

第3章 分権時代のまちづくり

1. 地方分権の進展と地方自治体の対応

(1) 地方分権の動向

わが国では、戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、中央集権型の社会経済の仕組みにより、効率を重視して欧米の先進諸国に追いつき、追い越すことを目指して世界第2位の経済大国を実現してきた。

しかし、経済の成熟化や価値観の多様化に伴い、中央集権型の意思決定の弊害が認識され、さまざまな分野で規制緩和・撤廃が進められ、行政分野においても地方分権が進められてきた。

表 1-13 地方分権の動き

第 一 期 地方分権 改革	○地方分権推進法（H7.5 公布）に基づき、地方分権推進委員会を設置
	○地方分権一括法（H11.7 公布）により、国と地方とは法律上は「上下・主従の関係」から「対等・協力の新しい関係」に転換する。 ・主な内容は、「国・地方の役割分担の明確化」「機関委任事務の廃止と事務区分の見直し」「国の関与等の見直し」「必置規制の見直し」「地方公共団体の行政体制の整備確立」など
	○「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（H14.6 閣議決定）により「国から地方への税源移譲」「国庫補助金の廃止・縮減」「地方交付税の見直し」からなる「三位一体改革」が始まる。
第 二 期 地方分権 改革	○地方分権改革推進法（H18.12 公布）に基づき、地方分権改革推進委員会を設置
	○地方分権改革推進計画（H21.12 閣議決定） ・義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化などの取組みを推進する。 注：公営住宅の整備基準、道路の構造基準、特別養護老人ホーム等の設備・運営に関する基準の自治体条例への委任など、必要な法整備を行う（法整備は、法律案を平成 22 年通常国会に提出することを基本）

○道州制と大都市制度

地方分権による国から地方への権限移譲や、市町村合併の進展による都道府県の役割の減少に伴い、道州制の導入についての議論が行われるようになってきている。第28次地方制度調査会による「道州制のあり方に関する答申」（H18.2）の主な内容を次に示す。

- ・現在の都道府県に代えて、広域自治体としての道州を設置し、地方自治体は道州と市町村の二層制に再編
- ・国・広域自治体・基礎自治体の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村に、国から道州に大幅な権限移譲（国の役割は、国家の存立に関わる事務等に重点化）
- ・大都市圏域では、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設ける

このような動きに並行して、大阪市、名古屋市、横浜市、川崎市などの政令指定都市では、新たな大都市制度を検討・提案する動きがある。

(2) 地方分権に対する地方自治体の対応

○市町村合併

地方分権の進展に並行して、地方自治体が安定的で責任ある行政運営を行うためには一定の規模・能力（権限、財源、人材）が必要とされるなどの考え方から、基礎自治体の行財政基盤の強化に向けて市町村合併が進められた。この結果、全国の市町村数は平成 11 年 3 月末の 3,232, (670 市 1,994 町 568 村) から平成 18 年 3 月末には 1,821 (777 市 846 町 198 村) へと大幅に減少した。

○行政改革

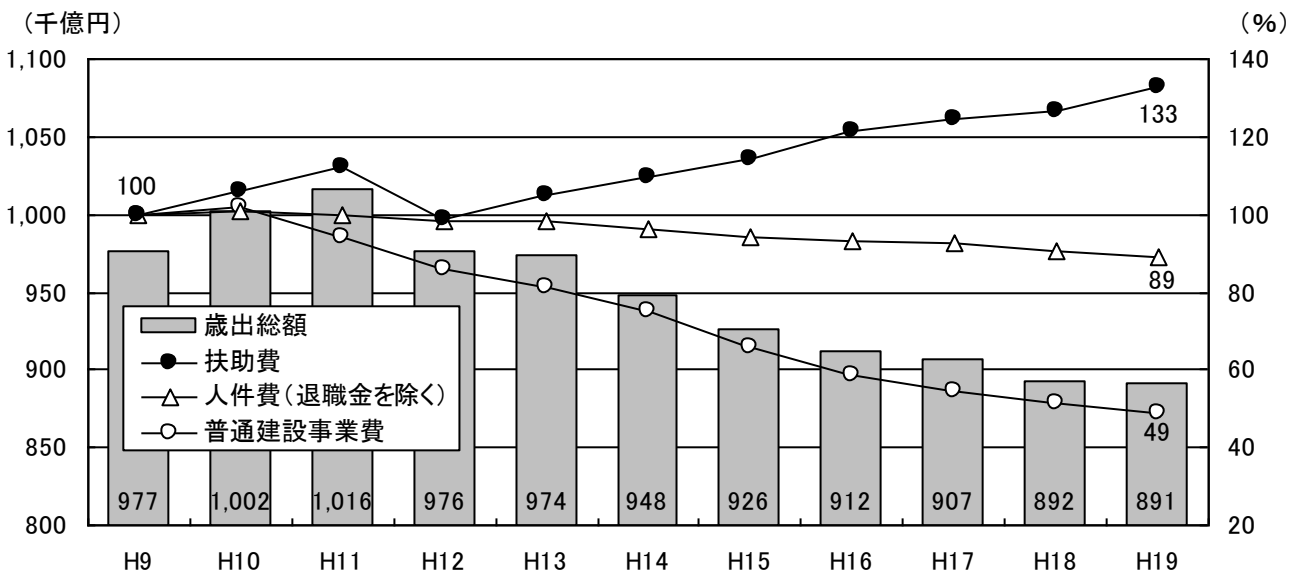
分権のもたらす効果を市民が実感できるよう、高度・多様化する行政ニーズに対応していくためには、簡素で効率的・効果的な行政体制を確立することが必要であり、国の指針

- ・地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針 (H9.11)
- ・地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針 (H17.3)

等を踏まえ、次のとおり、地方自治体においても行政改革の取組みが進められている。

- ・歳出総額が H11 年度をピークとして減少を続けるとともに、普通建設事業費や人件費の減少など、歳出面での大幅な見直しが進んでいる（この中で、少子高齢化の進行に対応して、扶助費が顕著に増加している）。
- ・全国の地方公務員数は平成 6 年から平成 21 年までに約 38 万人（約 12%）が減少しており、平成 17 年に設定された 5 年間の削減の数値目標を達成すると見込まれる。

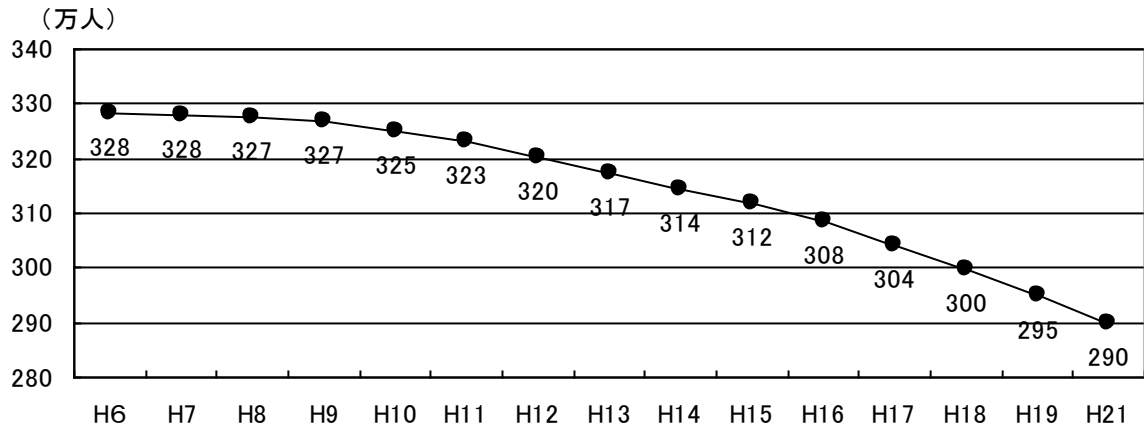
図 1-34 地方自治体の歳出の推移（全国）



資料：総務省「地方財政統計年報」

注：数値は、普通会計（決算ベース）で、全国地方自治体の合計（重複分を調整した純計）による
：歳出総額は金額（左軸）、扶助費等の各費目は H9 を 100 とする指数（右軸）を示す

図 1-35 地方公務員総数の推移（各年 4 月 1 日現在、全国）



資料：総務省「地方行革の取組み状況」

表 1-14 地方公務員の定数管理の目標と実績（全国）

	純減目標(H17.1→H22.4)	純減実績(H17.1→H21.4)
都道府県	▲4.5%(▲12.1%)	▲4.2%(▲11.4%)
政令指定都市	▲9.4%	▲8.7%
市区町村(政令指定都市を除く)	▲8.7%	▲8.3%
合計	▲6.4%	▲6.2%

資料：総務省「地方行革の取組み状況」

注：都道府県の括弧内は、教育・警察部門を除く数値

(3) 千葉市における行政改革の進捗状況

千葉市では、現在、「千葉市新行政改革大綱（第3次改定版）」（H17.1 策定）及びその実施計画である「千葉市行政改革推進計画」（H17～H21）に基づいて行政改革を推進している。その財政効果を下表に示す。

表 1-15 行政改革による経費節減等の財政効果（H21.2 更新時）

単位：百万円

	H17	H18	H19	H20	H21	合計
歳出の削減	3,790	6,020	6,411	7,625	8,321	32,167
事務事業の見直し	3,679	5,182	5,041	5,636	5,718	25,256
財政構造の健全化		83	119	282	465	949
定員及び給与の見直し		690	1,187	1,642	2,074	5,593
公共施設の設置及び管理運営の合理化	111	65	64	65	64	369
歳入の増加	2,193	3,489	5,794	6,770	8,002	26,248
合計	5,983	9,509	12,205	15,395	16,323	58,415

資料：千葉市「千葉市行政改革推進計画」（H21.2 更新）

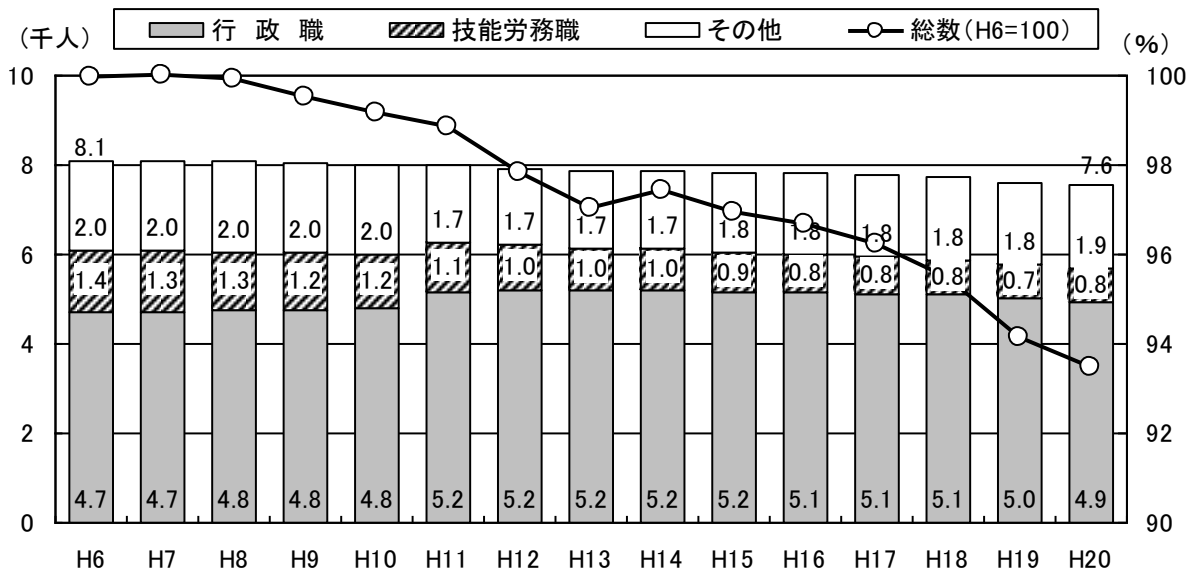
注：各年度の効果額は、前年度までに取り組んだ項目で、当該年度に効果が継続している額を含む。

2. 千葉市における行財政運営の現状

(1) 市職員数

- 千葉市の職員数は、平成7年(8,118人)以降減少を続け、平成20年には7,587人(平成7年から531人の減少で、93.5%に相当する)となっている。なお、職員の削減は、民間委託等による対応が比較的容易な技能労務職(580人の減少)が中心となっている。
- 市職員一人あたり市民数は、概ね政令市の平均の水準にある。

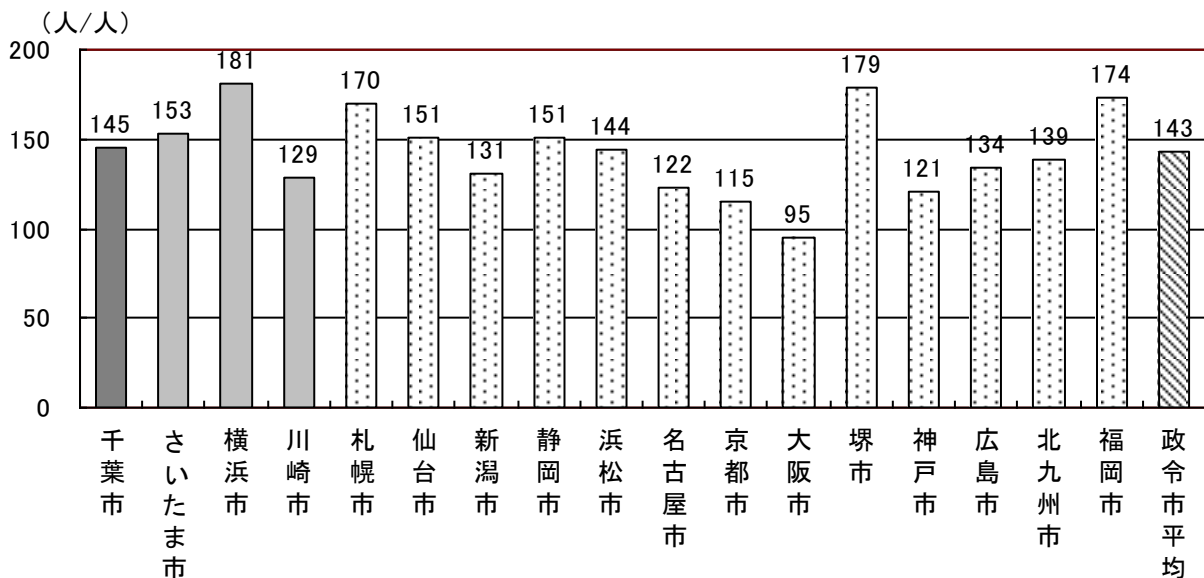
図1-36 千葉市職員数の推移(各年4月1日現在)



資料：千葉市

注：その他：医療職、消防職、企業職、教育職の合計

図1-37 市職員一人あたり市民数(H20.4)



資料：総務省「地方公共団体定員管理調査」(平成20年度)

注：普通会計の職員数(普通会計以外に、病院・水道等の公営企業会計がある)

(2) 財政状況

千葉市の財政状況について、主要な財政指標の政令指定都市比較によって示す。なお、比較対象は、原則として、平成 19 年 4 月 1 日までに政令指定都市に移行した 17 市とする（平成 21 年 4 月 1 日に岡山市が政令指定都市に移行しており、現在は 18 市があるが、岡山市は比較の対象とはしない）。

○市民一人あたり歳出総額

- ・千葉市の財政規模を市民一人あたり歳出総額で見ると、392 千円（平成 19 年度、普通会計）で、政令市平均をやや下回っている。しかし、順位では 17 政令市のうちの第 9 位に位置し、突出して財政規模の大きい大阪市のあることなどを考慮すると、概ね政令市の平均的な水準にあると考えられる。

○財政力指数

- ・千葉市は財政力指数が 1 を超えており、政令市のなかでも財政力は相対的に高い。なお、東京圏の政令市（千葉市のほか、さいたま市、横浜市、川崎市）はすべて 1 を超えている。

注：財政力指数：市町村の財政力を示す指数で、指数が高いほど、地方税収入が多いなど、財源に余裕があるとされる。指数が「1」を上回ると普通地方交付税の不交付団体となる。基準財政収入額を基準財政需要額で除して算出する。

○経常収支比率

- ・政令市平均は 94.6% で、さいたま市などの例外的な都市を除き、千葉市を含む大部分の政令市で財政の硬直化が進んでいる。このため、新たな政策投入における制約となる可能性がある。

注：経常収支比率：財政の弾力性を示す指標。人件費や扶助費等の経常的経費に地方税・普通交付税等の経常的一般財源がどの程度充当されているかを表わすもので、比率が高くなると、財政の弾力性が低いことを示す。

○実質公債費比率、将来負担比率、地方債残高

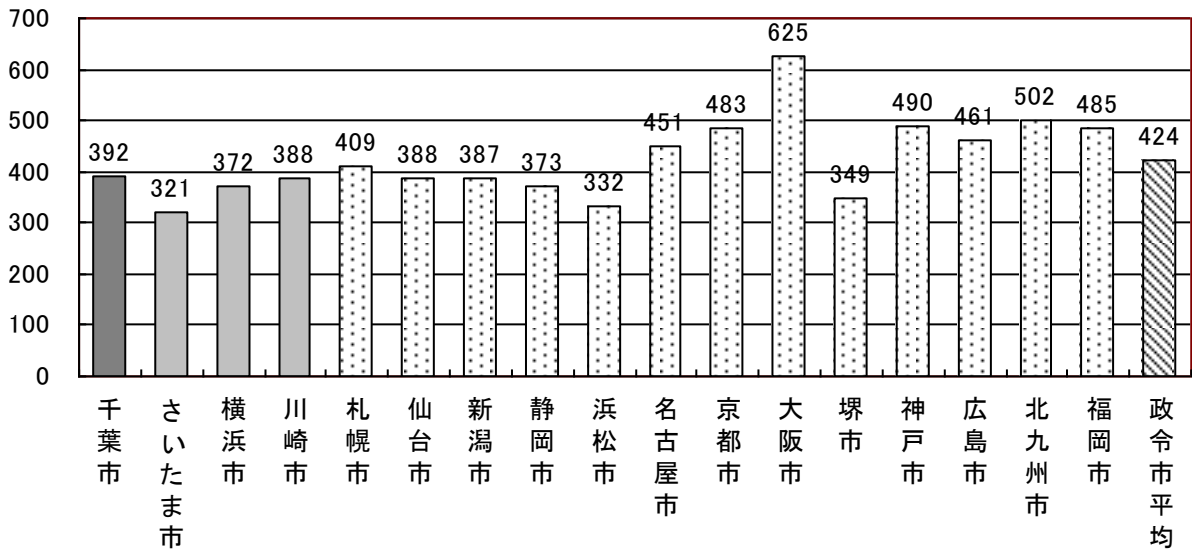
- ・実質公債費比率、将来負担比率、市民一人あたり地方債残高の 3 指標ともに、17 の政令市のなかで、最も高い水準に位置し、千葉市の財政は厳しい状況にあることが示されている。

注：実質公債費比率：公債費による財政負担の程度を示す指標。連結決算の考え方を導入し、公営企業の元利償還金等を含めて算出する。この比率が 25% を超えると、単独事業の起債が認められなくなる。

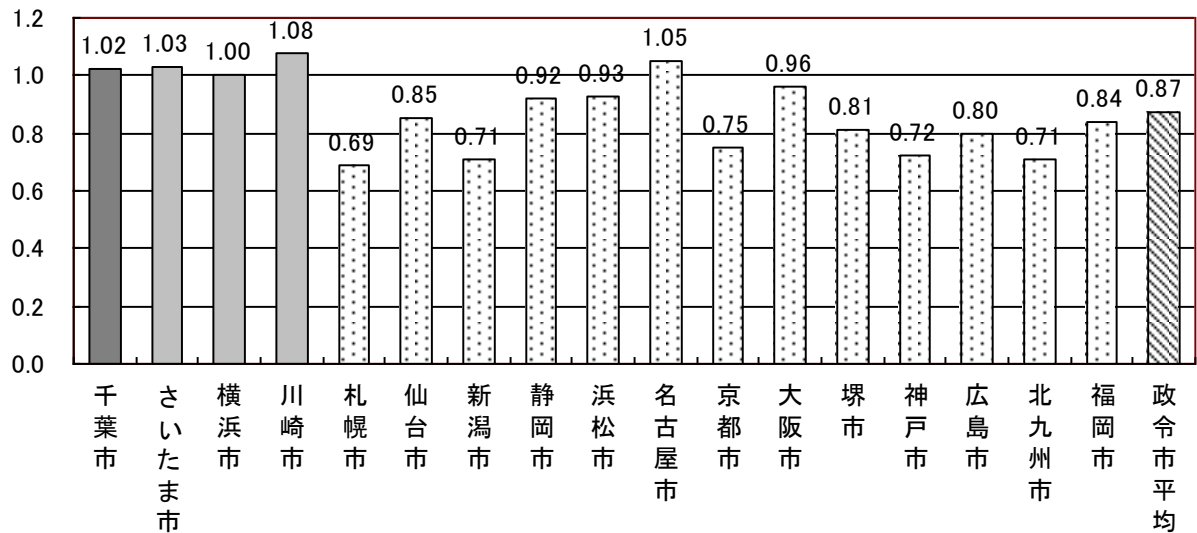
注：将来負担比率：地方自治体が将来的に負担することとなる実質的な負債額の標準財政規模に対する比率。実質公債費比率が当該年度における現金の流れを示すフロー指標であるのに対し、将来の収支を考慮したストック指標である。一般会計等の地方債残高に加え、退職手当支給予定額等を算入する。

図 1-38 主な財政指標の比較（その 1）

市民一人あたり歳出総額（平成 19 年度、普通会計、千円/人）



財政力指数（平成 20 年度）



経常収支比率（平成 20 年度、%）

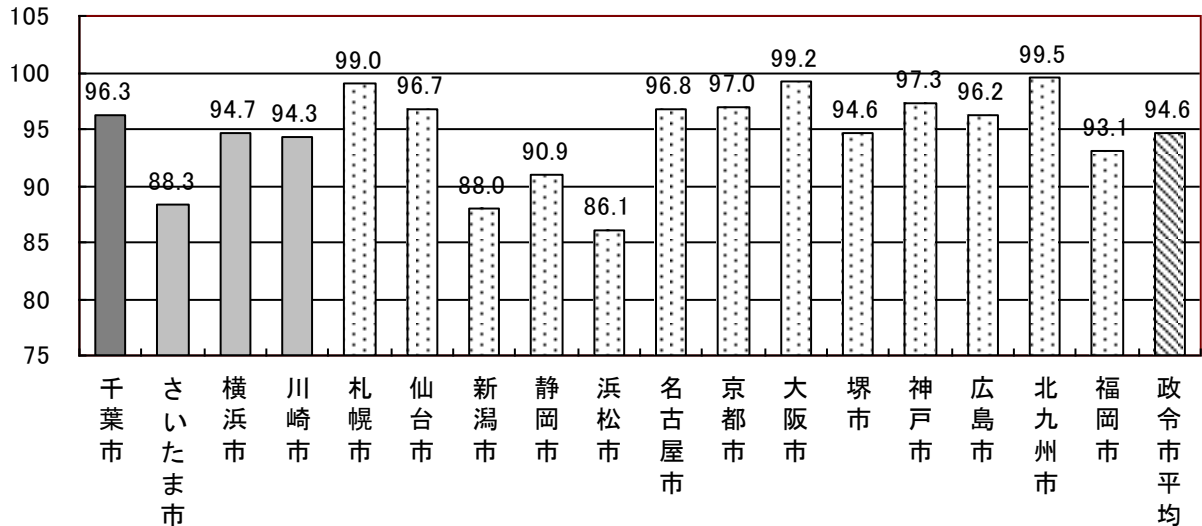
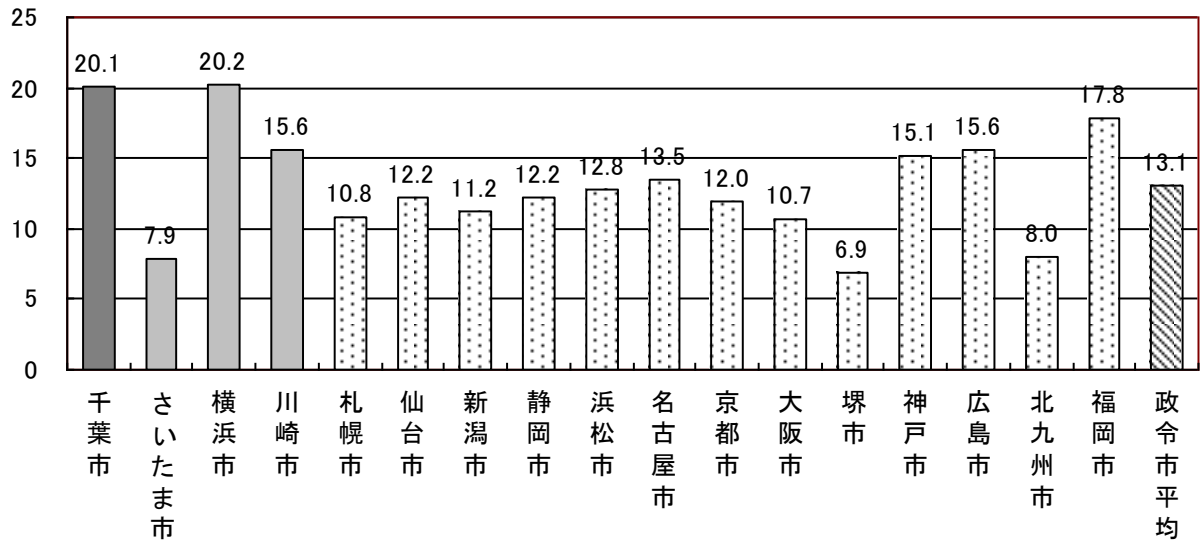
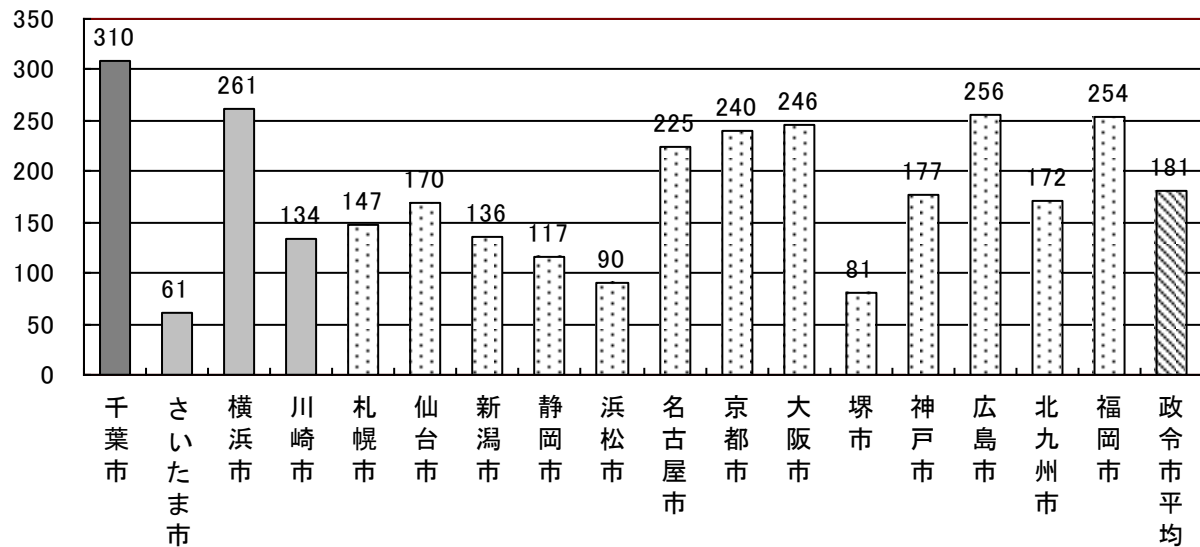


図 1-39 主な財政指標の比較（その 2）

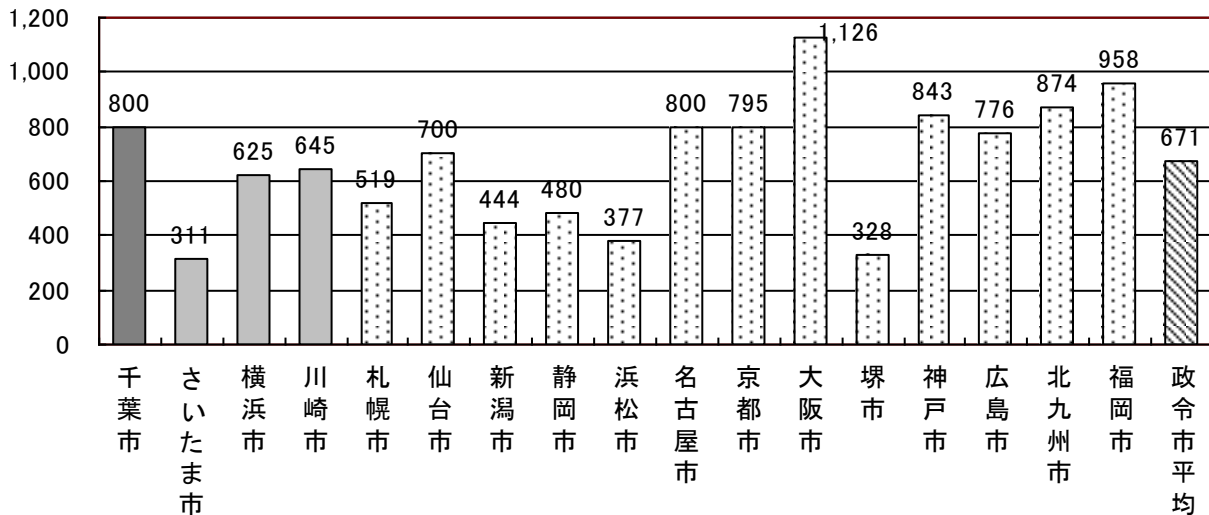
実質公債費比率（平成 20 年度、%）



将来負担比率（平成 20 年度、%）



市民一人あたり地方債残高（平成 19 年度末、千円/人）



(3) 歳入・歳出の構成と特徴

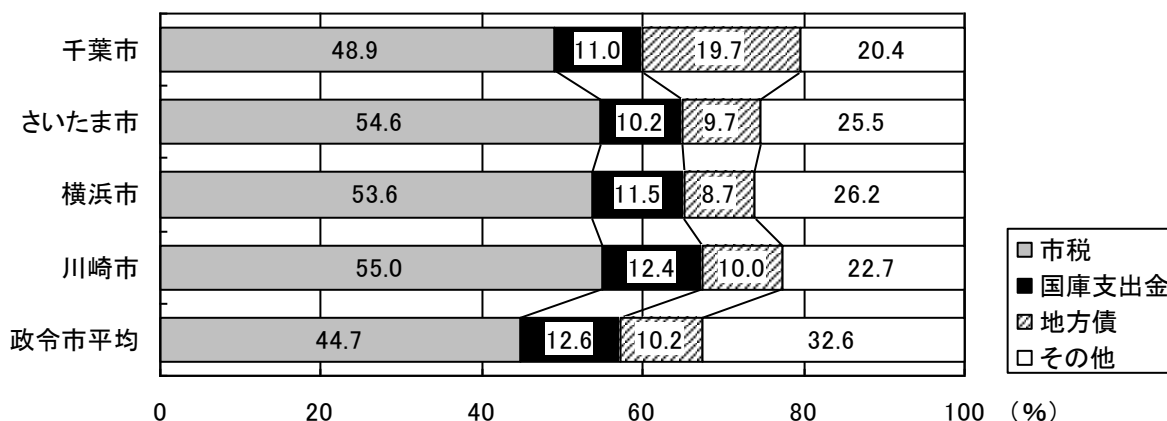
千葉市の歳入・歳出の費目構成について、17 政令市と比較すると、次の特徴がみられる（平成 19 年度普通会計による）。

- ・歳入では、地方債（19.7%）の割合が多く、政令市平均の約 2 倍となっている。この数値は 17 政令市で最も多く、千葉市に続くのは静岡市（14.8%）、京都市（11.5%）である。
- ・歳出では、普通建設事業費（22.6%）が 17 政令市で第 2 位と多い。なお、普通建設事業費は、近年合併した都市で多いという傾向がみられる（静岡市 24.8%、浜松市 22.0%、さいたま市 21.4%）。
- ・歳出のうち扶助費（14.7%）は、政令市平均（17.5%）を下回り、17 政令市の第 12 位で少なくなっている。この他、人件費、公債費は政令市の平均的な水準にある。

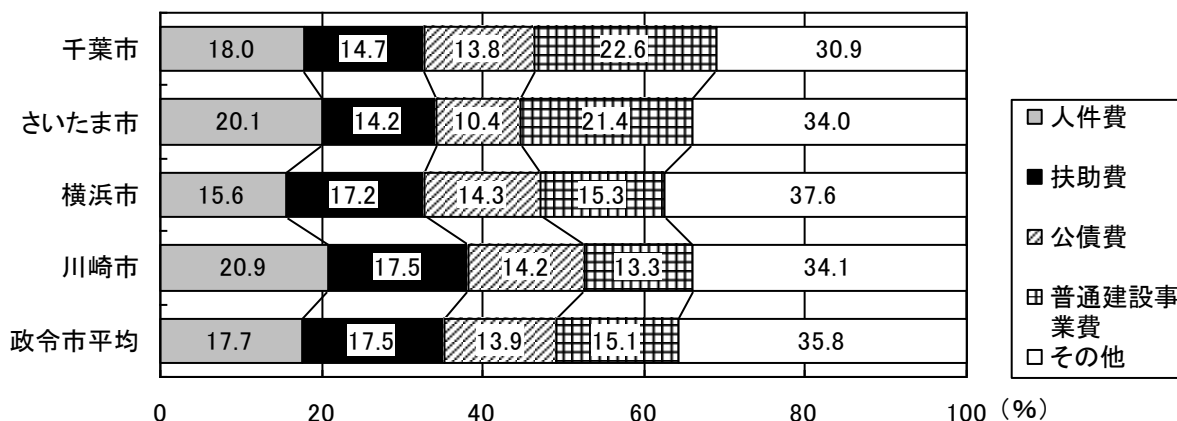
注：扶助費：児童福祉、高齢者福祉や生活保護など、社会保障制度の一環として支出される費用

図 1-40 歳入・歳出の構成の比較（平成 19 年度）

歳入



歳出



資料：決算カード（平成 19 年度）

注：「その他（歳入）」：政令市平均では、地方交付税が歳入総額の 5.9%を占めているが、上図では「その他」に含まれている（図に示した 4 政令市は、財政力指数が「1」を超えているため、地方交付税の構成比は 1%未満である）。

(4) 普通建設事業費の状況

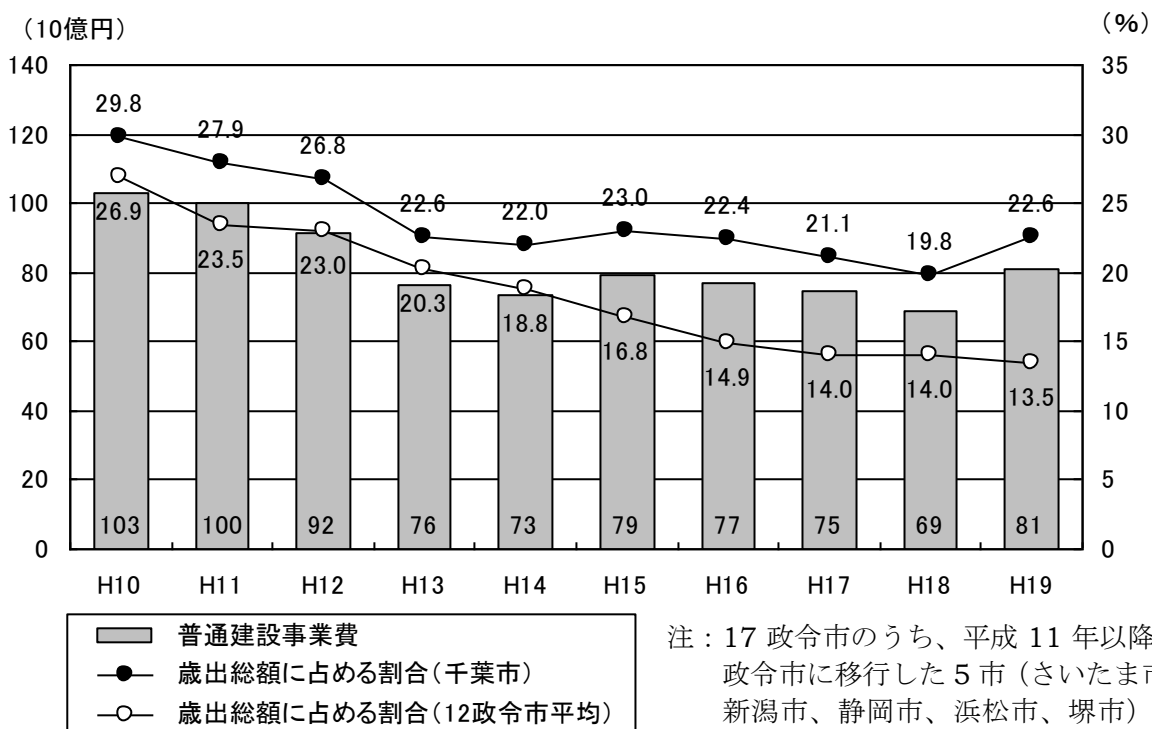
千葉市の普通建設事業費は、平成13年度以降、年間700～800億円程度で推移し、歳出総額に占める割合は20～23%となっている。一方、12政令市では、歳出総額に占める割合は、平成13年度以降は減少を続けている。この結果、歳出総額に占める割合について、千葉市と12政令市平均との差が拡大傾向にあり、平成19年度には9.1ポイントとなっている。

また、平成19年度における市民一人あたりの普通建設事業費は、千葉市では89千円/人で、17政令市の平均を大きく上回り、静岡市(93千円/人)に続く第2位となっている。

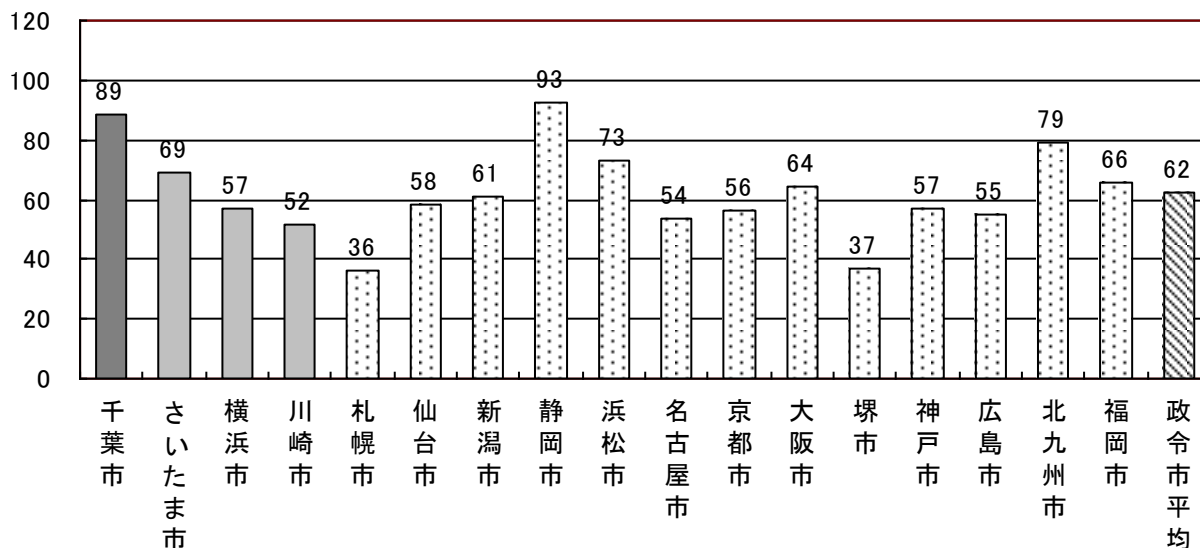
図1-41 普通建設事業費の状況

普通建設事業費の推移

資料：決算カード



市民一人あたり普通建設事業費(平成19年度、千円/人)



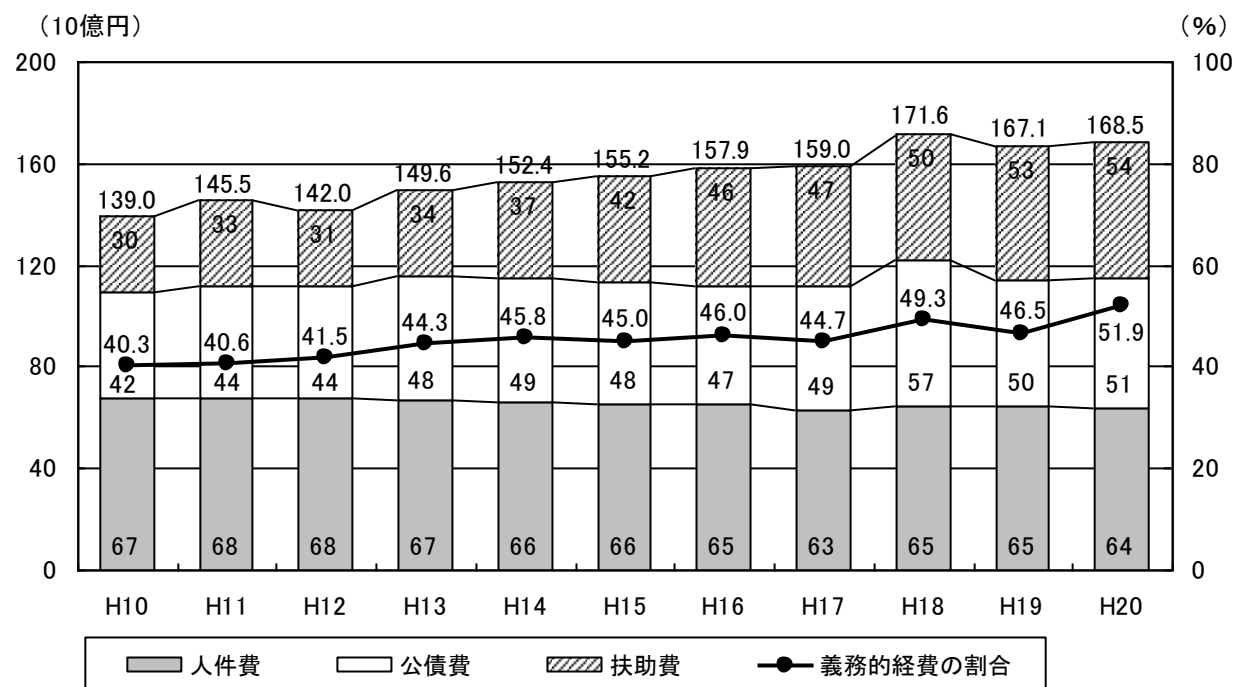
(5) 義務的経費の推移

義務的経費（人件費・扶助費・公債費の合計）は、平成10年度の1,390億円から増加傾向で推移し、平成20年度には1,685億円となっている。これに伴い、歳出総額に占める割合も平成10年度の40.3%から平成20年度の51.9%へと、10年間で11.6ポイントの増加となっている。

義務的経費の内訳としては、人件費は微減傾向で推移しているが、扶助費が確実に増加を続けている。また、公債費についても、年による変動はあるが、増加傾向にある。今後、少子高齢化の進行もあって、扶助費の継続的な増加が見込まれるほか、地方債残高が多いことは公債費に反映してくるため、義務的経費のさらなる増加が懸念される。

注：義務的経費：支出が義務付けられている経費で、人件費、扶助費、公債費をいう。

図1-42 義務的経費（扶助費・公債費・人件費）の推移



資料：決算カード

3. 市民参加・協働と市民活動

本格的な地方分権時代を迎えるにあたり、自己決定や自己責任の原則に基づく地方公共団体の意思決定がなされるためには、従来のような国から地方への上意下達の意味決定システムから、地域課題などに対し、より身近なところで解決していくことができるよう、住民自治の根幹をなす住民参加の積極的な拡大や多様化が求められる。

注：補完性の原理

地域課題などに対し、「問題はより身近なところで解決されるべきである」という考え方がある。

「補完性の原理」の仕組み

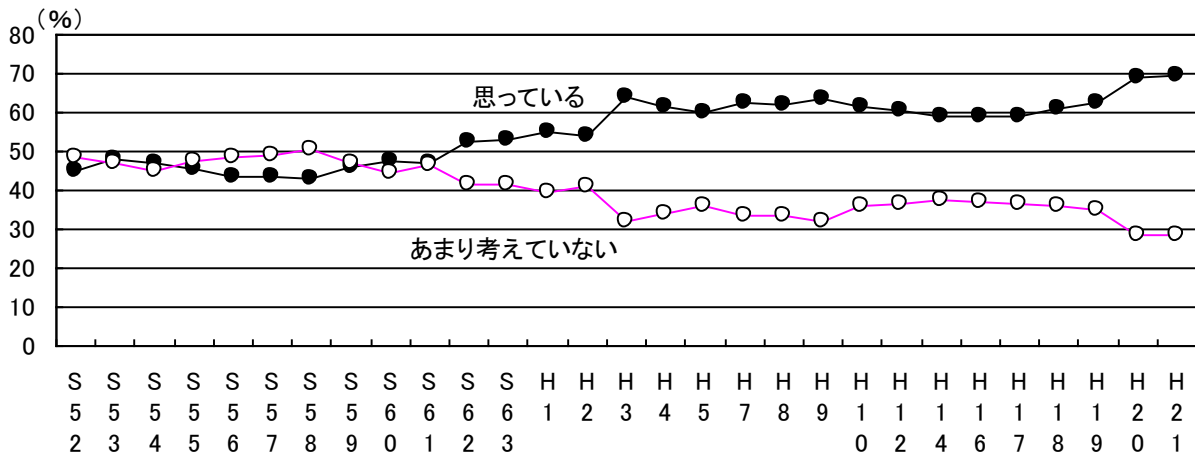
- ①個人でできることは個人で解決する（自助）。
- ②個人でできないときは、まず家庭がサポートする（互助）。
- ③家庭で解決できないときは、地域あるいはNPO（民間非営利団体）がサポートする（共助）。
- ④①～③で、どうしても解決できない問題について、はじめて政府が問題解決に乗り出す（公助）。
 - ア 政府が問題解決に乗り出すとして、政府の中でまず取り組むべき主体は、市民に近い基礎自治体（現在は市町村）。
 - イ 基礎自治体でどうしても解決できない問題については広域自治体がサポートする（現在は都道府県）。
 - ウ 広域自治体でも解決できない問題についてはじめて中央政府がサポートする。

資料：昇 秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」（平成15年7月号）

(1) ボランティア活動・市民活動の動向

「社会の一員として、社会のために役立ちたい」と思っている人は6～7割を占めており、長期的な傾向として増加している。

図 1-43 社会貢献への考え方

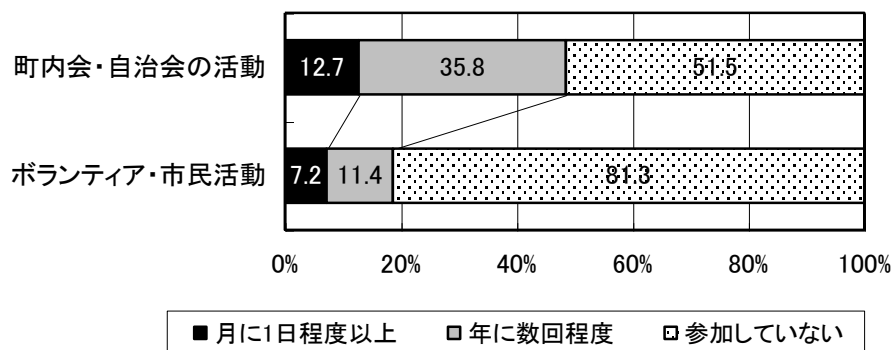


資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」

注：「日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っているか、それとも、あまりそのようなことは考えていないか」という質問への回答

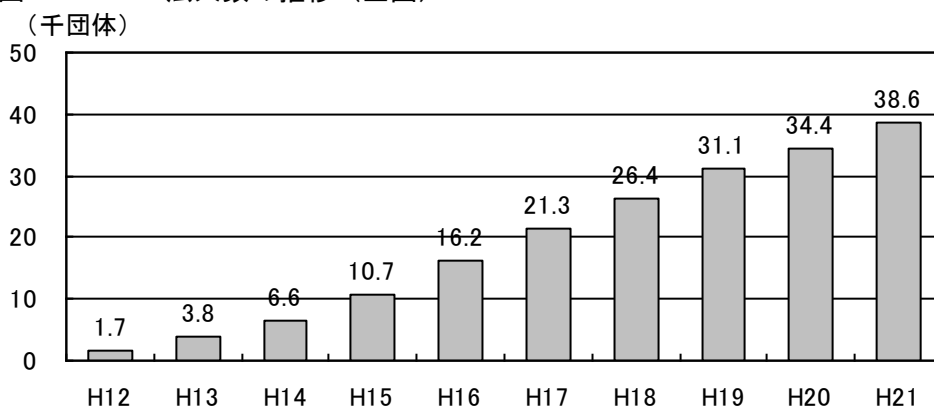
NPO などのボランティア・市民活動への実際の参加者は限られており、町内会・自治会活動よりも少ない。しかし、ボランティア活動や NPO 活動の団体数は増加を続けている。

図 1-44 町内会活動・市民活動への参加状況



資料：内閣府「国民生活選好度調査」（平成 19 年）

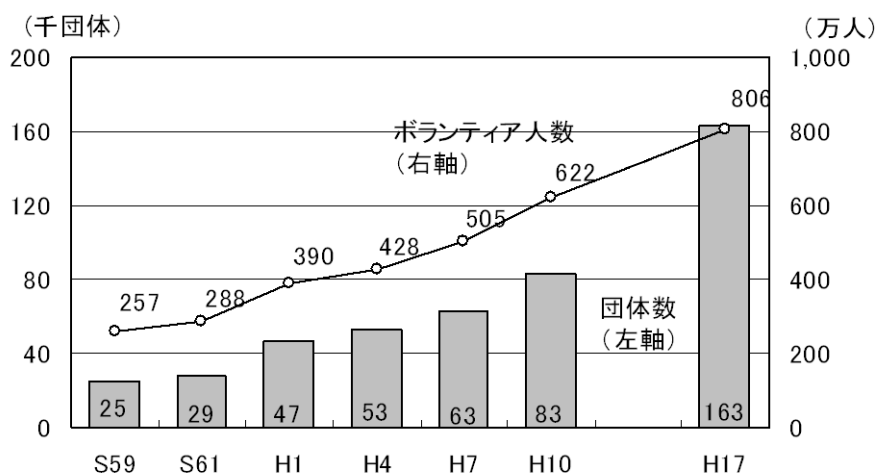
図 1-45 NPO 法人数の推移（全国）



資料：内閣府

注：各年 3 月末現在（H21 は 10 月末）

図 1-46 ボランティア活動団体・人数の推移（全国）

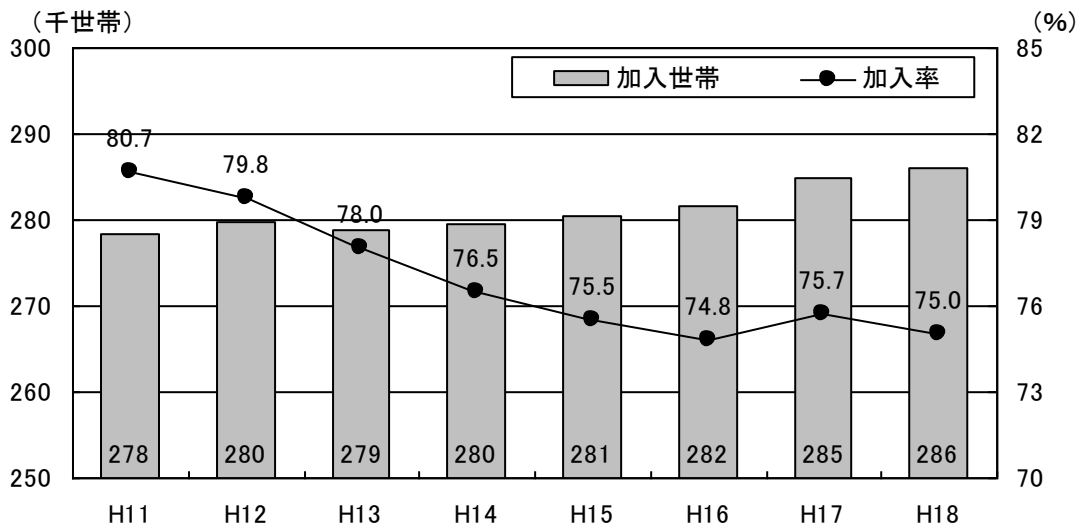


資料：全国社会福祉協議会「社会福祉協議会基本調査」

注：ボランティア人数には団体所属ボランティアのほか、個人ボランティアを含む

：団体・人数ともに、「登録」・「把握」を含む

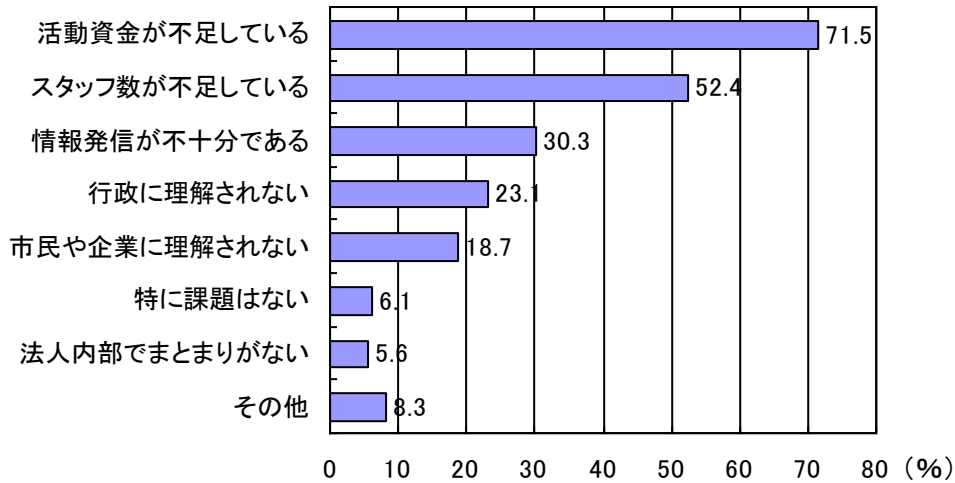
図 1-47 自治会加入世帯の推移（千葉市）



資料：千葉市

市民活動団体基本調査（平成 17 年度版）によって各種の市民活動団体の現況をみると、年間収入 1,000 万円未満の法人が約 6 割を占め、平均職員数約 7 人のうち有給のものは 5 人程度で、概して規模が小さい。NPO 法人からも、活動資金やスタッフ数の不足を問題視する声が多く、活動資金の助成は行政の施策として重要と考えられている。

図 1-48 NPO 法人の課題



資料：内閣府「平成 17 年度市民活動団体基本調査」

表 1-16 NPO 法人が重要と考える行政の支援施策（上位 4 位）

活動資金の助成	71.8%
協働して実施する事業の推進	44.8%
悪質な法人の排除	43.6%
活動場所の提供	41.7%

資料：内閣府「平成 17 年度市民活動団体基本調査」

(2) 市町村における市民活動の活性化や市民参加・協働に対する取組み

多くの自治体が、市民活動の活性化や市民参加・市民との協働の取組みを進めている。このような取組みについて、近年、条例等において枠組み等を規定する自治体が増えている。首都圏の政令市における条例等の制定の状況、千葉市における条例等の概要を下表に示す。

表 1-17 首都圏政令市における市民活動・協働に関連する条例等の制定状況

千葉市	<ul style="list-style-type: none"> ・市民参加及び協働に関する条例（H20.4 施行） ・市民公益活動の促進に関する基本指針（H13.3）
さいたま市	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動及び協働の推進条例（H19.4 施行）
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動推進条例（H12.7 施行、最近改正 H17.4 施行） ・協働推進の基本指針（H16.7）
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> ・自治基本条例（H17.4 施行）：関連する条例として、審議会等の会議の公開に関する条例（H11.4）、区民会議条例（H18.4）、パブリックコメント手続条例（H19.4）、住民投票条例（H21.4）がある。 ・市民活動支援指針（H13.9）

表 1-18 「千葉市市民参加及び協働に関する条例（H20.4 施行）」の骨子

<p>○定義</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民参加：市民が自己の意思を市の施策に反映させるために意見を述べ、提案すること ・協働：市民及び市が共通の目的を達成するため、それぞれの果たすべき役割及び責任を自覚し、相互に主体性を持ち、自主性を尊重しながら協力・補完すること <p>○市の責務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見・提案を把握し、市の施策に反映させるよう努める ・市民参加・協働の機会を積極的に提供する。また、機会を活用しやすい環境づくりに努める ・市民や市職員に対し、市民参加・協働の啓発、研修等を行い、理解の促進に努める ・市政情報を市民に積極的に提供する。また、市民の意見・提案に誠実に応答する など <p>○市民参加の手続き</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメント手続きの対象とする施策や、実施の手順等を規定している ・附属機関等の委員の選任にあたっては、多様な人材の登用に努めるとともに、機関の目的等に応じて、公募により選ばれた者が含まれるように努める <p>○協働の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実施機関（市長など）は、公共の課題の解決のため、委託、支援等の多様な協働の形態のうち、適切かつ効果的なものを実施するよう努める <p>○市民意向の把握</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実施機関は、適切な方法により、市政に関する市民意向の積極的な把握に努める <p>○推進の仕組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市長は毎年度、取組みを推進するための実施計画を定め、その内容と実施状況を公表する ・市民参加・協働に関する事項の調査審議のため、市民参加協働推進会議を設置する

資料：千葉市

表 1-19 「千葉市市民公益活動の促進に関する基本指針（H13.3 策定）」の骨子

<p>○市民公益活動の定義</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民自らが主体的かつ自発的に行う活動で、営利を目的とせず、公益性・社会性を持った社会に貢献する活動 <p>○支援の基本目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・きっかけづくり、環境づくり、ネットワークづくり <p>○市民公益活動の促進のための支援方策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報の収集および提供 ・市民公益活動に関する相談・あっせん等 ・学習機会および活動機会の提供 ・活動場所および資機材の提供 など
--

資料：千葉市

表 1-20 さいたま市・横浜市・川崎市の特徴ある施策・事業

さい た ま 市	<p>○市民提案型協働モデル事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民活動団体から事業の提案を募集し、市民活動団体と市が委託契約を結んで協働で事業を実施する（委託費の対象は、事業実施に直接必要となる経費で、上限は 300 万円）。 <p>○区民会議（注）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区民が主体となり、行政との協働によって区の特色を活かした魅力あるまちづくりを進めるため、各区に設置している。 ・委員は、各種団体等の推薦、一般公募から成る（20 名程度で、任期は 2 年）。 ・区民会議で決めたテーマに沿って、講演会やシンポジウム等の各種イベントなどの実践的な活動や市（区）政への提案・提言を行う。
横 浜 市	<p>○よこはま夢ファンド（市民活動推進基金）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民からの寄付金を積み立て、あらかじめ登録された NPO 法人の公益的活動への助成など、市内で活動する市民活動団体の支援のために活用する。 ・寄付にあたっては、支援したい団体の活動分野や団体名を希望できる。また、寄付金は、所得税や法人税について寄附金控除など税の優遇措置の対象となる。 ・H17.4～H21.11 の寄付金総額は約 6,300 万円（約 370 件の寄付）である。
川 崎 市	<p>○市民活動支援拠点の体系的な設置</p> <p>全市の拠点：かわさき市民活動センター（運営は（財）かわさき市民活動センター）</p> <p>各区の拠点：市民活動コーナー等の名称で各区が設置（区により、1～3 施設）</p> <p>地域の拠点：中学校区に一箇所を目安に設置されているこども文化センターなど（各区に 6～10 施設、共通する設備として集会室・印刷機がある）</p> <p>○区民会議（注）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区民の参加と協働により、区における地域社会の課題の解決を図るための調査審議を行うもので、自治基本条例、区民会議条例に基づいて各区に設置されている。 ・委員は、地域活動団体推薦、公募、区長推薦による（20 名以内、任期 2 年）。 ・審議結果は区長が受け取り、区民との協働の推進や関係機関との連携等により課題解決に取り組む。委員も審議結果を受け、地域での課題解決に向けた実践活動につなげる。

注：内容面では、さいたま市ではまちづくりの実践活動、川崎市では調査審議を重視している。

(3) 千葉市における市民活動、市民参加・協働の実施状況

千葉市では、市民活動センター登録団体数は増加が続いており、市民のさまざまな活動が活発化していると思われる。

また、千葉市では、「市民参加及び協働に関する条例」(H20.4 施行)に基づき、市民参加・協働の取組状況をまとめ、公表している。その実施状況は表 1-22 のとおりで、さまざまな取組みが数多く実施されている。

表 1-21 市民活動の状況

	H17	H18	H19	H20
千葉市民活動センター登録団体数(団体)	320	358	377	425

資料：千葉市「政策評価表」：第9部 参加と協働の社会を創る

表 1-22 市民参加・協働の取組状況(項目数)

	H19	H20	H21
1 市民参加の取組み	71	64	67
パブリックコメント手続き	21	10	15
公募委員を含む附属機関等	7	8	9
ワークショップ	7	6	6
意見交換会・説明会	21	27	24
意見募集	5	4	3
アンケート調査	6	5	6
その他の市民参加手続き	4	4	4
2 協働の取組み	133	155	150
委託	13	17	17
共催	32	33	30
事業協力	52	66	65
支援・補助	36	39	38
3 市民の意向の把握	2	2	3
4 市民と職員の意識向上と人材育成	16	24	21
合計	222	245	241

注：H21は「千葉市市民参加・協働実施計画」による取組予定

資料：千葉市