

第6章 監査の結果に添えて提出する意見

1. 委託業務の契約方法について

(1) 長野県看護大学

ア 清掃業務における長期継続契約及び総合評価方式の導入について

長野県看護大学では、14～18年度にかけて、学内清掃・設備管理業務にかかる委託料が70.1%下落している。17年度に指名競争入札から一般競争入札へ切り替え、単年度契約によっている。

18年度の落札業者は看護大学の清掃業務を初めて受託した。看護大学によるとこの業者は清掃業務の仕様書に定められた作業内容を実施したものの、清掃業務が不十分な点が多々見られ、大学事務局に苦情が多く寄せられて、事務局側は業者に対して再三、注意を与えたとのことである。この業者は入札で求められる参加資格や過去実績も有していたが、当該状況を防げなかった。

現在の一般競争入札においては、入札価格が予定価格を上回っていない限り、最安値の入札価格を提供した業者が自動的に落札する仕組みになっている。看護大学では看護実習等を数多く実施しており、教室内の衛生状態は高水準に保つことが必要である。しかし現行の一般競争入札では、業者の行う清掃業務の水準を考慮することが出来ない。清掃業務の委託料自体は安値でも、苦情の対応に追われた大学事務局の手間を考慮すると、トータルでのコストは必ずしも安値とはいえない。また、単年度契約によると、毎年一般競争入札の手間がかかり、これも大学事務局側の負担となっている。

長野県では公共工事及びそれに関連する委託業務については、入札価格のほか品質確保能力や技術力といった点も評価基準に含めて落札者を決定している。また、18年12月に公布された県条例第59号「長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」において、「庁舎の管理に係る契約その他の経常的かつ継続的に役務の提供を受ける契約で、翌年度以降にわたり契約を締結する必要があるもの」については、長期継続契約を認めている。一般的に、同一の委託業務については単年度契約よりも複数年契約の方が、業務を請け負う側の効率化が図られることから、委託料は下がる傾向にある。しかし、業者の清掃作業能力や品質水準等を勘案しないまま、長期継続契約を導入すると、清掃業務が不十分な業者が落札した場合、その状況が長引く恐れがある。

したがって、看護大学の清掃業務においても、業者の清掃作業能力や品質水準等を評価基準に含めて落札者を決定する方式への変更と長期継続契約をセットで導入することを検討するべきである。

(2) 長野県短期大学

ア 過去3年間委託業者が同一である委託業務について

短期大学における委託業務のうち、過去3年間業者が変わらなかった業務が9あった。うち、8業務は随意契約であった。唯一の一般競争入札案件である学内清掃業務は、同一の業者が落札しているにもかかわらず、委託料は上がり続けており、16年度を100とすると18年度は116.0となっている。また18年度の落札率は90.6%と、予定価格に接近している。

これらの委託業務は、毎年経常的に発注され、業者が固定化されており、業者の選定及び委託料の金額が適正かどうか疑問が残る。

また清掃業務にかかる予定価格の積算単価を看護大学と比較したところ、以下のような差異が見られた。

項目	予定価格の積算単価（1㎡当たり）	
	看護大学	短期大学
毎日清掃（床材）	120円	150円
毎日清掃（カーペット）	145円	165円
年2回（窓ガラス）	165円	190円

したがって、清掃業務の予定価格の算定に当たり、積算単価について再考の上、予定価格の算定方法を見直されたい。また、随意契約によっている8業務については、委託業務の内容を精査した上で随意契約とする合理的な理由があるのか改めて検討し、委託料の削減に努めるべきである。

2. 工事請負契約にかかる契約事務について

短期大学は18年度、工事請負にかかる契約事務として、付属幼稚園の内部塗裝修繕工事の発注を行っている。当該工事の予定価格は1,134千円で、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号及び県財務規則第136条より、工事又は製造の請負については250万円以内であることから、2者から見積価格を取ったうえで、最安値の見積価格を出した業者と随意契約を締結している。工事請負にかかる書類は完備されているが、最安値の見積価格を出した業者に対する当該工事の発注価格は1,101千円であり、予定価格の97.1%となっている。

当該工事は、県財務規則第137条より予定価格調書の作成が省略されており、天井及び壁面の面積に一律単価(2,250円/㎡)を乗じて予定価格を算定している。しかし、この単価の根拠が明らかにされていない。よって予定価格の算定根拠を明らかにしたうえで算定方法の妥当性を検討し、より多くの業者から見積価格を入手するなど、契約事務の改善に努めるべきである。

なお、看護大学では18年度、工事請負契約がなかった。

3. 図書の棚卸の実施について

(1) 図書館で管理されている図書について

看護大学及び短期大学とも、図書館内で管理されている図書については年1回、棚卸を実施している。しかし、看護大学及び短期大学とも18年度、新たに所在不明となった図書が20冊あった。その中には高価な書籍も含まれている。

したがって、棚卸の回数を年1回から年2回へ増やすことを検討されたい。さらに現在、看護大学は3月の1週間、短期大学は夏季休業期間の2週間、それぞれ図書館を閉館して棚卸を実施しているが、年2回実施となると、この倍の期間、図書館を閉館しなければならなくなり、利用者に影響が及ぶ。そのため大学事務局の職員の協力を仰ぐ等の工夫により、棚卸の期間の短縮を図るべきである。

(2) 研究費により購入された図書について

看護大学及び短期大学とも、各講座もしくは研究室の研究費により購入された図書については、購入時に図書館の情報管理システムに登録して各講座もしくは研究室に配本しており、図書データの管理はなされている。しかし定期的な棚卸は実施しておらず、また担当教員に棚卸の実施も要請していない。

研究費により購入された図書は、各研究室で管理されていても、担当教員の退任・転任等により、研究室から図書館へ戻されるものである。したがって、図書館内にある図書と同様、研究室保管の図書についても定期的な棚卸を実施するべきである。

4. 備品の棚卸の実施について

長野県財務規則第243条において「財産管理者は、毎年3月31日現在においてその所管に属する備品の数量について、備品集計表を作成しなければならない。」とある。しかし短期大学においては、備品の棚卸が実施されていない。本来、備品集計表を作成する都度、現品と備品台帳等を照合させるべきである。

備品の数量が多いこと、また各研究室等に保管されているものが多いことから、正確かつ効率的な棚卸を実施するためには、周到な準備が必要と考えられる。棚卸の事前準備、スケジュール、担当者の分担、棚卸確認の実施方法、不一致が生じた場合の対応方法及び棚卸確認結果のとりまとめ方法等、マニュアルを作成して、短期大学全体で取り組むべきである。また、正確な棚卸確認のためには、物品使用者とそれ以外の者2名でチームを組んで担当割をすることが望ましい。

5. 物品の取得及び更新計画について

看護大学及び短期大学とも、「備品一覧データ」には取得年月日の記載はあるものの、耐用年数の記載がないため、どの備品があとどれぐらい利用可能なのかを判断する手がかかりとはならない。看護大学及び短期大学では実習や実験等で備品が重要な役割を

果たしており、備品が故障すれば教育や研究に支障を来たすことになる。

両大学とも現在、単年度予算の申請時にどの物品購入の予算を申請するか検討している。しかし、長野県の財政は「第2章 長野県の財政状況」に記したとおり、極めて厳しい状況が続いている。高額な備品の購入を予算申請する場合、大学内の他の予算を削る等の措置が必要となる可能性が高い。単年度予算の申請に合わせて備品の購入希望リストを作成しては、高価な備品を急遽、購入する必要が生じたときに、財源的な制約から予算がつかないリスクが高くなる。また、複数の備品購入の必要があるときに、優先順位を判断するための材料を提供することが出来ない。

文部科学省の科学技術・学術審議会学術分科会が17年6月30日に公表した「国公立大学及び大学共同利用機関における学術研究設備について—今後の新たな整備の在り方」においても、「学術研究設備は、運営費交付金や私学助成、地方公共団体の財政措置等の経常的な資金に加えて、科学研究費補助金や科学技術振興調整費等の競争的資金によっても導入されている。そのため、研究設備の計画的な充実を図る観点から、大学等はどの設備を、どのようなスケジュールで、どの資金によって整備するか戦略を構築することも重要な課題である」と記載されている。

したがって、このような事態を防ぐために、物品の取得及び更新計画について中期計画を作成し、いつ頃までに取得もしくは更新すべきなのか、目安の時期を設けることで、効率的な予算の執行が可能となる。ぜひ、物品の取得及び更新計画の作成を検討すべきである。

6. 計画修繕の必要性について

(1) 長野県看護大学

看護大学では19年1月の定期点検により、学内の数箇所に対し「B：軽微な対応を要する又は引き続き観察を続ける」あるいは「C：精密検査を要する」という判定が下され、C判定の箇所については、業者に修理を依頼する等、適切な対応が取られていることを確認した。

しかし、B判定が下された箇所について「定期点検の概要」で求められている「iv) 点検後処置」の「次回の資料整備」及び「緊急修繕・計画修繕」が作成されていない。「引き続き観察を続ける」としてB判定が下された箇所については、時間の経過とともに状況が進むことでC判定へ移る可能性が高い。したがってB判定が下された項目の洗い出し及びその後の対応についての「計画修繕」を作成し、次年度への申し送り事項とすべきである。

また、看護大学は7年4月に開学して12年が経過している。適切な予防修繕をすることが、建物の維持管理や大規模修繕にかかる費用の低減につながる。大学ではこれまで、建物の長期修繕計画を立てていないが、予算を効率的に執行するためには、長期修繕計画を作成し定期点検の結果を反映させることが望ましいと考える。

(2) 長野県短期大学

短期大学では、県住宅部による耐震化診断は平成 21 年度に実施予定であり、平成 20 年 2 月現在、まだ実施されていない。耐震化工事の規模及び実施時期は、この診断結果を経て決定される予定である。昭和 56 年 5 月 31 日以前に建築確認がなされた建築物は旧耐震設計法で設計されており、耐震性が乏しく耐震改修が必要とされている。短期大学においては東棟（昭和 49 年建築）、西棟（昭和 50 年建築）、体育館（昭和 51 年建築）及び付属幼稚園（昭和 40～41 年建築）が該当する。県では厳しい財政状況に直面していること、また短期大学の今後の方向性がまだ定まっていないことから、建物に対する大規模な設備投資を保留している。

しかし、建物の老朽化の進み具合について、専門的な把握がなされていないため、設備投資の保留がどの程度の危険性を抱えているのか不明であり、リスクが大きくなっている。したがって早急に建物の老朽化の進行具合及び耐震改修の必要性について調査の上、危険性が高いと判断された箇所については、必要な代替措置を講ずるべきである。

7. 長野県看護大学における寮費の妥当性について

看護大学にあるすずらん寮の寄宿料は 1 人当たり 5,900 円／月で、共益費は 1 人当たり 3,000 円／月となっている。

寮の各居室で使用される水道光熱費は寮生が個人で負担し、廊下や集会室など共有部分で使用される水道光熱費、居室内の備品（電球やシャワーカーテン等）の交換代金及び退去時の居室のクリーニング代は共益費で賄っている。

しかし居室に備え付けられている家具や設備（ベッド、机、チェスト、ミニキッチン、ユニットバス）の修理費用は、明らかに個人の過失によるものを除き県費で負担しており、年間で約 200 千円である。

現在の寮費と学生数をもとに年間の寮費収入を計算すると約 5,664 千円であり、寮にかかる県費の負担額（年間 200 千円）を上回っている。

しかし寄宿舎 A 棟（建物取得価額 445,975 千円）及び B 棟（同 504,418 千円）について、耐用年数 47 年、残存価額 1 円の定額法で減価償却費を計算すると、年間 20,221 千円の減価償却費が発生する。これを 80 名の学生で割ると、1 人当たり年間 252 千円を追加負担する必要がある。看護大学周辺で寮の居室と同程度の広さのマンションを借りると月 4～5 万円となるが、現状では、寮の建て替え財源を利用者である入寮者が負担していないことから応益負担の考え方は取られていない。当該寮費は旧国立大学の寄宿料に準拠して、長野県看護大学条例において定められたものである。県立大学は県の一組織であり、発生主義の考え方は採用されていない。従って、減価償却費部分等について学生に追加負担を求めることは、将来における検討課題である。

第7章 監査の結果に添えて提出する提言

1. 大学における予算の果たしている機能について

(1) 看護大学及び短期大学の目的

学校教育法第52条において「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」と規定されている。また第69条の2第1項において「大学は、第52条に掲げる目的に代えて、深く専門の学芸を教授研究し、職業又は實際生活に必要な能力を育成することを主な目的とすることができる。」とされ、同条第2項において「前項に掲げる目的をその目的とする大学は、第55条第1項の規定にかかわらず、その修業年限を2年又は3年とする。」、そして同条第3項において「前項の大学は、短期大学と称する。」と規定されている。

これらの規定によると、大学は「知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的」とすることに対して、短期大学は「職業又は實際生活に必要な能力を育成することを主な目的」としており、短期大学の教育は、学生により実務的、実践的能力を身につけさせることを目指しているのが読み取れる。

さらに文部科学省のホームページには、「公立大学は、その目的（学校教育法第52条に規定される目的のこと）に加え、地方公共団体が設置・管理するという性格から、地域における高等教育機会の提供と地域社会での知的・文化的拠点として中心的役割を担ってきており、今後とも、それぞれの地域における社会・経済・文化の発展への貢献が期待されている」と記載されている。

これらをまとめると、公立大学及び公立短期大学に求められる役割は大きく分けて、教育、研究及び地域貢献といえる。公立大学及び公立短期大学は、この3点を果たしながら学生を育成し、社会に卒業生を送り出している。したがって卒業生は大学及び短期大学の「資産」と位置づけられる。

(2) 大学運営にかかる予算執行について

県は一般財源から看護大学に対して年間470,024千円、短期大学に対して年間331,932千円、財政措置を行っている（ただし、地方交付税措置額を考慮する前の金額である。）。「第4章 監査対象の分析」（28頁）によれば、看護大学及び短期大学の証紙収入、使用料及び手数料及び諸収入を合わせた歳入合計（平成18年度）は、看護大学で239,294千円、短期大学で299,279千円となっており、これに一般財源による財政措置額を合算した金額が、大学運営にかかる予算の執行額と等しくなっている。

大学運営にかかる予算の執行額には、教職員の人件費、教育及び研究予算、物件費、施設・設備の取得、更新、維持にかかる費用、事務局運営の費用などが含まれている。その使用目的は、「(1) 大学及び短期大学の目的」で述べた3つの役割（教育、研究

及び地域貢献)を適正かつ持続的に果たせるような環境を整えることといえる。

この使用目的に照らせば、予算の執行額の大小は、看護大学及び短期大学における教育、研究及び地域貢献の水準と正の相関関係にあることが想定される。教育、研究及び地域貢献の水準を定量的に評価することは困難であるが、例えば、教員数を増やすことが可能となり、少人数教育が可能となる。また教育及び研究予算を引き上げることによって、教育及び研究の水準を高める様々な工夫を凝らすことが出来ると考えられる。一方、予算額が引き下げられると、教職員数の減少や教育及び研究予算の削減などが必要となる。教職員の工夫や他の予算のやりくり等によって、教育、研究及び地域貢献の水準を一定に保つのは、短期的には可能であるが、長期的には難しい。

「第2章 長野県の財政状況」で述べたように、県は厳しい財政下に置かれている。この状況を反映して、看護大学及び短期大学の過去5ヵ年度の歳出規模は減少傾向が続いている(ただし、短期大学は「専攻科幼児教育学専攻」を18年度に新設したため定員数が増えており、執行額も増加している。)。現在のところ、看護大学及び短期大学とも、各節の予算項目の執行状況を年に数回確認して、予算が不足しているところと余っているところを把握し、調整をこまめに行うことで対応している。ただし「第6章 監査の結果に添えて提出する意見」で述べたように両大学は現在、予算が単年度主義であることから、調整はあくまで単年度に留まっている。また設備などの取得についても毎年、予算申請の都度、学内から案件を募り、どれを申請するか決定している。

両大学ともカリキュラムの大幅改訂など教育・研究の充実や、魅力ある大学づくりに向けた取組みには積極的である。しかし、教育、研究及び地域貢献を適正水準で持続的に進めるためには、必要な予算の裏づけが不可欠であるが、毎年度の県の予算措置に大きく依存しているために、特に多額の予算を必要とする項目については予算がつけられて初めて具体化するという状況である。

2. 大学運営に求められる経営マネジメントとは

大学運営に求められる経営マネジメントとは、大学の運営が大学の目的に則って行われることを確保するための手法であり、「政策形成(予算の配分)[Plan]—実施(執行)[Do]—評価(決算)[Check]—見直し[Action]」のPDCAサイクルの運用により、決算の結果「Check」を踏まえて見直し「Action」が行われ、翌期以降の予算の配分に反映されることによって、継続的な大学運営の改善を図るものである。

大学運営において経営マネジメントの視点を取り入れると、予算執行の優先順位を中長期にわたって考慮するため、予算執行の効果をより高められるメリットがある。県の厳しい財政状況が今後も続くことを勘案すると、大学運営にかかる予算の執行額も引き続き、減少傾向が続く可能性が高い。したがって、教育、研究及び地域貢献という、公立大学に求められる役割を一定水準に保つためには、経営マネジメントの視

点が不可欠であると考えられる。

看護大学及び短期大学は県立大学であることから、職員は県職員であり人事配置は県庁の人事異動によって決められており、通常、2～4年で異動する。また大学運営にかかる予算の執行額は本庁執行分（主として給料、職員手当等の人件費）と現地機関執行分（人件費以外）に分かれており、大学運営にかかる歳入及び歳出について、大学の教職員が一括して意識する機会はほとんどないと言ってよい。したがって財務分析等も行われていない。

地方独立行政法人と異なり、県立大学の枠組みにおいて出来ることは限られているが、現在の体制においても取り組めることを提言したい。

（１） 予算と決算の比較及び予算配分について

現在、看護大学及び短期大学においては、予算金額と執行金額の対比は行っているものの、予算額と決算額の比較及び差額分析については行われていない。予算要求をする段階において当年度（あるいは前年度）の予算と決算の比較及び差異原因の分析を行うことによって、実際の予算の配分が妥当であったか検証することが可能となる。

予算要求は、各教職員からの予算申請額を事務局が取りまとめるほか、経常的な費用に関しては前年度の実績を参考にして金額を決定している。予算の配分シェアは毎年度、ほとんど変わらない傾向にある。

中長期的な大学運営のあり方を検討した場合に、現在の予算配分の割合で良いのかどうか、全学的な視点から検討することが必要である。3～5年という期間で捉えた場合、各年度において重点執行項目を設けて予算配分に強弱を設けると、経営環境に応じた柔軟な大学運営を行うことが可能となる。また現状の予算配分方法では、前年度実績のある項目は当年度も予算要求する可能性が高いが、個別の項目に対して本当にそれが必要なのか、また執行額を引き下げられる余地がないのか、総点検する機会を定期的に持つことは、予算執行の効果を高める上で有効である。

（２） 大学の中長期計画における予算額の見積りについて

看護大学及び短期大学とも大学自己点検・評価を実施しており、自己点検・評価報告書について文部科学省の認証した評価機関による外部評価を受けている。看護大学ではその結果を踏まえて「18～20年度の主要課題と方策」を作成している。また短期大学では18年4月、学内に「将来構想委員会」を設け、学科専攻・専攻科の将来構想案を検討している。

ただし、看護大学及び短期大学とも中長期計画あるいは将来構想案を実現させるために必要な予算額の見積りを行っていない。予算額の見積りを伴わない中長期計画は、実現可能性の高低について事前に判断することが難しい。また予算の申請を行う段階になって初めて金額を見積ることとなり、県との予算交渉の視点がどうしても狭くな

り勝ちである。

したがって、中長期計画及び将来構想案については必要な予算額の見積りを検討されたい。その際、予想される仕事の流れに沿って、発生すると見込まれる経費を見積り、個々の経費を積み上げる形で経費を把握することが望ましい。

(3) 資産の管理運用に関する措置

「第6章 監査の結果に添えて提出する意見」(91頁)で述べたとおり、看護大学及び短期大学においては現在のところ、資産の管理運用に関する取得、更新及び修繕計画は作成されていない。大学側としては毎年度の予算申請の段階で、懸案事項となっている修繕案件や新規取得の必要性が高い資産(設備、物品等)について学内から募り、優先順位を決めて予算要求額を作成している。

現在、修繕や取得が必要となっている案件は大学側も認識しているが、近い将来必要となる可能性が高い修繕や更新について、前もってそれらを把握するということがなされていない。修繕や更新の計画を立てることによって得られるメリットは2つあると考えられる。まず、建物や設備といった大規模設備は計画的な改修を行えば経済的な耐用年数は延びることが想定され、結果として大掛かりな修繕の発生頻度や修繕費用を抑えることが出来る。また修繕・更新の効率化を図ることが出来る。次に、修繕・更新の必要性を踏まえて作成された計画に基づいて予算要求を行うと、当年度予算が措置されなくても必要金額は分かるため、県の厳しい財政下においても、予め計画的に他の経費項目等を削減して修繕・更新に回す等の工夫をすることが出来る。

また学内における研究設備については、教育及び研究の水準に与える影響が大きいことから、どの設備をどのようなスケジュールで、またどの資金(県の財政措置から捻出するか、あるいは科学研究費補助金等の競争的資金の獲得を目指すのか)によって整備するのか、戦略的な計画を立てることが、研究設備を充実させる上で重要である。

したがって、資産の管理運用においてはぜひ、中長期的な視点によって修繕・更新計画を作成することを検討されたい。

(4) 経費の抑制に関する措置

看護大学及び短期大学とも、委託料や使用料・賃借料など毎年度経常的に発生する経費項目がある。県の長期継続契約を締結することができる契約を定める条例で長期継続契約が認められるもののうち、契約期間の複数年度化が可能であるものについては積極的に複数年度化を進めるべきである。また契約の集約化や入札時における競争的環境の確保など、経費を抑制するためにどんな措置があるのか横断的に洗い出し、実施されたい。

3. 県の担当部局について

(1) 看護大学及び短期大学の担当部局について

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 24 条により、公立大学の設置及び事務の執行は知事の権限とされている。これを受けて県組織規則第 24 条第 1 項第 14 号より、看護大学については知事の事務部局である衛生部医療政策課が所管している。

短期大学についても 16 年 4 月までは知事の事務部局である総務部の所管であった。しかし地方自治法第 180 条の 2 により知事の権限に属する事務を教育長に補助執行させることとしたため、16 年 5 月から教育委員会事務局教育総務課が、組織上は知事部局の現地機関でありながら、その事務を所管している。

看護大学、短期大学とも知事部局の機関でありながら、知事の事務部局と県教育委員会事務局で事務の所管が分かれているため、両大学の運営にかかる事務には共通する部分が多いにもかかわらず、県庁内での所管課や両大学の職員間における定期的な情報交流がほとんど行われていない。この結果、縦割りによる非効率が生じている。

19 年 3 月に発表された県行財政改革プランの「行政システム改革」において、本庁部局の統廃合が目標として掲げられている。ここでは組織的課題の整理を踏まえ、20 年度を目途に再編・統廃合を実施する予定となっている。したがって、看護大学及び短期大学の所管課を統合する等の措置が取れないか、検討する必要がある。

(2) 看護大学及び短期大学の大学運営にかかる情報の共有化

県における看護大学と短期大学の担当部局が分かれていることに加え、看護大学は駒ヶ根市、短期大学は長野市と、物理的に離れていることもあって、両大学間で大学運営にかかる情報の共有化はほとんどなされていない。

両大学の学科は異なっているが、大学運営における業務は類似しており、共通の課題に直面している。例えば委託契約における予定価格の算定方法や入札時における競争的環境の確保、また契約期間の複数年度化など、情報やノウハウを共有化することによって互いの業務の効率化に役立つことが想定される。また「2. 大学運営に求められる経営マネジメント」における「大学の中長期計画における予算額の見積り」、「資産の管理運用に関する措置」及び「経費の抑制に関する措置」といった大学運営に経営マネジメントの視点を導入する試みは、試行錯誤する局面も多々あると考えられる。気軽に相談し合える機会を持つことは、看護大学及び短期大学の双方にとってメリットがあると考えられる。したがって、両大学における情報の共有化を積極的に進めることが必要である。

4. 看護大学の評価と課題

(1) 看護大学に対する学生の評価について

日本は現在、高齢化が進んでいる。長野県の19年10月1日現在の高齢化率（総人口に占める65歳以上の人口が占める割合）は、24.9%で、前年同月に比べ0.6ポイント上昇している。また全国平均（19年11月1日現在）は21.5%であり、長野県は全国平均に比べて高齢化率が3.4ポイント高くなっている。高齢者にかかる医療費も増加傾向が続いており、厚生労働省の調査「最近の医療費の動向」によると、高齢者にかかる医療費総額の伸び率（対前年同期比）は15年度以降、19年8月まで一貫してプラスとなっている（出典「厚生労働省のホームページ」）。

また18年4月、厚生労働省の診療報酬改定により、最高水準の看護配置として、入院患者7人に対して看護師1人という基準が新たに導入された。一般病棟で患者7人に対し看護師1名を配置する「7対1」の場合、入院患者1人当たりの入院基本料は、改定前の最高基準「10対1」と比べ、28.6%増額された。一方で看護師の配置人数が少なければ診療報酬が減額されるため、全国各地の病院で看護師をより多く雇用する動きが生じており、看護師不足が深刻化している。

したがって、看護師の養成を主目的とする長野県看護大学の存在意義は高まっていると考えられる。しかしその一方で、全国の国公私立大学のうち、看護学部がある大学数は144校（18年4月現在）にのぼっている。少子化の進行にともない、看護学部を志望する学生数も低下すると想定され、将来、学生数の確保が看護大学運営の大きな課題となる可能性がある。

看護大学の14～18年度の学部入試の競争率をみると（「第3章 監査対象の概要 1.（4）エ 入学試験実施状況と入学者の状況」（13頁）を参照）、14～17年度までは2倍を超えているが、18年度は1.9倍と、前年度から0.8ポイント落ち込んでいる。

看護大学の前田樹海・准教授が15年7月に実施した、学部4年生及び編入2年次学生、計80名を対象とする質問紙調査（出典「長野県看護大学紀要2005年 vol.7」）によると、学生が考える看護大学の強みとして、「教員」「カリキュラム」「単科大学」を挙げる声が多い。「教員」に含まれる要素としては「看護師資格を持つ教員が多い」「優秀な経歴を持つ教員が多い」などで、その理由として「看護を専門的に学べる」等が挙げられていた。「カリキュラム」には、「人間理解についての学びが深められる」「選択授業が多くある」などがあり、その理由として「人として成長できる」が挙げられていた。「単科大学」には「医学教育の延長ではなくて看護独自の視点で学べる」という声があった。また、「県立の単科の看護大学設立が多く他の大学に比べて早い」という意見もあったという。一方、看護大学の短所としては、「立地」「実習」「単科大学」を挙げる声が多く、「立地」に含まれる要素としては「他大学が近くにならないため、他大学との交流が難しく、費用やお金がかかる」、「実習」としては「実習期間が短い」「実習場所が遠い」、「単科大学」としては「他分野の学生との交流や受講が出来ない」「総

合大学に比べ、看護に限らず幅広い知識（一般教養など）が学びにくい傾向がある」という声が寄せられている。

看護大学は、カリキュラムの改組にも積極的に取り組んでおり、平成 18 年度にカリキュラムの大幅な改組を実施している。この改組にあたっては平成 15 年度より 3 年間にわたる準備期間を設け、地域住民へのヒアリングを実施したうえで、要望の高かった在宅ケアに関する基礎教育をカリキュラムに取り入れる等、地域からのニーズを反映させたカリキュラムを組成している。

看護大学は中途退学者数が 5 名（平成 18 年度）と少なく、また卒業生の国家試験合格状況の高さ（「第 3 章 監査対象の概要 1.（4）カ（イ）国家試験合格状況」（17 頁）参照のこと）を見ても、看護大学の教育の質の高さは窺える。さらに、大学のあちこちには企業誘致が活発なため日本語以外の母国語を話す労働者が多いことから、日本語による意思疎通がうまくいかない患者に対する看護のあり方の研究も行うなど、大学の立地環境を考慮したカリキュラムを組んでいる。しかし、上記の調査で浮かび上がった看護大学の短所が、志願者を集めるにあたって障害となっている可能性があるため、より積極的に他の看護大学に対する長野県看護大学の差別化を図っていくことが望ましい。

（2） 看護大学の大学運営マネジメントについて

上記「2.（2）大学の中長期計画における予算額の見積りについて」で述べたように、看護大学は「18～20 年度の主要課題と方策」を策定しているが、この中に、他の看護大学との差別化に関する目標がない。看護大学の置かれている現状をよく把握した上で、大学としての中長期の方針を策定し、差別化を推進するための学長の自由裁量による一定の予算を割り当てる等の措置が必要ではないかと考えられる。

一方、看護大学は環境及び設備に恵まれているが、建物に対する投資額が高く、減価償却も進んでいないため、将来的に多額の大規模修繕費が発生する可能性がある。また「6.（3）ウ 出資資産の範囲」（105 頁）で述べるように、屋内温水プールなど大学運営にあたって負担となりうる設備も抱えている。したがって、看護大学の質的な優位性を保つと同時に運営の効率化を実現するためにはどうしたらよいか、検討することが望ましい。

（3） 看護大学の地域貢献について

「1.（1）看護大学及び短期大学の目的」で述べたとおり、大学に求められる役割は、教育、研究及び地域貢献といえる。

看護大学では、地域との連携や学術・文化交流を目的としたイベント、地域の人々への学習機会の提供、大学施設の地域への開放が推進されている。具体的には、入学のシーズンには地元の市民が看護大学の入学生の歓迎会を開催したり、また大学の正

面玄関近くの花壇を市民がボランティアで世話したりと、看護大学と駒ヶ根市との関係は非常に良好である。前述したとおり、地元住民の要望をふまえたカリキュラムを組んだり、大学の図書館を地域住民に開放したりするなど、積極的に地域貢献に取り組んでいる。年3回大学で開催される公開講座の出席者数も18年度で平均103名と多い。さらに地域の看護教育機関などが主催する講演会には、毎年50以上の団体に、延べ200回以上、講師として看護大学の教員を派遣している。また、看護大学が駒ヶ根市にあることによる経済効果も無視できないと考えられる。例えば、18年度、学部の2～4年生の人数は259名であるが、それぞれが月4万円のアパートを借りていると仮定した場合、家賃収入だけで年間124百万円（＝40,000×12×259名）が地元を支払われることになる。学生の生活費も考慮すると経済効果はさらに高まってくる。南信地方に看護大学が置かれていることによる地域経済へのメリットを考えると、長野県内の地域バランスに好影響を及ぼしていると考ええる。

5. 短期大学の評価と課題

(1) 全国における短期大学の現状及び県短期大学の取組み

全国の国公立短期大学数は、以下のような推移となっている。

(単位：校)

年度	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
国立	36	33	29	25	23	20	19	16	13	12	10	8	2
公立	60	63	62	60	59	55	51	50	49	45	42	40	34
私立	500	502	504	503	503	497	489	475	463	451	436	421	399
合計	596	598	595	588	585	572	559	541	525	508	488	469	435

(出典：短期大学一覧)

国公立短期大学数は8年度に598校とピークを迎えたが、19年度では435校と、ピーク時の66.7%まで落ち込んでいる。10年度において15校の短期大学が四年制大学へ転換し、18年度までの9年間において累計で148校が四年制大学となっている。19年度における公立の短期大学は34校であるが、全国公立短期大学協会の調査によると、このうち10校は学生の募集を停止しており、実質は24校である。さらに24校のうち7校が四年制への移行を決定するなどしており、当面短期大学として維持していこうとしているのは15校のみである。

県内の高等学校卒業生の進路状況であるが、県教育委員会『教育要覧』によると、大学学部への進学率は10年度の24.8%から毎年上がり続け、18年度には37.6%となっている。一方、短期大学（本科）への進学率は10年度の17.1%から下がり続け、18年度は10.9%となっている。このような時代背景を受けて県短期大学は18年4月、学内に「将来構想委員会」を立ち上げ、より良い高等教育の充実のため学科専攻・専攻科の将来構想と四大制化などを検討している。

文部科学省『学校基本調査速報』（19年3月）によると、長野県の大学進学者の他の都道府県への流出率は84.2%（上位7位）と高い一方、他の都道府県からの大学進学者の流入率は53.6%（同29位）である。県内外出身の大学進学者にとって、長野県内における四年制大学の学部・学科等に関する選択肢は十分ではないことがうかがえる。県短期大学が四大化を検討する背景には、時代の趨勢に照らして、県内の大学進学者に対し、地元進学を選択肢を拡大するねらいがある。

（2） 四大制への移行における論点

ア 四大制について

短期大学では、時代の流れに乗っていくために、管理栄養士の養成を軸とした四大化を検討している。

現在、生活科学科の「健康栄養専攻」で取得可能な栄養士資格について、その上位資格である管理栄養士資格のニーズが高まっていることを考慮したものである。短期大学の卒業生は、栄養士として3年間の実務経験を積むことによって初めて管理栄養士国家試験の受験資格を得ることが出来る。一方、四年制の養成課程がある大学及び専門学校で履修すれば、実務経験がなくても管理栄養士国家試験の受験資格を得られる。そのため、栄養士資格の取得を希望する学生は最初から、四年制の管理栄養士養成課程がある大学や専門学校を志望する傾向がある。短期大学では管理栄養士養成課程を設置しなければ「健康栄養専攻」の志望者は将来、激減するだろうという見通しを立てている。

イ 地方独立行政法人化及び建物の大規模修繕との関係

短期大学及び付属幼稚園の建物は現在、老朽化が進んでいる上、耐震化、バリアフリー及びセキュリティ対応のいずれも不十分であり、早急に改善を図る必要がある。この問題は四大制化への計画を進めるにあたって慎重に検討する必要がある。

一方、短期大学は「6. 地方独立行政法人へ移行する場合の要検討事項」（103頁）で述べるように、地方独立行政法人への移行についても方針を固める必要性に迫られている。四大制化と地方独立行政法人化の関係を考えると、地方独立行政法人化した後で四大制化を決定すると、定款や中期目標、中期計画などを全て作り直して新たに県議会の承認を受ける必要が生じる。これらにかかる事務作業は膨大であることから、地方独立行政法人化と四大制化については併せて検討することが、事務作業の効率化につながると考えられる。

したがって、四大制化の問題は、地方独立行政法人化及び建物の大規模修繕に大きな影響を及ぼすため、両者とリンクさせて検討することが望ましいと考える。

ウ 予算において考慮すべきこと

短期大学の四大制化、地方独立行政法人化及び建物の大規模修繕にはいずれも、相応の予算措置が必要であり、その予算をどこから捻出するかが問題である。

国から県へ配分される地方交付税の額の算定に用いられる「基準財政需要額」には、公立大学及び短期大学の運営費用も含まれている。ただしこれは日々の行政運営に必要な経費である一般的な財政需要に対する財源不足額の見合いとして交付されるものであり、地方交付税額の94%を占める普通交付税には、投資的経費に対する措置は含まれていない。投資的経費に対する地方交付税措置として「地域活性化事業債」があり、対象事業として認められれば地域活性化事業債の元利償還金の30%相当額が、普通交付税算定の際の基準財政需要額に含められることとなる。

一方、県債の発行については県行財政改革プランにおける23年度までの財政見通しにおいて、発行額を19年度の926億円に対し23年度は893億円まで引き下げる計画を立てている。

エ 短期大学の四大制への移行における提言

最近の時代の流れをふまえると、短期大学のまま存続するということは廃学への道を歩むことになりかねない。したがって、管理栄養士の養成を軸とした四年制大学への移行を検討していくことが望まれる。予算との兼ね合いから、最初は小規模でも前進することができれば次第に順調な成長への足取りをたどることができるだろう。

また、「3. 県の担当部局について」（98頁）で述べたとおり、現在県教育委員会事務局が短期大学の事務を補助執行しているが、短期大学の四大制化は将来へ向けた大きな課題であり、教育委員会の権限だけでは決定できないことが多い。したがって補助執行している立場の県教育委員会事務局が企画・調整するのは無理があると考えられる。

6. 地方独立行政法人へ移行する場合の要検討事項

(1) 制度の概要

16年4月に施行された「地方独立行政法人法」によって、地方公共団体の選択により公立大学の法人化が可能となった。同法において「公立大学法人」に関する独立した章を設け、大学における教育研究の特性に配慮する特例が規定されている。ただし、具体的な法人の組織運営等は、地方公共団体の裁量にゆだねられており、弾力的な制度設計が可能となっている。

県が設立する場合の公立大学法人の概要は以下のとおりである（出典は文部科学省のホームページ「公立大学法人の制度設計について」を一部加工）。

ア 法人の設立

県議会の議決を経て、総務・文部科学大臣による共同認可を受ける。

イ 役員の任命

原則として、理事長と学長は同じ人物が務める。但し、県の選択により別に理事長を任命することも可能である。理事長である学長の任命・解任は「選考機関」の選考（申出）に基づいて県知事が行う。また、理事長でない学長についても同様の手続きを経て、理事長が行う。教員の任免についても、大学の意向を尊重する手続きを規定している。

ウ 目標・評価

県知事が中期目標を策定するが、その際に公立大学法人の意見が配慮される。中期目標期間は6年間であり、認証評価機関の専門的な評価を踏まえた上で、地方独立行政法人評価委員会が評価する。

エ 教職員の身分

雇用契約に基づく非公務員型である。

(2) 法人化によって得られる効果

大学は適時に必要な人材を採用・配置し、県が定めた目標に対して大学が策定した中期計画に沿って運営するため、自主性の向上が期待できる。県が用途を特定しない渡しきりの運営交付金を大学に交付することとなるため、柔軟かつ効率的な予算の執行が出来るようになる。また企業会計の導入による正確な現状分析を経営に反映すると同時に、経営内容の開示や県民への説明責任の遂行などから、効率性や透明性の向上が期待できる。さらに、寄付金の受入等、自主財源の獲得が容易になる。

(3) 法人化の論点

ア 法人化の課題

法人化によって上記の効果が得られる一方で、設立時に運営に関する諸規程やシステムの整備及び経費等新たなコストの発生が見込まれる。また、事務負担量が膨大に増えるため、職員数を増やす必要がある。また経営マネジメントの確立が求められることから、法人経営に精通した人材の外部からの登用や教職員の意識改革及び研修が必要となる。

イ 運営組織

「(1) 制度の概要」で述べたとおり、地方独立行政法人の具体的な組織運営等は地方公共団体の裁量にゆだねられており、弾力的な制度設計が可能となっている。県には看護大学と短期大学があり、いずれも公立大学法人へ移行することを前提とすると、一法人一大学を2つ設立するか、一法人二大学を設立するか、県側で選択可能である。看護大学と短期大学は立地が離れていること、また県の担当部局が異なり大学間での情報の共有化は乏しいことから、一法人二大学は現在、全く検討されていない。しかしそれぞれ異なったメリット・デメリットがあるため、どちらの運営形態を選ぶか、慎重な判断が必要である。県の状況や入学希望者、在学生、同窓生、教職員など関係者の意見を踏まえて決定することが望ましい。

(ア) 一大学一法人を2つ設立する場合のメリット・デメリット

メリットとしては、大学としての独立性、独自性を保つことが出来ること、また法人・大学としての意思決定が容易であることが挙げられる。一方デメリットとしては、二大学を通じた予算の弾力的な活用や予算配分のシフトが出来ないこと、また両大学の情報の共有化や人事交流等が困難であることが挙げられる。

(イ) 一法人二大学を設立する場合のメリット・デメリット

メリットとしては、二大学を通じた予算の弾力的な活用や予算配分のシフトが出来ること、県立大学として一体となった総合的かつ効率的な大学運営が期待できること及び県側の評価にかかる事務や県議会への報告等が一法人分で済むため、事務を効率化できること、などが挙げられる。一方、デメリットとしては、法人と大学の意思決定が乖離し、経営効率が教育・研究に優先しがちとなること、2つの大学のカラーの違いや物理的な距離の遠さによる内部の調整の難しさなどが挙げられる。さらに、理事長が学長を兼ねる場合、どちらの大学の学長が理事長になるかという課題や、一法人二大学となると規模の大きさから法定監査の対象となる可能性が高いため、監査報酬等のコスト負担や事務負担の増大などがある。

ウ 出資資産の範囲

公立大学法人の設立に当たり、県から法人へ資産を出資することとなる。大学はその後、県からの運営交付金及び外部資金等から大学運営にかかる経費を捻出する。したがって県から大学へ出資される資産の範囲については、法人化後において大学が無理のない形で運営できるよう、慎重に検討する必要がある。例えば看護大学の屋内温水プールは燃料として灯油が使われている。昨今の原油価格の高騰に伴う燃料費の増大するリスクは、温水プールの維持管理の上で検討すべき項目である。温水プールは現在、社会福祉法人長野県社会福祉事業団が「障害者スポーツ支援センター駒ヶ根」

として、障害者スポーツの場を提供するために、一週間のうち約3日に相当する時間を使用することを許可しているほか、学生の福利厚生施設や水中運動の研究用に使用されており、授業で使用されることはほとんどない。

温水プールの使用頻度は高く、運営及び維持管理には多額の費用が想定される一方で、大学の授業ではほとんど使用されていないという点を考慮すると、法人化に当たって温水プールを出資資産に含めるかどうか、大学運営の持続可能性に照らして判断する必要がある。

エ 短期大学付属幼稚園のあり方

短期大学には付属幼稚園があり、幼児教育学科の学生の教育実習の受け入れを行っている。しかし学校教育法第101条の2の規定により、公立大学法人は大学以外の学校を設置することが認められていない。そのため、法人化に伴い付属幼稚園をどう取り扱うか問題となる。

方法としては、県立幼稚園への移行、民間への売却あるいは廃園などが挙げられる。また、内閣府構造改革特区計画を利用した幼稚園および保育園の一元化という可能性もある。付属幼稚園は昭和40年4月に設置され、これまで一定の教育効果を挙げている。したがって付属幼稚園の意義について検討の上、その取扱いを決定する必要がある。

(4) 法人化へ向けた提言

県では、総務部行政改革推進課の作成した「行財政改革工程表」に基づき、19年度より地方独立行政法人化検討委員会（仮称）が設置され、法人化へ向けた具体的検討を始める予定である。

法人化によって大学運営の自由度は増すが、その反面大学自体の責任、事務負担及びコストが増加することは避けられない。事務やコストの増加をカバーできるだけの法人組織を整備することが、法人化を成功させる上で不可欠である。そのため、検討委員会では大学の現場の状況をよくヒアリングし、特に短期大学は四大制化の問題と連携させて検討することが必要であろう。

また、法人化の制度設計の方法いかんで必要な予算の額は大きく変わる。したがって「(3) 法人化の論点 イ 運営組織」(105頁)で述べたように、制度設計の選択肢ごとに予算を見積り、それぞれのメリット・デメリットをよく勘案してから法人化の方向性を判断することが必要である。

第 2 部

道路の建設・管理運営

目 次

第1章 包括外部監査の概要	1
1. 監査の種類.....	1
2. 特定の事件.....	1
3. 特定の事件を選択した理由.....	1
4. 監査対象期間.....	1
5. 監査実施期間.....	1
6. 包括外部監査人及び補助者.....	1
7. 利害関係.....	1
8. 監査の方法.....	1
(1) 監査の要点.....	1
(2) 主な監査手続.....	2
第2章 監査対象事業の概要	3
1. 道路事業全般の概要.....	3
(1) 長野県の人口.....	3
(2) 長野県の道路概要.....	4
(3) 道路事業の組織.....	7
2. 日本の建設投資と建設業許可事業者数.....	8
(1) 日本の建設投資.....	8
(2) 日本の建設業許可事業者数.....	9
3. 長野県土木部の予算.....	10
(1) 長野県の予算全体における土木部予算の位置づけ.....	10
(2) 長野県の土木部最終予算の推移.....	10
(3) 長野県の建設業従事者数推移.....	11
(4) 県の建設業者施策.....	11
(5) 長野県の道路事業費（最終予算）の推移.....	12
4. 道路事業の分類と予算.....	13
(1) 道路事業の分類.....	13
(2) 土木部における道路事業の予算の位置づけ（平成19年度当初予算）.....	13
(3) 平成19年度道路当初予算の内容.....	14
5. 土木部の道路事業の決算.....	16
(1) 平成18年度土木部決算の状況.....	16

第3章 監査の結果	17
1. 公共投資の実績	17
(1) 道路事業と財源内訳	17
(2) 県債の残高内訳	19
(3) 県債の発行状況と投資及び純投資の比較	21
2. 道路資産の評価	24
(1) 道路資産の現在価格による評価	24
3. 道路計画と進捗状況	28
(1) 道路事業計画について	28
(2) 道路事業の中長期計画の内容	30
(3) 新しい中期総合計画における道路整備の考え方	33
(4) 県民満足度調査から見る道路施策の優先度	34
(5) 道路見える化計画	37
4. 入札制度	42
(1) 入札制度の概要と課題	42
(2) 入札改革と落札率の変化	43
(3) 失格基準とは何か	45
(4) 総合評価落札方式	47
(5) 建設事務所における個別落札状況	48
(6) 入札差金の現状と課題	50
(7) 受注希望型競争入札の課題と総合評価落札方式の拡大	52
5. 繰越の縮減	53
(1) 概要	53
(2) 課題	53
6. 事業の効率性	55
(1) 事業期間の短縮	55
(2) 用地買収	58
(3) 段階施工の箇所	59
(4) 未供用地について	60
7. 道路資産管理の状況	62
(1) 道路資産情報の整備状況	62
(2) 「造る時代」から「活かす」時代へ	62
(3) 維持修繕の分類と実績	63
(4) 路面の維持修繕	65
(5) 課題	69
8. 工事事例調査の結果	70

(1)	工事事例調査を行った建設事務所の概要	70
(2)	監査要点と実施した監査手続	72
(3)	監査手続を実施した工事事例	73
(4)	結果	75
(5)	有効性に課題が見られた事例	87
9.	道路公社	93
(1)	有料道路と道路公社の概要	93
(2)	問題意識	93
(3)	改革実施プランと行政機構審議会の比較	94
(4)	交通量及び料金収入の計画と実績の比較	96
(5)	社会実験について	97
(6)	企業会計方式の財務諸表と公社会計との比較	97
(6)	路線別収支予測に基づく出資金回収見込み	99
(7)	将来の3つの選択肢－公差制度、維持管理有料道路制度、無料開放の選択 について	100
(8)	無料開放時の道路資産の評価	102
 第4章 監査の結果に添えて提出する意見		106
1.	公共投資の実績と借入金の状況－世代間の公平性の視点から	106
2.	道路資産の評価について	107
3.	道路計画と進捗状況について－「道路の整備に関するプログラム」（平成10年度～ 19年度）の実績と新しい中期総合計画	108
4.	入札制度について	110
5.	繰越の縮減について	111
6.	事業の効率性について	112
7.	道路資産管理の状況について	112
8.	工事事例調査の結果	113
9.	長野県道路公社について	113

第1章 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第252条の37に基づく包括外部監査

2. 特定の事件

道路の建設・管理運営

3. 特定の事件を選択した理由

県民が生活や経済などの活動を行うために、道路は重要な役割を果たしており、県民の生活に深くかかわっている。また、道路事業への投資は、長期にわたり規模も大きいことから、本県の財政に与える影響も大きい。したがって、道路の建設・管理運営が、効率的・効果的に行われているかを検証することは意義があると考えます。

4. 監査対象期間

平成18年4月1日から平成19年3月31日

ただし、必要に応じて過年度分及び平成19年度分についても監査対象とした。

5. 監査実施期間

平成19年5月14日から平成20年3月13日

6. 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	公認会計士	中 地	宏
同補助者	公認会計士	鵜 川	正 樹
同補助者	公認会計士	宮 本	和 之
同補助者	公認会計士	阿 部	かおり

7. 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。

8. 監査の方法

(1) 監査の要点

ア 県は道路事業に毎年度多額の投資をしてきているが、ストック情報とコスト情報がわかるような財務諸表を試作する。また、県債発行の状況と比較し、財政状況への影響を把握する。

イ 道路建設から維持修繕までのトータルコストを把握しているか

ウ 投資に見合った効果が得られているか

- エ 幹線道路の整備状況はどうなっているか、また、整備計画を実現するための目標管理はなされているか
- オ 道路における環境配慮への社会的関心が高まるなかで、安全かつ快適で環境に優しい道路づくりに向けて、どのような取組みをしているか
- カ 道路建設に先立って、用地取得が迅速かつ効率的に行われているか、また、目標管理はなされているか。
- キ 自然災害への対策はどのようにとられているか
- ク 道路事業に関連して、県民の意向はどのように反映しているか

等々に関連して、道路の建設・管理運営が効率的・効果的になされているを検証する。

(2) 主な監査手続

監査にあたっては、「道路事業の管理運営」が、関係法令等に基づき「適正かつ効率的に執行されているかどうか」に主眼をおき、財務事務にかかわる監査のほかに、経済性、効率性、有効性の観点を加味し、関係諸帳簿および証拠書類との照合並びに現場視察等を実施したほか、外部監査人が必要と認めた監査手続を実施した。

(注) 表中の金額は、単位未満を四捨五入しているため、合計と一致しないものがある。

第2章 監査対象事業の概要

1. 道路事業全般の概要

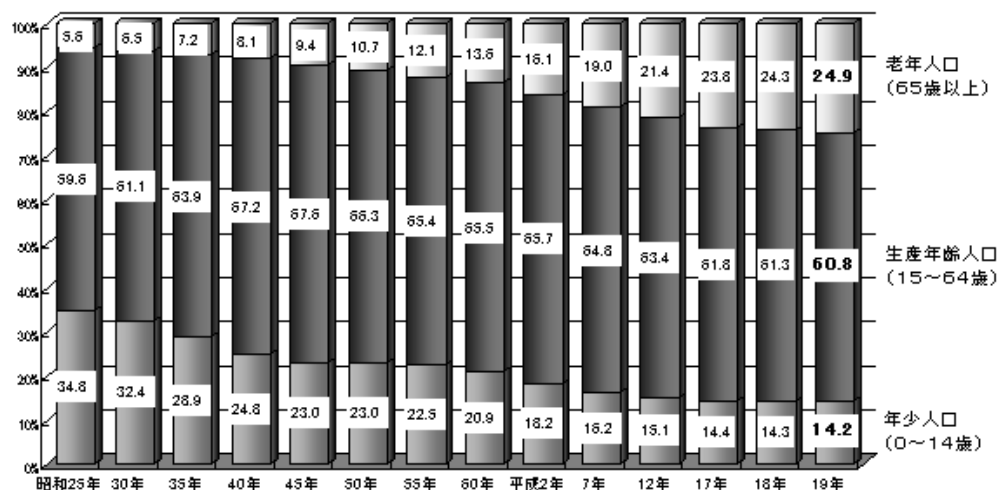
(1) 長野県の人口

ア 現状

長野県の人口は、わが国の人口構成と同じように、人口総数が減少しているとともに、生産年齢人口が減少し、老年人口が増加している。

<長野県の人口推移>人口の減少・老齢化、労働人口の減少

年次	人口総数 人	年少人口		生産年齢人口		老年人口	
		0-14歳 人	割合 %	15-64歳 人	割合 %	65歳以上 人	割合 %
昭和25.10.1	2,060,831	717,248	34.8	1,228,134	59.6	115,390	5.6
昭和30.10.1	2,021,292	655,386	32.4	1,234,427	61.1	131,461	6.5
昭和35.10.1	1,981,506	571,749	28.9	1,267,103	63.9	142,581	7.2
昭和40.10.1	1,958,007	484,702	24.8	1,315,337	67.2	157,968	8.1
昭和45.10.1	1,956,917	449,533	23.0	1,323,665	67.6	183,719	9.4
昭和50.10.1	2,017,564	464,427	23.0	1,337,660	66.3	215,328	10.7
昭和55.10.1	2,083,934	468,613	22.5	1,362,192	65.4	253,120	12.1
昭和60.10.1	2,136,927	446,549	20.9	1,398,750	65.5	291,617	13.6
平成2.10.1	2,156,627	392,889	18.2	1,416,125	65.7	347,206	16.1
平成7.10.1	2,193,984	355,267	16.2	1,421,782	64.8	416,608	19.0
平成12.10.1	2,215,168	334,306	15.1	1,404,575	63.4	475,127	21.4
平成17.10.1	2,196,114	316,368	14.4	1,356,317	61.8	521,984	23.8
平成18.10.1	2,189,177	313,250	14.3	1,342,173	61.3	532,309	24.3
平成19.10.1	2,182,190	309,843	14.2	1,327,164	60.8	543,738	24.9



(出典：長野県)

長野県の人口は、平成12年には221万5千人であったが、平成17年には219万6千人となっており、1万9千人減少している。自然動態（出生数－死亡数）については、平成16年から死亡数が出生数を上回っている。また、社会動態（県内への転入数－県外への転出数）については、平成13年から転出超過が続いている。

イ 特徴

県庁所在地に人口が集中しているわけではなく、長野市、松本市、上田市に人口がそれぞれ約 38 万人、22 万人、16 万人と分散している。

人口が分散しているメリットとしては、地域特有の文化・特色を生かすことができるということがある。デメリットとしては、投資が集中できないため、産業、教育などが集積しにくいということがある。

ウ 今後の見込み

長野県の「中期総合計画」によれば、県の人口は今後長期にわたって減少が続き、平成 17 年の 219 万 6 千人から平成 22 年には 215 万 5 千人、平成 37 年には 194 万 1 千人にまで減少する見込みである。

老年人口割合（高齢化率）は、少子化の進行と平均寿命の伸長により高齢化が一層進み、平成 17 年の 23.8%から平成 22 年には 26.3%、平成 37 年には 32.8%に達する見込みである。生産年齢人口（13 歳～65 歳）は、平成 17 年の 61.8%から、平成 22 年には 60.0%、平成 37 年には 56.6%に減少する見込みである。

（2）長野県の道路概要

ア 道路の実延長

長野県は、人口が複数の地域に分散しているという人口分布の特徴とともに、人口に比べて面積が広く、山間部が多いという地理的特徴がある。

長野県の面積は 13,622k m²あり、全国でも 4 位と広い。またその面積の 75%を林野が占めている。

面積が広いと道路がカバーすべき地域が広くなるため、道路延長も長くなる。また、急峻な山林が広がる地形においては直線的な道路をつくるのが難しいため、道路延長が長くなる。

このような人口分布、地理的特徴の影響により、長野県の道路延長は 5,172km と長く、全国 5 位である。

<道路の実延長と都道府県面積>

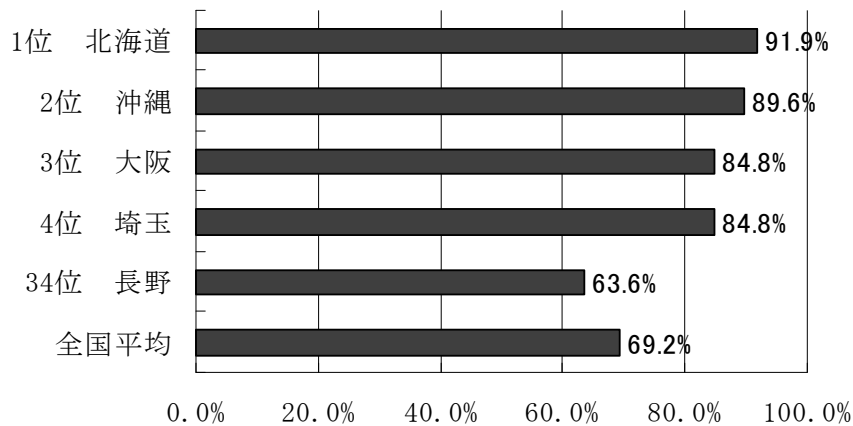
延長順位	1位 北海道	2位 新潟	3位 福島	4位 兵庫	5位 長野	全国平均
実延長 (km)	11,724	6,013	5,603	5,356	5,172	3,431
面積 (km ²)	83,456	12,835	13,828	8,396	13,622	8,041
(面積順位)	(1位)	(5位)	(3位)	(12位)	(4位)	

(出典：道路統計年報 2007、全国都道府県市区町村別面積調 2006 年)

イ 道路改良率

長野県の道路延長は長いですが、車道幅員 5.5m 以上に改良されている道路改良率が低い。全国平均の 69.2%を下回っており、63.6%と全国 34 位である。

<幅員 5.5m以上の道路改良率：県・国道（指定区間除く）>



(出典：道路統計年報 2007)

ウ 近隣県との道路改良率比較

県民一人当たりの自動車保有台数が、隣県の群馬県に次いで全国 2 位であることから、長野県の道路の利用率は高いと考えられるが、記述のように道路改良率は低い。道路改良率について長野県と隣接する 8 県と道路改良率を比較すると、近隣県の中でも長野県の道路改良率が低いことが分かる。

<近隣県との道路改良率比較>

	埼玉	富山	愛知	群馬	静岡	新潟	長野	岐阜	山梨
改良済	84.8%	78.0%	77.8%	73.6%	71.7%	67.2%	63.6%	61.8%	59.6%
未改良	15.2%	22.0%	22.2%	26.4%	28.3%	32.8%	36.4%	38.2%	40.4%

(出典：道路統計年報 2007)

エ 長野県の地域ごとの道路概要

長野県を大きく 4 分割する場合は、東信（上田・佐久）、南信（諏訪・伊那・飯田）、中信（松本・木曾・大町）、北信（長野・中野・飯山）に分けられる。なお、県内を分割して整理する方法は、他にも、地方生活圏（5 圏域）、広域市町村圏（10 圏域）、建設事務所別（15 圏域）がある。比較的多く用いられるのは広域市町村圏（10 圏域）であるが、ここでは長野県の道路事情を概観するために 4 分割を用いることとする。地域ごとの道路概要は以下のとおりである。

実延長については、東信が県全体の 21.8%と他に比べると短い、他の 3 地域では大きな違いはみられない。改良率は実延長の短い東信が 70.9%と高いが、実延長の長い北信、南信は県平均よりも低い。中信は改良率、舗装済率ともに県平均よりも高く、道路の整備が比較的進んでいると考えられる。

＜道路概況＞ (平成18年4月1日現在)

道路種別	実延長		改良済(5.5m以上)		改良済		舗装済(簡易除)		舗装済(簡易合)	
	延長(m)	シェア	延長(m)	率	延長(m)	率	延長(m)	率	延長(m)	率
東	291,758.5	22.9%	266,969.1	91.5%	285,539.9	97.9%	247,140.2	84.7%	291,758.5	100.0%
一般国道	360,701.3	22.7%	267,044.2	74.0%	296,115.9	82.1%	197,692.2	54.8%	360,567.2	100.0%
主要地方道	478,367.7	20.7%	267,679.5	56.0%	313,117.7	65.5%	135,333.9	28.3%	448,326.1	93.7%
一般県道	1,130,827.5	21.8%	801,692.8	70.9%	894,773.5	79.1%	580,166.3	51.3%	1,100,651.8	97.3%
合計	425,473.3	33.3%	294,678.7	69.3%	324,150.3	76.2%	278,700.4	65.5%	408,396.2	96.0%
南	434,290.3	27.3%	285,124.5	65.7%	339,896.7	78.3%	230,328.6	53.0%	421,397.5	97.0%
主要地方道	557,253.3	24.1%	258,923.0	46.5%	322,439.2	57.9%	222,924.5	40.0%	532,968.3	95.6%
一般県道	1,417,016.9	27.3%	838,726.2	59.2%	986,486.2	69.6%	731,953.5	51.7%	1,362,762.0	96.2%
合計	291,717.1	22.8%	255,453.0	87.6%	273,256.5	93.7%	240,838.1	82.6%	291,717.1	100.0%
中	353,128.0	22.2%	254,695.9	72.1%	307,662.4	87.1%	209,436.8	59.3%	350,873.8	99.4%
一般国道	610,550.3	26.4%	316,384.7	51.8%	465,710.2	76.3%	267,409.8	43.8%	590,746.0	96.8%
主要地方道	1,255,395.4	24.2%	826,533.6	65.8%	1,046,629.1	83.4%	717,684.7	57.2%	1,233,336.9	98.2%
一般県道	267,742.5	21.0%	210,486.5	78.6%	246,783.0	92.2%	199,564.0	74.5%	267,661.0	100.0%
合計	443,336.6	27.9%	293,058.4	66.1%	348,179.1	78.5%	207,047.5	46.7%	436,843.3	98.5%
北	668,234.6	28.9%	280,690.8	42.0%	402,594.9	60.2%	186,159.4	27.9%	643,517.5	96.3%
一般国道	1,379,313.7	26.6%	784,235.7	56.9%	997,557.0	72.3%	592,770.9	43.0%	1,348,021.8	97.7%
主要地方道	1,276,691.4	100.0%	1,027,587.3	80.5%	1,129,729.7	88.5%	966,242.7	75.7%	1,259,532.8	98.7%
一般県道	1,591,456.2	100.0%	1,099,923.0	69.1%	1,291,854.1	81.2%	844,505.1	53.1%	1,569,681.8	98.6%
合計	2,314,405.9	100.0%	1,123,678.0	48.6%	1,503,862.0	65.0%	811,827.6	35.1%	2,215,557.9	95.7%
県計	5,182,553.5	100.0%	3,251,188.3	62.7%	3,925,445.8	75.7%	2,622,575.4	50.6%	5,044,772.5	97.3%

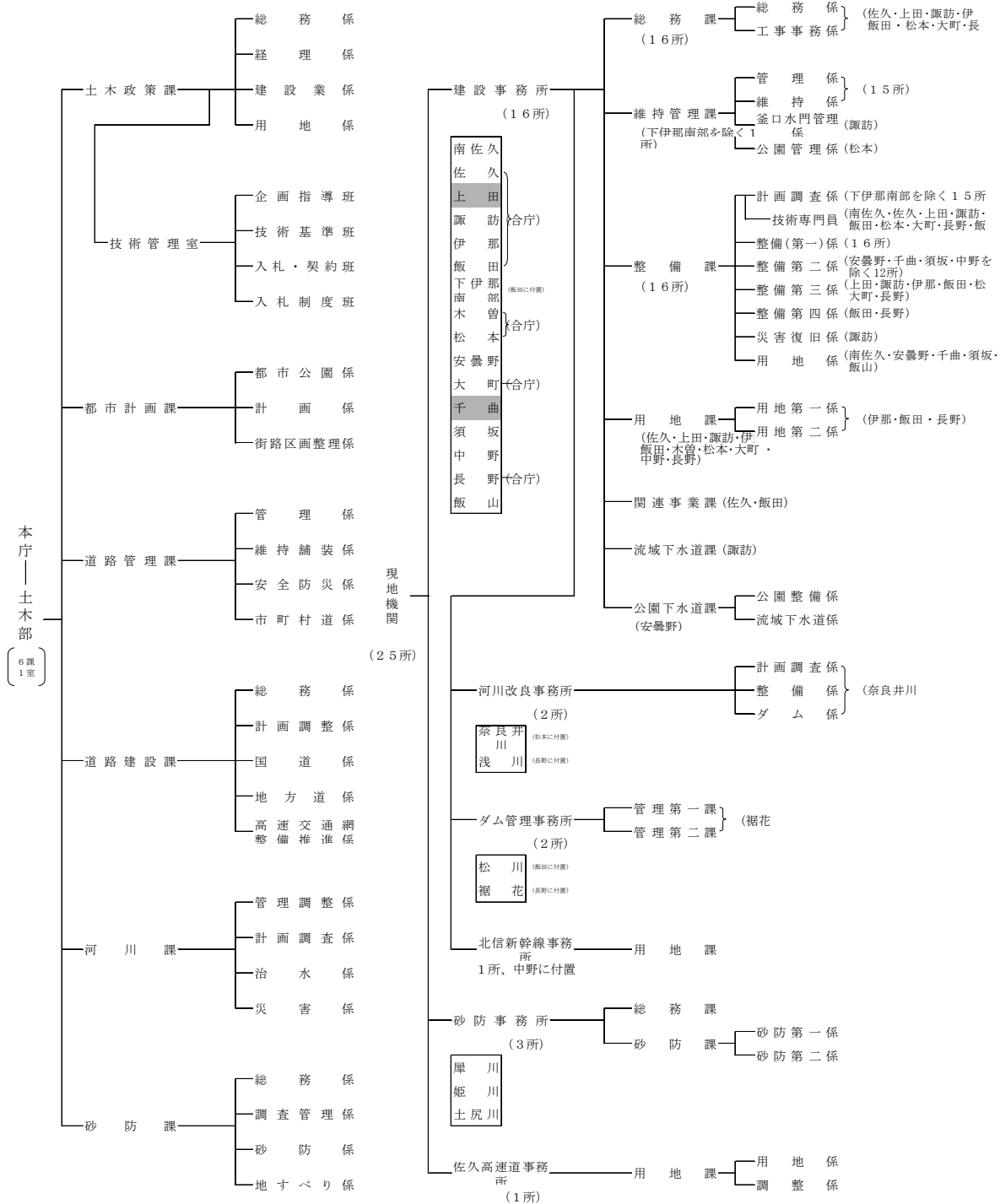
(出典: 長野県資料より筆者作成)

(3) 道路事業の組織

長野県の道路事業を所管する部門は、土木部である。

土木部の組織図は次のとおりである。今回の監査では、本庁土木部のほか、現地機関の建設事務所の中から、上田建設事務所と千曲建設事務所の視察に赴いた。

土木部行政組織図 (H19. 4. 1現在)



()内は現地機関	
現在員数	970(830)
事務	326(276)
技術	561(471)
技能労務	83(83)

※現在員数には派遣者、退職者を含む。

2. 日本の建設投資と建設業許可事業者数

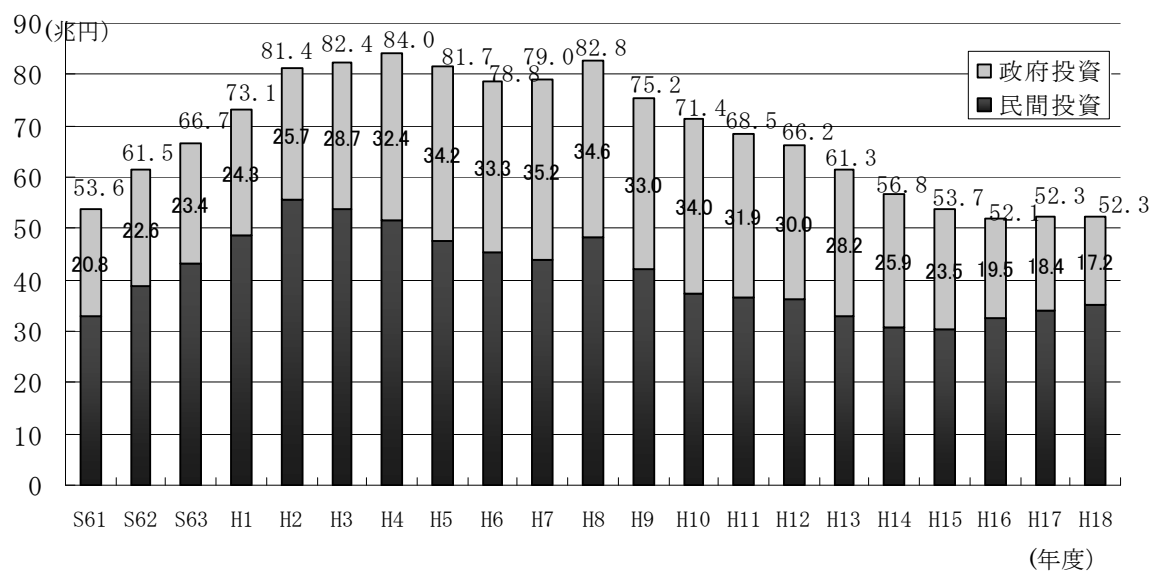
(1) 日本の建設投資

長野県の公共投資を見る前に、わが国全体の公共投資の状況を概観しておく。

政府投資と民間投資を合計した日本全体の建設投資は、平成2年度までの5年間に民間投資を中心に急拡大し、バブル経済崩壊に伴って民間投資が減少に転じた後も、政府投資の下支えにより平成4年度の84.0兆円（うち政府投資32.4兆円）まで増加を続けた。

その後、平成8年度まで80兆円前後を維持していたが、平成9年度以降は民間投資の一層の冷え込みと公共事業削減により、一貫して減少した。平成18年度は若干回復して52.3兆円（うち政府投資17.2兆円）となった。

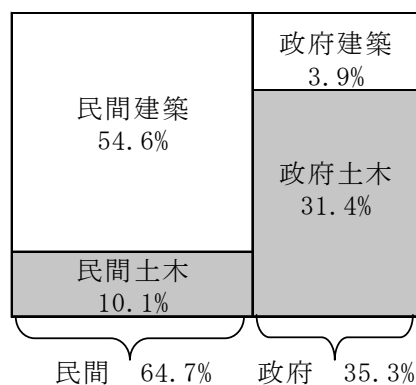
<日本の建設投資額の推移>



(出典：建設業ハンドブック2007)

建設投資の発注者別投資内容は以下の通り。

<政府投資と民間投資の内訳>



(出典：建設業ハンドブック2007)

建設投資を発注者別にみると、民間部門が全体の64.7%、政府部門が35.3%を占める。工事別では投資全体のうち土木が41.5%、建築が58.5%を占める。

土木工事の内訳は、政府の土木投資が投資全体の31.4%、民間の土木工事が全体の10.1%である。

政府投資の中では建築に比べて土木の占める割合が高く、政府投資のうち土木の占める割合は89.0%に上る。

一方、民間投資の内容は政府投資と逆になっており、民間投資のうち建築の占める割合のほうが高い。民間投資のうち土木工事は15.6%で、建築投資は84.4%である。

(2) 日本の建設業許可事業者数

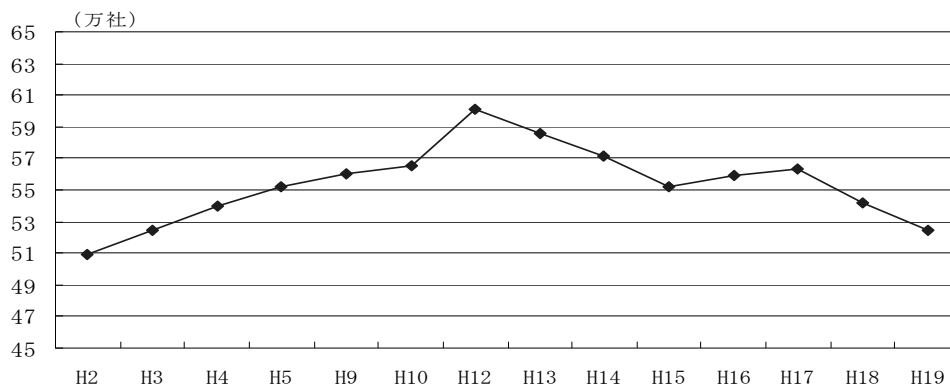
建設業許可事業者数の推移を見ると、平成12年の60.1万社がピークである。平成6年の建設業許可期間が3年から5年に2年間延長したことの影響で、平成16年、17年は失効業者数が減少したため、一時的に許可業者数が増加した。しかし平成18年度末には54.2万社まで減少した。平成18年以降、再び減少傾向が続いているとみられている。

建設業者数のピークは平成12年で、建設投資額のピーク平成4年に8年ほど遅れてピークを迎えた。建設業許可事業者数は、ピーク時の60.1万社から平成18年度末には54.2万社に減少しているが、ゆるやかな減少で、ピーク時の90.2%にとどまっている。

平成18年度の建設投資額は、ピーク時の平成4年度の62.3%まで落ち込んでいるにもかかわらず、平成12年以降、建設業許可事業者数は減少傾向にあるものの、市場の縮小ほどには業者数は減少していない。

縮小している建設市場で、多くの建設業者が売上を分け合っているため、近年、建設業者の収益率が落ちている。

<建設業許可事業者数の推移>



(出典：建設業ハンドブック2007)

3. 長野県土木部の予算

(1) 長野県の予算全体における土木部予算の位置づけ

平成 19 年度長野県一般会計当初予算は、歳入歳出とも 8,462 億円である。

平成 19 年度土木部関係当初予算は、一般会計歳出のうち 1,138 億円 (13.5%) を占めている。

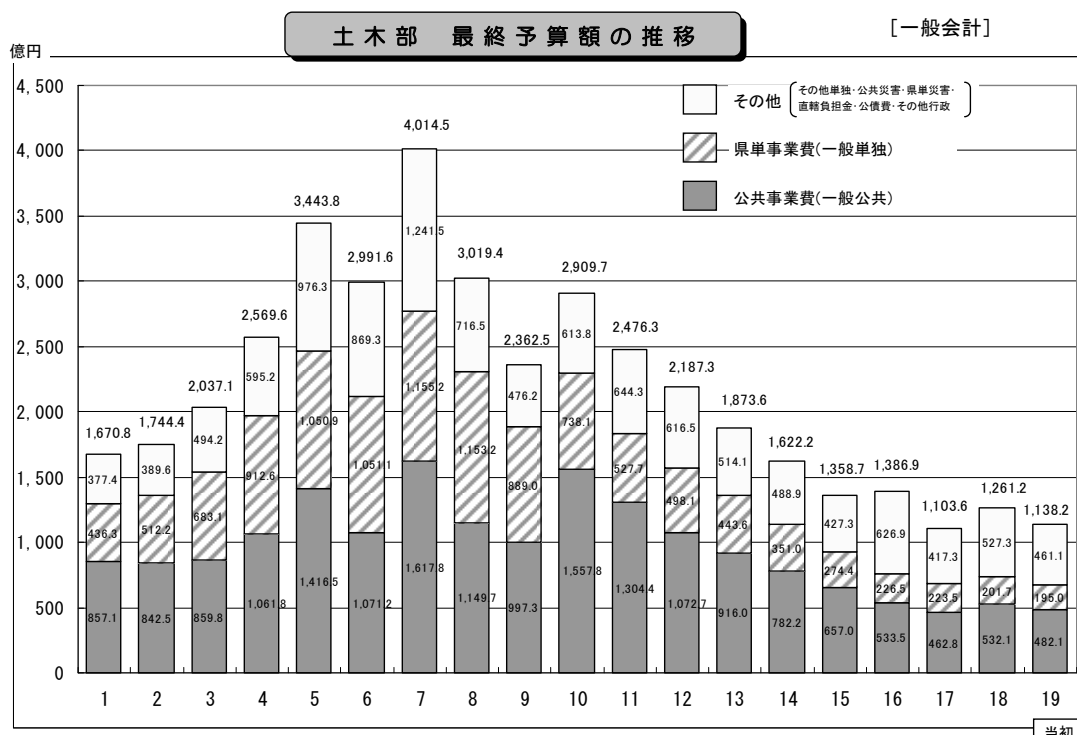
(2) 長野県の土木部最終予算の推移

長野県の土木部最終予算の推移は以下の通りで、平成 10 年に開催された長野オリンピックの準備などの影響で、土木部最終予算は国よりも 3 年遅れて平成 7 年にピークを迎えた。(注)

その後は減少傾向にあり、平成 18 年度最終予算はピーク時の 31.4%である。(平成 19 年度については当初予算)

日本の建設投資額は、ピーク時と比べて現在 62.3%であるが、長野県の平成 18 年度土木部最終予算はピーク時の 31.4%と、日本全体の建設投資額の落ち込みよりも大幅に落ち込んでいる。

(注) 本来は国と県の建設投資額との比較を行うべきであるが、適当なデータが入手できなかったため、日本の建設投資額と長野県の土木部予算額を比較している



注1) H16以降は下水道関係予算を含まない。(生活環境部へ移管) 注2) H15以降の県単事業費には信州モデル創造枠予算を含む。
注3) H18は基幹農道整備事業費を含む。(農政部から移管)

(出典：長野県土木部)

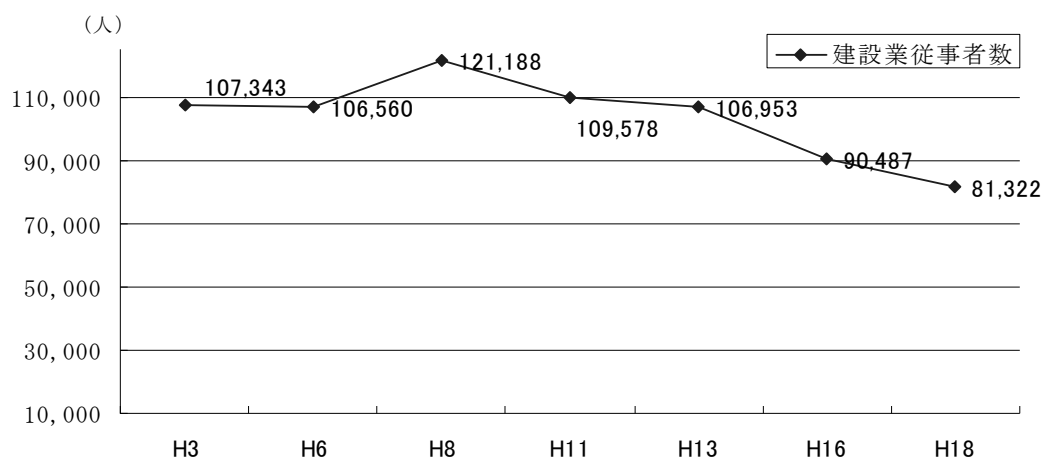
(3) 長野県の建設業従事者数推移

長野県の土木部予算額のピークは平成7年度であるが、建設業従事者数は1年遅れでピークを迎え、その後は減少の一途をたどっている。

日本の建設業従事者数は、平成18年度にはピーク時の81.6%だが、長野県はピーク時の67%まで減少しており、日本全体の建設業従事者数の落ち込みよりも大幅に減少している。

しかし建設業従事者数は、県の土木部予算額ほどは減少していない。土木部予算額はピークの31.4%まで減少しているが、建設業従事者数はピーク時の67%までの減少である。民間需要の多寡にもよるが、一般的には、小規模業者が多数存在する業界では、収益性が低く、また効率化が進みづらいといわれている。

<長野県の建設業従事者数推移>



(4) 県の建設業者施策

長野県では今後、中小企業が多く、厳しい経営環境にある建設産業が、活力と魅力ある産業となるよう、経営基盤の強化、技術力の向上、人材の確保・育成などへの支援、入札制度の改善を進めていく。(平成19年度版 中期総合計画より)

入札制度の改善として、総合評価落札方式の拡大を図る。総合評価落札方式とは、入札価格が予定価格の制限の範囲内で、「価格」と「価格以外の評価項目」を数値化した評価値合計が最も高いものを落札者とする事で、価格と品質が総合的に優れた業者を選定する入札方式である。

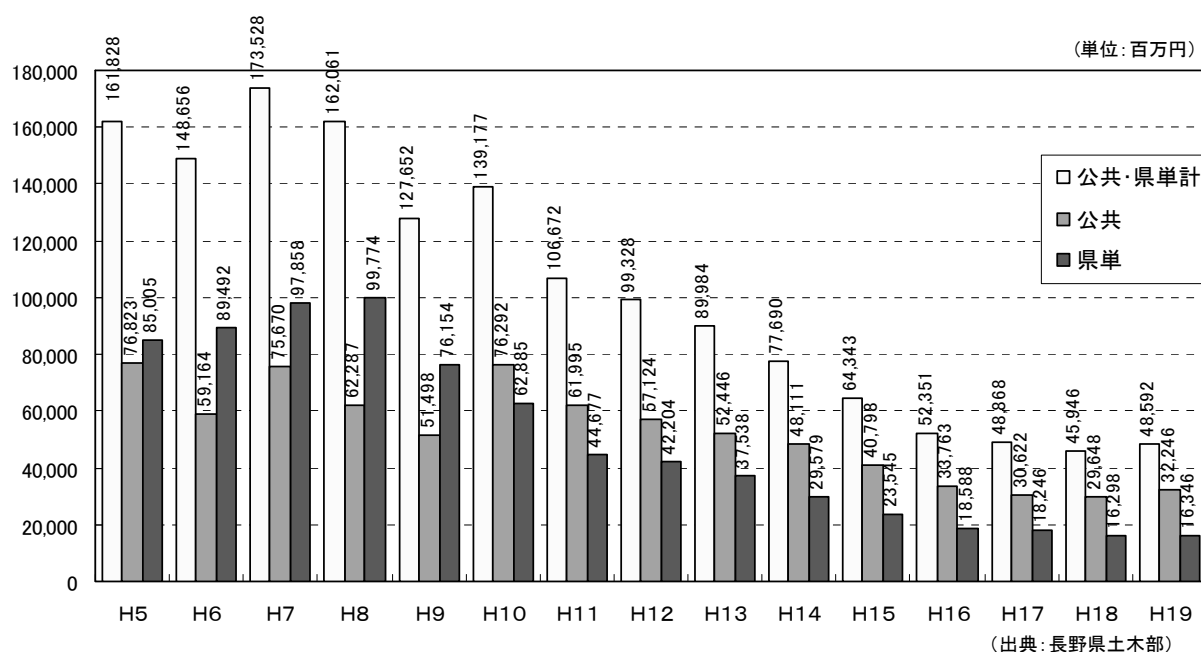
平成18年度の実績では、総合評価落札方式の導入は、入札のうち8%にすぎなかった。しかし平成19年に策定した中期総合計画では、総合評価落札方式案件数の拡大を「地域に根ざした建設産業の振興」の指標値として明記しており、総合評価落札方式拡大にむけた取組が進められている。

(5) 長野県の道路事業費（最終予算）の推移

道路事業費（最終予算）の推移は、土木部予算の推移にほぼ一致している。ピークは平成7年度で、公共・県単合計が1,735億円であった。平成8年度には、長野オリンピックのプレ大会が開催され、平成9年度には上信越自動車道が県内全線で供用開始、長野新幹線も開業した。

その後は減少傾向にあり、ボトムは平成18年度の459億円であった。平成18年度の公共・県単合計は平成7年度の26.5%であり、ピーク時に比べて大幅に落ち込んだことがわかる。

＜長野県の道路事業費(最終予算)推移＞



(注1) 事業費は最終予算ベース(ただし平成19年度は当初予算)

(注2) 事業費は公共及び単独事業(受託事業、高速道事業、国直轄事業負担金、その他行政費は除く)

4. 道路事業の分類と予算

(1) 道路事業の分類

道路事業には、国庫補助事業（公共事業）と県単独事業がある。国庫補助事業（公共事業）とは、事業費の一部に国庫支出金を充てて整備を行う事業のことである。県単独事業とは、国庫支出金を充てずに県単独の予算で行う事業のことである。

道路事業は道路改築事業、交通安全事業、防災事業、道路維持修繕事業、雪寒対策事業、街路事業に分類される。所管は以下のとおり。

<道路事業の分類>

事業の種類・内容		所管課
道路改築事業	現道拡幅	道路建設課
	バイパス	
交通安全事業	歩道整備	道路管理課
	交差点改良	
防災事業		
道路補修事業		
街路事業		都市計画課

道路改築事業は、道路建設課が担当する。

交通安全事業、防災事業、道路維持修繕事業、雪寒対策事業は、道路管理課が担当する。

街路事業は、都市計画課が担当する。

上図の道路事業（道路改築、交通安全、防災、道路維持修繕、雪寒対策、街路）並びに都市計画、河川、砂防事業に横断的に関連のある総務、経理、建設業、用地は、土木政策課が担当する。

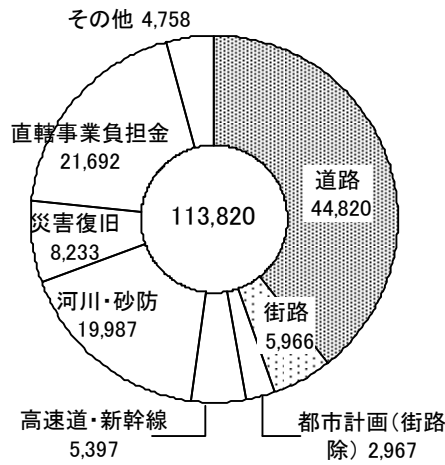
入札、契約などは土木政策課技術管理室が担当する。

(2) 土木部における道路事業の予算の位置づけ（平成19年度当初予算）

土木部の事業のうち道路事業（街路含む）について概観する。平成19年度土木部当初予算1,138億円のうち道路関係予算は508億円であり、44.6%を占めている。

土木部関係当初予算の概要(平成19年度当初予算)

(単位:百万円)



(出典:長野県土木部)

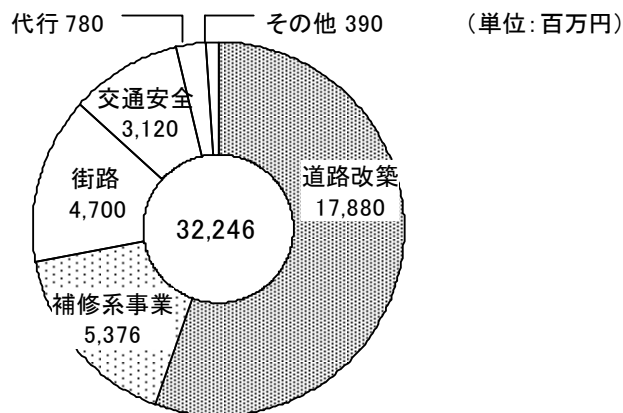
(3) 平成19年度道路当初予算の内容

平成19年度当初予算のうち公共事業は322億円。県単事業は163億円である。

公共事業の55.4%は道路改築事業で、修繕系事業費は16.7%と、道路改築事業が修繕系事業を大きく上回る。一方、県単独事業の道路改築事業は41.4%で維持修繕が45.5%と維持修繕が道路改築を上回る。

現在のところ、公共事業では道路改築事業に注力しており、維持修繕のような緊急を要する事業、また規模の小さい修繕は県単独予算でまかなわれていることがわかる。

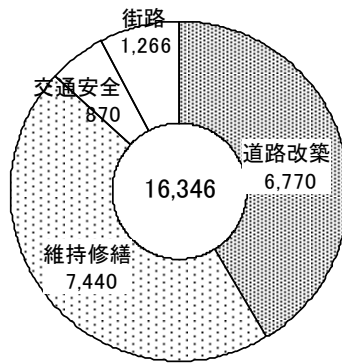
<公共事業内訳>



(出典:長野県土木部)

< 県単事業内訳 >

(単位:百万円)



(出典:長野県土木部)

5. 土木部の道路事業の決算

(1) 平成 18 年度土木部決算の状況

前節までは道路事業の概況説明のため、平成 19 年度当初予算を用いて道路事業の概要を概観してきた。

監査対象年度である平成 18 年度の土木部決算は以下のとおりである。

平成 18 年度の土木部決算額 1,132 億円のうち、道路関連の決算は 489 億円となった(高速道を除いた道路橋梁費 442 億円+街路 47 億円)。その占める割合は 43.2%である。

＜平成 18 年度土木部決算＞

(単位：百万円)

道路橋梁費	うち高速道	河川費	砂防費	都市計画費		北陸新幹 線建設費	災害復旧 費	直轄事業 負担金	その他	計
				うち街路						
44,352	124	8,119	13,053	7,779	4,651	4,772	6,180	23,674	5,224	113,153

(出典：決算統計)

(注) 平成 18 年度土木部決算額のため、12 頁の最終予算額の表、14、15 頁の平成 19 年当初予算の円グラフとは一致しない。

第3章 監査の結果

1. 公共投資の実績

(1) 道路事業と財源内訳

道路事業の財源は、新設改築については国と県とが一定割合を負担することになっているが、維持管理については一部を除き、全額県の負担で行わなければならない。

道路種別	工事者等		国負担	県負担
一般国道の新設・改築	国直轄		2 / 3	1 / 3
	都道府県		1 / 2	1 / 2
一般国道の維持、修繕等の管理	指定区間内		5.5 / 10	4.5 / 10
	指定区間外	原則	—	全額
		一部	2 / 3 以内	1 / 3 以上
地方道	主要な都道府県道の新設、改築等で補助できる		1 / 2 以内	1 / 2 以上
	維持管理	原則	—	全額
		一部	2 / 3 以内	1 / 3 以上

道路事業（道路及び街路事業）における決算ベースでの財源内訳は次のようになっている。

道路および街路事業

(単位：千円)

		H 1 3	H 1 4	H 1 5	H 1 6	H 1 7	H 1 8	構成比
補助	国庫	17,122,350	15,482,560	13,591,349	12,510,425	9,976,236	8,769,831	18%
	県債	10,687,000	14,214,000	5,745,000	5,938,000	4,588,000	5,065,000	11%
	その他	4,235,444	3,026,237	1,692,550	3,140,889	2,127,158	1,997,950	4%
	一財	3,674,976	1,714,543	4,644,505	2,000,006	1,998,551	908,367	2%
	小計	35,719,770	34,437,340	25,673,404	23,589,320	18,689,945	16,741,148	35%
県単 (県執行分)	国庫	0	0	0	0	0	0	0%
	県債	12,917,000	9,248,000	5,346,000	5,418,000	5,284,000	5,551,000	12%
	その他	4,506,469	3,728,542	4,172,562	5,294,357	4,930,113	4,203,331	9%
	一財	27,362,185	22,138,444	16,613,000	14,090,036	14,101,160	14,329,002	30%
	小計	44,785,654	35,114,986	26,131,562	24,802,393	24,315,273	24,083,333	50%
受託	国庫	0	0	0	0	0	0	0%
	県債	0	0	0	0	0	0	0%
	その他	4,060,018	4,034,488	1,671,753	1,355,042	973,995	670,532	1%
	一財	0	0	0	0	0	0	0%
	小計	4,060,018	4,034,488	1,671,753	1,355,042	973,995	670,532	1%
維持修繕	国庫	0	0	0	0	0	0	0%
	県債	0	0	0	0	0	0	0%
	その他	0	0	235,428	1,123,961	245,288	63,219	0%
	一財	8,512,876	7,960,098	6,914,443	7,234,814	7,652,111	6,664,582	14%
	小計	8,512,876	7,960,098	7,149,871	8,358,775	7,897,399	6,727,801	14%
合計	国庫	17,122,350	15,482,560	13,591,349	12,510,425	9,976,236	8,769,831	18%
	県債	23,604,000	23,462,000	11,091,000	11,356,000	9,872,000	10,616,000	22%
	その他	12,801,931	10,789,267	7,772,293	10,914,249	8,276,554	6,935,032	14%
	一財	39,550,037	31,813,085	28,171,948	23,324,856	23,751,822	21,901,951	45%
	計	93,078,318	81,546,912	60,626,590	58,105,530	51,876,612	48,222,814	100%

(出典：決算統計資料)

(注) 物件費を除いてあるため、合計額は16頁の道路事業決算額と一致しない。

平成18年度の道路事業費482億円のうち、国庫支出金88億円(18%)、県債106億円(22%)、その他69億円(14%)、一般財源(県税等)219億円(45%)である。平成13年度と比較すると、平成18年度は全体で449億円(48%)減少、国庫支出金84億円(49%)減、県債130億円(55%)減、その他59億円(46%)減、一般財源(県税等)176億円(45%)減である。

国庫支出金の財源は、国の道路特定財源である。

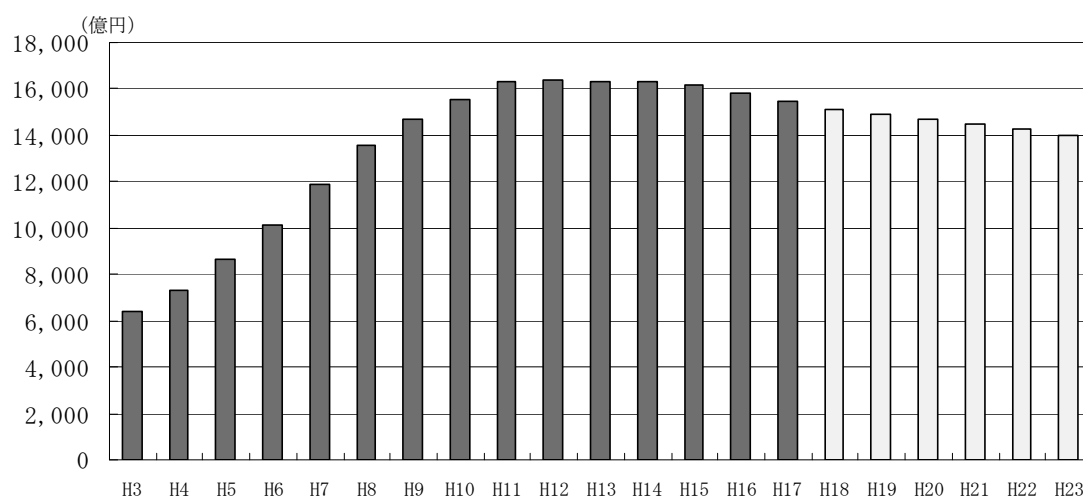
平成18年度の県の道路特定財源は約300億円あるが、そのうち、公債費の償還等に150億円、道路事業に150億円が充てられている。したがって、道路事業の一般財源219億円のうち、道路特定財源150億円を除くと、県税等は69億円になる。もしも、道路特定財源の暫定税率が廃止されると仮定すると、県の一般財源は維持修繕費に充てるだけとなり、改築系事業のための資金は無くなるともいえる。なお、「その他」は負担金等である。

政府の公共投資は、平成13年度から18年度にかけて、25.9兆円から17.2兆円へと33.6%減少しているが、長野県への国庫支出金は同期間に49%減少していることから、国の公共投資に占める長野県のシェアは相対的に低下しているといえる。

(2) 県債の残高内訳

県債の残高は、平成12年度の1兆6,391億円がピークで、平成18年度は1兆5,090億円と減少している。平成3年度の6,423億円と比較すると、8,667億円の増加である。また、基金の残高は、平成3年度の1,670億円と比較して、平成18年度は349億円となり、1,321億円減少している。合計で9,988億円の貯金の減少、借金の増加となっている。

< 県債残高の推移 >



(出典：長野県資料より筆者作成)

＜長野県の県債残高内訳＞ （平成 17 年度）

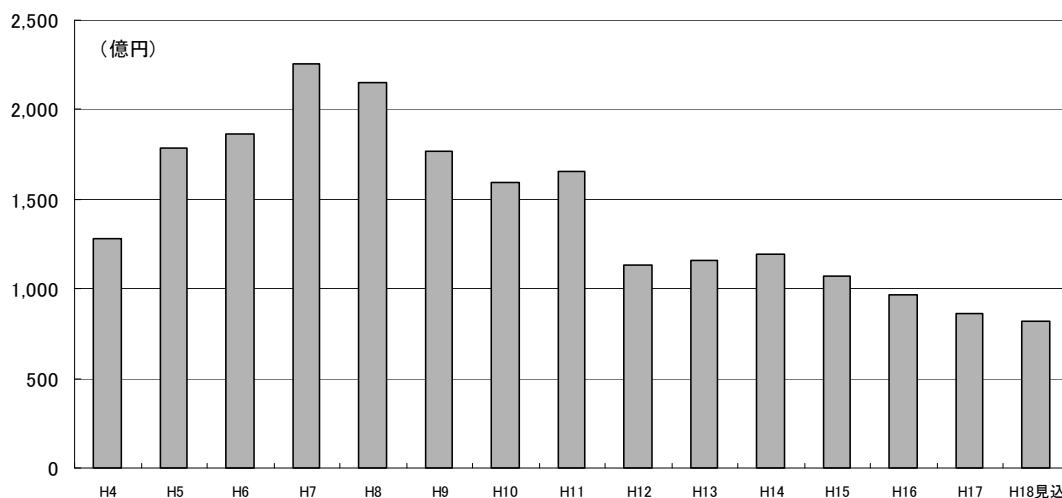
（単位：百万円）

	H17年度
一般公共事業債	555,001
一般単独事業債	562,550
公営住宅建設事業債	12,912
義務教育施設整備事業債	2,416
公共用地先行取得等事業債	1,156
災害復旧事業債	24,589
首都圏等整備事業債	30,333
構成福祉施設整備事業債	4,036
社会福祉施設整備事業債	457
地域財政特例対策債	106
国の予算貸付、政府関係機関貸付債	4,949
財源対策債	45,280
減収補てん債（S57, 61、H5-7, 9-13, 15-17年度分）	35,379
臨時財政特例債	32,786
減税補てん債	40,717
臨時税収補てん債	7,906
臨時財政対策債	155,417
調整債（S60, 61, 62, 63年度分）	6,996
減収補てん債（H14年度分）	16,937
その他	6,830
計	1,546,753

（出典：長野県）

平成 17 年度末の県債残高 1 兆 5,468 億円のうち、公共・県単独事業に係るものは 1 兆 1,176 億円（全体の 72.3%）である。県債の内、「一般公共事業債」については、概ね 30%が交付税措置されることとなっているが、近年、地方交付税は減額傾向にあり、厳しい財政状況となっている。

< 県債の発行額推移 >



(資料：長野県)

公共投資と県債の発行額を比較すると、平成7年度の公共投資4,135億円に対して県債発行額は2,255億円であり、投資の54.5%を借入金で賄っていることになる(減税補てん債等を発行しているが、すべてを公共投資に充てるとしてみると)。平成18年度では公共投資1,002億円に対して823億円の県債発行となっており、借入金の比率は公共投資の82%に上昇している。

(3) 県債の発行状況と投資及び純投資の比較

～世代間負担の公平性を検証する～

地方財政法第5条は、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。」としており、起債の原則は、建設地方債しか認めないところである。この趣旨は、財政運営の基本には世代間負担の公平性を図ることがあり、そのために、公債発行は建設投資(公共施設・公用施設の建設事業費)等以下に抑え、将来世代への負担の先送りをしないという原則を示している。

ここでは、世代間負担の公平性の観点から、①県債発行と投資の比較、②純投資(投資－減価償却費)の状況、③県債発行と純投資の比較を行った。

ア 県債発行と投資の比較

ここでは普通会計の貸借対照表の有形固定資産の増加を投資とみなして、県債の発行額と投資とを比較して、投資額以上の県債発行があるかどうかをみることで、将来世代への負担の先送りがあるかどうか、また先送りがある場合にはどの程度先送りされているのかを検討する。平成12年度から17年度の実績を調べてみた結果、県債発行額は投資額より少なく、県債発行を投資額以下に抑えるという財政規律は保たれてきたとい

える。

イ 純投資の状況

純投資とは、投資から減価償却費を控除したものであり、純投資がゼロ（投資－減価償却費＝0）ということは、過去の投資の価値減耗額（減価償却費）と同じ程度の投資がなされているという意味である。その場合、保有する固定資産のサービス提供能力を維持するような投資が行われているという見方ができる。

県の純投資を試算すると、平成13年度までプラスであったが、平成14年度よりマイナスになっている。これは、投資が固定資産の価値減耗よりも少なく、固定資産の全体の価値が減少していることを意味する。財政的に収入が減少する中で、県債発行額を抑制し、公共投資を減少させてきた結果であると思われる。

現状では、過去に投資した施設等の更新時期が到来していないものが多いため、投資の内容としては、新規案件の占める割合が高く、更新の投資は少ないと思われる。

第3章「7. 道路資産管理の状況」において、道路の維持修繕状況を検討しており、そこでは道路状況の悪化を見ることができる。道路資産に関しても、サービス維持のために十分な投資がなされてこなかったおそれがあるといえる。

ウ 県債発行と純投資の比較

純投資がゼロであれば現状のサービス水準が維持されているという見方から（個別の資産の管理状況という意味ではなく、マクロ的な財務分析として）、より厳密に世代間負担の公平性を図るという視点で、純投資と県債発行を比較してみる。この場合、県債発行が純投資を上回っていなければ、将来の更新費用について一定部分を現役世代が負担しており、将来世代への先送りが少ないといえる。平成12年度以降のデータでは、県債発行が純投資を超過している。このことは、県債全体の発行は新規投資以下に抑制してきたが、将来的な施設の更新投資を前提とすると、これまでサービスを受益してきた世代からの積立金は少なく、将来の世代が更新資金の多くを借入金や一般財源で調達しなければならないということを意味している。

近い将来、多くの施設等の更新時期を迎えることになることを考えると、施設更新計画の策定とともに、減価償却費の一定割合を施設更新のための基金として積み立てるなどの財政計画・予算編成も必要になってくると考える。

今後も財政的には厳しい状況が続くであろうが、今後も財政規律の維持に努めることを望むものである。

＜県債の発行状況と純投資の比較＞

(単位：億円)

年度 (平成)	県債発行額 A	投資額(有 形固定資産 増加額) B	うち土木費 C	うち道路費 D	有形固定資 産の減価償 却額 E	純投資 F=B-E	投資－ 県債発行 G=B-A	純投資－ 県債発行 H=F-A
12	1,132	2,492	1,591	717	1,695	797	1,360	△335
13	1,157	2,055	1,334	605	1,724	331	898	△826
14	1,191	1,694	1,108	532	1,737	△43	503	△1,234
15	1,072	1,133	767	387	1,725	△592	61	△1,664
16	970	1,068	720	352	1,710	△642	98	△1,612
17	863	1,037	696	322	1,692	△655	174	△1,518

(出典：普通会計バランスシート、有形固定資産明細表より筆者作成)

2. 道路資産の評価

(1) 道路資産の現在価格による評価

現行の官庁会計（予算・決算）では、単年度ベースの支出額はわかっても、過去に投資してきた道路資産の全体像や、減価償却費を加えた運営コストがわからない。

県では、総務省方式によるバランスシートを作成し、公共投資の全体像を示してきた。しかしながら、道路資産については、地方自治法上、取得金額の把握が要求されていないこともあり過去の投資額を把握する方法がないため、総務省方式による決算統計を積み上げて推計した。

東京都では、平成 18 年度より、企業会計の手法を自治体会計に適用して、複式簿記・発生主義会計に基づく財務諸表を作成し、道路資産については、土地の時価や構築物の建設費用をもとに、道路資産の評価を行っている。

以下は、今回の外部監査において県土木部の協力を得て、企業会計の手法を適用して道路資産の時価評価を試みたものである。

<道路資産（道路、橋りょう、トンネル）の評価>

平成 17 年度

	総務省方式（決算統計） ①	現在価格による評価 ②	差異（②－①）
取得価額	1 兆 9,570 億円	6 兆 9,614 億円	5 兆 44 億円
土地	—	2 兆 3,909 億円	
構築物	—	4 兆 5,705 億円	
減価償却累計額	1 兆 1,880 億円	—	—
簿価	7,690 億円	—	—
減価償却費	608 億円	—	—

（注）①は、普通会計のバランスシート、有形固定資産明細表の土木費（固定資産）より作成した。普通会計のバランスシート等によれば、土木費全体の固定資産の取得価額は、4 兆 1,123 億円、減価償却累計額 1 兆 7,803 億円、簿価 2 兆 3,321 億円、年間の減価償却費 994 億円である。このうち道路資産の占める割合は土木費の取得価額の 47.6%、簿価の 33.0%である。②の減価償却費について、道路資産は、一般的に適切な管理を行えば耐用年数が長期間に及ぶため試算していないが、仮に耐用年数を 50 年と想定すると、年間 900 億円程度となる。

総務省方式（決算統計）と現在価格を比較すると、現在価格での評価は、取得価額ベースで、道路資産が 5 兆 44 億円増加する。

資産が多いことは過去の投資の累積といえるが、将来的には維持更新費用がそれだけかかることを意味している。

なお、土地の現在価値の評価では、地価の高さを反映し、主要な都市部（長野市、松

本市、上田市、佐久市など)の土地の価額が高くなっている。

今後の課題として、道路事業の財務諸表の作成等により財務状況を県民に適切に開示するとともに、資産管理の効率化に結びつけるために、アセットマネジメントの活用に努めることが望まれる。さらに将来的な課題として、道路(路線)ごとのトータルライフコスト(今後30年～50年の維持修繕費・更新費)が最小となるような維持修繕・更新計画を作成し、費用対効果を高めることを検討することが必要になると思われる。

第3章「7. 道路資産管理の状況」において、道路の舗装費用の必要額を試算して、実際の路面維持修繕費との比較を行っているが、路面維持修繕費の不足が懸念された。

次頁に長野県道路の土地、橋梁、トンネル、舗装、土工の価格の試算を記載する。

＜長野県のインフラ資産（土地）の試算＞

市 町 村 名	道路敷面積 ㎡	全用途 平均価格 円	土 地 価 格 円
長野市	5,846,236	75.600	441,975,418,920
松本市	4,400,403	66.300	291,746,699,010
上田市	3,934,165	41.300	162,481,031,020
岡谷市	387,260	58.400	22,615,984,000
飯田市	2,678,631	36.400	97,502,157,480
諏訪市	960,332	62.900	60,404,889,090
須坂市	1,124,571	53.500	60,164,564,550
小諸市	921,654	32.100	29,585,083,770
伊那市	2,256,134	27.600	62,269,306,680
駒ヶ根市	900,532	29.700	26,745,785,550
中野市	1,163,275	40.200	46,763,655,000
大町市	2,656,041	17.000	45,152,695,300
飯山市	2,169,070	32.100	69,627,140,580
茅野市	1,935,459	39.000	75,482,885,400
塩尻市	997,319	41.300	41,189,254,050
佐久市	3,409,785	35.300	120,365,403,440
千曲市	1,133,161	46.300	52,465,340,410
東御市	1,017,149	27.400	27,869,868,900
安曇野市	2,070,903	34.900	72,274,500,740
南佐久郡小海町	565,426	28.600	16,171,180,740
南佐久郡川上村	257,059	8.900	2,287,825,100
南佐久郡南牧村	413,098	11.900	4,915,868,580
南佐久郡南相木村	246,153	4.600	1,132,304,260
南佐久郡北相木村	247,680	4.200	1,040,255,580
南佐久郡佐久穂町	839,868	25.000	20,996,692,500
北佐久郡軽井沢町	630,691	77.800	49,067,744,240
北佐久郡御代田町	310,825	28.100	8,734,179,690
北佐久郡立科町	915,809	14.600	13,370,814,320
小県郡青木村	617,420	21.400	13,212,777,300
小県郡長和町	1,581,572	14.000	22,142,006,600
諏訪郡下諏訪町	403,469	61.200	24,692,278,320
諏訪郡富士見町	560,273	22.300	12,494,092,360
諏訪郡原村	254,598	17.700	4,506,379,290
上伊那郡辰野町	494,831	35.200	17,418,065,280
上伊那郡箕輪町	521,879	35.700	18,631,087,440
上伊那郡飯島町	306,431	20.200	6,189,896,100
上伊那郡南箕輪村	486,807	27.100	13,192,477,830
上伊那郡中川村	597,069	4.600	2,746,518,780
上伊那郡宮田村	235,613	30.100	7,091,957,320
下伊那郡松川町	400,119	22.500	9,002,670,750
下伊那郡高森町	200,755	23.100	4,637,438,190
下伊那郡阿南町	1,065,548	4.400	4,688,412,520
下伊那郡清内路村	227,665	2.400	546,396,720
下伊那郡阿智村	436,809	11.300	4,935,937,180
下伊那郡平谷村	138,668	3.100	429,869,560
下伊那郡根羽村	352,960	5.700	2,011,869,720
下伊那郡下條村	271,642	5.600	1,521,195,200
下伊那郡禿木村	353,018	2.800	988,450,960
下伊那郡天龍村	481,961	8.400	4,048,475,760
下伊那郡泰阜村	472,737	2.500	1,181,842,500
下伊那郡喬木村	367,523	17.900	6,578,659,910
下伊那郡豊丘村	146,525	15.600	2,285,783,760
下伊那郡大鹿村	476,139	2.100	999,892,740
木曾郡上松町	194,548	29.700	5,778,069,660
木曾郡南木曾町	554,328	15.400	8,536,652,740
木曾郡木祖村	192,258	13.600	2,614,714,240
木曾郡王滝村	239,234	6.000	1,435,401,600
木曾郡大桑村	44,523	8.400	373,994,880
木曾郡木曾町	1,459,508	22.600	32,984,871,760
東筑摩郡麻績村	254,619	23.100	5,881,689,660
東筑摩郡生坂村	159,215	6.700	1,066,742,510
東筑摩郡波田町	158,816	32.100	5,097,990,390
東筑摩郡山形村	95,453	29.400	2,806,324,080
東筑摩郡朝日村	133,497	19.000	2,536,441,100
東筑摩郡筑北村	700,795	9.800	6,867,791,980
北安曇郡池田町	325,601	20.200	6,577,134,140
北安曇郡松川村	283,561	23.200	6,578,619,840
北安曇郡白馬村	863,477	16.400	14,161,029,360
北安曇郡小谷村	643,733	8.300	5,342,982,240
埴科郡坂城町	269,121	41.500	11,168,509,050
上高井郡小布施町	204,468	47.500	9,712,239,500
上高井郡高山村	785,572	26.200	20,581,986,400
下高井郡山ノ内町	1,164,093	43.900	51,103,682,700
下高井郡木島平村	359,094	9.800	3,519,119,240
下高井郡野沢温泉村	689,270	36.500	25,158,358,650
上水内郡信州新町	565,593	19.000	10,746,265,100
上水内郡信濃町	927,260	16.600	15,392,511,020
上水内郡小川村	493,650	10.100	4,985,861,970
上水内郡中条村	356,438	9.900	3,528,736,200
上水内郡飯綱町	581,104	19.800	11,505,853,260
下水内郡栄村	1,003,470	4.300	4,314,920,570
合 計	69,543,013		2兆3909億3145万4830円

(注) 「道路敷面積」は、道路台帳上の道路敷面積を市町村別に集計した。
「全用途平均価格」は、平成18年地価調査(長野県調査)から市町村別の全用途平均価格を使用した。

1 橋 梁

○長野県管理道路の橋梁延長(参照「道路現況」P96) (単位:m)

区分	鋼橋	RC橋	RC鋼橋	混合橋	計
20m未満	1,753.1	14,172.8	3,237.8	0.0	19,163.7
20m以上	52,566.6	14,298.8	22,475.6	6,830.8	96,171.8
計	54,319.7	28,471.6	25,713.4	6,830.8	115,335.5

○橋梁費用単価の推計

平成14年度～17年度における工事完了箇所平均工事費から算出した。

(20m未満の橋)1m当たりの平均工事費 2,826,000円

$19,163.7\text{m} \times 2,826,000\text{円} = 54,156,616,200\text{円}$

(20m以上の橋)1m当たりの平均工事費 4,651,000円

$96,171.8\text{m} \times 4,651,000\text{円} = 447,295,041,800\text{円}$

$54,156,616,200\text{円} + 447,295,041,800\text{円} = 501,451,658,000\text{円(A)}$

2 トンネル

○長野県管理道路のトンネル延長(参照「道路現況」P105) (単位:m)

計	68,954.8
---	----------

○トンネル費用単価の推計

平成14年度～17年度における工事完了箇所平均工事費から算出した。

1m当たりの平均工事費 3,740,000円

$68,954.8\text{m} \times 3,740,000\text{円} = 257,890,952,000\text{円(B)}$

3 舗 装

○長野県管理道路の舗装済道路延長(参照「道路現況」P6・7) (単位:m)

舗装済 (簡易舗装を除く)	簡易舗装済	計
2,622,575.4	2,422,197.1	5,044,772.5

○舗装費用単価の推計(簡易舗装を除く)

平成14年度～17年度における工事完了箇所平均工事費から算出した。

1m当たりの平均工事費 84,000円

(舗装済(簡易舗装除き)延長)2,622,575.4m-(橋梁延長)115,335.5m-(トンネル延長)68,954.8m=2,438,285.1m

$2,438,285.1\text{m} \times 84,000\text{円} = 204,815,948,400\text{円}$

○舗装費用単価の推計(簡易舗装)

「簡易舗装要綱」に定める標準的な構造(表層4cm、安定処理路盤15cm、下層路盤10cm)から施工工事費を試算し算出した。

1m当たりの平均工事費 16,000円

$2,422,197.1\text{m} \times 16,000\text{円} = 38,755,153,600\text{円}$

○合計額

$204,815,948,400\text{円} + 38,755,153,600\text{円} = 243,571,102,000\text{円(C)}$

4 土 工

○土工費用単価の推計

平成14年度～17年度における工事完了箇所平均工事費から算出した。

1m当たりの平均工事費 734,000円

(舗装済延長)5,044,772.5m-(橋梁延長)115,335.5m-(トンネル延長)68,954.8m=4,860,482.2m

$4,860,482.2\text{m} \times 734,000\text{円} = 3,567,593,934,800\text{円(D)}$

5 合 計

橋 梁(A)	5014億5165万8000円
ト ン ネル(B)	2578億9095万2000円
舗 装(C)	2435億7110万2000円
土 工(D)	3兆5675億9393万4800円
計	4兆5705億0764万6800円

3. 道路計画と進捗状況

(1) 道路事業計画について

県が策定して、現在公表している道路整備計画は、道路の整備に関するプログラム（以下「プログラム」という。）である。プログラムは平成10年度から平成19年度までを対象とした中長期計画であり、その策定目的は、県の道路整備について、道路事業の透明性の確保を図るため、P I（パブリック・インボルブメント）の姿勢を示す一環として、計画の策定過程と、道路整備の置かれた状況を明らかにすることとされている。

監査報告段階において中期総合計画は策定済（平成19年12月）であり、道路整備関係の計画内容は、主な事業箇所を中期総合計画に掲載するとともに、同計画期間内に実施する調査箇所も合わせて公表されていた。

道路事業に係る予算が年々縮小されている一方で、道路の維持修繕の必要性は年々高まっている。この傾向が続けば、道路修繕事業に充当する予算の割合を高めざるを得なくなり、道路整備事業（道路改築事業・交通安全事業・街路事業等）に充当する予算の割合は相対的に下げざるを得なくなる。

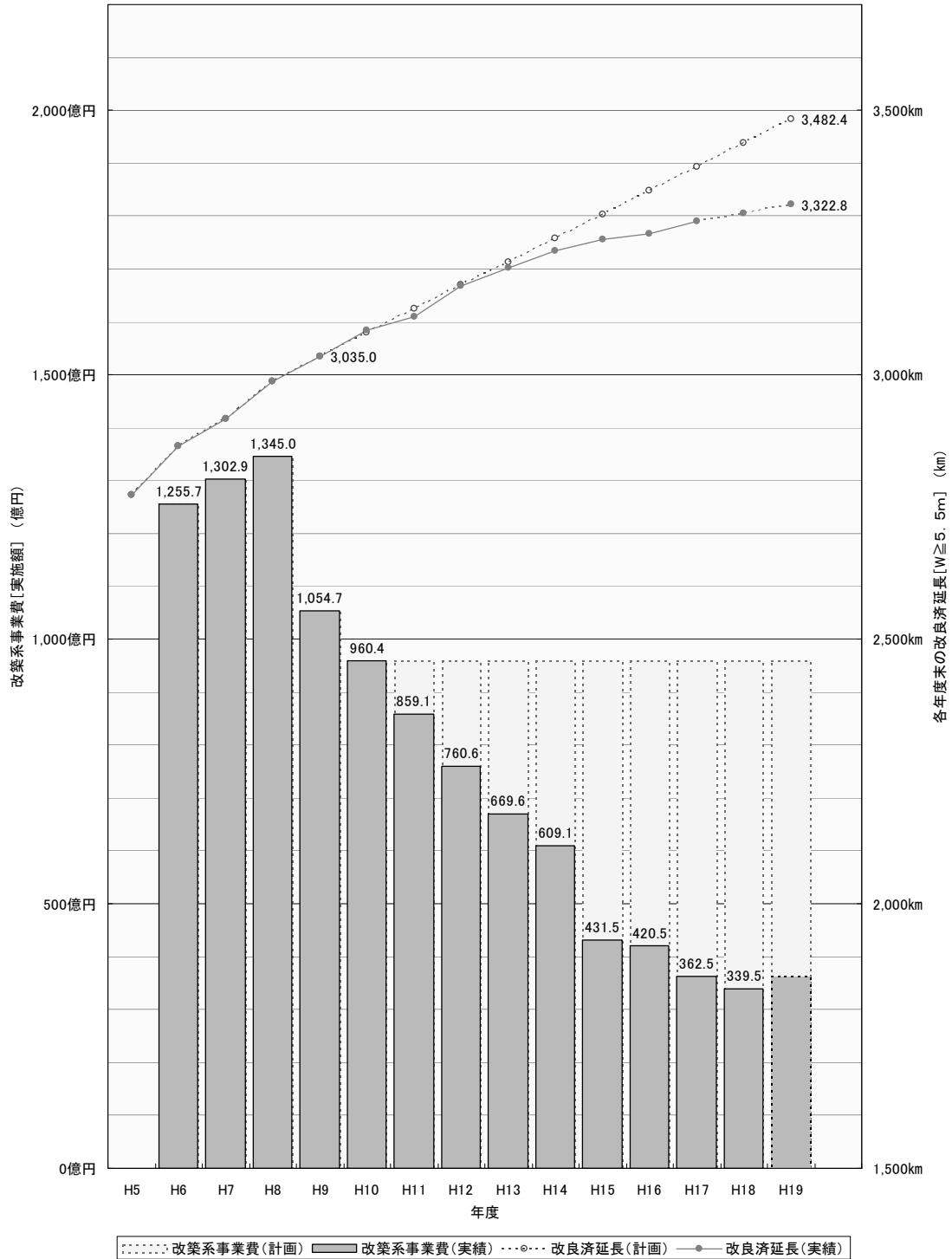
限られた予算のなかで効果的・効率的に道路整備事業を進めるためには、今まで以上に、「どの事業を実施するのか」、「なぜその事業を実施するのか」、「いつまでに実施するのか」、そして、「いくらで実施するのか」等、これからの道路事業のあり方、方向性を明確化する必要がある。これからの道路事業のあり方、方向性を明確化するものが道路事業計画であるが、その意味では、道路事業計画の位置づけが今まで以上に重要になると思われる。

計画とは、何らかの目的を達成するために将来どのように行動するのかを決めることであるが、計画を作成するためには、まず現状を的確に分析・把握する必要がある。その分析結果をもとに、問題点あるいは課題を洗い出し、目標を達成するための行動手段を決めることになる。

平成10年から19年までの間の「道路の整備に関するプログラム」の実施状況は次のとおりである。当初計画の改築系事業費に対して、財政状況の厳しさを反映して、事業費の実績は大幅に減少し、その結果、改良済延長距離の実績も計画より下回った。次章において、プログラムごとの実績を検証し、地区別の達成状況を要約している。

このような状況を踏まえて、平成20年度～24年度の新しい中期総合計画においては、県の収入の身の丈にあった道路計画を作成し、達成可能な目標を策定していることは、評価すべきことと思われる。

「道路の整備に関するプログラム(H10~19)」の実施状況



(2) 道路事業の中長期計画の内容

ア 概要

プログラムでは、国が施行する事業、市町村が施行する事業も併せ 139 の事業が明示されている。そのうち県施行分を示すと次のとおりである。

当初計画の目標どおり達成した、あるいは達成する見込みの事業については網掛けを付している。

(ア) プログラムで明示されている事業（県施行分）

A 県内外の地域間交流の拡大

路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
1 国道 361 号		姥神峠道路	木曾
2 国道 117 号	豊田村～飯山市	替佐～静間バイパス	中野
3 国道 142 号	佐久市	佐久南拡幅	佐久
4 国道 142 号	和田村	下和田バイパス	上田
5 国道 142 号	下諏訪町～岡谷市	落合バイパス	諏訪
6 国道 148 号	小谷村	中土バイパス	大町
7 国道 151 号	飯田市	天竜峡拡幅	下伊那南部
8 国道 152 号	南信濃村	和田バイパス	下伊那南部
9 国道 256 号	清内路村～南木曾町	清内路峠バイパス	松本
10 国道 299 号	佐久町	本郷バイパス	南佐久

B 生活圏内の交流促進、暮らしの安心の確保

路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
11 国道 141 号	佐久市～小諸市	長土呂バイパス	佐久
12 国道 143 号	青木村	青木拡幅	上田
13 国道 143 号	上田市	築地バイパス	上田
14 国道 143 号	四賀村	大門～会吉拡幅	松本
15 国道 151 号	阿南町	落合～新野バイパス	下伊那南部
16 国道 152 号	茅野市	安国寺バイパス	諏訪
17 国道 152 号	茅野市	湯川バイパス	諏訪
18 国道 152 号	大鹿村	小塩～由井神バイパス	飯田
19 国道 152 号	上村	向井万場拡幅	下伊那南部
20 国道 153 号	伊那市～箕輪町	伊那バイパス	伊那
21 国道 153 号	箕輪町～辰野町	松島バイパス	伊那
22 国道 292 号	飯山市	富倉バイパス	飯山
23 国道 361 号	開田村～木曾福島町	地藏峠バイパス	木曾
24 国道 403 号	更埴市	土口バイパス	千曲
25 国道 406 号	長野市～須坂市	村山橋	長野/須坂
26 国道 406 号	須坂市	樽の沢バイパス	須坂
27 国道 406 号	長野市	百瀬～茂菅バイパス	長野
28 国道 418 号	売木村～阿南町	売木峠バイパス	下伊那南部
29 国道 418 号	天龍村	十方峡バイパス	下伊那南部

B 生活圏内の交流促進、暮らしの安心の確保

	路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
30	国道 418 号	天龍村～南信濃村	清水～飯島拡幅	下伊那南部
31	(主)飯田富山佐久間線	泰阜村	大俵～田本	飯田
32	(主)飯田富山佐久間線	飯田市	千栄～米底	飯田
33	(主)飯田富山佐久間線	阿南町	南宮～千木沢	下伊那南部
34	(主)川上佐久線	臼田町～佐久町	羽黒山	南佐久
35	(主)伊那生田飯田線	駒ヶ根市～飯島町	吉瀬～日曾利	伊那
36	(主)奈川木祖線	奈川村	宮ノ下トンネル	松本
37	(主)長野真田線	長野市	下氷飽	長野
38	(主)長野信濃線	長野市～牟礼村	坂中～地藏久保	長野
39	(主)下仁田浅科線	浅科村～望月町	浅科～百沢	佐久
40	(主)下仁田浅科線	佐久市	塩名田	佐久
41	(主)駒ヶ根長谷線	駒ヶ根市	中沢	伊那
42	(主)諏訪辰野線	諏訪市	有賀	諏訪
43	(主)大町麻績インター戸倉線	坂井村～上山田町	坂上	松本
44	(主)長野荒瀬原線	牟礼村	三本松	長野
45	(主)松本塩尻線	塩尻市	片丘	松本
46	(主)天竜公園阿智線	下條村～阿智村	親田～駒場	下伊那南部
47	(主)上田丸子線	上田市	築地～下之郷	上田
48	(主)豊野南志賀公園線	小布施町～須坂市	山王島～松川	須坂
49	(主)長野上田線	上山田町	力石	千曲
50	(主)別所丸子線	上田市	鈴子	上田
51	(主)下仁田臼田」線	臼田町	田口	南佐久
52	(一)小諸中込線	佐久市	跡部橋	佐久
53	(一)米川飯田線	飯田市	天竜橋	飯田
54	(一)檜川岡谷線	辰野町～塩尻市	北小野	伊那
55	(一)有明大町線	大町市	観音橋	大町
56	(一)波田北大妻豊科線	波田町	島々～三溝新田	松本
57	(一)宮村湯田中停車場線	高山村～山ノ内町	小池峠	中野
58	(一)入山小市線	長野市	小鍋	長野
59	(一)長瀬横倉停車場線	栄村	月岡	飯田
60	(一)豊田中野線	豊田村～中野市	笠倉～壁田	中野
61	(村)大芝川崎線	南牧村	志なの入	南佐久
62	(村)小沢線	南相木村	小沢	南佐久
63	(町)的場公園線	高遠町	東高遠	伊那
64	(村)長瀬秋山線	栄村	秋山	飯山
65	(街)小諸佐久臼田線	佐久市	権現堂	佐久
66	(街)岡谷川岸線	岡谷市	成田町	諏訪
67	(街)飯島 2 号線	飯島町	広小路	伊那
68	(街)環状北線	伊那市	御園	伊那
69	(街)大門座光寺線	飯田市	大門	飯田
70	(街)羽場大瀬木線	飯田市	羽場～大瀬木	飯田
71	(街)宮渕新橋上金井線	松本市	城東～清水	松本

B 生活圏内の交流促進、暮らしの安心の確保

	路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
72	(街) 内環状北線	松本市	中条	松本
73	(街) 二の丸豊田線	松本市	本町～東町	松本
74	(街) 公園線	豊科町	細萱	安曇野
75	(街) 高田若槻線	長野市	桐原～吉田	長野

C 人や自然環境への配慮

	路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
76	国道 406 号	長野市	若松町拡幅	長野
77	(一) 荻原小川線	上松町	小川～小野ヶ谷	木曾
78	(一) 原木戸安曇追分停車場線	池田町～穂高町	高瀬橋	大町
79	(一) 松代篠ノ井線	長野市	赤坂橋	長野
80	(一) 白石更埴線	更埴市	屋代	千曲
81	(街) 臼田駅中央線	臼田町	臼田橋	南佐久
82	(街) 田中牧家線	東部町	田中	上田
83	(街) 更埴線	戸倉町	大正橋	千曲
84	(街) 丹波島村山線	長野市	若里	長野

D 産業の振興、地域経済活性化支援策

	路線	市町村名	箇所名（工区名）	所管する 建設事務所名
85	国道 144 号	真田町～上田市	上野バイパス	上田
86	国道 147 号	豊科町～松本市	高家バイパス	安曇野
87	国道 152 号	高遠町	高遠バイパス	伊那
88	国道 254 号	佐久市	平賀バイパス	佐久
89	国道 292 号	山ノ内町～中野市	上林～夜間瀬バイパス	中野
90	(主) 飯島飯田線	飯田市	座光寺～上郷	飯田
91	(主) 飯島飯田線	松川町	上片桐	飯田
92	(主) 茅野小淵沢葦崎線	茅野市	御作田	佐久
93	(主) 長野上田線	長野市	塩崎	長野
94	(主) 丸子東部インター線	東部町	下沖	上田
95	(一) 上川路大畑線	飯田市	川路	飯田
96	(一) 御岳王滝黒沢線	王滝村～三岳村	六段橋	木曾
97	(一) 千国北城線	小谷村	拇池	大町
98	(一) 上松御岳線	上松町	小川	木曾
99	(一) 豊科大天井岳線	豊科町	光橋	安曇野
100	(一) 豊科大天井岳線	豊科町	細萱～柏原	安曇野
101	(一) あづみの公園大町線	大町市	小西山	大町

(イ)「道路の整備に関するプログラム」の地区別達成状況

下表は、プログラムに記載されている事業のうち県施行分の地区別の達成状況を表したものである。

平成 19 年度までの状況をみると、東信が 81%と高い達成率を示しているのに対して、北信は 36%と低い達成率に留まっている。プログラムの達成率は県全体で 58%だが、地区別にみると、達成率にばらつきがあることがわかる。これは、道路事業の計画が地域別ではなく、個別案件ごとに策定されているためであり、必ずしも地域格差があることを意味するわけではない。

<プログラムの地区別達成状況>

地区		平成 14 年度まで		平成 19 年度まで	
		箇所数	率	箇所数	率
北信	達成	20	80%	9	36%
	未達成	5	20%	16	64%
	計	25		25	
東信	達成	20	95%	17	81%
	未達成	1	5%	4	19%
	計	21		21	
中信	達成	19	83%	14	61%
	未達成	4	17%	9	39%
	計	23		23	
南信	達成	30	94%	19	59%
	未達成	2	6%	13	41%
	計	32		32	
全県	達成	89	88%	59	58%
	未達成	12	12%	42	42%
	計	101		101	

(3) 新しい中期総合計画における道路整備の考え方

少子高齢化、価値観の多様化、経済の低迷を背景にして、量的な拡大から真に必要なもの、集中投資、既存ストックの有効活用、事業の透明性の確保へと、道路事業の政策の重点を転換している。

道路事業の達成目標（4つ）を設定し、同時に、整備箇所（道路 86 箇所、街路 23 箇所）と計画に位置づけられない懸案箇所を公表することで、現状の財政規模の枠内で、県としての優先順位を示している。

< 中期総合計画における達成目標（道路関係） >

指標名	5年前 (平成14年度)	現状	目標 (平成24年度)	備考
県内高規格幹線道路の供用延長	316km (H14年度末)	316km (H18年度末)	331km	県内の高規格幹線道路の供用
国・県道の改良率	62.7% (H14年度末)	63.6% (H17年度末)	65.9%	指定区間を除く国道・県道の2車線以上の改良率
高速交通機関を30分で利用できる市町村数	56市町村 (H10年)	57市町村 (H18年度末)	62市町村	市役所・町村役場～I C、新幹線駅、空港を30分以内で利用できる市町村数※
イライラ・ハラハラ箇所の着手率	—	—	100%	イライラ・ハラハラ箇所の整備着手率(調査着手も含む)

(4) 県民満足度調査から見る道路施策の優先度

ア 県民の考える道路事業の重要度と満足度マトリックス

県の中期総合計画における道路計画は総合的なものであるが、ここでは、県民の満足度調査から見える道路施策の優先度について着目した。

「平成18年度県民満足度調査」の結果によれば、道路事業に関連して、県民の考える重要度と満足度は、次のようなマトリックスとなる。

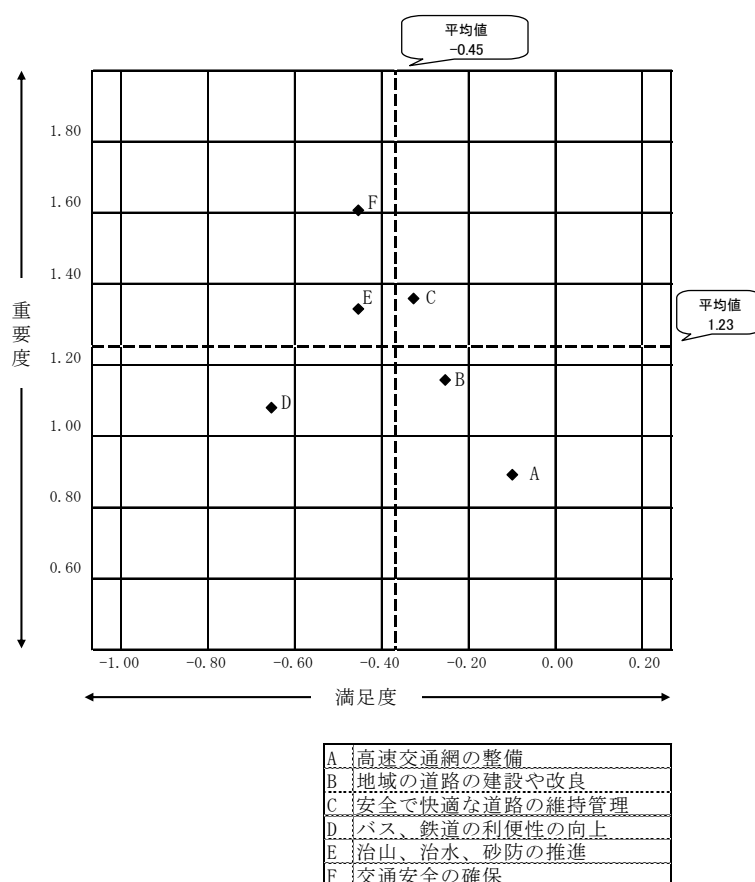
タイプ1「重要度は高いが満足度は低い」地球温暖化の防止、水環境・大気環境の保全、財政の健全化（図の左上）

タイプ2「重要性が高く満足度も高い」交通安全の確保、安全で快適な道路の維持管理（図の右上）

タイプ3「重要度が低く満足度も低い」バス・鉄道の利便性の向上、建設業の振興（図の左下）

タイプ4「重要度は低いが満足度は高い」地域の道路の建設や改良、高速交通網の整備（図の右下）

< 県民満足度調査から見る道路施策の重要度と満足度 >



(資料：平成 18 年度長野県民満足度調査報告書（平成 19 年 3 月）より作成)

限られた予算の中での資源配分という視点からみると、県民の意識調査の結果から、タイプ 1 の「地球温暖化の防止、水環境・大気環境の保全、財政の健全化」と、タイプ 2 の「交通安全の確保、安全で快適な道路の維持管理」は、重要度が高く、相対的に資源配分を増加していくことが期待されるといえる。

また、タイプ 4 の「地域の道路の建設や改良、高速交通網の整備」とタイプ 3 の「バス・鉄道の利便性の向上、建設業の振興」は、県民が既に一定程度の満足度を得ており、今後は相対的に資源配分を減少していく対象といえる。

イ 県民が望む道路整備

県が実施した「道路整備に関する県民アンケート」によると、整備が必要な道路としては、「市町村内の生活道路」(69.2%)、「いくつかの市町村を結ぶ幹線道路」(53.3%)と回答割合が高くなっている。

アンケートの結果を地域別にみると、「市町村の生活道路」では東信地域(73.8%)が高い回答率となっている。「いくつかの市町村を結ぶ幹線道路」では、南信地域(56.6%)が高い結果となっている。「山間地の道路」という回答は、北信地域と南

信地域が高く、「観光地に通じる道路」では北信地域が高い傾向にある。

＜道路整備に関する県民アンケートの結果＞

あなたはどのような道路を優先して整備すべきだと思いますか。			前回
市町村内の生活道路	907	69.2%	62.4%
いくつかの市町村を結ぶ幹線道路	699	53.3%	47.3%
山間地の道路	416	31.7%	28.9%
隣の県へ通じる主要な道路（高速道路は除く）	403	30.7%	38.3%
市街地への道路	331	25.2%	28.3%
観光地に通じる道路	290	22.1%	25.9%
高速道路	138	10.5%	12.3%
その他	31	2.4%	3.5%
整備の必要はない	26	2.0%	3.1%
わからない	39	3.0%	1.7%
不明	40	3.1%	0.9%

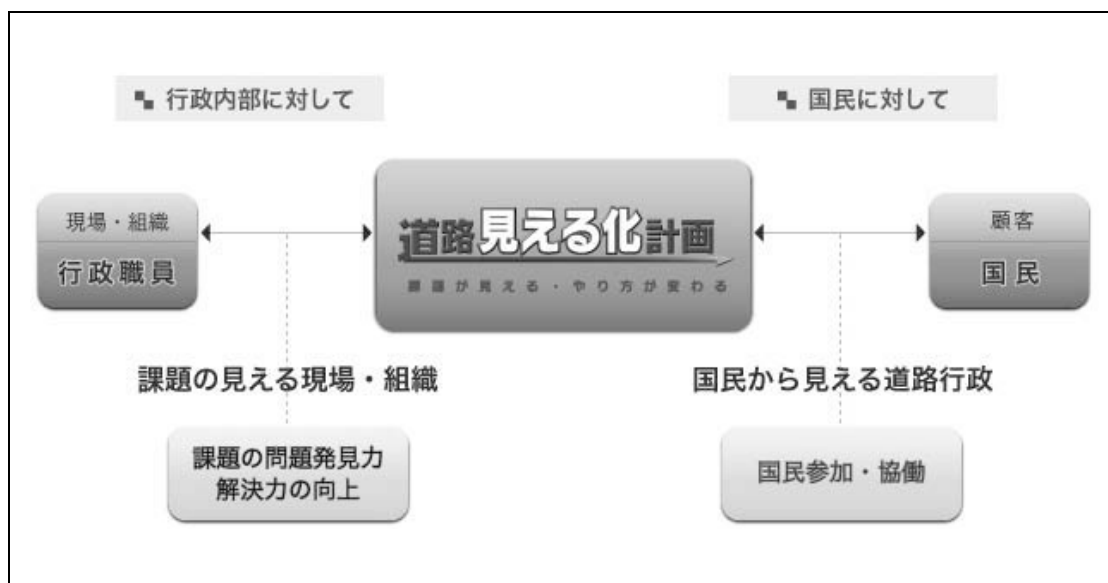
生活道路の定義は難しいが、日常的に目に見えるような道路の整備が求められているといえる。

次章では、県民の生活実感にわかりやすい説明として、「道路見える化計画」について、検討する。

(5) 道路見える化計画

ア 道路見える化計画の概要

道路見える化計画は国土交通省の関東地方整備局が平成 17 年度よりスタートさせたプロジェクトである。国や地方の財政がひっ迫する中で、これからの行政は限られた予算で効率よくサービスを提供する必要がある。道路見える化計画とは、道路の課題をデータで正確に把握し、その最適な解決方法を見だし、解決を急ぐべきところから対策を講じていこうという考え方である。



関東地方整備局は、長野県を始め、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県の一都八県を管轄しており、道路見える化計画もこの都県単位で作成されている。

県の道路見える化計画は、平成 18 年 12 月 23 日から平成 19 年 1 月 31 日までの間に長野県民を中心としてアンケート調査を行い、この調査結果を参考にして、「長野県移動性・安全性向上検討委員会」が、“ハラハラ”（安全性要対策）箇所 50 か所と、“イライラ”（移動性障害）箇所 52 か所を選定している。その内訳は次頁以降に記載している・

「道路見える化計画」の実践においては、①交通安全や移動性を阻害する要因（課題）を見える化（PLAN）し、②最適な方法で重点的に対策を実施（DO）し、③その対策を評価（CHECK）した上で、④成果を再度計画に反映（ACTION）する、という PDCA サイクルを構築することとなる。なお、実施段階では、対策現場の見える化（現場見える化プロジェクト）も併せて実施（DO）する。

次頁以降に記載した、“ハラハラ”（安全性要対策）箇所と、“イライラ”（移動性障害）箇所のうち、県が対応すべき事業については網掛けで示している。

表1 “イライラ”（移動性阻害）箇所

No	路線名	場所（交差点名等）	阻害要因			
			渋滞	積雪	災害 気象	線形不良 交通不能
1	一般国道18号	上田市上塩尻東～坂城町鼠橋通り	○			
2	一般国道18号	上田市大屋付近	○			
3	一般国道18号	千曲市戸倉～粟佐	○			
4	一般国道18号	長野市上千田～柳原北	○			
5	一般国道19号	長野市中御所～居町	○			
6	一般国道19号	松本市芳野～白坂	○			
7	一般国道19号	塩尻市吉田北～松本市平田	○			
8	一般国道20号	茅野市宮川～中河原北	○			
9	一般国道20号	諏訪市四賀～赤羽根踏切付近	○			
10	一般国道20号	諏訪市元町～湖岸通り2丁目	○		○	
11	一般国道20号	下諏訪町富部～西大路口	○			
12	一般国道20号	岡谷市岡谷インター	○			
13	一般国道141号	佐久市跡部付近	○			
14	一般国道144号	上田市下原付近	○			
15	一般国道147号	松本市新橋	○			
16	一般国道152号	上田市大屋駅前	○			
17	一般国道153号	飯田市インター付近	○			
18	一般国道153号	駒ヶ根市小町屋南部	○			
19	一般国道158号	松本市渚1丁目付近	○			
20	一般国道403号	須坂市幸高～須坂インター	○			
21	一般国道403号	長野市長野インター南付近	○			
22	一般国道406号	須坂市村山町	○			
23	一般国道406号	須坂市須坂駅南	○			
24	(主)長野真田線	長野市下氷鉦南付近	○			
25	(主)長野上田線	上田市三好町	○			
26	(主)諏訪辰野線	諏訪市洩崎	○			
27	(主)豊科インター堀金線	安曇野市豊科田沢	○			
28	(一)平田新橋線	松本市深志2丁目	○			
29	(一)兎川寺鎌田線	松本市鎌田	○			
30	(一)三才大豆島中御所線	長野市荒木	○			
31	(一)稲荷山停車場線	長野市稲荷山駅付近	○			
32	(一)払沢茅野線	茅野市茅野市街	○			
33	一般国道18号	信濃町内		○		
34	一般国道117号	飯山市中央橋西～新潟県境		○		
35	一般国道148号	白馬村神城～新潟県境		○		○
36	(主)飯山野沢温泉線	飯山市蛭川橋～横落		○		
37	一般国道19号	上松町上松			○	
38	一般国道19号	塩尻市奈良井～贄川			○	
39	一般国道19号	生坂村内			○	
40	一般国道19号	信濃町津波橋～長野市笹平トンネル西			○	
41	一般国道20号	下諏訪町藤ノ木～富部			○	
42	一般国道20号	塩尻市塩尻峠付近			○	
43	一般国道158号	松本市中ノ湯～波田町新島々駅付近			○	○
44	一般国道361号	木曾町神谷			○	○
45	(主)岡谷茅野線	岡谷市湊			○	
46	(一)八島高原線	下諏訪町東俣			○	
47	(一)白骨温泉線	松本市安曇沢渡付近			○	
48	(一)白石千曲線	千曲市横町付近			○	
49	一般国道141号	山梨県境～佐久穂町清水町				○
50	一般国道148号	大町市木崎～青木湖付近				○
51	一般国道152号	飯田市南信濃青崩峠付近				○
52	一般国道256号	飯田市上村付近				○

表2 “ハラハラ”（安全性要対策）箇所

No	路線名	場所（交差点名等）	阻害要因	
			死傷事故率比	死傷事故件数比
1	一般国道18号	上田市住吉	○	
2	一般国道18号	長野市浅野	○	
3	一般国道18号	飯綱町牟礼駅入口	○	
4	一般国道19号	長野市下水鉋南	○	
5	一般国道19号	松本市井川城口	○	
6	一般国道19号	塩尻市宗賀	○	
7	一般国道19号	大桑村長野	○	
8	一般国道20号	富士見町富士見付近	○	
9	一般国道20号	富士見町小手沢	○	
10	一般国道20号	諏訪市諏訪1丁目付近	○	
11	一般国道141号	小諸市赤坂	○	
12	一般国道153号	飯田市東平	○	
13	一般国道18号	長野市稲葉付近	○	○
14	一般国道19号	木祖村藪原	○	○
15	一般国道19号	塩尻市宗賀	○	○
16	一般国道19号	松本市渚1丁目	○	○
17	一般国道117号	長野市青木島町大塚	○	○
18	一般国道143号	松本市岡田付近	○	○
19	一般国道147号	大町市大町旭町	○	○
20	一般国道153号	飯田市中村	○	○
21	一般国道153号	飯田市大瀬木～飯田インター入口	○	○
22	一般国道153号	飯田市鼎名古熊	○	○
23	一般国道406号	長野市茂菅付近	○	○
24	一般国道406号	須坂市村山町大割	○	○
25	(主)伊那辰野停車場線	伊那市上牧	○	○
26	(主)長野上田線	千曲市上山田町	○	○
27	(主)下諏訪辰野線	岡谷市川岸上1丁目～川岸保育園前	○	○
28	一般国道18号	上田市国分西～中央5丁目		○
29	一般国道18号	長野市南警察西		○
30	一般国道18号	長野市西尾張部		○
31	一般国道19号	木曾町福島		○
32	一般国道19号	木曾町日義		○
33	一般国道19号	木祖村藪原		○
34	一般国道19号	塩尻市贄川		○
35	一般国道19号	塩尻市大門七区		○
36	一般国道19号	松本市芳川村井付近		○
37	一般国道19号	松本市野溝		○
38	一般国道19号	信州新町新町付近		○
39	一般国道20号	諏訪市諏訪インター		○
40	一般国道20号	岡谷市今井付近		○
41	一般国道20号	塩尻市棧敷付近		○
42	一般国道142号	佐久市跡部付近		○
43	一般国道144号	上田市本原付近		○
44	一般国道147号	松本市島内		○
45	一般国道151号	飯田市川路田中		○
46	一般国道153号	根羽村下町		○
47	一般国道153号	飯田市上殿岡		○
48	一般国道403号	須坂市井上町幸高		○
49	(主)岡谷茅野線	諏訪市大熊		○
50	(主)長野真田線	長野市下水鉋付近		○

県では、次期長野県中期総合計画【計画期間：平成20年度～24年度】において、道路ネットワークの整備の推進を掲げており、その達成目標としてイライラ・ハラハラ箇所の手当率を100%とすることとしている。この場合の手当率とは、道路のイライラ・ハラハラ箇所のうち、調査着手も含めた整備に着手した割合としている。

“ハラハラ”（安全性要対策）箇所と、“イライラ”（移動性障害）箇所のうち、県が対応すべき事業について、次期中期総合計画との関係は次の通りである。

道路見える化計画と次期中期総合計画は概ね整合しているが、一部については対策事業が検討中とされている。これらについても、早期に対策を立案し、実施することが望まれる。

表3 “イライラ”（移動性障害）箇所と対策事業

No	路線名	場所（交差点名等）	対策事業
13	一般国道141号	佐久市跡部付近	臼田～野沢バイパス
14	一般国道144号	上田市下原付近	上野バイパス
15	一般国道147号	松本市新橋	高家バイパス
16	一般国道152号	上田市大屋駅前	検討中
20	一般国道403号	須坂市幸高～須坂インター	幸高～井上拡幅
21	一般国道403号	長野市長野インター南付近	松代
22	一般国道406号	須坂市村山町	村山橋
23	一般国道406号	須坂市須坂駅前	検討中
24	(主) 長野真田線	長野市下氷鉋南付近	小島田
25	(主) 長野上田線	上田市三好町	三好町
26	(主) 諏訪辰野線	諏訪市洪崎	小和田
27	(主) 豊科インター堀金線	安曇野市豊科田沢	検討中
28	(一) 平田新橋線	松本市深志2丁目	(都) 二の丸豊田線(本町～栄町)
29	(一) 兎川寺鎌田線	松本市鎌田	(都) 内環状南線(鎌田～中条)
30	(一) 三才大豆島中御所線	長野市荒木	(都) 丹波島村山線(若里)
31	(一) 稲荷山停車場線	長野市稲荷山駅前	塩崎
32	(一) 弘沢茅野線	茅野市茅野市街	永明
34	一般国道117号	飯山市中央橋西～新潟県境	検討中
35	一般国道148号	白馬村神城～新潟県境	松本糸魚川連絡道路
36	(主) 飯山野沢温泉線	飯山市蛭川橋～横落	検討中
45	(主) 岡谷茅野線	岡谷市湊	検討中
46	(一) 八島高原線	下諏訪町東俣	検討中
47	(一) 白骨温泉線	松本市安曇沢渡付近	白骨
48	(一) 白石千曲線	千曲市横町付近	検討中
49	一般国道141号	山梨県境～佐久穂町清水町	市場坂・中部横断自動車道
50	一般国道148号	大町市木崎～青木湖付近	松本糸魚川連絡道路

表4 “ハラハラ”（安全性要対策）箇所と対策事業

No	路線名	場所（交差点名等）	対策事業
17	一般国道117号	長野市青木島町大塚	青木島拡幅
18	一般国道143号	松本市岡田付近	岡田拡幅
19	一般国道147号	大町市大町旭町	松本糸魚川連絡道路
23	一般国道406号	長野市茂菅付近	百瀬～茂菅バイパス
24	一般国道406号	須坂市村山町大割	村山橋
25	(主) 伊那辰野停車場線	伊那市上牧	伊那バイパス
26	(主) 長野上田線	千曲市上山田町	力石～上五明
27	(主) 下諏訪辰野線	岡谷市川岸上1丁目～川岸保育園前	成田町
42	一般国道142号	佐久市跡部付近	佐久南拡幅
43	一般国道144号	上田市本原付近	上野バイパス

表4 “ハラハラ”（安全性要対策）箇所と対策事業

No	路線名	場所（交差点名等）	対策事業
44	一般国道147号	松本市島内	高家バイパス
45	一般国道151号	飯田市川路田中	検討中
48	一般国道403号	須坂市井上町幸高	幸高～井上拡幅
49	(主) 岡谷茅野線	諏訪市大熊	湖南
50	(主) 長野真田線	長野市下氷鉋付近	小島田