

論点整理 地方行財政改革のポイント

平成27年6月1日

伊藤 元重
榊原 定征
高橋 進
新浪 剛史

地方行財政制度 提言内容の全体像

【基本的な考え方】

- 国から地方に大規模に財政移転してきたにも関わらず地方創生予算が必要な事態に至った。従来の仕組みを踏襲することへの危機意識を国・地方で共有し、地方財政の仕組みを変えていく必要
- 地方自治体が自ら行政のムダをなくし創意工夫するインセンティブを強化する。地方交付税をはじめ、頑張る地方の取組を促す仕組みに重点シフト、民間の大胆な活用による効率化といった地方財政制度の改革を進める
- 国は行財政データの見える化、簡素化・標準化ガイドライン等、地方公共サービスの基盤を整備する
- 地方の財政収支が黒字化すると見込まれる中、地方においても国の取組と歩調を合わせた歳出改革を進める。経済再生・歳出効率化・経営効率化に向けた自治体の努力と並行して、必要な行政サービスを賄うため、一般財源を確保する

【公的部門の産業化、インセンティブ改革、公共サービスのイノベーション】

- (1) 外部委託の推進、包括的民間委託の推進〔図表1、2〕
 - ① 市町村等で取組が遅れている分野を中心に、KPIを設定して外部委託を加速
 - ② 専門性は高いが定型的な業務に関し、官民協力のもと委託可能範囲を明確化
- (2) 人口20万人以上の自治体においてPPP/PFI導入を原則化など、民間資金・ノウハウの活用〔図表3〕
- (3) 公共サービスの現状、コスト、政策効果等に関する徹底した「見える化」〔図表4〕
 - ① 国・地方の行政経費の情報開示を抜本拡充。誰もが活用できる形で集中改革期間内に確実に実現
 - ② 各自治体等の行政コスト情報、施設等保有・維持管理、IT投資等データを公開(オープンデータ化)
 - ③ スtock情報(固定資産台帳、地方公会計、公共施設等総合管理計画等)を期間中に整備し、公開
- (4) 国・自治体連携プラットフォームの整備と活用による公共施設等の集約・縮減、長寿命化(P13)
- (5) 補助金等の重複や縦割りの弊害を排除し、地方創生を一元的・効率的に支援する新交付金創設
- (6) 質の高いサービスを効率的に提供する優良事例を2020年度までに全国展開〔図表5〕
- (7) 公共サービスに関わる業務の簡素化・標準化〔図表6〕
 - ① 5年間でIT等を活用して業務を簡素化・標準化。国はガイドラインを示し自治体に計画策定を促す
 - ② ITを活用した公共サービスの業務改革により、維持管理経費の3割減を目指す

【地方行財政分野：改革の基本方針】

- (8) 別枠加算や歳出特別枠につき、集中改革期間中、早期に危機対応モードを終了〔図表7、8〕
- (9) 地方独法、公営企業、第3セクター等を含め地方行政サービスにおける公的部門産業化・インセンティブ改革を強力に推進。経営改革が遅れている公営企業につき5年以内の廃止・民営化等〔図表9、10〕
- (10) 地方交付税制度改革〔図表11〕
- ① 交付税の単位費用を計画期間内に低コスト団体に合わせる仕組み(トップランナー方式)を導入する。これを地方財政計画に反映することにより、自治体全体の取組を加速する
 - ② 交付税等の配分基準を人口・ストック量に応じたものから、改革成果や新たな課題に重点をシフト
 - ③ 自治体が地域経済再生と財政健全化に取り組んだ成果を反映するインセンティブ措置を拡充
 - ④ 地方交付税の各自治体への配分、その考え方、詳細な内訳、経年変化を見える化し公表
 - ⑤ ①～④を内容とする交付税制度改革について早急に具体化し、改革工程を明確化するとともに自治体に準備を促し、遅くとも計画期間中に地方財政計画に反映
- (11) 国は各自治体の公共サービスのパフォーマンス指標を見える化、成果に応じ交付税・支出金配分を変えるPDCAサイクルを実行。集中改革期間に専門調査会でその進捗を評価
- (12) 地方税収増に伴い税源偏在が強まる。本年末までに抜本的改革案をまとめ、29年度から実施
- (13) 自治体の課税自主権の活用・拡大、ふるさと納税等を通じ、自由度の高い資金でのサービス促進
- (14) 本計画期間中、地方創生と地方交付税制度を含む地方財政改革を進め、各自治体の財政力指数につき10%程度以上向上を図る(リーマンショック前の水準)〔図表12〕

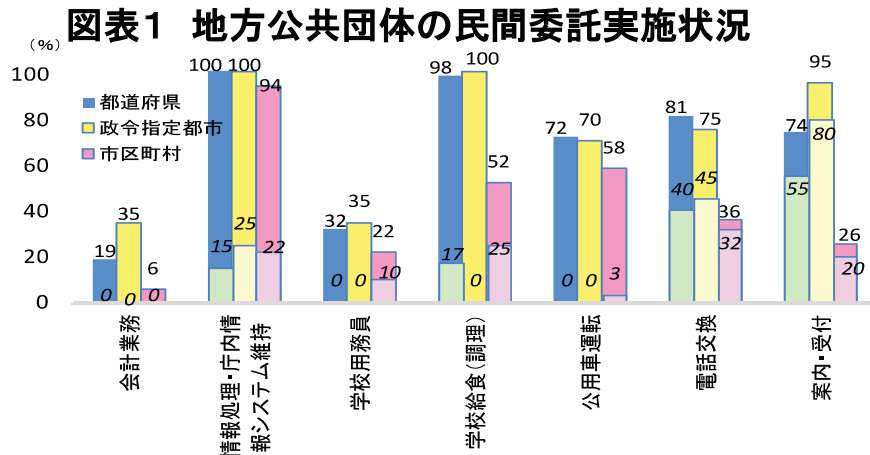
参考図表

多様な行政事務の外部委託、包括的民間委託等の推進

- 地方自治体の事務の民間委託の実施率を全体として引き上げるとともに、5割に満たない分野について、集中改革期間中に5割を超えるよう取組を進める
- これまで取組が進んでない、専門性は高いが定型的な業務(国保等の受付・交付、税関係補助事務等)について、官民が協力して、大胆に外部委託を拡大する

20万人以上の自治体を中心に、PPP/PFIの導入を原則化

図表3 自治体の普通建設事業費(人口別)



(備考)総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査」(2015年3月公表)14年10月1日時点、イタリック表示の数字は当該事務の全部を委託している団体の割合

図表2 足立区の事例

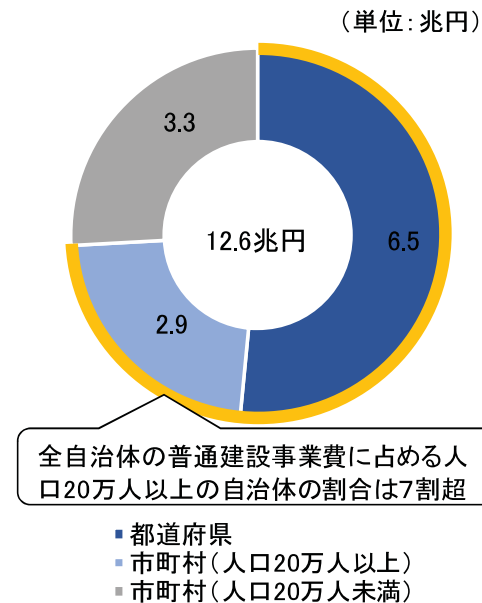
●専門性が高いが定型的な業務の外部委託に未着手

- 窓口事務
- 国保・介保事務
- 会計・出納
- 選管委事務局
- 設計・積算・検査
- 入札・契約
- 地籍調査
- 調査統計
- 税関連補助業務 など

●足立区の指摘

- 各省庁の通知によって、民間委託が可能な範囲の解釈が変わることがあり、委託後に問題が発生する可能性
- 各省庁が調整し、自治体向けに適切な範囲を示してほしい

(備考)有識者議員によるヒアリング時の足立区資料に基づき作成
 ・2015年5月26日経済財政諮問会議有識者議員資料より再掲



(備考)総務省地域別統計データベースにより作成。
 ・都道府県の人口は2013年度、普通建設事業費は2012年度。市町村の人口は2010年度、普通建設事業費は2011年度のデータ。市町村(人口20万人以上)は131団体。
 ・公的固定資本形成に占める地方政府の割合は約54%(2013年度)。
 ・2015年5月19日経済財政諮問会議有識者議員提出資料1-3より再掲

徹底した見える化

- 国・地方の行政経費の情報開示を抜本拡充。誰もが活用できる形で集中改革期間内に確実に実現
- 各自治体等の行政コスト情報、施設等保有・維持管理、IT投資等データを公開。ストック情報(固定資産台帳、地方公会計、公共施設等総合管理計画等)を期間中に整備し公開

優良事例を2020年度までに全国展開

- BPR(Business Process Reengineering)等を通じて公共サービス業務の改善の優良事例を官民の協力で創出する。目標と成果を定量化し、進捗状況と合わせ公表することで横展開を促す
- 例えば、介護保険の保険料は全国で3倍もの格差が生じている。効果的な予防と介護を実現している自治体の取組を全国に拡大する

図表4 基礎的な公共データの公表例

データ情報のPDFによる開示や、年度ごと、都道府県市町村ごとの別ファイルでの掲載など、現状では、行政コスト等について予算・決算ベースでの横断的・時系列分析を行うことが困難

平成27年度 地方税に関する参考計数資料

PDFは、分析に活用できるファイル形式ではない

項目	形式
1 地方税の地方課税状況(平成27年度)	PDF
2 税制改正による事業・機関別見込額(平成27年度)	PDF
3 国民手帳・住民手帳の発行状況(平成27年度)	PDF
4 国税及び地方税の異三比較	PDF
5 国・一般会計と地方普通会計の歳出歳入の比較	PDF
6 国民手帳に対する国税及び地方税負担率の異三比較	PDF
7 国民手帳に対する国税及び地方税負担率の異三比較	PDF
8 税務手帳中における国税及び地方税の割合	PDF
9 地方税入りに占める地方税収入の割合の推移	PDF
10 地方税の税目別収入額及びその割合の推移	PDF

項目	平成27年度	平成26年度	平成25年度	平成24年度	平成23年度
国税	1,000	950	900	850	800
地方税	1,200	1,150	1,100	1,050	1,000
合計	2,200	2,100	2,000	1,900	1,800

時系列データもPDF掲載。分析するには、各年度のデータをユーザーが打ち込む必要

図表5 優良事例の全国展開

◆ 今後の高齢化社会を展望すると、健康生活を実現する社会保障サービス、民間の創意工夫を活かした公共サービスの創出・拡大が重要。こうした取組の推進により、歳出の効率化を併せて実現する。

◆ このため、甘利大臣の下に、課題解決のための制度設計を行うプラットフォーム(国・地方及び関係会議等からの参加)を設置し、以下の取組を進めるとともに、その成果を踏まえ、関係府省等で協力して優良事例の全国展開を進めるべき。

- ① 優良事例の選定、それを全国展開する際のノウハウの標準化
- ② 意欲のあるモデル自治体の選抜、官民連携によるBPRの実施
- ③ こうした取組を支援する制度的対応(予算、税制、規制)の検討
- ④ 自治体、民間等への進捗状況等の見える化(ワンストップ窓口の設置、情報公開等)

(備考)2015年5月26日経済財政諮問会議有識者議員資料より抜粋

ITを活用した業務改革

- 今後5年でIT等を活用して業務を簡素化・標準化。国はガイドラインを示し、自治体に計画策定を促す
- ITを活用した公共サービスの業務改革により、維持管理経費の3割減を目指す

図表6 業務の簡素化・標準化の事例

○横浜市「庶務事務集中センター」

- 2008年、センター稼働開始。各職員が事務の発生とともに入力するよう変更(対象職員は約2万人)
- 勤務関係はシステムで自動集計化、給与手当関係はセンターで集中的に認定、IT活用で業務の集中化・セルフサービス化・外部委託化を実現

【効果】

- 各課の中間業務を廃止。手当等の認定の精度が一定化。システム経由の申請等で不備や単純ミスを防止
- 約 198,000時間に相当する事務量を軽減(H25)

○岡崎市・豊橋市:国保・年金・税システムの共同化

- 2012年より段階的に国保・国民年金システム、税総合システムを共同化。
- 企画・調達・開発・運用・保守を2つの市で共同処理
- システム刷新に必要な各種検討を共同で行い、業務改善や経費節減を図るための手段・方法を整理

【効果】

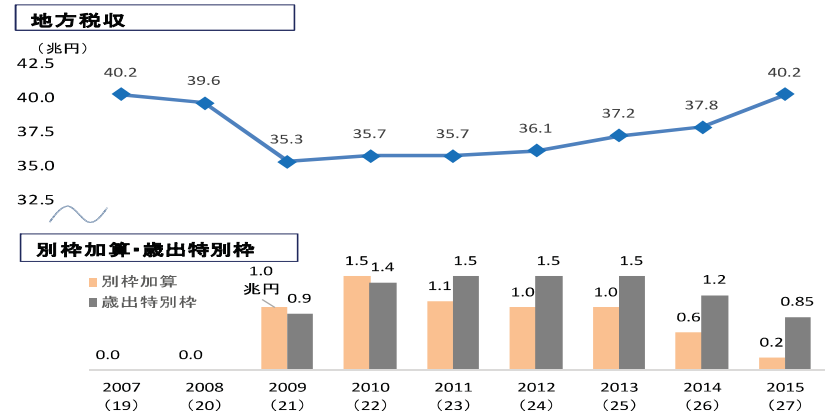
- 費用削減効果:国保・年金システムにおいて5年間のランニングコストを25%削減見込み
- データセンタ活用による安全性確保(堅牢なデータセンタによる災害への備え)

(備考)総務省資料より作成

危機対応モードの早期終了

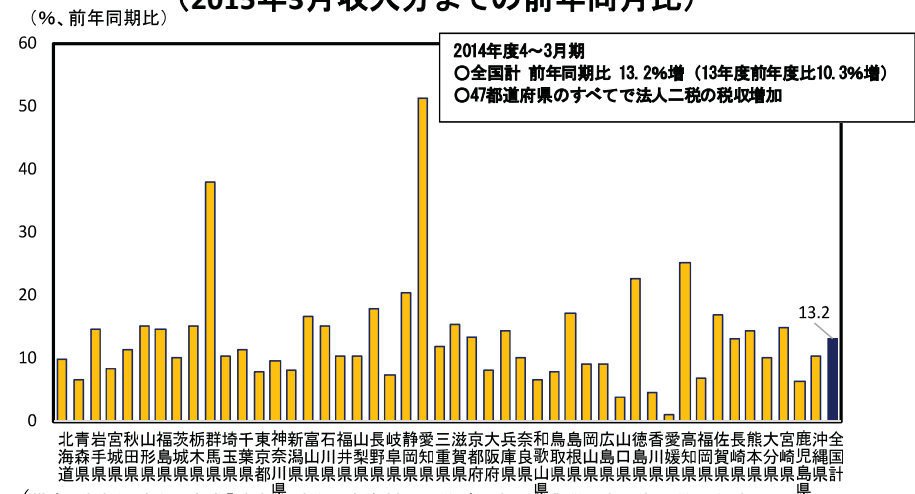
- 別枠加算や歳出特別枠について、目標年次を定めて集中改革期間中、できるだけ早期に危機対応モードを終了させる

図表7 リーマンショック後の別枠加算、歳出特別枠



(備考)財政制度等審議会財政制度分科会15年5月11日資料をもとに作成。地方税収は地方譲与税収を含む。2013年度までは決算、2014年度・15年度は地方財政計画。リーマンショック後に危機対応として措置された別枠加算、歳出特別枠の推移。このほか、歳出特別枠に類似の具体的な需要の積上げに基づかない新たな歳出として、
 -2014年度 地域の元気創造事業費0.35兆円
 -2015年度 まち・ひと・しごと創生事業費1兆円 が計上されている

図表8 2014年度地方税収(法人二税)の状況
(2015年3月収入分までの前年同月比)



(備考)地方行財政調査会「地方行財政調査資料」より作成。法人事業税と法人住民税の合計
 ・2014年度4-3月前年同期比は、2015年3月時点の14年度収入額と2014年3月時点の13年度収入額の比較

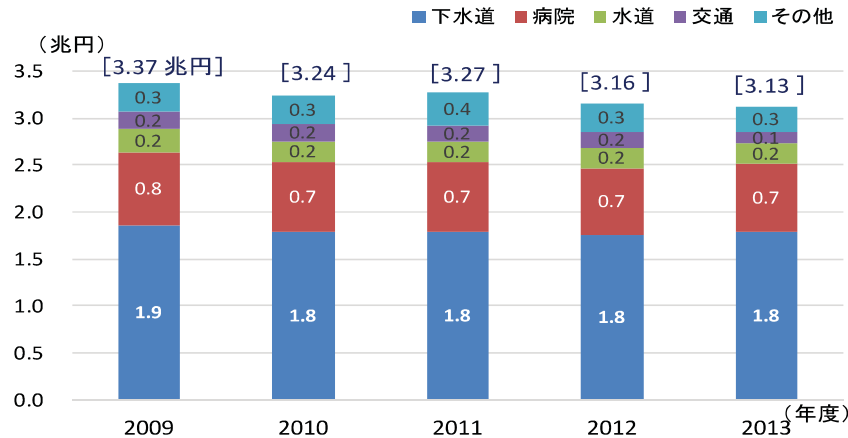
地方公共サービス全体での改革

- 地方独法、公営企業、第3セクター等を含め、地方の行政サービスにおいても、公的部門の産業化、インセンティブ改革等の取組を強力に推進する

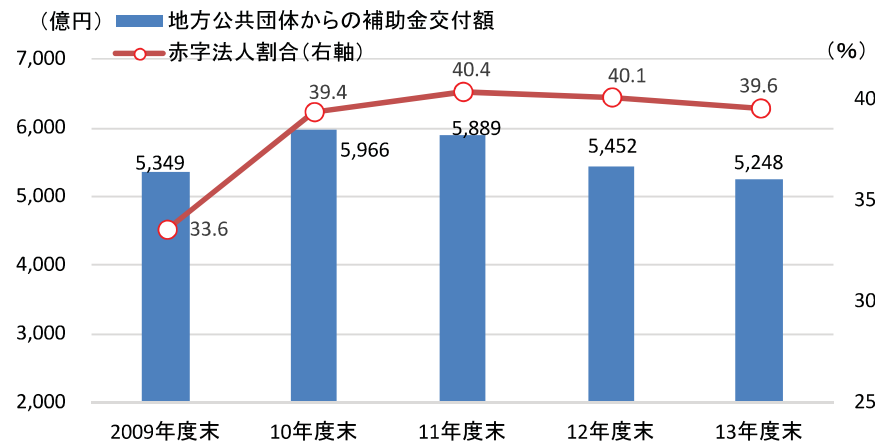
経営改革が遅れている公営企業の5年以内廃止等

- 公営企業の経営効率を見える化。改革が遅れている公営企業につき5年以内廃止・民営化、PPP/PFIや広域的連携等、大胆に改革推進

図表9-1 公営企業への他会計からの繰入金

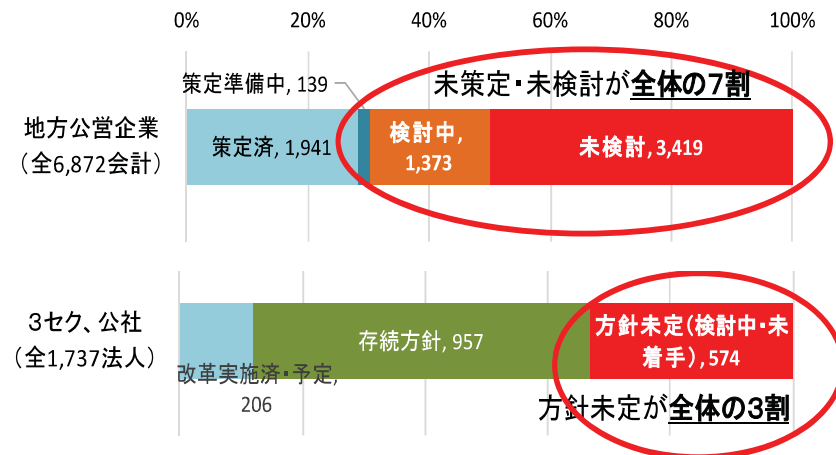


図表9-2 地方独法、3セク、地方3公社に対する地方公共団体からの補助金交付額等



図表10 公営企業、3セク等の経営抜本改革～改革方針策定要請から5年後の取組状況～

○公営企業には一般会計等から毎年度約3兆円超を繰入れ。3セク・公社・地方独法には自治体から毎年度5000億円超の補助金交付
 ○2009年7月の総務省通知等により、地方公営企業および3セク等には、収支見込等を記載した経営計画や経営の抜本改革方針の策定が望まれているにもかかわらず、未策定・未着手の事業が多数



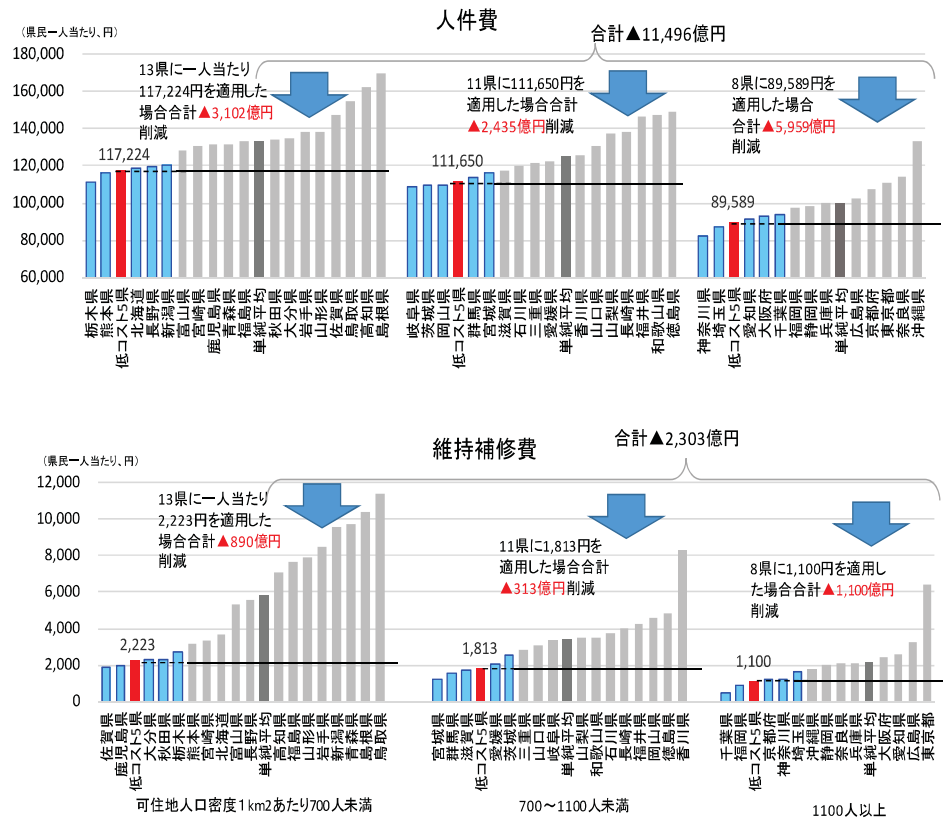
(備考)総務省「地方公営企業決算」「第三セクター等の状況に関する調査結果(各年度版)」「地方公営企業の抜本改革等の取組状況」「第三セクター等の抜本的改革に係る取組状況に関する調査結果」より作成。第三セクター等には、第三セクター(社団法人・財団法人、会社法人)、地方三公社(地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社)、地方独立行政法人が含まれる。赤字法人割合は①地方公共団体等の出資割合が25%以上の第三セクター法人、②25%未満であるものの財政的支援(補助金等)を受けている第三セクター法人、③地方三公社、④地方独法の合計(休眠中等の法人を除く)に占める経常赤字法人の割合。図表9の3セク等全1,737法人は、地方公共団体が財政的支援を行っている第三セクター法人と公社。

地方交付税制度におけるトップランナー方式の導入

- 自治体間での行政コスト比較を徹底し、例えば地方交付税の単位費用を計画期間内に低コスト団体に合わせる(取組の不十分な自治体にとって、予算上不利になる)仕組みを導入し、これを地方財政計画に反映することにより、自治体全体の取組を加速

本計画期間中、地方創生と地方交付税制度を含む地方財政改革を進め、各自治体の財政力指数につき10%程度以上向上する(リーマンショック前の水準)

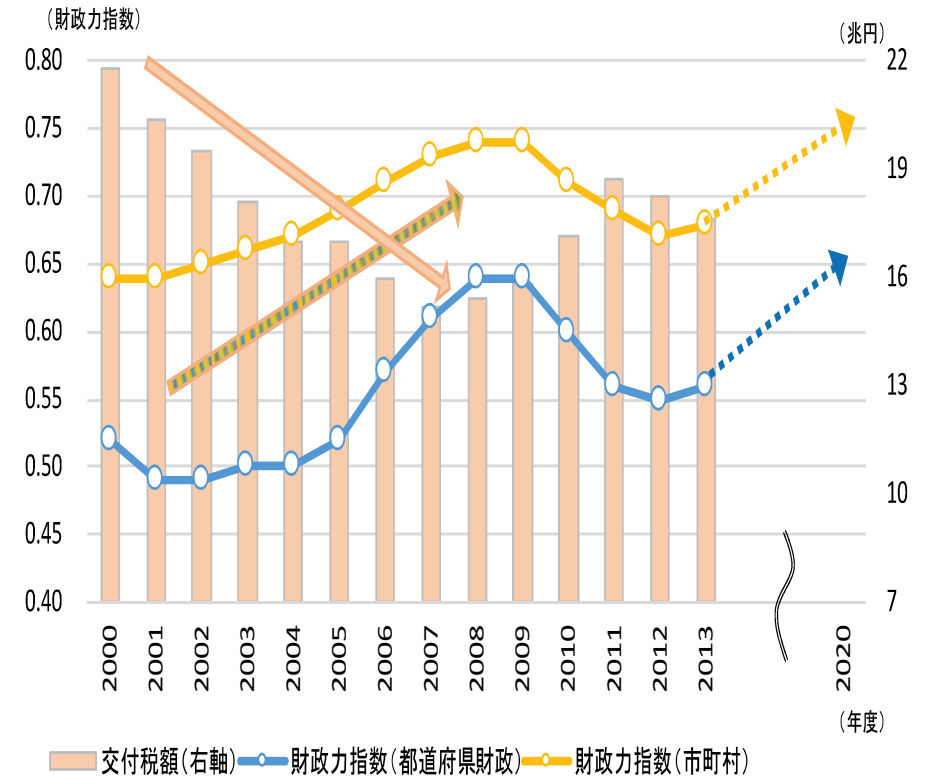
図表11 県民一人当たり主要行政コスト(人口密度別)



(備考)総務省「地方財政状況調査」を基にした統計局データより作成。2012年度の状況。

- ・県民一人当たり行政経費について、各グループ内の低コスト5県(トップランナー)の平均コストを、グループ内他県に当てはめた場合に削減される額の合計を赤字表示。
- ・人件費は、特別職給与、一般職職員給与、恩給・退職年金、地方公務員共済組合負担金等。
- ・維持補修費は、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、消防費、警察費、教育費その他から成る。
- ・同様に計算すれば、物件費は合計▲5,711億円、扶助費は合計▲3,299億円。

図表12 財政力指数と地方交付税額



(備考)総務省提供データ等により作成。

財政力指数とは財政需要に対する地方税収等の割合(財政力指数=基準財政収入額/基準財政需要額)。都道府県は都道府県財政分、市町村は市町村財政分。不交付団体を含む全団体について、基準財政需要額合計に対する基準財政収入額合計の値を過去3年平均で算出。

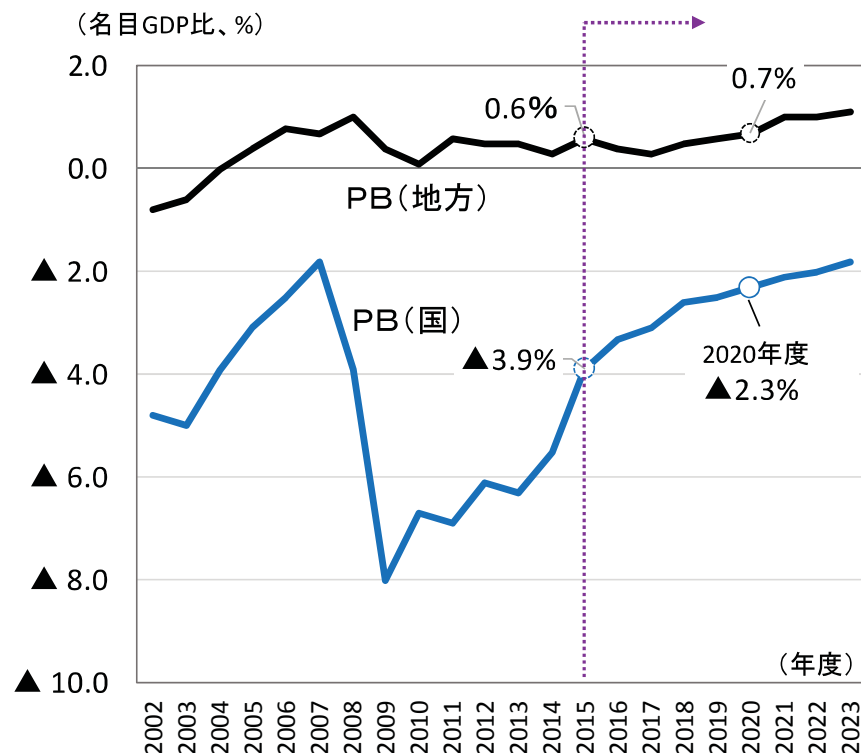
・2015年5月19日経済財政諮問会議有識者議員資料1-3より再掲

(参考) 財政健全化における国と地方のバランス

5月12日諮問会議
有識者議員資料(再掲)

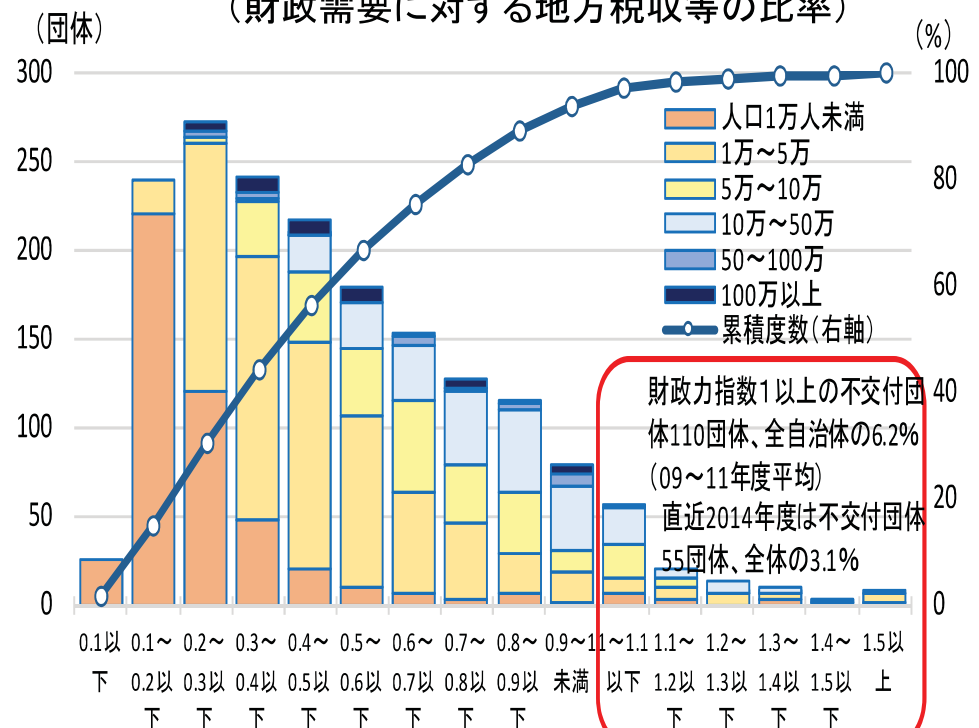
- 中長期試算において、地方全体では基礎的財政収支の黒字幅が拡大。その一方で、不交付団体は減少傾向にあり、2014年度時点では55団体のみ。税源偏在の是正、交付税制度の在り方の抜本的な見直しなどを通じ、地方の自助努力を支援すべき。
- 2020年度に向けても、地方交付税や補助金等を通じて、国から地方に対する大幅な財政移転は続く。地方においても、国と歩調を合わせ、公的分野の産業化、公共サービス分野でのインセンティブ改革を進め、歳出改革に取り組むべき。

国と地方の基礎的財政収支



(備考) 2015年度以降は「中長期試算」(2015年2月)の経済再生ケース

都道府県・市町村の財政力指数分布
(財政需要に対する地方税収等の比率)



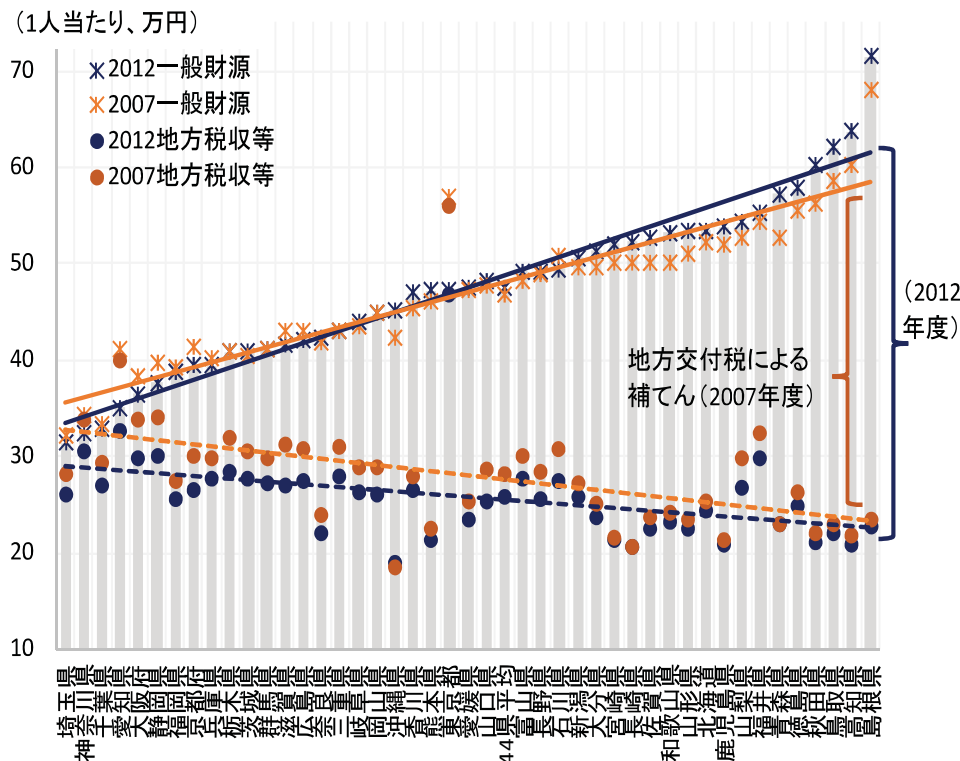
(備考) 総務省統計局HPより作成。都道府県、市町村の財政力指数(財政力指数=基準財政収入額/基準財政需要額)。2009~11年度の3か年平均。

【地方行財政改革・地方創生】 改革の基本方針における論点

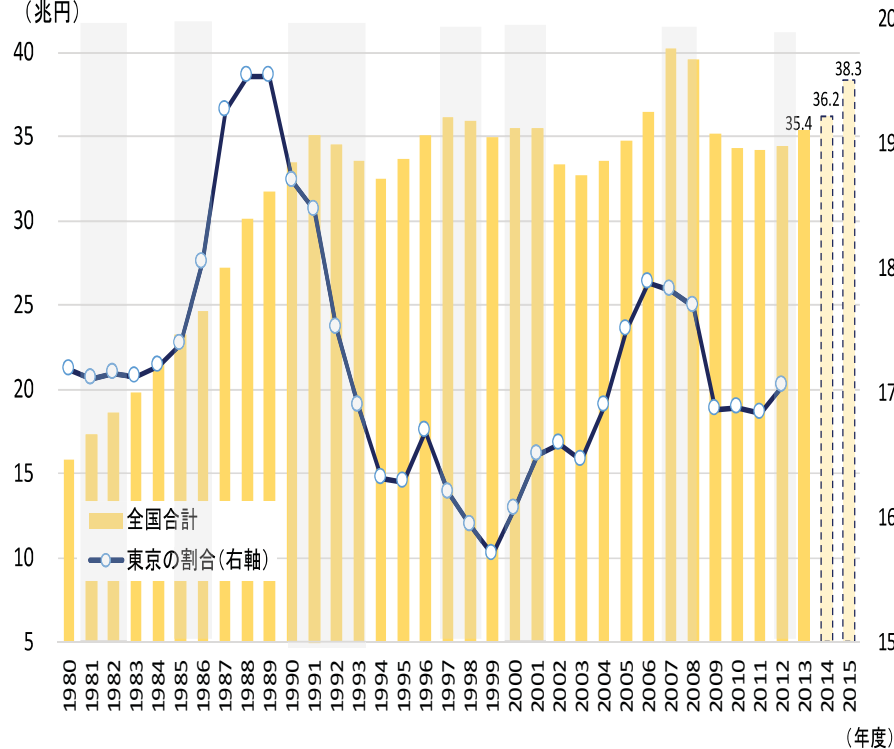
5月19日諮問会議
有識者議員資料(再掲)

- 地域別の一人当たり一般財源額をみると、一人当たり税収の少ない都道府県に地方交付税がより多く配分され、結果として一般財源もより多くなっている。また、その地域間格差は、リーマンショック前と比べより拡大している(図表6)。交付税の財源保障機能が税収偏在を補正する以上に過度に強く効いていないか、行政コスト(歳出サイド)と併せて比較検証すべき。また、リーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置を早期に解消すべき。
- 歳出面からは、国と同様、インセンティブ改革、公共サービスの産業化等を徹底して推進すべき。そうした努力に応じた交付金、地方交付税の配分を強化すべき。また、地方交付税制度については、頑張る自治体への重点配分強化、一定期間後の優良自治体の単位費用の全国展開、財政収支黒字化の下での交付税法定率の在り方の検討等を通じて、抜本的に見直し、地方の自助努力を支援すべき。
- 今後、東京への税源集中が進む可能性が高い(図表7)。東京等の大都市に税源が集中する、いわゆる税源偏在の是正に向け、抜本的対応を推進すべき。

図表6. 一人当たり一般財源額と地方交付税額



図表7. 地方税収と東京の割合



(備考) 総務省地域別統計データベースより作成。税収、交付税額ともに、都道府県分と所在都道府県別市町村分の合計を県民一人当たりで計算(決算ベース)。

図表6: 地方交付税は普通交付税と特別交付税の合計。「地方税収等」は地方税収と地方譲与税の合計。東北被災3県を除く。

図表7: 総務省「平成27年度地方税に関する参考計数資料」、地域別統計データベースより作成。2013年度まで決算額、14年度は実績見込み、15年度は見込み額。シャドーは景気後退期。

□ 現行の地方交付税の算定基準は複雑。政策目的に十分適合した基準や規模になっているか検証すべき。

例①地域経済・雇用対策費の配分・・・農業出荷・工業出荷の多いところ、自主財源比率の低いところ、有効求人倍率の悪いところ、過疎地、高齢者比率の高いところに多く配分される算定式になっている(図表9)

例② 地域の元気創造事業費・・・若年就業率が算定基準に入っているものの、総額500億円にすぎない。

□ 一人当たり普通交付税額と住民の年齢構成をみると、65歳以上人口比率が高いところほど普通交付税額が多い。一方、15歳未満人口比率が高い自治体ほど一人当たり普通交付税額は少ない(図表10)。社会保障をはじめ様々な制度・施策体系を子ども・子育て世代を支える観点から見直すとともに、地方交付税の算定においても子ども・子育て世代の支援を重視した体系にシフトすべき。

図表9. 地方交付税の算定基準例

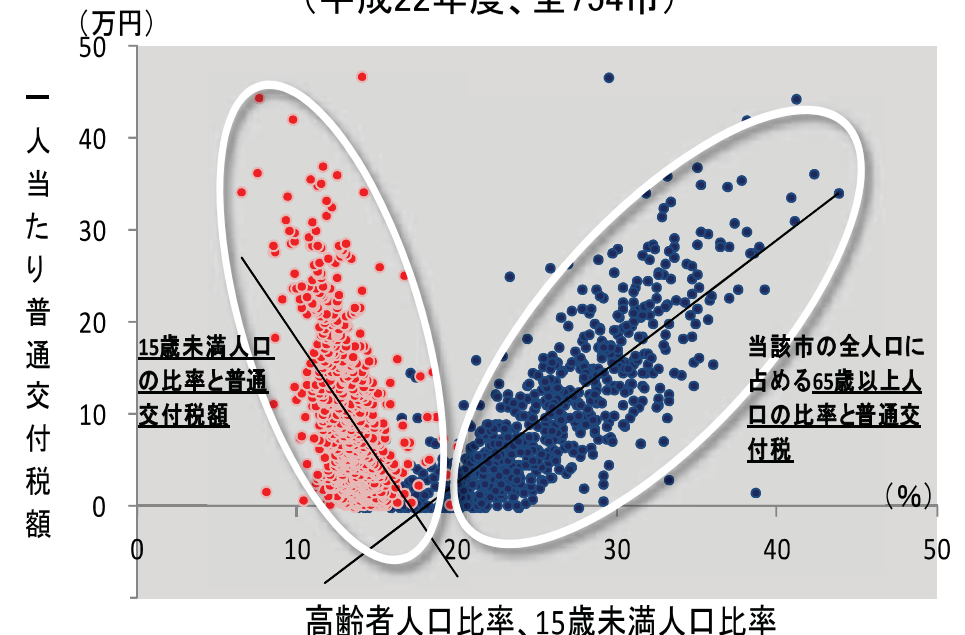
- 「地域経済・雇用対策費」(平成25年度1.5兆円)のうち臨時費目・都道府県分3,300億円の配分基準
- 目的:「地域経済の活性化や雇用機会の創出を図るとともに、高齢者の生活支援など、住民のニーズに適切に対応した行政サービスを展開できるような措置」

《道府県分》

$$\text{単位費用} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times (0.2A + 0.1B + 0.2C + 0.2D + 0.1E + 0.1F + 0.1) \times \alpha$$

- A: 1人当たり第一次産業産出額／全国平均
- B: 1人当たり製造品出荷額／全国平均
- C: 全国平均／自主財源比率
- D: 1／有効求人倍率
- E: 全国平均／人口密度
- F: 高齢者人口比率／全国平均
- α: 算定額を3,300億円程度とするための率

図表10. 高齢者(若年者)人口比率と普通交付税額
(平成22年度、全754市)



(備考)総務省「市町村決算状況等調」平成22年度版、国勢調査平成22年都市別人口より作成。不交付団体を除いた全754市の状況。

・当該市の全人口に占める65歳以上人口比率または15歳未満人口比率と、一人当たり普通交付税交付額の関係を示したものの。

公共施設等の集約・縮減、長寿命化

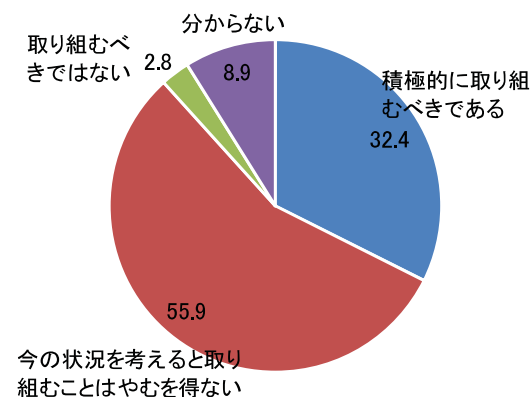
5月19日諮問会議
有識者議員資料(再掲)

- 2016年度までに自治体が策定する公共施設等総合管理計画をインフラの集約・縮減にまで踏み込んだ計画とし、その計画を強力に実行・推進するため、以下に取り組むべき。
 - ・ 関係府省・自治体が連携するプラットフォームを早急に整備する。地方創生の総合計画・総合戦略を自治体が策定する際にも、このプラットフォームを活用する。
 - ・ 2016年度予算から、国による防災・安全交付金等の交付に当たって、インフラの集約・縮減にまで踏み込んだ公共施設等総合管理計画の策定を進める自治体に優先配分し、計画の早期整備を促す。
 - ・ 住民が公共施設等の必要性を判断し、民間事業者がPPP/PFIの提案を一層行えるよう、ストック情報(固定資産台帳を含む地方公会計、公共施設等総合管理計画等)を集中改革期間内に公開する。特に、一定規模以上の新規のインフラや公共施設等の整備に当たって、経年的な維持管理経費を明示し、人口減少の下でも適切なものかどうかを判断できる仕組みを構築する。
 - ・ 集約・縮減の対象とする公共施設等について、維持に必要なコストの公開、住民の意向調査の実施、利用者負担の引上げや住民からの分担金の徴収(施設を存続する場合)などの手法を活用する。

図表2 自治体による公共施設等総合管理計画の策定事例

	主な取組方針	効果・目標
さいたま市	<ul style="list-style-type: none"> ○ハコモノ3原則 <ul style="list-style-type: none"> ・新規整備は原則として行わない ・総床面積を縮減(60年間で15%程度) 等 ○インフラ3原則 <ul style="list-style-type: none"> ・現状の投資額(一般財源)を維持 等 	<ul style="list-style-type: none"> ○公共施設の維持・更新コスト(2050年度までの見込額)を現状の約2.2倍から約1.1倍に縮減
山形県	<ul style="list-style-type: none"> ○県有財産の長寿命化と維持管理コストの低減 <ul style="list-style-type: none"> ・予防保全型維持管理を前提とした施設計画の策定・推進 等 ○県有財産の有効活用 <ul style="list-style-type: none"> ・余裕スペースの貸付や転用の推進 等 ○県有財産の総量縮小 <ul style="list-style-type: none"> ・未利用県有地の売却推進 等 	<ul style="list-style-type: none"> ○県有財産の売却、有効活用により、年2億円の歳入 ○一般財産施設に係る県民1人当たりの負担額を2013年度以下に維持

図表3 公共施設の再編成に関する住民の意識
～9割の住民が公共施設の再編成に賛成～



(備考)日本政策投資銀行(2015)「公共施設に関する住民意識調査(平成26年度版)」により作成。

図表4 公共施設の集約による維持管理・更新費の効果(試算)

人口との関係が深い主な公共施設について、2025年の将来人口を目標とし、今後5年(2015年～2020年)で重点的に集約

- ・2025年の人口は2015年と比べて約5%減少
- ・人口の減少に応じ、以下の施設を集約し、ストック額を約5%削減(文教施設、廃棄物処理施設、上下水道等、都市公園、官庁施設等)



2020年度の維持管理・更新費の抑制効果
約1,400億円