

第6回 教育、産業・雇用等ワーキング・グループ 議事要旨

1. 開催日時：2016年7月11日（月）12:20～13:40

2. 場所：本府3階 特別会議室

3. 出席委員等

主査	伊藤元重	学習院大学国際社会科学部教授
委員	伊藤由希子	東京学芸大学人文社会科学系経済学分野准教授
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）

（1）環境省よりヒアリングについて

関係府省より説明後、以下のとおり意見交換。

（委員） 目標を立てた市町村で目標達成が見込まれないときには必要な措置を行うということで、改善計画の提出や助言のようなことだと思うが、もう少し踏み込んだ、例えば予算と連動してインセンティブに訴えるような措置は講じているか。

また、事後評価について、結果を公表するということだが、事後評価の結果、課題が出てくる場合もあると思う。他の市町村の成功事例の情報を提供するということだが、他方で、課題を抽出して他の市町村で事業を効率的に実施できるような活用の仕方をしているか。さらに、こういう事後評価を通じて、環境省における交付金自体の中身のあり方を見直すこともあるのか。

（環境省） まず最初に、予算配分にメリハリをつけるかということについて、施設に関しては、温暖化対策や災害対策等、今日的な国としての課題に対応するように重点化して交付しており、その意味で、システムとして取り組むということはやっている。一方で、予算を削減したがゆえに耐震化が甘いとか、あるいは日々の廃棄物処理に遅れが出るとか、そういったことは全くできない施設であるので、全くやめてしまうといったドラスティックなことは施設の性格上しにくい。ただ、15年から20年かけての更新なので、その時々リサイクル率が上がっていなければその他の施策も相まってリサイクル率を上げられるような技術的な助言はする。

パフォーマンスが上がらなかった場合の自治体間での情報の共有化については、想定していたよりその施策が進まなかったような事例があれば、自治体を集めて国が開催する会議や、ブロック別の災害廃棄物の協議会などの場で、情報交換を促進するという工夫をしている。

最後に、地方自治体の取組の結果によって、私どもの交付金の仕組み自体が変わったかという点について、実際に施設が老朽化していったときに地方自治体が政策で何をやっていきたいかという要望に応じて、交付金の交付率や対象施設を変えている。その意味において、一つの改善計画そのもので何か仕組みをつくるというよりは、全体を見渡してみて、あるいは国の政策にどういうものが合致するかといったものと相まって、政策自体、交付金の対象あるいは交付率自体を年々変えてきているというのが実態である。

(委員) 災害廃棄物処理に対する補助などで地方の裁量度が低いという部分は意味が分かりにくかった。全体を通して複数の自治体で施設を共有していくといった試みはされているということだが、がれき処理のような場合でも、自治体単位というよりは、やはり複数自治体が組んでやっていくことをどうやって促すのかということにつきインセンティブの設計や事前の計画づくりをやっていかないと、災害だからといって歯どめがかからないような状況になると財政を非常に圧迫してしまう。

(環境省) おっしゃるとおりで、地方の裁量度が低いという意味は、起こってしまったら、例えばがれき処理の場合は、非常に大量で、対応せざるを得ないということ。実態の部分を書けば、単独市町村だけでは受け入れできない場合、私どもは事前にブロック協議会あるいは業界団体と覚書を結んでおり、広域連携で対応している。

処理がし切れなかったと思われた廃棄物については、東日本大震災の際の教訓を踏まえ、そのときに広域的に廃棄物を受け入れていただいた業者を御紹介して、そちらで広域的に処理をしてはどうかという助言を差し上げたこともある。

もちろん港湾から出さなければいけないので、港湾局にも御協力をいただいている。

その意味では、災害廃棄物は災害が発生すると大量に排出されるということで、その裁量度が比較的低いと言われるが、その中でもいち早く処理をしていただく、安いコストで自治体に動いていただけるようにという工夫を、平常時と事案が起こったときにそれぞれしている。

(委員) 循環型社会形成推進交付金のアウトカム指標につき、ごみリサイクル率ということで設定されているが、ぜひ自治体単位だけではなくて、ブロックでのごみリサイクル率というようなものを設けて、できるだけそれを促すような形で何か試みされると財政的にも非常にいい効果があるのではないか。

(委員) 4点伺いたい。資料の「予算等」とあるところで、当初予算に比べて補正予算の金額が大きい年がかなりある。循環型社会形成推進というのは継続的・計画的にするもので、先ほどの災害等廃棄物処理とはまた別途の目的の予算ということであれば、補正予算の根拠や運用を伺いたい。

次に、老朽化している施設を長寿命化することについて、公的資本ストック全体のことを考えると、長寿命化だけでなく施設の休止・廃止も必要かと思う。例えば10年などの長期スパンで見たときに、廃棄物処理施設ないしごみ処理施設というものの集約化がどれくらい進んできたのかという情報をいただきたい。

次に、「事後評価」のところで、改善計画書というものを提出するとの御説明だが、責任の所在がよくわからなかった。例えば、2つの市町村が共同で持っている施設で「こういう改善ができませんでした」というような報告書が出てきた場合、それに対して都道府県が所見を出して何となく終わりになっているのではないか。最終的にどこが責任を持つのか。やはり予算を執行した市町村が今後も事業継続するのか、それともわざわざ都道府県が所見を出すということは何か都道府県が関与するのか。事後評価を受けた後の事業評価について伺いたい。

最後に、「目標設定」について、単純に2、3年のうちにごみリサイクルが何%進んだかということではなく、施設の長寿命化などもう少し長期的な観点からの目標設定はあるのか。あるいは市町村が自由に計画を立てる場合であればもう少し自由度の高い目標を出すといった試みがあるのか。

(環境省) まず補正予算について、例えば平成23年度の当初予算に対して補正予算120億円ということで、24年度に実施を予定していた施設に対する予算の中で23年度、1年前倒して早くやるべきというような事案があった場合、それに補正予算をつけていくということをお願いするものである。

平成1桁年代に整備した廃棄物処理施設が非常に多くて、それが老朽化してくるということを上げたが、平成20年頃から施設耐用年数がほぼ来てしまっているという状況があり、市町村で先に手をつけられるものがあれば、できるだけ前倒しでやっていくという時期に入った。

そのため、各市町村で長期的に、例えば平成26年度ぐらいから施設を設置するという計画を立てても、それがもし25年度にできるのであれば、予算の平準化、あるいは工事の平準化という観点で、前倒しでやっていただくというのが補正の効果である。

平成20年ぐらいから補正予算が発生しているのは、ダイオキシン類対策でいきなりその処理施設の更新が起こり、さらにその老朽化に対応している山がちょうど来ているという事例であると思う。

広域化・集約化について、日本の人口減、あるいは市町村のこういった施設に対する財政的な足腰の弱さもあり、広域化・集約化ということは行政評価として私どもが指摘を受けている事項である。このため、私どもの技術的な支援として、市町村に対して、こういう形で広域化していける、あるいは優良事例の情報提供を行っており、そういった効果がどのように出ているのか、まだ発露していないのかは、今は数字で持っていないので、また別途御提出をさせていただく。

それから、改善計画について、一般廃棄物については、市町村が灰になっても最後まで責任を負うので、改善計画を出して施策として今後改善していくのは市町村である。したがって、県については所見を出す、あるいは環境省も技術的な助言をしているがあくまでも施策を実施するのは市町村である。

パフォーマンス指標については、さまざまなことが考えられるので、どんな目標がいいのかは、市町村の自由度も高めたいと思っているので、また相談をさせていただきたい。

(委員) 交付の仕方について、人口減の中で、地方によっては広域化の程度も随分異なるのではないかと。そのような形で見ると、一律に交付するのがいいのか、あるいはある程度交付率なりに工夫を加えることによって広域化なども含めた取組を促すような考え方があり得るのか。

次に、申請すべき市町村がきちんと申請をしてきて、そこに対して優先的に配分がきちんとされているのかはどうぞ覧になっているのか。

(環境省) 1点目、地方によって広域化というのは異なっているので、私どもとしては、広域化・集約化という手法があるということをお示しし、どのようにしたらそれがうまくいったかという優良事例のお示しもするが、これは市町村の責務、自治事務であるので、私どもからこうやれと促すことは少し違うのではないかと考えている。

2点目は、申請すべき施設を把握するかということだが、廃棄物処理施設への交付金は、廃棄物処理法ができてからずっと交付金という範囲ではあるが、把握をしている。

ただ、自治事務でもあるので、私どもよりこれをやれと促すようなことはできない。

(2) 国庫支出金のパフォーマンス指標の具体的設定に向けた検討について
事務局から説明後、以下のとおり意見交換。

(事務局) 牧野委員は本日御欠席であるが、資料を御提出いただいているので、御紹介をさせていただく。

骨太の方針2016において、「国と地方の連携強化」として「国・地方が軌を一にして取組を推進するよう、国と地方の協議の場をはじめとして、対話を積み重ねながら着実に進めていく」との方針が示されております。以前から申し上げておりますように、地方自治体も巻き込む形で改革の実を上げるためには、国からの「トップダウン」ではなく、地方自治体の自主的・主体的な取組を促すような「ボトムアップ」型のアプローチが肝要であると考えます。

地方の裁量度の高い国庫支出金について、「パフォーマンス指標」を活用して交付状況や達成状況（政策効果）を「見える化」し、先進事例・優良事例の横展開を図るには、当該事例の十分な分析と共に、地方のやる気を引き出すことが不可欠と考えます。指標の具

体的な設定方法や指標を活用した地方自治体ごとの配分のメリハリの付け方、事務的な負担の度合い如何によっては、却って地方のやる気を削ぎ改革が進まなくなってしまうかという懸念もあります。指標設定の方法や評価結果の取扱（配分への反映等）の検討に当たっては、是非とも地方の意見を十分に聴いていただきたいと思います。

今年度中に仕組み作りをし、来年度から実施に移すというスケジュールと承知していますが、時間のない中であっても、地方の意見を十分に聴いて丁寧な議論・検討をしていただきますよう重ねてお願いするとともに、地方分権改革をさらに推進するという観点から、内容としても、地方の自主性・主体性が生きるものとなることを期待いたします、という御意見をいただいている。

（委員） 前の経済・財政一体改革推進委員会でも発言させていただいたが、国庫支出金のパフォーマンス指標について、地方の裁量度の高い国庫支出金については、ぜひ平成29年度からパフォーマンス指標の設定、評価を行っていただくことをお願いしたい。

PDCAサイクルの中にパフォーマンス指標を組み込んで、どう活用していくかについて、それぞれの国庫支出金の性格によって幾つかのパターンがあると考えられるので、さらに精査するという事だと思ふ。

本日ヒアリングを行った環境省のケースを例にすれば、施設整備であり、おおむね5年間の計画の中で目標を設定して事業評価が行われるということ。物によってはサイクルの違いもあると思ふ。設定した目標を達成していない市町村については、達成に向けた方策を内容とした改善計画の提出を求める、あるいは次の計画にその内容を反映させるということを行っているようで、次期以降の交付対象についても、事後評価を踏まえて見直し、政策目標は時代に合わせて少しずつ変わっていくと伺った。それに照らして重点化を行っていくことにより国庫支出金のワイズスペンディングを図るということで、このような活用は他の国庫支出金にも適用可能だろうと思ふ。一方で、市町村の予算配分にメリハリをつけることはなかなか難しい面があるという御説明があった。成功事例の横展開ということで、「見える化」によって他の市町村に横展開していくことについても、工夫の余地があるという指摘もあった。

まずはパフォーマンス指標の活用については、事務局、あるいは国庫支出金の所管府省、関係府省で幾つか個別の国庫支出金について、具体的なパフォーマンス指標を想定しながら効果的なPDCAサイクルのパスを検討していただきたい。

その上で、パフォーマンス指標を設定するものについては、所管府省において概算要求の段階からそのPDCAを念頭に置いた要求を行っていただくとともに、交付要綱での規定の仕方なども含めて具体的な検討を進めていただきたい。

牧野委員提出資料にもあったように、地方に過度の負担がないようにしっかりと地方の意見も聞いてほしい。

本ワーキング・グループで各府省からのヒアリングを行って、それを踏まえて今後の検

討を深めていきたいと考えている。

（委員） 国の法令等により、事業内容や支出の基準が定められている義務的経費としての国庫支出金の額が大きい。これについてはパフォーマンス指標の設定ができないにせよ、実際にどの自治体にどれだけ配分しているかが分かる事業と分からない事業とがある。少なくとも現実にどういう配分がされ、その配分の根拠について、数値だけでも出していたきたい。

（事務局） 国の法令等により、事業内容や支出の基準が定められているものに関して、例えばこのワーキング・グループでは義務教育費国庫負担金については検討対象であると考えており、それぞれ各ワーキング・グループでも検討をお願いしたいと思っている。今後どのような検討をするか、また御相談をさせていただきたい。

（委員） 行政事業レビューの成果指標と整合的かつ一体的に行うように検討するという点について、例えばバリアフリー社会の形成推進事業についてはアウトカムは教室参加人数が設定されており、それぞれの年度で5万人、10万人、20万人と目標値が設定されていて、年々達成しているか否かがわかる。ただ、例えばバリアフリー社会の形成推進といったときに、教室に参加した人数というのは、事業そのものとしてはあるパフォーマンスを示しているとは言えるが、本来の目的からすると、本当にバリアフリー社会形成が進んだかどうかを示す別の指標もあるように思う。行政事業レビューのレビューのような、KPIやパフォーマンス指標そのもののレビュー、これで本当にいいのかどうかということをやるのが大事という気がする。地方団体等から意見を聴取し、実効性の確保をすることで設定したパフォーマンス指標のよしあしを議論する場を設けるということもあるのではないか。

（事務局） パフォーマンス指標と行政事業レビューの成果目標がどのように連携を図っていくかは非常に重要な課題だと思っており、それが全然別のものとなってしまうことは十分認識をしているところ。パフォーマンス指標を設定し、評価をする中で、その全体の行政事業レビューのパフォーマンス、成果目標に反映して、それが地方の評価を行うことで全体の評価にもつながるという仕組みがもちろんふさわしいとは考えているが、課題が多いので、地方や関係者の御意見等を伺い、いろいろ相談をしたいと思っている。

（委員） まず1点は、牧野委員提出資料にもあるとおり、地方のやる気を引き出しつつ、国と地方の取組が軌を一になるように進めていくのが重要だということだと思うが、国庫支出金が効果的にそうした取組につながるようにするために一つ重要な点として、交付の

仕方がどうなっているのかに意を払う必要があると思う。単に一律配分で、このような基準でこのようにやりますから地方の方々考えてくださいということでは本当にうまく進むのか。横展開ということもにらんで考えてみれば、何らかの工夫をした自治体の取組に配分を少し工夫してやることで、より効果的な取組につながる余地はないのか。パフォーマンス指標とあわせて、交付の仕方がパフォーマンス指標を最大限生かすものになっているのかもあわせてきちんと見ていく必要があるのではないかと。

地方のやる気を最大限引き出すためには、何らかの全体感を持ったアドバイスなり助言というのも重要で、それは必ずしも押しつける必要はないと思うが、やる気を引き出してやるような方向で進めていけるような形を考えることも非常に重要な点だと思う。

2点目は、国庫支出金、今回は国から地方への移転の中でもかなりのパーセンテージを占めるものなので、この論点は、制度・地方行財政ワーキング・グループとも実は密接にかかわる部分なのではないか。場合によっては合同のワーキング・グループなどにより密接に連携した形で進めることも重要ではないか。

(委員) 国から地方公共団体あてに支出する国庫支出金のうち、国の法令等により、事業内容や支出の基準が定められている部分の金額が非常に大きいということが確認され、したがって、各ワーキング・グループの従来の検討の重要性が確認できた。工夫の取組を含めて、制度全体をどうしていくのかが重要だということが確認できたと思う。特に行政事業レビューでアウトカム指標が設定されていないものについては、各ワーキング・グループで設定済みのKPIや改革工程表の内容が、パフォーマンス指標という観点から十分なものになっているかどうか再確認する必要があるのではないかと。

一方、地方の取組を奨励するものや地方のイニシアティブに対し国が支援しているものについては、大どころは行政事業レビューでアウトカム指標が一応設定されているということなので、改革の生産性という意味では行政事業レビューと十分連携することが重要である。ただし、今、他の委員から御指摘があったように、行政事業レビューにおける指標で十分かどうか、あるいは指標がどのように機能しているかは、確認する必要があると思う。

確認的に3点申し上げる。1つは、行政事業レビューで定量的な目標が設定されていないものの中に、自治体が主体的に実施しているため国が目標を定められないものがあると整理されている。だが、国がお金の出し手であるということは間違いがなく、自治体が主体的に実施しているとしながら、国が予算を計上している。パフォーマンス指標と呼べるものかどうかは別にして、どういう目的で、どういう成果を求めてやっているかについては、国の行政事業レビューには乗ってこないとしても、国と地方の現場では検討されているのではないかと。パフォーマンス指標の活用対象を可能な限り選別していく必要があるのではないかと。

2つ目が、やはり目標が設定されていないものとして、「災害」という言葉があり、環

境省の御説明の中でも言及があった。まさに災害なので、その発生を予見できないことは理解できる。ただ、様々な災害は常に発生しているのだから、過去の災害のときと比べてできるだけ効果的に災害に対応していく、過去の災害対応から得た教訓を生かしていく、といったことは求められる。防災・減災の重要性が言われている中で、「災害」という名前がつくとパフォーマンス指標にはなじまないということにはせずに、PDCAサイクルの有効性を確認しながら、できる限り対象としていくべきではないか。

3点目は、他の委員から交付の仕方が重要だという御指摘があったが、実際には交付のされ方は補助金や負担金等によって千差万別であろうと思われる。現実には国から地方へ交付されてから、地方が支出することになるわけであるし、国と地方の当初予算と補正予算が複雑に絡み合い、予算の繰越や不用なども発生していると思う。そうであるとする、というタイミングでどういう情報が得られるのかが、パフォーマンス指標を活用したPDCAサイクルの有効性の有無の結論にも影響するのではないかと思う。自治体の決算を待てば点検・評価はかなり先になってしまうだろうし、実際の支出の状況をどの程度タイムリーに把握できるのか。それは補助金等によってまちまちで、個別に見ないといけないかもしれないが、どういう時期にどういうデータが得られるかの整理が、PDCAサイクルの有効性の検討に際して重要になると思う。

(事務局) 最初の2点は、委員御指摘のとおりかと思う。行政事業レビュー上、定量的な目標が設定されていないもので、都道府県ないし市町村が主体的に実施するもので国が目標を定められないものは、都道府県、市町村が主体的にやっているということで、パフォーマンス指標は設定が可能だと基本的には考えている。地方が設定できるものだと実際に確認できれば、対象にしていけるものと考えている。

災害などにより事前の目標設定がなじまないものについても同様で、環境省のヒアリングの中でも御議論あったが、個別にできるものについては当然やっていくということでもよろしいかと思う。そのためにも事業ごとに検討していく必要がある。

3点目の、どのタイミングでどういう情報があって、どういう評価ができるかということについて。事業計画があるものについては実績報告というのは当然出てくるので、その時点での評価は行われる。支出の状況や、各国庫支出金によって違いがあるかもしれないが、事業の実施中についての評価ということもあり得ると思う。

一般論として申し上げるのは大変難しいと思うので、各国庫支出金の検討を行う中で、その実績報告時点の評価とは別に、実施段階でどういう評価ができるのかといったことも含めて各省庁と検討したい。

(環境省) 先ほどの災害廃棄物の件について、災害が起こった後の処理というのが、その地域の状況、あるいは災害の態様によって異なることから、一律の目標設定になかなかなじまないという話があったが、防災・減災の観点からあらかじめ準備しておくことにつ

いては、その地域の工夫、創意を入れていく余地はあると思う。そういう意味で、今後御相談したい。