

Local Government in Japan



2006

Council of Local Authorities for International Relations



©2006 Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)

Contact: International Information Division

Shin-Kasumigaseki Building 19F

3-3-2 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo, Japan

Tel: +81-3-3591-5482

Fax: +81-3-3591-5346

URL: <http://www.clair.or.jp>

Local Government in Japan

Council of Local Authorities for International Relations



FOREWORD

Amid dynamic changes in society brought about by the rapid development of information technology and diversification of people's values, there is renewed recognition of the role of local government as the administrative level closest to the people. Overseas as well, with the process of social change leading to diversification, it has become difficult to adequately address every issue with standardisation at the national level, and there is a widespread reevaluation of the powers held by various local authorities.

In Japan, the Omnibus Decentralisation Act came into force in April 2000 with the aims of clarifying the respective roles of national and local government, increasing the autonomy and independence of local authorities, and developing local communities that are full of vitality and rich in individuality. With these kinds of social changes taking place, I believe that sharing experience and expertise across national borders will contribute greatly to the future development of local government.

This book was created out of this awareness. It is designed to provide people involved in local administration overseas with a basic introduction to the current state of affairs of Japan's system of local autonomy. The book was first published in 1995 and has been revised and is now in its sixth revised edition. We have taken care to make the book easy to understand even for readers with no detailed knowledge of Japan's politics, administrative systems, or society.

Chapter One deals with special features of Japan's local administrative system, Chapter Two with local administrative functions, and Chapter Three with challenges facing local governments. Chapter Four provides an explanation of the system responsible for the many functions of Japanese local authorities, and Chapter Five an explanation of the recent trend toward decentralisation. It is my sincere hope that this book will contribute, even if only a little, to the understanding of Japan's local autonomy system around the world.

March 31, 2007

Kayama Michihiro
Chairman of the Board of Directors
Council of Local Authorities for International Relations

Note: This publication is based on information available as of November 2006. It is intended to provide basic information about local government in Japan. Detailed or exceptional matters have therefore been omitted.

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が再認識されている。諸外国においても、以前にも増して、社会が変化発展する過程で生じる多様化に、中央レベルの標準化された対応では適切に対処することが困難になり、地方自治体の様々なシステムが持つ能力が、幅広く再評価されてきているところである。

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

本書はこのような認識に基づき、各国の地方自治関係者に日本の地方自治の制度と現状に関する基本的知識を提供するため1995年に初版を作成し、その後、逐次変更を加え、今回の発行に至ったものである。本書の内容は、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心がけた。

第1章は日本の地方自治の特徴、第2章は日本の地方自治体の機能、第3章は日本の地方自治体に取り組んでいる課題、第4章は日本の地方自治体の様々な機能の基となる制度、第5章は最近の地方自治における重要課題である地方分権について解説している。

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

2007年3月31日

財団法人自治体国際化協会理事長
香山 充弘
(Kayama Michihiro)

(注) 本書の内容は、原則として2006年11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。

Local Government in Japan

An Outline of Local Government in Japan

1	1 The Legal Status of Local Government.....	1
	2 The Basis of Local Government.....	1
	3 The Tiers of Local Government.....	2
	4 The Scale and Number of Local Governments.....	2
	5 The Regional Character of Local Government.....	5
	6 The Comprehensive Empowerment of Local Government.....	5
	7 The Uniformity of Local Government.....	6
	8 The Administrative Relationship of Central and Local Government.....	7
	9 The Political Relationship of Central and Local Government.....	7
	10 The Political Process of Local Government.....	8

Local Authority Functions

2	1 Planning.....	10
	2 Registration.....	10
	3 Social Services.....	13
	4 Social Insurance.....	15
	5 Health and Hygiene Services.....	15
	6 Environmental Services.....	16
	7 Waste Collection and Recycling.....	17
	8 Agriculture, Forestry and Fisheries Services.....	18
	9 Services for Commerce and Industry.....	20
	10 Urban Development.....	21
	11 Infrastructure and Public Housing.....	23
	12 Police Services.....	25
	13 Fire Services.....	26
	14 Education.....	27
	15 Local Public Enterprises and Third Sector Companies.....	28

The Challenges Facing Local Government

3	1 Coping with an Ageing Population.....	31
	2 Local Community Development.....	33
	3 International Relationships.....	34
	4 A Better Quality of Life.....	36
	5 Cultural Promotion.....	37
	6 Residents' Participation and Access to Information.....	39
	7 In Step with Advances in the IT Revolution.....	40

The Mechanism of Local Government

4

1	Local Authority Classification	41
2	Local Authority Organisation	44
3	Governors and Mayors	45
4	Administrative Committees	46
5	Relations between Governors/Mayors and Councils	47
6	The Elected Council	48
7	Central/Local Relationship	50
8	Residents' Right (Direct Participation System)	51
9	Local Authorities' Legislative Powers	52
10	Local Government Finance	53
11	Local Government Personnel	57

The Recent Trend in Local Autonomy

5

1	Tide of Decentralisation	61
2	Improvement of the Local Administrative Structure	62

.....

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	地方自治体設立の根拠	1
3	地方自治体の階層数	2
4	地方自治体の規模及び数	2
5	地方自治体の地域性	5
6	地方自治体に付与された権能の包括性	5
7	地方自治体の画一性	6
8	行政上の中央-地方関係	7
9	政治上の中央-地方関係	7
10	地方自治体内における政治過程	8

第2章

地方自治体の仕事

1	計画行政	10
2	住民事務行政	10
3	社会福祉行政	13
4	社会保険行政	15
5	衛生行政	15
6	環境行政	16
7	廃棄物・リサイクル行政	17
8	農林水産行政	18
9	商工行政	20
10	都市行政	21
11	土木・住宅行政	23
12	警察行政	25
13	消防行政	26
14	教育行政	27
15	地方公営企業及び第三セクター事業	28

第3章

日本の地方自治の課題

1	人口の高齢化にどう対応するか	31
2	地域の活性化のために	33
3	国際社会の中でどのような役割を果たすか	34
4	生活の質の向上をめざして	36
5	文化を育て、享受する	37
6	住民参加と情報公開を進める	39
7	IT革命の進展に的確に対応する	40

第4章

制度解説 日本の地方自治

1	地方公共団体の種類	41
2	地方公共団体の機関	44
3	地方公共団体の長	45
4	行政委員会	46
5	長と議会の関係	47
6	地方公共団体の議会	48
7	国と地方公共団体の関係	50
8	住民の権利（直接参政制度）	51
9	地方公共団体の立法権限	52
10	地方財政制度	53
11	地方公務員制度	57

第5章

現在の地方自治をめぐる状況

1	地方分権の潮流	61
2	地方行政体制の整備	62

1

CHAPTER

An Outline of Local Government in Japan

第1章 日本の地方自治の アウトライン

Introduction

Local government systems and practices vary significantly from country to country; for the most part, however, the main elements are similar.

The following general aspects of local government in Japan are described in this chapter:

1. The Legal Status of Local Government
2. The Basis of Local Government
3. The Tiers of Local Government
4. The Scale and Number of Local Governments
5. The Regional Character of Local Government
6. The Comprehensive Empowerment of Local Government
7. The Uniformity of Local Government
8. The Administrative Relationship of Central and Local Government
9. The Political Relationship of Central and Local Government
10. The Political Process of Local Government

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) 地方自治体設立の根拠
- (3) 地方自治体の階層数
- (4) 地方自治体の規模及び数
- (5) 地方自治体の地域性
- (6) 地方自治体に付与された権能の包括性
- (7) 地方自治体の画一性
- (8) 行政上の中央—地方関係
- (9) 政治上の中央—地方関係
- (10) 地方自治体内における政治過程

1 The Legal Status of Local Government

Local government in Japan has its basis in the nation's Constitution, adopted in 1946, which recognises local government as essential to democracy and establishes it as part of the nation's system of governance.

Under the heading "Local Autonomy," Chapter 8 of the Constitution contains the following four Articles. The content therein:

- Opens with a declaration of respect for local autonomy and its basic principles;
- Provides that members of the Legislative and Executive branches be elected by direct public elections;
- States clearly that local authorities should have a broad range of authority over a broad range of administrative functions, and grants local legislative authority within the confines of the law;
- Imposes restrictions on the enactment of special legislation applicable only to a given local authority.

Accordingly, a number of laws were enacted concerning local government, but the core legislation for dealing with its organisation and management is the Local Autonomy Law.

The provisions of the Local Autonomy Law deal mainly with residents' affairs, elected councils, and their executive bodies—all that which forms the core of local government. The Law also defines the status of local authorities, including their relationship with central government as well as with other local authorities, and has legal provisions for their financial affairs and other important administrative matters.

As such, local government is clearly defined in Japan's Constitution and other national laws.

1 地方自治の法律上の位置付け

日本の地方自治は、日本国憲法に根拠を置いている。1946年に公布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るとともに、その自治を国政の範囲において保障している。

日本国憲法は、その第8章を「地方自治」と題し4か条の規定を設けている。すなわち、第1に、地方自治の尊重とその基本原則を冒頭にうたい、第2に、議事機関及び執行機関双方の選任を直接公選によらしめ、第3に、地方自治体が広汎な行政事務について広汎な権限を持つべきことを明示するとともに法律の範囲内で自治立法権を与え、第4に、特定の地方自治体のみにも適用される特別法の制定に対する制約を掲げている。

この憲法の規定を受けて、多くの地方自治に関連する法律が定められているが、その中で地方自治の組織・運営に関する法律の中核になっているのが「地方自治法」である。地方自治法は、地方自治体の中核を成す住民、議会、執行機関等について規定し、国と地方自治体、地方自治体相互の関係等地方自治体の位置付けを定め、財務等その運営の重要事項を定めている。

このように、日本の地方自治は、憲法をはじめとする国法体系の中に明確に規定されている。

2 The Basis of Local Government

The Local Autonomy Law specifies that the basic units of local government shall be the prefectures and the municipalities.

Local government in Japan is based on a system introduced by the national government as part of its drive to modernise the country at the end of the last century. At that time the system reflected stronger central governmental control

2 地方自治体設立の根拠

地方自治法には、基本的な地方自治体が都道府県及び市町村である旨が規定されている。

than that of today; the former practise of centrally appointed governors is just one example of how strong the control was.

Much of that early system has been passed down to the present, though it has to be said that local government's authority has increased substantially since the early post-war period, despite little structural change. Accordingly, Japan has had no experience of any group in a given geographical area taking the initiative to establish a self-governing body through a set of legal procedures, and no such mechanism exists to date.

The Local Autonomy Law was based on prefectures and municipalities as they existed prior to the Law's enactment in 1947. The Law includes provisions for changing the geographical areas of local authorities, but does not have any provision that allows for the creation of a new authority where none exists, nor for abolishing an existing one so that the region under its jurisdiction will no longer belong to any authority.

3 The Tiers of Local Government

In any system of local government the number of tiers is usually directly related to such factors as geographical conditions, population levels, the nature of local administration and the corresponding level of centralisation.

In Japan, local government is two-tiered: prefectures serving wider areas, and municipalities providing local services.

Regarding the number of tiers of administrative units in other countries, federal states typically have a four-tier system consisting of the federation, quasiautonomous states, local government units serving wide areas, and units providing local services. On the other hand, unitary states are generally three-tiered, consisting of a central government serving the nation, regional governments serving a substantial geographic area, and local governments providing local services. By this measure, Japan is a typical unitary state.

4 The Scale and Number of Local Governments

Prefectures and municipalities vary widely in terms of population and area.

Japan's 47 prefectures range in population from Tokyo Metropolis (*Tokyo-to*) with more than 12 million, to Tottori Prefecture (*Tottori-ken*) with just 610,000; and in size, from the Hokkai-do Region (*Hokkai-do*) with an area exceeding 80,000 sq km, to Kagawa Prefecture (*Kagawa-ken*) with a little under 2,000 sq km.

The municipalities exhibit even greater variety. They range from Yokohama city (*Yokohama-shi*), with a population of about 3.5 million, to Aogashima Village (*Aogashima-mura*) in Tokyo, with a population of about 200. As for area, Takayama city (*Takayama-shi*) in Gifu prefecture covers about 2,178 sq. km., compared with Funahashi Village (*Funahashi-mura*) in Toyama Prefecture, at about 3.47 sq. km.

The number of prefectures has remained unchanged since the system was adopted during the Meiji Period (1868-1912). Prefectural areas are based on the local administrative units instituted under ancient statutes during the 8th century, as well as the relationships that existed between the Shogunate government and each area's local clan during the Edo Period, which began in 1603. As a result, the areas are well established in the minds of the Japanese people.

However, there are those today who hold the view that the sizes of the prefectures should be reviewed to match changes in the economic reality brought about by Japan's post-World War II economic growth. The Local Government System Research Council was established as one of the Prime Minister's

日本の体系的な地方自治制度は、明治中期、日本の近代化政策の一環として政府により導入されたものを基礎としている。当時の制度は、知事が国から任命される等現在の眼から見れば国の統制が強く、地方自治としては不十分な仕組みではあったが、個々の制度については現在まで引き継がれているものも多い。都道府県及び市町村はこの時代に設けられて以降、第2次大戦後の自治権強化の過程を経て発展を遂げてきたものである。したがって、日本においては、一定の地域を基盤とする一定の人々が法的な手続きを経ることによって自ら地方自治体を設立する経験は、これまでなく、現在においてもそのような仕組みは存在しない。

地方自治法は、1947年の制定の時点において確立していた都道府県及び市町村の存在を前提にしており、地方自治体の区域の変更に関する規定はあるが、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の区域にも属さないものとするは規定していない。

3 地方自治体の階層数

地方行政を執行するための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。

日本の地方自治制度は、広域的な地方自治単位としての都道府県と基礎的な地方自治単位としての市町村の2階層である。

各国の行政単位の階層数を見ると、連邦制国家では、連邦—準主権州—広域的な地方自治単位—基礎的な地方自治単位という4階層のパターンが標準的であり、単一国家の場合は、国—広域的な地方自治単位—基礎的な地方自治単位の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。

4 地方自治体の規模及び数

ひとくちに都道府県あるいは市町村といっても、その人口や面積はさまざまである。都道府県をみても、人口1,200万人を超す東京都から61万人余りの鳥取県まで、面積8万km²を超す北海道から2,000km²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350万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2,178km²（東京都とほぼ同じ）の岐阜県高山市から約3.47km²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。

都道府県の数については、47で、明治中期の近代的自治制度導入のときから変わっていない。都道府県の区域は、8世紀頃からの古代律令制の下での地方行政単位を基礎にし、また、1603年からの江戸時代の幕府と各藩の関係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。戦後の経済成長に伴い、都道府県の規模が経済の実態に合わなくなったので見直すべきとの意見が経済界を中心に出されており、内閣総理大臣の諮問機関として地方制度調査会が設置され、

advisory councils to discuss the pros and cons of a regional system of government (*doshu-sei*).

The number of municipalities has steadily decreased. This is mainly to improve their local economy by widening their fiscal base. Many towns and villages merged between 1953 and 1961 following the central government's introduction of legislation promoting municipal mergers in accordance with the Law of Promotion of Merger of Towns and Villages, and the number of municipalities fell to one-third of the previous high of some 10,000 (known as the great merger of the Showa era). This led to improvements in their administrative and financial capabilities, and helped to promote the growth of local autonomy and the urbanisation that followed, as Japan entered its boom years. From then on, mergers took place according to the realities and requirements of municipalities, and also following the enactment of the Law Concerning Special Measures for the Merger of Municipalities in 1965. Recently, central government created a new initiative to encourage mergers of local governments in an effort to promote decentralization, calling it the Great Merger of the Heisei Era. As a result, the number of municipalities is expected to be reduced to 1,807, as of March 12, 2007.

Local Authority Population and Area

Population

Population	Prefectures	Population	Cities	Special Wards	Population	Towns and Villages
10 million and above	1	1 million and above	10		40,000 and above	20
5 million and above	8	500,000 and above	15	7	30,000 and above	58
3 million and above	1	300,000 and above	46	4	20,000 and above	150
2 million and above	10	200,000 and above	38	5	10,000 and above	318
1 million and above	20	100,000 and above	151	5	5,000 and above	267
Less than 1 million	7	50,000 and above	278	1	1,000 and above	202
		30,000 and above	187	1	Less than 1,000	23
		Less than 30,000	54			
Total	47	Total	779	23	Total	1,038

April 2006

Area

Area	Prefectures	Area	Cities	Special Wards	Area	Towns and Villages
10,000 km ² and above	7	1,000 km ² and above	18		1,000 km ² and above	8
5,000 km ² and above	21	500 km ² and above	119		500 km ² and above	57
3,000 km ² and above	13	300 km ² and above	97		300 km ² and above	85
2,000 km ² and above	4	200 km ² and above	119		200 km ² and above	119
1,000 km ² and above	2	100 km ² and above	163		100 km ² and above	202
Less than 1,000 km ²		50 km ² and above	119	3	50 km ² and above	212
		25 km ² and above	73	6	25 km ² and above	178
		Less than 25 km ²	71	14	Less than 25 km ²	177
Total	47	Total	779	23	Total	1,038

April 2006

Over time the scale of municipalities has grown in tandem with the increasing complexity of daily life, and as basic units of local government, they have always remained close to the people. Nevertheless, the complexities of daily life are not confined to the boundaries of a single municipality. So, municipalities have responded by forming larger administrative units of government, joint action on common issues and mergers.

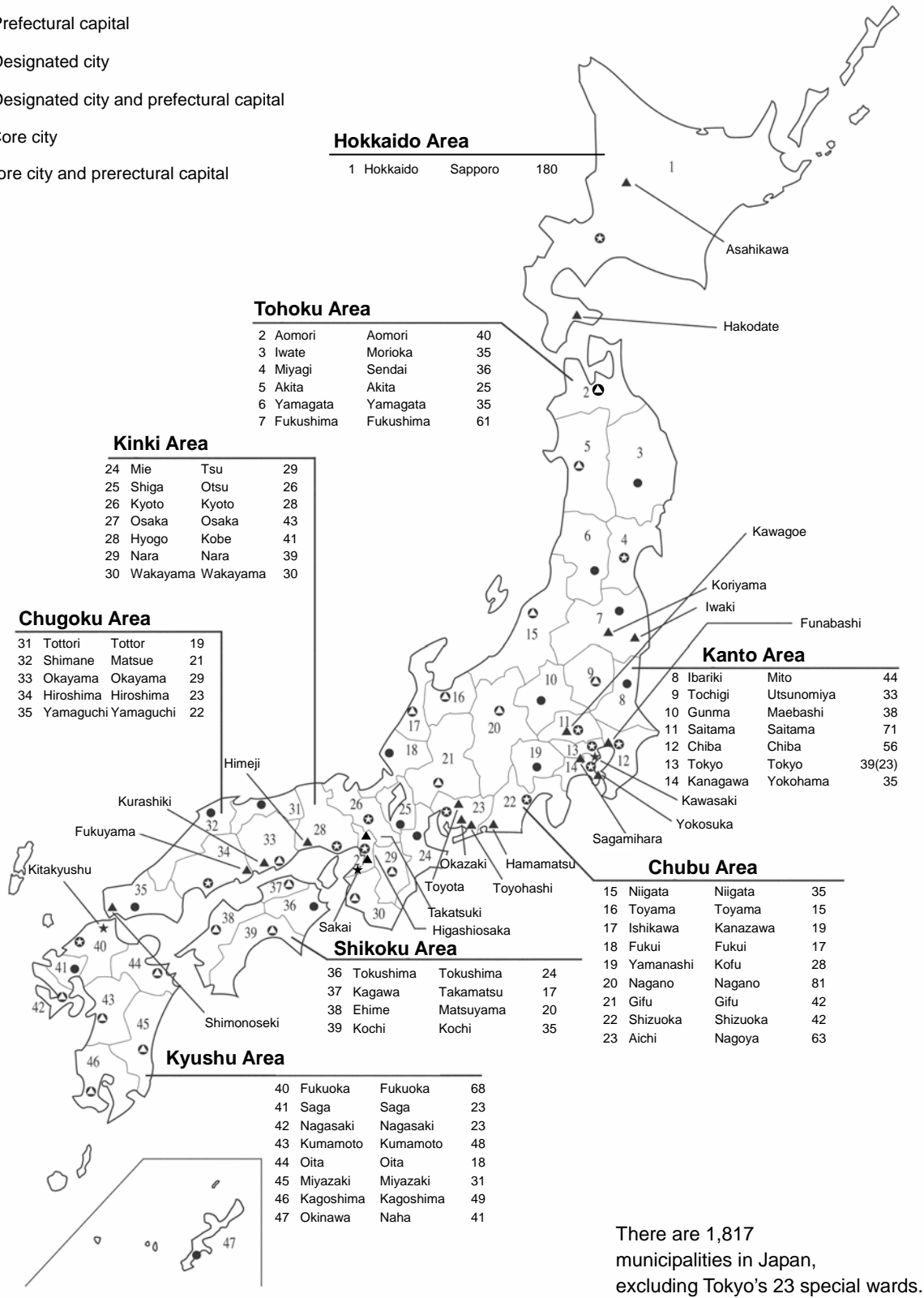
道州制の是非が検討されている。

市町村の数については、少しずつ減ってきている。これは、概して地方の財政規模を拡大して、時々の問題に対処することを容易にするためであった。特に、1953年から1961年にかけて、町村合併促進法等に基づいて中央政府の誘導の下に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、とりわけ、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。市町村の合併は、1965年に「市町村の合併の特例に関する法律」が制定されるなど以後も市町村の実情に応じて進められ、近年特に地方分権の推進等を背景に、いわゆる「平成の大合併」が推進された結果、2007年3月12日には1,807まで減少する見込みである。

日本の市町村は、明治期の制度導入以来、社会経済の発展に伴う日常生活圏の拡大に対応できるように、徐々にその規模を拡大してきたものであり、基礎的的地方自治体として住民との距離の近さは保たれているといえる。むしろここでも都道府県と同じように、社会経済圏の広がり行政単位を超える場合が問題になっており、そのような問題への対策として全国での広域市町村圏の設定、圏内市町村の事務の共同処理、市町村合併が行われている。

Prefectures, Prefectural Capitals, and Number of Municipalities by Prefecture

- Prefectural capital
- ★ Designated city
- ⊕ Designated city and prefectural capital
- ▲ Core city
- ⊙ Core city and prefectural capital



5 The Regional Character of Local Government

Local government in Japan is more strongly characterised as the governing entity based on the local community under its jurisdiction, rather than as an administrative body performing specific functions. In this sense, it is strongly oriented to the local community. This applies not only to municipalities as the basic units of local government, but also to the prefectures serving broader areas.

Governors, mayors, and members of local assemblies are directly elected by the communities they serve. Prefectures and municipalities have comprehensive administrative powers within their respective jurisdictions.

Although the central government's ministries and agencies have regional branch offices, they are set up separately, without any coordination among themselves. There is no body that represents the central government as a whole in any region. This also highlights the regional nature of local government as a comprehensive administrative body.

6 The Comprehensive Empowerment of Local Government

Local authorities in Japan are fully empowered by the Local Autonomy Law to perform the unique functions and services that constitute the very purpose of their existence. Their responsibilities include providing services for the community and carrying out the activities necessary for their own existence. The enactment and implementation of bylaws and regulations, structural organisation, financial administration, and elections are a few of the main responsibilities of local government.

The Local Autonomy Law was amended in July, 1999, by the Law Concerning the Provision of Related Laws for the Promotion of Decentralisation of Power (Omnibus Decentralisation Act). This resulted in a clarification of the division of responsibility between central and local government, the abolition of the agency delegated function arrangement and the resultant restructuring of functions and a review of participation by the central government.

The division of responsibility between the central and local government was clarified by making local government responsible for a wide range of roles implemented independently and comprehensively in regional administration, while making central government responsible for functions concerning Japan's existence as a nation in international society, functions concerning the various activities of the general public best implemented uniformly across the country, and functions relating to the basic legal framework for local government.

With the abolition of the agency delegated function arrangement, the functions of local authorities were reorganised into local government functions and statutory entrusted functions.

Statutory entrusted functions are those functions legally delegated to local authorities which were originally the responsibility of the central government or prefectures. These functions are stipulated in Appendix Tables 1 and 2 to the Local Autonomy Law, and specifically include functions such as the issuance of passports, management of national roads, and compilation of statistics for the central government or prefectures.

Local government functions comprise all other responsibilities of local authorities apart from statutory entrusted functions. These specifically include the public functions which have been the responsibility of local authorities in the past, administrative and entity delegated functions, and functions of local authorities derived from agency delegated functions.

Clearly local government's range of functions is extremely broad, and it is no exaggeration to say that local government's responsibilities cover all aspects

5 地方自治体の地域性

日本の地方自治体は、特定の機能を果たす行政機関としての性格よりも、その所管区域たる地域社会に基盤を置いた統治主体としての性格が強く、その意味において地域性が強い。このことは、基礎的自治単位である市町村はもちろん、広域的自治単位である都道府県についてもいえる。

すなわち、都道府県、市町村ともにその執行機関の長、議事機関の議員は所管区域たる地域社会の住民の直接選挙によって選出され、また、都道府県、市町村は、その所管区域内において包括的な行政権限を持つ。

また、中央政府の一部の省庁は、地域ブロック単位に出先機関を持っているが、これらは各省庁ごとの縦割りの組織でバラバラに存在しており、地域において中央政府を包括的に代表する機関は存在しない。このことも総合行政主体としての地方自治体の地域性を際立たせている。

6 地方自治体に付与された権能の包括性

日本の地方自治体は、都道府県、市町村のいずれも、地域社会の住民のために必要な役割を地域の実情に応じて果たし得るように、法律によりそれぞれの役割に応じた包括的な権能が原則として一律に付与されている。

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）により地方自治法が改正され、国と地方自治体が分担すべき役割の明確化、機関委任事務（地方自治体の長が法律により、中央政府又は他の地方自治体の事務をその機関として管理執行する事務）制度の廃止とこれに伴う事務区分の再構成、国の関与等の見直し等が行われた。

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、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、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、地方自治に関する基本的な準則に関する事務等を行うこととなり、国と地方自治体との役割分担を明確化した。

また、機関委任事務制度は廃止され、地方自治体の事務は自治事務と法定受託事務に整理された。

法定受託事務は、法律又は政令により地方自治体が処理する事務のうち、国もしくは都道府県が本来果たすべき役割にかかるもので、国もしくは都道府県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って、地方自治法別表1及び2に定められており、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、地方自治体の事務のうち、法定受託事務を除いたもので、具体的には従来の地方自治体の事務であった事務に、機関委任事務から地方自治体の事務として整理された事務をあわせたものである。

このように日本の地方自治体が行う事務は、非常に広範囲に及び、政府の事務のうち外交・安全保障、裁判・検察等を除き、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。

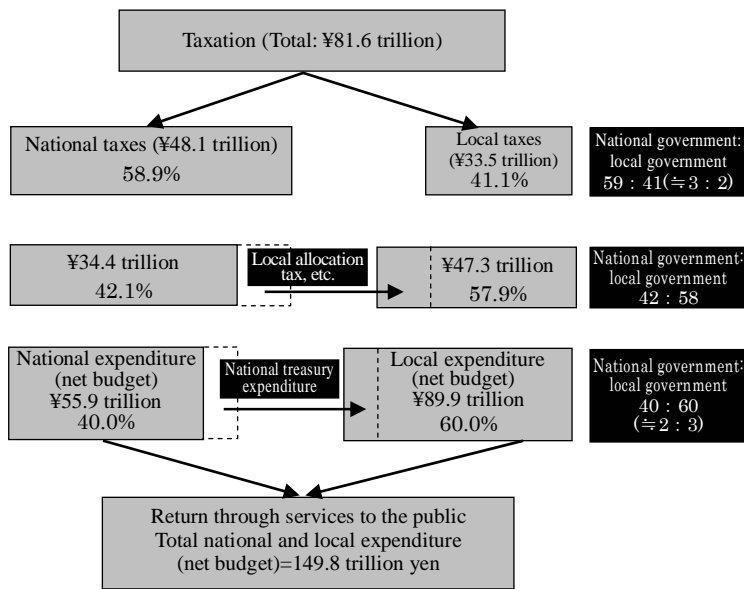
地方自治体の財政支出は非常に大きく、地方自治体全体の財政規模は、中央政府の一般

of the country’s domestic life other than diplomacy, national security, trial and prosecution.

Local government expenditure is correspondingly high, with the combined expenditure of local authorities in Japan almost equaling that of the central government’s general accounts. While the central government takes in roughly half more tax revenue than local government, the enormous financial transfers from central to local in the form of the Local Allocation Tax, Local Transfer Tax, and national government disbursement support a level of local government spending nearly half more than that of the central government.

The Local Autonomy Law makes the following provisions for distribution of functions between prefectures and municipalities. Prefectures are to undertake all of the functions pertaining to an area greater than that of individual municipalities, as well as those requiring prefecture-wide or nation-wide uniformity. Municipalities carry out all other functions.

However, in reality this line of demarcation is not so clearly defined, and each tier of government shares responsibility for functions in the same field.



会計と同規模となっている。租税についてみると、中央政府と全地方自治体との税源配分は、3 : 2であるが、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金による中央政府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、中央政府と全地方自治体の割合は2 : 3程度となる。都道府県と市町村の間の事務配分については、地方自治法上は次のように規定されている。

都道府県は、市町村を包括する地方公共団体として広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと思われるものを行い、市町村は都道府県が行うこととされている事務以外のすべての事務を行う。

しかしながら、実態としては、中央政府、都道府県及び市町村の間の事務配分は、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ほとんどである。

7 The Uniformity of Local Government

Although local authorities vary in terms of population and area, the Local Autonomy Law affords them organisational and functional uniformity—with the exception of Tokyo’s central districts, and the 15 designated cities.

This high level of uniformity is the result of two basic tenets: firstly, that the quality and level of the services provided should be similar throughout Japan, in line with those provided by the central government; and second, regardless of specific circumstances or conditions, local governments should follow national guidelines rather than develop policies on a case-by-case basis.

Understandably, it is then necessary to adjust local authority revenues to achieve this uniformity of service, bearing in mind the significant variation in local authority size and the corresponding financial capability. The local allocation tax system whereby the central government reallocates a certain percentage of national tax revenues to local government on the basis of financial capability was instituted for this purpose.

7 地方自治体の画一性

日本の地方自治体は、都道府県あるいは市町村それぞれの階層において、人口や面積の規模は様々であるが、地方自治法によりその組織及び機能は基本的に同じものを与えられており、例外をなすのは東京都の中心部の区域及び15の政令指定都市の区域のみである。したがって、日本の地方自治は、制度面から見ると画一性が高い。

これは、地方自治体の提供する行政サービスについても、中央政府の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及び地域の様々な実情に対しては臨機応変に対応できる組織を創設するのではなくてできるだけ全国統一的な制度の応用で対処すべきだという考え方によるものである。

もちろん、小規模な地方自治体から大規模なものまで財政力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地方自治体間の財源調整が必要であり、そのために、国税の一定割合を財政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。

8 The Administrative Relationship of Central and Local Government

In Japan, local authorities are positioned within a unified system of national government comprised of central and local components. In a broad sense, central and local governments depend on and complement one another at both the prefectural and municipal levels within a region.

The Omnibus Decentralisation Act established in July 1999 has revised the comprehensive powers of control and supervision that central and prefectural governments had over municipalities, with involvement restricted to cases where it is provided for in laws or the ordinances based on such laws. Interference is kept to a minimum, and must conform to certain basic patterns. Furthermore, the laws stipulate that the autonomy and independence of local authorities must be taken into account.

Amendments to the law resulted in the abolition of the agency delegated function. In conjunction with this creation of a new relationship between the central and local government, a Central-Local Government Dispute Resolution Council has been established within the Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications as a fair and impartial organisation to examine and make recommendations when disputes occur between central and local governments.

Laws relating to local government have also been amended, which has resulted in the abolition of the approval system for local government bond offerings, the creation of a system by which local government can relay its opinions concerning the calculation of Local Allocation Tax, and the abolition from the Local Tax Law of the approval system for non-statutory general taxes. Together these changes are transforming the superior/inferior and servant/master relationships between central and local government that have existed in the past into relationships based on equality and cooperation.

A revision was also undertaken of the regulations requiring creation of a uniform number of staff positions and administrative organisations in accordance with the existing legislation of the central government.

9 The Political Relationship of Central and Local Government

Central and local government in Japan are mutually dependent.

Locally there is no longer any marked difference in policies between political parties. It is not uncommon to see candidates for governor or mayor jointly recommended by parties that are in opposition at the national level. In rural and agricultural areas local assembly members are often independent conservatives.

From this it could be taken that local government is politically quite separate from central government, whereas they are in fact closely connected via the election mechanism. For conservative party politicians, their electorates or supporters' associations are affiliated both at the national and local levels, and Diet members and local council members must cooperate to win elections. The same basically applies to political parties supported by labour unions and other organisations. Diet members and local council members from such parties also cooperate at election time.

8 行政上の中央—地方関係

日本においては、地方自治体が中央と地方を通じて国全体の統治システムの中に位置付けられており、中央行政と地方行政とが、地方での広域レベルと基礎レベルとの間を含めて、全体的に相互依存・相互補充関係にある。

1999年7月に制定された地方分権一括法による地方自治法の改正により、国・都道府県の地方自治体に対する包括的な指揮監督権は見直され、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。また、個々の法律における関与は基本類型に沿った必要最小限のものとし、地方自治体の自主性・自立性に配慮しなければならない旨が定められた。

この法改正により、機関委任事務が廃止され、国と地方自治体の新しい関係が構築されるのに伴い、国と地方自治体との係争が生じた場合には、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総務省に設置された。

地方自治関係法律も改正され、地方債制度の許可制度の廃止、地方交付税の算定についての地方自治体の意見申出制度の創出、地方税法においても法定外普通税の許可制度の廃止等、国と地方の関係は、従来の上下・主従関係から対等・協力関係へと転換していくこととなった。

また、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。

9 政治上の中央—地方関係

日本の中央政府と地方自治体は、政治的に見ても相互依存性である。

地方自治体においては、政策的には、政党による違いはあまり小さくなってきている。したがって、地方の首長選挙で中央では対立する政党が同一候補を共同で推薦する例も珍しくない。また、特に農村部の地方議会ではどの政党にも属さない保守系無所属が多数を占める例が多い。

このような点からすれば、地方政治と中央政府は分離しているかのように見えるが、選挙のメカニズムにおいては、両者は緊密に結びついている。保守系政治家の場合、選挙母体となる後援会が国政レベルから地方政治レベルまで系列化しているため、国会議員も地方議員も当選のためにはお互いの協力を必要とする。また、労働組合等の組織を基盤とする政党の場合も、選挙の際に国会議員と地方議員の協力がある点では基本的に同じである。

10 The Political Process of Local Government

Governors, mayors and local councillors are directly elected. Governors and mayors take the leading role in policy-making, and have strong relationships with the elected councils.

The majority of today's governors have either been civil servants, Diet members, high-ranking officials of local government, local councillors, or local businessmen. There was a period during the 1970s when a number of governors (some of them former scholars) were elected with the support of the reformist political parties—at a time when the problems caused by pollution and rapid urbanisation were worsening. As local authorities began to come to grips with the situation, the number of governors jointly supported by both the conservative and reformist factions increased.

The majority of local assembly members in Japan come generally from organisations concerned with agriculture, forestry, fisheries, and commerce and industry, as well as from a political party or trade union background. In the larger cities members are more characterised by their support for individual political parties, as opposed to the rural areas, where the elected members are viewed as representing the area in question, rather than a specific party. Voter turnout at local elections is generally high in rural areas, and urban political apathy certainly exists. The 1990s have seen a growing trend of governors and mayors in their 40s and 50s being elected—comparatively young as far as traditional Japanese politics is concerned.

The pollution and urbanisation problems of the 1970s led to the growth of resident action groups in many areas of Japan. These action groups tend to direct their demands directly to governors, mayors and other executive bodies. Their association with the elected council is generally not strong. Nevertheless, their demands have gradually been reflected in local policies. Today, the concerns of these groups mainly focus on environmental issues, and several local governments have held local referenda concerning these issues.

10 地方自治体内における政治過程

都道府県、市町村のいずれかにおいても、首長及び議会議員は、それぞれ住民の直接選挙によって選ばれる。したがって、首長は、議会との関係において、政策立案で優位にあるだけでなく、政治的にも強い立場にある。

地方自治体の首長の出身は、都道府県では、中央官僚、国会議員、地方自治体幹部、地方自治体議員、地方企業家等が多い。政党との関係では、1970年代の一時期、公害問題や都市問題の深刻化を背景に、学者知事などいわゆる革新政党に支持された知事が続出したが、その後ほとんどの地方自治体がこのような問題に積極的に取り組むようになるにつれ、保守・革新の双方から支持を受ける知事が増加した。

地方議会議員の出身は、農林水産・商工団体関係者、政党活動家、労働組合関係者等が多い。大都市圏においてはある程度政党化が進んでいるが、農村部では議員は地方自治体内の地域の代表の色彩が強い。地方自治体の選挙は、農村部では投票率は高いが、都市部には無関心な住民も少なくない。1990年代になって、40代、50代の日本の政治の世界としては比較的若い世代の知事や市町村長が当選するという新しい流れが出始めている。

1970年代の公害問題や都市問題の深刻化は、全国各地で住民運動を生みだした。住民運動は、その要求を直接首長及び執行機関に向けようとする傾向があり、議会との結びつきは一般的に強くはないが、その要求は次第に地方自治体の政策に取り入れられている。1990年代においては、住民運動は環境問題等をめぐるものを中心になっており、いくつかの地方自治体では住民投票も実施されている。

Introduction

Most familiar day-to-day public services are the responsibility of local government. These include: family and resident registration; building and management of daycare centres, kindergartens, primary and secondary schools, libraries, public halls and similar facilities; construction, maintenance and management of refuse and sewage disposal facilities, water supply and sewage works; development and improvement of roads and parks; and police and fire fighting services. Local government plays a significant role in the growth of society as a whole, as well as in the stability and improvement of people's daily lives.

In contrast to the sectional administration of the central government's ministries and agencies, local government provides comprehensive services in its administrative region—its local development and cultural policies are good examples of this.

Japanese society is still experiencing rapid changes. After World War II, policies were implemented to achieve economic strength on a par with that of the world's advanced nations. This achieved, the country has entered a mature phase, while at the same time encountering many unexpected problems and challenges. One important task is that of building a society in which the individual is given priority. The role of local authorities, particularly those closest to the people, will become increasingly important in improving the quality of people's lives and identifying the full range of popular needs.

[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「生活者優先の国づくり」が大きな課題となっており、生活の質的向上をめざし、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。

1 Planning

Local authorities must attempt to predict the future of their respective communities, and the direction in which they ought to proceed. They must also accurately determine which measures will or will not lead to growth and to the promotion of the community's wellbeing. However, sources of revenue are limited and do not always match the requirements.

As a result, local authorities must prioritise services in a systematic and methodical fashion. They must also look to improve the efficiency of services in order to free more funds for providing such services. Planning is therefore crucial.

The basis of local government planning is what is known as the “comprehensive plan.”

This is a three-part exercise: the first is to identify the future vision of local development as the authority sees it; the second is the planning of specific measures to turn that vision into reality; and the third is annual fiscal planning for the implementation of such measures based on a three- to five-year budget plan. In practice, however, the three separate phases are not so clearly distinguished, and one or more (and sometimes all) are often closely integrated. During a five- or ten-year period these plans are revised or updated to meet changing requirements, or when a new governor or mayor is elected.

Each prefecture prepares its own comprehensive plan, although only that of Okinawa Prefecture has a legal basis—most of the prefectures formulated their plans independently as part of the re-establishment of local government after World War II.

The Local Autonomy Law was revised in 1969, requiring the municipalities to formulate a “basic vision” with the approval of the elected council, as part of a resolve to provide comprehensive and planned administrative services. This was in line with the trend at that time of developing plans from the central to local levels, and legislated as a plan that took precedence over various plans under specific laws, such as the City Planning Law, within the framework of the local government system.

Comprehensive plans reflect the issues facing local government, and the objectives of the central government's plans in any given period. Until the 1960s, policies emphasised economic growth and regional development. This then changed to an emphasis on social welfare, and more recently the focus has been on policy-making which encompasses consideration of the nature, history, culture and living environment of the region and allows people to experience real quality in their daily lives. The way in which such policies are implemented has also changed. Formerly it was government taking the lead, and now the process has shifted to the united efforts of local authorities and their residents, and even further to voluntary participation by residents. Local governments are in the process of introducing systems to evaluate administrative performance that stress efficiency and effectiveness.

2 Registration

Primarily a municipal responsibility, much of the work is done over an office counter. The public tends to measure the quality of services as a whole by the kind of counter-service it receives. At one time people strongly criticised the inefficient and unsatisfactory counter-services, which became synonymous with public services in general. Nowadays efforts have been increasing to raise standards—extended weekday hours, weekend and holiday service, and broader area services are among the measures being taken.

Local area networks and on-line systems have increasingly been introduced

1 計画行政

地方自治体は、地域社会の将来像及び進むべき方向を予測して、どのような施策がその地域に発展をもたらす、住民の福祉に役立つかを的確に判断し、行政を執行する必要がある。一方、行政需要の増大と多様化に対応すべき財源には必ず限界がある。

このため、政策に優先順位を付け、行政を秩序立てて計画的に執行するとともに、行政運営面では目標を立て合理化、近代化を推進し、必要な投資的経費の捻出に当たらなければならない。地方自治体は、このような背景から様々な計画を策定している。

地方自治体の計画のうち最も基本となるものは、総合計画である。

総合計画は、当該団体の地域振興のビジョンを示す基本構想（計画期間概ね10年）、基本構想のもとに実施する施策の体系を示す基本計画（計画期間概ね5年）、毎年度の予算等との関係で施策の具体的推進を図るための実施計画（毎年度のローリングを前提に計画期間3年から5年）により構成される。しかし、これら3種類の計画は、明確に区別されて策定されるものではない。これらのいくつかが統合され、2つないし1つの計画となっている場合もある。これらは、5年から10年の間に、時代の要請に対応し、あるいは、首長の交替等の機会にあわせて改定、あるいは新たな策定が行われる。

都道府県については、ほとんどの都道府県で総合計画が策定されている。都道府県の総合計画は、沖縄県を除き、法律に基づくものではないが、戦後地方自治制度が確立される過程で、各都道府県が主体的に策定しはじめたものである。

市町村については、1969年に地方自治法が改正され、市町村の総合的かつ計画的な行政運営を図るため、議会の議決を経て、「基本構想」を定めることとされた。これは、当時の中央レベルから地方レベルまでの計画策定の動向に対応し、都市計画法等個別法制に基づく計画の上位に位置付けられるものとして、地方自治制度の枠組みのなかで法制化されたものである。

総合計画の内容は、各時代ごとの地方自治体の課題や中央政府の各種計画の目的を反映したものであり、1960年代までの地域開発優先、経済優先の政策の方向から、その後住民福祉優先の政策へ重点が移り、近年では地域の自然、歴史、文化等や生活環境に配慮した政策、真の生活の豊かさを実感できる政策へと移行してきている。また、行政の執行に当たっても、行政主導から、行政と住民の協働へ、住民の主体的行政参加へと変わってきており、各地方自治体で、効率性・効果性を重視した行政評価制度の導入も行われつつある。

2 住民事務行政

住民事務行政は、地方自治体の窓口において、住民に直接行政サービスを提供する事務であり、住民に最も身近な地方自治体である市町村を中心に実施される。良くも悪くも、住民にとっての地方公務員像はこの窓口で接する職員の接遇で評価されることが多い。かつて、ここで接する職員の仕事ぶりから「お役所仕事」の非効率さ、拙速さを批判されることもあった。しかし、現在では、時間外サービス、休日サービス、広域サービス等きめ細

by local governments, mainly for registration and taxation, and there is a similar growth in the spread of information network systems, which will be accessible by residents. Some local governments have already introduced an electronic system that issues copies of resident cards and certificates of personal seals using electromagnetic cards and personal identification numbers. This will be explained further in the following sections. In order for all administrative matters to be properly automated, measures are being considered to maintain the security and confidentiality of personal information, and more and more local authorities are enacting bylaws to control access to such information.

The principal forms of registration, which are all conducted by municipalities, are described in the following sections.

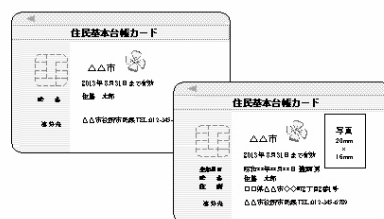
2.1 Residents Registration

Resident registration was created to identify accurately the residents within a local authority's jurisdiction. The register contains consolidated records of all residents within the community, forming a database for residence-related attestation, voter registration and other affairs concerning residents. It also makes notification procedures easy for people who have changed their addresses. The register is extensively used for the purpose of National Health Insurance, taxation, compulsory education, and vaccination.

The residents register is composed of resident cards on which statutory information on individual residents is recorded. In principle, a resident card is prepared by a municipality based on the resident's notification. In August 2002, a new system, the Basic Residential Register Network System (Juki Net), was created to integrate data kept by individual municipalities and make it accessible to administrative organisations throughout the country. Through this system, information needed for resident identification, i.e., resident's name, date of birth, sex, and address, as well as resident card codes are made available, and modifications/additions to the information can be done. This system makes it possible for an individual to get a copy of his residence certificate from any municipality in the country, not from the one in which he resides. It makes it easier, also, for individuals to comply with statutory requirements that before would have needed the certificate to be attached. Finally, completing a change of address is much simpler.



Automated certificate issuing corner
(Kizu Town)



Basic resident register card (sample)

かく住民ニーズに対応した行政サービスの向上に努力が払われている。

また、近年これらの事務との関連において、住民記録、税務を中心に庁内ローカル・エリア・ネットワークやオンライン・システムの構築、さらに住民利用を想定した情報ネットワーク・システム等が普及しつつあり、以下で説明を行う住民票の写し及び印鑑登録証明書の交付事務等に関しては、磁気カード等及び暗証番号を利用して自動交付を行うシステムが一部の地方自治体で導入されている。なお、行政事務の〇A化にあわせて個人情報保護対策を十分に行う必要があるため、個人情報保護条例を制定する地方自治体が増加している。

以下に主な住民事務を述べる。なお、これらはいずれも市町村で行われている。

(1) 住民基本台帳事務

住民基本台帳は、行政の対象となる住民を正確に把握するために設けられたものである。住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録等住民に関する事務の基礎とするとともに、住民の住所の変更等に関する届出手続きを簡便にするため、住民を统一的に記録する台帳となっている。また、住民基本台帳は、国民健康保険事務、税務事務、義務教育事務、予防接種事務等の行政の基礎としても広く利用される。

住民基本台帳は、個々の住民について記録された住民票からなり、この住民票は、市町村において原則として住民からの届出によって、法で定めた事項を記載して作成する。

2002年8月より市区町村ごとに保有していた住民基本台帳のネットワーク化をはかり、4情報（氏名、生年月日、性別、住所）、住民票コードとこれらの変更情報により全国共通の本人確認を行うための行政機関共同のシステムである「住民基本台帳ネットワークシステム」が開始された。このシステムにより全国どこの市区町村でも住民票の写しの交付が受けられるようになったり、従来各種手続書類に要求されていた住民票の写しの添付が不要となったりしたほか、引越手続で窓口に行くのは転入時1回だけで済むようになった。

2.2 Family Registration

The family register is an important public register in terms of both public and private law. It records the legal status of people including births, deaths, parents and children, and marital status. Family registration was previously an administrative function delegated to mayors as an agency of the nation, but in accordance with revisions to the Local Autonomy Law by the Omnibus Decentralisation Act, this function is now entrusted to the localities (refer to Chapter Four 7(3), p. 51). The procedures are stipulated in detail in statutes governing family registration.

Each register is created upon notification by a resident, with the original retained by the municipality and a copy forwarded for retention by the central or local Judicial Affairs Bureau, which has jurisdiction over these matters.

2.3 Registration of Foreign Nationals

The registration of foreign nationals is a service performed to ensure the fair treatment of foreign residents by clarifying their residential and legal status. Mayors record foreign applicants in the foreign nationals register after examination of their applications.

2.4 Certification of Personal Seals

In Japan, personal seals take the place of signatures on contracts and official documents. However, seals can be duplicated, and it is thus necessary to certify that the seals in use for important documents are genuine. These certificates are issued by each municipality according to its own procedures as prescribed by its bylaws, and are a service provided for the convenience of residents.



Local government customer services in action. (Atami City, Shizuoka Prefecture)

(2) 戸籍事務

出生、死亡、親子、夫婦等国民の身分関係を登録する戸籍は、公法、私法両面に重要な意義を持つ公簿であり、従来、戸籍事務は、国の機関としての市町村長が処理する機関委任事務とされていたが、地方分権一括法による地方自治法の改正により、法定受託事務とされた。(p. 51第4章7(3)法定受託事務参照) その事務処理については戸籍関係法令で詳細に規定されている。

戸籍は、届出によって記載して編成され、その正本は市町村で保管し、その副本は管轄官庁である法務局又は地方法務局で保管する。

(3) 外国人登録事務

外国人登録事務は、日本国籍を有しない在留外国人の居住関係や身分関係を明確にして、公正な管理を図るために行う事務である。市町村長は、本人の申請に基づき審査の上、外国人登録原票に登録する。

(4) 印鑑証明事務

日本においては、契約書や公文書の作成の際に、諸外国における署名に相当するものとして、印鑑の押捺が行われる。印鑑は複製可能であるために、重要な文書については、文書上の印影が真正なものであることを証明する書類が添付される。この証明書の発給事務は、市町村で、各市町村の条例に基づいてそれぞれ独自に行われ、住民の利便を図るための事務と考えられている。

3 Social Services

The aim of social services is to provide a quality of life for the socially disadvantaged that is on a par with that of all other members of society. Services are provided for those with special physical and mental challenges, single-parent families, children and the elderly. Social services may be divided broadly into public support, such as public financial assistance, and welfare services, such as those for children, childbirth, the elderly and those with special physical and mental challenges.

In general, the three main target areas are facilities, home-care and income. Most recently, the concept of community-based welfare has gained increasing importance.

Nearly all of the following services, which are directly and closely related to residents, are the responsibility of local government. Welfare offices are established in prefectures and cities to promote these social welfare services. Prefectural welfare offices cover areas other than cities, which are known as “*gun*” (counties).

3.1 Public Financial Assistance

Japan’s Public Financial Assistance System was introduced to assure a minimum standard of living by providing adequate care to those in need in order to help them lead independent lives. Assistance is available for daily living, education, housing, medical care, nursing care, childbirth, employment, funerals and ceremonies. Assistance is provided as a single type of allowance or a combination of several types of allowance depending on the circumstance of the persons in need.

Cities are responsible for public financial assistance in their respective areas, while prefectures provide for towns and villages.

3.2 Child Welfare

Child welfare services include the provision of facilities for those with special mental and physical disabilities, rehabilitation centres for children with sight, hearing and speech difficulties, as well as facilities for maternity and day-care support, and for children who have no guardians. Prefectures and designated cities also run counselling offices for children.

There is a national system that provides child allowances for low income families. Allowances were previously provided to families with children up to the third grade in elementary school (up to nine years of age). As of April 2006, however, coverage was extended to include all children up to the age of twelve.



A nursery school prepares for the Tanabata (Seventh Night) Festival. (Mie Prefecture)

3 社会福祉行政

社会福祉行政は、身体障害者、精神障害者、母子家庭、児童、高齢者等一般的に所得能力が低く、生活上のハンディを持つ社会的弱者といわれる人たちが、同じ社会の一員として、健康で文化的な生活を確保できるようにしようとする行政である。

社会福祉は、生活保護のような公的扶助と、児童福祉、母子福祉、高齢者福祉、身体障害者福祉、精神障害者福祉等の福祉サービスに大別される。そして、施設対策、在宅対策、所得対策を3つの主要な柱に、福祉向上のための施策が講じられている。最近では、地域福祉という考え方も重要になってきている。

次に述べるような、住民に直接かつ密接に関連のある事務は、ほとんど全て地方自治体で行われる。また、これらの社会福祉を進めるための中心的な機関としては、都道府県及び市に福祉事務所が設置されている。このうち、都道府県の福祉事務所は、市以外の郡部を対象とするものである。

(1) 生活保護

生活保護は、生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じた必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、併せてその自立を助長する制度である。保護の種類は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8種があり、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として扶助が行われる。生活保護の事務は、市の区域については市が、町村の区域については都道府県が担当している。

(2) 児童福祉

児童福祉施設には、出産・保育の支援を目的としたものから、保護者のいない児童に対する養護施設及び乳児院、知的障害児施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設等がある。都道府県及び政令指定都市には児童相談所が設置され、児童に関する問題について専門的な立場から相談に応じている。

中央政府の制度として、児童を養育している家庭に対し、一定の所得制限のもと児童手当が支給される。なお、2006年4月から、支給対象年齢が小学校3学年修了前（満9歳到達後最初の年度末）から小学校6学年修了前（満12歳到達後最初の年度末）に引き上げられた。

3.3 Services for the Elderly

Japan is a rapidly ageing society, and it is forecast that early in the 21st century the percentage of elderly to the total population in Japan will reach a level unparalleled in the history of any other country.

In preparation, in 1994, the central government enacted the “New Gold Plan.”

In December 1999, the government enacted the “Gold Plan 21” in line with its 5-year plan to promote the health and welfare of the elderly. This is a new 10-year plan to promote the health and welfare of the elderly, and a complete revision of the previous plan enacted in 1989.

For its part, local government is actively pursuing policies for the benefit of the elderly living at home, in addition to developing and improving facilities and services for the elderly, and helping them to lead meaningful lives.

Additionally, the Nursing Insurance System was inaugurated in April 2000. This is a comprehensive system to provide people requiring nursing care with the individual level of health and welfare services they need to carry out independent lives.

3.4 Services for Those with Special Physical and Mental Challenges

Japan provides a comprehensive range of home-care and residential services to those with special physical and mental handicaps, so that they may lead a full and independent life in society as is possible. This policy is known as ‘full participation’.

Japan enacted a new ‘Expense Support System’ in April 2003 for welfare clients that eliminated the distinction between the handicapped and the non-handicapped in the provision of services available to them. Now, all welfare clients select the services they want to use. This system replaces the previous ‘Measures System’ where government determined what services would be available and to whom.

Japan has moved to promote a greater social integration of the mentally handicapped with the community out of respect for their dignity. The government has taken positive steps, for example, to improve treatment services in hospitals and to increase support for those living in the community.



The Nagano Paralympics, 1998. (Nagano Prefecture)

(3) 高齢者福祉

わが国の人口構造の高齢化は急速に進展しており、今世紀初頭には、諸外国がかつて経験したことのない本格的な高齢社会が到来することが予測されている。

このため、中央政府においては、1989年に策定した「高齢者保健福祉推進十か年戦略」を全体的に見直し、1994年の「新・高齢者保健福祉推進十か年戦略」(新ゴールドプラン)につづき1999年12月には「今後5か年の高齢者保健福祉施策の方向」(ゴールドプラン21)を策定した。

地方自治体においても、中央政府の保健・福祉分野の基盤整備に対応して、在宅老人福祉対策、老人保健施設・老人福祉施設の整備、シルバーサービス、生きがい対策等を積極的に推進している。

また、2000年4月からは介護保険制度が創設され、介護が必要な状態にある者等が、それぞれの能力に応じ、自立した日常生活を営むために必要な保健医療サービス及び福祉サービスが総合的に提供されている。

(4) 心身障害者（児）福祉

ノーマライゼーションの理念のもと、自立と社会参加の促進のため、在宅福祉サービスや施設福祉サービス等の総合的な施策が推進されている。

障害者（身体・知的）福祉サービスについては、ノーマライゼーションの理念のもと、利用者の立場に立った制度を構築するため、行政が福祉施設やホームヘルパー等のサービス内容を決定する「措置制度」から、障害者自らがサービスを選択し、事業者との対等な関係に基づき、契約によりサービスを利用する「支援費制度」が、2003年4月から導入されている。

また精神障害者については、その人権に配慮した精神医療の確保と社会復帰の促進、自立と社会経済活動への参加の促進というテーマを中心に、入院患者の処遇の改善、地域で生活する精神障害者の支援などに積極的に取り組んでいる。

4 Social Insurance

There are five kinds of social insurance: medical, pension, unemployment, employee accident and nursing insurance. Through the Nationwide Comprehensive Health Insurance program, almost all Japanese benefit from medical and pension insurance.

4.1 Medical Insurance

There are three types of medical insurance: health insurance for private sector employees; employee insurance provided by mutual aid associations (mainly for public sector employees) and National Health Insurance (generally for the selfemployed and for those engaged in agriculture). As of the end of March 2004, the number of insured persons and their families was 126,860,000.

National Health Insurance is administered by municipalities (National Health Insurance Associations in exceptional cases), and accounts for about 40% of the membership of all the medical insurance schemes in Japan.

4.2 Pension Insurance

The public pension scheme is intended to provide a minimum level of income for retired persons.

There are three parts to pension insurance: Besides the national pension scheme, there is the welfare pension for private sector employees and mutual aid pension for public sector employees are provided as additional benefit. While the central government manages the national pension scheme, municipalities are responsible for its registration procedures.

4.3 Nursing Insurance

The nursing insurance system, supported by the entire society, covers all citizens enrolled in medical insurance plans provided by central or local government, as well as plans for persons over the age of 40. Persons must be 40 years of age to qualify, and those deemed eligible by local authorities to receive nursing care services will receive a level of services appropriate to their condition, ranging from in-home care to stays at nursing facilities, as stipulated in pertinent regulations.

Because of a substantial increase in the number of mildly handicapped patients and those who need minor assistance, the government introduced a preventive health system in 2006. The new system encourages these patients to select services that require they participate in the management of their health condition.

5 Health and Hygiene Services

Health and hygiene services are designed to promote the preservation and improvement of the health of residents. Although “health and hygiene” is not strictly defined, it is generally acknowledged to include public health, environmental health, medical care and pharmaceutical matters. The central government’s responsibilities include quarantines, the licensing of medical practitioners, the specification and revision of the handling standards for pharmaceuticals, as well as the licensing of pharmaceutical manufacturers. Local government on the other hand, especially at the prefectural level, provides everyday services.

Most services are provided at public health centres—the responsibility of prefectures and designated cities (cities with statutory obligations to set up public health centres)—which carry out medical examinations, food hygiene activities, hygiene awareness programs, as well as the inspection and guidance

4 社会保険行政

社会保険は、通常、医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険、介護保険の5つに分けられ、国民皆保険として、ほとんどの国民が医療と年金の両面で保険制度の恩恵を受けている。

(1) 医療保険

全国民を対象とし、民間の被用者等を対象とする健康保険及び公務員等を対象とする共済組合等の被用者保険並びに自営業者や農業従事者等を対象とする国民健康保険のいずれかにより措置される。したがって、被保険者及びその家族は、2004年3月末で1億2,686万人となっている。

国民健康保険は、原則として市町村（例外的に国民健康保険組合）が運営主体となるものであり、医療保険全体のうち、およそ40%が国民健康保険に加入している。

(2) 年金保険

わが国の公的年金制度は、国民の老後の所得保障の支柱として、長期にわたる老後生活の基本部分を確実に支えることをその役割としている。

その内容は、全国民対象の基礎的国民年金並びに、その上乗せ給付部分として、民間被用者等を対象とする厚生年金、公務員等を対象とする共済年金の3つがある。国民年金事業は、政府が管掌し、その加入手続きは市町村が行う。

(3) 介護保険

中央政府、地方自治体及び40歳以上の医療保険に加入するすべての国民が保険者となり、社会全体で介護体制を支える制度である。サービスの受給者は40歳以上、地方自治体により要介護認定を受けた者で、要介護の判定の規定により、その程度に合った在宅・施設両面にわたる介護サービスが計画的に提供される。

なお、要支援者等軽度者が大幅に増加していることから、2006年より予防重視型のシステムが導入された。軽度者がさらに状態を悪化させないよう自主性を尊重した選択的サービスが用意されるなど、よりきめ細やかなサービスとなっている。

5 衛生行政

衛生行政は、住民の健康の保持及びその増進を図ることを目的とする行政分野である。衛生行政は、中央政府の行っている検疫、医師等の免許、医薬品の指定及びその取扱基準の改定並びに医薬品製造業者の許認可等の事務を除き、その他の国民の実生活に直結する行政の大部分は、都道府県を主とした地方自治体の手によって実施されている。「衛生」の意義は一義的ではなく、その内容の区分方法もまちまちであるが、一般的には、公衆保健、環境衛生、医療、薬務の各分野を内容として含んでいる。

衛生行政の多くは、保健所を通じて行われる。保健所は、都道府県及び指定市（法令で保健所を設置することが定められている市）に設置され、第一線機関として健康診断、食品衛生関係の各種の仕事、衛生思想の普及、

of hotels and lodging establishments, public baths, barbershops, beauty salons and other businesses related to public health. Many prefectures and municipalities also run their own hospitals and clinics.

Health and hygiene services include services that require integrated execution or guidance covering an area greater than that of the individual municipalities, and sometimes involve authoritative administration such as the implementation of controls and the granting of approvals. Prefectures are therefore responsible for most health and hygiene services, while municipal responsibilities are limited to activities directly serving their residents such as vaccinations, the issuing of burial or cremation permits, the management of mother-and-child health centres and clinics, and district nurse services.

6 Environmental Services

Japan also had to face up to the darker side of economic prosperity—pollution, destruction of the natural environment, and so on—following its rapid growth in the late 50s and early 60s. This led to the introduction of the Environmental Pollution Prevention Law of 1967. Under its provisions, the central and local government and related organisations have been working together to devise measures to control environmental pollution.

The Law cites seven forms of typical environmental pollution: air, water, soil and noise pollution, plus vibration, subsidence and foul odours. Environmental standards have been established for the first four, and private industry, central and local government, as well as individual citizens, are all required to cooperate in controlling pollution.

For environmental conservation purposes, local authorities are engaged in regulation and guidance based on statutes, by monitoring, measuring and controlling pollution, playing an active role in fighting pollution, and through the drive to protect the natural environment.

A wide range of environmental measures have been taken recently to prevent pollution on a regional basis and preserve healthy local environments. These include policies on wastewater, everyday noise, the greening of towns and cities, the development of a more comfortable living environment, and recycling cans. Amid these activities, the central government enacted the Basic Environmental Law in 1993 to cover broad environmental issues, rather than focus on pollution controls alone. Furthermore, the Basic Law for Establishing the Recycling-based Society was passed in the year 2000. The Law's aim is to aid in the formulation of a society geared toward sustainable development, in order to preserve the environment.

Local governments are working hard to formulate local environment management plans in step with these central government trends, as well as to make other efforts to systematically promote local environmental preservation.

Notably, through such actions as conducting environmental impact assessments and taking measures to prevent global warming, local governments are seeking to expand their efforts to preserve the environment to a global scale.



Volunteers help nurture a *buna* (beech) forest on the skirts of Mt. Hakusan. (Ishikawa Prefecture)

旅館・公衆浴場・理容院・美容院等の環境衛生関係業者の監視・指導等極めて多方面にわたる仕事をしている。また、都道府県、市町村とも病院・診療所を設置し、地域住民への医療サービスを行っている例が多い。

衛生行政には、個々の市町村の区域を越えて統一的処理や広域指導を要するもの、さらに権力的な取締行政や許認可行政まで含まれているため、主として都道府県が担当し、市町村が処理する事務は、予防接種、埋火葬の許可、母子健康センター及び診療所の運営、市町村保健師活動等住民に密着する業務に限られている。

6 環境行政

1950年代後半から1960年代を通じての高度経済成長は、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、この法律の理念のもと、中央政府及び地方自治体、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。

公害対策基本法は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭の7つを典型的な公害として挙げている。このうち前4者については環境基準が設定されるとともに、事業者、中央政府、都道府県、市町村及び住民は、それぞれの立場において公害防止に関する施策を計画的かつ協力的に実施する責務を負っている。

地方自治体は、環境の保全に関し、法令等に基づく規制や指導、公害の監視・測定・取締等に直接当たるほか、各種の公害対策事業、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いる。

近年、地域の環境汚染を未然に防止し、あるいは良好な地域の環境を保全するため、生活雑排水対策、生活騒音対策、緑化の推進、快適環境づくりの推進、空き缶対策等、幅広い環境施策が求められてきている。このようななか、中央政府は1993年に公害対策から一歩進んで、広く環境対策全般にわたる環境基本法を制定した。さらに、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。

地方自治体においても、このような中央政府の動向をふまえ、地域の環境保全対策について計画的・体系的に推進するための地域環境管理計画の策定等に積極的に取り組んでいる。特に、環境アセスメント制度や地球温暖化防止対策等、従来の地域環境の保全から地球レベルの環境保全までの広範な取り組みが求められてきている。

7 Waste Collection and Recycling

Waste collection and recycling are basic services supporting the healthy and comfortable life of residents and are promoted in a comprehensive and well thought-out based on the Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society.

Improved standards of living and an increase in industrial activity have led to a greater volume and wider variety of waste. There is also a growing problem in developing waste disposal facilities due to reasons such as the difficulty of finding suitable sites and the opposition of nearby residents. Illegal dumping of industrial waste is also a problem.

Accordingly, the central government has recently revised the legislation governing waste disposal and introduced laws on the development of industrial waste facilities to guarantee the proper disposal of industrial waste by improving systems and standards at industrial waste facilities.

Municipalities are responsible for the collection and disposal of general waste, including domestic refuse, bulky refuse, sewage and septic tank sludge. Disposal must be in accordance with each municipality's own plan. However, they can permit or contract a disposal company for this purpose.

With its limited land area, Japan faces serious difficulties in relation to environmentally harmful waste and its disposal. Statutes require the producers of such waste to be responsible for its disposal, although local authorities are allowed to make certain exceptions in order to supplement the disposal of industrial waste. In any case it has become very difficult for waste producers to provide adequate disposal facilities and local authorities cannot avoid taking on ultimate responsibility in this regard.

To reduce the volume of general waste, local authorities and their respective communities are working together to reduce waste and promote recycling.

General waste disposal and the cleaning of septic tanks requires a license from the mayor. Industrial waste disposal requires a license from the governor.



Waste collection. (Tokyo Metropolis)

7 廃棄物・リサイクル行政

廃棄物・リサイクル行政は、住民が快適な生活を送るための基本となる廃棄物の処理及びリサイクルに関する行政であり、「循環型社会形成推進基本法」に基づき総合的かつ計画的に推進されている。

生活水準の向上と産業活動の活発化は、廃棄物を量的に増大させただけでなく、廃棄物の内容を多様化させている。一方で、廃棄物処理施設の整備は、用地の確保難や周辺住民の理解が得にくい等の理由により次第に困難になり、加えて産業廃棄物の不法投棄等の社会問題も発生している。

このため、中央政府においては、近年廃棄物処理法の改正や産業廃棄物処理施設の整備に関する法律の制定を行い、廃棄物が適正に処理されるよう処理体系及び処理基準の整備を行ってきている。

ごみ、粗大ごみ、し尿、し尿浄化槽汚泥等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。しかし、清掃業者を許可して処理させてもよいし、これに委託させてもよいとされている。

環境汚染の原因となる産業廃棄物の処理は、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ているが、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こととされている。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た。

一方、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。

なお、一般廃棄物処理業及びし尿浄化槽清掃業は市町村長の、産業廃棄物処理業は都道府県知事の営業許可がそれぞれ必要である。

8 Agriculture, Forestry and Fisheries Services

One of local government's main duties is the promotion of efficient agriculture, forestry and fisheries management to enable a stable supply of food. Most of the effort is directed to ensuring that the right crops are planted in the right place—bearing in mind the topographical characteristics, human resources and market demand in each area.

8.1 Agriculture

Although the chief focus of agricultural administration in the past was on improving productivity and stabilizing the prices of agricultural products, the abolition of the Agricultural Basic Law in 1999 led to the enforcement of the Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas. Today, emphasis is on securing a stable supply of foodstuff; exercising multilateral functions, including environmental conservation; the sustainable development of agriculture; and promoting rural areas.

To implement this agricultural policy, local governments are carrying out a variety of measures. They include developing a production infrastructure, implementing structural reform, putting consumption and distribution measures into effect, developing and disseminating technology, and directly supporting mountainous regions.

In addition, organisations such as the farmers' cooperative, a nation-wide entity, play an important role in providing guidance on farming and farm finance.

In 2006, Japan's total farm area was 4,760,000 hectares (more than 12 million acres), or 12.5 % of the total land mass. In 2005, there were 3,340,000 people employed in agriculture, although the total number declined sharply in the rapid economic growth period of the 50s and 60s as people migrated to live and work in the cities. Although the steady growth from the late 70s has slowed the rate of decline, the average age of agricultural workers is continuing to rise, making it crucial to recruit and train young agricultural workers. Modernisation of management methods has become another vital task as agriculture, in line with other industries, recognises the need for large-scale operations and higher productivity.

Accordingly, the emphasis has recently shifted from the conventional "hardware" oriented activities such as improvements in the agricultural infrastructure, to those more "software" oriented, for example measures to maintain an adequate number of workers, increasing the scale of agricultural management, adding more value to agricultural products, improving workers' welfare, and vitalising farming districts.



A farmer harvesting apples. (Aomori Prefecture)

8.2 Forestry

The total area of forest in Japan amounts to about 25,000,000 hectares (about 97,000 square miles) or two thirds of the total land mass. This area has not varied by more than 1 % since the 1950s.

Public sector forestry is split between land conservation, and the protection and cultivation of forest resources, including promotion of the regional forestry industry. The central government has responsibility for nation-wide mountain and water management planning, forest planning and state-owned forest

8 農林水産行政

農林水産業の効率的な経営を進め、同時にわが国における食料の安定供給を図ることも地方自治体の重要な任務である。農林水産業振興のための事業は、その地域の持つ自然特性や人的資源さらには消費地との関係等により、適地適産主義の対応が行われている。

(1) 農業

農業行政の主眼は、従来は、生産性の向上や農産物の価格安定にあったが、1999年に農業基本法が廃止されるとともに、新たに食料・農業・農村基本法が制定され、現在は、食料の安定供給の確保、自然環境の保全等多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興にウェイトが置かれている。

地方公共団体は、このような農業行政を実施するため、生産基盤の整備、構造改善、消費流通対策、技術の開発及び普及、中山間地域等への直接支払などといったさまざまな施策を展開している。

また、地方自治体による行政とともに、法に基づき設立された、全国を網羅する農業協同組合等の組織が営農指導、農業金融等に大きな役割を果たしている。

2006年のデータを見ると、農用地面積は、467万ヘクタールで、国土の12.5%を占め、この農用地を耕作して生活している農業就業人口は、2005年のデータでは334万人となっている。農業就業人口、農家戸数ともに、高度成長時代を通じ、農業の働き手が都市に出ていったため、大幅に減少してきた。1970年代後半以降の安定成長時代になって、離農のテンポは鈍化したものの、農業就労者の高齢化は着実に進行しており、農業の担い手の確保・育成が大きな課題となっている。また、農業そのものも、次第に大規模化、高生産性が求められるようになり、農業経営の近代化が必要とされている。したがって、最近では、農業基盤の整備等ハード面の事業推進から、農業に従事する人材の確保、農業経営規模の拡大、農産物の高付加価値化、農業者の福利厚生充実、農村地域の活性化等のソフト施策にウェイトが移行してきている。

(2) 林業

わが国には、約2,500万ヘクタールの森林があり、国土面積のおよそ3分の2を占めている。この状況は、戦後、1950年代から1%程度の増減があっただけではほぼ変わっていない。これを所有形態別にみると、国有林が784万ヘクタール、それ以外が1,728万ヘクタール、そのうち地方自治体の所有林は280万ヘクタールとなっている。

management. Prefectures are responsible for the maintenance of mountainous areas, forest protection and forest road networks, based on the central government's plan. Municipalities are undertaking the general promotion of forest protection and cultivation.

There are also many local organisations independently engaged in forest management to develop their own assets and to protect and cultivate forest resources.

In recent years forestry has seen hard times owing to a prolonged lull in the demand for timber, reductions in the local workforce, and the growing pressure from increasingly competitive imported timber as the value of the yen has continued to rise. On the other hand, there is a growing trend toward taking a fresh look at forest resources from the perspective of promoting healthy, cultural and educational use of forests, or that of conserving and nurturing of the natural environment. There is a growing demand for more policies that take such perspectives into account.



A log-cutting operation. (Tokushima Prefecture)

8.3 Fisheries

Annual fisheries production exceeded 10 million tons in every year from 1972 to 1990, but then fell below that mark in 1991, to 9.98 million tons. The slide in production has continued since that time, to 5.78 million tons in 2004. Japan is still the largest importer of marine products, though, since 2003, both the value and volume of imports has steadily declined.

The importation of lobster, prawn and shrimp, for example, totalled 240,000 tons in 2005, and was valued at 235.2 billion Yen.

Each year sees a decline in the number of persons employed in the fishing industry

—in 2004 those employed totalled 231,000. The majority are self-employed fishermen, typically operating on a very small scale, and for the most part engaged in coastal fishing.

In such circumstances local authorities work to help stabilise small businesses and revitalise the fishing communities, rather than support fisheries run by large companies. Local government's main involvement is in improving and developing harbour facilities and fishing technologies, as well as expanding fishing reefs to encourage the growth of coastal fishing. At the same time specific measures are being taken to help the small-scale coastal fishermen.



Preparations for releasing stocks of *kurumaebi* (prawn) fry. (Okayama Prefecture)

林業行政は、国土の保全と産業振興も含めた森林資源の保護培養に分けられる。中央政府が分担している仕事は、全国的な立場から、治山治水計画や森林基本計画のような基本的な計画の事務と国有林の管理である。これに対して、都道府県は、中央政府の計画に基づいて、山地の整備や保安林の整備、林道網の整備等の仕事を行っている。また、市町村は、森林資源の保護培養等について、一般的な奨励等を行っている。なお、そのほかに、都道府県や市町村では、その団体自身の財産を造成するためと森林資源を保護培養するために、自ら林業経営の事業を行っている団体が多くある。近年、林業は、長期にわたる木材需要の停滞、山村での労働力の減少、円高による外材の競争圧力の高まり等といった激しい状況下にある。一方、近年、保健・文化・教育的な森林の利用や自然環境の保全・形成といった観点から、森林資源を見直す動きも広がっており、関連施策の充実も要請されている。

(3) 水産業

漁業生産量をみると、1972年以降、1,000万トンを超える水準を維持してきたが、1991年には998万トンと20年ぶりに1,000万トンを下回り2004年には578万トンとなった。わが国の水産物輸入は、2003年に数量・金額とも減少に転じたものの、依然、世界最大の水産物輸入国である。ちなみに最も輸入金額が多いえび類は、2005年において24万トン、2352億円となっている。

漁業就業者数は、2004年において23万1千人であるが、年々減少してきている。このうちの大部分を占める個人経営の漁家は、極めて零細なものが多く、そのほとんどが沿岸漁業に従事している状況にある。

したがって、地方自治体の仕事としては、大企業経営されている漁業以外の部分、すなわち個人経営的な漁業従事者の経営安定及び漁村地域の活性化等のため、沿岸漁業の振興の観点から、漁港整備や漁ろう技術の近代化、漁礁の増設等の諸事業を行うとともに、これと並行して零細な沿岸漁家に対して実施する各種対策が主なものとなっている。

9 Services for Commerce and Industry

Support for commerce and industry is primarily for small and medium-sized enterprises. Japan's commercial and industrial structure is characterised by its duality—capital-intensive big business with high productivity and labour-intensive smaller companies with low productivity. While small businesses played an important part in the country's economic growth and in people's daily lives, the environment in which they operate has undergone dramatic changes as a result of: the dominance of large companies in terms of capital, development capability and marketing skills; the ever greater importance of globalisation and the changes that this has induced in Japan's economic structure; and the increasing difficulty of securing loans in the midst of Japan's current economic stagnation.

It is therefore necessary to help smaller businesses achieve sound growth through upgrading and technical training. However, they find it hard to raise capital from private financial institutions, since they cannot command the same level of credit-worthiness as can big companies. For this reason, a financial system was established to enable central and local government, as well as government financial institutions, to provide low-interest loans to small businesses. In addition, local authorities promote local industries that utilise local resources as a means of creating employment.



The Ishikawa Science Park. (Ishikawa Prefecture)

Local authorities are also actively improving commercial and industrial management methods, building industrial complexes to attract inward investment, undertaking commercial and industrial research, and formulating policies to improve consumption and distribution, as well as promoting tourism. Municipalities have their local chambers of commerce and industry, as well as commerce and industry associations, for mutual aid and information sharing between members.

9 商工行政

商工行政の中心は、中小企業対策である。商工業の構造の特徴として、資本集約的な生産性の高い大企業と労働集約的な生産性の低い中小企業の2重構造がある。中小企業は、経済発展のなかで重要な地位を占め、国民生活に重要で大きな役割を果たしてきたといえるが、中小企業を取り巻く環境は、大企業の資本力・開発力・販売力等の優位性、近年のグローバル化の進展や我が国の経済構造の変化、また最近の景気停滞や貸し渋りの深刻化等により、大きく変化している。したがって、設備の高度化、技術指導等により、中小企業の健全な育成を図る必要があるが、中小企業は、信用力等の面で大企業に劣るため、民間金融機関からの融資を受けにくい。このため、中央政府や地方自治体、政府系金融機関ができるだけ低利な資金を中小企業に貸し出すことができるよう金融対策が制度化されている。さらに、地方自治体は、雇用の場の確保対策として、地域資源と結びつけた地場産業の振興にも力を注いでいる。

このような中小企業対策を含め、地方自治体の商工業行政としては、商工業の経営の近代化、工業団地の造成等による企業誘致、商工業関連の試験研究、消費流通対策、観光振興等各種施策が実施されている。なお、市町村には、商工会議所、商工会が設置され、地元商工関係会員の相互交流・援助の体制が確立されている。

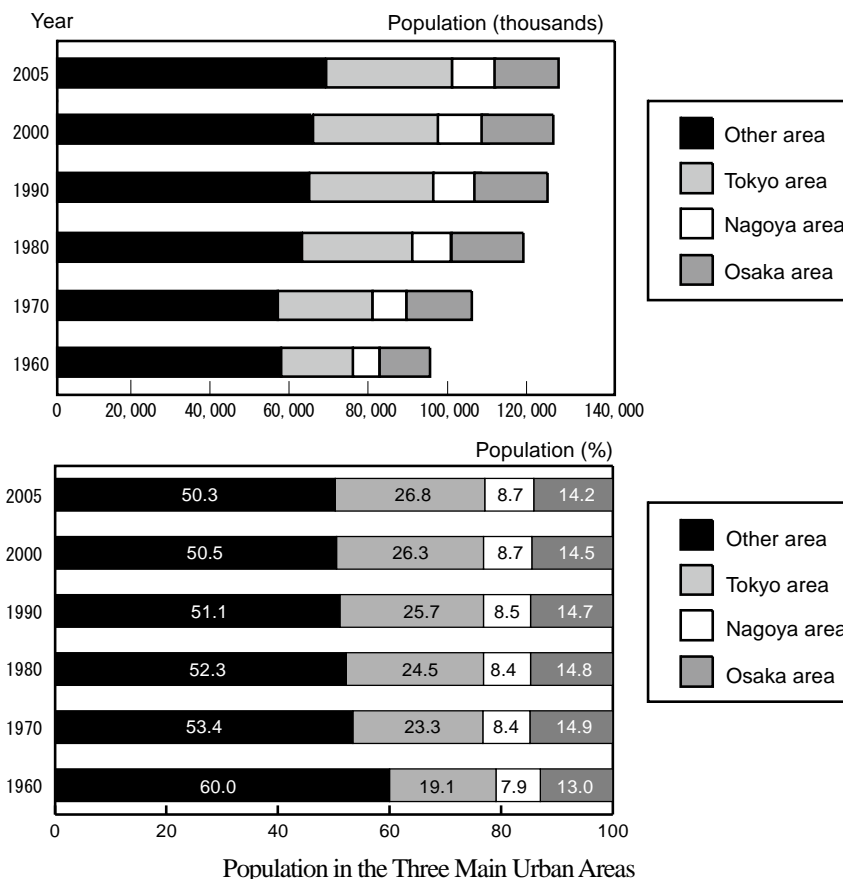
10 Urban Development

Urbanisation has continued apace for the past 60 years, and although it may have slowed recently, it is generally accepted that it will continue.

Of the approximately 127 million people who inhabit Japan's 377,000 square kilometres, about half of them live in just 14% of the total land area—the three large urban areas called the Tokyo, Kansai and Nagoya areas. The Tokyo area (Tokyo Metropolis and Kanagawa, Saitama and Chiba Prefectures) had a population of 34 million people; the Kansai area (Osaka, Kyoto, Hyogo and Nara Prefectures) had 18 million; while the Nagoya area (Aichi, Gifu and Mie Prefectures) had 11 million.

Of these, Tokyo and the Tokyo area have the highest concentration of population, and as a result the highest concentration of functions for the economy, information, education, culture and entertainment. This concentration has even spawned a new term in Japan—"unipolar concentration in Tokyo."

Unfortunately, the standard of the urban infrastructure in Japan, in terms of roads, parks and sewerage, is still lower than that of Western European and American countries, since the history of urban development has been a short one and urbanisation came so rapidly. This partly explains the feeling among the Japanese that their life-style is lagging behind the country's acknowledged economic power.



10 都市行政

戦後60年の間に一貫して都市化が進展し、近年その速度は低下しているものの、今後とも引き続き都市化が進むことが予想されている。地理的にみると、37万7,000km²の国土に約1億2,700万人の国民が生活しているが、このうち、3大都市圏といわれる東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）に3,400万人、関西圏（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）に1,800万人、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）に1,100万人が生活している。14%の国土に約半数の国民が居住していることになる。

また、3大都市圏のうち、東京及び東京圏への人口集中が最も大きく、経済、情報、教育・文化、娯楽等の機能の集中はさらに圧倒的に大きく、1980年代以降のこの地域への継続する各種機能の集中化は、「東京一極集中」という用語を生み出した。

しかし、街路、公園、下水道をはじめとする都市基盤施設の整備水準は、近代的な都市整備の歴史が浅く、又都市化が急激であったこと等から、欧米先進諸国の水準と比して依然として立ち遅れている状況にあり、経済力に見合った生活の豊かさを実感できない一因ともなっている。

Systematic urban development will go a long way toward achieving a sound, vital and comfortable urban environment and a higher quality of life for Japan’s citizens. Development of local cities will also correct the concentration in Tokyo and promote a more balanced national land development, by way of creating a multipolar, dispersed nation.

The urban development programs of local authorities follow an area approach, such as land re-zoning and redevelopment, with an emphasis on city planning based on the City Planning Law.

Prefectural governors and mayors of designated cities are responsible for designating city areas in need of improvement, development and maintenance, and for specifying which urban areas should be systematically developed to promote urbanization, as well as which should be controlled. All development, according to its scale and purpose, is subject to the approval of prefectural governors or the mayors of designated, core, or special cities.

Mayors are responsible for formulating city plans, which are subject to public hearings and inspection, and to screening by city planning committees held at the prefectural level, before they are finally approved.



The “Yokohama Minato Mirai 21” waterfront redevelopment project.
(Kanagawa Prefecture)

計画的な都市整備を担う都市行政は、良好で活力ある快適な都市環境及び豊かな国民生活の実現に大きく貢献するものである。また、地方都市が整備されることにより、多極分散型国土の形成による東京一極集中の是正と国土の均衡ある発展が図られるものである。

地方自治体による都市整備は、都市計画法に基づく都市計画を中心に、土地区画整理、都市再開発等の面的整備手法を活用して行われる。

都道府県及び政令指定都市の長は、都市計画において、都市を総合的に整備、開発、保全する必要がある区域を都市計画区域として指定し、さらに既成市街地及び優先的、計画的に市街化を図るべき地域を市街化区域とし、市街化を抑制すべき区域を市街化調整区域として区分指定する。

これらの両区域内における開発行為は、その開発規模及び目的によってそれぞれ都道府県、政令指定都市、中核市、特例市の長の許可が必要である。

都市計画は地方自治体の長が定めるとされ、公聴会の開催、都市計画案の縦覧、各都道府県に設置されている都市計画審議会の議を経て決定される。

11 Infrastructure and Public Housing

Local authorities prepare town and city plans and their associated basic development programs to promote the improvement of various urban facilities, as well as area development and construction.

11.1 Roads

Road expenditures account for the highest proportion of local authorities' construction budgets.

Under the law, roads in Japan are classified into four types: national expressways, national highways, prefectural roads and municipal roads. The Minister of Land, Infrastructure and Transport is responsible for managing and maintaining national expressways, as well as national highways, although some national highways are the responsibility of the governors or mayors of designated cities. Prefectures or designated cities are responsible for prefectural roads, and municipalities for municipal roads. National expressways and highways represent only a small proportion of the nation's roads, more than 95% of which are the responsibility of local government.

The percentage of paved roads and roads wide enough to comfortably accommodate two-way traffic is still lower for municipal roads than for those with a prefectural or national classification.

11.2 Rivers

River management encompasses the maintenance and improvement of rivers, as well as flood control.

Rivers are categorised in four types: 1st and 2nd class rivers, to which the River Law applies, other rivers to which this Law applies (with appropriate amendments), and ordinary rivers to which the Law does not apply. Rivers are classified according to their importance in terms of land preservation and national economy, and in terms of various public interests.

First class rivers are managed either by the Minister of Land, Infrastructure and Transport or by governors; 2nd class by governors; and those others to which the River Law applies, by mayors of municipalities.

Dam construction for flood prevention is a vital undertaking of local authorities, as well as water supply for human consumption and agriculture.

Recently, however, rivers are being seen more as public amenities, and efforts are now being directed towards improving water quality and riverside roads. At the same time, riverside parks are being developed as people recognise the importance of preserving riparian environments.



Kurobe Dam. (Toyama Prefecture)

11 土木・住宅行政

地方自治体は、都市計画や関連する整備基本計画を定め、各種都市施設の整備、面的開発・造成事業等を推進している。

(1) 道路

地方自治体が行う土木建設事業の予算の中で最も大きな割合を占めているのは、道路費である。

道路は、道路法によって高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の4種に区分されている。高速自動車国道は国土交通大臣が、一般国道は原則として国土交通大臣（その一部については、都道府県知事又は政令指定都市市長）が、都道府県道は都道府県又は政令指定都市が維持管理し、市町村道は市町村が維持管理することとなっている。全体からみると、国道はごくわずかで、総道路延長の95%以上が、地方自治体の道路である。

舗装済みの道路の割合や、自動車が速度を落とさずにすれ違えるだけの幅をもつ改良済みの道路の割合は、国道、都道府県道に比べ、市町村道でまだ低い割合となっている。

(2) 河川

河川に関する行政の仕事は、河川の維持管理、河川の改良及び水防等である。河川の種類は、河川法の適用を受ける1級河川と2級河川、河川法の規定を準用する準用河川、河川法の適用を受けない普通河川の4種類に区分される。これらは、国土の保全や国民経済からみた重要性、公共の様々な利害との関連等を考慮して指定される。

河川の管理は、1級河川は国土交通大臣又は都道府県知事、2級河川は都道府県知事、準用河川は市町村長がそれぞれ行うこととされている。

また、洪水による災害を防ぐこと、農業用水や、水道、工業用水等国民にとって大切な水を総合的に利用するために、ダムを建設する事業も地方自治体の重要な仕事である。

近年、河川は、住民にアメニティを提供してくれる場としても見直され、河川水質の保全や河道の整備とともに、河川公園の建設が進められ、河川区域の自然環境の保全が重要視されつつある。

11.3 Sewerage

One of the most promoted projects among local authorities in Japan is the improvement of the nation's sewerage systems, which had lagged behind those in Europe and America.

Prefectures are involved in the construction, maintenance and management of river basin sewerage, while municipalities look after public and urban sewerage channels. Both authorities have passed bylaws to regulate sewage management and are empowered to require the installation of pre-treatment facilities by parties discharging water that fails to meet the legal standards. They can also carry out inspections at wastewater treatment or pre-treatment facilities and can charge fees for sewerage services.

As sewerage-related projects, rural towns and villages and farming areas are working to improve drainage in farming communities, installing communal septic tanks, and introducing flush toilet systems to improve the quality of life as well as preserve the natural environment.

11.4 Housing

Japan's housing supply almost meets demand, and quality has improved, but standards are still lower than in most of Europe and the United States. Thus, improving housing standards is still a major issue. The emphasis of housing policy is now on building more comfortable, better quality homes, rather than simply building in large numbers.

Public housing is provided according to local authorities' five-year housing development plans, and homes for sale and for rent are built by the Urban Revitalisation Agency, as well as by the local governments' Public Corporation for Housing Supply. Additionally, amid changes in the social conditions that effect housing, such as declining birth rates leading to an ageing society and a diversification of lifestyles, efforts are being made in recent years to formulate a comprehensive housing policy that includes measures that address the economy, urban issues and the ageing society.

(3) 下水道

下水道は、欧米各国に比し、整備の遅れた分野であり、地方自治体において最も事業推進が図られている分野である。

下水道は、公共下水道、流域下水道及び都市下水路に区分される。公共下水道及び都市下水路の設置、維持管理は原則として市町村が、流域下水道の設置、維持管理は原則として都道府県が、それぞれ行うこととされている。

これらの管理者は、管理の内容を条例で定め、基準以下の悪質な排水者に対して除害施設の設置を命じ、また排水施設や除害施設について立ち入り検査を実施すること等ができ、下水道に係る使用料や受益者負担金を徴収することができる。

また、地方の町村や農村地域においては、下水道類似事業として農村集落排水整備事業や合併浄化槽の設置促進により、水洗化による生活改善及び水質環境の保全が図られている。

(4) 住宅

住宅は、量的には充足され、質的にも逐次改善が図られてきているが、欧米諸国に比して未だ十分な居住水準に達しているとはいえない。そのため、居住水準の向上が、引き続き大きな課題となっている。このようななか、住宅政策の中心は、住宅の数を多くつくる時代から、住みやすく良質な住宅をつくる時代へと移っている。

公的資金による住宅の建設は、地方自治体、特に住宅建設5か年計画に基づいて行われる公営住宅の建設、都市再生機構、各地方自治体の住宅供給公社等による公共賃貸住宅や分譲住宅の提供、さらに住宅金融公庫資金の貸し付けによる持ち家の促進が図られている。また、少子・高齢化の進展、ライフスタイルの多様化等、住宅を取り巻く社会情勢が変化するなかで、近年では特に景気対策、都市対策、少子高齢化対策等様々な観点から総合的な住宅政策が求められている。

12 Police Services

Until World War II, police services in Japan were a state responsibility; after the War, almost all services were assigned to the prefectures. Today the central government remains responsible for the National Public Safety Commission and for the National Police Agency, which together plan and coordinate police services, and for cultural education, communications and criminal identification. All other activities familiar to residents are carried out by the prefectures. Each prefecture has its own Public Safety Committee and the Prefectural Police Headquarters. The prefecture maintains control of all its police stations, small police stations (*Koban*) and police substations (or residential *Koban*).



Responding to residents at a local police post. (Shizuoka Prefecture)

Routine police activities include: crime prevention activities such as patrol, control and guidance on door locking; crime suppression and investigation; arresting suspects; protection activities for people in a weak position, such as children, the elderly and runaways; traffic control; and maintenance of public safety and order. Also, in each small police stations (*Koban*) and at other locations, officers give directions and deal with lost property. Further, in order to protect the safety of the living environment of residents, police administration includes cleanup measures to preserve the morality of public spaces.

Traffic-related activities have taken up a large portion of police services in recent years. With increasingly brisk economic activities and improvement of the national income, road traffic has become an inseparable element of people's daily lives, but at the same time it is accompanied by problems of traffic accidents, congestion and pollution.

The total number of new recruits accepted into the police force in 2006, and assigned to the prefecture police departments as well as the 6,400 small police stations, was nearly 288,000.

12 警察行政

警察行政は、戦前は中央政府が直接行っていたが、戦後は、そのほとんどすべてを都道府県が行っている。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、すべ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。

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

近年警察行政において、交通対策が大きな比重を占めるようになってきている。経済活動の活発化、国民所得の向上に伴い、自動車交通は国民の日常生活から切り離せないものになった反面、交通事故、交通渋滞、交通公害の問題を生み出す原因ともなってきたからである。

2006年度の警察職員の定員総数は約28万8,000人で、各都道府県警察本部ほか、全国約6,400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。

13 Fire Services

Fire services are responsible for firefighting, as well as dealing with incidents arising from earthquakes, hurricanes and floods. Before the World War II, firefighting was a police function; after the War, municipalities took over most of the role (although the Tokyo Metropolitan Government is the main provider of these services in Tokyo).

Major activities include fire prevention, firefighting, flood control and rescue during monsoons and typhoons, and providing an ambulance service for traffic accidents and emergencies.

Municipalities are improving their preparedness to deal with major disasters, such as fires caused by earthquakes, forest fires, hurricane and flood damage, oil-refinery explosions, fires at sea resulting from tanker collisions and oil spills, and air disasters. For this purpose they are concluding mutual support agreements with other municipalities, or joining forces and creating joint firefighting organisations. Prefectures are also strengthening their firefighting/disaster prevention set-ups, and building working relationships with the police, the Self-Defense Forces and other relevant bodies for cooperation and support.

Generally, fire services are provided by both the regular, full-time fire brigades and voluntary brigades, although lately it is the regular brigades who predominate.



Firefighters at work. (Kobe City, Hyogo Prefecture)

13 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る。消防行政は、戦前は国家消防として警察が担当していたが、戦後は、そのほとんどを市町村（東京では主に東京都）が受け持つことになっている。

市町村では、火災を未然に予防するために必要な措置を講じたり、火災時の消火活動を行うほか、大雨、台風等の際の水防や人命救助、交通事故時の怪我人や急病人の病院等への救急搬送業務等を行っている。

地震による火災、山火事、風水害、石油コンビナートでの爆発事故に伴う火災、タンカーによる事故で海上流出した石油の火災、航空機災害等の大災害等に対しては、市町村の間で相互応援の協定を結んだり、いくつかの市町村で消防の共同組織を作って組織力を充実したり、都道府県の消防防災体制を強化したり、また、警察や自衛隊等の関係機関と応援協力体制をつくったりして、備えている。

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のいわゆる常設消防と、常設でない自衛消防としての消防団があるが、近年は、ほぼ常備化されてきている。

14 Education

The Fundamental Law of Education and the School Education Law were enacted as part of Japan's post-war education reforms, which established the present school system comprising six years at primary school, three years at lower secondary (junior high) and upper secondary (senior high) schools respectively, and four years at universities.

Nine years of compulsory education (primary school and junior high school) became the norm, and equal educational opportunities for all are strongly promoted, as is clearly illustrated by the marked increase in the percentage of students continuing on to senior high school—42.5% in 1950, to 82.1% in 1970, 94.2% in 1980, and 97.7% in 2005. The system provides every child throughout Japan with the same level of compulsory education based on standards laid down by central government. In 2002, new standards introducing a 5-day school week system were adopted. The new system is designed to ensure that children acquire basic, fundamental knowledge and foster their desire to learn and think on their own. Primary and lower secondary school education is a municipal responsibility.

Based on the Law on Organisations and Functions of Local Educational Administration, prefectural and municipal boards of education are responsible for providing local education. Boards of education are autonomous, independent from governors or mayors, and are responsible for all related matters—from establishment and management of schools to staff appointments—except budget-making, which rests with governors and mayors, who also appoint board of education members, with council approval. Governors have legal authority over private elementary schools, lower and upper secondary schools, and other miscellaneous schools.

The majority of schools are public (98.8 % of all elementary; 92.7 % of all junior high; and 75.1 % of all high schools). Very few are national (0.3 % of all elementary; 0.7 % of all junior high; and 0.3 % of all high schools). Private schools are mainly found at the high school level (0.7 % of all elementary; 6.6 % of all junior high; and 24.6 % of all high schools). Most public upper secondary schools are founded by prefectures, which may also establish special schools, including those for students with sight and hearing difficulties.

In educational administration, social education is considered as important as academic, and local authorities provide a wide range of services, including various courses, forums and classes, as well as establishing and managing libraries, public halls and museums, arranging youth education and providing equipment for sports and recreation. Social education will gain importance as the population ages and people find themselves with more leisure time.

The concept of lifelong education is firmly rooted, and providing the relevant opportunities will be a vital task for local government.



A foreign language class (Tokushima Prefecture)

14 教育行政

教育行政においては、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。

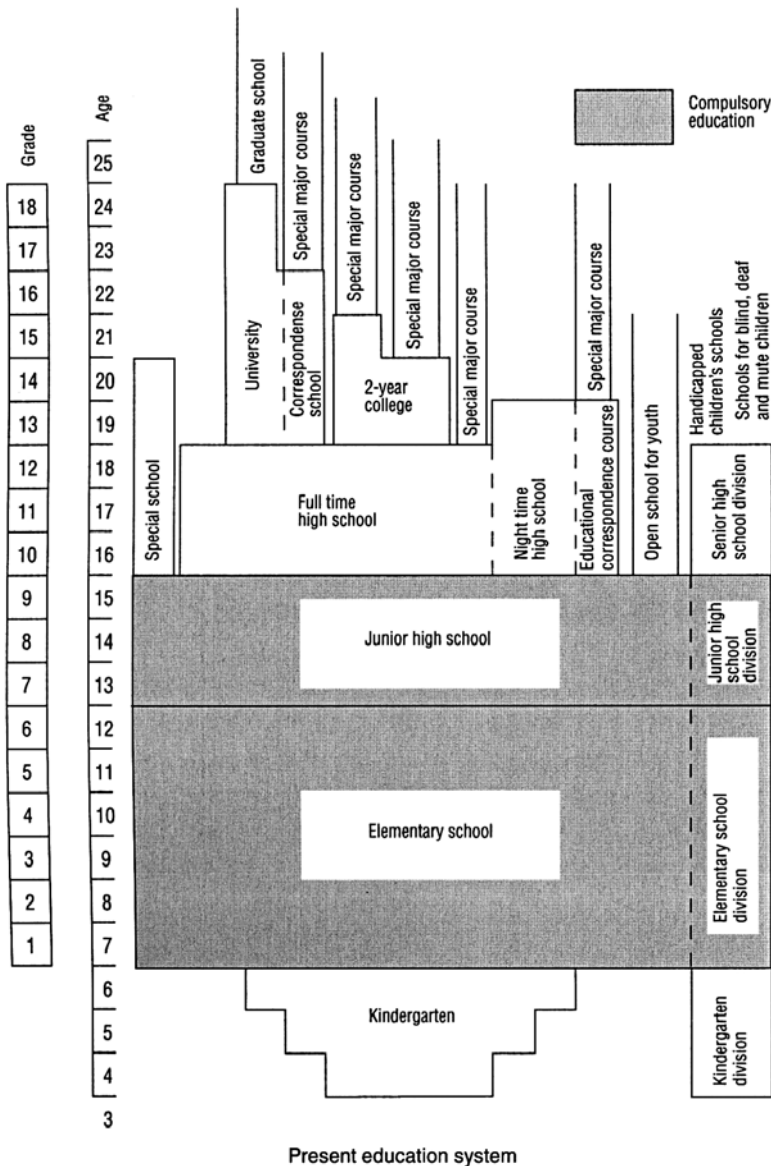
小学校6年、中学校3年の9か年の義務教育が定着し、高等学校への進学率が1950年当時の42.5%から1970年には82.1%、1980年には94.2%、2005年には97.7%と大きく改善する等教育の機会均等は大きく促進されてきた。義務教育については、中央政府の学習指導要領の基準により、子供たちが全国どこでも同じ教育水準を受けられるように制度が確立されている。2002年からは完全学校週5日制の下、子供たちに基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び考える力をはぐむことを基本的狙いとしている新しい学習指導要領が実施されている。なお、小学校及び中学校の設置は、住民や地域コミュニティと密接な関係を持っているので、原則的に市町村が行うことになっている。

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。

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%、高等学校の設置者は、国立0.3%、公立75.1%、私立24.6%とそれぞれなっている（2006年5月1日現在）。公立高等学校については、都道府県が設置するものが最も多い。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。

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討論会・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、生涯学習の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。



15 Local Public Enterprises and Third Sector Companies

15.1 Local Public Enterprises

Local authorities are involved in a variety of corporate enterprises, including water supply and sewerage, public transport, health care, and others—all a necessary part of daily life and all contributing to growth at the local level. The generic term applied to such bodies is “local public enterprises.”

In addition to those mentioned, electricity and gas supply, wholesale markets, slaughterhouses, and port development are typical enterprise activities. Recently, widespread diversification has added tourist facilities such as ski slopes, residential land development and wine-making—all taking advantage of special local characteristics.

Although such enterprises are generally part of local government, the emphasis on efficient and streamlined management sets them apart from usual day-to-day local authority operations. Local public enterprises are run by corporate managers who are the equivalent of presidents in private companies,

15 地方公営企業及び第三セクター事業

(1) 地方公営企業

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提供するといった様々な事業＝企業活動を行っている。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。

地方公営企業として行われている代表的な事業は、水道、交通、病院、下水道、工業用水道、電気、ガス、市場、と畜場、港湾整備等がある。最近では、立地条件に応じて、スキー場等各種観光施設、宅地造成、さらにはワインの醸造等その事業種別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

and they have to set up special accounts. A local government's operation costs are usually funded by tax revenues, but public enterprises charge customers for their services to cover ongoing costs.

The Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises was established to provide secure loans to local public enterprises.



The Bureau of Waterworks. (Aichi Prefecture)

15.2 Third Sector Companies

As public requirements grow more diverse and sophisticated, local authorities are experimenting with a number of approaches: one is known as the “third sector” system. Third sector companies differ from the public and the private sector, although they are designed to benefit from the functions and advantages of both.

In the late 1960s many third sector bodies were set up as the principal organisations in large-scale projects, utilising private sector financing capability and project know-how. Since then the areas in which such organisations operate have gradually expanded: third sector companies have been set up recently to handle work commissioned by local authorities, such as the management of public facilities, and they have also been introduced in other areas such as resort development. Since the 1980s, systems were established to actively engage the vitality of the private sector which, together with the energetic approach of local authorities to local development, led to an increase in the number of such companies at the end of the decade.

Although the third sector system was created to benefit from the best aspects of both the public and private sectors, some companies have been beset with financial difficulties due to poor management or problems originating from their incorporation. This situation requires an in-depth study of the issue on the part of local authorities.

「企業」としての特殊な性格から、特に能率的、合理的な運営が要求される。地方公営企業には、民間企業の社長にあたる企業管理者が置かれているほか、地方公営企業の経理は特別会計を設けてこれを行うこととされている。地方自治体が行う仕事に要する費用は通常税金で賄われるが、地方公営企業においては、住民サービスを提供し、その提供を受けた利用者から対価として料金を徴収し、その収入で事業運営に必要な経費を賄うことを原則としている。なお、地方公営企業に対して良質な資金を融資する政府関係金融機関として、公営企業金融公庫が設立されている。

(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なかで、地方自治体は様々な工夫を試み、実践している。事業実施の手法も多岐にわたっているが、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。その後、事業分野も次第に広がりを見せ、近年は、公共施設の管理のように主たる業務が地方公共団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。1980年代以降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等の背景のもと、地方自治体の地域活性化への積極的取り組みとあいまって、1980年代後半に至り第三セクターの設立が増加した。

第三セクターは、本来、公共セクター、民間セクター双方のメリットを活かせる制度であるが、一部にその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ため、地方自治体においても十分な検討が求められている。



The 44.1-kilometer Watarase Canyon Railroad, built with third sector (combined government-private sector) funding. (Gunma Prefecture)

—New Approaches to Regional Problems—

1 Coping with an Ageing Population

Perhaps the most formidable task facing Japan is how to cope with its ageing population. Statistically, the population of Japan is ageing faster than anywhere else in the world. By October 2005, the over-65 years of age population reached 20.04 % of the total population, exceeding more than 20 % for the first time.

In comparison with other countries, the estimated number of years required for the percentage of the aged in the population to increase from 7% to 14% (considered the standard indication of an aged society) is 115 years in France and about 85 years in Sweden, with relatively shorter periods of 40 years and about 47 years for Germany and England, respectively, whereas the figure drops to only 24 years for Japan.

This shorter period can be attributed to two main factors. The first is the increased average life-span of the Japanese. The mortality rate has declined and the average life span of the Japanese has risen remarkably. In 1935, men had a life expectancy of no more than 46.9 years, and women 49.6. In 2004, life expectancy for men reached 78.64 years and for women 85.69 years.

The second factor is the reduced birth-rate. In 2004, the average birth-rate was 1.29 – much lower than the 2.08 required to maintain the present level of population. This will in turn lead to a lower percentage of younger people in the population.

The speed of ageing is not the same nation-wide and significant local differences can be observed. For example, the phenomenon is markedly worse in municipalities in depopulated areas which young people have been leaving. In such areas an increasing number of municipalities are reaching ratios of 20% or higher, and some are extremely affected at 40% or more. These communities are often facing other difficulties such as deteriorating environmental management of forest and farming areas, collapse of the community itself, and a loss of historical climate or culture. This could threaten the continued existence of regional society. Such a collapse could have serious impact throughout Japan, for example flood damage caused by the decreased water-holding capacity of devastated forest areas.



A ring-toss event at the Silver Sports Festival. (Tochigi Prefecture)

第3章 日本の地方自治の課題

〔地域課題への新たな対応〕

1 人口の高齢化にどう対応するか

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。高齢化は、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）は、2005年10月1日現在で20.04%となり、初めて20%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。

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、2004年には男78.64才、女85.59才へと大幅な伸びを示している。

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、2004年で1.29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。

また、高齢化の進展は全国一様でなく、地域的な差異が大きいことがあげられる。例えば、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。

The following challenges face an ageing society: first, an increased need to build a new social system to match the changing pattern of family life, and the increased burden on those still employed; second, providing employment for the elderly; third, financial stability and meaningful lives for the elderly; and lastly, the health and care of the elderly.

Central and local governments must work closely together to find solutions. Local government needs to develop appropriate policies based on changes in the population structure, rather than rely on conventional welfare planning. Such policies should at the very least include measures to encourage an increase in the birth-rate and to provide employment opportunities for the elderly, as well as to help them lead useful and interesting lives.

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。

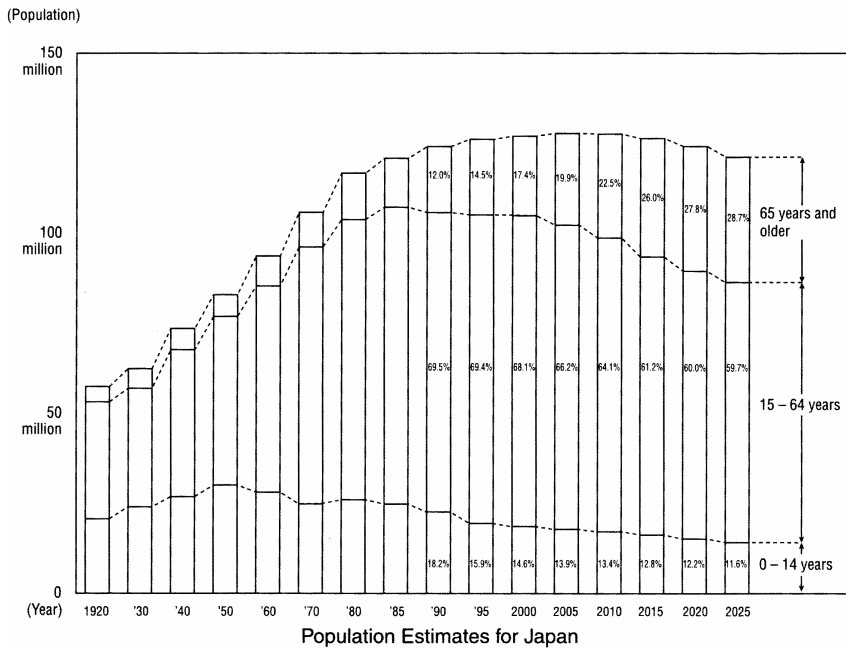
第1には、家族のライフ・サイクルの変化、国民負担の増大等に対応した新しい社会システムを確立することの必要性が増大する。

第2には、これからさらに増加する高齢者の就業問題をどう解決するか。

第3には、高齢者の経済生活の安定や生きがいづくりの問題である。

第4は、高齢者の健康と介護の問題である。

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、生きがい対策等まで含めた、総合的な高齢社会対策が必要になる。



2 Local Community Development

After World War II, Japan achieved high economic growth and dramatic improvement of living standards. Unfortunately the excessive concentration of people and businesses pursuing economic efficiency in the main urban areas brought about a number of problems, including air and water pollution, noise, subsidence, traffic congestion, soaring land prices, the loss of local traditions, and the spread of an “efficiency-first” attitude.

Rural and fishing communities are losing many of their young people and most of their workforce to the large cities, leaving only children and the elderly and putting the communities’ existence at risk.

Policies to revitalise local communities are needed if a proper balance between urban and rural development is to be maintained.

The central government has made five National Comprehensive Development Plans since 1962 and promoted many relevant policies. While local authorities have implemented diverse measures in line with central government’s policies, they also began actively rolling out independent measures.

“Local community development” is broadly described: it refers to the promotion and revitalisation of many elements associated with residents’ daily lives, including the local government process itself, as well as such things as local culture and tradition, and not just to improvements in the local economy. The process must therefore be both comprehensive and horizontal in approach, rather than depending on the more vertical approach of central government policies.

The “local specialty product” scheme that originated in Oita Prefecture is one example of a typical local development policy that has spread throughout Japan. Its overall objective is for each municipality and community to develop and nurture local products (including tourism and culture) that will appeal to people all over the country, and so contribute to the local economy. More importantly, people develop pride in their local area through such activities, and this in turn will become their motivation for local development. This process is considered the most important thing.

Future measures must be designed to improve residents’ awareness, to revitalise local communities and improve the urban and living environment in general, in addition to contributing to local economies.

As an example of its support for local government efforts in this area, central government, i.e., the Ministry of Home Affairs (the present Ministry of Internal Affairs and Communications), introduced in 1989 a project called “Let’s Think How We Can Develop Our Local Area”—now known as the “100 Million Yen Hometown Development,” which continues to this day. Unlike conventional projects planned and produced centrally, this one is based on local authorities’ original ideas and supported by central government. This allows local authorities to implement development activities in which their regional public can participate.

In order to promote regional revitalization and stimulate the economy, Japan created a legal entity, called the “Special Region for Structural Reforms, (also known as the Structural Reform Special District) in various parts of the country. This entity is allowed to provide special incentives for education, agriculture, social welfare, among other areas. The effects of this economic stimulation are becoming apparent in the individual regions affected and, also, nationally, which has led to national regulatory reform.

2 地域の活性化のために

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、高齢者や子供たちばかりがとり残された。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つたのである。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、中央政府の政策に呼応して、諸施策が実施されてきたが、一方で地方自治体独自の施策も積極的に展開されるようになってきた。

「地域振興」という言葉には、単に所得の向上だけではなく、住民の生活環境に関わる地域文化、行政機能等も含めた、地域社会に本来備わっていた諸機能を振興し、生き生きとしたものにするという、広い意味合いが含まれる。したがって、この行政分野は、中央政府の政策分野に沿った縦割りのな行政ではなく、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ことが必要である。

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、自治省（現：総務省）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、地域の活性化を図り国民経済を発展させることを目的として、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区域（構造改革特区）を設定することとしており、その成功事例により全国的な規制改革に波及させ、国全体の経済を活性化すると共に、地域の特性・ニーズに応じた多種多様な取り組みにより地域経済が活性化するという効果を生んでいる。

3 International Relationships

Rapid improvements in transport and communications of late have enhanced the mobility of people, goods and information to a global level, resulting in the building of close relationships that reach beyond conventional boundaries, and an increase in mutual assistance. There are calls domestically as well as from abroad for Japan to be afforded a proper position worthy of its economic power in the international arena. The role Japan should play in the international community is growing larger.

Domestic daily life is increasingly influenced by international factors, for instance: the country's dependence on imported food and raw materials; trade conflicts; hollowing-out of the manufacturing sector by companies moving production overseas; the rapid growth in overseas travel; increase in the numbers of Japanese citizens living abroad; increase in the numbers of foreign nationals residing in Japan; and increase in the numbers of Japanese children educated abroad. The extent of globalisation is such that the boundaries between domestic and international issues are fading and they are becoming more closely related and interwoven.

International relationships, once the preserve of national governments, are now commonplace for local authorities, private organisations, as well as for ordinary individuals. In some fields an independent local-level approach is exactly what is required.

Taking international exchange activities as just one example, multi-layered, citizen-level grass-roots exchanges are viewed as more important for enhancing mutual understanding than official exchanges at the national level. Exchange activities have grown to take more diverse forms from the former emphasis on twinning (sister cities, friendly cities) alone, for example: exchanges at the resident level including youth and female residents; cultural and sporting exchanges; technological and academic exchanges involving, among others, acceptance of trainees from developing countries; and industrial and economic exchanges.



A reception for the International Boys and Girls Chorus Festival Osaka. (Osaka Prefecture)

3 国際社会の中でどのような役割を果たすか

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、地球規模で行われるようになってきた。この結果、国境を越えた関係が密接になり、相互協力関係も生まれている。経済大国に成長した日本に見合った国際社会における地位が内外から求められ、日本が国際社会において果たすべき役割は増大している。

地域における我々の日常生活も、国際的枠組みのなか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、貿易問題、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、在日外国人の増加、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、両者が表裏一体となって関わり、交錯するほど国際化が浸透している。

こうした状況のもとで、かつて国家レベルの問題であった国際関係も、全国の地方自治体、民間団体、さらには住民一人一人の身近に感じられ、分野によっては地域レベルで主体的に取り組まれるべき課題となってきている。

例えば、国際交流の分野を取り上げても、中央政府レベルの交流だけでなく、重層的な、住民レベルの草の根交流が、相互理解の増進のために重要であると考えられている。交流事業の内容も、単なる姉妹都市、友好都市提携から、青少年、婦人層にわたる住民どうしの人的交流、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。

Local authorities are responsible for overall regional administration and possess the necessary expertise and technology. With the use of these resources, international exchange has the potential to evolve from “exchange” to “cooperation.”

Local government has established the Council of Local Authorities for International Relations in conjunction with the Ministry of Home Affairs (the present Ministry of Internal Affairs and Communications), to assist local authorities in their international dealings and to promote, among others, the JET Program, which invites to Japan young people from around the world to help as foreign language teachers in Japanese schools.

In the future, local authorities will need to define their own objectives of international involvement and exchange, establish a system to promote citizen-led programs, compile associated information and knowledge, and equip individuals with adequate skills to cope with this trend.



Cultural holiday celebration and English language instruction in the local community.
(Osaka Prefecture)

また、地方団体には、地域の総合的な経営主体としての様々なノウハウ・技術の蓄積があり、これを国際交流に積極的に活用することにより、その内容も「交流から協力へ」と深化する傾向がみられるようになってきた。

地方自治体は、自治省（現：総務省）等の支援のもと、共同して財団法人自治体国際化協会を設立し、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。

今後、地方自治体は、地域にとって国際化・国際交流の目的は何かを明確にしながら、住民を主役とした推進体制の確立、関連する情報・知識の蓄積と対応できる人材の育成を進めていくことが望まれる。

4 A Better Quality of Life

Local authority urban programs are increasingly moving away from “hardware” activities such as road construction and the development of parks, to comprehensive improvement and maintenance of the residential environment including “software” activities.

In the background are the negative aspects of the progress of national development and urbanisation that accompanied the country’s high economic growth. Some of Japan’s formerly rich green areas have been lost. There have been water pollution, deterioration of the waterside environment, collapse of urban and rural communities, and loss of traditional culture. Many areas have lost their once beautiful scenery.

This shift in emphasis has grown from the awareness that Japan’s economic miracle was achieved at the cost of something very precious.

Administrative policies with the foregoing emphasis may be collectively called amenity-related programs. Creation of comfortable urban environments; protection and nurturing of urban beauty and charm; preservation of urban areas with historic value; creation of urban landscapes; protection and preservation of clean water, beautiful greenery and skies; promotion of city planning that gives appropriate priority to the natural environment—all these are included in amenity-related programs.

The beginning of amenity-conscious administration can be traced back to the late 1960s, when people became aware of the destruction of environments with historical heritage, and citizens’ movements for preservation (in a form similar to a national trust) sprang up across the country. As a result, municipalities adopted independent bylaws and implemented policies to protect areas with historic value. This in turn led to the enactment of similar legislation, and revision of associated laws at the national level. In addition to the protection of areas with historic value, an increasing number of local authorities are presently adopting bylaws and plans concerning tree preservation, promotion of tree-planting, and protection of noted clean water sources as part of conservation of natural environment. They are also enacting bylaws for the protection of urban landscapes including roads and streetscapes.

Innovative local authorities have implemented policies that actively promote the creation of quality urban areas in addition to the emphasis on environmental conservation, which is more or less a preventive measure.

Many authorities are also adopting environmental policies that take into account the global environment as well as their local environments as part of their amenity-related programs. Global-oriented local environmental policies ranging from waste recycling and construction of recycling facilities to combating global warming will become even more important in the future.



Autumn cherry blossoms
on Saitobaru plateau.
(Miyazaki Prefecture)

4 生活の質の向上をめざして

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。今まで失ってきたものの中に、本当は最も大切なものがあつたのではないかと、といった反省の上に、地方自治体の行政への取り組み姿勢も変化してきているのである。

これらの観点からの諸施策は、総称してアメニティ関連施策と呼ぶことができる。都市の快適環境をつくる。都市の美、都市の魅力を守り、育てる。都市の歴史資源を保存し、都市の景観をつくりあげる。美しい水、美しい緑、美しい星空を守り育てる。水や緑に配慮したまちづくりを進める。これらはいずれもアメニティ関連施策に含まれるものである。

アメニティ行政の萌芽は、いまから40年ほど前、各地で歴史的環境の破壊が意識され、これに対する住民運動（ナショナル・トラスト的なもの）が起こったことにさかのぼることができる。この成果は、市町村独自の条例による歴史環境を守る施策の実施になって現われ、その後中央政府レベルの法律の制定、関連法律の改定に繋がっていった。このような歴史環境の保全に加え、自然環境保全としての保存樹木の指定、緑化の推進、名水の保全、道路、町並み等の景観保全に関する条例、要綱等を制定する地方自治体は急速に増えている。

さらに、環境保全といった、どちらかといえば受け身の施策に加えて、進んで豊かな都市空間を創造しようとする施策が、先進的な地方自治体において実施されるようになってきている。

また、アメニティとの関連で地域環境から地球環境まで視野に入れた環境対策も行われつつあり、ごみの再資源化、リサイクル施設の整備から地球温暖化対策にいたるまでグローバルな視野に立って地域で実践する環境対策が今後ますます重要になるであろう。

5 Cultural Promotion

Culture-related services were introduced around 1978 when the key phrase was “the age of localism.” As the nation’s economy grew, local areas found themselves increasingly reliant on one-way flow of economic activities and information from Tokyo. In an effort to counter this situation, the revival of local life-styles, traditions and cultures was promoted.

The following sections give some idea of the range and scope of local authorities’ activities in this area.

5.1 Cultural Facilities

Activities include: construction of world-class halls designed exclusively for music and theatrical performances, as well as multi-purpose cultural halls; and art galleries, museums and literary collections, each with its own unique and individual identity

5.2 Culturally Aware Urban Development

Efforts include urban planning with more emphasis on aesthetic beauty, pleasure, individuality, and comfort, rather than the single-minded pursuit of function and economic efficiency.

5.3 Organisational Variety

Activities include: the management of cultural halls by third sector companies; the establishment of prefectural cultural promotion foundations and public corporations responsible for the promotion of popular culture; the provision of cultural promotion funding; and landscape regulation.

5.4 Cultural Diversity

A wide variety of events are being held including outdoor sculpture exhibitions, international film festivals, world drama festivals, popular music festivals, children’s song festivals, kite flying contests, historic area fairs, snow festivals, sand festivals, and food and culture festivals.



The historic Chofu District of Shimonoseki City. (Yamaguchi Prefecture)

5 文化を育て、享受する

地方自治体における新しい文化行政の萌芽は、1978年前後にさかのぼることができる。この時期、「地方の時代」という言葉が官・民・マスコミをあげてブームとなった。それまでの高度成長期に、中央政府あるいは東京といった、いわゆる中央から地方に流れる一方的な経済や情報によって、地方が浸食され押しつぶ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。

地方自治体が行っている文化行政には、次のようなものがある。

(1) 文化施設の建設

多目的な文化会館ばかりでなく、世界的なレベルの音楽専用ホールや演劇専用ホールさらには、特色ある美術館、博物館、文学館等の建設

(2) 文化の視点からのまちづくり

まちづくりにおいて、機能や経済効率だけでなく、「美しさ」「楽しさ」「個性」「ゆとり」「潤い」等の重視

(3) 様々な制度の創設

第三セクターによる文化ホールの運営、文化事業の企画をめざした「県民文化振興財団」や「市民文化振興公社」等の設立、「文化振興基金」の設置、景観条例の制定等

(4) 多彩な文化イベントの実施

野外彫刻展、国際映画祭、世界演劇祭、市民音楽祭、日本童謡祭、全国凧上げ大会、下町フェア、雪まつり、砂まつり、食と文化の祭典等多種多様な文化イベントの開催

5.5 Restoration of History and Tradition

Movements are underway to restore local history and tradition and preserve historic buildings and areas, enacting bylaws for conservation of cultural assets.

5.6 Educational Tourism

A new kind of tourism is giving tourists an opportunity to learn about local culture and fostering the development of tourism from the perspective of local hospitality.

5.7 Local Identity

Efforts are in place to cultivate or enhance local identity by the use of titles such as “Music City,” “Theatre City,” “Information City,” “Village of Fairy Tales,” “History Town” and “Village of Shining Stars.” Prefectural and municipal CI (community identity) programs follow the example of the corporate identity programs in businesses.

5.8 Community-based Exchanges and Skills Training

Activities include holding cultural forums and symposiums, providing funding for skills development, dispatching trainees to other areas of Japan or abroad, and renewing and revitalising sister city arrangements and similar activities.

5.9 Review of Administrative Business from a Cultural Perspective

A cultural perspective is being introduced to services at the counter, government documents, information signs, pamphlets and personnel training, etc.

In these and other ways, culture-related services have expanded considerably from the limited activities of the central government’s Agency for Cultural Affairs, or local authorities’ education boards’ culture sections. Culture-related services are able to encompass a wide range of activities in their pursuit of developing local communities with cultural identities that make the residents want to continue living there, and able to be proud of living there.



Gaudy floats on parade at the Gion Festival, one of Japan’s three premier festivals. (Kyoto Prefecture)

(5) 歴史と伝統の復活

地域の歴史や伝統を復活し育てる運動、歴史的建造物や歴史的町並みを保存する運動、文化財保存条例の制定

(6) 観光の新たな見直し

「地域の文化に触れ、学習する」新たな観光、地域住民によるもてなしの観点からの観光の育成

(7) 地域のイメージアップ

音楽都市、劇場都市、情報都市、童話の里、歴史の町、星の美しい村等の地域イメージを高める試みの活発化、企業のCI（コーポレート・アイデンティティ）にならった県や市町村のCI（コミュニティ・アイデンティティ）の展開

(8) 地域間交流、人材育成の広がり

文化に関連した「フォーラム」「シンポジウム」等の開催、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、姉妹都市交流等の活発化

(9) 行政の内部事務の文化的視点からの見直し

市民への窓口対応、役所の文書、案内標識、パンフレット、職員研修等に文化的視点の導入。

このように、文化行政の守備範囲は、中央政府の文化庁、地方自治体の教育委員会文化課により従来から伝統的に行われてきた文化財の保存等の仕事の範囲から大きく広がっている。

文化行政は、「人々がいつまでも住み続けていたい」と願い、そこに住んでいることが誇りに思える、そのような文化の根付いた地域社会をつくるための行政」として、様々な政策を包含し得るものである。

6 Residents' Participation and Access to Information

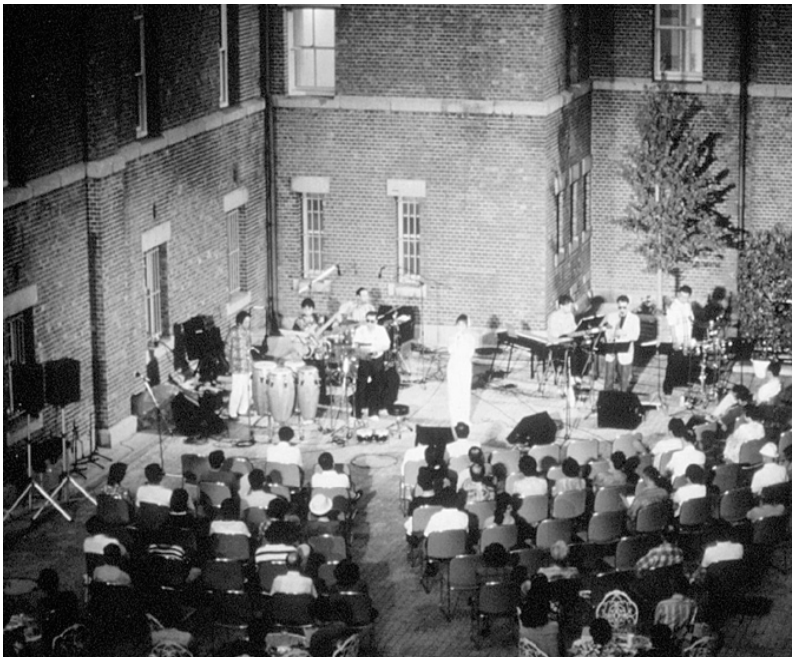
As Japan's society has grown more complex and people's thinking and sense of values become increasingly diverse, local authorities have seen the need for new ways of keeping in touch with their respective communities. It is no longer enough to rely on outmoded and ill-used systems of recall and residents' votes, nor simply to rely on elected members and the council process.

Today a variety of methods are used to guarantee that popular opinion is considered fully when projects or services are planned and implemented: symposiums or informal gatherings are held in each area, questionnaire surveys are undertaken, and people are encouraged to voice their opinions and ideas.

To reflect popular opinion directly in day-to-day services in addition to project planning and execution, especially at the municipal level, informal meetings with the mayor are held, citizens' committees are organised and suggestion boxes are made available to give everyone a chance to voice their opinions.

Prefectural and municipal governments have recently enacted disclosure of information bylaws and, at the behest of local citizens, are actively making government information available.

By allowing access to information, local authorities are also helping to maintain public relations by letting residents confirm that the administrative work is being done appropriately.



A performance held in front of the Prefectural Assembly Building. (Yamagata Prefecture)

6 住民参加と情報公開を進める

社会が複雑化し、住民のものの考え方や価値観が多様化するに伴い、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、実際には用いられることの少ない直接請求・住民投票の制度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必要になってきている。

そのため、各種計画を策定しようとする場合や新たな事業を実施しようとする場合、地域別懇談会やシンポジウムの開催、アンケート調査の実施、論文やアイデアの募集等により、住民の意向、要望を計画や事業に反映させる手段が講じられる。さらに計画策定や事業実施ばかりでなく、日常の行政活動に住民の声を直接取り入れる目的で、特に市町村段階においては、市長懇談会を開催したり、市民委員会を設置したり、目安箱（市民の声ボックス）を設けたりしている。

さらに、近年では全ての都道府県で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つつある。

情報公開には、地方自治体側において、行政の仕事の中身を公開することによって、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。



Local residents and members of the city assembly meeting with consultants to discuss lighting improvements for the city's train station plaza. (Kanagawa Prefecture)

7 In Step with Advances in the IT Revolution

The IT revolution is sweeping through all parts of society, from the economic and industrial sectors to government administration, which lays the foundation of society. This can be seen in the sophisticated application of information technology in the development of “e-government” and “local e-governments.” With the establishment of the Basic Plan for the Computerisation of Government Administration in 1997 and the approval of the e-Government Construction Plan in July 2003, concrete action to develop an e-government and local e-governments has been planned for systematic implementation.

As part of this project, a local government wide area network (LGWAN) – an electronic network connecting governments throughout Japan — was developed to facilitate smoother communication among government entities, establish a foundation for advanced information use through sharing, and connect local government organisations throughout the country. In addition, it has been connected with the interministerial network “Kasumigaseki WAN” for data exchange with national government organisations.

At the same time, advances in the IT revolution have increased the need for stricter security measures, with those against cyber attacks, web page tampering, Internet crimes, and cyber terrorism emerging as international issues.

In the present sophisticated information society and amid continuing advances in information technology, security and reliability are in great demand along with convenience. Since the Personal Information Protection Law became effective in April 2005, a stricter control of personal information is required by local public authorities. Local governments have responded by developing personal information protection ordinances and policies to ensure that such information is maintained secure from unauthorised disclosure. Local public authorities are aware of the need to strengthen their effort, both in the technical and operational areas, when creating an electronic network.

7 IT 革命の進展に的確に対応する

IT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。1997年には「行政情報化推進基本計画」が策定され、また、2003年7月には「電子政府構築計画」を決定し、電子政府・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。

その一環として、全地方公共団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）を構築し、地方公共団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。

他方では、IT 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、IT 革命が進行する今日の高高度情報通信社会においては、利便性と同時に安全性、信頼性の確保が求められる。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、地方公共団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、地方公共団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や情報セキュリティポリシーの策定が進む等、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。

* 第4章及び第5章においては、「地方自治体」を現す言葉として、法律上の用語である「地方公共団体」を用いているので、注意されたい。

Introduction

Japan is divided into 47 prefectural areas, which are further sub-divided into municipalities. There are no overlapping areas nor any gaps between prefectures and between municipalities. In other words, every resident in Japan lives in both a prefecture and a municipality.

Prefectures and municipalities were not established as mere administrative areas of the country. They are corporate entities based on geographical locations with the residents living in their respective areas as their constituents, independent of the central government, and fully capable of carrying out their respective duties within their respective areas.

Under the heading of “Local Autonomy,” Chapter 8 of Japan’s Constitution guarantees local autonomy, and describes the basic principles of local government. Article 92 of the Constitution reads, “Regulations concerning organisation and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.” Various laws relating to local government have been established based on this provision, among them the Local Autonomy Law, the fundamental law on local government.

Since the Constitution guarantees the system of local government in Japan, no national law can abolish all local authorities or create a single centralised state without a constitutional amendment.

[概要]

日本の国土は、47の都道府県の区域に分けられている。さらに、それぞれの都道府県の区域は、すべて市町村の区域に分けられる。これら都道府県間及び市町村間には、区域の重複もなければ、空白地域もない。つまり、日本国内の全ての住民は、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。

これら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。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である。

日本国憲法は、第8章を「地方自治」と題し、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。すなわち、憲法第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とされており、この規定に基づいて、地方自治についての基本法である地方自治法をはじめとした地方自治関係の種々の法律が定められている。

日本では、地方自治制度が憲法上保障されているので、憲法を改正しない限り、たとえ国の法律によっても地方公共団体を全て廃止し、単一中央集権国家を作る等といったことはできないことになっている。

1 Local Authority Classification

Local authorities are legally classified as “ordinary” or “special”; prefectures and municipalities are ordinary local authorities, whereas the special authorities include special wards, unions of local public entities, property wards and local development corporations.

1.1 Ordinary Local Authorities

Ordinary local authorities share a common organisation, area of responsibility and power, and are present throughout Japan. Prefectures and municipalities are ordinary authorities.

1.1 (a) Prefectures

A prefecture is a local government public entity covering a wide area, encompassing multiple municipalities. There are 47 prefectures in Japan.

In Japanese, Tokyo is the only prefecture called “to,” or metropolis. Tokyo is the capital city of Japan and differs from the rest of the prefectures in that it has a system of special wards.

Hokkaido is the only prefecture known as “do,” or region, while Kyoto and Osaka prefectures are “fu”; the rest are known as “ken.”

These differences in nomenclature are purely historical—there are in effect no systematic differences between “do,” “fu” and “ken.” Prefectural responsibilities are as follows:

1 地方公共団体の種類

現行地方自治法上、地方公共団体は、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。普通地方公共団体には都道府県と市町村が、特別地方公共団体には特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団がある。

(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、地方公共団体の典型的なものであるといえることから、この名前がある。都道府県と市町村がこれにあたる。

現行制度上、日本の国は、全て都道府県に分けられ、さらにそれぞれの各都道府県は、全て市町村に分けられるという二重構造になっている。

① 都道府県

都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体で、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。

道は北海道のみ、府は京都府と大阪府の二つがあり、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。

都道府県が行う事務には、以下のようなものがある。

(i) functions over a wide area, for example drafting comprehensive local development plans, forest conservancy and river improvements;

(ii) functions involving communication between the central government and municipalities, or entailing advice and guidance for municipalities, for example making recommendations on streamlining organisation and management;

(iii) functions whose scale of operation is deemed inappropriate for municipalities, for example the establishment and management of upper secondary schools and hospitals.

1.1 (b) Municipalities

At the lower tier of local government, municipalities provide the basic services most familiar to the public. As of October 1, 2006, there were 1,817 municipalities.

A municipality must satisfy certain conditions to be considered a city, including a population requirement of at least 50,000.

Towns and villages are usually found in so-called counties (“gun” in Japanese), but the title is purely geographical and has no administrative significance. Towns are more urbanised, with more persons engaged in commerce and industry, but in terms of administrative functions and authority there are no differences.

Municipalities provide the following services:

(i) functions related to day-to-day matters, for example resident and family registration, residence designation and various certificates;

(ii) functions concerned with public health and safety and environmental conservation, for example fire services, refuse and sewage disposal, water supply, and public parks;

(iii) functions connected with urban development, for example city planning, construction and maintenance of roads, rivers and other public facilities;

(iv) functions concerning the establishment and management of various municipal facilities, including public halls, nurseries, primary and lower secondary schools, and libraries.

1.1 (c) Prefectural/Municipal Relationships

Prefectures and municipalities are mutually independent entities. The legal relationship between them is not one of superior and subordinate. The scope of their functions differs, however, because of the difference in their basic nature. While a prefecture is a regional public entity covering a wide area that includes multiple municipalities within that area, a municipality is a basic unit of local government closely related to people’s daily lives. Prefectures may give local municipalities various guidance and advice from a wider regional perspective. Some prefectural business involves granting approvals to municipalities.

1.1 (d) Designated Cities

Cities that have populations of 500,000 or more and are approved by cabinet order are defined by the Local Autonomy Law as designated cities. In practice, however, cities with population of one million or more or with population of 800,000 or more but expected to reach one million in the future are being designated as such (Large-scale city mergers of the Great Merger of the Heisei Era have a minimum population requirement of 700,000). Presently, there are 15 designated cities: Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kitakyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, Chiba, Saitama, Shizuoka and Sakai (Hamamatsu City and Niigata City are scheduled to become designated cities in April 2007).

Designated cities are authorised to administer the same level of governmental jurisdiction as prefectures in 19 policy areas including social welfare, public health, and urban planning. Some laws also delegate to the designated cities authority in such areas as national road management and compulsory education.

- ア 市町村の区域を越える広域にわたる事務（例、地方総合開発計画の策定、治山治水事業）
- イ 国と市町村との間の連絡や市町村に対する助言・指導に関する事務（例、市町村の組織・運営の合理化に関する助言・勧告・指導）
- ウ 一般の市町村が処理することが不適当と思われる程度の大規模な事務（例、高等学校、病院の設置及び運営）

② 市町村

市町村は住民の生活にもっとも身近な事務を行う基礎的地方公共団体で、2006年10月1日現在、全国には1,817の市町村がある。

市町村のうち市となるためには、人口が5万人以上で、都市らしい形態を有していること等の要件を満たす必要がある。

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

市町村は、都道府県が行う事務以外の地方公共団体としての全ての事務を行う。以下のような事務である。

- ア 住民生活の基礎に関する事務（例、戸籍、住民登録、住居表示、諸証明に関する事務）
- イ 住民の安全、健康の確保や環境保全に関する事務（例、消防、ごみ・し尿の処理、上水道、下水道、公園等の整備）
- ウ まちづくりに関する事務（例、都市計画、道路、河川その他公共施設の建設・管理）
- エ 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、図書館等の設置・管理）

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公共団体であり、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公共団体であり、一方、市町村は住民生活に密接した基礎的地方公共団体であるという性格の違いから、事務の範囲に違いがある。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

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は、80万人（平成の大合併では、大規模な市町村合併に限って人口要件が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。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・堺市の計15市が指定されている（2007年4月から浜松市・新潟市が新たに政令指定都市となる予定である）。

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、義務教育等でも同様の権限を認められている。

1.1 (e) Core Cities

Cities that have populations of at least 300,000 but less than 500,000 and land areas of over 100 sq km and are designated by cabinet order are known as core cities. There were 37 such core cities, as of October 1, 2006.

In addition to establishing public health centres, the core cities may undertake all of the functions delegated to the designated cities with the exception of those that may be more efficient if handled in an integrated manner by the prefectures.

1.1 (f) Special Case Cities

Cities that have populations over 200,000 and are designated by cabinet order are known as special case cities. The cabinet order took effect on April 1, 2000, and, as October 1, 2005, there were 39 such cities.

Special case cities are delegated the same functions as core cities with the exception of those that may be more efficiently handled in an integrated manner by prefectures. One example would be granting permission for development projects in accordance with the City Planning Law.

1.2 Special Local Authorities

So called because of their special nature and circumstances, the following types of special local authorities exist.

1.2 (a) Special Wards

These are found only in Tokyo—Chiyoda or Shinjuku Ward for example—and there are 23 in all.

Their functions are similar to municipalities. There are some exceptions; for example, fire services, ordinarily a municipal responsibility, are provided by the Tokyo Metropolitan Government, the prefectural authority.

Mayors and councillors of wards are directly elected.

1.2 (b) Municipal Cooperatives

Municipal cooperatives are usually formed by two or more municipalities to carry out functions that would be more effective and efficient than if provided alone.

The following types of cooperatives are possible, although at present no examples of (iii) or (iv) are in operation:

- (i) partial cooperatives formed to provide specific services such as the establishment and management of schools and hospitals;
- (ii) wide-area unions formed to plan and provide services over a wide area in a comprehensive and systematic manner;
- (iii) administrative cooperatives formed to carry out all the administrative duties of a number of towns and villages;
- (iv) full cooperatives formed to carry out all the services of a number of towns and villages.

1.2 (c) Property Wards

These are special authorities formed by certain property-owning areas or districts within a municipality for the purposes of property management. Property wards are fairly common in farming or mountain villages, but less so in urban areas.

The most common properties involved are mountain forests, while others include irrigation channels, marshland, cemeteries, housing land, farms, and hot springs.

⑤ 中核市

人口が30万人以上かつ人口が50万人未満の場合にあつては面積が100平方キロメートル以上の要件を有している政令で指定する市を中核市といい、2006年10月1日現在37市が指定されている。

中核市は、保健所の設置の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など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。特例市制度は2000年4月1日から施行され、2005年10月1日現在39市が指定されている。

中核市に権限委譲されている事務のうち、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き、特例市に対しても委譲される。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、機能等が特殊であり、また、その存在が普遍的でないため、この名前がある。

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（この狭くなった部分は都が行うこととなっている。例えば、消防サービスは一般には市が行う事務であるが、東京では都が行っている。）、ほぼ同様のものとなっている。

特別区における区長及び議会の議員は、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、ある種の事務が地方公共団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以上の地方公共団体が共同して設ける組織である。

地方公共団体の組合の種類には、

ア 学校や病院のような施設を市町村が共同して設置、運営する場合につくる「一部事務組合」

イ 広域にわたる事務について広域計画を作成し、総合的かつ計画的に処理する「広域連合」

ウ 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つくる「役場事務組合」

エ 町村の事務の全部を共同処理するために作る「全部事務組合」

がある。現在、「役場事務組合」と「全部事務組合」は存在していない。

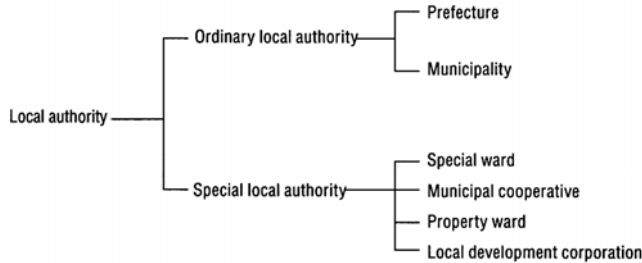
③ 財産区

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地方公共団体である。財産の管理という特別な目的だけのために置かれる地方公共団体で、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。

1.2 (d) Local Development Corporations

Formed by two or more ordinary local authorities, local development corporations are set up specifically to acquire and prepare sites for the construction of public facilities in areas subject to comprehensive development plans.



Local Authority Classification

Tokyo's City/Ward System

Distribution of functions

The Tokyo Metropolitan Government carries out prefectural functions within the boundaries of the wards, as well as municipal functions (fire fighting, water supply and sewerage, refuse collection and disposal). The special wards are responsible for other city functions.

Distribution of funds

Municipal taxes such as fixed property taxes, municipal corporate taxes, and special land holding taxes are considered Tokyo Metropolitan district taxes. Treated as revenue for the city and wards, they are distributed among them according to an adjustment

2 Local Authority Organisation

An ordinary local authority consists of an executive branch and a legislature. The legislature (the elected council) determines budgets, enacts local legislation and makes decisions on its policies. It includes the prefectural or municipal assembly.

The executive branch implements the policies decided by the legislature. It includes governors, mayors and their executive committees.

Local government in Japan is based on the presidential system, where governors, mayors, and councillors are directly elected, and functions on the principle of a separation of powers and internal checks and balances to ensure democratic local administration.

To prevent the over-concentration of power in one place, the executive branch also includes a number of administrative committees independent of the governor or mayor, for example, boards of education, or public safety, and election committees. These committees are wholly responsible for the management of their respective functions.

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置くものである。

2 地方公共団体の機関

地方公共団体（ここでは、前述の普通地方公共団体をいう）には、行政組織を構成し、行政事務を処理するため、多くの組織が置かれている。これらの組織のことを「機関」と呼ぶ。

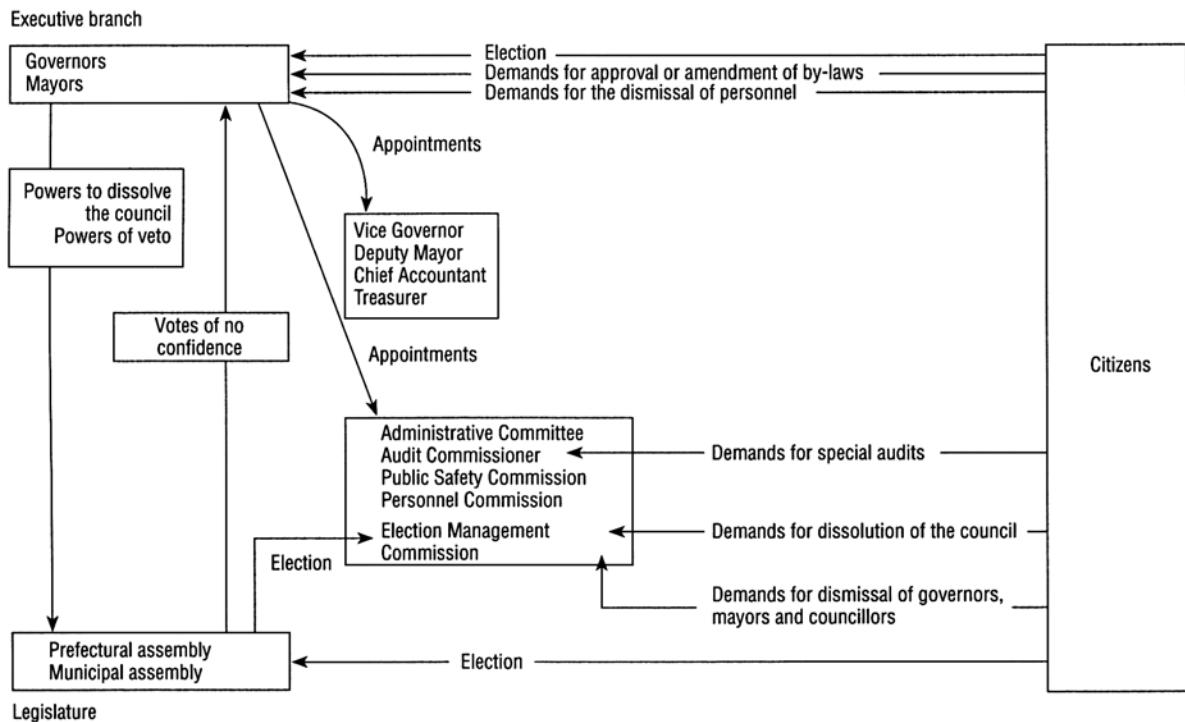
地方公共団体の機関には、大きく分けて2つの種類がある。

一つは、「議決機関」である。地方公共団体の予算や条例を定めたり、当該団体の行政意思の決定を行う。都道府県や市町村の議会がこれにあたる。

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あたる。

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。地方公共団体の長と議会議員の双方が住民の直接選挙によって選出され、両者が独立対等の立場で互いに牽制しながら、その職務を果たすことにより、民主的な地方行政が行われるような仕組みになっている。

また、地方行政における長への権力の集中を防ぐため、地方公共団体の執行機関として、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を置いている。行政委員会の例としては、教育委員会や公安委員会、選挙管理委員会等があり、それぞれの分野における行政執行に責任を持つ。



Organisation of Local Authorities

3 Governors and Mayors

Governors and mayors are directly elected to serve four-year terms. They are not permitted to simultaneously serve as members of the Diet or local councillors, or to be regular officials. They cannot act as contractors to the local authority.

They are responsible for ensuring the overall consistency of the local authority's services and functions, and are authorised to represent the authority externally. Governors and mayors thus exercise general control over other executive organs such as administrative committees.

Important powers given to local chief executives include rights to enact regulations, to draft budgets, to introduce bills, and to appoint members of administrative committees such as the board of education and public safety committee, as well as vice governors, deputy mayors, a chief accountant, treasurer, and other officials of their respective local authorities.

In addition to these powers, governors and mayors are responsible for the execution of all affairs of the local authority excluding those of the elected council and the administrative committees. It does not mean, however, that they personally carry out all these broad functions. To assist them in actual execution, there are vice governors (deputy mayors for municipalities) and a chief accountant (treasurer for municipalities), and a large number of divisions, departments and sections, carrying out their respective assigned duties.

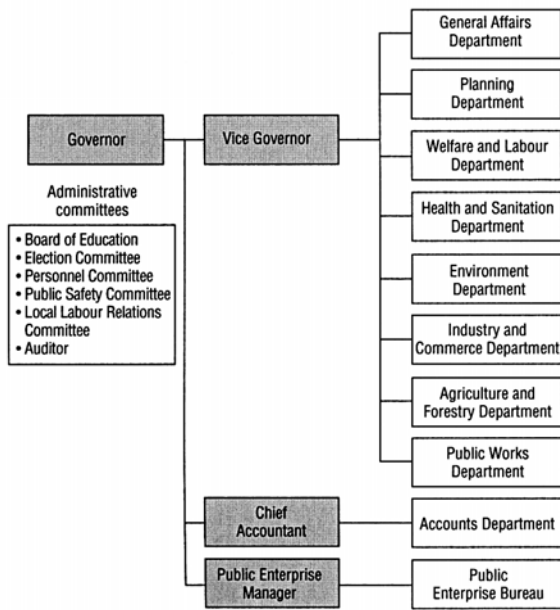
3 地方公共団体の長

地方公共団体の執行機関のうち、代表的なものとして地方公共団体の長（都道府県知事及び市町村長）がある。

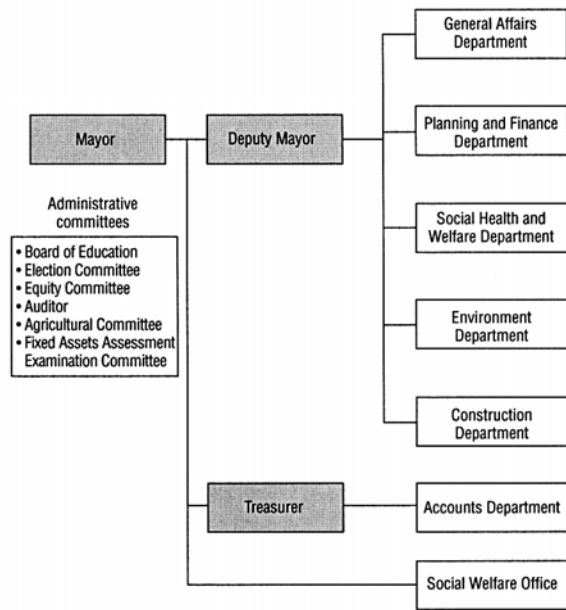
地方公共団体の長は、当該地方公共団体を代表する機関であり、住民の直接選挙により選出され、任期は4年である。地方公共団体の長は、国会議員や地方公共団体の議会議員及び常勤の職員と兼ねることができないほか、当該地方公共団体と請負関係にたつ者等との兼業が禁止されている。

地方公共団体の長は、地方公共団体の事務全般につき総合的統一を確保し、外部に対しては当該地方公共団体を代表する権限を有する。したがって、長は各種行政委員会等他の執行機関の分野についても統括する。

長が有する権限のうち重要なものとして、規則制定権、予算編成権、議案提案権、教育委員会や公安委員会等の行政委員会の委員や副知事、助役、出納長、収入役及びその他の地方公共団体の職員の任命権がある。長はこれらの権限の他に、地方公共団体の議会及び行政委員会に属するものを除く地方公共団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く、実際の事務の執行を行うために、補助機関と呼ばれる副知事（市町村の場合は助役）や出納長（市町村の場合は収入役）、その他多数の部、課、係等が置かれ、それぞれ定められた事務の執行にあっている。



Organisation of a Typical Prefecture



Organisation of a Typical Municipality

4 Administrative Committees

Administrative committees are as follows:

4.1 Boards of Education

Prefectures and municipalities each have their own Board of Education. Members hold office for four years and are appointed by the governor or mayor, with council approval. Boards are responsible for, and have power to execute, affairs concerning education (e.g., establishment and management of schools and other educational institutions, appointment of school staff), science and culture.

To manage the affairs of a board of education, a superintendent of education is appointed by the board. The superintendent is responsible for executing all affairs of the board under its direction and supervision.

4.2 Public Safety Committees

Prefectural bodies not established in municipalities, whose members are appointed by governors with council approval to serve three-year terms, public safety committees supervise prefectural police headquarters (the Metropolitan Police Department in Tokyo) and the services they provide.

4.3 Election Committees

Election committees are established in every prefecture and municipality.

Members are elected at council meetings from among electors and serve four-year terms. Election committees manage all local elections in their respective areas, as well as election affairs at the national level (elections to both Houses of the Diet—Representatives and Councillors). Municipal election committees look after the election affairs of governors and councillors in their prefectures.

4 行政委員会

〈2 地方公共団体の機関〉でも述べたとおり、地方公共団体には様々な行政委員会が置かれ、長への権力の過度の集中を防いでいる。以下に、その主なものを示す。

(1) 教育委員会

都道府県及び市町村のそれぞれに教育委員会が置かれる。委員は地方公共団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。

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任命し、その指揮・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のそれぞれに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、当該地方公共団体の長及び議会議員の選挙を管理・執行するほか、衆議院議員及び参議院議員の選挙事務を行う。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会議員の選挙事務も取り扱う。

5 Relations between Governors/Mayors and Councils

Independent of one another and on an equal footing, governors, mayors and elected councils each have their own responsibilities, each providing a check on the other, as follows:

5.1 No-Confidence Votes and Council Dissolution

If a governor or mayor cannot reach a compromise with the council on an issue sharply dividing them, the council can declare a vote of no confidence.

To do so, a two-thirds quorum is needed and at least three-quarters of those present must support the motion.

Once this is agreed, as a countermeasure, the governor or mayor is entitled to dissolve the council and call for a local election to resolve the matter.

If there is no dissolution order within certain period (ten days) of the vote of no confidence, the governor or mayor must resign automatically.

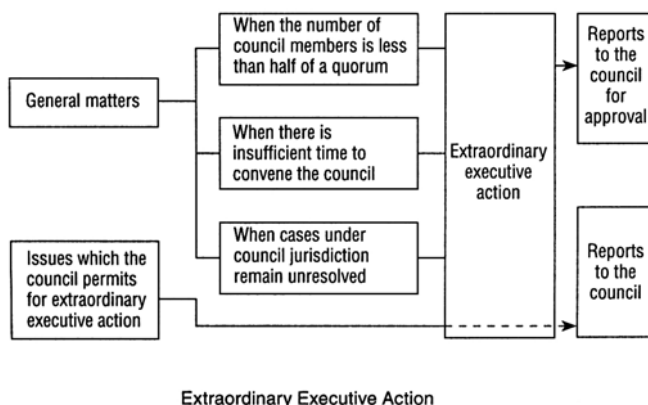
However if the council passes a further vote of no confidence at its first meeting subsequent to an election (for this occasion, a two-thirds quorum is needed and only at least half of those present must support the motion), dissolution is no longer possible and the governor or mayor must step down after being notified of the vote as of the date of the notification.

5.2 Powers of Veto

Governors and mayors have the right to veto any decision made by the council and demand that it be reconsidered.

5.3 Extraordinary Executive Action

In certain circumstances, governors and mayors are also empowered to make decisions on behalf of the council, either to achieve a compromise, or improve the efficiency of services. Such action is valid even if the council disagrees, but the governor or mayor would remain politically responsible.



5 長と議会の関係

地方自治制度は首長主義を採用しているため、地方公共団体の長と議会は、独立・対等な立場で互いに牽制することによって、民主的な地方行政を確保する仕組みになっている。

以下に、長と議会が互いに牽制し合う例を挙げる。

(1) 地方公共団体の長の不信任と議会の解散

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。

議会在長の不信任議決をするには、議員数の3分の2以上の者が出席し、出席議員の4分の3以上の者の同意が必要である。

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

議会在長の不信任案を可決した場合に、長が一定の期間（10日間）をすぎても議会の解散を行わないときは、地方公共団体の長は自動的に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り）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) 地方公共団体の長の再議（拒否権）

地方公共団体の長には、議会の議決、選挙等を拒否して、再度議会の審議を求める権限が与えられている。これを地方公共団体の長の再議（又は拒否権）という。

(3) 専決処分

専決処分は、本来、議会在議決、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。

専決処分の性格には2種類ある。一つは、議会在長との調整手段としての専決処分、もう一つは地方公共団体の行政執行の能率化を図るための手段としての専決処分である。そのあらましは、表のとおりである。

専決処分について議会の承認を得られなかった場合、長の政治的な責任は残るとしても、当該専決処分の効力には影響はない。

6 The Elected Council

Consisting of directly elected councillors, the council is the body that decides the policies of the local authority.

6.1 Organisation

To qualify for election as a councillor, candidates must be Japanese nationals, at least 25 years old, and be on the local electoral roll. Once elected, their term in office is four years (unless the council is dissolved or they retire). Councillors cannot concurrently be members of the Diet, serve as councillors in another area, nor serve as governors, mayors or regular officials, or hold any other job that could interfere with their official responsibilities. They are also banned from being contractor to the authority concerned to ensure fairness of the profession.

Effective January 1, 2003, the system of determining the number of councillors was changed. In the previous system, the number of councillors was fixed by law according to population, but may be reduced by local bylaws. The system was changed in accordance with the amendment of the Local Autonomy Law by the Omnibus Decentralisation Act to the current system, wherein local authorities determine the number of councillors by enacting bylaws, and the maximum number is fixed by law and based on the population of each area.

Upper Limit of Number of Councillors Allowed (Local Autonomy Law)

Prefectures

Number of Residents	Upper Limit of Number of Councillors
-749,999	40
750,000 -999,999	1 extra councillor is added to 40 for every increment of 50,000 residents above 700,000
1,000,000 -	1 extra councillor is added to 45 for every increment of 700,000 residents above 930,000 (limit: 120)
	The number for the Tokyo Metropolitan Government is based on the population of the special wards divided by 1 million. The number may be increased by bylaw, but is limited to 130.

Cities and Towns and Villages

Number of Residents	Upper Limit of Number of Councillors
- 1,999	12
2,000 - 4,999	14
5,000 - 9,999	18
10,000 - 19,999	22
20,000 - 49,999	26
50,000 - 99,999	30
100,000 - 199,999	34
200,000 - 299,999	38
300,000 - 499,999	46
500,000 - 899,999	56
900,000 - 1,299,99	64
1,300,000 - 1,699,99	72
1,700,000 - 2,099,99	80
2,100,000 - 2,499,99	88
2,500,000 -	96

6 地方公共団体の議会

地方公共団体の議会は、住民の公選した議員をもって構成される合議制の機関で、地方公共団体の意思を決定する機関である。

(1) 議会の組織

地方公共団体の議会は、住民の公選した議員をもって構成される。議員となるための選挙に立候補するには、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公共団体の議会の議員の選挙権を持っていること等の資格要件を満たす必要がある。議員の任期は4年であるが、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、他の地方公共団体の議員、地方公共団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を合わせ持つことが禁止されている。また、議員としての職務の公正な執行を保障するため、当該地方公共団体と請負関係にたつことが禁止されている。

議会の議員定数は、地方分権一括法による、地方自治法の改正により、法定定数制度（地方公共団体の人口に比例して法律で議員定数を定め、条例により特にこれを減少できる）から条例定数制度へ移行され、2003年1月1日から施行された。この条例定数制度では、法律上は人口区分ごとの上限数が定められ、地方公共団体は当該上限数の範囲内で自らの条例でもって議員定数を定めることとなった。

6.2 Powers

The Council has the right to vote on all matters within its jurisdiction, most importantly the right to approve, amend or abolish bylaws, and the right to determine budgets.

Councils also have the power to elect their chairmen and vice-chairmen, as well as to elect members to the election committee.

They have rights to inspect documents on the local authority's affairs, to demand the governor, mayor or any other executive body to submit reports, to examine the management of the authority's work and the execution of their resolutions, and to audit the receipts and disbursements of the authority.

They can similarly conduct their own investigation and inspect written records, as well as require the testimony of electors and others concerned.

6.3 Council Proceedings

Governors and mayors have the power to call meetings of their respective assemblies or councils, though a quorum of one-quarter of the assembly or council can demand though a quorum of one-quarter of the council members can demand that an extraordinary meeting be called.

Regular meetings are held at most four times a year (as provided for in local bylaws), and any matter can be discussed there. Extraordinary meetings are held as necessary on the basis of an advance agenda.

Councillors, as well as governors and mayors, have the right to introduce bills, although specific kinds of bills are the prerogative of one side; for example, budget bills are exclusively the responsibility of governors and mayors.



The Saitama Prefectural Assembly

(2) 議会の権限

地方公共団体の重要な事項に関し、地方公共団体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とがある。

議決権のほか、議会の権限としては、選挙権（議会の議長及び副議長の選挙や選挙管理委員の選挙等）、検査権（地方公共団体の事務に関する書類等を検閲し、長その他の執行機関の報告を請求して、事務の管理、議決の執行及び出納を検査する権限）、調査権（地方公共団体の事務に関する調査を行い、選挙人その他関係人の証言、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が、臨時会については議法定数の4分の1以上の議員から招集の請求があったときは、長はこれ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。前者は、年4回以内で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。

後者は、必要ときに随時開かれる会議で、あらかじめ告示された案件のみを審議する。

議会への議案の提出権は、長と議員の双方にある。ただし、議案の内容により提出権が長又は議員に専属しているものもある（例えば、予算案の提出権は長専属）。

7 Central/Local Relationships

7.1 Outline

Under the principle of the present system of local autonomy, the central government, in its dealings with local authorities, is required to respect their independence, and to limit the exercise of its administrative powers and involvement with local affairs only to cases requiring nation-wide comprehensive policies. Such involvement or intervention must be approved on a case-by-case basis according to the law.

Intervention generally takes three forms: legislative, judicial and administrative.

7.1 (a) Legislative Intervention

The central government may intervene in local authorities' affairs by legislation enacted by the Diet insofar as it does not contradict the idea of local autonomy stated in the Constitution.

7.1 (b) Judicial Intervention

All lawsuits involving local authority must submit to the jurisdiction of the Court of Justice. Litigation between the central or local government concerning the scope or execution of powers may not be regarded as a lawsuit in the strict sense of the word, but the way is open to submit such disputes to judicial proceedings.

7.1 (c) Administrative Intervention

Administrative intervention is the most common form of central government intervention in local affairs. It can also take the form of quasi-legislative intervention (cabinet orders, ministerial ordinances, etc.), or quasi-judicial intervention (administrative appeals, etc.), but the most frequently used form of intervention is administrative. Administrative intervention can be divided into two types: non- authoritarian (advice, recommendations, notifications, etc.) and authoritarian (permissions, indications, etc.). These types of intervention need to be based on statutes or cabinet order and must give consideration to the autonomy and independence of local authorities.

If a local government has any objections to such an intervention, it can file for a review by the Central-Local Government Dispute Resolution Council.



Issuing passports.
(Tokyo Metropolis)

7.2 Abolition of Delegated Functions

The issue of delegated functions previously could not be overlooked in any explanation of central/local government relationships. Delegated functions were entrusted to the heads of local government authorities as agents of the central government or the upper tier of local government according to statutes. This formed a key part of Japan's centralized administrative system. It had long been pointed out that this obscured the location of responsibility and obstructed the

7 国と地方公共団体の関係

(1) 概説

現行地方自治制度の理念としては、中央政府が地方公共団体に対し何らかの関与を行う場合においては、できるだけ地方公共団体の自主性を尊重することを基本方針とし、中央政府の行政権による関与は、国全体の立場から総合的施策を必要とする場合の最小限度の範囲に留め、かつ、法律の定めるところに従い、個別に認めることとされている。関与の方法は、立法機関による関与、司法機関による関与、行政機関による関与の3つに分けらる。

① 立法機関による関与

中央政府は、憲法に定める「地方自治の本旨」に反しない限りにおいて、国会の制定する法律によって地方公共団体に関与することができる。

② 司法機関による関与

地方公共団体が当事者となる訴訟は全て司法裁判所の裁判権に服する。機関訴訟等、法律上の訴訟といえないものについても、司法訴訟への道が開かれている。

③ 行政機関による関与

行政機関による関与は、中央政府の地方公共団体に対する関与の形態として最も一般的である。行政機関による関与には、準立法的関与（政令、省令等）、準司法的関与（行政不服審査等）があるが、最も中心となるのは行政的関与である。行政的関与には、非権力的関与（助言、勧告、届出等）と権力的関与（許認可、指示等）とがあるが、これらはいずれも法律又は法律に基づく政令の根拠が必要であり、かつ、地方公共団体の自主性・自立性に配慮したものでなければならないとされている。

また、地方公共団体は、国の関与に不服があるときは国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができる。

(2) 機関委任事務の廃止

中央政府と地方公共団体を論じる際に留意すべき点として、以前は機関委任事務があった。

機関委任事務とは、地方公共団体の長が、法律により中央政府又は他の地方公共団体の事務をその機関として管理執行する事務である。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。

establishment of cooperative relations between central and local government.

In accordance with the amendment of the Local Autonomy Law by the Omnibus Decentralisation Act, which took effect in April 2000, delegated functions were abolished and the functions of local government were restructured into self-governing functions and statutory entrusted functions. Related regulations were also established.

7.3 Statutory Entrusted Functions

Statutory entrusted functions are certain previously delegated functions that have been restructured from the standpoints of convenience to the people, operational efficiency, and how best to allocate roles between central and local government.

Statutory entrusted functions are functions handled by local governments based on statutes or cabinet order that should in fact be the responsibility of the central government (or prefectural government), but are entrusted to local governments to ensure their proper handling.

8 Residents' Right (Direct Participation System)

The systems allowing residents to participate directly in local authority affairs supplement the usual indirect democratic process.

8.1 The Initiative

This is carried out by a specified number of signatories demanding the approval, amendment or abolition of bylaws; special audits; dissolution of the council; and the dismissal of governors, mayors and councillors.

8.1 (a) Bylaws

Direct demands for approval, amendment or abolition of bylaws must be supported by the signatures of at least 1/50th of the electorate. The governor or mayor must call a special meeting of the council within 20 days of receiving such demands and submit the proposed bylaw along with his comments. The final decision rests with the council, which is not bound by the proposal. The direct demand provisions do not apply to local taxes, fees and charges.

8.1 (b) Special Audits

Again, the signatures of a minimum 1/50th of the electorate must accompany a demand for the audit committee to investigate the authority's financial probity—the audit committee is the authority's auditing mechanism. Once the committee has finished its audit, it must formally publish the results.

8.1 (c) Dissolution of the Council

One-third of all electors must sign the demand. On receipt the whole electorate is balloted, and a majority vote in favour would result in dissolution.

また、このことは、事務処理の責任の所在を不明確にし、国と地方公共団体との協同関係の確立を阻害するものであるとの指摘が従来からされてきた。

2000年4月施行の地方分権一括法による地方自治法の改正により、この機関委任事務は廃止され、地方公共団体固有の事務である「自治事務」と「法定受託事務」に再構成し、関連規定が整備された。

(3) 法定受託事務

法定受託事務とは、国と地方公共団体の役割分担のあり方や国民の利便性、事務処理の効率性といった観点に立って再構成された、以前の機関委任事務の一部である。

法定受託事務は、法律又はこれに基づく政令で地方公共団体が処理することとされる事務のうち、国（又は都道府県）が本来果たすべき役割に係るものであって、国（又は都道府県）においてその適正な処理を特に確保する必要があると定められた地方公共団体の事務である。

8 住民の権利（直接参政制度）

現行自治制度では、間接民主制を原則としているが、間接民主制を補完するため、直接請求等のいくつかの直接参政制度が認められている。

(1) 直接請求

直接請求とは、選挙権者が一定数以上の署名を集めて、地方公共団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、議員・長等の解職を請求することである。

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、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内容とする請求である。この請求があると、地方公共団体の長は、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、請求の対象外である。

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、監査委員（地方公共団体の事務の適正な執行を確保するために設けられている監査機関）に対し、地方公共団体の事務の執行が適正に行われているかどうかの監査を行うよう求める請求である。

請求があると、監査委員は求められた事務について監査を行い、その結果を公表しなければならない。

③ 議会の解散の請求

有権者の3分の1以上の署名により、議会の解散を求める請求である。請求があると、住民投票が行われ、過半数の同意があると、議会は解散する。

8.1 (d) Dismissal of Governors, Mayors and Councillors

Again, one-third of all electors must support the demand, and after balloting the electorate, a majority vote in favour would result in dismissal.

This same system also applies to vice governors, deputy mayors, treasurers and chief accountants, election committee members, as well as audit and public safety committee members. In these cases however, the chief executive refers the demand to the council for a decision.

8.2 Other Forms of Direct Participation

8.2 (a) Referenda

The present Constitution allows the enactment of bylaws specific to a particular local authority, but only on the condition that the majority of electors vote in favour.

8.2 (b) Demand for Audit and Suit by Residents

As taxpayers, residents can ask the audit committee to investigate their local authority's expenditure, its acquisition, management or disposal of property, and relevant officers' decisions. Depending on the results of such investigation, they can also ask for the appropriate corrective or preventive action to be taken.

If dissatisfied with the results, they have further right to take legal proceedings.

9 Local Authorities' Legislative Powers

Article 94 of the Constitution guarantees local authorities the right to enact their own legislation. The Local Autonomy Law provides for bylaws and regulations as the types of such legislation.

9.1 Bylaws

All bylaws are subject to a majority vote of the council.

9.1 (a) Scope

Any local authority activities can be the subject of bylaws.

9.1 (b) Efficacy

Since bylaws are part of the country's legal order together with national laws, and the Constitution provides that, "Local public entities shall have the right to... enact their own bylaws within the law," any bylaws that violate any provision of the Constitution or other national laws shall be deemed void to the extent of such violation.

Bylaws are local community legislation. They are valid only within the jurisdiction of the local authority concerned, and are not applicable to areas outside of it.

Unless covered by special statutory provisions, local government may not impose any obligation upon citizens or limit their rights except through enactment of bylaws. Bylaws may also contain penal provisions.

④ 議員・長等の解職の請求

有権者の3分の1以上の署名により、地方公共団体の議会議員や都道府県知事・市町村長等の解職を求める請求である。請求があると、議員や長については、住民投票が行われ、過半数の同意があった場合に、議員又は長は失職する。

また、副知事・助役、出納長・収入役、選挙管理委員、監査委員、公安委員についても同様の請求ができるが、これらの役職について請求があった場合は、長が議会で諮り、議会の議決によって解職の決定が行われる。

(2) 直接請求以外の直接参政制度

直接請求以外にも住民が直接に地方公共団体の政治に関与する制度に以下がある。

① 住民投票

現行憲法制度上、ある特定の地方公共団体にのみ適用される特別法の制定については、その地方公共団体の住民による投票に付し、過半数以上の同意を得なければならない。

② 住民監査請求及び住民訴訟

地方公共団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対し、納税者としての立場から、住民が監査委員に対し、監査を行うことを求め、それらの予防や是正等の必要な措置を構すべきことを請求するものである（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ができる（住民訴訟）。

9 地方公共団体の立法権限

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、地方公共団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、地方公共団体の制定する法形式として、条例と規則の2種類を認めている

(1) 条例

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

① 条例の制定範囲

地方公共団体は、当該地方公共団体の全ての事務に関し条例を制定することができる。

② 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り、かつ、憲法は「・・・法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定していることから、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。

また、条例は、地方公共団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公共団体の区域内に限定され、その区域外には及ばない。

また、住民に義務を課し、又は権利を制限するには法令に特別の定めがある場合を除くほか条例によらねばならず、また、条例には罰則を設けることができる。

9.2 Regulations

Regulations are determined by governors and mayors on issues within their jurisdiction.

9.2 (a) Scope

Any matter that comes under the jurisdiction of governors or mayors, including self-governing functions and statutory entrusted functions, is within the scope of their regulatory authority.

9.2 (b) Efficacy

Governors and mayors may enact their own regulations as long as they are not in violation of national laws. As with bylaws, regulations are subordinate to national laws in terms of their validity. Similarly, the scope of their validity is limited to the area under the jurisdiction of the local authority concerned. Should bylaws and regulations conflict, bylaws shall take precedence.

In addition, boards of education and other local administrative committees can enact regulations on matters under their respective jurisdiction in accordance with the law.

10 Local Government Finance

Local authorities are empowered to manage their own financial affairs, and sources of revenue are guaranteed in a number of ways.

The major revenue sources for local government consist of local taxes, local allocation tax, government grants, and local loans.

10.1 Local Public Finance Program

Article 7 of the Local Allocation Tax Law requires local authority estimates (income and expenditure) to be determined by the cabinet, submitted to the Diet and subsequently published.

The program allows for verification that the local authority revenues will be sufficient to provide a given level of service, as well as meet legal obligations. The process involves totalling all local authority income and expenditure; if revenue is insufficient, the central government may consider amendments to the local tax system, increase the local allocation tax, or take other action.

The program also helps local authorities match their economic and fiscal policies with those of the central government and acts as a guideline for fiscal management.

10.2 Financial Structure of Local Government (2002/03)

Figures “*Budgets of Local Authorities*” and “*Local Tax Revenue Composition*” show the structure of local government revenue and expenditure, totalled for all local authorities.

(2) 規則

規則は、地方公共団体の長が、その権限に属する事務に関し制定する。

① 規則の制定範囲

地方公共団体の長の権限に属する事務には、自治事務と法定受託事務があり、そのいずれの事務についても規則を制定することができる。

② 規則の効力

地方公共団体の長は、法令に反しない限りにおいて、規則を制定ことができ、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公共団体の区域内に限定される。

その他、教育委員会等の行政委員会は、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。

10 地方財政制度

地方公共団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、中央政府の財政運営との均衡の維持、財源の保障が図られている。

地方公共団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。

(以下に用いられている「地方団体」とは地方交付税法上における用語である。)

(1) 地方財政計画

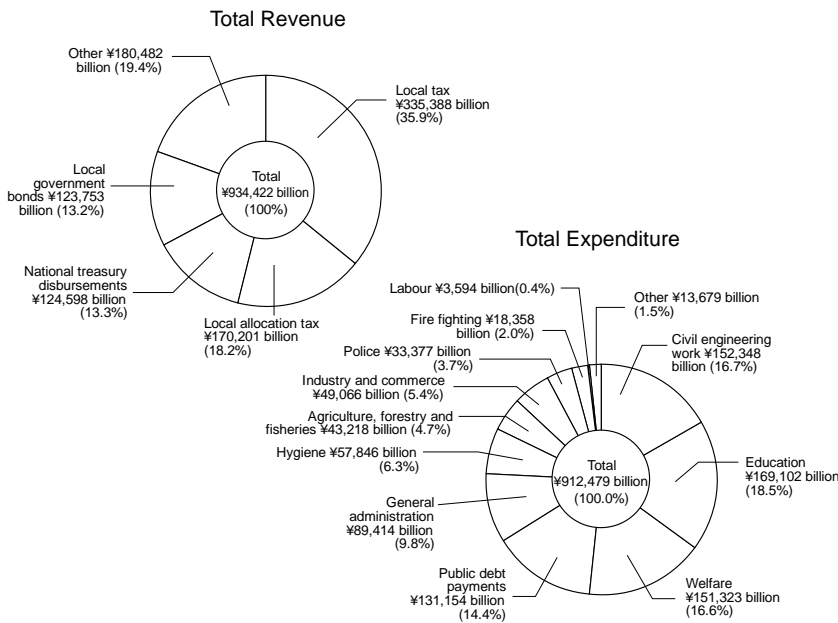
正式には「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と呼ばれているもので、地方交付税法第7条において、内閣がこれを定め、国会に提出すると共に、一般に公表すべきことが定められている。

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、地方公共団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、地方公共団体に十分な財源を保障するため、中央政府によって地方税財政制度の改正、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。

また、地方財政計画を通じて、地方公共団体は国の経済・財政政策と整合性を保つための全国的な規模における地方財政のあるべき姿を知り、個々の財政運営の指針とすることができる。

(2) 地方公共団体の財政構造

地方公共団体の歳入及び歳出の構造を全地方公共団体の決算額の合計で見ると、表のとおりである。



Budgets of Local Authorities (2004/04)

10.3 Local Taxes

Local authorities are able to levy and collect local taxes under the provisions of the Local Tax Law. Local taxes in Japan have many components as shown in the accompanying chart.

A local consumption tax was introduced in April 1997, and the total amount of revenue from this is accounted for as prefectural revenue.

Based on 2004 figures, local taxes account for approximately 41.1 % of the country's total tax revenues. Prefecture taxes make up 33.3% of all prefecture revenues. Municipal taxes represent 34 % of municipal revenues.

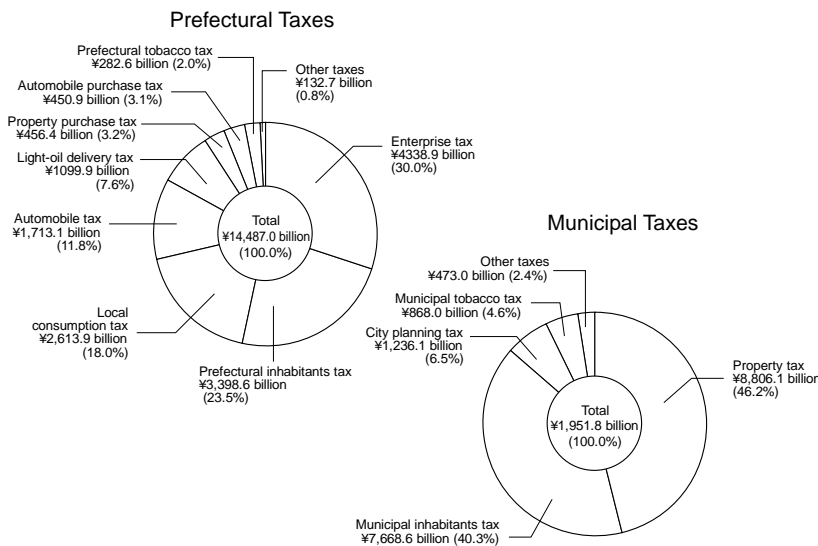
(3) 地方税

都道府県及び市区町村は、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。日本では地方税の税目は非常に多く、地方税の種類及びその歳入額は表のとおりである。

なお、1997年4月から地方消費税が導入され、全額都道府県の収入として計上されている。

国税と地方税を合わせた総税収入のうち、地方税が占める割合は約41.1%である。また、都道府県の歳入総額に占める都道府県税の割合は33.3%で、市区町村の歳入総額に占める市区町村税の割合は34.0%である（数値はいずれも2004年度の統計による）。

Local Tax Revenue Composition (2004/04)



10.4 Local Allocation Tax

The local allocation tax allows the central government to balance local authority revenues and guarantee a standard level of service. The system provides for certain percentages (specified by law) of national tax revenues to be set aside as a common revenue source for local authorities, to be allocated to each authority in amounts determined by specific calculation. In this way, tax revenues may be reallocated from more affluent authorities such as big cities to those with depopulated areas. The system rectifies inequity of financial capability among local authorities caused by uneven distribution of tax revenue sources.

The total local allocation tax available in any one year is tied to national tax revenues, and is a more stable form of income than other sources of subsidy. It has the additional benefit of being treated as part of local authorities' independent sources of income, and no restrictions are put on its use.

10.4 (a) Composition and Types of Local Allocation Tax

As mentioned earlier, the total amount of local allocation tax is linked to certain percentages of national tax revenues: more specifically, 32% each of income tax, corporation tax and liquor tax revenues (since FY 2000, the rate for corporation tax revenues has been 35.8%), 29.5% of consumption tax and 25% of tobacco consumption tax revenues (Article 6 of the Local Allocation Tax Law). In reality, the amount does not always agree with the amount obtained by specified percentages of national tax revenues. When local revenue sources are expected to be insufficient through yearly formulation of a local finance plan, the central government may borrow to fund the local allocation tax, bring forward tax allocations, or increase/decrease the total amount of the tax.

Of the annual total set aside for local allocation tax, 94% is distributed to level out the differences in individual financial capability as described earlier; the remaining 6% is set aside for extraordinary cases such as natural disasters.

10.4 (b) Calculation of the Local Allocation Tax

The amount of ordinary allocation is in principle the difference between an authority's basic fiscal needs and its basic fiscal revenues (revenue shortfall), as determined by a fixed formula (stipulated by law or cabinet order). In order to make a rational assumption, an authority's basic fiscal needs are determined, based on specific calculation of each service item. Each local finance plan forms the concrete basis for estimating the level of such needs. Therefore, some authorities with more revenues than needs, Tokyo for example, are not eligible for the local allocation tax (called *Fukofu-dantai*).

The calculation uses a model prefecture with a population of 1.7 million and a model municipality with 100,000 as the standard authorities; corrections are then made for population, area and regional characteristics. To calculate the amount from the allocation tax a local government receives, the central government applies a set percentage of the estimated total revenues, based primarily on past annual receipts, that the local government hopes to raise. The percentages, 80% for prefectures and 75% for municipalities, are used because any prediction of need cannot reflect the various authorities' individual circumstances. Just as importantly, if a 100% figure were used it would take away from local authorities all freedom of choice in how they spend the money, and discourage them from building reserves (which would automatically be lost in the coming year's calculation).

When the aggregate revenue shortfalls of individual authorities as determined by the foregoing method does not match the total amount of the ordinary local allocation tax, the two figures are brought in line by multiplying an adjustment rate to each authority's revenue shortfall.

In the case of the special allocation tax, in accordance with a Ministry of

(4) 地方交付税

地方団体間の財源の均衡化とその計画的な行政運営を行うための財源を保障するための制度として、地方交付税制度がある。この制度は、国税の一定割合（法定化されている）を地方の共有財源として、一定の算出方式に基づいてそれぞれの団体に対する交付額を決定し、これを交付するという仕組みである。この仕組みを通じ、大都市等の富裕団体から過疎地域を抱える団体へと税が再配分され、税源の偏在による地方団体間の財政力の格差が是正されている。

地方交付税の総額は国税収入と連動するため、補助金等の他の依存財源に比べると安定しており、また、本来は地方団体独自の財源であるという考えから、その用途については何ら制限が課せられていないという特徴を有する。

① 地方交付税の総額と種類

先に述べたように、地方交付税の総額は国税の一定割合に連動している。この一定割合とは、所得税、法人税及び酒税の32%（2000年度から当分の間法人税の35.8%）、消費税の29.5%、たばこ税の25%とされている（地方交付税法第6条）が、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。

地方交付税の総額の94%は、地方団体の財源不足額を公平に補填する普通交付税とされるが、残りの6%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特別交付税とされている。

② 地方交付税の算出方式

一定の方式（法律、政令等で法定される）により算出された基準財政需要額と基準財政収入額との差（財源不足額）が、原則として当該団体の普通交付税の額とされている。基準財政需要額とは、各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、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り、その水準の具体的な根拠となるのが地方財政計画である。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団体（例、東京都）に対しては普通交付税は交付されない（不交付団体と呼ばれる）。

都道府県においては人口170万人、市町村においては人口10万人の市を算定の基礎となる標準団体として設定し、それぞれの単価等を地方財政計画を参考に決定する。それを団体ごとに、その人口、面積、地域特性等を勘案してその額を補正し、それぞれ基準財政需要額が決定される。

基準財政収入額は、最近の税収入等から推測した、当該団体のあるべき一般財源収入額の一定割合（都道府県にあっては80%、市町村にあっては75%）とされている。

このように基準財政収入額のあるべき収入額の一定割合におさえるのは、基準財政需要額にあらゆる地方団体の財政需要を完全に捕捉しきれないこと、あるべき額の100%とすれば地方団体が独自の施策を実施するための財源を確保できず、また、地方団体自身の自主財源の増加への意欲を失わせること（自主財源の増加分が普通交付税の減少分と一致し、それを増加させるメリットがなくなった）

Internal Affairs and Communications ordinance, it is distributed to each authority whose revenue shortfall has not been tracked, according to basic fiscal needs.

10.5 Local Bonds

The Local Finance Law provides, as its basic principle, that local authorities should use revenues other than that from local bonds to finance their expenditures, but the Law permits them to issue bonds to finance capital expenditures such as construction of public facilities and to cover the expenses of public enterprises (Article 5 of the Local Finance Law).

Prior to April 2006, prefectures needed to obtain approval from the Ministry of Internal Affairs and Communications to issue bonds; municipalities needed to obtain approval from their respective prefecture. With the passage of the Omnibus Decentralisation Act in 2000, and taking effect in April 2006, local governments are now able to issue bonds on their own initiative.

10.6 Other Sources of Revenue

There are national government disbursements and a local transfer tax other than those mentioned above.

There are three types of national government disbursements: national treasury obligatory shares, grants-in-aid and payment for agential tasks. National treasury obligatory shares are payable for undertakings that are carried out under the joint responsibility of the central and local government. The central government, one of the responsible parties, pays obligatory shares to a local government, the executor of the undertakings (e.g., expenses for compulsory education). National treasury grants-in-aid are distributed as subsidies for local undertakings (e.g., improvement of sewerage systems). National treasury payment for agential tasks are concerned with undertakings which are in fact the responsibility of the central government, but are entrusted to local authorities for convenience and efficiency (e.g., election expenses for Diet members).

All of the above are specific and cannot be used for any other purpose. There have been discussions lately about the need to relax control—including the minimum standards laid down by the government concerning the type and manner of construction of public facilities—and to consider making grants-in-aid a more general source of revenue.

There is also the local transfer tax. This was originally a direct source of income for all local authorities, but for greater convenience collection was subsequently arranged nationally for redistribution to local government on an objective basis, for example by road area and length. The local transfer tax falls somewhere between local taxes and the local allocation tax, and a typical example is the local road tax on fuels such as petrol, which is collected by the central government and later returned to prefectures and municipalities as the local road transfer tax.

10.7 Trinity reform

Now, the central government is discussing moving to a new administrative system of government: That is, moving from a centralised to a decentralised, or central to local, government system. In this new system, autonomous or self-sufficient prefecture and local government units will have a much wider authority to act and a greater responsibility for providing for services to

め)等がその理由である。

こうして算出された各団体ごとの財源不足額の総計が普通交付税の額と一致しない場合は、それぞれの財源不足額に調整率が乗じられ、これを一致させている。

特別交付税の場合は、総務省令で定めるところにより、基準財政需要額で捕捉しきれなかった財源不足額がそれぞれ交付されることとなる。

(5) 地方債

地方公共団体は原則として地方債以外の歳入をもってその歳出の財源とすべきである、という基本原則が地方財政法において定められているが、同法では公共施設の整備、公営企業の経費等の投資的経費については、地方債を発行し、その財源とすることができるとしている(地方財政法第5条)。

地方債の発行に際しては、都道府県にあっては総務大臣の、市町村にあっては都道府県知事の許可を要することとされていたが、2000年4月から施行された地方分権一括法により、2006年4月から、地方債は従来の許可制から協議制へ移行し、地方公共団体の地方債発行は原則自由化された。

(6) その他の財源

以上に挙げた財源のほか、国庫支出金、地方譲与税がある。

国庫支出金は、中央と地方の共同責任に基づき、一方の負担者である中央政府から事業の実施主体である地方公共団体に支払われる国庫負担金(例、義務教育に係る経費)、地方公共団体の行う事業に対する援助として交付される国庫補助金(例、下水道施設整備補助金)、本来、中央政府の事務であるが利便性・効率性を考えて、地方公共団体に委託している事業に関する国庫委託金(例、国会議員の選挙事務経費)の3つがある。

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。

地方譲与税とは、本来、地方団体に属すべき税源であるが、その徴収の便宜上、中央政府が一括して徴収し、道路延長や面積といった客観的な基準だけによって、譲与されるものであり、地方税と地方交付税の中間的な性格を有する財源である(例、ガソリン等の揮発油に対して課せられる地方道路税が国によって徴収され、地方道路譲与税として都道府県・市町村に対して譲与される)。

(7) 三位一体の改革

現在、「官から民へ」、「国から地方へ」の考えのもと、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要が

Japan's citizens. This shift from central to local is in line with the shift from 'public to private'.

In order to continue decentralising power from the central to local government, in a time of severe fiscal restraints on local finance, local governments must be given the freedom to determine their revenues and expenditures on their own initiative. That means legislation must be passed creating more options for general fund revenues at the local level and less direction or control by central government of local expenditures, particularly in government subsidies.

With regard to local government revenues, it is desirable to reduce reliance on central government and to enhance the capacity of local governments to become self-sufficient fiscally. This increased fiscal capacity for local governments should come mainly through local taxation. In doing so, local governments will clarify for their residents the relationship between revenues and expenditures in their communities. Also, such a change in the fiscal relationship between the central and local governments will promote a more transparent administrative reform.

To proceed with a greater independence for local governments, it is necessary to examine the following: (1) central government subsidies; (2) re-allocation of tax sources, including the transfer of tax revenue sources; and (3) the reform of the local allocation tax system. These three elements of structural reform have been called "Trinity Reform".

(1) Reform of Central Government Subsidies

- Reduce or discontinue permanently subsidies by about ¥4 trillion
- In FY 2005 and FY 2006, reduce subsidies by about ¥3 trillion

(2) Re-Allocation of Tax Sources, Including Transfer of Tax Revenues

- If subsidies are reduced permanently, then re-allocation of tax sources to local governments should be enacted
- Aim to transfer to local governments tax revenue sources of about ¥3 trillion
- FY 2006 Objective is to transfer tax revenue source from central government income tax to local government individual inhabitant tax

(3) Reform of Local Allocation Tax System

- Review and reduce the overall tax compensation functions for local governments of the local allocation tax

11 Local Government Personnel

Local government personnel are classified either as "special" or "regular." Directly elected governors, mayors and councillors, as well as members of boards of education and other administrative committees, together with temporary or part-time advisers, researchers and so on, are "special." The Local Government Personnel Law, which defines the status of local government officers, does not apply to any of the above.

Others are classified as "regular" staff to whom the Local Government Personnel Law is applied.

Unless provided for by the law, local authorities are duty bound to introduce bylaws covering all personnel matters, based on the provisions of the Personnel Law. (Following are mainly about jobs at the general level.)

ある。

地方財政が大幅な財源不足の状況にあるなかで、地方分権を更に進めていくためには、地方公共団体の安定的な財政運営に必要な一般財源を中心とした歳入体系を構築するとともに、地方歳出に対する法令基準や国庫補助負担金制度を通じた国の関与の廃止・縮減を進め、歳入・歳出の両面において、地方の自由度を高め、地方の自立に向けた構造改革の実現に取り組む必要がある。

このうち歳入面については、地方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基本としつつ、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く、このことは、地域における行政サービスによる受益と負担の対応関係のより一層の明確化と国・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。

このような地方の自立に向けた構造改革を推進するために、①国庫補助負担金、②税源移譲を含む税源配分のあり方、③地方交付税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。このような考えの基に進められているのが、いわゆる「三位一体の改革」である。

以下の改革を2006年度までに推進することになっている。

① 国庫補助負担金の改革

- ・概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減等の改革を行う。
- ・2005年度及び2006年度の国庫補助負担金について、3兆円程度の廃止・縮減を行う。

② 税源移譲を含む税源配分の見直し

- ・廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては税源移譲する。
- ・概ね3兆円規模の税源移譲を目指す。
- ・2006年度税制改正において、所得税から個人住民税への税源移譲を行う。

③ 地方交付税の改革

地方交付税の財源保障機能全般を見直し、縮小していく。

11 地方公務員制度

地方公共団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、地方公共団体の首長・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・調査員等は特別職とされ、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。

地方公共団体は、法律に特別の定めがある場合を除いて、地方公務員法に定める根本基準に従い、条例で職員に関する事項について必要な規程を定めることとされている（以下は主として、一般職の地方公務員についての記述である）。

11.1 Responsibility for Personnel Matters

The main responsibility for appointing local government staff rests with governors and mayors, council chairmen, members of boards of education and other administrative committees, prefectural chiefs of police and municipal fire chiefs. Their responsibilities cover initial appointments, allowing time off for ill-health, suspensions, dismissals and disciplinary actions, as set out in statutes, bylaws and regulations.

Prefectures, designated cities, special wards and some cities with populations of 150,000 and over have personnel committees; the remaining municipalities have equity committees; both types of committees are independent of the employers and have been instituted primarily to improve working conditions and hear employees' complaints.

Both committees advise employers on personnel management, and in most cases give guidance on annual salary increases—which when approved require bylaws to be amended and salaries revised. This advice often coincides with that given by the Civil Service Personnel Authority in the case of the central government.

11.2 Appointments and Promotions

Local government staff appointments are based on competitive examinations in all local authorities with personnel committees; appointments may be made by other means if the committee permits, or in municipalities with an equity committee.

Generally speaking, most local government officers are employed on the principle of lifetime employment.

Equal opportunity is established in statutes, and discrimination based on race, gender, religion or social status is prohibited. This also applies to political opinions, excluding cases where the person in question has formed, or is a member of, an organisation advocating destruction of the Constitution, or the government established under it, by means of violence. The principle of equal opportunity applies only to Japanese nationals; it is widely held as inappropriate for foreign nationals to exercise authority or have the power to make decisions in local government. Recently, therefore, some local authorities have allowed the appointment of foreign nationals to positions that do not exercise authority or do not have public decision-making power.

11.3 Welfare, Mutual Aid and Personal Injury Funds

Local authorities must make provisions for employee welfare, including leisure and recreation activities, medical checks, housing and convalescent care.

Local authorities provide their staff and families with disability, workmen's compensation and life insurance benefits associated with employment; mutual aid associations are responsible for the administration. Full-time officers (both ordinary and special) automatically become formal members of a certain association upon appointment according to the nature of their work and the type and location of the local authority.

Benefits can be roughly divided into short- and long-term: short-term benefits are primarily medical expenses covering employees and their dependents. For an employee, 70% of the costs of regular medical treatment are covered. Long-term benefits are pensions payable to employees or next-of-kin on retirement, or in the event of disability or death. The local authorities meet

(1) 人事機関

地方公務員の任命権者は、地方公共団体の長、議会の議長、教育委員会等の委員会、都道府県警察本部長、市町村の消防長等であり、これらの任命権者は法令、条例又は規則等に従い、職員任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有する。

それぞれの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、人事委員会（都道府県、政令指定都市及び特別区、人口15万人以上の市の一部に設置）、公平委員会（人事委員会を置かない市町村に設置）が設けられており、公務員の処遇の維持改善が図られている。

このうち人事委員会は、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おり、多くの場合は年1回、当該地方公共団体の職員の給与の水準について勧告（この勧告は国家公務員における人事院勧告とほぼ同一の内容であることが多い）を行い、これをもとに議会で条例が改正され、職員の給与が改定されることとなる。

(2) 採用・昇任

公務員としての身分は採用をもって確定し、離職によって消滅する。

公務員の採用は、人事委員会を置く地方公共団体においては競争試験によることを原則としており、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公共団体においては、競争試験以外の選考によることもできる。

通常の場合、地方公務員の多くはその任期を定めずに採用されるため、失職・退職しない限りは定年まで終身雇用である。

採用、昇任等の公務員の身分上・職位上の取扱い（任用）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は禁止されている。また、憲法及びその下で成立した政府を暴力で破壊することを主張する団体を結成若しくは加入した者以外について、その政治的意見による差別が禁止されている。この平等取扱いの原則は、日本国民に対してのみ適用され、外国人を公権力の行使、又は地方公共団体の意思決定に参画する職に任用することは適当ではない、というのが有権的解釈である。このため、近年、外国人の任用に関しては運用規程等を定め、公権力の行使に該当しない職務、又は公の意思形成への参画に該当しない職について外国人の任用を認めている地方公共団体もある。

(3) 福利厚生、共済制度及び公務災害補償

地方公共団体は職員の福利厚生に資するためのレクリエーション、健康診断、職員宿舎・保養所の提供といった事業を行う義務がある。

職員及びその家族の病気、負傷、死亡等に際して適切な給付を行うため、共済制度が設けられている。共済制度を実施、運用するための機関として共済組合が設置されており、常勤の地方公務員（特別職を含む）は法律上、自動的にその職種・地方公共団体の種類・地域に応じて、いずれかの共済組合の組合員となる。

共済制度によって行われる組合員に対する給付は、短期給付と長期給付に大別される。短期給付とは、組合員及びその扶養家族の医療費、療養費等の給付であり、組合員本人の場

50% of the costs for both, and the other 50% is covered by members' premiums which are automatically deducted from salaries.

If employees are injured or killed while carrying out their official duties, local authorities are obliged to pay compensation for any loss incurred.

The details and levels of compensation are fixed by law and benefits are paid by the Local Government Employee Personal Injury Fund, the local government's mutual aid organisation which provides uniform compensation. The personal injury fund is financed by local authorities based on the total amount of salary paid to each different kind of work.

11.4 Rights and Obligations of Local Government Employees

Local government officers are obliged to follow lawful and official instructions, respect confidentiality and make a full commitment to their jobs. They are also prohibited from doing anything that would lead to a loss of trust.

Certain restrictions on political activities apply in the interests of political neutrality; for example, they cannot be involved in setting up political organisations, hold executive positions in such organisations, nor take part in local election activities. They cannot run as candidates for the Diet, or hold office as governor, mayor or councillor while employed by a local authority.

The Local Government Personnel Law restricts some or all of the basic rights of employment for local government employees according to their duties, including the right to organise, to participate in collective bargaining, and to conduct labour strikes—all of which are guaranteed to other workers under the Constitution.

These prohibitions are based on the principle that local government employees are public servants, and that such restrictions are in the interests of public welfare. The Supreme Court has ruled in favour of such restrictions.

Regarding disputes, any local government employee found guilty of conspiracy or incitement is liable to imprisonment for a maximum of three years or a fine not exceeding 100,000 yen.

Police and fire service employees are prohibited from organising and collective bargaining; other employees retain this right, although local public enterprise employees and those engaged in routine work join staff organisations rather than trade unions, and cannot conclude collective agreements.

Although restricted by the above, employees are able to maintain and improve working conditions via personnel committees. The Local Government Personnel Law gives staff the right to request the committee or its equivalent to act on their behalf regarding salaries, working hours and related matters. After investigation, and if it accepts the employee's proposal, the committee can make recommendations to the local authority. Such advice is not legally binding, but the local authority remains morally as well as politically responsible for whatever action it takes.

Any disciplinary action which is seen by an employee as unfair can be reported to the personnel or equity committee, which examines the complaint, and if it finds it unjustified, the committee can cancel or correct the action taken by issuing instructions to the authority.

合は通常の医療費の7割が給付されている。長期給付とは、退職・障害・死亡時に本人又は遺族に対して年金が支給されるものである。短期給付・長期給付に充てられる費用の50%は地方公共団体が負担し、残りの50%は組合員が毎月支払う（法律の規定により地方公共団体が支払う給料から自動的に控除され、共済組合に納入されている）掛金による。職員が公務により死亡、負傷した場合、職員及びその家族が被る損害は、地方公共団体が補償する義務がある。この補償の内容・水準は法令によって定められており、また、実際に給付を実施する機関は地方公共団体の共済組織である地方公務員災害補償基金であるため、地方公共団体による格差はない。

この補償に係る費用は原則として全て地方公共団体が負担し、それぞれの職員の職種別給与総額に応じて、地方公務員災害補償基金に負担金を支払っている。

(4) 地方公務員の権利と義務

地方公務員は、法令・上司の職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、職務上知り得た秘密を守る義務、職務に専念する義務が課せられている。

また、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、役員就任、当該地方公共団体内の選挙活動等、一定の政治的行為が禁止されている。地方公務員はその職にとどまったまま、国会議員、地方公共団体の長、議員等の公選の職に立候補することはできない。

地方公務員は、他の勤労者について憲法上保障されている団結権、団体交渉権、争議権といった労働基本権の一部又は全部が、地方公務員法によりその職種に応じて制限されている。これは地方公務員は勤労者であるとはいえ、国民全体の奉仕者であり、公共の福祉の観点からその労働基本権に必要最低限の制約を課すことは合理的な理由がある、という考え方に基づくものであり、この制約は最高裁判所の判決でも確認されている。

まず、地方公務員は全て争議行為を行うことが禁止されている。争議行為を共謀したり、あおる行為を行った者は何人たりと処罰（3年以下の懲役又は十万円以下の罰金）される。

団結権及び団体交渉権については、警察職員及び消防職員については禁止されているが、その他の職員については認められている。ただし、地方公営企業の職員及び単純労働職員以外は「労働組合」ではなく、「職員団体」という形で団結し、当局と交渉することとされており、当局との間で団体協約を締結することはできない。

以上のような制約が課せられている一方、地方公務員は人事委員会を通じてその勤務条件の維持改善を図ることができる。

地方公務員はその給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、人事委員会又は公平委員会に対して、地方公共団体の当局によって適当な措置が執られるべきことを要求する権利を地方公務員法で与えられている。人事委員会又は公平委員会は、この要求を審査し、それが適正なものであれば当局に対して必要な勧告を行う。この勧告に法的強制力はないが、勧告を受けた当局は道義的・政治的責任を負うこととなる。



Public employees undergoing training. (Chiba Prefecture)

11.5 Staff Assignment and Exchange

In recent years there have been active programs of personnel exchange between local authorities and with the central government. Local authority employees are commonly assigned for a time to the central government or another local authority for training purposes; equally often, in the case of highly experienced staff, these exchanges take the form of retiring from local government and being re-employed at the central government or a different local authority.

Likewise, central government officials are sent to local authorities, where they help build closer relationships between the central and local government, or between local authorities.

Local governments also dispatch employees to foreign governments or foreign local governments (mostly in their sister-city counterparts), or to international organisations, and special legislation has been enacted to cover such employees.



Local government employee Overseas Study Assistance Program.

また、地方公務員が懲戒処分等の不利益処分を受けた場合、人事委員会又は公平委員会に対して不服を申し立てることができる。委員会ではこれを審査し、その処分を取り消し、修正するとともに、任命権者にその不当な扱いを是正するための指示を行う。

(5) 人事交流

地方公務員は地方公共団体の職員であり、当該団体に勤務するが、最近、国や他の地方公共団体との人事交流が盛んである。人事交流の形としては様々なものがあるが、研修の目的で派遣元の地方公共団体の職員としての身分を有したまま、国や他の地方公共団体に勤務する形と、高度の知識・経験等を有するものについて、いったん辞職して国家公務員、あるいは他の地方公共団体の職員として採用される形が多く見られる。

逆に国家公務員が地方公共団体に派遣されることもあり、このような人事交流によって国と地方公共団体及び地方公共団体相互の密接な関係が築かれている。

また、地方公務員が外国政府、外国の地方公共団体（多くの場合は姉妹都市）、国際機関等へ派遣される場合もあり、このようなケースにおける職員の処遇等に関する法律も制定されている。

1 Tide of Decentralisation

1.1 Background

There have been many proposals to promote decentralisation since the Shoup Recommendation of 1949. Particularly in recent years, there have been strong demands to cope with the changing international community and the ageing society, and to correct the uni-polar concentration in Tokyo while building local communities with individual character. There have been demands voiced for the thorough reexamination of the existing centralised government system, and the creation of a decentralised society where people can truly experience comfort and prosperity.

1.2 Advances in Administrative Decentralisation

In face of the need to develop dynamic, unique regional societies where citizens are able to live comfortable, affluent lives, the role of the local government continues to grow as the comprehensive administrative entity in the region. At the same time, however, it must respond to the socioeconomic changes of globalisation, demographic changes of a declining population and birthrate and the aging of society, and advances in the IT revolution as well as the diverse needs of the people.

To respond to the needs of the people, administrative decentralisation, founded on the conviction that local government services should be handled closer to the people in their local communities, has become an important issue. For this purpose, the Decentralisation Promotion Law, aimed at promoting systematic and general advances in government decentralisation, was legislated in May 1995. The Decentralisation Promotion Committee, formed under the Law, examined specific guidelines in developing a decentralisation plan and submitted five recommendations over a period of time, including the abolition of the delegated administrative service system, to the Prime Minister.

On the national government level, the Decentralisation Promotion Plan was adopted with Cabinet approval, and the Omnibus Decentralisation Act was adopted in July 16, 1999. The Act marked the transition from the centralised government administration system that was developed in the Meiji Period to a decentralised scheme and holds great significance in promoting the transfer of power to local governments. The Act was enacted in April 2000, and the promotion of decentralisation is entering full-scale implementation.

1.3 Basic Principles and Anticipated Effects of Government Decentralisation

The basic principles of decentralisation are, according to Article 2 of the Decentralisation Promotion Law, to define clearly “the roles to be fulfilled by the national and local governments,” increase “the autonomy and independence of local governments,” and develop “dynamic, unique regional societies.”

The effects anticipated from switching to a decentralised administrative system include the development of a decentralised society. The realisation of such a system signifies the transition from a master-servant relationship among national, prefectural, and municipal governments to one based on equality and cooperation and a transition from a uniform, vertically structured administrative system under the leadership of the central government to a general and distinctive administrative system led by the people.

第5章 現在の地方自治をめぐる 状況

1 地方分権の潮流

(1) 背景

地方分権の推進については、1949年のシャープ勧告以来、数多くの提言が行われてきた。とりわけ、ここ数年、変動する国際社会や高齢化社会への対応、東京一極集中の是正及び個性豊かな地域社会の形成が強く求められ、従来の中央集権型行政システムを根本から見直し、国民がゆとりと豊かさを実感できる地方分権型社会の構築を望む声が高まっている。

(2) 地方分権の推進

グローバル化、人口減少・少子高齢化、IT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公共団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公共団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いる。このため、1995年5月には、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、この法律に基づいて発足した「地方分権推進委員会」において地方分権推進計画の作成のための具体的な指針が審議され、機関委任事務制度の廃止等を内容とする5次わたる勧告が、内閣総理大臣に提出された。

また、国においては、閣議決定により「地方分権推進計画」が作成されるとともに、1999年7月16日に「地方分権一括法」が制定された。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。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、その本格化と実行の段階を迎えている。

(3) 地方分権改革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、「国と地方公共団体とが分担すべき役割」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、「地方分権型行政システム」に期待される効果として、分権型社会の構築があげられる。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、住民主導による个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。

1.4 Description of Decentralisation Reform

Major points of the decentralisation reform under enforcement of the Omnibus Decentralisation Act are the following.

i) Clarification of the respective roles of central and local government

The central government should assume responsibility primarily for international affairs and matters in which nation-wide unified decision-making is desirable, while the administration of affairs close to the people should, to the extent possible, be entrusted to local government.

ii) Abolition of the system of delegated functions

In order to build a new equal and cooperative relationship between central and local government, the system of delegated functions will be abolished and the functions of local government will be restructured into self-governing functions and statutory entrusted functions. Accordingly, the local administrative officials system (a system for handling public employees who are temporarily assigned as national government employees to work in administration of specific delegated functions) shall be abolished.

iii) Re-examination of central government participation

The Local Autonomy Law establishes the basic principles for participation, the basic types of participation for new administrative categories, the procedures for participation, and the procedures for handling disputes concerning such participation. Participation pertaining to Individual Laws is kept to a bare minimum in line with the basic types.

iv) Promotion of the delegation of authority

Central government authority is transferred to prefectures, and prefectural authority is transferred to cities, towns, and villages in accordance with the amendment of the Individual Laws. In conjunction with this, the special case city system was established in accordance with the amendment of the Local Autonomy Law. (Refer to 2(2) Special Case Cities)

v) Curbing regulatory obligations

Out of respect for the self-organising rights of local governments and to promote more rational and effective administration, the system wherein central government regulations impose obligations on local government to establish organisations or employment shall be abolished or relaxed in accordance with the amendment of the Individual Laws.

vi) Establish local government administrative systems

Promote voluntary mergers of municipalities, revitalize local assemblies, and ease the requirements for core cities (Refer to 2(1) Core Cities) in order to improve the administrative and financial capabilities of local government and establish local administrative systems.

2 Improvement of the Local Administrative Structure

As the trend towards decentralisation continues, the public has become aware of the need to address the task of improving the structure of local government, the driving force behind decentralisation. A series of changes in the system have been made towards strengthening the administrative and financial capabilities of local authorities. On their part, the local authorities are stepping up their own efforts to improve their administrative structures.

(4) 地方分権改革の内容

地方分権一括法の施行等による「地方分権改革」の主な内容は次の通りである。

①国と地方公共団体が分担すべき役割の明確

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公共団体に委ねることを基本とする。

②機関委任事務制度の廃止

国と地方公共団体との間に対等・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、地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成する。これに伴い、地方事務官制度（特定の機関委任事務に従事する職員の身分を当分の間国家公務員とする制度）は廃止する。

③国の関与等の見直し

地方自治法において、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。

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委譲する。これに関連して、地方自治法等の改正により、特例市制度を創設する。（2(2)特例市制度参照）

⑤必置規制の見直し

個別法の改正により、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、必置規制の廃止又は緩和を行う。

⑥地方公共団体の行政体制の整備・確立

地方公共団体の行財政能力の一層の向上と行政体制の整備確立を進めるため、自主的な市町村合併の推進、地方議会の活性化、中核市の指定要件の緩和等を行う。（2(1)中核市制度参照）

2 地方行政体制の整備

地方分権の潮流のなかで、その担い手となる地方公共団体の体制整備が課題として意識されるようになった。地方公共団体の行財政能力の強化に資する方向での制度改革も逐次行われ、各地方公共団体において、行政体制の整備への取り組みが進められているところである。

2.1 Core Cities

The Core City System was introduced by a partial amendment to the Local Autonomy Law in June 1994. The system was designed to give stronger authority to larger cities which, in reality, are functioning as the core of their respective regions. Its purpose is to provide government services at a level as close to the residents as possible.

The qualifications for becoming a core city are to have a population of at least 300,000 but less than 500,000, land area of at least 100 sq km. Core cities are designated by a cabinet order upon application from qualified cities.

Core cities may undertake all the functions delegated to the designated cities as prescribed by cabinet order with the exception of those which are more efficient if collectively handled by prefectures. Examples of such functions include: granting permission to operate and overseeing nursing homes for the elderly; granting permission for development projects within an urbanisation promotion area or urbanisation control area; and granting permission to install, and carrying out on-the-spot inspections of, general-waste treatment facilities. The core cities are required to set up public health centres and carry out functions delegated to the executive heads of the municipalities that set up the public health centres. As of October 1, 2006, there were 37 core cities.

2.2 Special Case Cities

The Special Case City System was introduced on April 1, 2000 in accordance with the amendment of the Local Autonomy Law by the enactment of the Omnibus Decentralisation Act. This system is intended to promote the conveyance of authority to cities, towns, and villages. Cities must have a population of at least 200,000 to qualify, and qualified cities are designated as special cities by cabinet order upon application. Special case cities may undertake all the functions delegated to core cities with the exception of those that may be more efficiently handled in an integrated manner by prefectures. One example would be granting permission for development projects. As of October 1, 2005, there were 39 special cities.

2.3 Wide-Area Union System

The Wide-Area Union System was introduced by the same partial amendment to the Local Autonomy Law that introduced the Core City System. The system is intended for local authorities to deal appropriately and efficiently with the diversifying demand for wide-area services, and to improve their preparedness for more authority to be transferred from the central government.

A wide-area union may be created by ordinary local government units and special wards that have agreed upon a set of operational rules, for joint management of affairs that are more efficient or appropriate if handled in an integrated manner over a wide region. A union including a prefecture in its membership requires the approval of the Minister of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, and one that does not, the approval of prefectural governors.

Wide-area unions may be considered a kind of union of local authorities, but unlike partial unions, unions with prefectural membership can accept delegation of authority or functions directly from the State, and the others from prefectures. They can also demand delegation of powers and functions to the State or prefectures, as applicable, for increasing effectiveness of the power transfer. The system is designed to reflect the will and desires of the residents: assembly members and executive heads of wide-area unions can be elected only by direct or indirect elections; and as is the case in ordinary local government units, residents are entitled to make direct demands to the unions.

The first wide-area union was formed in April 1996 from eight towns and villages in Ono County, Oita Prefecture, and a total of 82 regional agreements had been established by March 2004.

(1) 中核市制度

1994年6月の地方自治法の一部改正により、中核市制度が導入された。

この制度は、社会的実態として規模能力が比較的大きく地域における中核性を有する都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにすることを企図している。

中核市となる要件は、人口30万人以上かつ人口が50万人未満の場合にあっては、面積100平方キロメートル以上を有することである。中核市は、この要件を満たす市からの申出により政令で指定される。

中核市は、政令指定都市が処理することができる事務のうち、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等を除いた事務で政令で定めるものを処理することができる。その事務を例示すると、養護老人ホームの設置許可・監督、市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可、一般廃棄物処理施設の設置許可・立入検査等がある。また、中核市は、保健所を設置し、保健所設置市の長等に委譲されている事務を処理することとされている。

2006年10月1日現在、全国で37市が中核市に指定されている。

(2) 特例市制度

地方分権一括法の制定に伴う地方自治法の改正により、2000年4月1日から特例市制度が導入された。この制度は、市町村への権限委譲を企図している。

特例市となる要件は、人口20万人以上で、この要件を満たす市からの申出により政令で指定される。特例市は、中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理するほうがより効果的な事務を除いたものを処理することができる。その事務の例として、開発行為の許可等があげられる。

2005年10月1日現在では、全国で39市が特例市に指定されている。

(3) 広域連合制度

中核市制度の導入と同時に地方自治法一部改正により、広域連合制度の導入も行われた。

この制度は、地方公共団体の直面している多様化する広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限委譲の受け入れ体制を整備することを企図したものである。

広域連合は、普通地方公共団体及び特別区が、広域にわたり処理することが適当な事務を処理するために、協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、設置するものである。

また、広域連合は、従来の地方公共団体の組合の一類型として位置付けられるが、一部事務組合等と異なり、都道府県の加入するものは国から、その他のものは都道府県から直接に権限又は事務の委任を受けることができるとともに、権限委譲の実効性を高めるために、国等に対して権限又は事務の委任の要請を行うことができることとされている。さらに、広域連合の議会の議員及び長の選挙の方法は直接選挙又は間接選挙によることとされ、住民に対して普通地方公共団体と同様の直接請求が認められる等、住民の意思を反映しやすい制度となっている。

1996年4月には、大分県大野郡の8町村により全国初の広域連合が設置され、2004年3月現在、82の広域連合が設置されている。

2.4 Municipal Merger Law

The 1965 Law for Exceptional Measures on Municipal Mergers (hereinafter called the old Municipal Merger Law) provides for exceptional measures to be applied to associated laws to facilitate the voluntary merger of municipalities. The Diet extended the law's effect for a period of 10 years in 1975, 1985 and 1995. In 1999, amendments were made in order to ensure compatibility with the Decentralisation Promotion Plan.

The old Municipal Merger Law has a provision for declaring the intent to promote voluntary municipal mergers. Unlike the so-called “merger rush of the Showa era” in the 1950s, when the nation or prefectures took the lead and promoted mergers (municipalities reduced their numbers by about two-thirds, from 9,868 in 1953 when the Municipal Merger Promotion Law was enacted, to 3,975 in 1956 when the law expired), this provision intends to create a favourable environment for promoting municipal mergers with respect for municipal initiatives as a premise. In line with the provision, a wide range of extraordinary measures were systemised for the benefit of merged municipalities.

To ensure that merged municipalities would not be disadvantaged by mergers, fiscal measures such as the extension of the grace period before recalculation of the ordinary local allocation tax for merged municipalities, and development loans for extraordinarily depopulated areas are stipulated. There are also provisions on special consideration for issuing local government bonds to finance costs of city planning after merger.

Other measures to facilitate municipal mergers include special treatment of the term and number of local assembly members, the electoral districts of prefectural assembly members, and the requirements to become a city.

Moreover, a residents' initiative system was created. With the signatures of at least 1/50th of the local electorate, residents can demand the organisation of a merger conference, allowing them direct participation in the merger process. The merger conference is a conference based on the Local Autonomy Law and organised by municipalities intending to merge. It is a forum for discussing the merger conditions, as well as appropriateness of the merger itself. April 1, 2002, Gushikawa village and Nakazato village in Okinawa prefecture merged to become Kumejima town, being the first merger in the country under this system.

The old Municipal Merger Law expired on March 31, 2005. If an application to merge was made by two or more municipalities by that date, however, and the merger was completed by March 31, 2006, then the law's provisions will apply to the merger. To promote voluntary municipal mergers after the expiration of the old Municipal Merger Law, a new municipal merger law was enacted in May 2004. In the new law, provisions are included to make it easier to merge, although the ability to issue extraordinary municipal bonds for local community renovation has been removed.

(4) 市町村合併特例法

1965年に制定された「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、「旧合併特例法」という。）は、市町村の自主的な合併の円滑化を図るため、関係法律の特例措置等を定めたものであり、1975年、1985年及び1995年と3回、それぞれ10年間延長されており、また1999年には地方分権推進計画を踏まえて、所要の改正が行われている。

旧合併特例法においては、「自主的な市町村の合併を推進」するとの趣旨規定が置かれている。

これは、いわゆる「昭和の大合併」（町村合併促進法の制定された1953年には9,868を数えた市町村数が、同法の失効した1956年には3,975と約3分の1に減少した。）において見られたように、国や県が主導して合併を促進するのではなく、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、市町村の合併に向けた環境を積極的に整備するという趣旨である。この趣旨に沿って、各般にわたり合併後の市町村に対する特例措置が制度化されている。

財政上の措置としては、普通交付税の合併算定替え期間の延長等が規定され、合併後の市町村が不利益を被らないように配慮されている。

また、合併後のまちづくりに係る経費について地方債の特別の配慮がなされるよう規定されている。

その他、議員の在任及び定数に関する特例、都道府県議会議員の選挙区に関する特例、市となるべき要件の特例等により、市町村の合併に向けた環境の整備が図られている。

また、有権者の50分の1以上の署名をもって合併協議会設置を請求できる住民発議制度が設置されており、住民が直接、合併に向けた手続きに参加できることとなっている。合併協議会は、合併を行おうとする市町村が、合併することの可否も含め、合併のための諸条件を協議する地方自治法上の協議会であり、平成14年4月1日に全国で初めて住民発議を用いて、沖縄県志川村と仲里村が合併し、久米島町となった。

旧合併特例法は2005年3月31日に失効したが、同日までに合併の申請を行い、2006年3月31日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経過措置が講じられている。また、旧合併特例法の失効後も引き続き自主的な市町村合併を推進するため、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、合併後のまちづくりについての特例的な地方債は廃止されているが、合併に関する障害を除去するための特例措置については引き続き講じられている。

2.5 Efforts at Administrative Reform

To deal with progress in decentralisation, local authorities need to establish simple and efficient administrative systems in support. In addition, local governments are now under extremely severe financial conditions, with local government debt now expected to total about ¥201 trillion by the end of FY 2004 and the combined central and local government debt to reach ¥733 trillion (excluding overlapping amounts in the Special Account for Local Allocation Tax). In this situation, the nation has high expectations for local authorities to undertake the radical fiscal and administrative reforms that are so urgently needed.

Under such circumstances, based on their general plans for administrative reform, which take into account the opinion of residents, the individual local authorities have been making wide-ranging efforts such as re-examining their work, reviewing their organisational structure, rationalising the number of staff and wages, and encouraging the skills development and enhanced awareness of their staff.

(5) 行政改革への取り組み

地方分権の進展に対応するため、その担い手となる地方公共団体が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、2004年度末の地方全体の債務残高は201兆円にも達し、国とあわせた債務残高は約733兆円（交付税特別会計の重複分を除く）にも及ぶ等、地方公共団体は極めて厳しい財政状況下であり、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。

このような状況を背景として、各地方公共団体において、各団体が住民の意見も踏まえて策定した行政改革大綱に基づき、事務事業の見直し、組織・機構の見直し、定員・給与の適性化、職員の能力開発・意識改革等各般にわたる取り組みがなされているところである。

Population and Area by Prefecture

Prefecture		Total Population	Total Area (km ²)	No. of Cities	No. of Towns and Villages
1	Hokkaido	5,629,970	83,455.73	35	(151) ^{*3} 145
2	Aomori	1,460,144	9,606.88	10	30
3	Iwate	1,388,164	15,278.71	13	22
4	Miyagi	2,344,569	7,285.60	13	23
5	Akita	1,156,356	11,612.22	13	12
6	Yamagata	1,212,163	9,323.39	13	22
7	Fukushima	2,100,851	13,782.75	12	49
8	Ibaraki	2,988,533	6,095.68	32	12
9	Tochigi	2,009,498	6,408.28	14	19
10	Gunma	2,020,037	6,363.16	12	26
11	Saitama	7,019,919	3,797.25	40	31
12	Chiba	6,035,658	5,156.58	36	20
13	Tokyo	12,273,376	2,187.11	23 ^{*2} 26	13
14	Kanagawa	8,693,373	2,415.84	19	16
15	Niigata	2,438,482	12,583.32	20	15
16	Toyama	1,114,714	4,247.39	10	5
17	Ishikawa	1,171,106	4,185.46	10	9
18	Fukui	821,073	4,189.25	9	8
19	Yamanashi	879,239	4,465.37	13	15
20	Nagano	2,190,874	13,562.23	19	62
21	Gifu	2,105,011	10,621.17	21	21
22	Shizuoka	3,775,903	7,780.03	23	19
23	Aichi	7,106,585	5,164.02	35	28
24	Mie	1,857,456	5,776.68	14	15
25	Shiga	1,365,393	4,017.36	13	13
26	Kyoto	2,566,420	4,613.00	14	14
27	Osaka	8,663,719	1,894.31	33	10
28	Hyogo	5,576,784	8,394.92	29	12
29	Nara	1,430,366	3,691.09	12	27
30	Wakayama	1,061,559	4,726.08	9	21
31	Tottori	610,434	3,507.25	4	15
32	Shimane	744,677	6,707.56	8	13
33	Okayama	1,954,919	7,112.73	15	14
34	Hiroshima	2,870,907	8,477.92	14	9
35	Yamaguchi	1,499,002	6,111.91	13	9
36	Tokushima	816,321	4,145.33	8	16
37	Kagawa	1,026,088	1,876.41	8	9
38	Ehime	1,486,946	5,677.12	11	9
39	Kochi	799,121	7,105.01	11	24
40	Fukuoka	5,028,026	4,976.12	27	41
41	Saga	872,302	2,439.58	10	13
42	Nagasaki	1,494,879	4,094.76	13	10
43	Kumamoto	1,858,522	7,404.83	14	34
44	Oita	1,221,714	6,339.32	14	4
45	Miyazaki	1,172,402	7,734.77	9	22
46	Kagoshima	1,759,650	9,187.69	17	32
47	Okinawa	1,381,820	2,274.59	11	30
			(377,914.78) ^{*1}		(1,044) ^{*3}
	Total	127,055,025	377,853.76	779	1,038

*1 Parentheses () indicate total land area of Japan including Lake Towada, in which the boundary between Aomori and Akita Prefectures is not defined.

*2 Indicates the 23 wards in Tokyo. This number is not included in the total number of cities.

*3 Parentheses () indicate the adjusted figure if the six villages in the Northern Territories (Kuril Islands) are included.

Area and Population of Designated Cities, Prefectural Capitals and Core Cities

Prefectural Capitals		Prefecture	Area(km ²)	Population
⊙	Sapporo	Hokkaido	1,121.12	1,869,180
▲	Asahikawa	Hokkaido	747.60	358,811
▲	Hakodate	Hokkaido	677.82	294,694
⊙	Aomori	Aomori	824.57	313,733
●	Morioka	Iwate	886.47	294,158
⊙	Sendai	Miyagi	783.54	998,402
⊙	Akita	Akita	905.67	330,593
●	Yamagata	Yamagata	381.34	251,022
●	Fukushima	Fukushima	746.43	288,652
▲	Koriyama	Fukushima	757.06	334,756
▲	Iwaki	Fukushima	1,231.34	358,847
●	Mito	Ibaraki	217.45	263,840
⊙	Utsunomiya	Tochigi	312.16	453,283
●	Maebashi	Gunma	241.22	319,836
⊙	Saitama	Saitama	217.49	1,173,418
▲	Kawagoe	Saitama	109.16	328,200
⊙	Chiba	Chiba	272.08	905,199
▲	Funabashi	Chiba	85.72	569,750
	23wards	Tokyo	616.69	8,273,907
⊙	Yokohama	Kanagawa	437.38	3,544,104
★	Kawasaki	Kanagawa	142.70	1,294,439
▲	Yokosuka	Kanagawa	100.68	431,026
▲	Sagamihara	Kanagawa	244.03	652,768
⊙	Niigata	Niigata	726.10	804,873
⊙	Toyama	Toyama	1,241.85	418,012
⊙	Kanazawa	Ishikawa	467.77	441,212
●	Fukui	Fukui	536.17	266,896
●	Kofu	Yamanashi	212.41	194,052
⊙	Nagano	Ngano	730.83	379,107
⊙	Gifu	Gifu	202.89	413,009
⊙	Shizuoka	Shizuoka	1,388.74	713,333
▲	Hamamatsu	Shizuoka	1,511.17	786,776
☆	Nagoya	Aichi	326.45	2,145,208
▲	Toyohashi	Aichi	261.35	361,370
▲	Toyota	Aichi	918.47	398,075
▲	Okazaki	Aichi	387.24	357,144
●	Tsu	Mie	710.81	283,167
●	Otsu	Shiga	374.06	323,144
⊙	Kyoto	Kyoto	827.90	1,392,746
⊙	Osaka	Osaka	222.11	2,506,456
★	Sakai	Osaka	149.99	830,175
▲	Takatsuki	Osaka	105.31	354,971
▲	Higashiosaka	Osaka	61.81	494,422
⊙	Kobe	Hyogo	551.62	1,498,805
▲	Himeji	Hyogo	534.27	532,584
⊙	Nara	Nara	276.84	369,243
⊙	Wakayama	Wakayama	209.23	385,368
●	Tottori	Tottori	765.66	199,040
●	Matsue	Shimane	530.21	193,954
⊙	Okayama	Okayama	658.57	659,561
▲	Kurashiki	Okayama	354.34	470,149
⊙	Hiroshima	Hiroshima	905.01	1,141,304
▲	Fukuyama	Hiroshima	518.07	462,950
●	Yamaguchi	Yamaguchi	730.23	187,539
▲	Shimonoseki	Yamaguchi	715.89	290,364
●	Tokushima	Tokushima	191.39	261,350
⊙	Takamatsu	Kagawa	375.05	422,410
⊙	Matsuyama	Ehime	428.89	514,018
⊙	Kochi	Kouchi	264.28	327,644
★	Kitakyushu	Fukuoka	487.66	989,830
⊙	Fukuoka	Fukuoka	340.60	1,352,221
●	Saga	Saga	355.15	204,116
⊙	Nagasaki	Nagasaki	406.35	455,210
⊙	Kumamoto	Kumamoto	267.08	662,599
⊙	Oita	Oita	501.25	462,268
⊙	Miyazaki	Miyazaki	596.80	369,507
⊙	Kagoshima	Kagoshima	546.95	601,675
●	Naha	Okinawa	39.24	312,415

● Prefectural Capital ★ Designated City ⊙ Designated City and Prefectural Capital ▲ Core City ⊙ Core City and Prefectural Capital April 2006

Sources

Page/Caption

3	Local Authority Population and Area
4	Prefectures, Prefectural Capitals, and Number of Municipalities by Prefecture
6	Financial Relationship between National and Local Government
21	Population in the Three Main Urban Areas
28	Present Education System
32	Population Estimates for Japan
44	Local Authority Classification
44	Tokyo's City/Ward System
45	Organisation of Local Authorities
46	Organisation of a Typical Prefecture and Organisation of a Typical Municipality
47	Extraordinary Executive Action
48	Upper Limit of Number of Councillors Allowed (Local Autonomy Law)
54	Budgets of Local Authorities (2004/04)
54	Local Tax Revenue Composition (2004/04)

Source

Overview of the Nation's Cities, Towns, and Villages, 2006 Edited by Study Group for Municipal Autonomy, Dai-ichi Hoki Co., Ltd.
Ibid.
Internet website of Ministry of Internal Affairs and Communications (http://www.soumu.go.jp)
<i>New Political Economy</i> , Shimizu-shoin
<i>An Introduction to Local Administration in Japan</i> , 1990, CLAIR
<i>Population Statistics and Administrative Services</i> , Gyosei, p270
<i>Local Autonomy Law</i> , Ryosho-Fukyu Kai, as reference materials
<i>The Origins and System of Local Government</i> , Gyosei, as reference materials
<i>Political Economy</i> , Suken Shuppan, as reference materials
<i>Outline of Japanese Local Autonomy System 1994</i> , Institute of Local Government
<i>Local Autonomy Law</i> , Ryosho-Fukyu Kai, p110
<i>The Laws and Regulations of Japan</i> , Gyosei, as reference materials
<i>Local Finances White Paper 2006</i> , the Ministry of Internal Affairs and Communications
Ibid.

Appendices

66	Population and Area by Prefecture
67	Area and Population of Designated Cities, Prefectural Capitals and Core Cities

Overview of the Nation's Cities, Towns, and Villages, 2006 Edited by Study Group for Municipal Autonomy, Dai-ichi Hoki Co., Ltd.
Ibid.