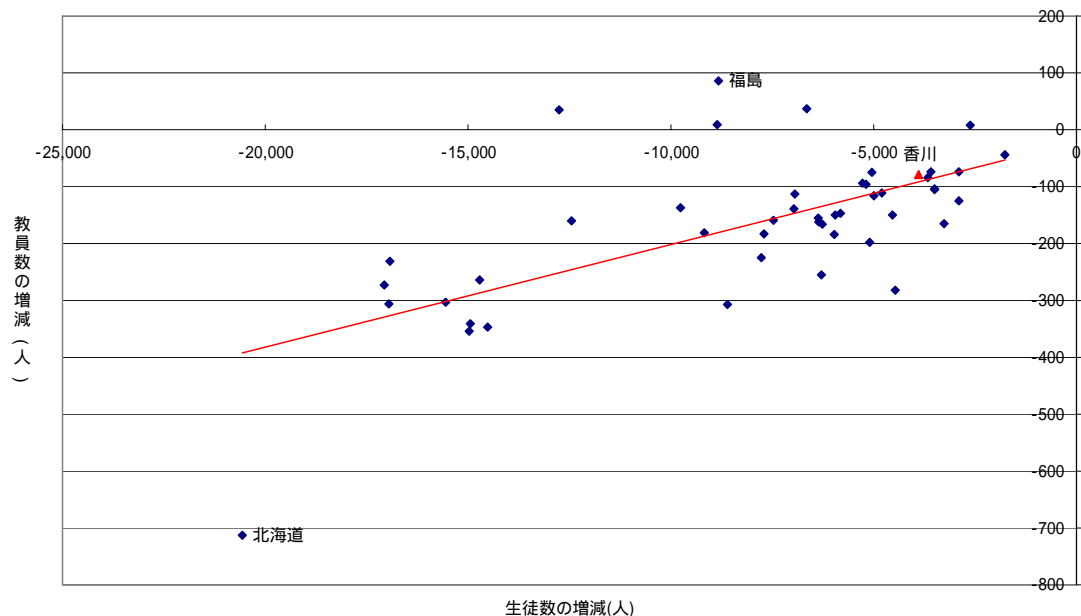
05/01 で学級数の増減と教員数の増減を都道府県別にプロットすると(図表 -16)、多少のばらつきはあるものの、一定の方向性は認められる。教員数の増減は、学級数の増減に対応して行われるのが基本となっていることを反映しているとみられる。結果的に、ほとんどの都道府県で教員数はマイナスとなり、増加した県は5県(福島、岡山、神奈川、栃木、鳥取)にとどまっている。一方、生徒数の増減と教員数の増減を同様にプロットすると(図表 -17)、一定の方向性は見出せるものの、かなり分散したものとなっている。

(図表 1-16)



(図表 1-17)

生徒数と教員数の増減(05/01)



小学校での分析と同様に、05/01の教員数の減少が大きい順に都道府県を並べ、学校数の増減、学級数の増減、学校当たり学級数の増減、生徒数の増減との相互の関係をみると(図表 -18)、やはり、学校数の減少数や学級数の減少数が、総じて教員数の減少幅につながっているものと見られる。

香川県は、各順位とも下位(35~45位)にあるが、ほぼ生徒数、学級数に見合う形で教員数が減少している。なお、生徒数の減少数と学級数の減少数の関係をみると、1学級の減少に対し、香川県は生徒53人となっており、全国平均の57人より多少下回っている。

(図表 -18)05/01 の学校数、学級数、生徒数、教員数などの増減と順位

	学校数の		学級数の		学校当学		生徒数の		教員数の	
	減少	順位	減少	順位	級数増加	順位	減少	順位	減少	順位
北海道	-44	1	-463	1	-0.1	10	-20,569	1	-713	1
大阪	-1	28	-337	3	-0.7	37	-14,973	6	-354	2
大愛	1	37	-254	9	-0.7	30	-14,516	9	-347	3
兵庫	-6	13	-326	4	-0.7	35	-14,946	7	-341	4
広島	1	37	-160	16	-0.7	34	-8,607	16	-307	5
福岡	2	45	-318	5	-1.0	44	-16,951	3	-306	6
静岡県	-4	17	-229	10	-0.7	32	-15,557	5	-303	7
和歌山	-5	16	-86	29	-0.3	17	-4,471	37	-282	8
千葉県	-3	20	-288	6	-0.7	29	-17,069	2	-273	9
埼玉	3	46	-270	7	-0.7	38	-14,717	8	-264	10
群馬	-3	19	-122	22	-0.5	23	-6,289	25	-255	11
東京都	-12	4	-389	2	-0.4	18	-16,929	4	-231	12
熊本	-14	3	-167	15	-0.1	9	-7,772	17	-225	13
大宮	-8	8	-148	20	-0.6	25	-5,102	32	-198	14
宮崎	-6	14	-149	19	-0.7	33	-5,970	27	-184	15
鹿児島	-8	9	-187	13	-0.5	20	-7,705	18	-183	16
鹿島	4	47	-190	12	-1.0	46	-9,178	13	-181	17
三重	-3	21	-83	31	-0.3	14	-6,266	26	-166	18
徳島	1	37	-83	33	-1.0	43	-3,263	43	-165	19
山口	-10	6	-6	45	0.4	3	-6,354	24	-162	20
茨城	0	35	-265	8	-1.1	47	-12,451	11	-160	21
京都	0	35	-142	21	-0.8	39	-7,472	19	-159	22
愛媛	-2	26	-114	24	-0.6	27	-6,367	23	-155	23
青森	-15	2	-88	28	0.2	4	-5,948	28	-150	24
岩手	-10	5	-95	27	-0.1	6	-4,536	36	-150	24
長野	-1	28	-111	25	-0.5	24	-5,822	29	-147	26
岐阜	-2	25	-149	18	-0.7	31	-6,967	20	-139	27
新潟	-6	12	-210	11	-0.6	26	-9,762	12	-137	28
高知	1	37	-54	39	-0.5	19	-2,902	44	-125	29
沖縄	-9	7	-121	23	-0.2	12	-4,995	34	-116	30
縄	-2	27	-153	17	-0.7	36	-6,946	21	-113	31
秋田	-1	28	-72	36	-0.5	21	-4,801	35	-111	32
佐賀	-1	28	-98	26	-0.9	42	-3,501	41	-105	33
島根	-4	18	-59	37	-0.3	13	-3,499	42	-104	34
奈良	-1	28	-83	32	-0.7	28	-5,187	31	-96	35
山形	-7	10	-58	38	0.1	5	-5,276	30	-94	36
石川	-2	23	-54	39	-0.3	16	-3,665	39	-84	37
香川	1	37	-74	35	-1.0	45	-3,890	38	-79	38
滋賀	1	37	-75	34	-0.9	41	-5,044	33	-75	39
富山	-1	28	-85	30	-0.9	40	-3,588	40	-74	40
福山	-1	28	-20	43	-0.1	7	-2,899	45	-74	40
福山	-2	24	-33	42	-0.2	11	-1,764	47	-44	42
鳥取	1	37	-7	44	-0.3	15	-2,620	46	8	43
栃木	-6	11	9	46	0.5	2	-8,861	14	9	44
神奈川	1	37	-187	13	-0.5	22	-12,758	10	35	45
岡山	-3	22	-54	39	-0.1	8	-6,652	22	37	46
福岡	-5	15	181	47	1.0	1	-8,826	15	86	47

(3)県内市町及び学校別の動き:小学校

以上見てきたとおり、香川県は小中学校ともに、学校当たり学級数や学級当たり児童生徒数はいずれも全国 20 位前後となっているのに対し、教員当たりの児童生徒数は 30 位前後となっており、教員数にかかる指標の低さが目立っている。また、直近 4 年間の動きを見ても、児童生徒数の減少に見合った形での教員の効率的な配置が行なわれているとは言えない状況であると思われる。

以下では、県内市町別、さらには学校別に展開して、全国同様に「学校基本調査」の数字を用い、1981 年度から 2005 年度までの長期の推移を追いながら、その動きを見ていく。

時期を 1981～2001 年度間と、他都道府県との比較を行った 2001～2005 年度間とに区分して、小学校の児童数・教員数などについて見ていくと、01/81 の 20 年間で、県内の児童数が 95,490 人から 56,892 人へと 40.4%減少する中で、学級数は 21.3%の減少(2,929 学級 2,306 学級)、

教員数は 9.4%の減少(3,960人 3,587人)にとどまっていることが確認できる。

児童の減少数は、高松市が 12,801人(40.8%)、丸亀市が 3,539人(35.9%)、坂出市が 3,232人(53.1%)、東かがわ市 2,277人(55.2%)、さぬき市 2,081人(40.4%)など、市部が大きくなっている上、7市のうち4市(東かがわ市、坂出市、善通寺市、高松市)で、県内平均を上回る減少幅となっている。一方、減少率では、国分寺町(17.4%)、宇多津町(17.7%)、綾南町(18.8%)、三木町(23.1%)など県内17市町が平均より小さくなる一方で、直島町(63.2%)、庵治町(56.7%)、琴平町(55.5%)、塩江町(55.3%)などが平均を大きく上回って減少している。また、学級数、教員数、職員数とも、児童数の減少幅の大きいところを中心に減少しており、多少の幅はあるものの、児童数の減少に応じて学級数が減少し、学級数の減少に応じて教員数が減少する形となっている。因みに、この間の変化は、児童数の減少 62人に対して学級が 1学級減り、1学級について 0.6人の教員が減少した格好になる。

なおこの間、4校(高松市3校、宇多津町1校)が新設される一方、統廃合は 9校(高松市1校、丸亀市2校、さぬき市1校、池田町2校、三木町1校、綾上町1校、多度津町1校)、休校が4校(坂出市、東かがわ市、塩江町、多度津町各1校)に留まっている。

05/01の4年間は、前述したとおり、児童数(994人)を始め、学校数(11校)、学級数(7学級)、職員数(73人)ともに減少するなかで、教員数は+14人となっている。市町別には、丸亀市、坂出市、観音寺市、宇多津町、国分寺町など、11市町で児童数が増加する一方で、残る24市町では引き続き児童数が減少し、なかでも高松市(415人)、さぬき市(198人)、善通寺市(160人)、詫間町(126人)などの減少幅が大きくなっている。

こうした中で、香川型指導体制の推進などを背景に、01/81とはやや異なり、児童数が減少した市町でも、最も減少した高松市で教員数が36人増員となっているほか、善通寺市、内海町、塩江町などでも教員数が増加している。一方、職員数については、高松市が50人となったほか、三木町(12人)、土庄町(8人)などで減少数が大きくなっている。なお、この間の統廃合は11校(東かがわ市3校、土庄町3校、綾上町4校、琴南町1校)となり、実現した市町では相応の教員減員が図られているほか、休校は4校(高松市、坂出市、さぬき市、詫間町各1校)となっている。

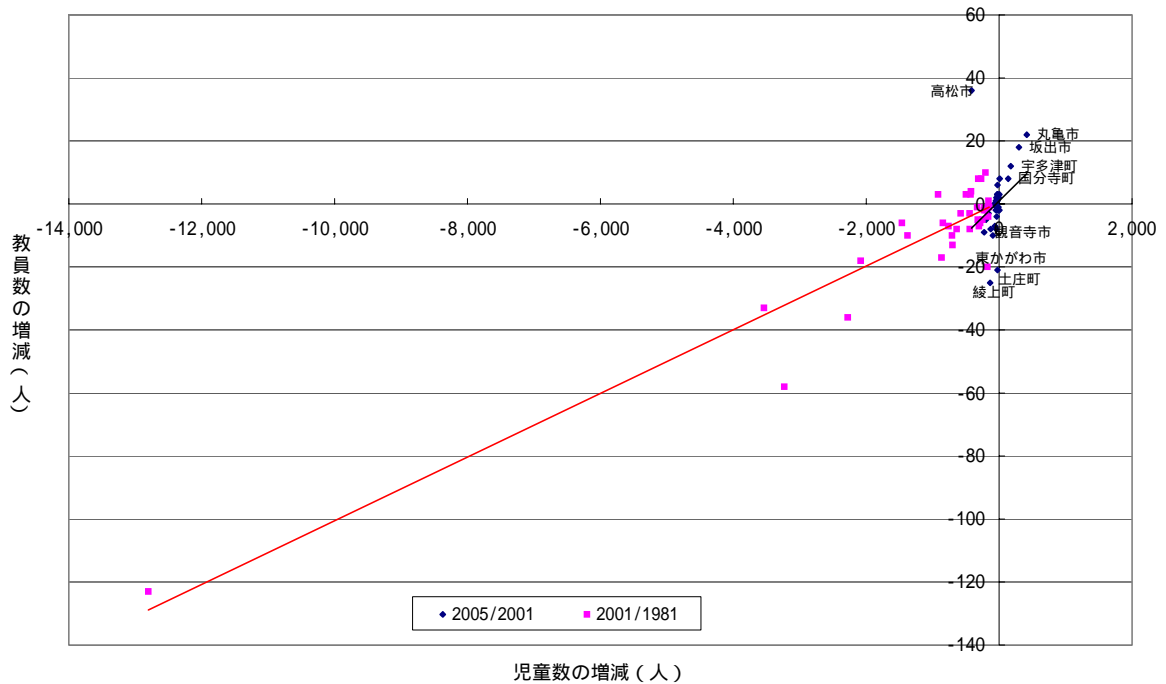
(図表 -19)県内小学校の経年推移(その1)

	学数			学級数			児童数			本簿員数			本籍員数		
	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005
高市	40	42	42	863	657	665	31,399	18,592	18,177	1,123	1,000	1,036	306	292	242
大倉市	20	18	18	286	232	253	9,866	6,327	6,742	384	351	373	44	39	42
坂市	16	16	16	190	134	146	6,089	2,857	3,155	266	208	226	89	60	57
善通市	8	8	8	109	82	82	3,348	1,968	1,808	150	140	137	20	18	19
観音寺市	9	9	9	127	114	101	4,170	2,708	2,482	172	166	157	25	22	23
さぬき市	17	16	16	174	131	137	5,157	3,076	2,878	232	214	209	52	44	44
東かがわ市	12	12	9	125	84	74	4,125	1,848	1,755	174	138	128	21	19	17
内海町	4	4	4	46	32	29	1,435	673	609	70	63	56	8	8	10
土庄町	8	8	5	68	64	50	1,865	949	813	104	107	82	21	21	13
池田町	3	1	1	26	13	11	506	329	256	40	20	20	6	2	2
三木町	7	6	6	70	64	63	2,155	1,688	1,625	96	99	98	31	37	25
牟婁町	3	3	3	49	42	42	1,700	1,122	1,090	67	64	62	10	10	9
庵治町	2	2	2	23	15	14	780	368	288	31	23	21	7	4	3
塩田町	4	4	4	20	15	17	300	134	127	29	25	23	9	7	8
香川町	3	3	3	63	52	50	2,297	1,453	1,425	80	74	77	6	6	6
香津町	1	1	1	19	15	13	651	451	437	26	24	22	2	2	2
直井町	1	1	1	15	8	8	503	187	161	20	15	16	3	3	3
綾田町	6	5	1	31	27	12	564	312	286	46	41	20	10	9	5
綾瀬町	4	4	4	47	48	46	1,429	1,160	1,120	62	70	72	21	19	22
国分寺町	2	2	2	50	45	53	1,793	1,481	1,617	60	68	76	19	17	13
宇多町	1	2	2	30	33	40	1,158	953	1,128	38	48	60	5	6	6
琴平町	2	2	1	13	13	7	313	162	119	20	19	11	4	5	2
満濃町	4	4	4	44	37	39	1,151	707	715	61	58	66	20	20	17
琴南町	3	3	3	39	25	25	1,267	564	569	55	42	45	9	7	4
多度町	6	5	5	68	50	50	2,139	1,272	1,276	95	78	76	16	10	14
仲和町	3	3	3	20	20	19	476	258	229	30	29	28	5	6	6
高瀬町	5	5	5	54	39	44	1,542	904	879	77	69	72	20	10	14
山本町	4	4	4	32	29	26	689	463	419	45	43	42	17	16	18
三野町	3	3	3	31	22	26	866	563	537	44	37	43	6	6	6
大塚原町	4	4	4	39	38	39	1,209	787	766	53	57	60	21	12	10
豊中町	5	5	5	39	33	32	1,080	660	624	55	58	54	11	11	11
讃岐町	5	5	5	54	43	34	1,535	827	701	72	62	54	22	17	19
仁尾町	2	2	2	25	19	20	687	368	347	31	30	29	7	6	6
豊岡町	1	1	1	25	17	17	846	560	511	31	25	26	12	10	10
財田町	2	2	2	15	14	15	391	231	227	21	22	24	4	4	4
計	220	215	204	2,929	2,306	2,299	95,480	56,892	55,898	3,960	3,537	3,601	889	785	712

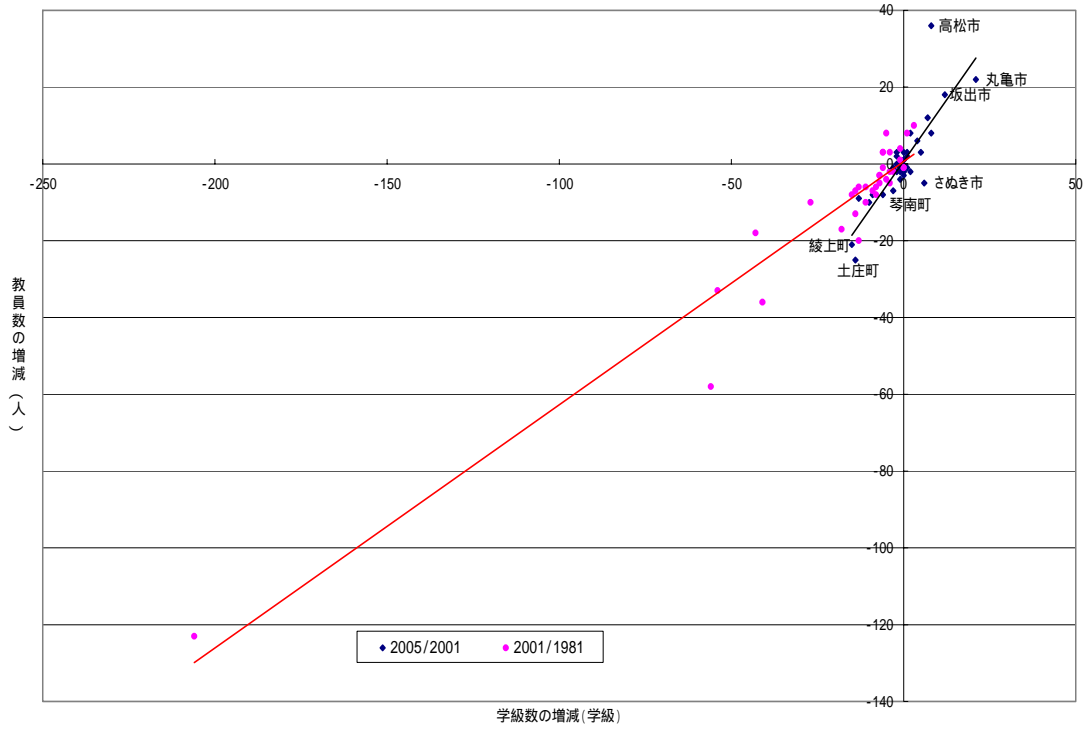
(図表 -20)県内小学校の経年推移(その2)

	01/81増減数(人)					05/01増減数(人)					05/81増減率(%)				
	学校	学級	児童	教員	職員	学校	学級	児童	教員	職員	学校	学級	児童	教員	職員
高松市	2	-206	-12,801	-123	-14	0	8	-415	36	-50	5.0	-22.9	-42.1	-7.7	-20.9
丸亀市	-2	-54	-3,539	-33	-5	0	21	415	22	3	-10.0	-11.5	-31.7	-2.9	-4.5
坂出市	0	-56	-3,232	-58	-29	0	12	298	18	-3	0.0	-23.2	-48.2	-15.0	-36.0
善通寺市	0	-27	-1,380	-10	-2	0	0	-160	-3	1	0.0	-24.8	-46.0	-8.7	-5.0
観音寺市	0	-13	-1,462	-6	-3	0	-13	-226	-9	1	0.0	-20.5	-40.5	-8.7	-8.0
さぬき市	-1	-43	-2,081	-18	-8	0	6	-198	-5	0	-5.9	-21.3	-44.2	-9.9	-15.4
東かがわ市	0	-41	-2,277	-36	-2	-3	-10	-93	-10	-2	-25.0	-40.8	-57.5	-26.4	-19.0
内海町	0	-14	-762	-7	0	0	-3	-64	-7	2	0.0	-37.0	-57.6	-20.0	25.0
土庄町	0	-4	-916	3	0	-3	-14	-136	-25	-8	-37.5	-26.5	-56.4	-21.2	-38.1
池田町	-2	-13	-177	-20	-4	0	-2	-73	0	0	-66.7	-57.7	-49.4	-50.0	-66.7
三木町	-1	-6	-497	3	6	0	-1	-33	-1	-12	-14.3	-10.0	-24.6	2.1	-19.4
牟礼町	0	-7	-578	-3	0	0	0	-32	-2	-1	0.0	-14.3	-35.9	-7.5	-10.0
庵治町	0	-8	-442	-8	-3	0	-1	-50	-2	-1	0.0	-39.1	-63.1	-32.3	-57.1
塩江町	0	-5	-166	-4	-2	0	2	-7	-2	1	0.0	-15.0	-57.7	-20.7	-11.1
香川町	0	-11	-844	-6	0	0	-2	-28	3	0	0.0	-20.6	-38.0	-3.8	0.0
香南町	0	-4	-200	-2	0	0	-2	-14	-2	0	0.0	-31.6	-32.9	-15.4	0.0
直島町	0	-7	-321	-5	0	0	0	-26	1	0	0.0	-46.7	-68.3	-20.0	0.0
綾上町	-1	-4	-252	-5	-1	-4	-15	-26	-21	-4	-83.3	-61.3	-49.3	-56.5	-50.0
綾南町	0	1	-269	8	-2	0	-2	-40	2	3	0.0	-2.1	-21.6	16.1	4.8
国分寺町	0	-5	-312	8	-2	0	8	136	8	-4	0.0	6.0	-9.8	26.7	-31.6
宇多津町	1	3	-205	10	1	0	7	175	12	0	100.0	33.3	-2.6	57.9	20.0
琴南町	0	0	-151	-1	1	-1	-6	-43	-8	-3	-50.0	-46.2	-62.0	-45.0	-50.0
満濃町	0	-7	-444	-3	0	0	2	8	8	-3	0.0	-11.4	-37.9	8.2	-15.0
琴平町	0	-14	-703	-13	-2	0	0	5	3	-3	0.0	-35.9	-55.1	-18.2	-55.6
多度津町	-1	-18	-867	-17	-6	0	0	4	-2	4	-16.7	-26.5	-40.3	-20.0	-12.5
仲南町	0	0	-218	-1	1	0	-1	-29	-1	0	0.0	-5.0	-51.9	-6.7	20.0
高瀬町	0	-15	-638	-8	-10	0	5	-25	3	4	0.0	-18.5	-43.0	-6.5	-30.0
山本町	0	-3	-226	-2	-1	0	-3	-44	-1	2	0.0	-18.8	-39.2	-6.7	5.9
三野町	0	-9	-303	-7	0	0	4	-26	6	0	0.0	-16.1	-38.0	-2.3	0.0
大野原町	0	-1	-422	4	-9	0	1	-21	3	-2	0.0	0.0	-36.6	13.2	-52.4
豊中町	0	-6	-430	3	0	0	-1	-36	-4	0	0.0	-17.9	-42.8	-1.8	0.0
詫間町	0	-11	-708	-10	-5	0	-9	-126	-8	2	0.0	-37.0	-54.3	-25.0	-13.6
仁尾町	0	-6	-329	-1	-1	0	1	-11	-1	0	0.0	-20.0	-49.5	-6.5	-14.3
豊浜町	0	-8	-286	-6	-2	0	0	-49	1	0	0.0	-32.0	-39.6	-16.1	-16.7
財田町	0	-1	-160	1	0	0	1	-4	2	0	0.0	0.0	-41.9	14.3	0.0
計	-5	-623	-38,598	-373	-104	-11	-7	-994	14	-73	-7.3	-21.5	-41.5	-9.1	-19.9

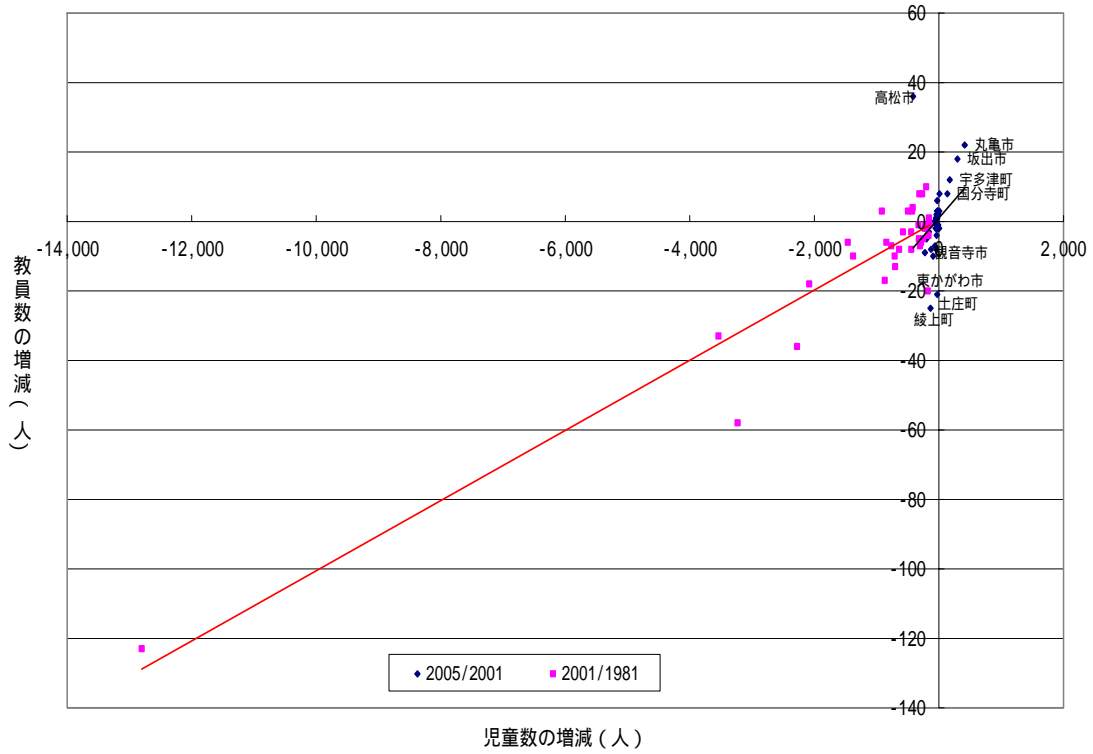
(図表2-21) 県内市町別の児童数と教員数の増減



(図表1-22) 県内市町別の小学校学級数と教員数の増減



(図表 -23) 県内市町別の児童数と教員数の増減

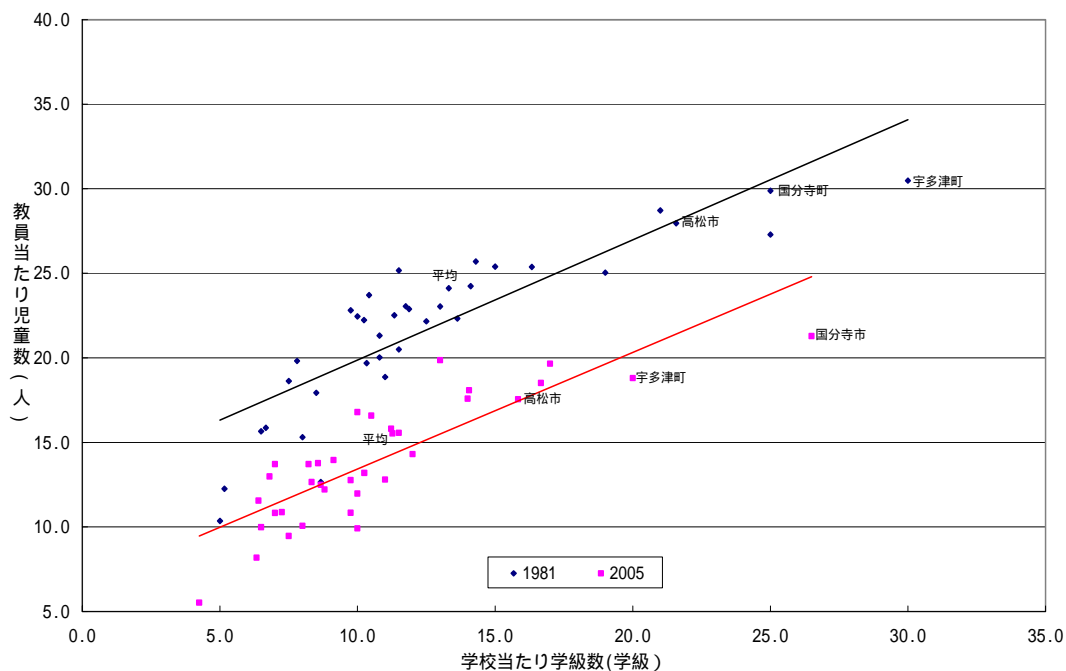


(図表 -24) 県内小学校の統廃合と休校一覧

1981～2000までの統廃合・休校				2001～2005までの統廃合・休校			
学校名		増減(05/81)		学校名		増減(05/81)	
所在市町村		児童数	教員数	所在市町村		児童数	教員数
高松市	島屋島(分)	-114	-6	東かがわ市	五名	-20	-6
丸亀市	広島西	-63	-9	東かがわ市	名鈴竹(分)	-4	-1
丸亀市	手島	-4	-4	東かがわ市	名長野(分)	-2	-1
さぬき市	北山	-31	-6	土庄町	戸形	-107	-9
池田町	蒲生	-100	-10	土庄町	大鐸	-140	-9
池田町	三都	-58	-10	土庄町	大部	-158	-10
三木町	神山第二	-25	-6	綾上町	粉所	-96	-10
綾上町	所柏原(分)	-2	-1	綾上町	西分	-57	-9
多度津町	佐柳	-12	-6	綾上町	西分南	-6	-4
坂出市	与島	-34	-8	綾上町	羽床上	-152	-8
東かがわ市	本町はくち	-6	-3	琴南町	東	-179	-11
塩江町	原戸石(分)	-5	-2	高松市	女木	-40	-7
多度津町	高見	-13	-6	坂出市	沙弥	-15	-4
				さぬき市	和楨川(分)	-1	-1
				詫間町	粟島	-54	-9
	計	-467	-77		計	-1031	-99

05/81 を通じた動きをみると、市町別の学校当たり学級数、教員当たり児童数はほとんどの市町で低下しており、効率面は相当悪化していることが読み取れる(県平均の学校当たり学級数は 13.1 学級から 11.3 学級に、教員当たり児童数は 24.1 人から 15.5 人に、それぞれ減少)。市町別には、国分寺町、宇多津町など、ベッドタウン的性格を有している町が比較的良好な水準を維持しているのに対し、学校数の多い市部のうち、高松市、坂出市、善通寺市、東かがわ市で、県平均を上回る水準で、児童数の減少・教員当たり児童数の減少をみており、指標の悪化が際立っている。

(図表 -25) 県内市町別の学校当たり学級数と教員当たり児童数

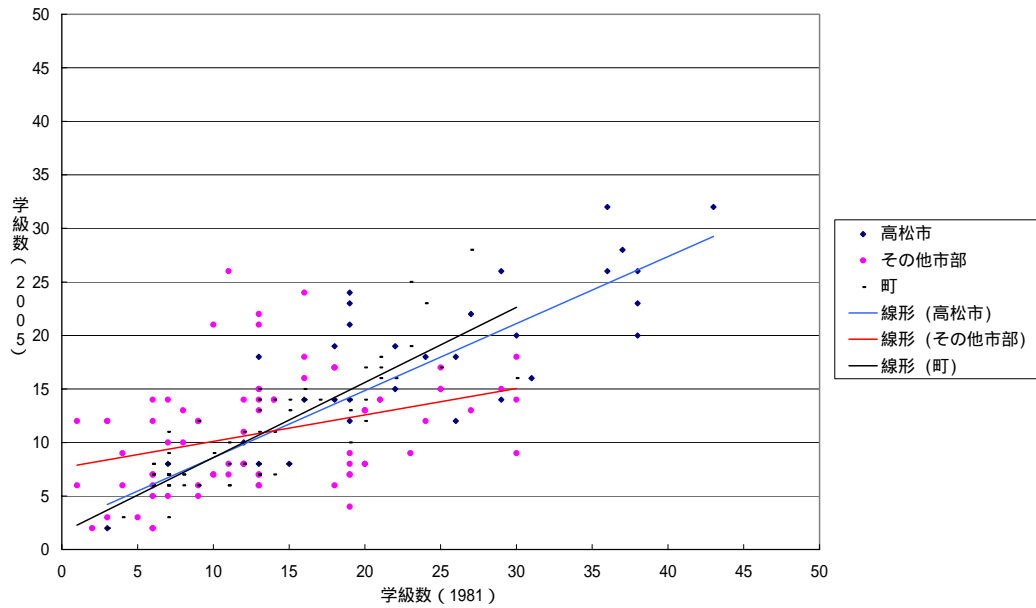


(図表 -26)県内市町別の教員当たり児童数など

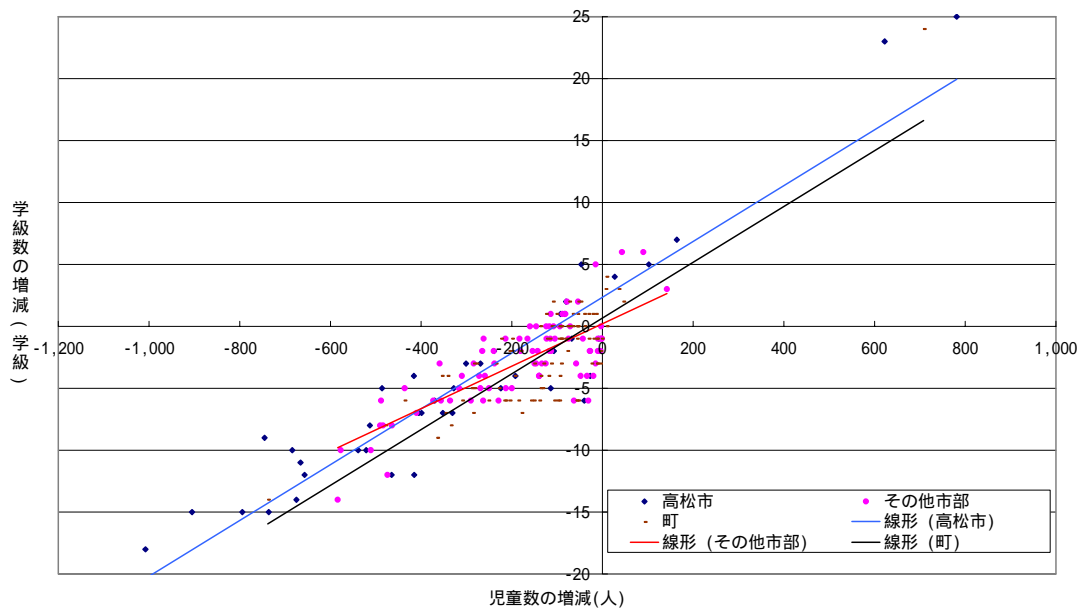
	1981年度				2005年度				05/81増減-a			
	学校当り 学級数	学校当り 児童数	教員当り 児童数	職員当り 児童数	学校当り 学級数	学校当り 児童数	教員当り 児童数	職員当り 児童数	学校当り 学級数	学校当り 児童数	教員当り 児童数	職員当り 児童数
高松市	21.6	36.4	28.0	102.6	15.8	27.3	17.5	75.1	-5.7	-9.0	-10.4	-27.5
丸亀市	14.3	34.5	25.7	224.2	14.1	26.6	18.1	160.5	-0.2	-7.8	-7.6	-63.7
坂出市	11.9	32.0	22.9	68.4	9.1	21.6	14.0	55.4	-2.8	-10.4	-8.9	-13.1
善通寺市	13.6	30.7	22.3	167.4	10.3	22.0	13.2	95.2	-3.4	-8.7	-9.1	-72.2
観音寺市	14.1	32.8	24.2	166.8	11.2	24.6	15.8	107.9	-2.9	-8.3	-8.4	-58.9
さぬき市	10.2	29.6	22.2	99.2	8.6	21.0	13.8	65.4	-1.7	-8.6	-8.5	-33.8
東かがみ市	10.4	33.0	23.7	196.4	8.2	23.7	13.7	103.2	-2.2	-9.3	-10.0	-93.2
内郷町	11.5	31.2	20.5	179.4	7.3	21.0	10.9	60.9	-4.3	-10.2	-9.6	-118.5
土埜町	8.5	27.4	17.9	88.8	10.0	16.3	9.9	62.5	1.5	-11.2	-8.0	-26.3
池田町	8.7	19.5	12.7	84.3	11.0	23.3	12.8	128.0	2.3	3.8	0.2	43.7
三木町	10.0	30.8	22.4	69.5	10.5	25.8	16.6	65.0	0.5	-5.0	-5.9	-4.5
牟婁町	16.3	34.7	25.4	170.0	14.0	26.0	17.6	121.1	-2.3	-8.7	-7.8	-48.9
庵治町	11.5	33.9	25.2	111.4	7.0	20.6	13.7	96.0	-4.5	-13.3	-11.4	-15.4
塩田町	5.0	15.0	10.3	33.3	4.3	7.5	5.5	15.9	-0.8	-7.5	-4.8	-17.5
香川町	21.0	36.5	28.7	382.8	16.7	28.5	18.5	237.5	-4.3	-8.0	-10.2	-145.3
香那町	19.0	34.3	25.0	325.5	13.0	33.6	19.9	218.5	-6.0	-0.6	-5.2	-107.0
直島町	15.0	33.9	25.4	169.3	8.0	20.1	10.1	53.7	-7.0	-13.7	-15.3	-115.7
綾上町	5.2	18.2	12.3	56.4	12.0	23.8	14.3	57.2	6.8	5.6	2.0	0.8
綾率町	11.8	30.4	23.0	68.0	11.5	24.3	15.6	50.9	-0.3	-6.1	-7.5	-17.1
国分町	25.0	35.9	29.9	94.4	26.5	30.5	21.3	124.4	1.5	-5.4	-8.6	30.0
宇多郡	30.0	38.6	30.5	231.6	20.0	28.2	18.8	188.0	-10.0	-10.4	-11.7	-43.6
琴南町	6.5	24.1	15.7	78.3	7.0	17.0	10.8	59.5	0.5	-7.1	-4.8	-18.8
満濃町	11.0	26.2	18.9	57.6	9.8	18.3	10.8	42.1	-1.3	-7.8	-8.0	-15.5
琴平町	13.0	32.5	23.0	140.8	8.3	22.8	12.6	142.3	-4.7	-9.7	-10.4	1.5
多度郡	11.3	31.5	22.5	133.7	10.0	25.5	16.8	91.1	-1.3	-5.9	-5.7	-42.5
仲南町	6.7	23.8	15.9	95.2	6.3	12.1	8.2	38.2	-0.3	-11.7	-7.7	-57.0
高瀬町	10.8	28.6	20.0	77.1	8.8	20.0	12.2	62.8	-2.0	-8.6	-7.8	-14.3
山本町	8.0	21.5	15.3	40.5	6.5	16.1	10.0	23.3	-1.5	-5.4	-5.3	-17.3
三野町	10.3	27.9	19.7	144.3	8.7	20.7	12.5	89.5	-1.7	-7.3	-7.2	-54.8
大野原町	9.8	31.0	22.8	57.6	9.8	19.6	12.8	76.6	0.0	-11.4	-10.0	19.0
豊中町	7.8	27.9	19.8	99.1	6.4	19.5	11.6	56.7	-1.4	-8.4	-8.3	-42.4
讃岐町	10.8	28.4	21.3	69.8	6.8	20.6	13.0	36.9	-4.0	-7.8	-8.3	-32.9
仁寿町	12.5	27.5	22.2	98.1	10.0	17.4	12.0	57.8	-2.5	-10.1	-10.2	-40.3
豊岡町	25.0	33.8	27.3	70.5	17.0	30.1	19.7	51.1	-8.0	-3.8	-7.6	-19.4
財田町	7.5	26.1	18.6	97.8	7.5	15.1	9.5	56.8	0.0	-10.9	-9.2	-41.0
計	13.3	32.6	24.1	107.4	11.3	24.3	15.5	78.5	-2.0	-8.3	-8.6	-28.9

県内を高松市・その他市部・町に3区分して、学校別の児童数や学級数の動きをみても(図表2-25)、高松市の学級数の減少幅がその他市部よりも大きいこと、児童数の減少幅に対する教員数の減少もその他市部、町よりも小さいことが見て取れる。

(図表 -27) 区域別・学校別の学級数の増減(05/81)

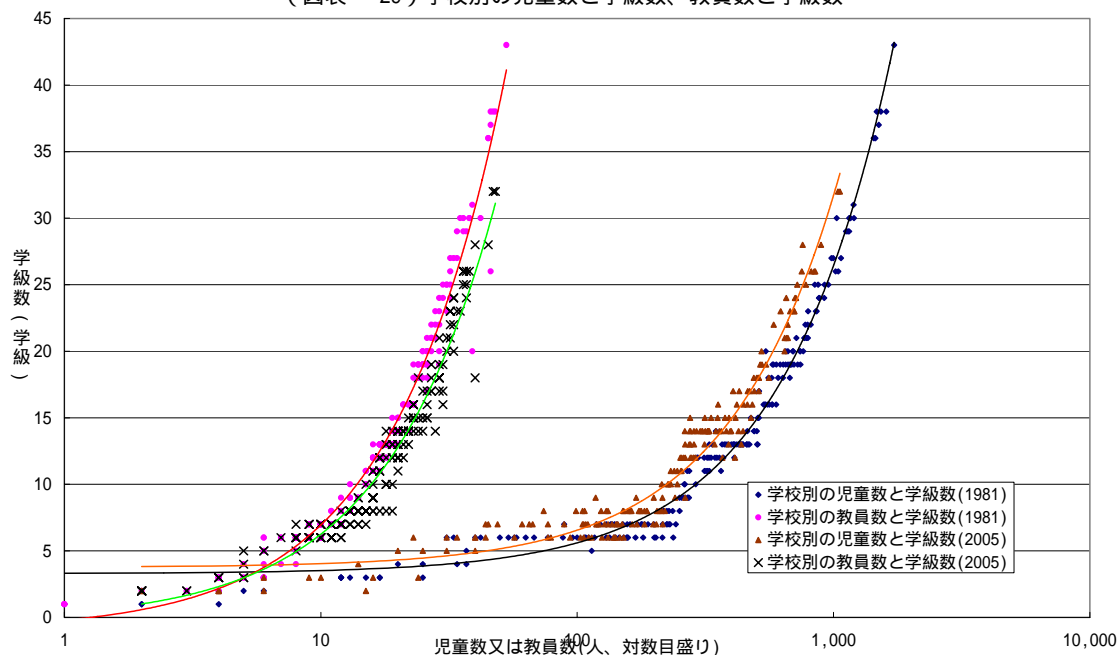


(図表 -28) 区域別・学校別の児童数増減と学級数増減(05/81)



また県内全体で、学校別に・児童数と学級数、・教員数と学級数の関係を、1981年度と2005年度の2時点と比較すると、この間に全般的に、学級規模の縮小、児童数に対する学級数の増加、学級当たりの教員数の増加という動きが進んでいることが読み取れる。

(図表 -29) 学校別の児童数と学級数、教員数と学級数



全国的な傾向であるが、児童数減少自体は、少子化の流れの中でやむを得ない事態と考えられるものの、20 数年間に 4 割を超える水準で減少しているにもかかわらず、統廃合などによる児童数減少に対応した学校規模適正化の動きが不十分なことが指標悪化の要因と考えられる。

学校配置とそれに係る費用負担は市町(国の施設補助あり)、教員配置とそれに係る費用負担は実質県及び国(小学校費のうち約 8 割が人件費)という役割分担が、ある種のモラルハザードを引き起こしているとみられ、現況を踏まえた今後の対応について、市町との間でも十分協議しつつ、改善を図っていく必要がある。

これらの問題について抜本的な解決を行うためには、現在の制度下では困難であり、国に対して制度自体の改善を求めることが必要である。

県内でも市町村合併が進捗しつつあるが、こうした動きが、個別の検討段階では極めてデリケートな学校統廃合の議論の一つのきっかけとなり得る。統廃合にあたっては、特に過疎地では地域の核という役割について語られることがある。過疎地においては、学校がなくなることにより、過疎が進む、という見方が一般的であるが、一方で教育のために都市部に移住することを検討する世帯の存在があることはあまり意識されていない。これらの個別の事情については、市町村で検討されるものであるが、地域振興と教育の規模等についての望ましい姿とは区分して考慮されるべきものである。

因みに、学校規模については、学校教育法施行規則第 17 条において「小学校の学級数は 12 学級以上 18 学級以下を標準とする」と定められており、中学校についても同規則第 55 条において小学校の規定を準用するとされている。義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第 3 条でも、12 学級から 18 学級までを「適正な規模」としており、また、旧文部省助成課資料の「これからの学校施

設づくり(1984年)」では、学級規模について、1～5学級を「過小規模」、6～11学級を「小規模」、12～18学級を「適正規模」、19～30学級を「大規模」、31学級以上を「過大規模」としている。

上記整理をもとに、05/81で規模毎の学校数の変化をみると(図表2-28)、過大が8校から2校に、大が52校から25校に、過小も23校から17校にそれぞれ減少する一方で、適正が58校から66校に、小が78校から86校にそれぞれ増加している。過小は6校の減少となっているが、統廃合や休校による減少が28校(うち休校が8校)に上っており、大部分は過小校の減少と考え、過小校の6校に加えるならば、10校以上が新たに過小校に加わったものと考えられる。一方、適正と小の増加は児童数の減少に伴うものとみられる。市町別では、高松市、坂出市、善通寺市で小や過小の増加が目立っている。

(図表 1-30)規模別にみた県内小学校数の推移

		高松市	丸亀市	坂出市	善通寺市	観音寺市	さぬき市	東かがわ市	その他町	計
8 1	過大(31～)	8								8
	大(19～30)	18	6	3	2	2	2	3	16	52
	適正(12～18)	8	5	6	5	3	4	3	24	58
	小(6～11)	4	7	3	1	4	9	2	48	78
	過小(1～5)	2	2	4			2	4	9	23
	休校									0
	計	40	20	16	8	9	17	12	97	219
0 5	過大(31～)	2								2
	大(19～30)	15	4				1		5	25
	適正(12～18)	13	10	6	3	4	4	3	23	66
	小(6～11)	8	2	6	5	4	6	5	50	86
	過小(1～5)	3	2	2		1	4		5	17
	休校	1		2			1	1	3	8
	計	42	18	16	8	9	16	9	86	204
0 5 / 8 1	過大(31～)	-6	0	0	0	0	0	0	0	-6
	大(19～30)	-3	-2	-3	-2	-2	-1	-3	-11	-27
	適正(12～18)	5	5	0	-2	1	0	0	-1	8
	小(6～11)	4	-5	3	4	0	-3	3	2	8
	過小(1～5)	1	0	-2	0	1	2	-4	-4	-6
	休校	1	0	2	0	0	1	1	3	8
	計	2	-2	0	0	0	-1	-3	-11	-15

学校施設に関しては、南海地震への対応などから校舎の耐震化が必要となっている一方で現状は施設改善の動きが遅れているため、学校施設の面からも学校規模適正化に取り組む検討が有効であると思われる。

(図表 -31) (参考)香川県小中学校の耐震

市町	全棟数	耐震性の ある棟数	耐震化率	市町	全棟数	耐震性の ある棟数	耐震化率
高松市	449	131	29.2	国分寺町	24	12	50
丸亀市	136	30	22.1	宇多津町	23	6	26.1
坂出市	79	38	48.1	琴南町	5	0	0
善通寺市	50	7	14	満濃町	24	10	41.7
観音寺市	68	18	26.5	琴平町	17	2	11.8
さぬき市	117	28	23.9	多度津町	35	8	22.9
東かがわ市	52	19	36.5	仲南町	13	4	30.8
内海町	27	8	29.6	高瀬町	26	9	34.6
土庄町	31	8	25.8	山本町	11	11	100
池田町	7	4	57.1	三野町	22	11	50
三木町	34	14	41.2	大野原町	17	10	58.8
牟礼町	30	9	30	豊中町	20	8	40
庵治町	10	2	20	詫間町	23	14	60.9
塩江町	15	3	20	仁尾町	13	9	69.2
香川町	40	8	20	豊浜町	14	1	7.1
香南町	11	4	36.4	財田町	13	9	69.2
直島町	6	0	0	事務組合	5	4	80
綾上町	10	4	40	計	1,502	468	31.2
綾南町	25	5	20				
国分寺町	24	12	50				

* 香川県では、伝統的に教育を重視しており、学校の鉄筋化が他県に先駆けて行われたことから、耐震構造にないものの割合が多くなっていると言われている。

神戸新聞 2003 年記事より

診断率を都道府県別にみると、トップは神奈川の 87.1% で、次いで静岡の 85.9%、東京の 71.9%、岐阜の 68.7%、愛知の 63.0% の順。最も低いのは沖縄の 0.1% で、以下山口の 1.9%、徳島の 4.2%、福岡の 5.0%。耐震化率でも、高いのは神奈川 73.3%、静岡 72.2%、山梨 64.0%、三重 62.5%、宮城 58.4% など、低いのは香川 25.7%、徳島 32.3%、和歌山 34.9%、宮崎 37.4% の順。

図表 -32 では別途、児童数が県内平均を大きく上回って減少した学校(減少率 60%以上)をリストアップした。

全 42 校中、高松市が 11 校、坂出市が 4 校、さぬき市が 4 校、丸亀市と東さぬき市が 3 校と、市部での減少校が多くなっている。この中には、減少後であっても規模的には適正規模以上の学校が 9 校含まれているが、大部分が小以下の規模まで減少している。郡部での減少は、過疎化によるものであり、義務教育の性格からも、統合が困難である場合が多いが、これと比べるならば、市部では小校が比較的狭い地域に点在している状況にあることが多く、これらの市部での減少校については、市町においてほぼ具体的な見直しの対象になるべきものと考えられる。

因みに、県内の市町での統廃合に係る検討状況について、県教委によれば、三木町、仲南町、

大野原町などで統廃合の計画があるほか、高松市では中心部の適正配置についての答申(6校を2校に統合)が出されているとのことであるが、より本格的な検討が必要と思われる。

(図表 -32)60%以上児童が減少した県内小学校の状況

学校名		05/81の増減			2005の状況			
所在市町		児童数	同増減率	教師数	学級数	児童数	教員数	職員数
丸亀市	広島	-48	-96.0	-6	2	2	2	2
観音寺市	伊吹	-117	-85.4	-5	5	20	5	3
丸亀市	小手島	-10	-83.3	-2	2	2	3	1
高松市	男木	-27	-81.8	-4	2	6	2	2
丸亀市	本島	-94	-80.3	-2	6	23	8	3
詫間町	箱浦	-95	-79.8	-6	3	24	5	2
さぬき市	小田	-115	-78.8	-2	5	31	6	5
三木町	小袁	-13	-76.5	-2	2	4	2	3
庵治町	庵治第二	-13	-76.5	-2	2	4	3	0
高松市	四番丁	-415	-76.1	-20	8	130	19	4
土庄町	豊島	-107	-75.9	-2	6	34	8	4
坂出市	王越	-117	-74.5	0	6	40	8	4
高松市	築地	-352	-73.9	-4	8	124	16	4
坂出市	櫃石	-27	-73.0	-3	3	10	5	0
内海町	福田	-117	-72.7	-2	6	44	8	4
高松市	新塩屋町	-465	-71.3	-12	8	187	14	6
高松市	鶴尾	-794	-70.9	-9	14	326	28	10
直島町	直島	-347	-68.3	-4	8	161	16	3
東かがわ市	引田	-474	-68.3	-12	8	220	15	3
坂出市	西部	-577	-67.6	-12	13	277	19	5
坂出市	西庄	-160	-67.5	1	6	77	11	4
塩江町	塩江	-91	-67.4	-1	7	44	9	3
琴平町	榎井	-310	-67.4	-5	7	150	12	1
さぬき市	松尾	-181	-67.0	-2	7	89	12	2
東かがわ市	相生	-213	-66.8	-4	6	106	12	2
高松市	東植田音沢分	-8	-66.7	-2	2	4	2	0
さぬき市	前山	-28	-66.7	-2	4	14	5	3
高松市	木太	-1,008	-65.8	-15	20	524	31	6
仁尾町	曾保	-57	-64.8	-1	6	31	7	3
高松市	松島	-675	-64.7	-12	12	369	20	6
坂出市	瀬居	-71	-64.0	-2	6	40	8	3
宇多津町	宇多津	-738	-63.7	-15	16	420	23	3
詫間町	大浜	-113	-63.5	-1	7	65	9	2
さぬき市	多和	-43	-63.2	-3	5	25	6	3
琴平町	琴平	-365	-63.0	-8	10	214	18	1
高松市	東植田	-68	-63.0	-1	5	40	8	2
庵治町	庵治	-479	-62.8	-8	12	284	18	3
高松市	花園	-539	-61.8	-8	15	333	23	6
高松市	川添	-736	-61.5	-13	16	461	26	7
仲南町	仲南北	-96	-61.1	0	7	61	10	2
東かがわ市	福栄	-124	-61.1	1	6	79	9	2
高瀬町	麻	-205	-60.8	-6	7	132	11	3
坂出市	松山	-263	-60.6	-6	7	171	12	3
計		-10,895		-224	313	5,402	494	138

(4)県内市町及び学校別の動き:中学校

中学校についても、小学校と同様に生徒数、教員数などについてみていくと、01/81の20年間で、県内の生徒数が39,649人から31,232人へと21.2%減少する中で、学級数が7.5%の減少(1,063学級 983学級)となる一方で、教員数は+11.72%の増加(1,979人 2,211人)となっていることが確認できる。

生徒の減少数は、高松市が2,768人(21.9%)、東かがわ市817人(42.1%)、坂出市が804人(33.9%)、さぬき市622人(26.5%)など、市部が大きくなっている上、7市のうち6市(丸亀市以外)で、県内平均を上回る減少幅となっている。この間、国分寺町、香南町、綾南町が10%を超える増加となったほか、全部で6市町の生徒数が増加している。また、学級数は9市町で増加

し、教員数は25市町で増加するなど、生徒数の動きと必ずしも連動しない動きが多く生じている。

なおこの間、5校(県立1校、高松市3校ほか)が新設される一方、統廃合は3校(丸亀市、三木町、多度津町各1校)、休校が3校(丸亀市1校、東かがわ市1校ほか)となっている。

05/01の4年間は前述したとおり、短期間で生徒数が12.5%も減少し(3,890人)、学校数(+1校)以外は、学級数(74学級)、教員数(79人)、職員数(46人)ともに減少している。

なかでも、高松市は県平均を超える13.2%の生徒数減(1,310人)となり、学級数(26学級)、教員数(24人)に加え職員数も26人もの減少となっている。この他、高瀬町(23.0%)、三野町(30.0%)など、西部地域に減少率の高い地域が生じているが、いずれも、実質的にこの時期に立ち上がった県立の中高一貫校(牟礼町所在の高松北中学及び高瀬のぞみが丘中学)の影響が出ているものとみられる。

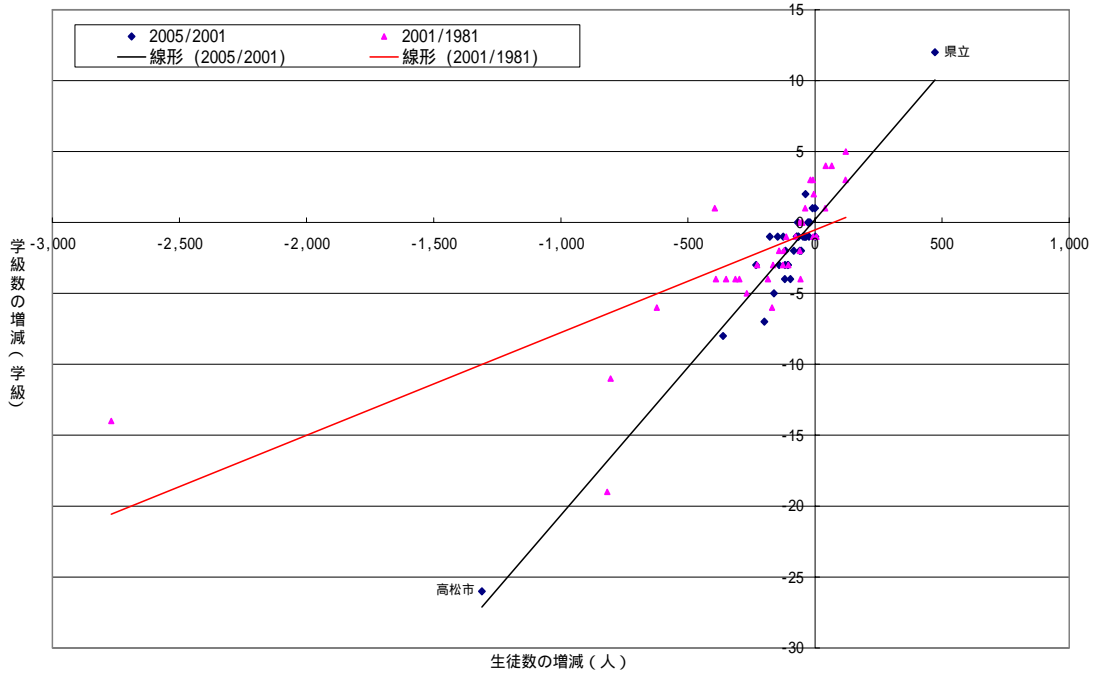
(図表 -33)県内中学校の経年推移(その1)

	学校数			学級数			生徒数			本簿教員数			本簿職員数		
	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005	1981	2001	2005
県	0	1	2	0	3	15	0	120	592	0	11	40	0	1	3
高松市	15	18	18	316	302	276	12,645	9,877	8,557	578	639	615	57	77	51
丸亀市	8	8	8	98	99	91	3,700	3,306	2,944	177	212	207	24	29	28
坂出市	8	8	8	69	58	51	2,373	1,569	1,370	137	139	128	19	36	20
善通寺市	2	2	2	35	31	30	1,369	1,019	872	70	75	77	6	6	6
観音寺市	3	3	3	43	39	34	1,609	1,219	1,057	80	94	80	11	14	11
さぬき市	6	6	6	64	58	55	2,350	1,728	1,496	125	141	131	19	14	13
東かがわ市	4	4	4	50	31	30	1,989	1,122	944	92	77	76	10	8	9
内海町	1	1	1	18	14	12	678	380	326	37	33	32	6	6	5
土庄町	2	2	2	24	20	17	907	594	453	44	46	43	6	6	6
池田町	1	1	1	7	7	7	259	198	174	15	19	20	8	4	4
三木町	3	3	3	29	32	31	964	955	830	53	65	64	14	15	13
牟礼町	1	1	1	18	14	16	724	539	502	32	31	36	5	3	4
庵治町	1	1	1	10	8	7	322	181	146	21	19	17	8	3	3
塩田町	1	1	1	7	4	3	211	106	65	14	13	12	5	5	4
香川町	1	1	1	20	24	22	799	841	725	34	48	49	5	6	5
香春町	1	1	1	8	9	8	238	278	212	16	23	20	4	3	3
直島町	1	1	1	7	4	5	214	88	88	15	12	13	2	2	2
綾田町	1	1	1	7	7	7	229	178	158	14	19	18	5	4	5
綾井町	1	1	1	15	19	17	609	675	591	27	42	35	11	11	11
国分町	1	1	1	17	22	21	641	762	739	29	48	48	9	10	8
宇多町	1	1	1	13	14	14	487	448	380	23	28	29	4	4	5
琴南町	1	1	1	7	3	4	147	90	80	15	14	13	7	5	4
満濃町	1	1	1	14	13	12	480	414	349	23	28	29	9	7	9
琴平町	1	1	1	16	11	10	574	306	259	29	27	27	4	3	1
多度町	3	2	2	26	20	17	854	685	557	49	43	39	5	2	4
仲和町	1	1	1	7	6	5	173	179	107	14	17	14	5	4	3
高瀬町	1	1	1	17	16	12	630	517	398	30	35	28	10	5	6
山本町	1	1	1	15	18	14	574	556	459	26	40	29	9	8	8
三野町	1	1	1	10	12	9	362	357	250	20	24	24	5	4	5
大野町	1	1	1	14	12	12	540	417	389	25	25	27	3	2	2
豊中町	1	1	1	13	13	10	456	406	300	23	27	27	5	5	5
詫間町	2	2	2	20	17	16	693	465	393	38	41	34	9	8	8
仁尾町	1	1	1	10	8	6	289	229	169	19	21	16	4	4	2
豊田町	1	1	1	12	9	8	435	270	272	21	20	21	8	7	8
財田町	1	1	1	7	6	5	165	158	119	14	15	14	5	4	5
計	80	83	84	1,063	983	909	39,649	31,232	27,342	1,979	2,211	2,132	326	335	289

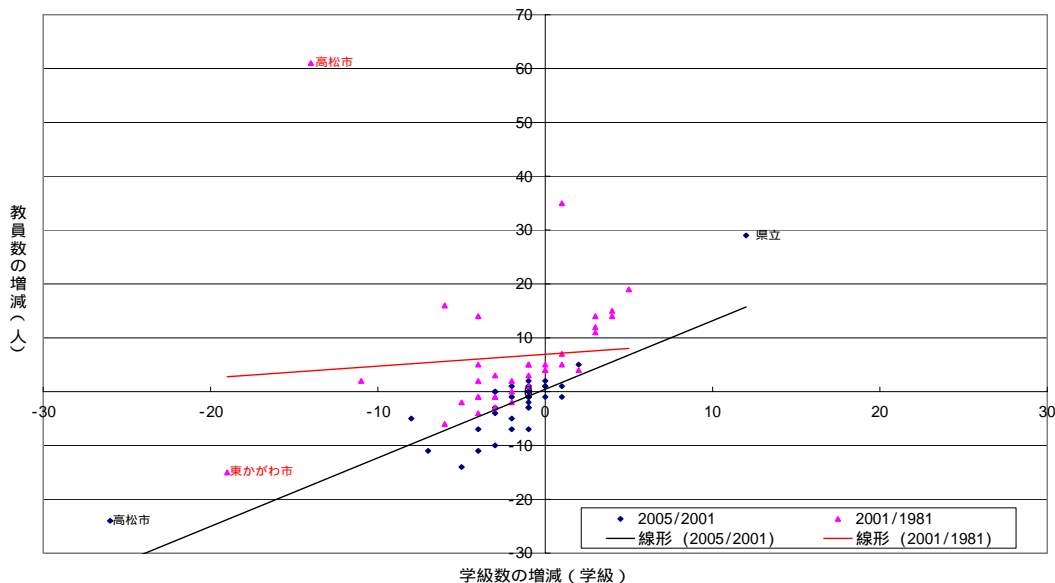
(図表 -34) 県内中学校の経年推移(その2)

	01/81増減数(人)					05/01増減数(人)					05/81増減率(%)				
	学校	学級	生徒	教員	職員	学校	学級	生徒	教員	職員	学校	学級	生徒	教員	職員
県	1	3	120	11	1	1	12	472	29	2					
高松市	3	-14	-2,768	61	20	0	-26	-1,310	-24	-26	20.0	-12.7	-32.2	6.4	-10.5
丸亀市	0	1	-394	35	5	0	-8	-362	-5	-1	0.0	-7.1	-20.4	16.9	16.7
坂出市	0	-11	-804	2	17	0	-7	-199	-11	-16	0.0	-26.1	-42.3	-6.6	5.3
善通寺市	0	-4	-350	5	0	0	-1	-147	2	0	0.0	-14.3	-36.3	10.0	0.0
観音寺市	0	-4	-390	14	3	0	-5	-162	-14	-3	0.0	-20.9	-34.3	0.0	0.0
さぬき市	0	-6	-622	16	-5	0	-3	-232	-10	-1	0.0	-14.1	-36.3	4.8	-31.6
東かがわ市	0	-19	-817	-15	-2	0	-1	-178	-1	1	0.0	-40.0	-51.3	-17.4	-10.0
内海町	0	-4	-298	-4	0	0	-2	-54	-1	-1	0.0	-33.3	-51.9	-13.5	-16.7
土庄町	0	-1	-313	2	0	0	-3	-141	-3	0	0.0	-29.2	-50.1	-2.3	0.0
池田町	0	0	-61	4	-4	0	0	-24	1	0	0.0	0.0	-32.8	33.3	-50.0
三木町	0	3	-9	12	1	0	-1	-125	-1	-2	0.0	6.9	-13.9	20.8	-7.1
牟礼町	0	-4	-185	-1	-2	0	2	-37	5	1	0.0	-11.1	-30.7	12.5	-20.0
庵治町	0	-2	-141	-2	-5	0	-1	-35	-2	0	0.0	-30.0	-54.7	-19.0	-62.5
塩江町	0	-3	-105	-1	0	0	-1	-41	-1	-1	0.0	-57.1	-69.2	-14.3	-20.0
香川町	0	4	42	14	1	0	-2	-116	1	-1	0.0	10.0	-9.3	44.1	0.0
香南町	0	1	40	7	-1	0	-1	-66	-3	0	0.0	0.0	-10.9	25.0	-25.0
直島町	0	-3	-126	-3	0	0	1	0	1	0	0.0	-28.6	-58.9	-13.3	0.0
綾上町	0	0	-51	5	-1	0	0	-20	-1	1	0.0	0.0	-31.0	28.6	0.0
綾南町	0	4	66	15	0	0	-2	-84	-7	0	0.0	13.3	-3.0	29.6	0.0
国分寺町	0	5	121	19	1	0	-1	-23	0	-2	0.0	23.5	15.3	65.5	-11.1
宇多津町	0	1	-39	5	0	0	0	-68	1	1	0.0	7.7	-22.0	26.1	25.0
琴南町	0	-4	-57	-1	-2	0	1	-10	-1	-1	0.0	-42.9	-45.6	-13.3	-42.9
満濃町	0	-1	-76	5	-2	0	-1	-65	1	2	0.0	-14.3	-28.8	26.1	0.0
琴平町	0	-5	-268	-2	-1	0	-1	-47	0	-2	0.0	-37.5	-54.9	-6.9	-75.0
多度津町	-1	-6	-169	-6	-3	0	-3	-118	-4	2	-33.3	-34.6	-33.6	-20.4	-20.0
仲南町	0	-1	6	3	-1	0	-1	-72	-3	-1	0.0	-28.6	-38.2	0.0	-40.0
高瀬町	0	-1	-113	5	-5	0	-4	-119	-7	1	0.0	-29.4	-36.8	-6.7	-40.0
山本町	0	3	-18	14	-1	0	-4	-97	-11	0	0.0	-6.7	-20.0	11.5	-11.1
三野町	0	2	-5	4	-1	0	-3	-107	0	1	0.0	-10.0	-30.9	20.0	0.0
大野原町	0	-2	-123	0	-1	0	0	-28	2	0	0.0	-14.3	-28.0	8.0	-33.3
豊中町	0	0	-50	4	0	0	-3	-106	0	0	0.0	-23.1	-34.2	17.4	0.0
詫間町	0	-3	-228	3	-1	0	-1	-72	-7	0	0.0	-20.0	-43.3	-10.5	-11.1
仁尾町	0	-2	-60	2	0	0	-2	-60	-5	-2	0.0	-40.0	-41.5	-15.8	-50.0
豊浜町	0	-3	-165	-1	-1	0	-1	2	1	1	0.0	-33.3	-37.5	0.0	0.0
財田町	0	-1	-7	1	-1	0	-1	-39	-1	1	0.0	-28.6	-27.9	0.0	0.0
計	3	-80	-8,417	232	9	1	-74	-3,890	-79	-46	5.0	-14.5	-31.0	7.7	-11.3

(図表 -35) 県内市町別の生徒数と学級数の増減

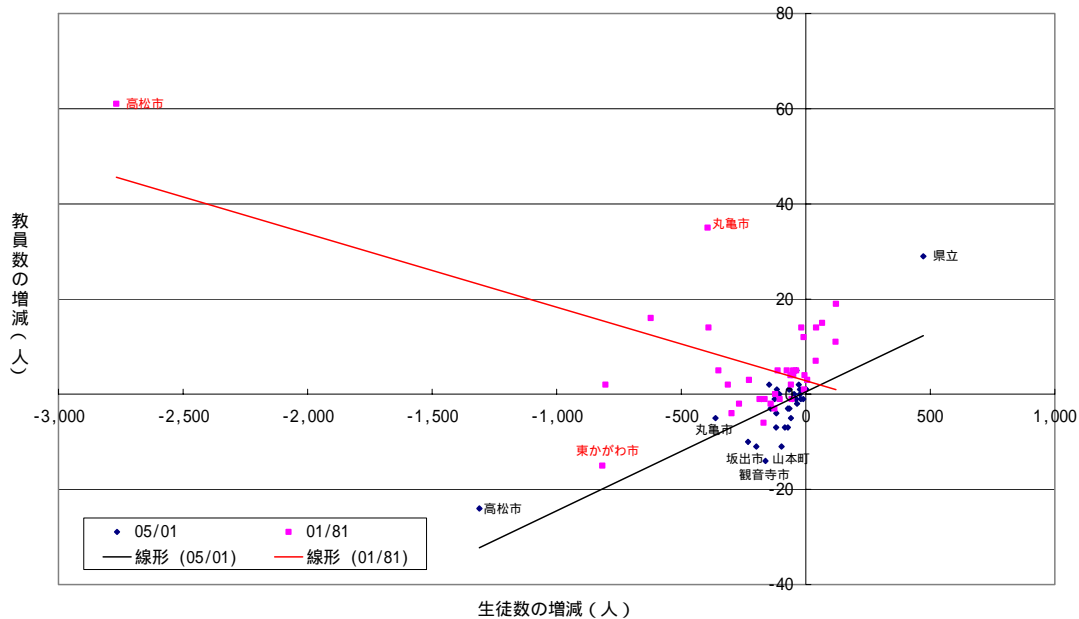


(図表 -36) 学級数と教員数の増減



因みに、生徒数の増減と教員数の増減を 01/81 と 05/01 の 2 時点で再確認すると、両時期とも生徒数の減少という点では共通しているものの、01/81 では最も減少した高松市が最大の教員増となったほか、減少市町で教員増が相次いでいる。これに対し、05/01 ではほとんどそういう動きは出しておらず、ほぼ正反対の動きとなっている。また、05/01 の特徴的な動きとして、県立中学への生徒の移動があげられる。中高一貫教育という目的のために設置されたとは言え、これだけ生徒の減少傾向が進むと、周辺中学の生徒減少に明らかに影響を及ぼしているとみられる。

(図表 -37) 生徒数と教員数の増減



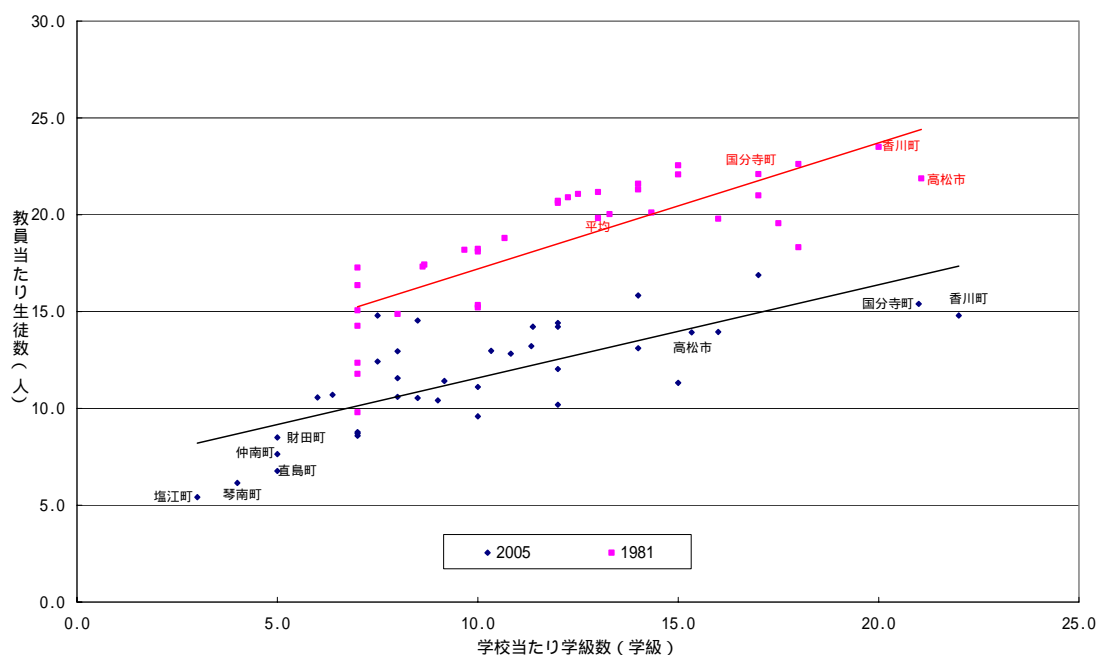
(図表 -38)

市町	学校名	生徒数	教員数
丸亀市	手島	-13	0
三木町	神山第二	-20	0
多度津町	佐柳	-9	0
丸亀市	小手島	-5	-6
東かがわ市	白鳥はくちょう(分)	-7	0
多度津町	高見	-6	0
坂出市	与島	-14	-4
	計	-74	-10

05/81 を通じた動きをみると、市町別の学校当たり学級数、教員当たり生徒数はほとんどの市町で低下しており、効率面は小学校以上に悪化している。このため、県平均の学校当たり学級数は、同時期の小学校の減少幅(13.1 学級から 11.3 学級)を上回り、13.8 学級から 10.8 学級まで減少している。こうした事態を誘引している要因として、制度上公立学校の運営は事務組合でも可能となっているが、実質的に市町単位の運営となっている点があげられよう。少子化の進展などを背景に、県内でも単独で中学校 1 校の適正規模を確保できない自治体が続出しており、1 校体制の 24 町(県内 36 市町中)のうち、15 町が 2005 年度で 11 学級以下の規模となっている。このうち、直島町以外は市町村合併を行う予定である。他に、坂出市、東かがわ市、多度津町、詫間町、さぬき市、三木町が複数校で平均 11 学級以下となっている。

また、この間に学級当たり生徒数が 37.3 人から 30.1 人に、教員当たり生徒数は 20.0 人から 12.8 人に低下しており、市部でも高松市、善通寺市、さぬき市、東かがわ市が県平均を上回る水準で指標が低下している。

(図表1-39) 県内市町別の学校当たり学級数と教員当たり生徒数

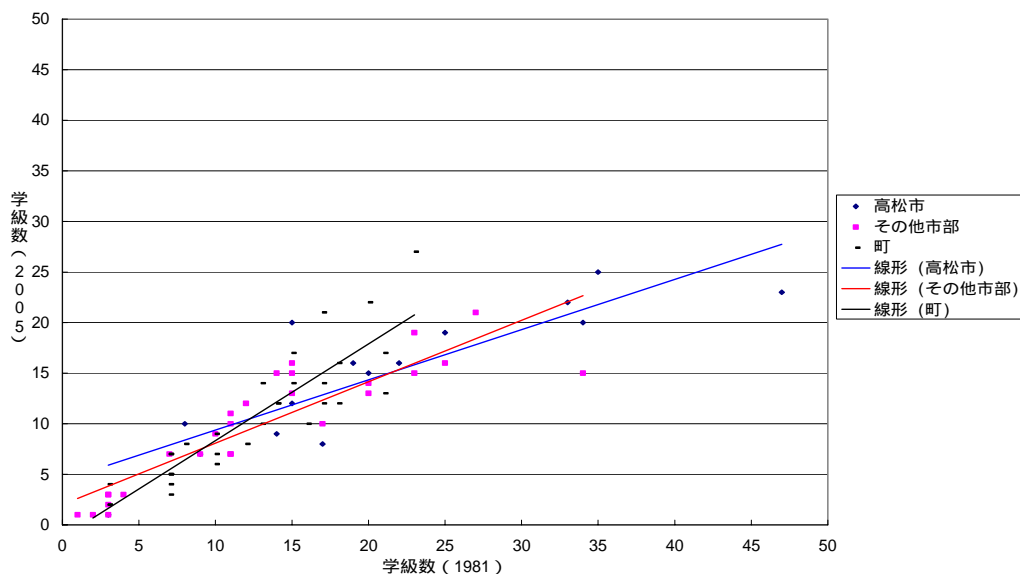


(図表 -40) 県内市町別の教員当たり生徒数など

	1981年度a				2005年度b				05/81増減b-a			
	学校当たり 学級数	学級当たり 生徒数	教員当たり 生徒数	職員当たり 生徒数	学校当たり 学級数	学級当たり 生徒数	教員当たり 生徒数	職員当たり 生徒数	学校当たり 学級数	学級当たり 生徒数	教員当たり 生徒数	職員当たり 生徒数
県立					7.5	39.5	14.8	197.3	7.5	39.5	14.8	197.3
高松市	21.1	40.0	21.9	221.8	15.3	31.0	13.9	168.0	-5.7	-9.0	-7.9	-53.9
丸亀市	12.3	37.8	20.9	154.2	11.4	32.4	14.2	105.1	-0.9	-5.4	-6.7	-49.0
坂出市	8.6	34.4	17.3	124.9	6.4	26.9	10.7	68.5	-2.3	-7.5	-6.6	-56.4
善通寺市	17.5	39.1	19.6	228.2	15.0	29.1	11.3	145.3	-2.5	-10.0	-8.2	-82.8
観音寺市	14.3	37.4	20.1	146.3	11.3	31.1	13.2	96.1	-3.0	-6.3	-6.9	-50.2
さぬき市	10.7	36.7	18.8	123.7	9.2	27.2	11.4	115.1	-1.5	-9.5	-7.4	-8.6
東かがわ市	12.5	38.8	21.1	193.9	7.5	31.5	12.4	104.9	-5.0	-7.3	-8.7	-89.0
内海町	18.0	37.7	18.3	113.0	12.0	27.2	10.2	65.2	-6.0	-10.5	-8.1	-47.8
土庄町	12.0	37.8	20.6	151.2	8.5	26.6	10.5	75.5	-3.5	-11.1	-10.1	-75.7
池田町	7.0	37.0	17.3	32.4	7.0	24.9	8.7	43.5	0.0	-12.1	-8.6	11.1
三木町	9.7	33.2	18.2	68.9	10.3	26.8	13.0	63.8	0.7	-6.5	-5.2	-5.0
牟礼町	18.0	40.2	22.6	144.8	16.0	31.4	13.9	125.5	-2.0	-8.8	-8.7	-19.3
庵治町	10.0	32.2	15.3	40.3	7.0	20.9	8.6	48.7	-3.0	-11.3	-6.7	8.4
塩江町	7.0	30.1	15.1	42.2	3.0	21.7	5.4	16.3	-4.0	-8.5	-9.7	-26.0
香川町	20.0	40.0	23.5	159.8	22.0	33.0	14.8	145.0	2.0	-7.0	-8.7	-14.8
香南町	8.0	29.8	14.9	59.5	8.0	26.5	10.6	70.7	0.0	-3.3	-4.3	11.2
直島町	7.0	30.6	14.3	107.0	5.0	17.6	6.8	44.0	-2.0	-13.0	-7.5	-63.0
綾上町	7.0	32.7	16.4	45.8	7.0	22.6	8.8	31.6	0.0	-10.1	-7.6	-14.2
綾南町	15.0	40.6	22.6	55.4	17.0	34.8	16.9	53.7	2.0	-5.8	-5.7	-1.6
国分寺町	17.0	37.7	22.1	71.2	21.0	35.2	15.4	92.4	4.0	-2.5	-6.7	21.2
宇多津町	13.0	37.5	21.2	121.8	14.0	27.1	13.1	76.0	1.0	-10.3	-8.1	-45.8
琴南町	7.0	21.0	9.8	21.0	4.0	20.0	6.2	20.0	-3.0	-1.0	-3.6	-1.0
満濃町	14.0	35.0	21.3	54.4	12.0	29.1	12.0	38.8	-2.0	-5.9	-9.3	-15.7
琴平町	16.0	35.9	19.8	143.5	10.0	25.9	9.6	259.0	-6.0	-10.0	-10.2	115.5
多度津町	8.7	32.8	17.4	170.8	8.5	33.4	14.5	141.8	-0.2	0.5	-2.9	-29.1
仲南町	7.0	24.7	12.4	34.6	5.0	21.4	7.6	35.7	-2.0	-3.3	-4.7	1.1
高瀬町	17.0	37.1	21.0	63.0	12.0	33.2	14.2	66.3	-5.0	-3.9	-6.8	3.3
山本町	15.0	38.3	22.1	63.8	14.0	32.8	15.8	57.4	-1.0	-5.5	-6.2	-6.4
三野町	10.0	36.2	18.1	72.4	9.0	27.8	10.4	50.0	-1.0	-8.4	-7.7	-22.4
大野原町	14.0	38.6	21.6	180.0	12.0	32.4	14.4	194.5	-2.0	-6.2	-7.2	14.5
豊中町	13.0	35.1	19.8	91.2	10.0	30.0	11.1	60.0	-3.0	-5.1	-8.7	-31.2
詫間町	10.0	34.7	18.2	77.0	8.0	24.6	11.6	49.1	-2.0	-10.1	-6.7	-27.9
仁尾町	10.0	28.9	15.2	72.3	6.0	28.2	10.6	84.5	-4.0	-0.7	-4.6	12.3
豊浜町	12.0	36.3	20.7	54.4	8.0	34.0	13.0	34.0	-4.0	-2.3	-7.8	-20.4
財田町	7.0	23.6	11.8	33.0	5.0	23.8	8.5	23.8	-2.0	0.2	-3.3	-9.2
計	13.3	37.3	20.0	121.6	10.8	30.1	12.8	94.6	-2.5	-7.2	-7.2	-27.0

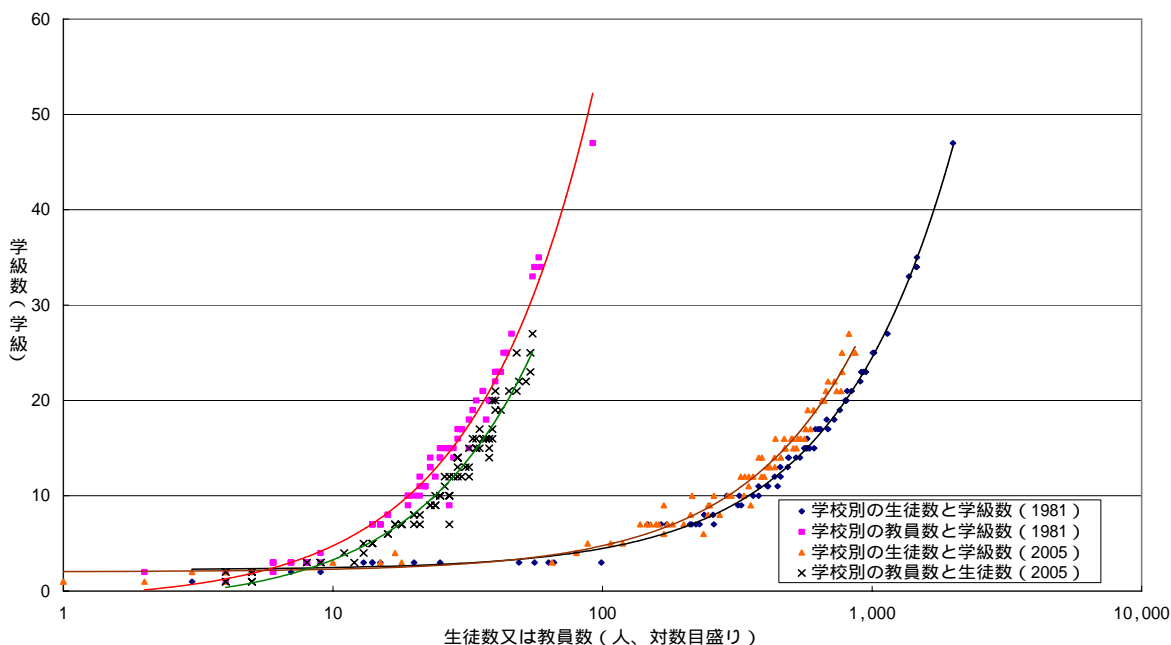
県内を高松市、その他市部、町に3区分して、学校別の児童数や学級数の動きをみると、高松市は学校規模のばらつきや児童数の増減の幅は大きいものの、町の学級数減少が際立っている。

(図表 -41) 区域別・学校別の学級数の増減(05/81)



また、学校別に児童数と学級数、教員数と学級数の関係を、1981年度と2005年度の2時点で比較すると、小学校と同様に、全般的に学級規模の縮小・児童数に対する学級数の増加・学級当たりの教員数の増加という動きが進んでいることが表れている。

(図表1-43) 学校別の生徒数と学級数、教員数と学級数



小学校と同様に、05/81で規模毎の学校数の変化(県立を除く)をみると、過大が5校から0校・大が14校から13校へと減少する一方で、適正が23校から27校に増加し、小は21校・過小で17校同数となっている。

05年度には休校が4校あるために、実質的には過小校が4校増加していると考えられる。市町別では、高松市以外は「町」で過小校が増加している。

(図表 -44)規模別にみた県内中学校数の推移

		高松市	丸亀市	坂出市	善通寺市	観音寺市	さぬき市	東かがわ市	その他町	計
81	過大(31~)	4	1							5
	大(19~30)	4	1	2	1	1		1	4	14
	適正(12~18)	4	1		1	1	2	1	13	23
	小(6~11)	3	1	1			4	1	11	21
	過小(1~5)		4	5		1		1	6	17
	休校									0
	計	15	8	8	2	3	6	4	34	80
05	過大(31~)									0
	大(19~30)	7	2	1					3	13
	適正(12~18)	6	2	1	2	2	2	1	11	27
	小(6~11)	4	1	1			4	2	9	21
	過小(1~5)	1	2	4		1			9	17
	休校		1	1				1	1	4
	計	18	8	8	2	3	6	4	33	82
05/81	過大(31~)	-4	-1	0	0	0	0	0	0	-5
	大(19~30)	3	1	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1
	適正(12~18)	2	1	1	1	1	0	0	-2	4
	小(6~11)	1	0	0	0	0	0	1	-2	0
	過小(1~5)	1	-2	-1	0	0	0	-1	3	0
	休校	0	1	1	0	0	0	1	1	4
	計	3	0	0	0	0	0	0	-1	2

下表には小学校と同様に、生徒数が県内平均を大きく上回って減少した学校(減少率 50%以上)をリストアップしているが、全 25 校中、高松市が 6 校、坂出市が 3 校、丸亀市、さぬき市、東さぬき市が各 2 校と、市部での減少校が多くなっている。前述の整理に従えば、規模的には適正規模以上の学校も 4 校含まれているが、大部分が小以下の規模まで減少しており、これらはほぼ全てが具体的見直しの対象とするべきものと考えられる。

因みに、県内の市町での統廃合に係る検討状況について、県教委によれば、三木町、仲南町で統廃合の計画があるほか、高松市では中心部の適正配置についての答申(2 校を 1 校に統合)が出されているとのことである。

中学校の場合、町で過小校が増加している実態を見ると、町を超える単位での統廃合の検討が必要となる地域もあると思われる。市町村合併の推進過程での議論も重要となる。場合によっては、事務組合の設立の検討も必要である。

(図表 -45)50%以上生徒が減少した県内中学校の状況

学校名 所在市町		05/81の増減			2005の状況			
		生徒数	同増減率	教師数	学級数	生徒数	教員数	職員数
丸亀市	広島	-61	-97	0	1	2	5	0
高松市	男木	-24	-96	-3	1	1	4	0
詫間町	粟島	-46	-94	-4	2	3	5	1
土庄町	豊島	-82	-83	0	4	17	11	2
丸亀市	本島	-46	-82	-1	3	10	9	1
観音寺市	伊吹	-65	-81	-2	3	15	8	2
坂出市	岩黒	-4	-80	-3	1	1	4	0
坂出市	櫃石	-11	-73	-1	2	4	5	1
坂出市	瀬居	-48	-73	-1	3	18	9	2
三木町	小養	-10	-71	-3	2	4	5	0
塩江町	塩江	-146	-69	-1	3	65	12	4
丸亀市	西	-984	-67	-6	15	476	34	5
高松市	城内	-320	-65	2	9	169	23	2
高松市	桜町	-1,222	-61	6	23	774	54	4
高松市	光洋	-371	-60	-5	8	246	20	2
直島町	直島	-126	-59	1	5	88	13	2
高松市	鶴尾	-189	-58	2	7	138	27	4
さぬき市	津田	-229	-56	-5	7	182	18	2
高松市	屋島	-813	-55	-1	20	652	40	3
東かがわ市	引田	-246	-55	0	7	200	21	2
琴平町	琴平	-315	-55	-1	10	259	27	1
庵治町	庵治	-176	-55	-7	7	146	17	3
さぬき市	大川第一	-167	-53	-2	7	151	17	3
内海町	内海	-352	-52	-1	12	326	32	5
東かがわ市	白鳥	-352	-51	-1	10	335	24	4
計		-6,405		-37	172	4,282	444	55

多くの都道府県で少人数学級への取り組みが始まっているが、香川県でも「香川型指導体制の推進」という方向のもと、実質的に少人数教育実現に向けた取り組みが始まっている。少人数学級については、三位一体改革の議論と前後して、国(文部科学省)も都道府県側の方針に基づき加配を認めるようになってきているが、その効果については必ずしも「効果が上がる」との評価のみならず、「さほど影響しない」といった評価も存在する。そうしたなかで加配導入が進む背景には、国際数学・理科教育動向調査(TIMSS)などにおいて、国際的に学力が低下していると考えられることなどがあるが、実質的に定員総数の維持を図っているという面も否定し難いと思われる。(49 ページ最終行参照。)

香川県の場合には、むしろ学校の適正配置に向けた取り組みが一部市町以外はあまり取り組まれてこなかった結果、標準数を大幅に割り込む少人数学級が増加し、逆に少なすぎる人数での学級運営の弊害が懸念される事態が広がっている現況にある。香川型教育は、このような少人数学級を対象外としているが、トータルでは加配増に対応して新規採用数の増加を行っている。教育の本来の目的を果たすことを第一義に考えるという基本的なスタンスに立ち返り、香川型教育の基本となる、児童生徒にとって望ましい教育環境の適正規模の範囲を考えた上で、政策を効率的・効果的に整備していくことを基本に据えることが必要である。(意見)

今後の児童生徒数の変化について、国立社会保障人口問題研究所の簡易推計(コーホート変化率法による)を用い、2000年の合計特殊出生率が将来とも維持されるとの仮定し(ただし、高松市と丸亀市のみ一定の低下を見込んだ)、それぞれ5~9歳人口、10~14歳人口の増減率を用い、市町別に試算した。その結果は下表のとおりであるが、今後10年間で、児童数(小学生)は400人程度減少する一方、生徒数(中学生)は100人程度の増加が見込まれること、地域別に見れば、人口の都市部集中などにより小中学校を問わず学校維持がさらに厳しくなる市町が少なからず出てくるとみられること、などが指摘できる。その後についても、減少傾向は避けられないとみられ、一層深刻な事態が想定される。こうした点も踏まえれば、なお一層の早急な検討が求められる。

(図表 -46)市町別児童生徒の将来推計(1学年当たり人数)

	小学校							中学校						
	学校数	学級数	2005	2015	2025	15/05	25/15	学校数	学級数	2005	2015	2025	15/05	25/15
高松市	41	111	3,030	2,743	2,022	-41	-721	18	92	2,856	2,945	2,271	89	-674
丸亀市	18	42	1,124	1,082	846	-237	-237	8	30	981	1,088	899	107	-189
坂出市	17	24	526	460	315	-66	-145	8	17	457	421	308	-36	-113
善通寺市	8	14	301	279	209	-22	-70	2	10	291	281	222	-10	-59
観音寺市	9	17	414	402	329	-12	-73	3	11	352	337	292	-16	-45
さぬき市	16	23	480	415	307	-64	-109	6	18	499	451	357	-47	-94
東かがわ市	9	12	293	225	140	-67	-86	4	10	315	282	181	-33	-101
内海町	4	5	102	79	52	-23	-26	1	4	109	89	60	-20	-29
土庄町	5	8	136	99	63	-36	-36	2	6	151	110	74	-41	-36
池田町	1	2	43	31	20	-11	-11	1	2	58	36	23	-22	-13
三木町	6	11	271	312	274	41	-39	3	10	277	336	339	59	3
牟礼町	3	7	182	165	117	-17	-47	1	5	167	160	116	-7	-44
庵台町	2	2	48	44	28	-4	-17	1	2	49	46	30	-3	-16
塩江町	4	3	21	23	19	2	-4	1	1	22	29	31	8	2
香川町	3	8	238	245	185	7	-60	1	7	242	282	240	40	-42
香南町	1	2	73	74	57	2	-17	1	3	71	90	80	19	-10
直島町	1	1	27	16	9	-11	-7	1	2	29	21	12	-8	-9
綾上町	1	2	48	62	43	14	-18	1	2	53	57	55	4	-2
綾南町	4	8	187	172	148	-15	-24	1	6	197	204	186	7	-18
国分寺町	2	9	270	260	215	-9	-45	1	7	246	297	242	50	-55
宇多津町	2	7	188	204	173	16	-31	1	5	127	156	131	30	-26
琴南町	1	1	20	16	9	-4	-7	1	1	27	19	13	-7	-6
満濃町	4	7	119	115	84	-4	-31	1	4	116	111	98	-5	-13
琴平町	3	4	95	73	46	-22	-27	1	3	86	82	54	-4	-28
多度津町	5	8	213	211	157	-1	-54	2	6	189	206	169	17	-36
仲南町	3	3	38	39	32	1	-7	1	2	36	33	30	-3	-2
高柳町	5	7	147	134	101	-12	-33	1	4	133	144	117	12	-27
山本町	4	4	70	60	51	-10	-10	1	5	153	123	112	-30	-12
三野町	3	4	90	93	75	4	-19	1	3	83	86	75	2	-11
大野原町	4	7	128	118	91	-9	-27	1	4	130	120	99	-10	-21
豊中町	5	5	104	103	75	-1	-27	1	3	100	110	86	10	-24
詩音町	5	6	117	106	75	-11	-32	2	5	131	109	81	-22	-28
仁尾町	2	3	58	44	30	-14	-14	1	2	56	49	35	-7	-14
豊浜町	1	3	85	64	48	-21	-16	1	3	91	68	50	-22	-18
財田町	2	3	38	33	26	-5	-7	1	2	40	34	27	-5	-7
計	204	383	9,316	8,604	6,471	-425	-2,133	82	298	8,917	9,010	7,194	94	-1,816

5.地方教育費の動向と課題

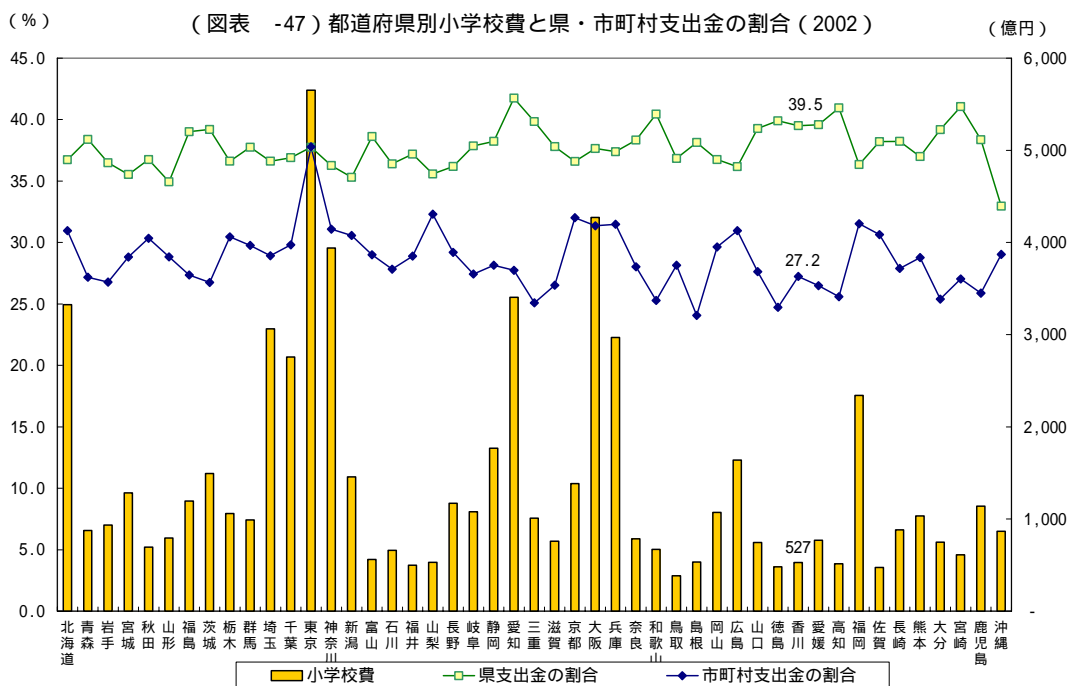
これまで、定数面の課題について、いくつかの切り口から検討を重ねてきたが、次に、地方教育費調査を用い、他都道府県との比較で、香川県の義務教育に係る費用面の特色などについてみていくこととする。

(1)小学校

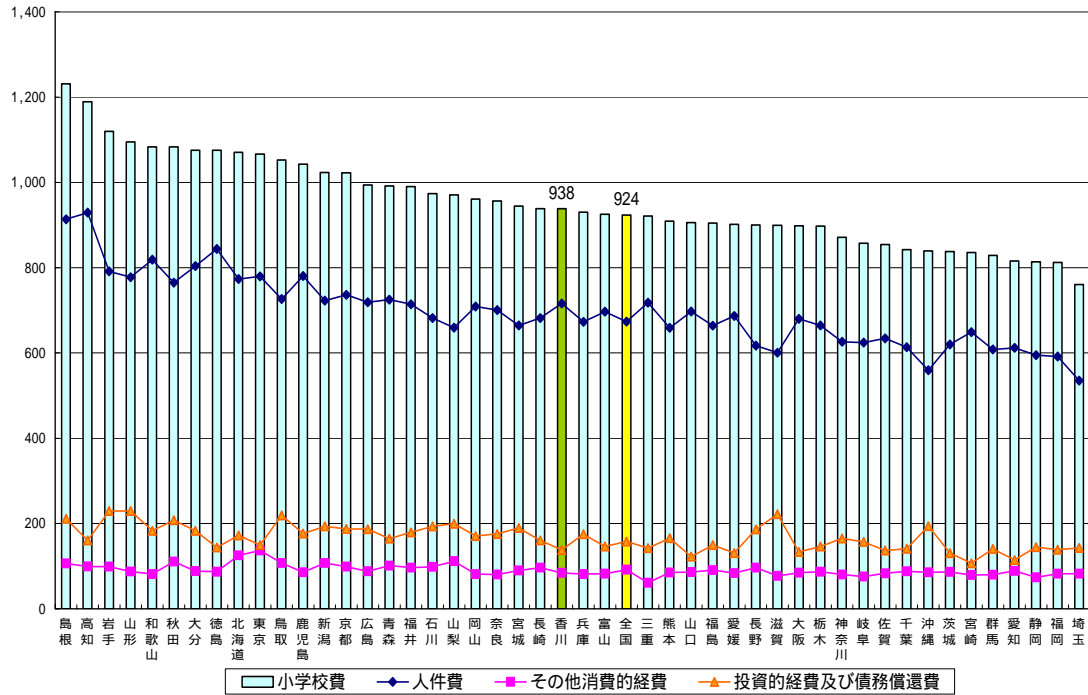
2002年度の小学校費は、全国で6兆5,801億円に達しており、うち人件費が4兆7,999億円と72.9%を占めるほか、教育活動費1,683億円(2.6%)、管理費2,975億円(4.5%)、補助活動費など1,882億円(2.9%)、資本的支出6,674億円(10.1%)、債務償還費4,588億円(7.0%)という構成となっている。一方、金が1兆9,684億主体別の資金負担をみると、国庫補助金が1兆9,222億円(29.2%)、都道府県支出金が2兆4,722億円(37.6%)、市町村支出金(29.9%)、地方債2,090億円(3.2%)などとなっている。

香川県の小学校費は527億円で、うち人件費が402億円(76.3%)、教育活動費16億円(3.1%)、管理費20億円(3.8%)、補助活動費など12億円(2.1%)、資本的支出40億円(7.5%)、債務償還費38億円(7.2%)となっており、人件費、債務償還費の割合が全国より高くなっている。一方、主体別には、国庫補助金が162億円(30.7%)、県支出金が208億円(39.5%)、市町村支出金が143億円(27.3%)、地方債12億円(2.3%)などとなっており、人件費率が高いことなどから、県支出金が全国平均である都道府県支出金より2%近く高いほか、国庫負担金の割合も高くなっている。

これを児童1人当たりの小学校費でみると、全国平均(924千円)よりも高い938千円となっており、中でも人件費は全国平均の674千円に対し、716千円となっている。教員当たりの児童数が全国よりも少ないことなどが要因として考えられ、本務教員平均給与は全国の7,431千円に対し、7,107千円となっている(全国21位)。

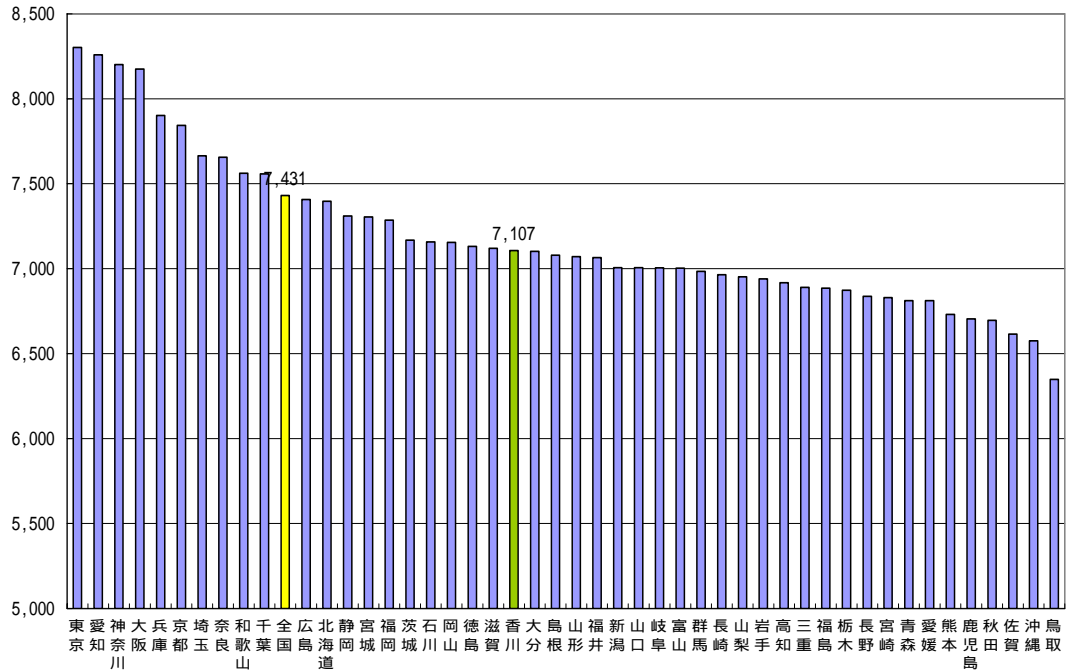


(図表 -48) 児童1人当小学校費 (千円/人)



(図表 -49) 小学校の本務教員平均給与 (2002年度)

(千円)



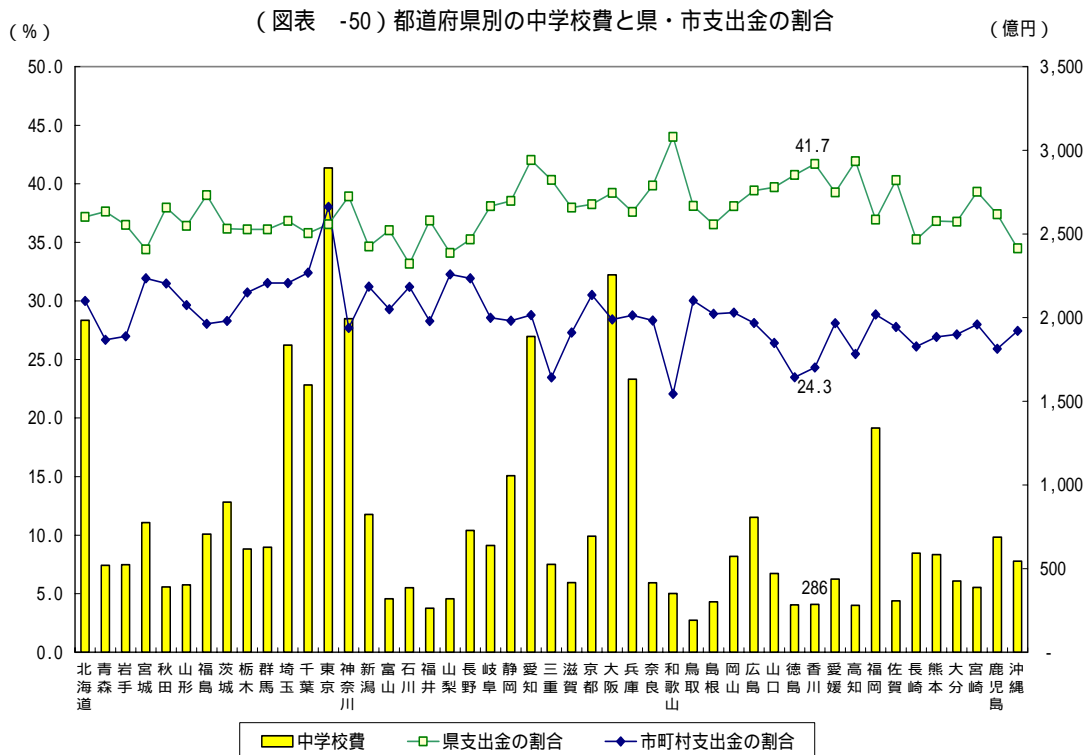
(2)中学校

2002年度の中学校費は、全国で3兆6,976億円となっており、うち人件費が2兆6,091億円と70.6%を占めるほか、教育活動費1,301億円(3.5%)、管理費1,575億円(4.3%)、補助活動費など1,165億円(3.2%)、資本的支出3,709億円(10.0%)、債務償還費3,135億円(8.5%)となっている。

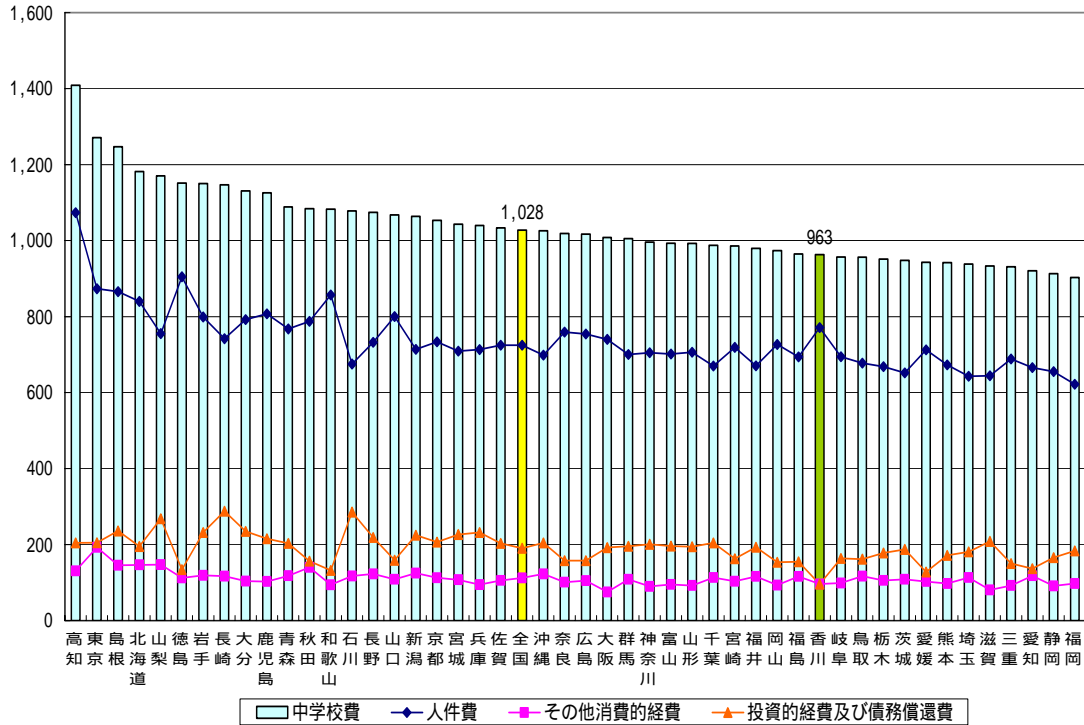
一方、主体別の資金負担をみると、国庫補助金が1兆906億円(29.5%)、都道府県支出金が1兆3,931億円(37.7%)、市町村支出金が1兆941億円(29.6%)、地方債1,115億円(3.0%)などと、小学校費の構成とほぼ同様の負担割合となっている。

香川県の中学校費は286億円で、うち人件費が229億円(80.1%)、教育活動費11億円(3.8%)、管理費10億円(3.6%)、補助活動費など8億円(2.6%)、資本的支出11億円(3.8%)、債務償還費17億円(6.1%)となっており、人件費が全国より9ポイントも高くなる一方で、資本的支出の割合が極端に低くなっている。また、主体別には、国庫補助金が94億円(32.8%)、県支出金が119億円(41.7%)、市町村支出金が70億円(24.3%)、地方債2億円(0.8%)などとなっており、人件費率が高いことなどから、国庫負担金・県支出金ともに全国平均の数値より3ポイント程度高くなっている。

これを生徒1人当たりの中学校費でみると、全国平均(1,028千円)よりも低い963千円となっているが、人件費は全国平均の725千円に対し、771千円となっている。教員当たりの生徒数が全国よりも少ないことなどが要因として考えられ、本務教員平均給与は全国の7,259千円に対し、6,908千円となっている(全国18位)。

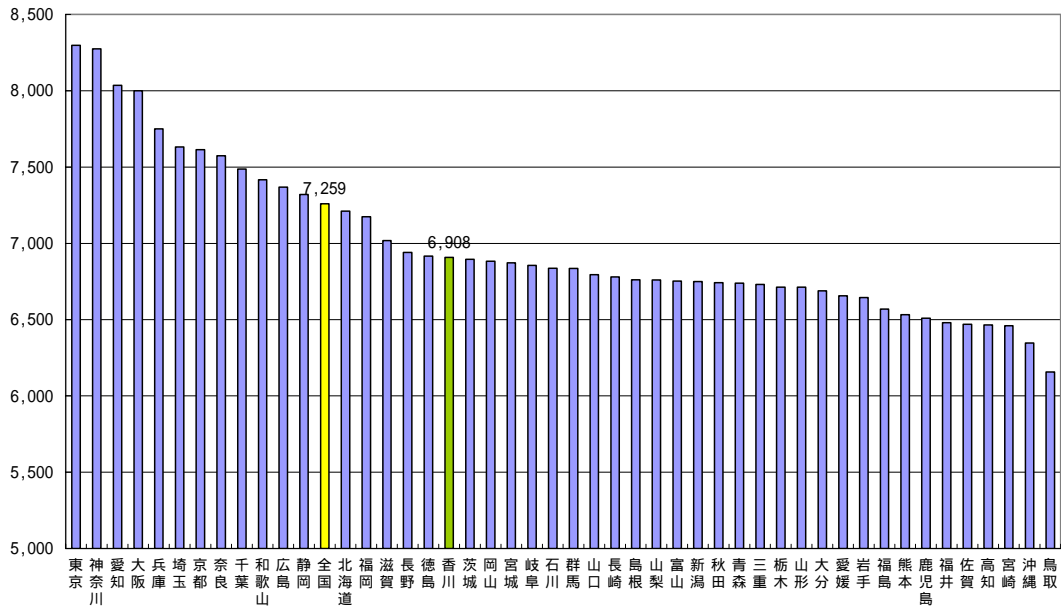


(図表 -51) 生徒1人当中学校費(千円/人)



(図表 -52) 中学校の本務教員平均給与(2002年度)

(千円)



6.香川県の教育サービスとコスト

義務教育に関しては、教育に関して経済性の検討をタブー視される傾向があること、費用負担・設置主体・人事権などが国・県・市町・県及び市町村の教育委員会と多主体にわたり、国家で定めるべき基準と自治事務である独自性、などの制度上のねじれがあること、所轄官庁の保守的な特性(と言われている)ことなどが、全体として教育サービスに対するコストの有効性を阻害する要因となっている。

香川県においては、他府県と比較すると、児童・生徒数の減少に対して教員数が減少していない。

これは、香川型教育の推進により、標準定数を超える加配が行われていることである。また、全国的な傾向として、児童・生徒数減少に比べ学校の統廃合が行なわれていない。

小中学校には過小校が増加しているが、設置主体が市町村であり、小中学校の適正配置について、県が主体的に県単位での望ましい姿を決定する権限はない。特に中学においては、町自体の対象人口の減少から、町で一つの中学校を維持することが困難であるケースもある。人口減少は続く予測となっており、地域によってその速度は異なるが、過小校はますます増加することが予測されている。

義務教育に関するランニングコストの大きな部分は教員人件費であるが、国庫による負担が多いという認識が持たれている。

しかし、その中味を財政の実態に合せて検討すると、退職手当など県一般財源で負担する部分が徐々に増えていること、交付税の計算基礎に入っていることが交付税交付と直接結びつかない(交付が少ない)ことから県の財政負担は確実に増加していることを前提として政策決定が行われるべきである。(平成18年度より、国庫負担額が2分の1から3分の1へと減少されることとなった。)

交付税会計が借入金で賄われていることなどを考えると、義務教育であるにもかかわらず将来世代の負担により行われている部分があると言わざるを得ない。加配は政策的に行われているが、児童・生徒の減少に対し、効率性を含む教育の適正規模についての政策的配慮は十分とは言えない状況と思われる。

以上の問題は、義務教育をめぐる構造に起因するものであり、また県の権限は限られたものではあるが、県教育委員会は人事について重要な意思決定を行える立場にあり、これらの視点をより重視して政策決定することが求められる。

分析によると、校舎等へのインフラ投資は他府県に比べ充実しているとは言えない。総務省統計「都道府県の姿」を見てもその傾向がうかがえる。

(図表 -53)

項目		単位	全国平均	香川県	全国順位
小学校児童数	(小学校教員1人当たり)	人	17.46	15.11	36
公立小学校校地面積	(児童1人当たり)	m ²	53.4	51.3	35
公立小学校屋外運動場面積	(児童1人当たり)	m ²	24.8	23.5	34
屋内運動場設置率	(対公立小学校数)	%	96.6	92.6	39
公立小学校プール設置率	(対公立小学校数)	%	85.4	92.6	15
中学校生徒数	(中学校教員1人当たり)	人	14.87	13.03	37
公立中学校校地面積	(生徒1人当たり)	m ²	74.2	59.7	41
公立中学校屋外運動場面積	(生徒1人当たり)	m ²	37.6	30.1	40
屋内運動場設置率	(対公立中学校数)	%	97.5	85.7	47
公立中学校プール設置率	(対公立中学校数)	%	72.5	63.1	33

香川県では、高度成長期に教育投資が他府県に先駆けて行われた経緯があり、耐震性にも問題のある学校の比率が他府県に比べて高くなっている。予定されている市町合併・人口分布の変化・校舎等の耐震化を過小校対策とあわせて検討すべき時期に来ているといえる。

(図表 -54)

	小中耐震率			小学校数			中学校数				小中耐震率			小学校数			中学校数		
	全棟数	耐震化	耐震率	小校	過小校	学校数	小校	過小校	学校数		全棟数	耐震化	耐震率	小校	過小校	学校数	小校	過小校	学校数
高松市	449	131	29.2	8	3	42	4	1	18	国分寺町	24	12	50.0	0	0	2	0	0	1
丸亀市	136	30	22.1	2	2	18	1	2	8	宇多津町	23	6	26.1	0	0	2	0	0	1
坂上市	79	38	48.1	6	2	15	1	4	7	琴南町	5	0	0.0	1	0	1	0	1	1
善通寺市	50	7	14	5	0	8	0	0	2	満濃町	24	10	41.7	3	0	4	0	0	1
観音寺市	68	18	26.5	4	1	9	0	1	3	琴平町	17	2	11.8	3	0	2	0	0	1
さぬき市	117	28	23.9	6	4	15	0	0	6	多度津町	35	8	22.9	1	0	4	0	0	1
東かがわ市	52	19	36.5	5	0	9	0	0	3	仲南町	13	4	30.8	3	0	3	0	1	1
内子町	27	8	29.6	4	0	4	0	0	1	高瀬町	26	9	34.6	5	0	5	0	0	1
土庄町	31	8	25.8	3	0	8	0	1	2	山本町	11	11	100	4	0	4	0	0	0
池田町	7	4	57.1	0	0	1		1	1	三野町	22	11	50.0	3	0	3	1	0	1
三木町	34	14	41.2	1	2	6	0	2	3	大野原町	17	10	58.8	3	0	4	0	0	1
牟礼町	30	9	30.0	1	0	3	0	0	1	豊中町	20	8	40.0	5	0	5	1	0	1
庵治町	10	2	20.0	0	1	2	1	0	1	讃岐町	23	14	60.9	2	1	5	0	1	2
塩田町	15	3	20.0	2	1	3	0	1	1	仁尾町	13	9	69.2	1	0	2	1	0	1
香川町	40	8	20.0	0	0	3	0	0	1	豊浜町	14	1	7.1	0	0	1	1	0	1
香南町	11	4	36.4	0	0	1	1	0	1	財田町	13	9	69.2	2	0	2	0	1	1
直島町	6	0	0.0	1	0	1	1		1	事務組合	5	4	80.0				0	0	1
綾上町	10	4	40.0	0	0	5	1	0	1	計	1,502	468	31.2	85	17	208	14	17	79
綾南町	25	5	20.0	1	0	4	0	0	1										

緑:近年合併が行われた市 黄色:合併予定の市町

統廃合・校舎の転用を検討するにあたって、設置者である市町から見た場合、統廃合による職員減少は教員が県職員であるため、給食・用務職員等に限定されている反面、耐震化などを別として校舎の建設・改修費用が支出増となることのほか、用途廃止により補助金の返還を求められることが一つのマイナス要因となってきたが、転用については平成16年2月に出された「地域再生のためのプログラム計画」によると、文部科学省は廃校校舎の転用強化を打ち出し、道が開かれている。

-3 義務教育費・監査の対象

人件費の増減要因を単純に示せば、「人員×単価」である。人員については前段で検討している。これ以降は、単価：給与制度を含む人事制度について検討を行う。

地方公務員の給与は国家公務員の給与に準ずることで均衡の原則が実現されるものと解されている。また、教員特有の給与について規定した法規も定められている。その結果、地方公務員の給与は各自自治体の条例で規定されているものの、概ね同じ内容となっている。

1. 義務教育費

概論に記載したように、義務教育に関する公立学校の設置主体は市町村であるため、県義務教育課の経費はほとんどが人件費である。

義務教育費の経年の発生額は以下の通り。

(実質収支より。単位：百万円・%)

年度・内訳	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
(義務教育費)	47,093	49,020	50,770	52,373	53,373	53,224	53,278	53,477	54,207	53,357	53,520
小学校費	29,235	30,508	31,457	32,422	33,205	33,211	33,341	33,603	34,220	33,785	33,991
報酬	29	17	8	13	6	13	19	17	34	38	152
給料	15,131	15,663	16,139	16,648	17,144	17,464	17,694	17,789	18,505	18,435	18,394
職員手当	8,612	8,844	9,105	9,478	9,789	9,494	9,358	9,504	9,204	8,935	9,129
共済費	5,181	5,705	5,928	6,009	5,996	6,000	6,046	6,081	6,280	6,202	6,155
賃金	3	2	1	1	2	1	1	2	3	2	1
旅費	279	278	276	272	269	239	213	210	193	174	161
教員数(5月1日)			3,662					3,587			3,663
職員数(同上)			815					785			737
合計			4,477					4,372			4,400
児童数			65,435					56,892			55,656
中学校費	17,859	18,512	19,313	19,951	20,168	20,013	19,937	19,874	19,987	19,572	19,529
報酬	31	35	34	29	22	15	18	21	35	24	20
給料	9,164	9,401	9,793	10,147	10,307	10,423	10,489	10,393	10,675	10,526	10,476
職員手当	5,354	5,470	5,713	5,947	6,041	5,830	5,696	5,739	5,480	5,292	5,375
共済費	3,116	3,414	3,582	3,641	3,607	3,579	3,576	3,551	3,630	3,547	3,483
賃金	1	1	0	2	1	0	1	0	0	1	0
報償費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
旅費	193	191	191	186	189	165	155	151	139	142	132
その他	0	0	0	0	0	0	1	17	18	40	41
教員数(5月1日)			2,320					2,168			2,168
職員数(同上)			361					335			293
合計			2,681					2,503			2,461
生徒数			36,115					31,232			27,862

義務教育予算に含まれる対象人員には、概ね3種の職種が存在する。

・教員(講師を含む)・栄養職・一般行政職(学校事務職員)

義務教育に関する業務自体は、教育委員会総務課・義務教育課・各教育事務所でも行われるが、義務教育費に集計されるのは直接学校に配属されている(研修中の者を含む)教職員である。

香川県職員数は行政改革計画初年度の平成14年4月1日現在で15,131人、このうち教育委員会は9,714人(64.2%)であり、県全体に占める教育委員会のウエイトは高い。

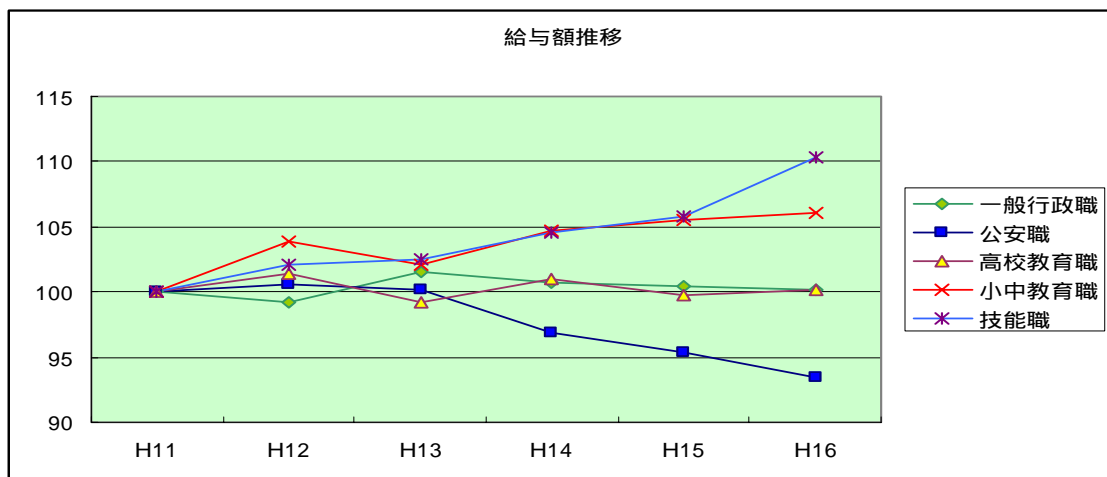
2.他職種との比較

平均給与額の推移を比較すると次のとおり。

(予算書 2 表より。単位:千円)

	7.10.1	11.10.1	12.10.1	13.10.1	14.10.1	15.10.01	16.10.01
平均給与							
一般行政職	405	437	433	435	431	430	429
公安職	489	524	528	525	515	508	497
高校教育職	398	429	435	426	434	427	429
小中教育職	374	429	438	430	441	437	439
技能職	370	389	389	390	398	394	404
平成7年を100とする平均給与の推移							
一般行政職	100.0	107.9	106.9	107.5	106.5	106.2	105.9
公安職	100.0	107.2	107.9	107.3	105.4	103.9	101.7
高校教育職	100.0	108.0	109.4	107.0	109.1	107.5	108.0
小中教育職	100.0	114.6	117.1	115.0	118.0	116.8	117.4
技能職	100.0	105.2	105.2	105.5	107.6	106.6	109.2
平均年齢							
一般行政職	39.03	41.01	41.09	42.02	42.05	42.08	42.1
公安職	41.02	43.00	43.04	43.04	42.10	42.02	42.02
高校教育職	39.04	40.02	40.06	40.01	40.02	40.08	40.11
小中教育職	37.07	40.04	41.01	41.00	41.08	42.06	42.11
技能職	43.07	43.07	44.02	44.08	44.09	45.07	46.01

平均年齢の上昇による増加の差を考慮し、1歳8.5千円の給料月額増加と仮定し、平成11年を100として計算した推移は以下の通り。



金額自体の水準では、公安職が突出しているが、唯一人員が増加している部門であり、平均年齢が下がっていることなどから、増減率では公安職の給与は他職種に比べると減少している。平均年齢の上昇を考慮すると、なお技能職および小中教育職の増加が突出している。技能職の新規採用は控えられている。退職年齢63歳と、一般行政職より長いことも要因となり、平均年齢が上昇して

いる。他自治体では、業務見直しのうえ、余剰となったポストの技能職について、退職を待って委託への切り替えを行うという従来の方針に代え、一般行政職への職種転向などが試みられているところもある。

教育委員会での技能職の内訳は以下のようになっている。小中学校の技能職員は県費負担教職員ではないため、県教育委員会では管理していない。(下表には含まれない。)

所属	職種	人数	所属	職種	人数
事務局出先	ボイラー技士	1	高校	庁務員	62
事務局出先	営繕技能員	1	高校	農場管理員	11
事務局出先	自動車運転士	1	盲聾養護	事務員	1
事務局出先	庁務員	4	盲聾養護	自動車運転士	7
高校	事務員	1	盲聾養護	庁務員	15
高校	船舶員	8	盲聾養護	調理師	2
高校	船舶士	1		合計	115

3.行財政改革との関連

なお、財政難を受け、香川県では平成11年度から行財政改革を進めている。人事に関する項目及びその実施状況は次のようになっている。

(1)職員給与を抑制

平成11年～14年

退職時の特別昇給を国・都道府県で初めて廃止(削減効果 約60億円)

55歳での昇給停止を全国で最も早く導入(削減効果 約20億円)

平成15年

給与を約2.6%引き下げ(削減効果 毎年度約32億円)

退職手当の支給水準を国に準じて約5.5%引き下げ(削減効果 今後10年間で約57億円)

平成16年

特別職等の給料カット(知事5%、副知事・出納長等3%)

給料の特別教職調整額・管理職手当の10%カット(削減効果 毎年度約1億円)

超過勤務手当の10%～20%縮減(削減効果 毎年度約4億円)

(2)職員数を削減

平成11年～14年

知事部局で3,601人から137人(3.8%)を削減(削減効果 毎年度約12億円)

病院部門で1,295人から61人(4.7%)を削減(約16億円の収支改善)

平成15年

知事部局等で3,473人から36人を削減(削減効果 毎年度約3億円)

教育委員会で9,714人から62人を削減(削減効果 毎年度約5億円)

平成16年

知事部局等で3,437人から67人を削減(削減効果 毎年度約6億円)

教育委員会で9,652人から239人を削減(削減効果 毎年度約21億円)

(3) 予算を縮減

(4) 組織の見直し

人員について、平成 15 年度からの計画と実績は次の通りである。

	プランの数値目標	当初の人員	これまでの実績
知事部局	10 年間で 450 人(13%)	3,473	189 人(17 年 4 月)
教育委員会	10 年間で 500 人(5.1%)	9,714	457 人(17 年 5 月)

削減計画に対する達成度は、知事部局の 47.25%に対し、教育委員会はすでに 91.4%に達しているが、もともとの計画の母体に対する比率は小さい。

人員減少の内訳を見ると、本来予定されていなかった小中学校に統廃合が発生したための減少の占めるウエイトが高くなっており、高校については生徒減少に伴い減少する当初予定に沿ったものとなっている。また、それ以外での減少は、「スポレク祭」の終了による準備要員の減少が主要因となっている。

義務教育については、基本的に法規及び国の認定による加配による人員数であるため、大部分が削減対象外であったものが、市町による小中学校統廃合の結果減少したものである。また、他部署では正規職員数の減少であるが、教職員については、もともと講師等の短期職員も定数に含まれる制度設計であるため、講師の増減も含めた数値となっている。

部署	職種	予定	実績
教育委員会事務局		45	33
県立学校	教員	370	225
	事務等()	55	22
小中学校	教員	26	170
	事務等	4	7
総計		500	457

財政分析 11 ページ長野県に比べると、計画自体の見直しも視野に入れる必要があると思われる。

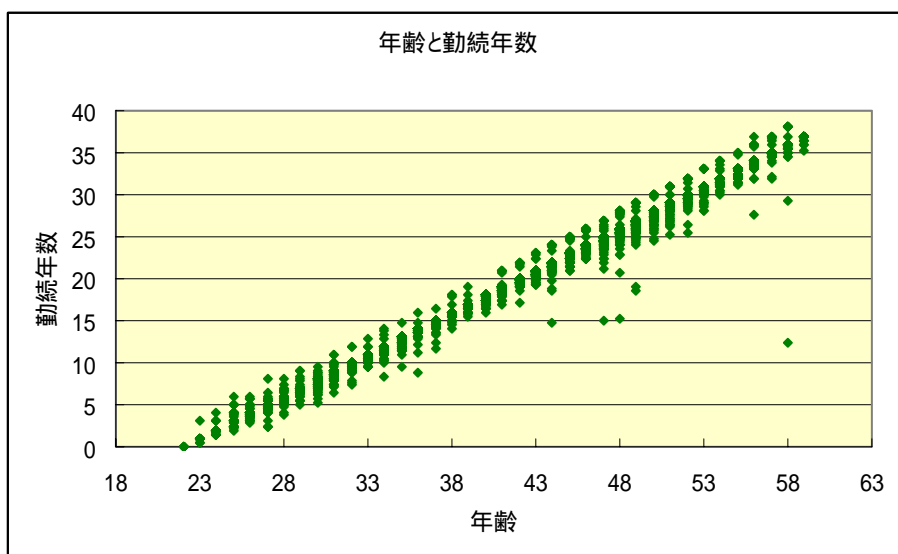
実際に教育委員会で支払われたデータより、毎年 4 月のデータの推移を示すと、以下のようになっている。

			H13	H14	H15	H16	H17
教員	人数	人	7,906	7,796	7,770	7,783	7,760
	給料	百万円	3,110	3,167	3,131	3,146	2,994
	職員手当	百万円	340	338	339	336	335
	給与計	百万円	3,450	3,505	3,469	3,482	3,329
	一人当たり	千円	436.3	449.5	446.5	447.4	428.9
教員以外	人数	人	929	915	920	1,011	970
	給料	百万円	335	334	333	351	328
	職員手当	百万円	24	23	24	27	30
	給与計	百万円	358	356	357	378	358
		千円	385.8	389.6	387.9	374.2	369.2

55歳での昇給停止など、先進的に行っている項目も多いが、財政分析13ページ他県比較によると人件費の削減率は低く、内容の調査が必要である。

人件費に占める割合が高い教育委員会(義務教育)につき検討を行うことは、将来財政を考える上でも必要と思われる。

教職員につき(講師を除く)、年齢と勤続との関連を示すと、以下のようになる。近年、中途採用などを行うようになったとのことであり、勤続年数の多少のばらつきはあるが、概ね22歳で採用・以降終身雇用の形態が原則であることが見て取れる。



4. 検討項目

人件費の検討をするにあたっては、

- ・給与体系
- ・評価及び昇給昇格
- ・諸手当
- ・退職手当
- ・異動・配置
- ・旅費
- ・研修制度
- ・厚生制度(互助会・共済費)
- ・その他組合との交渉など関連事項

について検討を行う。

このうち、退職手当・厚生制度については、義務教育のみ抜き出して検討することが困難であるため、教育委員会全体を対象とする。

諸手当については昨年度の包括外部監査により検討されているため、内容についての検証は

基本的に対象外とする。

給与制度については、法律で規定されている事項を県が改正することは不可能である事項も多いが、国自体も改革の必要性を認識している部分であり、また、三位一体改革の趣旨からは地方の裁量が広がる可能性もあり、近い将来に大きく変わることもあり得る。県としてはあるべき姿につき独自のビジョンと将来展望を持つべきであるという考え方にに基づき、現状の法規・実態からは結果・意見としてとりあげることが不相当であると思われる事項についても、考えるべき問題であると思われる点については指摘を行った。

-4 給与体系

1.概要

(1)県職員

県職員は、数種の職種に分けて採用され、職種毎に給料表・その他の処遇が定められている。

県組織は26ページのように、知事部局と公安・教育委員会に分けられ、それぞれ一般行政職・公安職・教職が主とした構成職種となっている。

このほか、企業会計組織になっている病院・水道局がある。

公務員の給与制度は法規により規定されているが、教職員給与に関しては、さらに教育関連の法規の規定もあり、学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法(昭和49年法律第2号)3条により、「義務教育諸学校の教育職員の給与については、一般の公務員の給与水準に比較して必要な優遇措置が講じられなければならない。」と定められている。

県の給与制度の構築は、実務的には国の人事院勧告を踏まえた県人事委員会の勧告を受けての給与関連条例の改正を経て行われ、このときに、教職員の給与水準が一般行政職の給与水準を上回るように定められる。

公務員の給与体系の一般的な特色は

- ・時の経過とともに昇給する
 - ・個人の実態に基づき支給される諸手当を除き、同じ職種で同じ経験年数の職員同士では、給与の差は生じない
- というものであり、同じ職種であれば、評価による給与月額の違いは原則として発生しない。

(2)教職員

1)概要

これらをふまえた上で、義務教育職員の給与体系が一般行政職と異なる点としては以下のようなものがある。

- ・一般行政職が多様な職階に対応するため、給料表が1～11級に分かれているのに比べ、教員は1～4級とシンプルである。1級は講師であり、実質的には正規職員である教員は2～4級に限られ

ている。また、給料表自体一般行政職よりは高くなるように設定されている。

・一般行政職にない制度として、「公立の義務教育諸学校等の教職員の給与等に関する特別措置法」第1条による教職調整額の制度があり、第3条で、教育職員には、その者の給料月額額の百分の四に相当する額を基準として、条例で定めるところにより、調整額を支給しなければならない旨規定されている。

2)教職調整額

3級(教頭)4級(校長)については管理職にあたるため、教職調整額は付されない。一般的に、教職調整額は超過勤務手当見合い分として設定されたものである、と説明されている。確かに一般行政職に対して支給される超過勤務手当の制度は教職員にはなく、超過勤務手当が支給されない管理職に該当する3級(教頭)4級(校長)には管理職手当は付され、教職調整額は支給されないなど、制度上の整合性はある。これは、各自の教育に対する姿勢に基づき自己判断で業務を行うため、とのことである。ただし、支給の根拠となる法規の記載には「職務と勤務態様の特殊性に基づき、その給与その他の勤務条件について特例を定める」とされており、ストレートに超過勤務手当対応部分とは記載されていない。

制度制定時の記述によると、教員の職務と勤務態様の特殊性について

- ・教員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいこと
- ・長期の学校休業期間があること

等から事務職と同様の時間管理は適当ではなく、超過勤務手当制度はなじまない、と説明されている。

「教職調整額」という名称は付されているが、「義務教育諸学校等の教職員の給与等に関する特別措置条例」に給料と看做すものとして適用されると定められている。

主なものは以下の通り。

退職手当

へき地手当・産業教育手当・定時制通信教育手当

期末手当・勤勉手当

また、支給額から控除される共済組合・互助会の負担額についても教職調整額を含めて計算されている。(共済組合の県負担部分も同様。)

このように、教職調整額は、給料額に一定率を掛ける諸手当・控除額等の計算基礎に含まれており、管理職以外の教員にとって、実質的には給料に近いものになっている。

3)給料の調整額

盲学校、聾学校、看護学校の教員及び小中学校の特殊学級等の担当職員に対して給料の調整額が支給されている。給料の調整額は給料とみなされている。

義務教育に関しての人員は、特殊学級の担任であり、420名程度である。

その支給内容は、以下の通り。級により基本額が定められ、これに勤務対象による調整数を掛けて月額が決まる。

(単位:円)

	小中学校 特殊学級	盲学校・聾 学校	小中学校 特殊学級	盲学校・聾 学校
	基本額の上限		調整額(月額)	
1級	9,300	9,300	18,600	18,600
2級	11,600	11,700	23,200	23,400
3級	12,500	13,000	-	26,000
4級	13,700	14,000	-	28,000

教職員の2級の月額が約23千円であるため、年額は40万円弱の増加となる。

義務教育課での対象者は420人かけると年間約1.5億円となり、少額ではない。

支給額は国に準じて定められている。

4)義務教育等教員特別手当

そのほか義務教育に関する手当として、義務教育等教員特別手当が支給される。(法規に従い、高校教諭にも支給される。) これについては、昨年度包括外部監査47ページに記載されている。

(3)給与カットについて

香川県では、財政難を受けて平成17年度の職員給与等を役職に応じて一律カットを実施している。給与は条例により定められている事項であり、カットにあたっては1年間の時限条例を制定して行っている。

カット率は役職・号給により4～7%であるが、期末手当・勤勉手当等・超過勤務手当等の給料を基準とする手当はカット前の給料を用いて計算される。教職調整額も同様にカット前のものを用いる。毎年の普通昇給は行われるが、カットの効果により、総支給額は前年より減少する結果となっている。

(4)国の改正

国は、平成18年度以降の給与制度の大幅な改正を決定している。

その骨子は以下のとおり。

- ・地域ごとの民間格差を反映させる(=香川県においては、支給水準の引き下げ)
- ・勤続による増加部分の圧縮
- ・勤務実績の反映(評価による昇給差等)

2.一般行政職との比較

義務教育教員の給料表は以下のようにになっている。(単位:円)

級号	講師等 1	一般教員 2	教頭 3	校長 4
1	-	-	270,000	400,100
2	147,400	162,900	283,600	408,800
3	153,600	171,200	297,400	417,200
4	160,800	180,200	311,100	425,600
5	168,700	191,100	324,600	433,900
6	177,700	198,000	337,800	441,600
7	187,700	205,000	347,900	449,200
8	194,300	212,400	358,000	456,400
9	200,900	220,300	368,300	463,300
10	207,500	231,300	377,000	470,000
11	214,200	242,800	385,400	476,900
12	221,100	254,400	393,400	484,000
13	228,400	266,700	401,200	490,400
14	235,600	279,400	408,700	495,600
15	242,600	292,500	416,100	499,500
16	249,700	306,100	423,300	503,400
17	256,200	319,500	430,000	507,300
18	262,600	332,100	436,600	511,200
19	269,100	342,000	443,100	515,100
20	274,900	351,800	448,900	519,000
21	280,200	361,700	454,300	
22	285,100	370,000	458,900	
23	289,800	378,200	463,100	
24	293,900	385,800	466,800	
25	297,300	392,600	469,900	
26	300,600	398,900	472,700	
27	303,900	404,600	475,500	
28	306,300	409,800	478,300	
29	308,100	414,600	481,100	
30	309,900	419,400	483,900	
31	311,600	424,100	486,700	
32	313,300	428,100		
33	315,000	432,300		
34		436,200		
35		439,800		
		442,200		
		444,600		
		447,000		
		449,400		

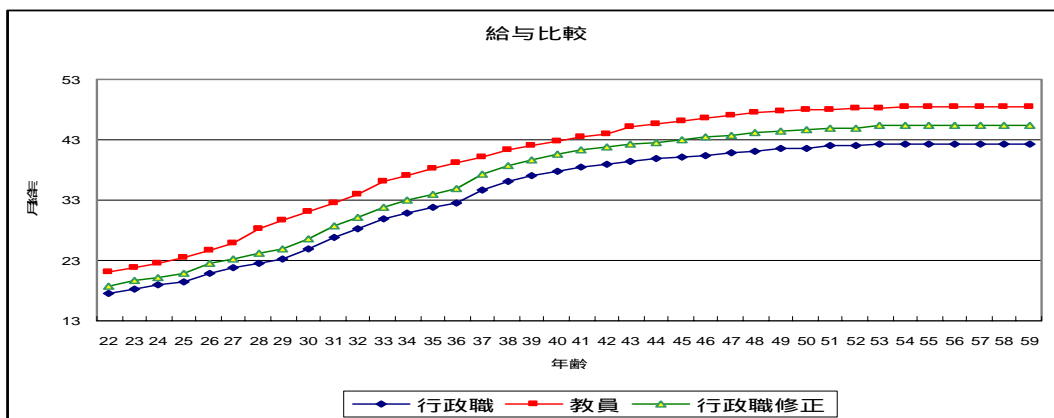
太枠より下の部分は給料表には明示されていない枠外の部分である。(枠外昇給 104 ページ以降参照)色の薄い部分は平成16年時点で人員が存在する号給。色の濃い部分は100人以上。(総数 5,424 人)。正規職員の分布資料であるため、臨時的任用職員のみ在籍する1級は着色されていない。

一般行政職の給料表は次の通り。

別に定める 基準	主事	主事	主事											
			主任主事	主任主事	係長	係長	係長	補左	補左	補左	課長	課長	次長	部長
	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	9級	10級	11級			
1号	-	-	184,400	218,200	235,700	256,300	275,600	296,800	330,300	367,900	416,000			
2号	134,400	170,700	191,400	226,200	244,600	265,200	284,800	306,800	342,300	380,000	430,200			
3号	138,800	177,400	198,600	234,600	253,700	274,200	294,300	316,900	354,200	392,200	444,500			
4号	143,300	184,400	205,700	243,500	262,300	283,300	304,100	327,200	366,000	404,400	458,800			
5号	148,500	190,200	213,300	252,500	270,800	292,400	313,800	337,600	377,600	416,700	472,700			
6号	154,300	195,500	221,100	260,900	279,400	301,600	323,700	348,000	389,000	428,700	486,700			
7号	160,200	200,700	229,000	269,300	288,000	310,900	333,600	357,800	400,500	440,500	500,500			
8号	166,500	205,800	236,400	277,600	296,400	320,200	343,300	367,300	412,100	451,700	514,400			
9号	171,100	210,700	242,800	285,700	304,800	329,500	352,700	376,700	423,500	462,800	528,200			
10号	174,600	215,100	249,200	293,600	313,100	338,700	361,900	386,000	434,300	473,400	542,000			
11号	177,600	219,500	255,400	301,300	321,100	348,000	370,900	395,300	444,000	482,900	553,100			
12号	180,300	223,700	260,900	308,600	328,500	357,200	379,600	404,600	453,400	491,600	560,200			
13号	182,800	228,000	266,400	315,600	335,900	366,100	388,000	413,200	461,100	499,000	567,100			
14号	184,800	231,200	271,400	322,400	343,100	374,800	395,000	421,100	467,500	505,900	573,100			
15号	186,800	234,100	276,500	328,400	348,600	382,300	400,500	426,900	474,000	510,300	577,700			
16号	188,400	237,200	281,000	334,000	353,300	387,800	405,200	432,500	478,500	514,700	582,300			
17号		240,100	285,000	337,600	357,300	392,800	409,400	436,300	482,800	519,100	586,900			
18号		243,000	288,700	340,900	360,600	396,200	412,900	440,000	486,900	523,500	591,500			
19号		244,800	291,900	344,000	363,400	399,700	416,600	443,900	491,000	527,900	586,100			
20号		248,400	294,200	346,300	366,300	403,100	420,100	447,500	495,100	532,300	600,700			
21号		252,000	296,100	348,500	368,800	406,500	423,600	451,100	499,200					
22号		255,600	298,100	350,800	371,300	409,900	427,100	454,700	503,300					
23号		259,200	300,000	353,000	373,800	413,300	430,600	458,300	507,400					
24号		262,800	302,000	355,200	376,400	416,700	434,100	461,900	511,500					
25号		266,400	303,900	357,600	379,000	420,100	437,600	465,500	515,600					
26号			305,700	359,800	381,600	423,500	441,100	469,100	519,700					
27号			307,600	362,100	384,200	426,900	444,600	472,700	523,800					
28号			309,600	364,300	386,800	430,300		476,300	527,900					
29号			311,500	366,500	389,400	433,700		479,900						
30号			313,400	368,700	392,000	437,100		483,500						
31号			315,300	370,900	394,600	440,500		487,100						
32号			317,100	373,100				490,700						
			318,900					494,300						

色の薄い部分は平成 16 年時点で人員の存在する号給である。色の濃い部分は 60 人以上(総数 3,761 人)。

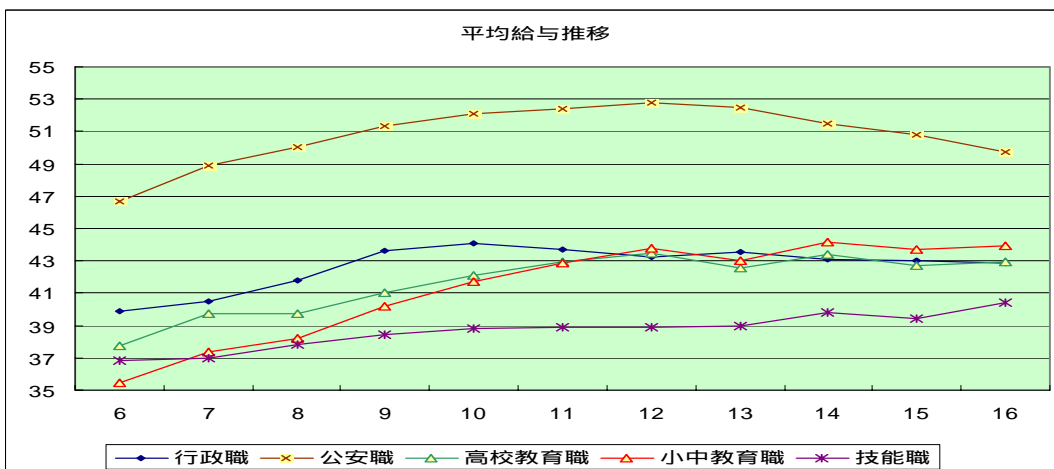
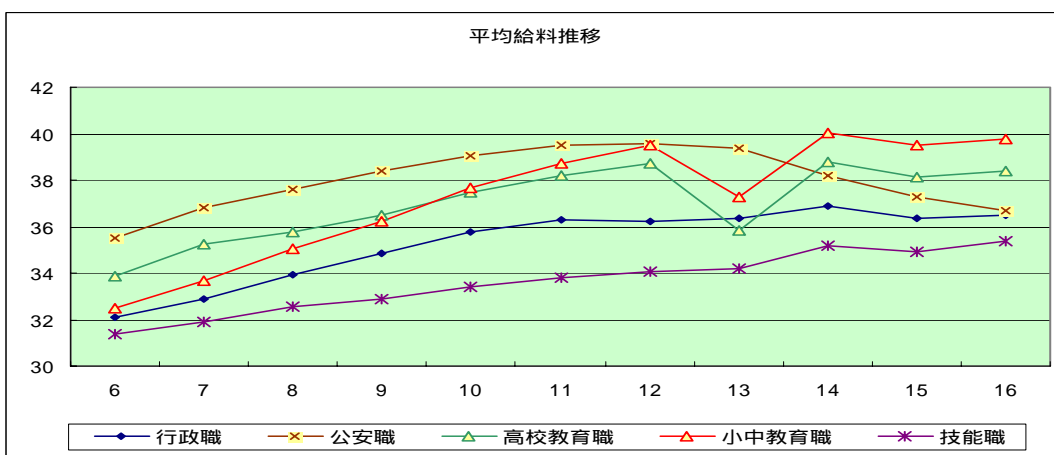
一般行政職と教職(教職調整額・義務教育等教員特別手当を含む)との年次による給与月額を比較する。



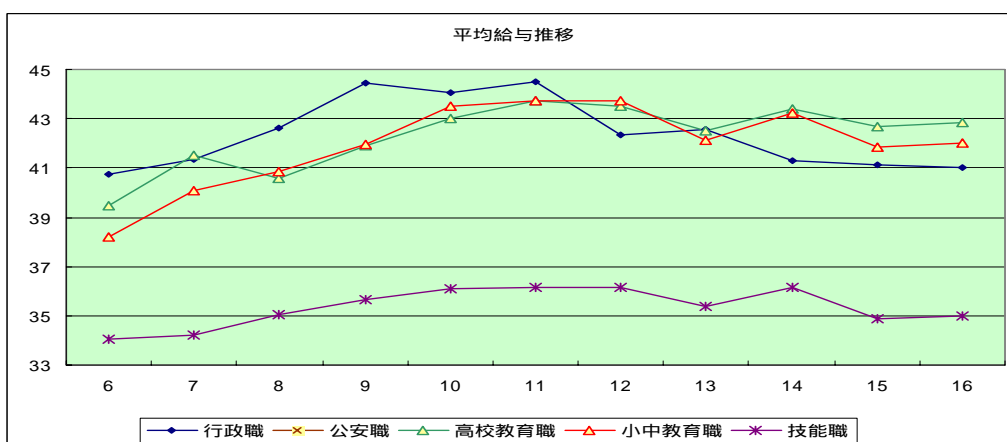
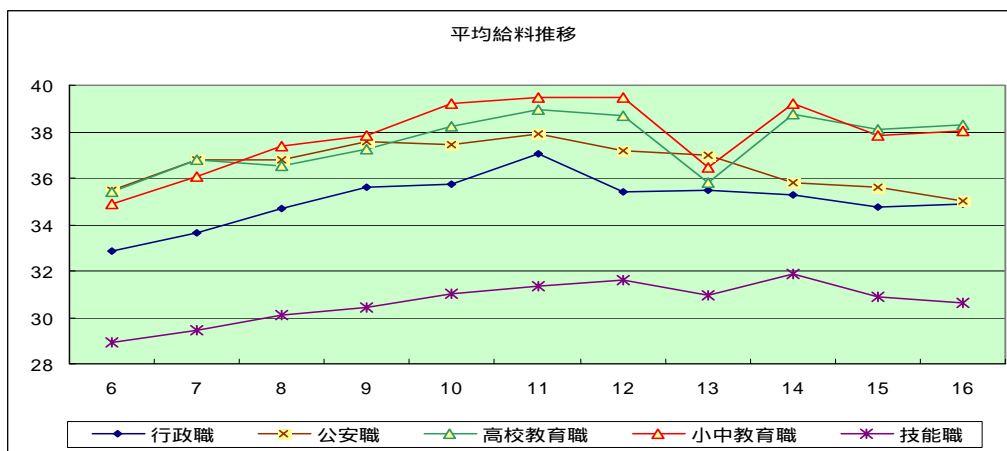
行政職については、超過勤務手当が支給されるため、昨年度の教育委員会事務職平均残業時間 8 時間を用い、割り増しを 25%として計算したものを「行政職修正」として表示している。

当初予算説明書第 2 表のデータから、給料額(基本給と教職調整額)の平均額と給与額(手当を含む支給額)との推移を比較して示す。

なお、平成 13 年度のみ給料額に教職調整額が含まれていないため、値が低く表示されている。



平均年齢の差による影響を緩和するために、平均給料 1 歳あたり 8 千円、平均給与 9 千円と仮定して調整した推移は以下の通り。



(平均給与の推移の表には、公安職が含まれていない。)

平均給与と給料で傾向に差がある部分は、教職員に超過勤務手当が支給されず、代替的な教職調整額が給料額に含まれるという規定上の相違によるものと推測される。

教職員の平均支給額が一般行政職等に比べ減少していない理由としては、平均年齢の上昇 特別昇給制度の運用の違い 一般行政職で超過勤務手当が減少していることに比べると、教職員は定率の教職調整額であること、などが要因と考えられる。

3. 教職調整額等に関する意見

教職調整額は教職員の職務と勤務態様の特殊性に基づき創設された制度であり、純粋に超過勤務手当の代替という性格のものではない。解説書によると、給料相当の性格を有するものとされている。

このため、教職調整額は退職手当にも含まれており、平成 16 年度の教育委員会退職手当支給額のうち、教職調整額に対応する支給額は 125 百万円である。

前述法規には後段に、「教育職員(管理職手当を受けるものを除く)を正規の勤務時間を超えて

勤務させる場合は・・・条例で定める場合に限るものとする。」と記載され、これを受けて条例には校外学習・非常事態などやむを得ない必要のある場合に限る、と定められており、突発的な事項以外の超過勤務は命じられない。

職務に対する誠実度が例外なく常に一定水準以上にあることを前提とした制度であり、例えば学校行事やクラブ活動の責任者を引き受けるなどのために勤務時間が長くなっても給与自体は同額であり、一般的には職務に対するインセンティブは低くなると考えられる制度である。

また、91 ページに記載されているように、行財政改革の取り組みの一つとして超過勤務時間の縮減があげられており、平成 16 年度の実績は次のようになっている。

部 名	16年度 A	15年度 B	A / B	部 名	16年度 A	15年度 B	A / B	部 名	16年度 A	15年度 B	A / B
政策部合計	13.1	15.0	-12.4%	水道局	8.8	8.2	6.1%	教委(本庁)	15.3	17.2	-11.0%
総務部合計	6.6	8.1	-17.6%					教委(出先)	3.5	4.0	-12.5%
環境部合計	7.4	10.1	-26.7%	知事部局計	8.0	8.3	-3.6%	総計	5.0	6.0	-16.7%
健福部合計	4.6	5.7	-19.1%	知事+各委計	8.0	8.3	-3.9%				
商労部合計	4.7	7.2	-34.6%	知事+病院計	8.4	8.7	-3.2%	県警本部	19.5	22.1	-11.8%
農林部合計	5.7	6.1	-6.7%	知+委+病計	8.4	8.7	-3.3%	警察署	19.3	19.6	-1.5%
土木部合計	13.3	9.9	34.2%	総計	8.4	8.7	-3.2%	総計	19.3	20.3	-4.9%

(県作成資料より。土木部・水道局での増加は、16 年度災害の特殊要因によるものである。)

もともと教職調整額の制度自体、教員という職種の特殊性から認められているものであるため、単純に比較できるものではないが、教育委員会一般行政職の16年の平均残業時間は月間5時間である。年間244日・8時間を就業時間と考えると、残業時間の割合は3.07%となる。教育委員会でも一般行政職は16.7%の時間短縮を行っている。

過去の給与支給実績を見ると、給料額については教職員が上回っているが、諸手当を含む給与額では、平成11年度行財政改革の実施前までは一般行政職が上回っている。これは主として超過勤務手当部分の差であると思われる。諸手当のカットについては同様に行われているにもかかわらず、現在は教職員が若干上回る水準になっていることは、超過勤務の減少効果であると思われる。

教職調整額は法定の制度であり、県独自の改定は困難である。また、国では経済財政諮問会議から、義務教育等教員特別手当については、教員給与の優遇措置について、人材確保法の見直しが必要と指摘されているが、教職調整額は勤務の特殊性に起因するものであり、根拠となる法規が異なるため、見直しの対象に含まれていない。

一方、給料の調整額は、国との均衡で設けられているが、長野県・鳥取県では廃止の方向で見直しが進められているところである。

県独自でも、教職調整額を含めたものを給料額と考え、給与制度、退職手当制度のあり方について、あるべき姿のビジョンを持った上で、制度の変化にも対応し、検討するスタンスを持つことは必要と思われる。また、特殊学級調整額については、他県の動向や勤務の実態を踏まえて、支給の是非も含めた支給額の検討も必要である。(意見)

-5 昇格・昇給

1. 概論

(1) 昇格との関連

教員に関する給料表はシンプルである。(97 ページ参照)標準職務等は次の通り。

1 級: 講師・実習助手等 2 級: 教員 3 級: 教頭 4 級: 校長

職階上 3 級・4 級にあって学校数等の関係で校長・教頭の職についていない教員はいない。校長・教頭の空き数に合せて教頭から校長へ昇格させ、また教頭への昇任試験の合格者数を定めるなど、定数に応じて任用されており、必要以上の昇格は行われていない。

(2) 昇給

職種毎に給料表が定められており、給料表の級があがることを昇格、級の中で号が上がることを昇給と呼ぶ。条例上は、「12 月をくだらない期間を良好な成績で勤務したときは、一号給上位の号給に昇給させることができる」と記載されているが、1 年を経過することにより 1 号昇給することが原則となっており、後述の「指導力不足等教員」の他にはほぼ例外はない。ただし、育児休業をとった場合は、休業期間を 2 分の 1 の期間として調整するなどの規定により、例えば 2 年間の休業をとった場合、1 号上位の号給に調整が行われる。(プラス 1 号となる。)

昇給昇格制度を理解する上での注意事項として解説を加える。

基本的に、給与月額差は昇任時期の差によりあらわれる。「わたり」とは、上級職への任用によらず級が上がる(昇格する)ことを指すが、昇任を伴わない昇格はなくなっている。

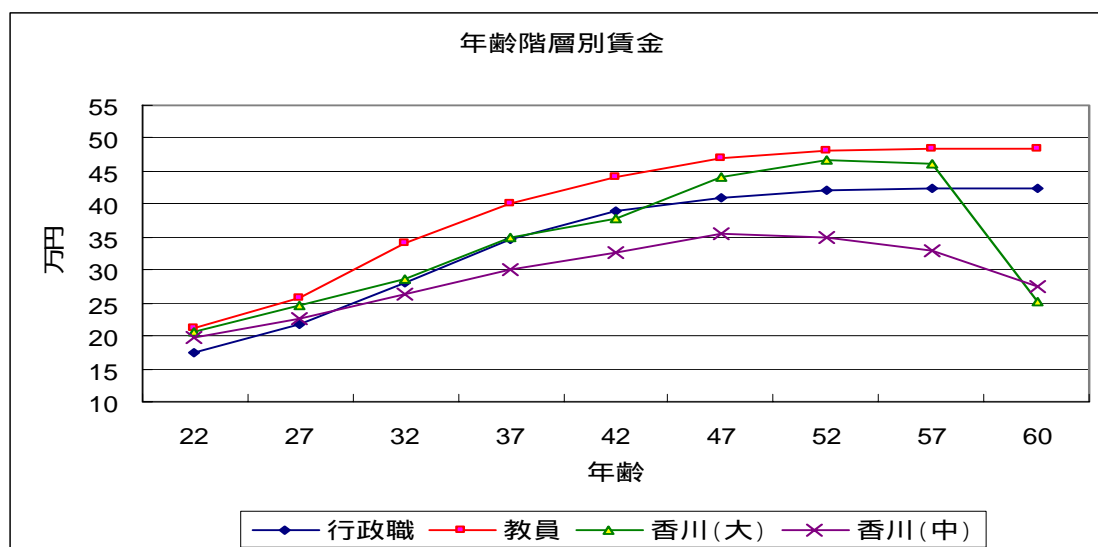
昇給は、年齢給に相当し勤続月数が 12 月経過することで 1 号上がる。後述の特別昇給などによって昇給期間が短縮される。特別昇給の種類により、短縮月数は 3 月から 12 月までである。

また、「枠外」となると、18 月又は 24 月で 1 号昇給する。

これ以降、各所で「xx 月」と表現されたものは経過月数であり、通常の「xx ヶ月」という表示と区分する。

教員は、一般行政職と異なり級数が 4 級しかなく、正規職員は 2 級から 4 級までの 3 級しかないため、昇格が少ないことは特徴である。この部分を補うものは評価による昇給制度の導入である。これも国に準じたシステムとなっており、県独自の改革は困難な部分であったが、前述のように国のスタンスも急転換しており、評価により昇給差の生じる制度設計が望まれる。

99 ページグラフの教員昇給データを用い、香川の平成 15 年度賃金と比較を行う。



注)香川(大)は従業員千人以上の香川県民間企業の平均、香川(中)は 300 人以上千人未満

支給水準は、民間大規模会社(1000 人以上)を上回っている。一般行政職では大規模会社を下回るが、年齢層別には、民間が 50 代でピークを迎えることに対し、県では 55 歳で昇給を停止することにより 55 歳をピークとする横這いとなっている。

平成 18 年度からの昇給制度では、この部分の民間との差にも対応するものとされている。

(3)その他の昇給

昇給には 12 月 1 号の普通昇給の他、枠外昇給・特別昇給の制度がある。

(4)評価との関連

平成 14 年度より全教職員を対象に勤務評定の制度が実施されている。

現状は、指導力不足等教員の把握及び研修制度のローテーション・推薦に用いられている。

そのほか、現状でも評価によるべき事項としては 研修派遣 通常昇給 昇格 特別昇給 枠外昇給 勤勉手当があるが、
 については、評価による度合いが不十分である。内容については、個々の項目で検討している。

現在は過渡期でもあると思われるが、制度の運用には検討が必要である。(後述)評価・研修記録も含めた総合的人事管理制度の構築と、評価による昇給等の実施が望ましい。

(5)昇給手続

昇給時期は 4・7・10・1 月である。これらの時期に、個人ごとに前回の昇給時期から「12 月を下らない時期を良好な成績で勤務」したかどうかを確認のうえ、昇給を行う。

昇給については、給与システムにより管理されているが、休職等により次の昇給時期が変動するなど、計算が複雑であるため、機械計算のみに頼らず、給料担当者による昇給照合チェックが行なわれる。昇給については、最終的に教育長の決裁を受けている。現状では、前述のように評価による昇給が行われる局面は少ないため、服務状況に応じた昇給が行われているかどうかということが給与管理の主要点となっている。

なお、人事制度改革により、平成 18 年度から昇給は 1 月のみとなる。事務の簡素化等が目的とのことである。

(6) 手続及び所見

平成 17 年 7 月昇給につき、昇給発令の明細を入手し、小中学校教員につき昇給の妥当性を検討した。条例・内規に基づく昇給・昇格が行われていた。

(単位:人、%)

	行政職	医療職	教育職	計	人員	昇給率
小学校	47	15	718	780	3,668	21.3
中学校	16	7	434	457	2,127	21.5
合計	63	22	1,152	1,237	5,795	21.3

2. 枠外昇給

(1) 現状

枠外昇給とは、給料表に記載されていない部分の昇給である。(97 ページ給料表参照)

給与条例 7 条により、給料表の最高号給に至っても、「18 ヶ月(その後は 24 ヶ月)を下らない期間を良好な成績で勤務したものの、勤務成績が良好であるもの」についてはその級の給料表上最後の昇給と同額を昇給させることができる、と定められている。また、後述特別昇給の制度の中に、枠外になった初年度の短縮規定があり、最初に枠外になる時には、それまでと同様の 1 年 1 号となる制度がある。(108 ページ参照)

枠外昇給は、制度上勤務年数の長い教員が対象となるため、高齢者が多くなる。県では 55 歳以上の昇給を停止しているため、今後の枠外昇給は減少するものと思われる。

また、4 級(校長)で特に枠外昇給者の数が多くなっているが、これは単純に高齢者が多いためである。

現状は以下の通り。(平成 17 年 7 月 1 日現在)

(単位:人) ()内は 55 歳以上の人数。

		1 級	2 級	3 級	4 級
枠内		53	4,533	283	127
枠外		0	215	65	142
	計	53	4,748	348	269
	枠外昇給者数の割合(%)	0	4.5	18.7	52.8
	枠外 1 号の昇給額(円)	1,700	2,400	2,800	3,900
枠外	最高号+1		(20) 67	(15) 26	(33) 41
	最高号+2		(45) 72	(23) 28	(46) 47
	最高号+3		(70) 72	(11) 11	(51) 51
	最高号+4		(4) 4		(3) 3

(2)意見

枠外昇給は条例には規定されているが、本来は昇格を伴わない場合の昇給上限を示すものと考えられる。

条例上は良好な成績で勤務した者等を昇給させることとなっているが、文言は普通昇給制度と同じであり、通常の勤務状況を良好な成績と看做し、基本的に昇給する制度であった。このような運用は、香川県に限ったものではなく、枠外昇給にも一定の合理性があるという認識もあり、全般に行われている。

条例には沿っているが、全体的な給与制度を考えた上のものであったかは疑問である。しかし、枠外昇給は勤続年数の長い職員が対象であり、55歳以上の昇給は停止されていることから、財政に対する影響は相対的に小さくなる。

また、枠外昇給自体、平成18年度より廃止される予定であり、制度の移行に関しては、経過措置があり、著しい減額のないような措置が予定されているようである。制度の変更により、給料表自体が大きく変わるため、現在の枠外者の移行などに注意が必要である。

(3)影響額

参考までに小中教育職に関する計算すると、枠外による昇給部分が給与支給に与える影響は以下ようになる。

(枠外の人数×枠外による昇給額×16.4ヶ月で計算しており、共済費負担額の増加などは考慮外としている。

(単位:千円)

	2級	3級	4級	合計
最高号+1	241	72	159	473
最高号+2	518	156	366	1,041
最高号+3	777	92	596	1,466
最高号+4	57	0	46	104
合計	1,594	322	1,170	3,086
教職調整額加算	1,658	-	-	1,658
管理職手当加算	-	363	1,345	27,200
年額	27,200	5,783	21,294	54,278

注)年額は期末・勤勉手当を含んで計算している。教職調整額は期末・勤勉手当に反映されるが、管理職手当は反映されないため、加算欄を分けている。

また、後述のように、退職時の給料月額は退職手当にも影響する。退職手当の支給月数は60ヶ月を若干切る水準であり、枠外昇給による退職手当増加額についても概算する。概算であるため52歳で昇給停止までに1.5号、53歳1号、54年0.5号昇給するものと仮定している。

号級	枠外者の年齢別内訳				影響額			
	年齢	2級	3級	4級	2級	3級	4級	合計
	歳	人数			千円			
枠外1号の昇給額					4	3	4	
特1	52	7			63	0		63
	53	25	4	4	180	22	31	234
	54	15	7	4	81	29	23	134
	55	13	5	8	47	14	31	92
	56	2	7	15	7	20	59	85
	57	3	3	7	11	8	27	47
	58	2		2	0		8	8
	59			1	0		4	4
	小計	67	26	41	389	94	183	666
特2	53	5			36			36
	54	22	5	1	119	21	6	146
	55	22	4	1	79	11	4	94
	56	13	10	13	47	28	51	126
	57	7	7	19	25	20	74	119
	58	2	1	10	7	3	39	49
	59	1	1	3	4	3	12	18
	小計	72	28	47	317	85	185	587
特3	54	2			11			11
	55	12	1		43	3		46
	56	23	4	7	83	11	27	121
	57	19	2	7	68	6	27	101
	58	11	4	13	40	11	51	102
	59	5		24	18		94	112
	小計	72	11	51	263	31	199	493
特4	58	3			11			11
	59	1		3	4		12	15
	小計	4	0	3	14	0	12	26
	合計	215	65	142	983	210	579	1,772

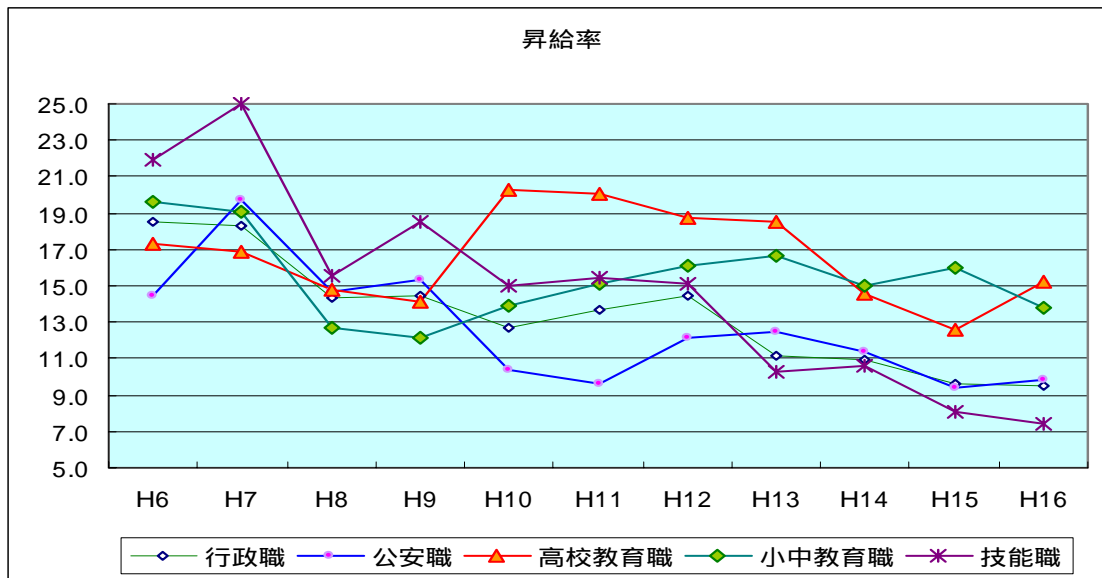
* 最終給料月額増加部分約 180 万円 × 退職金平均支給月数 57 ヶ月で退職手当は約 1 億円増加することとなる。

3. 特別昇給

(1) 概要

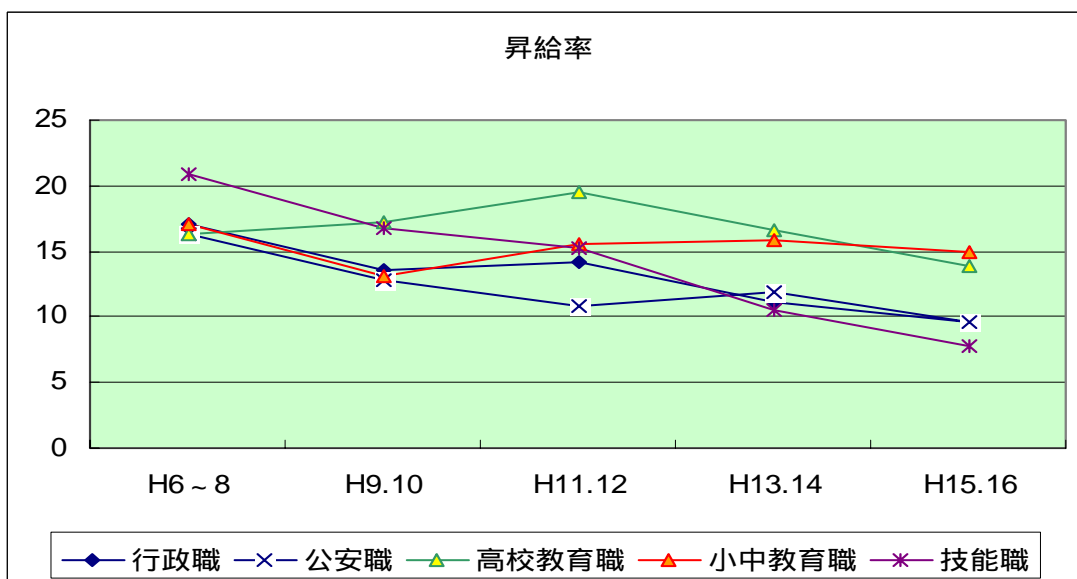
特別昇給については、「公立学校職員の初任給・昇格・昇給等の基準に関する規則」(以下「昇格昇給規則」と呼ぶ)34 条に「勤務成績が特に優秀であることにより表彰を受けた場合……上位の号給に昇給させることができる」とされている。給与支払システム上はコード化され、システムに組み込まれており、恣意的に追加・削除されるなどの運用が行なわれるものではない。個々の特別昇給の内容検討は後述する。

当初予算説明書第 2 表の人件費関連データより、特別昇給の人員数の全体に占める比率の経年比をグラフ化すると以下のようにになっている。



特別昇給自体にも3月から24月までの幅があり、昇給人員だけでは一概に特別昇給の多寡を判断できないため、12月に換算した人員(例えば3月の特別昇給者は4人で1人と換算)での特別昇給数の率を出すと以下のようなになる。一般行政職・公安職に比べ、教育職の減少割合は少ない。

一般行政職の場合は昇任に伴い特別昇給が行われるが、教職員は昇給が教頭・校長への任用のみであるため、一般行政職との均衡も考慮して年次による特別昇給が行われたものと思われる。いわゆる「わたり」の制度が廃止され、また任用による昇格が減少していることに比べ、教職員の経験年数別特別昇給を運用しているため、特別昇給率を見ると、他の職種が10%程度に収束していることに比べ、教職員は15%程度で留まっているものと思われる。



(2)現況

義務教育に関連する特別昇給につき、具体的に内容を検討する。

成績特別昇給の種類

	名称	教員	教員以外
	経験年数別特別昇給	6～12月	3～12月
	枠外特別昇給	12月を2回	6月
	育児休業取得者に対する特別昇給	1回につき3月	1回につき3月
	病気休職取得者に対する特別昇給	1回につき3月	1回につき3月
	へき地等特別昇給	6月～12月	6月～12月
	教育実践優秀表彰	6月	-

以下、特別昇給の内容は、それぞれ該当する者のうち「勤務成績が優秀である者」に対して行われる。

経験年数別特別昇給：勤続年数別の特別昇給である。

教員には次の経験年数別に成績特別昇給が行われる。

経験年数(年)	5	10	15	20	25
昇給(月数)	12	6	6	12	6

例えば5年次昇給の1号あたりの昇給平均を8千円であるとする、年間給与額の増加は約13万円となる。

枠外特別昇給：

枠外に達した者について行われる。適用の対象年は、各校校長の評価により、半数ずつ枠外1年目・枠外2年目に分けられている。

休業・休職取得者に対する特別昇給

産休・育児休業・病気休暇などをとった場合、その期間を、育児休業で2分の1、病気休暇で3分の1の割合で換算し、次期昇給の調整が行われることになっている。休業・休暇をとった者を対象とする。

へき地等特別昇給

へき地手当の対象となる学校等に勤務する者を対象とする。特別昇給される回数は制限されている。へき地手当の対象地等は学校名で決められているため、教育委員会のみ特別昇給である。

教育実践優秀表彰特別昇給

平成15年度より行われており、毎年5名程度の成績優秀者を表彰することに併せた昇給である。

(3)抽出チェック

平成17年7月1日現在の在職者から、勤務年数の長い教員13名を抽出し、過去の昇給・昇格の状況を検証した。

(単位:年)

	勤続	特別昇給	うちへき地	うち枠外	その他*
1	36	1			4.25
2	35	5.5	2	2	6.5
3	34	2.5		0.5	3
4	25	4	1		2
5	33	3			4
6	29	4	1		2
7	32	3.5		0.5	3.5
8	24	1.5			2.5
9	23	2.5			1.5
10	26	2			1.5
11	25	3			2.25
12	27	4.5	1		1.25
13	26	4	1		2.25

* その他:特別昇給ではない、給与制度の改正に係る調整と思われる部分。

枠外昇給の特別昇給は普通昇給が12ヶ月であるところを24ヶ月での昇給となるものの短縮である。

過去の特別昇給のうち、昭和50年代以前のものについては、給与体系の変更に伴う調整と推測されるなど、内容が明確でないものが多い。規定等の文書化が確認できていないため、当時の内規に沿っていたか否かの判断が行えない状況にある。

(4)近年制定された特別昇給についての制定手続きの検証

教育実践優秀表彰特別昇給は平成15年度に制定されている。

これは、文部科学省が平成11年に策定した「21世紀教育新生プラン(レインボープラン)」に基づく制度である。レインボープランの7つの重点戦略の5.に含まれる「優秀な教員の表彰制度と特別昇給の実施」につき、教育委員会の議事を経て、要綱は教育委員長決済で策定されており、毎年要綱にしたがって、外部者を含む審査の上、対象者を決定している。

手続きは妥当であり、規定どおり運用されている。

(5)結果及び意見

平成18年度からは、昇給時期は年1回1月のみとなり、現在の1号を4号に分けられるため、標準的には4号昇給する。国では持ち回りの運用になりがちであることから、特別昇給の制度は廃止され、評価により全体の15%を目安として6号・8号の昇給を行なうこととしている。評価差を反映することが制度改正の本来の目的であるが、昇給差をつけることが可能な評価制度の導入が必要となり、各自治体での運営方法により成果は異なる。

現在の特別昇給は、条文上は評価により行われるものである。評価による昇給差に「持ち回りの」と考えられる運用が行われないう、評価制度自体の運用状況が説明可能であることが必要となる。県においては、勧告の趣旨を踏まえた昇給制度の構築・実施が望まれる。

成績特別昇給には各種の制度があるが、夫々の導入の経緯の記録が残されていない。人事制度に関する意思決定資料は、その意思決定による効果が消滅するまで残されている必要がある。

(結果)

は「勤務成績が特に優秀であることにより表彰を受けた場合……上位の号給に昇給させることができる」という特別昇給の条件に見合うものであるが、その他の制度は評価に基づく決定がされるものの、持ち回りの運用となっている。(結果)

休業・休職特別昇給につき、十分な評価によらず、概ね全員に特別昇給が行われることにならないよう、休職や休業後の勤務状況に応じて行う必要がある。(意見)

特別昇給は前述の通り、来年度より廃止される予定であるが、手当等と異なり、以前の特別昇給の効果は退職時まで、また退職手当額にまで影響する。しかし、過年度の特別昇給については、さかのぼって返還を求めると、特別昇給を減算した号給まで戻すことは現行の制度からは不可能である。

なお、へき地等特別昇給については、昨年度包括外部監査報告書 46 ページに自宅地に勤務するにも拘らず支給されるへき地手当につき検討するべき旨の記載がある。昇給は手当と異なり、一度昇給するとその後継続される。へき地手当とのダブルでの実施については、検討する必要がある。(意見)

-6 期末手当・勤勉手当(民間企業の賞与に該当する)及び評価制度

1. 手当の概要

期末手当及び勤勉手当は 6 月と 12 月に支給される。期末手当の支給月数は決められており、評価による増減はない。(次表参照。合計 3 ヶ月。)勤勉手当は評価により増減させることとなっているが、詳細に関する規定はなく、評価率 70% を標準とし、これを支給月数に掛けた 0.7 ヶ月が標準支給額となっている。評価の対象は夫々半年間である。

期末手当・勤勉手当は給与カット前の基本給に対して支給される。

期末手当支給月・計算対象 (単位:1 ヶ月)

	計算対象	6 月支給	12 月支給	合計
期末手当	給与・教職調整額・扶養手当	1.4	1.6	3.0
勤勉手当	給与・教職調整額	0.7	0.7	1.4
合計(*勤勉手当は標準月数)		2.1	2.3	4.4

2. 手続き

平成 17 年 6 月・16 年 12 月支給の勤勉手当の支給状況につき調査を行った。

その結果は以下の通り。

支給率	H17 年 6 月	H16 年 12 月
対象者数(人)	5,670	5,708
支給額(百万円)	5,164	5,790
一人当たり支給額(千円)	910.9	1,014.4

(注)支給額は期末手当との合計である

支給対象に対し、ほとんどの教職員はアベレージの支給が行われており、評価による減額も僅少である。

3.評価制度

教職員の評価規定についても、「21世紀教育新生プラン(レインボープラン)」に謳われており、香川県でも平成14年度より制度化されている。

評価によるべきものとしては、人事給与制度の中では、昇給 昇格 異動(研修を含む) 勤勉手当等があげられる。

現状では、 について考慮されており、また のうち特別昇給・枠外昇給では一部考慮されているものの、給与制度自体での評価差はほとんど発生していない。また、昇格についても、実質教諭・教頭・校長の3階級しかない教職にあっては、昇格を望まず、現場での教鞭を望む教員もいることもあり、他職種に比べて評価による昇格差が少ない職種となっている。

また、教員人事は市町の教育委員会からの内申を受け、県教育委員会が行うものの、配置後は市町の教育委員会が監督するため、最終的な評価は市町が行うこととなり、これも評価による昇給を難しくする一因となっているものと思われる。

しかし、評価差の割合を決めるか、絶対評価によるかを決めることにより、評価を給与体系に反映させることは可能であり、また来年度からの新制度はそれを求めている。(意見)

自己評価と上司評価を比較し話し合うという双方向制度や前段階として評価について本人に知らせる制度についての検討も望まれる。(意見)

4.意見:勤勉手当に関する成績率の評価について

ほとんどの教職員が標準であり、特に一般行政職に対しては全て同率(70%)支給が行われている。

新評価制度の評価者は校長及び教頭である。学校ごとの評価に実効性がないのであれば、評価による支給差が発生しないことは不自然であり、評価制度を改善するか、厳密に適用する必要がある。教員に対しては、研修対象を選抜するなどの他の用途もあるようであるが、少なくとも職員について、現状では評価制度の実効性があるとはいえない状況である。

昇給(枠外を含む)についても、評価を基にしたものとするべきであるが、勤勉手当についてはより評価を反映したものとするのが可能である。

-7 職員団体との交渉

1.現況

職員団体は3団体である。交渉は年間5回行われ、担当者が複数で行っている。職員団体側からの要望をまとめ、回答については教育長に決裁を受けた上で次回の交渉時に提示している。

決裁資料などはないが、教育長も職員団体への回答時には参加する。しかし、回答自体に参加者押印等の証跡は残していない。この理由は、職員団体と自治体は労働協約を結ぶことが出来ず、

意見を聞く場であるという理解からのものである。

交渉に関する文書は 10 年間保存されている。

2. 手続き

保管されている交渉に関する文書を閲覧した。

3. 所見

給与等については、条例によることとされており、組合の要求による、条例に基づかない恣意的な運用はあり得ない、ということであるが、他自治体では、そのような条例外の特別な勤務条件の付与が問題とされるケースもある。

教育委員会で 10 年間保管されている要望・回答等の記録によると、そのような付与は見あたらないとのことであり、2 年間の要望・回答等を閲覧したところ、条例を逸脱したものはない。

-8 教育委員会退職手当

1. 退職手当制度

(1) 概要

香川県の退職手当については、平成 12 年度の包括外部監査のテーマとなっており、包括外部監査の結果報告書に詳細が記載されているため、退職手当制度の説明は概略に留める。

算出については、基本的には、最終給料月額に、勤続年数と、諸条件による乗数を掛けて求められ、乗数は、勤続年数と退職事由により決定される。

また、最終給料月額は、昇給の項で述べたように、勤続によりアップする状況にあるため、これも勤続年数が最大の因数であると言える。

一般的に、このような退職手当制度の下では、中途採用者は相対的に不利となるなど、雇用制度の硬直化をもたらす原因となり、柔軟な人材活用制度の構築を考える場合には妨げともなる。公務員の退職手当が一般企業に比べて高額となるのは、退職手当の乗数が優遇されているためと、最終給料月額を計算の基礎とすることによる。また、最終給料月額そのものは、昇給の結果であり、昇給制度にも起因する問題である。

国では平成 18 年度から実施される人事院からの給与勧告により、退職手当制度を含め人事制度改革が行われる。これにあわせ、自治体に対しても総務省から制度改正の指導が行なわれている。

退職手当制度が変更されない場合でも、給与構造の改革によって年齢による昇給が縮小されるなど、退職時の最終給料月給が減少するため、結果的に退職手当支給額は減少することとなる。

退職手当制度自体の改正は、年齢要因が高いなどの上記のような問題点につき解消される方向で進められている。国家公務員の制度変更の決着を見て着手される予定であるため、平成 17 年 12 月時点では条例案等は作成されていない。

(2)過年度監査の結果に対する措置

「平成 12 年度の包括外部監査の結果に関する報告に添えて提出する意見」として包括外部監査人の意見が記載された項目の内、退職手当制度に係る項目について、現在の状況を確認した。

平成 12 年度の意見項目は以下の通り。

長期勤続者等に対する退職手当に係る特例措置について

勤続期間が 20 年以上の長期勤続退職者(傷病又は死亡以外による自己都合退職者を除く。)については、香川県職員退職手当条例附則により、退職手当額が 10%加算されていた。平成 11 年度の香川県における退職手当加算額は約 456 百万円であった。

当該特例措置は見直しの時期に来ていると考えられる。

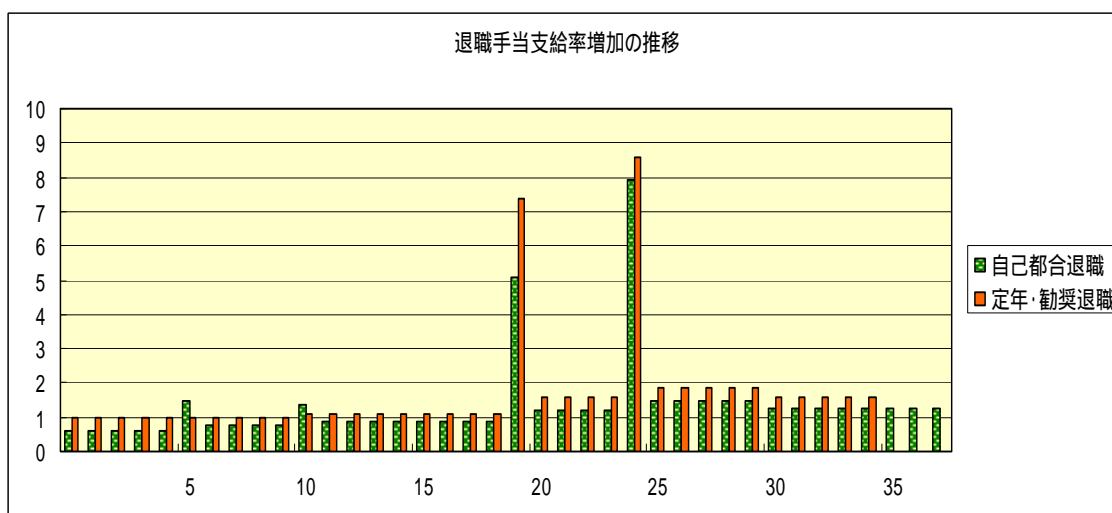
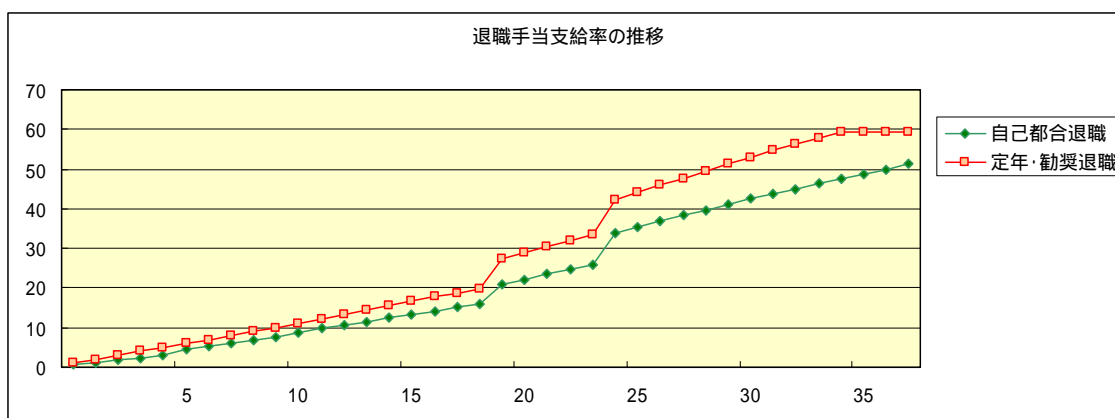
定年及び勸奨退職者の特別昇給について

定年及び勸奨退職者については、定年及び勸奨退職者特別昇給内規に基づき、在職中の勤務成績が良好であった者について、退職時において1号給ないし2号給の特別昇給を実施することとしていたが、平成 11 年度の定年及び勸奨退職者 237 人の内 99.2%の者が特別昇給対象となっていた。平成 11 年度の香川県における特別昇給に伴う退職手当増加額は約 104 百万円であった。

特別昇給制度そのものを否定するものではないが、特別昇給の対象者としての勤務成績が特に良好な職員を選定するため、当該制度の趣旨を反映した具体的基準を設けるとともに、選定委員会を設置することも有用である。また、より勤務成績を反映した人事評価制度を適用することにより、勤務成績の良好な職員は、昇格、昇給が自ずと早くなり、当該特例措置による特別昇給の趣旨と同様の効果が期待でき、その結果、当該特例措置による特別昇給は不要になると考えられる。

これらについては何れも規定が改正或いは廃止され、退職手当の加算は 10%から 4%に縮小され、退職時の特別昇給は廃止されている。

このように、長期勤続者の退職手当支給額を特例により増加させていた部分について、改正されているが、退職手当支給率は依然として長期勤続者に有利であり、支給率の増加の推移を見ると特に勤続 20 年目と 25 年目が突出して高くなっている。これは、退職手当算定の計算式の乗数が 20 年・25 年を境に増加するためである。また、昭和 29 年条例附則 22 項等により、「当面の間」20 年を超える場合は、計算された額に一定の割合が加算されることとなっている。この割合は、民間と比較して加算率が決められる。全て国に準じている。この割合は、平成 15 年度まで 10%であったが、4%まで逡減されることとなり、経過措置により平成 16 年 1~9 月の退職者に対しては 7%となっている。



2. 教育委員会の退職手当の現況について

(1) 退職手当支給状況

最近 10 年間の年度別支給状況

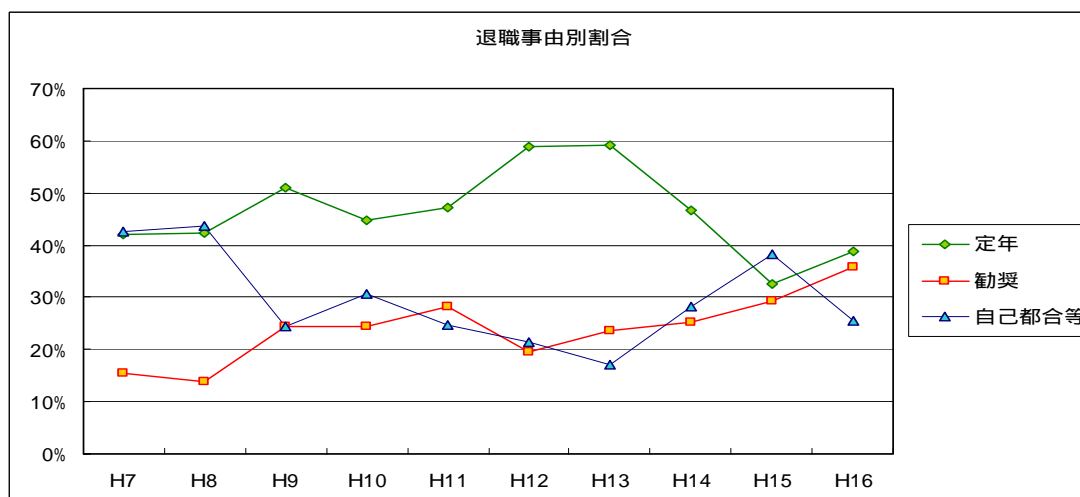
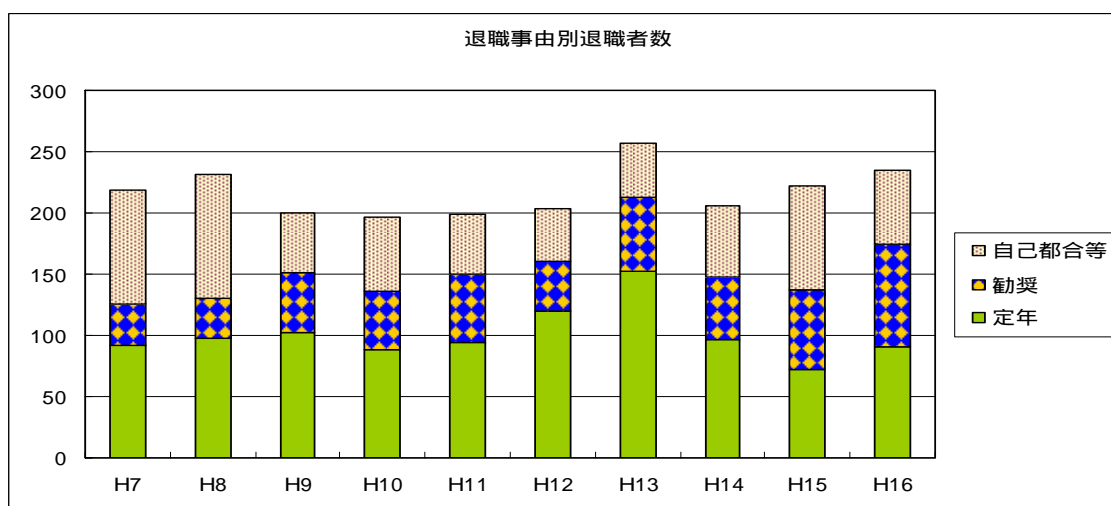
(単位: 人、千円)

年度	人数	退職手当支給額	一人当たり支給額
平成 7 年度	219	3,979,093	18,169
平成 8 年度	231	4,380,060	18,961
平成 9 年度	200	4,796,273	23,981
平成 10 年度	196	4,625,649	23,600
平成 11 年度	199	5,018,352	25,218
平成 12 年度	204	5,553,121	27,221
平成 13 年度	257	7,076,339	27,534
平成 14 年度	206	4,965,993	24,107
平成 15 年度	222	4,406,639	19,850
平成 16 年度	235	5,515,046	23,468

最近 10 年間の年度別退職事由別状況

(単位:人、千円)

区分 年度	定年		勸奨		自己都合等	
	人数	金額	人数	金額	人数	金額
平成 7 年度	92	2,865,834	34	931,327	93	181,932
平成 8 年度	98	3,151,266	32	995,829	101	232,965
平成 9 年度	102	3,314,215	49	1,413,919	49	68,139
平成 10 年度	88	2,878,487	48	1,495,333	60	251,829
平成 11 年度	94	3,091,105	56	1,676,559	49	250,688
平成 12 年度	120	3,945,388	40	1,291,014	44	316,719
平成 13 年度	152	4,883,276	61	1,914,820	44	278,243
平成 14 年度	96	3,009,054	52	1,578,042	58	378,897
平成 15 年度	72	2,162,292	65	1,852,626	85	391,721
平成 16 年度	91	2,624,678	84	2,343,167	60	547,201



平成 16 年度退職事由別支給状況

(単位:人、千円)

退職事由	人数	退職手当支給額	一人当たり支給額
定年	91	2,624,678	28,843
勸奨	84	2,343,167	27,895
自己都合	52	426,063	8,193
死亡	8	121,138	15,142
懲戒免職	1	-	-
合計	236	5,515,046	注) 23,468

注)一人当たり支給額は懲戒免職の人員 1 名を除いた平均値である。

(2)勤続年数の算定方法

勤続年数は、在職期間から休職等の除算期間を控除したものであるが、1 年未満の端数は切り捨てられることになっている。このため、休職等が1ヶ月でもあれば、勤続年数は1年少なくなり、退職手当の支給率は1年分短い率が適用されることになる。勤続 35 年を超える定年・勸奨退職については支給率が増加しないためこの影響はないが、その他のケースでは退職手当が減額される効果がある。

なお、在職年数の特例により、全在職期間が1年未満の短期勤続者の場合、在職期間が6ヶ月以上あれば1年として取り扱われるため、勤続6ヶ月から退職手当が給付されることになる。

(3)退職手当算定事務

平成 16 年度の退職手当支給対象者 235 名(内 1 名は平成 15 年度退職者の退職手当差額支給)について、退職手当支出台帳を基に任意抽出した 33 名について、退職手当計算表、退職手当支給率表、人事記録カードと突合した。また 235 名全員について退職手当の計算チェックを行った。

その結果、退職手当は規定に従い正確に計算されており、誤りはなかった。

(4)定年前早期勸奨退職の特例制度の拡充について

勸奨制度は、昭和 61 年度より運用されている制度であるが、厳しい財政状況の下、より一層簡素で効率的な行財政運営が求められている中で、職員の年齢構成や将来の組織の維持・活性化のため、毎年度一定の新規採用者を確保し、採用の平準化を図っていく必要があることから、平成 12 年度から定年前早期勸奨退職の特例制度の拡充を実施している。

制度の変遷の概略は次の通り

年度	要件		加算率	上限
	年齢*	勤続		
～平成 11 年度	50 歳	25 年	1 年 × 2%	30%
平成 12・13 年度			1 年 × 3%	
平成 14 年～16 年度	45 歳	20 年	(58 歳以上は 2%)	
平成 17 年～18 年度	40 歳	15 年		

*注)年齢は、定年が 60 歳の場合の年齢を記載している。

平成 17 年度と平成 18 年度の 2 年間は、定年前早期勸奨退職の特例の要件がさらに拡大され、勤続 15 年以上、定年退職年齢の 20 年以内の年齢の者とされている。

平成 16 年度における定年前早期勸奨退職の特例の要件は以下の通り。

20 年以上勤続していること

平成 17 年 3 月 31 日までの間に退職した者であること

退職年度における年齢が、退職の日に定められているその者に係る定年から 15 年を減じた年齢以上であること

勸奨を受けて退職した者であって任命権者が知事の承認を得たもの

これらの要件を満たすときは、定められた割増し率に応じた金額が退職手当に加算される。

対象と割増率の変遷は以下の通り。

適用年度・年齢	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
～平成11年度	対象外										20	18	16	14	12	10	8	6	4	2
平成12・13年度	対象外										30	27	24	21	18	15	12	9	4	2
平成14年～16年度	対象外					30	30	30	30	30	30	27	24	21	18	15	12	9	4	2
平成17年～18年度	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	27	24	21	18	15	12	9	4	2

勸奨制度は、もともとは定年退職制度のない時代に必要とされ、設計された経緯を有する。また、いわゆる国家公務員上級職が、定年を待たず退職する慣行に対応するための退職手当上乘せ制度であるとも言われている。

昇給の項に述べたように、1 年経過する毎に原則 1 号昇給が行われるため、勸奨は定年退職との昇給差を埋めることも考慮して設定されている。しかし、平成 11 年度より、55 歳での昇給を停止しており、同時に勸奨制度の割増率を増加させており、昇給が停止する 55 歳以上、割増が行われる 59 歳までについては早期退職のインセンティブが高くなる制度設計となっている。また、昇給の項で述べた枠外昇給及び枠外昇給に関する特別昇給を再考することにより、枠外となる 50 歳程度からの勸奨制度の効果は高くなる。

3. 手続き

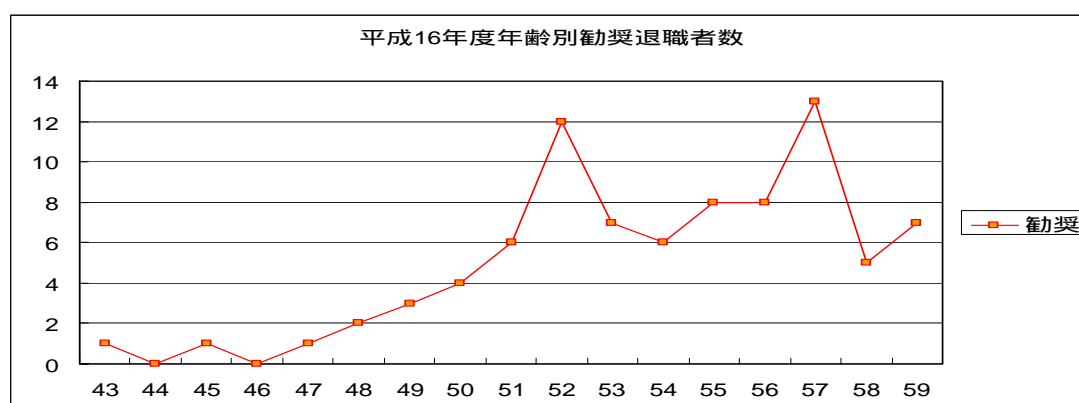
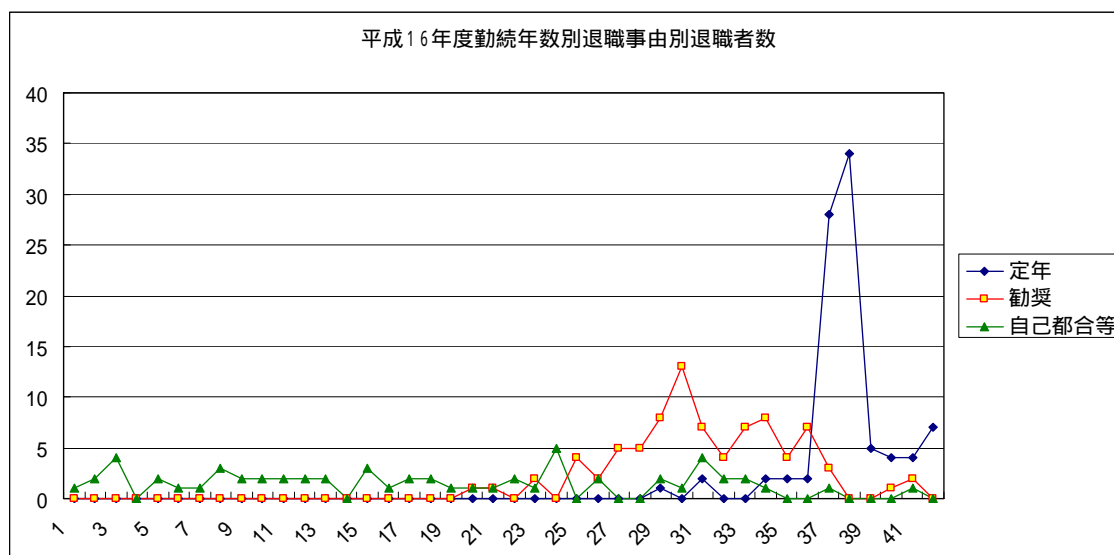
- ・ヒアリング
- ・数値分析
- ・条例等との整合性の検証
- ・諸書式閲覧

4. 所見

平成 16 年度の定年前早期勸奨退職の特例制度による退職手当の割増し額は以下のとおり。また、平成 11 年度以前の制度で計算した場合の金額を試算したところ、制度の拡充により、対象者が増加した 7 名分を除くと約 9 千万円の支給増となる。

(単位:人、%、千円)

定年までの残 年数	人数	割増し 率	割増し退 職手当額	1人当たり 金額	平成11年 以前
1年	7	2%	3,798	543	3,798
2年	5	4%	5,653	1,131	5,653
3年	12	9%	29,799	2,483	19,866
4年	8	12%	24,717	3,090	16,478
5年	8	15%	30,291	3,786	20,194
6年	7	18%	30,165	4,309	20,110
7年	7	21%	35,056	5,008	23,371
8年	12	24%	65,224	5,435	43,483
9年	6	27%	34,815	5,803	23,210
10年	4	30%	24,266	6,067	16,177
11年～15年	7	30%	37,156	5,308	0
合計	83	-	320,947	3,821	192,340



(1) 勸奨退職の認定手続きについて

定年前早期勸奨退職の特例制度は、「退職勸奨実施要領」により教職員に周知される。この実施要領によると、職員の場合は退職しようとする年度の4月10日までに、教員の場合は8月31日までに退職の意思表示があった者とし、それ以降、意思表示があった者については、特段の事由が認められない限り、対象としない、と規定されている。また、退職日については各年度末とし、年度途中退職は特段の事由がない限り認めない、と規定されている。しかし、平成16年度の勸奨退職者84名の内、教員2名は年度途中退職となっている。

この教員2名は指導力不足等教員に認定されており、1名は休職中、1名は指導力等向上研修を受講中であった。割増し率は20%台である。指導力不足等に認定された状態で勸奨退職を認めることは必ずしも適当ではないとも思われるが、退職手当の性格についても、後払賃金的な面があること、指導力不足等にも各種の段階があること、組織の活性化・職員の新陳代謝を図る勸奨制度の目的、学校の現場を離れていることから、年度途中の退職を認めない特段の理由がない限り、財政的な面からはメリットがあることなどから認めたとのことであり、一定の合理性はあると認められる。しかし、手続面では通常の勸奨退職と同様の書類が作成されているだけであり、これらのことにつき検討したことを記録した書類は残されていない。検討の過程、意思決定の根拠等を記録として残しておく必要があると思われる。(結果)

なお、平成14年から平成16年の3年間に指導力不足等教員に認定された教員9名、指導力不足等教員として申請された教員6名が退職しているが、自己都合退職者は勸奨に応募せず退職したもので、認定しなかったため自己都合になったものではないとのことである。

(2) 勸奨退職について

香川県は、行財政改革推進プラン(計画期間 平成15～19年度)の数値目標の一つとして、教育委員会職員数を平成24年度までに500人削減する数値目標を掲げているが、定年前早期勸奨退職の特例制度を拡充する施策を延長することは、行財政改革推進の目標である教職員数の早期に削減に対しては逆効果と思われる部分もある。この特例制度は平成12年度から3回拡充されているが、教職員数を早期に削減するためには制度打ち切りを明示することにより、アナウンス効果を考慮する必要がある。

ただし、香川県はこの特例制度を教職員数の早期削減策として適用しているわけではなく、特に教員の年齢別人員構成を適正にするための施策として位置付けているとのことである。また、義務教育職員については特に、教員定数が法規で定められているため、もともと人員削減の対象とされている部分は限られている。

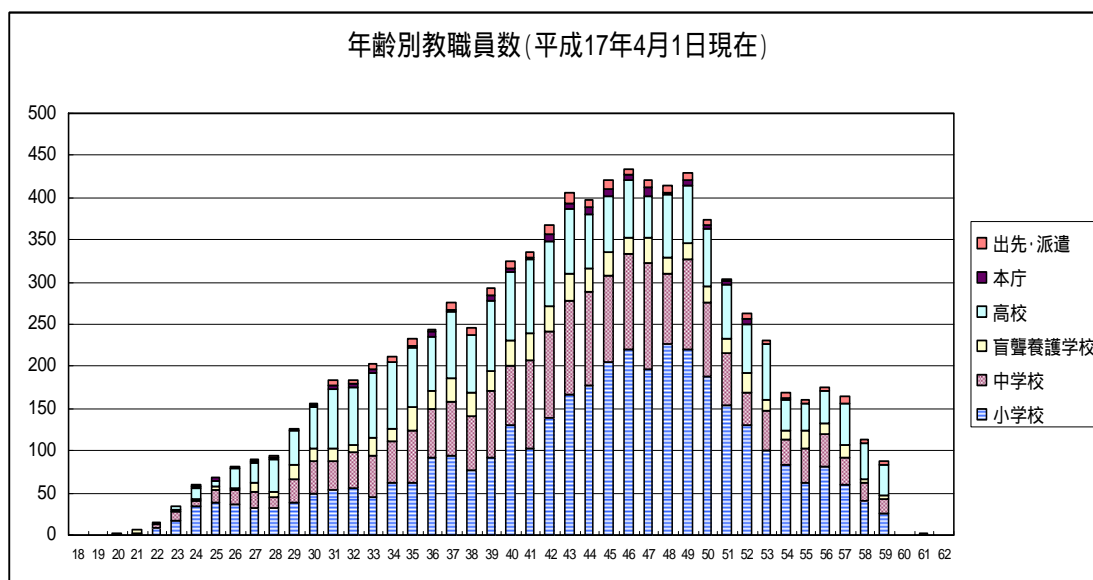
教育委員会の人員構成は以下の表のとおりであり、40歳から50歳に集中した構成になっている。特に、小学校と中学校の教員がこの年代に集中している。

平成 17 年 4 月 1 日現在

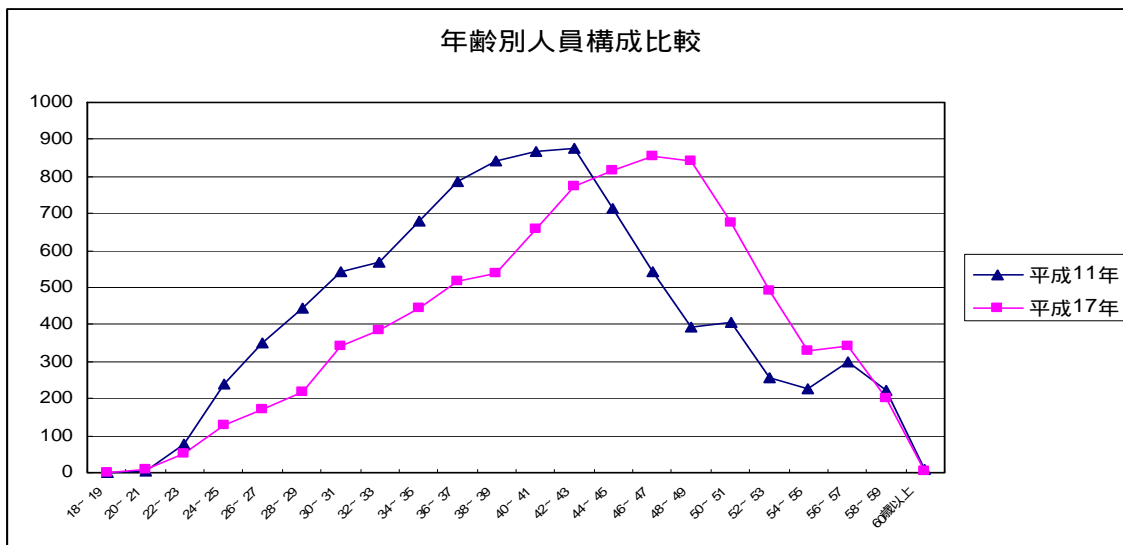
(単位:人)

年齢	小学校	中学校	盲聾養護学校	高校	本庁	出先・派遣	合計
18～20	3	0	1	1	0	0	5
21～25	102	35	11	29	6	1	184
26～30	188	116	51	175	12	6	548
31～35	279	236	88	366	13	32	1,014
36～40	482	337	133	374	21	35	1,382
41～45	790	533	150	371	35	49	1,928
46～50	1,053	514	111	327	30	35	2,070
51～55	531	218	84	258	14	20	1,125
56～	208	107	41	167	2	19	544
合計	3,636	2,096	670	2,068	133	197	8,800

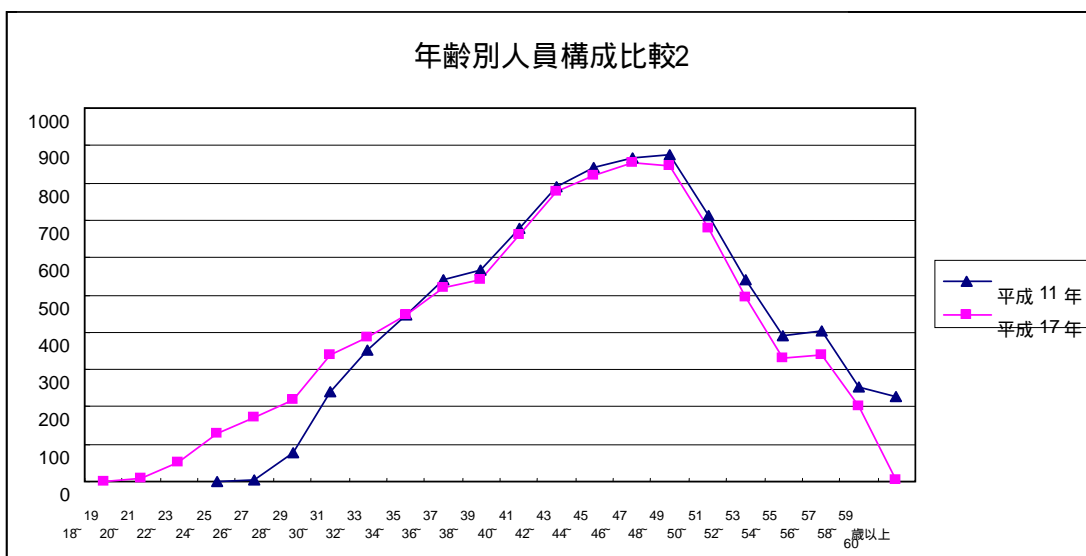
(注)香川県教育委員会事務局総務課が作成した資料を基に作成している。



平成 12 年度の包括外部監査の結果報告書に記載されている平成 11 年 4 月 1 日現在の年齢別職員数の表を利用して、平成 17 年 4 月 1 日現在の年齢別職員数と対比すると、以下のようになっている。



年齢構成はほとんど変わらず、6年経過することにより山の形がそのまま6年分シフトした結果となっている。平成11年の人員構成を6年分シフトさせた人員構成をグラフにすると以下のとおりとなる。



このような結果を見ると、定年前早期勧奨退職の特例制度が意図している「人員構成の山の形をなだらかにする」効果は十分に発揮されているとは言い難い。この制度の対象者は、平成13年度までは勤続25年以上、定年年齢から10年を減じた年齢以上の者であり、60歳定年者を前提にすると50歳以上の者となっていた。平成14年度からは勤続20年以上、定年年齢から15年を減じた年齢以上の者に拡充され、60歳定年者を前提にすると45歳以上の者となっている。しかし、グラフにも現れているように、平成11年時点では人員構成のピークは35歳から45歳にあり、このピーク

クをなだらかなものにするためには、この年齢層を対象に定年前早期勸奨退職の特例制度を適用する必要があったのではないと思われる。知事部局の年齢別人員構成は教育委員会のようなピークはないが、定年前早期勸奨退職の特例制度は知事部局と教育委員会で同一の制度となっている。それぞれの年齢別人員構成にあわせて、知事部局と教育委員会では定年前早期勸奨退職に関して異なる制度設計または、それぞれに対応した制度設計が必要であったと思われる。

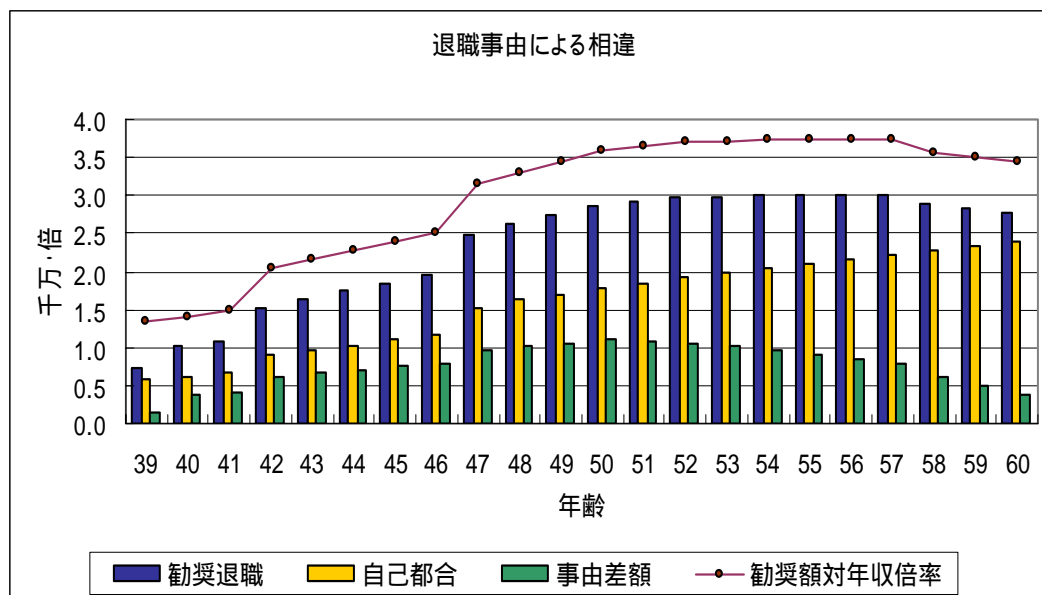
この制度設計に関して、教員の構造も意識されていたのか、文書化されている決定過程からは読み取れない。(結果)

なお、平成 17 年度と平成 18 年度の 2 年間は、定年前早期勸奨退職の特例の要件がさらに拡大され、勤続 15 年以上、定年退職年齢の 20 年以内の年齢の者とされたため、60 歳定年者を前提にすると 40 歳以上の者が対象となり、人員構成のピークの年齢が対象となっている。世代交代の効果を実現するためには、この制度を 2 年限りで打ち切ると明示することが効果的であると思われる。

そもそも現行の退職手当制度の仕組み自体が長期勤続に対して有利になる設計となっている。勸奨制度は、定年前の退職につき昇給を考慮することにより促す効果はあるが、対象となる年次・割増率の限定により、勤続年数前後での長期勤続の有利さを助長する側面もある。来年度からの制度改革によっても、経過措置によりこの側面は早急には是正されない。

昇給の項、教職員の平均昇給表を用い、22 歳で採用されたと仮定した場合の退職手当額を計算すると以下ようになる。

(単位:万円・倍)



年齢	勤続	-			年間給与額	÷ 倍率
		自己都合退職	勸奨退職	差額		
39	17	578	722	144	705.7	0.82
40	18	624	1,014	390	717	0.87
41	19	670	1,089	418.7	727.3	0.92
42	20	895	1,513	617.6	736.7	1.21
43	21	968	1,636	668.1	754.1	1.28
44	22	1,032	1,744	712.1	762.4	1.35
45	23	1,095	1,851	755.7	769.7	1.42
46	24	1,160	1,960	800.4	777.2	1.49
47	25	1,531	2,484	952.9	784.2	1.95
48	26	1,621	2,630	1,009.00	795.1	2.04
49	27	1,690	2,742	1,051.90	795.1	2.13
50	28	1,769	2,869	1,100.80	799.2	2.21
51	29	1,838	2,913	1,075.10	799.2	2.3
52	30	1,918	2,968	1,049.90	803.3	2.39
53	31	1,976	2,984	1,007.80	803.3	2.46
54	32	2,045	3,011	966.4	807.4	2.53
55	33	2,103	3,019	915.3	807.4	2.61
56	34	2,162	3,021	859.8	807.4	2.68
57	35	2,220	3,020	799.9	807.4	2.75
58	36	2,278	2,881	603	807.4	2.82
59	37	2,337	2,826	489.1	807.4	2.89
60	38	2,395	2,771	375.3	807.4	2.97

平成 17 年度からの勸奨制度は、対象が広がってはいるが、本来勸奨により退職を促進することが必要な層に対してよりも、本来の対象であった 50 歳以上に対して効果のある制度となっている。

平成 12 年度からの勸奨制度の変更は行財政改革によるものであり、17 年度からの変更も同様である。行財政改革に際しての勸奨制度は、人員削減による年間給与支出を削減することが目的であるため、年齢別人員構成を適正にするための「山を崩す」という目的とは、重なる部分もあるが似て非なるものである。

目的を明確とし、それに合った制度設計を行う必要がある。制度の拡充の基本は従来の勸奨制度であり、この制度が慣習化することと拡充の設計から、むしろ徒に加算部分のキャッシュアウトフローを増加させている結果になっている可能性がある。(118 ページ参照。)

「山を崩す」ための制度設計を人員削減・将来キャッシュフロー削減目的で行うならば、ターゲット年齢層に対して手厚い退職加算を行う制度とすることが必要である。また、募集方法も、従来の制度を下敷きとした現在の勸奨制度と異なる期限付きのものにするべきであろう。

-9 恩給

恩給は、公務員が相当年限忠実に勤務して退職したとき、公務のために怪我をしたり病気にかかったとき、または公務のために死亡したときに、国が公務員との特別な関係に基づき、使用者として年金給付などを行う国家補償を基本とする制度であり、公務員の退職または死亡後における公務員またはその遺族の生活の支えとなる、わが国で最も古い年金制度である。ただしこれは昭

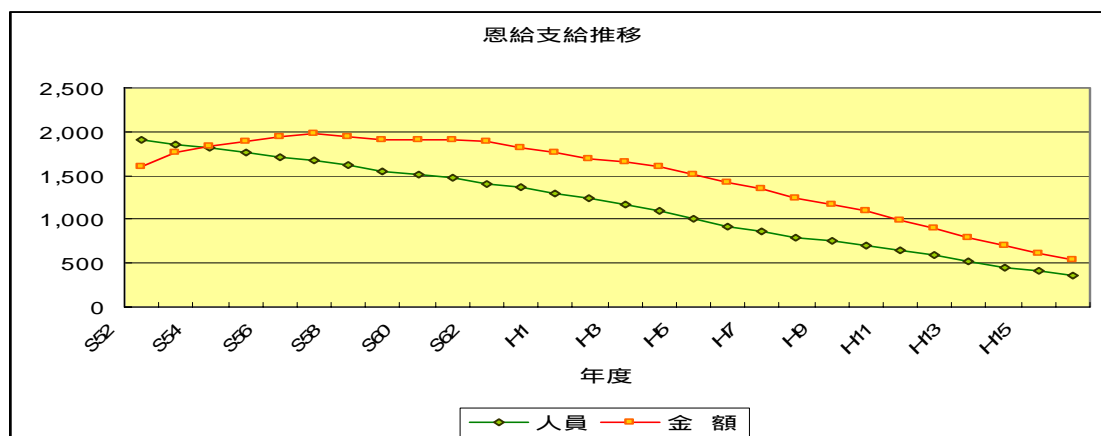
和 37 年 11 月 30 日以前の退職者について適用された制度であり、昭和 37 年 12 月 1 日以降の退職者については地方公務員等共済組合法が適用され、公立学校共済組合より退職年金が支給されている。なお、恩給法以外の恩給として「香川県恩給条例」に基づき支給されているものもあり、(現在 4 名)支給内容は「恩給法」と同一になるよう定められている。

恩給に関する権利の確定は知事の権限であり、毎年 of 支給のうち、旧教育職員等に対する恩給は教育委員会で支払っている。

恩給支給人数と支給額の推移は以下の通り

(単位:人、百万円)

年度	合計		普通恩給		扶助料		普通退職年金		遺族扶助料	
	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額
S54	1,809	1,842	1,204	1,404	593	428	9	7	3	0
S59	1,553	1,908	938	1,329	603	569	8	7	4	2
H1	1,294	1,755	706	1,130	577	616	6	6	5	2
H6	920	1,416	452	821	460	586	5	6	3	1
H11	639	998	282	522	350	468	3	4	4	2
H12	589	908	254	458	329	443	3	4	3	2
H13	518	794	216	394	296	393	3	3	3	2
H14	457	704	189	341	263	357	2	3	3	2
H15	408	612	162	278	242	329	1	1	3	2
H16	359	539	135	243	220	292	1	1	3	2



年金制度移行時に対象であった本人及び遺族に現在も継続して支給されているが、制度が移行されて長期間経過しているため、年々対象者は減少し、支給額も減少している。

平成 16 年度の支給対象者の内訳は以下のようになっている。

区分	本人	配偶者(妻)	配偶者(夫)	子	合計
普通恩給	135 人				135 人
扶助料		173 人	19 人	28 人	220 人
普通退職年金	1 人				1 人
遺族扶助料		3 人			3 人

平成 17 年 7 月に、それまで受給していた本人が死亡したことにより、その子に受給権が引き継がれている事例が発生しており、この事例について受給権引き継ぎの事務手続きが適法に行われているかについて、担当者に質問し関連資料を閲覧することにより確かめた結果、問題はなかった。

-10 異動

1.概要

義務教育の教職員の異動に関しては、「市町教委の内申をまって県教委が行う」(地方教育行政法第 38 条)こととされているが、実務的には、県内 4 ヶ所の教育事務所が市町教育委員会の意見を聴取して作成した異動原案を、県教委が全体調整した上で発令するという手順で行われている。

従来、市町との関係などから、優秀な人材の固定化などの弊害も生じていたが、こうした事態に対処して、県教委では 2003 年度以降、公立学校教職員人事異動に関し、「1.特色ある学校づくりを推進し、教育活動の一層の充実を図る」「2.教職員については、長期的展望に立って、適材を適所に配置する」「3.管理職については、適格者を登用し、全県的視野に立って配置する」という基本方針を打ち出している。

特に、上記 2 に関しては、「市町(学校組合)立小中学校教職員人事異動の基本的な考え方」を策定し、「原則として、同一校勤務 3 年以上の者を人事異動の対象とする」「特に、同一校勤務 6 年以上 10 年未満の者については、積極的に人事異動を行う」「さらに、同一校勤務 10 年以上の者については、必ず人事異動を行う」とし、人事配置の適正化に努めてきている。

この結果、県教委のまとめによれば、同一校勤務年数が 8 年以上の割合は、小学校で 2003 年 3 月末の 6.3%が 2005 年 3 月末には 4.9%と 1.4 ポイント低下し、中学校でも、同時期に 8.3%から 6.6%と 1.7 ポイント低下している。また、2005 年 3 月末で、小・中学校ともに、平均在職期間は 3 年弱、同一校在職期間が 5 年弱(年間異動数は全体の 2 割強)となっており、異動基準に対しておおむね妥当な姿となっている。

小学校同一校勤務年数調べ(2003年3月末)

	校長	教頭	教諭	養護教諭	事務職員	栄養職員	計	構成比
1~2	117	138	984	68	82	23	1,412	39.8
3	49	61	511	38	31	7	697	19.7
4	15	22	361	27	19	7	451	12.7
5	4	10	288	22	19	7	350	9.9
6	1	4	204	7	11	5	232	6.5
7	0	0	157	9	10	0	176	5.0
8	0	0	115	4	8	2	129	3.6
9	1	3	55	2	4	0	65	1.8
10	0	0	21	0	1	1	23	0.6
11~	0	0	10	0	2	0	12	0.3
計	187	238	2,706	177	187	52	3,547	100.0

小学校同一校勤務年数調べ(2005年3月末)

	校長	教頭	教諭	養護教諭	事務職員	栄養職員	計	構成比
1~2	115	136	1,096	72	74	18	1,511	42.0
3	49	54	460	35	36	13	647	18.0
4	25	26	348	27	30	6	462	12.8
5	11	8	304	18	15	5	361	10.0
6	0	1	227	11	14	5	258	7.2
7	0	1	159	11	9	3	183	5.1
8	0	0	85	2	6	1	94	2.6
9	0	0	47	1	4	0	52	1.4
10	0	0	18	0	2	0	20	0.6
11~	0	0	6	2	1	0	9	0.3
計	200	226	2,750	179	191	51	3,597	100.0

中学校同一校勤務年数調べ(2003年3月末)

	校長	教頭	教諭	養護教諭	事務職員	栄養職員	計	構成比
1~2	46	67	662	23	35	9	842	40.3
3	13	31	321	10	9	6	390	18.7
4	4	6	204	8	6	5	233	11.1
5	9	9	185	8	6	3	220	10.5
6	0	4	116	7	10	2	139	6.6
7	0	1	83	6	4	0	94	4.5
8	1	1	56	1	2	2	63	3.0
9	0	0	46	4	2	0	52	2.5
10	0	0	27	0	0	0	27	1.3
11~	0	1	29	0	1	0	31	1.5
計	73	120	1,729	67	75	27	2,091	100.0

中学校同一校勤務年数調べ(2005年3月末)

	校長	教頭	教諭	養護教諭	事務職員	栄養職員	計	構成比
1~2	46	74	653	27	19	15	834	41.8
3	20	25	313	13	17	7	395	19.8
4	8	14	193	4	12	1	232	11.6
5	2	4	161	6	10	3	186	9.3
6	1	2	103	5	3	3	117	5.9
7	2	1	86	5	3	0	97	4.9
8	0	0	56	4	8	0	68	3.4
9	0	0	36	1	1	0	38	1.9
10	0	0	16	0	0	0	16	0.8
11~	0	0	9	0	1	0	10	0.5
計	79	120	1,626	65	74	29	1,993	100.0

2.手続き

- ・ヒアリング・規定との照合・資料閲覧
- ・勤続 11 年以上の者につき、理由を調査した。

3.所見

(1)長期勤続者について

前表勤続 11 年以上の人員は、育児休業・長期出向中等であるが、休業前等の所属により表示されているものであり実際に 11 年以上同一校で勤務しているものではない。

現在のローテーションは、主として教育事務所の中での異動としながらも、2 回は地域外の勤務を行うことが原則とされている。また、所属する教育事務所の地域は住所地を基準として決められる。市町教育委員会が「優秀な教員」と考える教員の特定地域への固定化が問題とされたことから、異動に関する制度設計が行われたとのことである。

配置は県教育委員会が調整するが、配置後は市町の教育委員会が監督権を有し、評価についても意見を反映させることとされている。市町が設置主体となり、人事を県が行う制度であるため、特定校で地域密着の活動など、特殊な活動を行なおうとした時に、教員が転勤することが障害となると言われている。市町の意向の反映と、県教育委員会としての人事・市町への配置の公平性は課題となる部分である。

現在の制度を前提とするならば不可能ではあるが、配置について、市町の教育委員会の希望があるならば、評価による昇給制度を構築の上、標準報酬を上回る教員を希望した場合、また標準設置数を上回る配置を希望した場合に市町に資金負担させる、等の制度を考えるならば、市町独自の教育方針の設定と一部資金負担による効率性が実現する可能性がある。国の方針が大きく変わりつつある現状も踏まえ、従来考えられていないタイプの制度設計についても検討の必要はある。

各教育事務所の管理範囲で異動されれば、教員固定化の問題の一部は解決される。小豆島などは一つの教育事務所の管轄としては非常に狭い範囲となっている。市町村合併を受け、後述のように教育事務所の役割も縮小されることが予想されることとあわせ、教育事務所の管理する地域の範囲(統合)について考えるべき時期でもある。(意見)

民間企業では、転勤の範囲により、コース別に分けた人事を行うことも一般的となっている。(異動範囲の限定を希望すると昇進の上限が限られる、というような制度。)採用は県教育委員会の職員として採用されるのであれば、本来県内の異動は前提とされると考えるべきものであろう。現状は、全県の異動を前提としながらも、自宅から勤務可能な範囲内での異動が原則となっている。この中でも、必要に応じて転居を伴う異動も発生している。一時的な理由によるものは別として、限定区域での勤務を認め、コース別の設定などの検討が必要ではないか。この区域としては、今の教育事務所の範囲とすることは適当でない場合もあり、前述教育事務所の統廃合とは別となっても、範囲設定することも可能である。

現状では、2～3 級の正規職員と 1 級の講師との区分しがなく、また、一般行政職は県内での異

動を前提としている。出勤時間が早い・児童生徒に関わる夜間呼び出しがある、などの教員の勤務の特殊性に対する考慮も行なった上で、一般行政職等との勤務条件均衡の意味からも検討が必要であると思われる。(意見)

(2)退職者の再就職について

教育委員会平成 16 年度退職者につき、再任用・県関連団体への再就職の有無についてヒアリングを行ったところ、再任用の実績はゼロであり、関連団体については定年退職者の中から体育協会主事・香川県産業教育振興会事務局長の就任の 2 件である。いずれも慣行的に教育委員会退職者が就任している。このような団体は、この他職員関連団体等のみである。

就任後の報酬は、県の嘱託報酬に準じており、多額ではない。

外郭団体等との関連については、286 ページに意見を記載している。

-11 配置

1.概要

概論で述べたとおり、教員定数はナショナルミニマムとして必要と考えられる定数が法律により定められている。

定数に関しては、1 クラス = 40 名という前提のクラス数に対して定数が定められる。このため、一学年が 41 名となると、20 名・21 名の 2 クラスとカウントされる。

このカウント方法が教員定数が生徒数ほど減少しない原因の一つであるが、分析で見たように、香川ではクラス数の減少傾向よりも教員数の減少傾向がゆるやかであり、政策的な配置を行っている。このうち、一部は国による「加配」枠として認められ、認められない部分は県費による負担の加配となる。

香川県では、少人数クラス編成を基本にする教育政策ではなく、クラス人数は 40 人を基本とした上で、特定項目について複数教員を配置するなどの「香川型教育」に応じた加配を行っている。

2.手続き

ヒアリング及び関連資料の閲覧

3.所見

(1)教頭の複数配置

クラス数の多い学校には教頭を複数配置している。これにより、教頭も教壇に立つこと、また校外生活への対応などの政策に従って実施されているものである。

この政策に関する増加コストを試算すると、以下のようになる。

「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」7 条に定められている複数配置の基準クラス数と香川県の複数配置基準クラス数との差は以下の通り。

	7条クラス数	県基準クラス数	以上 未満クラスの学校数 (香川県独自の加配数)
小学校	27	20	18
中学校	24	13	34
合計			52

県基準クラス数を超えるが7条に満たない学校数を平成15年度の各校学級数から見ると、国の基準に加え、52名の教頭が多く配置されている。さらに、学校の事情により複数教頭としている学校があるため、53名と考えられる。

第2教頭は、週12時間以上の授業を行う。教頭職は3級であるが、3級にあって教頭職についていない場合に比べると管理職手当が支給されるか否かという差が生じる。

小中学校の教頭・3級は21号付近をピークとしている。21号は454,300円、支給月数は12ヶ月、3級の管理職手当12%であるから、複数教頭の加配により、34百万円の諸手当が増加している。

給料表によると、3級に昇格しても、必ずしもその後の毎年の昇給額自体は増加しないが、枠外昇給となる年度が遅くなるため、給料額はトータルでは増加することとなる。

なお、学校へ配置する教員数の上では、教頭2名で教鞭をとる教員1人とカウントされるため、複数教頭により、教員トータル数が増加することはない。

高等学校では、学校34校に対し、教頭83名となっている。高等学校の教頭は2名が基本となっているが、2倍以上であるのは、通信・定時制に配置される教頭に加え、中高一貫教育校の中学校2校の教頭が高校教育課に属しているためである。なお、高等学校の教員配置についても、「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」を基に決められている。

これによる加配は26校程度であり、高等学校3級のピーク19号から小中と同様に計算すると、19級478,100円であるため、約18百万円である。

(2)国の認める加配

国(文部科学省初等中等教育局長)からの定数加算に関する過去三年間の通知数の推移は次のようになっている。

	年度 対象	H12		H13		H14		H15		H16		H17	
		通知	申請	通知	申請	通知	申請	通知	申請	通知	申請	通知	申請
指導工夫改善	教諭	240	363	363	513	461	511	511	511	511	511	0	511
通級指導対応	教諭	2	3		3		2	2	2	2	2	2	2
児童生徒支援	教諭	39	35	43	124	101	101	65	98	83	69	64	
外国人子女等日本語指導対応	教諭	7	7		7		7	0	0	0	0	0	
児童生徒の心身の健康への対応	養護教諭等	0	3	1	2	1	3	1	2	1	1	1	1
児童生徒の食の指導への対応	栄養教諭等	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
通級指導対応(聾学校)	教諭	0	0		0		1	1	1	1	1	1	1
事務部門の強化対応	事務職員	0	3	4	4	4	5	4	7	5	5	5	5
長期研修等、研究指定校、初任者研修	教諭	108	113	135	120	155	133	141	113	164	108	120	
長期研修等	養護教諭等					1	0	1	0	1	0	1	
		396	529	548	775	725	765	728	736	770	188	707	

(注)平成17年度については、申請欄に記載を要求されておらず、ゼロとなっている項目がある。申請前に昨年度同数の定数が決定されていたものと思われる。

なお、他都道府県と比較すると、香川県の加配率は極めて高い部類に入っている。

(3)配置

教員のうち、学校に配置されていない人員は以下のようになっている。これについては、参考のため、県立高等学校のデータについても併記する。

区分	配置	義務教育課	高等学校教育課
事務局等	教育委員事務局(充て指導主事等)	36	0
	少年育成センター等	15	1
研修	大学院	24	2
	その他内地留学		3
	一般研修(教育センター)	34	5
	一般研修(その他)	28	0
	長期社会体験	12	4
	海外派遣	2	3
その他	日本人学校	19	0
	合計	170	18
	平成16年10月2～4級教職員数	5,391	2,427
	割合(%)	3.15	0.74

相対的に、義務教育での事務局勤務・研修は多くなっている。研修については、国からの加配によるものと思われる。事務局については、政策によるものと思われるが、教育事務所、特に指導主事等については市町の働きを補完している側面もあると思われる。

(4)教育事務所について

教育事務所に配置される人員も多くなっている。これは町では教員の指導を行う指導主事が手配できないことなどをを受け、県である程度の指導主事を置くこと等の理由によるものである。また、その他事務として行っている支払事務なども煩雑であり、一部事務の効率化・外部委託・派遣や嘱託への移行により削減の余地がある。市町村合併が大幅に進む中で、市町独自の教育方針の樹

立や指導体制の強化により、県が補完するニーズは減少するものと思われる。このような面でも県の事務のスリム化を図るよう、留意が必要である。(意見)

-12 小中学校教員採用

1.概要

根拠法規は教育公務員特例法第 16 条 であり、選考のタイムスケジュールは以下の通り。

4 月 教員採用試験の大綱が教育委員会で決定し、公表される

5 月 教員採用選考試験実施要領の決定及び公表

6 月上旬の 2 週間 試験の受付期間

7 月下旬 第一次選考試験

8 月上旬 第一次選考試験合格発表

8 月下旬 第二次選考試験

9 月中旬 合格発表

採用決定までの流れは、次のとおり。

選考試験の結果について担当者が成績一覧表を作成し、グループリーダー・義務教育課長のチェックを受けた後、総務課長及び教育次長に資料を基に説明を行って承認を受け、最終的に教育長の採用決裁が行われる。

客観性・公平性が保たれるべく、段階別に複数チェックが行われている。

2.平成 18 年度の傾向

小中学校の採用選考試験出願者数は、昨年と比較して大幅に減少している。その理由は、採用予定者数が平成 16 年度 100 名、平成 17 年度 65 名、平成 18 年度 35 名と減少しているためであり、特に、中学校においては平成 17 年度で美術・技術、平成 18 年度で音楽・美術・技術・家庭の募集を取り止めたことが要因となっている。

一方、採用倍率は 22.2 倍と高率であり、難関である。

3.教員適格者の登用における義務教育課の工夫

・面接試験の複数化による多面的な人物評価

第一次選考試験「集団面接」は、2 日間に渡り、一組 6 名の受験者を対象に実施される。

第一次選考試験合格者に対し、模擬授業と個人面接が実施され、同日最終面接を実施する。

これらの面接は教育者として適格な人物の登用を効果的に行うために各層の教員・その他専門家により実施される。

・内定後に複数の任意研修の実施

12 月末に内定者の個人面談を行い、アドバイスや講話を行う。

採用直前の 3 月末には、県の施設を利用して 2 泊 3 日の任意研修を実施

2月から3月にかけて香川大学卒業(見込み)生のうち希望者には本人の出身校においてトレーニングを行うインターンシップ制も実施している。

以上はすべて任意研修ではあるが、ほとんど全員が参加している。

・その他

適性検査の複数化やペーパー試験内容に独自の工夫をこらす等。

4.所感

採用過程は自治体によって異なる。採用に関するダブルチェックは過剰感があるものの、基本方針に沿った運用が行われており、よい教員の獲得に努力している点は評価できるのではないかと思われる。

-13 講師

1.採用

講師は、教員採用試験不合格者からの採用とその他の採用がある。管理責任は、概ね受付及び定期採用は教育委員会、管理は教育事務所、という分担である。手続きは以下の通り。

・教員採用試験不合格者に対して、「講師採用の手続き及び講師志望書」を送付。これによる応募講師については、住所地を基本として教育事務所に分ける。

・その他次年度講師希望者も、随時受け付ける。受付は教育委員会、それ以降の管理は教育事務所。

・教育事務所では、次年度講師希望者に対して10月下旬から12月にかけて面接を行うが、4月からの採用に関しては、原則は教員採用試験の結果の上位者から定数内講師に決定する。

・各校への配置は教育事務所が行う。

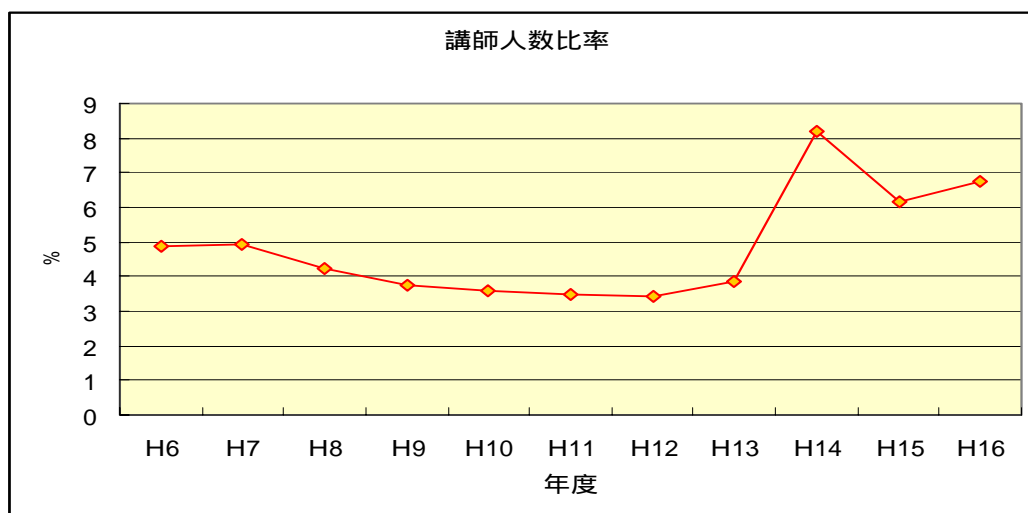
・4月以外の不定期の病気休業などによる講師採用・配置は教育事務所が行う。

採用・管理の手続きはルール化されているが、文書化された規定等はない。

2.現況

講師及び候補として各事務所で管理されている総数は400名前後とのことである。

講師は正規職員と定数との差を調整する役割を持っている。



平成 14 年度は、加配枠増加を講師の採用により対応したため、突出して割合が多くなっている。

3. 給与等

講師は 6 ヶ月契約であり、1 回の更新が行なわれるため、結果として 1 年毎に採用されることとなる。契約時に、「公立学校職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」別表第 4 により、過去の勤務等の状況を経験年数として計算することとされている。勤務経験については職務の種類が類似しているものの場合、10 割(以下)その他のもの 5 割(以下)と看做して年数を計算し、5 年以上は一定乗数で割引いて算出された経験年数から、当てはまる号給に編入される。契約期間 1 年の間はその号給を用いる。

任期付採用については、の計算後の経験月数の端数が切り捨てられないため、1 年以内でも昇給するケースがある。

1 年単位の採用であるが、連続して採用された場合、翌年からは共済組合に加入することとなる。

4. 手続き

平成 17 年 4 月採用者計算綴りから 10 件を抽出し、経験年数・号給が規定通り算出されていることを確認した。

5. 意見

(1) 給料表への対応

現在の号給表該当部分の計算は、学校等に勤務している場合は 10 割～5 割で計算され、全く経験を積んでいなくても 5 割で換算される。これは規則によるものであり、評価が困難であるための運用であり、運用に恣意性が入らないという利点はある。また、正規職員が育児休業中も 2 分の 1 の期間と看做し昇給することとの整合性はある。しかし、換算条例では「5 割以下」の規定であり、ゼロ

から5割まで、その間の実態に応じて調整することは可能である。臨時職員について、現在の一律の運用状況には検討の余地がある。

なお、一般行政職を新規採用する場合、このような期間は25%以下で評価することとされている。教員50%との差は教員の報酬を優遇する人材確保法によるものであると思われる。

さらに言えば、経験を積んでいない期間も号給に換算されることは、年齢給的給与体系を特徴付けるものでもあり、本来は職能に応じて妥当と思われる給与を決定すべきであると思われるが、現在の給与体系を前提とするならば、換算率の調整により対応するしかない。

(2)採用・管理について

現状は恣意的に行われてはいないが、講師の占めるウエイトも増していることもあり、文書化した規定の作成が必要である。

講師は重要な役割を持ち、相当部分で一般教員と同じ機能を果たしているが、1年契約と身分が不安定であり、あらゆる面で正職員との待遇差は大きい。

正規職員については、人数の調整が困難であることから、講師の採用が不可欠な制度となっている。むしろこの正規職員の人事制度が長期勤続に有利なものになっていることが問題である。教員の採用について、年齢の上限を引き上げるなどの対応がとられているが、よりフレキシブルな人材活用が可能となる人事制度を検討すべきである。他の部分で述べているが、具体的には、長くいるほど有利な退職手当制度の改革・評価による昇給等の検討が重要であり、来年度からの制度改革の成果を待つ部分である。

-14 香川県小中学校児童生徒の学力調査

文部科学省の行う「教育課程実施状況調査」は結果の公表などのフィードバックはなく、ほとんどの都道府県は独自調査を行っている。(独自のものをやっている都道府県・指定都市は50に上る。)

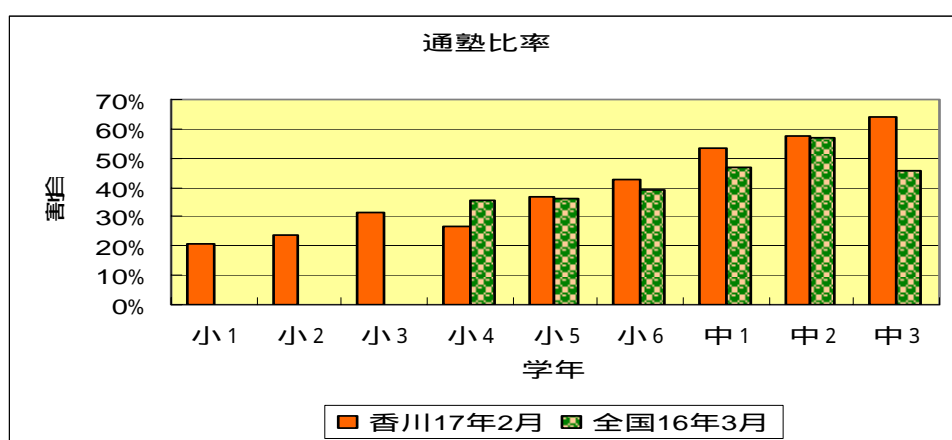
香川県は香川型指導体制による基礎的・基本的な内容の定着状況を客観的に把握すること、今後の指導方法の工夫・改善を図ることを目的とし、小学校4年生から中学3年生を対象とし、学習状況調査を行っている。

その結果は、クラス単位で情報がフィードバックされる。平成16年度の結果によると、香川県の過年度(平成15.16年度)の正解率とは大差がなく、全国テストの過年度(平成13年度)問題についてはほとんどの問題で香川県の平成16年度の回答率が上回っている。

一方で、学習塾に通う率なども高く、香川型教育のみの効果を計ることは困難であるが、きめこまやかな指導を行う香川型教育は、学力の上では一定の効果を表している。

県と全国調査の比較（塾に通っている子供の率）

	香川17年2月	全国16年3月
小1	21.00%	
小2	23.80%	
小3	31.30%	
小4	26.60%	35.60%
小5	36.80%	36.30%
小6	42.90%	38.90%
中1	53.20%	47.00%
中2	57.80%	57.10%
中3	64.10%	45.60%
小5～中2平均	47.70%	44.80%



また、そのほか国際的な学力調査として TIMSS が行われている。(高校生は PISA)

国際学力調査によると、日本の世界的な地位は低下傾向にある。特に読解力に弱点があるとの結果を踏まえ、読解力対策冊子が文部科学省により作成されている。

-15 研修制度

1.概要

・背景

教員力の不足が問われている今、中央教育審議会も義務教育等の充実には教員の質の向上が不可欠と、教員免許の更新制や教員養成の専門職大学院を検討しているところではあるが、なにより現場サイドでの質の底上げが求められている。

香川県においても「新しい教員の人事管理のあり方について」と題して

・第1章 指導力不足等教員の人事管理のあり方について

・第2章 人事管理制度のあり方について

からなる答申を取りまとめて検討しているところである。

・制度

香川県における教員に対する研修制度としては、教育公務員特例法第23条に基づく初任者研修、第24条に基づく10年経験者研修が定められており、県独自の年次研修として5年経験者研

修、20年経験者研修がある。これらは、基本研修としての位置づけであり、これ以外に、校長職・生徒指導担当・事務管理者研修などの職責、職能に応じた職務研修、専門的資質や能力の向上を目指した希望研修としての専門研修、個人研究・課題研究・教養研修・実務研修などについての長期研修(1年間)制度等がある。

更に、指導力等に問題があると認められた教員に対しては、別途、指導力等向上研修制度が設けられ、平成14年度より運用されている。

義務教育課での16年度研修費の発生額は以下の通りである。(単位:千円)

	予算	決算
総額	14,080	12,306
内 初年度・10年研修	2,820	2,616
幼稚園対象の研修	3,481	3,224

また教育センター費として集計されている金額は以下の通りとなっている。(単位:千円)

(予算説明書・歳入歳出決算事項別明細書より)

教育センター費	17年度予算	16年度実績	16年度予算
報酬	12,909	13,308	14,580
給与費	169,003	2,135	2,273
委託料	36,078	37,227	33,356
使用料及び賃借料	15,109	3,634	8,235
その他	27,246	38,726	41,316
合計	260,345	95,030	99,760

平成17年4月現在の職員数は36名(内嘱託4名・兼務9名)である。(職員録より)上記17年度予算の増加は従来事務局費として一括計上していた給与費中、教育センターに係る給与費を教育センター費として個別に計上したためである。実際の維持費のうち、一部は他部門で計上される。

2.指導力等向上研修

指導力等向上研修の種類は、「新しい教員の人事管理のあり方について」の「指導力不足等教員の人事管理のあり方について」により創設された制度である。

指導力不足とされた程度により、研修内容等は次のように区分されている。

	研修の種類		実施主体	研修期間
区分	校外研修	長期	県教委	1年間
区分	校外研修	短期	県又は市町教委	5ヶ月
区分	校内研修		所属校	ケース毎

校外研修後の対応策

区分	対応策
研修の効果があり、学校への復帰が可能とみとめられる場合	職場復帰
研修の効果が十分でなく、引き続き研修が必要と認められる場合	再研修
研修の効果がなく、今後研修を行っても改善が期待できないと認め	他職種への転任

なお、再研修を行うのは研修の期間が継続して2年に達するまでの間(原則)である。

指導力等不足教員と認定されること=適性が無い、又は能力がない、ということではなく、あくまでも教員の学校現場への対応力の補強という位置づけであるが、一方で長期研修を行なってもなお適性がない職員の洗い出しという側面もある。

この制度は平成14年度に制定されたため、それまで潜在していた適性に欠ける職員が制度制定とともに表面化し、マイナスのイメージが強くなっているが、時間とともに本来の再教育という役割が定着するものと思われる。

3.担当部署

教育委員会で主催する研修の担当部署は、従来は研修内容により総務課、義務教育課、高校教育課等に分かれていたが、平成17年度より研修の効率化一元化を図るため、教育センターで統括して担当することとなっている。

・市町等との関連

市・町の研修制度との連携・調整については、高松市が行う研修については、市の単独研修の他一部共催の形で実施、他の市町については県が実施しているため、研修内容が重複することはない。

私立学校・幼稚園については、知事部局が管轄しており、別途私学連盟や知事部局総務部により研修が行われている。

4.手続き

・16年度に教育委員会で主催した研修講座の一覧表の作成を依頼し、受講対象、講座毎の日数、延べ受講者数、開催時期、研修概要、予算及び決算について検討した。

・16年度の研修中、教育センター管轄の専門研修に係る経費一覧表と謝金支払綴りを照合するとともに、謝金支払綴り中の、「執行伺兼支出命令書」、「更正伺兼通知書」等をもとに、承認手続き、支出内容、金額の妥当性などについて調査した。

・義務教育課管轄の研修経費中、主なものについて「執行伺兼支出命令書」等をもとに、承認手続き、支出内容、金額の妥当性などについて調査した。

指導力等向上研修制度については、各年度の認定人数、研修内容、その後の状況等について調査した。

5.意見

(1)研修履歴の管理

研修履歴の把握については、基本研修の受講については実施されているが、専門研修については把握されていない。指導主事制度はあるものの、管理職である校長、教頭以外は同じ教諭等の職にある単層型のいわゆる「なべぶた型社会」といわれている中で、個々の教員の能力特性をより発揮させるため、得意分野の登録制度などの人事管理と連携した制度の採用の可否についても検討する余地があるではないかと思われる。

(2)研修費用の集計システム

また、研修に要した費用を研修講座毎に把握するシステムにはなっていない。また、このことから研修費総額についても自動的に把握できない。研修費についても支出額を把握し、研修講座の効率化、適正化を図る必要がある。

(3)研修の一元化

研修制度の一元化、効率化を図るため研修担当を教育センターに統一したことは、従来各課で類似した研修テーマがあったことを考えると評価できるものと思われる。また、これまでは、教育センターの専門研修と義務教育課あるいは高校教育課の年次研修等が共催で行われた場合、更正伺兼通知書により出席人数等で支出額を計上課毎に按分していたが、今後は、教育センターでの支出に統一されるため、経理業務についても簡略化されるものと思われる。

県内私立学校・幼稚園の研修については、総務部が主催して行っている。

私学に対する研修について、現在も専門研修では少数(平成16年度はのべ7名)の受講者がいる。受講料は無料である。センターの基礎的な維持費用に比べ、私学の教員等が受講することによる追加的な経費の発生額は少額であると思われる。

現在は少数であるため、無料扱いとしているが、本来は受講者や知事部局への経費負担を含め、適正な利用料のあり方の検討も必要である。

知事部局で行っている研修について、統合できるものがないかを検討のうえ、教育センターを利用することが合理的である。

(4)指導力等向上研修の効果

指導力等向上研修に関して、平成14年度(制度発足年度)以降の研修認定者などの推移は、以下のとおりである。

(単位:人)

年度別	新規認定者	復帰者	退職者	研修中	休職中
平成14年度	24	16	6	0	2
平成15年度	5	0	3	2	0
平成16年度	7	0	1	6	0
研修コース別	新規認定者	復帰者	退職者	研修中	休職中
長期研修	22	4	9	7	2
短期研修	10	9	1	0	0
校内研修	4	3	0	1	0

この他、申請後・認定前に退職した人が6名いる。また、休職中の2名は疾病治療によるものである。

現在は15年度から継続の2名を加え、9名が指導力等向上研修をうけている。内訳は小中学校の教諭が5名(内再研修1名)県立学校教諭が4名(内再研修1名)となっている。また14年度については結果として16名が復職したが、15年度については再研修中の2名が復職する可能性はあるものの、単年度での復職者はいなかった。

結果として、全体の復帰率は14.15年度の平均で55.2%、退職率は31.0%となっている。長期研修対象者については、復帰率は14.15年度の平均で26.7%に留まっている一方退職率は53.3%と高くなっている。平成14年度の認定数が多くなっていることから、制度が出来る以前の不適応者が顕在化した現象の影響が大きいものと思われ、制度の定着とともに安定するものと思われるが、指導力等向上研修には、講師謝金等の直接費用だけでも7,997千円(16年度実績)費やしていることから、より効果の高い研修内容が求められる。

なお、文部科学省の調査によると16年度に指導力不足と認定された教員は、全国で566名であり、全体の教員数は約84万人であることから、およそ1,500人に1人の割合となる。また、年代別では、40代が50%、50代が34%で中高年の多さが目を引き、子供の変化についていけず、かつて指導力のあった教員が指導力不足になるケースもあるとのことである。

-16 教育委員会旅費関係について

1.概要

(1)規定

教育委員会の職員等の旅費については、教育長に係るものを除き、「職員等の旅費に関する条例」(以下「旅費条例」と呼ぶ)が適用されている。

旅費の内、県内旅行・県外旅行については、平成17年香川県条例第10号により旅行雑費(旧日当)・宿泊料が改正された。現行の概要は次のとおりである。

(旅費の一覧)

	県内旅行	県外旅行
交通費		
公共交通機関利用	最も経済的な運賃	最も経済的な運賃
自家用自動車利用	路程 1km.につき20円	
旅行雑費		
公共交通機関利用	-	1,300 円
在勤地外旅行	1,100 円	-
在勤地内旅行(行程により)	550円, 733円, 1,100円	-
自家用自動車	-	-
地方区分	甲地方	乙地方
宿泊料	10,900 円	9,800 円

(2)総務課職員

1)県内旅行

交通費を出張者が立替え支払いし、後日精算される。精算手続きは次の通り。

出張者は「a 県内旅行命令簿」に必要事項を記載し、旅行命令権者の決裁を受ける。

庶務担当者が財務会計オンラインシステムに「a」の必要事項を入力(旅費計算サブシステムには旅費制度及び経済的交通費計算が組み込まれており、旅費額は自動計算され、c 県内旅費計算書が出力される。)

課単位の旅費は月 1 回、システムから「執行伺兼支出命令書」・「執行伺兼支出命令科目内訳書」・「b 県内旅費請求書」を出力。

「a・b・c」に所属長(課長)決裁を受け、審査課へ提出、審査後に本人銀行口座へ振込み。

2)県外旅行

交通手段・宿泊等の手配はすべて出張者が行う。

会議開催等の案内に基づき、旅行伺の決裁を受け、「県外旅行命令伺」に必要事項を記載し所属長(課長)決裁を受ける。

県内旅行に準じ、財務会計オンラインシステムに入力すると合理的交通費が自動計算(バック旅行等の特殊料金は手作業入力)され、「執行伺兼支出命令書」・「県外旅行命令簿」・「県外旅費請求兼計算書」を都度出力し、所属長(課長)決裁を受け、審査課の審査後に本人の口座へ振込が行われる。(予定変更が生じた場合は精算される。)

旅行後の一週間以内に「復命書」を作成し、所属長の決裁を受ける。

(3)小中学校教員

小中学校教員の旅費は、教育委員会事務局職員の手続きと基本的に変わるところはないが、支払手続きを管轄の教育事務所が行っている。

各小中学校(約 290 校)のパソコンには、財務会計オンラインの旅費システムと同じ機能を持つ「小中学校旅費システム」が設置されており、各学校で入力されたその月の旅費データを記憶媒体に取り込み、県内旅行は月 1 回、県外旅行はその都度、学校長の承認を経た「旅行命令簿」とともに管轄の教育事務所へ送り届ける。

教育事務所では、届けられた記憶媒体を「財務会計オンラインシステム」へデータ転送し、出力された「旅費請求書」「執行伺兼支出命令書」等を担当者がチェックを行い、教育事務所長の決裁後に、審査を経て提出、審査後に本人銀行口座に振込みが行われる。

小中学校教員の旅費については、“旅行命令権者”が、県外出張については市町教育長、県内出張は各学校長、“収支命令者”はその学校を管轄する教育事務所長となっているため、各校では支出事務が行えないこと、また、各校に「財務会計システム」がオンライン化されていないため、リアルタイムにデータ更新ができないことから、管轄の教育事務所がそれらの事務を行なっている。

(4)海外旅費

基本的に海外派遣研修(正式名:国際的な視野・識見を有する中核的教員を育成するための海外派遣研修)である。

平成 16 年度の小中学校分の実績は 29 名、15,718 千円である。旅費一定額は国庫負担となっており、平成 16 年度の実績では約半額であった。

派遣者は、評価等に基づき、一定の研修を受けたものの中から選抜される。

海外旅費についても基本的には実費精算となっているが、「国規定と旅行者見積りの安い方」という規定である。また、交通費等とは別に、日当・支度金が支払われ、計算基準は国の基準に準拠している。

国内旅費の日当が、平成 17 年度から大幅に引き下げられたため、海外出張の日当は国内出張の 3 倍程度になっている。海外旅費は件数が少ないため総額は少ない。担当部署は、「日当は、目的地内を巡回するための交通費や旅行中の諸雑費を賄うものだが、外国旅行の場合は、異国ゆえに地域の交通事情等に不案内であることや治安の問題などから、国内旅行と比して多額の費用を要することが考えられる」との理由と他県比較により据え置かれている。

(5)手続き

ヒアリング及び抽出チェック

(6)手続実施の所見

旅費に関する手続きは規定どおり実施されていた

(7)意見

1)海外旅費日当・支度金について

実費と旅費規程金額との比較を行う時に、実費には食費、旅費規程に対応しない雑費として日当を入れて計算し、合計した総額の少ない金額で支給する。抽出事例では全て旅費規程が低額であったため日当が支給されていた。

研修のための旅行に最低限必要な額が実費として計算されるべきであり、必要であるその額については全額を支給するべきであろう。

支度金については、どちらの計算を行っても支払われる。海外旅行が珍しい時代の遺物であると思われる、支度金支給の是非についても検討する必要がある。

条例により、国の規定に従って処理されているものであるが、実態に合せた制度のあり方を検討し、条例の改正を検討することも必要と思われる。

2)支払事務について

概要に記述したように、旅費については、規定が改正されている。改正のスタンスは「実費精算」を基本とする、という方針への転換であり、パック料金が使えるなど、経済的経路の使用という点からも旅費の発生額を抑制する効果がある。

しかし、一方で事務処理にかかるコストを考慮すると、自家用車使用出張は距離に応じて支給されることから、1 件数百円程度の旅費支給に対して煩雑な事務処理が発生しており、また、旅費関係の出力帳票にも空白部分が目立つ。

特に小中学校の県内旅費は、ほとんどが自家用自動車の車賃である。支払時も、数百円から数千円の旅費を、毎月給与とは別に口座振込みで支払っている。振込手数料は自治体の場合、指定金融機関負担となることが多く、当県も同様である。しかし、指定金融機関のあり方も変わりつつあるところであり、有料化の可能性もある。

毎月計算・支払を行うことにより事務処理の正確性は増すとはいえ、3 ヶ月や 6 ヶ月単位での請求・支払とすることにより、事務処理コストは減少する。

具体的には

- ・一件毎の請求ではなく、複数の旅費請求が行える書式とする。
 - ・県内旅費については、旅行命令権者の決裁は都度受けるが、請求は個人の裁量により、年度内であれば適宜まとめて行えるようにする。
 - ・書式の入力の日を決め、毎月その日までに提出されたものを処理する。その月のものでなくとも処理できることとするが、年度末には別途考慮が必要である。
- 等とすることにより、入出力・支払の手数が減少するものと思われ、将来的には支払についても給与に併せて振り込むことが可能か、の検討が必要である。

また、教育事務所で行われている旅費の支払いに係る事務代行は、小中学校をオンライン化するための多大な投資を避けるためであるが、教育事務所では毎月届けられる各校でチェック済みデータについての再チェックが行われている。

入力基礎資料との照合や計上科目の妥当性を確認して審査の事前チェックを行うことは、正確な事務処理には有用であり、各校でのチェック体制の運用をさらに充実することで、教育事務所の事務負担が軽減するものと思われる。

3)通勤手当との関連

香川県の通勤手当は、公共交通機関の 6 ヶ月定期・自動車使用の場合は距離区分により定額支給される。旅費については、自家用車の使用は公共交通機関の利用が容易でない場合、という限定条件が付されているが、通勤手当については本人の選択による。

教職員は、学校の場所が点在すること・校外活動等の理由により、車両通勤が多くなっている。

自家用車で通勤をする場合の駐車場の規定はなく、通勤場所によって駐車場を自分で手配する場合と学校等に駐車できる場合とがある。

自家用車通勤者が自宅から自家用車を使って出張した場合も、勤務先と出張先が同地域内であっても、経路がほとんど同一である場合以外は自宅から出張先までの旅費が支給される。また、勤務先から出張先と居住地が同一地域内であっても、経路がほとんど同一である場合以外は旅費は支給される。どちらの場合もその日分の通勤手当は減額されることはない。

通勤手当は 1 月に 1 日でも通勤すると支給されるため、長期出張等で数日しか出勤しない場合

の車両通勤手当の支給には疑問が残るものの、出張期間を通勤手当から差し引く、という計算も考えられるが事務にかかる手数を考えると、同様に合理的とは言えない。

担当部署においても、「自家用車の出張は日当を支給しているものだけでも年間 6 万件近く(1 日 200 件以上)あると思われる、通勤経路との調整を正確に行なおうとすれば、そのためのとてつもなく膨大な作業が生じるため、現在のところは「通勤経路上に目的地がある場合には調整する」という線引きをして、庶務担当者の事務負担と旅費の適正支給バランスをとっている」とのことであり、処理の経済性の面からは妥当と思われる。一方、県庁交通政策課では、環境対策等の政策の一環として、公共交通利用による通勤を推奨している。施策の整合性に対する考慮も必要である。

4) 予算について

教育事務所は、当初所管の各小中学校へ振り分けた予算を、執行段階で学校間の過不足が生じた場合には調整を行っている。予算の小科目間の流用に近い概念であるが、予算自体は義務教育旅費としてとられており、学校間の過不足調整は、予算に対する過不足を把握するために必要となる作業である。

-17 教育委員

1. 概要

教育委員会の構造は 45 ページ以降に述べたとおり。

(香川県の現況)

- ・教育委員は 6 名、内 1 名は教育長
- ・議事は、議決 報告事項(専決に関する承認) その他事項に分けられている
- ・議事録を見るところ、異動などは議決されているが、定数は議会の日程との関連等から報告されているのみ。
- ・教育委員会は、議会への提案権はない(地方自治法 180 の 6)

平成 16 年度議会に提出された教育委員会関連の議案と教育委員会での議決状況は以下の通り。

県議会		教育委員会	
月	内容	月	位置づけ 時点
9	東山魁夷せとうち美術館条例	9	報告事項 後
9	学校条例の一部改正		明確にはなし。
	香川県立大川東高校廃止		その他「再編整備基本計画」に含まれるものと思われる。
11	丸亀市合併による表示変更(飯山高校)		
	香川県立高等学校等奨学金貸付条例の一部改正	11	報告事項 後
		12	規則改正議決
2	知事等の給与等の特例	3	報告事項 後
	教育長の給与の特例		
	職員の給与の特例		
2	使用料・手数料の一部を改正する条例	3	報告事項 前
2	職員等の旅費に関する条例等の一部を改正する条例	3	報告事項 前
2	公立学校職員の給与に関する条例の一部を改正	3	報告事項 前
2	特別会計の設置(高等学校奨学金特別会計)	3	報告事項 前
2	職員定数に関する条例の一部を改正	3	報告事項 前
2	香川県文化財保護条例・保護審議会条例の一部改正	3	報告事項 前
2	香川県教育基本計画の策定	2	議決
2	県立高校の再編整備基本計画の策定	2	議決

2.報酬

教育委員の報酬額は条例に定められており、月額 18 万円、教育委員長は 19 万 1 千円である。

現状は、教育委員でもある教育長が常勤であり、他の委員は非常勤である。教育委員の使命は重大であるが、通常の会社の役員と異なり、例えば、教育の現場における事故のあった場合の損害賠償や意思決定・運営責任に対する訴訟等のリスクはない。

一方、他の審査会等付属機関も同様に重要な使命を有するのであるが、その報酬は日額 9 千円であり、これを 20 倍すると委員報酬の月額になる。もともとの数値の根拠は、常設委員会であることを考慮すると整合性がある数字である。しかし、教育委員会の開催は月 1 回の会議参加を基本としている。

教育委員の報酬も、負担すべきリスクはないことを考えれば、時間給を目安とすべきであろう。

月額で支払われる他の委員会報酬及び業務の内容と比較すると、次のようになっている。

	委員	定数	委員長・会長	執務状況
人事委員会	180,000	3	191,000	必要に応じて。平成16年度実績は51回。
選挙管理委員会	180,000	4	191,000	通常期は月1回、選挙時・訴訟時等は適宜。また、視察等も行う。
公安委員会	180,000	3	191,000	毎週金曜日、概ね10時半から2時まで。
教育委員会	180,000	6	191,000	定例会は月1回。適宜臨時会。各行事への出席・視察も行う。
労働委員会	180,000	15	191,000	毎月15:30から1時間程度。斡旋が発生した場合、適宜出向。斡旋は3名で行う。
公益委員		5		
労働者委員		5		
使用者委員		5		
収用委員会	180,000	7	191,000	月1回
海区漁業調整委員会	49,000	15	56,000	必要に応じて。平成16年度実績は14回。
内水面魚場管理委員会	34,000	10	38,000	必要に応じて。平成16年度実績は11回。
監査委員会				監査実施日。平成16年度実績は81回。
識見を有する者	338,000	1		常勤1名は通常勤務。報酬は別に定められている。
議員	107,000	2		

同額である人事・選挙管理・公安・教育・労働・収用委員会につき、拘束時間は極めてまちまちである。

開催実績について平成 14 年度を対象として県が行った調査結果は以下のようになっている。

区 分	委員数 人	報酬年額 万円	平成14年度業務延日数				1回当たり 円	
			委員会	その他	計	1人当たり		
人事委員会	委員長	1	229	24	28	52	52	44,077
	委員	2	216	48	99	147	73.5	29,388
選挙管理委員会	委員長	1	229	14	2	16	16	143,250
	委員	3	216	42	8	50	16.7	129,600
監査委員	常勤	1	1,046					
	議員	2	128	108		108	54	23,778
	識見者	1	406	70		70	70	57,943
公安委員会	委員長	1	229	39	41	80	80	28,650
	委員	2	216	75	48	123	61.5	35,122
教育委員会	教育長	1	1,360	14		14	14	
	委員長	1	229	14	34	48	48	47,750
	委員	4	216	55	51	106	26.5	81,509
地方労働委員会	会長	1	229	12		12	12	191,000
	公益委員	4	216	48		48	12	180,000
	使用者委員	5	179	60		60	12	149,000
	労働者委員	5	179	60		60	12	149,000
収用委員会	会長	1	229	12		12	12	191,000
	委員	6	216	72		72	12	180,000
海区漁業調整委員会	会長	1	67	14	6	20	20	33,600
	委員	14	59	119		119	8.5	69,176
内水面漁場管理委員会	会長	1	46	7	5	12	12	38,000
	委員	9	40	54	19	73	8.1	48,822

開催回数あたりの金額は地方労働委員会・収用委員会の191千円から人事委員会の29千円まで、大きなばらつきがある。

県は監査・収用委員会など数件をピックアップし、他府県での実態を併せて調査しているが、金額はまちまちである。内容と併せて見なければ、金額の多寡は実際には判断できない。このうち、収用委員会につき日額としている県があり、参考にできるが、これらはいずれも審査会等附属機関の日額の93～122%に納まっており、香川県にあてはめると8.4～11千円の範囲となる。仮に同額の9千円として平成14年度の実績から委員報酬を割り戻すと、以下の表のようになる。(青色部分は常勤のため、除外した。)

区 分		委員数	報酬年額	1回当たり	差額	×人数
		人	万円			
人事委員会	委員長	1	229	47	182	182
	委員	2	216	66	150	300
選挙管理委員会	委員長	1	229	14	215	215
	委員	3	216	15	201	603
監査委員	常勤	1	1,046			
	議員	2	128	49	80	160
	識見者	1	406	63	343	343
公安委員会	委員長	1	229	72	157	157
	委員	2	216	55	161	321
教育委員会	教育長	1	1,360			
	委員長	1	229	43	186	186
	委員	4	216	24	192	769
地方労働委員会	会長	1	229	11	218	218
	公益委員	4	216	11	205	821
	使用者委員	5	179	11	168	840
	労働者委員	5	179	11	168	840
収用委員会	会長	1	229	11	218	218
	委員	6	216	11	205	1,231
海区漁業調整委員会	会長	1	67	18	49	49
	委員	14	59	8	51	716
内水面漁場管理委員会	会長	1	46	11	35	35
	委員	9	40	7	32	291
合計		67				8,495

報酬についても、委員会の実態と本来あるべき姿を合せて検討するべきものであるが、概論で述べたように、教育をめぐる過去の変遷や、予算編成や条例提案を行えないことは、教育委員会のあり方自体にも影響している。

報酬面を見ると、カット前の知事の報酬月額が1,285千円であり、1日あたりに直すと64千円である。期末手当・退職手当等を考慮すべきであるかもしれないが、同じ1日でも委員会の拘束時間は1～4時間であり、時間に直すべきことと相殺するものとする。さらに知事等特別職は財政難や不祥事を受け、報酬をカットしていた時期も長くなっている。副知事、収入役など3役はこれより単価は低くなる。教育委員の時間あたり報酬は、計算上知事よりも高くなる。

他県と給付水準を比べると、比較的低位にはあるが、各種委員については、委員会により実態に差異があり、現在の県財政を見たとうえで、報酬の水準・月額での支給方法についての検討も必要と思われる。(意見)

今回の監査の対象外ではあるが、他の委員会についても同様の検討が必要と思われる。特に収用委員会・地方労働委員会では開催回数が少なく、また、選挙の有無によって開催回数が非常に変動する選挙管理委員会など、検討が必要である。(意見)

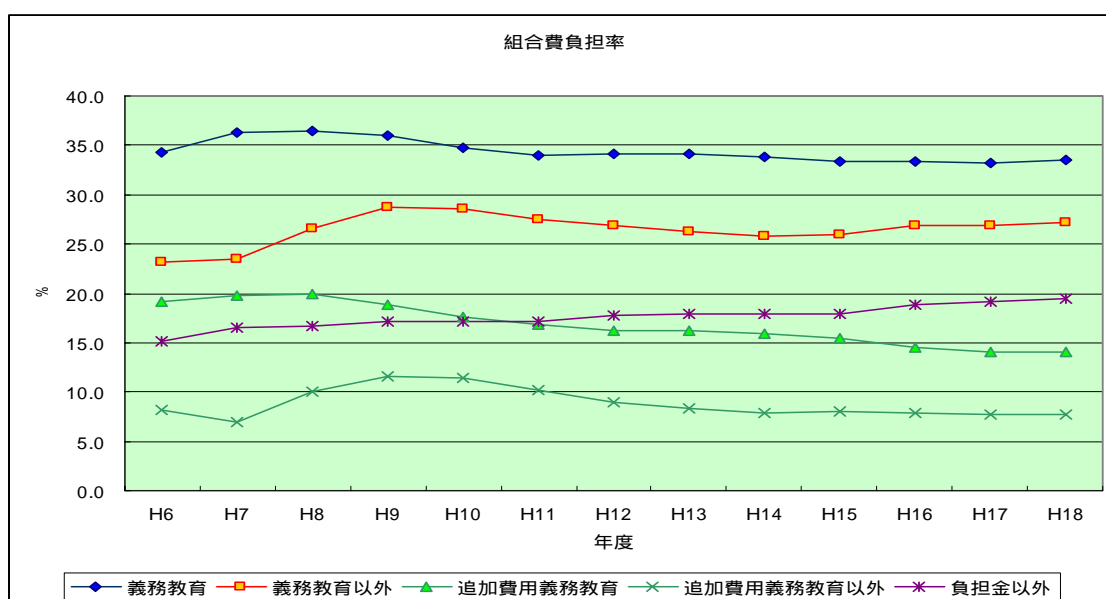
報酬は条例に基づくものであるが、教育委員を兼ねる教育長は、教育長の報酬等の条例に基づく給付のみが行われている。報酬条例には、県吏員が就任する場合は支払わないとある。(教育長は県吏員に含まれるかについては、疑義があるが、妥当である。)

-18 共済組合負担金等

民間の厚生年金保険料・健康保険料・介護保険料にあたるものであり、本人負担部分と事業主負担部分とがある。また、追加費用として、恩給から制度を移行したため発生した過去勤務費用部分がある。

恩給の支払いも県負担とされており、移行時の過去勤務分も県負担で行うなど、過去の制度移行時の負担部分が未だに残されている形となっている。

それを除いた部分の負担率は、企業年金同様逡増しており、民間と比べると手厚い年金制度の持続は困難となりつつある。また、国会等でも年金制度の統合が話題となっているところである。県としては給料・期末手当額等に対して 27～34%の負担は重い、独自で改善の余地のほとんどない支出である。



公立学校共済組合は全国単位の組織であるが、教育委員会内に県支部があり、職員 12 名が勤務している。職員は、共済組合で採用され、県からの直接の支出は無い。

事務長は福利課長が兼務している。事務所として使用している部分は後述互助会と同様に、事務スペースとして 48 m²(人数による計算値。庁舎ページ参照。)を使用しており、使用料は免除されている。免除は所定の手続きによっており、理由も明確に記載されている。

-19 財団法人香川県教職員互助会

1.概要

(1)根拠

県の互助団体としては、地方公務員法第 42 条「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」を受けて、県条例(香川県職員互助団体に関する条例:昭和 38 年制定、香川県条例第 22 号 以下この項では「条例」と呼ぶ。)により、(財)香川県職員互助会、(財)香川県教職員互助会及び香川県警察職員互助

会が設置されている。

このうち、(財)香川県教職員互助会は、県教職員(公立学校共済組合の組合員である職員及びこれに準ずる者で教育委員会が適当と認める者)の福利増進と服務能率の向上に資することを目的とした福利厚生団体である。

(2)規程

上記法律条例の他、教職員互助会設置規則(昭和38年制定、教育委員会規則第5号以下「設置規則」と呼ぶ。)が定められている。実際の運営にあたっては、財団法人であるため、香川県教職員互助会寄附行為(以下「寄附行為」と呼ぶ。)に従う必要があり、そのほか諸規程が定められている。

(3)組織・運営

理事長(教育長)をはじめとする理事により構成される理事会で重要事項が決定される。監事及び評議員が設置される。

教職員互助会は教育委員会の管理下にあり、事務局は県教育委員会事務局福利課内に置かれている。互助会の事務局長、職員3名が互助会の事務処理をするとともに、出納主任として教育委員会職員が兼務している。互助会職員は県職員の出向ではなく、互助会で採用される。職員に関する事項は寄附行為第24条により、理事長の権限により採用でき、有給とすることができ、事務局及び職員に関する事項は別に定めることされているが、待遇については香川県教職員互助会運営規則28条により県職員(一般行政職)に準じる、と定められており、県職員と同待遇となっている。

4名のうち、1名は事務局長として県庁退職者が就任している。報酬は嘱託職員に準じて計算されている。

互助会が教育委員会事務局内に事務所を置き、事務局職員が互助会業務にあたることは、条例の第5条2項に、「教育委員会は、互助団体の運営に必要な範囲において、所属の職員をしてその事務に従事させ又はその管理に係る施設を互助団体の利用に供することができる」ものに基づくものである。また、教育委員会の職員に専任者はおらず、兼務は福利厚生業務の一環として行っている。

行政財産使用許可書によると、事務スペースとして16㎡を使用しており、使用料は免除されている。(免除は所定の手続きによっており、理由も明確に記載されており、妥当である。)

規程により、県職員以外でも加入可能であり、県職員以外の互助会職員など31名を含め、加入者数は9,028人となっている。(平成17年7月現在)

現在補助金支出は行われていないが、教育という括りで知事部局の県立大学職員も教職員互助会に加盟している。知事部局所属の互助会入会も、過去の補助率は同額であり、具体的に問題となる点は思い当たらない。県立大学の設置者は知事であり、知事部局で管理されているが、公

立学校職員は公立学校共済組合に加入することとされている。互助会は公立学校共済組合からデータを入手することが多く、互助会も教職員互助会に所属することとしたものである。

(4)事業内容

設置規則によれば、教職員互助会は次に掲げる事業を行う。

療養、退職その他の給付(給付事業)

会員の臨時の支出に対する貸付(貸付事業)

その他会員の福利厚生に関する事業(福利厚生事業)

給付事業・厚生事業・文化公益事業の平成 16 年度の給付内容等は次の通り。

ただし、後述のように、県からの補助金カットを受け、平成 17 年度からは大幅に給付内容を変更している。

給付事業		16年度給付総額 (千円)
1 療養費補助金	共済組合の給付打ち切り額の内 3,500円を控除した額(会員・被扶養者)	123,528
2 結婚祝金	70,000円(会員)	7,770
3 出産見舞金	50,000円(会員・被扶養者)	14,600
4 死亡弔慰金	会員 700,000円、配偶者 150,000円、被扶養者 40,000円	8,320
5 入院見舞金	7日以上入院、会員(1日)1,200円、被扶養者(1日)600円	17,203
6 災害見舞金	共済組合の災害見舞金附加金に相当する額(最低給与月額 の半額)	35,870
7 休業補助金	育児休業:互助会の掛金に相当する額(会員) 介護休業:互助会及び共済組合の掛金に相当する額(会員)	8,028
8 退職餞別金	給付限度額を340,000円(平成16年度)として、給料月額および 会員年数を考慮した一定の方法により算出した額	73,448
厚生事業		
1 選択型福利厚生事業	自己啓発、健康管理、文化・スポーツ鑑賞等(9,000円限度)	64,224
2 グループ活動助成	会員の健康増進と親睦と交流のための大会(50,000円限度)	1,023
3 リフレッシュ旅行補助	会員期間5年毎10,000円～85,000円旅行券 会員期間21年以上30年未満定年退職20,000円から50,000円旅行券	63,425
4 温泉休養施設等利用事業	利用割引契約、映画鑑賞等の補助	4,392
5 健診事業	一部補助	46,847
6 入学祝金	小中学校入学時15,000円	16,500
文化公益事業		
1 展覧会鑑賞	鑑賞補助(県文化会館・県歴史博物館)	1,994
2 舞台芸術鑑賞	鑑賞補助(県民ホール)	3,072

金額の多額である療養費補助金については後述。

貸付金事業の貸付内容については、次のとおり。

貸付金の額・・・ 10 万円を単位とし 200 万円を限度、かつ一回あたりの償還額が申込人の給料月額の 10 分の 3 以内。

貸付金の利率・・・期間 1 月につき 0.188%(年利 2.26%)。

一般貸付保険・・・官公庁等共済組合一般資金貸付保険の適用。

貸付金の償還・・・毎月元利均等返済、償還回数は最長 72 回。

(5)財源

従来主な財源は会員からの掛金と県からの補助金によっていた。

会員からの掛金は、教職員互助会運営規則により、各会員の給料の月額千分の7の額が給与天引きにより徴収される。そのうち、給料月額千分の1の額については退職餞別金の給付に係る事業の収入に充てられる。(平成17年11月から繰入中止)

また、県からの補助金については、条例に県の助成措置が次のとおり定められている。

〔第5条〕県は、互助団体に対し、毎年度予算の範囲内において、会員の掛金の総額に相当する額以内の補助金を交付する。

次に記載の「収支の状況」のように、県よりの補助金の額は、平成14年度は掛金に相当する額、平成15年度は掛金のうち退職餞別金の給付にかかる部分を除いた額に相当する額、平成16年度は最終的に平成15年度ベース補助金を下回る額から、さらに災害見舞金支出の負担部分(執行に伴う減と返還金にて実施)を控除した額に相当する額と推移しており、平成17年度においては、各互助会への公費補助金は全廃されている。

(6)収支状況

教職員互助会の3年間の要約収支状況は次の通りである。

(単位:千円)

収支計算書

	平成16年度	構成比	平成15年度	平成14年度
掛金	305,465	35.40%	304,139	307,121
補助金	179,288	20.80%	260,676	307,121
利息及び配当金	25,538	3.00%	26,803	28,122
会員貸付金収入	220,340	25.50%	199,113	228,735
その他収入	5,263	0.60%	4,963	6,552
繰入収入	126,767	14.70%	78,342	103,115
収入合計	862,663	100.00%	874,039	980,768
療養費補助金	123,528	14.30%	126,423	125,298
退職餞別金	73,448	8.50%	89,055	111,229
その他給付事業費	91,793	10.60%	61,500	56,943
貸付事業費	187,686	21.80%	140,482	182,454
厚生事業費	267,550	31.00%	214,159	269,544
その他事業費	5,860	0.70%	64,061	73,466
管理費	37,236	4.30%	34,623	37,727
貸付金等保険料	1,884	0.20%	2,095	995
返還金	9,274	1.10%	0	0
繰入支出	120,281	13.90%	91,364	112,278
支出合計	918,544	106.50%	823,766	969,937
収支差額	55,880	6.5%	50,272	10,830

2. 手続及び意見等

- ・ 全般の管理状況につき、ヒアリングを行った。
- ・ 出納管理状況をヒアリングし、出納帳・通帳等に基づき確認した。
- ・ 条例・法規と運用状況の整合性を検討した。
- ・ 収支内容・財産状況についての分析を行った。

(1) 管理状況について

教職員互助会は教育委員会の管理下にあり、事務局は県教育委員会事務局福利課内に置かれている。福利課内に互助会の専用金庫も置かれており、金庫内にて通帳・印鑑・小切手等は保管されているなど、管理状況は良好といえる。

入金はずべて振込入金であり、会員掛金についても教育委員会事務局により給与から控除され振込入金するため掛金の未収の問題もない。出金についてもほとんどが銀行への振込み依頼によっている。現金出金は小切手の振出以外にはできず、小切手振出は出納主任と理事長との組み合わせ印が必要であり、現金出金についての予防統制が整備されている。

また、銀行への振込依頼は、事務員により作成された支払伝票と決裁書(常務理事承認)をもとに出納主任及び出納役により、承認実行される。

(2) 収支状況について

平成 16 年度は補助金の減少の影響があったにもかかわらず、給付事業・貸付事業・厚生事業については、従来どおりの運営がなされていたため、収支差額は 55,880 千円となっている。平成 17 年度においては、各互助会への公費補助金は全廃の方針であったため、互助会の事業のあり方について全部を白紙に戻し、補助金なしの場合での運営が考えられた。

具体的には、平成 17 年 3 月末の理事会において、翌年度予算等の検討と併せて規程の改定を行い、17 年度に入って大幅な事業カットが決定されている。

(3) 療養費補助金について

本人及び家族の医療費のうち、3 割の自己負担部分のうち、共済組合からの保険金が支給されない部分から 5 千円を控除したものが支出される。

金額が 2 万円以上となると共済組合から支出されるため、互助会自体の負担額が多額になることはない。また、育児休業などをとっている期間でも支払われる。

支払いの計算自体は、本人からの請求によるものではなく、民間の健康保険にあたる共済組合からの使用実績から計算されるため、支給計算自体に問題が発生することはない。

民間と比べ手厚いが、共済組合自体による負担部分の補填という性格から、組合の負担に比べ少額である。ただし少額の治療でも支出されるため、件数は組合からの支出件数に比べて多くはなる。

現状は補助金全額カットにより、互助会内での制度自体の見直しに含まれている。

(4)運営について(意見)

互助会の職員は3名であるが、教育委員会内の事務所で県職員と同様に勤務している。今回の補助金カットにより、職務が縮小される可能性もあり、これらに対応した将来設計も必要である。互助会の職員にも一般行政職としての給料表が使用されており、県職員と同等の待遇であることは一般的には退職手当を含め、コスト高となる。互助会は、退職手当に備えて38百万円を引当預金している。県内部で同等の仕事を行うのであれば、一般行政職と同等の扱いをされることには合理性があるが、県内部での一般行政職自体のあり方が問われている現況を考えると、パート労働の採用や単純作業の委託等を含めた検討が必要である。

(5)退職餞別金給付事業について

平成16年度における退職餞別金支払準備金の額(期末時に退職があった場合の要給付額)は2,529百万円であるが、引当預金とされている金額は1,213百万円であり、1,316百万円の不足となっている。給付規定の改正、給付水準の引き下げにより対応されている。

平成15年度の引当額見直しにより、剰余金がマイナスとなっているにも拘らず、餞別金の給付は行われている。財団でもあり、基本金を超過してからの給付は、理事会での予算・決算の了承を得ているとはいえ、平成15年度に引当金を全額計上する以前から、認識されなかつただけで、債務自体は発生していたのであり、合理性にはまったく問題なし、とは言えない。しかし、平成17年度からは、最高支給額を29万円から順次減額し、現在の準備金で賄え、常識的にも妥当と言える金額と考えられる5万円まで減額される予定である。

平成16年度貸借対照表

(単位:千円)

	合計	構成比	除、退餞金 経理	退職餞別金 経理
普通預金	180,584	6.3%	180,244	340
その他流動資産	7,573	0.3%	7,573	0
基本財産	410,000	14.3%	410,000	0
退職給与引当資産	38,486	1.3%	38,486	0
退餞支払準備引当預金	1,213,202	42.4%	0	1,213,202
貸付事業準備預金	251,837	8.8%	251,837	0
会員貸付金	593,711	20.7%	593,711	0
その他固定預金	168,220	5.9%	168,220	0
資産合計	2,863,618	100.0%	1,650,075	1,213,542
流動負債	54,263	1.9%	53,923	340
退職給与引当金	38,486	1.3%	38,486	0
退職餞別金支払準備金	2,529,761	88.3%	0	2,529,761
負債合計	2,622,512	91.6%	92,410	2,530,101
正味財産	241,106	0.0%	1,557,664	1,316,558
(うち基本金)	410,000	0.0%	410,000	0
(うちその他)	307,672	0	1,207,711	1,515,383
(当期正味財産増減額)	138,778	0.0%	60,046	198,825
負債および正味財産合計	2,863,618	100.0%	1,650,075	1,213,542

(注)退職給与引当金および退職餞別支払準備金は期末時で全員が退職した場合の要支給または要給付額を計上。

(6) 互助会の性格

互助会が実施する事業は、自治体が行なうべき職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項の計画の中に位置づけられるとされている。

互助会の見直しにあたっては、様々な解決方法が考えられており、事業内容を見直し、剰余金の県費負担部分を返還するなどの後、必要な部分にのみ補助を行なうという選択肢もあり得た。しかし、実際には互助会の給付内容や剰余金の額をめぐる議論が紛糾する中で、早急な解決が求められ、過去の拠出が精算を予定しない共済費であったこと、剰余金の県費負担部分の厳密な分離は不可能であること、県が行なうべき事業の厳密な色分けも困難であること、及び県の財政状況が逼迫していることなどから補助金の交付を停止し、一部明確に県が行なうべき健康管理事業などについては県直属の事業とし、それ以外については自主性に委ね、現在の剰余金で賄うことを求める解決方法がとられている。執務場所の提供・教育委員会職員の勤務時間の提供などを行っており、これらは互助会の基本的な役割を認めなければ不合理な負担である。これについても、現状を維持するとの結論を見ている。

これを受けて教職員互助会では、退職金別金についても金額を減額するなど、現在の剰余金と会員掛金で賄い得る状況まで事業を見直すことで対応している。

すでに議論が尽くされ、政策的意志決定が行われている以上、監査の立場から意見を言うことは困難であるが、その他同様の取引のある団体についても、県庁資産の使用料・人件費の按分計算を行い、他団体から徴収し、運営に必要な部分は補助金として収受する方式にすることが望ましく、これにより本来の運営コストが把握できる。(庁舎 275 ページ以降参照。)

(7) 県の他の互助会との比較

知事部局

人員：正規職員 2 名・臨時職員 1 名 ただし正規職員のうち 1 名はカウンセラー

公安委員会

人員：正規職員 1 名・臨時職員 2 名

事業内容については、それぞれの業務の特性や経緯などにより異なっているが、2 互助会においても、教職員互助会同様の検討を行い、事業の見直しによる将来運営の計画を平成 17 年度中に行っている。

平成 17 年度決算では知事部局では退職金別金責任準備金を、公安委員会では施設取得積立金を計上しているが、これらについても、事業内容の見直し及び見直し後の必要額に見合った決算処理が行なわれるものと思われる。

事業の縮小等に伴い、将来的な運営方法などについては教職員互助会と同様の見直しは必要と思われる。

県立病院

- 1 医療を取り巻く状況と県立病院

1.日本の医療制度の概況

医療に関する制度は見直しが必要とされており、将来の姿は定かではない。

日本の医療の特色としては、

国民皆保険による社会保障制度の充実、そしてそれと裏腹でもあるが、診療内容の硬直性、サービスの提供の規制の諸点があげられると思われる。

社会保険による診療報酬は一物一価であり、医師の経験の深浅を問わない。また、その価格も、担当省庁である厚生労働省により決められる。薬価も同様である。

医師は高所得とのイメージが一般的であるが、欧米諸国に比べるならば、医療の対価は安価であり、医師・看護師1人当たりの患者数は多いとのデータが出ている。保険の点数制度が出来てから相当年数が経過し、当初の診療所中心の医療から設備型の医療へと、医療の実態も大きく変化しているにも関わらず、制度自体は軽微な見直しで対応されてきたことが要因と言われている。

消費者から見ると、保険によりかなりの部分はカバーされるため、直接の自己負担は均一安価でサービスを受けられる。日本人が病院に行く平均回数は世界一となっている。

基本的に保険によらない自由診療と保険対象の診療を組み合わせることが出来ない制度になっているため、完全自由診療を選択する以外は保険料の多寡によらず同等のサービスを受けることとなり、サービスの硬直性を生んでいる。

保険の財源は、加入者及び加入者を雇用する企業の拠出金と国庫負担金である。医療制度改革の検討は、主としてこの保険制度維持に対する国庫支出を削減するというニーズから行われている。これは、日本全体の高齢人口増加に伴う医療費総額の上昇を危惧したものである。(厚生労働省のデータによると、65歳未満の年間平均医療費15万円に対し、65歳以上は60万円とのこと。)

改革は、自己負担の増加・診療報酬制度の見直しなど、医療制度に大きな影響を与えると考えられており、公的病院の政策性の将来を予見することは困難であるが、医療制度が流動的な中で、市民に対する安心を担保するという役割は重要となる可能性がある。(しかし、その前提は効率的な運営の上での政策性であることは言うまでもない。)

日本の医療の最大の特徴は供給の制限であり、これが端的に表れているのは入院病床の上限が決められていることである。

病床は、2次保健医療圏(注:医療圏については後述)毎に基準病床数が決められており、これを超える病床供給は出来ない。基準病床数は定期的に見直される。医療圏の基礎データを元にして計算する一定の枠組み(厚生労働省が定める)の中で、各都道府県が定めている。

基準病床数の旧来の姿は医療供給の目標値であったものと推測されるが、現在では、「病床の供給が患者を作る」という理念に基づき、供給を抑える仕組みとされている。これは主として長期入院の対策として考えられている。長期入院は、特に高齢者の社会的入院として問題とされたが、これに対応する政策として、介護保険の制度が作られた経緯もある。介護保険など福祉の分野は主

として市町村が調整を行い、医療の調整は主として県が行う、という位置づけになっており、市町医療のみならず、福祉との連携・機能分担は重要であるが、担当主体が異なるため調整は困難である。

2.香川の現状

(1)医療圏

医療圏は、1次～3次に分けて定められており、1次は日常医療の狭い範囲の医療圏であり、2次3次と数字が上がるにつれて広域医療圏になる。

この中で、2次保健医療圏とは高度医療を除く各種医療が完結する単位であり、結核・精神・感染症を除く病床数はこの医療圏毎に定数が定められる。

県が平成16年2月に策定した「香川県第4次保健医療計画(以下、「医療計画」と呼ぶ)」によると、「原則として一般の医療需要(特殊な医療を除く)に対応した入院医療については圏域内で基本的に確保する区域」と説明されている。

香川は現在5つの2次保健医療圏に分けられ、市町合併により、国分寺町が中讃から高松へと異動予定の他には、現在のところ市町合併による異動予定はない。

第4次香川県保健医療計画による数値データは以下のとおり。

項目	単位	大川	小豆	高松	中讃	三豊	合計
面積	千k㎡	312	170	439	615	340	1,876
人口	千人	95	35	427	326	139	1,022
人口密度	人・千k㎡	303	207	974	529	408	545
構成市町		2市	3町	1市7町	3市11町	1市9町	
合併後予定		2市	2町	1市2町	3市5町	2市	

2次保健医療圏あたり人口・面積を他都道府県と比較する。

香川県の順位:(値の小さい方から並べた場合の順位)

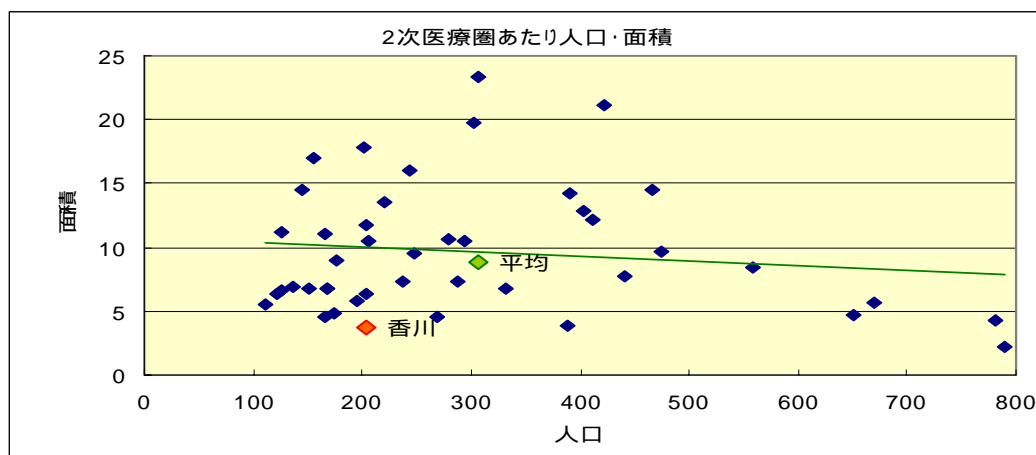
医療圏あたり人口	19位	医療圏あたり面積	4位
----------	-----	----------	----

医療圏の性格から、2次救急医療の可能な距離・医療単位として適当な人口の2つの要因を考慮する必要があったと思われ、東京・大阪などの大都市圏では、人口が密集しているため、面積は非常に狭いが人口は多くなっており、一方北海道・東北地方では面積が広がっている。北海道・東京・大阪を除く1つの2次保健医療圏あたりの面積と人口の関連を表にする。

(表中平均も3都道府を除くものであるため、前表と異なる。)

医療経営白書・総務省 HP 面積データより作成 単位:人口:千人、面積千 km²

	人口	面積	医療圏	医療圏あたり人口	医療圏あたり面積		人口	面積	医療圏	医療圏あたり人口	医療圏あたり面積
徳島	817	41.45	6	136	6.9	茨城	2,991	60.96	9	332	6.8
香川	1,020	18.76	5	204	3.8	栃木	2,011	64.08	5	402	12.8
愛媛	1,483	56.77	6	247	9.5	群馬	2,034	63.63	10	203	6.4
高知	807	71.05	4	202	17.8	埼玉	7,029	37.97	9	781	4.2
鳥取	611	35.07	3	204	11.7	千葉	6,024	51.57	9	669	5.7
島根	753	67.07	6	126	11.2	東京	12,310	21.87	21	586	1.0
岡山	1,953	71.13	5	391	14.2	神奈川県	8,687	24.16	11	790	2.2
広島	2,878	84.78	7	411	12.1	新潟	2,460	125.82	14	176	9.0
山口	1,512	61.11	9	168	6.8	富山	1,117	42.47	4	279	10.6
福岡	5,051	49.74	13	389	3.8	石川	1,180	41.85	4	295	10.5
佐賀	872	24.39	5	174	4.9	福井	827	41.89	4	207	10.5
長崎	1,501	40.94	9	167	4.5	山梨	887	44.65	8	111	5.6
熊本	1,855	74.04	11	169	6.7	長野	2,215	135.85	10	222	13.6
大分	1,218	63.39	10	122	6.3	岐阜	2,111	105.98	5	422	21.2
宮崎	1,164	77.35	7	166	11.1	静岡	3,793	77.80	8	474	9.7
鹿児島	1,775	91.87	14	127	6.6	愛知	7,158	51.62	11	651	4.7
沖縄	1,349	22.73	5	270	4.5	三重	1,862	57.77	4	466	14.4
北海道	5,659	834.55	21	269	39.7	滋賀県	1,366	40.17	7	195	5.7
青森	1,462	96.07	6	244	16.0	京都	2,641	46.13	6	440	7.7
岩手	1,402	152.79	9	156	17.0	大阪府	8,816	18.94	8	1,102	2.4
宮城	2,372	72.85	10	237	7.3	兵庫	5,585	83.93	10	559	8.4
秋田	1,167	116.12	8	146	14.5	奈良	1,436	36.91	5	287	7.4
山形	1,230	93.23	4	308	23.3	和歌山	1,056	47.26	7	151	6.8
福島	2,113	137.83	7	302	19.7	合計・平均	127,620	3,778	379	337	10.0



(単位:人口・千人、面積千 km²)

	人口	面積	医療圏	医療圏あたり人口	医療圏あたり面積
1 東京	12,310	21.87	21	586	1.0
2 神奈川県	8,687	24.16	11	790	2.2
3 大阪府	8,816	18.94	8	1,102	2.4
4 香川	1,020	18.76	5	204	3.8
5 福岡	5,051	49.74	13	389	3.8
6 埼玉	7,029	37.97	9	781	4.2
7 沖縄	1,349	22.73	5	270	4.5
8 長崎	1,501	40.94	9	167	4.5
9 愛知	7,158	51.62	11	651	4.7
10 佐賀	872	24.39	5	174	4.9

医療圏あたり面積の狭い都道府県のうち、香川より上位の 3 都府県は、いずれも大都市圏であ

るため医療圏あたり人口が極端に多くなるケースである。10 位までを見ると、沖縄・長崎・佐賀は医療圏あたり人口も少ないが、これは離島部を複数の医療圏に分けている個別の事情によるものと思われる。香川でも、小豆島を1つの医療圏とすることが医療圏あたり面積を狭くする要因となっているが、それでも小豆島の医療圏あたり面積は三豊・大川両医療圏の半分以下とはなっておらず、極端に狭い医療圏ではない。(155 ページ表を参照)よって、これを考慮してもなお、1 医療圏あたりの面積は非常に狭いと言える。これは、県土自体の面積が狭いことに関連すると思われる。

2 次医療は高度医療を除き各種医療が完結する地域とされているため、病床供給については 2 次保健医療圏毎に基準病床数が決められ、それを超える新規病床供給は許可されない。基準病床数の計算方法は、各県で選択できる部分もあるが、厚生労働省により詳細に規定されている。香川では、全ての医療圏で基準数以上の供給が行われている。

(2) 県立病院の占める位置

各 2 次保健医療圏と県立病院との関連は以下のようになっている。

(単位:床)

項目・医療圏	大川	小豆	高松	中讃	三豊	合計
医療計画基準病床	990	358	5,146	3,783	1,452	11,729
医療計画時既存病床	1,009	405	5,743	4,117	2,281	13,555
平成17年10月の病床	990	405	5,686	4,084	2,268	13,433
医療計画時過剰病床	19	47	597	334	829	1,826
平成17年10月の過剰病床	0	47	540	301	816	1,704
公的病院等病床	726	326	4,461	1,690	868	8,071
現在の公的病院等病床	690	326	4,299	2,008	868	8,191
公的病院等施設数	3	2	13	7	3	28
県立病院病床	270	0	743	(321)	0	1,013
現在の病床数に占める率(%)	27.3	0.0	13.1	0.0	0.0	7.5
病院名	白鳥・津田		中央・リハ セン	丸亀		
国立病院	0	0	200	751	0	951
医大病院	0	0	587	0	0	587
市町立・事務組合立病院	226	234	516	251	607	1,834
その他公的病院	0	0	1,310	607	0	1,917

注)丸亀病院の病床は精神病床であるため、上表医療計画一般病床の基準病床には含まれない。表上の合計及び比率は丸亀病院を除いて計算している。また、県立病院として管理されていない県の医療施設である香川県身体障害者総合リハビリテーションセンター身体障害者医療センター(以下「リハセン」と呼ぶ)については、担当部署で直接運営されている。

結核・精神病床は 3 次保健医療圏(全県)で定められているため、医療圏と県立病院との関連を見る上では、精神病院である丸亀病院及び結核病床については別に把握する必要がある。

この他、県立病院としては病床を持たないがん検診センターがある。

県は、各種の補助金を支出している。県立病院への支出額も多額である。平成 16 年度に支出された補助金の額・内訳は次の通り。県費以外の財源は国負担部分である。

(単位:千円・%)

県を通して支出される補助金	金額及び県費割合		うち県立病院への支出				
	総額	県費割合	合計	÷ %	中央	白鳥	津田
へき地医療拠点病院運営費	45,186	50%	0	0%	0	6,348	0
病院群輪番制運営費	85,693	50%	11,506	13%	2,888	5,730	2,888
小児救急医療支援事業	13,514	50%	0	0%	0	0	0
救命救急センター	101,798	50%	101,798	100%	101,798	0	0
国立病院再編成	45,386	0%	0	0%	0	0	0
臨床研修費	76,339	0%	22,753	30%	22,753	0	0
臨床研修費歯科	420	0%	420	100%	420	0	0
自動車事故対策費	20,000	0%	0	0%	0	0	0
遠隔医療設備整備事業費	26,795	0%	0	0%	0	0	0
地域がん拠点病院支援事業	2,000	50%	0	0%	0	0	0
合計	417,131	30%	136,477	33%	127,859	12,078	2,888

個々の補助金は、支出先等要綱に従って審査されるが、合計欄を見ると、総額のうち県負担割合は 30%であることに對し、県立病院へ支出された割合は 34%であり、結果的に補助金として支出されたうち県が負担した額以上を県立病院に支出している。

(3)県立病院の設置状況他県比較

(単位:床・%)

	都道府県		市町村		国立		国公立		都道府県		市町村		国立		国公立		
	順位	比率	順位	比率	順位	比率	順位	比率	順位	比率	順位	比率	順位	比率	順位	比率	
全国平均		5.4		10.2		8.3		23.9	長野県	24	5.3	11	16.3	14	10.0	15	31.6
岩手県	1	30.5	35	6.8	38	6.5	3	43.8	石川県	25	5.2	14	15.5	6	13.9	11	34.6
山形県	2	20.4	3	22.4	26	8.3	1	51.0	京都府	26	5.1	33	7.7	20	9.3	33	22.1
沖縄県	3	13.9	46	2.4	9	12.3	19	28.6	滋賀県	27	4.7	2	25.7	35	7.3	9	37.7
新潟県	4	13.2	34	7.6	16	9.8	16	30.6	茨城県	28	4.6	45	2.9	28	8.1	44	15.5
奈良県	5	11.9	30	8.5	41	5.9	24	26.2	宮城県	29	4.4	6	19.8	2	16.5	5	40.8
鳥根県	6	10.0	13	16.0	8	12.8	6	38.8	神奈川県	30	4.4	26	9.3	40	6.1	38	19.8
福井県	7	9.5	22	9.9	13	10.2	18	29.6	群馬県	31	4.0	19	12.4	11	10.6	21	27.0
宮崎県	8	9.5	39	5.1	29	8.0	30	22.6	静岡県	32	4.0	4	22.4	32	7.7	13	34.0
鳥取県	9	9.2	20	11.2	1	23.0	4	43.4	鹿児島県	33	3.8	41	4.8	30	7.9	43	16.5
山梨県	10	9.2	9	16.7	18	9.4	10	35.3	大分県	34	3.7	42	4.6	12	10.4	39	18.7
愛媛県	11	9.1	28	9.1	24	8.6	22	26.9	秋田県	35	3.5	12	16.1	33	7.5	20	27.2
和歌山県	12	8.8	5	21.9	31	7.7	8	38.4	佐賀県	36	3.5	38	5.4	3	16.4	26	25.3
福島県	13	8.5	23	9.8	46	4.0	32	22.2	栃木県	37	3.2	44	3.4	42	5.7	46	12.3
香川県	14	8.2	15	15.0	4	15.3	7	33.4	広島県	38	3.2	24	9.6	22	9.1	35	22.0
岐阜県	15	7.9	8	18.1	27	8.2	12	34.2	大阪府	39	3.2	31	8.4	43	5.3	42	16.9
兵庫県	16	7.1	18	13.0	39	6.2	23	26.3	千葉県	40	2.9	21	10.9	23	8.9	29	22.7
東京都	17	7.1	47	2.1	47	8.0	41	17.1	愛知県	41	2.8	10	16.5	37	6.6	25	25.9
三重県	18	6.7	17	13.6	17	9.5	17	29.8	北海道	42	2.7	16	14.8	36	6.9	28	24.4
長崎県	19	6.6	29	9.0	21	9.3	27	24.9	山口県	43	2.5	27	9.1	15	10.0	37	21.6
青森県	20	6.5	1	29.5	5	14.1	2	50.2	埼玉県	44	2.2	40	4.8	45	4.1	47	11.2
高知県	21	6.5	36	6.1	44	5.3	40	17.9	福岡県	45	1.5	43	4.6	34	7.5	45	13.7
徳島県	22	6.3	37	6.0	19	9.4	36	21.7	岡山県	46	0.8	32	8.2	7	13.4	31	22.3
富山県	23	5.7	7	18.2	25	8.5	14	32.4	熊本県	47	0.7	25	9.6	10	11.7	34	22.0

平成 14 年医療施設調査より。(平成 14 年 10 月 1 日現在。)上記数値には、県立病院のほか、リハセン 117 床が含まれている。

(4)医療圏と県の役割

香川の2次保健医療圏は、長年見直しはされていない。今回の大規模な市町村合併によって、2次保健医療圏自体の再編が必要であった部分は非常に少なく、現在の医療圏の大きさを妥当とするならば、生活の実態を反映しているものと思われる。しかし、人口、特に郡部の人口が減少傾向にあること、道路等が整備され、移動時間自体は短縮されていること、市町村合併が進んでいることなどを考えるならば、2次保健医療圏内の十分な医療施設の供給にどの程度公的部門の補助が必要であるのか、それにかかるコストはどの程度かということを検討した上で、医療圏の範囲自体について考える再編も検討が必要ではないか。進行する高齢化と公共交通網の不足などを考慮する必要もあると思われるが、高齢化率は上がっても、人口も減少するため高齢化人口自体は増加しない地域も多く、また介護関連施設も増加していること、日常的な診察は1次保健医療圏の範疇である。様々な角度から検討されるべきものであろう。また、現在の病床過剰である状況を前提として考えるならば、公的部門があることにより民間の医療の充実を圧迫する面はないか、民間に委譲可能な部分とそれを補足するためのコストを考えるならばどのような姿になるのか、ということも考える必要がある。検討にあたっては各種情報を開示した上で、メリット・デメリットを明確にし、県の医療全体のあるべき姿を模索しつつ行われるべきものであろう。

また、病床数の制限ではなく、急性期 回復期 自宅療養期という医療機関の連携により、長期入院を減少させることが重要視されて来ている。このような医療の連携・機能分担の調整機能は、県に求められている。

一方、「生活医療圏」を考えた場合、交通条件・年齢構成の変化などの社会情勢の変化により、その範囲は流動的である。このような需要側及び外的要因の変化による医療圏の変化と並行し、核となる病院が生まれることにより、生活医療圏が形成されるという供給サイドから生成される生活医療圏も考えられる。現状は、新規増床等が出来ないことから、供給サイドからの医療圏生成を制限している状況にあり、このような中で一定の位置を占める県立病院の役割を再考することは必要であろう。

現在、高松保健医療圏での中央病院と他の公的病院との関連、大川保健医療圏での津田・白鳥病院とさぬき市民病院との関連、東かがわ市との関連が問題となることが想像される。公的役割を果たす病院の運営に当たっても、様々な民間の活用方式が考えられる。それぞれ医療圏内の公的部門の役割を整理した上で、実施主体についても、夫々の自治体に分担するのか、共同で何らかの運営主体を設置するのか、また運営自体民間が行うのか、など設置・運営方法についても、自治体間の垣根を越えて考えるべきものであろう。これらの調整が可能であるかどうかを考えるならば、各市町村よりも県が行うことが合理的であり、2次保健医療圏にあわせて考える、という手法が、市場性が排除されている医療供給の特性を考え合せると特に、県全体の政策医療の効率的な運営という視点から必要であると思われる。

さらに医療と福祉の機能に重複する部分があること、福祉は市町が調整していることを考える場合、市町との機能調整が重要となる。また、県下各市町においても財政難の状況にあり、市町立・事務組合立病院の維持・福祉政策の多大な負担に耐え切れなくなっているのが現状である。

人口構成の変化などを見越した上で県全体での医療・福祉ビジョンを持った上で具体的な供給機能・供給方法を市町・民間と調整する機能が県に求められている。(意見)

3. 県立病院の運営方法

1) 組織

県立病院は、地方公営企業法の一部適用事業者である。自治体が行なう病院事業は、同法の適用が義務付けられているが、一部適用の場合、独立採算を原則とし、企業会計が適用されるものの、あらゆる面で知事の管理下にある。公営企業は、営利性を追求するものではないが、原則として事業の収益で運営費用を賄うこととされる事業に適用され、自治体が病院事業を行う場合には必ず公営企業とすることが求められる。収支を別途管理しているが、人事・購買・契約等あらゆる業務を県規定に基づき行う必要がある。

一部適用に対する概念として、全部適用というものがあり、人事・組織・資産管理等、経営にかかる広範な事項が管理者の権限となる。

独立行政法人はこれをさらに進めたものと位置づけられている。

地方公営企業法一部適用 全部適用 独立行政法人等民間化
指定管理者による運営

また、医療において、民間と呼ばれるのは、個人立又は医療法に基づく医療法人(公益法人の一種)であり、新規に株式会社等の組織による運営は認められていない。民間においても、医療は営利を追求するものではない、と解されている。

2) 民間化の種類

全体の運営形態は以上のような分類であるが、業務委託なども広い意味では民営化の一種であり、これらを含めて「民間化」と総称されることが多くなっている。民間化の手法は以下のとおり多岐にわたるが、様々な手法を用いて、経営の効率化を図る動きが全国的に出てきている。ただし、民間化手法を適用する前提として、対象事業に公的関与の必要性が確保されていることが不可欠であり、その上で、経営の効率化を図るツールとして各種民間化手法が位置づけられることを忘れてはならない。

民間化の種類としては、大きく公設民営、民設民営があげられる(大規模宅地開発に際し、学校が民間により建設され寄付されるような場合など、一部限られたケースで民設公営の枠組みも考えられる)。このうち公設民営には、管理運営委託、施設貸与(通常は普通財産に係るものが対象)、さらには管理運営のみならず施設の建設までを委託する DBO(Design-Build-Operate、ただし施設所有は公)などがある。従来は、地方自治法の制約により公の施設の管理委託先が第3セクターや公共団体、公共的団体に限られていたが、指定管理者制度が導入され純民間も受託可能となり、活用の動きが大きく広がっている。一方、民設民営は、PFI(民間に施設の設計・建設・運営・資金調達を一体的に委ねる手法)が代表例としてあげられる。提供中の公共サービスを切り出す事業契約(BOT、BOO方式)、営業譲渡、株式売却などの手法もある。

実際の適用については、自治体病院における PFI 提供事例が高知県などで出ているほか、営

業譲渡や指定管理者選定など動きも出てきている。

こうした中で、香川県の県立病院は一部の業務委託を除き、公設公営で運営されている。

県立病院として運営されている施設は5件であり、夫々の概要は以下の通り。

(平成17年4月1日現在の許可病床数 単位:床・㎡・人)

	中央病院	丸亀病院	津田病院	白鳥病院	がん検診センター
病床数	631(5)	321	104	166	0
建物面積	43,594	17,358	9,159	8,457	150
医師数	79	7	8	10	11
診療科数	23	6	12	11	7

病床(内)は結核病床。医師は正規職員数のみ。

4. 県立病院の使命

病院事業はもともと人の命にかかわる医療という分野の特性から、民間にあっても公共性を求められている分野である、という特殊性はあるが、民間でも行える事業を県が行う場合には、民間では採算がとれずに公的部門で行うべき領域に限られるべきものである。

この視点から事業が行われるならば、必然的に赤字基調となることは宿命的なものである。そもそも、収支あい償うべきということが公営企業的前提であるが、公営企業として運営する意義は、水道のように民間で行えない事業以外では、不採算であり、かつ社会的に必要とされる分野の事業を行うことであり、このための赤字について一般会計から繰出すことは必要とされている。

各病院の政策医療としては、経営健全化計画の中で次のようなものがあげられており、各病院はその政策及び実現過程が妥当か、社会情勢の変化にも対応しているか、について検討される必要がある。

中央病院

- ・高度・特殊医療の充実
- ・救急医療
- ・がん医療
- ・へき地医療
- ・災害医療
- ・臓器提供医療

丸亀病院

- ・精神医療改革への対応 急性期・処遇困難者等への対応
- ・専門外来の充実
- ・精神障害者の自立と社会参加の促進

津田・白鳥病院

- ・大川保健医療圏の中核病院としての役割

・SARS患者
がん検診センター

・がんの早期発見・早期治療

一般会計からの繰出自体は、夫々の項目毎に判断して行われているが、夫々の項目自体が目的に合致しているかの検討が必要である。この中には、病院自体の政策性と関連する項目もある。

また、一般会計からの繰出は、近年減少してはいるが、それでも毎年 40 億円にのぼっている。

国においても、市場化テストの導入が検討されているが、政策目的の遂行手段として、自治体立の病院であることが必ずしも必要でなく、自治体立であることにより不効率な部分があるとすれば、運営の方法についても検討が必要である。

このような検討は常に求められるべきものであるが、公的部門では、伝統的に従来の施策の統廃合まで含めた検討は行われていないが、県立病院としては、現在までに 2 病院、津田病院・白鳥病院の統廃合に関する検討が行われている。

本来、公営企業体として、また公的部門として、掲げる政策・実現の方法・サービスにかかるコストと成果との対比等、県民に対して情報を公開した上でその是非を問うべきものである。今回の対象選定にあたっては、このような事情を考慮し、県財政への影響の大きい病院事業を取り上げたものである。

また、視点は異なるが、平成 11 年度の包括外部監査において病院事業が選定され、運営・事務についての内容は調査されているため、11 年度の包括外部監査において指摘された事項の措置のうち必要な部分、及びそれ以降に変更のあった部分に留めることとする。

以上より、病院事業に関する監査の要点は、繰出金を政策に基づく必要な部分と効率性に問題がある部分に分離すること、また意思決定過程や結果について十分な説明責任を果たしているか、について検討することとなる。

手順としては、

・病院自体の経営分析

・病院事業の一部具体的な事務事業の点検

により、全般的な運営の実態の検討といわゆる「イコールフットイング」=民間との経営比較を行い、

・繰出金の妥当性につき、上記の視点をういながら検討したうえで

・県医療の実態を踏まえて病院毎の経営の方向性を検討することを試みる。

-2 経営分析

経営状態の分析は、以下の手順により行った。

病院の現状(損益・貸借・繰出の推移)

病床利用率の分析

病院別診療科別損益の把握方法及び結果についての検討

主要経費項目である人件費関連項目について、経営指標での平均データとの比較

以上を踏まえ、同様の問題から民営化した県立病院の事例を示す。

他県の事例

1. 県立病院の現況

(1) 単年度損益

収支及び貸借対照表の概要

平成 16 年度要約損益計算書

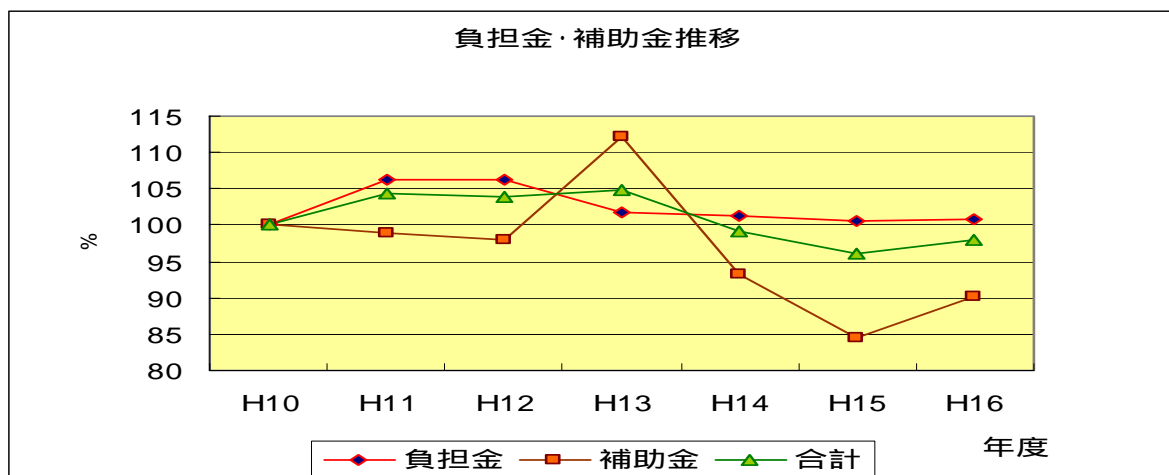
収支	合計		中央病院		丸亀病院		津田病院		白鳥病院		検診センター	
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%
(収益的収入及支出)												
病院事業収益	20,874		13,387	119	2,725	156	1,537	143	2,235	119	987	148
医業収益	16,617	100	11,245	100	1,747	100	1,072	100	1,884	100	666	100
医業外収益	4,251	26	2,136	19	978	56	465	43	350	19	320	48
特別利益	5		5									
病院事業費用	20,893	126	13,421	119	2,664	152	1,698	158	2,120	113	987	148
医業費用	19,978	120	12,841	114	2,525	145	1,623	151	2,046	109	942	141
給与費	12,519	75	7,537	67	1,966	113	1,166	109	1,253	67	594	89
材料費	4,364	26	3,200	28	277	16	232	22	480	25	172	26
経費	2,018	12	1,383	12	186	11	144	13	206	11	98	15
減価償却費	968	6	635	6	88	5	74	7	100	5	69	10
その他	107	1	84	1	5		4		4		7	1
医業外費用	836	5	507	5	137	8	74	7	72	4	44	7
特別損失	77	0	72	1	2	0	1	0	1	0	0	0
(差引差額)	19		33		61	3	161	15	115	6	4	1
他会計補助金	993	6	555	5	148	8	178	17	94	5	18	3
他会計負担金	3,019	18	1,378	12	819	47	283	26	251	13	287	43
負担金・補助金合計	4,012	24	1,933	17	967	55	461	43	345	18	305	46

医業収益約 166 億に対して事業費用は約 209 億円と、約 43 億円の赤字となっている。支払利息などの医業外費用約 8 億を含め、一般会計からの負担金・補助金等の繰入で賄われている。この繰入は医業外収益 42 億円の大部分を占める。

(2) 繰入の状況

過去からの時系列で見ると、繰入金は減少している。(単位:百万円)

計上	区分	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
収益	負担金	3,470	3,541	3,495	3,167	3,014	3,039	2,980
	補助金	1,342	1,251	1,171	1,342	961	843	847
	小計	4,812	4,792	4,666	4,509	3,975	3,882	3,827
資本	負担金	58	210	254	427	561	508	577
	補助金	29	105	171	195	315	314	390
	小計	87	315	425	622	876	822	967
合計	負担金	3,528	3,751	3,749	3,594	3,575	3,547	3,557
	補助金	1,370	1,356	1,341	1,537	1,277	1,157	1,237
	合計	4,898	5,107	5,090	5,131	4,852	4,704	4,794



内訳は以下の通りであり、運営関連の繰出金は、トータルでは増加している。人件費関連のものは、減少しているが、主たる要因は共済費負担金の額自体の減少である。借入関連は、長期化する低金利により利息部分が減少しているが、元本部分は増加している。

総合的に見ると、経営努力による繰出金の減少は見られる部分があるものの、額自体は他の部分で増加しているものの方が多い。負担金・補助金を支出すべき要因が増えたものか、他の要因によるものかは不明である。個々の項目の内容については、後段で検討を行う。

		10決算額 (A)	15決算額 (B)	16決算額 (C)	10決算比 (C) - (A)	同左%	15決算比 (C) - (B)
がん検診センターの運営経費	負担金	328,913	262,921	226,253	102,660	31.2	36,668
結核病院の運営経費	負担金	112,661	82,104	28,836	83,825	74.4	53,268
学生教育のための講師経費	負担金	44,401	86,265	87,692	43,291	97.5	1,427
救急病院等の運営経費	負担金	380,010	437,879	382,271	2,261	0.6	55,608
高い看護水準に要する経費	負担金	152,851	202,808	306,805	153,954	100.7	103,997
高度医療設備の運営経費	負担金	203,110	282,437	240,484	37,374	18.4	41,953
特殊医療(未熟児 教養レク)	負担金	99,153	110,571	102,206	3,053	3.1	8,365
リハビリ医療に要する経費	負担金	79,460	85,706	95,779	16,319	20.5	10,073
小児医療に要する経費	負担金	0	0	56,741	56,741		56,741
精神病院の運営に要する経費	負担金	366,095	293,898	293,095	73,000	19.9	803
老人性痴呆疾患センター経費	負担金	33,722	88,124	108,612	74,890	222.1	20,488
その他	負担金	155,213	159,560	149,969	5,244	3.4	9,591
借入関連以外負担金合計		1,955,589	2,092,273	2,078,743	123,154	76.4	13,530
準不採算地区病院の運営経費	補助金	109,266	64,265	94,192	15,074	13.8	29,927
地域熱供給受入の割当経費	補助金	77,069	0	0	77,069	100.0	0
借入関連以外補助金合計		186,335	64,265	94,192	92,143	113.8	29,927
共済組合助成費用経費(2/3)	負担金	444,157	387,529	351,980	92,177	20.8	35,549
共済助成費用経費(1/3 1/5)	補助金	222,078	113,260	105,594	116,484	52.5	7,666
退職給与金の支給経費	補助金	251,461	323,337	363,345	111,884	44.5	40,008
基礎年金拠出金の負担経費	負担金	112,765	0	0	112,765	100.0	0
人件費関連補助金 負担金		1,030,461	824,126	820,919	209,542	128.7	3,207
利息経費合計	負・補	622,580	416,196	368,048	254,532	40.9	48,148
借入返済合計	負・補	1,103,490	1,307,363	1,431,896	328,406	29.8	124,533
借入関連合計		1,726,070	1,723,559	1,799,944	73,874	4.3	76,385

借入・出資を含む借入関連の推移

項目	費目	計上区分	H10(A)	H11	H12	H13	H14	H15	H16(B)	(B) - (A)	%
企業債利息経費(2/3、1/2)	負担金	収益	402	378	359	332	301	270	239	163	41
企業債利息経費(1/3)	補助金	収益	201	189	179	166	150	135	119	82	41
長期借入金利息返還経費	補助金	収益	19	18	17	16	13	10	8	11	58
利息経費合計			622	586	556	515	466	416	368	254	41
企業債元金償還経費(1/3)	補助金	収益	277	253	225	179	134	144	155	122	44
企業債元金償還経費(2/3)	負担金	収益	555	506	450	358	269	288	310	245	44
企業債償還元金に要する経費(1/3)	補助金	資本	28	105	127	130	228	200	234	206	736
企業債償還元金に要する経費(2/3、1/3)	負担金	資本	57	210	254	426	560	508	576	519	911
建設改良に係る長期借入金返還に要する経費	補助金	資本	0	0	43	64	87	113	155	155	-
長期借入金元金返還経費	補助金	収益	183	205	151	130	85	51	0	183	100
借入返済合計			1,103	1,280	1,252	1,289	1,365	1,307	1,431	328	30
借入返済のうち収益区分計上			1,017	965	827	667	489	484	465	552	54
建設年度の改良費	出資	資本	63	54	27	7	25	24	3	60	95
他会計借入金	借入金	資本	1,402	917	641	598	548	196	101	1,301	93

224 ページに記載しているが、企業債の元本返済に対する繰入金収益が収益的収支に計上されている部分 465 百万円については修正が必要である。また、トータル収支を見るならば、県の県立病院課経費、検診センター無償使用分の経費についても修正が必要である。県立病院課経費は決算上区分計算されていない。検診センター使用料は概算で年間 1 億円程度である。(230 ページ。)

(3)平成 16 年度要約貸借対照表

	合計		県立病院課		中央病院		丸亀病院		津田病院		白鳥病院		検診センター		
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	
固定資産	14,643	66	0	0	9,277	82	3,129	92	893	84	997	76	347	81	
土地	1,987	9	0	0	371	3	1,378.6	40	129	12	109	8	0		
建物	10,063	46	0	0	7,323	65	1,627	48	563	53	532	40	19	4	
器具備品	2,480	11	0	0	1,531	14	91	3	191	18	339	26	329	76	
流動資産	7,381	33	4,555	100	1,974	17	284	8	169	16	317	24	83	19	
繰延勘定	70		0	0	64	1	1		2		2		1		
資産合計	22,095	100	4,555	100	11,315	100	3,414	100	1,064	100	1,317	100	431	100	
固定負債	6,262	28	0	0	1,408	12	2,224	65	1,526	143	524	40	580	135	
他会計借入	6,262	28	0	0	1,408	12	2,224	65	1,526	143	524	40	580	135	
その他															
流動負債	2,132	10	1,263	28	633	6	74	2	48	5	85	6	29	7	
自己資本	12,101	55	0	0	7,197	64	2,463	72	1,003	94	1,024	78	413	96	
出資金	11,823	54	0	0	7,056	62	2,381	70	975	92	999	76	413	96	
借入資本	8,241	37	0	0	5,417	48	1,619	47	370	35	501	38	334	78	
企業債	7,528	34	0	0	5,042	45	1,567	46	301	28	379	29	239	56	
他会計借入	714	3	0	0	375	3	53	2	68	6	123	9	94	22	
剰余金	6,642	30	0	0	1,412	12	2,718	80	4,136	389	726	55	474	110	
資本合計	14,963	68	1,263	28	14,026	124	1,365	40	2,764	260	800	61	272	63	
整理勘定			0	3,292	72	4,753	42	250	7	2,254	212	93	7	451	105

注)がん検診センターの土地・建物については県が保有、無償で貸し付けている。

累積赤字は 100 億円余りであるが、剰余金は資本から発生したものと合計であるため、66 億円と、累積赤字よりも少なくなっている。

公営企業会計も継続企業の前提において作成されているが、後述の通り、退職手当に関する引当金は計上されていない。負債は退職手当約 100 億円を加え、245 億円程度であり、それに対応する資産は 221 億円、差引 24 億円が現在の資産負債の差額である。

なお、病院課の未払等と預金との差額 30 億円であり、手元流動性が過剰であるように思われる。
キャッシュフロー計算書を作成すると、以下のようになる。

科目	金額	科目	金額
業務活動によるキャッシュ・フロー		投資活動によるキャッシュ・フロー	
当期純利益	3	有形固定資産の取得による支出	504
他会計繰出金等	4,012	投資活動によるキャッシュ・フロー	504
減価償却費	969	財務活動によるキャッシュ・フロー	
繰延勘定償却費	61	長期借入金の借入による収入(病院振替受)	8,222
過年度損益修正益	5	長期借入金の返済による支出(病院振替払)	9,920
固定資産除却費	17	長期借入金の借入による収入(他会計)	2,695
過年度損益修正損	78	長期借入金の返済による支出(他会計)	156
受取利息及び配当金	1	自己資本金の増加額	971
支払利息	447	借入資本金(企業債)の減少額	888
医業未収金の増減額	26	補助金の増加額	26
医業未払金の増減額	256	財務活動によるキャッシュ・フロー	949
たな卸資産の増減額	2	現金等の増加額	64
その他流動資産の増減額	2	現金等の期首残高	4,590
その他流動負債の増減額	141	現金等の期末残高	4,525
小計	2,079		
受取利息及び配当金	1		
支払利息	447		
その他	2,990		
業務活動によるキャッシュ・フロー	5,515		

営業キャッシュフローの赤字を繰出金で賄った形となっており、この年度を見る限り、繰出による余剰流動性は発生していない。年度末の預金については、過年度も継続してこの水準で推移しており、期末に補助金が入金されることにより、期末流動性が高くなっているものと思われ、それ以外は運転資金と考えられている金額とのことである。

決算書より、月次の資金繰りの推移を見ると以下のようになる。

上期	4月	5月	6月	7月	8月	9月
前月繰越	4,589	3,814	3,973	3,632	3,635	3,722
負担金			603			1,166
補助金						
他会計借入金等						
企業債						
他会計等収入計	0	0	603	0	0	1,166
病院振替受収入	492	665	606	520	651	640
月收入合計	492	665	1,209	520	651	1,806
他会計借入金返済						
企業債返済						659
病院振替払支出	1,267	506	1,550	517	564	1,870
月支出合計	1,267	506	1,550	517	564	1,870
下期	10月	11月	12月	1月	2月	3月
前月繰越	3,658	3,734	3,770	3,308	3,298	3,277
負担金			603			1,224
補助金						1,390
他会計借入金等						2,699
企業債						442
他会計等収入計	0	0	603	0	0	5,755
病院振替受収入	516	1,082	704	536	682	1,144
月收入合計	516	1,082	1,307	536	682	6,899
他会計借入金返済						156
企業債返済						4,226
病院振替払支出	440	1,045	1,769	547	703	5,497
月支出合計	440	1,045	1,769	547	703	5,653

3月以外の月次の資金繰りは、入金が全て月末であったとしても、18億円の預金で足りる。

経営状況に不安のある現況から不測の事態に備えて手元資金を保有しているものと思われ、また、経営改善により生み出された資金という側面もある。県は白鳥・津田病院の統廃合、制度の移行などの構想を公表しており、この過程では資金需要が発生する可能性は高い。一方で、一般会計からの借入に対しても2%の金利を支払っており、県全体の資金の有効利用という点からは、近々に使用される予定のない資金を多額に保有することは問題である。士気への影響、借入返済による資金ショートを懸念するならば、一般会計へ貸付することも検討するべきであろう。資金効率の面では、県立病院会計で綿密な資金繰計画を行い、効率化を図る必要がある。(意見)

(4) 企業債

企業債の内訳は以下の通り。(他会計からの借入金は除く。)

借入期間が30年超の極めて長期のものがあるため、一部高利率のものが残っているが、約定によるものであり、償還は可能なものもあるが、償還期限までの利息の合計額を現在価値に割り引いた金額を一括で返済するため、低金利の現時点では、ほぼ利息を含めた全額を償還する必要がある。施設に関する企業債は、施設を売却・廃止するような場合にはこのような計算により、一括返済する必要がある。

利率(%)	残高(百万円)	比率(%)	病院	平均利率(%)	残高(百万円)
7%～8%	2,517	33.4	中央	3.7	5,042
6%～7%未満	790	10.5	丸亀	6.5	1,567
3%～4%未満	1,715	22.8	津田	5.4	301
2%～3%未満	1,056	14.0	白鳥	4.5	379
1%～2%未満	200	2.7	検診センター	0.6	239
1%未満	1,249	16.6	合計	4.4	7,527
合計	7,527	100.0			

検診センターについては、建物についての極めて長期の企業債がないため、金利の高い時期の企業債が病院会計には残っておらず、平均利率が低くなっている。

2. 病床利用率

(1) 公立病院との比較

(単位: 床, %)

	県立病院病床数 合計	平成16年度 平均利用率	公立病院の 平成15年度全国平均
一般	896床	84.3%	83.3%
結核	15床	13.1%	40.4%
精神	340床	88.4%	78.9%

病床利用率(対許可病床数)は結核病床を除いて全国平均を上回っており、全体的な病床利用率の面からは特に問題は認められない。結核病床については15床中、10床をもつ丸亀病院での

稼働率が0%であったことが影響している。これを受け、平成16年度末に結核病床を廃止するとともに、国のモデル事業を採用し、結核合併症に対応した病床が整備(4床)されている。

なお、一般病床の病院別利用率は以下のとおりである。

(単位:床,%)

	中央病院	津田病院	白鳥病院	合計
病床数	626	104	166	896
利用率	89.5	74.6	70.4	84.3

(2)病床回転率

ただし県立病院では、急性期に特化する政策医療を行うこととしており、入院期間が長期の患者が多いならば、政策性に反する。経営的には、長期入院は保険点数が低くなり、収益率が低下する。

「平均在院日数」により比較を行う。

中央病院	津田病院	白鳥病院
19.9	20.7	23.4

平均値との著しい乖離はない。

また、平均在院日数の求め方の数式には各種あるが、極めて長期の入院患者が在院し続ける場合、平均値にさほど反映されないタイプの計算式を採用しているため、各病院では別途長期入院者をリストアップし、原因をチェックしている。

例えば、中央病院の平成17年度期中特定日現在の在院30日以上の人員の分布は245ページに記載している。

3.病院別診療科別損益の把握方法及び結果についての検討

(1) 県立病院課で行なう分析

平成13年度から15年度まで、任意の月分(平成15年度については6月について実施)について「診療科別損益計算」、「職員一人当たり収益・費用」、「患者一人当たり収益・費用」等の分析を行った。

・診療科別損益計算に際しての、収入・費用の配分方法。

医業収益、材料費、高額医療機器などについては、ほぼ診療科毎の個別数値の把握が可能が可能なため、診療科ごとに直課しているが、共通経費については、職員数割り、延べ患者割りなどにより配賦している。但し、病院全体として合意された計算方法は定まっておらず、費目によっては、診療科数(診療日数に応じた調整後)により按分する案も想定されているが、統一された基準は検討中とのことである。

経費の按分方法としては変動費・固定費などに区分せず、全ての経費を直課あるいは配賦する方法をとっているが、実際には全ての経費を合理的に按分することは困難であると考えられる。

変動費と固定費(あるいは診療科などコスト管理単位による管理可能費と不能費)に分けて診療

科毎貢献利益(限界利益)を算定の上、損益を把握、管理が妥当であろう。固定費であっても、病院全体から見ると管理可能である場合もある。

そもそも損益管理の目的が明確でないため、作成方法を明確にし得ないのが現状である。

目的により、異なる計算方法が求められる。責任範囲を明確にし、管理できる範囲内での予算を管理責任者から提供された数値に基づき作成し、結果と対比させることにより、損益管理の実効性が得られる。また、管理に必要な数値が明確にされれば、次にはそれを吸い上げるシステムが必要となる。現在の分析は、時系列で比較することによる変化やおおまかな科別収支の状況の把握する要因分析であり、現状を見ると、「管理責任」が明確でないことが根本的な問題である。説明責任を果す前段階といえる。これは、現在の運営が「一部適用」であり、経営に関する権限が病院にないことが原因とも言えるが、一義的な収支は現場の作業にある。坂出市立病院の HP から、自治体病院で実際に行なわれた予算管理の考え方を事例として示す。

全員参加による病院経営を考えると、医療職が関与しない予算編成は問題である。第三次経営健全化計画も当然、事務局だけで作成され、医師をはじめとした医療職にその内容は周知されず、年度収支決算さえ開示されていなかった。まさに医療と経営が完全に分離していたのである。だから赤字が生じても放置されていたのである。長い時間と大変な労力をかけ事務局が作成する毎年の予算は、病院自体のためではなく議会のためであったのである。それを病院のものとして取り戻すためには医療職の予算編成への参画が必要である。

毎年12月、各診療科に目標とする患者数および行為別診療単価を外来・入院別に提出させ、各科医師と院長とで調整し、お互いが納得した上で目標値を定めている。各診療科の目標値を合計すれば、それがそのまま次年度の医業収益の予定額となる。これは事務局の労力の軽減のみならず、医師の経営参画意識の醸成にもつながる。さらには、医師にとっては目標を達成するために次年度はどのような方針でどのような医療を行うかを考える絶好の機会となり、院長にとっても診療科の方向性を共に考え、模索していけるという利点となる。また、実績に対する評価も大切であり、単に目標に対し、実績が上回ったとか下回ったとかではなく、そこから課題や問題点を見つけだし改善することに意味がある。

損益管理の目的・各層での責任範囲の明確化と損益管理の手法の検討による制度的な損益管理制度の構築が必要である。(意見)

(2) 県立病院課の行なった分析結果

平成15年6月分についての診療科別損益をもとに、現況を概観する。

前述のように経費の配賦方法については検討の余地があるため、診療科の変動費的性質の高い薬品費・診療材料費と比較的個別把握の割合が高いであろうと思われる医師・看護師の給与費の合計の医業収入を100とした割合を見ると以下のとおりとなっている。

医業収入に対する医師・看護師の給与費、薬品費、診療材料費の構成比率（単位：％）

	総計					内科				
	中央	丸亀	津田	白鳥	がん検診	中央	丸亀	津田	白鳥	がん検診
医師給与	13.7	8.7	16.7	13.4	33.3	10.4	49.2	9.9	11.3	36.2
看護師給与	29.8	66.1	42.4	37.2	19.7	28.8	79.3	47	34.9	10.1
薬品費	16.8	10.9	11.4	11.8	17.1	21.5	49	12.2	11.9	13.6
診療材料費	10.3	0.6	7.9	11.1	4.1	10.6	0.3	8.4	11.4	4.4
合計	70.6	86.3	78.4	73.5	74.2	71.3	177.8	77.5	69.5	64.3
	精神科	神経内科	小児科			外科				
	丸亀	中央	中央	津田	中央	津田	白鳥	がん検診		
医師給与	7.4	20.3	26.3	46.5	13.5	24.6	20.9	78.4		
看護師給与	65.9	28.3	24.5	27.5	24.4	37.3	37.9	41.8		
薬品費	10.2	32.8	25	8.1	13.2	14.7	23.2	154.6		
診療材料費	0.6	8.8	8.4	1.5	12.4	8.5	9.6	10.9		
合計	84.1	90.2	84.2	83.6	63.5	85.1	91.6	285.7		
	整形外科		形成外科	脳神経外科	皮膚科	泌尿器科	産婦人科			
	中央	津田	白鳥	中央	中央	中央	中央	津田	がん検診	
医師給与	13.9	10.8	13.9	34.9	12.1	98.4	16	10.8	44.4	26.6
看護師給与	39.2	40.5	46.7	41.2	30	48.3	30.4	36.1	34.4	10.5
薬品費	6.4	11.7	5.9	8.9	14.7	17	17.4	17.5	2.2	4.9
診療材料費	12.6	7.2	10.1	12.5	12.5	5.3	11.4	11.4	9.8	3.4
合計	72.1	70.2	76.6	97.5	69.3	169	75.2	75.8	90.8	45.4
	眼科			耳鼻咽喉科		リハビリ	放射線科	歯科		検診部門
	中央	津田	白鳥	中央	津田	中央	中央	中央	丸亀	がん検診
医師給与	17.9	36.1	23.4	19.8	30.9	0.6	39.8	24.8	77.4	31.7
看護師給与	31.8	83.2	41.2	40.7	64.7	5.7	19	38.7	58.6	20.6
薬品費	4.1	3.3	2.4	7.5	1	0	0.6	5.9	2.6	13.8
診療材料費	13	6.3	12.8	12.3	6.2	0	5.1	11.7	0.5	3.9
合計	66.8	128.9	79.8	80.3	102.8	6.3	64.5	81.1	139.1	70

この結果、医業収入 100 に対して、中央・皮膚科 169.0、丸亀・内科 177.8、歯科・139.1 津田・眼科 128.9、耳鼻咽喉科 102.8、がん検診・外科 285.7、となっており、これらの部門は少なくとも、医業収入を持って医師給与、看護師給与、薬品費、診療材料費の直接経費を負担できていないことがわかる。

この原因については、中央・皮膚科については、他の疾患で入院している患者の医療費については皮膚科での治療でも、主疾患部門で収入計上されるため、皮膚科収入としては認識されないこと、丸亀・内科、歯科については、政策医療としての精神科に付随した医療であること、津田・眼科、耳鼻咽喉科については、曜日指定の診療であるため外来患者数が少なくなる傾向にあること、がん検診・外科については収益の一部が中央病院等に計上されていることなどそれぞれの原因は考えられるが、直接的な経費をまかなえない状態では経費配賦云々以前の問題であり、本来的な意味での政策医療的見地から負担すべき支出など以外については抜本的な経営改善策が必要と思われる。

例えば全国自治体病院協議会の平均データから考察しても、500 床以上の病院の皮膚科での収入に占める医師給与費の割合は平均 24.0%であるのに対し、中央病院皮膚科においては 98.4%となっている。これは外来の患者数が少ないことが原因であり、皮膚科も救急医療には必要であるが、外来としては 1 次医療のニーズと中央病院とが一致しないため、外来のみを抜き出すと不採算となるものである。外来収支の損失と救急医療の関連も考慮すべき点はある。

損益管理制度の構築にあたっては、管理データを元にして、職員一人当たりデータ、患者一人

当たりデータ、診療行為別データなどをもとに、原因分析を行い、政策医療との関連も明確にする必要があるものとする。(意見)

4. 主要経費項目である人件費関連項目について、経営指標での平均データとの比較

(1) 配置数・公立病院との比較

主要経費項目である人件費関連項目については、まず、人員配置について、香川県立5病院と地方公営企業法適用病院・黒字病院の100床当たりの人員配置比較を行うと、以下のとおりであった。

香川県立5病院と地方公営企業法適用病院・黒字病院の100床当たり人員配置比較 単位：千円

	中央病院	一般病院	÷	津田病院	白鳥病院	一般病院	÷	÷	大亀病院	精神病院	÷
	631床	500床以上の平均	乖離率	104床	166床	100~200床の平均	乖離率	乖離率	350床	の平均	乖離率
医師	181	155	116.8%	102	95	90	113.3%	105.6%	32	34	94.1%
看護部門	683	742	92.0%	596	445	558	106.8%	79.7%	37.3	39.6	94.2%
薬剤師	38	33	115.2%	29	24	31	93.5%	77.4%	1.4	1.3	107.7%
事務師	83	72	115.3%	58	72	81	71.6%	88.9%	3.1	4.0	77.5%
給食師	54	37	145.9%	96	12	43	223.3%	27.9%	5.9	3.9	151.3%
放射線技師	32	35	91.4%	1.9	23	26	73.1%	88.5%	0.3	0.2	150.0%
臨床検査師	74	55	134.5%	58	42	31	187.1%	135.5%	0.9	0.7	128.6%
その他職員	160	65	246.2%	27.4	11.7	7.7	355.8%	151.9%	12.1	5.7	212.3%
合計	1305	1194	109.3%	1232	831	937	131.5%	88.7%	641	588	109.0%

県立病院経営分析資料

医師、看護、薬剤、事務部門については5病院全てについて平均値との乖離が120%を超えるところは無かった。一方、給食部門、臨床検査部門、その他職員部門については、乖離率の大きい部門(平均値よりも人員配置が多いケース)が多く、これは概ね外部委託によるか否かによる乖離である。県立病院でも、経営改善の一環として、外部委託を計画しているが、自治体では人員削減による外部化が困難であることにより、退職不補充による外部化によることとしている。

なお、公立病院平均と医療法人平均、全体平均の病院の100床当たり人員配置については、平成15年6月実施の医療経済実態調査によれば、顕著な差は認められなかった。

(2) 平均年齢の比較

平成16年度病院別職種別給与費等を県立病院と地方公営企業立病院との平均データで比較すると、全ての職種において、平均年齢が3歳程度上回っていることが分かる。

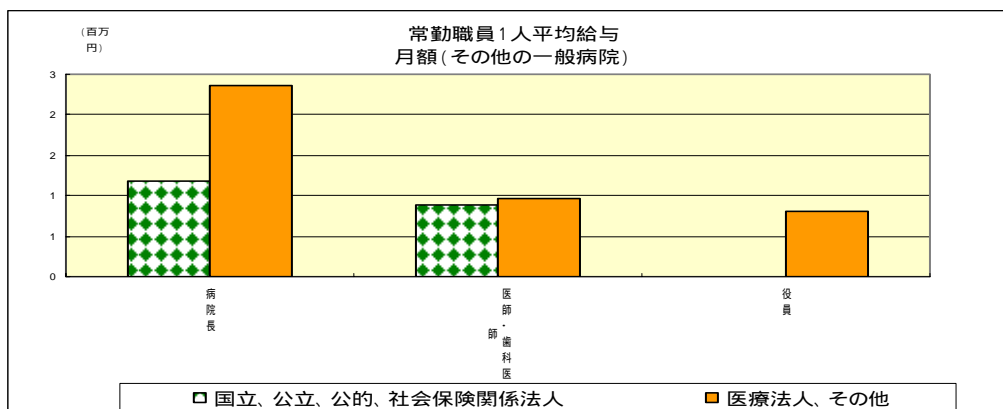
	医師給与総額	人数	1人当たり給与費	平均年齢	看護師給与総額	人数	1人当たり給与費	平均年齢	医療技術職給与総額	人数	1人当たり給与費
中央病院	1,240,265	81	15,312	43	2,852,807	455	6,270	44	757,298	108	7,012
500床以上平均			14,522	42			-	37			7,090
丸亀病院	123,057	8	15,382	50	964,184	124	7,776	43	73,046	11	6,641
精神病院平均			14,134	42			0	43			6,909
津田病院	157,658	9	17,518	52	413,699	60	6,895	46	128,564	17	7,563
白鳥病院	167,595	11	15,236	50	481,127	71	6,776	43	119,891	17	7,052
100～200床平均			15,655	42			0	39			6,064
がん検診センター	171,144	13	13,165	-	109,847	15	7,323	-	105,663	15	7,044
香川平均	1,859,719	122	15,244	45	4,821,664	725	6,651	40	1,184,462	168	7,050
全体平均			14,860	42			6,102	37			6,691
	事務職給与総額	人数	1人当たり給与費	平均年齢	技能労働職給与総額	人数	1人当たり給与費	平均年齢			
中央病院	131,457	20	6,573	43	572,559	85	6,736	47			
500床以上平均			7,327	43			6,005	45			
丸亀病院	79,602	10	7,960	50	205,575	32	6,424	50			
精神病院平均			7,564	45			6,673	42			
津田病院	48,730	6	8,122	52	119,416	17	7,024	51			
白鳥病院	45,736	6	7,623	50	79,440	11	7,222	52			
100～200床平均			6,411	43			4,835	45			
がん検診センター	58,017	9	6,446	-	-	-	-	-			
香川平均	363,542	51	7,128	46	976,990	145	6,738	48			
全体平均			6,937	43			5,694	44			

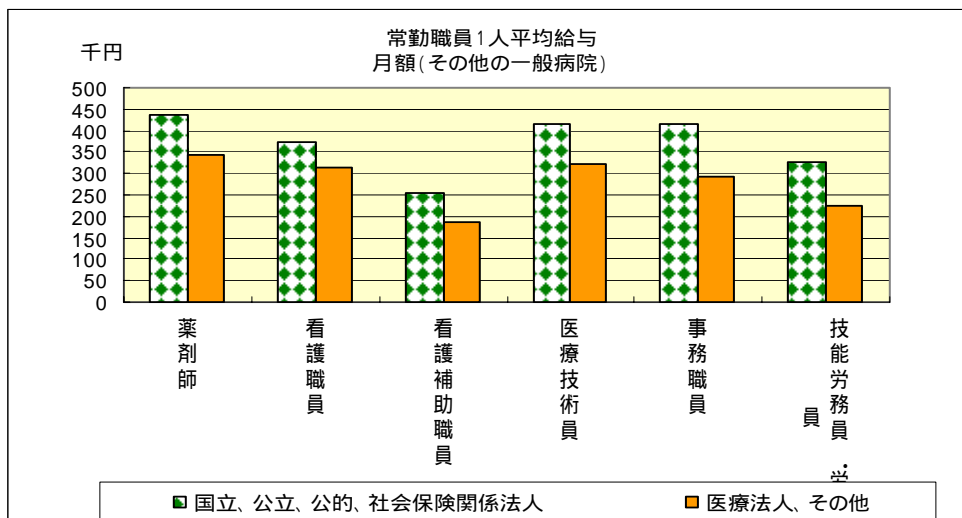
給与データ 依頼資料より

平均 地方公営企業法適用病院 中央病院 500床以上の平均、丸亀病院 精神病院の平均、津田・白鳥病院 100～200床の
は平均より10%以上超過しているもの

(3)支給水準・公営企業と他主体経営との比較

常勤職員1人当たりの平均給与月額(平成15年6月支給分 賞与含まず)を国立、公立病院など公的病院と医療法人などその他の一般病院で比較すると、病院長、医師・歯科医師給与は、その他の病院が高いものの、それ以外の職種については公的病院のほうが高くなっていることが分かる。病院長などの医師給与については、民間病院の場合、法人税対策等のために報酬が調整されることがあるため、一概に高低は言えない部分がある。それ以外の職種については全て公的病院のほうが高くなっており、この理由として例えば、看護師については、公的病院のほうが一般的には夜勤体制が充実しており、その分手当なども多くなることから、給与費も高くなるなどの事情はあるにせよ、その他の病院との比較において、医師以外の業種についての全体的な給与水準の高さは明らかである。





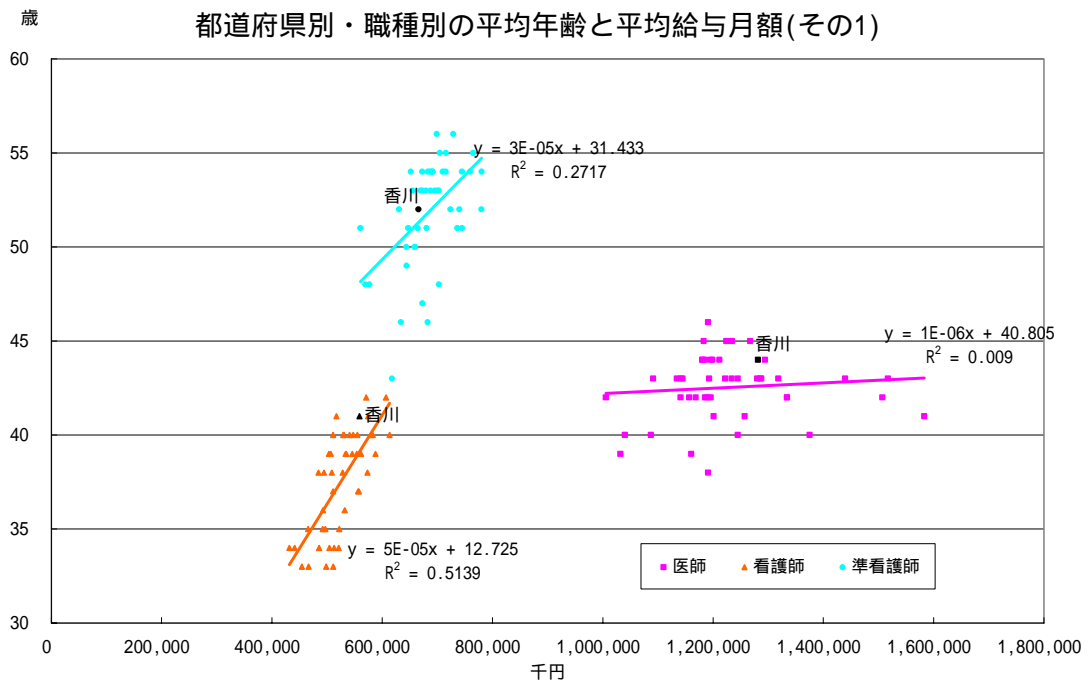
(4)支給水準・香川県立病院と自治体病院平均との比較

2003年度の香川県の平均給与月額(賞与を含む)は、平均年齢が自治体病院の全国平均を4歳上回っていることなどを背景に、その他職員(+84千円)、准看護師(+79千円)、看護師(+58千円)など、全ての職種で全国平均を上回っている(うち時間外勤務手当は、その他職員+19千円、准看護師+12千円、看護師+7千円となっている)。これを都道府県立病院平均との比較でも、事務職員、准看護師、医療技術員で全国平均を下回っているものの、全職員では平均を上回っている。因みに、職種別給与が全国平均並みにとどまった場合、年間人件費が7.6億円減少するものと試算され、自治体病院の中での比較でも、給与差が経営の大きな圧迫要因になっている実態がうかがえる。(都道府県立平均値に置き直して試算すると3.2億円の減少。)

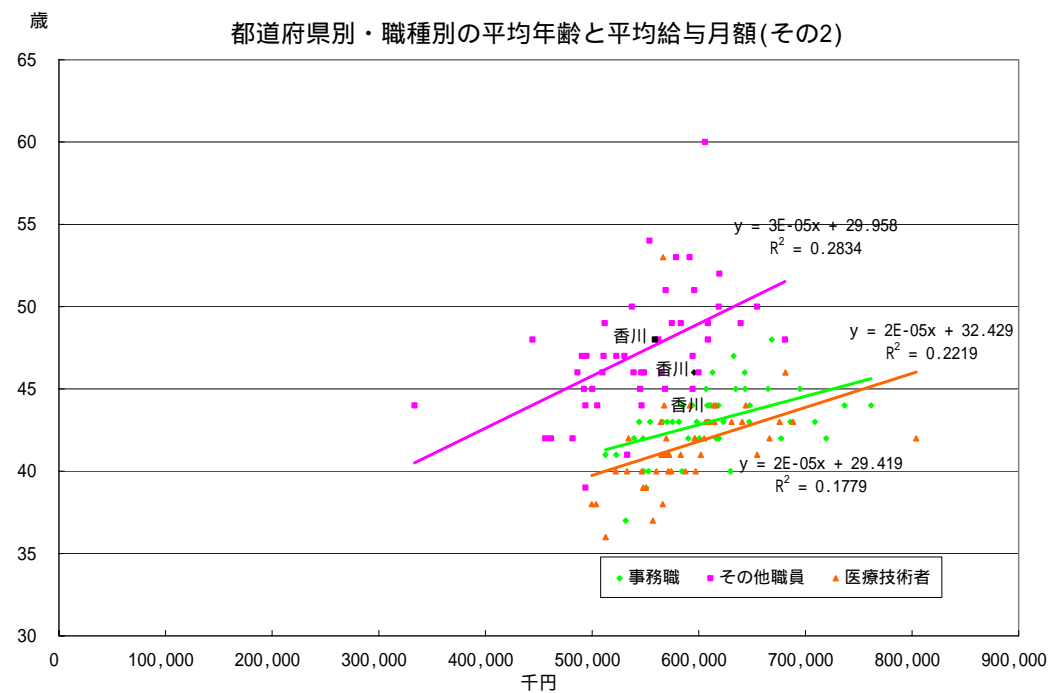
職種別平均給与月額・平均年齢など (千円/人、歳、億円)

職種		香川	全国平均	差(c)	人数(d)	c*d/1000	全国平均	差(c)	人数(d)	c*d/1000
		事務職員	平均給与 596	578	17	53	11	614	18	53
	平均年齢	46	43	3			43	3		
医師	平均給与	1,281	1,238	43	126	65	1,219	62	126	94
	平均年齢	44	42	2			42	2		
看護師	平均給与	559	500	58	709	497	526	33	709	282
	平均年齢	41	36	5			37	4		
准看護師	平均給与	666	586	79	10	10	684	18	10	2
	平均年齢	52	49	3			52	0		
医療技術員	平均給与	568	558	10	174	21	600	32	174	68
	平均年齢	44	40	4			41	3		
その他職員	平均給与	559	475	84	150	152	543	16	150	28
	平均年齢	48	45	3			46	2		
全職員	平均給与	637	601	37	1,222	755	625	12	1,222	322
	平均年齢	43	39	4			40	3		

(資料)総務省「2003年度公営企業年鑑」



(資料)同上



(資料)同上

(5)支給水準・民間等他主体経営の病院との比較

同様に、厚生労働省が公表している資料を用いて、賞与を除く平均給料月額ベースで他の経営主体との人件費比較を行うと、時点が異なること、職種区分が一部不整合なことなどには留意する必要があるものの、それでも大きな官民格差の存在が明確になる。特に、医師以外の給与格差が顕著となっており、仮に香川県の給与水準が民間平均並みにとどまった場合には、年間17億円もの人件費が減少するものと試算結果が得られる。政策医療にかかる一般会計からの繰出金の相当部分が、実態的には給与の官民格差に起因する赤字の埋め合せに使われていると言わざるを得ない状況が明らかになる。自治体病院としての位置づけから言えば、職員を公務員横並びで処遇するのは当然のことと言えるが、見方を変えれば、こうした処遇が同一職種のなかで説明のつかない官民格差をつくり出しているとも言える。これは、国家公務員の給料表を参考に地方自治体の一般行政職の給料表が決められ、これを参考に他職種の給料表が作成されるため、地方の同職種の給与水準と乖離することが原因であるが、今日的なタックスペイヤーからの見方からすれば、容認し難い格差と言わざるを得ない。

経営主体別の平均給料月額の差異(千円/人)

	国立	公立	公的	社会福祉 関係法人	医療法人	その他	法人・そ の他平均	香川県	都道府 県立病	自治体 病院平
病院長	1,043	1,242	1,483	1,293	2,460	1,640	1,959			
医師	827	939	979	840	1,197	851	965	1,056	1,004	1,025
歯科医師	861	903	768	685	782	744	820			
薬剤師	449	446	412	393	334	395	398			
看護職員	357	382	347	329	306	330	346	428	409	391
看護補助職員	272	251	245	220	191	202	205			
医療技術者	397	425	392	365	289	344	356	426	456	426
事務職員	417	409	372	325	280	326	333	441	464	437
技能労務員・労務員	352	362	299	279	212	253	285	420	408	357
役員	333	654			925	583	878			

(資料)厚生労働省資料(2005/6時点。香川県、都道府県、自治体は2003年度公営企業年鑑)

(注)公営企業年鑑による数値のうち、看護職員には看護師及び准看護師の平均を用い、医療技術者には薬剤師などを含む数値を用いた。

給与の官民格差による人件費差の試算

	香川県	法人・そ の他平均	比率	差引	人数	差額	
	千円		÷	- =	人	× × 16	
			%	千円		百万円	
医師	1,056	965	109.5	91	126	184	
看護職員	428	346	123.7	82	719	945	
医療技術者	426	356	119.6	70	174	194	
事務職員	441	333	132.2	107	53	91	
技能労務員・労務員	420	285	147.2	135	150	323	
	計						1,738

注)影響額は、賞与を一律4ヶ月と仮定して計算している。(資料)同上

さらに、退職手当の水準については官民格差が大きい、公表された比較データはない。280ページ、及び病院の実態については190ページ以降を参照。退職手当については、民に比べ長期間勤続することによる加算が大きい計算方法をとっていること、勤続年数自体が長いこと、勧奨

退職の制度があること、計算根拠となる上記月額が高いことが格差の要因となっている。

最近では、こうした給与の官民格差に起因する構造的な収支悪化要因が、現状の枠組みの中では当然抜本改善は不可能なために、財政上の問題を起点に自治体病院のあり方そのものを抜本的に見直す動きが出てきており、香川県の今後の県立病院のあり方を検討する際にも真摯に受け止めるべき時期に来ていると考えられる。

この中には、県立病院としての政策的な位置づけを根本的に問われ、廃止・民営化といった方向を打ち出される事例も生じており、以下で福岡県と福島県の事例を概観する。

5.他県の事例

(1)福岡県における県立病院改革の動き

福岡県には、5つの県立病院があったが、ほとんどの医療圏で基準病床数を上回る病床が供給され、しかも大学病院なども多く立地し、県立病院が重要な役割を担えないまま、低い医業収益と高い給与水準などを背景に、極めて深刻な経営不振を余儀なくされてきた(2001年度において、負担金・補助金を39億円投下してなお34億円の赤字を計上し、医業収益に占める人件費の割合は84%)。1993年度以降、県直営を所与の前提に2次にわたり県立病院改革を推進したが、目標年次だった2002年度までに実効的な効果を上げることができずに、県行政改革審議会の場で抜本改革の検討が進められることになった。

1年4ヶ月に及び審議の結果、2002年9月に「県立病院改革に関する答申」が取りまとめられた。

同答申では、経営上の問題はもとより、政策性についても、県立病院に求められる役割として、「自治体病院の一般的機能に加え、市町村では実現の難しい公益性や広域性を担う必要がある」として、具体的には、県内全域あるいは複数医療圏に跨る広域を対象とする医療の提供、県の特異性を踏まえた広域を対象とする高度専門医療の提供、3次レベルの救急医療の提供、新たな社会的ニーズに対応するモデル的医療の実施、地域医療水準の向上のための研修・教育機能、特殊な精神医療等民間病院レベルでは対応の難しい医療の提供、という6項目を上げる一方、県立病院が下表のとおりこうした役割をほとんど果たしていないとの評価を行っている。

機能面での役割の検証

	朝倉	柳川	嘉穂	遠賀	太宰府
①	×	×	×	×	△
②	×	×	×	×	×
③	×	×	×	×	△
④	×	×	×	×	×
⑤	×	×	×	×	△
⑥	精神	×	×	×	△
	結核	×	×	△	×
	感染症	×	×	×	×

×：医療の提供や機能がないか、あるいはほとんど見られないもの

△：一定の機能を果たしているもの

その上で、5つのうち4病院(朝倉、柳川、嘉穂、遠賀)については、「限られた地域での医療は担っているが、近隣の市町村立病院などと類似した状況にある」「県立でなければならない必然性は見られない」とし、委譲すべきとの方角を提起している。残る精神医療を担う大宰府病院についても、「県の精神医療のリーダーとしての役割を果たしていない」「経営状態が極めて悪い」とする一方、「法による必置義務がある」「精神科救急などで中核医療機関としての期待も高い」として、公設民営の方角を提起している。

こうした方角づけを得て、2003年10月には「県立病院改革(委譲及び公設民営化)に関する計画」を策定し、4病院(朝倉、柳川、嘉穂、遠賀)の民間委譲、大宰府病院の公設民営化を決定するとともに、実施時期についても、老朽化の著しい朝倉、遠賀と、大宰府の先行実施(2005年度)を打ち出している。

朝倉、遠賀の具体的な委譲条件としては、一定の応募資格を定めるとともに、土地・建物などの低額譲渡(時価から5割減額)、施設・設備整備費及び運営費の一部補助を打ち出す一方で、これまで担ってきた医療機能の継続・充実、希望する入院患者の引継ぎ、県退職者の優先採用と県からの派遣出向職員の受け入れ(最長5年間)などを課して募集を行うこととしている(選定についても、公益性・地域医療への貢献、医療機能、病院運営・経営、県職員の受け入れの4つの視点を軸に審査を行い、委譲先及び指定管理者を選定することとしている)。

2004年8月に応募が締め切られ、朝倉病院に関しては「医療法人聖峰会」「社会福祉法人恩賜財団済生会支部福岡県済生会」「医療法人徳州会」「社団法人甘木朝倉医師会」の4団体が応募、遠賀病院に関しては「社団法人遠賀中間医師会」が、大宰府病院に関しては「社会福祉法人恩賜財団済生会支部福岡県済生会」「財団法人医療・介護・教育研究財団」が応募し、選考の結果、それぞれ、「甘木朝倉医師会」(甘木市内で病院経営実績あり)、「遠賀中間医師会」、「医療・介護・教育研究財団」が選定された。

この間、職員対策については、委譲先の勤務条件の説明会や意向調査を実施するとともに、退職手当の特例に関する条例制定などを通じ、勧奨退職の募集などを行ってきており、2005年4月時点で勧奨退職者は236名となっている。このうち91名が委譲先・指定管理者移行先に再就職しているほか、県立病院職員のうち看護師・医療技術者65名が在籍出向となっている。

民営化後の3病院の評価は、まだ十分定まっていけないものの、経営面な改善は急速に進んでいるようである。すなわち、地元との連携強化や人件費の圧縮などが奏功して、医業収支比率は3病院ともに急速に向上しており、初年度の黒字転換は難しいとみられるものの、早期に黒字化できそうな見通しにある。

民営化後の経営見通し(%)

	医業収支比率		職員給与費比率	
	移行前	17年度	移行前	17年度
朝倉	71	95	84	50
遠賀	57	80	114	60
大宰府	58	80	120	72

(資料)福岡県資料

また、当面の課題となっている施設リニューアルについても、機動的な委託や競争入札によらないがゆえの徹底した建設費圧縮などが進みつつあるとのことであり、経営的に無理のない施設計画の立案が十分視野に入ってきているとのことである。

以上、福岡県における県立病院民営化の経過を見てきたが、長年、経営改善の抜本策が得られないまま赤字を累増させてきた状況を民営化により大きく変えることができた点は、率直に評価すべきと考えられる。

(2) 福島県における県立病院改革の動き

福島県においても、同様の動きが展開されているが、県のホームページなどによる情報であるために、概略の記述にとどめる。

福島県は、県立9病院、1診療所を有しているが、3次にわたる経営長期計画の策定などで健全経営の確立に努め、2004年度からは地方公営企業法の全部適用に切り換えたものの、改善がみられず、累積赤字が2003年度末で150億円に達し、抜本改善が急務となっていた。そのため、「福島県立病院改革審議会」を設置し、2004年5月以降、県立病院の役割や機能の明確化、経営の在り方や統合・廃止など県立病院事業の抜本的改革方策の検討が進められてきた。

新聞報道などによれば、2005年3月の審議会答申では、猪苗代、リハビリテーション飯坂温泉、三春の3病院について、診療圏の広域性や医療機能が一般医療の域を出ていないことなどから、「県立病院であることの必然性は認められない」と「県立病院としては廃止」が適当とした。また、リハビリテーション飯坂温泉病院の付属診療所である本宮診療所については、医療機能面での本院との連携がない上、医療機関が集中する郡山市に隣接し、町内にある民間診療所とも医療機能が重複・競合している状況などを踏まえ、「廃止」が適当とした。また、会津総合、喜多方の2病院については、現状のまま県立病院として存続させることは適当でないとし、両病院の統合が必要とし、統合病院の整備などに際しては、PFIの導入を検討すべきだとした。答申はまた、県立病院の経営の在り方について、より経営に適した組織形態の実現に向け、地方独立行政法人化や指定管理者制度の導入を検討することも提言した。

その後2005年7月に取りまとめられた「県立病院改革実行方策」においては、会津総合病院と喜多方病院は統合し、会津地方における県立病院等のネットワークの中核となる病院として整備すること、リハビリテーション飯坂温泉病院、同病院本宮診療所、三春病院及び猪苗代病院が立地する自治体との協議を踏まえ、当該病院の廃止時期を2006年度末とするともに、以下のとおり病院毎の対応を打ち出している。

リハビリテーション飯坂温泉病院 当該病院の機能を民間医療機関などへ移譲

リハビリテーション飯坂温泉病院本宮診療所 当該診療所の敷地などを本宮町へ移譲

三春病院及び猪苗代病院 当該病院の機能などをそれぞれ三春町、猪苗代町へ移譲

同時に委譲に当たっては、県が必要な支援を行うこととともに、「地域医療の確保」「現在受療している患者の引継ぎ」「再就職を希望する県立病院職員の処遇」などへの配慮についても打ち出

している。

県立として残る病院についても、機能強化が必要として、それぞれの状況に応じた改善方向が打ち出されている。

具体的な実施は今後の課題となるが、公営企業全部適用が経営の抜本改善につながらなかった点、今日的に求められている県立病院の役割に照らしての厳しい評価などについては、自治体病院の多くに共通する事項であり、先例として参考とすべき点が多い。

-3 個別の内容

1.対象

病院業務に関しては、平成 11 年度の包括外部監査で検証されているため、本年度は基本的には対象外とした。

その中でも、財政分析から必要と思われた人件費、(財)日本医療機能評価機構による指摘事項である在庫管理、平成 11 年度以降変わった部分である委託費については個別に内容を検討する必要があると考えた。ただし委託費については本年度監査委員の行政監査の対象とされていることであり、対象外とした。

2.人件費について

(1)概要及び対象

一般的に、公立病院の経営を考える場合、人件費が問題とされることが多い。また、前段分析から、香川県立病院でも、財政を考える場合、人件費の検討がまず必要であることが明らかにされている。

民間と比べた場合、公立病院で人件費が高くなる理由は、民間に比べて配置数が多いこと、給与制度の独自の設計が不可能に近いこと、があげられる。

このうち、配置数については、政策的に行っている場合もあるが、診療別原価計算が著しく悪い科につき、それが政策に基づくものか、改善の余地はないか、存続が必要か、という検討を行うことが必要である。

ここで個別の問題として取り上げるべき内容としては、給与制度・諸手当・退職手当制度であるが、諸手当は昨年度の包括外部監査において詳細に検討されているため対象外とする。

(2)給与制度

1)概要

香川県の県立病院の地方公営企業法上の位置づけは一部適用であり、このため、人事に関しては県庁本体の制度を用いることとなる。

給与制度については、義務教育の項でも記載されているが、概要を記載する。基本になるものは職種ごとの給料表である。給料表は職種により異なるが、基本的には役職に対応する形で 4～11 級に分けられており、級を上げる場合は昇格によることが原則である。級の中は号に区分されており、1 年 1 号を基準として昇給する。病院には、医療職 1～3(医師・医療技術職・看護師)、事務職

(一般行政職)、技能職の給料表適用者が在籍する。

民間での賞与にあたるものとして、期末手当・勤勉手当がある。

この給料表の水準、基本の昇給・期末手当・勤勉手当の支給月数は人事院の勧告に従って香川県人事委員会で定められており、地方の裁量はほとんどない。

裁量及び評価により、地方での運用が可能であるのは、基本の昇給のほかの特別昇給の程度・勤勉手当・昇格人事そのもの、に限られる。

2)新制度及び民営化

平成 18 年度より、人事院からも評価を反映させる新しい給与制度の導入が求められている。

これにより、従来の 1 号は 4 号に分けられ、特別昇給の制度は廃止され、昇給時期も 1 月の 1 回のみとなった。これにより、1 月の昇給で評価により昇給差が発生することとなったが、制度の枠組み自体は変わらない。また、1 年につき基本の 4 号(12 月)と評価による 2 号(半年)を 20%又は 4 号(1 年)を 5%以内とする、という指針が出されており、勤務成績が良好でない場合は基本の半分の 2 号又は 0 号の昇給となっているが、現在の基本の昇給と特別昇給の制度と同じ運営が可能である。

新制度を生かすことができるかどうかについては、評価制度をどのように設計・運用するかに尽きることとなる。また、現在の支給額からのスタートになるため、効果が出るのは次年度以降である。

給料表の水準自体についても、地方の実態に合わせて切り下げが予定されている。香川県では、平成 17 年度より財政難を受けて給与カットを行っており、切り下げ後の水準はほぼ平成 17 年度に見合うものである。

県立病院においては、新制度化での運用により給与制度を柔軟なものにする以外に、地方公営企業法の全部適用により、県本体と独立した給与・人事制度を構築するという選択肢もある。

また、独立行政法人化・民営化という選択肢もあり、この場合、職員の身分についても、公務員ではなくなる。

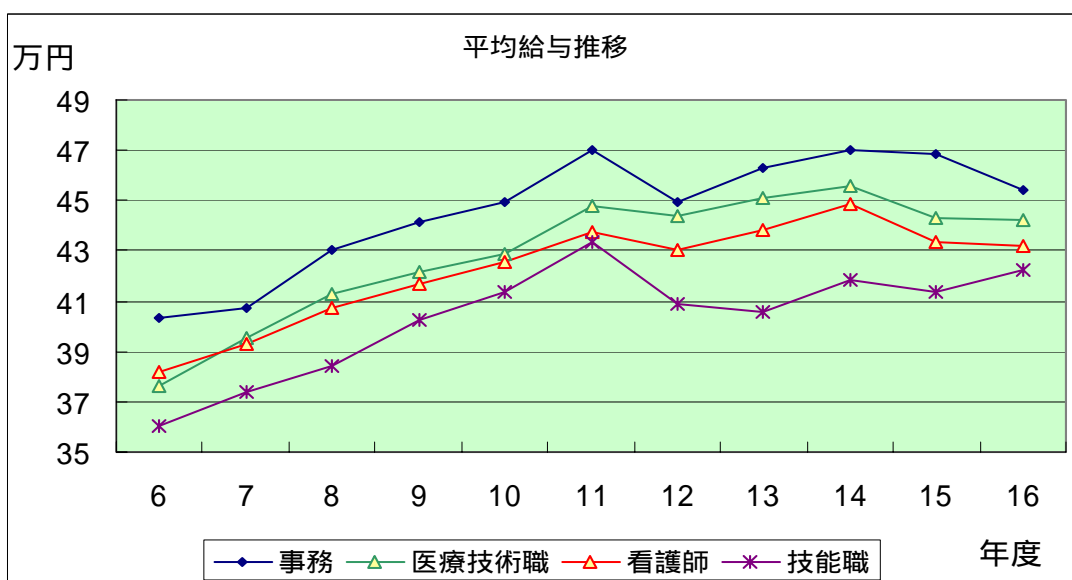
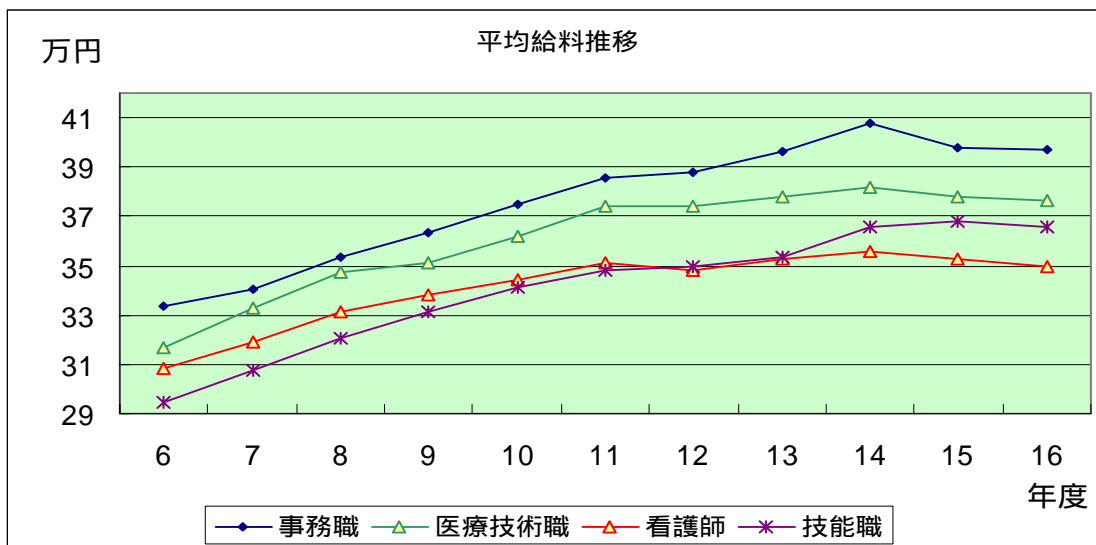
3)平均給料の推移

当初予算説明書より、平均給料額(諸手当を含まず)と平均給与額(諸手当含む)平均年齢の経年推移を示すと、以下ようになる。

(単位:千円・歳)

年度	医師			医療技術職			看護師			技能職			事務		
	年齢	給与	給料	年齢	給与	給料	年齢	給与	給料	年齢	給与	給料	年齢	給与	給料
H6	40.08	930	443	38.05	376	317	37.01	382	309	42.10	361	294	40.06	403	333
H7	41.06	946	460	39.04	386	333	37.07	393	319	43.03	366	308	40.07	407	341
H8	41.11	975	472	40.01	395	348	38.02	398	331	43.08	376	320	41.02	422	354
H9	41.05	977	481	40.00	404	351	38.05	408	338	44.02	385	331	41.07	432	364
H10	41.11	989	492	40.10	410	362	38.08	416	345	44.06	396	341	42.02	432	375
H11	42.05	1,006	500	41.11	420	374	39.05	419	351	45.01	407	348	43.03	443	385
H12	42.05	977	490	42.11	408	374	39.11	411	348	46.01	374	350	44.07	413	388
H13	43.03	1,030	501	43.08	406	378	40.05	411	353	46.70	364	354	46.00	410	396
H14	43.09	1,037	509	43.09	411	382	40.05	421	356	47.00	375	366	47.01	408	408
H15	43.08	1,010	509	43.11	398	378	40.07	406	353	48.03	360	368	46.05	414	398
H16	45.00	1,035	520	44.03	388	376	40.09	404	349	48.06	369	366	46.06	400	397
H5-17増	4.92	105.40	76.60	5.98	11.80	59.60	3.08	22.30	40.50	5.96	8.50	71.60	6.00	2.70	63.60
同増減率		11.34	17.29		3.14	18.83		5.84	13.12		2.36	24.32		0.67	19.08

医師以外につき、推移をグラフで示す。



4)平均年齢の影響

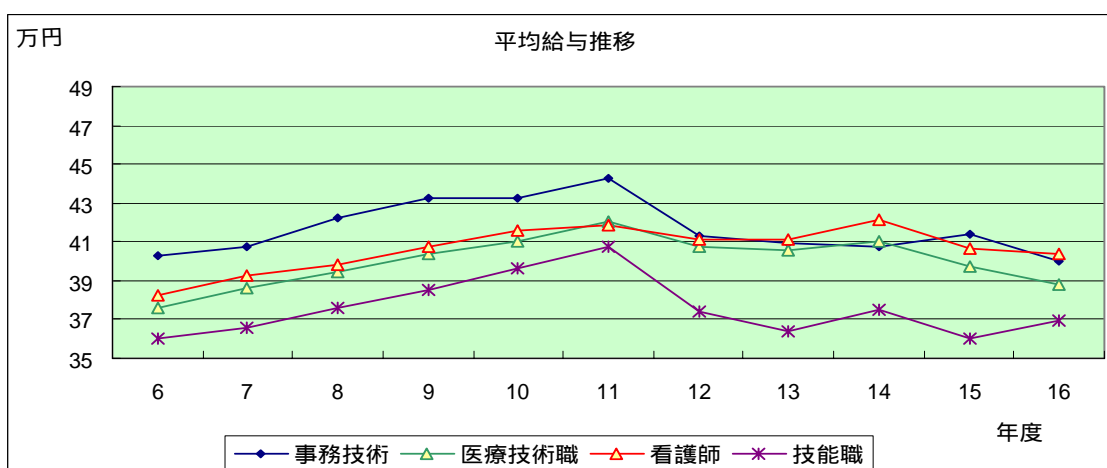
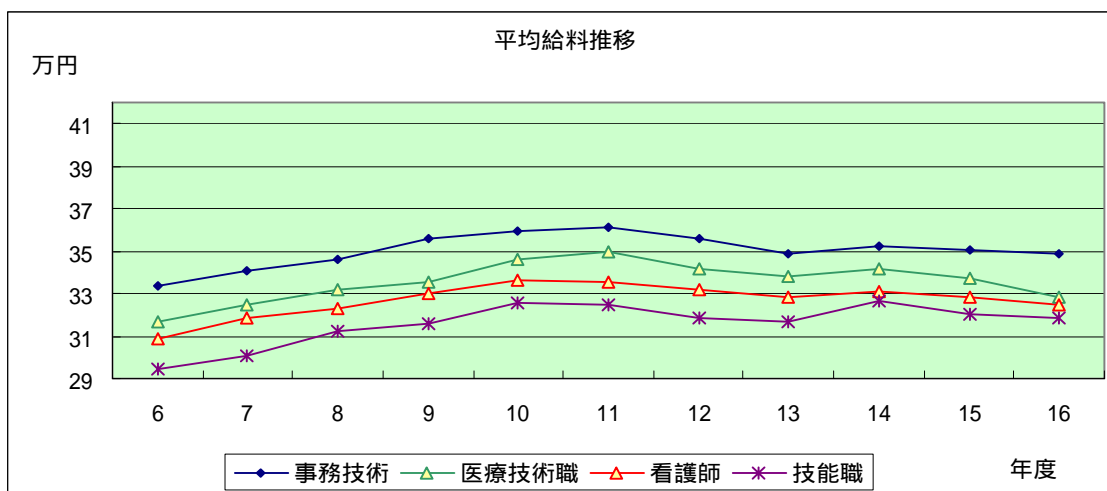
給与額の増減は、年齢構成の影響を受ける。

平成6年から16年の間の平均年齢の差から、1歳当たりの給与額上昇を医師15千円、他職種9千円として、年齢増加による影響月額を試算する。

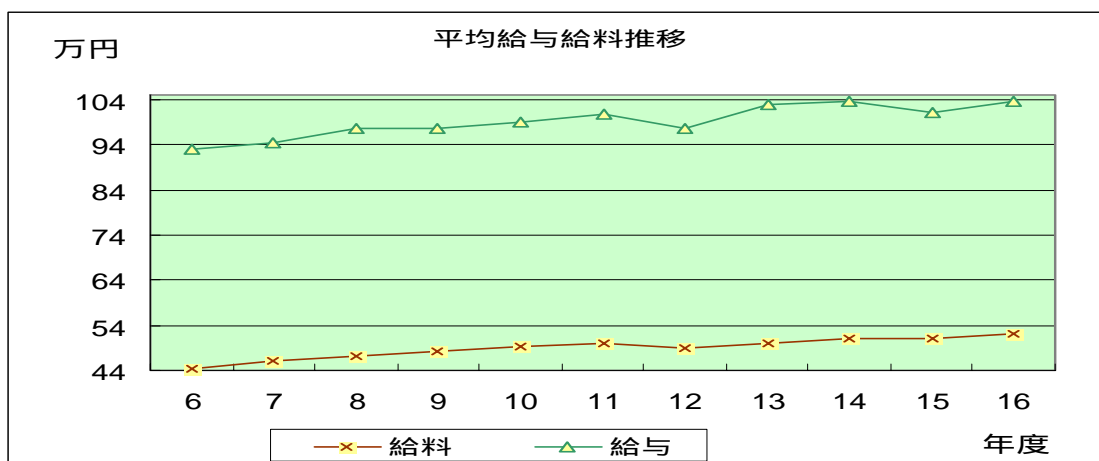
	医師	技術職	看護師	技能職	事務職	合計
平均年齢の増加(歳)	4.92	5.98	3.08	5.96	6.00	-
1歳当たり増加額(千円)	15	9	9	9	9	-
1人当たり増加額(千円)	73.8	53.82	27.72	53.64	54	-
平成16年人数(人)	122	169	725	145	49	1,210
影響額(千円)	9,004	9,096	20,097	7,778	2,646	48,620

給与水準が高くなっている重要要因は、この平均年齢の上昇であり、分析 172 ページからも他自治体病院と比較しても高くなっていることがわかる。

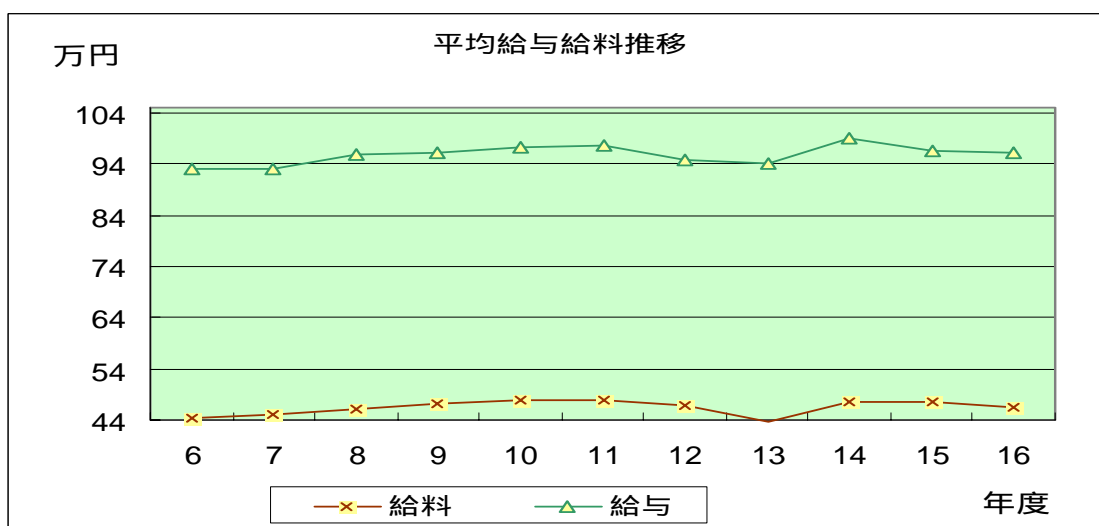
平均年齢 1 歳の差を平均給料で 8 千円、平均給与で 9 千円として推移を修正すると以下のようなになる。



県立病院の経営健全化計画は平成 11 年度に策定されているため、平成 12 年度からの平均給与が下がっているものと思われる。また、手当の含まれない平均給料に比べ、平均給与で比較すると減少が大きいことは、人事委員会勧告による期末・勤勉手当の支給割合の減と特殊勤務手当の見直しが行われたことが原因である。また、平成 12・13 年度は職員給料カットが実施されている。平成 17 年度からは、給与部分でも一律カットが行われているため平均給料も減少している。医師についての平均給与・給料の推移を示す。



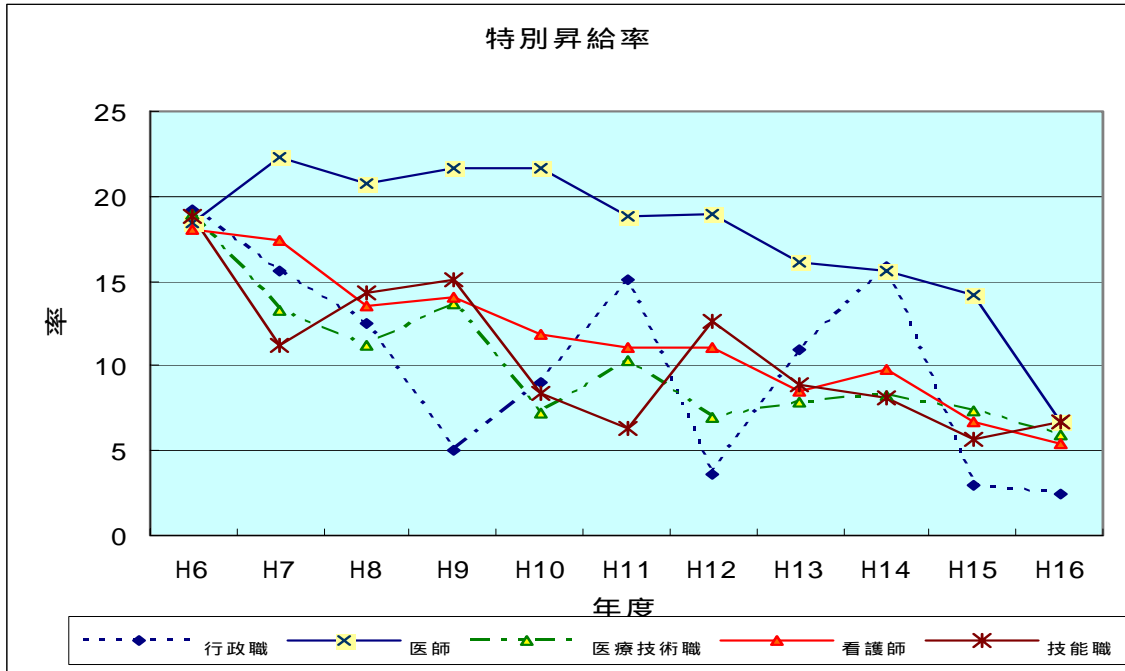
医師については、1歳あたり給料で11千円、給与で15千円として年齢の影響を考慮する。



1人あたり給与額の上昇要因としては、普通昇給 平均年齢であり、その他は、特別昇給・昇格による。

5)特別昇給

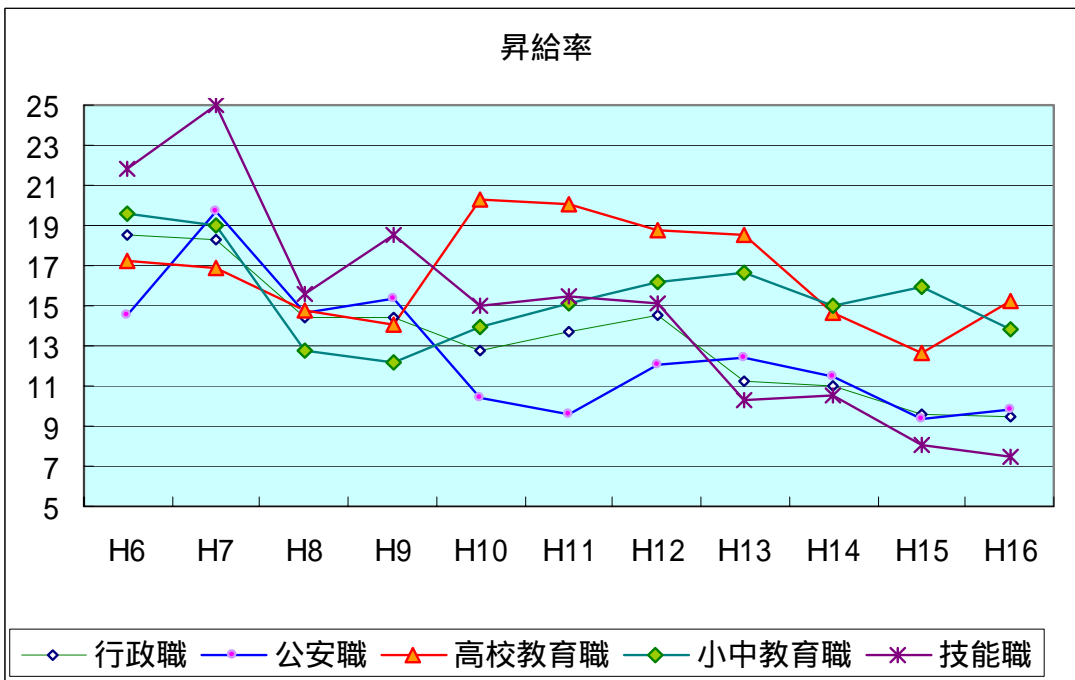
特別昇給は3～24月の短縮であるため、単純に昇給人員では比較できない。1年に換算した特別昇給人員の全体に対する比率を表にすると、以下のようになる。

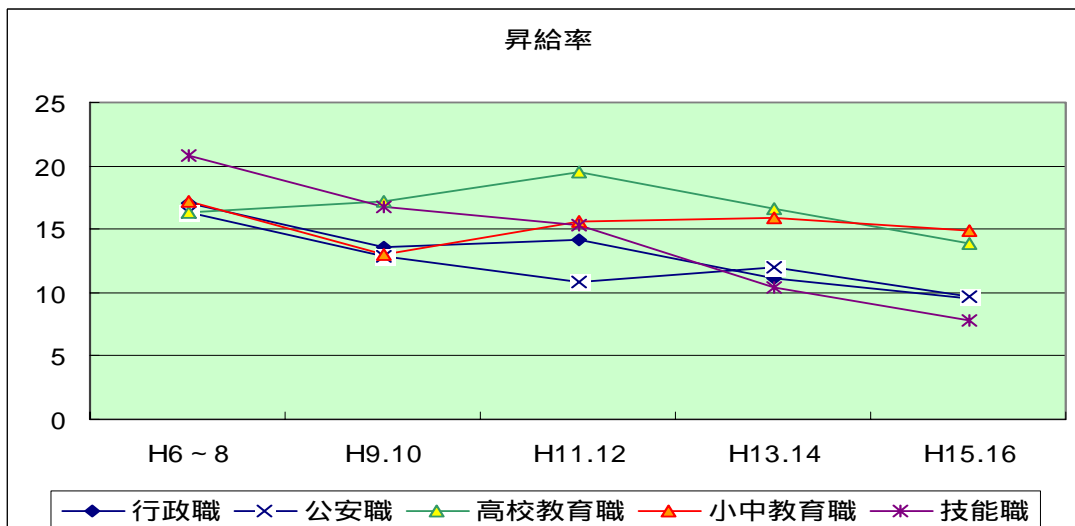
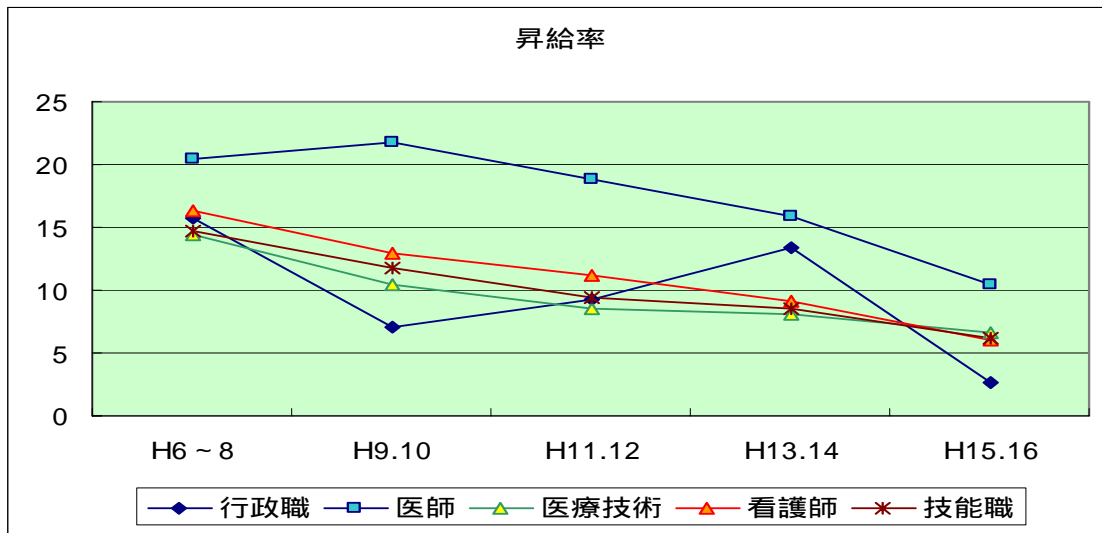


特別昇給率は、医師については高い数値を保っていたが、現在は低下傾向にある。

なお、平成 17 年 7 月昇給の結果を閲覧したところ、評価による特別昇給は知事部局と同じ一定率(10%)を決めているため、とのことである。特別昇給は半年(6 ヶ月)を基本とするため、10%が昇給すると、1年換算の昇給率は5%に収束している。

特別昇給につき、義務教育 107 ページと比較する。





病院部門での特別昇給は、公安職・一般行政職等と比べると、早期に減少している。

特別昇給は諸手当と異なり、後年まで影響を与えるが、過去の特別昇給については検証が困難である。少なくとも、県立病院を含め、香川県では特別昇給を国の基準を下回る範囲で実施しており、香川県の県立病院の平均給与が他自治体に比べて多額であるのは、過去に県全体の特別昇給のレベルが他県に比べ高い時期があったのでなければ、年齢構成によるものか、昇格差によるものと考えられる。

ただし、特別昇給は過去のものであれ、その効果は退職まで継続し、また退職手当の額にも影響する。医師については、過去の特別昇給率が高くなっており、それは後述昇格においても顕著である。実際には、病院を運営する上で、医師確保の必要等から給与水準を調整するために行われた部分もあるようであり、民間と異なり、このような方法によるしかない。公立病院であるための運営上の矛盾となっている。

6)昇格・昇給

昇格差について、検討を行う。

医師は「医師」から「院長」までの4級のみに分かれているが、3級が40%、4級が43.8%と正規職員のほとんどが3級・4級に分布している。医師については、研修医等が数に含まれていないため、上級職員の割合は大きくなる傾向はあるが、顕著である。

技術職は5級が45.1%、看護師は5級が472名、58.2%、技能職は6級が60%弱である。

任用により昇任することにより級が上がっているものであるが、本来5級はかなり上級の管理職を想定したものであり、少なくとも数名の看護師を束ねる役割の部署である。看護師についての特段の事情として、実習生の受け入れなどに人員が必要であることを考慮しても、数のバランスは悪い。

看護師については、実際の職務の上での指揮統制系統は明確であり、給料表の「別に定める基準」の役職と実際の組織が対応していないものと思われる。組織上の管理責任に対応した昇任のみが行われる必要がある。さらに他職種については、看護師ほど指揮体系が明確でないため、組織の明確化から開始する必要がある。(意見)

昇任せず、級が上がらない場合、本来は給料表上の各級の最終号が定められているが、条例により、枠外での昇給も認められている。枠外昇給については、義務教育104ページ以降と同様である。

平成18年度からの新制度になっても、現在の号給は該当する号給に移行し、引き継がれることとなる。過去からの昇格は、早急に解消されるものではない。

枠外昇給

枠外昇給については、義務教育104ページと同じ。それぞれの影響額については、各給料表下部に記載している。医師については、級の数が少ないために枠外が増加していると思われることについても教職員と同様である。ただし、教職員が実際に教頭・校長に任命されることによってのみ3級・4級に昇格することに比べると、医師については、むしろ報酬額に合わせて任用する面が強いことも否定できない。この昇格・特別昇給自体は病院の経営の必要に基づくものである可能性もあるが、いったん昇格・昇給すると、基本的に降格の制度はなく、昇給・枠外昇給をしないことも原則としていないため、それ以降は毎年評価に拘わらず一定の増加する制度である。

枠外昇給については、平成18年度より廃止されるが、現在までの枠外部分は経過措置により引き継がれる。

以下、各職種給料表、配置人員を示す。人員については香川県人事委員会の「職員の給与等に関する報告と勧告」(平成17年10月)から引用している。このため、各職種に知事部局の在籍者が若干含まれている。

医師給料表

別に定める基準	技師	技師						
		医長	医長					
			部長	部長				
			副院長	副院長				
				病院長				
号級	1級	2級	3級	4級	1級	2級	3級	4級
6	人数				金額			
7	3				306.7			
8								
9	1	5			336.7	416.6		
10	1	4	4		349.6	427.1	467.4	
11	1		6		362.2		478.2	
12		6	7			445.7	488.4	
13			10	6			498.1	551
14			9	3			507.8	559
15			8	2			516.1	567.9
16			8	6			524.5	576.3
17				6				584
18				5				590.5
19				2				595.7
20				8				600.3
21				12				604.9
22				5				609.5
23				2				614.1
24								
枠外者								
計	6	15	52	57				
割合	4.6	11.5	40.0	43.8				
	適用職員数			100				
枠外人数	19			割合	19%			
枠外による増加月額				128.8	千円			

技術職給料表

別に定める基準	技師	技師															
			主任														
			主任	主任	主任												
			係長	係長	係長												
					主任査												
					課長	課長											
						部長	部長										
						所長	所長										
号級	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級		
1					人数				金額								
2		4							188.8								
3		2							195.5								
4		6	3						201.9	226.7							
5		9	1						208.5	234.8							
6		6	5						214.9	243							
7		5	8						221.7	251.3							
8			8	1						259.6	287						
9			4							267.9							
10			2	6	5					276.2	304.4	349.5					
11		2	7	7	5			1	235.9	284.4	312.9	368.6					520
12			4	12	7					292.3	321.1	367					
13			1	6	12					300.2	328.8	375.5					
14				1	25	2					336.4	383.2	425.3				
15				1	5	4	1				343.5	379.3	431	479.3			
16					11	6	2					395	434.9	483.4			
17					17	6						399.6	438.5				
18					24	3						404.1	442.4				
19					19	8						407.9	446				
20					5	10						411.2	449.6				
21					9	29						414.7	453.2				
22					8	22						418.1	456.8				
23					5	2						421.5	460.4				
24					10							424.9					
25					1							428.3					
26					1							431.7					
27					1							435.1					
28																	
29																	
30																	
権者																	
計	0	34	43	34	170	92	3	1									
割合	0.0	9.0	11.4	9.0	45.1	24.4	0.8	0.3									
権外者人数		66			比率	18%	適用員数	377									

看護師給料表

別に定める基準	准看護師・再任用												
		技師	技師										
			主任技師										
				看護主任・係長									
						副看護部長・看護部長							
						看護部長							
号級	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	2級	3級	4級	5級	6級	
2	人数							給料表の金額					
3		4	15					186.7	234.9				
4		20	13		1			196	242.1		298.7		
5		4	19					201.6	249.3				
6		25	22		1			207.5	256.6		315.9		
7		24	20	1	6			213.4	263.8	287.3	324.1		
8		19	12	2	15			220	271.1	295.1	332.4		
9		2	8	17	18			226.9	278.4	303	340		
10		1	6	4	19			234.6	286	311	347.4		
11			1	2	17				293.5	318.6	354.9		
12				2	11					326.1	362.2		
13					26						369.7		
14					38						376.9		
15					33	1					384.4	441.5	
16					42	12					391.4	449.2	
17					49	3					398	456.8	
18					42	11					403.9	464.5	
19					42	18					408.6	471.4	
20					37	4					412.6	476	
21					17	15					416.8	480	
22					14	20					420.6	483.5	
23					18	12					423.9	487	
24					16						426.4		
25					7						428.9		
26					3						431.4		
枠外者													
計	0	99	116	28	472	96	0						
割合	0.0	12.2	14.3	3.5	58.2	11.8	0.0						
枠外合計人数	22		割合	3%	適用職員数	811							
枠外による増加月額	73.2千円												

技能職級・人員分布

技能職については、人事委員会の冊子にデータが含まれていないため、当初予算の級別人数データを用いる。

人数 (人)	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	合計
H15	0	1	10	12	30	86	9	148
H16	0	1	8	12	33	85	6	145
割合(%)	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	合計
H15	0.0	0.7	6.8	8.1	20.3	58.1	6.1	100.0
H16	0.0	0.7	5.5	8.3	22.8	58.6	4.1	100.0

昇給については、概ね一年に1号の昇給する仕組みは自治体である限り廃止は困難である。

しかし、

- ・評価による昇給差

- ・実際の業務に応じて適正な組織を構築し、それに見合った昇格を行う

ことにより、適正な数の管理職ポストに昇任するによってのみ昇級し、枠外昇給がレアケースとなるならば、現在の枠組みの中でも、平均年齢の上昇＝人件費アップとはならない。

実際には、任用により昇級され、昇級しない場合も枠外昇給することにより、平均年齢の上昇が人件費高に直接繋がる結果となっている。

なお、平成18年度からの新制度では枠外昇給の廃止を含め、年齢の上昇による給料への影響が緩和される制度となっている。

6)退職者データ・退職事由

過去3年間の退職データを見ると、医師を除き勸奨による退職の割合が大きい。

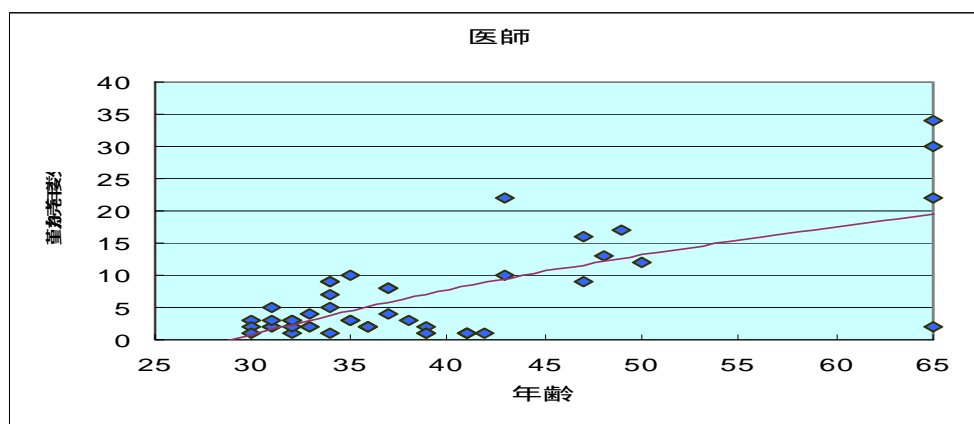
	単位	技能職	技術職	看護師	医師
退職率	%	2.6	3.9	4.2	12.8
自己都合率	%	36.4	21.1	40.9	85.1
勸奨	%	18.2	26.3	30.7	8.5
17年8月在職者数	人	141	164	694	122
退職者数	人	11	19	88	47
自己都合退職者	人	4	4	36	40
勸奨	人	2	5	27	4
定年	人	5	10	13	3
平均退職手当額	万円	2,276	2,510	1,537	368

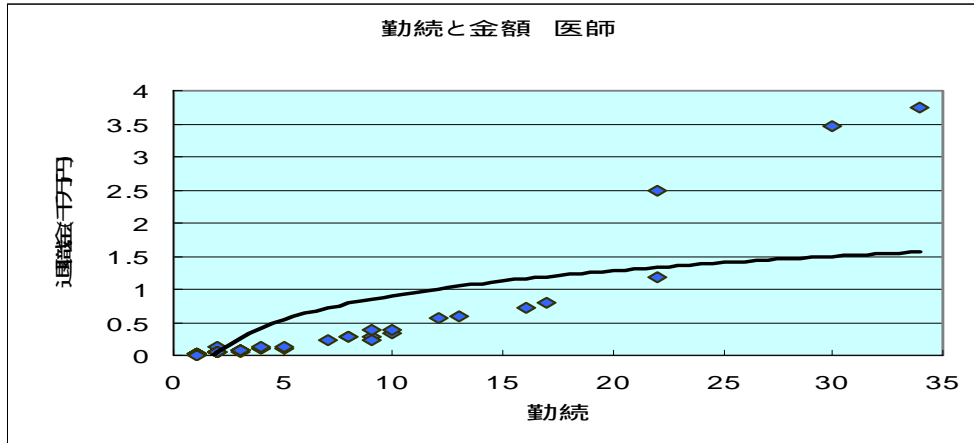
また、看護師では自己都合の退職数も多いが、比較的若年層のものが多く、退職手当も少額であるから、退職手当を財政として考える上での影響は少ない。

7)在職者・退職者データ

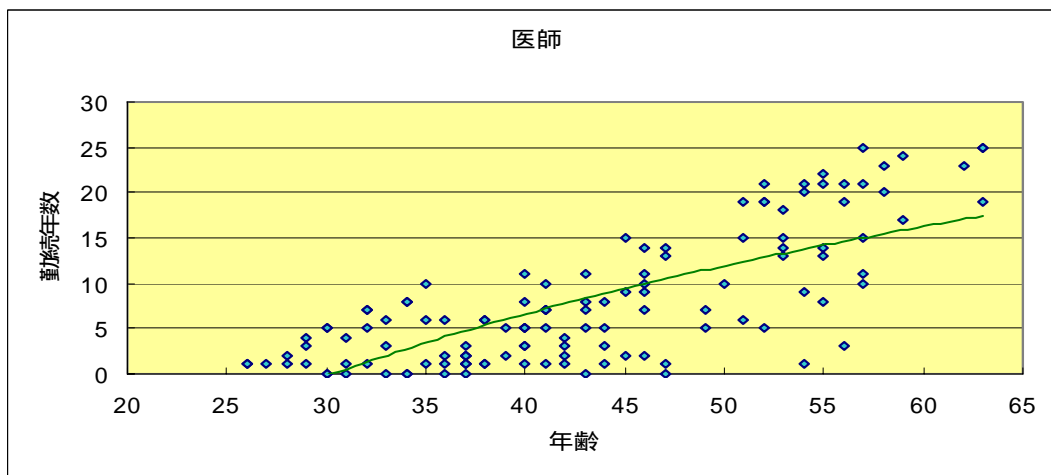
医師

退職者データ(3年間)



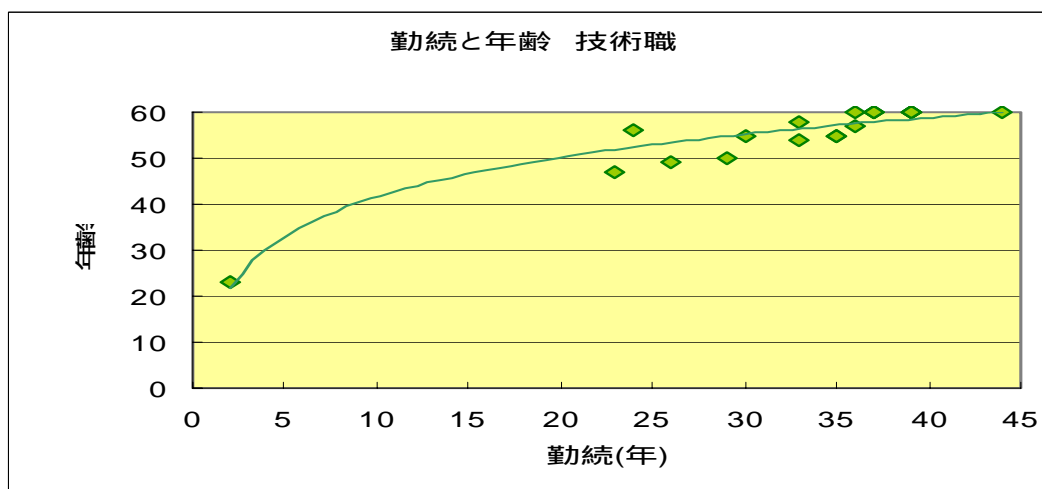


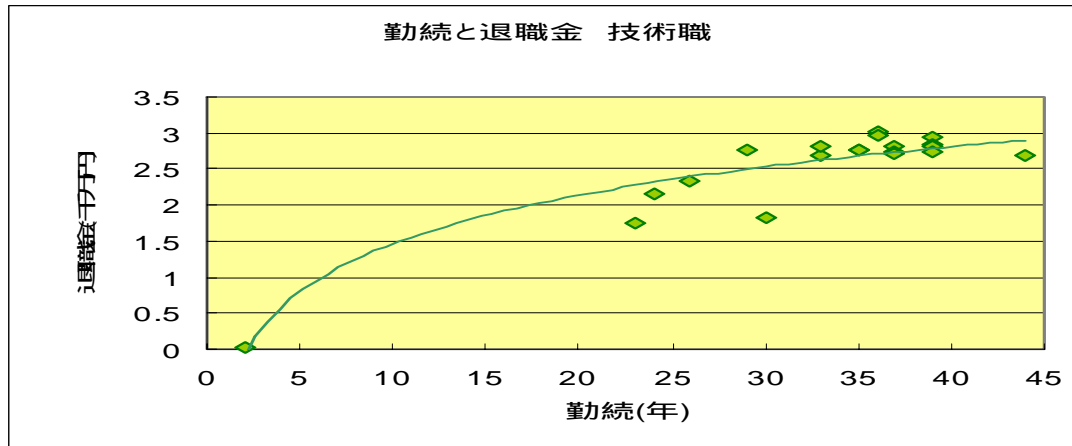
在職者データ



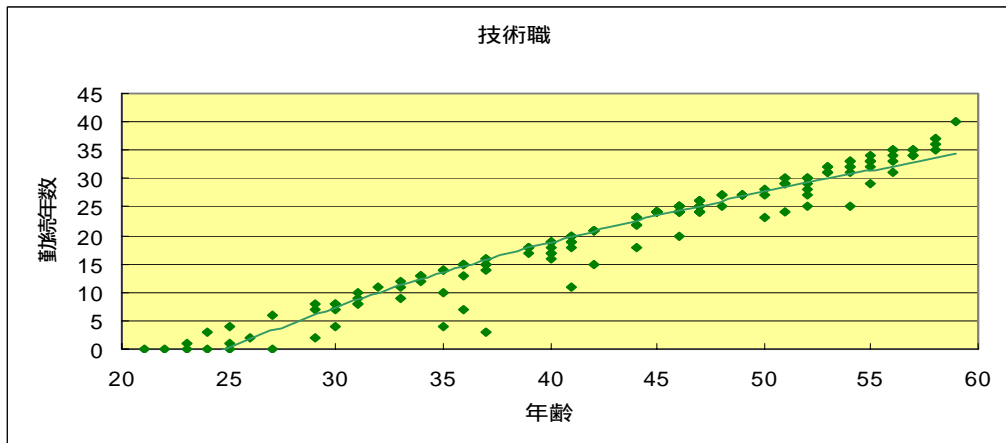
技術職

退職者データ

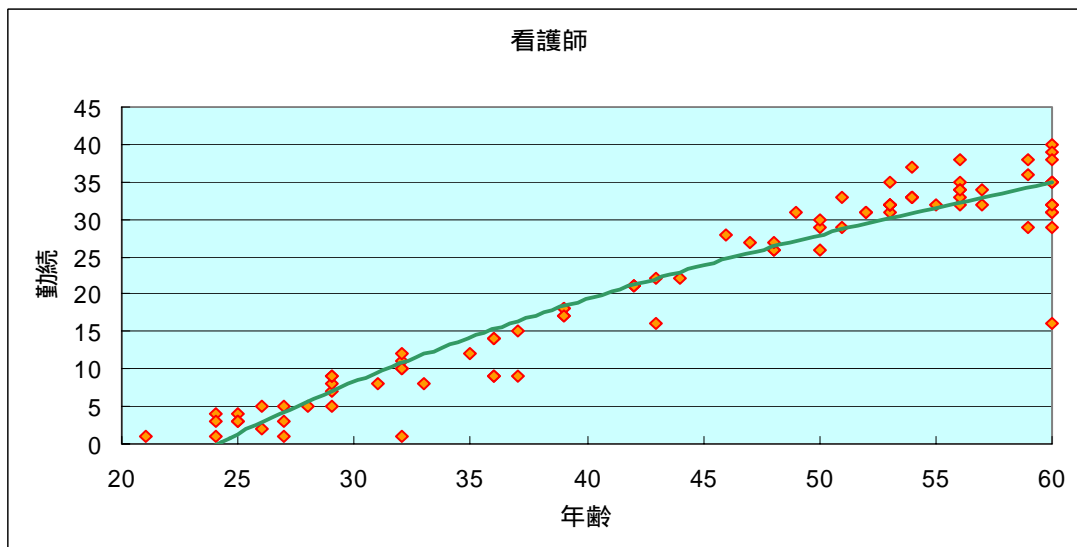


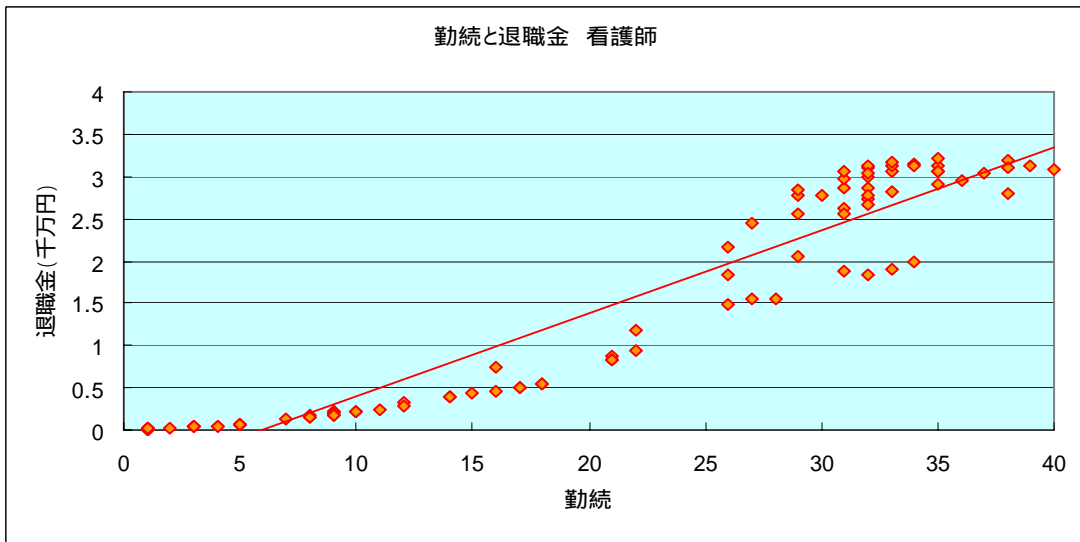
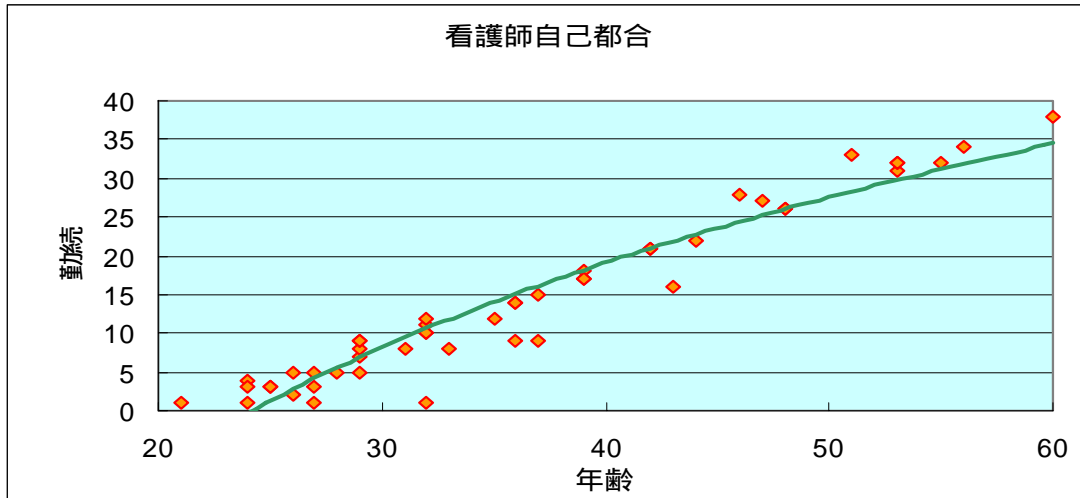


在職者データ

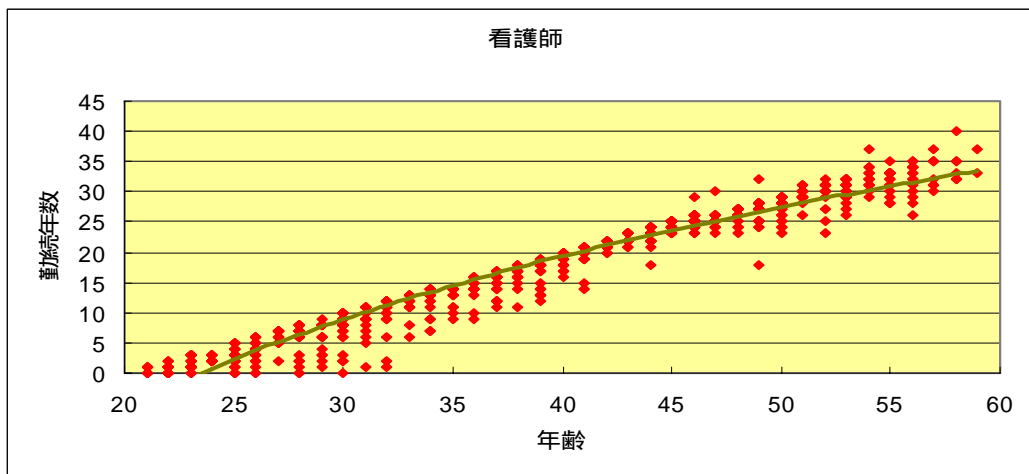


看護師



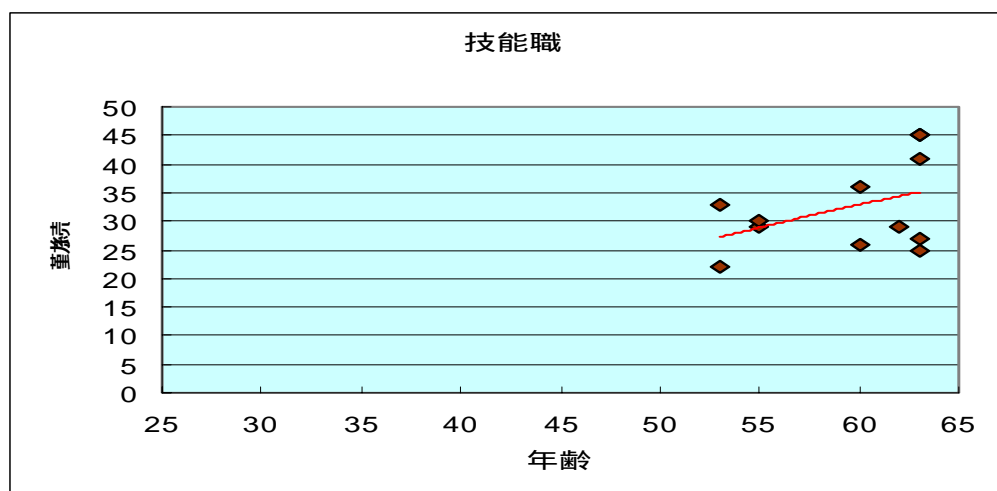


在職者データ

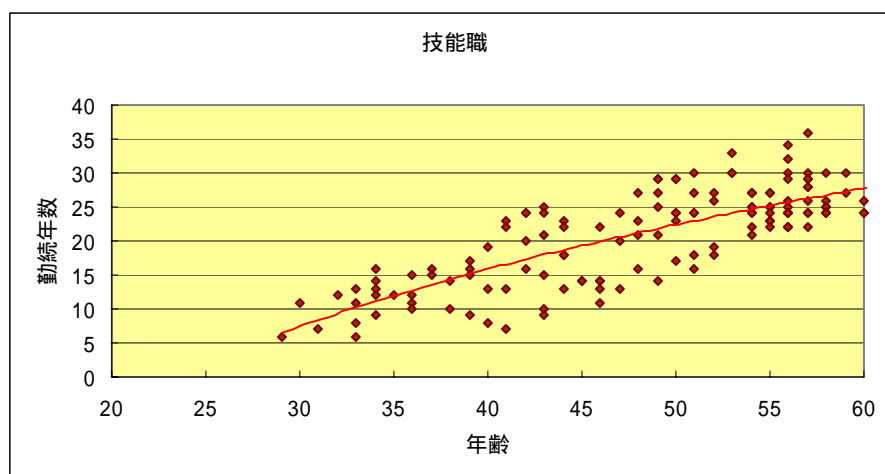


技能職

退職者データ(3年間)



在職者データ



勤続年数

看護師・技術職についても、医師に比べると、勤務期間が長くなっている。チームを統率できる管理職・中堅層の人員がほとんど県立病院に残るならば、経営的にも非効率であり、また人材育成に掛けた経費を有効に利用しているとは言えない。給料表の人員からもその傾向は顕著である。

優秀な人材を採用育成し、流動化による県内医療への貢献という役割も公立病院には期待されている。

この大きな要因は、県立病院の人事・給与制度にあると考えられる。病院についても、県庁の人事・給与制度に準じるため、勤続年数に比例して給与が上がる制度となっており、病気休暇・育児休業の制度も民間に比べて充実している。退職手当についても、勤続年数により増加し、特に勸奨対象となるか否かで大きな差が発生する。このような制度下では、民間への異動は考えにくい。

病院の経営という点からも、県立病院の果すべき使命の一つという点からも、民間に比べて待遇が特に優位になるような人事制度は改正されるべきであろう。

技能職については、民間との単価差が顕著な職種であり、これは病院のみならず全ての公的部門で同様に民間差が問題視されている部分である。県立病院は、経営改善の一環として、外部委託の推進をあげているが、委託することによる人件費とのダブルコストになることが却ってコストアップになることから、公的部門であるがゆえに民間のような人員削減 外部化が不可能、あるいは困難であるとされている分野である。

事務職については、県庁本体からの異動による職員が殆どであり、病院独自のデータをとることはあまり意味がない。しかし、病院として民間比をとるならば、極めて割高になっている職種であり、また 2～3 年での定期的な移動は、病院事務の専門職を育てにくいこと、病院運営の責任の所在が不明確になること、について常に指摘されるところである。

技能職・事務職が公的部門であるために高コストとなっていることを解消するには、基本的に地方公営企業法の全部適用でも足りるとも言えるが、実際的には民営化等の極めてドラスティックな決断を行わない限り相当に困難であることも現実である。

8)保育所

職員の多い中央病院では、職員を対象とする保育所を運営しているが、長期の育児休業が取得可能になった影響などから、保育児童数が減少している。

	H15	H16	H17(~10月)
月平均保育児童数(人)	12.6	9.0	6.1

運営方法などは工夫されているが、占有する面積も児童数に比べると広がっている。

現在の保育数が続くようであれば、保育室の継続についても検討が必要である。

来院患者の子供を預かる託児所としての運用や、ニーズの高い病時保育への対応など、病院の特性を生かした活用についても、中央病院の政策性に合致する範囲で検討が必要である。

2.購買業務

購買業務については、平成 11 年度の包括外部監査により検討されているが、その後委託業務の導入が行われているため、これを含めて指摘点の改善状況・委託業務の運営状況などにつき検討を行った。

(1)薬品・診療材料の購入事務

薬品については、各 5 病院同じシステムを用いているが、業者選定・発注業務はそれぞれの病院で行われている。診療材料は、中央病院のみ物流管理システムが使用されている。

医薬分離により、外来処方院外薬局で行うこととなり、取扱・在庫量は減少している。

中央病院につき、手続き等を検証した。

(2)新規品目の決定

1)薬品

購買品目や方針の決定は、薬事委員会によることとされているが、新規採用薬品についての単価契約の承認契約の起案書のみ保存されている。

取り上げる品目は、担当医師の選考によって決定される傾向がある。基本的に現場で使用する医師が決定すること自体は問題ではないが、薬品については他の物品と異なり、薬品を決定する＝製造業者及びその系列の購入業者を決定するに等しいため、無制限な権限を与えることになるならば問題である。委員会により全体の方針決定や何らかの統制が行われる必要がある。現状では、委員会はそのような役割も果たしているとのことではあるが、議事録の役割を持つ委員会報告書には選定結果のみ記載されているため、それを証明することが出来ない。全体の購入方針・新規薬品については、代替品との比較を行ったか、などを含めた決定の経緯・理由について記載された議事録の作成が必要である。(結果)

また、使用しなくなった薬品の洗い出しを定期的に行うことが物品の管理の面からは望ましく、現在も採用薬品の一年後検討や購入量の少ない薬品の削除の検討などを行っているが、購入契約から外す手続き・規定を作成し、採用と同様に削除の経緯・理由について記載された議事録の作成が必要である。(意見)

ジェネリック薬品の使用についても検討する予定であるとのことである。ジェネリック薬品は、特許期間の過ぎた成分を後発業者が製品化したもので、開発費がかかっていないだけ安価である。経営的には、ジェネリック薬品の使用により、薬価差益が減少し、利益も減少することが一般的であり、それも含めて検討されるとのことである。

公立病院の使命を考えるならば、県民への安価な医療サービス提供という点では使用を促進すべきであろう。ただし、平成 18 年度からの薬価改定により、ジェネリックの存在する薬品については、同様に薬価が引き下げられることとされたが、詳細は未定であり、具体的な内容の確定が待たれる分野でもある。

2)診療材料

薬品と同様に診療材料委員会によって決定される。

薬品との相違点は系列化がそれほど明確でないことであり、購入方針・新規材料決定の経緯・理由について議事録作成が必要であること(結果)及び購入廃止に関する手続きが必要であること(意見)は共通である。

(3)発注手続

1)薬品

薬品は、現在約 2,050 品目であり、品目毎に購入単価を契約する形をとっている。現在、主要業者は(株)アスティス、(株)岡内勸弘堂(平成 17 年 10 月以降:四国アルフレッサ(株))、(株)幸耀、中澤氏家薬業(株)の県内 4 社である。

毎年 3 月に全品目の見積徴収を行い、4 月にその年度の全品目について契約が行われる

が、この契約書には、変更の行われることが記載されている。

実際の購入単価としては、毎年、12月から2月に単価の交渉が行われ、3月1日付契約により、その年度初(4月1日)に遡り単価の変更が行われる。

単価変更の手続きは以下の通り。

・12月の中旬に、院長はじめ複数担当者が集まった業者と面談し、業者から第1回目の見積書を入手する。

・「薬品」の4月1日から11月30日までの1品ごとの購入実績を集計し、特定業者と個別交渉が行われ、2月には最終確定し(変更契約は院長の専決事項)、単価変更による精算は2月分仕入(3月末支払)と相殺される。

単価交渉は、(株)全国自治体病院共済会の薬価に対する値引率の平均値を目標に行われる。

平成16年度の交渉経緯を閲覧したところ、1月27日第2回目の見積書徴収、2月10日に最終の第3回目の見積書を入手している。

見積書は、薬価比 %と明示され、新単価によった場合の差額が併記されている。

(記載例・平成16年度の単価変更により、1,426百万円が1,371百万円に変更され、54百万円)

なお、最近3年間の薬価に対する値引率を見ると、各社極めて近い値となっている。

2)診療材料

診療材料についても当初見積りなどの手続きは薬品と同様であるが、単価は当初の契約のまま、年度にさかのぼった改定は行われない。

ただし、SPDシステム導入以来、定価に対する値引率の低い品目については値引き交渉を行っている。

(4)契約の性質

1)薬品

中央病院は対応可能業者に対して薬品の品目を示し、単価の見積りを徴収しているが、各業者は従来からの納入品のみ単価を入れており、品目毎に見ると見積り合せが行われている状況にはない。

伺い書には、香川県会計規則第184条7号「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」により随意契約と記載されている。

また、同186条により、随意契約の場合は、2人以上の者から見積書を提出させなければならないが、186条但書き(見積書の提出を依頼しても他に提出者のないとき)により省略されている。「出納事務の手引き」によると、見積書の徴収に関して、2人以上の者から見積書を徴しなかった場合は、執行伺書の内容欄にその理由を付記することとされているが、その記載もない。また、随意契約の理由につき、具体的に「競争入札に適さない」理由についても記載されていない。(結果)

2)診療材料

薬品と同様である。

(5)購買業務の妥当性の検討

1)薬品

取引の経緯から、最終的には交渉により値引率が決定される。主要 4 業者が一定の品目にしか単価を入れない主たる理由は、製造業者により系列化されているためであり、薬品業界の特殊性による。(2)新規品目で記載した薬品の選定が重要となる。

また、最終単価見直しが年度当初にさかのぼって行われるため、実質的にこの見積りの実効性自体、納入業者の確認の意味しか持たない。

現状を前提とするならば、随意契約・見積合せを行わない理由も、記載されていないという事実を除き、妥当である。

しかし、薬品の流通経路も再編が進んでおり、ジェネリック薬品の登場など、業界事情も変化している。今後、より競争性を高めるような入札方法の検討も必要である。(意見)

また、現在の最終単価をさかのぼって決定する方法にも疑問が残る。納入業者から見ると、当初の契約にはあまり意味がなく、年度をさかのぼって単価が改定される取引は異常であり、決算期が県と異なる、例えば 12 月決算の業者がいたならば、決算の確定が困難となることが予測される。

県が値引率決定の基準としている(株)全国自治体病院共済会の数値には一定の客観性が認められ、価格決定基準として不適當ではないと思われるが、その実施の方法については、低価格での購入という点では徹底しているが、納入業者への過度の値引き要求とならないよう、公的機関として適当な範囲であるか否かの検討が必要である。(意見)

2)診療材料

薬品のように一定の値引率の目標はなく、交渉担当者は定期的に異動するため、値引き交渉の目安などを数値化するなど、手引きとして文書化することが望ましい。(意見)

薬品のように年度途中で単価を見直し、遡及して改定することはないので、当初随意契約・見積りが重要となる。

このため、薬品と異なり随意契約をする理由「競争入札に適さない」の根拠は不十分であり、また、見積合せに従来仕入れている業者以外の業者が単価を入れてこない状況は不適切である。確かに、中央病院では、全ての品目につき記入欄を設けているが、業者が記入しないのであり、病院としてはいかんともしい面もある。しかし、現況は業者による受注配分のようにも見えなくもない。手続きに従っているとはいえ、この状況を認めることは公的部門の発注状況としては妥当ではない。

なんらかの、例えば業者数を増減させるなど、競争性を高める方策の検討が必要である。

また、品目毎の見積りは、果たすべき機能・購入すべき商品の見積りではなく、特定のメーカーの特定の商品の見積りであり、会計基準の想定している見積りとは異なる。医業関連の流通ルートの固定性から、特定メーカーの商品はあるルートでしか購入できないことが購入業者固定化の原因であるとすれば、そのように見積り合せが行われぬ理由として記載されるべきであり、薬品同様に新規品目の決定・見直しの決定過程・理由を明確にすることが重要となる。

また、同機能の商品をメーカー別に数種類登録し、比較することが出来れば見積り合せが行われたと言える状況となると思われるが、品目が徒に増加し、手数もかかるため合理的ではない。

(6)在庫管理

1)薬品

日々の払出処理が出来ていないため、正確な帳簿在庫は整備されていないが、重要な「特定品目(約 200 品目)」については、現品の横に手書台帳を置き、日々の使用料と在庫を記帳している。

薬剤部は、月次で棚卸を行っている。廃棄処理された薬品は、その記録に基づいて「廃棄処理入力」が行われる。(廃棄入力処理は、毎月、約 15 万円程度)

「特定品目」に関しては、手書台帳により毎月の使用量が把握されるため、使用量入力と棚卸入力をし、理論値との差異は使用量として調整される。

その他の品目については、毎月の薬剤部棚卸入力と廃棄処理入力から使用量が逆算されるため、ともに正確な使用量とはいえない。(薬剤部以外の病棟等の在庫の棚卸は、毎年 3 月に限り実施されている。)

平成 17 年 3 月の棚卸表・棚卸集計表を閲覧した。棚卸差異が表示されるシステムとなっているが、差異について調整後の集計表のみ保管されており、差異調整の過程が明確になっていない。(結果)

特定品目以外は消費量が把握されていないため、差異がゼロとなるが、消費量と比較できる場合、差異ゼロの棚卸はありえない。原因についての分析・調査の過程は管理状況を示す重要な情報であり、差異の分析過程を保存するとともに、分析結果について担当者以外、例えば事務局長などの承認を行う規定とすることが必要であろう。(意見)

なお、中央病院では、実質的に年度末の締切日を 25 日とし、この日を基準に棚卸を行い、それ以降の仕入れは翌年度に計上されている。

仕入計上と棚卸資産計上がともに行われていないため、損益に与える影響は軽微であるが、26 日以降の仕入部分のうち、使用されている部分もあると思われる。

25 日締め切りとするにしても、ルール化し、納品日は実際の納品日で計上することが望ましい。

これにより 4 月に計上された金額は、納品日が不明であるため推計であるが、約 4 千万円程度と思われる。

2)診療材料 在庫管理・委託業務について

システムの概要

診療材料については、管理状況の不適を平成 14 年の病院評価により指摘されていた。SPD システムの導入を平成 16 年度から行なっている。SPD システムは、物流管理システムであるが、看護師の作業を軽減する効果も期待されている。現在の委託先は株式会社ホスネットジャパン、16 年度委託料:20,790 千円である。

システムの概要は以下の通り。

発注入力 ラベル印刷 納品に添付(検品を兼ねる)

発注書 ファックス

以上の業務は、常駐する委託先の職員が行う。

ラベルを使用の都度、「SPD 消費ラベル台帳(ラベル貼付用紙)」に貼付毎朝回収する。

これを読み取ることにより、在庫を把握するシステムであり、消費量に応じて発注リストが作成される。

システム導入後は実在庫とシステム上把握されている在庫との差異を分析することが可能である。差異の原因は台帳への貼付忘れと分析している。

なお、物品倉庫として旧看護学校を用いている。別棟になっているため、物流を見た場合の作業効率は良好とは言えないが、建物設計後に導入されたシステムであるための問題である。

運営上の課題：発注をファックスで行なうシステムとなっているが、オンラインによる注文が可能であれば、経費は削減できる可能性がある。(意見)

委託先の選定

システム導入時には、院内プロジェクトチームで検討されており、委託契約についても実施可能業者から、提案型での見積り合せが行なわれている。

ただし、システム自体の購入契約ではないため、一度決定するとその後は連年での随意契約となる。随意契約の理由として会計規則の条文しか記載されていないことは不適當である。(結果)また、長期継続契約によることも検討が必要である。

導入の効果

システム導入時の棚卸金額 17 千万円に比べ、平成 16 年度在庫額は 5 千万円と圧縮されており、効果は出ている。

平成 17 年度 9 月に実施された棚卸の結果、差異は 3 百万円であり、部署別に紛失枚数が集計されている。原因は主として使用時のラベル回収漏れであり、現在プロジェクトチームにより改善計画が作成されている。

現在は物流現物管理として使用されているが、部署別の使用量・額の推移や診療収入との比較などに利用することが望ましい。

また、導入当初の目的には、看護師の事務処理軽減など、他の目的もあり、主要目的について、改善の程度・感想・改良点の提案などについても引き続き検討が必要である。

(7)共同仕入れについて

1)共通

現在は各病院でそれぞれ単価契約・発注しているが、一括発注についても検討されている。現在未実施の理由としては、

・県立病院合計での材料費のうち、中央病院が 7 割から 8 割を占めているため、一括購入しても価格の低下は見込めない。

・一括購入となると、人員構成の面から専用の担当員を増員せざるを得ないため、間接コストが増加すると見込まれる。

・事務局長会で、共通品目についての一括購入の提案は行っているし、県立病院課でも検討しているが、効果面での問題から結論が出ておらず、今後の病院の経営形態の変動に合せ、他の病院とも協議して検討する方向である。

とのことである。

薬品については各病院が同じシステムを使用しており、SPDについても、本来共同発注システムであることから病院コードを入れた共同発注システムの構築も可能と思われるが、県立病院全体の方向性が不明であること、また各病院が独立して運営されていることが影響している。

2)薬品

システムの年次集計を可能な限り入手し、薬価に対する値引の比率の比較を試みたところ、丸亀病院では異常値が出ており、また表の出力がさかのぼって不可能など、白鳥病院のみ比較可能であった。

平成 16 年度	中央		白鳥	
	仕入額(千円)	率(%)	仕入額(千円)	率(%)
内用薬	280,296	11.0	29,609	6.6
外用薬	97,849	9.6	11,386	5.0
注射薬	1,080,086	11.8	116,560	6.7

薬価は消費税が含まれないため、値引率約5%が損益分岐点である。

3)診療材料

また、SPDシステムから購入額上位30品目を出力し、他病院で同品目の購入がある場合の単価記入を依頼したところ、数品目につき比較が可能であった。

順立*	単価(円)			年間購入額(千円)			購入先	
	定価	中央病院	津田病院	がん検	中央病院	津田病院		がん検
3	-	76	126		23,039	5,431		四国酸素
8	15,600	13,800		13,800	8,307		6,348	四国医療機器
12	-	110,000	152,250		7,040	152		四国酸素

* 中央病院平成 16 年度の年間購入額の多いものからの順位。

仕入れ業者は共通していた。津田病院については、配送費部分が上乗せになっている可能性はある。共同購買を考慮する以前に、契約の競争性を高める工夫が必要と思われる。

-4 負担金・補助金の妥当性

1.根拠となる条文と妥当性の検討項目

一般会計から公営企業である県立病院に対して繰出される負担金・補助金は、地方公営企業法 17 条の 2 及び 3 に基づき支出されるものであり、支出を行う一般会計においては支出予算としての妥当性が検討される。

地方公営企業法については、他の法規同様法規・施行令という構成になっている。この下位に旧自治省の作成した基本通達・行政実例があり、運営上は法規と同等に考えられているが、厳密には法規ではない。

また、実務にあたっては、総務省により毎年作成される「平成xx年度の地方公営企業繰出金について(通知)」を根拠として繰出を行っている。この通知は、総務省が交付税措置の対象と考える

繰出の範囲を示したものであり、自治体は広くこれに従っているとはいえ、位置づけは繰出に関する法規ではなく、交付税措置に関する指針である。また、県がこれに従って繰出範囲を決めているとしても、それに基づき繰出された金額がそのまま交付税措置の対象となるという性格のものでないため、監査にあたっては法規に従って判断を行うこととする。

(1) 地方公営企業法 17 条 2

1・2 号に該当する場合、一般会計・他の特別会計からの出資・長期貸付・負担金等により、政令に従って負担できることとされている。1 号・2 号及びそれに関する政令の規定、及び通達・実例等の記載は以下の通り。

1 号：その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費

看護師の確保をはかるため行なう養成事業に要する経費

救急の医療を確保するために要する経費

集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行なわれる事務に要する経費

2 号：当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費

へんぴな地域等における医療の確保をはかるために設置された病院・診療所でその立地条件により採算をとることが困難であると認められるものに要する経費

病院の所在する地域における医療水準の向上をはかるために必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難と認められるものに要する経費

(昭和 42 年より当分の間)病院及び診療所の建設または改良に要する経費

17 条の 2 は、公営企業としての公共性から、採算がとれない事業を行なう必要に応じて、一般会計等での負担を認めるもので、1 号は公営企業自体の目的にない公共的な事業を、2 号は公営企業体の目的には適合しているが、事業の収益によって費用が賄われぬような事業を想定している。この点、救急医療は に分類されているが、これは病院の目的にないとは考えにくい。むしろ に近いと思われるが、法令上は に分類されている。

また、公営企業として運営される以上、本来は独立採算制が求められることから、一般会計等からの負担の要件は厳しく限定されている。

負担を行なう一般会計の側からは、該当事業の政策性と公営企業が効率的な運営を行なった上でも必要な支出か、というチェックが必要である。

(2) 17 条の 3

地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。

この補助に関しては、災害等緊急かつ特殊な事態を想定している。本来、これに基づく支出を行なう場合は、地方財政法 6 条により議決が必要とされているが、「行政解釈」によると不要とされている。理由は不明であるが、支出自体については、予算案として説明の上での議決は行なわれ

る。

基本通達によると、経費負担の原則の例外をなすものであり、真にやむを得ないものに限定すべきである、とされている。

以上より、負担金・補助金の監査要点は次の通り。

- 1)目的とする負担金・補助金の政策が明確かつ法規の要件に合致しているか
- 2)負担金・補助金の内容が目的とする政策に適合しているか
- 3)計算内容は適当か

(3)複数の負担金・補助金に共通の問題点

負担金の中には、収支差額を補填するものがあるが、収支差額の全額補填は適当ではない。

中には民間では類似のもので収益を上げているものもあり、積算根拠の合理性の検討、合理的な経営ができていのかどうかの検討が必要である。また、病院内の一部に関する収支差額の補填の場合は、固定費の按分方法が妥当かどうかの検討が必要と思われるものがある。(意見)

負担金・補助金の中には、予算上の人件費率を用いて金額計算されているものがある。現状の追認となり、また前段で比較した公立病院によるための高コストを含むものとなる。

2.概要:項目・数値及び検討結果

(単位:百万円)

	H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ	収支補填	人件費	計算内容等
負担金										
17条の2 1項1号										
	302	266	18	19	0	1	228			
a	4	4	1.7	-	-	-	0.7	1.8	含	数値の根拠に疑義・制度設計に一部不合理も
b	263	226					226		含	
c	34	35	16.0	18.5	-	-	-	-	含	病院業務の範囲のものが含まれている。
d	82	29	28.8	-	-	-	-	-	含	政令とは合致しない。数値の根拠に疑義。稼働率が低い理由調査・容認の根拠開示が必要。
e	86	88	35.0	37.0	5.9	9.8	-	-	含	政令とは合致しない。数値の根拠に疑義。稼働率が低い理由調査・容認の根拠開示が必要。
f	438	382	297.3	-	40.4	44.6	-	-	含	固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
17条の2 1項2号										
	612	672	395	109	77	53	38			
g	203	307	184.1	40.5	61.4	20.8	-	-	含	稼働率が影響する。数値の根拠に疑義。
h	282	240	151.8	2.8	15.2	32.5	38.2		含	二重計上の部分あり・購入決定過程の記録が必要。
i	111	102	36.2	66.0	-	-	-	-	含	政策性に疑義。
j	7	13	12.8	-	-	-	-	-	含	固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
k	10	10	9.8	-	-	-	-	-	含	数値の根拠に疑義。
l	86	96	47.3	-	23.0	25.5	-	-	含	政策性に疑義。固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
m	0	57	33.0	-	23.7	-	-	-	含	政策性に疑義。固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
n	21	12	0.7	-	0.1	10.7	-	-	含	政策性・数値の根拠に疑義。
o	417	382	229.3	59.6	36.4	36.8	19.8			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
p	26	27	19.6	2.1	1.4	1.4	2.5			
q	3	3	1.8	0.1	0.3	0.7				
r	388	352	207.9	57.4	34.8	34.7	17.3			査定による調整あり
s	435	448	-	448.3	-	-	-			精神医療のうち、政策医療に該当する部分が分離されている。
t	294	294	-	293.1	-	-	-			稼働率が低いことと政策性との関連が不明確。
u	47	47	-	46.6	-	-	-		含	手当が割高であることと政策性との関連が不明確。
v	88	109	-	108.6	-	-	-		含	政策性との関連が不明確。
w	5	0	-	-	-	-	-			その他
x		550	255.8	146.2	76.8	69.5	1.2			建設改良に要する経費
y	271	240	136.6	72.1	14.7	14.9	-			企業債支払利息に要する経費
z	289	310	119.1	74.1	62.1	54.6	-			企業債償還元金に要する経費
補助金 ・17条の3										
aa	113	106	62.4	17.2	10.4	10.4	5.2			補助金全般につき、合規性には疑義がある。
ab	135	120	68.4	36.0	7.4	7.5	0.6			
ac	144	155	59.6	37.1	31.1	27.3	0.0			
ad	10	9	4.3	0.9	0.9	1.5	1.0			
ae	52	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
af	64	94	0.0	0.0	94.2	0.0	0.0			固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
ag	323	363	228.8	57.1	31.2	34.9	11.4			

(注)「人件費」は、繰出計算の中に予算単価を用いた人件費が含まれているものである。

この他、一般会計から通常の補助金として支出されているものとして以下のものがある。

(単位:百万円)

補助金名	H15	H16
救命救急センター運営費補助金	107	102
臨床研修医補助金	6	23
へき地医療拠点病院運営費補助金	8	6

3.1 号該当経費の検討

(1) 公的活動に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
4	4	1.7	-	-	0.7	1.8

1) 政策性・政令等の規定

政令 集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行なわれる事務に要する経費に該当する。さらに基本通達によると、内容としては

・保健衛生に関する行政として行なわれる事務に関する経費とは・・・栄養指導等の・・・無料又は著しく低廉な対価によって行なうものに必要な施設の設置及び運営に要する経費を言う
とされている。

地方公営企業関係法規集の解釈(実務上の一般的な指針。以下「解釈」と呼ぶ。)によると、

・学校・官庁等の集団検診等に従事する場合

・一般会計で運営している看護師養成所の講師として従事する場合

において、実際の人員の増加が必要となり、あるいは超過勤務を行なわざるを得なくなったことにより人件費の増加を生じた時は、人件費の増加分は一般会計で負担すべきである、とされている。

2) 内容

現在の負担金の対象・平成 16 年度金額等は以下の通り。(単位:千円・時間)

項目	病院	金額	時間
イ) 大学等での講義	中央	1,744	237
ロ) 医療相談にかかる経費	白鳥	715	160
ハ) 公的審議会等出席に要する経費	検診セ	1,824	24

大学等での講義計算には平成 16 年度の見込を使用している。(単位:時間)

職種	学校別						合計
	医療大学	消防学校	香川県	香川県警	市町等		
医師		67	67	6	15	155	
看護師			62		6	68	
薬剤師					6	6	
検査技師			2			2	
言語聴覚士					2	2	
理学療法士					1	1	
栄養士			3			3	
計	-	67	134	6	30	237	

表のうち「市町」は市町で行う健康相談等であり、県一般会計で行っている事業ではない。

解釈上の要件には厳密には適合していないが、政令上の医療全般に関する公的活動には概ね該当すると思われる。

また、ロ)医療相談は、病院の業務の一環で行なっている病院もあり、病院業務と見た場合、1号には該当しない。

3)計算方法・内容の妥当性・適合性

予算上の「1人当たり時間単価」に時間を掛けて求めている。厳密には政令には「実際の人員の増加が必要となり、あるいは超過勤務を行なわざるを得なくなった」という政令の要件には準拠していない。

手続・制度上の問題点

解釈の意図は一般会計で行なう業務の支援により、人員増が必要であった場合には繰出可能、というものであり、判断基準としての合理性はあり、これを用いるならば、病院で判断するよりも、知事部局で判断し、病院に対して委託事務とすることも考えられる。

一般会計の事業以外の市町への派遣等について、県が行なうべき事業とされているが、その判断を病院が行なうことは妥当であろうかという疑問はあるが、現状からは、県立病院で作成する基準により負担金とするか否かの判断が行えるものとするのが合理的である。(意見) その上で、県担当部署による負担金の対象となるか否かの判断が必要である。負担金の要件を厳密に判断するならば、一般会計事業以外については、内容吟味のうえ、委託事業とするべきであろう。

計算上の問題点

単価×時間で求められているが、集計根拠の客観的検証が困難であることが問題である。また、授業時間のみを集計しているため、実際に職務を離れた時間とは異なる。実際にかかった費用を把握するためには職務を離れた時間を使用するべきである。(結果)

で作成した基準により、勤務として行なうものを限定すれば、派遣要請書などから集計することが可能となる。(意見)

実際にかかる費用を正確に把握し、コストと政策性の比較衡量を行える状態にした上で、公務とする範囲を決める必要がある。学校などへの派遣について特に、派遣先は多種にわたっており、政策性・必要性と派遣依頼受入れについての収入水準についても考慮する必要がある。(意見)

(2)がん検診センターの運営に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
263	226	-	-	-	-	226

1)政策性・政令等の規定

政令 集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行なわれる事務に要する経費に該

当する。さらに行政実例注釈によると、内容としては「保健衛生に関する行政として行なわれる事務に関する経費とはがん、成人病・・・等の集団検診事業・・・無料又は著しく低廉な対価によって行なうものに必要な施設の設置及び運営に要する経費を言う」とされている。

2)内容・計算方法・内容の妥当性・適合性

計算式は「がん検診センター事業費用 - (医業収益 + 医業外収益 - 繰出金のうちがん検診センター運営費 + 特別利益)」であり、収支差額(赤字額)の補填となっている。

がん検診センターでは、一定の検診料を徴収しており、厳密には政令の著しく低廉な対価によって行なうものに必要という要件には該当しない。

また、赤字額に等しい負担金の支出は、行政実例の記述、「必要な施設の設置及び運営に要する経費」には合致するが、効率運営された上での金額であることは当然に求められる。

単純に負担の要件に合致させるためには、検診料を引き下げることにより対応できるが、それ以前に、著しく低廉な対価による検診が県の保健衛生行政にとって必要か否か、の判断が必要となる。また、検診料の引き下げは収支の悪化に直結し、現実的な方策ではない。

行政実例の厳密な要件からは外れるが、政令に立ち戻り、「集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行なわれる事務に要する経費」という政策に対し妥当か否かの判断を行なうこととした場合、繰出金の是非は、がん検診センター運営の是非とイコールとなる。

よって検診センターの経緯から、設立目的とその政策性について検討し、政策性及び繰出金が効率的に運営された上でのものか、ということを検討する手順により政策性を判断することとなる。(229 ページ以降参照。)

(3)公衆衛生事業に要する経費：精神・酒害・予防

合計及び各病院内訳(単位：百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
34	35	16.0	18.5	-	-	-

1)政策性・政令等の規定

政令 に該当し、a 公的活動に関する経費と同じである。(204 ページ参照。)

2)内容

精神衛生・酒害に関する相談業務であり、丸亀病院で開催されている。

相談会及び院内断酒会等を開催し、本来一般行政で対応するべきものとして、これに係る人件費を繰出している。

・精神衛生 平日の日中(8:30～17:15) 受付実績 (単位：件数)

内容	外来	入院	合計	開催
個別相談	1,365	1,584	2,949	-
たんぼぼ作業所連絡会	-	-	-	9
丸亀多度津精神保健福祉連絡会	-	-	-	3
退院促進支援事業自立支援協議会	-	-	-	9

・酒害 院内断酒会 50 回、集団精神療法 41 回、酒害家族教室 11 回、地域断酒会 12 回

予防接種・ケースワーカーに要する経費

・予防接種は小中学校等への派遣

・ケースワーカー

中央病院で行なう保健相談。保健師 2 名を配置している。

3)計算方法・内容の妥当性・適合性

分類	内容	金額	合計	病院
精神衛生医療相談	ケースワーカー1名年間給与	9,088	18,590	丸亀
	保健師1名年間給与	8,357		
精神衛生酒害相談	医師84時間	751		
	ケースワーカー84時間	394		
予防接種等参画	医師213時間	1,905	16,016	中央
	看護師48時間	208		
ケースワーカーに要する経費	ケースワーカー2名年間給与	13,903		

政策との適合性・運営上の問題点

・精神医療相談・酒害相談は公的衛生活動に該当するものと思われる。県立の精神病院である丸亀病院で開催することは妥当と思われるが、その内容は丸亀病院の入院患者への対応の割合が多く、これはむしろ丸亀病院の経営自体に関するものと考えべきであり、広く一般に対する公衆衛生負担金としての要件は充たさない。(結果)

また、政策性を考えるならば県全体の精神医療・酒害相談の窓口であるべきであり、丸亀病院のロケーションと、広報の方法等に問題がないとは言えない。

広域の広報の手段としてHPに掲載しているが、精神医療相談については、丸亀病院のHPで老人性認知症疾患センターとして広報されており、一般的な精神医療相談としての広報は行なわれていない。県立病院内で行なうならば地理的には中央病院等での実施が政策にはより合致すると思われる。広報についても、負担金の対象とするならば、一般的な精神相談として広報するべきであろう。(意見)

・ケースワーカーに関する経費

白鳥病院同様、医療相談は、病院の業務の一環で行なっている病院もあり、病院業務と見た場合、1号には該当しない。

計算上の問題点

精神医療相談について、平日の勤務時間の運営であり、ケースワーカーを配置している。保健師1名との合計2名としていることの妥当性は疑問である。(結果)

(4)結核病院運営費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
82	29	28.8	-	-	-	-

1)政策性・政令等の規定

施行令には該当する部分はない。

基本通達において、突然「伝染病に関する医療に要する経費とは」との記載から「伝染病予防法に基づき伝染病患者を収容するための隔離病舎等の施設の設置及び運営に関する経費」と続いている。もともと政令にあったものがなくなったのか、経緯は不明であるが、政令にはない。

2)内容

中央病院結核病床 5 床の運営に係る経費である。

結核病床が他の病床に比べ稼働率が低いことから、一般病床として稼働していれば得られた利益を計算している。

このため、稼働率が高い場合・一般病床の利益率が低くなる場合に負担金が小さくなる。

$5 \text{ 床(結核病床数)} \times (\text{一般病床利用率 } 90.7\% - \text{結核病床利用率 } 34.6\%) \times 28,165 \text{ 円(病院全体 1 人あたり入院利益)} \times 365 \text{ 日}$

3)計算方法・内容の妥当性・適合性

政令上は規定が無く、判断が困難である。

SARS に関する病棟の経費は 1 項 2 号に該当するものとされており、整合性がとれていない。

結核病床・精神病床については他の病床と異なり、香川県全体で基準病床数が定められており、結核病床はわずかであるが基準病床数に届いていない。

このような中で、公立病院が病床を減少させることには相当の理由が必要とも考えられるが、5 床にかかる経費が年間 3-8 千万円と考えるならば、5 床の結核病床の維持の妥当性は疑問である。

繰出理由欄には 2 号負担金に関する通達の文言である、「その立地条件からみて患者数に対して施設の縮小転換が直ちに困難と認められる結核病院における医療」とされている。2 号に該当するとしても、相当の規模の結核病院を前提としている負担金と思われる。中央病院内の 5 床は、他の病気の患者が結核を併発したような場合に必要とのことであり、感染症である結核病床は、空調等別にするなど、追加の設備投資も行われている。

通常治療の一環として行われるものであり、法令に適合する負担金支出の根拠はない。

ただし、この計算方法は、実際に結核病床を運営する経費とはいえず、結核病床の稼働率が低いことから、一般病床であれば上げられた利益が得られなかったという遺失利益を計算したものであり、稼働率が低い理由の調査及び、稼働率が低くとも運営が必要である理由の開示も必要である。(意見)

県下の結核病床は以下の通り。(県公開資料より。平成 17 年 10 月現在)

医療圏・結核病床

医療圏	結核病床を有する病院	開設者	病床数	うち結核
大川				0
小豆				10
	1 土庄中央病院	町	130	5
	2 内海病院	町	196	5
高松				125
	1 県立中央病院	県	631	5
	2 高松赤十字病院	日赤	601	20
	3 国立病院機構高松東病院	独	320	100
中讃				0
三豊				0
	合計			135

(5)看護師養成費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
86	88	35.0	37.0	5.9	9.8	-

1)政策性・政令等の規定

施行令 看護師の確保をはかるため行う養成事業に要する経費

とされており、基本通達によると、保健師助産師看護師法にいう看護師養成所及び准看護師養成所の施設の設置及び運営に係る経費、とあり、基本通達では公営企業が自ら運営する養成所の経費を想定しているものと思われる。

2)内容

看護師養成機関への職員派遣・実習生受け入れによる経費として受入業務に対応する看護師等の人件費を計上している。これについては、予算上の人件費を計算根拠としており、人件費コストが民間比で高いことについては、公立病院であることによる負担金発生部分である。

なお、平成 16 年での各病院の派遣実績は以下の通り。

学校別	中央病院				丸亀病院					計
	医療短期大学	南高	市医師会看専	計	丸亀市准看護学院	飯山高校衛生看護専攻科	香川看護専門学校	徳島大学	香川短大	
職種										
医師	40	82	21	143		52	60	2	45	159
看護師	4		41	45	4		28			32
薬剤師										
その他	12			12						
計	56	82	62	200	4	52	88	2	45	191

職種	津田病院			白鳥病院
	寒川高校 専攻科	大川地区医師会 准看護学院	合計	大川地区医師会 准看護学院
医師	56	47	103	29
看護師		66	66	17
薬剤師		15	15	
放射線技師		8	8	
理学療法士		8	8	
検査技師		10	10	
計	56	154	210	46

・病院への看護学生の実習受入については、中央病院は受入人数に対し、5～6人に1人の看護師が必要として年間の人数を出していることに対し、丸亀病院は実習指導のべ日数を集計している。また、白鳥病院では6人を1チームとしている。計算方法は実態に合わせて検討されているものと思われるが、受入条件自体につき各病院間での比較検討も必要である。

(中央病院)

受入人数年間約 5,600 人 ÷ 5.5 人(1グループ) ÷ 243 日(年間勤務日数) = 4.19 人 4人
という計算に基づき、予算上の看護師報酬年額をかけて求めている。

(丸亀病院実績-平成 14 年度)

職種	丸亀市 准看護学	飯山高校 衛生看護	香川看護 専門学校	高松南高 校	医療短期 大学	香川医大 看護学科	合計
看護師	233	1,679	2,350	839	2,686	419	8,206
作業療法士	1	1	2	1	2	1	8
実習指導延べ時間	234	1,680	2,352	840	2,688	420	8,214
実習実日数	3	20	28	10	32	5	98
実習学生数	20	31	78	25	32	59	265

(津田、白鳥病院実績)

職種	津田病院			白鳥病院		
	寒川高校 専攻科	准看護学院	合計	寒川高校 専攻科	医療 短期大学	合計
看護師	285	648	933	1,860	336	2,196

3) 計算方法・内容の妥当性・適合性

実習生受入に関する計算方法は、病院毎に異なる部分があるが、実態に合わせているものと思われる。

結果及び意見は a 公的活動に関する経費の大学等への派遣と同じ。(205 ページ)

(6) 救急医療確保経費

合計及び各病院内訳(単位: 百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
438	382	297.3	-	40.4	44.6	-

1) 政策性・政令等の規定

政令 「救急の医療を確保するために要する経費」に該当し、基本通達によると、「……地方公

共団体の経営する病院において行われる交通事故等に伴う救急の医療に必要な施設の設置に要する経費、医師及び医療技術者の待機、空床の確保等その運営に関する経費」と記載されており、2次・3次救急に関する全ての経費と捉えられる。

2)内容

3次救急に関しては、国及び県より補助金も支出されているが、補助金収納後の収支差額を計算している。救命救急センターの病棟南館3.4階部分共通経費など、直接経費以外は按分されている経費も多い。救命救急センターに所属する人員は、専任ではない人員も含めて130名強であり、県立病院職員の1割を占め、ウエイトは高い。

白鳥・津田病院は、2次救急の輪番制の当番による受入患者の収益と当直人員の経費を直接に対応させ、残りの経費は収入比で按分している。

中央病院においても、小児救急は輪番制の中に入っているため、これについては3次救急と別に、白鳥・津田と同様に計算されている。

3)計算方法・内容の妥当性・適合性

法令には適合する。収支差額に一致する負担金は、運営に不効率がないこと、想定された救急医療が十分に行われていることが前提である。特に中央病院で行っている3次救急は、国と県から1億円の補助金を受けており、その上での負担金であり、運営の効率性については補助金の支出の妥当性の点からも検討が必要である。(意見)

また、中央病院の3次救急医療に関する経費は、救命救急センターに関する諸経費を按分している。按分計算の妥当性について、再検討が必要である。(意見)

3次救急については、救命救急センターとして病棟なども独立して有しており、負担金の収支計算は別に行なっているが、専属の医者だけではローテーションが組みにくいなど、一般の診療科と独立しては運営できないとのことである。なお、一部計算に誤りがあったが少額である。

4.2号該当経費の検討

(1)高い看護水準に要する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
203	307	184.1	40.5	61.4	20.8	-

1)政策性・法令等の規定

政令8条の5-2- に「病院の所在する地域における医療水準の向上をはかるため必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費」と規定されている。基本通達には「高度な機器、設備、技術等によって行う医療で患者数等から見て採算をとることが困難であるが、地方公共団体の経営する病院として行わざるを得ないもの」であり、建築経費も含まれるとされている。また、高度医療は地域の実情によっても異なり、個々の事情を勘案して決めることとされている。

政策：高度医療

2)政策合致の要検討事項

一般病床に対しては、3床につき1名の看護師を要求される。これを上回る看護師の配置による看護は高度医療としての位置づけを有する。高度医療という政策には合致するが、政令の要件には合致しているとは言えず、厳密には法規の裏付けのない負担金である。

政策目的を果しているか：

単純に数のみではなく、効果を検証するべきである。数の効果が効率的に発揮されることは、看護師への指導・管理体制の評価を待たなくてはならない。

また、民間と競合する医療を行っている場合には、県費での高看護は県立病院への入院者のみへの県費による厚遇となり、不適當である。トータルでの政策性の判断には、高度・先進医療に対する評価を加味する必要がある。

3)内容

病院毎に、中央病院では2床に1名、白鳥・津田病院では2.5床に1名を上回る看護師・准看護師・看護助手の合計数に、予算給与額をかけたものを対象額としている。政策の目的からは、基準配置数の3床1名からの計算が妥当とも言えるが、夫々の病院は、現在の基準により社会保険申請を行っており、また、2.5床以下とすることで報酬額が3割程度増加する診療報酬体系となっているため、民間医療機関でも2.5床以下とすることは珍しくない。また、2.5床とすることにより収入が増加するため、高度医療に対するコストアップが収入で補えない部分、という捉え方をすれば、現在の数値で妥当と考えられる。

各病院での計算値は以下の通り。

		中央	丸亀	津田	白鳥	合計	*単価	所要額
単位		人					千円	百万円
看護師	要員	185	67	22	38	312		
	実数	266	89	38	55	448		
	差	81	22	16	17	136	8,357	1,137
准看護師	要員	79	29	9	16	133		
	実数	0	3	2	3	8		
	差	79	26	7	13	125	6,786	848
庁務員	要員	0	6	6	9	21		
	実数	13	10	3	5	31		
	差	13	4	3	4	10	8,270	83
合計		15	0	6	0	21		
所要額(百万円)		184	41	61	21	307		307

注)要員は、3対1看護で必要とされる人員である。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

稼働率の低い津田を除き、入院患者数により要配置数を算出している。稼働率が100%ということはありません。病床数基準よりも要配置数が小さくなり、差額として計算される負担金は多額になる。極端に稼働率が低い津田を除外しているとしても、病床の稼働率が負担金に影響することは、運営効率の良否についても高度医療政策に含まれることとなり、本来の病床数からの計算を行なうべきである。(意見)

県立病院では准看護師をほとんど採用しておらず、高度な看護が可能との判断で看護師のみを採用している。診療報酬上の基準では、看護師と准看護師の比率は7:3以上で看護師を配置すること、とされており、この点では高度医療の要件に合致する。上記のように、人員差はトータルの配置数487人に対し、21名のみで、4%にすぎない。むしろ准看護師によってもよい部分を看護師で対応していることによる、質的高密度看護に対する金額を計算している側面が大きい。前表のように、看護助手・庁務員の人員数差も含めたところで、正規看護師採用による看護水準の向上に要する経費を計算しているが、人数にかける給与額を予算数値としている。

この予算給与額を比較すると(*単価欄参照)、資格を有さず、医療行為の出来ない看護助手の給与が看護師とほぼ同等の水準にあり、准看護師よりも高い水準にある。看護助手は技能職であり、県の技能職の給与体系にあることが原因であると思われる。医療行為の出来ない看護助手の人数が多いことが繰出金増加になることとなり、資格による高密度看護繰出とは言えない。(意見)

また、経営的には、給与水準の比較的低い准看護師を採用することが人件費を逓減させることにつながるが、看護師の看護業務への特化という面では病棟雑務を庁務員に任せることも、本来は効率運営に繋がるべきものである。庁務員の新規の採用は行っておらず、退職不補充 外部委託という方針であるが、本来の看護の高度化という政策の達成度を見ると、看護助手の存在は、量的には看護の高度化に繋がるものの、退職させられない技能職の給与補填という側面が出ている。

高度医療という側面からは、看護計画による適正配置が行われていること、適正な教育とキャリアプラン等の実施が必要である。

民間で行えない高度先進医療を行っているか否か、についての判断を基にすると(246 ページ以降参照)、さらに政策との合致性は薄い。

(2)高度医療器械の運営に要する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
282	240	151.8	2.8	15.2	32.5	38.2

1)政策性・法令等の規定

法令はgと同じ。

政令 8 条の 5- に「病院の所在する地域における医療水準の向上をはかるため必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費」と規定されている。基本通達には「高度な機器、設備、技術等によって行う医療で患者数等から見て採算をとることが困難であるが、地方公共団体の経営する病院として行わざるを得ないもの」であり、建築経費も含まれるとされている。また、高度医療は地域の実情によっても異なり、個々の事情を勘案して決めることとされている。

政策：高度医療

2)政策合致の要検討事項

高度医療機器の定義は明確ではない。しかし、政策との合致を考えるならば、その地域に求められる高度先進医療に適合しているかが判断基準となる。

中央病院においては、単純に民間で行っている高度医療を行うのみではなく、先進的に行うことが求められていると考えるべきであろう。

会計規則に沿った購入時の適正な手続きは必要であるが、民間で行えない医療を行うという自治体病院の使命を考えるならば、医療機器が普及するのを待たずに購入する必要があり、民間が後に普及機を買うよりは結果的に割高であるケースも想定される。このような場合も含め、繰出の合理性を判断するには、医療機器の購入決定自体が、政策から導き出されたものである必要がある。

3)内容

対象医療機器の減価償却費に対応する部分を計算し、負担金としている。

計算の合計値は以下の通り。

(単位：百万円)

	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ	合計
取得価額	1,364	19	119	297	268	2,067
償却額	151	3	15	33	38	240

5 千万円以上の対象機器につき、購入手続きの検証を行った。内訳および県下保有状況(平成 15 年 6 月 1 日現在)及び稼働状況(平成 16 年度)は次表の通り。

この他、丸亀・津田病院においても、1 件ずつ抽出した。

名称	取得価額	年償却額	所属	県下台数	H16稼働
単位	百万円			台	回
多目的血管造影撮影装置	171	9	中央	29	788
全身用 X 線断層撮影装置	90	5	中央	57	
迅速検査システム	59	3	中央		
CCU重症患者監視装置	72	11	中央		
磁気共鳴画像診断装置	216	32	中央	44	1,306
コンピューテッドラジオグラフィ	92	14	中央		
心臓血管撮影装置	170	25	中央	21	830
磁気共鳴画像診断装置	125	15	白鳥	44	1,355
X線デジタルシステム	89	12	検診セ	91	7,393
全身用 X 線断層撮影装置	105	14	検診セ	57	5,864

その結果、入札は規則通りに行われている。

医療機器の購入にあたっては、各診療科からの希望を基に、院内委員会により必要性等を勘案して決定される。

また、購入の手続きは、会計規則に従い行われる。

この手続きの流れは庁舎 271 ページに記載されているものと同じである。ただし、医療機器は県庁内での特殊物品購入等審査会の審査の上行われる点が異なる。

手続き自体は規則に従って行われているが、機器購入時の委員会での決定過程につき、記録が残されていない。高度医療機器に該当すると判断した根拠として、政策医療への貢献について検討されており、それについて記録が残されている必要がある。(結果)

(単位:百万円)

番号	対象	年度	入札額			入札参加社名			採用メーカー名 ・保守企業名	保守契約 年額
			落札	2位	3位	落札	2位	3位		
	多目的血管造影装置	H9	171	174		(株)自治体病院共済会	シーメンス旭メディテック	シーメンス旭メディテック	11	
	全身用X線断層撮影装置	H9	90.8	93	95	ジーイー横河メディカルシステム	(株)自治体病院共済会	シーメンス旭メディテック	ジーイー横河メディカルシステム	24
	迅速検査システム	H9	59.5	69.57	72.45	日本電気(株)	太平洋物産(株)	(株)富士通四国インフォテック	日本電気(株)	5
	CCU重症患者監視装置	H10	72			(株)ユーヴィック			フィリップスメディカルシステムズ(株)	13
	磁気共鳴画像造影装置	H11	119.4	119.7	150	(株)自治体病院共済会	ジーイー横河メディカルシステム	(株)日立メディコ	(株)日立メディコ	
	全身用X線断層撮影装置	H12	100	105		(株)自治体病院共済会	東芝メディカル(株)		東芝メディカル(株)	
	磁気共鳴画像造影装置	H13	216	230		(株)自治体病院共済会	ジーイー横河メディカルシステム		シーメンス旭メディテック	
	コンピュータドラジオグラフィ	H13	92	95		(株)自治体病院共済会	(株)キタムラメディカル		ジーイー横河メディカルシステム	
	一般撮影装置	H14	18.97	20.4	20.9	東芝メディカル(株)	(株)島津製作所	(株)日立メディコ		
	X線デジタルシステム	H14	85.7	86.5		(株)自治体病院共済会	東芝メディカル(株)			
	心臓血管造影装置	H16	170	170.8		(株)自治体病院共済会	シーメンス旭メディテック		東芝メディカル(株)	

全体として、(株)自治体病院共済会からの購入が多い。当社の HP によると、以下のように記載されている。

当社は、大量、継続的購入のメリットを生かし、低廉な価格で病院が求める医療機器等を提供しております。

医療機器の価格は物によって値引率に大きな差がありますので、価格交渉に当たっては、全国的な最新の実勢価格を把握することが重要です。

当社の主要な業務の一つが、MRI 装置、CT スキャナ等、中・大型の医療機器の斡旋・販売です。

自治体病院共済会の平成 12 年度から 16 年度の取引実績(件数)

	都道府県立	市立	その他	合計
北海道	3	6	3	12
東北	36	6	13	55
関東	29	18	10	57
北陸信越	11	4	8	23
近畿東海	23	14	11	48
中国四国	12	10	11	33
九州	20	9	15	44
合計	134	67	71	272

表に対応する購入は5件である。医療機器は高額であるため、何台をもって大量・継続購入というのかは判断が難しい。しかし、(株)自治体病院共済会から購入した機器の製造メーカーが入札に参加しているにも拘らず製造メーカーが落札できなかった入札が4件あり、これは極めて不自然と思われる。このような入札でも、機器導入後の保守は製造メーカーに委託しているものもあり、その理由としては会計規則第184条第7号による、と記載されている。製造元でなければ保守は不可能であるためであり、製造メーカーは機械本体を納入できなくとも保守業務を取ることができる。このような状況下で、入札の意図する十分な競争性が発揮できていると言えるのであろうか。

現在では、保守業務も含めた入札も可能であり、これから発生する発注には、このような入札形態の検討も必要である。

現在、保守業務自体も見直されており、必要に応じてスポットで修繕することが一般的になっている。この場合でも、各メーカー全てを販売できる(株)自治体病院共済会のような会社の存在は、入札自体の競争性を削ぐものである。

また、医療機器の特殊性に鑑み、院内の委員会及び県庁内の特殊物品購入等審査会により入札業者も検討されているが、その選定過程については文書として残っていない。(結果)

医療機器については、高額であり、使用に関する知識も必要である。実際には、購入業者を決めて値段交渉をした方が安くなる、という事例もあるようであり、随意契約の理由として、市価に比べて著しく安く購入できる、という条件に該当するケースも考えられる。ただし随意契約による場合も、その理由を検証可能にする必要があり、入札によるともっと安くなる可能性について判断することは困難であることが多いと思われる。県立病院であるため、購入手続きには県の規定に沿う必要があることが、財政的にはマイナスとなる可能性もある分野でもある。

なお、「(株)自治体病院共済会」でインターネット検索を行うと、各地で当社を通じた医療機器の購入が問題とされている。

その取引の異常点としては次のようなものが挙げられている。

全体の購入件数に対する当社の割合が高い

落札価格の差が1%程度と小さいことは不自然

予定価格に対し、当社が落札した物件とメーカーが落札した物件を比べると、当社が落札した物件での予定価格との乖離率が低い(落札価格が高い) 談合の可能性が高い

県立病院においても、 は該当している。

については、平成15年度途中まで、県は予定価格を事後でも公表していないため、数値のみを示した表を示す。着色の部分が当社よりの購入であり、予定価格順に並べ替えたものである。

についても、顕著ではないものの、同様の傾向は伺える。

入札の実効性には疑義なしとは言えない状況であり、今後の入札にあたっての検討は必要と思われる。(意見)

予定価格比%	2位との差%
60.5	1.5
72.6	12.3
84.2	6.3
85.5	1.5
85.7	0.8
87.6	2.9
90.0	5.8
99.4	0.5
99.5	0.2
100.0	5.0

4)政策の実現になっているか

高度医療機器は高度医療に必要である。政策目的には適合している。

高度医療機器の定義は、1千万円以上の機器であり、財政的に導き出されたものである。高度医療機器ではなく、高額医療機器であり、政策性の検討が行われていると判断できる状況にはない。

対象機器につき、第4次医療計画の高度医療機器一覧から、他病院で使用されていないものをピックアップすると、高額であるMRIなどについても、高松地区で民間病院を含め、平成15年までに17台が導入されており、この地域での高度・先進医療とは言い難い。民間企業ではこれらを導入してなお採算面でも収益を上げている。負担金の要件に該当する高度医療に該当すると判断することは困難である。(意見)

利用度が低いものもある。利用度が低く、民間が購入しないため、公的病院で購入するという可能性はある。購入の意思決定過程が残されていないため、検証が困難である。

なお、減価償却費自体は経費に含まれているため、他の繰出金の経費計算に含まれ、2重に支出されている部分があるが、そもそもそのような負担金は収支差額を補填する性質のものが多く、それ自体問題のあるものである。(結果)

(3)特殊医療

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
111	102	36.2	66.0	-	-	-

1)政策性・法令等の規定

政令8条の5- に「病院の所在する地域における医療水準の向上をはかるため必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費」と規定されており、基本通達に「未熟児収容部門における医療その他特殊の看護を要する経費」とある。

指針には、「精神治療指針による作業療法・レクリエーション療法は特殊な医療に該当するものと解される」とされている。

政策:特殊医療

2)政策合致の要検討事項

指針には合致するが、精神治療のレクリエーション療法は民間でも普及しており、特殊医療に分類できるかは疑問である。未熟児収容部門については、一般産科では準備されていないことが多く、特殊医療と考えることも可能である。

3)内容

収支差額を計算している。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

収支差額の計上には問題がある。

未熟児収容施設については、ベッド数・患者数から経費を計算している。主たる経費は病床に配置された看護師の人件費(6人 50百万円)及び医師の診察費(患者1人あたり1時間として11百万円)であるが、計算方法が妥当であるか検討が必要である。

(4)病理解剖に要する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
6.7	12.8	12.8	-	-	-	-

1)政策性・法令等の規定

病理解剖についても、特殊医療として通達に列挙されており、前項と同じである。

2)政策合致の要検討事項

政令には適合する。病理解剖を受入る病院は複数であることが望まれると思われる。その病院での不審死に対しての解剖を他病院で行うことが妥当である場合が想定できるためである。

相当規模の県立病院である中央病院で行うことが当然である領域と考えられる。

3)内容

受入実績に対して所要経費を計算している。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

受入実績がいつのものか不明である。主な経費は人件費である。

年間40件の検査に対して、面積で経費を按分している。経費の按分基準が妥当であるかの検討は必要である。ただし金額は少額(68万円)。

(5)腎臓移植センターの運営に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
10	10	9.8	-	-	-	-

1) 政策性・法令等の規定

政令8条の5- の特殊医療であるが、通達には列挙されていない。

2)政策合致の要検討事項

腎臓移植については、特殊医療として通達に列挙されていないが、むしろ通達以降に発生した特殊医療として、法令等の趣旨にはなじむと思われる。

腎臓移植センターは県下に1つであり、必要性はある。

3)内容

中央病院内に設置されている腎臓移植センターの運営費である。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

諸経費から検査収益を差し引いた差額を計算している。件数は年間15件であり、これに対し技師1名の予算年額8,650千円を経費に計上しており、過大と思われる。(意見)

(6)リハビリ医療経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
86	96	47.3	-	23.0	25.5	-

1)政策性・政令上の規定

リハビリテーション医療に対する経費負担金、16年度決算95,779千円、15年度決算85,706千円を収益的収入に計上している。この根拠としては、地方公営企業法施行令第8条の5第2項第2号(特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費)、があげられ、さらに基本通達において、特殊な医療であり採算をとることが困難と認められるものとして「リハビリテーションその他の先駆的医療」が例示されている。

2)政策合致の要検討事項

政令には記載されているが、現在の医療において一般的なリハビリテーション医療が「特殊な医療で採算をとることが困難な医療」あるいは「先駆的医療」といえるのか疑問である。

(財)日本医療機能評価機構による指摘事項に、リハビリ担当医を明確にすることとされている。

専門医によるICUからのリハビリ判断などが本来のリハビリとしての高度医療と思われる。リハビリ専門医自体は日本に千名程度しかいないが、少なくとも、他の高度医療に密接に関連するリハビリでなければ、高度医療とは判断しがたい。

3)内容

リハビリテーション部門の損益差額(赤字額)を計算している。

4)計算方法・内容の妥当性

また、算定根拠として、例えば、中央病院においては積算基礎収入76,203千円に対して、給与のみで103,806千円と収支差額がマイナスとなっているが、民間病院においてもリハビリ機能を充実し収益をあげている現状から見ると、積算根拠が妥当であるか検証が必要であると思われる。

また、積算根拠が妥当であるとした場合は、合理的な経営ができているのかどうかの検討が必

要となるものであり、収支差額の全額補填は問題がある。

リハビリについては、14年度の診療報酬改定で理学療法などについて、個別療法 集団療法の区別などの見直しが行われ、また次回 18年度の改定においては一般リハを疾患別に分類、回復期リハ病棟についても上位区分を設けるなど、よりきめの細かい評価に再編するといわれている。

また直接関係は無いものの、次回の介護保険改定においても、介護予防としての実効性のあるリハビリの役割が重視されてきつつある。近い将来医療におけるリハビリは、術後や疾患発症直後の早期リハビリのみとなり、それ以外はほとんど介護保険に移行するのではないかともいわれており、医療における術後リハビリ等の役割が重視され、各病院の特性に応じた急性期、亜急性期、回復期リハへの特化などが求められるものと思われるが、その際、リハビリ部門全体としての収支補填としての負担金支出を継続することについても検討することが必要である。

(7)小児医療に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
-	57	33.0	-	23.7	-	-

1) 政策性・法令等の規定

政令 8 条 5-2- の特殊医療であるが、通達には列挙されていない。

2)政策合致の要検討事項

不採算・医師不足の分野といわれており、総務省の繰出に関する指針に基づき平成 16 年度から繰出を行っている。なお、通達には地域の実情により個別に判断するべきである旨の記載があるが、繰出されている中央病院の属する高松保健医療圏の現状からも、小児科医は不足気味であるとしても、特殊医療とまでは言い難い。

3)内容

小児科の収支差額を計算している。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

小児科医は減少傾向にあるとはいえ、民間で運営されている以上は採算ベースにあると考えられ、収支差額の全額補填は問題がある。

(8)SARS 診断経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
21	12	0.7	-	0.1	10.7	-

1) 政策性・法令等の規定

政令 8 条の 5- の特殊医療であるが、通達には列挙されていない。

2)政策合致の要検討事項

近年発生した特殊な伝染病 SARS に対応するもので、一般病棟と特に分けた設備投資などが必要であり、特殊医療に該当すると思われる。

3)内容

主として白鳥病院に設けられた4床にかかる経費である。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

中央病院の結核病床同様、ベッド確保のために稼動が落ちたことによる遺失利益を計算しており、妥当ではない。

この他、各病院での病院職員のインフルエンザ予防接種の費用が計上されているが、病床が設けられている白鳥病院以外での予防接種料金についてまでの妥当性は疑問である。(結果)

(9)医師・看護師の研究・研修に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
26	27	19.6	2.1	1.4	1.4	2.5

1)政策性・法令等の規定

該当する政令等はない。

2)政策合致の要検討事項

繰出金の理由欄には、経営基盤強化対策に要する経費とされている。

3)内容

図書費及び研修旅費である。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

該当する項目はないため、検討が不能である。

(10)病院事業の経営研修に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
2.9	2.9	1.8	0.1	0.3	0.7	-

ほぼ(9)と同じ。研修内容が管理的なものにつき、経営研修に対する経費としたものである。

(11)共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
387.5	352.0	207.9	57.4	34.8	34.7	17.3

1) 政策性・法令等の規定

該当する政令等はない。

2)政策合致の要検討事項・内容

共済組合追加費用とは、教育委員会 147 ページに記述したように、恩給から制度移行した際に積み立てられていなかった部分の負担である。

一般会計が負担する理由としては、公営企業でなければ負担が不要であり、恩給からの制度移行時に比べると病院部門の人員が増加していることを理由として拠出されている。

3)計算方法・内容の妥当性・適合性

実質的には赤字補填の理由という側面が強いものであるが、公営企業体であることによるコストという側面もある。また、給与に一定の比率で発生するものでもあり、給与体系自体の影響も受ける。

委託への移行・給与体系を含む人事制度の見直しにより減少する。

共済組合のあり方自体、他の制度との統合などが検討されつつあるが、現状を前提とするならば、地方公営企業法の全部適用を行っても、職員の身分は公務員であるため発生する経費である。ただし、独立行政法人化及び民営化により消滅するコストでもある。

(12)丸亀病院の運営に関する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
294	294	-	293.1	-	-	-

1) 政策性・法令等の規定

政令 8 条 5-2- の特殊医療であるが、通達には列挙されていない。また、解説には、一般に精神病院における医療は、それが直ちに特殊な医療に該当することにはならない、と記載されている。

2)政策合致の要検討事項

特殊医療に類する内容を含むか。

3)内容

丸亀病院と中央・白鳥・津田病院の入院基本料を比べると丸亀病院が低く、この差を補填している。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

一般的に精神病に関する保険点数は少ない = 収益力が弱いとの認識はあるが、丸亀病院で他の県立病院よりも点数が低くなる理由を分析し、特殊医療に該当する部分を区分することも必要である。処遇困難者入院等が該当とされているが、その内容は十分に説明されていない。(結果)

(13)精神病治療のための特殊勤務手当経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
47.4	46.6	-	46.6	-	-	-

1) 政策性・法令等の規定・政策合致の要検討事項

(12)と同じである。精神病院の特別手当は他病院に比べ多いが、精神病院の業務の特殊性によるものであり、精神病院が特殊医療にストレートに該当しないのであれば、特殊医療に対応する部分のみ負担するべきである。

3)内容

他病院よりも割高になっている割合で計算されている。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

割高である理由が特定されていない。効率的な経営が行われている前提の計算である。精神医療に関しては、全般に保険点数の低いことが問題とされているが、精神医療全般を特殊医療と考えることは困難である。特殊医療に該当する部分を区分することも必要である。現状では、処遇困難者入院等をあげているが、その内容及び割高部分の必要性は十分に説明されていない。(結果)

(14)老人性痴呆疾患センターの運営経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
88.1	108.6	-	108.6	-	-	-

1) 政策性・法令等の規定

(12)と同じである。

2)政策合致の要検討事項

老人性精神病棟が他の精神病棟に比べ特殊であるかどうか。

3)内容

老人病棟の運営に係る収支差額を計算している。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

収支差額による補填は望ましくない。

また、(12)(13)と計算上重複する部分がある。(結果)

認知症は介護保険の範疇でもあり、特殊医療に位置づけ可能か疑問である。(意見)

(15)企業債支払利息に要する経費・企業債償還元金に要する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
271	240	136.6	72.1	14.7	14.9	-
289	310	119.1	74.1	62.1	54.6	-

1) 政策性・法令等の規定

政令附則 14 に、当面の間、病院及び診療所の建設又は改良に要する経費のうち、病院経営による収入で賄えない部分は 2 号負担金に該当するものとされている。この経過措置は昭和 42 年に設置されたものであり、相当期間経過しているが、継続している。

政策:不明

2)政策合致の要検討事項

本来は、へき地・高度・特殊医療などのための設備投資に関するものに限るべきであろう。政令上は限定されていない。本来、自治体が設立する病院は、民間では行えないが地域の医療に必要な部分であり、政策性があるという前提に立っているとも考えられる。

3)内容

企業債の返済及び支払利息の一定割合(3 分の 2)を計上している。残りの 3 分の 1 は補助金として収納している。

内訳は次ページ及び 165 参照。

4)計算方法・内容の妥当性・適合性

県では建物・土地などの資産とその調達源である企業債とを対応させて管理していないが、企業債は、設備投資の資金源としてのみ発行可能であるため、法令上の要件は満たしていると考えられる。建物に関する企業債返済部分は、収支差額による負担金計算が行われている他の負担金で減価償却費として諸経費に計上され補填された部分と重複して負担金とされている部分がある(結果)。金額の試算は困難である。

当負担金・補助金について、平成 11 年の包括外部監査によって、債務の返済部分に対する負担金・補助金の受入を収益計上することは妥当ではなく、長期債務の計上される資本の部の剰余金として受入れるべきであると指摘されている。

これに対する県の措置は、「当該負担金及び補助金の一部については是正を行なった。」

というものであり、債務返還に対応する部分の一部は従前通り、収益に計上されている。その金額は、平成 16 年度で 443 百万円と、平成 10 年度の 1,017 百万円からは減少しており、対象が縮小されたことは伺える。また、対象としている債務は残り数年で返済が終了するため、いずれ解消されるものである。しかし、会計処理の問題は金額の多寡ではなく、区分の問題である。考え方としては、補助金・負担金については全て一旦収益に計上し、注記を行うという判断も可能であるが、一部を収益に、一部を資本にという計上は一貫性がない。外部からの指摘を受けた上での措置としては妥当ではない。(結果)

5.補助金

(1)全般

法規上の補助金の要件は厳しく、災害など特殊な事項に限られている。その点からは、現在の全ての補助金は要件を充たしていない。実質的には運営による収支の不足部分を補うものであり、これがなければ債務超過・破産してしまうという意味では緊急である。この場合、公的病院としての存在意味があること、現在は合理的な運営をしていること、継続が必要であること、が補助の条件となるであろう。

これを考慮しても補助金支出の合規性には疑義がある。県においては、負担金は総務省通知に基づくものであり、一定の交付税による負担がされているが、補助金は県単独の負担部分であるという財政的見地からも、支出については暫時削除する方針であるが、そのための方策と効果については予測可能な状況ではない。(結果)

これを結論とするならば、個別内容の検討は不要とも言えるが、内容についても簡単に検討を行なう。

(2)共済組合追加費用の負担経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
113.3	105.6	62.4	17.2	10.4	10.4	5.2

これらについては、負担金(2号該当)として支出されているものと内容は同じである。

共済組合追加費用の負担軽減 2/3 を負担金・1/5 を補助金で支出している。(前ページ参照)

(3)企業債元利償還に要する経費

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
135.3	119.9	68.4	36.0	7.4	7.5	0.6
144.4	155.0	59.6	37.1	31.1	27.3	0.0
10.4	8.6	4.3	0.9	0.9	1.5	1.0
52	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

支出金額の一部を補填するべく区分しているが、区分計算の根拠は明確ではない。

2/3 を負担金・1/3 を補助金で支出している。内容については、2号該当部分で検討済み。

(前ページ参照)

(4)準不採算地区病院の運営に要する経費

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
64.3	94.2	0.0	0.0	94.2	0.0	0.0

津田病院に対する繰出である。

2号負担金であれば、項目はあるが、「立地条件により採算をとることが困難であると認められる病院とは、病床数100床未満の地方公共団体の経営する病院で、同一市町村内に他の病院が存在せず…」と極めて医療機関の少ないへき地医療を想定しており、津田病院には該当しない。

計算方法は、赤字とイコールとならないよう工夫されている面もあるが、合理性には疑義がある。

(5)退職給与引当金の支給に要する経費

合計及び各病院内訳(単位:百万円)

H15	H16	中央	丸亀	津田	白鳥	検診セ
323.3	363.3	228.8	57.1	31.2	34.9	11.4

定年退職の半額、勸奨退職の3分の1を負担金としている。

退職手当の引当については、平成11年度の監査報告書において、「退職給与引当金の計上を行い適正な期間損益計算を行なう必要がある」と指摘されている。

これに対する措置としては、次のように述べられている。

「欠損がある場合は、退職給与引当金を計上することは、不相当である。」という国の行政実例に基づき、退職給与引当金を計上していなかったが、今後、県立病院の経営状態が改善した段階において、退職給与引当金を計上したい。」

平成17年3月度決算に至るまで、繰越欠損は解消されておらず、引当は行なわれていない。

引当が必要である額(：平成16年度末の要支給額)は103億円であり、引当額はゼロである。

引当しない＝支給が不要ということではないため、帳簿外の負債が存在し、毎期発生する部分も損益計算書に反映されていない。企業経営の実態を正しく反映した書式が作成されていないことは決算数値自体、さらには企業経営への信頼が保てないこととなる。欠損の場合は引当しないこと、という事務通達を重視するならば、必要額が計上できるまで繰入することが求められる。その繰入に対しての是非を通じて退職手当の水準や対象が妥当かどうかについてまで検討されなければ、問題の先送りにすぎない。この考え方によるならば、退職手当の17年3月末の要支給額103億円は表現されない債務である。この差額は繰入金として支出するべきものであろう。

退職手当制度自体は病院が独自に定めることが出来ず、県に準じる必要があるため、県立病院であるために発生するコストが含まれる。一般病院での退職手当の水準は定かではないが、一般的には民間企業よりも下回る水準であるとのことである。平成18年度より、退職手当制度の改正が行われ、相当に構造が変わることが想定されるが、当面は経過措置により、平成17年度末の支給額を下回る支給は行われぬ予定である。これらを前提とするならば、県立病院であるために発生するコストの割合は大きくなる。

	補助対象(千円)	事務職を除く金額(千円)	人数(人)	1人当たり額(千円)
定年	241,543	241,534	9	26,837
勸奨	727,718	662,648	23	28,811

退職手当の計算方法は県本体に準じるため、ここでは説明しない。義務教育112ページ以降を参照されたい。勸奨退職の対象は県本体同様に今年度より拡大されている。

6.負担金及び補助金

以上個々に検討を行ったが、政策性については、本来、繰出を行う時点で行われるべきものである。繰出の承認は予算の承認を通して行われているが、個々の負担金・補助金の政策性の検討、

立証は充分に行われている状況にはない。繰出の法令根拠・政策性を果していることの検討・説明が行われる必要がある。(結果)

-5 負担金の合理性と病院経営

1.病院の運営

繰出金に法的根拠が十分でないもの、目的とする政策性に合致しているとは考えられないもの、計算方法に問題があるものを除くと、県立 5 病院全てが負担金・補助金なしでの運営は不可能な状態にある。現状では、負担金・補助金は経営による赤字の補填の役割を果たしている、という実態を認識せざるを得ない。県立病院にかかる最大の問題は、このような実態が明確にされないままに政策性を根拠に繰出が行われ、かつ繰出後の数値で「黒字基調」と説明され、納得されていることにある。医療という人の命を扱う分野からの聖域性により、看過されている分野でもある。本来は、県民の安心・安全な生活のために、民間では供給されない分野でありかつ必要なサービスを提供し、その安心のコストはこれだけのものですが、これは高いでしょうか、安いでしょうか、という情報提供が行われるべきものであろう。まことに不本意なことではあるが、提供されている情報からは、自治体立であるための不効率を、政策性を理由に補填する側面のみが目につく現況である。これは政策であるのか、政治力であるのか、現在提供されている情報からは判別が不能である。もちろん、県立病院自体、またその管理をしている部署においては、真摯に医療に対する取り組みがなされている。しかし、それぞれの現場で行われている作業が、それぞれの権限の限界から経済学で言うところの「合成の誤謬」のような状況に陥り、本来必要とされるコントロールシステムを持たず、何のために何を管理すべきなのかを見失い、将来設計を不能にし、必要な意思決定機能を果たしていないこと、県民の信頼を得られないままに、納税者である民間企業の経営者が見たならば理解し得ない制御不可能な状況にある。専門分野に関する知識の偏在と医療に対する聖域性、さらに公営企業会計の採算性と政策性の境界を明確にしにくいことなどが権限と財政のねじれによる構造的な問題に加わることにより、目的自体の決定とそれを果たすべき手段の選択及びその決定過程が極めて不明確になっている。

現在の財政状況はこのような状況を許容できる段階にはなく、それぞれの存在自体の政策性及び運営赤字の妥当性の検討が必要である。県立病院は、現在一部適用であるため、財務は一応区分されているが、繰出を行わないことにより運営不能となった場合の損失補てんは県が行うしかなく、その意味では繰出の合理性を問うことは意味がないかもしれない。しかし、繰出の実態を見ることにより、県立病院の政策及びその実現過程の問題の一部が明らかとなった。

また、公営企業としては、採算のとれない病院を他の病院の収益で補填することも可能であり、一つ一つの病院につき検討をすることは意味がないとも言えるが、近年他県で行われている民営化等の検討においても、個々の病院につき、機能を評価し、政策性を判断した後に統廃合・民営化等を検討する手法が使われており、また現実的でもあるため、各病院を一つの単位とし、政策性と県立病院である必要性につき、将来収支の見通しとともに検討を行うこととする。

県は現在、地方公営企業法上の全部適用事業者への移行を検討している。

現在の県立病院の主要な赤字要因は、自治体立病院の共通の問題点である、民間との比較をした場合の人件費・建設費など購入費が高いこと、及び意思決定に関する責任所在が不明瞭であることである。

人件費・建設費等物件費が高いことは、人件費個別項目で検討した結果からも自治体と同様の人事制度・契約制度によらなければならないという構造的な制約によるところが大である。

民営化に踏み切った県立病院の事例をみても、これらは、全部適用となってもなかなか改善できにくいことが多い。

また、知事部局から独立し、経営責任を持つ管理者を決めることで責任所在・意思決定過程などが明瞭になると想定されているが、これは管理者としてどのような人物が選定されるかに極めて大きく依存する。強力なリーダーシップ・実行力を持った人物が選定されたとしても、改革は県立病院としての理念・使命をスタッフと共有することにより行われることが通常であり、また、そのないところに公的病院の存在意義はなく、経営の改善も困難である。

このためには、県の医療・福祉計画全体を政策として定めた上で、県立病院の役割を明確とし、「政策を実施する上での宿命的な赤字部分」を明らかにした上で、経営責任を問う必要がある。

そもそも、自治体立の病院の使命は、民間では行えない政策的な医療を行うことであるが、現況では、自治体立であるために民間よりもコスト負担が重く赤字が多額に上っている。不採算医療という政策実施のための宿命的な赤字、ではなく、自治体立であるための宿命的な赤字が赤字うちの大きなウエイトを占めるならば、自治体立であること自体が本末転倒と言え、政策的に必要な機能の維持は補助金などの手段で確保しつつ、効率的な運営を実現するためには民間への機能委譲も視野に入れた検討が求められる。

地方公営企業法の全部適用により自ずと経営効率化がもたらされるものではなく、人件費の官民格差の是正など構造要因に踏み込み、政策的に不可欠な赤字以外は一切一般会計に依存しないという自立的な経営への道筋を明らかにした上で、踏み切る必要がある。

複数病院の集合体である県立病院では、それぞれに経営理念を標榜しているなど、単一病院に比べると、管理者による経営改善はより困難である。

また、経営改善の過程では却ってコスト高となることも多く、将来の姿とそれに向かう工程を確認した上での中長期計画を策定する必要がある。これには知事部局との協働も不可欠であり、県立病院課だけではなく、県全体の医療を考えた上でのものである必要から医務国保課、福祉と医療の境界が明確ではない点もあることから、県内部での縦割りを超えた体制が必要である。さらに市町・民間の協力も必要である。

2.がん検診センター(以下「検診センター」と呼ぶ。)

(1)沿革等

沿革

昭和 63 年に作成された香川県がん検診センター建設基本構想に基づき、平成 2 年に開設され

ている。

設置目的は香川県におけるがん検診体制の中核的施設として、最新の優れた科学技術を導入し、がん受診率の一層の向上を図り、その早期発見に努め、がん検診体制の充実強化を図る、というものである。

経営理念

- 1、医療は健康寿命を延ばす手だてと考えます。
- 2、いつでも、だれでも、安心して受けられる、精度の高い診療と一体化した検診を提供します。
- 3、社会の変革や患者さんのニーズに応えられるよう常に改善、向上に努めます。

(2)施設及び現状

項目	単位	H11	H12	H13	H14	H15	H16
入院収益	百万円	-	-	-	-	-	-
外来収益		388	417	434	410	426	426
その他		216	245	251	271	277	256
小計		605	662	685	681	703	682
負担金・補助金		460	387	319	335	357	306
合計		1,064	1,049	1,004	1,016	1,060	988
給与費		655	659	600	593	559	561
退職金		63	31	30	44	114	34
材料費		141	143	154	152	161	172
経費		127	104	114	95	106	98
減価償却費		35	41	53	48	60	69
その他		43	71	53	84	60	54
小計		1,064	1,048	1,004	1,015	1,060	988
人員増減・17.3職員数		人	1	3	6	0	6
委託業務等		-	-	-	派遣医師 復帰	医事外来	-
その他		-	-	-	-	-	-
医薬分業	%	0.0	1.7	1.3	1.0	0.9	1.6

検診センターに関して、平成 11 年度から収支は改善されており、それに伴い、繰出金も 4.6 億円 3 億円と圧縮されている。主な改善要因は給与費の減少である。

		H16	検診 セ	収支 補填	人件費	内容等
負担金	a 公的活動に関する経費	4	1.8		含	数値の根拠に疑義・制度設計に一部不合理も
	b がん検診センターの運営に関する経費	226	226		含	
	c 公衆衛生事業に要する経費・精神、酒害	35			含	数値の根拠に疑義
	h 高度医療器械の運営に要する経費	240	38.2			二重計上の部分あり・購入決定過程の記録が必要。
	q 共済組合追加費用の負担経費	352	17.3			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
補助金	q 共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	106	5.2			
	w 退職給与金の支給に要する経費	363	11.4			補助金全般につき、合規性には疑義がある。

1)施設

建物等

施設は平成 2 年に開設しており、建物は他の県立病院に比較するならば新しい。
耐震構造にある。

検診センターの収支には、土地建物に関する支出・費用が欠落している。貸借対照表上の固定資産額も極めて少額である。(検診センターの土地・建物は一般会計から無償で貸与されているためである。)

がん検診に関しては、一般会計で行うべき事業との認識から建物・土地についても一般会計が負担しているものである。収支差額を補填するような負担が行なわれる現状では、賃料を徴収したとしても、同額が負担金として繰出されるだけではあるが、独立採算を基本とする企業会計の趣旨からは、本来負担すべき賃料が帳簿外となり、正しい収支の姿を示さない。また、負担金として支出することの妥当性も検討されないこととなる。本来は検診センターの土地購入費・建物建設費から合理的な賃料を徴収すべきである。建設費等が不明であるため、香川県「行政財産の使用許可に関する基準」により、貸与面積から賃料を試算する。

	用途	面積(㎡)	月単価(円)	使用料月額(千円)
土地	病院用地	6,155.88	340	2,093
建物	診療所	5,530.06	1,263	6,984
	車庫	492.6	-	
	ポンプ発電機室	72.36	1,263	91
	自転車置場	33.07	-	
合計		12,283.97		9,169

使用に関する協定書は作成されている。検診センターの運営のために建設された建物であり、「行政財産の使用を許可する」という性質のものではなく、個別の契約として所定の承認を受けべきものである。協定書は1年間の自動継続とされているが、毎年徴収すべき金額を計算した上で、その免除という形の承認を受けべきである。(結果)

なお、上記意見のように、使用料を徴収する場合は不要となる。

財政面から見ると、検診センターの損益として計算されている、平成16年度であれば約3億円の赤字に賃料負担部分として年間約1億円が未表現であり、認識されるべき数値である。

設備

がん検診に使用される最新の設備は十分に備えられているとは言えない。例えば「PET」については、香川県下では香川大学医学部・滝宮総合病院に設置されている。収支が継続して実質赤字であることなどから、予算の確保が難しく、追加投資が困難な状況である。

2)病院機能

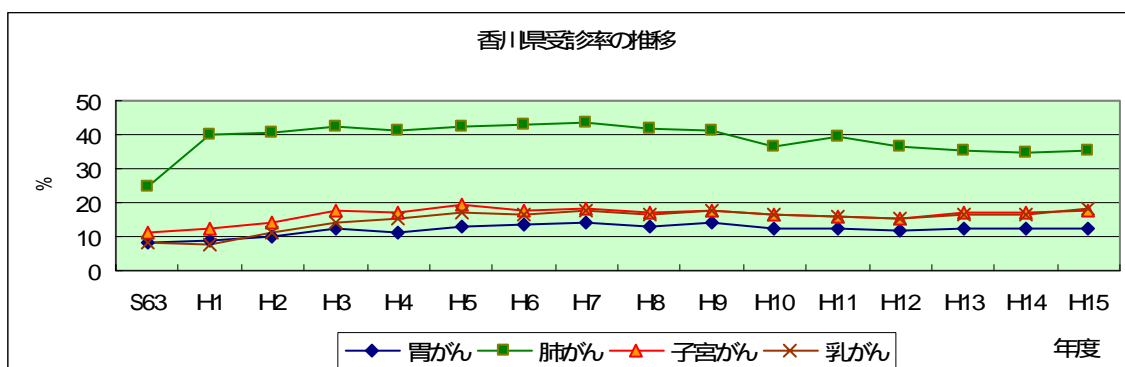
検診機能に付随する内科・外科・産婦人科を併設しているが、検診施設付随のものであり、入院機能は備えていないため、外来のみを扱っている。発見された軽微ながんについては、一部摘出することも可能であるが、精密検査受診後の対応は診療扱いとなるため、患者の希望があれば紹介状を作成する。検診センターの外来は、近隣の患者に対する1次医療を含めて行われるものである。

3)検診を取り巻く状況

国等の施策の方向は医療費抑制のために、健康受診事業は拡大の方針である。

県内の状況

県下の住民検診に係るがん検診受診率は、検診センターの整備時期をはさみ大幅に上昇しているが、検診の種類により、12-35%の間であり、胃がん検診を除き全国平均よりは高い。



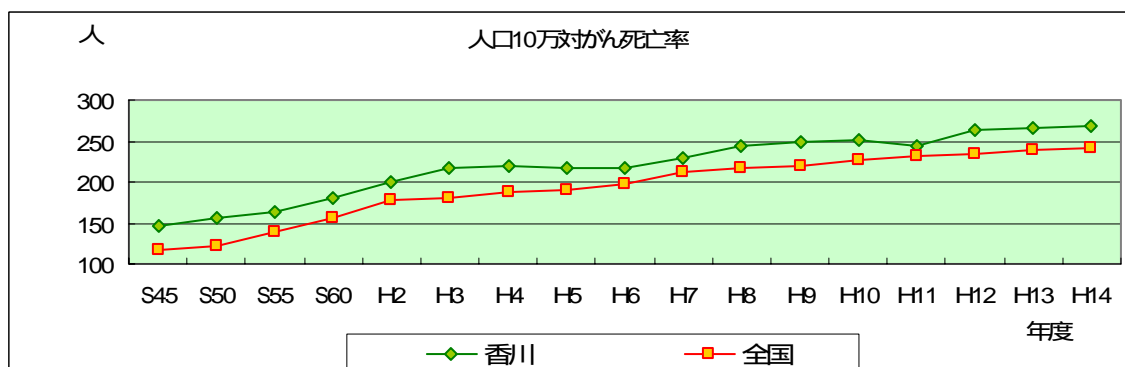
がん検診受診率の推移

	胃がん		肺がん		子宮がん		乳がん		大腸がん	
	香川	全国	香川	全国	香川	全国	香川	全国	香川	全国
S63	8.4		24.8		11.3		8.3			
H1	8.9		39.8		12.2		7.9			
H2	10.1		40.5		14.0		10.9			
H3	12.1		42.2		17.5		13.9			
H4	11.3		41.2		17.2		15.4		13.9	
H5	13.1		42.6		19.3		17.2		15.1	
H6	13.3	13.8	43.0	20.7	17.9	15.5	16.4	12.0	16.3	12.2
H7	13.9	13.8	43.6	21.4	18.5	15.1	17.4	12.0	18.5	13.0
H8	13.2	13.5	41.7	21.4	17.2	14.8	16.5	12.1	18.3	13.7
H9	14.2	13.8	40.9	22.4	17.5	15.2	17.4	12.7	18.6	14.6
H10	12.6	13.3	36.7	22.0	16.3	14.0	16.2	11.8	18.1	14.8
H11	12.6	13.1	39.3	22.3	16.1	13.7	15.8	11.7	17.7	15.3
H12	11.6	13.0	36.2	22.5	15.2	13.8	15.4	11.7	17.8	15.8
H13	12.3	12.9	35.3	22.8	16.9	14.6	16.5	12.3	17.8	16.5
H14	12.1	13.0	34.9	22.8	17.0	14.6	16.2	12.4	18.2	17.1
H15	12.3	13.3	35.5	23.7	17.8	15.3	18.2	12.9	18.6	18.1

「老人保健事業についての検討報告書」香川県生活習慣病対策協議会他

他の疾病の治癒率が上昇している影響から、がんによる死亡率は上昇傾向にある。香川県では、がんによる死亡率が全国平均に比べて高く、その意味ではがん対策は重要である。

ただし、全国比では、香川県の高齢化がより重要な要因とも考えられる。



近年行われたがん検診に関する調査結果によると、治療効果に結びつくがん検診は3種(視触診とマンモグラフィー併用の乳がん・子宮頸がん検診・大腸がんのみ)のことである(川渕孝一著「日本の医療が危ない」より)。

総合的な健康診断の必要性は認識されるものの、この調査が信頼できるものであるとすれば、がん検診に特化した施設の意義は薄れる。

県内の受診施設

(財)香川県予防医学協会、(財)香川県総合検診協会及び他の医療機関などにより、検診体制は相当程度確保されている。

他都道府県の動向

香川県がん検診センター建設基本構想策定当時には、病床を有しない都道府県直営がん検診単独施設は7施設であったが、このうち既に廃止されたものが5施設あり、その主な理由は民間での検診体制整備である。全国的にも、都道府県直営の単独がん検診施設の必要性は低くなっている。

検診センターの事業

・検診事業について、ここ数年の顕著な増減はない。

受診者数データ(県立病院課作成資料より)

	受診者数	部位別のべ 数	うち要再検 査者数	÷ %	再検査受 診者数	÷ %	うち検診セ ンター	÷ %
H14	12,218	31,674	2,434	7.7	1,687	69.3	1,222	72.4
H15	13,333	31,223	2,374	7.6	1,623	68.4	1,177	72.5
H16	12,806	32,717	2,221	6.8	1,476	66.5	1,074	72.8
H17.4~9	6,770							

・2次検診は1次検診と同日に行えるものではないため、1次・2次検診が同一施設で行えることによる精検率向上への寄与度は見えにくくなっている。

検診から外来まで行っているが、入院施設が無く、一貫した治療は行えない。

・その他の事業について

基本構想で、検診センターの事業とされた「医療従事者に対する教育研修」「予防知識の普及啓発」「がん検診団体の連絡調整」については実施されていない。

・検診事業については一定の役割を果たしてきたものの、現在では県下でのシェアは5%と低い。

・診療事業については入院までの一貫した治療が十分ではない。

(3)政策性

以上より、検診センターの政策性は、現在では極めて希薄となっている。また標榜されている政策から見ると、必ずしも病院事業として行うべきものではない。

このような事業につき、病院事業であれ県一般会計であれ、運営を行うこと自体問題であり、経

営改善により、減少傾向にはあるものの、年間3億円強の繰出を行いながら運営することは妥当ではない。また、土地・建物部分の数値化されない部分も実質的には繰出金と同様のものであり、年間約1億円となっている。その存在自体、検討されるべきものである。(意見)

一方において先端機器の導入が行われていないことが役割を果たさない要因の一つとも考えられる。本質的な役割とあり方について検討されないままに運営が行われ、収支が赤字であることから設備投資がされないことが赤字幅の増加につながっているとすれば、運営方法に重大な問題があったと考えざるを得ない。

これは、「本来一般会計が行うべき事業」と考える病院部門と、病院事業として行われているため、一般会計でそのあり方が検討されなかったこと、という内部で責任の所在が明確になっていなかったことが一つの要因である。負担金という形とせず、一般会計事業の委託という形式で、委託契約の妥当性を検討するという手法によることが本来の姿であったと思われる。この場合、比較的運営目的が明瞭であり、市場化テストにもなじむ分野と思われる。

担当部署の調査によると、全国でもがん検診施設を単独で有する県は少なく、その顛末も、廃止及び他の病院に併設される傾向にあるとのことである。

建設時期・ももとの規模などが不明であるため、単純に比較は出来ないが、廃止の理由としては民間施設の充実・赤字の継続があげられており、当施設と共通する。

シェアは低下しているものの、検診者数自体は概ね一定の水準を維持しており、一定の役割は果しているものと思われる。運営方法の見直し・民間への売却を検討することが妥当であると思われる。先行事例も蓄積され、法規も改正されているため、売却・委託又はそれらの組み合わせ等、手法は多様化しており、最適と思われる方法を選択し、またその選択理由・過程を明確にすることが必要である。

中央病院では達成すべき政策の一つとしてがん治療をあげており、中央病院の検査機能の一環として併せて検討することも可能である。

3.津田病院

(1)沿革等

沿革

昭和20年 日本医療団津田病院として開設

昭和23年 日本医療団から県に移管。病床数15床

昭和28年 現地に移転。昭和52年に外科系を中心として全面改築し、病床140床となる。リハビリ棟完成は昭和63年。

大川保健医療圏は市町合併により、現在さぬき・東かがわの2市で構成されている。津田病院は、白鳥病院とあわせてあり方が検討されており、診療科の分布・患者数の予想推移等各種分析を行い、さぬき市・東かがわ市・地元医師会などと協議のうえ、県としては、津田病院の廃止・白鳥病院の充実が現実的との結論を出している。

経営理念

患者さんにやさしい病院
 患者さんが安心して医療を受けられる病院

設備

昭和 52 年に建築されており、建築基準改正前の建築である。

(2)現況

項目	単位	H11	H12	H13	H14	H15	H16
入院収益	百万円	862	837	803	829	853	731
外来収益		481	404	402	367	352	315
その他		33	37	37	39	36	31
小計		1,377	1,278	1,242	1,235	1,241	1,076
負担金・補助金		427	531	463	463	390	461
合計		1,804	1,808	1,705	1,698	1,631	1,537
給与費		1,244	1,205	1,178	1,124	1,122	1,080
退職金		2	145	135	109	54	87
材料費		345	241	231	236	263	233
経費		165	134	146	138	132	144
減価償却費	82	90	88	83	81	75	
その他	136	125	125	109	98	167	
小計	1,973	1,938	1,902	1,799	1,751	1,699	
人員増減・17.3職員数	人	1	6	1	0	3	138
委託業務等		-	-	-	-	-	-
その他		-	-	-	-	-	-
医薬分業	%	59.4	94.1	94.4	93.9	94.1	93.7

		H16	津田	収支補填	人件費	内容等
e	看護帯養成費	88	5.9		含	数値の根拠に疑義・制度設計と政策性に一部不合理
f	救急医療確保経費	382	40.4		含	
g	高い看護水準に要する経費	307	61.4		含	稼働率が影響する。数値の根拠に疑義
h	高度医療器械の運営に要する経費	240	15.2			二重計上の部分あり・購入決定過程の記録が必要
i	リハビリ医療経費	96	23.0		含	政策性に疑義 固定費配賦の計算根拠に再検討が必要
m	小児医療に要する経費	57	23.7		含	収支差額とイコール
q	共済組合追加費用の負担経費	352	34.8			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの
u	企業債支払利息に要する経費	240	14.7			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの
u	企業償還元金に要する経費	310	62.1			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの
q	共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	106	10.4			
u	企業債支払利息に要する経費	120	7.4			
u	企業償還元金に要する経費(1/3)	155	31.1			補助金全般につき、合規性には疑義がある。
v	準不採算地区病院の運営に要する経費	94	94.2			
w	退職給与金の支給に要する経費	363	31.2			

(3)繰出金との関連等

2 次救急までを行う病院で、繰出金のうち、合規性の確認できるものは殆ど無いと言える状況であり、赤字補填の側面が強い。自治体立であることにより民間よりもコスト高となることは許容できる状況にはない。

津田病院は閉鎖が決定しており、これもあり士気が低下し、患者離れも顕著である。現在の赤字と政策医療の効果につき、合理的な説明が可能とは思われない。早急の閉鎖を検討するべきであろう。

4.白鳥病院

(1)沿革等

沿革

昭和 28 年 教職員結核療養施設、県立白鳥病院として発足。(病床数 126 床・全て結核病床。)

その後、昭和 30 年代から漸次結核から一般病床へと転換され、昭和 52 年には内科系を中心として全面改装された。リハビリ棟完成は昭和 61 年。

大川保健医療圏は市町合併により、現在さぬき・東かがわの 2 市で構成されている。白鳥病院は、津田病院とあわせてあり方が検討されており、診療科の分布・患者数の予想推移等各種分析を行い、さぬき市・東かがわ市・地元医師会などと協議のうえ、県としては、津田病院の廃止・白鳥病院の充実が現実的との結論を出している。

経営理念

私たちの病院は、東讃地域の中核病院として常に良質の医療を提供することを基本理念に地域住民の医療・保健・福祉の向上に寄与するとともに、地域住民に一層信頼される病院となるよう努めます。

設備

昭和 52 年に建築されており、建築基準改正前の建築である。

(2)現況

項目	単位	H11	H12	H13	H14	H15	H16	
入院収益	百万円	1,441	1,493	1,454	1,436	1,354	1,378	
外来収益		417	474	499	471	446	477	
その他		56	61	82	58	49	36	
小計		1,914	2,028	2,034	1,964	1,848	1,890	
負担金・補助金		371	381	394	329	332	345	
合計		2,286	2,409	2,428	2,294	2,180	2,235	
給与費		1,268	1,285	1,267	1,273	1,197	1,157	
退職金		10	3	129	1	103	97	
材料費		489	522	461	508	456	481	
経費		158	191	197	181	208	207	
減価償却費		93	115	115	108	106	100	
その他		132	123	130	114	91	175	
小計		2,150	2,239	2,298	2,185	2,162	2,120	
人員増減・17.3職員数		人	1	1	0	5	10	135
委託業務等			-	医事外来	調理業務	-	給食業務	-
その他			心臓外科 外来開設	脳神経外科 外来開設	-	-	-	-
医薬分業	%	96.7	97.2	97.3	97.1	97.3	97.0	

		H16	白鳥	収支 補填	人件 費	内容等	
負担 金	e	看護婦養成費	88	9.8		含	数値の根拠に疑義・制度設計と政策性に一部不合理
	f	救急医療確保経費	382	44.6		含	
	g	高い看護水準に要する経費	307	20.8		含	稼働率が影響する。数値の根拠に疑義。
	h	高度医療器械の運営に要する経費	240	32.5			二重計上の部分あり・購入決定過程の記録が必要。
	i	リハビリ医療経費	96	25.5		含	政策性に疑義。固定費配賦の計算根拠に再検討が必
	n	SARS診療経費	12	10.7		含	政策性・数値の根拠に疑義
	q	共済組合追加費用の負担経費	352	34.7			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
	u	企業債支払利息に要する経費	240	14.9			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
	u	企業債償還元金に要する経費	310	54.6			資本的収支との区分が不明確。
	補助 金	q	共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	106	10.4		
u		企業債支払利息に要する経費	120	7.5			
u		企業債償還元金に要する経費(1/3)	155	27.3			
w		退職給与金の支給に要する経費	363	34.9			

負担金・繰出金の主なものを抜粋しているが、資本的収支に計上されているものも含まれている。

(3)繰出金との関連等

2次救急までを行う病院で、繰出金のうち、合規性の確認できるものは、SARS関連のもののみである。これについても、計算方法には疑義があり、また設置する場所・規模について十分検討が行われたうえのものであるかも不明である。

自治体立であることにより民間よりもコスト高となることは許容できる状況にはない。

当病院については、津田病院との統合・建替が検討されている。これにあたって、医療圏での医療供給体制等について検討のうえ、運営方法についてもPFI方式など検討され、直営での一定の規模の病院建設につき、「県立病院経営改善評価委員会」にも諮られた上で基本構想が公表されている。

公表されている分析内容は、以下の通り。

医療需要

将来人口推計より平成17年に対し、20年後の平成37年には入院で99.5%、外来で92.2%へと減少の予想を行っている。

医療供給

病床数は全国平均を上回っているが、無床の診療所数は少ない。

患者動向

大川保健医療圏入院患者の40%、外来患者の25%が高松保健医療圏に流出している。

県立病院患者動向

白鳥病院:9割が東かがわ市

津田病院:7割程度がさぬき市

公的病院の役割

- ・救急医療:2次救急医療体制として津田・白鳥・さぬき市民病院による輪番制を実施
- ・へき地医療:へき地中核病院である白鳥病院から無医地区への巡回診断を実施している。
- ・小児医療:小児科を標榜している医療機関は23あるが、診療体制が十分といえない夜間の診療

は拠点病院であるさぬき市民病院において、地元医師会を中心に地域開業医の協力を得て実施している。

・災害医療

大川地域では、災害拠点病院としてさぬき市民病院、広域救護病院として津田・白鳥病院が指定されている。

経営状況

津田病院は外科系、白鳥病院は内科系として両病院で総合病院の機能を担っているが、将来的には経営上厳しい状況が予想される。

津田病院は、昭和 44 年以降継続して赤字となっており、その原因は、他の県立病院と比べても診療圏域が狭く、高松保健医療圏に患者が流出していることなどが主要因であり、改善の見込みは薄い。

県立病院としての検討

さぬき市民病院を含む公立 3 病院体制のままでは、各病院とも患者数が減少する。これは中小規模の病院が分立していることが要因であり、何らかの抜本的な対策が必要であり、具体的には県立病院 2 体制の改革を検討する必要がある。公立病院の地域での役割など前段の条件を考慮すると、津田病院を廃止し、白鳥病院を充実させることが現実的である。

以上、各種検討が行われており、また同様に老朽化しているさぬき市民病院との関連も考慮された上のものであるが、2 次医療までを行う病院としての公的役割は考慮されているが、現在県立病院として運営しているという事実を前提とし、医療圏に対する政治的配慮による「県立病院の統廃合」の側面が強い。

現状を前提とするならば、公立病院であるためのコスト高が繰入に対するかなりのウエイトを占め、また新病院の建設が行われるならば、公設であるためのコスト高が予想される。建替後も繰出金が増加する見込みであることに関する説明が必要と思われる。

またその委員会席上で病院経営の専門家の「黒字化は厳しいのでは」という意見に対し明確な対策は行われたのか不明である。実際に建設・開設後に赤字が発生した場合、当初の見通しに甘い点があったのか、当初からは予見できない情勢の変化によるものか、当初からは予定されていない政策医療を実施せざるを得なくなったためなのか、判別可能な状態にしておく必要がある。現在の制度下では、意思決定過程は必ずしも明確ではなく、当初計画の具体性が検証されないままに運営開始後に当初計画と乖離した場合にも、運営及び意思決定に関する責任の所在は明確ではない。また、もし、県立病院を、現在想定しているように管理者を置き、地方公営企業法の全部適用とする予定ならば、責任を有し、実際に運営にあたる管理者の意見を聞き作成するべきものであり、2 次医療に対して果たすべき役割があるのであればそれを明確にし、そのために必要なコストを明示した上で、管理者に許容される赤字範囲を明確にし、地元のみならず県民全てに対してコストと効用、効用を受ける対象者が 2 次保健医療圏の住民に限られることなどを納得させた上で行うべきものであろう。

ただし実際の手続きを考えるならば、津田病院及び白鳥病院の廃止・統合を同時に検討することは、県としては困難であったことも想像できる。

5.丸亀病院

(1)沿革等

沿革

昭和 23 年、日本医療団から移管。当初は病床 101 床の総合病院であった。昭和 23 年に精神病床を建設。現在の姿は昭和 54 年に策定されたマスタープランに基づき、丸亀市より交換取得した現在の敷地に精神医療主体の施設として、昭和 58 年に建設されたものである。

経営理念

理念 こころのやすらぎを… 愛と希望の丸亀病院

私たちは 精神医療の充実と向上に貢献します

私たちは 誠実で思いやりのある医療と看護を提供します

私たちは インフォームド・コンセントを実践します

設備

主要部分は昭和 59 年に建設

敷地面積が 45 千㎡と広いことが特徴である。社会復帰のための作業療法施設との位置づけにより、グラウンド・農園等も付設されている。療養環境としては良好と判断されているが、業務上は動線が長くなり、作業効率は低い。

(2)現況等

項目	単位	H11	H12	H13	H14	H15	H16
入院収益	百万円	1,522	1,467	1,496	1,478	1,456	1,413
外来収益		242	266	283	282	298	305
その他		36	39	42	37	41	40
小計		1,800	1,772	1,820	1,797	1,795	1,758
負担金・補助金		1,008	999	1,144	1,007	1,043	968
合計		2,808	2,770	2,964	2,804	2,838	2,726
給与費		1,909	1,884	1,868	1,847	1,818	1,817
退職金		65	93	233	38	172	150
材料費		264	260	275	288	274	278
経費		208	200	190	202	186	186
減価償却費	179	98	97	92	88	89	
その他	185	176	169	163	154	295	
小計	2,810	2,712	2,832	2,629	2,692	2,665	
人員増減・職員数	人	1	1	3	0	1	229
委託業務等		-	-	-	-	-	-
その他		-	-	-	-	-	-
医薬分業	%	0.0	0.0	0.1	2.1	5.7	7.3

		H16	丸亀	収支補 填	人件費	内容等	
負担金	c	公衆衛生事業に要する経費・精神、酒害	35	18.5		含	病院業務の範疇のものが含まれている。
	e	看護婦養成費	88	37.0		含	数値の根拠に疑義・制度設計と政策性に一部不合理も
	g	高い看護水準に要する経費	307	40.5		含	稼働率が影響する。数値の根拠に疑義。
	h	高度医療器械の運営に要する経費	240	2.8			二重計上の部分あり・購入決定過程を記録すべき
	i	特殊医療(未熟児・教養レク)	102	66.0		含	政策性に疑義
	o	医師・看護師等の研究・研修に要する経費	27	2.1			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
	q	共済組合追加費用の負担経費	352	57.4			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
	r	丸亀病院の運営に要する経費	294	293.1			稼働率が低いことと政策性との関連が不明確。
	s	精神病治療のための特殊勤務手当経費	47	46.6		含	手当が割高であることと政策性との関連が不明確。
	t	老人性痴呆疾患センターの運営経費	109	108.6		含	政策性との関連が不明確。
	u	企業債支払利息に要する経費	240	72.1			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
	u	企業債償還元金に要する経費	310	74.1			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
補助金	q	共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	106	17.2			補助金全般につき、合規性には疑義がある。
	u	企業債支払利息に要する経費	120	36.0			
	u	企業債償還元金に要する経費(1/3)	155	37.1			
	w	退職給与金の支給に要する経費	363	57.1			

精神医療をめぐる情勢は近年大きく変わりつつある。一方、都道府県には法令により精神病院を設置する義務が課されており、このため対岸岡山県のように、県立病院が精神病院のみ、という県も散見される。

精神病院をめぐる環境等を検討する。

国の施策

患者の病態に応じた機能分化が必要であるとしている。具体的には、

- ・救急・急性期を対象とした医療体制を確保し、早期の治癒を目指し、
- ・社会復帰リハを強化する

という早期治療・早期社会復帰を目指すものと

- ・重度精神障害者の病状に応じた医療環境により、病状毎に適切な医療を行うことにより、全体入院日数を短縮し、10年間で7万床の病床を減少させることを目標としている。

県下の精神病院・患者動向・県の施策の方向

患者数としては、入院数は横ばいから減少傾向にあり、その中で基準病床数は286床過剰である

具体的に必要としている施策は、救急医療システムと機能分化である。

県下の精神病院の中で丸亀病院の占める位置

- ・応急入院・精神科救急・老人痴呆疾患センターで中心的な役割を担う。
- ・急性期等への取り組みは十分ではない。
- ・平均在院日数は他の公的病院よりも長い。
- ・単科病院であり、合併症患者は精神科を併設する総合病院に紹介している。
- ・精神病の病床は2次保健医療圏毎に決められていないが、丸亀病院の属する中讃医療圏は県下での精神科整備がもっとも進んでいる医療圏である。

他都道府県の動向

- ・全国的に平均在院期間が短縮されている。丸亀病院についても同様であるが、全国平均よりも長い。
- ・全国的な傾向を見た場合、自治体病院の統廃合が進んでいる。
- ・全国的に精神病院の経営収支は悪く、丸亀病院は突出しているわけではない。

課題及び方向

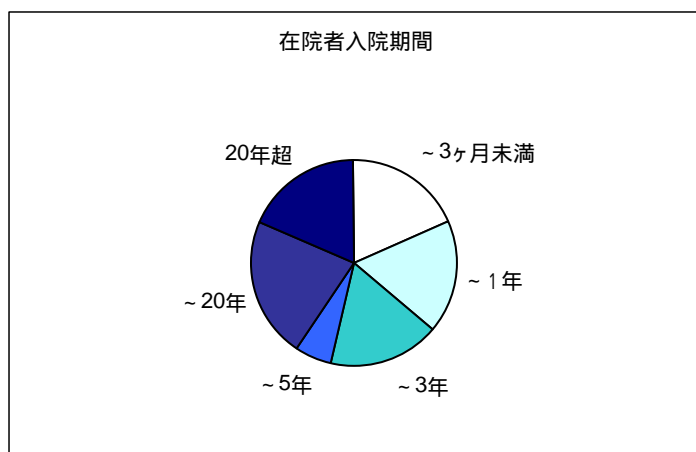
精神科病院の基幹病院としての機能を期待されているが、このためには急性期医療・他病院との連携・特殊医療への取り組みが必要である。

また、合併症への対応を検討することが必要。

丸亀病院の現状

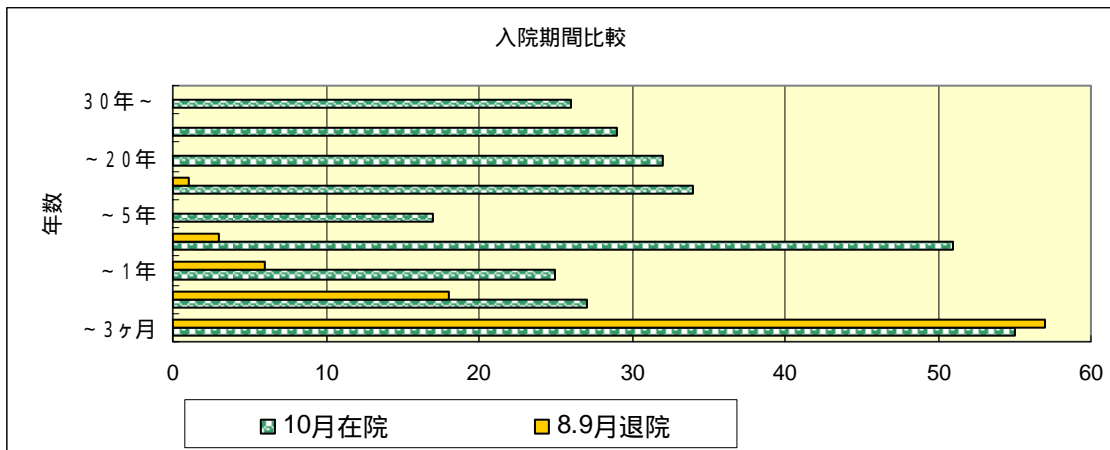
県立病院の中での丸亀病院の特徴は入院期間の 2 極化である。精神医療については、治療よりも隔離を目的とした時期が近年まで続き、このような精神病治療の歴史が長期の入院患者数が一定の割合を占めることの要因となっている。

平均在院日数は、長期間の入院患者の実態を正しく表す数値ではないため、次に平成 17 年度 10 月末時点での在院期間データを示す。



8月・9月の退院患者数及び入院期間と10月現在の在院患者の入院期間を比較すると、以下のようになる。

期間	10月末在院		8.9月退院	
~6ヶ月	82	27.7	75	88.2
~1年	25	8.45	6	7.1
~5年	68	23.0	3	3.5
~10年	34	11.5	1	1.2
~30年	61	20.6	0	0.0
30年~	26	8.78	0	0.0
計	296	100	85	100



短期入院での退院が多い反面、在院期間が長いほど、退院が困難になっている様子が見てとれる。

現在医療制度自体が見直されつつあるが、一つのポイントとして指摘されていることは、入院に関する生活費部分と治療部分の分離である。現在は、入院費の差額ベッド代以外の部分は医療費に含まれているが、生活費部分は医療と切り離し、自己負担とするべきでは、というものである。

介護保険はこの考え方に基づいている。長期入院者については、個別に判別が必要であると思われる、「作ってしまった患者」という側面はあるものの、治療を目的としない入院は問題であり、福祉施設でのケアが妥当と思われる。このような施設は、段階的に完全社会復帰を目指すタイプの患者について、退院から社会復帰へのクッションのような役割も期待されている。

ただし、現在このような福祉施設の受入体制はなく、民間の精神病院でも院内に援護寮やグループホームを設け、受け皿としているとのことである。福祉分野は基本的に市町村が管理している部門であるが、NPO 組織を含めた民間委託による病院との分離も検討が必要と思われる。

(3)繰出金等との関連

現在繰出されている負担金は、精神医療そのものに関するもの、老人精神医療に関するものである。

精神医療そのものに関する繰出金については、精神医療に関する丸亀病院の政策性を検討する必要がある。

丸亀病院では、民間精神病院では処遇が困難な患者を受入れることを県立病院としての存在の必要性の根拠としている。

法的には、県立病院として法規により設置が義務付けられており、精神病院を維持する必要がある。

	H13	H14	H15	H16	H17
措置入院患者数	0	3	2	2	3
触去入院患者数	0	2	1	2	1

医療圏別病床数

	病床総数	急性期	老人性痴呆疾患	老人精神	アルコール	合併症
大川	248	-	-	58	-	-
小豆	224	-	-	-	-	-
高松	1,480	70	42	-	20	-
中讃*	1,417	58	108	-	8	17
丸亀病院	321	-	-	43	-	-
三豊	337	-	117	-	-	-
合計	4,027	128	267	101	28	17

* 丸亀病院を除く数値

医療圏別病院数・実施状況

	病院数	専門	公的病院	老人性痴呆疾患センター	デイケア	デイ・ナイトケア
大川	2	-	1	-	1	-
小豆	1	1	-	-	-	-
高松	7	5	2	1	5	1
中讃*	7	4	1	1	3	1
丸亀病院	1	1	1	1	1	-
三豊	4	1	2	-	1	-
合計	22	12	7	3	11	2

* 丸亀病院を除く数値

また、民間病院で受け入れない処遇困難患者の受け入れについては、政策医療として必要である可能性があるが、そもそも処遇困難患者の定義自体が明確ではないこともあり、受入対象・実績などについてのデータは取られていない。

丸亀病院が対象とするべき処遇困難者の判別基準・概数予測・対処方法をまず明確にし、その上で県立病院として担うべきか否かの判別が必要である。

また、近年の業界の一つの傾向として、精神救急への取り組みがあげられる。丸亀病院は、精神救急のセンターとなっているが、急性期医療という面では明確な取り組みは行われていない。

他の精神医療入院者が他の病気を併発した場合には、近隣の精神病院を併設する総合病院に送るとのことであり、本来そうした総合医療を行うことが県立病院の役割である可能性もあり、現状の運営赤字の実態を前提とするならば、その場合は対象を政策性のある分野に限定した上で、他の病院に吸収する、などの検討が必要である。

いずれも政策に関連する決定であり、政策医療の必要性和効果とコストを明らかにした上で総合的に判断されるべきものである。

老人精神医療については、精神医療と福祉の境界が不明確な分野であり、県全体での政策の整合性を考慮した上で、実施主体として丸亀病院が適当かどうかを再考し、必要であればその内容と実施方法につき検証が必要である。

6.中央病院

(1)沿革等

沿革

昭和 23 年に日本医療団より移管、当初病床数は 30 床であった。以降、順次病棟を建築、増床を行い、昭和 32 年に 314 床の総合病院となった。現在の建物はその後昭和 43 年から 55 年にかけて建築され、病床は倍増。平成 5～9 年に大規模改築が行われている。昭和 56 年には救命救急センターが開所している。

経営理念

<p>. 当病院は、地域の基幹病院として、公共性と経済性を配慮しながら、全職員が一致協力して</p> <ol style="list-style-type: none">1. 医学医術の進歩に対応した高度・特殊・先進的医療等の提供2. プライマリ・ケア及び救急医療の充実3. 教育研修の充実 <p>を図り、地域住民の医療・保健・福祉の向上に寄与するとともに、地域住民に一層信頼される病院となることを目指します。</p> <p>. 基本理念を達成するための医療人像</p> <ol style="list-style-type: none">1. 人間性豊かな医療人2. 公務員として責務を自覚する医療人3. 医療全般にわたる広い視野と高い見識を持つ医療人4. 地域医療に貢献する医療人5. 患者の立場に立った医療を実践する医療人6. チーム医療のできる医療人7. 生涯学習をする医療人
--

設備

昭和 56 年度の建築基準法以前の建築であり、中館を除き、耐震性には問題がある。

(2)現況及び経緯

項目	単位	H11	H12	H13	H14	H15	H16
入院収益	百万円	7,771	8,250	8,693	8,754	8,659	8,302
外来収益		3,256	2,700	2,892	2,684	2,650	2,703
その他		559	583	603	605	637	450
小計		11,586	11,533	12,188	12,043	11,946	11,454
負担金・補助金		2,526	2,368	2,189	1,841	1,760	1,933
合計		14,112	13,901	14,377	13,884	13,706	13,388
給与費		7,319	7,286	7,212	7,052	6,919	6,914
退職金		288	273	435	275	359	624
材料費		3,718	3,244	3,656	3,449	3,260	3,201
経費		1,136	1,170	1,217	1,297	1,341	1,383
減価償却費		706	735	698	721	681	636
その他		829	796	819	756	730	1,288
小計		13,995	13,504	14,036	13,551	13,291	13,421
人員増減・17.3職員数		人	5	14	36	0	8
委託業務等		-	守衛業務の一部	医事外来業務	-	-	-
その他		-	物品管理システム	-	-	-	-
医薬分業開始	%	16.5	62.3	64.9	79.6	85.1	84.4

		H16	中央	収支補填	人件費	内容等
c	公衆衛生事業に要する経費・精神、酒害	35	16.0		含	数値の根拠に疑義・制度設計に一部不合理も
d	結核病院運営費	29	28.8		含	政令とは合致しない。数値の根拠に疑義。稼働率が低い理由調査・容認の根拠開示が必要。
e	看護婦養成費	88	35.0		含	数値の根拠に疑義・制度設計に一部不合理も
f	救急医療確保経費	382	297.3		含	固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
g	高い看護水準に要する経費	307	184.1		含	稼働率が影響する。数値の根拠に疑義。
h	高度医療器械の運営に要する経費	240	151.8			二重計上の部分あり・購入決定過程の記録が必要。
i	特殊医療(未熟児・教養レク)	102	36.2		含	政策性に疑義
j	病理解剖に要する経費	13	12.8		含	固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
k	腎移植センターの運営に関する経費	10	9.8		含	数値の根拠に疑義
l	リハビリ医療経費	96	47.3		含	政策性に疑義。固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
m	小児医療に要する経費	57	33.0		含	政策性に疑義。固定費配賦の計算根拠に再検討が必要。
o	医師・看護師等の研究・研修に要する経費	27	19.6			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
p	病院事業の経営研修に要する経費	3	1.8			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
q	共済組合追加費用の負担経費	352	207.9			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
u	企業債支払利息に要する経費	240	136.6			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
u	企業債償還元金に要する経費	310	119.1			政令には定めがなく、総務省通知に基づくもの。
q	共済組合追加費用の負担に要する経費(1/5)	106	62.4			補助金全般につき、合規性には疑義がある。
u	企業債支払利息に要する経費	120	68.4			
u	企業債償還元金に要する経費(1/3)	155	59.6			
w	退職給与金の支給に要する経費	363	228.8			

(3)繰出金との関連等

現状では、高度先端医療を果たしている、という具体的説明力には欠ける。

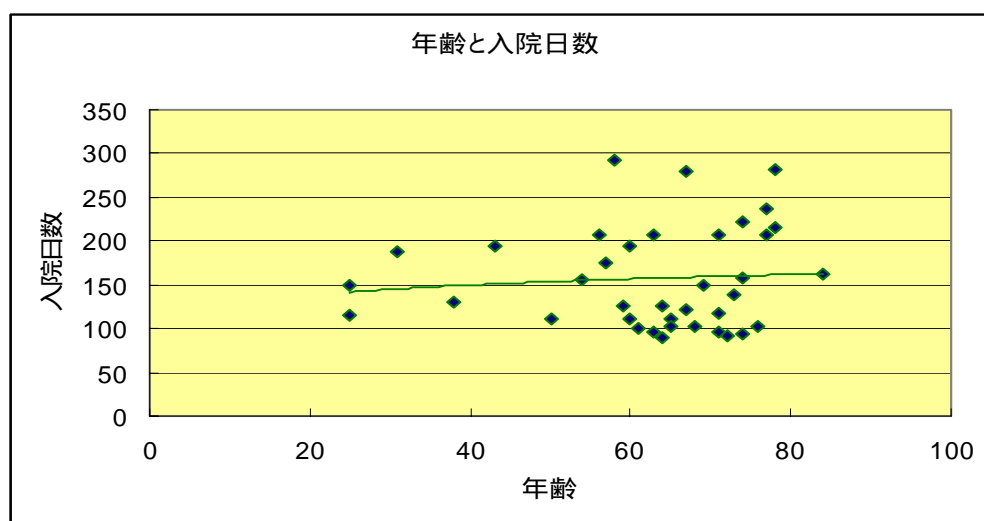
急性期特化について

分析にあるように、病床回転率は低くはない。

平均在院日数も 19.9 日と、比較的短くなっている。在院日数は、長期入院者データを正確に表さないため、期中一定日の 3 ヶ月以上入院者の状況を示すと概ね以下の通り。(グラフについては、異常値を除き、ランダムにより一部を抽出してプロットしている。期中の日付についても、特定しない。これにより、個人を識別できる可能性はかなり低く、データとして扱える状況と考えた。)

一般病床 626 に対し、47 床は 15%弱であり、低い数値ではない。また、傾向を見ると高齢者の割合が高くなっており、急性期特化は徹底されていない可能性がある。

期間分類	3ヶ月以上4ヶ月未満	4ヶ月以上6ヶ月未満	6ヶ月以上1年未満	1年以上	合計
人数	16	15	12	4	47
年齢分類	20～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上	合計
人数	6	9	15	17	47



ただし、高度医療を行うことにより、簡易な病気の入院ばかり扱うよりも平均在院期間は長くなる。

以下に高松市内他病院と比較した平均在院日数を他病院と比較する。なお、このデータについては、出所が必ずしも明確ではないが、監査人の心証によると情報としては有用である程度に信頼性があるため、ここに記載するが参考に留める。表中の比率は中央病院を 100 とした数値。

県立中央病院		大学病院		B		C	
日数	比率	日数	比率	日数	比率	日数	比率
19.1	100.0%	21.4	112.0%	15.2	79.6%	19.5	102.1%

救急医療

中央病院は県の基幹病院として、県全域の 3 次救急を担っている。

繰出金・補助金ともに 24 時間体制等の物理的基準を下にして判断をしている。

3 次救急は病院内に設置した救命救急センターにより実施されている。厚生労働省の概ねの目安として、100 万人に 1 つのセンターが設置されることとされており、香川県では香川医科大学(現香川大学医学部・以下医学部併設病院を「医大病院」と呼ぶ)が比較的遅い時期(昭和 58 年)に開設された経緯のため、平成 13 年度に医大病院が救命救急センターとして補助金対象となり、同じ 2 次保健医療圏(高松保健医療圏)に 2 つの救命救急センターが設置されている。

なお、補助金の事後チェックは、中央病院・医大病院ともに高い評価でクリアしているが、評価自

体補助要綱による基準を満たしているかどうかチェックの主要内容であり、実際の貢献度などは計りにくいものである。3次救急は24時間体制をとっていることに加え、重傷者を受入れることが求められている。

救急医療は必要な医療であり、県民の安心・安全のために重要なものであるが、例えば中央病院老朽化による建替の1方法として移転を考える場合には、南部の医大病院との位置関係が問題となるなど、3次救急のあり方自体を含めて医大病院との調整が必要な分野となっている。

また、救急医療に関しては、補助金を含めると(国負担部分5千万円を含む)運営費のみで毎年4億円の繰出を行っており、政策性は認められるものの、その成果について医大病院との得意分野・地域分担などの役割分担の有無など関連を含め、必要性についても十分な説明が行われているとは言えず、また運営方法には検討が必要である。

高度・特殊医療

高度医療の繰出金の根拠は希薄である。

先端医療については、一般的に研究機関でもある医大病院等の役割とされている。中央病院では、3次保健医療圏の中での高度医療を担うことを期待されているものと考えられる。これについては、特に中央病院の属する高松保健医療圏では、民間を含めた高度医療までを行う比較的大規模の病院の数が多く、この中で中央病院は一定の地位を占めるものの、基幹病院と言える状況であるかどうかは不明である。

機能分担しきれていない状態で、比較的多数の病床数を持つ病院が複数あるのが現状であり、基幹病院となる相当規模の病院への統合が望ましいという意見を持つ医療関連の専門家もいるが、現在の高松保健医療圏での過剰病床の状況では、たとえ県立中央病院の基幹病院としてふさわしい規模・運営方法を検討したとしても、病床を増やすことは困難であり、県単独での整備は不可能である。公的病院の中での調整、もしくは運営方法によっては他主体立病院との統合を含めた再編を検討する以外に実現する方法はない。

香川県防災ヘリコプターの平成16年活動記録によると、離島からの病人の搬送以外に、香川県内の患者を他県に移送した事例が7件あり、2件は生体移植、その他5件である。県内で処理できない疾病につき分析を行い、香川県での高度医療としての整備が必要であるのか、症例が少ないなどのため、3次保健医療圏での整備も適当ではないのかの判断と必要な場合の整備計画の策定が必要である。

番号	1	2	3	4	5	6	7
移送元	医大病院	赤十字病院	医大病院	医大病院	医大病院	医大病院	医大病院
移送先	京都大学付属病院	医療法人(高槻)	松山赤十字病院	京都大学付属病院	今治病院	川崎医大付属病院	岡山医療センター
疾病名	生体肝移植	気管支軟化症悪化	四肢麻痺・呼吸麻痺等	生体肝移植	くも膜下出血	うっ血性心不全	肺高血圧症疾

必ずしも高度医療ばかりが含まれているものではないが、公開資料より作成された手術件数の実績比較は以下の通り。

診療報酬の施設基準に基づく手術件数の届出(平成 16 年)

	中央病院		医大病院		高松赤十字病院		高松市民病院		合計
	件数	比率	件数	比率	件数	比率	件数	比率	
頭蓋内腫瘍摘出術等	100	41.8	74	31.0	32	13.4	33	13.8	239
黄斑下手術等		0.0	302	81.2	38	10.2	32	8.6	372
鼓室形成手術等	18	29.0	37	59.7	3	4.8	4	6.5	62
肺悪性腫瘍手術等	52	24.0	120	55.3	30	13.8	15	6.9	217
経皮的カテーテル心筋焼灼術		0.0	8	100.0		0.0		0.0	8
靭帯断裂形成手術等	11	25.6	24	55.8	6	14.0	2	4.7	43
水頭症手術等	36	34.3	45	42.9	13	12.4	11	10.5	105
鼻副鼻腔悪性腫瘍手術等	2	33.3	3	50.0	1	16.7		0.0	6
尿道形成手術等	39	28.5	42	30.7	46	33.6	10	7.3	137
角膜移植術		0.0		0.0	2	100.0		0.0	2
肝切除術等	63	43.2	42	28.8	28	19.2	13	8.9	146
子宮付属器悪性腫瘍手術等	20	32.8	26	42.6	10	16.4	5	8.2	61
上顎骨形成術等	43	93.5	3	6.5		0.0		0.0	46
上顎骨悪性腫瘍手術等	13	40.6	11	34.4	8	25.0		0.0	32
パセドウ甲状腺全摘(亜全摘)術(両葉)		0.0	1	25.0	2	50.0	1	25.0	4
母指化手術等	1	33.3	2	66.7		0.0		0.0	3
内反足手術等		0.0		0.0	1	100.0		0.0	1
食道切除再建術等	5	20.8	10	41.7	6	25.0	3	12.5	24
同種腎移植術等		0.0	12	92.3	1	7.7		0.0	13
人工関節置換術	21	10.2	96	46.8	81	39.5	7	3.4	205
乳児外科施設基準対象手術		0.0	2	100.0		0.0		0.0	2
ペースメーカー移植術及び ペースメーカー交換術(電池交換を含む。)	59	46.8	31	24.6	27	21.4	9	7.1	126
冠動脈、大動脈バイパス移植術及び 体外循環を要する手術	101	41.9	32	13.3	108	44.8		0.0	241
経皮的冠動脈形成術、経皮的冠動脈血栓切除術 及び経皮的冠動脈ステント留置術	255	49.3	130	25.1	111	21.5	21	4.1	517

がん医療

中央病院の施策としてあげられているが、検討すべき内容は高度医療と同様である。がんに対する治癒実績などは、現在データ蓄積中であり、順次 HP で公開されている。

災害拠点

第 4 次医療計画において災害拠点病院と定められているが、周辺医療機関との非常時連携の想定実習などは行われておらず、また現在の施設を前提とするならば、耐震性等の問題から中央病院が拠点として充分機能し得るか疑問である。むしろ、中央病院を拠点と想定した災害時の連絡体制が機能しない可能性がないか、現状を再検討する必要がある。

また、緊急時の医療、例えば現在危惧されている鳥インフルエンザなどの伝染病に対する緊急時医療については、SARS 対応病棟が白鳥病院に設けられているなど、中央病院には感染症病棟が整備されていないため、機能が不十分である。

将来像

以上のように、繰出の根拠である政策性については、必要であるものの現在充分に実現されていない項目が多い。

合規性のある繰出金だけでは中央病院の運営は困難である。最重要項目であり、繰出の合規性自体は認められる救命救急についても、医大病院との関係・運営方法の検討が必要であ

る。

また、高度・救急・がん医療などについては、診療科毎に県全体の医療体制を検討した上で高度医療として行う医療の位置づけを明確にし、損益との関連、政策医療と見るべき部分につき、明確にする必要がある。

なぜこのような状況になったかと考えるならば、公的病院であることによる高コスト及び経常的な赤字と財政逼迫下で特に予算取りが困難であること、医学に関する知識と経営に関する知識が融合されにくく、意思決定の責任の所在が不明確であることによる現状維持的傾向があることという構造的な要因を挙げることになる。

県の中で医療の基幹として必要な機能・規模を検討し、さらに将来の人口構造や医療制度など社会情勢の変化にも機敏に対応し得る運営体制について、中央病院の老朽化を機に医大病院・他の公的病院・あるいは民間病院をも含めてゼロベースで検討する時期にあると思われる。

7.総括

以上、各病院について検討を行ったが、県が現在公表している再編等の構想は以下の通りである。

病院	公表された県の構想		施設費等予測(概算)	役割	
中央	地方公営企業法の全部適用(平成19年度)	機能整理のうえ改修又は建替	改修費70億円～建設費213億円	県の基幹病院	
丸亀		特になし	-	精神の基幹病院	
津田		統廃合	廃止	建設費40億円	大川保健医療圏の中核病院
白鳥					
検診センター		特になし	-	がん検診	

これに伴う財政支出の増加額は以下のように予測される。

病院	公表された県の計画	施設費等予測(概算)	現在の病床数	予定病床数	設備投資による増加支出額			H 16年度の数値		
					計算上採用した数字	病床あたり建設費	病床あたり増加支出額	年間増加支出額	年間繰出額	企業債残高
			床			÷ =	×			
						÷ 30年 + 金利4% =				
						百万円			億円	
中央	機能整理のうえ改修又は建替	改修費70億円～建設費213億円	631	540	建設費200億	37	1.97	10.7	19.3	50.4
津田	統廃合	廃止	104	0					4.6	3
白鳥		建設費40億円	166	150～170	160床	25	1.33	2.1	3.4	3.7
合計								12.8	27.3	75.2

注)県の構想自体具体化しておらず、建設費は変動する。また、金利4%(現状)、30年で償還と考えた場合の数値である。

これにより年間約13億円の支出が増加する。(現在残っている企業債は一括返済となるため、その後の毎年の返済金額は減少するが、建替によっても総額は減少しない。)

病床自体は減少するので、入院収入・関連経費等は減少することも予測される。

平成 18 年度より、医療報酬が約 3%引き下げられるため、平成 16 年度の医業収益 166 億円を使って計算すると、5 億円の収入減少となる。平成 17 年度より、知事部局等とあわせて給与の一律カットが行われているが、この効果は収入減少と相殺される形となる。

このように、県立病院の経営は、これからさらに厳しくなると考えられ、抜本的な見直しが必要である。

年間 40 億円の繰出金の内容は、政策性の多寡により繰出されているというよりも、赤字補填の意味合いの強い実態にあり、

- ・政策による必要部分と経営の不効率部分に分離できない
- ・県医療の中で行うべき政策か、の説明及びそれが果されているかの説明が行われていないことが問題である。

昨今の財政状況を踏まえ今後の財政の持続可能性を確保していくためには、県の行うべき政策医療の絞込みが必要不可欠と考えられ、説明責任を果せる範囲でどこまでの医療サービスを県が担い、どこまで財政負担が許容されるのか、県内部で検討し、県民的合意を得ることが必要である。

病院の効率的運営による財政負担の圧縮は不可欠であり、運営方法については地方公営企業法の全部適用を含め、病院毎に最善の方法を検討すべきである。検討にあたっては、それにより圧縮できる財政負担額の目安と予定年度、を示すことが必要である。

設備投資については、追加支出となるため、同様の検討が必要である。

さらに、これらの検討を行うにあたって注意すべき点としては、検討担当である県立病院課及び県立病院だけで行い得ない点もある。

政策医療を検討する上では、少なくとも県全体の医療を考えた上で、従来行われてきた政策性による県立病院の行うべき分野の分析を、必要に応じさらに具体的に押し進め、かつ客観的な評価に基づくものとする必要がある。

財政負担圧縮という点では各種の手法を研究している行財政改革の担当部署や財政担当部署とも協同する必要がある。

全庁的な支援体制が必要である。

工業団地

-1 概論

1.分譲の現状

香川県の社会資本の特徴は、港湾施設への特化度が高いことである。(分析 24 ページ。)番の州臨海工業団地が整備された前後の昭和 42 年では特に特化度が高くなっており、その後他の社会資本の整備が進むにつれ、特化度は縮小しているが、港湾施設への社会資本投資は大である。

日本の港湾開発の特徴は、海を運河と見立て、港湾施設と埋立による後背地とを同時に整備することであった。

香川県では、県開発の工業団地及び流通団地として分譲中の用地が 5 箇所・596 千㎡あるが、その他市町の開発地として香川県のまとめた企業立地ガイドに掲載されている分譲地の合計は 7 箇所・311 千㎡となっている。当年度中での分譲を差し引くと、平成 17 年度 12 月時点の残地合計は 561 千㎡である。

(図表 -1 香川県作成「香川の企業立地ガイド」より)

香川県で現在誘致中の工業団地等

(単位:千㎡)

名称	開発面積	分譲面積		概要	分譲開始年度	担当部署・事業主体
		H16.4	H17.12			
県の分譲地						
番の洲臨海工業地帯	6,208	395	395	工業開発の拠点の基盤として大規模用地を造成。	S39	産業集積推進室
香川県瀬戸大橋流通センター	167	3	3	本州と四国の流通体系を集約する物流拠点	H1	産業集積推進室
高松東ファクトリーパーク	799	166	32	自然との調和・都市機能との融合をテーマに、四国横断自動車道に隣	H12	産業集積推進室
三本松工業団地	137	22	22	交通便利性に優れた工業団地。地域経済の発展を目指す。	H14	港湾課
香川インテリジェントパーク	317	10	10	産学官連携による研究開発・新産業創出の拠点形成。	H4	産業政策課
合計	7,628	596	462			
市町に分譲地						
西山工業団地	194	45	0			東かがわ市土地開発公社
大内工業団地	147	19	19			東かがわ市土地開発公社
林田阿河浜地区臨海工業団地	735	55	32			坂出市
原下工業団地	179	108	20			高瀬町土地開発公社
神田中央工業団地	196	47	0			山本町土地開発公社
山田産業団地	192	37	28			観音寺市
市町等合計	1,643	311	99			
県・市町の合計	9,271	907	561			

一方、開発中の臨海土地造成事業の合計は 647 千㎡である。(ただし、計画では都市再開発用地等の占める割合が多い。)

(図表 -2 香川県土木部作成「施策の概要」より)

名称 単位	埋立面積 千㎡	開発年度	事業費 百万円	単価 ㎡・円	利用目的
高松港朝日(2)	102	H10～25	7,940	77,843	港湾関連用地
高松港香(西)	356	H3～21	12,000	33,708	ふ頭、再開発用地
高松港香(西)	77.8	H3～19	2,443	31,400	ふ頭、再開発用地
丸亀港昭和地区	104	H15～20	900	8,654	再開発用地
宮浦港宮浦地区	7.7	H16～17	144	18,701	旅客施設用地
合計	647.5		23,426.90	36,181	

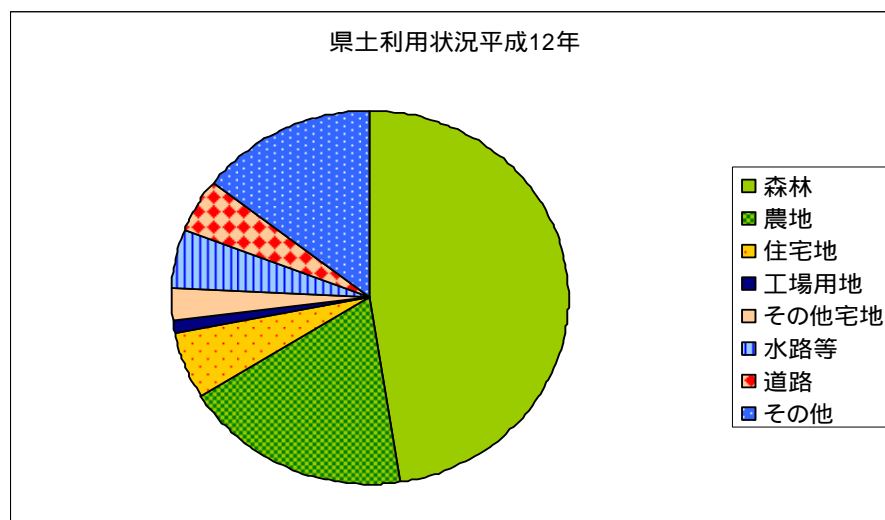
工業団地・産業誘致の担当部署は商工労働部産業政策課であるが、埋立に関する担当部署は土木部港湾課である。工業用地として分譲される場合には、完成後に産業政策課に通知される。民間・市町村事業との分担以前に県内部でも工業用地等の供給につき、政策の統一性を見出すことは困難である。

2.工業団地の環境と政策

(1)県土の利用状況

香川県土は合計 1,876k ㎡、このうち森林 47.2%や 5.1%の道路面積などを除いた利用可能面積は 801k ㎡であるが、そのうち既存の工業用地は 17k ㎡である。

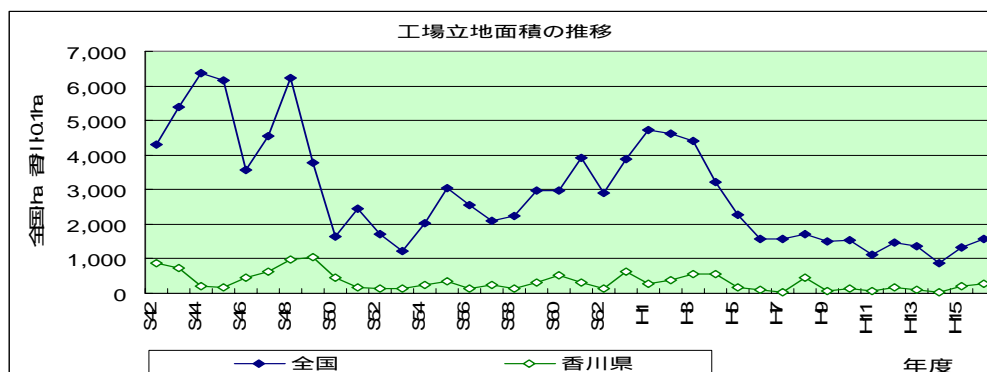
(図表 -3 香川県 HP より)



現在の工業用地に対する分譲中の土地面積は5%強となっている。さらに、工業用地のみではないが、港湾課で開発中の土地も3.5%に上る。各市町では、開発したものの用途が明確でなくなり、分譲地としては掲載されていない未利用地があると思われる。現在民間で購入され、建設が延期・中止されている遊休地もある。

(2)工場立地(分譲状況)の推移

(図表 -4 四国経済産業局 HP より)



経済産業省の統計によると、企業立地自体はここ数年増加している。しかし、未だに過去のストックの全てが消化されるレベルにはない。

香川県として、この中でどのような施策をとるべきであるのか。その方針は必ずしも統一されていない。一つには県有の工業団地の開発コストの転化と分譲時価・また誘致による効果のどこにウエイトを置くかが明確でないこと、県の中でも管理部署がもとの財源の都合などから分かれていること、などが原因であると思われる。

(3)経済情勢と産業誘致の方法

一方で、日本全体の景況感の好転は株価上昇などに象徴的に見られるところである。企業収益の向上は一連のリストラ効果の発現という面もあり、工場立地への需要にどの程度繋がるかは不明であるが、県では、企業の移転需要に対して即座に対応できる用地在庫がない、との認識も持っている。

(四国新聞 12月28日「香川の焦点」日本銀行正願高松支店長 年の瀬インタビューより)

今年の県内経済を特徴付けるキーワードは「三つの過剰の解消」だろう。三つは雇用、設備、債務だ。…設備の過剰感が薄らぐことで新たな前向きな投資が出てきた。…これは構造的な環境の好転を意味する。…ただ、従来の景気回復局面と比べると、経済指標の改善の割には企業マインドが上向き勢いがあまり強くない。

産業用地は、企画から分譲までに長期間を要する。この間の社会情勢の変化により、当初の政策目的自体が不適合となる可能性もあり、また変化に対応する実施計画の変更も機敏に行なわれる体制にはない。企業の形態も多様化する中、汎用的な分譲用地を県が開発し、分譲する事業は実施も困難であり、また経済性の点からもコストに見合う成果を出すことは困難である。

用地在庫を用意するよりも、ニーズに合せた提供体制を提供すること、具体的には現在も行われている市町に加え、民間を含めてマッチングさせることが、効果的・現実的であるとも言え、現在産業集積推進室では、民間を含めた県内立地情報を提供する体制を構築する予定である。

一方、港湾で造成中の用地は、法規により必要な土地開発に限られる、との制約はあり、都市計

画に基づき計画されているが、廃棄物処理のために必然的に生み出されてしまう土地、という一面も持つ。計画から用途に供するまでに長期間を要するこのような用地の有効利用を、社会情勢の変化にも合せた形で県全体の施策実現への有効利用として各部で検討することも重要である。

開発・売却・誘致政策については少なくとも県内部での統一は行うべきであろう。

産業誘致に関しても、都道府県により温度差があり、三重県のシャープ工場誘致のような巨額の助成を行った例もある。税収の増加・雇用確保・地域活性化を目的とする広い意味での産業誘致としては、コールセンターなどの非製造業の誘致も含まれる。香川で現在活性化している映画ロケの誘致や観光も、広義な産業誘致に含まれる。景況感が回復している今のタイミングを逃さず、部課を超えた中長期を対象とする広義の産業誘致戦略を策定することが望まれる。その中で、本来産業誘致のメインの部分であった立地情報に基づく工業誘致についても、より能動的な誘致活動が求められる時期にあると言える。

(4)市町との関連

市町の開発については、市町が独自に行っていることから、県としては基本的には関与していない。県が許可を与えた県管理港湾の市町開発の問題を除いても、全体的に土地は余剰となっており、企業誘致を目的とするのであれば、県内部での競合を避けるよう、全体としての整合性を持つ計画・施策を考えるべきであろう。

また、現在、優遇制度は市町毎に決定されている。県の補助等の優遇措置の制度もあり、これは当然ではあるが、県内どこに立地しても同様の条件である。

-2 事業の個別内容の検討

分譲中・開発中のもののうち、面積が大である番の州臨海工業団地・東ファクトリーパークにつき個別の検討を行った。

双方とも、開発から長期を経過していることもあり、工事関連費用自体の検証は行なわない。工業団地に関する監査の視点は以下のものである。

- ・現在の遊休地の使用状況
- ・開発の目的に適合するか、社会情勢の変化に対応しているか。

1.番の州臨海工業団地

(1)経緯

番の州臨海工業団地は、備讃瀬戸航路整備事業として行われた対岸の水島港浚渫工事の土砂等を利用し、沖合 1 キロメートルにわたる巨大な浅瀬であった番の州を埋め立てることにより、昭和 39 年から 50 年にかけて工事が行われたものである。

この時期は日本の高度成長期にあたる。海を運河と見立てた上で、海上交通による物流と埋立による工場用地の造成は日本の港湾整備事業の特徴でもあり、番の州は瀬戸内海を取り巻く工業地帯の一部として、この高度成長期の造成事業としては最終期に完成した。

埋立地面積は 620ha、東京ドーム 140 個分に相当する。この中には、工業団地 491ha、物流用地

12ha のほか、瀬戸大橋記念公園・緩衝緑地・多目的広場(にぎわい創出課管理)などがあり、平成17年4月には東山魁夷美術館(教育委員会管理)も開館している。

埋め立て事業及び維持管理は、他の埋立事業とは独立した番の州地区臨海工業用地造成事業特別会計で行われている。

埋め立てに関する工事費の内訳は以下の通りである。

(図表 -5 県作成資料)

項目	単位	第1期工事	第2期工事	東部工事	合計
事務費		12	141	52	205
工事費	百万円	7,597	4,908	1,198	13,704
合計		7,610	5,050	1,250	13,910
開発面積	ha	459	144	17	620
単価	千円/ha	16,580	35,069	73,529	22,435

最終分譲時はオイルショック後となったためもあり、当初予定されていた工業用地全てが分譲されず、残地として40haが今に至るまで未分譲として残されている。

そのほか、中讃流域下水道処理場用地15.6haのうち、下水道公社への有償移管済み11.8haの一部と未移管部分3.8haについては未利用の状況である。

移管済み部分の未利用は、流域下水道の布設が予定より遅延しているため、処理槽の設置が予定の半分であることによる。未移管部分は、衛生基準が変更された場合の設備予定地として確保されているものである。基準変更時期は未定であるが、変更になった場合、必ず必要となるスペースとのことである。

(図表 -6 坂出市「市政概要」より)

企業	立地年度	千m ²
(株)川崎造船	S39	910
四国電力(株)	S42	287
三菱化学(株)	S42	1,714
コスモ石油(株)	S44	788
YKKAP(株)	S44	329
ライオンケミカル(株)	S63	435



残された面積は広大であるが、プロジェクトに対する残面積比率は 6%、埋立原価 139 億円に対し、分譲による収入が約 290 億円であり、分譲後の維持費のうち、一部は負担金及び使用料で賄われているが、大部分は基金の取り崩しにより賄われている。残地についても分譲後相当の維持費がかかっている。基金はもともとこの維持費を捻出されるために設置されたものであるが、空地が除かれることにより維持費は減少するものと思われる。

1ha あたりの埋立経費は 22.4 百万円であるため、空地部分の取得原価は約 897 百万円となる。

この間の県の資本コストを仮に平均 3%(注)とすると、年間 27 百万円、30 年間で 8 億円の保有コストとなる。売却価格から資本コストを計算するならば、さらにこの 2.2 倍、約 16 億の機会損失となる。さらに工場が誘致されていたならば得られた固定資産税、雇用等の経済効果を考えるならば、この広大な埋立地の保有コストは甚大である。

(注)自治体に資本コストという考え方は一般的ではないため、長期プライムレートの平均値を用いるとすると、10年平均で約 2.5%、20年平均で約 4.5%である。自治体の資金調達の目的物は長期に亘って使用するものが多いと思われるが、ここでは中間の 3%として計算する。

県では現在、この土地の売却を検討しているが、都市計画法上工業専用地域とされているため、用途が限られている。プライベートパースの建設等には適しておらず、工場岸壁に直接船舶を横付けするようなタイプの工場立地は不可能である。都市計画の変更も視野に入れて検討されることが望ましいが、都市計画の変更にあたっては坂出市の都市計画審議会の決定による必要がある。

立地としては、当該空地は番の州のうち、公園及び多目的広場に隣接した部分である。

空地の現況：瀬戸大橋開通時には博覧会駐車場として利用されるなど、現在に至るまで、外部及び県他部署に対して貸し付けられている。平成 16 年貸付内訳は以下の通り。

(図表 -7 貸付一覧より監査人作成)

	内容	使用承認・使用承諾先	開始日	終了日	面積 (㎡)	賃料 (千円)	消費税
1	ヘリコプター臨時発着場	高松海上保安部	16.4.1	17.3.31	10,000	無料	
2	番の州プール臨時駐車場	坂出市教育委員会	16.7.10	16.8.23	11,000	無料	
3	坂出市駅伝・坂出マラソン大会	坂出市教育委員会	16.11.1	16.12.6	65,000	無料	
4	坂出市瀬戸大橋駅伝競走大会	坂出市教育委員会	17.1.14	17.1.16	1,500	無料	
5	ヘリコプター臨時発着場	香川県警	16.4.1	17.3.31	10,000	使用承諾	
6	ヘリコプター臨時発着場	危機管理課	16.4.1	17.3.31	10,000	使用承諾	
7	車両走行訓練	香川県警	16.7.1	16.9.30	180,000	使用承諾	
8	全国高校駅伝香川県予選	香川県教委	16.11.7	16.11.7		使用承諾	
9	四国駅伝大会・四国高校駅伝	香川県教委	16.11.21	16.11.21		使用承諾	
10	実証試験場	県産業技術センター	16.11.16	17.4.21		使用承諾	
11	消波ブロック製作ヤード	坂出土木事務所	17.2.20	17.6.30		使用承諾	
12	植栽工事	坂出土木事務所	17.3.9	17.3.31		使用承諾	
13	溶融スラグ中継地	香川県環境森林部	15.12.24	26.3.31	25,000	使用承諾	
14	電柱等占用継続のもの	7件	16.4.1	17.3.31	-	2,324	
15	駐車場用地	民間企業	16.4.1	17.3.31		1,573	非課税
16	販売展示会	民間企業	16.10.18	16.10.27	3,700	158	課税
17	国内実証試験公開デモ会場	独立行政法人	17.3.15	17.3.16	10,000	100	課税
18	大気質測定	民間企業	16.11.8	17.3.31	9	7	非課税
19	号外ヘリコプター	民間企業	16.7.12	16.7.12	900	4	課税
20	号外ヘリコプター	民間企業	16.7.25	16.7.25	900	4	課税
21	ヘリコプター離発着輸送テスト	民間企業	16.8.13	16.8.13	900	4	課税
22	号外ヘリコプター	民間企業	16.8.6	16.8.6	900	4	課税

(2)貸付について検討

(手続)

平成16年度貸付繰りより、貸付手続・貸付料計算等につき諸規定との整合性を検証した。

貸付が規定に沿っているか等の妥当性を検討した。

規定自体の妥当性を検討した。

1)規定について

貸付規定としては、香川県公有財産規則があるが、このただし書きにより、商工労働部において管理され、「香川県臨海工業地域内県所有地貸付基準及び貸付料の取扱要領」(以下「貸付要領」と呼ぶ)を定めている。

該当地は、行政目的に供されていない「普通財産」であり、貸付は可能であるが、貸付要領では、電柱・水道管等のインフラ設備の設置以外は極めて短期の使用を前提として定められており、県内部での使用及び公的団体による使用、についても貸付要領に定める手続を行うこととしている。

ただし、県内部の使用については使用許可であり賃料は徴収せず、公的団体の使用については減免することができることとしている。減免の承認手続に関する規定はないが、起案書に減免理由が記入され、これについて貸付に関する所定の承認を得ているため、貸付承認手続自体に

取り込まれている。平成 15 年・16 年の貸付要領別表による使用料は以下の通り。

(図表 -8)

(単位:円)

	平成16年度	平成17年度
土地使用料(基本計算式)	時価×5%	
国又は地方公共団体の後援がある行事	規定なし	時価×2.5%
乗じる基の時価(㎡あたり)(円)	35,000	20,700
電気又は電気通信の線路及び看板	香川県道路占用料条例別表に定める額	
特別高圧送電線坂出火力線の上空占	69	55
近傍類似地の公示価格(円)	平成9年1月1日45,500	平成16年1月1日36,600
÷	659.4	665.5

については、平成 17 年度に時価を下方修正し、また、公的性格を有する行事に対する貸付の賃料を半額とする規定を新設している。時価の改定に関する規定は定められていないが、基本的に鑑定評価により、時点修正が行われている。しかし、平成 17 年度まで、地価が下落傾向にあったため、鑑定は行われているが、貸付料は据え置かれた。

特別高圧送電線については、規則の注意書きにより 3 年ごとに更新することになっているが、平成 10 年度から更新されなかったものと思われる。

内規の別表の改定は、規則に従い、公有財産審査委員会の審査を経て改定されている。

財政の面から見ると、地価が下落傾向にある場合には使用料の見直しを行わないことにより収入は減少しないが、鑑定も行なっており、地価の上昇下降に拘らず 3 年程度を目安に時価を反映させることが公的部門としては妥当と思われる。(意見)

2)個別の貸付

No.15 民間企業駐車場用地

当該貸付地は平成 12 年より以前から操業している企業に貸付けられ、隣接する工場の駐車場として利用されている。

継続的な貸付(及び占用)については、年に一度、一括して調定されているが、当該貸付は、工場稼働日数のみ貸付けることとしているため、毎年貸付け日数が異なっており、個別に調定されている。

当該貸付地は、フェンスにより周囲と区分されている。三角地のうち 2 面は県が設置したものであり、道路に面した部分には施錠されている。現状は、利用者によってロープにより線引きされ、工場側のフェンスに出入り口用の開口部を設け、工場用駐車場と一体利用されており、占有していると考えることが妥当である現況である。監査人が現地視察したところ、休日ではあったが車両が数台置かれている状況であった。県は、あらかじめ申請された工場稼働日以外は他の誰にでも貸すことができ、また稼働日以外に企業が利用していればその部分を追加で徴収する、とのスタンスである。現状の貸付状況を容認するのであれば、休日の県による見回りが必要となる。また、実質的に借入企業以外からの使用希望があるとは思えない立地である。利用日のみ県が錠を外す手間等と勘案すれば、貸付状況に合理性はある。

平成 16 年度についての県の計算過程及び年間契約した場合との差額を示す。

(図表 -9)

	㎡あたり年間賃料	時価 35,000/㎡ × 5%	1,750
	貸付面積	1,345 ㎡	1,345
	貸付日数	244 日	244
	年間賃料	× × ÷ 365 日	1,573,465
	消費税	-	0
	合計額	-	1,573,465
	を 365 日とした場合の	-	2,353,750
	差額 -	-	780,285

県の保管する図面によると、当該地により 50 台の駐車スペースがとられている。年間計算を行った場合、1 台あたりの月額が約 3.9 千円(÷ 12 ヶ月 ÷ 50 台)、現在の計算では 2.6 千円(÷ 12 ヶ月 ÷ 50 台)となっている。県は、短期貸付をしているとの認識であるため、駐車場としての単価は関係ないとのスタンスである。要領上は、時価に 5%を乗じた数値とされているが、適正価格での貸付との意味と思われ、適正価格という点では周辺と価格を比べる上では駐車場単価は比較しやすい指標である。適正価格を計算した上で、年間契約により利用契約を締結することが妥当と思われるが、現在の規定には合致しない。そもそも規定は、造成地全体の性格から、売却予定の普通財産の短期貸付に関するものであるためである。

当該貸付け地は他の造成地と異なり、本州四国連絡橋の設計変更に伴い発生した三角地であり、隣接地以外の利用は困難と思われ、貸付すること自体は県財政に資するものである。

しかし、短期契約の更新とはいえ、他者による利用が限定されている資産につき、特定の私企業により県有普通財産が長期間継続利用されている実態は、特定企業への便益供与という見方もでき、好ましくはない。(意見)

そもそも、自治体は行政目的に供しない普通財産を長期間保有するべきではない。このため、短期貸付の規定により貸付を行わざるを得ない。県は当該貸付地の譲渡を利用企業に対して交渉中であり、売却交渉は妥当と思われる。

県内部の貸付

県内部での貸付が複数あるが、該当地の賃料を計算し、それぞれの部署で予算措置するべきではないか。県有地を無料とする場合、本来負担すべき費用が計上されないこととなり、それぞれの事務事業で本来負担すべき金額が明確にならない。賃料については、必ずしも外部貸付と同様である必要はないが、最低限、該当地の管理費は特別会計の経費ではなく、使用部署で負担することとするべきであろう。(意見)

・No.10 実証試験場

独立行政法人からの受託による研究開発の実験場として使用されたものである。受託料の妥当性を検討する上からも賃料の徴収は必要であったと思われる。依頼母体に対しては、No.17 のデモ

使用に対して賃料を徴収している。このような使用に対しても県施設を通して発注すると無料になることとなる。そのような使用については、起案書でチェックされるものと思われるが、裁量行政を生む可能性を含んでおり、前述の問題からも、むしろ県内部での使用についても有料化し、それぞれの使用部署で予算措置が妥当と思われる。

・No.13 溶融スラグ中継地

県内部の使用ではあるが、特に長期に亘る使用予定である点が、他の民間への貸付を含めても特殊である。

溶融スラグは、産業廃棄物の処理施設で処理された産業廃棄物の最終形態である。豊島における産業廃棄物の大量の不法投棄に対する県の対応・住民運動は全国的に報道され、処理方法は住民要望を入れる形で、豊島での溶融処理が行われることとなった。

処理方法については、数々の代替案もあり、現在の方法はコスト的には現地での埋め戻しが200億円に対し、当初予算でも400億円(現在の見積額は500億円)と高いものではあるが、前述の住民要望とリサイクルという視点から現在の方法がとられている。リサイクルされた溶融スラグは、当初の予定でも県の公共事業で使用されることとなっている。

1998年3月に定められた「一般廃棄物の溶融固化物の再生利用に関する指針」に、自治体が発注した工事に用いるものに利用する場合には売却できる、とされていること、スラグを使用した構築物のトレースを行う必要があることなどから公共事業で使用されている。溶融スラグの生産は、初年度は事故により予定数量を割り込んでいるが、2年度は予定通り生産されている。売却は、公共工事の設計書に盛り込まれるため、県公共事業のボリュームにより左右される。

現在のところ、昨年度の台風災害の復旧工事の影響で、在庫が不足する状況である。溶融設備の建設・運営は国の補助を受け、県が行い、生産物も県の内部で消化されるのでは、リサイクル事業の有効性を判断できるのであろうか。



溶融スラグの中継地としては、当地の他、高松など数箇所に設けられている。最初の設置地であり、豊島問題の報道の余韻が残る時期であったこと、荷揚げから中継地までの陸上輸送が必要であることなどから、設置当初は地元の反発も強く、当地のみ周辺住民との折衝が行われ、近年まで継続して状況説明が行われていた。

該当地の使用の現況

県内部で長期に使用されているものとして、No5.6.9.13 がある。また、毎年継続してこの用地を利用しているものとして、No2.3.4.がある。

ヘリコプターの臨時発着場について移転・共用も可能であるが、危機管理課防災ヘリに関しては島嶼部での火災の消火活動に対して、当該地の利用は距離の点からも、消火用水の補給の面からも適している。

溶融スラグ中継地の建設コストは約 3 千万円であり、売却の場合には移築を行うことを設置条件としている。しかし、当初からの選定の経緯を見ると、他に適当な場所が容易に見つかるとは思われない。また、使用面積は 2.5ha であるが、その性格から周囲の住居・施設等からある程度の距離をおく必要もあると判断されている。

また、過去には地雷除去やクレーンの転倒などの実験場としても利用されている。

これを見ると、一部は既に行政財産と判断することが妥当である状況と言える。これは長期間売却されないことに対する有効利用から端を発していると思われるが、現在他部署で使用されているもののうち、他のどこよりもこの場所で行われることが適しているのであれば、必要である理由・面積を明確にした上で行政財産とすべきであろう。

残面積は 40ha と広大であり、現況は売却には不利な使用状況であることは間違いなく、売却の意思を明確にするためにも、また可能(容易)とする上でも各種の要素の検討・整理が必要である。

前述したように、該当地を保有することによる機会損失は甚大である。「売却予定の普通財産」から行政財産へと振り替えるだけでも、土地が存在する市町村に対し、固定資産税相当部分が交付税措置されることとなっている。(これにより、国や市町を含めた公的部門の収支自体は国から市町へ移るだけの違いではあるが、使用実態が正しく反映される結果にはなる。)

過去からの使用データも参考にし、売却可能部分を区分し、利用・処分計画を策定することが必要である。(意見)

また、これには用途の変更も視野に入れる必要があり、用途変更には坂出市との協議が必要である。

2.高松東ファクトリーパーク

(1)概況

1)沿革

高松東ファクトリーパークは、県開発の他の臨海工業団地と異なり、高速道に近接し、内陸型工場を対象とする環境と調和するニューファクトリーという位置づけで開発されたものである。また、当初の素案を見ると、県内での均等な開発についても考慮されている。

開発から現在までの経緯は以下のようになっている。

平成元年～3年度 開発候補地・可能性調査

平成3年6月 町長・議長から開発の陳情

平成4年度 開発地区決定・平成5年度基本計画策定・地形測量の実施

平成6～7年度 基本計画の策定・測量・物件調査等諸調査

平成8年度 工事開始

平成12年度 分譲募集開始 全20区画 3区画分譲(面積比率15%)

平成14年度 リースによる利用募集 15区画契約(同73%)

計画自体は一般的に、「バブルの絶頂期」と呼ばれる時期であり、計画が具体化した平成4年は、「日本の失われた10年」と呼ばれるバブル崩壊後の低迷期の初期である。この時期での意思決定は困難であったと思われるが、結果としてこの低迷期にわたり計画・着工・分譲が行なわれることとなり、途中での計画変更・中止・延期などは行なわれなかった。分譲開始時には地価が当初予定よりも下がっており、また、景気低迷から売却もはかどらなかった。

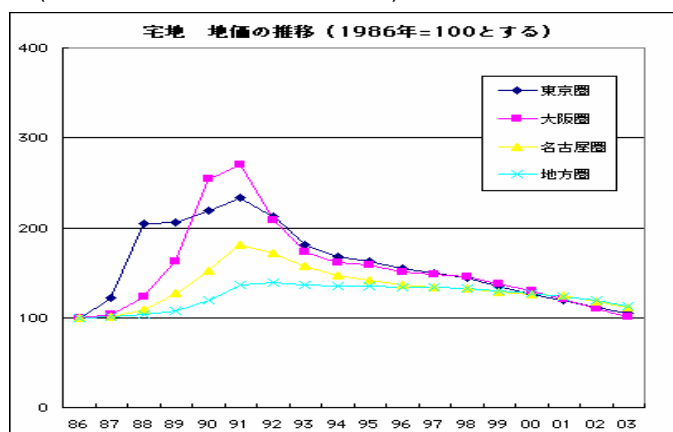
平成14年度からのリースによる募集は、全国的な不況・不動産市場の低迷の状況が続き、分譲への応募が長期間なかったことから検討実施されたものとのことである。

平成17年度当初に残っていた2区画は売却する方針であり、当年度中に1区画が売却され、現在の残は1区画である。



このように当初の予定から売却の実績は価格・時期ともに乖離するものであり、これにより特別会計の収支が相次ぐなわれない部分は一般会計の負担となる。

(図表 -10 民間企業 HP より)



開発の決定・着工等に関する意思決定過程を示す資料は残されていない。特別会計設置に関しては起案されている。計画は長期に亘るものであるが、計画開始から場所の決定・計画途中での社会情勢の変動に対する対処の有無などに関する意思決定資料はない。当該開発に関する毎年の予算が承認され、これに基づき基本計画・測量設計・工事執行などを実施することについて、そ

の都度決裁されていることが意思決定の証明であるとのことである。

2)財源

当事業は、内陸工業団地造成事業特別会計(以下「内陸特会」と呼ぶ)において行われている。当初の収支計画の概要は以下の通り。

(図表 -11 県作成資料より)

事業費	億円	比率%	財源	億円	比率%
用地費	32	27.8	県債	89	77.4
工事費等	70	60.9	一般会計	26	22.6
利息	11	9.6			
維持管理費	2	1.7			
合計	115	100		115	100

財源のうち、県債部分は売却収入に相当する。不足部分が一般会計からの繰入金で賄われる。当初の一般会計からの繰入予測額 26 億円は、売却されない部分に対応する面積部分とのことであるが、計算根拠は残されていない。

開発面積は以下の通り。

(図表 -12) (単位: m², %)

全体面積	779,155	100.0
立地可能面積	331,760	41.5

となっている。立地可能面積以外の部分には、道路・緑地・調整池などが含まれており、完成後は所属市町に移管されるため、分譲されれば県負担の維持費はなくなる。

当初はm²当たり平均 27,800 円で売却される予定であった。

これを掛けると 27,800 円 × 331,760 m² = 約 92 億円であり、当初計画でも上表県債の償還には利息・維持管理費の一部分程度不足する。この部分は、産業誘致に関する政策コストとの認識であったと思われる。実際に分譲されたものは、平成 17 年 12 月時点で開発面積の 17%、分譲収入は約 14 億円である。

分譲収入がなければ、県債の返済が出来ないことに加え、未分譲地に関する維持管理費・利息が一般会計から繰入られることとなる。

平成 15 年 1 月から平成 17 年 3 月までは、リースによる募集を行っていた。区画の後背地も、分譲の場合は同時に売却されるが、リースの場合は県管理となる。リース料は、これも含めた維持費部分と県債の金利を賄う水準で設定されている。このため、当初からの県債の償還部分は含まれておらず、一般会計からの繰入によることとなる。

平成 6 年から平成 15 年までの収支は次の通り。

(図表 -13 県作成資料)

(単位:百万円)

年度	歳出					歳入					
	用地費	設計費	償還金	利子	その他	歳出合計	財産収	繰入金	県債	その他	歳入合計
H6		328			27	355		200	155	0	355
H7	2,102	177		3	27	2,309		47	2,262	0	2,310
H8	995	308		53	53	1,408		243	1,165	0	1,409
H9	87	1,073	10	94	35	1,299	418	131	737	14	1,301
H10	43	2,154	87	115	12	2,412	44	205	2,160	1	2,410
H11	0	1,956	226	137	14	2,333	5	365	1,962	1	2,333
H12	7	801	746	165	21	1,740	405	894	428	12	1,739
H13			685	164	47	896	896	0		2	898
H14			740	146	11	896		891		3	894
H15			887	129	10	1,025		841		184	1,025
H16			913	111	14	1,038		828		210	1,038
	3,234	6,796	4,294	1,118	270	15,712	1,768	4,646	8,869	429	15,712

(2)リース料の根拠

1)経費相当部分

公債利息の計算:当初の県債の償還計画より、利子部分を集計する。

(図表 -14)

(単位:百万円)

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	合計
公債利息	129	111	91	61	34	22	9	2	0	459

公債利息:平成 15 年度以降の予定額合計 約 4.5 億円

維持費:年間 10 千万円(10 年間で 1 億円)

合計 5.5 億円 ÷ 10 年間 ÷ 残平場面積(246,963.59 m²) = 222.7 円(m²・年あたり) 200 円

計算上の問題点:金利は計算期間中であれば 8 年間しか発生しないものを、リース期間の最短 10 年で割って平均している。それ以降の発生コストを償う計算であるが、リース期間は 10 年から 20 年であり、最低期間の 10 年で割っているため、賃料は過大であるようにも考え得る。しかし、リース料は元本の返済部分に対応する利息は含んでおらず、リース開始時点で相当額の公債の返済が終わっている。リース料の計算根拠に含まれていない平成 7 年度から 14 年度までの公債利息の合計は約 8.8 億円であり、売却 2 区画に対応する部分以外は一般会計からの繰入により支払われている。

政策的な優遇措置としてリース料を安価に設定することは考えられるが、このリース料は金利を含むコスト計算が行われたとは考えにくい。現在残されている資料に、リース料の根拠を説明する内容のものはないが、管理部署では経費を賄う数値、との解説が残されている。

リース料を、利息等経費を賄う部分と捉えるならば、計算根拠としては開発経費の対象面積部分に資本コストをかける計算を行うことも考えられる前述のように、自治体では資本コストという考え方は一般的ではないが、単年度収支によるため資産という概念が希薄であることに対するコスト意識を喚起する上では有用な概念である。データにより対象面積の把握方法に差があるため、表 12 の面積データ、図表 -11 の原価データを用いて概算する。

(図表 -15)

	面積(m ²)	土地代・工事費(百万円)
合計	331,760	10,200
リース	211,432	
残区画	43,672	
小計	255,105	7,843

対象となる原価は約78億円である。これに対して資本コストを3%と仮定すると(224ページ参照)、年間235百万円、m²あたり約922円となる。市町に移管する緑地・道路等の面積は、民間で開発する場合は原価に含めるところではあるが、公的部分として当初より一般会計で負担することとされていた割合22%を除いても、約719円の金利分維持コストがかかる計算となる。(民間分譲であれば、これに固定資産税なども維持費として計上が必要であるが、県保有であるため固定資産税は県の負担としては発生しない。ただしこの部分は国又は市町という公的セクターの負担となっている。)

2)時価として見た場合

高松東ファクトリーパーク内県有地貸付け基準による賃料によるならば、時価に5%を乗じることとなる。リース対象地の分譲価格は、19,800円～30,200円であり、リース開始時までの時価下落を2割とすると年額は790円～1,208円であるが、基準は短期の貸付を想定しているとのことである。

監査にあたって、担当部署が試算した結果は以下の通りであり、当時も同様の計算が行われたものと思われるとのことである。

当初の分譲価格から周辺地価変動率を勘案したリース契約時の時価:22,073円/m²

期待利回り 平成15年度長期利回り等を平均:1%

リース料は $x = 220$ 円/m²

この場合、期待利回りとして何をとりかにより、計算結果は著しく異なる。担当部署によると、不動産鑑定士が借地料として用いる数値、とのことであるが、この時期の日本は、長期の景気低迷から歴史上類を見ないゼロ金利政策がとられており、使用が10年から20年と長期であり、長期レートも10年が限度であることなどを考えると、該当年度のみ金利を用いる場合、低いレートとなる。また、民間であれば固定資産税部分も加算されるため、時価と考えるならばもう少し高いレートで期待利回りを計算することが妥当と思われる。ただし、工業団地のリースは民間での事例はなく、時価を計算すること自体困難でもある。

期待利回りの計算根拠:

(平成15年4月当時の金利水準:日本銀行発表資料等より)

公定歩合	0.100
長期国債利回り(10年物)	0.700
定期預金平均金利(1千万円以上、10年)	0.277
長期プライムレート	1.400
貸出約定平均金利(長期、都銀)	1.654

公有財産を低額で貸し付ける場合には、議会の承認が必要であり、(自治法 237 条)このような重要な案件については、意思決定過程及び鑑定などの計算根拠が残されている必要がある。(意見)(ただし、当該ケースについては、リース形態による譲渡・リース料について各方面に周知されており、議論もされた上でのものであり、議会に対しても情報が伝えられないまま貸与されたものではない。)

現在では景況も回復しており、当年度には新規分譲も行われている。リース料の改定についても契約に盛り込まれているが、当初の時価が明確でないこともあり、困難と思われるが、交渉は必要である。また、現在の契約は期限を切った使用权であり、使用者は更地にして返還する必要がある。双方のメリットを考慮した上で利用地の購入について利用者に働きかけることが望まれる。(意見)

(3)貸付

高松東ファクトリーパーク内県有地貸付け基準及び貸付料等の取扱要領に従って行われている。件数も少なく、臨時のものである。貸付料の計算式は、土地の時価に 5%を乗じることとなっている。時価としては、公表された分譲価格を用いており、妥当である。

県庁舎

香川県財政悪化の一因は、過去の箱物建設とその維持費である。香川県庁舎建設費は 236 億円と多額であるが、この時期に建設された歴史博物館・体育施設などの他の施設と異なり、直接県民の利用する性格のものではなく、行政事務の効率化を主たる目的とするため、投資に対する効果の検証が困難であり、行政コスト計算の対象にもされていない。

災害拠点等の特殊な機能もあるが、オフィスビルという視点からは民間施設と同等の機能を有する面もある。行財政改革の推進による職員数、電算化による書類の減少に見合った利用状況になっているか、また利用状況および維持管理費は妥当か、行政財産の有効利用が検討される体制になっているか、について検討を行う。

-1 建設の経緯・施設の概要

県庁本館は建設費概算 236 億円(平成 13 年度当初予算ベース・次ページ表参照。)で平成 12 年 4 月 13 日に落成した。

計画時の総面積 31,893.4 m²、21 階のビルである。m²あたり建設費は約 74 万円である。

完成前は亀岡分庁舎や建設に伴う仮庁舎の賃借りがあったが、完成後は本館・東館、北館、天神前分庁舎に集約されている。

(香川県作成資料より)

本館建設計画・現況比較(千m²)

	計画	現況
一般事務室	10,961	11,072
会議室	2,367	1,247
倉庫	1,550	1,329
電算関係室	1,110	1,042
湯沸室・トイレ	905	1,070
設備機械室	3,908	6,670
交通部分	6,183	5,775
ロビー他	876	702
その他	4,908	3,812
合計	31,893	32,719

県庁舎周辺庁舎を含む面積

庁舎	面積	地上	地下
本館	32,719	21 階	2 階
東館	12,729	8 階	-
北館	6,851	4 階	1 階
天神前分庁舎	4,341	8 階	1 階
県警本部	14,879	6 階	2 階
議会堂	6,206	6 階	1 階
合計	77,725		



工事別事業費及び財源内訳(平成 13 年度当初予算ベース) (単位:百万円)

区分	基本設計	第一期工事	第二期工事	東館改修等	合計
		(県警本部)	(本館)		
本体工事費		13,813	21,460	1,618	36,891
関連工事費		120	257	6	383
工事管理費		288	315		603
その他	384	750	1,626	299	3,059
合計	384	14,971	23,658	1,923	40,936
財源内訳					
国庫支出金		1,051			1,051
県債		10,453	11,517		21,970
基金繰入金	68	2,794	11,625	1,374	15,861
諸収入			2	7	9
一般財源	316	673	514	542	2,045

-2 利用状況(計画比)

1.当初計画との比較

本館の利用状況を用途別に見ると、10,961 m²を一般事務室として使用する計画に対して、平成 17 年度現在では 11,072 m²を使用している。なお、現状の一般事務室使用面積は執務室、役付室及び特別室の合計である。行政・福利厚生棟設計の基礎となった「香川県庁オフィス計画 - 基本計画及び現状調査分析報告 - 」(平成 5 年 3 月 丹下健三・都市・建築設計研究所)によると、一般事務室の基準面積は 5.0 m²/人としている。また、以下の換算率を適用して換算人員を算定している。

区分	部長級	次長級	課長級	補佐級	係長級	一般	その他	合計
換算率	10	6	5	2.5	1.8	1	1	-
実際人員	15	24	128	325	546	562	335	1,935
換算人員	150	144	640	812.5	982.8	562	335	3,626.3

これを元に、一般事務室全体の必要面積を 18,131.5 m²とし、東館や天神前分庁舎の一般事務室面積を差し引き、新築庁舎の一般事務室面積を 12,093.60 m²としている。なお、前記の一般事務室計画面積 10,961 m²と現状使用面積 11,072 m²との相違は、各々の積算時点・積算資料が異なる。

るため、まったく同一のベースでの比較が出来ないための差異である。

このようにして求められた必要面積の基礎となった人員は平成 5 年時点のものであり、その後、職員数とその構成も相当変動している。平成 17 年 4 月 1 日現在の職員数及び換算人員数は以下のとおりとなっている。

区分	部長級	次長級	課長級	補佐級	係長級	一般	その他	合計
換算率	10	6	5	2.5	1.8	1	1	-
実際人員	15	22	134	500	559	262	219	1,711
換算人員	150	132	670	1,250	1,006.2	262	219	3,689.2

換算人員では 62.9 人増加しているが、その理由は一般及びその他職員が減少し、補佐級及び係長級が増加していることにあり、実際人員は 224 人減少している。県では、当初の計画時の換算人員をとるべきと考えているが、当時の業務内容等から換算率を決定したのであれば、現状に合わせて率自体も見直す必要があるとも考えられる。単純に当初計画の基準である 1 人当たり面積の 5 m²を使い、現在人員に掛けると 1,120 m²の必要面積減少となる。これは本館ワンフロアの面積 1,075 m²とほぼ見合う数値である。

* なお、庁舎管理と直接には関連しないが、行財政改革を推進にあたり、全職員数が 224 名(平成 5 年比 11.5%)減少しているなかで、補佐級が 175 名(平成 5 年比 + 53.8%)増加していることは顕著である。行財政改革は平成 11 年度からの取り組みであり、増減は平成 5 年と比較したものであり、時点の差はあるが、組織の簡素化等と補佐級・係長級の人員の顕著な増加とは相反することが多い。ただし、課長級以上の管理職については平成 17 年度末では、部長・次長・課長級の退職者が相当数に上るのに対し、昇任の数を大幅に抑えていること、課長級の主幹を廃止していることから減少するとのことである。適正な組織バランスになっているか注視が必要である。

平成 5 年-17 年の人数増減表

区分	部長級	次長級	課長級	補佐級	係長級	一般	その他	合計
増減	0	2	6	175	13	300	116	224
増減率	0.0	8.3	4.7	53.8	2.3	53.4	34.6	11.5

人員の他、庁舎設計時の調査では、会議・打ち合せ、書類、物品、窓口業務について調査を行っている。

人員データ以外の比較は、部課毎に前回同様の統計調査を行なわなければ困難である。しかし、その後の OA 化により、法規集も電算化されるなど、書類量は減少しているものと推測できる。

また、パソコン自体も小型化しているなど、物品についても省スペース化しているものと思われる。会議については、回数の増減要因はない。会議室の予約が困難との実感もあるようであるが、議会の日程等に影響され、会議日程が集中しやすくなっているためと思われる。周辺に社会福祉センターも建設されたなど、代替的な場所も建設されている。また、担当部署内の打ち合せのためのスペースも執務室の設計に含まれている。以上より、当初の計画時からの減少要因はあるが、増加要因は想定できない。

また、21階に設けられた展望室の開放は、利用度が低いことと管理費の兼ね合いなどから、平成16年度より、土日については中止されている。

2.賃料の試算

現状では余剰面積があったとしても一般に賃貸することは想定されていない。また、庁舎は行政財産であるため、一般賃貸しを行なう場合には普通財産とする手続きが必要となる。

庁舎としての本来の目的に必要な範囲での使用許可は可能であり、この場合は「香川県公有財産規則」及び「行政財産の使用許可に関する基準」(以下この項では「基準」と呼ぶ)に従って処理されている。この基準によると、県庁舎の1㎡当たり月額使用料は1,920円であり、1,120㎡を単純計算すると年額26百万円程度となる。

香川県は固定資産の減価償却を制度として実施していないため、正確な計算は出来ないが、耐用年数を50年と仮定し、冒頭で計算した㎡あたり建設費約74万円を元に試算すると、1,120㎡部分の年間の減価償却費相当額は18百万円程度となる。実際にコストが回収できる賃料設定を行なうならば、この他、土地部分の使用料や金利部分などを加算して求めることとなる。

3.人員減等に見合った利用の検討(意見)

新聞記事によると、新潟県は県有財産を不動産証券化手法によって売却することであり、香川県としても厳しい財政の中、県有財産の有効活用を現実のものとして検討する必要があると思われる。本館のワンフロア等一部を賃貸することは、セキュリティの側面だけでもその対応にコストがかかり、実現が困難であると思われる。本館・東館、北館、天神前分庁舎の使用状況を見直して、執務スペースの現状の余裕が少々失われるとしても、余剰部分を創出し、例えば天神前分庁舎の執務スペースに相当する余裕ができたなら、天神前分庁舎全体を一般に賃貸することにそれほど障害はないと思われる。売却も選択肢として考えられる。なお、亀岡分庁舎は平成13年5月に130百万円で売却されている。

また、人員総数の減少により当初計画よりもスペースが余剰となっているとしても、各部署で少しずつ発生しているものであり、レイアウト変更も現在の組織を前提とするならば、実際には困難とのことであるが、物置スペースなど執務スペースにカウントされていない部分のレイアウトを併せて見直すことも必要であろう。

天神前分庁舎には教育委員会・水道局が入居している。水道局は2フロア、残りを教育委員会が使用している。教育委員会については、義務教育でも記載したが、知事部局と形式的には対等である現在のあり方についても、変化する可能性がある。また、教育委員会として独立させる必要のある現在の法規の下でも、出雲市では学校教育以外の部分、例えば体育・文化・生涯教育関連の機能は市長の管理下に移している。知事部局との機能統合も可能である。

現在の緊迫した財政下では、多方面にわたる効率運営が可能な組織再編も視野に入れた上で、庁舎の利用状況についても検討する必要があると思われる。

4.使用部分の予算化(意見)

新潟県が計画しているように、庁舎自体を流動化などのスキームを使い売却し、使用するならば、

賃料は使用する課で予算化することも可能であるが、現在は現金支出を伴わないため、課に対して使用料を配分することは困難である。

県庁舎を含む土木事務所・教育事務所等各出先機関についても、使用面積による使用料を計算し、各部署通知するなど、使用部分についてのコスト意識を喚起するような、なんらかの工夫が必要である。

なお、計算する使用料の設定水準としては、本来は現行の基準又は実費相当が妥当とは思われるが、注意すべき点もある。

県では、庁用自動車の使用料につき、現在 1 キロメートルあたり 80 円で使用部署から使用料を徴収している。

庁用自動車利用の使用料は車両運行に要する実費を賄う計算となっており、割高になっている。職員運転の公用車や自家用車による出張の方が安い(1キロあたり20円)ためもあり、利用率が低くなっている。(平成17年度包括外部監査報告書64ページ参照。)

平成16年度の行政監査は車両に着目したものであり、庁用自動車の1日あたりの稼働時間についてのデータはないが、庁用自動車を含む専用車(運転手のついている自動車)の稼働日数及び回数を出しているため、これを参考にすると、専用車の1台当たりの年間稼働日数は174日、回数は277回、稼働日1日あたり走行距離は49.6kmである。

専用車及び職員運転者の稼働状況 (単位:日・回・%・km²)

	1台あたりの年間稼働日数	1台あたりの年間稼働回数	年間稼働率	1台あたりの年間走行距離	稼働1日あたりの走行距離
専用車	174	277	69.9	8,648	49.6
職員運転車	172	246	67.9	8,170	47.4
専用車勤務日年間243日に対して	1台あたりの年間稼働日割合	1日稼働回数	1日あたりの走行距離		
	71.6	1.14	35.6		

稼働日の平均回数は1.6回、一回当たり平均走行キロ数は31.2kmである。職員運転者よりも稼働は高くなっているが、専任の運転手がついていることを考えると、1年間の出勤日数を243日(52週×5日-18日)のうち174日は71.6%となる。専用車の稼働率は非常に低い状況であると言える。

各部署において、現在の庁舎よりも外部に借りた方が安くなるような設定が行なわれると、庁用自動車同様に、県の現在ある庁舎を利用せず、外部に借りることを選択する方が安くなり、庁舎スペースが有効利用されない可能性もある。契約に関しては、別途必要性や金額について検討される法規・規則があるため、そのような危険性は低いが、必要な面積までも削減することにより事務効率が下がることのないよう、人員×面積の最低必要面積等なんらかの基準は設ける必要がある。

なお、庁用自動車につき、利用することによる追加支出は限定されており、利用度をあげるべく計算方法を変えるなどの工夫及び庁用自動車自体の必要性の検討が必要である。

-3 庁舎管理-委託契約

1. 委託契約の概要

総務部総務学事課で契約金額一千万円以上の委託契約の推移は以下のとおり。

(単位:千円)

業務名		H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度
a清掃業務	委託先	香川県清和会				
	契約方法	随意契約				
	推移%	103.6	110.9	103.6	100.0	91.4
	推移千円	79,186	84,796	79,180	76,431	69,835
b本庁舎設備管理	委託先	香川ビルメン㈱			㈱四国ダイケン	香川ビルメン㈱
	契約方法	指名競争入札				
	推移%	101.4	101.4	100.8	100.0	94.8
	推移千円	66,528		66,150	65,625	62,244
c空調設備保守点検	委託先	ダイダン㈱				
	契約方法	随意契約				指名競争入札
	推移%	98.2	98.2	98.0	100.0	86.3
	推移千円	34,062		33,995	34,688	29,925
d昇降設備保守点検	委託先	三菱電機ビルテクノサービス㈱				
	契約方法	随意契約				指名競争入札
	推移%	116.0	116.0	113.6	100.0	94.4
	推移千円	26,019		25,477	22,428	21,168
e構内通路警備・地下駐車場管理	委託先	富士警備保障㈱	フジガード㈱			
	契約方法	一般競争入札	指名競争入札			
	推移%	81.1	83.2	73.8	100.0	86.4
	推移千円	14,385	14,767	13,098	17,745	15,330
f機械設備保守点検	委託先	三菱冷熱工業㈱				
	契約方法	随意契約				指名競争入札
	推移%	97.8	97.8	99.4	100.0	90.6
	推移千円	16,432		16,695	16,800	15,225
g特高受変電設備保守点検	委託先	㈱きんでん				
	契約方法	随意契約				指名競争入札
	推移%	82.9	82.5	88.0	100.0	75.7
	推移千円	12,655	12,600	13,440	15,267	11,550
h本館受変電設備保守点検	委託先	㈱四電工				
	契約方法	随意契約				指名競争入札
	推移%	127.9	98.6	96.3	100.0	71.6
	推移千円	18,385	14,175	13,851	14,376	10,290
契約金額計					263,360	
総務部総務学事課年間契約金額					349,186	
抽出割合(%)					75%	

平成16年度以前はともかく、平成17年度においては財団法人香川県清和会(表中を含め、以下、「清和会」という)との清掃業務の委託契約を除き、他の委託先の選定は指名競争入札によって行われている。従来からも、随意契約についても見積り合せは行なわれていたが、契約事務の透明性を高める方向で手続変更が行われていることは評価できる。

なお、指名競争入札により著しく金額が減少したg・hについては、その理由にいて、ヒアリングを行なったところ、契約方法のほか、契約内容についても見直しを行った結果とのことである。

2.入札内容の検討

平成17年11月現在で、出納に回付されているb・dを除き、入札手続きを検証した。入札の結果は以下の通り。

(単位:千円・%)

入札業者	金額	率	金額	率
設備保守	c		f	
斎久工業(株)四国支店	30,000	105.3	14,950	103.1
新菱冷熱工業(株)四国支店	29,500	103.5	14,500	100.0
ダイダン(株)四国支店	28,500	100.0	14,700	101.4
扶桑建設工業(株)高松本店	30,500	107.0	15,000	103.4
四電エナジーサービス(株)	30,200	106.0	15,200	104.8
電気設備保守	g		h	
(株)きんでん四国支社	11,000	100.0	11,500	117.3
新生テクノス(株)四国支社	13,000	118.2	12,000	122.4
東芝電機サービス(株)四国支店	13,000	118.2	11,500	117.3
三菱電機プラントエンジニアリング(株)	13,000	118.2	11,500	117.3
(株)四電工	12,600	114.5	9,800	100.0

e 構内通路警備・地下駐車場管理

(単位:千円・%)

入札業者	香川警備保障(株)	国際警備保障(株)	四国警備保障(株)	(株)セノン	大和警備保障(株)	東京セフティ(株)	フジガード(株)
金額	32,400	17,582	54,432	36,600	20,580	19,440	14,600
率	221.9	120.4	372.8	250.7	141.0	133.2	100.0

手続きは会計規則等に基づき行なわれている。

ただし、決定書類の保管等に関して以下のような問題がある。

入札の手順については、県会計規則に定められている。極めて簡単にポイントとなる手順を記載するならば、予定価格を積算し、県業者名簿から、最低5社以上の業者の選定を行い入札により最低価格をつけたものに落札する。(予定価格よりも全社が高い、同価格である、などの場合は3回まで入札を行なう。)落札者と契約を結び結果についての検収を行なう。

工事関連の手順については、平成16年度の包括外部監査報告書に詳細に記載されているが、委託契約に関する入札については、手続きが異なる点がある。

につき、予定価格の積算が困難であるものが多いことは委託と工事の性格上の差である。工事では、予定価格の一定率以下での応札は失格になる制度があるが、委託にないことなどは、性格の違いが手続き上の差にも反映されている点である。

この中で、の業者の選定については、工事であれば、業者名簿から指名業者を数社に絞り込んだ選定理由につき審査されるが、委託についてはこのような規定がない。

委託の入札にあたっては、業者数を5社に絞り込んでおり、その理由について「業務遂行能力、責任体制、資力、信用、技術、経験等を十分に考慮しつつ」選定しているとのことである。現状では規則自体には違反していないが、選定過程について、具体的な記述はなく、合理的な説明はメモ・記憶に頼るしかない状況である。対象業者数から入札指名業者を選定した過程について説明

可能であるよう、文書として残す必要がある。(意見)

委託に関しては、c・fとg・hが同種の事業であり、入札業者が全く同一である。

県は委託に関しては予定価格を事後にも公表しないため、ここでも予定価格に対する比率を表示しないが、c・fに関しては極めて予定価格に近い数値で落札されている。

委託業務の種類により、作業量・使用量などの見積りが困難であったり、単価につき比較可能な価格がないなどの理由により、県庁内での設計が困難なものもある。また、当初の見積書から設計が作成される場合、内容の見直しにより一部変更されるものの、そのまま継続して使われることが多く、当初からの業者が有利になったり、容易に推測できたりする可能性が高い。同種業務の異なる入札につき、業者数を最低数の5とし、しかも同じ相手先に入札させることは好ましくない。また、保守については、往復の時間にかかる経費などを考えると、c・f、g・hなど、従来2つの契約に分かれていた保守業務を一括して入札することの可否などの検討も必要である。成果のみを決定し、委託内容自体に対する提案を含めた提案型の入札も検討する必要がある。(意見)

しかし、c・f、g・hについては、既にある設備の保守であり、完成以来、工事施行業者が一貫して保守業務を受託しており、実際には工事の施行業者でなければ交換部品がないなどの理由で実施が不可能か又は非効率である可能性がある。このようなものについても、他業者での実施が可能ではないかの検討が行なわれず、随意契約が継続するならば問題であるが、また一方で入札が形式的なものとなるならば、入札の手数ばかりがかかることとなる。(現在では、機械類などでは特に、工事完成後の保守も含めて入札することもできる。)随意契約は好ましくない、とされているが、随意契約がむしろ合理的であるものもある。

規則に従うことは必要であるが、形式的に規則に従い、目的=公平性・安価な価格での購入につき、実効性を失う可能性もある。発注内容と業界の性格を勘案し、最適と思われる発注方法を選択し、その理由・経緯につき説明可能な状況にすることがより重要である。例えば随意契約については、それによる理由を明確に記載し、見積合せなど業者の選定過程や価格決定の根拠を説明可能な状況にすることが必要である。(意見)

について、委託に関する検収の客観性を保持することは困難であるが、現在も経験的に評価しているものを文書化し、評価すべき内容等を入札時に設定し、業務に関する評価を文書化し、次回の入札の参考にする制度が望ましい。(意見)

詳細については規則等に定められていないため、課毎に評価ポイントを設定することは可能である。

3.随意契約の妥当性について

(1)随意契約の理由

清和会との契約は、平成17年度も随意契約によっているが、起案書に記載された随意契約により契約をしようとする理由は以下のとおりである。

清和会は、国の婦人行政施策にのっとり「県内に居住する母子家庭の婦人並びにこれに準ずる者に対し職場を供給して、社会的地位と生活の向上を図る」ことを目的として設立され、設立当

初の昭和 33 年から県庁舎を主体に清掃等を行っていること。

業務の遂行にあたり、現在まで契約条項に違反したり、作業場の事故・トラブルはないこと。

県の業務及び事業の内容を十分熟知しており、かつ臨機の対応も十分できており、県行政の円滑な推進に寄与していること。

さらに、「母子及び寡婦福祉法」(昭和 39 年法第 129)においても、国及び地方公共団体として、母子家庭及び寡婦の福祉を増進する責務とともに、雇用の促進等の必要な措置を講ずるよう求められており、県における福祉行政施策の一環と考えられること。

委託金額についても、毎年、清掃単価及び委託面積の見直しを行い減額している。

平成 14 年度	226 円(m ² /円・月)	年額 84 百万円
平成 15 年度	215 円	年額 79 百万円
平成 16 年度	210 円	年額 76 百万円
平成 17 年度	210 円	年額 69 百万円

随意契約の根拠規程

- ・会計規則第 184 条第 7 号(随意契約)
- ・同第 186 条但し書(対照見積書の徴収は省略)
- ・同第 152 条第 2 項(契約保証金の免除)

(2)根拠となる条文等の検討(上記)

清和会は、母子福祉団体にあたり、地方自治法施行令第 167 条の 2 の 3 号で、随意契約を認めている。

第 167 条の 2 地方自治法第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

3. ……母子及び寡婦福祉法(昭和 39 年法律第 129 号)第 6 条第 6 項に規定する母子福祉団体が行う事業でその事業に使用される者が主として同項に規定する配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び同条第 3 項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。

これにあわせ、県は 17 年 4 月より規則を改め、清和会の内部体制を整えている。しかし、この規定は無制限な随意契約を認めるという意味のものではない。また、それ以前の随意契約は、根拠とする「競争入札に適さない」とは言い切れず、随意契約をできる条件を充たしていたとは言えない。

政策目的により随意契約を行う場合にも、本来の趣旨からは運営のためのボリュームをある程度確保する目的に留めるべきであり、価格の妥当性の検討は、競争を行わないことを補完することができる程度の通常以上のものが必要である。さらにそれに先立ち、委託事務の内容・必要性は十分検討の上行われるべきものである。以上のことから、不要・過剰な委託内容になっていないか、価格は妥当か、の検討が行われ、かつその検討過程が文書で残されている必要がある。

当契約については、委託する清掃の内容・価格につき、他の庁舎の委託状況や価格を比較しうるものが残されておらず、政策的な随意契約を容認するとしても、その手続きは十分ではない。

もし、通常価格での受注によっては組織が維持できず、政策目的が達成できないのであれば、まず運営方法が妥当かの検討が必要である。それでも何らかの事情で不足が発生する場合は、充たすべき政策に対する補助金によるべきものであり、委託事務は委託事務として適正に行われる必要がある。(結果)

ただし、清和会については、就業補助のための団体であり、補助金により充たされる政策はない、とのことであり、単純に随意契約の方法の問題と考えられる。

清和会には、過去の業務増加期に寡婦のみでは作業が消化できず、それ以外の通常募集により補完した人員が 2 割弱程度残っているが、団体の本来の趣旨に基づき、平成 11 年度以降は採用を行っておらず、改善されている。

(3)清和会について

清和会には県庁舎 251.64 m²を無償で使用させている。このうち控室:81.2 m²、印刷室:127.24 m²部分においては、役務の提供に必要な部分として免除されたものであるが、これを含めて使用料を徴収すれば年額 5,795 千円となる。この役務提供に必要なとされている部分を除くと、事務室 43.2 m²について 1,013 千円が免除されている。

これらのことを念頭において、また、清和会の決算書類が正規の会計規則に基づき作成され、団体の実態を表しているという前提の下で、平成 16 年度清和会決算書類をみると、内部留保が多額であることに目を引かれる。平成 16 年度の営業収入 355 百万円、経常利益 25 百万円に対して、利益剰余金 486 百万円となっており、経常利益の 20 年分程度を内部留保している。なお、清和会の収入は全額、県からの収入であり、単年度の経常利益が多過ぎる水準にあると思われる。一般企業であれば内部留保が充実していることは優良企業の証であるが、清和会の性格からみて多額の内部留保があることは適切ではないと思われる。多額の内部留保の源は多過ぎる利益であり、その発生理由は、原価は適切であるが、収入が多すぎる 収入は適切であるが原価が低すぎる、のいずれかである。

のケースは、県の清掃業務委託料が適切な金額より高く契約されているということになる。見積り合せは行っていないため、同一条件で一般業者と比較した場合、高いのかどうかは断定できないが、清和会で支払っている賃金が適切であるという前提に立てば、清和会と契約する場合にはさらに値引き要求をして、もっと安い金額で契約することが適切である。現在の内部留保については、清和会の安定性を阻害しない範囲で必要と考えられる積立金を残して、超過する部分は県への返還(寄付)を求めることも検討するべきであろう。

のケースは、県の清掃業務委託料が一般業者と比較して適切な金額で契約されているという前提で、一般業者と比較して原価が低く抑えられていることになる。清和会は事務所として県庁舎を無償で使用することを許可されており、その部分は一般業者より原価を低くすることができる。しかし、この部分は委託料の値引きとして県に還元すべきものである。清和会の決算書によると、営業費用のうち人件費関連が 88%を占めており、原価が低く抑えられているということは結局人件費が低く抑えられていることになる。清和会は「県内に居住する母子家庭の婦人並びにこれに準ずる

者に対し職場を供給して、社会的地位と生活の向上を図る」ことを目的として設立されたものであり、一般的な賃金水準より安い賃金を設定することは財団の設立趣旨に合致せず、また職場の提供を第一義的な目的としていることから、一般的な賃金水準以上の設定もまた、適当ではないと考えられる。担当部署にヒアリングした限りでは賃金水準に一般との格差はないようであり、 のケースに該当するものと思われる。事業の殆どが県との取引であり、内部留保もそれに伴い発生したものと考えられる。清和会は県の監督下にあるとはいえ、独立した団体であることから、協議が必要であると思われるが、内部留保が長期間にわたり、清和会の事業目的による積立とは考えにくいこと、また県の財政が逼迫している現状から、超過剰金と考えられる部分については県への返還(寄付)を求めることを検討するべきであろう。(意見)

-4 庁舎管理・使用許可

1. 公共財産の貸付に関する法規・規定

(1) 法規

公共財産は行政財産と普通財産とに区分される。

・普通財産の貸付

貸付料の原則は時価(適正な対価)であるが、公益上必要があると認める場合、議会の議決を経た上で、無償または低廉な価格で貸し付けることができる。(自治法 237)

・行政財産の貸付

行政財産は、行政目的を有するものに限られており、用途が極めて制限されるべきものである。

本来の用途に関連する場合や他の自治体や自治体と殆ど一体である団体に対しては貸付けや地上権の設定を行うことができる。そのほか自治法 238 条の 4 により、用途または目的を妨げない限度において使用を許可することができるが、使用の条件は短期であること、使用料等については条例に定めること、現状のまま使用されること等厳しく制限されている。

(2) 県規定

香川県公有財産規則及び基準が定められており、庁舎内の使用許可は、継続して使用するものについても毎年更新されている。

基準は昭和 63 年度から施行されており、6.に「県の職員と同じ事務室で執務する場合等で使用面積が不明確な場合においては、1 人あたり 4 m²として使用許可数量を算出する。」とされている。

庁舎建設時に 1 人当たり面積を 4 5 m²となるように計画されていることとの整合性を考えると、本庁舎の使用許可については 5 m²が妥当と思われる。前段に指摘した庁舎利用の状況が見直される可能性もあるが、実態に合せた検討が望ましい。(意見)

なお、現行の基準では本庁舎とそれ以外の部分の使用許可数量の基準が区分されていないが、本庁舎以外の各事務所等での使用許可は極めて限られていると思われる。本庁舎以外での使用状況を調べた上、必要であれば区分して定めるという検討も必要である。

現在、人数で計上されていると思われるものの内訳は以下の通り。

団体名等	団体数	うち免除	人数	増加金額(千円・年)
香川県住宅供給公社			15	346
公立学校共済組合香川支部			12	0
・香川県観光協会			11	253
・香川県教職員互助会			4	0
3名と思われる団体数	2	2	0	0
2名と思われる団体数	3	1	4	92
1名と思われる団体数	17	2	15	345
		合計	61	1,036

注)使用料を免除している団体についても、人数には含めているが、増加金額は計算していない。

(3)現在の使用許可の状況

50 平方メートル以上の使用許可先は以下の通り

	面積	年使用料	単価	総面積	比率 ÷
	m ²	千円/年	円/月	m ²	%
香川県庁消費生活協同組合	867.9	461	228		
(株)百十四銀行	387.2	8,939	1,920		
四国管区警察局総務監察部長	375.4	0	0		
地方職員共済組合香川県支部	237.5	0	0		
日本郵政公社四国支社	135.2	3,133	1,920		
・香川県清和会	127.2	0	0		
(株)香川銀行	106.5	2,465	1,920		
・香川県観光協会	54	1,167	1,920		
香川県住宅供給公社	60	1,382	1,920		
その他	82.9	1,476	-		
本館東館合計	2,433.80	19,023	-	45,448	5.3
香川県庁消費生活協同組合	1,054.30	4,792	228		
香川県職員労働組合	158.7	0	0		
・香川県清和会	124.4	0	0		
・香川県職員互助会	75.4	0	0		
北館合計	1,412.80	4,792	0	6,851	20.6
四国管区警察局総務監察部長	1,226.80	0	0		
その他	226.6	3,479	-		
警察本部庁舎合計	1,453.40	3,479	-	14,879	9.8
天神前分庁舎合計	74.5	184	-	4,341	1.7
庁舎合計	5,374.50	27,478	-	71,519	7.5

使用許可先の民間企業は、庁舎として使用する目的に合致する銀行・郵便局である。その他団体は、県の事務に関連する団体等である。県庁舎の行政目的に著しくそぐわない相手先はない。

(4)使用許可等

最初に使用許可を得る場合には、条件等を含めて庁内審査会にかけた上で契約されるが、それ以降継続する場合には、毎年申請書を受理のうえ、許可書を交付する。平成 17 年度の使用許可書の閲覧・規定等との照合を行なった。

香川県職員労働組合は、建物と土地(駐車場)を使用し、駐車場のみ使用料を支払っている。17 年度の申請書には建物に関して使用料を支払う旨の記載があるが、県は減免処理している。対象は減免の要件に該当し、当初審査会で減免認定されていることもあり、年度の減免申請が例えなかったとしても県が減免することも可能であるが、対象団体から減免申請がないもののみで減免することは妥当ではない。ただし当件については、継続して減免処理しているための申請書記載の

単純なミスであると思われる。

香川県庁消費生活協同組合(以下「生協」と呼ぶ。)について、本館食堂・北館店舗の賃料の減免の申請が出されているが、17年度の申請書類関連では減免した対象・割合が明確にされていない。このため、単純に計算すると1,920円のところを228円で使用させているように見える。実際には、食堂・店舗等については、生協法による国の通達により、20%まで外部の利用が可能と定められているため、残り80%を福利厚生目的として減免しているものである。この理由・計算根拠については資料として保管されているが、毎年の使用許可書又は減免申請書上で明示することが妥当であろう。また、利用の実態を見ると、福利厚生の面も否定できないものの、職員以外の利用割合は多く、この理由での免除の割合は実態には合致しない。ただし、職員以外の使用を制限することは庁舎の行政財産の使用目的に沿わず、で述べる検討が必要である。

使用料の減免基準が必ずしも明確ではなく、また現状にそぐわない点がある。基準11.に使用料減免できる場合として、

八 清掃、警備、運送等の役務を県以外の者に委託した場合において、それらの役務の提供に必要な範囲内で使用させる場合

二 地方職員共済組合、公立学校共済組合、警察共済組合、香川県職員互助会、香川県庁消費生活協同組合その他これに類する団体において、職員等が利用することを目的とする福利厚生施設又は当該団体の最小限度の広さの事務室として使用させる場合

と定められており、現在の減免はこれに基づき行われているが、役務提供の必要・福利厚生目的に限られており、同じ団体でも、用途によって減免の可否が異なることとなる。

財団法人香川県職員互助会(以下「互助会」と呼ぶ。)の運営する理髪店や、生協の運営する店舗・食堂は、時代の変遷とともに福利厚生という色彩は薄らいでいるものと思われる。継続の方法・減免の妥当性の検討が必要である。一方、市町役場と比べれば一般の市民の利用は少ないものの、外部利用者も多く、県庁舎に店舗・食堂を備えることは、県庁舎をオフィスビルと捉えた場合、食堂など特に、本来の行政目的からも必要なものも考えられる。オフィスビルに必要な機能としては金融機関・郵便局等と同じであり、これらについては使用料を徴収している。基準自体、昭和63年の現況を前提として作られたものと思われる。

行政財産はそもそも、行政サービスを提供するためにあるものであり、慣習的に引き継がれているものが社会の変化に伴い不適當になっている部分がないか、減免の可否とともに基準自体の見直しを行なうことも必要である。(意見)

減免については、毎年見直されているものの、当初の使用許可以降は特に重要な変化がなければ、毎年継続して同条件で使用させている。使用料を減免することは、実質的には補助金を交付することと変わらない。補助金については、従来から行財政改革の中で継続して交付されているものも含めて、妥当性につき検討されているところである。使用料を徴収することを原則とし、必要に応じて補助金等で支出することとするならば、補助金の支出チェックを通じて使用目的の妥当性が検証されやすくなる。

また、庁舎機能に必要であるため、運営を委託しているので使用料という概念に合致しない取

引とも似ているが、この場合は使用料を対価とする随意契約を結んでいることに等しく、委託先を会計規則等に準じて選定する作業が必要となる。

管区警察局は国の機関であり、規定のみならず法規上も減免の要件を充たすが、県警本部の中では相当の面積(1,226 m²)を使用している。警察に関する業務の特殊性などによるものである。参考までに、標準使用料を徴収した場合の金額との差額を示す。

(単位:千円)

	使用料	標準使用料	差額
本館	14,876	51,530	36,654
東館	4,147	4,423	276
北館	4,792	32,601	27,809
警察本部	3,479	33,500	30,021
天神前分庁舎	184	1,728	1,544
合計	27,478	123,782	96,304

この金額は委託業務に必要な面積に対応する部分も含まれているが、分離が困難であるため併せて計算している。

V 全体に関する意見

以上、義務教育・県立病院・工業団地・県庁舎について検討を行ったが、これに伴い、県全体での検討が必要であると思われる事項につき、まとめて記載する。

V-1 県全体の退職手当制度及び財政への影響額について

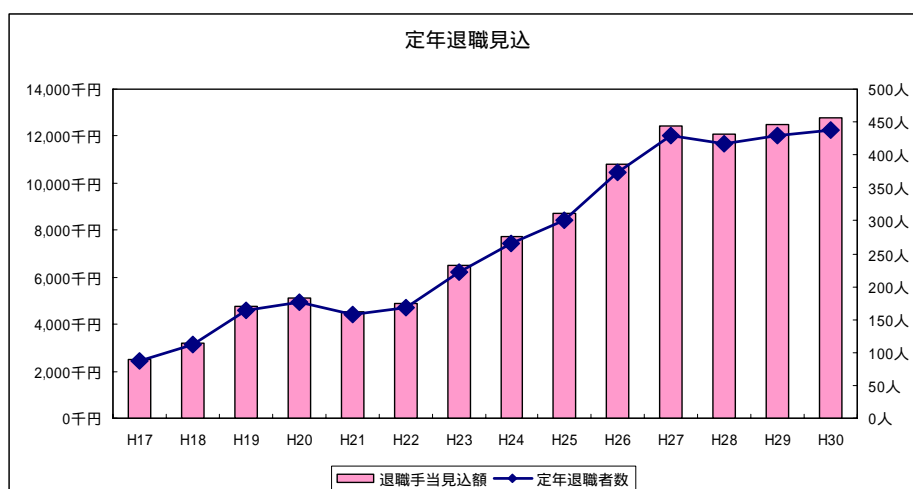
1. 退職手当支出の財政への影響

人員構成のピークがなだらかになっていない現状の人員構成を前提にすると、全員が定年まで勤続した場合の定年退職者数および退職手当見込額は、人員構成のアンバランスを反映し、平成23年度に200人を超え、その後も急速に増加する定年退職者の大量発生が見込まれている。

(単位：人、千円)

年度	定年退職者数	退職手当支給見込額
平成17年度	87	2,513,746
平成18年度	112	3,208,615
平成19年度	163	4,739,347
平成20年度	176	5,103,004
平成21年度	157	4,551,898
平成22年度	169	4,875,688
平成23年度	223	6,483,801
平成24年度	266	7,707,375
平成25年度	300	8,721,893
平成26年度	373	10,817,916
平成27年度	429	12,452,988
平成28年度	416	12,065,155
平成29年度	429	12,461,499
平成30年度	438	12,761,127

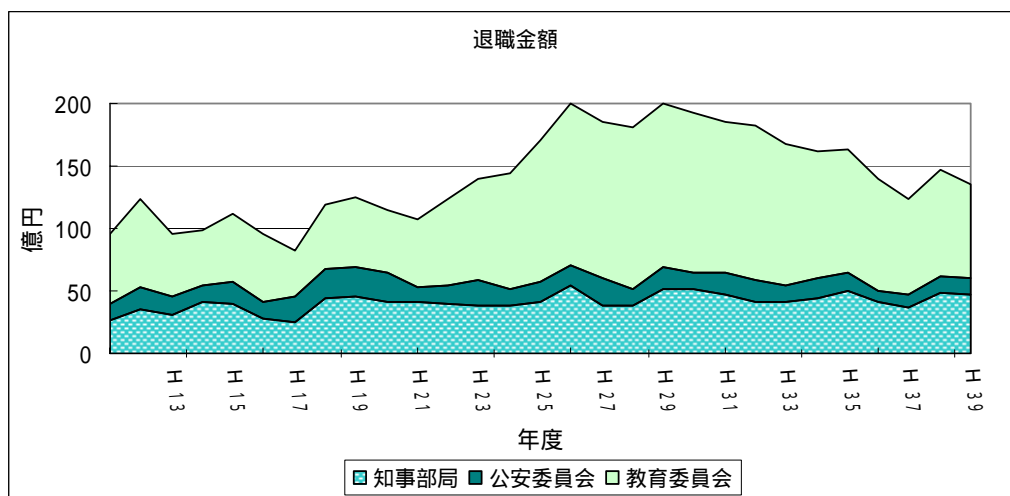
(注)香川県教育委員会事務局福利課が作成した資料によっている。退職手当見込額は、平成16年度定年退職者の平均支給額により算定。給与改定等は考慮していない。



知事部局・公安委員会を併せた退職手当発生予想額は以下ようになっており、人数の多い教育委員会の占める割合は当然大きくなる。(単位:億円)

年度	知事部局	公安委員会	教育委員会	合計	人数
H 12	26	14	56	95	278
H 13	36	16	71	123	370
H 14	31	15	50	95	289
H 15	41	13	44	99	317
H 16	40	17	55	112	365
H 17	28	13	55	96	313
H 18	26	20	37	82	268
H 19	44	24	52	119	397
H 20	46	24	55	125	417
H 21	41	24	50	114	380
H 22	41	13	53	107	352
H 23	40	15	69	124	411
H 24	38	20	82	140	466
H 25	38	14	92	144	478
H 26	41	16	113	170	569
H 27	54	16	129	200	673
H 28	38	22	125	185	622
H 29	38	13	129	181	605
H 30	52	17	132	201	675
H 31	51	14	128	193	649
H 32	47	18	120	185	622
H 33	41	18	123	182	610
H 34	41	14	112	167	559
H 35	44	16	101	161	539
H 36	50	14	99	163	546
H 37	41	8	90	139	461
H 38	37	11	77	124	409
H 39	49	12	86	147	490
H 40	46	13	76	136	451

注)平成 17 年度当初に作成された人事・行革課作成資料によるため、他表と整合性のない部分がある。



平成 12～18 年度は 100 億円を挟んで増減しているが、平成 19 年度から 25 年度にかけて 150 億円となり、ピークの平成 27 年度以降は 200 億円を若干下回る水準が続く。

香川県の公債を除く歳入額は、財政分析 6 ページによると、1998 年の 4,683 億円から 2003 年の 4,215 億円へと 5 年間で 400 億円程度減少している。分析とは数値ベースが異なるが、2005 年度予算では 3,892 億円である。退職手当がこれに占める割合は、現在でも 2.5%にのぼるが、平成 24 年で約 4%、27 年では 5%を超える。

歳入規模が現在と同じと仮定したとしても、公債費はあらかじめ定められたものであり削減は先送りではなく、扶助費は削減したとしても基のベースが少額であるため、影響は少なく、ピークの 1,900 億から減少を続ける投資的経費 1,000 億円及びその他経費 1,600 億円からさらに 100 億円の削減を行って初めて現状が維持できる。しかし財政分析 1～3 ページに示したように県財政は改善を余儀なくされており、このためには人件費の削減が必要とされている。退職手当 100 億円の増加を人件費のカットで補うためには、1 人あたり人件費を、共済組合負担金等も含め約 1 千万円として単純に計算すると千人の削減が必要となる。これが現状維持のために平成 27 年までに削減する必要のある数値であり、財政の改善を長野県なみに行うためにはさらに数百名の削減が必要である。

サービス内容を見直したとしても、必要とされる行政サービスを提供できる一定数は必要であり、人員削減にも限界がある。財政が償っても、行政サービスを伴わない自治体は存在する意義自体を失うことになる

人員削減も現状ではやむを得ないが、それに先立って全員昇給する給与制度・勤続とともに増加する退職手当制度と水準自体の見直しを行わなければ、投資的支出等の大幅削減が必要となる。人事制度の早急な見直しは、県の持続的な経営のためには不可欠である。

2.新制度について

平成 18 年度からの改正は、勤続年数による加算部分を減少させ、貢献度を反映させる構造とする趣旨のものである。前述のように、県での条例案などは未だ作成されていないが、総務省作成資料等によると、大まかな構造は以下のような見込みである。

支給率カーブをフラットにする 中期勤続者の支給率の引き上げ

貢献度を勘案する部分の新設 ピーク時付近 5 年間の職責ポイントを加算

在職期間長期化に対応(給料ピークが現在は退職時であるが、給料月額が下がることもある制度を前提に、退職時の月額が下がっていても退職手当額が下がらないように) ピーク時までとピーク時後の期間に分けて退職手当を計算する

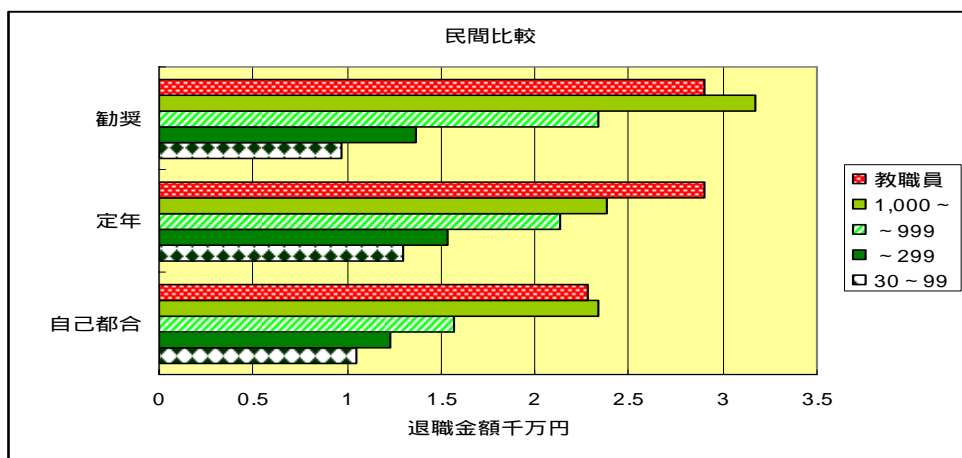
これらは、全て退職手当額の増加要因であるが、現在の給料月額にかける数値を減少させることと組み合わせて実施される。

また、経過措置として、実際の退職事由に基づき、18 年 3 月時点で退職した場合として計算された金額を下回らない額とされる予定である。

3.民間比較

現在の給付水準は、勸奨・定年退職での退職手当は約 3 千万円弱である。職種として区分したデータ等はないが、単純労働従事者にあたる職種の退職手当水準も一般行政職と大差ないため、直感的に判断すると民間に比較すると数倍のレベルにある。一般的に「公的部門の退職手当が高い」と言われる大きな要因の一つである。

民間での退職手当の制度設計は給与に含めたり、外掛け方式をとったりと多様化しており、比較が困難になっている。また、退職手当と同様の働きを持つ年金制度も、民間に比べかなり優遇されたものになっており、単純に退職手当を比較することはあまり意味をなさなくなっているが、参考までに「香川の賃金と労働経済の概況」香川労働局労働基準部賃金室に含まれている厚生労働省作成の企業規模別の全国支給データと比較すると以下ようになる。(勸奨に対応するものとして、早期退職優遇の数値を使用している。教職員数値は企業の対象年齢に相当する標準数値。)



4.将来の設計

退職手当制度についても、交付税措置の対象になっており、また県独自の制度改正が困難でもあるが、今回の改正により、退職手当の職責加算の新設など、退職手当と給与制度全般の改正が密接に関連することになる。制度間の影響・県の人員構成・年齢構成・経過措置の影響などを総合的に見た上で、県にとって望ましい人事制度と財政予測を考慮の上、自主的な判断の上での制度設計が必要である。

5.年齢構成の偏在と配置について

現在の公務員制度を前提とすると、退職不補充により削減を進める現状にある。他部署や教職との間での異動も含めた県全体の人員配置として検討することにより、定数管理が容易になる可能性がある。知事部局と他部局との間、例えば、増員を予定している公安委員会への異動については、公安職と他職種は採用・教育が異なるため、現在のところ部門異動は考えられていない。警察学校や一般行政職との交流人事は行なわれているが、長野県では、事務部門については異動も

行われており、香川県でも検討が望まれる。

V-2 長期の設備投資計画

現在、県立病院では検診センター、丸亀病院と中央病院の一部を除き、耐震性に問題があるとされている。

検診センター、丸亀病院を除く県立病院は全て建設が建築基準改正前のものであるが、老朽化の指摘を受けながらも、経常的な赤字が問題とされるなかで、建替以前に経営改善が求められたことが重要な要因となっているものと思われる。

しかし、財政分析にあるように、90年には箱物建設が行われており、この中で社会福祉総合センター、歴史博物館など、必ずしも利用率が高いとは言えない建築物や、県民が直接使用する施設ではない庁舎に100億円単位の投資が行われている。

県立病院はたまたま公営企業として企業会計に準じた経理が行われており、また民間との比較が比較的容易であるため、不採算部分が赤字として認識されているが、収益を上げること自体を目的とするものではない他の箱物を、施設の必要性や政策に対する効率性という観点で評価したならば、優先度が県立病院を下回る建設が相当数にのぼることは容易に想像できる。同じ医療・福祉関係に分類できる社会福祉総合センターと中央病院の建設と、どちらが県民福祉により資するか、という検討は行われたのであろうか。

個々の建設に関する起案書は残されているが、トータルでの意思決定が行われた記録はない。

一般企業と異なり、採算を目的としない自治体の投資については、トータルのキャッシュフローの増加のような統一された投資の意思決定ツールはないが、投資の優先順位につき、常に全庁的に検討され、その検討過程が残され、県民に示される必要がある。

現在は、議会への説明が部分的に行われているものの、単年度収決算、予算承認による行政運営という構造から、自治体の現在の姿、将来予想を数値化されたものがなく、自らの姿を知り、総合的な判断のもとに自己責任により投資の意思決定を行い、その決定過程、理由を県民に示すことの出来る仕組みは備えられていない。

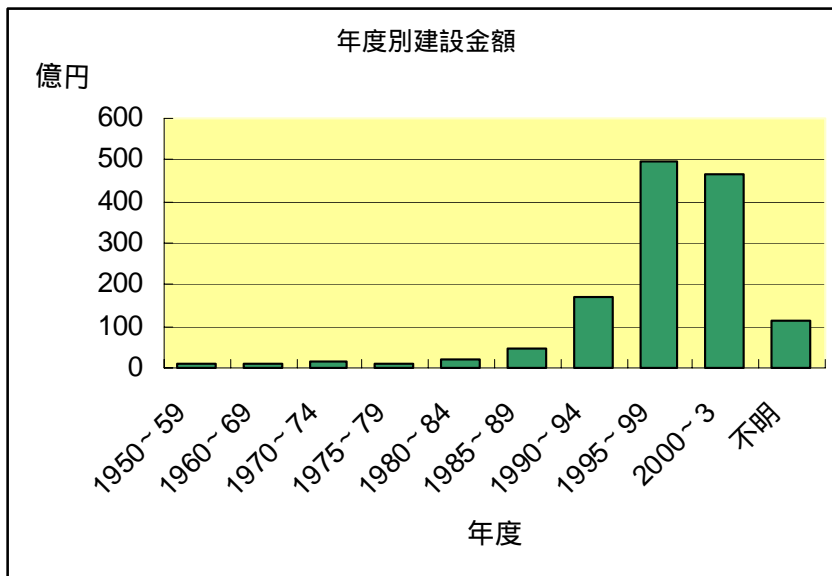
現在の相当規模以上の資産を洗い出し、統一された規準により有効性を判断し、必要な再投資額と望ましい時期をそれぞれ算出し、優先順位をつけることが必要である。民間では5-10年が長期計画とされることが多いが、自治体の特性を考えるならば、投資からの時間が経過していないものも含め、50年程度の長期の再投資額を計算することが望まれる。利用度の低いものについては、転用・廃止も検討が必要である。

また、いわゆる箱物に限らず、道路や港湾などの構築物を含めた社会資本長期再投資必要額を算出することも検討する必要がある。これにより、新規投資の位置づけも明確になると思われる。

試みに、県の損害保険に関する資料より、知事部局住宅以外のものから評価額が1億円以上のものを拾い出し、取得年度を5年刻み(1969年までは10年)としてグラフ化すると以下ようになる。

耐用年数についてのデータはないため、再投資額の試算は困難であるが、35年程度と考えると、財政分析に見るとおり、1995～2003年までに完成したものが大半を占めており、2030年から38年

の間に再投資時期を迎える。



建設年度	金額(億円)	建設年度	金額(億円)	建設年度	金額(億円)
1950~59	8.9	1975~79	11.8	1995~99	495.6
1960~69	8.8	1980~84	19.1	2000~3	464.7
1970~74	13.4	1985~89	46.9	不明	114.7
		1990~94	171.0	合計	1,354.9

施設の必要性・利用度の検討が、転用・廃止を含め行われる必要がある。

1995~2003年に完成した抽出すると以下ようになる。主要施設は財政分析 16 ページと概ね一致するが、豊島産業廃棄物施設が含まれる。15 億円以上のものを抽出すると以下ようになる。

所管部課	建物・動産名称	取得年度	価格(億円)
総務部総務学事課	本館	1999年	134.0
環境森林部 廃棄物対策課	プラント機器一式	2003年	107.6
総務部総務学事課	本館	1996年	84.3
観光交流局	事務所 (高松シンボルタワー-県専有部分) 駐車場含む	2003年	56.7
観光交流局	地下駐車場・管理事務室	2003年	48.9
総務部総務学事課	管理事務室・駐車場	1993年	43.4
港湾課	港湾利便施設事務所	2000年	41.7
経営支援課	展示場	1993年	36.5
下水道課	水処理棟	1999年	32.8
環境森林部 廃棄物対策課	工場	2003年	32.5
健康福祉総務課	本館(専有部分)	1996年	30.9
下水道課	沈砂池ポンプ棟	2000年	29.9
総務部総務学事課	管理事務室・駐車場	1997年	27.0
医務国保課	講義棟	1998年	20.8
長寿社会対策課	本館	2000年	18.7
長寿社会対策課	本館	1998年	18.3
医務国保課	実習棟	1998年	17.6
子育て支援課	大型児童館	1994年	16.9
下水道課	ポンプ機械棟	1999年	15.9
総務部総務学事課	議会庁舎	1986年	15.5

病院・水道等企業会計を除く合計額は以下の通り。知事部局の投資額は全体の約半分である。このうち、大きなウエイトを占める住宅については、平成 16 年度の包括外部監査のテーマであり、県は平成 17 年度より全面的な見直しを行っている。さらに市町を含め、県全体の公営住宅について検討されるとのことである。

所属部署	金額(億円)	比率(%)
知事部局・住宅以外	1,242.3	48.9
住宅	618.0	24.3
県警	69.7	2.7
教育委員会	612.0	24.1
合計	2,542.0	100.0

この他、土木部等で管理される道路・港湾などの構築物は、県作成貸借対照表によるとかなりのウエイトを占めるが、動産保険の対象外であるため、集計していない。

V-3 工場団地の経緯・管理状況

監査を行った結果、県として検討することが望ましいと思われる事項を挙げる。

1.意思決定の経緯について

長期間にわたる大型プロジェクトについて、その基本構想・社会情勢の変化に従った内容の再検討が行なわれたか否か、その内容、再検討の結果変更された場合の意思決定過程、その他計算根拠について資料が残されておらず、説明責任を果しているとは言えない。

県では、一般的に意思決定過程につき残されているわけではなく、毎年の執行予算の中で説明され、予算の議決の形で承認されているとの見解であるが、特にこのような長期のプロジェクトについては、当初の決定根拠が残されていないこと、責任の所在が極めて不明瞭であることなどが、社会等の情勢の変化に応じたプロジェクトの見直しがされない主要な要因となっている。

各種資料を会議録等を含め、担当部署で時系列に作成・保管し、プロジェクトの生成から完成までの経緯を説明できる状況にする必要がある。

2.政策の柔軟性

長期間にわたる大型プロジェクトについて、政策が情勢の変化に対応できる体制作りが必要である。最近、県の施策には実施時期を入れるケースが多いが、事業評価の充実などを通じた柔軟性の確保と実施までのタイムスケジュールを含めた承認制度などの検討が望ましい。

3.資産の一括管理

遊休地・未利用地について、特定部署で県全体の状況を把握することが望まれる。現在は、原則として総務部が資産の管理を行っており、行財政改革の一環として売却なども進められている。

しかし、収支会計を基準とする県の会計システムでは、管理は面積などの数量データによるしか

なく、価格データなどの把握が困難であり、利用されているが有効利用されていない行政財産や外郭団体の保有する資産までは把握できない。

香川県では、土地開発公社や住宅供給公社の遊休・不良土地ストックの割合は少ないものの、未利用地は存在する。民間会社において、資産を管理するために独立した関連会社を設立し、有形固定資産の一元管理を行うことがあるが、土地開発公社などをこのように使うことで行政財産にかかるコストを明確にし、有効活用をチェックする機能を持たせるなど、土地開発公社などを使った未利用地等の一元管理も、政策的には可能である。

また、東京都などでは未利用地に第三セクターを入れることで定期借地権の設定を行っている事例もある。

(東京都交通局は定期借地権を利用して土地活用します。)

地下鉄建設作業用地として取得した未利用地 215 平方メートルを、期間 20 年の事業用定期借地にて第三セクター法人に土地を貸し、その第三セクター法人はコンビニ用建物を建設し、その建物を「ミニストップ」というコンビニ経営会社に賃貸するとのことです。(平成 9.7.2 日本経済新聞)

公社を利用しないまでも、低利用・未利用・売却予定の普通財産・行政財産・外郭団体の資産情報を調査し、処分・転用の検討を行なうことが望ましい。

行政財産については、基本的に担当部署で管理されるが、低利用及び市町・国・民間との競合がないかなどの関連についても考慮が必要である。例えば、土木部所管の公営住宅は今年度(平成 17 年度)に上記のような検討が行なわれ、用途廃止・売却等の色分けが行なわれている。これは外部の審査会も設けて行なわれた検討ではあるが、各部署での判断には温度差があることが予測され、一定の水準で各部署の判断の妥当性が検討されることが望ましい。

また、これにあたっては、不動産のみならず、出資・貸付けについても同様に調査管理を行なうことが望ましく、外郭団体の管理を行なう人事行革課との連携・役割分担も必要となる。

V-4 外郭団体等の管理に関する意見

庁舎管理に関連し、行政財産である庁舎の使用許可及び使用料徴収の状況や業務委託の状況を通じ、出捐金がないため地方財政法上では外郭団体に該当しない団体との取引に問題点が発見された。

当県は、かつて生活協同組合等を通じ、架空請求により資金を外部に留保していたことが社会的な問題となり、職員による返還などにより決着された。再発防止の対策として、購買の集中化や生協との直接取引の廃止などが行われており、一定の効果をあげているものと思われる。しかし、県が直接出資・出捐しておらず、補助金も交付されていない団体であっても、実質的に相当の支配が可能であるような状況が把握されない現況を放置するならば、十分な対策が講じられたとは言えない。

担当部署では、それぞれの政策目的に合致した指導等を行っているものと思われるが、県との取引自体については取引内容により他部署で管理されているため、取引の全体像が明らかになりにくく、また担当部署によって管理の度合いがまちまちであることが予測されるためである。

例えば清和会については、長期にわたる随意契約・県庁舎内事務室の無償使用許可等を通じて、相当金額の余剰金を有する結果となっている。県は直接出捐しておらず、運営にも直接の関与はしていないが、民法法人の指導監督権限を有しており、監督下にある財団法人である。この剰余金が公益法人の設立目的に従って運営された結果のものであり、必要妥当なものであるのか、県との取引は団体の運営にとって必要な範囲内のものであったか、団体の性格と監督の方法・取引という全体の整合性が検討されるべきであったと思われる。清和会に関しては、夫々の部署で団体の安定経営と政策性を重視した結果の剰余金であり、意図的なものではなく、不明瞭な使途に供されていないことも、資金自体が残っていることから明確であるが、監督・契約等を行う担当部署以外によりチェックされる必要があることをも示す事例である。

道路公団民営化にあたって、「ファミリー企業」の範囲として、出資基準以外の取引基準を導入するなど、影響力を考慮し、取引等の実態を反映するべきとされている。

県においても、関連団体(外郭団体等)として管理する範囲を、取引量・内容・県の関与状況など影響力を判定できる基準を設けて広く解釈し、実態を把握し得る状況とし、管理部署以外により総合的な管理・取引内容を検討する、独自の取引実態管理規定を作成することが望まれる。

具体的には、総合管理部署を定め(現在の組織上は人事・行革課)、チェックリスト(管理票と兼用が合理的)を作成し、担当部署から回収し、対象となる団体を特定し、定期的に入手するべき情報やチェックするべき事項を定めるという内容が望ましい。

については、例えば

- ・現在の出資等がxx%以上、または累積金額がxx円以上
- ・役員・理事等に県関連者(退職者及び議員も含めて)が就任している
- ・県及び関連団体との取引がxx%以上を占める
- ・県からの補助金により運営費の相当部分が賄われている
- ・その他特殊な取引がある(継続した随意契約、行政財産の使用許可など)

などがチェック項目として考えられる。人的関係・取引関係・出資・所管などにより影響力を有する団体が拾い出されるような項目を定めることが必要である。

例えば県庁舎に支店が入居している銀行や郵便局は、このようなチェックを行うならば「その他特殊取引」が存在するため、上記の形式基準を用いるならば、関連団体として拾いだされるが、母体の規模等を考えるならば、県による関連団体としての管理対象としては適当ではない。このような相手先についても、形式基準に該当するものについてのチェック票は作成した上で、「関連団体として管理する必要が無い」根拠を記載し、最終的に関連団体として管理するか否かの判断については担当課が行い、かつその判断の結果が開示されるシステムが必要であろう。

については、決算資料・総会議事録など会社概要に関するもの、特殊取引の概要の変遷などを記載したものを入手し、運営が適法・適正に行われ、責任の所在が明確になっていることを確認できる状況にすること、取引について妥当性が検証できる状況にすることが必要と思われる。

管理項目については、担当部署から管理部署に県との取引について定期的に報告することに加え、外郭団体を情報公開制度の対象とすることなどについても、条例化を視野に入れ、管理規

則を作成する上で検討することが望ましい。

また知事部局だけではなく、公安委員会・教育委員会等他部局も横断的に適用される制度とすべきである。