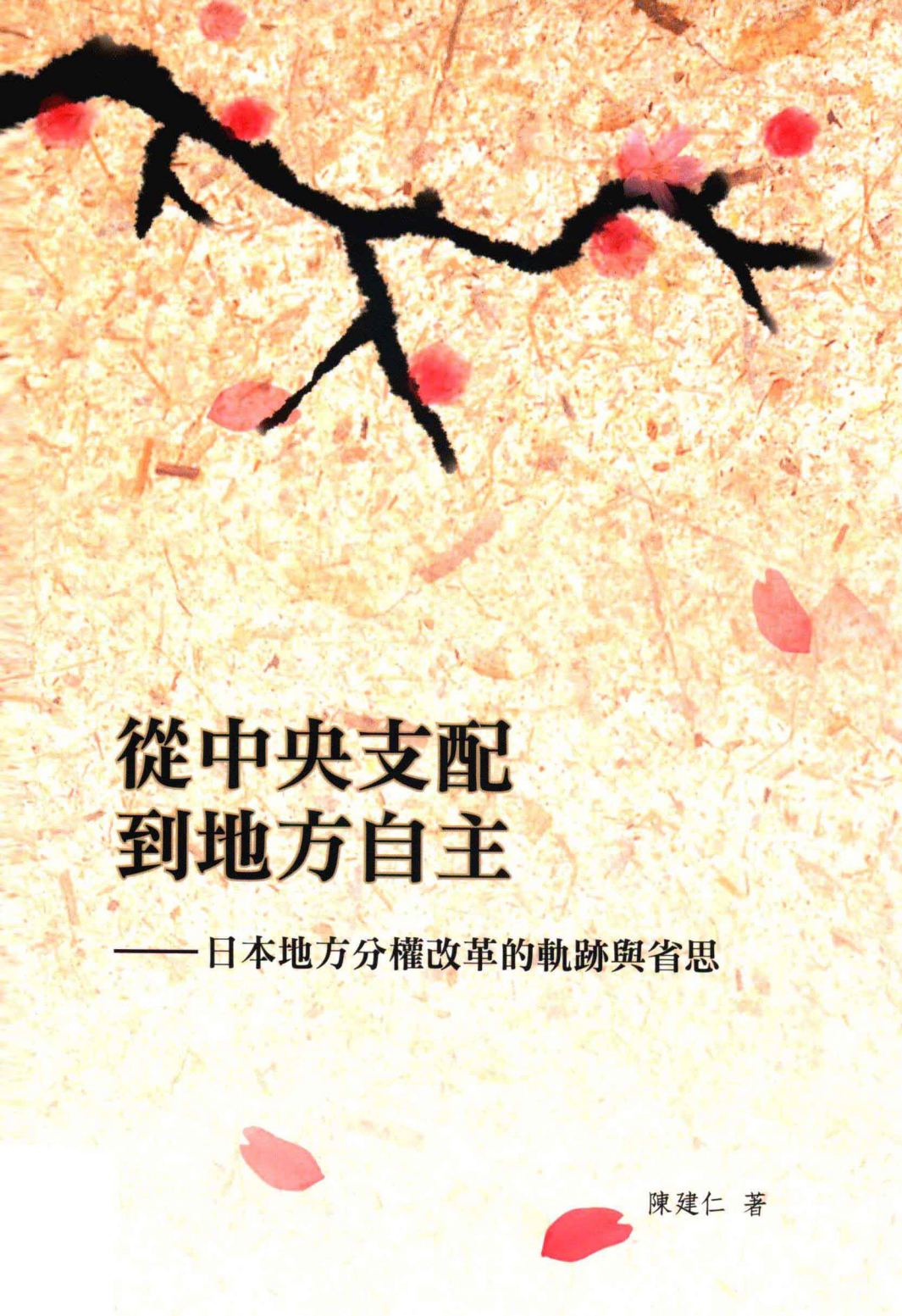




從中央支配 到地方自主

——日本地方分權改革的軌跡與省思

陳建仁 著

從中央支配到地方自主：
日本地方分權改革的軌跡與省思

From Central Control to Local Autonomy:
The Track of Decentralization Reform in Japan

陳建仁

國家圖書館出版品預行編目資料

從中央支配到地方自主——日本地方分權改革的軌跡與省思 / 陳健仁作 -- 初版. -- 臺北縣永和市 : Airiti Press,

2010.12

面 ; 公分

ISBN 978-986-6286-32-2 (平裝)

1. 地方自治 2. 日本

575.19931

99024367

從中央支配到地方自主 ——日本地方分權改革的軌跡與省思

著作／陳健仁

出版單位／Airiti Press Inc.

總編輯／陳建安

主編／古曉凌

執行編輯／鄭家文

封面編輯／吳雅瑜

發行單位／Airiti Press Inc.

新北市永和區成功路一段 80 號 18 樓

訂購方式／華藝數位股份有限公司

戶名：華藝數位股份有限公司

銀行：國泰世華銀行 中和分行

帳號：045039022102

電話：(02)2926-6006 傳真：(02)2231-7711

服務信箱：press@airiti.com

法律顧問／立暘法律事務所 歐宇倫律師

ISBN／978-986-6286-32-2

出版日期／2011 年 3 月二版

定價／新台幣 450 元

版權所有・翻印必究

Printed in Taiwan

自序

隨著全球化與民主化思潮的發展，傳統中央集權體制實已難以對應，因而民主先進國家開始逐步推動地方分權改革。其目的在於，透過地方分權的改革落實地方自治與建構市民社會，從而促進民主深化與治理能力。亞洲民主諸國當中，日本是率先進行地方分權改革的國家。這場被稱為繼明治維新與戰後改革之後的第三次政治體制大改革，嘗試著促使日本的地方自治團體脫離中央支配的傳統模式，轉而邁向自主自立的道路。

1997年至2000年，日本第一次地方分權改革依據輔助性原則與基層自治體優先原則，廢除中央及上級政府的委辦事項、取消中央部會的積極監督權、成立中央與地方權限爭議的中立仲裁機關、以及進行各種權限下放政策，從而實現地方自治體在行政上的自主自立。自2000年起迄今，仍是現在進行式的第二次地方分權改革，則希冀透過「三位一體改革」與「市町村合併」，以達成地方自治體在財政上的自主自立的目標。然而，後者雖頗具成效，但前者距離原始構想卻有相當的落差。至於目前仍屬規劃階段的第三次地方分權改革，主要以「道州制」為焦點進行各種藍圖規劃，從而達致都道府縣的大區化、廣域化、乃至於聯邦化的未來日本國體歸趨之構想。

單一制民主政體，特別是大陸法系國家的地方分權改革，可謂是國家與社會整體的權力結構與思想觀念的大改造，其政治變動的劇烈程度絲毫不亞於民主轉型。在民主與治理的前提下，重新建構中央與地方的對等協力的夥伴關係非屬易事，中央支配的

向心力與地方自主的离心力的拉鋸互動無疑是殊值注意的焦點。在歷時十餘年的日本地方分權改革的決策與執行過程之中，中央集權的歷史慣性之制約依然隨處可見，完全地確立地方自治體的自主自立之目標仍尚待時間的考驗。然而，日本朝野對於國家體制改造所傾注的熱情信念與疲心竭慮的構思規劃，卻是開闢了與過去中央集權傳統迥異的地方分權之民主道路，從而成為民主國家改革方向的道標之一。對於同是大陸法系單一制民主政體的台灣而言，未來無論是推動民主深化或是協力治理的政治改革上，日本的地方分權改革經驗將深具啟迪之意義。這是筆者何以撰寫本書之初衷。

本書得以順利付梓，與下列眾人的鼓勵及協助密不可分，筆者在此誠摯地衷心感謝。首先，深深感謝學術界與東海大學政治學系的師長、先進、同仁、以及朋友，長期以來對筆者的指導與包容。第二，感謝協助本書的資料蒐集與格式校正的本系同學。第三，感謝華藝數位股份有限公司各位編輯的熱心協助與配合筆者的各種無理要求。第四，感謝一直以來默默支持筆者的父親陳進成、母親吳錦雲、內人吳姁穗、以及兒子榮元。最後，藉此滿懷感謝筆者負笈日本求學的恩師安世舟教授，希望能夠藉由本書表達劣徒的一份寸心。

陳建仁 謹誌

2010年11月20日

台中・大肚山麓

目 次

自序	i
第一章 前言	1
第一節 地方復權的時代	2
第二節 為何要研究日本地方分權改革？	7
第三節 《歐洲地方自治憲章》與輔助性原則	15
第四節 研究途徑	26
第五節 章節安排	32
第二章 日本地方制度之沿革	35
第一節 封建制度的前夜	36
第二節 從封建制度到明治維新	41
第三節 戰後日本的民主改革與再中央集權	52
第四節 日本中央與地方關係之比較	65
第三章 日本地方分權改革的背景	71
第一節 行政改革的摸索與挫折	72
第二節 官僚主導神話與 55 年體制的崩潰	79
第三節 從混聲合唱到改革合流	84
第四節 地方分權委員會的奮鬥	86
第四章 第一次地方分權改革：行政的自主自立	93
第一節 中央對地方的傳統支配模式	94
第二節 地方分權改革的構想	99
第三節 中央與地方關係的再定位	105
第四節 地方分權改革的成果與課題	112

第五章	第二次地方分權改革：市町村合併	115
第一節	三位一體改革的構想與挫折	116
第二節	日本市町村合併的沿革	120
第三節	平成大合併的制度與發展	126
第四節	平成大合併的未竟課題	133
第六章	道州制：第三次地方分權改革？	139
第一節	單一制民主國家的侷限性	140
第二節	民主、分權，以及聯邦的關聯	143
第三節	都道府縣的再定位	146
第四節	道州制的構想類型	151
第七章	日本的住民自治之發展	161
第一節	住民自治與政治參與途徑	162
第二節	住民自治與地方治理	164
第三節	住民自治的分析層次	167
第四節	日本住民自治的課題	175
第八章	結論：日本地方分權改革的省思	179
第一節	永無終點的分權改革	180
第二節	日本經驗的啟示	185
	參考書目	189
附錄一	歐洲地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）	209
附錄二	日本地方分權推進委員會最終報告第四章	223
附錄三	地方分權推進法（1995年公布、2000年最後修訂）	231
附錄四	地方分權改革推進法（2006年公布）	242

第一章

前言

野心必須用野心來對抗……

不同政府將互相控制，

同時各政府亦將被自己本身控制。

——J. Madison

實難想像完全放棄自治習慣的人們，

能夠妥善遴選出治理他們的人；

也難相信處於奴隸狀態的人民，

可以選出一個自由、積極、睿智的政府。

——A. Tocqueville

第一節 地方復權的時代

地方分權(decentralization)是現代民主國家發展的偶然副產物。對於主張人民主權與普通選舉的民主化(democratization)而言，地方分權僅是必要條件之一而非充分必要條件；而對於標榜中央集權與理性官僚的現代化(modernization)而言，地方分權更是破壞國家完整與阻擾命令貫徹的禍首。¹因此，當某一國家推動現代化與民主化時，地方分權往往被視為多餘且無益之選項而受到輕忽。然而，隨著民主思想的演變與世界環境的遞嬗，越來越多的民主先進國家發現，如果要進一步深化民主，則有落實地方自治之必要；而如果要進一步落實地方自治，則不得不推動地方分權改革(e.g., Tocqueville, 1993: 47-48; Kelsen, 1949: 312; Dahl & Tufte, 1973: 225; Lijphart, 1999: 147)。究其原因在於，首先，在社會的層面上，民主體制的鞏固與深化有賴於一個自發且穩健的市民社會(civil society)，而市民社會則需要透過地方自治予以培養，因此就有推動地方分權改革以構築真正的地方自治之必要。其次，在經濟的層面上，伴隨著全球在地化(glocalization)與新政

¹ 本書所指的近代化或現代化係指伴隨產業革命的工業化，以及相對應的政治制度變遷；而民主化則是指從其他政治體制轉換為自由民主體制的過程。亦即，現代化並不同於民主化。例如，S. Huntington 在《Political Order in Changing Societies》中曾指出，後進國家能否在保持政治秩序的穩定下進行現代化的成功要件，取決於政府的中央集權程度；相反地，帶來政治秩序穩定的現代化，亦會促使人民提出更多的政治要求，反而導致政治秩序的混亂(Huntington, 1968)。換言之，經濟現代化可能同時促進政治民主化與中央集權化，但卻後兩者卻容易彼此相斥。然而，值得注意的是，亦有學者認為現代化即是經濟工業化與政治民主化的總稱(e.g., 松下圭一, 1991, 1995)。

治經濟學(new political economy)的小而能政府思潮的興起，不僅挑戰著過去主張福利國家(welfare state)與計劃經濟的大有為政府思維，同時逼迫著中央支配主導的傳統國民國家讓位。²最後，在政治的層面上，由於過度追求中央集權(centralization)與萬能政府(omnipotent government)而產生的民主赤字(democratic deficit)與政府失靈(government failure)，致使人民對於政治普遍存在著不信任感與冷漠感，此突顯出臃腫僵硬的行政系統已經達到侷限之困境，因而民主國家有嘗試調整政府規模大小之必要(Gordon Tullock, et al., 2002: 143-154)。換言之，隨著公共事務的日益龐雜繁瑣與國民自主意志的漸次提升，中央支配型的政府形態實已無法靈活對應國際與國內情勢；因而重新調整中央與地方的關係，推動權力下放(devolution)與落實地方自主(local autonomy)的改革，以解決臃腫僵硬的利維坦問題，業已成為世界民主先進國家之要務。職是之故，地方分權已不再是民主體制的蛇足，「地方復權的時代」儼然來臨。

在亞洲各個國家當中，日本是最早對於地方分權改革做出回應的單一制民主國家。眾所皆知，亞洲並不如歐洲般擁有多極共

² 事實上，地方分權與民主發展的相關性理論並非純粹是右派的專利品。K. Marx 與 F. Engels 即認為，共產主義的理想社會中，國家權力對於社會關係的干涉將變為多餘而不得不自行停止，因而中央集權的國家機器(staat als staat)會逐漸衰亡消逝，此即著名的「國家消亡論」(Absterbens des Staates)。其後，V. Lenin 在《國家與革命》第 5 章中，將此概念轉換為受統治階級支配的國家不會自行消亡，而必須透過無產階級革命的強制力量予以廢除。後者的說法，反而強化了共產主義國家的中央集權傾向，而成為日後軀幹龐大的萬能政府的濫觴(柳春生，1966: 159-163)。

存的歷史傳統，相反地，大一統、一極集中、以及人倫從屬等上下主從式的家父長主義權力結構方是曩昔的政治主軸。位處東亞邊陲的日本，自不例外。近代日本可謂成亦中央集權，而敗亦中央集權。明治維新的中央集權曾協助日本迴避了列強西漸的亡國滅族的危機，並一躍成為後發先進國家，但與之伴隨而來的軍國主義與帝國主義的崛起，終究將日本全國化為焦土煉獄；第二次世界大戰後的中央集權亦曾協助日本迅速地從瓦礫堆中再度出發，創造了國民總生產毛額世界第二的經濟奇蹟，卻也因為中央支配的肥大僵硬的政體結構與官僚體制，導致了這個經濟大國長達二十餘年的「經濟不況」（不景氣）與「政治不安」，至今未息。³為了清償中央集權構造的沉重債務，並且挽救日益衰退的政府財政赤字以及人民對政府的信任危機，日本自 1990 年代以降開始逐步啟動一連串的行政改革。其中，亞洲各國前所未聞的地方分權的民主改革，便是最受矚目的重頭戲。無疑地，有鑑於國家肥大化、政府低效能、財政赤字高漲等各種現代國家的政治弊病與中央集權體制的密切關係，加上人民自治意識與地方自主意識的抬頭等因素，致使日本將地方分權改革定位為當下政治結構改革中的重要支柱，而期待藉由「地方活化」與「社會活化」而刺激「國家活化」，以解除泡沫經濟崩潰後的政經危機，並進一步深化民主文化。因此，日本的地方分權改革被視為繼承「明治維新」

³ 晚近，日本若干知識分子習慣以「官製不況」一詞，來形容因為政府的法律與行政措施的積極作為與消極不作為，而導致對日本整體經濟產生惡性影響之現象（e.g., 日本經濟新聞社編，2001；門倉貴史，2008）。

和「戰後改革」之後的第三次大改革。

日本的地方分權改革並非單純是國家內部權力結構的改變，更是一場國家與社會的思想觀念的洗禮。中央與地方關係 (central-local government relations) 向來是離心力與向力心的關係，當地方自治體的離心力較強時，地方分權程度較高；當地方自治體的向力心較強時，則中央集權程度較高。前者可能導致分裂割據的局面，而後者則有可能暗藏通往極權政府的道路。乍看之下，兩者似乎並無決定良窳之定論。然而，綜觀世界各國推動現代化工程之時，中央集權往往成為唯一的首選。究其原因，國家現代化主要目的在於克服兩個難題，分別為振興經濟上的產業發展與解決政治上的內憂外患，故有必要消滅地方的封建諸侯或是壓制多元的抵抗勢力，以凝聚全民意志與統合國家資源，進而建立由代表國家意志的理性官僚系統掌控中央與地方政府的金字塔型權力結構的國家。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相互矛盾日益顯露。毋庸置疑地，中央集權的統治形態容易將當代民主體制內包的自由、多元、寬容、自決等構成要素抹滅，從而淪為虛飾形骸的民主國家乃至於兵營監獄的極權國家。在此情形下，自1985年揭櫫「輔助性原則」 (principle of subsidiarity) 的《歐洲地方自治憲章》 (European Charter of Local Self-Government) 發表以來，「去中央集權化」 (de-centralization) 已成為大多數的現代民主國家，特別是單一制國家 (unitary state) 的重要課題。對於日本而言，地方分權改革所代表的意義，亦同樣並非單純是剝奪中央行

政機關的統治權力，其更深層的意義係回應上述的民主深化課題。進而言之，日本希冀透過地方分權改革同時強化地方自治體與市民社會的權能，在促進人民自立自主的前提下，重塑國家由下到上整體的民主體質與善治(good governance)視野。

過去，地方分權被認為是歷史的特殊產物，甚至是為了形成統一的主權國家而不得已行之的妥協政策，故難以已透過政治制度改革來推動。同時，大多數的現代民主國家皆是從絕對王權、威權統治、抑或是極權主義政體轉型而來，深受中央集權的歷史慣性之支配，致使地方分權更受到漠視。在此情形下，台灣學界亦在傳統上將聯邦制國家與地方分權國家劃上等號，從而徹底否定單一制國家實施地方分權的可能性。直至二十世紀末，諸多民主先進國家方幡然醒悟，以歐洲為首的單一制民主國家紛紛進行地方分權改革，以對應全球在地化與自由民主化的浪潮，與台灣最相近的日本亦不例外。有鑑於台灣目前尚未有系統化介紹日本地方分權改革的專書，因此本書以歷史制度主義(historical institutionalism)為研究途徑，探討日本進行地方分權改革的歷史背景、決策與執行過程、制度設計與內容、以及其問題點。對於以自由民主國家為目標的台灣而言，地方分權改革將是未來必須正面對應之課題。希冀透過本書之初探，能夠提供台灣日後改革之若干啟發。

第二節 為何要研究日本地方分權改革？

過往，中央集權國家在未有外部力量威脅的情況下，自主進行地方分權改革的案例並不多見。事實上，綜觀世界各國，單一制民主國家的地方分權改革的歷史鮮有超過 30 年之案例。⁴對於政治科學而言，這是一個嶄新的研究領域。一方面，地方分權改革可以歸類為比較制度與地方自治的分野，而另一方面依據其本質卻可歸屬於民主化研究與國家社會學的範疇，其內容龐雜且冷僻。雖說如此，日本地方分權改革研究的重要性，仍是可以分別從地方分權、單一制民主國家、以及日本研究等三個層面敘述之。

首先，地方分權研究的層面。日本學者曾經歸納指出，地方自治、地方分權、以及民主政體不可分的關係的理由主要如下：

（一）獨裁專制的防波堤。無自由之地方自治體則無自由之國度，當一個國家的國民習慣於自由自主的政治文化，則因「逃避自由」而出現專制獨裁政府的溫床將無由產生。正如《聯邦論》作者之一的 J. Madison 嘗言：「野心必須用野心來對抗」，國家權

⁴ 孫文在 20 世紀初期提出的「均權制」，在理論上原本可視為地方分權的單一制國家體制的嘗試，然由於在實務運作上存在下列的問題，因而難以稱為地方分權改革：（一）均權側重事務的「分工」（deconcentration），而非中央與地方權力之對等劃分；（二）中央擁有事務分配的最後決定權，地方自治體的地位缺乏保障；（三）中華民國憲法規定的均權制相關條文，實質上僅是「土地管轄」範圍的規模而非「事務管轄」的分割劃分，其本質仍是「中央優先、下降分配」。因此，均權制雖有其他單一制國家罕見的地方權限的憲法授與之模式，甚至被稱為「準聯邦制」，但本質仍未脫離大陸法系國家的「多層式事務分配方式」（薄慶玖，2001：7，105-106；張正修，2003b：279-281；蔡茂寅，2006：110，146）。

力的制衡，除了中央政府內部的立法、行政、以及司法的水平權力制衡之外，亦必須存在中央政府與擁有地域主權的地方自治體之間垂直權力制衡，以防止國家權力恣意侵犯個人；（二）政治的地域性實驗。當地方自治體能夠多元自主地運作時，由於彼此得以自行設計不同的政治制度，故一方面能有競爭比較的益處，制度優者其他自治體能夠模仿學習，劣者則影響僅限於一地；另一方面，則可因地制宜地採取適合當地的自治方式，不受中央的劃一主義之限制；（三）民主政治的學校。自 A. Tocqueville 觀察美國的民主體制以來，地方自治對民主體制之裨益實已成為定論。⁵地方自治體藉由公共的義務與責任的實踐，使居民及從政者能夠從中學習公共精神和權利義務，這種民主訓練能夠形塑公民社會與文化的形成，從而鞏固民主國家的基盤；（四）民主的社會改革。高度的中央集權國家往往權力集中於中樞的少數人手上，因而在無形中提供了中央流血政變的誘因。亦即，策劃政變者只要能夠掌握少數者即可掌握全國，其成本與風險低廉。然而，在落實地方自治的國家之中，僅僅奪取中央的權力仍無法控制整個國家，明顯地缺乏實際成效，政變成本相對提高，因而得以預防流血政變的發生。在此情形下，落實地方自治的國家的政治改革在很大的程度上，被限制於必須透過地方自治體的選舉機制，逐步推廣到全國的體制內溫和民主改革的範圍內，故其改革

⁵ 「地方共同體是自由人民力量之所在。地方制度(local institutions)之於自由，恰如小學之於學問；這些會議將自由帶到人們所能觸及的範圍，教人怎樣享用和行使它。」(Tocqueville, 1835: 29)。

成本相對降低且社會秩序相對穩定(磯村英一、星野光男編,1990:10-16)。無疑地,上述的地方自治,必須建構於地方分權體制的基礎之上,反之則無法落實增進民主之成效。也因此,對於所有民主國家而言,地方分權將是其民主深化所必要之配套措施。此是為何研究日本地方分權改革的首要理由。

其次,單一制國家研究的層面。傳統的觀點咸認,單一制國家即是中央集權國家。由於單一國的中央政府是主權的唯一行使者,國家主權優先於各個行政區劃。在行政一體的金字塔結構中,地方自治與地方官治並無二致,僅能在中央政府劃定的權限與財政範圍之中遊走,其生殺予奪的支配權仍由中央掌握。⁶然而,如前所述,晚近歐美日民主先進諸國無不開始正視包含官僚體系肥大化與中央政府低效能等民主弊病,特別是《歐洲地方自治憲章》公布後,諸多單一制民主國家開始逐步推動地方分權改革,傳統的觀點已無法應付地方復權時代的潮流。以「地方自治的母國」的英國而言,1997年起,A. Blair的工黨政府開始推動地方分權改革,除了重新調整中央與地方的關係之外,並盡其可能地將國防外交之外的權力下放至新設的第一級地方自治體(蘇

⁶ 薄慶玖(2001: 5)指出,地方自治「既稱地方,可見它不能享有主權,因此必須接受國家的監督」。同時,張正修(2003: 3)亦認為,「將統治權分給地方自治團體的即是所謂的地方自治,而將國家統治權分給聯邦支分國的是聯邦制」,亦即地方自治是單一國的產物,聯邦制不存在地方自治團體,其用以區分地方自治的統治權與邦政府的國權。然而,為求地方分權論述的簡潔與地域主權的釐清,本書則直接定義地方自治為「由地方自主處理該區域的公共事務」,並不將地方自治嚴格視為單一制國家的專屬產物,亦不認為地方自治事務必須接受中央政府的適當性監督與統籌指揮,無論其擁有自治權力來自憲法或法律授與。

格蘭、威爾斯、以及北愛爾蘭議會)，以回應輔助性原則和迴避分離運動。⁷雖然 Blair 的政治改革在後期飽受批評，但地方分權改革至今仍是英國重要的國策，此點可以從英國內閣目前仍設有地方分權與規劃政策部長一職 (Minister of State for Decentralisation and Planning Policy) 得到證明。法國向來被視為高度的中央集權國家，然而其卻是歐洲各國當中銳意致力於推動地方分權改革的國家之一，自 1982 年起斯國著手制定《地方分權法》等相關法律，並在 2003 年進一步以此法的精神和輔助性原則為主軸，進行大幅度的修憲。其中，憲法第 1 條即增列將法蘭西共和國組織定位為「分權化」(décentralisée) 之文句，同時不僅廢除過去中央官派的共和國專員與省長的地方制度，轉而將地方自治權正式賦予地方議會 (修正後憲法第 72 條之 3)，更取消了層級政府之間的監督關係 (修正後憲法第 72 條之 5)，從而打破長期以來單一制國家不存在團體自治要素之迷思 (田中嘉彥等，2006: 98-99)。而有「地方自治的實驗室」之稱的美國，其地方制度雖然五花八門，但仍然以地方立法權為地方自治的核心，並未出現過以地方行政權為核心的地方自治體。此外，相較於州政府擁有完整的自治權力，美國的各基礎地方自治體卻因受到州政府的強力監督而屢被詬病，但在透過早年的家鄉自治運動(home

⁷ 甚至有學者指出，英國的改革與其說是分權，不如說是「分國」。(山口二郎，1998) 與此同時，英國政府於 2000 年修正《地方政府法》，規定地方自治團體必須針對地方行政機關於下列四者中選擇其一：議長內閣制、民選行政首長與議員合組內閣制、民選行政首長與議會經理人混合制、或是自行設計地方政府組織 (田中嘉彥等，2006: 90-91)。