

国と地方のシステムWG 第6回会合 議事要旨

1. 開催日時: 2017年4月26日(水) 13:00~15:00
 2. 場所: 中央合同庁舎第4号館共用第4特別会議室
 3. 出席委員等:

主査	高橋 進	日本総合研究所理事長
主査代理	牧野 光朗	長野県飯田市長
委員	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
同	大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科教授
同	羽藤 英二	東京大学大学院工学系研究科教授
同	鈴木 準	株式会社大和総研主席研究員(オブザーバー参加)
-

(概要)

<地方財政の見通しの「見える化」について>

○委員

まず社会保障だが、もちろん財源をどうするかというお話はあるけれども、歳出はどんどん増えていくし、制度改定だとかいろいろなものも毎年それなりに一部では必ず行われている。そういう意味では毎年変わることを前提にして定期的に、あるいは欲を言えば毎年ローリングオーバーで制度変更なり予見の変化というものを織り込みながら、推計を修正していただけないものだろうかということに改めて感じる。その点はいかがか。

それから、総務省のお話で、どうしたら公共施設等総合管理計画等々での自治体ごとの数字を積み上げることで将来見通しができるようになるのか、どこの違いを埋めればいいのか、その辺をぜひ教えていただきたい、あるいはそのために何をすればいいのかということをお願いしたい。

○厚生労働省

まず将来推計の改定は機械的にできることではないので、御理解をいただきたいと思う。特にお手元にある平成24年3月の推計というのは、例えば医療などはどういう推計になっているかということ、社会保障・税一体改革のときに示した医療体制の改革が行われるということを前提に、その積み上げの形でやっている。毎年毎年置きかえることになると一体、何を足元にデータを置きかえていけばいいのかという、そういうことも課題となる。

従来からそうだが、社会保障費用の将来推計は年々やってきたことではなくて、社会保障全体を通じた大きな見直しがあるときにやってきたという経緯がある。現在は一体改革

の途上にある。一体改革に織り込んだものを入れ込んだ推計になっているので、一体改革を進めた上で、しかるべき段階が来れば、一体改革で進められたものを全体整理した上で推計をやっていくという性格のものと考えている。作業量もかなり膨大なこともあり、このような方針でやってきている。

○総務省

今の委員のお話は、財政見通しということになるとなかなか非常に難しいということだと思つるので、財政見通しというか、前から議論をさせていただいている総合管理計画の更新費用、今、各団体いろいろな考え方なり時期も始期・終期も違う形で出てきている。ここをどう統一するんだという話を前からいただいているわけで、そこは確かにどのようにすればいいかということは引き続き考えている。

いずれにしてもスタート地点なり途中の地点なり終期というものを必ずしも統一しない形でスタートしているので、そこを地方公共団体の理解を得ながらどのような形で1つの数字というか、タイミングをそろえるようなことがどのようにすればできるかということ、引き続き検討させていただきたいと思っている。

○委員

実際の試算をするというのは本当に難しいというのは理解している。一方で、これは前回も議論があったが、地方自治体では将来の不安などもあり、どのように財政運営していくのか、悩みながら現在できるだけコストを節約して、将来に備えるみたいな行動をしている。その背後には、実際に担当者に聞いてみても、将来どのようになるのかわからないので財政運営が難しいことがある。実際に難しいのはしようがないと思うが、例えばここまでの範囲であればリスクに対しては国がしっかりと面倒を見るとか、都市部と地方部で差がないように交付税にも加算しながら全体を見ていくなどを示し、また、それを超えた部分に関しては地方で何とか努力してほしい、というような指針みたいなものを出してあげることによって、地方自治体がより長期を見通せるような財政運営が行えるのではないか。

そうすることによって地方は真に必要なものにお金を押さえていくし、公共施設に関しては、施設の統廃合という方向に向けたインセンティブにもなる。統廃合しなくてもかかったコストを全て国が見ると言ってしまうと、もちろん努力しないので、そのあたりのバランスみたいなものに関して、もう少し国のほうで将来の見通しを出してあげることによって、地方がより長期的に本当に必要な財政運営を行えるのかなと感じているが、そのようなことで何かできるようなことはあるか。

○委員

総務省の方からも財政見通しと関連づけるためにやっているわけではない、終期が当然

そろっていないので、出してしまった数値に関してはなかなか振れ幅があるといった発言があったように、難しいと思うが、トータルの額が出ないと、制度設計も今後組み立てていくことは難しい。早急にトータルで一体幾らかかるのかということは出していかないと非常に困る。これはどうやったら出せるのかというよりは、出していただきたいということ。どこが難しくて本当に出せないのか、もう少し具体的に言っていただきたい。

同じく国交省から、鉄道施設とか高速道路は確かに民間側がやっているインフラで、これも維持管理・修繕コストはかかる。料金制度、あるいは建設の際の補助といったことを通じて国費が投入されているところもある。こうしたところについても、ぜひともトータルの維持管理・修繕費用を各地域地域で把握していただきたい。でないと、どういった施策をこれからやっていっていいかが識別できないことになる。併せて民間インフラの維持管理の把握について、どういう見通しをお持ちなのかということもお聞かせいただきたい。

○総務省

委員の御指摘は、非常に地方団体が悩みを抱えているというのはそのとおりだと思う。ただ、幾つかの点でなかなか難しい面がある。1つは先ほど厚労省からお話があったとおり、いろいろな制度改正があって、どこまでが制度として国がどうするかというのは、なかなかびしっと今の段階で決まらないということ。地方団体から見ると、財源がどう来るかということや交付税も含めて将来これぐらい来るよということやなかなかお示しするのも難しいということ。それから、どこまでが国の保障範囲で、どこまでは自分でやる分だということやびしっとした形で将来にわたって峻別するのは難しいということ。問題意識は我々も持っているが、現実にはやろうとすると難しい。

○委員

びしっとでなくても、何となくでも出すことができれば価値はあると思う。

○総務省

公共施設の関係である。まとめてお答えさせていただくが、この公共施設等総合管理計画は、先ほど申し上げたように各自治体における今後の基本的な方針を決めるためにつくっていかうということやっているので、それをなかなか最終的な財政見通しとリンクづけるという形でそもそもやっていないというところに、難しさの根本はあるのだろう。したがって、始期であったり終期であったり、あるいは対象範囲も必ずしも各団体で統一されていないので、そこをトータルで幾らで、それがどういう財政見通しになるのかというのがなかなか難しいということである。

ただ、当然それを何もしなくていいかということではもちろんないので、まさに総合管理計画を各自治体でつくって、大きな見通しを立て、今後その個別施設計画をつくる中で具体的な筋道をつけていく。その中で公共施設についても、単独事業も多いし、国の補助

が入るものもあるので、全体の中でどういう財政的なフレームをつくっていくかということとは別途議論が必要な部分もあるので、そういった全体の中で議論をしていかなければいけない。

○厚生労働省

社会保障ワーキングでどういう議論がされているかということだけ言及しておきたい。平成30年度から国民健康保険が都道府県単位化され、医療費適正化計画や地域医療構想を都道府県が主体的に策定をしていく。なので、今は単に国がこれだけのお金がかかるよということを推計して示すというよりは、むしろ各地方のほうで抱えている医療の供給体制の改革や、あるいは特に医療費が高い地域においてはその分析を行い必要な対応をとっていただいて、これらのマクロとして国全体の医療費があるという構造にもなってきている。必要なデータを国のほうもNDBなどでどんどん開示をしていき、地方公共団体で活用して分析をいただいて、何ができるのか、あるいはどういうことをしていかなければいけないのかという立案をして、主体的に取り組んでいっていただくことをお願いするような構造になっている。

○国土交通省

取り組み状況を少しでも出せないかということで、まず我々は維持管理コストを下げるためにライフサイクルコストの概念を確立したいと思っており、まだそれが確立できていないということで、今、点検を通じてそういうデータ、考え方を取りまとめている最中である。10分野もあるので、一つ一つの分野でまとまった段階でどんどん公表させていただいているので、ぜひそういう考え方のもとで地方自治体の方もさらに精度よくみずから管理する施設の維持管理費を出していただくというふうな形で、いろいろ我々も技術的な支援をしていきたい。その中で早期策定も含めて我々も支援していきたいと考えている。

10分野以外で鉄道とか高速道路について、我々は25年にやったときには、利用者料金をとっていないようなものを大前提で議論をし始めたところであり、今後また必要に応じていろいろな分野ごとによって補助の考え方も違うと思うので、そういうものを整理しながら必要があれば考えていきたい。

○委員

厚労省へお聞きしたいが、社会保障費の中の例えば医療費の話で、これは今お話があったように都道府県別に見てどこのところが1人当たりの医療費が高くて、あるいは低くてという話の中で、それをどういった形で横展開をして、どうやって押さえていって、将来推計をどういう方向に持っていくかということは、方向性としてお話があってもいいのではないか。

つまり全体を一律的に見て引き下げるといふ議論は、これだけ地方によって1人当たり

の医療費が違う中で、言ってみれば十分低いところに対してそういうことをするのにどれだけ意味があるのかという議論は当然あるけれども、逆に高いところに対してどのようなアプローチをしたらそれを押さえることができ、全体としてこのぐらいのあたりにターゲットがあるのかということだが、いかがか。

○厚生労働省

入院医療費を決める要素は基本的にはベッドの数となるので、これに関しては、単に医療費という問題だけではなくて、効率的な医療展開、すなわち余り入院日数を長くしないできちんと患者の要望に応じていくことができるという意味も込めて、病床再編というものを進め、結果的に医療費の適正化も図っていく。今、全都道府県で地域医療構想をつくられたので、それに基づいてあとは地域の中の話し合いで具体的にそれをどう進めていくかという問題になっている。加えて、ジェネリックの問題だとか、あるいは重症化予防でKPIをつくるなど。特に今後進めていこうとしているのは糖尿病の重症化防止で、糖尿病が重症化すると最後は人工透析で高額な医療費がかかるということがあるので、重度化しないところで食いとめることを、保険者機能としてそれぞれ展開していただく。このような形で話としては進めている。

○委員

今の話は全体として、地域間の医療費をどういった形で格差を縮小していくかという話にはなっていないように思ったので、そこはもう少し踏み込んでいただいてもいいのではないか。

○委員

医療のお話が出たけれども、同じことは公共施設等総合管理計画でも言えることで、例えばある自治体がたくさんストックを持っていて、非常に甘い見通しを立てた場合には、それだけコスト負担が大きくなる。自治体同士で横比較してみると、ある自治体はいいけれども、ほかの自治体はもっと頑張って削減しなければいけないということになってくると思う。その辺、何もガバナンスが働かないままに地方の数字を全部積み上げていけば、結局、国と地方を合わせたときにお金が足りなくなってくるのは間違いない。したがって、医療なんかは特に今、地域差ということでお話が出て、コストの高いところはどれだけ抑制するのかというメルクマールが出てこないといけないように思うのだが、それは公共施設でも同じことだと思う。そういうことがあって地方はそれなりに各地方で努力していただくという話になるのではないか。

<工程表の進捗状況等について>

○委員

マイナンバー制度だが、マイナンバー制度を導入することによる経済財政効果、マクロ的なトータルの効果について、もともと何か想定があったのか。

このマイナンバー制度はこれから徐々に国民の間に定着して、活用が広がるにつれ経済財政効果も大きくなっていくと思うので、PDCAを活用して、検証し、かつ、制度を改善して、さらに効果が大きくなるようにやっていかなければいけない。何によってどういう効果が出てくるかが後から検証できるようにしていただきたい。将来、何を行ったから数字がより大きくなったということがわかるような形で、ぜひとも効果をはかっていたきたい。

○番号制度推進室

制度の立案時にマクロ的な効果についての議論があったのかということであるが、マイナンバー制度はもともと、消えた年金問題であるとか、給付付き税額控除であるとか、誰の情報か、行政の情報を明確にしていくこと、あるいは行政の間違った給付や負担の公平化、そういう観点から出発してつくられているということであったので、少なくとも制度の発足時においてマクロ的な効果の試算があったということは承知していない。

ただ、制度ができてからだが、国会審議の中で何らかの効果なりを示すべきではないかということで、26年のときの試算が出されている。

PDCAサイクルもして、やはりこれだけの制度をつくってきたわけなので、どういう効果があるか、制度改正も視野に入れて利活用の範囲を拡大していく、そういう部分をなるべく明確に示せるように作業としては心がけていきたい。

<地方分権について>

○委員

新しい地方税源と地方税制を考える研究会で、資料に訪日外国人旅行者の大幅な増加への対応とか、環境負荷軽減等に向けた3Rの推進、IT社会の進展を踏まえた取り組み等、新たな税源を検討中とあるが、中身をもう少し教えていただきたい。

また、東京の町田市だが、介護保険給付事務という法定事務について、国によって定められている事務であっても自治体によって処理方法だとかフォーマットが違うので、その辺をある程度共有したり標準化することで、費用とか時間面でも効率化につながるのではないかということで、自ら研究会を立ち上げている。これこそがまさに地方の、地方による、地方のための改革ではないか。そういう地方ご自身の取り組みをどんどん横展開して

いくことが、国目線の改革ではなく、まさに地方にとっての改革につながっていくのではないか。

○鳥取県知事

税源の研究については、まだ取りまとめ前のことであり、そこを割り引いてお聞き取りいただければと思うが、以前から知事会も含めて議論をしているのは宿泊税のような、自主的な税源というものを我々である程度共通のものとして議論してもいいのではないだろうか。今、研究会で議論していただいている。

あと、税調で議論されている環境課税を地方に展開していくということに大変な関心を我々は持っている。若干心配をしているのは、実は私ども鳥取県もそうだが、結構多くの自治体で森林保全税のようなものを住民税の上乗せ税率で超過課税のような形で確保している。これが一般化している。これと国全体での今の議論との整合性がどうなるのかというのを非常に心配している向きがある。

また、もっとフレキシブルに、地方同士でいわば部隊を共有していくとか、国と地方とのブリッジということもあっていいのではないか。鳥取県の例であるが、介護保険については複数の町が参加して、一部事務組合方式による介護保険の1つの会計、統一化をしているところがある。当然ながら事務というのも統一化をしていくということで、スタンダライズであるとか、効率化というのも図れるのではないか。

また、私どものほうでは雪深いところでは県と市町が一緒になり除雪をやる。市町村にお任せし、県はお金を払うことにより、効率化する。すなわち地元の人の方が雪をかくのが早い。どこからかけばいいかというのがよくわかるし、一番最初に苦情の電話がかかってくるのは市町村である。

また、京都では国と府とで職業対策ということをやっている。そのようなことは往々にしてあり得ると思う。今、鳥取県でもハローワークの場面で国と県とがブリッジしたような形でサービスを提供していくことを考えられないかということを探している。

従来は三層制の統治制度というものが非常にリジッドに考えられたと思う。行政の内容によっては、それぞれの段階に完全に分離したほうがいいものもあるし、ある程度縦串を刺さざるを得ないけれども、工夫をしてどこかに寄せながら執行していく、あるいは共同の組織をつくっていくことはあってもいいと思う。今、私どももそうだが、京都だとか茨城だとか、税の滞納整理を県や市町村で共通してやっているところも出てきている。要は考え方であって、委員のおっしゃるような論点は十分にあると思う。

○委員

三位一体改革までは主に6対4を5対5に目指すということがたびたび主張されていたように思うが、三位一体改革において格差が拡大したこともあり、その後は、あまり5対5を目指すということはされていないような気がしている。地方法人税という国税で国

が吸い上げて地方に配る方向、すなわち集権型にも変わったという事実もある。国税と地方税という分類ではなく、国税の中でいわゆる地方に回す部分、すなわち、交付税の部分を含めた形で、地方に回す分のお金と国のお金みたいな比率とか、そのようなところで議論をしたほうがよいのではないか。

もう一つ、ナショナルミニマムからローカルオプティマムを目指すという、これはまさにすばらしいと思うし、権限移譲は大事だと思う。ただ一方で、格差が生まれてくるわけだから、格差が生まれてもいいと国が考えるということは、財源保障的なところで国がそこまで面倒を見ないということにもつながってくる。結局、格差が起きるのを好まない、県レベルはそれほどではないかもしれないが、市町村で格差よりかは統一化して国が完全に責任を持ってもらうほうがいいのではないかという形で、市町村があまり一枚岩になれないような部分もあるのかなと思うのだが、そのあたりについて教えていただきたい。

○委員

地方分権について、権限移譲は本当に岩盤規制と言われて、取り組んだ当初はとてものんなものは無理だということを散々言われて、それでもこうしたことが実現できたということは、一番大きかったのは地方三団体、知事会と市長会と町村会が本当に一緒になって足並みをそろえたこと。地方、地方と言っているが、実はこの三団体が足並みをそろえてここまでやったのはこれが初めてだと言われていたが、やはり大きなことをやるためにはそういった足並みをそろえてとにかくこれをやっていこうよというところがすごく大事ではないかというのがこの取り組みを通じて感じたところ。だからこそ今、大きな方向性を持っていくためには、農地転用の権限移譲のときのようなそうした取り組みを三団体の共有意識として持つておくことが大事ではないか。

○鳥取県知事

1つの財政論としては、本来は収支償いながらやるのが理想であるということでもあるし、別に不信感が今大きいわけではないが、財源を握られている限り、いろいろなことの行政のやり方、住民自治のやり方について、あれこれコントロールされる可能性というのはあると思う。したがって、理念的には6対4で歳出があるのであれば、それと合わせたような歳入規模が付与されるのが望ましい。この理想論は地方団体共通のものとして持ち続けられるものだと思う。

ただ、全部それで割り切れるかというと、現実には財政格差というものが税収格差で起きる。アメリカもどこもそうだが、それが起きたままであるとますます富める団体があれば、片方ではスラム化が進む団体が出てくる。そういう問題はアメリカの地方自治論の大きなテーマにもなっているぐらいである。だからそれを是正していく意味では、地方交付税制度などの何らかの財源保障機能というものを別途用意していかなければいけないのだろうと思う。

これが絡んだところでナショナルとローカルの話である。ナショナルミニマムとローカルオプティマムということでの議論と裏腹であるが、その辺に注意をしながら、財源保障ということで一定程度確保していくことになると思う。

ただ、行政のいろいろなサービスが、全てが同じようになければならないのか。つまりテーマが違うのである。最近問題になっている子育てで言うと、保育園に入れない、落ちた。これは東京や川崎や横浜やどこでも議論になっていて、相変わらず減らない。ただ、他の地域では保育園に入れないことはない。むしろその先のところの行政サービス、若い人が外に出て行ってしまい子供すらいなくなってしまうところにどのような対策を打つか。そういうほうに実は重点のある地域もある。片方では働きながらということで保育園を、まずは保育士を確保するということに重点がある。ただ、これがみんな一律で同じ基準でできるかということなのである。この辺が問題で、1つのパッケージとしての優先順位に従った選択と集中をやっていく主体を地方のユニットごとに定めて、そこでの幸せのマキシマム、シグマというものを全部最大化していったほうが、全て同じことで輪切りにしたような行政をするよりはいいのではないだろうか。これが国全体の効率性もそうだし、住民の幸せにもつながるだろうと思っている。

委員から分権の課題についてお話があったが、これも三条市長とか、全国の志ある市長でいろいろと議論がなされ、私どものほうでも三重県知事などとタッグを組んだところが非常によかったと思う。このようなことを今後もやっていかなければいけないと思う。当面するのは平成30年度、国民健康保険の移譲である。これは国の制度改正も絡むし、県と市町村との役割分担も絡む。さらに国がどこまで保険財政に対して財源保障するのか。こういう課題もあるわけで、呼吸をそろえていかなければいけないことだと思う。

大きな改革をやろうと思うと、国と地方が単に対立するという模式だけではなくて、どちらにもWin-Winの関係になり得るものは必ずあると思う。不可能に挑戦するという意味で現実的な選択をお互いに協議をしながら志を大きくやっていけば、保険財政の問題であれ、介護保険であれ、農地の問題であれ、前進をしていくことは十分可能だと思う。ぜひ町村会、市長会とも知事会として連帯していきたい。