

地方分権論 B

(地域公共経営論)

2017 年度秋学期
第 6 回 (資料)

2017. 11. 10 (金)
第 4 限 (14:45~16:15)
於 3 号館 608 号室

片木 淳

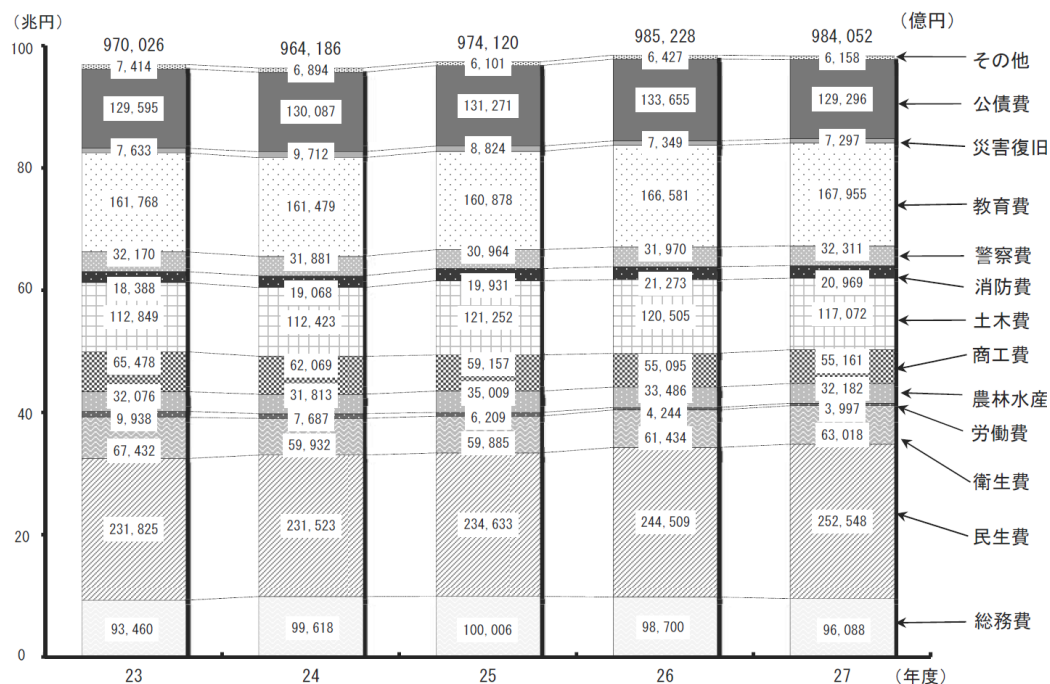
katagi©waseda.jp (©は@)

次回までに、(討論資料)

地方交付税と地方行革をめぐる国会論議 (衆・総務委員会、平成 28 年 10 月 25 日、議
事録抜粋) (本資料の最後に掲載)
を読んで、研究しておくこと。

1 歳出決算額の教育費と老人福祉費の推移

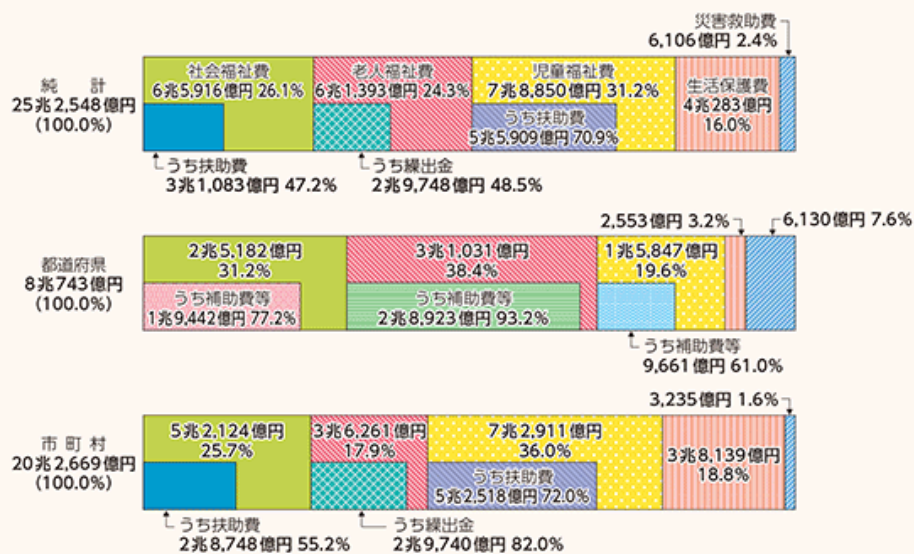
1.1 歳出決算額の目的別内訳の推移（平成 23 年度～平成 27 年度）



【出典：総務省 HP「政策 > 白書」「地方財政白書」「平成 29 年版地方財政白書（概要）」より抜粋】

1.2 歳出決算額の老人福祉費（平成 27 年度）

第 33 図 民生費の目的別内訳



【出典：同上「HTML」より抜粋】

1.3 歳出決算額の教育費と老人福祉費の推移（平成 14 年度→平成 24 年度、純計、百万円）

（平成 14 年度決算）

- ・ 教育費 17,654,384
- ・ 老人福祉費 3,793,219

【出典：総務省 HP「地方財政の状況（平成 16 年 3 月）」】

（平成 24 年度決算）

- ・ 教育費 16,147,943 平成 14 年度に比べ、8.5%減少。
- ・ 老人福祉費 5,725,189 平成 14 年度に比べ、50.9%増加。

【出典：総務省 HP「地方財政の状況（平成 26 年 3 月）」】

2 インフラ長寿命化基本計画の概要

- 個別施設毎の長寿命化計画を核として、メンテナンスサイクルを構築
- メンテナンスサイクルの実行や体制の構築等により、トータルコストを縮減・平準化
- 産学官の連携により、新技術を開発・メンテナンス産業を育成

1. 目指すべき姿

○安全で強靱なインフラシステムの構築

- メンテナンス技術の基盤強化、新技術の開発・導入を通じ、厳しい地形、多様な気象条件、度重なる大規模災害等の脆弱性に対応
- 【目標】老朽化に起因する重要インフラの重大事故ゼロ（2030年）等

○総合的・一体的なインフラマネジメントの実現

- 人材の確保も含めた包括的なインフラマネジメントにより、インフラ機能を適正化・維持し、効率的に持続可能で活力ある未来を実現
- 【目標】適切な点検・修繕等により行動計画で対象とした全ての施設の健全性を確保（2020年頃）等

○メンテナンス産業によるインフラビジネスの競争力強化

- 今後のインフラビジネスの柱となるメンテナンス産業で、世界のフロントランナーの地位を獲得
- 【目標】点検・補修等のセンサー・ロボット等の世界市場の3割を獲得（2030年）

2. 基本的な考え方

○インフラ機能の確実かつ効率的な確保

- メンテナンスサイクルの構築や多段階の対策により、安全・安心を確保
- 予防保全型維持管理の導入、必要性の低い施設の統廃合等によりトータルコストを縮減・平準化し、インフラ投資の持続可能性を確保

○メンテナンス産業の育成

- 産学官連携の下、新技術の開発・積極公開により民間開発を活性化させ、世界の最先端へ誘導

○多様な施策・主体との連携

- 防災・減災対策等との連携により、維持管理・更新を効率化
- 政府・産学界・地域社会の相互連携を強化し、限られた予算や人材で安全性や利便性を維持・向上

3. 計画の策定内容

○インフラ長寿命化計画（行動計画）

- 計画的な点検や修繕等の取組を実施する必要性が認められる全てのインフラでメンテナンスサイクルを構築・継続・発展させるための取組の方針（対象施設の現状と課題／維持管理・更新コストの見通し／必要施策に係る取組の方向性 等）

○個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）

- 施設毎のメンテナンスサイクルの実施計画（対策の優先順位の考え方／個別施設の状態等／対策内容と時期／対策費用 等）

4. 必要施策の方向性

点検・診断	定期的な点検による劣化・損傷の程度や原因の把握 等
修繕・更新	優先順位に基づく効率的かつ効果的な修繕・更新の実施 等
基準類の整備	施設の特性を踏まえたマニュアル等の整備、新たな知見の反映 等
情報基盤の整備と活用	電子化された維持管理情報の収集・蓄積、予防的な対策等への利活用等
新技術の開発・導入	ICT、センサー、ロボット、非破壊検査、補修・補強、新材料等に関する技術等の開発・積極的な活用 等
予算管理	新技術の活用やインフラ機能の適正化による維持管理・更新コストの縮減、平準化 等
体制の構築	[国]技術等の支援体制の構築、資格・研修制度の充実 [地方公共団体等]維持管理・更新部門への人員の適正配置、 国の支援制度等の積極的な活用 [民間企業]入札契約制度の改善 等
法令等の整備	基準類の体系的な整備 等

5. その他

- 戦略的なインフラの維持管理・更新に向けた産学官の役割の明示
- 計画のフォローアップの実施

【出典：内閣官房
HP「政策課題 >
インフラ老朽化
対策の推進に関
する関係省庁連
絡会議」「決定等」
「平成25年11月
29日インフラ長
寿命化基本計画
[本文／概要等]」
「概要」】

3 公共施設等総合管理計画

3.1 公共施設等総合管理計画策定指針（平成 26 年 4 月 22 日）の概要

公共施設等総合管理計画策定指針の概要①

公共施設等総合管理計画の内容

1 所有施設等の現状

全ての公共施設等を対象に、以下の項目などについて、現状や課題を客観的に把握・分析。

- 老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況
- 総人口や年代別人口についての今後の見通し
- 公共施設等の維持管理・更新等に係る中長期的な経費やこれらの経費に充当可能な財源の見込み

2 施設全体の管理に関する基本的な方針

- 計画期間
10年以上とすることが望ましい。
- 全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策
全ての公共施設等の情報を管理・集約する部署を定めるなどして取り組むことが望ましい。
- 現状分析を踏まえた基本方針
現状分析を踏まえ、今後の公共施設等の管理に関する基本方針を記載。
- バージョンアップ
計画の進捗状況等についての評価の実施について記載。評価結果等の議会への報告や公表方法についても記載することが望ましい。なお、今後は、管理を行うに際し基礎となる情報として、固定資産台帳等を利用していくことが望ましい。

3 地方財政措置

- 計画策定に要する経費について、平成26年度からの3年間にわたり特別交付税措置（措置率 1／2）
- 計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設（地方財政法改正）
〔 特例期間 平成26年度以降当分の間、地方債の充当率 75%（資金手当）
地方債計画計上額 300億円（一般単独事業（一般）の内数） 〕

【出典：総務省 HP「政策 > 地方行財政 > 地方財政の分析 > 公共施設等総合管理計画」「公共施設等総合管理計画の策定」「『公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針』の概要（平成 26 年 4 月 22 日）」】

公共施設等総合管理計画策定指針の概要②

公共施設等総合管理計画に基づく老朽化対策の推進イメージ

公共施設等の管理

- 長期的視点に立った老朽化対策の推進
- 適切な維持管理・修繕の実施
- トータルコストの縮減・平準化
- 計画の不断の見直し・充実

まちづくり

- PPP/PFIの活用
- 将来のまちづくりを見据えた検討
- 議会・住民との情報及び現状認識の共有

国土強靱化

- 計画的な点検・診断
- 修繕・更新の履歴の集積・蓄積
- 公共施設等の安全性の確保
- 耐震化の推進

【出典：同上】

インフラ長寿命化計画の体系

インフラ長寿命化基本計画 (基本計画)【国】

(行動計画) 【国】

各省庁が策定

(行動計画) 【地方】

公共施設等総合管理計画

(個別施設計画)

道路

河川

学校

(個別施設計画)

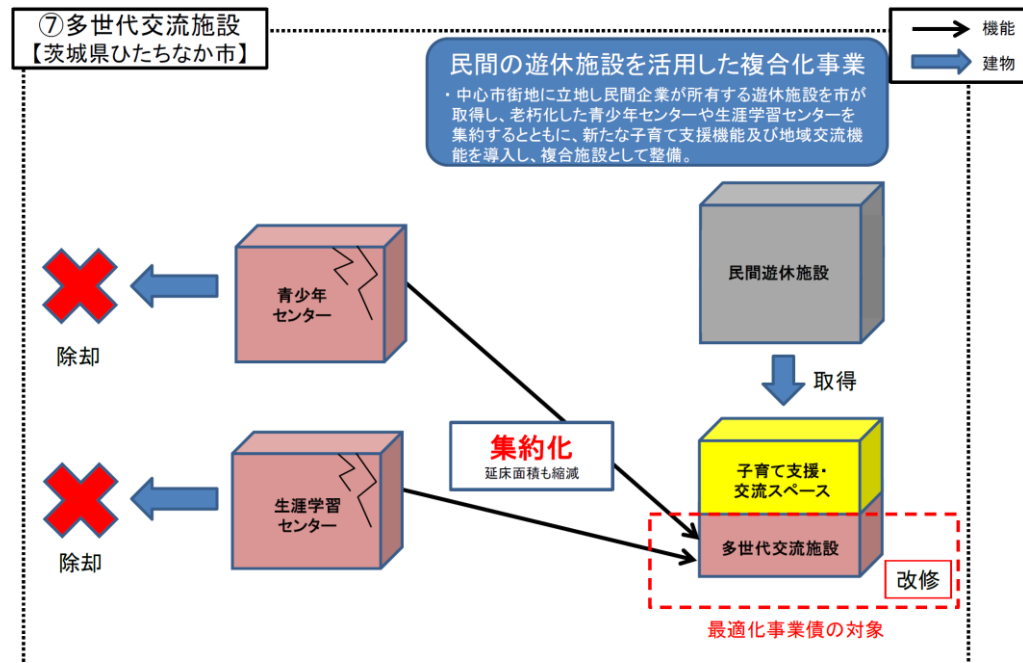
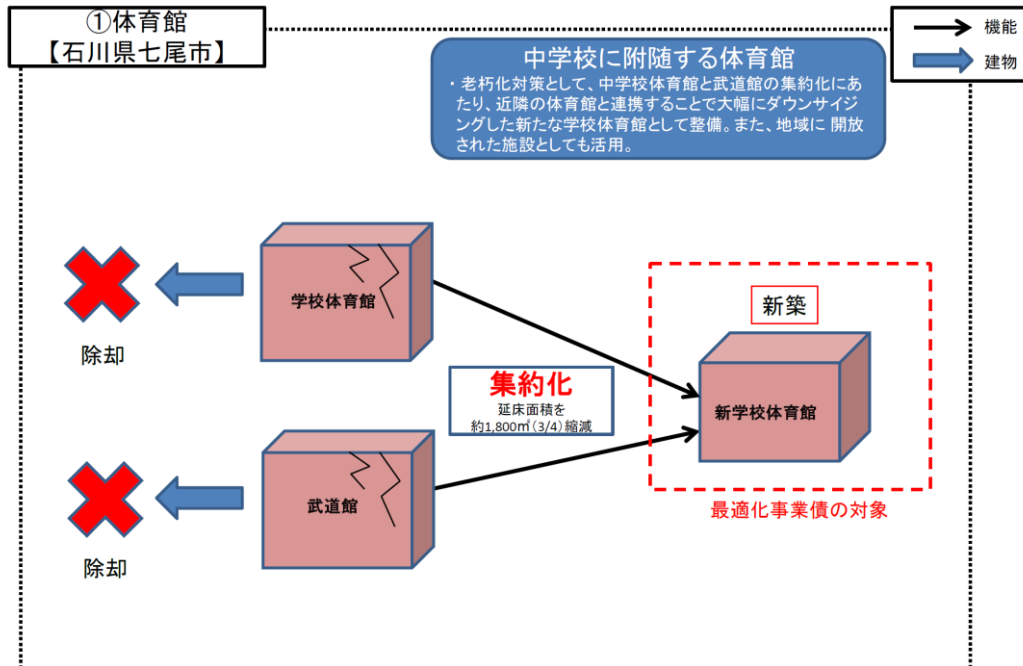
道路

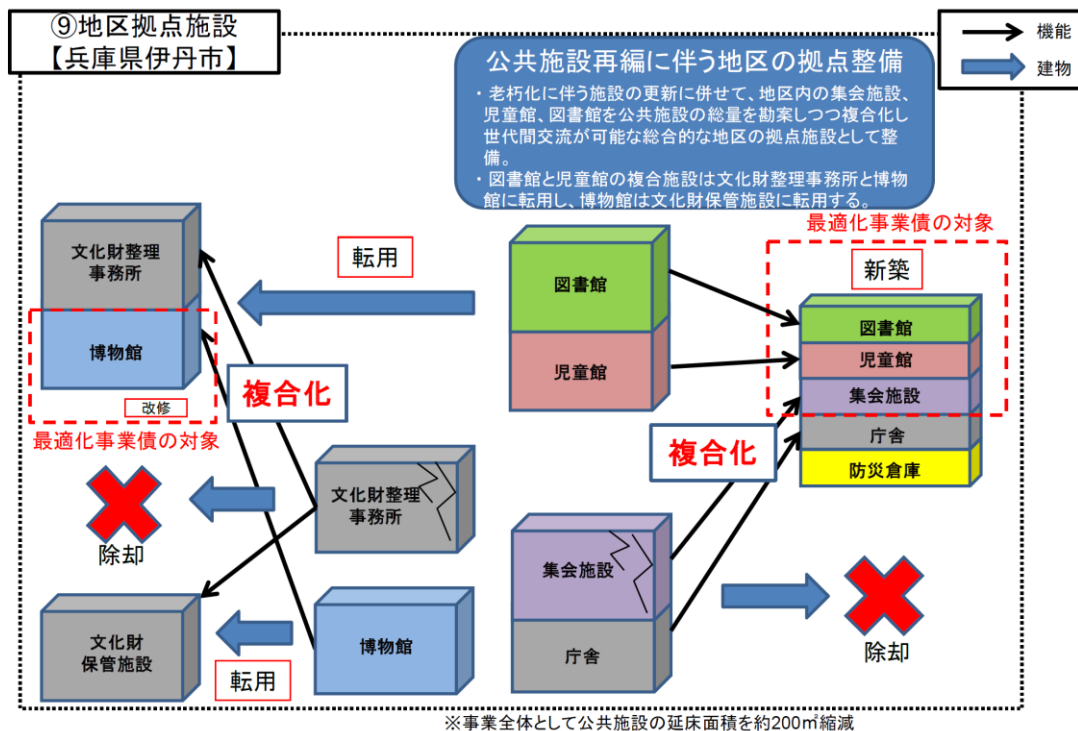
河川

学校

【出典：同上】

3.2 公共施設最適化事業債を活用した先進事例





3.3 まちづくりの観点において先進的な事例（茨城県ひたちなか市）



【出典：同上「公共施設等総合管理計画」「まちづくりの観点において先進的な事例（平成28年11月4日更新）」「茨城県ひたちなか市】

・大阪府岸和田市

大阪府岸和田市(人口19.5万人)

新福祉センター整備事業

事業の概要

市の中心駅近くに立地している高齢者関連施設の建替えに合わせて、市内に分散している障害者支援施設や児童福祉施設の機能を「都市中枢ゾーン」内に移転し、複合施設として整備する。

事業のポイント

- 総合計画及び公共施設等総合管理計画を連携させることで、まちづくり関係施策を連携させた事業を構築する。

総合計画

岸和田駅周辺を「都市中枢ゾーン」として位置づけ、中心市街地の一角として、商業・業務など都市機能の集積を図るとともに、地域福祉を考慮し、市の中枢拠点としてにぎわいの創出を図る。

公共施設等総合管理計画

長期的な視点で人口動向や財政状況を見据え、適正な保有量を検討するとともに、地域のニーズや利用状況等を鑑み、集約化や複合化等、施設の再配置により公共施設等の適正化を図る。

岸和田市総合計画におけるまちづくりゾーン図



事業の効果

- 分散している福祉施設機能を1か所に集めることにより、人が集まる都市の拠点をつくり、市の玄関口にふさわしいにぎわいの創出に寄与する。
- 将来的には、市庁舎移転の第一候補地として検討しており、今後の一層の都市機能の強化も見込まれる。

3.4 住民参加の観点において先進的な事例（福岡県飯塚市）

福岡県飯塚市(人口13万人)

小中一貫校建設事業（幸福中学校区小中一貫校）

事業の概要

学校施設の老朽化が進行するとともに、人口（児童・生徒）が減少することを踏まえ、2つの小学校及び1つの中学校を施設一体型の小中一貫校として集約する。（小学校に併設されている児童館も同時に移転し、統合。）

事業のポイント

小中一貫校の施設整備に当たり、保護者や地域住民に対して、アンケートや意見交換を行った。

○学校再編整備等に関するアンケート

市全体における学校の再編整備計画を策定するに当たり、保護者や地域住民に対して、アンケートを実施した。

アンケートの内容

- ・小規模な学級編成（1学年1学級など）が存在していることに対する考え方
- ・小中一貫教育の効果
- ・老朽化による建替えの是非
- ・小学校及び中学校の通学方法及び通学距離

アンケートを踏まえ、「飯塚市立小学校・中学校再編整備計画」を策定した。計画では、12の中学校区それぞれについて再編の方針が定められ、幸福中学校区においては、幸福小学校、目尾小学校及び幸福中学校を施設一体型の小中一貫校として統合することとされた。

※併設されている児童館も同時に移転し、統合

○建設適地の比較検討

「飯塚市立小学校・中学校再編整備計画」に基づき新たな学校を建設するため、保護者や地域住民を中心に建設適地を検討した。

市が提示した3つの候補地について、保護者全員を対象に実施した候補地選定に関するアンケートを参考に、周辺環境や通学路の安全性等、10項目（49細項目）の評点を行った。

保護者及び地域住民により構成される「小中一貫校建設基本構想検討会」において、上記の評点等を参考に、それぞれの候補地について意見交換したうえで、投票による選定を行った。

自治会長、PTA及び有識者で構成される「建設適地検討協議会」にて①安全性、②周辺環境、③通学距離の観点から再度選定を行い、教育委員会に建議した。

事業の効果

- 建設する小中一貫校の整備方針及び建設適地について、保護者や地域住民が主体となって検討したことで、今後導入される小中一貫教育を地域全体で支えることが期待される。

【出典：総務省 HP「政策 > 地方行財政 > 地方財政の分析 > 公共施設等総合管理計画」
「公共施設最適化事業債を活用した先進事例」。2017.11.1】

(次回討論資料)

地方交付税と地方行革をめぐる国会論議（衆-総務委員会、平成 28 年 10 月 25 日、議事録抜粋）

○逢坂委員 おはようございます。逢坂誠二でございます。

きょうは質問の機会をいただきまして、ありがとうございます。

きょうは、まず最初に、地方交付税の問題について質問させていただきたいと思います。

地方交付税は、地方固有の財源であるということ、そして、客観的な基準によって地方の行政需要を見積もって、さらにまた客観的な基準によって地方の歳入を見積もる、そしてその差額を地方に交付する、地方の固有の財源であるというふうに理解をしているわけであります。

そして、これは、補助金や交付金などと違って、これによって政策誘導をするという性格のものではないという理解を私はしているわけでありますけれども、最近の交付税を見ていると、交付税によって政策誘導をしている、そうとられかねないようなところがあるわけでありまして、少し交付税の性質、性格をゆがめているのではないかというふうに思っております。そのような観点から、幾つか質問させていただきたいと思います。

まず一つでありますけれども、いわゆる行革インセンティブ算定と言われるもの、地域の元気創造事業費の中にそういう要素が含まれているわけでありますけれども、これについて、行革インセンティブ算定の内容、そして意義、どういう意図でこれを導入しているのか、事務方の方から説明いただきたいと思います。

○黒田政府参考人 お答えいたします。

地域の元気創造事業費の算定に当たりましては、それぞれの地方団体が地域経済活性化に取り組むための財政需要につきまして、人口を基本とした上で、行政改革の取り組みと地域経済活性化の成果指標を反映することとしております。

このうち、行革努力分につきましては、厳しい財政状況の中にあっても、各地方団体が行政改革により捻出した財源をも活用して地域経済活性化の取り組みを行っていることを踏まえ、行政改革を示す指標を地域経済活性化に係る財政需要の算定に反映しているものでございます。

○逢坂委員 具体的に言いますと、今のいわゆる行革算定でありますけれども、職員数の削減率、前年度のラスパイレス指数、直近五カ年平均のラスパイレス指数、人件費削減率、人件費を除く経常的経費削減率、それから地方債残高削減率、こういったものが項目に含まれていると承知をしているわけですが、今言いました項目、これは、どれもこれも確かに地方の行革を考える上では非常に重要な要素だというふうに私も思います。

私自身も、自治体におりました折に、今言ったような数値、これらをどうするのかと

ということが行政改革を考える上で非常に大事なことだというふうに認識をしているんですけども、これを交付税に入れるということではどんな意義があるのかというのは、どうも私にはよくわからないんですね。

今の説明によりますと、各団体が行政改革によって捻出した財源を活用して行う地域活性化に係る財政需要も多額である、こういったことがこの需要に算定している理由だというふうに二月にも答弁いただいているんですけども、改めて事務方の方から、こういう理解でよろしいのでしょうか。

○黒田政府参考人 お答えいたしましたように、基本的には、行革努力の実績を地域振興の経費に算定するという観点で算定を行っております。

○逢坂委員 そこが私には理解できないんですね。

行革を一生懸命やって、地方で少しでも一般財源を節約しようということはやる。でも、この交付税の算定を見ていると、そういうふうに行革を一生懸命やったところが地域経済活性化に係る事業もたくさんやっているかのような算定に見えるわけでありまして、ここには因果関係はあるのでしょうか。

私の印象でいくと、これは私も具体的な数字を持っているわけではありませんので明確には言えないんですが、とにかく行革だ、行革だと一生懸命やればやるほど、実は逆に地域の経済が疲弊しているケースも多いのではないかと。

職員の給与を削減する、あるいは、人件費削減が今回の行革算定の非常に多いところでありまして、職員を削減する、そうすることによって小さな自治体などでは逆に地域経済の衰退につながっているといったようなケースも見られるような気がするわけですが、行革と地域経済活性化に係る財政需要が連動している、行革すれば地域経済活性化に係る財政需要がふえている、そういう事実はあるのでしょうか。

○黒田政府参考人 少し、現在の行革インセンティブ算定についての経緯的なものを申し上げます。

基本的に、地方交付税の算定におきましては、行革努力により経費を削減しましても、交付税そのものは削減されません。その分をほかの施策に活用し得る財源が確保される仕組みとなっておりますので、地方交付税制度には行政改革を促す仕組みがもともと内在しているというふうに私たちは考えております。

ただ一方で、そのような仕組みに加えまして、さらに行革努力を算定に反映すべきではないかという声を地方団体から多数いただきました。

その中で最初に私どもが行いましたのが、まず、例えば徴税努力なんかをやっている団体につきましては、やはりそれなりに徴税経費がかかっているだろう、そういうことで、徴税努力に係る経費を単位費用に算入いたしまして、徴税の結果がよくなったところに対してはその経費をさらに高めるという算定を行いました。

そういう算定に加えまして、さらに何か行革努力を反映させる算定ができないかという指摘がございまして、今の徴税費のような算定に合わせまして、努力してお金を捻出

して地域の活性化のためにいろいろと努力をしているという地方団体の声を踏まえまして、現在の算定もあわせて行っている、そういう状況でございます。

○逢坂委員 徴税の方は私は一定程度理解するんですよ。徴税努力をするためにはお金もかかる、さまざま対策、対応をするためにお金もかかる。徴税努力をして税収が上がる、それで基準財政収入額がふえるわけで、それによって交付税が減るのは何かちょっとおかしいなというふうに思っている首長さんが多いのは私も理解します。

だけれども、今の人件費を下げる、ラスパイレスを下げる、定数を下げる、こういったことによって、それが経済活性化につながっているという発想が私はおかしいような気がするんですね。交付税の算定そのものがどうであるかというよりも、そこを経済活性化と結びつけているというのは地域の実態と逆だというふうに私は思っておりますので、これについては後でまた大臣から感想をちょっと聞いてみたいと思います。

それから次に、私はこっちも特に問題だと思っているんですが、トップランナー方式による交付税の算定というのがある。これについて、意図と中身を説明していただけませんか。

○黒田政府参考人 現在、地方財政は巨額の財源不足を抱えまして、依然として厳しい状況にある中で、引き続き、行政の効率化を進めていく必要がございます。

このため、昨年八月に、総務大臣通知としまして、地方行政サービス改革の推進に関する留意事項を発出しまして、民間委託等の積極的な活用等によるさらなる業務改革の推進に努めるよう各地方団体に要請いたしました。

こうした中で、地方交付税の算定におきましても、地方交付税法の改正によりまして、単位費用の算定に平成二十八年度からトップランナー方式を導入しまして、多くの団体が業務改革に取り組んでおります業務につきまして、業務改革を行っております団体の経費水準を基準財政需要額の算定基礎とするところとしたところでございます。

○逢坂委員 加えて説明をお願いしたいんですけれども、二十八年度には具体的にどういう項目がトップランナー方式に入れられたのか、それから、二十九年度以降導入を検討しようとしているものにどんな項目があるのか、簡潔に説明をお願いします。

○黒田政府参考人 トップランナー方式につきましては、地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしております地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されております二十三業務について検討対象としております。

平成二十八年度におきましては、このうち、本庁舎清掃や情報システム運用など、多くの団体で民間委託等の業務改革に取り組んでおります十六業務について導入いたしました。

残り七業務でございますけれども、これにつきましては、現在、地方団体あるいは関係省庁からさまざまな意見をいただいております。こういうことを踏まえまして、来年の対処方針について、年末をめどに対応を決めていきたいと考えております。

○逢坂委員 まず一つ、民間化、ある種、民間業務委託を進める、そういう意図で交付税の中にこういうトップランナー方式というものを入れているということについて、交付税による政策誘導の側面が非常に強いのではないかという気がするわけで、これは少し慎重にやるべきだろうと私は思っています。

ただ、今話がありましたとおり、例えば本庁舎の清掃でありますとか電話交換でありますとか、そういった業務について、これは自治体の現場のみずからの判断で民間委託をしていくということはある程度だと私は思っていますし、民間委託をしても本質的な仕事の内容に大きく影響を与えるものだというふうには感じられません。だから、その意味で、本庁舎の清掃ですとか電話交換などを民間委託するということは、私はそれは悪いことではないというふうに思っております。

ただ、きょう具体的に御説明いただきませんでしたけれども、二十九年度以降導入を検討するものの中に、答弁の中には出てきませんでした。残された業務、これは既に書き物などでも出ておりますので私の方から言わせていただきますと、図書館管理、博物館管理、公民館管理、児童館、児童遊園管理、青少年教育施設管理、公立大学の運営、窓口業務、しかもその窓口業務は具体的にどういうものか、戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務などというふうになっているわけですね。

今、来年以降検討をするというふうに挙がっている項目、これは単なる維持管理業務ではないというふうに私は思うんですね。維持管理、仮に何かこれらの業務をしたとして、その業務の内容そのものが政策に直結する、そのやり方が政策に直結するものだというふうに思っているんですけども、この辺の認識、事務方はどう思っておられるでしょうか。

○黒田政府参考人 今御指摘いただきました図書館管理等の残り七業務につきましては、現在、地方団体及び関係省庁等からヒアリングを行っております。

その中で、例えば、図書館管理への指定管理者制度導入につきましては、教育機関としての重要性に鑑み、司書等を地方団体の職員として配置しているなどの意見をいただいております。実態としても制度の導入が進んでいないという状況でございます。

いずれにいたしましても、引き続き、関係者へのヒアリング等を行いながら、年内に結論を得ようさらに検討を進めてまいりたいと考えております。

○逢坂委員 私は、図書館の民間委託が全て一〇〇%問題があるというふうには必ずしも言いません。中には非常にいい民間委託をしているケースもあるかというふうに思いますが、総じて、図書館にしても博物館にしても、あるいは公民館なんかもそうなんです。公民館活動というのは、単なる施設の鍵をあけたり閉めたり掃除をしたりすることではないわけですね。公民館活動というのは社会教育の柱になるようなものですから、これを民間委託するという、それを全面的によしとして推進することは、私は非常に課題が多いというふうに思います。

それは、それぞれの自治体が、自分たちの自治体ではこういうやり方が都合がいいん

だというようなことをやはり基本にしてやるべきであって、全部民間委託すればよくなるんだというのは、私は行政サービスのあり方として誤るのではないかというふうに思っております。

きょうの時点ではこれ以上この問題は議論しませんが、来年度以降検討を要するもの、図書館ですとか博物館、公民館、こうしたものは相当慎重にやってもらわないと困る。これを民間化すれば全てバラ色だなどということはあるまいというふうに思っていますので、これから、来年に向けて幾つか具体的な議論をまた今後もさせていただきたいと思います。

まず、最後に大臣、そういうわけで、この交付税のトップランナー方式とそれから行革インセンティブ算定、これについて大臣はどうお考えですか。私の問題意識は伝わったかと思うんですが。

○高市国務大臣 先ほど来、委員からさまざまお話がございました。

まず、トップランナー方式については、もう既に局長が答弁をいたしましたけれども、七業務については、今委員から御指摘があったような点も含めて、関係者からのヒアリングをしっかりと行い、年内に結論を得るようにさらに検討を進めてまいりたいと存じます。特に、図書館管理など教育機関、調査研究機関としての重要性の御指摘などは、さまざまな方面から伺っております。

それから、先ほど交付税についてのお話もございました。恐らく政策誘導になっちゃっていないかという問題意識でいらっしゃったと思うんですが、交付税はその使途に制限のない一般財源でございますので、地方団体の実態をいかに反映するかということの算定方法についての御指摘でございましたから、その使途を縛るものではないということをお願いします。

ですから、政策誘導という指摘は当たりませんし、また、行革努力を何とかちゃんと反映してほしいという地方団体からの御意見も踏まえた上で改善を重ねてきたものでございます。

【出典：国会会議録検索システムによる。】