

# 일본의 지방자치 2024

일본지방자치단체국제화협회



## 서 언

최근 정보기술의 급속한 발전과 주민들의 가치관 다양화 등에 따라 사회시스템이 역동적으로 변화하는 가운데, 사람들에게 가장 가까운 정부인 지방자치단체가 수행하는 역할은 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 세계 각국에서도 이전보다 더욱 사회가 변화·발전하는 과정에서 나타나는 다양성에 대해 중앙 차원의 표준화된 대응만으로는 적절히 대처하기 곤란해지고 있으며, 지방자치단체의 다양한 시스템이 폭넓게 재평가되고 있는 상황이다.

일본에서도 2000년 4월부터 ‘지방분권일괄법’이 시행되어 정부와 지방자치단체가 분담해야 할 역할을 명확해지고, 지방자치단체의 자주성·자립성을 제고하여 개성과 활력이 넘치는 지역사회의 실현이 추진되고 있다. 이와 같은 사회의 변화 속에서 향후 지방자치단체의 발전을 위해서는 각국의 축적된 경험과 지식의 국경을 초월한 교류가 크게 이바지할 것으로 생각된다.

본서는 이러한 인식을 바탕으로, 각국의 지방자치 관계자에게 일본의 지방자치제도와 현황에 관한 기본적 지식을 제공하고자 1995년에 초판을 작성하였으며, 이후 일본의 정치·행정·사회에 대한 상세한 지식이 없는 사람도 이해하기 쉬운 내용이 되도록 2009년에 전면 개정하였다. 본서는 2020년 판의 개정판으로, 지난 2022년에 지방자치법이 제정 75주년을 맞이하였고 지방제도 조사회는 제33차 회합이 개최되었다.

제1장은 일본 지방자치의 개요, 제2장은 지방자치단체의 행정 과제, 제3장은 현재 지방자치를 둘러싼 현안에 대해 해설하고 있다.

본서가 세계 각국 독자들의 일본 지방자치에 대한 이해를 높이는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다.

2025년 3월

일본지방자치단체국제화협회 이사장  
야스다 미츠루 (YASUDA Mitsuru)

주석) 본서의 내용은 원칙적으로 2025년 1월 시점에 공표된 최신 정보를 바탕으로 작성되었다(일부 데이터는 그 이후의 자료를 포함). 또한, 본서는 일본의 지방자치에 관한 기본적인 정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있으므로 세부 사항 및 예외적인 내용 등은 생략되어 있을 수 있음을 양해해 주시기 바란다.

‘사적 사용을 위한 복제’ 및 ‘인용’ 등, 저작권법상 허용되는 경우를 제외하고, 본서의 무단 복제나 전재 등을 삼가 주시기 바랍니다.

## まえがき

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

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

本書はこのような認識に基づき、各国の地方自治関係者に日本の地方自治の制度と現状に関する基本的知識を提供するため1995年に初版を作成し、その後、日本の政治・行政・社会について詳しい知識を持たない人にもわかりやすいものになるよう、2009年に全面改訂を行った。本書は2020年版の改訂版となるが、この間、2022年に地方自治法は制定から75年を迎え、地方制度調査会は第33次会合が開催された。

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

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

2025年3月

一般財団法人自治体国際化協会理事  
長  
安田 充 (YASUDA Mitsuru)

(注) 本書の内容は、原則として2025年1月時点において公にされている最新の情報に基づいている(データについては一部それ以降のものを含む)。また、本書は、日本の地方自治に関する基本的な情報の提供を目的としているので、詳細又は例外的な事項等については、省略されていることをご理解の上、利用していただきたい。

「私的使用のための複製」や「引用」など著作権法上認められた場合を除く、本誌からの無断複製・転載等をご遠慮ください。

# 제 1 장

## 일본의 지방자치 개요

### 머리말

지방자치의 구조와 운영 실태는 국가에 따라 다양하지만, 지방자치의 시스템을 설명할 때 중요한 요소는 대체로 공통되어 있다. 따라서 그러한 요소로서 다음 항목을 채택하여 일본의 지방자치 개요를 설명한다.

- 1-1. 지방자치의 법률상 위치
- 1-2. 지방자치단체의 계층 수
- 1-3. 지방자치단체의 성격
- 1-4. 지방자치단체의 구역
- 1-5. 지방자치단체의 규모 및 수
- 1-6. 지방자치단체의 획일성
- 1-7. 지방자치단체의 종류
- 1-8. 지방자치단체의 조직
- 1-9. 지방자치단체가 처리하는 사무
- 1-10. 지방자치단체의 입법권
- 1-11. 주민의 권리(직접참정제도)
- 1-12. 중앙과 지방의 관계
- 1-13. 지방재정 제도
- 1-14. 지방공무원 제도

### 1-1 지방자치의 법률상 위치

#### 1-1-1 헌법에 기초한 지방자치의 보장

일본의 지방자치는 일본 헌법에 근거를 두고 있다. 1946 년에 제정되어 이듬해인 1947 년에 시행된 일본 헌법은 지방자치를 민주주의에 필수적인 것으로 간주하여, 지방자치단체를 국가 통치 구조 속에 명확히 위치시키고 그 자치를 보장하고 있다.

즉 일본 헌법은 제 8 장을 ‘지방자치’의 장으로 두고, 4 개 조항을 규정하여, 지방자치를 헌법상 보장함과 동시에 지방자치의 기본적인 형태를 제시하고 있다. 제 92 조에서는 단체자치와 주민자치 두 조직을 포함한 ‘지방자치의 본지’라는 기본 원칙을 명시하고 있다. 제 93 조에서는 주민자치의 관점에서 의회의 설치와 의회 의원 및 집행기관 장의 직접공선을 규정하고 있다. 제 94 조에서는 단체자치의 관점에서 지방자치단체에 행정권을 부여하는 것뿐만 아니라, 법률 범위 내에서의 자치 입법권을 부여하고 있다. 마지막 제 95 조는 특정 지방자치단체에만 적용되는 특별법(지방자치특별법) 제정 시 주민투표를 요구하는 규정이다.

이와 같이 일본에서는 지방자치가 헌법상 보장되어 있기 때문

### 第 1 章

## 日本の地方自治のアウトライン

### はじめに

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

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

### 1-1 地方自治の法律上の位置付け

#### 1-1-1 憲法による地方自治の保障

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

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

このように、日本では、地方自治が憲法上保障されているので、憲法を改正しない限り、国の法

에 헌법을 개정하지 않는 한, 국가의 법률에 의해서 지방자치단체를 모두 폐지하거나, 의회가 집행기관의 장을 선출하는 등의 조치를 취하는 것은 불가능하다.

### 1-1-2 기본법으로서의 지방자치법

헌법 제 92 조는 ‘지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다’고 규정되어 있다. 이 규정에 따라 지방자치에 관련된 여러 법률이 제정되어 왔다. 그중 가장 중요하고 기본적인 사항을 규정하고 있는 것이 1947년에 제정되어 헌법과 동시에 시행된 ‘지방자치법’이다. 이 지방자치법은 지방자치단체의 종류, 권한, 주민, 의회, 집행기관 및 재무 등 지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함과 동시에, 중앙정부와 지방자치단체의 관계 및 지방자치단체 상호 간의 관계에 관해서도 규정하고 있다.

또한 지방자치법 외에도 지방공무원법, 공직선거법, 지방재정법, 지방세법 등 지방자치에 관한 수많은 법률이 제정되어 있다.

律によっても、地方自治体を全て廃止したり、あるいは、議会在執行機関の長を選出したりする等といったことはできないことになっている。

### 1-1-2 基本法としての地方自治法

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

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

## 1-2 지방자치단체의 계층 수

지방행정을 집행하기 위한 지방행정 단위를 몇 단계로 설정할지는 각국의 지리적 조건, 인구 규모, 지방행정 사무의 내용, 중앙집권의 정도 등 다양한 요인의 영향을 받는다.

지방자치법에는 기본적인 지방자치단체로서 도도부현(都道府縣) 및 시정촌(市町村)의 두 종류가 규정되어 있으며, 일본의 지방자치제도는 광역적 지방자치 단위인 도도부현과 기초적 지방자치 단위인 시정촌의 2 계층제를 채택하고 있다.

각국의 행정단위 계층 수를 살펴보면, 연방제 국가에서는 연방-주-광역지방자치단위-기초적지방자치단위의 4 계층 구조가 표준적이며, 단일국가의 경우에는 국가-광역적지방자치단위-기초적지방자치단위의 3 계층 구조가 표준적이다. 일본은 단일 국가의 표준적인 유형에 해당한다.

### 1-2 地方自治体の階層数

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

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

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

## 1-3 지방자치단체의 성격

### 1-3-1 민주적인 통치 주체

도도부현 및 시정촌은 단순히 국가의 행정구역으로 정해져 있는 것이 아니며, 중앙정부의 파견기관도 아니다. 각 지역을 기초로 그 지역에 거주하는 주민을 구성원으로 하여 해당 지역 내에서 행정을 수행하는 기능을 가진, 중앙정부와는 독립된 법인격을 지닌 존재이다. 또한 도도부현이나 시정촌은 지역 주민에 의해 민주적으로 선출된 대표가 권한을 행사하는 통치 주체이기도 하다.

### 1-3 地方自治体の性格

#### 1-3-1 民主的な統治主体

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

### 1-3-2 일반적 권한을 갖는 종합행정주체

일본의 지방자치제도는 지방자치단체의 권능에 대해 제한적 열거주의를 채택하지 않고, 포괄적 수권주의를 채택하고 있다. 즉, 지방자치법은 ‘보통 지방공공단체는 (중략) 지역에 관한 사무를 처리한다’고 규정하고 있으며, 법률상 ‘보통 지방공공단체’라고 불리는 도도부현 및 시정촌에 대해

#### 1-3-2 一般的権限を持つ総合行政主体

日本の地方自治制度は、地方自治体の権能について制限列举主義を採用せず、包括授權主義を採用している。すなわち、地方自治法は「普通地方公共団体は、・・・地域における事務を処理する。」と規定し、法律上「普通地方公共団体」といわれる都道府県及び市町村に対して、いずれも包括的な権能(一般的権限)を付与している。個別の法

각각 포괄적인 권능(일반적 권한)을 부여하고 있다. 개별 법률에 따라 수권된 권한에 더하여, 이 일반적 권한을 활용함으로써 도도부현 및 시정촌은 지역 내 종합행정주체로서 지역사회의 주민을 위해 필요한 다양한 활동을 수행하고 있다.

## 1-4 지방자치단체의 구역

지방자치단체의 구역은 연혁적인 것이다. 지방자치법은 1947년 법 시행 시점에 정해져 있던 도도부현 및 시정촌의 구역을 그대로 동일 법률의 적용을 받는 도도부현 및 시정촌의 구역으로 하였다. 또한, 그것은 보편적인 것이기도 하다. 일본의 국토는 모두 어느 하나의 시정촌 구역에 포함되어 있다. 나아가 각 시정촌의 구역은 모두 어느 하나의 도도부현 구역에 포함된다. 각 도도부현 간 및 각 시정촌 간에는 구역의 중복도 없고 공백 지역도 없다. 따라서 일본 국민은 반드시 하나의 도도부현에 속하며, 하나의 시정촌에 속하게 된다.

지방자치법에는 합병이나 경계 변경 등을 통해 지방자치단체의 구역을 변경하기 위한 규정이 마련되어 있다. 그러나 지방자치단체가 존재하지 않는 구역에 새롭게 지방자치단체를 설립하거나, 기존의 지방자치단체를 폐지하고 그 구역을 어떠한 지방자치단체에도 속하지 않는 구역으로 만드는 것은 상정되어 있지 않다.

## 1-5 지방자치단체의 규모 및 수

도도부현과 시정촌의 인구 및 면적은 다양하다. 도도부현은 인구 1,408 만 명을 넘는 도쿄도부터 53 만 명 규모의 돗토리현까지, 면적 8 만 km<sup>2</sup> 를 넘는 홋카이도부터 2,000km<sup>2</sup> 에 미치지 않는 가가와현까지, 규모가 서로 다른 47 개의 단체가 존재한다. 시정촌의 경우는 더욱 다양성이 크다. 인구 약 375 만 명인 요코하마시부터 156 명 규모인 도쿄도 아오가시마무라까지, 면적 약 2,177km<sup>2</sup>(도쿄도와 거의 동일 면적)인 기후현 다카야마시부터 약 3.47km<sup>2</sup>인 도야마현 후나하시무라까지, 이 모든 것이 시정촌이라는 지방자치단체에 해당한다.

도도부현의 수는 47 개로, 1888 년에 근대적인 자치 제도가 도입된 이래 변함없이 이어져 오고 있다. 도도부현의 구역은 8 세기의 고대 율령제 하에 마련된 지방행정단위를 기초로 하고, 1603 년부터의 에도 시대 각 번(藩)의 구역을 바탕으로 형성된 것이며, 역사적으로 형성된 일본인의 의식에 부합한다는 점에서 안정적이다.

시정촌의 수는 1888 년 근대적 자치 제도 도입 이래, 지속적으로 감소해 왔다. 먼저, 1889 년의 시제, 정촌제 시행에 앞서 시정촌 통합이 진행되어 당시 7 만여 개에 달하던 시정촌이 약 1 만 5 천 개로 재편되었다(메이지 대합병). 이어서 제 2 차 세계대전 후, 1953 년부터 1961 년에 걸쳐 정촌 합병촉진법 등에 따른 시정촌 합병이 추진되었으며, 이 기간 동안 약 1 만 개였던 시정촌 수가 약 3 분의 1 로 감소했다(쇼와 대합병). 그 결과, 시정촌의 행정력과 재정력이 강화되고 지방자치가 진전되었으며, 특히 이후 고도 경제성장에 따른 도시화에 대응하는데 기여하였다. 최근에는 지방분권의 추진과 어려운 지방재정 등의 배경 속에서 1999 년부터 이른바 ‘헤이세이 대합병’이 추진되어 1999 년 4 월 1 일 기준 3,229 개였던 시정촌이 2024 년 4 월 1 일 현재 1,718

律により授權された権限に加えて、この一般的権限を活用しながら、都道府県及び市町村は、地域における総合行政主体として、地域社会の住民のために必要とされる様々な活動を行っている。

## 1-4 地方自治体の区域

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

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

## 1-5 地方自治体の規模及び数

都道府県や市町村の人口や面積は、さまざまである。都道府県では、人口 1,408 万人を超す東京都から 53 万人の鳥取県まで、面積 8 万 km<sup>2</sup> を超す北海道から 2,000km<sup>2</sup> 足らずの香川県まで、規模の異なる 47 の団体がある。市町村となると、さらにバラエティーに富んでいる。人口約 375 万人の横浜市から 156 人の東京都青ヶ島村まで、面積約 2,177km<sup>2</sup> (東京都とほぼ同じ)の岐阜県高山市から約 3.47km<sup>2</sup>の富山県舟橋村まで、これらの全てが市町村という地方自治体である。

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

市町村の数は、1888 年の近代的自治制度導入の以来、減少が続いている。まず、1889 年の市制町村制の施行に先立って市町村の合併が行われ、当時 7 万余りあった市町村を約 1 万 5 千に再編した(明治の大合併)。次に、第 2 次世界大戦後、1953 年から 1961 年にかけて、町村合併促進法等に基づいて市町村合併が進められ、この間に約 1 万あった市町村数が約 3 分の 1 に減った(昭和の大合併)。その結果、市町村の行財政力が拡充し、地方自治の進展、特にその後の経済高度成長に伴う都市化への対応に役立った。近年では、地方分権の推進や厳しい地方財政等を背景に、1999 年からいわゆる「平成の大合併」が推進され、1999 年 4 月 1 日時点では 3,229 あった市町村が、2024 年 4 月 1 日現在では 1,718 まで減少している。

개로 감소하였다.

일본의 시정촌은 새로운 지방자치 제도의 도입과 지방분권의 진전에 따른 사무 권한의 확대, 또는 사회경제 발전에 따른 사무의 고도화·복잡화에 대응할 수 있는 행정·재정 역량을 확보하기 위해 끊임없이 그 규모를 확대해 온 것이다.

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

**인구 (2024년 1월 1일 현재)**

인구	도/도/부/현 수	인구	시 수	특별구 수	인구	정/촌 수
1000만명 이상	1	100만명 이상	11		5만명 이상	2
500만명 이상	8	50만명 이상	16	8	4만명 이상	17
300만명 이상	1	30만명 이상	44	5	3만명 이상	45
200만명 이상	6	20만명 이상	40	8	2만명 이상	73
100만명 이상	21	10만명 이상	147	1	1만명 이상	261
100만명 미만	10	5만명 이상	234	1	5천명 이상	229
		3만명 이상	177		1천명 이상	263
		3만명 미만	123		1천명 미만	36
계	47	계	792	23	계	926

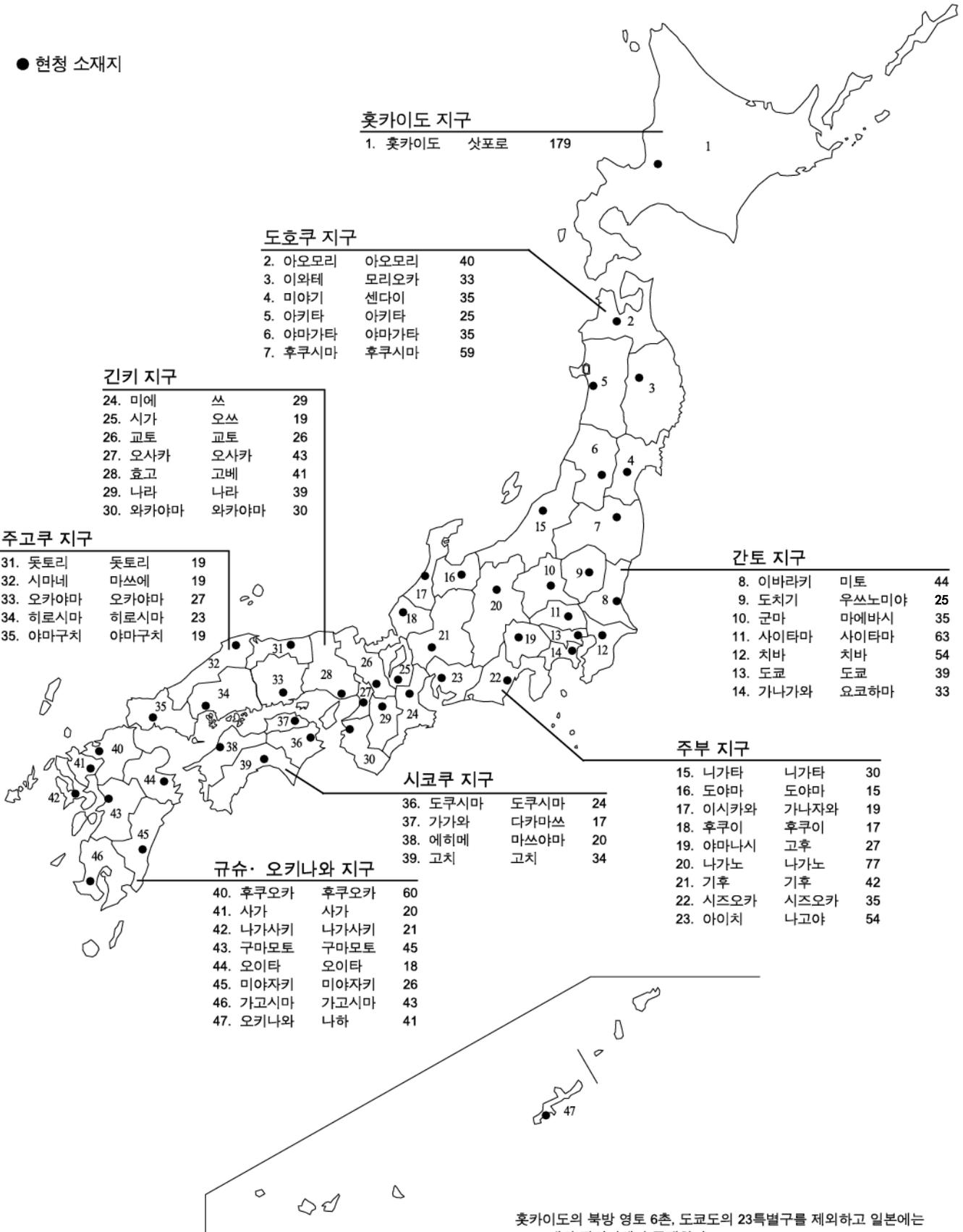
**면적(2025년 1월 1일 현재)**

면적	도/도/부/현 수	면적	시 수	특별구 수	정/촌 수
10,000km <sup>2</sup> 이상	7	1,000km <sup>2</sup> 이상	21		8
5,000km <sup>2</sup> 이상	21	500km <sup>2</sup> 이상	120		57
3,000km <sup>2</sup> 이상	13	300km <sup>2</sup> 이상	107		85
2,000km <sup>2</sup> 이상	4	200km <sup>2</sup> 이상	115		114
1,000km <sup>2</sup> 이상	2	100km <sup>2</sup> 이상	163		186
1,000km <sup>2</sup> 미만		50km <sup>2</sup> 이상	122	3	185
		25km <sup>2</sup> 이상	72	6	141
		25km <sup>2</sup> 미만	72	14	150
계	47	계	792	23	926

지방자치단체의 인구와 면적

도/도/부/현, 도/도/부/현청 소재지, 도/도/부/현별 기초 자치단체 수( (2025년 1월 1일 현재) )

● 현청 소재지



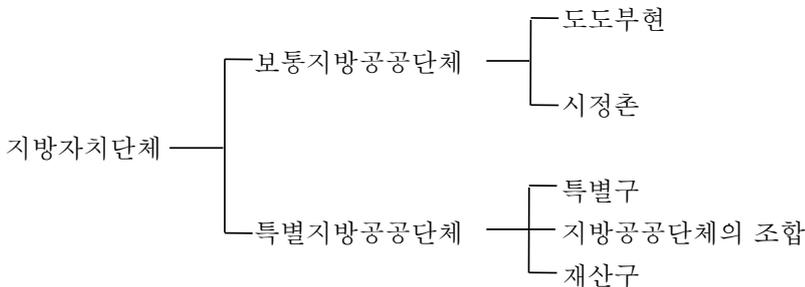
## 1-6 지방자치단체의 획일성

일본의 지방자치단체는 도도부현 및 시정촌 모두 인구나 면적 규모는 다양하지만, 기본적으로 각각 동일한 권한이 부여되어 있으며 동일한 사무를 처리하고 있다. 또 그 조직에 대해서도 헌법에 기초한 지방자치단체장의 직접 공선제 등 지방자치법 등 법률로 규정된 부분이 많다. 따라서 일본의 지방자치단체는 그 조직 및 행정 운영 양면에서 획일성이 강하다.

이는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대해서도 국가가 실시하는 행정서비스와 마찬가지로 전국 어느 지역에서나 동일한 내용과 수준을 확보해야 한다는 견해가 강하게 작용하고 있기 때문이다. 지방자치단체 간 인구 규모나 재정력 등에 큰 차이가 있음에도 불구하고, 획일적인 제도를 통해 동일 수준의 행정서비스를 제공하기 위해서는 당연히 지방자치단체 간의 재정 조정이 필요하다. 이를 위해 국세의 일정 비율을 재정력에 따라 지방자치단체에 배분하는 지방교부세 제도가 마련되어 있다.

## 1-7 지방자치단체의 종류

현행 지방자치법상, 지방자치단체는 보통지방공공단체와 특별지방공공단체의 두 종류로 구분된다. 보통지방공공단체는 도도부현과 시정촌이다. 특별지방공공단체는 특별구, 지방공공단체의 조합, 재산구의 세 종류가 있다.



지방자치단체의 분류

### 1-7-1 보통지방공공단체

보통지방공공단체는 그 조직, 사무, 권한 등이 일반적인 성격을 가지며, 존재 자체가 보편적이기 때문에 지방자치단체의 전형적인 형태라고 할 수 있다는 점에서 이 명칭이 붙여졌다. 헌법상 지방자치 보장의 대상이 되는 자치단체로서, 도도부현과 시정촌이 이에 해당한다.

현행 지방자치제도상, 일본 전역은 모두 도도부현으로 구분되며, 각 도도부현은 다시 전부 시정촌으로 나뉘는 이중 구조를 이루고 있다.

또한, 시(市)는 일반 시 외에 보다 큰 권한을 가지는 정령시, 중핵시 및 시행시(施行時)특례시가 존재한다.

#### ① 도도부현(都道府縣)

도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역지방자치단체이며, 현재

## 1-6 地方自治体の画一性

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

これは、地方自治体が提供する行政サービスについても、国が行う行政サービスと同様に、全国どの地域にあっても同じ内容・水準を確保すべきだという考え方が強いことが一因となっている。地方自治体間に、その人口規模や財政力等に大きな違いがある中で、画一的な制度により同水準の行政サービスを提供するためには、当然のことながら地方自治体間の財政調整が必要となってくる。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。

## 1-7 地方自治体の種類

現行地方自治法上、地方自治体は、普通地方公共団体と特別地方公共団体の2種類に分けられている。普通地方公共団体は、都道府県と市町村である。特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合、財産区の3種類である。

### 1-7-1 普通地方公共団体

普通地方公共団体は、その組織、事務、権能等が一般的性格を持ち、かつ、その存在が普遍的であるため、地方自治体の典型的なものであることから、この名前がある。憲法上の地方自治の保障の対象となる地方自治体であり、都道府県と市町村がこれにあたる。

現行地方自治制度上、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。

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

#### ① 都道府県

都道府県は、市町村を包括する広域的な地方自治体で、現在、全国に47ある。

전국에 47 개가 있다.

도(都)는 도쿄도 하나이다. 도쿄도는 일본의 수도이며, 특별 구 제도 등 도(道), 부(府), 현(縣)과는 다른 제도를 갖추고 있다.

도(道)도 홋카이도 하나뿐이다. 부(府)는 교토부와 오사카부로 두 곳이다. 그 외는 모두 현(縣)이다. 이러한 도(道), 부(府), 현(縣)이라는 명칭의 차이는 역사적 연혁에 의한 것이며, 도부현 간 제도적인 차이는 없다.

## ② 시정촌(市町村)

시정촌은 주민의 생활과 가장 밀접한 사무를 수행하는 기초 지방자치단체이며, 2024 년 4 월 1 일 기준 전국에 1,718 개의 시정촌(792 시, 743 정, 183 촌)이 있다.

시정촌 중 시가 되기 위해서는 인구 5 만 명 이상(헤이세이 대합병 시에는 인구 요건이 3 만 명으로 완화됨)이어야 하며, 도시적인 형태를 갖추는 등의 요건을 충족해야 한다.

정, 촌이라는 구역은 통상 ‘군(郡)’이라는 구역에 속한다. 그러나 군은 단순한 지리적 명칭에 불과하며, 어떠한 행정적 기능도 갖지 않는다. 정과 촌의 차이는 정이 촌에 비해 도시적인 형태를 갖추고 있으며, 상공업 등 도시적 직업에 종사하는 인구가 많다는 점에 있으며, 사무의 범위에는 차이가 없다.

## ③ 도도부현과 시정촌의 관계

도도부현과 시정촌은 서로 독립된 지방자치단체이며, 양자 간에 제도상 상하관계는 없다. 다만, 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역지방자치단체이며, 반면 시정촌은 주민 생활과 밀접하게 관계된 기초지방자치단체라는 성격상의 차이로 인해, 처리하는 사무에 차이가 있다. 또한 도도부현은 광역적 관점에서 다양한 분야에 걸쳐 시정촌에 대해 지도·자문하거나, 인허가 등의 사무를 수행하는 경우가 있다.

## ④ 정령지정도시(政令指定都市)

일본의 대도시 제도는 정령지정도시이다. 지방자치법은 정령으로 지정된 인구 50 만 명 이상의 시를 정령지정도시로 규정하고 있다. 그러나 실제로는 지정 당시 인구가 100 만 명 이상이거나, 지정 당시에는 100 만 명 미만이라도 장래에 100 만 명 이상이 될 것으로 전망되는 경우에는 80 만 명(헤이세이 대합병 시에는 이 요건이 70 만 명으로 완화됨) 이상의 시가 정령시로 지정되어 있다. 2024 년 4 월 1 일 현재 오사카시, 나고야시, 교토시, 요코하마시, 고베시, 기타큐슈시, 삿포로시, 가와사키시, 후쿠오카시, 히로시마시, 센다이시, 지바시, 사이타마시, 시즈오카시, 사카이시, 니가타시, 하마마쓰시, 오카야마시, 사가미하라시, 구마모토시의 총 20 개의 시가 지정되어 있다.

정령지정都市는 사무 배분상, 사회복지, 공중보건, 도시계획 등의 분야에 있어 도부현 수준의 권한을 가지며, 개별 법률에 따라 국도 관리, 의무교육 등의 분야에서도 동일한 권한을 인정받고 있다. 또한 정령지정도시 내부에는 행정구가 설치된다.

## ⑤ 중핵시(中核市)

인구 20 만 명 이상의 요건을 충족하고 정령에 의해 지정된 시를 중핵시라고 한다. 2024 년 4 월 1 일 현재 62 개 시가 지정되어 있다.

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

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

## ② 市町村

市町村は、住民の生活に最も身近な事務を行う基礎的な地方自治体で、2024年4月1日現在、全国には1,718の市町村(792市、743町、183村)がある。

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

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

## ③ 都道府県と市町村の関係

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

## ④ 政令指定都市

日本における大都市制度が政令指定都市である。地方自治法は、政令で指定する人口50万人以上の市を政令指定都市と規定している。しかし実際は、指定時の人口が100万人以上か、指定時には100万人以上でなくても将来100万人以上になることが見込まれる場合には、80万人(平成の大合併では、この人口要件は70万人に緩和された)以上の市が政令市に指定されている。2024年4月1日現在、大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市・北九州市・札幌市・川崎市・福岡市・広島市・仙台市・千葉市・さいたま市・静岡市・堺市・新潟市・浜松市・岡山市・相模原市・熊本市の計20市が指定されている。

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

## ⑤ 中核市

人口が20万人以上の要件を満たし政令で指定する市を中核市という。2024年4月1日現在62市が指定されている。

중핵시는 보건소를 설치할 수 있으며, 정령지정도시가 처리할 수 있는 사무 중 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일괄적으로 처리하는 것이 더 효율적인 사무를 제외한 사무를 처리할 수 있다.

⑥ 시행시특례시(施行時特例市)

2015년 4월 1일, 특례시(인구가 20만 명 이상이라는 요건을 충족하여 정령에 의해 지정된 시) 제도가 폐지되었으나, 폐지 시점에 특례시였던 시를 시행시특례시라고 한다. 2024년 4월 1일 현재 23개 시가 지정되어 있다.

중핵시에 권한이 이양된 사무 중, 시행시특례시가 처리하는 것보다 도도부현이 일괄적으로 처리하는 것이 더 효율적인 사무를 제외한 사무가 시행시특례시에 이양되어 있다. 그 예로 도시계획법에 따른 개발행위 허가 등을 들 수 있다.

1-7-2 특별지방공공단체

특별지방공공단체는 그 구역과 조직, 권능 등이 특수하며 존재 자체가 보편적이지 않기 때문에 이러한 명칭이 붙여졌다. 지방자치법은 특별구, 지방자치단체조합, 재산구의 세 종류를 특별지방공공단체로 규정하고 있다.

① 특별구

특별구란 도쿄도의 구(예: 지요다구, 신주쿠구 등)를 가리키며, 현재 23개의 특별구가 존재한다.

특별구가 수행하는 사무는 일반 시에 비해 다소 범위가 좁지만, 거의 동일하다. 일반 시와 다른 부분은 예를 들어, 소방이나 상하수도 등이 있으며, 이러한 사무는 도쿄도가 담당하고 있다.

특별구의 구청장 및 구의회 의원은 직접 공선에 의해 선출된다.

② 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 특정 사무에 대해 지방자치단체가 단독으로 처리하는 것보다 공동으로 처리하는 편이 능률적이고 합리적인 경우, 해당 사무를 처리하기 위해 두 개 이상의 지방자치단체가 공동으로 설치하는 조직이다.

지방자치단체조합에는 다음 두 종류가 있다.

- (a) 일부사무조합: 쓰레기 처리나 소방 등과 같은 사무를 시정촌이 공동으로 처리하기 위해 설치한다.
- (b) 광역연합: 광역에 걸친 사무에 대해 광역 계획을 수립하여 종합적·계획적으로 처리하기 위해 설치한다.

③ 재산구

재산구는 시정촌 내의 일부 구역이 재산이나 시설을 소유하고 있는 경우, 이를 관리하기 위해 설치하는 특별지방공공단체이다. 재산 관리라는 특별한 목적을 위해서만 설치되는 지방자치단체이며, 도시 지역에는 거의 존재하지 않으며, 농산촌에 다수 분포한다.

재산구가 소유한 재산으로는 산림이 가장 많으며 용수로, 늪지, 모지, 택지, 논밭, 온천 등 여러 가지가 있다.

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

⑥ 施行時特例市

2015年4月1日に特例市(人口が20万人以上の要件を満たし、政令で指定していた市)の制度が廃止されたが、廃止の時点で特例市であった市のことを施行時特例市という。2024年4月1日現在、23市が指定されている。

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

1-7-2 特別地方公共団体

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

① 特別区

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

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

特別区における区長及び区議会の議員は、直接公選により選ばれる。

② 地方自治体の組合

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

地方自治体の組合には、以下の2種類がある。

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

③ 財産区

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

財産区の所有する財産には、山林が最も多く、用水路、沼地、墓地、宅地、田畑、温泉等様々なものがある。

## 1-8 지방자치단체의 조직

### 1-8-1 지방자치단체의 기관

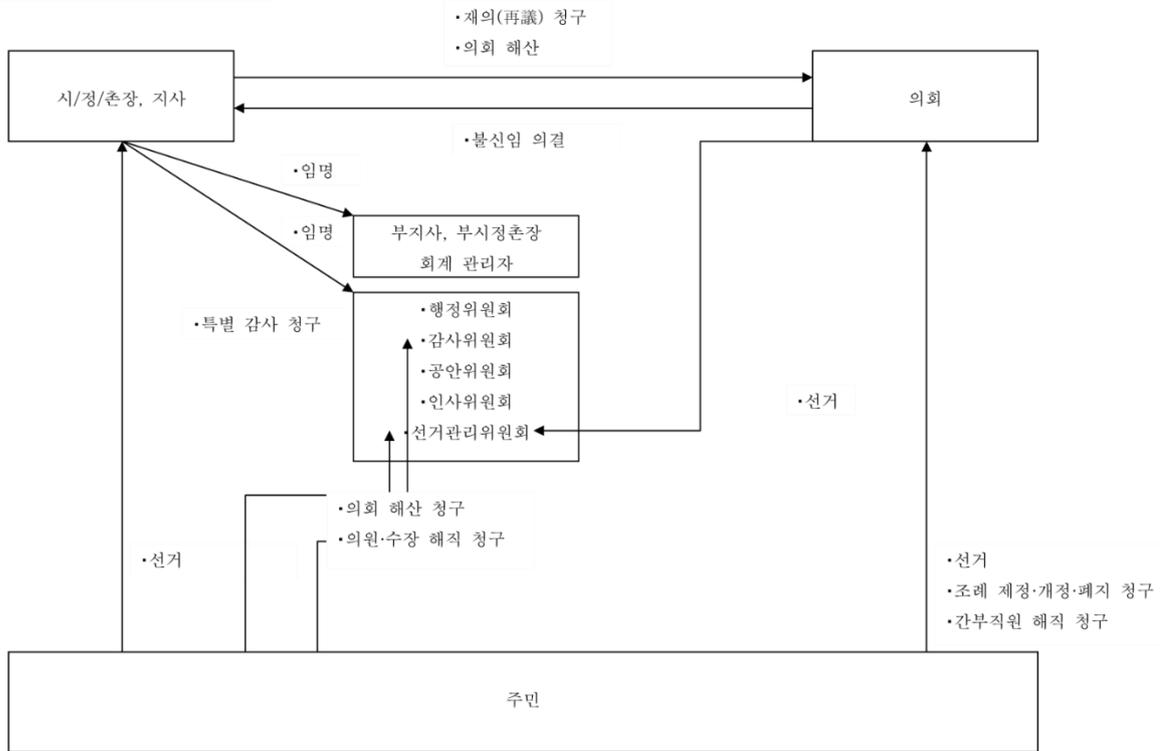
지방자치단체(보통지방공공단체)의 기관은 크게 나누어 두 종류가 있다.

그중 하나는 '의결기관'이다. 지방자치단체의 예산이나 조례를 정하는 등, 해당 단체로서 의사를 결정한다. 도도부현이나 시정촌의 의회가 이에 해당한다.

다른 하나는 '집행기관'이다. 의결기관에서 결정된 사항을 실제로 집행하는 기관이다. 도도부현 지사와 시정촌장, 그 외 각종 행정위원회가 이에 해당한다.

일본의 지방자치제도는 '수장주의(대통령제)'를 채택하고 있다. 지방자치단체의 의회 의원과 장(도도부현 지사, 시정촌장)은 모두 주민의 직접선거로 선출되며, 양자는 서로 독립적이고 대등한 입장에서 상호 견제하면서 각자의 직무를 수행함으로써, 민주적인 지방행정이 이루어지도록 구성되어 있다.

또한, 집행기관에 대해서는 '다원주의'를 채택하고 있다. 즉, 한 기관에 권한이 집중되는 것을 피하고, 여러 기관에 권한을 분산시켜 각각이 독립적으로 사무를 처리함으로써 민주적인 행정이 이루어지도록 설계되어 있다. 그에 따라 집행기관은 장 외에 장으로부터 독립된 지위와 권한을 가지는 합의제 행정위원회가 설치되어 있다. 행정위원회의 예로는 교육위원회,公安위원회, 선거관리위원회 등이 있으며, 각 분야에서 행정 집행에 대한 책임을 지고 있다.



지방자치단체의 조직

### 1-8-2 지방자치단체의 의회

지방자치단체의 의회는 주민이 직접선거를 통해 선출한 의원으로 구성되는 합의제 기관으로서 지방자치단체의 의사를 결정

## 1-8 地方自治体の組織

### 1-8-1 地方自治体の機関

地方自治体(普通地方公共団体)の機関には、大きく分けて2つの種類がある。

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

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

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

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

### 1-8-2 地方自治体の議会

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

하는 기관이다.

① 의원의 선거 및 지위

지방자치단체의 의회 의원으로 선출되기 위해서는 일본 국민으로 만 25 세 이상이며, 선거가 실시되는 지방자치단체 의회 의원의 선거권을 보유하고 있어야 한다. 의원의 임기는 4 년이다. 단, 의회의 해산이나 사직 등 일정한 사유로 인해 임기 중 이더라도 그 신분을 상실할 수도 있다.

의원은 국회의원, 다른 지방자치단체의 의원, 지방자치단체의 장 및 상근 직원 등 의원으로서의 직무 수행에 지장을 초래하거나 직무 상호 간에 제도상 모순을 일으키는 직과 겸직이 금지되어 있다. 또한, 의원의 직무 수행의 공정성을 보장하기 위해 해당 지방자치단체와 청부 관계에 놓이는 것도 금지되어 있다.

또 의회의 의원 정수는 각 지방자치단체의 조례에 따라 정하도록 되어 있다.

② 의회의 권한

지방자치단체의 중요한 사항에 대해 지방자치단체로서의 의사를 결정하기 위한 의회의 권한으로 의결권이 있다. 의회가 의결해야 할 사항은 법률 및 조례로 정해진다. 그중에서도 특히 중요한 것은 조례의 제정, 개정, 폐지와 예산의 의결이 있다.

의결권 외에 의회의 권한으로는 선거권(의장 및 부의장 선거, 선거관리위원의 선거), 검사권(지방자치단체의 사무에 관한 서류 등을 검열하고, 장 및 기타 집행기관에 보고를 청구하여 사무의 관리, 의결의 집행 및 수입·지출 등을 검사하는 권한), 조사권(지방자치단체의 사무에 관해 조사하고 필요시 선거인 및 기타 관계인의 출석·증언, 기록 제출을 청구하는 권한) 등이 있다.

③ 의회의 운영

의회를 소집하는 권한은 장에게 있다. 또한, 의장은 의회 운영위원회의 의결을 거쳐 회의에 부의할 사건을 제시하고, 장에 대해 임시회를 소집할 수 있다. 또한 의원 정수의 4 분의 1 이상인 자는 회의에 부의할 사건을 제시하고, 마찬가지로 장에 대해 임시회를 소집할 수 있다. 이러한 청구가 있었을 경우, 장은 청구를 받은 날부터 20 일 내에 임시회를 소집해야 하며 장이 소집 청구에 응하지 않을 경우에는 의장이 소집한다.

의회의 회기에는 정례회와 임시회가 있다. 정례회는 조례에서 정한 횟수만큼 정기적으로 열리는 회의로, 모든 안건을 심의할 수 있다. 임시회는 필요할 때 수시로 열리는 회의이며, 사전에 공시된 안건만 심의한다. 단, 조례로 정하는 바에 따라 정례회와 임시회의 구분을 두지 않고, 회기를 1 년으로 정하는 연간 회기로 운영할 수 있다.

의회에 대한 의안 제출권은 의원뿐만 아니라 장도 가지고 있다. 또한, 의안의 내용에 따라 제출권이 의원 또는 장에게 전속되는 경우도 있다(예를 들어 예산안의 제출권은 장에게 전속).

定する機関である。

① 議員の選挙及び地位

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

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

なお、議会の議員定数は、各地方自治体の条例により定めることとしている。

② 議会の権限

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

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

③ 議会の運営

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

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

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



교토부(京都府) 의회

### 1-8-3 지방자치단체장

#### ① 장의 선거 및 지위

지방자치단체의 집행기관 중 가장 중요한 것은 지방자치단체의 장(도도부현의 경우는 지사, 시정촌의 경우는 시정촌장이라 불린다)이다.

지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체를 대표하는 기관이며, 주민의 직접선거를 통해 선출된다. 임기는 4년이다. 지방자치단체의 장은 국회의원이거나 지방자치단체의 의회 의원 및 상근 직원과의 겸직이 금지되어 있다. 또한, 해당 지방자치단체와 청부 관계에 있는 자가 되는 것도 허용되지 않는다. 그 이유는 의회 의원의 경우와 마찬가지로이다.

#### ② 장의 권한

지방자치단체의 장은 지방자치단체의 사무 전반에 대해 종합적인 통일성을 확보하고, 외부에 대해서는 해당 지방자치단체를 대표하는 권한을 가지고 있다. 따라서 장은 집행기관으로서 다른 집행기관인 행정위원회보다 우월적인 지위에 있으며, 예산 편성 및 집행 등을 통해 집행기관 전체를 통괄하고 있다.

장이 가지는 권한 중 중요한 것으로는 규칙제정권, 예산편성권, 의안제안권 및 직원 임면권이 있다. 장은 지방자치단체의 의회 및 행정위원회에 속하는 것을 제외하고 지방자치단체의 사무 전체를 집행한다. 그러나 이러한 광범위한 사무를 장이 전부 직접 수행하는 것은 물론 아니다. 실제 사무 집행에 있어서는 부지사(시정촌의 경우는 부시장·부정장·부촌장) 및 그 외 다수의 직원이 장에 의해 임명되고, 장 밑에 설치된 부, 과 및 계 등의 조직에 배속되어 각각 정해진 사무를 집행하고 있다.

(写真提供 : 京都府)

### 1-8-3 地方自治体の長

#### ① 長の選挙及び地位

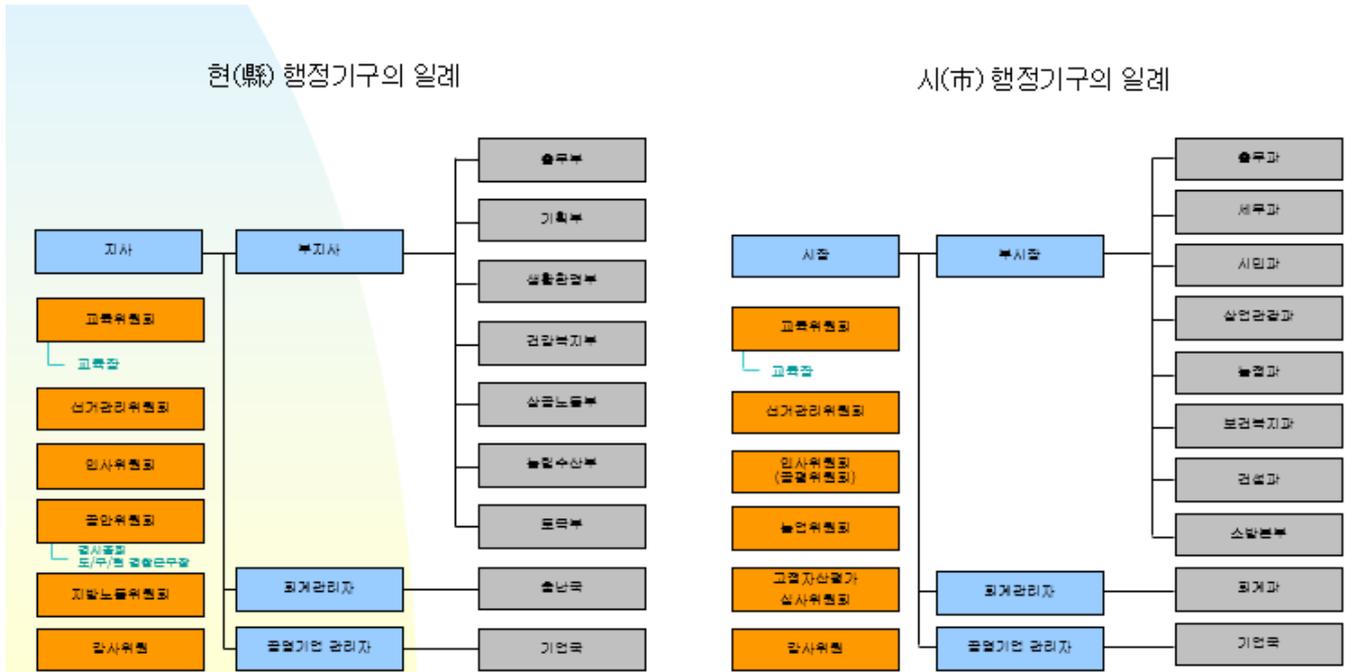
地方自治体の執行機関のうち、最も重要なものは地方自治体の長(都道府県の場合は知事、市町村の場合は市町村長と呼ばれる)である。

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

#### ② 長の権限

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

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



전형적인 현과 지방자치단체의 조직

1-8-4 행정위원회

앞서 서술한 바와 같이, 다원주의적 사고에 입각하여 지방자치단체에는 장 외에 행정위원회가 설치되어 있으며, 각자의 권한을 분장하여 사무를 수행하고 있다.

그 주요사항은 다음과 같다.

① 교육위원회

교육장 및 교육위원은 지방자치단체의 장이 의회의 동의를 얻어 임명한다. 교육장의 임기는 3년, 교육위원의 임기는 4년이다. 도도부현 및 시정촌에는 각각 교육위원회를 둔다.

교육위원회는 학교 및 기타 교육기관의 설치와 관리, 교직원의 임명 등 교육에 관한 사무 및 학술·문화에 관한 사무를 책임지며, 이를 집행할 권한을 가진다.

② 공안위원회

도도부현에 공안위원회를 둔다(시정촌에는 설치되지 않는다). 위원은 도도부현의 지사가 의회의 동의를 얻어 임명하며, 임기는 3년이다.

공안위원회 산하에는 도부현(道府縣)의 경우 도부현 경찰본부를, 도에는 경시청을 두고 지역의 경찰 행정을 집행한다.

③ 선거관리위원회

도도부현 및 시정촌에는 각각 선거관리위원회를 둔다. 위원은 의회에서 선거권을 가진 자 중에서 선거를 통해 선출되며, 임기는 4년이다.

선거관리위원회는 해당 지방자치단체의 장 및 의회 의원의 선거를 관리·집행할 뿐만 아니라, 국회의원 선거 사무도 수행한다. 또한, 시정촌 선거관리위원회에서는 해당 시정촌이 속한 도도부현의 지사 및 의회 의원의 선거 사무도 관장한다.

1-8-4 行政委員会

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

その主なものは、以下のとおりである。

① 教育委員会

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

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

② 公安委員会

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

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

③ 選挙管理委員会

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

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

### 1-8-5 장과 의회의 관계

앞서 서술한 바와 같이, 일본의 지방자치제도는 ‘수장주의(대통령제)’를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체의 장과 의회 간에 권한이 분립되며, 상호 견제하며 균형과 조화를 통해 민주적인 지방행정을 확보하는 구조가 마련되어 있다.

이러한 견제와 균형의 구조에 대해 주요 사항은 다음과 같다.

#### ① 지방자치단체장에 대한 불신임과 의회 해산

지방자치단체에서 장과 의회의 대립이 지속되어 양자의 조정이 이루어지지 않을 경우, 의회는 장에 대한 불신임 결의를 할 수 있다. 의회가 장에 대한 불신임 결의를 하기 위해서는 의원수의 3분의 2 이상이 출석하고, 출석 의원의 4분의 3 이상의 동의를 필요하다.

장에 대한 불신임안이 가결된 경우, 장은 대항 수단으로서 의회를 해산할 수 있다. 이는 장과 의회 간의 대립이 지속되어 양자의 조정이 불가능할 때, 최종적으로 주민 선거에 의한 공정한 판단을 바탕으로 사태의 해결을 도모하려는 것이다.

의회가 장에 대한 불신임안을 가결한 경우, 장이 일정 기간(10 일간)이 지나도 의회를 해산하지 않으면 장은 자동적으로 지방자치단체장으로서의 지위를 상실하게 된다.

또한, 장이 의회를 해산한 후 최초로 소집된 의회에서 다시 장에 대한 불신임 결의(이 경우는 의원수의 3분의 2 이상 출석, 출석 의원 과반수의 동의로 가능)가 이루어진 경우에는 장은 더 이상 해산권으로 대항할 수 없으며, 의장으로부터 불신임 결의가 있었다는 통지를 받은 날을 기준으로 해직된다.

#### ② 지방자치단체장의 재의(거부권)

지방자치단체장에게는 의회의 의결 등을 거부하고, 다시 의회의 심의를 요구할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 이에 대해서는 통상의 재의(일반적 거부권)와 의회의 위법 의결이나 선거에 대한 재의(특별 거부권)가 있다. 전자의 재의는 장이 의회의 의결에 대해 이의가 있는 경우에 행사되는 것이며, 그 행사는 장의 재량에 맡겨져 있다. 또한, 의회에서 재의결(조례의 제정 또는 개정·폐지나 예산에 관한 사항은 출석 의원의 3분의 2 이상의 동의가 필요)된 경우에는 해당 의결은 확정된다. 후자의 재의는 위법행위를 회피하기 위한 수단으로 마련되어 있는 것으로 장에게 의무화하고 있다.

#### ③ 전결처분

전결처분은 본래 의회가 의결·결정해야 할 사항에 대해 일정한 경우에 장이 의회를 대신하여 그 권한을 행사하는 것이다. 전결처분에는 두 종류가 있다. 하나는 의회와 장의 조정 수단으로서의 전결처분으로, 의회가 성립되지 않거나 의회가 의결해야 할 사건을 의결하지 않을 경우에 장이 의회를 대신하여 그 권한을 행사하는 것이다. 다른 하나는 지방자치단체의 행정 집행의 능률화를 도모하기 위해, 의회의 권한에 속하는 경미한 사항에 대하여 의회가 사전에 결정을 장에게 위임하여 그 권한을 행사하는 것이다.

### 1-8-5 長と議会の関係

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

その牽制と均衡の仕組みについて、主なものを挙げると以下のとおりである。

#### ① 地方自治体の長の不信任と議会の解散

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

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

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

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

#### ② 地方自治体の長の再議（拒否権）

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

#### ③ 専決処分

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

## 1-9 지방자치단체가 처리하는 사무

### 1-9-1 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담

1999년 7월에 제정된 ‘지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률’(지방분권일괄법)에 따라 지방자치법의 대대적인 개정이 이루어졌으며, 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확하게 분담되었다. 개정된 동 법에 따라 지방자치단체는 지역에서의 행정을 자주적·종합적으로 실시하는 역할을 널리 담당하게 되었다. 한편, 중앙정부는 ①국제사회에서의 국가 존립에 관계되는 사무, ②전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제반 활동에 관한 사무, ③전국적인 규모 또는 관점에서 추진해야 하는 시책·사업 실시 등을 수행하게 되었다. 중앙정부의 역할은 한정적으로 파악하고, 주민과 밀접한 행정은 가능한 한 지방자치단체에 맡긴다는 방침이 정해진 것이다.

### 1-9-2 기관위임사무제도의 폐지

또한, 지방분권일괄법에 따라 기관위임사무제도가 폐지되었다. 기관위임사무제이란 지방자치단체의 장이 법률에 의해 각 정부 부처가 관장하는 사무를 해당 부처의 파견기관으로서 관리·집행하는 제도이다. 이 제도는 일본의 중앙집권형 행정시스템의 핵심 부분을 구성하는 것으로 여겨져 왔으나, 사무 처리의 책임 소재를 불명확하게 할 뿐만 아니라, 지방자치단체를 국가의 하급 행정기관으로 취급하는 것이라는 비판이 종래부터 제기되어 왔다.

지방분권일괄법에 따라 지방자치법이 개정되면서 이 기관위임사무제도는 폐지되었으며, 지방자치단체가 처리하는 사무는 종래에 기관위임사무로 간주되어 왔던 것을 포함하여 모두 지방자치단체의 사무가 되었다.

### 1-9-3 자치사무와 법정수탁사무

지방자치단체의 사무는 ‘자치사무’와 ‘법정수탁사무’의 두 종류로 나뉜다. 이 중 법정수탁사무는 법률 또는 정령에 근거하여 지방자치단체가 처리하는 사무 중, 정부가 본래 수행해야 할 역할에 해당하며, 정부 차원에서 적절한 처리를 확보할 필요가 있다고 판단하여 법률 또는 정령으로 정해진 사무이다. 구체적으로는 여권 교부, 국도 관리, 국가 지정 통계에 관한 사무 등이 있다. 자치사무는 법정수탁사무를 제외한 지방자치단체가 처리하는 모든 사무이다.

법정수탁사무와 자치사무의 차이는 전자가 후자에 비해 국가의 관여가 더 강하게 인정된다는 점이다.

### 1-9-4 도도부현과 시정촌의 사무 배분 원칙

지방자치법에 따라 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역지방자치단체로서 광역사무, 시정촌에 관한 연락 조정 사무 및 시정촌에 대한 보완 사무를 처리한다고 규정되어 있다. 또한, 시정촌은 기초지방자치단체로서 도도부현이 처리하는 것 이외의 사무를 처리하도록 되어 있다. 이는 ‘시정촌 우선 원칙’을 정한 것이다.

## 1-9 地方自治体の処理する事務

### 1-9-1 国と地方自治体の役割分担

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

### 1-9-2 機関委任事務制度の廃止

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

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

### 1-9-3 自治事務と法定受託事務

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

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

### 1-9-4 都道府県と市町村の事務配分の原則

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

앞서 서술한 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담도 함께 고려하면, 사무 배분에 있어서 가능한 것은 우선 시정촌에, 다음으로 도도부현에, 그리고 지방자치단체가 할 수 없는 일을 최종적으로 중앙정부에 배분하는 것이다. 이는 ‘보완성 원리’와 유사한 견해라고 할 수 있다.

그러나 실제 중앙정부, 도도부현 및 시정촌 간의 사무 배분에 있어서는 사무 분야별로 각 단계에 배분되어 완결되는 것이 아니라, 동일한 분야의 사무가 각 단계에서 기능적으로 분담되어 있는 경우가 많다. 일본의 지방자치체도는 사무 배분에 대해서는 ‘분리형’이 아니라 ‘융합형’이 채택되고 있는 것이다.

### 1-9-5 도도부현 및 시정촌이 처리하는 사무

① 도도부현이 처리하는 사무에는 다음과 같은 것이 있다.

- (a) 광역 사무(예: 도도부현 도로, 항만, 산림보호 및 치수, 보건소, 직업훈련, 경찰)
- (b) 시정촌에 관한 연락 조정 사무(예: 시정촌의 조직·운영의 합리화에 관한 자문·권고·지도)
- (c) 시정촌에 대한 보완 사무(예: 고등학교, 박물관, 병원)

② 시정촌이 처리하는 사무에는 다음과 같은 것이 있다.

- (a) 주민 생활의 기초에 관한 사무(예: 호적, 주민등록, 주거 표시)
- (b) 주민의 안전 및 건강 확보에 관한 사무(예: 소방, 쓰레기 처리, 상수도, 하수도)
- (c) 주민의 복지에 관한 사무(예: 생활보호(시의 관할구역), 개호보험, 국민건강보험)
- (d) 마을만들기에 관한 사무(예: 도시계획, 시정촌 도로, 공원)
- (e) 각종 시설의 설치 및 관리에 관한 사무(예: 공민관, 시민회관, 보육원, 초·중학교, 도서관)

이 외에도 도도부현이나 시정촌은 많은 사무를 처리하고 있다. 중앙정부가 담당하는 외교, 방위, 통화 및 사법 등의 사무를 제외한 모든 내정 분야에 걸쳐 있다고 해도 과언이 아니다.

따라서 일본 지방자치단체의 재정 규모는 크다. 최종 지출 기준으로 보면, 지방자치단체 전체의 재정 규모는 중앙정부의 재정 규모를 상회하고 있다. 수입(조세)에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체 전체의 세원 배분은 3 : 2 로 중앙정부 쪽이 크지만, 지방교부세 및 국고지출금 등에 의해 중앙정부에서 지방자치단체로의 대규모 재정 이전이 있기 때문에 지출 단계에서 중앙정부와 지방자치단체 전체의 비율은 2 : 3 정도가 된다. 또한, 도도부현과 시정촌의 재정 규모는 거의 동일한 수준이다.

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

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

### 1-9-5 都道府県及び市町村の処理する事務

① 都道府県が処理する事務は、以下のようなものがある。

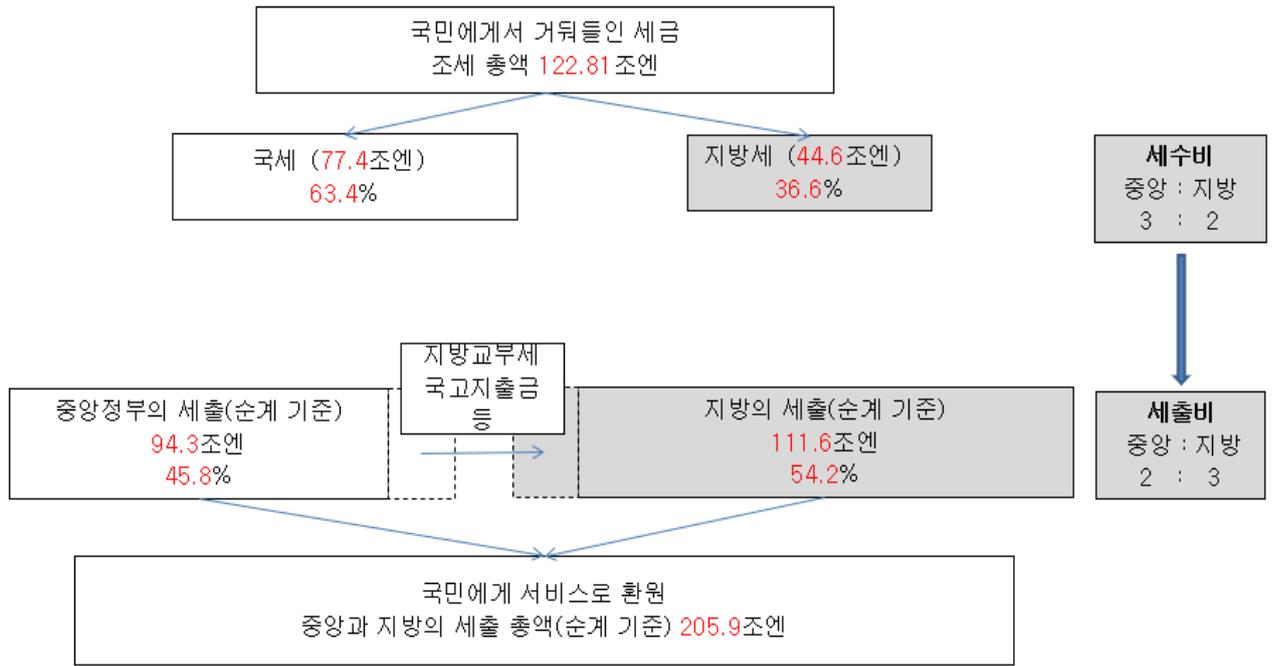
- (a) 広域事務(例: 都道府県道、港湾、治山治水、保健所、職業訓練、警察)
- (b) 市町村に関する連絡調整事務(例: 市町村の組織・運営の合理化に関する助言・勧告・指導)
- (c) 市町村に対する補完事務(例: 高等学校、博物館、病院)

② 市町村が処理する事務は、以下のようなものがある。

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

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

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



중앙과 지방의 자원 배분(2023년도)

### 1-10 지방자치단체의 입법권

헌법 제 94 조는 ‘지방공공단체는 (중략) 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있으며, 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있다. 이에 따라 지방자치법에서는 지방자치단체가 제정할 수 있는 법 형식으로 조례와 규칙의 두 종류를 인정하고 있다.

#### ① 조례

조례는 지방자치단체의 의회가 그 의결에 따라 해당 지방자치단체의 사무에 관하여 제정하는 것이다.

##### (a) 조례의 제정 범위

지방자치단체는 해당 단체의 모든 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

##### (b) 조례의 효력

조례는 국가의 법령과 함께 국내 법질서의 일부를 구성하는 것이나, 헌법을 비롯한 국가의 법령에 위반되는 조례는 그 위반 한도 내에서 무효로 간주된다.

조례는 지방자치단체라는 지역사회의 법으로서, 그 효력이 미치는 범위는 원칙적으로 해당 지방자치단체의 구역 내로 한정되며 그 구역 밖에는 미치지 않는다.

지방자치단체가 사람들에게 의무를 부과하거나 그 권리를 제한하려면 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고, 반드시 조례에 따라야 한다. 또한, 조례에는 그 실효성을 담보하기 위하여 벌칙을 규정할 수 있다.

#### ② 규칙

규칙은 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무에 관하

### 1-10 地方自治体の立法権

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

#### ① 条例

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

##### (a) 条例の制定範囲

地方自治体は、当該団体の全ての事務に関し条例を制定することができる。

##### (b) 条例の効力

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

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

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

#### ② 規則

規則は、地方自治体の長が、その権限に属する事務に関し制定する。地方自治体の長は、法令に反し

여 제정하는 것이다. 지방자치단체의 장은 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 규칙을 제정할 수 있다. 규칙의 효력은 조례와 마찬가지로 국가 법령의 하위에 위치한다. 또한, 조례와 규칙이 상충하는 경우에는 조례를 우선한다. 규칙의 효력이 미치는 범위는 조례와 마찬가지로 원칙적으로 해당 지방자치단체의 구역 내로 한정된다.

교육위원회 등의 행정위원회도 법률이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

## 1-11 주민의 권리(직접참정제도)

일본의 지방자치제도는 간접민주제를 원칙으로 하며, 주민에게 의회 의원 및 장에 대한 선거권 및 피선거권을 인정하고 있으나, 간접민주제를 보완하기 위한 목적으로 몇 가지 직접참정 제도를 인정하고 있다.

### 1-11-1 직접 청구

직접 청구는 유권자가 일정 수 이상의 서명을 모아 지방자치단체의 장이나 의회에 대해 조례의 제정·개정·폐지, 사무 감사, 의회 해산 및 의원·장 등의 해직을 청구하는 것이다.

#### ① 조례의 제정·개정·폐지 청구

유권자의 50 분의 1 이상의 서명에 의해 지방자치단체의 장에 대하여 새로 조례를 제정하거나, 현재 있는 조례를 개정 또는 폐지할 것을 요구하는 청구이다. 이 청구가 있을 경우, 지방자치단체의 장은 20 일 이내에 의회를 소집하고, 의견을 첨부하여 청구된 조례안을 의회에 제출해야 한다. 의회는 주민이 청구한 조례안에 구속되지 않으며, 최종적인 결정권은 의회에 남아있다. 제도의 남용을 피하고자 지방세나 사용료 등에 관한 사항은 청구 대상에서 제외된다.

#### ② 사무 감사 청구

유권자의 50 분의 1 이상의 서명에 의해 지방자치단체의 감사위원회에 해당 지방자치단체의 사무 집행이 적정하게 이루어지고 있는지 감사하도록 요구하는 청구이다. 청구가 있을 경우, 감사위원회는 요청받은 사무에 대해 감사를 실시하고 그 결과를 공표해야 한다.

#### ③ 의회 해산 청구

유권자의 3 분의 1(유권자 수가 40 만 명을 초과하고 80 만 명 이하인 경우 그 40 만을 초과한 수에 6 분의 1 을 곱한 수와 40 만에 3 분의 1 을 곱한 수를 합산한 수, 유권자 수가 80 만 명을 초과한 경우에는 그 80 만을 초과하는 수에 8 분의 1 을 곱한 수와 40 만에 6 분의 1 을 곱한 수 및 40 만에 3 분의 1 을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명을 통해 의회의 해산을 요구하는 청구이다. 해당 지방자치단체의 선거관리위원회에 제출한다. 청구가 있을 경우, 선거인을 대상으로 투표를 실시하며, 과반수의 동의가 있으면 의회는 해산된다.

#### ④ 의원 해직 청구

의원이 소속된 선거구의 유권자(선거구가 없는 경우에는 해당 지방자치단체 전체 유권자) 총수의 3 분의 1(유권자 수가

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

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

## 1-11 住民の権利（直接参政制度）

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

### 1-11-1 直接請求

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

#### ① 条例の制定改廃の請求

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

#### ② 事務の監査の請求

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

#### ③ 議会の解散の請求

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

#### ④ 議員の解職の請求

議員の所属する選挙区における有権者(選挙区が設けられていない場合は、当該地方自治体全体の有権者)の総数の 3 分の 1 (有権者数が 40 万を超え

40 만 명을 초과하고 80 만 명 이하인 경우 그 40 만을 초과한 수에 6분의 1을 곱한 수와 40 만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수, 유권자 수가 80 만 명을 초과한 경우에는 그 80 만을 초과하는 수에 8분의 1을 곱한 수와 40 만에 6분의 1을 곱한 수 및 40 만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명을 통해 의회 의원의 해직을 요구하는 청구이다. 해당 지방자치단체의 선거관리위원회에 제출한다. 청구가 있을 경우, 선거인을 대상으로 투표가 실시되며, 과반수의 동의가 있으면 의원은 해직된다.

⑤ 장 등 해직 청구

유권자의 3분의 1(유권자 수가 40 만 명을 초과하고 80 만 명 이하인 경우 그 40 만을 초과한 수에 6분의 1을 곱한 수와 40 만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수, 유권자 수가 80 만 명을 초과한 경우에는 그 80 만을 초과하는 수에 8분의 1을 곱한 수와 40 만에 6분의 1을 곱한 수 및 40 만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명을 통해 지방자치단체의 장(도도부현 지사, 시정촌장)의 해임을 요구하는 청구이다. 이 또한 해당 지방자치단체의 선거관리위원회에 제출한다. 청구가 있을 경우, 선거인을 대상으로 투표가 실시되며, 과반수의 동의가 있으면 장은 그 직을 잃게 된다.

또한 부지사·부시장·부정장·부촌장, 지정도시의 종합구청장, 선거관리위원, 감사위원 및 공안위원에 대해서도 동일한 해직 청구가 가능하다. 이 청구는 해당 지방자치단체의 장에게 제출한다. 장은 의회에 자문하여 해당 의회 의원의 3분의 2 이상이 출석하고, 그 4분의 3 이상의 동의가 있을 시 해당 임원은 그 직을 상실하게 된다.

1-11-2 직접 청구 이외의 직접참정제도

직접 청구 이외에도 다음과 같은 직접참정제도가 있다.

① 지방자치특별법에 대한 주민 투표

헌법에서는 어느 특정 지방자치단체에만 적용되는 특별법(지방자치특별법)을 제정하고자 하는 경우, 해당 지방자치단체의 주민 투표에 부쳐 과반수의 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다.

② 주민감사청구 및 주민소송

주민은 지방자치단체 직원의 위법·부당한 공금 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약 체결 등에 관한 사실에 대해 감사위원회에 감사요구를 하고, 그에 대한 예방이나 시정 등을 위해 필요한 조치를 취하도록 요구할 수 있다(주민감사청구). 또한, 해당 감사 결과에 불복하는 경우 등에는 해당 청구에 관련된 위법 행위 또는 태만 사실에 대해 법원에 소송을 제기할 수도 있다(주민소송). 직접 청구의 경우와 달리, 주민 혼자서도 이를 행할 수 있다.

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

⑤ 長等の解職の請求

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

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

1-11-2 直接請求以外の直接参政制度

直接請求以外にも、以下の直接参政制度がある。

① 地方自治特別法に対する住民投票

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

② 住民監査請求及び住民訴訟

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

1-12 중앙과 지방의 관계

1-12-1 기본적인 체계

일본에서 지방자치단체는 국가 전체의 통치시스템의 일환으로 자리잡고 있으며, 중앙행정과 지방행정이 전체적으로 상호

1-12 中央と地方との関係

1-12-1 基本的な仕組み

日本においては、地方自治体は、国全体の統治システムの一環として位置付けられており、中央行政と地方行政とが、全体的に相互依存・相互補完関係

의존·상호보완 관계에 있는 ‘융합형’ 시스템을 채택하고 있다. 이러한 융합형 행정시스템 하에서 일본의 지방자치에는 더욱 강력한 중앙집권적 요소가 남아있기 때문에 중앙과 지방의 역할을 재검토하고, 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 강화하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

### 1-12-2 지방분권 개혁의 성과

중앙정부와 지방자치단체의 관계를 기존의 상하·주종 관계에서 대등·협력의 관계로 전환하기 위해 1999년 7월에 제정된 지방분권일괄법에 따라 지방자치법 및 기타 관계 법률을 개정하여 아래와 같은 개혁이 추진되었다.

#### ① 중앙정부와 지방자치단체가 분담해야 할 역할의 명확화

정부는 국제사회에서의 국가 존립에 관한 사무 및 전국적으로 통일하여 정함이 바람직한 사무 등 정부가 수행해야 할 역할을 중점적으로 담당하고, 주민과 밀접한 행정은 가능한 한 지방자치단체에 위임하는 것을 기본으로 삼고 있다.

#### ② 기관위임사무의 폐지 및 중앙행정기관의 관여 제한

지방자치단체의 장을 하급 행정기관으로 취급해 온 기관위임사무제도가 폐지됨과 동시에 지방자치단체에 대한 중앙행정기관의 관여는 법률 또는 이에 근거한 정령에 규정이 있는 경우에만 인정되도록 되었다(‘관여의 법정주의’). 이는 비권력적 관여(조언, 권고, 신고 등)와 권력적 관여(인허가, 지시 등) 모두에 동일하게 적용된다. 또한, 이러한 관여는 필요한 최소한의 범위로 제한되며 지방자치단체의 자주성과 독립성을 배려한 것이어야 한다고 규정되었다.

#### ③ 중앙-지방 계쟁처리위원회의 설치

지방자치단체가 중앙행정기관의 관여에 대해 불복하여 중앙정부와 지방자치단체 사이에 계쟁이 발생한 경우에, 공평하고 중립적인 입장에서 심사하여 권고 등을 행하는 기관으로서 중앙-지방 계쟁처리위원회가 정부(총무성)에 새로 설치되었다.

#### ④ 그 밖의 제도 개정

개별 법률의 개정에서 중앙정부의 권한을 도도부현에, 또 도도부현의 권한을 시정촌에 이양했다. 이에 관련해 지방자치법을 개정하여 특례시 제도를 창설하였다. 또한, 종전까지 국가법령에 따라 일정한 직원·행정기관 등의 설치를 일률적으로 의무화했던 이른바 필치(必置) 규제도 개정되었다.

にある「融合型」のシステムを採用している。この融合型の行政システムの下、日本の地方自治には、なお強力な中央集権的な要素が残されていることから、国と地方の役割の見直しを行い、地方自治体の自主性及び自立性を高めることが重要な課題となっている。

### 1-12-2 地方分権改革の成果

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

#### ① 国と地方自治体が分担すべき役割の明確化

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

#### ② 機関委任事務の廃止と国の行政機関による関与の制限

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

#### ③ 国地方係争処理委員会の設置

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

#### ④ その他の見直し

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

## 1-13 지방재정제도

지방자치단체는 기본적으로 자율적인 재정 운영에 대해 완전한 권능을 가지지만, 다양한 제도 등을 통해 국가의 재정 운영과의 균형을 유지하고 재원을 보장받고 있다.

지방자치단체의 주요 재원으로는 지방세, 지방교부세, 국고지출금, 그리고 지방채 등이 있다.

### 1-13-1 지방재정계획에 의한 재원 보장

지방재정계획은 정식으로는 ‘지방단체의 세입세출 총액의 예상액’이라 불리는 것이다. 지방교부세법 제 7 조에 따라 내각이

## 1-13 地方財政制度

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

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

### 1-13-1 地方財政計画による財源保障

地方財政計画は、正式には「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と呼ばれているものである。地方交付税法第7条において、内閣がこれを定め、国会に

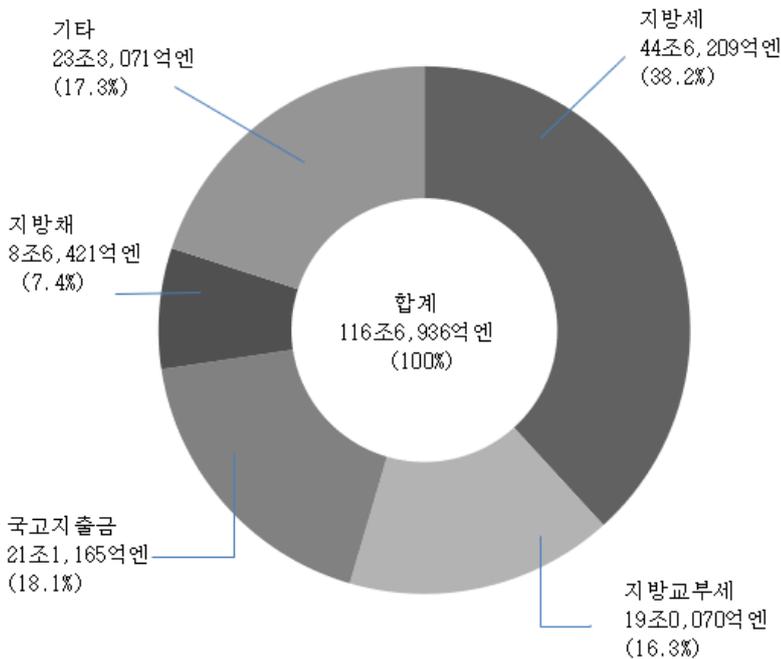
이를 수립하여 국회에 제출함과 동시에 일반에 공표하도록 규정되어 있다.

지방재정계획은 지방재정 전체의 세입과 세출을 적산하여 그 수지 상황을 전망함으로써, 지방자치단체가 법령에 따라 의무화된 사업이나 일정 수준의 행정 서비스를 제공하기 위해 필요한 재원이 확보되어 있는지를 검증하기 위한 시스템이다. 만약 재원이 부족한 경우에는 지방자치단체에 필요한 재원을 확보하기 위해 정부가 지방세 재정 제도의 개정이나 지방교부세율의 인상 등을 검토하게 된다.

한편, 지방자치단체는 지방재정계획을 통해 국가의 경제·재정 정책과의 정합성을 유지하기 위한 지방재정의 전국적 규모의 방향성을 파악하고, 개별 재정 운영의 지침으로 삼을 수 있다.

1-13-2 지방자치단체의 재정 규모와 구조

지방자치단체의 재정 규모는 2023 년도 결산 기준으로 세입 총액이 약 116.7 조 엔, 세출 총액이 약 112.4 조 엔이다. 도도부현은 세입 총액 약 58.5 조 엔, 세출 총액 약 56.6 조 엔이며, 시정촌은 세입 총액이 약 69.3 조 엔, 세출 총액이 약 66.9 조 엔이다. 또한 양자 간에 상호 재정 이전이 있기 때문에, 이 둘을 단순히 합산한 수치는 전체 지방자치단체의 합계와 일치하지 않는다.



지방자치단체의 세입 구성(2023 년도)

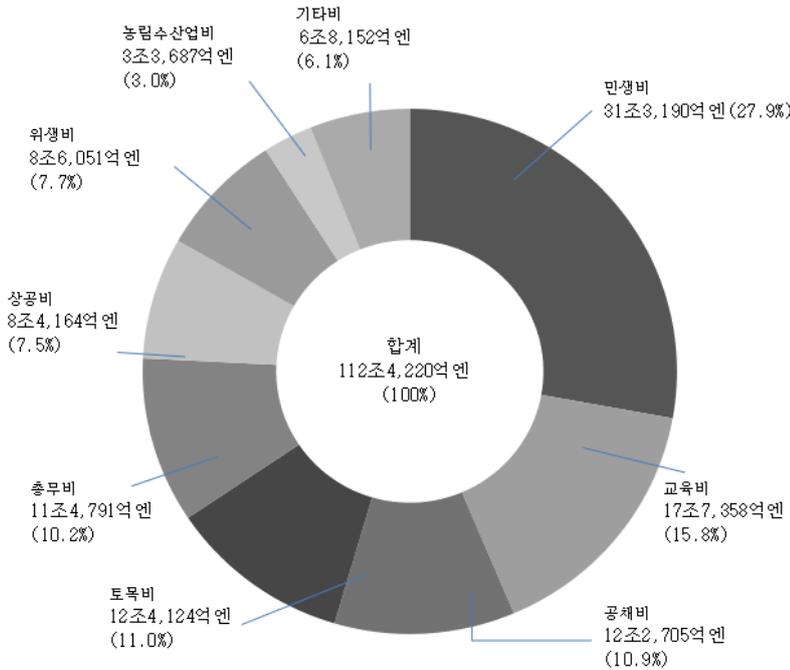
提出すると共に、一般に公表すべきことが定められている。

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

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

1-13-2 地方自治体の財政規模と構造

地方自治体の財政規模は、2023 年度決算額で見ると、地方自治体で歳入総額は約 116.7 兆円、歳出総額は約 112.4 兆円となっている。都道府県では歳入総額約 58.5 兆円、歳出総額約 56.6 兆円であり、市町村では、歳入総額が約 69.3 兆円、歳出総額が約 66.9 兆円となっている。なお、両者の間には相互に財政移転があるため、両者の単純合計は、全地方自治体の合計と一致しない。



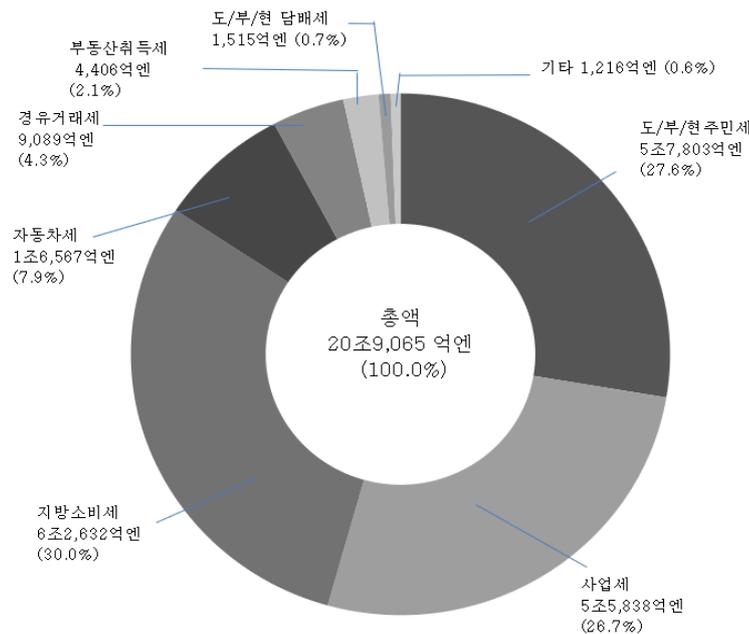
지방자치단체의 세출 구성(2023년도)

1-13-3 지방세

지방세가 세입 총액에서 차지하는 비율은 36.1%이다. 도도부현의 세입 총액 중 도도부현세의 비율은 36.3%이고, 시정촌의 세입 총액 중 시정촌세의 비율은 30.3%이다.

① 지방세의 종류

도도부현 및 시정촌은 지방세법의 규정에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다. 일본의 지방세 항목은 매우 다양하며, 지방세법에서는 도부현세 14종(보통세 11종, 목적세 3종), 시정촌세 15종(보통세 7종, 목적세 8종)으로 총 29종의 지방세가 규정되어 있다. 또한, 이 외에도 지방자치단체는 법정외세(법정외 보통세, 법정외 목적세)를 창설할 수 있다.



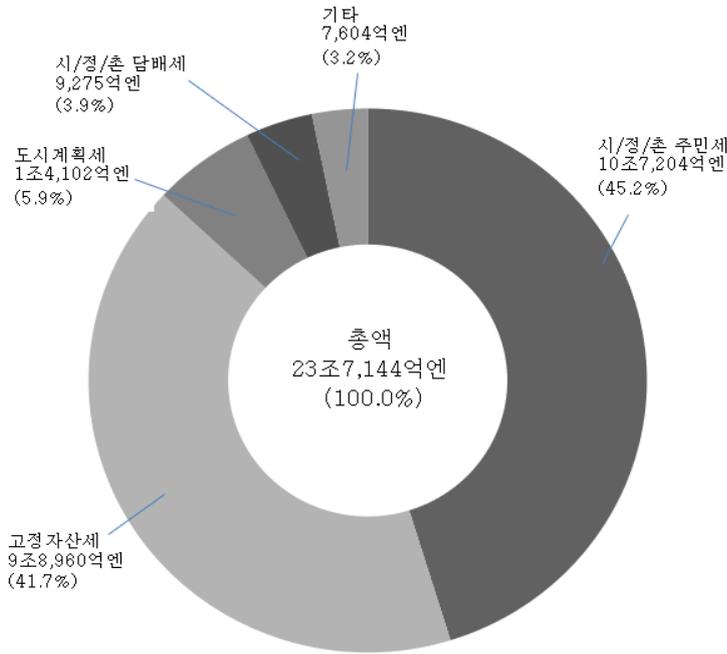
지방세 수입액 상황 -도도부현 세수입액 상황(2023년도)

1-13-3 地方税

地方税の歳入総額に占める割合は36.1%である。都道府県の歳入総額に占める都道府県税の割合は36.3%で、市町村の歳入総額に占める市町村税の割合は30.3%である。

① 地方税の種類

都道府県及び市町村は、地方税法の定めるところにより地方税を賦課徴収することができる。日本における地方税の税目は非常に多く、地方税法において、道府県税が14種類(普通税11種類、目的税3種類)、市町村税が15種類(普通税7種類、目的税8種類)の合計29種類の地方税が定められている。また、これ以外にも、地方自治体は法定外税(法定外普通税、法定外目的税)を創設することができる。



지방세 수입액 상황 -시정촌 세수입액 상황(2023 년도)

② 지방세의 지역 격차

지방 세수에 대해 도도부현별 인구 1 인당 세수액을 전국 평균 100 으로 하여 비교하면, 도쿄도(164.3)와 아이치현(113.7) 등 대도시권에서는 세수액이 큰 편이나, 나가사키현(72.0) 등 지방권에서는 세수액이 적은 현이 많다. 가장 많은 도쿄도와 가장 적은 나가사키현을 비교하면, 약 2.3 배의 격차가 있다.

이를 세목별로 비교해 보면, 법인관계세(법인주민세 및 법인사업세)는 도쿄도가 가장 많고(255.2), 다음으로 아이치현(127.4)이다. 지방권에서는 나라현(43.4) 이 가장 적다. 도쿄도와 나라현을 비교하면 약 5.9 배의 격차가 있다. 개인주민세의 경우, 최대(도쿄도: 165.8)와 최소(아키타현: 65.1)의 격차는 약 2.5 배이다. 지방소비세의 경우, 최대(도쿄도: 108.9)와 최소(나라현: 86.0)의 격차는 약 1.3 배이다. 고정자산세의 경우, 최대(도쿄도: 158.7)와 최소(나가사키현: 69.0)의 격차가 약 2.3 배이다.

이처럼 지방 세수는 대도시권과 지방권 사이에 격차가 보인다. 이 중 법인관계세는 각 세목 중 지역 간 격차가 가장 두드러진다.

1-13-4 지방교부세

상기와 같이 지방세수에 지방자치단체 간의 격차가 존재함을 감안하여, 일본에서는 지방재정 조정제도로서 지방교부세 제도가 마련되어 있다. 앞서 서술한 지방재정계획이 지방재정 전체의 거시적인 재원을 보장하는 것이라면, 지방교부세 제도는 개별 지방자치단체에 대한 미시적인 재원을 보장하는 것이다.

이 제도는 국세의 일정 비율(법정화되어 있음)을 지방자치단체의 공유 재원으로서 확보한 다음, 일정한 산출 방식에 따라

② 地方税における地域差

地方税収について、都道府県別の人口 1 人当たりの税収額を、全国平均を 100 として、比較すると、東京都 (164.3) 及び愛知県 (113.7) など大都市圏では税収額が大きく、他方、長崎県 (72.0) など地方圏では税収額が小さい県が多い。最大の東京都と最小の長崎県を比較すると、約 2.3 倍の格差がある。

これを税目ごとに比較してみると、法人関係税(法人住民税及び法人事業税)については、東京都が最も大きく (255.2)、次いで愛知県 (127.4) となっている。地方圏では奈良県 (43.4) が最も小さい。東京都と奈良県を比較すると約 5.9 倍の格差となっている。個人住民税においては、最大 (東京都; 165.8) と最小 (秋田県; 65.1) の格差は約 2.5 倍である。地方消費税においては、最大 (東京都; 108.9) と最小 (奈良県; 86.0) の格差は約 1.3 倍である。固定資産税においては、最大 (東京都; 158.7) と最小 (長崎県; 69.0) の格差が約 2.3 倍となっている。

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

1-13-4 地方交付税

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

この制度は、国税の一定割合(法定化されている)を地方自治体の共有財源として確保した上で、一定の算出方式に基づいて各地方自治体に対する交付

각 지방자치단체에 대한 교부 금액을 결정하여 교부하는 구조이다. 이러한 구조를 통해 지방세원의 편재로 인한 지방자치단체 간의 재정력 격차가 시정되고 있다.

### ① 지방교부세의 특징

지방교부세는 다음과 같은 특징을 지닌다.

- (a) 지방교부세는 본래 지방자치단체 세수입으로 귀속되어야 할 성격을 가진 것이나, 지방자치단체 간의 자원 불균형을 조정하고 모든 지방자치단체가 일정한 행정 수준을 유지할 수 있도록 재원을 보장한다는 관점에서, 국세의 형태로 정부가 지방자치단체를 대신하여 징수한 후 일정한 합리적인 기준에 따라 재배분되고 있다. 이러한 점에서 이른바 ‘정부가 지방자치단체를 대신하여 징수하고, 지방자치단체가 공유하는 고유 자원’이라는 성격을 지니고 있다.
- (b) 지방교부세의 용도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 맡기고 있으며, 정부가 그 용도에 조건을 부여하거나 용도를 제한해서는 안 된다고 규정되어 있다. 이러한 점에서 지방교부세는 용도가 정해져 있는 국고보조금과는 근본적으로 성격이 다르며, 지방세와 대등한 중요한 일반 자원(지방의 자율적 판단으로 사용할 수 있는 자원)으로서 자리매김하고 있다.
- (c) 중앙과 지방은 상호 협력하여 공공경제를 담당하고 있으나, 세출 면에서 중앙과 지방의 지출 비율은 약 2 : 3으로 지방의 역할이 상대적으로 크다. 이에 반해, 조세 수입 전체 중에서 국세와 지방세의 비율은 약 3 : 2로 지방에 배분되는 세수입이 상대적으로 적다. 지방교부세는 이러한 중앙과 지방의 세출 규모와 세원 배분의 격차를 조정하는 역할을 하고 있다.

### ② 지방교부세의 총액과 종류

앞서 서술한 바와 같이, 지방교부세 총액은 국세의 일정 비율에 연동되어 있다. 일정 비율이란, 소득세와 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 19.5%, 지방법인세의 전액이다.

실제로는 지방재정계획 수립을 통해 지방 재원이 부족한 경우 등에 교부세 원자(原資) 차입, 교부세 이월, 총액 특례 증액 또는 특례 감액 등이 이루어지며, 이 국세의 일정 비율과 완전히 일치하지 않는 경우도 있다.

지방교부세에는 보통교부세와 특별교부세가 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 자원 부족액을 공평하게 보충하기 위한 것이며, 총액의 94%로 그 대부분을 차지한다. 특별교부세는 재해 발생이나 해당 지역의 특수 사정으로 인한 세출 등 보통교부세만으로는 대응하기 어려운 자원 부족을 보충하기 위한 것이며, 총액의 6%를 차지한다.

### ③ 지방교부세의 배분 방법

지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액(자원 부족액)이 보통교부세로서 해당 지방자치단체에 교부된다. 따라서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 지방자치단체(예: 도쿄도)에는 보통교부세가 교부되지 않는다(이러한 지방자치단체를 ‘불교부 단체’라고 한다).

기준재정수요액이란, 각 지방자치단체의 재정 수요를 합리적

額を決定し、交付するという仕組みである。この仕組みを通じて、地方税源の偏在による地方自治体間の財政力の格差が是正されている。

### ① 地方交付税の特徴

地方交付税は、次の特徴を有している。

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

### ② 地方交付税の総額と種類

先に述べたように、地方交付税の総額は国税の一定割合に連動している。この一定割合とは、所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 19.5%、地方法人税の全額とされている。

実際には、地方財政計画の策定を通じて地方財源が不足する場合等に、交付税原資の借入れ、交付税の繰越し、総額の特例増額又は特例減額等が行われ、この国税の一定割合とは完全に一致しない場合がある。

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

### ③ 地方交付税の配分方法

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

基準財政需要額とは、各地方自治体の財政需要を

으로 측정하기 위해, 토목비(도로·교량비)나 교육비(초등학교비) 등 각 행정 항목별로 일정한 계산식에 따라 산출되는 값이다. 먼저, 표준단체(도도부현은 인구 170 만 명, 시정촌은 인구 10 만 명인 단체)에 대해 일정 수준의 행정을 유지하는 데 필요한 비용을 산정한다. 그 다음, 이를 바탕으로 인구, 면적, 지역 특성 등을 고려한 보정을 거쳐 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 결정된다.

기준재정수입액은 최근의 세수입 등을 바탕으로 예상되는 각 지방자치단체의 표준적인 지방세 수입액의 일정 비율(도도부현, 시정촌 모두 75%)이다. 기준재정수입액을 지방세 수입액의 100%로 하지 않는 이유는, 지방세 증가에 대한 지방자치단체의 의욕을 저하시키지 않기 위함이다(지방 세수가 증가한 만큼 보통교부세가 완전히 감소한다면, 애써 지방 세수를 증가시킬 의미가 없다). 또한, 각 지방자치단체가 기준재정수요액으로는 파악할 수 없는 독자적인 사업을 추진하기 위한 재원을 남겨두기 위한 목적도 있다.

또한, 이와 같은 방식으로 산출된 각 지방자치단체의 재원 부족액의 합계가 보통교부세의 총액과 일치하지 않을 경우에는 각 지방자치단체의 재원 부족액에 대한 조정이 이루어지며, 재원 부족액의 합계가 보통교부세의 총액과 일치하도록 조정된다.

**1-13-5 국고지출금**

국고지출금은 지방교부세와 마찬가지로 정부가 지방자치단체에 교부하는 재원이지만, 그 용도가 특정되어 있다. 국고지출금에는 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금의 세 종류가 있다.

국고부담금이란, 중앙정부와 지방자치단체의 공동 책임에 기초하여 한쪽의 책임자인 중앙정부가 사업 실시 주체인 지방자치단체에 지급하는 것이다. 대표적인 예로는 의무교육에 대한 국고부담금이 있다. 국고보조금은 정부가 특정 시책을 추진하기 위한 인센티브로서 지방자치단체에 교부하는 것이다. 국고위탁금은 본래는 정부의 사무이나, 편의성과 효율성을 고려하여 지방자치단체에 위탁한 사업에 대한 지출이다. 대표적인 예로는 국회의원 선거 사무 경비가 있다.

이러한 국고지출금은 모두 특정 사무 사업에 대해 교부되는 특정 재원이며, 다른 목적으로 유용할 수 없다.

**1-13-6 지방채**

지방자치단체는 지방채 이외의 세입으로 그 세출의 재원을 충당해야 한다는 기본 원칙이 지방재정법 제 5 조에 규정되어 있다. 그러나 동 조항에는 공영기업, 출자금·대출금, 지방채 차환, 재해 응급 사업 및 공공시설 정비 등 경비에 대해 지방채를 발행하여 그 재원으로 삼는 것을 인정하고 있다.

지방채 발행 시에는 원칙적으로 도도부현은 총무대신, 시정촌은 도도부현 지사와 협의해야 한다. 종전에는 지방자치단체가 지방채를 발행하려면 총무대신 또는 도도부현 지사의 허가를 받아야 했으나, 지방분권일괄법에 따라 2006 년 4 월 이후 허가제에서 협의제로 이행되었다.

지방자치단체는 협의를 통해 총무대신 등이 동의한 지방채에

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

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

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

**1-13-5 国庫支出金**

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

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

これらは、全て特定の事務事業に対して交付される特定財源であり、他の目的に流用することはできない。

**1-13-6 地方債**

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

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

地方自治体は、協議において総務大臣等が同意をした地方債については、長期低利の公的資金を借り

대해 장기 저리로 공적자금을 차입할 수 있다. 또한, 총무대신 등의 협의에서 동의를 얻지 못하더라도 사전에 의회에 보고한 후 지방채를 발행할 수 있다. 아울러, 2012년 4월부터 지방공공단체의 자주성과 자립성을 제고하는 관점에서 협의 제도가 일부 개정되었으며, 민간 자금을 관한 사전신고제도가 도입되었다.

### 1-13-7 기타 재원

기타 재원으로는 지방양여세, 사용료 및 수수료 등이 있다.

## 1-14 지방공무원 제도

지방자치단체의 모든 직원은 지방공무원이라 불린다.

지방공무원은 특별직과 일반직으로 구분된다. 특별직은 지방자치단체의 장·의원과 같은 공선직이나 위원회 등의 위원, 임시 또는 비상근 고문·조사원 등에 해당된다. 이러한 특별직은 지방공무원의 신분 등에 관한 법률인 지방공무원법의 적용을 받지 않는다.

특별직 이외의 모든 지방공무원은 일반직이며, 지방공무원법의 적용을 받는다. 아래는 이 일반직 지방공무원에 대한 설명이다.

### 1-14-1 지방공무원의 수

2024년 4월 1일 기준, 지방공무원 수는 281만 명이다. 그 수는 1994년의 328만 명을 정점으로 2016년까지 지속적으로 감소해 왔으며, 이후로는 유지되다가 소폭 증가하는 경향을 보이고 있다. 2023년도부터 단계적으로 정년이 연장됨에 따라, 해당 연도 말에는 정년퇴직자가 발생하지 않아 직원 수는 전년 대비 큰 폭으로 증가했다. 그 내역은 도도부현이 143만 명, 시정촌이 138만 명이다. 직종별로 살펴보면, 도도부현은 교원을 포함한 교육 부문이 가장 많은 81만 명이며, 다음으로 경찰 부문이 29만 명이다. 시정촌은 복지관계를 제외한 일반행정 부문이 39만 명으로 가장 많고, 이어서 복지관계 부문 32만 명이다.

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

### 1-13-7 その他の財源

その他の財源としては、地方譲与税、使用料及び手数料などがある。

## 1-14 地方公務員制度

地方自治体の全ての職員は、地方公務員と呼ばれる。

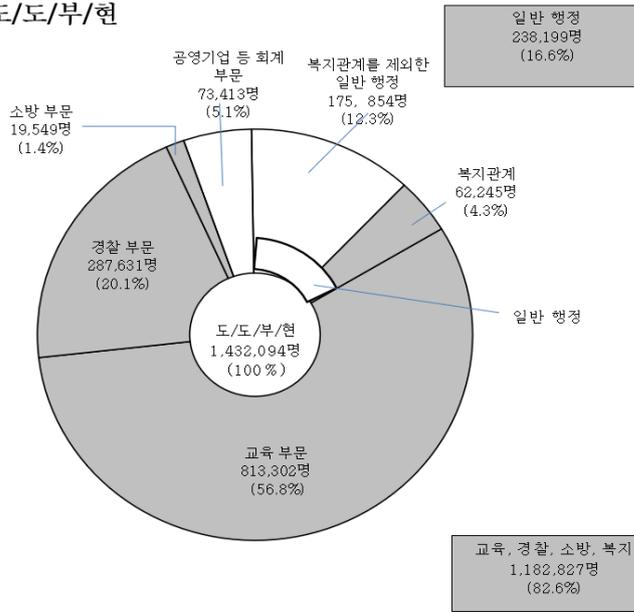
地方公務員は特別職と一般職に分けられる。特別職は、地方自治体の長・議員のような公選による職や委員会等の委員、臨時又は非常勤の顧問・調査員等である。これら特別職は、地方公務員の身分等に関する法律である地方公務員法の適用を受けない。

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

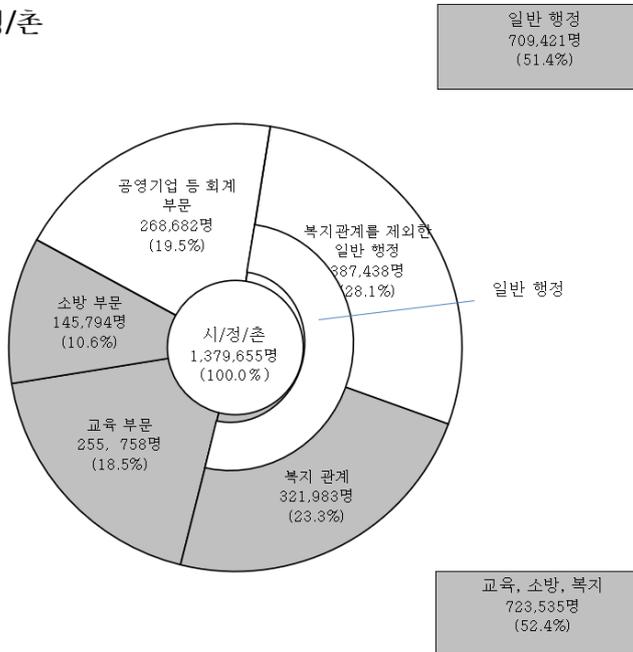
### 1-14-1 地方公務員の数

地方公務員の数は、2024年4月1日現在で、281万人である。その数は、1994年の328万人をピークとして2016年まで一貫して減少し、その後横ばいから微増傾向にある。2023年度から段階的に定年が引上げられることに伴い、同年度末に定年退職者が生じないことなどにより、職員数は対前年比で大幅に増加した。その内訳は、都道府県が143万人、市町村が138万人となっている。また、職種別にみると、都道府県では、教員を含む教育部門が最も多くて81万人、次いで警察部門が29万人となっている。市町村では、福祉関係を除いた一般行政部門の39万人が最も多く、次いで福祉関係部門の32万人となっている。

1.도/도/부/현



2.시/정/촌



단체 구분별·부문별 직원 수

1-14-2 지방공무원의 임명권자

지방공무원의 임명권자는 해당 직원이 속한 지방자치단체의 기관에 따라 구분된다. 즉, 의회의 의장, 지사·시정촌장, 교육위원회의 경우 위원회 등이 해당된다. 이들 임명권자는 법령이나 조례 등에 따라 직원의 임명·휴직·면직·징계 등을 행할 권한을 가진다.

또한, 임명권자로부터 독립되어 직원의 근무조건 개선 및 불복신청 등 인사행정을 수행하는 기관으로서, 도도부현 및 정령지정도시에는 인사위원회, 인구 15만 이상의 시 및 특별구에는 인사위원회 또는 공평위원회, 그 외 시정촌에는 공평위원회가 설치되어 있다.

인사위원회는 인사행정 운영에 관하여 임명권자에게 권고할 권한을 가진다. 그중에서 가장 중요한 것은 매년 실시되는 해당 지방자치단체 직원의 급여에 관한 권고이며, 이를 바탕으로

1-14-2 地方公務員の任命権者

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

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

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

의회에서 조례를 개정하여 직원의 급여가 조정된다.

### 1-14-3 지방공무원의 임용(채용·승진 등)

지방공무원의 채용은 인사위원회를 둔 지방자치단체에서 경쟁시험으로 선발하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 인사위원회가 인정하는 일정 경우와 공평위원회를 둔 지방자치단체에서는 경쟁시험 이외의 전형에 따를 수도 있다.

일반적으로 지방공무원은 임기를 정하지 않고 채용되기 때문에, 실직·퇴직하지 않는 한 정년까지 종신 고용된다. 한편, 종전까지 정년은 60 세였으나, 2023 년부터 국가공무원의 정년이 연장되면서 지방공무원의 정년도 단계적으로 65 세까지 연장되었다. 현재 지방공무원의 정년은 국가공무원의 정년을 기준으로 각 지방공공단체가 조례로 정하도록 되어 있다.

채용이나 승진 등 지방공무원의 신분·직위 관련 처우에 있어서는 평등 대우의 원칙이 법으로 정해져 있으며, 인종·성별·종교·사회적 신분 등에 따른 차별이 금지되어 있다.

또한, 공권력 행사 또는 지방자치단체 의사 형성에 대한 참여에 종사하는 자는 일본 국적이 아닌 자를 임용할 수 없다. 이 때문에 외국인의 경우는 지방자치단체가 운용 기준 등을 정하여 전문적·기술적 분야를 중심으로 임용하고 있는 사례가 있다.

### 1-14-4 지방공무원의 권리와 의무

지방공무원은 그 신분이 보장되며, 지방공무원법 또는 소속 지방자치단체의 조례로 정해진 사유에 해당하지 않는 한, 본인의 의사에 반하여 면직이나 휴직 등의 처분을 받지 않는다.

한편, 지방공무원에게는 법령이나 상사의 직무상 명령에 따른 의무, 직무에 전념할 의무, 직무상 알게 된 비밀을 지킬 의무 등이 있다. 또한, 지방공무원에게는 그 직종에 따라 단결권, 단체교섭권 및 쟁의권과 같은 노동기본권의 전부 또는 일부가 제한된다.

지방공무원은 그 정치적 중립을 유지하기 위해 정치단체의 설립에 대한 관여, 해당 지방자치단체 내에서 선거 활동 등 일정한 정치적 행위가 금지되어 있다. 국회의원, 지방자치단체장, 의회 의원 등 공선직과의 겸직도 금지되어 있다.

지방공무원과 그 가족을 위해 공제조합제도가 마련되어 있다. 공제 내용은 크게 단기 급부와 장기 급부로 나뉜다. 단기 급부는 직원 및 그 가족에 대한 의료비 등의 급부이며, 장기 급부는 퇴직 시 등에 직원 또는 그 유족에게 연금이 지급되는 것이다. 또한, 지방공무원이 공무 중 사망·부상한 경우에는 공무 재해로서 그 손해에 대해 보상이 이루어진다. 이는 지방자치단체의 공동 조직인 지방공무원 재해보상기금에 의해 시행된다.

行われ、職員の給与が改定されている。

### 1-14-3 地方公務員の任用(採用・昇任等)

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

通常の場合、地方公務員はその任期を定めずに採用されるため、失職・退職しない限り定年まで終身雇用される。なお、これまで定年は60歳であったが、2023年からの国家公務員の定年引上げに伴い、地方公務員の定年も段階的に65歳まで引き上げられることとなった。現在、地方公務員の定年は、国家公務員の定年を基準として、各地方公共団体が条例で定めることとされている。

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

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

### 1-14-4 地方公務員の権利と義務

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

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

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

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

# 제 2 장 지방자치단체의 행정 과제

## [개요]

주민들의 일상생활과 밀접하게 관련된 공적 사무의 대부분은 도도부현과 시정촌이 담당하고 있다. 예를 들어, 호적이나 주민 기본대장의 기록, 보육원, 유치원, 초·중학교, 도서관, 공민관 등의 설치 및 운영, 쓰레기·오물 처리, 상하수도 시설 등의 건설 및 유지 관리, 도로 및 공원의 정비, 경찰 및 소방 활동 등 다양한 업무를 통해 사회 전반의 발전과 주민 생활의 안정성 향상을 위해 지방자치단체는 큰 역할을 하고 있다. 또한, 중앙 정부 각 부처의 종적 행정과는 대조적으로 지방자치단체는 지역 진흥 시책이나 문화 행정 등에서 볼 수 있듯이, 각 지역에서 다양한 분야에 걸친 행정을 종합적으로 수행하는 주체로서의 역할도 맡고 있다.

일본 사회는 2 차 세계대전 후 선진국 수준의 경제력을 달성하는 것을 목표로 정책을 운용해 왔다. 목표가 달성되고 성숙한 사회로 향해가는 오늘날, 지금까지 예기치 않았던 새로운 과제가 많이 나타났다. 특히 지역을 활성화하고 주민의 다양한 요구를 정확히 파악한 행정을 펼쳐 나가기 위해서는 지역 주민들에게 친근한 시정촌을 중심으로 지방자치단체가 수행해야 할 역할이 앞으로 더 커질 것이다. 또한 2011년 3월에 발생한 동일본 대지진은 대규모의 지진과 쓰나미에 더해 원자력발전소의 사고가 겹친 전대미문의 복합적 재해이며, 지방자치단체는 재해 복구에 힘쓰고 있다. 본 장에서는 지방자치단체가 직면한 주요 행정 과제에 대해 해설한다.

### 2-1 동일본 대지진 후의 부흥

동일본 대지진은 피해가 막대하고, 재해 지역이 광범위에 걸치는 등 극히 대규모 재해였다.

동일본 대지진 후의 부흥을 위한 과제는 크고 다양하며, 그 해결에는 많은 어려움이 수반된다. 이에 정부는 부흥을 책임질 주체인 피해 시정촌을 재정적 지원, 행정 절차의 부담 경감, 인적·기술적 협력 등을 통해 총력을 다해 지원하고 있다. 새로운 대책으로 부흥특구제도를 통한 다양한 제도적 조치와 부흥교부금 등 재정 조치, 부흥사업의 공정관리, 행정의 종합력을 발휘하기 위한 제도, 기업과 자원봉사자와의 연계 등이 추진되고 있다.

정부는 재해 발생 직후부터 피해자의 생활지원 및 피해지 복구, 부흥대책을 추진해 왔으며, 2012년 2월 부흥청 발족 후에는 부흥청이 행정 각 부처의 조정을 도모하면서 동일본 대지진 후의 부흥에 전념해 왔다. 2024년 12월 현재, 부흥 개황은 다음과 같다.

① 피해자 지원: 당초 약 47만 명에 달했던 피난민은 2.9만 명까지 감소했으나, 향후 피난민들이 삶의 보람을 되찾고, 커뮤니티를 형성할 수 있도록 새로운 단계에서의 꾸준한 지원이 중요해지고 있다.

## 第 2 章 地方自治体の行政課題

### [概要]

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

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

### 2-1 東日本大震災からの復興

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

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

政府は、発災直後から被災者の生活支援や被災地の復旧・復興対策を進め、2012年2月の復興庁発足後は、復興庁が行政各部の統一を図りながら東日本大震災からの復興に取り組んできている。2024年12月現在の復興の概況は次のとおりとなっている。

①被災者支援について、当初約47万人に上った避難者は2.9万人まで減少したが、今後は避難者の生きがいつくりやコミュニティ形成といった復興の新たなステージに応じた切れ目のない支援が重要となっている。

- ②주거지 및 도시 재건: 학교, 병원 시설 및 인프라 복구는 거의 완료되었다. 주택의 자력 재건 지원, 재건된 도시의 교통망, 의료 및 요양 제공 체제 정비는 지속적으로 진행되고 있다.
- ③산업 및 생업: 제조품 출하액 등은 대체로 지진 전 수준까지 회복되었다. 관광업은 2019 년에 외국인 연간 숙박자 수가 지진 발생 전(2010년)의 약 3.3 배까지 증가했다. 그 후 코로나 19 확산 영향으로 전국적으로 침체했으나, 2022 년 10 월 이후 꾸준히 회복되어 2023 년에는 동북지역 6 개 현 전체에서 지진 전의 약 2.8 배까지 증가했다. 한편, 수산업 및 수산가공업은 여전히 회복 단계이며 정부가 지속적으로 판로 회복 및 개척 등을 지원하고 있다.
- ④재해 지역의 부흥 및 재생: 귀환 곤란 구역을 제외한 모든 지역에서 피난 지시가 해제되어, 피난 지시 해제 구역의 생활환경이 착실하게 정비되고 있다. 또한 로봇 및 에너지 관련 분야의 시설 설치에 따른 기술 개발을 통해 신산업을 창출하는 등 피해 지역 재생을 위해 적극적으로 대응하고 있다.

②住まいとまちの復興について、学校、病院施設やインフラの復旧はほぼ完了した。住宅の自力再建の支援や、新たなまちでの交通網や医療・介護提供体制の整備を引き続き実施している。

③産業・生業について、製造品出荷額等は概ね震災前の水準まで回復した。観光業については、2019年には外国人延べ宿泊者数が震災前(2010年)の約3.3倍まで増加した。その後新型コロナウイルス感染症拡大の影響による全国的な落ち込みがみられたが、2022年10月以降、堅調に回復し、2023年には東北6県全体で震災前の約2.8倍まで増加している。他方、水産業・水産加工業については回復途上であり、政府において引き続き販路の回復・開拓等の支援を行っている。

④被災地の復興・再生について、帰還困難区域を除く全ての地域で避難指示を解除され、避難指示解除区域における生活環境整備が着実に行われている。また、ロボットやエネルギー等の分野の施設設置による技術開発を通じての新産業創出を行うなど、被災地の再生に向けて積極的に取り組んでいる。

## 2-2 지역 진흥의 역사

제 2 차 세계대전 후, 일본은 고도 경제성장을 이루며 국민의 생활 수준이 크게 향상되었다. 그러나 경제 효율성을 추구하여 인구와 기업이 대도시권에 과도하게 집중된 결과, 도쿄와 같은 대도시권에서는 대기오염, 수질오염, 소음, 지반 침하, 교통 혼잡, 지가 급등, 지역 전통문화 상실, 효율주의를 우선한 가치관 확산 등 다양한 부작용이 발생했다. 한편, 농산어촌 지역에서는 청년이나 한창 일할 나이의 인구가 대거 도시로 나가버리고 고령자와 어린이들만 남겨졌다. 그 결과, 지역 커뮤니티의 존립 자체가 위태로워지는 심각한 사태에 빠지게 되었다. 이러한 상황을 개선하여 도시와 농산어촌이 함께 성장해 국토 전체가 균형적으로 발전할 수 있는 지역 진흥책이 강하게 요구되고 있다.

지역 진흥의 역사를 되짚어보면, 중앙정부에서는 1962 년에 수립된 최초의 전국종합개발계획 이후 5 차에 걸쳐 전국종합개발계획을 책정하고, 수많은 관련 정책이 추진되어 왔다. 지방자치단체도 중앙정부의 정책에 부응하여 다양한 시책을 실시해 왔으며, 한편으로는 지방자치단체의 독자적인 시책도 적극적으로 전개되기 시작하였다.

‘지역 진흥’이라는 말에는 단순히 소득 향상만이 아니라, 주민의 생활환경과 관련된 지역문화, 행정 기능 등도 포함하여 지역사회가 본래 지니고 있던 제반 기능을 진흥시켜 활기차게 만든다는 넓은 의미가 포함되어 있다. 따라서 이 행정 분야는 중앙정부의 정책 영역에 따른 중적 행정이 아니라, 지역 진흥이라는 관점에서 종합적, 횡단적으로 추진할 필요가 있다. 예를 들어, 오이타현에서 시작되어 전국으로 확산된 대표적인 지역 진흥책인 ‘1 촌 1 품 운동’은 각 시정촌과 커뮤니티가 전국적으로 경쟁력을 지닌 특색 있는 특산품(관광, 문화 등도 포함)을 개발·육성하여, 지역 주민의 소득 향상으로 연결시키는 것을 목

## 2-2 「地域振興」의 역사

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

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

「地域振興」という言葉には、単に所得の向上だけでなく、住民の生活環境に関わる地域文化、行政機能等も含めた、地域社会に本来備わっていた諸機能を振興し、生き生きとしたものにするという、広い意味合いが含まれる。したがって、この行政分野は、中央政府の政策分野に沿った縦割りの行政ではなく、地域振興という観点から、総合的、横断的に取り組まれる必要がある。例えば、大分県から始まり、全国に波及した代表的な地域振興策「一村一品運動」は、各市町村、各コミュニティで全国に通用する特色ある産品(観光、文化等も含む)を開発・育成し、地域住民の所得の向上に繋げるという目的を持っている。しかし、その目的に加

적으로 한다. 그러나 이 목적에 더해 더욱 중요한 것은 특산품 개발·육성을 통해 지역 주민들이 자신이 살고 있는 지역사회에 자부심을 갖게 되는 데 있다. 자부심을 가지기 시작한 주민들이 향상심을 품고 더 나아가 지역 진흥에 헌신하게 되는, 이러한 과정이 중요하게 여겨진다.

앞으로의 지역 진흥책에는 지역경제의 진흥에 그치지 않고, 그곳에 거주하는 주민들의 의식 고양, 지역 커뮤니티 활성화, 나아가 도시환경이나 주거환경 개선 등과 관련된 내용도 포괄해야 한다. 중앙정부도 지방자치단체의 이러한 활동을 지원하기 위해, 예를 들어 총무성(당시 자치성)은 1989 년에 ‘스스로 생각하고 스스로 실천하는 지역 만들기’사업, 이른바 ‘고향 창생 1 억 엔 사업’을 기획하여 현재까지 발전시켜 오고 있다. 이 사업은 지금까지 중앙정부가 기획한 사업과는 달리 ‘지방이 지혜를 모으고, 중앙이 지원한다’는 발상에 기초한 것으로, 지방자치단체 주민들의 폭넓은 참여를 바탕으로 자주적·주체적으로 지역 만들기를 추진하는 데 큰 전기가 되었다. 또한, 2003 년부터는 지역경제 활성화를 위해 각 지역의 특성에 따라 교육, 농업, 사회복지 등 분야별로 규제 특례조치를 정하는 구조개혁특별지구제도에 따른 대응 등이 이루어져 왔다.



민속예능 "멘부류 (面浮立)"  
-사가현 가시마시

え、さらに重要なことは、そのような産品の開発・育成を通じて地域住民が自分たちの住むコミュニティに誇りを持つことである。誇りを持ち始めた住民が向上心を持ち、さらに地域の振興に打ち込んでゆく、そのような過程が重要とみなされる。

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

(写真提供: (一財) 地域活性化センター)  
(佐賀県鹿島市)

## 2-3 최근 일본을 둘러싼 과제

### 2-3-1 인구 감소와 도쿄 일극화

일본의 인구는 2008 년 1 억 2,808 만 명을 정점으로 감소하고 있으며, 2024 년 10 월 인구 추계에 따르면 총인구는 약 1 억 2,379 만 명으로, 2020 년 인구총조사 당시의 1 억 2,614 만 명에 비해 235 만 명이 줄어든 수치이다. 이러한 감소 추세는 앞으로도 계속되어 2056 년에는 1 억 명을 밑돌고, 2070 년에는 8,700 만 명까지 감소할 것으로 전망된다.

또한, 인구 동향을 살펴보면 도쿄로의 전입 초과가 두드러지는 반면, 지방에서는 전출이 확대되고 있어, 도쿄(권) 일극화가 진행되고 있다.

## 2-3 近年の日本を取り巻く課題

### 2-3-1 人口減少と東京一極集中

我が国の人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少しており、2024年10月の人口推計による日本の総人口は約1億2,379万人となっており、2020年の国勢調査の人口1億2,614万人と比べ235万人減少している。この傾向は今後も続き、2056年には1億人を割り、2070年には8700万人にまで減少することが見込まれている。

また、人口動態を見ると、東京への転入超過が目立つ一方、地方部では転出が拡大しており、東京(圏)への一極集中が進んでいる。

이러한 상황에서 특히 지방권은 인구 감소로 학교나 병원 등 생활 관련 시설의 이용이 불편해지고, 이로 인해 그 지역의 인구가 더욱 감소하는 악순환에 빠지고 있으며, 인구 및 산업의 지역 간 격차가 뚜렷해지고 있다.

이에 따라 지방 부흥이 시급한 과제로 떠오르고 있으며, 의지가 있는 지방이 자유롭게 독자적인 시책을 펼침으로써 매력적인 지방으로 거듭날 수 있도록 중앙정부는 각 지방자치단체가 자발적으로 구상하고 적극적으로 추진하는 지역 프로젝트를 지원하고 있다. 예를 들어, 총무성은 ‘지역활성화협력대’와 같은 지방으로 새로운 인구 유입을 유도하는 정책이나, 지역 대중교통에 대한 정책 등 다양한 지자체 지원 사업을 실시하고 있다.

### 2-3-2 고령사회의 도래

일본의 고령자 인구 비율(65 세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율, 고령화율)은 세계에서 가장 높으며, 2023년 10월 1일 기준으로 29.1%에 달한다. 고령자 인구 비율이 7%에서 고령사회 기준인 14%에 이르는데 소요된(혹은 필요한) 기간은 프랑스가 115년, 미국이 72년, 비교적 짧은 독일이 40년, 영국이 46년인데 비해 일본은 24년에 불과했다.

이처럼 급격한 고령화는 크게 두 가지 요인이 결합되어 있다. 첫 번째는 연령조정사망율(인구의 연령 구성이 매년 일정하다고 가정하고 사망률을 산출한 것. 인구 천 명당으로 표시) 저하로 인한 65 세 이상 인구의 증가이다. 생활환경 및 식생활, 영양상태 개선 및 의료기술 발달 등으로 제 2 차 세계대전 후 연령조정사망율이 큰 폭으로 감소해 1950년에는 남성 42.2, 여성 32.8 이었으나, 2022년에는 남성 14.4, 여성 7.9 까지 낮아졌다. 두 번째는 후술할 저출생 진행에 따른 청년 인구 감소이다.

지역별 고령화 상황을 살펴보면, 2023년 현재 고령화율은 아키타현이 39.0%로 가장 높고, 도쿄도가 22.8%로 가장 낮다. 향후 일본의 고령화는 대도시권을 포함하여 전국적으로 확대될 것으로 전망된다. 다음으로 시정촌 별로 보면, 청년층 유출이 심각한 과소지역에서는 다른 시정촌보다 고령화가 급속히 진행되고 있으며, 그중에는 고령화 비율이 50% 이상인 초고령화 시정촌도 나타나고 있다. 이러한 지역에서는 삼림, 농지 등 환경 관리 수준의 현저한 저하, 지역공동체 붕괴, 역사적 풍토나 문화 상실과 같은 지역사회 존립과 관련된 문제가 발생할 우려가 있다. 또한 이러한 지역사회의 붕괴는 예를 들어, 삼림 황폐화로 보수력이 저하되고 이로 인해 수해가 발생하는 등, 일본 전역에 심각한 문제를 야기할 가능성이 있다.

향후 고령화로 인해 발생할 과제로는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 제 2 차 세계대전 후 베이비붐 세대(1947~1949년)의 고령기 진입에 따라 본격적인 고령사회로 이행하는 것에 대응할 필요가 있다.
- ② 간호가 필요한 고령자 수가 급격히 증가함에 따라 건강과 간호 문제에 대응할 필요가 있다.
- ③ 고령자 중 취업을 희망하는 인구가 크게 늘어나는 가운데, 어려운 고용 환경 속에서도 고용 확보 및 안정화가 필요하다.

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

このため、地方の再生を図ることが緊急の課題となっており、やる気のある地方が自由に独自の施策を展開することにより、魅力ある地方に生まれ変わるよう地方独自のプロジェクトを自ら考え前向きに取り組む地方自治体を中央政府が応援することとしている。例えば総務省では、地域おこし協力隊といった地方への新たな人の流れを生む政策や、地域公共交通への対応など、様々な自治体に対する支援事業を行っている。

#### 2-3-2 高齢社会の到来

わが国の高齢者人口の割合(65歳以上人口の総人口に対する割合。高齢化率という。)は世界で最も高く、2023年10月1日現在で29.1%である。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)期間は、フランスで115年、アメリカが72年、比較的短いドイツで40年、イギリスで46年であるのに対し、わが国では24年であった。

この急激な高齢化は、大きく2つの要因の組合せによるものである。第1は、年齢調整死亡率(人口の年齢構成が毎年一定であると仮定して死亡率を算出したもの。人口千人当たり表示)の低下による65歳以上人口の増加である。生活環境や食生活、栄養状態の改善や医療技術の進歩等により、戦後、年齢調整死亡率が大幅に低下し、1950年の男性42.2、女性32.8から、2022年には男性14.4、女性7.9になった。第2は、後述する少子化の進行による若年人口の減少である。

地域別の高齢化の状況を見ると、2023年現在の高齢化率は、秋田県で39.0%、最も低い東京都で22.8%となっている。今後、わが国の高齢化は、大都市圏を含めて全国的な広がりを見ることとなる。次に市町村別に見ると、若年層の流出の激しい過疎地域の市町村では、他市町村に先駆けて高齢化が進行しており、なかには高齢化比率が50%以上の超高齢化の市町村もみられる。このような地域では、森林、農地等の環境の管理水準の著しい低下、コミュニティの崩壊、歴史的風土や文化の喪失といった、地域社会の存立にかかわる問題が生じることが憂慮される。また、こういった地域社会の崩壊は、例えば、森林の荒廃による保水力の低下が水害を招くという形で、日本全体に深刻な問題を投げかけることになる。

今後高齢化がもたらす課題としては、次のようなものがある。

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

다.

- ④ 고령자가 생애 전반에 걸쳐 지역사회에 참여할 수 있도록 효과적으로 이를 촉진해 나갈 필요가 있다.

이러한 과제들은 중앙정부의 정책뿐만 아니라, 지방자치단체도 하나가 되어 함께 대응해 나갈 필요가 있다. 지방자치단체는 앞으로의 인구 구조 변화에 맞춰 단순한 복지 계획에 그치지 않고 출생률에 대한 정책, 고용의 장 정비, 삶의 보람을 창출하는 대책 등을 포함한 종합적인 고령사회 대책을 마련해야 한다.



특별 양로 노인홈의 교류회-훗카이도 핏푸초

### 2-3-3 저출생과 노동 인구의 감소

저출생 진행에 따른 급속한 인구 감소는 노동 인구의 축소로 이어져 경제에 악영향을 미칠 뿐만 아니라, 고령화율의 상승으로 인해 연금, 의료, 요양 관련 재정 부담을 가중시키고 있다. 특히 과소지역에서는 방범, 소방 등 자율적인 주민 활동이나 마을의 유지마저 곤란해지는 등 지역의 존립 기반과 관련된 문제도 발생할 가능성이 있다.

일본의 연간 출생아 수는 1973 년 210 만 명을 정점으로 지속적으로 감소해 왔으며, 2016 년에는 처음으로 100 만 명 이하로 떨어졌고, 2023 년 기준 출생아 수는 약 72.7 만 명을 기록했다. 출생률(합계특수출생률)은 2022 년에 1.26 명을 기록하며 사상 최저치를 경신했다. 또한, 2020 년 기준 일본의 유소년 인구(0~14 세) 비율은 11.8%로 전 세계 평균인 25.7%와 비교해도 현저히 낮은 수준이다.

도도부현별로 살펴보면, 2022 년 기준 출생률은 도쿄도가 1.04(전체 도도부현 중 최저), 돗토리현은 1.6(최고는 오키나와현의 1.7)이다. 한편, 출생아 수는 도쿄도가 약 9.1 만 명으로 가장 많았고, 돗토리현은 약 3,700 명으로 가장 적었다.

저출생의 원인으로는 출산 가능 연령 여성 인구의 감소, 비혼화와 만혼화, 기혼 여성의 출산을 저하 등이 지목된다. 이러한 배경에는 청년층의 불안정한 고용 환경과 저소득 청년의 증가, 결혼·양육에 수반되는 경제적 부담 등이 지적된다. 또한, 여성의 사회 진출이 진전된 반면에 일과 가정의 양립을 위한 환경 기반은 충분히 갖춰지지 않은 점, 또한 국제적으로 비교해 보면 남성의 가사·육아 참여 비율이 높은 국가일수록 출생

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

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

(写真提供：北海道比布町)

### 2-3-3 少子化と労働人口の減少

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

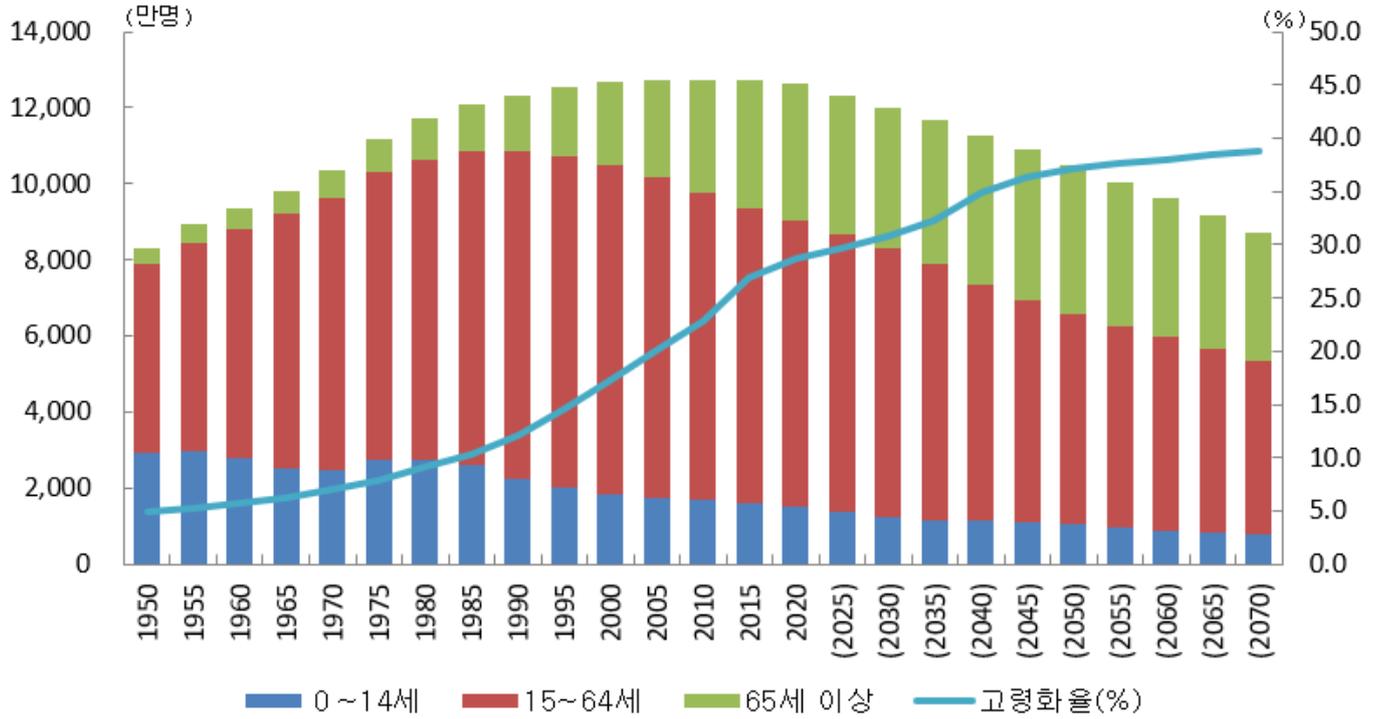
日本の年間出生数は、1973年の210万人を境に減少を続け、2016年にはついに100万人を割り、2023年の出生数は約72.7万人となった。出生率(合計特殊出生率)は、2022年で1.26人と過去最低を記録した。また、わが国の年少人口(0~14歳)の場合は、2020年時点での世界全域の年少人口割合が25.7%であるのに対し11.8%であり、世界的にみても小さくなっている。

都道府県別にみると、2022年で、出生率は東京都が1.04(全都道府県で最低)、鳥取県は1.6(最高は沖縄県の1.7)となっている。他方で出生数は東京都が約9.1万人で最多、鳥取県が最少で約3.7千人となっている。

少子化の原因としては、出産可能年齢女性人口の減少、未婚化と晩婚化、有配偶出生率の低下とされている。これらの背景として、若者の不安定雇用や低収入の若者の増、結婚や子育てに係る経済的負担等が指摘されている。加えて、女性の社会進出が進んだ一方で、仕事と家庭を両立させるための環境整備がまだ追いついていないこと、また、国際比較をすると、男性の家事・育児割合負担が高い国ほど出生率も高いとされているなかで、家庭

물도 높은 경향을 보이는 가운데, 일본은 전 세계적으로도 가정 내 가사·육아 부담이 여성에 가장 편중되어 있는 점 또한 하나의 요인으로 지적되고 있다.

における家事・育児の負担は、世界的に見ても日本が最も女性に偏っているといった現状も一因として指摘されている。



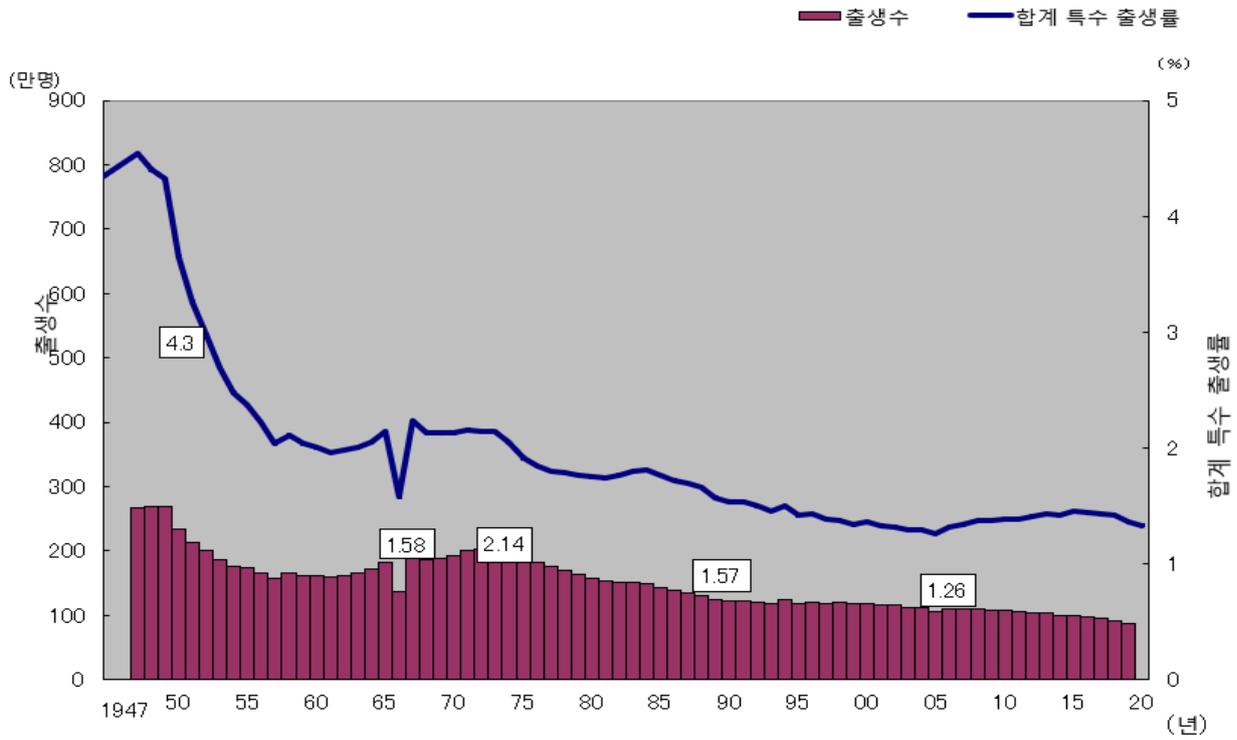
연령별 인구 추이 및 장래 추계

	1975년	2023년	2050년
전국	7.9	29.0	37.1
홋카이도	6.9	32.8	42.6
아오모리현	7.5	34.8	48.4
이와테현	8.5	34.6	45.9
미야기현	7.7	28.9	39.4
아키타현	8.9	38.6	49.9
야마가타현	10.1	34.8	44.3
후쿠시마현	9.2	32.7	44.2
이바라키현	8.4	30.4	40.0
도치기현	8.3	29.9	39.6
군마현	8.8	30.8	40.0
사이타마현	5.3	27.4	35.5
치바현	6.3	28.0	35.5
도쿄도	6.3	22.8	29.6
가나가와현	5.3	25.8	35.0
니가타현	9.6	33.5	43.2
도야마현	9.5	33.0	41.4
이시카와현	9.1	30.3	38.3
후쿠이현	10.1	31.2	40.3
야마나시현	10.2	31.5	41.7
나가노현	10.7	32.5	41.6
기후현	8.6	31.0	40.6
시즈오카현	7.9	30.7	39.6
아이치현	6.3	25.6	34.5
미에현	9.9	30.5	39.6
시가현	9.3	26.8	36.7
교토부	9.0	29.6	38.5
오사카부	6.0	27.7	36.6
효고현	7.9	29.8	39.5
나라현	8.5	32.4	43.3
와카야마현	10.4	34.0	43.7
돗토리현	11.1	33.1	40.9
시마네현	12.5	34.7	39.7
오카야마현	10.7	30.8	37.8
히로시마현	8.9	29.9	37.4
야마구치현	10.2	35.2	42.3
도쿠시마현	10.7	35.0	44.8
가가와현	10.5	32.4	39.7
에히메현	10.4	33.9	43.0
고치현	12.2	36.1	45.6
후쿠오카현	8.3	28.3	35.1
사가현	10.7	31.4	39.3
나가사키현	9.5	33.9	43.4
구마모토현	10.7	32.1	38.8
오이타현	10.6	33.9	40.5
미야자키현	9.5	33.4	40.8
가고시마현	11.5	33.5	41.2
오кина와현	7.0	23.5	33.6



도도부현별 고령화율\*

\*총인구에 대한 65세 이상 인구



출생수 및 합계특수출생률의 연도별 추이

## 2-4 생활의 질 향상

주민 생활의 질 향상은 광범위한 주제이며, 최근 그 중요성이 더욱 커지고 있다.

구체적인 과제는 몇 가지로 나눌 수 있는데 주요 내용은 다음과 같다.

### 2-4-1 환경 대책

일본의 고도경제성장(1950년대 후반~60년대)은 산업 진흥을 이끌었으나, 한편으로 공해 발생, 자연환경 파괴 등의 부작용도 초래하였다. 이에 따라 1967년에 공해대책기본법이 제정되어 중앙정부, 지방자치단체, 관계 기관 등이 연계하여 종합적·계획적으로 공해방지 대책을 강구하게 되었다. 동법에서는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음에 대해 환경기준이 설정되었으며 사업자, 중앙정부, 지방자치단체 및 주민은 각각 공해방지에 관한 시책을 계획적·협력적으로 실시할 책무를 지고 있다. 특히 지방자치단체는 법령 등에 근거한 환경보전에 관련된 규제·지도, 공해의 감시·측정·단속 등에 직접적으로 관여할 뿐만 아니라, 각종 공해 대책과 자연보호사업을 실시하는 주체로서 중요한 역할을 수행해 왔다.

또한 1993년에 중앙정부는 지역의 환경오염을 사전에 방지하여 지역 환경을 보전하기 위해 환경기본법을 제정하였으며, 각 지방자치단체에서는 생활폐수 대책, 생활 소음 대책, 녹화 추진 등 공해 대책에서 한 걸음 더 나아간 폭넓은 환경 시책을 추진하고 있다.

최근 환경대책의 특징으로는 지구환경 문제, 순환형 사회의 형성 및 생물 다양성의 보전이 있다.

## 2-4 生活の質の向上

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

具体的な課題は幾つかに分けることができるが、主要なものは次のとおりである。

### 2-4-1 環境対策

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

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

近年の環境対策の特徴として、地球環境問題、循環型社会の形成及び生物多様性の保全が挙げられ

- ① 지구환경 문제의 경우, 최근에는 지역 환경의 보전뿐만 아니라, 지구 차원의 환경보전에 대한 광범위한 대응이 요구되고 있다. 지방자치단체는 예를 들어, 민간기업보다 앞서 에너지 사용량 억제를 도모하는 노력, 저공해 차량 도입, 태양광 발전 촉진, 프레온 가스의 철저한 회수, 건축물의 옥상·벽면 녹색화 촉진 등 각종 시책을 시행하고 있다. 또한 지방자치단체의 자금 조달에 있어서도 공공시설 탈탄소화 추진뿐만 아니라 녹색채권(SDGs 채권) 발행을 통한 자금 조달 등의 대책도 추진되고 있다.
- ② 순환형 사회의 형성은 폐기물 재활용 행정과 관련된 과제이다. 쓰레기, 분뇨 등 일반폐기물 처리는 시정촌의 사무이며, 시정촌은 수립한 처리계획에 따라 처리해야 한다. 산업폐기물의 처리는 환경오염의 원인이 되며, 최근 국토가 협소한 국가에서 큰 과제로 대두되고 있다. 법령상으로는 발생 사업자 책임 원칙이 규정되고, 예외적으로 도도부현이나 시정촌이 산업폐기물을 보완해서 처리할 수 있도록 되어 있으나, 현실적으로는 발생 사업자 스스로가 처리 시설을 정비하는 것이 곤란하다는 점에서 지방자치단체가 최종적인 책임을 질 수밖에 없게 되었다. 2000년에는 21세기 순환형 사회 형성에 관한 기본 원칙을 규정한 ‘순환형 사회 형성 추진 기본법’이 성립되었지만, 이러한 상황 속에서 폐기물 배출량 자체의 증가를 억제하기 위해 행정과 주민이 하나가 되어 쓰레기 감소 및 재활용 촉진을 지역 차원에서 추진하게 되었다.
- ③ 생물 다양성의 보전 및 회복을 추진하기 위해서는 지역에 기반한 현장활동을 자체적으로 수행하고, 또 주민 및 유관단체의 활동을 지원하는 지방공공단체의 역할이 매우 중요하다. 지역 주도의 대응으로서 2024년 3월 현재 47개 도도부현, 168개 시구정촌에서 생물 다양성 지역전략이 수립되어 있다. 또한 NPO, 지역 주민, 기업 등 지역의 다양한 주체가 연계하는 것도 중요하며, 2024년 3월 현재 22개 지역에서 지역연계 보전활동지원센터가 설립되어 생물 다양성 보전 등에 힘쓰고 있다.



남향의 외벽과 옥상에 태양광 발전 시스템을 설치한 시청사 -오키나와현 이토만시

2-4-2 거주환경의 보전과 정비

- る。
- ① 地球環境問題については、近時、地域環境の保全だけではなく地球レベルの環境保全の広範な取組みが求められており、地方自治体は、例えば民間企業に率先して自らのエネルギー使用量の抑制を図る取組や、低公害車の導入、太陽光発電の促進、フロン回収の徹底、建築物の屋上・壁面緑化の促進等の各種施策を行っている。また、地方公共団体における資金調達においても、公共施設における脱炭素化の取組だけでなく、グリーンボンド(SDGs債)を発行して資金調達を行うといった取組も進んでいる。
  - ② 循環型社会の形成は、廃棄物・リサイクル行政に関わる課題である。ごみ、し尿等の一般廃棄物の処理は、市町村の事務であり、市町村はその策定した処理計画にしたがって処理しなくてはならない。さらに産業廃棄物の処理は、環境汚染の原因となり、国土の狭いわが国において近年大きな課題となっている。法令上は発生事業者責任の原則がうたわれ、例外的に都道府県や市町村が産業廃棄物を補完して処理することができるかとされているが、現実には、発生事業者自らによる処理施設整備の困難性から、地方自治体が最終的責任を持たざるを得なくなってきている。2000年には、21世紀の循環型社会の形成に関する基本原則を規定した「循環型社会形成推進基本法」が成立したところであるが、このような状況の下で、廃棄物の排出量自体の増大を抑制するため、行政・住民一体となりごみ減量化・再生利用の推進を地域ぐるみで行うようになってきている。
  - ③ 生物多様性の保全や回復を進めるには、地域に根付いた現場での活動を自ら実施し、また住民や関係団体の活動を支援する地方公共団体の役割は極めて重要である。地域主体の取組として、2024年3月時点で47都道府県、168市区町村で生物多様性地域戦略が策定されている。また、NPO・地域住民・企業など地域の多様な主体が連携することも重要であり、2024年3月時点で22地域で地域連携保全活動支援センターが設立され、生物多様性の保全等に取り組んでいる。

(写真提供：沖縄県糸満市)

2-4-2 居住環境の保全・整備

경제의 고도성장으로 국토 개발이 진행되어 도시화가 이루어져 왔으나, 반면에 녹지가 줄어들고 수질이 오염되어 수변 환경도 소실되었다. 도시와 농산촌도 지역공동체가 붕괴되고 지역의 전통문화 자원이 사라졌으며, 한때 아름다웠던 경관을 잃은 지역도 많다. 이러한 반성을 바탕으로 역사 자원의 보존, 경관 보전, 수자원과 녹지 공간을 고려한 마을 정비 등의 시책이 시행되고 있다.

구체적으로는 다음과 같은 노력이 이루어지고 있다.

- ① 역사 자원을 보존하고 도시의 경관을 형성하는 노력(도로·마을의 경관보전조례 등)
- ② 아름다운 물과 녹지를 고려한 마을만들기(보존 수목 지정, 녹화 추진, 명수(名水)의 보전 등)

### 2-4-3 지역 문화 육성과 향유

1980년대 이후, 지방자치단체는 주민이 문화 활동을 통해 생활의 질을 향상시킬 수 있는 기회를 제공하는 것을 목표로 한 문화 행정을 추진해 왔다. 지금까지의 고도성장기에 이른바 중앙에서 지방으로 일방적으로 유입되는 물자나 정보에 의해 지방이 잠식되어 왔던 것과는 대조적으로, 지역의 생활과 전통 문화에 새로운 생명을 불어넣어 부흥시키자는 주장이 제기되었다. 지방자치단체가 추진하는 문화 행정에는 구체적으로 다음과 같은 내용이 있다.

- ① 음악·연극 전용 홀, 미술관, 문학관 등 지역 특성을 살린 문화시설 정비
- ② 국제영화제, 시민음악제, 야외조각전, 눈축제 등 다양한 문화 이벤트 개최
- ③ 민간의 활력을 활용한 문화 공간 운영, 문화진흥기금 설치 등을 통한 문화 진흥
- ④ 음악·역사의 거리 등 지역 이미지 양성, 지역 CI (Community Identity) 전개 등을 통한 관광 재조명, 지역 주민이 주최하는 행사라는 관점에서의 관광 육성
- ⑤ 인재 육성을 위한 기금 설치, 주민의 국내외 파견 연수, 자매도시 교류 등을 통한 지역 간 교류

이와 같이 문화 행정의 범위는 급속히 확대되고 있으나, 최근에는 국가와 지방자치단체 모두 재정 상황이 어려워 문화 관련 예산 규모에 제약이 따르고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체가 상호 연계하여 사업을 추진하는 것도 중요해지고 있다. 또한 최근의 지역 문화 사업은 예를 들어, 시민 뮤지컬 등 주민 참여형 사업이 주요한 형태가 되고 있지만, 지방자치단체는 민간 자원봉사자와의 연계, 민간 기부 등을 활용하면서 지역 문화 진흥의 프로듀서로서의 기능을 수행할 것으로 기대되고 있다.

## 2-5 국제사회에 대한 대응

최근 교통·통신 수단의 급속한 발달에 따라 사람, 물자 및 정보의 흐름이 전 세계적인 규모로 이루어지게 되었다. 그 결과 지역 내 우리의 일상생활도 국제적 틀 속에 깊이 편입되고 있

經濟の高度成長により国土の開発が進み、都市化が進んできた一方で、緑が減少し、水質が汚濁し、水辺環境も失われてきた。都市も農山村も地域コミュニティが崩壊し、地域の伝統文化資源が失われ、かつてのすばらしい景観を失ってしまった地域も多い。これらの反省を踏まえ、歴史資源の保存、景観保全、水や緑に配慮した街づくり等の施策が実施されている。

具体的には次のような取組が見られる。

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

### 2-4-3 地域の文化の育成・享受

1980年代以降、地方自治体においては、住民に文化的活動を通じて生活の質の向上を図る機会の提供を目指した文化行政が展開されてきた。それまでの高度成長期に、いわゆる中央から地方に流れる一方的な物や情報によって地方が浸食されてきたことに対し、地域の生活・伝統文化に新しい生命を吹き込んで復権させることが提唱された。地方自治体が取り組んでいる文化行政には、具体的には主に次のようなものがある。

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

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

## 2-5 国際社会への対応

近年、交通・通信手段の急速な発達に伴い、人、物及び情報の流れは、地球的規模で行われるようになってきた。この結果、地域における我々の日常生活も、国際的枠組みの中に深く組み込まれてき

다. 예를 들어, 식료품 및 원자재의 해외 의존, 기업의 해외 이전에 따른 산업 공동화, 해외여행자 수 급증, 해외 체류 일본인 증가, 해외 귀국 자녀 증가 등 국제문제와 국내문제의 경계가 사라져 가고 있다.

이러한 상황 속에서, 과거에는 국가 차원의 문제였던 국제관계도 전국의 지방자치단체, 민간단체, 나아가 주민 개개인에게 가까운 문제로 인식하게 되어 분야에 따라서는 지역 차원에서 주체적으로 대응해야 할 과제로 자리 잡고 있다. 예를 들어 국제교류의 분야의 경우, 중앙정부 차원의 교류뿐만 아니라 다층적인 주민 차원의 풀뿌리 교류가 상호 이해 증진을 위해 중요하다고 여겨지고 있다. 교류사업의 내용도 단순한 자매도시, 우호도시 제휴를 넘어서 청소년, 부인층에 이르는 주민 간 인적 교류, 문화·스포츠 교류, 개발도상국 연수생 수용 등을 통한 기술·학술 교류, 나아가 산업·경제 교류 등 다양한 방식으로 전개되고 있다. 또한 지방자치단체는 지역의 종합적인 경영 주체로서 다양한 노하우와 기술을 축적하고 있으며, 이를 국제교류에 적극적으로 활용함으로써 그 내용도 '교류에서 협력으로' 심화되는 경향을 보이고 있다. 지방자치단체는 자치성(현 총무성) 등의 지원 아래 공동으로 일본지방자치단체국제화협회(CLAIR)를 설립하여 지방자치단체의 해외 활동을 지원함과 동시에, 어학 지도 등을 하는 외국청년유치사업(JET 사업) 등도 추진하고 있다.

또한 일본의 외국인 주민은 1990년에 출입국관리법 개정 시행 이후 현저한 증가세를 보이고 있으며, 2024년 6월 현재 359만 명으로 역대 최고치를 경신하였다. 글로벌화 진전과 인구 감소 추세를 배경으로 외국인 주민의 추가 증가 및 정착화가 진행될 것으로 예상되며, 외국인 관련 정책은 일부 지자체뿐만 아니라 전국적인 과제가 되고 있다.

이러한 상황 속에서 정부는 2006년에 일본 국내에서 취업 및 생활하는 외국인이 사회의 일원으로서 일본인과 동일한 공공 서비스를 누리며 생활할 수 있는 환경을 마련하기 위해 '생활인으로서의 외국인'에 관한 종합적 대응책'을 수립하고, 2018년에는 외국인 인재를 수용하여 공생하기 위한 대책을 보다 강력하고 포괄적으로 추진하기 위해 '외국인 인재의 수용·공생을 위한 종합적 대응책'을 수립했다. 나아가 2022년에는 일본이 지향하는 공생사회의 비전과 그 실현을 위한 중장기적 과제 및 구체적 시책 등을 제시하는 '외국인과의 공생 사회 실현을 위한 로드맵'을 수립하여 공생사회 실현을 위한 환경 마련에 임하고 있다. 또한 총무성은 2006년 '다문화공생'을 '국적 및 민족이 다른 사람들이 서로의 문화 차이를 인정하고, 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 살아가는 것'이라고 정의하고, 지역의 대처와 실정을 반영한 '지역의 다문화공생 추진 플랜'을 수립하여 지방자치단체의 플랜 수립을 촉진해 왔다.

지방자치단체는 외국인 주민 대응의 최전방에서 지역의 실정에 맞춰 커뮤니케이션 지원, 생활 지원, 지역 내 인식 제고, 외국인 주민의 자립과 사회 참여, 그리고 이를 추진하기 위한 체제를 정비해 왔다.

2020년에는 다문화공생을 둘러싼 환경 변화에 따라 '지역 다문화공생 추진 플랜'이 개정되어 '외국인 주민의 인권 보장', '지역활성화', '주민의 이문화 이해 증진' 등 오늘날의 의의를

ている。例えば、食料品、原材料の海外依存、企業の海外移転による産業の空洞化、海外旅行者数の急増、海外在留邦人の増加、海外帰国子女の増加等、国際問題と国内問題の垣根がなくなりつつある。

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

また、我が国の外国人住民については、1990年の改正入管法施行以降、増加が顕著であり、2024年6月現在、359万人と過去最高を更新した。グローバル化の進展と人口減少傾向を背景に、外国人住民の更なる増加と定住化の進展が見込まれ、外国人施策は、一部の自治体のみならず全国的な課題となりつつある。

こうした状況を背景に、政府は、2006年、国内で就労・生活する外国人が、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを受容し生活できる環境整備のため『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』を、また2018年には、外国人材の受入れ・共生のための取組をより強力かつ包括的に進めるために「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定した。さらに2022年には、我が国の目指すべき共生社会のビジョン、その実現に向けて取り組むべき中長期的な課題及び具体的施策等を示すものとして「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定し、共生社会の実現に向けた環境整備に取り組んでいる。また、総務省においては2006年、「多文化共生」を「国籍・民族が異なる人々が互いの文化の違いを認め合い、対等な関係を築きながら地域社会の構成員として生きていくこと」と定義し、地域の取組や実情を反映した「地域における多文化共生推進プラン」を策定、地方自治体におけるプラン策定を促進してきた。

地方自治体においては、外国人住民対応の最前線にあることから、地域の実情に応じて、コミュニケーション支援、生活支援、また地域における意識啓発や外国人住民の自立と社会参画、それを推進するための体制整備が取り組まれてきたところである。

2020年、多文化共生を取り巻く環境の変化にともない、「地域における多文化共生推進プラン」が改訂され、「外国人住民の人権保障」「地域の活性化」「住民の異文化理解の向上」等の今日的意義を

반영하였다. 플랜에 제시된 기본적 추진 지침은 다음과 같다.

### ① 커뮤니케이션 지원

다국어 및 쉬운 일본어, 다양한 매체를 통한 행정 및 생활 정보 제공, NPO 등과 연계한 다국어 정보 제공, 생활 상담창구 설치, 일본어 교육 추진, 생활 오리엔테이션 등

### ② 생활 지원

교육 기회의 확보(취학 지원, 일본어 학습 지원, 미취학 대응, 진로 및 커리어 교육, 다문화공생 교육, 유아교육 제도 안내, 취학연령 초과 대응 등), 적절한 노동환경 확보(취업 및 창업 지원 등), 재해 시 지원 체계 정비(평상시 대비, 다국어 지원 체계 구축 등), 의료 및 보건 서비스(의료기관 다국어화 등), 아동·육아 및 복지 서비스, 주택 확보 지원, 전염병 대응(다국어 정보 제공 및 상담 대응, 인권 배려)

### ③ 인식 제고와 사회 참여 지원

지역 주민 등을 대상으로 한 인식 제고, 핵심 인물·네트워크·자조 조직 등의 지원, 지역사회 참여 등

### ④ 지역활성화 추진 및 글로벌화 대응

외국인 주민과의 연계 및 협동(우수 대치 사례, 인재 발굴 등), 유학생의 지역 내 취업 촉진 등

### ⑤ 다문화공생 시책 추진 체계 정비, 지침 및 계획의 수립

지방공공단체 내부의 추진 체계 정비, 지역의 다문화 공생 추진에 기여하는 조직과의 연계·협력, 지역 실정에 맞는 지침·계획 수립을 통한 계획적이고 종합적인 추진, 재검토와 개정을 통한 사회 정세 변화에 대응하는 시책 추진, 적절한 진척 관리

국제사회에 대응하기 위해 SDGs 추진 등 다양한 주체들이 국내외 과제의 경계를 넘어서 함께 대응하며, 글로벌 공생 사회를 구축해 나가는 단계로 접어들고 있는 움직임이 나타나고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 지역 국제화를 추진함에 있어 그 의의와 목적을 명확히 하고 목표 달성을 위한 인재 육성 및 체제 정비, 네트워크 연계가 필수적이며, 외국인 주민을 포함한 지역의 주체들과 함께 다양성과 포용성을 갖춘 지역사회를 만들어 나가는 관점이 요구된다.

盛り込まれた。プランに掲げられる取組の基本的な指針は次のとおりである。

### ① コミュニケーション支援

多言語・やさしい日本語、多様なメディアによる行政・生活情報の提供、NPO等との連携による多言語情報の提供、生活相談窓口の設置、日本語教育の推進、生活オリエンテーション等

### ② 生活支援

教育機会の確保(就学支援、日本語学習支援、不就学対応、進路・キャリア教育、多文化共生教育、幼児教育制度周知、学齢超過対応等)、適正な労働環境確保(就業・企業支援等)、災害時の支援体制整備(平時からの対策、多言語支援体制整備等)、医療・保健サービス(医療機関での多言語化等)、子ども・子育て及び福祉サービス、住宅確保支援、感染症対応(多言語情報提供・相談対応、人権配慮)

### ③ 意識啓発と社会参画支援

地域住民等に対する意識啓発、キーパーソン・ネットワーク・自助組織等の支援、地域社会参画等

### ④ 地域活性化の推進とグローバル化への対応

外国人住民との連携・協働(優れた取組事例、人材の発掘等)、留学生の地域における就職促進等

### ⑤ 多文化共生施策の推進体制の整備、指針・計画の策定

地方公共団体内部での推進体制整備、地域における多文化共生の推進に寄与する組織との連携・協働

地域の実情に応じた指針・計画策定による計画的かつ総合的な推進、見直し・改訂による社会情勢の変化に対応した施策の推進、適切な進捗管理

国際社会への対応については、SDGsの推進など、様々なアクターが、国外・国内の課題に垣根なく取り組むことで、グローバルな共生社会を創っていくフェーズに入る動きが見られることから、地方自治体による地域国際化の推進に当たっても、取組の意義や目的を明確にして、目標を達成するための人材育成や体制整備、ネットワーク連携に取り組むことが必要不可欠であり、外国人住民を含めた地域の担い手と共に、多様性と包摂性ある地域社会を創っていく視点が望まれる。



외국 국적의 시민 간담회-미야기현 센다이시

(写真提供：宮城県仙台市)

## 2-6 마이넘버제도와 지자체 DX

## 2-6-6 マイナンバー制度と自治体 DX

### 2-6-1 마이넘버시스템의 활용 및 마이넘버카드 보급

### 2-6-1-1 마이넘버시스템의 활용과 마이넘버카드의 보급

지방공공단체는 인구 감소 및 고령화 진행, 행정 수요의 다양화 등 사회 경제의 정세 변화에 따른 적절한 대응이 요구되고 있으며, 양질의 행정 서비스를 효과적·효율적으로 제공할 필요가 있다. 이러한 관점에서 마이넘버제도는 2013년 5월에 제정된 ‘행정절차상 특정 개인을 식별하기 위한 번호 이용 등에 관한 법률’(이하 ‘마이넘버법’이라 함) 등 관련 4 법에 따라 도입되었으며, 2015년 10월 5일에 시행되었다.

地方公共団体においては、人口減少・高齢化の進行、行政需要の多様化など社会経済情勢の変化に一層適切に対応することが求められており、質の高い行政サービスを効果的・効率的に提供する必要がある。そうした観点から、マイナンバー制度は、2013年5月に成立した「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」(以下「マイナンバー法」という。)等の関連4法により導入され、2015年10月5日に施行された。

마이넘버제도의 중요한 핵심은 정보 연계이다. 마이넘버법에 근거하여 총무성이 설치·관리하는 정보 제공 네트워크 시스템을 통해 기관을 넘어선 정보의 백야드 연계, 즉 국가 행정기관 및 지방공공단체가 각각 관리하는 동일한 개인정보를 온라인으로 연계해 상호 활용할 수 있게 되었다. 이를 통해 각종 행정 절차 진행할 때 행정기관 등에 제출해야 했던 주민표 사본이나 과세증명서 등의 서류를 생략할 수 있게 되었으며, 이를 위해 여러 행정기관을 방문해야 하는 번거로움이 없어지는 등 행정 절차의 페이퍼리스화 및 윈스톱화가 진전될 것으로 기대되었다. 2017년부터 본격적으로 운용되기 시작해 2023년 12월 기준으로 아동수당 신청 등, 약 2,500 건의 사무 절차에서 정보 연계를 통한 첨부 서류 생략이 가능하게 되었다.

マイナンバー制度の重要な根幹が情報連携である。マイナンバー法に基づき総務省が設置・管理する情報提供ネットワークシステムを用いて、機関を超えた情報のバックヤード連携、すなわち、国の行政機関や地方公共団体がそれぞれ管理している同一個人の情報をオンラインで情報連携し、相互に活用することが可能となった。これにより、各種行政手続を行う際、行政機関等に提出する必要があった住民票の写しや課税証明書等の書類の省略が可能となり、また、そのために複数の行政機関に出向く手間が不要となるなど、行政手続のペーパーレス化やワンストップ化が進展することが期待されたのである。2017年から本格運用が開始され、2023年12月時点で児童手当の申請など約2,500の事務手続で情報連携による添付書類の省略が可能となっている。

정부가 운영하는 온라인 서비스로서 국민 개개인에게 제공되는 포털 사이트인 ‘마이나 포털’이 있다. 시정촌의 육아 및 요양, 재해 피해자 지원 관련 등의 행정 절차에 대한 서비스 검색, 온라인 신청이 가능한 윈스톱 서비스가 제공되고 있으며, 행정기관의 알림(푸시형) 서비스 활용도 포함해 절차를 온라인 화함으로써 행정서비스의 효과적이고 효율적인 제공을 위한 각 지방공공단체의 적극적인 활용이 기대되고 있다.

政府が運営するオンラインサービスとして、国民一人一人に用意されたポータルサイトである「マイナポータル」がある。市町村の子育てや介護、被災者支援関係などの手続について、サービス検索やオンライン申請を可能とするワンストップサービスが提供可能となっており、行政機関からのお知らせ(プッシュ型)サービスの活用も含め、手続のオンライン化による行政サービスの効果的・効率的な提供に向けて、各地方公共団体の積極的な利用が期待される。

또한 마이넘버카드는 카드 표면에 신분증 기능이 있을 뿐만 아니라, IC 칩에 기본 탑재된 공적 개인 인증 서비스를 통해 온라인에서 확실한 본인 확인을 가능하게 한다. 국민이 마이넘버

また、マイナンバーカードは、券面による身分証明機能に加え、ICチップに標準搭載された公的個人認証サービスによってオンラインでの確実な本人確認を可能とするものである。国民にマイナン

제도의 장점을 보다 실감할 수 있는 디지털 사회를 조기에 실현하기 위해, 안전하고 안심할 수 있으며 편리한 디지털 사회의 기반이 되는 마이넘버카드의 보급 확대와 그 편의성을 향상시킬 필요가 있다. 정부의 강력한 보급 촉진 정책으로 마이넘버카드 보유율은 2024년 10월 말 현재 75.7%에 달하고 있다<sup>35</sup>. 또한 같은 해 12월부터 마이나 보험증(마이넘버카드를 건강보험증으로 활용)을 기본으로 하는 구조로 전환되었다. 더불어 2025년 3월 24일부터 마이넘버카드와 운전면허증의 일체화가 시작되었으며, 향후 재류카드와의 일체화 등도 추진될 예정이다.

## 2-6-2 지자체 DX(디지털 전환) 추진

2024년 6월, 디지털사회형성기본법 제37조 제1항 등에 근거한 ‘디지털 사회 실현을 위한 중점 계획’(이하 ‘중점 계획’이라 함)이 내각회의에서 결정되었으며, 본 중점 계획을 통해 지향해야 할 디지털 사회의 비전이 다시금 제시되고 있다.

이 비전을 실현하기 위해서는 주민과 밀접한 행정을 담당하는 지자체의 역할이 매우 중요하며, 총무성은 지자체의 DX 추진을 위해 지자체 DX 추진계획을 수립했다. 지자체는 향후 급속한 인구 감소가 예측되는 가운데, 지속가능한 형태로 행정서비스를 제공해 나가기 위해, 디지털 기술과 데이터를 활용하여 주민의 편의성을 향상시키는 동시에 디지털 기술을 최대한 활용함으로써 업무 효율화를 실현하고, 인적 자원을 한층 더 충실한 행정서비스의 제공으로 연결시켜 나갈 필요가 있다.

지자체 DX 추진계획에서는 지자체 DX의 중점 과제로써, 민원 창구를 비롯한 지자체와 주민의 접점인 프런트야드의 개혁 추진, 지자체 정보시스템의 표준화 및 공통화, 공공요금 수납시 eL-QR 활용, 마이넘버카드 보급 촉진 및 이용 추진, 철저한 보안 대책, 지자체의 AI·RPA 활용 촉진, 재택근무 추진을 내걸고 있다.

## 2-7 정보공개와 주민참여

사회가 복잡해지고 가치관이 다양해짐에 따라, 선거를 통해 선출된 의원의 의회 활동을 통한 주민 의사의 반영이나 법 제도상 직접청구 등을 통한 주민 참여뿐만 아니라, 새로운 형태의 주민 의사 반영 시스템이 중요해지고 있다.

이를 위해 최근에는 모든 시도부현 및 시정촌에서 정보공개조례가 제정되었고, 주민의 청구에 따라 행정 정보가 적극적으로 공개되고 있다. 정보공개는 지방자치단체가 행정 업무 내용을 공개함으로써 행정이 적정하게 집행되고 있음을 주민이 확인할 수 있도록 하고, 장기적으로 건전한 신뢰 관계를 유지하고자 하는 목적도 있다.

또한 주민이 지자체 경영에 참여하는 방식으로서, 최근에는 지방자치단체가 독자적으로 제정한 조례(자치기본조례, 주민참여조례 등)에 기반한 주민투표제도, 지방공공단체가 설치하는 부속기관 등의 위원공모제도, 주요 시책에 대해 주민이 의견을 표명할 기회를 제공하는 퍼블릭코멘트제도, 정기적으로 의견을 청취하는 주민모니터제도, 이메일 등을 활용하여 수시로 행정

서비스의 메리트をより実感してもらえらるデジタル社会を早期に実現するため、安全・安心で利便性の高いデジタル社会の基盤となるマイナンバーカードの普及とその利便性の向上を図る必要がある。政府による強力な普及推進策を経て、マイナンバーカードの保有率は、2024年10月末時点で75.7%となっている。また、同年12月からはマイナ保険証(マイナンバーカードの健康保険証としての利用)を基本とする仕組みへと移行した。加えて、2025年3月24日からマイナンバーカードと運転免許証の一体化を開始しており、さらに、在留カードとの一体化などの取組みも進めていくこととされている。

## 2-6-2 自治体 DX の推進

2024年6月、デジタル社会形成基本法第37条第1項等に基づく「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(以下「重点計画」という。)が閣議決定され、本重点計画において、目指すべきデジタル社会のビジョンが、改めて位置付けられている。

このビジョンの実現のためには、住民に身近な行政を担う自治体の役割は極めて重要であり、総務省では、自治体におけるDXを推進するため、自治体DX推進計画を策定している。自治体においては、まずは、今後急速な人口減少が見込まれる中、持続可能な形で行政サービスを提供していくために、デジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させるとともに、デジタル技術を最大限活用することにより、住民の利便性を向上させるとともに、業務効率化を実現し、人的資源を行政サービスの更なる充実に繋げていくことが不可欠である。

自治体DX推進計画では、自治体DXの重点取組事項として、窓口をはじめとした自治体と住民の接点であるフロントヤードの改革の推進、自治体の情報システムの標準化・共通化、公金収納におけるeL-QRの活用、マイナンバーカードの普及促進・利用の推進、セキュリティ対策の徹底、自治体のAI・RPAの利用推進、テレワークの推進が掲げられている。

## 2-7 情報公開と住民参加

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

このため、近年では全ての都道府県及び全ての市町村において情報公開条例が制定され、住民からの請求に基づき、行政情報が積極的に公開されている。情報公開には、地方自治体において、行政の仕事の中身を公開することにより行政が適正に執行されていることを住民に確認してもらい、将来に向かって良好な信頼関係を保つという目的もある。

また、住民の自治体経営に対する参加の手法として、近年、地方自治体が独自に制定した条例(自治基本条例、住民参加条例等)に基づく住民投票制度や、地方公共団体が設置する附属機関等の委員の公募制度、重要な施策に対し住民の意見表明の機会を設けるパブリックコメント制度、定期的な意見を聴く住民モニター制度、電子メール等を活用して随時行政全般に対する意見を受け付ける広聴制度、遂行しようとする施策について住民に説

전반에 대한 의견을 수렴하는 광청(廣聽)제도, 추진하는 시책에 대해 주민에게 설명하고 의견을 듣는 설명회·워크숍, 행정과 주민이 함께 특정 테마에 대한 이해를 깊이 있게 공유하는 시민 학교 등 다양한 방법이 활용되고 있다.

또한, 지역만들기 측면에서는 행정과 주민의 협동을 기반한 노력이 주목받고 있으며, 행정과 파트너십을 형성하는 주체로서 개별 주민, 임의의 지역만들기 단체, 자치회·주민회 외에 지역 공헌 활동을 수행하고 있는 NPO 등도 중요한 주체가 되고 있다.



시청 직원의 출장 강좌-오사카부 다카쓰키시

明するとともに意見を聴く説明会・ワークショップ、行政と住民が共に特定テーマの理解を深めていく市民塾等の多様な手法が用いられている。

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

(写真提供：大阪府高槻市)

## 2-8 안심할 수 있는 안전한 마을 만들기

일본의 지방자치단체는 경찰 및 소방 행정을 관할하고 있으며, 안심할 수 있는 안전한 주민 생활 확보를 책임지고 있다.

### 2-8-1 경찰행정

경찰행정은 제 2 차 세계대전 전에는 중앙정부가 직접 담당했으나, 전후에는 기본적으로 도도부현이 그 역할을 담당하고 있다. 중앙정부의 기관으로는 국가공안위원회와 경찰청이 있으며, 경찰제도 전반의 기획 및 조정 등과 교육, 통신, 감식 등의 업무를 수행하고 있다. 이 밖에 주민의 일상생활에 직접 관련된 경찰 활동은 모두 도도부현의 업무로 이루어진다. 도도부현에는 공안위원회와 경찰본부가 설치되어 있으며, 그 하부 조직으로 경찰서, 파출소, 주재소가 마련되어 있다. 2023 년도 경찰 직원 정원 총수는 약 28 만 8 천 명으로, 각 도도부현 경찰본부 외에 전국 약 6 천 2 백 개소의 파출소를 중심으로 경찰 활동이 전개되고 있다.

일상적인 경찰 활동으로는 순찰이나 단속, 문단속 지도 등으로 대표되는 방법 활동이나 범죄 진압 및 수사, 피의자 체포, 약자인 아동, 노인, 가출인 등의 보호 활동, 교통 단속, 기타 공공의 안전과 질서 유지 등이 있다. 이외에도 각 파출소 등에서는 지리 안내나 유실물 처리 등의 업무도 수행하고 있다. 아울러 주민 생활환경의 안전을 지키기 위해 유흥업소 환경의 정화 대책 또한 경찰행정의 한 분야에 포함된다.

## 2-8 安心安全のまちづくり

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

### 2-8-1 警察行政

警察行政は、第二次大戦前は中央政府が直接行っていたが、戦後は、基本的に都道府県がその役割を担っている。中央政府の機関としては、国家公安委員会と警察庁があり、警察制度全体の企画や調整等の仕事と教育、通信、鑑識等の仕事をしている。その他の住民の日常生活に直接関係のある警察活動は、全て都道府県の仕事として行われる。都道府県には、公安委員会と警察本部があり、その下に警察署、交番、駐在所が置かれている。2023年度の警察職員の定員総数は約28万8千人で、各都道府県警察本部ほか、全国約6千2百箇所に設置されている交番を中心に警察活動が実施されている。

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

일본은 형법범의 인지 건수가 1996 년부터 2002 년에 걸쳐 계속 증가해왔으며, 범죄 증가에 제동을 걸고 국민의 불안을 해소하기 위해 중앙정부는 ‘세계에서 가장 안전한 국가, 일본’의 부활을 목표로 삼아 범죄 대책 각료회의를 마련하는 등 부처 간 협력을 통한 대응을 추진하였다. 그 결과, 2002 년 이후 2021 년까지 지속적으로 감소세를 보여왔다. 그러나 2022 년, 2023 년에 연속적으로 증가했다.

## 2-8-2 소방행정

소방행정은 화재나 지진, 풍수해 등 재해로부터 주민의 생명과 신체를 보호하는 일이며, 화재예방, 진화, 응급환자 이송, 수해예방, 구조, 대규모 재해대책 등을 담당하는 직무이다. 소방행정은 제 2 차 세계대전 전에는 국가소방으로서 경찰이 담당했으나, 전후에는 그 대부분을 시정촌(도쿄의 경우 주로 도쿄도)이 담당하도록 되어 있다.

시정촌의 소방 체계는 크게 소방본부 및 소방서로 구성되는 상설 소방과 상설이 아닌 자위소방인 소방단으로 구분된다. 그러나 최근에는 소방단만 두고 있는 단체는 거의 없으며, 대부분 상설화되어 있다(2022 년 4 월 기준, 시정촌의 98.3%가 상설화). 시정촌이 설치하고 있는 소방본부는 2 개 이상의 시정촌이 소방사무(소방단 사무 제외)를 공동으로 처리하거나, 시정촌이 다른 시정촌에 소방사무를 위탁(이를 광역화라 함)하기도 하며, 2024 년 4 월 현재 전국에 720 개 본부가 설치되어 있다. 소방본부 중 약 60%는 관할 인구 10 만 명 미만의 소규모이며, 소규모 소방본부는 출동체제, 보유차량 등 행정서비스 측면이나 조직관리 측면의 한계가 지적되고 있다. 이러한 소규모 소방본부의 체계 정비를 위해 총무성 소방청은 2006 년 7 월에 ‘시정촌 소방 광역화에 관한 기본지침’을 제정하고 계획적인 광역화를 추진하고 있다. 또한 광역화 추진과 함께 2017 년 4 월에 ‘시정촌 소방의 연계·협력에 관한 기본지침’을 제정하여, 소방업무의 성격에 따라 일부 업무에 대해 유연하게 연계·협력해 나가는 방안도 추진하고 있다.

또한 인구 감소, 재해의 심각화·다양화 등 소방을 둘러싼 환경 변화에 적절히 대응하고 소방력을 유지·강화해 나가기 위해, 특히 소규모 소방본부의 체제 강화 등이 그 어느 때보다 필요해지고 있는바, 2024 년에는 각 기본지침을 개정하여 한층 더 적극적인 대응을 추진하고 있다.

화재 예방 측면에서는, 일본에서는 주택 화재 피해가 많은 점을 감안하여 시정촌은 주택용 화재경보기의 보급 등 주택화재 방지 대책을 추진하고 있다. 또한 저출생 고령화 사회의 진행 등에 따라 응급 수요가 증가하고 있으며, 2021 년의 응급 출동 건수는 약 619 만 건에 달했다. 이러한 상황에 대응하기 위해 긴급도에 따른 적절한 응급 이송 체계 구축, 주민이 구급차 요청을 망설일 때 전화로 상담할 수 있는 응급안심센터사업(#7119) 등 구급차 적정 이용 추진, 응급 처치의 보급 계발, 의료기관의 수용체계 강화 등에 힘쓰고 있다.

또한 일본은 지진, 집중호우 등 대규모 자연재해가 많은데, 향후 난카이해곡 거대지진과 수도직하형 지진 등 대규모 지진 발생이 임박했다는 지적이 제기되고 있다. 따라서 소방기관, 자율방재조직, 기업, 자원봉사단체 등의 연계를 통해 지역의 종합적인 방재력을 강화할 필요가 있다고 판단되며, 소방기관을 중심으로 장비 확충, 인식 개선, 인재 확보 및 육성 등에 힘쓰고

わが国の刑法犯の認知件数が 1996 年から 2002 年にかけて増加を続けたため、犯罪の増加に歯止めをかけ国民の不安を解消するため、中央政府においては、「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、犯罪対策閣僚会議を設けるなど省庁横断的に取組を進めた。この結果、2002 年以降、2021 年まで一貫して減少してきた。しかし 2022 年、2023 年と連続して増加している。

## 2-8-2 消防行政

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

市町村における消防体制は、大別して消防本部及び消防署から成る常備消防と、常備でない自衛消防としての消防団があるが、近年は、消防団のみが置かれている団体はほとんどなく、ほぼ常備化されている(2024 年 4 月現在、市町村の 98.3%が常備化)。市町村が設置している消防本部については、二以上の市町村が消防事務(消防団の事務を除く。)を共同して処理すること又は市町村が他の市町村に消防事務を委託すること(これらを広域化という)もあり、2024 年 4 月現在、全国で 720 本部が設置されている。これら消防本部の約 6割が管轄人口 10 万人未満の小規模消防本部であるが、小規模消防本部は出動体制、保有車両等の行政サービス面や組織管理面で限界が指摘されている。消防庁では、これら小規模消防本部の消防体制の整備確立を図るため、総務省消防庁は、2006 年 7 月に「市町村の消防の広域化に関する基本指針」を定め、計画的な広域化を推進している。また、広域化の推進と併せて、2017 年 4 月に「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」を定め、消防事務の性質に応じて、事務の一部について柔軟に連携・協力していくことも推進している。

また、人口減少、災害の激甚化・多様化等の消防を取り巻く環境の変化に的確に対応し、消防力を維持・強化していくため、特に小規模消防本部の体制の強化等がこれまで以上に必要であることから、2024 年には、それぞれの基本指針を改正し、更なる取組を進めている。

火災予防の面では、わが国では住宅火災被害が多いため、市町村は、住宅用火災警報器の普及など住宅防火対策を推進している。また、少子高齢化社会の進展等に伴い救急需要が増大しており、2021 年中の救急出動件数は約 619 万件に上った。このような状況に対応するため、緊急度に応じた適切な救急搬送のための仕組みづくりや住民が救急車を呼ぶかどうか迷った時の電話相談窓口である救急安心センター事業(#7119)などの救急車適正利用の推進、応急手当の普及啓発、医療機関の受入体制の充実等に取り組んでいる。

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

있다.



소방대원의 진화 작업-효고현 고베시

(写真提供：兵庫県神戸市)

### 2-9 교육의 충실화

교육행정에서는 제 2 차 세계대전 후 교육제도 개혁을 통해 교육기본법 및 학교교육법이 제정되었으며, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 취학 제한에 대해 6·3·3·4 제 학교 제도가 채택되었다.

초등학교 6 년, 중학교 3 년의 9 년 의무 교육이 정착되고, 고등학교 진학률은 1950 년 당시 42.5%에서 1970 년에는 82.1%, 1980 년에는 94.2%, 2023 년에는 98.8%로 크게 향상되는 등 교육 기회의 균등이 크게 촉진되어 왔다. 의무교육은 중앙정부의 학습지도 요령 기준에 따라 어린이들이 전국 어디에서나 동일한 교육 수준을 받을 수 있도록 제도가 확립되었다. 학습지도 요령은 사회 동향을 반영하여 개정되어 왔으며, 2006 년에 교육기본법이 60 년 만에 개정되어 공공 정신, 생명과 자연을 존중하는 태도 함양 등이 교육 목표로 새롭게 규정되었다. 이를 바탕으로 2008 년 3 월에 '살아가는 힘'이라는 이념 공유와 확실한 학력을 정립하기 위해 필요한 수업시수 확보 등을 내용으로 하는 학습지도 요령의 개정이 이루어졌다.

이어서 2017 년에도 개정이 이루어져, 사회의 변화와 다양화에 대응할 수 있는 역량 강화를 목표로 '사회에 열려있는 교육과정'이 강조되었으며, 액티브 러닝 도입과 초등학교부터의 프로그래밍 교육 필수화, 영어 교육 강화를 추진하게 되었다.

지방의 교육행정은 '지방 교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률'에 따라 기본적으로 도도부현 및 시정촌에 설치된 교육위원회가 처리한다. 교육위원회는 지방자치단체의 집행기관 중에서 지사 또는 시정촌장과는 독립된 지위와 권한을 가지는 행정 위원회이다. 교육위원회는 학교와 기타 교육기관의 설립 및 관리, 교직원의 임명 등 교육 관련 사무를 책임지며 이를 집행하는 권한을 가지지만, 예산 편성과 집행 및 조례안을 제출할 권한은 지사 및 시정촌장에게 속한다. 또한, 사립 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 전문학교 및 각종 학교에 관한 분야에 대해서는 도도부현 지사가 관할한다.

초등학교 및 중학교 설립은 주민이나 지역사회와 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에, 원칙적으로는 시정촌이 진행하도록

### 2-9 教育の充実

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

小学校6年、中学校3年の9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%、2023年には98.8%と大きく改善する等教育の機会均等は大きく促進されてきた。義務教育については、中央政府の学習指導要領の基準により、子供たちが全国どこでも同じ教育水準を受けられるように制度が確立されている。学習指導要領は社会の趨勢を踏まえ見直されており、2006年に教育基本法が60年ぶりに改正され、公共の精神、生命や自然を尊重する態度を養うこと等が教育の目標として新たに規定されたことを踏まえ、2008年3月に、「生きる力」という理念の共有や、確かな学力を確立するために必要な授業時数の確保等を内容とする学習指導要領の見直しが行われた。

続いて2017年にも改訂が行われ、社会の変化や多様化に対応できる力を育むことを目指した「社会に開かれた教育課程」が謳われ、また、アクティブラーニングの導入や小学校からのプログラミング教育の必修化、英語教育の強化を図ることとされた。

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、学校その他の教育機関の設置・管理、教職員の任命等教育に関する事務について責任を負うとともに、これらを執行する権限をもつが、予算の編成・執行や条例案を提出する権限は、知事及び市町村長に属する。なお、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、専修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

되어 있다. 초등학교 설립자는 국립 0.4%, 공립 98.3%, 사립 1.3%, 중학교 설립자는 국립 0.7%, 공립 91.4%, 사립 7.9%이다(2023 년도 기준). 고등학교 설립자는 국립 0.3%, 공립 72.0%, 사립 27.7%(2023 년도 기준)이며, 공립 고등학교는 대부분 도도부현이 설립하고 있다. 또한, 특별지원학교는 도도부현이 설립하게 되어 있다.

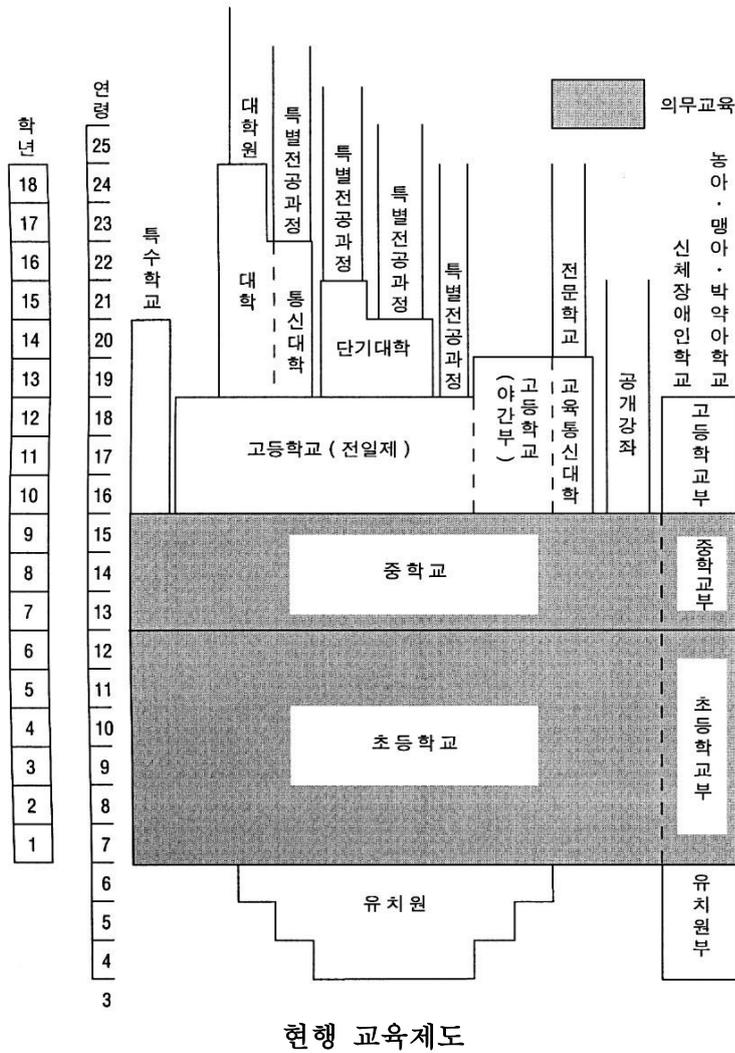
교육행정에서 학교교육과 함께 사회교육도 중요한 분야를 차지하고 있다. 지방자치단체가 실시하는 사회교육은 사회교육을 위한 강좌 개설, 강연회·강습회 등 개최, 도서관·공민관·박물관 등 사회교육시설의 설치 및 운영, 청년학교 등의 육성지도, 체육·레크리에이션에 필요한 설비 기자재 제공 등 그 범위가 매우 넓다. 여가 시간의 증가와 고령화의 진행 등으로 사회교육의 중요성은 점점 더 커질 것으로 전망된다. 특히 최근에는 국민들 사이에서 ‘평생학습’이라는 개념도 정착되면서, 평생학습활동의 장을 제공하는 것이 지방자치단체의 행정에서 중요해지고 있다.



외국어지도조수 (Assistant Language Teacher: ALT) 수업 풍경

市町村が行うことになっている。小学校の設置者は、国立0.4%、公立98.3%、私立1.3%、中学校の設置者は、国立0.7%、公立91.4%、私立7.9%である(2023年度現在)。高等学校の設置者は、国立0.3%、公立72.0%、私立27.7%となっており(同)、公立高等学校については、都道府県が設置するものがほとんどである。さらに、特別支援学校は、都道府県が設置することとされている<sup>4</sup>

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



현행 교육제도

## 2-10 지방공영기업, 제 3 섹터 등의 경영 개혁

### 2-10-1 지방공영기업

#### ① 지방공영기업 전반

지방자치단체는 물 공급 및 대중교통 확보, 의료 제공, 하수 처리 등 지역주민의 생활이나 지역 발전에 필수적인 서비스를 기업 활동의 형태로 제공하고 있다. 이러한 사업을 운영하기 위해 지방자치단체가 경영하는 기업을 총칭해 ‘지방공영기업’이라고 한다. 2022년도 말 현재, 전국에서 8,055 개 사업이 운영되고 있다. 지방공영기업이 운영하고 있는 대표적인 사업으로는 하수도(3,600), 수도(1,781), 병원(680), 요양서비스(473), 공업용 수도(151) 등이 있다(괄호 안은 사업 수). 또한 입지 조건에 따라 스키장, 호텔, 기타 관광시설 등의 사업도 추진되는 등 그 종류는 매우 다양하다.

지방공영기업의 사무는 지방자치단체 사무의 일부이지만, 일반 행정사무와는 달리 ‘기업’이라는 특수한 성격을 가지므로 특히 능률적이고 합리적인 운영이 요구된다. 지방공영기업에는 민간기업의 사장에 해당하는 기업 관리자가 있으며, 지방공영기업의 경리는 특별회계를 마련하여 운영하도록 되어 있다. 지방자치단체가 수행하는 업무에 필요한 비용은 일반적으로 세금

## 2-10 지방공영기업, 제 3 섹터 등의 경영 개혁

### 2-10-1 지방공영기업

#### ① 지방공영기업全般

地地方自治体は、水の供給や公共輸送の確保、医療の提供、下水の処理等地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを企業活動という形で提供している。こうした事業を行うために地方自治体が経営する企業を総称して地方公営企業と呼んでいる。2022年度末現在で、全国で8,055事業が運営されている。地方公営企業として行われている代表的な事業には、下水道(3,600)、水道(1,781)、病院(680)、介護サービス(473)、工業用水道(151)等がある(数字は事業数)。また、立地条件に応じて、スキー場、ホテルその他の観光施設等の事業が行われるなど、その種類は極めて多岐にわたっている。

地方公営企業の事務は、地方自治体の事務の一部であるが、一般の行政事務とは異なり、「企業」としての特殊な性格から、特に能率的、合理的な運営が要求される。地方公営企業には、民間企業の社長にあたる企業管理者が置かれているほか、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

으로 조달되지만, 지방공영기업은 주민에게 서비스를 제공하고 해당 서비스 이용자에게서 서비스의 대가로 요금을 징수하여 그 수입으로 사업 운영에 필요한 경비를 조달하는 것을 원칙으로 하고 있다.

최근 지방자치단체는 간소하고 효율적인 정부 실현과 재정 건전성 확보가 시급한 과제로 대두되고 있으며, 이러한 상황 속에서 지방공영기업 분야에서도 민간 경영 방법의 적극적 도입을 포함한 지속적인 경영개혁이 요구되고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체에서 공공성 확보의 의의가 약화된 사업의 민간 양도, PFI 사업, 민간 위탁 등의 방식으로 대응하는 사례가 나타나고 있다.

## ② 공립병원 개혁

공립병원은 재산성 측면에서 민간의료기관에 의한 서비스 제공이 곤란한 지역을 포함해 지역에 필요한 의료 서비스를 제공하는 역할을 하고 있다. 그러나 최근에는 경영상황이 현저히 악화되고 있으며, 의사 부족으로 인해 진료 체계 축소를 불가피하게 겪는 등 경영 유지가 매우 어려운 상황에 처해 있다.

이에 따라 총무성은 2007년에 ‘공립병원 개혁 가이드라인’을 제정하였으며, 공립병원을 설치하는 지방자치단체는 공립병원 개혁 플랜을 수립하도록 하였다. 그 결과, 재편·네트워크화와 경영 형태의 재검토를 추진하는 병원이 크게 증가하였고, 경영 손익이 흑자인 병원의 비율이 약 30%에서 약 50%까지 개선되는 등 일정한 성과를 거두고 있다. 하지만 여전히 계속되고 있는 의사 부족 등의 어려운 환경 속에서 절반 이상의 공립병원이 일반회계 편입을 포함해도 적자 경영 상태에 놓여 있으며, 지속가능한 경영을 확보하기 위해서는 앞으로도 끊임없는 개혁 노력이 요구되고 있다.

정부 차원에서는 지속가능한 사회보장제도 확립을 도모하기 위한 개혁 추진에 관한 법률에 따른 조치로서, 의료개호종합확보추진법에 따른 의료제공체제의 개혁을 추진하고 있다. 2020년 코로나-19 확산 때에는 공립병원이 지역 의료의 중추적 역할을 수행하였으며, 감염병 확산 시의 대응에 있어 공립병원이 수행하는 역할의 중요성이 다시금 인식되었다.

이에 따라 총무성은 2022년에 '지속가능한 지역의료제공체제 확보를 위한 공립병원 경영 강화 가이드라인'을 제정하고 각 지방자치단체에 대해 공립병원 경영강화 플랜을 수립함과 동시에, 병원 간 역할 분담의 명확화 및 최적화, 한정된 의사 및 간호사 등의 의료자원을 지역 전체에서 최대한 효율적으로 활용한다는 관점 등을 중시하여 공립병원의 경영을 강화해 나갈 것을 요청했다.

## 2-10-2 제 3 섹터

고도 경제성장기를 거쳐 주민의 수요가 다양화 및 고도화됨에 따라 행정에 있어서도 새로운 대응이 요구되는 가운데, 지방자치단체는 다방면에 걸친 사업 추진 방식을 채택해왔다. 그 중 하나로 공공섹터, 민간섹터와는 다른 사업 주체로서 공공섹터와 민간섹터 각각이 가진 기능과 이점을 살리는 것을 목적으로 한, 이른바 ‘제 3 섹터’ 방식이 있다.

いは、住民サービスを提供し、その提供を受けた利用者から対価として料金を徴収し、その収入で事業運営に必要な経費を賄うことを原則としている。

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

## ② 公立病院改革

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

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

国においては、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律に基づく措置として、医療介護総合確保推進法に基づく医療提供体制の改革を進めている。2020年からの新型コロナウイルス感染症の拡大時には、公立病院が地域医療の中核的な役割を果たし、感染症拡大時の対応における公立病院の果たす役割の重要性が改めて認識された。

このため、総務省では、2022年に「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」を策定し、各地方自治体に対し、公立病院経営強化プランを策定するとともに、病院間の役割分担の明確化・最適化や、限られた医師・看護師等の医療資源を地域全体で最大限効率的に活用するという視点を重視して公立病院の経営を強化していくよう要請した。

## 2-10-2 第三セクター

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

1960년대 후반부터 대규모 프로젝트의 사업 주체로서 많은 제 3 섹터가 설립되었다. 특히, 민간 역량의 적극적인 도입을 위한 제도가 잇따라 창설되고 지방자치단체의 지역활성화에 대한 적극적인 노력 등이 맞물리면서, 1980년대 후반에는 제 3 섹터의 설립이 증가하였다. 그러나 그 후 설립 증가세는 주춤하고 있으며, 일부에서는 설립 취지나 운영에 문제가 발생하여 경영 부진에 빠지는 사례도 나타나기 시작했다.

2024년 3월 기준, 제 3 섹터의 법인 수는 전국 7,027 개로 전년보다 122 개 감소하였다. 조사 대상 법인 중 58.9% (3,431 개 법인)는 흑자 상태이나, 4.5%(260 개 법인)는 채무 초과 상태이다. 또한 지방자치단체에서 보조금을 받고 있는 법인이 전체의 48.1%, 지방자치단체에서 융자금을 받고 있는 법인이 10.4%에 달한다.

제 3 섹터는 지역에서 주민의 생활을 지원하는 중요한 역할을 담당하는 한편, 경영이 악화될 경우에는 지방자치단체의 재정 에 심각한 영향을 끼칠 우려가 있다. 이에 따라 총무성에서는 2009 년도부터 2013 년도까지 ‘제 3 섹터 등의 근본적 개혁’을 집중적으로 추진하였으며, 전국적인 범위에서 지방자치단체에 의한 재정 지원의 대폭적인 감소, 적자 법인 및 채무초과 법인의 정리 등 상당한 성과를 거두었다. ‘제 3 섹터 등의 근본적 개혁’은 일단락되었지만, 지방자치단체는 자체적으로 재정 규율 강화를 지속적으로 추진해 나가는 것이 중요하므로 2014 년도 이후에도 관련된 제 3 섹터 등에 대해 자주적인 판단과 책임 하에서 효율화 및 경영 건전화 를 위해 노력할 필요가 있다.

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

2024年3月現在の第三セクターの数は、全国で7,027法人であり、前年より122減少している。調査対象法人の58.9%（3,431法人）は黒字であるが、4.5%（260法人）は債務超過の状態である。また、地方自治体から補助金を交付されている法人が全体の48.1%、地方自治体から貸付金を給付されている法人が10.4%ある。

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

## 제 3 장

### 지방분권 개혁의 추진

제 2 장에서는 각 지방자치단체가 직면한 행정 과제를 다루었으나, 본 장에서는 국가와 지방 간의 역할 분담을 재검토하고 지역의 자율성과 자립성을 제고하기 위해 적극적으로 추진되고 있는 지방분권 개혁에 관해서 설명한다.

#### 3-1 지방분권 개혁

##### 3-1-1 지방분권의 배경

글로벌화, 인구감소, 저출생 및 고령화, ICT 혁명 등의 사회경제적 변화에 대응하고, 국민의 다양한 요구에 신속히 대응하면서 국민이 여유와 풍요로움을 실감할 수 있는 ‘개성과 활력이 넘치는 지역 사회’를 구축하기 위해 지역의 종합적인 행정 주체인 지방자치단체가 수행해야 할 역할은 점점 커지고 있다.

이러한 상황 속에서 국민의 기대에 부응하기 위해 주민에게 밀접한 행정은 주민에게 가까운 지방자치단체가 처리하는 것을 기본으로 하여 지방분권을 추진하는 것이 중요한 과제로 대두되었다.

##### 3-1-2 지방분권의 진전

1995년 5월에 지방분권을 종합적·계획적으로 추진하는 것을 목적으로 하는 ‘지방분권추진법’이 제정되었으며, 이 법률에 의거하여 같은 해 7월에 ‘지방분권추진위원회’가 발족되었다.

동 위원회에서는 지방분권 추진을 위한 구체적인 방안이 심의되어 기관위임사무제도의 폐지 등을 포함한 총 5 차에 걸친 권고가 내각총리대신에게 제출되었다.

이러한 권고를 받은 정부는 내각회의 결정을 통해 ‘지방분권추진계획’을 수립함과 동시에 1999년 7월에 ‘지방분권일괄법’을 제정하여 2000년 4월에 시행하였다(제 1 차 지방분권개혁). 본 법률은 메이지 시대 이래 형성되어 온 중앙집권형 행정시스템을 지방분권형 행정시스템으로 전환하는 것으로, 지방분권의 추진에 있어 매우 중요한 의의를 지닌다.

그 주요 항목은 다음과 같다.

##### ① 중앙정부와 지방자치단체 역할분담의 명확화

- 지방자치단체는 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 수행하는 역할을 폭넓게 담당한다.
- 중앙정부는,

#### 第 3 章

##### 地方分権改革の推進

第 2 章では個々の地方自治体が直面している行政課題を取り上げたが、本章では、国と地方の役割分担を見直し、地域の自主性・自立性を高めるため積極的に推進されている地方分権改革について解説する。

##### 3-1 地方分権改革

###### 3-1-1 地方分権の背景

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

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

###### 3-1-2 地方分権の進展

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

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

それら勧告を受けた国は、閣議決定により「地方分権推進計画」を作成するとともに、1999年7月に「地方分権一括法」を制定し、2000年4月に施行した(第一次地方分権改革)。この法律は、明治以来形成されてきた中央集権型行政システムを地方分権型行政システムへと転換するものであり、地方分権の推進にとって、極めて大きな意義を持つものである。その主要な項目は、次のとおりである。

###### ① 国と地方自治体の役割分担の明確化

- 地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う
- 国は、
  - a) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務

- a) 국제사회에서 국가로서 존립에 관련된 사무
  - b) 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 각종 활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무
  - c) 전국적인 규모 또는 전국적인 시점에서 수행되어야 하는 시책 및 사업의 진행
- 그 외 정부가 본래 수행해야 할 역할에 중점을 두어 담당한다.

다만, 이러한 원칙은 개별 법령 분야에서 반드시 철저히 적용되어야 하는 것은 아니며, 역할 분담의 명확화는 여전히 지속적인 과제로 남아 있다.

### ② 기관위임사무의 폐지

기관위임사무는 지방자치단체의 집행기관(지사, 시정촌장 등)이 장관의 지휘감독 아래 국가의 기관으로서 처리하는 국가의 사무로, 메이지 시대에 독일법을 참고하여 도입되었으며, 국가가 지방자치단체를 통해 자주적으로 사무를 처리하게 하는 수단으로 활용되어 왔다. 본 제도의 폐지는 오랫동안 지속되어 온 현안이었다.

### ③ 관여의 법정화 및 분쟁처리 절차의 정비

본 제도 개정을 통해 지방자치단체는 독립된 행정 주체, 법적 주체로서 그 관계가 법률에 의해 규율된다는 원칙이 확립되었다. 국가의 관여는 법률에 의해 유형화되었으며, 시정 요구나 시정 지시 등 장관의 관여에 의의가 있는 지방공공단체는 제 3 자 기관에 심사를 청구할 수 있으며, 나아가 고등법원에 소송을 제기할 수 있는 제도가 마련되었다.

- b) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
  - c) 全国的な規模、全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
- その他の、国が本来果たすべき役割を重点的に担う。
- 但し、この原則は、個別の法令の分野では、必ずしも徹底されておらず、役割分担の明確化は、引き続き課題であり続けている。

### ② 機関委任事務の廃止

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

### ③ 関与の法定化と係争処理手続きの整備

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

## 3-2 제 2 차 지방분권 개혁과 지방자치 제도에 관한 최근 동향

제 1 차 지방분권 개혁 이후, 일본의 행정시스템은 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환됨과 동시에 시정촌 통합도 급속히 진행되었다. 그 과정에서도 여전히 중앙정부와 지방 간 역할 분담 원칙에 따라 사무 및 권한의 이양을 더욱 추진할 필요성이 제기되었다. 현재도 지방공공단체가 스스로를 둘러싼 환경 변화에 적절하고 유연하게 대응할 수 있도록 여러 제도의 탄력성이 필요하다는 관점에서 지방자치제도의 구조적 개혁이 추진되고 있다(제 2 차 지방분권 개혁).

본 항에서는 지방제도조사회의 최신 논의를 소개하고자 한다. 지방제도조사회는 법률에 의거하여 내각부에 설치된 기관이다. 조사회 위원은 학계 지식인과 국회의원, 지방자치단체장 등으로 구성되어 있으며, 내각총리대신의 자문에 따라 지방제도에 관한 중요 사항을 조사·심의하는 역할을 맡고

## 3-2 第二次地方分権改革と地方自治制度に関する最近の動向

第一次地方分権改革以降、日本の行政システムは中央集権型から地方分権型へと転換されるとともに、時期を並行して市町村合併も急速に進展していった。その間も引き続き、国と地方の役割分担の原則にのっとり、事務・権限の移譲の一層の推進を図ることが必要とされた。現在も、地方公共団体が自身をとりまく環境の変化に的確かつ柔軟に対応することができるような諸制度の弾力化が必要との観点から、地方自治制度の構造的な改革が進められている(第二次地方分権改革)。

本項では、地方制度調査会での最新の議論について紹介することとしたい。地方制度調査会は、法律に基づき内閣府に設置された機関である。調査会の委員は、学識経験者や国会議員、地方自治体の首長などから構成されており、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議することとされている。

있다.

### 3-2-1 포스트 코로나 경제사회에 대응하는 지방행정체제 등의 방향성

(제 33 차 지방제도조사회 답변)

일본 국내에서 처음으로 코로나-19 감염이 확인된 2021년 1월 이후, 행동 제한을 동반한 긴급사태 선언이 3 회, 만연 방지 등 중점 조치가 2 회 발령됐다. 이러한 전염병 위기로 인한 사회의 급격한 변화와 그에 따른 대응은 일본에서 그동안 지적되어 왔음에도 충분히 대응하지 못했던 과제들을 표면화시켰다.

이러한 상황 속에서 2023년 12월 제 33 차 지방제도조사회는 내각총리대신의 자문에 따라 '포스트 코로나 경제사회에 대응하는 지방체제의 방향성에 대한 답변'을 정리했다. 해당 답변에서는 향후 지방행정의 방향성에 대해 ① DX의 진전에 발맞추어 디지털 기술을 적극적으로 활용한 업무 개혁 등의 대응 추진, ② 다른 지방공공단체나 지역 내 다양한 주체와 연계 및 협력 강화, ③ 대규모 재해, 전염병 확산 등 국민의 안전에 중대한 영향을 미치는 사태에 대해 현행 정부와 지방 간 관계 등 일반적인 원칙을 존중하면서도, 정부와 지방이 함께 적절하게 대응할 수 있도록 만전을 기할 필요가 있음을 지적하였다.

### 3-2-2 지역 역량 창출 및 지방 재생

총무성은 지방으로의 인구 이동 촉진 및 확대, 지역 경제의 순환 촉진, 지역의 생활을 지키기 위한 대응 외에도 지역 내 DX 추진, 지역의 국제화 추진 등, 지속가능한 활력있는 지역사회 실현을 목표로 지자체에 대한 다양한 지원을 실시하고 있다. 예를 들면, 지역 과제 해결에 기여하는 소규모 창업을 지원하여 지역 발 경제 선순환을 창출하는 것을 목적으로 하는 '로컬 스타트업 지원제도', 지역활성화협력대 강화, 지역 커뮤니티를 뒷받침하는 지역 운영 조직에 대한 지원, 과소법에 근거한 과소지역 대책 추진 등이 있다.

### 3-3 지방세 재원의 안정적 확보

각 지방공공단체가 자율적인 발상으로 특색 있는 지역을 만들어 나가기 위해서는 그 기반이 되는 지방세 재원을 충실히 확보하는 것이 필요하다. 아울러 도쿄 일극화가 진행되는 가운데, 행정 서비스의 지역 간 격차가 과도하게 발생하지 않도록

3-2-1 ポストコロナの経済社会に対応する地方行政体制等のあり方 (第33次地方制度調査会答申)

新型コロナウイルス感染症の国内感染が初めて確認された2021年1月以来、行動制限を伴う緊急事態宣言は3回、まん延防止等重点措置は2回発令された。この感染症危機に伴う社会の急激な変化やこれに伴う対応は、日本においてこれまで指摘されてきたにもかかわらず、十分に対応できていなかった課題を顕在化させた。

このような状況の下で、2023年12月、第33次地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に対し、「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方について答申」を取りまとめた。同答申では、今後の地方行政の在り方について、①DXの進展を踏まえ、デジタル技術を積極的に活用した業務改革等の対応を行うこと、②他の地方公共団体や地域の多様な主体と連携・協働していく取組の深化、③大規模災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に対し、現行の国と地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう万全を期することが必要とされた。

### 3-2-2 地域力の創造・地方の再生

総務省では、地方への人の流れの創出・拡大、地域経済の循環促進、地域の暮らしを守る取組のほか、地域におけるDXの推進、地域の国際化の推進など、持続可能な活力ある地域社会の実現に向けて、自治体に対する多様な支援を行っている。例えば、地域課題の解決に資する小規模創業を支援し、地域発の経済好循環を創りだすことを目的とした「ローカルスタートアップ支援制度」や地域おこし協力隊の強化、地域コミュニティを支える地域運営組織への支援、過疎法に基づく過疎対策の推進等である。

### 3-3 地方税財源の充実確保

各地方公共団体が自らの発想で特色を持った地域づくりを進めていくためには、その基盤となる地方税財源の充実確保を図るとともに、東京一極集中が続く中、行政サービスの地域間格差が過度に生じないよう、地方自治体間の税収の偏在状況や財政力格差の調整状況等を踏まえつつ、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を進めることが重要である。

지방자치단체 간 세수 편중 상황이나 재정 격차 조정 실태 등을 고려하면서<sup>6</sup> 세원 편중이 적고 세수가 안정적인 지방세 체계를 구축하는 것이 중요하다.

2024 년도 세제 개정에서는 정액 감세, 외형표준과세 적용 대상 법인 재검토, 고정자산세 부담 조정 조치 등의 연장과 같은 조치가 시행되었다.

또한, 2024 년도의 지방재정계획을 통해 지방이 지방 창생 등의 주요 과제에 대응하면서 안정적으로 재정 운영을 할 수 있도록 지방공공단체가 자유롭게 사용할 수 있는 재원인 지방교부세 등의 일반재원 총액에 대해 2023 년도 금액보다 0.6 조 엔 상회한 금액을 확보했다.

아울러 지방재정의 건전화를 위해서는 임시재정대책채와 같은 특례채에 의존하지 않는 채무 체질을 확립하는 것이 중요하다. 향후에도 지역 경제의 선순환 실현을 통한 지방세 등의 세입 증가를 위해 노력하는 한편, 정부의 정책에 기조를 맞춘 세출 개혁을 통해 필요한 지방재원을 확보하고, 나아가 특례적인 채무 잔액 감축 등 지방재정의 건전화에 힘쓸 필요가 있다.

令和6年度税制改正では、定額減税や、外形標準課税の適用対象法人の見直し、固定資産税の負担調整措置等の延長といった措置等が行われた。

また、2024年度の地方財政計画において、地方が地方創生等の重要課題に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方公共団体が自由に使える財源である地方交付税等の一般財源総額について、2023年度を0.6兆円上回る額を確保したところである。

あわせて、地方財政の健全化のためには、臨時財政対策債のような特例債に頼らない財務体質を確立することが重要である。今後も、地域経済の好循環の実現を通じた、地方税などの歳入の増加に努めるとともに、国の取組と基調を合わせた歳出改革を行うことにより、必要な地方財源を確保した上で、特例的な債務残高の縮減など、地方財政の健全化に取り組むことが必要である。

## 도도부현의 면적과 인구

(2024년 1월 1일 기준)

일본에는 홋카이도의 북방영토 6촌, 도쿄도의 23 특별구를 제외하고 1,718 개의 자치단체가 존재한다.

	인구	면적 (km <sup>2</sup> )	도도부현형 소재지	자치단체수
홋카이도	5,093,983	83,423.87	삿포르	179
아오모리현	1,205,578	9,645.95	아오모리	40
이와테현	1,172,349	15,275.01	모리오카	33
미야기현	2,242,389	7,282.29	센다이	35
아키타현	924,620	11,637.52	아키타	25
야마가타현	1,027,509	9,323.15	야마가타	35
후쿠시마현	1,795,219	13,784.39	후쿠시마	59
이바라키현	2,885,690	6,097.56	미토	44
도치기현	1,916,787	6,408.09	우쓰노미야	25
군마현	1,919,232	6,362.28	마에바시	35
사이타마현	7,378,639	3,797.75	사이타마	63
치바현	6,310,158	5,156.74	치바	54
도쿄도	13,911,902	2,194.05	도쿄	39
가나가와현	9,208,688	2,416.32	요코하마	33
니가타현	2,137,672	12,583.96	니가타	30
도야마현	1,019,004	4,247.54	도야마	15
이시카와현	1,109,228	4,186.23	가나자와	19
후쿠이현	752,390	4,190.58	후쿠이	17
야마나시현	806,369	4,465.27	고후	27
나가노현	2,028,135	13,561.56	나가노	77
기후현	1,967,862	10,621.29	기후	42
시즈오카현	3,606,469	7,777.02	시즈오카	35
아이치현	7,500,882	5,173.24	나고야	54
미에현	1,757,527	5,774.48	쓰	29
시가현	1,410,534	4,017.38	오쓰	19
교토부	2,488,075	4,612.20	교토	26
오사카부	8,775,708	1,905.34	오사카	43
후고현	5,426,863	8,400.95	고베	41
나라현	1,315,207	3,690.94	나라	39
와카야마현	913,297	4,724.68	와카야마	30
돗토리현	540,207	3,507.13	돗토리	19
시마네현	650,624	6,707.86	마쓰에	19
오카야마현	1,851,125	7,114.77	오카야마	27
히로시마현	2,750,540	8,479.00	히로시마	23
야마구치현	1,310,109	6,112.50	야마구치	19
도쿠시마현	710,012	4,146.99	도쿠시마	24
가가와현	948,585	1,876.86	다카마쓰	17
에히메현	1,312,298	5,675.98	마쓰야마	20
고치현	675,623	7,102.91	고치	34
후쿠오카현	5,095,379	4,987.64	후쿠오카	60
사가현	801,051	2,440.67	사가	20
나가사키현	1,289,994	4,130.99	나가사키	21
구마모토현	1,728,098	7,409.18	구마모토	45
오이타현	1,112,827	6,340.70	오이타	18
미야자키현	1,058,710	7,734.24	미야자키	26
가고시마현	1,576,361	9,186.33	가고시마	43
오기나와현	1,485,669	2,282.16	나하	41
전국	124,885,175	377,973.54		1,718

## 참고자료

페이지 / 표, 그림

4	지방자치단체의 인구와 면적	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
5	도도부현별로 본 지방자치단체의 수	国土交通省国土地理院「令和6年全国都道府県市区町村別面積調（1月1日時点）」
6	지방자치단체의 분류	地方自治体の分類
10	지방공공단체의 조직	地方公共団体の組織
12	전형적인 현과 지방자치단체의 조직	総務省ホームページ（ <a href="https://www.soumu.go.jp">https://www.soumu.go.jp</a> ）
16	중앙과 지방의 재원 배분(2021년도)	総務省ホームページ（ <a href="https://www.soumu.go.jp">https://www.soumu.go.jp</a> ）
20	지방자치단체의 세입 구성(2023년도)	総務省「令和7年版 地方財政白書ビジュアル版(令和5年度決算)」
21	지방자치단체의 세출 구성(2023년도)	総務省「令和7年版 地方財政白書ビジュアル版(令和5年度決算)」
21	지방세 수입액 상황 -도도부현 세수입액 상황(2023년도)	総務省「令和7年版 地方財政白書ビジュアル版(令和5年度決算)」
22	지방세 수입액 상황 -시정촌 세수입액 상황(2023년도)	総務省「令和7年版 地方財政白書ビジュアル版(令和5年度決算)」
26	단체구분별·부문별 직원 수	令和6年 地方公共団体定数管理調査結果（総務省）
33	연령별 인구 추이 및 장래 추계	令和5年版 高齢社会白書（内閣府）
34	도도부현별 고령화율	令和5年版 高齢社会白書（内閣府）
35	출생수 및 합계특수출생률의 연도별 추이	厚生労働省「令和4年（2022）人口動態統計月報年計」
46	현행 교육제도	現在の教育制度

## 부록

53	도도부현의 면적과 인구	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」 国土交通省国土地理院「令和6年全国都道府県市区町村別面積調（1月1日時点）」
----	--------------	---