

# 第一章 日本地方国际化的简要 发展历程与形成背景

---

日本地方国际化始于 20 世纪 50 年代中期。迄今经历了 50 至 60 年代的萌芽时期、70 至 80 年代中期的扩大发展时期、80 年代中期至 90 年代中期的迅速发展时期。90 年代中期以后进入了稳步发展时期。

上世纪 80 年代中期以后，以地方自治体为主导、地方市民社会和地方企业为中心的日本地方国际化是以促进地方经济发展、推进地方行政分权改革、促进地方经济社会适应全球化发展为主要目的。

## 第一节 日本地方国际化的内涵与外延

日语“国际化”一词是英语“internationalization”的意思。是指组织、团体或一定范围领土的志愿者形成的跨国化（全球化）。作

为日语词汇是指国家走向对外开放。现在日本使用的“国际化”一词通常有两种含义：一种是指超越国家的人、信息、资金等生产要素流动的不断增加，另一种是指具有历史传统的国民或民族努力以最小的摩擦方式在国际定位。前者着眼于“国际化”表象的意义后者更重视“国际化”的内在变化过程。

在日本关于地方国际化有两种不同的称谓：一种是“地域国际化(地区国际化)”另一种是“地方の国际化(地方国际化)”。

日语中“地域(地区或区域)”一词属于经济地理学范畴的概念。比较抽象的定义是指“土地的区域”或“被区划的土地”。“地域”一词被频繁使用是在战后60年代日本经济高速增长时期。伴随日本“地域开发(地区开发)”形成热潮后，“地域社会(地区社会)”、“地域振兴(地区发展)”、“地域活性化(地区恢复活力)”、“地域政策(地区政策)”等等与“地域(地区或区域)”相关日常用语的使用逐渐增多。80年代中期后，随着经济全球化和日本国际化的发展，“地域国际化(地区国际化)”、“地域国际交流(地区国际交流)”等词语逐渐被广泛使用。“地域国际化(地区国际化)”也受到越来越多人们的关注。地域国际化(地区国际化)一词迄今虽然没有比较明确的概念，但一般通常指某一“地区的国际化”。

日语中“地方”一词也属于地理学范畴的概念。在日本有“関東地方(关东地方)”、“近畿地方”这些称谓。这种场合的“地方”一般是指包括几个“县(日本地方自治体的行政区划单位，相当于中国的“省”一级)的广域地区。如日本的“东北地方”是指包括青森县、秋田县、福岛县、山形县、岩手县、宫城县等八个地方自治体的广域地区。但有时日本的“地方”是指某一广域地区的其中一部分如“东海地方”、“北陆地方”是指日本“中部地方”的一部分。另外，有时日本的“地方”是指较小的区域如“钏路地方(位于千叶县)”、“岡山地方”等。如上所述，日本的“地方”一词有广义和狭义

的多种特定内涵，因此日本地理学界对“地方”一词的内涵至今尚无比较明确统一的定论。但与上述地理学范畴“地方”的多种内涵完全不同。在日本有时“地方”是指乡村或相对于中央而言、首都以外的土地。如“地方行政”、“地方议会（地方议会）”、“地方银行”、“地方铁道（地方铁路）”等等。战后经济高速增长时期，日本经济、社会、政治等所有机能向中央（首都）高度集中，由此导致出现地区经济发展不平衡等方面问题。上世纪 70 年代末，日本前神奈川县知事长洲一二提出“目前（日本）中央集权的政治、行政、财政体制需要从根本上改变”，由此“地方の时代（地方的时代）”不仅成为当时日本的流行语，而且成为这一时期日本经济社会发展的一种潮流。在这一潮流影响、推动下，80 年代中期前后，以日本地方自治体（地方政府）为主导掀起了一股地方国际化浪潮。此后，“地方の国际化（地方国际化）”一词被人们频繁使用。迄今虽然“地方の国际化（地方国际化）”一词也无明确的界定，但一般通常指某一地方自治运营主体（道、府、县、市、町、村）实施的国际化。

本书的“日本地方国际化”是指日本中央（首都）以外地区以地方自治体为主导、地方市民社会和地方企业为主体，通过人员、物资、信息、资金的不断跨国流动，促进与世界其它国家地区的交流合作，达到彼此相互理解、共同发展的过程。

在日本地方国际化过程中，涉及到地区经济、社会、政治、文化等诸多方面，因此其外延比较广泛。

从日本地方国际化的行为主体来看，它包括地方自治体的国际化、地方市民社会的国际化和地方企业的国际化。

从日本地方国际化的外在条件（客观环境）来看，它包括地方人员往来、物流基础设施的国际化 and 知识基础设施（地方智库、大学、新闻媒体、图书馆等）的国际化。

从日本地方国际化的实施对象来看，不仅包括与世界其它国

家（地区）的交流合作，而且还包括对在日本外国人的“内在国际化”。

## 第二节 日本地方国际化的简要发展历程

### （一）战后日本国际化的简要发展历程

通过战后日本不同时期的全国综合开发计划，我们可以从日本地区发展的角度把握战后日本国际化的简要发展历程。

第一次全国综合开发时期（60年代初），在1962年日本政府制定的第一次全国综合开发计划中，可以说根本看不到关于国际化的观点。仅有“国际观光旅游不仅有利于改善国际收支、增加国民收入，而且对促进国际友好和国际文化交流具有重要意义”这样的表述。第一次全国综合开发计划缺乏国际化意识，是与日本当时所处的国内外环境密切相关。60年代初，日本经济刚刚进入高速增长时期，从国内发展情况看，还缺乏考虑国际交流的能力。从国际环境看，日本政府最强烈的愿望是在大国的保护伞下最大限度地发展本国经济。

第二次全国综合开发时期（60年代末），在1969年制定的日本第二次全国综合开发计划中，提出了“伴随信息化、国际化、技术革新的发展，进入了新的社会（信息化社会），另外还提出了“对密切国际交流的对策”以及“今后伴随世界范围产业经济活动区域化的发展，我国应在世界建立有影响的地区，为此应在全世界展开经济活动”。从以上表述可以看到当时日本开始向世界拓展经济并谋求争作经济大国。

第三次全国综合开发时期（70年代后期），在1977年制定的日本第三次综合开发计划中，虽然提到为了加强国家间的相互依

存，促进国际交流的发展，应增强与之相适应的基础设施，但看不到谋求经济大国的表述。与此相比，受当时罗马俱乐部“增长极限”理论的影响，日本当时对能源、粮食等影响其外部环境的不稳定因素的忧虑有所增强。

第四次全国综合开发计划时期（80年代后期）。在1987年制定的第四次全国综合开发计划中，在强调以恢复扩大日本经济为基调的同时，对国际化进行了积极的展望。该计划分别就国际化与世界城市功能的再造、日本与世界的交流、国际交通体系的形成、高度化的国际信息通讯体系的形成等专题进行了专门的阐述。特别是该计划提出：伴随国际化时代的到来，以及日本在国际社会地位、作用的增强，日本应对国际社会的协调和发展做出贡献。另外“四全综”还提出在加强以东京为中心作为世界城市功能的同时，应通过发挥全国各地优势，分担国际交流功能，由此促进地区发展，建立与国际社会共同发展的地区社会。“四全综”首次提出了地区国际化。

“21世纪国土蓝图”时期（90年代末）1998年日本内阁通过了新的全国综合开发计划——“21世纪国土蓝图”。从整体上说该计划对国际化的重视程度超过“四全综”。其主要表现在以下几方面：作为该计划的重要组成部分之一，提出了地球时代的理念（地球环境问题、国家间的竞争问题、与亚洲各国扩大交流问题）。

作为该计划基本目标之一提出：“形成向世界开放的国土（完善促进国际交流的制度、加强国土基础设施建设、积极促进国际交流与合作）。为实现这一目标，该计划还提出了四项战略。其中之一就是通过“形成广域国际交流圈”向世界开放全国各地以促进在世界发挥地区的优势，以便最终形成具有特色的地区。另外，该计划还在人与自然的的关系（管理地球时代的森林、从环境方面对世界做出贡献）建设城镇改善城镇外国人生活居住环境加强国际

交流基础设施等)地区经济(为吸引外资企业改善投资环境、促进地方企业对外投资)、加强基础设施(加强地球时代的国际交通体系以及与国际往来相关的设施)、文化与生活方式(适应国际交流的教育、支援留学生、支援地方行政的国际化)等方面对国际化进行了较深入、全面的阐述。

通过对上述战后日本国际化简要发展历程的回顾,我们可以看出日本国际化在不同历史时期被赋予不同的内涵。20世纪60年代日本提倡的“国际化”意味着其谋求争作经济大国;70年代日本提倡的“国际化”意味着追求作为经济大国的国际责任;80年代日本提倡的“国际化”意味着减少与世界其它国家的经济摩擦;90年代中期迄今日本提倡的“国际化”意味着伴随日本与世界其它国家、民族的接触、交流开始“对自己政治、社会、经济乃至文化进行变革”。

## (二)日本地方国际化的简要发展历程

日本地方国际化迄今大体经历了四个时期:地方国际化的萌芽时期(20世纪50年代中期至70年代前后)、地方国际化的扩大发展时期(20世纪70年代初至80年代中期)、地方国际化的迅速发展时期(20世纪80年代中期至90年代中期)、地方国际化的稳步发展时期(20世纪90年代中期至今)。

1. 日本地方国际化的萌芽时期(20世纪50年代中期至70年代前后)。这一时期,由于日本在东西方冷战中采取与美国为首的西方结盟、协调的立场以及重视经济外交,地方国际交流有两个比较明显的特征:日本地方城市友好交流主要以欧美国家为中心。据统计截至60年代末,日本地方自治体先后与外国结为友好城市144对(组),其中与美国结为友好城市的地方自治体达86对(组),占60%。日本地方城市友好交流主要以与欧美国家切磋

城镇建设技术，在欧美国家举办日本地方城市产品展，扩大日本地方经济的影响为主要目的。但是我们更应看到日本海沿岸的一些地方自治体，为促进和平与地区稳定，积极开展与前苏联、朝鲜的友好交流。1970年以前，日本海沿岸地区已有1县6市与前苏联远东及西伯利亚地区的城市建立了友好关系。分别是兵库县与哈巴罗夫斯克边区（1969年）、舞鹤市与纳霍德卡市（1961年）、新潟市与哈巴罗夫斯克市（1965年）、小樽市与纳霍德卡市（1966年）、金泽市与伊尔库茨克市（1967年）、旭川市与南萨哈林斯克市（1967年）、七尾市与布兰斯克市。另外，从1970年开始日本海沿岸地方自治体行政首脑与前苏联远东、西伯利亚地区城市首脑举行的“日苏沿岸市长会议”，可以说是日本最早的不同国家地方间城市首脑会议。此外，50至60年代，新潟市在“在日朝鲜人归国”活动中也发挥了特殊的积极作用。

2. 日本地方国际化的扩大发展时期（20世纪70年代初至80年代中期）。这一时期由于中美、中日相继建交，国际紧张局势有所缓和，日本地方城市国际交流呈现出扩大发展的势头。其主要变化特征是：日本地方城市与国外城市建立友好城市关系的数量增加。据统计，1974年以前，日本地方与国外建立友好关系的市町村为113对（组），但在1975年至1984年期间，迅速增加到294对（组），10年时间增长了1.6倍。地方间城市国际交流的内容逐步向经济技术方面转变。如上所述，50至60年代，日本地方国际交流主要以城镇建设，宣传介绍日本地方产品为主，经济色彩并不浓厚。进入70年代后，伴随日本实现高速增长，经济实力增强，日本地方国际交流的内容开始向经济技术方面转变。例如，1974年与中国上海结为友好城市的大阪市，80年代中期向上海市提供治理环境污染技术取得了良好的效果；80年代初，日本北海道向中国黑龙江省转移寒地水稻种植技术，促进黑龙江省水稻生

产迅速发展，等等。特别是这一时期，日本一些经济发展较快的地区，如九州地区通过友好交流等途径开始向亚洲一些国家和地区进行直接投资。由此使地方国际交流与地方经济发展有机地结合在一起。日本地方国际交流的对象地区扩大。如上所述，50至60年代，日本地方国际交流的对象主要以欧美国家为主。进入70年代日本地方国际交流的对象逐步向亚太地区特别是周边国家和地区扩展。1973年日本神户市和中国天津市结为日中最早的友好城市。1979年后日本与中国建立友好城市关系的数量迅速增加。1979年日本与中国建立的友好城市仅有14对(组)，1985年增加到57对(组)。70年代日本与韩国建立的友好城市仅有12对(组)，80年代就增加到29对(组)。日本地方国际交流的主体向多元化转变。50至60年代日本地方国际交流虽以地方自治体为主导，但由于种种条件限制，一般市民直接参加国际交流活动的机会很少。70年代以后，伴随日本普通市民海外旅行的大众化，地方国际交流主体逐步扩展到普通市民、学生等社会各阶层。

3. 日本地方国际化迅速发展时期(20世纪80年代中期至90年代中期)。这一时期，由于美苏关系的缓和以及世界经济一体化、区域集团化发展的影响，日本地方国际化进入了前所未有的迅速发展时期。其主要特征是日本地方国际化被逐步纳入制度化、法制化轨道。80年代后期，伴随日本地方国际交流的扩大，日本47个都道府县中有半数的地方自治体设立了“国际课”到1993年日本47个都道府县都设立了“国际课”。而且日本自治省(现总务省)还设立了“国际室”，专门指导地方国际化工作。不仅如此，80年代中期后，日本国会和政府有关部门，从法律制度、组织、事业、资金等方面对日本地方国际化采取了一系列支持政策、措施(详见第八章)。为促进地方国际交流与合作的物质基础设施(港口、机场、国际会展场所等)和知识基础设施(地方国际研究机

构、大学等)得到迅速增强(详见第五、六章)。地方国际交流的领域扩大。80年代中期后,日本地方国际交流在经济领域深入发展的同时,不断向科技、教育、文化等领域扩展。

4. 日本地方国际化的稳步发展时期(20世纪90年代中期迄今)。90年代中期前后,由于受全球化与地方化、全球环境问题日趋严重、包括NGO在内的非营利组织迅速发展等因素的影响,日本地方国际化进入了新的发展时期。其主要特征是:日本地方国际交流开始向地方国际合作转变。为推进日本地方国际交流向更高阶段——地方国际合作方向发展,1995年日本政府有关部门在自治体国际化协会内建立了“日本地方自治体国际合作中心”,以支持地方自治体为推进国际合作而实施的研修事业。与此同时,日本自治省要求各都道府县、政令指定市制定《自治体国际合作推进大纲》,以保证地方国际合作顺利发展。②NGO等市民团体组织正在成为日本地方国际化的重要力量。80年代后期特别是1995年日本阪神地震后,日本各界对日本NGO在促进国际交流与合作等方面所发挥重要作用的认识迅速加深。伴随地方国际交流向地方国际合作转变,日本NGO在促进日本与发展中国家的国际合作与开发、促进入类面临的环境问题的解决等方面发挥着越来越重要的作用。环境问题正在成为日本地方国际交流与合作中新的课题。随着地球环境问题日趋严重,日本地方自治体将治理区域性环境污染、防止环境恶化作为开展地方国际交流与合作新的主要内容。1998年日本富山县建立了“环日本海环境合作中心”。2000年8月,新潟东亚酸雨测试中心建成并投入使用。日本地方国际交流与合作的各种组织体制得到进一步加强、完善。伴随日本地方国际交流与合作不断深入发展,日本地方国际交流与合作的各种组织体制得到进一步加强、完善。其中包括,不同国家地方间的组织、日本国内地方自治体之间的组织、日

本中央政府与地方自治体间的组织、地方自治体与 NGO 之间的组织等等。

### 第三节 日本地方国际化的形成背景

20 世纪 80 年代以来，日本地方积极发展地方国际化是有其国内外背景和原因的。

首先，谋求通过地方国际化缩小太平洋沿岸以外地区同太平洋沿岸地区的差距，促进地方经济的发展。明治维新后，日本政府把赶超西方国家作为国策，为使有限的国家资本发挥更大的效益，日本政府向连接东京—东海—名古屋—大阪—山阴—福冈的西日本一线进行了大规模集中投资，建立了交通体系，形成了近代日本的产业基础和国家机能，以此与西方国家进行对抗。但与此同时，这一国策使日本其他地区的经济发展受到限制。日俄战争后，太平洋沿岸工业地带的雏形开始形成。在这一地带分布着支撑日本经济的四大工业区（京滨、中京、阪神、北九州）和六大城市（东京、横滨、名古屋、京都、大阪、神户），这种以太平洋沿岸地区为经济发展重点的指导思想，一直延续到战后日本经济高速增长的 60 年代。

从 20 世纪 60 年代初至 80 年代后期，日本政府先后制定了四个国土开发计划，其中除第三次全国综合开发计划外，其他三次国土开发计划都对缩小太平洋沿岸地区与日本其他地区的经济发展差距起到了一定的积极促进作用。但政治、经济、文化等各种社会机能向东京为首的太平洋沿岸地区一极集中的发展势头不但没有得到有效控制，而且愈演愈烈。据统计，80 年代中期包括东京都在内的东京圈（茨城县、栃木县、群馬县、埼玉县、千叶县、神奈川县、山梨县和东京都）可居住面积仅占日本的 15.5%，但却集中了日本人口的 31.4% 和国内生产总值的 35.8%，以及其他大部分经济机能（见表 1-

3-1)。

表 1-3-1 东京圈占全国的比重 单位: %

指 标	东京圈	东京都	年 度
面积	15.5	1.1	1986 年
人口	31.4	9.6	1988 年
国内生产总值	35.8	17.2	1985 年度
外国法人数量	87.9	87.6	1985 年
票据交换金额	79.3	78.9	1985 年
全国银行贷款余额	58.5	49.4	1988 年
东证股市 1 部上市企业数量	60.4	57.5	1988 年
信息服务产业年销售额	69.8	56.8	1986 年
民间研究所	66.2	14.9	1983—1985 年度
批发业年销售额	44.0	36.7	1985 年
工业产值等	33.8	7.2	1986 年

资料来源 根据《东京的经济学》(1989 年 编制)。

与此形成鲜明对比的是东京圈以外的大部分日本地方同太平洋沿岸地区特别是东京圈在经济社会发展方面的差距。据统计, 80 年代中期, 日本海沿岸地区的可居住面积约占日本的三分之一 人口仅占 18.5%。1989 年日本海沿岸地区 12 个县的国民生产总值约 60 万亿日元 仅占日本同期国民生产总值的 14%。从人均产值来看 日本全国平均为 100 日本海沿岸地区仅为 82.6%。从科技教育文化方面来看, 80 年代中期, 日本制造业民间科技开发机构的近半数集中在东京圈, 而日本海沿岸地区仅占不到 15%。90 年代初 日本共有短大、大学 1100 余所 日本海沿岸地区仅占其中的 17% 左右。

80 年代以来, 越来越多的日本各方面特别是日本地方有识之士 积极从各方面推进地方国际化 希望通过与世界其他国家地区的交流合作 缩小与太平洋沿岸地区的经济发展差距 振兴本地区经济。

其次，谋求通过地方国际化，促进日本地方分权改革。战后尽管日本政府根据新宪法对地方自治制度进行了改革，但依然残留着浓厚的中央集权色彩。特别是伴随日本内外环境的变化，现行行政体制已越来越不适应客观形势发展变化的需要。其主要表现在以下几方面：(1) 中央集权型行政体制出现“制度疲劳”。日本明治维新以来的中央集权体制，在二战时期得到进一步强化。二战后虽然对这一体制进行了重大变革，但是，机构委任事务制度仍然不断强化，中央集权型体制的痕迹仍相当明显。在此后的经济高速增长时期，行政活动的膨胀，补助金制度的扩充，新形态的集权体制框架得到加固。这一集权体制，对于集中有限的资源，在部门以及地区间进行重点分配以及有效地使用，使日本在较短的时间内由后进国家变为先进国家发挥了重要作用。但是，这一中央集权体制也存在严重弊端。由于强调统一，限制了地方自治的空间；为了实现经济的发展，削弱了地区经济的基础，在人、财、权限、信息等方面的过分集中，使地方的资源与活力受到损害；过分重视全国的统一性、公平性，忽视了地区间的多样性，使得地区具有个性的社会文化被削弱。(2) 国际形势发生较大变化。冷战结束后，国际政治格局出现重大变化。经济一体化进程加速，政府间交流以及地方政府间、非政府组织间交流日益活跃，国际政治、经济与社会新秩序正在形成。在此形势下，中央政府所面临的国际问题日益增多，单纯依靠中央政府机构已难以及时、准确地采取应对措施。在此背景下，除了不断提高中央政府的应对能力外，迫切需要将一部分事务下放给地方政府，以适应新形势的需要。(3) 东京“一极化”趋势加剧。随着日本国内经济结构的调整，一些产业加速对外投资，导致国内产业空洞化。就日本国内而言，人口、产业、金融、信息等向东京一极集中的趋势日趋加剧。与此同时，一些地区过疏化现象不断加剧，地区社会的活力日渐低下甚至崩溃。因

此，亟需构建多极分散型社会。(4) 出现高龄化、少子化社会问题。日本社会人口高龄化、少子化趋势日益明显。针对这一状况，迫切需要建立和完善各种公共服务供给体系。特别是亟需加强面向高龄者的保健、医疗、福利以及终生学习设施建设与服务、对儿童的保育、教育等相关服务。

最后，经济全球化、区域化、地方化迅速发展的影响。战后世界经济发生的根本性变化之一是经济全球化。无论是在贸易领域还是在金融领域，以及在生产领域，各国互相渗透、互相依赖日益加深。贸易是当今世界经济中最活跃的因素。每个国家都把越来越多的产品投入到国际交流中去。因此，国际贸易的增长超过物质生产的增长，商品与劳务的对外交换在国民生产总值中的比重不断上升。与此同时，金融资本日趋全球化。无论外资融资、生产投资还是从事国际联合或兼并，都离不开金融机构的参与。国际性货币种类不断增加，国际融资的技术和手段不断创新，跨国银行伴随跨国公司把触角伸向全球各地，国家之间的资本双向对流与日俱增。世界金融市场已联成 24 小时不停运作的网络。各国经济越来越深地卷入统一的全球市场，各国之间的经济联系日益加深。

20 世纪 90 年代后，区域经济一体化呈现出蓬勃发展的强劲势头，各种区域性、洲际性一体化组织空前活跃。西欧是世界上在区域一体化方面动手最早、进展最快，而且规模最大、层次最高的地区，它正在成为其他地区纷纷仿效和学习的一种普遍模式。冷战结束后，美洲在一体化方面表现得最积极、最活跃。东南亚和南亚地区的经济一体化进程虽然起步较晚，进展缓慢，但 90 年代后也加快了步伐。

尽管 20 世纪 80 年代以来全球化趋势推进得很快，却没有所谓真正意义上的全球性企业（公司）。大部分跨国公司仍集中在所

谓全球经济发展的‘三角(美国—西欧—日本)’等国家内的一些区域和大中城市，国际贸易额和国际间的投资也主要在这些发达国家之间增长。换句话说，在经济全球化的过程中，人才、资金、知识、技术等生产要素在全球范围内频繁流动的同时，更倾向于从一个地区转到另一个地区内的集聚和重组。

在全球化进程中，国家这个作为工业化浪潮的关键政治单位，正在受到跨国组织力量和国内区域力量的上下夹攻，其作用趋于弱化。这是因为：跨国公司降低了国家力量。因为所有跨国公司都在区域层面上进行生产、销售或进行研发的投入等活动，从而促进生产专业化和合作，扩大产品的市场，实现地区集中基础上的规模经济效应；国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)、世界贸易组织(WTO)等国际组织的作用在某种程度上取代了国家的一些权力；国家的对外开放度增大，国家内部区域层面上力量增强。如国内的某些企业、地区和城市，可以直接与国外企业和其他区域进行合作交流。

在这样的背景下，经济全球化非但没有消除地区和城市发展的意义，反而加强了其发展的重要性。这是因为国家的利益仍然存在，国家竞争优势具有特别重要的意义。国与国之间、地区与地区之间的竞争，已经从依赖自然资源所赋予的比较优势转换到依靠社会所创造的竞争优势。

在上述经济全球化、区域经济一体化、地方化潮流的影响下，20世纪80年代末-90年代初，日本地方积极推进经济全球化、区域经济一体化，以谋求地方国际化的发展。

## 第二章 日本地方自治体的国际化

---

19 世纪后期，日本逐步建立了地方自治制度。

战后日本政府根据新宪法制定了现行的地方自治制度。

作为地方自治运营主体的日本地方自治体（地方政府）从 20 世纪 50 年代中期就积极推进国际交流。90 年代后伴随全球化和地方国际化的发展，许多日本地方自治体制定了地方国际化政策，并积极推进国际交流与合作。

### 第一节 日本的地方自治制度

所谓“地方自治”就是根据自己决定、自己负责、自己负担的原则，以一定地区为基础，以该地区居民的意志和服务为共同责任，处理该地区的公共问题。作为地方自治运营主体的地方自治体，其政治机构的中心由通过一定组织的公选首长和地方议员构

成，并雇用专门公务员处理共同事务。地方自治需具备两个不可缺少的条件：一是具有可以行使相对独立于中央政府的政治行政职能；二是以居民参加为基础并保障居民的自治。日本的地方自治制度始于 1878 年制定的“郡区町村编制法”、“府县会规则”、“地方税规则”（以下简称“三新法”）时期。1880 年制定的“区町村会法”与上述“三新法”一并构成了日本的地方自治制度。

“三新法”虽不完备，但构成了日本地方自治的基础。伴随 1881 年日本国会的设立，1889 年日本颁布了“市制町村制度”。可以说市制町村制确立了日本地方自治的精神。继市制町村制的颁布实施，1890 年日本相继制定了“府县制”和“郡制”。

府县制度大体与市町村相似。府县和郡原本是府县知事及郡长所管辖的国家的行政区划，同时也构成了地方公共团体的区划。作为其行政执行机构，依据地方官官制由作为国家行政官厅的府县知事及郡长来担任，虽是国家辅助机构，但仍由国家官吏组成。

其后，日本的市町村制、府县制等沿着地方自治的方向，经过了多次调整、变化。1911 年经过修改后的市制和町村制分别被以法律的形式确定下来。1929 年府县也在被赋予和市町村同样的职能后确定下来。但在此之前，郡的职能被逐渐削弱，1922 年郡制在日本被废除。

第二次世界大战后，依据制定的日本新宪法，经过修改后的东京都制、府县制、市制以及町村制被确定下来。其修改依据以下三项原则：第一，加强地方公共团体的自主性、自律性，扩大议会的权限以保障其活动的自主性；议会议长由议员中产生，地方公共团体的首长由居民公选产生。第二，扩大居民权利。伴随地方公共团体首脑的公选，承认居民直接请求和投票制度，以引进直接民主制，加强居民自治。第三，为确保地方公共团体行政的公正性，设立地方选举管理委员会；为确保地方公共团体事务的自主性，设立

监查委员会。由此把行政委员会制度纳入到日本地方自治制度当中。上述修改奠定了战后日本地方自治制度的基础。地方自治在战后日本新宪法中被确立的同时，还相继颁布了地方自治法以及其他与地方自治相关的法律。

现行的日本地方自治制度颁布实施已经历了半个多世纪，其间大体可分为三个时期。

战后至 50 年代中期的现行日本地方自治制度的确立时期。在这一时期的初始阶段，以扩大地方行政事务范围、条例制定权、向地方转移警察、消防、教育等事务为主要内容，谋求加强地方自治。但与此同时也暴露出伴随机构、事务增加，地方财政拮据等问题。为解决这些问题，促进地方公共团体组织运转的合理化，引入了法定部局制、地方公共团体事务共同处理方式，并制定了地方公营企业法。另外，还建立了教育委员会制度；通过颁布町村合并促进法，进行了大规模的町村合并，由此使市町村成为现代的地方公共团体。

20 世纪 50 年代中期至 70 年代初的日本现行地方自治制度发展完善时期。这一时期，为适应高速增长对社会经济新的行政需要，日本地方自治制度迅速发展并不断完善。伴随居民生活圈扩大，从地区行政综合性、广域性、计划性的角度出发，制定了广域市町村计划。另外，这一时期，由于制定了各种地区开发法律和法规，积极地促进了地区开发。例如，在这一时期的日本地方自治制度中，还建立了地方开发事业团制度、市町村基本构想制度等。但这一时期，由于广域性行政的要求，地方行政呈现出较强的统一性、高度性等新中央集权的倾向。

20 世纪 70 年代初至 80 年代中期的对日本现行地方自治制度重新认识、各种行政职能重新向地方分散、转移时期。1973 年石油危机后，伴随日本经济高速增长的结束，日本地方自治制度向重