

# **Les Collectivités Locales au Japon**

**Association des Collectivités Locales pour les Relations Internationales**



## AVANT-PROPOS

Alors que nos sociétés connaissent des changements socio-économiques profonds, entraînés notamment par la révolution des technologies de l'information et la diversification des valeurs, le rôle des collectivités locales, niveau d'administration le plus proche du citoyen, n'a jamais été aussi important. La complexité sociale se prêtant en effet de moins en moins à un traitement standardisé et centralisé, la capacité des collectivités locales à faire face aux bouleversements actuels fait l'objet d'un large regain d'intérêt.

Le Japon n'échappe pas à cette tendance de fond. L'entrée en vigueur, en avril 2000, de la Loi globale de décentralisation a permis de renforcer l'autonomie locale dans notre pays, en clarifiant notamment les rôles respectifs de l'État et des collectivités, dans le but de favoriser l'émergence de communautés locales dynamiques et singulières.

Il me semble particulièrement important, dans ce contexte, de partager, par-delà les frontières nationales, nos différentes expériences et toute l'expertise accumulée dans ce domaine. Nos collectivités ont tout à y gagner.

C'est en tout cas le parti pris qui a présidé à la rédaction de cette brochure, dont l'objectif est de nourrir le débat en fournissant aux acteurs francophones de l'administration locale des informations de base sur les collectivités japonaises.

Le présent document constitue une refonte complète de l'édition originale, parue pour la première fois en 1995 et plusieurs fois mise à jour. Nous avons pris soin de le rendre aussi accessible que possible aux lecteurs peu familiers des problématiques politiques, administratives ou sociales propres à la société japonaise.

Un premier chapitre présente ainsi les données de base relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales japonaises. Les grands axes des politiques qu'elles mettent en œuvre font l'objet d'un deuxième chapitre, qui ouvre sur une troisième partie consacrée aux enjeux et perspectives des réformes de décentralisation.

J'espère sincèrement que la présente brochure contribuera, ne fût-ce que dans une modeste mesure, à mieux faire comprendre dans le monde l'organisation, le fonctionnement et les enjeux de l'administration locale japonaise.

Michihiro KAYAMA

Président du Conseil d'administration

Association des Collectivités Locales pour les Relations Internationales

Tokyo, le 26 mars 2010

(Note) Le présent document est à jour des données les plus récentes disponibles en décembre 2008. Son objectif étant de présenter des informations de base sur l'administration locale japonaise, il écarte de nombreux éléments de détail.

## 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を持つ能力が、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にあつて、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、逐次変更を加えてきたが、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、今回、全面改訂を行った。

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おり、市町村合併や道州制の議論など今日的な課題にも触れた内容となっている。

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。

2010年3月26日

財団法人自治体国際化協会理事長

香山 充弘

(Kayama Michihiro)

(※) 別紙まえがき文末

(注) 本書の内容は、原則として2008年12月現在において公にされている最新のデータに基づいている。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。

# Les Collectivités Locales au Japon

---

## Données de base sur l'autonomie locale au Japon

---

<b>1</b>	1 Le principe de l'autonomie locale .....	1
	2 Les deux niveaux de collectivités locales .....	2
	3 Le statut de collectivité locale .....	2
	4 Les territoires des collectivités locales .....	3
	5 La taille et le nombre des collectivités locales .....	3
	6 L'uniformité de statut à chaque échelon .....	6
	7 Les collectivités ordinaires et les collectivités spéciales .....	6
	8 Les organes locaux .....	9
	9 Les compétences locales .....	15
	10 Le pouvoir réglementaire des collectivités locales .....	18
	11 La démocratie participative locale .....	19
	12 Les rapports entre l'État et les collectivités locales .....	21
	13 Les finances locales .....	22
	14 La fonction publique locale .....	28

## Les grands axes des politiques locales

---

<b>2</b>	1 La dynamisation des territoires .....	31
	2 La gestion du vieillissement de la population et de la dénatalité .....	34
	3 L'amélioration de la qualité de vie .....	38
	4 Les relations internationales .....	40
	5 Le développement de l'administration électronique .....	42
	6 L'accès à l'information et la démocratie participative .....	43
	7 La sécurité .....	44
	8 L'éducation .....	46
	9 La réforme des entreprises publiques et d'économie mixte locales .....	48

## Enjeux et perspectives de la décentralisation

---

<b>3</b>	1 Les réformes de décentralisation .....	51
	2 La réforme des finances locales .....	53
	3 La promotion des fusions de communes .....	54
	4 L'introduction d'un niveau régional et le Plan de réforme intensive .....	55

# 日本の地方自治

## 第1章

### 日本の地方自治のアウトライン

1	地方自治の法律上の位置付け	1
2	地方自治体の階層数	2
3	地方自治体の性格	2
4	地方自治体の区域	3
5	地方自治体の規模と数	3
6	地方自治体の画一性	6
7	地方自治体の種類	6
8	地方自治体の組織	9
9	地方自治体の処理する事務	15
10	地方自治体の立法権	18
11	住民の権利（直接参政制度）	19
12	中央と地方の関係	21
13	地方財政制度	22
14	地方公務員制度	28

## 第2章

### 地方自治体の行政課題

1	地域の活性化	31
2	少子高齢化への対応	34
3	生活の質の向上	38
4	国際社会への対応	40
5	ICT革命への対応	42
6	情報公開と住民参加	43
7	安全安心のまちづくり	44
8	教育の充実	46
9	地方公営企業、第三セクター等の経営改革	48

## 第3章

### 現在の地方自治をめぐる課題

1	地方分権改革	51
2	地方財政制度の改革	53
3	市町村合併の推進	54
4	その他の課題	55

# Chapitre 1

## Données de base sur l'autonomie locale au Japon

### Introduction

L'objet de ce premier chapitre est de présenter les caractéristiques essentielles de l'administration locale japonaise. Les quatorze points suivants permettront d'en saisir les spécificités, en proposant un tour d'horizon du cadre institutionnel et politique des collectivités locales.

1. Le principe de l'autonomie locale
2. Les deux niveaux de collectivités locales
3. Le statut de collectivité locale
4. Les territoires des collectivités locales
5. La taille et le nombre des collectivités locales
6. L'uniformité de statut à chaque échelon
7. Les collectivités ordinaires et les collectivités spéciales
8. Les organes locaux
9. Les compétences locales
10. Le pouvoir réglementaire des collectivités locales
11. La démocratie participative locale
12. Les rapports entre l'État et les collectivités locales
13. Les finances locales
14. La fonction publique locale

### 1 Le principe de l'autonomie locale

#### (1) La garantie constitutionnelle de l'autonomie locale

La Constitution japonaise de 1946 (entrée en vigueur en 1947) reconnaît le principe de l'autonomie locale. Elle en fait un élément essentiel de la démocratie, et place ainsi les collectivités locales au coeur de la gouvernance nationale.

Ce sont les quatre articles de son Chapitre 8, intitulé "L'autonomie locale", qui posent les principes fondamentaux régissant l'administration locale au Japon. L'Article 92 évoque et reconnaît le "principe de l'autonomie locale", dont les deux constituants sont l'autonomie des collectivités - qui s'administrent librement - et l'autonomie de leurs habitants - qui sont à l'origine de cette libre administration. L'Article 93, se fondant sur l'autonomie des habitants, prévoit la création d'assemblées délibérantes et l'élection au suffrage universel direct de leurs membres et du chef de l'exécutif. L'Article 94, se fondant quant à lui sur l'autonomie des collectivités, accorde aux collectivités locales une compétence globale, assortie d'un pouvoir réglementaire, dans le cadre de la loi. L'Article 95 prohibe toute loi spéciale ne s'appliquant qu'à une seule collectivité locale sans le consentement de la majorité de ses électeurs, lequel doit être obtenu conformément à la loi, c'est-à-dire par l'organisation d'un référendum local.

Il résulte de ces dispositions, qu'à moins d'une révision constitutionnelle, il est impossible par exemple qu'une loi supprime purement et simplement les collectivités locales, ou que le chef d'un exécutif local soit élu par l'assemblée délibérante.

## 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

日本の地方自治は、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のものとしてとらえ、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) La Loi sur l'autonomie locale

De nombreuses lois ont été adoptées sur la base de l'Article 92 de la Constitution, qui dispose que "toute question concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales est fixée par la loi, sur le fondement du principe de l'autonomie locale". La plus importante d'entre elles est la Loi sur l'autonomie locale, entrée en vigueur en 1947 en même temps que la Constitution. Elle fixe non seulement les différentes catégories de collectivités, leurs compétences, les règles fondamentales applicables aux assemblées délibérantes, aux exécutifs locaux, ou encore aux finances locales, mais régit également les rapports entre collectivités et avec l'État.

Parmi les autres lois ayant trait à l'administration locale, on peut citer notamment la Loi sur la fonction publique locale, la Loi sur les fonctions électives, la Loi sur les finances locales ou encore la Loi sur la fiscalité locale.

## 2 Les deux niveaux de collectivités locales

Les dispositions de la Loi sur l'autonomie locale créent un système à deux niveaux de collectivités : la commune, unité de base divisée en trois échelons fondamentaux - *shi*, *chô*, et *son* - et le département, à l'assise territoriale plus vaste et dont l'histoire a donné naissance à quatre appellations - *to*, *dô*, *fu* et *ken*.

En incluant le niveau fédéral, la plupart des états fédéraux sont constitués de quatre niveaux d'administration, tandis que les états unitaires, avec leur gouvernement central, sont généralement constitués de trois niveaux. Le Japon adopte donc à cet égard la structure habituelle propre à un état unitaire.

## 3 Le statut de collectivité locale

### (1) Une structure de gouvernance démocratique

Les communes et les départements ne sont pas des services déconcentrés de l'État. Ce sont des personnes morales indépendantes de l'État, qui se caractérisent par un territoire, une population et des services propres. Des représentants démocratiquement élus par la population locale y mettent en oeuvre des compétences en vue de l'intérêt général.

### (2) Une structure administrative dotée de la compétence globale

Les compétences reconnues aux communes et départements sont accordées de manière non limitative. La Loi sur l'autonomie locale prévoit en effet que les collectivités locales ordinaires (\*) sont dotées d'une compétence globale pour gérer les affaires qui relèvent de leur territoire. Du fait de cette compétence globale, complétée au demeurant par des compétences spécifiques définies par des lois individuelles, les communes et départements sont considérés comme des structures d'administration générale ayant vocation à engager toute action qu'elles jugent nécessaire au profit de la communauté locale.

## (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な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の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、連邦一州一広域的の地方自治単位一基礎的の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、国一広域的の地方自治単位一基礎的の地方自治単位の 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) 一般的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。」(注)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。個別の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。

(\*) Il existe parallèlement des collectivités locales spéciales, dont le statut diffère (voir *infra*, chapitre 1, section 7).

## 4 Les territoires des collectivités locales

Les territoires actuels des collectivités locales sont le produit de l'histoire. La Loi sur l'autonomie locale de 1947 n'a pas touché aux délimitations qui existaient avant son adoption.

La somme de tous les territoires municipaux couvre l'ensemble du territoire japonais, et les deux niveaux de collectivités s'emboîtent parfaitement l'un dans l'autre. Tout citoyen japonais vit simultanément dans une commune et un département.

La Loi sur l'autonomie locale prévoit les conditions dans lesquelles les territoires des collectivités peuvent évoluer suite à une fusion ou à une modification de leurs délimitations géographiques. Aucune disposition n'envisage cependant la possibilité de créer de nouvelles collectivités locales là où il n'en existerait pas, ou d'en supprimer pour les transformer en territoires non rattachés à une collectivité existante.

## 5 La taille et le nombre des collectivités locales

Les communes et départements varient considérablement en termes de population. Le département de Tokyo compte 12,9 millions d'habitants, alors que celui de Tottori n'en abrite que 590 000. Les différences de superficie sont tout aussi nettes. Le département de Hokkaido s'étend sur plus de 80 000 km<sup>2</sup>, alors que celui de Kagawa ne dépasse pas 2 000 km<sup>2</sup>. La diversité des communes est encore plus prononcée, puisqu'elles comprennent aussi bien une ville comme Yokohama, qui est peuplée de plus de 1,2 million d'habitants, que le village d'Aogashima, dans le département de Tokyo, qui compte environ 200 habitants. La ville de Takayama dans le département de Gifu s'étend sur 2 178 km<sup>2</sup>, c'est-à-dire une superficie à peu près équivalente à celle du département de Tokyo, alors que le village de Funabashi dans le département de Toyama se contente de 3,47 km<sup>2</sup>.

Le nombre de départements (actuellement 47) n'a pas évolué depuis la mise en place d'un système d'administration locale moderne en 1888. Leurs délimitations, fondées sur d'anciennes unités d'administration locale, instituées dès le 8<sup>ème</sup> siècle, et sur des territoires remontant aux clans féodaux de l'époque d'Edo (à partir de 1603), sont profondément ancrées dans l'esprit des Japonais et sont de ce fait restées remarquablement stables. Cependant, avec l'accélération des fusions de communes, on débat aujourd'hui de l'éventualité de la suppression des départements dans le but de les remplacer par une dizaine de régions (appelées *dô* ou *shû* selon les cas).

Le nombre de communes se caractérise, en revanche, par une baisse constante depuis 1888. Une première "Grande fusion de l'ère Meiji", en 1889, l'a d'abord fait chuter de 70 000 à 15 000. Puis la "Grande fusion de l'ère Showa" a réduit des deux tiers, de 1953 à 1961, les 10 000 communes qui existaient encore au sortir de la guerre. Ces fusions ont non seulement permis de renforcer les capacités administratives et financières des communes, contribuant ainsi au développement de l'autonomie locale, mais elles ont aussi accompagné la très forte urbanisation de la période de haute croissance économique

(注) 特別地方公共団体も存在する。(詳細については、第1章 7を参照)

## 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、そのまま同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、すべ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、すべ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 地方自治体の規模と数

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1,290万人を超す東京都から59万人余りの鳥取県まで、面積8万km<sup>2</sup>を超す北海道から2,000km<sup>2</sup>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360万人を超す横浜市から約200人の東京都青ヶ島村まで、面積約2,178km<sup>2</sup>（東京都とほぼ同じ）の岐阜県高山市から約3.47km<sup>2</sup>の富山県舟橋村まで、これらのすべてが市町村という地方自治体である。

都道府県数は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。なお、最近においては、市町村合併の進展に伴い、都道府県を廃止して全国で10程度の道州制を導入することは是非が議論されている。

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（昭和の大合併）。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

d'après-guerre. Plus récemment, une nouvelle vague de fusions, dite "Grande fusion de l'ère Heisei", a accompagné les dernières réformes de décentralisation, et cherché à répondre aux exigences de plus en plus pressantes d'économies budgétaires. Elle a eu pour conséquence une nouvelle réduction du nombre de communes, qui est passé de 3 229 au 1<sup>er</sup> avril 1999 à 1 788 au 1<sup>er</sup> avril 2008.

La taille des communes japonaises n'a donc jamais cessé d'évoluer, avec l'instauration d'un système moderne d'administration locale dans un premier temps, puis pour leur permettre d'assumer les compétences de plus en plus complexes exigées par le développement économique et social.

### Population et superficie des collectivités locales

#### Population (au 31 mars 2008)

Population	Nb. De départements	Population	Nb. De villes ("shi")	Nb. d'arrondissements de Tokyo	Population	Nb. De localités urbaines("cho")/ villages("son")
10 millions ou plus	1	1 million ou plus	11		40 000 ou plus	23
5 millions ou plus	8	500 000 ou plus	15	7	30 000 ou plus	54
3 millions ou plus	1	300 000 ou plus	45	5	20 000 ou plus	134
2 millions ou plus	10	200 000 ou plus	38	4	10 000 ou plus	302
1 million ou plus	20	100 000 ou plus	152	6	5 000 ou plus	260
Moins de 1 million	7	50 000 ou plus	275		1 000 ou plus	207
		30 000 ou plus	187	1	Moins de 1 000	24
		Moins de 30 000	60			
Total	47	Total	783	23	Total	1004

#### Superficie (au 1er octobre 2007)

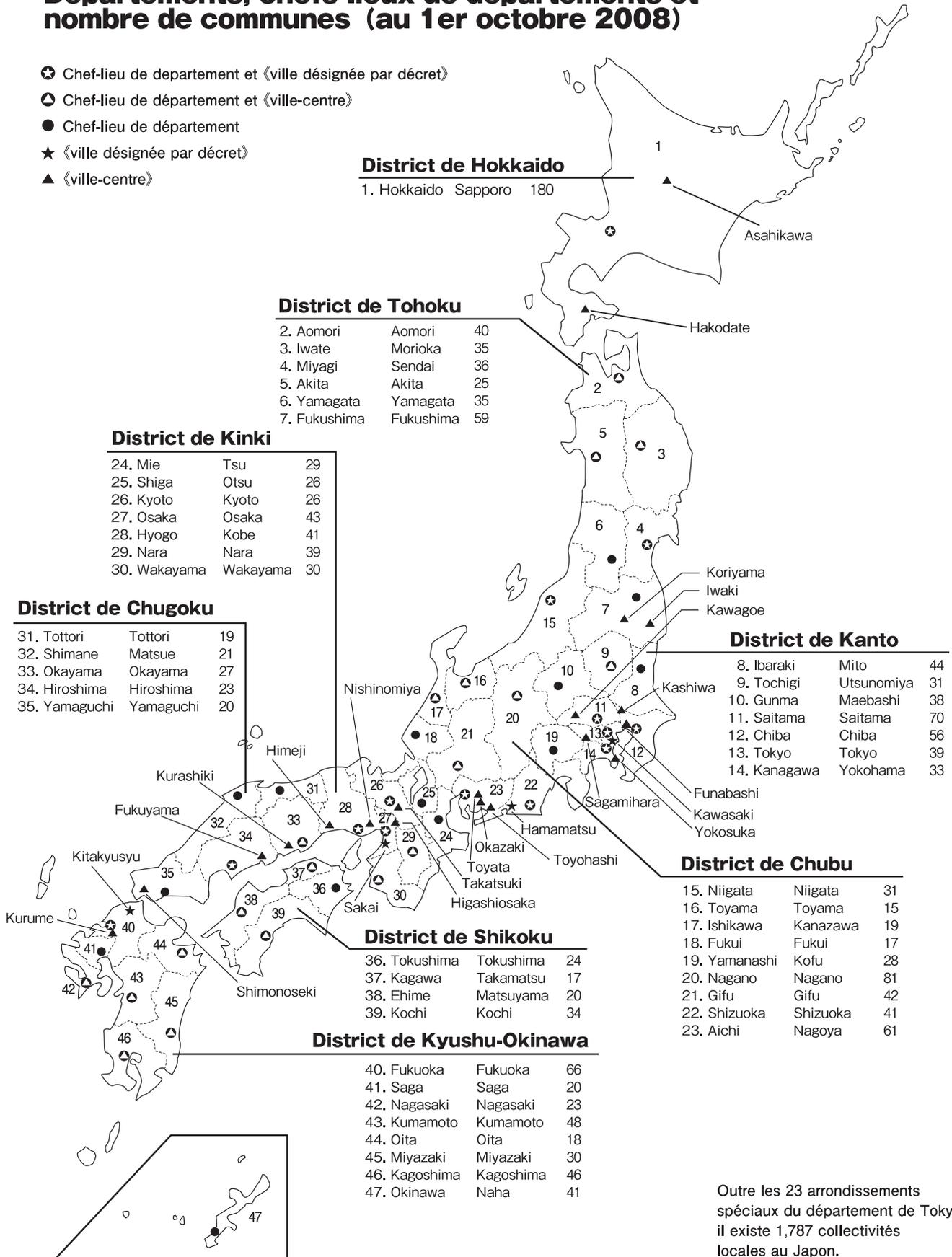
Superficie	Nb. De départements	Superficie	Nb. De villes ("shi")	Nb. d'arrondissements de Tokyo	Superficie	Nb. de localités urbaines("cho")/ villages("son")
10 000km <sup>2</sup> ou plus	7	1 000km <sup>2</sup> ou plus	19		1 000km <sup>2</sup> ou plus	8
5 000km <sup>2</sup> ou plus	21	500km <sup>2</sup> ou plus	119		500km <sup>2</sup> ou plus	57
3 000km <sup>2</sup> ou plus	13	300km <sup>2</sup> ou plus	102		300km <sup>2</sup> ou plus	85
2 000km <sup>2</sup> ou plus	4	200km <sup>2</sup> ou plus	117		200km <sup>2</sup> ou plus	115
1 000km <sup>2</sup> ou plus	2	100km <sup>2</sup> ou plus	163		100km <sup>2</sup> ou plus	196
moins de 1 000km <sup>2</sup>		50km <sup>2</sup> ou plus	121	3	50km <sup>2</sup> ou plus	208
		25km <sup>2</sup> ou plus	71	6	25km <sup>2</sup> ou plus	166
		Moins de 25km <sup>2</sup>	71	14	Moin de 25km <sup>2</sup>	169
Total	47	Total	783	23	Total	1004

や厳しい地方財政等を背景に、1999年からいわゆる「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、2008年4月1日現在では1,788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。

# Départements, chefs-lieux de départements et nombre de communes (au 1er octobre 2008)

- ⊛ Chef-lieu de département et «ville désignée par décret»
- ⬠ Chef-lieu de département et «ville-centre»
- Chef-lieu de département
- ★ «ville désignée par décret»
- ▲ «ville-centre»



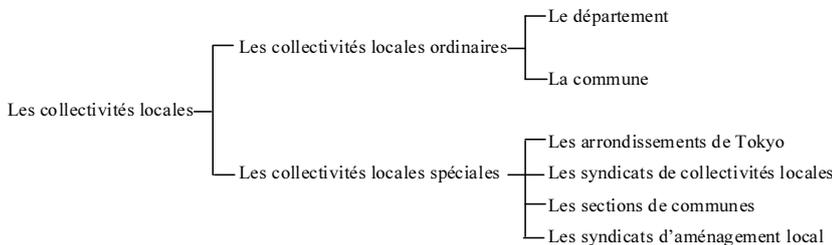
## 6 L'uniformité de statut à chaque échelon

Bien que très hétérogènes en termes de taille et de population, les collectivités locales japonaises jouissent, chacune à son échelon, des mêmes compétences. De plus, les règles qui régissent leur organisation et leur fonctionnement sont fixées pour la plupart par des dispositions légales universelles, comme la Constitution (qui prévoit notamment l'élection du chef de leurs exécutifs au suffrage universel direct) ou la Loi sur l'autonomie locale.

Cette uniformité se fonde notamment sur le principe du service public universel, selon lequel les services rendus à la population par les collectivités locales doivent être de niveau identique sur tout le territoire national, au même titre que les services publics assurés par l'État. Ceci dit, les écarts démographiques et financiers importants entre collectivités exigent de toute évidence des ajustements. C'est la raison pour laquelle une partie des recettes fiscales de l'État est transférée aux collectivités locales, sous la forme d'une dotation fiscale globale, en fonction de leurs capacités financières respectives.

## 7 Les collectivités ordinaires et les collectivités spéciales

Parallèlement aux collectivités locales ordinaires (communes et départements), dont il a été question jusqu'ici, la Loi sur l'autonomie locale reconnaît une deuxième catégorie de collectivités locales : les collectivités locales spéciales (les arrondissements de Tokyo, les syndicats de collectivités, les sections de communes et les syndicats d'aménagement local).



### Classification des collectivités locales

#### (1) Les collectivités locales ordinaires

Les collectivités locales ordinaires sont la commune et le département. Ce sont elles qui font l'objet de la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale. Leur organisation, leur fonctionnement et leurs compétences revêtent un caractère général, et leur existence n'est pas limitée dans le temps.

##### ① Le département

Conformément à la Loi sur l'autonomie locale, l'ensemble du territoire est divisé en départements, et chacun d'entre eux est subdivisé en communes. Le Japon compte actuellement 47 départements, dont l'histoire nous a légué quatre appellations différentes : *to* pour le "département-capitale" de Tokyo, *dô* pour la "province" de Hokkaido, *fu* pour les deux "départements-agglomérations" de Kyoto et d'Osaka, et *ken* pour les 43 départements restants.

Le département de Tokyo présente une spécificité institutionnelle

## 6 地方自治体の画一性

日本の地方自治体は、都道府県及び市町村とも、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権能が与えられ、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体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、日本の地方自治体は、その組織及び行政運営の両面で画一性が強い。

これは、地方自治体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。地方自治体間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体間の財政調整が必要となる。そのために、国税の一定割合を財力に応じて地方自治体に配分する地方交付税の制度が設けられている。

## 7 地方自治体の種類

現行地方自治法上、地方自治体は、普通地方公共団体と特別地方公共団体の2種類に分けられている。普通地方公共団体は、都道府県と市町村である。特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団の4種類である。

#### (1) 普通地方公共団体

普通地方公共団体は、その組織、事務、権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、地方自治体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対象となる地方自治体であり、都道府県と市町村がこれにあたる。

##### ① 都道府県

都道府県は、市町村を包括する広域的な地方自治体で、現在、全国に47ある。

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。

puisqu'il compte 23 arrondissements à côté des communes habituelles. Il n'existe en revanche aucune différence institutionnelle entre les 46 autres départements, qu'ils soient *dô*, *fu* ou *ken*.

## ② La commune

La commune est la collectivité locale de base, qui assure les services publics de proximité.

Les communes japonaises sont subdivisées en trois échelons fondamentaux : les villes (*shi*), les localités urbaines (*chô*) et les villages (*son*). Au 1<sup>er</sup> avril 2008, il existait 783 villes, 812 localités urbaines et 193 villages, soit 1 788 communes au total au Japon.

Pour qu'une commune acquière le statut de ville, elle doit satisfaire à plusieurs critères dont, sauf exceptions, un seuil de population d'au moins 50 000 habitants et un certain niveau d'urbanisation.

Les localités urbaines et les villages sont généralement regroupés en cantons (*gun*), qui sont des délimitations géographiques traditionnelles sans fonction administrative. Les compétences de ces deux échelons sont identiques. Seuls le degré d'urbanisation et la proportion de leurs habitants travaillant dans les secteurs du commerce et de l'industrie les distinguent.

## ③ Les rapports entre la commune et le département

La commune et le département sont des collectivités indépendantes l'une de l'autre. Les textes ne prévoient pas de rapport hiérarchique entre elles. Cependant, chaque niveau se concentre naturellement sur des services publics différents, à l'échelle de son territoire. De ce point de vue, le département, dont l'action se développe à l'échelle d'un vaste territoire, joue dans certains cas un rôle de coordination, en apportant son expertise et ses conseils, voire des autorisations, à des communes dont la vocation reste les services de base à la population locale.

## ④ Les « villes désignées par décret »

La ville, qui constitue l'un des trois échelons fondamentaux de la commune (avec la localité urbaine et le village), est elle-même susceptible de se subdiviser en trois échelons spéciaux supplémentaires : la "ville désignée par décret", la "ville-centre" et la "ville spéciale".

Selon la Loi sur l'autonomie locale, le statut de "ville désignée par décret" est accordé aux communes dont la population est supérieure à 500 000 habitants. Au 1<sup>er</sup> avril 2008, il en existait 17 : Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kitakyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, Chiba, Saitama, Shizuoka, Sakai, Niigata et Hamamatsu.

La Loi sur l'autonomie locale reconnaît aux "villes désignées par décret" des compétences similaires à celles du département dans 19 domaines, dont les affaires sociales et sanitaires ou encore l'urbanisme. Des lois individuelles leur attribuent par ailleurs des compétences supplémentaires, notamment dans les domaines de la voirie et de l'éducation. Elles sont en outre, contrairement aux autres villes, divisées en arrondissements administratifs.

## ⑤ Les « villes-centres »

Le statut de "ville-centre" est accordé par décret aux villes de plus de 300 000 habitants. Il en existait 39 au 1<sup>er</sup> avril 2008.

## ② 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、2008年4月1日現在、全国には1,788の市町村（783市、812町、193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。2008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、浜松市の計17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19項目について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30万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。2008年4月1日現在39市が指定されている。

Les "villes-centres" peuvent exercer toutes les compétences normalement transférées aux "villes désignées par décret", à l'exception de celles qui sont susceptibles d'être mises en œuvre plus efficacement de manière uniforme au niveau départemental.

### ⑥ Les « villes spéciales »

Le statut de "ville spéciale" peut être accordé par décret aux villes de plus de 200 000 habitants. Il en existait 43 au 1<sup>er</sup> avril 2008.

Les "villes spéciales" peuvent exercer les compétences normalement transférées aux "villes-centres" quand elles ne sont pas susceptibles d'être mieux gérées de manière uniforme au niveau départemental.

## (2) Les collectivités locales spéciales

Les délimitations géographiques, le fonctionnement et les compétences des collectivités locales spéciales sont variables, et leur existence n'est pas illimitée dans le temps. La Loi sur l'autonomie locale en reconnaît quatre types : les arrondissements de Tokyo, les syndicats de collectivités locales, les sections de communes et les syndicats d'aménagement local.

### ① Les arrondissements de Tokyo

A côté de communes ordinaires, le département de Tokyo compte 23 arrondissements.

Les compétences de ces arrondissements sont à peu près équivalentes à celles des villes ordinaires, à ceci près qu'elles ne comprennent notamment pas les services d'incendie et de secours ou les services d'eau et d'assainissement, qui sont directement pris en charge par le département de Tokyo.

Les arrondissements de Tokyo sont administrés comme toute commune par un maire et des conseillers municipaux élus au suffrage universel direct.

### ② Les syndicats de collectivités locales

Les syndicats de collectivités locales regroupent au moins deux collectivités dans le but de mettre en œuvre, en commun, des services publics qui sont susceptibles d'être assurés de manière plus efficace à plusieurs.

Il en existe quatre types :

(a) le syndicat à vocation limitée, qui permet aux communes d'assurer en commun une partie de leurs compétences, comme la gestion des déchets ou encore les services d'incendie et de secours ;

(b) l'union territoriale spécialisée, qui a pour vocation la mise en œuvre de compétences sur un vaste territoire, de manière globale, sur la base d'un plan d'action territoriale signé entre plusieurs collectivités ;

(c) le syndicat à vocation générale, qui offre la possibilité aux plus petites communes (localités urbaines et villages) d'exercer en commun toutes

中核市は、保健所を設置するほか、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 特例市

人口が 20 万人以上の要件を満たし、政令で指定する市を特例市という。2008 年 4 月 1 日現在、43 市が指定されている。

中核市に権限移譲されている事務のうち、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、特例市に対して移譲される。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、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団の 4 種類の特別地方公共団体を設けている。

### 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 地方公共団体の組合

地方公共団体の組合とは、ある種の手続き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。

地方公共団体の組合には、以下の 4 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。

(c) 全部事務組合：町村の事務の全部を共同処理するために作られる。

leurs compétences ;

(d) le syndicat de services municipaux, qui permet aux plus petites communes (localités urbaines et villages) de s'associer afin de regrouper tous leurs services en une seule entité.

Le Japon ne compte à l'heure actuelle que des syndicats à vocation limitée et des unions territoriales spécialisées, les deux dernières formes - syndicat à vocation générale et syndicat de services municipaux - n'étant actuellement pas utilisées.

### ③ Les sections de communes

La section de commune est une collectivité locale spéciale créée dans une zone délimitée du territoire d'une commune afin de gérer des biens et équipements qu'elle possède en propre.

Strictement spécialisées dans la gestion de ces biens et équipements particuliers, les sections de communes sont quasiment inexistantes dans les zones urbaines. On en trouve en revanche beaucoup dans les villages agricoles et de montagne.

Parmi les biens et équipements gérés par les sections de communes, on trouve surtout des forêts de montagne, mais également des canaux d'irrigation, des marais, des cimetières, des terrains à bâtir, des champs et rizières ou encore des sources thermales.

### ④ Les syndicats d'aménagement local

Deux collectivités locales ordinaires ou plus peuvent s'associer pour créer un syndicat d'aménagement local. Il s'agit d'une collectivité locale spéciale dont le but est de réaliser, sur un territoire donné, un projet d'aménagement fondé sur un plan de développement global coordonné.

Les syndicats d'aménagement local peuvent par exemple acquérir et viabiliser des terrains, ou réaliser des travaux de construction.

## 8 Les organes locaux

### (1) Vue d'ensemble

Les collectivités locales ordinaires sont chacune dotées de deux organes essentiels.

Le premier est l'organe de décision, chargé notamment de voter le budget de la collectivité et d'adopter des règlements. Il est incarné, aussi bien au niveau de la commune qu'au niveau du département, par une assemblée délibérante.

Le deuxième est le chef de l'exécutif local (le maire, au niveau de la commune, et le gouverneur, dans le cas du département). Cet organe exécutif assure la mise en oeuvre des décisions prises par l'assemblée délibérante.

La configuration de ces deux organes est souvent qualifiée de "présidentialiste", car le chef de l'exécutif, d'un côté, et les membres de l'assemblée délibérante, de l'autre, sont tous élus au suffrage universel direct. Le maire / gouverneur et l'assemblée sont dans une position d'égalité légitimité et d'indépendance réciproque dans l'exercice de leur mission respective, et peuvent ainsi agir comme un contrepoids l'un par rapport à l'autre.

(d) 役場事務組合：町村の役場事務（執行機関が処理する事務）の全部を共同して行う場合に作られる。

なお、「全部事務組合」と「役場事務組合」は、現在は存在していない。

### 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、用水路、沼地、墓地、宅地、田畑、温泉等様々なものがある。

### ④ 地方開発事業団

地方開発事業団は、一定の地域の総合的な開発計画に基づき、公共施設の用地の取得・造成や建設等の事業を総合的・計画的に行うため、2以上の普通地方公共団体が共同して設けるものである。

## 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。

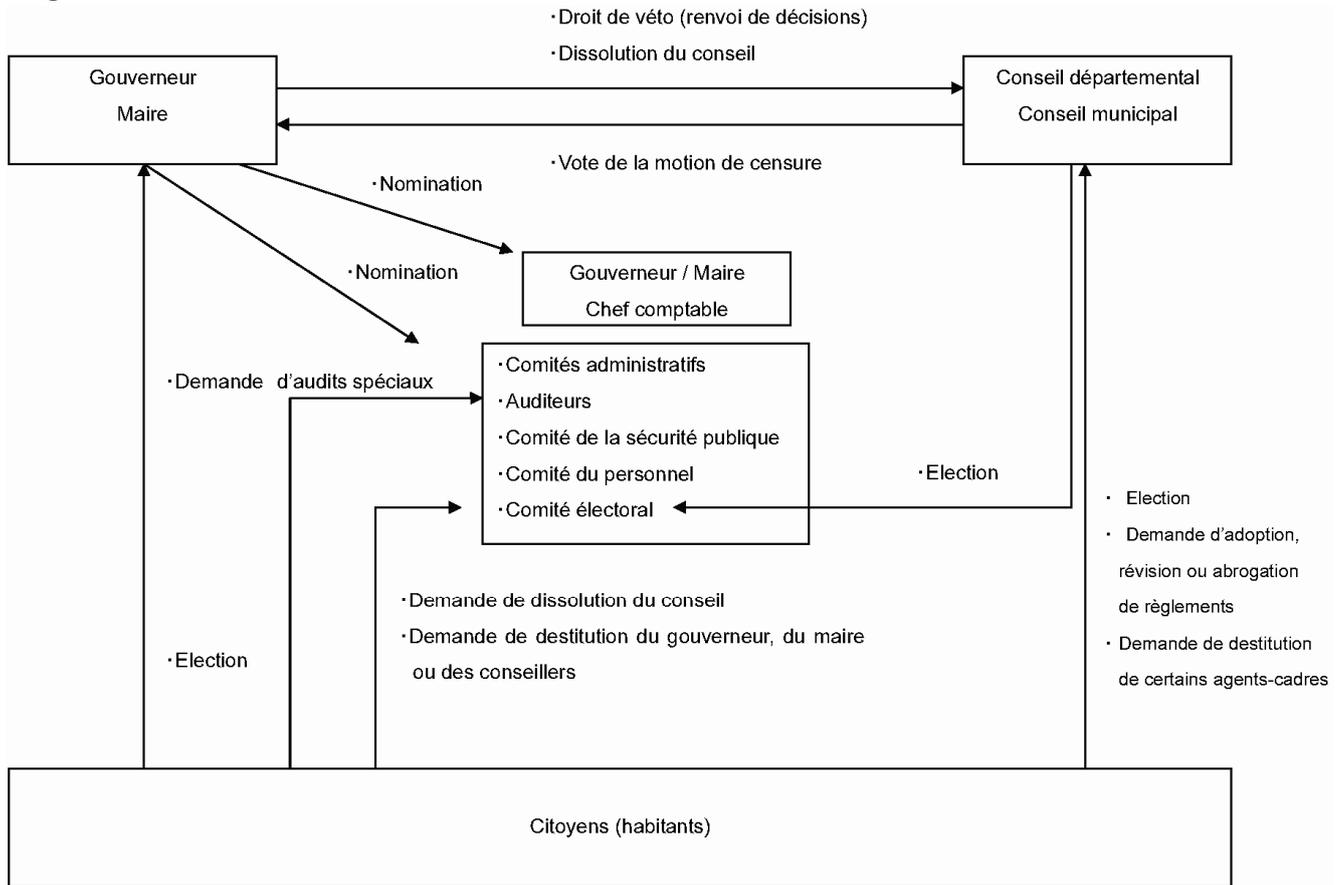
もう一つは、「執行機関」である。議決機関で決定された事項を実際に執行する機関である。都道府県知事や市町村長、その他各種の行政委員会がこれに当たる。

日本の地方自治制度は、「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。

L'exécutif lui-même ne se résume pourtant pas à son chef. Un principe de pluralisme, dont l'objectif est d'éviter une trop grande concentration des pouvoirs, a présidé à la création, au sein même du pouvoir exécutif, de comités administratifs collégiaux jouissant d'un statut et de compétences totalement indépendants du maire / gouverneur. Parmi ces comités administratifs, on peut citer le Comité de l'éducation, le Comité de la sécurité publique ou encore le Comité électoral, qui exercent des responsabilités exécutives chacun dans son domaine de compétence.

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。

### Organisation des collectivités locales



### (2) L'assemblée délibérante

L'assemblée délibérante est un organe décisionnel collégial dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

#### ① Election et statut

Pour être éligible à l'assemblée municipale ou départementale, il faut satisfaire à plusieurs conditions : être de nationalité japonaise, avoir 25 ans révolus et être inscrit sur les listes électorales de la collectivité visée. Une fois élu, le mandat est de 4 ans, mais il peut être interrompu à tout moment en cas de dissolution de l'assemblée ou de démission de l'intéressé.

Le membre d'une assemblée locale ne peut exercer de fonction légalement incompatible ou susceptible de faire obstacle au bon accomplissement de sa mission au sein de l'assemblée concernée : membre de la Diète, membre d'une autre assemblée locale, mandat de maire / gouverneur, ou encore agent titulaire de la collectivité... Il doit en

### (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、国会議員、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

autre s'abstenir de tout rapport de prestation de service avec la collectivité pendant la durée de son mandat.

Le nombre de membres d'une assemblée locale est fixé par arrêté dans chaque collectivité, dans la limite des plafonds fixés par la loi en fonction de fourchettes démographiques.

### Nombre maximal autorisé de membres de l'assemblée locale (Loi sur l'autonomie locale)

Départements

Nombre d'habitants	Nombre de conseillers
Moins de 749 999	40
De 750 000 à 999 999	1 conseiller supplémentaire par tranche de 50 000 habitants
Plus de 1 000 000	1 conseiller supplémentaire par tranche de 70 000 habitants Nombre maximal : 120
Pour le département de Tokyo, le nombre est en proportion de la population des arrondissements spéciaux. Ce nombre peut être augmenté par règlement, mais en principe il est limité à 130.	

Communes

Nombre d'habitants	Nombre de conseillers
Moins de 1 999	12
de 2 000 à 4 999	14
de 5 000 à 9 999	18
de 10 000 à 19 999	22
de 20 000 à 49 999	26
de 50 000 à 99 999	30
de 100 000 à 199 999	34
de 200 000 à 299 999	38
de 300 000 à 499 999	46
de 500 000 à 899 999	56
de 900 000 à 1 299 999	64
de 1 300 000 à 1 699 999	72
de 1 700 000 à 2 099 999	80
de 2 100 000 à 2 499 999	88
Plus de 2 500 000	96

#### ② Compétences

En tant qu'organe de décision de la collectivité, l'assemblée locale jouit d'un pouvoir de délibération. Les matières qui relèvent de ce pouvoir de délibération sont fixées par la loi, au niveau national, ou par règlement, au niveau local.

Parallèlement, l'assemblée locale est notamment dotée :

- (a) d'un pouvoir d'élection (de ses président et vice-président, des membres du Comité électoral) ;
- (b) d'un pouvoir de contrôle (sur la base des documents administratifs, et de rapports remis par le maire / gouverneur, concernant la gestion des services, la bonne exécution des décisions prises et les comptes de recettes et dépenses) ;
- (c) d'un pouvoir d'enquête (au titre duquel elle peut entendre toute personne qualifiée, dans le but d'effectuer une évaluation des services).

#### ③ Fonctionnement

Les sessions de l'assemblée locale sont convoquées par le maire /

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。

議会の議員定数は、法律により、人口区分ごとに上限数が定められ、地方自治体は、当該上限数の範囲内で条例により議員定数を定めている。

#### 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、

- (a) 選挙権（議長及び副議長の選挙、選挙管理委員の選挙）
  - (b) 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）
  - (c) 調査権（地方自治体の事務に関する調査を行い、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

gouverneur. Cependant, le président de l'assemblée peut présenter une demande motivée au chef de l'exécutif à fin de convocation d'une session extraordinaire, sur la base d'une décision en ce sens de la Commission de fonctionnement de l'assemblée. Une demande motivée peut également émaner d'un quart au moins des membres de l'assemblée. Dans les deux cas, le maire / gouverneur dispose d'un délai de 20 jours à compter de la demande pour convoquer la session extraordinaire sollicitée.

Les sessions ordinaires de l'assemblée sont convoquées selon une fréquence fixée par règlement, et peuvent traiter de tout type de questions d'intérêt local. En revanche, les sessions extraordinaires, qui ne se réunissent que de manière ponctuelle en cas de besoin, ne peuvent traiter que des affaires particulières pour lesquelles elles ont été convoquées.

D'une manière générale, les projets de délibérations peuvent être soumis non seulement par les membres de l'assemblée, mais également par le chef de l'exécutif. Toutefois, il existe des matières pour lesquelles les projets ne peuvent être soumis que par les membres de l'assemblée ou que par le maire / gouverneur. C'est le cas par exemple du projet de budget, qui ne peut être présenté que par le chef de l'exécutif.



Assemblée départementale de Kyoto

### (3) Le chef de l'exécutif local

#### ① Election et statut

Le maire et le gouverneur sont les figures centrales du pouvoir exécutif local.

Elus au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans, ils sont chargés d'une fonction générale de représentation de leur collectivité.

La fonction de chef d'un exécutif local est incompatible avec un mandat de parlementaire, un mandat de membre d'une assemblée délibérante locale ou encore le statut d'agent titulaire de la collectivité. D'autre part, comme pour les membres de l'assemblée délibérante, il est interdit au maire / gouverneur d'entretenir des rapports de prestation de service avec sa collectivité.

#### ② Compétences

Le chef de l'exécutif local est responsable de l'administration de sa collectivité, et il la représente vis-à-vis de l'extérieur.

Doté d'une compétence globale d'exécution, qui comprend notamment la

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。

議会の会期には、定例会と臨時会とがある。定例会は、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、必要な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。

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、予算案の提出権は長に専属）。

(写真提供：京都府)

### (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、国会議員や地方自治体の議会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たつ者となることができない。その理由は、議会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

préparation et l'exécution du budget, il a un statut supérieur aux autres organes exécutifs que sont les comités administratifs.

Le maire / gouverneur jouit notamment :

- (a) d'un pouvoir réglementaire (sous la forme d'arrêtés) ;
- (b) d'un pouvoir budgétaire (préparation et exécution du budget) ;
- (c) d'un pouvoir de proposition de projets de délibérations à l'assemblée ;
- (d) d'un pouvoir de nomination et de destitution des agents de la collectivité.

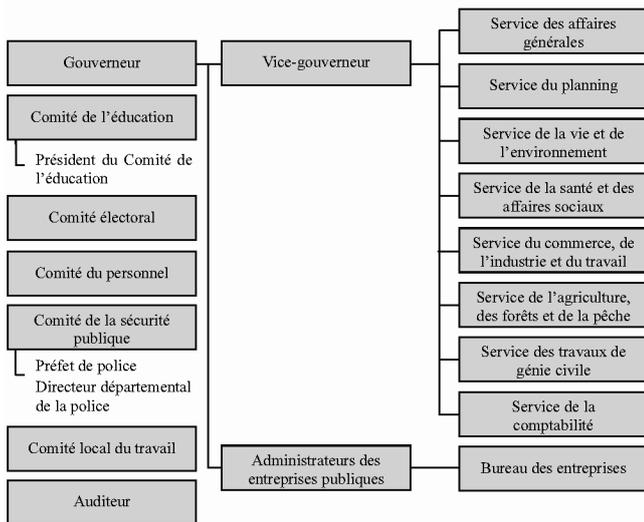
Etant donné l'étendue de ces compétences, le chef de l'exécutif local est aidé dans sa mission par un vice-maire ou un vice-gouverneur, ainsi que par de nombreux agents, tous nommés par lui, qui participent à l'exécution des décisions au sein d'un organigramme divisé en directions, sous-directions et bureaux.

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。

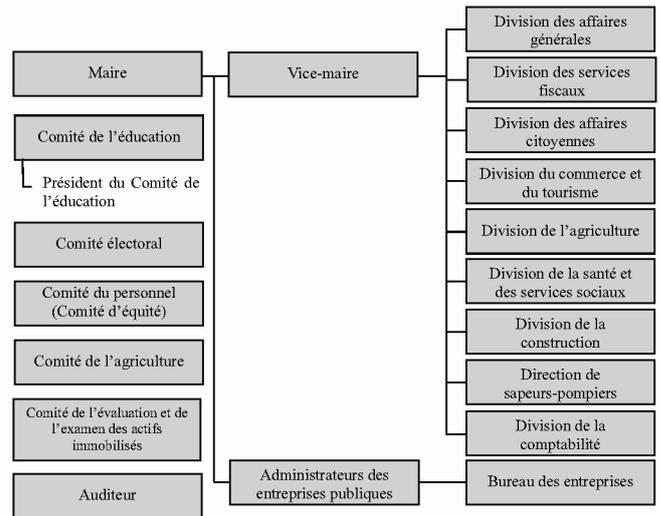
長が有する権限のうち重要なものとして、(a) 規則制定権、(b) 予算編成権、(c) 議案提案権及び(d) 職員任免権がある。

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。

**Organisation-type d'un département**



**Organisation-type d'une commune**



**(4) Les comités administratifs**

Le pouvoir exécutif est partagé entre le maire / gouverneur et des comités administratifs qui exercent des responsabilités exécutives chacun dans son domaine de compétence.

Les principaux comités administratifs sont les suivants :

① Le Comité de l'éducation

Chaque collectivité locale ordinaire, commune et département, est dotée d'un Comité de l'éducation, dont les membres sont nommés pour 4 ans par le maire / gouverneur avec l'accord de l'assemblée délibérante.

Ce Comité de l'éducation est compétent au niveau local pour toute question touchant à l'éducation, la recherche et la culture. Il est ainsi notamment responsable de la construction et de la gestion des établissements d'enseignement, et de la nomination des enseignants.

**(4) 行政委員会**

先に述べたように、多元主義の考え方にに基づき、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

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。委員は、地方自治体の長が議会の同意を得て任命し、任期は4年である。

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。

Le Comité de l'éducation confie la supervision opérationnelle de ses missions à un Directeur de l'éducation, nommé parmi ses membres et placé sous son autorité.

## ② Le Comité de la sécurité publique

L'exécutif départemental comprend un Comité de la sécurité publique (que l'on ne retrouve pas au niveau communal). Ses membres sont nommés pour trois ans par le gouverneur après accord de l'assemblée départementale.

Le Comité de la sécurité publique supervise l'ensemble des services de police locaux (par l'intermédiaire d'un Département de la police métropolitaine, dans le cas du département de Tokyo, ou d'une Direction départementale de la police dans tous les autres cas).

## ③ Le Comité électoral

Toutes les collectivités ordinaires sont dotées d'un Comité électoral, dont les membres sont élus parmi des électeurs de la collectivité, pour un mandat de quatre ans, par l'assemblée délibérante.

Le Comité électoral est chargé des opérations électorales à son niveau, non seulement pour les élections locales (maire / gouverneur et membres des assemblées délibérantes municipale et départementale), mais aussi pour les élections à la Diète.

## (5) Les rapports entre le chef de l'exécutif et l'assemblée délibérante

La configuration "présidentialiste" des pouvoirs exécutif et délibérant locaux assure le maintien d'un équilibre démocratique entre eux, en leur donnant la possibilité d'agir comme un contrepoids l'un par rapport à l'autre.

Ce mécanisme de "contrôle et d'équilibre" repose essentiellement sur les dispositifs suivants.

### ① La censure du chef de l'exécutif et la dissolution de l'assemblée

Lorsque les divergences entre le maire / gouverneur et l'assemblée délibérante perdurent malgré tous les efforts de concertation, l'assemblée a la possibilité de procéder au vote d'une motion de censure à l'encontre du chef de l'exécutif. Pour qu'une telle motion soit adoptée, il faut cependant respecter un quorum des deux tiers au moins des membres de l'assemblée, et obtenir le soutien des trois quarts des membres présents.

Lorsqu'une telle motion de censure à l'encontre du maire / gouverneur a été adoptée, celui-ci peut recourir à la dissolution de l'assemblée locale. Cette dernière option permet de s'en remettre aux électeurs pour trancher le conflit entre les deux organes.

教育委員会の実際の事務を行うため、委員会の下に教育長が置かれる。教育長は、教育委員会がその委員の中から任命し、委員会の指揮・監督の下に、教育委員会の全ての事務を執行する。

### 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) 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。

Dans le cas où l'assemblée délibérante n'aurait pas été dissoute dans les dix jours suivant l'adoption d'une motion de censure, il est mis fin automatiquement aux fonctions du maire / gouverneur. Si celui-ci procède en revanche à la dissolution de l'assemblée, il n'est mis fin à ses fonctions que si une motion de censure est adoptée (à la majorité simple des membres présents, à condition de respecter un quorum des deux tiers au moins de l'effectif de l'assemblée) par la nouvelle assemblée lors de sa première session (auquel cas le maire / gouverneur ne peut recourir à une nouvelle dissolution, et doit se retirer le jour même où la décision de l'assemblée lui est communiquée).

## ② Le droit de véto

Le maire / gouverneur a la faculté de faire obstacle aux décisions de l'assemblée délibérante en requérant une deuxième délibération.

Ce droit de véto peut être ordinaire, lorsqu'il s'oppose à toute décision ordinaire de l'assemblée, ou spécial, quand il concerne notamment des décisions que le chef de l'exécutif estime contraires à la légalité, ou des résultats d'élections.

L'exercice du droit de véto ordinaire est laissé à la libre appréciation du maire / gouverneur. Il peut s'exercer contre l'adoption, la modification et l'abrogation de règlements, ou encore contre l'adoption du budget. L'assemblée doit alors voter à nouveau les décisions incriminées, mais à la majorité des deux tiers des membres présents pour confirmer leur adoption.

L'exercice du droit de véto spécial n'est quant à lui pas laissé à la libre appréciation du chef de l'exécutif. Il a obligation d'y recourir s'il constate un manquement.

## ③ La décision unilatérale

La décision unilatérale permet au maire / gouverneur de se substituer à l'assemblée délibérante dans deux cas de figure particuliers.

Le premier cas concerne l'éventualité où l'assemblée se trouve dans l'incapacité d'adopter une décision qu'elle devrait normalement prendre. Le chef de l'exécutif peut alors recourir à la décision unilatérale, qui reste théoriquement soumise à l'approbation ultérieure de l'assemblée. Toutefois, l'absence éventuelle d'approbation ultérieure, bien qu'elle engage la responsabilité politique du maire / gouverneur, n'affecte en rien la validité d'une telle décision.

Le deuxième cas vise simplement à améliorer l'efficacité et la réactivité de l'administration locale. Il concerne les matières secondaires pour lesquelles l'assemblée délibérante délègue au maire / gouverneur son pouvoir de décision.

# 9 Les compétences locales

## (1) La répartition des compétences entre l'État et les collectivités

La Loi relative à l'aménagement des lois applicables à la promotion de la décentralisation (plus connue sous le nom de Loi globale de décentralisation), adoptée en juillet 1999, a eu pour effet de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Modifiant la Loi sur l'autonomie locale, elle reconnaît aux collectivités un rôle étendu d'administration, autonome et globale, à l'échelle de leur territoire. Elle limite dans le même temps le rôle de l'État : 1) à toute question relative à l'existence même de la Nation dans la société internationale, 2) à toute question concernant ses ressortissants pour laquelle une gestion unifiée à l'échelle nationale est souhaitable, 3) à toute

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、通常の再議（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、議会が行った条例の制定改廃や予算に関する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、議会において出席議員の3分の2以上の同意により再議決された場合には、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

politique d'ampleur nationale ou qui requiert une perspective nationale. Dans cette optique limitative du rôle de l'État, l'administration de proximité doit, dans toute la mesure du possible, être confiée aux collectivités locales.

## (2) La suppression des compétences d'État déléguées

Un autre volet de la révision de la Loi sur l'autonomie locale concerne la suppression des compétences d'État déléguées. La loi imposait en effet au chef de l'exécutif local de prendre en charge et d'exécuter des compétences relevant des différents ministères, sous leur autorité respective. Ce système, souvent décrit comme le noyau dur du centralisme à la japonaise, était critiqué pour le manque de transparence qu'il entraînait quant à l'origine réelle des décisions, mais aussi parce qu'il traitait les collectivités locales comme de simples services déconcentrés de l'administration de l'État.

Depuis la révision de la Loi sur l'autonomie locale par la Loi globale de décentralisation, ces compétences d'État déléguées sont toutes devenues des compétences propres des collectivités.

## (3) Compétences autonomes et compétences d'État confiées par la loi

Les compétences mises en oeuvre par les collectivités locales se répartissent aujourd'hui en deux catégories : les compétences autonomes et les compétences d'État confiées par la loi.

La seconde catégorie regroupe toutes les compétences qui relèvent normalement de l'État, et dont l'exercice, bien que confié aux collectivités locales, doit répondre à des critères stricts et unifiés au niveau national. Il s'agit notamment de la délivrance des passeports, de la gestion des routes nationales, ou encore de la production de statistiques. Ces compétences sont confiées aux collectivités par des lois et décrets, qui autorisent une forte implication de l'État dans leur mise en oeuvre.



Service des passeports (département de Tokyo)

## (4) La répartition des compétences entre le département et la commune

La Loi sur l'autonomie locale prévoit que le département 1) exerce les compétences susceptibles d'être mises en oeuvre plus efficacement à une échelle territoriale étendue, 2) se charge de la coordination avec et entre les communes, et 3) complète leur action. Elle réserve à la commune,

行政はできる限り地方自治体にゆだねるとしたものである。

## (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、すべ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、地方自治体が行うすべての事務である。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。

(写真提供：東京都)

## (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

selon le principe de priorité à la collectivité locale de base, la mise en oeuvre de toutes les autres compétences locales.

Complétant les principes précités relatifs à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, il ressort de ces dispositions que les compétences sont attribuées dans l'ordre de priorité suivant : la commune, le département, puis l'État. Cette approche est conforme au principe de subsidiarité.

Il faut noter que sur le terrain la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration ne se fait pas en fonction de grands pôles homogènes (approche exclusive), mais de manière fonctionnelle au sein des différents domaines de compétence (approche intégrée).

### (5) Les compétences du département et de la commune

① Parmi les compétences mises en oeuvre par le département, on peut mentionner :

(a) s'agissant des compétences susceptibles d'être exercées plus efficacement à une échelle territoriale étendue : l'entretien et la gestion des routes départementales et des ports, l'aménagement des zones fluviales et montagneuses, la construction et la gestion de centres de santé, la formation professionnelle, la police...

(b) concernant la coordination avec et entre les communes : les conseils, recommandations et orientations visant à rationaliser les services et le fonctionnement des communes...

(c) dans le domaine des compétences subsidiaires à celles des communes : la construction et la gestion de lycées, musées et hôpitaux...

② Quant à l'action des communes, elle s'articule autour :

(a) de compétences d'administration générale : état civil, domiciliation, cadastre...

(b) des questions de sécurité et d'hygiène : service d'incendie et de secours, traitement des déchets, eau et assainissement...

(c) des problèmes sociaux et de santé publique : aide sociale, couverture santé universelle, allocation dépendance-vieillesse...

(d) de l'aménagement du territoire municipal : urbanisme, voirie, parcs et jardins...

(e) de la construction, l'entretien et la gestion d'équipements publics : salles communales, crèches, écoles primaires et collèges, bibliothèques...

Ces quelques exemples sont loin d'être exhaustifs puisqu'à

外的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のである。これは、「補完性の原理」と同様の考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）

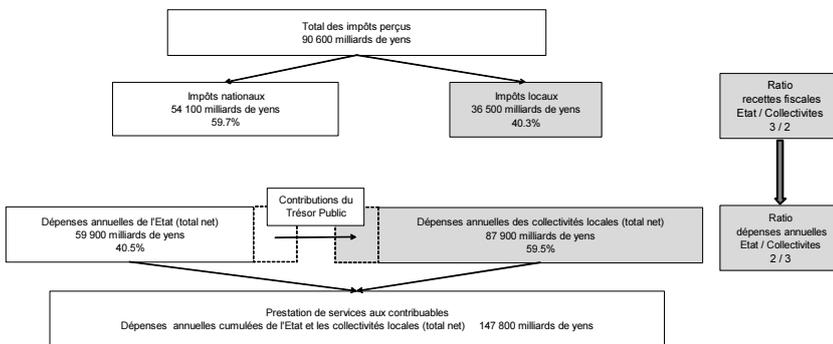
(e) 各種施設の設置、管理に関する事務（例、公民館、市民会館、保育所、小中学校、図書館）

これら以外にも、都道府県や市町村は多くの事

l'exception des compétences régaliennes - diplomatie, défense, monnaie, justice... - toute question d'intérêt local relève des départements et communes.

La masse financière que représentent les dépenses des collectivités locales est par conséquent supérieure à celle de l'État. Bien que celui-ci bénéficie de recettes fiscales supérieures à celles des collectivités (dans une proportion de 3 contre 2), ce sont ces dernières qui engagent les dépenses les plus importantes (dans la proportion inverse de 2 contre 3) du fait des transferts de ressources de l'État en leur faveur (dotation fiscale globale, subventions). L'envergure financière comparée des communes et départements est quant à elle similaire.

**Répartition des ressources financières entre l'État et les collectivités locales(2006)**



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、すべ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の税源配分は、3：2と国の方が大きい。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。

**10 Le pouvoir réglementaire des collectivités locales**

Le pouvoir réglementaire des collectivités locales est garanti par la Constitution, qui dispose en son Article 94 que "les collectivités locales (...) ont la faculté d'adopter des règlements dans le cadre de la loi". Sur ce fondement, la Loi sur l'autonomie locale prévoit deux types d'actes réglementaires : le règlement en tant que tel adopté par l'assemblée délibérante, et l'arrêté pris par les organes exécutifs.

① Le règlement

(a) Portée

L'assemblée délibérante peut adopter des règlements sur toute matière relevant de sa compétence.

(b) Validité

Le règlement, partie intégrante de l'ordre juridique national, doit se conformer aux normes qui lui sont supérieures, aux premiers rangs desquelles la Constitution et les lois, sous peine d'annulation de ses dispositions illégales.

Du fait de sa vocation locale, il n'est valable que dans les limites territoriales de la collectivité l'ayant adopté.

Sauf disposition légale contraire, aucune contrainte ni aucune limitation

**10 地方自治体の立法権**

憲法第 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

(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

de droits ne peut être imposée à une personne par une collectivité locale si ce n'est sur le fondement d'un règlement régulièrement adopté par elle. Dans ce cadre, le règlement peut prévoir des sanctions visant à garantir son efficacité.

## ② L'arrêté

Le chef de l'exécutif local peut prendre des arrêtés dans toutes les matières relevant de sa compétence.

L'arrêté doit cependant se conformer aux normes qui lui sont supérieures, y compris le règlement adopté par l'assemblée locale en cas de concurrence. Comme pour le règlement, il n'est applicable que dans le ressort de la collectivité concernée.

Les comités administratifs, qui partagent le pouvoir exécutif avec le maire / gouverneur, peuvent également prendre des arrêtés dans les matières spécialisées qui relèvent de leur compétence propre.

## 11 La démocratie participative locale

La légitimité de l'administration locale japonaise est fondée sur la démocratie représentative, qui repose sur le droit accordé à tout citoyen d'élire des représentants et d'être soi-même élu aux postes de maire / gouverneur ou de membre de l'assemblée locale. Cependant, dans le but de dépasser ce caractère simplement représentatif, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour permettre à la population locale de participer plus directement à la vie politique de la communauté.

### (1) La pétition

La pétition permet aux électeurs qui rassemblent un nombre suffisant de signatures de demander au chef de l'exécutif local ou à l'assemblée délibérante : d'adopter, réviser ou abroger des règlements, d'organiser un audit des services, de dissoudre l'assemblée locale, de révoquer certains de ses membres ou le maire / gouverneur.

#### ① Adoption, révision ou abrogation de règlements

Sous réserve de rassembler les signatures d'au moins un électeur sur cinquante, il est possible d'adresser par pétition au chef de l'exécutif local une proposition d'adoption, révision ou abrogation de règlement. Lorsqu'une telle pétition lui est soumise, le maire / gouverneur dispose d'un délai de vingt jours suivant la date de réception de la demande pour convoquer l'assemblée délibérante, et lui soumettre une proposition de règlement accompagné de son avis. L'assemblée se prononce alors librement sur la proposition, sans être liée par les termes de la pétition. Par ailleurs, afin d'éviter tout abus, les questions relevant de la fiscalité et des tarifs locaux sont exclues du champ de la pétition.

#### ② Audit des services

Sur le fondement d'une pétition rassemblant les signatures d'un électeur sur cinquante, les administrés peuvent également demander aux commissaires d'audit de la collectivité de contrôler la bonne exécution des services publics locaux. Ceux-ci doivent alors procéder au contrôle des services publics visés par la demande populaire et en publier les résultats.

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。

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）

日本の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 Dissolution de l'assemblée délibérante

La dissolution de l'assemblée locale peut faire l'objet d'une pétition rassemblant au moins un tiers des électeurs (au-delà de 400 000 électeurs, un sixième des électeurs restants suffit). Cette pétition, présentée au Comité électoral de la collectivité, donne lieu à un référendum local dont l'issue n'entraîne la dissolution de l'assemblée que si la majorité des électeurs y est favorable.

### ④ Destitution de membres de l'assemblée locale

La destitution d'un membre de l'assemblée délibérante peut faire l'objet d'une pétition rassemblant au moins un tiers des électeurs (au-delà de 400 000 électeurs, un sixième des électeurs restants suffit) de la circonscription électorale du membre concerné. Cette pétition, présentée au Comité électoral de la collectivité, donne lieu à un référendum local dont l'issue n'entraîne la destitution de ce membre que si la majorité des électeurs y est favorable.

### ⑤ Destitution du chef de l'exécutif

La destitution du maire / gouverneur d'une collectivité peut également faire l'objet d'une pétition qui doit rassembler au moins un tiers des électeurs (et un sixième des électeurs restants au-delà de 400 000 électeurs). Cette pétition, présentée au Comité électoral de la collectivité, donne lieu à un référendum local dont l'issue n'entraîne la destitution du chef de l'exécutif que si la majorité des électeurs y est favorable.

Une pétition similaire peut être déposée en vue de la destitution du vice-maire / vice-gouverneur, d'un membre du Comité électoral, d'un commissaire d'audit ou d'un membre du Comité de la sécurité publique. Dans ce cas, cependant, la pétition est soumise au chef de l'exécutif, qui convoque l'assemblée délibérante à cet effet. La destitution du responsable concerné ne devient alors effective que si trois quarts au moins des membres présents (représentant au moins deux tiers de l'effectif de l'assemblée) y sont favorables.

## (2) Les autres outils de démocratie participative

### ① Le référendum local prévu par l'Article 95 de la Constitution

L'Article 95 de la Constitution prévoit que toute loi spéciale ne s'appliquant qu'à une seule collectivité locale doit recueillir le soutien de la majorité des électeurs de cette collectivité. Une telle loi spéciale entraîne donc l'organisation d'un référendum local spécifique.

### ② La demande d'audit et l'action en justice

Tout administré peut demander aux commissaires d'audit de sa collectivité de procéder à l'examen d'actes potentiellement illicites ou injustes commis par des agents (concernant l'utilisation de l'argent public, l'acquisition, la gestion et la vente de biens, la signature de contrats) et de prendre toutes les mesures nécessaires à la prévention et à la correction de ces actes. Contrairement à la pétition, cette procédure d'audit peut être engagée à la demande d'une seule personne. En cas de désaccord avec les conclusions des commissaires d'audit, le ou les administrés concernés ont la possibilité de lancer une action en justice.

### ③ 議会の解散の請求

有権者の3分の1以上（有権者が40万人を超える場合には、超える部分については6分の1）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権者）の総数の3分の1以上（有権者が40万人を超える場合には、超える部分については6分の1）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、過半数の同意があった場合に、議員は失職する。

### ⑤ 長等の解職の請求

有権者の3分の1以上（有権者が40万人を超える場合には、超える部分については6分の1）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、過半数の同意があった場合に、長は失職する。

また、副知事・副市町村長、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ったときは、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

### ① 地方自治特別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別法（地方自治特別法）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し、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、それらの予防や是正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は、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 Les rapports entre l'État et les collectivités locales

### (1) Un centralisme persistant

Acteurs de la gouvernance nationale, les collectivités locales sont placés dans un rapport étroit d'interdépendance et de subsidiarité avec le gouvernement central. Cette approche intégrée des différents niveaux d'administration laisse cependant persister des éléments puissants de centralisme. La révision des rôles respectifs de l'État et des collectivités reste donc un enjeu de taille pour renforcer l'autonomie locale.

### (2) L'apport des réformes de décentralisation

Afin de passer de rapports purement hiérarchiques à des rapports d'égalité et de coopération, les relations entre l'État et les collectivités locales ont fait l'objet de plusieurs mesures introduites par la Loi globale de décentralisation de juillet 1999.

#### ① La clarification des rôles respectifs de l'État et des collectivités

La loi impose désormais à l'État de se concentrer sur toute question relative à la place de la Nation dans la société internationale, toute question pour laquelle une gestion unifiée au niveau national reste souhaitable, et toute politique qui requiert une perspective nationale. Elle laisse ainsi, dans toute la mesure du possible, l'exercice de l'administration de proximité aux collectivités locales.

#### ② La suppression des compétences d'État déléguées et la limitation des interventions étatiques

Parallèlement à la suppression des compétences d'État déléguées, qui rabaisaient les chefs des exécutifs locaux à de simples organes déconcentrés de l'administration centrale, la réforme de 1999 a limité les interventions des services de l'État au niveau local aux seuls cas explicitement prévus par la loi. Ce principe de fondement légal des interventions est valable aussi bien pour les conseils, recommandations et transmissions d'actes à caractère non obligatoire, que pour les permis, autorisations et instructions à caractère obligatoire. L'intervention de l'État doit en outre se limiter au minimum nécessaire, dans le respect de l'autonomie des collectivités locales.

#### ③ La mise en place d'un Comité de règlement des différends entre l'État et les collectivités

La réforme de 1999 a institué au sein du ministère de l'Intérieur un Comité de règlement des différends entre l'État et les collectivités. Sa mission est d'examiner de manière impartiale tout différend concernant les interventions étatiques au niveau local, et de formuler des recommandations en vue de concilier les parties.

#### ④ Autres éléments de réforme

Les modifications législatives induites par la Loi globale de décentralisation ont entraîné le transfert de certaines compétences de l'État aux départements, et des départements aux communes. La Loi sur l'autonomie locale modifiée a en outre introduit la catégorie nouvelle des "villes spéciales". Par ailleurs, les lois contraignant les collectivités à se doter de postes de fonctionnaires et d'organes administratifs obligatoires ont été révisées.

## 12 中央と地方の関係

### (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 国と地方自治体が分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ないとされた。

#### 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 Les finances locales

La liberté de gestion des finances locales est tempérée par plusieurs dispositifs visant à maintenir l'équilibre avec les finances de l'État, et à garantir les ressources financières des collectivités.

Ces ressources financières sont principalement les impôts locaux, la dotation fiscale globale, les subventions de l'État, et les emprunts locaux.

### (1) Le Plan de prévision des recettes et dépenses locales

Conformément aux dispositions de l'Article 7 de la Loi sur la dotation fiscale globale de l'État aux collectivités locales, le Cabinet établit un Plan de prévision des recettes et dépenses locales, le soumet à la Diète et le rend public.

Elaboré à partir des bilans et prévisions des recettes et dépenses annuelles de toutes les collectivités locales, ce Plan permet de s'assurer que les collectivités disposeront bien de toutes les ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre de leurs compétences obligatoires et au maintien d'un niveau satisfaisant de services publics. Dans le cas où ces conditions minimales ne seraient pas garanties, il appartient à l'État de réviser la législation relative aux impôts locaux ou d'augmenter sa dotation fiscale globale aux collectivités.

Le Plan de prévision des recettes et dépenses locales constitue par ailleurs un outil de pilotage des finances locales, dans la mesure où il permet aux collectivités de connaître les volumes financiers nécessaires à la mise en cohérence des politiques locales et nationales.

### (2) Importance et structure des finances locales

Au titre de l'exercice fiscal 2006, le montant total des recettes des collectivités locales s'élevait à 92 000 milliards de yens, tandis que les dépenses représentaient 89 000 milliards de yens. Les recettes et dépenses annuelles des départements s'équilibraient à 48 000 milliards de yens. Quant aux communes, le montant de leurs recettes était de 49 000 milliards de yens, tandis que leurs dépenses représentaient 48 000 milliards de yens. La différence entre la somme des recettes des communes et départements et le montant total des recettes des collectivités s'explique, comme dans le cas des dépenses, par les transferts financiers entre les deux niveaux de collectivités.

## 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、地方税、地方交付税、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。地方交付税法第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。

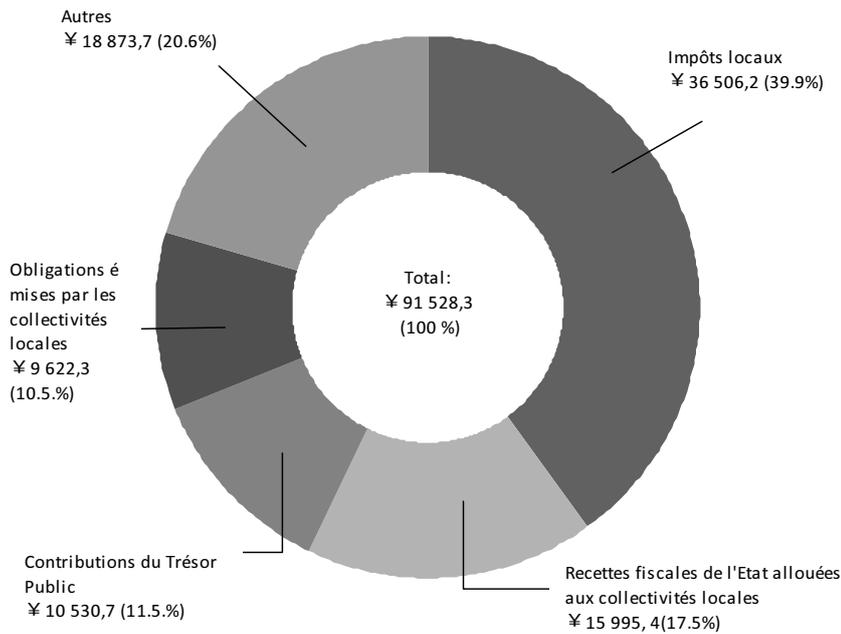
地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を積算し、その収支状況を見積もることで、地方自治体が法令によって義務付けられている事業や一定水準の行政サービスを提供するために必要な財源が確保されているかどうかを検証するためのシステムである。もし財源が不足している場合には、地方自治体に必要な財源を確保するために、国によって地方税財政制度の改正や地方交付税率の引き上げの検討等が行われることとなる。

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。

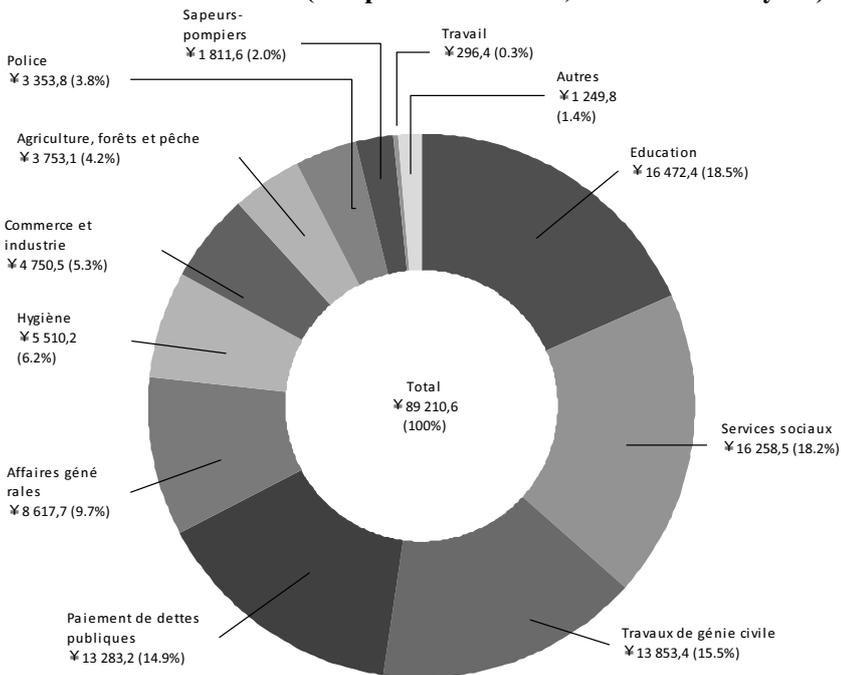
### (2) 地方自治体の財政規模と構造

地方自治体の財政規模は、2006年度決算額で見ると、地方自治体で歳入総額は92兆円、歳出総額は89兆円となっている。都道府県では歳入総額及び歳出総額とも48兆円であり、市町村では、歳入総額が49兆円、歳出総額が48兆円となっている。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。

### Les ressources financières des collectivités locales (comptes clos de 2006, en milliards de yens)



### Les dépenses des collectivités locales (comptes clos de 2006, en milliards de yens)



### (3) Les impôts locaux

Les impôts locaux représentent environ 40% des recettes annuelles des collectivités locales (38% pour les départements et 37% pour les communes).

#### ① Les différents impôts locaux

Conformément aux dispositions de la Loi sur la fiscalité locale, les communes et départements disposent d'une fiscalité propre : ils ont la possibilité d'instaurer et de percevoir directement des impôts.

### (3) 地方税

地方税の歳入総額に占める割合は 40%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 38%で、市町村の歳入総額に占める市町村税の割合は 37%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。

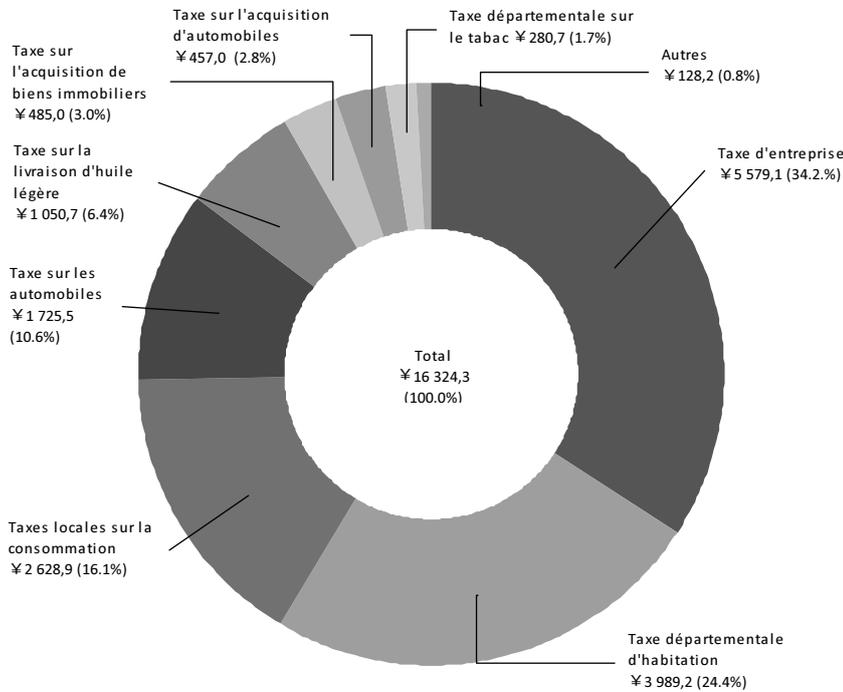
日本における地方税の税目は非常に多く、地方税法において、都道府県税が 12 種類（普通税 8 種

La loi prévoit aujourd'hui 25 impôts locaux différents au Japon : 12 impôts départementaux (8 impôts généraux et 4 impôts spécifiques) et 13 impôts communaux (6 impôts généraux et 7 impôts spécifiques). Les collectivités peuvent en outre instaurer de nouveaux impôts non prévus par la loi (à vocation générale ou spécifique), sous réserve d'obtenir l'aval du ministre de l'Intérieur.

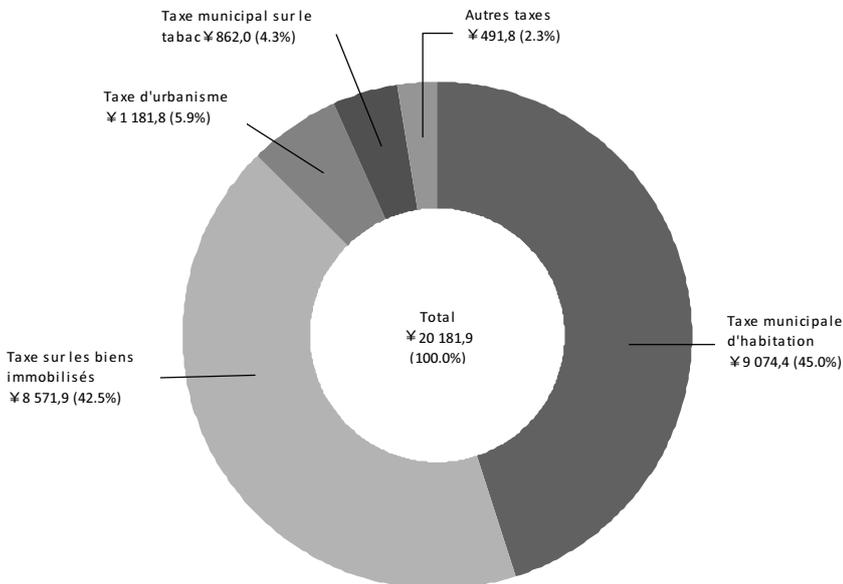
類、目的税 4 種類)、市町村税が 13 種類 (普通税 6 種類、目的税 7 種類) の合計 25 種類の地方税が定められている。また、これ以外にも、地方自治体は総務大臣の同意を得ることにより、法定外税 (法定外普通税、法定外目的税) を創設することができる。

**Les impôts départementaux**

(comptes clos de 2006, en milliards de yens)



**Les impôts municipaux (comptes clos de 2006, en milliards de yens)**



② Les disparités fiscales entre collectivités

Exprimé sur la base d'un indice 100 représentant la moyenne nationale (voir figure 1.7.1 ci-dessus), le montant des recettes fiscales par habitant présente des variations importantes d'un département à l'autre. Elevé dans les départements abritant de grandes métropoles, comme le département de Tokyo (180,9) ou d'Aichi (128,1), il est souvent faible dans les départements moins urbanisés, comme le département de

② 地方税における地域差

地方税収について、都道府県別の人口 1 人当たりの税収額を、全国平均を 100 として、比較してみると図のとおりである。東京都 (180.9) 及び愛知県 (128.1) など大都市圏では税収額が大きく、他方、沖縄県 (57.7) 及び長崎県 (62.9) 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 3.1 倍の格差があ

Nagasaki (62,9) ou le département d'Okinawa (57,7). Le montant des recettes fiscales du département de Tokyo est ainsi près de 3,1 fois supérieur à celui du département d'Okinawa.

Les écarts peuvent se révéler plus importants encore en fonction des impôts concernés. L'indice lié aux impôts sur les personnes morales (taxe locale sur les personnes morales et taxe professionnelle) atteint 262,9 dans le département de Tokyo, suivi du département d'Aichi (159,2), pour tomber à 42,8 pour les départements de Kochi et de Nagasaki. Les recettes fiscales liées à ces impôts sont donc 6,1 fois plus élevées dans le département de Tokyo que dans les départements de Kochi et Nagasaki. Dans le cas de la taxe locale des particuliers (taxe d'habitation), le département de Tokyo présente un indice 3,3 fois supérieur (179,4) à celui du département d'Okinawa (53,9) en queue de peloton.

A un degré moindre, les recettes des impôts fonciers se caractérisent par un ratio de 2,3 entre l'indice le plus élevé (152,3 dans le département de Tokyo) et l'indice le moins élevé (66,2 dans le département d'Okinawa). Quant à la taxe locale sur la consommation (équivalent de la TVA), son indice est près de 1,9 fois plus élevé dans le département de Tokyo (139,3) que dans le département de Nara (74,2).

On constate ainsi un différentiel important entre les grandes métropoles et les zones moins urbanisées en termes de recettes fiscales, en particulier en ce qui concerne les impôts sur les personnes morales.

#### (4) La dotation fiscale globale

Du fait de ces disparités en termes de recettes fiscales d'une collectivité à l'autre, un mécanisme péréquateur de "dotation fiscale globale" a été mis en place au Japon dans le but de réduire les déséquilibres. Alors que le Plan de prévision des recettes et dépenses locales, mentionné précédemment, vise à garantir d'un point de vue macroéconomique que les collectivités locales disposeront bien des ressources financières dont elles ont besoin, la dotation fiscale globale cherche à garantir d'un point de vue microéconomique que chaque collectivité locale disposera d'un niveau de ressources suffisant.

Ce mécanisme, financé par une partie fixe (déterminée par la loi) des recettes fiscales de l'État, permet de corriger les écarts de capacité financière qui existent entre collectivités, en attribuant à chaque collectivité une dotation calculée selon des critères précis.

##### ① Les caractéristiques de la dotation fiscale globale

La dotation fiscale globale de l'État aux collectivités locales présente les caractéristiques suivantes.

(a) Elle est financée par une partie des recettes fiscales de l'État destinée d'emblée à être redistribuée aux collectivités locales, selon des critères visant à garantir un niveau satisfaisant de services publics sur tout le territoire. De ce point de vue, la dotation fiscale globale peut être considérée comme "une ressource financière propre des collectivités locales perçue par l'État en leur nom".

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（262,9）、次いで愛知県（159,2）となっている。地方圏では高知県と長崎県が、共に42,8で最も小さい。東京都と当該2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；179,4）と最小（沖縄県；53,9）の格差は約3,3倍である。地方消費税においては、最大（東京都；139,3）と最小（奈良県；74,2）の格差は約1,9倍である。固定資産税においては、最大（東京都；152,3）と最小（沖縄県；66,2）の格差は約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る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) La dotation fiscale est globale dans la mesure où son affectation est laissée à la libre appréciation de chaque collectivité. L'État ne peut imposer aucune condition ni aucune limitation à son utilisation par les collectivités. Cette caractéristique la distingue des subventions de l'État, dont l'octroi est soumis à des conditions précises. La dotation fiscale globale constitue par conséquent une ressource financière ordinaire aussi importante que les impôts locaux (dont l'usage est également laissé à la libre appréciation de chaque collectivité).

(c) Bien que les dépenses annuelles des collectivités locales soient supérieures à celles de l'État dans une proportion de 3 contre 2, leurs recettes fiscales sont inférieures à celles de l'État dans la proportion exactement inverse de 2 contre 3. La partie fixe des recettes fiscales de l'État allouée au financement de la dotation fiscale globale a donc pour effet de corriger cet écart.

## ② Le volume de la dotation fiscale globale et ses deux catégories

La partie fixe, déterminée par la loi, des recettes de l'État allouées au financement de la dotation fiscale globale correspond à 32% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur les alcools, 34% des impôts sur les personnes morales, 29,5% de la taxe sur la consommation et 25% de la taxe sur le tabac. Cependant, si le Plan de prévision des recettes et dépenses locales révèle que les collectivités risquent de ne pas disposer de ressources financières suffisantes ou si, au contraire, il apparaît que ces ressources sont en excédent, l'État peut recourir à différentes mesures correctrices se matérialisant par une augmentation exceptionnelle ou une diminution exceptionnelle de la dotation.

D'autre part, la dotation fiscale globale se décline en deux catégories : une dotation ordinaire et une dotation spéciale. La dotation ordinaire, qui couvre 94% des montants alloués, est destinée à combler de façon équitable les besoins en ressources financières des collectivités. La dotation spéciale, qui ne représente qu'une faible partie des montants alloués (6%), est utilisée dans les cas où des catastrophes naturelles ou des situations locales particulières entraînent des dépenses telles qu'elles ne peuvent être compensées par la dotation ordinaire seule.

## ③ Les modalités de répartition de la dotation fiscale globale

Le montant alloué à chaque collectivité dans le cadre de la dotation ordinaire correspond à la différence entre ses besoins financiers de référence et ses recettes financières de référence. Les collectivités, tel le département de Tokyo, dont les besoins financiers de référence sont inférieurs aux recettes financières de référence ne perçoivent pas de dotation ordinaire.

Les besoins financiers de référence sont calculés pour chaque poste budgétaire (construction et entretien de la voirie, construction et entretien des écoles primaires...) sur la base des coûts nécessaires au maintien d'un niveau satisfaisant de services publics dans une collectivité de taille standard (1,7 million d'habitants pour les départements et 100 000 habitants pour les communes) ajustés en fonction de la population, de la superficie et de diverses caractéristiques propres à chaque collectivité locale.

(b) 地方交付税の用途は、地方自治体の自主的な判断に任されており、国がその用途に条件をつけ又はその用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、用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、租税収入全体に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、所得税及び酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%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。

Les recettes financières de référence correspondent, quant à elles, à 75% des recettes moyennes de la fiscalité locale. La fixation de ce pourcentage à 75%, et non pas à 100%, répond à deux préoccupations : éviter que les collectivités ne perdent toute motivation à augmenter leurs recettes fiscales propres (une telle augmentation se traduisant par une baisse de la dotation ordinaire allouée), et ménager des marges de manoeuvre permettant le financement de dépenses non prévues lors du calcul des besoins financiers de référence.

Le montant de la dotation ainsi calculé pour chaque collectivité locale est par ailleurs ajusté de manière à ce que le total des montants alloués à toutes les collectivités corresponde à l'enveloppe prévue au niveau national pour le financement de la dotation ordinaire.

### (5) Les subventions de l'État

Les subventions de l'État ont ceci de commun avec la dotation fiscale globale qu'elles constituent des transferts de ressources de l'État aux collectivités locales. Cependant, contrairement à la dotation fiscale globale, les subventions restent conditionnées : leur utilisation n'est pas laissée à la libre appréciation des collectivités bénéficiaires.

Il existe trois sortes de subventions de l'État : les quotes-parts, les aides et les fonds délégués.

Les quotes-parts à la charge du Trésor public (*kokko futankin*) sont des subventions versées aux collectivités pour la mise en oeuvre de compétences dont la responsabilité est partagée avec l'État. Les quotes-parts au titre de l'éducation obligatoire en sont un exemple typique.

Les aides du Trésor public (*kokko hojokin*) ont pour objectif d'encourager les collectivités locales à développer des politiques spécifiques soutenues par l'État.

Les fonds délégués du Trésor public (*kokko itakukin*) concernent les services administratifs à caractère national dont la gestion est confiée par l'État aux collectivités locales pour des raisons de proximité et d'efficacité. Il s'agit par exemple des fonds attribués aux collectivités pour l'organisation des élections générales.

Ces subventions de l'État font cependant débat depuis quelque temps, en particulier les aides du Trésor public. Des voix s'élèvent en effet pour réclamer l'assouplissement de leurs critères d'octroi (concernant par exemple les normes techniques à respecter), ou même leur transformation pure et simple en ressources non affectées.

### (6) Les emprunts locaux

Bien qu'il pose pour principe de base l'utilisation d'autres ressources que celles issues de l'emprunt, l'Article 5 de la Loi sur les finances locales autorise néanmoins les collectivités à y recourir dans certains cas : notamment pour les dépenses d'investissement (comme la construction d'équipements publics), le financement des entreprises publiques locales, ou encore le lancement de plans d'urgence à la suite de catastrophes naturelles.

Jusqu'au mois d'avril 2006, les collectivités désireuses de recourir à l'emprunt devaient impérativement obtenir l'accord du ministre de l'Intérieur pour les départements, ou du gouverneur pour les communes. Depuis cette date, en revanche, la réforme introduite par la Loi globale de

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

décentralisation a remplacé l'autorisation par une simple concertation.

Une collectivité dont la situation financière est suffisamment solide peut désormais recourir à l'emprunt même si l'approbation du ministre de l'Intérieur ou du gouverneur n'a pu être obtenue au cours du processus de concertation (sous réserve d'en informer l'assemblée délibérante locale). L'approbation présente cependant l'avantage de permettre aux collectivités d'emprunter de l'argent public sur le long terme à taux bonifié.

### (7) Les autres ressources financières

Les autres ressources financières des collectivités comprennent notamment les droits de mutation, les tarifs locaux et divers frais administratifs.

## 14 La fonction publique locale

Les agents des collectivités locales japonaises se répartissent en deux catégories, suivant qu'ils occupent des emplois dits spéciaux ou ordinaires.

Les emplois spéciaux rassemblent tous les agents élus, tels le chef de l'exécutif et les membres des assemblées délibérantes, les membres élus ou nommés des différents comités administratifs, ainsi que les chargés de mission et autres agents non permanents. Ces emplois spéciaux ne relèvent pas de la Loi sur la fonction publique locale.

Tous les autres agents appartiennent en revanche à la catégorie des emplois ordinaires, auxquels s'appliquent les dispositions de la Loi sur la fonction publique locale. Qualifiés de fonctionnaires locaux, ces agents font l'objet des explications qui suivent.

### (1) Les effectifs de la fonction publique locale

Le nombre de fonctionnaires locaux n'a cessé de baisser au Japon depuis 1994, année où il a atteint le pic de 3,28 millions. Au 1<sup>er</sup> avril 2008, les effectifs de la fonction publique locale se montaient à 2,9 millions d'agents (1,56 million pour les départements et 1,34 million pour les communes). Les fonctionnaires départementaux s'occupaient principalement d'éducation (920 000 agents, dont les enseignants) et de police (280 000 agents). Les fonctionnaires communaux se chargeaient surtout d'administration générale (390 000 agents) et de services sociaux (330 000 agents).

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、財政状況が健全な地方自治体であれば、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。

### (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。

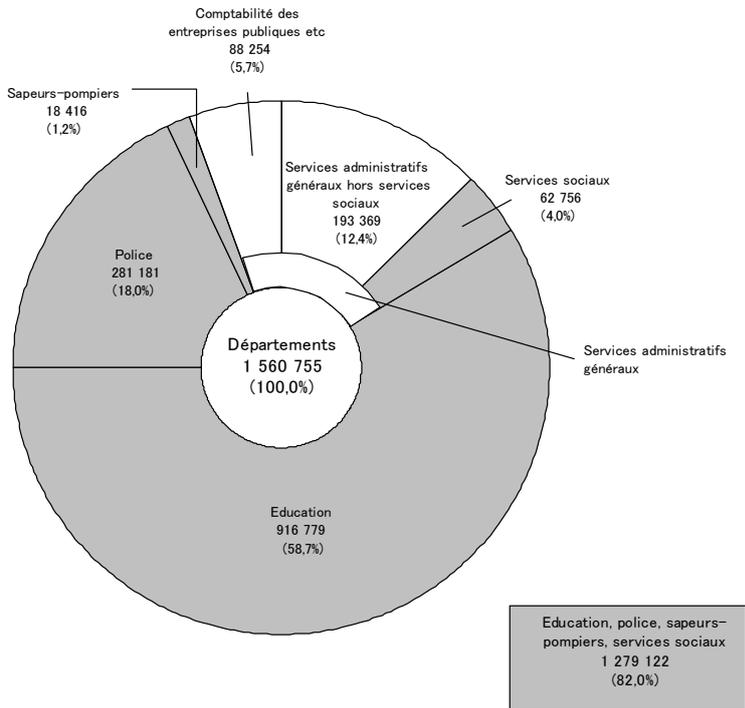
特別職以外の地方公務員は全て一般職とされ、地方公務員法の適用を受ける。以下は、この一般職の地方公務員についての説明である。

### (1) 地方公務員の数

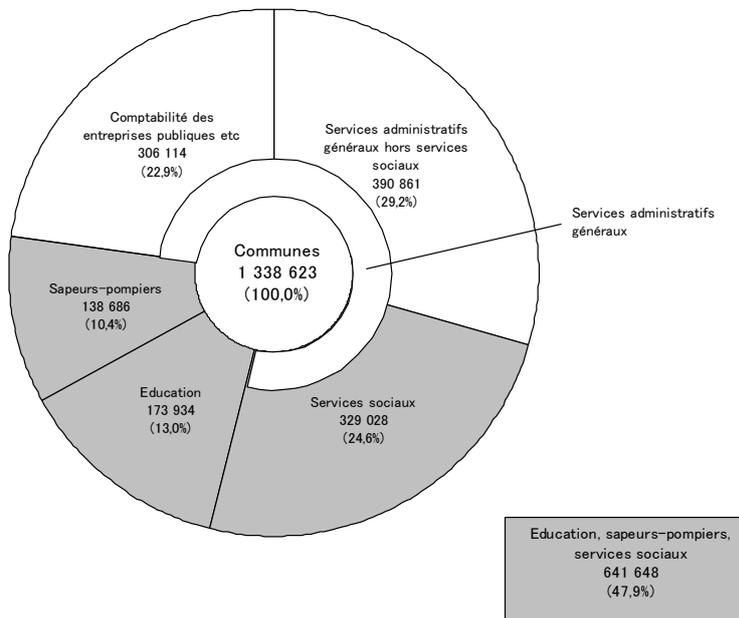
地方公務員の数は、2008年4月1日現在で、290万人である。その数は、1994年の328万人をピークとして、14年連続して減少傾向にある。その内訳は、都道府県が156万人、市町村が134万人となっている。また、職種別にみると、都道府県では、教員を含む教育部門が最も多くて92万人、次いで警察部門が28万人となっている。市町村では、福祉関係を除いた一般行政部門の39万人が最も多く、次いで福祉関係部門の33万人となっている。

## Effectifs des départements et des communes par spécialités (en avril 2008)

### 1. Départements



### 2. Communes



### (2) Le pouvoir de nomination

Les détenteurs du pouvoir de nomination aux emplois publics locaux ordinaires sont chargés, dans le cadre de la loi, de nommer, sanctionner, suspendre ou destituer les agents sur lesquels ils ont autorité. L'exercice de ce pouvoir est confié, selon les cas, au président de l'assemblée délibérante, au chef de l'exécutif ou encore à un comité administratif.

Par ailleurs, chaque collectivité locale est dotée d'un Comité du personnel (dans le cas des départements et des communes de plus de 150 000 habitants) ou d'un Comité d'équité (pour les communes plus petites). Cet organe, indépendant des détenteurs du pouvoir de nomination, est chargé

### (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ます。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。

また、任命権者から独立し、職員の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

d'améliorer les conditions de travail et de répondre aux griefs des agents.

Le Comité du personnel a en outre la faculté d'émettre des recommandations, dont la plus importante concerne chaque année la rémunération des agents. C'est sur la base de cette recommandation que l'assemblée délibérante révisé les règlements applicables aux traitements.

### (3) La carrière des fonctionnaires locaux

Le recrutement des fonctionnaires locaux se fait en principe par voie de concours. D'autres modalités sont cependant envisageables dans certains cas autorisés par le Comité du personnel, et de manière générale dans toute collectivité dotée d'un Comité d'équité.

Les fonctionnaires locaux sont normalement recrutés pour une durée indéterminée et, hormis les cas de démission ou de destitution, restent en poste jusqu'à l'âge de la retraite, fixé à 60 ans.

Les décisions concernant le statut et l'avancement doivent se conformer au principe d'égalité de traitement des agents, toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion ou le statut social étant par conséquent interdite.

Certaines collectivités emploient des agents de nationalité étrangère, essentiellement à des postes techniques ou spécialisés, dans le respect du principe selon lequel seuls les agents de nationalité japonaise peuvent participer à l'exercice de la décision et de la puissance publiques.

### (4) Les droits et obligations des fonctionnaires locaux

Le statut des fonctionnaires locaux étant garanti, ils ne peuvent être suspendus ou destitués que pour les motifs prévus par la Loi sur la fonction publique locale ou les règlements de leur collectivité.

Ils sont en revanche tenu de respecter la loi et de se conformer aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, de s'appliquer à leurs fonctions et de ne divulguer aucune information confidentielle. Par ailleurs, certains droits fondamentaux, comme la liberté syndicale ou le droit de grève, ne sont pas reconnus, en partie ou en totalité, à certaines catégories d'agents du fait de la nature de leurs fonctions.

D'autre part, les fonctionnaires locaux s'interdisent toute implication dans la création d'une organisation politique et toute participation à une campagne électorale au sein de leur collectivité. Ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec un mandat politique.

Les agents des collectivités et leur famille sont couverts par une mutuelle qui offre deux types de prestations : la prise en charge des frais médicaux sur le court terme, et les pensions de retraite et de reversion sur le long terme. Tout accident survenant lors de l'exercice de leurs fonctions et entraînant le décès ou un dommage physique fait en outre l'objet d'une indemnisation par le Fonds d'indemnisation des fonctionnaires locaux.

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才）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。

# Chapitre 2

## Les grands axes des politiques locales

### Introduction

Les communes et les départements assurent la plupart des services publics étroitement liés à la vie quotidienne de leurs administrés. Que ce soit l'état civil ou les formalités de domiciliation, la construction et la gestion des crèches, des écoles maternelles et primaires, des bibliothèques, des salles polyvalentes, ou encore la gestion des déchets, le traitement des eaux usées, l'aménagement et l'entretien de la voirie, les services de sécurité et de secours, les collectivités jouent un rôle fondamental dans la stabilité et le développement social des communautés locales. Contrairement aux services de l'État qui mettent en oeuvre leurs compétences de manière spécialisée et hiérarchisée, elles adoptent une perspective transversale, comme on peut notamment le constater dans les politiques de redynamisation locale qu'elles mènent, ou dans les projets culturels qu'elles pilotent.

Les collectivités locales se trouvent aujourd'hui en première ligne pour faire face aux défis qui se posent à la société japonaise. Les politiques d'après-guerre, qui se sont concentrées sur le développement d'une puissance économique à la hauteur des autres pays développés, ont rempli leurs objectifs, mais de nouveaux enjeux, caractéristiques d'une société "mûre", se sont fait jour et entraînent des évolutions rapides. La capacité des collectivités locales, notamment des communes, à répondre aux besoins de leurs populations et à dynamiser leurs territoires est au coeur des problématiques actuelles de la gouvernance nationale.

## 1 La dynamisation des territoires

### (1) Historique

L'essor économique d'après-guerre a largement contribué à l'amélioration du niveau de vie de la population japonaise. Cependant, la concentration excessive des populations et des entreprises, pour des raisons d'efficacité économique, dans les grandes zones urbaines a eu de nombreuses conséquences négatives : pollution de l'air et de l'eau, bruit, affaissement des sols, embouteillages, hausse du prix des terrains, disparition des modes de vie traditionnels... Dans le même temps, les zones rurales et montagneuses, ainsi que les villages de pêcheurs, se sont vidés de leurs jeunes actifs, qui partaient pour la ville en laissant derrière eux les enfants et les personnes âgées. L'ampleur du phénomène menace aujourd'hui l'existence même de nombreuses communautés locales. Le développement de politiques de redynamisation des territoires s'impose donc, afin de conserver un niveau de vie équilibré sur tout le territoire national.

Les premières initiatives d'après-guerre en faveur du développement local remontent à 1962, avec l'adoption par l'État d'un Plan national d'aménagement du territoire. Cinq versions de ce Plan se sont succédées à ce jour, proposant chacune de nombreuses mesures opérationnelles. Les collectivités locales ont intégré ces mesures dans leurs politiques, tout en prenant parallèlement des initiatives propres.

## 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、現在も急激に変貌を遂げつつある。戦後は、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。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 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。

Le concept de développement local ne se limite pas à l'augmentation du revenu des populations, mais inclut de manière très large toutes les actions visant à dynamiser les communautés locales. Seule une approche globale et transversale est envisageable pour parvenir à un résultat concret dans ce domaine. Le département d'Oita, par exemple, a lancé une politique connue sous le nom de "un village, un produit" (*isson ippin*), qui s'est ensuite répandue dans tout le pays. Cette politique vise à encourager les communautés locales à développer une spécialité, tangible ou intangible - il peut s'agir d'une spécialité touristique ou culturelle -, qui puisse être considérée comme originale, singulière, au niveau national. Le développement d'une telle spécialité doit bien entendu avoir des retombées économiques sur le territoire mais, au-delà, il permet aussi - et surtout - aux populations locales de retrouver une fierté et une motivation se traduisant par un regain de dynamisme.

Ces actions des collectivités locales ont bénéficié du soutien de l'État. Le ministère de l'Autonomie locale (devenue partie intégrante de l'actuel ministère de l'Intérieur) a lancé en 1989 une politique dite de "Réflexions et initiatives locales pour la dynamisation des territoires", plus connue sous le slogan "100 millions de yens pour réinventer le territoire". Cette politique, poursuivie jusqu'à ce jour, cherche à stimuler un développement autonome des territoires fondé sur une participation aussi large que possible des communautés locales. Contrairement aux politiques antérieures de l'État, elle se propose d'appuyer des projets locaux, et non plus de proposer des mesures décidées en haut lieu. L'État a par ailleurs introduit en 2003 un régime de "zones spéciales de réforme structurelle", au titre duquel les collectivités peuvent bénéficier, dans le cadre de politiques de redynamisation, de mesures dérogatoires dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture et de l'aide sociale afin de mieux répondre aux spécificités de leur territoire.



**Art traditionnel Menburyu  
(commune de Kashima,  
département de Saga)**

**(2) Développements récents**

Selon le recensement quinquennal de 2005, le Japon comptait 127 770 000 habitants, soit 19 000 habitants de moins que l'estimation réalisée en octobre 2004. Cette tendance à la baisse est appelée à s'amplifier, et on estime qu'en 2035 la population du pays aura diminué de 13%, soit 17

「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、地域コミュニティの活性化、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：(財) 地域活性化センター)

**(2) 近年の状況**

2005年国勢調査（5年に1回実施）による日本の人口は1億2,777万人であり、2004年10月現在の推計人口1億2,779万人と比べ1万9千人減少しており、日本の人口は減少局面を迎えたと言われている。この傾向は今後も続き、2035年までの30

millions d'habitants de moins qu'en 2005.

Tandis que les 30 années précédant 2005 ont été caractérisées par une croissance démographique constante autant dans les trois grandes régions urbaines (regroupant 13 départements autour de Tokyo, Osaka et Nagoya) que dans les régions moins urbanisées, les 30 années qui suivent 2005 verront la population diminuer sensiblement non seulement dans les trois grandes régions urbaines (- 5 300 000 habitants), mais également dans les régions moins urbanisées (- 11 780 000 habitants) qui risquent de se trouver dans une situation socio-économique très difficile.

C'est en fait déjà le cas dans les zones non urbaines de ces régions provinciales, où le dépeuplement entraîne des problèmes d'accessibilité aux services publics (écoles, hôpitaux...), qui en retour accélèrent la dépopulation. Ce cercle vicieux approfondit les écarts démographiques et industriels entre les territoires.

Le ministère de l'Intérieur a bien conscience de l'urgence de voir se développer de nouvelles politiques d'attractivité originales et volontaires, et se propose de les soutenir. C'est ainsi qu'il a créé en 2007 un programme de soutien aux territoires les plus innovants dans ce domaine, au titre duquel il apporte des aides financières ou met des experts à disposition.

Ce dispositif s'inscrit dans une stratégie globale de l'État dont les modalités ont été arrêtées par le Conseil central pour la redynamisation des territoires, créé en octobre 2007 et composé de tous les membres du Cabinet. Cette "stratégie de revitalisation locale", qui insiste sur la nécessaire solidarité entre les zones urbaines et non urbaines, se fonde sur les 5 principes suivants :

a) la complémentarité ;

L'État veut concentrer son soutien sur les plans de redynamisation les plus concrets, fondés sur une complémentarité aussi large que possible entre les collectivités et les populations locales, les associations et les entreprises.

b) l'autonomie ;

Le pouvoir central privilégie les efforts des communautés locales qui cherchent à promouvoir leur autonomie économique et sociale par la mise en valeur de ressources et de savoir-faire propres.

c) la solidarité ;

Le soutien mutuel entre zones urbaines et zones non urbaines est tout particulièrement encouragé. Les plans de redynamisation reposant sur des échanges d'hommes, de biens et de fonds entre ces deux types de zones constituent une priorité du gouvernement.

d) la globalité ;

L'État renonce à une approche verticale de la gestion de ses aides dans le domaine de la redynamisation des territoires, et se propose de soutenir de manière globale tout plan issu de l'initiative locale.

e) la transparence.

年間で約 13% (1,708 万人) 減少することが見込まれている。

また、2005 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るといった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。総務省では、2007 年度から、このような趣旨に基づく「頑張る地域応援プログラム」を創設し、財政支援や人材の派遣・紹介等の支援を行っている。

さらに 2007 年 10 月には、その戦略を立案し実行する体制として、新たに全閣僚からなる地域活性化統合本部会合が設けられ、「地方再生戦略」がとりまとめられた。地方再生戦略では、地方と都市が共に支え合う「共生」を基本理念とし、これを実現するための 5 つの原則を掲げている。

a) 補完性の原則

地域の実情に最も精通した住民、NPO、企業等が中心となり、地方自治体との連携の下で立案された実現性の高い効果的な計画に対し、国が集中的に支援する。

b) 自立の原則

地域の資源や知恵を生かして、経済的に、また、社会的に自立に向けて頑張る計画を集中的に支援する。

c) 共生の原則

地方と都市が、ヒト・モノ・カネの交流・連携を通じて、共に支え合い、共生を目指す取組を優先的に支援する。

d) 総合性の原則

国の支援は、各省庁の縦割りを排し、地域の創意に基づく計画を総合的に支援する。

e) 透明性の原則

Le soutien par l'État des plans locaux de redynamisation, ainsi que leur évaluation, doivent se faire sur la base de critères objectifs, contrôlés par des auditeurs indépendants.

Parmi les différentes mesures de soutien proposées par l'État aux collectivités locales sur la base des 5 principes précités, on peut notamment évoquer le dispositif des "bassins de vie durables", lancé par le Cabinet en juin 2008. Visant à éviter l'exode des populations locales, ce dispositif doit faire l'objet d'une coopération entre les ministères concernés. Il s'agit concrètement de garantir les services de base indispensables à la vie quotidienne des habitants dans des zones en cours de dépeuplement susceptibles de former un bassin de vie cohérent autour d'une commune-centre. Chacun de ces bassins se constitue sur le fondement de contrats volontairement signés entre la commune-centre et les communes périphériques. Cette mise en réseau des communes participantes permet de concentrer les services utiles à tous les habitants du bassin de vie (santé, services sociaux, éducation, activités économiques...) dans la commune-centre, tandis que les communes périphériques continuent à assurer les services publics les plus immédiats et coopèrent, à leur niveau, avec la commune-centre dans la mise en oeuvre de politiques à l'échelle du bassin. L'objectif de ce mécanisme est bien entendu de mobiliser tous les acteurs locaux dans le but de consolider des communautés locales "durables".



La culture culinaire au cœur des politiques de redynamisation de la commune d'Obama (département de Fukui)

## 2 La gestion du vieillissement de la population et de la dénatalité

### (1) Le vieillissement de la population

Une des difficultés majeures auxquelles les communautés locales japonaises sont confrontées est évidemment liée au vieillissement de la population, qui progresse plus vite que partout ailleurs dans le monde. Au 1<sup>er</sup> octobre 2007, la part des personnes âgées de plus de 65 ans atteignait 21,5% de la population totale. À titre de comparaison, le temps qu'il a fallu pour que ce taux passe de 7 à 14% - taux qui correspond au seuil-repère d'une société dite "âgée" - n'a été que de 24 années dans le cas du Japon, alors qu'il a fallu 115 ans dans le cas de la France, 85 ans pour la Suède, 47 ans pour la Grande-Bretagne et 40 ans pour l'Allemagne.

Ce vieillissement rapide s'explique essentiellement par deux facteurs. Le premier est l'accroissement de la longévité moyenne. Les Japonais, qui ne vivaient en moyenne que 46,9 ans pour les hommes et 49,6 ans pour les femmes en 1935, vivaient en 2006 en moyenne 79 ans pour les hommes et 85,81 ans pour les femmes. Or, l'allongement de la durée de vie devrait se

支援の対象とする計画の策定、支援の継続及び計画終了時の評価については、第三者の目を入れて客観的な基準に基づき実施する。

中央政府による支援の中で、例えば総務省では、地方再生を図るため住民の定住を支える地域力（地域力）の創造を推進することとし、関係府省と連携した取組を行っている。具体的には、地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保する「定住自立圏構想」がとりまとめられた。定住自立圏とは、中心市と周辺市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として形成される圏域である。圏域ごとに「集約とネットワーク」の考えに基づき、中心市において、圏域全体の暮らしに必要な都市機能（医療、福祉、教育、土地利用、産業振興等）を集約的に整備するとともに、周辺市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする。2008年6月の閣議決定により、定住自立圏構想の下で、各府省が連携して、地方からの人口流出を食い止めその再生を図る施策を推進することとしている。

(写真提供：総務省)

## 2 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才以上人口の総人口に対する割合。高齢化率という。）は、2007年10月1日現在で21.5%となり、初めて21%を越えた。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才、女49.6才から、2006年には男79.0才、女85.81才へと大幅な伸びを示し

poursuivre. On estime ainsi qu'en 2055 la moyenne atteindra 83,67 ans pour les hommes et 90,34 ans pour les femmes. Le second facteur est la chute de la natalité. En 2007, le nombre d'enfants par femme était tombé à 1,34, soit nettement moins que le seuil nécessaire à un simple renouvellement de la population actuelle. Ce phénomène entraîne mécaniquement une baisse du taux relatif de la population jeune.

Le vieillissement de la population se caractérise en outre par des écarts régionaux importants. Ainsi, le taux de vieillissement est moins élevé dans les trois grandes régions urbaines (centrées sur Tokyo, Osaka et Nagoya) que dans les autres régions. En 2007, les deux extrêmes étaient représentés par le département de Shimane, en tête avec un taux de vieillissement de 28,2%, et le département d'Okinawa, en dernière position avec un taux de 16,9%. L'accélération en cours du vieillissement dans les trois grandes régions urbaines est cependant en passe d'en faire un phénomène général, touchant l'ensemble du territoire.

L'analyse du vieillissement au niveau des communes fait apparaître une multiplication des communautés affectées de taux de vieillissement supérieurs à 20%, notamment dans les zones en cours de dépeuplement marquées par un exode important des populations jeunes, avec des cas d'"hyper-vieillessement" dépassant les 40%. Ces communes sont confrontées à de nombreuses difficultés, menaçant leur existence même. Or, un tel effondrement des communautés locales pourrait avoir des conséquences très sérieuses sur tout le territoire national, entraînant par exemple une recrudescence des inondations favorisée par le délabrement des forêts.

Parmi les difficultés auxquelles il est important de trouver des solutions, on peut mentionner :

- ① l'accélération à venir du vieillissement avec l'arrivée massive au stade du troisième âge de la génération des baby-boomers nés entre 1947 et 1949 ;
- ② la montée en flèche du nombre de personnes âgées nécessitant des soins de longue durée ;
- ③ l'augmentation considérable du nombre de personnes âgées souhaitant poursuivre une activité professionnelle dans un contexte du marché de l'emploi tendu pour toutes les générations ;
- ④ la nécessité d'impliquer efficacement les personnes âgées à la vie des communautés locales.

La recherche de solutions à ces enjeux ne peut se faire en ordre dispersé. Elle requiert non seulement un engagement de l'État, mais aussi les efforts cohérents de toutes les collectivités locales. Les services sociaux seuls n'y suffiront pas ; une approche globale, incluant notamment des mesures contre la dénatalité, des politiques de création d'emplois ou de participation des personnes âgées, est incontournable.

ている。また、引き続き伸びる見通しであり、2055年には男 83.67 才、女 90.34 才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生む子供の数の平均は、2007 年で 1.34 人とわが国の人口を同規模に維持するのに必要な 2.08 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。2007 年現在の高齢化率は、最も高い島根県で 28.2%、最も低い沖縄県で 16.9%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ことが見込まれている。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、高齢化比率が 20%以上の市町村が累増し、なかには 40%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 高齢者の要介護数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・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。



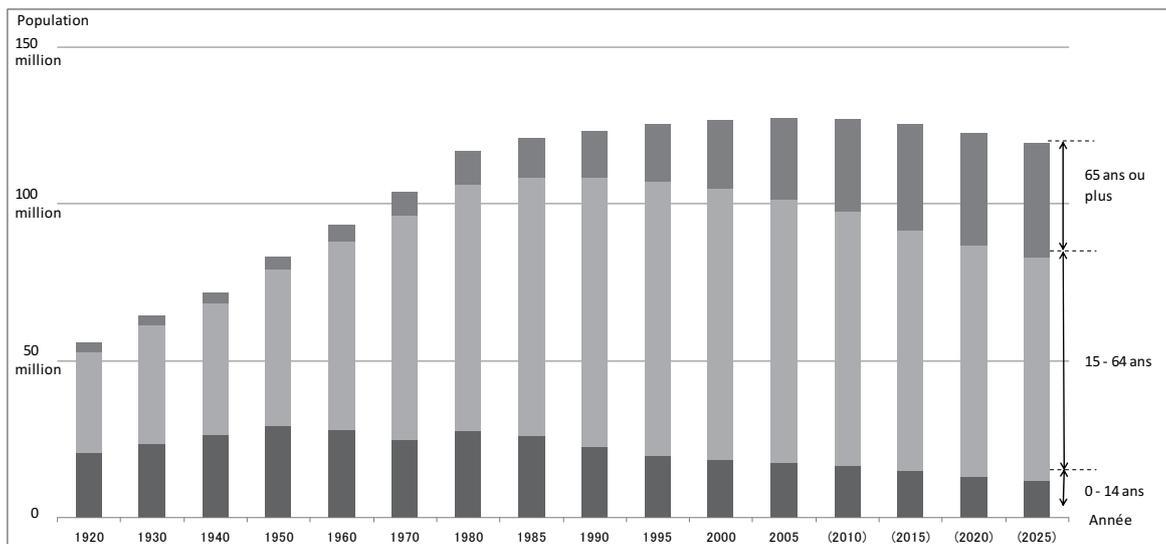
**Activités socioculturelles dans un établissement pour personnes âgées de la commune de Pippu (département de Hokkaido)**

**(2) La dénatalité**

Le taux de natalité était en 2007 de 1,34 enfant par femme, soit légèrement supérieur à 2005 où il avait atteint son niveau le plus bas de l'après-guerre (1,26 enfant par femme). Il reste que ce taux est largement inférieur au seuil nécessaire au maintien du niveau démographique actuel. En outre, la part des jeunes de 0 à 14 ans ne représentait plus que 13,5% de la population totale en 2005, alors que la moyenne mondiale atteignait 28,3% la même année.

Cette dégringolade démographique affecte l'économie nationale du fait du rétrécissement de la population active, alors que son corollaire, le vieillissement de la population, entraîne un alourdissement des budgets sociaux (pensions de retraite, prise en charge médicale spécifique et de long terme...). De plus, elle sape les bases des zones déjà dépeuplées, où le vieillissement représente une menace directe pour la pérennité des communautés locales (impossibilité d'assurer de manière autonome les services de secours et de sécurité, disparition des villages...)

**Evolution de la population par tranches d'âge**



(写真提供 : 北海道比布町)

**(2) 少子化への対応**

前述のとおり、我が国の出生率は、2007年で1.34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2.08人を大きく下回っている。また、我が国の年少人口（0～14歳）の割合は、2005年時点での世界全域の年少人口割合が28.3%であるのに対し13.5%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。

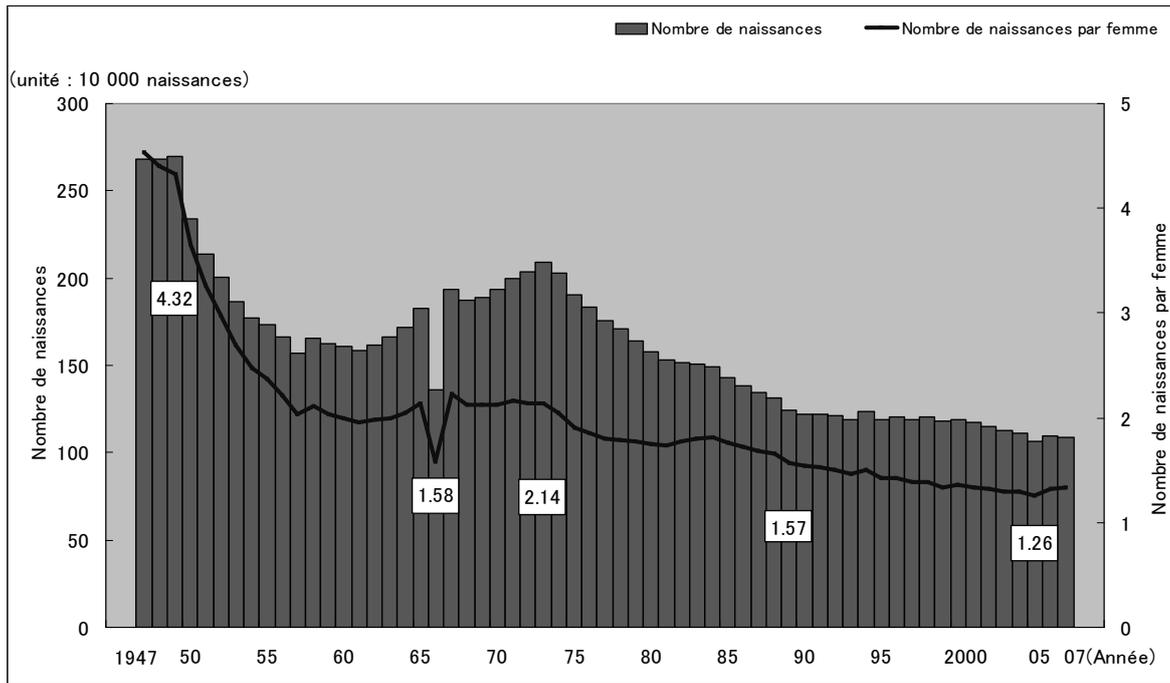
**Evolution du taux de vieillissement\***

**\*Part de la population de 75 ans et plus dans la population totale**

	1975	2007	2035
Taux national	7.9	21.5	33.7
Dépt. Hokkaido	6.9	22.9	37.4
Aomori	7.5	23.9	38.2
Iwate	8.5	25.8	37.5
Miyagi	7.7	21.0	33.8
Akita	8.9	28.0	41.0
Yamagata	10.1	26.3	36.3
Fukushima	9.2	23.7	35.5
Ibaraki	8.4	20.7	35.2
Tochigi	8.3	20.5	33.6
Gunma	8.8	21.9	33.9
Saitama	5.3	18.3	33.8
Chiba	6.3	19.3	34.2
Tokyo	6.3	19.7	30.7
Kanagawa	5.3	18.5	31.9
Niigata	9.6	25.0	36.6
Toyama	9.5	24.6	36.0
Ishikawa	9.1	22.3	34.5
Fukui	10.1	23.7	34.0
Yamanashi	10.2	23.1	35.3
Nagano	10.7	25.0	35.6
Gifu	8.6	22.3	33.6
Shizuoka	7.9	22.0	34.6
Aichi	6.3	18.6	29.7
Mie	9.9	22.6	33.5
Shiga	9.3	19.2	29.9
Kyoto	9.0	21.7	32.3
Osaka	6.0	20.5	33.3
Hyogo	7.9	21.4	34.3
Nara	8.5	21.8	36.8
Wakayama	10.4	25.5	38.6
Tottori	11.1	25.1	34.5
Shimane	12.5	28.2	37.3
Okayama	10.7	23.7	33.4
Hiroshima	8.9	22.4	34.5
Yamaguchi	10.2	26.4	37.4
Tokushima	10.7	25.5	36.7
Kagawa	10.5	24.4	35.9
Ehime	10.4	25.2	37.0
Kochi	12.2	27.2	37.4
Fukuoka	8.3	21.0	32.6
Saga	10.7	23.6	34.2
Nagasaki	9.5	24.8	37.4
Kumamoto	10.7	24.7	35.6
Oita	10.6	25.4	35.6
Miyazaki	9.5	24.7	36.9
Kagoshima	11.5	25.7	35.9
Okinawa	7.0	16.9	27.7

-  Moins de 7%
-  De 7% à moins de 14%
-  De 14% à moins de 20%
-  De 20% à moins de 30%
-  30% ou plus

## Nombre de naissances annuelles et de naissances par femme



### 3 L'amélioration de la qualité de vie

#### (1) La protection de l'environnement

Malgré ses effets positifs notamment en termes de développement de l'industrie nationale, la période de forte croissance économique, de la fin des années 1950 à la fin des années 1960, a eu un impact négatif sur l'environnement. Pour y faire face, une Loi fondamentale relative au contrôle des pollutions environnementales, votée en 1967, a souligné la nécessaire coopération entre l'État et les collectivités locales dans la mise en oeuvre de mesures globales et systématiques. La Loi prévoit des critères de contrôle de la pollution de l'air, de l'eau et des sols, mais aussi du bruit, et elle précise les conditions dans lesquelles des mesures doivent être prises de manière coordonnée par les entreprises, l'État, les collectivités locales et les habitants. Les collectivités locales, qui sont ainsi directement chargées de contrôler et mesurer les niveaux de pollution, et d'encadrer les actions de préservation de l'environnement prévues par la loi, jouent donc un rôle de premier plan dans ce domaine.

Votée en 1993, la Loi fondamentale relative à l'environnement constitue un autre instrument juridique en la matière, sur le fondement duquel les collectivités locales sont invitées à dépasser les simples mesures anti-pollution (traitement des eaux usées, lutte contre le bruit, création d'espaces verts...).

Les mesures environnementales mises en place ces dernières années s'articulent autour de deux objectifs : la préservation de l'environnement « global » et le passage à une société de recyclage.

① L'enjeu de la préservation de l'environnement étant aujourd'hui global, en non plus simplement local, les collectivités orientent leurs efforts dans ce sens : maîtrise de leur consommation d'énergie, utilisation de véhicules peu polluants, développement de la production d'électricité solaire, récupération des CFC, promotion de la création d'espaces verts sur les toits et les murs des immeubles...

### 3 生活の質の向上

#### (1) 環境対策

日本の高度経済成長（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、土壌汚染、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は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

② Le passage à une société de recyclage implique le développement de services publics efficaces de traitement des déchets. La collecte et le traitement des ordures ménagères et des matières de vidange relèvent des communes, qui doivent exercer cette compétence selon les modalités des plans respectifs de traitement qu'elles adoptent. Quant au traitement des déchets industriels, qui constitue un enjeu d'autant plus important que le territoire japonais est étroit, les dispositions légales prévoient qu'il doit incomber à chaque entreprise génératrice de déchets, sauf dans des cas exceptionnels où les services des communes et départements peuvent intervenir à titre complémentaire. Pourtant, dans la pratique, la quasi-totalité de ces déchets est prise en charge par les collectivités locales, les entreprises concernées ayant des difficultés à se doter des installations nécessaires au traitement. Une Loi relative à la promotion du passage à une société de recyclage a été votée en 2000, avec pour objectif d'établir un premier cadre général en la matière. Les efforts actuels des différents niveaux d'administration et des populations locales s'intensifient donc dans les domaines de la réduction des déchets et du développement du recyclage.



**Panneaux solaires sur le bâtiment de la mairie d'Itoman (département d'Okinawa)**

### (2) La préservation du cadre de vie

Longtemps limitées à des projets purement fonctionnels, comme la construction de routes ou la création de parcs, les actions des collectivités locales en matière d'aménagement se trouvent actuellement dans une phase de transition. Les politiques d'aménagement du territoire menées pendant la période d'essor économique et d'explosion urbaine sont en effet à l'origine de nombreux problèmes aussi bien environnementaux que culturels : rétrécissement des espaces verts, pollution de l'eau, destruction des milieux naturels et des paysages, dislocation de communautés locales tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, disparition de patrimoines culturels. Pour faire face à ces phénomènes, les collectivités s'orientent aujourd'hui vers des projets multidimensionnels, y compris à caractère immatériel, dans le but de préserver le cadre de vie au sens large : préservation du patrimoine historique et amélioration des paysages urbains, aménagement respectueux de l'environnement...

### (3) La dynamisation de la culture locale

A partir des années 1980, les collectivités locales ont développé des politiques culturelles visant à améliorer la qualité de vie de leurs

物の屋上・壁面緑化の促進等の各種施策を行っている。

- 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完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、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）、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）等の取組が見られる。

### (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

administrés. En nette rupture avec la période de forte croissance économique, pendant laquelle les communautés locales étaient submergées par un flot de biens et d'informations en provenance des grands centres, cette nouvelle période a été marquée par une réhabilitation de la culture locale.

L'action culturelle des collectivités inclut notamment :

- ① la construction d'installations culturelles mettant en valeur les spécificités locales (salles de concerts, théâtres, musées, maisons littéraires...);
- ② l'organisation de manifestations culturelles (festivals de cinéma, fêtes de la musique, expositions de sculptures en plein air...);
- ③ la mise en place de fonds de promotion culturelle et la délégation au secteur privé de la gestion de centres culturels;
- ④ le développement de ressources touristiques par la promotion des spécificités locales et la mobilisation des habitants;
- ⑤ l'organisation de voyages d'étude au Japon et à l'étranger pour les habitants, et les échanges avec les villes jumelées.

La sphère des politiques culturelles locales est en expansion rapide, mais la situation financière délicate de l'État et des collectivités impose des contraintes considérables aux budgets qui lui sont alloués. Dans ce cadre, le développement de partenariats entre l'État et les collectivités est indispensable. D'autre part, les projets culturels "participatifs", qui mettent en scène les habitants eux-mêmes, se sont développés ces dernières années, obligeant les collectivités à se comporter comme des producteurs au service des différents fournisseurs (groupes de bénévoles) et financeurs (donateurs privés) de la culture locale.

#### 4 Les relations internationales

Du fait du développement rapide des moyens de transport et de communication, la circulation des hommes, des biens et des informations se fait désormais à l'échelle planétaire. La dépendance à l'égard de matières premières et de produits alimentaires importés, les délocalisations d'entreprises, l'augmentation du nombre de Japonais se rendant à l'étranger ou y résidant place les communautés locales dans un environnement global, dans lequel la frontière entre problématiques nationales et problématiques internationales tend à disparaître.

Dans ce contexte, les échanges internationaux ne sont plus réservés au seul État, mais investissent la vie des collectivités locales, tout comme celle des entreprises et des citoyens. Un nombre croissant de projets internationaux relève aujourd'hui de l'initiative locale, notamment les liens entre citoyens, qui sont essentiels pour promouvoir la compréhension mutuelle par-delà les différences culturelles. Les projets dans ce domaine sont de plus en plus variés : jumelages entre communes, échanges entre habitants (par exemple des groupes de jeunes ou de femmes), rencontres culturelles et sportives, échanges techniques et scientifiques (avec notamment l'accueil dans les collectivités de stagiaires en provenance des pays en voie de développement)... Les orientations actuelles des initiatives internationales des collectivités tendent à mettre l'accent sur l'exploitation des savoir-faire et compétences acquises dans le cadre de leur mission de gestion globale des affaires locales pour passer de simples échanges à de véritables partenariats, à la poursuite d'objectifs précis. Créé par l'ensemble des collectivités locales, sous l'égide du

提供を目指した文化行政が展開されてきた。それ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。

#### 4 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みさ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・学術交流、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

ministère de l'Intérieur, le Centre japonais des collectivités locales (CLAIR, acronyme de l'anglais Council of Local Authorities for International Relations) soutient et encadre ces activités internationales des collectivités, et gère le Programme JET (Japan Exchange and Teaching) dans le cadre duquel des jeunes de différents pays sont notamment invités à venir enseigner leur langue maternelle dans les écoles japonaises.

Le Japon comptait plus de 2 millions de résidents étrangers en 2004, soit 1,5 fois plus que 10 années auparavant. Compte tenu de la poursuite de la mondialisation et de la baisse démographique, les politiques relatives à ces résidents étrangers constituent un enjeu national. Les collectivités locales ne peuvent dès lors plus se contenter de mesures visant à accueillir la main-d'oeuvre étrangère dont elles ont besoin, ou de la simple gestion des formalités de séjour. Elles sont appelées à traiter chaque résident étranger comme un membre de la communauté locale, et à mettre en oeuvre des services adaptés. C'est dans ce contexte qu'elles développent aujourd'hui des politiques de "vivre ensemble multiculturel", visant à permettre à chacun de s'insérer dans la communauté locale sur la base de principes de tolérance et d'égalité dépassant les différences de race ou de nationalité. Les actions mises en oeuvre s'articulent concrètement autour des axes suivants :

a) l'aide à la communication ;

Il s'agit d'offrir aux nouveaux résidents étrangers un soutien permettant d'éviter tout problème qui pourrait résulter de leurs difficultés à s'exprimer en japonais.

b) l'aide à la vie quotidienne ;

Un accompagnement des résidents étrangers dans leur vie quotidienne au sein des communautés locales est d'autant plus nécessaire que les conditions ne sont pas encore réunies pour qu'ils puissent s'y insérer de manière satisfaisante.

c) la promotion d'un « vivre ensemble » multiculturel

Des actions de sensibilisation à destination de l'ensemble de la population, ainsi que des mesures propres à développer l'autonomie des résidents étrangers, doivent permettre d'éviter l'isolement et les tensions dus au manque d'échanges avec les résidents japonais.

Une politique réussie dans ce domaine se doit de décliner les trois axes précités en mesures concrètes, dans le cadre de partenariats et de collaborations entre les communes, les départements, les associations locales pour le développement des échanges internationaux, et tout autre acteur impliqué. Il peut s'agir par exemple d'organiser l'enregistrement des résidents étrangers afin de faciliter leur localisation en cas de catastrophe naturelle, d'offrir toutes sortes d'informations locales, de conseils sur la vie quotidienne, de proposer un soutien scolaire aux enfants étrangers...

(現：総務省)等の支援のもと、共同して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) などを推進している。

また、わが国の外国人住民は 2004 年現在で 200 万人を超え、10 年間で 1.5 倍に増加しており、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、生活全般にわたったの支援策を行うこと。

c) 多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、県、市町村、地域国際化協会、国際交流協会、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。



**Réunion amicale entre résidents étrangers  
(commune de Sendai, département de Miyagi)**

(写真提供：宮城県仙台市)

## 5 Le développement de l'administration électronique

Déferlant sur les administrations comme sur tous les secteurs de l'économie, la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) a entraîné la mise en place de nouvelles formes de services publics, regroupées sous le terme générique d'administration électronique. Au niveau de l'État, un Schéma de développement de l'administration électronique a été élaboré en 1994, dans le but de consolider l'infrastructure des différents ministères. Modifié en 1997, ce Schéma encourage les efforts conjoints de l'État et des collectivités locales pour développer l'accès électronique aux procédures administratives impliquant des demandes ou des déclarations. Le Plan de développement de l'administration électronique de l'État, adopté en juillet 2003, prévoit la généralisation de "guichets uniques électroniques" permettant d'accomplir toutes les formalités administratives, de la mise à disposition des informations jusqu'au dépôt des demandes, sans passer par d'autres services. Cependant, face au faible engouement des citoyens et des entreprises face aux services mis en place dans ce domaine, un Plan de promotion de l'administration électronique a été adopté en août 2006. Cette initiative vise à susciter une généralisation rapide de l'utilisation des services proposés, en s'attachant à les rationaliser et à les optimiser (réduction des coûts, raccourcissement des délais de traitement des dossiers).

Les collectivités locales sont invitées à emboîter le pas à l'État. Le ministère de l'Intérieur a publié en 2003 des Orientations relatives au développement de l'administration électronique dans les collectivités, afin de développer les infrastructures locales dans ce domaine et de les inciter à mettre en ligne leurs documents administratifs. Dans ce cadre, un réseau global des administrations locales baptisé LGWAN (acronyme de l'anglais Local Government Wide Area Network) a été mis en place afin de relier les réseaux internes de toutes les collectivités locales. Ce réseau a bien entendu pour objectif d'améliorer la communication entre collectivités, mais aussi d'optimiser l'utilisation de l'information en la mutualisation. L'interconnexion entre LGWAN et le réseau de l'État reliant le Cabinet et les ministères (baptisé Kasumigaseki WAN) permet en outre l'échange d'informations avec les services de l'État.

Les communes restent néanmoins en retard dans le domaine de l'administration électronique, puisque seules 42,7% d'entre elles (781)

## 5 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・届出手段の電子化を積極的に推進することとされている。また、中央政府は2003年7月に「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8月に、「電子政府推進計画」が策定され、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。

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。2003年に総務省は地方自治体に対し「電子自治体推進指針」を示し、電子自治体の基盤整備と行政手続等のオンライン化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）」が、地方自治体相互間のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による情報の高度利用を図るための基盤として整備され、全国の地方公共団体の組織内ネットワークを相互に接続している。また、府省間ネットワークである「霞ヶ関WAN」との相互接続により、国の機関との情報交換を行っている。

電子自治体の課題としては、市町村における電子申請システムの整備が不十分であること（行政手続オンライン化のための汎用受付システムの導

disposaient en avril 2007 de l'équipement nécessaire au traitement en ligne des formulaires administratifs. 97% des départements (46) étaient en revanche équipés. Les communes sont donc invitées à accélérer la mise en ligne de leurs services, notamment en recourant à des plateformes communes extérieures.

La révolution des technologies de l'information et de la communication entraîne également une menace accrue de crimes et délits informatiques (intrusion dans les systèmes informatiques, altérations illicites de pages web...), qui exige un renforcement global des mesures de sécurité. L'entrée en vigueur en avril 2005 de la Loi relative aux informations personnelles a poussé l'ensemble des collectivités locales à renforcer leurs dispositifs de sécurité dans ce domaine. En avril 2006, elles avaient ainsi toutes déjà adopté des règlements locaux relatifs à la protection des données personnelles. En avril 2007, tous les départements et 96,8% des communes avaient entériné des chartes de sécurité informatique.

Les technologies de l'information et de la communication jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans le développement des économies locales et dans l'amélioration de la qualité de vie des populations. C'est pourquoi certaines collectivités ont mis en place des services innovants, comme la fourniture de matériaux pédagogiques sur des réseaux Internet à haut débit (fibres optiques), la diffusion d'informations pratiques (marchés financiers, météo), des plateformes de télé-médecine ou de télétravail...



**Guichet automatique pour la délivrance d'attestations officielles (commune d'Ichikawa, département de Chiba)**

## 6 L'accès à l'information et la démocratie participative

Du fait de la complexification de la société moderne sous l'effet d'une diversification des valeurs, l'expression de la volonté populaire ne peut plus se limiter aux seuls élus ou aux procédures de pétition.

Des règlements locaux ont cherché à faciliter l'accès des administrés à l'information concernant l'activité des services dans tous les départements

入状況は、2007年4月現在で都道府県が46団体(97.9%)、市町村が781団体(42.7%)。業務・システムの効率化が不十分であること等があり、市町村においては、共同アウトソーシング等の効率的な方法でオンラインを整備し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、サイ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。特に2005年4月に個人情報保護法が全面施行されたことから、地方自治体の保有する個人情報については、より一層厳格な管理が求められており、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(2007年4月現在で都道府県の100%、市町村の96.8%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、さらに運用面での取組強化と技術面での取組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)

## 6 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ほぼ全ての市町村(2006年4月現在で98.9%)において

et dans pratiquement toutes les communes (98,9% en avril 2006). Ce droit d'accès à l'information, qui permet aux administrés de s'informer plus précisément sur les affaires de la collectivité, contribue au maintien de rapports de confiance avec les institutions publiques locales.

Par ailleurs, la participation plus directe des habitants à la décision a fait l'objet de différentes mesures innovantes ces dernières années : référendums sur la base de règlements locaux, désignation de représentants de la société civile dans les organes consultatifs locaux, procédures d'enquête publique pour les décisions importantes, panels, réunions publiques et groupes de travail permettant de recueillir l'avis des administrés...

La collaboration entre l'administration et les citoyens est ainsi au coeur de la dynamisation des communautés locales, et elle peut aussi prendre la forme de partenariats avec les associations, notamment les associations de quartier.



**Conférence assurée par un agent communal  
(commune de Takatsuki, département d'Osaka)**

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付属機関・審議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基づく取組が注目されており、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)

## 7 La sécurité

### (1) La police

Avant la seconde guerre mondiale, la police relevait de l'État. À l'exception des services du Comité national de sécurité publique et de l'Agence nationale de la police, qui organisent et coordonnent l'ensemble du système policier, s'occupent de la formation, des communications ou de l'identification, la police est aujourd'hui du ressort des départements pour toutes les activités liées à la vie quotidienne des populations locales. Chaque département est doté d'un Comité de sécurité publique et d'une Direction de la police, dont relèvent les commissariats et autres postes de police. Au total, le Japon comptait en 2008 environ 289 000 policiers répartis entre les directions départementales et 6300 postes sur tout le territoire.

L'activité quotidienne de la police concerne le maintien de l'ordre public et la prévention (patrouilles et contrôles), la répression des crimes et délits

## 7 安全安心のまちづくり

### (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養、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。2008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。

日常の警察活動としては、パトロールや取締り、施錠等の指導に代表される防犯活動や犯罪の鎮圧

(enquêtes et arrestations), la protection des personnes et le contrôle de la circulation routière. Les postes de quartier assurent également l'information de proximité (adresses et itinéraires notamment) et la garde des objets trouvés.

Alerté par l'augmentation constante du nombre des infractions pénales constatées entre 1996 et 2002, l'État a lancé une série de mesures transversales (dont la création du Conseil interministériel de lutte contre la criminalité) afin de dissiper les inquiétudes de la population et de restaurer l'image du Japon comme l'un des pays les plus sûrs du monde. Les efforts dans ce sens se poursuivent, bien que le nombre d'infractions pénales constatées soit en baisse depuis 2002.

## (2) Les pompiers

Les services d'incendie et de secours ont pour mission de protéger les administrés contre tout type de catastrophes : les incendies, les tremblements de terre, les tempêtes ou encore les inondations. Leurs activités concernent aussi bien la prévention que la lutte contre ces fléaux, le secours aux personnes et le transport d'urgence des malades et blessés. Avant la seconde guerre mondiale, la plupart de ces activités étaient exercées par la police. Elles sont maintenant placées sous la responsabilité des communes (sauf dans le cas du département de Tokyo où elles sont principalement assurées par le département).

Les services d'incendie et de secours peuvent être professionnels ou bénévoles. Mais les pompiers professionnels sont aujourd'hui présents sur tout le territoire, et il ne reste pratiquement plus de communes qui ne soient dotés que de services bénévoles. En avril 2008, 97,8% des communes disposaient ainsi de brigades permanentes de pompiers professionnels. On comptait alors 807 directions communales ou intercommunales d'incendie et de secours réparties sur tout le territoire. En avril 2005, 60% de ces directions était de taille limitée, chacune d'entre elles ne couvrant pas plus de 100 000 habitants. A cet égard, l'Agence nationale des services d'incendie et de secours du ministère de l'Intérieur a indiqué, dans ses Orientations relatives aux services intercommunaux d'incendie et de secours publiées en juillet 2006, sa volonté d'accélérer les regroupements dans un souci d'efficacité.

Etant donné que les incendies de logements représentent la majeure partie des incendies se produisant au Japon, les communes ont mis en place des mesures de prévention spécifiques, comme des campagnes de promotion pour les alarmes par exemple. D'autre part, la dénatalité et le vieillissement de la population, mais aussi le changement des mentalités, sont à l'origine de demandes croissantes en services d'urgence. Le nombre des interventions d'ambulances a atteint 5 290 000 en 2007, soit 52% de plus que 10 ans plus tôt. Afin de faire face à cette situation, les transports d'urgence font l'objet de réorganisations permettant de moduler les interventions en fonction du degré d'urgence ou de gravité, et les collectivités s'efforcent d'améliorer la prise en charge des urgences par les hôpitaux.

Le Japon se caractérise en outre par la menace constante de séismes meurtriers qui peuvent frapper le pays à tout moment, et il est fréquemment exposé à des pluies torrentielles. Chaque collectivité travaille donc à renforcer ses plans d'action en la matière, en partenariat étroit avec tous les acteurs locaux, et développe des actions de sensibilisation, d'entraînement et de formation autour de ses services

et de recherche, de la protection des personnes et le contrôle de la circulation routière. Les postes de quartier assurent également l'information de proximité (adresses et itinéraires notamment) et la garde des objets trouvés.

Alerté par l'augmentation constante du nombre des infractions pénales constatées entre 1996 et 2002, l'État a lancé une série de mesures transversales (dont la création du Conseil interministériel de lutte contre la criminalité) afin de dissiper les inquiétudes de la population et de restaurer l'image du Japon comme l'un des pays les plus sûrs du monde. Les efforts dans ce sens se poursuivent, bien que le nombre d'infractions pénales constatées soit en baisse depuis 2002.

## (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（2008年4月現在、市町村の97.8%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、2008年4月現在、全国で807本部が設置されている。2005年4月現在、これら消防本部の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おり、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、計画的な更なる広域化に取り組んでいる。

火災予防の面では、我が国では住宅火災被害が多いため、市町村は、住宅用火災警報器の普及など住宅防火対策を推進している。また、少子高齢化社会の進展や住民意識の変化等に伴い救急需要が拡大しており、2007年中の救急出件件数は約529万人に上り、1997年からの10年間で約52%増加している。このような状況に対応するため、緊急度・重症度に応じた適切な救急搬送の運用や、医療機関の受入体制の充実に取り組んでいる。

さらに、我が国は地震、集中豪雨等の大規模自然災害が多く、今後も大規模地震発生切迫性が指摘されていることから、消防機関、消防団、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

d'incendie et de secours.



Pompiers de la ville de Kobe (département de Hyogo)

## 8 L'éducation

La réforme du système éducatif après la seconde guerre mondiale a donné lieu à l'adoption de deux lois fondamentales en la matière : la Loi-cadre relative à l'éducation et la Loi relative à l'enseignement scolaire, sur le fondement desquelles la scolarité standard s'articule aujourd'hui en 6 années d'école primaire, 3 années de collège, 3 années de lycée, et 4 années d'université.

L'accès à l'éducation s'est fortement démocratisé. A l'issue du cycle d'éducation obligatoire, correspondant aux 9 premières années (6 années d'école primaire et 3 années de collège), 97,7% des élèves poursuivent aujourd'hui leur parcours scolaire au lycée (contre 94,2% en 1980, 82,1% en 1970 et 42,5% en 1950).

Les Directives nationales relatives à l'enseignement, modifiées en fonction des évolutions de la société, permettent d'assurer un niveau d'éducation uniforme sur tout le territoire. Leur dernière révision date de mars 2008, du fait des changements intervenus dans la Loi-cadre relative à l'éducation, révisée en 2006 (pour la première fois depuis sa promulgation) afin d'insister sur l'importance du sens civique et sur le respect de la vie et de la nature. Les Directives nationales relative à l'enseignement ont vocation à s'assurer que les compétences communes de base soient bien identifiées et qu'un nombre suffisant d'heures de cours soit consacré à leur acquisition.

Conformément aux dispositions de la Loi relative à l'organisation et à l'administration de l'éducation au niveau local, les compétences exécutives liées à l'enseignement scolaire public sont principalement exercées par le Comité de l'éducation de chaque collectivité. Comité administratif des communes et départements doté d'un statut et de prérogatives indépendants de ceux du maire / gouverneur, le Comité de l'éducation est chargé de la mise en oeuvre concrète du service public de l'éducation (création et gestion des écoles, nomination des enseignants...). Ses compétences n'incluent cependant pas la préparation du budget dans ce domaine, qui relève du maire / gouverneur. D'autre part, elles ne concernent que l'enseignement public, l'enseignement privé relevant de la compétence du gouverneur. Les membres du Comité sont nommés par le chef de l'exécutif avec l'accord de l'assemblée délibérante.

いるところである。

(写真提供：兵庫県神戸市)

## 8 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%、2007年には97.7%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ところである。

地方の教育行政は、「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い、これらを執行する権限をもつが、予算編成権は長に属する。教育委員は、知事又は市町村長が議会の同意を得て任命する。なお、私立の小学校、中学校、高等学校及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。

La création des écoles primaires et des collèges est normalement prise en charge par les communes. En 2007, 98,8% des écoles primaires relevaient des collectivités locales, tandis que 0,9% étaient privées et 0,3% relevaient directement de l'État. 74,8% des collèges dépendaient des collectivités locales, alors que 24,9% étaient privés et 0,7% gérés par l'État. Quant aux lycées publics, la plupart d'entre eux sont départementaux. Les départements sont également chargés de la création des écoles spécialisées, pour les élèves non-voyants ou sourds-muets par exemple. Par ailleurs, les personnels enseignants des écoles primaires et des collèges publics sont des fonctionnaires départementaux ; leur traitement est donc à la charge des départements.

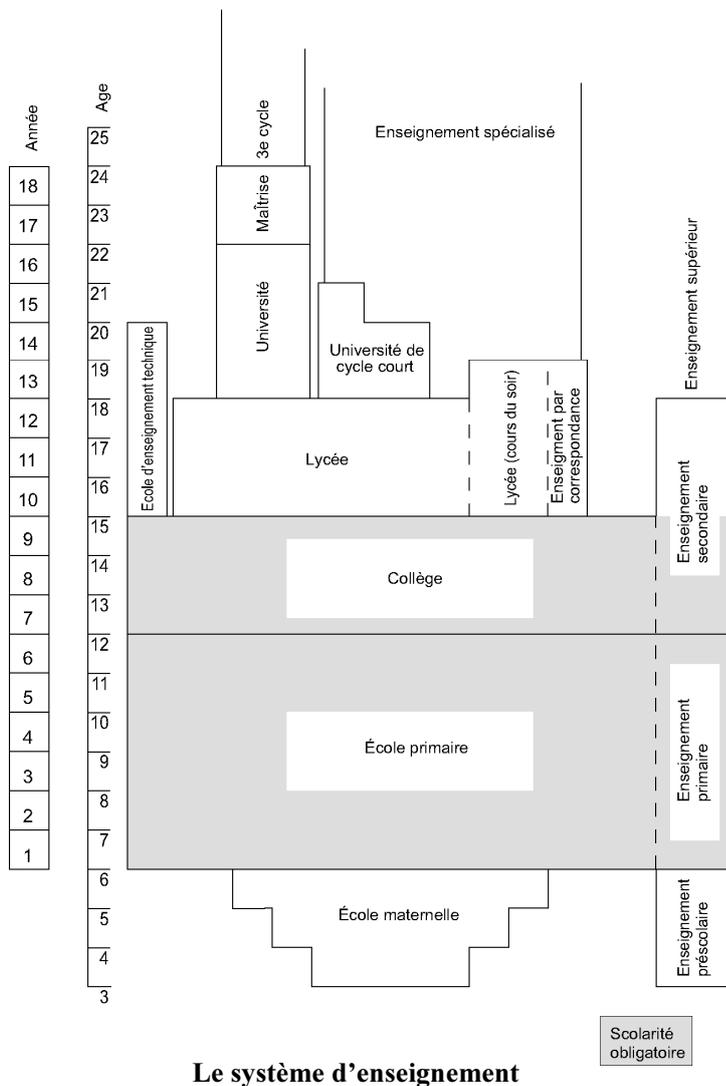
Parallèlement à l'éducation scolaire, les collectivités locales s'occupent également d'éducation tout au long de la vie. Cette compétence très vaste concerne aussi bien la création et la gestion de bibliothèques, de salles de réunion publiques, de musées, que l'organisation de cours, de conférences et d'ateliers, l'encadrement de jeunes ne poursuivant pas leur scolarité, ou encore la mise en place d'équipements sportifs et de loisirs. Du fait de l'allongement général du temps libre et du vieillissement de la population, ce domaine est appelé à prendre de plus en plus d'importance à l'avenir, d'autant que le concept d'éducation tout au long de la vie est désormais bien ancré dans la mentalité collective.



Assistant d'enseignement de langue maternelle

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 0.3%、公立 98.8%、私立 0.9%、中学校の設置者は、国立 0.7%、公立 92.7%、私立 6.6%である（2007 年度現在）。高等学校の設置者は、国立 0.3%、公立 74.8%、私立 24.9%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、盲学校、ろう学校等の特殊学校は、都道府県が設置することとされている。なお、小中学校の教員は、都道府県の職員であり、その人事及び給与負担は、都道府県が行っている。

教育行政において、学校教育と並んで社会教育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。



Le système d'enseignement

## 9 La réforme des entreprises publiques et d'économie mixte locales

### (1) Les entreprises publiques locales

#### ① Vue d'ensemble

De la fourniture de l'eau potable au traitement des eaux usées, des transports publics à l'offre de soins médicaux, de nombreux services indispensables à la vie et au développement des communautés locales sont assurés par des entreprises publiques contrôlées par les collectivités locales. À la fin de l'année 2006, il en existait 9317 sur tout le territoire. 2297 s'occupaient de l'alimentation en eau, 669 étaient des hôpitaux, 151 fournissaient de l'eau à l'industrie, 106 prenaient en charge les transports publics, 102 fournissaient de l'électricité, 35 du gaz, 3709 s'occupaient de la gestion des eaux usées, 678 apportaient des soins aux personnes âgées, 521 aménageaient des terrains à bâtir, 237 des parkings, 179 des marchés et 105 des ports. Les services publics couverts sont donc très diversifiés, les entreprises publiques se spécialisant même dans les installations touristiques (stations de ski, hôtels...) dans certaines régions.

Bien qu'elles mettent en oeuvre des compétences relevant des collectivités locales, les entreprises publiques se distinguent des services d'administration générale par l'impératif d'efficacité et de rationalité inhérent à la gestion de toute entreprise. Dirigées par un administrateur, qui correspond au président directeur général des entreprises privées,

## 9 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。2006年度末現在で、全国で9,317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、水道(2,297)、病院(669)、工業用水道(151)、交通(106)、電気(102)、ガス(35)、下水道(3,709)、介護サービス(678)、宅地造成(521)、駐車場整備(237)、市場(179)、港湾整備(105)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。

地方公営企業の事務は、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、

elles se caractérisent par un budget annexe, séparé de celui de la collectivité. Contrairement aux services publics dont les coûts sont couverts par les recettes fiscales, les services qu'elles assurent sont financés par les tarifs qu'elles facturent aux usagers. Elles peuvent également bénéficier de crédits de long terme à taux bonifié proposés par l'Organisation japonaise de financement des entreprises publiques locales, créée par les collectivités en 2007.

Alors que les pressions qui poussent les collectivités locales à améliorer l'efficacité de leur administration s'intensifient, les entreprises publiques locales sont confrontées à la nécessité de réformes s'inspirant des méthodes de gestion des entreprises privées. On voit par ailleurs se développer des solutions alternatives comme les partenariats publics-privés, le recours à des délégations de services au secteur privé, ou encore la cession au secteur privé des entreprises pour lesquelles le maintien d'un statut public n'est plus un impératif.

## ② La réforme des hôpitaux publics

Les hôpitaux publics doivent répondre aux besoins en services médicaux des communautés locales, même dans les zones où ce n'est pas rentable. Or, la dégradation de leur situation financière depuis quelques années, alliée au manque de médecins, représente une sérieuse contrainte sur leur fonctionnement, susceptible de menacer leur pérennité.

C'est dans ce contexte que le ministère de l'Intérieur a invité les collectivités locales en 2007 à élaborer des plans de réforme précisant les mesures envisagées pour améliorer la gestion et l'efficacité de leurs hôpitaux publics. Ces "Orientations relatives à la réforme des hôpitaux publics" les invitaient également à organiser une mise en réseau des établissements de chaque circonscription médicale, dans le but de créer des synergies entre eux et de faire tourner les équipes médicales en fonction des besoins.

## (2) Le « troisième secteur »

Afin de répondre aux besoins de plus en plus divers et sophistiqués de leurs administrés, les collectivités locales ont cherché à diversifier les modalités de mise en oeuvre de leurs compétences. C'est ainsi qu'elles ont tenté de combiner les avantages du secteur public et du secteur privé, en créant un "troisième secteur", ou secteur d'économie mixte.

De nombreuses sociétés d'économie mixte ont été créées à partir de la seconde moitié des années 1960, dans le but de bénéficier de la capacité de financement et du savoir-faire opérationnel du secteur privé, à l'occasion de la mise en oeuvre de grands projets. Au-delà des délégations de service public traditionnelles comme la gestion d'équipements locaux, ces sociétés relèvent aujourd'hui de domaines d'activité très variés, comme par exemple le développement de stations de vacances. Les réformes successives visant à introduire les méthodes jugées plus dynamiques du secteur privé, comme l'implication de plus en plus active des collectivités dans l'animation de la vie des communautés locales, ont fortement contribué à la multiplication des sociétés d'économie mixte pendant la seconde moitié des années 1980. Leur nombre est cependant

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。なお、地方公営企業に係る地方債につき長期・低利の資金を融資する地方公営企業等、金融機構が2007年に設立されている。同機構は、政府関係金融機関である公営企業金融公庫が廃止されたことに伴い、地方自治体の共同法人として地方自治体の全額出資により設立されたものである。

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。そして当該プランに基づき、病床数の見直し等の経営効率化を進めるとともに、同じ医療圏の病院・診療所を再編・ネットワーク化し、病院間での機能分担を図り、中心となる基幹病院からその他の病院・診療所への医師の派遣が可能となるよう基幹病院の体制を整備する等の取組を行うこととしている。

## (2) 第三セクター

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」方式が活用されている。

1960年代後半から、民間の資金調達能力や事業実施におけるノウハウを活用するという観点から、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。近年では、公共施設の管理のように主たる業務が地方自治体の委託事業であるものが設立されるとともに、リゾート開発等の様々な分野で第三セクターの設立が見られ、業務内容も多岐にわたっている。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組とあいまって、1980年代後半に第三セクターの設立が増加した。その後、設立の伸びは止まったものの、一部に設立の在り方や運営に問題があり経営不振に陥っている例も見られる。

aujourd'hui à la baisse, alors que certaines d'entre elles souffrent de difficultés financières.

En mars 2006, il existait 9208 sociétés d'économie mixte dans tout le pays, soit 4,2% de moins que l'année précédente. Tandis que 62% d'entre elles (4921) présentaient des comptes excédentaires, 5,4% (430) étaient déficitaires. Il est à ce propos fréquent que les collectivités les soutiennent financièrement, puisque 44,1% d'entre elles recevaient alors des subventions locales, tandis que 13,7% bénéficiaient de prêts accordés par les collectivités.

Le ministère de l'Intérieur a adopté en 2003 des Orientations relatives au troisième secteur, pour inciter les collectivités à renforcer les modalités de contrôle de leurs sociétés d'économie mixte par le recours à des experts indépendants, à améliorer la transparence de leur gestion, et à recourir aux procédures légales de liquidation quand il apparaît que tout effort de redressement risque de rester sans effet.



**Port de plaisance de Wakayama (département de Wakayama)**

2006年3月現在の第三セクターの数は、全国で9,208法人であり、前年より4.2%減少している。全法人数の62.0% (4,921法人)は黒字であるが、5.4% (430法人)は債務超過の状態である。また地方自治体が財政支援を行っている例は多く、地方自治体から補助金を交付されている法人が全体の44.1%、地方自治体から貸付金を給付されている法人が13.7%ある。

総務省は、近時の第三セクターを取り巻く厳しい社会経済情勢を踏まえ、2003年に「第三セクターに関する指針」を作成した。各地方自治体においては、同指針に基づき、外部専門家を活用した監査体制の強化、経営状況等の情報公開、経営改善が極めて困難と判断される場合の法的整理等について積極的に取り組んでいるところである。

(写真提供：和歌山マリーナ)

# Chapitre 3

## Enjeux et perspectives de la décentralisation

### 1 Les réformes de décentralisation

#### (1) Contexte

La mondialisation et la révolution des technologies de l'information, la dénatalité et le vieillissement de la population entraînent des changements socio-économiques majeurs. Confrontés à ces nouveaux défis, les administrés attendent toujours plus de leurs collectivités locales : non seulement qu'elles répondent à leurs différents besoins particuliers, mais également qu'elles donnent corps à des communautés locales dynamiques et singulières propres à leur offrir une véritable qualité de vie.

C'est dans ce contexte que l'approfondissement de la décentralisation, fondé sur le principe de subsidiarité au titre duquel les services de proximité doivent être assurés par des administrations de proximité, est devenu un enjeu majeur au Japon.

#### (2) La relance de la décentralisation

La Loi de promotion de la décentralisation de mai 1995 a permis la création, en juillet de la même année, d'un Comité de promotion de la décentralisation, chargé de soumettre des recommandations au Premier ministre. Cinq séries de recommandations ont ainsi été émises par le Comité, proposant notamment la suppression des compétences d'État déléguées aux collectivités locales.

En réponse à ces recommandations, le Cabinet a adopté un Plan de promotion de la décentralisation, qui a été suivi, en juillet 1999, par le vote de la Loi globale de décentralisation. Cette loi, mettant fin à un centralisme qui remontait à l'ère Meiji (1868-1912), est la pierre angulaire de la relance de la décentralisation au Japon.

Son entrée en vigueur en avril 2000 marque la concrétisation de la "Première réforme de décentralisation".

#### (3) Les principes et les effets escomptés de la relance de la décentralisation

L'Article 2 de la Loi de promotion de la décentralisation affirme que les principaux objectifs de la réforme doivent viser à (1) clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales, (2) renforcer l'autonomie des collectivités et (3) encourager l'édification de communautés locales dynamiques et singulières.

Cette promotion de la décentralisation implique le passage de rapports de hiérarchie et de subordination entre l'État et les collectivités locales à des rapports d'égalité et de coopération. Elle se traduit aussi par le passage d'un système vertical et uniformisé, articulés autour des services de l'État, à un système global et différencié centré sur les administrés.

## 第3章

### 現在の地方自治をめぐる課題

#### 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。

2000年4月には、この法律が施行され、分権型社会の構築に向けて、地方分権の推進は、その実行の段階を迎えることとなった（この改革は「第1次地方分権改革」と呼ばれている。）。

##### (3) 地方分権の基本理念と期待される効果

地方分権の推進の基本理念は、地方分権推進法第2条によれば、「国と地方公共団体が分担すべき役割」を明確にし、「地方公共団体の自主性及び自立性」を高め、「個性豊かで活力に満ちた地域社会」の実現を図ることとされている。

また、地方分権の推進による地方分権型行政システムの実現は、国一都道府県一市町村の関係が「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に移行し、中央省庁主導の縦割りの画一的な行政システムから、住民主導による個性的で総合的な行政システムへと転換することを意味している。

#### (4) La Première réforme de décentralisation

##### ① La clarification des rôles respectifs de l'État et des collectivités

La loi impose désormais à l'État de se concentrer sur toute question relative à la place de la Nation dans la société internationale, toute question pour laquelle une gestion unifiée au niveau national reste souhaitable, et toute politique qui requiert une perspective nationale. Elle réserve ainsi aux collectivités locales, dans toute la mesure du possible, la mise en oeuvre des services de proximité liés à la vie quotidienne de leurs administrés.

##### ② La suppression des compétences d'État déléguées

Afin d'établir de nouveaux rapports d'égalité et de coopération entre l'État et les collectivités locales, les compétences d'État déléguées ont été supprimées et transformées en compétences propres des collectivités, créant ainsi deux catégories de compétences locales : les compétences autonomes et les compétences d'État confiées par la loi.

##### ③ La limitation des interventions étatiques

Parallèlement à la suppression des compétences d'État déléguées, la réforme de 1999 a limité les interventions des services de l'État au niveau local aux seuls cas explicitement prévus par la loi, dans le cadre de principes stricts définis par la Loi sur l'autonomie locale modifiée. Toute intervention de l'État doit donc désormais se limiter au strict minimum et se conformer aux principes précités.

##### ④ Les transferts de compétences

Les modifications législatives induites par la Loi globale de décentralisation ont entraîné le transfert de certaines compétences de l'État aux départements, et des départements aux communes. La Loi sur l'autonomie locale modifiée a en outre introduit la catégorie nouvelle des "villes spéciales".

##### ⑤ La révision des normes relatives aux personnels et organes obligatoires

Afin de respecter l'autonomie des collectivités locales en matière d'organisation de leurs services, et pour en améliorer l'efficacité, les lois contraignant les collectivités à se doter de postes de fonctionnaires et d'organes administratifs obligatoires ont été révisées : certaines mesures ont ainsi été supprimées, tandis que d'autres ont été assouplies.

#### (5) Vers une Deuxième réforme de décentralisation

Afin d'approfondir encore la décentralisation, une nouvelle Loi de promotion des réformes de décentralisation a été votée en décembre 2006. Elle a donné naissance en avril 2007 à un Comité de promotion des réformes de décentralisation.

Ce Comité a publié une première série de recommandations en mai 2008. Il y préconise notamment des transferts de compétences supplémentaires des départements aux communes, et le transfert de l'État aux collectivités locales de nouvelles compétences d'aménagement et d'urbanisme. Une deuxième série de recommandations, soumise au Premier ministre en décembre 2008, suggère une révision de l'ensemble des normes qui s'imposent encore aux collectivités sans leur laisser de marge de décision, ainsi que la suppression et le transfert aux collectivités des services

#### (4) 第1次地方分権改革の内容

##### 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 機関委任事務制度の廃止

国と地方自治体との間に対等・協力の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止し、地方自治体の処理する事務は、すべて当該地方自治体の事務とした上で、それを自治事務と法定受託事務の2つに再構成した。

##### ③ 国の関与の見直し

地方自治法において、国の関与に係る基本原則、新たな事務区分ごとの関与の基本類型、関与の手続き及び関与に係る係争処理手続きを定めるとともに、個別法における関与は、基本類型に沿った必要最小限のものにするとした。

##### ④ 権限委譲の推進

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。

##### ⑤ 必置規制の見直し

個別法の改正により、地方自治体の自主組織権を尊重するとともに、行政の効率化を進めるため、必置規制の廃止又は緩和を行った。

#### (5) 第2次地方分権改革へ

地方分権を更に推進するために、2006年12月に「地方分権改革推進法」が制定され、2007年4月には、同法に基づく「地方分権改革推進委員会」が設置された。

同委員会においては、2年以内を目途に地方分権に関する勧告を順次行うことが予定されている。既に、2008年5月には、くらしづくり分野及びまちづくり分野における国の具体的権限を選定列挙し地方自治体に権限移譲を行うこと、都道府県の権限を市町村へ移譲すること等を内容とする第1次勧告が行われた。次いで、2008年12月には、国の法令により地方自治体に義務づけを行い条例で自主的に定める余地を残していないものについて

déconcentrés de l'État dans les territoires.

## 2 La réforme des finances locales

### (1) La Réforme en trois axes

Il est largement acquis qu'une décentralisation réussie n'est pas envisageable sans une réforme des finances locales, offrant plus de marge et de liberté aux collectivités aussi bien en matière de recettes que de dépenses.

L'enjeu est d'augmenter les recettes fiscales propres des collectivités locales de façon à réduire l'écart entre ces recettes et leurs dépenses annuelles, leur permettant ainsi de devenir moins dépendantes des transferts de ressources de l'État et de gagner en autonomie dans leur gestion financière.

C'est dans ce cadre que trois grands axes complémentaires de réforme des finances locales ont été proposés : (1) la suppression ou la réduction des subventions de l'État aux collectivités, (2) une meilleure répartition des recettes fiscales entre l'État et les collectivités, et (3) une réforme de la dotation fiscale globale.

Cette Réforme en trois axes a été engagée en 2001 dans le cadre des réformes structurelles relatives aux dépenses de l'État. Mise en oeuvre de 2004 à 2006, elle a permis de réduire en l'espace de trois exercices budgétaires les subventions de l'État aux collectivités de 4700 milliards de yens et la dotation fiscale globale de 5100 milliards de yens. Parallèlement, la Réforme en trois axes a transféré environ 3000 milliards de yens de recettes fiscales d'État aux collectivités.

Ce transfert de recettes fiscales a bien entendu reçu un accueil favorable de la part des collectivités, mais la réduction concomitante des transferts de ressources de l'État les ont placées dans une situation financière délicate.

### (2) La Loi d'assainissement des finances locales

Autrefois, toute collectivité locale déficitaire faisait l'objet d'une procédure de redressement financier, sur le fondement d'une Loi relative aux mesures spéciales de redressement des finances locales. Toutefois, dans le cadre de la réforme en cours des finances locales, qui s'inscrit dans un processus de décentralisation visant à renforcer l'autonomie des collectivités, d'autres solutions ont dû être retenues pour garantir leur santé financière. De manière à les responsabiliser, il s'est ainsi révélé nécessaire d'introduire un mécanisme les obligeant à mettre à disposition de leurs administrés des informations financières faciles à comprendre, et permettant d'identifier et de corriger au plus tôt d'éventuelles difficultés

見直しを行うこと、国の出先機関について廃止や地方自治体への移譲を検討すること等を内容とする第2次勧告が行われたところである。

## 2 地方財政制度の改革

### (1) 三位一体の改革

地方分権を進めていくためには、歳入・歳出の両面において、地方自治体の自由度を高め、地方自治体の自立に向けた地方財政制度の改革に取り組む必要がある。

このうち歳入面については、地方自治体における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、自主財源である地方税を充実強化するとともに、国からの財源への依存度合いをできるだけ縮小し、より自立的な財政運営を行えるようにすることが望ましい。このことは、地域における行政サービスについての受益と負担の対応関係をより一層明確化し、国・地方を通じる行政改革や財政構造改革の推進にもつながるものと考えられる。

このような歳入面における地方財政制度の改革を実現するためには、①国庫補助負担金の廃止・縮減、②税源移譲を含む国と地方の税源配分のあり方、③地方交付税制度のあり方を相互に関連付けつつ検討し、これらを一体的に見直すことが必要であるとされた。

このような考え方にに基づき進められたのがいわゆる「三位一体の改革」である。三位一体の改革は、2001年に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2002」の中で、国の歳出の主要分野における構造改革の一環として位置づけられた。

この基本方針に沿って、毎年度の国の予算編成及び税制改正の過程を通じて、その内容が具体化され、2004年度から2006年度までの3ヵ年度にわたって進められた。その結果、2006年度までの間に、約4.7兆円の国庫補助負担金の廃止・縮減、約3兆円の国から地方への税源移譲、約5.1兆円の地方交付税の見直しが行われた。

三位一体の改革については、国から地方自治体への3兆円規模の税源移譲（所得税から住民税への移譲）が実現することとなった点については、地方自治体からも、画期的な改革であり、今後の地方分権を進める上で前進であると評価されている。しかしながら、一方では、地方交付税の大幅な削減が行われたことから、多くの地方自治体は厳しい財政状況に直面することとなった。

### (2) 地方財政健全化法の制定

財政状況が赤字に陥っている地方自治体については、「地方財政再建特別措置法」による財政再建制度が設けられていた。しかしながら、地方自治体が自由と責任に基づいて自立することが可能となるような地方財政制度の改革を進める中で、地方自治体の財政情報を住民に分かり易く開示する仕組みや、財政状況が深刻化する前に早期の是正措置を採る仕組みを整備することが課題となってきた。

avant qu'elles ne s'aggravent.

C'est ainsi que la Loi d'assainissement des finances locales, adoptée et promulguée en juin 2007, impose à toutes les collectivités locales de publier quatre ratios permettant d'évaluer leur santé financière, dont un ratio de déficit réel (proportion du déficit effectif de la collectivité par rapport à ses recettes totales).

Dans le cas où ces ratios dépassent les premiers seuils d'alerte prévus par la loi, la collectivité concernée doit élaborer et voter un Plan d'assainissement des finances locales, et prendre immédiatement les mesures qui s'imposent. Si les seuils plus critiques de redressement sont dépassés, la collectivité concernée doit élaborer et voter un Plan de redressement financier.

Ces dispositifs concernant l'assainissement des finances locales sont applicables depuis la clôture des comptes 2008.

### (3) La réforme de la comptabilité locale

Conformément aux dispositions de la Loi sur l'autonomie locale, les collectivités locales japonaises pratiquaient la comptabilité de caisse, fondée sur la constatation des recettes et des dépenses au moment de l'encaissement ou du décaissement.

Cependant, ce type de comptabilité rend difficile la production d'informations financières synthétiques et ne permet pas, par conséquent, une gestion vraiment pertinente de l'actif et du passif. Il a donc été décidé qu'une nouvelle nomenclature fondée sur la méthode de la comptabilité d'exercice (comptabilité en partie double) serait introduite.

En 2006, le ministère de l'Intérieur a ainsi proposé aux collectivités locales deux nouveaux modèles de documents comptables, en leur demandant d'adopter la comptabilité d'exercice au plus tard pour l'exercice 2009.

## 3 La promotion des fusions de communes

### (1) La logique des fusions de communes

Face aux compétences de plus en plus larges qui leur incombent du fait de l'approfondissement de la décentralisation, les communes cherchent à renforcer leur assise financière. Dans ce contexte, les fusions de communes, qui permettent d'atteindre une taille et une capacité critiques, sont devenues un élément important du débat. C'est la raison pour laquelle la Loi globale de décentralisation de 1999 a complètement révisé la Loi relative aux dispositions spéciales en cas de fusion de communes, dans le but d'encourager un mouvement dynamique de fusions.

### (2) La Loi relative aux dispositions spéciales en cas de fusion de communes

La Loi relative aux dispositions spéciales en cas de fusion de communes n'est plus en vigueur depuis mars 2005, mais des mesures transitoires ont néanmoins été adoptées pour que l'ensemble de ses dispositions reste

このため、2007年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(地方財政健全化法)が成立・公布された。同法においては、実質赤字比率(当該自治体の財政規模に対する実質的な赤字額の比率)を始めとする4つの健全化判断比率について、各地方自治体が公表することとしている。

これらの比率が早期健全化基準として設定されている一定の基準以上であった場合には、当該地方自治体は、議会の議決を経て財政健全化計画を策定し早期健全化に取り組まなければならないとされている。さらに、再生判断基準として設定されている基準以上となった場合には、当該地方自治体は、議会の議決を経て財政再生計画を定めなければならないとされた。

これらの地方財政健全化制度に基づく措置は、2008年度決算から適用することとされている。

### (3) 地方自治体の会計制度改革

地方自治体においては、地方自治法等の法令に基づき現金主義(現金による収入・支出を記帳の基準とする方式)による会計制度を採用している。

近年、地方自治体における資産・債務の適切な管理や、現金主義では容易に把握しにくい費用・資産に関する財務情報の開示の観点から、発生主義を活用し、複式簿記の考え方を導入した公会計の整備を図っていくことが重要な課題となってきた。これまでも、地方自治体は、決算の数値に基づく貸借対照表や行政コスト計算書の作成に取り組んできたところであるが、発生主義を活用した書類のより体系的な整備が求められている。

総務省は、2006年に、地方自治体に対して、財務書類に関する2つのモデルを示し、このモデルを活用し、資産評価等を適切に行い、2009年度までに発生主義に基づく財務書類の整備を行うよう要請している。

## 3 市町村合併の推進

### (1) 経緯

地方分権が本格的に進展する中で、住民に身近な総合的な行政主体であり、地方分権の受け皿ともなる市町村の行財政基盤の強化が求められるようになった。市町村合併は、そのための有力な手段として位置づけられ、市町村合併により、市町村の規模・能力を充実していくことが大きな課題となった。そのため、1999年の地方分権一括法により「市町村の合併の特例に関する法律」(旧合併特例法)が大幅改正され、同法に基づき市町村合併が強力に推進されることとなった。

### (2) 旧合併特例法下での合併

旧合併特例法は、2005年3月に失効した。しかしながら、同日までに合併の申請を行い、2006年3月までに合併した市町村については、引き続き同法を適用するという経過措置が講じられている。

applicable à toutes les communes ayant déposé un projet de fusion avant cette date et dont la fusion est devenue effective au plus tard en mars 2006.

Cette Loi a fait tomber le nombre de communes de 3 232 en mars 1999 à 1 821 en mars 2006, entraînant une vague de fusions dite "Grande fusion de l'ère Heisei" (du nom de l'ère de l'empereur actuel).

Dans son Article 1, la Loi spéciale de fusion se proposait d'encourager "tout projet de fusion lancé par des communes de leur propre initiative". L'initiative communale constituait donc un prérequis, mais la Loi prévoyait aussi des mesures d'accompagnement propres à susciter de telles initiatives.

Dans le domaine financier notamment, la Loi spéciale de fusion allongeait la durée d'application de la majoration de dotation fiscale ordinaire, à laquelle pouvaient prétendre les nouvelles communes fusionnées, de 5 à 10 ans par rapport aux dispositions antérieures. D'autre part, elle prévoyait des emprunts locaux spéciaux, destinés à financer les projets d'aménagement des nouvelles communes, dont 70% du remboursement du capital et des intérêts serait couvert par la dotation fiscale globale.

### (3) La Nouvelle loi sur les fusions

Malgré l'importance de la vague de fusions entraînée par la Loi relative aux dispositions spéciales en cas de fusion de communes, il subsistait en mars 2006 des écarts régionaux, et près de 500 communes comptaient toujours moins de 10 000 habitants.

Une nouvelle loi a donc été adoptée en mai 2004, afin que les fusions de communes puissent se poursuivre après l'échéance de la Loi relative aux dispositions spéciales en cas de fusion de communes, et jusque mars 2010. Les dispositions de cette Nouvelle loi sur les fusions sont cependant moins favorables.

Le nombre de communes, qui était tombé à 1 777 en mars 2009, est donc encore susceptible de baisser jusque mars 2010.

## 4 L'introduction d'un niveau régional et le Plan de réforme intensive

### (1) Le débat sur la création de la région

Le mouvement de fusion des communes a suscité des interrogations nouvelles sur l'avenir du département, plus précisément sur l'opportunité de le remplacer par une entité administrative d'assise territoriale plus vaste qui serait dotée de compétences plus larges.

Ce débat sur l'instauration d'un niveau régional remonte en réalité aux années 1920, mais les évolutions actuelles de la décentralisation lui ont donné un second souffle. Un "Avis concernant l'instauration d'un niveau régional", publié en février 2006 par le 28<sup>ème</sup> Comité d'étude sur les systèmes locaux, proposait le schéma suivant.

1999年3月には、3,232あった市町村は、同法の適用期限である2006年3月には、1,821と、4割以上も減少した。明治の大合併、昭和の大合併に続く、平成の大合併が行われたのである。

旧合併特例法第1条は、「自主的な市町村の合併を推進」するとしていた。これは、市町村合併については、あくまで市町村の自主性が尊重されることを前提としつつ、国においても積極的にその推進を図っていくという趣旨である。この趣旨に沿って、同法には各般にわたる合併推進のための特例措置が盛り込まれていた。

特に、財政上の特例措置として、普通交付税の算定における特例（合併算定替）が講じられる期間が5年間から10年間へと大幅に延長された。また、合併特例債（合併後のまちづくりに係る経費について元利償還金の70%が地方交付税により補填される特別の地方債）の制度が設けられた。

### (3) 合併新法による合併推進

旧合併特例法の下で市町村合併は大きく進展したが、その進捗状況には地域ごとに差異があるとともに、人口1万人未満の市町村が2006年3月の時点で、なお500程度あった。

このため、旧合併特例法の失効後も引き続き市町村合併を推進するために、2004年5月に「市町村の合併の特例等に関する法律」（合併新法）が制定された。同法には、旧合併特例法ほどではないにしても合併推進のための特例措置が定められている。同法の最終期限である2010年3月までの間、同法に基づき市町村合併の推進が図られている。

ちなみに、2009年3月現在の市町村数は1,777であるが、2010年3月には1,760になると見込まれている。（2009年5月現在 1,776）

## 4 その他の課題

### (1) 道州制に係る論議

基礎的自治体である市町村の合併が進展する中で、広域自治体である都道府県のあり方についても検討が必要ではないかという議論が生じてきた。道州制論とは、このような状況の中で、現在の都道府県に代わり、より広域の単位でより高次の行政権限を備える行政主体を設けるという構想である。

道州制の論議は、古くは1920年代から行われてきたが、近年、地方分権や市町村合併の進展を踏まえて新たな盛り上がりを見せている。

2006年2月には、第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を出した。

この答申の主な内容は、次のとおりである。

a) Statut des régions

Les départements seraient remplacés par les régions, qui seraient des collectivités locales ordinaires d'assise territoriale plus vaste. L'administration locale s'articulerait donc toujours autour de deux niveaux de collectivités : la commune et la région. Une clarification des rôles entre la commune et la région devrait permettre à cette dernière de disposer de larges compétences, générales et autonomes, sur les affaires de son ressort.

b) Assise territoriale

Les circonscriptions régionales devraient épouser les limites de territoires susceptibles de faire preuve d'autonomie et de dynamisme, tout en équilibrant au mieux le principe de décentralisation et l'impératif d'efficacité. Sur ce fondement, le 28ème Comité d'étude sur les systèmes locaux a proposé trois modèles de découpage envisageables (à 9, 11 ou 13 régions).

c) Modalités de passage au nouveau système

Le passage au nouveau système se ferait simultanément dans tout le pays, à l'issue d'une période de transition. Toutefois, les groupes de départements concernés qui le souhaiteraient pourraient, en concertation avec l'État, basculer pleinement dans le nouveau système avant la date prévue.

d) Compétences de la région

Un grand nombre des compétences actuellement exercées par les départements serait transféré aux communes, afin de permettre aux régions de se concentrer sur des compétences de planification socio-économique, de préservation de l'environnement ou des politiques d'emploi et de développement économique.

e) Organes de la région

Chaque région serait dotée d'une assemblée délibérante composée de membres élus au suffrage universel direct. Le chef de l'exécutif serait le gouverneur, élu lui aussi au suffrage universel direct, pour un mandat non renouvelable.

f) Ressources financières de la région

Les ressources financières de la région devraient provenir essentiellement des recettes fiscales locales.

L'Avis du 28<sup>ème</sup> Comité d'étude sur les systèmes locaux souligne cependant que toute décision concernant l'instauration d'un niveau régional "devrait se faire sur la base de discussions nationales larges". Il encourage donc le développement de telles discussions à l'échelle nationale, dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Un Groupe d'étude informel sur l'instauration d'un niveau régional a par ailleurs été créé par l'État en janvier 2007. Il a remis un premier rapport intermédiaire en mars 2008.

**(2) Le Plan de réforme intensive**

La situation financière des collectivités locales japonaises est très serrée. Fin 2006, leur dette globale atteignait 139 000 milliards de yens.

a) 道州の位置付け

広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州を置く。地方自治体は、道州及び市町村の二層制とする。道州は、基礎自治体である市町村と適切に役割分担しつつ、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する。

b) 道州の区域

道州の区域は、地方分権の推進及び地方自治の充実強化を図り、自立的で活力ある圏域を実現するとともに、国と地方を通じた効率的な行政システムを構築するという道州制の趣旨に沿うような範囲を定めるべきである。

上記の考え方を踏まえ、答申は、3つの区域例(9道州案、11道州案、13道州案)を示している。

c) 道州への移行方法

道州への移行は、必要な経過期間を設けた上で、全国において同時に行うものとする。ただし、関係都道府県と国の協議が調ったときには、先行して道州に移行できるものとする。

d) 道州の事務

現在都道府県が実施している事務は、大幅に市町村に移譲し、道州は、「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」等の広域事務を担う役割に軸足を移すこととする。

e) 道州の議会と執行機関

道州に議決機関として議会を置く。議会の議員は道州の住民が直接選挙する。

道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙する。長の多選は禁止する。

f) 道州制の下における地方税財政制度

道州制の下における地方財政制度は、道州制への移行に適切に対応するものであると同時に、地方税中心の財政構造を構築して財政運営の自主性及び自立性を高めるものとする。

また、国は、2007年1月に、道州制に関する基本的事項を議論するため「道州制ビジョン懇談会」を設置し、2008年3月には、同懇談会から中間報告が出されている。

先の地方制度調査会の答申において、道州制の導入に関する判断は「広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべきである」として述べられている。今後も、各界において様々な論議が行われていくことが予想される。

**(2) 行政改革への取組**

地方分権の進展に対応するため、その担い手となる地方自治体においては、簡素で効率的な行政システムを確立することが望まれている。また、

Afin d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences, les collectivités doivent donc consolider leur appareil administratif, en le simplifiant et en améliorant son efficacité.

Le ministère de l'Intérieur a demandé, en mars 2005, à toutes les collectivités locales d'élaborer et de publier un Plan de réforme intensive, précisant les mesures envisagées notamment pour ajuster les effectifs et les traitements des fonctionnaires locaux, et présentant les modalités de recours au secteur privé pour la mise en oeuvre de leurs compétences. Pratiquement toutes les collectivités ont répondu à cette demande, et mettent actuellement en oeuvre les conclusions qui en ressortent : en septembre 2007, 46 départements (97,9%) et 1 815 communes (99,3%) avaient publié leur Plan.

L'un des volets principaux du Plan de réforme intensive concerne l'ajustement des effectifs de fonctionnaires locaux. Sur la base des Plans déjà publiés, il ressort que le taux moyen de réduction des effectifs proposé par les collectivités sur la période 2005-2010 est de -6,2%. Le taux de réduction effectif des personnels locaux entre avril 2005 et avril 2007 a été de -3%. D'autre part, le recours au secteur privé pour la mise en oeuvre de certains services publics locaux se développe, que ce soit par le biais de prestataires ou de délégataires.

2006 年度末の地方全体の債務残高は 139 兆円にも達するなど、地方自治体は極めて厳しい財政状況下にあり、自ら徹底した行財政改革に取り組むことが強く期待されている。

このような状況を踏まえ、総務省は、2005 年 3 月に、各地方自治体に対して、定員管理の適正化、給与の適正化及び民間委託の推進等を中心に行政改革の取組をまとめた「集中改革プラン」を策定し公表することを求めた。また、それを受けた各地方自治体は、同プランの策定・公表を行い、その推進に取り組んでいる（2007 年 9 月現在、46 都道府県（全体の 97.9%）、1,815 市町村（99.3%）の地方自治体が策定・公表済み。）。

同プランに基づく主要な取組の中で、定員管理の適正化については、公表済み団体の数値目標の集計値は 2005 年 4 月から 2010 年 4 月までの間に 6.2%の純減となっており、また、2005 年 4 月から 2007 年までの 2 年間における実績は 3.0%の純減となっている。このほか、地方自治体は、公の施設における指定管理者制度の活用や、公共サービスの民間譲渡、民間委託等、様々な方法により行政改革に取り組んでいる。

**Population, superficie et nombre des villes ("shi"), localités urbaines ("chô") et villages ("son") par département  
(Superficie au 1er octobre 2007 et population au 31 mars 2008)**

Département	Population	Superficie (km <sup>2</sup> )	Nombre de cités ("shi")	Nombre de villes ("cho")/villages("son")
1 Hokkaido	5,571,770	83,456.38	35	(151)* <sup>3</sup> 145
2 Aomori	1,430,543	9,607.05	10	30
3 Iwate	1,366,652	15,278.85	13	22
4 Miyagi	2,334,874	7,285.74	13	23
5 Akita	1,130,823	11,612.22	13	12
6 Yamagata	1,194,071	9,323.46	13	22
7 Fukushima	2,075,555	13,782.75	13	46
8 Ibaraki	2,982,000	6,095.69	32	12
9 Tochigi	2,006,701	6,408.28	14	17
10 Gunma	2,012,151	6,363.16	12	26
11 Saitama	7,067,336	3,797.25	40	30
12 Chiba	6,090,799	5,156.60	36	20
13 Tokyo	12,462,196	2,187.58	(23)* <sup>2</sup> 26	13
14 Kanagawa	8,798,289	2,415.84	19	14
15 Niigata	2,413,103	12,583.47	20	11
16 Toyama	1,106,340	4,247.55	10	5
17 Ishikawa	1,167,151	4,185.48	10	9
18 Fukui	815,344	4,189.28	9	8
19 Yamanashi	871,481	4,465.37	13	15
20 Nagano	2,176,806	13,562.23	19	62
21 Gifu	2,095,484	10,621.17	21	21
22 Shizuoka	3,775,400	7,780.12	23	18
23 Aichi	7,185,744	5,164.57	35	26
24 Mie	1,856,282	5,777.17	14	15
25 Shiga	1,377,886	4,017.36	13	13
26 Kyoto	2,558,542	4,613.00	15	11
27 Osaka	8,670,302	1,897.72	33	10
28 Hyogo	5,582,230	8,395.61	29	12
29 Nara	1,419,626	3,691.09	12	27
30 Wakayama	1,045,973	4,726.28	9	21
31 Tottori	602,411	3,507.26	4	15
32 Shimane	733,123	6,707.78	8	13
33 Okayama	1,948,250	7,113.20	15	12
34 Hiroshima	2,864,167	8,479.03	14	9
35 Yamaguchi	1,479,840	6,112.73	13	7
36 Tokushima	805,951	4,145.90	8	16
37 Kagawa	1,019,333	1,876.51	8	9
38 Ehime	1,471,510	5,677.55	11	9
39 Kochi	784,038	7,105.04	11	23
40 Fukuoka	5,030,818	4,976.59	28	38
41 Saga	864,738	2,439.58	10	10
42 Nagasaki	1,469,197	4,095.55	13	10
43 Kumamoto	1,844,644	7,405.69	14	34
44 Oita	1,215,388	6,339.34	14	4
45 Miyazaki	1,161,026	7,734.78	9	21
46 Kagoshima	1,739,075	9,188.41	18	28
47 Okinawa	1,391,215	2,275.71	11	30
Total	127,066,178	377,868.97	783	1,004
		(377929.99)* <sup>1</sup>		(1,010)* <sup>3</sup>

\*<sup>1</sup> Superficie totale du territoire national y compris celle du Lac Towada (61.02km<sup>2</sup>) dont la délimitation entre les départements d'Aomori et d'Akita n'est pas encore déterminée.

\*<sup>2</sup> Les arrondissements de Tokyo ne sont pas comptabilisés.

\*<sup>3</sup> Nombre total incluant les 6 villages des Territoires du Nord.

**Superficie et population des chefs-lieux de départements, des « villes désignées par décret » et des « villes-centres »**

**(Superficie au 1er octobre 2007 et population au 31 mars 2008)**

	Cité	Département	Superficie	Population
①	Sapporo	Hokkaido	1121.12	1,880,138
⑤	Hakodate	Hokkaido	677.89	287,691
⑤	Asahikawa	Hokkaido	747.6	356,203
②	Aomori	Aomori	824.52	308,616
②	Morioka	Iwate	886.47	292,834
①	Sendai	Miyagi	783.54	1,003,733
②	Akita	Akita	905.67	326,309
③	Yamagata	Yamagata	381.34	250,348
③	Fukushima	Fukushima	767.74	293,222
⑤	Koriyama	Fukushima	757.06	334,404
⑤	Iwaki	Fukushima	1231.34	354,364
③	Mito	Ibaraki	217.43	265,030
②	Utsunomiya	Tochigi	416.84	503,682
③	Maebashi	Gunma	241.22	318,830
①	Saitama	Saitama	217.49	1,188,340
⑤	Kawagoe	Saitama	109.16	330,414
①	Chiba	Chiba	272.08	917,854
⑤	Funabashi	Chiba	85.64	584,152
⑤	Kashiwa	Chiba	114.9	385,823
	23 arrondissements spéciaux	Tokyo	617.17	8,413,883
①	Yokohama	Kanagawa	437.38	3,585,785
④	Kawasaki	Kanagawa	142.7	1,340,801
⑤	Yokosuka	Kanagawa	100.68	427,173
⑤	Sagamihara	Kanagawa	328.84	691,162
①	Niigata	Niigata	726.1	803,470
②	Toyama	Toyama	1241.85	417,282
②	Kanazawa	Ishikawa	467.77	442,203
③	Fukui	Fukui	536.17	266,318
③	Kofu	Yamanashi	212.41	193,388
②	Nagano	Nagano	730.83	378,163
②	Gifu	Gifu	202.89	412,444
①	Shizuoka	Shizuoka	1388.78	710,854
④	Hamamatsu	Shizuoka	1511.17	790,302
①	Nagoya	Aichi	326.45	2,164,640
⑤	Toyohashi	Aichi	261.35	363,943
⑤	Okazaki	Aichi	387.24	362,838
⑤	Toyota	Aichi	918.47	404,804
③	Tsu	Mie	710.81	283,185
③	Otsu	Shiga	464.1	328,173
①	Kyoto	Kyoto	827.9	1,387,935
①	Osaka	Osaka	222.3	2,516,543
④	Sakai	Osaka	149.99	833,694
⑤	Takatsuki	Osaka	105.31	355,932
⑤	Higashiosaka	Osaka	61.81	490,631
①	Kobe	Hyogo	552.23	1,505,111
⑤	Himeji	Hyogo	534.27	533,026
⑤	Nishinomiya	Hyogo	99.96	465,951
②	Nara	Nara	276.84	366,814
②	Wakayama	Wakayama	209.23	382,564
③	Tottori	Tottori	765.66	197,487
③	Matsue	Shimane	530.27	193,200
②	Okayama	Okayama	789.91	685,564
⑤	Kurashiki	Okayama	354.71	472,670
①	Hiroshima	Hiroshima	905.13	1,149,478
⑤	Fukuyama	Hiroshima	518.07	463,947
③	Yamaguchi	Yamaguchi	730.23	187,420
⑤	Shimonoseki	Yamaguchi	716.06	285,758
③	Tokushima	Tokushima	191.39	259,920
②	Takamatsu	Kagawa	375.11	422,196
②	Matsuyama	Ehime	429.03	513,897
②	Kochi	Kochi	309.22	340,839
①	Fukuoka	Fukuoka	340.96	1,375,292
④	Kitakyushu	Fukuoka	487.71	982,836
⑤	Kurume	Fukuoka	229.84	303,721
③	Saga	Saga	431.42	237,254
②	Nagasaki	Nagasaki	406.37	448,911
②	Kumamoto	Kumamoto	267.23	662,836
②	Oita	Oita	501.25	466,886
②	Miyazaki	Miyazaki	596.8	371,433
②	Kagoshima	Kagoshima	547.06	601,682
③	Naha	Okinawa	39.23	312,692

- ① Chef-lieu de département et « ville désignée par décret »
- ② Chef-lieu de département et « ville-centre »
- ③ Chef-lieu de département
- ④ « Ville désignée par décret »
- ⑤ « Ville-centre »

## Illustrations

### Page/Légende

4	Population et superficie des collectivités locales	平成 20 年版 全国市町村要覧 (第一法規)
5	Départements, chefs-lieux de départements et nombre de communes (au 1er octobre 2008)	平成 20 年版 全国市町村要覧 (第一法規)
6	Classification des collectivités locales	図解 地方自治法 (良書普及会)
10	Organisation des collectivités locales	政治経済 (数研出版)
11	Nombre maximal autorisé de membres de l'assemblée locale (Loi sur l'autonomie locale)	日本法規 (ぎょうせい)
13	Organisation-type d'un département et d'une commune	日本の地方自治制度概要 1994 (自治研究会)
18	Répartition des ressources financières entre l'État et les collectivités locales (2006)	総務省ホームページ ( <a href="http://www.soumu.go.jp">http://www.soumu.go.jp</a> )
23	Les ressources financières des collectivités locales (comptes clos de 2006, en milliards de yens)	地方財政白書 平成20年版 (総務省)
23	Les dépenses des collectivités locales (comptes clos de 2006, en milliards de yens)	地方財政白書 平成20年版 (総務省)
24	Les impôts départementaux (comptes clos de 2006, en milliards de yens)	地方財政白書 平成20年版 (総務省)
24	Les impôts municipaux (comptes clos de 2006, en milliards de yens)	地方財政白書 平成20年版 (総務省)
29	Effectifs des départements et des communes par spécialités (en avril 2008)	平成 20 年 地方公共団体定数管理調査結果 (総務省)
36	Evolution de la population par tranches d'âge	人口動態と行政サービス (ぎょうせい)
37	Evolution du taux de vieillissement	平成 20 年版 高齢社会白書 (内閣府)
38	Nombre de naissances annuelles et de naissances par femme	平成 20 年版 青少年白書 (内閣府)
48	Le système d'enseignement	日本の地方行政入門ハンドブック (CLAIR)

### Annexes

58	Population, superficie et nombre des villes ("shi"), localités urbaines ("chô") et villages ("son") par département	平成 20 年版 全国市町村要覧 (第一法規)
59	Superficie et population des chefs-lieux de départements, des « villes désignées par décret » et des « villes-centres »	平成 20 年版 全国市町村要覧 (第一法規)