

全球化與地方治理— 以2000年日本地方分權化改革為例*

楊鈞池**

摘 要

1999 年日本通過「地方分權法及相關法案」，此一「包裹式」法案的主要內容在於：一、明確中央政府和地方自治體的分工；二、廢除機關委任事務制度；三、重新審視中央政府的干預等行爲；四、設立解決中央政府與地方自治體出現爭端的專責委員會。日本地方分權化改革逐漸有比較完整的設計。2003 年小泉政府進一步提出「三位一體改革方案」，針對中央政府對地方的補助金的廢止或減少、中央稅源移轉給地方、地方交付稅的檢討等問題，提出激進的「構造改革」方案。本論文旨在分析日本地方分權化的理論爭議與制度改革，並且強調，日本因為對地方自治的特殊見解及歷史經驗，日本地方分權化將因為這些不確定因素而有所影響。

* 本文曾經以「全球化與地方治理—以日本地方分權化改革為例」爲論文初稿，發表在東海大學政治學系主辦，「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」暨陳陽德教授榮退學術研討會，2007 年 6 月 16 日在台中市東海大學舉行。本文作者非常感謝行政院國家科學委員會提供「專案研究計畫」的委託案與研究經費補助，計畫編號：95-2414-H-390-005，執行期間：2006 年 8 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日。作者也非常感謝多位匿名教授提供的審查意見。文中若有謬誤之處，應歸咎於作者的學疏才淺，與上述學術單位或教授無關。

** 國立高雄大學政治法律學系副教授

Globalization and Local Governance: The Analysis of Japanese Decentralization after 1990s

Yang, Chun Chih *

Abstract

In 1999, The Package Promoting Decentralization Act was enacted, and came into law in 2000. This Act provides 1. role-sharing between central government and local government, 2. abolition of the system of agent delegated functions, 3. re-examination of intervention by central government, 4. establishment of the Central-Local Government Dispute Resolution Council, along with other alterations. In June 2003, the Koizumi administration created the “Trinity Reform Package.” In this context, “trinity” means the decentralization reform process that involves three factors: local tax, local allocation tax grant and national government disbursement. This research plan will try to attempt a complete comparison of decentralization in Japan from 1990s, especially focusing on Japan’s own historical traditions and exigencies.

* Associate Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung

全球化與地方治理— 以2000年日本地方分權化改革為例

楊鈞池

目次

- 壹、前言
- 貳、日本推動地方分權化改革的背景分析
- 參、日本地方分權化改革後的制度轉變及其對日本政經體制運作的衝擊
- 肆、「三位一體」地方分權改革案之分析
- 伍、結語

關鍵字：日本政治、地方分權化、地方政府、三位一體、小泉改革

Keywords: Japan Politics, Decentralization, Local Government, Trinity

Reform Package, Koizumi Reform

壹、前言

日本地方自治制度的歷史演變（笠原英彥、桑原英明，2004，頁108-122；新藤宗幸、阿部齊，2006，頁3-5），最早起於1871年的廢藩置縣，並在封建制度瓦解後形成中央集權的統一國家。1876年公布「三新法」，包含「郡、區、町、村編成法」、「府縣會規則」以及「地方稅規則」，1880年公布「區、町、村會法」，自此之後，區、町、村皆成爲具有自治色彩的團體，府、縣也具有一定程度的自治性質。1888年，日本又公佈新的「市制」、「町村制」，進一步確定近代化的地方制度。1890年制定「府縣制」及「郡制」，形成「府縣—郡—市町村」三個層級的自治體。然而，當時的府縣自治程度並不高，實際上屬於半官制的團體。郡制大體相同，自治要素亦不夠完整，並因爲不具有實際的存在意義，1923年廢除郡制。從1931年進入戰爭體制後，日本地方制度具有的官制色彩更加濃厚。此一階段，府縣知事是隸屬於中央政府所派遣的地方機關官吏，不論在人事、組織等各種事務都必須接受內務大臣的指揮與監督，地方自治團體的活動受到極大的壓抑。除此之外，中央也利用財政手段，如補助金、財政調整交付金，來統制地方。

第二次世界大戰結束後，1946年公布的新憲法在美國的主導下，地方自治制度有了不同的面貌（中村政則，2005；本田雅俊，2001，頁181；本田弘，2006）。此一階段，日本地方自治制度建立在兩個主要原則的基礎上，首先是地方有權建立自治機構，這些機構可以在一定程度上獨立於中央政府之外；其次是尊重「住民自治」的理念，住民依據法律可依不同程度參與何處理當地公共機構的各項活動和事務。

在日本憲法第八章的規定下，「地方自治」與「住民自治」的觀念及其內涵受到憲法的保障。然而，日本地方自治長期以來卻被評爲「三成自治」（西尾勝，2007，頁13），中央政府往往利用「機關委任事務制度」¹以及

¹ 機關委任事務是指，基於法令，都道府縣知事、市町村長等地方公共團體之執行機關接受來自中央政府的委任事務。此時，地方公共團體的首長擔任中央政府派出機關之首長角色，中央政府擔任主務大臣也可以發揮對都道府縣知事的指揮與監督。然而，機關委任事

衍生之「預算經費」的控管，進而掌握對地方政府的控制且限制其權限。這種所謂「新中央集權化」（笠原英彥、桑原英明，2004，頁 128）的制度與觀念，在當前所謂「全球化」與「全球治理」的潮流下，日本的「中央與地方關係」卻顯得格格不入，尤其無法讓地方政府擁有更靈活的因應能力，以及展現更豐富的地方特質，因此，日本在 1990 年代討論行政改革時，除中央政府的省廳改革與重組外，如何重建「地方分權化」的觀念與制度，亦是討論的重大改革議題，並且在 1999 年通過「地方分權法及相關法案」（新藤宗幸，2002，頁 1-2；新藤宗幸、阿部齊，2006，頁 11-13）。

1999 年日本國會通過「地方分權法及相關配套法案」，日本中央政府與地方政府之間的關係從過去的「上下、主從」改為「對等、夥伴」關係，並且在 2000 年 4 月 1 日實施。日本通過「地方分權法及相關配套法案」的主要內容，包括：

- 一、明確中央政府和地方自治體的分工。中央政府主要承擔在國際社會中的國家事務，以及那些以實行全國性統一規定為宜的事務等；至於有關住民日常生活方面的行政事務則盡量由地方自治體承擔。
- 二、廢除機關委任事務制度。為建立中央政府與地方自治體之間的對等、夥伴的新關係，廢除（中央政府）機關委任事務制度，地方自治體的事物內容調整為「自治事務」和「法定委託事務」。由於機關委任事務制度的廢止，同時也終止地方事務官制度。
- 三、重新審視中央政府的干預等行爲。規定了有關中央政府「干預」的基本原則、對每一新種類事務的干預的基本模式、干預的程序及對干預過程中產生的訴訟的處理方式，同事，還規定依據個別法律進行的干預應在基本模式的最小限度內。
- 四、推動權限的委讓。透過個別法律的修訂，將中央政府的權限轉移到都道府縣，將都道府縣的權限下放給市町村。因此，「特例市制度」成爲此一階段「地方自治法」的制度創新。

務幾乎占了都道府縣業務約 80%，市町村約 45%，「機關委任制度」反而導致了中央政府與地方關係成爲上下主從關係的結構。

- 五、重新審定「必置規制」。透過個別法律的修訂，廢除或放寬關於地方自治體的人員配置、組織等硬性規定，尊重地方自治體體的自主性組織權，並推動行政工作的綜合化與高效率化。
- 六、建立健全的地方自治體的行政體制。促進市町村的自主性合併，提高地方議會的活力，放寬核心市的指定條件等，進一步提高地方自治體的行政、財政能力並建立健全行政體制。
- 七、設立處理中央政府與地方自治體發生衝突的專責委員會，日文稱之「國地方系爭處理委員會」，也就是透過第三者機關來處理中央政府與地方自治體之間的法律紛爭。該委員會設置於內閣府，共有五名委員，須經由國會同意後，再由首相任命，任期三年。該委員會可以針對「違法的」地方自治事務或是「違法的」法令受託事務等事件，向相關的行政省廳提出勸告，相關行政省廳則必須提出說明或是進行必要的處理。地方自治體若有不服的情形，可以向高等裁判所提出訴訟。

地方分權法及相關配套法案採取「包裹立法」通過後，日本「中央—地方政府」開始出現質變，日本學者新藤宗幸指出，日本此一階段地方分權化的改革，導致中央與地方自治體的關係是從「行政統制型」，轉型為「立法統制型」與「司法統制型」（新藤宗幸，2002，頁2）。然而，新藤教授卻也忽略了，日本中央與地方自治體的關係儘管已出現轉型，但是日本中央政府過去採取對地方自治體的「財政控制模式」並未調整，地方政府的財源問題，或者說，地方政府仰賴中央政府提供的財政補助款，依舊還是影響地方自治體施政表現的重要因素。

本文寫作的研究動機在於：日本最新一波地方分權化的改革到底改變日本政經體制的哪些特質呢？為何日本在此一階段積極討論地方分權化與地方財政的改革？以及在面對這麼多批評或反對的聲音，日本政府為何仍然積極推動「三位一體改革」？其影響又有哪些值得吾人注意且加以分析的面向呢？

以下論文除結論外，分為三個部份，第一部分是分析日本在 2000 年推動地方分權化改革的背景因素，特別是從全球化角度來加以分析。第二部份則分析日本地方分權化改革後的制度轉變及其對日本政經體制運作的衝擊。第三部份則分析為何此次地方分權化改革依舊無法徹底解決地方財政問題。

貳、日本推動地方分權化改革的背景分析

1990 年代是日本政治體制改革的重要時期，儘管有學者注意到日本中央政府層次的政治改革（21 世紀臨調編，2002；飯尾潤，2008），不過，日本地方分權化改革也是受到相當大的重視。日本地方分權化改革的背景因素（松下圭一，1999，頁 2-6；田島義介，1996，頁 2-56），主要如下：

- 一、日本推動「構造改革」（田中直毅，2001）。從 1980 年代以來歐美各國紛紛推動「新政府運動」以及「政府革新」，「小政府主義」成為歐美國家積極實踐的目標（久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝，2003；五十嵐仁，2004；村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，2001）。小政府主義強調政府角色應朝向「小而強」，尊重市場價格機能，促進民間發揮活力（小滝敏之，2005）。日本受此思潮的影響，1990 年代也開始推動「構造改革」，並且強調「從中央到地方」、「從國家到民間」，讓地方與民間擁有較大的權限（榊原英資，2002；Barrett，2000；Hill，2000；Jacobs，2003；Jacobs，2004；Rozman，1999），在此思潮的影響下，日本也有必要重新架構中央與地方政府關係。
- 二、日本社會進入「少子社會」對政府角色職能的調整（日本の論點編輯部編，2002）。由於新生人口逐年減少，日本厚生省公佈 2005 年日本的出生人數減去死亡人數的「自然增長數」為負 1 萬人，這是日本自 1899 年開始進行人口統計 100 多年以來首次出現的負成長，這也意味著日本人口自 2005 年進入減少時代。少子社會也衍生日本人口結構的老年化，進而促使日本思考，除社會福利政策與老人照顧等政

策之外，日本的移民政策甚至經濟發展政策應有大幅度的調整。日本進入少子化社會促使日本各界開始思考政府職能的調整，由於社會福利政策大多屬於地方政府（包括都道府縣以及市町村）的職權，地方分權化改革將可以促進地方政府基於「自我決定、自我課責、自我承擔」等原則，建構適合當地的社會安全體系以及社會福利政策。

三、國家財政的窘境（Fukui & Hukai, 1996；Tamamoto, 1995；土居丈朗, 2000；土居丈朗, 2007；井堀利宏, 2001；本間義人, 2007；白川一郎, 2001；神野直彥, 2002）。預算赤字問題從 1980 年代起已成為日本政治的主要課題之一（Muramatsu, Iqbal, & Kume, 2001, p. 16）。當時日本政府推動第二次行政改革的討論，許多學者專家紛紛建議縮減政府支出規模以及減小政府運作規模，例如國營事業民營化等。到了 1990 年代時，政府預算赤字問題不但沒有減緩，反而因為泡沫經濟的瓦解，以及日本政府為了提振經濟景氣，多次大規模舉債投入公共工程，導致日本政府財政問題更加嚴重。1990 年代日本政府推動第三次行政改革，提出兩個改革主張，第一個主張是「從政府轉向民間」，也就是前述所謂的「小政府運動」；第二個主張則是「從中央轉向地方」，也就是地方分權化運動。

也就是說，日本地方分權化的改革背景是一個相當複雜的國內外政治經濟情勢，為了適應全球化的變化以及高齡化社會的來臨，日本需要建設更富有特殊魅力的城市，因此在學者專家不斷呼籲下從根本上來解構以往的中央集權式行政體系，建構使國民有富裕感的地方分權型社會（五十嵐仁, 2004；五十嵐敬喜、小川明雄, 1999；佐佐木信夫, 2006）。

參、日本地方分權化改革後的制度轉變及其對日本政經體制運作的衝擊

對於日本地方分權化的研究，國內外既有文獻大致可以分為：

一、從法制面的角度來分析日本地方分權化（小高剛，1978；今井照，2004；原田尚彥，2001）

此一典範主要是法學專家為主，他們從相關的法案，例如地方自治法、地方分權法等法案的通過及其內容，進一步比較日本地方分權化改革的發展及其影響。此一典範的相關研究成果，顯現於下頁之「表一：日本中央政府與地方自治體的責任分擔」。

從表一的資料可知，日本地方分權化改革的最主要目的在於釐清中央與地方政府的工作責任。尤其是了解，日本地方自治體的事務可分為地方固有事務與委任事務兩類。前者包括公共事務與行政事務，都是自治體本來應執行之事務。所謂「公共事務」是指以非權力的方式，以增進住民福祉為目的的事務；所謂「行政事務」是指以公權力除去社會惡害等警察作用的事務。至於委任事務可再分為團體委任事務與機關委任事務兩種。團體委任事務與機關委任事務，在事務性質上都包含公共事務與行政事務的性質，兩者的差別在於後者專指原屬中央而依據法律或政令委任給知事或市町村長的事務。

表一：日本中央政府與地方自治體的責任分擔

	獨占業務	教育	社會福利	其他
中央	高速道路 國道 一級河川	大學 輔助私立大學	公的年金 醫師等免許 醫藥品許可等 免許	防衛 外交 貨幣
都道府縣	都道府縣道 二級河川 港灣 公營住宅 市街道等區域 決定	高校 輔助私校（幼—高） 小中學教員的薪俸、 人事 公立大學	生活保護 兒童福利 保健所	警察 職業訓練
地方 市町村	市町村道 都市計畫 準用河川 港灣 公營住宅 下水道	小中學校 幼稚園	生活保護 國民健康保險 照護保險 上水道 垃圾處理	戶籍 住民基本資 料 消防

資料來源：本研究整理。

然而，表一的資料卻無法顯示，日本中央透過財政手段，例如「補助金」與「交付金」，進而指導、監督自治行政；而且也無法顯示日本中央行政省廳，例如過去的自治省，現今的總務省，或是其他省廳，透過行政官員轉任到地方自治體擔任副知事或其他職務，進而形成多元行政組織監交互依賴的結構與關係，亦即行政學者提出的「政策網絡」(policy network)理論。換句話說，從法制面的角度來研究日本地方分權化，可以了解日本中央與地方自治體的法律設計，卻無法洞悉實際的政治運作面貌。

二、從中央與地方自治體財政劃分的角度來研究日本地方分權化

此一典範也可以從表二與表三的資料來作為討論的基礎。

表二：日本地方自治體主要收入之比率 單位：%

	都道府縣	市町村
地方稅等	30	39
地方交付稅	22	18
國庫支出金	16	9
來自都道府縣的補助金	—	4
地方債	15	11
其他	17	19
合計	100	100

資料來源：土居仗朗（2004，頁6）。

表三：日本地方自治體主要支出之比率 單位：%

市町村		都道府縣	
社會保障	22	教育費	23
公共事業	18	公共事業	18
公債費	13	產業振興	14
總務費	12	公債費	13
教育費	12	社會保障	9
垃圾處理	10	警察	7
產業振興	8	總務費	6
消防	3		
其他	2	其他	10
總計	100		100

資料來源：土居仗朗（2004，頁10）。

從財政劃分的角度來研究日本地方分權化，可以進一步得知，日本地方自治體的歲入項目主要有地方稅、地方交付稅、國庫支出金、地方債等。其中地方稅由地方自治體自行徵收，屬於自主財源，主要稅目為住民稅（個人所得稅與企業營利稅）、固定資產（如土地等）稅等。所謂「地方交付稅、國庫支出金、地方債」等是由中央交付給地方的財源，屬依賴財源。地方稅的收入近年來只占地方總收入的 40% 左右，也就是說約有 60% 的財政收入是依賴中央的補助及交付。換言之，在這種地方財政的結構下，地方自治體為爭取更多的財政補助，只得跟著中央的腳步走。

補助金包括一般補助金（地方交付稅）及特定補助金（國庫支出金）。地方交付稅是為平衡地方稅收差距過大而造成行政品質良莠不齊的一種財政設計。對於經濟力弱、地方稅收少的地方而言，是相當重要的財源。地方交付稅的來源是國稅的一部份，包括所得稅、法人稅、酒稅的 32%、消費稅的 24%、香菸稅的 25%，其分配計算由自治省（現改為總務省）負責。地方交付稅中的 6% 屬於為協助地方自治體應付重大災害等特別事件的「特別交付稅」，其餘 94% 皆為「普通交付稅」。

國庫支出金分為三種：（一）國庫委託金。對原本屬於中央所管轄事務，為求行政效率，必須交付給地方政府執行者，由中央全額補助。例如對國勢調查與國會議員選舉之補助。（二）國庫負擔金。對屬於中央與地方的共同事務，由中央負擔一定金額。例如對義務教育教師薪資與交通建設之補助。（三）國庫補助金，地方自治體事業中，被認為有必要進行全國性的推動者，基於減輕地方財政負擔的考量，由中央斟酌補助。例如，強化農業產業結構，或是改善地方道路等政策之補助。國庫支出金占地方自治體歲入的比例，在戰後曾經超過 20%，然而自 1985 年以後，由於中央採取削減補助金的策略，因此其比例已降至 10-16% 左右。此外，都道府縣對市町村特定經費支出的補助稱為「都道府縣補助金」，這是都道府縣從中央獲得國庫補助金，進而補助都道府縣所管轄之市町村。

日本地方自治體之所以仰賴中央政府的財政補助，其實是因為中央政府透過「機關委任事務制度」，結合政策與經費補助的模式，限制地方自治體的自治空間。更值得注意的是，中央政府又透過地方人事的安排，進而保障前述知「機關委任事務制度」的落實。以 1993 年為例，共計 22 個道府縣的副知事，以及 40% 的都道府縣基層主管級的職位，是由中央各行政省廳的官員出任，尤其是自治省官員出任副知事、總務部長；建設省官員出任企畫部長、土木部長；通產省官員出任工商部長；厚生省官員出任福祉部長等。中央公務員出任地方政府職務的現象，雖說是依地方政府方面的要求，實際上乃是根據中央各單位的「本位主義行政」所做的職務分配。

從財政劃分的角度來研究日本地方分權化的改革過程，特別是最新的「三位一體改革方案」，我們也可以發現日本中央省廳對於「三位一體改革方案」的不同方案。正如表四資料所顯示的對比，日本中央省廳，尤其是財務省，他們關切的議題是日本整體國家的財政收支平衡，因此他們不願意放棄「稅源移轉」，控制日本所有的稅源是財務省取得行政權力與資源的重要來源。至於總務省則反對地方交付稅的減讓，因為總務省是決定分配地方交付稅的主管機關。中央其他事業省廳則反對國庫支出金的削減，這涉及到該事業省廳的權力與管轄資源。

更值得比較研究之處在於，都市地方自治體往往因為擁有較佳的經濟發展條件與資源，相對於需要來自中央政府財政補貼的農業地方自治體，他們彼此之間對於「三位一體改革方案」的見解也是不一樣的。

表四：日本主要行政機構對「三位一體」改革之觀點

	稅源移轉	國庫支出金削減	地方交付稅消滅
財務省	反對	贊成	贊成
總務省	贊成	贊成	反對
各事業省廳	中立	反對	中立
都市地方自治體	贊成	反對	中立
農業地方自治體	消極贊成	贊成	反對

資料來源：土居仗朗（2004，頁 61）。

儘管從財政劃分的角度可以清楚地看出，日本地方分權化與「三位一體」改革方案，對日本中央與地方自治體之間的關係具有相當程度的影響力，也可以進而比較出當前日本地方分權化的改革特質及其與過去相關經驗的不同。不過，財政劃分的角度可能無法解釋，為何日本地方分權化的發展必須削減相關的財政支出？尤其是中央政府減少對地方自治體的財政補助，或是改變對地方自治體的財政劃分模式，皆改變中央政府對地方自治體的控制能力與範圍，為何日本中央政府必須放棄這樣的權力？

三、從府際關係角度來研究地方分權化（松村岐夫，2006；佐佐木信夫，2008；金井利之，2007）

日本的地方政府間跨區域合作，日文稱為「廣域行政」，類似我國的「跨域行政」、「跨區域合作」、「區域政府」。日本自二次大戰結束以來一直討論「廣域行政」的概念及其可行性，尤其是隨著經濟發展帶動交通、產業及都市的發展，地方住民的生活圈逐漸擴大，形成「廣域行政」的討論，並主張擴大行政區域、強化地方自治團體間的合作，進而提高行政效率，滿足住民的需求。包括：地方自治團體的合併問題與地方自治團體間的合作。1953 年「市町村合併促進法」；1963 年修正「地方自治法」，納入「地方開發事業團」；1965 年通過「地方行政聯絡會議法」可說是「廣域行政」的初步討論及其結果。不過，一直到 1973 年因為石油危機的爆發，以及日本經濟發展進入低成長階段，日本政府與民間逐漸出現「小政府」的思想，影響所及，遂有地方分權化與「廣域行政」相結合的討論，亦即所謂的「市町村合併」以及「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」等「大都市制度」的設計。

日本的「市町村合併」已經有多年歷史，從明治大合併、昭和大合併、到現在正在進行中的平成大合併，其目的都是說為了增進行政效率、減少財政支出、促進地方分權、完善地方服務等理由而進行的改革。

日本憲法中關於地方自治體的規定，相關中小學的設置管理、市町村消防和警察的創辦事務、社會福利、保健衛生等事務，都被規定為市町村

的事務。在提升行政效率的考量下，也認為必要將地方政府的規模合理化。根據 1953 年的市町村合併促進法以及 1956 年的新市町村建設促進法，規定市町村至少要有八千人以上的規模。因此市町村數經過此一階段的合併後，到了 1961 年町村數由 10,505 個減至 3,472 個，市則由 210 個增加到 556 個。此後日本的市町村合併特例法經過多次修改，使得地方政府數量逐漸減少，到了 1995 年 4 月，日本有 633 個市、1,994 個町、577 個村。

1999 年通過地方分權法及相關法案，再次鼓勵市町村的自主合併，希望從 1999 年 3,232 個地方自治體降低到 2006 年的 1,822 個。日本政府爲了加速推動市町村合併，特別強調以財政手段爲誘餌獎勵合併，也因此招來這才是扼殺地方的自主性，且違反合併特例法精神的批評，地方自治體也出現了相當程度的反對聲浪。

至於所謂的「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」等大都市制度的設計，主要是透過行政與財政手段，強化地方自治體的行政與財政能力，希望能適應大都市特殊的行政管理需求，以便與普通市町村之相關規定作出一定的區別。

「政令指定都市」是指，人口達五十萬以上，依政令承認具有事務分配與財政上特殊權力之都市，值得注意的是政令指定都市受中央主務大臣而非地方知事之行政監督。截至 2005 年 4 月的資料，「政令指定都市」共有 14 個，分別是札幌市、仙台市、埼玉市、千葉市、橫濱市、川崎市、靜岡市、名古屋市、京都市、大阪市、神戶市、廣島市、北九州市、福岡市，這些政令指定都市的實際人口數多在一百萬上下，擁有來自都道府縣轉移之社會福祉、衛生與都市計畫等十八項行政事務的權限，並受中央政府的行政監督。

「中核市」成立的基本條件是，該市人口達三十萬、面積達一百平方公里以上，且晝夜間人口比達 100% 以上，此外，必須獲得所在都道府縣政府之同意，將都市開發、住宅規劃、空氣污染、設置衛生所等三百至六百多項事務，移交委讓給該市。至 2005 年 4 月爲止，日本全國共有 35 個「中核市」。

「特例市」是 1999 年才有的新制度。類似於「中核市」的概念，特例市也必須獲得來自所屬都道府縣的權限轉移，只是轉移的事物只限於都市計畫、區劃重整、噪音管制等較小的範圍。截至 2005 年 4 月的資料，特例市已有 40 個。

相對於市町村合併與大都市制度的設定，日本地方分權化在府際關係的調整，還包括東京都 23 個「特別區」之設計。「特別區」原則上具有相當於「市」的法人格，但是與一般市町村不同的是，特別區在行政、財政方面的自治權受到上級地方自治體較大的制約，例如固定資產稅原屬市町村的財源，但在東京都則由東京都政府徵收後分配各特別區。

從府際關係的角度來研究日本地方分權化的演變，主要的研究成果在於分析市町村的合併、大都市制度的設計以及廣域行政的推動。由於地方住民的生活範圍隨著經濟、社會、都市的發展而逐漸擴大，許多公共事務不能由個別的市町村單獨處理以獲得解決，因此，朝向跨越單一地方自治體，朝向結合鄰近區域的「廣域行政」，便有「地方自治體組合」、「地方開發事業團」之類共同處理事務的制度設計，這在 1960 年代以後成為廣域行政的主要方式。這些共同處理的方式，大多因為無法納入住民直接選舉、請求、議會統治等民主制度，不受居民控制而備受批評。地方自治法修正後，新設之廣域行政聯合體，也屬於特別地方自治體之一種。廣域行政聯合體設有議會與首長，且經由住民直接選舉產生議員及首長，與普通地方自治體相同，但是廣域行政聯合體可從中央政府提出權限或事務委任的轉讓；而且，廣域行政聯合體的居民有罷免首長與解散議會的請求權，但實際上幾無行使罷免或解散的實例。

四、從住民自治的角度來研究日本地方分權化（Yasuo，1998；田村悅一、水口憲人、見上崇洋、佐藤滿，2005；村松岐夫，1998）

所謂「住民自治」，是指地方公共問題是由當地居民自行來決定、處理並負其責任的一種自治、分權的理念（今井一，2000）。住民是地方自治的主體；凡是年滿 20 歲，在該自治地區連續擁有 3 個月以上的戶籍就擁有選

舉權。25 歲以上則擁有議員與市町村長的被選舉權，30 歲以上則可參選知事。除了憲法中所規定的地方行政首長與議會議員由地方居民直接選舉產生之外，地方自治法中，還規定了許多體現住民自治精神的直接民主制度，這些制度包括：「住民投票」、「直接請求」、「住民監查請求與訴訟」等。

地方政府可以在住民投票過半數的同意下，依據憲法第 95 條，可實行僅限於該地方自治體內的特別法。且依據地方自治法第 76~85 條，地方議會的解散，議員、地方政府首長的罷免可經由地方住民過半數投票同意而決定。住民投票可彌補地方代議政治的不足，也將難以解決的爭議點交由住民決定。例如住民要實行直接請求權中的條例制定時，若是與議會的條例提案相左，則可以交付住民投票表決。

從住民自治角度來研究地方分權化，其實也就是「參與式民主制度」的改革，並且針對過去日本地方分權化改革過程中經常出現的「強制型」或「誘導型」財政危機的批判。所謂強制型或誘導型財政危機是指日本地方自治體的財政來源或是支出，主要是受到日本中央政府的強制或誘導，進而導致地方自治體的自主性與主體性受到威脅。透過住民自治而形成的「參與式民主制度」則是地方自治體用來牽制中央政府的最佳手段之一。

然而，從住民自治的角度來研究日本地方分權化，可能無法進一步釐清，由於大多數住民皆有強烈意願要求地方自治體應該負起對社會福利、義務教育、醫療福祉等國民生活保障的責任，住民自治與「最低保障程度之原則」可能有所矛盾與衝突。亦即，住民自治也有可能造成地方自治體出現龐大的財政赤字，此時卻沒有任何的行政機關（例如中央機關）可以加以防範或限制的。

不過，住民自治的精神仍然必須加以肯定。由於地方自治的推行長久以來即存在許多困難，如何落實憲法中地方自治的精神，也就一直成為行政改革中的主要議題之一。從 1960 年代後半開始，就有所謂的由公害污染所引發的「居民運動」及「革新自治體」的出現，這股由下而上的改革壓力成為 1990 年代日本進行地方分權化主要的推動力量。

1990 年代初期，由於選民強烈要求政治改革的力量，新興政黨，例如日本新黨等，紛紛提出「地方分權化」的主張來區隔其與自民黨或社會黨的不同。1993 年日本新黨的細川護熙成立聯合政府，並取代自民黨的長期一黨執政。細川政權除了積極推動政治改革外，在行政改革方面於 1994 年 1 月設置「行政改革推進本部」，討論地方分權等議題。自民黨重新執政後，儘管對於地方分權化有不同的意見，但是在選民的壓力下，自民黨還是持續推動地方分權化的改革。1994 年 12 月日本政府決定「地方分權大綱」，1995 年 5 月 15 日，日本國會決議通過「地方分權推進法」，正式將地方分權運動條文化。由此可知，在市民社會，國民主權等理念盛行的今日，民間要求改革的力量仍是不可忽視的。

五、全球化與地方治理（local governance）的角度來研究地方分權化

上述四種既有文獻之角度，儘管出現了相當程度的研究成果，而且也可以說明日本地方分權化的理論爭議、改革議題及其改革成果。但是，這些既有文獻之研究成果往往偏重於單一面向，而欠缺全盤性的理論基礎與分析架構。本研究計畫針對這些既有文獻之缺陷，故提出從全球化與地方治理的角度來研究日本最新的地方分權化與「三位一體改革」。

日本學者山口二郎（2003，頁 1-31）指出，全球化對政府治理的衝擊是相當大的，尤其是全球化所衍生的金融、債權、通貨的自由流通化、國際化、即時化以及強大化，單一國家往往難以抵抗這種來自全球的「市場壓力」。因此，山口二郎教授認為，日本從 2000 年正式施行的「地方分權法及其相關法案」應該注意到地方政府對於全球化衝擊的治理能力。也就是說，地方自治體之所以決定自身的行政、財政權限，除了是中央政府的權限轉讓外，最主要的目的在於透過這種彈性的作為，讓地方自治體可以採取適當的治理作為。

如何判斷地方自治體是採取適當的治理行為？新藤宗幸教授指出，應該由地方自治體提出自我的課責倫理（新藤宗幸，2002，頁 167），亦即，

地方自治體接受來自中央政府的權限轉讓或財政轉移之後，更應該行政透明化與程序法文化等作為，提高地方自治體的治理績效。

山口二郎教授認為，全球化對地方政府治理能力的衝擊，不能只從「市場化」、「效率化」等角度來分析地方自治體的轉變，因為地方自治體所負責的社會福祉、醫療照顧或是義務教育等自治事項，實在難以「只」用市場化或效率化的量化指標來衡量（山口二郎，2003，頁 27）。如何評量地方自治體對社會福祉、醫療照顧或是義務教育的表現呢？日本學者提出，必須結合「行政、市場、住民」等不同角度來思考，這三種不同思考邏輯的行為者對於地方行政與財政的需求與分配的權力（宮脇淳，2003，頁 65-85）。

肆、「三位一體」地方分權改革案之分析

從全球化的角度來分析日本實施的地方分權改革案，最主要目的在於期待地方自治體面對全球化衝擊而能展現地方特色，以及拉近日本各地方自治體既有的城鄉差距問題。如此一來，地方自治體如何擺脫中央政府的約束，進而凸顯地方的特殊性與魅力，遂成為此波日本地方分權化的改革焦點。

然而，日本此次地方分權化改革之最大的困難，仍在於地方自治體的財政收入主要是依賴中央政府。作為地方自治體的財政收入的主要項目，儘管可以區分為地方稅、地方交付稅、國庫支出金、地方債等，然而，來自中央政府，且具有中央集權性質的財政轉移才是地方自治體的財政收入。

地方稅是地方財政的重要財源，但是地方稅的目的與稅率卻由中央政府制訂的法律（地方稅法）來規範，地方自治體不可以自行設定。而且，如果設定的稅率低於該法所規定的標準範圍，中央政府可以要求限制發行地方債等方式來處罰地方自治體。因此，大多數自治體不能自行徵稅，而是根據地方稅法的基準來徵稅。

地方交付稅是中央政府將一定比例的國家稅收移撥給地方自治體，並不規定具體用途；可是，中央政府向各地方自治體轉移地方交付稅的分配額度一向由總務省（過去稱為自治省）自行決定。

國庫支出金是地方自治體分擔國家業務以及中央政府對地方自治體進行獎勵時，由中央政府規定用途而支付給地方自治體的補助金，地方自治體對該項補助金的用途並無權決定。

地方債雖然是特定用途的地方自治體貸款，可是原則上地方自治體不可自由發行。發行地方債之時，地方自治體需遵循地方債券發行許可制度，獲得總務大臣或是都道府縣知事的許可。換句話說，發行地方債的許可權是由總務省所掌握。

由此可見，中央政府幾乎完全控制地方的財政收入；而且，各項制度之間的中央集權又存在著較強的互補性，造成地方財政的困境。

為解決地方財政問題，日本首相小泉純一郎在 2004 年決定，從 2004 年起三年內，中央政府將減少 4 兆日圓給地方自治體，並且開始推動三位一體改革。政府將減少對地方自治體的財政補助以及地方交付稅金，並且轉移地方稅源給地方自治體。由於，此一改革計畫涉及到中央與地方財政問題，也涉及到日本地方自治體的自治機能，更涉及地方推動公共建業與公共事業的績效，進而影響地方政治勢力生態的轉變，以及政黨政治的發展運作，因此，小泉政府推動「三位一體改革」成為當前日本政治一個熱烈討論的議題，此一爭論的影響更是深遠的。

「三位一體改革」是為推動地方分權、促進國家與地方的行政效率化、財政健全化的改革。三位一體這個說法是假借了基督教的用語，而實際是指「中央對地方的補助金」、「中央給的地方交付稅」，「中央稅源移轉給地方」等三個方向的財政改革。由於財稅的改革牽涉到政策最根本，也就是「錢」的問題，因此所有有關中央與地方政府的政策都會有相當大的調整，牽涉到各種公共建設、教育、社會保障等層面，所以問題不單單只是錢的問題，還包括了許多地方政策的存續與否。

把層次拉高來看，三位一體改革所影響的是中央各省廳對地方的控制，以及身為中央與地方利益協調者－自民黨族議員的生存問題。不過很諷刺的，針對這所謂三個方向的財政改革，阻礙改革的勢力也有三個，並「有志一同」的成為反對改革的力量。這三個勢力就是「審議會」、「中央省廳官僚與族議員」、「地方首長與基層民代」。

小泉首相推動「構造改革」方案，往往邀請來自產、官、學界不同背景的成員組成「審議會」來作為改革的諮詢機構，針對「三位一體改革」，小泉首相成立了三個諮詢機構，分別是「地方分權改革推動會議」，由企業界的東芝公司會長西室泰三擔任議長；「地方制度調查會」，由企業界的經團連副會長諸井虔擔任議長；亦即由小泉首相親自擔任議長的「經濟財政諮詢會議」。然而，此三個機構對於「稅源轉讓」抑或「補助金減讓」的優先順序卻無法達成共識，更顯得三位一體改革方案的困難重重。

過去日本的地方自治被譏為「三成自治」，指的就是地方財源不足的問題，有七成的財源都是中央補助，也因此補助金的削減等於是讓各省廳的權限被嚴重壓縮，進而影響到相關企業界與族議員的利益。過去維持自民黨長期政權的基礎，最主要的部分就是由補助金所構築出的既得利益，反抗改革的「抵抗勢力」將會進行前所未有的抵抗行動。除中央的官廳與議員的反對，都、道、府、縣、市、町、村等地方自治體的首長，面臨的更是嚴酷的考驗。2003年6月推動改革相關的諮詢機構決定了補助金削減的方針，即「2006年以前削減補助金4兆日圓，並將縮減之補助金的部分稅源移轉給地方」。為了進行這個目標，小泉首相內閣已經決定了2004年削減補助金一兆日圓的方針，並將香菸稅（約5千億日圓）移轉給地方，削減的部分比轉移的多，這樣等於是讓地方財源不足的現況更加嚴重。以致於地方六團體（全國知事會、全國都道府縣議會議長會、全國市長會、全國市議會議長會、全國町村會、全國町村議會議長會）發表共同聲明書表示反對。

不同於「族議員」等利益共同體的抵抗，地方首長中有不少形象清新的改革派知事，也反對目前的改革方針，例如田中康夫、片山善博、淺野史郎、增田寬也等都是目前普遍受到民眾支持的首長。換句話說，三位一體改革所遭遇的「抵抗勢力」，除了舊有的既得利益結構之外，還有新興的地方改革派勢力，三位一體改革遭遇空前的阻礙。

伍、結論

作為日本地方分權化改革的一環，「三位一體」地方財政改革方式是為了確立地方自治體的徵稅自主權，地方自治體原則上可以自行決定徵稅目的與稅率，從而促進地方自治體健全的財政營運，至於中央政府除透過財政轉移來維持各地方的教育、治安、消防、公共衛生等特定領域之國民最低生活水準外，各地方自治體將逐漸承擔財政健全營運的責任，然而，此一發展趨勢需要日本進一步朝向分權國家的改革。尤其是面對全球化的衝擊，更突顯出日本地方自治體有必要性透過地方治理機制來有效因應，假若地方自治體沒有足夠權力與能力，將造成現有的問題惡化而非改善。

參考文獻

- 日本の論點編輯部編（2002）。常識「日本の論點」。東京：文藝春秋。
- 21世紀臨調編（2002）。政治の構造改革：政治主導確立大綱。東京：東信堂。
- 久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝（2003）。政治學。東京：有斐閣。
- 土居丈朗（2000）。地方財政の政治經濟學。東京：東洋經濟新報社。
- 土居丈朗（2004）。三位一體改革：ここが問題だ。東京：東洋經濟社。
- 土居丈朗（2007）。地方債改革の經濟學。東京：日本經濟新聞出版社。
- 小高剛編（1978）。地方自治法入門。東京：有斐閣。

- 小滝敏之（2005）。**地方自治の歴史と概念**。東京：公人社。
- 山口二郎、山崎幹根、遠藤根編（2003）。**グローバル化時代の地方ガバナンス**。東京：岩波書店。
- 中村政則（2005）。**戦後史**。東京：岩波書店。
- 井堀利宏（2001）。**公共事業の正しい考え方：財政赤字の病理**。東京：中央公論新社。
- 五十嵐仁（2004）。**現代日本政治：「知力革命」の時代**。東京：八朔社。
- 五十嵐敬喜、小川明雄（1999）。**市民版行政改革**。東京：岩波書店。
- 今井一（2000）。**住民投票—観客民主主義を超えて**。東京：岩波書店。
- 今井照（2004）。**地方自治のしくみ**。東京：學陽書房。
- 本田雅俊（2001）。**現代日本の政治と行政**。東京：北樹出版。
- 本田弘編著（2006）。**現代日本の行政と地方自治**。京都：法律文化社。
- 本間義人（2007）。**地域再生の条件**。東京：岩波書店。
- 田中直毅（2001）。**構造改革とは何か**。東京：東洋経済新報社。
- 田村悦一、水口憲人、見上崇洋、佐藤満等編著（2005）。**分権推進と自治の展望**。東京：日本評論社。
- 田島義介（1996）。**地方分権事始め**。東京：岩波書店。
- 白川一郎（2007）。**自治体破産**。東京：日本放送出版協會。
- 西尾勝（2007）。**地方分権改革**。東京：東京大學出版會。
- 佐佐木信夫（2006）。**自治体をどう変えるか**。東京：筑摩書房。
- 佐佐木信夫（2008）。**自治体政策**。東京：日本經濟評論社。
- 村松岐夫等著（1988）。**地方議員の研究**。東京：日本經濟新聞社。
- 村松岐夫（2006）。**テキストブック地方自治**。東京：東洋經濟新報社。
- 村松崎夫、伊藤光利、辻中豊（2001）。**日本の政治**。東京：有斐閣。
- 松下圭一（1999）。**自治體は変わるか**。東京，岩波書店。
- 金井利之（2007）。**自治制度**。東京：東京大學出版會。
- 原田尚彦（2001）。**地方自治の法としくみ**。東京：學陽書房。
- 宮脇淳（2003）。**地方行財政のグローバル化と政策形成**。在山口二郎、山崎幹根、遠藤根編（2003）。**グローバル化時代の地方ガバナンス**（頁 65-84）。東京：岩波書店。

- 神野直彦 (2002)。地域再生の經濟學。東京：中央公論新社。
- 笠原英彦、桑原英明 (2004)。日本行政の歴史と理論。東京：芦書房。
- 飯尾潤 (2008)。政局から政策へ：日本政治の成熟と轉換。東京：NTT 出版社。
- 新藤宗幸 (2002)。地方分權 (二版)。東京：岩波書店。
- 新藤宗幸、阿部齊 (2006)。概説日本の地方自治 (二版)。東京，東京大學出版會。
- 榊原英資 (2002)。分權國家への決斷。東京：毎日新聞社。
- Barrett, Brendan F. D. (2000). Decentralization in Japan: Negotiating the transfer of authority. *Japanese Studies*, 20(1), 33-48.
- Fukui, Haruhiro & Shigeko Fukai. (1996). Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan. *Asian Survey*, 36(3), 268-286.
- Hill, Richard Child & Kuniko Fujita. (2000). State restructuring and local power in Japan. *Urban Studies*, 37(4), 673-690.
- Jacobs, A. J. (2003). Devolving authority and expanding autonomy in Japanese prefectures and municipalities. *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*, 16(4), 601-623.
- Jacobs, A. J. (2004). Federations of municipalities: A practical alternative to local government consolidations in Japan? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(2), 247-274.
- Muramatsu, M., Iqbal F., & Kume I. (eds.). (2001). *Local government development in post-war Japan*. New York: Oxford University Press.
- Rozman, Gilbert. (1999). Backdoor Japan: The search for a way out via regionalism and decentralization. *Journal of Japanese Studies*, 25(1), 3-31.
- Tamamoto, Masaru. (1995). Village Politics: Japan's prince of disorder. *World Policy Journal*, 12(1), 49-60.

Yasuo, Takao. (1998). Participatory democracy in Japan's decentralization drive. *Asian Survey*, 38(10), 950-967.