

日本的地方自治 2016

(2019 改订版)

日本国自治体国际化协会



前 言

近年来，伴随着信息技术的飞速发展及民众价值观的多样化，日本社会体系发生着巨大的变化。在这个过程中，地方自治体这一最贴近民众利益的政府机构的作用和功能被提升至前所未有的高度。社会发展过程中呈现出的比以往任何时期更为突出的多样化倾向，使国外很多地区也同样面临着仅靠中央政府的规范化的政策无法切实解决实际问题的困难局面，人们开始从更广泛的角度重新认识地方自治体的各种功能。

日本从2000年4月颁布实施《地方分权一揽子法》，该法对中央政府与地方自治体应承担的作用做了明确规定，力图提高地方自治体的自主性和自立能力，建设富有特色并充满活力的地区社会。置身这种不断发展变化的社会之中，世界各国跨越国界分享各自在地方治理领域所积累的经验 and 知识，将大大有助于地方自治体今后的发展。

基于以上认识，为了更好地向世界各地的地方工作者介绍日本的地方自治制度和现状，我们于1995年编撰发行了本书的第一版，之后为了使并不十分了解日本的政治、行政、社会的有关知识的人士也能很好的理解日本的自治制度，2009年我们再度做了全面修订。本书是2012年版本的修订版。在此期间，日本时隔17年提升了消费税，开始了个人编号制度。2015年10月所有日本国内居民获得一个12位数的个人编号（My Number），2016年1月起个人编号正式开始使用。

本书第1章介绍日本地方自治的概要，第2章介绍地方自治体的行政课题，第3章则围绕当今地方自治体的课题进行解说。

我们期望本书能够有助于增进世界各国人们对日本地方自治的了解。

日本国自治体国际化协会 理事长
岡本 保 (OKAMOTO Tamotsu)
2020年3月6日

(注) 本书的内容原则上是以截至2016年10月官方公布的最新信息为基础(数据方面，一部分包括此时间之后的)。本书旨在介绍有关日本地方自治的基本情况，因此对具体细节及例外事项作了省略，敬请予以理解。

まえがき

近年の情報技術の急速な発展や住民の価値観の多様化等により、社会システムがダイナミックに変化する中、人々に最も近い政府である地方自治体の果たす役割はこれまで以上に重要となっている。諸外国においても、以前にも増して、社会が変化発展する過程で生じる多様化に、中央レベルの標準化された対応では適切に対処することが困難になり、地方自治体の様々なシステムが持つ能力が、幅広く再評価されてきているところである。

わが国においても、2000年4月から「地方分権一括法」が施行され、国と地方自治体とが分担すべき役割を明確にし、地方自治体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現が図られている。このような社会の変化の中であって、今後の地方自治体の発展には、各国において蓄積された経験や知識の国境を越えた交流が、大いに寄与するものと思われる。

本書はこのような認識に基づき、各国の地方自治関係者に日本の地方自治の制度と現状に関する基本的知識を提供するため1995年に初版を作成し、その後、日本の政治・行政・社会について詳しい知識を持たない人にもわかりやすいものになるよう、2009年に全面改訂を行った。本書は2012年版の改訂版となるが、この間に、17年ぶりの消費税率引き上げが行われたほか、マイナンバー制度がスタートし、2015年10月には国内に住む全ての人に12桁の個人番号(マイナンバー)を割り当てられ、2016年1月からマイナンバーの利用が始まった。

第1章は日本の地方自治のアウトライン、第2章は地方自治体の行政課題、第3章では現在の地方自治をめぐる課題について解説している。

本書が、世界の人々の日本の地方自治に対する理解の増進に少しでも役立つことを願ってやまない。

2020年3月6日

一般財団法人自治体国際化協会理事長
岡本 保
(OKAMOTO Tamotsu)

(注) 本書の内容は、原則として2016年10月時点において公にされている最新の情報に基づいている(データについては一部それ以降のものを含む)。また、本書は、日本の地方自治に関する基本的な情報の提供を目的としているので、詳細又は例外的な事項等については、省略されていることをご理解の上、利用していただきたい。

第 1 章

日本地方自治の概要

序言

虽然地方自治的机制及其运营状况因国家而异，但是，用来说明地方自治体系的主要构成要素却基本相同。本书拟围绕下面列举的主要因素对日本地方自治的纲要展开解说。

- 1 地方自治在法律上的定位
- 2 地方自治体的层级
- 3 地方自治体的性质
- 4 地方自治体的区划
- 5 地方自治体的规模及数量
- 6 地方自治体的统一性
- 7 地方自治体的类型
- 8 地方自治体的组织机构
- 9 地方自治体的事权
- 10 地方自治体的立法权
- 11 居民的权利（直接参政制度）
- 12 中央与地方的关系
- 13 地方财政制度
- 14 地方公务员制度

1 地方自治在法律上的定位

(1) 宪法对地方自治的保障

日本的地方自治以日本国宪法为依据。制定于 1946 年、并于第二年（1947 年）开始施行的日本国宪法将地方自治视为民主主义不可或缺的内容，将地方自治体明确纳入国家治理结构之中，以保障地方自治。

日本国宪法的第 8 章为“地方自治”，下设 4 条相关规定，在宪法上保障地方自治的同时，也明确了地方自治的基本模式。第 92 条明确了包含团体自治和居民自治 2 项内容的“地方自治的宗旨”这一基本原则；第 93 条从居民自治的角度规定：各地方自治体设置议会、议会的议员和执行机构的首长应通过直接公选产生；在第 94 条中从团体自治的角度规定，除赋予地方自治体行政权外，还在法律的范围內赋予其自治立法权；在最后的第 95 条中规定，制定仅适用于特定地方自治体的特别法（地方自治特别法）时，需通过居民投票决定。

综上所述，在日本，地方自治受宪法保护。只要不修改宪法，即使通过国家法律也不允许完全废除地方自治体，或者由议会间接选出地方行政机构的首长。

第 1 章

日本の地方自治のアウトライン

はじめに

地方自治の仕組みやその運営の実態は、国によって様々に異なっているが、地方自治のシステムを説明する際の重要な要素は概ね共通している。そこで、そのような要素として、次の項目を取り上げ、日本の地方自治のアウトラインを説明する。

- 1 地方自治の法律上の位置付け
- 2 地方自治体の階層数
- 3 地方自治体の性格
- 4 地方自治体の区域
- 5 地方自治体の規模と数
- 6 地方自治体の画一性
- 7 地方自治体の種類
- 8 地方自治体の組織
- 9 地方自治体の処理する事務
- 10 地方自治体の立法権
- 11 住民の権利（直接参政制度）
- 12 中央と地方の関係
- 13 地方財政制度
- 14 地方公務員制度

1 地方自治の法律上の位置付け

(1) 憲法による地方自治の保障

日本地方自治は、日本国憲法に根拠を置いている。1946 年に制定され、翌 1947 年に施行された日本国憲法は、地方自治を民主主義に不可欠なものとしてとらえ、地方自治体を国家統治構造の中に明確に位置付けて、その自治を保障している。

すなわち、日本国憲法は、第 8 章を「地方自治」の章として 4 か条の規定を置き、地方自治を憲法上保障するとともに、地方自治の基本的在り方を示している。第 92 条では、団体自治と住民自治の 2 つを含む「地方自治の本旨」という基本原則を明らかにしている。第 93 条では、住民自治の観点から、議会の設置と、議会議員及び執行機関の長の直接公選を規定している。第 94 条では、団体自治の観点から、地方自治体への行政権の付与に加えて、法律の範囲内での自治立法権を与えている。最後の第 95 条は、特定の地方自治体のみにも適用される特別法（地方自治特別法）の制定に際して住民投票を求める規定である。

このように、日本では、地方自治が憲法上保障されているので、憲法を改正しない限り、国の法律によっても、地方自治体を全て廃止したり、あるいは、議会が執行機関の長を選出する等といったことはできないことになっている。

(2) 作为基本法的地方自治法

宪法第92条规定，“与地方自治体的组织机构及运营相关的事项，应根据地方自治的宗旨，通过法律加以规定”。与地方自治相关的各项法律均以这一条款为依据制定。“地方自治法”于1947年出台并与宪法同时付诸实施，这是对地方自治的基本事项作出规定的最重要的法律。该地方自治法对地方自治体的类型、权限、居民、议会、执行机构及财务等关乎地方自治体组织机构及运营的基本事项作出了具体规定，同时，也对中央政府与地方自治体的关系及地方自治体之间的关系作出了规定。

除地方自治法以外，与地方自治相关的法律还有地方公务员法、公职选举法、地方财政法、地方税法等。

(2) 基本法としての地方自治法

憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」としている。この規定に基づき、地方自治関係の種々の法律が定められている。その中で、最も重要で基本的な事項を定めているのが1947年に制定され憲法と同時に施行された「地方自治法」である。この地方自治法は、地方自治体の種類、権限、住民、議会、執行機関及び財務等地方自治体の組織及び運営に関する基本的事項について規定するとともに、国と地方自治体の関係及び地方自治体相互の関係についても規定している。

また、地方自治法以外にも、地方公務員法、公職選挙法、地方財政法、地方税法等多くの地方自治に関する法律が制定されている。

2 地方自治体の层级

负责执行地方行政事务的地方行政单位的层级设置，取决于各国的地理条件、人口规模、地方行政事务内容、中央集权程度等各种因素。

地方自治法规定：都、道、府、县及市、町、村是基本的地方自治体，日本地方自治制度采用两级行政制：一是跨区域的广域地方自治单位-都道府县，二是基础地方自治单位-市町村。

通观世界各国行政机构的层级设置，联邦制国家的标准模式是“联邦—州—跨区域地方自治单位—基础地方自治单位”的4级行政制；单一国家则多采用“中央政府—跨区域地方自治单位—基础地方自治单位”的3级行政制。日本的行政层级设置属于标准的单一国家模式。

2 地方自治体の階層数

地方行政を執行するための地方行政単位を何段階設けるかは、それぞれの国の地理的条件、人口規模、地方行政事務の内容、中央集権の程度等、様々な要因によって影響を受ける。

地方自治法には、基本的な地方自治体として都道府県及び市町村の2つが規定されており、日本の地方自治制度は、広域的地方自治単位としての都道府県と基礎的的地方自治単位としての市町村の2層制を採用している。

各国の行政単位の階層数を見ると、連邦制国家では、連邦—州—広域的的地方自治単位—基礎的的地方自治単位という4階層のパターンが標準的であり、単一国家の場合は、国—広域的的地方自治単位—基礎的的地方自治単位の3階層パターンが標準的である。日本の場合は、単一国家の標準的なパターンにあてはまっている。

3 地方自治体的性质

(1) 民主的地方治理主体

都道府县及市町村并非单纯的国家行政区划。它们也不是中央政府的分支机构。地方自治体以各自的辖区为基础，以居民为其成员，行使该地区的行政职能，具有区别于中央政府的独立法人资格。各都道府县和市町村由地区居民民主选出的代表作为治理主体行使其权限。

(2) 具有一般性权限的综合行政主体

日本的地方自治制度在地方自治体的权能方面采用全面授权原则而非列举限制原则。地方自治法规定：“普通地方自治体……负责处理地区事务”。都道府县及市町村作为法律规定的“普通地方公共团体”均被赋予全方位的权能（一般权限）。都道府县及市町村作为地区综合行政主体，充分利用个别法律授予的权限及这个一般权限，开展为地区社会的居民所需的各项活动。

3 地方自治体の性格

(1) 民主的な統治主体

都道府県及び市町村は、単なる国の行政区画として定められているのではない。また、それらは、国の出先機関ではない。それぞれの地域を基礎とし、そこに住んでいる住民を構成員として、その地域内における行政を行う機能を持った、国とは独立した法人格を持つ存在である。また、都道府県や市町村は、地域住民により民主的に選出された代表がその権限を行使する統治主体でもある。

(2) 一般の権限を持つ総合行政主体

日本の地方自治制度は、地方自治体の権能について制限列举主義を採用せず、包括授權主義を採用している。すなわち、地方自治法は「普通地方公共団体は、・・・地域における事務を処理する。」と規定し、法律上「普通地方公共団体」といわれる都道府県及び市町村に対して、いずれも包括的な権能（一般的権限）を付与している。個別的法律により授權された権限に加えて、この一般的権限を活用しながら、都道府県及び市町村は、地域における総合行政主体として、地域社会の住民のために必要とされる様々な活動を行っている。

4 地方自治体の行政区划

地方自治体の区划经历了多次沿革。地方自治法规定，适用该法的都道府县与市町村行政区划均沿用 1947 年该法公布时已经确定的都道府县和市町村格局。这种划分具有普遍性，覆盖全国所有区域，日本的每一块土地均归属于某一市町村；各市町村辖区则均归属于某一都道府县。各都道府县和各市町村之间的行政区划决不会互相重叠，也不会存在不属于任何行政区划的空白地带。也就是说，每个日本国民无一例外归属于某一都道府县，同时归属于某一市町村。

地方自治法中规定，合并或区划变更后可重新界定该地方自治体的区划。但是，在原本没有地方自治体的地区成立新的地方自治体，或废除地方自治体使其辖区不属于任何一个地方自治体领域的情况排除在外。

5 地方自治体の規模及数量

都道府县和市町村的人口与面积各不相同。都道府县中，既有人口超过 1,374 万人的东京都，也有人口只有 56 万人的岛根县；从面积来看，既有超过 8 万 km² 的北海道，也有不足 2,000 km² 的香川县，47 个都道府县规模各不相同。市町村的情况则更是千差万别。有人口约 374 万人的横滨市，也有人口 159 人的东京都青島村，有面积约 2,178 km²（基本与东京都相同）的岐阜县高山市，也有只有 3.47 km² 的富山县舟橋村；尽管规模不一，它们均为被称作市町村的地方自治体。

都道府县的数量为 47 个，这一点从 1888 年引进近代地方自治制度以来一直未发生变化。各都道府县行政区划以 8 世纪古代律令制下形成的地方行政单位为基础，根据 1603 年以后江户时代各地封建领主“藩”的辖区予以界定，这符合历史形成的日本人的区域观念因而具有稳定性。

市町村的数量自 1888 年引进近代自治制度以来持续减少。先是在 1889 年实行市制及町村制之前率先合并市町村，将当时的 7 万多个市町村重组为约 1 万 5 千个（明治大合并）；而后在第 2 次世界大战后的 1953 年至 1961 年间，根据町村合并促进法等开展市町村合并，将原有的约 1 万个市町村减少到约 3 分之 1（昭和大合并）。其结果使市町村的行政、财政实力得到强化，推动了地方自治的发展，特别是为解决后来的经济高速增长带来的城市化问题发挥了积极作用。近年来，在地方分权改革进一步深入，地方财政日趋吃紧的形势下，自 1999 年启动通常所说的“平成大合并”，1999 年 4 月 1 日时多达 3,229 个的市町村数量，截止到 2019 年 1 月 1 日已减少到 1,718 个。

日本的市町村一直不断地扩大其规模，以便获得足够的行政和财政能力，来满足引进新的地方自治制度、应对地方分权改革带来的事权扩张以及随着社会经济的发展日趋高端化、复杂化的地方工作的需要。

4 地方自治体の区域

地方自治体の区域は沿革的なものである。地方自治法は、1947 年の法施行時点において定まっていた都道府県及び市町村の区域を、そのまま法の適用を受ける都道府県及び市町村の区域とした。また、それは普遍的なものでもある。日本の国土は、全ていずれかの市町村の区域に含まれる。さらに、それぞれの市町村の区域は、全ていずれかの都道府県の区域に含まれる。各都道府県間及び各市町村間には、区域の重複もなければ、空白地域もない。したがって、日本国民は、必ず一つの都道府県に属し、かつ、一つの市町村に属していることになる。

地方自治法には、合併や境界変更等により、この地方自治体の区域を変更するための規定はある。しかしながら、地方自治体の存在しない区域に新たに地方自治体を設立することや、地方自治体を廃止して、その区域をいずれの地方自治体にも属さない区域とすることは想定されていない。

5 地方自治体の規模及び数

都道府県や市町村の人口や面積は、さまざまである。都道府県では、人口 1,374 万人を越す東京都から 56 万人の島根県まで、面積 8 万 km² を越す北海道から 2,000 km² 足らずの香川県まで、規模の異なる 47 の団体がある。市町村となると、さらにバラエティーに富んでいる。人口約 374 万人の横滨市から 159 人の東京都青ヶ島村まで、面積約 2,178 km²（東京都とほぼ同じ）の岐阜県高山市から約 3.47 km² の富山県舟橋村まで、これらの全てが市町村という地方自治体である。

都道府県の数は 47 で、1888 年の近代的自治制度導入の時から変わっていない。都道府県の区域は、8 世紀の古代律令制の下での地方行政単位を基礎とし、また、1603 年からの江戸時代の各藩の区域を基にしたものになっており、歴史的に形成された日本人の意識に合致している点で安定的である。

市町村の数は、1888 年の近代的自治制度導入の以来、減少を続けている。まず、1889 年の市制町村制の施行に先立って市町村の合併が行われ、当時 7 万余りあった市町村を約 1 万 5 千に再編した（明治の大合併）。次に、第 2 次世界大戦後、1953 年から 1961 年にかけて、町村合併促進法等に基づいて市町村合併が進められ、この間に約 1 万あった市町村数が約 3 分の 1 に減った（昭和大合併）。その結果、市町村の行財政力が拡充し、地方自治の進展、特にその後の経済高度成長に伴う都市化への対応に役立った。近年では、地方分権の推進や厳しい地方財政等を背景に、1999 年からのいわゆる「平成の大合併」が推進され、1999 年 4 月 1 日時点では 3,229 あった市町村が、2019 年 1 月 1 日現在では 1,718 まで減少している。

日本の市町村は、新しい地方自治制度の導入や、地方分権の進展に伴う事務権限の拡大、あるいは社会経済の発展に伴う事務の高度化・複雑化に対応できる行財政能力を獲得するために、絶えずその規模を拡大してきたのである。

人口(截至2019年1月1日)

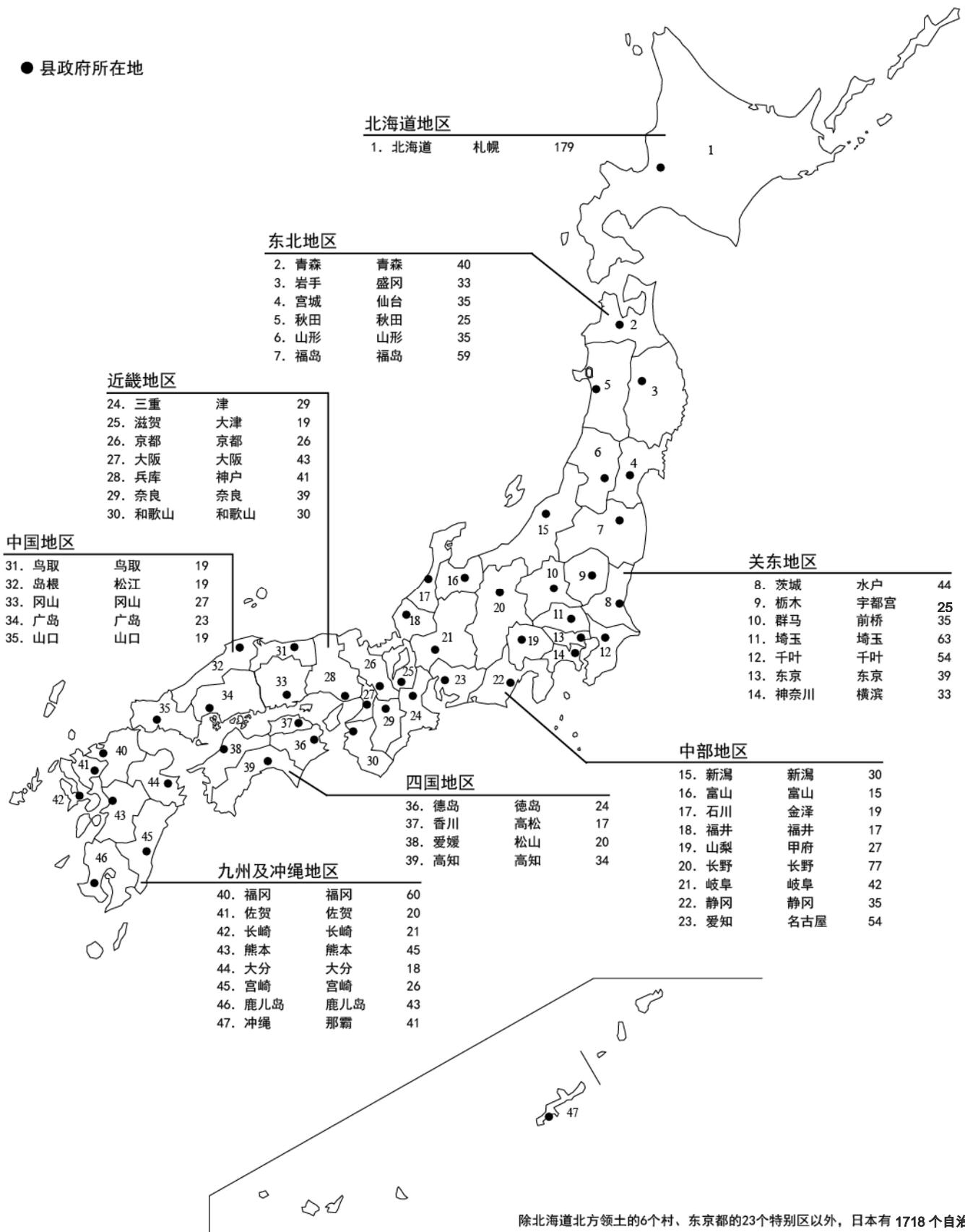
人口	都道府县数量	人口	城市数量	特别区数量	人口	町村数量
1000万人以上	1	100万人以上	11		5万人以上	2
500万人以上	8	50万人以上	16	8	4万人以上	18
300万人以上	1	30万人以上	45	5	3万人以上	45
200万人以上	7	20万人以上	39	7	2万人以上	90
100万人以上	21	10万人以上	153	2	1万人以上	265
100万人以下	9	5万人以上	256	1	5千人以上	243
		3万人以上	178		1千人以上	233
		3万人以下	94		1千人以下	30
合计	47	合计	792	23	合计	926

面积(截至2019年1月1日)

面积	都道府县数量	面积	城市数量	特别区数量	町村数量
10,000km ² 以上	7	1,000km ² 以上	21		8
5,000km ² 以上	21	500km ² 以上	120		57
3,000km ² 以上	13	300km ² 以上	107		85
2,000km ² 以上	4	200km ² 以上	115		114
1,000km ² 以上	2	100km ² 以上	162		186
1,000km ² 以下		50km ² 以上	122	3	185
		25km ² 以上	72	6	141
		25km ² 以下	72	14	150
合计	47	合计	792	23	926

地方自治体的人口与面积

都道府县、都道府县政府所在地及各都道府县的基础自治体数量（截至2019年10月1日）



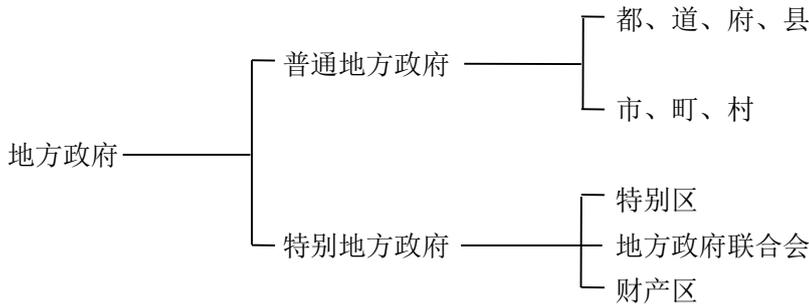
6 地方自治体の統一性

日本地方自治体中の都道府県及市町村の人口と面積は千差万別、但同一層級の政府基本上被賦予相同的權能、負責相同的事務。其組織機構多由地方自治法等法律來界定、如地方自治體首長依照憲法通過直接公選產生。因此、日本地方自治體在組織機構及行政機制這兩方面均呈現較強的劃一性特點。

形成這種劃一性的原因之一就是、通常認為地方自治體在提供行政服務時、應當與中央政府的行政服務一樣、要確保在全國任何地區提供相同內容和水準的服務。在地方自治體之間人口規模和財政實力等存在着相當大的差異、為了依靠統一的制度提供同等水準的行政服務、地方自治體之間的財政調整勢在必行。為此、日本制定了地方交付稅制度、根據地方的財政狀況、將一定比率的國稅分配給地方自治體。

7 地方自治體的类型

現行地方自治法將地方自治體分為普通地方公共團體和特別地方公共團體這 2 大類。普通地方公共團體即都道府縣和市町村；特別地方自治體包括特別區、地方公共團體組合（合署辦公機構）及財產區共 3 類。



地方自治體的分類

(1) 普通地方公共團體

普通地方公共團體在機構設置、事務、權能等方面是一般常見的行政形態、而且其存在具有普遍性、可謂地方自治體的典型、因此被命名為普通地方公共團體。它是憲法中的地方自治保障對象、都道府縣和市町村都屬於普通地方自治體。

現行地方自治制度規定：全國劃分為都道府縣、各都道府縣又劃分為市町村；地方政府由以上兩個層級的行政組織所組成。

關於市的劃分、除了一般意義上的市、還有權限更大的政令指定城市、核心市和實施時特例市。

① 都道府縣

都道府縣是包含市町村在內的轄區範圍較廣的地方自治體、日本稱之為廣域自治體。目前、全國有 47 個都道府縣。

6 地方自治體の画一性

日本の地方自治體は、都道府縣及び市町村とも、人口や面積の規模は様々であるが、基本的にそれぞれ同じ權能が与えられ、同じ事務を処理している。また、その組織についても、憲法に基づく地方自治體の長の直接公選制を始めとして、地方自治法等の法律で規定されている部分が多い。したがって、日本の地方自治體は、その組織及び行政運営の両面で画一性が強い。

これは、地方自治體が提供する行政サービスについても、国が行う行政サービスと同様に、全国どの地域にあっても同じ内容・水準を確保すべきだという考え方が強いことが一因となっている。地方自治體間に、その人口規模や財政力等に大きな違いがある中で、画一的な制度により同水準の行政サービスを提供するためには、当然のことながら地方自治體間の財政調整が必要となってくる。そのために、國稅の一定割合を財政力に応じて地方自治體に配分する地方交付稅の制度が設けられている。

7 地方自治體の種類

現行地方自治法上、地方自治體は、普通地方公共團體と特別地方公共團體の 2 種類に分けられている。普通地方公共團體は、都道府縣と市町村である。特別地方公共團體は、特別區、地方公共團體の組合、財產區の 3 種類である。

(1) 普通地方公共團體

普通地方公共團體は、その組織、事務、權能等が一般的性格を持ち、かつ、その存在が普遍的であるため、地方自治體の典型的なものであると言えることから、この名前がある。憲法上の地方自治の保障の對象となる地方自治體であり、都道府縣と市町村がこれにあたる。

現行地方自治制度上、日本の国は、全て都道府縣に分けられ、さらに、それぞれの都道府縣は、全て市町村に分けられるという二重構造になっている。

また、市については、一般市のほかに、より大きな權限を持つ政令指定都市、中核市及び施行時特例市が存在している。

① 都道府縣

都道府縣は、市町村を包括する広域的な地方自治體で、現在、全國に 47 がある。

都，即东京都。东京都是日本的首都，下设特别区，行政建制不同于道、府、县。

道，即北海道；府，指京都府、大阪府。其他均为县。

道、府、县称呼的区别是历史沿革所致，不存在制度上的差异。

② 市町村

市町村是负责处理最贴近居民生活的事务的基层地方自治体，截至2019年1月1日，全国共有1,718个市町村（792个市、743个町、183个村）。

町、村要升格为市，辖区人口需达到5万人以上（在平成大合并中，人口条件放宽至3万人），同时要具备城市形态等相应条件。

町、村通常属于“郡”。“郡”只是单纯的地理意义上的地区概念，不具备任何行政职能。町与村的区别是，与“村”相比较，“町”的城市形态更加完善，从事工商业等城市化劳动的人口较多，事权范围并无差异。

③ 都道府县与市町村的关系

都道府县与市町村是互为独立的地方自治体，两者之间不存在行政上隶属关系。然而都道府县是包括市町村在内的地区跨度大的广域地方自治体，市町村则是与居民生活密切相关的基层地方自治体，两者性质有差异，处理的事务也有所不同。另外，都道府县可从跨区统筹的角度在各领域对市町村行使指导、建议的职能，进而拥有审批权等。

④ 政令指定城市

日本将大型城市划分为政令指定城市。地方自治法规定，通过中央政令指定的、人口达到50万人以上的城市被命名为政令指定城市。但是实际上，迄今被指定为政令城市的城市均为人口数量达到100万人以上，或指定时虽达不到100万人以上但将来有望达到100万人以上的人口80万人（在平成大合并中，人口条件被放宽至70万人）以上的城市。截至2019年4月1日，大阪市、名古屋市、京都市、横滨市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福冈市、广岛市、仙台市、千叶市、埼玉市、静冈市、堺市、新潟市、滨松市、冈山市、相模原市、熊本市这20个城市被指定为政令指定城市。

在事权方面，政令指定城市不仅在社会福利、公共卫生、城市规划等领域具有与道府县相当的权限，还可以通过个别法享有国道管理、义务教育等方面的权限。此外，政令指定城市可下设行政区。

⑤ 核心市

人口达到20万人以上、通过中央政令指定的城市被称为核心市。截至2019年4月1日，有58个城市被指定为核心市。

都は、東京都一つである。東京都は、日本の首都であり、特別区制度等、道府県とは異なった制度を有する。

道も、北海道のみである。府は、京都府と大阪府と二つある。その他は、全て県である。道、府及び県と、その呼び名が異なるのは歴史的な沿革によるもので、道府県の間には制度的な違いはない。

③ 市町村

市町村は、住民の生活に最も身近な事務を行う基礎的な地方自治体で、2019年1月1日現在、全国には1,718の市町村（792市、743町、183村）がある。

市町村のうち市となるためには、人口が5万人以上（平成の大合併では、人口要件が3万人に緩和された）で、都市らしい形態を有していること等の要件を満たす必要がある。

町村の区域は、通常、郡という区域に属している。しかし、郡は、単なる地理的な名称にすぎず、いかなる行政的機能ももたない。町と村とでは、町が村に比べて、都市的な形態が整い、商工業のような都市的な仕事をしている人口が多いというだけであり、その事務の範囲に違いはない。

③ 都道府県と市町村の関係

都道府県と市町村とは、互いに独立した地方自治体であり、両者の間に制度上の上下関係はない。しかしながら、都道府県は市町村を包括する広域的な地方自治体であり、一方、市町村は住民生活に密接に関係した基礎的な地方自治体であるという性格の違いから、その処理する事務に違いがある。また、都道府県が広域的な立場から、様々な分野で市町村に対し指導や助言、さらには許認可等の事務を行うことがある。

④ 政令指定都市

日本における大都市制度が政令指定都市である。地方自治法は、政令で指定する人口50万人以上の市を政令指定都市と規定している。しかし実際は、指定時の人口が100万人以上か、指定時には100万人以上でなくても将来100万人以上になることが見込まれる場合には、80万人（平成の大合併では、この人口要件は70万人に緩和された）以上の市が政令市に指定されている。2019年4月1日現在、大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市・北九州市・札幌市・川崎市・福岡市・広島市・仙台市・千葉市・さいたま市・静岡市・堺市・新潟市・浜松市・岡山市・相模原市・熊本市の計20市が指定されている。

政令指定都市は、事務配分上、社会福祉、公衆衛生、都市計画等の項目について道府県なみの権限をもつほか、個別法によって国道の管理、義務教育等の分野でも同様の権限を認められている。また、政令指定都市には、その内部に行政区が設置される。

⑤ 中核市

人口が20万人以上の要件を満たし政令で指定する市を中核市という。2019年4月1日現在58市が指定されている。

核心市可以成立保健所（地方公共卫生活动中心），其事务及权限与政令指定城市大体差不多，核心市有权处理政令制定城市事务中去除由都道府县统筹管理的地区事务以外的所有事务。

⑥ 实施时特例市

2015 年 4 月 1 日特例市（人口达到 20 万人以上，通过中央政令指定的城市）制度被废止。在该制度废止时为特例市的城市被称为实施时特例市。人口达到 20 万人以上，通过中央政令指定的城市称为特例市。截至 2019 年 4 月 1 日，有 27 个市被指定为特例市。

从转移到核心市的事务中除去为效率起见由都道府县统筹管理的事务以外的其他事权下放给实施时特例市。例如，根据城市规划法对城市开发等进行审批。

中核市は、保健所を設置できるほか、政令指定都市が処理できる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務を除いたものを処理できる。

⑥ 施行時特例市

2015 年 4 月 1 日に特例市（人口が 20 万人以上の要件を満たし、政令で指定していた市）の制度が廃止されたが、廃止の時点で特例市であった市のことを施行時特例市という。2019 年 4 月 1 日現在、27 市が指定されている。

中核市に権限委譲されている事務のうち、施行時特例市が処理するよりも都道府県が一体的に処理する方がより効率的な事務を除いたものが、施行時特例市に対して移譲されている。その例として、都市計画法に基づく開発行為の許可等があげられる。

(2) 特别地方公共团体

特别地方公共团体辖区、组织机构及权能等方面具有特殊性，不具有普遍性，因此被命名为特别地方公共团体。地方自治法规定特别区、地方自治体的组合（合署办公机构）及财产区这 3 类为特别地方公共团体。

(2) 特別地方公共団体

特別地方公共団体は、その区域、組織及び権能等が特殊であり、また、その存在が普遍的でないため、この名前がある。地方自治法は、特別区、地方自治体の組合、財産区の 3 種類の特別地方公共団体を設けている。

① 特别区

特别区是指东京都的下辖区（千代田区、新宿区等），现有 23 个特别区。

与一般的市相比较，特别区所辖事务范围略窄，但内容大同小异。与一般的市的不同点有：例如消防、上下水道等事务由东京都管理等。

特别区的区长及区议会的议员通过直接公选产生。

① 特別区

特別区とは、東京都の区（千代田区、新宿区等）のことを指し、現在、23 の特別区が存在する。

特別区が行う事務は、一般の市と比べるとやや狭いものの、ほぼ同様のものとなっている。一般の市と異なる部分は、例えば、消防や上下水道などであり、これらの事務は東京都が行っている。

特別区における区長及び区議会の議員は、直接公選により選ばれる。

② 地方自治体组合（合署办公机构）

由几个地方自治体共同承担某一事务领域的管理职能显然比起各地方自治体单独处理更加高效合理时，由两个以上地方自治体联手成立的合署办公机构被称为地方公共团体组合。

地方自治体的合署办公机构有以下 2 种：

- (a) 部分事务组合：各市町村为了共同管理如垃圾处理、消防等事务而成立的合署办公机构。
- (b) 广域联合：为了制定跨区域事务管理计划，统筹规划处理跨区域业务而成立。

② 地方自治体の組合

地方自治体の組合とは、ある種の手務について地方自治体が単独で処理をするよりも、共同で処理する方が能率的、合理的である場合に、当該事務を処理するため、2 以上の地方自治体が共同して設ける組織である。

地方自治体の組合には、以下の 2 種類がある。

- (a) 一部事務組合：ごみ処理や消防などを市町村が共同して処理するために作られる。
- (b) 広域連合：広域にわたる事務について広域計画を作成して、総合的かつ計画的に処理するために作られる。

③ 财产区

财产区是为了对市町村中的某区域独立拥有的财产和设施进行管理而设置的特别地方公共团体。仅为财产管理这一特殊目的而设置，多存在于农村和山区，在城镇基本不存在。

财产区所管理的财产以山林居多，此外，还包括水渠、沼泽、

③ 財産区

財産区とは、市町村の中の一部の区域が財産や施設を所有している場合、それらを管理するために置かれる特別地方公共団体である。財産の管理という特別な目的のために置かれる地方自治体で、都市部にはほとんどなく、農山村に多く存在する。

財産区の所有する財産には、山林が最も多く、用

墓地、宅基地、农田、温泉等。

水路、沼地、墓地、宅地、田畑、温泉等様々なものがある。

8 地方自治体的组织机构

(1) 地方自治体的机构

地方自治体（普通地方公共团体）的机构分为两大类。

一是“议决机构”，即都道府县及市町村の议会。议决机构审议决定地方自治体的预算和条例等，为该地方自治体作出决策。

二是“执行机构”，负责实施和执行议决机构的决策事项。都道府县的知事及市町村的首长及其他各类行政委员会等即属于执行机构。

日本的地方自治制度采用“首长制（总统制）”。地方自治体议会的议员及首长（都道府县知事、市町村長）均通过居民直接选举产生，两者地位独立对等、相互制约，各自发挥职能，形成民主的地方行政体系。

执行机构奉行“多元主义”原则。即力图避免权利集中在某一个机构，由多个机构分管有关事务，通过各自独立掌管所辖事务来实现民主行政。为此，执行机构除了地方首长外，下设享有独立于首长的地位和权限的合议制行政委员会。例如：教育委员会、公安委员会、选举管理委员会等，这些机构分别负责执行各自领域的行政事务。

8 地方自治体の組織

(1) 地方自治体の機関

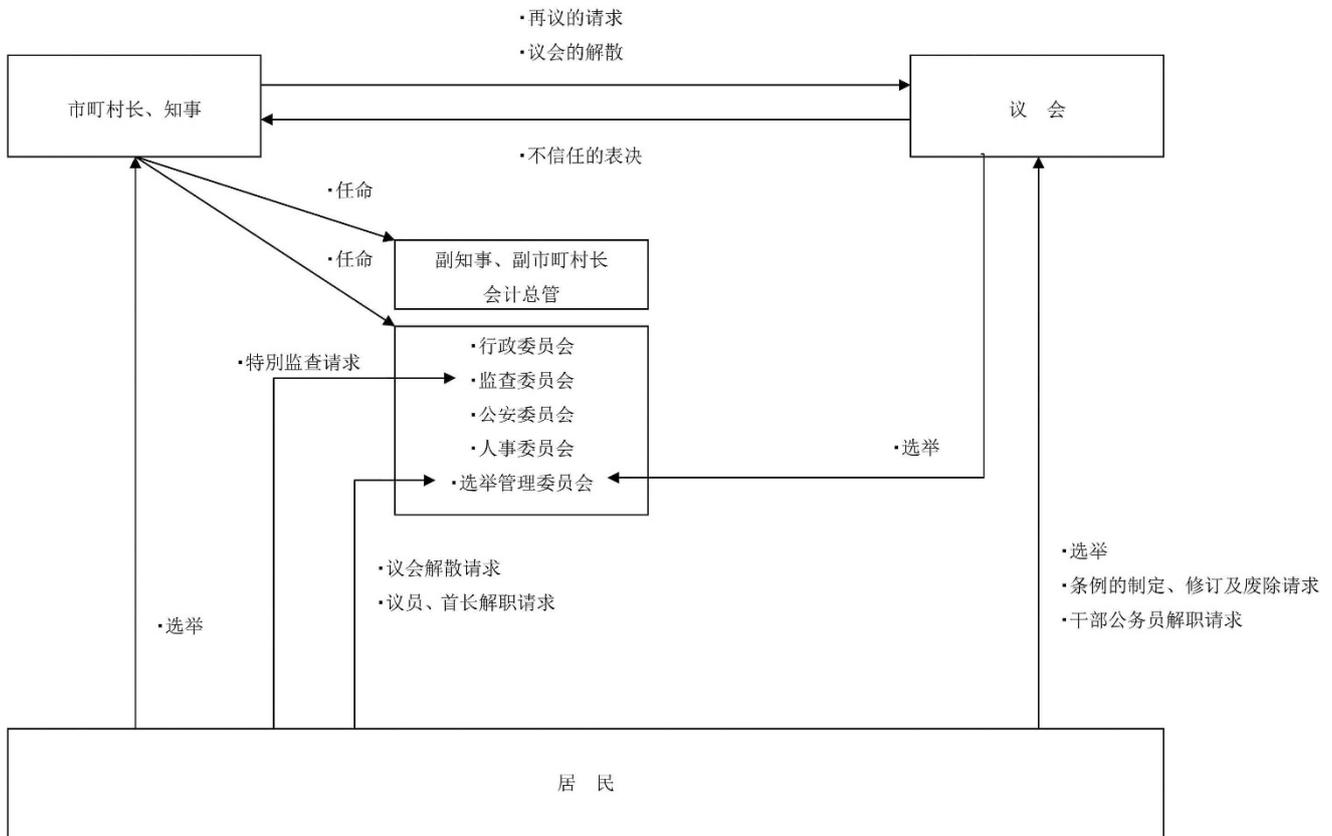
地方自治体（普通地方公共団体）の機関には、大きく分けて2つの種類がある。

一つは、「議決機関」である。地方自治体の予算や条例を定めるなど、当該団体としての意思決定を行う。都道府県や市町村の議会がこれに当たる。

もう一つは、「執行機関」である。議決機関で決定された事項を実際に執行する機関である。都道府県知事や市町村長、その他各種の行政委員会がこれに当たる。

日本地方自治制度は、「首長主義（大統領制）」を採用している。地方自治体の議会議員と長（都道府県知事、市町村長）の双方が住民の直接選挙によって選出され、両者が独立対等の立場で互いに牽制しながら、その職務を果たすことにより、民主的な地方行政が行われるような仕組みになっている。

また、執行機関については、「多元主義」の考え方を採用している。すなわち、一つの機関への権限集中を避け、複数の機関に権限を分掌させ、それぞれが独立して事務を処理することにより民主的な行政が行われることを想定している。そのため、執行機関として、長のほかに長から独立した地位と権限を持つ合議制の行政委員会が置かれている。行政委員会の例としては、教育委員会や公安委員会、選挙管理委員会があり、それぞれの分野における行政執行に責任を持っている。



地方自治体の組織

(2) 地方自治体の議会

地方自治体の議会是由居民直接选举的议员组成的合议制机构，是地方自治体的决策机关。

① 议员的选举及地位

地方自治体的议会议员的参选条件如下：议员必须是日本国民、年龄在 25 岁以上、拥有选举地的地方自治体议会议员选举权。议员的任期为 4 年。但是，有时会因议会解散及辞职等特定原因而在任期中失去议员身份。

议员禁止兼任国会议员、其他地方自治体的议员、地方自治体首长及专职公务员等影响议员行使其职责的职务，或职务间易产生制度冲突的职务。并且，为了确保议员能够公正地履行职务，禁止议员与该地方自治体存在业务承包关系。

关于议会议员的定员，由各地方自治体条例进行规定。

② 议会的权限

对地方自治体的重要事项，议会可通过行使表决权这一权限来决定地方自治体的决策。需经过议会表决的事项均在法律和条例上作了规定，其中最为重要的内容包括制定修改或废止条例以及审议决定地方自治体的预算。

除表决权外，议会的权限还包括选举权（议长及副议长的选举、选举管理委员的选举）、检查权（查阅有关地方自治体事务的资料，要求首长及其他的执行机构提供报告，检查其管理事务、议会决策的执行情况、收支决算等的权限）、调查权（开展地方自治体相关事务的调查，认为特别有必要时，责令选举人及其关系人前来应询、提供证言、记录的权限）等。

③ 议会的运营

召集议会的权限归地方自治体首长所有。但是议长经议会运营委员会议决后，可提交应付诸审议事项，向地方自治体首长提出召开临时会议的要求。此外，人数达全体议员的 4 分之 1 以上时，亦可提交应付诸审议事项，要求地方自治体首长召开临时会议。当接到上述请求后，地方自治体首长必须在请求日起 20 日以内召开临时会议。如果地方自治体首长不响应，则由议长召集。

议会的会期分为定期例会和临时会议。定期例会是指按条例所规定的次数定期召开的会议，可以审议所有提案。临时会议是指在需要时随时召开的会议，只审议事先通报的提案。但是根据条例规定，可以对定期例会和临时会议不加区分，而将会期设置为一年，即“全年会期”。

除议员外，地方自治体首长也有议会议案的提案权。并且，根据议案的内容不同，提案权有时会专属于议员或首长（例如：预算

(2) 地方自治体の議会

地方自治体の議会は、住民が直接選挙した議員で構成される合議制の機関で、地方自治体の意思を決定する機関である。

① 議員の選挙及び地位

地方自治体の議会議員として選ばれるためには、日本国民であること、年齢 25 歳以上であること、選挙が行われる地方自治体の議会議員の選挙権を持っていることが必要である。議員の任期は 4 年である。ただし、議会の解散や辞職等、一定の事由により任期中にその身分を失うこともある。

議員は、国會議員、他の地方自治体の議員、地方自治体の長及び常勤の職員等、議員としての職務を全うするために支障となるような職あるいは職務相互間に制度上の矛盾が生じるような職との兼職が禁止されている。また、議員としての職務の公正な執行を保障するため、当該地方自治体と請負関係に立つことが禁止されている。

なお、議会の議員定数は、各地方自治体の条例により定めることとしている。

② 議会の権限

地方自治体の重要な事項に関し、地方自治体としての意思を決定するための議会の権限として議決権がある。議会の議決すべき事項は、法律及び条例で定められる。議決すべき事項の中で特に重要なものとして、条例の制定改廃と予算の議決がある。

議決権のほか、議会の権限としては、選挙権（議長及び副議長の選挙、選挙管理委員の選挙）、検査権（地方自治体の事務に関する書類等を検閲し、長その他の執行機関の報告を請求して、事務の管理、議決の執行及び出納を検査する権限）、調査権（地方自治体の事務に関する調査を行い、特に必要があると認めるときは、選挙人その他の関係人の出頭・証言、記録の提出を請求する権限）等がある。

③ 議会の運営

議会を招集する権限は、長に属する。なお、議長は、議会運営委員会の議決を経て、会議に付議すべき事件を示し、長に対して臨時会の招集をすることができる。また、議員定数の 4 分の 1 以上の者は、会議に付議すべき事件を示して、同じく長に対して臨時会の招集をすることができる。これらの請求があったときは、長は、請求があった日から 20 日以内に臨時会を招集しなければならないが、長が招集請求に応じない時は、議長が招集する。

議会の会期には、定期例会と臨時会とがある。定期例会は、条例で定める回数だけ定期的に開かれる会議で、全ての案件を審議できる。臨時会は、必要ときに随時開かれる会議で、あらかじめ告示された案件のみを審議する。但し、条例で定めるところにより、定期例会・臨時会の区分をもうけず、会期を 1 年とする通年の会期とすることができる。

議会への議案の提出権は、議員だけでなく長も有している。また、議案の内容により提出権が議員又は長に専属しているものもある（例えば、予算案の

案的提案权专属于地方自治体首长)。



京都市議会

(3) 地方自治体の首长

① 首长的选举及地位

在地方自治体的执行机构中，处于最重要地位的是地方自治体的首长（都道府县首长称作“知事”，市町村首长称作“市町村长”）。

代表该地方自治体的地方自治体首长通过居民的直接选举产生，任期4年。地方自治体首长禁止兼任国会议员及地方自治体议会议员及专职公务员，并且不得与该地方自治体存在业务承包关系。其原因与上述议会议员的情况相同。

② 首长的权限

地方自治体首长拥有确保地方自治体全盘业务的统筹一致、对外代表该地方自治体的权限。因此，首长作为执行机构享有优先于其他行政委员会的地位，通过编制执行预算等来统一领导各执行机构。

在首长所拥有的权限中最重要的是规则制定权、预算编制权、议案提案权及公职人员的任免权。首长负责执行除去属于地方自治体议会及行政委员会管辖业务外的地方自治体所有事务。当然，诸多庞杂事务并不是由首长亲自实施。在实际执行过程中，由首长任命副知事（市町村则为副市町村长）及其他干部，他们分属于部、课、系等下设部门，执行既定业务。

提出権は長に専属)。

(写真提供：京都市)

(3) 地方自治体の長

① 長の選挙及び地位

地方自治体の執行機関のうち、最も重要なものは地方自治体の長（都道府県の場合は知事、市町村の場合は市町村長と呼ばれる）である。

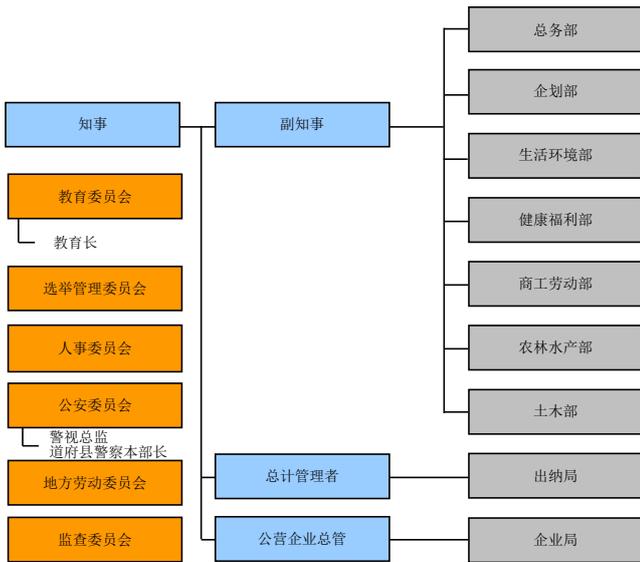
地方自治体の長は、当該地方自治体を代表する機関であり、住民の直接選挙により選出される。任期は、4年である。地方自治体の長は、国會議員や地方自治体の議會議員及び常勤の職員との兼職が禁止されている。また、当該地方自治体と請負関係に立つ者となることができない。その理由は、議會議員の場合と同様である。

② 長の権限

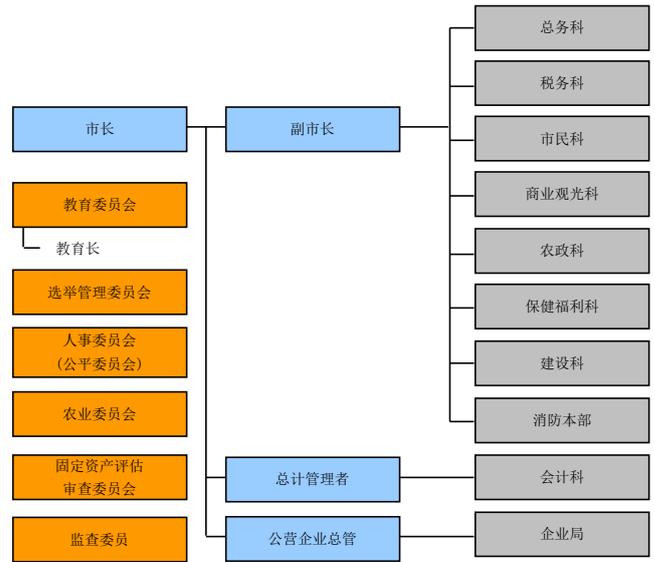
地方自治体の長は、地方自治体の事務全般につき総合的統一性を確保し、外部に対しては当該地方自治体を代表する権限を有している。したがって、長は執行機関として、他の執行機関である行政委員会よりも優越的な地位にあり、予算の編成及び執行等を通じて執行機関全体を統括している。

長が有する権限のうち重要なものとして、規則制定権、予算編成権、議案提案権及び職員の任免権がある。長は、地方自治体の議会及び行政委員会に属するものを除き、地方自治体の事務の全てを執行する。しかしながら、これら広範に渡る事務を長自身が全て行うわけではないことはもちろんである。実際の事務の執行に当たっては、副知事（市町村の場合は、副市町村長）やその他多数の職員が長により任命され、長の下に設けられた部、課及び係等の組織に配属されて、それぞれ定められた事務を執行している。

代表性的都、道、府、县组织



代表性的市、町、村、组织



(4) 行政委員会

根据前述的多元主义原则，在地方自治体中除首长外还设有不同的行政委员会，根据各自的权限分管相应的事务。

主要行政委员会如下：

① 教育委员会

教育委员长及教育委员由地方自治体首长经议会同意后任命。委员长任期 3 年，教育委员任期 4 年。在都道府县及市町村中分别设置教育委员会。

教育委员会负责学校及其他教育机构的设置和管理、教职员的任命等与教育相关的事务及与学术、文化相关的事务，同时，拥有对上述事务的执行力。

② 公安委员会

在都道府县中，设置公安委员会（市町村不设置）。公安委员会的委员经议会通过后，由都道府县知事任命，任期 3 年。

公安委员会之下，道府县中设置道府县警察本部，都中设置警视厅，分别执行本地区的警察行政。

③ 选举管理委员会

在都道府县及市町村中分别设置选举管理委员会。选举管理委员会的委员由议会从拥有选举权的选民中选举产生，任期 4 年。

选举管理委员会除负责管理和执行该地方自治体首长及议会议员的选举外，还负责执行国会议员的选举工作。此外，市町村选举管理委员会还负责该市町村所属的都道府县的知事及议会议员的选举工作。

(4) 行政委員会

先に述べたように、多元主義の考え方に基づき、地方自治体には長の他に行政委員会が置かれ、それぞれの権限を分掌し事務を遂行している。

その主なものは、以下のとおりである。

① 教育委員会

教育長及び教育委員は、地方自治体の長が議会の同意を得て任命する。教育長の任期は 3 年、教育委員の任期は 4 年である。都道府県及び市町村には、それぞれ教育委員会が置かれる。

教育委員会は、学校その他の教育機関の設置・管理、教職員の任命等教育に関する事務及び学術、文化に関する事務について責任を負うとともに、これらを執行する権限を持つ。

② 公安委員会

都道府県に公安委員会が置かれる（市町村にはない）。委員は、都道府県の知事が議会の同意を得て任命し、任期は 3 年である。

公安委員会の下に、道府県にあっては道府県警察本部、都にあっては警視庁が置かれ、地域的な警察行政を執行する。

③ 選挙管理委員会

都道府県及び市町村には、それぞれ選挙管理委員会が置かれる。委員は、議会において、選挙権を有する者の中から選挙により選出され、任期は 4 年である。

選挙管理委員会は、当該地方自治体の長及び議会議員の選挙を管理・執行するほか、国會議員の選挙事務も行う。また、市町村選挙管理委員会においては、当該市町村が属する都道府県の知事や議會議員の選挙事務も取り扱う。

(5) 首长与议会的关系

如前所述，由于日本的地方自治制度采取“首长制（总统制）”，力求地方自治体首长与议会两权分立，与此同时通过双方相互制约、均衡协调的机制来保证地方行政的民主运营。

下面，例举一些主要内容对上述制约与均衡的机制进行说明。

① 对地方自治体首长的不信任裁决与解散议会

在地方自治体中，当首长与议会分庭抗礼，两者的对立无法调和时，议会可对首长做出不信任裁决。议会裁决对首长的不信任裁决需有定员的3分之2以上的议员出席，且有出席议员的4分之3以上赞成方可通过。

当首长的不信任案获通过时，首长可通过解散议会来进行抗衡。这是首长与议会针锋相对僵持不下时，试图根据居民投票做出的公正判断来解决事态的最终手段。

当议会通过了首长的不信任案，而首长在一定期限（10日）内并未解散议会时，该首长将自动失去地方自治体首长的身份。

此外，如果首长解散议会后首次召集的议会再次审议并通过了首长的不信任裁决（需有3分之2以上的议员出席，且有半数以上赞成），首长无法再通过行使解散权进行对抗，在接到议长的不信任裁决通报之日起即丧失首长的职权。

② 地方自治体首长的复议（否决权）

地方自治体首长拥有否决议会决议，要求复议的权利。复议包括通常的复议（一般否决权）和对议会违法的决议及选举进行复议（特别否决权）。前者是在首长对议会通过的决议持有异议时行使，可由首长根据需要作出决定。另外，当议会再次表决决议案（条例的制定或修改、废除或者有关预算的，需要3分之2以上的出席议员赞成）时，该决议将最终确定通过。后者是为防止违法行为而设的手段，首长有义务提出复议。

③ 首长单独裁决

首长单独裁决是指在特定的情况下，由首长代替议会行使其权限，裁决本应由议会审议表决的事项。首长单独裁决分为两类：一类是作为议会与首长的协调手段，在议会不成立时或议会对应表决事项等不予审议时由首长代替议会行使其权限；另一类是为了提高地方自治体的行政执行效率，议会事先将议会权限内简单事项的决断权委任给首长行使。

(5) 長と議会の関係

先に述べたように、日本の地方自治制度は「首長主義（大統領制）」を採用しているため、地方自治体の長と議会との間で権限の分立が図られるとともに、互いに牽制し、その均衡と調和によって民主的な地方行政を確保する仕組みが設けられている。

その牽制と均衡の仕組みについて、主なものを挙げると以下のとおりである。

① 地方自治体の長の不信任と議会の解散

地方自治体において、長と議会との対立が続き、両者の調整がつかなくなったとき、議会は長の不信任の議決を行うことができる。議会が長の不信任議決をするには、議員数の3分の2以上の者が出席し、出席議員の4分の3以上の者の同意が必要である。

長の不信任案が可決された場合、長は対抗手段として、議会を解散することができる。これは、長と議会との間に対立が続き、両者の調整がつかなくなったときに、最終的に住民の選挙による公正な判断に基づき、事態の解決を図ろうとするものである。

議会が長の不信任案を可決した場合に、長が一定の期間（10日間）を過ぎても議会の解散を行わないときは、長は自動的に地方自治体の長としての地位を失う。

また、長が議会を解散した後、初めて招集された議会で再び長の不信任議決（この場合は、議員数の3分の2以上の出席、出席議員の過半数の同意で足る）があった場合には、長は、もはや解散権をもって対抗することはできず、議長から不信任議決のあった旨の通知を受けた日をもって失職する。

② 地方自治体の長の再議（拒否権）

地方自治体の長には、議会の議決等を拒否して、再度議会の審議を求める権限が与えられている。これには、通常再議（一般的拒否権）と、議会の違法な議決や選挙に対する再議（特別拒否権）がある。前者の再議は、長が、議会が行った議決について異議がある場合に行われるものであり、その行使は長の裁量に任されている。また、議会において再議決（条例の制定若しくは改廃又は予算に関するものについては出席議員の3分の2以上の同意が必要）された場合には、その議決は確定することになる。後者の再議は、違法行為を回避するための手段として設けられているものであり、長に対して義務付けられている。

③ 専決処分

専決処分は、本来、議会が議決、決定すべき事項について、一定の場合、長が議会に代わってその権限を行使することである。専決処分には2種類ある。一つは、議会と長との調整手段としての専決処分であり、議会が成立しないときや議会が議決すべき事件を議決しないときなどに、長が議会に代わって、その権限を行使するものである。もう一つは、地方自治体の行政執行の能率化を図るため、議会の権限に属する軽易な事項について、議会があらかじめその決定を長に委任した権限を行使するものである。

9 地方自治体の事权

(1) 中央政府与地方自治体的事权划分

1999年7月制定の《关于推进地方分权完善相关法律等的法律》（地方分权一揽子法）对地方自治法进行大幅修改，明确了中央政府与地方自治体的事权分工。根据修改后的地方自治法，地方自治体承担起自主地综合地落实地区行政工作的广泛职责。而中央政府则负责①国际社会有关于一国存立的事务②适合由全国统一决策的与国民的各项活动相关的事务③必须在全国范围或从全国角度实施的政策举措和项目等。也就是说该法尽量将中央政府的权限限定在一定范围内，将与居民息息相关的行政业务尽可能地地下放给地方自治体。

(2) 机关委任事务制度的废除

根据地方分权一揽子法，机关委任事务制度被予以废除。机关委任事务制度是指地方自治体首长作为中央各部门的派出机构，管理和执行法律规定由中央各部门管辖的事务。机关委任事务制度曾经被赞为日本中央集权型行政体系的核心部分，但是该制度不但没有明确事权责任归属，并且将地方自治体当成中央政府的下级机构，因而饱受诟病。

根据地方分权一揽子法对地方自治法进行修改后，机关委任事务制度被废除，地方自治体将处理包括以前的机关委任事务在内的地方自治体所有事务。

(3) 自治事务与法定委托事务

地方自治体的事务分为“自治事务”与“法定委托事务”两类。其中，法定委托事务是地方自治体根据法律或政令的规定处理的事务中，本应由中央政府负责，而且中央政府认为有必要确保地方自治体有效地予以处理而通过法律或政令加以规定的事务。具体包括护照的颁发、国道管理、中央指定统计相关事务等。自治事务是指除法定委托事务以外的由地方自治体自主实施的所有事务。

法定委托事务与自治事务的差异是，与后者相比前者具有较强的国家干预的色彩。

(4) 都道府县与市町村的事权划分原则

根据地方自治法，都道府县作为包括市町村在内的跨区域地方自治体，负责处理跨区域事务、与市町村相关的联络协调事务及协助市町村的事务。而市町村作为基础地方自治体，负责处理都道府县事权以外的所有事务。关于这一点，法律规定了“市町村优先原则”。

结合前述的中央与地方自治体的角色分工来看，进行事权划分时采用的是尽可能优先市町村、其次是都道府县、最后将地方自治体无力承担的事务划归中央政府的原则。其思路与“补充原理”相同。

9 地方自治体の処理する事務

(1) 国と地方自治体の役割分担

1999年7月に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）により地方自治法の大改正が行われ、国と地方自治体との役割分担が明確化された。改正後の同法により、地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされた。一方、国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務、③全国的な規模又は視点に立って行わなければならない施策・事業の実施等を行うとされた。国の役割を限定的にとらえ、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねるとしたのである。

(2) 機関委任事務制度の廃止

また、地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止された。機関委任事務制度とは、地方自治体の長が、法律により国の各省庁が所管する事務を、その省庁の出先機関として管理執行する制度である。これは、わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形成するものといわれてきたが、事務処理の責任の所在を不明確するだけでなく、地方自治体を国の下級行政機関として扱うものだという批判が従来からなされていた。

地方分権一括法による地方自治法の改正により、この機関委任事務制度は廃止され、地方自治体が処理する事務は、従来機関委任事務とされてきたものを含めて、全て地方自治体の事務となった。

(3) 自治事務と法定受託事務

地方自治体の事務は、「自治事務」と「法定受託事務」の2種類に分かれる。このうち、法定受託事務は、法律又は政令に基づき地方自治体が処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割にかかるもので、国において適正な処理を確保する必要があるとして法律又は政令で定めた事務である。具体的には、旅券の交付、国道の管理、国の指定統計に関する事務等があげられる。自治事務は、法定受託事務を除く、地方自治体が行う全ての事務である。

法定受託事務と自治事務の違いは、前者のほうが後者に比べて、強い国の関与が認められていることである。

(4) 都道府県と市町村の事務配分の原則

地方自治法により、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、広域事務、市町村に関する連絡調整事務及び市町村に対する補完事務を処理するとされている。また、市町村は、基礎的な地方自治体として、都道府県が処理する以外の事務を処理するとされている。これは、「市町村優先の原則」を定めたものとされる。

先に述べた国と地方自治体の役割分担もあわせて考えると、事務の配分に当たっては、できるものはまず市町村に、次いで都道府県に、そして地方自治体ができないものを最後に国に配分するということである。これは、「補充性の原理」と同様の考

但是实际上，在中央政府、都道府县及市町村之间的事权划分过程中，各领域的事权并不是按层次分别划归不同层级的地方自治体，而更多是不同层级的自治体在同一领域各自承担不同的角色。在日本的地方自治制度中，关于事权划分采用的是“融合型”而不是“分离型”。

(5) 都道府县及市町村的事权

① 都道府县负责的事务包括以下内容：

- (a) 跨区域事务（例如：都道府县道、港湾、山水治理、保健所、职业培训、警察）
- (b) 面向市町村的联络协调事务（例如：有关合理地组织和运营市町村建议、劝告和指导）
- (c) 协助市町村的事务（例如：高中、博物馆、医院）

② 市町村负责的事务包括以下内容：

- (a) 有关居民生活的基础事务（例如：户籍、居民登记、地址标示）
- (b) 有关确保居民安全、健康的事务（例如：消防、垃圾处理、上水道、下水道）
- (c) 有关居民福利的事务（例如：生活保护（城市区域）、护理保险、国民健康保险）
- (d) 有关城市建设的事务（例如：城市规划、市町村道、公园）
- (e) 有关公共设施的建设、管理的事务（例如：公民馆、市民会馆、保育所、小学初中、图书馆）

除此以外，都道府县及市町村还负责其他众多的事务，可以说覆盖了除中央政府承担的外交、防卫、货币及司法等事务以外的所有内政领域。

因此，日本的地方自治体财政规模很大。从最终支出情况来看，地方自治体整体的财政规模超过中央政府的财政规模。从收入（税收）来看，中央政府与地方自治体整体的税收分配为3：2，中央政府所占比例较大。不过，由于中央通过地方交付税及国库支出金等财政调整手段，将大规模的税收从中央转移到了地方自治体，因此在支出阶段中央与地方的整体比例为2：3左右。都道府县与市町村的财政规模大体相同。

え方であるといえる。

しかしながら、実際の国、都道府県及び市町村の間の事務配分においては、事務の分野ごとに各段階に割り振られて完結しているのではなく、同じ分野の事務が各段階において機能分担されている場合が多い。日本の地方自治制度では、事務配分については、「分離型」ではなく「融合型」が採用されているのである。

(5) 都道府県及び市町村の処理する事務

① 都道府県が処理する事務は、以下のようなものがある。

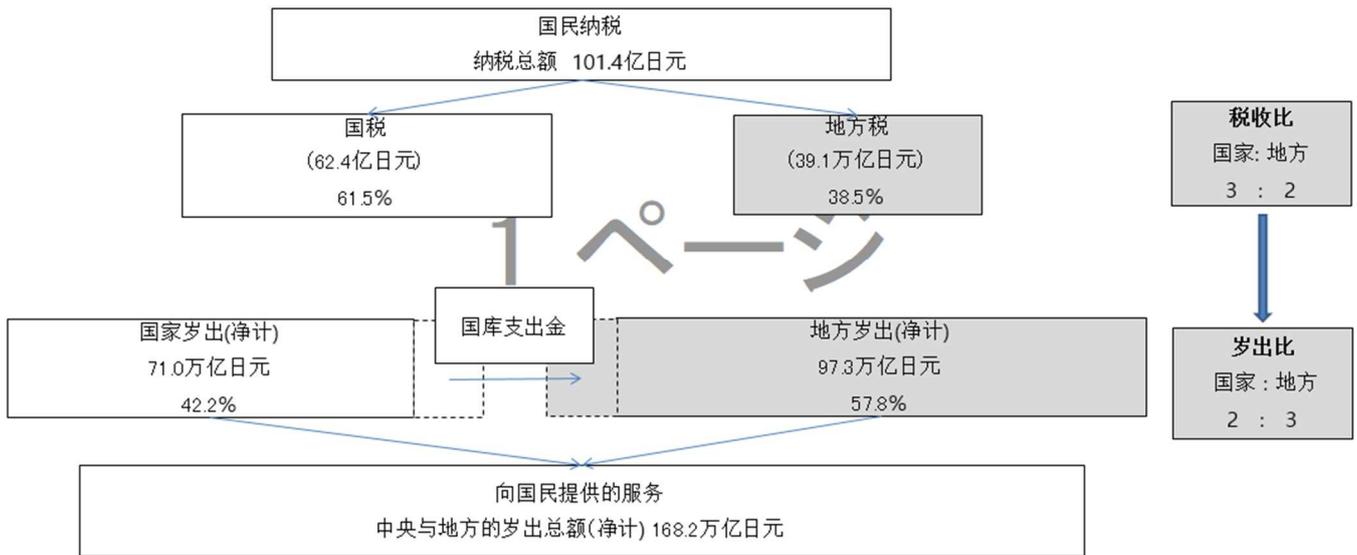
- (a) 広域事務（例：都道府県道、港湾、治山治水、保健所、職業訓練、警察）
- (b) 市町村に関する連絡調整事務（例：市町村の組織・運営の合理化に関する助言・勧告・指導）
- (c) 市町村に対する補完事務（例：高等学校、博物館、病院）

② 市町村が処理する事務は、以下のようなものがある。

- (a) 住民生活の基礎に関する事務（例：戸籍、住民登録、住居表示）
- (b) 住民の安全、健康の確保に関する事務（例：消防、ごみ処理、上水道、下水道）
- (c) 住民の福祉に関する事務（例：生活保護（市の区域）、介護保険、国民健康保険）
- (d) まちづくりに関する事務（例：都市計画、市町村道、公園）
- (e) 各種施設の設置、管理に関する事務（例：公民館、市民会館、保育所、小中学校、図書館）

これら以外にも、都道府県や市町村は多くの事務を処理している。国が担う外交、防衛、通貨及び司法等の事務を除き、全ての内政分野に及んでいるといっても過言ではない。

したがって、日本の地方自治体の財政規模は大きい。最終支出ベースでみた場合には、地方自治体全体の財政規模は、国の財政規模を上回っている。収入（租税）については、国と地方自治体全体との税源配分は、3：2と国の方が大きいですが、地方交付税及び国庫支出金等による国から地方自治体への大規模な財政移転があるため、支出の段階では、国と地方自治体全体の割合は2：3程度となっている。また、都道府県と市町村の財政規模は、ほぼ同じ大きさとなっている。



中央与地方的财源分配(2017年度)

10 地方自治体の立法権

宪法第 94 条规定“地方自治体・・・可以在法律的范围內制定条例”，为地方自治体的自治立法权提供了保障。根据这一规定，允许地方自治体以条例与规则 2 种形式制定地方自治法。

① 条例

条例是由地方自治体的议会经审议和裁决制定的关于该地方自治体事务的规定。

(a) 条例的制定范围

地方自治体可以制定关于该自治体所有事务的条例。

(b) 条例的效力

条例与国家法令一样，是构成国内法律秩序的一部分，但是对违反宪法等国家法令的条例，其违反的部分视为无效。

条例是地方自治体这一地区社会中的法律，其效力及范围原则上只限于该地方自治体辖区内，不涉及该地区以外。

当地方自治体对地区居民规定义务或限制其权利时，除法令上有特别规定的情况外，均需依照条例。并且，为了保证其实效性，可在条例中设置惩罚条款。

② 规则

规则是地方自治体首长对其权限范围内的事务制定的规定。地方自治体首长在不超过法令的前提下，可制定任何规则。规则的效

10 地方自治体の立法権

宪法第 94 条は「地方公共団体は、・・・法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定しており、地方自治体の自治立法権を保障している。これを受けて、地方自治法では、地方自治体の制定する法形式として、条例と規則の 2 種類を認めている。

① 条例

条例は、地方自治体の議会がその議決により、当該地方自治体の事務に関して制定するものである。

(a) 条例の制定範囲

地方自治体は、当該団体の全ての事務に関し条例を制定することができる。

(b) 条例の効力

条例は、国の法令とともに国内の法秩序の一部を構成するものであるが、憲法を始めとする国の法令に違反する条例は、その違反の限度において無効とされる。

条例は、地方自治体という地域社会における法であり、その効力の及ぶ範囲は、原則として当該地方自治体の区域内に限定され、その区域外には及ばない。

地方自治体が、人々に義務を課し、又はその権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらねばならない。また、条例には、その実効性を担保するために罰則を設けることができる。

② 規則

規則は、地方自治体の長が、その権限に属する事務に関し制定する。地方自治体の長は、法令に反しない限りにおいて、規則を制定することができる。

力与条例一样，处于国家法令之下。当条例与规则相矛盾时，优先适用条例。规则所涉及的范围与条例一样，原则上只限于该地方自治体区划内。

教育委员会等行政委员会也可依照法律规定，制定与其权限范围内事务相关的规则。

11 居民的权利（直接参政制度）

日本的地方自治制度以间接民主制为原则，居民拥有对议会议员及首长的选举权及被选举权。为了补充该间接民主制，进而设有几项允许居民直接参政的机制。

(1) 直接请求

直接请求是指拥有选举权者可征集一定数量以上的签名，向地方自治体首长及议会提出制定、修改和废止条例、监督自治体事务、解散议会及解除议员和首长等职务的请求。

① 条例的制定、修改及废止请求

通过 50 分之 1 以上拥有选举权者的签名，可以向地方自治体首长提出制定新条例及对现行条例进行修改或废止的请求。接到该请求后，地方自治体首长应在 20 日内召集议会，附上其意见后，将被请求的条例案提交议会。议会可不受上述议案的限制，保留最终的决定权。为了避免滥用制度，有关地方税及使用费等议案不列入请求对象范围。

② 事务的监查请求

通过 50 分之 1 以上拥有选举权者的签名，可以向地方自治体监查委员请求对该地方自治体事务的执行情况进行监查。接到该请求后，监查委员应稽核所请求的事务，公布监查结果。

③ 议会的解散请求

通过拥有选举权者的 3 分之 1（当有选举权者人数超过 40 万人且不超过 80 万人时，为该超出 40 万的数字乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数；当有选举权者人数超过 80 万人时，为该超出 80 万的数字乘以 8 分之 1 所得的数、40 万乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数）以上的签名，可以向该地方自治体的选举管理委员会请求解散议会。接到该请求后，由选举人进行投票，当有半数以上通过时，议会将被解散。

④ 议员的解职请求

通过议员所属选举区内拥有选举权者（未设置选举区时，为该

規則の効力は、条例と同様に国の法令の下位にある。また、条例と規則とが競合する場合には条例が優先する。規則の及ぶ範囲は、条例と同様に、原則として当該地方自治体の区域内に限定される。

教育委員会等の行政委員会も、法律の定めるところにより、その権限に属する事務に関し、規則を定めることができる。

11 住民の権利（直接参政制度）

日本地方自治制度は間接民主制を原則としており、住民に対して議会議員や長の選挙権及び被選挙権を認めているが、その間接民主制を補完することを目的として、さらにいくつかの直接参政の制度が認められている。

(1) 直接請求

直接請求とは、有権者が一定数以上の署名を集めて、地方自治体の長や議会に対して、条例の制定改廃、事務の監査、議会の解散及び議員・長等の解職を請求するものである。

① 条例の制定改廃の請求

有権者の 50 分の 1 以上の署名により、地方自治体の長に対して、新たに条例を制定すべきことや現在ある条例を改正又は廃止すべきことを求める請求である。この請求があると、地方自治体の長は、20 日以内に議会を招集し、意見を付して、請求があった条例案を議会へ提出しなければならない。議会は、住民から請求のあった条例案に拘束されず、最終的な決定権は議会に残されている。制度の濫用を避けるため、地方税や使用料等に関するものは、請求の対象外となっている。

② 事務の監査の請求

有権者の 50 分の 1 以上の署名により、地方自治体の監査委員に対し、当該地方自治体の事務の執行が適正に行われているかどうかの監査を行うよう求める請求である。請求があると、監査委員は求められた事務について監査を行い、その結果を公表しなければならない。

③ 議会の解散の請求

有権者の 3 分の 1（有権者数が 40 万を超え 80 万以下の場合にあっては、その 40 万を超える数に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数、有権者数が 80 万を超える場合には、その 80 万を超える数に 8 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の署名により、議会の解散を求める請求である。当該地方自治体の選挙管理委员会に対して行う。請求があると、選挙人による投票が行われ、過半数の同意があると、議会は解散される。

④ 議員の解職の請求

議員の所属する選挙区における有権者（選挙区が設けられていない場合は、当該地方自治体全体の有

地方自治体全体拥有选举权者) 总数的 3 分之 1 (当有选举权者人数超过 40 万人且不超过 80 万人时, 为该超出 40 万的数字乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数; 当有选举权者人数超过 80 万人时, 为该超出 80 万的数字乘以 8 分之 1 所得的数、40 万乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数) 以上有选举权者的签名, 可以向该地方自治体的选举管理委员会请求对议会议员进行解职。接到该请求后将进行选民投票, 当半数以上选民赞成时, 议员将失去职位。

⑤ 首长等的解职请求

通过有选举权者的 3 分之 1 (当有选举权者人数超过 40 万人且不超过 80 万人时, 为该超出 40 万的数字乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数; 当有选举权者人数超过 80 万人时, 为该超出 80 万的数字乘以 8 分之 1 所得的数、40 万乘以 6 分之 1 所得的数与 40 万乘以 3 分之 1 所得的数相加得到的数有选举权者) 以上的签名, 可向该地方自治体的选举管理委员会请求对地方自治体首长 (都道府县知事、市町村长) 解职。接到该请求后将进行选民投票, 当半数以上选民赞成时, 该首长将失去职位。

与此同时, 也可以向该地方自治体首长提出对副知事・副市町村长、指定都市综合区长、选举管理委员、监查委员及公安委员的解职请求。由首长与议会进行协商, 当议会议员有 3 分之 2 以上出席, 且有 4 分之 3 以上赞成时, 上述公职人员将失去其职位。

(2) 直接请求以外的直接参政制度

除直接请求以外, 还存在下列直接参政制度:

① 居民对地方自治特别法投票

宪法规定, 当制定只适用于某一特定地方自治体的特别法 (地方自治特别法) 时, 应由该地方自治体的居民进行投票, 并经半数以上赞成时方可通过。

② 居民的监查请求及居民诉讼

居民可针对地方自治体公务员在公款调拨、财产的取得、管理及分配、合同的签署等过程中出现的违法、不正当行为向监查委员请求稽核审查, 并要求采取必要的措施加以预防及整肃 (居民的监查请求)。另外, 居民对该监查结果不服等情况下, 可以就与该请求相关的违法行为或懈怠事实, 向法院提出上诉 (居民诉讼)。与直接请求不同, 居民即使是一人也可提起诉讼。

権者) の総数の 3 分の 1 (有権者数が 40 万を超え 80 万以下の場合にあつては、その 40 万を超える数に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数、有権者数が 80 万を超える場合には、その 80 万を超える数に 8 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数) 以上の署名により、議会議員の解職を求める請求である。当該地方自治体の選挙管理委員会に対して行う。請求があると、選挙人による投票が行われ、過半数の同意があつた場合に、議員は失職する。

⑤ 長等の解職の請求

有権者の 3 分の 1 (有権者数が 40 万を超え 80 万以下の場合にあつては、その 40 万を超える数に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数、有権者数が 80 万を超える場合には、その 80 万を超える数に 8 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数) 以上の署名により、地方自治体の長 (都道府県知事・市町村長) の解職を求める請求である。これも、当該地方自治体の選挙管理委員会に対して行う。請求があると、選挙人による投票が行われ、過半数の同意があつた場合に、長は失職する。

また、副知事・副市町村長、指定都市の総合区长、選挙管理委員、監査委員及び公安委員についても、同様の解職請求ができる。この請求は、当該地方自治体の長に対して行う。長は議会に諮り、当該議会の議員の 3 分の 2 以上が出席し、その 4 分の 3 以上の者の同意があつたときは、それらの役職者はその職を失う。

(2) 直接請求以外の直接参政制度

直接請求以外にも、以下の直接参政制度がある。

① 地方自治特别法に対する住民投票

憲法において、ある特定の地方自治体にのみ適用される特别法 (地方自治特别法) を制定しようとする場合には、その地方自治体の住民による投票に付き、過半数の同意を得なければならないとされている。

② 住民監査請求及び住民訴訟

住民は、地方自治体の職員による違法・不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結等の事実に関し、監査委員に対して監査を行うことを求め、また、それらの予防又は正等のために必要な措置を講ずることを求めることができる (住民監査請求)。また、当該監査結果に不服がある場合等は、当該請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、裁判所へ出訴することもできる (住民訴訟)。直接請求の場合と異なり、住民 1 人でも行うことができる。

12 中央与地方的关系

(1) 基本的组织体系

在日本，地方自治体作为整体国家治理体系中的一环，中央行政与地方行政在整体上相互依存、相互补充，形成一种“融合型”体系。但这一融合型行政体系下，日本的地方自治仍保留着很强的中央集权色彩。因此，重新审视中央与地方的事权，提高地方自治体的自主性和自立性成为当前的重要课题。

(2) 地方分权改革的成果

为了将中央政府与地方自治体的关系从过去的上下级、主从关系转化为平等合作的关系，根据1999年7月制定的地方分权一揽子法对地方自治法及其他相关法律进行了修改，开展了下述改革。

① 明确中央与地方自治体的分工

基本原则如下，中央政府重点承担在国际社会关乎一国存立的事务及适合全国统一规定的事务等国家应承担的职能，而与居民紧密相关的行政事务则尽可能交由地方自治体负责。

② 国家委任事务的废止与限制中央行政部门的干预

把地方自治体的首长当作中央的下级行政机构的机关委任事务制度被废止，国家行政部门对地方自治体的干预仅限于法律或基于法律的政令所规定的部分（“干预的法定主义”）。无论是非权力干预（建议、劝告、备案等）还是权力干预（审批、指示等）都遵循此原则。与此同时还规定，中央的干预必须考虑地方自治体的自主性和自立性而仅限于必要情况下的最小范围。

③ 中央与地方纠纷处理委员会

当地方自治体对来自国家行政部门的干预存在异议，中央与地方自治体之间发生争执时，为了能站在公平、中立的立场进行审查、劝告，中央（总务省）新成立了中央与地方纠纷处理委员会。

④ 其他改革

通过修改个别法，将中央政府的权限下放到都道府县，将都道府县的权限下放到市町村。与此同时，对地方自治法进行修改，创建了特例市制度。另外，原来的国家法令规定：各自治体必须一律配备一定数量的公务员和行政机构，这个所谓“必置规制”也成为这次改革的对象。

12 中央と地方との関係

(1) 基本的な仕組み

日本においては、地方自治体は、国全体の統治システムの一環として位置付けられており、中央行政と地方行政とが、全体的に相互依存・相互補完関係にある「融合型」のシステムを採用している。この融合型の行政システムの下、日本の地方自治には、なお強力な中央集権的な要素が残されていることから、国と地方の役割の見直しを行い、地方自治体の自主性及び自立性を高めることが重要な課題となっている。

(2) 地方分権改革の成果

国と地方自治体との関係を、従来の上下・主従の関係から、対等・協力の関係に改めるために、1999年7月に制定された地方分権一括法により地方自治法やその他関係法律の改正が行われ、以下のような改革が行われた。

① 国と地方自治体が担すべき役割の明確化

国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務や全国的に統一して定めることが望ましい事務等、国が果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本とした。

② 機関委任事務の廃止と国の行政機関による関与の制限

地方自治体の長を国の下級行政機関として扱ってきた機関委任事務制度が廃止されるとともに、地方自治体に対する国の行政機関からの関与は、法律又はこれに基づく政令に規定がある場合しか認められなくなった（「関与の法定主義」）。これは、非権力的関与（助言、勧告、届出等）の場合も、権力的関与（許認可、指示等）の場合も同様である。また、その関与は、必要最小限度のものであり、地方自治体の自主性・自立性に配慮したものでなければならぬとされた。

③ 国地方係争処理委員会の設置

地方自治体が国の行政機関からの関与に不服があり、国と地方自治体との間に係争が生じた場合に、公平・中立な立場から審査し、勧告等を行う機関として、新たに国地方係争処理委員会が国（総務省）に設置された。

④ その他の見直し

個別法の改正により、国の権限を都道府県に、また、都道府県の権限を市町村に移譲した。また、これに関連して、地方自治法を改正し、特例市制度を創設した。さらに、従来国の法令により一定の職員・行政機関等の設置を一律に義務付けていた、いわゆる必置規制の見直しも行われた。

13 地方財政制度

地方自治体基本上具有完全自主的財政运营权限，但是还必须通过各种制度等来确保与国家財政运营的均衡及財政来源。

地方自治体的主要財政来源包括地方稅、地方交付稅、国庫支出金及地方債。

(1) 通过地方財政计划来确保財政来源

地方財政计划的正式名称是“地方团体年度收支总额预计额”。在地方交付稅法第 7 条中规定，应由内阁决定后提交国会，并向国民公布。

地方財政计划是指地方自治体通过对地方財政整体的岁入（年度財政收入）与岁出（年度財政支出）进行估算，预计收支情况，确认是否具有实施法令规定的事业及提供一定水平的行政服务所需的財政来源的体系。財政来源不足时，为了确保地方自治体必要的財政来源，中央政府将讨论修改地方稅財政制度及提高地方交付稅率等。

而另一方面，地方自治体也可以通过地方財政计划，了解为了确保与中央政府的经济、財政政策保持整合性，地方財政在全国財政运营规模中应发挥的作用，并将其作为各自自治体財政运营的指南。

(2) 地方自治体的財政規模和构成

关于地方自治体的財政規模，从 2017 年度決算金額来看，地方自治体的岁入总额约为 101.3 万亿日元、岁出总额约为 97.9 万亿日元。都道府县的岁入总额约为 50.4 万亿日元、岁出总额约为 49.0 万亿日元；市町村的岁入总额约为 59.9 万亿日元、岁出总额约为 58.0 万亿日元。另外，由于两者之间存在资金流动，因此，两者的单纯合计与各地方自治体的整体合计并不一致。

13 地方財政制度

地方自治体は、基本的にその自主的な財政運営について完全な権能を有するが、様々な制度等を通じて国の財政運営との均衡の維持及び財源の保障が図られている。

地方自治体の主な財源としては、地方稅、地方交付稅、国庫支出金、そして地方債が挙げられる。

(1) 地方財政計画による財源保障

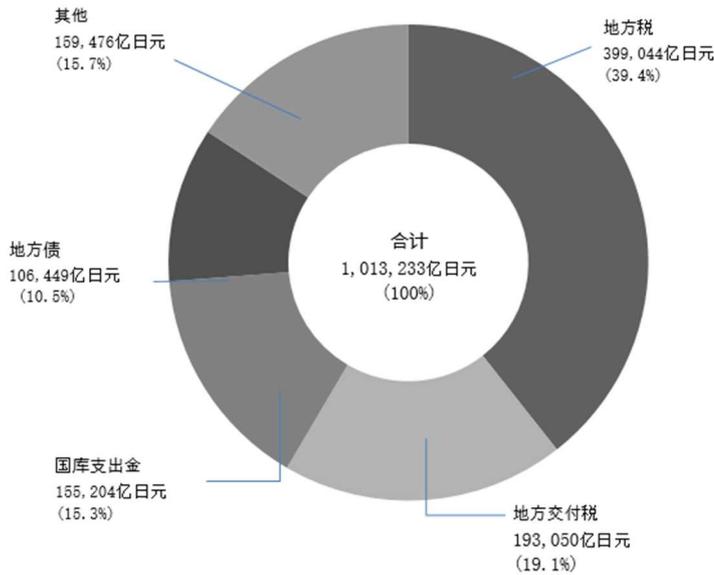
地方財政計画は、正式には「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と呼ばれているものである。地方交付稅法第 7 条において、内閣がこれを定め、国会に提出すると共に、一般に公表すべきことが定められている。

地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を積算し、その収支状況を見積もることで、地方自治体が法令によって義務付けられている事業や一定水準の行政サービスを提供するために必要な財源が確保されているかどうかを検証するためのシステムである。もし財源が不足している場合には、地方自治体に必要な財源を確保するために、国によって地方稅財政制度の改正や地方交付稅率の引上げの検討等が行われることとなる。

一方で、地方自治体は、地方財政計画を通じて、国の経済・財政政策と整合性を保つための地方財政の全国的規模のあるべき姿を知り、また、個々の財政運営の指針とすることができる。

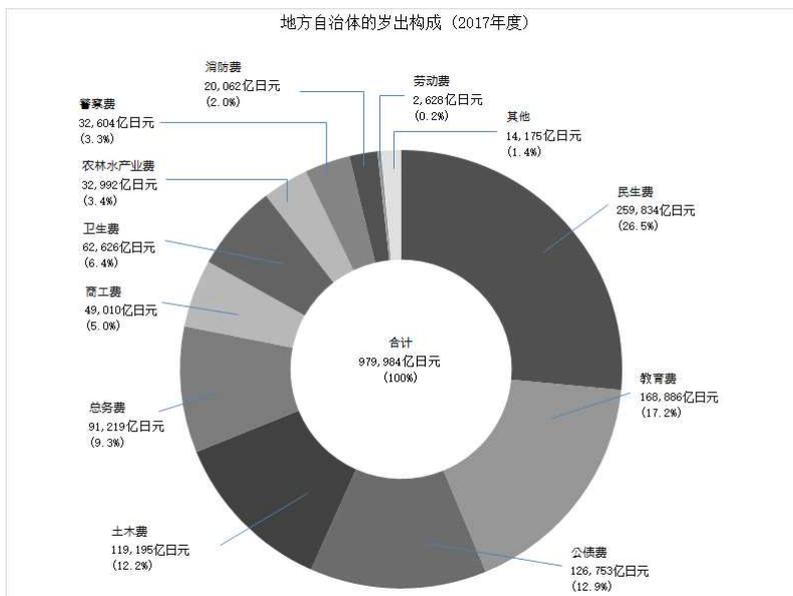
(2) 地方自治体の財政規模と構造

地方自治体の財政規模は、2017 年度決算額で見ると、地方自治体で歳入総額は約 101.3 兆円、歳出総額は約 97.9 兆円となっている。都道府県では歳入総額約 50.4 兆円、歳出総額約 49.0 兆円であり、市町村では、歳入総額が約 59.9 兆円、歳出総額が約 58.0 兆円となっている。なお、両者の間には相互に財政移転があるため、両者の単純合計は、全地方自治体の合計と一致しない。



地方自治体の歳入構成 (2017 年度決算)

地方自治体の歳出構成 (2017 年度)



(3) 地方税

地方税占歳入总额的 40.2%。在都道府县的歳入总额中，都道府县税占 40.9%，在市町村の歳入总额中，市町村税占 33.6%。

① 地方税の種類

都道府县及市町村可以依照地方税法的规定征收地方税。日本地方税的种类非常多，地方税法规定道府县税有 13 种（普通税 11

(3) 地方税

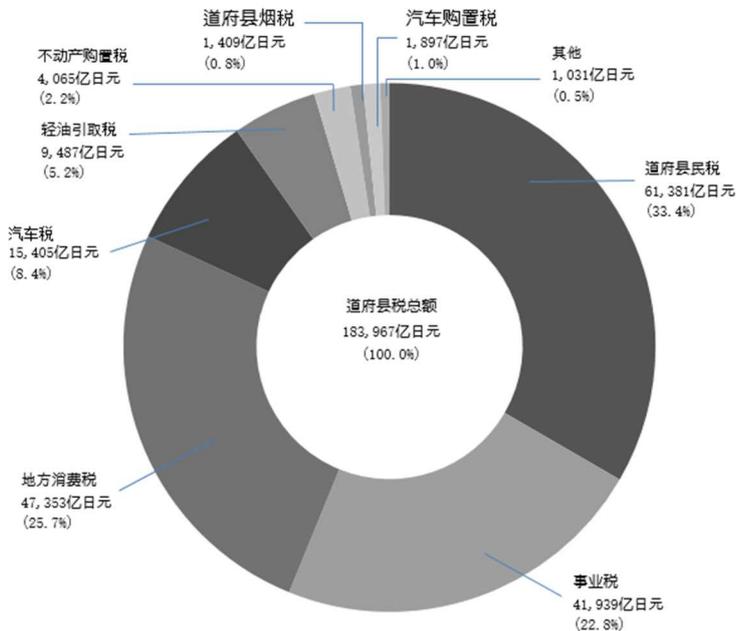
地方税の歳入総額に占める割合は 40.2%である。都道府県の歳入総額に占める都道府県税の割合は 40.9%で、市町村の歳入総額に占める市町村税の割合は 33.6%である。

① 地方税の種類

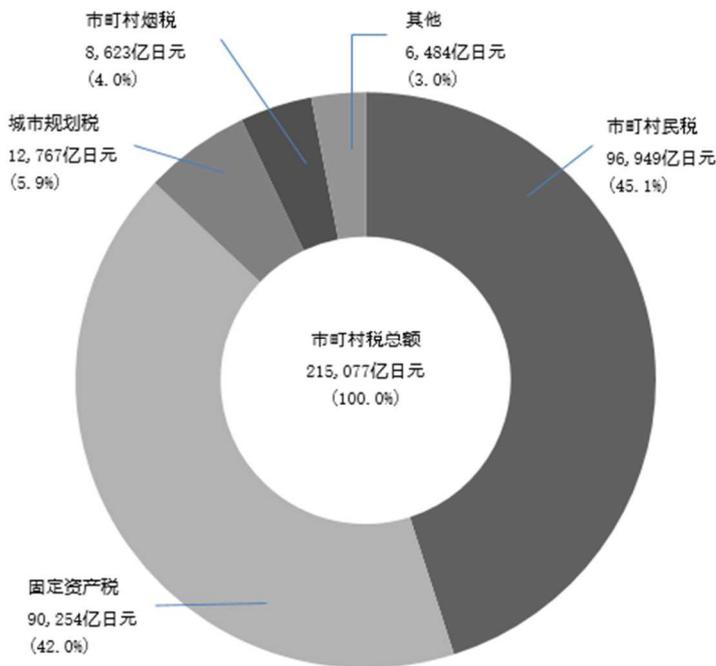
都道府県及び市町村は、地方税法の定めるところにより地方税を賦課徴収することができる。日本における地方税の税目は非常に多く、地方税法におい

種、専用税 2 種)、市町村税有 13 種(普通税 6 種、専用税 7 種)、
 共计 26 種。除此以外，地方自治体还可设立法定外税(法定外普通
 税、法定外专用税)。

て、道府県税が 13 種類(普通税 11 種類、目的税 2
 種類)、市町村税が 13 種類(普通税 6 種類、目的税
 7 種類)の合計 26 種類の地方税が定められている。
 また、これ以外にも、地方自治体は法定外税(法定
 外普通税、法定外目的税)を創設することができる。



地方税收額状況 都道府県税收額状況 (2017 度)



地方税收額状況 市町村税收額状況 (2017 年度)

② 地方税的地区差异

关于地方税收，以全国平均税收为 100 来比较，各都道府县的

② 地方税における地域差

地方税收について、都道府県別の人口 1 人当たり

人均税收额中，东京都(167.0)及爱知县(118.8)等大都市圈的税收额较高，而在冲绳县(68.5)及长崎县(69.7)等地方圈税收金额较低的县占多数。金额最高的东京都约是金额最低的冲绳县的2.4倍。

按税项比较后发现，在法人相关税（法人居民税及法人事业税）方面，东京都居首位(249.6)，其次是爱知县(142.1)，而在地方圈，奈良县最低，为41.0，东京都约是奈良县的6.1倍；在个人居民税方面，最高（东京都：162.3）与最低（冲绳县：62.6）的相比，前者约是后者的2.6倍；在地方消费税方面，最高（东京都：132.5）与最低（埼玉县：81.3）的相比，前者约是后者的1.6倍；在固定资产税方面，最高（东京都：156.8）与最低（长崎县：67.8）的相比，前者约是后者的2.3倍。

如上所述，在地方税收中可以看出大都市圈与地方圈的差异，其中，法人相关税在各税种中地区差异最明显。

(4) 地方交付税

结合上述地方税收中地方自治体间的差异，作为地方财政协调制度，日本设置了地方交付税制度。前述的地方财政计划是从宏观角度保障地方财政全局的财政来源，而地方交付税制度是从微观角度保障各地方自治体的财政来源。

该制度是由中央政府将国税的一定比例（法律有规定）充作地方自治体的公共财政来源，在此前提下根据一定的计算方式核算出发放给各地方自治体的交付税金额，随后予以发放的转移支付体系。通过该体系可改善因地方税收不均而导致的地方自治体间的财政实力差异。

① 地方交付税的特点

地方交付税具有以下特点：

- (a) 地方交付税从性质上来说原本应该列入地方自治体的税收收入。但是，考虑到统筹调整地方自治体之间财政来源的不均衡性，为了确保所有地方自治体都有相应的财源以维持一定的行政服务水平，日本将其作纳入国税，由中央政府代替地方自治体征收，再根据一定的合理标准进行二次分配。在这一点上，可以说地方交付税是“中央政府代替地方自治体征收、由地方自治体共享的、固定的财政来源”。
- (b) 地方交付税的用途由地方自治体自行决定，中央政府不得对交付税的用途追加附加条件，或者限制其使用范围。从这一点上，地方交付税的性质与中央指定经费用途的国库补助金有根本区别，因此被定位为与地方税同样重要的一般财政来源（地方可自主决定如何使用的财源）。
- (c) 中央和地方互相配合共同承担公共经济，在岁出方面，中央与地方的支出比例约为2：3，地方的所承担的事务相对较大。与此相对，在税收收入整体上，国税与地方税的比

の税収額を、全国平均を100として、比較すると、東京都(167.0)及び愛知県(118.8)など大都市圏では税収額が大きく、他方、沖縄県(68.5)及び長崎県(69.7)など地方圏では税収額が小さい県が多い。最大の東京都と最小の沖縄県を比較すると、約2.4倍の格差がある。

これを税目ごとに比較してみると、法人関係税（法人住民税及び法人事業税）については、東京都が最も大きく(249.6)、次いで愛知県(142.1)となっている。地方圏では奈良県が、41.0で最も小さい。東京都と奈良県を比較すると約6.1倍の格差となっている。個人住民税においては、最大(東京都；162.3)と最小(沖縄県；62.6)の格差は約2.6倍である。地方消費税においては、最大(東京都；132.5)と最小(埼玉県；81.3)の格差は約1.6倍である。固定資産税においては、最大(東京都；156.8)と最小(長崎県；67.8)の格差が約2.3倍となっている。

このように地方税収においては、大都市圏と地方圏において格差がみられる。中でも、法人関係税については各税目の中で地域間の格差が最も顕著となっている。

(4) 地方交付税

地方税収に上記のような地方自治体間格差があることを踏まえ、日本においては地方財政調整制度として地方交付税制度が設けられている。先に述べた地方財政計画が、地方財政全体のマクロ的な財源保障を行うものであるのに対して、この地方交付税制度は、個々の地方自治体に対するミクロ的な財源保障を行うものである。

この制度は、国税の一定割合(法定化されている)を地方自治体の共有財源として確保した上で、一定の算出方式に基づいて各地方自治体に対する交付額を決定し、交付するという仕組みである。この仕組みを通じて、地方税源の偏在による地方自治体間の財政力の格差が是正されている。

① 地方交付税の特徴

地方交付税は、次の特徴を有している。

- (a) 地方交付税は、本来は地方自治体の税収収入とすべきである性格のものであるが、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方自治体が一定の行政水準を維持しうよう財源を保障するという観点から、国税として国が地方自治体に代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分されているものである。この点において、いわば「国が地方自治体に代わって徴収している地方自治体共有の固有財源」という性格を備えている。
- (b) 地方交付税の使途は、地方自治体の自主的な判断に任されており、国がその使途に条件をつけ又はその使途を制限してはならないとされている。この点で、地方交付税は、使途が定められている国庫補助金と根本的に異なる性格を有しており、地方税と並ぶ重要な一般財源（地方の自主的な判断で使用できる財源）として位置付けられている。
- (c) 国と地方は、互いに協力して公経済を担っているが、歳出面での国と地方の支出割合は、約2：3となっており、地方の役割が相対的に大きい。これに対し、租税収入全体の中に

率约为 3 : 2, 分配给地方的税收相对较小。而地方交付税则起到填补中央和地方的岁出规模及税收分配差额的作用。

② 地方交付税の総額と種類

如上所述, 地方交付税の総額と国税の一定比例联动。这一定比例是指所得税和法人税的 33.1%、酒税的 50%、消費税的 22.3%、地方法人税の全部。但实际上, 制定地方财政计划时如果出现地方财政来源不足的情况, 有关部门会采取借用交付税原资、结转交付税、特例増額或減額等措施, 因而交付税総額と国税の一定比例不完全一致。

地方交付税分为普通交付税与特別交付税。前者用于公平地填补地方自治体の財政来源の不足, 约占交付税総額の 94%。而后者用于賑灾或起因于该地区特殊事件的岁出等, 是靠普通交付税仍然不能解决財政来源不足时的填补手段, 占総額の約 6%。

③ 地方交付税の配分方法

将地方自治体の標準財政需要額と標準財政収入額之间的差額(財政来源不足額), 以普通交付税形式发放给该地方自治体。因此, 对于標準財政収入額超过標準財政需要額的地方自治体(例如: 東京都), 则不发放普通交付税(这样的地方自治体称为“不交付団体”)。

標準財政需要額是为了合理地评价各地方自治体の財政需要, 而按照土木費(道橋費)及教育費(小学校費)等各行政項目, 通过一定的計算方法算出的金額。首先, 在標準団体(都道府県为人口 170 万人、市町村为人口 10 万人的城市)中計算出用于保持一定行政水平所需的費用。然后, 在此基础上, 考虑人口、面积或地区特点等因素补充修正, 确定各地方自治体の標準財政需要額。

標準財政収入額は根据最近的税收等估算出的各地方自治体の標準地方税収入額の一定比例(都道府県、市町村均为 75%)。之所以未将地方税収入額の 100% 作为標準財政収入額, 是因为这样做会使地方自治体失去增加地方税收的热情(如果地方税收增加的部分, 又以减少普通交付税的形式来全額抵消, 那么就失去了大费周章增加地方税收的意义), 同时也是为各地方自治体留出没有反映在標準財政需要額上的地方独立項目所需財源。

当这样計算出的各地方自治体の財政来源不足額の合計与普通交付税の総額不一致时, 将对各地方自治体の財政来源不足額进行调整, 使財政来源不足額の合計与普通交付税の総額相一致。

(5) 国庫支出金

国庫支出金与地方交付税相同, 是中央向地方自治体发放的用途固定的款項。国庫支出金分国庫負担金、国庫補助金及国庫委託金 3 种。

おける国税と地方税の比率は約 3 : 2 となっており、地方に配分されている税収は相対的に小さい。地方交付税は、この国と地方の歳出規模と税源配分のギャップを補正する役割を果たしている。

② 地方交付税の総額と種類

先に述べたように、地方交付税の総額は国税の一定割合に連動している。この一定割合とは、所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の全額とされている。実際には、地方財政計画の策定を通じて地方財源が不足する場合等に、交付税原資の借入れ、交付税の繰越し、総額の特例増額又は特例減額等が行われ、この国税の一定割合とは完全に一致しない場合がある。

地方交付税には、普通交付税と特別交付税がある。前者は、地方自治体の財源不足額を公平に補填するためのものであり、総額の 94%とそのほとんどを占める。特別交付税は、災害の発生や当該地域の特殊事情による歳出等、普通交付税では対応しきれない財源不足に補填されるためのものであり、総額の 6%を占めている。

③ 地方交付税の配分方法

地方自治体の基準財政需要額と基準財政収入額との差(財源不足額)が、普通交付税として当該地方自治体に交付される。このため基準財政収入額が基準財政需要額を上回る地方自治体(例: 東京都)に対しては、普通交付税は交付されない(このような地方自治体を「不交付団体」という)。

基準財政需要額とは、各地方自治体の財政需要を合理的に測定するために、土木費(道路橋りょう費)や教育費(小学校費)といった各行政項目ごとに、一定の算式に基づき算出されるものである。まず、標準団体(都道府県においては人口 170 万人、市町村においては人口 10 万人の市)において、一定の行政水準を維持するために必要となる費用が算定される。次に、それに基づき、人口、面積あるいは地域特性等を勘案した補正が行われ、各地方自治体の基準財政需要額が決定される。

基準財政収入額は、最近の税収入等から想定される各地方自治体の標準的な地方税収入額の一定割合(都道府県、市町村いずれも 75%)である。基準財政収入額を地方税収入額の 100%としていないのは、地方税増加への地方自治体の意欲を失わせないためであり(地方税収が増加した分、普通交付税がまるごと減少するとすれば、苦勞して地方税収を増加させる意味はない)、また、各地方自治体が基準財政需要額では捉えきれない独自事業を行うための財源を残しておくためである。

なお、こうして算出された各地方自治体ごとの財源不足額の合計が普通交付税の総額と一致しない場合は、各地方自治体の財源不足額に対する調整が行われ、財源不足額の合計が普通交付税の総額と一致するようにされている。

(5) 国庫支出金

国庫支出金は、地方交付税と同じく、国から地方自治体に対して交付されるものであるが、その用途が特定されている。国庫支出金には、国庫負担金、国庫補助金及び国庫委託金の 3 種類がある。

国庫負担金是指基于中央与地方自治体的共同责任，由作为一方责任人的中央政府向作为项目主体的地方自治体支付的款项。其中具有代表性的是与义务教育相关的国庫負担金。国庫補助金は中央为了推进特定政策，采取鼓励措施向地方自治体发放的款项。国庫委託金是指考虑到方便性、效率性，而将其本应由中央负责的事务委托给地方自治体时，由中央支付的相关款项，具有代表性的有国会议员的选举事务经费。

这些是针对所有特定事务事业发放的特定财政来源，不得挪用为其他目的。最近，特别是针对国庫補助金，有关放宽其发放条件（例如：设施的标准等）及将其作为一般财政来源的必要性的讨论成为焦点。

(6) 地方債

地方财政法第5条规定，地方自治体必须遵循将地方債以外的岁入作为其岁出的财政来源这一基本原则。但是，该条也规定对公营企业、投资款及贷款、地方債再融资、抗灾应急项目及公共设施完善等经费，允许地方自治体发行地方債作为其财政来源。

在发行地方債时，原则上，都道府县应与总务大臣、市町村应与都道府县知事进行协商。以前，地方自治体在发行地方債时需要得到总务大臣或都道府县知事的审批，但是，根据地方分权一揽子法，2006年4月以后，原来的许可审批制改为协商制。

针对经协商得到总务大臣等同意而发行的地方債，地方自治体可动用长期低息的公共资金。即使与总务大臣等协商后未得到其同意，也可在事先报告议会后发行地方債。2012年4月开始，从提高地方公共团体的自主性和自立性的观点出发，对协商制度进行了部分调整，引入了民间等资金的事前备案制度。

(7) 其他财政来源

其他财政来源还包括地方转让税、使用费及手续费等。

国庫負担金とは、国と地方自治体との共同責任に基づき、一方の責任者である国から事業の実施主体である地方自治体に支払われるものである。代表的なものとして、義務教育に係る国庫負担金がある。国庫補助金は、国が特定の施策を推進するためのインセンティブとして地方自治体に交付するものである。国庫委託金は、本来は国の事務であるが利便性・効率性を考えて地方自治体に委託しているものに関する支出である。代表的なものとして、国会議員の選挙事務経費がある。

これらは、全て特定の事務事業に対して交付される特定財源であり、他の目的に流用することはできない。最近、特に国庫補助金について、その交付のための要件の緩和（例、施設の規格等）やその一般財源化の必要性が論じられている。

(6) 地方債

地方自治体は、地方債以外の歳入をもってその歳出の財源としなければならないという基本原則が、地方財政法第5条に定められている。しかしながら、同条は、公営企業、出資金・貸付金、地方債の借換、災害応急事業及び公共施設の整備等の経費については、地方債を発行し、その財源とすることを認めている。

地方債の発行に際しては、原則として、都道府県においては総務大臣、市町村においては都道府県知事に対し、協議しなければならない。従前は、地方自治体は地方債発行について総務大臣又は都道府県知事の許可を要するとされていたが、地方分権一括法により、2006年4月以降、許可制から協議制に移行した。

地方自治体は、協議において総務大臣等が同意をした地方債については、長期低利の公的資金を借りることができる。また、総務大臣等との協議において同意されなくても、あらかじめ議会に報告した上で地方債を発行することができる。なお、2012年4月から、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から協議制度を一部見直し、民間等資金に係る事前届出制度が導入された。

(7) その他の財源

その他の財源としては、地方譲与税、使用料及び手数料などがある。

14 地方公務員制度

地方自治体の所有任职人員均称作“地方公務員”。

地方公務員分为特别职位与一般职位。特别职位包括地方自治体首长、议员等这些通过公共选举产生的职位及委员会等的委员、临时或兼职的顾问・调查员等。这些特别职位不适用针对地方公务员身份等的地方公务员法。

除特别职位以外的地方公务员全部为一般职位，适用地方公务员法。以下，对作为一般职位的地方公务员进行说明。

(1) 地方公務員の数

地方公務員の总数截至2019年4月1日为274万人，高峰是

14 地方公務員制度

地方自治体の全ての職員は、地方公務員と呼ばれる。

地方公務員は特別職と一般職に分けられる。特別職は、地方自治体の長・議員のような公選による職や委員会等の委員、臨時又は非常勤の顧問・調査員等である。これら特別職は、地方公務員の身分等に関する法律である地方公務員法の適用を受けない。

特別職以外の地方公務員は全て一般職とされ、地方公務員法の適用を受ける。以下は、この一般職の地方公務員についての説明である。

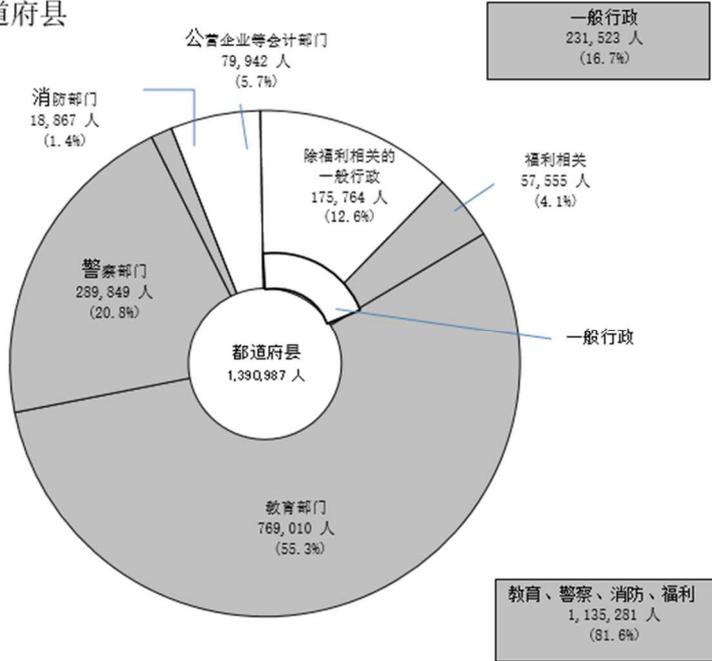
(1) 地方公務員の数

地方公務員の数、2019年4月1日現在で、274

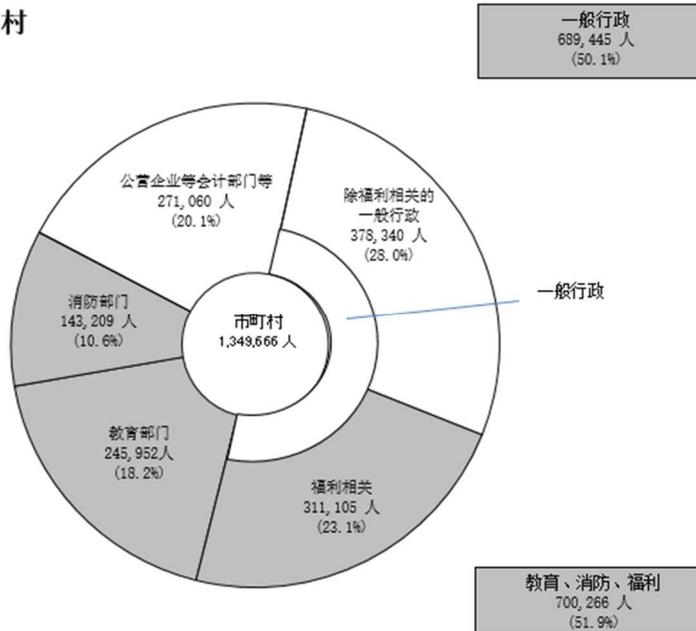
1994 年，达到了 328 万人，其后连续 21 年呈下降趋势。具体来说，都道府县公务员数量为 139 万人，市町村公务员数量为 135 万人。同时，从各行业来看，在都道府县，包括教师在内的教育部门的公务员数量居首位，共为 77 万人；其次是警察部门，共为 29 万人。在市町村，首位是不包括社会福利部门的一般行政部门，共为 37 万人；其次是社会福利相关部门，共为 31 万人。

万人である。その数は、1994 年の 328 万人をピークとして減少傾向にある。その内訳は、都道府県が 139 万人、市町村が 135 万人となっている。また、職種別にみると、都道府県では、教員を含む教育部門が最も多くて 77 万人、次いで警察部門が 29 万人となっている。市町村では、福祉関係を除いた一般行政部門の 37 万人が最も多く、次いで福祉関係部門の 31 万人となっている。

1. 都道府县



2. 市町村



都道府县、市町村各部门公务员人数

(2) 地方公务员的任命权

地方公务员的任命权，因该人员所属地方自治体机构而异。即议会的议长、知事及市町村长、教育委员会的委员会等分别拥有地方公务员的任免权。这些有任免权的官员根据法令及条例等拥有公务员任命、停职、免职及予以惩戒等权限。

(2) 地方公務員の任命権者

地方公務員の任命権者は、当該職員が属することとなる地方自治体の機関ごとに分かれている。すなわち、議会の議長、知事・市町村長、教育委員会の場合の委員会等である。これらの任命権者は、法令や条例等に従い、職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有する。

与此同时，都道府县及人口达到15万人以上的市均可成立人事委员会，其他市町村则可设公平委员会，该机构独立于有任免权者，从事改善公务员工作待遇、提出不服申诉等公务员人事行政工作。

人事委员会在人事行政方面享有对有权任命者提出规劝的权利。其中最为重要的是每年例行的就该地方自治体公务员工资所提出规劝，议会根据这个要求审议修改条例，调整公务员的工资。

(3) 地方公务员的任用（录用与晋升等）

设有人事委员会的地方自治体，地方公务员的录用原则是通过考试择优录取。人事委员会认可的特定情况下以及设有公平委员会的地方自治体，可采用公开考试以外的选拔方式。

一般情况下，录用地方公务员时没有任期限限制。因此，只要不离职或辞职，都采取终身雇佣（至60岁）。

法律规定，在录用、晋升等有关地方公务员身份、职位的处理方面实行平等的原则，禁止人种、性别、宗教、社会身份等歧视。

然而，参与有关国家和公共权力的行使或地方自治体意志决策事务的人员不得采用非日本国籍者。因此，针对外国人，地方自治体规定了任用标准等，以专业性、技术性领域为中心进行任用。

(4) 地方公务员的权利与义务

地方公务员的身份受到保护，除地方公务员法或其所属的地方自治体条例中规定的情况之外，不得违背其意愿，对其进行免职及停职等。

另一方面，地方公务员有遵守法令和在职务上服从上级命令的义务、恪守本职工作的义务、严守职务上获知的秘密的义务等。并且，地方公务员因其行业不同，其成立工会等的权利、集体交涉权及争议权等劳动基本权利的全部或部分受到限制。

为了保持政治上的中立性，禁止地方公务员参与设立政治团体及参与该地方自治体内的选举活动等一些特定政治行为，也禁止兼任国会议员、地方自治体首长、议会议员等公开选举的职位。

针对地方公务员本人及其家族还设立了互助组合制度。该互助制度的内容大体分为短期补助和长期补助。短期补助是指针对公务员及其家族的医疗费等进行补助，长期补助是指在辞职时等对公务员或其遗属发放的年金。并且，当地方公务员因公死亡、负伤时，作为公伤对其损失给予补偿。这些均由地方自治体共同组织——地方公务员灾害补偿基金来实施。

また、任命権者から独立し、職員勤務条件の改善や不服申立て等の人事行政を行う機関として、都道府県及び人口15万以上の市には人事委員会が、それ以外の市町村には公平委員会が置かれている。

人事委員会は、人事行政の運営に関し、任命権者に勧告を行う権限を有している。その中で最も重要なのは、毎年行われる当該地方自治体の職員の給与に関する勧告であり、これを基に議会で条例改正が行われ、職員の給与が改定されている。

(3) 地方公務員の任用（採用・昇任等）

地方公務員の採用は、人事委員会を置く地方自治体においては、競争試験によることを原則としている。人事委員会が認める一定の場合と公平委員会を置く地方自治体においては、競争試験以外の選考によることもできる。

通常の場合、地方公務員はその任期を定めずに採用されるため、失職・退職しない限り定年（60歳）まで終身雇用される。

採用や昇任等の地方公務員の身分上・職位上の取扱いに関しては、平等取扱いの原則が法定されており、人種・性別・宗教・社会的身分等による差別が禁止されている。

また、公権力の行使、又は地方自治体の意思の形成への参画に携わる者については、日本国籍を有しない者を任用することはできない。このため、外国人に関しては、地方自治体が運用基準等を定め、専門的、技術的な分野を中心にその任用を行っている例がある。

(4) 地方公務員の権利と義務

地方公務員は、その身分が保障されており、地方公務員法又はその属する地方自治体の条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、免職や休職等の処分を受けることはない。

その一方で、地方公務員には、法令や上司の職務上の命令に従う義務、職務に専念する義務、職務上知り得た秘密を守る義務等が課せられている。また、地方公務員には、団結権、団体交渉権及び争議権といった労働基本権の全部又は一部が、その職種に応じて制限されている。

地方公務員は、その政治的中立性を維持するために、政治団体の設立への関与、当該地方自治体内での選挙活動等一定の政治的行為が禁止されている。国会議員、地方自治体の長、議会議員等公選職との兼職も禁止されている。

地方公務員には、本人及びその家族のために共済組合の制度が設けられている。その共済の内容は、短期給付と長期給付に大別される。短期給付とは、職員及びその家族に対する医療費等の給付であり、長期給付とは、退職時等に職員又はその遺族に対して年金が支給されるものである。また、地方公務員が公務により死亡、負傷した場合には、公務災害としてその損害に対する補償が行われる。これは、地方自治体の共同組織である地方公務員災害補償基金により行われている。

第2章

地方自治体の行政課題

[概要]

大部分与人们的日常密切相关的公共事务，都是由都道府县及市町村来承担的。例如：户籍和居民基本情况登记簿的管理，托儿所、幼儿园、小学初中、图书馆、公民馆等的设置和管理、垃圾、粪便处理、上下水道等设施 and 公路、公园的建设和维护管理、警察及消防工作等等。地方自治体通过这一系列工作作为整个社会的发展和居民生活水平的稳定提高发挥着重大的作用。同时，与中央各部门的垂直管理体系不同，地方自治体在各自的辖区综合开展比如落实地方振兴举措、开展文化行政等跨领域的行政业务，发挥重要作用。

日本社会在第二次世界大战以后，以使日本达到与发达国家同样的经济实力为目标采取了各种政策。今天，这一目标已经实现，日本社会正在走向成熟。在这个过程中，出现了很多以往未曾预料到的新课题，特别是在搞活地方，切实满足居民的多种需求方面，以市町村为中心的地方自治体作为最贴近居民的行政机构今后将发挥其更大的作用。同时，2011年3月发生东日本大地震，除了大规模地震和海啸以外，再加上核电站事故，成为空前严重的综合性巨大灾害，地方自治体正在积极投入震后重建工作。本章将对地方自治体目前面临的主要行政课题进行解说。

1 东日本大地震灾后重建

东日本大地震造成的损失极大，受灾地区众多，是一场规模极大的灾害。

东日本大地震灾后重建的课题重大，而且涉及面广，要解决这些课题可谓困难重重。为此，政府通过财政支持、减轻行政手续负担、在人员和技术方面大力配合等措施，尽全力支持承担重建任务的主体—受灾的市町村，并采取了大量新的举措：如根据重建特区制度采取各种制度性措施及重建拨款等财政措施；重建工作进度管理，发挥行政综合实力的机制；与企业 and 志愿者大力开展合作等。

灾害发生之后，政府随即展开了对受灾民众的生活支援，推动受灾地区修复和重建对策，2012年2月复兴厅成立后，复兴厅在对各行政部门进行协调和统一的基础上，开展了东日本大地震的灾后重建工作。截至2020年2月，重建工作的主要情况如下：

- ① 避难人数由最初的47万人减至4.8万人，但避难生活的长期化使对避难人员的身体和心理健康支援更为重要。
- ② 在到2018年度末、住宅重建计划已完成，建设工程也进入了高峰。受灾人员住宅自主重建也在进行。废墟处理和基础设施修复工作也基本完成。今后，
(a) 根据开展针对住宅重建和住宅自力重建的各种支援工作

第2章

地方自治体の行政課題

[概要]

人々の毎日の暮らしに関係の深い身近な公の仕事の大部分は、都道府県や市町村が行っている。例えば、戸籍や住民基本台帳の記録、保育所、幼稚園、小中学校、図書館、公民館等の設置や運営、ごみ・し尿処理、上下水道等の施設の建設や維持管理、道路や公園の整備、警察や消防活動等、様々な仕事を行って、社会全体の発展と住民生活の安定向上に地方自治体は大きな役割を果たしている。また、中央政府の各省庁の縦割り行政に対して、地方自治体は、地域振興施策や文化行政等に見られるように、それぞれの地域において、各分野にわたる行政を総合的に実施する主体としての役割を担っている。

日本の社会は戦後、先進国並みの経済力を達成することを目標に政策運営が行われてきた。目標が達成され、成熟社会に向かう今日、それまで予期しなかった新たな課題が数多く出現してきた。特に地域の活性化を図り、多様な住民ニーズを的確に捉えた行政を展開していくためには、住民の身近にある市町村を中心とする地方自治体の果たすべき役割は今後ますます大きくなる。また、2011年3月に発生した東日本大震災は、大規模な地震と津波に加え、原子力発電所の事故が重なった未曾有の複合的大災害であり、地方自治体は震災からの復興に取り組んでいるところである。本章では地方自治体が直面している主要な行政課題について解説する。

1 東日本大震災からの復興

東日本大震災は、被害が甚大で、被災地域が広範にわたるなど極めて大規模な災害であった。

東日本大震災からの復興に向けた課題は大きくかつ多岐にわたる、その解決には多くの困難がある。このため、政府が、復興を担う主体である被災した市町村を、財政面の支援、行政手続の負担の軽減、人的・技術的協力等により、総力を挙げて支援している。新たな取組として、復興特区制度による各般にわたる制度上の措置や復興交付金など財政上の措置、復興事業の工程管理、行政の総合力を発揮するための仕組み、企業やボランティアとの連携等を行ってきている。

政府は、発災直後から被災者の生活支援や被災地の復旧・復興対策を進め、2012年2月の復興庁発足後は、復興庁が行政各部の統一を図りながら東日本大震災からの復興に取り組んできている。2020年2月現在の復興の概況は次のとおりとなっている。

- ①当初約47万人に上った避難者は4.8万人まで減少したが、復興の新たなステージに応じた切れ目のない支援が重要となっている。
- ②住宅の再建は2018年度末までに概ね完了しており、着実に進捗している。また、自主再建も進んでいる。がれき処理とインフラの復旧は、概ね終了しており、今後は、

- (b) 完善新建城区的交通网、医疗、护理服务体系
 - (c) 完善作为城市发展基础的交通、物流网的建设等领域的工作将成为新的课题。
- ③ 在产业和生产恢复方面，建筑业销售额已恢复到灾前的80%，但水产、食品加工业仅恢复30%。如何对恢复速度缓慢的行业（水产加工业、观光业等）进行援助是今后需要解决的课题。
- ④ 关于核能灾害的重建工作，从2017年4月开始，除大熊町、双叶町之外，针对“避难指示解除准备区域”、“居住限制区域”的避难指示已经解除。今后将继续对清除核污染、建设核污染物中间储存设施、修复生活基础设施、重建日常生活中各种服务等避难人员返乡后生活环境的完善、以及广范围生活基础设施的完善、事业及农园重建等领域开展援助。

2 提高地区社会的活力

(1) 至今采取的措施

第二次世界大战后，日本实现了经济的高速增长，国民生活水平得到了大幅度提高。然而，由于追求经济的高效率，造成人口、企业过度地向大城市圈集中。其结果，在东京等大城市圈引起了空气污染、水污浊、噪声污染、地壳下沉、交通堵塞、地价暴涨、地方传统文化丧失、效率独尊的价值观渗透等各种弊端。而另一方面，在农村、林区和渔村，多数年青人和年富力强的劳力涌向城市，社区里只剩下老人和儿童，地域共同体面临了生死存亡的严峻危机。通过有效的地方振兴政策改变这样的现状，使农村、林区和渔村也和城市一样得到发展，从而实现地区平衡，已是刻不容缓的课题。

回顾地区振兴的历史，中央政府在1962年制定了第一个全国综合性开发计划，后来，又曾五次制定过全国综合性开发计划，先后推出了许多相关政策。地方自治体也响应中央政府的政策，实施了诸多有关措施，同时，地方自治体还积极开展独自的政策和措施。

所谓的“地区振兴”，并非仅仅是提高经济收入，它含义广泛，包括激活地区社会本身所具有的各种功能，例如：与居民生活环境相关的地区文化功能、行政功能等，使地区焕发勃勃生机。这个行政领域并不是根据中央政府的政策执行层层领导，而必须是一个从地区振兴这一角度出发的综合性、跨机构的政策实施领域。例如：由大分县创导并波及全国的具有代表性的地区振兴对策“一村一品运动”，其目的在于各市町村以及各行会团体通过开发和培育面向全国的特色产品（也包括观光、文化等）来提高地区居民的经济收入。而更为重要的是，通过开发和培育地区特色产品，增加了地区居民对于自己所生活社区的自豪感。有了自豪感，就会有上进心，就会积极致力地区振兴，“一村一品运动”注重的是这种过程。

今后的地区振兴对策不仅要包括地区经济振兴内容，而且也要包括能够提高居民意识、搞活地方社区以及改善城市环境及居住环

- (a) 住宅再建の進捗に向けた実務支援や、住宅の自力再建の支援
- (b) 新たなまちでの交通網の形成、医療、介護提供体制の整備
- (c) 発展基盤となる交通・物流網の整備などが課題となっている。

③ 産業・生業の再生では、建設業の売上回復が8割であるのに対し、水産、食品加工業で3割しか回復が見られないなど、回復が遅れている分野（水産加工業、観光業等）への支援等が課題となっている。

④ 原子力災害からの復興については平成29年4月から大熊町・双葉町を除く避難指示解除準備区域・居住制限区域の避難指示が解除されることとなった。今後も引き続き、除染、中間貯蔵施設の建設、インフラ復旧、生活関連サービスの再開など帰還に向けた環境整備や、広域インフラの整備、事業・営農再開の支援等を進めていく方針である。

2 地域の活性化

(1) これまでの取組

戦後の日本は、高度経済成長を達成し、国民の生活水準は大幅に上昇した。しかし、経済効率性を求めて人口や企業が過度に大都市圏に集中した結果、東京等の大都市圏では、大気汚染、水質汚濁、騒音、地盤沈下、交通渋滞、地価高騰、地域の伝統文化の喪失、効率主義優先の価値観の浸透等様々な弊害を引き起こした。一方、農山漁村地域では、若者や働き盛りの人たちの多くが都会に出ていってしまい、高齢者や子供たちがとり残された。その結果、地域コミュニティの存立自体が危うくなるといった深刻な事態に陥った。このような状態を改善し、国土がバランスよく、都市も農山漁村も発展するような地域振興策が強く望まれている。

地域振興の歴史をたどると、中央政府においては、1962年に策定された最初の全国総合開発計画以降、5次にわたる全国総合開発計画を策定し、関連する数多くの政策が推進されてきた。地方自治体においても、中央政府の政策に対応し、諸施策が実施されてきたが、一方で地方自治体独自の施策も積極的に展開されるようになってきた。

「地域振興」という言葉には、単に所得の向上だけではなく、住民の生活環境に関わる地域文化、行政機能等も含めた、地域社会に本来備わっていた諸機能を振興し、生き生きとしたものにするという、広い意味合いが含まれる。したがって、この行政分野は、中央政府の政策分野に沿った縦割りの行政ではなく、地域振興という観点から、総合的、横断的に取り組まれる必要がある。例えば、大分県から始まり、全国に波及した代表的な地域振興策「一村一品運動」は、各市町村、各コミュニティで全国に通用する特色ある産品（観光、文化等も含む）を開発・育成し、地域住民の所得の向上に繋げるという目的を持っている。しかし、その目的に加え、さらに重要なことは、そのような産品の開発・育成を通じて地域住民が自分たちの住むコミュニティに誇りを持つことである。誇りを持ち始めた住民が向上心を持ち、さらに地域の振興に打ち込んでゆく、そのような過程が重要とみなされる。

これからの地域振興策は、地域経済の振興だけでなく、そこに住む住民の意識の高揚、地域コミ

境等相关内容。中央政府对地方自治体的行政活动给予了各种支持，总务省（当时的自治省）在1989年设立了“自己动脑、自己动手建设家乡”项目，即所谓的“重振家乡一亿日元项目”，至今这一项目仍在实施中。这一项目与以往的中央政府所规划的事业项目有所不同，它是立足于“地方出智慧、中央给支援”这一思想基础的，对于地方自治体来说，它成为在广大居民的参与下推动自主性、主体性的地区建设的重大契机。并且，自2003年开始，为了搞活地区经济，结合各地区的特点，通过在教育、农业、社会福利等领域规定了特别政策的结构改革特别地区制度来发挥作用，开展了各项举措。



传统艺能“面浮立”
佐贺县鹿岛市

ユニティの活性化、さらには都市環境や居住環境の改善等に関わる内容も含む必要がある。中央政府においても、地方自治体におけるこのような動きを支援するため、例えば、総務省（当時：自治省）では、1989年に、「自ら考え自ら行う地域づくり」事業、いわゆるふるさと創生一億円事業を立案し、現在まで発展させてきている。この事業は、これまでの中央政府の企画立案する事業とは異なり、「地方が知恵を出し、中央が支援する」という発想に基づくものであり、地方自治体において、広く住民の参加を得て自主的・主体的な地域づくりを進める上で大きな契機となった。また、2003年から、地域経済の活性化のため、各地域の特性に応じて教育、農業、社会福祉などの分野における規制の特例措置を定めた構造改革特別地区制度による取組等が行われてきた。

（写真提供：（一財）地域活性化センター）
（佐賀県鹿島市）

(2) 近年来的形势

据2015年的国情调查（每5年实施1次）结果显示，日本的人口数量为1亿2,711万人，这与2010年10月的人口数1亿2,805万人相比，减少了94万人。其中虽然有东日本大地震造成的影响，不过也显示日本的人口正迎来下降期。这种趋势今后还将持续，预计在到2032年为止的17年中，人口将减少约10%（1,283万人）。

在到2010年为止的30年间，三大都市圈（属于东京圈、名古屋圈、大阪圈3大都市圈的13个都、府、县）、地方圈（三大都市圈以外的34个道、县）的人口均有所增加，而与此相对，在2005年以后30年中，预计三大都市圈的人口也将减少约530万人，地方圈的人口将减少约1,178万人，人口下降的幅度会相当大。在三大都市圈和地方圈的人口都有所下降的“人口过稀”时代，预计地方圈的社会经济形势将会极其严峻。

在这种形势下，特别是地方圈的地区，由于人口下降，学校、医院等生活相关设施的使用会变得不便，从而导致人口进一步下降，陷入恶性循环，产生地区间人口与产业的差距。

因此，地方的再生成为了紧要课题，中央政府支持有热情的地方自由地开展独立的措施，主动地思考项目，积极地采取对策，努

(2) 近年の状況

2015年国勢調査（5年に1回実施）による日本の人口は1億2,711万人であり、2010年10月の人口1億2,805万人と比べ94万人減少した。東日本大震災の影響がみられるものの、日本の人口は減少局面を迎えている。この傾向は今後も続き、2032年までの17年間で約10%（1,283万人）減少することが見込まれている。

また、2010年までの過去30年間では、三大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏の3つの大都市圏に属する13都府県）、地方圏（三大都市圏以外の34道県）ともに人口が増加していたのに対し、2005年以降の30年間では、三大都市圏の人口も約530万人減少するが、地方圏の人口については約1,178万人という大幅な減少が見込まれている。三大都市圏も地方圏も人口が減少するという「過密なき過疎」の時代が到来することとなり、地方圏の社会経済は極めて厳しい状況となることが予想される。

このような状況の下で、特に地方圏における地方部は、人口減少の結果、学校・病院等の生活関連施設の利用が不便になり更に人口が減少するという悪循環に陥っており、人口や産業の地域間の格差が現出している。

このため、地方の再生を図ることが緊急の課題となっており、やる気のある地方が自由に独自の施策を展開することにより、魅力ある地方に生ま

力使自己成为有魅力的地区。在总务省，自2007年度起，本着这样的宗旨创立了“拼搏地区援助项目”，提供财政援助及人材派遣、介绍等方面的支持。例如，总务省为实现地方创生，建立区域经济的良好循环，开展“10,000个本地项目”、“分散型能源基建项目”等“区域经济好循环推动项目”。

3 少子高齢化対策

(1) 面向高齢化の対策

如何解决日趋严重的人口高齢化问题是目前日本地方社会的难题。日本进入高齢化的速度居全球第一。日本的老龄人口比例(65岁以上的人口在总人口中的比例。称为“高齢化率”)到2018年10月1日已达到**28.1%**。从其他国家的情况来看，老龄人口比例从7%达到标志进入老龄社会的14%所用(或将要用的)时间，法国为115年，瑞典约为85年，比较短的德国为40年、英国约47年，而日本却仅用了24年。

如此急速的高齢化主要由两大原因导致。第一是平均寿命延长。随着死亡率的下降，日本人的平均寿命由1935年时男性46.9岁、女性49.6岁延长到了2017年的男性**81.09**岁、女性**87.26**岁，寿命的延长幅度很大。并且，预计今后日本人的寿命还将继续延长，预计到2065年，男性将达到84.95岁，女性将达到91.35岁；第二是出生率的下降。每名女性在一生中生育的子女平均人数在2017年为**1.43**人，大大低于保持日本人口规模所需的2.07人。该现象使年轻人口的相对比率下降。

近来的高齢化特点表现为高齢化的进展速度不一，地区差异较大。从各都道府县的情况来看，以东京、大阪、爱知为中心的三大都市圈较低，其他地区则偏高。截至2018年，高齢化率居首位的是秋田县，为**36.4%**；最低的是冲绳县，为**21.6%**。预计三大都市圈的高齢化速度今后会进一步加快，日本的人口高齢化现象将扩展到包括大城市圈在内的全国范围。从各市町村的情况来看，年轻人口流失现象严重的人口稀少地区的市町村，高齢化现象早于其他市町村，其中还有高齢化比率达到50%以上的超高齢化的市町村。在这些地区，森林、农地等环境的管理水平明显下降，地区共同体瓦解，历史风俗及文化丧失等，与地区社会的存亡相关的问题令人堪忧。并且，这种因地区社会的瓦解所引起的问题，例如：因森林的荒废使保水能力下降而引起水灾等，将成为日本整体性严峻课题。

高齢化即将带来的课题如下：

- ①人口规模大的二战后生育高峰期(1947~49)出生的“团块一代”将进入老龄期，需要采取措施应对即将到来的真正老龄社会。
- ②老龄口中需要护理的人数急速增加，需要采取对策应对其健康、护理问题。
- ③关于老龄口中大量增加的就业意向者，在严峻的雇用形势下、

れ変わるよう地方独自のプロジェクトを自ら考え前向きに取り組む地方自治体を中央政府が応援することとしている。例えば総務省では、地方創生と地域経済の好循環の確立に向け、「ローカル10,000プロジェクト」や「分散型エネルギーインフラプロジェクト」をはじめとする「地域経済好循環推進プロジェクト」を推進している。

3 少子高齢化への対応

(1) 高齢化への対応

わが国の地域社会において確実に進行している大きな課題は、高齢化社会への対応である。わが国では高齢化が世界に類のないスピードで進行している。わが国の高齢者人口の割合(65歳以上人口の総人口に対する割合。高齢化率という)は、2018年10月1日現在で28.1%となった。これを他の国と比較すると、高齢者人口の割合が7%から高齢社会の目安である14%に達するのに要した(あるいは要する)期間が、フランスで115年、スウェーデンで約85年、比較的短いドイツが40年、イギリスで約47年であるのに対し、わが国では24年である。

この急激な高齢化は、大きく2つの要因の組合せによるものである。第1は、平均寿命の伸長である。死亡率の低下に伴い、日本人の平均寿命は、1935年当時の男46.9歳、女49.6歳から、2017年には男81.09歳、女87.26歳へと大幅な伸びを示している。また、引き続き伸びる見通しであり、2065年には男84.95歳、女91.35歳となることが予想されている。第2は、出生率の低下である。一人の女性が生涯に産む子供の数の平均は、2017年で1.43人とわが国の人口を同規模に維持するのに必要な2.07人を大きく下回っている。この現象は、若年人口の相対的比率の低下をもたらしている。

近時の高齢化の特徴として、高齢化の進展が全国一様でなく地域的な差異が大きいことが挙げられる。都道府県別に見ると、東京、大阪、愛知を中心とした三大都市圏で低く、それ以外の地域で高い。2018年現在の高齢化率は、最も高い秋田県で36.4%、最も低い沖縄県で21.6%となっている。また、今後三大都市圏では高齢化がより速く進み、わが国の高齢化は、大都市圏を含めて全国的な広がりとなるが見込まれている。次に市町村別に見ると、若年層の流出の激しい過疎地域の市町村では、他市町村に先駆けて高齢化が進行しており、なかには高齢化比率が50%以上の超高齢化の市町村もみられる。このような地域では、森林、農地等の環境の管理水準の著しい低下、コミュニティの崩壊、歴史的風土や文化の喪失といった、地域社会の存立にかかわる問題が生じることが憂慮される。また、こういった地域社会の崩壊は、例えば、森林の荒廃による保水力の低下が水害を招くという形で、日本全体に深刻な問題を投げかけることになる。

今後高齢化がもたらす課題としては、次のようなものがあげられる。

- ① 戦後生まれの人口規模の大きい団塊の世代(1947~49)が高齢期を迎え本格的な高齢社会に移行することに対応する必要がある。
- ② 高齢者の要介護者が急速に増加していることに対応した健康と介護の問題に対応する必要がある。
- ③ 大幅に増加してきた高齢者の就業希望者について、厳しい雇用情勢の中で、雇用の確保・

需要努力确保雇用，保持稳定。

- ④需要有效地促进老年人积极参与他们一生生活着的地区社会的活动。

这些课题不仅需要中央政府的政策，还需要地方自治体团结一致采取措施。地方自治体不仅要根据今后的人口结构变化制定和实施福利计划，还应采取促进出生率、创造就业机会、培养生存价值等综合性的老龄社会对策。



在特别养护老人公寓举办的交流会 北海道比布町

(2) 少子高齢化対策

如上所述，日本的出生率在 2017 年为 1.43 人，虽然与第二次世界大战后最低水平的 2005 年的 1.26 人相比，略有增加，但是，大大低于保持日本同等规模人口所需的 2.07 人。并且，从日本的年轻人口（0~14 岁）比例来看，2015 年时世界整体的年轻人口比例为 26.1%，而日本仅为 12.2%，在全世界最低。

少子高齢化加剧所带来人口急速下降，除了会使劳动力人口下降，从而对经济带来不利影响外，还会使高龄化率上升，增加年金、医疗、护理费的负担。特别是在人口过稀地区，甚至连维持治安、消防等自主的居民活动及村落等都很困难，有可能发生危及地区存亡的问题。

安定化を図る必要がある。

- ④ 高齢者の生涯を通じた地域社会への参画を効果的に促進していく必要がある。

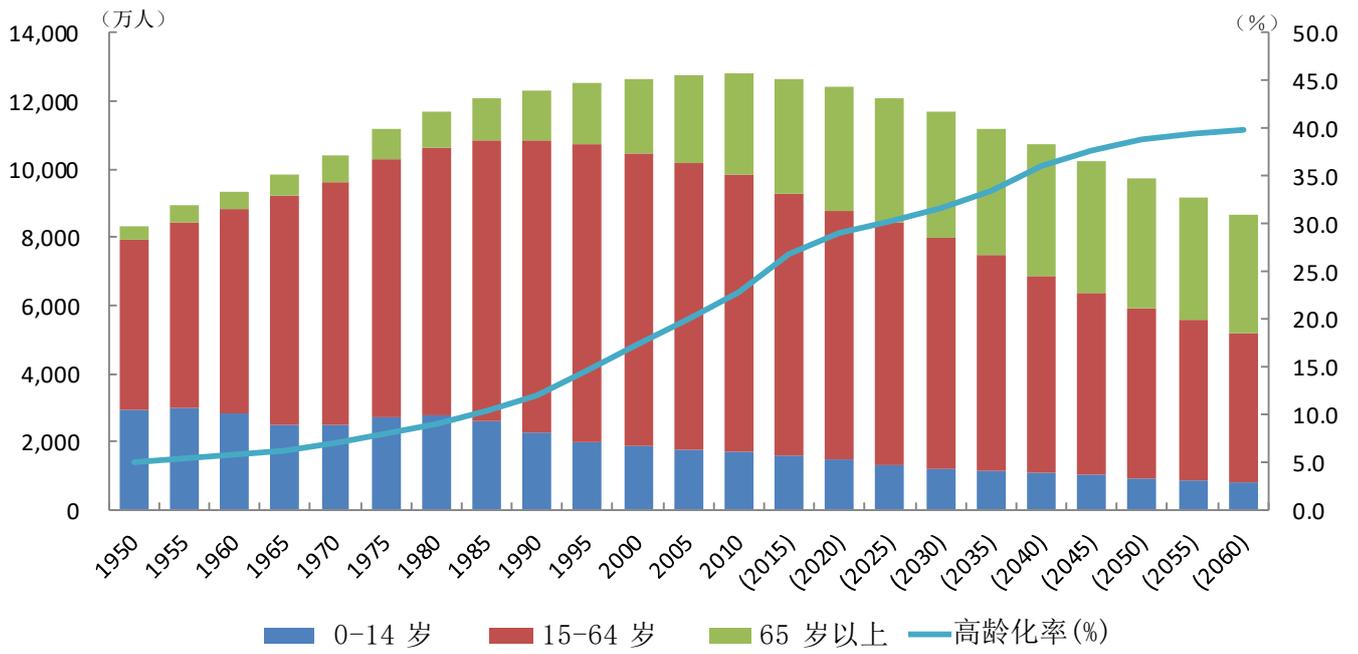
これらの課題には、中央政府のみの政策でなく、地方自治体も一丸となって取り組む必要がある。地方自治体においては、今後の人口構造の変化に対応して、単なる福祉計画でない、広く出生率に対する政策や雇用の場づくり、生きがい対策等を含む総合的な高齢社会対策が必要になる。

(写真提供：北海道比布町)

(2) 少子化への対応

前述のとおり、わが国の出生率は、2017 年で 1.43 人であり、戦後最低であった 2005 年の 1.26 を境にやや増加に転じてはいるが、わが国の人口を同規模に維持するのに必要な 2.07 人を大きく下回っている。また、わが国の年少人口（0~14 歳）の割合は、2015 年時点での世界全体の年少人口割合が 26.1%であるのに対し 12.2%であり、世界的に見ても最も小さくなっている。

少子化の進行による急速な人口減少は、労働力人口の減少による経済への悪影響のほか、高齢化率の上昇による年金、医療、介護費の増大をもたらす。また、特に過疎地においては、防犯、消防等の自主的な住民活動や、集落等の維持さえ困難になるなど、地域の存立基盤にも関わる問題が生じる可能性がある。



各年龄层人口的推移与未来预测

各都道府县高龄化率*的推移

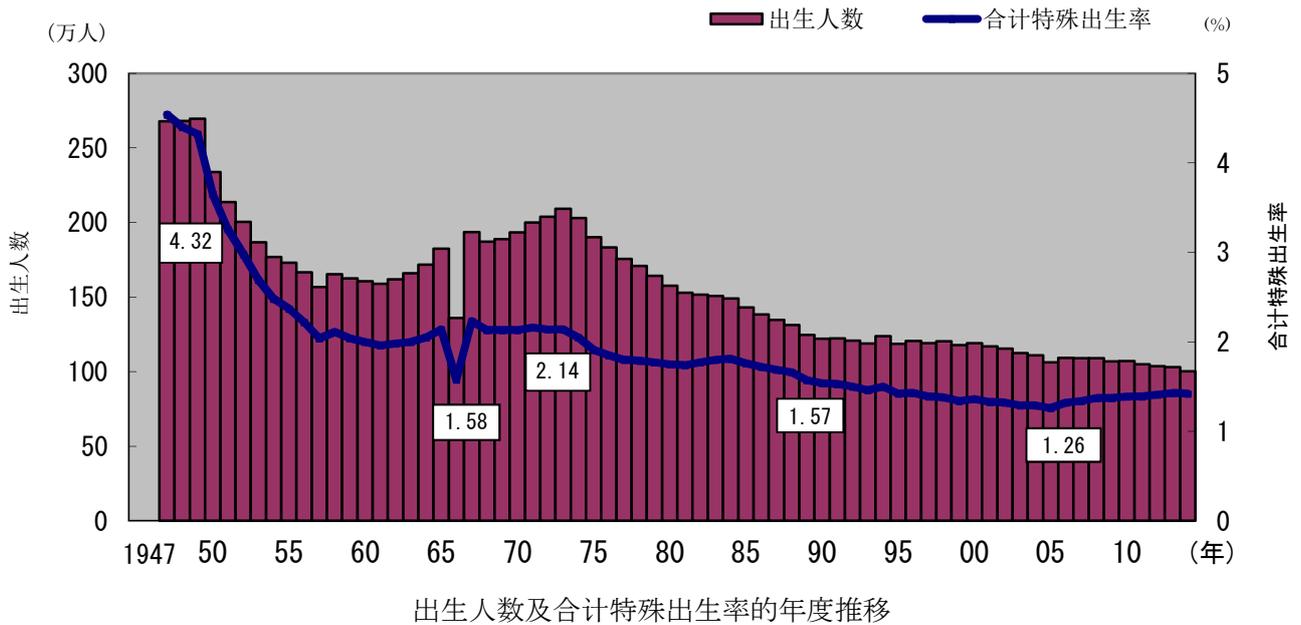
*总人口中75岁以上人口的比例

	1975	2017	2065
全国	7.9	27.7	38.4
北海道	6.9	30.7	42.8
青森县	7.5	31.8	46.8
岩手县	8.5	31.9	43.2
宫城县	7.7	27.2	40.3
秋田县	8.9	35.6	50.1
山形县	10.1	32.2	43.0
福岛县	9.2	30.2	44.2
茨城县	8.4	28.3	40.0
栃木县	8.3	27.4	37.3
群馬县	8.8	28.9	39.4
埼玉县	5.3	26.0	35.8
千叶县	6.3	27.1	36.4
东京都	6.3	23.0	30.7
神奈川县	5.3	24.8	35.2
新潟县	9.6	31.3	40.9
富山县	9.5	31.6	40.3
石川县	9.1	28.8	37.2
福井县	10.1	29.8	38.5
山梨县	10.2	29.8	43.0
长野县	10.7	31.1	41.7
岐阜县	8.6	29.3	38.7
静岡県	7.9	29.1	38.9
爱知县	6.3	24.6	33.1
三重县	9.9	29.0	38.3
滋贺县	9.3	25.3	34.3
京都府	9.0	28.6	37.8
大阪府	6.0	27.2	36.2
兵库县	7.9	28.3	38.9
奈良县	8.5	30.3	41.1
和歌山县	10.4	32.2	39.8
鸟取县	11.1	31.0	38.7
岛根县	12.5	33.6	39.5
冈山县	10.7	29.7	36.0
广岛县	8.9	28.6	35.2
山口县	10.2	33.4	39.7
德岛县	10.7	32.4	41.5
香川县	10.5	31.1	42.7
爱媛县	10.4	32.1	35.2
高知县	12.2	34.2	42.7
福冈县	8.3	27.1	35.2
佐贺县	10.7	29.2	37.0
长崎县	9.5	31.3	40.6
熊本县	10.7	30.1	37.1
大分县	10.6	31.8	39.3
宫崎县	9.5	31.1	40.0
鹿儿岛县	11.5	30.8	40.8
冲绳县	7.0	21.0	31.4



各都道府县高龄化率*的推移

*总人口中65岁以上人口的比例



4 生活質の向上

提高居民生活质量是一个广泛的课题，特别是近年来，其重要性更加凸显。

具体的课题主要包括以下几个方面：

(1) 環境対策

日本的高度经济增长（20世纪50年代中后期～60年代）在推动产业振兴的同时，也产生了公害、自然环境破坏等问题。因此，在1967年制定了公害对策基本法，由中央政府、地方自治体、相关机构等联合，综合地、有计划地采取了防止公害的对策。在该法中，设定了大气污染、水质汚濁、土壤汚染、噪音的环境标准，同时，企业、中央政府、地方自治体及居民均有责任和义务有计划地配合实施防止公害的措施。特别是地方自治体除了直接负责基于法律等的有关环保的限制及指导、公害的监控检测及管理等等外，还作为实施各类公害对策、自然保护项目的主体，发挥了重要的作用。

1993年，中央政府为了防患于未然减少地区环境污染保护地区的环境，制定了环境基本法。与此同时，各地方自治体也在以往的公害对策基础之上，进一步出台了生活废水排放对策、生活噪音对策、加强绿化等一系列环保举措。

近年来环境对策的特点表现在全球环境问题及循环型社会建设。

① 在全球环境问题方面，近年来，除了保护地区环境外，还要求采取面向全球性环境保护的广泛对策。地方自治体采取了各种措施，诸如由民间企业率先抑制能源使用量、引进低公害车、促进太阳能发电、落实氟利昂的回收、促进建筑物屋顶及墙面的绿化。

4 生活質の向上

住民生活の質の向上は広範なテーマであるが、近年顕著にその重要性を増している。

具体的な課題は幾つかに分けることができるが、主要なものは次のとおりである。

(1) 環境対策

日本的高度経済成長（1950年代後半～60年代）は、産業振興の一方で公害の発生、自然環境の破壊等の歪みをももたらした。このため、1967年に公害対策基本法が制定され、中央政府、地方自治体、関係機関等が連携しつつ、総合的、計画的に公害防止対策を講じるようになった。同法においては、大気汚染、水質汚濁、土壤汚染、騒音について環境基準が設定されるとともに、事業者、中央政府、地方自治体及び住民は、それぞれ公害防止に関する施策を計画的、協力的に実施する責務を負っている。特に地方自治体は、法令等に基づく環境保全に係る規制・指導、公害の監視・測定・取締等に直接当たるほか、各種の公害対策、自然保護事業を実施する主体として重要な役割を果たしてきた。

また、1993年に、中央政府は、地域の環境汚染を未然に防止し地域の環境の保全を図るため、環境基本法を制定するとともに、各地方公共団体においては、生活雑排水対策、生活騒音対策、緑化の推進など公害対策から一歩進んだ幅広い環境施策を進めることとしている。

近年の環境対策の特徴として、地球環境問題及び循環型社会の形成が挙げられる。

① 地球環境問題については、近時、地域環境の保全だけでなく地球レベルの環境保全の広範な取組みが求められており、地方自治体は、例えば民間企業に率先して自らのエネルギー使用量の抑制を図る取組や、低公害車の導入、太陽光発電の促進、フロン回収の徹底、建築物の屋上・壁面緑化の促進等の各種施策を行

- ② 循環型社会建设是关系到废弃物及再利用行政的课题。垃圾、粪便等一般废弃物的处理由市町村负责，市町村应根据其制定的处理计划来进行处理。并且，产业废弃物作为造成环境污染的原因，近年来，在国土面积狭小的日本更是成为了重大课题。法律上虽然提倡原则上由产生企业负责处理，在特殊情况下，可以由都道府县及市町村进行补充处理，但事实上，由于产生企业很难具备完善处理设施，因此，最终不得不由地方自治体负责处理。2000 年出台了规定 21 世纪循环型社会形成的基本原则的“循环型社会形成推进基本法”，在此背景下，为了抑制废弃物的排放量，行政机构与居民合作，共同在整个地区推进了减少垃圾排放和再生利用的举措。



在南面及屋顶设置太阳能发电系统的市政厅建筑物 冲绳县糸满市

(2) 居住环境(宜人环境)的保护·完善

地方自治体の行政重点由推进道路修建、完善公园等硬件方面的事业转向了包括软环境在内的综合性的居住环境保护及完善事业。随着经济的高度增长，促进了国土开发，推进了城市化进程的同时，也导致绿地减少、水质污浊，水畔环境消失。无论在城市还是农业山村，地区共同体瓦解，传统文化资源丧失，很多地区失去原有的美好景观。在对这些情况进行反思后，保存历史资源、保护特色景观、建设与水、绿地和谐共存城区等一系列宜人环境建设举措得到实施。

具体的措施如下：

- ① 保存历史资源、创造城市景观的措施(道路及街道的景观保护条例等)
- ② 建设与河川、绿地和谐共存城市(指定应保留的树木、推进绿化、保护有名河川等)

(3) 培育与共享地区文化

自 20 世纪 80 年代以后，地方自治体开始加大文化行政工作的力度，力图通过文化活动向居民提供提高生活质量的机会。与此

っている。

- ② 循環型社会の形成は、廃棄物・リサイクル行政に関わる課題である。ごみ、し尿等の一般廃棄物の処理は、市町村の事務であり、市町村はその策定した処理計画にしたがって処理しなくてはならない。さらに産業廃棄物の処理は、環境汚染の原因となり、国土の狭いわが国において近年大きな課題となっている。法令上は発生事業者責任の原則がうたわれ、例外的に都道府県や市町村が産業廃棄物を補充して処理することができるとされているが、現実には、発生事業者自らによる処理施設整備の困難性から、地方自治体が最終的責任を持たざるを得なくなってきている。2000 年には、21 世紀の循環型社会の形成に関する基本原則を規定した「循環型社会形成推進基本法」が成立したところであるが、このような状況の下で、廃棄物の排出量自体の増大を抑制するため、行政・住民一体となりごみ減量化・再生利用の推進を地域ぐるみで行うようになってきている。

(写真提供：沖縄県糸満市)

(2) 居住環境(アメニティ)の保全・整備

地方自治体の行政は、道路をつくる、公園を整備するといったハード面での事業の推進から、ソフト面を含めた総合的な居住環境の保全・整備に重点が移ってきている。経済の高度成長により国土の開発が進み、都市化が進んできた一方で、緑が減少し、水質が汚濁し、水辺環境も失われてきた。都市も農山村も地域コミュニティが崩壊し、地域の伝統文化資源が失われ、かつてのすばらしい景観を失ってしまった地域も多い。これらの反省を踏まえ、歴史資源の保存、景観保全、水や緑に配慮した街づくり等のアメニティ関連施策が実施されている。

具体的には次のような取組が見られる。

- ① 歴史資源を保存し都市の景観を創りあげる取組(道路・町並みの景観保全条例等)
- ② 美しい水、緑に配慮したまちづくり(保存樹木の指定、緑化の推進、名水の保全等)

(3) 地域の文化の育成・享受

1980 年代以降、地方自治体においては、住民に文化的活動を通じて生活の質の向上を図る機会の提供を目指した文化行政が展開されてきた。それ

前的经济高速增长时期，物资及信息单向地中央流向地方因而使地方的自立性受到蚕食的做法不同，倡导的是通过向地区的生活及传统文化注入新的生命力来恢复地区的主权。地方自治体所采取的文化行政中具体主要包括以下内容：

- ① 完善音乐及戏剧专用大厅、美术馆、文学馆等充分表现地区特点的文化设施
- ② 举办国际电影节、市民音乐节、野外雕刻展、冰雪节等各种文化活动
- ③ 通过运营能够调动民间活力的文化大厅、设置文化振兴基金等来振兴文化
- ④ 通过培育音乐及历史街区等地区形象、创造地区的社区独特性（community identity）等，重新认识观光事业，从地区居民款待外来客人的角度来发展观光
- ⑤ 通过设置用于培养人材的基金、派遣居民到国内外研修、开展姐妹城市交流等实施地域间交流

通过上述措施，文化行政的范围迅速扩大。但是，由于近年来中央及地方自治体财务状况都非常严峻，因此，与文化相关的预算规模也受到了限制，中央与地方自治体相互合作，共同开展工作就变得尤为重要。同时，最近的地区文化项目以市民音乐等居民参与型项目为主体，在与民间志愿者合作，吸收民间捐款资金的同时，地方自治体更适合以地区文化振兴支援者的姿态发挥作用。

5 面向国际社会的对策

近年来，随着交通・通信手段的快速发展，在全球规模实现了人、物及信息的流通。其结果使在地区中生活的我们也被融入了国际的框架中。例如：由食品、原材料依靠海外、企业向海外转移而引起的产业空洞化、海外的旅游人数、驻海外人员及海外归国子女人数增加等，国际问题与国内问题的界限渐渐消失。

在过去只需中央政府操心的国际关系，在当今形势下却与全国各地地方自治体、民间团体甚至与每一位居民息息相关，在某些领域则成为地方主动投入的地区性课题。例如：在国际交流方面，除中央政府间的交流外，多层次的居民间的民间交流也在促进各国相互理解方面发挥重要的作用。交流内容也由单纯的姐妹城市、友好城市合作扩大为从青少年到妇女层的人员往来、文化及体育交流、通过接收发展中国家研修生等开展的技术・学术交流，此外还有产业及经济交流等。同时，地方自治体作为地区的综合性经营主体积累了各类经验、知识和技术，并积极地将其运用到国际交流中，使交流的内容出现了“由交流向合作”深化的倾向。地方自治体在自治省（现在的总务省）等的支持下，共同设立了一般财团法人自治体国际化协会（CLAIR），在为地方自治体的海外活动提供支援的同时，还积极招聘外国青年（JET 项功夫目）等到日本从事语言指导工作等。

までの高度成長期に、いわゆる中央から地方に流れる一方的な物や情報によって地方が浸食されてきたことに対し、地域の生活・伝統文化に新しい生命を吹き込んで復権させることが提唱された。地方自治体が取り組んでいる文化行政には、具体的には主に次のようなものがある。

- ① 音楽・演劇専用ホール、美術館、文学館等の地域特性を生かした文化施設の整備
- ② 国際映画祭、市民音楽祭、野外彫刻展、雪まつり等の多種多様な文化イベントの開催
- ③ 民間活力を生かした文化ホールの運営、文化振興基金の設置等を通じた文化振興
- ④ 音楽・歴史の街等の地域イメージの醸成、地域のCI（コミュニティ・アイデンティティ）の展開等を通じた観光の見直し、地域住民によるもてなしの観点からの観光の育成
- ⑤ 人材育成のための基金の設置、住民の国内外への派遣研修、姉妹都市交流等を通じた地域間交流

このように、文化行政の範囲は急速に広がっているが、近年は、国・地方自治体共に財政状況が厳しいことから、文化関連予算の規模にも制約があり、国と地方自治体が相互に連携して事業の展開を図ることが重要となっている。また、最近の地域文化事業は、例えば市民ミュージカルなど住民参加型のものが主要な事業となっているが、地方自治体は、民間ボランティアとの連携や民間寄付等を活用しながら、地域文化振興のプロデューサーとしての機能を果たすことが期待されている。

5 国際社会への対応

近年、交通・通信手段の急速な発達に伴い、人、物及び情報の流れは、地球的規模で行われるようになってきた。この結果、地域における我々の日常生活も、国際的枠組みの中に深く組み込まれてきている。例えば、食料品、原材料の海外依存、企業の海外移転による産業の空洞化、海外旅行者数の急増、海外在留邦人の増加、海外帰国子女の増加等、国際問題と国内問題の垣根がなくなりつつある。

こうした状況の下で、かつて国家レベルの問題であった国際関係も、全国の地方自治体、民間団体、さらには住民一人一人の身近に感じられ、分野によっては地域レベルで主体的に取り組まれるべき課題となってきている。例えば、国際交流の分野を取り上げても、中央政府レベルの交流だけでなく、重層的な、住民レベルの草の根交流が、相互理解の増進のために重要であると考えられている。交流事業の内容も、単なる姉妹都市、友好都市提携から、青少年、婦人層にわたる住民同士の人的交流、文化・スポーツ交流、発展途上国研修生の受け入れ等による技術・学术交流、さらに産業・経済交流等多様な展開が図られている。また、地方自治体には、地域の総合的な経営主体としての様々なノウハウ・技術の蓄積があり、これを国際交流に積極的に活用することにより、その内容も「交流から協力へ」と深化する傾向がみられるようになってきた。地方自治体は、自治省（現：総務省）等の支援のもと、共同して一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR）を設立し、地方自治体の海外活動の支援を行うとともに、語学指導等を行う外国青年招致事業（JET 事業）などを推

日本の外国居民に2018年为止、已经超过了283万人、在15年间增加1.5倍。考虑到今后的全球化进展及日本人口下降的倾向、外国居民政策不仅是一部分地方自治体的课题、更是一个全国性课题。在应对措施方面、也不能仅从外国劳动者政策及在留管理的角度出发、还有必要将合法在留的外国居民作为“地区居民”来定位、为其提供合理的行政服务。不同国籍、民族的人们相互理解各自的文化差异、构筑平等的关系、作为地区社会的成员共同生存发展、这就是所谓的“多元文化共存”。各地方自治体都在积极推进多元文化共存措施、根据以下基本原则推进相关举措。

a) 交流支援

由于在所谓的新居民(newcomer)(注)中存在不懂日语的人、并因交流困难而引出各种各样的问题、因此面向外国居民提供交流支援。

(注) 未有明确的定义、主要指外国驻日人员开始明显增加的20世纪70年代以后来日的外国人。

b) 生活援助

由于外国居民在地区生活所需的基本环境未得到充分完善已经成为地区课题、因此而向居民提供全面的生活援助。

c) 多元文化共存的地区建设

由于外国居民在地区社会的交流机会少、易被孤立、并且、在地区社会中日本居民与外国居民之间发生冲突的情况也不少、因此、应开展提高地区社会整体意识及促进外国居民自立的地区建设活动。

d) 多元文化共存政策推进体制的完善

为了完善用以推进上述 a)~c) 措施的体制、同时明确地方自治体、地区国际化协会、NPO、NGO、其他民间团体的责任分工、应努力促进各主体的联合及协作。

各地方自治体凝集自己的创意、采取了各种各样的措施、具体来说、如通过用于灾害处理的登录程序等了解所在地的信息、提供地区信息、支援交流、提供生活咨询、充实如援助学习等的行政服务。

今后、期待地方自治体明确国际化及国际交流对于地区的意义、确立推进相关措施的体制、积累相关信息和知识、培养能够独当一面的人材等。

進している。

また、わが国の外国人住民は2018年現在で283万人を超え、15年間で1.5倍に増加した。今後のグローバル化の進展及び日本の人口減少傾向を勘案すると、外国人住民施策は、一部の地方自治体のみならず、全国的な課題となっている。対応のあり方においても、外国人労働者政策や在留管理の観点だけではなく、適法に在留する外国人住民を「地域住民」として位置付け、適切な行政サービスを提供していく必要性が増している。このため、国籍・民族が異なる人々が互いの文化の違いを認め合い対等な関係を築きながら地域社会の構成員として生きていくことを「多文化共生」と定義し、各地域において多文化共生施策を推進している。各地方自治体においては、次のような基本的考え方に沿って取組を進めている。

a) コミュニケーション支援

特にいわゆるニューカマー(注)の中には、日本語を理解できない人もおり、日本語によるコミュニケーションが困難なことによる様々な問題が生じているため、外国人住民へのコミュニケーションの支援を行うこと。

(注) 明確な定義はないが、日本における在留者が顕著に増加を始めた1970年代以降の在留外国人を指す。

b) 生活支援

外国人住民が地域において生活する上で必要となる基本的な環境が十分に整っていないことが問題として挙げられるため、生活全般にわたっての支援を行うこと。

c) 多元文化共生の地域づくり

外国人住民が、地域社会での交流機会が不足し孤立しがちであることや、地域社会において日本人住民と外国人住民との間に軋轢が生じることも少なくないため、地域社会全体の意識啓発や外国人住民の自立を促進する地域づくりを行うこと。

d) 多元文化共生施策の推進体制の整備

上記 a)~c) の施策を推進するための体制整備を図るとともに、地方自治体、地域国際化協会、NPO、NGO、その他の民間団体の役割分担を明確化し、各主体の連携・協働を図ること。

具体的には、災害時対応のための登録等による所在情報の把握、地域情報の提供、コミュニケーション支援、生活相談、学習支援等の行政サービスの充実について、地方自治体ごとに創意工夫を凝らしながら様々な取組を行っている。

今後、地方公共団体は、地域にとって国際化・国際交流の目的は何かという点を明確にしながら、施策を推進する体制の確立、関連する情報・知識の蓄積、対応できる人材の育成等を進めていくことが望まれる。



外籍市民恳谈会 宮城県仙台市

6 应对 ICT 革命

ICT 革命不仅关系到经济产业，还影响到了作为社会基础的行政领域，对构建高度信息化的“电子政府”“电子自治体”起到了推动作用。中央政府于 1994 年制定了“行政信息化推进基本计划”，促进相关部门完善信息通信基础，同时，于 1997 年对该计划进行了修改，由中央政府与地方自治体联合，积极地推进了各类申请及申报手续的电子化。另外，中央政府还于 2003 年确定了“电子政府构筑计划”，完善了“电子政府的综合窗口”。通过该窗口，提供了从获取有关申请手续的信息到一次性提交多个申请的服务（一站式服务），推进了电子政府的形成。但是，仍然存在着国民及企业等对电子政府的服务未充分利用、IT 的利用未与业务改革相结合、政府的实施体制不完善等课题，因此，于 2006 年制定了“电子政府推进计划”，之后又对该计划进行了两次修改，努力扩大在线利用率，同时，由内阁府及中央各部门联合，为实现业务的效率性（削减经费、业务处理时间等），而采取业务及系统的最佳配置措施。此外，2011 年还制定了“关于推进电子行政的基本方针”。2013 年，为建设全球最高水准的 IT 利用社会，制订了《世界最先进的 IT 国家创造宣言》（之后，每年修订），提出除政府各部门全力以赴加以推进外，行政部门、产业界、学术界及每一位国民通过共享、协作，充分利用 IT 技术及信息资源开创未来的国家战略。

而另一方面，地方自治体通过与中央政府联合，为实现电子政务有计划地实施具体措施。总务省面向地方自治体提出了“电子自治体推进指南”（2003），“新电子自治体推进指南”（2007），“加速电子自治体举措的 10 项方针”（2014）等目标，推进了电子政务的基础建设、利用 IT 基础上的行政改革以及充分利用 ICT 提高利便便民服务的各项工作。作为其中一环，完善了通过网络连接所有地方自治体的“综合行政网络（LGWAN；Local Government Wide Area Network）”，同时导入了供多个地方自治体共同使用的“自治体云”系统，推进了行政手续的在线化。

6 ICT 革命への対応

ICT 革命は、経済産業分野のみならず、社会基盤となる行政分野にも押し寄せており、高度に情報化されたいわゆる「電子政府」「電子自治体」の構築が推進されている。中央政府においては、1994 年に「行政情報化推進基本計画」を策定し、関係省庁の情報通信基盤の整備を進めるとともに、1997 年には同計画を改定し中央政府と地方自治体が連携し、特に各種の申請・届出手続の電子化を積極的に推進することとした。また、中央政府は 2003 年に「電子政府構築計画」を決定し、「電子政府の総合窓口」を整備し、その窓口を通じ、手続情報の入手から複数の申請の一括提出までを行えるサービス（ワンストップサービス）を展開することとし、電子政府の構築を進めている。しかしながら、国民・企業等による電子政府サービスの利用が進んでいないこと、IT の活用が業務改革に十分結びついていないこと、政府の実施体制が不十分であることが課題とされ、2006 年に、「電子政府推進計画」が策定、その後 2 回の計画改定を経て、オンライン利用の飛躍的拡大を図ると共に、各府省が連携して業務の効率性（経費、業務処理時間等の削減）を図り得るよう業務・システムの最適化に取り組むこととしている。また、2011 年には「電子行政推進に関する基本方針」が策定された。さらに、2013 年には、世界最高水準の IT 利活用社会の実現に向けて、政府一丸となって取り組むことはもとより、行政、産業界、学界及び国民一人一人が、皆で共有・協働し、IT・情報資源の利活用により未来を創造する国家ビジョンとして、「世界最先端 IT 国家創造宣言」が策定された（その後、毎年改定）。

一方、地方自治体においては、中央政府と連携し、電子自治体の構築に向けた具体的な取組みを計画的に行うこととしている。総務省は地方自治体に対し「電子自治体推進指針」（2003）、「新電子自治体推進指針」（2007）、「電子自治体の取組みを加速するための 10 の指針」（2014）等を示し、電子自治体の基盤整備、IT を活用した行政改革の推進、ICT 利活用による住民利便性の向上を進めてきたところである。その一環として、全地方自治体を相互にネットワーク接続する「総合行政ネットワーク（LGWAN；Local Government Wide Area Network）」の整備、複数の地方公共団体が共同でシステムを利用する「自治体クラウド」の導入、行政手続のオンライン化等を推進してきたところ

作为电子自治体的尚待解决的问题主要包括市町村的业务、系统效率化、电子申请系统的完善（在用于行政手续在线化的受理系统的普及率方面，截至2019年3月，都道府县为47个团体（100%）、市町村为1,127个团体（64.7%）等。市町村通过自治体云等有效手段削减成本和业务量的同时，努力提高在线利用率。

同时，随着ICT革命的进展，安全对策的重要性进一步提高，针对入侵服务器及非法篡改网页、互联网犯罪、网络恐怖等的对策成为了国际性课题。在这样一个推进ICT革命的高度信息通信化的社会，在保证方便性的同时，还需要具有安全性和可靠性。在地方自治体的个人信息保护及安全对策方面，也积极地制定了个人信息保护条例（截至2006年4月，所有都道府县、市町村均已制定）及信息安全方针（截至2015年4月，都道府县100%、市町村97.9%的自治体已经制定）等，切实地推进了制度方面的措施。今后，为了建立安全可靠的电子自治体，需要进一步强化运用及技术方面的措施。

此外，ICT作为技术革新的推动力，在丰富国民生活，搞活地区经济，实现更美好的生活中发挥着重要作用。具体来说，由地方自治体通过光纤高速互联网提供学习教材、通过有线电视网向农村地区提供市场信息及气象信息等、通过图像数据传送实施远程医疗、为确保雇用提供各种在家工作的机会等，采取各种各样的措施。



证明书自动发放机 千叶县市川市

である。

電子自治体の課題としては、市町村における業務・システムの効率化や、電子申請システムの整備（行政手続オンライン化のための受付システムの導入状況は、2019年3月現在で都道府県が47団体（100%）、市町村が1,127団体（64.7%）等が挙げられている。市町村においては、自治体クラウド等の効率的な方法でコスト・業務の削減を図るとともに、オンライン利用率の向上を図ることとしている。

また、ICT革命の進展に伴い、セキュリティ対策は一段と重要性を増し、サーバーへの侵入やホームページの不正書換え、ネット犯罪、サイバーテロ等に対する対策が国際的な課題となっている。このように、ICT革命が進行する今日の高高度情報通信社会においては、利便性と同時に安全性、信頼性の確保が求められる。地方自治体における個人情報保護・セキュリティ対策については、個人情報保護条例の制定（2006年4月現在で全ての都道府県、市町村が制定）や情報セキュリティポリシーの策定（2015年4月現在で都道府県の100%、市町村の97.9%の団体が策定）が進むなど、制度面における取組は着実に進展している。今後、信頼性の高い電子自治体を構築するためには、さらに運用面・技術面ともに取組の強化に努めていく必要がある。

さらに、ICTは、イノベーションの原動力として国民生活をより豊かに変える力を持っており、地域経済を活性化し、よりよい暮らしを実現するためにその果たす役割は大きい。具体的には、光ファイバー網を活用した高速インターネットによる学習教材の提供、ケーブルテレビ網を通じた農村地域への市況・気象情報等の提供、画像データの伝送による遠隔医療、雇用確保のための在宅テレワークの実施など、地方自治体により様々な取組が行われている。

（写真提供：千葉県市川市）

7 信息公开与居民参与

随着社会的复杂化，价值观的多样化，除了通过选举选出的议员举行议会活动来反映居民意志及通过法律上的直接请求等使居民参与外，构建反映居民意志的新体系显得愈加重要。

为此，近年来，在所有都道府县及所有市町村都制定了信息公开条例，根据来自居民的请求，积极地公开行政信息。公开信息的目的是通过地方自治体公开行政工作内容，由居民确认行政是否正

7 情報公開と住民参加

社会が複雑化し価値観が多様化することに伴い、選挙によって選ばれた議員の議会活動を通じた住民意思の反映や、法制度上の直接請求等を通じた住民参加だけでなく、新たな住民意思の反映の仕組みが重要になってきている。

このため、近年では全ての都道府県及び全ての市町村において情報公開条例が制定され、住民からの請求に基づき、行政情報が積極的に公開されている。情報公開には、地方自治体において、行

确执行，面向未来，保持良好的信赖关系。

近年来居民参与自治体行政事务的机制和渠道日趋多样化：根据地方自治体单独制定的条例（自治基本条例、居民参加条例等）而定的居民投票制度、地方自治体设立机构委员等公开招聘制度、让民众有机会对重大政策决定发表观点的征集公众建议制度、定期听取民众意见的居民评论员制度、通过电子邮件等随时广泛听取民众对整体行政工作意见的制度、向居民说明即将实施的政策并听取意见的说明会及互动交流会、行政部门与居民就某个专题共同加深认识的市民塾等。

此外，以官民携手互动为前提的政策举措在地方振兴工作中备受关注。地方行政部门的合作主体有居民个人、参与社区建设活动的任意团体、自治会及居委会，此外为促进本地区发展积极贡献的NPO（非盈利组织）等也日益成为政府部门的重要合作伙伴。



市政府公务员到基层开办讲座 大阪府高槻市

政の仕事の中身を公開することにより行政が適正に執行されていることを住民に確認してもらい、将来に向かって良好な信頼関係を保つという目的もある。

また、住民の自治体経営に対する参加の手法として、近年、地方自治体が独自に制定した条例（自治基本条例、住民参加条例等）に基づく住民投票制度や、地方公共団体が設置する機関等の委員の公募制度、重要な施策に対し住民の意見表明の機会を設けるパブリックコメント制度、定期的に意見を聴く住民モニター制度、電子メール等を活用して随時行政全般に対する意見を受け付ける広聴制度、遂行しようとする施策について住民に説明するとともに意見を聴く説明会・ワークショップ、行政と住民が共に特定テーマの理解を深めていく市民塾等の多様な手法が用いられている。

また、地域づくりにおいて、行政と住民の協働による基づく取組が目ざされており、行政とパートナーシップを組む主体として、個々の住民、任意の地域づくり団体、自治会・町内会のほか、地域貢献活動を行っているNPO等も重要な担い手となってきている。

（写真提供：大阪府高槻市）

8 放心、安全的城市建设

日本の地方自治体负责警察及消防工作，承担确保居民放心、安全生活的责任。

(1) 警察行政

警察行政在第二次世界大战前由中央政府直接负责，第二次世界大战后，基本上是由都道府县负责。作为中央政府的机构包括国家公安委员会及警察厅，负责警察制度整体的策划及协调等工作及职业教育、通信、鉴别等工作。其他与居民日常生活直接相关的警察活动均作为都道府县的工作范畴。都道府县设置公安委员会及警察总部，下设警察署、警岗、驻在所。2019年度在编警察总数约为28万9千人，除各都道府县警察总部外，以设置在全国的约6千3百处警岗为中心，实施警察活动。

日常的警察活动主要包括以巡逻、管理、门户安全指导为代表

8 安心安全のまちづくり

日本の地方自治体は、警察及び消防行政を所管しており、住民生活の安心安全の確保を担っている。

(1) 警察行政

警察行政は、第二次大戦前は中央政府が直接行っていたが、戦後は、基本的に都道府県がその役割を担っている。中央政府の機関としては、国家公安委員会と警察庁があり、警察制度全体の企画や調整等の仕事と教育、通信、鑑識等の仕事をしている。その他の住民の日常生活に直接関係のある警察活動は、全て都道府県の仕事として行われる。都道府県には、公安委員会と警察本部があり、その下に警察署、交番、駐在所が置かれている。2019年度の警察職員の定員総数は約28万9千人で、各都道府県警察本部ほか、全国約6千3百箇所に設置されている交番を中心に警察活動が実施されている。

日常的の警察活動としては、パトロールや取締り、

的防犯活動、鎮壓犯罪行為、偵察逮捕犯罪嫌疑人、對處於弱勢的孩子、老人、離家出走者等予以保護、交通管制及維持其他公共安全和秩序。此外，各警崗等還負責道路嚮導及遺失物等的處理。另外，為了維護居民的生活環境安全，對色情娛樂的治理整頓也是警察工作的一部分。

由於日本的刑法犯罪確知件數從1996年到2002年持續增加，因此，為了抑制犯罪案件的增加，消除國民的不安情緒，中央政府以重建“世界第一安全的國家—日本”為目標，設置了犯罪對策閣僚會議等，積極推進跨部門應對措施。這些措施收到了成效，2002年以後刑法犯罪確知件數持續下降，今後，仍需以建設抗犯罪能力強的社会為目標而繼續努力。

(2) 消防行政

消防行政的內容包括在發生火災、地震、風災、洪水等災害時保護居民的生命與身體安全，預防火災、滅火、急救搬運、防水、救助、實施大規模災害對策等。消防行政在第二次世界大戰前作為國家消防行政，一直由警察負責，第二次世界大戰後，其大部分工作由市町村（在東京主要為東京都）接管。

市町村的消防體制大體分為由消防總部和消防署組成的常備消防以及作為非常備自衛消防的消防團，近年來，幾乎沒有只設置消防團的自治體，基本上均實現了常備化（截至2019年4月，98.3%的市町村實現常備化）。關於市町村設置的消防總部，既有共同設置也有事務委託（稱之為跨區域合作），截至2019年4月，在全國共有728個總部。~~但到2017年4月為止，~~這些消防總部的約6成是管轄人口不足10萬人的小規模消防總部，由於小規模消防總部被指出其在出動體制、保有車輛等行政服務及組織管理方面存在局限性。消防廳為了完善和確立這類小規模總部的消防體制，於2006年7月制定了“關於市町村的消防廣域化基本指南”，有計劃地推進廣域化措施，2013年4月修訂了基本指南，實施了進一步的舉措。此外，在推進廣域化的同時，2017年4月制定了“有關市町村消防合作與協力的基本指南”，推進根據消防業務的性質，對部分業務開展靈活合作的制度。

在火災預防方面，由於日本的住宅火災發生率高，因此，各市町村積極推進普及住宅用火災報警器等住宅防火對策。並且，隨著少子高齡化社会的加劇等，急救需求有所增大，2017年的急救出動件數連續9上升，約達到634件例（歷史最高）。為了應對這種情況，正積極推進根據緊急程度進行相應合理的急救運送的機制、居民在猶豫是否需要呼叫急救車時可提供電話諮詢的急救安心中心業務（#7119）等鼓勵正確利用急救車的工作，以及應急處理的普及引導、完善醫療機構的接收體制等措施。

另外，由於在日本地震、暴風雨等大規模自然災害較多，並且，考慮到今後還有可能發生南海海溝巨大地震、首都直下型地震等大規模地震的緊迫性，需要通過以消防機構、自治會及居委會為單位的自主防災組織、企業、志願者等相互合作，提高綜合的防災能力，以消防機構為中心，採取培訓、引導、培養人才等對策。

施設等の指導に代表される防犯活動や犯罪の鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、弱い立場にある子供、老人、家出人等の保護活動、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に当たっている。その他各交番等では、地理案内や遺失物等の処理も行われる。さらに、住民の生活環境の安全を守るため、風俗環境の浄化対策も警察行政の一分野である。

わが国の刑法犯の認知件数が1996年から2002年にかけて増加を続けたため、犯罪の増加に歯止めをかけ国民の不安を解消するため、中央政府においては、「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、犯罪対策閣僚会議を設けるなど省庁横断的に取組を進めた。この結果、2002年以降、刑法犯認知件数は一貫して減少しているが、引き続き犯罪に強い社会の実現を目標として取り組んでいる。

(2) 消防行政

消防行政は、火災や地震、風水害等の災害から住民の生命と身体を守る仕事であり、火災予防、消火、救急搬送、水防、救助、大規模災害対策等を行う職務である。消防行政は、第二次大戦前は国家消防として警察が担当していたが、戦後は、その大部分を市町村（東京では主に東京都）が受け持つこととされている。

市町村における消防体制は、大別して消防本部及び消防署から成る常備消防と、常備でない自衛消防としての消防団があるが、近年は、消防団のみが置かれている団体はほとんどなく、ほぼ常備化されている（2019年4月現在、市町村の98.3%が常備化）。市町村が設置している消防本部については、共同設置や事務の委託（これらを広域化という）もあり、2019年4月現在、全国で728本部が設置されている。これら消防本部の約6割が管轄人口10万人未満の小規模消防本部であるが、小規模消防本部は出動体制、保有車両等の行政サービス面や組織管理面での限界が指摘されている。消防庁では、これら小規模本部の消防体制の整備確立を図るため、総務省消防庁は、2006年7月に「市町村の消防の広域化に関する基本指針」を定め、計画的な広域化を推進し、2013年4月には基本指針を改正し、更なる取り組みを進めている。また、広域化の推進と併せて、2017年4月に「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」を定め、消防事務の性質に応じて、事務の一部について柔軟に連携・協力していくことも推進している。

火災予防の面では、わが国では住宅火災被害が多いため、市町村は、住宅用火災報警器の普及など住宅防火対策を推進している。また、少子高齡化社会の進展等に伴い救急需要が増大しており、2017年中の救急出動件数は約634万件（過去最高）に上り、9年連続の増加となった。このような状況に対応するため、緊急度に応じた適切な救急搬送のための仕組みづくりや住民が救急車を呼ぶかどうか迷った時の電話相談窓口である救急安心センター事業（#7119）などの救急車適正利用の推進、応急手当の普及啓発、医療機関の受入体制の充実等に取り組んでいる。

さらに、わが国は地震、集中豪雨等の大規模自然災害が多く、今後も南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの大規模地震発生の切迫性が指摘されていることから、消防機関、自治会・町内会を単位とした自主防災組織、企業、ボランティア等の連携による地域の総合的な防災力を高めることが必要と考えられており、消防機関を中心に訓練、啓発、人材育成等に取り組んでいるところである。



消防队员实施灭火作业 兵库县神戸市

9 完善教育

在教育行政方面，通过第二次世界大战后的教育制度改革制定了教育基本法和学校教育法，实行小学、中学、高中、大学的就学年限分别为6、3、3、4年的学校制度。

小学6年、中学3年的9年制义务教育已经普及，初中升高中的升学率由1950年时的42.5%上升到了1970年的82.1%、1980年的94.2%，到2018年已达到了98.8%，大大促进了教育机会的平等。在义务教育方面，根据中央政府的学习指导要领的基本要求，确立了使孩子们在全国的任何地方都能享受同等教育水平的制度。学习指导要领随着社会的发展趋势而与时俱进。2006年，教育基本法在实施60年后被重新修正，制定了以培养公共精神、尊重生命及自然的态度等作为教育目标的新规定。在此基础上，2008年3月，为了普及“生存能力”这一理念，确立踏实的学习能力，以确保必要的授课时间等为内容，对学习指导要领进行了重新修改。

根据《有关地方教育行政的组织及运营的法律》规定，地方的教育行政基本上是由设置在都道府县及市町村的教育委员会来负责实行。教育委员会是在地方自治体的执行机构中，具有独立于知事或市町村长等首长的地位和权限的行政委员会。它负责学校等其他教育机关的设置及管理、教职员的任命等教育相关事务，同时具有执行上述事务的权限，但是，上述事务的预算编制、执行及条例案提案权归属于知事及市町村长。而私立幼儿园、小学、中学、高中及专修学校等其他各种学校相关的事务由都道府县知事管理。

由于小学及中学的设置与居民及地区公共团体密切相关，因此，原则上由市町村负责。在公私立学校的设置比例上，小学为国立0.4%、公立98.5%、私立1.1%；初中为国立0.7%、公立91.7%、私立7.6%（截至2018年度）；高中为国立0.3%、公立72.7%、私立27.0%（截至2018年度）。而公立高中，多数是由都道府县设置。另外，特别支援学校也由都道府县设置。

教育行政中，社会教育与学校教育一样，也占有重要地位。地

9 教育の充実

教育行政においては、第二次大戦後の教育制度の改革によって、教育基本法及び学校教育法が制定され、小学校、中学校、高等学校、大学の就学年限について6・3・3・4制の学校制度が採用されている。

小学校6年、中学校3年の9か年の義務教育が定着し、高等学校への進学率が1950年当時の42.5%から1970年には82.1%、1980年には94.2%、2018年には98.8%と大きく改善する等教育の機会均等は大きく促進されてきた。義務教育については、中央政府の学習指導要領の基準により、子供たちが全国どこでも同じ教育水準を受けられるように制度が確立されている。学習指導要領は社会の趨勢を踏まえ見直されており、2006年に教育基本法が60年ぶりに改正され、公共の精神、生命や自然を尊重する態度を養うこと等が教育の目標として新たに規定されたことを踏まえ、2008年3月に、「生きる力」という理念の共有や、確かな学力を確立するために必要な授業時数の確保等を内容とする学習指導要領の見直しが行われた。

地方的教育行政は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、基本的に都道府県及び市町村に設置された教育委員会によって処理される。教育委員会は、地方自治体の執行機関のうち、知事又は市町村長という長とは独立した地位と権限を持つ行政委員会である。教育委員会は、学校その他の教育機関の設置・管理、教職員の任命等教育に関する事務について責任を負うとともに、これらを執行する権限をもつが、予算の編成・執行や条例案を提出する権限は、知事及び市町村長に属する。なお、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校及、専修学校び各種学校に関する分野については、都道府県知事が所管する。

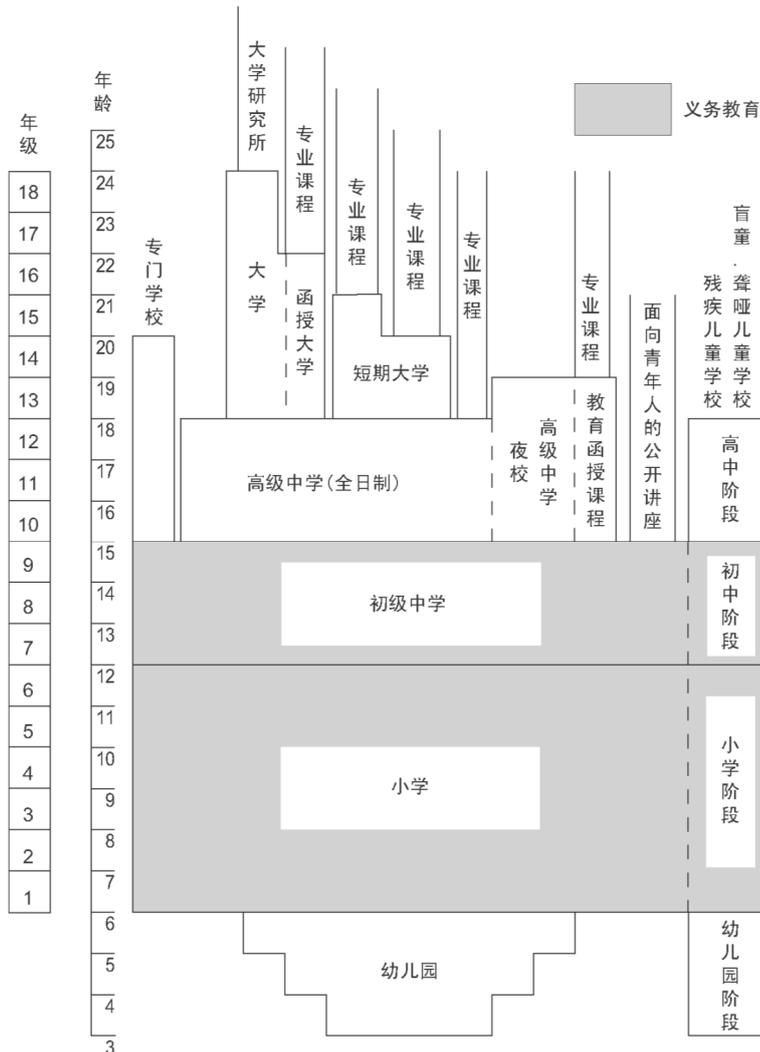
小学校及び中学校の設置は、住民や地域コミュニティと密接な関係を持っているので、原則的に市町村が行うことになっている。小学校の設置者は、国立0.4%、公立98.5%、私立1.1%、中学校の設置者は、国立0.7%、公立91.7%、私立7.6%である（2018年度現在）。高等学校の設置者は、国立0.3%、公立72.7%、私立27.0%となっており（同）、公立高等学校については、都道府県が設置するものがほとんどである。さらに、特別支援学校は、都道府県が設置することとされている。

教育行政において、学校教育と並んで社会教育

方自治体开展的社会教育范围极其广泛，包括开设社会教育讲座、讲演会和学习会；开办和运营图书馆、公民馆及博物馆等社会教育设施；指导青年学校等的人才培养工作；提供体育及休闲所需的设备器材等。随着人们休闲时间的增多、高龄化加速，社会教育显得愈加重要。特别是近年来，在国民中间“终生学习”这一词已经普及，提供终生学习活动的场所成为地方自治体行政工作的重要内容。



外语指导助手(Assistant Language Teacher: ALT)的授课场面



も重要な分野を占めている。地方自治体が行う社会教育は、社会教育のための講座の開設や講演会・講習会等の開催、図書館・公民館・博物館等の社会教育施設の設置運営、青年学校等の育成指導、体育・レクリエーションに必要な設備器材の提供等その範囲は極めて広い。余暇時間の増大、高齢化の進行等により、社会教育はますます重要になってくると考えられる。特に近年は国民の間に「生涯学習」という言葉も定着してきており、生涯学習活動の場の提供が地方自治体の行政として重要になっている。

现行教育制度

10 地方公営企業、第三部門企業等の経営改革

(1) 地方公営企業

① 地方公営企業概況

地方自治体通过企业活动的形式提供供水、确保公共运输、提供医疗、污水处理等地区居民生活及地方发展不可缺少的服务。由自治体经营的开展上述业务的企业统称为“地方公営企業”。截至2017年度末，地方公営企業在全国运营的项目共有8,398项。其中具有代表性的项目包括下水道(3,631)、供水道(1,926)、医院(630)、护理服务(546)、开发宅基地(438)、建设停车场(216)、市场(160)、工业用水道(156)、交通(86)、港湾完善(97)、电(100)、煤气(27)、等(数字为项目数)。同时，根据地理条件，还包括滑雪场、酒店及其他观光设施等项目等，涉及的种类非常广泛。

地方公営企業の事務は地方自治体事務の一部、却与一般的行政事務有所不同，要求具有“企业”的特殊性质，特别要求能有效率、合理地运营。地方公営企業中设置相当于民间企业社长的企业管理者，此外，还设置特别会计来管理企业的会计事务。地方自治体开展业务所需的费用是由一般税金提供，但地方公営企業在提供居民服务的同时，作为报酬向接受服务的利用者收取费用，这些收入原则上充当事业运营所需的经费。

近年来，地方自治体如何形成精简、有效率的政府，实现财政的健全化成为紧要课题，在这种情况下，地方公営企業领域也需要积极引进民间的经营方法，不断实施经营改革。因此，各地方自治体纷纷采取了将缺乏公共性意义的项目转让给民间、利用PFI项目、开展民间委托等措施。

② 公立医院改革

公立医院负责向包括因核算原因很难由民间医疗机构提供服务的地区在内的各地区提供生活所需的医疗服务。但是，近年来，随着经营状况的明显恶化，医生不足引发诊疗体制不得不缩小等问题，公立医院的经营陷入极其严峻的境地。

为此，2007年总务省制定了“公立医院改革导则”，由设置公立医院的各地方自治体制定公立医院改革方案。其结果，进行重组、网络化或改变经营形态的医院大幅增加，同时实现盈利的医院也由30%增加到50%，显现了一定成果。但是，医生人数不足的问题依然存在，半数以上的公立医院即使加上一般会计的拨款依然处于赤字经营状态。要确保公立医院的可持续经营，今后需要不断的改革和努力。

在中央政府层面，为建立可持续的社会保障制度推进改革，制定了医疗介護综合确保推进法。根据该法律正在推行医疗服务提供制度的改革。今后，公立医院改革则有必要为实现都道府县的地域

10 地方公営企業、第三セクター等の経営改革

(1) 地方公営企業

① 地方公営企業全般

地方自治体は、水の供給や公共輸送の確保、医療の提供、下水の処理等地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを企業活動という形で提供している。こうした事業を行うために地方自治体が経営する企業を総称して地方公営企業と呼んでいる。2017年度末現在で、全国で8,398事業が運営されている。地方公営企業として行われている代表的な事業には、下水道(3,631)、水道(1,926)、病院(630)、介護サービス(546)、宅地造成(438)、駐車場整備(216)、市場(160)、工業用水道(156)、交通(86)、港湾整備(97)、電気(100)、ガス(27)等がある(数字は事業数)。また、立地条件に応じて、スキー場、ホテルその他の観光施設等の事業が行われるなど、その種類は極めて多岐にわたっている。

地方公営企業は、地方自治体の事務の一部であるが、一般の行政事務とは異なり、「企業」としての特殊な性格から、特に能率的、合理的な運営が要求される。地方公営企業には、民間企業の社長にあたる企業管理者が置かれているほか、地方公営企業の経理は特別会計を設けてこれを行うこととされている。地方自治体が行う仕事に要する費用は通常税金で賄われるが、地方公営企業においては、住民サービスを提供し、その提供を受けた利用者から対価として料金を徴収し、その収入で事業運営に必要な経費を賄うことを原則としている。

近年、地方自治体において、簡素で効率的な政府を実現し、財政の健全化を図ることが喫緊の課題となっている状況の下で、地方公営企業分野においても、民間的経営手法の積極的な導入を含めた不断の経営改革を行うことが求められている。このため、各地方自治体において、公共性の確保の意義が薄れている事業の民間譲渡、PFI事業、民間委託等の手法を活用した取組が見られる。

② 公立病院改革

公立病院は、採算性の面から民間医療機関によるサービスの提供が困難な地域を含め、地域に必要な医療サービスの提供を担っている。しかしながら、近年、経営状況が顕著に悪化するとともに、医師不足に伴い診療体制の縮小を余儀なくされるなど、経営の維持が極めて厳しい状況になっている。

このため、2007年、総務省により「公立病院改革ガイドライン」が策定され、公立病院を設置する地方自治体は、公立病院改革プランを策定することとされた。その結果、再編・ネットワーク化や経営形態の見直しに取り組む病院が大幅に増加するとともに、経営損益が黒字である病院の割合が約3割から約5割にまで改善するなど一定の成果を上げている。しかしながら、依然として続く医師不足等の厳しい環境が続き、半数以上の公立病院が一般会計の繰入れを含めても赤字経営の状況にあって、持続可能な経営を確保していくためには、今後とも不断の改革努力が求められている。

国においては、持続可能な社会保障制度の確立

医疗构想，统筹开展。

为此，总务省于2015年制定“新公立医院改革导则”，针对各地方公共团体规定了公立医院的新改革方案。要求公立医院为实现地域医疗构想开展业务、进行统筹，同时推进重组、网络化、改变经营形态等各项深入改革。

(2) 第三部门企业

经过经济的高速增长，居民需求愈发多样化和高端化，行政领域也需要采取新的对策，在此过程中，地方自治体采用了多种项目实施方法。其中之一就是建立“第三部门企业”。所谓第三部门企业，是一种不同于公有企业和民间企业的经济实体，它能发挥公有企业和民间企业所分别具有的功能和优点。

自20世纪60年中后期开始，地方自治体建立了很多第三部门企业，承接大规模工程。特别是随着积极引进民间活力的制度相继出台以及地方自治体纷纷积极采取搞活地区的对策，20世纪80年代中后期第三部门企业大量增加。然而，此后其增加的势头一度停滞，并且还有一部分第三部门企业由于设立形态及运营方面面临问题而陷入经营困境。

截至2017年3月，第三部门企业的数量全国为7,503家，与前一年相比减少了0.4%。其中获得收益的第三部门企业占调查对象法人的63.4%(3,962法人)，而3.9%(245法人)处于入不敷出的状态。同时，由地方自治体提供补助金维持运营的第三部门企业占整体的43.9%，由地方自治体提供贷款的占12.3%。

第三部门企业在本地区承担着支撑居民生活的重要作用，与此同时，如果经营情况恶化，恐怕会给地方自治体的财政造成重大影响。为此，总务省在2009至2013年度之间集中推进“第三部门企业根本改革”，从全国范围看，取得了地方公共团体财政支援大幅降低、赤字企业及资不抵债企业的重组等良好效果。虽然“第三部门企业根本改革”已告一段落，但地方公共团体自身不断努力强化财政能力仍然是极为重要的工作。故此，2014以后，相关第三部门企业应以自身判断及责任继续谋求业务效率化及经营健全化。

を図るための改革の推進に関する法律に基づく措置として、医療介護総合確保推進法に基づく医療提供体制の改革が進められており、今後の公立病院改革は、都道府県が策定する地域医療構想の実現に向けた取組と整合的に進める必要がある。

このため総務省では、2015年に「新公立病院改革ガイドライン」を示し、各地方公共団体に対し、新公立病院改革プランを策定し、地域医療構想の実現に向けた取組と整合を図りながら、経営効率化、再編・ネットワーク化、経営形態の見直し等の更なる改革に取り組むよう要請している。

(2) 第三セクター

高度経済成長をへて住民ニーズが多様化、高度化し、行政においても新たな対応が必要とされる中で、地方自治体により多岐にわたる事業実施手法が採用されてきた。その一つとして、公共セクター、民間セクターとは別の事業主体であって、公共セクターと民間セクターのそれぞれが持つ機能・利点を活かせることを目的とした、いわゆる「第三セクター」方式がある。

1960年代後半から、大規模プロジェクトの事業主体として、多くの第三セクターが設立された。特に、民間活力の積極的な導入のための制度が相次いで創設されたことや、地方自治体の地域活性化への積極的取り組みとあいまって、1980年代後半には第三セクターの設立が増加した。しかし、その後、設立の伸びは止まるとともに、一部に設立の在り方や運営に問題を抱え、経営不振に陥いる例が見られるようになった。

2017年3月現在の第三セクターの数は、全国で7,503法人であり、前年より0.4%減少している。調査対象法人の63.4%(3,962法人)は黒字であるが、3.9%(245法人)は債務超過の状態である。また、地方自治体から補助金を交付されている法人が全体の43.9%、地方自治体から貸付金を給付されている法人が12.3%ある。

第三セクターは、地域において住民の暮らしを支える重要な役割を担っている一方で、経営が悪化した場合には地方自治体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。そのため総務省では、2009年度から2013年度までの間に「第三セクター等の抜本的改革」を集中的に推進し、全国的に見れば、地方公共団体による財政支援の大幅な減少、赤字法人や債務超過法人の整理等、相当程度の成果を挙げたところである。「第三セクター等の抜本的改革」は一区切りとしたが、地方公共団体は自らの財政規律の強化を不断に図っていくことが重要であるため、2014年度以降においても、関係を有する第三セクター等について自らの判断と責任による効率化・経営健全化に取り組むことが必要とされている。

第3章

目前地方自治所面临的课题

在第2章列举了各个地方自治体所面临的行政课题，本章将对整个地方行政、财政体系的主要课题进行解说

1 地方分权改革

(1) 地方分权的背景

为了应对全球化、人口减少及少子高龄化、ICT革命的进展等社会经济形势的变化，满足人们日趋多样化的需求，建立能让国民切身感受到充实和富有的“富有个性并充满活力的地区社会”，地方自治体作为地区综合行政主体应发挥的作用越发显得重要。

为了在这一背景下更好地满足国民的期望，以“贴近居民的行政服务要由切近居民的地方自治体来提供”的原则，深化地方分权成为重要的现实课题。

(2) 地方分权的进展

1995年5月，国家制定了以综合地、有计划地推进地方分权为目的的“地方分权推进法”，根据该法在同年7月成立了“地方分权推进委员会”。

由该委员会审议地方分权推进计划的具体方针，并以废除机关委任事务制度等为内容，向内阁总理大臣提出5次建议。

国家接受建议后，通过内阁会议的决议，制定“地方分权推进计划”，同时于1999年7月制定了“地方分权一揽子法”，于2000年4月施行。该法是明治以来形成的中央集权型行政体系向地方分权型行政体系转型的象征，对于推进地方分权具有极其重要的意义。其主要项目如下所示：

① 明确国家和地方自治体各自应承担的责任

- 地方自治体广泛承担自主、全面实施地区行政的责任
- 国家负责的是：
 - a) 涉及国家在国际社会中存立的事务
 - b) 适宜在全国进行统一规制的各种国民活动或者有关地方自治的基本准则方面的事务
 - c) 实施必须以全国规模、从全国性角度开展的措施和工作

此外重点担负其他原本应当由国家发挥的功能

但是在单项法律领域，这一原则并未完全贯彻，明确分工仍然是一个持续存在的课题。

第3章

現在の地方自治をめぐる課題

第2章では個々の地方自治体が直面している行政課題を取り上げたが、本章では、地方行政のシステム全体の課題として位置付けられている主要なテーマについて解説する。

1 地方分権改革

(1) 地方分権の背景

グローバル化、人口減少・少子高齢化、ICT革命の進展等といった社会経済情勢の変化に対応し、国民の多様なニーズに即応しつつ、国民がゆとりと豊かさを実感できる「個性豊かで活力に満ちた地域社会」を築き上げていくために、地域の総合的な行政主体である地方自治体の果たすべき役割はますます大きくなっている。

こうした中で国民の期待に応えていくためには、住民に身近な行政は住民に身近な地方自治体において処理することを基本に、地方分権の推進を図ることが重要な課題となってきた。

(2) 地方分権の進展

1995年5月に、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする「地方分権推進法」が制定され、この法律に基づき同年7月には「地方分権推進委員会」が発足した。

同委員会においては、地方分権推進のための具体的な方策が審議され、機関委任事務制度の廃止等を内容とする5次にわたる勧告が、内閣総理大臣に対して行われた。

それら勧告を受けた国は、閣議決定により「地方分権推進計画」を作成するとともに、1999年7月に「地方分権一括法」を制定し、2000年4月に施行した。この法律は、明治以来形成されてきた中央集権型行政システムを地方分権型行政システムへと転換するものであり、地方分権の推進にとって、極めて大きな意義を持つものである。その主要な項目は、次のとおりである。つて、極めて大きな意義を持つものである。

① 国と地方自治体の役割分担の明確化

- 地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う
 - 国は、
 - a) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
 - b) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
 - c) 全国的な規模、全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施
- その他の、国が本来果たすべき役割を重点的に担う

但し、この原則は、個別の法令の分野では、必ず

② 废除机关委任事务制度

机关委任事务制度是指地方自治体的执行机关（知事、市町村长等）在大臣指挥监督之下作为国家机关处理国家事务的制度，是明治时代在参考德国法律的基础上引入的，它作为国家利用地方自治体处理自己事务的一个手段得到长期运用。该制度的废除经历了较长时期，且破费周折。

③ 对国家干预的法定化及纠纷处理程序的完善

通过修订该制度，确立了地方自治体是独立的行政主体和法律主体、其与国家的关系须以法律形式加以规范的原则。将国家干预通过法律形式进行归类，建立了地方公共团体如果对于大臣提出的纠正要求、纠正指示等干预不服，可以向第三方机构申请审查，甚至向高等法院提起诉讼的制度。

しも徹底されておらず、役割分担の明確化は、引き続き課題であり続けている。

② 機関委任事務の廃止

機関委任事務は、地方自治体の執行機関（知事、市町村長など）が大臣の指揮監督の下に国の機関として処理する国の事務のことで、明治期にドイツ法を参考にして導入され、国が地方自治体を使って自らの事務を処理させる手段として活用されてきた。この制度の廃止は、長年の懸案であった。

③ 関与の法定化と係争処理手続きの整備

この制度改正により、地方自治体は、独立の行政主体、法的な主体として、その関係は、法律により規律される原則が確立された。国による関与が法律によって類型化され、是正の要求、是正の指示などの大臣からの関与に不服がある地方公共団体は、第三者機関に審査を申し出ることができ、さらに高等裁判所に出訴する制度が設けられた。

2 地方分权时代的新趋势

(1) 应对人口减少社会的行政体制

以目前的人口发展态势，我国人口将于 2060 年减至 8,700 万人，目前很多居住地区将出现人口低密度化，甚至无人居住化。人口减少对地域社会造成的影响各地虽有不同，但这将严重影响区域社会持续发展的危机感已被广泛认同。地方自治体如何确保可持续的行政服务以支撑居民生活是急需解决的课题。

在此情况下，2014 年 5 月 15 日启动的第 31 次地方制度调查会，受安倍首相提出的有关“如何建立切实应对人口减少的三大都市圈及地方圈地方行政体制制度、如何建立议会、监察等地方公共团体监管制度”的咨问，进行了相关调查审议。经过约 2 年的充分调查和审议，调查会于 2016 年 3 月 16 日向安倍首相提交了总结报告。其中，就地方公共团体之间的广域联合、充分利用地方公共团体以外的外部资源提供行政服务、以及通过首长、监察委员、议会、居民的职责分工建立监管体制等进行了答复。进入人口持续减少的社会后，要维持各地区区域经济的稳定发展、继续提供各种行政服务，让人们维持放心、舒适的生活，必须推行必要措施、改变地方行政体制。

2 地方分権時代への新たな展開

(1) 人口減少社会に対応する地方行政体制等のあり方

我が国は、現状が続けば、2060 年には人口が約 8,700 万となり、現在の多くの居住地域で、低密度化・無居住化が生じると見込まれている。人口減少が地域にもたらす具体的な影響は地域によって様々だが、地域社会の持続可能性について危機意識が急速に高まっている。人々の暮らしを支える行政サービスを提供しているのは地方自治体であるため、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題となっている。

このような状況の下で、平成 26 年 5 月 15 日に発足した第 31 次地方制度調査会は、安倍内閣総理大臣から「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」について諮問を受け、調査審議が行われてきた。約 2 年に及ぶ活発な調査審議の結果、同調査会は、地方公共団体間の広域連携や地方公共団体以外の外部資源の活用等による行政サービスの提供、また、長、監査委員、議会、住民の適切な役割分担によるガバナンス等のあり方について取りまとめた答申を、平成 28 年 3 月 16 日に安倍内閣総理大臣に提出した。

人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心して暮らしを営んでいけるような持続可能な行政サービスを提供していくため、必要な施策を打ち出し、地方行政体制を見直していくことが重要となっている。

(2) 扩大区域经济良性循环与可承汇率变动影响的区域激光机结构改革

为推动区域经济的再生，需要产（产业界）学（大学等）金（区域金融机构）官（地方自治体）加强合作，充分利用丰富的区域资源和区域资金，建立新企业，提供更多工作岗位。

为此，总务省为实现从地方推动 GDP 增长，打造强有力的日本经济的目标，正在进一步开展“地域经济好循环推进项目”，以帮助地方创造“工作岗位”，构建“可承受汇率变动影响的地域经济结构”。除充分利用区域资源和区域资金建立雇佣能力较强的区域紧密型企业的“10,000 个本地项目”、以地方公共团体为核心利用生质燃料、废弃物等区域资源建立区域能源企业的“分散型能源基建项目”之外，还积极推动“挑战·故乡与

(2) 地域経済の好循環拡大と為替変動にも強い地域の経済構造改革

地域経済の再生を進めるためには、産（産業界）・学（大学等）・金（地域金融機関）・官（地方自治体）の連携のもと、豊かな地域資源と地域の資金を活用して、事業を起し、雇用を生み出すことが必要である。

こうした中、総務省では、地方から GDP を押し上げ、強い日本経済につなげるため、地域に「雇用」を生み出し、「為替変動にも強い地域経済構造」を構築する「地域経済好循環推進プロジェクト」の更なる推進を図っている。地域の資源と資金を活用して雇用吸収力の大きい地域密着型企業を立ち上げる「ローカル 10,000 プロジェクト」、地方公共団体を核として、バイオマス、廃棄物等の地域資源を活用した地域エネルギー事業の立ち上げを図る「分散

工作”等业务，促进“人才、信息”流向地方。

(3) 实现地方税改革、确保地方财政税收的充足

为从财政方面确保地方分权改革，保证地方自由使用的财政收入的充足非常重要。

推进地方分权，让地方政府在自身权限与责任下实施行政服务，其基础是构建税源结构平衡、税收相对稳定的地方税体系，因此必须扩大地方税税源。

另一方面，根据目前经济情况要确保摆脱通缩、经济再生的目标，税收制度同样扮演重要角色。为了从地方开始摆脱通缩、实现经济再生，在2016年度的税制改革中，作为旨在促进企业成长的法人税改革的一环，降低了法人事业税的所得部分税率并扩大了外形标准税的征收范围。此外，为推进地方创生，纠正地域间的税源不平衡，缩小地方政府财政能力差距，正在推行平衡地方法人课税不均的各种举措。

又，在2019年度地方财政计划中，为了让地方政府能够在解决地方创生等重要课题的同时，维持稳定的财政运营，就地方公共团体可自由使用的财政收入“地方交付税”的一般财源总额，比2018年度上调了0.59万亿日元。

总之，为了使地方财政实现健全化，建立不依靠临时财政对策债等特例债的财务体制极为重要。为此，在岁入方面，通过区域经济的活性化发展、创造就业等方式增加地方税收的同时，在岁出方面，要推动有重点、有效率的业务。今后，在总务省“没有地方的再生就没有日本的再生”这一认识下，将努力实现地方税改革，确保地方财政税收的充足。

型エネルギーインフラプロジェクト」に加え、地域への「ヒト・情報」の流れを創出する「チャレンジ・ふるさとワーク」にも取り組んでいる。

(3) 地方税改革の実現・地方税財源の充実確保

地方分権改革を財政面で支えるため、地方が自由に使える財源の充実が大きな課題になっている。

地方分権を推進するためには、地方が権限と責任を持って行政サービスを実施するための基盤となる、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築し、地方税源の充実を進めることが必要である。

地方税源の充実を図る一方で、現下の経済情勢を踏まえてデフレ脱却・経済再生をより確実なものにしていくことも税制の大切な役割の一つである。デフレ脱却と経済再生を地方から後押しする取組を進めるため、平成28年度税制改正においては、成長志向の法人税改革の一環として、法人事業税所得割の税率引下げと外形標準課税の拡大などを行うほか、地方創生の推進に向け、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、地方法人課税の偏在是正に向けた措置等を行ったところである。

また、平成31年度の地方財政計画において、地方が地方創生等の重要課題に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方公共団体が自由に使える財源である地方交付税等の一般財源総額について、平成30年度を0.59兆円上回る額を確保したところである。

あわせて、地方財政の健全化のためには、臨時財政対策債のような特例債に頼らない財務体質を確立することが重要である。このため、歳入面においては、地域経済の活性化、雇用の創出等により、地方税収の増加を図るとともに、歳出面においては、重点化・効率化を進めていくことが必要である。今後とも、「地方の再生なくして日本の再生はない」との総務省の考えの下、地方税改革の実現・地方税財源の充実確保が行われる予定である。

各都道府县人口、面积、城市及町村数量

(截至2019年1月1日)

除北海道北方领土的6个村、东京都的23个特别区以外，日本有1718个自治体。

	人口	面积(km ²)	都道府县政府所在地	自治体数量
北海道	5,304,413	83,424.31	札幌	179
青森县	1,292,709	9,645.59	青森	40
岩手县	1,250,142	15,275.01	盛冈	33
宫城县	2,303,098	7,282.22	仙台	35
秋田县	1,000,223	11,637.54	秋田	25
山形县	1,095,383	9,323.15	山形	35
福岛县	1,901,053	13,783.74	福岛	59
茨城县	2,936,184	6,097.06	水户	44
栃木县	1,976,121	6,408.09	宇都宫	25
群马县	1,981,202	6,362.28	前桥	35
埼玉县	7,377,288	3,797.75	埼玉	63
千叶县	6,311,190	5,157.65	千叶	54
东京都	13,740,732	2,190.93	东京	39
神奈川县	9,189,521	2,415.83	横浜	33
新潟县	2,259,309	12,584.10	新潟	30
富山县	1,063,293	4,247.61	富山	15
石川县	1,145,948	4,186.09	金泽	19
福井县	786,503	4,190.49	福井	17
山梨县	832,769	4,465.27	甲府	27
长野县	2,101,891	13,561.56	长野	77
岐阜县	2,044,114	10,621.29	岐阜	42
静冈县	3,726,537	7,777.42	静冈	35
爱知县	7,565,309	5,172.48	名古屋	54
三重县	1,824,637	5,774.40	津	29
滋贺县	1,420,080	4,017.38	大津	19
京都府	2,555,068	4,612.19	京都	26
大阪府	8,848,998	1,905.14	大阪	43
兵库县	5,570,618	8,400.96	神户	41
奈良县	1,362,781	3,690.94	奈良	39
和歌山县	964,598	4,724.69	和歌山	30
鸟取县	566,052	3,507.05	鸟取	19
岛根县	686,126	6,708.24	松江	19
冈山县	1,911,722	7,114.50	冈山	27
广岛县	2,838,632	8,479.45	广岛	23
山口县	1,383,079	6,112.30	山口	19
德岛县	750,519	4,146.65	德岛	24
香川县	987,336	1,876.72	高松	17
爱媛县	1,381,761	5,676.11	松山	20
高知县	717,480	7,103.93	高知	34
福冈县	5,131,305	4,986.40	福冈	60
佐贺县	828,781	2,440.68	佐贺	20
长崎县	1,365,391	4,132.09	长崎	21
熊本县	1,780,079	7,409.35	熊本	45
大分县	1,160,218	6,340.71	大分	18
宫崎县	1,103,755	7,735.31	宫崎	26
鹿儿岛县	1,643,437	9,186.94	鹿儿岛	43
冲绳县	1,476,178	2,281.12	那霸	41
全国	127,443,563	377,970.71		1,718