

第8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5年2月6日(月) 10:00~11:34

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)、磯部哲構成員、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] 加藤主税内閣府地方分権改革推進室長、細田大造内閣府地方分権改革推進室
参事官、木村宗敬内閣府地方分権改革推進室参事官

議 題: ナビゲーション・ガイド等について

木村宗敬内閣府地方分権改革推進室参事官から議事に関する説明があり、その後、質疑
応答が行われた。

(金崎構成員) ナビゲーション・ガイドについて、Iで法律に根拠を有するものがある
て、IIIで通知や要項に基づくものがあるが、全体の体系図や統廃合、形式の話は、法律
に基づくものに限った話なのか。

(木村参事官) 体系図や統廃合については、一定程度負担があることや、昨年の調査に
よると通知等に基づく計画等が180程度と法律に基づくものよりも少なかったことを踏
まえ、最初のスタートとしては法律のみを考えている。

(磯部構成員) 4~5行目の「ワークライフバランスの実現」という文言には違和感が
ある。質の高い行政サービスの確保、過重な負担の軽減、コストの削減などとしたほう
がいいのではないか。

また、73行目について、「私人等への権利義務への影響が強いものは、条例、行政行
為」とあり、「行政行為」というのは学問的な言葉であるが、計画に代替できるもの
としての行政行為という例は、具体的に提案募集における知見としてあったか。

4ページの107行について、国がある程度決めた上で、まずはそれに従うべきで、そこ
に尽くされていないものであれば、あとは自治体に判断の余地がある、というように読
めるのだが、どの計画と統合できるかなど、基本的に自治体が決めていいのではないか。
どのくらい地方の裁量があるのかという点について、この部分の記載は少し心もとなく
思える。

(木村参事官) 最初の「ワークライフバランス」については、地方公共団体の負担軽減
の面だけではないことを示すため、このように記載したが、唐突感があるという指摘は
そのとおりかと思う。

次に、3ページの最初の代替案について、上の3つは提案募集で具体的に例があり、
最後の点についても条例については実施基準を条例で定めるという実例があるが、行政
行為については提案募集での実例というより、法令協議の段階で、処分の対象を計画で

追加するものや特定のものを指定することで規制の特別措置があるようなものもあり、それらを念頭に「行政行為」と記載している。

最後の一体化の部分については、提案募集の中で、各団体は一体化をしたいけれども認めてもらえないのではないか、というようなものもあったことを踏まえ、各府省で明確化すべきということを書いている。

計画は一般通則法がないため、何を書いたら計画になるかという定義はないので、本来であればどこか判例なりで考えていただいてもいいのかもしれないが、そこまでは至っていない。

(磯部構成員) 最後の点は本当に議論があるところかと思う。国から明確化されていない部分は自治体の判断とするのか、国が示したことも一つの参考であって、それも踏まえて自治体が全て判断してよいという書き方にするのか、他の先生方の御意見も伺いたい。

また、行政行為について、よく理解できなかつたので、もう少し詳細に説明されたい。

(木村参事官) 例えば、計画で指定した地域において、規制したり、規制を解除したりといった特別の法的な効果を発揮するものや、計画に記載することでワンストップ的な手続がなされたものとみなされるような効果を発揮するものについては、別に計画という形式によらず、単に指定行為とすればよい可能性もある。行政行為と広く書いているが、具体的にはそのような指定や許認可などを想定している。

(大橋構成員) 私も最初の「ワークライフバランス」の記載は唐突であると感じたため、表現を引き続き検討されたい。

また、素案の最初の2段落目について、趣旨を明確にするために、本ナビゲーション・ガイドは、何が「経済財政運営と改革の基本方針2022」の基本原則に沿った対応となるよう示すものなのかということをも明記したほうがよいのではないか。それに合わせて、ナビゲーション・ガイドが誰宛てなのかということについて、基本的には国の対応を念頭に置きつつ、同時に地方自治体にも参考にしてほしいというところは、初めのほうではっきり書いてもよいのではないか。

それから、これまでの議論とは別の提案募集の経験を踏まえた幾つかの切り口がナビゲーション・ガイドに盛り込まれており、そのうちの 하나가、そもそも計画策定という形式が妥当なのかどうかを熟慮してから計画策定の導入を検討すべきという部分かと思う。これまでの議論で、特に議員立法において、計画策定という形式を採る理由として、計画という形式を採っていると法制化しやすいという話があったかと思うが、本ナビゲーション・ガイドに沿って計画以外の方法を採用した場合に、法制化できなくなるという懸念はないか。

(木村参事官) 1点目の「ワークライフバランス」の文言については検討する。

2点目の骨太の方針に沿った対応の部分については、正確に書くと、骨太の方針にあるように、新たな義務付け・枠付けは必要最小限のものとすることや、努力義務規定等

のものはできるだけ新設しないこと、内容や手続は地方の判断に委ねるようにすることなど、少し長くなってしまふことから、骨太の方針に沿ったという、現在の記載内容としている。

また、ナビゲーション・ガイドの名宛人については、Iの(1)では「各府省は」を主語としており、各府省がナビゲーション・ガイドに沿ったものとしていくことは明記している。

最後の法律事項としての計画については、法制化する際に法律事項がなければならないという議論かと承知している。法律事項がない単なるプログラムのものを法制化することは難しいということであるが、権利義務性や国地方関係のような法律の留保が必要なものなどの法律事項があれば、必ずしも計画でなくてもよいと考えている。

(加藤室長) 骨太の方針に沿った対応の部分については、報告書を参照せずともナビゲーション・ガイドだけである程度意図が分かるようにという御指摘だと思うので、あまり長くないよう報告書からエッセンス的なものを少し入れることを検討したい。

また、名宛て人についても同様の趣旨の御指摘と受け止めたため、書きぶりについて工夫したい。

法律事項としての計画については、基本的には計画という法律事項をひも解いていけば、何か法律事項として規定したいものがあるはずである。

(勢一座長) 確かに、法律事項として計画策定が多用されてきたという経緯があるという話については、本来であれば、計画策定しか法律事項がないような法律はつくらなくてよいということだと思う。法学者としてはそれに尽きるのだが、おそらく様々な事情の中で、これまで便利なツールとして計画が使われてきたけれども、それはやはり望ましくないというのが今回の趣旨だと思う。

(原田構成員) 現在の素案だと、計画という形式を定めることが駄目だという書き方になっているが、「こういうことについて各地方できちんとアセスメントをした上で、調査をし、政策プログラムを考えなさい。しかし、計画とは言いません。」という規定の仕方であれば許容されるものなのか。計画とは言わずに、一定の中身だけ書いておいて、その中身について、どのような決定形式を取るかについては、それぞれの地方に任せるといったやり方もあり得ると思うが、そういった形で形式を指定せずに、一定の事項について調査した上で、何らかのプランをつくることを想定する場合に、それが法律事項になるかといったようなことも検討する必要があるかと思う。

(木村参事官) いわゆる目的プログラムのようなものは、突き詰めて考えると企画に非常に近く、将来に関して意思決定するものは全て計画と言い得るとも考えられるため、なかなか難しいところであり、今回は御指摘のとおり形式論として記載している。

2ページの55行にある「将来に向けた意思決定」、これが広い意味での計画行政を指している。一定のプログラムをつくるときに、内容だけを書いて、あとの意思決定の方式は地方に任せるといった例として、法律の責務規定において計画的な行政、施策の策

定、目標を定めるということを記載している。

(原田構成員) 責務規定だけでは法律事項にならないのではないかと。それを踏まえれば、差し当たり、計画という決定形式を採らないということについて、考え方を浸透させることから始めるというのも一つのやり方ではないか。計画の場合は、詳しい内容を法律で書くことができないから計画にしているのであって、実体面について法律で規定を置くといっても大した規定にはならないのだが、責務規定ではなく一定の考慮事項について法律に書いておき、その決定方式については計画とは書かないというようなやり方はあり得るのかもしれない。

(木村参事官) 一般に責務規定は法律事項としてカウントしないと思う。配慮事項で書くということはあるかと思う。

(勢一座長) 原田構成員も大橋構成員も少し先のことを見据え、計画策定の仕組みをこれからどうするのかという御指摘だろうと思う。ナビゲーション・ガイドを使うのは各府省の担当者なので、各府省の担当者がどのように考えてくれるのかということが重要。さらに先のことを見れば、計画という形式を避けた結果、別のところで同じぐらい作業が生じるのであれば、それもあまり意味がないことになる。負担の軽減という意味では、同じ行政サービスのパフォーマンスは出すのだけれども、かける労力は極力シンプルにするというストーリーだと思う。

そういう意味では、冒頭のワークライフバランスについては、ワークライフバランスの実現はあくまでも最後の結果として国も地方も得られるメリットであって、結局この趣旨は業務の最適化ということである。パフォーマンスを考えた上での最適化により、持続可能な業務体制をつくりましょうということであり、それができると結果的にワークライフバランスが実現するということで、一つ段階が飛んでいる印象を持つため、次回までに書きぶりについて御検討されたい。

また、74行目の「行政行為」については、行政処分で代替できるものがあるという趣旨だということだが、行政行為という言葉自体が学術用語であり、学術用語がここで突然出てくるのは違和感があると思うので、この部分も検討されたい。

もう一点、106行目からの部分。やはり原則は地方公共団体が計画ではない方法、あるいは計画としても、どのような形でその計画を取り込むか自由に決められるべきであり、一体的策定等は自治体が自由にやれるはずであるが、実態として明確化してもらわないとやれるかどうか分からないので自信がないというのが提案募集で扱ったものであったと思う。

そのような状況の中で、むしろナビゲーション・ガイドで原則・例外を逆転させたいというのが一つの趣旨ではないかという思いもあるため、そもそも計画は一体的な策定などができるのが原則、総合計画に盛り込むことができるのが原則とし、できない場合については、きちんと国側が説明して示すのが必要というような整理とすべきではないか。過渡的には、現行の計画について可能であることを明確化することは必要かもしれ

ないが、将来的には自治体が自由に選択できる、選択すべしという方向なのかなという印象を持ったため、この点について検討されたい。

(金崎構成員) 費用対効果を示して計画の必要性を明示するようというところについて、これは各府省が計画によらなければいけないことを自治体側に説明し、その際には自治体の事務負担も含めた費用対効果を示すという趣旨だが、そのようなことは可能なのか。

もう一つ、提案募集の中でも計画の策定が財政支援などの前提になっているものがありあった。財政支援は自治体側からすれば費用対効果の効果に当たってくる。現実的には計画をつくるかつくらないかと言われたときには、つくるコストよりもつくったときの財政支援のほうが大きいからつくっている。財政支援の前提になっている計画について、本ナビゲーション・ガイドにおいては、特に類型としては出てこないが、そのような計画をナビゲーション・ガイドの中でどのように読んでいくのか。財政支援に基づく計画もそのままどこかに統合されたりするようなイメージなのか、そもそも財政支援を前提にしているようなものは計画ではない別の形にしてほしいというメッセージがあるのか。財政支援の前提になっている計画は、自治体にとってかなり負担が大きい部分だと思うので、それがどのようになるのかというメッセージが、せめて報告書のほうにもう少し入っていたほうがいいのかと思う。

(木村参事官) 計画等の形式によらざるを得ない理由については、現在のナビゲーション・ガイド素案に示している順に作業が必要となる。

財政支援措置の関係を類型立てて整理するのは難しい。

(加藤室長) 計画等の形式によらざるを得ない理由を示すということは、一定の作業になると思う。ただ、新たな計画を作るとなると、都道府県や市町村等全国津々浦々に作業等の負担をかけていくということになる。そういった負担の伴う作業を行っていく中で、果たしてこれがいいやり方なのかということも見つめてほしいという趣旨で書いている。

財政支援の可否の判断に必要な要素を絞って、必要最小限の情報で判断できるだろうということが背景にある。

(金崎構成員) 財政措置の前提になっている計画は、本来統合することで1つの計画で確認できるけれども、一個一個の財政措置に紐づく個別の計画になってしまっているというケースがかなりありそうな印象がある。そのため、ナビゲーション・ガイドに従って計画の集約をきちんと行っていけば、負担が軽減されるような気はする。ただ、法律に基づいていない計画もたくさん存在している。本ナビゲーション・ガイドは法律に基づく計画が対象となっているように見え、法律に基づかない計画の扱いが明確ではないので、そこまで含めた範囲で統合を進めることが、どこかできちんと解説されているといいのではないか。

(木村参事官) 提案募集では、財政措置の関連で、法律に基づく計画と、法律ではない

関連する要綱に基づく計画の二本立てのものがあり、それを一体化していいというものがあった。

財政措置にも様々なものがあり、計画をつくったら交付金を出すという、計画をつくらせること自体が目的となっている場合もある一方で、計画をつくって、認定制度をさらに設けて、さらに計画と照らし合わせて認定を行った場合に財政措置を行うものなどもあり、整理して記載することがなかなか難しい。財政措置、租税措置、規制特別措置等、措置に紐づく様々なものがある。

(大橋構成員) 報告書素案の6ページ(2)に計画策定等の対応結果の一覧が出てきている。一定の傾向がこの結果から見られるように思うが、この結果の分析、評価等を報告書に記載したほうがいいのではないか。

また、国側が法律において形式を定めることが分権の精神から見て非常に問題だというのは、そのとおりだと思う。国側、府省の担当者が、施策を検討する際に、形式について困ったときは、内閣府に事前相談できるという仕組みが設けられている。その結果、実際に形式が自治体に委ねられたときに、自治体によっては、本当にこの形式を自分たちで使っているのか、自由に決めた形式でやって後で問題になったりしないかということで、自治体側も裁量を与えられて自由が認められるのは嬉しい一方で、困るケースというものもあるのではないか。そういった意味で、国側の内閣府への事前相談のように、自治体へのサポートのようなものは考えていないのか。

(木村参事官) 提案募集における検討結果の分析の追記については検討する。

また、自治体へのサポートを今後どうしていくかということについても検討したい。ナビゲーション・ガイドを踏まえて、対自治体、対各府省に対して、当室がどういったことをしていけばいいのか。例えば、計画を簡略化や統合することを検討する段階で我々に御相談いただいてもいいし、ハードルが高いものであれば提案募集もある。そういったものを含め、総体的に考えていかなければいけない。

(勢一座長) 今回は府省宛てのナビゲーション・ガイドをつくっているが、これで府省が行動を変えてくれれば、自治体のほうに今度はその効果が出てくる。最初は戸惑うこともあるかと思うが、本ナビゲーション・ガイド自体を地方にも共有してもらえれば、趣旨も分かってもらえると思う。最後は提案募集にはなるのかもしれない

(大橋構成員) 報告書素案の35ページ中段に、コンサルタント会社関係の問題点についての指摘がある。自治体にとって難しい内容が投げられたときに、結局、コンサルタント会社に頼ることになるだけではないかという心配をしており、大事な指摘だと思う。報告書素案では、同様の課題は国においても妥当すると記載されているが、これは国も難しい判断などが出てきたときに、コンサルタント会社に頼り切りになるような状況があるということか。

(木村参事官) これは提案募集の過程で明らかとなったことだが、非常に技術的な分野の専門的な知識を要する計画においては、各府省の担当者からしても、コンサルタント

会社に委託しないと分からないといったこともあるようであった。

(加藤室長) 程度の問題はあるが、国においてもなかなかその分野の最先端の研究や民間との接点に関わる部分などになると把握していないところはあるようである。最終的に、委託した情報をまとめた後の判断は各府省自身がやるのだと思うが、調査等のかなりの部分はコンサルタント会社に委託しているものもあるのだろうと受け止めている。

(勢一座長) これはおそらく国・地方共通の悩みだと思う。国のほうも数年で担当者が異動するため、前回調査のデータをどう読むかとか、分野によっては受託するコンサルタント会社がある程度限られていれば、コンサルタント会社の方が知見を持っているということは少なからずあるのだと思う。そういう国側の状況についても、少し踏まえながら書いていただいたということなのだろうと認識している。

本日の議事は以上とする。事務局から何かあるか。

(木村参事官) 次回は2月13日の月曜日、13時から15時である。今回の指摘を踏まえて修正した部分を御議論いただきたい。

(勢一座長) 以上をもって、本日のワーキンググループを終了する。

(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)