

## 日本的 地方自治概要

### 地方自治在法律上的定位

日本的地方自治<sup>※1</sup>以日本国宪法为依据。1946年颁布的日本国宪法中设立了《地方自治》章节，使地方自治的基本得到保障，地方自治制度在宪法上得以确认。日本国宪法的第八章题为“地方自治”，共有四条规定。首先，

- 强调要尊重地方自治并阐述了地方自治的基本原则；
- 规定地方公共团体<sup>※2</sup>首长及议会议员应通过直接公开选举产生；
- 明确规定地方公共团体在广泛的行政事务方面拥有广泛的权限，并在法律范围内赋予其自治立法权；
- 对制定只适用于某地方公共团体的特别法加以制约。

根据这一宪法规定，日本制定了很多有关地方自治的法律，其中成为地方自治组织及其运行之法律核心的就是《地方自治法》。

《地方自治法》对构成地方公共团体核心部分的居民、

议会、行政机构等作了相关规定，同时，对地方公共团体的地位例如中央政府与地方公共团体的关系以及各地方公共团体的相互关系等、地方公共团体的运行例如财务等重要事项均作了规定。

日本的地方自治在以宪法为主的国家法律体系中得到明确承认。

※1 地方自治：不隶属于中央政府的团体根据地方居民的意志在其责权范围内行使管理地方行政的职权。

※2 地方公共团体：日本地方政府在法律上被称为“地方公共团体”，通常称作“地方自治体”，或简称为“自治体”。



日本国宪法（摘抄）

#### 第八章 地方自治

第九十二条 关于地方公共团体的组织及运营事项，根据地方自治的宗旨，依据法律来作出规定。

第九十三条 地方公共团体根据法律规定设置议会为其议事机关。

地方公共团体的首长、议会议员以及法律规定的其他官员，由该地方公共团体的居民直接选举产生。

第九十四条 地方公共团体有管理财产、处理事务以及执行行政的权力和职能，可以在法律范围内制定条例。

第九十五条 仅适用于某一地方公共团体的特别法，依据法律规定，非经该地方公共团体居民投票获得半数以上同意，国会不得制定。

## 设置地方公共团体的依据

《地方自治法》规定：“基本的地方公共团体为都道府县以及市町村”。

在日本的明治时代中期，政府作为一项近代化政策引进地方自治制度，为日本后来的有体系的地方自治制度奠定了基础。当时，都道府县知事是由中央政府任命的，用现在的眼光来看，地方在很大程度上受中央政府的统制，尚属一种不完善的制度结构，但是，地方自治的不少具体制度却一直沿用至今。

从那个时代划分都道府县以及市町村以来，经过第二次世界大战后的自治权强化过程，获得了长足的发展。

## 地方公共团体的层级

地方行政机构的层级设立，取决于不同国家的不同地理条件、人口规模、地方行政事务内容、中央集权程度等要素。

日本的地方自治制度有两个层级，即作为广域地方自治单位的都道府县和作为基础地方自治单位的市町村。

此外，还制定了政令指定都市、中核市及特例市制度，规定具有一定规模的城市一般可以处理属于都道府县的事务。

## 地方公共团体的规模及数量

虽然统称为都道府县或市町村，但实际上，同一层级的地方公共团体在人口、面积上都是千差万别的。

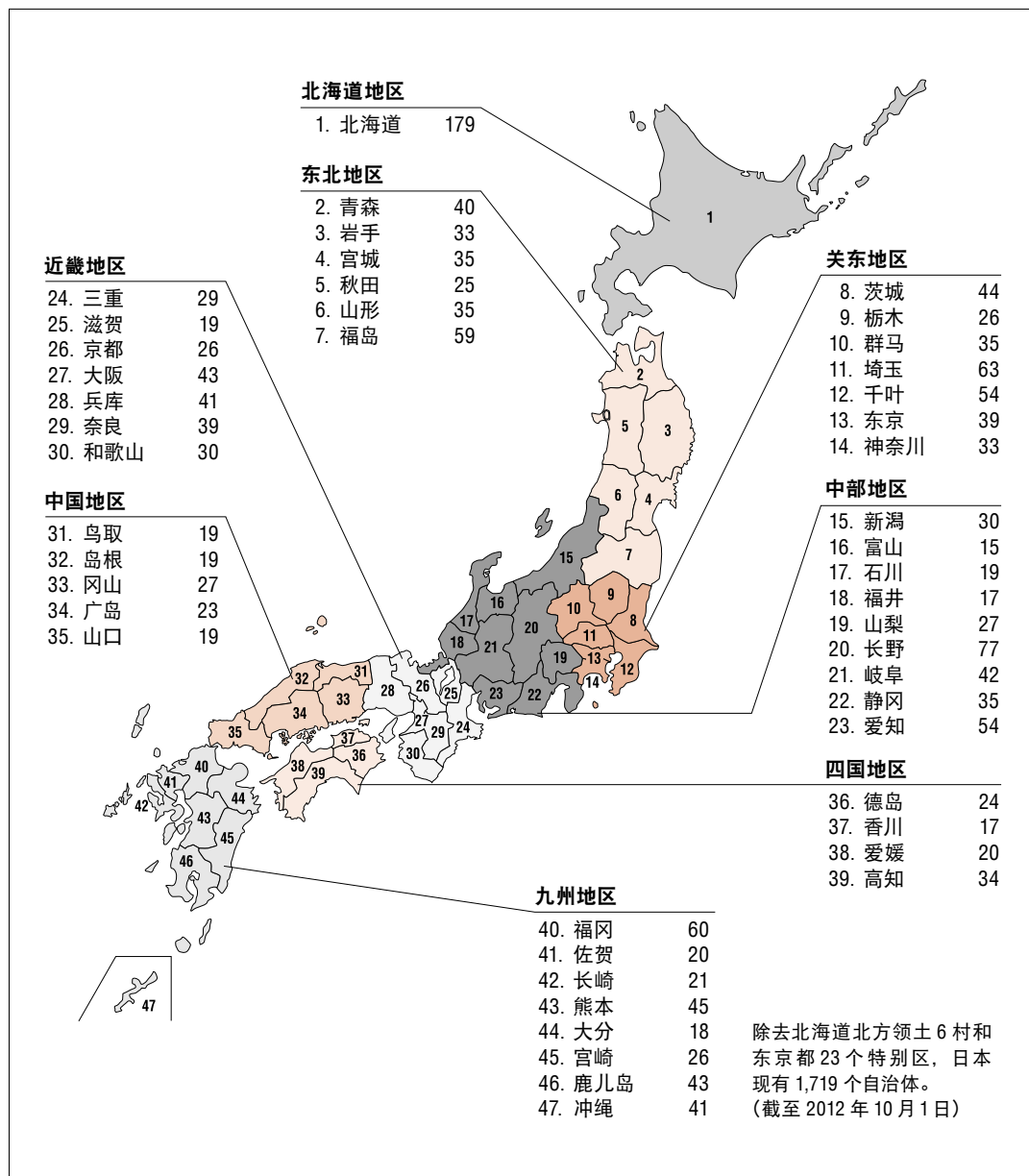
从都道府县层级来看，东京都人口超过 1300 万，而鸟取县人口仅 58 万多；北海道面积超过 8 万平方公里，而

香川县面积还不到 2000 平方公里，规模不同的地方公共团体共有 47 个。市町村层级更是多种多样，有人口约 370 万的横滨市，也有人口约 170 人的东京都青岛村，岐阜县高山市面积约达 2178 平方公里，而富山县舟桥村仅约 3.47 平

方公里，这些都是被称为市町村的

地方公共团体。现在，日本有 47 个都道府县，这一点自明治时代中期引入近代自治制度以来一直没有变化。但是市町村数在第二次世界大战之后逐渐减少。

## 都道府县政府所在地及各都道府县内的地方公共团体数



(资料来源:《2012 年度版全国市町村要览》(总务省自治行政局市町村体制整備课编著))

近年，为了建立地方分权的稳固载体，日本积极推进市町村合并（称作“平成大合并”）。日本的市町村数，在1999年4月1日共有3229个，到2012年10月末则锐减至1719个。而明治以后，市町村合并共经历了两次高峰，

一次是市町村制实施后的“明治大合并”，将7万个市町村减少至1万5千个左右；另一次是战后昭和30年代的“昭和大合并”通过这次合并，原有的1万个市町村减少了三分之一。

## 地方公共团体的人口与面积

### 人口

| 人口      | 都道府县 | 人口      | 市   | 特别区 | 人口     | 町、村 |
|---------|------|---------|-----|-----|--------|-----|
| 1000万以上 | 1    | 100万以上  | 11  |     | 5万以上   | 6   |
| 500万以上  | 8    | 5000万以上 | 17  | 7   | 4万以上   | 17  |
| 300万以上  | 1    | 3000万以上 | 43  | 5   | 3万以上   | 49  |
| 200万以上  | 10   | 2000万以上 | 39  | 4   | 2万以上   | 105 |
| 100万以上  | 19   | 1000万以上 | 157 | 6   | 1万以上   | 283 |
| 100万以下  | 8    | 5万以上    | 266 |     | 0.5万以上 | 244 |
|         |      | 3万以上    | 178 | 1   | 0.1万以上 | 211 |
|         |      | 3万以下    | 75  |     | 0.1万以下 | 26  |
| 总计      | 47   | 总计      | 786 | 23  | 总计     | 941 |

### 面积

| 人口                     | 都道府县 | 人口                     | 市   | 特别区 | 人口                     | 町、村 |
|------------------------|------|------------------------|-----|-----|------------------------|-----|
| 1万km <sup>2</sup> 以上   | 7    | 1000km <sup>2</sup> 以上 | 21  |     | 1000km <sup>2</sup> 以上 | 8   |
| 0.5万km <sup>2</sup> 以上 | 21   | 500km <sup>2</sup> 以上  | 120 |     | 500km <sup>2</sup> 以上  | 57  |
| 0.3万km <sup>2</sup> 以上 | 13   | 300km <sup>2</sup> 以上  | 106 |     | 300km <sup>2</sup> 以上  | 85  |
| 0.2万km <sup>2</sup> 以上 | 4    | 200km <sup>2</sup> 以上  | 116 |     | 200km <sup>2</sup> 以上  | 114 |
| 0.1万km <sup>2</sup> 以上 | 2    | 100km <sup>2</sup> 以上  | 162 |     | 100km <sup>2</sup> 以上  | 188 |
| 0.1万km <sup>2</sup> 以下 |      | 50km <sup>2</sup> 以上   | 119 | 3   | 50km <sup>2</sup> 以上   | 188 |
|                        |      | 25km <sup>2</sup> 以上   | 71  | 6   | 25km <sup>2</sup> 以上   | 148 |
|                        |      | 25km <sup>2</sup> 以下   | 71  | 14  | 25km <sup>2</sup> 以下   | 153 |
| 总计                     | 47   | 总计                     | 786 | 23  | 总计                     | 941 |

(资料来源：根据2010年国情调查的人口等基本总计(总务省统计局)编制)

## 各都道府县的面积及人口

|     | 人口<br>(人)   | 面积<br>(km <sup>2</sup> ) | 人口密度<br>(人/km <sup>2</sup> ) |
|-----|-------------|--------------------------|------------------------------|
| 北海道 | 5,506,419   | 83,456.87                | 70.2                         |
| 青森  | 1,373,339   | 9,644.54                 | 142.4                        |
| 岩手  | 1,330,147   | 15,278.89                | 87.1                         |
| 宫城  | 2,348,165   | 7,285.76                 | 322.3                        |
| 秋田  | 1,085,997   | 11,636.25                | 93.3                         |
| 山形  | 1,168,924   | 9,323.46                 | 125.4                        |
| 福岛  | 2,029,064   | 13,782.76                | 147.2                        |
| 茨城  | 2,969,770   | 6,095.72                 | 487.2                        |
| 栃木  | 2,007,683   | 6,408.28                 | 313.3                        |
| 群马  | 2,008,068   | 6,362.33                 | 315.6                        |
| 埼玉  | 7,194,556   | 3,798.13                 | 1,894.2                      |
| 千叶  | 6,216,289   | 5,156.70                 | 1,205.5                      |
| 东京  | 13,159,388  | 2,187.50                 | 6,015.7                      |
| 神奈川 | 9,048,331   | 2,415.86                 | 3,745.4                      |
| 新潟  | 2,374,450   | 12,583.81                | 188.7                        |
| 富山  | 1,093,247   | 4,247.61                 | 257.4                        |
| 石川  | 1,169,788   | 4,185.66                 | 279.5                        |
| 福井  | 806,314     | 4,189.83                 | 192.4                        |
| 山梨  | 863,075     | 4,465.37                 | 193.3                        |
| 长野  | 2,152,449   | 13,562.23                | 158.7                        |
| 岐阜  | 2,080,773   | 10,621.17                | 195.9                        |
| 静岡  | 3,765,007   | 7,780.42                 | 483.9                        |
| 爱知  | 7,410,719   | 5,165.04                 | 1,434.8                      |
| 三重  | 1,854,724   | 5,777.27                 | 321.0                        |
| 滋贺  | 1,410,777   | 4,017.36                 | 351.2                        |
| 京都  | 2,636,092   | 4,613.21                 | 571.4                        |
| 大阪  | 8,865,245   | 1,898.47                 | 4,669.7                      |
| 兵库  | 5,588,133   | 8,396.13                 | 665.6                        |
| 奈良  | 1,400,728   | 3,691.09                 | 379.5                        |
| 和歌山 | 1,002,198   | 4,726.29                 | 212.0                        |
| 鸟取  | 588,667     | 3,507.28                 | 167.8                        |
| 岛根  | 717,397     | 6,707.95                 | 107.0                        |
| 冈山  | 1,945,276   | 7,113.21                 | 273.5                        |
| 广岛  | 2,860,750   | 8,479.58                 | 337.4                        |
| 山口  | 1,451,338   | 6,113.95                 | 237.4                        |
| 德岛  | 785,491     | 4,146.67                 | 189.4                        |
| 香川  | 995,842     | 1,876.53                 | 530.7                        |
| 爱媛  | 1,431,493   | 5,678.18                 | 252.1                        |
| 高知  | 764,456     | 7,105.16                 | 107.6                        |
| 福冈  | 5,071,968   | 4,977.24                 | 1,019.0                      |
| 佐贺  | 849,788     | 2,439.65                 | 348.3                        |
| 长崎  | 1,426,779   | 4,105.33                 | 347.5                        |
| 熊本  | 1,817,426   | 7,404.73                 | 245.4                        |
| 大分  | 1,196,529   | 6,339.71                 | 188.7                        |
| 宫崎  | 1,135,233   | 7,735.99                 | 146.7                        |
| 鹿儿岛 | 1,706,242   | 9,188.78                 | 185.7                        |
| 冲绳  | 1,392,818   | 2,276.15                 | 611.9                        |
| 总计  | 128,057,352 | 377,950.10               | 343.4                        |

(截至2010年10月1日)

(资料来源：2010年国情调查的人口等基本总计(总务省统计局))

## 地方公共团体的职能范围及财政结构

无论是都道府县，还是市町村，根据法律原则上一直被赋予各自职能范围内的全面权限，以便根据当地实情发挥应有的职责为地区民众谋福利。

也就是说，日本地方公共团体的职能范围非常广，除了中央政府的外交、安全保障、审判及检察等之外，囊括了几乎所有国内的国内事务。

地方公共团体的财政支出非常大，地方公共团体的整体财政规模相当于中央政府的财政规模。从税收来看，中央政府与所有地方公共团体

的税源分配比例为三比二，但是，因为中央政府有大规模的财政转移到地方公共团体，即地方交付税<sup>※3</sup>、地方让与税<sup>※4</sup>、国库支出金<sup>※5</sup>等，所以，在实际支出上，中央政府与整个地方公共团体的财政支出比例约为二比三。

地方自治法对都道府县与市町村的职权范围作了以下规定：都道府县作为统管市町村的广域地方公共团体负责处理广域（跨地区）事务、与市町村相关的联络协调事务及在规模和性质上超出一般市町村处理范围的事务。市町村

负责都道府县管辖事务以外的其他事务。

但是，事实上，中央政府、都道府县及市町村之间的职权范围并不是按照各自划分领域由各层级的政府独立完成的，各个层级的政府对同一领域的事务行使其相应的职权。

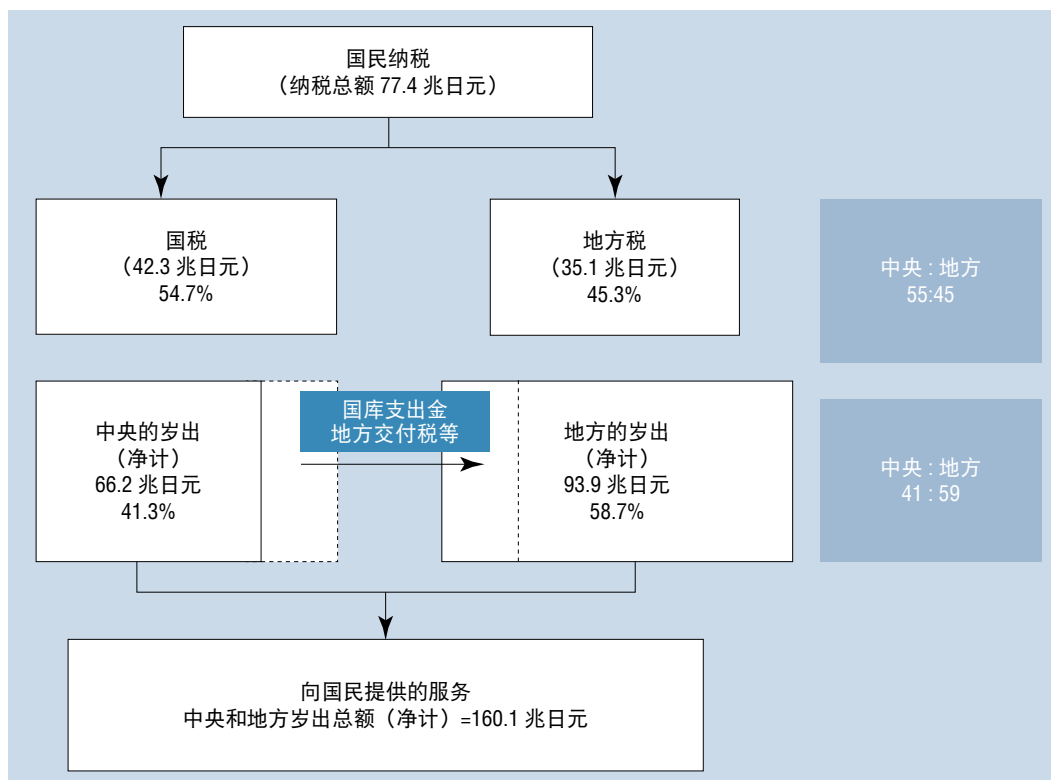
此外，近年为了推动实现地方自立的结构改革，日本对国库辅助负担金、包括税源转让在内的税源分配，以及地方交付税这三者进行一体性改革，即推行所谓的“三位一体改革”。

※3 地方交付税：为了调整地方公共团体间的财源不均衡，让不同地区的居民均能享受同一标准的行政服务，由中央政府提供的地方固有的财源。地方交付税的用途可由地方公共团体决定。

※4 地方让与税：为了方便税收，先由中央政府统一征收后，再按一定的标准全部或部分返还给地方公共团体。

※5 国库支出金：中央政府根据特定目的拨给地方公共团体的专项补助金。国库支出金按拨款性质不同分为国库负担金、国库委托金、国库补助金三类。

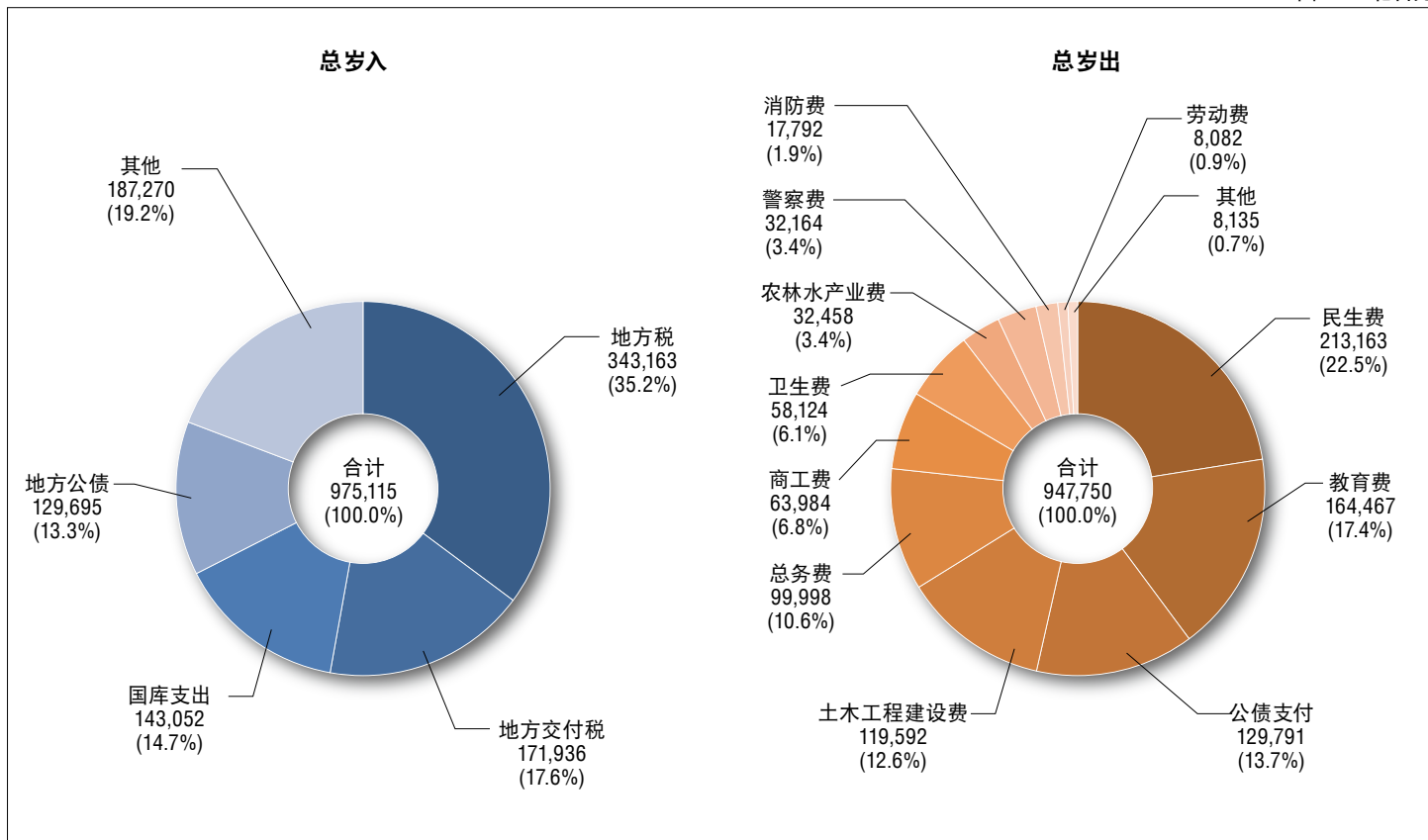
### 国家和地方公共团体间的财政结构（2010年度）



(资料来源：总务省主页 (<http://www.soumu.go.jp/>))

## 地方公共团体的财政结构（2010年度）

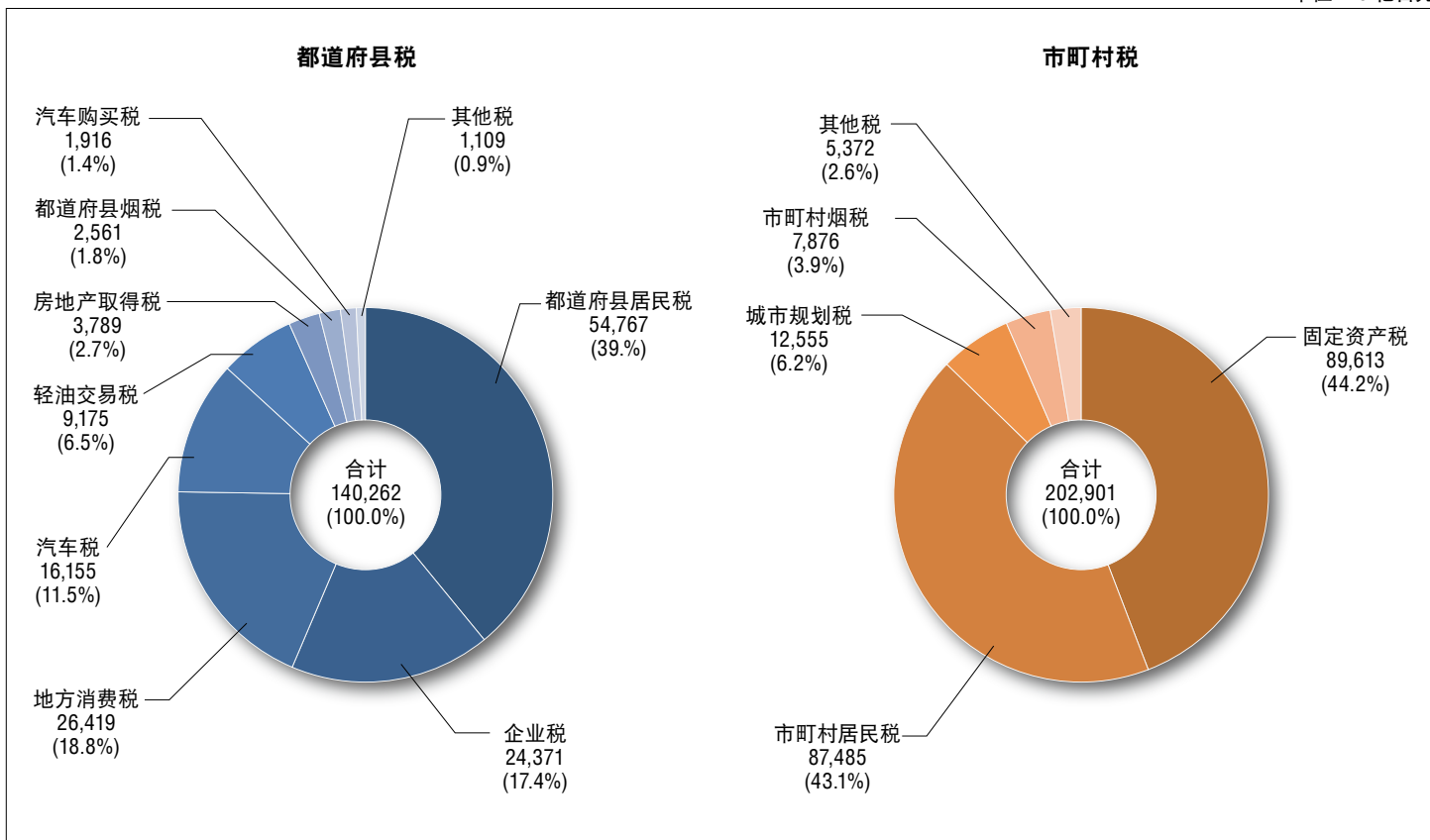
单位：10 亿日元



(资料来源：地方财政状况 2012 年 3 月 (总务省))

## 地方税收结构（2010年度）

单位：10 亿日元



(资料来源：地方财政状况 2012 年 3 月 (总务省))

## 各都道府县的岁入及岁出

| 各都道府县 | 岁入         | 岁出         |
|-------|------------|------------|
| 北海道   | 2,570,659  | 2,564,328  |
| 青森    | 743,010    | 727,316    |
| 岩手    | 731,181    | 688,285    |
| 宫城    | 856,381    | 817,486    |
| 秋田    | 659,031    | 648,925    |
| 山形    | 591,484    | 580,464    |
| 福岛    | 858,468    | 826,406    |
| 茨城    | 1,067,310  | 1,057,229  |
| 栃木    | 797,408    | 774,338    |
| 群马    | 814,043    | 800,398    |
| 埼玉    | 1,659,517  | 1,647,799  |
| 千叶    | 1,611,004  | 1,590,676  |
| 东京    | 6,170,701  | 6,012,273  |
| 神奈川   | 1,879,312  | 1,863,346  |
| 新潟    | 1,103,793  | 1,076,338  |
| 富山    | 575,387    | 552,819    |
| 石川    | 543,309    | 532,413    |
| 福井    | 504,267    | 495,635    |
| 山梨    | 499,459    | 472,744    |
| 长野    | 883,612    | 866,315    |
| 岐阜    | 768,838    | 749,962    |
| 静冈    | 1,141,769  | 1,123,935  |
| 爱知    | 2,166,393  | 2,149,964  |
| 三重    | 698,747    | 674,922    |
| 滋贺    | 519,174    | 512,253    |
| 京都    | 893,582    | 886,713    |
| 大阪    | 3,681,931  | 3,641,845  |
| 兵库    | 2,235,045  | 2,221,660  |
| 奈良    | 480,976    | 469,086    |
| 和歌山   | 550,916    | 539,469    |
| 鸟取    | 371,512    | 355,848    |
| 岛根    | 566,854    | 547,088    |
| 冈山    | 728,511    | 716,989    |
| 广岛    | 961,534    | 945,113    |
| 山口    | 707,878    | 693,920    |
| 德岛    | 494,704    | 465,808    |
| 香川    | 440,456    | 426,767    |
| 爱媛    | 630,190    | 618,357    |
| 高知    | 451,258    | 431,835    |
| 福冈    | 1,610,614  | 1,584,229  |
| 佐贺    | 470,394    | 451,023    |
| 长崎    | 717,187    | 693,582    |
| 熊本    | 835,842    | 808,369    |
| 大分    | 592,458    | 578,032    |
| 宫崎    | 762,288    | 748,330    |
| 鹿儿岛   | 820,406    | 796,744    |
| 冲绳    | 647,317    | 632,157    |
| 总计    | 50,066,112 | 49,059,536 |

(单位: 百万日元)

(资料来源: 2010 年度地方财政统计年报(总务省))

## 地方公共团体的机构

地方公共团体的机构大致可分为两种。

一是“立法机构”，制定地方公共团体的预算条例，决定该地方公共团体的行政意志。都道府县或市町村的议会即属此类机构。

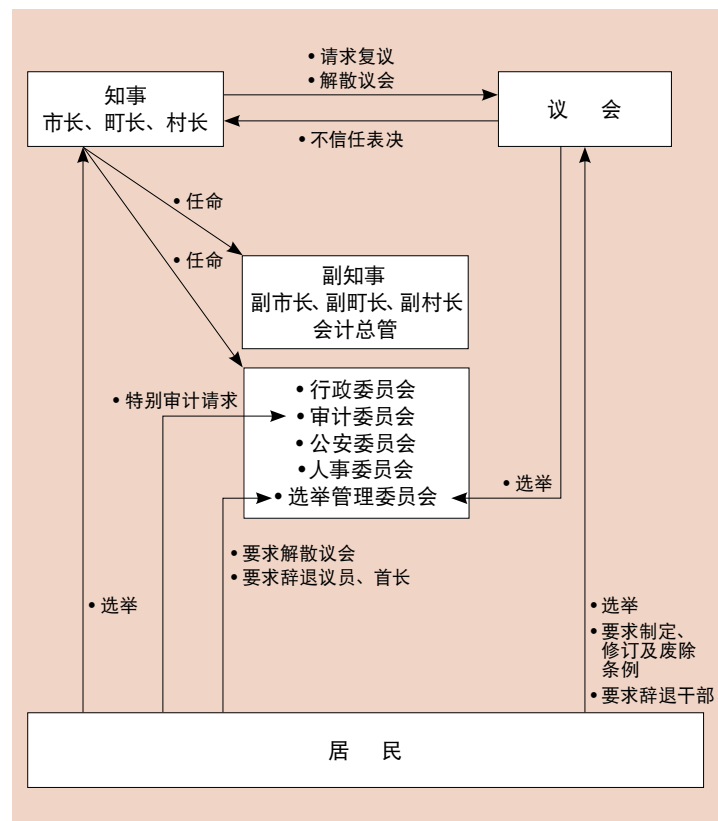
另一是“行政机构”，实际执行立法机构所决定的政策。都道府县知事及市长、町长、村长，还有其他各种行政委员会即属此类机构。

日本的地方自治制度采用“首长制(总统制)”。地方公

共团体的首长和议会议员由居民直接选举产生，两者既相互独立又相互制约，通过行使各自的职权来实行民主的地方行政。

另外，为了防止地方行政首长权力过于集中，作为地方公共团体的行政机构，还设置了合议制行政委员会，具有独立于行政首长的地位和权限。例如教育委员会、公安委员会、选举管理委员会都属于行政委员会，这些行政委员会在各自领域中行使行政职权。

## 地方公共团体的组织



## 地方公共团体的首长

地方公共团体的行政机构代表是地方公共团体的首长（都道府县知事及市长、町长、村长）。

地方公共团体的首长，作为该地方公共团体的代表，由居民直接选举产生，任期4年。地方公共团体的首长不能兼任国会议员、地方公共

团体的议会议员及正式职员，此外，还禁止兼任与该地方公共团体有业务承包关系的有关工作。

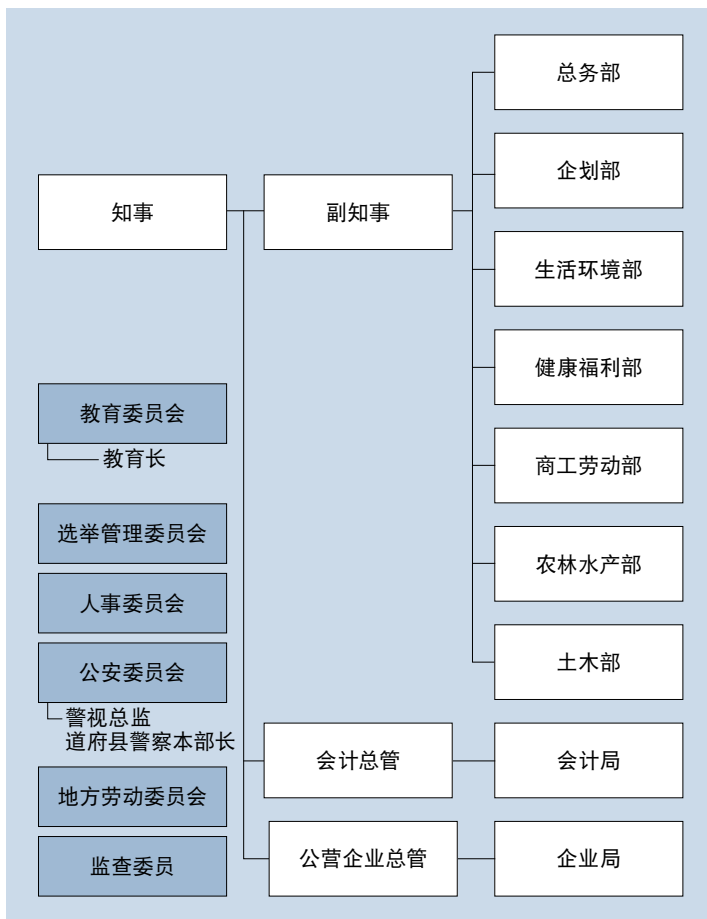
地方公共团体的首长综合统一管理地方公共团体的全盘事务，对外全权代表该地方公共团体。因此，地方公共团体的首长总括各种行政委员会

及其他行政机构。

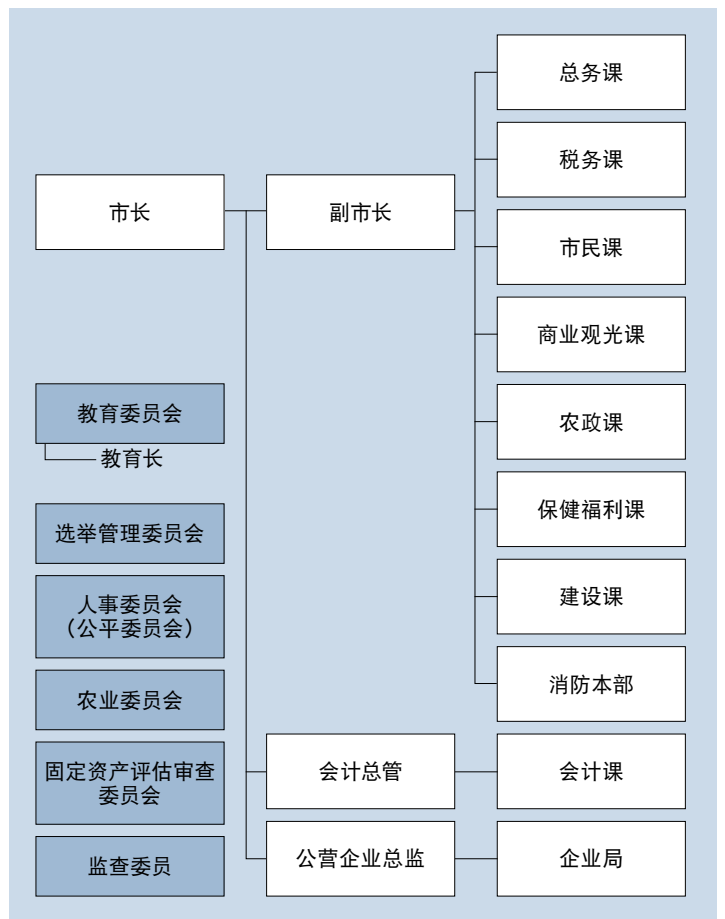
首长拥有的重要权限包括制定规则权、编制预算权、提出议案权、教育委员会等行政委员会委员、副知事、副市长、副町长、副村长及其他地方公共团体职员的任命权。除了这些权限外，首长还执行除地方公共团体议会及行政委

员会工作之外的其他所有地方事务。但是，这些涉及范围广大的事务并非完全由首长自己来执行。在首长下面还设有副知事（在市町村为副市长、副町长、副村长）、会计总管，及若干个部、课、系等辅助机构来负责实际事务，各部门按照规定履行职责。

## 代表性的都道府县组织机构



## 代表性的市町村组织机构



## 地方公共团体的议会

地方公共团体的议会是居民普选产生的议员组成的合议制机构，是决定地方公共团体意志的机构。

参选议员的必备条件：  
(a) 日本国民 (b) 年龄在 25 岁以上 (c) 具有参加该地方公共团体议会议员选举的权力等。

议员的任期为 4 年。  
关于地方公共团体议会的议员定额，在不超出相应上限的范围内由地方公共团体

通过各自的条例作出相关规定。