

計画策定等における地方分権改革の推進に向けて（案）

## 目次

第1	計画策定等に関するこれまでの議論の経緯【作成中】	1
(1)	地方分権改革推進委員会勧告及びそれに基づく見直し	1
(2)	計画策定等に関する地方公共団体の事務負担の増加	1
(3)	令和3年地方からの提案募集における重点的取り組み	1
(4)	令和3年地方からの提案等に関する対応方針の概要	1
第2	計画の策定等をめぐる課題と論点	2
(1)	計画策定等に関する国の働きかけが増加する背景	2
(2)	計画等の増加による地方公共団体への影響と課題	3
(3)	見直しの対象とすべき計画策定等の範囲	6
第3	令和4年提案募集における計画策定等の見直しの考え方	8
(1)	計画等の策定そのものを廃止及び統合又は他の手段に代替すべきもの	9
(2)	(1)以外で、その内容及び手続について見直しを求める必要があるもの	10
第4	新たな計画策定等を創設する際に留意すべき事項【作成中】	10

## 第1 計画策定等に関するこれまでの議論の経緯【作成中】

(1) 地方分権改革推進委員会勧告及びそれに基づく見直し

5 (2) 計画策定等に関する地方公共団体の事務負担の増加

(3) 令和3年地方からの提案募集における重点的取り組み

10

(4) 令和3年地方からの提案等に関する対応方針の概要

## 15 第2 計画の策定等をめぐる課題と論点

### (1) 計画策定等に関する国の働きかけが増加する背景

前述のとおり、令和3年に地方分権改革有識者会議が行った調査では、計画等の策定に関する法律の条項数は、平成22年から令和2年までの10年間で、約  
20 1.5倍に増加していることが明らかとなった。

このように計画等の策定を地方公共団体に働きかけることが増加する背景としては、以下のようなことが考えられる。

① 第1次地方分権改革により機関委任事務の廃止や地方公共団体に対する  
25 国の関与の見直しが行われたことによって、国から地方公共団体へ関与できる  
場面がより限定的となったこと。

② 第2次勧告及び第3次勧告での見直しにおいては、計画等の策定及びその  
30 手続に関して見直しを図ったものであるが、見直し対象範囲は義務付け規定  
としており、その講ずべき措置として、規定の努力義務化や「できる」規定  
化を許容していたこと。

③ 国が抱える種々の政策課題の解決に地方公共団体の実行力を活用するた  
め、国が示す基本方針等に基づき、地方公共団体自ら計画等を策定させる手  
35 法は、直接的な義務付けに比べ、地方の自主性・自立性に配慮したように見  
えること。

④ 行政マネジメントとして施策におけるKPIの設定やPDCAサイクルによる  
改善を目的として、計画等の策定という手法が望ましい形態と考えられるよ  
うになってきたこと。

⑤ 計画等の策定や公表、協議等の義務付けが、新規立法において必須となる  
法律事項の重要な項目となるケースがあること。

こうした背景から、地方公共団体に対する国の政策誘導手段として、計画策定  
40 等による国の働きかけが安易に多用される面があるといわざるを得ない。

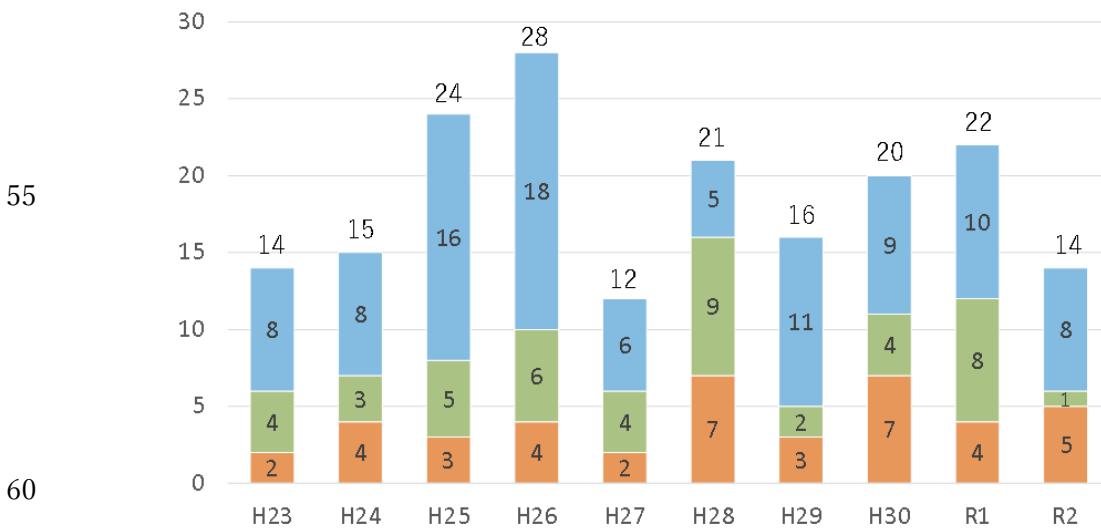
(2) 計画等の増加による地方公共団体への影響と課題

45

計画等の策定に関する法律の条項数が増加していることは、1(2)において示したところだが、増加した186条項のうち、義務規定は41条項に対し、努力義務規定は46条項、「できる」規定は99条項と、義務付け規定よりも努力規定及び「できる」規定の増加が大きくなっている状況である。

50

■「義務」規定…計41計画 ■「努力義務」規定…計46計画 ■「できる」規定…計99計画



55

60

※計画の策定等に関する条項の一覧表（令和2年12月末時点。地方分権改革推進有識者会議による調査。）より抜粋

(図〇) 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

65

これは、2(1)②で指摘のとおり、第2次勧告及び第3次勧告での見直しにおける講ずべき措置として、規定の努力義務化や「できる」規定化を許容していたことが理由として挙げられる。このことについて、法令上の規定が、努力義務規定や「できる」規定となっているのであれば、策定をするかしないかは地方公共団体の裁量に委ねられているといえ、策定することとした地方公共団体においての業務負担の増加は当然とも考えられる。

70

しかし、こうした計画策定等に係る業務への対応について、全国知事会は「国の過剰な関与が存在し、その対応に多大な労力を要するといった課題がある」と

しており<sup>1</sup>、予算や人員等の経営資源が制約される中、地方公共団体にとって過  
重な負担になっていると指摘している。このことについて、全国知事会において  
75 はワーキングチームを設置し検討が行われた。また、提案募集方式の下でも地方  
から改善の提案が毎年数多く提出されているほか、国会においても質疑が繰り返  
返されるなど、地方のみならず国においても強い問題意識が持たれている。

こうした指摘の中には、法令上、計画等の策定が努力義務や「できる」規定と  
なっているものであっても、当該計画等に係る通知や策定マニュアル等が示さ  
80 れることによって、地方公共団体においては、策定しないわけにはいかない、策  
定がいわば実質的な義務付けになっていると受け止められているものがあり、  
法令上の形式のみに着目するだけでは、直ちに計画策定等に係る地方公共団体  
の負担を計ることはできないと考えられる。

85 計画等の策定及び計画等の進行管理や検証に要する業務負担は、地方公共団  
体においては、非常に限られた職員で業務に対応しなければならず、人員や体制  
が限られた小規模な市町村ほど負担感が重くなっている状況にある。

こうした状況について、

- 90 ・ 計画等の策定そのものや策定に係る会議運営等の業務をコンサルタント会  
社へ外部委託しているケースもあり、地方公共団体からの持ち出しになる委  
託費が過大な財政負担になっている
- ・ 計画等の策定に係る検討過程のノウハウの蓄積が当該地方公共団体内に残  
らず、結果として計画等が「策定しっぱなし」にされ、KPI の設定や PDCA サ  
イクルによる進捗管理や政策評価に支障が生じている
- 95 ・ 計画等の策定にあたって、調査等の手続及びその方法について国が指針やマ  
ニュアル等により実質的に義務付けている場合において、地方公共団体独自  
の手法で策定する場合と比較して、職員の業務の負担のみならず、住民や事業  
者へのアンケートの実施等外部委託に係る財政的な負担が生じている
- 100 ・ 既に同内容の計画等が存在するにもかかわらず、補助金の申請を主たる目的  
として新たに策定される計画等についても、計画等の策定自体が目的化して

---

<sup>1</sup> 全国知事会『地方分権改革の推進について』令和3年6月10日

いる

- ・ 本来国が行うべきことにもかかわらず、地方公共団体において計画等を策定させることで、結果的に地方公共団体が責任を負うこととなっているといった意見も聞かれるところである。

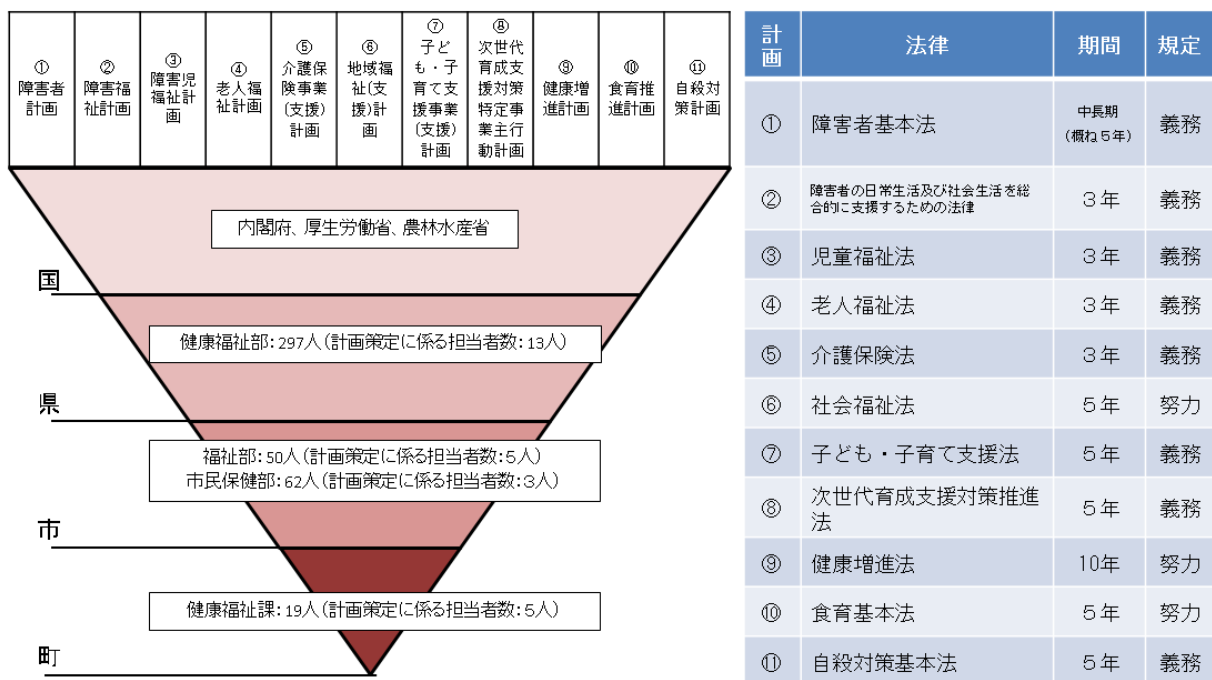
105

こうした状況について、有識者会議とりまとめでは、「各府省の業務は、都道府県では「部」に、市町村では「課」に相当する組織において担われており、新たに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は、いわば「逆三角形の構造」で現場の負担を増すこととなっている」としているところである。

110

115

120



(図〇) 各府省による新たな義務付け等の創設による自治体への影響 ～「逆三角形の構造」～

125

地方公共団体においては、策定しなければならない計画等がこのまま増加を続ければ、それに係る業務も増加を続けることとなり、経営資源に一定の制約がある中でより一層の業務の効率化を図らなければ計画策定等に係る業務負担に

130 耐えられず、住民サービスの低下につながる懸念がある。こうしたことは、近い将来を鑑みても、今後の若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約される中であっては、必ず避けなければならない。

もともと、計画等の策定を働きかける国としても、計画等の策定の有無自体を評価するのではなく、地方公共団体が行政目的を達成するための施策を確実に  
135 実行していくことを期待しているのであり、計画等の策定それ自体をゴールと捉えているものではないと考える。

計画策定等に係る負担が大きくなりすぎた結果として、計画等の策定自体が目的化してしまい、計画等に記載された内容の実行が二の次になりかねないといった、まさに本末転倒の状況に地方公共団体が陥らないよう、国として計画策  
140 定等にかかる地方公共団体の事務負担増の実態を十分理解する必要がある。

### (3) 見直しの対象とすべき計画策定等の範囲

本来、地方公共団体における計画等の策定は、自らの行政を効率的かつ計画的  
145 に行うことで行政目的を達成しようとするための手段であり、地域の課題や現状を踏まえ、住民と合意形成を行い、地域全体で主体的な取組を進めるために活用すべきものであり、地方の自主性によって成り立つものである。

国が地方公共団体に対し、計画等の策定を求めることを通じた働きかけをすること自体は、特に法定受託事務においては、地方が自主性・自立性を確保しつ  
150 つ、住民にも分かりやすい形で目指すべき政策目標や期間、施策の内容等を示すうえで、肯定的に捉えるべきとも考えられる。

また、昨今の新型コロナウイルス感染症の状況も踏まえれば、感染症や大規模災害等への備えといった場面にあっては、国と地方の役割分担を再検討すべきとの指摘もあり、このような場合には、国において、全国統一的に総量管理を行  
155 うことで限られた資源を調整することが、効率的かつ効果的な行政運営に資することとなるとも考えられ、拘束力を持つ計画等を全ての地方公共団体に策定させることも選択肢として許容されるべきである。

また、都市計画法における都市計画のように、行政目的を達成するために私人の権利・義務に関わる規制を持たせる必要がある場合に、計画等を策定すること



160 で私人に対する規制効果を明らかにする必要があるときや、税財政上の優遇をする場合に計画等を策定することで優遇を受けることのできる事業の根拠とするために策定するようなどきについても、計画等という手法を必須とする制度設計自体は否定されるべきではない。

165 前述のとおり、計画策定等については、これまでの地方分権改革において、一定の見直しが行われてきたところである。特に第2次勧告及び第3次勧告では、義務付け・枠付け規定について、その全体像を法律の条項単位で横断的に整理したうえで、これらについてそのまま存置してよいのかどうかのメルクマールに照らして該当・非該当の判断を行い、見直しの進め方について提言をしてきた。

170 しかし、これらの見直し対象範囲は、義務付け・枠付けについてであり、その講ずべき措置として、規定の努力義務化や「できる」規定化も許容していたこと  
175 によって、法形式として努力義務や「できる」規定とされていれば、計画等の策定を求めることそれ自体については許容されてきていると見受けられる。また、第2次勧告及び第3次勧告では、法律の規定を対象として見直しを行っており、  
175 政省令や通知等を根拠とする計画等に関しては、義務付けとなっているか否かにかかわらず見直しの対象とはなっていない。

今回の更なる見直しにおいても、過去の累次の勧告のように存置を許容する場合のメルクマールを示し、それに該当しない条項ごとに一律に見直すという手法も考えられるが、現在の地方分権改革においては、国の委員会等において膨  
180 大な仕分け作業を行ったうえで各府省と議論を行う方式ではなく、地方の発意に基づく提案募集方式により見直し対象を確定したうえで、制度の見直し等の検討を行っている。また、令和3年の提案募集において寄せられた提案においても、そもそも第2次勧告及び第3次勧告において見直しの対象に含まれていなかったものや存置を許容する場合のメルクマールに該当しているものも含まれていたところである。  
185

こうした検討経緯を踏まえれば、メルクマールにより該当・非該当の判断を行い、見直しの進め方について提言していくような方式はとらず、見直し対象はできる限り広範に捉えるべきであり、さらには、法令等の位置付けにかかわらず対

象とすべきである。また、条項単位の見直しにこだわることなく、それぞれの制  
190 度の建て付けから見直しの議論を行っていくべきである。

このため、現行策定を求められている計画等については、

① 計画等の策定そのものを廃止及び統合又は他の手段に代替すべきもの

② ①以外で、その内容及び手続について見直しを求める必要があるもの

195 に区分し、①については前述したように計画等の策定を否定されるべきでない  
ものを除くものの、いずれも法律上の根拠の有無を問わず、あらゆる計画等を対  
象に更なる見直しを進めるべきである。

さらに、新たに策定を求める計画等については、真に必要なものに限るべきで  
あり、必ず計画等の策定という手段でなければならないのか、他の手段でも代替  
200 できるのではないのかという点について法律案等の立案過程において精査する  
ことで、可能な限り抑制すべきである。

また、現行策定を求められている計画等及び新たに策定を求める計画等のい  
ずれの場合であっても、自治事務に関する計画等に関して、法令上の根拠があい  
205 まいな形で地方公共団体に示されている通知や策定マニュアル等については、  
いずれも技術的助言であり奨励に過ぎないこと及び計画等の策定を求めること  
を奨励する理由を明確化すべきである。

なお、実際に見直しを行う際には、今後のデジタル化の進展により、報告・情  
報提供や市民等との情報共有のあり方にも変化を及ぼすことも念頭に入れて検  
210 討すべきであり、全市町村、都道府県、国共通のプラットフォームを用いること  
で情報連携を可能とし、事務を簡素化するなど、計画等にこだわらない取組につ  
いて検討を行っていくべきである。

### 第3 令和4年提案募集における計画策定等の見直しの考え方

215

以上の点を踏まえ、今回の更なる見直しに当たっては、地方分権改革有識者会  
議において行うこととなる令和4年提案募集において、以下の判断基準を参考

に地方公共団体から提案を求めていくべきである。

220 (1) 計画等の策定そのものを廃止及び統合又は他の手段に代替すべきもの

225 法令上の根拠の有無を問わず、国が地方公共団体に策定を求めている全ての計画等であって、以下に該当するような計画等にあつては、計画等の策定そのものの廃止及び統合又は他の手段に代替するという措置を講ずるべきである。

ア 国が数量や状況を把握することを主たる目的とするもの

イ 実質的に市町村が策定する計画等の内容のとりまとめが主たる目的となっているもの

230 ウ 他の計画等と策定の趣旨や目的が著しく重複しており、既存の計画等と統合することでその趣旨や目的が達成できるもの

エ 政策上実質的な役割が認められない又は既に役割を終えていると考えられるもの

235 オ 計画等の策定をすることで得られる効果に比して人員や予算上の負担が大きくなっているもの

ただし、以上に該当すると考えられるものであつても、以下に該当するような計画等にあつては、計画等の策定を求めることは許容されるものと考えられる。

240 i 全国的な総量規制・管理のために必要なもの

ii 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

iii 私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠となっているもの

245 iv 国が財政上又は税制上の特例措置を講ずる直接的な根拠となっているもの

(2) (1) 以外で、その内容及び手続について見直しを求める必要があるもの

250 法令上の根拠の有無を問わず、国が地方公共団体に策定を求めている全ての計画等であって、その内容及び手続について、以下に該当するような計画等にあつては、それぞれの課題に沿った見直しの措置を講ずるべきである。

ア 義務的記載事項が過重となっているもの

255 イ 計画等の策定のため必須とされる協議体や意見聴取の手続が過重となっているもの

ウ 国への許可・認可・承認・認定等に係る手続の義務付けが過重となっているもの

260 エ 計画期間について弾力的な設定を認めるべきと考えられるもの（計画期間をそろえることができれば、類似の複数の計画等と統廃合することができる場合を含む。）

#### 第4 新たな計画策定等を創設する際に留意すべき事項【作成中】

265 地方公共団体においては、経営資源が制約されていく中で、今後も持続可能な形で行政サービスを提供し続けるためには、新たに策定を求められる計画等についても可能な限り抑制していく必要がある。

270 前述したとおり、本来、地方公共団体における計画等の策定は、自らの行政を効率的かつ計画的に行うことで行政目的を達成するための手段であり、地域の課題や現状を踏まえ、住民と合意形成を行い、地域全体で主体的な取組を進めるために活用すべきものであり、地方の自主性によって成り立つものである。

そのため、国から地方公共団体に対して新たに計画等の策定を求める場合であっても、その策定、内容及び手続については可能な限り、地方の自主性に委ね

ることが望ましい。【P】

275

※ 構成員の先生方からは以下のご意見をいただいております。

- ・ 他の地方公共団体と共同での策定も可能であること
- ・ 当該事項と関連する他の事項の計画と一体をなす形での策定や、当該事  
280 項を包括する総合的な計画等の中に織り込む形での策定も可能であること
- ・ 立案過程で何らかのチェックをする機能が必要なのではないか。