

## 地方自治

住民意識の高まりと地方自治体への圧力

### 政府と地方自治体の関係

日本の地方自治制度は二つの原理の上に成り立っています。一つは、国からある程度独立した、自治権のある地方公共団体を設立する権利であり、もう一つは、住民が地方公共団体の活動に様々な度合で参加し対処するという、「住民による自治」の考え方です。日本の地方自治制度は、戦前に、主として自律的な地方団体という考えから生まれ、戦後になって、住民による自治の考えがより大きな比重で取り入れられました。

日本の地方自治の基本的原理は地方自治法に示されています。地方自治法は、憲法第8章が保障する地方自治の原則に、明確な法的効力を与えています。この法律はまた、地方公共団体の種類と組織的枠組み、およびその運営の大綱を記し、国と地方公共団体の間の基本的関係を定めています。2007年3月31日には782市、827町、195村、の合計1804市町村と23特別区、そして1都（東京都）1道（北海道）2府（大阪府と京都府）43県の47都道府県となっています。

中央省庁である総務省には、地方自治体に関わる事項を監督する局が主に三つあります。①自治行政局は、地方分権推進、市町村合併、地方公務員制度、選挙制度、都市計画、IT利用の推進に関わる事項を扱っています。②自治財政局は、地方財政制度、地方財政計画、地方交付税、地方債、地方財政の状況、地方公共事業に関わる事項を扱います。③自治税務局は、都道府県税、市町村税、固定資



東京都庁本庁舎  
© Tokyo Metropolitan Assembly

産税、その他の地方税を扱っています。

第二次世界大戦後の憲法と地方自治法の条項に伴い、日本の中央政府との実質的な関係について、地方自治体の自治権と独立性（形態、運営面における）に対する認識が高まりました。しかし自治団体とは認められていても、財源と方向性については中央政府から供与・指導されており、様々な方法においてその影響下にあります。

2000年4月に地方分権一括法が施行され、広範な行政事務が国から地方へと委譲されま

した。また国の地方に対する規制削減の一環として、地方自治法のかかなりの部分が見直されました。さらに、地方における行政サービスのレベルと効率を改善し、また地方自治体が、委譲された権限をよりよく活用して人口の高齢化や財政難等の問題に当たることができるよう、国は積極的に市町村の合併を進めています。

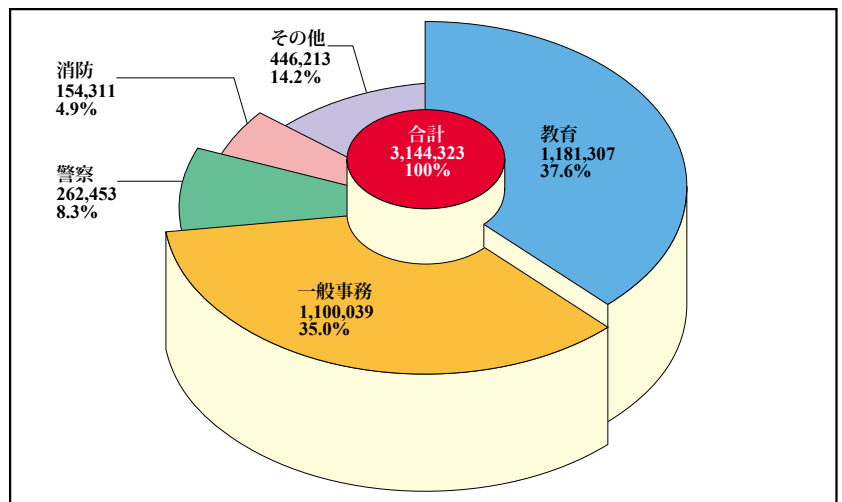
2002 年 8 月に政府は住民基本台帳ネットワーク・システムをスタートさせました。この制度は、地方自治体の行政活動の基礎となる住民基本台帳を相互に接続するもので、行政効率を高め、住民全体へのサービスの向上を図ることを目的としています。

## 地方自治体

地方自治法に記されているとおり、都道府県の行政の長は知事で、市町村の長はそれぞれ市長・町長・村長です。これらの首長は対外的に地方自治体を代表するとともに、選挙で選ばれ、その地域に関わる事項を審議する場である地方議会に対しては、行政府の長としての役割を果たします。首長の任期は 4 年で、住民の直接選挙によって選ばれ、地域の問題に責任を負います。

地方議会の議員は、その地方の有権者によって選出されます。地方議会の機能としては、条例の制定と改廃、地方自治体予算の決定、決算の承認が挙げられます。また地方の諸団体が自ら行った事業や、国の機関からの委託で行った事業についての調査も行います。地方議会はまた、地方自治体の監査委員による監査請求を行ったり、重要な役職（副知事や助役など）の選出について意見を提出したりします。議会の仕事の大部分は常任委員会によって実施されています。

地方議会は審議・決定を行う機関として、首長を中心とする行政機関と並び、地方自治体の最も重要な構成要素です。しかし地方議会の扱う事項は、実際には自治体当局によって起草され準備されることが多いため、自立的なイニシアチブや活動が不適切である傾向



**地方公務員数**  
(2002 年 4 月 1 日現在)  
注記：数字は特別会計公益事業の被用者を除外しています  
出典：総務省

があると指摘されています。

首長は住民の直接投票で選ばれますが、このことは、首相が国会議員の投票を通じた国民の間接選挙で選ばれるのとは対照的です。審議・決定機関である地方議会と、行政機関とされる地方自治体首長はともに地方住民によって直接選ばれるため、一種の対等な立場にあるといえます。このような民主的制度が意図しているのは、地方議会と首長とが相互に監視機能を果たすことによる、適切な自治の実現です。

都道府県レベル、もしくはそれ以下の地方自治体に雇用される人々は、地方公務員と呼ばれます。この用語は通常、知事、副知事、首長、助役、出納長・収入役といった特別職を除く一般事務職に対して用いられます。地方公務員の採用や給与、労働条件については、国家公務員の場合と類似し、地方公務員法に定められた規則に従って決定されています。

## 政令指定都市

大都市特有の行政上の必要に応えるため、地方自治法はそのような大都市に対し、一般の市町村とは異なる特別の規則を定めています。政令で指定する大都市は特別なカテゴリーに分類され、その中でも最大のものは 50 万人以上の人口を持つ（ほとんどは 100 万人以上）政令指定都市です。2003 年 4 月現在、政令都市は、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸、北九州、札幌、川崎、福岡、広島、仙台、千葉、さいたまの 13 市です（なお首都の東京都はそれ自身で一つのカテゴリーを形成しています）。政令指定都市の場合、通常は都道府県とその首長が統括する 18 の公共事業分野（福祉、公衆衛生、都市計画など）に対する権限が、市の意思決定と行政機構に委譲されてい

ます。そのほかにも都道府県の権限の一部が法律により政令指定都市に委譲されており、その結果としてこれらの都市は、實際上、都道府県と同等に扱われています。各政令指定都市は、市の行政活動を促進するためいくつかの区に分割されており、各区には区長ほか公務員を雇用する区役所があります。

二番目に大きい指定都市のカテゴリーは中核市で、これは人口 30 万以上でなければならず、50 万人以下の場合には面積が 100 平方キロメートル以上あることが必要です。中核市は 2003 年 4 月現在 35 あり、都道府県レベルでより効率的に処理できるいくつかの機能を除き、政令指定都市とほとんど同じ権限を与えられています。

三番目に大きい指定都市は特例市で、人口 20 万人以上です。特例市は 2003 年 4 月現在で 39 あり、中核都市に与えられている行政権限の一部が与えられています。

東京都にある 23 区は、これまで、市と比較して行政事務や財政の権限の上で多くの規制を受けてきました。しかし 2000 年 4 月に施行された改革で、区は市と同程度の地方公共団体と認定されました。

## 地方財政

内閣は毎年、翌年度の地方自治体の歳入と歳出の予算を編成します。そしてそれは公開され、国会に提出されます。これは通常、地方財政計画と呼ばれ、地方財政の基本的なガイドラインとなります。地方財政の規模は莫大で、国全体の歳出の約 60 パーセントが地方自治体を通じたものとなっています。2001 年度の地方の歳出総額は約 97 兆円でした。

地方税は地方自治体の独自財源で、自治体はその権限の範囲内で徴税しています。都道府県税と市町村税があり、そのいずれもが、特別な用途に充てられる目的税と、用途が指定されていない普通税に分けられます。地方消費税は、地方自治体の財源を増やし地方自治を推進するために、1997 年に導入されました。

しかし地方税は、2001 年には地方自治体総支出のおよそ 35.5 パーセントにとどまりました。そこで不足分は、地方債（11.8 パーセント）、地方交付税を含む国の予算の移転（20.3 パーセント）、国庫支出金（14.5 パーセント）で補完されました。中央政府は地方交付税によって地方財政を調整し、国全体に一定の行政上の平等を実現しようとしています。交付金は地方自治体の一般歳入として配分され、地方自治体は適切と考えられる方法でどのようにも使うことができます。地方交付税は国レベルで徴収されるいくつかの税のかなり大きな部分からなっており、例えば、たばこ税の 25 パーセント、一般消費税の 29.5 パーセント、酒税・法人税・所得税を合わせた歳入の 32 パーセントがこれに充てられます。一方、国庫支出金は、特定の事業にかかる費用を負担するものとして、国から地方公共団体に与えられるものです。しかし地方自治体が財源を国に頼っていることで、地方自治は大きく制約を受けていると批判されてきました。こうした批判に応え、国は現在、交付税やその他の補助金を削減すると同時に、地方自治体が地方において、より多くの資金を調達できるよう、地方自治体の徴税権を拡大することを検討しています。

しかし地方自治体は過去 10 年間、国からの補助を得ていても、歳入不足に悩んできました。それは、景気回復のために行われた減税によって、地方の税収の低下がさらに進んだためです。2003 年度の歳入不足は 17 兆円を超えました。地方債が赤字補填のために発行され、地方自治体の債務は大幅に拡大しました。2003 年度末の地方債務の総額は 199 兆円、日本の GDP の 40.0 パーセントと予測されています。地方債の発行は、総務省の公式の許可が必要であるなど、国からの制限を受けています。

## 住民意識の高まり

日本の地方自治には、国レベルでは見られない直接民主主義の規定があります。例え



ば住民は、その地域で登録有権者の2パーセントの署名を集めれば、一定範囲の条例の制定、改正、もしくは廃止を首長に請求できます。また同じく2パーセントの署名で、地方自治体もしくは地方議員が行った事業に対する監査を監査委員に請求できます。さらに登録有権者の3分の1以上の署名で、地方選挙管理委員会に地方議会の解散や、地方議員・地方公務員の免職を請求することができます。これらの直接請求に加え、住民は、一つの地方自治団体のみに適用される特別法に関し直接投票を行う権利を、憲法(95条)によって保障されています。

政治情勢の変化と地方の政治意識が変化した結果、地方の重要事項に関する住民投票条例を制定する地方自治体が増えています。

この動きは地方自治法に基づいたものではありませんが、憲法では保障されている権利です。これまでのところ、原発建設、干潟の埋め立て計画、米軍基地の存続、ゴミ処理施設の建設といった争点に関して住民投票が行われてきました。

住民の地方自治体に対する不満に応える必要から、地方行政の様々な面を調査する地方オンブズマン制度が導入されています。これは1990年に神奈川県川崎市で最初に設置されました。オンブズマンは、住民の不満を解消するために必要な調査権を持ち、また不満の起こる原因が組織的な欠陥や行政上の不備に基づいていると判断される場合には、自らの意見を公開し、地方自治体の長に問題を正すよう勧告することができます。



東京都議会  
© Tokyo Metropolitan Assembly