

Introduction

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

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

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

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

1 Local Authority Classification

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

1.1 Ordinary Local Authorities

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

1.1 (a) Prefectures

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

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

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

These differences in nomenclature are purely historical—there are in effect no systematic differences between “*do*,” “*fu*” and “*ken*.”

第4章 制度解説 日本の地方自治

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

【概要】

日本の国土は、47の都道府県の区域に分けられている。さらに、それぞれの都道府県の区域は、すべて市町村の区域に分けられる。これら都道府県間及び市町村間には、区域の重複もなければ、空白地域もない。つまり、日本国内の全ての住民は、必ず、一つの都道府県に属し、かつ、一つの市町村に属していることになる。

これら都道府県及び市町村は、単なる国の行政区画として定められているのではない。それぞれの地域を基礎とし、そこに住んでいる住民を構成員として、その地域内における行政を行う機能を持った、国とは独立した法人である。

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

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

1 地方公共団体の種類

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

(1) 普通地方公共団体

普通地方公共団体は、その組織、事務、権能等が一般的性格を持ち、かつ、その存在が普遍的であるため、地方公共団体の典型的なものであるといえることから、この名前がある。都道府県と市町村がこれにあたる。

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

①都道府県

都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体で、現在、全国に47ある。

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

道は北海道のみ、府は京都府と大阪府の二つがあり、その他は全て県である。道、府及び県とその呼び名が異なるのは歴史的な沿革によるもので、道府県間に制度的な違いはない。

Prefectural responsibilities are as follows:

- (i) functions over a wide area, for example drafting comprehensive local development plans, forest conservancy and river improvements;
- (ii) functions involving communication between the central government and municipalities, or entailing advice and guidance for municipalities, for example making recommendations on streamlining organisation and management;
- (iii) functions whose scale of operation is deemed inappropriate for municipalities, for example the establishment and management of upper secondary schools and hospitals.

1.1 (b) Municipalities

At the lower tier of local government, municipalities provide the basic services most familiar to the public. As of July 1, 2000, there were 3,229 municipalities.

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

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

Municipalities provide the following services:

- (i) functions related to day-to-day matters, for example resident and family registration, residence designation and various certificates;
- (ii) functions concerned with public health and safety and environmental conservation, for example fire services, refuse and sewage disposal, water supply, and public parks;
- (iii) functions connected with urban development, for example city planning, construction and maintenance of roads, rivers and other public facilities;
- (iv) functions concerning the establishment and management of various municipal facilities, including public halls, nurseries, primary and lower secondary schools, and libraries.

1.1 (c) Prefectural/Municipal Relationships

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

1.1 (d) Designated Cities

Cities that have populations exceeding 500,000 and are designated by cabinet order are known as designated cities. There are 12 designated cities: Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kitakyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, and Chiba.

Designated cities are authorised to administer the same level of governmental jurisdiction as prefectures in 18 policy areas including social welfare, public health, and urban planning. Some laws also delegate to the designated cities authority in such areas as national road management and compulsory education.

都道府県が行う事務には、以下のようなものがある。

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

②市町村

市町村は住民の生活にもっとも身近な事務を行う基礎的の地方公共団体で、2000年7月1日現在、全国には3,229の市町村がある。

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

町村の区域は、通常、郡という区域に属している。しかし、郡は、単なる地理的な名称にすぎず、いかなる行政的機能ももたない。

町と村とでは、町が村に比べて、都市的な形態が整い、商工業のような都市的な仕事をしている人が多いというだけで、その事務の範囲に違いはない。

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

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

③都道府県と市町村の関係

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

④政令指定都市

政令で指定する人口50万人以上の市を政令指定都市といい、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸・北九州・札幌・川崎・福岡・広島・仙台・千葉の計12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18項目について府県なみの権限をもつほか、個別法によって国道の管理、義務教育等でも同様の権限を認められている。

1.1 (e) Core Cities

Cities that have populations over 300,000 and land areas of over 100 sq km and are designated by cabinet order are known as core cities. There were 27 such core cities, as of April 2000.

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

1.1 (f) Special Case Cities

Cities that have populations over 200,000 and are designated by cabinet order are known as special case cities. The system for special case cities took effect on April 1, 2000, and there were 59 such cities as of that date.

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

1.2 Special Local Authorities

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

1.2 (a) Special Wards

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

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

Mayors and councillors of wards are directly elected.

1.2 (b) Municipal Cooperatives

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

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

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

1.2 (c) Property Wards

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

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

⑤中核市

人口が30万人かつ面積が100平方キロメートル以上の要件を有している政令で指定する市を中核市といい、2000年4月現在27市が指定されている。

中核市は、保健所の設置のほか政令指定都市が処理できる事務のうち、都道府県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が処理できる。

⑥特例市

人口が20万人以上の要件を満たし、政令で指定する市を特例市という。特例市制度は2000年4月1日から施行され、2000年4月1日現在59市が対象となっている。

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

(2) 特別地方公共団体

特別地方公共団体は、その区域、組織、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。

①特別区

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

特別区が行う事務は、一般の市と比べるとやや狭いものの(この狭くなった部分は都が行うこととなっている。例えば、消防サービスは一般には市が行う事務であるが、東京では都が行っている。)、ほぼ同様のものとなっている。

特別区における区長及び議会の議員は、公選により選ばれる。

②地方公共団体の組合

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

地方公共団体の組合の種類には、

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

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

ウ 町村の役場事務(執行機関が処理する事務)の全部を共同して行う場合につくる「役場事務組合」

エ 町村の事務の全部を共同処理するために作る「全部事務組合」

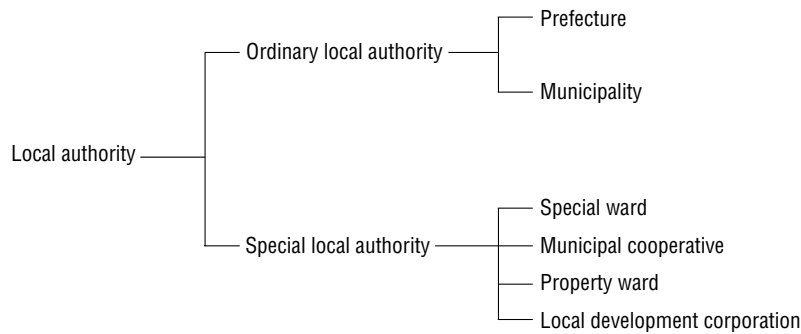
がある。現在、「役場事務組合」と「全部事務組合」は存在していない。

③財産区

財産区とは、市町村の中の一部の区域が財産や施設を所有している場合、それらを管理するために置かれる地方公共団体である。財産の管理という特別な目的のために置かれる地方

1.2 (d) Local Development Corporations

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



Local Authority Classification

公共団体で、都市部にはほとんどなく、農山村に多く存在する。

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

④地方開発事業団

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

Tokyo's City/Ward System

Distribution of functions

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

Distribution of funds

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

Financial adjustment

The Tokyo Metropolitan Government carries out any financial adjustment among the special wards.

Other

The Local Allocation Tax is jointly calculated for the Tokyo Metropolitan Government and its Special Wards, although the former already has sufficiently low need versus income ratio to be no longer eligible for such financial support.

2 地方公共団体の機関

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

地方公共団体の機関には、大きく分けて2つの種類がある。

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

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

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

また、地方行政における長への権力の集中を防ぐため、地方公共団体の執行機関として、長のほかに長から独立した地位と権限を持つ合議制の行政委員会を置いている。行政委員会の例としては、教育委員会や公安委員会、選挙管理委員会等があり、それぞれの分野における行政執行に責任を持つ。

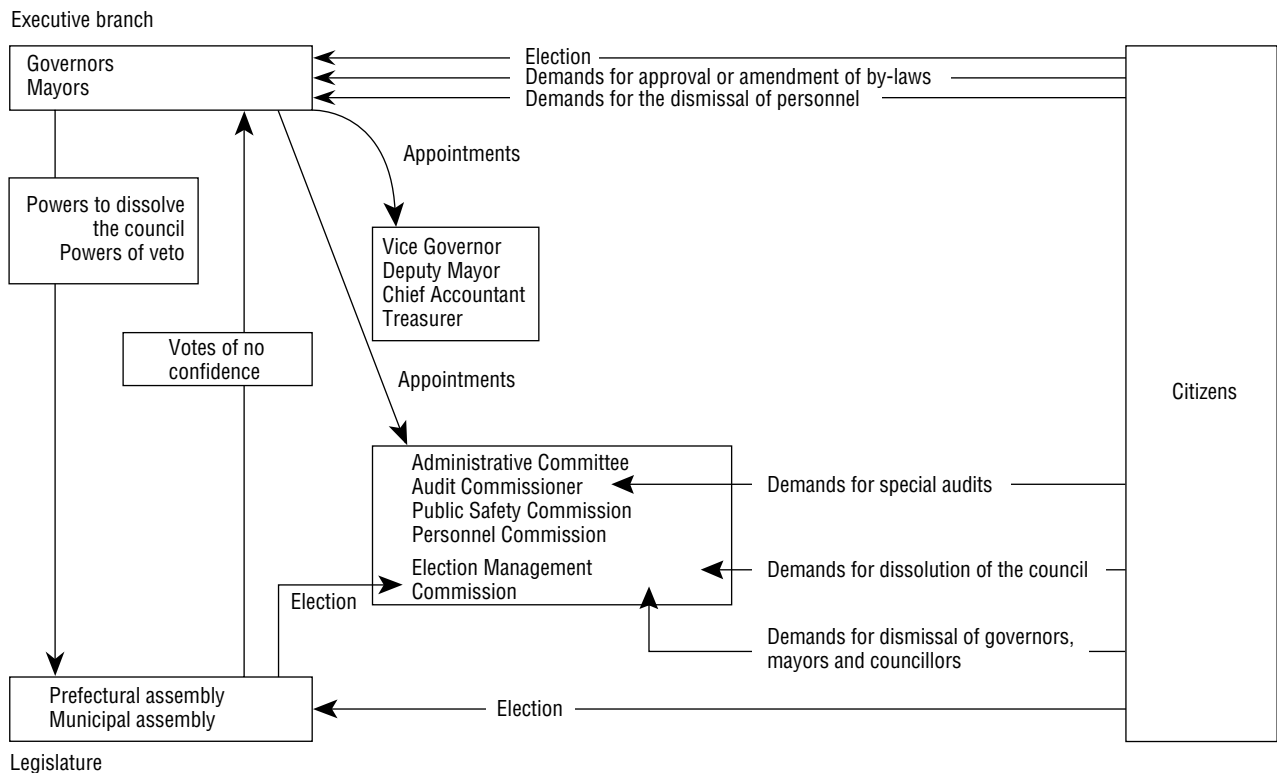
2 Local Authority Organisation

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

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

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

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



Organisation of Local Authorities

3 Governors and Mayors

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

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

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

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

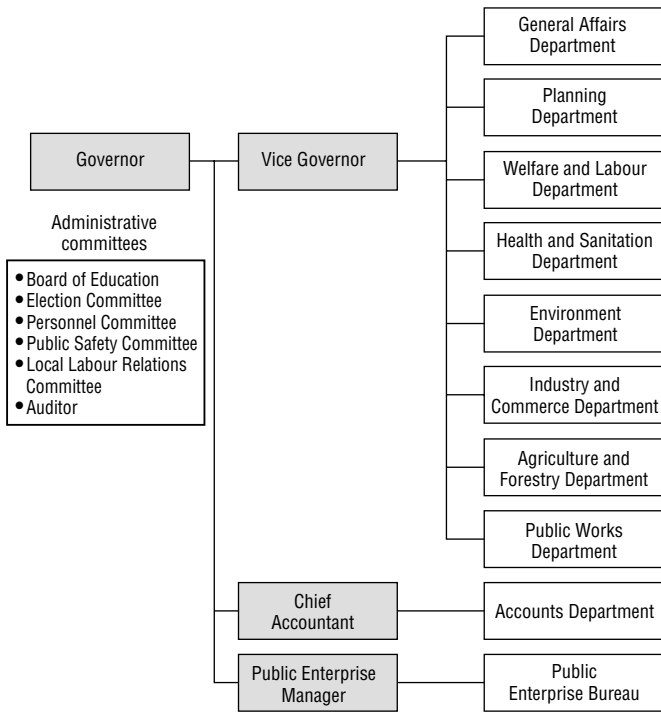
3 地方公共団体の長

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

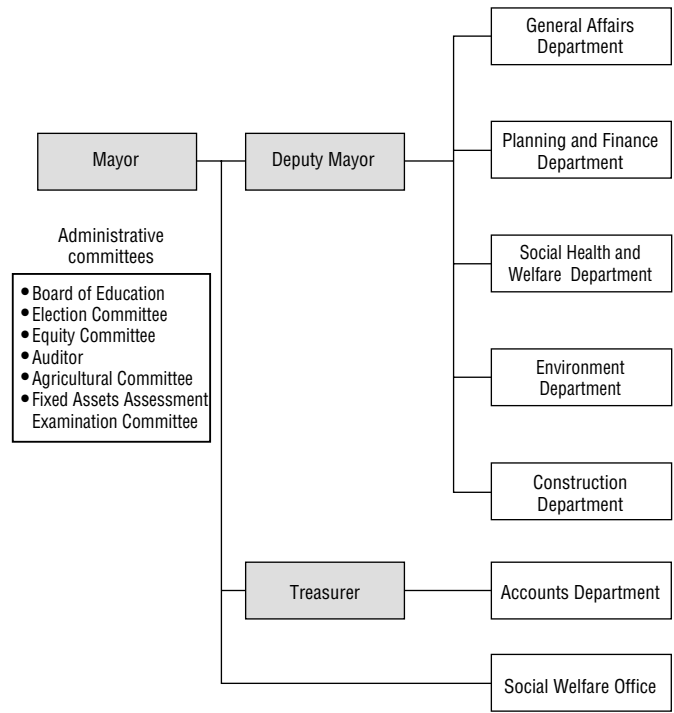
地方公共団体の長は、当該地方公共団体を代表する機関であり、住民の直接選挙により選出され、任期は4年である。地方公共団体の長は、国会議員や地方公共団体の議会議員及び常勤の職員と兼ねることができないほか、当該地方公共団体と請負関係にたつ者等との兼業が禁止されている。

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

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



Organisation of a Typical Prefecture



Organisation of a Typical Municipality

4 Administrative Committees

Administrative committees are as follows:

4.1 Boards of Education

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

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

4.2 Public Safety Committees

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

4.3 Election Committees

Election committees are established in every prefecture and municipality.

Members are elected at council meetings from among electors and serve four-year terms. Election committees manage all local elections in their respective areas, as well as election affairs at the national level (elections to both Houses of the

4 行政委員会

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

(1) 教育委員会

都道府県及び市町村のそれぞれに教育委員会が置かれる。委員は地方公共団体の長が議会の同意を得て任命し、任期は4年である。

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

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

(2) 公安委員会

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

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

(3) 選挙管理委員会

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

選挙管理委員会は、当該地方公共団体の長及び議会議員の選挙を管理・執行するほか、衆議院議員及び参議院議員の選挙事務を行う。また、

Diet—Representatives and Councillors). Municipal election committees look after the election affairs of governors and councillors in their prefectures.

5 Relations between Governors/Mayors and Councils

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

5.1 No-Confidence Votes and Council Dissolution

If a governor or mayor cannot reach a compromise with the council on an issue sharply dividing them, the council can declare a vote of no confidence. To do so, a two-thirds quorum is needed and at least three-quarters of those present must support the motion.

Once this is agreed, as a countermeasure, the governor or mayor is entitled to dissolve the council and call for a local election to resolve the matter. If there is no dissolution order within ten days of the vote of no confidence, the governor or mayor must resign.

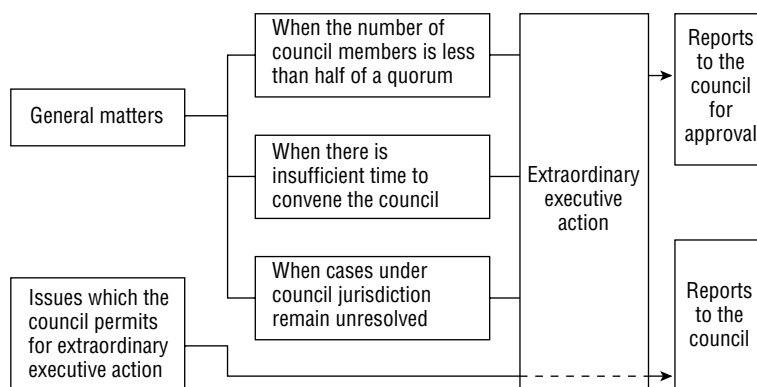
However if the council passes a further vote of no confidence at its first meeting subsequent to an election, dissolution is no longer possible and the governor or mayor must step down after being notified of the vote.

5.2 Powers of Veto

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

5.3 Extraordinary Executive Action

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



Extraordinary Executive Action

市町村選挙管理委員会においては、当該市町村が属する都道府県の知事や議会議員の選挙事務も取り扱う。

5 長と議会の関係

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

以下に、長と議会が互いに牽制し合う例を挙げる。

(1) 地方公共団体の長の不信任と議会の解散

長と議会との対立が続き、両者の調整がなくなったとき、議会は長の不信任の議決を行うことができる。

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

長の不信任案が可決された場合、長は対抗手段として、議会を解散することができる。これは、長と議会との間に対立が続き、両者の調整がなくなってきたときに、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。

議会の長の不信任案を可決した場合に、長が一定の期間(10日間)をすぎても議会の解散を行わないときは、地方公共団体の長は自動的に長としての地位を失う。

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

(2) 地方公共団体の長の再議(拒否権)

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

(3) 専決処分

専決処分は、本来、議会の議決、決定すべき事項について、一定の場合、長が議会に代わってその権限を行使することである。

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

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

6 The Elected Council

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

6.1 Organisation

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

The number of councillors is fixed by law according to population, but may be reduced by local bylaws. This system, wherein the number of councillors is fixed by law, was abolished in accordance with the amendment of the Local Autonomy Law by the Omnibus Decentralisation Act, and a system wherein local authorities determine the number of councillors by enacting bylaws will take effect on January 1, 2003.

6.2 Powers

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

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

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



The Yamanashi Prefectural Assembly opens for business. (Yamanashi Prefecture)

6 地方公共団体の議会

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

(1) 議会の組織

地方公共団体の議会は、住民の公選した議員をもって構成される。議員となるための選挙に立候補するには、日本国民であること、年齢25歳以上であること、選挙が行われる地方公共団体の議会の議員の選挙権を持っていること等の資格要件を満たす必要がある。議員の任期は4年であるが、議会の解散や辞職等、一定の事由により任期中にその身分を失うこともある。議員は、国会議員、他の地方公共団体の議員、地方公共団体の長及び常勤の職員等、議員としての職務を全うするために支障となるような職あるいは職務相互間に制度上の矛盾が生じるような職を合わせ持つことが禁止されている。また、議員としての職務の公正な執行を保障するため、当該地方公共団体と請負関係にたつことが禁止されている。

議会の議員の定数は、地方公共団体の人口に比例し法律で定められるが、条例で特にこれを減少することができる。この法定定数制度は、地方分権一括法による地方自治法の改正により廃止され、地方公共団体自らがその条例をもって議員定数を定めることとなる条例定数制度が2003年1月1日から施行される。

(2) 議会の権限

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

議決権のほか、議会の権限としては、選挙権（議会の議長及び副議長の選挙や選挙管理委員

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

6.3 Council Proceedings

Governors and mayors are empowered to call council meetings, though a quorum of one-quarter of the council members can demand that an extraordinary meeting be called.

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

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

Number of Councillors Allowed (Local Autonomy Law)

Prefectures

Number of Residents	Number of Councillors
~ 699,999	40
700,000 ~ 999,999	1 extra councillor is added for every 50,000 residents
1,000,000 ~	1 extra councillor for every 70,000 residents Limit: 120
	The number for the Tokyo Metropolitan Government is based on the population of the special wards divided by 1 million. The number may be increased by bylaw, but is limited to 130.

Cities

Number of Residents	Number of Councillors
~ 49,999	30
50,000 ~ 149,999	36
150,000 ~ 199,999	40
200,000 ~ 299,999	44
300,000 ~ 499,999	48 4 councillors for each additional 100,000 residents
500,000 ~	4 councillors for each additional 200,000 residents Limit: 100

Towns and Villages

Number of Residents	Number of Councillors
~ 1,999	12
2,000 ~ 4,999	16
5,000 ~ 9,999	22
10,000 ~ 19,999	26
20,000 ~	30

の選挙等)、検査権(地方公共団体の事務に関する書類等を検閲し、長その他の執行機関の報告を請求して、事務の管理、議決の執行及び出納を検査する権限)、調査権(地方公共団体の事務に関する調査を行い、選挙人その他関係人の証言、記録の提出を請求する権限)等がある。

(3) 議会の運営

議会の活動を開始させるには、議会を招集する。この招集権限は、長に属するが、臨時会については議会定数の4分の1以上の議員から招集の請求があったときは、長はこれを招集しなければならない。

議会の会期には定例会と臨時会とがある。前者は、年4回以内で条例で定める回数だけ定期的に開かれる会議で、全ての案件を審議できる。後者は、必要なときに随時開かれる会議で、あらかじめ告示された案件のみを審議する。

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

7 Central/Local Relationships

7.1 Outline

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

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

7.1 (a) Legislative Intervention

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

7.1 (b) Judicial Intervention

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

7.1 (c) Administrative Intervention

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

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



Issuing passports.
(Tokyo Metropolis)

7.2 Abolition of Delegated Functions

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

7 国と地方公共団体の関係

(1) 概説

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

①立法機関による関与

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

②司法機関による関与

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

③行政機関による関与

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

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

(2) 機関委任事務の廃止

中央政府と地方公共団体を論じる際に留意すべき点として、以前は機関委任事務があった。機関委任事務とは、地方公共団体の長が、法律により中央政府又は他の地方公共団体の事務をその機関として管理執行する事務である。これは、わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形成するものといわれてきた。また、このことは、事務処理の責任の所在を不明確にし、国と地方公共団体との協同関係の確立を阻害するものであるとの指摘が従来からされてきた。

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

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

7.3 Statutory Entrusted Functions

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

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

8 Residents' Right (Direct Participation System)

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

8.1 The Initiative

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

8.1 (a) Bylaws

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

8.1 (b) Special Audits

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

8.1 (c) Dissolution of the Council

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

8.1 (d) Dismissal of Governors, Mayors and Councillors

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

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

(3) 法定受託事務

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

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

8 住民の権利（直接参政制度）

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

(1) 直接請求

直接請求とは、選挙権者が一定数以上の署名を集めて、地方公共団体の長や議会に対して、条例の制定改廃、事務の監査、議会の解散、議員・長等の解職を請求することである。

① 条例の制定改廃の請求

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

② 事務の監査の請求

有権者の50分の1以上の署名により、監査委員（地方公共団体の事務の適正な執行を確保するために設けられている監査機関）に対し、地方公共団体の事務の執行が適正に行われているかどうかの監査を行うよう求める請求である。請求があると、監査委員は求められた事務について監査を行い、その結果を公表しなければならない。

③ 議会の解散の請求

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

④ 議員・長等の解職の請求

有権者の3分の1以上の署名により、地方公共団体の議会議員や都道府県知事・市町村長等の解職を求める請求である。請求があると、議員や長については、住民投票が行われ、過半数の同意があった場合に、議員又は長は失職する。また、副知事・助役、出納長・収入役、選挙管理委員、監査委員、公安委員についても同様の請求ができるが、これらの役職について請求があった場合は、長が議会に諮り、議会の議決によって解職の決定が行われる。

8.2 Other Forms of Direct Participation

8.2 (a) Referenda

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

8.2 (b) Demand for Audit and Suit by Residents

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

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

9 Local Authorities' Legislative Powers

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

9.1 Bylaws

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

9.1 (a) Scope

Any local authority activities can be the subject of bylaws.

9.1 (b) Efficacy

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

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

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

9.2 Regulations

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

9.2 (a) Scope

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

9.2 (b) Efficacy

Governors and mayors may enact their own regulations as long as they are not in violation of national laws. As with bylaws, regulations are subordinate to national laws in terms of their validity. Similarly, the scope of their validity is limited to the

(2) 直接請求以外の直接参政制度

直接請求以外にも住民が直接に地方公共団体の政治に関与する制度に以下がある。

①住民投票

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

②住民監査請求及び住民訴訟

地方公共団体の職員による違法・不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結等の事実に対し、納税者としての立場から、住民が監査委員に対し、監査を行うことを求め、それらの予防や是正等の必要な措置を構すべきことを請求するものである（住民監査請求）。また、当該監査結果に不服がある場合は、裁判所へ出訴することができる（住民訴訟）。

9 地方公共団体の立法権限

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

(1) 条例

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

①条例の制定範囲

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

②条例の効力

条例は、国の法令とともに国内の法秩序の一部を構成するものであり、かつ、憲法は「・・・法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定していることから、憲法を始めとする国の法令に違反する条例は、その違反の限度において無効とされる。

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

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

(2) 規則

規則は、地方公共団体の長が、その権限に属する事務に関し制定する。

①規則の制定範囲

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

②規則の効力

地方公共団体の長は、法令に反しない限りにおいて、規則を制定ことができ、規則の効力は条例と同様に国の法令の下位にある。また、

area under the jurisdiction of the local authority concerned. Should bylaws and regulations conflict, bylaws shall take precedence.

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

10 Local Government Finance

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

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

10.1 Local Public Finance Program

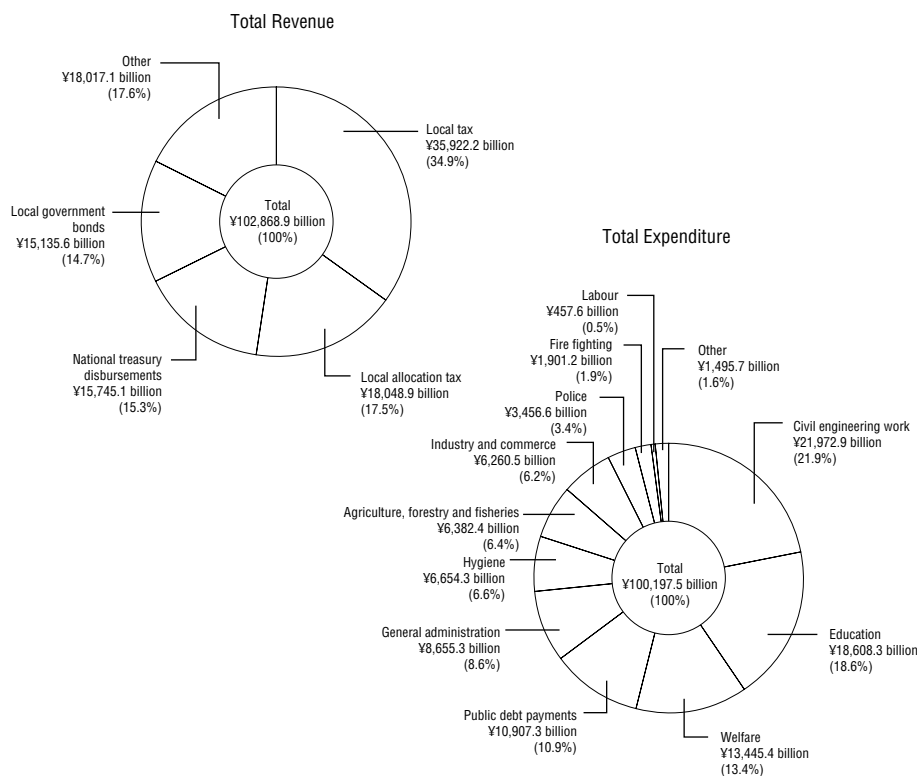
Article 7 of the Local Allocation Tax Law requires local authority estimates (income and expenditure) to be determined by the cabinet, submitted to the Diet and subsequently published.

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

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

10.2 Financial Structure of Local Government (1998/99)

The figures below show the structure of local government revenue and expenditure, totalled for all local authorities.



条例と規則とが競合する場合には条例が優先する。

規則の及ぶ範囲は、条例と同様に、原則として当該地方公共団体の区域内に限定される。

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

10 地方財政制度

地方公共団体は基本的にその自主的な財政運営について完全な権能を有するが、様々な制度等を通じて、中央政府の財政運営との均衡の維持、財源の保障が図られている。

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

(以下に用いられている「地方団体」とは地方交付税法上における用語である。)

(1) 地方財政計画

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

地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を積算し、その収支状況を見積もることで、地方公共団体が法令によって義務付けられている事業や一定水準の行政サービスを提供するために必要な財源が確保されているかどうかを検証するためのシステムである。もし財源が不足している場合には、地方公共団体に十分な財源を保障するため、中央政府によって地方税財政制度の改正、地方交付税率の引き上げの検討等が行われることとなる。

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

(2) 地方公共団体の財政構造

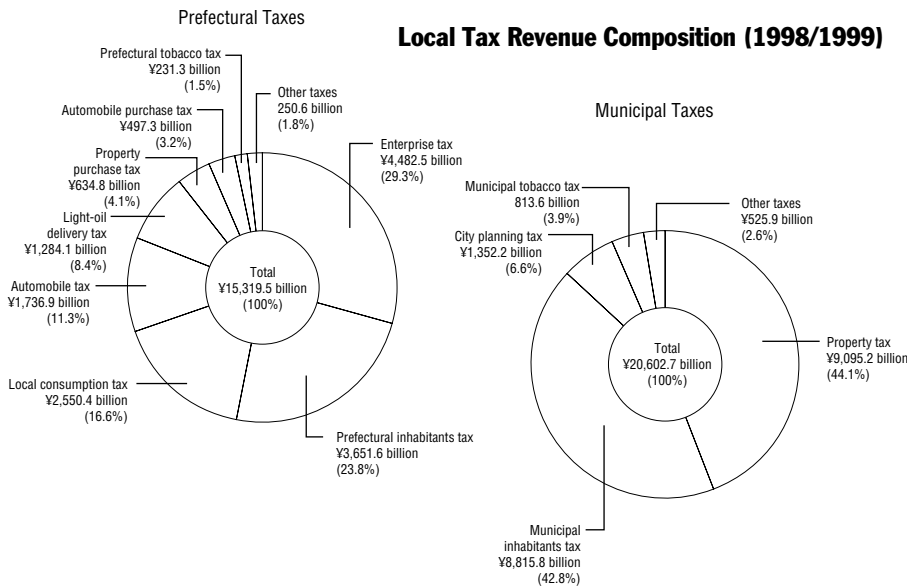
地方公共団体の歳入及び歳出の構造を全地方公共団体の決算額の合計で見ると、次表のとおりである。

10.3 Local Taxes

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

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

Local taxes account for approximately 41.2% of the country's total tax revenues. Prefectural taxes make up 31.1% of total prefecture revenues, while the municipalities represent 34.5%. (All figures are based on 1998/99 statistics.)



10.4 Local Allocation Tax

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

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

10.4 (a) Composition and Types of Local Allocation Tax

As mentioned earlier, the total amount of local allocation tax is linked to certain percentages of national tax revenues: more specifically, 32% each of income tax, corporation tax and liquor tax revenues, 24% of consumption tax and 25% of tobacco consumption tax revenues (Article 6 of the Local Allocation Tax Law). In reality, the amount does not always agree with the amount obtained by specified percentages of national tax revenues. When local revenue sources are expected to be insufficient through yearly formulation of a local finance plan, the central government may borrow to fund the local allocation tax, bring forward tax allocations, or increase/decrease the total amount of the tax.

(3) 地方税

都道府県及び市区町村は、地方税法の定めるところにより地方税を賦課徴収することができる。日本では地方税の税目は非常に多く、地方税の種類及びその歳入額は次表のとおりである。

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

国税と地方税を合わせた総税収入のうち、地方税が占める割合は約41.2%である。また、都道府県の歳入総額に占める都道府県税の割合は31.1%で、市町村の歳入総額に占める市町村税の割合は34.5%である。(数値はいずれも1998年度の統計による。)

(4) 地方交付税

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

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

① 地方交付税の総額と種類

先に述べたように、地方交付税の総額は国税の一定割合に連動している。この一定割合とは、所得税、法人税及び酒税の32%、消費税の24%、たばこ税の25%とされている(地方交付税法第6条)が、実際には、地方財政計画の策定を通じて地方財源が不足する場合等に、交付税原資の借入れ、交付税の繰越し、総額の特例増額又は特例減額等が行われ、この国税の一定割合とは完全に一致しない場合がある。

地方交付税の総額の94%は、地方団体の財源不足額を公平に補填する普通交付税とされるが、残りの6%は災害の発生や当該地域の特殊事情による歳出等、普通交付税では対応しきれない財源不足に補填される特別交付税とされている。

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

10.4 (b) Calculation of the Local Allocation Tax

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

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

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

In the case of the special allocation tax, in accordance with a Ministry of Home Affairs ordinance, it is distributed to each authority whose revenue shortfall has not been tracked, according to basic fiscal needs.

10.5 Local Bonds

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

Prefectures must obtain Ministry of Home Affairs approval, and municipalities that of the prefecture, prior to the issuing. In this way local bonds are treated almost like government-guaranteed bonds. The less affluent local authorities benefit as a result, as they can raise large amounts of finance at low rates of interest, as well as provide themselves with a source of non-earmarked capital finance (since a proportion of the relevant debt charges can be included in the coming years' total expenditure needs).

In accordance with the Omnibus Decentralisation Act that took effect in April 2000, starting in April 2005, the issuance of local bonds will change from the current system in which central government permission is required to a local consensus system.

10.6 Other Sources of Revenue

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

②地方交付税の算定方式

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

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

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

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

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

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

(5) 地方債

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

地方債の発行に際しては、都道府県にあっては自治大臣の、市町村にあっては都道府県知事の許可を要することとされている(地方自治法施行令第174条)。この許可制度を通じて、地方公共団体の発行する地方債は、政府保証債に準ずる扱いを受け、財政力の貧弱な地方公共団体でも低利かつ大量の資金調達が可能となり、また、発行された地方債の償還費の一部を基準財政需要額に算定することによって、地方公共団体が独自で行う施設整備等の財源を保障することができる等のメリットを享受できる。

2000年4月から施行された地方分権一括法により、2005年4月から、地方債は従来の許可制から協議制へ移行されることとなった。

(6) その他の財源

以上に挙げた財源のほかに、国庫支出金、地方譲与税がある。

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

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

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

11 Local Government Personnel

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

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

Unless provided for by the law, local authorities are duty bound to introduce bylaws covering all personnel matters, based on the provisions of the Personnel Law.

11.1 Responsibility for Personnel Matters

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

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

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

これらは全て特定の事務事業に対して交付される特定財源であり、他の目的に流用することはできない。最近、特に国庫補助金について、その交付のための要件の緩和（例、施設の規格等）やその一般財源化の必要性が論じられている。

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

11 地方公務員制度

地方公共団体の全ての職員は地方公務員と呼ばれる。

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

特別職以外の公務員は全て一般職とされ、地方公務員法の適用を受ける。

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

(1) 人事機関

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

それぞれの任命権者から独立し、職員の勤務条件の改善や不服申立て等の人事行政を行う機関として、人事委員会（都道府県、政令指定都市及び特別区、人口15万人以上の市の一部に設置）、公平委員会（人事委員会を置かない市町村に設置）が設けられており、公務員の処遇の維持改善が図られている。

このうち人事委員会は、人事行政の運営に関し、任命権者に勧告を行う権限を有しており、多くの場合は年1回、当該地方公共団体の職員の給

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

11.2 Appointments and Promotions

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

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

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

11.3 Welfare, Mutual Aid and Personal Injury Funds

Local authorities are obliged to make provisions for employee welfare, including leisure and recreation activities, medical checks, housing and convalescent care. A large proportion of staff housing is funded and built by local authorities and provided at low rents.

An employee mutual aid system provides financial benefits to staff and their families in the event of sickness, injury or death; mutual aid associations are responsible for the administration. Full-time officers (both ordinary and special) automatically become formal members of a certain association upon appointment according to the nature of their work and the type and location of the local authority.

Benefits can be roughly divided into short- and long-term: short-term benefits are primarily medical expenses covering employees and their dependents. For an employee, 80% of the costs of regular medical treatment are covered. Long-term benefits are pensions payable to employees or next-of-kin on retirement, or in the event of disability or death. The local authorities meet 50% of the costs for both, and the other 50% is covered by members' premiums which are automatically deducted from salaries.

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

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

与の水準について勧告（この勧告は国家公務員における人事院勧告とほぼ同一の内容であることが多い）を行い、これをもとに議会で条例が改正され、職員の給与が改定されることとなる。

(2) 採用・昇任

公務員としての身分は採用をもって確定し、離職によって消滅する。

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

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

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

(3) 福利厚生、共済制度及び公務災害補償

地方公共団体は職員の福利厚生に資するためのレクリエーション、健康診断、職員宿舍・保養所の提供といった事業を行う義務がある。特に住宅難に対処するため、地方公共団体の負担で職員の居住用宿舍が設置され、安価で職員に賃貸する、ということが広く行われている。

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

共済制度によって行われる組合員に対する給付は、短期給付と長期給付に大別される。短期給付とは、組合員及びその扶養家族の医療費、療養費等の給付であり、組合員本人の場合は通常の医療費の8割が給付されている。長期給付とは、退職・障害・死亡時に本人又は遺族に対して年金が支給されるものである。短期給付・長期給付に充てられる費用の50%は地方公共団体が負担し、残りの50%は組合員が毎月支払う（法律の規定により地方公共団体が支払う給料から自動的に控除され、共済組合に納入されている）掛金による。

職員が公務により死亡、負傷した場合、職員及びその家族が被る損害は、地方公共団体が補償する義務がある。この補償の内容・水準は法令によって定められており、また、実際に給付を実施する機関は地方公共団体の共済組織である地方公務員災害補償基金であるため、地方公共団

11.4 Rights and Obligations of Local Government Employees

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

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

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

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

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

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

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

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



Public employees undergoing training. (Chiba Prefecture)

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

(4) 地方公務員の権利と義務

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

また、地方公務員はその政治的中立性を維持するために、政治団体の設立への関与、役員就任、当該地方公共団体内での選挙活動等、一定の政治的行為が禁止されている。地方公務員はその職にとどまったまま、国会議員、地方公共団体の長、議員等の公選の職に立候補することはできない。

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

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

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

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

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

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

11.5 Staff Assignment and Exchange

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

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

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



Local government employee Overseas Study Assistance Program.

(5) 人事交流

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

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

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

