



居民自治的生理与病理 ——日本地方政府与居民的关系浅析

中国社会科学院日本研究所 韩铁英

前言

提起“居民自治”，也许有人会想到我国农村的村民自治或城市居民的群众性自治组织——居民委员会。其实，这里所说的居民自治，与我国的村民自治或居民自治虽有近似之处，却有重要区别。日本的所谓“居民自治”，是地方自治制度的两个构成要素之一，具有其特定的含义和运作机制。本文拟借用生理和病理这两个医学用语，将日本居民自治的理念和制度运行机制即“生理”做一归纳探讨，对其在实践中产生的扭曲现象的原因即“病理”进行一些剖析，并就其发展前景略谈一点看法。

一、居民自治的理念

若要弄清“居民自治”的理念，首先要搞清“自治”一词的含义。在日本学者所阐释的民主政治理论中，一般认为自治的原点在于统治者与被统治者的“自同性”[1]，即统治者与被统治者是同一的。日本良书普及会出版的《新版地方自治词典》将其定义为：“在不受外界制约的情况下，按照自己的意志亲手处理与自己有关的事情，即意味着独立性和自律性。”通俗一点说，就是“自己管理自己”。在这个意义上，可以说它的含义与主张由人民进行统治的“民主”是相同的。只是“自治”中强调“亲手”“亲自”或“直接”的色彩更浓厚一些。至于“居民”，日语原为“住民”，日本《地方自治法》将其界定为：“在市町村区域内拥有住所者，可视为市町村和包括该市町村在内的都道府县的居民。”众所周知，日本的都道府县相当于我国的省一级。日本在省这一级也实行“居民自治”，这是值得我们注意的。

那么，究竟什么是“居民自治”呢？日本行政出版社编撰出版的《现代行政全集·地方自治卷》则将其界定为：“一个地区的行政由该地区的居民基于自己的意志和责任来处理。”前述《新版地方自治词典》的定义则是：“一定区域的行政，不是由国家机关，而是由该区域的居民或其代表基于自己的创意和责任来运作。”二者的含义基本相同，即都强调由当地居民自己处理本地事务，但后者比前者多了“其代表”3字，这实际上体现了重视间接民主制即居民通过自己选出的代表来实现自己的愿望的思想。但笔者查阅过的十几种日本出版的工具书、学术著作给“居民自治”下的定义却几乎都接近于前者，而没有像后者那样使用“或其代表”之类的字眼。这表明，这些下定义者几乎都不愿意承认居民自治的间接民主意义，甚至可以说他们大多在强调居民自治的直接民主意义。可以说，在理念上承认并在一定程度上强调居民自治乃至地方自治中的直接民主意义者已在日本学术界居主流地位。然而，在日本现行制度框架中，间接民主制仍占主导地位，对此后面还要论及。

在本文开头曾提到居民自治是地方自治的两个构成要素之一。那么，居民自治在其中占有什么地位呢？

居民自治所要解决的问题是地方政府基于何种原理组织、运作，简言之就是居民如何参与地方政治，亦即地方政府与其居民的关系问题。而作为地方自治另一构成要素的“团体自治”所要解决的则是中央政府与地方政府以及上级地方政府与下级地方政府的关系即“政府间关系”问题。关于居民自治与团体自治之间的关系，日本学者多认为团体自治是实行居民自治的手段或前提条件，因为如果地方政府在与上级政府划分权力时只得到很小的权限，那么即使居民在地方自治体中参政的程度再高，其内涵和外延也是极其有限的。而居民自治则是地方自治的基础和本质要素。只有实行了居民自治的地方才能被承认实行了地方自治。中央地方关系等政府间关系问题自古以来一直存在，却无人说地方自治早已存在，这是因为那时没有现代意义上的居民自治存在。在西方政治学理论中，地方自治作为自由民主主义制度的一个环节或组成部分，它的出现只是近代民族国家诞生以后的事情。而它的性质则主要是由居民自治这个要素所决定的。或者说，居民自治才是地方自治的本质属性。日本学者一般都把居民自治特别是居民是否直接选举地方政府官员（主要是首长和议员）作为判断一个国家或某国一个时期是否已实行地方自治的主要标准之一，就是基于这一逻辑。在这一逻辑之下，一国的执政党只要承认地方自治，就要准备接受由在野党或反对党掌握地方政权的现实。同时，也要准备接受由反对党取代自己在全国执政的现实。正是在这个意义上，地方自治才被界定为“自由民主主义制度的一个环节”。有些国人把“地方自治”与“中央地方关系”或“地方分权”混为一谈，这是应当加以澄清的。

二、制度框架与实践中的扭曲

一般认为，日本的居民自治即地方自治是从1890年开始发端的。因为从那一年开始，日本实行了市制、町村制、隔一年后又实行了府县制，并且在各级地方政府设立了议会，其议员即由“公民”选举产生。然而，直到1924年为止，拥有选举权和被选举权者却只是限于少数能够交纳相当多数额税款的男性“公民”而不是一般居民。例如，1890年时的法律规定缴纳15日元税金者才能享有选举权，结果有选举权者仅占人口总数的1.13%。1900年纳税标准改为10日元，同一比率1902年升至2.18%。1925年取消纳税标准后，广大妇女仍无选举权，同一比率到1928年仅上升到19.98%。[2]那时，有选举权的“公民”能够选举的也只是议会议员，都道府县和市等地方政府的首长则由中央政府任命，町村首长由议会议员选举产生，但也须经都道府县知事认可。直到二战结束后的1947年，在大规模的战后民主改革中，包括妇女在内的成年国民才获得了选举权，同时制定了直接请求等制度，从而基本上形成了现行居民自治制度。正是在这个意义上，人们多认为日本的地方自治制度是从战后的1947年才真正建立起来的。

按照上述居民自治的理念，一定区域的居民共同组成自治体，每个居民都是该自治体的成员，大家共同负责处理或管理与该自治体有关的事务。但本地区的事务都由各个居民亲自来处理，这在实践中是不可能做到的。从日本现行制度来看，居民自治制度是由居民选举议会议员和行政首长、直接请求、请愿、居民诉讼、居民参与和信息公开等方式组成的。下面就对这六种方式分别加以考察。

(一) 选举

尽管许多学者认为直接民主主义才是“地方自治”的原点，但到目前为止，参加地方政府首长和地方议会议员选举仍是实现居民自治的主要手段。在现行地方自治制度下，都道府县和市町村的行政首长和议会议员均由居民直接选举产生。每个成年国民（20岁以上，在本地拥有固定住所并居住三个月以上，被判刑者、禁治产者等除外）都有参加选举的权利。年满25岁以上的选民可拥有各级地方议员和市町村首长的被选举权，30岁以上的选民拥有都道府县知事的被选举权。不过，参加竞选者多要缴纳一定数额的“押金”（日语叫供托金），如：竞选知事要交200万日元，竞选政令指定市市长120万日元，一般市长50万日元，町村长24万日元，都道府县议员40万日元，市议员20万日元，等等。如果竞选者在选举中得票率未达到一定比率，其缴纳的押金就要被没收。这一规定对普通居民参加竞选有一定抑制作用。但仅就选举权来看，除了参选年龄限制略高（许多国家是18岁）、无日本国籍者不能参选等问题外，日本的地方选举的普遍性与老牌资本主义国家相比并不逊色。若与战前日本相比，更可以说是日本政治制度的一大历史进步。

然而，在这种普选已实施50余年后的今天，人们却不得不面对一种令人十分难以理解的场面：许多选民似乎已经忘记了他们的先人因无钱纳税或因生了个女儿而被剥夺了选举权的屈辱，对行使自己的神圣的自治民主权利并不十分热心，地方选举投票率呈连年下降之势。例如，在1991年4月至1994年7月举行的504次都道府县知事、市长、东京都特别区区长选举（含1次地方统一选举）中，有122次未进行投票就确定了当选者。在进行了投票的382次选举中，有148次选举的投票率创了历史最低记录。其中，1993年10月进行的神户市市长选举的投票率为最低，仅有20.43%，水户市、千叶市、川崎市、一宫市、奈良市、明石市的市长选举的投票率也都没有超过30%。[3]在1991年举行的统一地方选举中，未经投票就当选的县议员竟占当选者的21.8%。[4]

这一现象的产生，有其复杂的原因，如在国政选举中也很常见的金权政治现象等等，但主要原因可以说与地方政治过程中的“黑箱操作”有密切的关系。在地方特别是基层地方议员选举中，候选人至今仍有许多是由以传统的地缘、血缘关系为基础的町内会等居民组织“推荐”产生的。所谓“推荐”，实际上是由少数豪绅一类的实力人物在密室里决定的，普通居民很难参与或与之对抗。一般说来，一个居民组织所掌握的选票大体能够使一名候选人当选，因此，竞选者只要获得了某一居民组织的推荐，其当选议员就已十拿九稳。这就导致产生了两种消极现象：一是未能获得推荐的新人很难参加竞争，因而基层地方议员选举的竞争率一般都很低。例如，在战后举行的前5次统一地方选举中，全国町村议员的竞争率平均都只有1.3倍，即1.3:1；[5]二是使居民对参加这种事先已知道结果的选举不感兴趣，因而使投票率下降。

在都道府县和大城市，也同样存在着“黑箱操作”。日本的各个政党为了使本党拥有更多地方议员或通过支持某位首长而占执政党地位，几乎都在地方选举中搞“合作”，甚至出现了在国会尖锐对立的两个政党也在地方选举合作的怪现象。这就是所谓“互相搭车选举”。近年来，日本各政党之间在政策主张上的差距越来越小，这种怪现象也就随之增加。经过政党进行这种“黑箱操作”之后，选举结果事先就很明朗，居民们自然不愿意作为陪衬去投票。

(二) 直接请求制度

这是日本二战后由美国引进的一种直接民主制度。日本《地方自治法》已将这一制度法律化。按照这一法律，各个地方自治体的一定数量的居民可以直接向有关当局提出以下6种要求：（1）制定、修改或废止该地方自治体的地方法规——条例（以下称“立改废条例”）；（2）对地方政府的业务执行情况进行监察；（3）解散议会；（4）解除地方议会议员的职务；（5）解除市长等地方政府首长的职务；（6）解除副职首长等主要公务员的职务。（1）（2）两种要求须由当地1/50以上的有选举权者即选民签名后提出，立改废条例由议会审议通过，关于监察的请求由地方政府的监察委员处理。（3）（4）（5）（6）种要求均须由1/3以上选民签名后提出，解散议会和解除首长、议员职务须通过居民公决并得到半数以上选民赞同才能生效；解除副职首长等主要公务员的职务由议会决定。

从理论上说，直接请求制度属于直接民主制，能够更好地反映居民意愿，理应得到广泛的应用。但从直接请求制度生效几十年来的实践情况来看，却并非如此。据笔者初步统计，在日本3283个地方自治体（战后初期为7000余个）中，自1947年至1992年的45年间，居民共提出了2954次直接请求，平均每个地方自治体在近50年里提出不到一次。而且，这2954次还大多数发生在1970年以前，特别是战后初期（仅前5年就发生了900余次）。1970年以后，平均每年不到50次，有的年份仅有30次左右。[6]这些还只是居民提出要求的数字，而其要求进入处理程序或得到满足的数字就更少了。仅就1984年4月1日至1987年3月31日这3年里各市町村居民提出的直接请求来看，关于立改废条例的共90次，其中交付议会审议的79次，通过的仅有4次，修改后通过的有5次；关于监察业务的29次，受理27次；要求解散议会的5次，其中举行居民公决的1次（获通过），未举行居民公决的4次；要求解除首长、议员的共40次，其中举行居民公决的14次，获通过的10次，其他37次未举行居民公决，但有5人主动辞职。[7]

那么，对于直接请求这样一个看起来很有魅力的制度，素称对日本地方自治现状不满的居民们为什么不积极加以利用呢？问题主要在于现行直接请求制度对居民行使此项权利设置了重重障碍：

从请求提出程序上看，手续繁琐，条件苛刻。例如，征集签名首先要确定一名代表人，有关行政部门要对该代表及其助手进行严格的资格审查，对签名者也要进行是否具备选民资格的审查，并明确规定公务员不得参与此类活动；签名必须使用专用的簿册，必须在指定时间内（都道府县2个月，市町村1个月）完成；签名者必须达到规定人数，等等。其中，对签名人数的限制是个

最大的障碍。在规模较小的市町村还好说，而要在拥有上百万乃至上千万人口的大市或都道府县征集到1/3以上选民的签名，这在对政治冷漠者逐渐增加的当代日本几乎是不可能的。事实上，自70年代以来，各个都道府县一次也没有发生须1/3以上选民签名的要求解散议会和解除官员职务的直接请求。

从居民请求的处理程序上看，对居民提出的这些要求采取的处理方式虽然各不相同，但大体上可以从中总结出两条规律：一是仍由原掌握该项权力者处理；二是越是居民容易提出的要求，居民对其处理过程的参与程度越低。例如，制定、修改、废止条例的要求仍要由本来负责制定条例的议会来审议通过，对业务执行情况进行监察也仍由原本负责监察工作的监察委员负责实施，解除副职首长等主要公务员的职务由议会审议通过，也是因为这些公务员原本就是由首长提名、议会任命的。解散议会和罢黜首长、议员要通过居民公决，也体现了同一原则。这一原则的确立也许曾有它特定的背景，但在实践中却在某些领域产生了消极的效果。例如，关于立改废条例和监察的直接请求所需的签名人数虽然少些，但由于居民提出此种要求就等于宣布对议会和监察委员的不信任，议会和监察委员往往把居民们的此类要求视作对自己固有权限的侵犯，他们在处理过程中很容易持消极或抵制态度，其成功率之低就不足怪了。而成功率的低下又会削弱居民提出请求的积极性。

从内容上看，上述6种请求中有5种是消极性的，即对地方官员进行监督和惩罚。解散议会和罢免议员、官员的职务确是一柄较有威慑力的“撒手锏”，但是，据说是为了防止政敌之间滥用此种手段打击对方，《地方自治法》规定在选举举行过后一年内不得提出解散和罢免请求。对于唯一的积极性的请求——立改废条例，则附加上了“不得含有关于税收、分担金、手续费的内容”的限制，这主要是为了防止居民借此手段谋求免交税费。显然，上述种种限制很容易使居民对提出直接请求望而却步。

（三）请愿

请愿是日本国宪法赋予国民的基本权利之一。实施请愿的方式与游行示威或集会没有必然联系。适用于请愿的范围比较宽泛，如可以要求制定、修改和废止法规，罢免公务员职务，对自己受到的损害进行补偿等等。人们可以向中央和地方的各个权力机构进行请愿。在地方，既可以向首长请愿，也可以向议会请愿。实施请愿的手续也不复杂。以向地方议会请愿为例，无论任何人（不限于本地居民，也不限人数），只要有当地议员一人介绍并提交请愿书，该议会一般就会受理，无议员介绍时则可以作为“陈情”受理，其处理方式与请愿并无明显差异。议会受理后，先交下属的有关委员会审议，通过后再交议会全体会议审议，通过后转交给中央或地方的有关行政部门处理。议会可以要求这些行政部门在指定时间内报告处理结果。

从上述制度框架来看，可以说居民利用请愿方式参与政治的活动空间还是不小的。但从实际情况来看，居民进行请愿的次数并不多。如在拥有1000余万人口、民主政治比较发达的首都东京，1977年议会受理的请愿和陈情约有1800件，拥有13万人口的武藏野市同年96件。同样拥有13万人口的东村山市1996年受理34件。究其原因，可以概括为一句话：“受理容易通过难，得到满足更困难”。上述东京都1977年议会受理的1807件中，得到通过的220件，否决了105件；武藏野市96件中通过了41件，否决了1件；东村山市审议了66件（含上年遗留32件），通过了11件，否决了7件。[8]未被通过和否决的几乎都被以“未审议完”为由打入了冷宫。出现这样一种状况的原因，主要在于统治阶层未把请愿置于重要位置上。实际上，由于受历史传统等因素的影响，在地方议会和司法当局甚至一些学者心中，请愿只是一种“陈述希望的权利”而不是参政权，“并不产生法律上的约束力”。[9]

（四）居民诉讼

居民诉讼是日本战后初期模仿美国的“纳税人诉讼”建立起来的居民参政制度。《地方自治法》中列有关于居民诉讼的专门条款。它的主要内容是：居民（人数不限）可以针对地方行政机关及其工作人员在财务方面的违法行为向法院起诉，以制止和纠正其浪费或侵吞公共财产的行为。与美国不同的是：日本居民在起诉以前必须先向地方政府中的监察委员要求进行“居民监察请求”，当地方政府对“居民监察请求”未采取相应措施或对监察结果不满时才可起诉。这种“居民监察请求”与前述直接请求中的监察请求相比有两点不同：一是的提出请求者无人数量限制，一个人也可以提出请求；二是请求监察的对象只限于财务等方面的“违法”行为而不是直接请求中的各种行政业务上的“不当”行为。由于负责处理“居民监察请求”的监察委员在机构、人事、预算等都属于地方政府的内部组织，因而往往具有袒护行政部门违法行为的倾向。这种先进行监察的做法减少了居民诉讼的发生，但居民们仍乐于用居民诉讼来对地方政府进行监督。在1989年4月1日-1992年3月31日的3年间，日本各地方自治体共受理了800件“居民监察请求”，其中240件发展为居民诉讼。[10]居民诉讼在抑制和打击地方政府中的腐败现象方面发挥了较大作用，但在预防决策失误方面则作用不大。

（五）居民参与

与前述选举、居民直接请求和请愿、居民诉讼不同，“居民参与”虽然作为一种制度存在于许多地方自治体中，但在学术界却没有一个准确的、为大家公认的定义。顾名思义，居民参与应指居民对地方政治的参与。然而，这样一来，前述选举、直接请求以及居民向议会请愿等已经法律化的行动更应被称作“居民参与”。有些学者确实也是这样做的。不过，在更多的场合，居民参与一词却被用来表述上述法律化行为以外的、居民参与地方政府的政策的制定和执行的过程。本文就是这样使用这一概念的。

“居民参与”这一概念的“娘家”也在欧美。60年代后期，欧美西方国家开始流行“参与民主主义”和“市民参与”。刚进入70年代，这一思潮便传入日本。当时，日本的高速经济增长已初见成效，城市化有很大发展，但同时也出现了环境污染等问题，居民的参政愿望随之增强。这时，日本各地特别是大城市地区出现了许多由社会党、共产党等在野党执政即出任地方自治体行政首长的“革新自治体”。这些革新自治体立即抓住了“居民参与”这面崭新的旗帜。因为它们不仅需要树立革新的形象，更有党派斗争上的迫切需要：在实行美国总统制式二元代表制度的日本地方自治体中，革新派虽然当上了地方自治体的首长，在议会中却几乎都不掌握多数席位，常常受到反对派即保守派的掣肘，因而它们就很自然地想依靠居民的力量来同保守派占主导地位的议会对抗。于是，居民参与便成了“革新首长”们使用的“专利”。但后来这一方式也被非“革新自治体”的首长作为争取民众支持的手段继承了下来。

关于居民参与的方式，日本各地方自治体特别是革新自治体30年来做了多种多样的尝试，如横滨市长飞鸟田一雄70年代搞的“万人大会”、北海道旭川市市长五十岚广三70年代举行的“与市民在蓝天下对话”、许多地方自治体设立的“市长电话”和“市长信箱”等等。但多年来基本定型下来的主要方式是“市民委员会”和“地区市民会议”。“市民委员会”多是首长从社会各阶层聘任代表组成的，主要任务是参与制定“基本政策构想（规划）”“城市规划”“和城市开发项目计划”等等。“市民会议”或“地区市民会议”则是由地方政府派人到町内会等居民自治组织中召开会议，听取居民的意见，以求得到居民对地方政府之政策（如城市改造）的了解和支持。神户市1970年制定“基本构想”时曾用2年时间在全市75个地区召开了共有4943名市民参加的“地区市民会议”。[11]武藏野市1979年制定第二个长期计划时，曾在1年多时间里将计划方案几上几下，召开了2次市民会议、3次由市民代表组成的市民委员会会议，还召开了社区协议会会议，最后由市政府会议和市议会审议通过。[12]这可以说是居民参与的一个成功范例。

然而，“居民参与”在日本登陆30年来，虽然在大众传播媒介上产生过很大影响，却很难说这一制度已经成熟或在日本已经

扎下根来。首先，居民参与至今还只是一个尚未法制化的制度。不仅国会未制定相关法律，各地方议会也几乎都没有制定关于居民参与的条例。在日本出版的各种行政学词典和教科书中，“居民参与”也大多尚未取得“公民权”。实际上，在全国3000多个地方自治体中，真正开展了用“市民委员会”或“市民会议”等方式让紧密居民直接参与决策过程的还只是少数“先进自治体”而已。[13]

其次，居民参与的性质尚未准确定位。许多学者主张居民参与是一种直接民主制。但从其实际运作情况来看，市民委员会的成员一般只有20多人，其身份有已明确为“居民代表”。“代表”者，“间接”之意也。而且，市民委员会的运作方式与50年前就开始广泛存在于日本的政府官方或半官方的政策咨询机构——审议会十分相似。尽管一些地方政府曾从委员的产生和工作方式上试图将其与审议会区别开来，但结果却难如人愿。现在，有些学者已经把这两者归为一类。[14]因此，市民委员会显然只能定位为“间接参与”。再就“市民会议”来看，其参加者其实也只居民中的一小部分人而已。前述神戸市的成功范例有近5000人参加，但在该市的140万人口中也只占0.35%。许多地区都出现了出席此类会议的经常是那几张“老面孔”的现象。如此看来，“市民会议”也很难说是“直接民主制”了。

又次，居民的参与意识或愿望还不很强烈。总是几个“老面孔”出席此类会议，乃其他居民不愿意参与所致。据日本学者佐藤竺等人所做调查，在东京周边地区，接受调查者中表示愿意积极参加对地方政府的居民参与者仅占5%。[15]

（六）信息公开

信息公开即将政府日常使用的公文等信息向一般民众公开。这也是日本从欧美国家引进的制度。日本政府已经预定在1998年制定《信息公开法》。有些地方先行一步。早在1982年，山形县金山町就制定了《公文公开条例》。截至1996年4月1日，日本全国已有包括所有都道府县在内的336个地方自治体通过制定条例或行政规章——“要纲”建立了信息公开制度。[16]地方政府建立这一制度的目的，据说是为了扩大居民对地方政治的参与创造条件，即更好地实行居民自治。各地方政府的信息公开制度的内容大致相同，即：原则上除了有关国家外交军事机密、企业秘密、个人隐私等的文件以外，凡是地方政府制作和使用的文件等信息，本地居民（有的地方政府不限于本地人）都可以在经过有关部门批准之后阅读或复制。据说，实行这一制度以后，居民们就可以从“政府让看到什么文件就看什么”变成“想看到什么文件就能看到什么文件”了。

然而，在实施了信息（政务）公开制度的地方自治体，真正以建设性的参政态度利用这一制度去了解政务情况的普通居民并不多。以富山县为例，该县入善町1984年、小杉町1993年开始实施这一制度后，到1996年末为止，每年只有2人申请阅读。规模较大的县政府所在地富山市1988年实施这一制度后3年里没有一个人前来利用。只是近年来日本传媒报道了有人利用这一制度调查地方官员交际费开支情况或遭到拒绝或获得成功的消息后，利用这一制度的人在较大的自治体中才骤然增多。如富山县政府1987年开始实施该制度以来，至1995年共有857人次利用，平均每年约100人次。1996年“官官接待”被曝光并引起轩然大波后利用者才骤然增加，但利用者中以新闻界和特定市民团体人士居多。[17]

信息公开制度的利用者所以不多，按照居民方面的反映，其原因一是地方政府列为“不能公开”的信息太多，二是有些信息虽然未被打入另册，但政府有关工作人员也常以“该文件不存在”为由拒绝公开。[18]当然，前述佐藤竺等调查证明的居民参与意愿不强也应是原因之一。

在对居民自治方式所做的上述考察中，前四种是已经法律化了了的制度，后二种则是在一部分地方政府实施的制度。除此以外，日本一些地方自治体（如冲绳、卷町）还举行了民意测验性居民公决，川崎市等实行了居民监视员制度，因系少数个别事例，在此恕不赘述。

三、小结与展望

在对日本居民自治的理念、制度及其实施状况进行了上述考察之后，笔者首先不能不对其理念与制度实践之间的巨大反差留下极深的印象。源自盎格鲁·撒克逊民族、产生于资本主义上升时期并经过日本学者阐释的居民自治的理念主张平等和自由，强调独立和自律，反对压迫和强制，简直与马克思所描述的消灭了阶级压迫和国家之后的共产主义远景没有什么两样。然而，现行居民自治制度却与这个玫瑰色的理念游离开来：从强调直接民主制的理念变成了以间接民主制为主的制度，而且在其有限的带有直接民主色彩的直接请求、居民诉讼等制度中，又只侧重于纠正负面偏差，不重视让居民从正面行使建设性的自治权利，并且在各种居民自治途径中设置了重重障碍。在这种情况下，战后初期普选制实施使居民产生的欢欣并不能永驻，一些地方自治体自下而上进行的居民参与、信息公开给居民带来的希望也不能永存。实际上，日本居民对地方政治的满意程度一直较低，并且呈下降趋势。

据日本读卖新闻社1975年对全国3000名有选举权者所做调查，日本国民中认为市町村政治反映了了民意的仅占38%，而认为未反映民意者则占48%。[19]过了12年以后，

官方的日本放送协会（NHK）所做调查表明，认为自己所居住的地方政府的政治当中反映了自己意愿的居民仅占18.8%，而认为未反映自己意愿的则占63.8%。[20]居民对地方政治的这种不信任反过来又成为他们不积极参加上述自治活动的深层动因。当然，居民不信任地方政治的原因还可以举出一些，如：地方政府的日常业务中大部分是中央政府指令执行的机关委任事务，居民无权对此进行参与，或者可以参与的空间很小；本应代表民意的地方议会未能充分发挥其应有职能，等等。近年来，日本政府大张旗鼓地推行地方分权，如能实现，当可增加地方政治的居民的吸引力。但这样一来，地方政府官员的权限增大，更需要加强居民对地方政府的监督，居民自治也将随之成为更加迫切需要解决的政策课题。

除了从政府方面寻找病因外，许多日本人还着力把听诊器对准了居民本身，并且作出了“居民的自治意识不强”的诊断。于是，不仅一些政府官员高喊“培养自治意识”，一些学界人士也提出了改“居民自治”为“市民自治”的主张，因为“市民”具有参与政治的闲暇时间、教养以及自立和自律的精神。虽然据说日本人20年前就已经有绝大多数具备了“中流意识”，但“市民自治”这一主张能否使居民自治迈上新的台阶，仍然值得我们密切加以关注。

注释：[1][日]川村仁弘：《自治行政讲座—地方自治制度》，第一法规出版社，1986年，3页。

[2]加藤富子《向城市型自治的转换》，行政出版社1985年，86页。

[3][日]朝日新闻1994年8月22日

[4][日]《智慧藏》1992年，527页。

- [5] 矶村英一、星野光男编《地方自治读本》，东洋经济新报社，1966年版，218页。
- [6] [日] 高寄升三：《市民自治与直接民主制》，公人之友社1996年版，38页。
- [7] 《地方自治月报》第48号，1988年10月、佐藤竺、92页。
- [8] [日] 《东村山市1997年市政报告书》，61-66页。
- [9] [日] 吉田善明：《地方自治与居民的权利》，三省堂，1982年，105页。
- [10] 高寄升三：《市民自治与直接民主制》，1996年，48页。
- [11] 村松歧夫：《地方自治》中文版，经济日报出版社，1989年，第44页。
- [12] 吉田善明：《地方自治与居民的权利》，三省堂，1982年，24页。
- [13] [日] 田山武道：〈地方自治与居民参与〉，《都市问题》1997年5月号，53页。
- [14] 池上洋通：〈居民参与政策的要点〉〈住民与自治〉1996年11月号，34页。
- [15] 〈佐藤竺：《地方自治与民主主义》，大藏省印刷局，1991年，141页。
- [16] [日] 《信息公开与居民的知情权》，《居民与自治》1996年11月号，23页。
- [17] [日] 《信息公开的申请者为零》，《自治研》杂志，1997年2月号，114页。
- [18] [日] 〈情报公开与住民的知情权〉，〈住民与自治〉1996年11月号，26页。
- [19] [日] 松下政经塾政经研究丛书第1卷，117页。
- [20] [日] 《NHK舆论调查资料集》第5集，1987年2月，257页。