



計画等の見直しと公営企業への影響

武庫川女子大学教授
金崎 健太郎

1. はじめに

国の各省庁がその所管分野の政策を進めるための手段として、地方自治体に一定の方式によって計画、方針、指針、構想等（以下「計画等」という。）の策定を求める手法が近年増えており、地方自治体の事務の大きな負担になっているとの指摘がある。内閣府の地方分権改革有識者会議では、こうした国の働きかけのあり方について、地方の自主性と自立性を高めるための検討を行うことを目的に、昨年11月に「計画策定等に関するワーキンググループ」を設置した。筆者はこのワーキンググループの構成員として議論に参画しているが、本稿では公営企業においても多く見られる計画等の策定について、見直しに関する議論の概要を紹介するとともに、公営企業との関係について述べる。なお本稿における意見はすべて筆者個人としてのものであり、ワーキンググループとしての見解とは関係のないことを予め申し添える。

2. 問題の所在

地方自治体が行政の実施にあたり地域の課題や現状を踏まえ、目指すべき姿や方向性、具体的な実行手段などについて計画等を策定し、住民と合意形成を行いながら進めていくという手法は、行政運営の手段として効果的なものである。一方で、各省庁が地方自治体に対して計画等の策定を求めることについては、内容や手法が細部にわたって義務付けられていたり、財政支援の要件となっているなど、多様性が尊重される地方分権の理念に反する過剰な関与とも捉えられる。このような計画等については、政府の地方分権改革推進委員会においても過去に見直しの議論が行われ一定の方向性が出されているが、その後も地方自治体が策定を求められるケースが増加しており、その対応に多大な労力を要するとの声が上がっている。

各省庁が地方自治体に対して計画等の策定を求めるケースとしては、自治事務に関するものと法定受託事務に関するもの、また法令の規定に基づくものと法令以外の通達などに基づくも

のがある。過去の見直しの対象となった計画等は、自治事務に関して法令に基づき策定を求めているものに限定されている。だが実際には法定受託事務に関する計画等の策定を求める場合があり、また法令に基づかない通達や指導によって策定を求める場合もある。また法令に基づかない場合には各省庁がそれぞれの政策判断で行っていることから、実態として国の省庁から地方自治体に策定を求めている計画等がどの程度あるのか、その正確な実態を把握することも難しいのが現状である。一方で地方自治体では各省庁の各部署が個々の政策に関連して策定を求めてくる計画等への対応に多大な労力を要しており、またその数は近年、増加し続けていて対応に苦慮しているとの声が上がっている。各省庁の業務は、都道府県では「部」に、市町村では「課」に相当する、より小さな組織によって担われているのが通例であり、いわば「逆三角形の構造」で現場の負担を増すことになっているとの指摘もある。

3. 計画等の策定に関する過去の議論

(1) 地方分権改革推進委員会第2次勧告

国によって策定が要請される計画等の見直しは、地方分権改革の一環として過去においても議論の俎上に上っている。2008年の地方分権改革推進委員会第2次勧告は、国による「義務付け・枠付け」の見直しがその柱の一つとなった。同勧告では地方自治体が自らの責任において行政を実施する仕組みを構築するとの観点から、自治事務について法令による義務付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを見直し対象とした。そして自治事務に関して国が法令で義務付け・枠付けを行っているものの妥当性について、「地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合」など7つの類型を示し、存置を許容する場合のメルクマールとして提示した(表1)。さらにメルクマールに該当しないものについては、廃止や単なる奨励にとどめ、手続や判断基準などの全部又は一部を条例に委

表1 義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール(2次勧告)

1	地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合
2	補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合
3	地方自治に関する根幹的な準則に関する事務を処理する場合、他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合
4	地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
5	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って、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
6	広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
7	国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

出典) 地方分権改革推進委員会第2次勧告より抜粋

図1 地方分権改革推進委員会第2次勧告（抜粋）

(c) 計画等の策定及びその手続

原則として、計画等の策定、内容、策定手続それぞれについて次の方針で見直すこととすべきである。

- ・ 計画等の策定の義務付けについては廃止（単なる奨励にとどめることも含む。）
- ・ 計画等の内容の義務付けについては廃止（単なる奨励にとどめることも含む。）又は条例制定の余地の許容
- ・ 計画等の策定手続きのうち、意見聴取、公示・公告・公表等の義務付けについては、廃止（単なる奨励にとどめることも含む。）又は条例制定の余地の許容

出典）地方分権改革推進委員会第2次勧告より抜粋

任し、又は条例によって上書きを行うべきとされた（図1）。

(2) 第3次勧告

翌2009年の第3次勧告では、「義務付け・枠付け」の中でも特に問題があるとされた計画等の策定及びその手続について、第2次勧告で示されたメルクマールに該当しないもののうち、①地方自治体又はその機関による計画策定等の義務付け、②計画等の策定に当たった内容（盛り込むべき記載）の義務付け、③計画等の策定に当たったの事前・事後の手続として議決、協議・調整・意見聴取などの手続を課しているもの、を対象に具体的な見直し方針を明らかにし

た。すなわち自治事務に関連して法令上に根拠を持って計画等の策定を求める場合のうち、「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を策定する場合」など4類型については存置を許容する場合とし、それ以外については廃止又はできる規定など単なる奨励に移行すべきとした（表2）。また策定に当たって一定の手続を義務付けているものについても、その内容に応じて存置が許容される場合のメルクマールを明示している。

表2 策定の要請が許容される計画等のメルクマール（3次勧告）

①	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	存置
②	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	存置
③	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	存置
④	法制度上、国の税制・財政・法制度上の特例措置が講じられる計画又は特例措置を講ずることを促す計画を策定する場合	存置
①～④のいずれも該当しないもの		廃止又は単なる奨励に移行

出典）地方分権改革推進委員会第3次勧告より抜粋

4. 計画等の策定の現状

(1) 全国知事会における調査結果

全国知事会が2019年に設置した「地方分権改革の推進に向けた研究会」では、地方自治体の負担感の増大を背景に、計画等の策定に関する規定の見直しを検討項目に掲げて議論を行ってきた。2020年10月の報告書では「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」によって地方自治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、第1次地方分権改革後の2000年頃から法令によって計画等の策定を求める規定が増加し、その数は1994年の157件から2019年には390件まで増え、そのうち約28%は国庫補助金交付等の要件になっていることを明らかにしている。さらに2021年5月に公表された実態調査結果によると、都道府県が策定主体となっている計画のうち調査対象とした296計画のうち107計画（36.1%）、市町村が策定する221計画のうち83計画（37.6%）に対して、地方自治体側が何らの支障や課題を感じて見直しを求める声があり、その内容として多大な人役や予算を要することや、上位計画等で代替可能、趣旨や目的が他の計画と重複している、等が挙げられている。

(2) 近年の動向

地方分権改革推進委員会の第2次勧告と第3次勧告において、自治事務に関連して法令による義務付け・枠付けがなされている計画等の策定について、存置すべきもののメルクマールが示され、それに該当しないものは廃止又は単なる奨励に移行するとの方針が示された。しかし

表3 計画等の策定を求める条項数の推移

	義務	努力義務	できる	合計
2007	227	18	78	323
2008	230	20	81	331
2009	233	24	83	340
2010	229	25	91	345
2011	180	41	133	354
2012	172	45	147	364
2013	175	50	162	387
2014	177	58	180	415
2015	179	61	185	425
2016	186	70	190	446
2017	189	72	197	457
2018	194	77	204	474
2019	197	85	214	495
2020	202	87	217	505

出典) 第47回地方分権改革有識者会議・配付資料をもとに作成

その後も地方自治体に計画等の策定を求める件数は増え続けており、地方分権改革有識者会議の調査によると、計画等の策定に関する規定の数は2007年（323件）から2020年（505件）までの13年間で約1.5倍に増加し（表3）、これらの規定の中には計画等の策定を義務付けるもののほか、計画等の策定を努力義務やできる規定としながらも財政的支援の要件としているような、いわば実質的な義務付けと見られるものもある。

5. 「計画策定等に関するWG」の設置

地方自治体からの負担感の軽減を求める声を背景に、内閣府の地方分権改革有識者会議（座長 神野直彦東京大学名誉教授）では、2021年度の地方分権改革に関する地方自治体からの提案募集にあたっての重点テーマとして計画等の策定を掲げ、提案募集検討専門部会（部会長 高橋滋法政大学教授）において提案団体からのヒアリングや各府省との調整を行った。その結果、地方創生に係る計画内容と手続の合理化な

図2 地方分権改革有識者会議「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」(抜粋)

(略) 地方の自主性及び自立性を確保する観点から、以下の視点に十分留意しながら、計画等の策定及びその手続に係る一般通則的ルールを明確化した上で、一定の方式による計画の策定等を求める国の働きかけについて、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べきと考える。

- 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。
- ② 団体の規模の如何にかかわらず、全国一律に策定を求めることが適当かどうか。
- ③ 他の地方公共団体と共同での策定も可能であることを原則とすべきではないか。
- ④ 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、当該事項を包括する総合的な計画の中に織り込む形での策定も可能であることを原則とすべきではないか。
- ⑤ 計画に定めるべき事項及び策定手続(変更手続を含む。)については、地方の自主性に委ねることを原則とすべきではないか。

出典) 第47回地方分権改革有識者会議・配布資料

ど一部の計画について具体的な見直しの方針を固めたところである。そして地方の自主性と自立性を確保する観点から、計画等の策定を求める手法が必須かどうかなど、策定の要請や手続に関する一般通則的ルールを明確化した上で、真に必要なものに限定し新たなものについてもできる限り抑制すべきとの考えが示された(図2)。そしてこの一般通則的ルールなどの検討を行うため、2021年11月「計画策定等に関するワーキンググループ」が設置された。ワーキンググループでは、2022年2月までの間に、2022年度の地方自治体からの提案募集に向けて論点を整理し、親会議である地方分権改革有識者会議に報告するとのスケジュール感で議論が進められている。本稿執筆時点でワーキンググループの議論は進行中であるが、2022年度の地方分権改革に関する提案募集に向けて、地方自治体側から課題のある計画等についての改善提案が出しやすいよう、見直しの対象となる計画等のメルクマールや、今後新たに計画等の策定要請

を行う場合の基本原則や留意事項などが主たる議論となるものと思われる。

6. 公営企業と計画策定

(1) 地方公営企業に関連して策定される計画等の現状

地方自治体が運営する公営企業は所管省庁が複数にまたがるものが多く、地方自治体や各企業に対して各省庁から策定を求めている計画等についての悉皆的なデータは見当たらない。筆者が下水道事業のうち公共下水道と流域下水道に関連して策定を求める計画等について総務省と国土交通省に照会したところ、両省から策定を求め、また求める可能性がある計画は16あることがわかった。またそのうち策定を求める根拠が法令にあるものは4計画のみで、その他は通知など法令以外の根拠に基づくものであった。その中には社会資本整備総合交付金や地方交付税措置などの国による財政支援の対象となっているものが多く見られる(表4)。実際

表4 下水道事業に関連して策定を求める計画等（公共下水道・流域下水道）

計画等の名称	番号	策定を求める範囲	内容	国の財政支援
事業計画	国土交通省	下水道法第4条（公共下水道） 同法第25条の11（流域下水道）	施設の配置・構造・能力等を定める計画	なし
流域別下水道整備総合計画	国土交通省	下水道法第2条の2	公共用水域の環境基準を達成維持するために整備内容が定める計画	なし
流域水害対策計画	国土交通省	特定都市河川洪水被害対策法第4条	特定都市河川流域を対象に、河川管理者、下水道事業者並びに都道府県知事及び市町村長が共同して治水対策の取組を定めるために策定する計画	なし
全体計画	国土交通省	下水道協会発行の設計指針において下水道事業実施の技術的な手順の一環として位置付け	流域別下水道整備総合計画等に基づき、体系的な下水道施設の配置計画を定めるもの	なし
都道府県構想	国土交通省	「持続的な水循環システム構築に向けた都道府県構想の促進に関する法律」平成26年1月30日閣内閣府令第50号、環境対策第1401301ほか	下水処理施設の整備をより一層公率的かつ適正に進めるため、各都道府県が市町村の意見を反映した上で策定する治水施設等の整備に関する総合的な計画	なし
下水道整備総合計画	国土交通省	「下水道整備総合計画の策定の指針について」（平成28年4月25日国土交通省第1号）	水シミュレーション等による浸水評価を踏まえた下水道による治水対策を実施すべき区域や優先施設を踏まえ活用した対策等を定めた計画	なし
100mm/h安心プラン	国土交通省	「100mm/h安心プラン」実施要綱（一部改定、平成31年4月1日付国土交通省第184号、国土水事第77号）	河川管理者及び下水道管理者による河川と下水道の整備に加え、住民（団体）や民間企業等の参加のもと、分散型の雨水貯留浸透施設の整備等の流域における浸出抑制や、急激な降雨の発生による浸水被害の軽減等により、住宅地や市街地の治水被害の軽減を図るために実施する取組を定めた概ね5年から10年の計画	なし（向プランを登録した自治体に対し国が積極的に支援するという趣旨の配慮）
広域化・共同化計画	総務省・国土交通省ほか	「治水の事業運営に係る「広域化・共同化計画」の策定について」（平成30年1月17日付総務省自治行政改革推進課第1号） 農林水産省農村振興局整備部地域課課長、水産庁漁港整備部防犯課課長、国土交通省水管理・国土保全局下水道部下水道事業課長、環境省環境再生・資源循環局廃棄物処理課課長通知	下水道事業における広域化・共同化の取組を推進して経営基盤の強化を図り、持続的な経営を確保を目的として策定する計画	・社会資本整備総合交付金等の交付にあたって計画策定に向けた検討が必要 ・計画策定に資する経費に係る普通交付税措置 ・広域化・共同化の取組に係る施設整備等の経費に対する地方財政措置
社会資本整備総合計画	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱	地方自治体が発行者とする社会資本整備総合計画（社会資本整備総合交付金等）を適用して実施する事業を定めた、計画期間が概ね3～5年の計画	社会資本整備総合交付金等の交付にあたって計画策定が必要
重点アクションプラン	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱（下水道整備推進重点化事業）	市町村が低コスト技術の採用やPPP/PFI手法の導入等高度な創設工法により、一般的な下水道整備費用と比較して大幅な削減を図るもので、治水に係る交付金額が拡大される「下水道整備推進重点化事業」として実施する事業を定めた計画	社会資本整備総合交付金等の「下水道整備推進重点化事業」の実施にあたって計画策定が必要
下水道治水被害軽減総合計画	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱（下水道治水被害軽減総合計画）	駅前周辺地区等の都市機能が集積した地区又は過去に一定規模以上の治水被害が発生した地区等において「下水道治水被害軽減総合計画」として実施する事業を定める計画期間が原則5年以内の計画	社会資本整備総合交付金等の「下水道治水被害軽減総合計画」の実施にあたって計画策定が必要
下水道総合地盤対策計画	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱（下水道総合地盤対策事業）	大規模地盤対策特別措置法に基づく地盤防災対策地域等において、トイレの使用の確保、公衆衛生の保全など地盤時に下水道が最低限有すべき機能を確保するための、重要な下水道施設の耐震化を図る防災対策および被災を想定して被害の最小化を図る防災対策について、「下水道総合地盤対策事業」として実施する事業を定める計画期間が原則5年以内の計画	社会資本整備総合交付金等の「下水道総合地盤対策事業」の実施にあたって計画策定が必要
下水道ストックマネジメント計画	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱（下水道ストックマネジメント支援制度）	下水道施設の持続的な機能確保及びライフサイクルコストの低減を図るため、下水道施設全体を一体的に捉えた計画で「下水道ストックマネジメント支援制度」として実施する計画のなかで、調査及び費用削減を含めた改善等を定める計画期間が概ね5年以内の計画	社会資本整備総合交付金等の「下水道ストックマネジメント支援制度」の実施にあたって計画策定が必要
合流式下水道緊急改善計画	国土交通省	社会資本整備総合交付金交付要綱（合流式下水道緊急改善事業）	「合流式下水道緊急改善事業」（合流式下水道を実施する地方自治体において、公共用水域の水質保全等に資することを目的として合流式下水道の改善を緊急的に実施する事業）として実施する事業を定める計画期間が5年以内の計画	社会資本整備総合交付金等の「合流式下水道緊急改善事業」の実施にあたって計画策定が必要
経営戦略	総務省	「公共企業の経営に当たっての留意事項について」（平成28年8月29日付総務省自治行政改革推進課第245号の4第1項（技術的助言）に基づくもの）	自らの経営等について的確な現状把握を行った上で、中長期的な視野に基づく計画的な経営に取り組み、適した効率化、経営合理化を行うことが必要であり、各公共企業において中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」を策定し、経営基盤の強化と経営マネジメントの向上に取り組みよう要請。	・「経営戦略」の策定や策定に資する経費について、平成28年度から平成32年度までの間、特別交付税措置により支援。 ・令和3年度より総務省と地方公共団体金融機構との共同事業「経営・財務マネジメント強化事業」において、経営戦略に係るアドバイザーを派遣し、経営戦略や未策定の事業や策定した経営戦略の質を高めるための取組を支援。 ・計画策定時に必要となる個別外部監査契約にかかる経費について、特別交付税措置。 ・地方債の発行等にあたり許可が必要。
経営健全化計画	総務省	地方公共団体の財政の健全化に関する法律第23条第1号	公共企業の経営の健全性に関する比率の公表の制度に基づき、定められた基準を超えた公共企業に求められる、経営の健全化を図るための計画	

出典）国土交通省・総務省への照会に基づき作成

には下水道事業を実施する公営企業では、公共下水道と流域下水道に加えて合併処理浄化槽や集落排水事業などを実施しているところもあることから、関係省庁はさらに多く、策定を求める計画等の数はこれより多いことが推測される。

(2) 見直しの視点

公営企業がその経営を行っていく上では、財務や経営に関する計画、施設整備の計画、経営健全化のための計画など様々なものが策定される。中長期的な見通しのもと計画的に事業を進めるため、他の行政分野と同じく公営企業に関してもまた、計画策定自体は事業運営において有効な手法である。地方自治体や公営企業が自らの経営判断に基づいて策定する計画等については、何ら問題は存在しないといえる。課題となるのは国の複数の部署から縦割的に要請される計画等の中に、他の計画と趣旨や内容が重複するものが存在したり、国が形式や手続を指示しているが故にいたずらに手間や費用がかかったりして、地方自治体や公営企業側に負担が生じているケースである。特に所管省庁が複数にまたがる公営企業においては、そのような課題を抱える計画等が存在する可能性も高いと推測できる。

全国知事会の調査結果において見直しを求める声が多い計画として挙げられた20計画のなかには、港湾計画や流域下水道事業計画、流域別下水道事業計画など公営企業に関連するものも含まれていた。また2021年の地方分権改革に関する提案募集において地方自治体から提案された改善要望では、2以上の都府県の区域にわたる流域別下水道整備総合計画と公共下水道の事業計画について事務負担軽減のための改善要望が提出され、関係省庁との協議を経て軽減のた

めの見直しが行われることが決まっている。

7. おわりに

地方分権改革に関する地方自治体からの提案募集は例年2月から6月にかけて受付が行われる。2022年度の提案募集に際しては、見直すべき計画等について何らかのメルクマールが提示され、地方自治体側からの幅広い提案を期待することになる。地方自治体の負担感を軽減するための見直しであり、公営企業分野における計画等についても積極的な提案がなされ、効率的な企業経営に資する検討が行われることが期待される。

参考文献

- [1] 地方分権改革推進委員会（2008）「第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」
- [2] 地方分権改革推進委員会（2009）「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現～」
- [3] 全国知事会（2020）「地方分権改革の推進に向けた研究会報告書」
- [4] 全国知事会（2021）「計画策定に関する調査結果（概要）」