

# 地方自治

不断增进公民意识，努力争取地方权力

## 中央政府与地方自治体之间的关系

日本的地方自治体制建立在两项主要原则的基础上。第一、地方有权建立自治机构，这些机构可以在一定程度上独立于中央政府之外。第二、尊崇“公民自治”的理念，根据这一理念，地方居民可以不同程度地参与和处理当地公共机构的各项活动和事务。日本的这种地方自治体系在第二次世界大战之前就已产生，主要由地方自治机构的概念发展而来。二战结束后，公民自治概念的内涵得到进一步丰富和发展。

《地方自治法》(Chiho Jichi Ho)中阐明了日本地方自治的基本原则，赋予地方自治原则以特殊的合法性，该合法性在《日本国宪法》第8章得以确认。《地方自治法》规定了地方公共机构的形式、组织框架及行政准则，同时还规定了这些地方机构与中央政府之间的关系。

日本的基层地方自治体，叫做市、町、村，还有东京都的特别区，地方政府分为都道府县。截至2019年，日本有792个市、743个镇、189个村，共计有1724个市镇村。加上东京都23个行政区，达到1747个市镇村。此外，还有47个县级单位，也就是1都(东京都)、1道(北海道)、2府(大阪府和京都府)，以及43个县。

总务省是中央政府机构，负责监督地方自治体的有关事务，这些事务主要由三个省局负责。地方行政局参与当地政府的在地化、市政整合、地方公务员制度、选举制度、市政规划、以及地方信息技术的推广使用等各项事务。地方财政局负责处理地方财政制度、地方财政计



东京都政府大楼

划、地方税收分配、地方公债、地方财政状况、以及地方公有企业等事务。地方税务局负责地方税收、市政税收、固定资产税收及其他方面的税收。

二战结束后，按照宪法和《地方自治法》的规定，日本地方自治体在与中央政府的关系中，无论在形式上还是在实际操作中，其自治权和独立地位均得到广泛的认同。虽然地方自治体被视为自治机构，但由于其资金和政策导向来自中央政府，因此，中央政府仍通过各种方式对其加以制约。

2000年4月，日本实施地方分权法修订本的一揽子计划，将很大一部分政府职能由中央

政府下放到地方自治体。同时还修改了《地方自治法》的一项重要内容，作为中央政府对地方自治体简政放权的一部分。为提高地方一级政府行政服务的水平和效率，以加强其合理运用所赋权力和处理各种问题（如人口老龄化和财政困境等）的能力，中央政府积极提倡将市、町、村整合为更大的行政区划单位。

2002年8月，政府实施居民基本情况互联网系统。这一系统与基本居住登记信息相链接，为地方自治体行政管理工作提供了依据。该系统的目标旨在增强行政效率，提高为国民服务的水准。2015年起，政府为防止偷税漏税，提供更为便捷的政府服务，开始采用个人编号制度。

## 地方自治体

《地方自治法》规定，“县”的行政长官称为知事(chiji)，而市、町、村的行政长官称为市长(町长、村长)。这些官员在对外活动中代表地方自治体，在当选的地方议会(讨论地方事务的论坛)中担负行政职位。知事和市长直接通过普选产生，每4年选举一次，对地方公民负责。

由地方选民选举产生的议员组成地方议会，其职能包括制定或废除地方法令、审核地方自治体财政预算、以及核准账目清算。地方议会还会自行或受中央政府有关部门委托检查地方自治体的工作。同样地，它们还要求地方自治体审计委员会对地方自治体的财务状况进行审计，并在重要地方官员(副知事、副市长等)的选用上拥有发言权。地方议会的工作主要由其常务委员会(jonin iinkai)负责执行。

地方议会作为议事和决策机构，与以知事和市长为核心的行政机关共同成为地方自治体最重要的组成部分。然而，有人却指出，这些地方议会的自治主动性和能动性似乎有些不足，因为其审议的大多数议案实际上最初都是由知事和市长的办公室起草和提交的。

地方自治体的长官由选民直接选举产生，这与国会议员通过投票选举内阁总理大臣的间接方式形成对比。作为协商与决策机构的地方议会与作为行政机构的地方自治体首脑一样，

均由地方市民通过选举产生，并且具有相似的地位。这种民主模式的建立意味着需要通过议会与地方自治体首脑之间的相互监督以实现合理的自治。

县一级或更低一级的地方公共机构聘用的人员称为地方公务员。这一称谓通常是指在普通公务岗位上的任职人员，不包括知事、副知事、市长、副市长、首席会计师等一些特殊的职位。地方公务员的招聘、薪资及工作条件等相关事宜参照与国家公务员条例类似的有关规定以及《地方公务员法》中的规定。

地方政府，主要为当地居民提供重要服务，包括警察、消防、健康、福利厚生等相关设施的运营。

## 大城市体系

为适应较大城市特殊行政管理的需求，《地方自治法》为这些城市制定了一系列特别规定，以便与普通市(町、村)的有关规定相区别。政府通过颁布政府法令等手段，将大城市分为若干类别，最大的城市为“政令指定城市”(seirei shitei toshi)，其人口不得少于50万(半数城市的人口超过100万)。截止到2017年10月，政令城市共有20个(作为首都，东京都单独归为一类)，它们是：札幌、仙台、埼玉、千叶、横滨、川崎、相模原、新潟、静冈、滨松、名古屋、京都、大阪、界、神户、冈山、广岛、北九州、福冈和熊本。

在这些城市中，有超过19项以上的公共事务(福利、卫生、城市规划等)的职权被转移到该城市的决策和行政机构中，而这些职权一般属于县及其知事的行政范围。除此之外，一些法律还授权将其他一部分属于县级的管理职能和权力转移到此类城市，这实际上是按“县”的同等级别对待这些城市。每座这样的城市都被划分成几个行政区以方便行使城市政务，每个按地理划分的区域均设行政区办公机构，聘用行政区长官及其他公务人员进行管理。

第二大指定类别为“中核市”(chukaku shi)，这类城市的人口不得少于20万。截至2019年4月共有58个中核市。其大部分职责与政令指定城市相同，所不同的是：这类城市是在“县”一级的水平上更有效地发挥其功能。

第三大指定类别是“特例市”(tokurei shi), 这类城市的人口不得少于20万。环境保护与城市规划等与县级政府相关的管理部门移交给与核心市职能权相似的“特例市”政府负责管理及处理相关事宜。然而, 该制度于2015年4月1日被废除, “特例市”被撤销后又被重新命名为“施行时特例市”, 随后还创建了让他们能够拥有行使以前“特例市”所行使的职能权机制。至2020年3月31日, “施行时特例市”均可获得“核心市”称号, 而无须达到核心市通常要求的“20万人口”的规定。截至2019年4月1日, 日本共有27个“施行时特例市”。

与“市”(shi)相比, 作为东京都的内部机构, 东京的23个行政区(ku)过去在行政和财政权力上均受到各种限制。然而, 2000年4月实行的改革, 按照类似于“市”的级别将东京的行政区定义为地方公共机构。

## 地方公共财政

每年, 日本内阁必须编制一份文件, 估算下一个财政年度地方自治体的收入和支出总额。这份文件必须公之于众, 并提交给国会。这份文件通常被称作“地方财政计划”, 它是地方自治体财政运作的主要准则。地方财政支出规模于1999财年达到顶峰101.6万亿日元, 其后逐年下降。然而2009财年的财政低至96.1万亿日元, 年同比增长率为7.2%, 几乎达到了最低点, 2015财年的状况有所复苏, 达到了98.4万亿日元。全国财政支出中约有58%由地方自治体支配使用。

地方税(chihozei)是地方自治体在其征税权限范围内征收的税款, 是地方自治体一种自主税收。日本有两种地方税: 县税以及由市、町、村征收的税。两种税均可分为具有某些指定用途的专项税和未特别指定用途的普通税。1997年, 政府建立了地方消费税制度, 作为增加地方自治体资金来源的一种手段以提高地方自治能力。

通过2004年度至2006年度实施的“三位



一体改革”, 地方税逐渐增加。占2017年度地方财政收入总额的45.1%。不足的部分由地方交付税、地方转让税(chiho kofuzei, chihohoyozei 21.7%)、国库支出金(kokkoshishutsukin 15.6%)和地方债(chihosai 10.6%)补充。

地方交付税是中央自治体对地方财政部门进行调节的一种手段, 目的是要在全国范围内保持一定的行政均衡。划拨这部分资金作为地方自治体一般性收入, 可由地方自治体酌情使用。

特别是“三位一体改革”, 大幅度地抑制了地方交付税总额(减收大约5万1000亿日元), 同时, 实施了把所得税(国税)转到个人所得税(地方税)的税源转移(大约3万亿日元), 以及国库补助负担金改革(大约4万7000亿日元)。此外, 地方自治体曾一直承担国家直辖公共事业的一部分费用, 因此, 长年来地方上要求减少这笔费用的承担额, 对于这一问题, 改革也采取了国家和地方责任分担明确化措施。结果, 2011年的直辖事业负担金为约6415亿日元。



**港区政府**  
2000年4月, 东京都23区变更为与市同级的行政区。

## 逐渐增强的公民意识

日本地方自治政府拥有中央一级政府所没有的直接民主制。例如，在某一地区，如果得到2%的登记选民的签名，当地居民就可以要求地方自治体首脑设立、更改或废除某项法令。或者，在得到同样比例的签名后，当地居民便可要求地方审计委员会对当地自治体机构或当地民选首脑的工作进行审计。原则上，若得到三分之一或更多的选民签名，则可请求地方选举行政委员会解散当地的议会或解除当地民选首脑或地方官员的职务。除这类直接请愿外，宪法第95条还保证当地居民有权直接对那些仅适用于某一地方自治体的特别法律进行直接表决。

随着政治环境的变化以及地方政治意识的增强，越来越多的地方自治体正在着手制定投票法令，允许居民对当地重大事件投票表示赞成或反对。这一趋势并非基于《地方自治法》，而是基于宪法赋予地方自治体颁布地方法令的权力。目前，地方自治体已按这种方式就有关问题制定了一些地方法令，如兴建核电站、填海造地计划、继续保留美军基地以及兴建废物处理设施等。

针对居民对地方自治体的不满，聘请当地自治体调查员负责对地方行政的各个方面展开调查，这项制度于1990年首次在神奈川县的川崎市建立。调查员拥有调查和解决投诉的必要权力。如果认定居民的不满源于体制或行政管理的缺陷，调查员将把自己的观点公之于众，并建议当地行政首脑纠正这些问题。