

令和5年度秋田県包括外部監査結果報告書（要約）

包括外部監査人 公認会計士 越山 薫

【対象テーマ】

「新秋田元気創造プラン」における人口減少対策事業に関する財務事務の執行及び事業の管理について

【選定理由】

日本の人口は、2008年の12,808万人をピークに減少に転じている。国土交通省の「国土の長期展望」によると、今後100年間で100年前（明治時代後半）の水準に戻っていく可能性が指摘されているように、現在の日本は、人口問題で過去に例のない急激な変化の中に直面しているといえる。このままでいくと少子高齢化により、総人口に占める働き手の中心となる人口が減少し、高齢化比率は上昇することで、日本経済が長期間にわたって停滞することが予想される。日本の活力を取り戻すためにも、一刻も早く有効な少子高齢化対策に取り組むことが、喫緊の課題となっている。

人口減少対策が日本全体の課題となっている中、秋田県の現状を把握してみると、県民の将来を考えた場合、極めて深刻な状況が浮かび上がってくる。総務省が公表した2022年10月1日時点の人口推計によると、秋田県の人口は93万人。前年からの減少率は1.59%で、減少率は10年連続で全国最大である。県の人口はその後も減少を続け、県調査統計課が発表した2023年4月1日現在の県人口は91万8,811人で、92万人を割り込んでいる。秋田県の人口は、1956年の約135万人がピークであるが、2017年に戦後初めて100万人を割り、現在に至っている。

また、2015年10月に策定した「秋田県人口ビジョン」において、目指すべき将来人口を設定するに当たり、2040年に約76万人と推計していたが、2022年3月改訂版での推計は約71万2千人となり、国立社会保障・人口問題研究所の2023年12月推計との比較でも、約2万6千人下回っている。

県は、2022年3月に新たな県政運営の指針である「～大変革の時代～ 新秋田元気創造プラン（以下「新プラン」という。）を策定し、最重要課題である「人口減少問題の克服」をはじめとする諸課題の克服に向けた施策・事業を推進している。

人口減少対策としては、様々な分野の総合的な施策展開が求められるが、若者の県内定着・回帰、女性の転出超過の抑制に向けた取組が特に重要であり、これらの施策は新

プランの「戦略4 未来創造・地域社会戦略」及び「戦略6 教育・人づくり戦略」に位置づけられている。

新プランの中で県が整理している「現状と課題」や「目指す将来の姿」、「施策の方向性」を把握し、実施する主要施策が人口減少問題を克服するために適切に実施されているかどうかを、経済性・効率性・有効性の観点から検証することは重要である。

新プランにも記載されているように、秋田県は豊かな水や森林、広大な農地、四季の変化に富んだ自然環境や豊富な資源に恵まれている。「人口減少問題の克服」に向けた取組が有効に実施されることが、秋田県の今後の活性化にもつながることから、今年度の包括外部監査のテーマとして選定することとした。

【監査の結果】

今回選定した特定の事件について監査を実施した結果、一部指摘事項はあるものの法令等に違反する事実はなく、関係法令等に基づき、概ね適正に事業が施行されているものと認められた。

本報告書において、指摘事項及び意見については、監査人は次の区分で述べている。

区 分	内 容
指摘事項	合規性、経済性、効率性、有効性の観点から、監査人が是正を必要と判断した事項。本文中は【指摘】と表記している。
意 見	「指摘事項」には該当しないが、監査人が、改善を要すると判断した事項又は検討を要すると判断した事項。本文中は【意見】と表記している。

なお監査の過程で発見された個別の事項についての詳細は、全体版の「IV. 監査対象とした個別事業に関する監査の実施とその結果—各論」で述べているので、参照いただきたい。

- ※ 【指摘】に対する県の見解は、「報告書—全体版」に記載している。
- ※ 【指摘】や【意見】に対する県の「措置」については、後日県のHPでご確認ください。

1. 秋田県人口ビジョンに記載されている「目指すべき将来人口」の見直しの必要性について（指摘）

新プランの第2章「秋田の目指す将来の姿」の中で、「3 目指すべき将来人口」として次のように記載されている。～記載箇所 新プランP19～

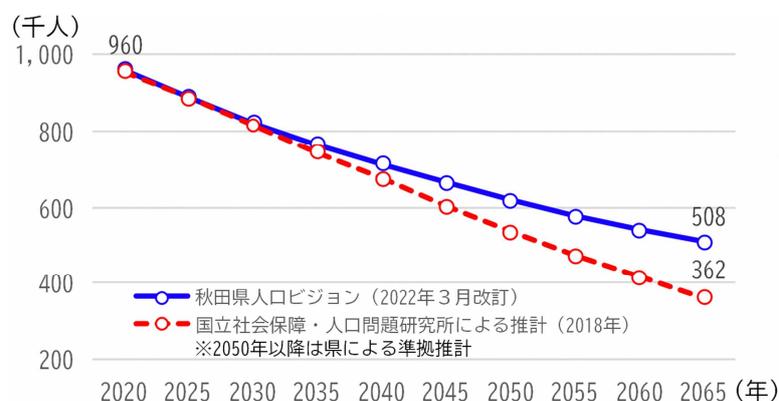
秋田県人口ビジョン（2022年3月改訂）では、2040年に「希望出生率※1.8」と「転入・転出の均衡」を実現するものとして推計した人口（2065年：約51万人）を「目指すべき将来人口」として設定しています。

プランは、「目指すべき将来人口」を実現するための“新たな一歩”であり、若年女性の県内定着の促進など、あらゆる施策を総動員しながら、社会減・自然減の抑制に向けた4年間の歩みを着実に進めていきます。

※若い世代の結婚や子どもの数に関する希望がかなえられた場合の出生率

○秋田県人口ビジョン

県人口の将来推計



県が「目指すべき将来人口」として設定している、「2065年：約51万人」という人口は、前提の一つとして、上記の通り2040年に「希望出生率1.8」を実現するものとして推計した数値である。しかしながら、令和4年における秋田県の合計特殊出生率は1.18、令和3年は1.22、平成14年に1.4を切ってから減少傾向にあり、1.8となると昭和59年までさかのぼらなければならない。

県は、「目指すべき将来人口」を設定する際に、「1.8」という希望出生率を用いた根拠を、まち・ひと・しごと創生法に求めている。

しかし、先にも記載した通り、秋田県の令和4年における合計特殊出生率は1.18であり、1.8を用いるには無理がある。監査人は、非現実的な仮定を用いて「目指すべき将来人口」を設定することは適切ではなく、結果的に県民をミスリードすることになりかねないと考えている。

県が掲げる「目指すべき将来人口」では、前ページの図表の通り、2065年には社人研推計と比較し、約14万6千人の増加を見込んでいるが、人口が508千人の社会と、362千人の社会では、税収は当然異なるし、産業構造、社会保障制度、医療、介護、子育て、教育、地域コミュニティ、公共インフラ、各自治体の在り方等も当然異なるはずである。

国が策定した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を受け、希望出生率1.8等の仮定を設けて将来人口を推計することは必要なことかもしれない。しかし、全国最大のペースで人口減少が進む秋田県が、将来人口の目標値としてその数値を採用することは、適切ではないと監査人は考えている。県民も、そのような将来人口の目標値を、素直に受け入れられないのではないか。

秋田県民は、人口減少問題に関心を持って県の施策を注視している。県としては、「目指すべき将来人口」が達成できるよう取組を実行していくとしているが、出生率も含め現実を受け入れ、最近における人口データも踏まえた上で、「目指すべき将来人口」を見直す必要があると考える。

2. 事業指標の適切性や活動指標の設定について（指摘）

（ア）未設定の事業指標について

今回の包括外部監査では、アサーション（監査要点）として、各事業における事業指標の適切性や活動指標の設定について取り上げている。

【目指す姿1 新たな人の流れの創出】

<施策の方向性>

首都圏等からの移住の促進
人材誘致の推進と関係人口の拡大
若者の県内定着・回帰の促進

上記の施策の方向性に対応した事業は、以下の8事業である。

- 移住総合推進事業
- Aターン就職促進事業
- 地域おこし協力隊支援事業
- 「過密を避け秋田へ」人の流れ拡大事業
- ワークেশョン促進事業
- 地域を支える「関係人口」創出・拡大事業
- 若者の県内定着・回帰総合支援事業
- 奨学金貸与・返還助成事業

上記の8事業は、それぞれの各論に記載されている（ア）「事業の概要」の事業シート内「実施内容」に記載のとおり、27の事業に細分化されている。また事業によっては、さらに細分化されているものもある。

一方、県担当課が上記事業に用いている成果指標は、新プランに記載されている、以下の7つの指標である。

- 移住者数(県関与分)
- 新規移住定住登録世帯数
- Aターン就職者数
- リモートワーク移住世帯数
- 関係人口と連携した地域活動に取り組んでいる市町村数
- 高校生の県内就職率（公私立、全日制・定時制）
- 県内大学生等の県内就職率

上記の8事業については、「地域おこし協力隊支援事業」を除いて、新プランに定める指標が当てはまるものと思われる（なお、「地域おこし協力隊支援事業」については、隊員を採用するのは各市町村であるということから、成果指標は定めていない）。ただ、細分化された27事業については、「委託業務に係る企画提案協議における仕様書上での記載」や「予算見積り時の積算過程での記載」を活動指標としている事業はあるものの、一部の事業については、「活動指標」や「目標値」が設定されていないものがある。

移住総合推進事業に含まれる事業を例にとっても、細分化された個々の事業が、成果指標である「移住者数」の増加に結び付いたのか、あるいは結び付いていないのか、成果指標との直接的な対応関係を把握できない事業もある。その場合、事業を経済性・効率性・有効性の観点から適切に評価を行うことは困難となる。

個々の事業に「活動指標」や「目標値」を設定するということは、当該事業の遂行に対して担当者が責任を持つということである。移住者数という大きな指標の達成度合いについて、細分化された各事業を、その指標と直接的に関連づけて適切に評価できなければ、新プランで定める成果指標が達成されなかった場合の事業の責任の所在や評価があいまいになってしまうであろう。

細分化された個々の事業についても、予め活動指標や目標値が設定されていれば、当該事業の「プロセス評価」を行うことは可能である。今まで以上に目標と実績を比較するなどの分析を行い、その結果を通じて次回以降の事業活動に役立てるという一連のサイクルを確立し、継続的に運用することが重要ではないか。新プランに記載の成果指標以外にも、細分化された個々の事業に対しては、基本的に全ての事業において活動指標や目標値を設定することが必要であると考えられる。

(イ) 不適切な事業指標について

対象事業の中には以下に示すような事業指標が事業目的を達成するための指標として必ずしも適切でないと考えられる事業が、今回の監査対象とした事業全体に散見される。

【目指す姿 結婚・出産・子育ての希望がかなう社会の実現】

<施策の方向性>

安心して子育てできる体制の充実

例えば、「市町村子ども・子育て支援事業」において、指標として、「子育て世代包括支援センター設置市町村数」が設定されているが、既に、令和2年度で目標の秋田県内25市町村全てにおいて設置済みであり、目標としての役割は終了してしまっている。

また、「オール秋田で子育てを支える地域づくり推進事業」において、指標として「子ども・子育て支援活動計画提出団体数」が設定されているが、令和4年度において、目標56団体に対して実績は1団体とはるかに下回っていた。

これらのような「事業指標」に対しては、各論で示している事項も含め、「事業目的」の達成に適したものに設定し直すことが必要と考える。

3. 事業費の当初予算と実績の乖離について（意見）

今回の包括外部監査では、県が実施する事業が適切に運用されているかどうかについて、事業予算の執行状況からも検討を行っている。その結果、予算の見積りが適切でなかった事例や、予算残が多く生じたほか、補助上限額未滿の案件が多くなっていることが確認された。

(ア) 予算見積りの適切性について

事業費科目のうち、「負担金補助及び交付金」で、多額の減額補正、さらに不用額が発生するケースが複数あった。予算見積額を積算する際に、理論上必要な経費であるとして過去の最大規模をベースとした事例や、あるいは補助金等交付申請書の内容確認作業が年度末近くまでかかるなど、実績見込みを確認できる時期の都合上、減額補正が困難な事例があったが、結果的に予算の見積りが適切でなかったことになる。

県の財政は厳しい状況にあり、予算の削減が課題となっている。限られた予算で多くの重要な事業を実施する必要があるなかで、必要額以上の予算見積りを行うのは好ましいことではない。予算と実績との差異の検証を行い、翌年度には適正予算を見積り、より精緻な予算編成を行う必要がある。

(イ) 予算残が多く生じた事業について

「(1) 女性の活躍推進に取り組む企業が行う職場環境の整備等への助成」において、予算上の補助金額50,000千円に対し実際は9,620千円（執行率19.2%）、予算上の補助件数25社に対し実際は12社（執行率48.0%）、予算上の補助上限額2,000千円に対し実際の平均交付額は802千円（執行率40.1%）となっていた。また、「(2) 「えるぼしチャレンジ企業」に対する支援金の交付」においても、予算上の補助金額12,500千円に対し実際は4,965千円（執行率39.7%）、予算上の補助件数25社に対し実際は10社（執行率40.0%）、予算上の補助上限額500千円に対し実際の平均交付額は497千円（執行率99.3%）となっていた。

県担当者の回答では、当該事業は令和4年度に始まった事業であり、令和4年の5月中旬から案内を開始し6～7月くらいから企業に周知され申請されるようになったため、予算残が多く生じたとのことであるが、予算の執行率が低く、予算金額・件数の適切な設定や事業目的達成に向けての十分な取組が必要であったと考える。

4. 各市町村との更なる連携について(意見)

あきた未来創造部の担当課が把握している移住者数は、県の制度に登録している人（県関与分）であり、実際の移住者数はそれよりも多い。秋田県内25市町村の各自治体では、それぞれ移住者（県内への転入者）を把握している。

県の担当課では、移住者に対して、例えば移住支援金制度をはじめ様々な補助金制度や情報を用意し、移住者が秋田県内で暮らしていくためのサポート体制を築いている。その施策を、これまで以上に各市町村に浸透させることにより、より多くの移住者に対して、制度の利用を促すことができる。

また、「地域おこし協力隊支援事業」に対する県のスタンスは、「当該事業は、基本的に各市町村が主体となって行う事業であることから、県としてはそのための支援を行うことを基本としており、成果指標や活動目的を定めていない」という立場をとっている。

しかし、地域おこし協力隊は、任務が終了すればそのまま定住する可能性があり、県内人口の増加につながるだけでなく、関係人口の拡大にもつながるものである。県と各市町村は、「地域おこし協力隊の定着率を高める」という共通認識をもっていたきたい。

「関係人口」に関する事業も、県担当課は当該事業が結果的に移住（人口増）に結び付いたという事例は、詳細には把握していないようである。関係人口事業に関する複数の成功事例もあるため、各市町村は把握している可能性がある。当該事業が移住に結び付くなどの事例を発見し、広く発信するためにも、今まで以上に各市町村との情報交換を行っていただきたい。

人口減少問題という大きな課題と向き合っていくためには、県単独で施策を実施してだけではなかなか解決につながらない。県と各市町村がより一層連携し、情報交換を行い、共通の認識を持って課題に対応していくことが重要である。

5. 委託費について（意見）

委託費に関しては、委託先の選定過程については特に問題はなかった。また、事務を適正に執行し、リスクの発生を抑止するために、「内部統制確認シート」を作成している。この点についても特に問題はない。ただ、一部の委託事業については、事業の事後検証が不十分だと判断されるものがあった。

例えば、「秋田県移住情報相談拠点運営事業業務委託」では、東京都内に「Aターンスupportセンター」を設置し、直接雇用の相談員が常駐する体制となっている。県担当課は、当該業務委託の目的を「ブースを設置すること」とし、「ブースの設置が適切になされていることの確認」をもって、業務実績の検証及び成果の把握としている。移住を検討している人たちに対して相談センターを設置することは、重要な施策であることは間違いない。当該センターの相談員からは、毎日相談件数の報告は受けているようであるが、今後様々な形で移住に関する事業を展開していく上でも、相談内容から得られる情報は重要である。

また、「官民協働による受入体制整備事業業務委託」では、（公財）秋田県ふるさと定住機構に業務を委託しているが、同機構からは、相談対応した件数等を実績報告として提出してもらっただけで、事後検証は行っていなかった。

相談対応した事案が移住に結び付いているのかどうか、相談された内容から、今後の県の移住に関する施策や事業のヒントはないか等を検証し、文書化して課内で共有してはどうかと考える。

委託している事業の中には、「大学生のマッチング機会拡大事業」のように、やや低調に終わっている事業もある。投入経費の割には事業の有効性を見出すことができないのであれば、経済性の観点からも事業の撤退も含め、今後の在り方を再考する必要があると考える。

6. 人口減少社会における高等教育機関の役割について（意見）

(ア) 公立大学に求められる基本的な役割の整理について

公立大学の役割について、文部科学省のホームページには次のように記載されている。

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発展させることを目的とし、国立・公立・私立それぞれの設置形態の下で、教育研究水準の向上と、多様で特色ある発展してきました。

とりわけ、公立大学は、その目的に加え、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・文化への貢献が期待されています。

このように、公立大学の一次的な役割は、地域の人々に高等教育の機会を提供することと知識や文化面で地域に貢献することであり、人口減少への取組が前提となるべきものではないと考える。

一方で、秋田県では、少子高齢化の進行や若者の県外流出による人口減少が進む中、デジタル化や産業構造の変化への対応など地域社会や産業が抱える課題の解決に向け、若者の県内定着や地域を担う人材の育成拠点として公立大学などの高等教育機関の取組に対する期待が高まっている。

これらの課題に対して、平成29年4月に「あきた未来創造部」を設置し、公立大学法人の管理運営を行う「高等教育支援室」が中心となって、秋田県立大学や国際教養大学と連携のもと、「地域社会の活性化と産業振興に資する高等教育機関の機能の強化」を目指して取り組んでいる。

(イ) 県内の高等教育機関と連携した人口減少社会に対応する取組

県が進めている人口減少社会に対応するために、高等教育機関と連携して推進している取組を、資料の閲覧や担当課からのヒアリングにより、以下の4つの枠組みに整理した。

① 県内進学先の確保

県民にとって関心の高い教育プログラムを備えた高等教育機関を設置し入学させることにより、進学先が無いことを理由に地域を離れてしまう若年人口の県外流出を防止する。

② 県内就業による定着

県内企業についての十分な情報提供やインターンシップなどによるマッチングを行い、高等教育機関の卒業生が県内企業への就職や起業しやすい環境を整え、県内への若年人口の定着を促す。

③ 関係人口の拡大

高等教育機関における学びやボランティアなどの地域社会との交流を通じて、秋田県に関心や愛着を持つ人材を育成し、将来的な移住による直接的な人口増加や、県外居住であっても、地域の事業者と連携し、知識や情報、技術等を活用して地域の活性化や発展に寄与する関係人口の増加を目指す。

④ 人口減少社会への貢献

急激な人口減少社会において、デジタル技術など社会変化への対応が難しい地域の住民や事業者に対して、ボランティアやインターンシップを通じ、学生が自らの持つ発想力や活動力、システムスキルなどを活用し、地域社会の課題を解決し、地域の活性化や発展に貢献する。

(ウ) 「新秋田元気創造プラン」における高等教育機関の人口減少社会への取組

「新秋田元気創造プラン」では、「目指す姿5 地域社会の活性化と産業振興に資する高等教育機関の機能の強化」として、以下の項目を示している。

高等教育機関が、地域ニーズを踏まえた教育・研究・社会貢献活動を通じて、地域社会の課題の解決や持続可能な発展に貢献するとともに、輩出した多数の優秀な人材があらゆる分野で活躍することを目指します。

これを受けた施策の方向性として、「施策の方向性2 次代を担う学生の確保と人材育成への支援」が示され、その具体的な取組については、「県内高等教育機関が、県内外の高校生から進学先として選ばれるよう、教育・研究の質の向上や魅力発信に向けて行う取組や産業界の期待に応える人材の育成を支援します。」とし、主な取組として以下の4項目を上げている。

- (1) 県内出身学生の確保に向けた多様な入試制度や広報活動等を実施する公立大学法人への支援
- (2) 大学の教育資源を活用した高校生のキャリア教育への支援
- (3) 県内産業の即戦力となる人材の育成に取り組む私立大学・短期大学・専修学校への支援
- (4) 高等教育機関の学生に対する授業料等の経済的負担の軽減に向けた支援

これらのうち、前述の「県が高等教育機関と連携した人口減少社会に対応する取組」との繋がりを見てみると、(ア)が「①県内進学先の確保」、(ウ)が「②県内就業による定着」と同様のものと言えるだろう。

また、これらの取組に関連する成果指標は、「県内高卒者の県内大学・短大・専修学校等への進学率」と「県内大学生等の県内就職率」の2項目として、具体的な目標値が示されている。

(エ) 県が設置している2つの大学の取組を通じて

県が設置主体となっている、秋田県立大学と国際教養大学について、設置目的、中期目標、中期計画、令和4年度計画、令和4年度業務実績を閲覧したところ、大学の特徴が反映され、両校とも一貫性のあるものとなっていると判断した。また、これらの資料には、両校が人口減少社会に対応するため、自らの特徴を活かした役割を発揮すべく取り組んでいる状況が示されている。

これらの資料や「新秋田元気創造プラン」の閲覧から、気になった点について意見として述べることにする。

① 目標との継続的な乖離

国際教養大学の県内入学者については、設立時に設けた「学部入学者の2割以上」という目標に未達の状況が続いている。その理由として、大学の評価が高く県外からの入学希望者が多くなっているため、一般入試において県内出身者の合格者が少ないという状況がある。その対応策として、特別選抜制度を設け合格者の確保に努めているものの、目標値との乖離は埋まっていない。長期的には県内の高校の学力レベルの引き上げにより、目標を達成することが望ましいのかもしれないが、目標値の設定について、今の環境下で適切なものとなっているかについての検証が必要と考える。また、当該目標が適切であるとしたら、秋田県立大学のように多様な選抜制度を新たに設けるなど、県としての方針を明らかにする必要があるのではないだろうか。

② 大学ごとの成果指標の設置

「新秋田元気創造プラン」では、人口減少に向けた取組の成果指標として2項目が示されているが、それぞれの指標の教育機関別の内訳は設定されていない。一方で、大学が示している中期目標や単年度の計画などを見ると、個々の大学が設置目的に沿った特徴を活かした形で、地域に貢献する取組が示されている。

このような状況において、県外からも多くの学生を受け入れ、グローバルで活躍する人材を育成する方針の国際教養大学に対して、県内入学者や県内就職者の少なさに対応を求める県民の声も少なからずある。そして、その対応についても真摯に

受け止め取り組んでいる状況が、大学の単年度計画や実績を見ると明らかである。しかしながら、これらの取組は、国際教養大学の本来の役割からすると、教職員の労力とその結果を考えた場合、必ずしも効率的には思えず、無理があるように感じた。もちろん県民の様々な声に対応することも大切ではあるが、高度な教育や研究を中心とした大学の運営を実現させるためには、このような声に対して、大学ではなく設置主体としての県が、明確に各大学の方針を示し、県民に理解を促す必要があるのではないだろうか。大学ごとの役割や目標に加えて「新秋田元気創造プラン」に示された成果指標と連動する指標を個別に設定し、県民に対しても積極的に示すことによって、個々の大学が、人口減少に対して取り組んでいる状況の理解につながるのではないかと考える。

③ 「高等教育支援室」の人口減少に向けた取組

人口減少対策は県の最優先課題であり、その対応のために設置された「あきた未来創造部」の中に「高等教育支援室」は配置されている。そのため、監査人としては、「高等教育支援室」が行う事業についても、人口減少に対応する役割が含まれるという前提で監査を行なった。しかしながら、大きな予算が配分されている高等教育支援室の事業の多くは、人口減少対策が主たる目的ではなく、県が設置した2つの公立大学が、適切な教育・研究を行うといった大学運営のための支出であった。しかしながら、人口減少社会において、高等教育機関に対して期待される役割があって「あきた未来創造部」に位置付けられているとしたら、人口減少を意識した目標の設定や、民間も含めた県内の高等教育機関に対する組織的な働きかけなどに、部内の多くの職員や部署が連携し関与しても良いのではないだろうか。