

## 第1回 計画策定等に関するワーキンググループ 議事概要

---

開催日時: 令和3年11月26日(金) 10:00~12:28

場所: 地方分権改革推進室会議室(中央合同庁舎4号館8階)

出席者:

[ワーキンググループ] 勢一智子座長(司会)、足立泰美構成員、磯部哲構成員、大橋真由美構成員、金崎健太郎構成員

[政府] 寺崎秀俊内閣府地方分権改革推進室長、吉添圭介内閣府地方分権改革推進室参事官、細田大造内閣府地方分権改革推進室参事官

議題:

- (1) 令和3年の提案募集方式における重点テーマ「計画策定等」の検討状況等について
  - (2) 計画策定等における地方の自主性・自立性の確保について
- 

1 冒頭、細田内閣府地方分権改革推進室参事官より、各構成員の紹介があり、各構成員から以下の趣旨の挨拶があった。

(足立構成員) このたびは貴重な機会をいただき感謝申し上げます。私は財政学および地方財政を専門にしており、このたびの計画策定等に関するワーキンググループのテーマは地方公共団体の現場では大変重要な内容として受けとめている。

どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

(大橋構成員) 専門は行政法である。今回、この計画策定等に関するワーキンググループの構成員として参加する機会をいただき大変光栄である。

よろしくお願ひ申し上げます。

(勢一構成員) このたびは皆様と御一緒させていただけることを非常に楽しみにしている。いろいろな分野の方々と議論をさせていただきたい。私は専門が行政法である。大橋先生と同じ分野であるが、また違う角度で議論ができればと思う。

よろしくお願ひ申し上げます。

(金崎構成員) 私は国家公務員と地方公務員の経験があり、現在は公共政策を専門に研究している。このワーキンググループに加えていただき、大変光栄である。

よろしくお願ひ申し上げます。

(磯部構成員) 慶應義塾大学の法科大学院で行政法を担当している。地方分権改革有識者会議の下部にある提案募集検討専門部会の構成員を長年勤めている。計画策定についていろいろ見直さなければいけないと議論していた。それがいよいよ動くので、大変重要な会議に参加させていただいていると感じている。

どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

(細田参事官) なお、本日は御欠席であるが、京都大学の原田大樹構成員にも御参加いただくこととなる。

2 次に、寺崎内閣府地方分権改革推進室長から以下の趣旨の挨拶があった。

(寺崎室長) 皆様におかれて、お引き受けいただき改めて御礼申し上げます。

今年度の分権提案における重点テーマとして、この計画策定を取り扱っており、既に勢一先生、磯部先生を含め提案募集検討専門部会での議論を経て、今年度の提案については法律や政令の改正に至るまでの成果を得たところである。

一方で、各府省とのやり取りの中、この計画策定が地方公共団体に与えている事務的負担や国の関わり方の在り方や国と地方の役割分担など論点が多々あることを事務局や有識者会議の先生方と協議し、神野座長の御指示を得て、このワーキングを設置する運びとなった。

来年2月から提案募集の新たなシーズンが始まる。今回、皆様には、来年の提案募集において、地方公共団体とやり取りする上での指針を御示しいただきたい。

このようなワーキングをつくること自体、有識者会議の中では極めて稀である。かつて地方分権推進委員会では様々なメルクマールをつくったが、提案募集という形を取った平成26年からは、今回のように1つのテーマに絞っての深掘りは意欲的な取組である。

先生方の御議論に役立つ資料を提示し、議論をサポートしていきたい。

よろしくお願い申し上げます。

3 次に、地方分権改革有識者会議の神野座長より本ワーキンググループの座長に指名された勢一構成員から以下の挨拶があった。

(勢一座長) 将来の日本の姿、国と地方の姿を思い描きながら、難しい案件だが、前向きな議論をしていきたい。忌憚のない御発言をお願いしたい。

本ワーキングでは、計画策定における地方の自主性、自立性の確保に向けた議論を行い、最終的に地方分権改革有識者会議へ報告する順序で考えている。

よろしくお願い申し上げます。

4 次に、細田内閣府地方分権改革推進室参事官から本ワーキンググループの開催趣旨及びスケジュール、令和3年の提案募集方式における重点テーマ「計画策定等」の検討状況等について説明があり、磯部構成員から発言があった。

(細田参事官) このワーキンググループは、今月11月12日に行われた地方分権改革有識者会議において、計画策定等についてさらなる議論が必要であるという御議論を踏まえて設けられたものである。地方の自主性及び自立性を確保する観点から御議論を進めていただきたい。

資料1は、本ワーキングのスケジュールについて記載しており、今回を含め全4回の開催を予定している。最終的にワーキンググループとしての御意見を取りまとめいただき、来年2月に予定している地方分権改革有識者会議において御報告いただくことを予定している。

資料2についてである。

1～6ページは、今年、各地方公共団体から御提案いただいた14の案件を記載している。提案内容とその対応結果の概要を順に記載している。

7ページ以降は、各省と協議がまとまった案件について、いわゆるポンチ絵で記載している。これらは、年末の閣議決定に向けて、現在各所で引き続き調整をさせていただいているものである。このうち3件を、この後、各提案団体、地方公共団体から現場の声として御紹介をいただく。

資料3は、先日の有識者会議で取りまとめいただいた計画策定等に係る考え方を記載している。この取りまとめでは、計画について、一定の方式による計画の策定等を求める手法を用いた国の働きかけと定義させていただいている。最終的には、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、これを真に必要なものに限るとともに、新たなものについてもできる限り抑制するべきと考えたとまとめられている。この考え方を踏まえ、今回のワーキンググループを設置させていただいている。

(磯部構成員) この計画策定自体を見直そうという話が出たのは去年の2月辺りであった。それまで、提案募集というのは、地域から具体的な支障を提示してもらい、実際に担当省庁と議論することで、制度の改正、法令の改正、あるいは分かりにくいところは通知を发出するという対応でやってきた。

その中で、あれもこれも同じようなテーマであることが多く、一度横断的に見直したほうがいいのではないかと途中で一つ出てきたのが、この計画の問題である。

分権改革を国の主導でやってきたところ、より地方の発意によって、現場からの問題提起で進めていくことが提案募集方式なので、国からテーマ設定をして誘導するような格好になるのは基本的に控えていたと認識している。

しかし、計画については非常に問題が根深く、今回、このように対応していただけるのはありがたい。

2点ほど申し上げる。一つは改革の議論が出てきた背景としては、地方のリソースは限られているということである。多様化する様々な課題を前に、計画策定で対応しようとするわけで、一つ一つ聞けばそれぞれ理由がある。合理的に進めていくためにも計画は必要で、だからこそ補助金もつけるのだということ、個別に聞いていけば、なるほどということもなくはない。他方、地方公共団体は、非常に限られた職員で対応しなければならず、一層業務の効率化を図らないと、あるいは図ったとしても、とてもではないけれども、事務負担に耐えられない。住民サービスのレベルが下がってしまうという

悲鳴にも近い声を聞いているという感覚である。

もう一つ、いかに効率化していくかという中で、既に法令で決まった計画について、どう効率化するかというよりさらに先に、法令を制定する段階で無駄な計画の重複は避けなければならないという考え方をしっかりビルトインした上で、法律をつくったりすることにつなげていく必要があると考えている。そういう意味では、行政の在り方自体を問うような大きな話になると考えている。

5 提案団体（和歌山県、岐阜県及び愛媛県）から、令和3年の提案に関する説明があった後、質疑応答を行った。主なやりとりは次のとおり。

<和歌山県：都道府県献血推進計画の策定義務の廃止について>

（金崎構成員） 献血受入計画における血液の目標量について伺う。目標量を設定するに当たって、国と県との事前協議はあるのか。

（和歌山県） 国と県で協議はしていない。献血受入計画の作成に当たって、法令上、採血事業者が県と協力するとなっており、血液センターとは協議している。

（金崎構成員） 国から県に対して、目標量に対する関与はないという認識でよいか。

（和歌山県） 国と血液センターで調整している。県レベルでは和歌山県の血液センターと協議している。

（金崎構成員） 血液センターは、国及び県とそれぞれ協議しているという認識でよいか。

（和歌山県） 然り。

和歌山県の場合は、和歌山県赤十字血液センターが近畿ブロックにある血液センターと調整した上で、和歌山県に協議を求めてきている。

（金崎構成員） 目標量は事実上、県が具体的に定めるわけではないということか。

（和歌山県） 然り。

実態としては受入計画に記載された血液の目標量が、県の献血推進計画で定める確保目標量になる。そのため、改めて県で確保目標量を定める必要性は乏しい。

（勢一座長） 資料の7ページには制度改正による効果ということで、事務に要する時間についての記載があるが、このような問題意識を現場で持ったのはいつ頃か。

（和歌山県） いつからかは、はっきりとわからない。

平成20年度にどこかの都道府県が、一度提案されていると伺っている。どこの都道府県も抱えている問題である。確保目標量だけは献血受入計画の数字に合わせ、その他の内容は、本県としてこだわってつくっているため所々変えているが、都道府県によっては箇条書きのようなところもある。

（細田参事官） 今回の御提案は、共同提案という形で、和歌山県以外に滋賀県、京都府、兵庫県、鳥取県、徳島県、また、関西広域連合からも同様の提案をいただいている。

（足立構成員） 今回のご提案は共同提案であるが、全ての都道府県が同様の認識を持

っていることでよいか。

例えば、災害時の血液確保は都道府県の行政区画を超えることがあるため、情報の共有をはじめ、適宜柔軟な対応が求められるが、都道府県間の協力等はどうか。

(和歌山県) 各都道府県が賛同してくれたということから、同様の考えを持っているものと推測する。

また、献血の血液供給という部分については、血液センターが担っており、近畿ブロックのように、それぞれのブロックに分かれている。そのブロック間のやり取りは、私どもでは把握していない。

(足立構成員) 主だった対応および責任は、採血事業者に帰すると考えてよいか。

(和歌山県) ブロック間の協力という話になると、そうである。

(足立構成員) 本提案のように廃止になった場合には、採血事業者による新たな対応等は生じるのか。

(和歌山県) その点はすぐには分かりかねるが、本県の献血推進に関しては支障がないと思われる。

(足立構成員) 今回の提案には、事業者の意向は関与していない状況でよいか。

(和歌山県) 然り。

(大橋構成員) 今回の提案の趣旨としては、事務負担の軽減というものもあるが、既存のこの計画という手法を使わずとも県の役割を十分果たすことができるという趣旨と理解してよろしいか。

(和歌山県) 然り。

(細田参事官) 資料2において、厚生労働省と調整をしている現時点の対応状況をまとめている。献血推進計画については、薬事・食品衛生審議会における今後の血液事業の在り方の検討の中で、計画の策定義務の廃止や都道府県がその地域の実情に応じて計画の期間を判断することを勘案すること等について検討し、令和4年度中に結論を得た上で、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしている。

また、当面の措置として、政策的に関連の深い他の計画等と一体のものとして策定することが可能であること等を明確化し、都道府県に令和3年度中に通知する形で調整を進めさせていただいている。

#### <岐阜県：都道府県の分別収集促進計画の策定義務の廃止について>

(金崎構成員) 一般廃棄物の現状について、技術的に助言することが、法律上、都道府県の責務となっているが、実際に技術的助言をするケースはあるか。その場合、具体的な助言の手法等について、国から提案があるか。

(岐阜県) 一般的な技術援助という観点でいうと、1点目に、国で開催されている会議の伝達等については毎年度機会を設けて行っている。

また、個別の事例については、例えば好事例を情報共有したり、市町村からの個別のお尋ねに対して、基本的な考え方などを助言したりといった場合がある。今回の分別収集促進計画に限ると、環境省から、データの集計に関してスケジュールが示されているので、それに合った形で市町村で分別収集計画を策定していただくよう依頼し、内容については、近年の実績と大きく異なったものでないかといった点について確認し、その差があまりにも大きい場合は、個別の市町村に改めて確認する作業を行っている。

(金崎構成員) 市町村が分別収集計画をつくる際、見込量の設定に当たって、県と協議をしたり、県から数字に対して指摘をしたりする場はあるか。

(岐阜県) そういった場は設けていない。市町村が検討している分別収集の計画は、その上位計画に当たる一般廃棄物の処理計画の考え方である。基本的には市町村の自治事務の中で運営されているものであるため、現状として協議をすることはしていない。

(金崎構成員) 県が市町村の数字を集めて県計画にするとき、国との協議はあるか。

(岐阜県) 協議はない。

(勢一座長) 技術的援助のひとつに、国の会議の伝達があるとあったが、それは具体的にどういう形で行われているのか。また、今後デジタルやオンラインが標準になったときに、それは国から市町村に直接対応できる内容なのか教えていただきたい。

また、「容器包装リサイクル法（以下、容り法）」は1995年制定の法律で、当初と最近では随分違ってきているが、現場でこの計画に関わりそうな部分で変化があれば教えていただきたい。

(岐阜県) 1点目の情報の伝達については、コロナ禍以前は、市町村の担当者に参集いただき会議を開催していた。国の課長会議に提供されている情報や良くない事例が県内に発生した場合に具体的な事例も説明しつつその内容をお伝えしてきた。ただ、コロナ禍においては、通常の形での会議が難しく、一昨年については資料提供で済ませてしまった実情もある。今年度は、ウェブ会議の環境が市町村も県のほうも整ってきたため、ウェブ会議を実施した。

2点目の質問の容り法に関する状況の変化について、分別に関する県民の理解は大変高いものがある。それは市町村で地道な啓発活動を行ってきたことや最近のSDGsなどの取組の推進もあり、より環境への負荷の少ない行動についての理解も併せて進んできていることがあるかと考える。

また、環境省の回答のとおり、プラスチック新法が来年度4月から施行される予定もあり、分別収集計画の中の容器包装廃棄物の中にはペットボトルと、プラスチックに関わる資源も含まれているので、プラスチック新法の運用がどのようになっていくかは大変関わりが深いと認識している。

(勢一座長) オンラインで市町村も対応できるようになると、例えば環境省がある程度の情報については市町村に直接対応するとしても、市町村に直接説明するよりも県が入ったほうが良いような場合が出てくることもあるであろう。国から直接で大丈夫

な部分と、県が説明を入れたほうが良い部分が、現段階で感触があったらご教示いただきたい。

(岐阜県) 実情を申し上げますと、市町村の担当者は、例えばごみ処理だけではなく、それ以外の複数の業務を1名で担っている場合も多々ある。また当然だが、数年で異動する場合もある。そうすると、背景の説明であったり、過去からの経緯の説明であったりを併せて説明するほうがよいケースもある。

それから、今のようリアルタイムで会議を開催すると、必ず緊急の用務で担当者に出席いただけないことも起こりうる。どのような開催方法がいいのか、例えば録画されたものを1週間聞けるようにするなど、様々な工夫の中での対応が必要ではないかと感じている。

(大橋構成員) 市町村が策定する計画のデータの集計について、県において、共通のフォーマットを用意しているか。もしくは、市町村ごとでフォーマットが異なり、県が項目を整理した上で、県として独自の資料を作成しているか。

(岐阜県) 環境省が示すフォーマットを利用して集計し、データ(Excel)を環境省に報告している。

(大橋構成員) オンラインによる提出か。

(岐阜県) 少なくとも環境省より指示のある数量の集計については、市町村からメールで頂戴し、県において取りまとめ作業を行った上で、環境省にデータで提出している。

(足立構成員) 3年ごとの計画の策定がどの程度の負担があるのか、現状と提案の差について教えていただきたい。資料5ページの下段において、(1)(2)(3)は集計・精査・取りまとめに相当するとしているが、(4)①、(4)②については、県廃棄物処理計画の策定において対応可能と認識してよいか。

また、3年ごとのタイムスパンについて、計画策定後の状況を把握する間もなく、次年度の計画を作成しなければならないというような懸念があるか。

(岐阜県) 都道府県の廃棄物処理計画は、各県に設置している環境審議会などの審査を経て、諮問答申という形を採って進めている。岐阜県の場合は、10年間の計画で5年ごとに見直しをしている。策定の過程においては、環境審議会等からの御意見をいただける機会も持っており、環境審議会の委員の方々からも複数回にわたって意見聴取し、作業を進めている背景がある。分別収集促進計画の集計部分に関しては、あくまでもデータとして取り扱い、内容が重複する部分は、廃棄物処理計画で取り扱っていきたい。

また、3年ごとのスパンは、県分別収集促進計画の一番の肝となる部分はどこにあるかと考えると、いかに現状に合った排出見込み量で、どのぐらいがリサイクルに回っていくか情動的な部分が主体と感じている。3年間の状況を見て、5年ごとの計画を策定することになっている。

新しい区分で分別収集を始める市町村においては、なかなか動向の見極めが難しいとが、法律ができてから随分長い時間が経っており、新たに分別収集を開始する市町村は

極めて少ないのが実情である。今後影響を受けるとするならば、例えば今回のコロナ禍のように人々の生活が大きく変わる場面で数量も大きく変わるかもしれないが、長い時間対応していた市町村においては、正確にトレンドを把握しているのではないかと感じる。

一方で、市町村の担当者が代わり、計画の意味合いを理解されないことで、数字の誤りなど大きな事案が生じる可能性があるのではないか。

(細田参事官) 現在、環境省との調整状況については、都道府県の分別収集促進計画について、都道府県における事務の実態等を把握した上で、その在り方について検討し、令和4年中に結論を得て、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

また、当面の措置として都道府県別収集促進計画、廃棄物処理計画と一体のものとして策定することが可能であることを明確化し、その運用に当たっての留意事項を含め、都道府県に令和3年度中に通知するという形で進めている。

<愛媛県：地方版消費者基本計画と都道府県消費者教育推進計画等の一体的な策定について>

(金崎構成員) 計画を策定していない自治体もあるが、こういった議論があり、計画を策定することになったのか。

(愛媛県) 基本的に消費者基本計画については、国より策定するよう話があり、消費者教育推進計画も、義務付け的な働きかけがあった。消費者教育推進計画について、消費者教育だけを触れるのではなく、全般的な背景や、消費者行政そのもの全体のことも触れてつくるため、消費者基本計画と通じることから、併せて計画を策定する方針になった。

(金崎構成員) 国の方針を踏まえて策定することになっているが、ほとんど踏襲するのか、又は県独自で考えて策定しないといけないのか。

(愛媛県) 国の施策に基づいて実施する部分が多分にあるため、当然国の施策で新しいものが出てくると、それを取り込んだ形のものを打ち出すことになる。地域性も加味しながら、国の方針等を踏まえて計画を策定するスタンスでやっている。

(勢一座長) 計画策定の体制について教えていただきたい。2つの計画について、国の所管部局が違うのか。また、県側で対応する部局や担当は異なるのか。

(愛媛県) 国においては、消費者基本計画と消費者教育推進基本方針は別の課が担当していると聞いている。愛媛県では県民生活課が一括して作成することになる。

(勢一座長) 国の異なる課から連絡が来て、やり取りをする理解でよいか。

(愛媛県) 然り。

(大橋構成員) 国において、2つの計画の間で齟齬がないように、あらかじめ検討した上で、統一の方針を示してほしい御要望はあるか。

また、他の都道府県からも同様の問題意識というのは把握されていたか。

最後に、今回、一定の対応がされたが、問題として認識されていた点については解消したと捉えられているか。まだ解決されていない点が残っているか。

(愛媛県) 他の都道府県についての把握はしていないが、統合して策定している県は把握しているため、本県においても統一した計画にしようとしている。消費者基本計画は総論、消費者教育推進計画は各論だと認識しているので、統一しても問題ないと思う。

また、国の消費者基本計画と消費者教育推進基本についても、統一することを提案したので、両計画とも法律で義務付けされているから、将来的に検討いただきたいと考えている。

(足立構成員) 今回、提案団体が愛媛県今治市も共同提案としてあるが、同様の問題を抱えていると考えてよいか。

(愛媛県) 愛媛県で策定した消費者教育推進計画において、市町村と連携をしながら一体的に県内の消費者教育を推進していることから、提案に乗っていただいたものと考えている。

(足立構成員) 愛媛県独自の運用と考えてよいか。

(愛媛県) 取扱上として、県と県内市町全体を一体的に進めていく考え方で策定している。

(足立構成員) 消費者基本計画は47都道府県のうち32都道府県は策定済みとのことだが、32都道府県についても同じように県が主導になって市町の御意見等も伺っている状況か。

(愛媛県) 他の都道府県については把握をしていない。

6 次に、細田内閣府地方分権改革推進室参事官から計画策定等における地方の自主性・自立性の確保について説明があり、その後意見交換が行われた。

(細田参事官) 資料5は、地方分権改革有識者会議にて取りまとめたいただいたものや御指摘いただいた点について「現状分析・課題・あるべき姿」の3つ論点に分け記載している。今後の議論の参考にしていきたい。

資料6は、今年の提案のうち計画に関連するものを類型化したものである。計画ごとに根拠の種類、策定規定の種類、計画がもたらす効果、義務的記載事項、手続の内容について整理させていただいている。

参考資料は、昨年6月に取りまとめられた地方制度調査会の答申である。2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制の在り方等に関する答申が取りまとめられている。

(勢一座長) 皆様には忌憚なく自由にコメントをいただきたい。

最終的なアウトプットを見据えると、計画という手法が、どういう場合に存置が許容されるのか、どのような例が考えられるかという論点などをお示しいただきたい。

(金崎構成員) この10年で、計画の数がすごく増えているのではないかとの肌感覚があ

る。国民に対して旗を振ったり何かを促進するという国の役割が増えてきた中で、その手段の一つである自治体計画に替わる国の政策手段が確立していないことが大きな要因と考える。

また、計画策定が補助金等の交付の要件となっていれば、自治体としては策定せざるを得ない。補助金等の交付については、国が交付する以上、国が自ら適正を判断した上で交付することが本来の姿である。計画を策定させ、趣旨に合っていれば交付対象とする地方創生のような方法で運用するのは、国の政策決定能力や審査のノウハウが枯渇していることの証左ではないか。その結果、政策手段を地方の計画策定という一つの型に詰めざるを得なくなってきたのではないかと強く感じている。

また法律を制定するときに、計画策定に関する自治体の努力義務を規定するパターンが普遍化していることも背景の一つにあるのではないか。

(勢一座長) 計画数が急激に増えているという部分について、資料3の参考資料7ページの棒グラフで整理されており、有識者会議でもこの点がかなり問題視されていた。義務規定は増えていないが、努力義務やできる規定が大幅に増えている現状が伺える。御指摘のとおり、国側に他の選択肢がないのではという点について、こういう状況を見てみると、納得する部分がある。

(足立構成員) 参考資料にある505件の他にも通達等のカウントできないものが多々あるのではないか。計画策定の母数として我々がターゲットにしているものは、通達に基づくものを考えれば、どのくらい存在し、どこまで把握できているのかという点を強く感じた。

本日、ご説明いただいた3つの案件について、それぞれ異なった問題があると感じた。

最初の都道府県献血推進計画については、この提案が実現した場合に、献血受入計画を策定している採血事業者が一定の責任を担わない限り、採血を要する緊急事態で対応が難しくなるリスクもあるから、どこまで適切に責任が明記できるのか、いわば「民」に対しても一定の影響を与えるものであると感じた。

2点目の都道府県分別収集促進計画について、計画策定自体と「集計・精査・取りまとめ」とで何が違うのかと考えた場合、県の廃棄物処理計画で対応できるのかどうかという観点から質問させていただいたが、回答を察する限り、県の廃棄物処理計画だけでは不足している可能性があるのであれば、その部分もきちんと把握した上で見直さないと、何か手落ちが起きるのではないか。

3点目の消費者行政に関する計画について、国の基本計画と教育方針の期間が食い違っており、統一するとなると、国自体の基本計画と教育方針にも影響が生じることになる。47都道府県のうち33の都道府県が基本計画を策定しているが、仮にそのうち教育方針を策定していない都道府県があるとすれば、その状況下で国に見直しを求めるのは少し怖い印象を受けた。

(勢一座長) 今年の提案募集の中で、問題点と見直し内容を具体的に示していただい

ているので、その部分をワーキングの議論として、どのように扱っていくのかが、非常に重要との御指摘かと思う。

(大橋構成員) 計画策定の見直しに向けた検討の視点は複数のベクトルがあるが、それぞれが完全に独立しているのではなく、絡み合ったりもしており、そこをどういう視点で整理していくのかは非常に難しい。これまでの分権改革の文脈でいうと、国と地方のあるべき役割分担の在り方という視点や自治体からの提案などで多く見受けられるいわゆる負担過重という視点があるが、これらの視点は、関係している部分もあれば、異にするところもあり、どのように整理していくべきか、皆様の御意見などを伺って勉強しながら考えていきたい。

例えば、行政法の行政指導の議論だと、いわゆる善玉・悪玉行政指導という議論があり、行政指導について、良い面も非常に多いが、悪玉のようなものは対処が必要だとして、様々な議論が積み重ねられてきた。

計画手法についても、やはり善玉・悪玉みたいなものがあると思われる。計画策定という手法自体は、行政の政策遂行手法としてはやはり一番基本のものかと思う。そうしたなかで、今回問題となっているのは、計画策定の中でも、悪玉に該当するようなもので、それではどのようなものが悪玉といえるのかについて考えていた。

今回自治体から説明いただいた計画でいうと、都道府県献血推進計画であれば、本当にそれが必要なのかという視点から整理できる気がする。もしくは、他の手段の方がより適切にその機能を発揮することができるはずなのに安易に計画が使われているといったような整理も考えられる。また、国が自らの考えを全国的に広めていきたいという何か別の意図があって計画という手法が使われている場面も考えられる。こういった悪玉に当たるようなものについてどのように対処していくのかということについて考えていきたい。

このワーキングでは、まずは令和4年の提案に向けて、自治体に対して、こういった計画に関する問題があれば積極的に提案してくださいというメッセージをまとめるのが目下の目標だと考える。もう一つ、磯部先生のお話にもあったが、根本的にこの問題に対処していくために、規定を創設する段階で、一定の枠組みが必要である。まさに先ほど申し上げた悪玉のようなものが多発しないような枠組みであり、対自治体のメッセージにプラスして国へのメッセージというのも考えていく必要があるのではないか。

(勢一座長) 御指摘のとおり計画手法自体が悪いということではなく、むしろそれをいかに活用して計画的に行政が事務を進めるかである。このワーキンググループでの議論としては、善玉該当性又は悪玉該当性のメルクマールは何かを考えることが主なミッションである。

悪玉該当性のメルクマールに当たるものは、来年の提案募集で自治体に具体例を挙げ、善玉のものは、計画策定として今後、存置が認められるべきものになると考える。この辺りの問題意識を共有して議論を続けていきたい。

(金崎構成員) 善玉悪玉の議論を進めるに当たり、国や自治体の役割分担の在り方も少なからず影響を与えるのではないか。今回ご説明いただいた3つの案件とも都道府県に関するものであるが、デジタル化が進んで情報の集約だけであればオンラインで1つのシートに記載すればすぐに共有できる時代に、現在都道府県が果たしている、国と市町村とのつなぎである経由事務、国から聞いたことを市町村に伝える助言、といった役割が本当に必要なのかという視点があり、その延長線上に都道府県レベルの計画の必要性の議論がある。都道府県が策定する計画が悪玉なのか善玉なのかという議論は、都道府県の在り方という基本的な役割分担論に関わってくると思う。

これまでの分権改革では基礎的自治体である市町村に事務をどんどん下ろしてきたが、国や都道府県が今後果たすべき役割をどのように考えていくか、それによって白と黒のハードルが変わってくるのではないか。

(足立構成員) 例えば新型コロナウイルス感染症における病床対応の際、都道府県に計画があると、コロナ対応を行うベッドをどこの医療機関に置くのかといった調整のときには、必ず都道府県レベルで市町村に調整が働くことになる。病院一つとっても、医療計画、健康増進計画、また、今回の感染症予防計画というものは、かなり重なる部分がある。その重なる部分に対して計画を一体的にしていこうという現場の声というのはよく聞く。今回であれば、ご説明いただいた都道府県献血推進計画は、そのような類のものだと思う。そうなると、今、仰っていただいたように、県の役割という話になるが、県の役割を明確にしていかないと、場合によっては重複しているという判断が難しい。

(勢一座長) 恐らく時代の変化もあり、技術の変化もある中で、都道府県の役割が変わっていくということ自体は問題ではないが、直近でそれを制度としてどのように受けとめるかは議論として難しく悩ましい。

(大橋構成員) 都道府県の役割の在り方というのは、今後大きく変わっていくのではないかと感じている。

第一次地方分権改革で市町村により多くの権限を渡すというような動きがあり、その中で都道府県の存在意義とは一体何なのかというように、中間層としての位置づけを疑問視するような意見も結構聞かれるようになった。

一方、例えば今回の資料として地方制度調査会の答申があるが、2040問題で日本の社会構造全体が大きな曲がり角を迎える中で、都道府県が果たすべき役割の大きさみたいなものが感じられるようになってきている部分もある。市町村といっても、本当にいろいろなところがあって、自力で最低限のインフラを提供できなくなるところは都道府県が積極的に介入するといった都道府県との連携のような話が地方制度調査会でもあった。今回コロナの対応などもあり、都道府県の果たすべき役割について、その意義が今後より大きくなる可能性があると感じている。

現状を前提というよりかは、変化し得るものだということを前提に、今後の社会変化なども見据えて考える必要があるが、座長が仰られたとおり、どんどん変化していくか

もしれないときに、それを具体的な各制度としてどう落とし込んでいくのかは本当に難しいと思う。

(勢一座長) 私も地方制度調査会で議論したが、市町村といっても、規模だけでなく実質的な意味での対応能力というところにも差異があるので、そういった意味では、広域自治体である都道府県の役割が期待され、さらに今後もっと期待されるようになる面は多々ある。

その一方で、都道府県は、今までは重要な役割を担ってきたが、市町村への分権やデジタルを含めた技術の進歩もあり、以前担ってきた役割を必ずしも果たさなくてもよくなるということも出てくる。未来永劫普遍的なメルクマールは無理だが、少なくとも2040年頃を見据えた形で何らかを考えることはできないかというのが目前の話である。

例えば、環境省の温暖化に関することと言えば2050年であるが、最近、超長期の議論も出てきて、そこに到達するまでにつけを後世に負担を押し付けないように今から頑張ることが現在の世界的な議論であり、恐らく計画の見直しなども法制度を変えていかないといけない。議論をいつまでもしていても、変わらないまま10歳下の職員の方が悩むという話であるので、現世代として知恵を絞ることが求められている。

(金崎構成員) これまで担ってきた役割のうちデジタル化で対応できるものは分かりやすい。例えば、単純な数字の積み上げを計画に記載しているのならば、そういうものは非常に分かりやすい悪玉になるのではないか。

ただ、都道府県の役割を考える上で難しいのは、今仰られたように、市町村には小さな自治体と大きな自治体の能力格差が残っているということ。どこの自治体でも水平連携できるとは限らないことを考えると、都道府県の小規模市町村への補完機能は、これから期待されなくてはならない。

一方で都道府県が果たしている連絡調整機能は、大きな市町村は国と直接行い、小さな市町村は都道府県が補完に入ればよいということになる。そうなると都道府県は市町村の補完をしていくにあたって、区域内全ての市町村の情報を計画として持っていないのか、補完する市町村に関するものだけでいいのか、この辺を個別に見ていかないと、丁寧な話にはならない。

現実問題としては、市町村への補完機能をどこまで果たすかは都道府県によって差がある。それこそ計画策定が主たる仕事になっているところが多く、現状とあるべき姿にはギャップがある。

(足立構成員) 少し現場サイドの話をさせていただくと、例えば介護保険料は市町村が設定しております。そして全国的に比較した場合に、大阪府、なかでも大阪市の介護保険料は高く、その要因として認定率および軽度のサービス受給率が高いことに起因していると分析されている。また平成30年度以降には国民健康保険料は都道府県単位化している。高まる保険料に対して、介護保険給付の適正化や医療給付の適正化が求められるが、その役割を都道府県が担う必要があるであろう。本日も説明いただいた都道府県分

別収集促進計画にある集計・精査・取りまとめというのは、今後デジタル化が進むのであれば、場合によっては市町村から直接国のほうにデータを送ってもいいのではないかと。ただ、今後、県廃棄物処理計画における市町村間調整や減量等に関する記載は、やはり市町村の動きを把握できるような立場である都道府県が要になってくる。都道府県はそういったところに一定の力を注げるような体制も今後必要になってくるのではないかと。

(勢一座長) 介護保険料は具体的な指摘でイメージが捉えやすい。都道府県が調整を担うという部分は以前から期待されていたことだが、恐らく都道府県が担う調整は様々なパターンがあり、その中で善玉と悪玉に分かれるイメージがある。どのような場面の調整が計画によって果たされるべきかを具体的に詰める作業になるだろう。

(金崎構成員) 例えば都市計画だと、県の計画と市町村の計画との整合性が取れていないと全体として困ってしまうので計画は必要だという話になる。一方で廃棄物は、市町村は一般廃棄物、県は産業廃棄物が基本的な役割分担であるが、市町村の仕事まで含めて県が見るという立てつけで一般廃棄物に関する都道府県計画がつくられていると、それを形骸化していると捉えるのか、単純に対応できない市町村には県が補完に入らなくてはいけないから必要だと捉えるのかによって変わってくる。

絶対必要な計画も多数あって、計画がないと不整合が生じたりすることもある。また国が責任を有する政策に関して目標を定めて、法令に基づき国の目標をノルマ的に自治体計画で達成させようとするようなケースはイメージ的には許容される気がするが、先ほどのボトムアップの集計だけの計画には意味がない。

(足立構成員) 例えば都道府県の障害福祉計画、障害児福祉計画、障害者計画があり、市町村にも障害福祉計画、障害児福祉計画、障害者計画がありこれら計画の整合性が求められるため負担が大きくなる。これは悪玉に相当する。

(勢一座長) 国と都道府県との関係は、都道府県と市町村との関係性とは状況が違っており、法律の中に3つ計画があるから3つとも同じような話をすることはできない。国の計画との関係性で、どのようなメルクマールの議論ができるか。

都道府県と市町村の間も分権の議論になるので、この関係性と、あとは計画の体系の問題がある。国が全国的なものを決めて、広域と狭域というような形で整合性を取る必要があるような場面、都市計画、まちづくりのような局面と、それに対して現場からボトムアップ的にやるような場面で、都道府県の立ち位置は随分違ってくるので、計画の体系なども、区別をして議論をする必要があるかもしれない。

(大橋構成員) 提案募集検討専門部会でのヒアリングの対象について伺います。足立先生から献血推進計画について見直す場合には、赤十字という民間事業者にも多大な影響が及ぶのではないかと御指摘があり、そのとおりと伺っていた。例えば都道府県の策定する計画について見直すときは、当然民間事業者や市町村にも影響があると思われるが、その辺りの意見をどのように吸い上げてこられたか、お伺いしたい。

(細田参事官) ヒアリングの際には、例えば共同提案で県と市町村と両方から出ている

ような場合には、県と市町村の両方に御参加をいただいた。一方で、民間事業者の方から直接という場は設けていないのが実情である。

(足立構成員) 近年、官民連営によるPPP/PFIの手法を用いてインフラ分野をはじめ様々な事業で民間事業の活用が促されているが、リスク時に適切に対応することが課題となっている。都道府県の献血推進計画に関して、記載が重複するところがあるので、最終的には廃止にしていくのが筋であるが、責任問題だけは明確にする必要があるのではないか。

(金崎構成員) 実際に疲弊されているのは、逆三角形の下点になっている市町村である。市町村が策定しなければならない計画の中には、本当に計画でなくてはいけないのか、というものがある。

例えば、総務省も種々の計画をつくらせて自治体の財政がうまくいくように指導をしているが、自治体は財政計画とは別に公共施設管理の計画をつくらなくてはならなかったりする。財政運営をする上で公共施設の将来像を考慮すべきと助言するのはいいが、それを計画という形にするかどうかは市町村が考えればいい。一律に計画をとるので市町村は疲弊してしまっている。

(勢一座長) 計画でなければ目的を達成できないのかというのは重要なポイントで、提案募集の議論の中でもあった。計画策定が増えている問題点の一つとして、手法としての縛りである。自治体が自分たちの事務としてどの手法を採用するのが最もいいのかというときに計画が義務づけられていると計画を取らざるを得ない。これ自体が現場の自由度を奪っているのでは、改善が必要ではないか。計画でなくても大丈夫なものは一体どういう場面になるのかという議論が必要である。

(寺崎室長) 事務局から補足をさせていただく。

資料4-2において、岐阜県が当時の3次勧告の中で、この計画の策定による義務づけを廃止するか、それとも存置を許容するか整理をされている。

3次勧告では、計画の義務付けの存置を許容する場合、1つ目が私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠（私人、他の地方自治体の費用負担の直接的な根拠を含むとなる計画を策定する場合）、2つ目は地方自治体の区域を超える一定の地域について、総量的な規制管理を行うために計画を策定する場合、3つ目は、基本的事項について市町村による一定の判断があることを直接的な根拠として、都道府県が計画を策定する場合、というメルクマールがある。

計画という手法が必要と当時みなされたという議論の参考の一つとしていただきたい。

(勢一座長) 少なくともこのような形でメルクマールが過去につくられていたにもかかわらず、計画の策定を求める場面が増え、それが負担になっている。

自治体としても、本当に必要であれば負担が大きくても事務としてやる。恐らく負担が前面に出てくる理由は、そこまで必要でもないのに決められているからつくらなければいけない問題状況であり、少なくともそういうところは解消することができないか議

論をすることになる。

(大橋構成員) 法令に基づき正式に要請されているもの以外の計画はどういったものがあるのか。例えば、通知という正式な文書での要請があればいいが、さらに進むと例えば電話一本で、というものがあったりするのではないか。

法令に基づいて正式に要請されている計画は氷山の一角であって、その周りに何かあるのか、全体像を把握しきれていないのではないか。法律に基づく計画とそうでないもので傾向や違いがあるかもしれないので、御負担にならない範囲で調査いただくことを事務局にお願いしたい。

(足立構成員) がん拠点病院における主治医以外の医師による助言(セカンドオピニオン)を行うにあたって、その提供体制の構築も、「がん診療連携拠点病院等の整備について」の厚生労働省からの通知が最初であったのを記憶している。

(寺崎室長) 今年の提案において、資料6の4ページのとおり地方創生推進交付金の実施計画と地方版の消費者基本計画の2つが法令によらないものとして可視化できた。その他についても問題意識を持っているが、ほかにどのようなものがあるか調べてみたい。

もう1点、論点としてあり得るのが、法令による規定だけではなく、この計画にはあれこれしなさいということがマニュアルや通知で現場を縛っていることがある。

法律に書いてあることよりも通知やマニュアルで縛られていることによって負担が大きくなっているという事例も、通知による過重負担の例になる。次回は、法令以外のところについても御議論を賜るための資料を出したい。

なお、平成21年の第3次勧告は、義務付けを廃止することにターゲットを置かれており、努力義務ならよしとされた。ただ、今回の論点として、努力義務でもかなり現場では負担感があるもの、できる規定でも事実上つくれということが半ば強制されているものがあるという当初と違った論点もある。

(勢一座長) それでは、本日のワーキングはこれにて閉会とする。

(以上)

(文責 地方分権改革推進室 速報のため事後修正の可能性あり)