

第5章 地方自治と住民参加

① 地方自治

(1) 民主主義の学校

地域社会の住民が、その地域の住民の日常生活に直接つながる身近な問題を解決し、住民の利益や幸福を守るために住民自らの手によって、政治を行うことを(**地方自治**)という。住民は地方自治を通して、政治に参加し、政治に関心を持ち、政治の経験と訓練をつむことができるから、「地方自治は(**民主主義**)の学校」といわれる。

(2) 地方自治の単位

地方自治を行う機関を(**地方公共団体**)という。地方公共団体は3つに分類できる。

- ①普通地方公共団体…(**都道府県**)と(**市町村**)のこと。
- ②特別地方公共団体…(**東京23区**)のこと。
- ③政令指定都市…都道府県から独立している地方公共団体で、法定要件では50万人以上の都市と定められているが、実際には100万人以上の都市が多い。

政令指定都市	指 定 日	人口 (万人)	所 在 県 名
横浜市	1956年9月1日	369万	神奈川県
大阪市	1956年9月1日	267万	大阪府
名古屋市	1956年9月1日	226万	愛知県
神戸市	1956年9月1日	154万	兵庫県
京都市	1956年9月1日	147万	京都府
北九州市	1963年4月1日	97万	福岡県
札幌市	1972年4月1日	192万	北海道
福岡市	1972年4月1日	149万	福岡県
川崎市	1972年4月1日	143万	神奈川県
広島市	1980年4月1日	118万	広島県
仙台市	1989年4月1日	106万	宮城県
千葉市	1992年4月1日	96万	千葉県
さいたま市	2003年4月1日	123万	埼玉県
静岡市	2005年4月1日	71万	静岡県
堺市	2006年4月1日	84万	大阪府
新潟市	2007年4月1日	81万	新潟県
浜松市	2007年4月1日	79万	静岡県
岡山市	2009年4月1日	71万	岡山県
相模原市	2010年4月1日	71万	神奈川県
熊本市	2012年4月1日	73万	熊本県

(3) 地方公共団体の仕事

憲法第92条で、地方公共団体は国から独立した団体であり、固有の権限を持ち、地方政府としての自主・独立性が保障されているが、従来、国の下請け的性質が強かった。そこで、1999年に地方分権一括法が制定、翌2000年に施行された。これによって機関委任事務は廃止され、地方自治体が国と対等の立場で仕事ができるようになった。

- ①地方税の徴収
- ②学校・図書館・体育館などの設立と運営。
- ③住宅・保育所・老人ホームなどの設立と運営。
- ④病院・保険所などの設立と運営。
- ⑤ゴミの収集や処理。
- ⑥バス・電車・上下水道などの経営。
- ⑦道路・公園・橋などの建設や河川の改修。
- ⑧防犯・安全・消防など。
- ⑨国から委託された仕事・・・戸籍・住民登録・国会議員選挙・生活保護など。

(4) 地方自治のしくみ

議決機関と執行機関からなる。

①議決機関

国に国会があるように、地方公共団体にも住民の意思を代表する機関(議決機関)として地方議会がある。地方議会には都道府県議会と市町村議会とがある。

構成	議員は25歳以上の住民で、住民の直接選挙によって選ばれ、任期は4年である。議員定数は人口に応じて比例して決められる。
仕事	i. (条例)の制定や改正・廃止。 ii. (予算)の議決や(決算)の承認。 iii. 地方税・手数料・使用料の徴収。 iv. 首長や行政委員会の仕事を監督し調査する。

※条例とは地方公共団体の議会の議決によって制定される法律で、その適用範囲はその地方公共団体の中に限られる。。懲罰として、「2年以下の懲役や罰金」を科することができる。

②執行機関

議会で決めた方針に基づいて政治を行なうのが(**執行機関**)である。国でいえば、内閣にあたる。執行機関として(**首長**)と(**補佐機関**)がある。

首 長	資 格	都道府県の知事は(30)歳以上の者で、住民の直接選挙によって選ばれ、任期は(4)年である。市町村の市町村長は(25)歳以上の者で、住民の直接選挙によって選ばれ、任期は(4)年である。
	仕 事	<ul style="list-style-type: none"> i. 議会に予算・条例案を提出する。 ii. 議会の決定した議案・予算・条例に従って、地方行政を行なう。 iii. (地方税)を徴収する。 iv. 議会の(招集)と(解散)。 v. 地方公共団体を代表して国との交渉を行なう。 vi. 地方公共団体の職員を指揮・監督する。
補 佐 機 関	都 道 府 県	副知事と会計管理者
	市 町 村	副市町村長と会計管理者

(5)地方行政委員会

首長に全ての行政の仕事が集中して行政の民主的な運営が妨げられないように、いろいろな行政委員会が設置されている。

- ①教育委員会…学校の設置・運営に関する仕事をする機関
- ②選挙管理委員会…国会議員選挙や地方選挙に関する仕事をする機関
- ③公安委員会(都道府県のみ)…警察を監督する機関
- ④人事委員会…地方公務員の採用や給料の管理、労働条件のチェックなどをする機関
- ⑤監査委員…地方税が正しく使われているか監査する機関

他に、○農業委員会(市町村のみ)、○地方労働委員会、○収用委員会、○海区漁業調整委員会、○内水面漁業管理委員会、○固定資産評価審査委員会、などがある。

(6) 首長と議会の関係

首長と議員はともに住民による直接選挙で選ばれ、議会と首長は(対等)の関係である。首長と議会は、住民の自治という原則を守るために、互いに牽制しあうしくみになっている。首長と議会が対立するときの手続きとして次の3つの場合がある。

①首長が、条例や予算などについて、議会の議決に反対である場合は、(10)日以内に拒否権を行使して、議会に審議をやりなおすように求めることができる。これを(再議請求)という。しかし、再審議でも議会で出席議員の3分の2以上をもって再議決されると、議決は確定する。

②議会を招集する時間的余裕がない場合や、議会が議決をしない場合は、首長が自分の責任で議案を決め、これを実施することができる。これを(専決処分)という。しかし、後に議会の承認を得ることが必要である。

③議会は、首長の政治方針に反対であれば、(不信任決議)をすることができる。首長の不信任決議は、総議員の(3分の2)以上が出席した議会で(4分の3)以上の賛成が必要である。その場合、首長は辞職するか、(10)日以内に議会を解散できるが、解散しない場合や、解散後初めて招集された議会で、再び不信任の議決があったときには首長は失職する。

(7) 住民の権利

地方政治は身近な問題であるため、住民には選挙権だけでなく、住民投票権と直接請求権が保障されている。

①選挙権

その地域に住民登録してから(3)ヶ月以上経てば、20歳以上であれば、知事、市町村長、地方議会の議員を選挙する権利を持っている。

②住民投票権

住民は自分の住んでいる地方だけに関係のある法律(=特別法)が国会で作られる場合、住民投票で賛否を決める権利をもっている。その結果、住民の(過半数)の賛成がないと、法律として制定できない。レファレンダム権ともいう。

【沖縄県で行なわれた住民投票の例】

投票日	自治体	投票の対象	結果	投票率
平成8年 9月 8日	沖縄県	日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小	賛成89%	60%
平成9年12月21日	名護市	米軍ヘリポート基地建設	反対53%	83%

③直接請求権

直接請求権には、住民が地方公共団体に重要な職に就いている人をやめさせる（**リコール**）と、住民が地方自治に関することを提案する（**イニシアティヴ**）の二つに分けられる。すなわち、住民は一定数以上の署名を集めることができれば、以下のことを地方公共団体に求める権利を持っている。

- i. 首長・議員の解職請求
- ii. 議会の解散請求
- iii. 条例の制定・改廃の請求
- iv. 首長の仕事についての監査請求

【直接請求権の一覧表】

直接請求権の種類		必要署名数	請求先	手続
リコール	i. 解職請求	首長・議員	選挙管理委員会	※1
		主要公務員	首長	※2
	ii. 議会の解散請求		有権者の3分の1以上 ※6	選挙管理委員会
イニシアティヴ	iii. 条例の制定・改廃請求	有権者の50分1以上	首長	※4
	iv. 監査請求		監査委員	※5

※1…有権者の住民投票で、過半数の賛成があれば、首長又は議員は失職する。

※2…議会を開き、3分の2以上の議員が出席し、4分の3以上の賛成があれば、副知事などの主要公務員は失職する。

※3…有権者の住民投票で、過半数の賛成があれば、議会は解散する。

※4…申し出の日から20日以内に議会を開き、採決する。

※5…監査を行い、その結果を公表する。

※6…地方自治法改正(2002年施行)により、40万人以上の地方公共団体では、「40万には3分の1をかけ、40万を超える数については6分の1をかけて、それぞれの人数の和」に変更された。例えば、60万の人口なら、従来は、 $60万 \times 1/3 = 20万$ の署名が必要であったが、改正後は $(40万 \times 1/3 = 133,333人) + (20万 \times 1/6 = 33,333人) = 166,666$ 人の署名が必要になった。

② 地方財政

(1) 三割自治

地方公共団体は、住民に必要な仕事をするために、1年間に必要なお金(=歳出)を見積り、それに見合う収入(=歳入)を得なければならない。地方公共団体の収入源といえば、(地方税)であるが、多くの地方公共団体では、自主財源である地方税が歳入全体の3分の1程度にすぎず、歳入の多くを国の財政に頼っている。そのため、そのような地方財政を(三割自治)とよんでいる。近年、地方財政が多少好転し、自主財源が歳入全体の40%弱を占めるようになってきているので、「四割自治」と呼ばれることもある。

① 歳入の内訳

- i. (地方税)……都道府県税と市町村税に大別できる。
- ii. (国庫支出金)……国が地方公共団体に支出する使途指定の補助金。
- iii. (地方交付税交付金)……歳入の少ない地方公共団体に、国が国税の一部を交付するお金。使途は指定されない。
- iv. (地方債)……地方公共団体が政府や銀行から借り入れる資金(=借金)。

② 歳出の内訳

- i. (民生費)……児童、高齢者、障害者などのための福祉施設の整備及び運営費(23.9%)
- ii. (教育費)……学校教育、社会教育などの教育施策に要する費用(16.7%)
- iii. (土木費)……道路、河川、住宅、公園などの公共施設の建設及び整備費(11.6%)
- iv. (公債費)……地方債を返済するための利子などの費用(13.3%)
- v. (商工費)……地域における商工業の振興を図るための費用(6.8%)
- vi. (衛生費)……医療、公衆衛生、精神衛生などに係る費用(7.0%)
- vii. (農林水産業費)……農林水産業の振興と食糧の安定供給を図るための費用(3.3%)
- viii. (警察費)……国民の生命・財産を守るための警察行政に要する費用(3.3%)
- ix. (消防費)……災害から国民の生命・財産を守るための消防行政に要する費用(1.9%)
- x. (労働費)……就業者の福祉向上を図るための費用(1.0%)

※()内の数値は総務省発行の「地方財政白書」(平成25年版)による、歳出全体に占める割合を表す。

③ 地方自治の課題と改革

(1) 地方分権

国の政治力を強くして、重要な問題は国の政府が決定するしくみを(**中央集権**)という。これに対して、地方の政治力を強くして、国の政治力と釣り合うようにし、国と地方が協力し合いながら問題を解決するしくみを(**地方分権**)という。日本は明治以来、中央集権体制を築いてきて、日本中どこにいてもほぼ同じ公共サービスが受けられるまで整備された。しかし、国の負担は増えるばかりで、地方公共団体の独自性や自立性が軽視されてきたといえる。そこで、1995年に、地方分権推進法が制定され、1999年には地方分権一括法が成立し、翌2000年に施行された。これによって、国からの機関委任事務は廃止され、国と地方公共団体が今までの「上下・主従関係」から「対等・協力関係」に変わった。

(2) 三位一体の改革

多くの地方公共団体は自主財源が乏しく、財源を国からの国庫支出金や地方交付税交付金などに依存してきた。そのため、これらの補助金の配分を通して地方公共団体が国に従属する傾向が見られ、地方自治を損なう原因にもなってきた。地方公共団体が地方分権を推進していくためには、地方公共団体が国から財政的に自立していくことが必要である。そこで、2004年から、「国から地方への補助金(国庫支出金)の廃止・縮小」、「国から地方への税減移譲」、「地方交付税交付金の縮小」の3つを一体として改革を進めた。

① 国から地方への補助金の廃止・縮小

国からの補助金とは、地方公共団体が仕事をするときに、国が必要費用の半分を支援するお金のことである。補助金のおかげで、全国の小・中学校で一クラス40人以下が達成でき、校舎も立派になった。また、どんな田舎に行っても道路は整備されており、どんな都市に住んでもだいたい同じような公共サービスを受けられるようになった。しかし、その反面、全国画一的なものを作ってしまったので、その自治体に適したものを作っておらず、無駄も多いというデメリットもたくさんある。

② 国から地方への税源移譲

国から地方への補助金(国庫支出金)を廃止・縮小すれば、地方公共団体は収入が減少するので困る。そこで、地方税の収入を増やす方法が税源移譲である。住民は国税として所得税を、地方税として住民税を払っているが、例えば、所得税8%+住民税2%の合計10%を納めている税金を、所得税4%+住民税6%を納めるようにすれば、住民の負担は変わらず、地方税の収入を増やすことができる。

(3)市町村合併

自動車の普及や交通網の整備によって生活圏が拡大したこと、高齢化による福祉サービスの増大、住民サービスの多様化などにより、1つの地方公共団体がこれらの変化や要求に対応するのが難しくなってきた。そこで、国は1990年代半ばから市町村合併を推進してきた。その結果、1999年3月末に3,232団体あった市町村は、2010年3月末には1,727団体まで縮小することができた(平成の大合併)。

【沖縄県で行なわれた平成の大合併】

合併日	新自治体名	旧自治体
2002年 4月1日	久米島町	具志川村・仲里村
2005年 4月1日	うるま市	具志川市・石川市・与那城町・勝連町
2005年10月1日	宮古島市	平良市・城辺町・上野村・下地町・伊良部町
2006年 1月1日	南城市	佐敷町・知念村・玉城村・大里村
2006年 1月1日	八重瀬町	東風平町・具志頭村

(4)オンブズマン制度

オンブズマンとは、「代理人」を意味するスウェーデン語で、「行政監察官」や「護民官」と訳される。オンブズマン制度とは、オンブズマンが、行政に対する苦情を受け付け、中立的な立場から原因を究明し、是正措置を講じ、問題の解決を図るなど、行政を監視する制度である。19世紀にスウェーデンに始まり、1950年以降ヨーロッパ諸国で導入されている。日本では1990年に川崎市で最初に導入された。

<< 関連語句 >>

- **機関委任事務**…知事や市町村長が、国の行政組織として指揮監督を受けて行なう事務。

- **中核市**…法定要件は人口30万人以上の都市。政令指定都市のほぼ7割の権限を持つ。沖縄県では那覇市が2013年4月1日に指定された。

- **構造改革特区**…地域の活性化を図ることを目標に、ある特定の地域に限定して、税制面での優遇や大幅な規制緩和を実施して企業を誘致する政策。沖縄県が金融特区、経済特区に指定されたことから始まる。

- **NPO(民間非営利組織)**…non profit organization の略。福祉、教育、医療、環境保全、国際協力など、特定のテーマについて市民主体の自由な社会貢献活動を行なう組織のこと。収益事業を行なってもよいが、企業とは異なり事業収益を追求しないのが普通である。

〈〈 参考図書 〉〉

『中学社会 公民』（平成24年発行 教育出版）

『チャート式シリーズ 中学公民』（新指導要領準拠版 平成9年発行 数研出版）

『中学総合的研究 社会』（改訂版 平成21年発行 旺文社）

『中学社会 自由自在』（改訂第2刷版 平成25年発行 受験研究社）

『シリウス21 社会中3』（育伸社）

『改訂版 現代社会用語集』現代社会教科書研究会編（平成20年発行 山川出版社）

『詳説 政治・経済研究 第2版』藤井剛著（2010年発行 山川出版社）

「総務省ホームページ」