

第2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12月23日（木）13：30～15：30

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、大橋真由美構成員、
金崎健太郎構成員、原田大樹構成員

〔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）報告案件

- ①「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の検討状況について
- ②平成23年以降新たに法律により規定された計画について
- ③通知等において詳細な手続が定められている例
- ④法令に根拠を持たない計画策定の例
- ⑤過去の地方分権改革推進委員会の勧告における見直し

（2）計画策定等における地方の自主性・自立性の確保に係る見直しの視点について

1 冒頭、原田構成員及び自治体からの派遣職員より挨拶があった。その後、原田構成員より議事（1）のうち①「「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の検討状況について」に関する説明があり、質疑応答が行われた。

（勢一座長） ただいまから「計画策定等に関するワーキンググループ」第2回を開催する。初めに、原田大樹構成員が今回初めての御出席となるため、一言御挨拶をお願い申し上げます。

（原田構成員） どうぞよろしく願い申し上げます。

（勢一座長） 今回のワーキンググループの運営に当たり、各自治体から地方分権改革推進室に派遣されている職員の方々の御協力をいただいている。ここで紹介させていただく。

まず、埼玉県三郷市から派遣されている、飯箸敏史調査員。

（飯箸調査員） どうぞよろしく願い申し上げます。

（勢一座長） 福岡県から派遣されている、今村博孝調査員。

（今村調査員） どうぞよろしく願い申し上げます。

（勢一座長） 兵庫県から派遣されている、長岡将生調査員。

（長岡調査員） どうぞよろしく願い申し上げます。

（勢一座長） 岐阜県から派遣されている、松野公美調査員。

（松野調査員） どうぞよろしく願い申し上げます。

(勢一座長) 兵庫県三田市から派遣されている、山田直弘調査員。

(山田調査員) どうぞよろしくお願い申し上げます。

(勢一座長) 静岡県静岡市から派遣されている、山本悠太郎調査員。

(山本調査員) どうぞよろしくお願い申し上げます。

(勢一座長) 以上の調査員の皆さんの御協力をいただいている。引き続きよろしくお願い申し上げます。

それでは、これから議事に入る。まず、議事1の「報告案件」について、今回の計画策定に関する議論については、昨今のデジタル化の視点も関係すると考えているため、原田構成員が委員を務めている、総務省の「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の検討状況について御説明お願い申し上げます。

(原田構成員) 「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」は、特に東日本大震災のような大規模災害、感染症、デジタル技術の発展による社会環境の変化に対応した地方自治の在り方を議論する場として、本年3月に設置された。

研究会の座長は、東京大学の齋藤誠先生で、構成員は憲法、行政法、情報法、行政学、政治学の専門家とマスコミ関係者である。

これまで8回の研究会が開催され、間もなく報告書を取りまとめて、検討が終了する予定である。

第1回の研究会は、今年3月22日に開催され、検討課題に関する問題状況が事務局から報告され、直近の課題であるコロナ対応で指摘された地方自治の問題点や、デジタル化がもたらす影響について考えることが主題として設定された。

その後、第2回から第6回までは、具体的な政策課題に沿って構成員・学識経験者あるいは実務家を招いてヒアリングをする作業が行われた。

例えば、コロナの関係では、『コロナ危機の政治』という本を書いておられる、政策研究大学院大学の竹中先生、実務家として、厚生労働省、和歌山県、東京都墨田区のそれぞれ保健所の担当の方である。

震災対応あるいは防災の関連については、日本防災協会の室田常務理事である。

また、新しい政策手法との関連で、経済産業省が主導しているガバナンス・イノベーションについて、同省の羽深調査官から話を聞いた。

また、デジタル化との関係では、総務省の研究会を主導しておられた國領教授と、この研究会のメンバーでもある大屋先生からのプレゼンテーションがあった。

これを受け、第7回の研究会では議論のまとめと、私からデジタル時代の地方自治の在り方に関する概括的な報告を行って、意見交換を行った。

現在、報告書の取りまとめ作業を行っており、直近の第8回の研究会では、報告書の概要が示された。外部有識者からのヒアリングでは、世紀転換期の分権改革、1999年の分権改革によって構築された現在の地方自治あるいは地方分権の考え方に対する、かなり強い批判が提起され、とりわけ、コロナ対応のような平時ではない状況において、分

散的あるいは分権的な意思決定が非効率あるいは非効果的であることや、災害対策のような場面では、被災自治体の行政能力が低下していることから、国が主導して対応を行うべきだという見解が示された。

他方で、そもそもこうした事態は、地方自治あるいは地方分権の制度的な問題というよりも、運用の問題ではないか、あるいは国が地方に強い指示ができるような権限を与えたとしても、これまでの事案から見て、それが本当に行使される可能性はあまり高くないのではないかという意見もあった。研究会のメンバーの過半数は、現在の地方分権改革の意義を評価しつつも、新しい社会状況に対して、どのように対処すべきなのかという点に関心を有していたように思う。

もっとも、地方分権改革の際には、機関委任事務の廃止に代表されるどころだが、団体自治が重視され、その自治の結果によって住民サービス、行政サービスが低下しても、それは政治過程が解決すべき問題だと一般的に考えられていたのに対して、現在の研究会のメンバーの意見の中心は、むしろ住民自治を重視して、自治によるサービスが低下しないように対応すべきではないかという意見が中心であったように思われる。

災害対策あるいはコロナ対策のような平時ではない状況下での地方自治の在り方には、一定の修正が加えられるべきであるという点は、情報の把握あるいはよりよい対応策の導出の観点から、必ずしも国だけで決めることが最適ではないことさえ留保すれば、ある程度は納得できるものかと思う。

他方で、中長期的に強い影響を与える可能性があると思われ、議論の中心にもなっていたのがデジタル化の問題である。

デジタル化は、国と地方公共団体の意思決定の在り方や事務遂行のモードを大きく変える可能性があり、場合によっては地方自治制度そのものの必要性に大きな疑問符ないし動揺をもたらす可能性があるように思う。

つまり、データがあれば、それを自動的に処理できる世界になった場合に、地域のことを一番知っているのは地方自治体であると従来説明されてきた地方自治制度の根幹が覆される可能性がある。

もちろん、デジタル化の波及効果がどの程度のものなのかは、デジタル技術がどれぐらい革新するのかという状況次第のところがある。先ほど申し上げた、データがたくさんあれば、地域に任せる必要はないという議論は、恐らく、AIが人間の意思決定を完全に代替できるような状況にならないと言えない話であり、そこまでの技術革新がないとすれば、今申し上げたことは杞憂に終わるかもしれない。

しかし、いずれにしても、デジタル化は、地方自治にもたらす様々な社会環境の変動の一つではなく、ほかの要素をのみ込んで、制度全体を塗り替えていくような可能性があることについては、おおむねメンバーの一致があったところである。

この先の話は、個人的な見解であるが、地方自治あるいは地方分権をめぐる議論のフェーズは転換しつつあるのではないかと、現在、転換点にあるのではないかと考えている。

我々の世代、今40代の人たちは、ちょうど大学の法学部で法律を勉強しているときに、中央集権体制の問題とか、新しい地方自治・分権の理念が出てきて、その考え方に対して当時非常に強く共感していたし、その感覚は現在でも残っている。

しかし、デジタル化あるいはネットワーク化の進展、技術革新の結果として、人間のコミュニケーションによって権利・義務関係が変動するというこれまでの法学のモデルが維持できなくなって、新たなパラダイムが生まれる可能性を現時点で否定することはできないと思う。

そうなると、居住地を共通にする人的な集団に、公共的な意思形成を任せることの理論的な根拠を整理した上で、それを法的にどう設計すべきかを改めて検討しなければならない時期に差しかかっているように思う。

例えば、世紀転換期の地方分権改革の頃には、国が地方自治体に法律で事務を任せることはともかく、それに詳細な条件づけを行うのは分権に反すると考えられた。

確かに、現時点においても自治の意味がなくなるような条件づけを行う法律は、地方自治に敵対的であろうと思うが、法律で事務遂行を任せることは、それによって自治のポイントを創設することになることから、むしろ分権には親和的なのだと考えられるようにも思われる。そうすると、このワーキンググループのテーマである計画策定に関する義務付けについては、悪いのは法律による一定の事務の義務付けではなく、義務付けの在り方の問題なのではないかとも思料する。

最後は個人的な意見であるが、検討状況に関する報告は以上である。

(細田参事官) ただいま原田構成員から御説明いただいた内容の中で、特にデジタル化の関連で、政府の経済財政諮問会議において、有識者から資料1が提出されている。

その中で「地方分権改革有識者会議において、国・県・市町村間の紙ベースの行政手続きの重複を一括検証すべき」と御指摘をいただいている。

これを受けた対応については、今後、検討させていただきたいと考えている。

(勢一座長) それでは、原田構成員の話に関して、皆様から御質問等をいただきたい。

(大橋構成員) 御説明の最後のところで、計画策定については、義務付け自体が問題ではなく、その義務付けの在り方が問題なのではないかと思うようになったというお話だったが、非常に大事な御指摘だと思う。

この点の中身についてももう少しお話を伺いたい。

(原田構成員) 前回の会議の議論状況を把握できていないが、全ての計画策定の義務付けについて、そのままいいと思っているわけではなく、物によっては義務付け自体必要ないであろうという計画もあると思っている。

例えば都道府県が市町村の計画をただ取りまとめただけのものであるとか、ホチキス計画と呼ばれている、もともとある計画をただ綴じただけのものは、あまり意味がない。

また、補助金などの前提になっているような計画の中でも、いたずらに市町村の負担を増やしているだけのものもあるだろうと思っている。

他方で、行政活動は、需要をしっかりと把握して、どのように対策を取ればよいか、部内や市民との関係で手続を取って、相談した上で計画を立て、それに従って実行し、検証し、場合によっては見直しということになるので、計画策定そのものは、行政の仕事の仕方の基本に当たる部分だと考えている。

そうなると、将来的にデジタル化が進んできて、国で全部計画を立てるだけの情報もリソースもあり、国にデータを全部集めたほうが良い結果が出るから国が全部計画を立てて実行するということになる、地方側で何かを決めていく契機がなくなると見ることもできるように思う。

立法者が計画策定の義務を課していることは、行政過程におけるその時点において、それぞれの地方自治体において自らの問題を把握し、自分たちの資源の中でどういう活動をしていくのかを決めて実行しなさいと指示しているわけであるから、これはむしろ分権の構造にとっては重要な要素であり、その事務については、地方自治体にやらせようということの意思決定であって、そこは国が奪ってはいけないという意味での分権親和的な規定だと読む余地もあるのではないかと思う。

地方分権改革の頃は、法律が自治事務について規定を置くのは、自治に対して介入しているという論調のほうが強くて、私も当時そう思っており、確かにそういう面も否定できないと思う。

しかし、ただ単に計画をつくりなさいというだけの規定であれば、そして、例えば計画の策定期間について、ある程度分野をまとめて、地方で決めていいという仕組みであれば、そもそも地方自治体における自治の仕事の仕方についての時間的なポイントを設定しているのだと見ることもできるのではないかというのが、最後に申し上げた点を敷衍すると以上のようなになる。

(勢一座長) 原田構成員の御指摘は、法律により義務づけることが問題なのではなくて、義務付けの在り方が問題であるという点で、後半の議論がまさにそういうところのポイントになるので、引き続きそちらでも御発言をお願いできればと思う。

2 次に内閣府地方分権改革推進室参事官から議事(1)のうち②「平成23年以降新たに法律により規定された計画について」、③「通知等において詳細な手続が定められている例」及び④「法令に根拠を持たない計画策定の例」について説明があり、質疑が行われた。

(細田参事官) 資料2は、いわゆる第1次分権一括法、第2次分権一括法が成立した平成23年以降に新たに法律により規定された計画について記載している。

1 ページは、新たに法律により規定された計画について、その規定別に増加の内訳を示したものである。

2 ページ以降は、新たに策定された計画の名称を制定年順に並べており、2 ページか

らが「義務」規定、6ページからが「努力義務」規定、10ページからが「できる」規定である。

資料3では、子ども・子育て支援法に基づく市町村の子ども・子育て支援事業計画を例に「通知等において詳細な手続が定められている例」について説明させていただく。

「市町村子ども・子育て支援事業計画において定める『量の見込み』算出方法の見直し」は、令和3年度の提案募集において、兵庫県や西宮市等から御提案をいただき、地方分権改革有識者会議においても重点事項と位置づけて、御審議いただいたものである。

子ども・子育て支援法上、都道府県及び市町村において、子ども・子育て支援計画を定めることを義務づけており、計画には、教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の量の見込みを記載することが必要となっている。その量の見込みの算定に当たって、国が示す基本指針のほか、算出の手引や通知が詳細に記載されており、これが実質的な義務付けとなっているのではないかとというのが提案団体の主張である。

提案団体からは、実務面の課題として、国が示した方法によって、アンケートを用いて算出された量の見込みでは、実態との乖離が大きく、コストもかかるが、地方版子ども・子育て会議に諮ることを念頭に手引を尊重せざるを得ない状況にあるとの御意見が寄せられた。

本件は対応方針において、アンケート調査以外の手法を用いることも可能である旨を明確化し、市町村に令和4年度中を目途に周知するとともに、アンケート調査以外の手法を例示すること等について検討を行い、令和4年度中を目途に結論を得ることとされたところである。

続いて、資料4で法令に根拠を持たない計画の例について御説明させていただく。

本資料は地方分権改革推進室に、自治体から派遣いただいている職員を通じて聞き取った中で、特に10件の事例を記載させていただいたものであり、全ての計画が網羅できているものではないが、本日の審議の御参考にしていただければと考えている。

この中で、上から2つ目の「公共施設等総合管理計画」についてであるが、これは、公共施設の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うに当たって策定するものであるが、事業債起債の延長については、国・地方協議の場で、地方側から総理へ延長の御要望をいただいているものでもある。単に法律に根拠があるとか、ないとかというよりも、地方の自主性・自立性の観点からいかがかという観点での形でこの資料を御覧いただければと考えている。

(金崎構成員) 資料3について、量の見込みの標準的な算出手法やアンケートの具体的な項目まで国が手引に示しているものの、実態と乖離しているとのことだが、提案団体は、国が示した項目についてアンケートを取った場合、実際に算出された目標値が変わってくる問題を指摘されているのか。

(細田参事官) 例を挙げると、保育のニーズ調査を取ると、検討中の方は希望するとの回答があり得る。しかし、実際に保育園等の募集をかけた際に、そのときの児童あるいは

は保護者の状況等を踏まえての結果となると、アンケートで聞かれた場合と実際のニーズに乖離があると伺っている。

(金崎構成員) サービスの量が上振れしてしまうということか。

(細田参事官) 然り。基本的には上振れする傾向が強いと伺っている。

(足立構成員) 資料3の市町村・都道府県子ども・子育て支援事業計画について、待機児童問題は東京都、大阪府、神奈川県で全国の過半を占めており、子ども・子育て支援新制度では、認可制度を前提としたうえで、大都市部の保育需要の増大に機動的に対応できるよう検討がなされている。一方、待機児童が存在しない市町村もあることから、供給過剰による需給調整も必要となる。したがって市町村は教育・保育区域の諸事情を踏まえたうえで子ども・子育て支援事業計画が求められる。したがって、自治体の状況を勘案して計画を策定することが求められてくるであろう。

(勢一座長) 御指摘のとおりであり、同じ法律の条文で定められている計画でも、どの自治体がどのような状況の中で策定しなければならないかで局面が変わってくると思われる。

これは子ども・子育てだけではなくて、あらゆる分野の計画に共通する問題の御指摘であり、今後の議論の中で丁寧に考えていく必要がある。

(金崎構成員) 資料4について、法令上の根拠がないものについて調べていただいたが、もともとの事務が法定受託事務のものなど、より細分化したほうがいいのではないか。

例えばマイナンバーカードの交付などは、法定受託事務になっており、国が政策目標を進める手段として法定受託事務があるときに、その目標を達成するために計画をつくっているケース。このようなケースは許容されるのではないかと個人的には思っている。

次に、自治体の自治事務ではあるが、公共施設の管理や病院の経営改革など、計画に対応して、起債措置あるいは交付税措置という国が責任を持っている財政措置がリンクされているケース。

最後に、単純に自治事務で自治体が責任を持ってできる事務を計画化する、それを国が奨励しているというケース。

幾つかの定型に分けて考えていく必要があると思う。

3 次に内閣府地方分権改革推進室参事官から議事(1)のうち⑤「過去の地方分権改革推進委員会の勧告における見直し」について説明があり、質疑が行われた。

(細田参事官) 資料5についてである。

1 ページで、第2次勧告及び第3次勧告の関係性について記載している。

2 から4 ページには、第2次勧告で示された存置許容のメルクマールを記載しており第2次勧告において、計画等の策定を義務づける規定について、存置を許容した例をメルクマールごとに、それぞれ右側に記載している。

5 ページには、第3次勧告では、計画の策定及びその内容の義務付けについては、義務付けを廃止することとされているが、存置許容とされる場合のメルクマールとして、記載している。

一つ目は、私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠となる計画。

二つ目は、地方自治体の区域を越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。

三つ目は、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。

最後に、計画等の内容に、法制度上、国の税制・財政・法制上の措置が講じられる計画または特例措置を講ずることを促す計画については、計画等の内容の義務付けの存置を許容した上で、計画等の策定に係る規定のできる規定化、または努力義務化することとされている。

また、計画等の策定を義務づける規定について、存置を許容した例をメルクマールごとにそれぞれ右側に記載している。

6 ページ以降には、計画等の策定については、その手続のうち、一定の相手方の意見聴取等の義務付け、公示・公告・公表等の義務付け及び意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法の義務付けについても、原則として廃止または努力・配慮義務に係る規定とすることとされており、存置許容のメルクマールについて、記載している。
(大橋構成員) 資料2の平成23年以降、新たに法律により規定された計画で、義務規定の新規計画を御紹介いただいたが、そうすると、平成23年以降に義務規定で新規計画としてつくられたものは、第3次勧告までのメルクマールでいうと、全て存置許容ということになった内容の計画であるという理解でよろしいか。平成23年以降の新規設置の計画と第3次勧告までのメルクマールとの関係を確認させていただきたい。

(細田参事官) 基本的にはメルクマールを踏まえて制定いただいているものと認識している。

(勢一座長) 事務局にお尋ねするが、それは閣法と議員立法両方ともそういう認識ということよろしいか。

(細田参事官) 閣法については、メルクマールを踏まえているものと認識している。

(勢一座長) メルクマールの下に策定されているという流れではあるが、実際にそのようになっているかという点についても御確認いただき、議論に反映していただきたい。

(寺崎室長) 補足となるが今年も有識者会議において提案募集の案件を御議論いただいたが、以前の見直しは義務でなければいいという判断になっていたのに対して、提案を見ると、努力義務やできる規定であっても、実質上義務化されているものや、現場の負担感が多いという観点の提案が多かったように思う。

事務局としては、義務、努力義務、できる、また法律の根拠の有無にかかわらず、計画策定に係る問題点が、非常にあるという認識を持っている。

4 続いて、議事（２）について、事務局より説明があり、意見交換が行われた。

（細田参事官） 資料６は論点や存置すべき計画及び見直すべき計画について、構成員の皆様にお伺いした内容をまとめたものである。

前回からの変更点として、１つ目の項目を「現状分析と課題について」と項目修正し、自治体の感じている負担感や課題等についてまとめている。

２つ目の項目は、「計画等の策定を求める手法の妥当性について」と項目を立て、今回、特に御議論いただきたい内容である、計画の策定を求める手法が妥当だと考えられる場合、見直しを求める必要がある場合について、構成員の皆様からいただいた意見を例として記載している。

主に挙げられたものの内、妥当だと考えられるものの例示を次のとおり記載している。

- ・ 条約や国が法令上の責任を有する政策の実施に関して、地方公共団体が事務を担う責務を有し、かつ国が策定した計画との整合性の確保が必要な場合
- ・ 全国レベルの施策の推進に際して、より効果的・効率的な実現手法が存在しない場合
- ・ 法令上税財政措置の要件となる場合
- ・ 個人や企業の権利義務に直接影響を及ぼす場合
- ・ 自治事務に関連した技術的助言としての計画手法の奨励する場合
- ・ 資源の管理・再配分を目的とする施策において、その積算根拠としての意味を持つ場合
- ・ 法律が施策目標のみを提示しており、具体的な規制・給付内容について広範な関係者の参加手続を経て各自治体において具体化することを目的とする場合

次に、特に見直しを求める必要があると考えられるものの例示として次のとおり記載している。

- ・ 国が数量や状況を把握することを主たる目的とする場合
- ・ 実質的に市町村が策定する計画の内容を取りまとめることにすぎない場合
- ・ 他の計画と策定の趣旨や目的が著しく重複する場合
- ・ 計画等の策定をすることで得られる効果に比して事務負担が大きい場合

最後の項目は、「あるべき姿について」とし、課題に対応できるような形で、計画策定について、今後どのような方策を取っていくべきかということに記載している。

（勢一座長） まず、計画等の策定が妥当であるものはどのような場合であるかという論点につき、議論をお願いしたい。

(金崎構成員) 先ほどと重なるが、国が法令上責務を負っていて、法定受託事務として自治体に事務をやってもらっているものは、国が示していく目標値に対して計画をつくって、それに基づいて引っ張っていくやり方はやむを得ないというか、必要ではないかと思う。

(足立構成員) 今議論されているのは妥当だと考える場合であるが、例えば資料6の78行目に「資源の管理・再配分を目的とする施策において、その積算根拠としての意味を持つ場合」が妥当であるとされている一方で、86行目の「国が数量や状況を把握することを主たる目的とする場合」は妥当でないとされている。やっていることは同じであっても、一定基準があって、それが妥当であるか否かになると思われるが、このすみ分けが難しいものが幾つか散見されているので、分かりかねてしまっている。この点はどうか捉えたらよろしいか。

(細田参事官) いただいた御意見をそのまま記載しているところがあるため、御指摘については精査する必要がある、今日の御議論の中でも御意見を伺えば大変ありがたい。

(足立構成員) 第2次勧告、第3次勧告で、確かに見直しを行い、メルクマールもつくったけれども、現場にどこまで浸透しているのかが、問題であると思う。

その問題の中に、確かに単なる奨励ではあるが、補助金がつくからには計画を作らざるを得ないという状況があるのではないか。

例えば先ほどの公立病院の再編等については、病院事業債とかが一定ついてくるのでそうなるにつくらざるを得ない。そういったことを考えた場合に、廃止、単なる奨励と示したとしても、現場でそれができない状況について我々が議論しなくてはいけないのではないかと思う。

第2次勧告、第3次勧告をやりました、だけれどもできていない。この辺りを明らかにするのが、本ワーキンググループのミッションの一つだと思っているが、逆に言えば、この間に移行はしているのに、現場の方々ができない理由、ここは少し深刻な問題であると思われる。

(金崎構成員) 法令上、税財政の要件となっている場合、税については、租税法律主義の観点から、法律上の根拠ある計画に基づいて税の減免や特別償却を行う必要があると思う。

一方で問題なのは、財政上の措置を前提として、事実上作らざるを得ない計画を必要と見るか、過剰な関与と見るかが論点になると考える。

(勢一座長) 提案募集において、財政上の措置に関する計画の提案が多数出てきていることから、大きな論点の一つになる。しかし、財政措置とリンクする計画を一律に議論することはできないと思うため、論点とすべき計画については、深掘する必要があると考えている。

(大橋構成員) 法令上、財政措置の要件となる場合も、これだから一律妥当だとはならず、その中でも存置すべきものと見直しが必要なものと出てくるので、多分、同じ

ような話で、このリストでいうとその先のところの個人や企業の権利・義務に直接影響を及ぼす場合とか、自治事務関連での計画手法の奨励での場合も、この中での具体的な見直しが必要なのではないかということかと理解した。法令上、財政措置の要件となる場合も、存置許容とするものや見直すべきものがあることから、例えば計画の策定後において、個人や企業の権利・義務に直接影響を及ぼす場合等の中で、より具体的な検討が必要ではないかと考える。

(足立構成員) 今の話で、今もしやるとしたら、資料6の101行目の既存の計画は自ら見直していく必要が一定あるであろう、内容の重複や必要性の低下が見られる計画の統廃合も見直していくべきではないかという話につながっていくかと思う。

そうなると、例えば大阪府であれば、悉皆的な計画の見直しを毎年行っているということもある。事実、今回、ワーキンググループで、内閣府の立場で考えた場合に、この先、かなり全体的にやっていく必要があるならば、内閣府をプレーヤーとして見直しを進めていくということも、今後考えていく必要があるという印象を受けた。

見直しの具体的な方針として、廃止、単なる奨励、条例への移行という形で行いながらも、見直しが進まない状況を見た場合に、今後も計画については、全体的に見直す機会が生じてくる可能性がある。この場合、誰が主体となって見直しを行うのかも考える必要があると思う。先ほど大阪府を挙げたのは、府のある部署が、計画について常にチェックしており、悉皆的に全部を毎年やっているの、そういったところもひとつ参考にしてもいいと思う。

(勢一座長) 個別の論点に留まらず、今後、計画全体を概観して、その中で問題がないかをチェックしていく立場を誰が担うのかという点の御指摘でよろしいか。

(足立構成員) 然り。

(勢一座長) 長期的な議論になると思料する。どのように計画の在り方をコントロールしていく体制が取れるのかという部分は非常に大事だと考える。

(大橋構成員) ワーキンググループが発信するメッセージとしては、次年度の提案募集用の自治体に向けてのメッセージと国に向けてのメッセージとの2パターンがあると思う。したがって、メルクマールにおいても、自治体向けのメルクマールと国が見直す用のメルクマールとの2パターンが必要かもしれない。

(勢一座長) 個別の内容、文言としては、御指摘いただいたように2パターン必要ということになるが、現象としては、同じものに対して違う角度から説明する形になるため、コアになる部分をどのように捉えていくべきかという議論は、自治体と国どちらにも関係する形でできると考えている。

(原田構成員) 今議論している妥当な場合とは、この場合でなければ計画策定の義務付けはできないという意味なのか、又は単なる例示であって、該当しなくても計画策定の義務付けはできることがあるということなのか。

(細田参事官) 基本的には、資料6に掲載しているものについては、存置を許容すると

いう形で御理解いただきたい。

(原田構成員) 資料6に記載がなければ、これ以外の計画策定の義務付けはできないということか。

(細田参事官) そのことも含め御議論いただきたい。

(原田構成員) これまでのメルクマールのように、一定の条件を満たさなければ存置は許容しないというやり方ではない、何かもっと別の示し方をすることも選択肢だという理解か。

(勢一座長) これまでの分権改革の有識者会議での議論も含めると、そもそも現行のメルクマールがあり、自治体に対して計画策定を求める、義務付けることができる場面は、一定程度限定されている状況にあるにもかかわらず、実態として計画策定の義務付けが増えており、特に努力義務、できる規定が増えている点が、地方公共団体から問題意識として提起されている。

現行のメルクマールだけで本当に適切な計画策定の仕組みが整えられる期待はあるのかが、そもそもの問題のスタート地点になる。

法律により義務付けることが問題ではなく、義務付けの在り方が問題という点に、努力義務やできる規定、あるいは法令上根拠のない計画などがある現状の中で、どのように交通整理ができるかを考える部分がミッションであり、かつ極めて難しいことである。デジタル化、将来的にはAIという技術が出てきたときに、現行の計画で自治体側が策定する必要性がないものもあり得るのではないかという問題意識を持っている。

(原田構成員) 一定のメルクマールに合致していない計画は作らせないということにしても、努力規定や法令上根拠のない計画も多くあるため、あまり意味がないと思料する。計画を策定することが一応妥当だと考えられる例示のような形で挙げることには意味があるかもしれないが、そこに当てはまらないものについては法定や非法定とかを問わず、作らせないというところまで踏み込むことにどれぐらいの意味があるのかと思う。

(勢一座長) 今の論点メモで例示の形で挙がっているところは、まさに御指摘のスタイルになっているかと思う。

(足立構成員) 仮に、例えば今回のワーキンググループを仮称で第4次勧告とした場合に、今回の議論は、廃止または単なる奨励に移行するのがまず問題であり、整理していく必要があるのではないか。

「計画等の策定を求める手法が妥当」を言い換えるならば、これに当てはまらなければ妥当でないという言い回しにも変わるため、この表記を否定形にしたならば、否定形を羅列すれば、当てはまると思料する。

(勢一座長) 整合性を気にしながら議論する必要があると思う。

確かに、議論になっているように、どのような形で示すかということ自体も悩ましい部分がある。

継続性があるって分かりやすいという意味では、同じようなメルクマールの示し方はあ

り得ると思うが、先ほど原田構成員から指摘もあったとおり、同じようなメルクマールの示し方をして、それ以外は許されないという運用で意味があるのかというところも悩ましい点になろうかと思う。

(金崎構成員) 出し方が非常に難しいと思うが、これまでのメルクマールで、廃止や単なる奨励となって、今までもメルクマールが守られているとお話もあったが、実際、このメルクマールが担保されるのは、法律ができるときしかないと思料する。

したがって、法令上、規定されているものについては確かに議論されていると思うが、通常の行政活動の中で出てきているものは、守られていないからこそ負担感が限界に来ているとも思料する。計画に関しては先ほど話に上がった議員立法のものも多くあると思われるので、これまでのメルクマールにとらわれないところから議論を詰めていき、最後にどう出すか、整合性も含めて議論すべきではないかと思う。

(勢一座長) 確かに、提案募集の最初のきっかけは、自治体の負担感が大きいこと。その負担感の本質は、計画を策定して得られるもの、策定する意義に疑義があるということになるので、その点も含めて、どのような計画をターゲットとして見ていくかを議論する必要がある。

(細田参事官) 先ほど金崎構成員から御指摘があった、もともと法律を根拠にしているものについては、例えば資料4「法令に根拠を持たない計画策定の例」の9番に、環境省の計画で、広域化・集約化に関する計画がある。ごみ処理の関係であるが、もともと法律を根拠にしない計画ということで、通知で行っているものについて、こういったものが継続的にある。

これは以前、ダイオキシン対策等で始まったものであるが、昨今の状況等を踏まえて、以前つくった計画をどう見直すかという形で行われているものもあるので、こういったものは、こうした分権委員会等の議論等の俎上に出てきていないものとして紹介できる。

(勢一座長) 分権委員会の勧告の後、社会状況も随分変わってきており、社会課題も変わってきているので、同じ計画の枠の中でもいろいろなバリエーションが出てきている可能性は大いにある。全部を見るのは難しいが、問題意識は共有したい。

(足立構成員) デジタル化によって行政手続の時間がどれだけ削減できるのかについては、おそらく、第2次・第3次勧告ではまだまだ俎上に上がっていない内容であるが、この点について、今回、どういう形で収めていくのか。

(細田参事官) 冒頭の前田構成員の話にもあったが、デジタル化と申したときに、すぐ目の前に見えているものと、現時点ではなかなか想像もつかない話もあるため、まさにどの辺りまでを射程にするかを御議論賜りたい。

(勢一座長) デジタル化と言うほどの話ではないが、前回ヒアリングをさせていただいた分別収集促進計画は、後半部分が別表で、ほぼ市町村の排出量の見込みの取りまとめとなっている。これはデジタル技術の発展した社会においては、都道府県が取りまとめる必要性すらない。直接データとして把握してもらえればそれで済むのであれば、この

計画の大半に当たる役割は、今後も維持されるべきなのかという議論は出てくる。

社会の変化をどう捉えていくかが重要なポイントで、今回の妥当性の要件などにどこまで反映できるのかということになる。

(金崎構成員) 全体の議論と密接に関連するが、特に自治体が行う自治事務について計画を奨励するケースがいろいろと出てきているが、これからは地域連携で水平連携をしていかなければいけない時代に、市町村ごとにつくらせるのが本当にいいのかどうかという議論も一方であり、どこまで国が計画の内容に関わっていくか。それによってまた許容される部分とそうではない部分、つくり方、つくってもらい方、そのようなことも議論の対象になるのではないか。

(勢一座長) 計画をつくることは妥当であるとしても、計画のつくり方として、例えば共同策定を原則とすることは、議論として出てくる部分かと思われる。

(大橋構成員) 資料に掲載されているのは、今回、事務局から意見の募集が構成員に対してなされ、皆さんが回答された内容をまとめてあるということで、網羅的なリストではないと思う。

まず一番やりやすいのは、短期的な視点から、各自治体に対して、少なくともこれは明らかに妥当でないから、こういったものがもしあったら出してくれということかと思う。それについては、法令に根拠がある、なしにかかわらず、網羅的に見直して挙げてくれとはせめて言えるのかなど。そこは割と具体的に言えるし、難しい中長期的な話はいろいろとあるが、目先の到着点として、まずそれは成果として出せるとわれ、言われた自治体側もやりやすいのかと思料する。今までの分権、2次勧告、3次勧告と違うのは、法令に根拠を置いていようが、置いていまいが、いろいろな計画が全て対象になっていて、その中で、どんな計画であれ、こういったものはよくないから、出してくれというのが、新しい視点になり得るのかと。それは割と具体的で、手をつけやすいことなのかと思料される。

(足立構成員) 全国知事会では、法令等によって地方自治体に策定が求められている計画について、具体的な事例や課題を調査委員、計画策定に関する調査としてまとめている。このような調査も、エビデンスの一つとして活用してもよい。

(勢一座長) 確かに、知事会の調査はきちんとしたエビデンスということで参考になるが、他方で、地方団体としてまとめた内容であるので、それぞれの自治体の状況の違いとか、同じ自治体の中でもそれぞれ部局によって違いもあると思料するので、現場の実態を把握するのは非常に難しい。僅かでもその手がかりを掴みながらという議論になるかと思料する。

先ほど大橋構成員から指摘があった点については、まさにホワイトリストを示すのか、ブラックリストを示すのかというところの話で、ブラックリストであれば比較的示しやすいと。確かに議論しやすいと共感するところであるが、他方で、ブラックリストとしても包括的に示すことができるわけではなく、提案募集の方式がブラックリスト方式で

あり、問題や支障事例がある制度をどう変えるかという提案なので、ブラックリスト方式をやることに意味がないわけではないが、それをやることで、先を見据えた改善につながるのかというと、もう少し一般論として何らかの考え方ができないかと、私自身も問題意識として持ちつつ、悩ましいところである。

どちらのパターンもいろいろと議論はできると思料するので、今回、前半と後半でそのような論点で皆さんに意見を頂戴しているので、お気づきの点を御発言お願いしたい。
(金崎構成員) 今、座長がおっしゃったような大きな観点があるが、この4回のワーキンググループでどこに向けたメッセージを着地点とするか、ターゲットを見ておいたほうがいい。

そのように自治体の提案を促すのであれば、ブラックリストという考え方もあるし、国としてどこまで存置させるのかとか、どう持っていくのかという将来のことを見据えたら、メルクマールのようなものが必要だということもあるので、当面のアウトプットの対象をどこに見るのか、押さえておいたほうがいいのではないかと。

(寺崎室長) 今、構成員の皆様方の議論をお伺いして、大きく2つあるのかと思料している。前回の資料3がそもそもこのワーキングの設置の根拠となった話である。有識者会議で取りまとめをいただいたこの資料の3ページになるが、計画の策定及びその手続に係る一般通則的ルールを明確化が一つの課題であり、さらに①から⑤まで見直しの視点があるかと思料する。

今、御議論をいただいたように、提案募集をアウトプットとして構成員の皆様方にぜひ御議論いただきたいのは、提案募集を受ける際に、こういったものを提案募集のターゲットにしようと呼びかけるようなものを想定している。

ただ、この中でも、計画策定そのものをやめるとか、計画策定を統廃合するといった一つのターゲットと、内容や手続の簡素化に関するものと大きく2つに分かれるかと事務局では考えている。

令和3年の提案募集を見ても、計画そのものを廃止という話と、計画の中身の手続、例えば地方創生に関するヒアリングが多いとか、複数似たような計画は統合してほしいという話である。

もう一つ、今お示しした一般通則的ルールは何を指すかということ、なかなか難しいもので、構成員の皆様方にもぜひ御議論賜りたいが、例えば、これは現存する計画だけではなく、これから規定されるであろう新規のものも含めて、国が計画策定を規定する、またはそのマニュアルをつくるといったときに、法令の根拠如何にかかわらず、国として一種の守るべきルールも御議論いただければ、と事務局では考えている。

(勢一座長) 内容としては裏表になるが、使う局面として、直近ではブラックリストのほうで、それを意識しながら一般通則的ルールとして何を示すことができるのかということ。各論の話になってきているが、各論を重ねる中で一般通則的ルールの議論は出てくると思料するので、お気づきの点は、発言をお願いしたい。

(原田構成員) 今、事務局でまとめられたように、確かにこれまでと違って、どちらかという計画策定の縛り方というか、そこについて特にフォーカスしたような考え方を何か示せるほうがいいのかと考えている。

あとは、今後の方針として、こういうものが望ましい、こういうものが望ましくないということについても、今後の未来予測的なもので、はっきりした基準が示せない可能性もあるので、仮にそういうものをつくるとすると、これまでのような、これに当たらないと駄目ということではなくて、典型例だけを示すことにならざるを得ないのかと考える。

それが意味はあるのか考える必要があるが、仮に法改正のときに、今まで出されてきたメルクマールが考慮されていないということだと、何か定期的なフォローアップの仕組みを考えるほうがいいのかもかもしれない。

(勢一座長) 最後の御指摘の定期的なフォローアップという点について、足立構成員が指摘した、誰が主体的に計画のチェックをやっていくのかというプレイヤーの部分の指摘とまさに重なる。

その問題意識は共有しており、例えば各省が法案をつくる作業で、当然、法令協議はやっているはずだが、ほぼ条文案ができた段階で、限られた時間で法令協議をしても、制度設計の核心部分にはなかなか踏み込めないところもあるので、法令協議のやり方によっては形骸化しかねない。

さらに、分権という視点で、どこがどのように見るのかということもあることから、府省の組織体制の中での在り方も関わってくるので、これは一般通則的ルールのように響いてくる内容が入っている。

結論があるわけではないが、そういう仕組みは必要であろうという御指摘は、複数の構成員から出ている。

(足立構成員) IT技術の発展に伴い、将来の情勢への予測一層難しくなるなかで、通則的ルールな適切に策定するのは困難であろう。むしろ、目的に応じた通則的ルールとなっているかを確認し、違えているならば、機を逃さず常に最適解に導ける仕組みが大事である。

(勢一座長) ここで特に見直しを求める必要があるという形であるので、いろいろなアプローチがあろうかと思料する。

もちろん、計画策定そのものを問う場合と、計画策定をするのはやぶさかではないが、内容と手続がいかがなものかという側面は、少なくともこれまでの議論では出てきている。

そうすると、計画そのものを問う場合には、先ほども分別収集促進計画の話をしたが、現行の計画が本当に現在、そしてこの先も役割を十分に果たし得るのかどうかという確認は、多分、これまであまりされてきていないと思料する。そうした役割を終えた計画は廃止するという考え方は、計画そのものの在り方を問う意味では重要な視点ではない

かと考える。

ブラックリストに入ってしまうことになるのかもしれないが、そうした計画そのものの廃止や、複数の計画を統合していく形もあり得るし、それを可能とするのが技術的な進化やデジタルが関わってくる場面もあると思われる。

この辺りは、自治体に示して、提案募集の際に確認いただくことはできるかと考える。
(大橋構成員) 確認だが、資料6論点メモの85行目以下で挙がっているものは、中身的には計画そのものを見直すものでよいか。ここで挙がっているのは、手続の見直しに係るものでよかったか。

理解としては、これにプラスして手続がおかしいものとかを別途考えていけばよいか。
(細田参事官) 御指摘のとおり。

(勢一座長) 内容や手続に関する論点は、計画は分野や法令等の下でかなり多様であり、それをどのような形でピックアップしていくかということである。

幸い、この場にはいろいろな分野通じた構成員の皆様方がいるので、特に自身がよく接している分野でお気づきの点を御発言いただくと、ほかの分野にも共通するような論点が出てこようかと思料するので、今後も引き続き御意見等をお願いしたい。

(寺崎室長) 本日の御議論を踏まえ、また事務局で整理したいと考えているが、まず、提案募集に向け、こういう観点から見直しを呼びかけるという視点として、どういったものが必要かということをもとめ、その中身としては、計画そのものの存否に関わるものと、内容や手続に関わるものに分けて論点を整理して、また議論いただきたい。

また、誰がどうチェックするかという話であるが、基本的には内閣府なり、または総務省なりが法令協議のたびにチェックをするのは基本だが、それが今、十分に果たしているかどうか。特に内容、手続においては、以前のメルクマールにおいても、義務付けのみをターゲットにしたという経緯があるので、恐らく、十分なチェックができていないのが実態かと思料する。

一方、今の分権提案は、提案募集という形で地方から提案いただいているので、本当に幅広く、通知レベルに至るまでの提案をいただいているのが実情である。したがって、現状のチェックにおいては、提案募集の方式は極めて有効に作用するのではないかと考えている。

一般通則的ルールは、むしろ将来に向かっての議論かと我々は認識している。また、一般通則的ルールをどのレベルの規定にするのか、例えば閣議決定するのか、法律の規定として書くのか、または有識者会議における一つの考え方の提示にとどめるのか、いろいろな法令の規定のレベルがある。いずれにしても、2つ目の論点として、一般通則的ルールについても、また御議論を賜り、第3回目の議論は、より深くなるような形での事務局の取りまとめの案として、座長と相談したい。

(勢一座長) 活発な御議論をいただき感謝する。

最後に、本日の計画に関する議論全体を通して、何か意見があるか。

(金崎構成員) イメージは、自治体の提案を促すためのブラックリストあるいはブラックメルクマールと、将来に向けたホワイトメルクマールといったものをつくっていくと理解した。

法令協議が万能でないのは事実であり、法令協議で漏れる通常の行政から出ていく計画要請がたくさんある。さらには、法令協議のない議員立法といったものもたくさんあるということなので、自治体からの提案に期待するのは、今の計画はどうなっているかということだが、将来に向けて、日々法律ができていくので、そういったものを一定のメルクマールに合わせていくというメッセージも必要である。

これからの立法や計画策定要請に対するメルクマールのようなものも、ホワイトメルクマールがその役割を果たしてくれるのではないかと考えている。

(勢一座長) 議論はこれまでとし、事務局においては、本日の議論も踏まえて、次回のワーキンググループに向けて準備を進められたい。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)