

効率的・効果的な計画行政に向けて

令和 5 年 2 月 20 日

地方分権改革有識者会議

目次

はじめに.....	1
第1 効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド及び報告の趣旨	3
第2 令和3年及び令和4年の地方からの提案等を踏まえて.....	3
(1) 令和3年及び令和4年の地方からの提案募集における重点的取組	3
①令和3年の提案募集関連の取組.....	3
②令和4年の提案募集関連の取組.....	4
(2) 令和3年及び令和4年重点募集テーマ「計画策定等」の対応結果	6
(3) 各府省における見直しについて	7
(4) 計画策定等に係る負担	7
①第3次勧告以降における計画等の策定に関する法律の条項数の推移	7
②地方の負担（地方公共団体の長の全国的連合組織からの意見）	8
③地方の負担（地方公共団体からの報告）	10
第3 ナビゲーション・ガイドについて	13
ナビゲーション・ガイドの構成等.....	13
I 制度の検討にあたっての進め方.....	13
II 計画行政のあり方.....	20
1 計画等の策定について.....	20
(1) 形式.....	20
(2) 計画等の策定に係る規定	24
(3) 地方公共団体における自主的かつ総合的な行政の推進.....	27
2 計画策定等に係る事務負担について	32
III 計画行政の推進にあたっての重要事項.....	38
おわりに.....	41
参考1 地方分権改革推進委員会第3次勧告（平成21年10月7日）における計画策定等の分類及び具体的に講ずべき措置のうち計画等の策定の手続に係るもの	45
参考2 事前相談・情報提供のスケジュール（イメージ）	49
参考3 市町村の多様性.....	50
参考4 地方公共団体の総合計画	52
参考5 都道府県において複数の計画を一体的に策定している事例があるもの（法定計画・通知等による計画）	53
参考6 計画等の体系図（イメージ）	54
参考7 地方公共団体との意見交換関連資料	55
参考8 令和3年及び令和4年の地方分権改革に関する提案募集における計画策定等に係る提案の内容及び対応方針一覧.....	66

はじめに

我が国では、長い間、計画策定等を通じた行政が進められてきた。こうした計画策定等については、地方分権改革において一定の見直しが行われてきたが、平成 22 年から令和 2 年の 10 年間で法律により地方公共団体が策定主体とされる計画等の策定に関する条項数が、約 1.5 倍に増加している。

地方公共団体においては、増加し続ける計画等に係る事務への対応に多大な労力を要しており、計画策定等の見直しを求める提案が行われるに至った。人口減少社会において、限られた経営資源のもとで、必要な行政サービスの提供が求められる中、こうした計画策定等に係る事務は大きな負担となってきた。地方公務員数はピークと比較し 15%減少しているが、今後は生産年齢人口の減少に伴い、更に職員確保に支障が生じかねないところであり、負担の適正化は急務である。

また、計画策定等は、国の職員にとっても継続的な負担を発生させている。質の高い行政サービスの確立とあわせて、国・地方において不断の見直しを通じて効率的な業務遂行を可能とすることが求められている状況において、効率的・効果的な計画行政の推進が必要である。

令和 3 年及び令和 4 年の地方からの提案募集においては、「計画策定等」を重点募集テーマに設定し、地方からの提案に基づき、各府省との調整を経て、必要な措置が講じられてきた。

また、提案への対応とともに、令和 3 年 11 月には、地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会合同会議において、「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」を了承するとともに、同有識者会議の下で「計画策定等に関するワーキンググループ」を開催した。令和 4 年 2 月には、同ワーキンググループの報告をもとに、同有識者会議において、「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて」を了承した。

その後、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」(令和 4 年 6 月 7 日閣議決定)において、計画策定等に関する基本原則が明記されることとなった。令和 4 年 11 月の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会合同会議においては、国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の進め方を示したナビゲーション・ガイドを作成することとし、同ワーキンググループにおける検討を踏まえ、同有識者会議で審議することとされた。

同ワーキンググループでは、地方公共団体との意見交換及び 4 回の審議を行

い、効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド案の作成及び報告のとりまとめを行った。

本報告書は、令和5年2月20日に開催された地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会合同会議において、同ワーキンググループの報告を受け、審議した結果、本会議として了承したものである。

第1 効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド及び報告の趣旨

効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド（令和5年2月20日に開催された第52回地方分権改革有識者会議・第147回提案募集検討専門部会合同会議で了承された「効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド（案）」を指す。以下同じ。）（以下「ナビゲーション・ガイド」という。）は、「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日閣議決定）に明記された基本原則に沿った対応となるよう、「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和4年12月20日閣議決定）に基づき、提案募集の過程で得られた知見や国・地方公共団体の取組事例を踏まえて、各府省の制度の検討等に当たっての効率的・効果的な計画行政の進め方を示したものである。

ナビゲーション・ガイドは、各府省において使用されるために策定したものであり、ナビゲーション・ガイドに基づく取組については、政府の方針として位置付けるべきであると考えます。

その上で、それぞれの地方公共団体及び地方公共団体の長又は議長の全国的連合組織においても参考としていただくことを想定している。

本報告は、計画策定等に関するワーキンググループ（以下「WG」という。）において、ナビゲーション・ガイドの理解の促進及び地方公共団体における効率的・効果的な計画行政に資するよう、ナビゲーション・ガイドの記載の補足説明、地方公共団体での取組事例等を取りまとめたものである。

第2 令和3年及び令和4年の地方からの提案等を踏まえて

（1）令和3年及び令和4年の地方からの提案募集における重点的取組

計画策定等（計画等（地方公共団体又はその機関による計画、戦略、方針、指針、構想等。以下同じ。）の策定、その内容、手続など計画等に関連するすべての行為をいう。以下同じ。）に関連する令和3年及び令和4年の提案募集等の経過を簡単に述べていくこととする。

①令和3年の提案募集関連の取組

令和3年の地方からの提案募集に際し、令和3年2月24日の第44回地方分権改革有識者会議・第119回提案募集検討専門部会合同会議では、「計画策定等」を重点募集テーマとして決定し、地方公共団体に対し計画等の策定やその手続を義務付ける規定等の見直しに係る提案を募集した。地方からは多くの提案が

寄せられ、関係府省との間で調整を行った案件は29件にのぼった。調整の結果、28件については「提案の趣旨を踏まえ対応」、1件については「現行規定で対応可能」という結果が得られた（提案の概要及びその対応方針は参考8に示すとおりである。）。

これらの提案に係る検討過程において、計画策定等については一年間の議論だけでは不十分であり、引き続き見直しが必要であるとの問題意識を持つこととなり¹、令和3年11月12日に開催された第47回地方分権改革有識者会議・第132回提案募集検討専門部会合同会議において、「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」（以下「第1次とりまとめ」という。）が提出され、その内容を了承するとともに、地方分権改革有識者会議の下にWGを開催することとなった。

令和3年12月21日に閣議決定された「令和3年の地方からの提案等に関する対応方針」においては、今般の計画策定等に係る諸問題に対して、「地方公共団体に対し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の在り方については、地方の自主性及び自立性を高めるための検討を引き続き行う」ことが明記された。

そして、令和4年2月28日に開催された第48回地方分権改革有識者会議・第133回提案募集検討専門部会合同会議において、WGから報告された「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて」（以下「第2次とりまとめ」という。）を了承するとともに、「令和4年の提案募集の方針について」が決定され、「提案の視点の例」を示し、令和4年においても、「計画策定等」について地方からの提案を重点的に募集することとした。

②令和4年の提案募集関連の取組

第2次とりまとめを受け、令和4年も引き続き重点募集テーマに設定した結果として、「計画策定等」に関する地方からの提案は68件にのぼり、令和3年の倍以上の提案が寄せられた。このうち、各府省と調整を行ったものは64件であり、61件（50事項）を重点事項として、提案募集検討専門部会において集中的な検討が行われた。

最終的に、各府省との調整の結果、「提案の趣旨を踏まえ対応」は56件、「現行規定で対応可能」は5件、「実現できなかったもの」は3件であった（提案の

¹第47回地方分権改革有識者会議・第132回提案募集検討専門部会合同会議（令和3年11月12日）[高橋部会長・発言]

概要及びその対応方針は参考 8 に示すとおりである。)

地方からの提案募集と並行して、令和 4 年 4 月 13 日に行われた経済財政諮問会議での議論を経て、同年 6 月 7 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2022」では、第 2 次とりまとめに記載された「計画策定等における基本原則」の内容を踏まえ、以下のとおり明記されている。

第 4 章 中長期の経済財政運営 4. 国と地方の新たな役割分担

国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとするに加え、努力義務やできる規定、通知等によるものについても、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにするとともに、真に必要な場合でも、計画等の内容や手続は、各団体の判断にできる限り委ねることを原則とする。あわせて、計画等は、特段の支障がない限り、策定済みの計画等との統合や他団体との共同策定を可能とすることを原則とする。

提案募集検討専門部会における各府省との調整においては、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」に明記された原則を議論の前提として提示したところである。各府省においては、こうした原則を十分考慮に入れて検討をいただいたといえる。

こうした提案募集への対応の一方で、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」の閣議決定以後も法定計画が制度化されたこともあり、地方側からは更なる見直し²を求められることとなる。さらに、令和 4 年 10 月 25 日開催の国と地方の協議の場及び同年 11 月 7 日開催の全国都道府県知事会議（政府主催）においても、地方側から計画策定等を規定する法令の見直し等を求める意見が出されたところである³。

これらの経過を受けて、令和 4 年 11 月 11 日の第 51 回地方分権改革有識者会議・第 146 回提案募集検討専門部会合同会議において、「令和 4 年の地方からの提案等に関する対応方針（案）」として、以下の対応を記載することが決定された。

² 「地方分権改革の推進における計画策定等の見直しについて」（令和 4 年 11 月 7 日全国知事会）

³ 国と地方の協議の場（令和 4 年 10 月 25 日）での平井全国知事会会長発言。全国都道府県知事会議（政府主催）（令和 4 年 11 月 7 日）での湯崎広島県知事発言。

計画策定等については、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定）の基本原則に沿った対応となるよう、地方分権改革有識者会議での議論を踏まえ、制度の検討に資する国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の進め方を示したナビゲーション・ガイドの作成を行う。

また、計画策定等を含む法律案等に関する内閣府への事前相談に加え、地方公共団体の全国的連合組織へ早期に情報提供を行うこととする。

さらに、同会議において、「計画策定等に係る今後の進め方」として、ナビゲーション・ガイドは、WGにおける検討を踏まえ、地方分権改革有識者会議において審議することを決定したところである。

その後、令和 4 年 12 月 20 日の地方分権改革推進本部では、岸田内閣総理大臣から、「他の計画との一体的策定を可能にするなどの内容をガイドに盛り込んで、来年春を目途に決定できるよう、調整を進めてください。」との指示がなされている。「令和 4 年の地方からの提案等に関する対応方針」については、同推進本部及び同日の閣議において決定された。

（2）令和 3 年及び令和 4 年重点募集テーマ「計画策定等」の対応結果

令和 3 年は 29 件、令和 4 年は 64 件の提案を、関係府省との間で調整を行った。この 2 年間の提案に係る対応を、重点事項別で分類すると以下のとおりとなる（令和 4 年 12 月時点）。

図 1 令和 3 年及び令和 4 年重点募集テーマ「計画策定等」の対応結果

計画策定等に関する案件の対応の分類	令和 4 年	令和 3 年	計
1 計画等そのものを廃止するもの	1	0	1
2 計画等の義務付け等について緩和するもの	4	2	6
3 他の計画と一体化、統合策定又は他の手段と代替することを可能とするもの（明確化を含む）	23	5	28
4 策定等に係る手続（認定、協議等）について見直すもの	11	6	17
5 記載事項について見直すもの	9	4	13
6 期間の設定について見直すもの	2	4	6
7 計画等の策定に係る支援等の充実を図るもの	11	5	16
8 見直しについて引き続き検討を行うもの	14	4	18

※一つの事項に複数の内容が含まれているため、合計は各年の重点事項数と同一にならない。

この2年間において、「1 計画等そのものを廃止するもの」として対応を求める提案は多くあったものの、調整においては難航したものが多く、2年間で1件の対応となった。その一方で、「3 他の計画と一体化、統合策定又は他の手段と代替することを可能とするもの（明確化を含む）」とした対応は2年間で28件にのぼっており、当初提案として廃止を求めていたものの、調整の結果としてこの対応となったものも多くみられるところである。関係府省においては、計画策定等の趣旨や目的が損なわれない限り、その形式にはこだわらない姿勢がみられたものであると考えられる。

（3）各府省における見直しについて

令和4年においては提案募集への対応と並行して、各府省において計画策定等の見直しの検討が行われた。第2次とりまとめにおいて、「内閣府においては、各府省に対し、それぞれが所管する計画等に関して、地方の自主性・自立性を高める観点から、以下の視点に沿った同様の見直しを要請すべきである。」としたことを受け、内閣府から各府省に対し、令和4年3月に計画策定等に関する見直しを依頼⁴するとともに、同年5月には見直しの検討状況についての調査⁵を行っている。

この調査は、「調査票①法律に根拠を有するもの」に加え、「調査票②政省令及び通知・マニュアル等により策定を要請しているもの」について、見直しの検討状況（令和4年6月1日現在）を照会したものである。

本照会の結果、見直しの検討を行っているとの回答があった計画等については順次必要な対応が進められているところであるが、この調査票により従来全体像が把握できていなかった「政省令及び通知・マニュアル等により策定を要請しているもの」の大枠もとらえることができたものである。

（4）計画策定等に係る負担

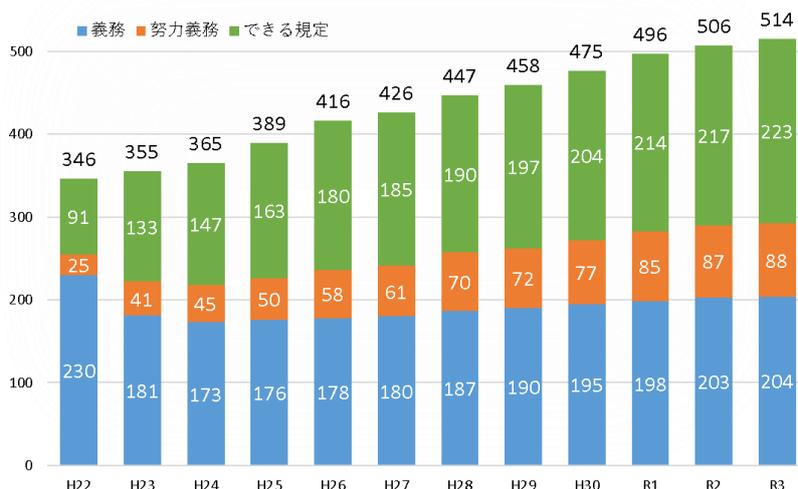
①第3次勧告以降における計画等の策定に関する法律の条項数の推移

⁴ 「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて（依頼）」（令和4年3月1日付府分推第30号）

⁵ 「計画策定等における見直しの検討状況について（照会）」（令和4年5月13日付府分推第40号）

計画策定等に関する条項数の令和2年12月末現在の数値は506条項、令和3年12月末現在の数値は514条項となる。平成22年時点の346条項から、10年間で約1.5倍に増加している。

図2 計画等の策定に関する条項数の推移



②地方の負担（地方公共団体の長の全国的連合組織からの意見）

地方の負担について、第2次とりまとめでは以下のように指摘している。

【第2次とりまとめ】

「地方分権改革の推進に向けた研究会報告書」（令和2年10月、全国知事会地方分権推進特別委員会及び地方分権改革の推進に向けた研究会）において、「近年は、法令で明確に義務付けてはいないものの、「努力義務」又は「任意」によって地方公共団体に計画等の策定を促し、場合によっては国庫補助金などの財政的なインセンティブを絡めることにより、国が地方を誘導しようとする手法が増加傾向にあり、計画策定等の負担が重くなっている」とした上で、「国が定める計画等の策定という手法に限らず、地方公共団体自らの工夫に基づく計画的な手法によることも可能であると考えられるため、具体的な実行手法は地方に委ねるよう、法令や政策実施の方法などの見直しを求めていくことが必要である。また、関連する複数の分野においてそれぞれ個別計画を策定するよりも、各計画の政策目的をつなぎ合わせて総合的な計画をつくる方が、効率的かつ複合的な課題の解決には有効であり、趣旨・目的が重複している計画や、時代の変化によって必要性が低下している計画等は、統廃合などの見直しを行っていくべきである。」と見直しの必要性が訴えられている。

さらに、令和4年8月29日の第139回提案募集検討専門部会でのヒアリングにおいては、

- ✓ 全国市長会は「令和4年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」（全国市長会）（抜粋）として、

計画の策定等については、「骨太の方針2022」に記載された原則を遵守し、都市自治体が進める主体的な取組を阻害することのないよう、計画策定等を規定する法令の見直し、計画の記載事項や策定手続の簡素化、内容の重複や必要性の低下が見られる計画の統廃合などの見直しを進めること

- ✓ 全国町村会は「令和4年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」（全国町村会）（抜粋）として、

国が制度の創設・拡充等を行うに当たっては、町村の行政需要の多寡や先行的な取組の有無を考慮せずに新たな計画の策定や専任職員の配置等を全国一律に義務付けることは避け、町村の裁量の確保に十分配慮すること

としている。

これらは、計画策定等について、地方公共団体の負担の問題にとどまらず、地方公共団体が進める主体的な取組や地方公共団体の裁量の確保に関わる問題でもあることを訴えているものと考えられる。

また、同ヒアリングの中で、町村の実態として、人員の削減が進んでおり、

- ✓ 例えば、福祉関係は、1つの課、1桁の人員で、計画策定等のほか、住民向けの実務を実施している。産業関係（農林水産、経済産業、観光）の課でも、1桁の人員で計画策定等と実務を実施している。

との説明があった。これは、第1次とりまとめ、第2次とりまとめで示した逆三角形の構造における町村の負担を具体的に説明された実例であった。

さらに、「地方分権改革の推進における計画策定等の見直しについて」（令和4年11月7日全国知事会）では、

- ✓ 依然として計画等の策定を新たに義務付ける法令の規定が創設されているほか、努力義務規定や「できる」規定であっても国庫補助金等の交付の要件として計画等の策定が求められるなど実質的な義務化により、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はなくなる。

として、計画等が新設されていること等の問題を指摘している。

③地方の負担（地方公共団体からの報告）

令和5年1月13日に開催したWGにおいては、実務を担う地方公共団体との間で意見交換を実施した。以下、地方公共団体からの説明の概略を示していく。

【計画等の策定について】

ア 計画行政にあたって

- ・地方公共団体によっては、職員1名で複数省庁の業務を担当し、さらに、1つの課において多くの計画等を策定している場合がある。このような場合には、これらの計画等の間での記載事項の重複感があることや計画期間の重なりにより業務が集中してしまうことが負担となっている。

イ 小規模団体における計画行政について

- ・リソース不足により、計画策定等に係る事務に十分な時間を確保することができず、計画等に紐づく財源の確保や非策定・未策定の団体としての公表を避けるため、国が作成した雛形や他自治体の例をほぼ踏襲している例がある。
- ・人口規模数百人の団体においては、政策の対象が少なく、計画等の策定をすることに意義を感じにくく、すぐに個別の施策を行うことが効果的である。
- ・こうした団体では、諸計画の統合が認められたとしても、統合のためには、計画等の記載事項、計画期間の調整などを行う必要があり、通常の業務と並行して実施することは非常に負担である。
- ・県内に職員数14人～26人の村が存在。それらを含めて小規模団体では職員数は数十人程度であり、
 - ✓ 職員1名で複数の省庁業務を担当。
 - ✓ 職員は、自主事務・単独事業、住民対応に加え、府省からの照会業務への対応など、非常に多忙。
 - ✓ 制度を深く検討する機会をとれず、広く浅く業務に従事せざるを得ない。
 - ✓ 1つの課で所管する計画が多く、一般職員のみならず課長級職員も対応。
 - ✓ ある村では住民課（4名）において、福祉関係の計画（介護、こども、障害福祉）のほか、男女共同参画、上下水道関係の計画など、複数府省にまたがる計画を所管せざるを得ない。
 - ✓ 計画策定等を経ずに、速やかに事務事業の実施を行うことで、迅速な課題解決につながっている。

ウ 大都市における計画行政について

- ・指定都市の処理する事務は、基礎自治体として住民に身近な業務（窓口業務）から、都道府県と同様の事務まで多岐にわたる。また、複雑・多様な都市的課題や膨大な行政需要が発生している。その結果、指定都市においても計画等の策定に要するリソー

スが不足している。

エ 共同策定について

- ・小規模団体においては、共同策定のためにも調整コストが生じる。そのため、計画策定等の義務付けはそもそも避けるべき。

オ 一体的な策定、統合策定について

- ・一体的な策定、統合策定の効果としては、
 - 各個別法の個別の課題ごとではなく、関係する複合的な課題を総合的・一体的に議論することで、より整合性のある実効的な計画の策定が可能。
 - 関係する諸課題・施策を一覧化することで、住民にとっての視認性の向上、効果的な施策の周知が可能。
 - 策定手続の一本化等により、人的・財政的負担の軽減、施策や体制等の充実への更なる注力を図ることが可能。

カ 国の計画等での対応

- ・計画策定等について、地方公共団体ではなく、国（地方行政機関含む。）において策定するものに、地方公共団体の区域内に係る数値（目標等）を記入していく手法もとれるのではないか。

【計画策定等に係る事務負担について】

ア 計画等の記載事項について

- ・計画等の策定を求める主目的が、テキストベース（政策の意義、施策・事務事業の方向性等）ではなく、一定の数値（目標設定等）であれば、そうした数値の記載のみの計画等とすることを可能とすべき。

イ 計画期間について

- ・計画期間の設定についても、地方公共団体にできる限り委ねるべき。
- ・計画期間の長さは地方公共団体の負担に大きく影響する。地方公共団体においては、計画等に関連する事務の事務量の多寡に応じて、事務に携わる職員数を配置している。事務量が少ない事務について、一律の計画期間が定められた計画等の策定を求められると、そもそも職員数が少ない中で対応に苦慮する。

ウ 内容が専門的で策定に費用・労力を要する計画について

- ・策定作業及び国への提出時の審査において、相当な専門性が求められることから、地方公共団体において一定の専門職員を配置していても対応しきれず、外部委託等をせざるを得ないものもあり、財源面で苦慮している。

エ 計画策定等の手続について

- (a) 審議会等での審議、パブリック・コメント手続を求められていることについて
- ・複数計画等の策定・改定時期が重なることで、職員の検討に加え、調査分析、審議会等の開催、パブリック・コメント手続、周知のための経費など、大きな負担が周期的に発生する。
 - ・令和5年度においては、健康・医療・福祉関係の諸計画（医療計画、老人福祉計画等の17計画）の改定が重なり、150回以上の審議会等の開催及びパブリック・コメント手続の実施が必要となる。

(b) 地域での合意形成について

- ・計画等の策定自体は努力義務であり、また、策定手続が地方公共団体の裁量に委ねられている場合であっても、地域内のコンセンサスを得るために、審議会での審議等相当の手続コストが発生するのが実態。

オ 策定手続における関与

- ・法令上の特例措置に計画等を関連付けたものについて、都道府県の計画等及び市町村の計画等の策定のための期間が、特例措置に係る都道府県の関与（同意）にあたっての期間に鑑み、短期間であったものがある。こうしたスケジュールとの関係についても十分考慮することが必要。
- ・計画等に係る国への協議等について、電子媒体による提出を一層認めるべき。

【先進的な取組】

以下の取組が報告された。

- 法的な義務付けがあるもの等、やむを得ない策定理由がある場合を除き、計画策定を原則行わない。
- 策定せざるを得ない場合、計画等を極力簡素化・集約化する。

さらに、廃止、統合、簡素化の取組が紹介され、それらの中で簡素化したものとして、見直し（従来37ページであったもの→4ページとした、従来56ページであったもの→7ページとした）の具体例が挙げられた。また、こうした取組は総合計画や業務改革を所管する部署が中心となり、団体内の計画等の把握と見直しの働きかけを実施しているとのことである。

第3 ナビゲーション・ガイドについて

ナビゲーション・ガイドの構成等

ナビゲーション・ガイドは、各府省での使用に資するよう、Ⅰとして各府省における制度の検討にあたっての進め方、Ⅱとして計画行政のあり方について示している。最後にⅢとして、計画行政の推進にあたっての重要事項を記載している。

Ⅰ 制度の検討にあたっての進め方

従来から、地方公共団体に対する新たな義務付け・枠付けについては、「累次の勧告等に基づき、必要最小限にするとの基本的な方針の下に、大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行う」旨が閣議決定⁶されており、各府省において同決定に基づいた検討が行われているはずである。ナビゲーション・ガイドは、制度の担当部署のみならず、大臣官房等総合調整機能を有する部局における検討についても用いられるべきものであると考えている。

【地域主権推進大綱】

第1 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

2 今後の課題と進め方

なお、将来的にも義務付け・枠付けの見直しの実効性を担保するため、各府省においては、以下のとおり対応するものとする。

- ・ 地方公共団体に対する新たな義務付け・枠付けについて、累次の勧告等に基づき、必要最小限にするとの基本的な方針の下に、大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行う・・・。

【ナビゲーション・ガイド】

- (1) 各府省は、国又は地方公共団体の処理が想定される事務の検討にあたっては、はじめに、その事務の処理主体として、国（地方行政機関を含む。）とすべきか、地方公共団体とすべきかについて、国と地方の適切な役割分担、関連する権限の所在、デジタル技術の活用等の観点から十分に検討を行うべきである。

⁶ 地域主権推進大綱（平成24年11月30日閣議決定）

第1次地方分権改革により、国と地方の役割分担の原則等が定立された（地方自治法（昭和22年法律第67号）第1条の2、第2条）。

計画等の策定及び計画等に基づく事業の処理についても、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、その主体及び事務の内容が定められなければならない。そして、地方公共団体が事務を処理することとする場合は、地方公共団体の自主的及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

また、国が地方公共団体に計画策定等を求めているもののうち、計画等に基づく事務を実施するにあたって必要な権限が法律で付与されていないものや、関連する自主的な事務事業も実施する見込みがないものがあることが提案募集で指摘された。制度の検討にあたっては、関連する権限を地方公共団体が有しているかについての検討も必要である。

【第2次とりまとめ】

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2次とりまとめ】

第4 計画策定等における基本的な考え方

- ・ デジタル技術の活用による情報連携等を通じ、計画策定等に関する地方公共団体の事務負担の軽減を図るとともに、地方公共団体が計画以外の適切な手法を選択することを可能とする等、デジタル化を通じた地方公共団体の政策立案の効率化を検討すること。

また、近年、提案募集において、オンライン手続によることで国への経由事務を見直す対応が出てきている。また、第2次とりまとめでは、デジタル化の進展を踏まえ、計画等にこだわらない取組の検討を行うべき旨、指摘したところである。

こうしたことから、はじめに、事務の処理主体として、国（地方行政機関を含む。）とすべきか、地方公共団体とすべきかについて、国と地方の適切な役割分担、関連する権限の所在、デジタル技術の活用等の観点から十分に検討を行うべきである。

【ナビゲーション・ガイド】

続いて、地方公共団体が事務を処理することとしようとする場合、法律に根拠を有する計画等（地方公共団体又はその機関による計画、戦略、方針、指針、構想等。以下同じ。）が増加し続けていることを踏まえると、当該事務に係る将来に向けた意思決定の仕方及びその意思決定の表現の形式は地方公共団体の判断に委ねることを原則とすべきである（Ⅱ 1（1））。

【経済財政運営と改革の基本方針 2022】

国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとするに加え、努力義務やできる規定、通知等によるものについても、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにする・・・。

計画策定等を含む法律等が新設されていく一方で、必要性が低下した計画等の廃止や、密接な関連性を有する諸計画との統合が十分になされていないこともあり、計画等の数が増加し、乱立してきている状況にある。

我が国の行政については、法律の制定等に重点が置かれ、政策を積極的に見直すことが軽視されがちであるとの指摘がなされてきた。また、働き方改革を推進していく中で、国家公務員のアンケート結果⁷では「非効率・不要な業務が多い。」との意見が絶えない。

計画等の乱立により、全部又は一部の内容が重複しているような計画が積み上がり、国・地方の職員において重複した作業が生じている状況にある。

国においては、

- ・ 計画間の調整が十分ではないこともあり、複数の計画等に係る作業が重複
- ・ 担当職員においても、
 - ✓ 数年ごとの国の基本方針等の策定・見直し
 - ✓ 審議会運営、パブリック・コメント手続の実施
 - ✓ 大部のマニュアルやツール等の作成
 - ✓ 地方公共団体からの報告の受理・審査
 - ✓ 毎年度の地方公共団体の計画等の策定状況の調査
 - ✓ 毎年度の計画等に基づく事務事業の調査

⁷ 令和3年度働き方改革職員アンケート結果について（概要）（女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会（令和4年4月22日）資料）など

などの負担が生じている。こうした負担により、有効な対策の情報収集と横展開、地方公共団体の取組を支援するための制度の充実に注力できないこととなれば、結果的に国全体として負の影響が生じてしまうことが危惧される。

他方で、それぞれの地方公共団体においては、一つの計画等を担当するだけでも、以下のような負担が生じている。

- ✓ 関係する制度や背景を理解し、所管府省からの膨大な通知やマニュアルを読みこなした上で、所管区域における様々な基礎数値やデータを収集・整理し、策定のために必要な合議組織を設置・運営し、住民や関係団体にも説明や意見聴取の機会を設け、計画等を策定しなければならない。
- ✓ 国等への協議や必要な調整を経て計画等を策定した後も、住民にわかりやすくそれを公表し、進捗管理し、必要な修正や改定を継続しなければならない。
- ✓ 定期的に、国からは、計画等の策定状況や計画等に基づく事業の進捗等の回答を求められる。
- ✓ 計画期間がそれぞれ異なることから、類似する分野の計画等であっても更新時期が異なり、毎年のように更新、改定を繰り返すといったケースもある。

国の職員の負担が、全国の地方公共団体に拡散して発生していることになる。

また、地方においては、総合計画、行政評価、毎年度の予算編成により、政策の統合を行い、総合行政を推進している中で、国から策定を求められる計画等の乱立により、総合性・一覧性・住民にとっての視認性等の面で、大きな支障が生じているとされている。

こうした状況は、国の職員にとっても、地方の職員にとっても、効率的ではないと考える。事務に係る将来に向けた意思決定の仕方及びその意思決定の表現の形式は地方公共団体の判断に委ねることを原則とすべきである。

【ナビゲーション・ガイド】

(2) 検討において、計画等の形式によることを選択肢の1つとする場合には、当該行政分野及び密接に関連する行政分野にわたる計画等の体系図を作成するなど、概観を把握できるようにその計画等に係る体系について明らかにすることが望ましい。

計画等に係る体系について明らかにすることは、諸計画等の重複回避・調整及び統廃合の検討に資するのみならず、地方公共団体における効率的・効果的な計画行政の推進に資するものであり、(4) の情報提供において示すことが望ましい。

検討においては、当該行政分野及び密接に関連する行政分野にわたる計画等について、体系図の作成など、概観を把握できるよう、その計画等に係る体系について明らかにすることが望ましい。

計画等に係る体系について明らかにすることは、

- 国においては、諸計画等の重複回避や調整、統廃合の検討
- 地方公共団体においても、現場における計画体系の整理、総合行政の推進に資するものである。地方公共団体の長又は議長の全国的連合組織への情報提供において示すことが望ましい。

計画等に係る体系としては、

- 同一・関連法制度において、基本計画—実施計画、基本計画—分野計画の関係
 - 関連する諸計画等について、異なる政府レベル（国—都道府県—市町村）の計画間の関係、同一政府レベルにおける関連する計画間の関係
- などがあると考えられる。体系図のイメージについては、参考6で示している。

【ナビゲーション・ガイド】

(3) 検討を行う中で、地方公共団体に対して計画等の策定を求めようとする場合には、計画体系の整序の観点から既存の計画等の統廃合等（Ⅱ 1（2）・（3））に努めるほか、計画等の形式によらざるを得ない理由を、（4）において地方公共団体に示すべきである。あわせて、計画等の策定に対する財政措置の内容も示すことが望ましい。

計画等の形式によらざるを得ない理由として、

- ・ 計画等以外の代替案との比較結果
 - ・ 計画策定等に係る負担（行政のコスト）の見込み
 - ・ 負担と効果の見込みの比較結果
- などを示すことが考えられる。

内閣府では、こうした取組の進展の状況を把握して、優良事例をとりまとめて公表していくべきである。

【第2次とりまとめ】

第3 令和4年地方からの提案募集における計画策定等の見直しの考え方

- (1) 計画等の策定そのものを廃止又は他の手段に代替すべきもの
- (オ) 計画等の策定をすることで得られる効果と比べ、人員や予算上の負担が大きくなっていると考えられるもの

【第1次とりまとめ】

- ① 施策を推進する目的やその効果に対し、一定の方式による計画の策定等を求める手法が必須かどうか。

後述する検討の結果、計画等の形式によらざるを得ない場合には、実務を担う地方公共団体の理解を得ることが必要である。地方公共団体において、計画策定の必要性の理解に至らず、単に国から求められる一作業として計画等を策定するのでは、負担感を感じるのみで、政策目標の達成への効果が得られないおそれがある。計画等の形式によらざるを得ない理由を示し、地方公共団体の理解を得ることが必要である。

計画等の形式によらざるを得ない理由として、

- 検討した計画等以外の代替案との比較結果
- 計画策定等に係る負担（行政のコスト）の見込み
- 計画策定等に係る負担と効果の見込みの比較結果

などを示すことが考えられる。例えば、計画策定等に係る負担が少ないことを示したり、一定程度の負担が生じてもより大きい効果が見込まれることを示すことである。

（本来、地方公共団体としてマンパワー、予算等を投入する必要がある計画策定等を行う決定をするためには、「負担」と「効果」の見込みを比較し、負担が効果によって正当化されることが必要である。）

こうした理由を地方公共団体の長又は議長の全国的連合組織への情報提供の際に示すべきであり、全国説明会等でも説明することが望ましい。

「負担の見込み」や「負担と効果の見込みの比較」については、以下のパターンが考えられる。

【地方の「負担の見込み」の場合】

計画策定等に係る負担（行政のコスト⁸）の見込み

- ・標準的な地方公共団体におけるコストの内訳（定性）
- ・全国マクロのコストの総額（定量）

人件費（標準的な給与単価で計算）、事務費（需用費等）、委託費等

なお、地方公共団体のコストを見込む前提として、同様の作業負担が生じる国のコストを算出し、それを地方公共団体にあてはめる方法が考えられる。その場合、国のコストも明記することが望ましい。

【「負担と効果の見込みの比較」の場合】

計画策定等（当該計画等に基づく事務事業を含む。）に係る「負担」と「効果」の見込みの比較

- ・行政のコスト（国・地方）に加え、民間に遵守コストが発生（規制等）する場合は当該コストを含む
- ・計画策定等（当該計画等に基づく事務事業を含む。）に係る「負担」と「効果」の見込み（定性・定量）を比較

また、理解を得るための取組としては、計画等の策定に対する財源措置の内容についても説明することが望ましい（地方公共団体に対し事務処理を義務付ける場合には、国は、その財源について必要な措置を講じなければならない⁹。）。

【ナビゲーション・ガイド】

（４）地方公共団体の実務に根差した知見、経営資源（行財政規模、職員体制）を十分考慮した制度となるよう、可能な限り早期から地方公共団体の長又は議長の全国的連合組織へ情報提供していくべきである。

⁸ 行政のコストとしては、人件費、事務費、委託経費を含む。

⁹ 地方自治法第 232 条第 2 項 法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。

地方財政法第 13 条第 1 項 地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない。

【第2次とりまとめ】

第4 計画策定等における基本的な考え方

- ・ 計画等に関し、その制度や枠組みを創設あるいは変更しようとする際には、地方公共団体の意見を十分聞くこと。

【令和4年の地方からの提案等に関する対応方針】

計画策定等を含む法律案等に関する内閣府への事前相談に加え、地方公共団体の全国的連合組織へ早期に情報提供を行うこととする。

効率的・効果的な計画行政の推進のためには、地方公共団体が実務において得た知見を国の制度設計に取り入れることも重要である。

また、地方公共団体における政策形成過程や総合計画、行政評価、条例・規則など、国の職員にとって馴染みがないものの把握、経営資源（行財政規模、職員体制）の状況、小規模団体等における実行可能性も考慮できるよう、地方公共団体との対話の過程が極めて重要である。協力する関係として、できる限り早期から地方側と連携していくことが必要である。

Ⅱ 計画行政のあり方

1 計画等の策定について

(1) 形式

【ナビゲーション・ガイド】

地方公共団体が処理する事務に係る将来に向けた意思決定の仕方及びその意思決定の表現の形式は、地方公共団体に委ねることを原則とすべきである。

法律又はこれに基づく政令の規定により一定の意思決定を求めざるを得ない場合であっても、法律の責務規定等において、「計画的な行政」、「施策の策定」、「目標を定める」等の規定を置くことで、国が形式を規定するのではなく、形式は地方公共団体に委ねるべきである。

その際の地方公共団体での対応としては、

- ・ 施策・事務事業の内容や目標を定めるものは、地方公共団体の総合計画、行政評価
- ・ 主に行政内部への効果を有するものは、地方公共団体の規則・規程、要領、実施基準などによることが想定される。

形式を法律で規定せざるを得ないと考えられる場合には、早期に、個別のケースごとに内閣府

への事前相談を行い、デジタル技術の進展も踏まえて効率的・効果的な計画行政となるよう適切な形式を検討していくべきである。

提案募集における知見を踏まえれば、考えられるものとしては、

- ・国が数量等を把握することを目的とするものは、地方から国へのデータ共有の仕組み
- ・私人等に対する認定等の判断基準を示すものは、基準、行政手続法上の基準
- ・国の事業検討のための資料として求めるものは、需要調査
- ・私人等の権利義務への影響が強いものは、条例、行政処分とすることが挙げられる。

内閣府においては、こうした取組の進展の状況（各府省での対応・地方公共団体の取組や提案募集での対応など）を把握して、優良事例をとりまとめて公表していくべきである。

【第2次とりまとめ】

第4 計画策定等における基本的な考え方

- (1) 計画等の策定そのものを廃止又は他の手段に代替すべきもの
 - (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

【第1次とりまとめ】

- ① 施策を推進する目的やその効果に対し、一定の方式による計画の策定等を求める手法が必須かどうか。

【経済財政運営と改革の基本方針 2022】

国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとするに加え、努力義務やできる規定、通知等によるものについても、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにする・・・。

「経済財政運営と改革の基本方針 2022」では、「国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとする」としている。

団体自治及び住民自治の保障のため、地方公共団体の意思決定について国が過度に規律することは避けなければならない。また、総合計画、行政評価など計画行政を進めるための形式を既に地方公共団体では活用しているところであり、意思決定の仕方及びその意思決定の表現の形式は、地方公共団体の判断に委ねるべきである。

例えば、一般的に計画等の形式を求めている場合として、未来の目標に向けて施策・事務事業を提示していく意思決定の表現の形式のものについては、総合計画や行政評価による対応が考えられる。総合計画は審議会、協議会において、住民意思をくみ上げ、多くの場合、議会審議を経て決定されるものである。さらに、団体によっては、行政評価、予算編成と連携させたトータルなマネジメントシステムを構築しており、それらでの位置付けは、各個別法の政策目的の達成にも大いに資するものである。また、他にも、予算編成方針、政策推進方針、長のマニフェスト、議会への説明（予算説明資料）などの重要な形式も存在する。

計画等の形式を求めている場合として、主に行政内部における作業手順・対応手順を定めるものは、行政規則（規範性・拘束性の程度に応じて規則・規程、要領、実施基準等）による対応が考えられる。

一定の意思決定を求めざるを得ない場合であっても、提案への対応の知見を踏まえ、法律の責務規定等における対応の例をナビゲーション・ガイドでは挙げている（提案募集でも、計画策定等に係る対応として、責務規定に基づいて「施策を策定し、実施していれば法律に則った対応である」としたものがあつた。）。

計画等は異なる誕生経緯のもと、多分野で発展してきたため、多様なものがある。計画等について網羅的・一義的に分類することは困難であるが、提案募集の対象となってきた法律を根拠とする計画等をもとに、差し当たり以下のような行政計画の要素の類型等（試案）を提示する。