

# 單一制國家中央與 地方夥伴關係之建構<sup>\*</sup> —以日本地方分權改革為例

陳建仁<sup>\*\*</sup>

- 一、前言：單一制國家建構中央與地方夥伴關係之難題
- 二、戰後日本的中央與地方關係設計及其逆流
- 三、日本地方分權改革的設計與影響因素
- 四、日本地方分權改革後的中央與地方關係
- 五、結論

中央政府與地方自治體之間的府際合作（intergovernmental cooperation）強調對等協力的互助模式，亦即兩者需建立夥伴關係（partnerships）。然而，傳統上強調中央與地方的「行政一體」與中央集權的單一制國家，如何能夠防止中央主導的歷史慣性從而建立起真正意義的夥伴關係？此為本研究的問題意識。

---

\* 本研究部份內容曾以〈中央集權國家的府際合作夥伴關係之建構—以日本地方分權改革為例〉（合著）為題，發表於中華大學行政管理學系主辦之第三屆「地方政府與公共管理」國際學術研討會（2007年5月），感謝評論人日本東洋大學法學部後藤武秀教授在會中所提出的寶貴意見。同時，感謝兩位匿名審查人對於本研究的精闢斧正與批評。當然，修改後一切的文責仍由作者自負。

\*\* 東海大學政治學系助理教授。E-mail: kenjin@thu.edu.tw  
投稿日期：97年7月24日；接受刊登日期：97年12月17日。  
東吳政治學報/2008/第二十六卷第四期/頁97-143。

本研究以歷史制度論為途徑，針對日本的地方分權改革進行探討。首先，整理日本從戰後至今的中央與地方關係之沿革。其次，分析日本地方分權改革的著眼點及施力點。最後，探究日本如何藉由地方分權改革解除中央政府對地方自治體之束縛，繼而落實中央與地方的對等協力關係。地方分權改革的初始目標或許是提昇行政效率，然最後鵠的卻是民主深化。職是，唯有真正地建立對等的夥伴關係，才能實現互助協力的中央與地方的府際合作，而由下而上的民主機制方有可能確立。希冀透過此研究，從而審視台灣未來的中央與地方關係之可能改革方向，以促進行政改革與民主深化。

**關鍵詞：**單一制國家、中央與地方關係、府際關係、地方分權、夥伴關係

## 一、前言：單一制國家建構中央與地方夥伴關係之難題

中央集權 (centralization) 係伴隨著近代國家興起的產物。其主要扮演著雙重角色，一方面促進凝聚國民意志與統合國家資源，另一方面則致力於消滅中間團體與建構劃一社會，以協助國家有效地統治社會於內並對抗敵患於外。然而，隨著地方自治與民主發展的正相關性的研究發現陸續問世，中央集權與自由民主體制的扞格日益顯露，致使「去中央集權化」(de-centralization) 成為現代民主國家，特別是單一制國家 (unitary state) 的重要課題。晚近，各民主先進國家不約而同興起的「府際合作」(intergovernmental cooperation) 或「跨域治理」(interregional governance) 之風潮，亦面臨此課題的考驗。<sup>1</sup> 府際合作大致分為兩種類型，其一為垂直型府際合作模式，其二為水平型府際合作模式。前者係中央與地方或上級政府與下級政府之間的相同業務整合；後者則為同級政府或地方自治體之間的相同業務整合。其中，單一制國家推動府際合作最大的困難點在於一如何解除中央管轄地方之制度與習慣，以落實真正意義的垂直型府際合作。事實上，即使是水平型府際合作，亦

---

1. 府際合作就字面上的解釋係指在突破過去層層節制和壁壘分明的行政區劃統治的藩籬上，各政府之間共同處理某些特定的公共事務。而其彼此之間的互動往來，則稱為府際關係。傳統行政模式與府際合作模式之差異點在於：前者堅持中央政府在所有公共事務和各級政府之間，扮演資源分配和指揮監督的角色；後者則重視垂直或水平層級內各政府間彼此分享權力，強調跨行政區與跨部門的整合與協調，中央政府在此僅是平行互助過程中的一個行動者。換言之，前者代表著傳統上傾向權威主導、向上集中、封閉本位、各自為政的舊地方主義；後者則是代表著主張溝通協商、資源共享、開放跨域、相互依存的新地方主義 (new localism)。有關新地方主義之論述，請參閱 (Goetz, 1993: 199-220)。

同樣存在如何避免中央積極干預之困境。近年來，日本於世紀之交開始大刀闊斧地推動地方分權改革（decentralization reforms），試圖重新建構新的中央與地方關係（central-local government relations），此種轉變對於與日本政治走向息息相關並同為單一制國家的台灣而言，便顯得格外深具啟示。究竟日本推動地方分權改革後，中央與地方的府際關係（intergovernmental relations）產生何種變化？在地方分權改革過程中，將不可避免地衝擊過去中央與地方「行政一體」（monolithic）的既成概念，則日本將如何由中央指揮地方從屬的科層關係（bureaucratic relations）轉為中央與地方對等的夥伴關係（partnerships）？<sup>2</sup> 此外，面對過往中央主導的歷史慣性，日本採取何種機制來防止中央集權的復辟？此是本研究的問題意識。

在單一制國家的推動中央與地方的夥伴關係並非易事，其癥結在於具備中央集權特性的單一制國家特別強調如何對地方政府或地方自治團體進行有效的行政控制與執行監督（Rhodes, 1981: 1-2）。傳統上，無論出於貫徹中央意志或是防止地方割據之需要，單一制國家的中央與地方關係往往僅被視為「地方自治監督」。不僅地方行政機關係屬中央政府的派出官署與隸屬機關，地方立法機關亦有淪為地方行政機關附庸之疑慮，以致產生中央鉗制地方自治發展的弊害。在這種尊中央卑地方的金字塔型體制下，中央擁有對地方的絕對主導權和處置權，致使中央與地方的府際關係形成不對等的權力結構。即使是地方與地方的府際關係上，其先受限於中央（或上級自治體）與地方（或下級自治體）的科層結構的體質，彼此並未

---

2. 就日本的憲法上或地方分權改革後的中央與地方關係來說，中央與地方並不存在隸屬的垂直關係，而是彼此對等的平行關係，所以「垂直互動型府際合作」的說法並不算精確。但為了方便讀者理解，故在本研究中仍將所有的中央與地方關係視為垂直關係，但非主從關係。

能分享統治權；復受迫於中央（或上級自治體）強勢介入的性格，故造成地方自治團體的自主性與自治性嚴重壓縮。府際合作理論中最重要的概念係建構對等協力的夥伴關係，然如何建立中央與地方實質的夥伴關係，其實也等於決定垂直型府際合作是否成功的最基本課題。由此觀之，中央集權國家在進行實際意義的府際合作的過程中，有可能出現本質上的扞格，致使其不論中央與地方的合作或是地方間的合作都將遭遇困難，乃至於走向中央主導的覆轍。職是之故，本研究希冀藉由亞洲單一制民主國家代表的日本地方分權改革為例，探討其中央與地方的夥伴關係之建構與設計。

1990 年代以降，日本朝野開始逐步啟動一連串的行政改革（administrative reforms），以挽救日益衰退的經濟赤字以及人民對政府的信任危機。在這一波與新公共管理（new public management）或是治理的核心價值不謀而合的日本行政改革風潮中，最大的重點便是地方分權改革。由於近年來歐美民主先進諸國無不體認到國家肥大化、政府低效能、財政赤字等各種弊病實與中央集權體制有密切的關係，遂使地方分權改革成為全球化的風潮之外，<sup>3</sup> 加上經濟長期不景氣與民間要求落實地方自治的呼聲等因素，致使日本將地方分權改革視為當下構造改革中的重要支柱，期待藉由分權來對應泡沫經濟崩潰後的政經危機以及深化民主政治。因此，日本的地方分權改革被視為繼「明治維新」和麥克阿瑟所主導的「戰後改革」後的第三大改革。

本研究以歷史制度論為途徑，針對日本的地方分權改革進行探

---

3. 地方分權的全球化的原因有大致分為三點：（一）國際環境的全球化與在地化；（二）從舊社會主義國家的破產所得到的「反中央」的教訓；（三）隨著社會經濟的成熟而出現的個性化與地域化的趨勢（秋月謙吾，2001：1-12）。

討。首先，整理日本從戰後至今的中央與地方關係之沿革。其次，分析日本地方分權改革的著眼點及施力點。最後，探究日本如何藉由地方分權改革解除中央政府對地方自治體在權限、人事、以及財政方面之束縛，確立地方自治之本質，繼而落實中央與地方的對等協力關係之理論與設計。<sup>4</sup> 本研究試圖在日本由單一制國家轉型為分權制國家（devolved state）的改革過程中，尋找下列課題之解答：

（一）單一制國家是否能建立中央與地方的對等協力的夥伴關係？

（二）單一制國家如何建立中央與地方的夥伴關係？

（三）單一制國家如何防止中央集權體制與不對等夥伴關係的再度回潮？

希冀透過此研究，從而審視正處於民主轉型期的台灣的未來中央與地方關係之可能改革方向，以促進行政改革、地方自主、以及民主深化。

---

4. 日本的府際合作通常被解讀為「廣域行政」，其可略分以下兩種模式：一種為跨越不同地方行政區的行政協力模式，如「廣域行政圈」（主要有「廣域市町村圈」與「大都市周邊地域行政圈」兩種），即為台灣一般所認知的府際合作，包含同上級與非同上級行政區、以及不同級行政區等合作方式。其可更細分為：「一部事務組合」、「廣域連合」、「全部事務組合」、「役場事務組合」等方式；此外尚有行政輔助性質的「事務委託」、「共同設置機關」、「協議會」等事務共同處理的措施（陳建仁，2007a）。另一種則係指第一級地方自治體的行政或是地方自治體的合併，故日本的都道府縣又被稱為「廣域自治體」（市町村相對被稱為「基礎自治體」）。然此兩種廣域行政模式可稱為平行互動型府際合作或合併，皆非本研究所要探討中央與地方的垂直互動型府際合作，故本研究對於廣域行政部份僅提及第二次地方分權改革的「市町村合併」之動向，而不針對其機制作討論。亦即，本研究不偏重於水平型府際合作的運作方式與行政流程之論述，而係著眼於探討中央與地方垂直型府際合作的夥伴關係與單一制國家的中央集權體質之衝突與調和。

## 二、戰後日本的中央與地方關係設計及其逆流

從中央與地方的政治史的角度上來看，日本並非具有悠久歷史的中央集權國家。事實上，早期日本雖然在 7 世紀進行包含大化改新的改革，<sup>5</sup> 建立以漢帝國為藍圖的中央集權國家（或者說東方型專制國家），然其最終卻成為與中古歐洲較為接近的封建主義國家，並維持到明治維新的前夜。明治日本是東亞諸國中，最早建立近代意義的理性官僚統治體系與「中央集權的單一制國家」，更由於師法當時歐美列強之緣故，其中央集權的體質迅速與帝國主義結合，在成為近代國家的同時也搭上帝國最後的末班車，從而開始向外擴張版圖。並於世界經濟大恐慌後，進一步升級為激進的軍國主義（militarism）與全體主義（totalitarianism），<sup>6</sup> 最終釀成世界大戰。隨著明治維新的推動，在「統一國家」與救亡圖存劃上等號的情勢下，日本各地諸侯的采邑與家臣團體自願或半自願地逐步被收編為直接隸屬於中央的行政區劃與派出機關。因此，日本政府得以並透過行政官僚制度將國家的影響力徹底穿透到地方，建立起中央支配的金字塔型結構，從而呼應戰前法西斯主義的中央集權至上論（statolatry）（陳建仁，2007b：573-576）。第二次世界大戰後，除了美國刻意地改造日本國體的原因之外，日本社會本身也開始反省過去中央集權的弊病與危險，逐漸轉向地方分權與居民自主之思維，並在泡沫經濟崩盤後痛定思痛地進行地方分權改革，嘗試褪去過往中央集權的色彩，而成為目前東亞諸國中的異例。欲理解現行

---

5. 大化改新為日本習慣用語，台灣譯作大化革新。

6. 全體主義為日本習慣用語，台灣通常將 totalitarianism 譯為極權主義。

日本中央與地方的府際關係，則必須先理解戰後日本在中央集權與地方分權的拉鋸戰裡擺盪的中央與地方的力學關係。

日本三大政治改革中，除了「明治維新」的目的在建立中央集權國家以抗外敵之外，其他在第二次世界大戰後的兩大改革皆與推動地方分權有關。奠定日本現代地基的「戰後改革」引進自由民主與地方自治的精神，使日本得以在瓦礫中以民主國家的新面貌重新迅速崛起。而「地方分權改革」則是針對日本經濟高度發展後所產生的各種新弊端，所推動的政經結構調整的政府再造，但仍可視為戰後改革的精神所延續的國家改造工程。由聯合國盟軍總司令部（GHQ）主導的日本戰後改革主要任務為消滅軍國主義溫床與鋪設民主政治基礎，故「去中央集權化」和推動地方自治理所當然地成為其關心的焦點。特別是在中央與地方關係上，戰後改革雖已在新頒布的〈日本國憲法〉上初步地確立了中央與地方的對等關係，然其真正落實的開始還是必須等到地方分權改革之推動。

戰後改革中有關中央與地方關係和地方自治的改革，主要如次（陳建仁，2007b：577-578）：首先，確立議會內閣制。依此，天皇從統治權的總攬者變成無實權的國家象徵，促使日本由天皇主權移轉為國民主權之內閣制國家。<sup>7</sup> 由於天皇成為政治櫥窗裡的擺設，而行政部門首長的內閣總理大臣的出身僅為地方選區所選出之一介國會議員，致使不論天皇或總理都很難再度出現風靡全國的領

---

7. 在這個由總統制國家所設計的內閣制國家藍圖中，新憲法的三大原則為國民主權、基本人權、以及和平主義。因此，新憲法著重於消滅君權神授（進行昭和天皇的「人間宣言」的去神格化）、政教合一（消滅國家神道的祭政一致體制）、君主立憲（確立議會內閣制與天皇的虛位元首化）、殖產興業（解散由日本政府扶植的財閥）等四個面向，藉此消弭日本集體主義與軍國主義重新茁壯的因子。無疑地，降低中央集權程度亦在 GHQ 的射程範圍內。



袖魅力，間接消弭極端中央集權體制再度出現的潛在因素。其次，地方自治入憲。新憲法中新增第八章《地方自治》（第 92 到 95 條），並明文規定基於「地方自治的本旨」尊重並保障地方自治。<sup>8</sup> 除規定地方議員與地方行政首長由地方人民直接選舉外，其自治權（包括財產、事務、行政）與自主立法權皆受到保障。由此，日本的都道府縣（第一級地方自治體）與市町村（第二級地方自治體）的「地方公共團體」（亦即地方自治團體）地位獲得確定，而非僅是過往隸屬於中央的「國家派出機關」。日本學者咸認，在憲法精神上，日本的中央與地方的關係已由傳統的「上下·主從」演變成新型態的「對等·協力」的關係（妹尾克敏，2004：156）。復次，地方自治法制化。依據新憲法的原則規定或基本精神所制定的《地方自治法》等相關法規，高度地強化日本地方自治團體的自主性和自立性。不惟如此，地方人民的權利也得到提昇，其主要包含普選權、直選權、參政權等間接民主，與直接請願、住民投票等直接民主兩個面向。為確保地方自治團體運作的公正與效率，日本亦設置中立的選舉管理委員會與監察委員，以防止地方政府舞弊和怠惰的情形發生（久世公堯，2005：31）。最後，社會的去集權化。GHQ廢除日本民法的家長制和長子繼承權等其他措施，藉此斷斷過去家長統治（patriarchy）之枷鎖。在延伸的意義上，此舉係有助於除去日本傳統社會裡的中央集權信仰的政治文化，重新培育尊重個人自由與多元主義之環境。

---

8. 何謂「地方自治的本旨」？在日本憲法中並無任何說明，其英譯為 principle of local autonomy，或可解釋為地方自治的基本原則。由於沒有明示具體的意味和內容，地方自治被視為是活著的思想與理念，與時俱進。日本學者目前普遍認為地方自治的本旨主要為國家或外力不可侵犯「團體自治」與由當地人民自主運作「住民自治」的兩個基本原則（土岐寬等，2003：17-18；伊藤正巳，1990：589）。

戰後〈日本國憲法〉的頒布，標誌著日本整個國家體制的巨大變革。在此新建構的中央與地方關係之下，中央集權似乎不再受到青睞。表面上，新憲法讓日本成為去中央集權的國家，戰後改革中的地方制度改革讓各級地方自治團體在獲得自治權與自主權的同時，其地位也提昇到與中央政府並駕齊驅。但在實際上，制度畢竟是養成而非造成的，中央集權與一極集中的歷史慣性致使日本的地方自治發展並未如預期的順利，反而出現「中央集權的逆流」。其最主要的形成原因在於戰後東亞國際情勢日益險峻，迫使美國的對日政策改弦易轍，轉以日本的「再軍備化」和經濟自立為目標，以俾建設日本成為「共產主義的防波堤」。同時，基於反共與經濟的需要，戰前軍部及經濟技術官僚得以藉由各種不同途徑又重新回到黨政權力中樞（安世舟，2001：283-287），致使政治與行政上的中央集權傳統難以消弭。因此，雖在當時有建議更進一步推動地方制度改革的〈休普勸告〉和〈神戶勸告〉，<sup>9</sup>但日本的中央部會卻因內外因素的影響，悄然地出現各種抵抗地方分權的集權化修正機制的慣性回歸。某種意義上，整個日本開始走向戰前體制的老路，「富國強兵」與「殖產興業」的國家目標在自由民主政治的包裝下重新

---

9. 由美國哥倫比亞大學 Carl S. Shoup 教授擔任團長的「休普使節團」（Shoup Mission），接受 GHQ 的經濟科學局的委託，於 1949 年 5 月起約半年間，針對有關日本稅制的問題進行徹底的調查。之後，Shoup Mission（1949）發表了〈休普勸告〉（日本稅制報告書），提倡「行政責任明確化」、「效率」、「市町村優先」的三原則。此外，日文的「勸告」約等同於台灣的「建議」，以下不再贅述。

「地方行政調查委員會」（1949 年 12 月～1952 年 4 月）因議長為當時的京都市長神戶正雄，故亦稱為「神戶委員會」。該會議曾提出 1950 年 12 月的〈關於行政事務再分配勸告〉及 1951 年 9 月的〈關於行政事務再分配第二次勸告〉兩次勸告（合稱神戶勸告）。前者主要提出地方自治團體規模的合理化；而後者則建議因應日本國內情勢的變化，政治改革不應僅止於行政改革。同一時間設置的非正式組織的「政令諮問委員會」的答申，更是對日後日本地方制度改革產生巨大影響（小早川光郎等編，1999：32-35）。

披掛上陣，行政官僚主導的中央集權隨之再武裝化，因而此時期被稱為「逆向時期」（土岐寬等，2003：63）。

1960年代以降，伴隨著經濟的快速起飛，基於推動開發行政和福利國家政策之需求，日本加速進入所謂的「新中央集權時期」。此時期權力集中之程度較「逆向時期」更巨大且深廣，其主要特徵可分為四點（西尾勝，1988：53-54）：第一、國家派出機關及特殊法人的大量設置。此類中央主導的「一條鞭」機關團體的濫設，不僅導致地方自治團體原有權限受到緊縮，亦使得地方因無權置喙而喪失其轄境上的部份控制權。<sup>10</sup> 第二、中央委辦事項的激增。由於日本在地方授權上採取法律授權，地方權限保障受制於中央，所以法律上的委辦事項越多，就意味著自治事項越少。此舉不僅因地方立法機關無法有效監督地方行政，產生壓縮地方自治空間之弊害，亦因地方行政機關在業務上多為委辦事項，而導致其與國家派出機關無異之窘境。第三、中央補助款和地方負擔金的增加。中央政府補助地方財政雖有調節國家整體虛盈之效，然在地方自治意義上，卻存在間接地迫使地方為求得中央之撥款而不得不聽命中央，形同矮化地方之問題。第四、中央命令傳達的周密化。中央行政機關習慣發佈內容鉅細靡遺的行政命令，此雖有確實指導地方之功效，但

---

10. 在地方自治團體的授權方式上，日本與台灣皆採用大陸法系國家的「概括授權」與「多層式事務分配方式」。其特點在於同一事務同時分配給中央與各級地方政府，中央和地方的事務沒有明顯劃分，各級政府提供的行政服務在同一地區內互相重複。因此，中央得隨時指揮和監督地方，其結果是地方自治團體容易淪為國家派出機關，區分自治事項與委辦事項的意義頗低。在多層式事務分配方式的影響下，中央將完全可以不需顧慮地方的意願，制定侵犯地方自治事項之法律與行政命令，且得直接將主管機關明訂為中央行政機關。同理，國家派出機關與特殊法人的設置越多，地方自治團體能插手的權限就會越少，因而變相形成中央集權體制。有關「多層式分配方式」之說明，請參閱（張正修，2003b：279-281）。

亦有壓縮地方自行發展與因地制宜空間之弊害，從而剝奪地方的自主性並養成地方的依賴心。此時期與逆向時期在法制上沒有基本差別，不同的差異點則在於運用制度而非透過改革制度的中央集權化。職是，基於現代國家的計劃經濟與福利政策的龐大化及複雜化，中央行政機關雖具有以新中央集權之姿態來指導與監督地方的正當性，然此導致國家行政體系漸形肥大化與僵硬化，而地方自主性與地域個性卻是迅速萎縮。因此，日本的中央與地方關係又再度呈現主從關係而非夥伴關係，這同樣是戰後許多單一制民主國家所面臨之困境。

俟日本進入經濟高度成長熟爛期之後，中央集權式的經濟發展所導致的負面因素開始出現，相反地各地的居民活動卻因各地行政問題而蓬勃發展，「革新自治體」的風潮於焉誕生（全國革新市長會編，1990：2-6）。1970年代開始出現的革新自治體，泛指地方行政首長屬於社會黨或共產黨或接受此兩黨支援的地方自治體，或稱「改革派首長」。除了反公害、社會福祉、擁護憲法等政治主張外，這些在中央屬反對黨的地方自治體，開始嘗試推動下列主要的先進政策：（一）因應各地環境汙染問題，地方自治體得制定比國家更嚴格的防止公害的自治條例。（二）為了抑制「亂開發」而造成環境破壞，地方行政首長得進行行政指導。（三）推展擴大住民參與的計畫行政等（土岐寬等，2003：68）。這些被稱為「先導行政」的革新自治體的風潮，雖然僅侷限在當時約40%人口的區域（包括東京都和大阪府），但確實對高度成長期的「新中央集權」產生一定的抗衡作用。<sup>11</sup> 然而，由於革新自治體與中央政府分屬不同政

---

11. 這些先導行政和先驅政策的背後，有學者松下圭一（1999：170-175）所提倡的政策基準由市民或自治體自主設定的「公民生活環境最低標準」（civil minimum）理論支撐。

黨，導致中央與地方之衝突充滿意識形態與政治鬥爭之變數。而《上乘條例》與《橫出條例》等地方自治法規凌駕中央法規之要求，更是涉及日本整體法秩序與法意識之爭議。改革派首長雖曾引領風潮，但於 1980 年代以降相繼地落選。此後，日本地方分權改革之倡議不再僅僅只是左派之專利品。

革新自治體陸續消失的同時，隨著石油危機的爆發，日本各界為了重建國家財政與解決政府赤字，包括中央對地方的補助的弊端、以及地方自治體因應地方發展而亟需擴大的財政規模等問題開始受到重視，因而出現行政改革的呼籲與行動。當時，在各種以「行財政」改革與地方分權為主的討論，<sup>12</sup> 卻由於太過偏重在如何減輕國家負擔的「效率性」的側面，反而變相成為中央財政負擔轉嫁到地方的手段。對於此種假地方分權改革之名，行戕害地方自治之實的政策，被學界揶揄其為「新新中央集權」（篠原一、西尾勝，1983）。與此相反地，隨著自由化與民主化的時代變遷，日本地方居民的政治意識和價值觀出現重大的轉折，以地方為基礎與以地方為出發點的地方自治思維日益膨脹，迫使中央政府與地方自治體亦不得不制定相對應的政策方針以滿足其需求，故此一時期亦被稱為「地方的時代」。為了促進地域的個性化與多樣化，日本中央制定「定住圈構想」（田園都市構想）、〈綜合保養地域整備法〉、「多極分散型國土計畫」（消除東京一極集中問題）、「故鄉創生一億元事業」等多種構想與政策，而部份地方自治體則倡導「一村一品」、「城

---

12. 鑑於當時嚴重的財政危機，「第二次臨時行政調查會」指出，如果所有的事務都成為行政的責任的話，那麼財政將會無限制地膨脹。要控制財政的浮濫，就必須將限制行政的工作範圍。至此，日本將行政改革與財政改革銜接在一起，而使用「行財政」改革的這個新詞彙。此為「行政的守備範圍論」、「行政的責任領域論」、以及「官民角色分擔論」的背景（並河信乃，1997：15）。

市經營」等運動（久世公亮，2005：38-39；土岐寬等，2003：69）。然而，與前一時期相同地，此時期在地方分權與地方自治方面並非結構性的改變，而僅僅只是藉由運用原有的地方制度，試圖從預算和政策上的微調整來提升地方的行政效率性與有限自主性，因而中央主導的色彩依然無法拭去。

綜觀日本戰後改革，其雖然試圖引進美國聯邦制精神的地方自治與地方分權制度，以促進地方自治體的自主性與自律性，進而促進民主紮根，但日本行政體系依然難以跳脫單一制國家的中央集權的舊途徑。其妨礙日本地方自治發展的原因，可從兩種主要面向來看（原田尚彥，2003：27-30）：第一個面向是在於制度層面的缺陷。宥於中央支配傳統的歷史慣性不易消弭的情況下，雖然憲法已明文規定地方自治之制度，但戰前舊制度中的許多國家事務僅是改以委辦事項的方式轉移到地方層級，其實質仍是接受中央的指揮與監督，地方自治體可以在獨立的職責上自行處理的自治事項的範圍非常狹隘，可以說新制度與舊制度在地方事務分配上相差無幾。況且，由於日本的中央與地方間的財源分配以國稅本位為主，地方財務不得不仰賴中央統籌或是挹注。更甚者，地方自治團體的重要行政單位與派出機關的職位，都由中央部會的派遣人員或是指定人員所壟斷，自治組織權和人事權皆被中央掌握，其扼殺地方的自主性之缺失不言而喻。同時，地方自治體因習慣於接受中央的指揮監督，遂容易產生對中央的依賴心態與消極性格，其自律性與自我責任感相對地薄弱，因而地方更加無法脫離中央之控制。另一個面向是屬於社會層面的改變。由於經濟發展與社會快速變遷，傳統的政治制度無法適時對應，以致於產生現代性中央集權化（new centralization）的現象。譬如：（一）交通工具發達與城鄉人口消長解構了傳統地

方共同體 (community) 的紐帶關係，地緣意識薄弱的居民大量產生，導致公共事務乏人問津。(二) 福利國家理念增加地方自治體分擔的業務與責任，但因其人力與財力的不足，而不得不仰賴中央。(三) 城鄉間的差距拉大造成地方自治體之間的行財政能力落差，偏遠地區或是落後地區必須依靠中央的協助。(四) 由於上述的原因，地方自治體的業務與責任日益增加，但由於其能力、權限、以及財政無力對應，致使中央的指導與協調變成不可欠缺。

在中央與地方的主導－依存的侍從主義 (clientelism) 結構的惡性循環之下，日本地方自治完全空洞化，即使戰後改革後日本政府進行多項有關地方行政的改革和〈地方自治法〉的修訂，但卻依舊徘徊於相同的中央與地方的金字塔結構當中。易言之，日本雖曾在制憲過程中一度對焦於地方分權制度，然而由於歷史慣性與國際環境的種種制約，致使此制度在運作上嚴重失焦，中央與地方關係還是在中央主導的階段原地踏步。此被日本學者稱為「制度疲勞」(森田朗編，2000：3)。事實上，不惟單一制國家的日本，即使是聯邦制國家的西德，雖曾在戰後因美英法蘇四國佔領當局的「4D政策」之實施，<sup>13</sup> 使得地方分權與地方自治得以推展，然其在初期成效亦甚微。從戰後到 1970 年代之間，西德亦出現類似日本的「逆向時期」與「新中央集權」般的復歸現象，故同樣地面臨地方自治空洞化的危機 (鄒文海，1989：455-460；張正修，2003a：105, 118-120)。日德兩國不約而同地在戰後返回中央集權制度的主因有三：其一、戰前的軍國主義與集體主義之遺緒。中央行政官僚與政治人物的家父長式主導性格、地方自治體的依賴心態、以及人民對自主與參與

格式化: 行距: 固定行高 19.5 pt, 不調整中文字與英文字間的距離

13. 4D 政策脫胎於波茨坦會議中的 5D 政策 (five Ds)，即去軍備化 (demilitarization)、去納粹化 (denazification)、民主化 (democratization)、以及去中央集權化 (decentralization)，僅去工業化 (deindustrialization) 之部份並未落實。

過於疏離的政治文化等無法迅速更遷，致使政治運作習慣性地依循著過往的途徑。其二、戰後的福利國家政策與都市化現象之影響。龐大且複雜的福利國家政策壓迫地方自治體的行政業務能量，而人口往城市集中則使得人民對於居住地區的認同感與參與意願大幅降低，此二者之現象讓中央得以順勢強力介入地方事務。其三、多層次事務分配方式之限制。兩國在中央與地方事務分配方式係同屬大陸法系國家的多層次事務分配方式，因而中央擁有任意干預地方事務的立法權與行政權的合法性（村松岐夫編，2006：62-63）。除此之外，另一個的可能因素係宥於過去日德兩國政治制度的阻礙。雖然戰後日德兩國的官僚制度與官僚本身的運命並不相同，前者再次復活，後者卻是歷經清算而不變，但由於傳統上大陸法系國家內閣制的官僚主導立法（即草擬法案權）的色彩濃厚，民選政治人物易受專業官僚的掣肘，因而在中央行政官僚的科層決策思維與專業本位主義的籠罩之下，地方實難擺脫中央的控制。日本與西德雖在歷史曾有過長期的封建分權時代，然一旦成為中央集權國家之後，即使曾出現過外部力量強勢主導地方分權之政策，其內部抵抗之阻力仍十分頑強，甚且弱化地方分權之正當性，顯見消弭中央集權傳統之不易。<sup>14</sup> 職是之故，逐漸地，日本政府與民間發現，無論中央統治或是地方自治在現有制度下的運用調整皆已經達到瓶頸，必須有一全盤性的構造與制度的根本改革，方能打破國家目前整體的侷限性與僵硬性，此為日本脫離中央集權歷史慣性的轉折點的濫觴。

---

14. 此部份感謝匿名審查人對於德國亦有地方自治權逆縮現象之提醒與補充。



### 三、日本地方分權改革的設計與影響因素

從日本戰後改革到 1980 年代後期，日本的中央與地方關係雖然依據憲法條文中的「地方自治的本旨」，可以推論為「對等·協力」的關係，但在憲法頒布後仍無法擺脫「上下·主從」關係。在地方分權改革呼聲四起後，這情況逐漸改變，回歸憲政意義的中央與地方關係的可能性方出現曙光。

日本的地方分權改革原本屬於行政改革的一環，其可以略分為三個階段：第一個階段（1964～1980 年）著重於行政的精簡化與效率化，其調查報告更被稱為「行政改革的聖經」，但因改革焦點集中於政治制度而非政策本身，以致不受當時的政府青睞，故並未付諸實行。第二個階段（1981～1993 年）的課題在於行政應該要負責哪個分野以及到哪種程度，故又被稱為「行政的守備範圍論」、「行政的責任領域論」、或「官民角色分擔論」。此階段為了解決當時行政機關已無力處理日益嚴重的財政危機之問題，而試圖進行政策上的「行財政改革」。但如同第一階段的行政改革般，大多數的改革計畫僅停留在紙上計畫階段，或成為前述的「新新中央集權」政策。第三個階段（1993 年～現在）則立足於前兩個階段的精神提出「政治的復權」，亦即回歸到民主政治的本質，由人民來決定應該要成立什麼樣的政府。此一階段的改革業已將焦點由過去的如何推動官僚體系的內部改革，轉變成現今的如何改革官僚體系本身。易言之，改革行動者體認到，唯有從根本上將中央官僚的決定權移轉回到民選政治人物或是人民手上，才有可能實現第一階段要求的行政精簡化與效率化、以及第二階段提倡的行財政改革之目標（並河

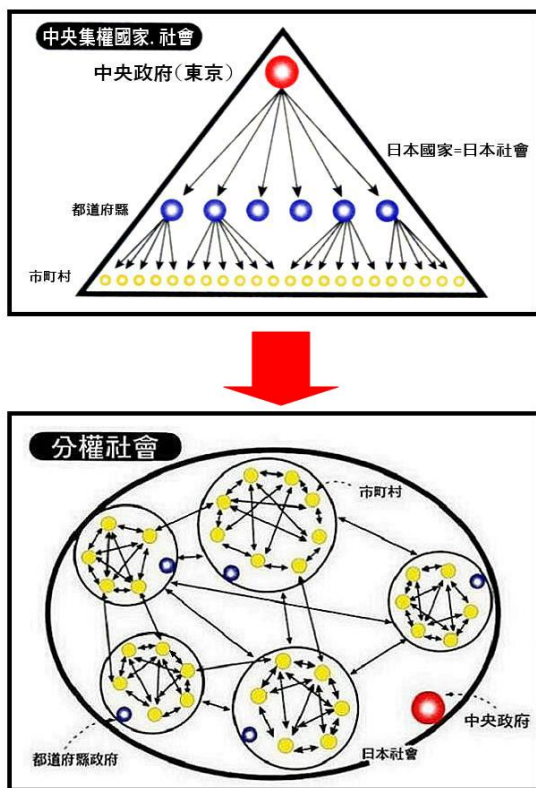
信乃，1997：15-17）。在這樣的理念下，第三階段的行政改革突破前兩階段紙上談兵的窘境，以「三個分權、三個信賴」為中心，立足於對政治（主要指內閣與國會）、地方、市場三分野的信賴，推動原屬中央部會的國家權力往此三分野的分散（deconcentration）。希冀透過行政業務的政治化、地方化、以及市場化，挽救民間與地方長期對官僚體系運作所產生的「政治不信任」，進而提昇行政效率。在地方分野的權力下放（devolution）與地方分權的主要計畫有：權限、財源、人事的去中央集權化、「市町村合併」（municipal amalgamation）等。此後，地方分野的行政改革逐漸具體成為日本地方分權改革的主軸。可以說，第三次行政改革基本上便是「去中央官僚集權的大改革」。<sup>15</sup>

日本的地方分權改革基本上延續戰後改革的精神，除了一方面想要破除中央政府即國家的迷思，另一方面則要在法理上和實質上落實中央與地方的「對等·協力」的關係（見圖一）。亦即，首先，無論中央政府或都道府縣或市町村，在政府層級上不復存在上下或主從之區分，其地位一律平等。其次，由基礎地方自治體（市町村）擔任最貼近居民生活的公共事務的主角，而廣域地方自治體（都道府縣）與國家（中央）則局限於負責處理基礎自治體無法處理或是廣範圍之事務，以落實「市町村優先原則」（即地方優先原則）。復次，地方分權亦將過去由中央集權國家所支配的地方自治體與社會予以解放，使其復權以構築分權型社會與自治型社會。最後，藉由活化的社會與地方，回過頭來刺激業已僵硬麻痺的國家政治與經

---

15. 此外，政治的分權的具體政策除簡化中央部會組織外，主要有：恢復立法部門的機能、政黨改革、以及強化首相官邸機能等政治制度的改革。而市場的分權則有：法令與限制的鬆綁、國營企業（專賣制度）與特殊法人的民營化等政策（並河信乃，1997：15-17）。

濟的復甦。換言之，日本希冀透過解放與恢復地方的自主化與社會的民主化，讓地方分權與居民自治能成為國家體質的自動調節裝置。然而，如何進行地方分權改革之方式，在早期卻是百家齊鳴、眾說紛紜，故有「混聲合唱」之謂（辻山幸宣，1994：1-15；沼田良，1994：6-9）。



圖一 日本中央與地方關係演進的概念圖

資料來源：並河信乃(1997：87)。

日本地方分權改革的契機係在於 1993 年 6 月眾參兩院通過的〈有關地方分權之決議〉。同年，由於 1988 年的瑞克魯特與 1992 年的佐川急便等醜聞案陸續揭露自民黨高層貪污腐敗的真相，導致日本社會對自民黨的支持產生劇烈動搖，而冷戰的結束又降低自民黨一黨優勢保守政權繼續執政的正當性，故自民黨首度失去長達 38 年的政權，改由多黨聯合政權執政。在自民黨在野的這段時間，日本開啟了近年來兩個重要的政治改革，即地方分權改革與選舉制度改革。地方分權改革的中心人物西尾勝（2006：25）便曾坦承：「正因為是聯合政權，所以地方分權改革才有可能實現」。顯見，地方分權改革在政權交替之前仍然是實現之日遙遙無期，唯有在執政黨喪失政權時，方是讓日本政治脫離中央集權歷史慣性的關鍵因素。在政權輪替方興未艾的這段期間中，有關日本地方分權改革的重要文獻陸續發表，主要依序有第三次臨時行政改革推進審議會的《最終答申》、地方六團體的《關於地方分權推進意見書》、<sup>16</sup> 以及第 24 次地方制度調查會的《中間報告》、以及受上述意見影響而成立的內閣行政改革推進本部地方分權部會本部專門員的《意見・要旨》等，並不約而同地定焦於「正式地重新調整國家與地方的角色分配」（森田朗編，2000：24-26）。同時，雖然在國家事務的管轄範圍界定上有若干的差異，然而這些文獻對於縮小國家事務和下放中央權限的議題上卻有一致的贊成意見。職是，日本在此一時期雖走馬燈式地連續出現多屆短命內閣，自民黨亦在 1994 年再度成為執政黨，但因日本朝野的共識已然形成，故地方分權改革的腳步並未停滯。

---

16. 日本地方行政機關首長與日本地方立法機關議長所組成的六個法定團體（〈地方自治法〉第 263 條之 3），分別為：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。在有關地方自治事務上，地方六團體得向內閣或國會提出意見。

1995年7月，在眾參兩院、地方六團體、以及地方制度調查會等各方的期待下，依據同年5月制定的〈地方分權推進法〉，「地方分權推進委員會」（以下稱分權委）正式成立，正式開啟了日本地方分權改革的序幕。分權委為期限5年的時效機關（後延長1年），其組成委員涵蓋當時民間企業經營者、地方行政首長、以及大學教授等產官學代表。分權委主要承擔兩個任務：其一、擬定地方分權推進計畫的具體方針，同時建議予總理；其二、監視地方分權推動計畫施政的實際狀況，並以結果為依歸向總理闡述意見。分權委可說是日本地方分權改革的實際催生者，在地方六團體與社會各界的全力支持下，其跳脫總理轄下的諮詢機關的消極身份，轉而成為與中央行政機關各省廳衝突與協調的推動機關的積極身份。日本內閣決議推動的「第一次地方分權推進計畫」便是以分權委第一次到第四次的「勸告」為基礎；而分權委的第五次「勸告」，則成為「第二次地方分權推進計畫」的主軸。此外，日本國會並依據所有的「勸告」，在1999年7月制定〈地方分權一括法〉，總共修改475部法律以對應地方分權改革。<sup>17</sup> 地方分權推進委員會（2000：ch1）在《最終報告》中將其推動之改革定位為「第一次分權改革」，而「第二次分權改革」則由其後繼機關的「地方分權改革推進會議」接手處理關於地方稅財源的調查審議。從此，日本又再次步入「制度改革時代」（土岐寬等，2003：75）。

為了重新調整中央與地方的角色定位與建構中央與地方的對等關係，日本的地方分權改革政策主要著眼於鬆綁中央在權限、人事、財源方面對地方的束縛，以健全地方自治機能與地方自主環境（見表一）。分權委認為，解除權限與人事束縛的最大抵抗係來自於中

---

17. 但國會僅討論10部，其他具包裹表決。

央行政機關各省廳官僚，特別是有關「機關委任事務」與「必置規制」（國家派出機關與中央派駐官員）之問題。「機關委任事務」係指原屬於中央或其他地方自治體的事務，依法律或行政命令交由地方行政機關首長或其他執行機關（委員或委員會）管理並執行之事務，相當於台灣的委辦事項。當時的日本與現在的台灣的地方政府皆同時具有雙重身份，當執行「自治事務」時為地方自治體，當執行「機關委任事務」為國家派出機關。然而，由於「機關委任事務」的存在具有將地方的行政機關視為中央的派出機關之意涵，同時中央在此事務上具有概括性的指揮監督權、積極「關與權」、<sup>18</sup> 執行解釋權、以及財政分配權，甚至是中央行政機關得以直接或間接的方式影響中央立法機關，將原應屬於自治事務之權限立法解釋為「機關委任事務」，因而導致中央擁有控制地方的能力，地方的團體自治的不受干預性遭致極大的壓縮。此即中央與地方事務採多層次事務分配方式所產生之問題，故被分權委視為難以落實地方自治主因之一。同時，日本中央行政機關會輪流派遣人員到地方擔任重要職位，而且設置許多不經地方自治體任命或同意的「必置規制」，等於變相剝奪地方的組織人事權與自治行政權，亦是被分權委關注的焦點。然而，如果要解除這些權限與人事上的束縛，便必須要得到中央行政官僚的首肯，但在官僚本位主義與中央指導心態的影響下，官僚並不願意放棄既得利益，故此為分權委首先遭遇的困難。

---

18. 日本將中央對於地方事務之監督與介入等相關行為稱為「關與」。

表一 日本中央對地方的束縛

層 面	內 容	焦 點
權 限	機關委任事務制度 必置規制的濫設 積極關與權	第一次分權改革
人 事	中央官僚的輪流地方出差任職 必置規制與派出單位的人事一條鞭	第一次分權改革
財 源	國庫補助負擔金的用途 地方交付稅的決定權 起債限制 課稅權的制約	第二次分權改革

資料來源：作者自行整理。

事實上，分權委早先亦有感於官僚抵抗勢力的強大，而僅消極地將基本戰略侷限在「縮小廢止國家的關與」，而非「界定中央權限範圍，其餘權限下放地方」（西尾勝，1997；森田朗編，2000：28）。究其原因，乃在於分權委最初依據自由討論所提出的激進地方分權改革的《中間報告》之爭議。雖然在社會上頗受肯定，然卻遭到中央各省廳的猛烈反彈。由於日本各省廳事務次官等會議採取共識決，所有的政策執行與法案草擬都必須得到全部省廳的一致首肯，只要出現某一省廳反對之情形則該案便予擱置，等同於個別省廳變相地擁有法案的否決權，故分權委在初期的發展並不順遂。此種現象必須等到1998年〈中央省廳等改革基本法〉通過後，增加總理大臣在跨省廳法案的基本方針的發議權等強化內閣機能措施後，各省廳官僚本位主義與決策多頭馬車的問題方獲得初步改善。因此，面對來自於中央行政機關的強勁逆風，分權委在之後皆採取較保守的戰略，從第一次到第四次的「勸告」都是分權委在事前積極地與各省廳先進行「省廳間折衝」，分別取得各省廳官僚的同意後，

再交由內閣決議通過。因而原本僅是諮詢機關的分權委的前四次「勸告」的事項，最後竟有 95% 具體地成為第一次地方分權改革的計畫內容，特別是成功廢除全部的「機關委任事務」與部分的「必置規制」，其成果可謂豐碩。然由於其決策過程處處可見與官僚以及地方六團體妥協之犧牲，故此改革仍有許多不充分之處（西尾勝，2006：38）。嗣後，分權委遇到更大的兩次挫折。第一的挫折是第五次「勸告」建議將原本屬於中央的權限儘可能地下放給都道府縣，但卻受到相關省廳與依附的國會議員的激烈抵制，而終告失敗。其結果導致目前日本市町村接收了都道府縣的權限下放，但都道府縣卻未承接中央的權限下放，因而產生都道府縣事務空洞化之困境。第二的挫折則是分權委在《最終報告》中直接主張應優先解決中央對地方的財政束縛，亦即將國稅本位轉為地方本位的地方稅的「稅源轉讓」政策，但卻在當時的掌管中央財政各行政機關的否定下，並未進行內閣決議。縱然在今日，分權委所遇到的此兩次挫折，依舊是日本地方分權改革的未完成的首要課題。

日本第一次地方分權改革解除了中央對地方的權限和人事的限制，使得地方自治體在行政上更為自主和自立，然仍有財政的限制尚需處理。由於分權委主要因地方六團體在背後支持而能與中央各省廳進行斡旋協調，故分權委除了不主張中央省廳不同意的改革外，同樣不主張地方六團體反對的改革。地方財政改革便是最明顯的案例。有鑑於鬆綁地方財政限制與稅源移讓將產生懸殊的城鄉落差，因而分權委主張必須同時確保地方自治體能夠擁有一定的行財政基礎；亦即唯有擴大地方自治體的人口規模，方能建構具備完整自治能力並得以承擔權限下放業務的地方分權「受皿」（載體），故地方財政改革與地方自治體合併應配套實施。但因顧慮到地方六



團體有可能對於重新調整行政區劃的強烈反對，以致於分權委在初期並未青睞於地方財政改革。也因此，突破這個僵局的壓力來源並非中央行政機關或是地方六團體，卻是朝野各黨的國會議員的支持。由於議員大多數皆認為地方自治體合併已刻不容緩，至此分權委才能將解決地方財政議題納入改革視野，並在《最終報告》中定位為第二次地方分權改革的支柱（西尾勝，2006：30-33）。

第二次地方分權改革的具體政策可分為「三位一體改革」和「市町村合併」。此次改革的諮詢機關雖由「地方分權改革推進會議」擔任，然真正的推動關鍵卻是在於2001年4月小泉純一郎組閣後，透過內閣府的「經濟財政諮問會議」主導日本財政經濟政策，從而突破中央行政官僚對於地方財政改革之阻力。「經濟財政諮問會議」在2003年所提出的「骨太的方針」中首度主張「三位一體改革」，<sup>19</sup>亦即「國庫補助負擔金」（地方補助款）、「地方交付稅」（中央統籌分配款）、「稅源移讓」（調整國稅本位）等三位一體的中央與地方財務改革政策。其具體內容係依據分權委的原意，主張縮減或廢止中央的「國庫補助負擔金」和「地方交付稅」，並同時進行將國稅直接轉換地方稅的「稅源移讓」，以強化地方自治體的財政自主能力。財政為庶政之母，自治財政權之健全與否實繫地方自治體是否能夠維持其自主性之所在。過去日本中央藉由「國庫補助負擔金」的統籌分配和「地方交付稅」的強制指定用途等方式，間接箝制與限縮地方自治體的財政權，形同戕害地方的自主性，故常

---

19. 「骨太的方針」係內閣府依據總理為議長的「經濟財政諮問會議」建言所決議通過之基本方針，第一彈為2001年6月的〈關於今後經濟財政營運及經濟社會的構造改革之基本方針〉，第二彈為翌年的〈關於經濟財政營運及構造改革之基本方針2002〉，第三彈則為〈關於經濟財政營運及構造改革之基本方針2003〉，目前仍於每年6月繼續進行閣議決定。「三位一體改革」首見於第三彈。

有「三割自治」（三成自治）之譏。因此，佐藤進曾經直言：「機關委任事務的廢除與稅源移讓，必須成為日本地方分權改革的兩個車輪」（神野直彥編，2006：4）。然而，「三位一體改革」的道路並未如廢除「機關委任事務」般順遂。小泉擔任總理的2001年的當時，日本政府債務已經高達前所未有的673兆日幣，國家財政重建工程已經迫在眉睫（村松岐夫編，2006：152）。同時，中央各省廳對於削減中央財政分配權以健全地方財政自主權的「自殘」政策，始終保持消極被動的反抗態度，並且質疑對於地方自行處理財政的效率性與自律性。在中央財政壓力與中央官僚抵抗之下，「三位一體改革」的優先方向開始逐漸由建立地方財政自主的分權改革變質為解決中央財政危機的財政改革（神野直彥編，2006：9）。自2004年開始，日本中央陸續移轉若干財源交予地方，並在2006年實施部份所得稅改為「個人住民稅」，亦即以「所得讓與稅」的方式，來增加地方的財源。中央普遍認為第一期「三位一體改革」已經成功達成，然而由於「稅源移讓」的金額遠較被縮減的「國庫補助負擔金」和「地方交付稅」的金額短少，結果造成地方自治體的收入比改革前更為不如，因而地方六團體抱持著否定的態度。此外，如「義務教育費國庫負擔金」之轉讓，亦造成中央與地方之激烈爭執（村松岐夫編，2006：155）。因此，地方六團體（2008：2-3）對於日後的地方財政改革主張：「為了建構自立的地域，在確立地方財政基盤的同時，亦應明確受益與負擔的關係……依國家與地方的最後支出的比率……國家與地方的稅源分配應先以五比五為目標」。易言之，第二次地方分權改革由於失焦之緣故，在中央與地方之間以及城市與鄉村之間俱產生衝突與爭議，從而地方的財政自主權仍是未完成的階段。與此同時，由於「稅源移讓」政策係依照人口規模

和所得多寡來分配財源，導致部份農村及偏遠地區的小規模及貧窮的地方自治體產生嚴重的財務赤字危機，故頗有爭議。有鑑於此，依據分權委早先所提出的「受皿論」，在「三位一體改革」的基本方針中亦註明必須同時配合推動「市町村合併」（中西啓之，2004：81）。

「市町村合併」是日本明治維新以來的第三次大合併，又稱「平成的大合併」。<sup>20</sup>「市町村合併」的主要目標有三：（一）地方人才培養及確保等體制的補強；（二）地方行政財政基盤的強化；（三）地方行政效率化（北川雅敏，2003：56-57）。根據2002年9月自民黨的計畫團隊的《中間報告》，其亦主張嘗試強化自治體規模能力以因應地方分權改革之構想（大森彌，2003：13-15）。「市町村合併」最初僅是為了承載地方分權的「受皿」，但到後期，地方分權改革逐漸與「市町村合併」劃上等號，致使「市町村合併」成為國家體制的改革與重組地方基盤的主要政策（室井力編，2002：228-231）。而隨著「三位一體改革」的啟動，日本逐漸將「市町村合併」的目標，由原先的強化市町村行政財政基盤與配合地方廣域行政，修改為只有強調強化行政財政的效率化面向，而不再討論擴大地方自治體能力的面向。值得觀察的是，「平成的大合併」一開始並不順利。基於對市町村自主性的尊重，最初的規劃是合併的主導權掌握在各個地方自治團體手上，中央既不能強行劃分合併的範圍與規模，亦不得使用強迫或利誘的手段去要求合併。但由於地方上對

---

20. 另有「明治的大合併」與「昭和的大合併」，分別由71314個合併為15820個，以及由9868個合併為3975個市町村。平成的大合併的目標是將約3200個合併為1000個市町村左右。可參閱（陳建仁、鹿谷雄一，2006：217-235）。另外，根據日本總務省（2008）的〈合併相談コーナー〉網頁，至今2008年12月，日本的市町村總數為1782，僅接近合併前的半數。

合併缺乏強烈的意願，甚至出現消極抵抗之現象，因而中央被迫大幅度修改〈合併特例法〉，<sup>21</sup> 以「合併特例債」為誘因，增加市町村之間自願合併的動機。自此，「市町村合併」便由「以支援為前提的合併論轉換為積極的合併推動論」（大塚祚保，2002：81）。然而，真正促成日本「市町村合併」在 2002 年到 2003 年之間加快腳步的因素，卻是「西尾私案」的影響與財政問題。前者主張將一定人口以下的自治體以法律的方式直接強制合併，此雖非正式之提案，但卻衝擊了許多市町村加速自主性合併；後者則是由於「地方交付稅」的縮減，使得地方自治體只得藉由合併來擴大財政基礎（中西啓之，2004：20-22）。「市町村合併」之目的在於落實地方分權，其合併過程亦由地方自行規劃合併的對象與方式，但在地方意願低落的情況下，最後仍不得不由中央扮演積極的推動者，而使得「由上而下」的慣性再次產生。同時，由於中央不能擔任統籌指揮的角色，在地方自行協商的情況下，使得「市町村合併」出現參差不齊的規模落差現象，並且使得當初的合併數目難以達成，此改革並不能算是成功。然在合併的協調與衝突的決策過程中，卻使得日本各個地方自治體能夠摸索出自主與自治的道路，包括住民參與和府際合作，或可說是推動地方分權改革的副產品（陳建仁、鹿谷雄一，2006：232-234）。

歷史上，日本在大正年間與平成年間都同樣出現經濟不景氣的

---

21. 1995 年的第 3 次〈合併特例法〉的修正除了同樣延長 10 年外，並另依照第 24 次地方制度調查會的《關於推動市町村自主性合併之答申》，做了大幅度的修正。除了在第 1 條的「推動市町村自主性之合併」之中明白宣示〈合併特例法〉的宗旨，以及有關創設跟合併協議會的設置的住民提議制度之外，更制定了充實市町村建設的計畫內容、增加議員定額人數與擴充在任特例、擴充「地方交付稅」的特例措施、擴充人口過疎債與地方債的特例措施、明確區分國家與都道府縣的角色等各項推動市町村合併的制度。

情況。前者提倡中央集權，甚至不惜摧毀萌芽階段的大正民主政治，試圖以軍方和官僚主導的統制經濟體制挽救經濟危機，然最後卻將日本帶領到國破家亡的煉獄。後者則主張地方分權，致力於國家內部的自由民主的深化與中央權力的下放，希冀以地方的活化和居民的參與克服經濟危機與統治失靈，其目前雖仍步履蹣跚地摸索前進，但已預先迴避了窮兵黷武的兵營監獄國家的結局。日本的地方分權改革至今仍方興未艾，尚有討論階段的第三次地方分權改革政策，如都道府縣層級合併的「道州制」或聯邦制、落實地方共同體住民自治的「狹域行政」、廢除參議院改設「地方自治保障院」等議案，以進一步落實分權型社會的理念（田村秀，2004；西尾勝，2006：98-100；陳建仁，2007c）。雖然地方分權改革目前仍是現在進行式，但從整個改革觀之，確立中央與地方對等關係卻是目前改革的成果。亦即，在消極面上，部份消除過去中央對地方的各種支配機制；在積極面上，則是逐步增加地方的自立與自主。雖然在整個地方分權改革的過程中仍可看到中央不時為了增強地方自主性而干預的矛盾情形，而中央與地方在財政上的爭議依舊不斷，然在地方分權改革已成為日本各界的共識的今日，未來地方從中央的襁褓裡自立自主、甚至轉而扶持中央的可能性與日俱增。

#### 四、日本地方分權改革後的中央與地方關係

日本的地方分權改革的契機在於龐大的政府赤字和民間壓力，致使需經民意洗禮產生的內閣不得不逼使中央各行政機關放棄既有的權力與財源，將其移轉予地方自治體。如前所述，日本地方分權改革係解開過去中央對地方的權限、財源、以及人事的枷鎖桎梏，

讓地方得以自立，並進一步讓各個地方自治體能夠自主地進行擴大行財政規模的合併運動。事實上，也唯有讓地方自立自主，使其與中央建立對等平行關係，才能夠真正落實夥伴關係。在垂直隸屬關係下的合作機制終歸難以擺脫上級主導與干預的弊病，而下級也很容易產生凡事依賴與消極對應等惰性，使得合夥協力成為空談。日本經驗顯示，在地方分權改革中，中央仍然會適時地加以干預地方事務，譬如為了處理各個地方自治體對「市町村合併」消極抵抗的問題，中央不得不進行一系列的行財政的優惠措施，甚至直接要求都道府縣首長協助推動「市町村合併」，以增強自治體積極運作的動機。可以說中央政府從名義上的純粹的支援，轉變為實質上的近乎強制的支援態度，其指導者的角色在不知不覺中已經變質（中西啓之，2004：17）。雖說如此，透過地方分權改革之進行，日本的中央與地方關係逐漸趨於互相尊重與平等對待，其垂直型府際合作也由過去中央主導模式轉型成相互協力模式。這些中央與地方關係的轉變除增強地方權限、人力、財源等具體地方分權政策外，主要可以從確立中央對地方的角色定位、廢除中央委辦事項、落實基礎自治體優先原則、設置中立的爭議處理機關等四方面分析。另外，由於日本目前「三位一體改革」未竟全功，地方財政權是否與中央對等仍有待觀察，故在此先不予探討。

### （一）重新確立中央對地方的角色定位

依據日本新修訂的〈地方自治法〉第 278 條規定，「關與」限定於「助言」或「勸告」、資料提出的請求、「是正」（針對法令違反或損害公益的地方事務處理的改善）的要求、同意、許可（及認可、承認）、指示、代執行（當自治體違反法令或怠忽職守時）、

協議等計 11 類型以及其他。亦即，地方分權改革後中央對地方的「關與」權限受到極大的約束，僅有消極的建議權與法令監督權，並無如同過去般對地方具有調查、檢查、財務監視、「措置要求」等積極干預的權力。同時，為了積極保障地方自治與預防中央干預，大幅度廢止和縮減基於特別法的「關與」外，新的〈地方自治法〉亦制定「關與的三個基本原則」（妹尾克敏，2004：157-158）：（一）法定主義的原則：在第 245 條之 2 規定，若無法律或政令之依據，地方自治體可不接受中央的「關與」。（二）一般法主義的原則：第 245 條之 3 至 8 則規定，中央的「關與」必須是為了達成行政目的的最小限度行為，並且需要考慮地方的自主性以及自立性，亦即遵照比例原則及尊重原則等行政法的一般原則。（三）公正・透明的原則：基於行政程序法的立法旨趣，在第 247 條到 250 條中明文規定，包括書面的提交、許可與認可的審查基準、標準處理時間的設定、公告等「關與」相關行政程序，以落實公正及公開的精神。此外，在「關與」的程序上，亦須遵守書面主義、確保程序的公正與透明性、事務處理的迅速性等三原則。中央「關與」權限的修正，不僅消除了過去中央藉由適當性監督權與法規擴大解釋權控制地方的可能性，也制定了一個新的中央與地方的合作模式。在這個新的模式中，中央必須尊重地方的自主性與自立性的情況下，依照法律規定及法律原則對地方進行對等的行政協力行為，傳統上所稱的自治監督已不復存在。

## （二）廢除中央委辦事項

第一次地方分權改革後，長年來受日本各界詬病的地方自治團體事務中的「機關委任事務」全面取消，改區分為六成的「自治事

務」和四成的「法定受託事務」（土岐寬等，2003：76-77）。新的〈地方自治法〉廢除了「機關委任事務」的各項規定，並在第 2 條中將過去的「自治事務」和「機關委任事務」重新分為「自治事務」與「法定受託事務」。「機關委任事務」分為四個部份處理，即已經不需要的事務便立即廢止、屬於中央的事務回歸中央、而仍需要地方繼續處理的事務則再分類為「自治事務」與「法定受託事務」。前者雖與過去名詞相同，但其內容卻略有差異，原因在於中央的「關與」權限受到約束，故地方能在真正不受外力干預的情況下自行處理自治事務；後者雖然仍是中央委託地方處理之事務，但其實質已與過去的「機關委任事務」迥異，最主要的改變有三：1. 「法定受託事務」僅有過去「機關委任事務」的四成左右，在數量上受到相當的限制。2. 「機關委任事務」是中央的事務，但「法定受託事務」卻被定位為地方自治體的事務，並適用新的中央「關與」規定，中央不得積極監督。3. 地方自治體得以針對「法定受託事務」制定自治條例。<sup>22</sup> 同時，「必置規制」的重新調整亦是第一次地方分權改革的目標之一，在大幅度廢除或縮減本來由中央設置在地方自治體的各類派出機關或派遣職位後，地方人事任命權與自主組織權得以部分回歸地方自治體。

### （三）落實基礎自治體優先原則

地方分權改革之前，都道府縣所扮演的角色是市町村的上級行政監督機關，雖然日本早在 1956 年便已於〈地方自治法〉中明定所

---

22. 簡言之，「機關委任事務」即「委辦事項」必須接受中央行政機關的指揮與監督，然「法定受託事務」則相當於我國學者所稱的「委任事項」，屬「自治事項」的範疇，其主導權與監督權皆在地方自治體而非中央政府。



謂的「市町村優先原則」，但在實務上卻是背道而馳。在中央集權的金字塔型結構下，都道府縣被定位為「包括市町村的廣域地方自治團體」，法律上的權限與事務俱是以都道府縣為重點（森田朗編，2000：118）。過去都道府縣主要的事務可以分為以下四種：「廣域事務」（跨域事務）、「統一事務」（共同事務）、「連絡調整事務」（聯絡協調事務）、以及「補完事務」（補足事務）。其中，備受爭議的就是統一事務與連絡調整事務，由於統一事務大部分都是中央的委辦事項，結果使得都道府縣淪為國家的派出機關；而連絡調整事務雖然名義上是處理中央與市町村之間的聯繫、市町村之間的斡旋、市町村事務組織與運作的建議、以及市町村行政的處理基準的設定等，然這樣的權力致使都道府縣得以用上級機關的姿勢來指揮監督市町村，進而妨害到其自治與自主。於是，在第一次地方分權改革後，統一事務隨著「機關委任事務」同時廢止，連絡調整事務與國家的「關與」同步地壓縮到必要的最小限度，都道府縣與市町村之間的事務處理以「市町村優先原則」為基準，並且增設「經由事務」，此即市町村得以由下而上地直接要求都道府縣讓渡權限的法律與制度（森田朗編，2000：119-125）。自此，都道府縣喪失對市町村指揮監督的優越地位，兩者可以說逐漸形成對等協力的關係。此外，分權改革後的都道府縣的三個事務當中，連絡調整事務與補完事務基本上都是對市町村進行支援的性質，其實僅剩下廣域事務是都道府縣本身的業務（橫道清孝編，2004：251）。易言之，今後都道府縣的存在意義即在於是否能夠充分運作這個機能，此為未來日本第三次地方分權改革課題之一。

#### (四) 設置中立的爭議處理機關

在中央與地方以及地方間的爭議處理制度上，1999年修正的〈地方自治法〉創設了二階段的爭議處理制度。第一階段，由中立的「國地方係爭處理委員會」及「自治紛爭處理委員會」來處理（第250與251條）；<sup>23</sup> 第二階段則是經由法院的司法解決的訴訟途徑（第251之5與252條）。「國地方係爭處理委員會」主要處理地方不服對中央的「是正」的要求、許可的拒絕、其他處分、其他公權力的行使等「關與」、中央的「不作為」（中央不處理地方的申請、許可等）、以及協議等情形。「國地方係爭處理委員會」由五人組成，由社會見識優越者擔任，為非常設職務，但其中兩人以內可為常設委員。委員必須經眾參兩院同意，由總理大臣任命，係一需維持公平性、中立性、及獨立性的非常設機關，任期三年。然而，從該委員會設立法案討論之初便爭議不斷，特別是委員的常設與否、以及法律上的約束力等問題至今仍未解決。至於第二階段的訴訟途徑，其性質上屬於機關訴訟，亦即在前述的準司法途徑未能解決的問題，則最後得以透過司法途徑來解決。簡而言之，為了去除過去在中央與地方有爭議時，中央行政機關得以選擇對己方有利之解釋，從而壓制地方，故特地將中央與地方關係的紛爭改由中立機關處理，從而保障地方自主性。

---

23. 依據「國地方係爭處理委員會」（2008）的網頁資料顯示，該委員會從2000年4月至今（2008年12月），總計開會10次，委員大多以大學教授和律師為主。目前為第四屆，至於審理案件僅1件。

表二 日本中央對地方的束縛之解除

分權改革前	政策目標	分權改革後
委任事務制度	廢除	1. 自治事務 2. 法定受託事務 3. 國家直接執行 4. 事務廢止
必置規制的濫設	修正	部分存在
積極關與權	修正	1. 消極關與權 2. 關與法制化
中央處理國地方係爭	廢除	第三者機關準司法仲裁
地方出差任職	廢除	廢除
人事一條鞭	修正	部分存在
補助金的用途	稅源移讓	1. 進行中 2. 個人住民稅
交付稅的決定權	稅源移讓	1. 進行中 2. 個人住民稅
課稅權的制約	預定廢除	進行中
起債限制	鬆綁	臨時財源對策債

資料來源：作者自行整理。

綜上所言，在日本地方分權改革中，首先，為了擺脫過去中央主導指揮的習性，所以在法律上針對中央對地方的角色重新定位，去除其積極介入干涉的法源。其次，為了擺脫中央對地方在權限與資源上的箝制，所以廢除中央行政機關得以進行積極監督的委辦事項，自此無分地方的固有事項或是中央的委任事項，中央僅有消極監督權，而不能再以指導的方式變相統轄地方。復次，為了落實地方優先原則與就近原則，日本地方分權改革首重對市町村的權限下放，藉此讓基礎自治體能夠擁有足夠的權限得以處理最貼近人民生

活的公共事務。最後，為了避免中央在中央與地方紛爭時球員兼裁判的問題，所以日本設立中立的準司法機關來進行仲裁。透過上述的分權改革，日本的中央與地方關係邁向新的里程碑，地方不再是中央的行政禁臠，然在財政上仍有中央控制地方或是「新新中央集權」再來的趨勢。第二次地方分權改革的「三位一體改革」的初始目標，本係藉由進一步調整過去國稅本位的財政結構，讓地方能夠財政自立自主，不再受限於中央的支配與施捨。但由於日本國家整體赤字日益膨大，致使中央對於財源下放深懷戒心，並將原本健全地方自主能力的地方財政改革視為拯救中央財政危機的藥方，因而權限下放後的地方自治體卻面臨事務增加但財源短縮的困境，目前部份地方自治體已瀕臨破產之邊緣。「市町村合併」的原意則是希冀擴大行政區劃的適當規模，強化地方自治體的行政財政能力，以對應地方分權與權限下放，然由於「適當規模」的模糊、財源下放的不充分、以及中央的威脅利誘之下，目前竟出現合併規模差距懸殊、飛地合併、議會與居民衝突、不同生活圈合併、甚至是財政惡化等各種始料未及情況。此後兩者之改革，實維繫日本地方分權改革成敗與否之關鍵，故今後日本之相關對策仍值得繼續觀察。若以地方自治的機能觀之，則日本地方分權改革至今，市町村的自治立法權與自治行政權已獲得較高的保障；自治組織權在人事權方面雖有所提昇，但仍無自主選擇地方政治制度的權限；而自治財政權目前仍是未定之數，既有地方自治提昇的可能性，亦存在地方自治萎縮的可能性；至於國政參與權的部份，雖然地方六團體得與中央磋商協調，但在防止中央侵犯的權限保障上，目前則付之闕如。雖然日本的地方分權改革仍然存在相當多的問題，但無庸置疑地，日本的中央與地方關係正逐漸透過改革建立真正對等與協力的夥伴關係，促

使地方更自主化與活性化，並將成為未來東亞諸國民主改革重要之借鑑。

## 五、結 論

日本地方分權改革的到達點可以說是「二層的完全自治體」與「綜合行政主體」（橫道清孝編，2004：328），亦即所有的自治體（包括國家）沒有任何上下關係，只有所轄區域的廣狹之別。當所有的自治體之間不存在一個自治團體指揮與統轄另一個自治團體的背義性時，所謂夥伴關係與自主自立才能夠真正地實現，日本的地方分權改革便是在此種思維下開始啟動。日本過去雖然在憲法上規定對地方自治的保障，但卻缺乏相關法令與政治文化的配合，以致於出現中央行政機關在權限、人事、財源方面處處監督控制地方，中央與地方的關係呈現侍從式的金字塔結構。1990年代，日本開始進行地方分權改革，並致力於切除中央對地方的箝制機制，重新建構垂直權力分立機制，促使地方能夠真正地自立自主，而非過往指導型民主政治下的溫室地方行政。一方面針對中央行政機關，進行內閣權限的強化與組織人事的精簡，以處理肥大化與僵硬化的沈痾；另一方面針對地方自治團體，進行權限與財源的下放，以促進活性化、多元化、以及效能化，希冀能夠解決「中央一僵化則地方就停擺」的困境，進而解決日本國家整體日益低迷的政治氛圍。

依據日本由中央集權國家轉型為地方分權國家的政治過程之探討，本研究在下列課題的發現為：（一）單一制國家是否能建立中央與地方的對等協力的夥伴關係？其答案顯然是肯定的。日本兩次地方分權改革係扭轉過去「上下·主從」的中央與地方的隸屬關係

所帶來之弊害，從而建立起「對等·協力」的夥伴關係。事實上，不僅日本如此，近年來英國、法國等老牌單一制民主國家，亦紛紛推動地方分權改革與權力下放政策，以期建立符合「輔助性原則」(principle of subsidiarity)之分權制國家。(二)單一制國家如何建立中央與地方的夥伴關係？透過上述日本地方分權改革之探討，可以發現如於建立對等協力之中央與地方關係，則需解除行政一體之既成概念與鬆綁中央對地方之束縛，特別是在中央政府對於地方自治體的權限、財政、以及人事方面之控制。一方面減少中央諸事皆管、諸事皆管不好之弊害與紓解財政赤字；另一方面則可以強化地方職能與個體性，進而自立自主。同時當中央與地方出現權限爭議時，無論委辦事項或是自治事項，應避免中央行政機關身兼執行者、監督者、審判者等重疊職務，否則對等之關係無由成立。(三)單一制國家如何防止中央集權體制與不對等夥伴關係的再度回潮？此課題需長期之觀察，目前並不能驟下定論。地方分權改革雖然著重切斷中央與地方的行政聯繫與強化地方自主能力，但中央主導與中央集權的歷史慣性仍是無法輕忽。特別是日本的第二次地方分權改革，中央在「市町村合併」迫不及待地採取主導之角色，但在「三位一體改革」卻遲遲不願將財源完全移轉給地方，由此可略見端倪。此外，日本在保障地方自治體之地位與權限方面，憲法僅有「地方自治之本旨」等寥寥數句，而只能視為法律保障而非憲法保障，其依舊存在中央立法機關得以隨時取消或減少地方的權限之潛在因素。未來日本應有需要修改憲法條文、乃至於增設地方代表的國會(如前述之參議院改造案)，以鞏固地方地位與權限之保障。

傳統上，中央集權的單一制國家並不存在真正意義的中央與地方夥伴關係，但隨著近年來小而能政府、地方優先、以及草根民主

思潮的影響，單一制民主國家莫不致力於地方分權改革與權力下放政策之推動，致使過去被視為聯邦制國家專屬品的地方分權，也開始出現在許多單一制國家。地方分權改革的初始目標或許是行政效率的提昇，然最後目標卻是民主體制的深化。唯有真正地建立對等的夥伴關係，才有可能中央與地方才能真正地實現互相尊重與共同協力的府際合作，而由下而上的民主機制方能建立。與日本相比，台灣幾乎不存在地方分權的風土，相反地對中央集權的崇拜卻存在台灣每一個角落。如何從中央集權的引力圈中脫離，繼而推動地方分權與建構對等的中央與地方關係，實係台灣未來民主深化之最大課題。透過日本經驗之探討，本研究認為其對台灣未來改革的啟示如次：

1. 設置地方自治體的法定聯合組織。日本地方分權改革中最大的推動主力以地方六團體為最，地方六團體的功能不僅能夠促進各地方自治體彼此凝聚共識與交換情報，更能藉由合法向中央提案的方式形成壓力團體，而與中央在相對對等的基礎上協調。此外，由於國內目前府際之間的合作俱以行政機關為主，地方立法機關難以置喙，而日本地方六團體立法與行政並重之模式，更有益於地方民主之發展。
2. 廢除多層式事務分配方式。台灣與過去日本同樣地採用以概括授權為主的大陸法系國家事務分配方式，因而造成中央與地方的權責混淆不清。由此，中央得隨時指揮和監督地方，其結果是地方自治團體淪為國家派出機關，區分自治事項與委辦事項的意義頗低。而中央立法機關亦可不需顧慮地方的意願，以中央行政機關擬定的草案為基礎，制定凌駕地方自治權限之法律，並且直接將主管機關明訂為中央行政機關。

更重要的問題是，由於中央與地方權限的界定模糊，導致地方支出受制於中央政策的變動，因而造成地方無法自主掌握支出而時有財政困窘之情況。

3. 廢除中央的積極自治監督權。學理上，中央對於委辦事項有適當性與適法性監督權，對於自治事項則僅有適法性監督權，然由於台灣自治事項與委辦事項不易區分，結果造成中央對於地方事務皆有適當性監督權。日本在廢除委任事務後所新設的法定受託事務亦無中央的積極「關與」權，此即中央對於所有地方事務僅有適法性的消極監督權，如此方能解決中央對地方的過度干預與控制，從而確立地方的自立自主。
4. 落實基礎自治體優先原則。地方自治是民主政治的礎石，由最貼近人民的基礎自治體優先處理公共事務，不僅可以培養從政者或人民的民主素養與自治能力，亦可建立人民對民主政治的自信心和參與感。這是日本極力健全市町村完整自治權限之原因。然反觀台灣，鄉鎮市長官派之呼籲不斷，其雖有解決鄉鎮市在自律與績效表現低落之正當性，然卻有因行政效率而斥民主政治之疑慮。
5. 重新分配中央與地方財源。面對中央集權又集錢的弊端，台灣在此議題上亦諸多討論與爭議，然卻一直無法落實地方財政自主。首先，日本的「三位一體改革」的經驗顯示，財源重分配的最大問題來自於中央行政官僚抵制與國家整體財政赤字，此亦為台灣可能面臨之難局。其次，若台灣以日本的稅源移讓政策為基礎進行改革時，行政區劃調整亦須同步進行，否則將容易造成小規模自治體的集體破產。最後，設若台灣僅進行中央對地方的權限與人事的鬆綁，並將中央的權



限設定在最小的範圍，卻沒有進行財源重分配，則地方自治體將無力負荷膨脹的大量業務，反而有導致地方自治加速萎縮的危險，日本「新新中央集權」當為此之殷鑑。職是，當進行權限下放改革時，如無同時進行稅源移轉與行政區劃調整等配套措施，則容易陷入日本目前的地方分權改革困境。

從日本的經驗顯示，地方分權改革是一場長期浩大的「國造工程」。其不僅需要中央和地方的立法部門與行政部門的共識與耐性，亦同樣需要民間各分野的支持與配合。政治制度改革本身的結果固然重要，然更重要的事情是在推動過程的互動中所培養的政治文化。換言之，民主國家之改革，不僅其目的應符合民主精神，其過程亦應符合民主精神，從而讓國家與社會更符合民主精神，此或者為日本推動地方分權改革的最大意外收穫。

## 參考書目

- Goetz, Edward G. 1993. "The New Localism from a Cross-National Perspective." in Edward G. Goetz and Susan E. Clarke. eds. *The New localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*: 199-220. Newbury Park: Sage Publications.
- Rhodes, Roderick A. W. 1981. *Control and Power in Centre-Local Government Relations*. Franborough: Grower/SSRC.
- Shoup Mission. 1949. "Report on Japanese Taxation." in <http://homepage1.nifty.com/kybs/shoup/shoup00.html>. Latest update 19 December 2008.
- 久世公堯。2005。《地方自治制度》。東京：学陽書房。
- 土岐寛等。2003。《地方自治と政策展開》。東京：北樹出版。
- 大森彌。2003。〈市町村の再編と基礎的自治体論〉。《自治研究》79, 12: 13-15。
- 大塚祚保。2002。〈市町村合併〉。本田弘、下條美智彦編《地方分権下の地方自治》: 80-97。東京：公人社。
- 小早川光郎等編。1999。《史料 日本の地方自治第2巻 現代地方自治制度の確立》。東京：学陽書房。
- 中西啓之。2004。《市町村合併—まちの将来は住民がきめる》。東京：自治体研究社。
- 北川雅敏。2003。〈地方分権と「市町村合併」〉。《レヴアイアサン》33: 52-76。
- 田村秀。2004。《道州制 連邦制—これまでの議論 これからの

- 展望》。東京：ぎょうせい。
- 伊藤正巳。1990。《憲法(新版)》。東京：弘文堂。
- 全国革新市長会編。1990。《資料 革新自治体》。東京：日本評論社。
- 地方六團體。2008。〈地方分権改革推進委員会の第一次勧告に盛り込むべき事項〉。[http://www.nga.gr.jp/news/2008\\_5\\_x24.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/2008_5_x24.pdf)。2008/12/19。
- 地方分権推進委員会。2000。〈地方分権推進委員会最終報告一分権型社会の創造：その道筋〉。<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>。2008/12/28。
- 安世舟。2001。〈戦後日独政治体制比較研究試論—ドイツ政治を座標にして見た日本政治の特徴〉。《大東法学第十卷特別号》36：279-359。
- 西尾勝。1988。《行政学》。東京：放送大学教育振興会。
- 西尾勝。1997。〈第一次勧告「分権型社会の創造」の提出を終えて〉。《ぎょうせい》第591号：2-12。
- 西尾勝。2006。《分権改革と政治改革—自分史として》。東京：公人の友社。
- 辻山幸宣。1994。《地方分権と自治体連合》。東京：敬文堂。
- 村松岐夫編。2006。《テキストブック地方自治》。東京：東洋経済新報社。
- 並河信乃。1997。《図解 行政改革のしくみ》。東京：東洋経済新報社。
- 妹尾克敏。2004。《地方自治法の解説—一括法に対応》。東京：一橋。

- 松下圭一。1999。《自治体は変わるか》。東京：岩波。
- 沼田良。1994。《地方分権改革—市民の政府を設計する》。東京：  
公人社。
- 国地方係争処理委員会。2008。〈国地方係争処理委員会〉。  
<http://www.soumu.go.jp/singi/iinkai/index.html>。2008/12/19。
- 室井力編。2002。《現代自治体再編論—「市町村合併」を超えて》。  
東京：日本評論社。
- 秋月謙吾。2001。《行政 地方自治》。東京：東京大学出版会。
- 原田尚彦。2003。《地方自治の法としくみ》。東京：学陽書房。  
新版。
- 神野直彦編。2006。《三位一体改革と地方税財政—到達点と今後  
の課題》。東京：学陽書房
- 森田朗編。2000。《分権改革と自治体》。東京：東京法令出版。
- 横道清孝編。2004。《地方制度改革》。東京：ぎょうせい。
- 篠原一、西尾勝。1983。〈(対談)新新中央集権とは何か〉。《地  
方自治通信》第165号：1-2。
- 總務省。2008。〈合併相談コーナー〉。<http://www.soumu.go.jp/gapei/>。  
2008/12/19。
- 張正修。2003a。《地方制度法理論與實用1》。台北：學林。
- 張正修。2003b。《地方制度法理論與實用2》。台北：學林。
- 陳建仁、鹿谷雄一。2006。〈日本地方自治體合併過程中住民投票的  
作用〉。中華大學行政管理學系。《中華行政學報》3：217-235。
- 陳建仁。2007a。〈跨域治理中的地方立法權之定位：以日本廣域行  
政的議會設計為例〉。論文發表於「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

← 格式化: 靠左

日。台中：東海大學政治學系。

陳建仁。2007b。〈中央集權政府的地方分權化進程之探討—從日本經驗審視台灣改革方向〉。陳陽德等編《地方民主與治理—陳陽德教授榮退紀念論文集》：571-593。台北：時英。

陳建仁。2007c。〈從單一國到聯邦國？—日本廣域自治體合併的構想與爭議之初探〉。論文發表於「2007年中國政治學會年會暨制度、治理與秩序學術研討會」。2007年9月29-30日。高雄：義守大學。

鄒文海。1989。《各國政府及政治》。台北：正中書局。

## The Construction of Central-Local Partnership in the Unitary State: A Focus on Japan's Decentralization Reforms

Chien-Jen Chen \*

Vertical intergovernmental cooperation requires a reciprocal model of central government and local autonomous entity. In other words, both sides need to work together and establish a partnership. However, unitary states tend to bear “Monolithic” traits and concentration of powers. In light of this traditional tendency how we are able to build up a real partnership and prevent the central government's dominance is the topic this paper attempts to address.

This paper is a case study on the construction and design of the centre- local partnership in Japan's decentralization reforms. This paper is to apply the approach of historical institutionalism, with an overview of the development of Japan's central-local relationship after the war; as well as an exploration on the aims and means relating to the decentralization reforms of Japan, so to have an understanding on the essence of constructing a reciprocal

註解 [CG1]: World War II?

---

\* Assistant Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

relationship between the centre and the locality in Japan. The decentralization reforms might have been adopted originally for the improvement of efficiency and effectiveness of government, yet they ended up with the significance of the “consolidation of democracy”. To sum up, the only way to construct a democratic mechanism with a strong foundation is through the establishment of a real partnership, upon which vertical intergovernmental cooperation rests.

**Keywords:** unitary state, central-local government relation, intergovernmental relations, decentralization, partnership