

新日本地方自治 制度研究

曾祥瑞 / 著

XIN RIBEN DIFANG
ZIZHI ZHIDU YANJIU

中国法制出版社

新日本地方自治制度研究

曾祥瑞 著

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新日本地方自治制度研究/曾祥瑞著. —北京: 中国法制出版社, 2005. 11

ISBN 7 - 80182 - 544 - 6

I. 新… II. 曾… III. 新日本地方 - 自治制度 - 研究
IV. D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 030062 号

新日本地方自治制度研究

XIN RIBEN DIFANG ZIZHI ZHIDU YANJIU

著者/曾祥瑞

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/7.875 字数/182 千

版次/2005 年 11 月第 1 版

2005 年 11 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 544 - 6

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66010405

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 日本地方自治法概要	(1)
第一节 日本地方自治内涵和性质及目的和特征	(1)
一、世界各国地方自治现状概述	(1)
二、日本地方自治的内涵	(4)
三、日本地方自治的性质	(6)
四、日本地方自治的目的	(7)
五、日本地方自治的特征	(9)
第二节 日本地方自治的法源与地方自治的主要领域	(10)
一、日本地方自治的法源	(10)
二、日本地方自治的主要领域	(12)
第三节 日本地方自治的历史沿革、改革与发展	(22)
一、日本地方自治的历史沿革	(22)
二、日本地方自治的改革	(28)
三、日本地方自治的发展	(31)
第二章 普通地方公共团体组织	(48)
第一节 普通地方公共团体组织概述	(48)
一、普通地方公共团体组织类型	(48)
二、普通地方公共团体组织的构成	(49)
第二节 普通地方公共团体的议会	(49)
一、普通地方公共团体议会的涵义	(49)

二、普通地方公共团体议会的地位的法律规定·····	(51)
三、普通地方公共团体议会与议长的地位及权限·····	(52)
四、普通地方公共团体议会与首长的关系·····	(55)
五、向议会请愿与陈情、议会的规范与罚则·····	(57)
第三节 普通地方公共团体执行机关·····	(59)
一、普通地方公共团体执行机关的意义·····	(59)
二、普通地方公共团体执行机关的类型·····	(60)
三、普通地方公共团体执行机关组织的基本原则 与义务·····	(61)
四、普通地方公共团体首长·····	(61)
五、普通地方公共团体的委员会与委员·····	(65)
第四节 普通地方公共团体组织中的地方公务员制度·····	(68)
一、地方公务员制度概述·····	(68)
二、地方公务员的内涵、范围与种类·····	(71)
三、地方公务员制度中的人事机关·····	(73)
四、地方公务员制度中确立职员基准的基本原则·····	(74)
第三章 普通地方公共团体的自治立法·····	(78)
第一节 普通地方公共团体自治立法概述·····	(78)
一、普通地方公共团体权力的特色·····	(78)
二、普通地方公共团体自治立法权的意义与功能·····	(79)
三、普通地方公共团体自治立法权的根据与形式·····	(80)
第二节 普通地方公共团体自治立法中的条例·····	(81)
一、条例的涵义与性质·····	(81)
二、条例的范围与界限·····	(82)
四、条例的实效性担保·····	(85)
五、条例的效力·····	(87)
第三节 普通地方公共团体自治立法中的规则与规程·····	(88)

一、规则的涵义与性质·····	(88)
二、规则制定权的范围和界限·····	(90)
三、规则的实效性担保与效力·····	(91)
四、地方公共团体委员会规则及其它规程·····	(92)
第四章 日本地方自治之居民·····	(97)
第一节 日本地方自治之居民参加·····	(97)
一、居民自治的发展与居民自治的类型·····	(97)
二、居民参加的涵义与作用·····	(98)
第二节 地方自治之居民直接请求·····	(98)
一、居民直接请求的涵义与种类·····	(98)
二、居民直接请求制定、修改和废止地方公共 团体条例·····	(100)
三、居民直接请求监督地方公共团体事务·····	(102)
四、居民直接请求解散议会·····	(103)
五、居民直接请求罢免地方公共团体议员、首 长及其它主要公务员·····	(105)
第三节 地方自治之居民诉讼·····	(108)
一、居民诉讼一般理论·····	(108)
二、居民监督请求·····	(110)
三、居民诉讼的对象与种类·····	(114)
四、居民诉讼请求的课题·····	(116)
五、居民诉讼的程序·····	(121)
六、居民诉讼与特别地方公共团体·····	(124)
第五章 日本地方自治之地方财政·····	(133)
第一节 地方财政概述·····	(133)
一、地方财政的内涵·····	(133)

二、地方财政的作用	(134)
三、地方财政制度	(138)
第二节 地方财政之国库补助负担金	(142)
一、国库补助负担金概念和性质及必要性	(142)
二、国库补助负担金的基本原则	(144)
三、国库补助负担金的种类	(145)
第三节 地方财政的改革与发展	(147)
一、地方财政与行政财政的改革的推进	(147)
二、地方财政制度与地方分权的推进	(149)
第四节 地方财政之公的设施与公营企业	(151)
一、公的设施	(151)
二、地方公营企业	(155)

第六章 国家与普通地方公共团体及普通地方公共团体之间的关系

(162)

第一节 国家或者都道府县的干预	(162)
一、地方分权的推进与《地方分权总括法》的意义	(162)
二、国家或者都道府县干预的内涵与类型	(167)
三、国家或者都道府县干预的基本原则	(170)
四、国家或者都道府县干预的程序	(172)
五、基于自治法的干预	(176)
第二节 普通地方公共团体相互关系	(180)
一、都道府县与市街村的关系	(180)
二、普通地方公共团体共同处理事务	(183)
三、依条例处理事务的特例	(188)
第三节 地方公共团体意见的提出	(190)
一、地方公共团体的意见提出权	(190)
二、地方公共团体议会的意见书	(191)



三、地方财源措施的意见书	(192)
四、全国知事会的提议	(192)

第七章 国家与普通地方公共团体及普通地方公共团体相互之间争议的处理 (195)

第一节 国家与普通地方公共团体关系争议处理委员会制度 (195)

一、国家与普通地方公共团体关系争议处理委员会制度的沿革与内涵	(195)
二、国家与地方公共团体关系争议处理委员会的组织	(198)
三、国家与地方公共团体关系争议处理委员会的权限与审查程序	(201)
四、审查申请对国家干预的影响	(205)
五、审查的范围、期间、程序、调解、劝告的效果	(205)

第二节 自治争议处理委员会制度 (208)

一、自治争议处理委员会的组织与权限	(208)
二、自治争议处理委员会的调解程序	(209)
三、自治争议处理委员会对都道府县干预的审查程序	(210)
四、自治争议处理委员会受理的其它审查请求事项	(213)

第三节 国家干预诉讼 (214)

一、国家干预诉讼的性质和种类	(214)
二、审查申请的前置与起诉期间	(215)
三、国家干预诉讼的当事人与管辖法院	(216)
四、国家干预诉讼的程序	(216)

五、国家干预诉讼判决的效力	(218)
结 语	(221)
参考资料	(231)
后 记	(240)

第一章 日本地方自治法概要

第一节 日本地方自治内涵和性质及目的和特征

一、世界各国地方自治现状概述

地方自治问题作为各国宪法与行政法的重要课题,从过去、现在直到将来,一直都是不容忽视且不断随着时代变化而发展的问题。在一定的意义上讲,地方自治随着地方分权的推进具有全球化倾向,地方自治制度及改革的趋势因各国国情不同而呈现较大的差异性。1985年欧洲评议会成员会议采纳了欧洲地方自治宪章,同年召开的国际自治体联合世界大会以该宪章为基础,将其具体化为“世界地方自治宣言”^①,并递交联合国的经济与社会理事会。1993年在多伦多召开的国际自治体联合世界大会根据1985年以后世界情况变迁而对宣言进行了修改,就国家对地方自治体的监督与限制、地方自治体对行政的参加、地方自治体与其它国家的地方自治体的联合与协作、有关地方自治体的自治权的司法救济措施等作了规定。1998年联合国机构——联合国人类居住中心(2000年改为“联合国人类居住计划”)和世界都市与地方自治体协会的专家会面,制定世界地方

^① 参见(日)高田敏,村上武则编:《基本地方自治法》,法律文化社2004年版,第8~9页。

自治宪章的草案，至今尚在讨论中。从各国地方自治的历史发展过程来看，也可以理解地方自治全球化倾向。例如：美国近年来以生活环境恶化和都市功能低下为背景而推进的“成长管理政策”引人注目。这是根据综合性计划与基于该计划的体系性政策手法，防止控制与诱导开发带来的弊端；实现均衡的都市成长和生活质量的提高目标；通过居民、居民自治体、事业人三方协作活动来实现地域经营和都市形成。具体做法：一是保障作为居民参加前提的情报公开制度和会议的公开；二是依据居民投票的实施等在政策的决策与执行过程中取得居民的协助；三是开始更多采用政策与行政措施评价义务方式等。英国根据1985年制定的《地方自治法》进行的地方自治制度改革中，从不设广域性地方自治体到设置标准广域性地方自治体，在2000年设立了大伦敦厅，有公选的市长与议会，实现了第一次公选地方自治体首长，被认为是变更英国传统地方自治思想的开端。同年还制定了《地方团体法》，确立了更少数人具有行政执行责任与议会确认执行的责任等。在德国，二战后西德为适应提高地方团体规模能力和扩大都市居民生活圈而进行了大规模的区域改革，东西合并后又进行了郡的改革，但是并未推进市的改革。近年来因地方团体必要事务范围扩大，东西德统一带来财政状况恶化，引发对地方自治危机的重新认识，对组织进行改革和对事务的民营化等。法国分权改革后残留的课题，首先是市民参加的充实和地域行政民主性控制的强化。依据1992年制定的《有关共和国地方行政指南法》导入市街村咨询型居民投票制度，改革了多数代表制的选举制度、依公选任职的兼职的限制、推进地方议会的运营改革；因大多数市街村规模极小而进行广域行政体系的完备，导入事务组合、广域区、都市共同体等制度。

在日本，普遍认为地方自治是民主主义社会的基础，因地域自治体与国家在某种联系中的独立性，可以避免国家权力集中带来的弊端与危害，保护居民的权利与利益。自治又分为政治意义上的自治与法



律意义上的自治。前者意味着“统治者与被统治者自同性”^①，后者意味着居民的自主与自律性。日本的地方自治分为居民自治与团体自治。前者是指地域居民基于自己的意思、自己的责任来满足地域行政的需要，着眼于意思形成阶段中居民的自主性参加的要素；后者是指设置独立于国家的地域团体，由其处理地域事务，其着眼于意思形成阶段地域团体独立于国家。就地方自治作用而言，主要观点集中在四个方面，一是认为地方自治是民主主义政治体制的具体化；二是认为地方公共团体是地域独立地根据地域实情处理地域事务诸问题的最适当、最有效、最适格的主体；三是认为地方自治中的地方行政限于一定区域的组织与运营，有利于克服国家行政纵向分割的弊端；四是认为地方自治是满足不断涌现的、新的行政需要而产生、发展和改革的。日本地方自治从诞生、改革到今天，首先与从中央集权型向地方分权型体系转变密不可分；其次是为了满足成熟型社会的需要；再次是处理政治与行政需求中构建与居民协作关系的要求；最后是从确立政治与行政伦理角度防止政治与行政的不正当、净化政治与行政、确保公正的必然结果。基于上述对地方自治作用及必要性的认识，日本宪法明确规定了地方自治制度。纵观二战前后及二战后不同时期的日本地方自治制度，日本地方自治制度经历了幼稚、半成熟、成熟（全面改革与发展）阶段，在地方自治的理念上、法律体系构建上、法律制度的实效性担保上、对地方自治真正意义的立法确认与实务等方面均发生了质的变化。特别是20世纪末基于《地方分权推进法》而带来的划时代的地方分权的改革。1999年制定了《地方分权总括法》，《地方自治法》因此被大幅全面修改而被称为“新地方自治法”，迎来了日本地方自治与地方分权的新阶段，“自治体行政成了现代行政最先端的承担者”。^② 有关地方

①（日）松本英昭：《要说地方自治法》，行政2002年版，第1页。

②（日）矶部力，小幡纯子，斋藤诚编：《地方自治判例百选》（第三版），有斐阁2003年版，第1页。

自治事项的修改，涉及到总则事项（例示事务的追加、地方公共团体休息日等）、议会事项（议会权限的扩大、议会运营的加强）、执行机关事项（禁止首长等兼职的放松、职务执行命令诉讼制度、选举管理委员的身份对待、监督委员制度）、公的设施事项、地缘团体事项等。总括日本地方自治制度的建立、改革与发展，一是经济的发展推进了地方自治的发展，地方自治充实了地方行政，提高了居民对地方自治的关心与参与意识。二是地方自治中的行政改革与财政构建存在诸多问题：国库补助负担金制度未得到圆满推行；中央政府官僚权限意识浓厚；居民自治意识在二战后 40 年内并未形成；地方公共团体议会形式化及失去活力；地方公共团体信赖中央、尊重和强烈地等待中央承认的意识；中央集权根深蒂固等。三是今后居民应当将受益与负担结合；简化地方财政与行政成本；由被动服务转为主动服务；地方的自主性、自立性从单一性向多样性竞争方式的转变；地方自治基础的国际化；实现居民自治的成熟是地方自治今后发展的前提等。总而言之，新日本地方自治法所体现出来的行政组织与行政主体制度、国家与地方公共团体作用分担理念、地方公共团体之间权限再分配理念、居民诉讼（民众诉讼）与国家干预诉讼（机关诉讼）制度、行政法原则与理念在具体行政法制度中的充分落实等，都具有极高的研究价值，对我国相关行政法制度的建立与健全，有着不可替代的研究意义与实践价值。

二、日本地方自治的内涵

自治，一是指以自己的意思规范自己的行为、自己本身决定必要的规则；二是指集团的意思基于成员的意思，集团制定规则时，必须基于集团成员的同意或者参加，二者密切关联。地方自治是指将自治原理适用于地域共同社会，包括团体自治和居民自治，二者构成地方自治的本意，是一种政治形态。

关于日本地方自治的内涵，各宪法与行政法学者看法大体相同。

认为地方自治就是地方自己处理地方事情，以确保统治者与被统治者的自同性。确切地讲，地方自治是指将与居民生活密切相关的地域共通性活动从国家的行政中分离出来，委以地域共同体之手，基于地域居民的意思和责任，使其自主地处理地方行政。地方自治是与官治相对立的概念，在日本，地方自治通常由“居民自治”与“团体自治”两大要素组成^①。其中“居民自治”是指居民实施自治之意，即：居民自己考虑地域之事，用自己的手实施自治，称之为“政治性自治”，它发端于英美等英美法系国家^②。“团体自治”是指由独立于国家的地域团体实施自治之意，即：地方公共团体基于自主性、自立性的自我判断与责任，根据地域实情推行行政，称之为“法律性自治”，它发端于德国等大陆法系国家^③。日本的地方自治在19世纪的明治宪法时期以西欧大陆法系国家的地方自治制度为基础，并加之于日本固有的传统性制度。在二战后导入英国、美国、法国特别是美国的地方自治制度，对地方自治制度进行了多次大规模的改革。事实上，团体自治与居民自治密不可分，如果居民自治不能得到充分保障，那么，就会使自治与官治之间没有实质性差别，也就不能实现真正意义上的地方自治。如果团体自治得不到充分保障，那么，自治的范围就会变得不充分，使得地方公共团体不能被分配到适当的事务与权限，地方自治的实质也会因此得不到完全贯彻。因此，居民自治与团体自治是地方自治不可缺少的要素，二者之间的关系如同一车两轮，二者兼备的情形下，才能实现日本宪法第92条规定的地方自治的本意。地方自治与地方分权具有共通性，不停留在居民自治与团体自治。

① 参见（日）桧垣正巳著：《地方自治法的要点》，学阳书房1990年版，第2页。

② 参见（日）阿部齐，大久保皓生，寄本胜美编著：（新版）《地方自治的现代语》，学阳书房1990年版，第45页。

③ 参见（日）阿部齐，大久保皓生，寄本胜美编著：（新版）《地方自治的现代语》，学阳书房1990年版，第65页。

在理解地方自治内涵时，要注意各国国情、地方自治发展的不同时期和不同水平等因素的影响，还要注意到各国在不同时期有关地方自治的法律体系。在日本，地方自治法有广义、狭义之分。狭义的地方自治法是指1947年制定的、并经多次重大修改的《地方自治法》（以下简称自治法）。广义的地方自治法是指以《地方自治法》为基本内容的一系列法律规范的总和，具体包括：有关国际条约的规定、宪法中有关地方自治条款、自治法及其它自治关系法、公务员关系法、选举关系法、居民关系法、财政关系法、公营企业法、地域计划与开发关系法、其它地方自治组织关系法等方面的法令、政令、条例、规则等。地方自治法律体系庞大、内容众多，变动较快且较大，形成独特的“地方自治小六法”体系。

三、日本地方自治的性质

宪法上的自治权，首先拘束着国家的立法权，即：法律基于地方自治的本意规定地方公共团体的组织和运营事项；其次自治权有一定范围；最后自治权的内容包括自治组织权、自治财政权、自治立法权、自治行政权。现代地方自治是居民自治与团体自治的竞合。地方分权是阻止权力集中，把中央权力尽量分散给地方，取得中央与地方权力的平衡的最好方法。地方分权的最高形态是联邦制，特别是地域辽阔的国家，不同民族文化、历史的地域。不采取联邦制的国家也承认某种地方分权，是近代国家的共同特征。关于日本地方自治的性质，首先想到的是日本宪法前言所规定的国民主权原理。该原理包括了和平主义、保障基本人权、宪法最高法规性及地方自治四大具体法律原则。为此，宪法新设一章题为“地方自治”^①，其宗旨是保障作为政治民主基础的地方自治，明示地方自治应有的形

^① 参见日本《宪法》第八章第92条，即：有关地方公共团体的组织及运营事项，由法律基于地方自治的本意规定。

式。宪法的这一规定是对地方自治的制度性保障,意味着地方自治的基本内容不能以法律形式被任意改变,任何破坏地方自治的实质性内容,剥夺其本质性要素的行为都是违宪的。因此地方自治具有确保实现国民主权原理不可缺少的法律制度的性质。学术上对地方自治的性质主要有三种意见,即:固有权说、传来说、法律制度保障说。持固有权说的人认为,地方公共团体的自治权并不是国家给予的,而是与个人的基本人权一样,是地方公共团体固有的,不可侵犯的权利。因此,地方公共团体本来就拥有与国家相独立的固有的人格与支配权,而非国家权力承认后创设出来的权力。持传来说的人认为,所有的权力均渊源于国家,地方公共团体的自治不是固有的,而是从国家传来的。国家才是原始的权力持有人,将国家权力委任给地方公共团体后才形成了自治权。持制度性保障说的人认为,地方自治是宪法专门规定的重要法律制度,宪法的这一规定是地方自治的制度性保障^①。实际上,学术界一般从自治权与国家权力并非毫无关系上来肯定传来说的正当性,认为从国家与地方公共团体各自权能与民主主义的理念上来探讨地方自治的性质是不可取的态度,因此上述学说之间的争议并无实际意义。

四、日本地方自治的目的

关于日本地方自治的目的有几种提法,包括地方自治的意义、地方自治的现实功能、地方自治的作用与功能等。无论提法怎样,其实际内容并无本质差别。根据自治法的有关规定,日本地方自治的目的主要有如下两方面:

(一) 地域社会的运营

无论从地方自治与国家的关系上看,还是从地方自治与居民的关系上看,地方自治的目的在事实上都是多种多样的。其中至为重

^① 参见(日)桧垣正巳著:《地方自治法的要点》,学阳书房1990年版,第3页。

要的应当是地域社会的运营，具体包括探索地域社会发展应有的形式、致力于地域构成人员生活的充实。在地方自治的实务中，通过地方公共团体的行政活动，为居民提供道路、公园、上下水、交通等公营企业的运营服务；通过保险、医疗、清扫、教育等实现居民福利；通过消防、警察等维持地域的安全秩序。

地方自治能够应对地域社会的变动。在过去经济高度发展时期产生的过疏过密问题、公害问题、交通阻塞问题、少子化与高龄化问题、高度情报化与国际化问题、价值观多样化问题，地方自治不仅能够面对这些问题，还能够进入解决这些问题的程序中。自治事务对象涉及农业问题、雇用问题、交通工具排出废气问题、防止灾害对策问题、地域产业振兴问题、市街地活用化问题等诸多方面。近年来，地方自治又面临时代变迁带来的新课题，自治事务涉及泡沫经济崩溃后地域经济的复苏问题、以学生不到校为中心的教育问题、动机不可理解的青少年犯罪问题等。总之，地方自治面临着传统问题与新问题，地方公共团体必须致力于针对问题、谋求解决方法，以实现地方自治运营地域社会的目的。

（二）民主主义具体化体系基础的形成

通过居民对地方政治的参加，养成了适应民主主义承担者的素质，地方自治给予居民磨练政治素质的机会。正因为地方自治的这种形成民主主义基础目的的存在，才实现了充分发挥地域活力、谋求国土均衡发展制度的政治性目的。也有人认为地方自治起着安定国家政治的装置作用。作为形成民主主义基础的地方自治制度，最为典型的是居民参加制度，包括居民监督请求、居民诉讼和呼声不断提高的居民投票制度，在事实上起到了培育居民民主主义素质的作用。

地方自治的目的是通过其实际功能来体现的，具体包括三个方面：一是地域密切性和立即适应性。地方自治的承担者密切联系着地域实情和居民意思，能够更快地熟知地域实情和居民需求；能够