

地方分権改革



阅读日本
书系

日本地方分权改革

〔日〕西尾胜 / 著
张青松 刁 榴 / 译

每川日中友好基金
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

日本地方分权改革

〔日〕西尾胜 / 著
张青松 刁 榴 / 译



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

图书在版编目(CIP)数据

日本地方分权改革 / (日) 西尾胜著; 张青松, 刁榴译.
—北京: 社会科学文献出版社, 2013. 3
(阅读日本书系)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 4079 - 8

I. ①日… II. ①西… ②张… ③刁… III. ①地方政府 - 政治体制改革 - 研究 - 日本 IV. ①D731.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 302984 号

· 阅读日本书系 ·

日本地方分权改革

著者 [日] 西尾胜
译者 / 张青松 刁榴

出版人 / 谢寿光

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

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目统筹 / 祝得彬

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王晓卿 胡 亮

责任校对 / 刁海燕

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 3 月第 1 版

印 次 / 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4079 - 8

印 张 / 10

字 数 / 178 千字

著作权合同

登 记 号 / 图字 01 - 2011 - 2036 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

Chiho Bunken Kaikaku

Copyright © 2007 by Masaru Nishio

Chinese translation rights in simplified characters arranged with
University of Tokyo Press through Japan UNI Agency, Inc. , Tokyo

本书根据东京大学出版会 2007 年版译出

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

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 研究与建议

我从事行政研究是始于对美国的大都市行政相关研究，相继取得的主要研究成果有《美国大都市行政的结构》（《国家学会杂志》连载）、处女作《权力与参与——现代美国都市行政》（东京大学出版会，1975年）。从东京大学法学部退休前的数年间，我承担的课程从行政学讲座转为新开设的都市行政学讲座。我毕生的专业领域就是行政学中的都市行政学。

都市行政学的研究对象大致分为两类：市民自治论和政府间关系论。市民自治论是以联邦制度和地方自治制度等国家现行的政府间关系为大前提，在其框架下研究都市自治体的运行（管理）状况、思考改善方案并进行建议的体系。政府间关系论则是以现存的政府间关系的妥当性为研究对象，思考改革方案并加以建议的体系。

实际上，即使在我自身初期的研究中，《美国的大都市行政结构》一文的主要目的也是将纽约市政作为独立于外界的自律性封闭体系加以把握，阐释其运行状况。而我在美国留学的成果《权力与参与——现代美国都市行政》，则是将美国的都市自治体定位于联邦、州、都市自治体这一政府间关系框架下的开放体系，着眼于都市自治体的运行由于受到联邦政府相继提出的都市再开发事业、都市改造事业、模范社区事业、模范都市事业等各种联邦政府资助事业的影响而加剧了复杂程度的实际状况。二者都是“外国研究”，只要能阐明实际状况，就达到了研究目的。因为我作为一名外国人，并没有针对美利坚合众国的都市行政探讨其改革方案的意愿与责任。

但是，当把日本的都市行政作为研究对象时，特别是我亲自参与了把对政府当局进行政策建议作为根本使命的审议建议机构时，研究与建议、学术与实践则形成了密不可分的关系。在这一方面，我自身的体验也分为两个部分。一是在我的居住地——东京都武藏野市的亲身体验，我参与了根据“市民参与的武藏野方式”而设立的各种审议建议机构，提出了很多政策建议。这些建议是在战后日本的地方自治制度严格桎梏的框架内，通过自己的力量些许改善个别自治体运营的建议。后来，参与到这种市民自治实践中的学者和自治体职员，不断在全国各地涌现。1986年这些同道者跨越职业和专业领域集结起来，成立了以自治体职员为会员核心的自治体学会，去年是自治体学会成立20周年。自治体学这一新学术领域能否自立发展我们暂且不论，但其指向的目标就是实现关于自治体运营的广泛研究与实践这二者的统合。

此外，自1978年以来，除了短期担任东京大学法学部长外，我一直作为临时委员、委员参与国家地方制度调查会的工作。1995~2001年的6年间，我作为国家地方分权推进委员会的委员，以及行政关系研讨小组的首席委员，深度介入了实现“第一次分权改革”的工作。这些国家级别的审议会等委员的任务，就是重新检验战后日本地方自治制度的时代适应性，对改革方略等进行审议并建议实施。在这一系列的体验过程中，我深刻感受到这种制度改革构想需要集成不同于个别自治体运营改善构想的智慧与技能，因此在2001年，我倡议公法学、行政学、财政学的学者和隶属于“自治、分权记者会”的记者等另行成立了以研究地方自治制度改革构想方案为主要目的的“日本自治学会”。去年是该学会成立5周年。

本书主要对属于都市行政学制度改革体系的主题进行论述。本书还将对以1993年国会参众两院通过推进地方分权决议为原点的日本地方分权改革，综合性地提出当前我个人的一些认识和评价。

本书的宗旨具体而言就是：

第一，从国际比较的视角再度厘清战后日本地方自治制度的特

点。这是现代日本所希望的地方分权改革在选择方向性时不可欠缺的前提。

第二，鲜明地揭示出限制地方分权委员会进行调查审议，以及劝告等的各种条件。只有这样，才能明确“第一次分权改革”的成果及其局限的必然性，同时整理并揭示遗留的改革课题。

第三，本书尝试指出需要在制度改革构想中选准切入对象的切入口，换言之，需要重新构建清晰地剖析有机的、复杂的制度结构的关键词。对此能够提出何种程度有说服力的论点，我没有足够的自信。但是，作为曾专注于重新构建行政学的基础概念、出版过论文集《行政学的基础概念》（东京大学出版会，1990年）的学者，我想再度尝试挑战。

第四，本书重点强调了地方分权改革与政治结构改革是表里一体的关系。由于地方分权推进委员会是政府所设置的咨询机构因而自身存在局限性，因此中期报告、劝告、最终报告等对此完全没有论及，但是我想站在已经脱离该委员会的、自由的立场，坦率地阐述我的看法。我认为，只要尚未对这一关系形成广泛的社会性共识，那么就难以开辟地方分权改革的未来道路。

本书是根据一位曾多次参与地方制度调查会和地方分权推进委员会调查审议的当事者的亲身体验而写成的。当然，既然是要将此书作为以开拓行政学新领域为目的的行政学丛书的一卷而呈现于世，因此我也自我提醒，该书不能成为单纯的回忆录。即便对于我自身所经历的体验，也尽可能地用另外一个“我”的角度加以客观审视，按照客观的历史事实进行叙述，努力为行政学的发展贡献一个学术性遗产。但是无奈当事者具有自我辩护正当性的本能，本人也无法完全解脱出来，难以坚持局外研究者从旁观者的立场进行考察时的那种客观性。

另一方面，我也自负基于这种体验观察的研究书籍具有其学术上相应的价值。在研究与建议、学术与实践难以分离的紧密结合的行政学领域，基于体验观察进行研究更有意义。在日本的行政学界，基于这种体验观察的相关研究书籍确实比较少见，但是在本宗

本源的美国行政学界并不罕见。美国行政学的“奠基之父”弗兰克·J. 古德纳的经典著作《政治与行政》，如果没有他在纽约城俱乐部的市政改革运动实践，则绝无可能诞生这部著作。此外，以罗斯福新政时代政治、行政为研究对象的书籍中，也有不少是参与富兰克林·D. 罗斯福政权的当事者所著。基于这种体验观察的研究书籍相继发行，推动美国的行政学潮流发生了很大变化，对于了解行政学说史的学者而言，这是众所周知的事实。本书如果能在这一方面开拓日本行政学的新领域，则是望外之喜。

阅读日本书系选书委员会名单

姓名	单位	专业
高原 明生（委员长）	东京大学 教授	中国政治、日本关系
荻部 直（委员）	东京大学 教授	政治思想史
小西 砂千夫（委员）	关西学院大学 教授	财政学
上田 信（委员）	立教大学 教授	环境史
田南 立也（委员）	日本财团 常务理事	国际交流、情报信息
王 中忱（委员）	清华大学 教授	日本文化、思潮
白 智立（委员）	北京大学 政府管理学院 副教授	行政学
周 以量（委员）	首都师范大学 副教授	比较文化论
于 铁军（委员）	北京大学 国际关系学院 副教授	国际政治、外交
田 雁（委员）	南京大学 中日文化研究中心研究员	日本文化



目 录

o n t e n t s

前言 研究与建议.....	001
第一章 战后日本地方制度的特点.....	001
1 集权式分散体系.....	001
2 集权融合型=地方制度.....	003
3 三成自治.....	005
4 市町村优先原则和市町村并行平等原则.....	007
第二章 第一次分权改革的构架.....	010
1 《地方分权推进法》的框架.....	011
2 地方分权推进委员会的构成和基本战略.....	013
3 《中期报告》揭示的基本认识.....	017
4 劝告遵从“霞关规则”而制定.....	020
5 委员会的方针转换——“平成市町村合并”的启动.....	023
6 委员会调查审议的流程.....	026
7 围绕第一次分权改革的政治状况.....	031
第三章 第一次分权改革的成果与局限.....	037
1 机构委任事务制度的全面废止.....	037
2 干预的定型化、规则化与纠纷处理制度的创设.....	045
3 必置规则的放宽.....	051
4 地方税财政制度的改革.....	054
5 第五次劝告的挫折.....	061
6 劝告→推进计划→统括法.....	064
7 最后的再挑战.....	071
8 遗留课题.....	074

第四章 第二次分权改革——两大潮流	078
1 “平成市町村合并”的特点.....	080
2 “西尾私案”的要点和影响.....	083
3 道州制构想——地方制度调查会答辩和个人浅见.....	093
4 自治体的政府形态和议会改革.....	111
5 从“框架方针2001”到“三位一体改革”.....	113
6 我对安倍内阁地方分权改革的看法.....	133
第五章 集权分权理论的重建	149
1 解释集权分权结构机制的各种概念.....	151
2 地方分权与地方自治——团体自治与居民自治.....	158
3 集权分权理论的再构成.....	166
结语 地方分权与政治结构改革	175
1 选举制度和地方分权改革.....	175
2 地方分权改革和首相主导体制的确立.....	177
3 未竟的政治结构改革和“21世纪临调”建议.....	180
参考文献	183

第一章 战后日本地方制度的特点

关于地方分权改革的争论，不管是自觉还是不自觉地，都是始于现状认识和改革路线的选择。因此，作为改革对象的现行地方自治制度（以前日本称作“地方制度”）将演变成哪种形态的集权型结构，若对其实施分权化需要从这种集权结构的何处动手术，应朝何种方向进行改革，这些都需要进行重新确定。

战后日本地方制度的特点是什么，更严谨地说，经过被称作“战后改革”和“媾和后改革”的战后二次改革所形成的、大致以1955年左右为界进入稳定期的地方制度，其特点究竟是什么。从国际比较的视角来看，世界各国的地方自治制度千差万别，因此如果巨细无遗地列举各国特点的方针，那么将涉及无数项目内容。但是，为了厘清1993年以来日本地方分权改革所走过的历程，本书将在必要的限度内大致撷取主要的特点。

1 集权式分散体系

神野直彦先生将日本的行政体制定义为集权式分散体系。在这种体系的分类中，构成政府体系的各级政府向民众提供行政服务，如果上级政府保留程度越强，就越是集中式的体制，相反，就是分散式的体制。这种集中、分散和集权、分权的组合搭配，构成了各种行政体制，日本的行政体制就属于集权式分散体制。

事实上，日本自治体公务员约占公务员总数的 $\frac{3}{4}$ ，自治体年度支出约占日本国家和地方自治体纯支出的 $\frac{2}{3}$ 。如果参考这

两个具有代表性的替代指标，我们看到，日本行政服务提供的业务 70% 左右都是由自治体承担的。与发达国家相比较，这一比例非常高。正如神野直彦所指出的，日本的行政体制的确属于相对分散式的体系。那么，如果问及日本能否自诩是世界首屈一指的地方自治国度呢？我们很难回答“YES”。这是为什么呢？因为从自治体承担的行政服务所提供的业务的范围、机制、标准设定和法制化等，到有关执行层面的业务执行操作规范的制定等，由中央政府即国家决定的程度非常深。也就是说，“事务型事业”虽然大范围地分散于都道府县和市区町村^①，但实质性的决定权仍高度地留存在国家手中。因此，日本的确又属于相对集权式的体系。

这对于地方分权改革意味着什么呢？如果要实现日本的行政体系与发达国家同等的世界水平接近，最为重要的是，行政服务提供业务不再像以前那样由国家向自治体转移，而是将已被视作自治体事务事业的行政服务提供业务的实质决定权，转让给自治体。换言之，就是将集权式分散体系向分权式分散体制的方向转轨。

在此，如果我们重新回到问题的出发点进行考虑，那么是否依然应该认同现行的高度分散性的特点呢？当对此进行否定性的评价时，就需要进行中央集权改革，将行政服务提供业务集中于上级政府。或者，也可选择在这种方向上实施“事务事业”的集中化，由此扩大各级政府设计、实施被再分配给各级政府的“事务事业”的裁量权。这样就形成了一面推进中央集权改革，一面推进地方分权改革的“两线作战”。

① 都道府县是日本的行政划分，相当于中国的省、直辖市和自治区，目前日本有 1 都（东京都）、1 道（北海道）、2 府（大阪府、京都府）、43 县（福岛等）共计 47 个行政区。根据日本地方自治法，日本的市町村是“基础的地方公共团体”，而都道府县是“包括市町村的广域地方公共团体”，其基本功能为处理涉及广域团体的事务及与市町村相关的联络事务。日本全国的市町村共有 1787 个〔2008 年 7 月 1 日统计数字。其中含 783 市、811 町（相当于镇）、193 村〕及 23 个特别区。所有的市町村以及特别区都是 47 个都道府县（1 都 1 道 2 府 43 县）以下的二级地方。——译者注

2 集权融合型 = 地方制度

我曾借鉴天川晃先生提出的类型论，并独自对其进行了若干修改，认为日本地方自治制度保持着集权融合型的特征。这就是集权、融合和融合、分离两个轴线组合而成的类型区分，即被分类为“国家的事务”的行政服务提供业务越多，集权型特点越强，被分类为“自治体事务”的行政提供业务越多，越属于分权型。因此，正如“国家事务”由国家各种机构直接执行、“自治体业务”由自治体直接执行那样，国家和自治体的任务分担关系能够整齐划分的程度越高，越属于分离型；相反，“国家事务”的执行划归自治体的任务、国家和自治体的任务分担不明确的状态，就属于融合型。

神野直彦的类型划分，侧重于行政服务提供业务 = 事业事务的政府间分配数量，而对事业事务的法律制度层面上的区分则一概没有考虑。相反，我的类型划分重视“国家事务”和“自治体事务”在法律制度上的区分。换个视角而言，我的类型划分重视以下特点：日本的自治体承担着“双重任务”，包括“公共事务（= 固有事务）”等相关自治体固有任务，以及“委任事务”（又可分为“团体委任事务”和“机构委任事务”）等作为国家下级机构被委托执行的“国家事务”。

但是，这两种类型划分并不相互矛盾。我所认为的集权融合型解释了神野直彦所说的集权型分散体制在日本形成的由来，至少是其中一个由来。也就是说，日本的行政体系演变为集权型分散体制的成因，首先是明治维新^①以来国家将很多行政服务的提供业务定位为“国家事务”，而不少事务的执行又确定为自治体的义务（团体委任事务），或者确定为自治体执行机构（市区町村长）的义务，这种方式被广泛采用。此外，被认定为“国家事务”的事务，

① 明治维新是指 19 世纪末日本所进行的由上而下、具有资本主义性质的全面西化与现代化改革运动。——译者注

因为最终责任归属国家，因此这些事务事业的机制、标准设定、法制化乃至事务操作手册的制定等，都由国家各个省厅^①独自确定，各省厅再将这些传达给自治体，命令自治体忠实地执行，并理所当然地进行指挥监督。

但是，我提出的“集权融合型”还可以间接地解释日本从战前开始以“地方制度”这一独特的概念替代地方自治制度这一概念并沿用的原因。日本所谓的“地方制度”，其实就是地方行政制度和地方自治制度表里一体的制度。我们这里所说的地方行政制度，是视作国家的地方行政官厅的府县知事、郡长，以及与此相当的地方行政机构的市町村长，在国家的地方行政区划——府县、郡、市町村所实施的国家地方行政等相关制度。因此，这里所说的地方自治制度，是作为自治体而被批准、创设的市区町村、郡、府县等地区居民自发地在区域内行使自治权等的相关制度。战前的地方制度中，前者的地方行政制度是1886年（明治十九年）根据敕令制定的“地方官官制”所确定的。后者的地方自治制度，是1888年（明治二十一年）制定的“市制町村制”和1890年（明治二十三年）制定的“府县制、郡制”所确定的。因此，对于府县、郡等作为国家地方行政区划而设定的区划，直接设为自治体的府县、郡。而市町村则相反，作为自治体而被批准、创设的市町村的区域则被直接划归为地方行政区划。二者都采取了国家的地方行政区划与自治体的区域相一致的方式。而且，国家的地方行政官厅的官选府县知事、郡长，自动地作为自治体府县、郡的首长，自治体市町村的长官——市町村长自动地成为等同于地方行政官厅的机关，采用了这种机构委任事务制度。因此我们主要着眼于这种自治体长官选任方法的差异，府县知事、郡长为官选的府县和郡，属于官治团体或者是不完全自治体，市町村长由市町村议会间接选举产生的市町村勉强也算作完全自治体。

通过战后改革，“地方官官制”和“市制町村制、府县制”被

① 相当于我国的中央政府各部委办局。——译者注

废止，取而代之的是制定了统一的《地方自治法》。因此，市町村长、都道府县知事，都成为直接公选职位，由此都道府县实现完全自治体化。但是，战后的《地方自治法》和《国家行政组织法》中，仍然残存着机构委任事务制度的法律依据，机构委任事务不再像战前那样仅针对市区町村等执行机关，战后还扩大适用至完全自治体化的都道府县等执行机构。换言之，战后的《地方自治法》是将地方行政制度和地方自治制度相结合而统一制定出来的。这样，“地方制度”这一概念也一直沿袭至战后。《地方自治法》的修改，有可能成为对地方行政制度和地方自治制度二者的改革。这也是负责调查审议《地方自治法》修改的国家常设咨询机构继续被命名为“地方制度调查会”的原委。

日本的行政体系属于集权融合型 = 地方制度，这对于地方分权改革意味着什么呢？如果要使日本的行政体系接近发达国家的国际水准，亟待解决的问题首先是应全面废除发达国家所不具有的、日本独有的机构委任事务制度，大幅度放宽国家和自治体的融合程度。即使解决了这个问题，也并不能从根本上消除集权型分散体制所具有的集权性，但是能有利于大幅度降低集权性程度。

在全面废除这种机构委任事务制度时，如果将原来属于机构委任事务的业务都根据“现住所地原则”转变为自治体事务的话，那就意味着以前作为“国家事务”的事务今后都将改变成“自治体的事务”，这将导致法律制度层面上的事务的分散性进一步提高。但是，这里改革的选择项也非常多。例如，在全面废除这种机构委任事务制度时，此前作为机构委任事务而委托自治体的执行机构办理的一部分事务将提升为国家的直接执行事务；如果广泛采用这种方式的话，那么就并非单方面的地方分权改革，而是同时放宽集权性和分散性，形成中央集权、地方分权改革的“两线作战”。

3 三成自治

战后的短暂时期内，脍炙人口的一个词语就是“三成自治”。