

ホー
ンブ
ック
地方自治



阅读日本
书系

日本地方自治

磯崎初仁 金井利之 伊藤正次 / 著
张青松 / 译

每川田中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

日本地方自治

磯崎初仁 金井利之 伊藤正次 / 著
张青松 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

磯崎初仁 金井利之 伊藤正次

ホンブック地方自治

Copyright © 2007 by Hokuju Shuppan, Tokyo

本书中文简体版根据柱式会社北树出版 2008 年版译出，版权所有。

阅读日本书系编辑委员会名单

- 委员长** 谢寿光 社会科学文献出版社社长
- 委 员** 潘振平 三联书店（北京）副总编辑
肖丽媛 人民文学出版社副总编辑
张凤珠 北京大学出版社副总编辑
谢 刚 新星出版社社长
章少红 世界知识出版社副总编辑
金鑫荣 南京大学出版社副总编辑

事务局组成人员

- 杨 群 社会科学文献出版社
胡 亮 社会科学文献出版社
梁艳玲 社会科学文献出版社
祝得彬 社会科学文献出版社

前 言

近年，日本地方自治的状况正在发生着很大变化。

从1995年开始，日本根据《地方分权推进法》对地方分权进行了正式的探讨，通过《地方分权一览法》在2000年进行了以确立自治体法理权限为中心的“第一次分权改革”。此后，从2000年开始，以完善能够担负分权后的行政财政的体制为目的，日本推动“市町村合并”，将原有的3000余市町村减少至2007年的1800多个。此外，日本在2004~2006年间进行了以“第一次分权改革”遗留下来的税财政分权化为课题的“三位一体改革”，尽管改革后仍遗存了很多问题，但还是进行了通过削减国库补助、负担金以及向地方转让税源以扩大其自主财源等一定程度的改革。随着2007年4月“地方分权改革推进委员会”的成立，“道州制引证论”也日趋活跃等，日本的地方自治正在步入崭新的阶段。此外，随着地方财政状况日益严峻、（援用）财政重建团体不断产生，日本谋求向新型自治体财政的健全化、再生法制方向过渡。

此外，在自治体独自的尝试中，1990年代以后行政评价制度普及化，居民投票制度被采用，导入居民与NPO的协作，制定城镇建设条例、自治基本条例等应对措施也不断扩展。因此，自治体的自主性、独立性得到提高的同时，居民自治的机制也不断得到加强。但另一方面，渎职、贿赂、政府暗箱操作等丑闻也不绝于耳。

在这种状况下，抓住地方自治的基点、准确把握其动向的同时，还需要从长期性、结构性的视角分析地方自治的动态。有关地方自治的研究、教育的作用越来越大。

基于这种情形，我们认为在揭示地方自治的制度性框架的同时，结合实际情况对地方自治的政策和组织进行阐释的教科书、系统性书籍也非常必要，因此策划了本书的出版。关于地方自治，已

经出版了不少优秀的教科书。因此，在刊行本书之际，三位执笔者进行了多次协商，决定根据如下方针执笔、编辑。

第一，简明地揭示地方自治的制度性框架。正因为是制度变革的时代，因此需要正确地把握制度的基本框架和理念。而且，在简洁的记述中，提取出重点进行通俗易懂的解释也很重要。因此，特别是对地方自治的制度和机构，包括基础性事项在内，都注意简洁地阐述。此外，在政策论和管理论方面，也准确地对基本制度予以介绍。

第二，将目光对准地方自治的实况，重视实践性的视点。地方自治虽然以一定的制度为前提，但是是在各种现实情况之中展开的，因此绝非单纯、划一性的，这也正是地方自治的趣味所在。制度与运用、理论与实践、学界与实务界、客观的评论与独立性的运动等的往复以及平衡非常重要。因此，在对制度进行阐释时也涉及了制度在现实中如何发挥作用，又存在什么样的问题。此外，对自治体的政策和组织管理的内核，本书也用一定篇幅结合地方自治的实际情况进行了介绍、分析。在各章的末尾附设专栏，以及尝试虚构有关自治体情况的“地方自治小故事”，都是为了对地方自治的现实状况进行更深入的探讨。

第三，为了多角度地、体系性地把握地方自治，在结构上进行了精心设计。本书设定了制度论、机构论、政策论、管理论、居民论五个部分，这是基于这样一种思路：首先在理解制度性框架的基础上、把握在框架下开展什么样的政策活动的同时，学习支撑这些活动的组织的样态，最后对自治体与市民的关系进行探讨。此外，本书设定了21个主题，分别独立成章，以便授课和学习。如果全年讲授25次的话，每次选取一章就可以对地方自治的全貌进行探讨。

当然，本书也有一定的局限和不足之处。

首先，由于限定了各章的分量，因此对于与各主题有关的历史性分析、学说和论争的状况、各自治体的事例等，只能进行最低限度的介绍。对于这些要点，我们列出了参考文献，希望各位读者能循此深入地学习。

其次，本书为三人合著，因此针对每个论点存在意见上的分歧是理所当然的，我们也不否认各章讨论的视角以及记述风格略有差异。考虑到这些差异是执笔者个人风格的不同，因此本书并未进行硬性的统一。当然，各章采纳的论点是由三人“协商（需要同意）”选定的，同时针对记述内容，也在数次对原稿进行逐句读校的基础上相互进行了坦率的意见交换，最终借由执笔者的“自治”完成。此外，根据执笔者对负责部分进行大块划分，也是考虑到避免具体记述上的矛盾和重复。

最后，还可能存在未预见到的错误以及不准确的记述。这点，也恳请各位读者给予坦率的批评和意见，以便进行修改。

本书除了用作学部 and 研究生院的讲义、专题研讨文本外，也希望能够对自治体职员和市民、自治体议员、智库人士等关注地方自治的各位人士有所裨益。

本书的执笔者尽管经历不同，但都曾在东京大学法学部或该大学法学政治学研究科学习过行政学。在此也对共同的恩师西尾胜先生（东京市政调查会理事长），以及以森田朗教授为首的东京大学行政学研究会各位先生给予的指导，表示深深的谢意。尽管本书尚存不足，但仍谨以此书作为对西尾先生的些许回报。

在本书刊行之际，松井望先生（首都大学东京都市政策专业助教）以及稻垣浩先生（东京都立大学大学院博士课程），李昌锡先生（首尔市政府、原首都大学东京大学院硕士课程），永田智成先生（首都大学东京大学院博士课程）等各位协助审读了原稿，给予了有益的指摘和建议。特别是松井先生，可以说是“第四位合著者”，进行了严谨而细致的校对，修改了记述的错误和不准确之处。对此，表示深切感谢。

此外，对北树出版社的登坂治彦前社长和古屋幾子女士给予的特别关照和配合，表示诚挚的谢意。

2007 年 6 月

执笔者一同

图书在版编目 (CIP) 数据

日本地方自治 / (日) 磯崎初仁, (日) 金井利之, (日) 伊藤正次著; 张青松译. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 8

(阅读日本书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1595 - 6

I. ①日… II. ①磯… ②金… ③伊… ④张…
III. ①地方自治 - 研究 - 日本 IV. ①D731.332

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 140204 号

· 阅读日本书系 ·

日本地方自治

著 者 / 磯崎初仁 金井利之 伊藤正次
译 者 / 张青松

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 编译中心 (010) 59367139
电子信箱 / bianyibu@ssap.cn
项目经理 / 祝得彬
责任编辑 / 陶盈竹 胡 亮
责任校对 / 谢 敏
责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20
印 张 / 15.4 字数 / 265 千字
版 次 / 2010 年 8 月第 1 版
印 次 / 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1595 - 6
著作权合同 / 图字 01 - 2010 - 1020 号
登 记 号
定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

第一编 制度论

第一章 自治体与地方自治制度

第一节 自治体是什么?	003
第二节 为什么要地方自治?	006
第三节 地方自治制度的多样性.....	007
专栏① 天川模型.....	012

第二章 日本地方自治制度的历史

第一节 明治地方自治制度的形成与变化.....	014
第二节 占领改革与战后地方自治制度的确立.....	017
第三节 战后地方自治制度的展开.....	020
专栏② 村松岐夫的中央地方关系论.....	023

第三章 地方分权改革

第一节 地方分权改革的背景.....	025
第二节 地方分权改革的过程.....	027
第三节 地方分权改革的成果.....	030
专栏③ 地方分权改革审议机构的局限.....	034

第四章 都道府县与市区町村

第一节 二重制的政府体系.....	036
第二节 政令指定都市制度、核心市制度、特例市制度.....	039
第三节 都区制度.....	042
第四节 市町村合并的进展.....	044
专栏④ 道州制论.....	049

第二编 机构论

第五章 自治体的政治机构

第一节 二元代表制和首长.....	053
第二节 自治体的议会和议员.....	056
第三节 二元代表制与选举.....	059
专栏⑤ 地方六团体.....	064

第六章 自治体的行政机构

第一节 首长的行政权力.....	066
第二节 执行机构多元主义.....	068
第三节 国家对自治体行政机构的统制.....	070
专栏⑥ 首长智囊.....	075

第七章 自治体统治的国际比较

第一节 统一型.....	077
第二节 多样型.....	080
第三节 自治体统治机构改革的动向.....	084
专栏⑦ 日本自治体统治机构能否实现多样化?	086

第三编 政策论

第八章 自治体的政策和综合计划

第一节 自治体的政策.....	091
第二节 政策的过程.....	094
第三节 支持政策的主体.....	097
第四节 自治体的综合计划.....	098
专栏⑧ 执政公约能改变地方自治吗?	103

第九章 政策法务与条例

第一节 政策法务是什么?	105
--------------------	-----

第二节	条例制定的意义与界限.....	107
第三节	不断扩展的条例世界.....	109
第四节	条例制定的过程.....	112
	专栏⑨ 不制定条例的议员.....	115

第十章 都市规划与城镇建设

第一节	城镇建设与土地利用.....	117
第二节	都市规划的制度与现状.....	120
第三节	开发指导纲要和城镇建设条例.....	123
	专栏⑩ 居民同意条款是否必要?	128

第十一章 公共事业与自治体

第一节	公共事业的内容.....	130
第二节	公共事业的体系.....	131
第三节	公共事业的过程.....	134
第四节	公共事业的问题点与调整.....	137
	专栏⑪ “时势的评价”是什么? ——勇于放弃.....	141

第十二章 产业政策与地域振兴

第一节	自治体的产业政策.....	143
第二节	培育新产业与吸引企业投资.....	144
第三节	中小企业和商业、观光的支援.....	147
第四节	地域振兴与村落振兴.....	150
	专栏⑫ 选择了“集团转移”的人口过少村落.....	155

第十三章 福利政策和看护保险

第一节	福利政策的概要.....	157
第二节	福利政策的变迁和基础结构改革.....	160
第三节	看护保险的理念与机制.....	163

第四节 看护保险和自治体的作用.....	167
专栏⑬ 福利服务的评级.....	171

第十四章 教育政策和自治体

第一节 教育行政的体制.....	172
第二节 教育委员会的制度与课题.....	175
第三节 学校教育的课题与应对.....	178
第四节 终身学习与文化行政.....	182
专栏⑭ 教育委员会没有必要吗?	184

第四编 管理论

第十五章 自治体的组织管理

第一节 金字塔型组织的设计.....	189
第二节 组织的灵活化.....	192
第三节 分工和组织性决策.....	194
专栏⑮ 自治体中的多样组织与第三开发机构.....	200

第十六章 财政运营与财政改革

第一节 集权、融合型的地方财政制度.....	201
第二节 自治体财政运营.....	206
第三节 自治体财政改革.....	211
专栏⑯ 东京都“财政战争”	215

第十七章 职员职务和人事管理

第一节 地方公务员制度和人事管理.....	216
第二节 任用管理的现状.....	218
第三节 工资管理的现状.....	223
专栏⑰ 自治体职员的世界和存在价值.....	228

第十八章 行政统制和自治体改革

第一节 自治的行政统制和国家的行政统制.....	229
第二节 自治体行政统制的体制.....	231
第三节 自治体改革.....	235
专栏 ⑧ 市民行政监查员运动与招待费、官官接待问题.....	240

第五编 居民论**第十九章 居民和自治体**

第一节 居民活动的三个侧面.....	243
第二节 行政与居民的协作.....	246
第三节 NPO与协作.....	248
专栏 ⑨ 对公共性团体等的综合调整.....	252

第二十章 共同体的自治

第一节 町内会.....	253
第二节 共同体.....	255
第三节 自治体的共同体、居民应对.....	257
专栏 ⑩ 自治体内分权、都市内分权的制度.....	262

第二十一章 居民运动和市民参与

第一节 居民活动的类型.....	263
第二节 居民运动和居民参与.....	265
第三节 作为市民的居民的直接参与.....	269
专栏 ⑪ 多样的参与手法.....	272

日本地方自治相关网站.....	273
-----------------	-----

参考文献.....	276
-----------	-----

译后记.....	287
----------	-----



第一编 制度论

第一章 自治体与地方自治制度

本章学习要点

地方自治论是以“自治体”为研究对象的学问，那么自治体是什么呢？为何要谋求地方自治呢？自治体和地方自治的模式，各国之间是否存在差异？本章在解释自治体的概念和地方自治存在依据的同时，将从国际比较的视角概述国家统治结构中自治制度的框架。

第一节 自治体是什么？

都道府县^①、市町村^②、特别区

阅读此教科书的读者家居何方呢？是东京都、北海道、大阪府，还是鸟取县？如果按照都道府县进行地理意义上的限定，那么从市町村来看，这些读者既可能是八王子（东京都）的市民，也可能是新雪谷町（北海道）的居民，或者是明日香村（奈良县）的村民。也可能有文京区、目黑区等东京都 23 个特别区的区民。

那么，您知道在日本有多少都道府县、市町村、特别区吗？截至 2007 年 4 月 1 日，日本除了拥有 47 个都道府县外，还有 782 个市、827 个町、195 个村、23 个特别区，共计 1827 个市町村。其中，都道府县中既有人口逾 1200 万的东京都，也有 60 余万人口的鸟取县，市町村中既有近 360 万人口的横滨市，更有 200 人左右规模的青岛村（东京都），规模多种多样。特别区也规模各异，不仅有人口逾 80 万的世田谷区，也有 4 万左右人口的千代田区。

① 相当于中国的省和直辖市。——译者注

② 相当于中国的市镇村。——译者注

作为地方政府的自治体

尽管人口规模多种多样，但是都道府县、市町村、特别区具有一个共同特征。那就是，它们是区别于“国家”的政治和行政主体，却又具有“政府”的性质。

当今日本形成了这样一种体制，即居民选举产生的都道府县知事、市区町村长（在此统称为“首长”^①）之下，设立都道府县厅、市区机关、町村公署，通过这些组织体系在当地提供行政服务。例如，都道府县承担都道府县公路的建设与管理、公立高中的设置以及运营等服务功能。此外，居民卡的发放、图书馆以及公民馆的管理与运营、中小学校的教育、看护保险的经营等，都属于市区町村提供的服务。在都道府县、市町村、特别区，设有由居民选举的议员组成的议会（地方议会），承担制定条例、预算案的审议与决议、监视首长之下的行政组织开展活动等职能（详见第五章）。

因此，日本的都道府县、市町村、特别区作为有别于国家的主体，具有一定程度的自主性，同时通过选举这一民主性手段能够使居民参与决策。也就是说，具备了源自国家和其他团体的一定程度自主性意义上的“团体自治”，以及居民自我决策、自我统治意义上“居民自治”等要素。这些团体，通常称作“自治体”（或地方自治体）。当需要特别强调自治体是与国家的政府（中央政府）处于不同位置的政府时，也称作“地方政府”（local government）。

地方公共团体

地方公共团体是《日本国宪法》和《地方自治法》中所使用的法律术语。《日本国宪法》规定“地方公共团体拥有管理其财

① 首长：含义是指行政首长，行政组织最高决策和管理权力由行政首长个人行使并负责。日本地方行政机构，有一都（东京都）、一道（北海道）、二府（大阪府、京都府）、43个县。它们的办事机构称为厅，行政首长称为知事。每个都、道、府、县下设市（包括政令制定都市、核心市、特别市）、区、町、村。市或区的办事机构称役所，町、村的办事机构称役场（公所），行政首长称市长、町长、村长。——译者注