

滕五晓 加藤孝明 小出治 编著

日本灾害对策体制

中国建筑工程出版社



图书在版编目(CIP)数据

日本灾害对策体制/滕五晓等编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2003

ISBN 7-112-06019-2

I. 日... II. 滕... III. 防灾—管理体制—日本
IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 080626 号

日本的灾害对策体制是在一个漫长的过程中建立起来的,在总结以往灾害的经验和教训的基础上,制定了许多相应的对策,并在实际的防灾减灾活动中进行了反复修改和补充,从而形成如今一套较为完善的集灾害预防、灾害紧急对应、灾后重建为一体的综合性防灾减灾对策体制。

本书力图系统地介绍日本的灾害对策体制的形成、灾害对策的特点,国家防灾基本规划和地区防灾规划的主要构成及其特征,同时,就日本目前最先进的防灾技术以及地方政府的防灾支援系统作了详尽的介绍和分析。

本书可供城市规划人员、建筑设计人员及消防、抗灾防灾研究人员选用。

责任编辑:黄居正 李迪惘

责任设计:郑秋菊

责任校对:赵明霞

日本灾害对策体制

滕五晓 加藤孝明 小出治 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京建筑工业出版社印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12 $\frac{1}{4}$ 字数: 300 千字

2003 年 11 月第一版 2003 年 11 月第一次印刷

印数: 1—2,500 册 定价: 26.00 元

ISBN 7-112-06019-2

TU·5292(12032)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

日本灾害对策体制

滕五晓 加藤孝明 小出治 编著

中国建筑工业出版社

著者介绍：

藤 五 晓 都市防灾研究所 客座研究员 博士

加藤孝明 东京大学工学部助手 博士

小 出 治 东京大学教授 博士

前言

日本是一个自然灾害频发的国家。一方面由于日本处于亚洲大陆和太平洋大陆边缘的接触带上,受大陆性气候和海洋性气候的双重影响,日本几乎每年都将遭受台风、暴雨的袭击,并遭受由此引发的各种规模的洪水灾害、滑坡、泥石流、崩塌等地质灾害;另一方面,日本又正好位于世界两大最活跃地震带之一的环太平洋地震带这样一个特殊的地理位置上,地震和火山爆发时有发生,由此造成的灾害也成了日本较为严重灾害。为了减轻各种自然灾害,日本政府及相关事业团体和机关都各自制定了许多防灾对策和相关法律法规来预防和减轻灾害。当然,日本的灾害对策体制的建立经历了一个漫长的过程,通过各种积极的探索,在总结以往灾害的经验教训的基础上,制定了许多相应的对策,并在实际的防灾减灾活动中进行了反复修改和补充,从而形成如今一套较为完善的集灾害预防、灾害紧急对应、灾后重建为一体的综合性防灾减灾对策体制。

日本最初的防灾对策,是以各部门根据各自的防灾要求制定的适合本部门的灾害对策和防灾规划为主的防灾体系。这种防灾规划一般只限于本部门或本行业。尽管这在当时的防灾减灾过程中起到了不小的作用,但是由于这些灾害对策大多是独自制定的,其结果是,一方面,在灾害预防上,由于各自的责任不十分明确,各部门相互之间缺乏协调和统一,相关的灾害预防事业也就得不到很好的落实,相互间的防灾规划出现重复或相互推托的现象;另一方面,在灾害发生时的紧急救灾抢险时,各部门大多各自为阵,使得灾害情报不能迅速传递和汇集,同时又缺乏统一指挥,各种应急救灾措施无法很好地实施,这直接影响到救灾抢险的顺利展开。所以,尽管制定了各种灾害对策,但实际的防灾减灾的效果并不能达到预期的效果,每年仍然会因为各种自然灾害的发生而造成大量的人员伤亡和巨大的经济损失。这种现象尤其在1959年的伊势湾台风灾害时显得更为突出。1959年9月26~27日,日本全岛遭受了伊势湾台风的袭击,全国各地受灾十分严重。这次台风共造成5千多人死亡或失踪,另外有大约3万8千多人受伤,经济损失也十分惨重。原有的防灾规划和灾害对策体系在这次灾害中显得力不从心。这暴露出了灾害对策体制存在的严重问题。伊势湾台风灾害之后,日本政府开始对原有的灾害对策体制进行反思,并在此基础上制定了新的灾害对策和防灾规划体制。灾害对策基本法就是以伊势湾台风灾害为契机,于1961年11月颁布实施的。灾害对策基本法是日本灾害预防、灾害紧急对应和灾害后重建的根本大法。

日本的灾害对策基本法颁布后,政府根据灾害基本法的要求,设置了中央防灾会议作为国家防灾对策方面最高的权力机构,由中央防灾会议制定了防灾基本规划作为全国的灾害对策的基本规划,各地方政府和相关政府机关以及公共行政机关则按照防灾基本规划的要求通过对本地区可能发生的灾害进行调查研究,制定各自相应的地区防灾规划和防灾业务规划。中央政府在确保防灾预算的前提下,各级政府和行政事业团体按照制定好的防灾规划积极开展治山、治水、水土保持等各种灾害防治工作。从此,日本建立了以中央防灾会议制定的防灾基本规划为指导纲要,各地方政府的地区防灾规划为横向规划,各指定机关和公共事业团体制定的防灾业务规划为纵向规划,贯穿各地区、涉及各领域的综合性的灾害对策体

制。通过这一整套防灾对策体制的实施,日本的防灾事业有了飞速发展,国家和地区的灾害预防、灾害急救以及灾后重建能力有了显著提高。伊势湾台风灾害之后,日本在抗自然灾害方面的能力得到进一步提高,所以自然灾害的被害得到一定程度的控制,灾害损失也有了大幅度的减少。

尽管如此,很多预想不到的灾害还是会不断发生。这个时候,原有的建立在对过去灾害认识前提下制定的灾害对策不一定能很好地适用。随着科学技术的突飞猛进,灾害预测和防灾技术有了很大的进步和发展,同时,在总结每次灾害的经验教训后,灾害对策体制也得到更新和完善。所以每次灾害发生后,日本政府和防灾相关部门都会总结防灾救灾过程中的经验和教训,对于灾害对策体制中不合理的部分进行修改或增加新的防灾对策。特别是在1995年阪神大地震后,日本对灾害的预测方法,尤其是对地震的预测和灾害评价方法进行了检讨和重新认识,并就一些不可能预测的灾害如何进行防灾和灾害对应等提出了新的看法,对出现的问题和各种教训进行重新思考,不断改善现有的防灾对策,以期在未来灾害发生时,能把灾害的破坏程度降到最小。所以日本在研究灾害发生原因和机理的同时,加强了灾害时的应急和救助、灾害情报的收集和传递等方法和技术的研究,通过对获得的灾害实时情报的分析和把握灾害的演变工程,合理地组织灾害应急救助和灾后的重建和复兴。近年来,日本加强了灾害管理和防灾规划的防灾支援系统的开发,并利用这些防灾支援系统,加强了政府管理部门、防灾研究者和地区民众三者之间的联系和沟通,并积极推动市民的防灾教育、防灾训练的实施,指导社区的志愿防灾组织的建立,改变过去单一依靠政府进行防灾减灾工作的状况,努力建成一个由政府、社会团体、个人组成的全社会的防灾体系,以期达到有效的综合防灾、减灾的目的。

在认真总结以往的各种灾害的经验教训的基础上日本建立起了一套较为完整的灾害预防、灾害应急和灾后重建等灾害对策体制和综合防灾技术体系。

本书力图系统地介绍日本的灾害对策体制的形成、灾害对策的特点,国家防灾基本规划和地区防灾规划的主要构成及其特征,同时,就日本目前最先进的防灾技术以及地方政府的防灾支援系统作详尽的介绍和分析。

目 录

前 言	6
第 1 章 日本的自然环境及灾害特征	9
1.1 日本的自然环境	10
1.1.1 日本的自然地理条件	10
1.1.2 日本的地形地貌特征	11
1.1.3 日本的气候与气象特征	12
1.2 日本的行政体系	13
1.2.1 日本的行政结构与地方自治	13
1.2.2 地方政府	15
1.2.3 大城市体系	16
1.3 日本的都市环境及形成过程	17
1.3.1 日本都市环境	17
1.3.2 日本都市特征	18
1.3.3 日本的都市防灾规划的形成特征	20
1.4 日本的灾害特征	22
1.4.1 日本灾害的种类	22
1.4.2 自然灾害的被害状况	26
第 2 章 日本的灾害对策体制	31
2.1 防灾法律制度体系	32
2.1.1 防灾法律制度的形成过程	32
2.1.2 防灾法律制度与历史灾害的关系	34
2.1.3 防灾法律制度体系	35
2.2 灾害对策基本法	37
2.2.1 灾害对策基本法的意义和目的	37
2.2.2 灾害对策基本法的概要	38
2.2.3 灾害对策基本法的特征	40
2.3 日本的防灾组织结构	42
2.3.1 日本的灾害对应体系	42
2.3.2 灾害对应组织	52

第3章 日本防灾规划体系及其现状	57
3.1 防灾规划体系	58
3.1.1 防灾规划体系建立的背景	58
3.1.2 防灾规划体系的组成	60
3.2 日本的防灾基本规划	61
3.2.1 防灾基本规划的制定与修改	61
3.2.2 防灾基本规划的概要	63
3.2.3 防灾基本规划的特色	67
3.3 地区防灾规划	68
3.4 防灾业务规划	70
3.5 东京都的地区防灾规划	71
3.5.1 东京都的概况	71
3.5.2 东京都的灾害特征	71
3.5.3 东京都的地区防灾规划	71
3.5.4 东京都的灾害对策现状	72
第4章 日本灾害对策的现状	85
4.1 灾害预防对策的现状	87
4.1.1 防灾研究开发	87
4.1.2 灾害预防对策	89
4.2 灾害应急对策的现状	94
4.2.1 灾害时的情报收集和汇总	95
4.2.2 灾害时的紧急抢救	95
4.2.3 灾害时避难场所的开设	95
4.2.4 灾害时避难者的生活保障	95
4.3 灾后重建和复兴对策的现状	96
4.4 情报通信系统的建立	99
4.4.1 防灾情报系统建立的基本方针	99
4.4.2 防灾情报通信系统的现状	100
4.5 日本企业的灾害对策体制	103
4.5.1 日本铁道公司的地震灾害对策	103
4.5.2 东京煤气公司的地震防灾体制	107
第5章 阪神大震灾的经验与教训	111
5.1 阪神大地震的被害状况	112
5.2 阪神大地震的紧急对应和灾后重建状况	114
5.2.1 应急对应状况	114

5.2.2 基础设施和生命线工程的应急	116
5.2.3 生活重建状况	117
5.3 阪神大地震的经验教训	118
5.3.1 灾前规划方面的经验教训	118
5.3.2 应急对应方面的经验教训	120
5.3.3 灾后重建与复兴的经验教训	123
5.3.4 社会综合防灾体制方面的经验	124
第6章 地震灾害预测及对应体系	129
6.1 日本的地震概况	130
6.1.1 日本的地震和地震灾害特征	130
6.2 日本地震灾害的预测和对应	132
6.2.1 活断层调查评价体制	132
6.2.2 地震活动观测体制	135
6.2.3 地震灾害的对应	136
6.2.4 建筑抗震性的法规	139
6.3 地震防灾情报系统(DIS)	141
6.3.1 DIS的主要方法和步骤	143
6.3.2 DIS与行政机关的关系	143
6.4 日本的地震保险制度	144
6.4.1 地震保险的内容	144
6.4.2 地震保险的加入及理赔状况	147
6.4.3 地震保险需要解决的课题	148
6.5 日本的火山灾害对应体制	149
6.5.1 日本的火山灾害	149
6.5.2 日本火山灾害对策	150
6.5.3 富士山火山喷发观测体制	150
第7章 日本的防灾支援系统	153
7.1 防灾支援系统概况	154
7.1.1 日本防灾支援系统开发的背景	154
7.1.2 防灾支援系统的类型	155
7.2 灾害行政管理支援系统	156
7.2.1 日本的灾害行政管理	156
7.2.2 灾害行政管理支援系统的特征	157
7.2.3 灾害行政管理支援系统的组成	158
7.2.4 灾害行政管理支援系统的内容	160
7.3 防灾规划决策支援系统	166
7.3.1 防灾规划决策支援系统开发的必要性	166

7.3.2 防灾规划决策支援系统的构成	166
7.3.3 防灾规划决策支援系统的机能	167
第8章 全球自然灾害与日本的国际防灾援助	177
8.1 全球自然灾害的现状	178
8.2 国际防灾战略	181
8.2.1 国际防灾战略的推进	181
8.2.2 国际防灾援助的现状	183
8.3 日本的国际防灾援助	184
8.3.1 日美地震防灾政策会议	184
8.3.2 日韩防灾会议	184
8.4 日本的国际防灾援助体制	185
附录一 灾害基本法条文目录	188
附录二 日本气象厅地震烈度表	193
参考文献	194

第 1 章

日本的自然环境及灾害特征

1.1 日本的自然环境

1.1.1 日本的自然地理条件

日本位于欧亚大陆东端,是一个四面临海的岛国,自东北向西南呈弧状延伸。东部和南部为一望无际的太平洋,西临日本海、东海,北接鄂霍次克海,隔海分别和朝鲜、中国、俄罗斯、菲律宾等国相望。根据日本 1998 年的最新测量,包括北方四岛(择捉岛、国后岛、色丹岛、齿舞群岛)在内,日本国土总面积为 377855km²。日本的国土由北海道、本州、九州、四国 4 个大岛和 6 848 个小岛组成,主要列岛南北位于北纬 24°27′ - 45°33′ 之间,东西方向位于东经 148°46′ - 122°56′ 之间。东西宽 300km,南北长 3 500km。日本习惯上自北向南分为北海道、东北、关东、中部、近畿、中国、四国、九州等 8 个地区。由于这 8 个地区所处不同的地理环境,在社会和经济发展过程中形成了各自独特的城市结构和经济社会文化风貌。

北海道地区:该地区由北海道岛及几个周边岛屿组成。北海道岛的南部与本州岛被津轻海峡相隔(虽然二岛有通过海底隧道的铁路联系)。气候同日本其他地区的气候相差较大,一般是夏天凉爽、冬天寒冷。北海道山脉纵横交叉,有包括原始森林、活火山及湖泊在内的优美自然风景。位于北海道东部的钏路沼泽以日本丹顶鹤等候鸟的栖息天堂而闻名。首府札幌以每年二月初的冰雪节而出名,冰雪节上有景色壮观的大型雪雕和冰雕的展示。位于南部的大都市函馆则以其迷人的夜景而闻名。

东北地区:该地区主要为山区,覆盖整个日本东北地区。人口主要集中于太平洋沿岸、日本海及几个盆地地区。东北地区夏天短、冬天长,但春天和夏天却十分美丽。位于青森县南部和秋田县的白神山地拥有大面积的原始桦木林。东北地区主要以农业为主:65% 的耕地是稻田,几乎占全日本稻田面积的四分之一。渔业和林业也同等重要。工业有电器、化工、纸浆加工、水泥和炼油,以及少量的石油和天然气的开采。仙台是最大的城市。

关东地区:关东地区位于本州岛的东南部,日本最大的平原——关东平原——横贯其中。本地区气候温和,四季分明。主要城市有东京、横滨、川崎和千叶,是日本人口最稠密的地区,也是日本三大都市圈中规模最大的都市圈。中心地区东京——横滨地区是日本的工商核心地区,沿东京湾一直延伸的京滨工业开发区和京叶工业区组成了日本最大的工业区。从东京市中心乘 2 小时公共车便可到达卫星城,它们的规模不断扩大,使得关东地区的大部分地区逐渐城市化。

中部地区:中部地区位于本州岛的中部,面临太平洋和日本海。气候因地区不同而变化较大,靠近日本海的地区以丰沛的降雪而闻名,而靠近太平洋的地区则全年气候温和。位于高原的一些城镇,因其凉爽的气候,成为夏天人们向往的休养所。因有几座高耸山脉而被称为日本屋脊的日本阿尔卑斯山,由北向南纵跨中部地区。中部地区有几条日本最长的河流,也是位于沿日本海最大的大米产区之一。它有三个工业区:中京工业区,丰田汽车公司总厂

位于该区;东海工业区,雅马哈公司位于该区;以及北陆工业区。除大米外,其他农产品还有茶、柑橘、草莓、葡萄、桃和苹果。中部地区多属山区,最著名的自然景观便是富士山。富士山是日本最高(3 777m 或 12 388 英尺)且享有崇高声誉的山,一些日本人把它当作圣山。其圆锥的形状激发了多代艺术家的灵感,被世界公认为日本的象征。每年7月1日至8月31日是其登山季节,游人如织。中部地区的其他观光景点有静冈县境内的伊豆半岛,它属于亚热带气候,有许多美丽的海滩和大量的温泉;还有长野县的善光寺,它是一个能吸引日本全国各地游客的著名庙宇。

近畿地区:近畿地区位于本州岛西部,是日本第二个最重要的工业区。日本古都京都也在该区。该区的大城市还有大阪和神户(日本最重要的港口之一),它们组成了西日本商业中心。大米、柑橘、木材及渔业也是该区经济的重要组成部分。该地区的京都-大阪-神户都市圈是日本第二大都市圈。从794年到1868年,曾为日本首都和天皇居住地的京都以其庙宇、神社和其他古迹而闻名,它实际上还是官方指定的国家宝藏和重要文化财产的聚集地。作为一个著名的旅游胜地,京都每年吸引数百万来自日本及海外的游客。大阪是日本西部的金融中心,也是一个工业中心,特别是化工、机械、钢铁和金属。大阪地理位置重要,它是通过新干线(高速列车)连接东京与九州岛的基地。东海道新干线和山阳新干线均始发和终达新大阪站(一些从东京到博多、九州岛或广岛的列车除外)。

中国地区:中国地区覆盖本州岛的整个西端角,是一个有许多小盆地和海岸平原的山区。濑户内海沿岸地区是重要的工商业地区和本地区人口最密集的地方。大型的大米种植区集中于沿日本海平原和冈山平原一带。而该地区温暖、干燥的气候同样适宜柑橘的生长,是日本重要的柑橘生产基地。最后一个日本三大美景之一便是位于广岛县境内的严岛,也就是著名的宫岛。它以严岛神社而著名,神社的门楼耸立于海岛和本州岛之间的海湾里。

四国地区:由四国岛(日本四大岛中最小岛)和其他卫星岛屿组成的本地区延跨濑户内海。高耸、陡峭的山脉限制了农业生产,不适宜人居住,这里也几乎没有大型工业。但是,由于最近新建成的两座连接四国岛和本州岛的大桥(濑户大桥),新型工业如雨后春笋般发展起来。四国岛的太平洋地区的气候为亚热带气候。连接德岛县和兵库县淡路岛的鸣门海峡以其巨大的漩涡而闻名。

九州地区:九州地区由日本四大岛最南端的九州岛以及周边的1 400多个岛屿组成。九州岛的中部地区为山区,有沿岸平原、火山和温泉。气候系亚热带气候。农业、畜牧业、养猪业和渔业发达。北九州工业开发区集中了重工业和化学工业。九州同本州岛有大桥、海底隧道、铁路及公路相连。福岡县的博多站是山阳新干线的终点站。主要旅游景点有大分县的别府,它是一个以温泉著名的度假城镇,有熊本县的阿苏山,还有鹿儿岛县的樱岛。冲绳县由九州岛最南端的一连串的60个岛屿组成。历史上曾叫琉球的冲绳直到17世纪还是一个独立的王国,正因如此,它有其自己独特的方言和文化传统。冲绳县的产业以旅游业为主。由于全年气候温暖,水上运动十分受欢迎。另外冲绳还有许多美丽的岛屿,以其众多的珊瑚礁而闻名,如石垣岛和宫古岛。

1.1.2 日本的地形地貌特征

山地:日本列岛正好处于亚洲大陆和太平洋之间的活动的大陆边缘部位。日本的国土中

大约 62% 为山地和火山地。全国只有一条弧形山脉,即日本山脉,构成了日本的形状。日本山脉是一条较低窄的山脉。富士山是日本最高的山,其海拔高度为 3 777m。日本境内多山,山地成脊状分布于日本的中央,将日本的国土分割为太平洋一侧和日本海一侧。日本位于太平洋火山地震带上,火山活动的频繁常给当地人们的生活带来了很大麻烦,但是在火山分布地区,景色优美,温泉资源丰富,成为著名的观光疗养地。

河流和平原:日本的河流大多发源于中部山地,向东西两侧流入太平洋和日本海。由于日本东西狭窄,加之山势陡峭,河流多短而急促。在梅雨和台风季节,河水量增大,容易形成洪水。为此,日本修筑了大量的堤防和水库,用于防洪。河水广泛用于生活用水、农业和工业用水、水力发电。日本的平原主要分布在河流的下游近海一带,大多为冲积平原,规模较小,较大的平原有关东平原、石狩平原、越后平原、浓尾平原、十胜平原等。

海岸线和海洋:日本海岸线全长 33 889km。由于日本是一个岛国,因此其海岸线十分复杂。西部日本海一侧多悬崖峭壁,港口稀少,东部太平洋一侧多入海口,形成许多天然良港。在东部太平洋一侧自南向北均被日本暖流(黑潮)环绕、而东北部形成千岛寒流(亲潮),西部日本海一侧是对马暖流和里曼寒流。在寒流和暖流交汇处,鱼类资源十分丰富,成为天然渔场。近年,导致海水升温的厄尔尼诺现象也对日本产生影响,主要是梅雨持续时间延长,容易形成冷夏和暖冬。由于海岸线长,所以易受台风、高潮以及海啸等灾害的袭击。

1.1.3 日本的气候与气象特征

日本主要为温带气候,春夏秋冬四季分明。冬季,日本海一侧有大量降雪,而在太平洋一侧则是以晴天为主。此时的东海上空多为低气压,而北方大陆上空为较强的高气压。当北方的冷空气南下时,遇到日本海上空的水蒸汽的补给时,常在日本海一侧伴随有大量的降雪。日本的夏季,特别是盛夏,全国各地以晴天为主,日最高气温超过 30℃。天气图上则表现为日本附近被太平洋高气压覆盖,并时有雷雨天气。春季和秋季多为低气压和移动性高气压交互出现。春季向夏季过渡转变过程中,在日本全国出现梅雨季节。此时伴有大量的降雨。由于日本地处温带,同时又位于大陆气候和海洋气候的接触带,雨水丰沛,全国年平均降水量为 1 911mm。降水量又因地区不同而有很大差异。在温暖多雨四国和九州等地区年降雨量高达 2 500mm,而在北方地区如北海道等地区,年均降雨量在 1 400 mm 左右。另外,在日本海一侧的东北地区以及北海道地区,冬季的降水大多以降雪的形式。降雨主要集中在初夏的梅雨季节和夏季台风多发季节。由于日本的河流大多就近入海,上游和下游相距较近,河流短而急,在暴雨季节,河流的洪峰一般 2 天内就入海。

日本的主要气象灾害表现为少雨、长雨、日照不足、大雨、暴风雪、大浪、龙卷风、响雷等。比如,梅雨活动期比平年长的时候,会有全国性的持续性降雨以及日本北部的太平洋沿岸的冷风,这对农作物的成长相当不利;相反,过分的少雨很容易引起干旱而难以确保自来水的供应,又会对市民生活造成影响。

1.2 日本的行政体系

1.2.1 日本的行政结构与地方自治

日本的行政是由中央政府所属的15个省厅(即部委)及其下属的17个厅、3个专门委员会组成的中央行政机关和47个都道府县组成的地方政府构成。根据日本2000年的统计资料,日本现有地方政府的状况如下:567个村,1991个町,23个特别区(即东京都23行政区),671个市,47个都道府县(其中43个称作“县”,大阪和京都称作“府”,即大阪府和京都府,东京称作“都”,即东京都,北海道称作“道”),各省厅由中央政府直接领导,地方政府则是实施的地方自治制。日本现有的中央行政机关和都道府县及行政指令都市见表1-1。

日本的地方自治体系是建立在两个主要原则基础上的。第一个原则是,某一地理区域有权建立自治性质的地方公共实体,它可以在一定程度上独立于中央政府。第二个原则是,它认同“公民自治”的观点,这些地区的居民在一定程度上参与和处理当地的公共团体的各项活动。日本的这种地方自治体系在第二次世界大战以前就已产生,主要是由地方自治实体的概念发展而来。战后,公民自治的概念得到拓展。

《地方自治法》中载明了日本关于地方自治的基本原则,《自治法》赋予地方自治原则以特殊的合法性,日本宪法第8章又对地方自治原则做出了保证。《地方自治法》详细规定了地方公共实体的形式和组织框架以及它们的行政准则。它也详细规定了这些地方实体与中央政府的关系。

中央政府中负责处理与地方政府行政活动有关事务的部门叫做自治省。它负责地方政府与中央政府之间的联系与观点的交流,也负责制订地方自治政府有关项目及税制。

第二次世界大战后,按照宪法条款和《地方自治法》,日本地方政府的自治权利在与中央政府实际打交道的过程中获得了广泛的认同。虽然它们被认为是自治的实体,但由于它们的资金来自于中央政府,政策方向也受中央政府的制约,实际上这些自治实体是被中央政府以不同的方式控制着。

日本的地方自治政府有一些中央政府所没有的关于直接民主的规定。例如,在某一地区,如果搜集到2%的登记选民的签名,当地居民就可以要求政府首脑建立、改变或废除某项法令。或者,在搜集到同样比例的登记选民的签名后,当地居民就可以要求当地的审计委员会审计当地某一政府首脑或公民实体所做的工作。若搜集到三分之一或更多的选民签名,则可以请求地方选举行政委员会解散当地的议会或免去当地政府首脑或重要官员的职务。除了这些种类的直接请求外,日本宪法第95款还保证当地居民有权直接对那些仅适用于某一地区的公共实体的特别法律进行直接表决。

随着公民意识以及政治环境的改变,越来越多的地方政府公布了投票法令,允许居民对当地重大事件投票表示其赞成或反对意见。这一趋势并非得之于《地方自治法》,而是来自宪

日本中央行政机关及都道府县行政指令都市一览表

表 1-1

中央省厅	都道府县	指令行政都市
内阁官房	北海道	札幌市
人事院	青森县	
内阁法制局	岩手县	
内阁府	宫城县	
宫内厅	秋田县	
公正交易委员会	山形县	
警察厅	福岛县	
防卫厅	茨城县	
防卫设施厅	栃木县	
金融厅	群馬县	
总务省	埼玉县	Saitama 市 千叶市 东京都 23 区* 横滨市、川崎市
公害调整委员会	千叶县	
消防厅	东京都	
法务省	神奈川县	
外务省	新潟县	
财务省	富山县	
国税厅	石川县	
文部科学省	福井县	
文化厅	山梨县	
厚生劳动省	长野县	
社会保险厅	岐阜县	名古屋市
农林水产省	静岡県	
林业厅	爱知县	
水产厅	三重县	
经济产业省	滋贺县	
资源能源厅	京都府	
专利厅	大阪府	
中小企业厅	兵库县	
国土交通省	奈良县	
船员劳动委员会	和歌山县	
气象厅	鸟取县	广岛市
海上保安厅	岛根县	
海难审判厅	冈山县	
环境省	广岛县	
会计检查院	山口县	
* 东京 23 区为特别行政区	德岛县	
	香川县	
	爱媛县	
	高知县	
	福岡县	福岡市、北九州市
	佐贺县	
	长崎县	
	熊本县	
	大分县	仙台市
	宫崎县	
	鹿儿岛县	
	冲绳县	

法所赋予地方政府颁布地方法令的权力。目前,一些地方政府以这种方式制订了一些地方法令,这些法令事关兴建核电站、填平海边的沼泽地的计划,以及在日本继续保留美军基地和兴建废物处理设施等。同样,在进行城市改造和小区规划建设的时候,不能用行政手段来强行实施,必须通过行政和当地居民代表以及城市规划专家共同商讨规划方案,并得到居民的认可方可实施。市民通过参与城市改造和防灾规划的制定,为居民自己制定所在地区的发展规划起到了积极的作用。当然,由于城市规划、城市改造等的市民参与,不可避免地使得地区改造从规划到实施的周期增长,一定程度上阻碍着城市改造的快速推进。

1.2.2 地方政府

《地方自治法》规定,“县”的行政首长称作知事,而市、町、村的行政首长称作市长(町长、村长)。这些官员在对外活动中代表地方政府。知事和市长每4年选举一次,通过普选直接选出,他们直接对地方公民负责。

地方议会(包括东京的23个特别区)由地方选民直接选举产生。这些议会的职能包括制订和废除地方法令,决定地方政府财政预算,批准帐目清算等。他们也主动地或受中央政府有关部门委托检查地方政府工作。同样地,他们也向地方政府审计委员会索要审计结果,并在选择地方重要官员时(副知事或副市长等)拥有发言权。他们的工作主要是由常委会完成的。地方议会作为审议和决策的机构,与以知事和市长为核心的行政机关一样,都是地方政府最重要的组成部分。

地方政府的长官是由选民直接选举产生的。这与通过国会议员间接选举内阁总理大臣的作法形成对比。作为协商与决策机构的地方议会与作为行政机构的地方政府首脑都是根据选民的愿望选出的,因而具有相似的地位。这种民主模式的建立似乎是为了通过议会与地方政府首脑相互制约以实现恰当的自治。

那些在县一级或更低一级政府中被地方公共实体雇佣的人被称作地方公务员。这一称谓被用于工作在普通的公务岗位上的人,不包括那些如知事、副知事、市长、副市长、首席会计等特殊职位。那些涉及招收职工、报酬及地方公务员的工作条件的事务是参照《中央公务员条例》以及《地方公务员法》的有关条例决策的。近年来,地方公务员的数量呈现增加的趋势,这是由于居民的需要日益多样化,以及因为日本社会的老龄化导致当地居民对地方政府越来越强的依赖。

每年,日本内阁必须制订一个文件,估算出下一个财政年度地方政府的收入和支出总额。这个文件必须公布,并提交日本国会。通常这个文件被称作地方财政计划,它是各地方政府财政计划需要遵循的主要准则。这些地方财政的规模非常庞大,这是因为全国全部公共开支的约60%是由地方政府花出的。在1997财政年度,这些地方开支达到88兆日元(约7300亿美元)。

地方税是地方政府自行收取的税目,地方政府在其征税权利范围内征收地方税。在日本存在着县税以及由市、町、村征收的税。两种税都归为两类,一类为用于某些指定目的的特别目的税,一类是未规定使用目的的普通税。